

関東圏の市町村合併に伴うコミュニティ施設の再編方法

日大生産工（院） ○大屋 悟
日大生産工 広田 直行
日大生産工 浅野 平八

1. 研究の背景と目的

1999 年に合併特例法が改正されたことにより、「平成の大合併」と呼ばれる急速な市町村合併の流れが起きている。この急速な合併の流れは、合併を行う自治体や周辺のまちなどの地域構造に影響をおよぼすことが予想される。その中で、住民生活に直接関わる地域のコミュニティ施設は、配置や施設間のネットワークの再構築などの影響を顕著に受ける施設であり、合併に伴う施設再編成の方法が重要な課題となっている。

そこで、本稿では 1999 年の合併特例法の改正以降、関東地区で合併を行った自治体を対象とし、施設再編成を行った意図と変更内容、およびそのプロセスを把握する。これにより、合併に伴う施設再編成の方法を明らかにすることを目的としている。

2. 研究の方法

関東地区で 1999 年 4 月から 2006 年 1 月までに合併が完了している 87 自治体を対象に、以下の手順で①合併前後の検討方法・検討内容、②再整備方法、③再整備後の施設機能、について求める。目的へ至る手順として、①・②より施設再編成の方法、また③と再編方法との比較により今後の課題を求める。

2.1 対象自治体の抽出分析

公民館名鑑平成 3 年度版、同 17 年度版、各自治体のホームページ、電話帳の 4 つの資料から調査対象の抽出を行う。これらには、各自治体に設置されているコミュニティ施設の名称などの概要が記されている。また、それぞれ刊行された年度が異なっていることから、合併の前後で運営方式、施設名称を変更していると考えられる施設を、4 つの資料に記載されている施設名称の違いから求める。この結果、関東地区 87 自治体より、この条件に合致する自治体は、表 1 に示す 9 事例（30 関係自治体）である。

調査期間：2004 年 5～6 月、2005 年 7～12 月

表 1 4 つの資料より抽出した 9 事例の概要

都道府県	合併年月日	新自治体名	旧自治体名	合併形態	人口（人）	面積（km ² ）
茨城県	2004年12月1日	常陸太田市	常陸太田市	編入	61,869	372.01
			久慈郡金砂郷町			
			久慈郡水府村			
栃木県	2005年2月28日	佐野市	佐野市	新設	125,671	356.07
	2005年10月1日	大田原市	佐野市			
			佐野市	編入	78,993	354.12
			佐野市			
群馬県	2004年12月5日	前橋市	前橋市	編入	320,465	241.22
			前橋市			
			前橋市			
	2005年3月28日	太田市	太田市	新設	210,022	176.49
千葉県	2003年6月6日	野田市	野田市	編入	151,197	103.54
			野田市			
			野田市			
	2005年3月28日	柏市	柏市	編入	373,778	112.69
山梨県	2003年4月1日	南アルプス市	南アルプス市	新設	70,116	264.06
			南アルプス市			
			南アルプス市			
			南アルプス市			

2.2 実態調査

前項の抽出分析において、合併以前の旧自治体ごとに変化がみられるのは、栃木県鹿沼市、群馬県太田市、千葉県野田市の 3 自治体である。このうち、栃木県鹿沼市は合併が完了したのが 2006 年 1 月であり、部署間の整備が十分に行われていない。よって、本稿では群馬県太田市（以下、太田市）、千葉県野田市（以下、野田市）の 2 自治体について実態調査を行う。調査対象は、表 2 に示す、コミュニティ施設全 37 事例である。

表 2 施設概要

事例番号	自治体名	旧所属	施設名称	竣工年	備考
1	群馬県 太田市	旧太田市	太田行政センター	2005	市営住宅と複合
2			太田公民館	1978	無人で公民館として利用
3			中央公民館	2004	子育てセンターと複合
4			中央公民館	1975	無人で公民館として利用
5			沼野行政センター	1972	無人で公民館として利用
6			沼野行政センター	1995	人浴施設
7			沼野行政センター	2002	人浴施設
8			沼野行政センター	1971	無人で公民館として利用
9			沼野行政センター	2000	児童館（462m ² ）と複合
10			沼野行政センター	1998	人浴施設
11			沼野行政センター	1972	無人で公民館として利用
12			沼野行政センター	1974	コミュニティセンターと複合
13			沼野行政センター	1994	無人で公民館として利用
14			沼野行政センター	2005	無人で公民館として利用
15			沼野行政センター	1976	無人で公民館として利用
16			沼野行政センター	1993	無人で公民館として利用
17			沼野行政センター	1983	無人で公民館として利用
18			沼野行政センター	2002	ホール・図書館・ボランティア活動支援センターと複合
19			沼野行政センター	2004	ボランティア活動支援センターと複合
20			沼野行政センター	1983	無人で公民館として利用
21			沼野行政センター	1989	無人で公民館として利用
22			沼野行政センター	1991	無人で公民館として利用
23			沼野行政センター	1976	無人で公民館として利用
24	千葉県 野田市	旧野田市	沼野行政センター	1989	出張所・図書館と複合
25			沼野行政センター	1990	出張所・図書館と複合
26			沼野行政センター	1998	出張所・図書館と複合
27			沼野行政センター	1971	出張所・図書館と複合
28			沼野行政センター	1974	出張所・図書館と複合
29			沼野行政センター	1990	出張所・図書館と複合
30			沼野行政センター	1991	出張所・図書館と複合
31			沼野行政センター	1991	出張所・図書館と複合
32			沼野行政センター	1998	出張所・図書館と複合
33			沼野行政センター	2001	出張所・図書館と複合
34			沼野行政センター	1974	出張所・図書館と複合
35		旧関前町	沼野行政センター	1983	出張所・図書館と複合
36			沼野行政センター	1986	出張所・図書館と複合
37			沼野行政センター	1990	出張所・図書館と複合

調査内容は以下の通りである。

- ①合併協議会資料等の参考文献より、合併に至る過程とその間の検討方法・検討課題を求める。
- ②コミュニティ施設の管轄部署職員へのヒアリング調査より、施設名称、運営方式などの変更内容を把握し、変更意図を明らかにする。
- ③各施設の責任者へのヒアリング調査と利用実

態の観察調査により、室機能を把握し、室構成比から施設機能比較を行う。

調査期間：2004年7～11月，2006年1～2月

3. 室構成からみる施設機能比較

太田市，野田市に設置されているコミュニティ施設の施設機能について，室構成から比較・分析を行う。

3.1 室の設置目的と利用手続きによる空間分類

施設内の空間を，室の設置目的と利用手続きの違いにより，表3に示す8つに機能分類する。

3.2 室構成比による施設機能分析

施設内の空間を表3の8つに機能分類し，その構成比をもとに，太田市，野田市の自治体ごとにクラスター分析¹⁾を行う。

その結果，太田市，野田市ともに3つの属性に整理することが出来る。以下に，各属性の特徴を示す。なお，類型Ⅰ～類型Ⅲは太田市の事例，類型A～類型Cは野田市の事例である。

太田市は，建物が建設された，建設年の違いによって，属性が分かれている。類型Ⅰは，1970年代から80年代に建設された事例であり，類型Ⅱは，1990年代から2000年代に建設された事例である。また，類型Ⅲは，建設年に関係なく，施設内に入浴施設や大規模なホールなどの機能を有する特異事例である。これより，関係自治体の施設において，施設名称の違いではなく，建設年の違いにより施設機能に違いがみられる。よって，関係自治体が設置している施設は，同様の施設機能を有しているといえる。

それに対し，野田市は，合併以前に属していた自治体の施設運営方式によって，属性が分かれている。それぞれの属性は，類型Aが旧野田市のコミュニティ会館，類型Bが旧野田市の公民館，類型Cが旧関宿町の施設である。よって，関係自治体が設置している施設は，それぞれが異なる施設機能を有しているといえる。

3.3 各類型の特徴

表3をもとに，各事例別に室構成面積の平均値からそれぞれの値を割ったものを，室構成比率とする。この値をチャートにより比較し，クラスター分析より抽出された両自治体それぞれ3つの属性の特徴を考察する。

①類型Ⅰ：1970～1980年代に建設された施設

この9事例のうち5事例は，無人での貸し館として利用されている。この為に，b-2の集団活動からb-4の多目的利用の，予め申請が必要な空間の部分が高い値を示している。

②類型Ⅱ：1990～2000年代に建設された施設

この12事例のうち，類型Ⅰの貸し館として利用されている事例と同一地区内にある事例は，お互いの施設を補完して利用している。この為，c-4の多目的利用からc-7の共同利用の自由に利用可能な空間の部分が高い数値を示している。

③類型Ⅲ：施設内に特異な機能を有する施設

この2事例には，入浴施設や大規模なホールが設置されており，生涯学習以外を目的とした使用もみられる。この為，入浴施設を有する事例では，c-5の個人利用や，c-6の交流の部分が高い数値を示し，ホールを有する事例では，b-4の多目的利用の部分が高い数値を示している。

④類型A：旧野田市のコミュニティ会館

この3事例は，サークル活動に対しての貸し館としての業務が中心であり，また他の施設が複合されている。この為にb-4，c-4の多目的利用や，c-6の交流の部分が高い数値を示している。

⑤類型B：旧野田市の公民館

この7事例は，類型Aのコミュニティ会館とは異なり，社会教育主事を中心とした主催事業を積極的に行っている。この為，b-3の調理実習室や美術工芸室等の技術習得を目的とした室の構成比が高い値を示している。また，類型Aが受付業務のみを行っているのに対し，類型Bは，主催事業を積極的に行っている為，事務管理を行う室の面積が多くとられている。よって，a-1

表3 室の設置目的による分類

施設の空間の大別	a.一般住民の利用ができない空間	b.利用できるが予め申請が必要な空間			c.自由に利用可能な空間=IOS（IOSの概念に相当する空間）			
No.	a-1	b-2	b-3	b-4	c-4	c-5	c-6	c-7
設置目的	事務管理	集団活動	技術習得	多目的利用	多目的利用	個人利用	交流	共同利用
事例	事務室 倉庫 印刷室 管理人室 物置 控室 脱衣室 物入	講座室 研修室 クラブ部	多目的スタジオ 調理実習室 実技室 美術工芸室 視聴覚室	講堂 多目的ホール 多目的スタジオ ビデオ編集室 和室 舞楽室 ホール ステージ	多目的ホール 遊戯室 和室	談話室 図書室 相談コーナー 展示兼図書室 談話コーナー	ロビー 情報活用コーナー ラウンジ	エレベーター 玄関 風除室 便所 湯沸し室

の事務管理の比率が、類型Aに比べ高い数値を示している。

⑥類型C：旧関宿町の施設

この4事例では、特に合併以前コミュニティセンターであった3事例が、b-2の技術習得と、c-5の個人利用を目的とした部分の数値が高い。よって、類型Aと類型Bの野田市のコミュニティ会館、公民館のそれぞれの特徴を併せ持った施設であるといえる。

以上より、6属性を以下のような施設であると解釈できる。

類型Ⅰ：特定の室機能に限定せず、集団の為の多目的な活動スペースを重視した施設

類型Ⅱ：多目的ホールやロビー等の自由に利用可能な空間を重視した施設

類型Ⅲ：入浴施設や大規模なホール等の特異な室機能を有する施設

類型A：特定の室機能に限定せず、集団の為の多目的な活動スペースを重視した施設

類型B：類型Ⅳとは逆に、実習室等の技術習得を目的とする特定の室機能を備えた施設

類型C：図書室や児童室等の個人利用スペースに特徴を持つ施設

3.4 オープンスペースと学習諸室の構成比

施設内で住民が事前予約なしに利用可能な空間を「施設内オープンスペース²⁾（以下IOS）」、室機能に学習行為を有する室を「学習諸室」と定義する。また、延床面積に対するそれぞれの空間の面積を「IOS率」、「学習諸室率」とし、各施設間で比較を行う。以下にその特徴を示す。

IOS率において、太田市では、類型Ⅰが34.8%、類型Ⅱが45.2%、類型Ⅲが52.9%であり、建設年の新しい類型Ⅱが類型Ⅰよりも高い数値を示している。よって類型Ⅱの1990～2000年代に建設された事例は、住民に対してオープン化された施設像を持つことがわかる。

野田市では、類型Cの旧関宿町の施設と他のタイプの比較を行った結果、類型Aが35.7%、類型Bが30.9%であるのに対して、44.1%と高く、住民に対してオープン化された施設像を持つことがわかる。

また、学習諸室率において、太田市は、類型Ⅰが57.4%、類型Ⅱが46.3%、類型Ⅲが35.5%であり、類型Ⅰが最も高い数値を示している。類型Ⅱの事例の中で、特に旧太田市の事例は、市民課等の業務が追加されたことにより、事務管理の空間が増加し、この為に学習諸室の割合が

低くなっている。よって、類型Ⅰに比べ類型Ⅱ・類型Ⅲは低い数値を示していると考えられる。

野田市では、類型Aが58.6%、類型Bが52.4%、類型Cが52.4%と3類型共に、50%を越えている。特に類型Aは60%に近い値を示している。これは、類型Aの事例が全て複合施設であり、学習行為を有する室機能以外の空間を、他の複合をしている施設と共有している為、延床面積に対する学習諸室の割合が高くなったと考えられる。

3.5 室構成からみる施設機能の実態

室の設置目的からみる施設機能の比較の結果、太田市は建設年、野田市は、合併以前の施設運営方式の違いにより、施設機能に違いがみられることがわかる。また、IOS率、学習諸室率より属性の違いにより、それぞれが異なる施設像を持つことがわかる。

4. 合併までの過程と合併前後の検討方法・内容

4.1 合併までの過程

太田市は、旧太田市、旧尾島町、旧新田町、旧藪塚本町の1市3町が2005年3月に、各自治体が対等な形で実現している。野田市は、1953年に町村合併促進法が改正されて以降、これまでに3度の合併の協議が行われおり、4度目となる2003年6月に旧野田市が旧関宿町を吸収する編入合併の形で実現している。

4.2 合併前後の検討方法・内容

合併に際し、両自治体ともに合併協議会を設置し施設再編方法の検討を行っている。また、合併協議会の議論の内容を「協議会だより」で住民に知らせている。特に野田市では、住民説明会や地区懇談会を開いており、合併の議論に関して積極的に住民の参加を促している。

これらの検討により、公民館等のコミュニティ施設について、太田市では、①施設名称の変更の検討、②運営方式の検討、③利用方法の検討、④管理部署の統合、野田市では①施設の統廃合、②運営方式の検討、③窓口業務の充実等の調整課題が出されている。

4.3 検討内容からみる合併時の再編成方針

合併前後の検討において、両自治体とも運営方式を検討することを重要な課題であると捉えている。また、施設の統廃合や、利用方法の検討などが課題として出されている。よって、検

討時では、合併に伴う施設再編成において、ソフト的側面、物理的側面の両面を整備することが必要であると捉えているといえる。

5. 合併の前後での変更内容

5.1 運営方式の変更

太田市は、これまでに住民が慣れ親しんできた方式であることから、『現行のまま新市に引き継ぐ』という調整方針を選択している。これにより、旧太田市では行政センター、旧尾島町では生涯学習センター、旧新田町・旧藪塚本町では公民館として存続されることになる。しかし、利用範囲が太田市全域に広がることから、施設の申し込み方法や開館時間、休館日等の利用方法について、全事例で調整が行われ統一が図られている。

野田市は、合併協議会での検討時に、旧野田市・旧関宿町の職員体制の違いによる主催事業の有無の差が生じていることを、重要な課題であると捉えている。これにより、旧関宿町のコミュニティセンターを、公民館に運営方式を変更している。これに伴い、旧野田市の公民館と同様の職員体制を適用し、マンパワーによる主催事業の充実を図っている。また、旧野田市の事例について、運営方式の変更はない。

5.2 施設機能・名称の変更

太田市は、合併の前後で、住民へのサービス向上を図る為に業務の拡大が行われ、それに伴い施設名称の変更が行われている。

特に合併以前、旧太田市において施設名称の変更に伴い、新たに建物を新設している事例が6事例ある。この建物の新設により、1事例は、既存の公民館を取り壊し、他の5事例は同一地区内の行政センターが管理を行い無人の貸し館として利用している。

野田市の事例では、旧関宿町の4事例が、合併に際して行われた住民説明会で、合併以前の施設名称を残したいという要望が出されたことにより、施設名称の変更を行っている。

6. まとめ

本稿では、関東地区において、市町村合併を契機にコミュニティ施設の再編成を行っている、群馬県太田市、千葉県野田市の事例の調査・分

析から、以下について明らかとなった。

太田市は、合併に先駆け、旧太田市において建物を新設し物理的な変更を行っている。これにより、既存の建物を取り壊す事例や、無人の貸し館として利用している事例がみられ、合併以前から施設整備を進めている。また合併時においては、合併以前に属していた自治体の施設運営方式を存続させ、既存の建物に物理的な変更を加えることは行わずに、全事例で利用方法を統一し調整を図っている。

野田市は、合併に際し、既存の建物に物理的な変更を加えることは行わずに、旧関宿町のコミュニティセンターを公民館に運営方式を変更し、それに伴い同一の職員体制を適用している。これにより、施設機能の違いをマンパワーによる人的サポートで補っている。

また今後の課題として、合併に伴う施設再編成では、施設機能に差がみられることから、まだ再整備の途中であるといえる。よって今後、施設機能の差が施設利用におよぼす影響を考慮し、物理的変更の必要性を検討する必要がある。

【注】

- 1) クラスター化は、word 法を適用し、平方ユークリッド距離で測定を行う。
- 2) 本稿では、表3のc-4からc-7をオープンスペースとする。

【参考文献】

- 1) 総務省 合併相談ページ：<http://www.soumu.go.jp/gapei/>
- 2) 茨城県常陸太田市 ホームページ：<http://www.city.hitachiota.ibaraki.jp/>
- 3) 栃木県佐野市 ホームページ：<http://www.city.sano.tochigi.jp/>
- 4) 栃木県大田原市 ホームページ：<http://www.city.ohatawara.tochigi.jp/>
- 5) 栃木県鹿沼市 ホームページ：<http://www.city.kanuma.tochigi.jp/>
- 6) 群馬県前橋市 ホームページ：<http://www.city.maebashi.gunma.jp/>
- 7) 群馬県太田市 ホームページ：<http://www.city.ota.gunma.jp/>
- 8) 千葉県野田市 ホームページ：<http://www.city.noda.chiba.jp/>
- 9) 千葉県柏市 ホームページ：<http://www.city.kashiwa.chiba.jp/>
- 10) 山梨県南アルプス市 ホームページ：<http://www.city.minami-alps.yamanashi.jp/>
- 11) 全国公民館連合会：全国公民館名鑑 平成3年度版、第一法規出版株式会社、1999.10
- 12) 全国公民館連合会：全国公民館名鑑 平成17年度版、第一法規出版株式会社、2005.6
- 13) NTT 東日本、タウンページ
- 14) 太田市・尾島町・新田町・藪塚本町合併協議会ホームページ：<http://web02.city.ota.gunma.jp/gapei/index.htm>
- 15) 野田市・関宿町合併協議会ホームページ：<http://city.noda.chiba.jp/gapei/>
- 16) 野田市：野田市・関宿町合併の記録、野田市、2004.3