

1 合併の必要性

1市3町は、住民の通勤・通学や買物などの日常生活行動において、一体の生活圏を形成しており、こうした生活行動を支える交通網も整備されてきています。また、住民生活に密着するごみ処理やし尿処理、消防、火葬場などのサービスを共同して処理してきた実績があります。

さらに、地方分権が本格的実行段階にあるなかで、住民に必要な行政サービスについては、地方の責任において決定し、提供していくことが求められています。

このような背景から、下館市・関城町・明野町・協和町の1市3町では、それぞれが実施してきたまちづくりの実績を尊重しつつ、今後必要なサービスを継続的に提供するための行財政基盤を強化することを目的に、合併による新たなまちづくりを進めることとなりました。

(1) 生活圏の一体性

新市は、国道50号や294号、主要地方道筑西三和線や筑西つくば線、さらにJR水戸線や関東鉄道常総線及び真岡鐵道真岡線などによって、下館地区を中心に一体的な地域を形成しています。

住民生活の基本となっている通勤・通学、買物、余暇、医療などにおいても、下館地区とのつながりを中心に市町界を越えた行動が多く、広域的な都市機能を共有してきました。

住民ニーズは、今後ますます多様化・高度化していくと予想され、求められる質と量に対応するためには、より広域的な都市機能の充実が必要になると見込まれます。

生活圏としての一体性を持っている1市3町が合併し、一つの自治体になることによって、より質の高いサービスを提供できる都市機能の充実を図り、より豊かな発展性に富んだ生活圏を創り出す必要があります。

(2) 広域行政の成熟化と新たな需要への対応

1市3町では、ごみ処理やし尿処理、消防、火葬場など様々な分野の事務を共同処理することで行政運営の効率化を図ってきました。

また、図書館や文化ホールなど公共施設の共同利用にも取り組むなど、行政運営において市町の境界を越えた相互交流が行われてきました。

こうした実績と成果は、健康・福祉、環境、教育・文化、情報化への対応など、多様化・高度化する行政需要への対応においても活かされるべきものであり、より効果のあるサービスを効率的に提供するための体制強化が求められています。

1市3町が合併することで、更に質の高い多様な行政サービスを提供する体制を整備することが可能となります。また、より利用しやすい施設となるよう運営や利用の仕組みを共通にすることができます。

◆ 主な広域行政の実績

組織名	施設名	共同処理事務	構成市町村 ^{※1}
筑西広域市町村圏事務組合	環境センター 消防本部 きぬ聖苑 筑西遊湯館 県西総合公園（県設置） 福祉センターあまびき ^{※2} 職業訓練センター	し尿処理、ごみ処理 消防、救急 火葬場・斎場 健康増進施設運営 公園管理運営 老人福祉施設管理運営 職業訓練事業 ふるさと市町村圏事業	下館市、関城町、明野町、協和町、（結城市、岩瀬町、真壁町、大和村）
筑北環境衛生組合 ^{※3}	クリーンセンター	し尿処理	協和町、（岩瀬町、大和村、笠間市）
県西総合病院組合 ^{※4}	県西総合病院	病院	明野町、協和町、（岩瀬町、真壁町、大和村）
筑西食肉衛生組合 ^{※5}	食肉センター	食肉加工	下館市、（結城市）
下妻地方広域事務組合	きぬアクアステーション フィットネスパークきぬ	下水道処理 健康増進施設運営	関城町、（下妻市、八千代町、千代川村、石下町）

※1 構成市町村：平成17年3月27日時点

※2 福祉センターあまびき：平成23年4月廃止

※3 筑北環境衛生組合：平成21年3月脱退。旧協和町分の処理については筑西広域市町村圏事務組合へ移行

※4 県西総合病院組合：平成30年9月30日解散。同日、県西総合病院を閉院し、平成30年10月1日に筑西市民病院との再編統合により、茨城県西部メディカルセンターが開院

※5 筑西食肉衛生組合：平成19年9月解散

(3) 地方分権の推進と行財政基盤の強化

地方分権の推進により、国や県から市町村への事務の権限移譲が進められています。地域ニーズに合致した施策を市町村自らが自主的に判断して実施するために政策形成能力の向上が望まれる一方、事務量と事務経費の負担は増大し、特に地方交付税や国からの補助金・負担金などが国の構造改革により削減されています。地方財政はより一層厳しさを増しており、職員の専門能力の向上や機構改革、政策形成能力の向上など、地方分権に対応する体制づくりが必要になっています。

また、長引く景気低迷や少子高齢化などにより、高度で多様な行政サービスが求められるとともに、近年の社会保障費などの増大や、公共施設の老朽化対策も、今後の財政的課題となってきています。この影響は、新市の財政を圧迫する要因の一つになっており、ますます投資的な経費や新規需要に対応した政策的な新規施策を実施するための財源を確保することが難しくなっています。

日常業務の効率化や人件費など経常的経費の削減を図りつつ、新たな財源を生み出す工夫を行うとともに、必要な事業を行うための有利な財政措置を活用するなど、新市のまちづくりを進めるためには、行財政基盤の強化が必要になります。

(4) 都市発展性の拡大

1市3町が一体となることによって、それぞれの個性を活かし、新しい観点から多彩なまちづくりが推進できるようになります。

本地域には、川や里の自然、広大な水田地帯、整備された快適な住宅地、にぎわいのある商業地、製造業の拠点であり多くの就労の場を提供している工業地帯など多様な顔を持っています。また、特徴ある景観を有した街並み・集落があり、世界に誇れる芸術家を輩出してきた歴史もあります。

また、北関東自動車道や筑西幹線道路の整備、国道294号の4車線化などにより広域交通条件が大きく向上することが見込まれます。

地域間競争が激化するなかで、1市3町が一体となることにより、多様な資源を活かす取り組みを進めることができ、果樹や施設園芸作物など農産物のブランド化や新たな企業立地の促進などを図り、県西地域の拠点、さらに、「つくば」や水戸、宇都宮、前橋・高崎をはじめとした北関東の広

域拠点都市との連携を図ることが可能となり、関東北部を横断する軸上の都市群の一翼としての役割を果たしていく必要があります。

2 1市3町の公共施設などの整備状況

各地区における公共施設の整備状況を見てみると、生涯学習関連施設、スポーツ・レクリエーション施設、保健・福祉施設など多様な施設が整備されています。また、都市計画道路をはじめとした交通体系や都市公園、上下水道といった生活環境の整備も進んでいます。

(1) 生涯学習関連施設

生涯学習関連施設としては、下館地区の筑西市民会館大ホール（1000人）や関城地区の生涯学習センター市民ホール（500人）、明野地区の明野公民館大ホール（800人）があり、新市は固定席の文化ホールを3施設有していましたが、筑西市民会館は平成23年3月に起きた東日本大震災によって被災し、平成25年度に解体しました。また、スピカ・コミュニティプラザ（240人）や茨城県西生涯学習センターにも多目的ホール（300人）があります。

しかし、それぞれ規模や形態も異なることから、役割分担を図りながら運営することが考えられます。

各種講座や教室などに利用される公民館については、各地区それぞれに中央館機能を有する施設があるほか、下館地区に9施設、関城地区に1施設の地区公民館が整備されています。

図書館については、下館地区と明野地区に独立館が整備されているほか、関城地区と協和地区には公民館に図書室が設置されています。

平成15年度には、中心市街地に中央公民館機能を有するしもだて地域交流センターとしもだて美術館が開館しています。

その他、特色ある学習施設としては、下館地区の板谷波山記念館、協和地区の農業資料館があります。

(2) スポーツ・レクリエーション施設

スポーツ・レクリエーション施設としては、屋外運動施設の拠点としての機能をもつ公園が下館地区に2か所あるほか、関城地区や明野地区、協和地区にもあり、各種スポーツ大会の開催に利用されています。

また、運動施設を有する県の県西総合公園、キャンプ場を有する宮山ふるさとふれあい公園など、多くの都市公園が整備され、圏域住民のスポーツ・レクリエーション活動、憩いの場などに利用されています。

屋内体育施設についてみると、メインアリーナと観客席を有する総合体育館が下館地区と関城地区、協和地区に整備されており、新市は総合体育館を3施設保有することになります。さらに、小規模な体育館は5施設となります。

(3) 保健・福祉施設

各地区それぞれに保健センターが整備されており、各種検診事業などで有効に活用されています。

下館地区では、下館保健センター、総合福祉センター及び心身障害者福祉センターが隣接して整備されており、保健・福祉施設ゾーンを形成しています。

関城地区の関城保健センターは、関城支所2階に整備されており、健康相談事業などに活用されています。

明野地区では、明野保健センターが「あけの元気館」内に整備されており、同館内の他施設との連携により、保健事業と福祉サービスを一体的に提供する施設として機能しています。

協和地区では、協和の杜公園隣接地に協和保健センターが整備され、体育施設との連携が可能となっています。

高齢者施設については、多くが民間により設置・運営されています。公共施設としては、明野地区には「あけの元気館」内にデイサービスセンターが、協和地区には、介護予防・健康増進施設として協和ふれあいセンターがあります。

障がい者施設についても、多くは民間の社会福祉法人により設置・運営されていますが、公共施設としては、下館地区に心身障害者福祉センターがあります。

教育・保育施設などについても、民間によるものが多くなっています。また、平成27年4月にスタートした「子ども・子育て支援新制度」により、認定こども園への移行が進んでいます。認定こども園は公立・私立合わせて23か所（公立1か所・私立22か所）、私立保育園3か所、地域型保育1か所、公立幼稚園1か所となります。

また、子育て支援センターについては、公立に2か所、その他私立の認定こども園や保育園に設置されています。

なお、県の施設としては筑西保健所や筑西児童相談所があります。

医療施設については、下館地区に夜間休日一次救急診療所を設置しているほか、市が設立した地方独立行政法人茨城県西部医療機構において、茨城県西部メディカルセンター及び筑西診療所を設置しています。

(4) 学校教育施設

幼稚園については、公立私立合わせて10園設置されていましたが、子ども・子育て支援新制度により認定こども園に移行する園が増えており、幼稚園は公立の1園のみです。小学校については20校、中学校は7校となります。

校舎や屋内体育施設などの老朽化に対応するため大規模改造工事や長寿命化改良工事が進んでいます。

このようななか、小中学校施設の適正配置が進められ、下館北中学校と下館中学校の統合や、明野地区の小中学校を1校に統合する施設一体型義務教育学校の建設工事を進めています。

高等学校については、県立高校が4校となります。

なお、協和地区には、県立の協和特別支援学校が設置されています。

また、明野地区の5つの小学校では、余裕教室を活用して高齢者の生きがいサロンを整備しており、毎週、高齢者と児童のふれあいの場となっています。

(5) その他特色ある施設など

公設民営の農産物直売所が明野地区の宮山ふるさとふれあい公園内に設置され、直売所に出荷している農家を中心に法人化された組織によって運営されています。周辺では、農地などを活用したひまわり栽培を行っており、多くの集客があります。

また、公営墓地として、明野地区に明野墓地及び明野富士見霊園が、協和地区に協和台原公園墓地があります。

さらに、国指定史跡として、関城地区に関城跡、協和地区に新治廃寺跡と新治郡衙跡ぐんががあります。

(6) 交通体系と生活環境の状況

新市は、国道2路線（50号、294号）、主要地方道6路線、一般県道16路線を有し、周辺諸都市及び当該圏域の拠点地域を相互に結んでいます。特に国道294号は、常総地域と宇都宮東部地域を結ぶ幹線道路として、4車線化が完了しています。

主要地方道では、平成17年度に筑西三和線関城バイパスが開通し、現在筑西つくば線明野バイパスの整備が進められています。

一般県道では、東山田岩瀬線バイパス（明野区域）、赤浜上大島線の歩道整備などが進められています。また、下館停車場線は、都市計画道路稻荷町線として拡幅整備と併せて電線地中化されました。

鉄道については、JR水戸線、関東鉄道常総線、真岡鐵道真岡線の3線があり、下館駅をはじめとして新市は9駅を有しています。

民間のバス路線は、かつては下館駅を中心に複数の運行路線が存在していましたが、平成20年以降全ての路線が廃止となっています。

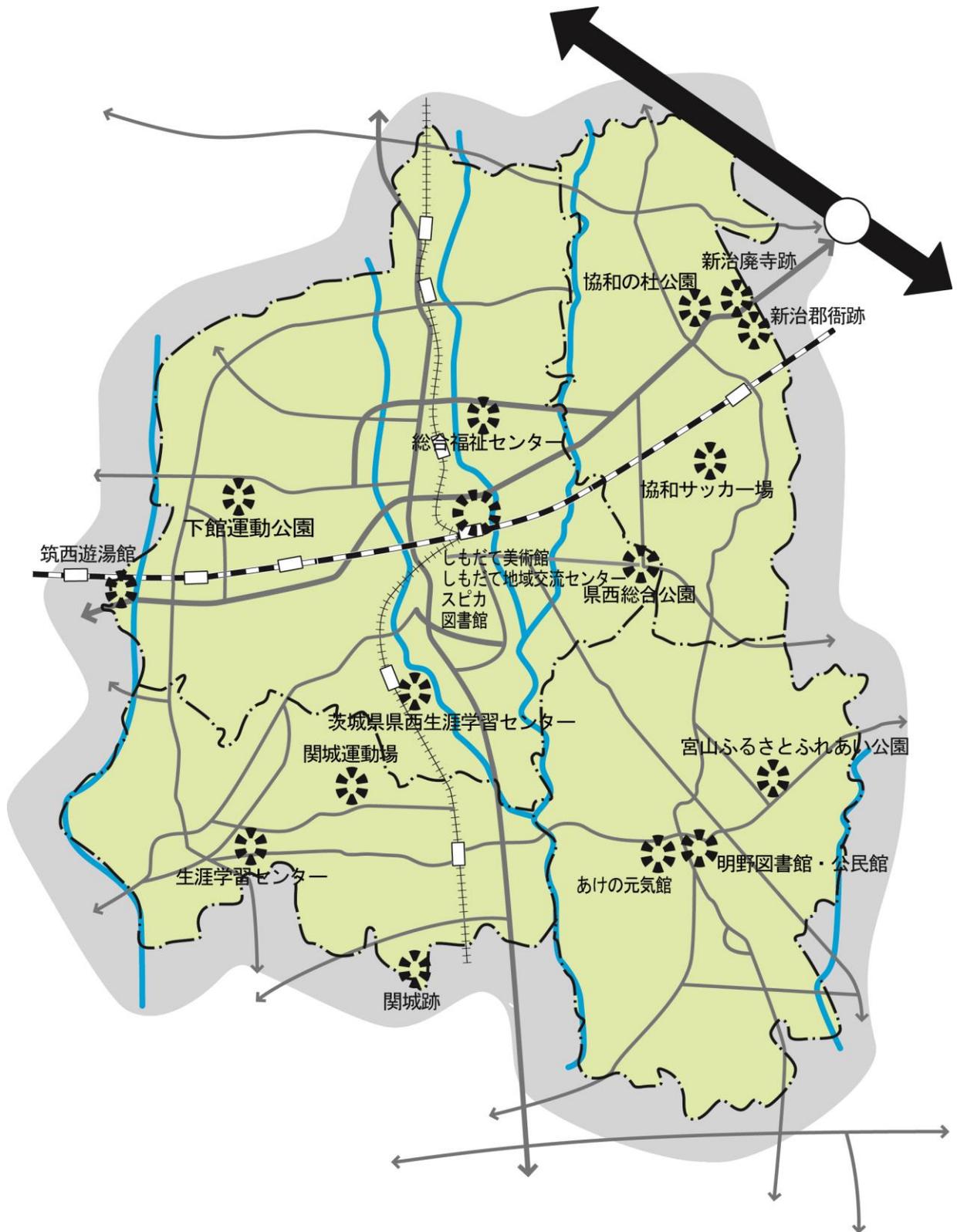
また、高齢者などの交通手段の確保を目的とした、乗合型デマンド交通システム「のり愛くん」を平成19年から市内全域において運行しています。

上水道は、各地区で整備されており、令和2年度末現在の普及率は89.2%となっています。

公共下水道事業は、下館地区が単独で処理場を整備しており、関城地区は鬼怒小貝流域下水道事業に、明野地区と協和地区は小貝川東部流域下水道事業に参加して事業を推進しています。下館地区は昭和55年から供用が開始されており、関城地区では平成13年から、明野地区では平成15年から、協和地区では平成18年から供用を開始しています。

農業集落排水事業においては、市街化調整区域の農村地域を対象に計画され、27地区が供用を開始しています。

◆ 主な公共施設の位置



3 住民意識調査結果の概要

(1) 調査の概要

本調査は、合併後の新市の建設の基本となる「新市建設計画」策定のための基礎データを得るために平成15年10月に実施したものであり、1市3町に住む18歳以上の住民5,000人を対象とした「一般住民調査」と、1市3町の中学校に在籍する中学生全員3,652人を対象とした「中学生調査」の2種類の調査を行ったものです。

「一般住民調査」の回収率は54.2%、「中学生調査」の回収率は88.3%となっています。

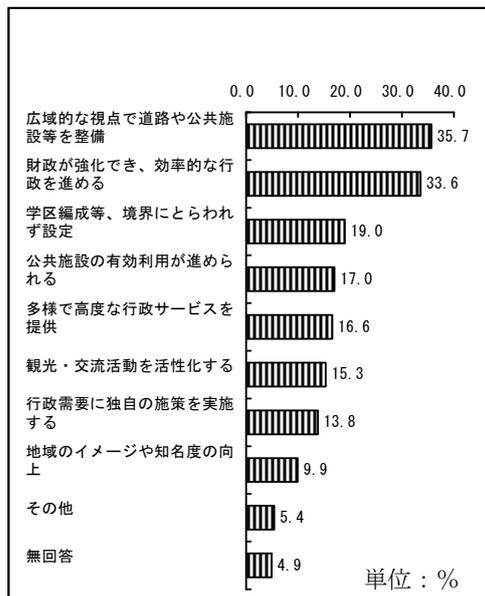
(2) 市町村合併に対する住民の期待や不安の把握

① 市町村合併への期待

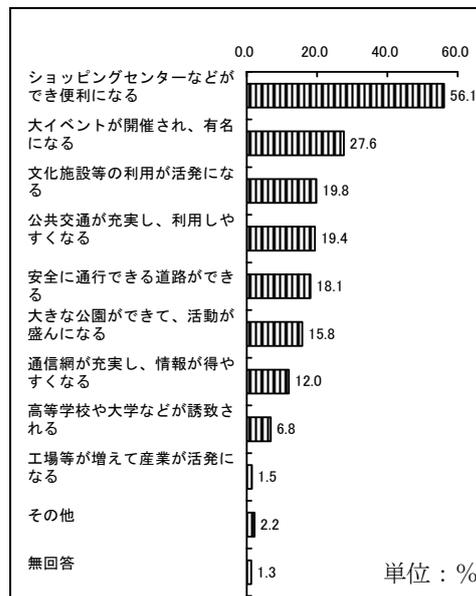
1市3町が合併した場合、新市に期待することとしては、「広域的な視点で道路や公共施設等を整備できる」が35.7%となっているほか、「財政が強化でき、効率的な行政を進めることができる」が33.6%となり、この2つに多くの期待が寄せられています。住民は、施設の整備ばかりでなく、行政運営の効率化についても期待しています。

中学生の期待としては、半数以上が「ショッピングセンターなどができ便利になる」を選んでいました。

【一般】



【中学生】

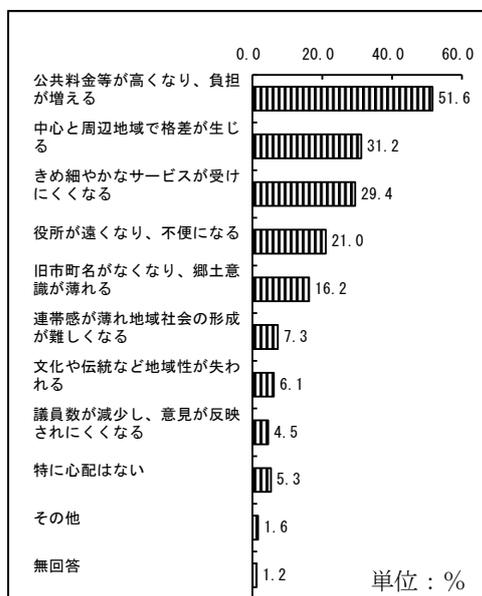


② 市町村合併への不安

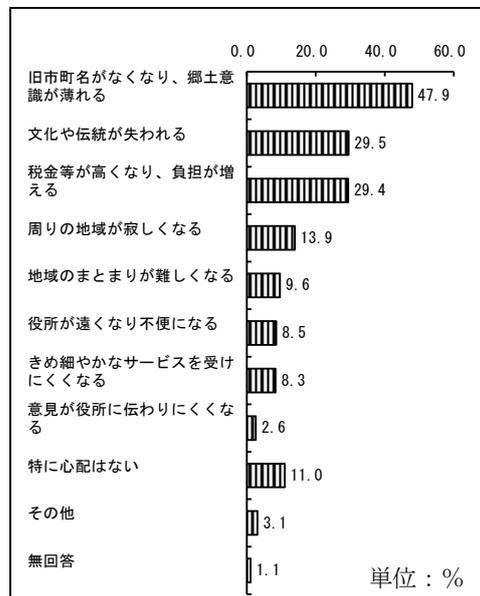
合併した場合の不安では、一般住民は「公共料金等が高くなり、住民の負担が増える」が 51.6%と半数以上でした。そのほかでは、「中心地域と周辺地域で格差が生じる」が 31.2%、「区域が広くなり、きめ細かなサービスが受けにくくなる」が 29.4%となっています。

中学生は、「旧市町名がなくなり、郷土意識が薄れる」が 47.9%と、意識の問題に集中しています。

【一般】



【中学生】

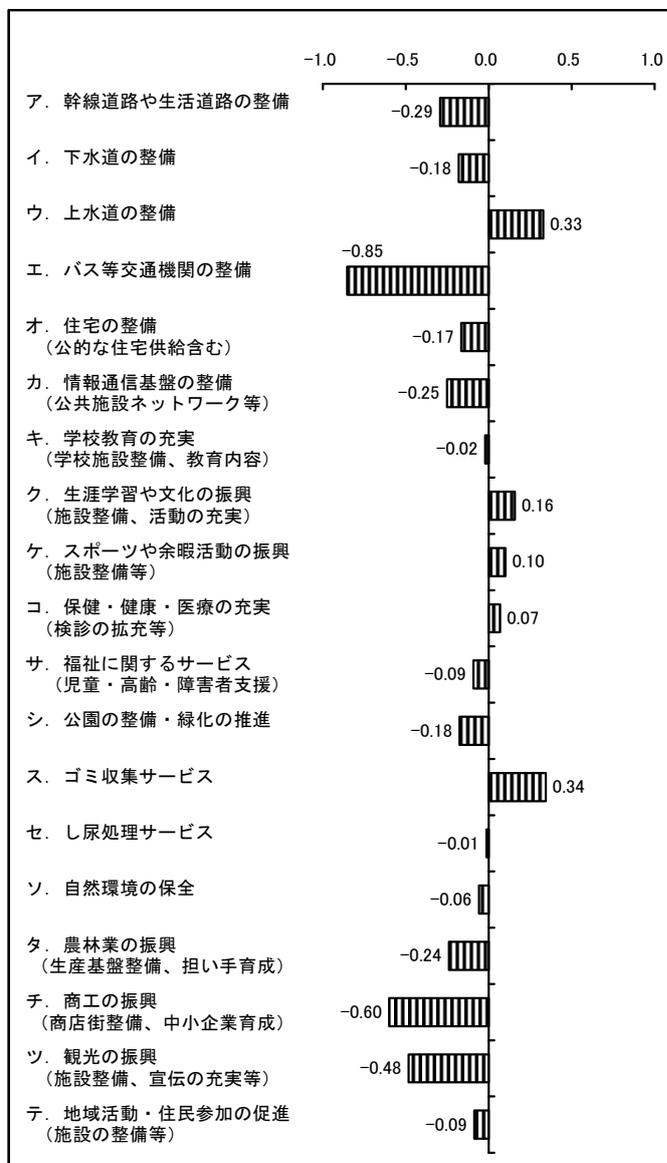


(3) 現在の生活環境評価

1市3町の生活環境についての評価をみると、全体としては、「上水道の整備」や「ごみ収集サービス」についての評価が高いようです。また、「生涯学習や文化の振興」、「スポーツや余暇活動の振興」、「保健・健康・医療の充実」についてもプラスの評価を得ています。

一方、「バス等交通機関の整備」や「商工の振興」、「観光の振興」に対する評価が低いようです。また、「幹線道路や生活道路の整備」、「農林業の振興」、「情報通信基盤の整備」などもマイナスの評価となっています。

【一般】



注：数値は指数であり、プラスが大きいほど満足度が高く、マイナスが大きいほど不満が大きい。

(4) 合併後のまちづくりの方向性

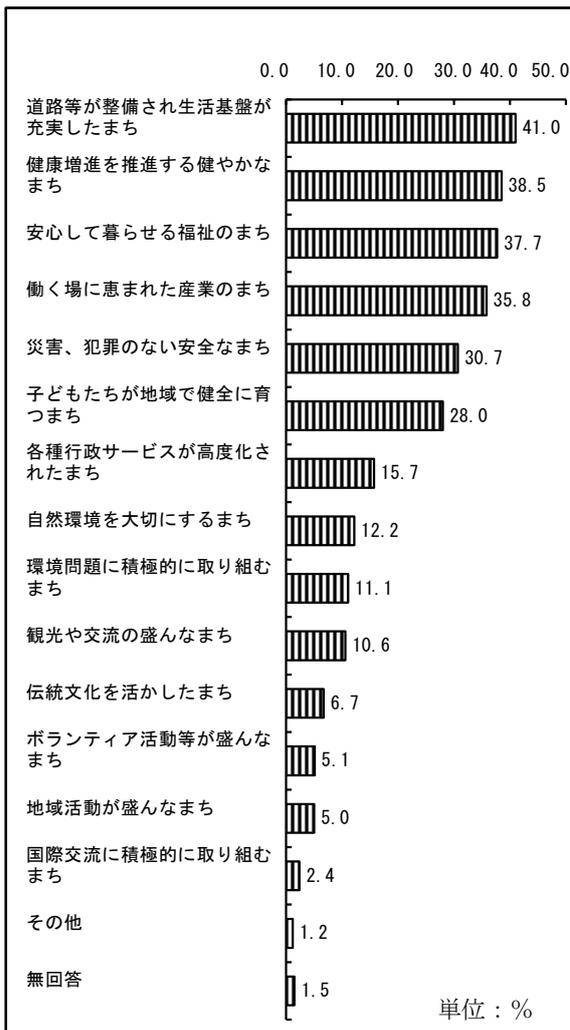
① 合併後の新市の将来方向

新市が目指すべき将来方向については、一般住民は、「道路等が整備され、生活基盤が充実したまち」が41.0%と第一位となっていますが、「健康増進を推進する健やかなまち」38.5%、「安心して暮らせる福祉のまち」37.7%、「働く場に恵まれた産業のまち」35.8%なども決して大きな差はないようです。

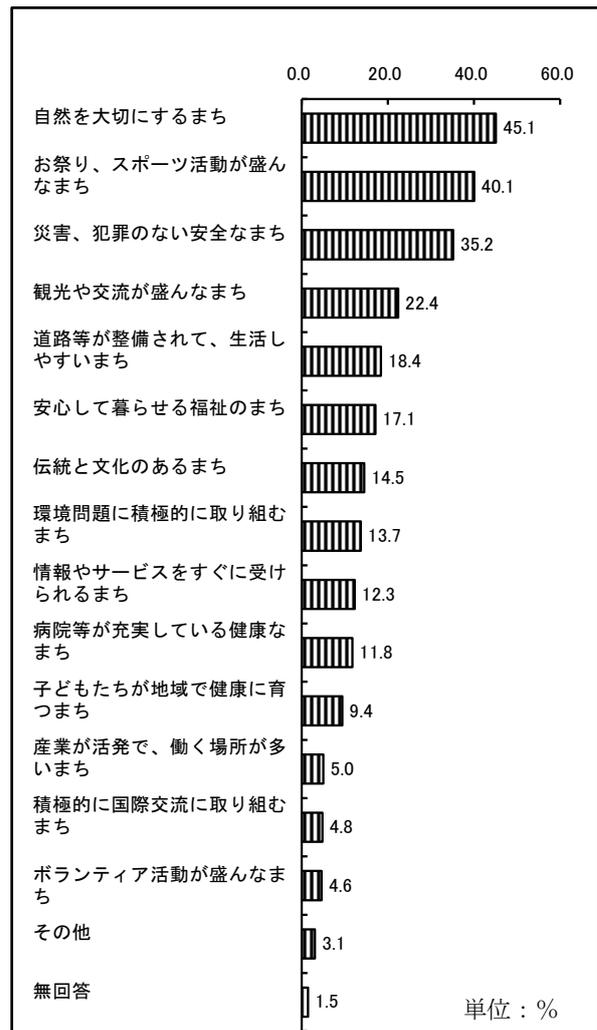
そのほか、“地域の安全性”や“子育て環境”などにも関心がみられます。

一方、中学生では、「自然を大切にすまち」が45.1%と多く、「お祭り、スポーツの盛んなまち」が40.1%、「災害、犯罪のない安全なまち」が35.2%と続いています。

【一般】



【中学生】



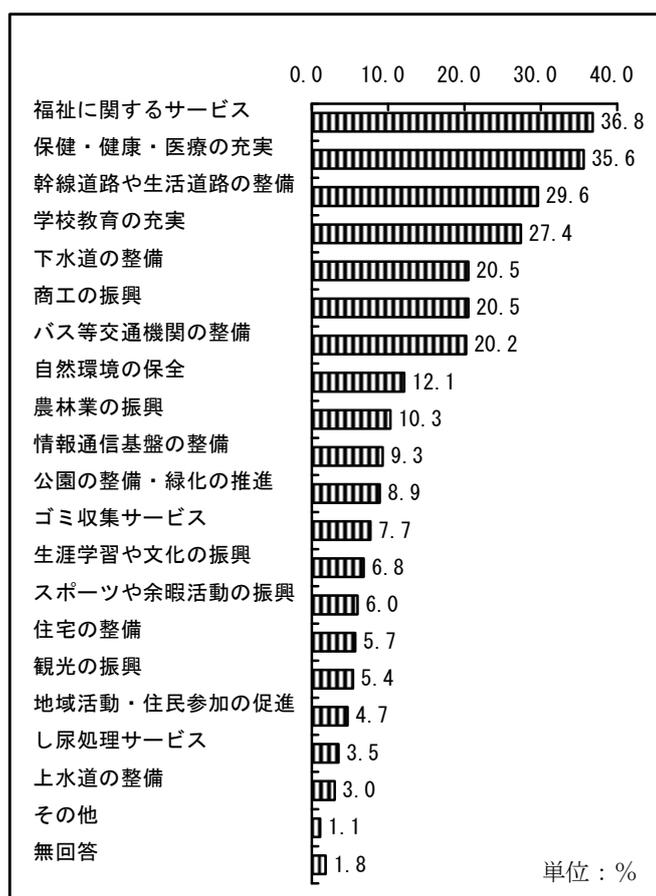
② 合併後の施策への希望

新市が力を入れるべき施策・事業としては、「福祉に関するサービス（児童・高齢者・障害者支援等）」が 36.8%であり、次いで「保健や健康・医療の充実（検診の拡充等）」が 35.6%となっていますが、その差はわずかです。

安心して生活するための条件となる“福祉”や“保健・医療”を重視していることがうかがえます。

さらには、「幹線道路や生活道路の整備」29.6%、「学校教育の充実」27.4%、「下水道の整備」20.5%、「商工の振興」20.5%、「バス等交通機関の整備」20.2%などと続いています。

【一般】



4 新市建設に向けた主要課題

新市の現況や合併の必要性、住民の意向を踏まえ、合併後の新しいまちを建設していくための主要課題を設定します。

(1) 安全で安心して暮らせるまちづくり

住民が安全に、そして安心して暮らせることは、まちづくりの基本であり、合併後の新市においても重要な課題となります。

令和2年には、新市における高齢化率も32.1%となり、3人に1人が高齢者という時代を迎えています。

高齢化に伴い、要介護者の増加も懸念されます。そこで、すべての住民が健康に老いることを目指し、介護予防や健康づくりを重視する必要があり、保健・医療・福祉が連携した総合的なサービス提供体制の充実が求められます。

また、要介護状態になっても社会的支援のもとで安心して暮らせる体制整備を促進する必要があります。

さらに、障がいがあっても普通に暮らすことができるノーマライゼーション※社会の実現やバリアフリー※のまちづくりを進め、すべての人にやさしい新市建設に努めることが重要です。

一方で、次世代を育成するための対策としては、多様な保育サービスの提供を促進するとともに、家庭での子育てを支援することが重要です。

安心して暮らせるまちは、行政だけで実現できるものではありません。民間事業者や住民の役割も明確にし、住民が身近な地域で、自主的に多様な形で取り組める仕組みづくりが重要です。

※ ノーマライゼーション：「正常化」、「日常化」を意味し、障がいのある人を特別視するのではなく、普通の人として一般社会のなかで、普通の生活が送れるような条件を備えるべきであり、共に生きる社会こそがノーマルであるという考え方。

※ バリアフリー：障がい者や高齢者などが地域社会で生活する上での障壁（バリア）となるものを取り除いていくこと。

(2) 都市としての一体性の確保

① 幹線道路の整備

本地域は、高速交通体系に恵まれませんでした。北関東自動車道桜川筑西ICが設置され、これを広域交通の拠点として、筑西幹線道路など新市からのアクセス道路の体系的整備を進めていく必要があります。

新市の東西軸は国道50号であり、南北軸は国道294号となります。国道50号は栃木県や群馬県の都市群と連携した産業軸でもあり交通量も多く、一部で渋滞を引き起こしていることから、バイパスの整備や拡幅が課題となっています。

国道294号についても、広域幹線道路として4車線化が完了しています。

また、新市は「つくば」と近接することになります。平成17年8月にはつくばエクスプレスが開業しており、主要地方道筑西つくば線バイパスなどの整備を促進し、つくば市との連携強化を図ることが期待されます。

② 地域内交通の利便性の向上

広域的な幹線道路と併せ、通勤・通学など市民活動を支える道路の整備、市内公共交通手段の充実やJR水戸線、関東鉄道常総線、真岡鐵道真岡線の輸送力増強などが課題となっています。

住民意識調査でも、生活環境評価でもっとも厳しい評価を受けたのがバスなどの公共交通機関の整備であり、新市が取り組むべき重点施策でも7番目にあげられています。

③ 生活基盤の整備

住民意識調査では、上水道の整備には満足した評価がありましたが、下水道の整備には厳しい評価もありました。農村地域については、農業集落排水事業として生活排水対策を進めてきたところですが、市街地については公共下水道として整備する計画となっています。公共下水道では、下館地区については普及も進んでいますが、関城地区及び明野地区、協和地区では供用開始が一部であり、普及率がまだ低い状況となっています。

新市においても、公共下水道事業をはじめとした身近な生活環境の整備をはじめ、水辺や平地林など自然環境の保全・活用、廃棄物処理・公害防止対策などを継続的に進め、魅力ある都市づくりを進める必要があります。

(3) 地域の特色を活かした魅力あるまちづくり

住民意識調査では、商工業の振興に対しても厳しい評価があり、商工業の振興は重点施策の6番目にあげられています。

本地域には、工業団地が9か所整備されていますが、魅力ある就労機会が少ないのが現状です。

また、中学生調査では、ショッピングセンターに対する期待が特に高くなっています。

平成23年に全線開通した北関東自動車道や4車線化が完了した国道294号、筑西幹線道路の整備といった広域的交通体系の整備効果を活かし、農産物加工・流通の活性化や新たな企業集積の促進、沿道への流通関連機能の立地促進などの産業振興策の推進が重要になります。

さらに、鬼怒川、小貝川などの河川や北部丘陵地の山林などの自然環境や、関城跡、新治廃寺跡、新治郡衙跡、板谷波山記念館などの歴史・文化的資源、さらに既存のレクリエーション施設などをネットワーク化することにより、交流や観光の資源として積極的に活用していく必要があります。

(4) 効率的で効果的な行政運営

1市3町が合併することで、これまで各市町で整備し、運営してきた公民館などの文化・学習施設やスポーツ・レクリエーション施設、福祉施設などが1つの市として管理運営されることになります。

各市町は、それぞれの施設について特色ある運営をしており、住民団体の活動基盤ともなっています。今後、こうした点も配慮に入れ、公共施設の体系を確立し、各施設の役割分担を明確にした運営を行う必要があります。

また、厳しい財政状況のなかで、効率的に成果が得られる事業選択が求められます。そのため、行政評価制度の導入や人事管理制度の検討などの行財政改革に取り組み、住民の満足度が向上する行財政運営を指向する必要があります。