

機関番号：23903

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2008～2010

課題番号：20360275

研究課題名（和文）[合併巨大都市]の広域課題とその調整に関する研究

研究課題名（英文） A Study on the Regional Problems and its Coordination in the Consolidated Cities with the Large Administrative Area in the Heisei Period

研究代表者

瀬口 哲夫（SEGUCHI TETSUO）

名古屋市立大学・大学院芸術工学研究科・教授

研究者番号：00093047

研究成果の概要（和文）：200字

1999年以降に合併した、800 km²以上の行政面積を持つ市を研究の対象とした。これら、「合併巨大都市」は、行政規模が大きくなり、集約型の都市を志向する傾向がある。また、土地利用や都市計画、さらに、産業振興・地域活性化では、地域的差異を抱え込みながらも広域調整の点で成果が見られる。一方で、広大な過疎地や山間部を抱えていることから、「都市内分権」や住民自治の強化が求められており、地域自治に先駆的な試みが見られる。

研究成果の概要（英文）：

Since 1999, the Government has promoted consolidation of municipalities, resulting in an emergence of very largely merged cities, which administrative areas are 800 km² or over. This study aims at clarifying characteristics of the largely merged cities and examining their urban and regional policies.

- (1) The consolidation of municipalities makes it easy to coordinate regional policies, regional coordination of the land use, city planning, revitalization of local industry within disparity.
- (2) The weakness of public services demands the strengthen a base of autonomous conditions of each districts in the largely merged cities

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	3,200,000	960,000	4,160,000
2009年度	5,800,000	1,740,000	7,540,000
2010年度	3,100,000	930,000	4,030,000
年度			
年度			
総計	12,100,000	3,630,000	15,730,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学、都市計画・建築計画

キーワード：合併巨大都市、合併形態、広域調整、持続的地域づくり、公共交通、住宅政策

1. 研究開始当初の背景

「合併特例法」（1999年）と「合併特例新報」（2005年）による全国的な市町村合併の

動き、いわゆる「平成の大合併」により、全国の市町村数は、1999年3月末の3,232から2010年3月末で1,727（2010/1999＝

53.4%)とほぼ半分になった。「平成の大合併」で生まれた新市は、人口はそれほど多くないが、市域面積は巨大というもの傾向がある。例えば、人口 9.6 万人の高山市の面積は約 2,178 km²で、大阪府や香川県などより面積は広い。つまり、人口が薄く広がることになり、これまでとは異なる都市問題を生み出すことが予想された。そこで、本論文では、市域面積が 800 km²以上の市（「合併巨大都市」）を対象に、広域的な都市課題とその広域調整について、明らかにするものである。特に、土地利用、都市機能、交通計画、住宅計画、持続的な地域づくりという総合的視点からのアプローチを行う。

2. 研究の目的

対象とする「合併巨大都市」の都市の類型化を行う。その上で、持続的な地域づくりと広域調整という視点から、土地利用、都市機能、交通、住宅のあり方について、研究を進める。

2.1 広域化した「合併巨大都市」における広域調整と住民自治

必ずしも人口が多くない、広域化した都市（都市とは言えないのではないかという議論があるが、ここでは、市＝都市として扱う。）において、新しい広域行政の展開が期待されるものの、全市にわたって、従来のような行政サービスは行い得ない。一方で、被合併市町村では、旧市町村庁舎を始め、各種の都市施設は統廃合を迫られている。

そこで、過去の明治、昭和の大合併で考えられた地方自治体の規模と、「平成の大合併」の考え方と比較する。さらに、こうした中で、「合併巨大都市」において、主体的、持続的な自治組織の可能性があるのかどうかを明らかにしたい。

2.2 「合併巨大都市」の地域経営と地域空間

管理

「合併巨大都市」の都市的特徴や類型を分析し、合併巨大都市がどのような文脈・政策スタンスで、超広域な行政区域をどう統合・調整し、構成地区の自律性に配慮した地域をどう構築しようとしているかを実証的に明らかにする。また、地方中小都市圏型の「合併巨大都市」について、母都市を中心として都市圏で広域合併したものと分散型の双方について事例研究を行い、その地域経営と空間管理のあり方を明らかにしたい。

2.3 「平成の大合併」による合併都市の都市的課題について

複数の市町村が合併し、広大な市域面積を抱えてしまった「合併巨大都市」において、どのような都市的課題が生じているかについて、都市計画マスタープラン、都市計画区域、用途地域の3つの視点から明らかにする。

2.4 地域公共交通の広域調整

道路運送法の改正（「公共交通活性化・再生法」の制定）により、生活に必要な地域公共交通の維持・活性化の仕組みが構築されつつある一方で、公共交通を支える市町村の役割が拡大し、人的及び財政的な負担の増大に関する課題、特に合併市町村においては、地域間の公平性の確保や広域的な交通の確保、広域調整など、新たな課題が出てきている。

そこで、このような状況を踏まえ、(1)現在の地域公共交通の確保の現状と市町村における課題認識を把握することを目的として、調査研究を進めてきた。特に、現時点での各市町村の取組の効果を客観的に明らかにすること、また(2)近年の「市町村合併」により、市町村の交通政策への関与のしかたが変化しつつあることが想定されるため、市町村の合併形態の違いによる公共交通に対

する課題認識の差違に関する比較分析を行うことで、市町村合併が公共交通施策に果たす役割とその課題を探ることも同時に目的とした。

2.5 広域化した都市における住宅・居住支援のあり方住宅

広域化した合併都市において住宅需要の縮小・変化に対応した住宅地の広域的再編、空き家が多く存在する郊外住宅団地の課題、（居住者の高齢化、交通弱者への対応、買い物・医療・介護等の支援等）など、少子高齢化の進む広域合併都市問題について検討を行う。特に、ここでは高齢化する郊外住宅団地の公民協働、高齢者支援のあり方について明らかにするとともに、都市施設の適正配置、公共交通システムのあり方、土地利用計画との関連を考慮した住宅立地のあり方について検討し、今後の広域合併都市の住宅・居住支援施策に関する基礎資料づくりを行うことを目的とした。

3. 研究の方法

2008年～2010年にかけてのアンケート調査、都市計画学会でのWSやフォーラムでの発表、さらに、高山市、豊田市、富山市、静岡市、浜松市、長野市、北見市、都城市、いわき市、秋田市などの「合併巨大都市」を対象に、現地調査とヒヤリング調査を実施した。

4. 研究成果

4.1 広域化した「合併巨大都市」における広域調整と住民自治

明治の大合併では、小学校1校を標準規模とし、昭和の大合併では概ね8,000人を標準としており、コミュニティ規模の人口が目安とひとつとなっている。これに対して、今回の「平成の大合併」は、行財政の効率化を志向しており、規模拡大が自己目的化している。

このため、広域的な行政サービスに関しては利点が期待できるが、一方で、身近な行政サービスには課題がある。このため、「都市内分権」を目指し、総合支所のあり方や住民自治のあり方が模索している市がある。こうした都市では、自立性や持続性という観点から、地域自治区（一般）に、地域協議会などを設け、選ばれた住民（無報酬）により、身近な課題が議論され、予算への提案も可能となっている。これらの動きは、地方議会のあり方にも影響を与える可能性があり、新しい地方自治のあり方として、注目される。

4.2 「合併巨大都市」の地域経営と地域空間管理

(1) 「合併巨大都市」の都市的特徴と都市・地域政策

「合併巨大都市」は圏域の中心都市を核に形成されたものと、行財政基盤の強化を目的に中山間地域などの広面積の自治体が合併して形成された分散型の二つのタイプに大別される。「合併巨大都市」の多くは、多様な土地利用や過疎地域を内包し、限界集落の顕在化、人口減少、低い財政力指数という特徴を有している。厳しい財政事情は行政サービスの効率化を求め、行政区域面積の広大さは構成地区の自立・自律基盤の維持を要請している。合併巨大都市はこの相反する政策課題に対処しなくてはならない。「合併巨大都市」の政策的特徴は域内連携・調整と域内分権によく表れている。域内連携・調整政策では「都市と農山村の連携」「地区連携による産業振興」、「公共施設の統廃合による効率化」が重視される。広域合併は市町村間の広域調整を内部化し、多くの「合併巨大都市」の域内連携・調整を容易にした。

(2) 持続可能な地域づくりと縮減管理

持続可能な地域づくりと縮減管理に当たっては二つの計画論理と二つの補完システ

ムが不可欠である。その論理とは空間計画上の合理性の追求であり、もう一つは、空間計画的合理性を超えたコミュニティ支援のプラットフォーム（まちづくり・里づくり条例など）の整備である。厳しい財政環境のもとでは、立地環境に恵まれた地域を「選択と集中」のアプローチで住みよい地域として維持・発展させること、コミュニティによる地域づくりの意欲を支援することが重要である。さらに、補完システムとして、①サービス水準と受益者負担コストに一定の幅を設けることでサービス範囲をできるだけ維持すること、②集落として生き残ることが困難になった地区では、コミュニティ支援から個人支援に転換する仕組みが必要となる。

(3) 公共サービスの機能配置

「合併巨大都市」における公共サービスの機能配置は地域構造から検討する必要がある。卓越した中心性を持つ地方中心都市圏型では、中心地区（圏域旧母都市）と隣接・周辺地区との連結度を高めて生活サービス水準を改善する区域と、自立基盤の確保を重視する周縁区域に分けて地域空間管理を行なうことが重要である。分散型では地区ごとの自立分散による地域管理が基本となる。

4.3 「平成の大合併」による合併都市の都市的課題について

「合併巨大都市」は市域が広大になったこともあり、同一市内に過疎地域、山村振興地域を抱えた市が、3分の2以上もあり、郊外部での高齢化、過疎化が課題とする市は半分以上あった。都市整備や土地利用規制の難しさを予想させるが、一方で、観光計画、企業誘致、過疎自立促進計画を対策として挙げている市もある。そのための都市計画事業として、土地区画整理事業、工業用地の整備、定住促進が挙げられている。都市計画マスタープランもこうした方針に対応している。広域

的な対応が可能になった例である。

一方、合併都市において、道路、公園、下水道などの都市施設の整備水準や管理水準の旧市町村間の違いをどのように乗り越えるかということがある。合併市において、同一ではなく、違いを前提にするという考えが出されているのが今回の合併の特徴のひとつである。

都市計画区域や用途地域指定についても同様に、旧市町村間の齟齬が課題となっている。そのため、区域指定の改正だけでなく、特定用途制限地域や準都市計画区域などが検討されている。

4.4 地域公共交通の広域調整

地域公共交通の広域調整に関しては、次のことが明らかとなった。

(1) 多くの市町村で高齢化や交通空白地域の解消のため生活公共交通への対応が求められており、財政負担も増加している場合が多い。一方で積極的な交通確保の取組も多くの自治体によってなされ、利用者の増加や財政負担の軽減などの成果につながっている市町村も一部に見られた。

(2) 合併形態によって、地域公共交通に関する課題認識に差違があり、その解決策の取組状況にも差異があることが明らかとなった。具体的には、「高齢者等の生活手段の確保」、「交通空白不便地域への対応」については、どの合併形態の市町村においても重要視しているが、「市町村の財政負担の増大」と「地域間の格差解消」に関しては、合併形態によって差異が見られ、広域合併型の市町村において、特に重要視しているようである。

(3) また、合併市町村と非合併市町村を比較すると、前者の方がより多くの課題認識をもち、実際に交通施策に取り組んでいる事例が多く、広域化して面積が大きくなった市町村ほど、

その傾向が顕著であることが明らかとなった。

4.5 広域化した都市における住宅・居住支援のあり方

(1) 全国市町村アンケート調査結果

合併都市も合併巨大都市もともに人口規模の小さいところが多く、高齢化率も全国平均よりも高いところが多い。住宅マスタープランの策定や見直しは、合併都市に比べ巨大合併都市のほうが多く、要因のひとつとしては中山間地域をはじめ特性の異なるエリアへの対応や、限界集落や空き家が多い地域への対応等に迫られることが多いためと考えられる。合併巨大都市では教育・公益施設等の統廃合も多く、住民サービスへの低下が懸念された。

(2) 合併巨大都市へのヒヤリング調査結果

空き家の多い郊外住宅団地や集落では、高齢化、単身化が進行し、本庁までの距離が遠く、雇用も少ないところが多い。また、病院への通院や買い物等の利便性も悪いため、居住の継続が困難になってきている。子育て世帯や団塊の世代を対象に空き家への居住を推進する施策展開を講じているが、一部の都市以外は功を奏していない。空き家の所有者が賃貸化して活用することを望まないため、空き家の有効活用が進まないことや、雇用が少ない点もあげられる。

行政の役割としては少なくともそこに住む人たちの生活に支障がないように十分な配慮をしていく必要があるが、財政的人的な課題もあり、非常に難しい課題である。

過疎化、高齢化の進行している中山間地域の小規模集落に対してNPOや自治体レベルでの支援が始まっているが、周辺の集落との相互補完や、自治体の枠を超えた新たな広域的組織づくりによる機能維持や展開をしていくことも考えられる。支援の手法等についての

情報を共有化していくことが重要である。

5. まとめ

「合併巨大都市」は、①財政規模・人口規模（大きいタイプと小再タイプ）と②空間特性（中心型と分散型）の二つの尺度で大きく類型化することができる。財政規模の小さい都市や分散型の「合併巨大都市」に課題が集積する傾向がある。

行財政の効率化を目的とした「平成の大合併」は、規模拡大と施設の縮減管理と結びつき、集約型の都市を志向することにつながっている。こうしたことから、土地利用や都市計画、さらに、産業振興・地域活性化の面では、地域的差異を抱え込みながらも広域調整面で成果が見られる。さらに、過疎化の進行が危惧される郊外部や山間部の活性化や居住についても、観光面などでの広域連携、都市・農村交流などで、一定の成果を上げうる。交通面においても、コミュニティバスの再編などにより、地域連携を強化する試みがなされている。こうしたことは、財政規模の大きな都市では期待できるが、財政規模の小さな「巨大合併都市」では、広域調整や連携を行うほどの力がないことが多い。これらの都市の過疎地居住者に対しては、公共交通も含めた日常生活面に対して、福祉的な対応が必要となろう。

ほとんどの「合併巨大都市」は、広大な過疎的な郊外部を包含している。従って、財政規模の大きな都市であっても、行政サービスが行き届かないことが起こりうる。このため、公共交通を含めた生活面での住民グループやNPO活動による補完機能が重要となっている。それ以上に、住民自治・自立が求められる。こうしたことに対して、「都市内分権」を目指して、地域自治に先駆的な試みが見られる。こうしたことは、住民主体の活動を強

化し、地域の持続性の確保につながるとして期待できる。しかし、この動きは、まだ十分な広がりを持っていない。

6. 今後の課題

今後の研究課題としては、①高齢化・人口減少のもとでの合併巨大都市の持続可能性のかたちと縮減管理のあり方についてさらに議論を深める必要がある。また、域内分権と地区自治のかたち、コミュニティのエンパワメントと協働によるコミュニティ維持の仕組みづくりのあり方についての評価が併せて行なわれる必要がある。

7. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計5件)

- ① 福島 茂：分散小都市圏型超広域合併自治体の地域経営と空間管理/岐阜県郡上市における事例研究、都市情報学研究、査読有、No. 16、2011、pp. 83-94
- ② 瀬口 哲夫：「平成の大合併」による合併都市の都市計画課題について、建築の研究、査読無、No. 202、2010、pp. 7-12
- ③ 福島 茂・李 曉峰：地方中小都市圏型合併巨大都市の地域経営と空間管理 / 岐阜県高山市の事例研究、都市情報学研究、査読有、No. 15、2010、pp. 27-36 大合併
- ④ 塩土圭介、高山純一、中山晶一郎、宮本祐介：全国の市町村合併形態と生活交通確保施策の進捗状況に関する比較分析、土木計画学研究発表会・講演集 (CD-ROM)、査読無、No. P24、2010
- ⑤ 福島 茂・瀬口哲夫：「平成の大合併」にみる広域合併都市の都市的特徴と都市・地域政策、都市計画論文集、査読有、No. 44-3、2009、pp. 697-702

[学会発表] (計4件)

- ① 上畑雄太郎、高山純一、中山晶一郎、塩土圭介：自治体における地域公共交通活性化・再生総合事業に関する全国調査からみた市町村合併分析、平成22年度土木学会中部支部研究発表会、2011. 3. 4、於：中部大学
- ② 瀬口哲夫：平成の市町村合併と都市計画区域の再編/全国の都道府県を対象に、第21回日本都市計画学会中部支部研究発表会、2010・10・28、於：名城大学

③ 宮崎幸恵、鈴木博志、巨大合併都市における住宅・居住支援施策の現状と課題 / 浜松市におけるケーススタディ、日本建築学会大会、2010. 9. 11、於：富山大学

④ 瀬口哲夫：人口減少社会における合併都市のまちづくり/都市計画マスタープランを中心として、中部都市学会、第1回研究会、2009. 8. 2、於：愛知県芸術文化センター

[図書] (計1件)

① 大西隆・城所哲夫・福島茂ほか、学芸出版、広域計画と地域の持続可能性、2010、253頁

[その他] (計3件)

- ① 福島 茂・瀬口哲夫(2011)：「広域合併巨大都市の都市的特徴とその地域経営・空間管理」、『広域合併巨大都市フォーラム2011：「合併により広域化した広域合併巨大都市の課題と展望」』名古屋都市センター、(査読無)
- ② 高山純一(2011)：「合併形態の違いから見た地域公共交通の現状と課題」、同上
- ③ 宮崎幸恵(2011)：「巨大合併都市の住宅政策と課題」、同上

[報告書] (計1件)

① 瀬口哲夫、高山純一、福島茂、宮崎幸恵 『合併巨大都市』の広域課題とその調整に関する研究」1~186頁、2011. 3. 31

6. 研究組織

(1) 研究代表者

瀬口 哲夫 (SEGUCHI TETSUO)
名古屋市立大学・芸術工学研究科・教授
研究者番号：00093047

(2) 研究分担者

福島 茂 (FUKUSHIMA SHIGERU)
名城大学・都市情報学部・教授
研究者番号：10251349

高山 純一 (TAKAYAMA JUN-ICHI)
金沢大学・環境デザイン学系・教授
研究者番号：90126590

宮崎 幸恵 (MIYAZAKI SACHIE)
東海学園大学・人間健康学部・教授
研究者番号：20105943

(3) 連携研究者

宮崎 耕輔 (MIYAZAKI KOSUKE)
香川高等専門学校・建設環境工学科・准教授
研究者番号：60469591