

# コンパクトシティと中山間地の不安——浜松市

## 『月刊自治研』編集部

平成の大合併で政令市となった浜松市には、合併していなければ消滅自治体としてリストアップされた地域がいくつも含まれている。市中心部が通勤圏にも関わらず、集落消滅の足音が聞こえ始めた鎮玉地域の現状を紹介する。

### 『国土縮図型都市』浜松

浜松市といえば、スズキやヤマハ、河合楽器などの製造業が盛んで浜名湖の鰻で有名な海沿いの自治体というイメージが強いようです。しかし、二〇〇五年に天竜川・浜名湖地域の一二市町村が合併して誕生した現在の浜松市は、広大な中山間地を有する山の自治体でもあります。浜松市の総面積は一五五八平方キロと、岐阜県高山市に次ぐ全国第二位の広さで、太平洋に面した市街地が広がる南の平野部と北の農山村が広がる山間部で構成され、その多様性に富む地域構成から、『国土縮図型都市』とも呼ばれています。

一二の自治体が合併した浜松市が保有する公共施設は約二〇〇〇もあり、現在の維持管理費が約九〇億円となっています。今後は、老朽化にともなう補修などが必要となるため、これから

す。

一方、二〇〇五年の合併当初、八〇万人を超えていた人口は、すでに八〇万人をわり、市の推計では二〇四〇年には六九万人程度まで減少するとされています。また、市の大半をしめる中山間地や山地の過疎化は激しく、人口減少が進んでいます。

こうした状況のなか、二〇一六年三月に開かれたコンパクトシティシンポジウムin浜松で、鈴木康友浜松市長が「今後の人口減少社会において、国土縮図型の広大な市域に市民が分散して居住している分散型の都市構造を将来維持するのは困難。拠点を居住や都市機能を集約し、拠点間を公共交通でネットワーク化するコンパクトシティをめざす必要がある」と語ったように、浜松市では、コンパクトシティをめざした立地適正化計画づくりが進められています。

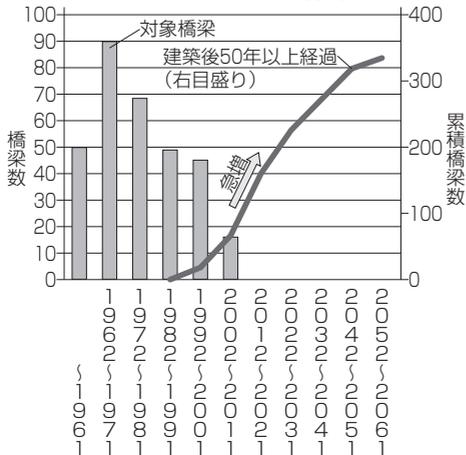
### 浜松市のめざすコンパクトシティ

二〇一五年七月浜松市が策定した「都市計画マスタープラン増補版」で、「市街地における居住と都市機能の誘導」というテーマが新たに追加され、「急速な人口減少が見込まれる時代において、拠点ネットワーク型都市構造によって市街地の人口密度を維持し、効率的な都市経営や低炭素都市形成を実現するためには、市街地において医療、福祉・子育て支援・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に集約し、その周辺や公共交

の五〇年間で合計一兆三〇〇〇億円、毎年二六〇億円が必要だと推計されています。

また、浜松市が管理する道路の総延長は約八四〇〇kmで全国一位、橋も六〇〇〇橋となり、この膨大なインフラの維持管理も大変大きな課題となっています。

図1 ●浜松市における架設年別橋梁数



[https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/do\\_urohozen/traffic/syuuzenkeikaku/index.html](https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/do_urohozen/traffic/syuuzenkeikaku/index.html)

通の沿線に居住を誘導すること、居住者がこれらのサービスを利用できるようにする」という方針が打ち出されました。

これを受けて、二〇一六年度には「都市機能誘導区域の検討」が、

図2 ●鎮玉地域の場所

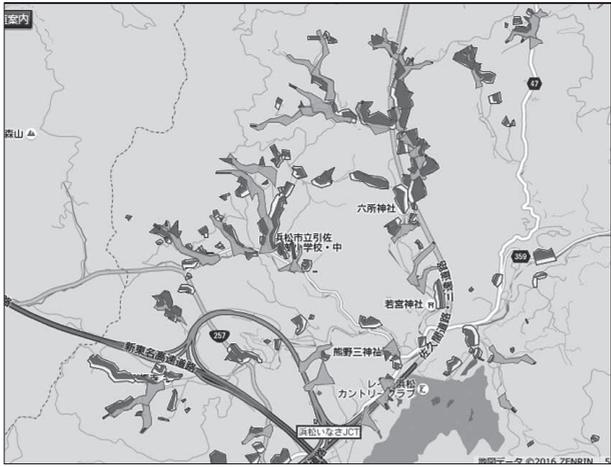


浜松市では、天竜区全域と北区引佐町北部が中山間地域とされている。

二〇一七年度には、「居住誘導区域の検討」が行われ、二〇一八年度に立地適正化計画が策定される予定です。七月一九日の市議会建設消防委員会において立地適正化計画の基本方針案が示されました。これによると、生活利便性、災害リスク、新たな産業集積への対応という二つの視点で、居住誘導区域が設定されます。

浜松市の立地適正化計画では、都市計画区域が対象となっており、浜松市の面積の半分以上をしめながらも人口の少ない中

図3 ●土砂災害警戒区域の指定状況（一部）



地域のいたるところが土砂災害警戒区域・特別警戒区域に指定されている。

出典：静岡県統合基盤地理情報システム

<http://www.gis.pref.shizuoka.jp/?mp=9002>

山間地域のほとんどが計画の対象から外れています。計画対象外のため、そもそも居住誘導区域が設定されない中山間地域は、コンパクトシティ化を進める上で考慮すべき対象にすらなっていないともいえるのかもしれない。そんな居住誘導区域が設定されることのない鎮玉<sup>しずたま</sup>という中山間地域から、浜松市の中山間地域が抱える課題を考えてみたいと思います。

### 高齢化と人口減少に直面する鎮玉地域

鎮玉地域は、かつては鎮玉村という自治体でしたが、一九五五年に引佐町と合併し、二〇〇五年に引佐町が浜松市と合併したことで、現在は浜松市に位置することになりました。住所からは「鎮玉」という地名はなくなっていますが、今でも地域内の六つの自治会で構成する鎮玉地区自治会連合会という村時代の枠組みが残されています。

現在の鎮玉地域の人口は一九六八人ですが、過去二五年の間に人口は三割以上も減り、高齢化率も五割を超えようとしています。この人口減少と高齢化によって、ここ数年で耕作放棄地や空き家が少しずつめだちはじめました。

かつては地域に三つあった小学校と一つの中学校が統廃合され、二〇一二年に引佐北部小中学校という静岡県初の公立小中一貫校が誕生しました。小学一年生から英語を学ぶ「国際コミュニケーション科」や地域の文化や自然を学ぶ「ふるさと科」

実際、老朽化した自宅の建て替えをしようと思った方が、住宅ローンが組めないために、やむなく住み慣れた土地を離れて市の中心部へ出ていかれた事例もあります。

土砂災害警戒区域の指定を解除してもらうためには、山側の崖に擁壁をつくるか崖そのものをコンクリートで固めるなどの対策を講じることが必要となります。浜松市の場合、その工事

という二つの特色ある科目が創設され、地域外から通う子どもも二割ほどいます。それでも、一学年一〇人前後と、文部科学省の統廃合対象となる規模で、年々、子どもの数は減り続けており、学校の存続も危ぶまれる状況にあります。

そんな鎮玉地域では、現在、二つの大きな課題に直面しています。

### 【課題①】家が建てられない

一般的な中山間地域のように鎮玉地域でも、どこも平野部に田や畑があり、山を背に住宅が建てられています。二〇一三年に、静岡県によって、鎮玉地域の大半の家が土砂災害警戒区域もしくは土砂災害特別警戒区域に指定されました。過去数百年にわたり、大きな土砂崩れなどによる被害の記録はありませんが、この指定が新たな問題となっています。

土砂災害警戒区域や土砂災害特別警戒区域に指定された場所に建つ住居は、売買や貸借にあたり、そのことを重要事項として説明する必要があります。土砂災害警戒区域に住宅を新築ないしは建て替えをする場合、完成する住宅に担保価値がないことから、住宅ローンを組むことができません。築年数のかなり古い家も多く、老朽化した家を建て替えたいと思っても、自己資金がなければ、建て替えもできないという事態になっています。

によって受益者となる世帯が五世帯以上いて、なおかつ総工事費の五%を受益者が負担するという条件がクリアできれば、工事をしてもらうことができます。

しかしながら、五世帯が受益者となるためには相当の面積を工事する必要があります。総工費が一億円となれば、受益者負担は五〇〇万円となります。一世帯あたりの負担は一〇〇万円ですが、年金暮らしの高齢者にとっては、簡単に出来る金額ではありません。ましてや子ども世代が戻ってくる見通しがなければ、いつまで住むかわからない住宅のために、多額の出費をするという決断はできません。

また、建て替えではなく、新たに家を新築しようと思っても、土砂災害危険区域に指定されていない宅地がほとんどないため新築も難しい状況です。ここ最近では、地元農家のお子さんが農地転用をした土地に家を新築した例がほとんどです。

このように見てくると、土砂災害警戒区域の指定によって、老朽化した住宅の建て替えができなければ、地域を離れる人が増加していくことが大いに懸念されます。

### 【課題②】住民の足がなくなる

車を運転できない鎮玉地域の住民は、遠州鉄道株式会社が運営する遠鉄バスと、系列の遠鉄タクシー株式会社が運営するデマンド型（予約により運行する）の「いなさみどりバス」とい

う二つの公共交通を利用していません。

遠鉄バス「渋川線（浜松駅⇄渋川）」は、鎮玉地域の最北部に位置する渋川と浜松駅を約九〇分で結んでおり、便数は多くはないものの、駅前の高校に通う高校生や病院に通う高齢者が主に利用しています。しかし、子どもの数も少なく、多くの住民が自家用車を利用していることから、旧引佐町中心部から鎮玉地域までの区間の乗客はまばらで、浜松駅を一九時に出発する渋川行の最終便は学校の長期休暇ともなると、誰も利用者がいないこともある赤字路線となりました。

遠鉄バスでは、前年度の赤字分を国と静岡県からの補助金を受けて補填していたのですが、赤字額と支給される補助金とで一年間のタイムラグがあるため、毎年赤字が発生していました。そこで、赤字解消をめざす遠鉄バスから、二〇一五年の秋ごろに日中のバス三便を減らして、一日六便としたいという話が各自治会に伝えられました。地域の人びとも日中のバスの利用客が少ないことを知ってはいたので、「それもやむを得ない」という認識の方が大半でした。

ところが、今年の三月下旬に各バス停に貼られた四月一日からの新しいダイヤを見て、地域の人びとは、浜松駅前に向かう始発のバスがなくなり、浜松駅から鎮玉地域に向かう最終のバスが、鎮玉地域の途中で止まることをはじめて知ることになりました。

玉地区自治会連合会長や引佐北部小中学校後援会長が、遠鉄バスと浜松市に対して要望書を提出しました。要望の結果がどうなるかは不明ですが、一〇月の秋のダイヤ改正が期待されます。しかし、こうしたバス減便も浜松市がめざすコンパクトシティへの移行や行政区再編と軌を一にした動きとも考えられます。バスの減便が承認された、今年一月一八日に開催された第二七回浜松市地域公共交通検討会議の議事録には、遠鉄バスからの意見として、「将来的には『伊平』以北は路線退出を検討していきたい」とあり、減便どころか鎮玉地域を走る路線バスそのものが無くなる可能性もあります。

こちらも土砂災害危険区域の指定と同じく、子どもが高校に通えない地域になるからと、市の中心部に近いところに家を新築した方も出てきており、深刻な課題となっています。

こうした現状に加えて、市が進めるコンパクトシティ化への動きが加速していけば、人口減少にさらなる拍車がかかると思われます。そして、子育て世代の転出があいつぎ、地域の引佐北部小中学校が無くなるようなことがあれば、現段階で限界集落ではない地域であっても、二〇五〇年ごろの「集落消滅」が現実味を帯びてきます。実際、国土交通省が発表した「二〇五〇年までに無居住化する地点」に鎮玉地域も含まれています。

始発のバスがなくなったことで困ったのは、駅前の高校に通う高校生です。高校に間に合うバスが無くなったため、バスの本数が多いところまで親が送らざるをえなくなりました。また、最終便が鎮玉地域の途中で止まるようになったことで、同じ旧引佐町の中心部にある高校に通う高校生でさえも、授業後の部活に最後まで参加できなくなってしまおうという事態になってしまいました。

これでは、ただでさえ少ない鎮玉地域の子どもたちは、親の送り迎えがなければ、好きな高校も選べないどころか、部活さえ自由に選べないということになります。

#### 立ち上がる地域の人びと

地域に暮らす高校生が困っている事態に対して、鎮玉地区自治会連合会と引佐北部小中学校後援会という二つの地元の組織が呼びかけ、新年度に入ったばかりの四月一日、鎮玉地域の高校生や保護者をはじめとする地域住民の声を聴く会を開催しました。そして、鎮玉地域の六自治会を通じて、各隣保からバス減便による問題についての意見を求めました。

結果、減らされたバスの便数を復活させることは難しいと判断し、地域の人びとから寄せられた意見をもとに、①浜松駅行始発便の時間の繰り上げ、②浜松駅最終便の区間延長などを求める要望書を取りまとめました。そして、五月二三日に、鎮

#### 持続可能な地域をめざして

人口減少によって集落の存続が危ぶまれてきたことを受けて、鎮玉地域では、交流人口の増加を通じて将来的な定住人口の維持をめざすNPO法人などの組織を中心とした活動が活発になってきています。

二〇一三年から活動を開始したNPO法人ひずるしい鎮玉は、地元元自治体職員や教員などの団塊世代を中心とした団体です。

鎮玉地域は昔からゲンジボタルの乱舞が見られる地域として知られてきました。山林の手入れが行き届かなくなったこともあって、年々その数が減少傾向にあります。川に生息するゲンジボタルの餌となるカワニナという巻貝の成長を促すために、川面に



ホタルの生息地につくられた新東名高速道路下にある「ほたるピクトップ」



都市部に暮らす田んぼオーナーによる田植え



鮎のつかみ取りを楽しむ親子連れ



地域の清流での鮎の友釣り体験を実施



地域内外の人が集まりワークショップで地域資源の掘り起こし

かかった草や枝を払う河川の環境整備を行うほか、ホテルの成虫の交尾をしやすいように防犯灯を消灯したりしています。その甲斐もあってか、二〇一五年から県下有数のゲンジボタルの乱舞を見ることができるようになっています。

また、子どもたちが安全に川遊びのできる環境整備も進め、夏には鮎のつかみ取りや水辺の生き物観察会、鮎の友釣り体験などを開催し、都市部からの親子連れに地域の自然の豊かさを伝えていきます。

農業においても、年々、増える耕作放棄地をNPOで借り受け、

ずるしい鎮玉の石野好弘理事長は、「車で三〇分行けば浜松市街地北部への通勤も可能で、自然豊かな環境で暮らしたいという人に移住してきてほしい」と語っています。

ほぼ同時期に活動を開始した女性を中心とした市民団体「ほたるの会」も、ホテル観賞イベントやウォークラリーなどのイベントを開催し、毎回数百人規模の来場者を集めています。

これまでは、めばしい観光施設もない鎮玉地域を訪れる人はほとんどいませんでしたが、こうした団体の活動を通じて、年間二〇〇人以上の人が訪れるようになりました。また、鎮玉地域の位置する旧引佐町が、二〇一七年のNHK大河ドラマ「おんな城主 直虎」の舞台となるため、観光客の増加が期待される場所です。

二〇一六年二月に愛知県側の新東名高速道路も開通し、名古屋I・Cから鎮玉地域にほど近い浜松いなさI・Cまでの所要時間は一時間となり、田んぼオーナーや鮎の友釣り体験などに参加するため、名古屋から鎮玉地域を訪れる人も現れるようになっていきます。

二〇一五年度の浜松市財政は決算速報値で七五億円の赤字となりました。前年度から一四九億円減ったとはいえ、それでもまだ市債残高は四七五億円にのびります。これから人口はどんどん減り、公共施設や道路などの維持・補修に多額の費用が

独自に米づくりをして販売するほか、都市部の住民に田んぼオーナーになってもらい、田植え、草取り、稲刈りなどの作業を楽しんで行ってもらっています。田んぼオーナー制度は、二〇一六年で二年目ですが、オーナーの組数は初年度から四倍に増えました。私立幼稚園や保育園、ボイスアウトなどの子ども参加も多く、六月の田植えには約三六〇人のオーナーが参加しました。

今後、域外の人がとによる応援団を結成し、農作業や地域の祭事などにも協力してもらえ体制づくりを進める計画です。ひ

かかることを考えれば、コンパクトシティ化は一つの合理的な解なのかもしれません。

しかし、中山間地域には代々そこに住み続けてきた人びとの営みがあり、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承といった、数値化されない「多面的機能」があります。

効率や費用対効果という数字によって切り捨てられる不安を抱きながらも、今までの暮らしを続けたい地域の人びとと、それを応援する地域外の人びとが協力し合って、昔ながらの里山の暮らしを守っていくことができるのか。また高齢化率が五〇%を超えていない、国土縮図型都市、浜松の中山間地域の姿から、現時点で限界集落にはなっていない日本全国の農山村部のこれからが見えてくるのかもしれない。

\* 1 コンパクトシティシンポジウムを開催しました

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/toshikei/semuryaku/sinpojium.html>

\* 2 浜松市都市計画マスタープラン増補版

<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/toshikei/semuryaku/paourikkaku-omentonjissi.html>

\* 3 平成28年度当初予算の主要事業「立地適正化計画調査検討事業」

[https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zaisek/budget/budget28/detail/4\\_123.html](https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/zaisek/budget/budget28/detail/4_123.html)

\* 4 自治会内にある集落の最小単位で十数軒前後で構成される。

\* 5 第27回浜松市地域公共交通会議

<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/kotsu/20160118.html>

\* 6 二〇一〇年までに無居住化する地点(国土交通省)

<http://www.mlit.go.jp/common/001033678.pdf>