

日本都市センターブックレット

No. 26

これからの広域連携



財団法人 日本都市センター

日本都市センターブックレット

No. 26

これからの広域連携



財団法人 日本都市センター

はじめに

広域行政を巡る環境は大きく変化し、基礎自治体は他の基礎自治体との連携を含めそのあり方を自らの判断により選択することが求められています。

このブックレットは、「これからの広域連携」をテーマに、市長、市議会議員、自治体職員など約220名の参加を得て開催された第13回都市経営セミナー（2011年7月6日実施）での基調講演、事例報告及びパネルディスカッションの内容を取りまとめたものです。

セミナーでは、「人口成熟時代の行政運営」と題して、現在の日本の人口における動態と広域連携の必要性について、(株)日本政策投資銀行の藻谷浩介氏からご講演をいただいた後、広域連携についての事例報告を牧野光朗飯田市長、松浦正敬松江市長からいただき、この3名に加え、パネルディスカッションでは、横道清孝政策研究大学院大学教授をコーディネータとして、海外の制度比較を飯島淳子東北大学大学院法学研究科准教授からしていただきながら、今後の展望をしていただいたところです。

講演者及びパネルディスカッションにご参加いただきました皆様、セミナーにご来場いただいた皆様、さらにはご協力、ご支援を賜りました全国市長会および社団法人全国市有物件災害共済会に改めてお礼を申し上げます。あわせて、本書が全国の自治体関係者はもとより、広く関係各位にも活用されることを期待いたします。

2011年9月

財団法人日本都市センター 研究室

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

目 次

基調講演

「人口成熟時代の行政運営」

㈱日本政策投資銀行地域振興グループ地域支援班参事役 藻谷 浩介

1. 人口停滞社会 ……………2
2. 現役人口急減社会と高齢者激増社会 ……………2
3. 人口の波 ……………4
4. 後期高齢者の増加と社会保障費 ……………7
5. 人口成熟時代の行政運営 ……………9
6. 東日本大震災からみる自治体の今後について ……………10

事例報告 1

「「結び」の力による圏域の一体的な政策連携～南信州圏域の取り組みから～」

長野県飯田市長 牧野 光朗

1. はじめに ……………12
2. 飯田市と南信州地域の概要 ……………12
3. 持続可能な地域づくりのために ……………14
4. 定住自立圏構想と南信州広域連合 ……………19

事例報告 2

「これからの広域連携～中海圏域の事例から～」

島根県松江市長 松浦 正敬

1. はじめに ……………40
2. 中海圏域とは ……………41
3. 中海圏域の持つポテンシャル ……………42

4. 広域連携のきっかけ	45
5. 中海市長会の特徴	47
6. 中海圏域振興ビジョンと取り組み事例	49
7. さらなる広域連携	57
8. 広域連携で何をするのか	58

パネルディスカッション

「これからの広域連携」

■コーディネーター

政策研究大学院大学教授・学長補佐・地域政策プログラムディレクター

横道清孝

■パネリスト

長野県飯田市長 牧野光朗

島根県松江市長 松浦正敬

(株)日本政策投資銀行地域振興グループ地域支援班参事役

藻谷浩介

東北大学大学院法学研究科准教授 飯島淳子

1. パネルディスカッション	62
2. 質疑応答	81

人口成熟時代の行政運営

講師 (株)日本政策投資銀行地域振興グループ地域支援班参事役
藻谷 浩介

基調講演

1. 人口停滞社会

国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によれば、日本ではここ10年間（ここでは、2010年を起点にその5年前とその5年後。以下同じ。）で人口が234万人減少する。これをもって「人口減少社会」と言う人も多いが、このペースは100年で2割減、つまりは、1年当たり0.2%減という、ほとんど意識されないほどのゆっくりした減少であり、足元ではまだ「人口減少社会」ではなく、「人口停滞社会」と呼ぶ方が適切である。

2. 現役人口急減社会と高齢者激増社会

ところが問題は総人口ではなく、現役世代の人口にある。働いて消費して年金や税金を納める中心的な世代（15歳～64歳。以下「現役世代」という）の人口は、上記予測によればここ10年間で761万人減少（9%減）するとされている。これは総人口の減少幅の3倍だ。50年後には、日本の総人口は2割程度の減少が見込まれるのに対し、現役世代の人口は現在の半分程度に減少するものと見込まれる。つまり、日本は「現役人口急減社会」と呼ぶことができるだろう。「少子高齢化」という決まり文句からは抜け落ちているこの現象こそ、日本経済の当面最大の問題だ。

現役世代の人口の急減とは正反対に、高齢者の人口は激増している。上記予測によれば、高齢者人口（65歳以上）はここ10年間で3割増加し、その中でも福祉・医療サービスのお世話になることが比較的多い後期高齢者人口（75歳以上）は、4割増加する。つまり、日本は「高齢者激増社会」と呼ぶことができる（図1）。「人口減少社会」という決まり文句とは正反対の方向のこの現象こそ、日本国の行政の当面最大の問題といえるだろう。

図 1



日本では景気が悪いため自治体経営が困難になっていると言われるが、住民税収の減少は景気ではなくて現役世代の人口減少の影響によるところが大きく、支出の増加（特に福祉・医療関係）は、後期高齢者人口の増加の影響によるところが大きい。いずれも、景気回復だけでは解決しない（特に後者は景気とはまったく無関係の）問題である。

同じ国立社会保障・人口問題研究所の都道府県別人口予測によれば、首都圏（ここでは、東京・千葉・神奈川・埼玉の1都3県。以下同じ。）の人口は、ここ10年間で72万人増加する。100年続けば2割増、1年当たり0.2%増というわずかな増加だが、これをもって「首都圏だけは人口増加が続く」と報道されている。しかし首都圏でも、現役世代の人口は減っている。ここ10年間は147万人、6%の減少だ。人口増加はひたすら高齢者の増加によるものであり（10年間に45%増）、中でも後期高齢者人口は10年間で6割以上の急増が見込まれている。地域間格差どころか、高度成長期に団塊世代が流れ込んだ首都圏の方が、高齢者の絶対数の増加ペースは地方よりはるかに急だ（図2）。

図 2

首都圏一都三県で今起きていること

(人口流入を見込んだ、国立社会保障・人口問題研究所の予測)

一都三県在住者(外国人含む)：2005年→15年 +72万人

100年で人口が2割増というステイタな増加 ↑

150年後には現役世代の人口がゼロになるという不意打ちのような減少 ↓

15-64歳人口の増減：	↓絶対数	↓増減
2005年 24.0百万人→2015年 22.5百万人	△147万人	△6%
0-14歳人口の増減：	↓絶対数	↓増減
2005年 4.4百万人→2015年 3.9百万人	△50万人	△11%
65歳以上の人口：	↓絶対数	↓増減
2005年 6.0百万人→2015年 8.7百万人	+269万人	+45%
75歳以上の人口：	↓絶対数	↓増減
2005年 2.5百万人→2015年 4.0百万人	+154万人	+63%

3. 人口の波

人口(在日外国人を含む日本在住者)を5歳ごとに年齢で分け、2010年の70年前から40年後までの110年間をグラフにして、その推移を見たものが図3～図14である。連続して見ると、まるで「波」のように人口のグラフが移動していく様子が見られる。

図 3

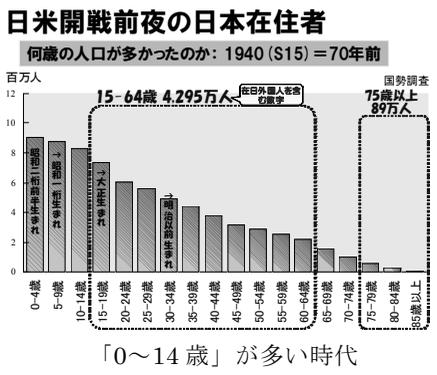


図 4

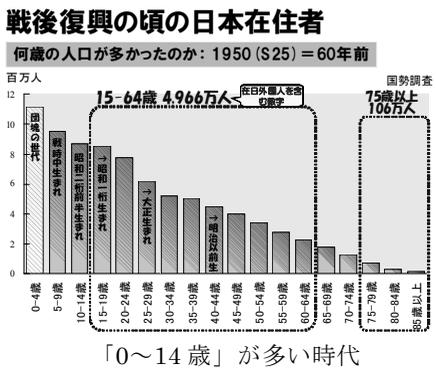
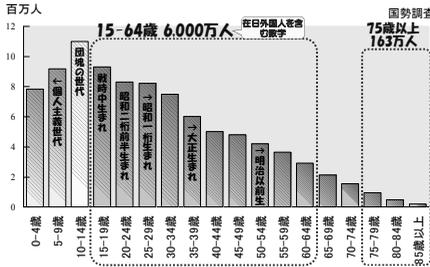


図 5

所得倍増計画の頃の日本在住者

何歳の人口が多かったのか：1960 (S35) = 50年前

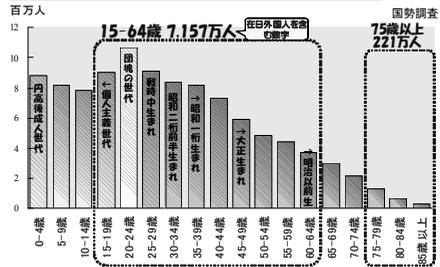


「5～19歳」が多い時代

図 6

大阪万博の頃の日本在住者

何歳の人口が多かったのか：1970 (S54) = 40年前

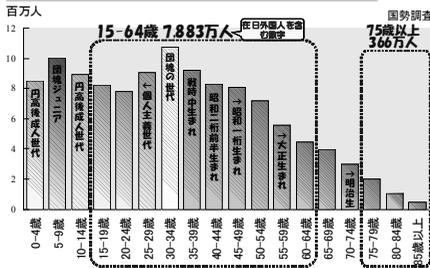


「0～4歳」「15～29歳」が多い時代

図 7

安定成長移行期の日本在住者

何歳の人口が多かったのか：1980 (S55) = 30年前

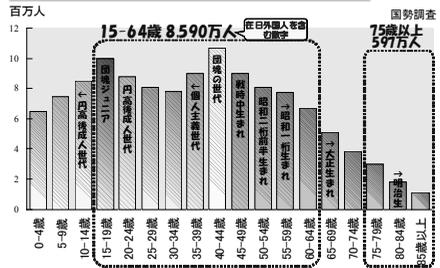


「5～14歳」「25～39歳」が多い時代

図 8

バブル最盛期の日本在住者

何歳の人口が多かったのか：1990 (H2) = 20年前

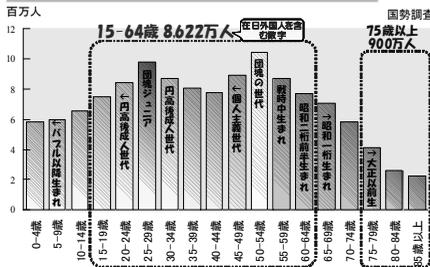


「15～24歳」「35～49歳」が多い時代

図 9

2000年問題の頃の日本在住者

何歳の人口が多かったのか：2000 (H12) = 10年前

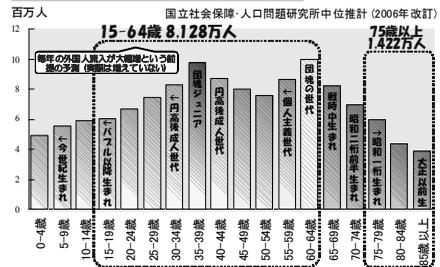


「20～34歳」「45～59歳」が多い時代

図 10

今年の日本在住者

何歳の人口が多くなるのか：2010 = 今年

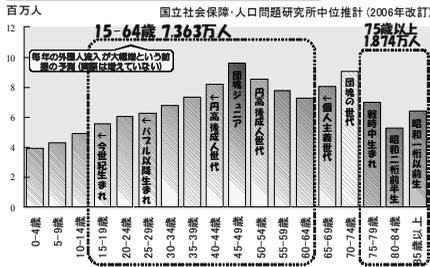


「30～49歳」「55～69歳」が多い時代

図 11

10年後の日本在住者

何歳の人口が多くなるのか：2020=10年後

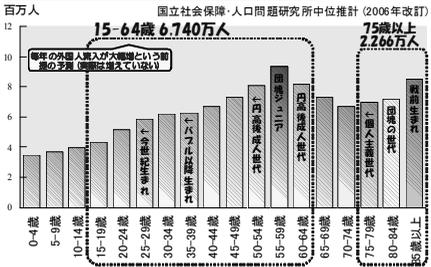


「40～54歳」「65～74歳」が多い時代

図 12

20年後の日本在住者

何歳の人口が多くなるのか：2030=20年後

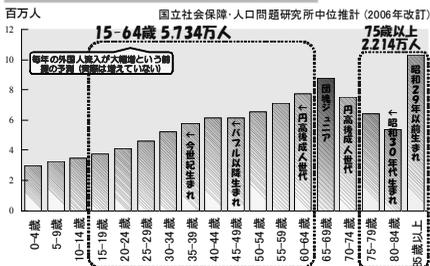


「50～64歳」「85歳以上」が多い時代

図 13

30年後の日本在住者

何歳の人口が多くなるのか：2040=30年後

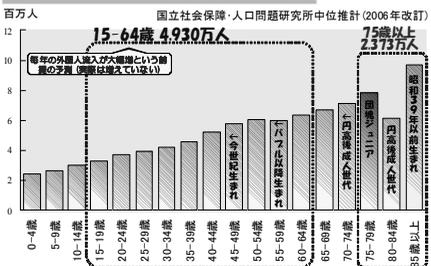


「60～74歳」「85歳以上」が多い時代

図 14

40年後の日本在住者

何歳の人口が多くなるのか：2050=40年後



「70～79歳」「85歳以上」が多い時代

首都圏ではさらに極端な人口の波が見られる。1950年には800万人だった現役世代の人口は、2000年までには3倍の2400万人に増加したのだが、以降は減少に転じた。他方、1990年（バブル崩壊時）に116万人であった後期高齢者人口は20年間でおよそ3倍に増加している。

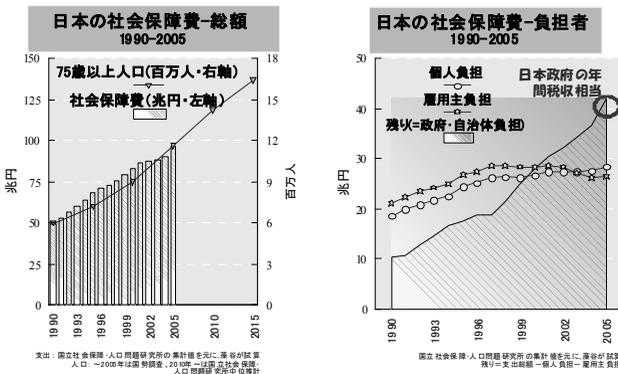
このような人口の波に対処するためには、「移民の受け入れ」により現役世代の人口を増加させるべきとの議論がされがちだ。しかし、首都圏は地方から若者を受け入れ続けている地域なのに、地方と同様の

現役世代減少と高齢者急増に直面している。かつて流れ込んだ若者が高齢者となり、また彼らも首都圏旧住民同様に地方に比べれば子供を産まなかったからだ。移民も日本に同化すれば、高齢化するし出生率も低くなる。事実、積極的に移民を受け入れ続け国内居住者の3分の1が外国人であるシンガポールの人口予測（国連による）を見ても、日本と同様の人口の波が生じており、現役人口が減少し始める一方で高齢者は空前の増加が不可避だ。移民議論はかかる事実を目を閉ざした空論といえよう。

4. 後期高齢者の増加と社会保障費

わが国の社会保障費用の絶対額と後期高齢者の絶対数は、過去きれいに連動している（図 15）。余りに後期高齢者の絶対数の増加が急なので、個人負担や雇用主負担の増加だけでは賄えない部分が出てきている。その賄えない金額は、1990年には約10兆円であったのが、2005年には4倍の約40兆円に増加し、国や自治体の財政を圧迫している。

図 15 **後期高齢者急増→財政逼迫①**



医療介護支出もきれいに後期高齢者人口の増加と連動している（図16）。また、国財政の最大の圧迫原因である「年金」と後期高齢者人口は連動して激増しており、少し前までは黒字であった年金は、急激に大きな赤字となっている（図17）。

図 16 後期高齢者急増→財政逼迫②

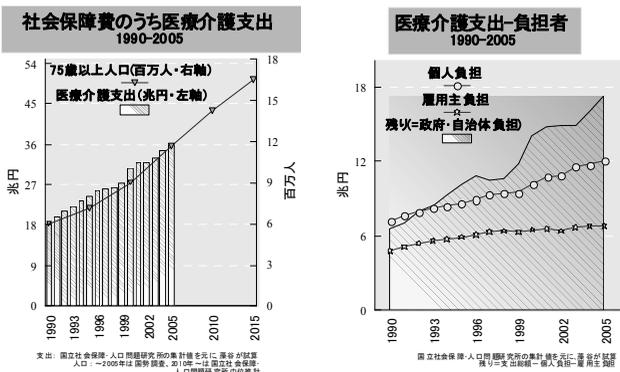
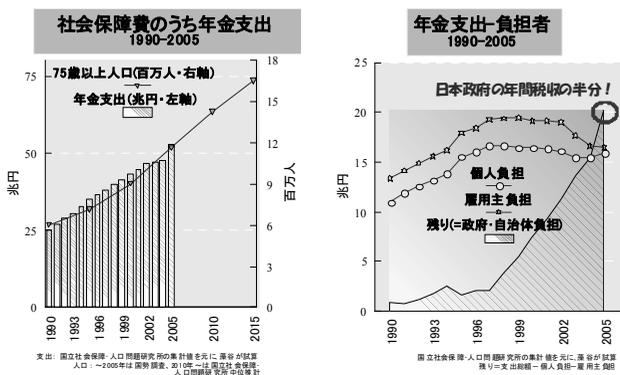


図 17 後期高齢者急増→財政逼迫③



5. 人口成熟時代の行政運営

このように、人口停滞社会において、現役世代の人口が急減し、高齢者人口が激増するという現象は、日本全国、特に首都圏を中心に見られ、その現象に連動して、社会保障費は増加を続け、税収は減少し、国や自治体の財政を圧迫する時代を迎えている。これが「人口成熟時代」である。

このような時代を迎え、自治体は合理的な行政運営を求められるようになってきている。現在、その運営手法の1つとして、市町村合併や広域連携が進められている。市町村合併は合併の有無とその後の経緯から、次の4つのパターンが考えられる。

1つ目としては、合併して自治体は合理化を行い、行政コストをうまく削減し、国や県から権限を譲り受ける一方で、隣近所のコミュニティ単位の活動も強化され、自分達でできることは自分達のお金で実現していくパターンである。

2つ目は、合併を行ったが、自治体の合理化に失敗し、かえってバラマキが増え、財政は厳しくなり、市民はなんでも市（町）任せで、コミュニティは自助努力をしなくなるパターンである。

3つ目は、合併をせずに自治体間の広域連携を強化し、行政コストをうまく削減してユニークな市（町）政で個性を発揮していくパターンである。

4つ目は、合併や連携をせずに、財政が立ち行かなくなり、経済が沈滞し、一方で、市民はなんでも市（町）任せになり、コミュニティが衰退していくパターンである。

皆さまはどれに該当されるだろうか。多くが1つ目に該当することを願っている。

6. 東日本大震災からみる自治体の今後について

今回の東日本大震災の被災地は、市町村合併や広域連携の進展具合にばらつきがある地域である。

宮古市のように、内陸部の町村と合併したことを活かし、被災しなかった内陸部の人的資源や資材を被害の大きかった地域の救援に回したり、児童等避難民を受け入れたり、仮設住宅を迅速に建築したりした例が見られる。一方で石巻市が典型だが、合併により市町村域が広大となったうえに中心地が壊滅的な被害を受け、中心地から離れた地域に当初なかなか目が届きにくかったケースも見られた。同市に限らず、市町村役場のなくなった地域が報道に取り上げられにくいという現象も目立ったように思う。

他方で大船渡市と住田町のように、海岸の被災自治体を内陸部の被災しなかった自治体が積極的に支援した例も見られる。一方で大槌町のように、合併しなかったこともあって内陸部の平地が不足しており、仮設住宅の建設地の確保に苦勞している地域もある。

このように合併してもしなくても、良いこと悪いことを見られており、合併結果が良かったかどうかを画一的に判断することはできない。今後の復興においても、被災の時にマイナスに働いた要素がプラスに働くことも考えられ、時間が経過してからあらためて検証することが必要であろう。

(構成 (財)日本都市センター)

「結い」の力による圏域の 一体的な政策連携

～南信州圏域の取り組みから～

講師 長野県飯田市長 牧野 光朗



事例報告 1

1. はじめに

皆さん、こんにちは。長野県飯田市長の牧野でございます。

経歴を見て、おやっと思った方がいらっしゃると思いますが、講師の藻谷浩介さんと同じ日本政策投資銀行の出身で、実は藻谷浩介さんとは、銀行員時代に一緒に「地域づくり」をやっておりました。彼は全国を飛び回って、広くまた深く、地域づくりにかかわってきたわけですが、私は、特定の地域に、例えば赴任した地域に思い切り突っ込むという形で地域づくりのお手伝いをしておりました。

大分に赴任したとき、私は初めて家族と離れて単身赴任をしました。単身赴任の際、同僚はたいてい東京に家族を置いていくのですが、私の場合は、子どもにふるさとを持たせたいという気持ちが強く、私のふるさとの飯田に帰しました。

私は飯田に1か月に1回くらい帰っておりましたら、「ちょうど市長選があるからおまえも帰ってこい」という話になり、1年間悩んだのですが、後悔するよりはいいと思い、おもいきって清水の舞台から飛び降りてしまいました。退職して半年間、飯田市でいわゆる選挙運動をし、激戦の中、当選し、平成16年10月から飯田市長を務めております。今、2期目で7年目、来年10月で2期目が終わるという状況です。

2. 飯田市と南信州地域の概要

今日は、私どもの地域の取組みとして、飯田市及びその周辺町村との連携、広域連携の話をいたします。

飯田市あるいは南信州地域に行ったことある方はいらっしゃいますか。

——ありがとう、結構いらっしゃいますね。

最近行ったことのある方が多くてうれしいです。5、6年前に同じように聞いたところ、ほとんどみんな行ったことがないということがあったので、寂しい思いをしていました。というのも、東京からは非常に来にくく、新宿からバスで約4時間、名古屋でも約2時間かかります。JR飯田線に乗ると半日以上かかりますので、バスで行くという感覚がない人にとっては、まず「どうやって行ったらいいのか」と聞かれるようなところです。

飯田市がどんどころかという、平成の大合併で2つの村と合併して、面積は以前のおよそ倍の約650km²になりました。人口は約3,000人増えたのですが、「人口減少の波」の中にあり、年々人口が減っています。

ただ、この地域の特徴として、非常に多様性があることが挙げられ、ものづくりでも、まちづくりでも、いろいろな方々がそれぞれの分野で活躍をされています。

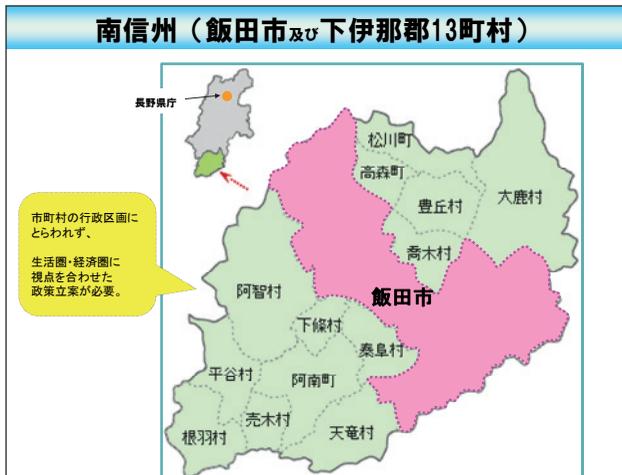
図1



飯田市を含む「南信州」あるいは「飯田・下伊那地域」と言われる地域では、平成の大合併で、飯田市が上村、南信濃村と合併したほか

には、阿智村がお隣の浪合村と清内路村と合併しただけで、合併の動きがストップしています。つまり、18 市町村あったところが 14 市町村になってストップしているわけです。全国的にはもう既に珍しくなっていますが、今でも人口 1,000 人ぐらいの村がまだ残っています。南信州の面積は地域全体で香川県や大阪府よりも広い約 1,930km² もあります。その約 85%は非常に急峻な中山間地であり、この大変広い地域の谷合に集落が散在しているというところです。ただ、生活圏、経済圏で見ると、やはりこの南信州地域はかなり一体的であるので、こうした中でみんな暮らしているという共通の意識はあります。

図 2



3. 持続可能な地域づくりのために

私たちの地域の考え方として、持続可能な地域づくりをどうやって進めていけばいいのかということについては、私は2つの視点を持って臨んでおります。

一つは「環境」の視点。原発事故以来、私どもの地域への視察も増えているのですが、「環境文化都市」あるいは「環境モデル都市」と

しての取組み、特に自然エネルギー、再生可能エネルギーに関する取組みで、太陽光発電の取組みなどは全国的にもかなり注目されていますし、環境への取組みを市民あるいは事業所の皆さんが、一緒になって非常に積極的にやっているのが特徴ですが、今日はその話は省略いたします。

図 3

持続可能な視点① **環境**

- ・「**環境**」の視点が欠かせない
 - 地球の有限性、資源消費型の社会構造(CO2排出量の拡大など)の問題

第4次基本構想・基本計画（H8～）の目指す都市像

「環境文化都市」

- エコタウン事業、環境と経済の好循環のまちモデル事業、地域ぐるみISO研究会（異業種29事業所）、太陽光市民共同発電事業（H16環境大臣表彰）など
- H19「**環境文化都市宣言**」...超長期的に目指す都市像とした
- H20「**環境モデル都市**」(2009.1.23選定)

今日取り上げたいのは、持続可能な地域づくりのもう一つの視点である「人」についてです。様々な地域政策を進めていく中においても、将来もちゃんとこの地域が持続していくためには、今からこの地域の将来を担う人材をどう確保していくかということを考えなければならない。先ほど現役世代人口の急減という話もありましたが、そうであればあるほど、やはり地域の将来を担う人材の確保のために今から施策を考えていかないと、結局、確保できるかできないかで地域の将来が大きく変わってしまう、そういう時代になっていると私どもは考えております。

したがって、特に若い人たちが帰ってこられる産業づくり、あるいは住み続けたいと感じる地域づくり、そしてそもそも「帰ってきたい」と考える人づくり、これらを総合的にやっていく必要があります、長期的

には「人材のサイクル」を構築していく必要があると考えております。つまり、若い人たちがいったんは私たちの地域を離れても、いつかはこの地域に戻ってきて、ここで安心して子育てができるような地域を目指していくということを、飯田市の現在の基本構想・基本計画の中で位置づけているわけです。

図 4

持続可能な視点② 人

- ・ **持続可能な地域社会をつくる主体は「人」**
 - 地域の将来を担う人材が確保できなければ、地域の持続は成し得ない

第5次基本構想・基本計画（H19～）の目指す都市像

「文化経済自立都市」

- ①帰ってこられる「産業づくり」
- ②帰ってきたいと考える「人づくり」
- ③住み続けたいと感じる「地域づくり」

→ 長期的な「**人材サイクル**」が必要

まず、飯田市及びその周辺郡部、そして南信州地域全域の人口動態の状況をご覧ください（飯田市の数値には合併した旧町村の圏域を含む）。

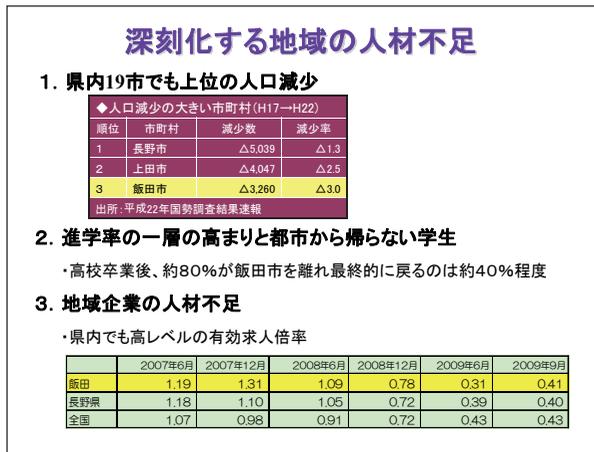
図 5



全体的に見ると、平成17年以降、減少傾向にあります。特に飯田市で減少傾向が著しいということがわかります。

これは、もちろん自然増減という問題もあるのですが、主に社会増減です。特に私どもの地域は4年制の総合大学を持たない地域なので、進学率の高まりによって、高校卒業後約8割がこの地域を離れていきます。追跡調査すると、最終的に戻ってくるのは約4割ぐらいであるという状況があるわけです。したがって地域企業にとっても、今は有効求人倍率が低いですが、人材をできる限り我慢して持っているという部分があり、人材を将来的にどう確保していくか大きな課題になっているわけです。

図 6



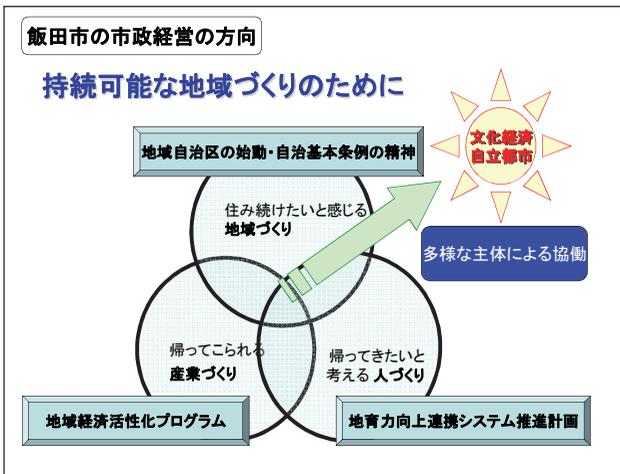
この人材のサイクルという考え方は、私が総務省の定住自立圏の研究会の委員を仰せつかったときからずっと提唱していることで、報告書にも盛り込んでいただきました。やはり私たちの地域のような地方都市からどんどん若い人材が流出していくという高度成長以来の流れを地方に戻していく、地方から中央に出ていった人材をどこかで地方に戻していく、そして、ここでもう一度子育てができるような仕組みをつくっていけないかということで、この「人材サイクル」構想を提唱しています。

図 7



そのための地域経営を考えると、やはり総合的な経営というものが
必要だと考えています。先ほど述べた地域づくり、産業づくり、人づ
くりを総合的にやっていく。どれか1つを集中的にやるだけでは、将
来にわたって人材を確保していくことは難しいという考えに基づい
て、総合的なマネジメントという観点から市政経営に取り組んでいる
ところです。

図 8



4. 定住自立圏構想と南信州広域連合

そうした中で、私たちの地域は全国に先駆けて定住自立圏構想に取り組みました。

図 9

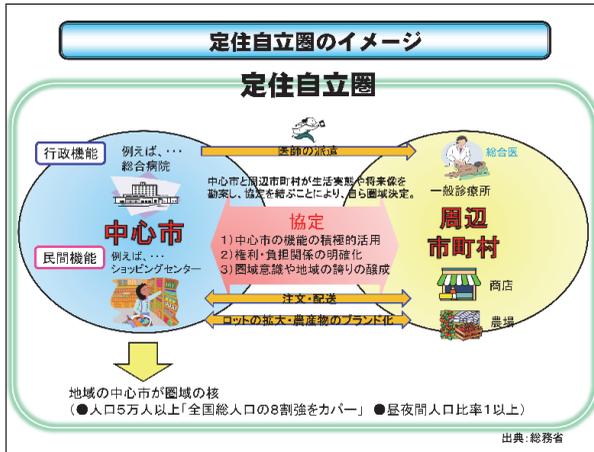


図 10



この「定住自立圏のイメージ」は総務省によるもので、得てしてこのイメージで定住自立圏をとらえがちです。中心市と周辺市町村の役割分担を明確にするという意味ではこれは重要なのですが、私の解釈

では、これだけで定住自立圏をすべて論じられるわけではないと思っています。

私たちは定住自立圏に向けた取組みをかなり早くから進めてきました。特に形成協定を結ぶときには、その前に関係市町村がすべて議会で議決をしなければなりません。私たちの場合、この中心市宣言をしたのが平成21年3月で、議決がその3カ月後ですから、かなり早い段階で周辺町村の議会でも同意をいただくことができました。

それはなぜかという、この取組みの前から、10年に及ぶ広域連合の取組みがあったからこそできたわけです。私たちの地域には広域的な連携の仕組みが、ある意味ではすべて残っていると言ってもいい状況であり、一部事務組合が広域連合に変わったものの、町村会は町村会で残っていますし、広域連合は広域連合として全国でも最も機能していると評価されており、1か月に1回、必ず市町村長が集まって時の広域的なテーマを議題にして、その解決策を探っている。例えば医療・福祉や公共交通、あるいは環境、産業の問題など、さまざまな課題をいつも話し合っ、その時々で解決策を探っていくということを続けてきたわけです。

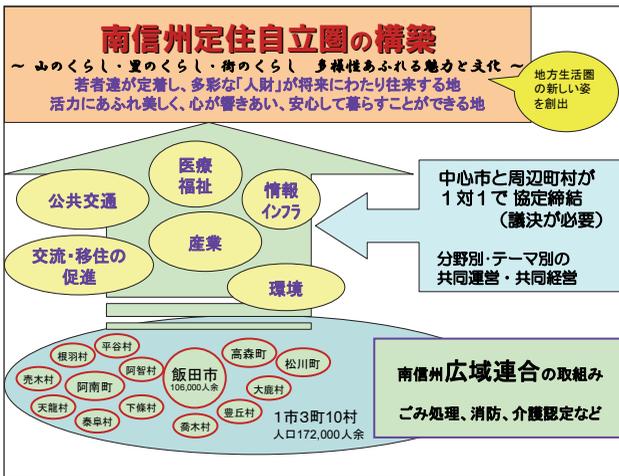
定住自立圏は、まさにこうした話し合うベースがあったところに国の制度がうまく乗っかってきたというようなイメージを持っており、だからこそ、全国に先駆けた新しい制度をいち早く取り入れることもできたのではないかと思うわけでありませ。

図 11

南信州定住自立圏構想の構築に向けた取り組み

- ・ H20. 1 定住自立圏構想研究会(委員として参画)
- ・ H20. 5 定住自立圏構想研究会 報告書
- ・ H20.10 先行実施団体に選定される
- ・ H20.11 定住自立圏構想推進懇談会(委員として参画)
- ・ H21. 3 定住自立圏構想「中心市宣言」
- ・ H21. 6 定住自立圏「形成協定」の議決
- ・ H21. 7 定住自立圏「形成協定」の締結
- ・ H21. 7 キックオフイベントの開催
- ・ H21.12 定住自立圏「圏域共生ビジョン」の策定
- ・ H22.10 「形成協定」の追加協定の締結(病児・病後児保育事業)
- ・ H22.10 定住自立圏全国市町村サミットin南信州の開催
- ・ 以降 協定事項の追加等...町・村との協議状況による

図 12

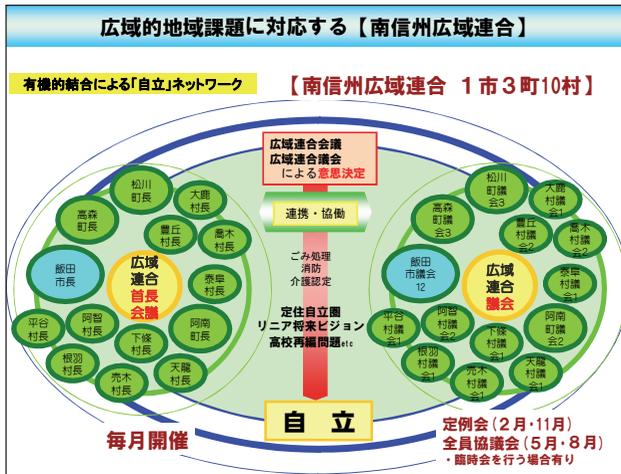


よく市長と議会は車の両輪と言いますが、私どもの広域連合では、車輪のようにスムーズに動いている感じというよりは、言ってみればキャタピラーのようにガチャガチャと動いているという感じです。飯田市とその周りの町村の首長が広域連合首長会議をつくっていて、議会は議会で広域連合議会を形成しています。首長会議は毎月開催されていて、広域連合議会は年に4回、今は定例会が2回と全員協議会が

2回、臨時会を行うことも多いのですが、少なくとも4回はとにかく集まって話し合いをしている。このようにキャタピラーのようにガチャガチャ動きながら、広域的課題を議論し、その中で、この広域的な地域として自立を目指していくというものです。定住自立圏もこうした議論がなされる中で形をつくってきたというものであります。

最初からこうしたものがうまく機能していたわけではなく、模索の連続でした。様々な議論も出る中で徐々に形成されていったように思っています。この「有機的結合」は初めから紙の上で計画されていたものではなく、試行錯誤の積み重ねの中で、言ってみれば我慢に我慢を重ねるといような面もあったと思いますが、それを経て、初めてうまく機能することができるようになるのではないかと考えております。

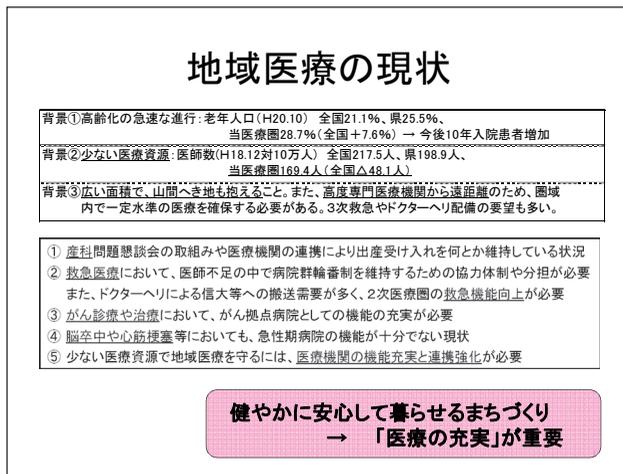
図 13



先ほどの基調講演で長野県の地域医療の話がありました。私どもの地域医療は決して恵まれているとは言えません。特に医療資源は少なく、人口10万人当たりの医師数は全国平均よりも50人近く少ない。これだけのお医者さんでこの地域は回っています。医療費は全国でも最低ランクと言ってもいい状況で、つまり、先ほどの藻谷さんの話で言

えば、医療費が少なく済んでいるのに、長野県はご案内のとおり長寿県でありますので、みんな長生きしているという状況です。

図 14



そういったことができてきている理由の一つは、この少ない医療資源をいかに地域の中で有効に使うかということについて、全国でも珍しいようですけれども、私たちの飯田・下伊那地域（飯伊地区）では、包括医療協議会、つまり行政と医療関係者が一緒になってこの地域の医療を維持していくためにはどうすればいいかを話し合う場を設けていることです。そこには医師会、歯科医師会、薬剤師会の各会長さんも入っています。例えば休日夜間急患診療所、診療所輪番制、あるいは在宅当番医制など、こういったことのすべてを行政と医師会等が話し合っていて決めています。

図 15

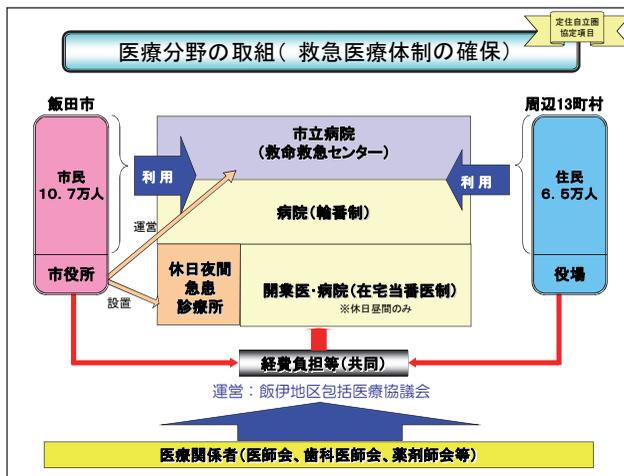
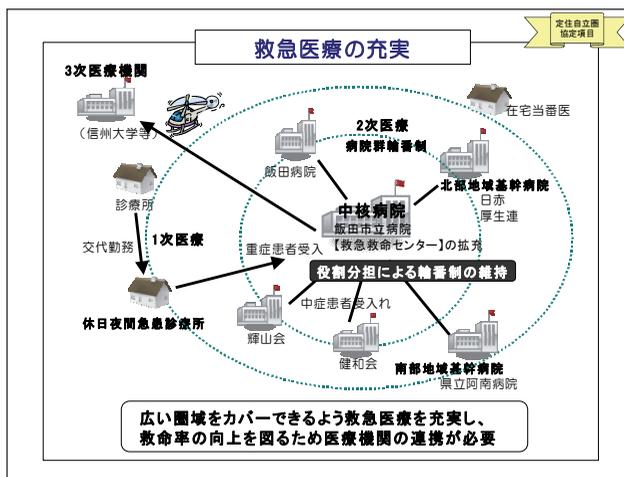


図 16



この医療分野の取組みによって、救急医療体制の確保なども図られてきているわけですが、産科医療体制の確保についてご説明します。今から3年ほど前、定住自立圏の話が始まる前に、飯田市立病院でどうしても産科医師が確保できないという大変困った事態に追い込まれたことがありました。包括医療協議会の下で、全国的にもモデルと言われるほど非常にうまく回っていたのですが、それでも産科医師の不

足が起こってしまった。

そのときに市議会で議論になったのが、この市立病院の立ち位置です。市立病院は飯田市民の税金で賄われている病院なのだから、もし産科利用の制限、つまり里帰り出産の制限をするのであれば、飯田市民でない周辺自治体住民から制限すべきではないかという議論が提示されたわけです。

私は大変ジレンマに陥りましたが、それに対しては、基本的には飯田市民も飯田市民でない皆さんも分け隔てることなく一律に制限すると答弁しました。というのは、市立病院は確かに飯田市の税金で賄われている病院ですが、実際の利用者は、6割が飯田市民、3割が周辺の町村住民の皆さん、1割がその他の皆さんです。したがって、飯田市民の皆さんだけでその規模を保っているわけではない、医療体制ができていないわけではないということ、それから、先ほど述べた広域連合の連合長として、やはりそうした判断はできないということで、この議論を収束させました。しかしやはり、かなりジレンマはありました。

なぜかというと、周辺町村と飯田市との間で、市立病院の役割分担についての取決めがなかったからです。ちょうどこの議論があった後、私は総務省から定住自立圏構想の委員にならないかというお誘いを受けたので、それはありがたいということでお受けし、そこでこうしてお話したわけです。私たちの地域において全国に先駆けて定住自立圏の協定ができたのは、中心市が持つ市立病院が周辺町村においても中核病院としての役割を果たすということを協定項目の中に盛り込んだというところに一つの求心力があったからだと考えています。

ですから、救急医療あるいは産科医療において、現在は飯田市立病院を中核として、南信州圏域全体の医療体制を確保・充実させています。おかげさまで、産科の医師の確保もできるようになり、今は里帰り出産の制限もせずに済んでいます。

選後、市議会で市長はどうして地域住民を飯田市の10万5,000人ではなくて17万人で考えるのかという議論がありました。つまり、私はこれを飯田市だけの議論として考えているのではなく、飯田・下伊那、南信州全体でこういったことを考えていくべきだということを最初から申し上げておりました。

私は経済人ですから、そういう議論をされると「ああ、そういうふうに考えるのか」と思ったのですが、どうして17万人で考えるかというと、経済圏が同じだからです。生活圏・経済圏が同じところで産業振興策を打つので、そもそも行政区域で区切る方がおかしい。要するに、飯田市で働いている人は周辺町村の住民もたくさんいるわけで、まさに生活圏・経済圏が一体となっているわけですから、当然、そういう人たちと一緒に考えていかなければいけないはずだという考え方があります。

図 18

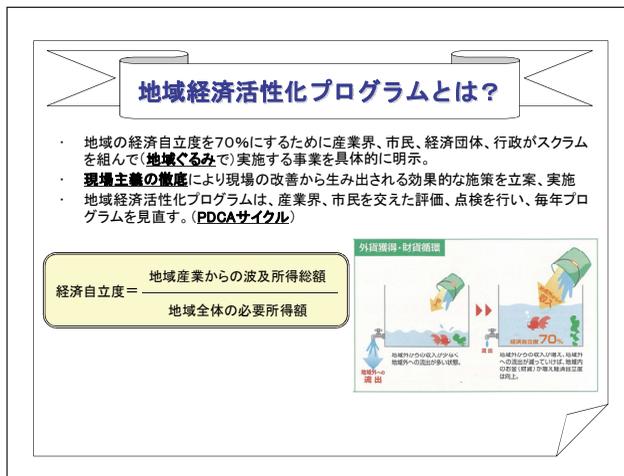
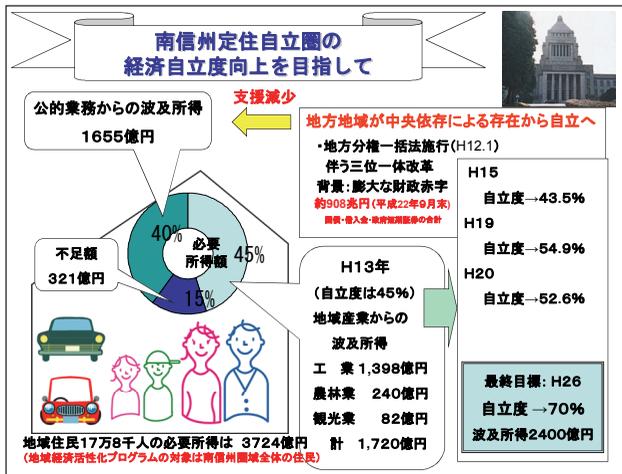
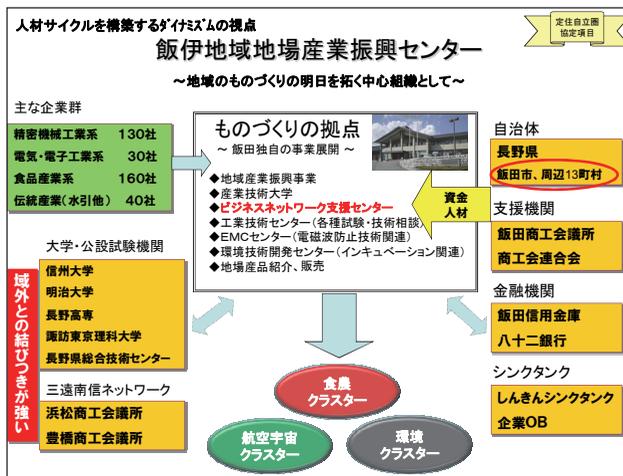


図 19



ただ飯田市では、私が市長になる前から、実はそういうことを実践しておりました。これが飯伊地域地場産業振興センターです。ここは、ものづくりの拠点、産学連携の拠点として位置しており、もともとは国の政策で地場産品の紹介・販売のためにつくったハコだったのだと思うのですが、これにこの地域の人々がどんどん付加価値をつけて、いろいろな機能を持たせていました。それによって、飯田・下伊那地域全体のものづくりの拠点としての機能を発揮するようになってきており、これも定住自立圏の協定項目の中で明確な位置づけを行ったのです。

図 20

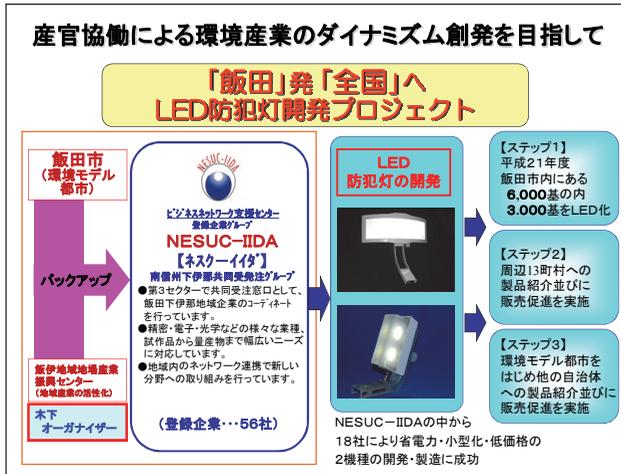


例えば、環境モデル都市の取組の1つのパターンですけれども、飯田市が環境モデル都市になって環境省から予算をいただいたとき、防犯灯をLED化しようと考えました。市内に約6,000基ある防犯灯のうちの半分ぐらいは一度にLED化できないかと思ったのですが、当時の市販のLED防犯灯は非常に高く、1基大体5万から10万円ぐらいしてとてもではないができない。どうしようかと頭を悩ませたのですが、この地場産業振興センターの中にあるビジネスネットワーク支援センターに行政として初めて発注をしました。ここはもともと地域外から注文をとってきて、それを地域内の企業に調整して共同受注するための窓口としての機能を持っていましたが、ここに納期3カ月で、市販のLED防犯灯の半値ぐらいの製品を開発してくれないかをお願いしたのです。すると、18社から手が上がり、2グループに分かれて、この防犯灯を開発することに成功しました。これで平成21年度には、飯田市は市内の防犯灯の半分をLED化し、さらに現在までに3分の2までLED化することができました。

非常に安くて物もよく、しかも「環境モデル都市」飯田製のLED防犯灯ですので、競争力があります。ほかの自治体にも売っておりま

す。きょうは自治体の皆さん方、節電策として防犯灯のLED化を考
えていらっしゃったらご連絡ください。担当者が必ず連絡いたします
ので、よろしく願いいたします。

図 21



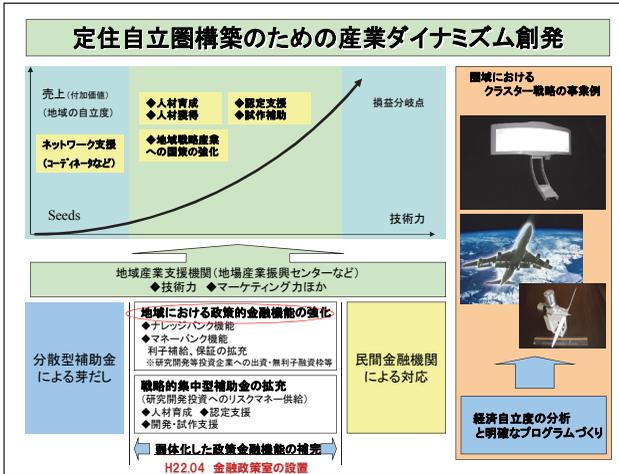
基礎自治体においては、産業振興はエアポケットに陥っています。産業振興には投機的な面もあるので、主に県が行うものと思われるかもしれませんが、やはり生活圏・経済圏に密着した形で産業振興をしていくとなれば、基礎自治体あるいは複数の基礎自治体がまとまって行っていくのが一番理想的ではないかと思っています。

本来、行政ができる分野は、産業の種まきや芽出しなどの段階なのですが、民間金融機関を相手にできるほど自立できるまでには、どうしてもこの成長期が重要になります。私は、残念ながら地域における政策的金融機能が非常に弱体化していると思っています。この部分を強化し、付加価値をつける努力をしていかないと、地域における産業ダイナミズムの創発はできないと考えております。「人口減少」の時代に地域はどう生き残っていくか。いくら福祉・医療に力を入れても、やはり食べていく基となる地域の産業をどれだけしっかりとつくっていくことができるかということが、今、非常に重要ではな

いかと私は思っています。

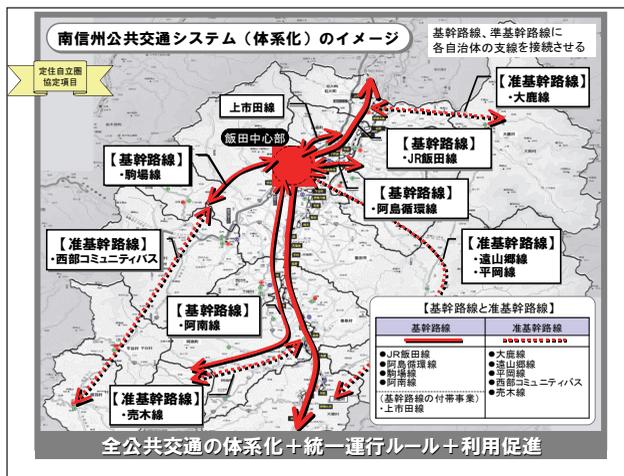
飯田市では、昨年4月から金融政策室を立ち上げ、地元の金融界と一緒に、地域における政策的金融機能をどう強化するかを考えています。

図 22



それから、同じく協定項目に入っている公共交通についてです。生活圏・経済圏が一緒であるにもかかわらず、得てして自分の基礎自治体だけで公共交通を考えがちですが、それではやはりだめなのです。私どもには広域連合という場がありますので、公共交通をどのような形で結び、体系化するかということも、この中で考えているわけです。

図 23



また、例えば病児・病後児保育事業に関しては追加協定も結んでいます。これは、市内の民間病院が民間投資促進交付金を活用して施設整備をしたときに、最初は飯田市の中だけでやっていましたが、周辺の町村と追加協定を結ぶ形で、周辺の町村の皆さん方もこの病児・病後児保育を利用できるようにしております。

図 24



そしてこの7月からは、図書館ネットワークシステムも新しく周辺

受けたいと思いますが、皆さんはどうでしょうかというお話をしたところ、即座にはかの町村長さんからも、「それは絶対受け入れるべきだ、南信州広域連合全体で受け入れよう」と即決していただきました。今でも覚えています、会議の休憩時間に町村長さんたちは一斉に携帯電話を取り出して、どれだけ被災者を受け入れられるかをすぐ調べるよう、各自の町村役場に指示を飛ばしていただきました。

そして受入れの準備を進めた結果、同日夜8時20分には南相馬市に向けてバスを出発させることができたというものであります。ガソリンは当然現地では調達できないと考え、ドラム缶2本をトラックに積んで、約140人分、こちらが今すぐ出せるだけのバスを出して現地に向かわせました。

南相馬市も福島県も、多分国もそうだったのでしょうが、当時、福島第一原子力発電所の水蒸気爆発でパニック状態でしたから、まともな返事はなかったわけですが、とにかくこちらから出せるだけの迎えを出して、その間に向こうとの具体的な詰めを行いました。そして川俣町の道の駅で被災者の皆さんと合流し、翌日夜には私どもの地域に103名の皆さん方をお迎えしたわけです。

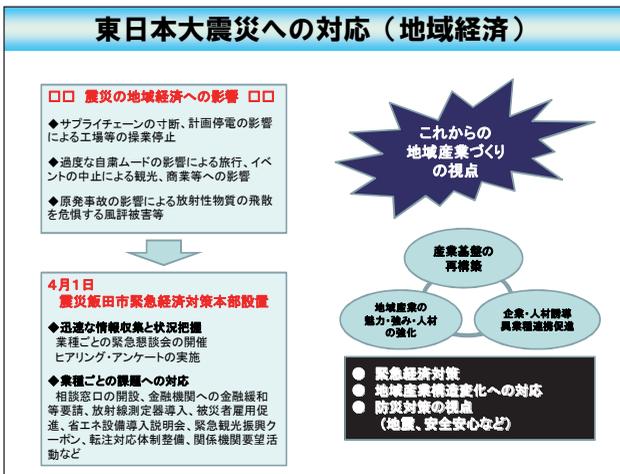
現在も90名余りの皆さんが避難されている状況ですが、図らずも、災害に対する応援においても広域的な取組みができました。平時にも広域連携がうまく機能していると言われていたのですが、非常時にもスピード感を持って、タイミングを誤ることなく対応できたということは、私は広域連携のこれまでの積み重ねがあったからこそだと思います。飯田市単体では、恐らくこれだけの受入れはできなかったと思っています。やはり周辺町村の皆さんと連携することで、このようなできる限りの対応をすることができたのではないかと考えております。

図 26



東日本大震災で私どもの地域も経済的には非常に影響を受けました。サプライチェーンの寸断や、計画停電の影響で工場が操業停止に陥ったり、あるいは過度な自粛ムードの中で観光や商業等にも少なからぬ影響があったりしましたが、震災飯田市緊急経済対策本部を設置し、産業界と一緒にこれらに対応しているところです。

図 27



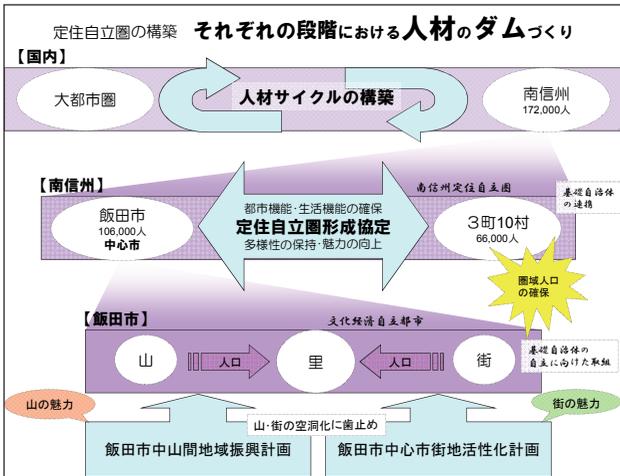
最後に少しお話しておきたいのは、定住自立圏を考える際には、先述のとおり、中心市と周辺町村との形成協定が強調されがちですが、私は、次の3つの段階を意識してやってきたということです。

一つ目は、人材サイクルの構築です。大都市圏と地方圏との間の関係をどうするかということです。

二つ目は、中心市と周辺町村との間の役割分担という考え方です。

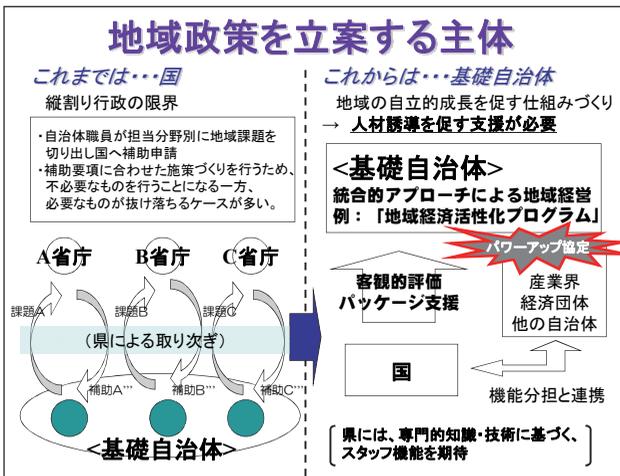
そして三つ目は、山・街の空洞化に歯止めをかけるということです。中心市は、特に合併を経たためでもあるのですが、山があり里があり街があるなど、多様であり、中心市の市街地でも人口の流動化が起きている。ありていに言えば、里に人口が集まる、街が空洞化する、山は過疎化するということが起きているわけです。最も気をつけなければならないのは、周辺町村との役割分担を強調しすぎて、特に合併した中山間地域の皆さんに「自分たちには合併して何か意味があったのだろうか」と思わせては絶対にならないということです。したがって、そうした地域にはこの空洞化に歯止めをかけるような振興計画を考え、示していく必要があると考えています。市街地については国の制度にのっとった中心市街地活性化計画がありますが、山の方にはそういうものはありません。そこで、飯田市では独自につくりました。それが中山間地域振興計画です。こうした考え方を示すことによって、この地域のコミュニティをしっかりと守っていく。そうしたことを定住自立圏と並行的に位置づけてきたわけです。

図 28



私はこれからの地域政策を立案する主体は、基礎自治体だと考えています。国には、定住自立圏のように、地域の自立的成長をパッケージで支援するような仕組みづくりを、これからもやっていただきたいと思います。

図 29



以上、私の方から事例報告とさせていただきます。
ご清聴ありがとうございました。

これからの広域連携

～中海圏域の事例から～

講師 島根県松江市長 松浦 正敬



事例報告2

1. はじめに

皆様、こんにちは。松江市長の松浦でございます。

私は、以前勤めていた自治省では長く行政畑を歩み、市町村合併や広域市町村圏の活性などにも携わってきました。

その後、平成12年に松江市長選に立候補し当選しました。そのときに一番大きな課題だったのが、松江市を取り囲む八東郡と松江市との合併でした。私も合併の“勉強”はやっていたわけですが、その実践をまさか自分でやることになるとは全く思っておりませんでしたし、実際、その制度づくりと実際の合併の調整とは雲泥の差があることを実感しました。

例えば、合併の方式として編入合併と新設合併があり、法律上は全く対等な扱いになっているわけですが、実際には編入される立場、特に旧町村部の皆さんからすると、編入合併というのは堪え難いものだと感じるわけです。したがって、新設合併ということになるわけです。松江市の場合は、当時の松江市が人口15万人、周辺部が約5万人でした。常識的に考えますと、当然編入合併ということになるわけですが、1つの市と周辺7町村ですから、ある意味で多勢に無勢で、説得して合併を実現するためには、どうしても新設合併とならざるを得ませんでした。

私の市長任期は、1期目は4年間でしたが、その次は新設合併することになったので、任期はわずか1年間でした。そして新しい松江市が発足したのが平成17年3月31日です。その後もう一度選挙が行われ、以来、市長を続けさせていただいています。選挙だけは4回やりましたが、実質的には3期目です。

ご承知かと思いますが、松江市は島根県の県庁所在都市、そして観光地です。「国際文化観光都市」という称号を名乗っておりますが、これは松江国際文化観光都市建設法という法律にのっとり名乗って

いるものであり、全国では京都と奈良と松江だけが国際文化観光都市という名称をつけることができます。

図 1



松江市は松江城を中心にして発達したまちで、今年3月19日に松江城と城下町ができた400年を記念して「松江歴史館」がオープンいたしました。

2. 中海圏域とは

さて、きょうは松江市を含む中海圏域のお話をいたします。

中海圏域は、日本で5番目に大きな湖である中海を取り囲む4市1町で構成される圏域です。この圏域で様々な活性化を図っていくため、圏域の首長で中海市長会を設立しました。

この地域の特徴は、ちょうど弓ヶ浜半島に沿って島根県と鳥取県の県境が走っているということです。中海圏域をこれから1つにまとめていくときに、2県にまたがっているというところがいろんな意味で問題になります。

それから、中海の西にある、全国で7番目に大きい湖が宍道湖です。

穴道湖の西側を出雲市と斐川町が取り囲んでいます。松江市と東出雲町が今年の8月1日に新たに合併することになりました。これで松江市も晴れて20万都市になるわけですが、穴道湖圏域の出雲市と斐川町も今年10月に合併することになっています。そうすると、この中海と穴道湖を取り囲む団体は5市だけになります。したがって、後述するように、これからは中海圏域だけでなく、穴道湖圏域との連携もしていかなければならないと思っております。

図 2



3. 中海圏域の持つポテンシャル

中海圏域の持っているポテンシャルについて、都市機能あるいは産業の面でいうと、松江市は島根県の県庁所在市、今度合併する東出雲町には三菱農機の本社があります。それから「安来鋼」の産地である安来市には日立金属があり、世界のかみそりの刃の約7割を生産しています。米子市は、山陰本線や伯備線などが通る交通の要衝で、国鉄時代には鉄道管理局がありました。また米子鬼太郎空港もあります。そして境港市の境港は、港湾法上の重要港湾です。

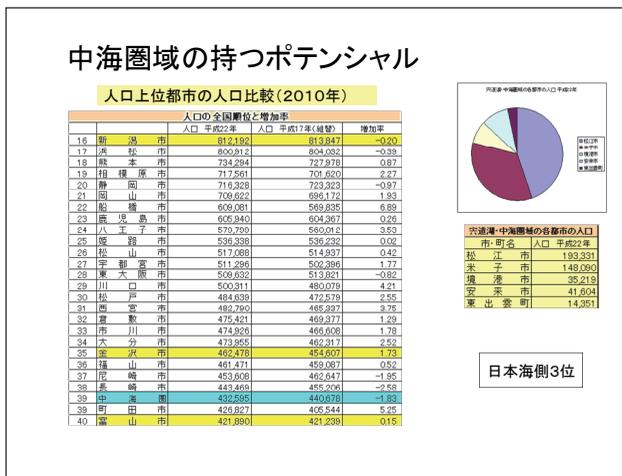
観光面で特徴的なものとして、まず境港市の「水木しげるロード」は平日でも大変なにぎわいです。安来市の足立美術館は、横山大観の絵画でも有名ですが、日本庭園も米誌で毎年のように日本一に選ばれています。それから松江城では、今、400年祭の最後ということで、舞姫隊や若武者隊を結成してPRをしているところです。それから、米子には水鳥のサンクチュアリである米子水鳥公園があります。

図3



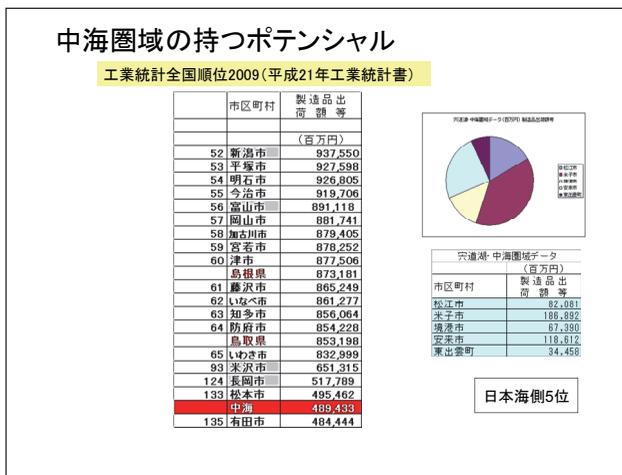
人口についてみると、43万人近い中海圏は、日本海側では新潟、金沢に次いでまとまった人口を持っています。

図 4



また、工業出荷額でも、中海圏域は日本海側で5位のポテンシャルを持っています。

図 5



4. 広域連携のきっかけ

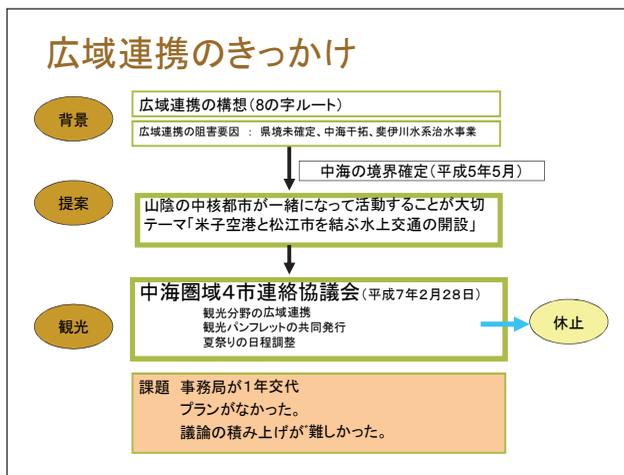
現在、中海市長会をつくって活動しているわけですが、この広域連携の背景として、宍道湖・中海圏域は昔から経済圏あるいは生活圏として一体化していました。そういう意味で、昔から「8の字ルート」と言われる広域連携の構想がありました。

しかし、これまで、それを阻む要因もあったわけです。それはまず、先述したように県境が中海の中を走っているため、県境が未確定だったということがあります。それから中海干拓事業や斐伊川水系の治水事業の実施によって、米子あるいは境港の方に様々な影響があるのではないかという懸念から、大変な反対が起こっていたわけです。

そうした中、平成5年5月に中海の境界画定が行われました。それを受けて、当時の松江市長から米子空港と松江市を結ぶ水上交通を開設したらどうか、この中海を取り囲む4市でいろいろと活動したらどうかという提案があり、平成7年に中海圏域4市連絡協議会が設立されました。協議会では、観光分野を中心にいろいろやってきたわけですが、私が市長になった平成12年ころにはほぼ休止状態になっていました。

なぜかという、一つは事務局が4市で毎年交代していたということです。それから、中海圏域をどのようにしていくのかというプランが全くない状態だったということともあります。こうしたことから議論の積上げがほとんどできず、いわば1年ごとに積み木崩しのようになり、この協議会は活性化しない状況が続きました。

図 6



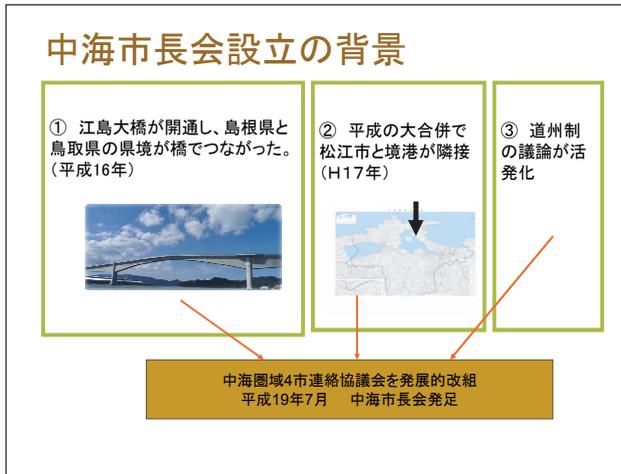
その後、市町村合併が平成16年ころにあったわけですが、それと前後して江島大橋の開通により県境が橋でつながりました。境港市と八束町の大根島（現・松江市）との間に江島大橋が架けられたことで、一体感が生まれてきたわけです。

それから、平成の大合併の結果、松江市と境港市が隣接するようになりました。実は、この旧八束町（大根島）と境港市北部の旧美保関町は、それ以前から人的な交流などが非常に盛んに行われていました。それが合併でそれぞれ松江市・境港市になったことによって、一気に境港と松江市との関係が緊密になってきたのです。

またその当時、合併が一段落して、「次は道州制だ」という議論が非常に活発に行われていました。

これらを受けて、中海圏域4市連絡協議会を発展的に改組し、平成19年7月に中海市長会が発足をした、というのがこれまでの背景です。

図 7



5. 中海市長会の特徴

中海市長会は、圏域の一体感をつくり上げ、ポテンシャルを高めることを目的にしています。

先ほどの飯田市の場合は、既にある様々な行政課題をいかに共通にやっていくかという状況にあるわけですが、この中海圏域の場合は、まずとにかく一緒になって何かをやろうというところから一緒になったものなので、「何をするか」というのが今でも一番の大きな課題です。

その背景には、前述した「道州制への対応」ということがあります。仮に中国地方を1つの圏域とする道州制ができた場合、どうしても山陽地方にいろんな機能が集中していこうと考えられます。そうになると、山陰地方が非常に寂れてしまうのではないかという強い危機感が生まれ、それに対応するために山陰で一つの拠点を築いていこうという意識が生まれました。

中海市長会は、中海沿岸の4市、すなわち島根県の松江市と安来市、それから鳥取県の米子市と境港市で構成されています。また、東出雲町長さ

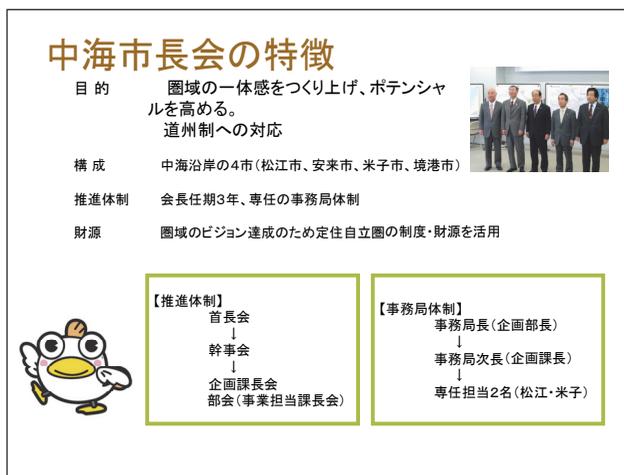
んもオブザーバーとして参加しています。

以前の4市連絡協議会では会長ないし事務局が1年で交代してしまうという問題がありました。これを踏まえて、会長ないし事務局を固定化したらどうかと私も提案したわけですが、やはり県境があるということで、どちらかの県ばかりが会長を独占するのではなく、島根県と鳥取県側とで交代すべきだということになり、発足当初は私が3年間、今は鳥取県側の米子市長が会長をやっています。またそれに伴って、事務局も米子市に移っています。私は、ゆくゆくはそうした県境のわだかまりを取り除いて、事務局などを固定化し、中海圏域全体としての一体感をつくり上げてポテンシャルを高めるべきだと考えております。

中海市長会の財源としては、定住自立圏の制度を活用しています。

また、中海市長会の推進体制については、まず首長会を年に4回ほど行っています。その下に幹事会、さらに企画課長会や部会があります。

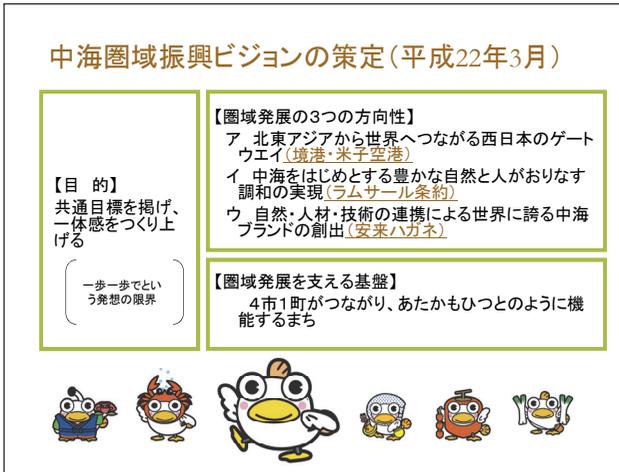
図 8



6. 中海圏域振興ビジョンと取り組み事例

以前の4市連絡協議会ではプランの積上げがなかなかできなかったという反省があるので、「中海圏域振興ビジョン」を策定しようということで、これを平成22年3月に策定しました。発足当初なので、とにかく一步一步やっつけていこうという内容です。具体的に事業を完成させることでお互いの結束力・一体感を高めていこうと。なかなか方向性ははっきり定まらないのでは、そのうち気持ちが萎えてしまうだろうということで、共通目標を掲げて一体感をつくり上げるということで圏域発展の3つの方向性を打ち出したところです。

図9



一つは、中海圏域には境港と米子空港という国際港湾あるいは国際空港がありますが、これを北東アジアから世界へつながる西日本のゲートウェイとしようということです。

日本海を中心にして南北を逆にした「逆さ地図」で見ると、日本海は日本、ロシア、中国、北朝鮮、韓国でぐるりと囲まれた一つの湖のようになっています。

図 10

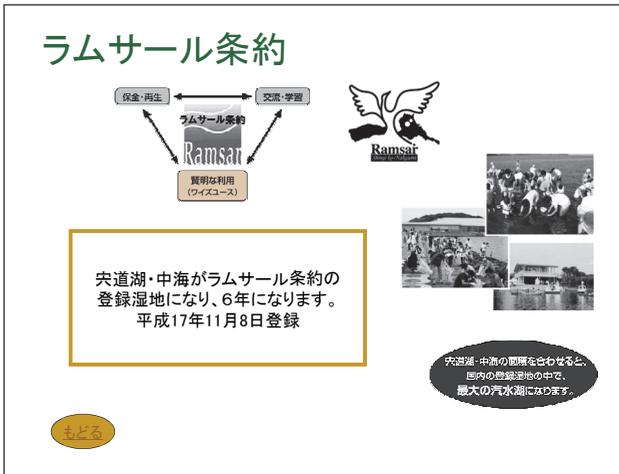


そして中海圏域はこれに面していて、しかもこれらの国にも近い位置にあります。

それで今、DBSクルーズフェリーという国際定期貨客船が週1便運航されています。これは、境港から韓国・東海市を經由してロシア・ウラジオストクを結んでいます。また、米子空港からは韓国・仁川への国際航路があります。

二つ目に、環境問題、特に湿地帯の保護に一緒に取り組もうということです。中海も宍道湖も平成17年11月にラムサール条約に登録されています。

図 11



三つ目に、自然・人材・技術の連携によって「中海ブランド」をつくっていかうということ。例えば「安来鋼（ヤスキハガネ）」、それから、「Ruby」というコンピューターのプログラミング言語があります。これは日本人が開発した唯一のプログラミング言語なのですが、その発明者が松江市に在住していることから、毎年、RubyWorld Conference という国際会議を開催するなどしてその普及に取り組んでいます。もう一つはボタンです。松江市八束町の大根島では年間約 200 万本のボタンを生産しています。開花時期を自由にコントロールする技術（促成栽培・抑制栽培技術）を持っており、これは特許を取得しているので、これを武器にして海外進出に力を入れています。

図 12



こうした圏域発展を支える基盤として、4市1町がつながり、あたかも1つのように機能するまちをめざしています。1つのまち「中海市」として見た場合に、どんなことをすべきかを考え、まとめ、きっかけとしていき、例えばバスのルートや公共施設の配置状況など、改善すべき点を出していきます。それを一つ一つクリアしていこうということで、この振興ビジョンに策定していきます。

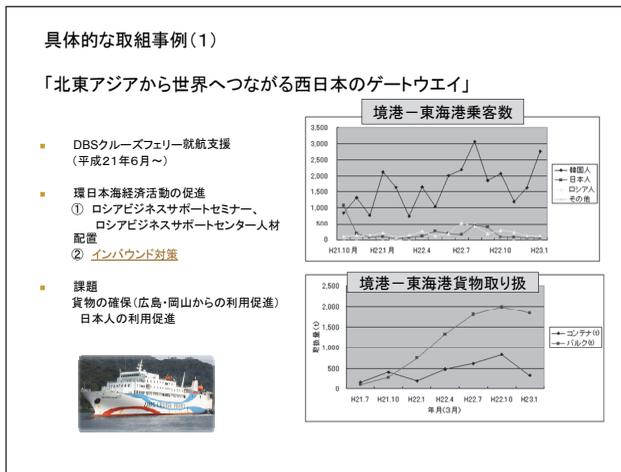
ちなみに、イメージキャラクターの「ウンパくん」は、昔から出雲国（いづものくに）と伯耆国（ほうきのくに）を合わせて呼ぶときに使う「雲伯（うんぱく）」をもじって名付けられています。ウンパくんは、中海で有名な白鳥と魚のゴズ（ハゼ）を合わせた「ゴズハクチョウ」です。

図 13



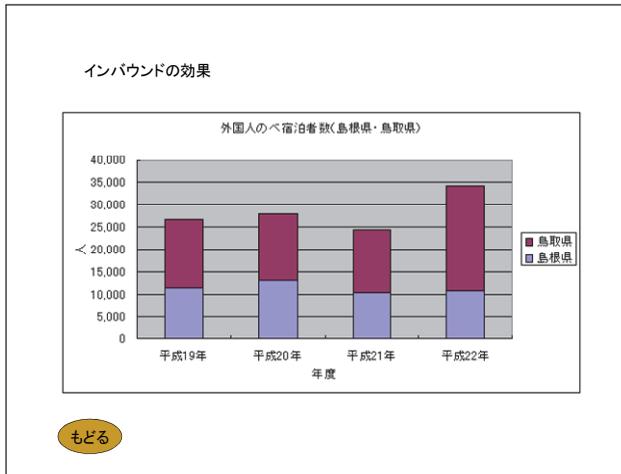
具体的な取組事例としては、第1に、前述のとおりDBSクルーズフェリーの就航を支援しています。また、環日本海の多様な貿易活動を促進するために設置された「境港ロシアビジネスサポートセンター」に中海圏域担当の人材を配置しています。

図 14



インバウンドの効果として、DBSの就航以来、外国人宿泊者が大変多くなってきています。

図 15



第2に、環境についての取組みとして、宍道湖・中海一斉清掃や電気自動車用急速充電器の整備などを行っているほか、公用車として電気自動車を共同購入することになっています。

図 16

具体的な取組事例(2)

「中海をはじめとする豊かな自然と人がおりなす調和の実現」

- 宍道湖・中海一斉清掃
- 圏域で電気自動車用急速充電器の整備
4箇所(松江市役所、皆生温泉観光センター、境港市役所、安来道の駅あらエッサ)
- 公用車に電気自動車の導入
9台(松江市5台、米子市2台、境港市1台、安来市1台)
- 中海自然体験学習(小学生が湖上学習)

第3に、中海ブランドの創出の取組みとして、中海圏域産業技術展とこれに伴う展示商談会を毎年開催しています。前述した Ruby の国際会議や、台湾などへのボタンの海外進出を行っております。

図 17

具体的な取組事例(3)

「自然・人材・技術の連携による世界に誇る中海ブランドの創出」

中海圏域産業技術展(圏域の持ち回り一巡)

中海産業技術展の開催実績

	H17年度	H18年度	H20年度	H21年度	H22年度
開催地	松江市	米子市	松江市	境港市	東出雲町
出展数社	91団体	126団体	63団体	79団体	70団体
来場者数	8244人	13117人	500人	1000人	1000人
バイヤー数	21社	24社	107社	146社	101社

- 平成23年11月18日～19日 中海産業技術展(松江市)
県外向け販路開拓
企業間の情報交歓会
大学等の研究発表、企業紹介など
- 中海ブランドの創出
 - 台湾花卉博覧会
 - ルビーワールドカンファレンス
 - 中海産業技術展

それから、あたかも1つのように機能するまちにする取組みとしては、医療機関に対する機器購入助成や、防災資機材の共同購入、「島根スサノオマジック」や「ガイナレ鳥取」などプロスポーツを通じた交流事業を実施しています。また、学校給食に地域の特産食材を使って中海圏域の子どもたちに食べてもらうという取組みや、県境を越えたコミュニティバスの運行を行っています。

図 18

具体的な取組事例(4)

「4市1町がつながり、あたかもひとつのように機能するまち」

- 保健医療を担う病院の医療機能の向上(がん治療の診療機能強化、救急救命センター増築支援等)
- 防災資機材の共同購入(簡易トイレ、し尿処理剤、仕切り等)
- プロスポーツを通じた交流事業(島根スサノオマジック、ガイナレ鳥取)
- 学校給食に特産食材使用事業(松江のしじみ、境港のカニ、米子の白ネギ、安来のタケノコ、東出雲の野焼き)
- 県境を超えたコミュニティバスの運行

中海市長会とあわせ、観光協会が中海四市観光協会会議をつくっており、その団体から、松江・境港間の県境には案内看板が不足しているという指摘があり、これを受けて案内看板の設置をしたりしています。

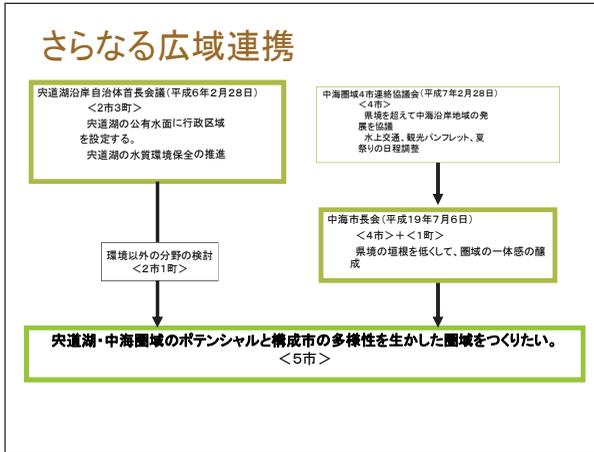
図 19



定住自立圏制度を活用する上で2点指摘したいことがあります。まず、中海圏域定住自立圏では米子市と松江市の2市が中心市ですが、それぞれ議会の議決が必要であるなど、制度として使いにくい面があります。そして何よりも、定住自立圏制度は、構成団体を中心市と周辺市町村に分け、いわば上下関係をつくっているわけですが、私たちはあくまでも同じレベルの団体として考えているので、違和感があります。

今、宍道湖圏域では宍道湖沿岸自治体首長会議を毎年開催しており、中海圏域には中海市長会があります。これを、今般の合併を機に、5市で1つの市長会としようとして今進めているところです。この中海・宍道湖圏域全体で人口は約60万人になるので、非常に大きなポテンシャルを持つこととなります。

図 22

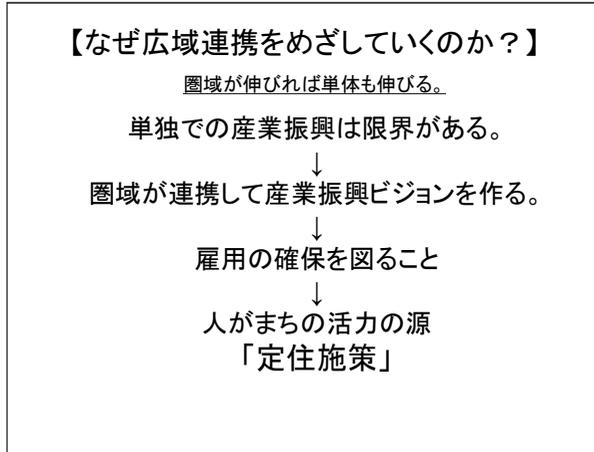


8. 広域連携で何をするのか

では、私たちはなぜ広域連携を目指しているのでしょうか。本当はこれが一番の悩みであり、圏域内の首長さん方に理解をしてもらうことがなかなか難しい点です。しかし、やはり圏域全体を伸ばすことによって、構成団体が単体でも伸びていくという確信を持ってやっていかなければならないと思います。

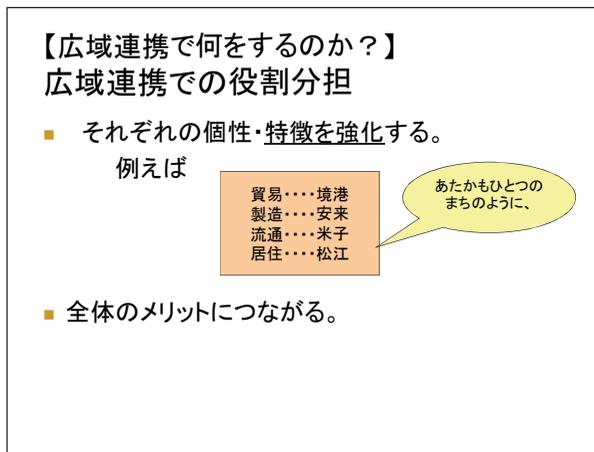
それぞれの産業振興、例えば各市の観光や安来市の鋼（ハガネ）や東出雲町の農機具などの製造業など、それはそれで振興していく。しかし単体ではやはり限界があるので、圏域で連携して振興ビジョンを作る。そのことが、圏域全体の雇用の確保あるいは定住施策に貢献していくわけです。

図 23



また、この連携の中でそれぞれの個性や特徴を強化することが、圏域全体のメリットにつながるわけです。こうした考え方をこれからも徹底していかなければいけないと思っています。

図 24



最後に広域連携の課題として、まず首長にも温度差があるということが挙げられます。今のところ、宍道湖沿岸自治体との連携については、様々な意見もあります。それと、県境の壁という課題もあります。

例えば私たちは鳥取県側の境港を使って貿易を推進したいと思うわけですが、なかなか島根県側の協力が得にくいということがあります。このような県境の壁をどう崩していくかが課題です。

それから、前述のとおり、事務局の固定化も今後やっていかなければならないと思います。

これらの課題を克服する意味でも、私はやはり首長間の信頼関係を築くこと、特に頻繁に会って様々な課題を話し合うことが最も重要だと思っております。「そういうことなら自分のところで手助けできる」と言い合える関係になることが一番大事だと思います。

図 25

最後に

広域連携の課題

- ・ 首長にも温度差
- ・ 県境の壁
- ・ 事務局固定化



首長間の信頼関係を築くこと



現在の中海圏域での広域連携は、飯田市のようなシステムティックなものではできていないわけです。したがって、これから何をすれば全体圏域として向上し、それぞれが発展をしていくかについて、みんなの共通理解を得ていくというところが、これから我々が努力していかなければならない一番の課題だろうと思っています。

以上で報告を終わらせていただきます。ありがとうございました。

これからの広域連携

■コーディネーター

政策研究大学院大学教授・学長補佐・地域政策プログラムディレクター

横道清孝

■パネリスト

長野県飯田市長 牧野光朗

島根県松江市長 松浦正敬

(株)日本政策投資銀行地域振興グループ地域支援班参事役

藻谷浩介

東北大学大学院法学研究科准教授 飯島淳子

パネルディス
カッション

1. パネルディスカッション

○横道 皆さん、こんにちは。

今回は、基礎自治体の広域連携を考えるということですが、初めに問題意識について述べさせていただきます。

ご承知のように、2010年3月をもって平成の大合併が一区切りしました。一方で、国は広域行政に対する政策も大きく転換させました。すなわち、広域行政圏に関連した要綱はすべて廃止し、それに代わる定住自立圏の推進要綱を示したわけです。

ただ、この新しい要綱は、従来の広域行政圏とは違って、それを推進するけれども、各地域あるいは各市町村が自主的に考えて、それぞれの地域に合った広域連携の方策を考えていってもらいたいということになったわけです。したがって、それぞれの地域ごとに、なお合併をしたり、定住自立圏制度をうまく活用したり、あるいは別の新しい試みをするなど、多様な姿で広域連携が行われていくのではないかと思います。

広域連携をするにせよ、しないにせよ、各市町村は大きな挑戦に立ち向かわなければなりません。

それは、「少子高齢社会」あるいは「人口減少社会」、今後は藻谷さんがおっしゃった「シルバーウェーブ」という言い方にしたいと思いますが、これに対応していくためにどうしたらいいかを考えなければなりません。

また、今回の東日本大震災を受け、改めて災害対応あるいは防災などについても、広域連携の中で位置づけていく重要性が認識されたと思います。

私としては、広域連携に関するこうした問題意識を持って、パネラーの方々にお話を伺っていきたいと思います。

まず初めに飯島先生。先生はフランスの行政や地方自治がご専門で

すが、フランスではほとんど市町村合併が進みませんでした。その代わりに広域行政あるいは広域連携の仕組みが随分発達しております。したがって、我々が我が国での広域連携のあり方を考える上での参考になるだろうと思いますので、まずフランスの広域連携の仕組みや特徴についてお話いただきたいと思います。

もう一つは、まさに今回の東日本大震災の被災地にある東北大学に勤めておられるわけですので、その当事者的な視点から、被災対策さらには防災対策に関する広域の視点、あるいは広域連携のあり方についてもお話いただければと思います。

○飯島 東北大学の飯島でございます。よろしくお願ひいたします。

では、フランスにおける広域連携の取組みをご紹介した後、今回の東日本大震災における自治体間連携、なかでも非常に注目を浴びている「ペアリング支援」について、あくまで理論的な観点から、法的な分析を提示してみたいと思います。

まず、フランスにおける状況ですが、広域連携は非常に発達しています。この背景として、フランスのコミュンの特殊性があります。

コミューンとは市町村に相当する基礎自治体ですが、多くのコミューンの規模は極めて小さく、行財政能力が低いという特殊性があります。フランスの面積は日本の1.5倍ですが、人口は半分の約6000万人であり、その中に約3万6,700ものコミューンがあります。このうち、人口1,000人未満のコミューンが76%を占め、1万人以上のコミューンはわずか2%にすぎません。

もちろん、コミューンの規模の小ささは伝統的に問題とされており、これまで合併の試みがなされてはきたものの、とりわけ1971年7月16日法律によるコミューンの合併の試みは完全に失敗に終わり、合併はいわばタブーになっていると言わざるを得ません。フランスの大多数のコミューンは、教会を中心とした教区 (*paroisse*) を起源とする自然

発生的な住民共同体のまま、今に至るまで続いていると言うことができます。

したがって、コミューン単独での行政には多くを期待できないことから、広域連携の仕組みが発達しています。広域連携には様々な形態があり、例えば、一部事務組合に相当するものは1万5,000以上も存在していますが、1999年7月12日法律と2010年12月16日法律を通じて、現在では、人口を基準にした4種類の広域連合体 (*établissement public de coopération intercommunale*、EPCI) に整理されています。すなわち、主に農村地域を念頭にした人口要件のない「コミューン共同体 (*communauté de commune*、CC)」、人口5万人以上の「都市圏共同体 (*communauté d' agglomération*、CA)」、人口45万人以上の「大都市共同体 (*communauté urbaine*、CU)」、さらに、2010年12月16日の法律で創設された、人口50万人以上を対象とする「メトロポール (*métropole*)」と呼ばれる新たな広域共同体、こういった4種類の広域連合体が中心になっております。このメトロポールは、都市への人口集中問題への対応に加え、世界の大都市に対する競争力の獲得を目指す、意欲的なものとして位置づけられています。これらは、地方直接3税をはじめとする固有の課税権を有しているという点に特色があります。

これらの広域連合体は現在すでにコミューン全体の約95%をカバーしており、実質的には基礎自治体の役割を広域連合体が果たしているという状況にあります。2010年12月16日法律は、この状況をさらに推し進めようという方向での改革を意図したものです。

この2010年の法律は非常に大きな改革ですが、コミューンおよび広域連合体に関する部分について言うと、この法律は、すべてのコミューンがいずれかの広域連合体に加入することとしています。したがって、広域連合体に加入していない残りの5%のコミューンもすべて、広域連合体に加入することとなります。

しかもその際、官選の県知事に非常に強力なイニシアチブが与えられています。県知事は、広域連合体に未加入のコミューンを加入させたり、飛び地など非連続的で合理性を欠く広域連合体を再編したりするための計画を策定し、関係議会にこの計画についての意見を求めるのですが、議会がたとえ同意しなくても、県知事は広域連合体を設定することができるという権限が与えられています。ちなみに、圏域人口は、原則として5,000人以上となるように基準が定められています。こうした改革が2013年6月1日までに実現されるということですが、期限や人口規模が明確に示されていることから、この改革にかなりの力を入れて進めていこうという姿勢がうかがえます。

さて、「合併」か「協力」かという軸を設定するならば、フランスは「合併」ではなく「協力」であり、しかも「協力」をいわば強制するような方向に進んでいます。これに対して、日本は「合併、のち、協力」と言えるかと思います。日本における議論では、市町村は総合行政主体たるべきであるという「総合行政主体観」が前提になっていますが、市町村は総合行政主体たるべきであるから市町村合併が推進され、しかし現実には限界があるため、広域連携の方向が探られているという状況にあらうかと思います。

この連携について、実務のほうでは進んでいるというお話がありました。が、学界では、必ずしも正面からは議論されてこなかった、その議論の必要性が認められてこなかったのではないかと思います。連携を法的に把握し規律するのは、なかなか難しく、であるからこそ面白いものがあるようにも感じています。

フランスの場合は、先ほど述べたとおり、コミューン相互間の連携が専らの対象となっていますが、日本における連携は、より多くのものを含んでいると思います。従来の日本の議論が、いわば垂直的かつカテゴリカルな、国・地方都道府県・市町村関係を対象としてきたのに対し、連携は、垂直的・水平的双方の、かつ、A市とB市、C県と

D市といった個別具体的な自治体相互間の関係までをも対象とする、射程の広さを持っているのではないかと思います。

したがって、その把握自体、必ずしも容易ではありません。そして、把握の上で規律が必要とされるわけですが、これをいかに規律していくべきか。そもそも、連携に際してどのような規範が要請されるかすら、十分には論じられていません。もちろん、自治体相互間においては、対等性が重要視されますが、対等だけではなく、効率性も規範として要請されるでしょう。また、これらの規範をいかに担保していくかも問題になります。対等というのは当然のようであり、それを担保するためにはいろいろな工夫が必要でもあるので、今後はそうした議論もしていかなければならないだろうと思います。

自治体間連携としては、事例報告のあった定住自立圏の取組みなど意欲的な取組みがなされていますが、今回の東日本大震災に際して、災害時応援協定や姉妹都市協定など、様々な協定に基づく支援が行われましたが、なかでも、ペアリング支援と呼ばれるものが非常に高く評価されています。関西広域連合が「カウンターパート方式」という言葉を用いて、効果的な支援を行ったということでも注目されました。以下では、ペアリング支援について、これが、魅力的でありながら、法的には難しいものを含んでいるのではないかとということをお話したいと思います。

このペアリング支援は、中国由来のシステムです。2008年の四川大地震の際に、中国政府が各省に対して被災県を割り当てて3年間支援を行わせました。それが大きな効果を上げたということで、今回の震災に際しても、その導入が盛んに提言されています。

確かに、このペアリング支援は、自治体による自治体への支援であるため、分権的な考え方に適合的であり、個別具体的かつ柔軟な仕組みであることから、「顔の見える持続的支援」といった積極的な評価に値するものだと思います。

しかし、この法的性格は、それほど単純ではないようです。ペアリング支援の定義自体はまだ明確ではありませんが、差し当たり、日本学術会議が3月25日に行った提言に基づいて、分析を加えてみたいと思います。

日本学術会議は、ペアリング支援に関する提言として5項目を挙げています。その1つとして、「自治体間の組合せについては、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会などが、（中略）総合的に判断し、決定する」と提言されています。このことはすなわち、ペアリングが当事者ではなく他者の決定に委ねられているということをし、当事者は相手方選択の自由を有していないということをし意味するのではないかと思われし。

もう1つとして、「国は、この支援に必要となる法の整備（地域復興支援法等）をし、財源の手当てをし」と提言されています。このことはすなわち、国の立法的・行政的・財政的なコントロールをし意味し、当事者は必ずしも内容選択の自由を有していないということをし意味するのではないかと思われし。

そうなると、自治体は、自らの決定によらずに自らの本来的な任務に属さない事柄をしすることになります。つまり、自治体の構成要素として区域、住民、法人格の三要素が挙げられしですが、自らの区域外において、自らの住民ではない個人の利益を実現するということは、自治体の本来的な任務ではないでしょう。こうした本来的な任務でないものを、自らの決定によらずに行うとなると、これはもはや自治体の仕事というよりは、国の仕事としての側面を有しているのではないかと、私は考えるわけし。

「国の仕事」というと否定的に聞こえるかもしれしませんが、それは必ずしも否定的にばかり評価されるものではありません。国の仕事であるがゆえに、自治体は、地方自治体を口実に、これを拒むことは許されし。また、国の仕事であるがゆえに、各自治体による支援の質

と量が担保されなければならない。さらに、仮に当事者間において何らかの争いが生じた場合には、国が責任を持って解決に当たることになるわけです。したがって、国の仕事としての位置づけも必要であろうと思うのです。

ただ、国の仕事として厳格な縛りをかけてしまうと、ペアリング支援の本来的なメリットである個別具体性や柔軟性が損なわれてしまうおそれがあります。平等の要請と個別具体性・柔軟性の要請とのバランスに留意した制度設計をする、そのための知恵を絞っていくことが、今後求められるのではないかと思います。

○横道 ありがとうございます。

私もフランスについては少し勉強していますが、恐らくフランスは、市町村合併ができなかったために、新しい広域連携組織に市町村の仕事の多くをしてもらおうという方向で、広域連携をさらに強化促進していこうと考えているのではないかと思います。

それから2点目の大震災の関連では、確かに広域連携についても法的な側面から、まだまだ詰める必要のある問題があります。特に支援や復興のための広域連携が求められる今般の震災のような非常時には、法的な整備は現状を後から追っかけているような事態が起こっているように思いますが、今回の震災を受けて、あらかじめそういう措置を考えておくということも重要だと改めて思いました。

続いて、藻谷さんにご発言いただきます。藻谷さんは今日ご報告のあった2つの市あるいは圏域もよくご存じだと思いますが、定住自立圏の取組みを行っている両市長の報告を受けて、そもそも定住自立圏のような連携の仕組みはどうか。あるいは、その2つの地域での取組みについてどうお考えか、コメントをいただきたいと思います。

○藻谷 定住自立圏は、そもそも合併をしなかった（できなかった）

自治体間でのことであり、本来的に連携にいろいろ障害があるところ、両市はそのような状況を意欲的に乗り越えている。独自の広域的な経済政策や様々な取組みを行う飯田市や、県境を越えた取組みを行う松江市は全国でも最先進の事例といえるだろう。

○横道 どうもありがとうございます。

それでは、藻谷さんがびっくりされたというお二人の市長にお聞きしたいと思います。

まず、飯田市長の牧野さん。国は従来 of 広域行政圏施策については一応廃止し、やりたい地域は新しい定住自立圏を進めたらどうかという方針に転換したのですが、お聞きしたところ、一部事務組合を含めた従来 of 広域行政圏も残して、その上に定住自立圏を乗せたということのようですが、どのようにされたのですか。

○牧野 産業振興の話にも通じるのですが、必ずしも国の制度自体に100%乗ろうというわけではなくて、国の制度をベースにして、いかに地域なりの付加価値をつけていくかという考え方をとっているわけです。

先ほどの飯伊地域地場産業振興センターも、最初は地場製品の展示販売するハコをつくるということでスタートしたのだと思いますが、それにとどまらず、そこに産業振興に関わる機能を付加していきました。

同じように、広域連合にしても、普通の広域連合というものは一部事務組合とどう違うのかという話に多分なるのだと思いますが、要は何でもいいわけです。まず首長さんたちが話し合える場があって、そこで月に1回ぐらいは定期的に話し合うところからスタートし、そのうち広域連合の議会もだんだん機能するようになって、車の両輪がキャタピラーのようにガタガタ動き出すのです。スムーズではなくガ

タガタと動くのです。

その広域連合議会で、一般質問が出る広域連合って全国で多分うちだけなのではないでしょうか。「広域の課題に対して連合長はどう考えているのか」という質問が本当に出ます。信じられないでしょう。議会でそこまでできています。

それは、別に国がそのような制度を考えたとはとても思えない。そうではなくて、その地域でいろいろな積み重ねをしていく中で、いわば国の制度をうまく使って地域に合うようにカスタマイズしていけばいいのではないかという考え方があるのだと思います。

定住自立圏も同じで、松江市長さんも中心市と周辺町村という言い方はどうかということ課題として挙げていましたが、私どもの地域にしてみれば、みんな要するにいつも対等に議論していますから、そんなのはどっちだっていいことです。私は飯伊地域の首長の中で最年少ですから、どっちかという話を聞くほうが多いです。もう名物町村長さんたちがずらっといて、その人たちはみんな一家言持っていて、いろいろなご発言をされる。どちらかという「飯田市は何をやっているのだ」と私が怒られることが多い。でも、それはしっかり受け取りながら、「じゃ、どうやってまとめていきますか」という話をいつもしているわけです。見てもらえば、いかに平らな議論をしているかがわかると思いますが、そうしていく中でまとまりを持ってきました。

つまり、首長間の信頼関係が重要だというお話を松浦市長さんもされていましたが、やはり信頼関係はそんなに一朝一夕にできるものではなく、そういった話し合いを重ねていくことによって、お互いの考え方を理解しながらできてくるものです。また、この地域全体が条件不利地域であることは間違いないので、その中で、お互いが運命共同体だという認識を持てるか、どちらかがだめになったら自分もただでは済まないという考え方がきちんと共通認識として持てるかどうかは、こうした積み重ねをしてこそだと思います。

だから、国の制度がというよりは、むしろそれを地域がいかにしてうまく利活用するかを考えてやってきているのだと思います。

○横道 首長さんが14人いて、広域連合長は飯田市長さんです。議会の議員は何人でしょう。

○牧野 議会の議員は三十数名で、そのうち飯田市が10名ぐらいです。ほかの町村は、どんなに小さくても必ず1人は議員がいます。

○横道 思ったほどの大きさではないですね。

もう一つ。少ないとはいっても、それだけの人数がいれば意思決定には時間がかかるのではないかと思います。広域連合などでは一般的に、そこで議論しても各市町村におろさないとな物事が決められないという問題点があります。先ほどの被災者受入れでは大変素早い対応をされましたが、そのあたりはどうなのでしょう。

○牧野 もちろんそういう問題もありますが、そうはいっても、ここで決めようという形も結構あるので、やはりキャタピラーみたいにガタガタしながら進んでいくわけです。だから、首長の中ではオーケーでも、議会のほうではまだぎくしゃくということだってあります。

議会の議決が必要な定住自立圏はその典型です。すんなり通る議会もあれば、最後の最後までもめた議会もありました。最終的には全市町村一緒に協定を結べましたが、私は1つか2つぐらい脱落しても仕方ないと思っていました。そのぐらいもめていました。

○横道 どうもありがとうございました。

次に、松江市の松浦市長さん。東出雲町も8月に合併されるということで、松江市としては、恐らくは当初の予定どおりの大きな合併が

できるのだと思います。

この合併によって、広域連合、組合や協議会など従来の広域行政の仕組みはもはや要らなくなったのではないかと思います。ただ、要らなくなった代わりに、いわゆる周辺市町村に対する配慮などはどうされているかをまずお聞きしたいわけです。

それからもう一つ、おもしろいなと思いましたが、合併したことで松江市が境港市と県境が接するようになって、改めて中海圏域ができたという点です。やはり以前は、離れていたから難しかったということなのでしょうか。

○松浦 松江市としての合併は今回で完成となります。どうして中海市長会をつくることにしたのかということですが、一つは、すでに4市の連絡協議会があったということです。せっかく協議会があるのだから、もう少し強力なものにして、山陰地方の一つの受け皿としていく必要があるのではないかと。そうしないと、置いていかれる可能性があるということです。合併の結果、中海を取り囲む自治体が4市になり、それでは力を合わせてやろうということで、中海市長会をつくることにしたわけです。

従来の広域市町村圏は、県境をまたぐものではなく、島根県内の市町村だけで構成されていたわけですが、安来市も松江市もそれぞれ合併したことによって、あまり広域市町村圏の実益がなくなってきた。それに伴い、調整する必要もないということで、これを廃止したわけです。

それからもう一つは、両県の各自治体間の個別の関係があります。安来市は一番県境に位置していて、例えば下水処理を米子市にやってもらうなど、以前から米子市との関係が非常に強いわけです。つまり、安来市と米子市との間には独自の関係があったということがあります。

それから、境港市と松江市との関係では、境港市を一つの扇の要のようにして、同市と旧八束町、旧美保関町との間で、例えば火葬場を運営や水の供給など、さまざまな分野で広域的なことをやっていたわけです。

高校などでも、以前、境港市内の高校に通っていた美保関町や八束町の人たちには同窓意識みたいなものや一種の共同体意識が昔からあったわけです。合併の議論の際でも、八束町と美保関町では境港市と合併するという話も出たほどなんです。

しかし、県境を越えた合併はなかなかできないということで、松江市と合併したわけで、合併の結果新・松江市と境港市との間の関係が一層密接になってきた。それで、今度は松江市と境港市がいろいろ調整することによってより円滑になっていくということです。

さらに、前述したように、江島大橋ができたということですね。今までは、境水道の近くに跳ね橋（中浦水門）があったのですが、中海干拓事業の中止に伴って本格的な道路ができ、かなりの重量の車も通過することができるようになり、一挙に一体感が広がってきたわけですね。

○横道 どうもありがとうございます。

飯島先生、他のパネラーの方々のお話を伺って、定住自立圏に対する評価や、フランスでの経験から参考になることなどがもしあればお願いします。

○飯島 定住自立圏構想において、協定の手法が採用されているということに着目して、若干のことを述べたいと思います。協定ですから、当事者間の合意によって圏域を設定し、その共通の課題も決定するわけですが、そのことに関して、二点お話しします。一つは協定による圏域の設定に関することです。現在の都道府県や市町村の区域が適格的

でないということで、生活圏・経済圏に合わせるために県を越えた圏域の設定がなされ、その際のご苦勞を先ほど伺いました。そこで素朴に疑問に思うのが、地方自治制度において、こういった制度がどのように位置づけられるのだろうかということです。というのは、当事者間の合意によるということになると、非常にうがった見方をすれば、いわば仲間外や虫食い状態、地域的偏在などが生じ得るおそれがある。そのようなものが国家の制度としての地方自治制度の中にどう位置づけられるのかということです。

また、その構成要素である区域を自治体が自ら決定することができるということになると、区域の概念自体の変容を招き、ひいては自治体の概念自体の変容も招くのではないか、ということも気になりました。

もう1つは、協定手法がとられることで、対等性がどのように確保されるかということです。先ほど飯田市長から、首長間の信頼の積み重ねによる、全くのフラットな関係だというお話はありましたが、法制的にはどのように担保され得るのかが、課題としてはあるだろうと思います。

その点について、フランスの例をご紹介しますと、フランスでは、自治体間における「後見監督」が憲法上禁止されています。自治体間の後見監督の禁止を憲法規範として定め、憲法院 (Conseil constitutionnel) が法律の合憲性審査を行う (実際にも違憲判断を下しています。) という方法で定め、対等性の担保が図られています。

さらに、コンセイユ・デタ (Conseil d'État、国務院。最高行政裁判所の機能を有しています。) が、自治体間で争いが生じたときに、契約訴訟という形で、契約裁判官による損害賠償や契約の取消を通じて、対等性を担保するという装置も存在しています。

フランスでは、訴訟が非常に機能していて、地方自治の保障に資するところが大きいわけですが、これに対して、日本において訴訟手段

がどれだけ機能し得るのかは疑問もあります。対等性をいかに法制度的に担保していくのか。実際には首長同士の信頼関係の積み重ねということではあり得ないのだろうとは思いますが、どのように法的に担保していくのかは、やはり、考えていかなければならない問題であると思います。

○**横道** 定住自立圏構想もそうですが、日本の広域行政圏等の政策は、法律上の制度としてではなく要綱でやっているということが大きな特徴です。要綱であるがゆえに自由度が高く、自由であるがゆえに自治体で工夫ができるという面もありますが、一方で問題もあるということをご指摘いただきました。ありがとうございます。

藻谷さん、一般論として、定住自立圏などの広域連携の取組みが、シルバーウェーブに対するチャレンジとして有効なのか、あるいはもっと考えていかなければならないことがあるのか、コメントをいただければと思います。

○**藻谷** 医療の分野では、三次医療まで考えると、住民の通常的生活圏を越えた連携が必要である。また、医療と介護は密接な関係があり、両者の連携体制を構築することが必要である。このような分野では、定住自立圏などの活用が効果を発揮するのではないかと。

○**横道** 牧野市長さん、やはり医療が一番厳しい分野であるということでしたが、広域連携が必要な分野、特に力点を入れていくべき分野は何でしょうか。

○**牧野** 医療が一番求心力があると思います。あとは、先ほど申し上げたように、産業振興です。若い人たちが帰ってくるための、雇用の受け皿になる産業を地域の中でどうやってつくっていくかが重要で

す。今までは、言ってみれば工業団地を整備して、とにかく来てほしいと頼んでいたが、それではなかなか厳しいし、たとえ来たとしても、アジア等海外にすぐ逃げられてしまいます。むしろ、なるべくこの地域の中でどうやって産業を育成していくか、その中で企業誘致をうまくミックスさせていくかです。

そういった産業振興策を考えていく上では、長野県は県域が大き過ぎます。長野県の中でも経済圏は完全に分かれてしまっていますから。そうすると、定住自立圏ぐらいの、経済圏が一緒のところで考えていくというのが、一つの生き残り策として出てくると思います。

飯田・下伊那の場合は、その経済圏・生活圏は17万ぐらいですが、これをさらに広げるとすると、流域圏の考え方になります。天竜川流域、あるいは豊川流域で、これが三遠南信圏域です。松浦市長さんがやっていたら、県境域にかかわるような広域連携を、東三河、遠州、南信州を合わせた三遠南信圏域の中で、どういった連携を組んでいくかという話まで発展してきました。

三遠南信圏域での広域連携をどのように行っていくかという議論は、20年以上にわたって積み重ねられてきていて、東三河でまず広域連合をうまくつukれないかという話をベースに、それに遠州と南信州が乗る形で、県境域を越えた新たな広域連携を目指しています。関西の広域連合は県同士の広域連携ですが、我々は県境域を越えた市町村間の広域連携をつくろうじゃないかということで、今模索をしているところです。

○**横道** 松浦市長さん、先ほど、まず取り組めるところからやろうということでしたが、特にどういう分野でその可能性があるとお考えでしょうか。

○**松浦** まだ具体的に話が詰められているものはないのですが、すで

に中海圏域の鳥取県側には米子空港や境港、宍道湖圏域には出雲空港というインフラがあるわけです。中海圏域あるいは宍道湖圏域で、これらを物流や観光にもっと有効に活用したいと考えています。

そのためには、やはり県からこれらの施設の広域的な活用方針を出していただきたい。またわれわれとしては、これらのインフラを活用することが圏域全体の発展、両県の発展に非常にプラスになると考えており、中海・宍道湖圏域の市町村が団結して、両県との話し合いの場や基本的な広域の方針の策定を求めていきたいと思えます。

また、東日本大震災を機に、いろいろな意味で地方への分散という話が出てくるかと思えます。それに備えるためにも、その受け皿としてしっかりと対応できるように市町村も力を蓄えていかなければならない。そのためには、飯田市長さんがおっしゃっていた産業政策などについても、単なるかけ声だけではなく、具体的な方策などを考えていく必要があると思っています。

○**横道** 最後に、今後の広域連携のあり方について、各パネラーの方々からまとめの一言をいただきたいと思えます。特に両市長さんには、それぞれの地域での今後の発展の方向性も含めてお願いします。

○**飯島** 広域連携に関しては、おそらく、学界としても必ずしも十分に詰めた議論をしてこなかったという面があるかと思えます。

私自身は、今後の研究にあたって、連携を従来の流れの中に位置付け、かつ、従来の流れを変えるものとして意味付けていく必要があると思っています。なかでも、20年来の地方分権改革の基本理念である役割分担原則は、従来の不透明な相互協力や相互依存を法化によって透明な割り切れたものにするという「分離」の考え方を基本としていられると考えられます。この分離に対して、連携は「融合」により近い。そうすると、分権改革が克服しようとしてきた従来の不透明な状況に

逆戻りするおそれがないわけではなく、逆戻りをさせないような法理をつくる必要があるのではないか。それは実務のほうが先行していて、本日も示唆に富むお話をいただきましたが、実務の中で編み出されてきた工夫や知恵を学びながら、連携の法理なるものを考えていきたいと思っています。

○藻谷 連携を深めていく最初の契機として、市町村同士が連携したイベントを行うことは、市町村の間にある種の一体感を生み、市町村の連携強化に有効と考えている。

○牧野 将来的には、リニアの中間駅設置を見据えた戦略的地域づくりに向け、昨年、広域連合のもとに検討会を設けて、「市民検討会議」という飯田市のやり方で、郡市民挙げてそのビジョンを策定しました。

そのときも思ったのは、やはり地域の住民の皆さんは、あまり行政上の境界を意識しているわけではありません。飯田市に通勤・通学している方もいるし、その逆もいるわけで、生活圏は一緒なのです。

そういった住民の思いをしっかりと受けとめながら地域の将来を考えていけば、おのずと、行政、議会も合わせて、圏域全体でどう生き残りをかけていくかという議論を深めていくことになると感じています。

この中間駅がどうなるかはわかりませんが、少なくとも昨年8月の広域連合議会では、現JR飯田駅に併設するという意見集約まででき、これが今JRとの綱引きになっています。基礎自治体クラスでJR東海とがっぷり四つに組むようなところはなかなかないと思います。それは、やはり地域の将来を考え、自分たちの考えをきちんと相手に伝えて交渉するという、自主自立の精神がとても強いからこそできているのだと思っています。

そういう地域ですから、私は「『市長が言っているから』」といって

聞いてくれる職員はいない」、「私は日本で一番権威がない市長だ」といつも言っています。市長の言うことが正しいと自分で考えて初めて、市長の言うことをやってみるというくらい、自らの考え方を大事にしています。

飯田市の市民性を劇作家の岸田國士が見事に看破して、「飯田の町に寄す」という詩に「老若男女、みなそれぞれの詩と哲学とをもつ町」と詠みましたが、みずからの文化、考え方をとても大事にする市民性ですから、このまちの市長でいることは本当に大変です。

だから、こういう地域で定住自立圏が機能しているということは、いかに首長が我慢しながらやっているかということなのかもしれません（笑）。

○松浦 これまでの広域行政では、例えば共同事業など、最小の経費で最大の効果を上げるという行革のような視点が非常に強かったように思います。

では、これからの広域連携をどう考えていくかといったときに、私は、全国的な動きとして、県同士が広域連合をつくる動きが出始めていることは非常にいいことだと思っています。しかしその一方で、市町村の連携は置き去られているのではないかと思うわけです。県同士は一緒にやるけれども市町村同士はばらばらなるのはいけないと思っており、そのあたりに今後の広域連携の糸口があるのではないかと思います。

そこで今後、我々の中海市長会はどうするか。第1に、出雲市も入れた60万以上の人口ポテンシャルを持った中海・宍道湖圏域としてやっていくということ。第2に、ビジョンをつくった上で、それを首長さん方が確実に共同歩調をとって一つずつ実現していくことが重要であろうと思います。

例えば、皆さんの自治体でも首長のトップセールスに力を入れてい

ると思いますが、そのトップセールスでも、圏域の全首長がそろって国内あるいは海外で活動することによって、信頼関係などが築いていけるとと思います。ビジョンをつくり、それを一緒になって実現していくということが非常に重要であり、それによって県を動かしていくこともできるのではないのかと私は思っています。

○横道 どうもありがとうございました。

最後に私から、コーディネーターとして一言述べさせていただきたいと思います。

一つ興味深かったことは、藻谷さんのお話によると、東京はもう当てにならないということです。あの状況でいくと、東京は地方圏を助けてくれない、国も今までのように財政的なトランスファー支援が難しくなってくるという。この厳しい状況の中でシルバーウェーブに対応していく場合、一方で医療・福祉をどうするのかという大きな問題があるのですが、それを踏まえて、それぞれの圏域での産業振興、つまり雇用の場をつくり自分たちで生活を守っていくということが、広域連携の一つの大きな目的として出てきており、それをやろうとされているということが、私には非常に印象的でした。

実は、飯島さんは時間の関係があって言われなかったのですが、フランスの広域連携組織においても、特に最近、メトロポール（*métropole*）という組織をつくった理由の一つは地域開発なのです。EUの中で、あるいはグローバルな経済競争が激化する中で、いかにその地域の経済開発を行うかが、実はその大きな目的の一つになっています。流れとしては、従来の共同処理によるサービスの効率化だけでなく、経済・産業振興という面がフランスでも日本でも同じように意識され、試みられているということです。

それからもう一つは、定住自立圏が、国が画一的に導入を求めているものではないのですが、最近、間違いなく徐々に広がってきている

ということです。この仕組みにも改良すべき点、あるいは法的に詰めなければならない点もある中で、徐々に導入されつつあるということは、現行の定住自立圏の仕組みでいいかは別として、やはり広域連携の取組みが、もちろん各地域の実情に応じてではありますが、各地域で求められているのではないか、あるいは模索していくべきなのではないかということ、改めて感じた次第です。

それでは、以上でパネルディスカッションを終わらせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

2. 質疑応答

○**質問** 地方自治制度における定住自立圏の法的な位置付けについて、どういうお考えですか。

○**飯島** 地方自治制度が国家の制度であるからには、画一平等の部分が必要で、国家は国民ないし住民の利益を確保するための制度を設計する責務があると思います。法律ではなく要綱で定められている現在の制度を、その柔軟性を活かすべきところは活かしたまま、どのように位置付けていくのかは、今後の研究課題にしたいと思います。

○**質問** 広域連携の課題として、首長間の信頼関係を築くことを強調されていましたが、具体的にはどのようにすれば信頼関係が築かれるとお考えですか。

○**松浦** それは、首長が頻繁に会うことです。例えば、意識的に他の地域のイベントに参加し、その場で首長同士が話をしてお互いの考えを感じ合うことで、信頼関係ができ上がっていくと思います。

(構成 財日本都市センター)

日本都市センターブックレット No. 26

これからの広域連携

平成23年9月 発行

企画・編集

財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

TEL 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

株式会社 プリコ

〒101-0041 東京都千代田区神田須田町1-4-6

TEL 03 (3252) 1641

ISBN978-4-904619-26-1 C3031

日本都市センター ブックレット

定価：525 円（本体価格 500 円）

<平成 18 年度>

- No. 15 豊かさやゆとりを体感できるまちづくり
— 団塊パワーの可能性を引き出す—
- No. 16 人口減少時代における都市経営

<平成 19 年度>

- No. 17 人口減少時代における都市経営 2 —人口減少社会をどう生き抜く—
- No. 18 これからの地域振興 —市町村合併を踏まえて—

<平成 20 年度>

- No. 19 コンプライアンスと行政運営
- No. 20 都市の地域ブランド戦略 —地域経営の新たな視点—

<平成 21 年度>

- No. 21 都市自治体の収入確保策
- No. 22 分権時代における事務機構のあり方

<平成 22 年度>

- No. 23 都市自治体の財政健全化
- No. 24 第 8 回都市政策研究交流会—都市自治体行政の専門性確保—
- No. 25 児童相談行政における業務と専門性—みんなで支える子どもと命—

<平成 23 年度>

- No. 26 これからの広域連携