

市町村合併に伴う道路整備上の問題分析*

Issues of road construction after municipal mergers *

塩井道信**・元田良孝***・宇佐美誠史***

By Michinobu SHIOI**・Yoshitaka MOTODA***・Seiji USAMI***

1. はじめに

平成12年4月の地方分権一括法の施行以来、全国各地で市町村合併が推進され、平成17年度末をもって平成の大合併の第一幕が終了した。市町村合併のメリットとして、広域的な視点に立ったまちづくりの展開や専門職の採用や増強による施策の高度化・多様化などが挙げられている¹⁾。そのような中、各市町村は、新たな行政区域内での一体感の醸成を求められており、その中で社会基盤整備が果たす役割は大きく、特にも人々の移動を支える道路整備が占める影響は非常に大きいと考えられる。実際に、合併協議会や合併後の市町村が行った市民意識調査等の結果を見ても、合併後の市町村が「今後優先すべき施策」として、道路整備が上位に求められる市町村も少なくない²⁾。

市町村合併における住民の立場からの懸念として、中心部と周辺部の地域格差の発生や住民の意見が届きにくくなるといったことが挙げられており¹⁾、市町村の立場からの問題としては、人事や組織文化の違いなどによる問題が指摘されている²⁾。しかし、事業を実施する上での実際の事業課における問題などは明らかにされていない。今後、地方分権を進める上で、その基盤となる市町村、特に今回新たに合併した市町村における問題意識を把握することは重要と考える。本研究では、合併した市町村の道路建設関係課にアンケート調査を実施することによって、合併後、道路整備を進める上でどのような問題があるか現状を調査し、合併の種類や合併後の状況などからその問題を抱える市町村の特徴について考察するものである。

2. 市町村合併の種類

ここで市町村合併の種類を示す。市町村合併の種類は幾つか先行研究や定義があるが、ここでは横道ら³⁾が行った市町村の種類について整理し、平成11年4月1日から平成18年3月31日までに行われた市町村合併の数を記載する。表-1は横道らが定義した市町村の組み合わせによる種類である。都市団結型と都市吸収型の違いとして、合併の中心市とその周辺の市の人口比が4倍未満か否かによって都市団結型か都市吸収型かに分類されるものであるが、分析を実施する際はサンプルが少ないため、都市団結型と都市吸収型を合わせて都市合併型として表記する。また、今回定義する都市合併型は中心市と周辺市のみではなく、中心市と周辺市と町村を含んだ形も都市合併型に含むものとする。

表-1 市町村の組み合わせによる種類

合併の種類	概要	回答数
都市団結型	中心市+周辺市=市	10
都市吸収型	中心市+周辺市=市	6
町村吸収型	中心市+町村=市	279
市制施行型	町村+町村=市	126
町村団結型	町村+町村=町村	159

3. アンケート調査の概要

質問項目は、合併後の道路整備を進める上での問題を重視し、その他に、市町村合併において問題となりうる新庁舎から旧役場までの移動時間、道路整備予算と関連した合併特例債の有無や新庁舎での人員配置、今後の道路管理者としての意向などについてである。なお、合併後の問題点に関する選択肢については、事前に岩手県内の合併市町村にヒアリングを実施し選定したものである。

アンケート調査の対象は、平成11年4月1日から平成17年12月31日までに合併を行った市町村とし、調査方法としては、各市町村の道路建設関係課に直接郵送し、郵送又はFAXで回収する方式とした。調査期間は平成18年2月3日に郵送し、平成18年2月27日を締め切りとして実施した。配布は409市町村、回収は315市町村で回収率は77%であった。

*キーワード：市町村合併、道路整備、問題

**学生員、岩手県立大学総合政策研究科

(岩手県岩手郡滝沢村滝沢字菓子152-52、

TEL:019-694-2732、

Mail:g241d003@poly.iwate-pu.ac.jp)

***正員、博(工)、岩手県立大学総合政策学部

(岩手県岩手郡滝沢村滝沢字菓子152-52、

TEL:019-694-2732、FAX:019-694-2701)

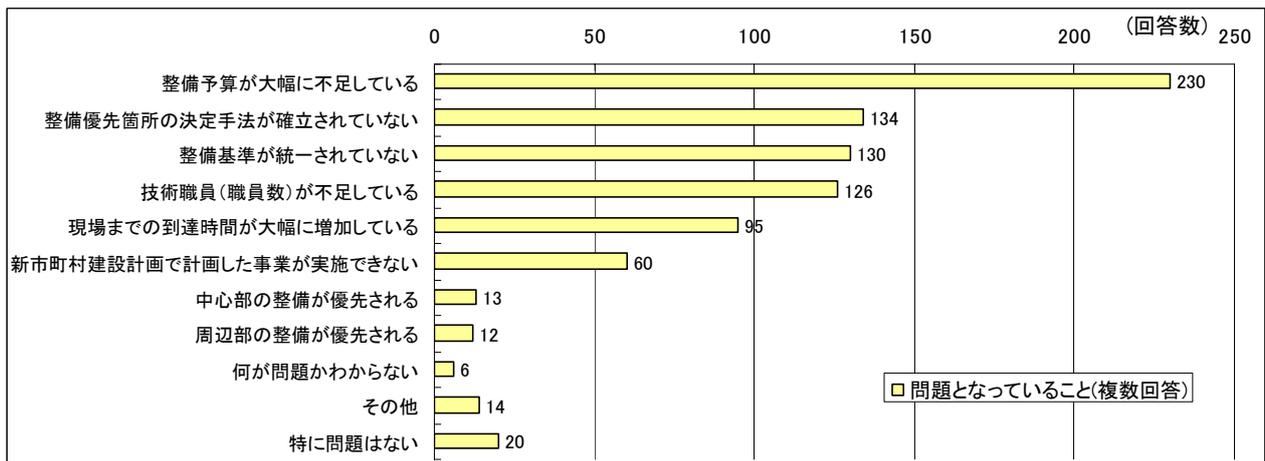


図-1 市町村合併後、道路整備を進める上での問題 (回答総市町村数 N=315)

4. 道路整備を実施する上での問題分析

(1) アンケート調査結果

この節では、集計結果から回答した市町村全体が問題と認識している内容について説明する。図-1は市町村合併における問題点についての単純集計である。先に述べたが、従前は中心部と周辺部の地域差が問題視されていたが、道路建設担当者の目からは、中心部や周辺部のどちらが優先されてしまうなどの問題意識はあまり見られない。それ以上に、「整備予算が大幅に不足している」を問題点に挙げている市町村が非常に多い。複数回答で、全体315市町村のうち約7割の230市町村が選択している。これは、近年の公共事業削減などの影響を大きく受けた回答と思われる。

また、旧市町村間の「整備優先箇所の決定手法が確立されていないこと」や「整備基準が統一されていない」などの基準面と、「技術職員(職員数)が不足している」という人員の問題を選択している市町村がおよそ130市町村と多く見られ、行政区域の拡大による「現場までの到達時間が大幅に増加している」と認識している95市町村よりも多い結果となっている。

さらに今回は「合併時の新市町村建設計画で計画した事業が実施できない」を約2割の市町村が問題と認識している。合併する際に地元要望等を受け入れる形で計画したが、実際の事業段階になって費用対効果の面などから着手できなかったものがあつたと思われる。

(2) 各問題に対する特徴の分析

先の調査結果で、各市町村が問題として捉えていた項目の中で、回答が多い項目についてその属性などの特徴を個別に分析し要因について考察するものとする。

a) 道路整備予算の大幅な不足

まず、最も多かった「整備予算が大幅に不足している」について整理する。平成の大合併が平成17年度末に向けて大幅に実施された理由として、市町村の合併の特

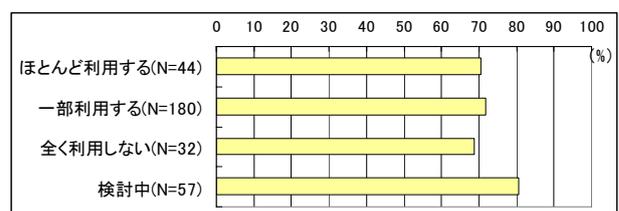


図-2 合併特例債の利用の有無と「整備予算が大幅に不足している」を回答した割合 (%)

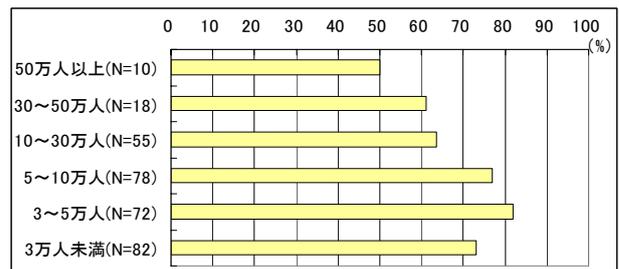


図-3 合併後の人口規模と「整備予算が大幅に不足している」を回答した割合 (%)

例に関する法律(以下、合併特例法)の経過措置が、平成16年度末に都道府県知事に合併の申請を行い、平成17年度末までに合併することとされたことによる影響が大きく、その合併特例法の中でも地方債の特例である合併特例債の影響は大きかったものと思われる。

また予算に対する問題意識は、合併後の市町村の人口規模によっても異なってくると思われる。そこで図-2は道路整備への合併特例債の利用の有無に対して、「整備予算が大幅に不足している」と回答した市町村の割合を表したものであり、図-3は人口規模ごとに割合を表したものである。

図-2より、合併特例債を「利用する」と「全く利用しない」の間に大きな違いは見られなかった。図-3では、人口規模の小さい市町村ほど道路整備予算が大幅に不足している割合が高いとの結果が得られた。自由記述欄においても、「道路整備予算は大幅に削減されており、維持、管理するのが精一杯である」や「合併前の駆け込み

事業(箱物等)を合併後も継続して行っているので道路整備に回す予算がない」など、今後合併に伴う道路整備を実施するのが困難と示す自治体も少なくない。

一方で、「周辺地域の市道整備は、地域住民による道路整備を行っており、経費の節減にもつながっている」や「地域再生計画の道整備交付金と合併特例債を利用した道路整備」など地域住民との協働や他の予算を組み合わせることによって有効な道路整備を進めている市町村もある。また人口規模が小さい市町村では「過疎債も活用できる」ということで、若干少ない割合となっている。

b) 整備優先箇所の決定手法が確立されていない

市町村合併をすることによって、新たな行政区域を管轄することになり、限られた予算の中で事業を進めるにあたって、特に重要と思われるのが事業の優先順位の設定である。順位の設定にあたって指標や評価項目の選定が必要となるが、まずは職員同士が共通認識を持つ必要がある。よって図-4は職員の配置による分類を行った。

「旧市町村担当部署であった職員がそのまま配置されている」市町村と「旧市町村の規模に応じて各市町村の職員が担当部署に配置されている」市町村を比較すると、そのまま配置されている市町村のほうが割合は高い。旧市町村間の職員を適切に配置することによって、職員間で優先順位の決定などの意思共有が図りやすくなることはいえる。

c) 技術職員(職員数)が不足している

市町村合併のメリットの中に、専門職員の採用・増強による施策の高度化・多様化が挙げられることは先に述べた。これは主に町村などの職員規模の小さい自治体が合併する際のメリットと考えられる。図-5ではこの問題を市町村の組合せによる類型に合わせることによって分類を行った。

市制施行型や町村団結型と比較し、サンプル数が少ないことから一概には言えないが、都市合併型で問題意識

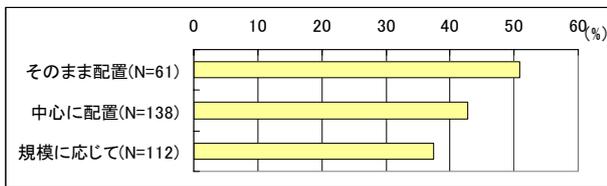


図-4 職員の配置と「優先順位決定手法が確立されていない」を回答した割合 (%)

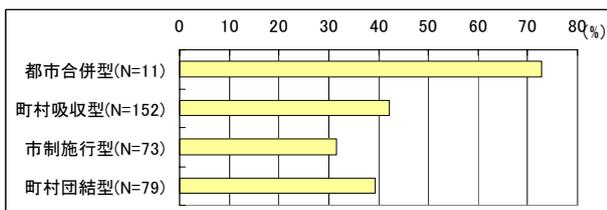


図-5 合併の類型と「技術職員が不足している」を回答した割合 (%)

の高さが伺える。これは自由記述欄に、「合併市町村の技術力の差が大きい」と記載されたように、土木技師の数だけではなく、市と町村との技術力の差による意識も反映された結果と思われる。

d) 現場までの到達時間が大幅に増加している

住民側からみた市町村合併の問題として、一般的な懸念がこの時間あるいは距離の増加である。逆に行政側から見て、これを問題と認識しているのはどのような市町村か、新庁舎から旧市町村役場までの到達時間と面積によって分類を実施する。図-6は新庁舎から旧市町村役場までの時間と到達時間を問題と回答した市町村の関係であり、図-7は新市町村の面積区分ごとにその問題に対する割合を示したものである。

図-6より、旧市町村役場までの移動時間が大きくなれば現場までの到達時間の問題を感じる市町村の割合が多くなっているが、具体的な変化点などは見られない。また図-7の面積の大きさの区分からは大きな違いは得られなかった。合併前後の面積比などの影響も考えられる。

e) 新市町村建設計画で計画した事業が実施できない

合併する際に新市町村建設計画を策定するが、これは合併市町村のマスタープランの役割を果たすものであり、ここに記載された事業はいわば合併時の約束事である。これを実施できないことで60市町村が問題と捉えている。図-8はこの問題を合併時期で分類したものである。

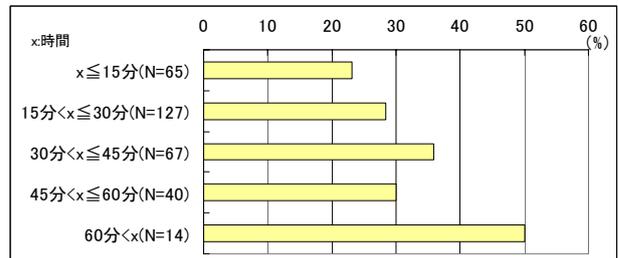


図-6 旧市町村までの移動時間と「現場までの到達時間が大幅に増加している」を回答した割合 (%)

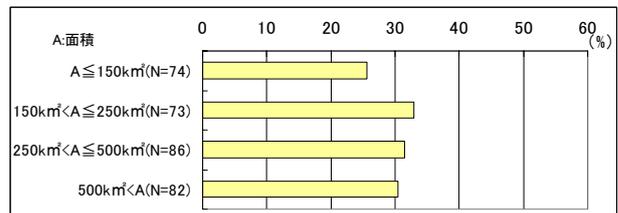


図-7 新市町村の面積と「現場までの到達時間が大幅に増加している」を回答した割合 (%)

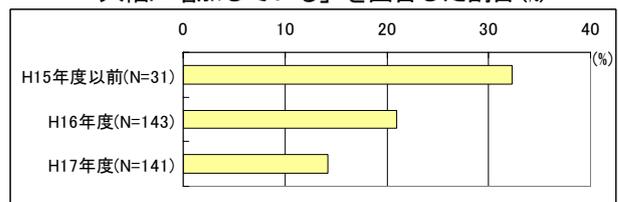


図-8 合併時期と「新市町村建設計画を計画した事業が実施できない」を回答した割合 (%)

合併時期が早まるにつれて、問題と認識する市町村の割合が高くなっているのが分かる。これは、合併後事業を進めていく過程で、先の問題である予算不足や費用対効果の面から事業を中止、もしくは見送らざるを得ないケースがあったと考えられる。

(3) 今後の道路管理のあり方

今回の市町村合併によって、各市町村において市町村道はもちろんであるが、管内の国道、県道も道路延長が増加した。今回は、合併に伴う都道府県道認定要件の緩和²²が行われたため、新市町村が新たに国道、県道を管理する必要はないが、今後地方分権をさらに進める際には、その点も検討する必要があると思われる。

今回は、管轄範囲をどのようにしていく必要があるかを調査した。なお質問の際に、新たに国道、県道を管轄する場合は、予算、人員とも国または都道府県から補充されることを前提としている。

約3割の市町村は管轄範囲を広げていく必要があると回答している。約7割が「今までどおり」が望ましいと回答しているが、その中でも路線の性格や種別によっては市町村が管理していかななくてはならないと認識している市町村もあり、今回の市町村合併を契機に、道路管理の一元化についても検討していく必要があると思われる。

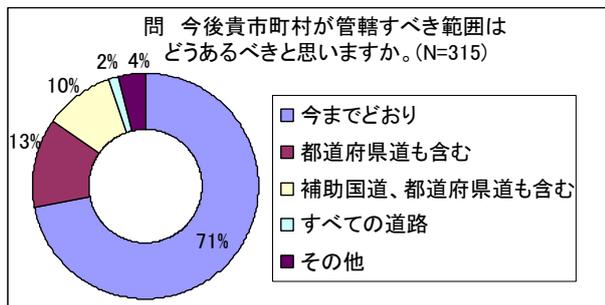


図-9 今後の管轄範囲のあり方について

5. おわりに

(1) 本研究のまとめ

いわゆる平成の大合併といわれる平成17年末まで行われてきた市町村合併に伴う道路整備上の問題について、市町村の立場から調査及び分析を行ってきた。本研究を通して得られた主な知見は下記のとおりである。

- ・ 従来は、中心部と周辺部の格差についての懸念があったが、市町村が進める道路整備に関してはどちらが優先されるという問題意識は多くは見られない。
- ・ 最も多かった問題は、「道路整備予算の大幅な不足」であったが、新市町村の人口が少なくなるにつれてその問題を認識する割合が高い。
- ・ 「整備優先順位の決定手法が確立されていない」を問題としている市町村は、合併後に職員を変更した

市町村に比べて、変更せずにそのまま配置している市町村の割合のほうが高い。

- ・ 専門職の採用、増強が市町村合併のメリットの一つであるが、「技術職員数が不足している」問題が生じており、都市合併型でその割合が高い。
- ・ 時間の経過とともに「新市町村建設計画で計画した事業が実施できない」問題が生じる市町村が増えてくる可能性がある。

(2) 今後の課題

上記の問題に対する解決策として、道路整備予算不足については、地域住民との協働や他の予算とのバランスを考慮した道路整備を進めていく必要があると思われる。また、技術職員数の不足は、単に数だけではなく、技術力の差による影響も考えられるため、新規に職員を採用するだけではなく、新市町村内での職員研修などにより、個々の職員の専門性を高める必要性を感じる。

しかし、本研究ではアンケート調査による現状の把握が目的であったため、具体的なケースにまで踏み込んでおらず、これらの解決策までは明らかになっていない。また今回の調査及び分析は、合併特例法の期限付きの中で行われた市町村合併であったため、今後行われる市町村合併において考えられる問題とは違う可能性もある。今後の課題としたい。

謝辞

ヒアリングにご協力頂いた岩手県内市町村のご担当者、及びアンケートにご協力頂いた全国の合併市町村のご担当者に対し、ここに記して感謝します。

補注

注1) 例えば長野県長野市の平成17年度まちづくりアンケートや高知市・鏡村・土佐山村合併協議会が平成15年に実施した新市まちづくり計画に関するアンケートでは、「道路の整備」が1位となっている。

注2) 市町村合併支援プランの改定(市町村合併支援本部, H14. 8. 30)において、二以上の市町村を経由すること等を要件としている「都道府県道の路線認定基準」の規定について、合併以前の市町村をそれぞれの市町村とみなす等の改正を行った。

参考文献

- 1) 市町村自治研究会:改訂版Q&A市町村合併ハンドブック, ぎょうせい, 1999
- 2) 丸山康人:自治・分権と市町村合併, イマジン出版, 2001
- 3) 横道清孝ほか:市町村合併の実証的分析(二・完), 自治研究第69巻第7号pp. 67-85, 1993