

広域行政圏域形成に向けての基礎的研究

友 清 貴 和*・井 上 晋 一**

Basic Studies about the Formation of Wide Administration Area

Takakazu TOMOKIYO and Shinichi INOUE

The purpose of this report is to grasp the present situation and mechanism of establishing zone facility areas concerning local administrative services which are close to the general public, with the aim of obtaining knowledge necessary for establishing zone facility areas, which are predicted to be widely used and managed in the future, and necessary for planning of the merging of cities. And we analyze relationships between facility/service items and outpost administrative office and basic characteristics from past investigation materials.

As a result, it was clarified that Oita prefecture widely and equally supplies administrative service with the outpost administrative office as the center and that in Kagoshima Prefecture big government office buildings are dispersed throughout some core cities. At the same time differences in standards of zoning techniques depend on whether the facilities and services are run by the state, city or private enterprises. Furthermore fundamental characteristics of outpost administrative offices were also clarified.

Key word: administrative branch office service supply area
local government joint government building jurisdiction area

1. 研究の背景・目的

地域住民（利用者）に対して最も身近な地域サービス施設は、そのサービスを均一かつ均質に供給することが望ましい。さらに、地域施設を効率よく運営し機能させるためには、施設の機能・サービスといった内容と住民の生活圏を把握し、施設配置する際には合理的な認識・判断のもとに施設圏域（施設・サービスの受益範囲）を設定することが必要である。今後、公的介護保険制度の導入による保険者単位の設定や自治体の財政難など、各市町村単独での施設設置や事業は困難であり、より広域的に地域サービスを供給していくことは必至である。

本研究は、このように広域的な利用や運営が予測される施設の圏域を設定したり、市町村合併を計画する際に必要な知見を得るために、地域サービスの中でも最も住民に身近である行政サービスについて、合同（総合）庁舎の存在やサービスの運営主体の違いによる圏域形成の広がりや圏域構成のメカニズムを把握することを目的としている。

2. これまでの研究経過概要

一連の研究で、生活圏として市町村同士の結びつきを捉えるには、動的な指標として従来活用されてきた通勤通学圏だけでなく、多くの施設・サービス圏域の重なりを分析することで、より生活の実態を反映することが可能である。結果的には、市町村同士は非常に結びつきやすいもの結びつきにくいものがあり、市町村同士の「結合力」や「類縁性」といった新しい概念を導入すれば、この関係を数量化することが可能であることも今までの知見として得ている。今後、自治体の広域的な行政サービス供給・利用の指針となるよう、行政の機構や現状を分析する必要がある。

3. 研究の方法

・分析対象の地域と施設・サービス項目

これまで大分、宮崎、鹿児島県の3県について圏域形成の特徴の分析を行ってきたが、本稿では中でも地方振興局という独自の行政システムを有する大分県（58市町村）と、歴史的に独自の行政区画の編成をたどり、複雑な市町村の結びつきを示した鹿児島県（本土のみの71市町村）について、施設・サービス項目、出先行政機関と関係や基本特性の分析を行う。調査・分析対象の施設・サービ

平成11年5月31日受理

*建築学科

**博士前期課程建築学専攻



【Fig. 1】 The jurisdiction range of the district promotion station of Oita

【Table-2】 Brief description of the district promotion station of Oita

No.	The district promotion station Name	The location	Population in 1995	A household number	Area	City number	The first place population	Seating rate	The first place household	Seating rate	The first place area	Seating rate	Centrality(N-S)	Centrality(W-E)
1	Utsunomiya region	Oita-shi	46068	16900	799.8	5	15289	39.9%	18128	39.9%	181.28	48.1%	○	△(east side)
2	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	77401	28817	280.49	3	12044	15.7%	15181	19.7%	151.81	24.4%	○	○
3	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	37127	13644	151.81	3	12044	32.5%	15181	38.5%	151.81	24.4%	○	○
4	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	51689	18158	187.29	8	12044	23.3%	15181	29.2%	151.81	24.4%	○	△(east side)
5	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	20731	10138	477.86	4	12044	58.1%	15181	62.0%	151.81	24.4%	○	△(east side)
6	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	66884	17772	749.88	8	12044	18.3%	15181	23.9%	151.81	24.4%	○	○
7	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	17850	5889	182.17	1	12044	66.9%	15181	70.8%	151.81	24.4%	○	○
8	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	39811	13387	324.47	5	12044	32.1%	15181	38.5%	151.81	24.4%	○	○
9	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	14842	5144	112.25	2	12044	74.4%	15181	78.3%	151.81	24.4%	○	○
10	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	18043	66478	432.16	4	12044	33.5%	15181	41.2%	151.81	24.4%	○	○
11	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	23888	7511	73.17	2	12044	29.8%	15181	33.5%	151.81	24.4%	○	○
12	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	28716	9732	487.86	2	12044	30.4%	15181	33.5%	151.81	24.4%	○	○
13	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	25917	8026	285.8	8	12044	31.3%	15181	35.4%	151.81	24.4%	○	○
14	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	8432	24320	888.18	8	12044	23.6%	15181	29.2%	151.81	24.4%	○	○
15	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	84280	18807	289.21	8	12044	22.3%	15181	28.9%	151.81	24.4%	○	○
16	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	88820	29881	480.87	5	12044	33.5%	15181	41.2%	151.81	24.4%	○	○
17	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	88810	27322	56.54	2	12044	33.5%	15181	41.2%	151.81	24.4%	○	○
18	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	28888	10447	480.87	4	12044	36.5%	15181	41.2%	151.81	24.4%	○	○
19	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	18881	5882	285.8	2	12044	33.5%	15181	41.2%	151.81	24.4%	○	○
20	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	68880	21704	438.02	3	12044	26.5%	15181	33.5%	151.81	24.4%	○	○
21	Utsunomiya region	Utsunomiya-shi	50419	18825	178.23	3	12044	33.5%	15181	41.2%	151.81	24.4%	○	○

【Table-3】 Brief description of coalesce Government building of Kagoshima (prefecture engineering works office)



【Fig. 2】 The jurisdiction range of engineering work office of Kagoshima

No.	Coalesce Government Building Name	The location	Population in 1995	A household number	Area	City number	The first place population	Seating rate	The first place household	Seating rate	The first place area	Seating rate	Centrality(N-S)	Centrality(W-E)
1	Kagoshima coalesce Government building	Kagoshima-shi	68888	21880	976.38	3	21822	31.6%	21822	31.6%	218.22	78.0%	○	○
2	Isumi coalesce Government building	Isumi-shi	116148	41806	646.95	8	7880	6.7%	7880	6.7%	78.80	10.2%	○	△(east side)
3	Kasada coalesce Government building	Kasada-shi	78339	2884	330.34	5	12312	15.7%	12312	15.7%	123.12	24.4%	○	△(east side)
4	Kasada coalesce Government building	Kasada-shi	83377	34840	483.76	7	12312	15.0%	12312	15.0%	123.12	24.4%	○	○
5	Kasada coalesce Government building	Kasada-shi	24563	8728	186.37	1	12312	31.5%	12312	31.5%	123.12	24.4%	○	○
6	Miyazono coalesce Government building	Miyazono-shi	87303	33000	409.78	3	27580	31.5%	27580	31.5%	275.80	64.7%	○	△(east side)
7	Miyazono coalesce Government building	Miyazono-shi	34497	14879	438.27	5	18810	54.6%	18810	54.6%	188.10	31.8%	○	△(west side)
8	Isumi coalesce Government building	Isumi-shi	88866	28240	416.86	8	15981	17.9%	15981	17.9%	159.81	42.2%	○	○
9	Kasada coalesce Government building	Kasada-shi	34819	13782	362.72	2	8735	25.1%	8735	25.1%	87.35	74.3%	○	△(east side)
10	Kasada coalesce Government building	Kasada-shi	18888	71132	788.20	8	8735	4.6%	8735	4.6%	87.35	6.7%	○	○
11	Kasada coalesce Government building	Kasada-shi	23884	8437	374.01	3	1402	5.9%	1402	5.9%	140.2	32.7%	○	△(west side)
12	Kasada coalesce Government building	Kasada-shi	10381	4081	889.81	8	588	5.6%	588	5.6%	58.8	18.7%	○	○
13	Kanoya coalesce Government building	Kanoya-shi	17181	8928	433.8	11	3582	20.9%	3582	20.9%	358.2	48.1%	○	○
14	Kanoya coalesce Government building	Kanoya-shi	2822	882	182.17	1	3582	12.4%	3582	12.4%	358.2	48.1%	○	○

*note, Onosime engineering works office are branch offices of Kanoya engineering works office, I do Kanoya coalesce Government building with the jurisdiction range of Kanoya engineering works office which was able to contain Onosime engineering works office.

など基本的な特性を見ていく。

【Fig-1】 【Table-2】 に示す大分県は、ほぼ市郡単位で12の県の出先行政機関は所轄範囲に分けられ、人口規模が46万人で最大の県庁から人口規模3万人弱の西高地方振興局とその規模は様々で構成されている。

各地方振興局の局舎の所在地について見ていくと、所轄範囲内で人口規模が最大の市町村に局舎が所在しているところがほとんどで、人口の集中度も50%を超えるところが多い。しかし、別杵速見地方振興局は所轄範囲内で人口最大の別府市ではなく、人口集中度が約13%の日出町に局舎が所在している。別杵速見地域で中心的な都市である別府市は、観光中心の都市で施設も過密な状態で、県の中心である大分市に隣接していることから、行政サービスの分散や所轄範囲内の位置の中心性を考慮し、日出町に局舎を設定したと思われる。所在地の位置はほぼ中心のものが多いが、中津下毛地方振興局の豊後高田市は、所轄範囲内で北端にあるが人口規模から中津下毛地域の中心であるため設定されている。また、西高地方振興局、東国東地方振興局などは所轄範囲の中心には国東半島の両子岳があるため、地理的要因から中

心からずれているものと思われる。

鹿児島県には合同庁舎自体の所轄範囲というものはなく、入居している組織・部署により異なるため、便宜上全ての合同庁舎に入居している土木事務所の所轄をその範囲とする。

【Fig-2】 【Table-3】 に示す鹿児島県は、ほぼ市郡単位で12の所轄範囲に分けられ、人口規模が56万人で最大の鹿児島合同庁舎から人口規模2万3千人余りの栗野合同庁舎とその規模は様々で構成されている。

各合同庁舎の庁舎の所在地について見ていくと、所轄範囲内で人口や面積が最大の市町村に庁舎が所在しているところが多いが、人口の集中度も40%を切り最大でないところもある。伊集院合同庁舎、加治木合同庁舎は人口、世帯数、面積がともに集中度が20%以下であるが、所轄範囲の位置について見ると、ほぼ中心の市町村であり、その地域の行政サービスの利便性やバランスを考慮して、設定されたものなどといえる。栗野地域は本来始良郡に属すが、地理的に場所が霧島山系であり、始良地域が広範囲にわたるため、加治木合同庁舎とは別に設置されているものと思われる。

5-2. まとめ

大分県、鹿児島県ともに所轄範囲は市郡単位で分けられている。しかし、局舎・庁舎の所在地は、大分県では所轄範囲の所轄範囲の人口規模の大きな市町村、鹿児島県では、多くの合同庁舎が所轄範囲の中で位置が中心の市町村とその違いが見られた。

6. 出先行政機関と施設・サービス項目について

出先行政機関には複数の施設・サービス供給の組織が入居し、その入居組織や所轄する範囲はそれぞれ異なり、いくつかの圏域をまたぎ所轄するものもある。それらの特徴は、地域サービスの核としての出先行政機関の位置づけや地域の結びつきなど特性を捉える指標となる。本章では、地方振興局、合同庁舎の所轄範囲と各サービス圏域の関係について分析し、それらの基礎特性を明らかにする。

6-1. 大分県の出先行政機関と施設・サービス項目

大分県の県の機関は、調査した16のうちほぼ半分のサービス圏域が地方振興局の所轄範囲と一致し、残りのサービス項目も所轄範囲の組合せや分割して設定されているものが多い。このことから県の機関は地方振興局の所轄範囲をサービス圏域として設置せざるを得ず、地方振興局を地域の行政サービスの核として位置づけられていることがわかる。また、所轄範囲の組合せで構成しているサービス機関の所在地は、一定の局に集中することなく、行政事務、教育、農業系と各分野がそれぞれ適所にバランスよく行政サービスを分担しているといえる。

国の機関は、サービス圏域が各機関ごとに独自に設定され、県のような一定の基準圏域が見られず、県の機関と比較しても異なる組合せを形成している。

市町村の機関は、そのサービス内容から比較的狭い範囲で地域に密着しサービスを供給している。自治体が単独であったり、複数が一部事務組合を構成し運営しているが、その基準となる圏域は地方振興局の所轄範囲を分割して構成していて、局の範囲をこえないものがほとんどである。

このように大分県では、県・市町村の機関が地方振興局の所轄範囲を積極的に活用しており、この範囲つまり市郡単位を基本とした広域市町村圏を軸に地域行政サービスの供給が行われている。

6-2. 鹿児島県の出先行政機関と施設・サービス項目

鹿児島県の県の機関は、合同庁舎としての所轄範囲がないため、各項目別のサービス圏域の設定がされている。合同庁舎によっては、宮之城や栗野のように14項目のう

【Table-4】 Branch and the service zone level of an administration (graphic table)

	The jurisdiction range	Area level concordance	Area level merge	Area level mismatch
Coalesce Government building	Moving into engine	○	△	-
Promotion station	Independence engine	●	▲	x

●*...The jurisdiction range partitioning

ち2つしか入居してなく、規模の小さなものや、逆に鹿児島や加世田、川内、加治木、大隅、鹿屋など半数以上の項目の機関が入居しており、これらの合同庁舎は、その地域の行政サービスの核として位置づけられ、県全体で見た場合でも地域の中核となる都市である。また、農業系の機関は立地条件やサービス内容から県の組織でありながら、別の施設で運営を行っている。

国の機関は、公共職業安定所や税務署のサービス圏域が合同庁舎の所轄範囲とほぼ一致するが、ほぼ半分の項目は、一致せず範囲を越え圏域を形成している。特に金峰町、入来町、吉田町の扱いについて所轄範囲の違いが見られる。このことは、歴史的に小規模な郡を形成していたなど、特殊な行政区域の変遷をたどった3町について、県と国の設定の視点の相違にあるものと思われる。

市町村の機関は、合同庁舎の所轄範囲（分割するものを含め）と一致するものがほぼ半分である。残りの半数は、所轄範囲や市郡単位の枠を越え、施設の立地条件や運営効率、さらには歴史的なつながりをもとに一部事務組合を構成し、広域的に処理している。また、ゴミ焼却施設で霧島町は、県境を越え宮崎県の自治体と一部事務組合を構成しているものも見られた。

このように鹿児島県では、県、国、市町村がそれぞれ独自の圏域設定をしており、県の機関においては、いくつかの合同庁舎に複数の機関が入居して地域の核として位置づけられていることが明らかとなった。

7. 地域施設の広域化利用に向けた指針の考察

今日、多くの批判を浴びている「ハコモノ」公共施設の乱立による隣接市町村での施設機能の重複や維持管理費の増大など、財政状況が厳しい地方自治体が多くの問題を抱えている。これに対して、複数自治体での利用・運営によりそれぞれ役割を決め広域的に対応することで、ムダな施設建設の抑制や管理・事務の効率化などで全体的なコストの抑制を図り、広域市町村での計画策定・実行でより幅広い地域の活性化や住民生活・サービスの向上に寄与するものと考えられる。

本章では、これまでの研究により得られたデータ・指標を活用した施設の広域化利用の枠組みのシステムや設定手法を考察する。

などの増加につれて、広域連合など緩やかな行政・市町村の連携を行う。そして、将来的には地域住民の同意を得て、自主的な市町村合併などにより地域の活性化や発展につなげていく。

8. 広域行政圏域についての現況と動き

1990年代以降、中央集権型行政システムの制度疲労、一極集中の是正、個性ある地方・地域づくりと社会の多様なニーズとして地方分権が求められ、推進されてきた。現在、地方自治制度の明治維新、戦後に続く「第3の改革」として、国、都道府県などからの権限の委譲や、複数市町村での施設・サービスの運営など各自治体が地方分権の受け皿として自主的で責任ある対応がより求められ、地方分権や広域行政をサポートする制度やシステムとして、従来の市町村合併だけではなく、「中核市」「広域連合」など充実してきている。

8-1. 鹿児島・宮崎・大分県の現況について

3県を通じて、今のところ「市町村合併」に向けた動きはないが、新聞紙上にて鹿児島県の3地区が報道された。しかし、いずれも合併に必要な計画や協議をする合併協議会は設置されておらず具体的には進んでいない。・「中核市」は3県それぞれの県庁所在地である、鹿児島市（H8年）、大分市（H9年）、宮崎市（H10年）がすでに中核市指定を受けている。

・「広域連合」は2000年に始まる介護保険制度に合わせて現在活発になってきている。大分県ではすでに、大野、東国東、臼津、竹田直入広域連合の4つがほぼ地方振興局を範囲として設立されており、広域市町村圏計画の策定、観光開発や消防・救急、廃棄物処理、共同施設の設置、さらには要介護認定や審査判定業務を共同で処理するよう幅広く連携している。鹿児島県でも介護保険制度に対応するため、日置郡（串木野市を除く）が広域連合設置に向けて調整中である。

9. まとめ

本研究では、広域行政圏域形成に向けて基礎的な指標や方向性を探るために、出先行政機関に同居する施設・サービス圏域の広がりや構成状況から市町村の関係やメ

カニズムを分析し、さらにはこれまでの研究により得られた結果や指標を活用した施設の広域化利用のための枠組みのシステムや設定手法を考察した。

分析の結果、行政機関は過去行政区域として機能していた市郡区、圏域を設定しやすいものだと見える。

また、地域施設の再編成においては、関係市町村の利害や思惑が絡むため、厳正な基準として点数制など数値化やチェックリストなど客観的に厳正かつ公平に評価できるような手法が必要である。そして、結果として、広域化後の施設の配置や種類の偏りによって、地域格差や集中・過疎が起こらないように、その後の地域バランスに対して十分な配慮や方策も同時に考えなくてはならず、実際には地理・地形や交通状況など地域事情が絡むため非常に重要かつ難しい課題である。

これら本研究で明らかとなった市町村の関係や結びつきのメカニズムは、市町村・地域の連帯による広域化を進める第一歩として、重要な指標となるだろう。そして、得られた指標や結果をもとに、継続研究である「地域コミュニティ施設の変容と利用運営の広域的再編に関する研究」と併わせ、広域的視点に立った地域施設の利用や権限の委譲の受け皿など将来の合併を含め、市町村への圏域設定手法や連帯による地域の活性化・発展につなげていくものである。

※本研究は、科学研究費基盤研究(c)(2)課題番号10650610（研究代表者：友清貴和）の助成を受けたものである。

▽参考文献・資料

- 『平成8年鹿児島県統計年鑑』／鹿児島県
- 『平成5年版大分県統計年鑑』／大分県
- 『建築大辞典』／彰国社
- 『鹿児島県市町村変遷史』／鹿児島県印刷局
- 『鹿児島県の歴史』／原口虎雄／山川出版社
- 『大分県の歴史』／渡辺澄夫／山川出版社
- ・読売新聞
- ・南日本新聞
- ・自治省資料
- ・厚生省資料