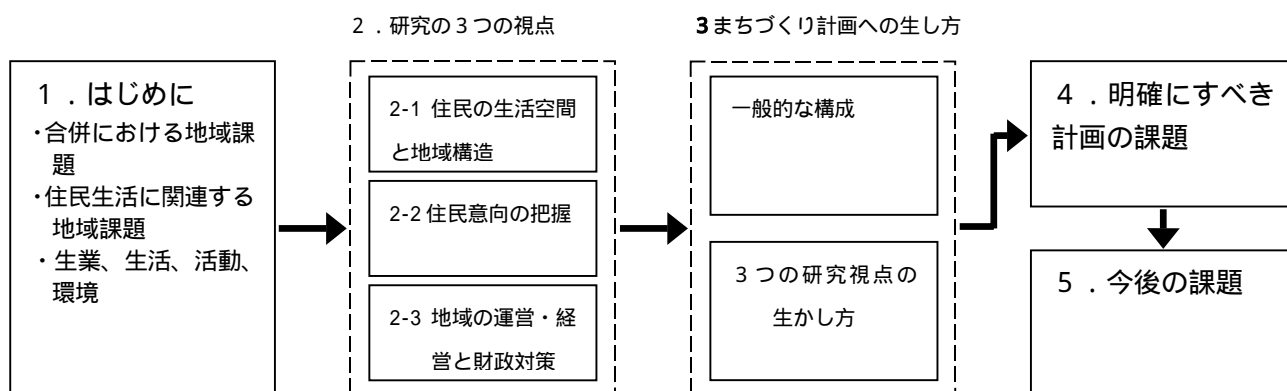


# 市町村合併における地域課題とまちづくり計画に関する研究

(株)地域計画建築研究所 金井 萬造  
 小阪 昌裕  
 田口 智弘

## 1. はじめに

現在、50年に一度といわれる平成の大合併が進展している。本研究の目的は、合併により広域化の中で住民が安心して生活ができるように、地域で主体的に取り組む視点からまちづくり計画のあり方を考察したものである。手法としては、生業、生活、活動、環境の4つの視点から、住民生活に関連する地域課題の中の生活空間、住民意向、地域運営の3点に着目し、まちづくり計画への対応あり方を明らかにする。調査手法は、生活空間については圏域の広がりや生活圏の状況など住民の生活活動、交流視点をとりあげ、また、住民意向では安心して生活したいという意向を住民アンケートの手法により確認し、さらに、財政運営が厳しくなる中で市の町村経営の視点から、事業の展開と財政の関係から考察を行った。



## 2. 研究の3つの視点

### 2-1 住民の生活空間と地域構造

住民の生活空間と地域構造を、合併自治体の空間的な立地条件(広域、域内)、人口規模、生活圏の広がり、連携交流(域内、域外)の5つの視点から把握すること有効であるとわかった。以上をまとめると以下の表に表現できる。

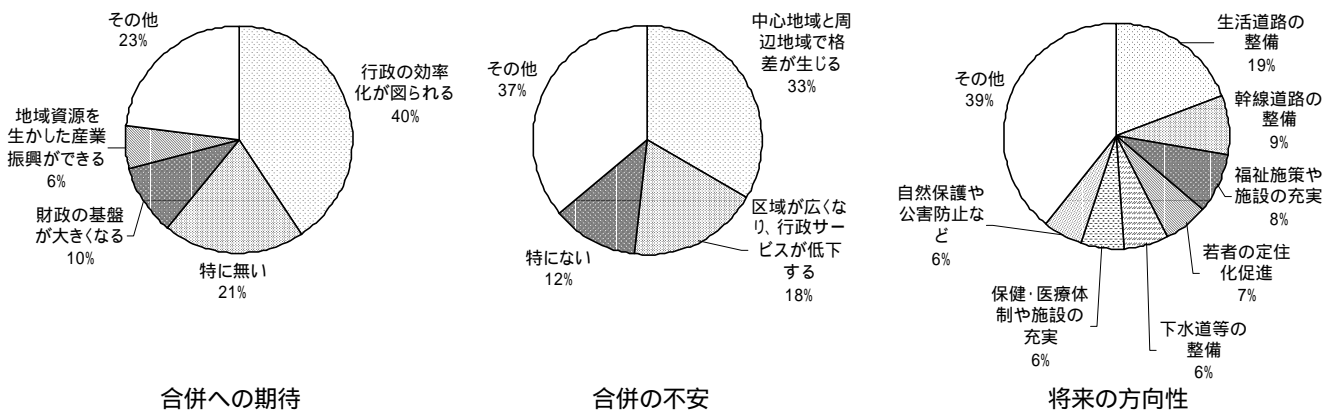
広域(大都市圏との関連)	既存行政組織の立地関係	中心地の人口規模	生活圏	連携交流
大都市近郊 大都市遠郊	中心地が近接 中心地が遠隔	大小の核 同規模の核	まとまりがある 地域を越えて形成	域内で完結 域外も入れ連携
<p>① ② a b 大都市 a b</p> <p>○ 合併対象自治体 ○ 新自治体</p>	都市軸形成型  ネットワーク型	aの役割に配慮  a bの相乗効果	生活圏  広域連携交流	既存関連組織  広域連携組織
	<p>● 中心地</p>			

## 2 - 2 住民意向の把握

合併による住民の不安や危惧の解消には、住民意向の把握が必要であり、ここでは住民アンケート調査という手法で把握した。結果としては、行政の効率化は大いに進めるべきであるが、住民が享受する行政サービスの水準は下げたくないという意向が現れている。また、将来取り組んで欲しい事業は、まちの現況評価の裏返しであり、合併に関わらず、地域住民が望んでいる事業であり、行政サービス水準の維持という要望が伺える。

合併への期待は、『行政の効率化』がトップとなっている。第2位は『特にない』で、合併に対してポジティブな期待は多くない。合併の不安は『中心地と周辺部の格差拡大』、『区域が広くなり行政サービスが低下』が1位2位を占めている。

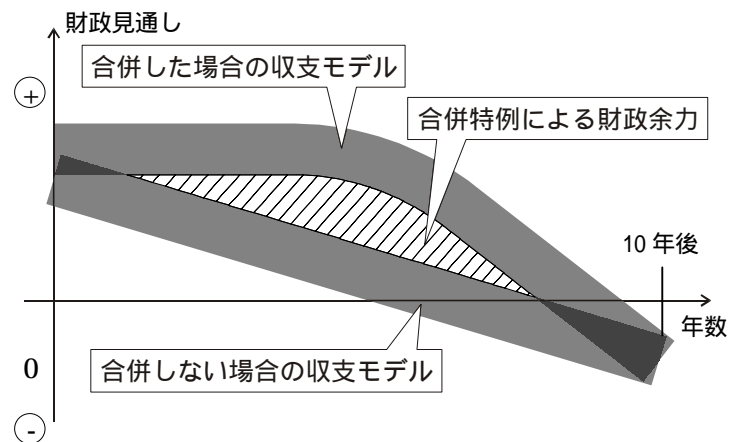
将来の方向性は、『社会基盤整備』『保健・医療・福祉』が上位を占める。続いて『自然環境』『若者定住』が第2位グループを形成している。



## 2 - 3 地域の運営・経営と財政対策

より安定した地域運営・経営による、まちづくりや財政状況のチェックが市町村合併の重要な課題となっている。また、合併後の大切な視点の一つは、住民参画等による新しい「公」により地域経営が可能かどうかである。本研究では、財政計画も加え、以下の視点で考察した。

合併のメリット、デメリットを明らかにし構成する市町村の数や規模などによって財政見通しは異なるが、右図は合併ありと合併なしの場合の財政推計の結果を財政収支を比較したものである。



この比較から明らかなことは、合併の有無における社会経済条件が同一とした場合、モデル的には合併後の合併特例が有効な期間における収支の改善であるといえる。

次表は、合併市町村にとって財政費目別にどのような傾向を示すかを模式的に示したものである。非合併の場合は、地方税の減少が収支に影響する。合併の場合は、交付税の減少が緩和され、その分収支に影響することとなる。

行政の財政的収支からは合併する方が収支モデル的に有利となる。しかし、地域経営全体から見ると、行政需要の減少、雇用の場の減少など、地域経済は縮小均衡になり、これは地域活力の観点からは、良好な状態になるとはいえない。また、行財政の効率化は、重複する施設やサービスの統廃合、住民のコンセンサスを得るために時間をかけて合意形成が必要となる。したがって、地域格差、行政サービス水準低下をどう解決するかが課題となる。さらに、自治のありかたで既存の自治区で対応すると、地域の経営、課題としては、行政需要としての人件費・物件費などを減らしても、地域の需要は確保しつつ、既存ストックを活用するこ

とである。

	歳入		歳出		収支
	地方税	交付税	人件費	物件費	
非合併	↘	→	→	→	↘
合併	↘	→↘	↘	↘	→↘

### 3. まちづくり計画への生し方

市町村の合併にあたり、制度的には市町村建設計画で具体化している。さらに、前節の3つの視点を生かしたまちづくり計画が重要である。計画中味は、一般的に計画策定の方針、新自治体の概要、合併の必要性、新自治体のまちづくりの基本方針、主要施策、公共的施設の適正配置と整備、財政計画で構成される。

その中で、基本方針は、まちづくりの理念や将来像、将来フレーム、地域構造、施策等で構成される。

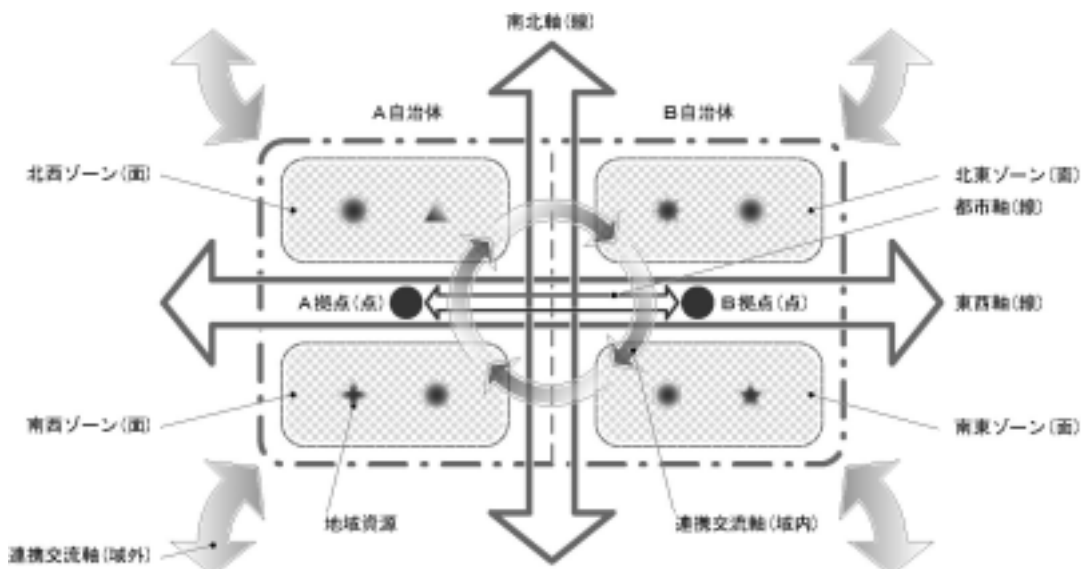
本研究の3つの視点は、具体的に、住民の生活空間と地域構造は、「地域構造」、住民意向の把握は、「施策」、地域の運営・経営と財政対策は「施策」と「財政計画」に生かされる。

### 4. 明確にすべき計画の課題

今回取りあげた3つの地域課題から計画策定への対応として以下の点が明らかとなった。立地条件や地域資源、現在あるものを生かすことを重視し、広域化することによって生じる不安や課題を連携・交流によって強化し、利便性・快適性、安全と安心等の住民ニーズに的確に応え、合併によるサービスの低下を防止するために住民主体のまちづくりが基本条件である。あわせて、住民・事業者・行政のパートナーシップで推進していく必要がある。以下に、計画の課題を3点について確認した。

#### 4-1 生活空間と地域構造

生活空間と地域構造は、圏域の一体化した空間づくりが課題であり、「2-1」で述べた5つの視点でパターン化し、分類化した上でよりくわしく検討すべき課題として将来像のあり方を具体化した次の4つの要素の検討が重要である。その要素は、立地条件（自然条件（地形） 社会条件（歴史、土地利用、法的規制、学校区、生活圏・コミュニティ圏、都市施設等の立地状況） 景観条件（自然、農村）であり、これらを重ね合わせて設定し、空間の機能ゾーンについては居住、就業、交流・文化・レクリエーション、ネットワーク等から設定、また、都市機能の集積状況による要素の設定として点核、線軸、面ゾーン、さらに、階層的視点からのレベルの設定として外貨を稼ぐ広域、新自治体域、自治区等の地域で表現している。



#### 4 - 2 住民意向に対応したまちづくり施策

住民意向に対応し、安心して生活が可能な計画課題を分析すると、以下の7つの計画課題にまとめられる。各市町村のまちづくり計画でも同様な構成であり一般化できる。これらのうちの6つと、仮説として先に設定した4つの視点との対応により、位置づけが明確化した。具体的には、「生業」は「活力づくり」、「生活」は「安心づくり」と「安全と環境づくり」、「活動」は「主体づくり」「ひとづくり」、「環境」は「まちの器づくり」と「安全と環境づくり」に対応することがわかった。

計画課題	主要施策の柱の内容
(1)主体づくり	参画・協働と連携・交流の促進
(2)安心づくり	保健・医療・福祉の充実
(3)ひとづくり	教育・文化の充実・創造
(4)活力づくり	産業振興と雇用確保
(5)まちの器づくり	都市基盤の整備・充実
(6)安全と環境づくり	生活環境の整備・充実
(7)自治体経営のしくみづくり	行政改革の推進

#### 4 - 3 新しい自治体による地域運営・経営の方向

厳しい財政状況にどのような対応策が必要かという視点から、工夫、課題、方向が明確になった。

視 点	対応策
運営主体	住民に地域運営主体を分担する
施設の有効活用	既存施設を有効活用する
	小規模合併の場合は、再度合併に備え新規施設整備を中止する
	同類施設を集約整理する
	余剰施設等はコミュニティ・交流関連機能に転用する
地域の振興	域内での経済循環を高める
	域外からの外貨を稼ぐ
	住民が主体となった活性化に取り組む

具体的には、既存施設の用途転換と NPO による運営により、雇用の確保と行政コストの削減を同時に図ることが大切である。さらに、合併後は多大なランニングコストを必要とするような新たな投資を極力抑え、地域に活力を与える事業に投資し、住民参加とパートナーシップによる地域経営を進めていくことが必要である。また、これらを実現するための経営センスの醸成と組織マネジメントの構築が重要であるといえる。

#### 5 . 今後の課題

今後の課題としては、時間的に限られた早急な合併であり、残された課題は合併後約2年で新市町村の総合計画の課題として整理される。したがって、その間に継続的に市町村の合併にかかわる課題とまちづくり計画への反映等について今後も研究に取り組みたい。

#### 6 . 謝辞

本研究をまとめるにあたり、対象地域の官民の方々に大変お世話になった。お礼を申し上げる。

##### 【参考文献】

- ・「地域の魅力連携による発展計画及びアクションプログラム策定調査」1998 和歌山県
- ・「北近畿・南近畿における多自然居住地域の創造に関する調査」1999 国土庁
- ・地域づくりと連携「地域活性化と魅力向上を目的とした広域圏形成方針に関する考察」2001 総合研究開発機構等
- ・「地域経済団体」主体の「連携行動型」観光振興に関する研究」日本観光研究学会第16回大会論文集 2001
- ・「多自然居住地域における観光の視点を生かした地域振興のあり方」日本観光研究学会第17回大会論文集 2002
- ・世界遺産登録に着目した観光手法による地域活性化の研究 市町村合併を機にした広域連携と観光の役割 日本観光研究学会第18回大会論文集 2003