

市町村合併における地理学的手法援用の可能性

——『市町村建設計画』を中心に——

荒木俊之*

I. はじめに

本稿では、市町村合併（以下、合併とする）の際に策定される『市町村建設計画』について紹介し、その策定過程における地理学的手法援用の可能性について考えたい。

現在、地方分権の推進のなかで、地域の自主的、かつ主体的な判断を基本とするいわゆる「平成の大合併」が進められている。こうした合併は、行政区域の再編であり、地域生活のあり方にも大きな影響を与える点で地理学的な課題としても取りあげられる。

合併に対する地理学的な視点の研究を整理した片柳によると、研究は大きく二つの分野に分けられる¹⁾。一つは歴史地理学の分野で、明治期の行政区域設定や昭和期に実施された町村合併に伴う合併枠組みの決定要因を明らかにしたもの、二つは政治地理学の分野で、行政区域の変化と地域の変容という視点から行政区域の機能的な再編に焦点をあてたものに分けられるという。そして、これらに共通していることは、行政区域と生活圈・経済圏との整合性や自治体の統一性に着目し、地理学的な課題の一つである形式地域と実質地域の関係に関して議論を行ったことであるとし

ている。片柳は、これらの視点に加えて、合併がもたらす地域への影響や合併後の地域の変容の要因を明らかにすることが、地理学的な視点の研究には必要であると論じている。片柳自身は都市地理学的な観点から、合併後の都市の空間形成に、行政による都市計画等の施策がどのように関与してきたかといった分析を試みている。

この「平成の大合併」については、『地理』のなかで特集を組み、合併の課題を指摘している²⁾。そのなかで、森川は「平成の大合併」の問題点の一つとして、公的サービスの任務増加による自治体の行財政力の強化をとりあげ、住民にとってはサービスが十分に供給されているかどうか重要であり、合併の議論が市町村の行財政力強化に終始することの危険性を指摘している。豊田と美谷は、合併の意思決定には、住民に対して客観的な情報が公開されることが重要であり、合併後の地域振興策など計画策定について、事前に十分議論されることが必要であると論じている。その際、地理学的手法によるアプローチが有効であると指摘している。

これらの研究からは、合併後の将来像をどのように描き、どのように実現するかという課題に対して、地理学的な視点を踏まえて議論することが求められているといえよう。す

* 株式会社ウエスコ都市計画部都市計画課

なわち、合併後に実施される施策や事業の計画策定に対して、客観性を有する地理学的手法からのアプローチが求められていることを示している。

本稿では、合併後の将来像とその実現方法を示し、合併市町村におけるまちづくりのマスタープランとしての役割を果たす『市町村建設計画』を取りあげ、その概要を整理するとともに（第Ⅱ章）、策定過程における地理学的手法援用の可能性について検討し（第Ⅲ章）、最後に、今回の合併のプロセスが抱える問題点や課題を提示したい（第Ⅳ章）。

Ⅱ. 『市町村建設計画』とその実際

1. 『市町村建設計画』の規定

市町村建設計画は、「市町村の合併の特例に関する法律（以下、合併特例法とする）」第5条に規定されており、第5条第2項では「合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進することを目的とし、合併市町村の一体性の速やかな確立及び住民の福祉の向上等を図るとともに、合併市町村の均衡ある発展に資するよう適切に配慮されたものでなければならない」とされている（第1表）。

第1表 市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）第5条

（市町村建設計画の作成及び変更）

第5条 市町村建設計画は、おおむね次に掲げる事項について、政令で定めるところにより、作成するものとする。

- 1 合併市町村の建設の基本方針
- 2 合併市町村又は合併市町村を包括する都道府県が実施する合併市町村の建設の根幹となるべき事業に関する事項
- 3 公共的施設の統合整備に関する事項
- 4 合併市町村の財政計画
- 2 市町村建設計画は、合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進することを目的とし、合併市町村の一体性の速やかな確立及び住民の福祉の向上等を図るとともに、合併市町村の均衡ある発展に資するよう適切に配慮されたものでなければならない。
- 3 合併協議会は、市町村建設計画を作成し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、合併関係市町村を包括する都道府県の知事に協議しなければならない。
- 4 合併協議会は、前項の規定により市町村建設計画を作成し、又は変更したときは、直ちに、これを公表するとともに、総務大臣及び合併関係市町村を包括する都道府県の知事に送付しなければならない。
- 5 総務大臣は、前項の規定により市町村建設計画の送付があった場合においては、直ちに、これを国の関係行政機関の長に送付しなければならない。
- 6 第4条第18項又は前条第27項の規定により合併協議会が置かれた場合には、当該合併協議会は、その設置の日から6月以内に、市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議の状況を、第4条第1項又は前条第1項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。
- 7 合併市町村は、その議会の議決を経て市町村建設計画を変更することができる。
- 8 前項の場合においては、合併市町村の長は、あらかじめ、当該合併市町村を包括する都道府県の知事に協議しなければならない。
- 9 第7項の規定により市町村建設計画を変更しようとする合併市町村の長は、当該合併市町村に第5条の4第1項に規定する地域審議会が置かれている場合においては、あらかじめ、当該地域審議会の意見を聴かななければならない。
- 10 第4項及び第5項の規定は、第7項の規定により合併市町村が市町村建設計画を変更した場合について準用する。

また、その具体的内容として第5条第1項では、「①合併市町村の建設の基本方針、②合併市町村又は合併市町村を包括する都道府県が実施する合併市町村の建設の根幹となるべき事業に関する事項、③公共的施設の統合整備に関する事項、④合併市町村の財政計画」を定めている。

すなわち、市町村建設計画とは、合併後の進むべき基本的な方向と実現に寄与する事業を定めるとともに、支所・出張所や小中学校の統廃合など合併市町村の公共施設の統合、合併後おおむね5～10年程度の財政計画を定めるものである。

2. 『市町村建設計画』の実際

市町村建設計画の内容は、合併の是非を含めて、合併に関するあらゆる事項を正式に協議する合併協議会³⁾のなかで、合併協議会に設けられた小委員会などで作成された案をもとに、数回協議され、決められていく。地域の自主的、かつ主体的な判断を基本とする今回の合併では、その協議過程で、住民アンケート調査、ワークショップや住民説明会によって、幅広く住民の意見を聴取し、反映させようという試みが行われている。

策定された市町村建設計画は、新市町村の名称や事務所の位置、議会議員の定数及び任期の取り扱いなどの協定項目とともにまとめられる合併協定書の一項目となる。そして、市町村建設計画は、都道府県知事と事前協議、正式協議を行い、所要の調整の後、各合併市町村議会の議決を得て、総務大臣及び都道府県知事に送付されることとなっている。

それでは、実際に策定された市町村建設計画の内容について、最近の合併事例から確認してみよう(第2表)。策定される内容はおお

よそ8つの項目から構成されている。

「序論」では合併の必要性や計画策定の方針などが、「市町村の概況」では合併市町村の社会・経済的、自然的な特徴などが、それぞれ記述されている。「主要指標の見通し」では将来の目標人口などが、「新市町村建設の基本方針」では合併市町村の将来像や将来の土地利用の方向性が、「新市町村の施策」では合併市町村の将来像や将来の土地利用を実現するための施策や事業が、それぞれ示されている。そして、「新市町村における都道府県事業の推進」では都道府県が支援する事業が、「公共施設の適正配置と整備」では公共施設の統廃合などがまとめられ、「財政計画」では合併後の歳入や歳出の予測が提示されている。たとえば、「新市町村建設の基本方針」は合併特例法第5条第1項の「①合併市町村の建設の基本方針」に該当し、「新市町村の施策」及び「新市町村における都道府県事業の推進」は「②合併市町村又は合併市町村を包括する都道府県が実施する合併市町村の建設の根幹となるべき事業に関する事項」に該当する。

このように、合併後のまちづくりのマスタープランとなる市町村建設計画では、合併市町村の将来像を描き、将来像を実現するための施策や事業が記載されている。その内容は、道路や下水道、公園などハード面に関するものから、保健や福祉、医療、教育や文化、行財政運営などソフト面に関するものまで、多岐にわたっている。そのなかでも、道路の整備や公園・緑地の配置、社会福祉施設や医療機関などの公共・公益施設の配置は空間的な側面を持ち合わせていることから、地理学的な視点からの議論が可能であろう。

第2表 最近の合併事例における市町村建設計画の策定項目

市名 合併年月日	あきる野市 H7. 9. 1	篠山市 H11. 4. 1	新潟市 H13. 1. 1	西東京市 H13. 1. 21	潮来市 H13. 4. 1	さいたま市 H13. 5. 1
I 序論	○	○	○	○	○	○
1 合併の必要性	○	○	○	○	○	○
2 計画策定の方針	○	○	○	○	○	○
II 市町村の概況	○	○		○	○	○
III 主要指標の見通し	○	○		○		○
1 人口	○	○		○		○
2 世帯	○	○		○		○
IV 新市町村建設の基本方針	○	○	○	○	○	○
1 新市町村の将来像	○	○	○	○	○	○
2 新市町村の基本目標						○
3 新市町村建設の基本方針	○	○		○	○	○
4 土地利用等		○			○	
5 地域別整備の方針	○	○	○		○	○
V 新市町村の施策	○	○	○	○	○	○
1 自然環境の保全と活用	○	○		○	○	○
2 都市基盤の整備	○	○	○	○	○	○
3 生活環境の整備	○	○	○	○	○	○
4 保健・医療と福祉の充実	○	○	○	○	○	○
5 教育・文化の充実	○	○	○	○	○	○
6 産業の振興	○	○	○	○	○	○
7 連携・交流の促進		○				○
8 開かれたまちづくりの推進				○	○	○
9 行財政運営の効率化					○	
VI 新市町村における都道府県事業の推進	○		○		○	
VII 公共施設の適正配置と整備	○	○		○	○	○
VIII 財政計画	○	○	○	○	○	○

注) 市町村自治研究会編(2001)をもとに筆者が加筆修正している。
(資料: 市町村自治研究会編『合併協議会の運営の手引—市町村合併法定協議会運営マニュアル』、ぎょうせい、2001、400頁。)

III. 『市町村建設計画』策定への地理学的手法の援用

1. 合併諸施策がもたらす効果の客観的説明の必要性

ここでは、市町村建設計画の策定過程にお

ける地理学的手法援用の可能性について考えたい。

今回の合併では、財政面での優遇策を設けた合併特例法に基づいて推進されていることから、施策や事業の採択には、財政的な裏付けが求められる。また、財政面での優遇策に

は、人口規模等により合併特例債の上限や合併特例債を利用できる施策や事業の種類が決められている。そのため、施策や事業の採択には、たとえば、事業の費用対効果や事務事業評価などを行ったうえで、施策や事業に優先順位をつけるなど客観的で透明性のある検討が重要である。

しかし、地域に暮らす住民にとっては、合併によって地域間格差の拡大や行政サービスの低下を招くことが不安であり、財政的な側面ばかり強調されるのではなく、住民生活の利便性の向上や日常生活の快適性など、住民の身近なことに留意して、施策や事業の展開を検討していく必要がある⁴⁾。たとえば、京都府の「峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町合併協議会」で行われた「新しいまちの建設計画策定のための住民意識調査」では、合併への不安に問う項目で、「行政区域の広域化によるサービスの低下」や「一部の地域の発展とその他周辺部との格差の発生」、「合併後の役所（中心的機能）の地理的な不便性」が6割を超える回答となっている⁵⁾。また、将来のまちづくりで住民が望む施策を問う項目では、「地域外との行き来が便利になるような幹線道路網の整備」や「福祉的施設、体制の充実」、「保健・医療施設、体制の強化」などが3割を超える回答となっており、回答の多いものには空間的な側面がうかがえる。

それゆえ、市町村建設計画で採用されるであろう道路、社会福祉や保健・医療機関などの公共・公益施設の整備については、その整備や維持に関する費用も大きいことから、特に客観的な判断が必要である。また、今回の合併では、これらの事業や施策を行うことに

よって、地域の一体性や地域格差に対する住民の不安を解消することも必要であることから、その説明責任も大きい。

そのため、空間的な側面を持ち合わせている道路の整備や様々な公共・公益施設の配置に関する事業の採択には、地理学的手法から客観的に検証することが必要ではないであろうか。

2. 地理学的手法援用による施設配置の検討

市町村建設計画策定への地理学的手法援用の一例として、今日、技術の進歩が著しいGIS技術の活用が考えられる。特に、GISによる街路ネットワーク分析では、公共・公益施設の配置計画に有効であることが指摘されている⁶⁾。

たとえば、宮澤は、東京都中野区において、保育所の時空間的なアクセス可能性に関するシミュレーション分析を行っている⁷⁾。分析では、リンクやノードに、移動手段別の移動速度に基づいた通過所要時間や渋滞による移動速度の低下を考慮した所要時間、特定街路への進入禁止などの抵抗値を設定した街路ネットワーク上で、潜在経路域を画定し、保育所の利用可能性を評価している。そのなかで宮澤は、時間地理学の概念に基づき、効果的な保育時間の延長の検討など、施設配置にとどまらない保育所の整備計画の立案やその評価に対しても言及できる可能性を示している。

少子・高齢化が進展するなかでの今回の合併では、20、30歳代の若い世代に、保育所の整備・充実など子育てに関する施策を望む割合が高く、保育所の配置や整備に関する検討は今日的な課題の一つである。

この街路ネットワーク分析によるアクセス

可能性に関するシミュレーションは、住民が整備・充実を望んでいる福祉施設や医療施設などの最適立地を考えるうえで有効であり、応用の可能性が考えられる。たとえば、救急車や消防車など緊急車両の到達時間に関するシミュレーションにより、病院など医療施設の配置をとまなう緊急医療体制の整備・充実に寄与することが考えられる。さらに、道路整備が予定されている場合には、道路整備前の現状と整備後の予測数値を抵抗値として設定し、シミュレーションすることで、道路整備による効果についても、あわせて客観的な分析が行えるのではないであろうか。

上記のようなシミュレーションは、特に、アンケート調査などの住民意向調査の結果や住民説明会などで意見が寄せられた施策や事業について行うで、住民が抱える合併の不安解消にも役立てることができるであろう。

IV. 合併における行政サイドの問題点と地理学の取り組みの必要性

市町村建設計画の策定において、合併協議会が作成している Web ページのなかで、地理学的手法を援用し、詳細に検討された資料をみかけることはほとんどない。それには、今回の合併のプロセスが抱える行政サイドの問題点があるといえよう。

一つは、今回の合併では財政面での優遇措置が2005年3月までに合併した市町村を対象としているため、合併することが目的化していることがあげられる。合併にともなう事務的な作業や手続きは、膨大、かつ多様であることから、まちづくりのために必要な施策や事業への客観的な判断や検証、住民説明など

に時間をとることがあまりできていない。

二つは、特に公共・公益施設については、合併前に位置を決定することが難しいことがあげられる。一つ目の問題点にも関係するが、合併特例法の期限が迫っているため、懸案事項については合併後に改めて検討するといったスタンスが取られている場合がうかがえる。特に公共・公益施設の位置を検討するとなると、合併市町村間での綱引きや駆け引きに時間が割かれるため、合併そのものの協議が進まないことなどが懸念され、まずは合併することに重点が置かれる傾向にある。

こうしたなかにあるとはいえ、市町村建設計画の策定に対して地理学的手法の導入や、合併を推進する行政サイドの地理学的手法に対する認識が明らかに不足しているのも実状である。合併は本来、歴史性や地域性を有する地域の再編でもあり、合併の議論に対して、地理学に関わる者が、積極的に意見を提示することが必要である。特に、公共・公益施設の再編や統合について、その最適立地を地理学的手法により検討することが有効であろう。

それゆえ、今後も推進が予想される合併の議論、さらには合併後のまちづくりに対して、地理学的な視点、あるいは地理学的手法からの意見の提示が求められよう⁸⁾。

〔付記〕本稿をまとめるにあたり、御指導頂いた立命館高校上野 裕先生に深く感謝いたします。

注

- 1) 片柳 勉『市町村合併と都市地域構造』、古今書院、2002、182頁。
- 2) 『地理』では2002年11月に「特集 平成大合併」という特集を組んで、4編の論文を掲載し

ている。

森川 洋「平成大合併」に対する批判的考察」、地理 47-11、2002、8～15頁。

豊田哲也「GISを用いた市町村合併パターンの比較」、地理 47-11、2002、16～23頁。

美谷 薫「戦後における市町村の広域化—千葉県事例を中心に」、地理 47-11、2002、24～30頁。

滝口昭二「平成の大合併と新市名」、地理 47-11、2002、31～38頁。

3) 本稿では、特に断りがない場合は、地方自治法第252条の2によって設置された協議会を指す。

4) 総務省 HP では合併支援コーナーを設け、6つの「合併におけるデメリット」を提示している。

①「役場が遠くなって、今までより不便になりませんか?」、②「住民の声が届きにくくなりませんか?」、③「サービスが低下しませんか?」、④「中心部だけがよくなって、周辺部はさびれませんか?」、⑤「各地域の歴史、文化、伝統などが失われていきませんか?」、⑥「財政状況に差がある市町村の合併は、財政状況の良い市町村に不利になりませんか?」。

URL <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>
2003年1月8日検索。

5) 峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町合併協議会「第4回新市建設計画策定

小委員会 資料」

URL <http://www.gappei6.com/kaigishiryosshin.html> 2003年3月15日検索。

6) ①宮澤 仁「時間地理学と GIS」、(高阪宏行・村山祐司編『GIS—地理学への貢献』、古今書院、2001、所収)、177～194頁。②宮澤 仁「街路ネットワークにおける時間地理学の基本概念の操作化とその有効性」、人文地理 52-5、2000、74～89頁。

7) ①前掲6)。②宮澤 仁「東京都中野区における保育所へのアクセス可能性に関する時空間制約の分析」、地理学評論 71A-12、1998、859～886頁。

8) 首相の諮問機関である「地方制度調査会」が取りまとめた地方制度の見直しに関する中間報告では、2005年3月以降も自主的な合併を一定期間推進する新法の整備を提言している。

参考文献

市町村自治研究会編『Q&A 市町村合併ハンドブック (第2次改訂版)』、ぎょうせい、2002、400頁。

市町村自治研究会編『合併協議会の運営の手引—市町村合併法定協議会運営マニュアル』、ぎょうせい、2001、400頁。