

九州における平成の大合併と社会教育

上野, 景三
佐賀大学大学院学校教育学研究科 : 教授

<https://doi.org/10.15017/1854054>

出版情報 : 社会教育研究紀要. 2, pp.4-8, 2016-12-26. Faculty of Human-Environment Studies,
Kyushu University
バージョン :
権利関係 :

第2章

九州における平成の大合併と社会教育

上野景三 (佐賀大学)

本章では、九州における大合併の状況を踏まえ、平成の大合併が社会教育に及ぼす影響について検討するための基礎的作業をしてみたい。

(1) 九州にみる平成の大合併

まず、九州のもつ特徴の一つは、全国的にみて大規模な市町村合併があったことである。表1をみてほしい。平成の合併前の1999(平11)年と合併後の2014(平26)年の市町村数を比較してみたものである。

表1 九州における市町村合併の推移

全国順位		1999/3/31 市町村数	市	町	村	2014/4/5 市町村数	市	町	村	減少率 %
	全 国	3,232	670	1,994	568	1,718	790	745	183	46.8
1	長 崎	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4
5	大 分	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0
12	佐 賀	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2
17	鹿 児 島	96	14	73	9	43	19	20	4	55.2
21	熊 本	94	11	62	21	45	14	23	8	52.1
31	宮 崎	44	9	28	7	26	9	14	3	40.9
35	福 岡	97	24	65	8	60	28	30	2	38.1
41	沖 縄	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6

(総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html> 都道府県別合併実績より作成)

この表をみると、九州各県のうち長崎、大分、佐賀、鹿児島、熊本は、全国平均より上回って減少していることがわかる。自治体数は、半減以上している。

市・町・村別の変化をみると、市が微増し町村が激減していることがわかる。これは、対等合併ではなく旧町村を吸収しながら合併したケースが多いことを意味している。結果として、合併後は都市の周辺部に位置づけられた地域(離島、中山間地域)が多くなっていることがわかる。

(2) 九州の将来推計人口

次に、表2の人口の将来推計人口をみてほしい。

表2 九州における将来推計人口

	2010年	2020年	2030年	2040年	指標
全国	128,057	124,100	116,618	107,276	83.8
福岡	5,072	4,968	4,714	4,379	86.3
佐賀	850	803	745	680	80.0
長崎	1,427	1,313	1,185	1,049	73.5
熊本	1,817	1,725	1,603	1,467	80.7
大分	1,197	1,134	1,050	955	79.8
宮崎	1,135	1,073	991	901	79.3
鹿児島	1,706	1,588	1,454	1,314	77.0
沖縄	1,393	1,417	1,405	1,369	98.3

(単位は千人 指標は2010年を100とする)

(国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口平成25(2013)年3月推計」より作成)。

この表をみると、福岡と沖縄を除き、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島の6県は、全国よりも早いスピードで人口が減少していることがわかる。とくに長崎と鹿児島の減少率は高い。離島を抱えているため、他県よりも早く人口減少が進んでいることがわかる。九州6県の人口減少の著しさは、人口減少に関係する諸問題が、九州ではいち早く出現しているといえる。

続いて2040年の世代別の人口構成をみてみよう。これは2010年を100としたときの世代別の人口増減である。

表3 2040年における世代別人口構成

	0-14歳人口	15-64歳人口	65歳以上人口	75歳以上人口
全国	63.7	70.8	131.2	156.6
福岡	67.7	72.8	136.5	164.2
佐賀	63.8	69.6	115.6	132.7
長崎	56.4	61.2	110.9	130.2
熊本	66.1	69.8	114.3	131.4
大分	64.9	69.8	110.0	127.7
宮崎	64.4	68.0	113.0	134.0
鹿児島	62.8	66.1	109.0	123.8
沖縄	77.3	84.5	171.3	198.0

(2010年を100とした時の指標)

(国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口平成25(2013)年3月推計」より作成)。

これをみると、まず長崎と沖縄を除き、0-14歳の人口は、全国平均と同程度で減少していることがわかる。次に15-64歳人口は、沖縄と福岡を除き、全国平均よりも減少していることがわかる。三つには、沖縄と福岡を除き、65歳以上、75歳以上の高齢者人口は、増加率が全国よりも低い傾向にあることがわかる。つまり、福岡と沖縄以外の6県は、子どもの数は全国平均並みであるが、労働力人口は減少し、高齢者人口もそれほど増加しないことを特徴として指摘できる。

ただし、この表では県ごとの特徴は把握できても、市町村ごとの特徴は把握することができない。社会教育行政の主体が市町村であることから、市町村ごとに人口構成を把握しておく必要がある。というのは、平成の大合併によって、周辺部に位置づけられた旧町村において、問題が顕著に現出しているからで

ある。

しかし、旧町村を含めての自治体内部の人口移動は把握しづらく、現出している問題をとらえにくい。とりあえず次の二点の問題を指摘しておきたい。一つは、市町村ごとに人口の推移が多様であり、一律に議論できにくいことである。二つには、大規模合併した地域においては、自治体内の人口移動が急激に起きている。中山間地域や離島部は、合併によって人口移動が生起し、自治体のコンパクトシティ化が現在急速に進行しているが、合併によって問題の所在がみえにくくなっている。

そこで、どのような動態なのかをつかむために、次の表をみてほしい。それぞれの県の0-14歳人口の平均値を基準として、各県における10%以上と10%以下の自治体の数をみたものである。

表4 九州各県における若年人口割合別自治体数

	+10%以上	+10~-10%	10%以下
福岡 72	11 (15.3%)	38 (52.8%)	23 (31.9%)
佐賀 20	3 (15.0%)	10 (50.0%)	7 (35.0%)
長崎 21	4 (19.0%)	9 (42.9%)	8 (38.0%)
熊本45	5 (11.1%)	21 (46.7%)	19 (42.2%)
大分18	1 (5.6%)	8 (44.4%)	9 (50.0%)
宮崎26	0 (0%)	15 (57.7%)	11 (42.3%)
鹿児島43	3 (7.0%)	23 (53.5%)	17 (39.5%)
沖縄41	7 (17.1%)	21 (51.2%)	13 (31.7%)

(福岡は、福岡市と北九州市の政令指定都市の区を含む)
(国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口平成25(2013)年3月推計」より作成)。

この表からわかることは、各県ともに約半数の自治体は、県平均の+10%~-10%の枠内にある。だが、県平均を10%以上下回って0-14歳人口が減少する自治体が、沖縄、福岡でも30%程度あり、その他の県は40-50%占めている。その一方で、県内でも0-14歳の人口減少がそれほどみられない自治体も一定数ある。若年人口の存在に偏りがでてきていることがわかる。

このことは、若年人口の自然減だけでなく、県内での自治体間における人口移動があっていることを意味している。この背景には学校の位置づけの問題がある。これらの自治体は、行政課題として学校統廃合問題及び公共施設マネジメント問題と直面していると推測される。

合併から10年しか経過していない時期に、なぜこのような事態を招来したのか。その点を考えてみたとき、要因の一つに、明治や昭和の合併時とは異なって平成の大合併時には、自治体の構成原理に学校配置を軸に据えなかったことがあげられるのではないかと考えられる。

次の表5は、同様に65歳以上、75歳以上の高齢人口割合別の自治体数をみたものである。

表5 九州各県における高齢人口割合別自治体数

	65歳以上 +10%以上	65歳以上 +10～-10%	65歳以上 10%以下	75歳以上 +10%以上	75歳以上 +10～-10%	75歳以上 10%以下
福岡	19 (26.4%)	11 (15.3%)	42 (58.3%)	23 (31.9%)	7 (9.7%)	42 (58.3%)
佐賀	5 (25.0%)	6 (30.0%)	9 (45.0%)	6 (30.0%)	5 (25.0%)	9 (45.0%)
長崎	5 (23.8%)	5 (23.8%)	11 (52.4%)	6 (28.6%)	4 (19.0%)	11 (52.4%)
熊本	5 (11.1%)	7 (15.6%)	33 (73.3%)	5 (11.1%)	7 (15.6%)	33 (73.3%)
大分	2 (11.1%)	1 (5.6%)	15 (83.3%)	2 (11.1%)	1 (5.6%)	15 (83.3%)
宮崎	2 (7.7%)	8 (30.8%)	16 (61.5%)	3 (11.5%)	6 (23.1%)	17 (65.4%)
鹿児島	2 (4.7%)	10 (23.3%)	31 (72.0%)	3 (7.0%)	7 (16.3%)	33 (76.7%)
沖縄	10 (24.4%)	8 (19.5%)	23 (56.1%)	13 (31.7%)	5 (12.2%)	23 (56.1%)

(国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口平成25(2013)年3月推計」より作成)。

この表からわかることは、県平均値前後の自治体は多くないということである。福岡にみるように両極分解している県もあれば、大分県のように、特定のごく少数の自治体に高齢者人口が集積し、県平均値全体を押し上げている県もある。

それぞれの県をみると、高齢者の人口増がみられる一部の自治体がある一方で、過半数の自治体が10%を下回っている。つまり、県内における二極分化が進んでおり、また高齢者の人口や人口割合が自然増しているというより、むしろ社会移動による人口減少が深刻化している自治体が多いことを示していると考えられる。

(3) 消滅可能性都市

次に、増田レポートによって消滅可能性都市に掲げられた九州各県の自治体の数を挙げておく。

表6 九州各県にみる消滅可能性自治体数

	若年女性人口減少率 50%以上(推計)	人口1万人未満 (推計)
全国	896/179 (49.9%)	523/1797 (29.1%)
福岡	22/72 (30.6%)	9/72 (12.5%)
佐賀	8/20 (40.0%)	3/20 (15.0%)
長崎	13/21 (61.9%)	3/21 (14.3%)
熊本	26/45 (57.8%)	15/45 (33.3%)
大分	11/18 (61.1%)	4/18 (22.2%)
宮崎	15/26 (57.7%)	10/26 (38.5%)
鹿児島	30/43 (69.7%)	21/43 (48.8%)
沖縄	10/41 (24.4%)	9/41 (22.0%)

(増田寛也編著『地方消滅』中公新書2014より作成。消滅可能性自治体/自治体数。福岡県は区を含む。)

この表からわかることは、福岡、佐賀、沖縄を除き、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島は若年女性人口減少率50%以上の自治体占める割合が60%前後となっており、全国平均を大きく上回っていることがわかる。九州各県の基礎自治体において、若年女性の自然減、社会減が著しいことがわかる。次に人口一万人未満の自治体数をみると、熊本、宮崎、鹿児島が全国平均を上回っており、福岡、佐賀、長崎、大分が

下回っていることがわかる。福岡、佐賀、長崎、大分の4県は、すでに人口1万人未満の自治体が平成の大合併によって激減しており、前述したように合併後の自治体に問題が持ち越され、問題がみえにくくなっていると考えられる。

増田寛也編著『地方消滅』は、「人口移動が収束しないとみた場合、社人研推計では、「20～39歳の女性人口」が5割以下に減少する自治体の割合が低かった九州地方で、「消滅可能性都市」が急増するのも注目される。これは、九州地方は出生率がかなり高い一方で人口流出も盛んなことが、地域の持続可能性に影響を与えていることを示している」(31頁)と指摘している。

この指摘は、さらに丁寧に検証される必要がある。一つには、確かに「5割以下に低下する自治体」は少ない。だが、大分、宮崎、鹿児島にみられるように5割近く低下している自治体が多いことは、消滅可能性自治体の予備軍が多いことを意味しており、合併後の自治体において問題が内包されていることである。二つには、「人口流出も盛ん」である実態が不明であることである。それぞれの基礎自治体、及び各県がどこに人口流出させているのかの解明が求められる。合併後の自治体中心部への移動、県内での県都もしくは都市部への移動、九州圏域での福岡市への移動といった人口集中がおきており、人口減少問題の表裏の問題としてとらえることが必要である。

(4) 九州における平成の大合併と社会教育

平成の大合併によって、この15年の間に九州各県は大きく自治体数を減らした。しかし以上の点からみると、平成の大合併は、人口移動に起因する地域変動に対しては、問題の解決策にはならなかったことがわかる。行政の効率化には有効であったかもしれないが、人口問題という社会的な問題に関しては、深刻さを増したといわざるをえない。さらに、広域合併によって、自治体内部で生起している問題が見えにくくなっていることがわかる。

人口減少のもたらす諸問題については県ごとにその様相は異なっており、さらに市町村ごとに特徴をもっており、直面する課題も異なっていると思われる。合併後の検証は、一つには合併後の旧市町村の相互の関係と、もう一つには九州内における自治体間を含めた丁寧な分析が求められる。

合併が社会教育に及ぼした影響については、教育行政の統合、社会教育施設の廃止、社会教育主事の減少、社会教育委員をはじめとする関係者の減少等々、問題点は多数指摘しうる。しかし、これらの指摘は、自治体行政内部だけの問題の域をでない。むしろ、合併によって生起される地域社会が抱える社会的諸問題に対して、社会教育は有効であったのかどうか。その点も含めて検証する必要があり、合併後の地域社会において、有効性をもつ社会教育の在りようを展望する必要がある。