

「広域連携の事例研究 vol.8」

公益財団法人中部圏社会経済研究所客員研究員、

名古屋市立大学特任教授

山田 雅雄

公益財団法人中部圏社会経済研究所企画調査部部长 狛 弘太郎

少子高齢社会の進行に伴う行政サービスの効率化や経済活動の広域化などにより、広域連携の重要性が増しており、自治体や地域における自立や連携について改めて考えるべき時期にきている。

当財団では2011年度より広域連携に関連する調査研究を進めてきた。そのなかで、中部圏および他地域での広域連携の実態について調査、分析を行うとともに、「広域連携の事例研究」として個々の事例の背景や課題などを考察してきた。

本号第1章では、新たな広域連携制度の継続調査として、前回に引き続き中部地域の連携中枢都市圏形成の動きを調査したので報告する。そして第2章では、流域連携のモデルケースである「木曾三川流域自治体連携会議」の分科会において、「広域連携の事例調査～流域連携～」のテーマで講演した概要について報告する。

第1章 新たな広域連携制度の継続調査

新たな広域連携制度である「連携協約（地方自治法第252条の2第1項）」と「事務の代替執行（同法第252条の16の2第1項）」、そして連携中枢都市圏構想の概要については、「中部圏研究」（vol.189、vol.193、vol.195）により過去3回にわたり報告してきた。

今回は、前回に引き続き中部圏における連携中枢都市圏形成の動きとして、四日市市と高岡市を調査したので報告する。

1. 連携中枢都市圏形成の動き

2016年6月2日付で閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」では、連携中枢都市圏の課題を「平成28年4月1日現在、13圏域において連携中枢都市圏が形成されたところであるが、地域によって圏域の形成状況に差異が見られるため、市町村における連携中枢都市圏の形成に向けた取組を全国的に広げていく必要がある。」としている。そして、今後の方向性として「平成32年度には連携中枢都市圏の形成数を30圏域とすることを目指す。」とし、対応の方針として「連

携中枢都市圏の取組内容の進化」を掲げている。

2014年12月1日付で宮崎市が、連携中枢都市宣言（当時は地方中枢拠点都市宣言）を初めて実施して以来、連携中枢都市は着実に増加している。2016年10月末現在、連携中枢都市宣言済みの都市（ホームページ等で確認できた都市）は、指定都市が5市、中核市が13市、そして「隣接する2つの市を合わせて1つの連携中枢都市とみなす」という特例要件により複眼型の連携中枢都市圏を形成した高岡市と射水市の2市があり、合計20市（圏域としては19圏域）となっている（図表1-1）。

ただ、九州に6市、中国・四国など瀬戸内地方の都市に8市（下関市、姫路市を含む）と固まっており、関東・東北地方では盛岡市のみであるなど、西日本に比べて東日本での取り組みに遅れが目立っている。課題となっているとおり、地域によって圏域の形成状況にはっきりとした差異が見られる。

総務省は、2014年度より毎年「新たな広域連携促進事業（2014年度は『新たな広域連携モデル構築事業』）の委託に関する提案募集」を実施している。今年度も2016年4月11日付で提案募集があ

(図表1-1) 連携中核都市圏形成の動き (2016年10月末時点)

連携中核都市圏の名称 (連携中核都市)	連携中核都市宣言	連携協約	都市圏ビジョン	連携市町村	圏域人口等
みやぎ共創都市圏 (宮崎市)	2014年12月1日	2015年3月25日締結式	2015年5月12日公表	【宮崎県】国富町、綾町(計:2町)	428,716人 (うち宮崎市 400,583人)
播磨圏域連携中核都市圏 (姫路市)	2015年2月13日	2015年4月5日締結式 (2015年12月21日 赤穂市と締結)	2015年4月5日公表	【兵庫県】相生市、加古川市、高砂市、加西市、宍粟市、たつの市 稲美町、播磨町、市川町、福崎町、神河町、太子町、上郡町 佐用町、赤穂市(計:7市8町)	1,327,193人 (うち姫路市 536,270人)
高梁川流域連携中核都市圏 (倉敷市)	2015年2月17日	2015年3月27日締結式	2015年3月27日公表	【岡山県】笠岡市、井原市、総社市、高梁市、新見市、浅口市、早島町、里庄 町、矢掛町(計:6市3町)	783,035人 (うち倉敷市 475,513人)
備後圏域 (福山市)	2015年2月24日	2015年3月25日締結式	2015年3月25日公表	【岡山県】笠岡市、井原市 【広島県】三原市、尾道市、府中市、世羅町、神 石高原町(計:5市2町)	875,682人 (うち福山市 461,357人)
熊本連携中核都市圏 (熊本市)	2015年6月18日	2016年3月30日締結式	2016年3月31日公表	【熊本県】宇土市、宇城市、阿蘇市、合志市、美里町、玉東町、大津町、菊陽 町、高森町、西原村、南阿蘇村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、山都町 (計:4市10町2村)	1,116,317人 (うち熊本市 734,474人)
瀬戸・高松広域連携中核都市圏 (高松市)	2015年9月4日	2016年2月16日締結式	2016年3月30日公表	【香川県】さぬき市、東かがわ市、土庄町、小豆島町、三木町、直島町、綾川 町(計:2市5町)	593,743人 (うち高松市 419,429人)
下関市連携中核都市圏 (下関市)	2015年9月30日	2015年12月18日 (形成方針策定)	2016年3月29日公表	【山口県】下関市(合併1市圏域)	280,947人
みちのく盛岡広域連携中核都市圏 (盛岡市)	2015年10月30日	2016年1月15日締結式	2016年3月25日公表	【岩手県】八幡平市、滝沢市、雫石町、葛巻町、岩手町、紫波町、矢巾町 (計:2市5町)	481,699人 (うち盛岡市 298,348人)
久留米市広域連携中核都市圏 (久留米市)	2015年11月2日	2016年2月23日締結式	2016年2月23日公表	【福岡県】大川市、小郡市、うきは市、大刀洗町、大木町 (計:3市2町)	459,623人 (うち久留米市 302,402人)
石川中央都市圏 (金沢市)	2015年12月4日	2016年3月28日締結式	2016年3月28日公表	【石川県】白山市、かほく市、野々市市、津幡町、内灘町 (計:3市2町)	723,223人 (うち金沢市 462,361人)
大分都市広域圏 (大分市)	2015年12月22日	2016年3月29日締結式	2016年3月29日公表	【大分県】別府市、臼杵市、津久見市、竹田市、豊後大野市、由布市、日出町 (計:6市1町)	787,663人 (うち大分市 474,094人)
北九州都市圏域 (北九州市)	2015年12月24日	2016年4月18日締結式	2016年4月18日公表	【福岡県】直方市、行橋市、豊前市、中間市、宮若市、芦屋町、水巻町、岡垣 町、遠賀町、小竹町、鞍手町、香春町、苅田町、みやこ町、上毛町、築上町 (計:5市11町)	1,425,339人 (うち北九州市 976,846人)
広島広域都市圏 (広島市)	2016年2月15日	2016年3月30日締結式	2016年3月31日公表	【広島県】呉市、竹原市、安芸高田市、大竹市、東広島市、廿日市市、三原市、 江田島市、府中町、海田町、熊野町、坂町、安芸太田町、北広島町、大崎上 島町、世羅町 【山口県】岩国市、柳井市、周防大島町、和木町、上関町、田布施町、平生町 (計:10市13町)	2,341,287人 (うち広島市 1,173,843人)
長野地域連携中核都市圏 (長野市)	2016年2月17日	2016年3月29日締結式	2016年3月29日公表	【長野県】須坂市、千曲市、坂城町、小布施町、高山村、信濃町	554,256人 (うち長野市 381,511人)
しずおか中部連携中核都市圏 (静岡市)	2016年3月1日	2016年3月31日締結式	2016年4月28日公表	【静岡県】焼津市(計:1市)	859,446人 (うち静岡市 716,197人)
— (長崎市)	2016年6月10日	未	未	【長崎県】諫早市、長与町、時津町(計:1市2町)	657,163人 (うち長崎市 443,766人)
松山圏域 (松山市)	2016年7月8日	2016年7月8日締結式	2016年7月8日公表	【愛媛県】伊予市、東温市、久万高原町、松前町、砥部町 (計:2市3町)	652,485人 (うち松山市 517,231人)
(仮称)岡山連携中核都市圏 (岡山市)	2016年8月9日	2016年10月11日締結式	未	【岡山県】津山市、玉野市、総社市、備前市、瀬戸内市、赤磐市、真庭市、和 気町、早島町、久米南町、美咲町、吉備中央町(計:7市5町)	1,176,821人 (うち岡山市 709,584人)
とやま東西圏域 (高岡市、射水市)	2016年8月26日	2016年10月3日締結式	2016年10月3日公表	【富山県】氷見市、砺波市、小矢部市、南砺市(計:4市)	457,576人 (うち高岡市 176,061人、 射水市 93,588人)

(出典) 総務省資料を参考に各市ホームページより中部社研作成

(図表1-2) 平成28年度新たな広域連携促進事業 委託団体一覧

応募 団体名	都市区分	関係市町村	圏域人口	圏域面積
1. 連携中核都市圏形成を目指す圏域における取組(9件)				
青森市	中核市	【青森県】平内町 今別町 蓬田村 外ヶ浜町(計:3町1村)	325,458人 (うち青森市 299,520人)	1,478.1km ²
福島市	—	【福島県】伊達市 桑折町 国見町 川俣町 飯館村 【宮城県】白石市(計:2市3町1村)	440,756人 (うち福島市 292,590人)	1,758.07km ²
高岡市 射水市	—	【富山県】南砺市 氷見市 砺波市 小矢部市(計:4市)	457,576人 (うち高岡市 176,061人、 射水市 93,588人)	1,479.3km ²
四日市市	施行時 特別市	【三重県】いなべ市 東員町 菟野町 朝日町 川越町(計:1市4町)	442,718人 (うち四日市市 307,766人)	570.68km ²
鳥取市	施行時 特別市	【鳥取県】岩美町 若桜町 智頭町 八頭町 【兵庫県】香美町 新温泉町(計:6町)	275,529人 (うち鳥取市 197,449人)	2,128km ²
呉市	中核市	【広島県】竹原市 三原市 東広島市 江田島市 府中町 海田町 熊野町 坂町 大崎上島町(計:4市5町)	711,452人 (うち呉市 239,973人)	1,795.2km ²
山口市 宇部市	—	【山口県】萩市 防府市 美祿市 山陽小野田市 【島根県】津和野町(計:4市1町)	642,365人 (うち山口市 196,628人、 宇部市 173,772人)	2,803.29km ²
高知市	中核市	【高知県】室戸市 安芸市 南国市 土佐市 須崎市 宿毛市 土佐清水市 四万十市 香南市 香美市 東洋町 奈半利町 田野町 安田町 本山町 土佐町 いの町 仁淀川町 中土佐町 佐川町 越知町 橋原町 津野町 大月町 黒潮町 北川村 馬路村 芸西村 大川村 日高村 三原村(計:10市17町6村)	764,456人 (うち高知市 343,393人)	7,103.93km ²
鹿児島市	中核市	【鹿児島県】日置市 いちき串木野市 始良市(計:3市)	762,621人 (うち鹿児島市 605,846人)	1,144.11km ²
2. 都道府県と市区町村との連携に向けた取組(3件)				
北海道	—	【北海道】江差町(計:7町) 上ノ国町 厚沢部町 乙部町 奥尻町 今金町	42,058人	2,630.32km ²
長野県	—	【長野県】上松町 南木曾町 木曾町 木祖村 王滝村 大桑村 (計:3町3村)	31,042人	1,546.15km ²
静岡県	—	【静岡県】下田市 東伊豆町 河津町 南伊豆町 松崎町 西伊豆町 (計:1市5町)	73,713人	583.55km ²
3. 市区町村間における水平的・相互補完的・双務的な役割分担の取組(2件)				
横須賀市	中核市	【神奈川県】鎌倉市 逗子市 三浦市 葉山町(計:3市1町)	732,059人 (うち横須賀市 418,325人)	206.87km ²
舞鶴市	—	【京都府】福知山市 綾部市 宮津市 京丹後市 伊根町 与謝野町 (計:4市2町)	309,007人 (うち舞鶴市 88,669人)	2,086.26km ²

(出典) 総務省ホームページより(2016年6月28日付報道資料)

「新たな広域連携促進事業の委託に関する提案募集に対する委託団体の決定」

り、同年6月28日付で14件の委託先を決定した(図表1-2)。その内訳は、「連携中枢都市圏形成を目指す圏域における取組」が9件、「都道府県と市区町村との連携に向けた取組」が3件、「市区町村間における水平的・相互補完的、双務的な役割分担の取組」が2件となっている。

今回は、上記委託先のうち中部圏における取り組み事例として、四日市市と高岡市の状況について報告する。

2. 中部圏における取り組み事例

(1) 四日市市

ヒアリング日：2016年8月4日

場所：四日市市役所

先方：田中啓晶氏(四日市市政策推進部政策推進課中核市推進室長兼課付主幹)、
杉村匡志氏(四日市市政策推進部政策推進課)

ア. 2016年度新たな広域連携促進事業の概要

詳細は、(図表1-3)ご参照ください。

イ. 連携中枢都市圏形成に向けての取り組み状況について

(ア) 圏域について

三重県の北勢5市5町は、県全体の中で人口集積や産業集積の面で一番力を持っており、名古屋大都市圏との経済的結びつきが非常に強い地域である。その中には四日市圏域という広域行政圏が存在しており、四日市市と三重郡の3町により四日市地区広域市町村圏協議会が設置されている。また、いなべ市と東員町により旧員弁郡定住自立圏が構成されている。

今回申請対象となった北勢圏域は、北勢5市5町全体ではなく、そのうちの四日市圏域1市3町と旧員弁郡定住自立圏1市1町が合わさった2市4町が対象となっている。

(図表1-3) 事業の概要(四日市市・北勢圏域)

四日市市・北勢圏域 新たな広域連携促進事業概要		
圏域市町村	圏域人口	主要産業
四日市市、いなべ市、東員町、菰野町、朝日町、川越町	442,718人(H22国勢調査)	石油化学工業、半導体、電機、機械、食品、自動車部品
	圏域面積	
	570.68km ²	
圏域の特長	○当圏域は三重県内最大の産業集積を持ち、また、東西を結ぶ交通の要衝に位置しており、今後の高速交通網の整備の進捗とあいまってさらにポテンシャルの向上が見込まれる。 ○消防事業、ごみ処理事業、上下水道事業など個別施策分野で連携の実績が豊富である。	
提案概要	事業見積額(千円)	
○北勢圏域の現状を調査した上で、新たな広域連携を行うことにより、圏域がより一層発展することが期待できる分野について、連携して実施する事業の詳細な内容・手法・役割分担について検討を行う。	8,957	
主な取組		
圏域全体の経済成長のけん引 ・当圏域では、高規格道路が順次開通予定であり、四日市港を中心に東西南北に開けた一大物流拠点が形成される。この恩恵を最大限活用し、四日市港の利用を促進し背後圏産業の発展につなげるための、物流の活性化に向けた検討を行う。 ・当圏域において、企業立地奨励制度に基づいた取り組みを進める中で、圏域全体で企業立地を促進し産業振興に資する取り組みを検討する。特に、裾野が広く今後大きく成長が見込まれている航空・宇宙産業の立地促進を、既にアジアNo1航空宇宙産業クラスター形成特区に参画している自治体のみならず、圏域全体で図っていく。 ・サミット後の観光入込客数の増加を見据え、各市町の多様な地域資源を生かした、周遊型観光の構築により、圏域の観光地としての魅力向上と誘客の可能性について検討する。	高次の都市機能の集積 ・本市内に立地する四日市大学や四日市看護医療大学を活用した産官学の連携や、四日市市内の県立工業高校で予定されている専攻科の設置を見据え、専門知識を持った若手の人材を育成し、就労・定住につなげる取り組みを検討する。	
	生活関連機能サービスの向上 ・圏域内には、圏域住民の生活に必要不可欠な公共交通機関が本市を起点として、多数運行している。本市内の四日市あすなろ鉄道内部・八王子線の沿線に立地する5校の高等学校には、圏域内の市町から多くの生徒が通学している。また、三岐鉄道三岐線の各駅には、それぞれの市町に立地する公共施設、公園、医療機関、教育機関が隣接していることから圏域の大動脈といえる路線である。こうした公共交通機関の利用促進を圏域全体で図る。	 

(資料) 四日市市政策推進部政策推進課より

(※1) 北勢5市5町：四日市市、桑名市、いなべ市、鈴鹿市、亀山市、木曽岬町、東員町、菰野町、朝日町、川越町

(※2) 三重郡3町：菰野町、朝日町、川越町

(※3) 申請対象となった北勢圏域2市4町：四日市市、いなべ市、東員町、菰野町、朝日町、川越町

(イ) 新たな広域連携促進事業への応募経緯について

北勢5市5町には、四日市市が呼びかけて設置した「FUTURE21北勢」という会議体があり、情報交換や連携のため毎年会議が行われている。四日市市によれば、2015年11月頃より「新たな広域連携促進事業」の趣旨などを説明し、北勢圏域の基礎的な調査研究から手を挙げてみてはどうかと、声かけしたとのことである。

今年度の提案募集があった2016年4月に、「FUTURE21北勢」の会議にて申請にあたっての確認を行い、参加の意向のあった2市4町で応募したとのことである。

(ウ) 現状と取り組みの方向性について

今年度については、圏域内の各市町の現状と連携状況について基礎的調査を実施し、年度後半には広域連携啓発のための講演・シンポジウムを計画している。そのため、現在は「広域連携促進調査検討支援業務委託」公募型プロポーザルを実施しているとのこと。

四日市市としては、「FUTURE21北勢」における会議を踏まえ、北勢5市5町全体で広域連携の取り組みを進めることが望ましいと考えており、本調査検討の結果も見ながら、今回参加しなかった都市も含めた取り組みも検討していく予定である。

また、連携中枢都市は「指定都市又は中核市であること」が要件の1つであるため、四日市市が中核市への移行を行うことが前提となる。

ウ. その他の広域連携について

その他の連携として、四日市市は東海都市連携協議会（浜松市・岡崎市・豊田市・豊橋市・名古屋市・大垣市・岐阜市・鈴鹿市・津市・四日市市）に入っている。そして、防災など個別分野での連携のほか施行時特例市の集まりなどもある。

また、鈴鹿山脈を挟んでお隣同士ということで、

接している自治体による首長同士の集まりがある。この「三重・滋賀県境首長会議『鈴鹿山麓無限^(※4)会議』」は、三重県の5市町と滋賀県の3市町によって、年に1～2回ほど持ち回りで開催されている。

(2) 高岡市

ヒアリング日：2016年8月17日

場所：高岡市役所

先方：日名田尚明氏（高岡市経営企画部都市経営課主幹）、
野口広大氏（高岡市経営企画部都市経営課主任）

ア. 2016年度新たな広域連携促進事業の概要

詳細は、(図表1-4) ご参照ください。

イ. 連携中枢都市圏形成に向けての取り組み状況について

(ア) 圏域について

富山県は、富山地区、呉西地区、新川地区と大きく3つの固まりに分けられる。県中央部に位置する呉羽丘陵を境とした西側の6市は「呉西」地域と呼ばれており、圏域名称はどこの県か分かりやすくするため「とやま呉西圏域」としている。

当圏域は総じてものづくりの地域であり、古くから舟運、海運のネットワークにより地域経済を発展させてきた。現在も、圏域内での通勤・通学など一体的な経済・生活圏を形成しながら、産業、観光、防災、医療・福祉、地域交通等の各分野において、広域的な交流を広げてきており、6つの都市をつなぐ重層的な連携によって地域を支えてきた。

(イ) 新たな広域連携促進事業への応募経緯について

当圏域は、2016年4月1日付の連携中枢都市圏推進要綱改正により追加された特例により連携中

(※4) 三重・滋賀県境首長会議「鈴鹿山麓無限[∞]会議」：参加自治体：三重県…いなべ市・菟野町・四日市市・鈴鹿市・亀山市、滋賀県…東近江市・日野町・甲賀市の計8自治体

(※5) とやま呉西圏域6市：高岡市、射水市、氷見市、砺波市、小矢部市、南砺市

枢都市圏の形成を目指す圏域である。

圏域内においてはこれまでも必要に応じてさまざまな行政分野で連携が行われてきたが、今回の連携中枢都市圏の形成は、「とやま呉西圏域」のまとまりを意識的に活用していくための機運醸成に配意しながら進めている。その背景には、当圏域の特色として、構成団体がいずれも一定の規模・能力を有する市であることにある。

当圏域では、「新たな広域連携促進事業」の活用により、連携事業の経済的効果の推計や地域経済循環構造の調査を行い、都市圏ビジョンに掲げる事業の質を高めるとともに、圏域形成による具体的なメリットを明らかにしていくことが「とやま呉西圏域」連携の機運を行政にとどまらず、産業界等も含めた民間ベースの動きにも広げていくことにつながるものと考え、応募するに至っている。

(ウ) 現状と取り組みの方向性について

2015年8月4日に6市長による「富山県西部圏域連携都市圏形成推進宣言」、同日付で圏域の取り組みを推進する協議会を設置し、連携中枢都市

圏ビジョンや連携事業について相応の時間をかけて議論してきている。2016年4月27日には商工会議所や大学など民間の代表者も含めた「呉西圏域ビジョン懇談会」を開催し、都市圏ビジョンの素案について意見交換などを進めている。

現在は、同年8月3日の第2回呉西圏域ビジョン懇談会での意見を踏まえ、都市圏ビジョン案について取りまとめを行っている状況である。今後については、9月議会で連携協約の議決を得て10月には都市圏を形成する予定とのことである。

その後、ほぼ予定通り2016年8月26日付で連携中枢都市宣言を実施し、10月3日付で連携協約を締結、同日付で都市圏ビジョンを策定している。

ウ. その他の広域連携について

その他の連携として、高岡市は北陸新幹線停車駅都市観光推進会議（5県11市の首長による会議）^(※6)に参加している。

また、観光分野の連携として、飛騨・越中・能登地域による「飛越能」連携や加賀・越中・能登地域による「加越能」連携などがある。

(図表1-4) 事業の概要 (とやま呉西圏域)

とやま呉西圏域 新たな広域連携促進事業概要		
圏域市町村 高岡市、射水市、氷見市、砺波市、小矢部市、南砺市	圏域人口 457,576人 圏域面積 1479.3km ²	主要産業 金属製品製造業 繊維・化学工業 IT関連産業
圏域の特長	○山から海に至る多様な自然環境、世界遺産や国宝等、多くの歴史・文化的観光資源 ○環日本海の交流拠点(日本海側総合的拠点港、高規格幹線道路網、北陸新幹線)	
提案概要		事業見積額(千円)
富山県西部6市の連携中枢都市圏形成に向け、圏域自治体で構成する協議会や産学金官民による懇談会を通じ、(仮称)「とやま呉西圏域」都市圏ビジョンを策定・推進するもの。本委託事業においては、連携事業の経済的効果の推計や地域経済循環構造の調査を通じ、圏域形成による具体的なメリットを明らかにし、圏域行政にとどまらず、産業界等民間にも連携中枢都市圏の取組を広げたい。		12,441千円
主な取組		
圏域全体の経済成長のけん引 ・圏域一丸となった起業・創業サポート体制を構築し、創業者セミナー等の人材育成支援やインキュベーション施設のあり方研究等を実施する。 ・富山県総合デザインセンターや富山県ものづくり研究開発センターなど、圏域内の高度専門的な研究機関と企業による共同研究・開発の促進を図る。 ・圏域の農林水産物について、生産者と企業等が連携を図り、圏域ブランドの育成に繋げるとともに、学校給食の活用等、域内消費の定着化を促進する。 ・自然・文化・産業遺産等の多様な観光資源のマーケティングリサーチ・プランディングにより、圏域観光エリアの充実・強化を図る。	高次の都市機能の集積・強化 ・JR城端線・氷見線や万葉線等、鉄軌道の連携強化を骨格に、地域幹線バス路線のあり方等を整理し、各種公共交通ネットワークの活性化を図る。 ・地域がん診療連携拠点病院と関係機関(県、域外の拠点病院等)と連携し、機能充実・強化を図り、がん医療における拠点性の維持・向上に繋げる。	
 富山県ものづくり研究開発センター	 チューリップ	 栗アプリ
生活関連機能サービスの向上 ・首都圏への定住・移住サポートステーションの設置や空き家情報バンクの共同運営等、圏域内への定住に係る総合的支援の展開を図る。 ・一般廃棄物処理施設の相互応援体制の構築や流域下水道整備の早期事業化等により、将来的な環境負荷の軽減やコスト削減に繋げる。	 地域がん診療連携拠点病院	 万葉線

(※6) 5県11市：石川県金沢市、富山県富山市・高岡市・黒部市、新潟県上越市・糸魚川市、長野県長野市・上田市・飯山市・佐久市、群馬県高崎市

第2章 流域連携（「木曾三川流域自治体連携会議分科会」講演録）



「木曾三川流域自治体連携会議」分科会

日時：2016年6月9日（木）13：30～15：00

場所：名古屋国際会議場 133・134会議室

（名古屋市熱田区熱田西町1番1号）

主催：木曾三川流域自治体連携会議事務局

講演：「広域連携の事例調査～流域連携～」

講師：山田雅雄

（当財団客員研究員、名古屋市立大学特任教授）

1. わが国における持続可能性

私が市役所時代から持っていた問題意識は、「農山漁村と地方都市の衰退」です。日本における持続可能性については、環境とかいろいろな捉え方がありますが、私はこれがとても気になっていました。中山間地における限界集落化、すなわち過疎対策をどうするかということと、名古屋や東京、大阪といった大都市以外の地方都市の衰退をどうするかです。そして、そういった課題について流域を単位として考え、持続可能な流域圏という方向に持っていけないかと考えました。その場合の流域圏とは、従来から自然、風土、文化、生活経済、交流のまとまりとしての単位となっています。

中山間地域の限界集落化への危惧については誰でもすぐに思い浮かびますが、地方都市の衰退は、大都市にいるとなかなか気付かないです。地方都

市は交通網の拡充や工業団地の整備、工場誘致を進め、一時はうまくいったのですが、経済のグローバル化が進み、工場は中国やベトナムなどへ転出してしまいました。雇用の場がなくなり、大きな団地に穴が開くなど、地方都市はぜい弱な状況となりました。

対策としては、行政区域を越えて都市域と非都市域の連携を図る必要があると思っています。非都市域とは、都市域の近郊を含めた中山間地までの意味合いです。ですから、都市を除いた地域は非都市域と考えていただいて結構です。実際の行政単位では、必ずしもそうとは言い切れないのですが、都市域の代表としての市長会と非都市域の代表としての町村長会があります。本来、市長会と町村長会は連携して地域の発展を考えなければなりません。しかし、実際にはかなり分離した思考や異なった方向性を持っています。

わが国における持続可能性

農山漁村と地方都市の衰退

⇒持続可能な流域圏

* 流域圏：

従来から自然・風土・文化・生活経済・交流のまとまりとして存在

地方都市の疲弊

- ・東京などへの集中一極差の拡大
 - ・グローバル化工場移転一番打撃を受けるのは地方都市
- 中山間地域の限界集落化への危惧

↓

都市域と非都市域の連携

- ・地域の自立（住む・働く・憩う）に不可欠
- （「九州府」市長会と町村長会の例）

第6次産業化、着実な施策

- ・貿易型産業に頼らない地場産業を中心とした地域の活性化

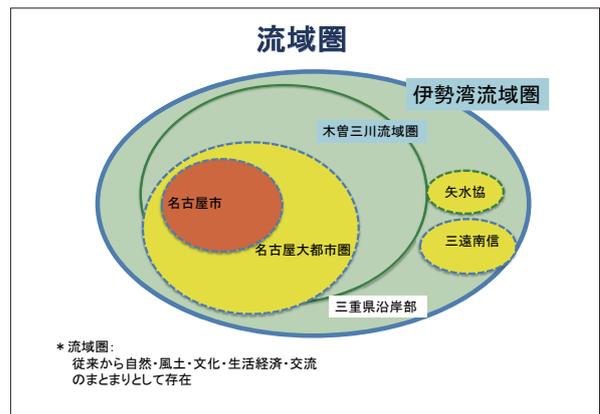
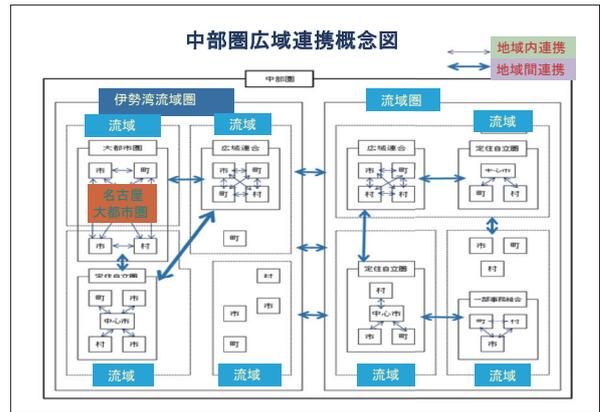
地域間の交流・連携（流域連携）

2. 流域圏における広域連携

中部圏の中で太平洋側を伊勢湾流域圏として捉え、日本海側を北陸と捉えたうえで、これまで太平洋側のことを一所懸命調査してきました。そして、今年度からは北陸の方も検討していこうと考えています。伊勢湾流域圏については、後ほどご説明いたします。

それで、連携を考えた場合、連携には2つのタイプがあります。1つは地域内連携というものです。平成の大合併で大きくなった自治体であれば、その自治体を地域と名付けてよいと思います。大合併をしていない自治体では、広域連合であるとか定住自立圏であるとか、連携している自治体同士は一定のまとまりと捉えることができます。たとえば少し異質ですが名古屋大都市圏であるとか、木曽広域連合、南信州広域連合・定住自立圏、みのかも定住自立圏など、そういった単位を地域として捉え、その地域の中の行政間で連携して地域の自立を目指そうというのが地域内連携です。地域を少し大きめに捉えています。

もう1つは地域間連携です。地域内の連携で自



立できない場合など、地域と地域で連携し合うという概念です。この中部圏広域連携概念図は、地域内連携と地域間連携を整理した模式図です。太平洋側の伊勢湾流域圏と日本海側の北陸で中部圏全体を表し、伊勢湾流域圏の中にたとえば木曽川流域とか矢作川流域とかいくつかの流域があることを示しています。また、地域の中で連携する細い矢印と地域間で連携する太い矢印によって、地域内連携と地域間連携を示しています。

愛知県伊良湖岬と三重県大王崎を結ぶ北側の海域が伊勢湾ですが、私の定義する伊勢湾流域は、その伊勢湾に流れ込む水の流れとしての流域に三遠南信を加えた地域を考えています。ですから伊勢湾流域圏の中には、名古屋大都市圏も木曽三川流域圏も三遠南信も含まれています。

3. 持続可能な伊勢湾流域圏を目指して

もともとの問題意識は、中山間地など農山漁村における過疎対策は急務であるという部分的な課題に対して全体としてどう対応するかというものです。しかし、それとは別に流域全体での課題が

流域圏における広域連携

伊勢湾流域圏＝
流域圏(木曽三川、矢作川、豊川、宮川など)
+ 沿岸域(三遠南信)
* 中部圏＝伊勢湾流域圏+北陸

地域内連携＝
都市と隣接地域など一定のまとまりの地域
(名古屋大都市圏、広域連合、定住自立圏など)

地域間連携＝
自立支援+広域課題解決



あります。たとえば気候変動や生物多様性、水質保全、山林保全であり、環境、防災、産業振興など流域全体で取り組むべき広域的な課題が多く残されています。

部分的な課題として中山間地の過疎対策という言葉方をしましたが、実は農山漁村の課題は、従来から都市の課題の先行型であります。高齢化も少子化も農山漁村から顕在化しましたが、すでに都市でも問題になっています。ですから国をあげての課題ということになります。

過疎問題は、究極的には雇用の確保と少子化対策が問題です。出生率2以上の市町村をみると、

沖縄県や奄美群島など気候温暖な南の地域の島しょ部に多いです。いずれも子どもをととても大事にする地域です。こうした島の自治体が、全国的なモデルになるのではないかという意識があります。フランスでは少子化対策に相当お金を使いましたが、それほどお金を使わなくても、コミュニティで、地域で子どもを育てるという仕組みを考えていってはどうかと思っています。そのためには職住接近が必要です。住んでいる所で働き、その地域で子どもたちを育てるという仕組みができれば、少子化に有効な考え方ではないかと思えます。

4. 広域連携に不可欠な要素

これだけは皆さんに覚えておいてほしいと思います。木曾三川流域自治体連携会議は、とてもよいモデルです。しかし、完全ではありません。この4つの要素をしっかり点検する必要があります。1つ目は「共有化できる理念」です。これは基本的な考え方です。2つ目はこの基本的な考え方を目標像にする必要があるということで、「共有化できるビジョン」です。3つ目はビジョンだけでは形になりませんので、それを実行する「総合的な実行計画」が必要です。目標像が施策として体系化されたものです。4つ目は一番大事な「ガバナンス」です。実行の仕組みです。

木曾三川流域自治体連携会議は、このガバナンスの1つのととてもよいモデルです。結論的に言いますと、この4つの要素のうち、1つ目と4つ目はすでに原型があります。しかし、2つ目と3つ目が現時点ではありません。それをぜひ作って

持続可能な伊勢湾流域圏を目指して

(全体的な課題)

- 環境、防災、産業振興など広域的な課題が多く残されている

(部分的な課題であるがモデル的な課題)

- 中山間地など農山漁村における過疎対策は急務であるが広域的な支援が必要

農山漁村づくりは将来の国づくり

- 農山漁村の問題は引き続き都市の問題に
→過疎・限界集落・自治体の消滅の問題、
いずれ都市の問題に
=まちづくり:都市から農山漁村→農山漁村から都市
- 究極は雇用と少子化が問題
=福祉施策も重要であるが、
「地域で育てる・見守る 共同体づくり
+ 起業支援→働き・子供は4人も

出生率が2以上の市町村

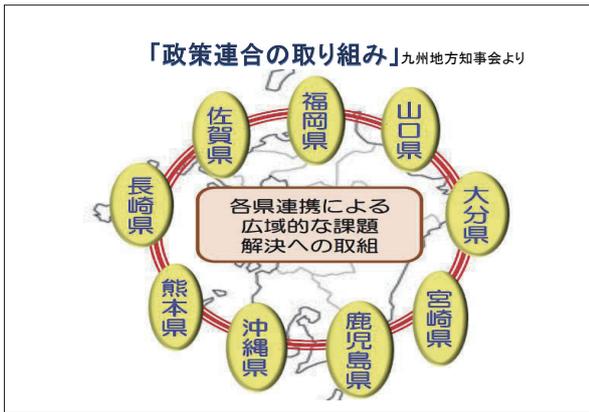
山江村	2	中種子町	2
喜界町	2	和泊町	2
知名町	2.02	粕屋町	2.03
南種子町	2.03	屋久島町	2.03
豊見城市	2.03	長島町	2.06
瀬戸内町	2.06	あさぎり町	2.07
南大東村	2.07	多良間村	2.07
錦町	2.08	南風原町	2.09
与論町	2.1	天城町	2.12
壱岐市	2.14	石垣市	2.16
金武町	2.17	対馬市	2.18
徳之島町	2.18	宜野座村	2.2
宮古島市	2.27	久米島町	2.31
伊仙町	2.81		

※赤字:奄美群島 青字:沖縄県

広域連携に不可欠な要素

- 1 共有化できる理念 (基本的な考え方)
- 2 共有化できるビジョン(目標像)
- 3 総合的な実行計画 (体系化された施策)
- 4 ガバナンス (実行の仕組み)

⇒ 集団が自らを健全に統治すること。
集団のメンバーが中心となり、規律を重んじながら相互協力することで目標に向けた意思の決定や合意を形成を行いながら集団の円滑な運営をはかる



ただきたいというのが、今日の講演の趣旨です。それをどう作ったらよいかということをお話ししていきたいと思います。

5. 木曾三川流域自治体連携会議（「ガバナンス」）と流域自治体宣言（「理念」）

この皆さんの取り組みを母体として、政策連合という手法を検討してはどうでしょうか。木曾三川流域自治体連携会議は、今44自治体で構成されていますが、施策を実行していくときに、自治体



**流域自治体連携
名古屋市取り組み**

（ガバナンスのモデル）

→ 当面、木曾三川流域自治体連携会議を母体とした政策連合で

が広域連合を結成するのは現実的ではありません。自治体はそのまま存在しますので、施策を共有化しなければなりません。44自治体が、あたかも1つの自治体のように政策運営することが必要です。しかし、それぞれに議会があり、予算に限界もあります。そこで、1つの提案として九州地方知事会が実施している政策連合をご紹介します。

政策連合は地方自治法上の広域連合とは違って、法的位置付けはないです。九州・山口の各県が連携し、全域での統一的な産業廃棄物税の導入や、各県で運航している水産高校実習船の共同運航など、県の区域を超えた政策を推進するというものです。政策課題によって賛同した県が任意で参加して一斉に実施するため、見かけ上1つの大きな自治体のように見えます。ですから、44自治体が木曾三川流域全体を見て、それぞれの自治体が賛同できる政策課題ごとに連携して実施してはどうでしょうか。ぜひご検討いただきたいと思います。

流域自治体宣言は「共有化できる理念」です。若干ビジョンらしいことは書かれていますが、基本的な考え方にとどまっています。ですから、先ほどの4要素のうち、「理念」はあります。それから「ガバナンス」も、44自治体が政策連合のような手法をとれば実効性があります。本来であれば、44自治体が地方自治法上の特別地方公共団体である広域連合を形成できればよいのですが、現時点ではそれは不可能だと思いますので、政策連合を提示しているわけです。

しかし、4要素のうち、残りの「ビジョン」と「実行計画」はありません。それをどうしたらよ

流域自治体宣言

【宣言文】

流域自治体宣言
水の環・人の和・生物の輪

人の和

生物の輪

水の環

1. 私たちは、森・川・海の水でつながる命を大切に、その大きな恵みに感謝の心を持ち続けます。
1. 私たちは、豊かで清らかな水の環を守り、緑あふれる森林、澄んだ水辺空間を次世代に引き継いでいくために、流域全体の人の和をもって行動します。
1. 私たちは、水でつながる自治体間の連携・協働に努め、多様な生物の輪の生息環境を守ります。

いかです。流域圏には国や地方自治体、企業、民間団体、水の利用者など多くの主体が存在します。その多くのステークホルダーが、一定の考え方で行動ができるように「ビジョン」と「実行計画」が必要です。実はフランスにそのモデルがあります。

6. フランスの流域管理

フランスでは、流域ごとに議会と行政があり、疑似的な政府を作っています。そして、流域単位でビジョンや計画を作っています。フランス本土を6つの流域に分け、流域単位で議会に相当する「流域委員会」と行政に相当する「水管理庁」が設置されています。

フランスの流域管理の特徴ですが、1つ目は流域単位でSDAGE（流域基本計画）を策定することです。2つ目は流域管理のために関係者との十分な調整や諮問が行われます。3つ目は「課徴金」を原資として流域管理が行われています。

水管理庁は国の機関で、法人格を付与された独



立採算制の組織です。その役割としては、技術的役割と財政的役割があります。技術的には、計画に従って水資源管理などに関する助言や支援などを各自治体へ提供しています。財政的には、課徴金を原資として、水資源の保全や水質汚濁防止などに対して補助金や貸付金を出しています。水管理庁は、排水や取水など水の利用者からの課徴金のみで事業を賄っています。

そして、流域基本計画のSDAGEの策定ですが、まず流域ごとに置かれた議会である「流域委員会」が草案を策定します。パブリックコメントで広く意見を聴取し、州議会ははじめ関係機関・団体に草案を送付し、修正の手続きを経たうえで流域委員会が採択します。そして、国の承認後に告示されるという長いプロセスをたどります。最初から最後までですと、7年くらいかかるようです。SDAGEには流域の課題や戦略などが記載されています。また、問題のある小流域では、SAGEというSDAGEの下位文書が作られるケースもあります。

先に提示しました政策連合とこのフランスにおける流域管理では仕組みが違います。仕組みが異なりますが、流域単位で時間をかけて調整しながら策定するSDAGE（流域基本計画）を参考にさせていただきたいというのが私の考えです。

7. まとめ

繰り返しになりますが、木曾三川流域自治体連携会議は、とてもユニークなガバナンスのモデル

**フランスの流域管理
ビジョンと総合計画のモデル**

- 流域圏には多くの主体
(国、地方公共団体、農林水産業団体、企業、民間団体、利水者など)が存在する。
- ビジョンと総合計画を
どのように策定するか

→フランスの流域管理

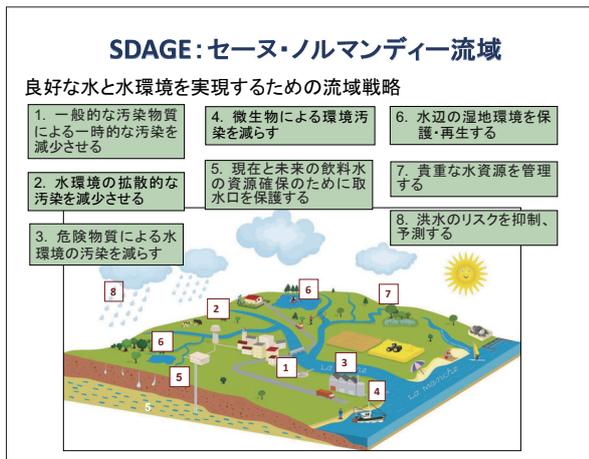
フランスにおける流域管理

○6流域に分割

○流域基本計画 (SDAGE) の策定主体である「流域委員会」と

○財政的誘導により流域管理を行う「水管理庁」を設置

SDAGEとSAGEの比較		
	SDAGE	SAGE
目的	河川流域における管理の基本方針を定める	小流域におけるSDAGEの下文文書
内容	基本方針 ・ 水量水質の目標 ・ 目標達成の事業 ・ 小流域の設定	基本方針 ・ 水量水質の目標 ・ 目標達成の事業 ・ 事業の優先順位
考慮事項	水利用・治水・農業・水産・舟運・発電・レクリエーション・地方自治体計画	水環境・水有効利用・農村発展・都市経済・各種水利用の均衡・SDAGEとの整合・地方自治体計画・各種団体の計画
対象	流域全域	1,000~2,000戸を対象
主体	流域委員会	地方水委員会
目標年次策定時期	2009年以降6年ごとに策定	10年計画 問題が発生した場合や地域の要請があった場合に策定



になると思います。水問題だけではなく、地域活性化のためのメッセもやっていますし、観光のルート作りなどもやっています。既存の制度の枠を超えた活動をやっていますので、ガバナンスも再度点検していただくとありがたいと思います。

課題は、44自治体がビジョンと実行計画をどう作ったらいかがです。今後の木曾三川流域のビジョンとして、中山間地でお年寄りしかない地域を前提にしたビジョンでよいのかどうかです。人口は減少するでしょうけど、先ほどの沖縄や九州南方の奄美群島のように、隣のおじさんやおばさんが子どもを預かってくれる、地域の人たちが子どもを見守ってくれる、そんな地域の像を描いてはどうでしょうか。そのうえで、たとえば流域全体の気候変動についてのビジョンはこうだ、生物多様性の問題についてはこう考えると、環境も防災も流域全体でつながっていますので、流域全体で考える必要があります。木曾三川流域全体で、豊かな、持続可能なビジョンを描く必要があります。

そして、それを実行するために体系化された施策群を作って、その施策を共有化して、疑似的な1つの大きな自治体のように政策連合の形で実施していったらどうかと思います。

木材の地産地消とよく言われます。愛知県産の木材、岐阜県産の木材利用といった各県ごとに制度がありますが、そうした枠を取り払い、木曾三川流域が1つの地産地消の単位となるような政策に切り替える必要があると思います。まず、木曾三川流域で連携している自治体が、政策連合で一定の施策を展開していく、それが可能になる実行計画をぜひ作っていただきたいと思います。

最後に

本号では、広域連携に必要なガバナンスの好例としての「木曾三川流域自治体連携会議」について、その特長と今後の展開における課題を整理した。同内容について、本年6月9日に名古屋国際会議場で開催された分科会において「広域連携の事例調査～流域連携～」のタイトルで筆者が講演を行ったので、その講演録を掲載した。

課題の1つである同会議で共有できる持続可能な流域のビジョンについて検討を進め、一定の提案を行うことにより本調査を完了する予定である。

また、流域連携と並行して調査を行っている新たな広域連携制度については、第1章で同制度活用の動向について整理するとともに、引き続き中部地域の事例として、三重県四日市市と富山県高岡市の連携中枢都市圏形成の動きを報告した。

すでに報告した今までの調査によれば、連携中枢都市圏を活用した連携策については、現時点では残念ながら緒についた段階という事例がほとんどである。また、地域によって圏域形成状況に差異があるという課題も浮き彫りになっている。地方創生が叫ばれる中で、連携中枢都市圏の全国的な広がり、そして各圏域における具体的な施策については今後の展開に待つこととなる。

第1章は粕弘太朗、第2章は山田雅雄が担当しました。