

合併を終えた自治体の生活圏域と行政サービスの現状把握
人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編

正会員○ 長谷部裕子^{*1} 同 友清貴和^{*2}

5. 建築計画-2. 施設計画・地域施設基礎

人口減少 市町村合併 生活圏域 生活サービス 施設再編

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

我が国では近代国家になった明治期以降、3度の行政区画の整理統合が行われた。自治体の財政基盤を強化するという目的で合併が進められた前2回の合併では、経済的に自立できる町村の形成がなされ（明治の大合併）、人口と面積に配慮した町村合併と市の増加政策が進められた（昭和の大合併）。これらは人口増加の中で経済規模拡大（税収増加）を目論んだものである。平成の大合併も前2回と同じく自治体の財政基盤を強化する目的で進められているものであるが、国の財政再建を行うため、地方交付税などへの依存度が高い自治体の財政基盤を強化する目的で合併を行い、拡大しきった財政支出を縮小させ、急激に迫る人口減少にも耐えうる自治体を形成しようとするものである。その結果、“①国への依存度が高く人口規模の小さい町村数の大幅な減少、②人口10~20万人の中規模自治体の大幅な増加”^{文1)}という傾向が見られ、「過疎防衛型」と「周辺併合型」に大別できる。^{文2)}

これらの合併は行政圏域の拡大を図り、人口規模の維持または拡大による、経済効率を求めた平成の大合併は、住民の生活という目線で見れば、必ずしも納得できる手法とは言えない。

合併後の自治体には旧自治体が所有している類似施設が重複しており、財政再建という目線からは施設再編が必要とされているが、住民の生活、特に住民サービスの維持・向上が保障されなければならない。

本研究では、「周辺併合型自治体」と「過疎防衛型自治体」から選定した地域（既報で選定済み）を対象に、行政サービスの現状と公共施設の管理・運営状況から合併後の自治体の動向を明らかにすることを目的とする。

1-2. 本論文の位置づけと方法

既往研究では合併後の自治体を人口規模と財政状況から大きく2つに分類し、合併後の現状や施設との関わり方を把握した。また、従来の施設評価方法のなかでも、今後重要となる指標を抽出し、検討を行った。

本論文では、次の段階として、合併後の自治体の現状

や動向に関する詳しい知見を得るため、①対象地域の生活圏域の構成状況や、②合併前後で変化した行政サービスを明らかにする。また、合併後の自治体における③方針や施設の管理運営状況の変化明らかにし④統廃合した施設を挙げ、以上の内容をもとに考察を行う。

2. 対象地域の生活圏域

2-1. さつま町の生活圏（過疎防衛型自治体）

さつま町は旧宮之城町、旧鶴田町、旧薩摩町が合併して誕生した自治体である。旧3町に隣接する旧祁答院町

表1 さつま町の生活圏^{文2)}

		行先			
		旧宮之城町			
		買い物圏	通勤圏	通学圏	通院圏
居住地	旧宮之城町				
	旧鶴田町	48.8	26.4	56.2	71.1
	旧薩摩町	33.6	12.1	34.6	32.2
	旧祁答院町	35.2	12.5	30.7	31

【注釈】パーセンテージが大きいほど移動する住民が多い。

表2 霧島市の主要公共施設^{文3)}

旧自治体	商業事業所数	工業事業所数	休養施設 宿泊施設	行政関連施設	社会教育 関連施設	社会体育 関連施設	保健・医療・福祉 関連施設
国分市	610	56	14	8	9	5	4
溝辺町	116	17	2	4	4	4	3
横川町	57	22	2	6	2	4	3
牧園町	103	13	40	7	2	3	3
霧島町	71	10	18	5	4	3	2
隼人町	375	39	24	6	12	7	4
福山町	95	16	1	4	2	5	0
計	1427	173	101	40	35	34	19

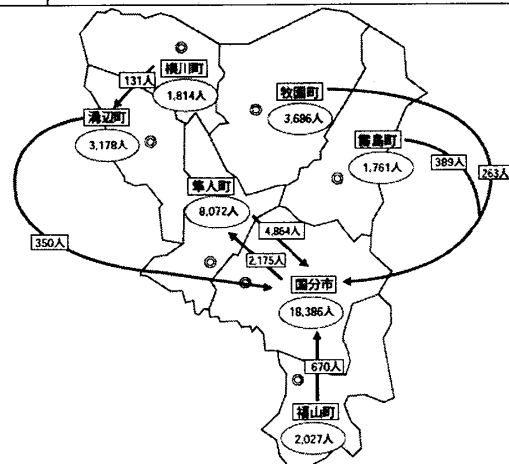


図1 霧島市の生活圏^{文2)}

Grasp of the situation of living space region and administrative service of Municipality that finishes amalgamation
-Reorgahization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities-
HASEBE Yuko, TOMOKIYO Takakazu

も含めた旧4町は、合併以前より通学・通勤圏、買い物圏、通院圏などで、行き来が盛んである。旧宮之城町には町庁舎があり、他の旧町と比べて施設が豊富なため旧宮之城町に通う住民が特に多い(表1)。

2-3. 霧島市の生活圏(周辺併合型自治体)

旧国分市、旧隼人町には工業などの事業所が多いため通勤圏は旧隼人町、旧国分市に集中している(図1)。施設は旧市町によって重さが異なり、旧国分市・旧隼人町には教育施設や社会教育施設など多分野の施設が多く存在するが、旧牧園町では温泉施設などの休養施設が多く見られる(表2)。なお、市庁舎は旧隼人町と旧国分市にある。

3. 合併前後の行政サービスの変化

3-1. 行政サービスの定義

行政サービスとは行政が住民にサービスを提供するサービスのことである。「受益」と「負担」の関係が不明確で、受けたサービスの(受益)の対価として払う代金(負担)が一致するとは限らず、払う側は無償、または低い料金で利用することができる。不足分の経費は税金や交付税・補助金などで賄われている。

3-2. さつま町の行政サービス

3-2-1. 合併後に変化した行政サービスの特徴

合併後の行政サービスの整理・統合を行う際に旧3町で利用料金などの違いがあり、旧自治体間の公平性をどのようにして保つかという点で苦勞している。

高齢化への配慮として住民の足となるコミュニティバスや各総合支所の窓口の確保などを行っている。

コミュニティバスに関しては高齢者が通院するために使用されていたが、現在は目的や対象を制限しなくなったため幅広い世代に利用されている。

職員数においては合併前と比べると60%(100名程度)近く削減されたため、旧鶴田町と旧薩摩町に存在する総合支所の規模は縮小された。しかし、窓口は変わらず残すことで住民に対応している。

3-2-2. 合併後に統廃合・削減された行政サービス(さつま町)

統廃合・削減された行政サービスは、32件全てが補助金関係である(表3)。統廃合・削減される行政サービスを分類すると、地域産業やイベントを対象にした補助金が最も多く、次に教育や出産関係の補助金が多いことが分かる。「マタニティスクール」や「子育て支援センター」などのように、施設や人を介して提供さ

表3 さつま町で統廃合・削減された行政サービス(補助金)※4)

区分	補助金名	具体的な内容	実施年度					削減効果額
			H17	H18	H19	H20	H21	
廃止する補助金など	チャイルドシート購入補助	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲1400
	伝統芸能伝承活動事業補助	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲100
	町特産品振興事業補助	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲175
	繁殖牛受胎率向上対策事業補助	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲1100
	商工会など指導環境推進事業補助	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲480
	商工会合併対策合同協議会	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲300
	奥薩摩のほたる舟	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲300
	市場まつり事業補助	—	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲100
	少年の船事業	廃止(統廃合)	△	◎	⇒	⇒	⇒	▲986
	未来の翼アドベンチャー事業	廃止(統廃合)	△	◎	⇒	⇒	⇒	
	海の子山の子交流事業	廃止(統廃合)	△	◎	⇒	⇒	⇒	
小計	11件							▲4941
削減する補助金など	しび保育園払い補助金	支出科目の変更・削減	△	●	⇒	⇒	⇒	▲340
	ゴミステーション設置補助金	見直しの方向で検討	△	⇒	⇒	●	⇒	▲200
	人間ドック受診補助金	段階的に削減	△	○	⇒	⇒	⇒	▲323
	将来を担う農業後継者など収農支援補助	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	▲1100
	農林水産研修事業補助	40%⇒30%	△	●	⇒	⇒	⇒	▲63
	環境にやさしい防除対策事業補助	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	▲41
	露地野菜生産安定化事業補助	40%⇒30%	△	●	⇒	⇒	⇒	▲727
	優良種子・苗購入事業費	40%⇒30%	△	●	⇒	⇒	⇒	▲734
	地域園芸特産物拡大事業補助	40%⇒30%	△	●	⇒	⇒	⇒	▲344
	農林水産加工開発事業補助	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	▲200
	優良雌牛保留対策事業補助	80⇒150千円	△	●	⇒	⇒	⇒	1400
	優良雌牛保留導入事業補助	単価見直し	△	●	⇒	⇒	⇒	▲1600
	繁殖雌牛更新対策事業補助	単価見直し	△	●	⇒	⇒	⇒	▲1960
	さつまフェスタ実行委員会補助	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	500
	農林業祭り事業費	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	▲1926
	ひつとべ薩摩藩ふるさとまつり補助	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	▲720
	夏祭り補助	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	▲500
	春祭り補助	統廃合	△	●	⇒	⇒	⇒	1000
	通学費補助金	補助金額の改正	△	△	●	⇒	⇒	▲470
	自転車購入費補助	補助金額の改正	△	△	●	⇒	⇒	0
	学校特色づくり	10%削減、3年後見直し	△	●	⇒	⇒	●	▲403
小計	21件							▲8751

△研究・検討・準備 ○一部実施 ◎完全実施 ⇒継続 ●見直しなど

れるサービスは、生身の職員がいて廃止することが難しいため、削減しやすい補助金関係に集中したと思われる。

3-3. 霧島市の行政サービス

3-3-1. 合併後に変化した行政サービスの特徴(霧島市)

職員数は合併前の1431人から100名近く削減された。行政書類の受取や手続きはしないの全支所(旧町庁舎)で可能となったので、勤務先の近いところで済ますことができ、より便利になった。行政サービスは整理・統合を含めて検討の段階である。現在、各行政サービスを(A)住民に最も影響のあるサービス、(B)A,C以外のサービス(C)住民にそれほど影響を及ぼさないサービス、の3段階に分類しており、今後(A)から順に整理・統合を行っていく予定である。

4. 合併後の自治体における公共施設の現況

4-1. さつま町の公共施設の現況

4-1-1. 公共施設の今後の方針

さつま町では多くの類似施設において、多額に上る維持管理経費の削減策を検討する必要があるとして図2のような方針を提示している。現段階では検討委員会を立ち上げ、今後の維持管理費、修繕・改修などに係る経費を考慮し、指定管理者制度の導入、譲渡(無償・有償)或いは廃止が望ましいか施設ごとに検討段階である。

管理運営方針(図2の網掛け部分)として以下の3つがあり、これをもとに管理者を分類する。

- ① 将来必要な改修計画や維持管理費を見込んだ場合、その投資の必要性の検討
- ② 利用者が限定された施設や所期の目的を達成した施設に関して譲渡・廃止などによる経費削減の努力
- ③ 総合的に将来を見据えた施設の活用という観点から、直営、指定管理者の継続または一時的な休止などが適切な施設の再検討

譲渡とは建物が個人もしくは企業のものになる。指定管理者制度導入や譲渡は、管理者が変わるだけでサービスは以前のまま提供されるため、住民サービスの低下を防げるということで導入が推奨されている。

4-1-2. 管理運営に変化のあった公共施設

現在、直営の施設は56、指定管理者の導入がなされた施設は32、廃止された施設は5つである。現在までに譲渡された施設は区の公民館や病院、保育所などが挙げられる*。表4を見ると集会施設が制度の導入率が高い。しかし、集会施設と同じ機能をもつ施設であっても社会教育施設に分類される施設はそれほど導入率が高くない。

4-2. 霧島市の公共施設の現況

4-2-1. 公共施設の今後の方針

公共施設の維持管理コストが市の一般会計における経

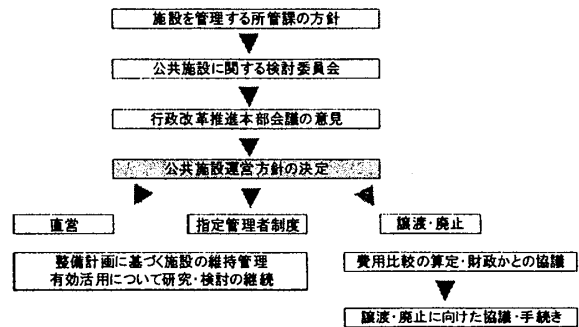


図2 公共施設の今後の管理運営方針(さつま町)

表4 合併後の公共施設の管理運営状況(さつま町)一部抜粋

区分	細分類	施設数	管理・運営状況				指定管理者導入割合(%)
			指定管理者	譲渡	直営	廃止	
社会教育施設	拠点公民館	2	—	—	2	—	
	地区公民館	3	—	—	3	—	
	集会所	8	3	4 (検討中)	1	—	
	交流施設	3	—	—	3	—	
	母子センター	1	—	—	—	1	
	加工施設	4	1	—	3	—	
	文化センター	1	—	—	1	—	
	歴史資料館	1	—	—	1	—	
計	23	4	0	14	1	17.4	
社会教育施設	体育施設	7	—	—	7	—	
	運動場	5	1	—	4	—	
計	12	1	0	11	0	8.3	
集会施設	集会所	4	3	—	1	—	
	コミュニティ施設	2	2	—	—	—	
	交流施設	6	6	—	—	—	
計	12	11	0	1	0	91.7	
社会福祉施設	福祉施設	2	—	—	1	1	
	保育所	3	—	—	—	3 (統廃合検討中)	
	老人ホーム	2	1	—	—	1	
計	8	2	0	2	1	25	
衛生施設	診療所	1	—	—	1	—	
	保健施設	2	—	—	2	—	
計	3	0	1	2	0	0	

※小学校・中学校、庁舎、公営住宅などは検討対象外施設である。

表5 合併後の公共施設の管理運営状況(霧島市)一部抜粋

区分	細分類	施設数	管理・運営状況				指定管理者導入割合(%)
			指定管理者	譲渡	直営	廃止	
社会教育施設	拠点公民館	8	—	—	8	—	
	地区公民館	26	—	—	26	—	
	青少年の家	2	—	—	2	—	
	研修室など	1	1	—	—	—	
	集会所	1	1	—	—	—	
	研修施設	1	—	—	1	—	
	図書館	2	—	—	2	—	
	視聴覚施設	1	—	—	1	—	
計	43	2	0	41	0	4.7	
社会体育施設	体育施設	8	6	—	2	—	
	運動場	10	4	—	6	—	
	庭球場	4	3	—	1	—	
	武道場	2	2	—	—	—	
	弓道場	4	3	—	1	—	
計	28	18	0	10	0	64	
集会施設	市民会館	1	1	—	—	—	
	共同利用施設	5	4	—	1	—	
	集会施設	16	16	—	—	—	
	会議施設	2	—	—	2	—	
	研修施設	2	2	—	—	—	
	コミュニティ施設	1	1	—	—	—	
	勤労女性施設	1	—	—	1	—	
計	30	26	0	4	0	86.7	
社会福祉施設	福祉施設	2	2	—	—	—	
	老人給食施設	3	3	—	—	—	
	保育所	12	—	—	12	—	
	老人ホーム	3	—	—	3	—	
	老人施設	6	4	—	2	—	
計	30	11	0	19	0	36.7	
衛生施設	病院	1	1	—	—	—	
	保健施設	5	1	—	4	—	
計	6	2	0	4	0	33.3	

常経費の増大を招いているため、指定管理者制度の導入を図ることで対処しようとしている。管理運営方針としては図3の観点から直営、指定管理、廃止を検討する。

4-2-2. 管理運営に変化のあった公共施設

霧島市の公共施設は770施設あり、約150施設と300近くの公営住宅に指定管理者制度の導入がなされた。指定管理者制度を導入した主な施設は体育施設や教育施設、都市公園が挙げられる(表5)。一方、導入しにくい施設としては図書館、老人ホーム、福祉関係、幼稚園、保育園などがある。常時職員がいる施設では公務員の雇用問題などで制度を導入しにくく、サービス面での効果が薄い。

公共施設の空き部屋には貸し出す等の措置がなされている。しかし庁舎は一階に情報などを管理しているため、セキュリティの問題で2階以上にある空き部屋を一般に開放しにくいことが問題となっている。

5. さつま町の廃止施設について

廃止された施設は少子化の影響から保育所や幼稚園の統廃合が目立つ。さつま町で廃止された施設や協議の必要な施設に見られる傾向は、管理運営の観点から見ると、全て行政によって直営されていた施設であることが分かる(表6、表7)。他にも「つるだ荘」、「鶴田ダムふれあいパーク」や「鶴田農林漁業体験実習館」などの直営の施設も平成18年~20年の間に廃止されている。これらは旧鶴田町、旧薩摩町にあり、旧宮之城町に比べると旧2町の財政力が低いことが大きく影響していると考えられる。

6. まとめ

さつま町と霧島市を対象に生活圏域、行政サービス、施設の管理という視点から合併後の変化や現状を把握した。以上のことから得られた知見を以下に示す。

- ① 対象地域の生活圏域を見ると、施設が豊富な旧市町に利用やサービスを求めて行き来する人が多い。また、総合支所の窓口は規模縮小後も対応可能であり、霧島市では勤務地のある旧市町の支所で手続きなどを行えるようになった。このことから、合併後に行政圏域と生活圏域が見直されたことで、施設利用の広域化や窓口の柔軟な対応が可能になった。
- ② さつま町において合併後に統廃合された行政サービスは、補助金関係がほとんどであった。施設を介してサービスが提供されるものは雇用問題などで簡単に廃止にはできない。そのため、削減しやすい補助金関係の統廃合が最初に行われたと考えられる。

制度導入の効果が期待できる施設	
1つの施設で管理	施設を複数で管理
民間事業者などにより、効果的・効率的な管理を行い、住民サービスの向上と施設管理経費の節減が図られる施設	設置目的、設置場所、運営形態などの同一性から、施設の管理運営を一括した方が合理的な施設
直営での管理が効果的な施設	
市が直接実施すべき業務を実施している施設 経費の削減などを含め、制度導入の効果が期待できない施設	
廃止や活用方策の再検討が必要な施設	
住民の利用が極めて少なく、今後も設置目的などを達成不可な施設 今後の施設利用を再検討する必要がある施設	

図3 霧島市における指定管理者制度導入の検討事項

表6 さつま町で廃止・統廃合の検討がなされた施設⁽⁵⁾

施設名	旧町	以前までの管理状況	廃止時期	使用料 H16実績		備考
				H18-H16	H18-H17	
永野保育所	薩摩町	直営(常駐職員有り)	H19年度廃止	1089	▲304	85 施設が認可保育所の基準を満たしていないので民間移管できない。
鶴田幼稚園	鶴田町	直営(常駐職員有り)	統廃合	259	▲313	▲308 当面は現状を維持。園児数の動向をみながら、さつま幼稚園と鶴田幼稚園の統合を検討。統合後も入園児数の推移を把握し、園の維持が難しくなった場合は廃止の検討。
さつま幼稚園	薩摩町	直営(常駐職員有り)	統廃合	305	16	▲646

表7 さつま町で別途協議が必要な施設⁽⁵⁾

施設名	旧町	現在の管理状況	廃止時期	使用料 H16実績		削減額
				H18-H16	H18-H17	
鶴田母子センター	鶴田町	直営(職員なし)	—	—	0	0
宮之城鉄道記念館	宮之城町	直営(職員なし)	—	183	▲1788	▲1050

- ③ 対象とする両自治体とも、行政サービスの整理・統合と公共施設の管理運営の見直しを行っている。施設の物理的状況や利用者数といった視点と行政サービスの提供度合の兼ね合いによって、施設の重要性が変化してくるのではないかと考える。
- ④ さつま町で廃止された施設は、行政が直営していた財政力の小さい旧鶴田町と旧薩摩町にあった施設である。旧両町の人口推移や財政力指数から見ると少子化の影響のため子供を対象にした保育所や幼稚園が統廃合されたと考えられる。

【謝辞】

本研究を行うにあたり、さつま町役場、霧島支所の職員の方に資料提供などのご協力をいただきました。ここに表記することで感謝の意を表します。

【付記】

本研究は平成20年度の科学研究費基盤研究(C)(課題番号20560574)の補助を受けたものである。

【参考資料】

- 資1)鹿児島県HP, 市町村合併推進構想, http://www.pref.kagoshima.jp/_file/mst_/5465/kousou.pdf
- 資2)さつま町HP: <http://www.satsuma-net.jp>
- 資3)霧島市HP, 新市まちづくり計画: <http://www.city-kirishima.jp/>
- 資4)さつま町HP, 補助金、負担金の見直し: http://www.satsuma-net.jp/users/files/060331204029_S9390256.pdf
- 資5)さつま町HP, 公共施設の管理運営の見直し: http://www.satsuma-net.jp/users/files/060326143746_S9390271.pdf

【参考文献】

- 文1) 町田俊彦: 「平成大合併」の財政学, 公人社, 2006. 4
- 文2) 長谷部裕子, 友清貴和: 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, 2007. 12

*1 鹿児島大学大学院工学部建築学科

*2 鹿児島大学 教授・工博

Graduate School, Dept.of Architecture, Kagoshima University
Prof., Dept.of Architecture, Kagoshima University, Dr.Eng.