

Ⅱ 研究報告

政令指定都市「熊本」の合併の歴史的変遷と現在

研究員 太江田 真宏

所 長 蓑茂 壽太郎

熊本市の人口動態の分析及び福岡市との比較考察

副所長 植 木 英 貴

熊本市の都市緑化政策の評価と課題

研究員 長 和 史

ソーシャル・キャピタルの今日的意義と都市政策への応用可能性

研究員 武 村 勝 寛

地域共有財の保全活動における民間企業と行政の連携

—熊本地域の地下水保全事業の事例から—

研究員 渡 辺 亨

城下町・熊本の街区要素の一考察

研究員 久 保 由美子

政令指定都市「熊本」の合併の歴史的変遷と現在

太江田 真宏¹、蓼茂 寿太郎²

熊本市都市政策研究所 ¹ 研究員 ² 所長

キーワード：熊本市、合併、歴史的変遷、政令指定都市

1. 結論

熊本市都市政策研究所は、平成 24 年 10 月 1 日の発足と同時にスタート研究として「熊本市域の地域認識共有化に関する体系化研究」と「熊本市の歴史認識共有化に向けた政策史研究」の 2 つをテーマに掲げ、以降、各種の調査研究に着手している。

都市政策研究所は、その目的の一つに政策立案能力の向上を掲げているが、行政の現場においてそれまでなかった新たな政策を検討立案する際に採られる常套手段は、類似都市の範に学び先進事例を参考にして自地域に持ち込むというものである。果たしてこれでよいのであろうか。そうした疑問が上記スタート研究を構想した背景にはある。基礎自治体の役割が大きく変わろうとしている今日、特に求められるのは、地域の実情に即した独自の政策を導き出すことである。基礎自治体の数が 1700 台に減少した今、それらの各自治体には、自地域の地理的空間を認識すると同時に、その地域がこれまで歩んできた歴史を詳細に把握し、それを踏まえた上で地域の実情に即し創造的な政策を立案することが求められる。

スタート研究の目的は、創造的な政策立案に結びつく、もしくはその発想の素となる基礎資料を提示することであり、具体的には、地図情報化技術を用いて地理的・地勢的状况の可視化を図り、また熊本市のまちづくりの歴史が一目で分かるような資料の整理を進め、必要に応じた科学的分析に繋がるようにしておくことである。

そこで本報告では、その手始めとして、熊本市の合併の歴史的変遷に焦点をあて、熊本市の誕生から現在に至るまでの期間における市域の拡大や人口増加の推移を可視化することを目的とした。あわせて国の政策や市の取組みなど、その時々時代の背景を探りながら全国的な合併の動きと熊

本市のそれとの違いについても強い関心を払い考察を試みた。なお、本報告で使用している地図情報については、市で作成した校区単位の GIS マップを用い、人口・面積の数値については「新熊本市史」、及び総務省公表の統計データを使用した。

なお、市町村等の基礎自治体の合併にかかる研究は、関連学会等において夥しい数みられ、学術的研究としても進んでいるところである。今後、本報告で可視化ないしは整理したデータ、ならびに得られた知見を元に、さらに発展させて次なる研究に進むようまとめについては留意した。

2. 合併の歴史的変遷

熊本市は、明治 21 (1888) 年の市制・町村制施行に伴い、翌明治 22 年 4 月 1 日に全国 31 の市の一つとして発足した。そして、それから数えて 124 年目の平成 24 年 4 月 1 日に政令指定都市へ移行したことになるが、この間、実に 17 回の合併を繰り返してきている (表-1)。表-1 において、昭和 31 年 4 月 1 日の 1 村一部編入とあるのは、託麻村と熊本市の境界変更に伴うもので、託麻村の一部が熊本市に編入されたものであり、合併特例法における合併の定義「二以上の市町村の区域の全部若しくは一部をもって市町村を置き、又は市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うものをいう」(平成十六年五月二十六日法律第五十九号「市町村の合併の特例に関する法律」抜粋) に属さないことから、ここでは合併の回数には含まないこととした。

これら一連の合併により、熊本市の人口は熊本市誕生、すなわち市制施行時の 42,725 人から 734,474 人と約 17 倍に増え、面積は 5.55 km² から 389.53 km² と実に約 70 倍に拡大している。この面積の拡大を別の表現で述べるなら一辺が 2

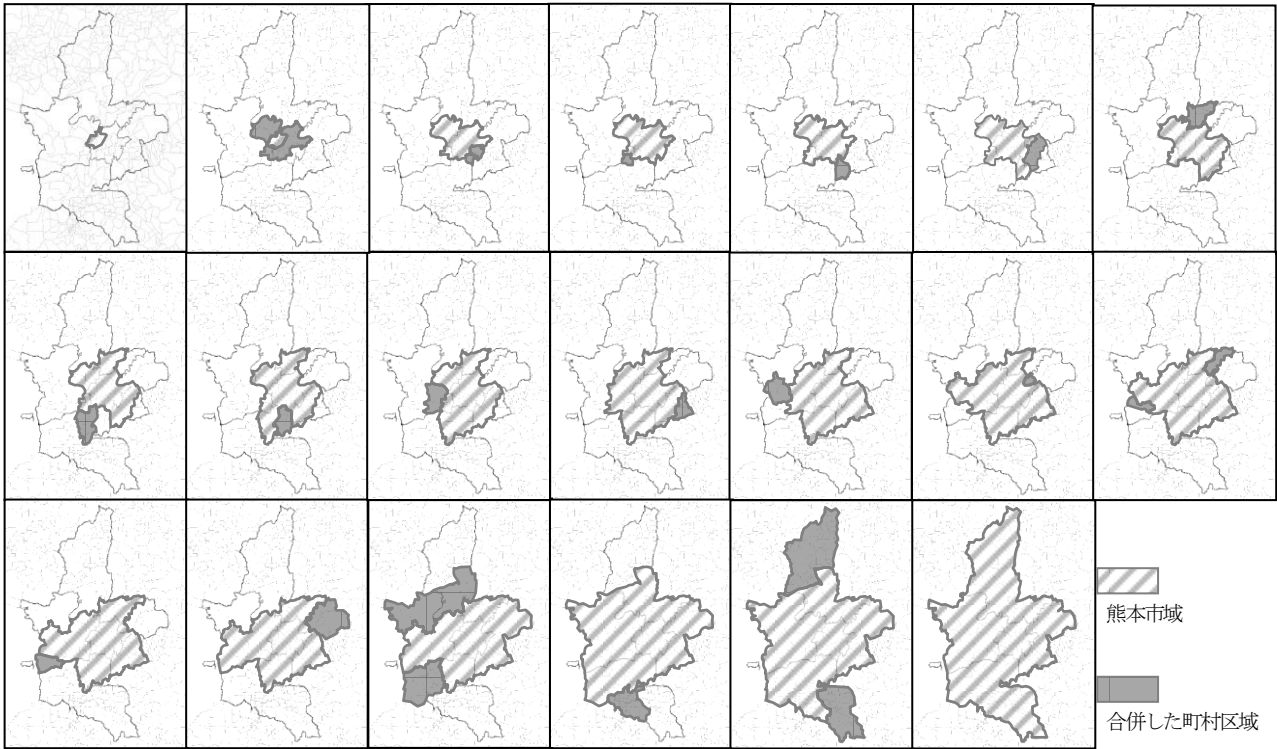
キロメートル四方に収まっていた都市が、20キロメートル四方にまで広がったといえる拡大である。都市規模を全国の政令指定都市20市と比較すると、平成24年4月1日現在で人口は17位、面積と人口密度は12位である。

市域拡大の推移を図－1で、人口と面積の増加推移を表－2に示した。熊本市は、表－2において、中括弧で表示

の時点もしくは期間、4つの時期に面積とそれに伴う人口の顕著な変化が見られた。このことからこれらの時期に合併の大きな動きがあったことがわかり、本報では、特にこの4つの時期に着目して合併の経緯を考察することにした。

■	明治22年4月1日	熊本市誕生	10	昭和29年10月1日	1村合併
1	大正10年6月1日	1町10村合併	11	30年4月1日	1村合併
2	14年4月1日	1村合併	■	31年4月1日	1村一部編入
3	昭和6年6月1日	1村合併	12	32年1月1日	1町1村合併
4	7年12月5日	1村合併	13	33年4月1日	1村合併
5	11年10月1日	1村合併	14	45年11月1日	1村合併
6	14年8月1日	1村合併	15	平成3年2月1日	4町合併
7	15年12月1日	1町2村合併	16	20年10月6日	1町合併
8	28年4月1日	2村合併	17	22年3月23日	2町合併
9	28年7月1日	3村合併	■	平成24年4月1日	政令指定都市移行

表－1 熊本市の合併の年表



図－1 熊本市誕生から現在までの市域拡大の推移

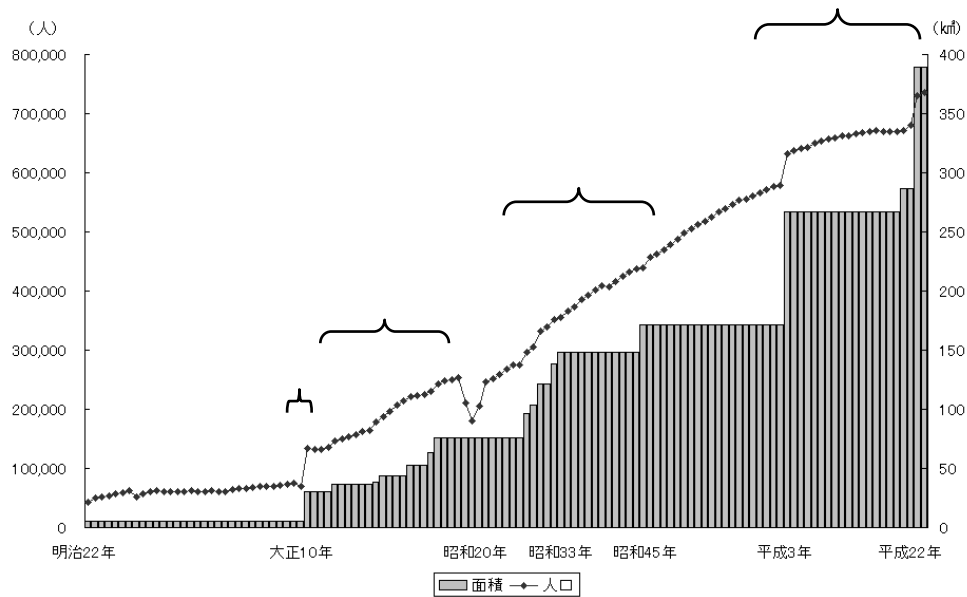


表-2 市誕生から現在までの人口・面積

3. 各時期における合併の経緯

(1) 熊本市発足時の合併議論

熊本市の発足は、地方自治制が成立したことに伴い、明治22年4月1日である。図-2に示すとおり、現在の市域と比べるととても狭い区域で、現在の熊本市中央区のまさに一角である。面積5.55 km²の中に42,725人が居住していたわけであるから、1キロメートル四方に約7千7百人が住まうという、近隣住区の理論値に少し足りない程度の密度であったことになる。

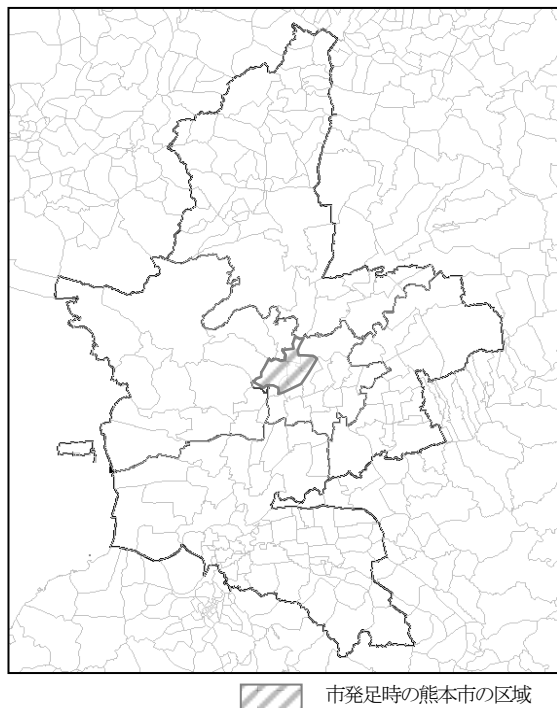


図-2 明治22年の市発足時の区域

この時期、全国的には多くの市町村ですでに合併の動きがあった。「市制・町村制」の施行に伴い、行政上の目的に合った規模と、江戸時代から引き継がれてきた自然集落としての町村の単位との間に大きな隔たりがあり、これをなくするために国主導で合併が進められていた。これがいわゆる「明治の大合併」である。この合併の具体は次のようである。当時、全国的に戸数が100以下の小規模町村が多く、小規模な町村では、その後ますます増大すると見込まれた行政需要に対応することが困難であることから、国は、教育・徴税・土木・救済及び戸籍等の事務処理を行うに適う「300～500戸」を一自治体の規模の標準とすることが適当と考え、合併を推進した。その結果、全国の町村数は、明治21年12月末の71,314から同22年12月末には15,820と、わずか1年の間に約1/5に減少した。このような国の動きに従い、熊本県でも町村合併を推進し、熊本市については当時の熊本区だけでなく、これと一体的に市街化していた周辺の大江村や坪井村など12村を熊本市域へ編入させるよう計画した。しかしながら関係町村の反対が強く、結果として熊本区のみで市制を発足させることになった。

なお、明治22年4月1日の市制施行に伴い、この時点で発足した市は全国で31市であり、九州では熊本市のほか福岡市、久留米市、長崎市、佐賀市、鹿児島市の計6市であった。

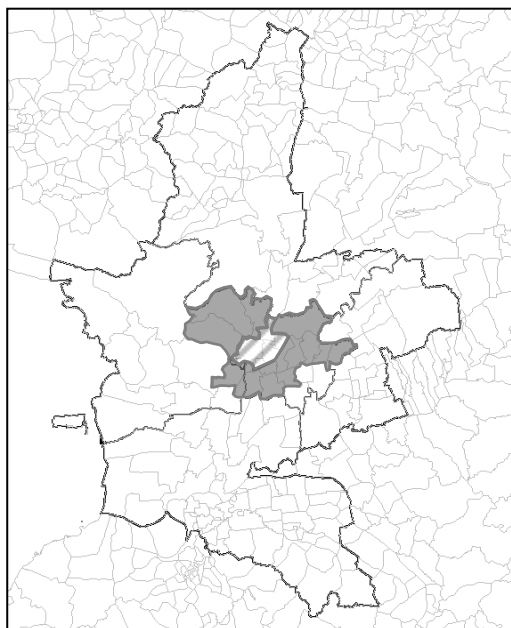
(2) 大正期

明治22年の市発足時に合併が実現しなかった熊本市が最初に合併に踏み切ったのは、大正10年になってのことであ

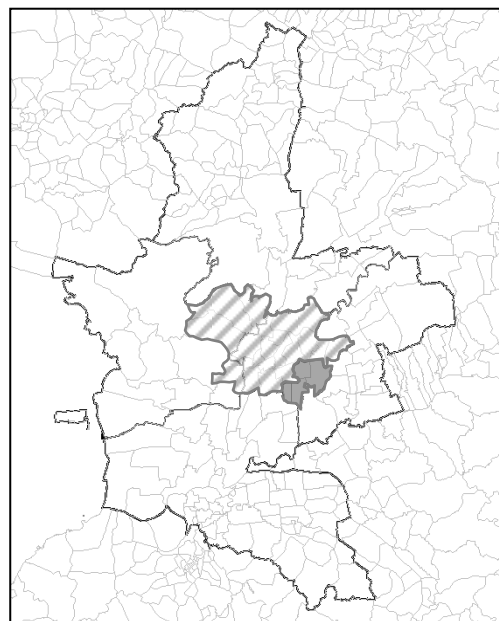
る（図－3、4）。熊本市最初の合併である大正10年の合併は、大江村や池田村、花園村など熊本市を取り囲む形で隣接していた1町10村で、これはきわめて大きな合併であり、次いで大正14年の1村合併がみられた。この二つの合併により、人口は123,011人と10万都市となり、全国第12位、九州では、長崎市に次ぐ第2の都市となった。

熊本市においては市の誕生から約30年間は、合併がなかったことになる。しかし、明治から大正にかけてのこの期間に、市の中心部にあった軍施設を郊外に移転させる市区改正事業が進められ、新市街の建設で中心市街地を作る動

きが活発になされ、と同時に軽便鉄道の整備を進めるなどして、近代都市づくりを進めるなかで近隣町村への市域拡張を考えるようになってきていた。そこで大正9年に熊本市の市区拡張や市電の敷設促進、都市的文化施設の充実を目指すことを目的に、国・県・市・商業会議所などによる「大熊本期成会」が結成され、これを推進母体として近隣町村との合併を具体化することになり、ここにきて大正の大合併による「大熊本市建設」が現実味を帯びてきたわけである。



図－3 大正10年の合併区域



図－4 大正14年の合併区域

熊本市域
合併した町村区域

※灰色で塗りつぶした部分が合併町村の区域

（3）昭和戦前期

昭和戦前期においても大正期と同様、全国的には市町村の数の減少はさほど激しくなく、合併の動きは緩やかなものであった。しかし熊本市においては、「大熊本市」が誕生した後も引き続き合併が行われ、昭和6年に白坪村、同7年に画図村、同11年に健軍村、同14年に清水村、同15年に川尻町、日吉村、力合村と次々と続き、全国的な傾向とは異なる動きを示した（図－5、6、7、8、9）。

その理由はどこにあったのであろうか。考えられるのは、大正8年制定の都市計画法、及び市街地建築物法との関係である。都市計画法の適用が熊本市および周辺町村に対してなされたのは大正12年である。これによりまちづくりの根幹である都市計画事業が順次実施されていくことになる

が、事業費の負担は原則事業を行う自治体となっていた。すなわち経費の負担は熊本市だけでなく周辺町村にも求められたわけで、熊本都市計画の影響が周辺町村に及んでいたということである。また、都市計画法と同時に施行された市街地建築物法の適用が熊本市については大正15年になされたが、熊本市と一緒に都市計画法の適用を受けていた周辺町村にはこれが適用されず、都市計画区域を構成する周辺町村は都市化が進む中で建物を規制することができなかった。このことから周辺町村にとっては市域への編入が必要で、また好都合であったわけである。そのようなことで、大正14年の熊本都市計画区域の決定直後から、熊本市と同じく都市計画区域を構成する町村との合併が次々と進むことになった。このように昭和戦前期の合併は、都市計画事

業の推進と密接不可分であることがよくわかる。
これら昭和戦前期の合併により昭和 15 年 12 月 1 日時点

で、熊本市の人口は 210,038 人、市域の面積は 75.65 ㎢と
なった。

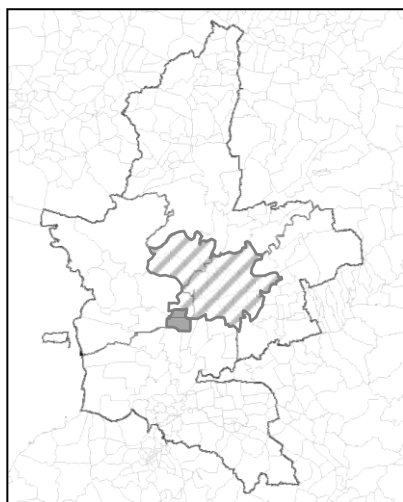


図-5 昭和6年の合併区域

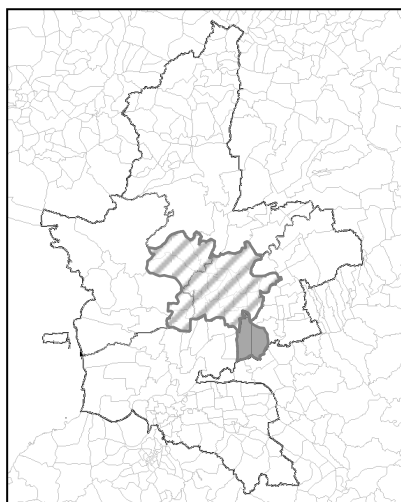


図-6 昭和7年の合併区域

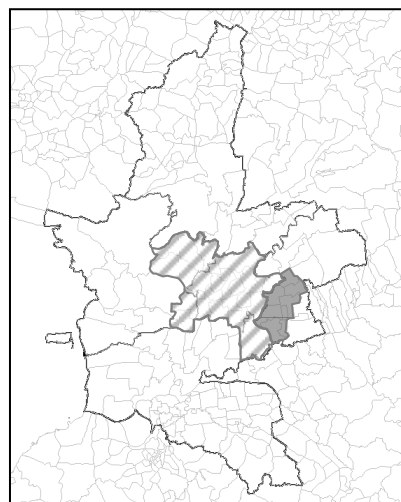


図-7 昭和11年の合併区域

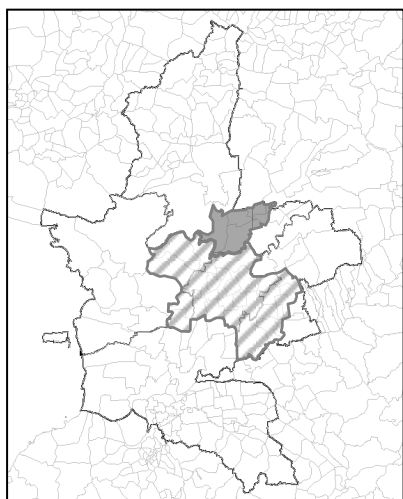


図-8 昭和14年の合併区域

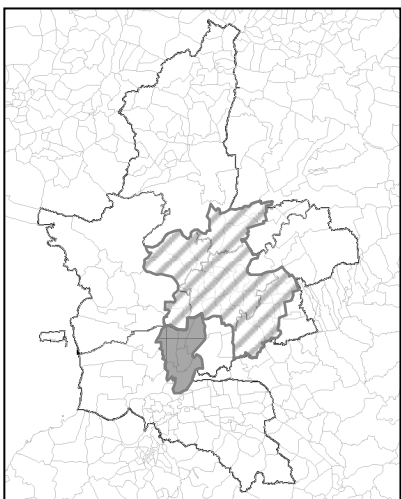


図-9 昭和15年の合併区域

 熊本市域
 合併した町村区域

(4) 昭和戦後期

戦後の合併は、昭和28年4月の田迎村と御幸村、7月の高橋村、池ノ上村、城山村、同29年の秋津村、同30年の松尾村、合併の回数には含んでない昭和31年の境界変更に伴う託麻村の一部編入、同32年の小島町と龍田村、同33年の中島村、同45年の託麻村まで、合計6回、1町10村との合併がなされたことになる(図10～図16)。

昭和戦後期における合併に関する国の動きとしては、昭和28年の「町村合併促進法」、また、昭和31年には、町村合併促進法をさらに発展・補完しての「新市町村建設促進法」が施行され、この2つの法律の下で全国的に合併が進められ、いわゆる「昭和の大合併」となった。この背景には、新憲法の下での国の地方自治の確立に向けた動きがあ

る。国は、第2次世界大戦後に制定された日本国憲法における「事務や権限をできるだけ地方公共団体に、とくに住民に身近な基礎自治体に分配すべきである」という考えに基づき、新たな事務を受け入れ、権限を行使できる市町村の体制整備を推進する必要があった。そのことから戦後の合併の方針は、中学校1校を効率的に設置運営していくための人口規模を念頭に、全国一律に人口8,000人を一自治体の標準として、町村の合併を進めたのである。この合併により、昭和28年10月に9,868あった自治体は、昭和36年6月時点で3,472となり、約1/3に減少した。

このような中で熊本市の場合は、昭和27年7月、市議会に「隣接町村合併特別調査委員会」が設置され、御幸村、田迎村、池上村、城山村、高橋村、松尾村、小島村

の7村との合併を視野に『港を持つ熊本市を目指そう』をスローガンに掲げて合併に向けた取り組みを展開した。

その結果、合併の機運も高まり、周辺町村もこの構想に賛同し熊本市の昭和の大合併が実現することになった。

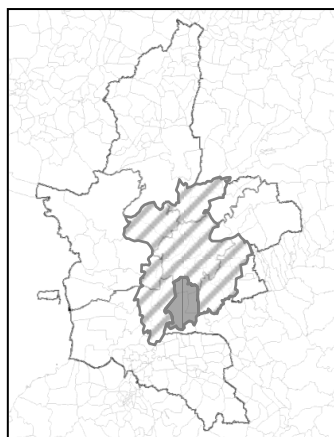


図-10 昭和28年4月の合併区域

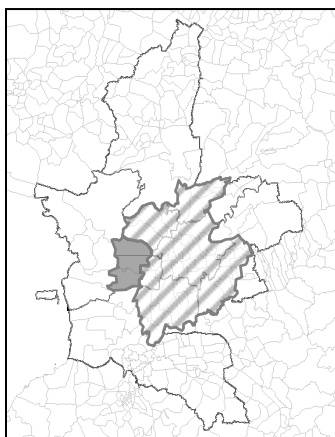


図-11 昭和28年7月の合併区域

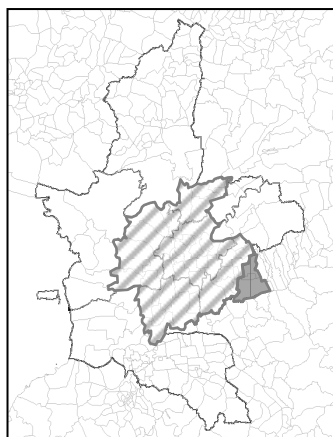


図-12 昭和29年の合併区域

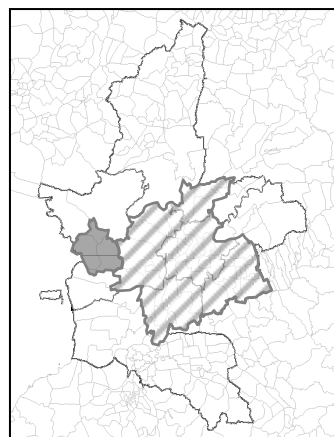


図-13 昭和30年の合併区域



図-14 昭和31年の編入区域

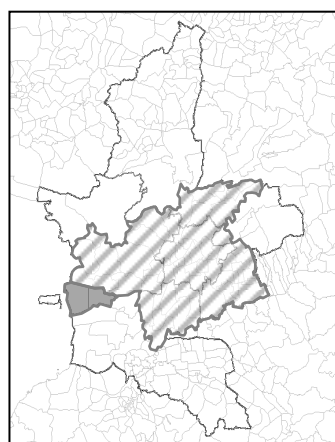


図-15 昭和33年の合併区域

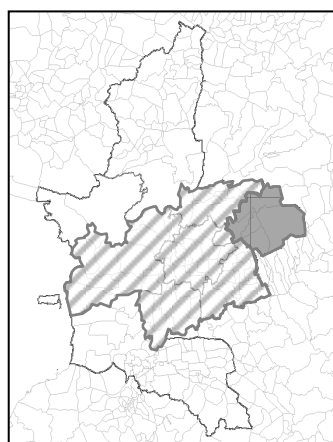
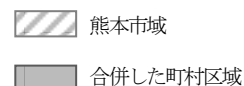


図-16 昭和45年の合併区域



(5) 平成期

平成になっては、平成3年の北部町、河内町、飽田町、天明町の飽託郡4町との合併、同20年の富合町、同22年の城南町及び植木町との合併と計3回、全部合わせると7町との合併が実現し、これにより平成24年4月1日に全国で20番目の政令指定都市へと移行することになった(図17、18、19、20)。

平成になってからの全国的な合併の動きは、平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の一部施行、平成17年に「市町村の合併の特例に関する法律」が施行され、全国各地で合併が進められることになった。いわゆる「平成の大合併」は、地方分権を推進していく中で、「市町村合併後の自治体数1,000を目標とする」という国の方針を踏まえ、自主的な市町村合併の推進を促したものである。また、合併支援プランに「大規模な市町村合併が行われ、かつ合併関係市町村及び関係都道府

県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」という政令指定都市指定の弾力化が盛り込まれ、当時合併して人口70万で政令指定都市に移行した静岡市の例から、事実上政令指定都市の人口要件が人口70万にまで引き下げられることになった。これにより、平成11年4月に3,229あった自治体の数は、大幅に減少して平成25年1月時点で1,719になった。

熊本市の場合は、県都としての充実を図り、市や飽託郡4町それぞれの地域の発展を目的に、平成3年にまずは平成最初の合併が成立したわけである。そしてさらに、熊本市およびその周辺からなる熊本都市圏が中核となって県域全体を牽引することが求められ、加えて九州圏で見た場合、九州の中央に位置する拠点地域として成長戦略から熊本市及び近隣市町村で、平成19年2月に「熊本都市圏ビジョン」を策定しているが、その中の基本戦略の一つに、「政令指定都市の実現による拠点性の向上」が盛り込まれた。このこ

とによりその後の政令市に向けた一連の合併が進んだと理解できる。平成 24 年 4 月 1 日現在の熊本市の人口は

734,474 人、面積は 389.53 km²である。

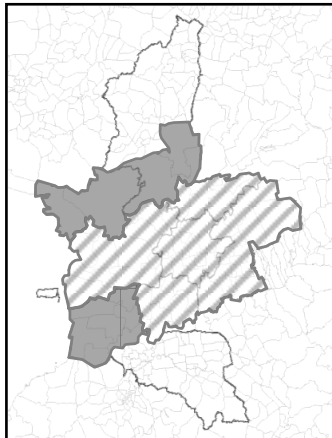


図-17 平成 3 年の合併区域



図-18 平成 20 年の合併区域

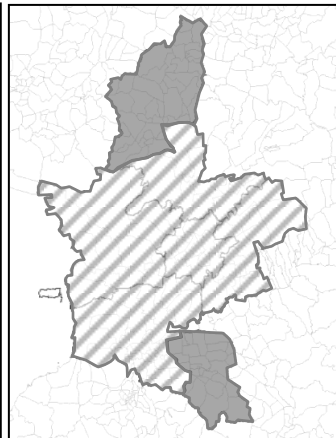


図-19 平成 22 年の合併区域

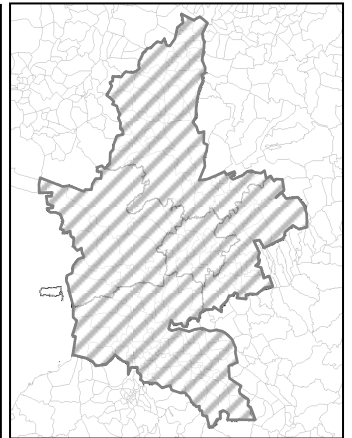


図-20 平成 24 年 4 月 1 日
政令指定都市移行

熊本市域

合併した町村区域

4 まとめ

今回は本市の誕生から現在に至るまでを、合併という観点から市域の拡大や人口増加をトレースし、その経緯及び背景を整理した。

全国的な合併の動きを時代の推移の中で簡単に整理してみると、まずは、自治体の適正規模という観点から、次に地方分権の推進に伴い権限を与えるにふさわしい自治体をつくるという観点から、さらには人口減社会を見越した地域経営の観点から等々と、国の合併に係る政策は、明治、大正、昭和、平成とおおの違った目的と特徴を持っていることがわかる。その間、自治体の数は明治 21 年 12 月の 71,314 から平成 25 年 1 月時点では 1,719 まで、約 40 分の 1 に減少している。

そのような全国的な傾向の中で、熊本市の合併は、主に大正期、昭和戦前期、昭和戦後期、平成期と分けて特徴を見ることができる。いずれも、都市の拡張、大都市化、指定都市など、より高次の都市づくりを目指し、国の方針や政策に対応しつつ、しかし各時期にそれぞれ熊本固有の目的を持って合併を行ってきたことがわかる。たとえば、大正期の「大熊本市建設」を目標とした合併は、地方都市としては必ずしも一般的でなかった市区改正事業の推進を前提として行われており、都心の枢要部を占めていた軍用地の郊外移転が背景にあったことなど、都心部の再デザインが市域の再編を促す結果となった。これなどは、現在の都

市計画にも参考になるところがあり、今後の政策研究の対象として興味あるところである。また、昭和戦前期の都市計画法や市街地建築物法の適用に伴う問題に絡んでなされたであろう合併にも興味が湧いてくる。戦前の昭和初期は、日本社会が農村社会から次第に都市社会に移行し始めた時期であり、都市計画行政への関心が大きくなり始めた頃で、都市計画法の適用を受ける市域であるのか、その外なのかにより土地利用上に大きな違いがみられた時期である。そうした中で周辺の町村がどのような意思決定の下で合併に踏み切り、その後の地域の都市化にどう影響したかについても政策研究の余地がたくさんあるように思う。都市施設の整備が進んだというプラスの面だけでなく、スプロール現象に見られる無秩序な土地利用などについて研究成果を得ておくことは重要である。さらに、戦後の「大熊本市建設構想」や平成の「政令指定都市」など、日本の復興と経済成長とともに進んできた「大都市」を目指す合併の動きについては、大都市の魅力とその弊害を常に並置して、しかも国全体が人口減社会を迎えていることを踏まえて議論されなければならない。その議論の素材をつくるのも政策研究の使命である。

わが国 20 番目の政令指定都市は、これまでの政令市とは違った歩き方を持つように思われる。品格のある都市づくりや選ばれる都市づくりなどが都市づくりビジョンとして掲げられるのはそうした表れである。

本報では、スタート研究のまさに手始めとして熊本市の合併の変遷について整理してきたが、ここに触れたように、各時期における合併の特徴とその影響については、各々個別に研究する価値と十分な内容を持っている。今後、これらの研究に果敢に取り組む政策研究者が登場し、そうした成果が熊本市のこれからの都市政策に有効に機能することを願いたい。

参考文献

- (1) 熊本市『新熊本市史 通史編 第5巻 近代Ⅰ』平成13年3月
- (2) 熊本市『新熊本市史 通史編 第6巻 近代Ⅱ』平成13年3月
- (3) 熊本市『新熊本市史 通史編 第7巻 近代Ⅲ』平成15年3月
- (4) 熊本市『新熊本市史 通史編 第8巻 現代Ⅰ』平成9年3月
- (5) 熊本市『新熊本市史 通史編 第9巻 現代Ⅱ』平成12年3月
- (6) 熊本都市圏協議会『熊本都市圏ビジョン』平成19年2月
- (7) 国勢調査資料

熊本市の人口動態の分析及び福岡市との比較考察

植木 英貴

熊本市都市政策研究所 副所長

キーワード：熊本都市圏、人口集中、人口移動、都市の魅力

1 はじめに

熊本市は、平成20年に富合町、平成22年には城南町及び植木町との合併を経て、平成22（2010）年の国勢調査時点で人口73万4,474人を擁する大都市となり、平成24年4月に政令指定都市へ移行した。平成26年1月1日現在で、人口73万9,628人となり、前年と比べ947人の増加を示している。

日本の人口推移においては、平成17(2005)年に日本は人口減少社会に突入したといわれ、国立社会保障・人口問題研究所の平成22(2010)年国勢調査による人口数1億2,806万人を基とした将来推計人口では、平成42(2030)年には1億1,662万人となることが予測され、その後は出生中位（死亡中位）で、平成72(2060)年には、8,674万人となるという推計が出されている。熊本県においては、平成14(2002)年にはすでに人口減少が始まっており、熊本県推計人口調査結果では平成25（2013）年では180万1,495人となり、前年比較で5,706人の減少となっている。

そのような中で、本市においては、人口増加の幅は縮小

傾向にあるものの先に述べたように現在も人口増加を続けている。このことは、九州新幹線鹿児島ルート¹の全線開業や政令指定都市への移行など、熊本県内においても経済や教育、医療・福祉など都市機能の面でも重要な拠点となっていることが背景となっているものと考えられる。

そこで、本市人口の社会動態が、熊本都市圏¹や熊本県域さらには他都道府県、大都市圏、政令市などの関係においてどのような状況にあるのかを人口データからまず分析し、そして、次に九州第1の都市であり人口150万人を超え今なお増加を続けている福岡市との比較を通して、本市と福岡市との都市の違いと魅力を分析してみたい。

2 熊本市の最近の人口の推移と人口動態（自然動態と社会動態）

最初に熊本市の最近の人口動態を見てみることにする。

図1-1は平成15年から25年までの人口の推移と、人口増減

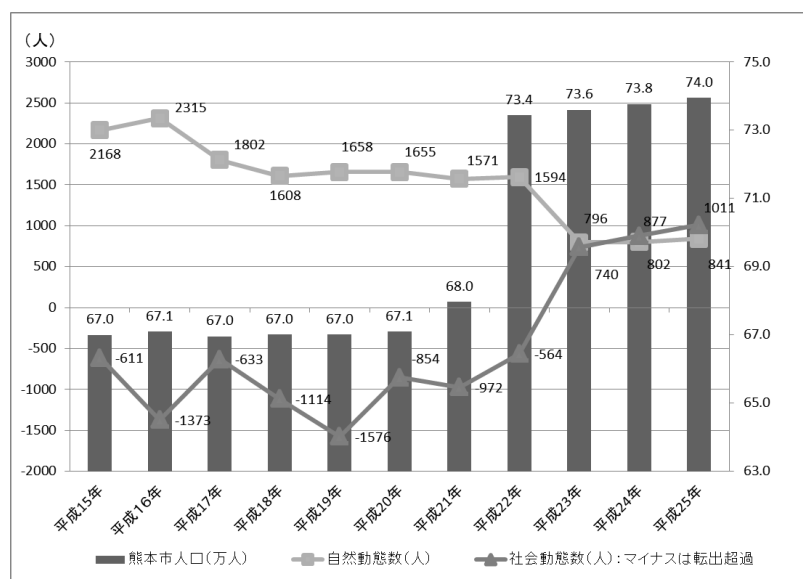


図1-1 平成15年から25年までの熊本市人口の推移
(出典) 熊本県推計人口調査結果報告より作成

を決める要素となる出生と死亡に伴う人口の動きである自然動態、転入・転出に伴う人口の動きである社会動態の推移を示したものである。

熊本市の人口は増加を続けていることが分かり、平成21年と平成22年に大幅に増加しているのは富合町（平成20年10月6日合併）と城南町・植木町（平成22年3月23日の合併）の合併を反映している。本市は平成15年から比較すると平成25年までの11年間で約6万9,500人増加したことになる。

ここで、人口増減の要素である自然動態と社会動態の推移を分けて見てみると、自然動態は平成15年ごろと比較すると減少を続けてきており、これは出生数は一定数を維持しているものの、死亡数が増加していることが理由である。社会動態においては平成19年をピークとして平成22年まで本市からの転出超過が続いてきたが、平成23年以降転入超過に転じている。このことで平成23年以降の人口増加は自然動態の減少傾向にあるものの、社会動態の増加、つまり本市への転入数の増加が要因となって人口増加を続けている。

そこで、以下本稿では、この社会動態に着目し、県内及び県外に分けて人口の動きを見ていくこととする。

なお、以下の分析においては、本市への転入、転出の状況を端的にあらわすデータとなる社会動態の増減を示す転入・転出超過数を見ていくこととする。

2.1 社会動態の分析（県内及び県外からの転入・転出超過の状況）

図2-1は平成10年から25年までの本市の社会動態の変化を県内と県外からの転入超過数（マイナスは転出超過となる）の推移を示した図である。

この図からわかることは、本市の社会動態の特徴として、県内と県外の社会動態に明確な違いが見られることである。それは、県内の市町村からの熊本市への人の動きは転入超過、逆に県外に対しては転出超過となっていることである。つまり、本市の社会動態の増減は、県外への人口流出が大きく影響しており、今後県外への流出を少なくする手立てを講じることで本市の人口も維持できる可能性を見ることができる。

ここで、図2-1を詳しく見ていく。本市の社会動態の動きは、平成15年以降、平成19年の社会減がもっとも大きく平成22年までこの傾向が続いている。しかし、平成23年から県外への転出超過数が減少し、県内からの転入超過数が増加している。平成23年は県外への転出超過数は65人²で前年比較で1,378人減少している。これは県外からの転入者数が増加したことによるものである。また、県内からの転入超過数も前年より515人増加し913人となっており、平成23年の社会動態数は前年比較で1,304人増加の740人となり、以後増加を続けている。

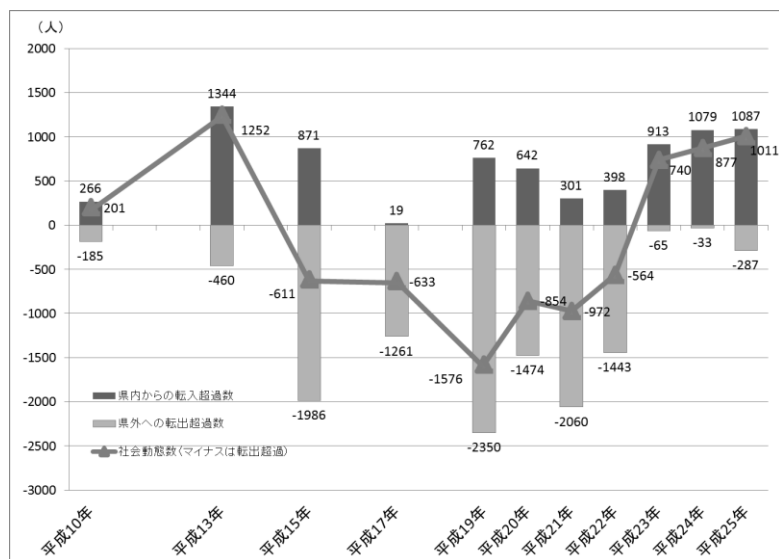


図2-1 熊本市の県内県外別の転入・転出超過数の平成10年から25年までの推移
（出典）熊本県推計人口調査結果報告より作成

次に、図2-2は、県外と県内の転入・転出者数の推移を示したものである。このグラフから本市の特徴は、県外の転入・転出者数が県内のその1.7倍ほどと多く、県外からの規模がかなり大きいことを示している。

この図を見ると、県外からの転入者数が平成23年に前年よりも989人増加し、転出者数とほぼ同数になっていることが注目される。このことが県外への転出超過数を大幅に減

らしている。また、平成25年では、転入・転出者数ともに増加しており県外者の移動が大きくなっていることを示している。

県内の転入・転出者数を見ると、平成23年以降、転入者が転出者を1,000人ほど上回る転入超過の状況が続いている。これが、本市の社会増の理由である。この状況を以下で詳しく見ていく。

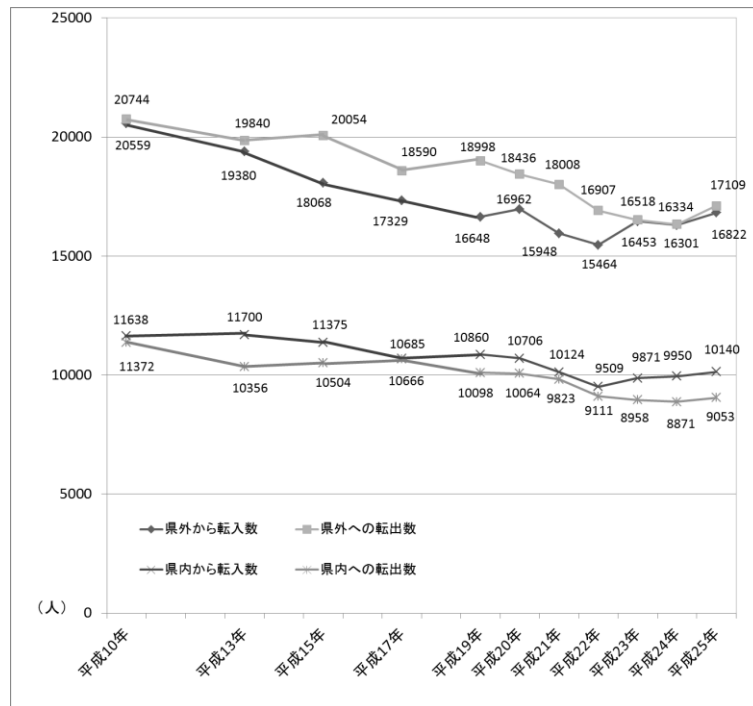


図2-2 熊本市の県外県内別転入・転出者数の推移

(出典) 熊本県推計人口調査結果報告より作成

3 県内の動態（県内と熊本市の転入・転出超過の状況）

ここまで、本市における県内からの転入超過、また県外への転出超過の傾向を見てきたが、ここから、県内各市町村の動きを詳しく見て行きたい。

図3は、県内を熊本都市圏とそれ以外の市町村に分けて本市への転入・転出超過数を見たものである。平成13年は菊陽町と合志町（現在の合志市）に開発された光の森の大型団地の分譲が始まる前年であり、平成21年は富合町との合併の翌年、城南町、植木町との合併の前年となる。また、九州新幹線全線開業を経て、政令指定都市へ移行した平成24年とその翌年の平成25年の動きをみている。

これを見ると、県内全体では転入超過となっているが、その内訳は、熊本都市圏では熊本市から500人を超える転出超過、都市圏を除く県内市町村からは1,500人を超える転入

超過とはっきり分かれていることが読み取れる。

すなわち、県内では転入超過となり人口が本市に集中してきているものの、熊本都市圏の中で見ると本市の近隣の市町へ流出しているという実態が現れてくる。しかも平成13年と比較すると転出超過数は増加していることが分かる。以下、この状況を熊本都市圏の中の状況と、それ以外の県内市町村の状況に分けてみていくこととする。

3.1 熊本都市圏の市町村の状況

図3-1は熊本都市圏の13市町村における平成13年から平成25年までの熊本市の転入・転出超過数の推移を示している。

平成13年の時点では転出超過数は394人（図3参照）で現在のほうが転出超過数は多くなっている。平成13年では、

光の森の大型団地の分譲が始まる前で、菊陽町や合志市（当時は合志町：データは合併後組み替え数値）も現在の半分程度の転出超過数であり、益城町もすでに転出超過となっている。また宇土市へも転出超過だったことを示しており、宇土市の人口増加の著しい時期と重なっている。しかし、その後は転入超過に転じている。

平成24年を見ると、合志市、菊陽町、益城町の3市町が本市からの転出超過で最も大きくなっている。平成25年では、平成24年よりも転出超過数は少なくなっているものの傾向は同じであり、大津町や嘉島町への転出超過が増加傾向を

示している。

いずれにしても平成14（2001）年からの熊本県住宅供給公社による光の森分譲開始がきっかけとなった開発が、本市からの転出超過の増加を招いたことが窺える。一方、宇城市、美里町、山都町からは転入が多く、これらのことから、熊本都市圏であっても本市への通勤・通学圏内となる地域で生活の利便性が高い市町へは転出超過となり、通勤・通学には距離がある市町においては熊本市への転入が多くなっており二分される。

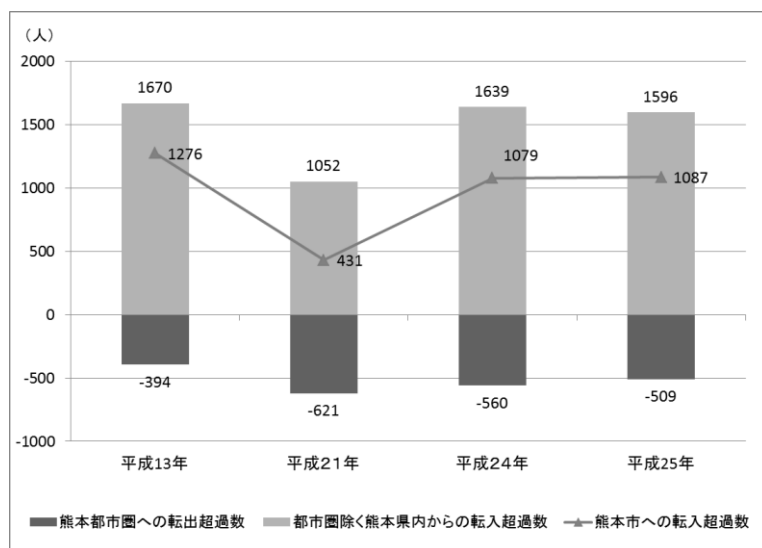


図3 熊本都市圏と県内の他市町村からの本市への転入・転出超過数
（出典）熊本県推計人口調査結果報告より作成

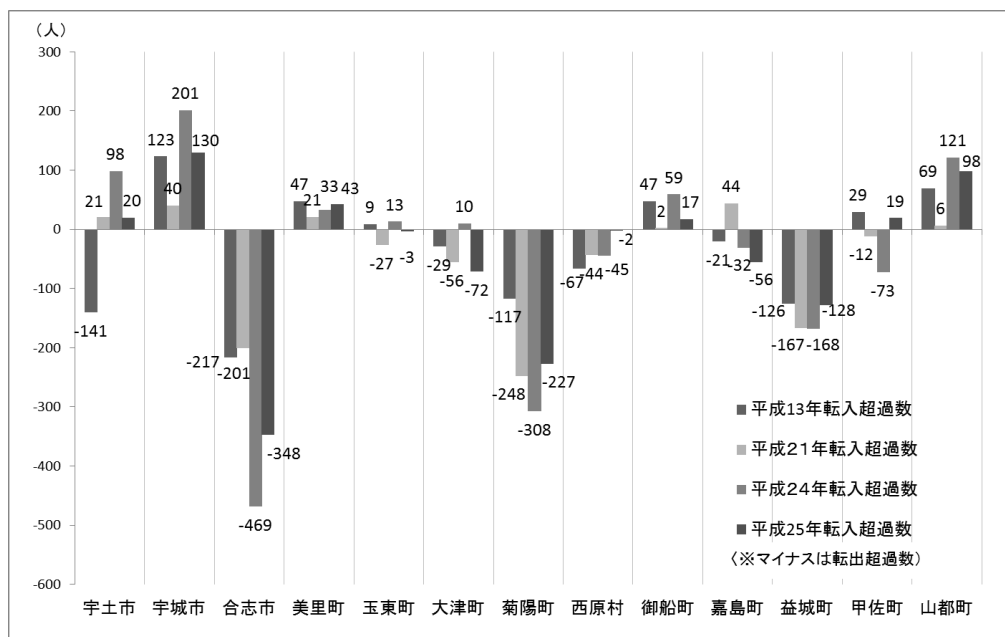


図3-1 熊本都市圏における熊本市への転入・転出超過数の推移【平成13年～25年】
（出典）熊本県推計人口調査結果報告より作成

3.2 県内市町村（熊本都市圏を除く）の状況

ここで、本市への転入超過となっている県内市町村を見ていく。図3-2が各市町村から本市への転入超過数を示している。ほぼ全市町村で転入超過となっており、県内から本市への人口集中が窺える。図-3でも見られるとおり県内市町村からの平成21年の転入超過数は減少しているが、その後は回復している。ちなみに平成21年は、平成20年のリー

マンショックの影響を大きく受けた年であった。

図3-2から転入超過数が大きいところを見ると、平成25年の数値で100人以上の転入超過となったところは、天草市が290人、八代市が302人、玉名市が146人、上天草市が117人、人吉市が114人となっており、特に天草地域からの転入が多い。また八代市においては、熊本市への転入が増加している。

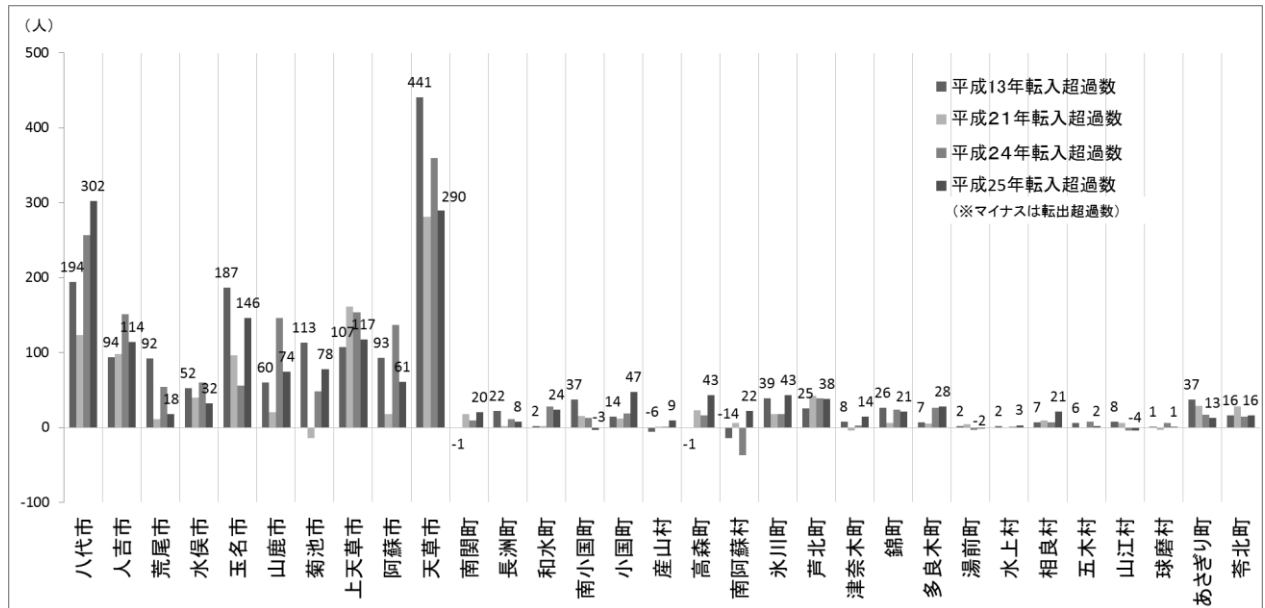


図3-2 県内からの熊本市への転入・転出超過数推移（都市圏除く）【平成13年～25年】

（出典）熊本県推計人口調査結果報告より作成

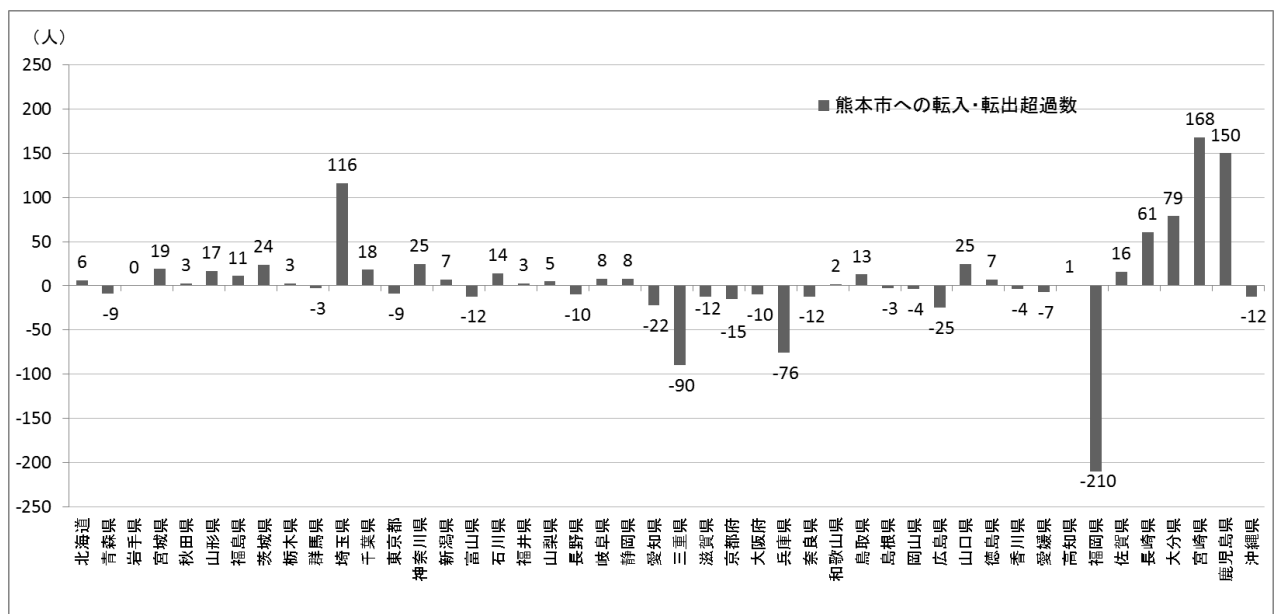


図4-1 平成24年熊本市への各都道府県からの転入超過数（マイナスは転出超過）

（出典）住民基本台帳移動報告 2012 より作成

4 熊本市と他都道府県との人口の動き

ここまで熊本県内の動きを見てきたが、ここで、県内を除く他都道府県に対する転入・転出超過の状況を見ることとする。

4.1 熊本市と他都道府県との転入・転出超過の状況

図4-1は総務省が公表している「住民基本台帳移動報告2012」³から作成したグラフである。

まず、都道府県別に転入超過を見ると、九州以外では埼玉県の116人が目立つ。次が神奈川県、山口県の25人、茨城県の24人と続く。九州では、宮崎県が168人と多く、ついで鹿児島県の150人、大分県の79人、さらに長崎県、佐賀県と本市への転入超過となっている。また、転出超過の状況を見ると、三重県、兵庫県への転出超過が目立っている。九州では、福岡県への転出超過が210人と圧倒的に多く、福岡市への転出が大きな要因となっている（図4-3参照）。これら

を見ると、熊本市は福岡市への転出超過は多いものの、他の九州各県から本市へ人が集まっていることが分かる。

4.2 3大都市圏と熊本市との転入・転出超過の状況

本市と他都道府県の転入・転出超過の特徴をはっきりさせるため東京圏、名古屋圏、大阪圏の3つ（図4-2-①⁴）に分けて見てみると、東京圏では熊本市への転入超過となっている。その要因としては埼玉県からの転入超過が大きいことであるが、名古屋圏・大阪圏では本市からの転出超過となっている。

参考に熊本県と大都市圏との動き（図4-2-②）を見ると、東京圏、名古屋圏、大阪圏ともに熊本県からの転出超過となっている。東京圏で転出超過となっているのは、熊本市からの転出超過数は9人であるものの、県全体では転出超過数が多くなっており、それが原因となっている。

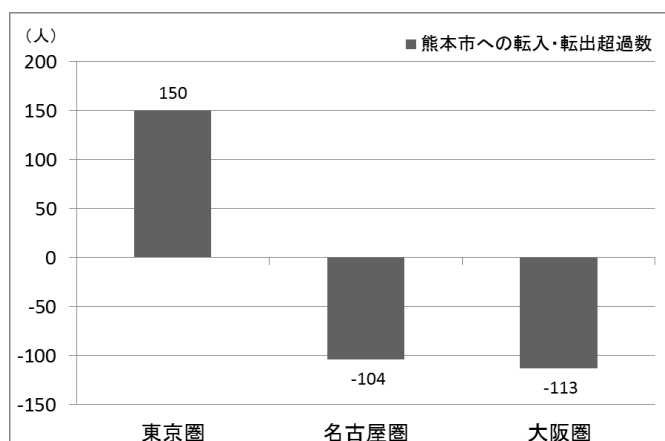


図 4-2-① 平成 24 年大都市圏からの熊本市への転入超過数（マイナスは転出超過）
（出典）住民基本台帳移動報告 2012 より作成

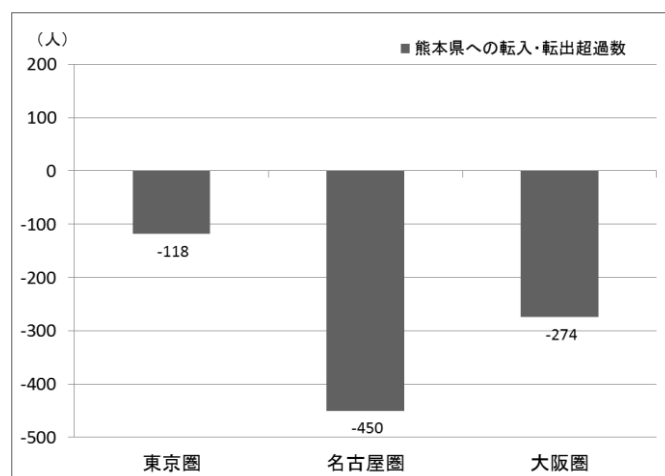


図 4-2-② 平成 24 年大都市からの熊本県への転入超過数（マイナスは転出超過）
（出典）住民基本台帳移動報告 2012 より作成

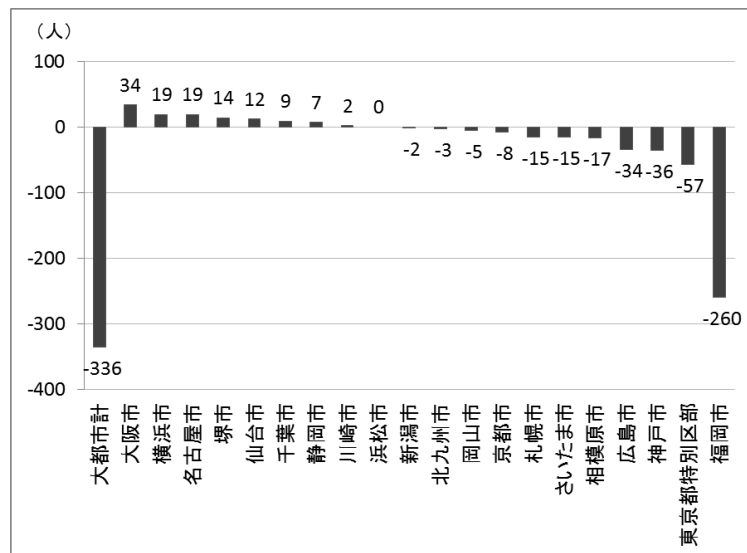


図4-3 平成24年大都市からの熊本市への転入超過数（マイナスは転出超過）

(出典) 住民基本台帳移動報告 2012 より作成

4.3 熊本市と他政令指定都市等との転入・転出の状況

次に熊本市と他の政令指定都市及び東京都特別区部（東京23区）との人口の動きを図4-3で示している。

この図から見られることは、熊本市からの転出超過として福岡市の260人、東京特別区部への57人、また神戸市、広島市へも転出超過である。逆に転入超過では大阪市の34人、名古屋市と横浜市の各19人が見られる。特に九州における政令指定都市である福岡市、北九州市との関係を見ると、福岡市への転出超過が顕著であり、北九州市への転出超過はあまり見られない。福岡市は熊本市民から見て、特別な都市のようである。

そこで、次章で熊本市と福岡市との違いを社会動態の比較から見てみたい。

5 熊本市と福岡市との社会動態比較による都市の違いと魅力

ここまで、熊本市を中心として、熊本都市圏、熊本県内、他の都道府県、大都市間に分け社会動態を見たが、福岡市は、熊本市のみならず県全体から最も転出超過が著しい都市である。福岡市においては、後で見ていくが本県だけでなく九州各県をはじめ中国地方からも多くの人口が集中している状況にあり、福岡市人口は平成26年1月1日時点で150万9,893人で、現在も増加を続けている。そこで熊本市と福岡市を社会動態の面から比較を行ない、どのような違いが見られるのか調べてみた。

5.1 各都道府県からの熊本市と福岡市への男女別転入・転出状況

図5-1の①と②は熊本市と福岡市における各都道府県ごとの転入・転出超過数を男女別に示したものである。

転入超過数の合計では、熊本市が1,057人、福岡市が9,221人であり、熊本市のデータが平成24年4月からの数値であるものの、福岡市への数値は本市の9倍となっている。最初に熊本市と福岡市の比較で気がつくことは、熊本市は熊本県内からの転入超過数が多く、宮崎県、鹿児島県からの転入超過も多いものの、福岡県への転出超過が多いことであり、福岡市を見ると福岡県内からの転入超過数が一番多いものの、福岡県に近い長崎県、熊本県など九州各県のほか、山口県、広島県、岡山県といった九州に近い中国地方からの転入超過が山型に明確に現れていることである。これは福岡市が九州を中心とする西日本地域の一大拠点都市となっていることを示していることを読み取れる。次に男女のデータを比較すると、熊本市への転入超過数合計1,057人のうち男性が427人、女性が630人と女性が男性の約1.5倍、福岡市では転入超過数合計が9,221人のうち男性が3,370人、女性が5,851人で女性が男性の1.7倍となっている。これらの比較において読み取れることは、福岡市が拠点性の高さとともに、他県から見ても明らかに女性に魅力のある都市となっていることである。

ここでさらに転入超過数の男女数について見てみると、福岡市は、転入超過を示している九州、中国地方の各県でほとんどが女性の転入超過数が多くなっているが、本市の場

合、本市へ転入超過数の多い宮崎県でも男女が拮抗しており、鹿児島県では男性が女性の2倍以上の数で転入超過となっている。また、熊本市への転入超過となっている埼玉県では男性が女性を上回っている。一方、転出超過となって

いる愛知県、三重県、兵庫県を見ると男性が女性を上回っており、この状況から進学や就職によるものでなく仕事や転勤などによる移動ではないかと考えられ、今後分析が必要である。

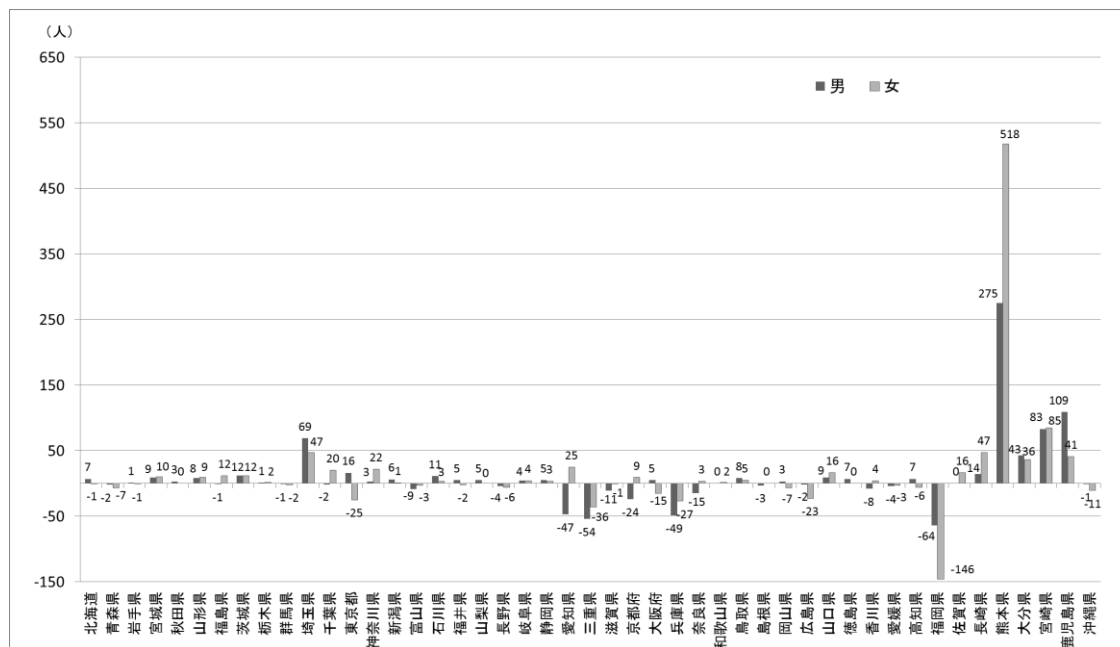


図5-1-① 平成24年各都道府県から熊本市への男女別転入超過数（マイナスは転出超過）

（出典）住民基本台帳移動報告2012より作成

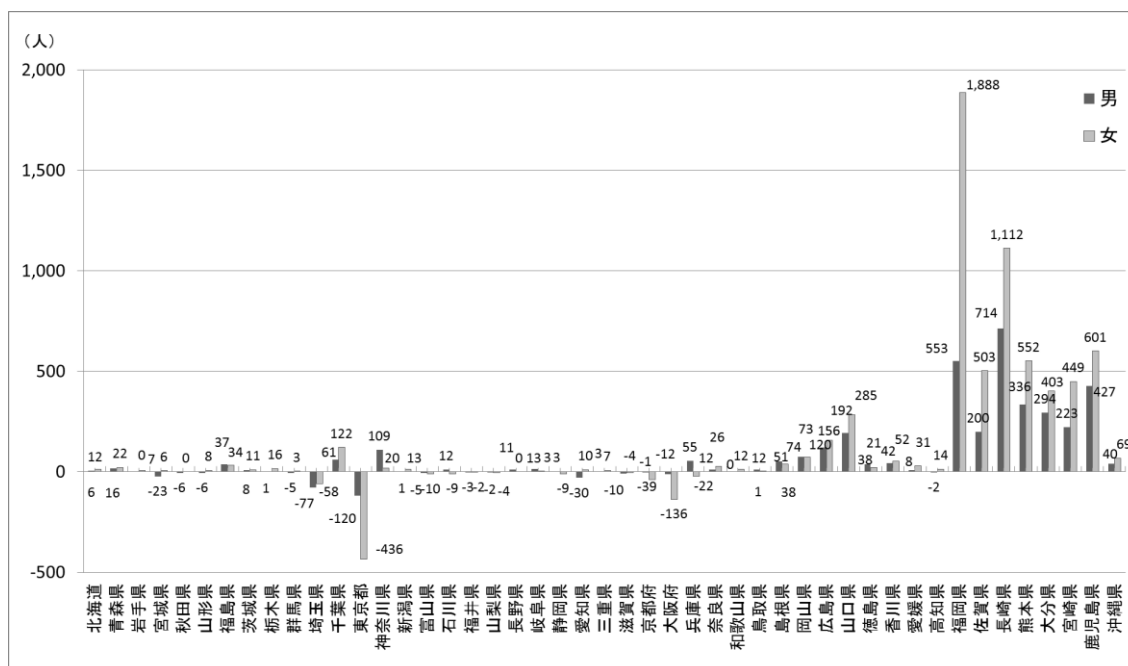


図5-1-② 平成24年各都道府県から福岡市への男女別転入超過数（マイナスは転出超過）

（出典）住民基本台帳移動報告2012より作成

5.2 大都市からの熊本市と福岡市の男女別転入・転出状況

次に熊本市と福岡市を比較した大都市との転入・転出超過を見てみたい。図5-2の①と②がそれを表したグラフである。なお図5-2-①は図4-3を男女別に見たグラフである。

まず読み取れることは、熊本市は大都市へ男女とも転出超過となっており、福岡市は大都市に対しても転入超過となっていることである。

また、熊本市の場合、東京都特別区部や神戸市、広島市、北九州市、福岡市などへ転出超過、福岡市は、東京都特別区部へは転出超過数が多くなっているものの、九州に近い

岡山市、広島市、九州の北九州市、熊本市からは男女とも転入超過となっている。特に北九州市は、福岡市への転出超過数が多く、北九州市では、昭和58年の1,068,415人をピークに平成23年には974,287人と人口が約94,000人が減少しており、福岡市への転出傾向が著しいことが窺える。

このように大都市間で見ても、福岡市は九州を中心とした西日本の都市で拠点性が高いことが読み取れるとともに、女性が男性を上回る移動に見られるように大都市間においても福岡市のもつ女性をひきつける魅力、都市力は注目される。

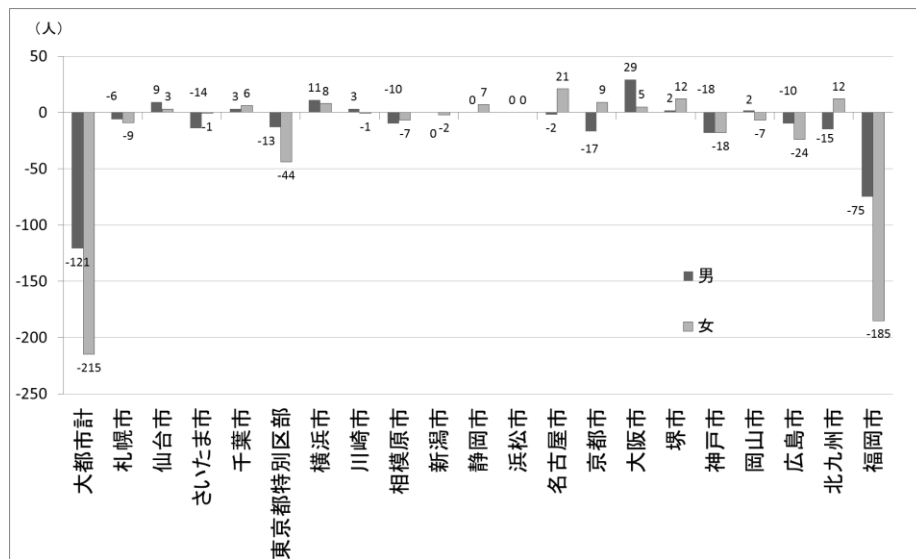


図5-2-① 平成24年大都市からの熊本市への転入超過数（マイナスは転出超過）

（出典）住民基本台帳移動報告2012より作成

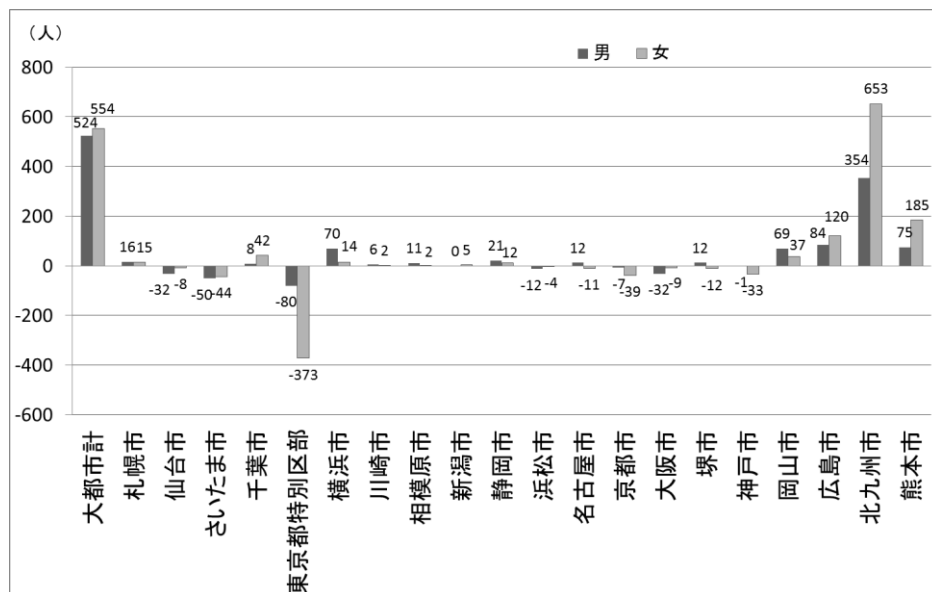


図5-2-② 平成24年大都市からの福岡市への転入超過数（マイナスは転出超過）

（出典）住民基本台帳移動報告2012より作成

5.3 熊本市と福岡市の男女別転入超過の割合の比較

福岡市は、都市の規模もさることながら、これまで見てきたように九州だけでなく西日本においても、人が集まってくる大きな拠点都市となっていることが分かった。福岡市は都市としての魅力も大きく、多くの女性も引き寄せている。

それでは、熊本市は、福岡市と比べ都市の魅力では福岡市には及ばないのだろうか。現状では熊本市も福岡市と同じように他都市からは転入超過となっており、人口増加を示している。そこで、最後に年齢別に熊本市と福岡市の転入超過の違いを見て、福岡市とは違う魅力が本市にはないのか探してみたい。

図5-3は、熊本市と福岡市の5歳階級ごとの転入超過数の割合を男女合計、男女別に示したグラフである。

5.3.1 福岡市に集まる15歳～29歳までの若者年齢層

まず、図5-3の男女合計の数の割合を示した図を見ると、福岡市は20歳～24歳をピークとして、15歳～29歳まで転入超過の割合が熊本市よりかなり高い。熊本市は20歳～24歳をピークとして、15歳～19歳、25歳～29歳では落ち込んでいる。

これを男女別に見ていくと、熊本市においては、男性は15歳～24歳で転出超過、女性は転入超過を示している。特に男性では、15歳～19歳の年齢層の転出超過が顕著となっており、この年齢層から大学や専門学校等への進学や就職による県外への転出であることが窺える。また、20歳～24歳の年齢層においても転出超過となっている。

逆に女性においては、20歳～24歳の年齢層で転入超過の割合が最も大きくなっている。これは、図5-1-①のグラフから見られるように女性は熊本県内から熊本市への転入超過数で男性の2倍近く転入超過となっていることから、県内からの転入であることが読み取れる。

このことから、福岡市には20歳～24歳の年齢層を中心に進学や就職で男女ともに多くの若者が集まっているが、熊本市ではこの年齢層で男性は県外へ、女性は本市へと動きが異なっている。

5.3.2 中高年齢層に魅力のある熊本市

一方熊本市の場合は、30歳～49歳までと、55歳～64歳までの転入超過の割合が福岡市よりも大きいことが分かる。

福岡市では、15歳～24歳までの年齢層において転入超過

の割合が一番高く、その後は年齢層が上がるに従い、転入超過数の割合は小さくなっていく。つまり、若者層の転入超過が顕著で、その他の年齢層では、転入超過にはあるものの動きは小さいものになっている。

しかし、熊本市の場合は、福岡市と比較し、30歳～49歳、55歳～64歳の年齢層において転入超過の割合が高くなっている。

細かく見ると、熊本市の場合、男では30歳～34歳の年齢層で転入超過の割合が35.6%と高く、35歳から49歳までは約20%で推移している。

男性全体を見ても、この年齢層が転入超過の割合として最も高くなっており、女性の転入超過の割合の状況を見ても、30歳～39歳までが15～18%となっている。男女とも30歳～39歳が転入超過の割合は福岡市と比較し高くなっていることに注目される。

さらに55歳～64歳までの年齢層においても福岡市との違いが見られ、熊本市の方が転入超過の割合が高くなっている。特に男性を見ると60歳～64歳をピークに55歳～69歳までの年齢層で10%程度の割合で転入超過となっており、女性よりも顕著な傾向を示している。これは、第1線で活躍した方が退職などを契機として熊本市に戻ってこられたのではないだろうか。

これらのことから、熊本市は福岡市と比較し、福岡市は若者が集まる都市、熊本市は中高年齢層に魅力が高い都市であると言えることができる。

6 まとめ

これまで、本市の社会動態に焦点を当て、熊本都市圏や熊本県内での動き、他都道府県や大都市間との動きなどを示してきた。

熊本都市圏と熊本県内での動きにおいては、熊本市は熊本都市圏へは転出超過の状況にあるものの、都市圏以外の市町村からはほとんどが転入超過となっている。熊本都市圏への転出超過は熊本市を通勤圏、生活圏としている地域であり、都市圏以外の市町村からの転入超過を考えると、熊本市は県内での拠点都市となっていることが明確に読み取れる。

また、他都道府県・大都市と熊本市との関係で見ると、九州においては一定の拠点性があるものの、熊本市から福岡市へは相当数の転出超過の状況にある。一方、福岡市においては、九州を中心とした西日本地域での明確な転入超

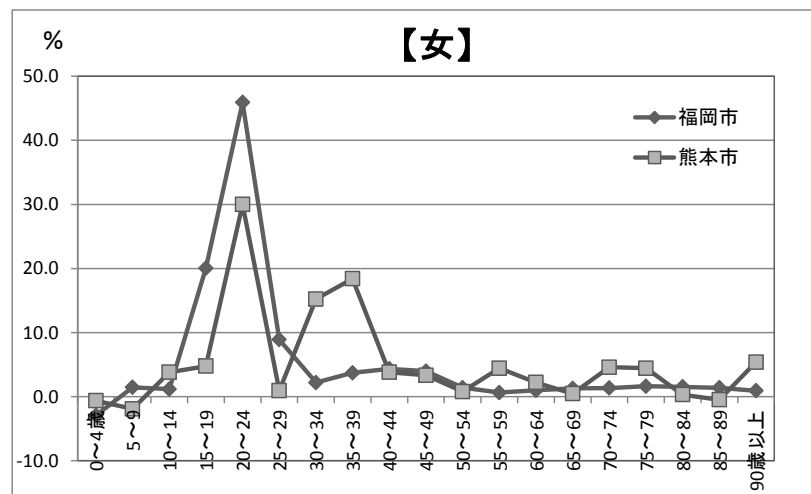
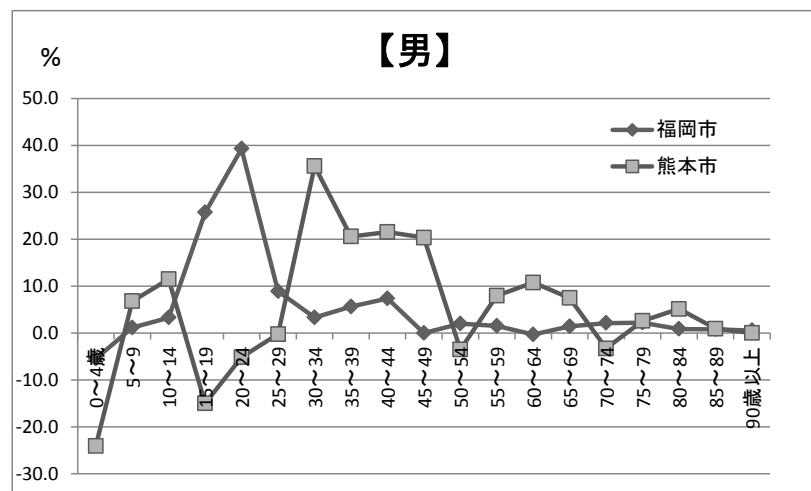
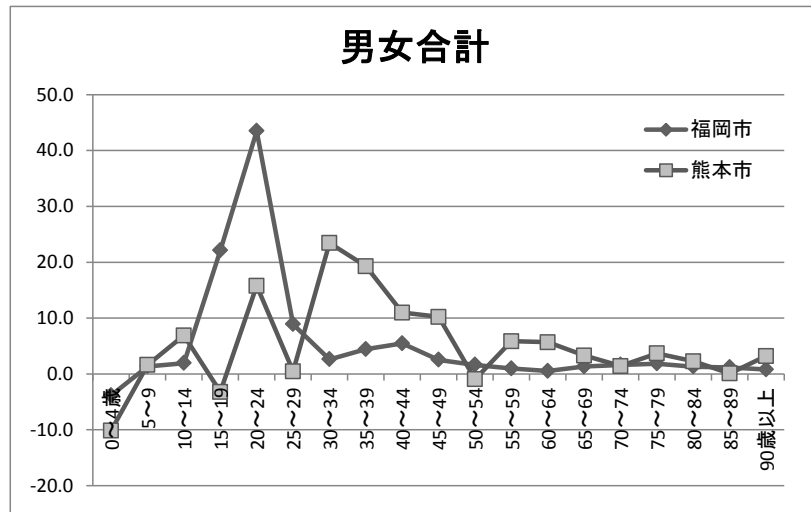


図 5-3 熊本市と福岡市の 5 歳階級別男女転入超過数の割合（上図：男女合計の割合、中図：男の割合、下図：女の割合）

（出典）住民基本台帳移動報告 2012 より作成

過の状況から、福岡市の大きな拠点性と人を集める都市としての魅力の高さが窺えた。

さらに本市と福岡市との年齢階級ごとの転入超過の割合を見ていくと、15歳～24歳の年齢層では進学や就職のために男女を問わず福岡市へ各地域から多くの若者が流入しているものの、本市の場合には30歳～49歳と55歳～64歳までの中高年齢層で転入超過の割合が福岡市よりも高くなっている。これは、中高年齢層に対しては、本市の恵まれた自然環境や地下水の豊かさ、医療機関の充実などが本市の住みやすさとなり本市の魅力となっているものと思われる。

このようなことから、今後の人口減少社会において本市の人口を維持するためには、若者層の流出を止める政策とともに、地域の持つ魅力や熊本市の住みやすさ、暮らしやすさを更に高める政策を展開することが必要であると考えられる。

7 おわりに

本稿は、「熊本県推計人口調査結果報告」と「住民基本台帳移動報告書2012（総務省）」のデータをもとに分析を行なったものである。特に「住民基本台帳移動報告書2012（総務省）」のデータにおいては、本市が平成24年4月に政令指定都市に移行したことから、これまで県単位でしか得られなかった人口データが他の政令指定都市と同様、市単位で得られるようになったものである。

今後はこれらのデータの更なる活用と蓄積を図り、精度の高い人口分析を行なっていきたいと考えている。皆様から様々なご意見等をいただければ幸いである。

〈参考資料〉

熊本市統計課 熊本市統計書

熊本県統計調査課 熊本県推計人口調査結果報告（年報）平成25年版 熊本市

国立社会保障・人口問題研究所 日本将来推計人口（平成24年1月推計）報告書

総務省 住民基本台帳移動報告書2012年

¹ 熊本都市圏とは、近隣市町村から熊本市への通勤通学率が、概ね15%（平成17年度国勢調査時点）である近隣市町村で構成される。人口規模は平成25年10月1日現在で107万6,962人、構成市町村は熊本市、宇土市、宇城市、合志市、美里町、玉東町、大津町、菊陽町、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、山都町の4市9町1村。

² 転入・転出超過数には、熊本県推計人口調査結果報告で「その他」に分類されている国外移動者、住民票の職権記載を行った者、また職権削除を行なった者等は含めていない。ただし社会動態数には含めている。

³ 住民基本台帳移動報告2012（総務省）の熊本市データは政令市移行の平成24年（2012年）4月1日から12月31日までのデータとなっている。

⁴ 東京圏は東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県、名古屋圏は愛知県・岐阜県・三重県、大阪圏は大阪府・兵庫県・京都府・奈良県である。

「熊本市の都市緑化政策の評価と課題」

長 和史

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：都市緑化、総合計画、緑被率、漱石の森づくり事業、緑化地域制度

1. はじめに

熊本市は平成20年6月、日本水大賞グランプリを受賞し、平成25年には「国連“命の水（Water for Life）”最優秀賞（水管理部門）」を受賞している。まさに「水の都熊本」といってよいであろう。一方で夏目漱石が「森の都」¹と称した緑は、平成20年10月に、財団法人都市緑化基金主催の第28回「緑の都市賞」において、国土交通大臣賞を受賞している。この賞は、緑豊かな都市づくりを目指し樹木や花などの緑を用いた環境改善、景観の向上など、緑化の推進や緑の保全に向けた取り組みに効果をあげている団体に授けられるものである。まさに「森の都」といいたいところであるが、国土交通大臣賞はグランプリではない。「緑の都市賞」の最高賞である内閣総理大臣賞を、政令市では20市中11市が受賞していることから考えると、更なる努力が必要といえよう。

では、熊本市が今後、緑豊かな都市づくりに取り組む際に何が必要となるのであろうか。近年、内閣総理大臣賞を受賞した柏市（第32回）、川崎市（第30回）、横浜市（第29回）、西宮市（第28回）の受賞内容をみると、市民・事業者・行政との「協働」が共通したキーワードとなっており、公有地の緑化に加え、民有地に関わる緑化やその取り組みが評価された傾向にある。熊本市が国土交通大臣賞を受賞した際の評価コメントをみると、「森の都宣言」「環境保全都市宣言」の理念のもと、緑の保全・整備、啓発、市民参加などの取り組みに一定の評価を得ている。しかし最大の受賞ポイントは、熊本城復元整備事業が城址公園整備の先進的なモデル事例となったことであり、コメントの最後には中心市街地の桜町花畑再開発において、更に緑化が推進されるよう注目が付けられている。

熊本市の都市緑化政策を更に推進するためには、民有地の緑化や市民協働の取り組みを具体的に進める取り組みが必要ではないかと考える。そこで本稿では、熊本市の都市

緑化政策、特に民有地緑化の現状を評価し今後の課題を明らかにすることを目的とする。

まず、熊本市の都市緑化政策の歴史を第1次から第6次までの熊本市総合計画²の記述内容と対応させてみてみることにする。つまり、総合計画の中で都市緑化政策がどのように位置づけられ、どのような施策が展開されてきたかをまずは概観することとした。次に、熊本市の緑の現状と課題を、熊本市の緑被率から明らかにする。さらに、現在の民有地緑化の柱となっている「屋上緑化助成制度」と「漱石の森づくり事業」についてARC-GIS Ver10.2（地理情報システム）を使用して現状と課題を分析する。最後に、政令市熊本の緑化政策が森の都再生に向けて今後どのような方向に向かうべきかについて考察を試みた。

2. 熊本市総合計画にみる都市緑化政策

熊本市総合計画は、地方自治法に義務付けられる以前の昭和39年に、第1次総合計画が策定され、平成25年度末現在は第6次総合計画の期間中にある。ここでは第1次から第6次までの総合計画の主に基本計画における都市緑化政策に関する記述についてその変遷を追う。

2.1 第1次総合計画（S39～S46）にみる都市緑化政策

第1次総合計画は、昭和39年に策定され、都市緑化については、基本計画の第2編第7章公園緑地に記載されている。基本計画の各章の内容は、①現況、②問題点、③将来の構想から構成されている。③将来の構想、方針の第1番目に「都市緑化は、植栽後その効果があがるまで相当の年月を要するので、新たな植栽とともに、現存する緑の保存についても全市民的な運動として、森の都くまもと”の保存に格段の努力を傾注するものとする。」「都市緑化において、緑の存在はその植栽にも勝る意義を有する。」とあり、高度経済成長期の真只中にあり、急激な都市化の進展によ

り、緑地の急速な減少が社会問題となった時代であることから、緑の保存に力点が置かれた記述となっているが、具体的な緑地保全についての施策は見あたらない。都市緑化については、公園、街路樹、墓地等の公共施設の整備、緑化といったハード整備が中心に記述されており、民有地の緑化に関しては「一般住宅においても市民運動として緑化を推進する」とある。

2.2 第2次総合計画（S47～S55）にみる都市緑化政策

第2次総合計画は昭和47年に策定され、基本構想が地方自治法に義務化されて以降、初めての総合計画である。基本計画の各章の内容は、①展望、②計画から構成されており、現在の総合計画と異なり、現状と課題の記述がない。①展望は目指す将来イメージという位置づけで記述されており、全般的に将来への希望に満ちた記述となっている。都市緑化については、第2編第4章公園緑地に記載されている。①展望には「官公庁、学校など公共施設には植樹などによる緑化が推進されるとともに、全市を縦横に連絡し包囲する大小の街路には緑の並木、広場には庭園、噴水などが設けられ、さらに河川には、河岸緑地の整備が進められるなど、全市街の再緑化と公共用水域の有効利用とによって、名実ともに「森と水の都」のイメージがさらに高まってこよう。」とあり、緑のネットワーク形成を意識した記述となっている。②計画には、昭和47年の「森の都宣言」の決議を受け、「森の都作戦」推進本部を設置することが記述されている。その後、同年12月に経済局農林部に緑化推進課を新設し、同課に「森の都推進本部」を設置、昭和48年2月に「森の都推進会議」が発足した。民有地緑化については、昭和51年には環境緑化推進用苗木等配布制度、環境緑化用ツタ苗配布制度、生垣設置奨励補助制度などの施策が実施されている。また、昭和48年10月には、「みどりに関する条例」が施行されるとともに、熊本市で初めての緑の計画である「緑の街づくり計画」が策定されている。森の都作戦の展開を図るため、「60万本植樹運動」など、全市民的に緑化を促進する方針が記述されている。

2.3 第3次総合計画（S56～H2）にみる都市緑化政策

第3次総合計画は昭和56年に策定され、昭和54年10月の健康都市宣言を受け、基本構想の都市像のなかに健康都市の言葉が見られる。都市緑化については、第2編第2部第1章自然環境に記載されている。第2章公園緑地とは章

立てが初めて異なるところに記載されており、都市緑化と公園緑地は、その後現在まで別章で記載されることとなる。施策の体系においては、【保全】【創造】【啓発】の3つが初めて体系的に位置づけられている。【啓発】における「緑化市民運動の展開」には「森の都作戦の根幹である地域住民の手による緑化運動を積極的に推進する。」とあり、市民参加の重要性が記されている。また、昭和59年12月には、緑の量の時代から質の時代に対応していくため、「熊本市みどりの指針」を定め、学校、公共施設、事業所、一般家庭にいたるまで、熊本市の緑化基準を整備し現在まで運用されている。昭和61年6月には、「第4回全国都市緑化くまもとフェア」（政令市では2番目）を開催、平成元年6月には「緑地の保全及び緑化の推進に関する条例」が施行されている。

2.4 第4次総合計画（H3～H12）にみる都市緑化政策

第4次総合計画は平成3年に策定され、第4次からは分野別計画の前段に主要施策が記載されるようになった。都市緑化に関しては、重点プロジェクトの1番目『水と緑の人間環境都市 実現のために』のなかに位置づけられており、緑の拠点の保全・創造、水辺の拠点の保全・整備、ネットワーク化の推進、緑化市民運動の展開が記載されている。具体的施策としては、都市公園、街路、水路・河川などの公共施設の緑化に加え、家庭、工場、事業所の緑化、花のあるまちづくりの推進などの記載がある。「環境保護地区」の指定や「緑化推進基本計画」の策定、「緑の相談所」の拡充など、【保全】【創造】【啓発】に係る事業が積極的に行われている。しかし、昭和48年2月に設置された「森の都推進会議」は、熊本市の緑化行政の礎を築き、その役割を十分に果たしたことや、行政改革の一環による審議会等の再編により、平成11年3月に廃止され、現在その機能は、熊本市の附属機関である自然保護審議会に移されている。

2.5 第5次総合計画（H13～H20）、まちづくり戦略計画（H16～H20）にみる都市緑化政策

第5次総合計画は平成13年に策定され、都市緑化に関しては、9つのリーディングプランの4番目「緑と歴史を活かした個性豊かなまちを創る」に位置づけられている。第5次からは計画の達成度を測る指標が設定されている。緑の保全と緑化の推進における指標として、緑被率28.6%（H8）を目標年度の平成22年度まで現状維持を目標としている。

主な施策として、平成13年7月から「漱石の森事業」が開始、平成17年3月に緑の基本計画を策定している。

まちづくり戦略計画は、平成16年に策定された基本計画である。主な変更点は、重点項目の見直しと成果指標を市民アンケートに基づく市民の満足度を中心とした指標に変更した点である。緑の保全と緑化の推進の指標は、「緑被率」から「街なか」に緑が多いと感じる市民の割合」72.7% (H15) を平成20年までに80%とする目標値に変更されている。なお、「街なか」は主に中心市街地を示している。

2.6 第6次総合計画 (H21～H30) にみる都市緑化政策

第6次総合計画は、平成21年に策定され、都市緑化に関しては、7つのまちづくりの重点的取り組みの3番目「ふるさとの自然を守り、世界に誇れる環境先進都市をつくる」に位置づけられている。成果指標は第5次のまちづくり戦略計画と同じ指標「街なか」に緑が多いと感じる市民の割合」69.3% (H20) を平成30年には80%とすることを目標値としている。平成25年度の市民アンケート結果では、73.7%で、平成25年度の間目標の75%には届いていないが、割合は高まる傾向にある。この計画期間の主な施策としては、中心部における屋上、壁面緑化及び市電軌道敷緑化があり、

中心市街地に新たな緑を創出する施策が実施されている。

2.7 まとめ

総合計画の中には「森の都」の言葉が必ず使われており、言葉の使われ方の変遷をみると、【第1次】森の都の特色の薄れ→【第2次】森の都作戦→【第3次】緑の総量を増大し、森の都にふさわしい都市環境を形成→【第4次】森の都の継承→【第5次】森の都の再生→【第6次】「日本一の地下水都市」「森の都」の名にふさわしい世界に誇れる環境先進都市、との記述がみられる。第1次では民有地緑化の具体的な施策はなく、第2次、第3次計画で具体的な表現がみられるようになり、様々な施策が実施された。しかし、第4次計画からは理念的な表現にとどまっている。実際に第4次計画では形骸化していた「森の都推進会議」が廃止され、担当課名も環境緑化課から緑保全課に名称変更されるなど、都市緑化の比重は下がってきている。第5次においては、漱石の森づくり事業が始まるが、基本的には従前の施策を引き継ぎ、漱石の森づくりとして再パッケージ化したものである。これらは、緑の量の時代から質の時代に対応すべく変化したとも捉えることもできるが、第6次総合計画も半分が過ぎ、改めて第7次総合計画を見据えた検証が必要である。

	第1次 (S39～S46)	第2次 (S47～S55)	第3次 (S56～H2)	第4次 (H3～H12)	第5次 (H13～H20) まちづくり戦略計画	第6次 (H21～H30)
年	昭和 39 40 41 42 43 44 45 46	47 48 49 50 51 52 53 54 55	平成 56 57 58 59 60 61 62 63 1 2	3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	13 14 15 16 17 18 19 20	21 22 23 24 25 26 27 28 29 30
基本構想	【計画の目的】 ・農業の転換期にあたり、都市機能の近代化が広域的課題。域下町的構想と異なった視角からの都市整備が不可欠 ・新たな人材開発を基盤とした産業の高度化を図り、個性ある九州の管理都市に再建し、市民の福祉向上を図る。	【都市像】 (1) 緑と水に心がやぐ明るい福祉都市 (2) 風格ある文教都市 (3) 活力にみちた中核管理都市	【都市像】 (1) 緑と水に心がやぐ明るい健康都市 (2) 温かい心の通い合う福祉都市 (3) 人間性豊かな風格ある教育文化都市 (4) 環境と調和し活力にみちた地域産業都市	【都市像】 (1) 水と緑の人間環境都市 (2) いきいきとした市民福祉都市 (3) 活力あふれる交流拠点都市 (4) 風格ある文化創造都市	【みざすまちの姿】 しあわせ実感、夢と活力の「生活都市」 【まちづくりの重点的取り組み】 ・自立と共生の地域づくり ・人々が集うまちづくり ・環境と調和した循環型社会づくり	【みざすまちの姿】 「南九州都市」として九州の真ん中！人知れぬ暮らしの豊かさ 【まちづくりの重点的取り組み】 ・自立と共生の地域づくり ・人々が集うまちづくり ・環境と調和した循環型社会づくり
基本計画	【創出】 ①公園、学校、街路等の公共用地、河岸、湖畔の緑化 ・事情の許す限り、橋、緑道、ボラなどの高木を植栽し、森部育成に努める。 ・街路樹は、地区別に樹種を選定 【啓発】 ①住宅街における市民運動として緑化の推進	【創出】 ①公共用地には、事情の許す限り植栽及び補植に努め、一般住宅についても、緑化を促進。ビル街においては、屋上、敷地の一部に庭園造成を奨励。 ②街路の緑化 ③緑化市運動の展開 ④河川、用水路の整備にあわせ河岸の緑化と緑地整備 【啓発】 ①森の都作戦 ・推進本部の設置、樹芸産業の育成、市民運動の展開	【創出】 ①公共施設の緑化 ・学校、公園、街路その他公共施設の緑化 ②家庭緑化 ・記念樹、ツタ苗、生垣補助による緑化促進 【啓発】 ①緑化市運動の展開 ・緑化コンクール、緑の団地、花いっぱい運動、緑化協定などによる緑化思想の高揚	【創出】 ①公共施設の緑化(学校、公園、街路など) ②家庭、工場、事業所の緑化 ③花のあふるまちづくり ④地域環境性の把握(緑化指針の策定) ⑤総合文化市民の森などの造成 【啓発】 ①学校環境緑化コンクール、生垣コンクールの開催 ②緑化市運動の展開(植樹運動、街路樹受渡活動、緑化祭など) ③緑化市運動の展開(森の都推進会議など) ④市民意見の反映 ⑤緑の相談所の設置 ⑥動植物園の整備拡充 ⑦森林学習館の活用	【まちづくり戦略計画】 【三つのターゲット】 (1) 良好な環境を未来へ引き継ぐまち (2) 子どもたちが健やかに成長するまち (3) 人々が集う元気なまち 【創出】 ①学校、街路など市施設の緑化推進 ②家庭や事業所など民有地の緑化支援 ③緑化市運動の展開(植樹運動、街路樹受渡活動) 【啓発】 ①体験学習による、緑に対する市民意識の高揚 ②緑化市運動や花いっぱい運動などを進め、緑化活動を支援	【創出】 ①地域の緑の拠点となる学校・公共施設の緑化 ②民有地緑化や緑の少ない市中心部における屋上・壁面緑化及び市電軌道敷緑化などの推進 ③ふるさとの森を育てる環境づくりのため、自治会・公共施設等に花苗の配布を行うとともに、シンボルロード等、市街地における花壇の管理 【啓発】 ①市民の緑に対する関心を高めるため、緑の月間植樹の集いなどを実施し、緑化啓発に努める
条例・組織等	s48.2 「森の都推進会議」が発足 s48.10 「みどりに関する条例」を施行 s47.12 経済局農林部緑化推進課を設置	●s47.10 「森の都宣言」を決議	●s61.8 「第4回全国都市緑化(まちとフェア)を開催	H元.6 「緑地の保全及び緑化の推進に関する条例」を施行	H13.3 「森の都推進会議」を廃止	H24.4 環境局緑保課
主な民有地緑化の施策	s51.3 苗木配布制度 s51.4 ツタ苗配布制度 s51.4 新築記念樹配布制度 s51.4 庭園設置補助制度 s54.12 緑地協定樹木配布制度	s51.3 苗木配布制度 s51.4 ツタ苗配布制度 s51.4 新築記念樹配布制度 s51.4 庭園設置補助制度 s54.12 緑地協定樹木配布制度	s51.3 苗木配布制度 s51.4 ツタ苗配布制度 s51.4 新築記念樹配布制度 s51.4 庭園設置補助制度 s54.12 緑地協定樹木配布制度	s51.3 苗木配布制度 s51.4 ツタ苗配布制度 s51.4 新築記念樹配布制度 s51.4 庭園設置補助制度 s54.12 緑地協定樹木配布制度	s51.3 苗木配布制度 s51.4 ツタ苗配布制度 s51.4 新築記念樹配布制度 s51.4 庭園設置補助制度 s54.12 緑地協定樹木配布制度	s51.3 苗木配布制度 s51.4 ツタ苗配布制度 s51.4 新築記念樹配布制度 s51.4 庭園設置補助制度 s54.12 緑地協定樹木配布制度

表-1 熊本市総合計画と都市緑化政策の対応
(出典) 熊本市 (1964) (1972) (1981) (1991) (2001) (2009) 『熊本市総合計画』より筆者作成

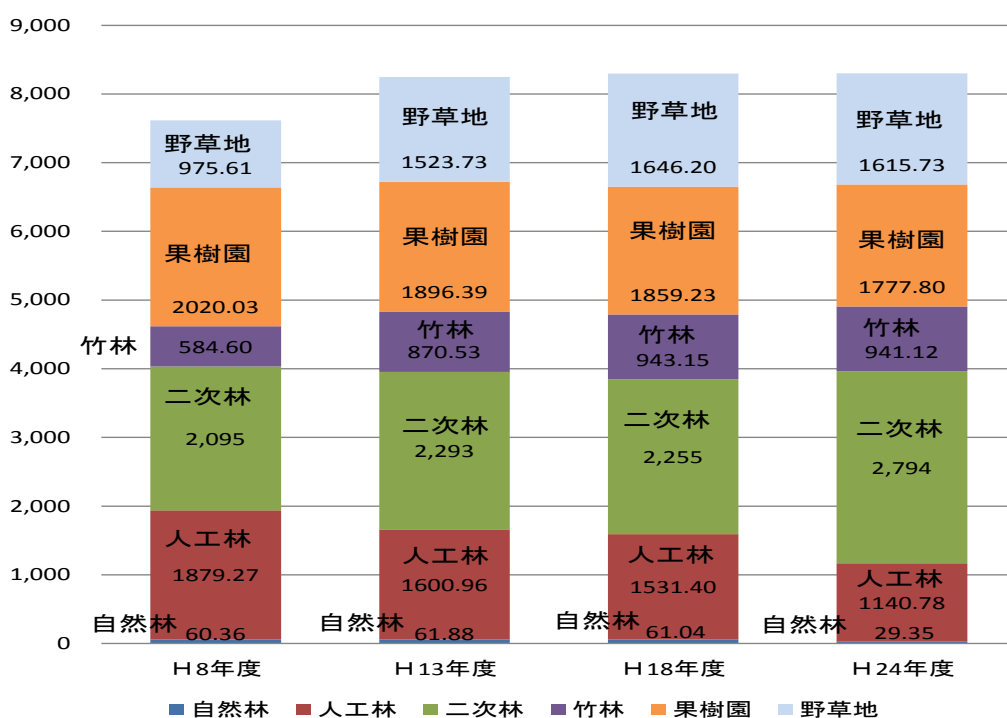


図-2 旧熊本市域（富合町、植木町、城南町除く）でみた緑被地の内訳の推移
 （出典）熊本市（2013）『平成24年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』より筆者作成

3.2 市街化区域でみた緑被率

平成13年度から平成18年度にかけての市街化区域の緑被率の増加原因は、市域全体と同様に農地や裸地の草地化、竹林化、二次林化によるものが主な原因とされている。平成24年度は合併により緑地面積は増えているが、緑被率は減少しており、宅地化や道路整備などの都市整備が進んだことが原因と報告書では推測されている（図-3）。

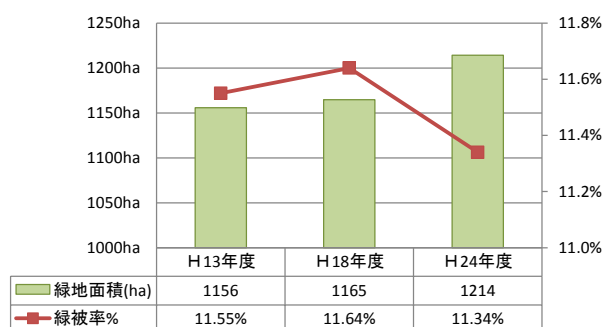


図-3 市街化区域でみた緑被率の推移
 （出典）熊本市（2013）『平成24年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』より筆者作成

3.3 中心市街地でみた緑被率

熊本市中心市街地活性化基本計画（熊本地区）⁵において

指定された区域（以下「中活区域」という。）を中心市街地（図-4）と定義し、緑被率の変化をみている（図-5）⁶。平成18年度から平成24年度にかけては0.08ポイント僅かに低下しているが、市街化区域内に限れば、0.33ポイント低下しており、6年間で19,388㎡の緑地が消えていることになる。全体での低下率が少ないのは、市街化調整区域となっている河川敷の裸地が草地化もしくは緑地として整備されたことが要因である。熊本市では第6次総合計画の都市



図-4 中心市街地位置図

緑化に関する成果指標として「街なかには緑が多いと感じる市民の割合」69.3%(H20)を80%(H30)とすることを目標値としており、目標達成のためには、中心市街地の緑の創出は喫緊の課題といえる。

4. 熊本市の都市緑化政策の現状と課題

現在の熊本市の都市緑化における民有地緑化の柱となっている屋上等緑化助成制度と漱石の森づくり事業（家庭の森づくり補助制度、緑の街並み補助制度、事業所の森づくり補助制度）について現状と課題を分析する。なお、民有地緑化の各事業の概要は表-2のとおりである。

4.1 屋上等緑化助成制度

屋上緑化助成制度は、熊本市中心市街地活性化基本計画（熊本地区）の事業に位置づけられ、ヒートアイランド現象の緩和や市民に潤いと安らぎをあたえることを目的としている。当初、漱石の森づくり事業に位置づけられていたが、H25.3.21の要綱改正時に、街なかの緑創出事業に位置づけの変更が行われた。

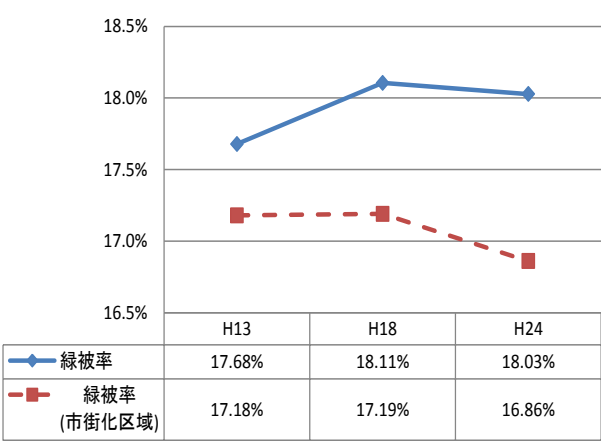


図-5 中心市街地でみた緑被率の推移

（出典）熊本市緑保全課（2002）『平成13年度熊本市緑被率調査業務委託報告書』熊本市（2007）『平成18年度熊本市緑被率調査及び緑化地域・緑化重点地区指定に係る調査・分析業務委託報告書』熊本市（2013）『平成24年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』より筆者作成

項 目	開始年度		内 容	
記念樹配布	新築	S50年度	専用住宅若しくは店舗つき住宅（マンションを含む）を購入して1年未満の者	市長が選定する記念樹1本（それぞれの記念樹について、同一世帯に1本に限る）
	誕生	S54年度	子が誕生し、満1歳となるまでの者	
	結婚	H5年度	結婚し、1年未満の者	
	銀婚	H14年度	婚姻後25年を経過して、1年未満の者	
家庭の森づくり	H13年度		家庭の庭にシンボルツリー（樹高3m以上の樹木1本）を植栽される方への事業費の50%を補助（限度額2万円）	
緑の街並みづくり	H13年度		道路沿いにあるブロック塀等を撤去し生垣へ植え替え、あるいは生垣を新設される方へ事業費の1/2を補助（限度額 撤去費5万円、生垣設置費7万円）	
事業所の森づくり	H13年度		事業所の敷地内に構造物等を取り壊して緑化、あるいは生垣や樹木を植栽される方へ事業費の1/2を補助（限度額30万円）	
緑地協定	S51年度		緑地協定区域内に居住する者及び事業所等に、市長が選定した樹種から2本配布	
屋上緑化助成制度	H14年度		建築物の屋上等を利用して緑化を行う者に対して、事業費の上限額屋上緑化10万円/㎡、壁面1万円/㎡、事業費の2/3（計画区域）、または1/2（市街化区域）を補助（限度額 屋上100万円、壁面20万円）	

表-2 民有地緑化の事業概要 ※網掛けは今回分析対象の事業
（出典）熊本市緑保全課（2013）『熊本市のみどり』より筆者作成

平成24年度までは、中活区域約270haを対象に工事費の2/3以内を補助することとしていたが、申請件数が減少していることから、平成25年度からは対象区域を市街化区域全域に拡大している。平成24年度までの11年間で、45件、高中木500本、低木2,008本、芝1,117.85㎡、申請面積で約2,300㎡の緑が創出された。

交付件数は、初年度の平成14年から平成18年までは増加傾向にあったが、その後は減少しており、平成24年度は申請件数が0となった（図-6）。

平成20年度～H23年度の4ヵ年分の申請箇所を地図にプロットしたところ、熊本駅周辺を除く、中活区域に分布しているのが分かる（図-7）。

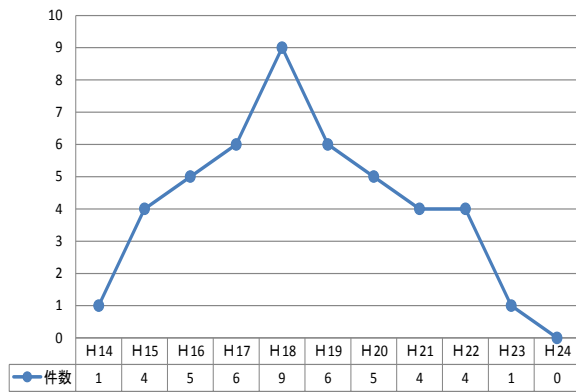


図-6 屋上等緑化助成制度事業実績

(出典) 熊本市緑保全課『屋上緑化助成制度補助申請台帳』より筆者作成

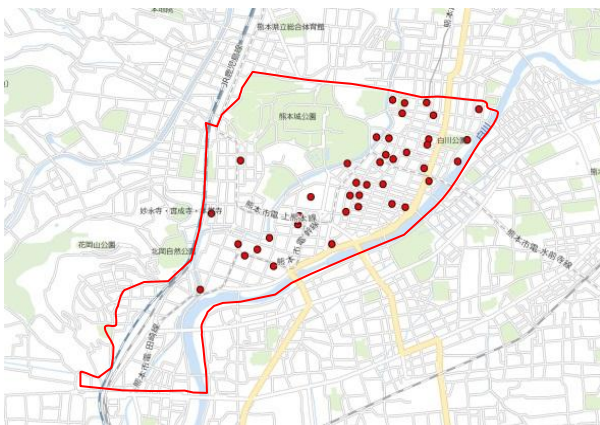


図-7 屋上等緑化助成制度補助申請位置図

(出典) 熊本市緑保全課『屋上緑化助成制度補助申請台帳』より筆者作成

4.2 家庭の森づくり補助制度

家庭の森づくり補助制度は、昭和51年に始まった苗木配布制度を引き継いだ制度で、家庭の庭に花や実がなる樹木などを植えることで、小鳥を呼び寄せ、野鳥愛護あるいは自然保護の精神を育むことを趣旨としている。平成13年度から平成24年度までの12年間で1,525本、緑被面積に換算して約12,200㎡の緑⁷が創出された。

交付件数は、初年度の平成13年から平成15年までの3年間は毎年増加していたが、その後は減少傾向にあり、平成24年度はピーク時の平成15年(226件)の約1/4(55件)まで減少している(図-8)。樹種については申請者が自由に選択することになっており、最近5年間の申請件数428件のうち、最も多いのがヤマボウシ(63件、15%)、次にシマトネリコ(54件、13%)、ハナミズキ(34件、8%)の順となっている。

平成20年度～H24年度の5ヵ年分の申請箇所を地図にプロットすると、市役所から半径4km以上に76.6%が分布している。申請の約9割が新築住宅であることから、郊外の住宅地に新築する人が申請していることが分かる(図-9)。

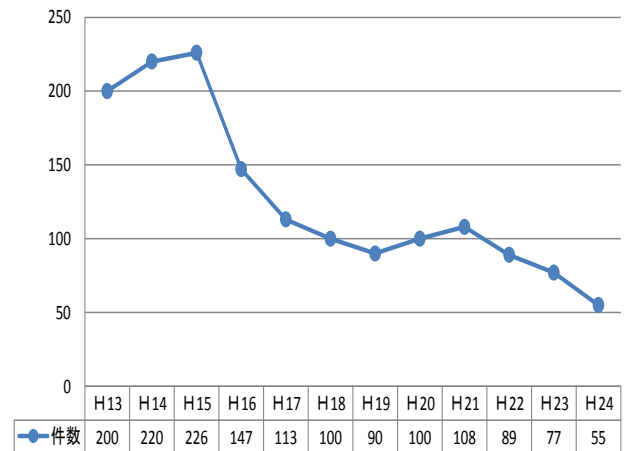


図-8 家庭の森づくり事業実績

(出典) 熊本市緑保全課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

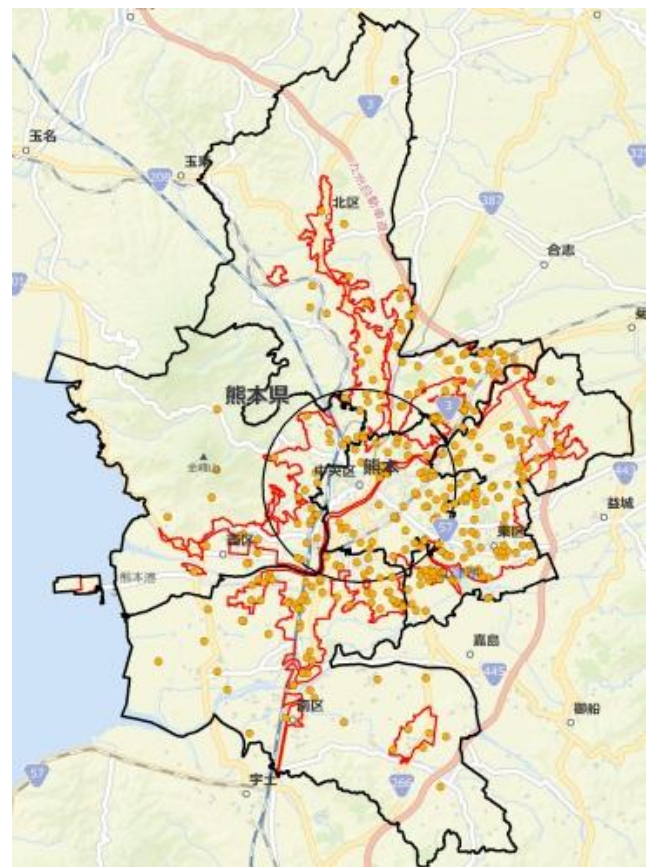


図-9 家庭の森づくり補助申請位置図

(出典) 熊本市緑保全課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

4.3 緑の街並みづくり補助制度

緑の街並みづくり補助制度は、昭和51年から始まった生垣設置補助制度を引き継いだ制度で、接道部の緑化を行い、緑豊かな美しい街並みづくりを推進することを趣旨としている。平成24年度までの12年間で17,716本、緑被面積に換算して約3,433㎡の緑⁸が創出されている。

交付件数と樹木本数は、制度開始の3年目の平成15年度から減少傾向にあり、平成24年度はピーク時の平成14年（70件、2,795本）の約1/5（14件、522本）まで減少している（図-10）。樹種については、申請者が自由に選択することになっており、最近5年間の申請件数121件のうち、最も多いのがトキワマンサク（38件、31%）、次にベニカナメモチ（5件、4%）、マサキ（4件、3%）となっている。

平成20年度～H24年度の5ヵ年分、121件の申請を地図にプロットすると、市役所から半径2km以内には2件（1.7%）しかなく、4km以上に77.9%が分布している（図-11）。申請の約8割が新築住宅であることから、家庭の森と同様、郊外の住宅地に新築する人が申請していることが分かる。光吉ら（1987）は本補助制度の前身である生垣設置奨励事業について昭和51年度から59年度までに補助金を交付した495件について分布を調査しており、「都心から半径1.3km以内では交付地が見られない」としており⁹、今回調査でも、半径1.3km以内では2件（1.7%）しか交付地はなかった。なお、既存のブロック塀を取り壊して生垣にする例は2件のみとなっている。

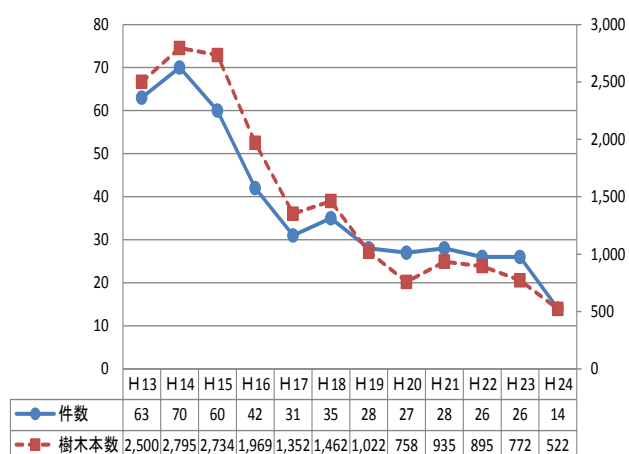


図-10 緑の街並みづくり事業実績

（出典）熊本市緑保全課『緑の街並みづくり事業補助申請台帳』より筆者作成

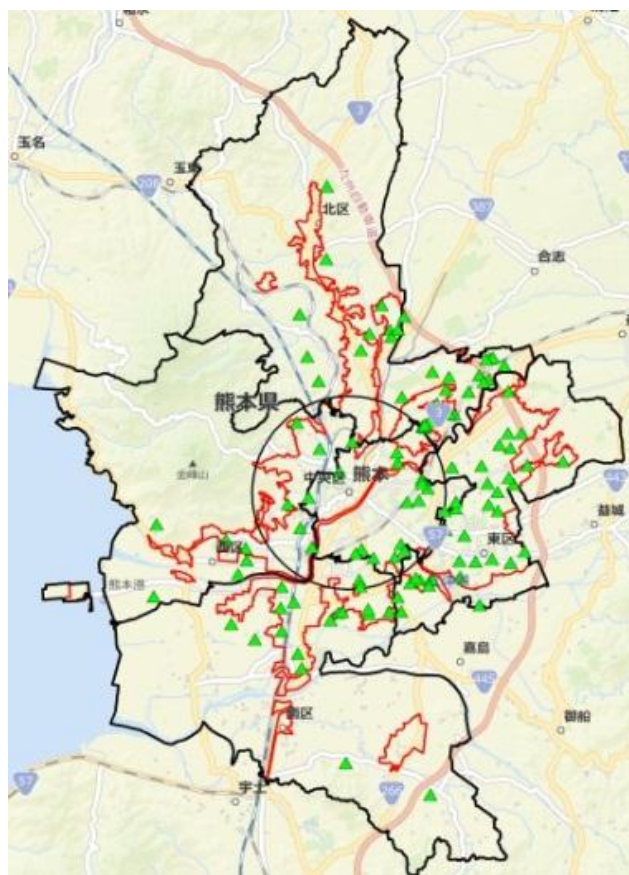


図-11 緑の街並みづくり補助申請位置図

（出典）熊本市緑保全課『緑の街並みづくり事業補助申請台帳』より筆者作成

4.4 事業所の森づくり補助制度

事業所の森づくり補助制度は、事業所の中庭等のオープンスペースを利用して事業所などにふれあいの森を整備することを趣旨としている。平成24年度までの12年間で21,635本、緑被面積に換算すると約31,310㎡の緑¹⁰が創出されたことになる。

交付件数は、初年度の平成13年から平成15年までの3年間は毎年増加していたが、その後は減少傾向にあり、平成24年度はピーク時の平成15年（40件）から約1/3（13件）まで減少している。植栽される樹木の数については、ピーク時の1/10以下にまで落ち込んでいる（図-12）。樹種については、台帳に詳しく記載されていないことから分析できなかったが、生垣の植栽については、緑の街並み同様トキワマンサクが多くみられた。

平成20年度～H24年度の5ヵ年分の申請箇所を地図にプロットすると、中心市街地からの申請はないが、市役所から半径4km以内にも3割程度分布している（図-13）。新築以外の申請も3割以上あり、既存物件での緑化においても

制度が活用されていることが分かった。

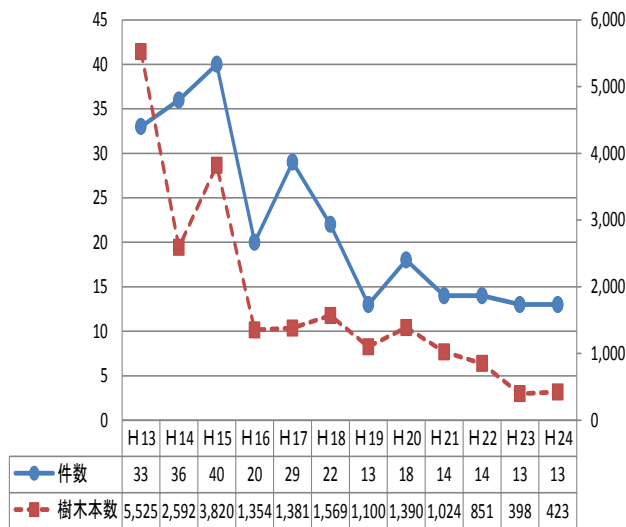


図-12 事業所の森づくり事業実績

(出典) 熊本市緑保全課『事業所の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

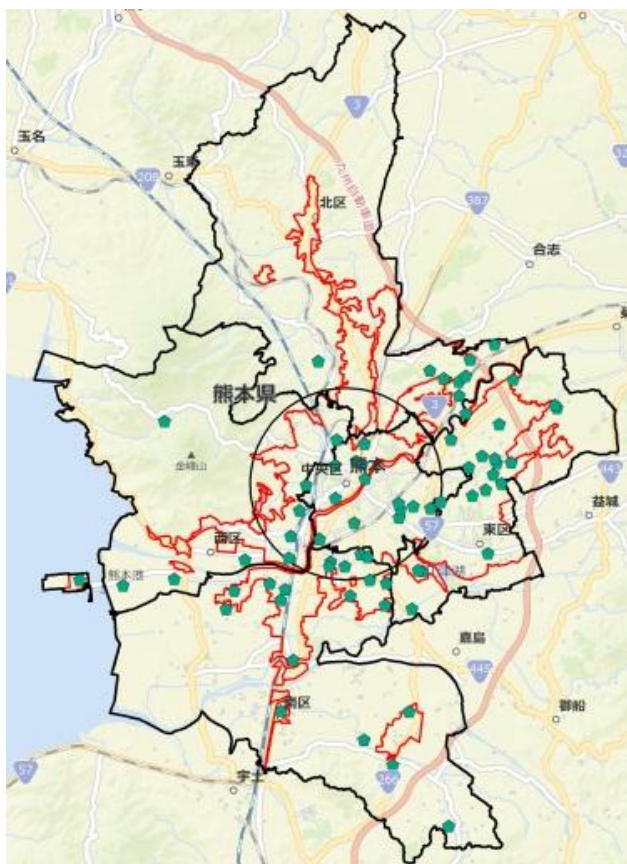


図-13 事業所の森づくり補助申請位置図

(出典) 熊本市緑保全課『事業所の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

4.5 まとめ

屋上緑化助成制度は平成14年10月から、漱石の森づくり事業は平成13年7月から始まり、平成24年度までの2つの事業を合わせた緑被面積は約49,248㎡となる。この事業によって創出された緑は、ひとつひとつの緑が小さいため、熊本市が調査する緑被率調査には反映されていないが、二酸化炭素の吸収、大気浄化、ヒートアイランド現象の緩和など微気象の調節などの都市環境の改善、生物の生息地や移動経路となり、都市における生物多様性の基盤となる緑のネットワークの形成に寄与する環境保全機能、防災や景観を形成する機能として役割を果たし、森の都の形成に寄与してきた。

しかしながら、全ての事業の補助件数とそれに伴う樹木の本数が減少傾向であることや漱石の森づくり事業については、8割近くが市役所から半径4km以遠に分布していること、市街化調整区域にも分布しており、必ずしも緑の少ない中心部に緑を増やす施策となっていないことが課題である。第6次総合計画の都市緑化に関する成果指標は、「街なか緑が多いと感じる市民の割合」を増やすことであることから、より効果的な施策を検討する必要がある。

6 おわりに

ここまで、熊本市の都市緑化政策の推移と緑の現状と課題を分析してきた。得られた結果は以下のとおりである。

(1) 総合計画を概観すると、熊本市の都市緑化は、公園・街路などの公共地の緑化から始まるが、公園等公共地の緑化政策は明治時代まで遡って別に研究する課題である。本稿では、第2次総合計画の期間に「森の都宣言」、「緑化推進課」と「森の都推進本部」の設置により熊本市の都市緑化政策が政策体系と組織体制という点で一定の形がつけられたことを明らかにした。その後「緑に関する条例」のもと、「苗木配布制度」、「ツタ苗配布制度」、「生垣設置補助制度」など、現在の「漱石の森づくり事業」につながる各種事業が創設され、これが現在まで40年近くの間、官民一体となって都市緑化が推進されてきているからである。

(2) 第1次から第6次までの総合計画の中では「森の都」の言葉が必ず使われているが、言葉の使い方と担当課名の変遷、それに対応した事業内容で分析した結果、第4次総合計画以降、都市緑化の比重は下がってきている。

(3) 熊本市の緑被率は、平成24年度調査の市全域をみると32.1%である。平成に入ってから、緑被地を多く有する

周辺の町との合併により増加傾向にあるが、旧熊本市域、市街化区域、中心市街地でみると減少傾向にある。一方で耕作放棄された農地や裸地の草地化、二次林化により、緑被面積が増える要素もみられることが分かった。

(4) 現在の民有地緑化の柱である「屋上緑化助成制度」(H14.10 開始)と「漱石の森づくり事業」(H13.7 開始)は、事業エリアの役割分担をしながら、森の都に資する緑の創出に寄与してきたが、近年徐々に補助申請件数が減少しており、より実効性のある施策が望まれる。

(5) 「漱石の森づくり事業」は中心市街地での補助申請がほとんどないため、今後詳細な評価分析を行い、第6次総合計画の成果指標である「街なか緑が多いと感じる市民の割合」を増やす施策となるよう、事業のあり方について検討する必要がある。

以上を踏まえて「森の都」の名にふさわしい、熊本市の都市緑化政策が今後どのような方向に向かうべきか以下に筆者の考えを述べたい。

熊本市の都市緑化政策は官民一体となって取り組んでいることは先に述べた。しかしながら、市街化区域の緑被率の低下は依然続いており、これに歯止めを掛ける有効な施策が必要である。漱石の森づくり事業の補助申請数の減少要因については本稿では明らかにすることはできなかったが、住宅地において、近年の環境意識の高まりもあり、緑化がまったくなされていない住宅はほとんどない。このことから特に個人住宅に対する補助については一定の目的を達し、継続には再考の余地があるのではないかとと思われる。今後は第6次総合計画において成果指標としている「街なか緑が多いと感じる市民の割合」に鑑み、緑の少ない中心市街地に緑を増やす新たな施策を重点的に行うことが必要であろう。

総合計画を振り返ると、都市緑化政策が本格化した第2次総合計画の記述に、一般住宅の緑化促進と併記して「ビル街における、屋上、敷地に庭園造成を奨励」とある。つまり、この時代既に中心市街地における民有地緑化の必要性が謳われていた。しかし、この時代にあっては屋上緑化等の技術的な側面や法的な整備が十分でなかったことから、中心市街地の民有地緑化は啓発にとどまり、実効性を上げたのは一般住宅における緑化補助であった。時代は変わっても中心市街地に新たに緑化可能な都市公園などの公的空間を取得することは容易ではないことから、今後も中心市街地では民有地や既存の建築物の緑化を推進する必要がある。

る。

そこで注目されるのが、都市緑地法に基づく緑化地域制度の活用である。緑化地域制度は、平成16年改正の都市緑地法に創設された制度で、緑が不足している市街地などにおいて、一定規模以上の建築物の新築や増築（増築後の床面積の合計が床面積の1.2倍を超えるもの）を行う場合に、敷地面積の一定割合以上の緑化を義務づける制度である。平成20年に名古屋市が全国で初めて導入以降、市街地に緑を効果的に創出する手法として注目が高まり、平成26年3月現在、名古屋市のほか、横浜市、世田谷区、豊田市の4都市で適用されている。

熊本市域における、平成20年度から平成24年度までの5年間の建築確認申請データを用いて、仮に市街化区域全域に緑化地域制度を導入したと仮定して試算したところ、年間平均8.2haの緑が創出される結果となった。平成18年から平成24年度の緑被率調査によると、市街化区域内で失われた緑の面積が年間約5haであることから、制度導入により失われる以上の面積が創出されることになる¹¹。ただし、緑化地域制度に全く問題点がないわけではなく、緑の質についての課題が残されていることが先進地の調査で分かった¹²。具体的には、周辺から緑視可能な緑の配置や適正な維持管理などの問題点である。特に中心市街地では屋上緑化で緑被率を確保する機会が多いため、壁面など緑視可能な緑に誘導するような工夫も必要である。いずれにしても、緑化地域制度を導入する場合の質の向上については、熊本の地域性や維持管理における市民協働の観点も踏まえながら十分な検討が必要である。また、本制度は都市計画決定を伴うことから、都市のビジョン、政策目的を明確にし、市民の理解を得ながら、戦略的に都市緑化を進めて行く必要があることも付け加えておきたい。

参考文献及び資料一覧

- 1) 熊本市 (1964) (1972) (1981) (1991) (2001) (2009) 『熊本市総合計画』
- 2) 熊本市 (2004) 『まちづくり戦略計画』～新しい熊本づくりへ向けて
- 3) 熊本市 (2005) 『熊本市緑の基本計画』
- 4) 熊本市緑化推進課 (1982) 『昭和56年度熊本市緑被率調査報告書』
- 5) 熊本市緑保全課 (2002) 『平成13年度熊本市緑被率調査業務委託報告書』
- 6) 熊本市 (2007) 『平成18年度熊本市緑被率調査及び緑化地域・

緑化重点地区指定に係る調査・分析業務委託報告書』

- 7) 熊本市 (2013) 『平成 24 年度熊本市緑被率調査及び区域指定調査に係る業務委託報告書』
- 8) 熊本市 (2013) 『熊本市統計書-平成 24 年度版』
- 9) 佐藤徹 (2013) 「行政経営システムにおける総合計画の構造と機能」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会) 第 16 巻 第 1 号: 15-32
- 10) 国土交通都市・地域整備局公園緑地課『あなたのまちの緑化を進める制度-都市緑地法に基づく制度の手引き』
- 11) 名古屋市緑政土木局緑地部緑化推進課 (2008) 『緑化地域制度マニュアル』
- 12) 熊本市建築指導課 (2012) 『建築行政年報』
- 13) 熊本市建築指導課『建築確認申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)
- 14) 熊本市緑化推進課 (1979) 『緑化事業実績』
- 15) 熊本市緑保全課 (2013) 『熊本市のみどり』
- 16) 熊本市緑保全課『屋上緑化助成制度補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 23 年度)
- 17) 熊本市緑保全課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)
- 18) 熊本市緑保全課『緑の街並みづくり事業補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)
- 19) 熊本市緑保全課『事業所の森づくり事業補助申請台帳』(平成 20 年度～平成 24 年度)

¹ 明治 29 年に夏目漱石は、熊本の第五高等学校(現在の熊本大学)英語の教師として赴任、池田停車場(現在の JR 上熊本駅)に降り立ち、人力車に乗って新坂から熊本市内中心部へ向かう途中、眼前に広がる市街地を見て「森の都」といったと伝えられている。

² 昭和 44 年(1969 年)から平成 23 年(2011 年)までの間、総合的かつ計画的な行政運営を図るため基本構想を策定することが地方自治法により義務づけられてきた。義務付けは基本構想だけであるが、一般に基本構想の下に基本計画、実施計画が策定され、この全体を総合計画と呼んでいる。

³ 熊本市では S48, S56, S61, H 元, H3, H8, H13, H18, H24 に緑被率調査を行っている。調査方法は、報告書が現存していないものもあり、全ては確認できないが、基本的には垂直撮影航空写真及び地形図の記号から緑を抽出している。抽出最小面積は、確認できる範囲で H13 以降は 300 m²以上の緑を対象としているが、S56 では 1,000 m²以上を対象としていた。

⁴ 熊本市の緑被率は樹林率と緑被率①②③があり、下記の区分となっている。本稿では都市緑化という観点から、水田、畑、裸地、水域を含まない緑被率①により熊本市の緑の現状を考察した。

樹林率＝(自然林+人工林+二次林+竹林)÷市域面積

緑被率①＝(樹林率の緑+野草地+果樹園)÷市域面積

緑被率②＝(緑被率①の緑+水田+畑)÷市域面積

緑被率③＝(緑被率②の緑+裸地+水域)÷市域面積

⁵ 熊本市は、「中心市街地の活性化に関する法律」に基づき、平成 24 年 3 月に内閣総理大臣による認定を受け、平成 24 年 4 月からの 5 年間を計画期間とする中心市街地活性化基本計画(2 期)を策定している。

⁶ 算出方法については、熊本市の報告書から当該区域の小学校区の集計表により集計を行った。なお、区域面積に変化はない。

⁷ 中高木のみなし樹冠を 8.0 m²と仮定して算出。

⁸ 生垣の幅を 0.5m と仮定し、延長を掛けて算出。

⁹ 光吉健次・岩尾襄・萩島哲 (1987) 「生垣設置推進事業に関する研究その 2」『日本建築学会中国・九州支部研究報告』第 7 号 昭和 62 年 3 月

¹⁰ 低木のみなし樹冠を 0.2 m²と仮定して算出。

¹¹ 平成 20 年度から平成 24 年度までの熊本市の建築確認申請データから、名古屋市の緑化地域制度の指定緑被率を適用して試算した。熊本市の用途地域の建ぺい率については、第一種中高層住居専用地域の建蔽率は 40%以下と 50%以下があるが、40%以下は当該用途地域の 0.8%しかなく、試算上は全て 50%以下として計算した。第二種中高層住居専用地域の建蔽率は 50%以下と 60%以下があるが、50%以下は当該用途地域の 0.2%しかなく、試算上は全て 60%以下として計算した。

¹² 平成 25 年 11 月 8 日に名古屋市緑政土木局緑地部緑地計画課でヒアリング調査を行った。

ソーシャル・キャピタルの今日的意義と 都市政策への応用可能性

武村 勝寛

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：ソーシャル・キャピタル、結束型、橋渡し型、コミュニティ

1. はじめに

近年、日本は少子高齢化の進展や急速な人口減少といった、さまざまな社会環境の変化に見舞われている。このような中、戦後日本のコミュニティで重要な役割を果たしてきた、町内会や自治会といった、地縁組織は都市部を中心に加入率が低下するなど、弱体化が進行している。このことはこれまでのコミュニティが崩壊しつつあることを示しており、またコミュニティを大事にしたまちづくりに必要な人と人とのつながりが希薄化しつつあることも意味している。つまり、都市政策の重要な課題である、これからのまちづくりの取組の一つであるコミュニティの基礎である人と人とのつながりが弱体化しているのである。

しかしながら、その一方で、情報通信技術の発達やNPO活動の環境整備といった環境変化により、新たなコミュニティが生まれるようになった。これにより、今まではつながりをもつことができなかったと考えられる人たちとの新たなつながりをもつことができるようになり、それが新たな化学反応をおこし、社会・経済活動の活性化につながるのではないかという指摘もある。

そこで、本稿では、近年、日本においても活発に議論されるようになった「ソーシャル・キャピタル」という概念

に注目し、地域特性を踏まえたうえで、今後の都市政策への応用の可能性について述べる。

2. ソーシャル・キャピタルとは何か

ここでは、Putnam, R (1993) 及び宮田 (2005) を参考にしながら、ソーシャル・キャピタルの定義を明らかにしたうえで、その類型と効果について詳述する。

2.1 ソーシャル・キャピタルの定義と構成要素

ソーシャル・キャピタルは邦訳では社会関係資本と訳されている。ソーシャル・キャピタルは道路や橋梁といった公共インフラを意味する社会資本ではなく、別の概念である。

このソーシャル・キャピタルの定義は研究者によってまちまちであり、いまだに統一的な定義の確立はなされていない。そこで、ここでは代表的な定義とされている、アメリカの政治学者ロバート・パットナムによる定義を紹介することにする。パットナムによると、ソーシャル・キャピタルとは、「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる『信頼』、『規範』、『ネットワーク』といった社会組織の特徴」である。

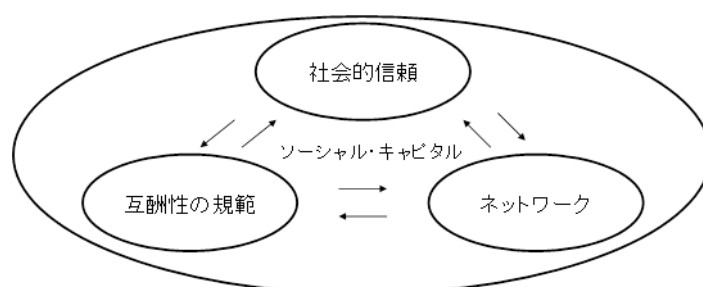


図1 ソーシャル・キャピタル概念のイメージ
(出典) Putnam, R (1993)

ソーシャル・キャピタルは図1にあるように、「社会的信頼」、「互酬性の規範」、「ネットワーク」の3つの要素から¹パットナムの定義にあるように、ソーシャル・キャピタルは人々の協調行動を活発にすることで発生するものであり、これにより社会的、私的な効率性や恩恵を得られる可能性があるとされている。

2.2 ソーシャル・キャピタルの類型

ソーシャル・キャピタルは2つの典型的なタイプに分類される。1つは「結束型のソーシャル・キャピタル」であり、もう1つは「橋渡し型のソーシャル・キャピタル」である(図2)。

「結束型のソーシャル・キャピタル」は同質性の高い者同士が結びついた形態のものであり、強い紐帯でつながっているため、結束が強いが、外部に対する排他性が強いという特徴がある。具体的には、地縁組織である町内会・自治会、消防団、同窓会などがこれに該当する。

また「橋渡し型のソーシャル・キャピタル」は異質な者同士が結びついた形態のものであり、それぞれが弱い紐帯でつながっているため、多くの人々が参加でき、社会的に大きな発言力をもつことができるプラスの面もあるが、集団内で個人が保護されないといったマイナス面もある。具

構成されており、それぞれが相互強化的に働いている。

体的には、NPOやボランティア団体などがこれに該当する。

2.3 ソーシャル・キャピタルの効果

ソーシャル・キャピタルの効果については、さまざまな分野で実証研究がなされている。そのような実証研究により、ソーシャル・キャピタルがミクロレベルだけでなく、マクロレベルにおいても肯定的効果があることが示されている。それをまとめたのが図3である。

宮田(2005)によると、結束型のソーシャル・キャピタルはミクロレベルでは個人の精神的健康の向上や学習成績の向上、マクロレベルでは犯罪発生率の低下に効果があると指摘されている。

また、橋渡し型のソーシャル・キャピタルはミクロレベルでは富・権力・社会的評判の獲得、よい職や地位の獲得、マクロレベルでは集団の問題解決促進、コミュニティの発展、民主主義のパフォーマンス向上、経済成長といった効果があると指摘されている。

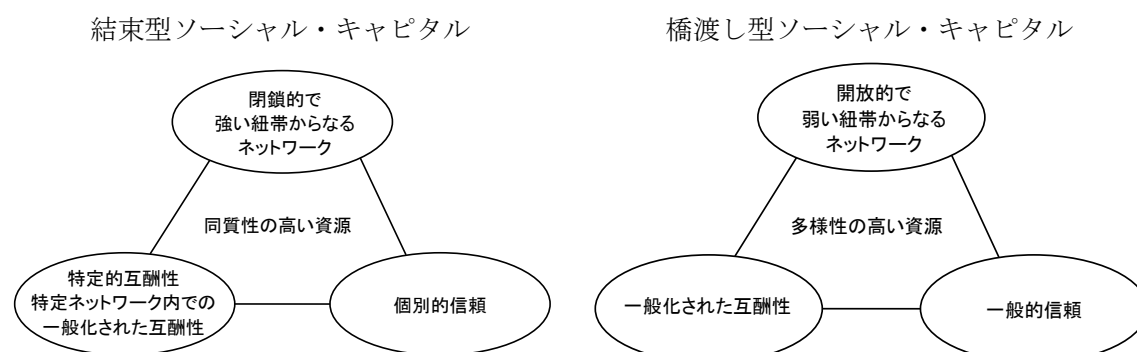


図2 結束型ソーシャル・キャピタルと橋渡し型ソーシャル・キャピタル
(出典) 宮田(2005)

	ミクロレベル	マクロレベル
結束型ソーシャル・キャピタル	個人の精神的健康の向上 学習成績の向上	犯罪発生率の低下
橋渡し型ソーシャル・キャピタル	富・権力・社会的評判の獲得 よい職や地位の獲得 目標達成	集団の問題解決促進 コミュニティの発展 民主主義のパフォーマンス向上 経済成長

図3 ソーシャル・キャピタルの効果
(出典) 宮田(2005)

3. ソーシャル・キャピタルの現状

ここでは、日本総合研究所（2008）と山内（2003）をもとに、ソーシャル・キャピタルの計測手法と熊本のソーシャル・キャピタルの現状について詳述する。その後、近年の情報通信技術の発達とソーシャル・キャピタルの関係について、検討を行う。

3.1 日本総合研究所（2008）によるソーシャル・キャピタルの計測

日本総合研究所（2008）は、全国を対象にWEBアンケート調査を実施し、都道府県ごとのソーシャル・キャピタルの状況についてまとめている。計測にあたっては内閣府調査の枠組みに沿って、図4にある設問項目を設定して行われた。

SCを捉える視点	構成要素	アンケート設問項目
①信頼	一般的な信頼	一般的な信頼度
	相互信頼・相互扶助	旅先での信頼度
②つきあい・交流	近隣でのつきあい	近所づきあいの程度
		近所づきあいのある人の人数
	社会的な交流	友人・知人との職場外でのつきあいの程度
		親戚とのつきあいの程度
		スポーツ・趣味・娯楽活動への参加状況
③社会参加	社会参加	地縁的な活動への参加状況 ボランティア・NPO・市民活動への参加状況

図4 日本総合研究所（2008）におけるアンケート設問項目
（出典）日本総合研究所（2008）

図5は熊本県と福岡県のソーシャル・キャピタルの状況を示したレーダーチャートである。これをみると、熊本県は「親戚づきあいの程度」、「友人・知人づきあいの程度」が平均を大きく上回っているが、「スポーツ・趣味・娯楽活動の参加」、「近所づきあいの人数」は平均を下回っている。

また「地縁的な活動への参加」及び「近所づきあいの程度」が高く、このことは結束型のソーシャル・キャピタルが高いことを意味している。一方、福岡県は「スポーツ・趣味・娯楽活動の参加」、「親戚づきあいの程度」は平均を上回っているが、それ以外の項目については平均を下回っている。

次に、図6は都道府県別の結束型指数と橋渡し型指数を示したものである。

これを見ると、熊本は右上にあり、結束型指数と橋渡し型指数の両方が多いことがわかる。つまり、熊本は結束型のソーシャル・キャピタルと橋渡し型のソーシャル・キャピタルの両方が全国的に豊富であるということになる。ま

た、結束型指数と橋渡し型指数の間に正の相関があることがわかる。

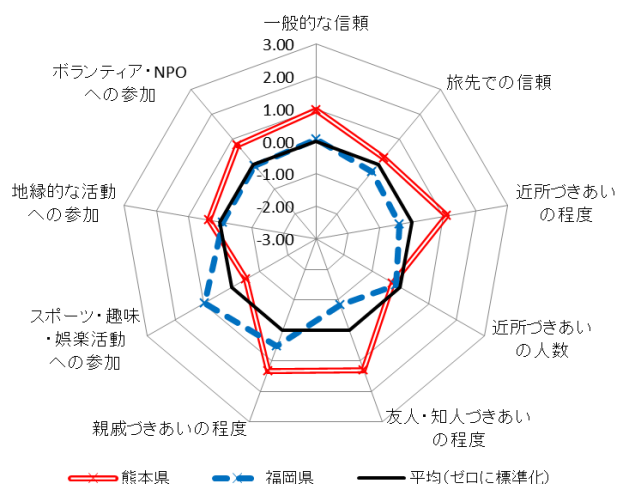


図5 熊本県と福岡県のソーシャル・キャピタルの状況（レーダーチャート）
（出典）日本総合研究所（2008）

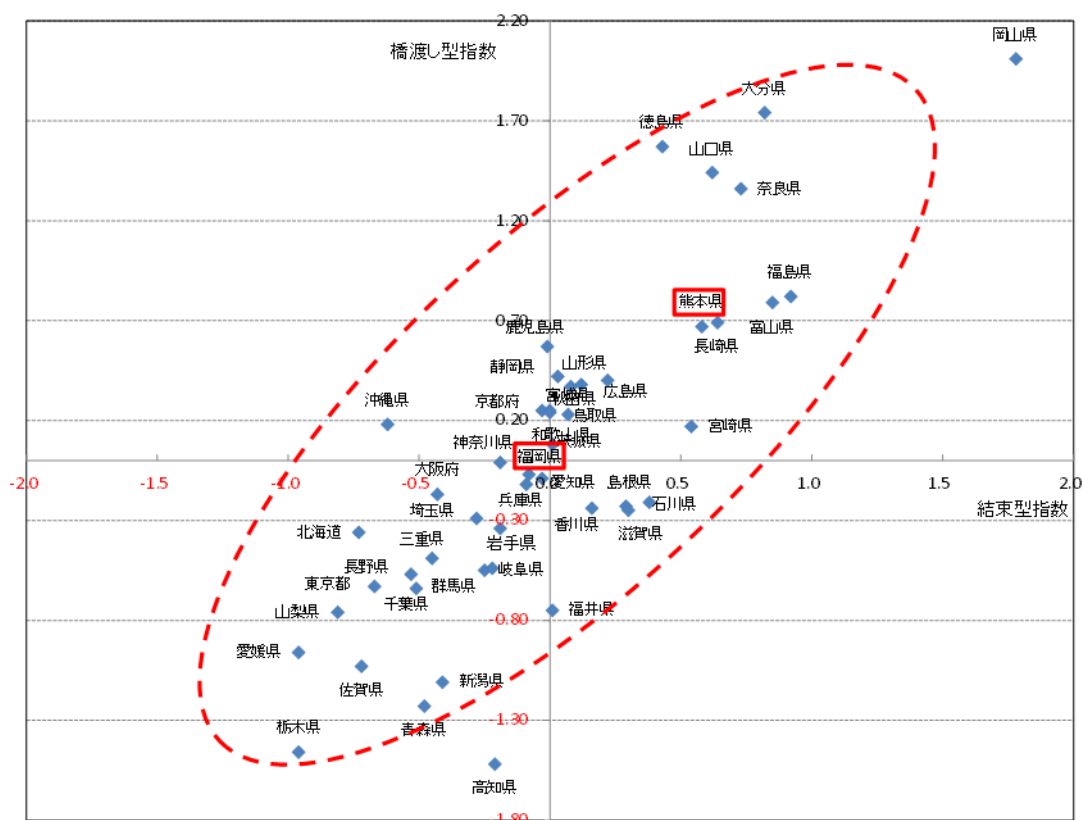


図6 都道府県別の結束型指数及び橋渡し型指数（出典）日本総合研究所（2008）を一部修正

3.2 橋渡し型指数とNP0等の関係

ここからは、ソーシャル・キャピタルの中でも橋渡し型のソーシャル・キャピタルに着目し、市民活動、なかでもNP0と橋渡し型ソーシャル・キャピタルの関係について述べる。

図7は橋渡し型指数とボランティア・NP0・市民活動への

参加状況の関係を示したものである。これを見ると、ボランティア・NP0・市民活動への参加状況が高ければ、橋渡し型指数が高いということが読み取れる。つまり、ボランティア・NP0・市民活動への参加状況と橋渡し型指数との間に正の相関がある。

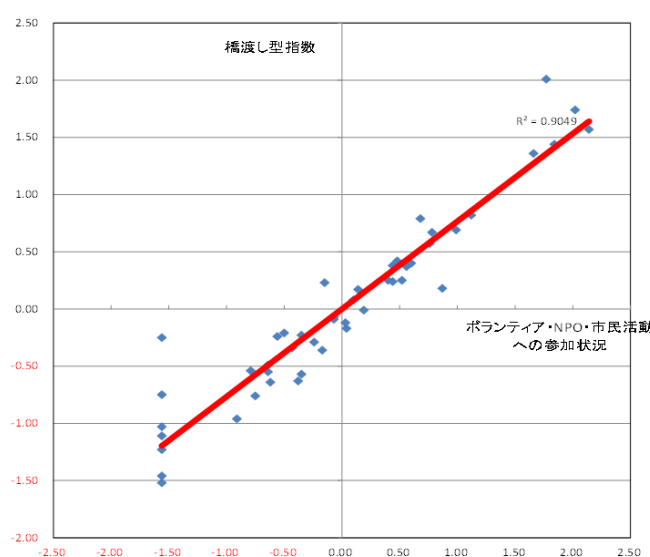


図7 橋渡し型指数とボランティア・NP0・市民活動への参加状況との関係
（出典）日本総合研究所（2008）より筆者作成

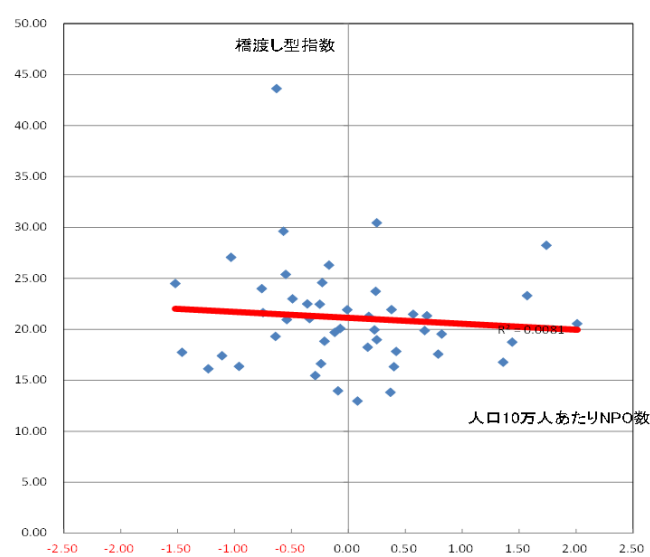


図8 橋渡し型指数と人口10万人あたりのNP0数との関係
（出典）日本総合研究所（2008）より筆者作成

次に、図8は橋渡し型指数と人口10万人あたりのNPO数の関係を示したものである。これはさきほどのケースと異なり、NPO数が多いからといって、橋渡し型指数が高いという関係を見ることができない。つまり、人口10万人あたりのNPO数を橋渡し型指数との間には相関がないことがわかる。

図7及び図8からわかるように、市民活動、NPO活動が活発であれば、橋渡し型指数が高いが、NPO数が多いからといって、橋渡し型指数が高いとはいえない。

3.3 山内（2003）によるソーシャル・キャピタルの計測

山内（2003）は、既存の統計データを合成し、市民活動の活発さを表す市民活動インデックスを作成し、都道府県間の市民活動の活発さの地域差測定を試みた。

図9にあるように、市民活動インデックスは市民活動に関係の深い9つの統計データを合成したものであり、これは非営利組織活動、寄付活動、ボランティア活動という3つの側面からソーシャル・キャピタルをとらえたものである。

構成指数	構成要素
非営利組織指数	NPO法人シェア
	非営利組織シェア
	非営利雇用シェア
寄付指数	家計寄付性向
	共同募金寄付性向
	献血指数
ボランティア指数	ボランティア行動率
	ボランティア日数
	福祉ボランティア数

図9 市民活動インデックスの構成指標
(出典) 山内（2003）より筆者作成

図10は、都道府県別の市民活動インデックスを示している。上位は九州・中国地方が占めており、関東地方が総じて低くなっている。なかでも熊本県の市民活動インデックスは59.15で全国1位となっており、市民活動の活発さの高さがうかがえる。また、市民活動インデックスを構成す

る非営利組織指数においても、熊本県は全国1位となっている。このようなことから、熊本はコミュニティ・レベルのソーシャル・キャピタルが豊かであり、NPO活動が活発な環境にあると考えられる。

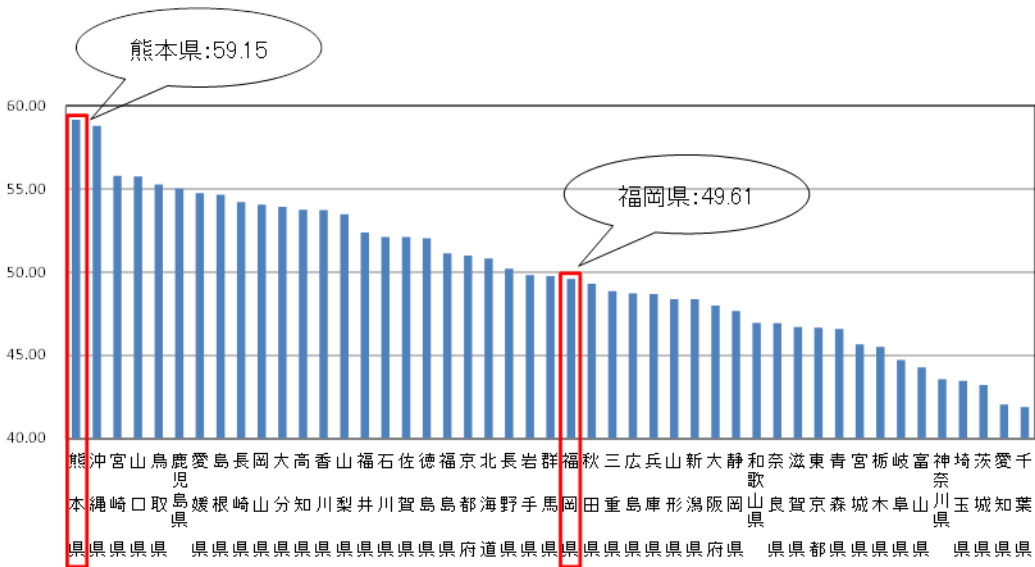


図10 市民活動インデックス
(出典) 山内（2003）を一部修正

3.4 熊本のソーシャル・キャピタルの現状と今後の取組の方向性

日本総合研究所（2008）より、熊本は結束型指数と橋渡し型指数が全国的に高いことが示されている。また、山内（2003）より、熊本は市民活動インデックス、つまり市民活動の活発さが高いことが示されている。その一方で、橋渡し型のソーシャル・キャピタルの形成に関する、インターネットの普及率は低く、全国平均を下回っている。

このようなことから、熊本は地縁組織が機能しており、市民活動の活発さの高さによって、結束型指数と橋渡し型指数が全国平均を上回っていると考えられる。したがって、ソーシャル・キャピタルの観点からみた、今後のコミュニティの価値を活かしたまちづくりにおいては、結束型のソーシャル・キャピタルだけではなく、橋渡し型のソーシャル・キャピタルの発展に着目したNPO活動のさらなる環境整備が必要である。

4. おわりに

最後にこれまでの考察を要約し、今後の研究課題を整理する。

第一に、熊本は結束型のソーシャル・キャピタルと橋渡し型のソーシャル・キャピタルが豊富に存在している。つまり、人と人とのつながりが全国と比べると高い水準にある。

第二に、NPO活動をしやすい環境整備をすることによって、橋渡し型のソーシャル・キャピタルを発展させやすい環境になる。

第三に、コミュニティの価値を大事にしたまちづくりのためには、ソーシャル・キャピタルという新たな視点に関心をもつ必要がある。

これらのことから、熊本における橋渡し型ソーシャル・キャピタルを形成するのは「NPO活動」と考えられ、人と人とのつながり（ソーシャル・キャピタル）で重要なことは、インターネットの利用促進ではなく、NPO活動の環境整備といえる。しかし、抽出データは都道府県に限られていたため、市町村レベルの傾向まで分析するには至らなかった。市町村レベルにおけるソーシャル・キャピタルの現状を分析するのに必要なデータ収集が今後の課題である。

【参考文献】

- Putnam R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, University Press. [河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』NTT出版, 2001年]
- Putnam R. D. (2000) *Bowing Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. [柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房, 2006年]
- 稲葉陽二 (2011) 『ソーシャル・キャピタル入門』中公新書
- 河原亘 (2010) 「社会関係資本の考察—共存を目指した人の絆の分析」, 『國學院大學研究開発推進センター研究紀要』, 4巻: 221-242
- 日本総合研究所 (2008) 『日本のソーシャル・キャピタルと政策—日本総研2007年全国アンケート調査結果報告書』
- 宮田加久子 (2005) 『きずなをつなぐメディア—ネット時代の社会関係資本』NTT出版
- 山内直人 (2003) 「市民活動インデックスによる地域差測定の試み」, 『ESP』, 456号: 40-44

¹ 互酬性とは、「お互い様」、「情けは人のためならず」といった意味。

地域共有財の保全活動における 民間企業と行政の連携 —熊本地域の地下水保全事業の事例から—

渡辺 亨

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：地下水保全、ウォーターオフセット、経営戦略、CSR

1. はじめに

近年 CSR への関心が高まっている。しかし CSR の定義については、現在でも明確に確立されていない。P.F.ドラッカーは社会的責任の発生する領域について、(1) 自らの活動が社会に与えるインパクトから生ずる、(2) 自らの活動とは関わりなく社会自体の問題として生ずる、と指摘している¹。本稿では中小企業を射程に含めるために、「自らの活動が社会に与えるインパクトに対する責任を果たすこと」を CSR の内容として定義する²。

次に問題となるのは、「なぜ CSR を遂行しなければならないのか」という問いである。これについて、勝部 (2010) では制度論的企業観に立脚して、企業活動の結果として社会に及ぼす影響を CSR 遂行の根拠とする³。ただし、制度論的企業観による CSR 論は、制度化した企業、つまり大企業を対象とした議論である⁴。中小企業は社会に与えるインパクトも比較的小さく、また本業以外の活動を大規模に展開する体力も持たない。しかし、社会に何らかのインパクトを与える以上は、中小企業でも CSR を遂行可能であるモデルを考えなければならない⁵。

国際的な大企業が社会に与えるインパクトを考慮するならば、社会的責任の範囲は供給連鎖 (サプライチェーン) 全体に拡大される⁶。最終製品製造業者は原材料や中間製品の製造プロセス (川上) まで遡って責任を負うべきであり、これを消費者 (川下) まで拡大して、価値連鎖 (バリューチェーン) 全体を包括する概念とする。その中へ中小企業を主体的に位置づけることで、大企業ほどの体力がなくとも持続的な社会貢献が可能になる。

次に問題となるのは、サプライチェーンを構成する各主体が、それぞれに異なる利害関係を持っているという点である。その大部分は、原料生産者と加工業者という業態の違いに起因しており、このような利害関係の相違を調整する機能が必要不可欠となる。

CSR の実践には、特定の利害を超越した公共性による調整機能が必要であり、従来は行政組織がこれを担っていた。しかし、行政組織は特定のドメイン (事業領域) だけに特化することができないため、公共性を持ちつつ特定のドメインに特化した組織が必要になってくる。本研究では熊本

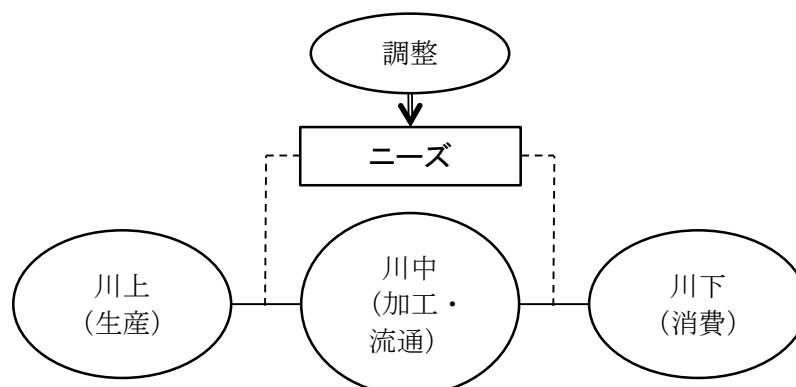


図1 サプライチェーンにおける調整モデル

地域の地下水保全を事例として取り上げるが、そこでは「白川中流域水田活用連絡協議会」「水循環型営農推進協議会」および「公益財団法人くまもと地下水財団」などの組織が調整機能を担っている。

これらを考慮しつつ、社会的課題の解決にサプライチェーン全体で取り組む場合のモデルを考えた場合、図 1 のようにまとめることができるだろう。本稿では、熊本地域において実際に行なわれている地域共有財保全活動の分析を通じて、図 1 のモデルの有効性について検証することにする。

2. 熊本地域の地下水保全について

熊本市は生活用水の 100%を地下水に依存しており、同市の市役所には全国的にも珍しい「水保全課」という部署がある。2012 年には「公益財団法人くまもと地下水財団（以下、地下水財団）」が設立され、行政との人員交流を含む連携の下で地下水の保全活動を展開している。熊本市を含む 11 市町村（以下、熊本地域）が連携して地下水保全活動に取り組んだ結果、2013 年には「国連“命の水 (Water for Life)” 最優秀賞（水管理部門）」を受賞した。

熊本地域の地下水を取り巻く問題として地下水量の減少がある。熊本市水保全課のデータによれば、水前寺と戸島

の観測所では（近年では回復傾向にあるが）長年にわたって地下水量の減少傾向が観察されてきたという⁷。

熊本県では半導体企業などの誘致に力を入れてきたが、その際に豊富で良質な地下水が重要な PR ポイントになり、実際に幾つかの半導体企業が現在でも工場を操業している。熊本地域の地下水保全に民間企業が取り組みだした嚆矢は、2001 年に環境 NGO と精密機械製造業企業が連携して行なった水田の湛水事業とウォーターオフセットであった。その後、2004 年には熊本県と熊本市、大津町、菊陽町、水循環型営農推進協議会によって、「白川中流域における水田湛水推進に関する協定書」が締結され、2013 年度まで菊陽と大津を中心とした白川中流域で水田湛水事業が行なわれることになった⁸。本稿で中心的に取り上げる地下水保全事業とは、この水田湛水事業とウォーターオフセット事業の両者を指す。

本稿では、民間企業をモデルに組み込んだ地域共有財の保全事業を検討することによって、地下水採取事業者が社会的責任を果たすための手段としての有効性を検討する。熊本地域における地下水保全モデルが、「共有財の保全」という社会貢献の枠組みとして有効であるかを検証し、今後の持続可能な発展にとっての意義を明らかにする。

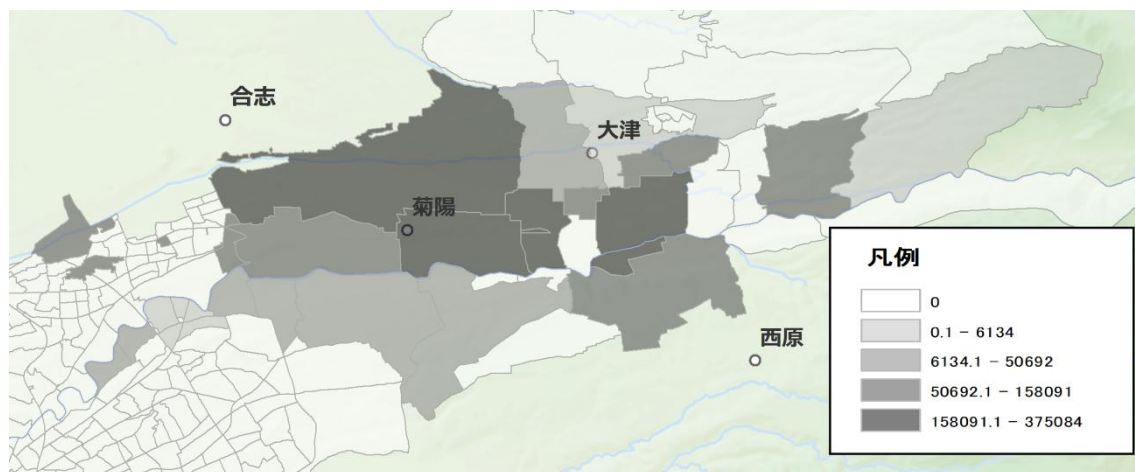


図 2 地下水湛水田の分布（単位：㎡）
（出典）熊本市役所水保全課提供データより作成

3. 山内本店の商品戦略について⁹

山内本店における地下水保全事業への取り組みについて論じる前に、山内本店の経営について商品戦略を中心に概略を述べておく必要がある。なぜならば、地下水保全事業

への参加は、山内本店が約 260 年の歴史の中で培ってきた社風が深く関係しており、その中心には主直商品である「味噌」へのこだわりがあると考えられるためである。

表 1 株式会社山内本店の概要

株式会社 山内本店	
代表者	山内 卓（代表取締役社長）
創業年	1751年
設立年	1927年
資本金	2,300万円
従業員	57人
売上高	約8億円（平成24年度）
事業	味噌（2,250 t /年）、醤油（2,700kl/年） だしの素、たれ類の製造・販売

（出典）株式会社山内本店の web サイトなどより作成

これまで地方の中小醸造業は、局地的な市場を対象とした販売戦略を採る傾向が強いと指摘されてきた¹⁰。全国市場を対象とするのは、一部の業界大手企業のみであり、その他の中小醸造業企業は伝統的な地域の嗜好に合わせた経営を展開してきた。山内本店においても基本的な姿勢は「地元の味噌メーカー」であると自負しているが、一般的な傾向と異なり他地域への積極的な販売網拡大を実施している。その背景にあるのは、山内本店が保有する技術への自信である。専務取締役である田尻寿利氏は、山内本店の目指すものについて次のように話している。

やはり嗜好品なんですね。だから「これは美味しいやろ？」と言っても、特に味噌・醤油は子供のころからお婆ちゃんが作った味が一番美味しいという感覚がありますので、我々が作るものが即、全員に気に入ってもらえるというものではないとは思っています。（中略）その中で我々がどうやっていくかというと、品質を高めていこう、醸造として最高峰を上り詰めていこうという努力を昔からやってきています。

田尻氏の言う「最高峰」というキーワードは、ヒアリング調査中にも頻繁に出てきたことから、山内本店が自社の保有する技術の中核的な競争力の源泉としていることを示している。さらに、山内本店には「現代の名工」に認定された永田富浩氏が在籍しており、同社製品は11回にわたって農林水産大臣賞を受賞している。このことは山内本店のコンセプトにも通じており、山内氏は「食べていただく人に美味しいものを提供していく」ことが基本だと語っている。さらに重要なことは、日本一を自負する技術を基礎に、地場の中小企業でありながら首都圏を視野に入れた販売戦略を展開していることである。これについて、山内氏

は次のように語っている。

なかなか自分に合う美味しいお味噌がないというお客さんが、大多数でないとしても全国にはいらっしゃるのではないかと考えていました。ウチは最高の味噌を作っているという自負がありますので、あと歴史と、作り手として永田もおりますし、そういうのをひっさげて全国に『まぼろしの味噌』という商品を販売していこうと決めて。それが2000年に入ってからですね。

山内本店における販売戦略の背景に、永田氏を始めとする自社の高水準技術への自負心があったことが伺える。大雑把に区別すると九州は白味噌、関東は赤味噌という嗜好の違いがあるが、山内本店が首都圏向けに売り出した『まぼろしの味噌』には、「白味噌の作り方をそのまま熟成期間を長くして赤味噌にした」（田尻氏）という特徴がある。関東まで販売網を拡大するためには新しいタイプの赤味噌を開発する必要がある、これを実現させたものが、山内本店の技術力であった。

山内本店の「技術」に対するこだわりを端的に表しているものが、田尻氏の語った永田氏のエピソードである。

永田も、もう高齢ですが、それでも「米をちゃんと蒸せた」と言っているのは三年前です。「田尻君、やっとな米が蒸せたな」と。いや、米はちゃんと蒸せているんですよ、日本一なんです。でも、そんな話で、また次、10年後くらいに元気なら「やっとな出来たね」と言います。そんな世界です。じゃあ何を目指しているのか、と言えば「最高峰」です。それ以外で説明できません。

このような場合に重要な経営課題として、技術の継承が問題となってくる。しかし、山内本店では永田氏の指導を受けた若手職人による『とっておき麦みそ』が、2007 年に第 50 回全国味噌鑑評会で農林水産大臣賞を受賞しており、技術の継承は順調に進んでいる¹¹。このように長年にわたって蓄積されてきた技術が、商品の品質へのこだわりとなって結実し、必然的に熊本地域の地下水への関心を深めていくことになる。

4. 行政との連携について

本節では山内本店が参加する地下水保全事業について、前節で明らかとなった同社のコア・コンピタンスとの関連に注目しながら論じていく。

山内本店が地下水保全事業に参加することになった動機について、山内氏は次のように語っている。

味噌・醤油作りというのは、本当に水をたくさん使います。原料を洗うときとか、もちろん（味噌を）作るときにも使います。作った後の機械の洗浄とか、水を大量に使います。その当時で年間に 12 万キロリットルという、なかなか想像が出来ない量でした。地下水をくみ上げてやっていますので、お金を払わないとか、タダでやっているという意識がありまして。しかし、12 万キロリットルを使っておいて、使いっぱなしというのは、当時の社長が「忍びない」「申し訳ない」と。何とか貢献したいという気持ちはあったのだけれど、その貢献の方法が良く分からない。

このような問題意識を抱えていたところ、第 2 節で述べた保全活動を知り、白川中流域の地下水涵養事業に参加を決めたのである。これについて山内氏は「大量に使った分は返していこうということで涵養事業をやり始めた」と語った。山内氏の話からも明らかのように、同社が地下水保全に取り組む動機は、生産過程で大量に地下水を使用することへの責任感によるものである。

山内本店では生産過程で使用した後の排水について、工場横に処理施設を設けている。排水処理にかかるコストは製造コスト全体の数%を占めており、コンプライアンスの問題だけを考えるならば、山内本店の果たすべき法的責任

は排水処理によって果たされている。しかし、それだけでは「申し訳ない」と考えた点によって、同社の行動は CSR だといえる。

白川中流域の地下水涵養事業とは、地下水採取者である民間企業が「地下水プール」（第 2 節の図 2 参照）で湛水を行なう農家に対して助成金を支払うというものである。涵養地域で生産された原材料を使用した商品を製造・販売することを、ウォーターオフセットと呼ぶ。地下水涵養を目的とした湛水事業と農産物を通じたウォーターオフセットが組み合わさることによって、初めて熊本地域の地下水保全事業の全体像が明らかになる。

次頁の図 3 のボトムラインは、農家－企業－消費者という一連の流れを示す典型的なサプライチェーンである。しかし、地下水保全事業モデルの特徴は、白川中流域水田活用連絡協議会と水循環営農推進協議会が組み込まれることによって社会性を持つことである。

モデルにおける地下水財団は、異なる利害関係を持つ主体間を仲介する機能を果たしている。農家、企業、消費者の各主体では、行政が関与する場合の政策分野が異なっている。この課題を克服するために、特化したドメインを持つ組織が行政の代わりに仲介機能を担うことになる。今回のケースでは地下水の保全をドメインとする二つの協議会が農家と企業の橋渡し機能を担っている。ただし、現状のモデルには課題も残されており、山内氏によれば行政、および二つの協議会は、農家と企業の間をコーディネート仕切れていない部分があるという。

どうしても農政とのかかわりとなってくると、我々の商業をやっているものとは認識が違う部分があるので、特にお米に関してはですね。（中略）その辺を崩していくのに努力が必要でした。県としても動けない部分もあるし、その辺をうまいこと、どっちもメリットがあるように橋渡しを行政がやってくれればいいのかと思います。どうしても我々はコストの問題とかありますから、それ（事業）を広げるにもコストを如何に抑えるかということで普及していくんですけども、それが農政ではなかなか出来なかったりだとか。そういうコーディネートを行政にはやってほしいですね。

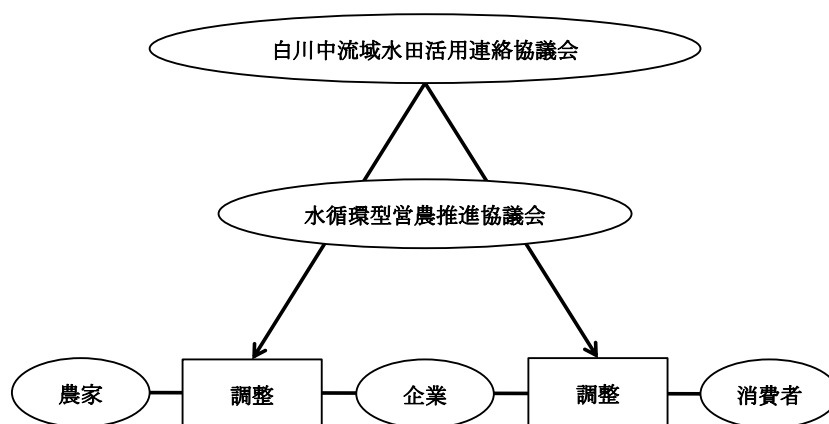


図3 熊本地域における地下水保全事業のモデル

さらにいえば、サプライチェーンは川中と川下の関係も同じく重要である。ウォーターオフセットが該当する部分であり、ここでも田尻氏が流通の問題として調整の必要性を指摘した。つまり、地下水涵養地域で作られた原材料を商品化しても、それを「地下水涵養事業」の文脈において販売する経路が確立されていない。山内本店の認識としては、ウォーターオフセットによる商品は、地元の消費者向けに販売してこそ意義があるという。

我々としても「我々の商品を売ってくれ」と言っているのではなく、「地下水涵養に興味を持ってください」と言っています。そういうコーナーを作って、その下に地下水涵養米の商品を置くと。そうすると市民の方は、寄付金とかではなくて「食べる」ことでウォーターオフセットになる（ということを知ってもらいたい）。今回もウォーターオフセットで商品を作っても、市民の方は一個も買われていないんです。

これは山内本店の販売戦略としての問題ではなく、あくまでも地下水保全事業の一環であるウォーターオフセットとしての販売チャネルを確立しなければならないという問題である。下の図4に示した現状のウォーターオフセットモデルには、行政—企業—農家の3主体が組み込まれているが、「企業」の部分には基本的に製造業者しか参加していない。流通業者の参加がなければ、地下水保全が消費者にまで拡大することは困難である。しかし、2000年代前半に熊本地域の流通構造は大きな変化を余儀なくされ、地場資本の流通大手は姿を消してしまった。現在の熊本地域で流通を掌握している県外資本の企業を、地下水という軸でモデルに組み込む方を模索しなければならない。このような問題を解決するに当たって、行政および地下水財団の果たすべき役割は大きいと考えられる。

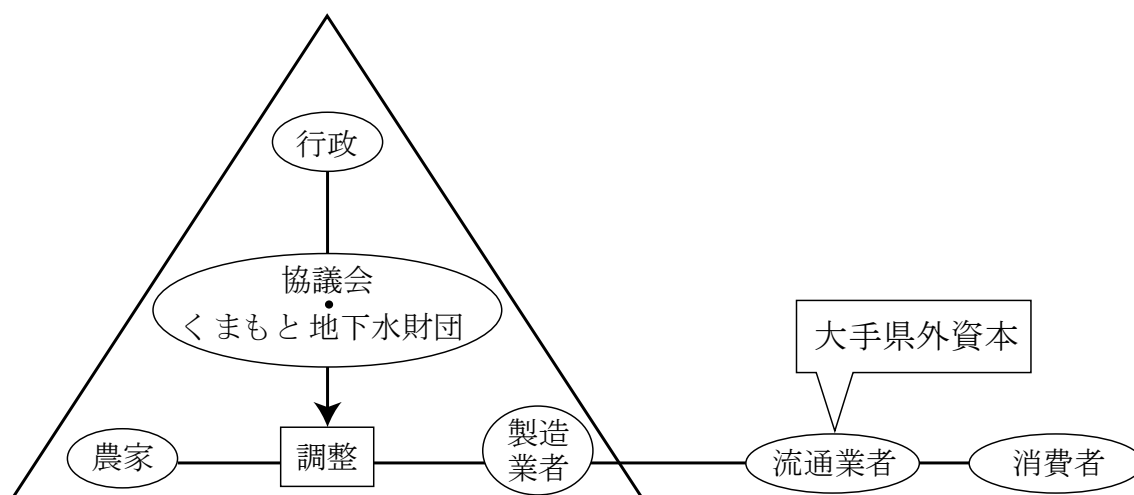


図4 現行の地下水保全事業モデル

ウォーターオフセット商品は様々な理由から高級品となるため、従来の販売戦略では首都圏向けの商品ということになる。これが山内本店単体の問題であるならば、既存の販売チャネルを活用することで十分に対処可能だと考えられる。しかし山内本店としては、地元の消費者にウォーターオフセットへ参加してもらうことに意義を見出しており、熊本地域における地下水のブランド化を展望する。

ウォーターオフセットというのが一つのブランドになっ
ていければいいのかと思います。市民の方たちにウォーターオフセットというブランドを買ってもら
う、そうすることで色んな企業が「じゃあ私もやってみよう」と参加するようになる。と言う風になってい
けばと思います。

このためには、製造業者と流通業者の間でも「地下水保全事業」という軸で利害関係の調整が行なわれる必要が出てくる。そう考えるならば、田尻氏の「我々としても『我々の商品を売ってくれ』と言っているのではなく、『地下水涵養に興味を持ってください』と言っています」という指摘は非常に重要である。

5. おわりに

ここまでみてきた熊本地域における地下水保全事業について、山内本店という民間営利企業との関係に注目して整理してみる。

まず、熊本地域における特徴をまとめると、地下水という明確で分かり易いドメインが存在するという利点が指摘できる。行政と民間の連携モデルにおいて、調整機能を担う組織のドメインが、広範な地域において共通の問題意識を惹起しやすいという点が、地下水保全事業における成功の鍵になっている。このことは、地域社会に何らかの共有財が存在する場合、本稿で示したモデルが使用可能であることを意味している。

民間企業として事業に参加している山内本店については、同社における技術志向の経営姿勢が地下水保全への意識を高めていることが指摘できた。山内本店の歴史は技術向上の歴史といえるものであり、商品の品質や販路の選定についても保有技術への自負が背景に存在していた。ただし、

山内本店の基本コンセプトは、顧客に良質な商品を提供することであり、地下水の保全は社会貢献の手段として位置づけられている。本稿の事例が CSR としても優れている点は、山内本店のコンセプトと地下水保全事業のミッションが密接に関連付けられていることである。

結論として以下のことがいえる。地域社会にとっての共有財を保全することは、同じ地域で活動する民間企業にとって自社の事業と関連付けやすい問題であり、社会貢献の手段として適している。行政と民間が連携して共有財の保全を行なうことは、広範な利害関係者にとって win-win の関係を築く枠組みを提供することになる。

ただし、残された課題も大きい。行政と民間の連携モデルが持続的であるためには、モデル自体が一つの事業として運営されなければならない。そのためには採算性を考慮しながら各主体の利害関係を調整しなければならない。川上—川中の調整については一定の成果が認められるものの、川中—川下の調整には大きな課題が残されたままである。特にウォーターオフセットについては、現段階で持続的な事業モデルが構築されているとはいえず、流通チャネルと消費者が組み込まれていないことが問題だと考えられる。

熊本地域の地下水保全事業における最大の特徴は、民間企業が営利活動の一環として参加できる可能性を有していることである。これは民間企業にとって CSR 実践の場が提供されていることを意味しているが、それが利益にも繋がるとなれば「志の高い地元企業」だけでなく、熊本地域へのコミットメントが希薄な県外大手資本が保全事業へ参入することも可能になる。そのためには、熊本地域の共有財である地下水を、地域「だけ」の財として限定的に把握するのではなく、広範なマーケットにおいて評価を高めることでブランド化する可能性についても議論されなければならない。その場合にも、具体的な実行主体としての民間企業に対して、研究開発や販路開拓などを支援するなど連携のあり方についても柔軟に検討していく必要があるだろう。

付記

本稿の執筆に当たって、株式会社山内本店の山内卓代表取締役社長と田尻寿利専務取締役から貴重なお話を聞かせていただいた。調査へのご協力を感謝する。なお本稿における誤りは、全て筆者の責任であることをお断りする。

参考文献

- P. F. Drucker, *The new society : the anatomy of the industrial order* (現代経営研究会訳 (1957)『新しい社会と新しい経営』ダイヤモンド社)
- P. F. Drucker, *Management : tasks, responsibilities, practices* (上田惇生訳 (2008)『マネジメント: 課題、責任、実践』ダイヤモンド社)
- 井奥成彦 (2006)『19 世紀日本の商品生産と流通: 農業・農業加工品の発展と地域市場』日本経済評論社
- 勝部伸夫 (2010)「CSR と企業観」『経営行動研究年報』第 19 号、経営行動学会: 10-14
- 林玲子編 (1999)『醤油醸造業史の研究』吉川弘文館
- 八木孝幸 (2008)「日本の中小企業における CSR に関する一考察」『上武大学ビジネス情報学部紀要』第 7 巻第 1 号、上武大学: 43-56
- 労働政策研究・研修機構編 (2005)『グローバル化と企業の社会的責任—主に労働と人権の領域を中心として— (労働政策研究報告 No.45)』労働政策研究・研修機構
- 吉田国光、杉野弘明 (2011)「近現代における小規模経営による味噌・醤油醸造業の地域的展開」『地理科学』No.66 (2) 地理科学学会: 61-79

参考資料

- 株式会社山内本店公式 web サイト (<http://www.e-umeya.com/>)
- 熊本市水保全課 (2013)『熊本市水保全年報 平成 24 年度』熊本市環境局水保全課
- 『熊本日日新聞』2007 年 12 月 15 日付朝刊

第 1 号)などを参照。

⁶ 鈴木均 (2005)「CSR 経営におけるサプライ・チェーン・マネジメントの現状と今後」(労働政策研究・研修機構編『グローバル化と企業の社会的責任—主に労働と人権の領域を中心として— (労働政策研究報告 No.45)』所収)。

⁷ 熊本市水保全課 (2013)『熊本市水保全年報 平成 24 年度』熊本市水保全課、36 頁。

⁸ 2014 年時点での熊本地域における地下水保全事業は、熊本県、熊本市、大津町、菊陽町、土地改良区、JA などで構成される「白川中流域水田活用連絡協議会」、および同連絡協議会を構成するアクターのうち熊本県を除く 5 団体で構成される「水循環型営農推進協議会」に加えて民間企業 5 社と地元農家によって実施されている。

⁹ 本稿で山内本店について言及する場合、特にことわらなければ 2014 年 1 月 23 日に実施したヒアリング調査の結果に基づくものとする。調査に協力していただいたのは、山内本店の代表取締役社長である山内卓氏、同専務取締役の田尻寿利氏である。山内氏は同社の 10 代目で 2011 年から現職であり、田尻氏は生産部長などを歴任されている。

¹⁰ 林玲子編 (1999)『醤油醸造業史の研究』吉川弘文館、井奥成彦 (2006)『19 世紀日本の商品生産と流通: 農業・農業加工品の発展と地域市場』日本経済評論社、吉田国光、杉野弘明 (2011)「近現代における小規模経営による味噌・醤油醸造業の地域的展開」『地理科学』No.66 (2) 地理科学学会などを参照。

¹¹ 「全国味噌鑑評会 山内本店が農水大臣賞 7 度目受賞」『熊本日日新聞』2007 年 12 月 15 日付朝刊。

¹ P. F. Drucker, *Management : tasks, responsibilities, practices* (上田惇生訳『マネジメント: 課題、責任、実践』ダイヤモンド社、2008 年、369 頁)

² ドラッカーの指摘する第二点の領域については、制度的企業 (= 大企業) に特有の領域と考えられるため。

³ 勝部伸夫 (2010)「CSR と企業観」『経営行動研究年報』第 19 号、経営行動学会、13 頁。

⁴ 制度論的企業観については、P. F. Drucker, *The new society : the anatomy of the industrial order* (現代経営研究会訳『新しい社会と新しい経営』ダイヤモンド社、1957 年)などを参照。

⁵ 中小企業単体での CSR 遂行については、地域密着型の企業が高齢者や障害者を積極的に雇用するなどの事例がある。ただし、従来の経営学分野においては、基本的に「企業単体での CSR」が対象となってきた。例えば八木孝幸 (2008)「日本の中小企業における CSR に関する一考察」『上武大学ビジネス情報学部紀要』第 7 巻

城下町・熊本の街区要素の一考察

久保 由美子

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：熊本城、城下町、勢屯、寺院、防衛

1. はじめに

建築史家の内藤昌が日本の城下町¹⁾について記述した中に掲載した都市絵図復元計測データによると、熊本は総面積規模にして全国第6位、九州では第1位の規模を誇る大城下町であった²⁾。明治以後も、西南戦争と第二次世界大戦の2度にわたる戦災や度重なる水害などの自然災害に見舞われてきた。そして城下町時代の名残が、車両のスムーズな通行を許さないクランク状の道路や狭い路地などとして、まちなかのあちこちで見かけられる。このような特徴を「不便」の一言で片付けるのは簡単であるが、脱車社会やコンパクトシティ化が叫ばれる昨今のまちづくりの中では、長所とみる発想の転換も必要なのではないだろうか。その意味で、「城下町とは何か」、「城下町・熊本」とは何か」を検討することは、熊本市のまちづくりの独自性を探る上で、また市民のアイデンティティー醸成にとって意義があると考えられる。本研究は、以上のような発想に基づいて、城下町・熊本の個性を形作る諸要素の抽出を試みたものである。

2. 熊本城とその城下の構造 — 「城」と「城下町」

そもそも都市には、統治者や都市計画家、そしてそこに住まう人々のアイデア、すなわち都市の担い手たちの造形・造景思想を形成する理念が内在している。これを近世史研究者の吉田伸之は、「なんらかのアイデア（＝理念〔筆者注〕）によって、意識的に造形された空間構造をそこに見出しうるならば、それを都市と呼びうる」³⁾と表現している。そして時代の流れとともに、都市の担い手とその理念も変化し、その都市の個性を形成してゆくのである。それでは、城下町・熊本を形成する理念とはどのようなものであったのだろうか。これを検討する前提として、まず城下町という都市形態について先学の知見を元に整理してみたい。

内藤昌は、「シロ」とはもともと「場所」を意味し、日本の

都市の原型だとしている⁴⁾。これに「民を盛る」を意味する中国文字「城」をあてたのであり、「城は住民を守る社会基盤としての宗教・政治・経済の三大機能を活かす権力が具体的に求めた都市施設」⁵⁾と考えることができる。城下町とは、このような性格を持つ城を核として、中世末から近世期にかけて日本各地で発達した都市形態である。城下町は、長安や平安京のような条坊制の都市をモデルとしつつ、各地の自然的・地理的条件に合わせて町割（＝都市計画）が施された。城郭を核に町が展開するという共通点から出発しつつ、それぞれの地で個性豊かな城下町都市が——いわば京の都をデフォルメする形で——建設され、領国の政治・経済・社会の中心地として成長していったのである。

城下町の特質を考えるうえで、忘れてはならないもうひとつの要素は「要塞都市」としての側面である。城下町は、戦国乱世の世を生きる武将たちによって有事、すなわち合戦への備えを最優先に造られた都市であった。基盤目を基調とした直線の道並を象徴とする「都」的構造と、敵の見通しをさえぎるべく意識的に食い違い状にされた辻等の「要塞」の2つの側面は、世界の都市史的にみても他に例を見ない、城下町のユニークな特性であるといえる。江戸時代を通じて、日本全土に計画された城下町のほとんどが、明治時代を経て現代都市へと成長を遂げた。そしてこの城下町としての出自が近代以降の都市計画に様々な影響を与えていったのである。

3. 城下町・熊本の地理的構造

全国の城下町を幅広く研究している佐藤滋⁶⁾は、熊本を、その地理的構造から、白川・坪井川の二本の河川を軸とした「馬の背状の台地」の地形の上に成立した「異形の城下町」と呼んでいる。これらの地理的条件によって、熊本は他の城下町には見られないユニークな都市空間を構成する

こととなった。

まず熊本では町割をする際、直角を基本とした区画形成が地理的に困難であった。また後述するように、加藤清正が城郭の位置を北東に移動させたため、町の中心軸も移動するかたちで城下町が拡大している。したがって、町全体としては、他の城下町によく見られる矩形状ではなく、不定形の町区を複雑に組みあわせる「モザイク状」の町割が施されることとなった。他方において、各町区の内部においては、矩形と格子状の道割を基調とした整然としたまちなみが整備された。

それゆえ佐藤は「熊本は全体を貫くはっきりとした骨格を持たず、ほかの城下町のような統合的な構造の説明をすることは難しい。あえていえば、城下町の東辺を区切る白川と、中心を流れる坪井川、そして熊本城の3つの要素が骨格を形づくるすべて」であり、「その大きな骨格に、それぞれ固有な構成の小規模な『まち』が割りつけられている」と述べている。「方向感覚を狂わす空間装置が町全体に仕掛けられているかのよう」な迷宮都市、それが城下町・熊本の全体像なのだという。

無論、城下町の特性を考慮に入ると、この変化に富んだ町割には、軍事上の意味も込められていただろう。城下町・熊本の礎を築いた加藤清正は戦国有数の築城術でも知られる。当然、城下町建設に際しても、相当念入りの軍事上の考慮を施したであろう。ところが、熊本城そのものの堅固さについては世に広く知れ渡るところであるのに対し、町全体の防衛体制に関する本格的な検討はこれまでなされてこなかった。しかし要塞という特性を抜きにして城下町の本質を語ることはできない。城下町の防衛体制には、都市計画家たる築城者とその後継者たちの都市建設に対する理念がこめられているからである。したがって熊本という城下町都市に内在する理念⁷を論ずるうえでも、防衛体制を考察することは有意義であろう。

4. 熊本城と城下町をめぐる防衛理念

一般に、城下町の防衛体制として、堀をめぐるす、町の周辺部を寺院で固める、道を食い違い状にする等の工夫が挙げられ、熊本もその例に漏れない。

熊本の特徴的な防衛体制として、しばしば言及されるのが古町地区の「一町一寺」制である(図1)。町人地の一区画の中央部分に寺院を設け、周りを町屋(民家)で囲むもので、南方の大大名である薩摩の島津氏への備えであった

とされている⁸。寺院は町屋よりはるかに堅固なつくりであり、また敷地も広いことから有事の際は兵營地に活用できる。古町地区に一町一寺制を敷いた最大の理由は、備えるべき南側に、守りの手薄な町人地が位置するために、その防御性を高めようとしたためだと考えられている。

通説では、名将加藤清正が古町の「一町一寺制」を布陣したとみなされてきた⁹。ところが熊本の城下町絵図を時代順に追っていくと、一町一寺制が完成するのは細川氏の時代であり、加藤氏の時代はまだ成立していないことが分かる(図2)。では加藤時代の城下町はどのような防衛体制をとっていたのであろうか。この点について論じるために、まず城下町の核である城郭、すなわち熊本城自体をめぐる防衛体制について既往研究の見解を整理しておこう。

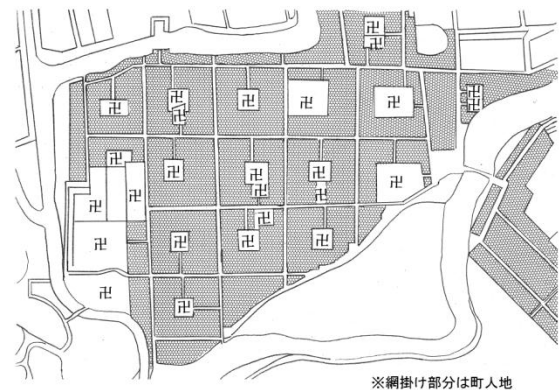


図1：古町絵図（文政二[1819]年ごろ）¹⁰

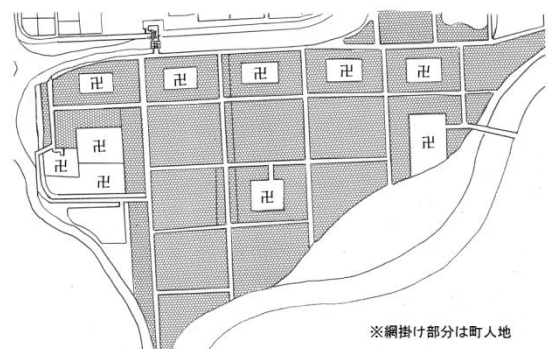


図2：古町絵図（寛永六～八[1629～31]年ごろ）¹¹

加藤清正は、豊臣秀吉の命により、小西行長と領土を二分する形で肥後国に入国した。当初、現在の国立病院の周辺に限本城(古城)を築いたとされる(慶長四[1599]年)。その後、関が原の戦いを経て徳川家康により肥後国全土を

与えられた清正は、「隈本」を「熊本」と改め、現在の位置に新たに築城した。清正が改めて縄張りしたのは、その石高（54万石）にふさわしい城と城下町を築くためでもあるが、秀吉死後の緊迫した状況の中、対立していた石田三成が牛耳る豊臣方の攻撃に備えるためであったと考えられている¹²。

往時の熊本城は、大小二基の天守に加えて、三重五階建ての規模を持つ櫓を五基備えた壮大な巨城であった。熊本城の築城時期、天守・諸櫓の完成年月に関しては、旧来から様々な見解¹³がある。とくに唯一現存する宇土櫓に関して、小西行長の居城であった宇土城を移築したことがその名の由来と長らく伝えられてきたが、熊本城再建に携わった藤岡¹⁴等の研究により、この説は否定されている。

現在のところ、有力な見方は次の三点に整理できる：①大天守の完成時期は、慶長一二（1607）年で、当時は独立天守であった；②現在の宇土櫓は、同時期に隈本城（古城）を移築して造営されたものである；③小天守は、清正死後の慶長一七（1612）年頃に息子の忠広によって築かれ、熊本城は現在のような大小連立式の天守となった。この小天守が、旧宇土城を移築したものである。

このうち①、②について、大天守の乾の方向（北西）の宇土櫓が配置されているが、忠広の時代になると、その延長上に清正の墓を安置する本妙寺が配置されている¹⁵。宇土櫓が旧隈本城天守であったとするならば、清正自身の手による新旧二つの天守の延長線上に息子の忠広が父の菩提寺を置くのも頷ける。また③に関して、小野／北野¹⁶によれば、忠広による小天守増築は、生前の清正が隠居後の居城とすべく改修を進めていた宇土城、すなわち父の遺構が、元和一国一城令（元和元[1615]年）により破却されるのを避けるためであったという。他方で小野／北野は、小天守増築をはじめとする忠広の熊本城改修を、江戸幕府側が軍備増強の動きと受け取った可能性をも指摘している¹⁷。外様大名であった加藤氏の政治的立場を考慮すると、忠広側にもその意図があったことは十分に考えられる。

いずれにせよ、清正・忠広両代の熊本城に共通する防衛理念として、南方の仮想敵である島津のみならず、北東側（石田三成、後に江戸幕府）の脅威にも備えたものであったことが推測されよう。だとするならば、加藤時代の熊本は城下町全体としても、南北の防衛網を敷いていたはずである。しかし、寺院の要素のみでは、軍事上の工夫が多数仕組みられた城下町の防衛体制を論じるのには不十分である。そこ

で本稿では、熊本城下に多数見られる「勢屯」と呼ばれる軍事用の空地の配置状況を、寺院のそれと比較検討することにより、加藤時代の城下町の防衛体制を考察することとする。

5. 勢屯と寺院の配置から考える加藤期の防衛体制

「勢屯」とは、出撃の待機所的な役割を果たすべく、軍勢の屯集（とんしゅう）、勢ぞろいなどに使われる「広い場所」である。城下町での市内戦に備えた防衛上の配慮のひとつである。勢屯は「勢溜」と表記されることがある。また「武者溜」とも呼ばれ、全国の城郭・城下町に設けられていた。

勢屯の面積や形について特に規則性は見受けられないが、配置場所については、各地の城・城下町絵図から考察する限り、①通路型（城門前の空地、城郭の外延部通路、城下の辻などを拡張することで設置されたもの）、②内郭型（城郭の内郭部に広大な空地を確保したもの）、③屋内型（天守など屋内に設置）の3つの型に分類できる。紙幅の都合上、他都市の勢屯についての詳細は別稿に譲るが、このうち熊本の勢屯は①の通路型である。配置場所については、渡辺（1975）が、「市内の辻、城下町の入り口（構口〔筆者注〕）等各所に勢屯を見ることができる」¹⁸と指摘している。これらの点から、加藤氏時代の城下町絵図上で、辻、構口付近



図3 寛永六～八[1629～31]年頃の勢屯の配置（○印）¹⁹

で道幅を意図的に拡幅していると思われる場所を勢屯とみなし、その配置図を示したものが図3である。

加藤時代の城下町はその拡大整備の状況からみて、①古城（旧隈本城）期、②新城第1期、③新城第2期に分けられる²⁰。

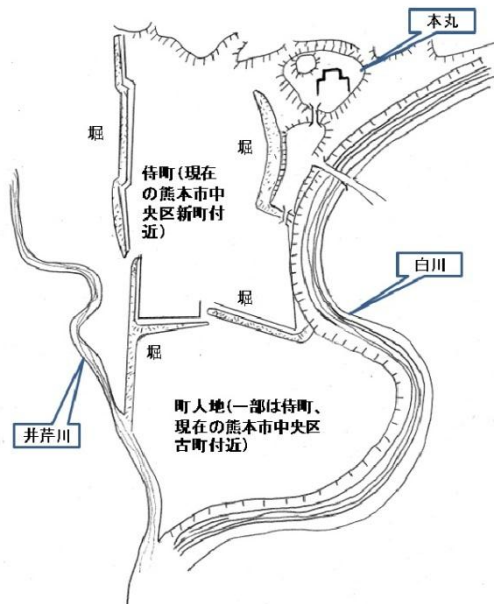


図4 古城期概念図²¹

城下町では通常、武士と町人の居住地が峻別されるが、南西部の勢屯の配置位置は、①の時期に古城および当時の武家屋敷地区であった新町の辻、構口付近に配置されているのが分かる。次に②の時期は、清正が肥後国全域を領有し、新城築城と城下町の拡大に着手した時期の前後だと考えられる。この時期、城下町は、新城城郭に加えて南東部の山崎、北東部の坪井、北部の京町に拡大した。さらに③の時期、城下町は東部の高田原、北東部の竹辺の地区に拡大した。この時期、勢屯は新城城郭付近に集中的に配置されているほか、京町、坪井の構口付近に配置されている。またその位置は何れも武家屋敷地区の近郊である。

これらの点から、熊本城下町の勢屯の大半は、①加藤支配時代前半までに、②城郭および構口付近の、③いずれも武士の居住地域に配置されていることが分かる。つまり、勢屯は城下町の中核部分の軍事上の要衝に、兵士の集合のしやすさも考慮して計画的に配置されているといえる。

次に勢屯と寺院の配置状況を比較してみる。まず既往研究は城下町における寺社の配置を、大きく次の四つに整理している²²。①城下町縁辺の一方所に集合させて寺町をつくる、②城下の外辺に連続的に配列する、③城下町内部の枢

要な地点に分散的に置く、④城下町通路の要所、出入り口（構口）に置く。このうち熊本は、会津若松、姫路とともに④に分類されている。

前述したように、加藤時代の熊本城下においては、南方の島津勢への備えであったとされる古町の一町一寺制はまだ成立していなかった。この時期の城下町全体における寺の配置を示したものが図5である。上述の分類どおり、寺は構口や堀沿いに配置されているのが分かる。同時に城下町の南西部と北西部それぞれに一定の防衛ラインを描くような形で配置されているともいえよう。



図5 一町一寺制成立以前（寛永六～八[1629～31]年頃）の寺の配置（▲印）

先述したように、勢屯の配置位置は、城郭内や構口等、軍事上の要衝と関連している。他方、この時代の町人地の位置を考慮すると、寺院の配置位置との関連が指摘できる。つまり、城郭内や構口付近に勢屯を配置し、これを北東部、南西部の両面からはさむ形で町人地に近いところに寺を配置する傾向が見て取れる。町人地は、武家屋敷地と比較すると、防衛面で脆弱になりがちである。この点を考慮すると、北東部の寺数は10であるのに対し、南西部に郭外にあるものも合わせて14寺配置されているのは、この地区に大規模な町人地（古町）が広がっていることと関係があるろう。いいかえれば、勢屯が軍事上の要衝を守り、勢屯による防衛網外部の軍事的脆弱性を補完するように、寺院が位置さ

れているのである。



図6 町人地の配置（網掛け部分）

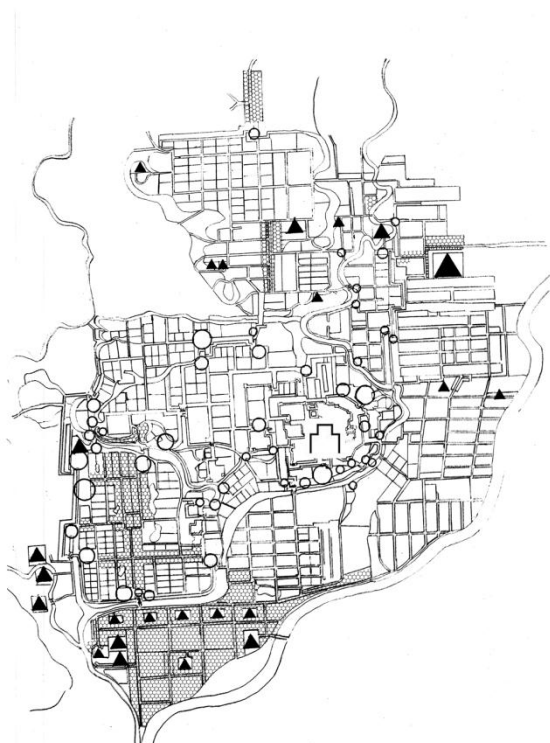


図7 勢屯（○印）、寺（▲印）、町人地（網掛け部分）の三枚の図を重ねたもの

また時期的に見れば、勢屯は清正の時代からすでに、城下町の核となる部分を中心に配置されていた。寺院は、忠広の時代にわたって、勢屯による防衛網をさらに強化すべく、順次配置されたと考えられる。

6. おわりに

以上のように、勢屯と寺院の二つの要素に着目すると、加藤時代の城下町の防衛体制について、従来唱えられてきた島津対策とは異なる理念が見えてくる。加藤期の熊本城下は、清正、忠広の両代に渡って町全体に勢屯と寺院による二重の防衛網がしかれていた。さらにいえば、それは南西部のみならず北東部からの敵侵入に備えるものであった。城郭周辺を中心に集中的に配置された勢屯、それを補完する寺院は、加藤氏の城防衛に向けた強い意思の表れと看取できる。熊本は、城下町全体で城を守る防衛体制が湧かれていたものであり、まさしく“要塞都市”の名にふさわしい都市だったといえる。

このことは、現代熊本のまちづくりにとって、重要な示唆を与えてくれる。無論、熊本の魅力は熊本城だけではない。だからといって、他の構築物に目を向ければよいわけでもない。真に魅力的な都市を創出するには、まず城下町という都市形態に通底する基本的構造を理解することが欠かせない。すなわち城を核とした城下町全体をひとつの都市空間と捉え、その空間が辿った履歴を知ったうえで、時代にふさわしい城下町都市のアイデンティティーを新たに醸成していく、そのような姿勢が必要なのではないだろうか。都市の個性とは都市空間とそこで活動する人々によって育まれると考えるからである。

参考文献

【図書】

- 熊本県立第一高等学校編（1984）『熊本古城史』熊本県立第一高等学校
- 建設事業イメージアップ熊本推進協議会編（1998）『肥後の土木史』建設事業イメージアップ熊本推進協議会
- 新熊本市史編纂委員会（1993）『新熊本市史 別編 第1巻 絵図・地図 上 中世・近世』熊本市
- 新熊本市史編纂委員会（2001）『新熊本市史 通史編 第3巻 近世Ⅰ』熊本市
- 佐藤滋（1995）『城下町の近代都市づくり』鹿島出版会
- 内藤昌（2001）『日本 町の風景学』草思社

藤岡通夫（1976）『熊本城』中央公論美術出版

榎文彦（1980）『見えがくれする都市：江戸から東京へ』
鹿島出版会

吉田伸之他編（2001）『新体系日本史 6 都市社会史』山川
出版社

【学術論文】

城戸久（1943）「熊本城宇土櫓造営年次私考」『建築學會論
文集』No.30：13-18

小林清治（1957）「いわゆる「城下町」の構造」『福島大学
学芸学部論集』 Vol.8 No.1：26-37

富田紘一（1996）「白川・坪井川流路と城下町の形成」『市
史研究くまもと』No.7：1-20

宮上 茂隆（1989）「熊本城天守小天守および古天守の造営
移築について」『学術講演梗概集』：657-658

渡辺達三（1972）「近世広場の諸形態」『造園雑誌』Vol. 35
No.3：1-7

【資料・報告等】

熊本市（1989）『歴史廻廊都市くまもとーフィールドミュー
ジウム熊本城下町の提案ー』熊本市

13 大天守の築城時期についての諸説は、新熊本市史編纂委
員会（2001）117 頁にまとめられている。

14 城戸（1943）17 頁、藤岡（1976）9-10 頁。

15 熊本市（1989）16 頁。

16 小野／北野（2004）160 頁。

17 同上。

18 渡辺（1972）6 頁。

19 図 3、5～7 の原図は新熊本市史編纂委員会（1993）20
頁。

20 熊本市（1989）4-5 頁、富田（1996）18-20 頁の記述を
参考に筆者が時期区分した。

21 原図は富田（1996）20 頁。

22 榎（1980）127 頁。

1 近世当時、「城下町」の用語は使用されなかった〔小林清
治（1957）26 頁〕。町全体をさす場合は、熊本では「熊本曲
輪（郭）」と呼ばれた〔熊本県立第一高等学校編（1984）、
346 頁〕。本稿では、便宜上「城下町」を使用する。

2 内藤（2001）52 頁。

3 吉田（2001）54 頁。

4 内藤（2001）50 頁。

5 同上。

6 以下、佐藤（1995）103 頁以下に拠る。

7 吉田（2001）90 頁。吉田は、「都市のアイデア（＝理念）」
とは、「都市を建設するヘゲモニー主体、すなわち都市の所
有・領有・支配主体における造形思想、あるいは「社会＝
空間」理念・構想・戦略・計画」であると述べている。こ
の意味において、防衛体制は要塞を本質とする城下町のイ
デアを構成する要素のひとつとして位置づけられよう。

8 町民の信仰と集会の中心にするため、町人の相互監視シ
ステムとするため等、諸説あるが、ここでは軍事的上理由を
採用しておく。

9 例えば、建設事業イメージアップ熊本推進協議会（1998）
2 頁。

10 原図は新熊本市史編纂委員会（1993）30 頁。

11 原図は新熊本市史編纂委員会（1993）20 頁。

12 宮下（1989）658 頁。