

人口減少と市町村合併に伴うコミュニティ施設再編のための指標抽出(その2)

正会員 ○友清 貴和\*\*  
同 長谷部裕子\*  
同 徳田 光弘\*\*\*  
同 本間 俊雄\*\*

市町村合併 人口減少 施設再編  
生活サービス コミュニティ施設

1. はじめに

その1では研究の背景、目的や位置づけを示した。また、対象となる施設や地域を選定し、合併後の自治体を大きく2つに分け、両タイプの特徴と問題点を明らかにした。その2では、従来の施設評価指標の中でも特に必要な指標を挙げ、既存施設の用途判定の際の留意点を検討する。さらに、その1の内容を受けて、今後の施設再編の際に重要となる視点を考察する。

2. 施設の有効性を評価する指標の抽出

2-1. 従来の施設評価指標

既往研究や文献、合併関連資料などを参考に、従来の施設評価方法における「指標」を挙げる。合併後の自治体に重複して存在する公共施設を再編する際に、特に重要な「指標」を示す(表5)。この「指標」を分類すると、「地理的状況」・「人」・「財政」・「施設」の4つに大別できる。これらの4指標に問題点と留意点を以下にまとめる。

2-2. 施設を再編する際の留意点

(1) 地理的状況

生活圏の広がりや、合併後の広域圏(Ex. 大規模・機能限定サービス)だけではなく、最も住民に密着した町丁字区などの狭域圏で再構築するもの(Ex. 小規模・多機能サービス)や小学校区・中学校区などの中域圏で再構築するものなど、複眼的思考を持つことが重要である。

(2) 人

都市計画における施設整備論で最もよく使われる指標が人口である。特に人口密度の高い都市部では、人口フレームが最強の論理である場合も多い。ところが平成の大合併では、多くの対象地域が少子高齢人口減少の市町村であるため、年齢別・男女別など各種の人口指標をどのように取り扱うか悩ましいところである。

まだ具体的な提案には至らないが、生活サービスに対して、従来の近隣住区論の段階構成論とは異なる「段階構成論に並列構成論を組み合わせた生活サービス構成論」のモデル構築を試みる必要があることは明白である。

(3) 財政

多くの市町村が、財政赤字を幾分でも解消するため合

表5 施設の重要度選定基準の作成に向けた指標

大分類	分野	指標	詳細	
地理的状況	地形	地形	特徴のある地形かを把握する。	
		旧町の面積	旧町の面積を把握する。	
	集落内状況	可住地面積	実際に人が住める面積を把握する。	
		集落分布	集落が散在しているのか、密集しているのかを把握する。	
人	人口	農村集落の種類	中心部に近いか孤立しているかを把握する。	
		人口数	人口当たりに必要な施設面積を求める。	
		人口推移		
		人口集中度	今後の地域に見合った配置を推測する。	
		世代別人口推移		
財政	経済活動量	人口密度	人口の密集具合を把握する。	
		(産業依存度)		
施設	利用目的別サイクル	日常サイクル	財政力指数	鹿児島県の平均の財政力指数と比較してみる。現状が分かる。
			都市	施設までの到達性が優先される。
		農村	施設までの到達性が優先される。利用者の利用頻度と施設までの距離との関連で配置を考えることが望ましい。	
		年サイクル	都市	内容選択が優先される。
			農村	施設までの到達性が優先される。利用者の利用頻度と施設までの距離との関連で配置を考えることが望ましい。
		圏域	施設の利用圏域	都市
	農村			
	時間距離		都市	対人口比や最大距離概念を用いると、居住地の人々にほぼ同等の施設利用便益を享受できる。
	利用距離	農村	私的交通手段の有無により、施設利用便益は制約を受け、弱者が生じるため利用距離や所要時間によって利用便益を考慮する。	
	老朽化具合 <sup>注5)</sup>	耐用年数		施設の老朽化具合を把握する。
		経過年数		
	利用状況	利用者数		施設の利用状況を把握する。
		利用率		施設の利用者が地域人口の何%占めているかを把握する。
		稼働率		施設が頻繁に利用されているか、そうではないかを把握する。
	管理コスト	運営コスト		施設を運営していく際に、負担となるコストを把握する。
受益者負担率			管理コストの中でどのくらい住民負担となっているかを把握する。	
施設状況	施設面積		施設の総面積を把握する。	
	諸室の種類		諸室の種類が豊富なか、数はどのくらいあるのかを把握する。	
	施設数		地域にどのくらいの施設があるのかを把握する。	

注5) (老朽化具合) = (経過年数) / (耐用年数)

表6 大分類の組み合わせ

大分類	把握できること
人-財政	地域(旧市町村もしくは町丁字区など)の特徴を把握し、施設を整備し易いかどうかを判断できる。
施設-地理的状況	地域や集落の特徴などを把握で、その地域における施設の重要度が判断できる。
施設-施設	施設に対して直接的に評価できる。
人-施設	

The Extract of indices for reorganization of Local Community Institutions incidental to Consolidation of Municipalities performed and Population decrease

TOMOKIYO Takakazu ,HASEBE Yuko ,TOKUDA Mitsuhiro ,HONMA Toshio

併に踏み切っているが、施設の廃止や再編にはそれなりの経済的負担が伴うため、財政力指数や産業依存度などの指標で、自治体独自の方針を検討する必要がある。

#### (4) 施設

老朽化の度合いや管理コスト、利用率は数値で表現でき、説得力のある指標である。しかし、さつま町に代表されるような人口密度が低い地域では、そもそもの利用圏域が広いと、施設整備の段階構成論は通用しにくい。

### 3. 施設の再編に伴う影響と課題

#### 3-1. 合併後の施設への影響

合併によって行政圏域は広域化し、料金や諸制度などは統一されつつある。一方で、利用圏域の狭い地区公民館などの施設では、利用者は旧来のままで、旧町の名残が強い。また、1960年以降に建てられた施設の中では物理的な更新時期に差し掛かっているものもあるが、コスト面で制限があり、簡単に整備できない状況である。対象地域のさつま町や霧島市では財源削減のため、行政が地区公民館を住民に委託する動きが進んでおり、今まで利用者側だった住民が管理・運営を担うなど、施設と住民との関わり方にも変化が見られる。特にさつま町では合併後、公共施設の管理運営に指定管理者制度を導入しようとの試みを始めている。

#### 3-2. 住民間のネットワーク構築

地方財政が厳しい中で住民生活を保障するためには、住民に最も密着した集落や町丁字区などの狭域的な圏域から小中学校区などの中域圏域、複数の市町村が集合した広域圏域まで、住民生活をカバーするネットワークの構築が求められている。さらにサービスの内容や提供・受け入れ関係などを根本的に見直す必要がある。

前章で述べた従来の施設評価に用いられる指標は、人口や利用者数など数量化されるものが多く、生活の質を維持するなどの定性的な指標に対する評価が難しい。そのため、合併後の変化や今後の社会のニーズに対して住民生活を保障するという点が十分に対応できない。施設は住民の生活向上や利便性をもたらすが、財政難の中で全ての施設の維持・管理を行うことは難しい。このため、住民間のネットワーク構築、情報技術などによる生活サービスの補完による施設の代替など、多面的な視野から、新しい施設や新しいサービスの提言で、施設再編の方策を導くことが重要であろう。

#### 4. まとめ

本稿では合併後の自治体の現状や問題点を把握し、合併後の市町村内に重複して存在する施設に対して、今後の「施設の用途判定に必要な指標」を抽出する際の留意点

を探った。得られた知見を以下に述べる。

- (1) 市町村合併の形態は「周辺併合型」と「過疎防衛型」の2つに大別できる。また、合併後の自治体では、域内で生活サービスの地域格差が進行しており、人口流動も起き始めている。
- (2) 「周辺併合型」自治体は中心部に人口が流入することで繁栄が増しているが、周辺部は人口が流出して寂れるなど、両者の格差が拡大している。また、周辺部は「過疎防衛型」自治体と似た問題を抱えている。「過疎防衛型」自治体は過疎化・高齢化が進行しており、いわゆる中山間部で集落ごとに寄り合いに使用される集会施設が多く、施設再編には細かい配慮が必要である。
- (3) 従来の施設評価に用いられる指標は数量化しやすいものが多いが、住民生活の確保といった定性的な指標を評価することが難しい。そのため合併後の変化や今後の社会のニーズに対して住民生活の質を維持・向上するという点で十分に対応できない。
- (4) 厳しい財政状況の中で住民生活の質を維持・向上しながら施設の再編を行うには、住民間のネットワーク構築や情報技術などで生活サービスを補う、といった施設の代替を行う必要がある。

#### 【注記】

- 注1) 明治21年に市制と町村制が敷かれた。  
 注2) 昭和24年に来日した「税制使節団」は、いわゆるシャープ勧告を発表して、地方公共団体の規模および能力の拡充強化と行政事務再配分に関する3原則を提示した。  
 注3) 各市町村の可住地面積に対する人口の割合。この値が高いほど人口の集中率といった都市型の要素が強い。以下の式で示す。  

$$A/B \quad A = \text{各市町村の総人口} [\text{千人}], \quad B = \text{各市町村の可住地面積} [\text{km}^2]$$
  
 注4) 国が設定した行政水準の維持に必要な財政需要を自治体の収入調達力でどの程度まで達成できるかを表したものの。この値が低いほど、国に依存する程度が大きくなり、財政収支上の抵抗力に乏しいことになる。以下の式で示す。  

$$C/D \quad C = \text{各市町村の地方税}, \quad D = \text{各市町村の(地方税+地方交付税+国庫支出金)}$$

#### 【参考文献】

- 文1) 前原由佳：地域コミュニティ施設の歴史の変容に関する研究、1997年度鹿児島大学卒業論文、1997.12  
 文2) 佐保肇、福田雅仁：市町村合併と都市の構造的向及び施設立地に関する研究、学術講演梗概集、F-1, pp557-558, 1999.9  
 文3) さつま町ホームページ：http://www.satsuma-net.jp, (2007.12.10確認)  
 文4) 霧島市ホームページ：寄せられた意見とその回答、http://www.city-kirishima.jp/modules/page005/index.php?id=10, (2007.12.10確認)  
 文5) 井上晋一：鹿児島県市町村の地域特性による類型化(鹿児島県の事例)―地域公共施設の整備状況に関する研究 その1―、1999年度鹿児島大学卒業論文、1999.9  
 文6) 南日本新聞、2007年11月22日付朝刊  
 文7) 保母武彦：「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか、岩波ブックレット、NO.693, 2007.2

#### 【謝辞】

本研究は平成20年度の基盤研究(C) 課題番号20560574の研究助成によるものである。

\*1 鹿児島大学大学院修士課程  
 \*2 鹿児島大学 教授・工学  
 \*3 鹿児島大学 助教・博士(芸術工学)

Graduate Student of Architecture, Kagoshima University  
 Professor, Faculty of Engineering, Kagoshima University, Dr. Eng  
 Research Associate, Faculty of Engineering, Kagoshima University, Dr. Eng