

公共施設の運営・利用方法からみた市町村合併の評価
- 対等合併を行った熊本県A町のケーススタディ

市町村合併 公共施設 運営方法
変化と継続

正会員 大家 賢介 * 1
同 横山 俊祐 * 2
同 宮内 京子 * 1
同 室 靖大 * 1

はじめに

合併特例法が改正され、財政支援措置が図られたことにより、各地で合併する事例や合併協議会を設置する事例が増加している。一般的に合併には、行政サービスの向上、行財政の効率化や高齢化への対応などのメリットがある一方で、きめの細かいサービスの低下や、財政状況による不平等などのデメリットも見られる。こうした市町村間の不平等を最小限に留める対等合併が多いことが、今回の動向の特徴である。それに関連して、市町村間で機能が類似・重複する公共施設について、合併後の利用・運営の在り方を検討することは、今後の合併に伴う施設整備の大きな手がかりになると考えられる。

本研究では、対等合併を行った熊本県A町を対象に、合併前後における公共施設の運営方法の変化の特性を明らかにし、今後の市町村合併の指針を得ることを目的とする。

調査概要

A町は平成15年4月に5つの小規模町村で対等合併を行った先進的な事例であり、その中で公共施設6種、計19施設を選定し、各施設の管理者を対象に合併前後での運営方法の変化を把握するためのヒアリング調査を行った。合併関係町村は表1に示す。

運営方法の変化と特性

合併前後でみられる変化は、その形態から、他の類似施設の長所を取り入れる「参照型」、基本的な運営は従来のままで、協力関係を構築する「補完型」、合併前のまま各々変化しない「継承型」、一ヶ所に機能を集中させる「統廃合」の4つのタイプに分類される。以下、各種公共施設の運営方法の変化の実態も交えて、それぞれのタイプの特性を明らかにする。

参照型 [福祉施設、保育所]：福祉施設では、新規に建設された施設(Fu)が、従来からある施設(He)の運営方法を参考にして、利用料金、利用時間を合わせ、休館日が互いに重複しないよう利用者の便宜を図るような調整がなされている。さらに、職員は、Fuで新しく採用した職員と、以前からHeで勤務している経験豊かな職員とを混合するような異動が行われ、FuはHeから運営のノウハウをもらうことができ、支障なく開設できている(表2)。

4つの保育所では、職員の異動があり、保育料は安価な町村へ統一されている。また、一部で実施していた土曜保育を残りの施設でも取り入れるなど、運営の質的向上を図るような変化がみられる(表3)。「参照型」では、福祉施設にみられるような新規施設の際の、円滑な運営のスタートが可能となる。また、保育所のように施設間で長所を共有することによって、運営の洗練化が可能となっている。

補完型 [生涯学習施設]：2つの生涯学習施設では、利

新町名	旧5ヶ町村名				
	旧M町	旧U村	旧O村	旧S村	旧F村
A町					

表1. 合併関係町村

福祉施設	Ta (旧F村)	Ro (旧O村)	He (旧U村)	Fu (H15.3設立) (旧O村)
職員の調整	継続		館内のみ ↓ Fuとの職員調整	Heとの職員調整
利用料金調整	村内と村外で異なる ↓ 町内料金として統一		継続	Heに合わせ同額
利用時間調整	継続		継続	Heに合わせ同時間
休館日調整	継続		継続	Heとの重複を避け、調整
貸出し料金	継続		継続	独自で調整
イベント	継続		継続	-
デイサービス	-		継続	独自で調整

同類似施設間で、運営方法を取り入れる

表2. 福祉施設における変化の実態

保育所	U第一保育所 (旧U村)	U第二保育所 (旧U村)	S保育所 (旧S村)	O保育所 (旧O村)
職員の調整	U第一とU第二での移動 ↓ 4保育所間での移動		保育所間の移動はない ↓ 4保育所間での移動	
保育料	各町村で異なる → 合併前に安い所の保育料に統一			
保育形態	継続 (年齢別保育)	継続 (年齢別保育)	継続 (年齢別保育)	継続 (年齢別保育)
保育所の定員	継続 (60名)	継続 (90名)	継続 (60名)	継続 (60名)
保育時間	継続	継続	継続	継続
土曜保育	平成14年から土曜の午後保育を第一・第二で合同実施 ↓ 土曜保育を第一・第二で方法統一		来年度から実施の予定	土曜保育をU第一・第二の方法で実施
行事	U第一と第二で合同育児講座を実施 ↓ 研修会をU第一と第二で出張		4園での合同行事 ↓ 4園で出張	

一部で実施していた運営方法を残りの施設でも取り入れる

□ 合併前と変化した項目内容

表3. 保育所における変化の実態

Evaluation of the consolidation of municipalities seen from the management method of a public facility, and the usage
-The case study of the Kumamoto A town which consolidated on an equal basis

OIE Kensuke, YOKOYAMA Shunsuke, MIYAUCHI Kyoko, MURO Seidai

用規約や料金、時間等はそのまま継続させているが、職員の構成が変化している。合併前ではそれぞれの村の教育委員会が管理をしていたのが、合併後には役場内の同じ担当課から職員が配置されるようになり、人数も施設間で統一されている。また、一方の施設で、利用者の要望に応えられないときは、他方の施設を紹介するなど、2つの施設の機能を考慮した使い分けがされており、従来の運営に加えて、相互の協力の体制を構築している事例だと言える（表4）。「補完型」では、従来の運営方法を変化させずに、必要に応じて協力を図るなど、運営の幅の広がりや運営の柔軟化がみられるとともに、職員間の連携の促進と負担の軽減によって、利用者に対するサービスの質的向上がみられる。

継承型 [農政商工施設、学校]：農政商工施設では、それぞれが従来の運営方法を継続している（表5）。学校も同様に、教育委員会の決定により従来の個別の運営方法を継続している（表6）。「継承型」は、他の施設の影響を受けずに独自の運営を行うことが可能であるが施設間での調整次第では、長所の共有や支援体制を構築する可能性を有している。

統廃合 [保健センター]：それぞれの村にある保健センターは、中心の旧M町のMeに機能を集中したため、倉庫や会議場となり、検診の際の一部利用等に留まっている（表7）。「統廃合」は、サービスの高度化や効率化が可能である一方で、従来実施していた保健センター周辺にある、高齢者が集まる場所での検診がなくなるなど、きめの細かいサービスが犠牲となることが挙げられる。

また、合併後、保育所では所長同士での行事調整により、4園合同の育児講座が開かれており、生涯学習施設では、夜間の人手不足に対して支援体制の確立を図っている。合併後も、話合いの継続による施設間での新たな協働や、運営等の変化に対する調整がみられる。

変化のタイプと類似施設間の関係

継承型を除く変化のみられる3つのタイプが生じた要因について、参照型の二種類の施設では、類似施設の中でも、その機能と運営目的が同じであることから、他の施設の長所を吸収しやすいことが挙げられる。学校も機能と運営目的は同じであるが、教育委員会の組織の再編と時間を要する5ヶ町村全ての小・中学校の調整を合併後に行うと決定したため、合併前の事前調整は行えず、他町村の学校内容の認識が十分ではないことから、現段階では運営方法は変化していない。

補完型では、機能と運営目的は異なっているが、職員の調整による管理体制の統一によって、施設間で協力関係を構築することができている。農政商工施設でも機能

生涯学習施設	B u (旧S村)	S e (旧F村)
職員の調整	村の教育委員会が管理 → 同じ担当課から職員が配置 役場の生涯学習課1名・会社派遣職員2名	
利用規約	継続	継続
利用料金	継続	継続
利用時間	継続	継続
管理体制	夜間の利用の際には生涯学習課がローテーションを組み管理	
	大きな行事の際には他方の施設から人的支援	
	互いの機能を考慮した使い分け 300人以下の利用の際はせきい館を紹介 音響が必要な際は文化ホールを紹介	
企画内容	継続（自主事業）	継続（自主事業）

表4. 生涯学習施設における変化の実態 協力の体制を構築

農政商工施設	H u (旧U村)	Y a (旧O村)	I t (旧F村)
職員の調整	継続	継続	継続
販売方法	継続	継続	継続
販売の規約	継続	継続	継続
利用時間	継続	継続	継続
品物の種類	継続	継続	継続
生産者	継続	継続	継続

表5. 農政商工施設における変化の実態

学校	小学校	中学校
運営方法	教育委員会の話合いにより、合併後もそのまま継続することになる。	

表6. 学校における変化の実態

保健センター	Me (旧M町)	地区保健センター
職員の調整	保健師合わせて12人がMe、 (統廃合) ↓ Me7人、役場の高齢総合課 4人、福祉課に1人が配置	地区保健センターに配置 職員の配置なし
保健センター管理	継続 (管理はMe)	各保健センターが管理 ↓ Me内の健康増進課が管理
貸出し方法	継続 (受付はMe)	受付は各施設 ↓ 貸出しの受付は各支所が担当
貸出し料金	継続（公的利用は無料）	
検診・講座	継続 (母子保健事業での検診は 5ヶ町村全て旧M町で実施)	各地区の保健センター として機能 ↓ 検診時のみ、各地区の 保健センターを利用

1ヶ所に機能を集中させる

□ 合併前と変化した項目内容

表7. 保健センターにおける変化の実態

と運営目的は異なっているものの、合併前の事前調整を行わなかったために、運営方法は継続されている。

統廃合に関しては、合併前に行政の効率化を目的とした事前調整を行っている。これにより保健事業は統一され、各保健センターに勤務していた職員は全て役場内に配置されている。現在Meでは、各地区の保健センターだけでなく、他の公共施設も利用して、検診や講座等の保健事業を実施している。統廃合では、いかに周辺地域との結びつきを持つかが重要視される。

まとめ

このような合併に伴う公共施設の変化が複数のタイプで見られることは、地域の実情がそれぞれで異なっており、必ずしも全てに同一の運営方法を適応する必要はなく、それぞれの地域に合わせた運営方法を選択していくことが望ましいことを示唆している。また、合併後においても引き続き施設間の調整や協働を進めていく視点を持つことが重要である。

* 1 熊本大学大学院自然科学研究科 大学院生
* 2 大阪市立大学大学院工学研究科 助教授 博士（工学）

Graduate Student, Graduate School of Science and Technology, Kumamoto University
Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Osaka City Univ., Dr.Eng