

## 「広域連携の事例研究」

中部大学客員教授

(公財) 中部圏社会経済研究所客員研究員

山田雅雄 (第1章・2章)

(公財) 中部圏社会経済研究所地域整備部部长

粕弘太郎 (第3章)

21世紀に入り、環境をはじめ社会、経済のすべてで深刻かつ複雑な問題が発生しており、それに対する社会のあり様が問われている。まずは地域や圏域といった単位で自立し、活性化することが求められている。そのためには従来にも増して地域・圏域間で交流し、連携することが重要である。

昨年度は広域連携に関して概括的な考察を行うとともに、定住自立圏構想の概要について調査を実施した。今年度は最小単位での地域の自立という点で沖縄県北大東村を、地域内の自立と地域間の交流・連携に関して、木曾広域連合ならびに南信州広域連合・南信州定住自立圏を対象に調査を実施したので以下に報告する。

### 第1章 北大東村

昨年度の調査「広域連携についての概括的考察」の中で、地域の自立とは、「住む」、「憩う」、「働く」機能が整っており、地域に住む人々の生活が物心両面で豊かで、それが安定的・持続的に成り立つことであり、それには経済的な自立（自助努力による地域経営）とともに地域の自己決定権（地域住民の自己決定・自己責任）が必要であると述べた。

今回、この場合の「地域」のサイズ（範囲）を検討するために、行政人口約500人の沖縄県北大東村を調査した。同村における自立と他の市町村との交流・連携について、2012年7月に同村ならびに南大東村を訪問して調査を行ったので、その結果を報告する。

なお北大東村では鬼塚副村長、上間会計管理者、平良経済課長、大城経済課課長補佐、南大東村では伊佐副村長、濱里産業課長に視察案内していただくとともにヒアリング調査に対応していただいた。

北大東村は、国境離島として国土の保全という役割を担う中で、生活物資の確保を始めとして出産、高校、高度医療、高齢者介護など基礎的なサービスを沖縄本島に頼らなければならない状況であ

る。また村内の産業は、台風の到来や荒れやすい海という厳しい自然条件のもとで、サトウキビ栽培の農業が中心である。漁業とともに期待される観光産業は、一定の雇用の確保はできるものの、すぐに中心的な産業になるというわけにはいかない。「憩う」はともかくも現状では「住む」、「働く」という面で自立は相当難しいのが現状である。

以下、北大東村の置かれた厳しい現状を述べて行きたい。

#### 1. 北大東村の概要

##### (1) 島の概要

沖縄本島の東方約360kmに位置する北大東村は、沖縄でもっとも早く朝日が昇る島であり、北大東島と沖大東島からなる国境離島である。海上360kmの距離は大きな隔たりと言わざるを得ない。島の大きさは南北約3km、東西約5km、面積は約1,200haであり、名古屋市瑞穂区(1,123ha)程度の大きさである。周囲は約14kmの絶壁であり、島へのアクセスが難しい原因となっている(資料1-1)。

北大東島は現在のニューギニア諸島付近で火山島として誕生し、それ以降フィリピン海プレートに乗って北上し、現在でも年間約5cmずつ沖縄本



資料 1-1：北大東島の位置図「北大東村ホームページ」より



資料 1-2：北大東島全景「北大東村ホームページ」より

島に近づいている。遠い将来には海溝に沈んでしまう島である。同島は誕生した火山島が一度、海面下になったところに誕生した珊瑚環礁が隆起したもので、中央部は盆地のように窪んでおり沼や湿地が存在する。その周りを小高い丘が取り囲み、そこに繁茂した樹木は台風の防風林としての機能を果たしている（資料 1-2）。

1885年（明治18年）に日本の領土となり、1903年（明治36年）に八丈島出身の玉置半右衛門が入植に成功するまでは無人島であった。太平洋戦争前まではリン鉱石の採掘とサトウキビによる製糖で栄えた。戦後に村政が施行された後はサトウキビ栽培が主たる産業となっている。

頻発する台風による風害・塩害あるいは島の周囲が船舶の接岸できない断崖絶壁という厳しい自然環境の中で、農業の大規模化や漁港の整備などによる産業の効率化と漁業・観光業など産業の振興が図られているが、多様な産業構造というにはほど遠い状況である。

村のもう一つの島である沖大東島（ラサ島）は南大東島（南大東村）のさらに南に位置しており、やはり珊瑚環礁が隆起したものである。平面的にはほぼ三角形の形をしており、以前はリン鉱石の採石場であったが、現在は民間の所有者が米軍に貸し出している射撃場であり、無人島となっている。

## （2）「働く」機能について

### ①北大東村の人口

住民基本台帳による2011年の北大東村の人口は、男性287人、女性237人の合計524人で、世帯数は238世帯である。戦前のリン鉱石の採掘時代は約4千人、昭和30年代は約千人であったが、この10年間は5百人台という状況である。微減の状況であるが、直近では増加傾向も見られた。

一方、「平成22年国勢調査」の結果によれば、北大東村の人口は665人（2010年10月1日現在）であり、住民基本台帳の人口と大きな差がある。これは、掘込み漁港などの公共工事に伴う建設工事従事者のうち100人以上が一時的な労働者で住民登録をしていないためである。

同村の人口構成は、人口665人のうち15歳未満人口は109人（16%）、65歳以上人口は103人（15%）である。2010年の出生数は4人、死亡は4人となっているが、平均的にはやや出生数が死亡数を上回っている。また、2005年から2009年までの5年間の平均で、年間平均の結婚は6組、離婚は2組であった。

今後の人口動向については、公共事業などの推移による人口減少に対する危惧がある。

### ②主な産業

農業は台風の影響をあまり受けないサトウキビ栽培が中心であるが、台風の発生しない冬期にはカボチャや馬鈴薯の作付けを行っている（資料 1-3）。

サトウキビ栽培に続き期待されるのは漁業である。漁港整備によって、那覇のスーパーなどにまぐろ、さわらを付加価値の高い「鮮魚」として卸すような形で、漁業を農業に並ぶ村の産業として



資料1-3：サトウキビの収穫「北大東村ホームページ」より

発展するように大いに期待が寄せられている（資料1-4）。

現在は、波浪の関係から漁港の岸壁に船を係留できないので、決められた時間にトラッククレーンにより上げ下げせざるを得ず、小型船舶しか使用できない。小型船舶では、波が高い場合は遠い漁場まで行けないため、漁場まで行ける5トン以上の漁船が利用できる施工中の漁港整備事業に期待が寄せられている（資料1-5）。

### ③産業別就業人口

「平成22年国勢調査」によれば、北大東村の就業者数は474人で、総人口665人に対して就業率71%となっている。産業別の内訳としては、以下のとおりである（表1-1）。

20年前の第一次産業の構成比は29.4%（88人）であったが、現在、その構成比は半減している。しかし、沖縄県平均の構成比5.4%の約3倍であり、北大東村は第一次産業が中心であるといえる。その内訳をみると、漁業は専業2人であるのに対して、農業は67人と農業主体の産業構造となっている。

第二次産業は沖縄県平均の構成比15.4%に比べて高いが、建設業が約8割を占め、先に述べた漁



資料1-4：まぐろ・さわら主体の漁業「北大東村ホームページ」より



資料1-5：吊り降ろされる漁船「北大東村ホームページ」より

港整備など公共工事の影響を大きく受けている。村内には重機も所有する土建業者が1社存在している。

第三次産業は、これらとは逆に沖縄県平均の構成比79.2%を大きく下回っており、観光業や商業が十分に発達していない状況にある。整備中の漁港が完成すれば海へのアクセスが容易になるため、

（表1-1）北大東村の産業構成

	就業者数	構成比	内 訳
第一次産業	69人	14.6%	農業67人、水産業2人
第二次産業	194人	40.9%	建設業162人、製造業32人
第三次産業	211人	44.5%	卸・小売業・飲食58人、サービス業82人、公務46人、その他25人

（資料）総務省統計局「平成22年国勢調査」

今後期待が寄せられているのは漁業にらんで観光業である。釣り、ダイビング、クルージングなど海を活用した観光が中心となる。冬期には鯨の姿も島内から観測できるが、訪問時はオフシーズンであった。

#### ④ 村民所得

「平成21年沖縄県市町村村民所得」によれば、北大東村の村民所得は以下のとおりである（表1-2）。参考に南大東村、沖縄県平均のデータも表記した。

（表1-2）北大東村ほかの住民所得

	住民所得 (百万円)	分配所得 (百万円)	住民1人 あたりの 所得 (千円)	就業者1人 あたりの雇 用報酬 (千円)
北大東村	3,017	2,513	3,989	2,981
南大東村	4,818	5,105	3,593	3,508
沖 縄 県	2,609,904	2,826,466	2,045	3,130

（資料）沖縄県企画部統計課「平成21年沖縄県市町村村民所得」

北大東村の村民一人当たりの所得は高いが、これは住民登録をしていない人の所得も含めているためである。就業者1人あたりの所得は約3百万円で、県平均あるいは南大東村よりも低い。所得面からも観光業の振興に大きな期待が寄せられている。今後、観光資源の整備や特産物の開発とともに他の地域との交流促進をいかに進めるが課題となっている。

### （3）「住む」機能について

#### ① 生活一般

村内の農業はサトウキビ以外ではジャガイモ、カボチャ程度なので、村内での生鮮野菜の調達は難しい。生鮮野菜に限らず、生活用品全般は沖縄本島からの物流に頼るしかない。

物流は基本的に5日ごとの貨客船と毎日の飛行機による物資輸送によるため、悪天候などによる貨客船および飛行機の延着・欠航の影響は、村民の生活に大きな影響を与えている。新聞は飛行機で運ぶため1日遅れとなる（資料1-6）。



資料1-6：5日に1回の貨客船「北大東村ホームページ」より

村民は那覇市へ出かける頻度が多い。利用する那覇市への飛行機代は通常、沖縄県の補助もあり、外来者でも3万円程度（本来4万円強）であるが、村民割引があり往復19,000円で那覇市まで行ける。しかし割引があっても、一回の移動に約2万円が必要であり、他地域の住民に比して生活品の購入とともに移動に高額のコストが必要となっている。子供の高校進学時の住居、東京などへの出張時の一時滞在、介護などが必要となる老後の生活などを考えて、村民の中には那覇市に家を持つ者もある。

また、人口が少ないため商売として成立するのが難しい業種がある。その例が理容店であり、現在は公設民営タイプの村営理容店となっている。2009年現在で、全国の理容店は約13万5千軒、同沖縄県の理容店は約1,600軒である。理容店一軒あたりの受け持ち人口は、それぞれ950人および870人であり、500人の村での経営は難しいことが分かる。そのため理容店経営者は他業種との兼業になっており、夜間など時間を限った営業となっている。

#### ② 安心・安全

台風による被害は村民の生活全般にわたる。大きな波浪による道路など公共施設の損傷を始め、農業においてはハウス栽培ができないため、風害・塩害に強いサトウキビ栽培に限定されているのはすでに述べたところである。

消防活動について、一般的に消防活動は地域の消防団によって担われるのが普通であるが、村内人口が少なく、しかも家屋が分散して存在しているので、北大東村では消防団の結成が困難である。

そのため消防活動は一般の役場職員に頼らざるを得ない状況にある。

防犯については、警察官1名が沖縄本島から派遣されているが、小さな村のため犯罪・交通事故は極めて少ないのが実態である。犯罪・交通事故に関しては極めて安心・安全な村である。

### ③福祉・医療

村民の健康に関しては、村営の診療所があるものの産科あるいは高度医療分野がないため、村民の出産や高度医療は沖縄本島において行われる。出産の場合、村から妊産婦出産のための出産費用の他に那覇市滞在費なども支給している。

高齢者福祉については、村内にある高齢者介護施設はデイサービス程度のものしかない。そのため施設整備費用などが少なく済み、介護保険料は安く済むが、本格的な介護は沖縄本島などにある施設のサービスに頼っているのが現状である。

また低所得者向けには、村営住宅が建設されている。その大部分は所得が少ない若い夫婦の利用となっており、村内への定住策の一つとしての重要な役割を果たしている。

なお火葬場は村営の施設が有り、村内で葬祭が執り行われている。

### ④交通、水、放送・通信、エネルギー

交通については、北大東島は小さいといっても南北約3km、東西約5kmの距離があるため、村内の移動は自動車に頼らざるを得ない状況である。港は3港あるが荒波などの影響を受けるため、波の状況を見ながら毎日利用できる港を指定している。現状では漁船は接岸できないので、トラッククレーンで上げ下げするため、小型船舶しか利用できないのはすでに述べたところである。

生活に欠くことのできない水については、その確保が重要な課題となっている。村営水道の水源は海水に頼らざるを得ない状況であり、海水を淡水化し各戸に給水している。海水の淡水化装置を設置する以前は、各戸で雨水を貯めて生活用水に利用しており、貴重な水源であった。いまでも一

部で雨水が利用されているが、大半の家庭では村営水道を利用しているのが現状である。

村営水道の料金は月に6トンまで1,700円であるが、それを超える水は1トンにつき450円の料金となる。他の地域に比べ、点在する家屋のための配水管網整備の非効率性やエネルギーを多く使用し、かつ高価な施設による海水淡水化のため、資本費、維持管理費ともに費用がかかり、割高な料金となっている。しかも、この料金水準でも北大東村の水道事業は赤字経営である。雨水利用の「再発見」が必要と思われる。

また、農業（灌漑）用水は水源不足対策として島内に降った雨水を可能な限り利用するために、島中心の低地にある溜池に集水する工夫が各所でなされている。限られた水を有効に利用するため、イスラエルで開発された点滴灌漑法を採用し、サトウキビの根元に点滴するという、極めて少量の水で済むような灌漑方式となっていた。水確保が困難であるため、「大きな被害をもたらさない程度の台風到来を歓迎する。」との声も聞いた（資料1-7）。



資料1-7：農業用溜池「北大東村ホームページ」より

放送・通信については、テレビの地上波デジタル化が完成している。南大東島まで海底ケーブルが敷設され、南大東島から北大東島までは無線により対応している。

エネルギーについては、沖縄電力の火力発電所が村内にあり、各家庭・事業所などに安定供給している。

### ⑤環境、廃棄物

畑地に降った雨は、浸透する他は流出して島の中心部にある人工の農業用溜池や天然の池に流入している。これらの池には鯉、鮒のほか、スッポンやテラピアが繁殖している。天然の池は石灰岩の空隙を通して海水が行き来しており、比重の大きな海水の上に比重の軽い淡水（雨水）が貯まった状態になっている。サトウキビ栽培には比較的多くの農薬が使用されるため、これらの池の生態系とともに水質保全への配慮も必要である。

沖縄県指定の鍾乳洞もあるが、現在は落盤の危険性があるので入ることができない。南大東島にも鍾乳洞（星野洞など）があるが、こちらは内部が回遊できるように整備されており、島の貴重な観光資源となっている。

大陸から隔絶されて、北大東島にはシダ科ハマオモト（国の天然記念物）、ダイトウビロウ樹林のほか、海にはウミガメ、ミナミユウゼンが生息し、春から夏にかけてはザトウクジラの回遊が観察できるという、本島独特の環境下にある。

下水の処理については、住居が点在しているため公共下水道の整備という手法によらず、各々の家庭が合併浄化槽により排水の処理をするという方式を採用している。一方、南大東村では約6割の住民が一つの集落に生活しているため、効率的に公共下水道が整備できる。そのため、集落地区を対象とした下水処理場を築造して集落の下水を処理し、さらに下水処理水の再生利用や下水汚泥の肥料化を図っていた。

また、北大東村で発生するゴミは週に2回収集し、週に1日のみ焼却炉を稼働させ、焼却処理している。

### ⑥教育

村内には村営の保育園、幼稚園、小学校、中学校があるが、高校はない。中学を卒業した子どもたちは、沖縄本島などの高校に就学することになる。そのため、高校に進学すると親元から離れて下宿生活を強いられるという厳しい現実がある。沖縄本島で安心して就学できる寄宿舎の設置につ

いて、他の離島の自治体と連携して要望が出されている。

中学校卒業後は村外での生活になり、高校卒業後に村へ帰って就職というケースはまれである。そのため、中学卒業後そのまま島に帰らなくなる人が多いので、別れを惜しんで卒業予定の子ども宅に村中の人々が集まるという習慣がある。しかし、中学卒業後には故郷への思いもあり、それぞれいろいろな形で交流は盛んに行われているとのことであった。

また、村にはユニークな村営の塾がある。初代の先生は名古屋市教員OBで、その先生は多くの子どもの放課後の生活と勉強の面倒をみられ、現在の村営塾の基礎を構築された。子どもは先生のもとで夜9時頃まで勉強することもあって、塾生の学力は高いそうである。

### ⑦コミュニティ

北大東村には家屋が点在している。集落単位でのコミュニティという形ではないが、村内は3地域に分かれており、地域単位で3つほどのコミュニティがあるとのことである。500人という人口と限られた面積の村内では犯罪はないが、その一方で消防団員の確保は難しい。地域活動を支える構成員の確保という点で問題があるといえる。

#### （4）「憩う」機能について

村民には、ソフトボールなどのスポーツや豊かな海における魚釣りが人気となっている。ソフトボールは、若い女性を含めた幅広いメンバーからなる混成チームで、スポーツを楽しむだけではなく、年代、性別、地域を越えた交流の機会として、村民に人気のあるスポーツである。また、調査時に訪問した家庭には必ず立派な釣り道具があった。調査に数回訪れた漁港には必ず誰かが竿を立てていた。ちょうど小鰺などを釣りあげていたので、「今晚のおかずですか？」と尋ねたところ、「これは餌だよ。」の返事であり、まぐろなどの大物狙いの魚釣りということであった。

八丈島からの開拓民に沖縄本島からの移住民が

加わって開発された北大東島では、日本文化と琉球文化が融合した独特の伝統文化が形成されている。その典型がお祭りである。大東太鼓や御輿のほか、豊年祈願にあわせて江戸相撲と沖縄相撲が奉納されている。祭りにつきものの島の太鼓は、一度途絶えてしまったものを復活して保存するために、役場の若い職員が村内の子どもたちを集めて練習を重ねているとのことであった。訪問時に機会に恵まれたので視察することができた。若い職員が中心になり、年長の子どもたちが小さな子どもを指導するという微笑ましいものであった。祭りは現在でも村民の楽しみの代表的なものである。

#### (5) 村政概要

こうした厳しい状況下であるが、村長のリーダーシップのもと少ない職員が一丸となって村政運営にあたっている。

##### ①役場・議会（2010年度現在）

村長の下に、副村長1名と会計管理者を置き、総務課、企画財政課、福祉衛生課、経済課、建設課を置いている。教育委員会には教育委員長、教育長ならびに教育課がある。

議員は5名で、議長の下に議会事務局を置き、議会事務局長は監査・選挙管理委員会事務局長を兼務している。役場の職員数は合計29名である。消防団活動を含めて地域活動にも取り組まなければならない状況であった。

##### ②財政

2010年度決算における歳入は24.5億円であった。その内、県支出金（40%）と地方交付税（32%）で約7割を占め、起債10%、国庫支出金6%に続く村税は7,563万円で全体の3%でしかない。村税の内訳は、固定資産税（49%）と住民税（44%）合わせて9割強であり、その他、たばこ消費税5%、軽自動車税2%であった。「3割自治」という言葉もあるが、村税の割合などを見れば財政的な自立にはほど遠い状況にあり、財政的な支援が

必須である

一方、2010年度決算での歳出は23.7億円であった。農林水産業費49%、衛生費14%、公債費12%、総務費10%、土木費7%、教育費5%、民生費2%という内訳で、村の産業の柱である農業ならびに漁業に歳出の約半分をあてていた。

##### ③北大東村総合計画

北大東村では、村民全体が共有すべき島の将来像と行政が取り組むべき施策の基本的な方向を明らかにするものとして、2012年から2021年までの新たな総合計画（基本構想と基本計画）を策定中であった。

## 2. まとめ～北大東村の自立

### (1) 生活物資の確保と医療、福祉など基礎的なサービス

台風など厳しい自然条件のため生鮮野菜などの自給自足は困難であり、食料品を始めとする生活物資の調達は沖縄本島などに頼らざるを得ない。北大東島は沖縄本島から遠く離れた離島であり、5日に一回の船便あるいは1日に一回の飛行機便しかなく島へのアクセスは容易ではない。さらには物資を運ぶ船便、航空便は天候に左右されることが多く、村民はそれらを購入し確保することさえ困難な場合がある。

こうしたことから、村民は生活物資の購入のほか、海水淡水化による高コストの水道あるいは那覇市など沖縄本島への交通費など生活全般に高い費用が必要である。

また、村内には産科、高度医療の医療施設、高齢者介護施設あるいは高校がないため出産、高度医療、高齢者の施設介護、高校などの公共的なサービスを沖縄本島などに頼らなければならない。今後、日常的な高齢者介護サービスなどは極力、村内で受けられるように施設整備や事業運営の確立を図っていくことが求められる。

### (2) 産業の振興と雇用の確保

現状では、村の産業はサトウキビ栽培の農業と、今後の村の主たる産業として振興が期待される漁業のほか、農業基盤や漁港の整備などの公共事業が中心である。特に、公共事業は漁港の整備が完了した後は主なものがなく、縮小が見込まれている。

また、高校がないため中学校卒業と同時に村内の子どもたちは沖縄本島に進学する。そのため、卒業後に沖縄本島などに残り、村内で就職するために帰って来るものは少ないという厳しい現状がある。

村内での就職が可能となるような特産物づくりや、島の自然を活かした観光業の振興による雇用の拡大が必要であろう。さらには、村の自立に向けての地域づくりができる人材の確保、あるいは地域間の交流・連携が必要であろう。

### (3) 国土の保全という役割

沖縄県では、2011年3月に長期構想として「沖縄21世紀ビジョン」を策定している。このビジョンでは、「基地返還と県土再編」などと並んで「離島の新たな展開」を課題のひとつと位置づけている。経済のグローバル化やアジア諸国の台頭の中で、経済水域、海洋資源の確保などの観点から、国境離島をはじめとして外海離島の重要性が高まっていると指摘し、離島の多様性を活かしつつ、遠隔性や狭小性などの離島苦を克服する振興策の展開を図ることとしている。

自立を考えると、単なる経済的な視点だけでなく、こうした離島の持つ国土の保全という重要な機能面にも配慮が必要であることが分かる。言い換えれば、北大東村など国境離島では、一定の支援を前提として自立を図っていくということであろう。これは荒廃のおそれのある地方の山深い中山間地における自立を考える時にも、山林の保全（すなわち国土あるいは流域の保全）のため一定の支援が必要であるという考え方を示唆している。

### (4) むすび

北大東村の自立について他地域との関連を模式図にまとめた（図1-1）。

訪問して感じたことは、多くのサービスを沖縄本島に頼りつつ、農業・漁業・観光業を「強み」として国境離島として村民すべてが村に愛着を持ち、村役場を中心に自立に向けて日々努力していることであった。そのためにも現在作業中の北大東村総合計画の早期策定とその遂行に大いに期待したい。

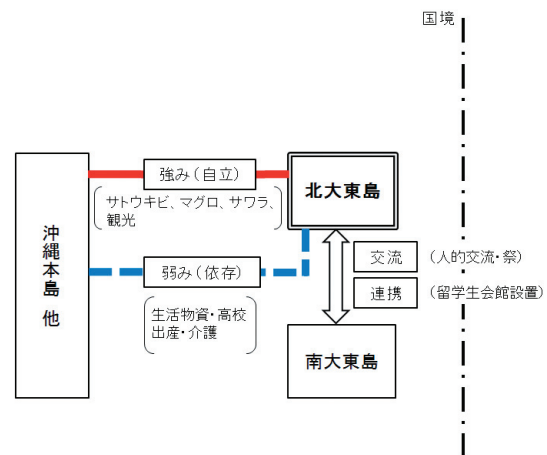


図1-1：北大東村の自立

## 第2章 木曾広域連合

2011年度においては、広域連携のための基礎的な調査として定住自立圏の調査を行った。定住自立圏制度以前から存在していた広域連合制度であるが、中部圏の中でも他の広域連合に比べて幅広い事業を行っている木曾広域連合について、広域連合内における自立と他の地域との交流・連携の実態に関してヒアリング調査を実施したので報告する。

ヒアリング日：2012年7月20日午後

先方：栗屋村長（木祖村）、唐澤副村長（木祖村）、圃中課長（木祖村役場商工観光課）、古幡副管理者（木曾広域連合）、堀課長（木曾広域連合地域振興課）



## 1. 地域の概要

### (1) 木曾地域と市町村合併

長野県の木曾川流域である木曾地域は、西の御嶽山と東の木曾山脈に挟まれた南北約60km、東西約50kmに及ぶ広大な地域であり、中央を木曾川が流下し、木曾谷と山麓部の高原などから構成されている（資料2-1）。木曾川上流の木曾町、上松町、南木曾町、木祖村、王滝村、大桑村の3町3村から成っている。圏域面積1,546.26km<sup>2</sup>のうち9割以上が森林であり、そのうち約7割を国有林が占めている。圏域人口は30,120人（2012年9月1日現在「長野県毎月人口移動調査」）で、世帯数11,829世帯となっている。

2005年の合併で、木曾郡は3町8村から3町3村になったが、圏域が一つになるという大合併は実現しなかった。木祖村によれば、「将来的に村の人口も税収も減少することは目に見えており、合併もやむなしとの認識が当初あったが、合併協議をしていく中で、他町村の事情や考え方が分かるに従い変化が生じた。」とのことであった。木祖村では、最終的には住民投票に近いアンケート調査を実施して、住民に合併について判断してもらうこととなった。調査では合併に反対の意見が多く、同村ではこの調査の結果を受け、最初に合



資料2-1：木曾地域の位置「第1次木曾町総合計画 基本構想 計画期間H20～H29」より

併構想からの離脱を決めたとのことである。その流れで他のすべての町村も住民調査を実施し、木曾郡全体が一つとなる機運は薄れていった。11町村が一つとなる木曾市構想は頓挫し、旧栖川村が塩尻市と合併し、旧山口村が岐阜県中津川市と合併するなどいろいろな経緯があった模様である。

木曾は地域のほとんどが森林で、隣町へ行くにも山超え谷超えとなるなどの地理的条件や、最大の木曾町においても人口12,416人（2012年9月1日現在）という小規模自治体の集まりであり、中心となる都市もないことから、部分的な合併に止まったのである。

## 2. 木曾広域連合と木曾地域振興構想

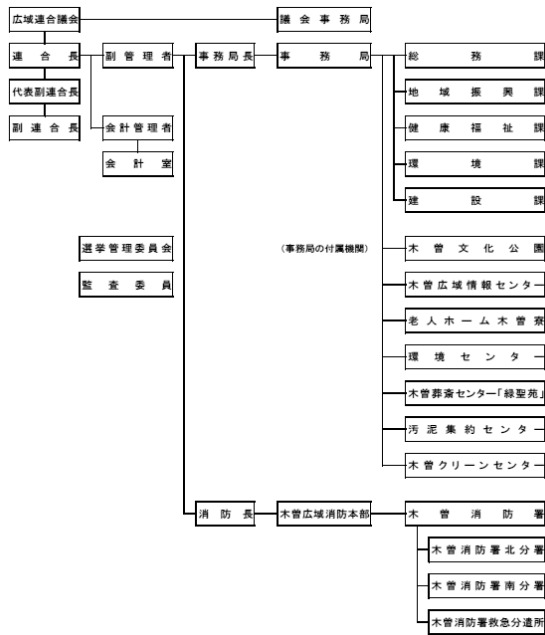
広域行政には地域づくりに関して明確なビジョンが必要である。こうした地域づくりビジョンとして木曾広域連合では木曾地域振興構想（以下、構想という）が策定されている。

構想は1990年に策定され、1998年に改訂された。しかし、この「改訂版」が策定されて、すでに10年以上が経過し、その間には団塊世代の離職、「田舎暮らし」ブーム、グローバルゼーション、大規模震災発生のおそれ、インターネットの普及、少子・高齢化の進展、観光立国、地方自治制度の大きな変化など、1998年当時には想定できなかったさまざまな大きな社会変化が生じている。そのため構想は、これらの社会変化をふまえ、ゆたかな自然、固有の優れた文化、歴史に磨かれた伝統技術など圏域の持つ大きな可能性を最大限活かして地域の発展をめざすため、再び2007年3月に改訂された。改訂された構想は、おおむね10年後の2016年度を目標年度としている。

以下、構想を中心に、広域連合の概要、主な課題と取り組みの方向、目指す姿および代表的な2つの戦略的なプロジェクトについて述べる。

### (1) 木曾広域連合の概要

木曾広域連合は、1972年（昭和47年）2月に発足した木曾広域行政事務組合に、ごみ・し尿・老



資料 2 - 2 : 木曾広域連合の組織図「木曾広域連合ホームページ」より

人施設の各一部事務組合を統合し、より充実した広域的取り組みを推進するため、1999年4月に木曾郡の3町8村を構成町村として設置された。その後、2005年の町村合併により木曾郡は3町3村となり、木曾広域連合の構成町村もこれに合わせて変更された。

2012年4月1日現在、行政執行機関として連合長1名、代表副連合長1名、副連合長4名を置き、構成町村の首長が兼務している。このほか副管理者を1名置いている。また、議会は22名で議長、副議長を各1名を置いている（資料2-2）。

職員は、事務局27名、広域消防67名、その他42名の合計136名（長野県および構成町村よりの派遣職員5名を含む）となっている。

木曾広域連合の分担する行政活動は、かつて木曾郡内にあった5つの一部事務組合の事務を承継するほか、広域的業務を行う団体からの事務の一部移転や新規事務の立ち上げなどにより、その数は28件（2012年4月1日現在）に及んでいる。

## （2）木曾地域の主な課題と取り組みの方向

木曾広域連合においては、厳しい財政状況の下で、日常生活面における不便さ、林業を始めとする産業振興・雇用確保の難しさ、人口減少や高齢



資料 2 - 3 : 平成日進の森「木曾村ホームページ」より

化の進行による活力の喪失など地域の自立に向けての課題がある。これらの課題を解決するため、構想の着実な実施が求められている。木曾広域連合内の連携を強めていくとともに、地域間交流・連携として、とりわけ他に比べてこの地域の特徴となっている、愛知中部水道企業団「水道水源環境保全基金」や愛知県日進市「平成日進の森」をはじめとする上下流交流事業の推進が必要である（資料2-3）。

また、本圏域の公共交通機関は鉄道とバスで、バスは地域ごとのコミュニティバスとして運行されているが、車を利用できない住民にとっては、通勤、通学、通院など日常生活において利用するのは決して十分であるとはいえない状況にある。日常の生活物資を購買するのに必要な商店は、木曾郡全体で1984年に840店存在したものが、2004年には616店へと減少している。商業機能が衰退し、日常の買い物のための環境が不十分となっている。そのほか、少子化・高齢化・過疎化の進行に対応して、地域で生活するのに必要な各種基盤について見直す必要が生じている。さらに、山間地が多いため、大規模災害が発生した場合には孤立する集落も想定され、非常時に備えた災害対策は地域の重要な課題となっている。

今後数十年間にわたって全国の人口は減少していくと予想される中で、木曾地域においても人口減少、過疎化、高齢化は全国の推移を上回って進んでいくと考えられ、だれもが「安心して暮らせる環境の整備」をどのように進めていくのか、規模は縮小しても暮らし全体の質が低下しないよう

(表 2-1) 主な課題と主な取り組みの方向

「住む」について		「働く」について	
(課題)	(取り組みの方向)	(課題)	(取り組みの方向)
人口減少・過疎化の進行	⇒ 生活環境改善による定住促進	就業人口の減少	⇒ 就業先の確保
少子・高齢化の進行	⇒ 少子高齢化に対応したまちづくり	観光客減少・観光の停滞	⇒ 観光・交流の振興
情報ネットワークの整備	⇒ 高度情報技術の有効活用	農業・林業の担い手不足	⇒ 農業・林業の観光化・体験活動化
山里暮らしのための条件整備	⇒ 受入れ体制の強化	購買力域外流出・商店の減少	⇒ 観光商業と日常商業の一体化
地方分権の進展	⇒ 個性的施策の創造	豊富な自然資源の有効活用	⇒ 自然体験観光・交流の促進
災害時孤立の対策強化	⇒ 災害に強いまちづくりなど	伝統・歴史資源の見直し	⇒ 歴史資源を活用した観光・交流の促進

にどのような地域づくりを進めるのか、が最重要課題であるとしている。構想の主な課題と主な取り組みの方向について、「住む」、「働く」という機能面で以下のように整理した(表 2-1)。

### (3) 木曽地域が目指す姿

山里暮らしの見直しによる居住環境の改善については、山里暮らしを望む都市住民を積極的に受け入れ、定住人口の増加などを図りつつ、あわせて豊かな自然を活かした観光・交流産業の振興により地域活性化や交流人口の増加を図っていく必要がある。

これらを住民や企業と協働で進めるためには、まず誰にとっても愛着の持てる「ふるさと」にふさわしい圏域づくりを進めていく必要があり、この「ふるさと」を象徴するものとして自然環境(水と緑)に着目し、「水と緑のふるさとづくり」を木曽地域のめざす将来像としている。

そのため、①充実した暮らしを続けていくための基盤整備(生活基盤)、②暮らしの基となる就業・就労の場の確保や産業の振興(産業)、③限られた資源で最大の効果を発揮させるための取り組み体制の充実(行財政システム)など、将来像実現に向けて、3施策による体系化を図っている。このうち、①は「住む」、②は「働く」についての施策といえる。

②の「働く」の施策では、地産地消という視点で地域内にある道の駅を活用し、生鮮野菜や特産物を販売するという取り組みがなされている。冬場は生鮮野菜がこの地域では採れないので、木曽の北中部は松本、南部は中津川の市場から入荷しているという状況である。しかし、夏場はトマト

やトウモロコシなどの夏野菜を木曽農協経由で愛知県大府市の「げんきの郷」に卸し、特産物である御嶽白菜などは中京圏や関西圏へも毎日配送するなど、積極的に木曽川下流域への販売促進策を実施しているとのことであった。上下流交流事業として実施してきた特産物販売イベントなどの成果が出てきているものと考えられる。

木祖村では、こうした経済的な上下流交流事業を積極的に実施している。そのため、名古屋地区でのイベント開催などの事務が多いので、現在では名古屋市瑞穂区桜山にアンテナショップとともに名古屋事務所を設置している。名古屋事務所は当初、企業のCSR(社会的責任)として木祖村を支援している南区の株式会社スミ設備(以下S社)に間借りしていたが、アンテナショップの運営や交通の利便性に配慮して桜山に移転したのである。アンテナショップあるいは名古屋事務所とも、下流との交流事業の成果であるといえる(資料 2-4)。

また、販路拡大に合わせて、木祖村のおいしい水や野菜を原料にした「さくらサイダー」、「コー



資料 2-4 : 木祖村アンテナショップ「木祖村ホームページ」より

ンスープ]、「木祖村野菜入りカレー」、「白菜餃子」、「こしあぶらコロッケ」などの商品が開発された。販路の中には、常設のものに加えて定期的に繰り返し開催されるイベントでの販売が多く、一時的・散発的なものでなく、販路として確立しつつあるといえよう。

#### (4) 戦略的なプロジェクト

構想には、目指すべき姿である「水と緑のふるさとづくり」実現にむけて体系化された施策のうち、先導的な施策として10の戦略プロジェクトが設定されている。そのうち、木曾広域連合と他地域の交流・連携した2つのプロジェクトについて少し詳しく述べる。

##### ①水と緑の交流プロジェクト

構想には、「森林は水資源の涵養、保健休養など多様な機能を持つ地域の最大の資源です。水源の森の育成、産業、文化の振興のため、歴史的、文化的につながりの深い下流域との交流を深めていきます。」とある。

木曾広域連合の特色をヒアリングした際、「木曾広域連合の規約を作成する際、消防、ゴミやし尿などを盛り込もうとしていた。ところが、当時から旧三岳村（現木曾町）は旧愛知県三好町（現みよし市）、王滝村は愛知県東郷町、木祖村は旧愛知県日進町（現日進市）との交流が盛んであった。この3町が木曾全体（当時11町村）で交流事業をやろうと提案して規約に入れた。これは、他の広域連合のどこにもない特徴である。ここから名古屋市との付き合いや、『水1トン1円』の話などが始まった。こうした交流事業は誇れることであり、拡大させていく必要がある。」との説明があった。

「水1トン1円」の話というのは、木曾広域連合と愛知中部水道企業団が、住民の水道料金から水道使用量1トン当たり1円を「水道水源環境保全基金（2000年12月設立、2001年6月積立開始）」として積み立てて森林整備事業に充てるという活動のことである。また、それと並行して、上流域

でも2004年3月から木曾広域連合が「木曾森林保全基金」の積み立てをスタートさせて森林整備事業を行っている。

2005年度から平成2011年度の7年間の平均では、年間2億3,400万円の事業費により、831haの森林が整備されている。事業費の内、約4分の3は国および県からの補助金であるが、下流側の基金からは2,200万円、全体事業費の約9%が支出されている。上流側の基金を合わせるとその比率は同11%となる。町村の3,400万円は同15%の約3分の2に相当し、下流側の基金の役割は大きい。しかし、森林の現状からすればさらなる支援が必要である。

こうした基金を活用した森林整備事業を始め、幅広い下流側の住民参加による間伐作業、上流側の実態を知る機会となる上下流交流事業、あるいは自然体験を目的として木曾全町村に中学生が参加する愛知県犬山市のキャンプの例や総合的な学習の時間を活用した農業体験などの「教育交流」も盛んに行われている。特に木祖村の取り組みは全国的にも有名であり、木曾広域連合全体にこうした取り組みが普及していくことが期待されている。

「今後は交流事業の相手として他の愛知用水を利用して市町村などに拡大する」とともに、住民・行政・団体の交流に比べて十分な成果が挙げられていない企業間の交流・連携（「産業交流」）の拡大を含めて、交流活動の更なる拡大方策を具体化していくことが求められている。

##### ②観光立圏プロジェクト

構想には、「木曾地域は、多くの中山間地同様、観光・交流に地域振興への期待がかかる地域であり、観光・交流の推進は重要な役割を持っています。」とある。しかし、ゴルフ場・スキー場利用者の減少など入込観光客数の減少が続いており、現状では十分な施策展開がなされているとはいえない状況である。

今回のヒアリングでは、「木曾観光連盟は王滝村村長が会長であるが、会員の大半が民間の団体

である。木曽広域連合が観光振興計画を立てるが、観光連盟とのタイアップはうまくいっていない。」とのことであり、観光振興の支援には課題が多い。

### 3. まとめ

#### (1) 地域の自立

木曽広域連合内の自立に向けての課題としては、人手の入らない森林域の増大など中山間地の抱える問題への対応、広域連合内には王滝村など財政状況の厳しい自治体が存在すること、移動手段の確保など日常生活における不便さ、思うように進まない産業振興・雇用の創出、人口減少や高齢化の進行による活力の喪失、と多くを列挙できる。しかし、一言でいえば、限界集落への転落に対する危惧であるといえよう。1997年に策定された構想の着実な実施が求められている。

先の戦略10プロジェクトうち、まずは「暮らし環境充実プロジェクト」(安心して暮らせるコミュニティづくりや買い物などを支えるしくみづくり)あるいは「木曽づくりワークショッププロジェクト」(協働による地域づくり)など、木曽広域連合の「暮らし」機能の充実が求められている。

#### (2) 地域間の交流・連携

地域間の交流・連携については、先の戦略10プロジェクトのうち、「交通ネットワーク整備プロジェクト」(円滑な交通システムの構築や超高齢化社会に向けた公共交通網整備)とともに、「水と緑の交流プロジェクト」の実施効果による「山里産業の育成・振興プロジェクト」あるいは「山里暮らし受入れ支援プロジェクト」(地域ブランドによる活性化や就業の場・生活基盤の確保)の達成、また「美しい木曽路景観形成プロジェクト」(景観形成による誇らしい地域づくりや観光・交流の振興)による地域資源の活用により観光立圏プロジェクトの遂行を図っていくことが求められている。

この中でも木曽広域連合の広域的な施策として

は、木曽上流地域に特徴的な上下流交流事業、水と緑の交流プロジェクトがあげられる。

上下流交流事業は、すでに述べた木祖村の例が代表的である。木祖村の活動は単なる一過性のイベントに終わることなく、交流事業により先に述べた下流側の森林整備事業の基金化とともに愛知県日進市の日進の森のように山の一部を下流側で植樹・管理するという直接的な支援へと発展させている。また、交流事業が特産品の販売拡大とともに人の呼び込みによる観光業的な性格を持つというように、ひとつの産業として進化しているといえよう。

#### (3) 上下流交流事業における交流・連携の仕組みづくり

上下流交流事業は、木曽広域連合全体での取り組みに発展していくことが期待される。下流側にはまだ上流側との交流を望んでいる自治体や民間団体が多く存在している。木祖村は多くの販路をたえず支えるために名古屋事務所を設置しているが、広域連合での共同設置など、交流事業の拡大には上流側の組織的な取り組みが必要である。また、一方で下流側の交流事業も散発的で一時的な取り組みとするのではなく、個々の取り組みが有機的に効果を発揮するような仕組みづくりが課題であろう。

生物多様性条約第十回締約国会議 (COP10) を契機に名古屋市が事務局となって水でつながる

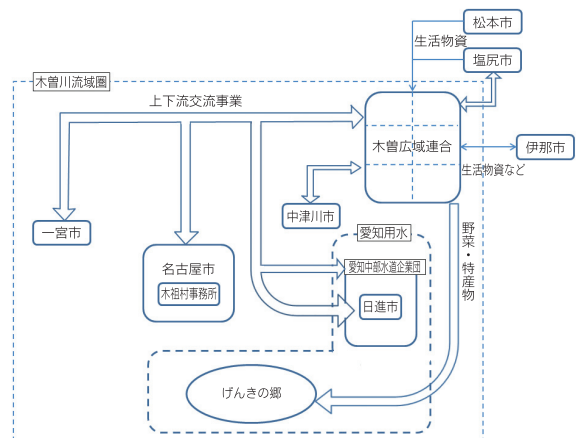


図2-1：木曽広域連合と他地域との交流・連携

自治体間の連携・協働に取り組んでいる「流域自治体会議」などが、こうした仕組みづくりの契機となることが期待される。

木曽広域連合と他の地域との交流・連携の関係について上下流交流事業を中心にまとめたものが(図2-1)である。

#### (4) 下流側の交流・連携を支えるCSR (Corporate Social Responsibility、企業の社会的責任)

下流側の交流・連携活動の推進力のひとつとしてCSRがあげられる。木曽川流域でも数例あるが、以下に前述した名古屋市のS社の例を紹介する。

木祖村との交流支援に取り組んでいるS社は、社員数24名の中小企業で給排水・衛生・空調設備工事を主としている。同社S社長は、名古屋市の上下流交流事業に参加し、上流水源地域の厳しい実態を知ることとなり、「200万都市名古屋の役割と責任を痛感」したのがきっかけとなり、木祖村への支援活動を開始した。

S社長は、「『水道事業に従事している人間が水源を守る』をモットーに、緑化ボランティア活動を通じて社会へ貢献する事により、豊かな心を養い、情熱溢れる使命感を抱き何事にも率先して行動する意識の向上を図っています。このような向上心に満ちた社員を礎に、強い信念を持ってこれからますます発展していきたいと思っています。」(同社ホームページ)と述べている。その支援活動は広い範囲にわたっている。以下に紹介する。

##### ①植樹活動と有限会社

毎年、S社の社員や取引会社など約200名と植樹や草刈作業を行っている。水源地はカエデで有名なため樹種を絞っている。また、トウモロコシ栽培を行い、収穫したトウモロコシは、木祖村内に設立した有限会社を通して高原野菜、蜂蜜などとともに名古屋方面からの予約により販売し、その収益を木祖村の支援に還元している(資料2-5)。



資料2-5：植樹活動「S社ホームページ」より

##### ②募金・寄付

取引会社などに対して、植樹活動の参加を勧誘するとともに緑化事業に対する寄付を募っている。約80件の申し出があり、自社分も含めて毎年約200万円の寄付とあわせて草刈機などの機器提供も行っている。

##### ③木祖村名古屋事務所とアンテナショップの開設支援

S社社屋の一角に、当初の「木祖村名古屋出張所」の事務所スペースを提供した。また、S社長の紹介により、瑞穂区桜山商店街の協力を得てアンテナショップをオープンさせた。

##### ④交流事業

木祖村の雪を母校に運び、児童たちに雪で遊ぶ「雪交流事業」を実施しているほか、授産所の障害者などを植樹やトウモロコシ栽培などの交流事業に勧誘するなど交流支援活動の拡大を図っている。



資料2-6：雪交流事業「S社ホームページ」より



資料 2-7：トウモロコシの収穫「S社ホームページ」より

る（資料 2-6、2-7）。

S社長のリーダーシップで取り組んでいる水源地との交流支援活動であるが、当初、社員はしぶしぶ参加するという状況であったが、社長と共に活動している中で積極的に取り組むこととなったそうである。社長が交流支援活動に忙しいため業績は低下しないのか、と尋ねたところ、「こちらから営業しなくても障害者施設など福祉施設建設の引き合いが増加している。」とのことであった。現時点では、社長の強い思いから始まった交流支援活動もS社の本格的なCSR活動といえる段階になっている。

今後の展開について、S社長の考えは、「他の地域から支援の依頼もあるが、自分たちの力の限界もあるので、今までの経緯をふまえ、対象は木祖村に限って今後も自分が死ぬまで活動は続けていきたい。しかし、活動は拡げたい。『社会を明るくする運動』にも参加しており、障害をお持ちの方々だけでなく、登校拒否などの子供や社会復帰をめざす人々にも植樹活動に参加してもらうなど、社会的な領域の活動は拡げていきたい。」と力強い。

### 第3章 南信州広域連合と南信州定住自立圏

当地域では、広域にわたり処理する事が適当な事務（消防やゴミ処理など）について主に南信州広域連合で処理し、その他に南信州定住自立圏の

協定を結ぶなど中心市である飯田市がリーダーシップをとって、広域的な行政課題について柔軟に対応している。地域の自立と発展のため、さまざまな制度を活用し、持続可能で魅力ある地域づくりに取り組んでいる事例について、以下考察する。

ヒアリング日：2012年8月2日午後

先方：秦野係長（飯田市企画部企画課企画調整係・三遠南信交流推進係）、本島主査（飯田市企画部企画課企画調整係）、近藤係長（南信州広域連合広域振興係）

## 1. 地域（圏域）の概要

### （1）南信州地域と三遠南信地域

#### ①南信州地域

長野県南部の南信州地域は、東に南アルプス、西に中央アルプスがそびえ、北から南へと天竜川が貫く伊那谷の南部に位置している（資料3-1、3-2）。標高3,000m級のアルプスの山々に囲まれ、総面積1,929.19km<sup>2</sup>の広大な地域のうち、約86%を森林が占める中山間地域である。飯田市と下伊那郡の1市3町10村で構成され、圏域人口は166,909人（2012年9月1日現在「長野県毎月人口移動調査」）、世帯数58,752世帯となっている。



資料 3-1：南信州の位置図「平成24年度 南信州広域連合の現況」より



資料3-2：南信州の構成団体「資料3-1と同じ」

飯田下伊那地域、飯伊地域などとも呼ばれている。

古くは東山道、近世以降は三州街道、遠州街道などの陸運や天竜川の水運にも恵まれ、東西南北の交通の結節地として経済的にも文化的にも独自の発展を遂げ、神楽や人形浄瑠璃、歌舞伎、屋台獅子などの民族文化が色濃く残されてきた。

飯田市および北部地域は、市街地や工業団地が集積し、なだらかな段丘には果樹園などの農地が拓けている。そして、南部地域は急峻な谷間に集落が散在し、山岳観光や民俗芸能などの資源に恵まれており、西部地域は爽やかな高原が広がり、多くの観光客が訪れている。

「地域の自立とは、『住む』、『働く』、『憩う』機能が整っており、地域に住む人々の生活が物心両面で豊かで、それが安定的・持続的に成り立つことであり、それには経済的な自立とともに地域の自己決定権が必要である。」との考えに立てば、まさしく南信州地域は飯田市を中心とした自立した地域といえる。

## ②三遠南信地域

三遠南信地域は、豊川や天竜川の両河川の流域を指しており、愛知県東部の東三河地域を「三」、静岡県西部の遠州地域を「遠」、長野県南部の南信州地域を「南信」とした、3県の県境にまたがる地域である。

この地域は、盛んであった舟運とともに、歴史的には秋葉街道や三州街道など「塩の道（太平洋沿岸で取れた塩は俵に詰められ、馬の背に乗せて内陸へ運ばれた）」で繋がっており、秋葉神社（浜松市天竜区）へお参りする「秋葉講」の風習も今なお残っている。

三遠南信地域については、県境を越えた、かつ自立した3つの地域間の連携、すなわち「地域間連携」として捉えることができ、非常に興味深い連携ではある。しかし、今回の事例研究では、南信州広域連合と南信州定住自立圏という「地域内連携」に焦点を絞ることとし、本件については次回以降の事例研究に譲ることとしたい。

## （2）圏域と市町村合併

### ①圏域

南信州地域の経済圏は、基本的に飯田市が中心となっている。南西部の最南端にある根羽村が豊田市（旧足助町）と接しており、一部が豊田市の経済圏に入っているものの、生活圏・経済圏ともほぼまとまっている。

飯田市までのアクセスをみてみると、高速バスで名古屋から2時間、長野市（県庁）から3時間、東京（新宿）から4時間、JRで名古屋から3時間、長野市から3時間半、東京から4時間半となっている。JR飯田線や中央高速道路の開通により、名古屋や東京といった大都市へのアクセスも飛躍的に向上したとはいえ、通勤など生活圏とは言い難い時間と距離である。また、古くから舟運や「塩の道」などで盛んであった南北の往来も、中央高速道路の開通などもあり以前ほどではない。

ただ、長期的見地からは、現在一部供用開始されている高規格道路「三遠南信自動車道」の全線開通により、推定で浜松から車で3時間強が2時間弱へと短縮される。さらに、2027年に開業が見込まれるリニア中央新幹線の間駅設置により、推定で名古屋から20分、東京から40分程度へと大幅に短縮化され、豊かな自然環境を残しながらも大都市へのアクセスが非常に便利な地域へと大きく変化することが予想される（資料3-3）。





資料 3 - 3 : 南信州地域の交通ネットワーク「南信州広域連合 広域計画 第3次」より

②市町村合併

圏域内でまとまっている南信州地域であるが、地域内連携の形態の一つともいえる「市町村合併」については、あまり進展していない。総務省が、2010年3月5日付で『平成の合併』についてを公表しているが、1999年以降2010年3月末にかけ、全国の市町村数は3,232 (1999.3.31) から1,730 (2010.3.31) へ減少した。人口減少・少子高齢化などの社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として積極的に推進された市町村合併であるが、見方を変えれば広域連携の究極的な形ともいえる。

平成の大合併では南信州地域において、2005年に(旧)上村と(旧)南信濃村が飯田市へ編入合併し、2006年に(旧)浪合村が、2009年に(旧)清内路村が阿智村へ編入合併したのみとなっている。当時は、南信州広域連合で1郡1市構想がまとめられたが、飯田市側からの積極的な働きかけはなく、飯田市に隣接する町村も積極的ではなかったとのことである。自治活動が盛んで自立心が強いという気質の面や、深い山に囲まれているという地理的な面も影響したかもしれない。

また、同じ伊那谷の北部に位置する伊那市(上

伊那郡)と南部の飯田市(下伊那郡)との合併については、過去そうしたことが話し合われた経緯はなく、上伊那郡と下伊那郡が一緒になるという発想はまったくないとのことであった。外部の人から見ると同じ圏域のようにみえるが、リニア中央新幹線や三遠南信自動車道を見据え、ようやく観光や道路行政などの面で上伊那と下伊那の連携について議論しているというのが現状のようである。

2. 南信州広域連合とリニア将来ビジョン

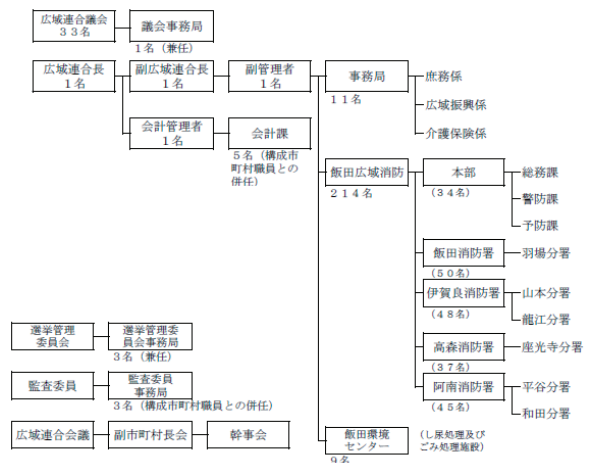
(1) 南信州広域連合の概要

①沿革・構成

南信州広域連合は、1999年4月1日に一部事務組合である飯伊広域行政組合を継承・発展する形で発足した。構成市町村は南信州地域の14市町村(設立当初は18市町村)であり、事務局を長野県飯田合同庁舎に置いている。

2012年4月1日現在、執行機関として広域連合長1名、副広域連合長1名、副管理者1名を置き、そのほか関係町村長12名(正副広域連合長を除く町村長)を置いている。議会は、議員数33名で議長、副議長各1名を置いている(資料3-4)。

職員は、事務局11名(うち4名が広域振興係)、飯田広域消防214名、飯田環境センター(し尿処理及びごみ処理施設)9名となっている。



資料 3 - 4 : 南信州広域連合の組織図「資料 3 - 1と同じ」

## ②特色

広域連合は、広域にわたり処理することが適当な事務に関し、広域計画を策定し、必要な連絡調整を図り、総合的にかつ計画的に広域行政を推進する特別地方公共団体と定義されている。そのため、広域的な視点に立って自ら政策・施策を企画・立案するなど課題解決能力を持つことが期待されている。しかし、実際には介護保険や後期高齢者医療をはじめとして個別の事業を共同処理するだけの団体も多く存在している。

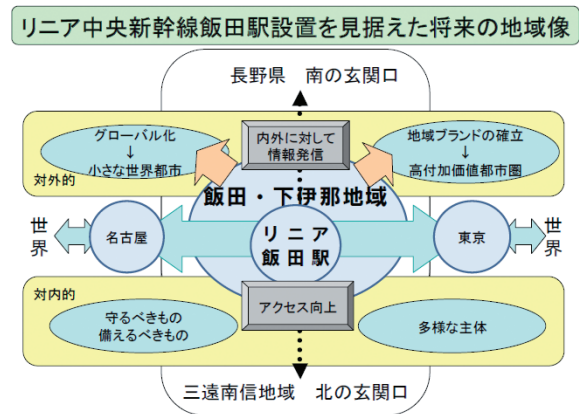
そうした中で南信州広域連合は、複合事務組合的な業務実施にとどまらず、地域振興や地域づくりといった広域振興事業も実施している。圏域全体に関わる課題の調整に対応しており、14市町村長が一堂に会する協議を毎月行っている。これは、第2章で触れた木曽広域連合が、交流事業や産業振興などに力を入れているのと同様、大きな特色といえる。

また、木曽広域連合・南信州広域連合の両団体は、構成団体についても大きな特色がある。木曽広域連合は、市が入っていない町村だけで構成される広域連合であり、こうした団体は全国の広域連合115団体中15団体（2012.4.1現在）にしかみられない。そして、南信州広域連合は、後述する南信州定住自立圏とこれを組織する構成団体（14市町村）が完全に一致しており、こうした団体は中心市宣言済の定住自立圏80団体中5団体（2012.7.24現在）にしかみられない。

### （2）第3次広域計画とリニア将来ビジョン

広域計画は、広域連合が実施する事務を広域連合とその構成団体が相互に役割分担して、総合的かつ計画的に推進するために、地方自治法第291条の7の規定に基づき、議会の議決を経て作成されるものである。南信州広域連合の広域計画は、第1次が1999年度から始まっており、第2次が2005年度に、そして第3次が2011年度に策定されている。第3次広域計画の期間は、2011年度から2016年度までの5年間であり、以降5年間を単位に見直しが行われる。

第1次、第2次の広域計画は、おもにスケールメリットを活かした市町村事務の共同処理の指針として策定されてきたが、第3次広域計画は、将来のリニア中央新幹線や三遠南信自動車道の開通を見据え、当地域が総合的、戦略的に取り組みをはじめめる初期5ヶ年計画として策定された。南信州広域連合では、2010年5月に「リニア将来構想検討会議」を設置し、同年11月に「リニア将来ビジョン」をとりまとめた。第3次広域計画は、「リニア将来ビジョン」で示された将来の地域像実現に向けて、地域が取り組む計画と位置付けられている（資料3-5）。



資料3-5：南信州地域の将来の地域像「資料3-3と同じ」

### （3）南信州広域連合の現状と課題

#### ①資金面と人員面での制約

広域連合自体には自主財源がなく、市町村の負担金で運営されている。特に、地域振興や地域づくりといった広域振興事業については、南信州広域振興基金（旧ふるさと市町村圏基金）20億円の運用利息によって活動している状態である。たとえば、「地域公共交通の維持」事業として、圏域全域でバスの停留場の看板を修理しようとしても、広域連合自体には自主財源がないため各市町村の財源に頼らざるを得ず、簡単には整備できないといった課題がある。

また、資金面とともに人員面でも制約があり、広域連合の事務局11名の中でも広域振興係は4名のみである。職員の大半は消防（214名）、し尿・ごみ処理（9名）であり、広域の課題が増加して

いる中、マンパワーが足りない状態となっている。

### ②首長の合議制

広域連合会議は、14市町村の首長の合議で進められるため、スピード感を持って各課題に取り組むことが難しいという課題がある。スケールメリットを活かした共同処理事業など直接恩恵がある場合はともかく、財政面が厳しい小規模な自治体に対して、圏域全体のことを考えて負担を依頼する場合など、調整に時間を要するケースも多々ある。

### ③地域医療問題など広域連合の限界

「中部圏研究」（2012. 3月vol.178）では、大分県中津市の担当者に九州周防難地域定住自立圏についてヒアリングしている。定住自立圏に取り組むきっかけは、地域医療の崩壊であり、2007年に医師不足から中核病院である中津市民病院の産婦人科が廃止となった。こうした地域医療の立て直しが喫緊の課題となっていたところに、定住自立圏構想が打ち出されたことが契機となったとのことである。

南信州地域でも、産科医不足が深刻化し、分娩可能な病院が飯田市立病院など数ヶ所しかなく、2007年の年末には里帰り出産の制限を発表せざるを得ない状況にまで陥っていた。飯田市民のための病院であるから、市民の里帰り出産を優先させるべきという考え方に対し、市立病院の患者の4割は圏域内の町村民であり、この人たちの利用により市立病院が支えられているという考え方もあり、里帰り出産の制限をどのようにおこなうのか、当時、市長は大変悩んだ経過がある。これは、当時、市立病院が圏域内の中核病院としての位置付けが明確でなかったことが大きい。結果として市長は、広域の連合長という立場も踏まえ、後者の考え方に立ち、出身市町村に関係なく、一律に制限をかける方向を選択した。これは行政区域を越えて、圏域としての一体的な生活機能を確保した象徴的な取り組みであり、生活圈、文化圏を意識した行政運営の必要性を浮き彫りにした出来事であった。

## 3. 南信州定住自立圏と共生ビジョン

### （1）南信州定住自立圏の概要

#### ①沿革

前述のような状況の中、市長へ定住自立圏構想研究会の参加依頼が総務省よりあり、今後の地方における圏域経営のあり方について意見を述べていく中で、2008年10月には定住自立圏先行実施団体として選定された。

2009年3月に飯田市が定住自立圏構想「中心市宣言」を行い、同年7月には全国に先駆けて「定住自立圏形成協定」を締結、同年12月には「定住自立圏共生ビジョン」を策定した。そして、2010年10月に「病児・病後児保育事業」、同年12月に「図書館ネットワークシステム」について追加協定を締結している。

#### ②構成・特色

南信州定住自立圏は、飯田市が中心市となり、下伊那郡13町村が圏域となっており、南信州広域連合の圏域と完全に一致している。地域医療に関しても、県が設定する二次保健医療圏と定住自立圏の圏域がまったく同じであったため、地域医療に関する課題認識を共有化することは比較的容易であり、関係する全周辺町村との協定がスムーズに進んだと認識しているとのことである。

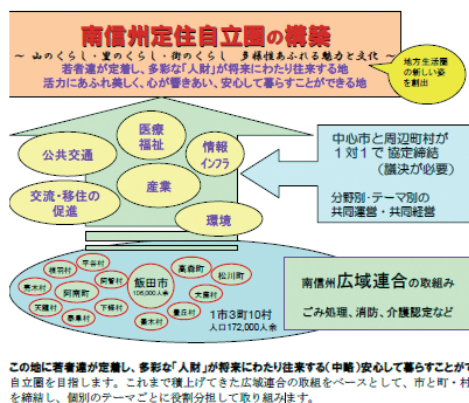
また、月一回首長が集まって広域連合の会議を実施しており、その会議の後に定住自立圏の協定項目について説明する機会を作ることができる。一般的には、定住自立圏の首長だけで集まる機会はそれほど多くないとみられるが、南信州定住自立圏では実質的に毎月会議を行っているのと同様であり、首長たち自らが相談しやすいという特色がある。

### （2）南信州定住自立圏「形成協定」と「共生ビジョン」

定住自立圏形成協定は、人口定住のために必要な生活機能の確保に向けて、中心市宣言を行った中心市と周辺市町村が1対1で、「生活機能の強

化)、「結びつきやネットワークの強化」、「圏域マネジメント能力の強化」の観点から連携する取り組みについて、関係市町村の議会の議決を経て定める協定をいう。また、中心市は、定住自立圏形成協定の締結により形成された定住自立圏全体を対象として、当該定住自立圏の将来像や定住自立圏形成協定に基づき推進する具体的取り組みを記載した定住自立圏共生ビジョンを策定し、公表する必要がある。

南信州定住自立圏「共生ビジョン」では、圏域の将来像として、「若者が定着し、多彩な『人財』が将来にわたり往来する、活力にあふれ美しく、心が響き合い、安心して暮らすことができる南信州定住自立圏を構築していく。」としている。また市町村の役割として、「飯田市は、圏域全体を視野に入れ、定住に必要な都市機能の整備・提供や生活機能の確保・充実に努めることとし、一方で各町村は、自然環境の保全や文化の保持・向上を図るなど、圏域の魅力づくりと一体感の醸成にそれぞれが役割を果たしていく。」としている(資料3-6)。共生ビジョンの期間は2009年度から2013年度の5年間で、毎年度所要の変更を行うとしている。



資料3-6:「南信州定住自立圏 共生ビジョン(概要版)平成23年12月24日」より

### (3) 南信州定住自立圏「形成協定」の一例とその具体的取組の概要

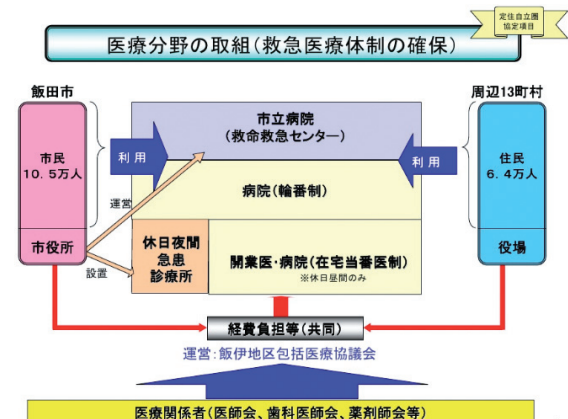
南信州定住自立圏「形成協定」により、医療・産業振興・公共交通などさまざまな分野において

生活に必要な機能を圏域全体として確保しているが、以下その一例を紹介する。

#### ①医療(「住む」についての施策)

圏域内において、良質な医療が安心・安全かつ的確に提供されるように、地域中核病院である飯田市立病院などの機能強化を図るとともに、各病院、診療所および関係医療機関の連携体制をいっそう強化し、圏域が有する医療資源が効率的に運用される体制の充実に努める。そのために、飯伊地区包括医療協議会を中心に、医師会、歯科医師会および薬剤師と行政などが緊密に連携した取り組みを行うとしている(資料3-7)。

- 事業名: 休日夜間急患診療所の運営
- 事業名: 在宅当番医制、病院郡輪番制並びに歯科及び調剤当番制
- 事業名: 大規模災害医療救護体制の整備



資料3-7: 医療分野の取組「南信州定住自立圏構想 説明資料」より

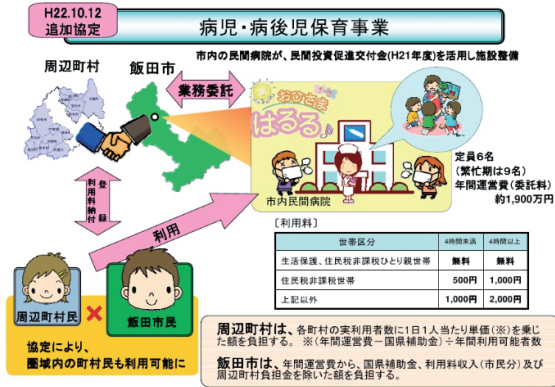
#### ②福祉(「住む」についての施策)

圏域住民が、いつまでも元気でいきいきと暮らしていけるようにするために、圏域内の市町村、民間事業者および住民が連携して、健康的に暮らしていくためのあり方について研究するとともに、それを実現するための仕組みづくりを行う。あわせて、圏域の子育て環境の充実のための取り組みを行うとしている(資料3-8)。

飯田市では市内の民間病院に病児・病後児保育を業務委託したが、施設を有していない周辺町村からの利用希望を受けて、2010年10月12日に定住

自立圏の追加協定を締結し、圏域内の周辺町村民の利用も可能にした。

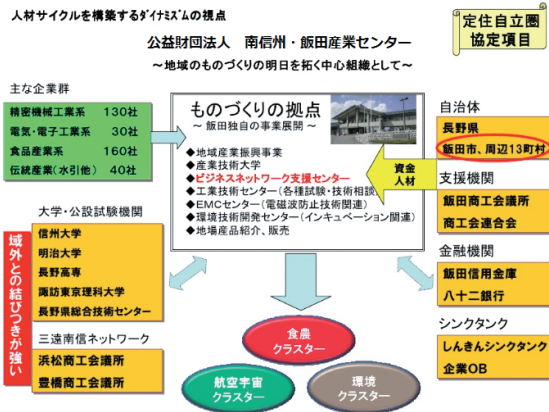
○事業名：病児・病後児保育事業など



資料3-8：病児・病後児保育事業「資料3-6と同じ」

### ③産業振興（「働く」についての施策）

定住人口の増加に不可欠な若者が帰ってこられる産業づくりと、中山間地域の振興などを目指して、工業、農業、林業、観光、商業などの各分野が密接な連携を図り、これまで培ってきた知識・技術などの特長および地域の特性を活かしつつ、地域に根ざし繁栄する産業振興を進めるとしている（資料3-9）。



資料3-9：公益財団法人南信州・飯田産業センター「資料3-6と同じ」

南信州地域には中小企業が多く、そうした企業を支えるため、定住自立圏の協定項目に「公益財団法人南信州・飯田産業センター」の運営を掲げている。同センターは飯伊地域地場産業振興センターから名称変更したものであるが、通常みら

れる地場産品を並べて販売促進だけをするような地場産センターとは一線を画している。中小企業が自前で持つには困難な電波暗室などの実験施設や測定機器を共同使用可能にしたり、信州大学工学部のサテライト授業を実施したりと、地場中小企業の研究開発や人材育成の支えとなっている。同センターのスタッフも企業OBなど専門家を揃えており、クラスター活動支援として、航空宇宙産業支援など各種産業支援活動を行っており、地場産業の支援育成に努めている。また、圏域内の全町村と協定を結んでいる点も特徴といえる。企業や工場が少ない町村もあるが、飯田市などの企業で働いて生活する町村住民もいるため、そうした町村も同センターの負担金を分担しているのである。

○事業名：（公財）南信州・飯田産業センターの施設及び人材の充実など

### （4）南信州定住自立圏の現状と課題

#### ①議会での議決

南信州広域連合では、14市町村の各首長による合議制という課題があった。南信州定住自立圏では、関係する町村と1対1で協定を締結すればよく、考えの一致した町村とまずは先行して協定を結ぶということも可能である。その意味では意思決定は短縮化される。ただし、協定の締結には議会の議決が必要であり、緊急的な問題には対応が困難という課題は残っている。

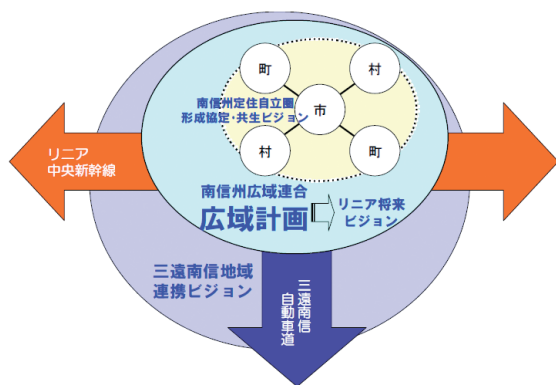
たとえば飯田市では、リーマンショック後の2010年度に、2年間限定で「緊急雇用奨励補助金」制度を圏域の町村と合同で立ち上げた。緊急経済対策であったため、協定事項としての議決は経ずに、予算措置のみ、各市町村で行い事務を執行した取り組みである。これは実質的には定住自立圏「的」な取り組みであり、これまで広域連合や定住自立圏などにより圏域全体の課題に対して柔軟に取り組んできた成果ともいえるものであった。

## 4. まとめ

### (1) 地域の自立

南信州地域の自立については、本章の冒頭でも触れたが、圏域としてまとまった、まさしく自立した地域であると、ヒアリングによっても強く感じた。地域内連携である南信州広域連合と南信州定住自立圏を課題に応じて巧みに使い分け、圏域全体で生活の機能を確保し、持続可能な魅力ある地域づくりに取り組んでいる。

課題としては、やはり人口減少と高齢化問題であろう。平成22年国勢調査の結果をみると、飯田市は105,335人（2010年10月1日現在）で、平成17年（前回）調査比で減少者数△3,289人（減少率△3.0%）となっており、長野県内19市の中でも長野市、上田市に次ぐ上位の減少者数となっている。圏域全体も同様に人口減少傾向は顕著であり、高齢化が進んでいる。今後さらに進展が見込まれるこの課題に対し、南信州定住自立圏共生ビジョン、リニア将来ビジョンそして三遠南信地域連携ビジョンなど当地域に関連するすべての広域計画について、調和を図りつついっそう推進することが必要であろう（資料3-10）。



資料3-10：南信州地域の広域的な計画「南信州広域連合 広域計画 第3次」より

若者が定着できる地域となるために、南信州地域が一体となって、「住む」、「働く」、「憩う」の各機能を充実させていく必要がある。すなわち、医療・福祉の充実や地域公共交通の確保などによる住みよい地域づくり（住む）、地域産業の活性化などによる働き甲斐のある地域づくり（働く）、山岳

観光や民俗芸能などの豊かな資源を活かした地域づくり（憩う）を進めていくことが肝要である。

### (2) 地域間の交流・連携

今回の事例研究では触れなかったが、次回以降、豊川・天竜川流域圏である三遠南信地域におけるさまざまな連携についても検証していきたい。

南信州定住自立圏の協定項目にある「公益財団法人南信州・飯田産業センター」の特長には、三遠南信ネットワークもあり、浜松商工会議所や豊橋商工会議所など域外との結びつきが強いことが掲げられている。しかし、現状はまだ情報交換レベルであり、共同でアンテナショップを出す程度の結びつきではないかと推察される。実際に、地域間の交流・連携事業がどの程度機能しているか、しっかりした考察が必要と考える。

また、2027年に開通が見込まれるリニア中央新幹線の間駅設置は、当地域に大きなインパクトを与えるものとみられる。そして、三遠南信自動車道の全線開通とともに、「三遠南信地域の北の玄関口」として、三遠南信地域での連携強化がいっそう進むとみられる。さらに今回のヒアリングで、リニア中央新幹線が長野県の3ルートのうち南アルプスルートに決定されたため、「長野県の南の玄関口」として諏訪・松本地域はじめ、長野県内の各地域に配慮していく方針とも聞いた。南信州と木曾と上伊那の広域連合が、リニア中央新幹線や三遠南信自動車道開通を見据え、観光の面で連携を始めているとのことである。こうした長野県内における地域間の連携についても、更なる検証が必要である。

## 最後に

以上、北大東村、木曾広域連合、南信州広域連合・定住自立圏における自立および他地域との交流・連携に関する調査結果を報告した。引き続き、定住自立圏や広域連合などの事例調査を進めるとともにさらに流域圏での交流・連携事例についても調査を進めていく予定である。