

「広域連携の政策課題別事業整理とその推進体制に関する
調査研究」報告書（事例研究編）

2015年4月

公益財団法人 中部圏社会経済研究所

はじめに

公益財団法人中部圏社会経済研究所は、中部圏開発整備法に定める中部広域 9 県（富山、石川、福井、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀の各県）を対象区域として、既存産業の高度化や新産業の開拓といった産業振興策、社会資本のあり方やその活用といった地域整備に関わる調査研究など、さまざまな事業を行っている。

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、基礎自治体間・県間での連携の必要性が増している。2014 年 5 月には「地方自治法の一部を改正する法律」が成立し、「連携協約」制度の導入など新たな広域連携制度が創設されている。今まさに、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。その中で、中部圏および他地域での広域連携の実態を調査し、先行事例の現状分析を行うとともに、個々の事例における成功例の背景、課題を考察してきた。調査結果は随時、調査季報「中部圏研究」に掲載してきたが、今回、これまでの掲載内容を再録しつつ、報告書(事例研究編)として、その中間とりまとめを行った。

調査研究にあたり、ヒアリングに応じていただいた自治体の担当者をはじめとする関係者の皆様には多大なご協力をいただき、適切なアドバイスをいただいたことを、ここに深く感謝申し上げます。

2015 年 4 月

公益財団法人中部圏社会経済研究所

「広域連携の政策課題別事業整理とその推進体制に関する調査研究」報告書（事例研究編）

目 次

はじめに

I. 概要

I-1. 広域連携の概要	1
I-2. 広域連携の現状と課題	5

II. 事例研究

II-1. 「広域連携についての概括的考察」	7
（「中部圏研究 VOL179 2012.6」掲載原稿）	
II-2. 「広域連携の事例研究」	14
（「中部圏研究 VOL181 2012.12」掲載原稿）	
第1章 北大東村	14
第2章 木曾広域連合	21
第3章 南信州広域連合と南信州定住自立圏	28
II-3. 「広域連携の事例研究（vol.2）」	36
（「中部圏研究 VOL183 2013.6」掲載原稿）	
第1章 九州における広域連携	36
第2章 矢作川流域における広域連携	44
4	
II-4. 「広域連携の事例研究（vol.3）」	54
（「中部圏研究 VOL185 2013.12」掲載原稿）	
第1章 関西広域連合	54
第2章 豊川流域と東三河広域連合(仮称)	61
II-5. 「広域連携の事例研究（vol.4）～フランスにおける広域連携についての調査～」	69
（「中部圏研究 VOL187 2014.6」掲載原稿）	
II-6. 「広域連携の事例研究（vol.5）」	91
（「中部圏研究 VOL189 2014.12」掲載原稿）	
第1章 遠州地域および三遠南信地域の広域連携	91
第2章 新たな広域連携制度と先行的モデルの事例研究	97

I. 概要

I - 1. 「広域連携の概要」

(1) 地域の自立をめざして

ア. 地方の置かれた危機的な状況

大都市圏以外の地方自治体は、福祉分野での行政ニーズが増大する一方、人口減少などにより税収が減少するという非常に厳しい財政状況のなかで、戦後いまだ経験したことのない危機的な状況に置かれている。それは、大都市圏への集中による地域格差の拡大、グローバル化に伴う工場の海外移転による地方都市の衰退あるいは中山間地域の過疎化のなお一層の進行という形で顕在化している。これは、世界的なものづくりの中核圏域といわれる中部圏においても当てはまる状況である。

こうした危機的な状況の下で、地域の自立と活性化を目指していくためには、なにより課題を共有する近隣基礎自治体間での交流と連携（「地域内連携」）が不可欠である。さらには、個々の地域での自立を支援し、産業振興、水資源の保全、環境問題など、より広域的な問題への対応を図るため、この近隣基礎自治体間の枠を超えた広域的な圏域における交流と連携（「地域間連携」）の取り組みが必要である。

イ. 地域の自立をめざす

地域の「自立」とは、「住む」「働く」「憩う」の機能が整い、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）が確保されており、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る。また、「地域」とは本調査においては自立の単位として想定しており、都市域およびその周辺の非都市域を一体の地域として考えて、調査上の便宜も考慮し、現制度を前提にした定住自立圏、広域連合、一部事務組合、平成大合併後の市町村とした。

ウ. 2つの連携方式

連携については、自立をめざす地域内の連携と、他地域の自立支援あるいはより広域な課題への対応としての地域間の連携という2通りに整理した。

①地域内連携

自立のための地域内での市町村の連携を「地域内連携」とする。大都市圏域の場合も同様に自立のために連携する市町村を地域と呼ぶが、その構造は大都市圏内での周辺市町村との連携という場合と名古屋など大都市と直接連携し自立を図るという2パターンが考えられる。

②地域間連携

それに対して、地域間での連携あるいは大都市圏との連携により中部圏など広域な圏域の活性化を図る連携を「地域間連携」とする。

エ. 北大東村で自立を考える

台風など厳しい自然条件の下で、沖縄本島の東方約360kmに位置する離島である北大東村は、人口も500人強と小さな村であり、生活物資の確保と医療、福祉など基礎的なサービスは沖縄本島などに頼らざるを得ない。

また現状では、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。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。卒業後にも沖縄本島などに残り、雇用の場も限られた村内で就職するものは少ないという厳しい現状がある。

北大東村での自立は難しい。しかし、北大東村には国土保全という重要な役割がある。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おり、沖縄県では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。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かざるを得ず、同様に中山間地域においても支援が必要である。

(2) 地域内連携の事例調査

調査のテーマは、“地域内連携で自立を図れるか”である。

ア. 木曽川の源流にある木曽広域連合

木曽広域連合は、木曽川上流の長野県木曽町、上松町、南木曽町、木祖村、王滝村、大桑村の3町3村から成る、圏域人口29,929人(2014年4月1日現在「木曽郡内住民基本台帳人口数値」)、圏域面積1,546.26km²(うち9割以上が森林)の地域である。

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、厳しい財政状況、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、と多くある。

地域間の交流・連携については、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があげられる。上下流交流事業は、木祖村の取り組みが代表的なものであるが、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。また、一方で下流側の交流事業も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。

イ. 飯田市を中心とする南信州広域連合と南信州定住自立圏

南信州広域連合は、1999年4月飯伊広域行政組合を継承・発展する形で発足し、14市町村によって構成されている。総面積1,929.19km²のうち、86%を森林が占める中山間地域で、圏域人口は164,315人(2014年4月1日現在「長野県毎月人口移動調査」)、世帯数58,723世帯である。三遠南信地域の北部地域を形成している。

また定住自立圏構想研究会の参加を契機に、2008年10月に定住自立圏先行実施団体として選定され、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。

南信州定住自立圏は、中心市の飯田市のほか下伊那郡13町村が圏域となっており、南信州広域連合の圏域と一致している。

南信州地域は、まとまった自立した地域であろう。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、人口減少と高齢化問題の進展である。この課題に対し、南信州定住自立圏共生ビジョンあるいは中央新幹線の駅設置に対応して策定されたリニア将来ビジョンなどの広域計画にもとづき、三遠南信の他地域との調和を図りつつ一層活性化した圏域づくりを推進する必要があるだろう。

ウ. ユニークな東三河広域連合構想

1993年4月に設立された東三河地方拠点都市地域整備推進協議会は、2007年5月に名称を「東三河広域協議会」へと変更され、従来の交流連携活動に加え、地域が共通して抱える広域課題の検討・研究に積極的に取り組むようになった。その中で「東三河広域連合」の設立が合意され、2015年1月30日に設立された。

初代広域連合長に選出された佐原光一豊橋市長は、設立時に「東三河広域連合は、介護保険事業など6つの共同処理事務のほか、新たな広域連携事業や権限移譲に向けた取り組みにも積極的にチャレンジし、東三河の『地域力』と『自立力』を高めながら、新たな時代に対応できる持続可能な地域づくりを進めてまいります。」とコメントしている。

既存の広域連合のなかには、廃棄物処理や後期高齢者医療など特定の事務のみを共同処理するために作られたものが多いが、東三河地域では、基礎自治体の共同体としては全国に例のない総合的な広域連合、いわば関西広域連合の市町村版のような広域連合設立を目指している。さらに三遠南信地域における広域連携の主体としての活動が望まれる。

エ. 浜松の広域行政について

浜松市は2005年7月1日の合併後、人口約80万人、面積は1,558.04km²となり、天竜川の上流から下流まで広大な市域を有し、中山間地域の過疎対策から都市部の中心市街地の活性化まで、日本全国の市町村が抱えている課題を凝縮した政令指定都市であり、「国土縮図型都市」浜松と呼ばれている。製造業とともに農業も盛んである。

浜松市は新たな大都市制度として「しずおか型特別自治市」を提唱している。その内容は、第一に道州制を視野に入れ、基礎自治体が自立していけるような全国モデルを創出し、第二に広域連携の意義を積極的に打ち出し、核となる都市が特別自治市としてパワーアップすることで、近隣市町村とともに地域全体がより活性化し、第三に二重行政の解消により行政を効率化し、住民サービスの向上に繋げていこうというものである。なお中山間地域の過疎対策は、以前はそれぞれの部署がバラバラに縦割りで取り組んでいたが、現在は総括管理している。

さらに浜松市は、3種類の圏域を設定し、広域行政を実施している。3種類の圏域とは、まずは浜松市自体、次に遠州広域行政推進会議（旧遠江国、大井川以西の8市1町の首長会議）の区域、さらに三遠南信地域連携ビジョン推進会議の区域である。

(3) 地域間連携の事例調査

地域内連携に比べると連携方式に工夫が要ると思われる地域間連携であるが、本調査のテーマは、“現在行われている事例が、どのような仕組み・仕掛けになっているのか”である。

ア. 三遠南信地域連携ビジョン推進会議(SENA)

三遠南信地域（東三河地域、遠州地域、南信地域）は、人口230万人、工業出荷額も13兆円を越える規模である。1994年から三遠南信サミットが開催され、県境を越えた連携による地域振興が進められる中で、地域住民をはじめ、大学、経済界、行政などさまざまな関係者が力を合わせて「三遠南信地域連携ビジョン」を策定し、あわせてビジョンの推進体制としてSENAが設立された。その役割は、重点プロジェクトの推進・評価・見直し、道州制などの国の動きに対する働きかけ、NPO法人や企業などが取り組む連携活動の支援、新連携組織の検討・移行等である。

SENAは、社会企業インキュベーション事業や社会的企業人材創出・インターンシップ事業、あるいは三遠南信地域産学官人材育成円卓会議や三遠南信地域大学連携検討会議の開催、大学・経済界との人材開発セミナーなどを実施している。その他、光・電子技術の産業連携、三遠南信自動車道の建設促進、リニア中央新幹線の早期開業、防災・医療連携などに取り組んでいる。行政だけでなく地域住民・大学・経済界も積極的に取り組んでいる県境を越えた広域的な連携事例であり、新たな連携組織への取り組みも含めて、今後の進展を興味深く見守っていききたい。

イ. 矢作川流域における独自の広域連携

わが国では高度経済成長の結果、都市への極端な集中による人口過密、激しい交通渋滞、深刻な公害、慢性的な水不足などの問題が発生した。矢作川流域では、矢作川沿岸水質保全対策協議会（以下、「矢水協」）がこうした問題を「流域はひとつ、運命共同体」という認識のもと、流域全体の問題として取り組んできた。矢水協の会員数は37団体（設立時19団体）である。

矢水協は、開発区域の面積が3,000㎡以上の用地造成、土石の採取などの土地開発行為、ゴルフ場の開発などについて事業者と事前協議している。また、1日の排水量が20㎡以上の工場、共同住宅、公共施設などの新築、改築時にも開発行為と同様に事前協議をしており、事業者は矢水協の水質指導基準に従って工事を実施している。そして、矢水協は事前協議とともに、水域の水質パトロール、工場排水・土地開発行為などの調査パトロール、廃棄物処理場・同不法投棄などの調査パトロールとともに工事中の環境モニタリングも実施している。さらに啓発事業として、水源林育成支援を企業や住民に呼びかけるとともに、上下流交流事業、河川湖沼美化運動、環境教育活動を支援している。この他、水質保全研修会の実施や天然セッケンの普及促進活動も行っている。

矢水協の主な課題としては、①水源林の保全、②河川の水量確保、③下水道への流入排水の規制、④三河湾の水質改善、⑤干潟の保全、⑥産業廃棄物の適正処理、⑦工場排水など排水の水質基準項目の総量規制などについて十分な取り組みができていない、などがあげられる。いわば「公」的な民間団体である矢水協の取り組みは、他の流域より河川の水質改善の効果は早く出現し、その質的なレベルも高く、予防的で総合的な取り組みであると思われる。事務局2名体制ではあるが、矢水協の存在価値は大きいと評価したい。

ウ. 発信力のある関西広域連合

古くより日本の中心であった関西は、明治時代に一層進んだ東京への集権により、その強みや特長が埋没している。自主・自立の関西を実現するため、自ら政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた関西

を作り上げていく具体的な手段として関西広域連合が設立された。2010年12月の設立当初は、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県の2府5県で構成されていたが、指定都市の大阪市、堺市は2012年4月、さらに京都市、神戸市が同年8月に参加した。域内人口は2,088万人（平成22年国勢調査より）、面積は31,058km²（平成24年全国都道府県面積調より）、総生産額は78兆2,764億円（平成22年度県民経済計算より）である。

関西広域連合は府県には権限のない基礎的な事務について、その実効性に制約があることや議会のほか人事委員会などの行政機関が重複して必要であるという問題点はあるものの、地方自治の確立を目指し、知事自らの定期的な議論にもとづく政策形成の連携を通じて、地方から強く政治的な発信ができる点を大きく評価したい。

エ. 道州制とは異なる九州市長会「九州府構想」

九州市長会が提唱する九州府構想は、国・県から権限移譲を受け、住民に最も身近な基礎自治体が、処理すべき事務の全ての権限を持つ完全自治体となることを目指している。しかし、小規模な自治体は単独での事務執行が困難であり、周辺自治体と連携して事務を執行する。具体的には執行権限自体が移行し主体性を失う危険がある広域連合などとは異なり、「機関等の共同設置」により主体性を失わずに広域的に事務を執行していくという考えである。

九州府構想は検討を重ね提案内容も精緻であるが、構想自体の進捗状況は順調ではない。九州地方知事会をはじめとする関係団体との連携・協力体制の構築が不可欠であるが、現状での県や町村との連携体制は不十分と言わざるを得ない。

オ. 現実的な九州地方知事会「政策連合」

九州地方知事会は、多様な自治体による道州制など広域自治体への移行には現状では多くの課題があるという考えから、政策連合という現実的な手法により、県レベルの広域連携の実現を目指し、着々と施策を展開している。

政策連合とは、九州・沖縄・山口の各県が連携し、県の区域を超えた政策を推進するものである。広域連合のように特別な団体を作らずに、各県に共通する広域的な課題について、政策は統一的に考えるが、事務処理は各県が実施するという現実的な方式である。

政策連合の課題は、何年か経つと活動が停滞する政策があり、九州全体を支えるといった視点に立つことにより、それをどう活性化していくかである。そして、取り組み内容や成果などをフィードバックし、圏域全体で連携の成果を共有することも大切である。

(4) 広域連携として流域圏に着目

広域連携の対象圏域として一定のまとまりのある流域圏に着目し、フランスの流域圏における広域的な取り組みと併せて、わが国でもPPP(public-private partnership：公民連携)の一方式として関心が持たれているコンセッション方式による河川管理について調査した。

ア. 水管理庁・流域委員会による流域管理

流域圏を総合的に管理する場合、流域全体のビジョン・総合計画を作成し、それを実現するガバナンス・ガバナメントが必要である。こうした問題意識のもと、水に関する流域管理の典型的なモデルであるフランスの水管理庁（行政）・流域委員会（議会）の方式を調査の対象として選択した。

フランスにおいては流域内では従来の水利用の管理だけではなく、水質汚濁防止や水環境の保全あるいは気候変動問題への対応が急務であり、それに対応する形で、これらの事業の主体である自治体の改革に並行して、「水法」、「新水法」、EU水枠組み指令など流域管理に関する法律改正が行われている。

主要な河川ごとに設置されている水管理庁と流域委員会が、関係する計画などと整合性を確保しつつ関係団体ならびに国や地方公共団体の関係機関との調整や意見聴取を行い、流域管理の基本方針を定めた計画(SDAGE)を策定する。この策定には多くの年月を必要とするが、基本的な方針と計画から個々の小流域における実施計画まで、計画の体系化あるいは総合化がなされている。

水管理庁は国の機関であるが、流域の総合管理を実現するために、課徴金を財源とする経済的な支援により、広域共同体など個々の事業主体が、河川沿岸域における生物多様性の保全、上水などの取水、下水や工場排水の

処理、舟運、発電など実際の各種事業を適切に行うよう誘導している。

わが国の広域連携を考えた場合、事業主体の市町村による流域全体での広域連合設置など、1つの政府を構築するのは相当な困難を伴う。多くの事業主体が存在しつつ流域全体の総合的な管理が可能なフランスモデルは、多くの示唆に富んでいる。

イ. コンセッション方式による河川管理

ローヌ川公社は、施設運営権まで譲渡したコンセッション契約により、治水・利水のみならず河川水を活用した発電・舟運、沿岸地域を活用した港湾、レジャー施設利用、農業・水産業振興、景観形成など多くの事業を運営している。その特徴は、設計、建設、運営、販売を一貫して行うことにより、総合的な力を持つことが可能となっていることである。一部業務ではなく河川に関わる業務全般について受託し、施設経営権を持つことによって業務の安定性、継続性、迅速性を確保することが可能となっている。

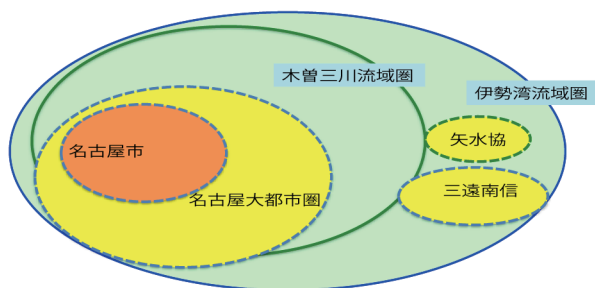
わが国では従来、公的な施設は地方公共団体の「直営」で管理してきた。しかし、現在では団塊世代の退職や直営現業職員の削減によりノウハウの継承が困難になりつつあること、厳しい財政事情下で建設費用を幅広く民間資金からも調達することも必要であること、安定経営と効率化のために民間企業の経営力を活用すること、などの事情から公的な施設の管理をPPPなどで民間企業に委託することが多くの分野で検討されている。

I - 2. 「広域連携の現状と課題」

I - 1. 「広域連携の概要」では、自立を目指しての地域内連携事例などを紹介した。詳細については、後述「II. 事例研究」を参照いただきたいが、財政力の脆弱な地方都市が疲弊しているとともに中山間地域の限界集落化という深刻な問題にも遭遇した。このような中山間地域など自立の難しい地域が多く存在し、自立の困難な地域への支援としての地域間連携が必要である。一方で、環境や産業振興などの分野における広域的な問題への対応のためにも地域間連携が必要である。この場合、従来から自然・歴史・風土・文化・経済など一定のまとまりのある流域圏において広域連携を考えていくのが妥当である。

(1) 流域圏広域連携の現状

中部（太平洋岸側）における流域圏の広域連携については、下図のように大都市である名古屋市と名古屋大都市圏の都市域のみならず中山間地域など非都市域を含む流域においても考えなければならない。すなわち、木曾川流域、矢作川流域といった個々の流域において広域連携を検討するとともに、さらには三遠南信地域、矢作川流域、木曾三川流域ならびに三重県内の流域を包含した伊勢湾流域圏全体へ発展的に考えていく必要がある。



名古屋大都市圏の活性化に限らず、流域内全体の持続的な発展にも名古屋市が中心的な役割を担わなければならない。既に名古屋市の発案により COP10 を契機に「木曾三川流域自治体連携会議(以下、「流域自治体連携会議」)」が結成され、流域内の主として環境の諸問題に関して、首長による直接的な議論の場が設けられている。このことは、流域圏における広域連携策の展開に対して、検討「素材」というべき興味深い取り組みであると評価できる。流域自治体連携会議は自治体の枠を越え、木曾三川流域を主体とする自治体が連携し、「水でつながる

命」をテーマに「水の環」「人の和」「生物の輪」を視点としながら、将来にわたり水環境を保全していくことを目的に、その連携手法を検討し実施するために設置されたものである。

流域圏での広域連携については多くの団体に関係すること、取り組むべき施策が多様であること、などの特性を踏まえた流域圏づくりには、以下のような4要素を確保する必要がある。

①流域内で共有できる理念

共有化できる理念というのは、木曾川流域自治体の流域宣言の「水の環、人の和、生物の輪」、矢水協の「流域は一つ、運命共同体」などであり、行政だけでなく多くの企業・市民や公共団体などの参加が必要である。人々の凝集性を高め一丸となって活動するためには、誰にでも分かりやすく、印象的で、シンボリックなものが好ましい。

②流域内で共有化できる将来像（ビジョン）

目指す将来像は理念の具体化であり、たとえば持続可能な流域圏はどのようなものなのかを描いた将来像である。

③将来像（ビジョン）の実現に必要な体系化された総合計画

将来像の実現するために施策を体系化し、ロードマップを作成し、必要な資源の調達を表したものが総合計画であり、多くの団体の活動を有機的に結びつけ効率的・効果的にするのに不可欠である。

④理念、将来像、総合計画を決定し、施策を実行する仕組み（ガバナンス）

実行する仕組み（ガバナンス）とは、政府（ガバメント）による「上からの統治」ではなく「集団や組織が自主的に統治」することであり、規律を重んじながら相互協力のもとで、ビジョンの作成、総合計画の策定に向けた意思決定や合意形成を行いながら集団の円滑な運営や活動を自主的に行うことである。

仕組み（ガバナンス）については、広域連携策は基礎的な事務が多いので、県境を越えて流域内市町村で広域連合を設置するという考えもある。しかし、それは関係する市町村数が多いので調整に難航し、容易には設立できるというものではない。したがって将来の広域連合化などを見据えながら、九州地方知事会の「政策連合」のように流域内の市町村が連携体を形成し、同意できる政策について各市町村が協調して実施していくという仕組みが実現性も高く、現実的であろう。

現在の市町村を前提にした連携体のモデルとしては、既に述べた COP10 を契機に多くの市町村が参加して結成された流域自治体連携会議があげられる。

（2）流域圏広域連携の今後のあり方と課題

流域圏広域連携の今後のあり方について、以下の試案を提示したい。

連携体については流域自治体連携会議をモデルにした連携体を母体とし、伊勢湾流域圏全体へと三遠南信あるいは三重県の市町村が順次、合流し発展していくのが望ましい。

連携体設立への取り組みとともに、流域連携の理念の共有化ならびに環境面、経済面、社会面を含めた総合的な流域の目標とする将来像（ビジョン）ならびにそれを実現する総合計画の策定が必要である。

具体的には現在の「流域自治体連携会議」を発展させながら、同会議において首長自らの参加による議論により、まず目標とする将来像（ビジョン）と総合計画策定の体制の確立を図る。

目標とする将来像（ビジョン）や総合的な計画は、対象とする事業分野が多く、その主体も多様で、関連する他の計画などとの調整も多いので、作業が難航する。この作業には工夫ととりまとめに対する熱意とともに、国や県との調整など多くの時間と労力が必要ではあるが、フランスにおける流域管理方式（SDAGE の策定）が良い参考になると思われる。

（3）今後の調査研究の方向性

今後の調査研究の方向性としては、流域自治体連携会議の実態や発展可能性について調査をし、上記試案についての妥当性や具体的な提案の検討を進めていきたい。また、新たな広域連携制度である「連携協約」についても並行して調査を行うことにより、流域圏の将来像あるいは総合計画策定に資する施策や工夫についての調査研究を重ねていく考えである。

以上

II. 事例研究

Ⅱ－１．「広域連携についての概括的考察」

（「中部圏研究 VOL.179 2012.6」掲載原稿）

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。こうした問題に対して、従来のように国の全国統一・標準的な対応では困難なものが多いのではないだろうか。まさに地方の時代である。

最終的に、それぞれの地域における住民が豊かさを持続的に実感できるようになるためには、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。

中部圏および他圏域における連携事業の実態を調査・分析するとともに、併せて、将来的な道州制などを展望した課題の発掘と解決策を明らかにしていきたい。

その第一弾として、本篇では広域連携について概括的に考察する。

1. 広域連携の必要性

（1）地方の危機的な状況

地方の時代。しかしその担い手である地方は、冒頭述べたように自立と活性化が求められている一方で、戦後いまだ経験したことのない危機的な状況に置かれている。国の将来的なビジョンが明確でなく、人々の向かっていくべき方向がみえないために、閉塞感が蔓延しているとよくいわれる。危機的な状況は、こうした感性的な要因によって生み出されているのかもしれない。

しかし、危機的な状況の重要な一面として、大都市圏への集中による地域格差の拡大、あるいはグローバル化に伴う工場の海外移転による地方都市の衰退と中山間地の過疎化のなお一層の進行という事実がある。また、少子高齢化の進行により福祉分野での行政ニーズが増大する一方で、人口減少や先に述べた産業の空洞化などが原因で起こる税収の減少により、地方財政は非常に厳しい状況にある。それが地方都市の衰退や中山間地の過疎化に拍車をかけているのもまた事実である。これも、危機的な状況のもう一つの重要な面である。

地域の自立と活性化の実現のためには、福祉や防災など幅広い行政サービス分野における効率化とともに、観光や地産地消などを推進していく必要がある。そのためには、まず近隣基礎自治体間での交流と連携が不可欠である。さらには、この近隣基礎自治体間の交流・連携よりも枠を超えた広域的な圏域における取り組みも重要である。

（2）広域的連携の必要性と連携事例

広域的な圏域での取り組みの必要性は、たとえば以下の事例を見れば明らかである。

ア. 水資源

輸入木材との価格競争、中山間地の過疎化などに伴う林業の衰退により森林、水源林の荒廃が深刻な問題となっている。流域上流域での対応では解決できない広域的な問題である。現在、水道水源など水の恩恵を受けている下流側の住民や自治体による上流支援の活動が活発であるが、さらにそれらが有機的に結合した流域全体での交流・連携が求められている。

イ. 環境問題

地球温暖化対策、生物多様性の保全、流域全体での適正な水循環など環境問題においても広域的な対応が求められている。広域的なレベルでの基本的な計画に基づき、個々の地域が主体的に取り組み、それらが統合的・有機的に効果が発揮できるような連携策が必要である。

ウ. ものづくり

ものづくりという点でも広域的な連携は必要である。中部圏はものづくり産業の国際的な中枢圏域といわれており、ものづくり産業の構造的な特徴として多くの企業群による集約的・統合的な生産体制が不可欠である。経済のグローバル化が進む中、交通網などの基盤整備とともに経済活動の広域化に対する必要性が高まっている。こうした地域間・企業間の交流と連携こそ中部圏における特徴的な課題であるといえよう。

エ. 防災・災害対策

防災・災害対策でも同様である。被災された方々には衷心よりお見舞い申し上げますが、東日本大震災のような

大規模な自然災害が発生した時には、周辺自治体からの応援だけでは十分な対応ができないのが明確である。筆者は上下水道の事業管理者を担っていた時、中越地震被害への応援経験がある。この場合には中部地方の上下水道事業者を中心とした支援・応援で対応できたが、今回の東日本大地震の場合は被害が甚大で全国レベルの支援・応援が必要であった。こうした全国的に対応が必要な災害支援についても、まず基本としては地方レベルでの連携による支援体制の確立が必要であると考え、地方レベルでの連携体がしっかりしたものになってこそ全国レベルでの応援態勢が成立するものと考え、広域での連携の典型的な事例である。

(3) 交流と連携

このように地域の自立を目指し、さらには自立的な地域間あるいは大都市圏との交流と連携により、地域と広域な圏域での持続的な活性化を図ることが求められている。なお交流と連携に関していえば、「交流」は互いに行き来すること (Exchange) であるのに対して、「連携」は互いに連絡をとり協力して物事を行うこと (Cooperation) である。「交流」は「連携」の必要条件となる。自立あるいは活性化の方策が最終的に求めるものは「連携」であるが、交流レベルの事例にも連携に発展する可能性を持った事業もあると推察されるので、交流レベルを含めて調査を進めていきたい。

2. 地域の自立

(1) 自立とは

さて、「自立」をどう捉えればよいのであろうか。主として都市域についての議論であるが、機能的な概念でいえば、自立した地域とは、「住む」、「憩う」、「働く」機能が整っていることである。ベッドタウンということがよくいわれる。これは「住む」「憩う」機能があっても「働く」機能が欠如している地域である。自立にはこの3点セットの機能が求められる。

さらに、都市域だけではなく郊外の非都市域との連携による両地域一体での自立という視点もある。コンパクトシティが都市政策の主要な方向性として論じられることが多い。都市集積を活かした効率的な公共投資を行う観点からは重要な視点である。しかし、都市に機能が集約するのは、都市の活性化のみならず非都市域との交流・連携のためでもある。郊外、田園、自然の中にある土地、もの、人によって生み出される創造性が都市の交流・発信機能により活かされ、それがフィードバックされ、非都市域がさらに豊かさを創造するという新たな都市のあり方を提示する視点である。このような好ましい「循環」により都市域・非都市域一体の持続可能性が向上するのである。

このように都市域・非都市域を含めた「地域」での自立が課題である。以上、これらを要約的にいえば、「地域の自立」とは、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。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。

(2) 地域とは

それでは「地域」というのはどの程度のサイズ (範囲) を指すのであろうか。沖縄県北大東島は行政人口 500 人の小さな村である。この島での自立とは何か、他の市町村との交流・連携はいかに行われているのであろうか。

一般的には地域というのはかなり幅広いニュアンスを持つ。コミュニティというレベルで使う場合は、中学校区 (おおむね 2 キロメートルの範囲内) を指すが、この調査での地域は上の定義からすればもっと広い範囲の圏域を指すことは明確である。すなわち、地域の自己決定権という意味合いでは行政圏域である市町村と考えてもよいが、経済的な自立や「住む」、「憩う」、「働く」機能という点からは市町村の単位を一段超えたレベルのサイズということになる。

これにはいろいろな提案がある。その一例であるが、たとえば社団法人経済同友会「基礎自治体強化による地域の自立」(2006年4月)では、自立の単位として新たな「市」制度が提案されている。提案は衆議院の小選挙区や江戸時代の藩を考慮したもので、現行の市町村 10~30 程度が統合化し人口 30 万人 (大学、総合病院が持てる)、50~100km 圏内 (中心から 50km、高速道路で 30 分以内) の「市」で、政令指定都市なみの権限を付与するというものである。

これは提案としては興味深い。しかし本調査は現行の取り組みの事例研究を中心に進めていく考えなので、便

宜上、「地域」のサイズ（範囲）は現制度を前提としたものとする。勿論、事例研究の成果として自立的な地域について同様な提案をすることを妨げるものではない。

以上から本調査においては現制度を前提に、自立的な地域のサイズを定住自立圏、広域連合、一部事務組合、合併した市町村とする。

3. 地域内連携と地域間連携

交流と連携が地域の自立あるいは広域な圏域（中部圏や流域圏）の活性化のために必要である。ここでは連携について整理し、以下のように2つの概念に分類したい。

①地域内連携

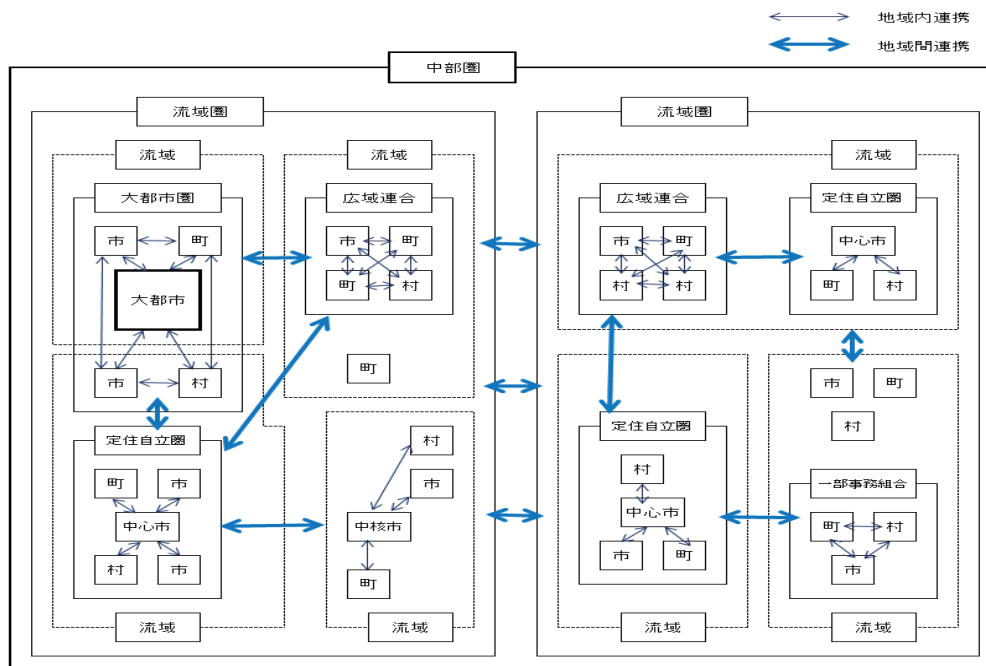
定住自立圏、広域連合、一部事務組合、合併後の市町村、それぞれの自立のための地域内での連携を「地域内連携」とする。大都市圏域の場合も同様に自立のために連携する市町村を地域と呼ぶが、その構造は大都市圏内での周辺市町村との連携という場合と名古屋など大都市と直接連携し自立を図る場合とが考えられる。

②地域間連携

それに対して、自立した地域間での連携あるいは大都市圏との連携により中部圏など広域な圏域の活性化を図る連携を「地域間連携」とする。

図-1は中部圏における広域連携を概念的にまとめたものである。

図-1 中部圏における広域連携 概念図



4. 地域内連携の事例

「地域」である広域連合、一部事務組合、定住自立圏、合併後の市町村などの地域内連携の事例を概括する。

(1) 広域連合・一部事務組合

広域連合は一般的には市町村により構成され、消防・福祉・医療・上下水道・廃棄物など幅広い行政分野での事務が展開されている。基本的な事務は一部事務組合と同じであるが、広域連合は選挙管理委員が置かれるなど権限が強くなっている点に差異がある。広域連合の長は広域連合長と呼ばれる。例としては、高齢者医療保険事業を担う後期高齢者医療連合が各県に設置されている他、中部地方では飯田市はじめ1市3町10村で設置された南信州広域連合や木曽3町3村で設置された木曽連合などがある。このうち木曽連合は木曽川上下流交流事業、高度情報化、森林整備事業など他の広域連合に比べて広範な行政分野での連携体ということが出来る。この他、全国レベルでの特徴的な例としては、公立大学「はこだて未来大学」設置・運営のための函館圏公立大学広域連

合があげられる。

県と市町村の広域連合例もある。埼玉県と県内全市町村での連合という珍しい形態の彩の国さいたま人づくり広域連合である。

この他、広域連合で都道府県により構成されるものもある。これは、「地域」の自立というよりも「地方」の活性化を目標とするもので、趣旨およびそのサイズから見て、地域内連携というより地域間連携である。これは地域間連携の項目で後述する。

(2) 定住自立圏

定住自立圏については、本研究所前主任研究員榊原元氏の「広域連携と定住自立圏構想に関する調査研究」（「中部圏研究」2012.3 vol.178）の報告がある。これは、以前「広域行政」と呼ばれたことがある広域連携の歴史を振り返り、2008年からスタートした総務省の「定住自立圏構想」についてその現状の取り組みについて調査したものである。

同研究は定住自立圏の課題と成果を整理し、中心市のあり方や大都市圏との連携について提案している。自立の単位としての定住自立圏について、同研究が指摘する課題ともにそれに対する提案について引き続き事例研究を進めたい。また、他の定住自立圏や大都市圏との連携である地域間連携についての検討も追加したい。

V まとめ
1. 定住自立圏の取組は全国的に低調 2008年12月に「定住自立圏構想推進要綱」が発表されてから、ほぼ3年が経過したが、「圏域のために中心的な役割を担う」旨の意思表示である「中心市宣言」を行ったのは、243の中心市候補のうち72団体(29.6%)にとどまっている。中部9県においては、52の中心市のうち9団体(17.3%)とさらに少ない。
2. 地域医療・公共交通・産業振興に注力 分野別では、医師不足による地域医療体制への対応、「生活の足」となる公共交通の確保(特に通院、通学目的)、観光振興や企業誘致などによる産業振興の三点については、ほぼ全圏域が取り組んでいる。特別交付税を活用し、一部に相応の効果を得ている圏域もみられるが、「地方圏からの人口流出を食い止め、三大都市圏から地方圏への人の流れを創出する」という目的は達成されていない状況である。しいていば、「圏域住民の地元離れを食い止める一助となっている」という程度であろう。特に、圏域への人の流れを生み出すには、雇用創出が不可欠と思われるが、4圏域ともこの問題には苦慮していた。 こうしたなかで、南信州定住自立圏の「飯田インター大学」や八戸圏定住自立圏の「はちのへ青年倶楽部カダリスタ」などの取り組みは、長期的にみて圏域のことを考える「圏域ファン」を増やす地道な活動として注目したい。
3. 制度面の課題 国が定めた中心市の要件に「昼夜間人口比率が1以上」があるが、比率が1を下回っても生活に必要な都市機能の集積をもつ市は存在する。例えば、人口37万人の愛知県豊橋市は中心市ではなく、隣接の人口6万人の田原市が工場立地の関係もあり中心市となっている。三重県でも同様に、人口19万人の鈴鹿市は中心市ではなく人口5万人の亀山市が中心市となっている。岐阜県多治見市や静岡県三島市も、人口10万人以上の都市であるが、昼夜間人口比率の基準から中心市ではない。人口6万人の市が、37万人の市や周辺町村の中心市にはなれない。この要件は、実態を調査したうえで見直されるべきではないか。 定住自立圏は、地方分権が進むなかで、平成の大合併で「合併しない道」を選択した地域に新たな選択肢を示した、という点は評価できる。ただし、定住自立圏が今後さらに拡大するかどうかについては、三年経った現実をみる限りは疑問である。 さらに、人口規模が5万人程度の中心市では、肝心の雇用面の受け皿や産業創出の基盤としては力不足と感ずることも多かった。今回の事例研究では、仙台や福岡といった大都市圏と、こうした定住自立圏との交流と連携を今後どのように展開したらよいかという視点が必要となる。

(資料)「中部圏研究」2012.3 vol.178 CIRAC調査研究レポート「広域連携と定住自立圏に関する調査研究」(一部抜粋)

(3) 合併後の市町村

平成の大合併後の市町村において、合併したために元の市町村毎の特色が無くなることで、個々だけでなく全体としても活力を喪失してしまうという危惧がある。定住自立圏内の連携と同様、合併後の市町村の自立は元の市町村各々が他と連携をしながら自立に向けた取り組みを行うことによってはじめて、全体として自立することができるのではないだろうか。

中部圏には豊田市、高山市、揖斐川町、津市、四日市など比較的大規模な合併が行われており、元の市町村の区域間での連携のほか、都市域と非都市域での取り組みにも注目したい。

(4) その他

大都市圏での地域内連携としては名古屋市を中心とする20km圏域内の首長によるサミットの会議があげられる。首長自信の参加する会議での議論に基づき、イベント情報の発信、廃棄物の広域処理、境界域公共工事実施の調整などの共同の事業も実施している。また、拠点性を発揮している四日市市など中核的な都市圏域内におけ

る交流・連携にも注目が必要である。

5. 地域間連携の事例

地域あるいは大都市圏域の間での交流・連携により、流域圏ないしは中部圏の活性化を図る事例を概括する。以下の事例は例示的なものであり、調査の方向を確認するためのものである。

①都道府県により構成される広域連合

例としては2010年12月に設置された関西広域連合がある。このほかに、構想段階であるが首都圏広域連合構想、北海道東北広域連合構想、四国広域連合構想、九州広域行政機構構想がある。

②中部圏内における連携事例

中部圏内における地域間連携の事例として中部圏知事市長会議、中部圏開発整備地方協議会がある。

③流域圏における連携事例

流域は気候、風土、文化、生活という面で一つのまとまりである。この流域内には多くの交流・連携事例がある。また県境を越えた地域間での交流・連携という場合が多い。以下に伊勢湾内の流域毎に交流・連携の例をあげる。

a. 伊勢湾関係

愛知・岐阜・三重県と名古屋市による伊勢湾総合対策会議や伊勢湾総合下水道整備計画などの事例である。

b. 矢作川流域関係

矢作川沿岸水質保全対策協議会をはじめとして愛知県・流域市町村・中部電力株式会社によって設立されている公益財団法人矢作川水源基金、豊田市の矢作川研究所など歴史とともに広範な取り組みに特徴がある。

c. 木曾三川関係

木曾川を発展の礎としている下流側の名古屋市をはじめとする多くの市町村や、堀川浄化のために活動する堀川1000人調査隊などの民間団体による上下流交流事業をはじめ、生物多様性条約第10回締結国会議(COP10)を機会に名古屋市が音頭をとって設立された流域自治体会議、愛知・岐阜・三重・名古屋市の出えんによって設立された財団法人木曾三川水源地域対策基金などの例がある。

長良川、揖斐川など岐阜県内の河川に関しては、たとえば2009年8月に設置された「森・川・海ひだみの流域協議会」がある。流域のNPO法人・団体が一体となって協働による森林づくりや環境保全活動を行っている。

d. 豊川・天竜川流域

両流域では、三遠南信地域連携ビジョンの策定、愛知大学における三遠南信地域連携センター、豊橋技術科学大学による「県境を跨ぐエコ地域づくり戦略プラン」の策定、東三河広域協議会、NPO 穂の国森づくりの会、NPO 三遠南信アミなど幅広い分野での連携事業が展開されている。

④大都市圏と他都市圏との交流・連携

名古屋大都市圏とその他の拠点都市との地域間連携の例として浜松・岡崎・豊田・豊橋・名古屋・大垣・岐阜・鈴鹿・津・四日市の10都市の取り組みがある。それぞれが拠点性を発揮することにより圏域の活性化を図る目的で、情報交換や試験的に共同事業実施するなど交流・連携に取り組んでいる。

⑤一部事務組合間での交流・連携

港湾機能の国際競争力を増強するために名古屋港を管理する名古屋港管理組合（愛知県と名古屋市の一部事務組合）と四日市港管理組合（三重県と四日市市の一部組合）の連携策（一開港化など）が検討されている。

⑥海外事例

わが国における広域連携を考える場合に、海外には参考になる好例が多くあると思われる。ほんの数例だけであるが列挙してみると、欧州における水の総合的な管理（流域管理）に関する仏国における水管理庁、英国におけるテムズ水事業会社、独国におけるルール水組合などの事例がある。これらは、流域圏における連携のモデルとなる可能性が高い。

また、欧州では公共交通機関を積極的に支援しており、公共交通の運営に苦勞しているわが国にとっては興味深い。この他、米国では上下水道、公共交通などの分野で District（特別区）制度があり、これらも広域連携策の参考となるとと思われる。

6. 連携の分野・内容

次に、どのような分野での交流・連携が考えられるのか、今後必要となるとと思われる主な分野について整理してみたい。

①環境・資源の分野

流域における水の総合的管理、水・緑ネットワークの形成、廃棄物・エネルギー問題の広域的な対応など

②基盤整備の分野

広域的な都市計画の策定、広域的な公共交通の推進策、広域道路の整備・管理、光ファイバーなど情報通信基盤ならびに情報システムの整備など

③防災・災害対策の分野

大災害時の応援態勢など広域的な防災・災害対策、流域における降雨・河川水位情報システムの整備など

④商工業の分野

地産地消の推進、農林水産業の振興、過疎対策、地域通貨の活用、広域観光推進など

⑤医療・福祉の分野

高度医療、救急医療の広域対応、広域的な障害児・者施設設置・運営など

⑥教育・研究の分野

大学コンソーシアム、研究所・シンクタンク・コンサルタント間の連携など

⑦行政の分野

行政運営の効率化、行政制度の改革など

⑧国際関係の分野

多文化共生、産官学による開発援助、プラットフォームづくりなど中小企業を含めた企業海外進出の支援など

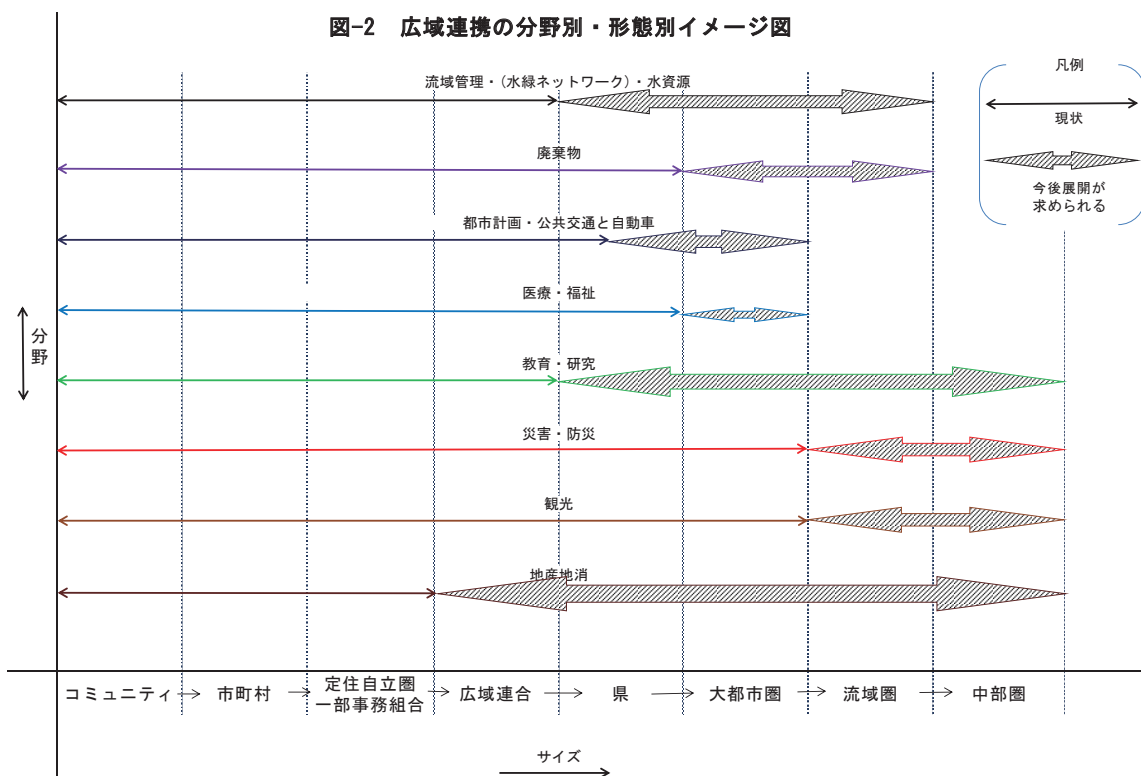


図-2 はこれら多くの分野・内容における交流・連携について現状での取り組みと今後展開が求められると想定される取り組みの地域間の形態などについて、今後の調査の方向を確認するためにまとめたものである。

7. 主体と交流・連携

ここまでは行政単位のサイズ（範囲）で交流・連携を整理してきたが、ここでは主体について述べる。

広域連携というと歴史的な経緯もあって行政間の連携と考えがちであるが、解決困難な社会・経済・環境における諸問題への対応は行政だけでなく住民・企業などとの協働が不可欠である。連携の分野・内容の項で述べたように今後はいろいろな分野で多様な主体が考えられる。行政の他、民間・企業、NGO・NPO、大学などの主体である。

またその交流・連携の形態としては、行政と行政、行政と民間、民間と民間あるいはその組み合わせにNPO、NGO や大学が加わった形態など多様なものが考えられる。なお、連携の方式としては、以下のようにまとめることができる。

- ・個別の法律で連携を定めるもの
- ・定住自立圏などのように自治法の手続きによるもの
- ・特に法の定めがなく任意のもの

今後の広域連携の展開を考えた場合、まずは交流事業から伸展していくことになるが、次の段階の連携事業によっては新たな制度や仕組みとともに新たな法制度の制定が必要となることが想定される。

8. むすび

持続的な地域の自立と広域圏での活性化のための広域連携について述べてきた。

この広域連携は広範囲にわたるので、今後の調査の方向としては、分野など範囲を一定程度絞り込んだ事例研究の形で進めていきたい。具体的には、地域の自立という観点から最小と思われる地方自治体やコミュニティのあり方について調査したい。そして同時に、定住自立圏調査の継続とともに中部圏内や県の広域連合についても調査を追加したい。また、地域間交流・連携では中部圏の特色に留意し、主に流域圏や広域交通についての調査を行う考えである。

また、こうした事例研究に際しては、法制度まで含めてできるだけ具体的な提案になるよう留意して調査を進めていきたい。

以 上

Ⅱ－２．「広域連携の事例研究」

(「中部圏研究 VOL.181 2012.12」掲載原稿)

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、沖縄で最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(図表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。



図表 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

(2) 「働く」機能について

ア. 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。

イ. 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、台風が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が漁業である。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）。



資料 1-3：サトウキビの収穫「北大東村ホームページ」より



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

ウ. 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（図表 1-6）。

(図表1-6) 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」

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、今後期待が寄せられているのは漁業にな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。

エ. 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（図表 1-7）。参考に南大東村、沖縄県平均のデータも表記した。

(図表1-7) 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年沖縄県市町村住民所得」

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

ア. 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日毎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1-8)。

村民是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。子ども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。

イ. 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。

ウ. 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み、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つ

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あり、村内で葬祭が執り行われている。

エ. 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、雨水が貴重な水源であった。いまでも一部で雨水は利用されているが、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 1-9）。

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。



資料 1-8：5 日に 1 回の貨客船「北大東村ホームページ」より



資料 1-9：農業用溜池「北大東村ホームページ」より

オ. 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、鮎のほか、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、住戸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。

カ. 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ことが多いので、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とのことであった。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。

キ. 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。ちょうど小鰻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。ちょうど訪問時にその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。

ア. 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。

イ. 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3億7,563万円で全体の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。

ウ. 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に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。

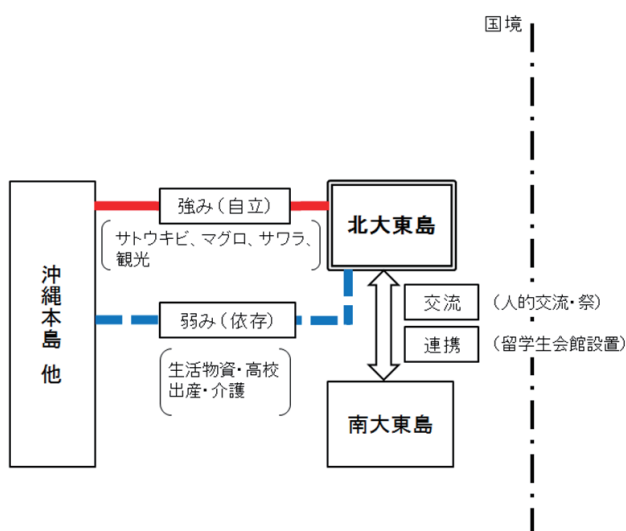
自立を考えると、単なる経済的な視点だけでなく、こうした離島の持つ国土の保全という重要な機能面にも配慮が必要であることが分かる。言い換えれば、北大東村など国境離島では、一定の支援を前提として自立を図

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（図表 1-10）。

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。



図表 1-10: 北大東村の自立

第2章 木曽広域連合

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曽広域連合について、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 ヒアリング場所：木祖村役場

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（木曽広域連合）、堀課長（木曽広域連合地域振興課）

1. 地域の概要

(1) 木曽地域と市町村合併

長野県の木曽川流域である木曽地域は、西の御嶽山と東の木曽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、中央を木曽川が流下し、木曽谷と山麓部の高原などから構成されている（図表 1-11）。木曽川上流の木曽町、上松町、南木曽町、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 1,546.26 平方km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、木曽郡は 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、旧榑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、部分的な合併にとどまったのである。



図表1-11：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

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、グローバリゼーション、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

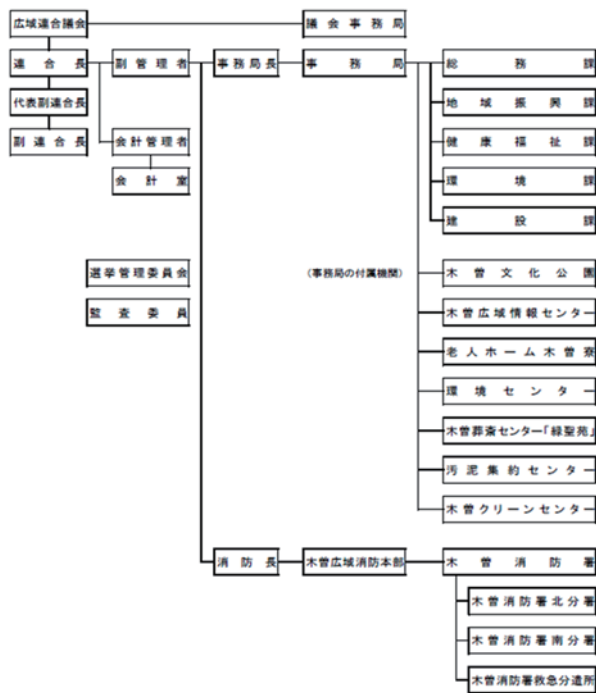
木曾広域連合は、1972 年（昭和 47 年）2 月に発足した木曾広域行政事務組合に、ごみ・し尿・老人施設の各一部事務組合を統合し、より充実した広域的取り組みを推進するため、1999 年 4 月に木曾郡の 3 町 8 村を構成町村として設置された。その後、2005 年の町村合併により木曾郡は 3 町 3 村となり、木曾広域連合の構成町村もこれに合わせて変更された。

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、副議長各1名を置いている(図表1-12)。

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。



図表1-12: 木曾広域連合の組織図「木曾広域連合ホームページ」より



資料1-13: 平成日進の森「木祖村ホームページ」より

(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1-13)。

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に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(昭和59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(図表1-14)。

(図表1-14)

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

(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、まずだれ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、積極的に木曽側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1-15)。

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。



資料1-15：木祖村アンテナショップ「木祖村ホームページ」より

(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。

ア. 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、文化的につながる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あ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は、「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更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いる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あ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。

イ. 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。木曾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

木曾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「木曾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、木曾広域連合の「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「山里暮らし受け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「美しい木曾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。

この中でも木曾広域連合の広域的な施策としては、木曾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。

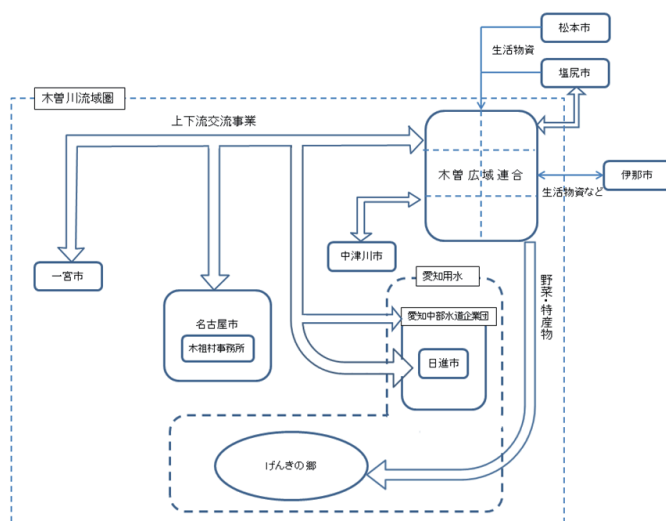
上下流交流事業は、すでに述べた木祖村の例が代表的である。木祖村の活動は単なる一過性のイベントに終わることなく、交流事業により先に述べた下流側の森林整備事業の基金化とともに愛知県日進市の日進の森のように山の一部を下流側で植樹・管理するという直接的な支援へと発展させている。また、交流事業が特産品の販売拡大とともに人の呼び込みによる観光業的な性格を持つというように、ひとつの産業として進化しているといえよう。

(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、木曾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。

木曾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(図表1-16)である。



図表 1-16: 木曾広域連合と他地域との交流・連携



資料 1-17: 植樹活動「S社ホームページ」より

(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。木曾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。

ア. 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 1-17）。

イ. 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。

ウ. 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。

エ. 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 1-18,1-19）。

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、社員はしづしづ参加するという状況であったが、社長ととも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 SR 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、活動は広げたい。『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、登校拒否などの子どもや社会復帰をめざす人々にも植樹活動に参加してもらおうなど、社会的な領域の活動は広げていきたい。」と力強い。



資料 1-18：雪交流事業「S社ホームページ」より



資料 1-19：トウモロコシの収穫「S社ホームページ」より

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ことが適当な事務（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 ヒアリング場所：飯田市役所

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

ア. 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（図表 1-20,1-21）。標高 3,000m 級のアルプスの山々に囲まれ、総面積 1,929.19km² 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。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。



図表 1-20：南信州の位置図
「平成 24 年度 南信州広域連合の現況」より



図表 1-21：南信州の構成団体「図表 1-20 と同じ」

イ. 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）」でつながっており、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

ア. 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」の全線開通化により、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（図表1-22）。



図表1-22：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

イ. 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、今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

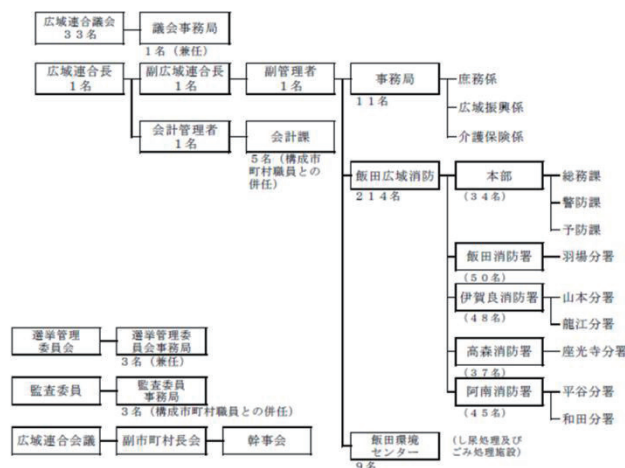
(1) 南信州広域連合の概要

ア. 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（図表1-23）。

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。



図表 1-23：南信州広域連合の組織図「図表 1-20 同し」

イ. 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章で触れた木曾広域連合が、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。

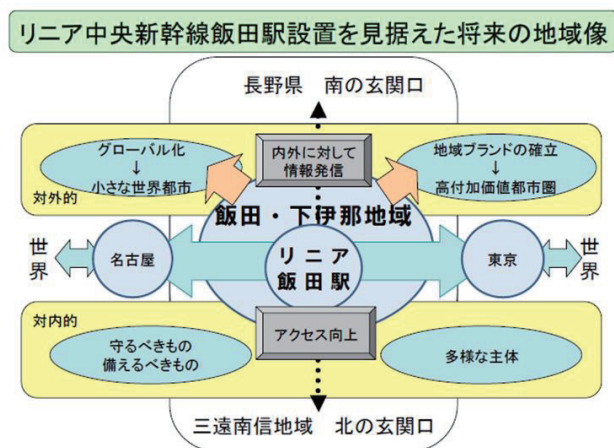
また、木曾広域連合・南信州広域連合の両団体は、構成団体についても大きな特色がある。木曾広域連合は、市が入っていない町村だけで構成される広域連合であり、こうした団体は全国の広域連合115団体中15団体（2012.4.1現在）にしかみられない。そして、南信州広域連合は、後述する南信州定住自立圏とこれを組織する

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年を単位に見直しが行われる。

第1次、第2次の広域計画は主に、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づけられている(図表1-24)。



図表1-24：南信州地域の将来の地域像「図表1-22と同じ」

(3) 南信州広域連合の現状と課題

ア. 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。

イ. 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。

ウ. 地域医療問題など広域連合の限界

「中部圏研究」(2012.3月 vol.1.178)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發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行うのか、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づけが明確でなかった事が大きい。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、生活圏、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

ア. 沿革

前述の様な状況の中、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。

イ. 構成・特色

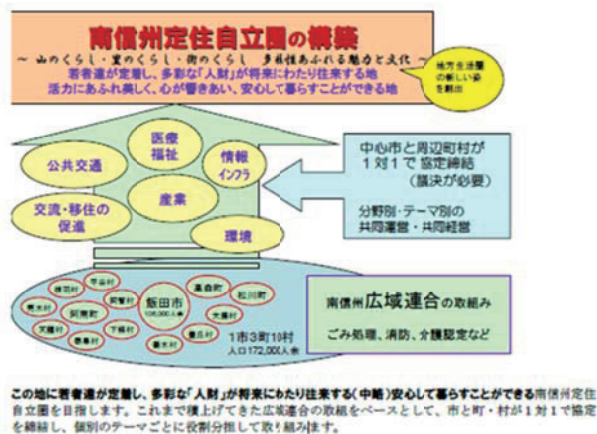
南信州定住自立圏は、飯田市が中心市となり、下伊那郡13町村が圏域となっており、南信州広域連合の圏域と完全に一致している。地域医療に関しても、県が設定する二次保健医療圏と定住自立圏の圏域がまったく同じであったため、地域医療に関する課題認識を共有化することは比較的容易であり、関係する全周辺町村との協定がスムーズに進んだと認識しているとのことである。

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、定住自立圏の首長が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。

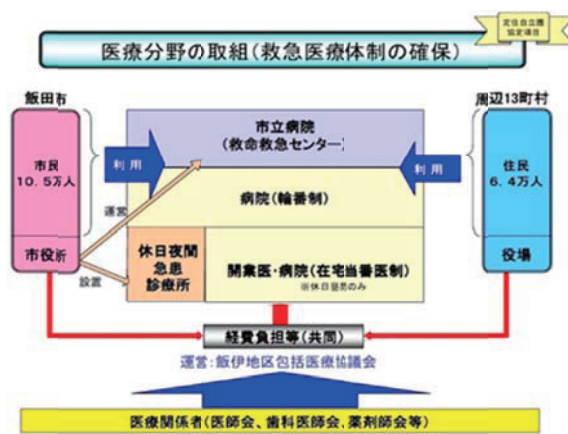
(2) 南信州定住自立圏「形成協定」と「共生ビジョン」

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(図表1-25)。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。



図表 1-25：「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



図表 1-26：医療分野の取り組み「南信州定住自立圏構想説明資料」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り組みの概要

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こうとしているが、以下その一例を紹介する。

ア. 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一層強化し、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を図る。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（図表 1-26）。

- 事業名：休日夜間急患診療所の運営
- 事業名：在宅当番医制、病院群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

イ. 福祉（「住む」についての施策）

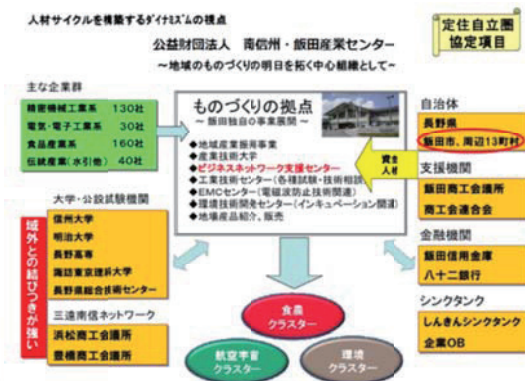
圏域住民が、いつまでも元気でいきいきと暮らしていけるようにするために、圏域内の市町村、民間事業者および住民が連携して、健康的に暮らしていくためのあり方について研究するとともに、それを実現するための仕組みづくりを行う。あわせて、圏域の子育て環境の充実のための取り組みを行うとしている（図表 1-27）。

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



図表 1-27：病児・病後児保育事業「図表 1-25 と同じ」



図表 1-28：公益財団法人南信州・飯田産業センター「図表 1-25 と同じ」

ウ. 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（図表 1-28）。

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はあるが、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（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。

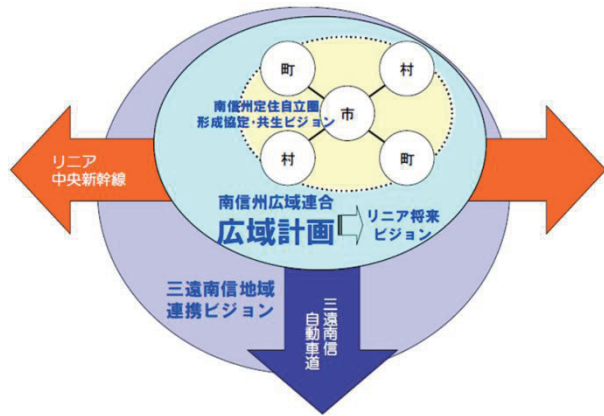
4. まとめ

（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 Δ 3,289 人（減少率 Δ 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、調和を図りつつ一層推進することが必要であろう(図表 1-29)。

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。



図表 1-29：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

(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中間駅設置は、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一層進むとみられる。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。

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。

以上

II-3. 「広域連携の事例研究（vol. 2）」

（「中部圏研究 VOL.183 2013.6」掲載原稿）

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。

2012年度前半では広域連携に関して地域の自立あるいは地域内連携という観点から、沖縄県北大東村、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とした調査の結果について報告した。本号では2012年度の調査のうち、地域間連携という観点から、九州府構想や政策連合といった九州地域における広域連携の取り組みと、流域圏に関して矢作川流域における取り組みについて報告する。

第1章 九州における広域連携

広域連合や定住自立圏など、それぞれの自立のための地域内での連携が「地域内連携」である。それに対して、自立した地域間での連携あるいは大都市圏との連携により広域な圏域の活性化を図る連携が「地域間連携」である。

「地域間連携」を考える場合の広域圏としては、生活・文化・歴史という面でのまとまりとして流域圏を想定するケース（第2章）もあるが、道州制でも提案されている九州という「島」をひとつのまとまりとして想定するケースもある。今回は、「九州はひとつ」といわれる九州地域の広域連携について、九州市長会と九州地方知事会の各々の事務局にヒアリング調査を実施した。そして本章では、九州における広域連携の取り組み事例のなかでも、特に、九州市長会では「九州府構想」について、九州地方知事会では「九州広域行政機構（仮称）」と「政策連合」について考察する。

1. 九州府構想

ヒアリング日：2013年1月24日 ヒアリング場所：大分市役所（九州市長会事務局）

先方：小畑裕之氏（大分市企画部企画課課長）、川野洋史氏（大分市企画部企画課主幹）、永野謙吾氏（大分市企画部企画課主幹）

（1）九州府構想の経緯

平成の大合併があり、自治体数の減少により行政規模は大きくなり、経済圏や行政のつながりも広域化した。そうしたなかで、広域自治体はいかにあるべきかとの考察からスタートしたのが「九州府構想」である。

2005年5月、九州市長会では「九州における道州制等のあり方研究委員会」を設置して検討をはじめたが、九州地域ではすでに経済界や九州地方知事会などが道州制についての研究を進めており、提言・報告などが行われていた（図表2-1）。しかし、九州市長会によれば、「その多くは道州制導入の必要性は認めながらも、現行の都道府県制度の見直しや経済的戦略面からのアプローチという側面が強く、本来の主役である住民の視点が不足しているという印象が強かった」とのことである。そのため、あくまで主役は住民であり、住民福祉の増進を図ることを目的に道州制を考えるべきという発想が原点となり、研究が進められた。そして、2006年10月には、中央集権社会からの脱却と分権型社会への転換を図るために九州府の実現を掲げた「九州府構想報告書」が公表された。

その後、2007年10月に「九州府構想推進研究委員会」が設置され、2009年10月には九州府移行までのプロセスとその過程での課題解決の仕組みを整理した「九州府実現計画報告書」が公表された。さらに、2010年5月に「九州府推進機構準備検討委員会」が設置され、九州府実現によるメリットなど基礎自治体の立場から具体的にとりまとめが行われ、2012年5月に「九州府構想推進計画報告書」が公表された。

(図表 2-1) 九州における主な道州制構想について

主体	年	月	取組内容
九州地方知事会	2002年	2月	「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」設立
	2005年	6月	「九州が道州制に移行した場合の課題等について」公表
(一社)九州経済連合会 (九州・山口経済連合会)	2002年	5月	「21世紀の九州地域戦略」を提言
	2005年	5月	「地方からの道州制の推進について～『九州モデル』の検討～」公表
九州経済同友会	2004年	3月	「九州はひとつ委員会」設立
	2005年	6月	「九州自治州構想」公表
九州地域戦略会議 (九州地方知事会＋九州の経済4団体※)	2003年	10月	「九州地域戦略会議」設立
	2005年	10月	道州制検討委員会を設置
	2006年	10月	「道州制に関する答申」公表
	2007年	5月	第2次道州制検討委員会を設置
	2008年	10月	「道州制の『九州モデル』答申」公表
九州市長会	2005年	5月	「九州における道州制等のあり方研究委員会」設置
	2006年	10月	「九州府構想報告書」公表
	2007年	10月	「九州府構想推進研究委員会」設置
	2009年	10月	「九州府実現計画報告書」公表
	2010年	5月	「九州府推進機標準備検討委員会」設置
	2012年	5月	「九州府構想推進計画報告書」公表

(注)※九州の経済4団体は、(一社)九州経済連合会、九州商工会議所連合会、九州経済同友会、九州経営者協会

(2) 九州府構想の概要

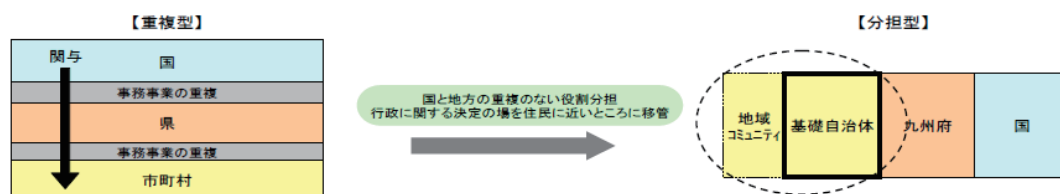
ア. 国と地方の役割分担

九州府構想では、県を「九州府」へ再編統合するという単なる広域自治体の再編として捉えるのではなく、国、広域自治体および基礎自治体の役割分担を適切に見直さなければならないとしている。

そして、「国と地方の役割分担を明確にし、地方の役割とされた事項については、国の関与を受けないことを基本とする。また、国の役割は、国が本来担うべき外交や防衛など国家の存立に関することを基本的に限定的に列挙し、内政に関する事務は、全国的に統一されるべき基本的事項に関するものを除き、原則として地方の役割とする。こうして、国と地方の重複のない役割分担を実現する」としている(図表 2-2)。

また、地方のうち、「広域自治体である『九州府』の基本的役割は、地域独自の新たな政策や制度を創造し試みる拠点としての機能を担うとともに、広域的な連絡・調整(特に、小規模な基礎自治体の補完)と高度な専門知識や技術を要する機能を担うものとする。そして、基礎自治体の基礎的役割は、住民に最も身近な総合行政機関として、住民生活の向上に必要な事務を、地域住民とともに自己完結的に担うものとする」としている。

(図表 2-2) 国、広域自治体および基礎自治体の役割分担



(出典) 「九州府実現計画報告書」(2009年10月)より

イ. 基礎自治体について

九州市長会は、「九州府移行にあたって、自発的な市町村合併までを否定するものではないが、新たな市町村合併は不要としている。九州府構想は市町村合併を前提としたものではなく、あくまで現状の基礎自治体を崩さない」という考え方である。

また、九州府構想では、国や地方の責任分担を明確にし、国や県の権限移譲を進めることにより、最終的にすべての基礎自治体が政令市並みの事務権限を担うことを目指している。しかし、現状の基礎自治体が一気に権限移譲を受けても対応できないとして、まずは特例市並みを目指すこととしている。移譲された事務権限などの自己完結的執行が困難な基礎自治体については、基礎自治体間の横の連携(水平連携)を考えればよく、より広域的なものであれば九州府が補完すべきという考えに立っている。そのために各自自治体を適正規模にするとか、さらに市町村合併を促すとかについては考えていない。現状の市町村を基本としているため、政令市についても現

状のままと考えている。

ウ. 基礎自治体の広域連携による権限移譲の受け皿づくり

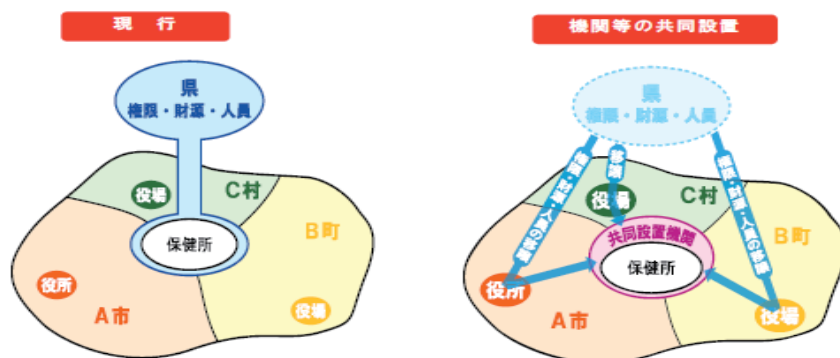
九州府構想では、国・県からの権限移譲においては、住民に最も身近な総合行政主体である基礎自治体が、その処理すべき事務に関する権限のすべてを担うことのできる完全自治体となることを目指している。しかしその際、特に小規模な基礎自治体などにおいては、現実的には単独で事務を執行することが困難な場合も想定される。そうした小規模な基礎自治体は、周辺自治体と連携しながら権限の受け皿づくりを行い、広域的に事務を執行していくことが必要である。その場合、基礎自治体間の望ましい広域連携の仕組みとして、現行の制度上では、各自治体が共同で組織を設ける「機関等の共同設置」が適しており、これを基本的な制度として活用すべきと考えている。

広域連合や一部事務組合では、執行権限自体が別法人に移ってしまい、基礎自治体は直接主体性を発揮できない。各基礎自治体が各エリアの決定権限を持ったまま、事務の実務は一緒にやればよいという考え方である。

エ. 機関等の共同設置

九州府構想推進計画報告書では、「A市、B町、C村を管轄する現行の県の保健所を例に、『機関等の共同設置』のイメージを示している。現行では、県がA市、B町、C村における保健所事務を市町村に代わって執行し、住民・企業にサービスを提供している。これに対して、『機関等の共同設置』では、県からの権限・財源の移譲をそれぞれの市町村がいったん受け入れたうえで、連携により共同の機関を立ち上げ、保健所を運営することとなる。連携後も構成自治体が権限を保有することから、各基礎自治体の主体性が確保されるとともに、共同設置機関である保健所との連携が深まることにより、各基礎自治体における窓口業務や住民サービスの質が向上する」としている（図表2-3）。

（図表2-3） 「機関等の共同設置」のイメージ



（出典）「九州府構想推進計画報告書」（2012年5月）より

（3）九州府構想の現状と課題

九州府構想は、現状の基礎自治体を崩さない前提で、広域自治体である県をなくし、県が持っている権限・財源・人員などのうち広域的に調整が必要な部分を九州府へ移譲し、残りを基礎自治体に移譲することを原則としている。ただ、スキルやノウハウなども含めて一定程度は引き継ぐことができると推察されるが、すべての地域で機関等の共同設置などにより効率的な事務の運用が可能かは疑問が残る。現実的には九州府の出先事務所などを設置する必要性のある地域もでてくるとみられ、効率的な事務の運用を可能とする圏域の設定や見直しなど含めてどう調整するかが課題である。

また、町村会との関係も大きな課題となっている。九州府構想は、これまで九州市長会が3次にわたり委員会を設置して研究を行い、報告書を公表してきた。検討が重ねられ、提案内容も精緻になってきているが、構想自体の進捗状況は順調とは言い難い。九州府実現のためには、九州地方知事会をはじめとする関係団体との連携・協力体制の構築が不可欠であるが、現状の連携体制は不十分である。

九州府構想推進計画報告書では、「権限移譲のあり方や課題整理・調整、新たな広域圏の形成、現行の県の出先機関の移管プロセスや九州府移行までの間の県間の広域連合など、九州府移行にあたっての諸課題については、市長会、知事会、町村会、議長会、さらには経済界等で構成する『九州府推進機構』を設置するなか、協議し解消を図り、円滑な移行実現を目指すこと」としている。しかし、九州府推進機構を立ち上げようとしても、特に九州地区町村会長の理解を得ることは非常に困難となっている。また、九州地方知事会に対しても、九州府推進機構設立に関する正式な打診は行われていない。

○町村会との関係

道州制については、全国町村会が明確に反対の決議をしている。2012年11月の全国町村長大会において、「我々は平成20年の全国町村長大会特別決議以来、一貫して反対してきた。(中略) によって、我々は、改めて道州制の導入に反対していく」という特別決議がなされている。反対の理由は特別決議のなかで、「道州と基礎自治体という二重構造を想定し、地域の実態や住民の意向を顧みることなく市町村の再編を強いることとなれば、多くの農山漁村の自治は衰退の一途を辿り、ひいては国の衰退につながるからである」としている。さらに、「道州制は、地方分権の名を借りた新たな集権体制を生み出すものである」とも断じている。

九州市長会によれば、「九州地区町村会会長会議とは、まず同じテーブルについてもらうところから始める必要がある。2012年9月、九州地区町村会各県事務局長会議において、九州府構想を説明する機会を得たが、さらなる市町村合併への不安感、それに伴う九州市長会の取り組みに対する不信感など、共通理解を得るまでの道程は長く厳しいと感じた」とのことであった。

(4) 他の道州制モデルについて

最近では、関西や四国など都道府県の広域連合を設置・検討する動きはあるが、あくまで国の出先機関の事務移譲に対する受け皿づくりを主眼とするものであり、九州市長会が検討している道州制とは異なっている。九州府構想のように、基礎自治体による独自の構想を打ち出している例は、他地域には存在しないとみられる。

ただし、北海道における道州制の検討については、「北海道庁が主体となって行っているものの、基礎自治体への権限移譲の推進や住民の積極的な参加を目指す内容となっており、九州市長会としても大いに参考にするべき事例と考えている」とのことであった。

(5) まとめ

九州市長会が提起した九州府構想について、現時点では九州地区町村会長の理解が得られていない。市と町村は、ただ単に人口の差というだけでなく、都市域と非都市域といったように基本的な特徴に違いがある。財政面では町村の方が、市に比べて県あるいは国の支援をより必要としている。こうしたことが道州制や九州府構想に対する町村会と市長会との考えの違いの背景にある。しかし、地域の自立という観点からすれば、市(都市域)とそれを取り巻く町村(非都市域)が交流と連携をする必要がある。対話により市と町村が連携し、九州はひとつという理念の実現を目指すべきではないだろうか。

2. 九州広域行政機構(仮称)と政策連合

ヒアリング日：2013年1月25日 ヒアリング場所：大分県庁(九州地方知事会事務局)

先方：森山成夫氏(大分県総務部行政企画課地方主権推進班参事(総括))、

金子成人氏(大分県総務部行政企画課副主幹)

(1) 九州広域行政機構(仮称)の経緯

2009年9月に民主党政権が誕生し、地域主権改革の推進という方針が示された。そして、国の出先機関の原則廃止が大きく打ち出された。それに対応する型でスタートしたのが、九州広域行政機構(仮称)の議論である(図表2-4)。

九州地方知事会によれば、出先機関の権限をどのように地域で受け取るべきかの検討が中心であり、道州制はいったん横に置いて議論を進めたとのことである。道州制は、県や市町村など国の仕組み自体を変えようというものであるが、他方、これは出先機関の権限移譲であり、今の法制度の中でどのように受け入れるかを検討した

とのことである。

そして、「従来のように移譲する事務・権限の仕分け作業に時間を費やして改革が停滞することのないよう、出先機関の事務・権限・人員・財源等を「丸ごと」受け入れることのできる組織としての『九州広域行政機構（仮称）』設置に向けた法制度を作っていただきたい。丸ごと移譲であれば、出先機関の専門性や機能も維持できる」というのが、九州地方知事会の提案であった。

道州制については、経済界の方が前向きで、経済界と一緒に「九州モデル」が検討されたが、「九州が考える道州制のモデルを全国にアピールすることにより、道州制議論を全国に誘発することを目的にしたものであり、道州制を導入すべきといった踏み込んだ議論まではしていない」とのことである。

(図表 2-4) 地域主権改革と九州広域行政機構（仮称）について

主体	年	月	取組内容
国	2009年	11月	「地域主権戦略会議の設置について」閣議決定
		12月	「地方分権改革推進計画」閣議決定
	2010年	6月	「地域主権戦略大綱」閣議決定
		12月	「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」閣議決定
	2011年	4月	「国と地方の協議の場に関する法律」成立 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第1次一括法)成立
		8月	「同法律」(第2次一括法)成立
	2012年	11月	「同法律」(第3次一括法)廃案
			「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」閣議決定
			「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲について」閣議決定 「地域主権推進大綱」閣議決定
	九州地方知事会	2010年	10月
2011年		5月	「九州広域行政機構（仮称）」が移譲を受ける出先機関について
		4月	九州広域行政機構（仮称）の設立を目指して（特別決議）
2012年		6月	「国の出先機関の原則廃止」に向けた取組について（緊急提言）
		9月	「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」提出見送りについて
		10月	分権型社会の確率を目指して～九州広域行政機構（仮称）の設立に向けて～（緊急提言）
		11月	「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」について 九州広域行政機構（仮称）の設立に向けた取組について
2013年		1月	分権型社会の確立を目指して

(2) 今後の九州広域行政機構（仮称）と政策連合

九州地方知事会では、九州広域行政機構（仮称）の今後については、出先機関の原則廃止の動きがどうなるか、国の様子を見ながら前に進めていくとしている。そして、先に組織のみ立ち上げる考えもないとのことであり、広域的に処理すべき既存事務の持ち寄りも不要との見解である。九州地方知事会によれば、「『九州広域行政機構（仮称）』は、広域化する行政課題に対して、九州としていかに対応していくかという問題意識からでてきたというより、九州のことは九州の人間で決めましょうという考えからでてきた」とのことである。広域連携ではなく、地域主権の思考がより明確である。

広域化する行政課題に対する方策として、関西では関西広域連合が作られている。しかし、九州地方知事会では県レベルの広域連合を新たに作ろうという話はこれまででてきていない。広域連合は事務を持ち寄って作る組織であるが、「九州広域行政機構（仮称）」は国の出先機関の事務をそのまま移譲するための組織であり、根本の発想が違うためである。九州においては、広域化する行政課題に対しては、「政策連合」と呼ばれる取り組みが行われている。

(3) 政策連合の概要

「政策連合」とは、九州・沖縄・山口の各県が連携し、九州全域での統一的な産業廃棄物税の導入や、各県で同様のサービスが受けられる子育て応援の店事業、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ものである。九州地方知事会によれば、各県に共通する広域的な課題について、共同して政策を作り上げ、連携して実行していく「政策連合」を2004年度に立ち上げ、これまでに40テーマの政策課題を掲げ、2013年1月末現在では、終了した2テーマを除く38テーマについて、その解決に取り組んでいるとのことである（図表 2-5）。

テーマ別の連携といえば、定住自立圏の形成協定が想起されるが、「政策連合」は特別に国の財政措置があるわ

けでもなく、関係者間で協定も締結しない。政策課題によって連携できる県が任意で参加している。

九州地方知事会にその経緯についてヒアリングしたところ、「2004年度当時、九州地方知事会では、知事会のあり方が議論されていた。国に要望するだけの知事会ではなく、国に自ら政策提言する知事会であるべきといった議論である。そうしたなかで、自分たちの課題は自分たちで解決していこうという話の中でできたのが政策連合です」とのことである。

以下政策連合の一例として、「産業廃棄物税の導入」と「水産高校実習船の連携」について、その概要を紹介する。

(図表 2-5) 「政策連合」政策課題一覧

九州地方知事会「政策連合」		政策課題一覧			
No	政策課題 (テーマ)	幹事県	No	政策課題 (テーマ)	幹事県
1	工業系公設試験研究機関の連携	宮崎県	21	林業公社等研究会	宮崎県
2	若年者就業支援の連携	福岡県	22	中心市街地再生に係る九州・山口各県の広域的連携	福岡県
3	ごみ減量化に向けた啓発活動の連携	福岡県	23	感染症に対する広域連携	佐賀県
4	博物館、資料館、美術館など教育文化施設の連携	長崎県	24	有明海・八代海等の再生に向けた連携強化	熊本県
5	自動車産業の振興	福岡県	25	申請・届出等各種様式の統一化	佐賀県
6	九州各県での救急医療体制の整備	佐賀県	26	職員の人事交流	大分県
7	広域回遊魚の放流事業	長崎県	27	インターンシップ推進による産業人材の育成	長崎県
8	地球温暖化対策の連携	大分県	28	輸出の促進の連携	熊本県
9	産科・歯科・行政が連携して取り組む早産予防対策	熊本県	29	健康危機管理体制整備の連携	熊本県
10	口蹄疫対策 (迅速・適確な家畜防疫及び畜産物流通体制の整備)	大分県	30	森林の保全・活用の推進の連携	大分県
11	児童自立支援施設の機能強化と児童支援プログラムの共同開発	大分県	31	武力攻撃災害時の避難体制の整備	大分県
12	愛護動物の救護に係る連携	福岡県	32	酸性雨観測体制整備の連携	宮崎県
13	社会資本の適切な維持管理(アセットマネジメント)の推進	大分県	33	近代化産業遺産の保存・活用	鹿児島県
14	育児費用の社会的支援	佐賀県	34	身障者用駐車場利用証制度	佐賀県
15	産業廃棄物税の導入	福岡県	35	消費生活の安全安心ネットワークの整備	福岡県
16	食の安全・安心に係る連携	佐賀県	36	有害大気汚染物質観測及び緊急時対策の体制整備	熊本県
17	農業系公設試験研究機関の連携	福岡県	37	県立病院の連携	鹿児島県
18	水産高校実習船の連携	福岡県	38	教職員の人事交流	福岡県
19	農業大学の連携	長崎県	○ 目的を達成し、取組を終了したもの		
20	防災対策の連携	大分県	39	森林保全に関する税の導入	福岡県
			40	上海万博への取り組み	長崎県

(出典) 「政策連合の取り組み」(九州地方知事会ホームページ) より

ア. 「産業廃棄物税の導入」(政策連合の事例) (図表 2-6)

【幹事】福岡県 総務部 税務課

【参加県】福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

【目的】産業廃棄物の排出抑制やリサイクル等の促進に向けた政策の効果を担保するため。

【取り組み内容・成果】

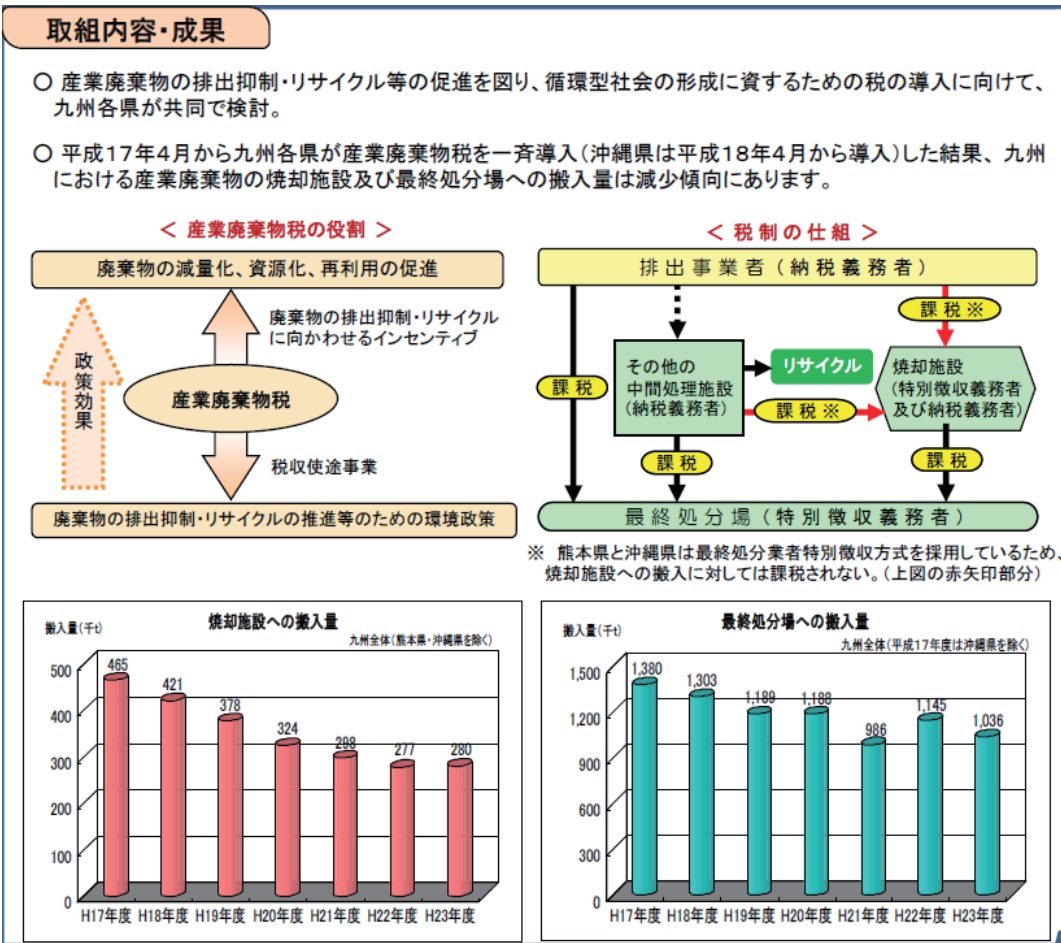
- ・2005年4月から九州各県が産業廃棄物税を一斉導入(沖縄県は2006年4月から導入)した結果、九州における産業廃棄物の焼却施設および最終処分場への搬入量は減少傾向にある。

【今後の課題・取り組み】

- ・九州各県が連携し、適正課税に努めるとともに、税収使途事業の充実強化など税の活用を図りながら、循環型社会づくりに向けたさらなる取り組みを推進する。
- ・産業廃棄物税の導入に伴う広域的な政策の効果等の検証作業を、九州各県が共同で行う。

(図表 2-6)

「産業廃棄物税の導入」



(出典) (図表 2-5) と同じ

イ. 「水産高校実習船の連携」(政策連合の事例) (図表 2-7)

【幹事】 福岡県 教育庁 高校教育課

【参加県】 福岡県、長崎県、山口県

【目的】 多様化する水産教育の充実や、財政面での効率的かつ効果的な運航を目指し、県域を越えた連携により実習船の共同運航を行う。

【取り組み内容・成果】 実習船「海友丸」2010年度共同運航開始

【今後の課題・取り組み】

<課題>

- ・ 建造した実習船の効率的かつ効果的な運航に向け、3県で継続的に検討していく。
- ・ 3県での共同運航の実績・効果を、九州各県へフィードバックしていく。

<今後の取り組み>

- ・ 実習内容の改善や緊急対応マニュアルの充実などについて、3県連絡調整会議の場で引き続き検討を行う。

(図表 2-7)

「水産高校実習船の連携」

目的
多様化する水産教育の充実や、財政面での効率的かつ効果的な 運航を目指し、県域を越えた連携により実習船の共同運航を行う。

取組内容・成果
実習船「海友丸」 平成22年度共同運航開始
全国初の取組!!

<共同運航までの経過>
 ○ 平成16年10月 第124回九州地方知事会議で、政策連合による取組開始を決定
 ○ 平成21年10月 福岡県・長崎県・山口県の3県による実習船の建造、共同運航の基本的事項の合意 建造開始
 ○ 平成22年 4月 実習船竣工式

実習船「海友丸」
 ・総トン数：698トン
 ・最大搭載人員：90名
 ・総建造費：約17億2,400万円

(出典) (図表 2-5) と同じ

(4) 政策連合の課題

非常にユニークな取り組みである政策連合ではあるが、テーマによっては何年か経つと活動が停滞するものもあり、それをどう活性化していくかが非常に重要である。そして、取り組み内容や成果などをフィードバックし、圏域全体で連携の成果を共有することも大切である。

政策連合は、何ら強制力を持たない紳士協定のようなものである。各地域が地域エゴを捨てて、九州全体を支えるといった視点に立つことにより、連携プレーが成立する。政策を統一的に考えて、事務処理は各県が実施するという取り組みであり、圏域の一体感の醸成は今後とも不可欠とみられる。「九州はひとつ」という理念を将来にわたってつないでいくことが重要である。

(5) 道州制について

九州地方知事会と九州の経済4団体で組織される「九州地域戦略会議」において、道州制の広報活動を実施している。九州地方知事会では道州制シンポジウムを毎年開催しているが、「道州制をやりましょうというアピールはしていない。広域連携の必要性を啓蒙するといったスタンスであり、そのひとつの方策として道州制を紹介している」とのことである。まだ道州制そのもののあり方が固まってない中で、州都の議論もされておらず、県をなくすという道州制に簡単には乗れないと考えている県もあるようであり、広報活動から次のステップに進むためには大きな困難が予想される。

3. まとめ

第1章では、九州市長会の「九州府構想」と、九州地方知事会の「九州広域行政機構（仮称）」、「政策連合」について概括した。

九州府構想が広域行政のあり方に端を発した考察であるのに対し、九州広域行政機構（仮称）は国の出先機関の原則廃止からスタートした議論である。ただ、道州制には中央集権型のモデルもあるが、九州府構想は地域主権を原則としている。九州府構想も九州広域行政機構(仮称)も、その思想は中央集権から地域主権へというものであり、地域の事は地域で考えるという原則は、いずれの取り組みでも変わらないものである。

九州府構想における市長会と町村会との対立は、都市と農村との対立、あるいは流域圏における下流域と上流域との対立に通じるものがある。地域の自立とは何か、そこから議論を始める必要がある。対話がなければ交流と連携は生まれない。引き続き丁寧な説明と議論が望まれる。また、広域化する行政課題への対応という観点で、「政策連合」という取り組みもみてきた。法的強制力を持たない紳士協定という意味では、第2章で検証する「矢

作川方式』と通じるものがある。持続可能な取り組みとするためには、既存の政策課題を活性化させ、情報や成果を全体で共有するという仕組みづくりが必要とみられる。

九州市長会は「九州府構想推進計画報告書」を策定し、九州府のビジョン的なものとその実施について、知事会、町村会、議長会、経済界などによる九州府推進機構の設置に向けた活動を展開している。一方、九州地方知事会は、多数で多様な自治体による道州制など広域自治体への移行には、現状では多くの課題があることから、現実的な政策連合という手法により、県レベルの広域連携の実現を目指し、着々と施策を展開している。これらの取り組みは背反するものではなく、「九州はひとつ」という理念に向けて、協調して相乗効果の上がるように連携すべきものとする。

第2章 矢作川流域における広域連携

1. 流域圏における広域連携

広域連携の典型的な事例である流域圏における連携（流域連携と呼ぶ）について、まず以下のとおり概括する。

(1) 流域圏

河川が形成する流域をひとつのまとまった圏域、すなわち流域圏と捉える。河川は森林豊かな山間部を水源として谷を切り刻みながら上流域を形成し、豊穡を生み出す農業地帯の中流域を通り、さらには人口の多い都市部の下流域を経て、海へと注ぐ。水と森林は河川流域のみならず海域においても豊かさを醸し出している。

古来、流域圏は、自然を育み、生産と交流の場として人々の生活を支え、豊かさとして固有の文化と歴史・風土を形作ってきた。

(2) 全総と流域連携

わが国では、全国総合開発計画（1962年策定）、次の新全国総合開発計画（1969年策定）のもとでの高度経済成長の結果、都市への極端な集中による人口過密、激しい交通渋滞、深刻な公害、慢性的な水不足などの問題が発生した。

流域圏でも、高度成長期には工場排水や開発による土砂の流入によって河川の水質汚濁問題が発生し、水環境の悪化とともに漁業（海域を含めて）に大きなダメージを与えた。一方、木材の参入自由化や価格の低迷を背景とした林業の衰退による森林荒廃問題とともに、地域振興のために誘致されたゴルフ場などリゾート開発行為により河川への土砂流出という新たな深刻な問題が発生した。

矢作川流域には、こうした問題を「流域はひとつ、運命共同体」のもと流域全体の問題として取り組んできた矢作川沿岸水質保全対策協議会（以下、「矢水協」という）という団体がある。矢水協の活動（「矢作川方式」詳細は後述）は、地方への定住を図る第3次全国総合開発計画（1977年策定）の中の「流域定住圏構想」のモデルとなった。

(3) 流域連携の意義

地域間の交流連携を考えると、都市域と非都市域あるいは上下流の交流連携促進、健全な水循環の保全、流域内の自然や地域間における調和のとれた持続可能な開発、共通意識（流域・上下流）の醸成という観点から、現代においても流域連携の意義は重要である。

(4) 矢作川方式

中部圏における流域圏として、伊勢湾に面した地域を伊勢湾流域と大きくとらえることができる。広域連携の調査としては最終的には伊勢湾流域を「流域圏」として、圏域内の交流連携のあり方を整理する考えである。矢作川流域は伊勢湾流域圏の一部ではあるが、伊勢湾流域全体を考える場合のひとつの拠り所として、今回その実情について調査を行うこととした。

（図表2-8）に矢作川流域図を示す。矢作川は流域面積1,830km²、幹線流路延長117kmの河川で、流域内には長野県内が根羽村、平谷村、岐阜県内が恵那市（旧明智村）、愛知県内が豊田市、岡崎市、安城市、西尾市、碧南市（以上西三河）と設楽町（東三河）の計6市1町2村の自治体が存在している。

矢作川における流域圏の取り組みについて、矢水協を訪問し、「矢作川方式」の現状をヒアリング調査するとともに、平成の大合併で山村部の町村と合併した岡崎市、豊田市を訪問し、山村部の森林保全などの施策などにつ

いてヒアリング調査を実施した。

調査の日程などは以下のとおりである。

①矢水協

ヒアリング日：2013年2月27日 ヒアリング場所：明治用水会館内矢水協事務局
先方：天野博氏(事務局長)

②岡崎市

ヒアリング日：2013年1月16日 ヒアリング場所：岡崎市役所
先方：山本公德氏(企画財政部企画課長)、永田優氏(同企画課主幹)、塩沢卓也氏(環境部次長)、蜂須賀功氏(同環境保全課環境保全班班長)

③豊田市

ヒアリング日：2013年1月31日 ヒアリング場所：豊田市役所
先方：水野智弘氏(総合企画部企画課長)、稲吉康介氏(同企画課 主査)

(図表 2-8) 「矢作川流域図」



(出典) 国土交通省中部地方整備局豊橋河川事務所資料より

2. 矢水協

名古屋では最近、矢水協が報道されることが少ない。矢水協の活動が衰退したのではないか、もし活動が衰退していればその背景は何かを確認するため、矢水協を訪問した。その結果、矢水協は従来どおり活動していることが判明した。天野事務局長によれば、「今は矢水協の活動を熟知して工事をやっていただいていますので、大きなトラブルがないです。トラブルが起きてから活動するのは派手になりますが、今は『問題解決から未然防止へ』という考えで活動しています。問題も発生しないものだからあまり報道もないのです」とのことであった。

(1) 矢水協設立の経緯

矢作川流域では、高度経済成長期に工業化に伴う急激な市街化の進展とともに、リゾート開発や土砂の採掘が行われた。工場や都市からの排水や開発による土砂流出などで矢作川の水質汚濁が急速に進行し、農業や漁業に被害が発生するなど深刻な社会問題になった。こうした問題に対して、汚濁発生源である企業などへ抗議活動していた団体が集まり、行政とも連携して1969年に矢水協が設立された。

(2) 組織と運営

ア. 組織

矢水協の会員数は37団体(設立時19団体)である。内訳は農業団体4、漁業関係18、市町村14、の他、愛知県企業庁も会員となっている。地方自治体は開発者、開発・環境の規制・監視主体、水道事業者、河川管理者という複数の立場を有している。

役員は会長 1、副会長 4、理事 6、監事 3 の他、事務局は内藤元事務局長時代から職員 2 名体制で担っており、現在も変わらない。事務所は明治用水会館内にある。

イ. 運営

構成団体 37 団体の負担金年間 18,600 千円により事務局員 2 名の人件費も含めた活動費用全体を賄っており、協議に関わる審査料などは徴収していない。内訳は明治用水 4,890 千円、豊田市 1,680 千円、岡崎市 1,525 千円、愛知県企業庁 1,580 千円など人口割で負担割合が決まっている。なお矢水協の活動を支援する組織として以下の 3 団体がある。

①矢作川をきれいにする会

三河湾沿岸の漁協による河川浄化活動団体

②矢作川環境技術研究会

流域の建設工事施工者 280 社による環境保全研究実践活動団体

③中部森林開発研究会

山林の間伐材や開発に伴う雑木の有効利用を行う環境保全活動団体

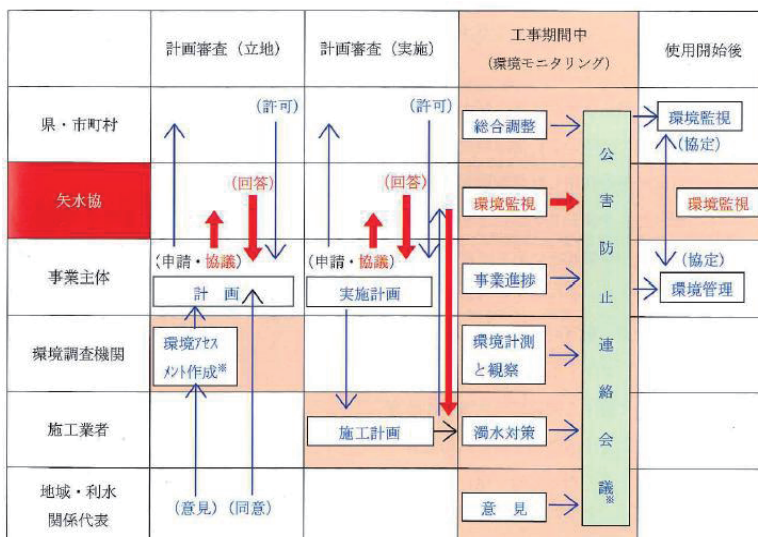
このような支援組織の存在は矢水協の活動が幅広く、かつ、流域内での矢水協の活動を支持し、あるいは支援する地域・団体が多いことを物語っている。

(3) 活動概要

矢水協は、流域の調査ならびに監視により、問題箇所の発見とその改善を原因者に要請し、また、悪質な者には抗議あるいは告発してきた。

1980 年には愛知県が大規模開発の許可条件に矢水協の同意が必要としたことで、流域内の開発行為を事前に把握して意見を言えることとなった。現在では、開発区域の面積が 3,000 m²以上の住宅や工場など各種の用地造成、土石や鉱物資源の採取などの土地開発行為、ゴルフ場の開発などが対象となっている。また 1 日の排水量が 20 m³以上の工場、共同住宅、公共施設などの新築、改築時にも開発行為と同様、事業者より矢水協に事前に協議をし、矢水協の水質指導基準に基づき工事を実施している。以下に、矢作川方式の概要と法で定められた方式などとの比較を示した「矢作川方式の手順」と、法より厳しい基準である「矢作川水域等の排水基準値及び指導基準値」を示した（図表 2-9,2-10）。

(図表 2-9) 「矢作川方式の手順」



凡例  一般的な審査手続きに矢作川方式として加わる部分

(注) ※ 目安として開発区域の面積が 20ha を超える開発行為の場合。

(出典) 「建設工事における汚濁防止対策の手引き」 矢作川環境技術研究会 手引き編集委員会編

(図表 2-10) 「矢作川水域等の排水基準値及び指導基準値」

<水質>【生活環境項目】 (): 日間平均

項目	基準値 [許容限度]			
	単位	国の排水基準	県の上乗せ基準 [矢作川水域]	矢水協指導基準
水素イオン濃度(pH)	mg/l	5.8~8.6	-	5.8~8.6
生物化学的酸素要求量(BOD)	mg/l	160(120)	25(20)	10
化学的酸素要求量(COD)	mg/l	160(120)	25(20)	10
浮遊物質(SS)	mg/l	200(150)	30(20)	10
大腸菌群数	個/cm ³	(3,000)	3,000	300
ノルマルヘキサン抽出物質含有量	mg/l	5	2	2
動植物	mg/l	30	5	2
フェノール類含有量	mg/l	5	0.5	0.5
銅含有量	mg/l	3	1	0.5
亜鉛含有量	mg/l	2	-	1
溶解性鉄含有量	mg/l	10	-	3
溶解性マンガン含有量	mg/l	10	-	3
クロム含有量	mg/l	2	-	0.1
窒素含有量	mg/l	120(60)	-	-
燐含有量	mg/l	16(8)	-	-

1. ()内水質は目標値とする
2. 特に放流先が水質保全上問題があるときは、矢作川沿岸水質保全対策協議会と協議し、別途放流水質を決定するものとする

(出典) (図表 2-9)と同じ

さらに「流域はひとつ、運命共同体」の合言葉のもとに、相互理解のための上下流交流を始め、学習会など啓発活動も実施している。こうした先進的な活動が全国的に注目され、1999年、矢水協は第1回「日本水大賞」のグランプリを受賞している。

2012年度の矢水協の事業計画では、矢作川水系などの河川・湖沼ならびに海域の水質保全のため下記の事業を計画し、全力をあげて実施することとしている。また2011年度の実績などを併記した。

ア. 調査・監視

矢水協の事業の主なものは、水域の水質パトロール、工場排水・土地開発行為などの調査パトロール、廃棄物処理場・同不法投棄の調査パトロールの実施である。2011年度には141回のパトロールと300人の動員によりパトロールを実施した。

調査・監視は原則的には2名で実施しているが、必要に応じて自治体の環境課職員や漁業団体などが同行する。また定期的に支援組織である「矢作川をきれいにする会」と開発現場や工場の調査・監視を行っている。

この調査・監視業務に関連して、矢水協創設期に起きた水質汚濁による漁業被害について尋ねると、「被害は海苔もあさりも両方でした。しかし、お陰様で今ではあさりの漁獲量も増えました。一昨年、全国のあさり漁獲量の67%が愛知県で、全国一でした。矢作川河口での漁獲量が愛知県内の80~90%を占めていますので、日本のあさりの約半分は矢作川河口産です」とのことであった。矢水協の活動成果の一端を表す言葉である。

イ. 開発行為などの事前協議

矢水協は、事業者と開発行為による水質汚濁防止について事前協議を行っている。1985年に「秩序ある開発」の推進を目指し、流域の開発について整備順位を決める指針をまとめている。具体的には①公共事業、②過疎化対策、③地域経済につながる事業の順となっている。

大きな開発行為については環境への影響を未然に防止する目的で、事前の環境アセスメントとともに工事中の環境モニタリングも義務化している。また、土砂流出対策として土工事による濁水を出さない工法を研究開発し、施工者に実践してもらっている。施工者にも分かりやすいマニュアルとして「建設工事における汚濁防止対策の手引き」(矢作川環境技術研究会手引き編集会編)が発行されている。

さらには、大規模な開発行為が長期間にわたり施工される住宅・工業団地、廃棄物処分場、区画整理事業などでは、施工に伴う河川水質汚濁防止のため、「環境保全(公害防止)連絡会議」の開催を地元市町村に求めている。同会議は、市町村が主体となり、県、市町村、周辺の住民団体や河川漁協、そして施工者と矢水協によって組織

され、幅広く環境課題について議論し、地域の環境保全に役立っている。

開発協議に関して「県あるいは市が開発者に指導すべきではないか」と尋ねたところ、岡崎市の担当者の回答は、「水質汚濁については県から中核市に権限が下りています。本来であれば岡崎市なり豊田市が指導すればいいのですが、開発協議に入ってしまったときに、水質基準以外の部分についても矢水協は指導できますし、流域全体の視点から協議できます」と矢水協の優位さを示すものであった。

この開発行為の協議件数は2011年度で279件(1,220ha)であったが、ピーク時には約600件の実績があり、最近ではその半数のレベルである。しかし、おおむね1日あたり1件の協議というあいかわらずハードワークである。そのため、計画的・効果的に個々の協議を実施するため自治体などから毎年度あらかじめ事業計画書を提出してもらい、どの開発行為を協議対象にするのかという準備的な協議を実施している。

(ア) 日排水量 20 m³以上の排水についての事前協議

矢水協は、事業者と日排水量 20 m³以上の排水を予定している工場・共同住宅・公共施設・廃棄物処分場などの排水処理についての事前協議を実施している。

矢水協では水質汚濁防止法(以下、水濁法という)の制定により活動の基準について「よりどころ」ができたが、現在ではこの水濁法関係の基準より厳しい基準を適用して指導している。水濁法に基づく告発第一号となった矢水協の活動に関連して、「矢水協の基準ができる以前は、水濁法の基準で指導されていたのですか」との問いに「当初は水濁法の基準でした。BODやCODが10mg/lという矢水協基準(水濁法基準などの2分の1という厳しい値)は1980年に制定されています。昔はひどい状況でした。水俣病やイタイイタイ病など死に至るような公害被害は発生しませんでした。農業、漁業に被害がでていました。矢水協の考えは、農業、漁業が安心してできる水を流してほしいというものです」との回答であった。

(イ) 3,000 m³以上の開発行為の事前行為

矢水協は、事業者と3,000 m³以上の工場・住宅・ゴルフ場などの用地造成工事あるいは鉱物・土砂などの採取事業について事前協議を実施している。開発行為の土砂対策としては、工事面積1ha当たり400m³の沈砂池を義務づけ、工事現場からの排水の濁度は、30ppm以下と基準を定めている。また生コンを使用する場合はpH管理も義務づけている。

矢水協の天野事務局長に現状をヒアリングすると、「第二東名高速道路は今、約25km山間地で工事をやっていますが、土の移動土量は1,100万m³と莫大です。NEXCO中日本に対し、工事面積1ha当たり400m³の沈砂池を作してほしいと言っています。砂防指定地については1ha当たり400m³の沈砂池を作りなさいという基準がありますが、矢水協では砂防指定地ではない所でも同基準を守ってもらっています。また、旧額田町の工事現場には黄鉄鉱を含んだ土壌があります。工事によりこの土壌が水と空気に触れた場合、化学変化で硫酸ができ、酸性水の問題が発生するようになります。さらにはカドミウム、ヒ素、鉛など重金属がある場所もありますので酸性水によって溶出します懸念もありますから、重金属対策も工事が始まる前から強く申し入れてきました。その結果、学識経験者も交えた黄鉄鉱対策検討委員会(座長:愛知工業大学 四俵教授)により黄鉄鉱や重金属に関する対策マニュアルが策定できました。今は、そのマニュアルに従って施工してもらっています」とのことであった。

また、土壌汚染対策法が2010年4月に改正され、自然由来のヒ素についても土壌汚染の対象になったが、矢水協ではそれ以前から自然由来のヒ素についても対策をとるように事業者に要請をしてきた経緯がある。さらに、岡崎市で農薬管理協定を作っているが、これは矢水協と岡崎市とゴルフ場の3者でゴルフ場農薬の管理協定を締結しているもので、環境省の指針の1/2と厳しい値となっているとのことである。

(ウ) 河川・湖沼・道路などの主要な公共工事についての協議

矢水協は、事業者と流域内での公共工事についても同様の事前協議を行っている。

(エ) 工事の環境モニタリング

前述の第二東名高速道路のような工事中の環境モニタリングの実施方法については、毎月、環境報告書を事業者から提出してもらっているとのことである。事業者には各沈砂池のデータを毎日午前午後と2回とってもらい、

月に 1 回は計量証明付の環境報告書を矢水協に提出してもらっているとのことで、天野事務局長によれば、「現時点では十数件の工事がありますので、環境報告書のデータを見るだけでも大変です」とのことである。

ウ. 事業者・関係機関への要請

矢水協では、こういった協議とともに事業者や関係機関への要請も以下の項目について積極的に実施しており、2011 年度は 268 回の要請活動をしている。

- ①土地開発行為、建物建設工事などに伴う汚濁水の流出防止
- ②工場排水、浄化槽排水などの放流水の浄化
- ③関係機関による土地開発行為、工場排水などの監視強化
- ④関係機関による水質汚濁防止、砂防法、森林法、廃棄物処理方法などの法違反者への取り締まり強化
- ⑤河川、道路などの公共工事に伴う汚濁水の流出防止
- ⑥公共下水道、農業集落排水事業などの生活排水対策の促進

エ. 啓発事業

啓発事業としては、水源林育成支援を企業や住民に呼びかけるとともに、上下流交流事業、河川湖沼美化運動、環境教育を支援している。この他、水質保全研修会の実施や天然セッケンの普及促進活動も行っている。2011 年度の啓発事業の開催は 25 回に及んだ。

(4) 現状における課題

矢水協の課題については、天野事務局長によれば、「都市部の中小河川、三河湾、油ヶ淵では、BOD、COD、全窒素、全リンの環境基準が達成できていないところがある」とのことである。また、主な課題として、①水源林の保全、②河川の水量確保、③下水道への流入排水の規制、④三河湾の水質改善、⑤干潟の保全、⑥産業廃棄物の適正処理、⑦工場排水など排出水の水質基準項目の総量規制などがあげられるとのことである。

3. 水源林の保全

課題のひとつとしてあげられている水源林の保全について、矢水協自体は水源林育成支援を住民や企業に呼びかけているのにとどまっている。これは矢水協として水源林の保全について認識が薄いということではない。矢水協と一体的に活動している明治用水土地改良区が、水源林の保全に主体的に活動しているからである。

この間の実情を物語っているのが、1991 年 12 月に愛知県安城市と長野県下伊那郡根羽村の間で契約が締結された「矢作川水源の森分収育林事業」である。この他、公益財団法人矢作川水源基金や豊田市・岡崎市など矢作川の水源地保全の取り組みを紹介する。

(1) 矢作川水源の森分収育林事業

「矢作川水源の森」は、長野県根羽村と愛知県豊根村との境界にある茶臼山にあり、その北東斜面の一部の 48ha である。森の最下部の谷には、矢作川の源流のひとつである根羽川の支線である小戸名川の清流が流れている。

この森は以前、長野営林局管内飯田営林署が管理伐採する官行造林（土地は民間・村が提供、育林経費は国が負担、利益は半々）であった。植林から 40 年が経過して 1960 年から伐採時期に入った。昭和 40 年代に入ると輸入の自由化により木材価格が下落し、村の大きな収入源であった木材売却益が低迷する状況の中で、伐採は続けられた。しかし、平成に入ると伐採後の景観の低下とともに花崗岩崩落土という緩い地盤の崩落を危惧した当時の菅沼根羽村村長が、残された 48ha の森林の伐採を中止するよう営林署に要請した。しかし、前例がないとの理由でこの要請は断られた。伐採を中止するには木材を販売した場合の利益の 2 分の 1 を国に補償しなければならない状況であった。

国に断られた根羽村は、明治用水土地改良区に同様の要請をした。同団体は水源の重要性について認識をしており、1914 年には根羽村の山林 427ha を購入し、すでに水源涵養林としていた。しかし、同団体は要請を受けたものの 1987 年に隣の平谷村の水源地 36ha を購入したばかりであった。当時の日下務明治用水土地改良区理事長（矢水協の会長でもある）は要請を断るものの、水源林の保全が重要であるという認識の下で安城市への働きかけを約束し、安城市での賛否盛んな議論を経て「矢作川水源の森分収育林事業」（1991 年 12 月 6 日契約）が成立したのである。同団体の斡旋とも矢水協の斡旋ともいえる経過であった。

契約の概要は以下のとおりである。この契約は、1991年4月、森林法に新たに上下流の自治体が協力して積極的に森林整備に乗り出すことを期待して付け加えられた「森林整備協定」に基づく第1号の契約であった。

- ①立木の買い取り代に地代を加えた約1億4500万円を安城市が根羽村に支払う。
- ②立木は今後30年間伐採しない。
- ③間伐など森林の管理費用はすべて折半し、将来伐採して得た利益も折半する。

安城市が、根羽村との話し合いを分裂させずに比較的短期間に結論に達したのには、両自治体の以前からの連携が背景となっている。安城市茶臼山高原野外センターと、1987年から1988年にかけての個人会員による緑のオーナー制度での協力関係の実績があった。その他の背景としては、まず、自動車で2時間半と源流まで空間的・地理的に近いということがあげられる。また、根羽村は三河であった時期もあり歴史的・文化的なきずながあり、あるいは安城が製糸・紡績工業で盛んであったころ、根羽村の属する下伊那郡からの女工さんがいたという人的・経済的なきずながある他に、地域の人々が築き、三河の豊かさを生んだ明治用土地改良区と矢作川の水質保全を図った矢水協という連携の基盤もあげられる。

(2) 公益財団法人矢作川水源基金

1978年には、愛知県と同県内の20市町村が財団法人矢作川水源基金を設立した。事務所は岡崎市内愛知県西三河総合庁舎内とした。さらには、1981年に国(国土交通省)も出損することとなった。設立趣旨は、「特に『水』づくりのためのダム建設や山林の活性化には、大きな犠牲と努力が必要となるので、このことに少しでも報いよう」と矢作川水源基金が設立された」とのことである。

基金5億8,500万円の運用利息と、毎年出しあう4,000万円によって、矢作川水系において水源林対策事業や、研究、上下流交流事業を講ずる市町村に対する助成などを行っている。2011年度事業報告書より事業実績を以下に整理した。

ア. 水源林対策事業：水源林地域市町村の事業に対する助成事業

2011年度に公益財団法人矢作川水源基金は、愛知県内において間伐約280haなど森林整備事業7,260万円に対して3,085万円の助成、新設4路線延べ2.5kmの作業路整備事業2,138万円に対して1,283万円の助成、合計9,398万円の事業に対して4,368万円の助成(助成率46%、率は事業ごとに異なる)を行った。また、愛知県外において間伐約34haなど森林整備事業716万円に対して400万円の助成を行った。

イ. 調査研究事業と流域活動推進事業

同じく2011年度に公益財団法人矢作川水源基金は、「水のふるさとと森とふれあい」をテーマに、矢作川下流部の親子が参加する間伐体験など、水源地体験事業を実施するとともに、矢作ダムあるいは男川浄水場と各々の地域の施設との組み合わせによる2コースのバスツアー(地域交流)を流域活動推進事業として実施した。

(3) 矢作川流域開発研究会から矢作川流域振興交流機構(矢流振)へ

1991年に矢作川流域圏において、「流域はひとつ、運命共同体」をキーワードに、相互扶助の精神に基づく流域の振興・発展を目的に、参加各団体と明治用土地改良区が3億円出資する財団法人矢作川流域交流振興機構(以下、矢流振という)が設立された。この財団の前身は、1971年設立の財団法人矢作川流域開発研究会である。前出の合言葉はこの研究会が提唱したものである。この矢作川流域開発研究会は、愛知教育大学教授の発案で立ち上がった研究会で、その研究者と碧南、刈谷、豊田の3市で衣浦豊田広域開発研究会が発足し、1971年に矢作川流域開発研究会へ組織変更されたものであった。当初の会員は矢作川流域の21自治体で、主な事業は調査研究であった。最終的には解散して矢流振に吸収された。

矢流振の設立は1989年10月、矢水協の創立20周年記念式典の席上で岡崎市長が提案したものである。参加団体は矢作川流域の27自治体で、矢作川流域開発研究会とほぼ同様な構成で、設立の趣旨や目的もほぼ同研究会と同様であり、事業は以下の4項目であった。

- ①調査研究事業(研究会の事業とほぼ同様)
- ②地域振興事業(流域市町村の活性化事業に対する援助)
- ③地域交流事業(中山間地域の人と臨海地域の人との交流イベント計画、支援)
- ④普及啓発事業(矢作川流域に対する知識と理解を深めてもらうための活動)

矢流振の立ち上げ時期にはすでに矢作川水源基金が存在している。岡崎市がなぜ同じような団体を立ち上げたかは不明である。もともと矢水協の活動は明治用水土地改良区と一体ともいえるため、豊田市、岡崎市、明治用水土地改良区の3者で矢流振の骨格を決め、1991年に県の設立許可を得た。

矢流振には矢水協の関係で明治用水土地改良区が入っていたが、矢作川水源基金あるいは矢作川流域開発研究会には同団体が入っておらず、この点が大きく違うところであった。

一定の活動の後、矢流振は2006年に解散した。なお解散については、矢流振の事務局側が、矢作川水源基金に対し、活動目的が類似しているので統合できないかを打診している。そして、矢作川水源基金に残余財産を寄付し、愛知県から解散許可を得て2006年末をもって解散した。

(4) 豊田市の水源林保全

豊田市は、2005年4月に6町村と合併し現在の姿となった。財政規模は、一般会計で2004年度1,366億円が、2005年度1,658億円となり、合併により300億円増加した。豊田市は合併後も地方交付税交付金の不交付団体であるが、合併の特例によるみなしで旧町村部分に対して少額ではあるが期限を切って交付金が支払われている。

ア. 水道水源基金

豊田市は1994年水道水源保全基金を設けて、水道料金のうち1円/m³を積み立てしている。水道水源の保全とともに、豊田市でも大きな被害がでた東海豪雨のような「豪雨時の氾濫を防ぐためにも森を守るべき」という思いが、当時の市長にはあったとのことである。

イ. 総合計画重点戦略プログラム～「暮らし満足都市」創造プログラム

豊田市は、第7次豊田市総合計画(2008～2017年度)を推進中である。その後期実践計画(2013～2017年度)では、重点戦略プログラムのひとつとして、「暮らし満足都市」創造プログラムを掲げている。従来のような農山村の疲弊を助けるといった視点ではなく、都市もそうした資源を享受しており、互いに共生するといった視点を打ち出している。

ウ. 森林の整備(人工林の間伐、林道整備)

豊田市は合併により、市域の約70%を森林が占める市となり、合併に併せて森林課(足助支所内)を開設した。また「豊田市100年の森づくり基本構想」(2007年3月策定)に基づく「豊田市森づくり基本計画」(2007年10月策定)により、2008年度から2017年度の10年間における森林整備の目標と重点プロジェクトを示している。現在、2013年度から2022年度の10年間の「第2次豊田市森づくり基本計画」を策定中である。また計画の策定に併せて、財源の裏付けとして「豊田市森づくり基金」を20億円積み立て、森づくり事業に充当することとしている。

特徴的な事業は、「林業の団地化」による人工林の間伐事業である。地元の山林所有者に「森づくり会議」を立ち上げてもらい(「林業の団地化」)、一定以上の面積について、会議構成員に合意を求め、通常時間のかかる境界を決めてもらって一気に間伐を実施するものである。

エ. 下水道整備、合併処理浄化槽の普及推進

豊田市は、矢作川の水質保全につながる下水道事業などの取り組みを推進している。

オ. 農山村振興の推進体制

豊田市は、農山村振興本部会議を設置して、全市をあげて農山村振興に取り組んでいる。農山村振興本部は横断的な組織であり、市長をトップに部長級で構成されている。その下に農山村振興調整会議があるが、それは農山村振興関連セクションの課長級で構成されている。事務局は企画課で、3年前に(2010年5月)設置された。

カ. 豊田市矢作川研究所について

豊田市矢作川研究所は、1994年に豊田市、矢作川漁協と枝下用水土地改良区が出資した第3セクターとして設立された。矢作川流域の森林を対象に、動植物の調査や河川環境、水資源など幅広く調査研究を行っている。

(5) 岡崎市

岡崎市と旧額田町との合併は救済合併という性格のもので、財政面では、交付税は5年間の特例措置があつて担保されている。しかし特例措置後は減少していくことが見込まれる。以下、合併後の岡崎市における水源林の保全策について紹介する。

ア. 水環境創造プラン

岡崎市の水道水源は、乙川が50%、矢作川が25%で、愛知県から25%買っている。矢作川は流域が長い、その支線である乙川は水源でもあり自らの川という意識である。旧額田町と合併したため、乙川流域はすべて岡崎市に含まれることとなった。旧額田町の山を手入れすることが飲み水に影響するとして、合併後に岡崎市水環境創造プランを策定している。

イ. 岡崎市森林整備ビジョン

旧額田町の合併が乙川上流域の施策に与えた変化について、岡崎市からは「合併直後は愛知県からの森林税が増額になった。山林については、森林整備ビジョンを策定し、また、旧額田町で策定してあった山村振興計画を岡崎市として策定し直した。現時点では旧額田町の時の施策とあまり変わっていない。なぜなら愛知県主導から岡崎市主導へ変わっただけで、県代行で実施していた林道整備など額田町民には変化の実感がないと思われる」との回答であった。

4. 矢作川流域連携のまとめ

矢作川流域の取り組みについて、水質汚濁防止のための開発協議と上下流交流事業については主に矢水協の活動を中心に、また、水源林の保全については明治用水・安城市の取り組み、矢流振・矢作川水源基金、豊田市・岡崎市の活動について論述してきた。

(1) 矢水協の評価

わが国における高度成長期以降の水質汚濁問題については、矢水協ならずとも水濁法の施行あるいは下水道の整備などにより相当程度改善されてきたと思われるが、その意味で矢水協の存在価値は小さいのかという問題提起である。それに対しては矢水協の存在価値は大きいと評価したい。

矢水協の取り組みは、他の流域より水質改善の効果は早く出現し、その質的なレベルも高く、予防的で総合的な取り組みであると思われる。現時点で、これらを具体的な数値で定量的に説明することはできないが、矢水協の特徴を以下に述べることでそれに代えたい。

ア. 未然防止型活動

矢水協は、問題発生を未然に防止し「秩序ある開発」の推進を目指すため、矢水協としての指針を作成するとともに、事業計画段階から準備的な協議に入り、公共工事を含めて開発行為について計画的、効果的な事前協議を実施している。

イ. 矢水協基準と技術開発

矢水協は、事前協議や調査・監視のための矢水協としての基準を定めている。その基準は以下のとおり独自のものであることに特徴がある。

- ①砂防法の沈砂池基準を他の区域でも適用するなど法の基準を「横だし」している。
- ②天然由来のヒ素対策を基準化するなど法の基準より「先行」している。
- ③排水基準やゴルフ場の農薬管理基準など法の基準より厳しい「上乘せ」基準である。

このように基準は法規制などに比べて厳しい内容であるが、一方では協力団体の協力を得て、基準を遵守できるような技術や工法を開発するとともに定期的に技術研修や指導会を開催している。

ウ. 矢作川とともに三河湾の総合的な管理

矢水協は、3県にまたがる矢作川とともに三河湾について、水源林の保全、河川・海域の水質保全、上下流交流・連携を含めた地域振興など流域の総合的な管理を目指している。矢水協の事前協議対象となっていない海域の埋立てについて、漁協から相談の要請がある場合も、三河湾の総合的な管理という視点から当然のように対応している。

また、個々の自治体による協議・指導に対して3県にまたがる流域全体を総合的に管理してきたという実績は、「一自治体がものを言うのに比べ矢水協の方が『迫力』がある」というような声も上がるほど、その活動が効果的である。

(2) 水源林の保全の取り組み

流域内では、水源地域である上流域の限界集落への転落危惧が現時点での最も深刻な悩みである。中流・下流側と上流側との交流・連携が重要な意味を持っている。

矢作川流域では、明治用水や安城市・根羽村の水源林保全の取り組みが特長的であるが、豊田市や岡崎市の合併により、それぞれが同じ市内の都市域と非都市域（水源域）の「共生」を目指す状況となった。合併後間もないので、具体的な活動成果は今後という状況であるが、ビジョンあるいは計画を策定し終えて、実行に移す段階となっている。流域連携といった取り組みは、流域全体がひとつの政府（行政体）という方が明確で、効率・効果的である。そうした意味で、豊田市と岡崎市の今後の取り組みに大いに期待していきたい。

(3) まとめ

矢水協のヒアリングで感じた印象的なことは、「内藤事務局長時代は、矢水協創設期の監視・摘発という『対決』型から上流側・下流側双方の苦しみを理解してもらって『対話』型への転換であった。現在の矢水協は、起きてから対応する『解決』型から問題の起きないようにあらかじめ協議・対応する『未然防止』型へ転換している」という天野事務局長の言葉である。

重要な役割を担っているキーパーソンの矢作川に対する強い思いとしっかりした理念である。

参考文献

1. 「矢作川にみる流域における地域連携のあり方に関する考察」(Crec2003.6) 社団法人中部開発センター 伊藤卓秋 (流域連携)
2. 「水源の森は都市の森」上下流域の連帯による「流域社会」づくり 銀河書房編
3. 矢水協 2007年1月会員通信
4. 「建設工事における汚濁防止対策の手引き」矢作川環境技術研究会 手引き編集委員会編 2011年6月発行

Ⅱ－４．「広域連携の事例研究（vol. 3）」

（「中部圏研究 VOL.185 2013.12」掲載原稿）

2012年度は、広域連携に関して地域の自立あるいは地域内連携という観点から沖縄県北大東村、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調査し、また地域間連携という観点から九州における県レベルの広域連合に向けての取り組みや市長会の九州府構想について調査した。

今回2013年度前半では、県レベルで唯一の関西広域連合、ならびに三遠南信の一角を占め現在検討が進められている東三河広域連合(仮称)構想について調査したので報告する。

第1章 関西広域連合

ヒアリング日：2013年7月22日 ヒアリング場所：神戸市役所

先方：川野理氏(神戸市企画調整局長)

藤原啓氏(神戸市企画調整局企画調整部企画課大都市・広域連携担当課長)

ヒアリング日：2013年7月29日 ヒアリング場所：大阪府立国際会議場 11F (関西広域連合事務局)

先方：古川美信氏(本部事務局 次長) (大阪府)

竹谷昭宏氏(本部事務局計画課副課長) (兵庫県)

西川隆氏(本部事務局総務課課長補佐) (滋賀県)

小林肇氏(本部事務局国出先機関対策プロジェクトチーム課長補佐) (滋賀県)

1. 関西広域連合設立の経緯と趣旨

(1) 設立の経緯

設立の経緯としては、2003年に関西経済6団体^(注3-1)が共同で分権改革における関西のあり方に関する研究会(2003年7月～2005年1月)を設置したのが始まりである。のちに同研究会に関西の2府7県3市^(注3-2)が参加することになり、学識経験者も参加することとなった。このように当初は経済団体主導の活動であった。

その後、2005年4月には上記研究会の報告を受け、関西分権改革推進委員会(2005年4月～2006年6月)を2府7県3市と経済界で共同設置することとなり、関西の広域課題と関西広域連合の実現可能性が検討された。

広域課題への対応のためには関西広域連合の設置が有力な手段であるという上記委員会の報告を受け、2006年には関西分権改革推進協議会(2006年7月～2007年6月)が設置された。そして、この協議会を引き継ぎ、既存の広域連携組織^(注3-3)を統合して関西広域機構(2007年7月～2011年9月)が発足した。同機構に設置された分権改革推進本部(2007年7月～2010年8月)では、広域連合の具体化に向けた検討・協議が実施され、2010年8月には広域連合設立に向け2府5県(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県)の9月議会に上程する案の最終合意が得られた。

同年、2府5県の9月議会での議決を経て同年11月1日に設立許可の申請、同年12月1日総務大臣の許可を受け、関西広域連合が設立された。それは7年余という長い道のりであった。

注3-1：公益社団法人関西経済連合会、大阪商工会議所、京都商工会議所、神戸商工会議所、一般社団法人関西経済同友会、関西経営者協会(2009年5月に関西経済連合会と統合)

注3-2：福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県、京都市、大阪市、神戸市

注3-3：関西広域連携協議会、財団法人大阪湾ベイエリア開発推進機構(事務局を統合)、関西国際広報センター、関西国際観光推進センター、歴史街道推進協議会(事務局を統合)、関西元気文化圏推進協議会(事務局を統合)、近畿開発促進協議会、関西分権改革推進協議会

(2) 設立の趣旨

関西広域連合設立案によれば、「関西は古くより日本の中心として、厚みのある歴史・文化遺産、豊かな自然、充実した産業基盤等に恵まれた地域であるが、東京を中心とした中央集権体制により、その強みや特徴が埋没し、首都圏に対する地位も低下し続けている。こうした流れを断ち切るためには、制度疲労を起こしている現在の中

中央集権体制を打破し、自ら政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた関西を作り上げていくことが重要である。以上のような観点から、自主・自立の関西を実現するための具体的な手段として（中略）関西広域連合を設立する。」とある。

分権型社会の実現のために、中央集権体制と東京一極集中を是正し、関西全体の広域行政を担う責任主体づくりと国と地方の二重行政を解消するための国の地方支分部局事務の受け皿づくりを目指すものである。

2. 関西広域連合の概要

(1) 基本方針

関西広域連合の基本方針では、早期設立によって全団体参加への道筋を作るとともに、既存組織の活用により簡素で効率的な執行体制とし、住民生活に直結する早期に実施可能な事務から、順次、事務を拡大することとしている。さらに、広域連携のこれまでの取り組みを発展させるとともに、官民連携の蓄積を生かして成長する広域連合を目指すこととしている。

(2) 関西の将来像

目指すべき関西の将来像は、「世界に開かれた経済拠点、持続可能な社会、国内外からの観光と交流の促進、防災・減災のモデル、医療における安全・安心ネットワークの確立、アジアのハブ機能を有する関西」というものである。

(図表 3-1) 関西広域連合の区域



(資料) 関西広域連合 平成 25 年 9 月 21 日「次期関西広域連合広域計画中間案」より

(3) 構成団体

2010 年 12 月の設立当初は、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県の 2 府 5 県で構成されていたが、指定都市の大阪市、堺市は 2012 年 4 月、さらに京都市、神戸市は同年 8 月に参加した(図表 3-1)。

このなかで一般的な感覚では関西とは言い難いのが徳島県、鳥取県である。両県の参加は、「関西には近畿ブロック知事会議があり、鳥取県と徳島県も参加しているため」という事情のようで、鳥取県は防災、観光・文化振興、医療の 3 分野に限った部分参加になっている。また、奈良県あるいは福井県、三重県は広域連合には参加していないが、連携団体として「事務方」が会議にオブザーバー出席しているとのことである。

なお、指定都市の参加については、堺市が指定都市になったのを契機に京都・大阪・神戸市の 3 都市に堺市を

加えて指定都市連携の構想があったが、国の出先機関廃止による地方への権限移譲についての民主党政権の閣議決定などの動きに同調して関西広域連合に参加することとなり、指定都市独自の取り組みにはならなかった、ということである。

(4) 域内の概要

区域の概要は以下のとおりである。

- ・人口は2,088万人で全国の16%を占める。(平成22年国勢調査より)
- ・面積は31,058km²で全国の8%を占める。(平成24年全国都道府県面積調より)
- ・総生産額は78兆2,764億円で、人口と同じく全国の16%を占める。(平成22年度県民経済計算より)

(5) 組織・体制(2013年9月末現在) (図表3-2参照)

ア. 広域連合長

広域連合長は井戸敏三兵庫県知事、副広域連合長は仁坂吉伸和歌山県知事である。

イ. 広域連合委員会

多様な意見を的確に反映するとともに各分野の事務事業を迅速に推進するために、各府県知事が事務分野ごとに担当委員として執行責任を担う仕組みであり、関西広域連合独自の組織である。7つの事務の担当委員は以下のとおりである。

- ①広域防災：担当 兵庫県知事、副担当 神戸市長
- ②広域観光・文化振興：担当 京都府知事、副担当 京都市長
ただし山陰海岸ジオパーク推進：担当 鳥取県知事
- ③広域産業振興：担当 大阪府知事、副担当 大阪市長、堺市長
ただし広域農林水産：担当 和歌山県知事
- ④広域医療：担当 徳島県知事
- ⑤広域環境保全：担当 滋賀県知事
- ⑥広域職員研修：担当 和歌山県知事
- ⑦資格試験・免許等：担当 広域連合長

なお上記事務のうち①から⑤までが構成団体の所管を越える広域事務であり、⑥と⑦が構成団体間の共通事務である。

ウ. 広域連合議会

広域連合議員は構成団体の議会の議員から選ばれ、定数は36名である。議員数は2013年9月末現在34名であるが、10月中には定数と同じ36名となる予定である。議事機関として条例の制定改廃、予算の議決などを行うもので、総務・産業環境・防災医療の3常任委員会が置かれている。

エ. 広域連合協議会

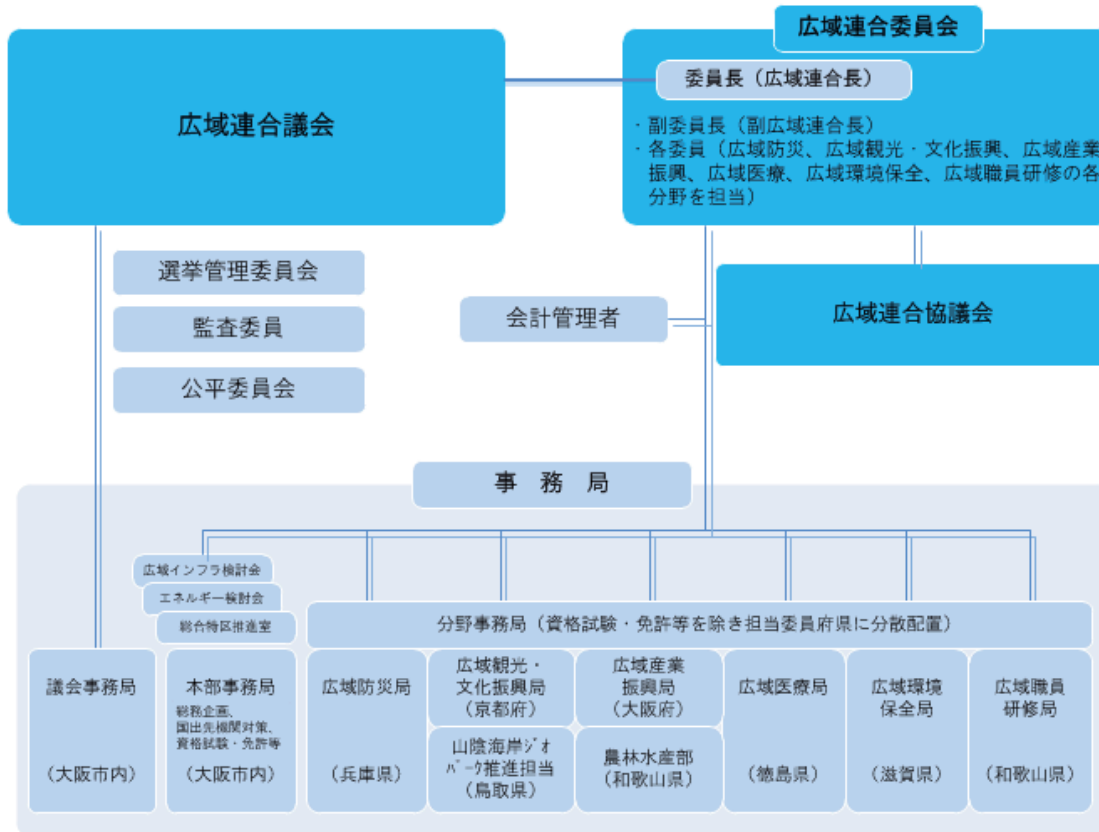
広域連合の規約に規定された「広域にわたる課題その他の必要な事項について幅広く意見を聴取する」ため、地方自治法第292条において準用する同法第138条の4第3項に規定する附属機関として設置されている。「広域連合の実施事業等のもとより、関西の課題と今後のあり方等を踏まえた将来像等について協議」を行う。構成員は56人(2013年9月末現在)で、2013年秋から4人加えて定数と同じ60人となる予定である。学識経験者や公募委員など多士済々で年2回、春と秋に全体会を開催している。2013年4月25日に開催された第4回協議会では、以下について意見交換がなされた。

- ・次期広域計画の策定
- ・地方分権改革の推進(国出先機関対策)
- ・各分野事務等関西広域連合の取り組み
- ・関西広域連合の運営など

オ. 事務局

本部事務局（大阪市内）のほか、分野ごとに担当する府県に事務局を設置し、府県・市職員が職務を兼務している。

(図表 3-2) 関西広域連合の組織図



(資料) 関西広域連合ホームページより

(6) 事務と予算

実施事務については(図表 3-3)のとおりであり、2013 年度一般会計予算額は 12 億 1,800 万円である。前年度より大幅に増額されているが、増加要因はドクターヘリ事業である。

(参考) 一般会計予算の推移

- 2010 年度 8,309 万円
- 2011 年度 4 億 7,386 万円 (8 月補正後 5 億 6,096 万円)
- 2012 年度 6 億 5,446 万円

(図表3-3)

関西広域連合の実施事務

分野	事務の内容
広域防災	<ul style="list-style-type: none"> ・「関西防災・減災プラン」の充実・発展 ・災害発生時の広域応援体制の強化(関西広域応援・受援実施要項の作成・運用) ・関西広域応援訓練の実施 ・防災分野の人材育成・救援物資の備蓄等の検討・実施 ・感染症のまん延その他の緊急事態に係る構成団体間の連携・調整 ・広域防災に関する調査研究
広域観光・文化振興	<ul style="list-style-type: none"> ・「関西観光・文化振興計画」の戦略的推進(目標達成に向けた事業推進) ・海外観光プロモーションの実施 ・KANSAI観光大使の任命と活用 ・新発見KANSAI百景の選定・活用・観光案内表示ガイドラインの策定 ・山陰海岸ジオパーク活動の推進 ・通訳案内士の登録・育成等 ・関西全域の観光統計調査
広域産業振興	<ul style="list-style-type: none"> ・「関西広域産業ビジョン2011」の戦略的推進 ・関西における産業クラスターの連携 ・国内外での合同プロモーションやビジネスマッチング ・公設試験研究機関の連携推進 ・「関西ブランド」の確立・発信 ・新商品調達認定制度によるベンチャー支援の実施 ・高度産業人材の育成・確保
広域医療	<ul style="list-style-type: none"> ・「関西広域救急医療連携計画」の戦略的推進 ・広域的なドクターヘリの配置・運航 ・災害医療連携マニュアルの整備 ・災害時医療調整チームの整備促進 ・災害医療訓練の実施・救急医療人材の育成(ドクターヘリ搭乗医師・看護師養成プログラムの整備等)
広域環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・「関西広域環境保全計画」の戦略的推進 ・温室効果ガス削減のための広域取組 ・府県を越えた鳥獣保護管理の取組(カワウ対策)
資格試験・免許等	<ul style="list-style-type: none"> ・調理師、製菓衛生師、准看護師に係る試験実施・免許交付等
広域職員研修	<ul style="list-style-type: none"> ・政策形成能力研修の実施 ・構成団体主催研修への相互参加 ・WEBを活用した研修の検討
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・広域にわたる行政の推進に係る政策の企画及び調整 ・関西における広域的計画の総合調整 ・交通・物流基盤整備(関西広域交通・物流基盤整備計画)の検討 ・行政委員会事務の共同化検

(資料)関西広域連合ホームページより

(7) 広域計画

地方自治法第291条の7第1項の規定に基づき広域計画を定めるとともに、2012年3月には、広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全の5分野において、分野別の広域事務計画を策定している。また、最近では次期広域計画中間案(2013年9月21日)、文化振興指針(案)(2013年9月)、関西広域農林水産業ビジョン案(2013年9月)が公表されている。

3. 関西広域連合の現状と課題

(1) 広域連合の意義

広域連合の意義に関して、第一に現状で取り組んでいる広域連携に比べ有効で実効性のあるものなのか、それらと整合が図れるのか、あるいは都道府県の広域連合の場合、基礎的な事務が少なく、事務の実効性は十分であるのか、という疑問がある。

たとえば、淀川水系の水利利用や水質保全については、阪神水道企業団が広域水道を担い、あるいは琵琶湖も含めた公益財団法人琵琶湖・淀川水質保全機構による広域的な水質保全の活動がある。

また、関西広域機構の事業の一部と特定公益増進法人大阪湾ベイエリア開発推進機構の事業を継承する団体として、2011年9月に発足した関西地域振興財団は、広域連合に参加していない三重県・福井県・奈良県も参加し、国際観光・文化振興・情報発信の官民連携事業を引き継ぐとともに、大阪湾ベイエリアの活性化に資する調査研究などベイエリア事業に取り組んでいる。

港湾については、国際競争力を確保するため、大阪港・神戸港に関して民営化による一体化が現実的なものとなっている。

こうした現状のなかで、広域連合は「国道や河川とともに港湾の一体的な運営・管理など今後拡充予定」と言っているが、どのように有効に機能するか、既存の連携体との活動の整合性はどうか、という点が不明確であるように思われる。

たしかに、淀川など大河川の総合的な流域管理を目指した流域内連携のための実行手段としては、広域連合が考え得る。大きな流域内には多くの市町村が存在するため、これらの市町村で広域連合を設立するには相当の調整が必要である。その代わりに、関係する都道府県で広域連合を設置するという発想もあり得る。総合的な流域管理というのは、河川管理だけではなく森林保全、農薬利用の管理、土地利用・開発の規制などの基礎的な事務について、流域全体を俯瞰しながら包括的に執行していかなければならない。政策の実効性という観点から「包括的な」都道府県での広域連合の事務と「基礎的な」市町村との事務との関係整理が課題である。広域的な活動としては個別分野であるが、先に述べた阪神水道企業団や公益財団法人琵琶湖・淀川水質保全機構が現実にも実効性を発揮しているのではないだろうか。

それでも、関西広域連合は地方自治体の事務のすべてではないが広域的な事務や共通事務を行いながら、政策形成の連携を通じての政治的な発信の場であるという重要な側面を有している。

広域連合の形をとっていない九州知事会の「政策連合」では、分野ごとに幹事県を定め、そこで作られた政策案が知事会に提案され、賛同した県によって政策が実行されるという柔軟な政策形成手法を採用している。賛同した県に限定されるが、あたかも広域連合と同様な行政手法といえる。しかし、関西広域連合のように定期的に知事自らが必ず出席し、議論の後、政策を決定する仕組みと違い、政治的な発信力という点では迫りに欠けるのかもしれない。

結論的に言えば、関西広域連合は基礎的な事務の実効性に制約があり、かつ、議会、委員会があるほか自治法上の地方公共団体であるので、人事委員会など一式の行政機関が重複して必要であるという問題点はあるものの、地方自治の確立を目指し、政策形成の連携を通じて地方から政治的な発信をするという点を、大きく評価するのが妥当であろう。

(2) 組織内外の意見調整など

以前の近畿ブロック知事会は年に2回しか開催されず、知事同士の意思決定の場であるという認識もあまりなかった。関西広域連合は規約改正などに各府県の議会の同意が必要なので時間がかかる面もあるが、知事が定期的(月に一回、原則最終木曜日)に一同に集まり、議論とともに調整しながら意思決定をする。従って、事務レベルで調整しながら合意を得るという方式では時としてあり得る、政策形成の困難性から知事の出席する会議に提案されないという事態は避けられる。また、知事自身の決断により決定に時間がかからないことなどの長があげられる。

多数決という考えもあるが、関西広域連合は現時点では全会一致を原則としているので、各知事の意見が異なるときは決定できない。しかし、ギリギリまでの調整が行われている。たとえば、「大阪市と大阪府から提出された米軍基地の負担軽減を求める決議の場合には、当初滋賀県知事の反対があったものの、調整の結果、連合長名で提出することで合意に達した」という。また、神戸市でのヒアリングの際に、現在の厳しい都市間競争のなかで展開している都市独自の戦略、たとえば神戸市の高度医療によるまちづくり戦略について、関西広域連合全体の戦略として位置づけ、他地域においても展開されることの是非、あるいは施策展開における他地域との調整の困難さが話題となった。関西のように隣接して4指定都市が存在している特徴から生ずる問題である。指定都市間の連携における政策展開の主体の問題、あるいは各々の特色が全体のなかへ「希釈される」、いわば地域と全体のあり様が検討課題であろう。

次に、他の圏域との連携であるが、滋賀県は中部圏の知事会にも参加しているように、他の構成団体も中部圏との連携の必要性についての認識はある。具体的には「東京の一極集中は避けるべきで、中部圏と関西圏の連携

は重要」で、たとえばニア新幹線の東京から大阪までの早期整備が必要との意見であった。

(3) 所掌事務の拡大

広域連合設立後に整備した主な組織体制は、すでに述べた国出先機関対策委員会、「関西における中長期的なエネルギー政策の考え方」を2013年度中にまとめる予定のエネルギー検討会、広域インフラ検討会、関西全体を特区とした施策の推進のため関西イノベーション国際戦略総合特区推進室などである。今後、順次拡充する予定の事務について(図表3-4)にその例を示した。

(図表3-4) 関西広域連合において順次拡充する事務の例示

	分野	事務の内容
設立当初からの事務の拡充	広域防災	・ 自然災害以外の緊急事態を含む大規模な総合防災訓練の実施 ・ 府県消防学校の一体的な運営
	広域観光・文化振興	・ 「関西地域限定通訳案内士(仮称)」の試験実施、登録等 ・ 「通訳案内士」(全国)の登録等
	広域産業振興	・ 関西における産業クラスターの連携(プロジェクト実施) ・ 公設試験研究機関の一体的な運営(研究テーマの調整など)
	広域医療	・ 広域的なドクターヘリの配置・運航(拡充)
	広域環境保全	・ カワウ以外の野生鳥獣に関する保護管理の取組 ・ 廃棄物対策の広域化
	資格試験・免許等	・ 処理する事務範囲の段階的な拡大(調査検討)
	広域職員研修	・ 広域職員研修の段階的拡充
新たに処理する事務	交通・物流基盤整備	・ 交通・物流基盤整備に関する事務(調査研究) ・ 大阪湾内諸港をはじめとする港湾の一体的な管理運営 ・ 国道・河川の一体的な計画、整備、管理
	行政委員会事務	・ 行政委員会事務の共同実施

(資料)関西広域連合ホームページより

4. 道州制について

2006年12月道州制特区推進法が成立し、北海道からの提案に基づき、国から道への権限移譲や規制緩和、条例への委任などを行う仕組みが確立した。総理大臣を長とし、北海道知事も参画する推進本部を設置し、自由度の高い交付金を権限移譲に伴う財源として、福祉・環境・観光など生活の利便性向上や経済の活性化につながる事項と、権限委譲や事業の委譲により二重行政の解消につながる事項について権限移譲が実現している。

しかし、道州制特区は国から道への権限委譲というレベルであり、地方自治体制度の再編成というものとは趣が異なる。ここでは関西広域連合における道州制の議論を紹介する。

(1) 広域連合と道州制との関係

関西広域連合は府県との併存を前提とした、設置根拠も道州とは異なる組織であり、事務局は関西広域連合がそのまま道州に転化するものではないと言明している。そして、関西においては、現行制度のもとでの府県の主体的な取り組みにより、府県では受けることのできない広域的な事務、権限の受け皿となる広域連合制度の活用を目指すとしている。さらに道州制については、政府・与党で検討を進める動きがあるが、国主導の中央集権型道州制にならないよう、地方分権改革を推進する観点から、道州制のあり方について調査・検討を行い、国に提言していきたいとしている。

(2) 「道州制のあり方研究会」について

政府が今後進めるとされる道州制検討に係る課題・問題点をあぶり出し、国と地方の扱うべき事務や執行のあり方や道州制基本法案の問題点など演繹的な議論も並行して行うために、2013年3月に4名の学識経験者からなる同研究会が設立され、同年7月に中間報告が提出された。

道州制の検討にあたっては、道州制導入目的の明確化、住民自治の観点からの国と基礎自治体の担うべき役割

分担と分権・分散型道州制の可能性、小規模市町村の補完と大都市の位置づけ、財政調整機能の確保、住民への分かり易い情報などに留意する必要があるとし、①河川管理、②産業振興、③インフラ整備、④森林保全、⑤大都市と小規模市町村の具体的な5テーマについて検討が進められた。このなかで大都市についていえば、特別自治市などに都道府県の権限を委譲し、周辺の市町村と連携して広域行政を行うべきとの指定都市の主張もあり、基礎的な自治体のあり方についてはまだまだ議論が必要であろう。

中間報告以降の研究会の方向性としては、府県民生活により直接的な影響があるナショナル・ミニマム（社会保障や教育など）に係る分野や税財源・財政調整などについても検討を加えるとしている。さらに、議論の対象として可能であれば、関西の事情に合った広域自治制度とは何か、関西にとって「これだけは困る」というような道州があるのか、関西の提案が、単に関西の住民や事業者のためだけでなく、日本や世界に対していかに貢献できるかという視点で制度構想の意義を打ち出せるか、という点にまで広げる意向である。こうした議論を通じて、できれば国や市町村との関係やガバナンスのあり方といった観点から、道州をはじめとした広域自治体の想定し得るバリエーションについても最終報告で示すとしている。あくまで道州制ありきの議論ではなく、住民自治の充実という観点での検討が進められている。

5. まとめ

2府5県4市によって構成されている関西広域連合の特徴は、11人の首長が定期的集まり、しっかりした議論と粘り強い調整に基づき決定していく機関であるということである。徹底した政策議論に基づく、その関西全体の政治的発信力は相当強烈である。

また、指定都市を除いて基礎的な自治体とは言いがたい地方自治体によって構成されているため、個別分野における広域連携の実効性と、住民自治の観点から、国、都道府県と市町村の役割分担について具体的に検討している「道州制のあり方研究会」については、ともに今後の対応を注視していきたい。

第2章 豊川流域と東三河広域連合(仮称)

ヒアリング日：2013年7月1日 ヒアリング場所：豊橋市役所

先方：稲田浩三氏（豊橋市企画部政策企画課長）

廣地学氏（東三河広域協議会広域連合設立準備室室長補佐）

1. 地域（圏域）の概要

(1) 豊川流域と東三河地域

東三河地域は愛知県の東部に位置し、北は千メートルを超える茶臼山や明神山などの山々から、南は太平洋へ至る多様な自然に富む地域である(図表3-5)。そして、豊川流域を中心とした、古くから社会的、経済的に一体性の強い地域ともいわれている。豊川は、その源を段戸山(愛知県北設楽郡設楽町)に発し、山間溪流を流れて新城市で宇連川と合流後、豊橋平野に出て豊川市で豊川放水路を分派し、豊橋市内を流れて三河湾に注ぐ、延長77km、流域面積724km²の一級河川である。厳密な意味での豊川流域は、豊橋市、豊川市、新城市、設楽町の4市町であるが、蒲郡市には豊川の西部幹線水路が、田原市には東部幹線水路が延びており、蒲郡市、田原市も豊川水系に含まれる。また、東栄町や豊根村は天竜川水系であるが、導水路を通じて豊川に水を供給している。このように東三河8市町村は豊川の水でつながっている地域であり、「東三河は運命共同体」あるいは「東三河はひとつ」といわれるように、圏域として密接に結びついている。

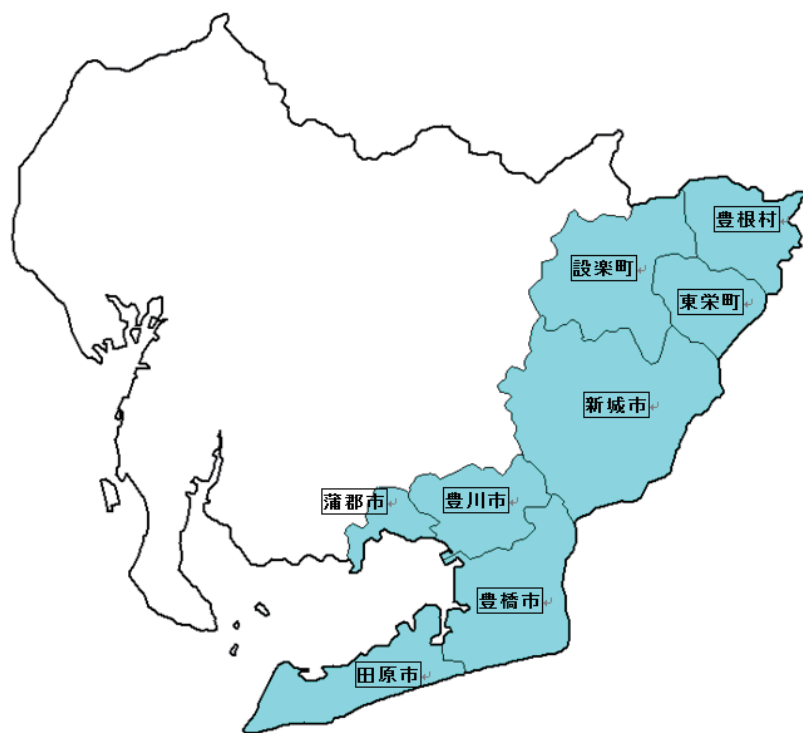
この地域は、古くは繊維産業や木材・木製品工業が発展し、近年は三河港の港湾機能を利用した臨海工業地域を形成し、日・欧自動車メーカーの輸出入基地など多様な業種構成を特徴とした工業地域へと発展している。また、豊かな自然と温暖な気候に恵まれており、豊川を利用した露地野菜、果樹、畜産などが盛んな地域でもある。しかし、面積の約9割を森林が占め、過疎・高齢化が進行する北部地域と、三河湾に面した都市域と農業地域の混在する南部地域に大きく分かれ、それぞれの地域特性に応じたさまざまな課題を有している地域ともいえる。

(2) 東三河8市町村について

愛知県内を東三河地域と西三河地域、尾張地域に分けてみると、人口比ではおよそ東三河：西三河：尾張で1：

2：7、面積比では1：1：1となっている。統計データをみると、中核市である豊橋市を含む東三河8市町村の人口合計は760,171人で、面積合計は1,720.03km²(いずれも2010年10月1日現在)となっている(図表3-6)。これを都道府県別データと比較してみると、人口では44位の徳島県の次、面積では最下位に位置している(図表3-7)。しかし、東三河8市町村の製造業出荷額合計は約4兆円(2010年)、農業産出額合計は1,531億円(2006年)に達しており、これらは都道府県別データの中位に位置することから、いわゆる普通の県並みの力がある地域といえよう。

(図表3-5) 東三河地域の位置図



(図表3-6) 東三河地域の人口・面積・製造業出荷額・年間商品販売額・農業産出額・事業所数

	2012年人口 (人)	2012年面積 (km ²)	2010年 製造業出荷額 (万円)	2007年 年間商品販売額 (万円)	2006年 農業産出額 (億円)	2009年 事業所数 (事業所)
豊橋市	375,291	261.35	115,029,835	1,242,374	473.8	18,212
豊川市	181,150	160.79	82,684,004	274,720	136.8	7,234
(旧)宝飯郡小坂井町 [※]	—	—	—	23,243	18.5	802
蒲郡市	81,496	56.81	21,579,009	155,090	75.1	4,517
新城市	48,656	499.00	28,732,863	52,934	64.2	2,575
田原市	63,313	188.81	151,434,644	110,893	724.4	2,865
北設楽郡設楽町	5,433	273.96	612,565	3,333	32.1	407
北設楽郡東栄町	3,595	123.40	169,964	3,113	5.1	292
北設楽郡豊根村	1,237	155.91	15,983	532	1.1	122
東三河地域計	760,171	1,720.03	400,258,867	1,866,232	1,531.1	37,026

(注)宝飯郡小坂井町は、2010年2月1日に豊川市へ編入合併された。

(資料) ① 2012年人口 … 市長村人口は「あいちの人口(推計) 2012年10月1日現在」による。

② 2012年面積 … 国土地理院「平成24年全国都道府県市区町村別面積調(2012年10月1日現在)」による。

③ 2010年製造業出荷額 … 経済産業省「平成22年工業統計表」による。

④ 2007年年間商品販売額 … 経済産業省「平成19年商業統計」による。

⑤ 2006年農業産出額 … 農林水産省「平成18年生産農業所得統計」による。

⑥ 2009年事業所数 … 経済産業省「平成21年経済センサス」による。

(図表3-7)

都道府県別の人口・面積・製造業出荷額・農業産出額

都道府県別の人口(2012年)			都道府県別の面積(2012年)			都道府県別の製造業出荷額(2010年)			都道府県別の農業産出額(2006年)		
順位	都道府県	(人)	順位	都道府県	(km ²)	順位	都道府県	(万円)	順位	都道府県	(億円)
1位	東京都	13,229,598	1位	北海道	78,420.92	1位	愛知県	3,821,082,554	1位	北海道	10,527
2位	神奈川県	9,066,947	2位	岩手県	15,278.89	2位	神奈川県	1,724,668,311	2位	鹿児島県	4,079
3位	大阪府	8,855,918	3位	福島県	13,782.76	3位	静岡県	1,579,310,901	3位	千葉県	4,014
4位	愛知県	7,427,108	4位	長野県	13,562.23						
5位	埼玉県	7,212,182	5位	新潟県	12,583.84	24位	大分県	407,913,990	20位	秋田県	1,861
							東三河地域	400,258,867		東三河地域	1,531
44位	徳島県	775,516	44位	沖縄県	2,276.64	25位	愛媛県	379,238,236	21位	兵庫県	1,462
	東三河地域	760,171	45位	東京都	2,188.67						
45位	高知県	751,641	46位	大阪府	1,901.42	45位	鳥取県	84,277,056	45位	奈良県	476
46位	島根県	706,822	47位	香川県	1,876.55	46位	沖縄県	56,546,014	46位	大阪府	336
47位	鳥取県	581,784		東三河地域	1,720.03	47位	高知県	46,806,258	47位	東京都	278

(資料) 都道府県別の人口は総務省統計局「平成24年推計人口(2012年10月1日現在)」, その他は(図表3-6)と同じ。

(3) 三遠南信地域

三遠南信地域は、豊川、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、古くは盛んであった舟運とともに、「塩の道(塩や生糸の流通)」などを通じて歴史的にも活発に交流が行われ、お互いの地域発展や生活、文化の向上に影響を及ぼし合ってきた。今回は、その三遠南信地域の一角を占め、現在検討が進められている東三河地域の広域連合構想に焦点を絞り、事例研究を進めることとした。

2. 東三河地域の広域連携

(1) 東三河広域協議会について

ア. 沿革・組織・事業内容

1992年5月、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律(以下、地方拠点法)」が制定された。地方拠点法は、「地方拠点都市地域(地域社会の中心となる地方都市とその周辺市町村からなる地域)について、都市機能の増進と居住環境の向上を図るための整備を推進し、これにより、地方の自立的な成長を牽引し、地方定住の核となるような地域を育成するとともに、産業業務機能の地方への分散等を進め、産業業務機能の全国的な適正配置を促進すること」を目的としている。

東三河広域協議会は、東三河地域が地方拠点都市地域に指定されたことを受け、1993年4月に東三河地方拠点都市地域整備推進協議会(当時19市町村)として設立された。当初、この協議会は「21世紀のライフスタイルをリードする生活の都づくり」を目指した交流連携事業を行っていた。しかし、2005年の愛知万博以降は、交流活動も醸成されてきたとして広域連携のプラットフォームとして使われることとなった。2007年5月には名称も「東三河広域協議会」へと変更され、従来の交流連携活動に加え、地域が共通して抱える広域課題の検討・研究に積極的に取り組むようになった。

東三河広域協議会の正会員は、東三河地域の市町村長8名をもって組織されており、賛助会員は、東三河地域の市町村議会の議長ならびに商工会議所会頭・商工会会長22名をもって組織されている(2013年9月末現在)。役員は会長2名、副会長5名以内、監事2名で、任期は2年となっている。また、事務局は会長の属する地方公共団体に置かれるため、設立以来豊橋市に置かれている。そして、東三河広域協議会が担任する事務としては以下のものがある。

- ① 東三河地域の課題解決のための協議、検討および政策調整を図ること。
- ② 地方拠点法に基づく東三河地方拠点都市地域整備基本計画の推進および進行管理に関すること。
- ③ 広域連携の推進および地域全体の振興整備促進に関すること。

イ. 「東三河広域体制・連携事業検討会」について

東三河広域協議会では、これまで「広域合併・道州制研究会(2007年～2008年)」、「東三河の将来像研究会(2009年～2010年)」などにより、さまざまな広域連携に関する研究が行われてきた。そして、2011年7月には「東三河広域体制・連携事業検討会」が設置され、東三河地域における新たな広域連携体制およびその枠組みで実施する事務や事業についての検討が進められた。

その検討会が2013年3月に公表した最終報告書では、「一部事務組合」や「定住自立圏」などさまざまな広域連携の仕組みがあるなかで、「広域連合」を東三河地域における新たな広域連携体制の有力な選択肢としている。さらに、「東三河広域連合(仮称)」の制度概要、候補事務、設立に向けたスケジュールや今後の推進体制などもまとめられている。

(2) 東三河広域連合(仮称)について

ア. 地域の共通認識

東三河広域連合(仮称)の基本的な考え方は、将来にわたって東三河地域が持続的な発展を続けていくためには、「東三河はひとつ」との共通認識を持ちながら地域一体となって圏域としての存在感を示していく必要があるというものである。

イ. 広域連合の設置目的

その設置目的は、①新たな地方行政のトップランナーを目指す、②東三河がスクラムを組んで地域力を高める、ということである。特に①では、基礎自治体の共同体としては全国に例のない総合的な広域連合を作り、東三河から全国に向けて新たな地方行政の形を発信するとしている。既存の広域連合のなかには、廃棄物処理や後期高齢者医療など特定の事務のみを共同処理するために作られたものが多く存在する。しかし、事務局としては「もっと総合的な広域連合を目指しており、関西広域連合の市町村版のような形を考えています。」とのことである。

ウ. 広域連合の取り組みのねらい

広域連合の取り組みのねらいには、①東三河の新たな広域行政を展開する、②権限の移譲を受け地方分権改革を進める、③既存の事務を共同処理して事務の効率化を図る、という三本柱がある。①は新産業の創出、海外をターゲットにした観光の推進、新エネルギーや人材育成など、ひとつの市町村ではできないことを地域の力でやっというものである。②は国や県から積極的に権限の移譲を受けていこうというものである。事務処理の特例に関する条例のような事務的に下される権限ではなくて、広域連合の側からより住民サービスの向上につながる権限移譲を県などに求めていくとしている。③は広域連合として一般的に実施されているものであり、特に①と②を積極的に進めていきたいとのことである。

エ. 取り組みのイメージ

検討会では、広域連合で実施する可能性のある個別の事務について、東三河8市町村における全事業事務を対象に適合性、有効性、実現性などさまざまな視点から洗い出し作業を行った。そして、広域連合設立後3年以内に取り組むものを第1期、4年目以降に取り組むものを第2期として整理している(図表3-8)。第1期では、既存の市町村事務の共同処理を中心に取り組むとしている。第2期では、県からの権限移譲を伴うものや規模の大きな事務に取り組む予定である。その理由としては、体制や財源など実現に必要な環境が整うまでに、あるいは関係機関との協議調整に時間を要するためと考えられる。ただ、三河湾の管理や整備、水道事業の経営統合など、例示の後半にはかなりハードルが高いものも含まれている。さらに、これらの事務はあくまで報告書作成時点での想定であり、東三河8市町村で合意されたものではないとのことである。

オ. 設立スケジュールと推進体制

2013年4月、東三河広域協議会のなかに「広域連合設立準備室」が設置された(図表3-9)。そして、「介護保険」や「福祉」など分野ごとに各市町村の担当部課長で構成する「検討部会」が設けられ、広域連合で取り組むべき事務の詳細な検討が行われている。ヒアリング訪問の時点では、調整や準備などを行っている最中であった。

今後、東三河8市町村の協議が円滑に進めば、最短で2014年度中には広域連合の設立が可能となる^(注3-4)。そのためには、組織の内容、処理する事務、経費支弁の方法など、特別地方公共団体である広域連合を設立するために必要な事項について具体的な検討を行いながら準備を進めていく必要がある。特に、東三河広域連合(仮称)は多数の事務実施を想定しており、相応の準備期間も必要とみられる。

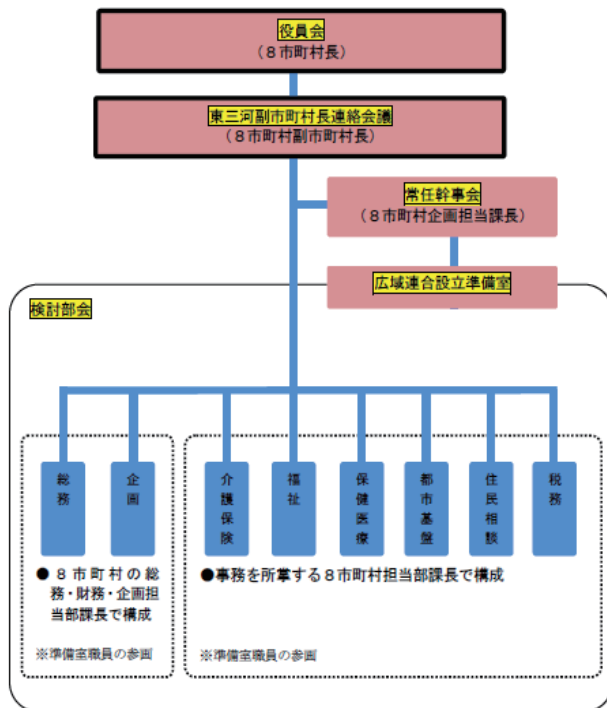
注3-4：東三河広域連合は2015年1月30日に設立された。

(図表3-8) 東三河広域連合(仮称)で取り組む事務の例

区分	第1期(設立後3年以内に取り組む事務)	区分	第2期(4年目以降に取り組む事務)
本部事務局	<ul style="list-style-type: none"> 三遠南信地域連携ビジョンの推進等 東三河産業振興ビジョンの作成及び推進 東三河広域観光ビジョンの作成及び推進 東三河広域新エネルギービジョンの作成及び推進 ほの国こどもパスポート、ほの国東三河WAON等 	事業部事務局	<ul style="list-style-type: none"> 介護保険制度全体の統合 保健所の移管 児童(更生)相談所の移管 総合防災拠点施設の整備 消防防災ヘリの導入 山村都市交流拠点施設の整備・管理 農地転用許可権限の移譲 建築確認申請事務の移譲 水道業務の共同化(管理の一本化、施設の共同化) 小中学校教職員研修権限の移譲 圏域全体の特別支援学校の管理 動物保護管理センターの移管 三河湾の管理及び経営(ソフト) 三河湾の整備及び機能強化(ハード) 都市計画区域の指定権限の移譲 市街化区域・市街化調整区域の線引き権限の移譲 指定区間の1級・2級河川の整備及び維持管理権限の移譲 水道事業の経営統合 農業試験場の移管 小中学校教職員の採用及び任免権限の移譲 ほか
事業部事務局	<ul style="list-style-type: none"> 介護認定審査会の共同設置及び運営 障害者区分認定審査会の共同設置及び運営 診療報酬明細書点検事務の共同処理 監査委員事務局の一本化 社会福祉施設等指導監査事務の共同処理 東三河滞納整理機構の移管 消費生活相談、多重債務者相談の共同処理 東三河地域防災協議会の移管 航空写真の共同撮影、DMデータの作成 農林水産対策事務の共同処理 公共施設の共同利用 ほか 		

(資料)東三河広域協議会(平成25年3月)「東三河広域体制・連携事業検討会【最終報告書】」

(図表3-9) 東三河広域連合(仮称)推進体制のイメージ図



(資料) (図表3-8)と同じ

カ. 東三河広域連合(仮称)の特徴と課題

広域連合は、2013年4月1日現在で全国に115件設置されている(図表3-10)。そのうち、2以上の都道府県にわたるものは第1章でみた関西広域連合のみであり、その他は1都道府県内のものである。そして、広域連合のなかには、ゴミ処理や高齢者医療など特定の事業のみを共同処理するために設置されているものも少なくない。現実の事業実態がどうかまでの調査は困難であるが、たとえば「愛知県後期高齢者医療広域連合」のように広域連合名に事業名が入ったものを集計すると、全115件中61件と過半数に及ぶ。残りの広域連合については、たとえば「関西広域連合」のように、地域名などが付されたものが多く、外形的には複数の事業を実施しているとみられる。そして、その都道府県別の内訳をみると、長野県や北海道など一部の地域に集中していることが分かる(図表3-11)。

(図表3-10)

広域連合の分類

	2以上の都道府県にわたるもの		1都道府県内のもの				合計(a+b+c+d)	
	都道府県・市町村相互間(a)	市町村相互間(b)	都道府県・市町村相互間(c)	市町村相互間(d)	うち全市町村	うち町村のみ		その他
廃棄物処理広域連合	0	0	0	4	0	1	3	4
後期高齢者医療広域連合	0	0	0	47	47	0	0	47
地方税滞納整理機構(地方税機構)	0	0	3	0	0	0	0	3
資源化広域連合	0	0	0	1	0	0	1	1
介護保険広域連合	0	0	0	3	0	0	3	3
人づくり広域連合	0	0	1	1	1	0	0	2
公立大学広域連合	0	0	0	1	0	0	1	1
事業名が入った広域連合(小計)	0	0	4	57	48	1	8	61
事業名が入っていない広域連合	1	0	1	52	0	14	38	54
合計	1	0	5	109	48	15	46	115

(資料)総務省資料「広域連合一覧(平成25年4月1日現在)」から中部社研作成

(図表3-11)事業名が入っていない広域連合(市町村相互間)の内訳

都道府県	広域連合数	都道府県	広域連合数
北海道	7	滋賀	0
青森	2	京都	1
岩手	2	大阪	1
宮城	0	兵庫	0
秋田	0	奈良	1
山形	1	和歌山	0
福島	0	鳥取	2
茨城	0	島根	1
栃木	0	岡山	0
群馬	0	広島	0
埼玉	0	山口	0
千葉	0	徳島	2
東京	0	香川	0
神奈川	0	愛媛	0
新潟	0	高知	1
富山	0	福岡	0
石川	0	佐賀	1
福井	1	長崎	0
山梨	1	熊本	4
長野	10	大分	1
岐阜	4	宮崎	1
静岡	0	鹿児島	1
愛知	2	沖縄	0
三重	5	合計	52

(資料)(図表3-10)と同じ

(ア) 特徴

2014年度中の設立を目指している東三河広域連合(仮称)の特徴は、設置目的にも触れられているが、「関西広域連合の市町村版のような総合的な広域連合」ということである。そして、もうひとつの大きな特徴は、豊橋市のような中核市が入った比較的規模の大きい広域連合ということである。過去に調査した長野県の「木曾広域連合」や「南信州広域連合」も、複数の事業を実施している総合的な広域連合であるが、規模はそれほど大きくない。県内全市町村などの場合を除き、指定都市が入っている広域連合は熊本市が入った「宇城広域連合^(注3-5)」だけであるが、市町村合併により構成団体が大きく変更されており、2008年10月に熊本市が旧富合町を合併したために加入したという経緯がある。中核市では函館市と長野市が入った広域連合があるが、「函館圏公立大学広域連合」は公立大学法人の設立および設立団体の事務を主な事業としており、総合的な広域連合とは言い難い。唯一、「長野広域連合」だけは複数事業を実施している。そして、広域連合名に事業名が入っていないものは、「関西広域連合」と島根県が入った「隠岐広域連合」を除けば52件であるが、そのうち市が参加しておらず町村のみの広域連合が14件もある。このように、特定の事業のみを対象としない広域連合については、ほとんどが小規模な市町村による連携となっている。

注3-5：熊本市は2014年3月31日をもって脱退。

(イ) 課題

東三河 8 市町村において広域連合設置についての合意はできており、設立準備組織も立ち上げられているが、東三河広域連合(仮称)の実現に向けた課題は多い。「総論賛成、各論反対」という言葉があるとおり、広域連合で取り組むべき事業ならびに一部の首長が主張する連合長の直接選挙については、調整が相当難航しているとのことである。構成自治体が地域エゴを抑え、「東三河はひとつ」という共通認識を確固たるものにできるか否かが問われるであろう。「関西広域連合」では毎月 1 回、連合委員会で地域のトップが集うことにより、圏域全体の意思決定が行われている。東三河広域連合(仮称)の実現に向けても、引き続き定期的に東三河広域協議会などを開催し、地域のトップ同士が課題解決に向けて議論し、向き合うことが望まれる。

(3) 東三河地域におけるその他の広域連携について

ア. 東三河 8 市町村の連携

東三河地域の広域連携として、代表的な東三河広域協議会、東三河広域連合(仮称)構想についてみてきたが、それ以外にも(図表 3-12)のとおり多くの連携体が存在している。そのほとんどは、法律や条例に基づいたものではなく公共団体間の合意によるものであり、特定の連携分野(ジャンル)に特化したものが多い。

(図表3-12) 東三河8市町村の連携

No	団体名	構成	事務局	担当課	ジャンル	設置根拠
1	広域地域医療研究会	豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村	豊橋市健康政策課	健康政策課	健康	公共任意
2	東三河広報広聴担当者研修	東三河8市町村の広報広聴担当当局	田原市(輪番制)	広報広聴課	その他	公共任意
3	東三河籍住基外国人登録事務協議会	豊橋市、豊川市、蒲郡市、田原市、新城市、設楽町、東栄町、豊根村	豊橋市	市民課	その他	公共任意
4	災害時における相互応援	東三河地区8市町村(豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村)		消防救急課	安全・防災	国・法律
5	東三河地域交通安全対策推進連絡協議会	東三河8市町村、東三河6警察署、愛知県地域安全課、愛知県警察交通総務課	豊橋市役所 文化市民部 安全生活課	安全生活課	安全・防災	公共任意
6	東三河縦貫道路建設促進期成同盟会	正会員 東三河8市町村の首長及び議長、東三河地域内の商工会議所会頭および商工会会長、農業協同組合代表理事組合長 賛助会員 東三河地域内の森林組合長、豊橋土地改良区連合協議会会長、豊川総合用水土地改良区理事長ならびに各市町村土地改良区理事長	豊橋市 道路建設課	道路建設課	基盤整備	公共任意
7	最終処分場に関する調査研究会	民間団体、市町村関係部課長	豊橋市	環境政策課	市民生活	民間主体
8	東三河公民館連合会	愛知県東三河の地域の公民館	東三河5市輪番制	生涯学習課	生涯学習・教育	公共任意
9	東三河市町村議会議長協議会	東三河8市町村の正副議長	東三河5市輪番制	議)庶務課	全般	公共任意
10	東三河広域協議会	東三河8市町村長、議長、商工会議所会頭・商工会長	豊橋市	政策企画課	全般	国・法律
11	東三河統計研究協議会	豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村	東三河8市町村輪番制	行政課	その他	県・条例
12	更生保護法人東三河更生保護会	東三河の更生保護会	更生保護法人東三河更生保護会	福祉政策課	福祉	民間団体
13	東三河地域防災協議会	豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村、(顧問)国立大学法人豊橋技術科学大学、愛知工科大学、学校法人藤ノ花園、学校法人愛知大学	豊橋市防災危機管理課	防災危機管理課	安全・防災	公共任意
14	東三河広域協議会合同研修会	豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村	豊橋市	人事課・政策企画課	全般	公共任意
15	愛知スポーツ・レクリエーションフェスティバル 東三河地区実行委員会	愛知県及び東三河8市町村並びに関係競技団体	愛知県東三河教育事務所	スポーツ課	生涯学習・教育	県・条例
16	東三河広域情報システム研究会	豊橋市、豊川市、蒲郡市、新城市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村	豊橋市総務部情報企画課	情報企画課	基盤整備	公共任意

(資料) 豊橋市企画部政策企画課 「広域都市連携の状況」平成24年度

イ. 東三河県庁と東三河ビジョン協議会

最近の東三河地域の広域連携では、愛知県の活動も注目されている。愛知県では、県全体の発展を考えるうえで東三河地域の発展が欠かせないと認識から、2012年4月に東三河県庁を設置した。東三河地域には南部の4市を所管する東三河県民事務所と北部の4市町村を所管する新城設楽山村振興事務所が設置されていたが、この両事務所を一元化し、新たに「東三河総局」に再編したものである。担当副知事の下、東三河地域内の機関が一体となって東三河の振興に取り組むネットワーク型の推進体制であり、企画調整部門が新設された。

東三河県庁の主導により、東三河地域の振興施策について、地元の市町村や民間組織などと県が協議を行う「東三河ビジョン協議会」が開催された。そして2013年3月、その協議会において、東三河が目指すべき10年後の将来像や、その実現に向けて重点的に取り組む施策の方向性を明らかにする「東三河振興ビジョン(将来ビジョン)」が策定された。

こうした動きは、東三河広域連合(仮称)の設立準備の動きと軌を一にしたものに見えるが、今回のヒアリングによれば、「東三河広域連合(仮称)の構想と東三河県庁の設置は、まったくリンクしておらず、たまたま時期が重なっただけです。」との説明であった。ただ、双方とも「東三河はひとつ」という共通認識に違いはなく、今後さらなる連携・協働が期待される。

3. まとめ

広域連合は、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務について、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、総合的かつ計画的に広域行政を推進するために設置されるものである。東三河広域連合(仮称)は、単なる事務の共同処理だけではなく、第2期では「三河湾の管理・整備」、「山村都市交流拠点施設の整備・管理」、「圏域全体の特別支援学校の管理」などについても取り組む予定としている。これらの事業は、「東三河がスクラムを組んで地域力を高める」という設置目的に資するものとして大いに期待される。ただ、現時点では例示に過ぎず、取り組むべき事業として決定されるためには、各首長や関係機関との間で十分議論・調整される必要がある。

また、広域連合の課題として、以前調査した「南信州広域連合」では、各首長による合議制という問題点が指摘された。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点である。南信州では、広域連合と定住自立圏を柔軟に使い分けて課題を克服しているとのことであった。一方、関西広域連合によれば、各首長の合議こそが重要とのことである。地域のナンバーツーやナンバースリーではなく、トップが毎月集まることにより機関決定され、それにより圏域全体が一体として動くこととなる。そして、関西広域連合の強烈的な情報発信力の根底にある各首長の決断力とともに、この連合委員会の議事などをすべてインターネット上で公開している点にも注目すべきである。東三河広域連合(仮称)の実現に向けては、地域のトップの合議によるというだけでなく、その決定過程など情報公開を徹底し、圏域全体で議論を盛り上げていくことが必要ではないだろうか。

以上、関西広域連合および東三河広域連合(仮称)構想に関する調査結果を報告した。2013年度後半は、三遠南信地域の連携事例を調査するとともに、海外事例や流域圏での交流・連携事例についても調査を進める予定である。

Ⅱ－５．「広域連携の事例研究（vol. 4）」

～フランスにおける広域連携についての調査～

（「中部圏研究 VOL.187 2014.6」掲載原稿）

持続可能な社会を目指すには、環境面からは気候変動、生物多様性、森林の荒廃、洪水などの災害、公共用水域の水質保全などの課題に対する検討が必要であり（広い意味の治水・治水など）、経済と社会面からは地方都市ならびに農山漁村の疲弊や過疎についても検討していく必要がある。

こうした課題への対応策の検討にあたっては、河川の流域を自然、風土、文化、生活、産業などまとまった圏域として捉え、流域圏における広域連携を考える必要がある。流域全体のマネジメントには新たな広域の連携体が必要であるが、それほどのようなものであるのか。

これまで地域内連携の事例として沖縄県北大東村、木曾広域連合、南信州定住自立圏などについて、地域間連携の事例として関西広域連合、九州府構想、矢作川沿岸水質保全協議会、三遠南信などについて調査を行った。

今回はフランスの広域連携について、特に流域管理の手法に着目し、調査を行ったので報告する。

1. 調査のあらまし

（1）調査の趣旨

日本では河川事業（水利用の調整、洪水対策など）は、河川そのものを対象にしている。災害対策、都市計画、土地利用、農業・林業・漁業・工業の振興、気候変動問題、生態系保全などの環境対策などは国、県、市町村が個別に対応している。

しかし、これらは流域圏全体で総合的に管理していくのが好ましい。流域圏で総合的に管理する場合、流域全体のビジョンを作成し、それを実現するガバナンスないしはガバメントという仕組みを作り出すことが必要である。

こうした問題意識のもと、水に関しての流域管理の典型的なモデルであるフランスの水管理庁、流域委員会の方式を調査の対象として選択した。

（2）調査項目

- ①流域管理の特徴
- ②流域委員会・水管理庁の権限とその範囲
- ③流域管理に関する計画
- ④課徴金制度
- ⑤地方自治制度と共同事業体
- ⑥コンセッション方式による事務委託

（3）調査日程（付録参照）

2014年3月29日から4月6日まで（移動日も含む）

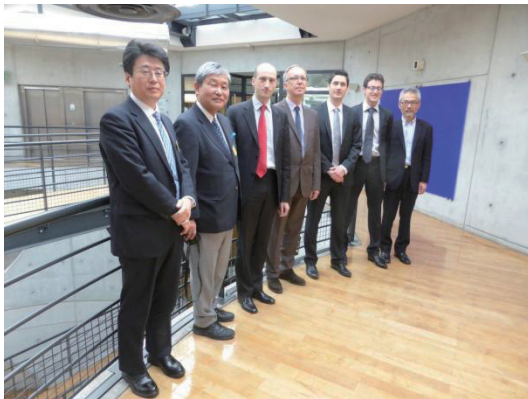
（4）調査箇所とヒアリング出席者 ただし「 」内は調査内容

- ①ローヌ・メディテラネ・コルシカ流域水管理庁「流域管理」
マルタン・ゲスペロー氏(長官)、ローラン・ブギー氏(広報担当部長)、マシュー・パプアン氏(計画・プログラム担当部長)、ヤニック・プレーベイ氏(データ課徴金関係・国際関係担当部長)
- ②セーヌ・ノルマンディ流域水管理庁「流域管理」
ペレイラ・ラモス氏(次長、計画・プログラム担当)、シルヴィ・ブリソ氏(広報担当)
- ③ローヌ川公社「コンセッションによる河川管理」
ジャン＝ルイ・マチュラン氏(技術部長)、リュック・ルヴァスール氏(事業委託・財産担当部長)
- ④一般財団法人自治体国際化協会(クレア)パリ事務所「フランスにおける自治制度」
黒瀬敏文氏(所長、総務省派遣)、西和一氏(次長、群馬県派遣)、堀部貴子氏(所長補佐、岐阜県派遣)

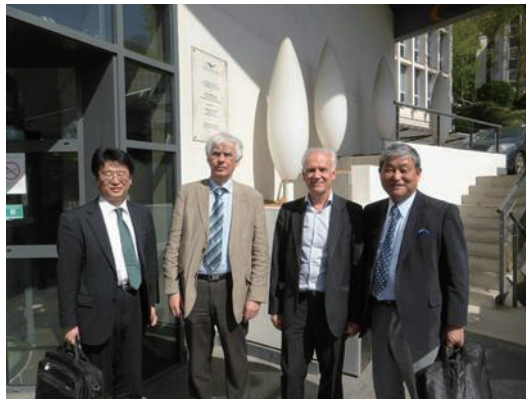
⑤経済開発協力機構(OECD)パリ本部「水に関するガバナンス」

松本忠氏 (Senior Policy Analyst)、デルフィーヌ・クラベール氏 (Junior Policy Analyst)

(写真①) ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁にて



(写真②) ローヌ川公社にて



2. フランスの河川・流域について

(1) フランスについて

フランスの人口は約 6,582 万人で、国土面積は 544,000km²である(図表 4-1)。パリおよびその周辺、北部および東部の工業地帯、リヨン付近、地中海東部などに人口が集中する一方で、農業地域および山岳地域では過疎化の傾向が問題となっている。

国土は、概して緩やかに起伏する平野や丘陵によって覆われており、内陸部の中央に標高 2,000m 以下の山地がある。平野の代表的なものはパリ盆地で東西南北 350~400km と広大である。隣国との国境は、北海・英仏海峡、大西洋、ピレネー山脈、地中海、アルプス・ジュラ・ヴォージュ山脈によって区切られている。

年間降水量は 4,860 億 m³/年、水利用総量は 326 億 m³/年である。そのうち 264 億 m³/年が表流水で 62 億 m³/年が地下水である。

(図表4-1) フランスの概況

人口	約6,582万人(2014年1月1日、仏国立統計経済研究所)				
面積	54万4,000平方キロメートル(仏本土、仏国立統計経済研究所)				
政体	共和制				
選挙制度	国民議会(定数577)／任期5年 小選挙区制 上院(定数348)／任期6年(3年毎に半分改選) 国民議会議員、地方議会議員等による間接選挙				
	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
GDP(10億ドル)	2,701	2,652	2,865	2,688	2,807
一人当たりGDP(ドル)	43,234	42,249	45,430	42,415	44,099
経済成長率(%)	-2.94	1.97	2.08	0.33	0.29
物価上昇率(%)	1.0	2.0	2.6	1.5	0.04
失業率(%)	9.1	9.3	9.2	9.8	10.3

(資料)外務省ホームページ「フランス共和国 基礎データ」

(2) フランスの河川について

フランスの主要河川は、ロワール川、ライン川、ムーズ川、ローヌ川、セーヌ川、ガロンヌ川、エスコー川の 6 河川である(図表 4-2)。

フランスの河川の特徴は、河床勾配が緩やかな河川が多いことである。セーヌ川は、標高 471m のラングレ高地の水源から北西に流れ、英国海峡にそそぐ全長 776km の河川であり、流域面積はおおよそ 78,650km²にも及ぶ。勾配は緩やかであり、特にパリから河口までは延長 350km で標高差 25m に過ぎない。一方、ロワール川やローヌ川は、上流域に比較的急峻な山地を含み、やや急で幅の広い渓谷もしくは有堤河川となっている。

フランスの河川は、国有河川と非国有河川に区分されている。フランス全土で河川延長は約 52 万 km であるが、フランスの国有河川の河川延長は 18,000km である。そのうち、約 8,500km は国の責任で航行可能性の保障を担保しており、残りは航行可能性を保障していないが国の管理となっている。

(図表 4-2) フランスの河川



(資料) クレア「フランスの地方自治」

(図表 4-3) フランスの流域図



(資料) セーヌ・ノルマンディ水管理庁からの説明資料より

(3) 6 河川流域の特徴

セーヌ・ノルマンディ水管理庁によれば、フランス 6 流域の特徴は以下のとおりである(図表 4-3)。

ア. アドール＝ガロンヌ (Adour-Garonne) 流域

主な河川はガロンヌ川。フランス南西部にあり、農村的な地域で水不足が問題である。

イ. ロワール＝ブルターニュ (Loire-Bretagne) 流域

主な河川はロワール川。人口は少ないが、農業が盛んな地域である。ブルターニュ半島においては、雨水の地下への浸透が少なく、農地などからの汚濁物質の海域への流出率が高いため、海域での富栄養化問題がある。

ウ. セーヌ＝ノルマンディ (Seine-Normandie) 流域(以下、「セーヌ流域」)

主な河川はセーヌ川。流域面積 94,500km²、河川延長 55,000km、人口 1,830 万人である。ローヌ流域以上に工業化が進展しており、工業生産高で全国の 40%を占めている。パリからルアーブル (パリの下流) にかけて全国シェア 30%の化学工業が発展している。ローヌ流域と比べると、人口密度は 4 倍もあり、工業も発展しているので汚濁負荷あたりの河川流量はその 5 分の 1 しかない。舟運も盛んで、全国河川交通のシェア 50%にもなる。

また、農業 (農地 6 万km²) も盛んで集約型農業であるため、化学肥料の大量使用により、その汚濁負荷量は大きい。シャンパーニュ地方やブルゴーニュ地方 (シャブリ) など有名なワインの産地もあり、これらの地域でも農薬問題が顕在化している。山地では干ばつ問題もあり、全般的な傾向としては他の流域の特徴を合わせて持っているといってもよい。

エ. ライン＝ムーズ (Rhine-Meuse) 流域

主な河川はライン川。ドイツとの国境に位置し、工業化が進展していることとストラスブールやナンシーなど中規模の都市が多く存在している。

オ. エスコ＝サンブル (Escaut-Sambre) 流域

大きな河川はなく、リールにはドゥール川など非常に小さい川しかない。フランス北部の河川流域であり、ピカルディなどリール大都市圏を控え、人口密度が高く、製造業が盛んな流域である。

カ. ローヌ＝メディテラネ (Rhône-Mediterranee) 流域(以下、「ローヌ流域」)

主な河川はローヌ川。下流域に工業地帯、東にスイスアルプスなど山岳地帯を控えている。また、ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁によれば、「ローヌ川の流域面積はフランス国土の 25%に相当し、流域内の人口は 1,400 万人である。流域内の小流域は約 200 設定されている。流域内の行政としては 4 の州議会 (州としては

6 州)、25 の県、約 8,300 の市町村と小規模の自治体が多いのが特徴である。市町村は小規模なので長の権限で共同体を結成し、行政活動の効率化を目指している。」とのことである。

(写真③) セーヌ・ノルマンディ水管理庁にて



(写真④) クレア・パリ事務所にて



3. フランスの地方自治

次に行政活動の担い手である基礎的な自治体の現状と課題について、クレアでのヒアリングなどに基づき、少し詳しく紹介する。

(1) 地方自治における階層制

フランス国内では3層制(コミューン、県、州)の地方自治制度がとられているが(図表4-4,4-5)、実際には「広域連携公共法人(établissement public de coopération intercommunale, 以下「EPCI」、広域の共同体のうちで固有の税源を持つもの)」が基礎的な自治体としての役割をもっている。EUが国内法制度にも影響を与えるので、国も含めて実態はコミューン、EPCI、県、州、国、EUの6層制といえる。

フランスのコミューンは約36,700、県は101、州は26と数が多く、EU全体の基礎的な地方公共団体の数の40%を占める。しかも人口200人未満のコミューンが10,000に上り、人口2,000人未満のコミューンまで範囲を広げると32,000に及び、コミューンのほとんどは人口2,000人未満であるといえる。それはコミューンの大部分が、教会区を中心とした伝統的な地域住民の生活共同体であるからである。従来から合併はタブー視されており、合併促進策は失敗に終わっているのが実情である。

1999年の法で創設されたEPCIは、下記の3種類であった。()内は2012年時点での団体数である。

- ①農村地域を対象とするコミューン共同体 (2,358)
- ②人口1.5万人以上の中心コミューンを含む人口5万人以上の都市圏を対象とする都市圏共同体 (202)
- ③人口50万人以上の大都市圏を対象とする大都市共同体 (21)

これらは地方直接税を中心とする固有の税源を持っていること、さらにはコミューンから多くの権限を体系的に移譲されている点に特徴がある。2012年時点でこれらの広域共同体は2,581あり、コミューンの団体数では95%以上、人口では90%をカバーしている。広域共同体に属していないコミューンは1,380、人口で643,868人にすぎず、フランスにおける基礎的な行政体として一般化している。

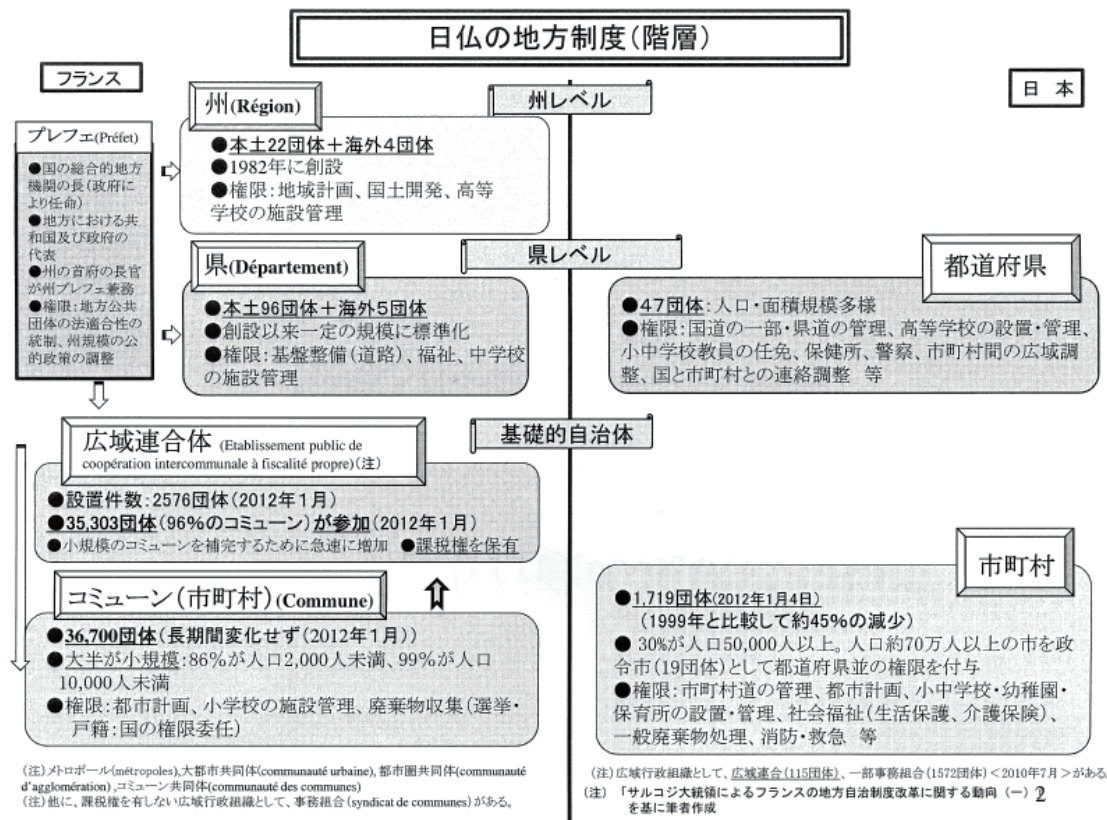
しかし、1999年の法では大都市経営、世界的競争という観点に欠けていることと広域共同体議会の間接選挙制が問題であった。そのため2010年の法改正では、EPCI議会議員の直接選挙制度が導入された。その選挙はコミューン議会議員の選挙と同時に同一の名簿によって行い、上位当選者がコミューン議会議員とEPCI議会議員とEPCI議会議員を兼任するという方式である。それにより、下位当選者はコミューン議会議員にとどまる。

(図表 4-4) 県区分(フランス本土)



(資料) クレア「フランスの地方自治」

(図表 4-5) 日仏の地方制度(階層)



(資料) クレア・パリ事務所「フランス地方行政の現状について 2014年2月」

(2) 大都市制度の整備

選挙制度とならんでEPCIの問題であった大都市経営、世界的競争という観点については、以下のような2種類の改革が定められた。名古屋大都市圏のあり方検討に際しての参考として、少しスペースを割いて論述する。

ア. メトロポール

2010年の法では都市への人口集中、世界の大都市との競争、生活圏の広域化という課題に正面から対応するため、「メトロポール」(人口要件が50万人以上)という新しい制度が打ち出された(図表4-6)。従来の制度下の大都市共同体と都市圏共同体は都市圏の14%のシェアにすぎず、しかも都市周辺では都市と共同体を作るのではなく、コミューン共同体が都市を囲むように形成されているという決して好ましい状態とはいえないものであった。

メトロポールは地域の競争力と統合を促進するために、経済、環境、教育、文化、社会の整備や発展に関する計画を作成し、実施する。都市経営と世界的な競争力の観点に立った新たな大都市制度として位置づけられる。その権限は、まずコミューン(経済面・社会面・文化面での発展や整備、地域整備、住宅政策、地区改善政策、公共サービスの管理、環境の保護や活用と生活環境政策の6分野)、県(県道管理など)および州(経済活動)から移譲され、さらにメトロポールの求めにより、県(福祉事務、中学校の設置管理など)および州(高校の設置管理など)から協約により移譲を受けることができる。大都市圏と県、州との間の関係を組織化することが、メトロポール制度の主たる狙いである。

しかし、現実は大都市共同体と変わらない権限しか持たないので改革に踏み出すだけのメリットが少なく、メトロポールはあまり設立されていない。

イ. 大都市拠点圏

大都市拠点圏はメトロポールとは異なり、EPCIではない。この制度は既存のEPCIを相互に連携させるための混成事務組合(syndicat mixte)を設立するものである。

この混成事務組合は異なるレベルの地方公共団体や商工会議所、農工会議所などが混成して事務組合を設立するもので、都市計画分野、地域戦略の鍵である経済開発、イノベーション、研究、高等教育、文化の促進、地域整備およびインフラ、交通サービスの整備などの分野の事業主体となりうる。

要件は人口30万人以上であり、構成員のひとつであるEPCIのうちに人口15万人以上のものがひとつ以上あること、というものである。

2012年の段階で6つの大都市拠点圏が設立され、その時点で20程度の圏域で検討が進んでいる。それは柔軟な制度であることが要因となっている。

(図表4-6) 直近のフランスの広域行政組織の概要

名称	課税権を有するもの(連合型) <広域連合体>				課税権を有しないもの(組合型)	
	メトロポール (Métropoles)	大都市共同体 (Communauté Urbaine)	都市圏共同体 (Communauté d'Agglomération)	コミューン共同体 (Communauté de Communes)	事務組合 (Syndicat de Communes)	混成事務組合 (Syndicat Mixte)
設立 (要件、定義等)	圏域人口50万人以上	圏域人口50万人以上 →45万人以上	圏域人口5万人以上	(人口要件なし)	(人口要件なし)	異なるレベルの自治体間、他の公法人間で構成
設立数 (2012年11月)	1団体	15団体	202団体	2,358団体	・10,184団体(単一目的) ・1,345団体(多目的)	・3,257団体
管理	共同体議会 ※議員数等は法定	共同体議会 ※議員数等は、構成コミューン議会の合意又はCGCT(注)の規定により決定 →議員数等は法定	共同体議会 ※議員数等は、構成コミューン議会の合意により決定+議席数の上限	共同体議会 ※議員数等は、構成コミューン議会の合意により決定+議席数の上限	委員会 ※構成コミューン議会の代表者 最低2名ずつにより構成	委員会 ※議員数等は規約により決定
事務権限	★6つの義務的権限(開発、地域整備、住宅、都市政策、上下水道等サービス、環境) ★県から県道整備等が、州から経済活動が義務的に委譲 ★県、州、国との合意に基づき、一定の事務を実施可能	★6つの義務的権限(開発、地域整備、住宅、都市政策、上下水道等サービス、環境) ★県との合意に基づき、福祉、県道整備を実施可能	★4つの義務的権限(開発、地域整備) ★6つの権限(道路、下水、上水、環境、文化・スポーツ施設、社会活動)から3つ選択 ★県との合意に基づき、福祉、県道整備を実施可能	★2つの義務的権限(地域整備、経済) ★6つの権限(環境、住宅、道路、文化・スポーツ施設、社会活動、下水)から1つ選択 ★県との合意に基づき、福祉を実施可能 ★任意で選択する事務	★規約により自由に決定(例:上下水道、廃棄物処理、地域開発・整備等)	★規約により自由に決定(例:河川管理、公務員医療サービス、行政法律情報サービス等)
財源	地方直接3税(建築所有物不動産税、非建設所有物不動産税、住居税)、企業不動産税・企業付加価値税・ネットワーク型企業定額課金(2010年の職業税廃止に伴い創設。実際の収入は2011年以降)、行政サービス関連税(廃棄物処理税等)等				構成コミューン(団体)からの分担金、行政サービス関連税等	

CGCTにおいて「広域連携公法人」(EPCI)と規定されるもの

(注1) CGCT: 地方自治体総合法典

(注2) 下線部: 2010年12月改正部分

(資料) クレア・パリ事務所「フランス地方行政の現状について 2014年2月」

(3) 県と州の改革

さらに県と州についてもその改革が提起されている。県は馬車で24時間以内に回る範囲を基準に機械的に国の行政区画として設けられた。官選知事が県の執行機関であったが、1982年3月の法律により、

県議会議長が執行機関となった。

州は経済計画を地域ごとに実施するために国の行政区画として創設された。1982年3月の法律により地方公共団体となった。州は既存の県などの地方公共団体との衝突を避けるように制度設計されたため、経済発展・国土整備の分野に特化されている。県とともに規模が小さい。そのため2010年の法では「県州兼任議員制度」と県と州の権限に関する2つの改革が定められた。

ア. 県州兼任議員制度の創設

一人の議員が県議会と州議会の議員を兼任する仕組みで、県と州は二つ存在するが議会はひとつという発想である。しかし、2012年の社会党への政権交代により実現できず廃止された。

イ. 権限配分の見直し

2010年の法では相互の権限委託および州と県の財政負担および事務部局の共同化を明確にするよう義務づけている。

(4) 最近の動向

2014年3月23日、30日に実施されたコミューン統一選挙(6年に1度)での政権与党社会党の敗退を受けて、フランソワ・オランド大統領は内閣改造に踏み切った。その結果、ジャン=マルク・エロー前首相の後を受けたマニュエル・ヴァルス首相(前内務大臣)の所信表明演説が、同年4月8日の国民議会で行われた。同首相は、「財政の自律を取り戻すには構造改革が必要。フランスはそうした改革、とりわけ、地方公共団体が何層も輻輳する『ミルフィーユ』を改革する用意がある。」と述べ、次の4つのポイントをあげた。フランスにおける地方公共団体の再編は、引き続き行われるべき課題である。

- ①フランス本土の州(現在22州)を半減し、コミューン間広域連合組織の構成を刷新。
- ②コミューン間広域連合組織を2018年1月1日までに生活圏(bassin de vie,約1,700)単位で再編する。
- ③各種地方公共団体の権限を明確化し、州や県の一般権限条項は廃止する。つまり、州や県の権限は特定の列挙されたものに限定する。
- ④県の将来のあり方について議論を開始、2021年を目途に県を廃止する。

4. フランスの流域管理

このように重層化した小規模な地方公共団体が多く存在する大河川流域では、どのように流域全体を総合的に管理するのであろうか。その仕組み、法制度などについて順を追って説明する。

(1) 基本的な考え方

フランスにおける流域管理(フランスモデル,Un modèle français)の特徴は、以下の3点である。

- ①戦略的に実施するために流域全体の管理計画を策定する。
- ②流域管理には多様な存在(流域委員会、水管理庁、水利用者、国、地方自治体など)が参加するため、関係者との十分な調整、諮問が行われる。
- ③課徴金システムと経済的な支援という財政的なツールにより施策を誘導する。

流域管理を行うため、フランス本土では大河川の流域に6分割し、水行政機関として流域基本計画(SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux,以下、「SDAGE」)の策定主体である流域委員会と財政的誘導による水管理を行う水管理庁を設置している。

ア. 流域委員会(Comités de bassin)

流域委員会の主な役割は、以下に示すとおりである。

- ①流域基本計画(SDAGE)の策定
- ②地方水委員会が行う個別計画(SAGE : Schémas d'aménagement et de gestion des eaux, 以下、「SAGE」)の策定に関する助言
- ③水管理庁とその評議会(意思決定機関)が策定した水管理庁アクションプラン^(注4-1)の承認

注4-1 : アクションプランとは、水管理庁が6年に一度策定する行動計画である。

流域委員会は市民、利用者、政府組織の代表者により構成されており、「水の議会」の性格を持っている。委員は地方自治体の代表(40%)、利用者および関係者の代表(40%)、国からの代表(20%)で構成されている。流域委員会は利害関係者の調整および意見の反映のため、あらゆる分野の利用者の代表（実業者、大規模地域開発者、農業従事者、漁業・養殖業従事者、観光、海洋活動、発電会社、水道会社）が参加している。メンバーは6年に1回改選される。

セーヌ流域では地方自治体の代表74名、利用者および関係者の代表74名、国からの代表37名、合計185名の委員で構成されている。ローヌ流域では同じ構成比率で、合計165名(各66名、66名、33名)の委員となっている。

イ. 地方水委員会 (commission locale de l'eau)

地方水委員会は県に置かれる。地方水委員会は、SDAGE を上位計画として支川単位の流域管理計画であるSAGEの策定機関である。

地方水委員会の構成は、地方自治体の代表が50%（この中から議長を選出する）、水利用者および関係者の代表（工業、農業、漁業、電力事業者、水道事業者、環境保護団体など）が25%、国および公法人の代表（国の代表者として地方長官、水管理庁、地域圏環境・都市計画・住宅局など）が25%である。

ウ. 水管理庁(Agences de l'eau)

エコロジー・持続可能開発・エネルギー省 (Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie) と財務省の二重の監督下に置かれる公共団体である。水管理庁は独自の財源を持ち、財政的に自立している。活動分野は表流水、地下水、沿岸水、領海の水管理に及ぶ。流域委員会を立法府であるとする、行政府に相当するのが水管理庁である。

水管理庁は財政的な誘導により流域管理を推進する機関であり、その主な役割は以下に示すとおりである。

①取水、排水料金の決定

②徴収した料金を財源として水質浄化施設の配置や水源の確保をはじめとするさまざまな事業への財務的な援助（報奨金、貸付金の交付）

③水量、水質管理のため、流域内の状況などの監視ネットワークづくり

④流域管理に関する調査、研究、水利用に関する技術的なノウハウの蓄積

職員構成については、一部の国家公務員を除いて大半はプロパー職員である。ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁によれば、390名の職員のうち管理職は10%程度であり、国からの出向者として5年ないしは6年在職している。残りの90%はプロパー職員で、準公務員である。

水管理庁の意思決定機関として、流域委員会および水管理庁内部の評議会がある。流域委員会は水管理庁の基本的な方針を決定する。そして、水管理庁内の評議会は流域委員会の決定した方針に基づき、水利用料金や投資などの具体的事項について決定する。

(2) フランスの流域管理に関する法律

次に流域管理に関する法律について時代を追って整理し、フランスにおける流域管理手法が歴史的にどのような変遷を辿ったか明らかにしながら、流域管理の仕組みを概観する。

ア. 「水管理・配分・水質汚染防止に関する法律 以下、「水法」」(1964年12月)

「水法」は、水問題に総合的に対処するため流域管理の概念を導入した。そして、フランス本土を6流域に分割した水管理行政区域を設定するとともに、財務支援を目的とする流域財務庁 (Financial Basin Agency : 現在の水管理庁の原型) が設置された。

イ. 「新水法」(1992年1月)

「新水法」は自然環境保全に対するニーズに応えるために、水の総合的管理を行う際の障害となっていた私権を排除した。そして、流域管理を行うにあたっては、経済的側面と環境的側面のバランスを考慮すること、罰則規定の追加、行政裁判による命令など流域管理における国の役割を強化、水供給と下水処理など河川の浄化に対する自治体の責任を明確にした。

また、同法では、「水法」で定めた6流域の管理機関である流域委員会に対してSDAGEを策定することを義

務づけ、さらに小流域の水管理計画として SAGE の策定を地方水委員会に義務づけた。

ウ. EU の水枠組み指令(WFD: Water Framework Directive)への対応(2004 年 4 月)

水枠組み指令の「2015 年までに水域を良好な状態にする」という目標の達成のため、SDAGE では 6 年ごとの更新や策定プロセスにおける協議に関する規定が定められ、地方公共団体が策定する土地利用計画と SDAGE および SAGE との融合性が図られようになった。

なお EU の水政策については巻末の付属資料を参照していただきたい。

エ. 「水および水環境に関する法律(以下、「2006 年水法」)」(2006 年 12 月)

「2006 年水法」は、水が権利であることを認識し、水の総合的管理に気候変動問題への対応を考慮するという点に特徴がある。このほか、水枠組み指令目標達成のための手段提供、すべての人の水へのアクセス条件の改善、管理施設の運用の透明性、淡水漁業組織の刷新を目的としている。

また、水管理庁の財務システムの見直しを行うとともに「水および水環境に関する全国研究所」(ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques、国立生物多様性公社に名称変更予定、以下、「ONEMA」)を新たに設立した。その他の主な規定としては、下水汚泥による不測の農地被害に対する基金の設立、雨水流出に関して舗装など不浸透面積に応じた地方税の設定(最大 0.20€/m²)、水やり、洗車など雨水利用の規制緩和と税額控除の設定、7 種の税金の追加導入などである。

ONEMAは、「2006 年水法」により創設され、高レベルな科学技術のアドバイスを提供し、公共の水政策の策定、実施、評価を支援する。EU水枠組み指令の目標達成を視野に入れ、総合的かつ持続可能な水資源および水界生態系の管理に寄与する下記のような事項を任務としている。

- ①水システムに関して研究プログラムをまとめるなど知識開発をする。
- ②水資源、水環境とその利用に関する「水情報システム」を管理する。
- ③「水警察^(註4-2)」から委託された水利用に関する規則遵守の検査を行う。
- ④水および水環境の状態診断を行う、SDAGEやSAGEのモニタリングプログラムに参加する、水環境の回復または魚の種の保存などの活動に対する技術的サポートなど地域活動に関わる。

注4-2：水警察は、取水・排水の許可、取水・排水量の管理、河川阻害行為の監督を行う国の機関

オ. 河川の保守に関する規定(以下、「環境法」)

国有河川の場合、国が低水路の管理に責任を持つが、堤防の管理は河岸所有者に委譲され、基本的に市町村長は河川の管理責務はない。非国有河川の場合、河岸所有者は堤防のほか、低水路の管理責任も持つことが「環境法」で定められており、河岸所有者は単独あるいは組合を組織して管理を行う。

国有河川であるか非国有河川であるかにかかわらず、地方公共団体とその関係機関は、工事が全体の利益に資する場合あるいは緊急の目的に基づく場合に限り、河岸所有者に代わって施設の管理と建設を請負うことができる。

また、「環境法」によれば河岸所有者は河川の自然な流れを維持し、土手道を維持管理し、水生生態系を保全するために、河川の自然な幅と深さを回復するための定期的しゅんせつと、樹木植生の伐採による河岸の維持と、浮沈に関わらず氷と残骸の除去を義務づけられている。

カ. 気候変動問題への対応

フランスにおける気候変動問題への適応に関する新たな法律として「環境グルネル法」(第一法案：基本法案、第二法案：プログラム法案)がある。第一法案には、気候変動問題対策、生物多様性・自然環境の保全、環境・健康リスクの防止、ガバナンス等が盛り込まれている。同法案には以下のような、3つの目標が掲げられている。

- ①自然・エネルギー資源の希少性、エネルギー価格の高騰を予見し、水やエネルギーの利用、原料の利用、土地利用を効率化し、より持続可能な成長を目指す。
- ②成長と雇用を強化する。熱利用、新エネルギーなどの新技術への投資により、0.8%の成長率を確保し、2009年から2020年の間に50万人分の雇用を生み出す。
- ③フランス人の購買力を強化する。増加するエネルギー消費に対して、公共住宅での熱利用の技術革新によっ

て、暖房・電気代を平均で1世帯当たり年間260€浮かし購買力を強化することができる。

なお、同法は温室効果ガスを2050年までに75%削減することとEUで定めた中期目標として2020年までに20%削減を明記している。また第二法案には、建物と都市計画、運輸、エネルギーと気候、生物多様性、リスク、健康、廃棄物、ガバナンスという6つの主要分野についての対策が盛り込まれている。

キ. 「地方行政の現代化とメトロポールの確立に関する法律」(2014年1月27日公布)

今年成立した法律により、これまではっきりしていなかった洪水対策および環境対策の実施主体は、2016年からはコミューンの広域行政体(都市圏共同体や大都市共同体も含む)となる。

(3) SDAGE と SAGE

ア. SDAGE と SAGE の概要

SDAGE は流域管理の方向性および達成目標を示す計画書であり、政策の法的枠組みとして位置づけられているため、地方の各種規定や都市計画などはSDAGE に適合しなければならない。

SDAGE は SAGE とともに水利用や排水処理あるいは水環境の保全だけでなく、土地利用、農水産業の振興、発電など流域内の幅広い分野を対象とした計画として存在している。SDAGE については、まず流域委員会が関係者との協議を通じて地方レベルで合意を形成し、さらに水管理庁は、SDAGE の事業計画について実施すべき優先事項を設定する責任を担っている。最終的な責任は国が担い、流域委員会によって策定されたSDAGE を国が採用するよう義務づけられるが、SDAGE で定めた目標に合意できない場合、国はSDAGE に対する拒否権を有する。SDAGE 策定手続きの流れは、(図表4-7)のとおりである。

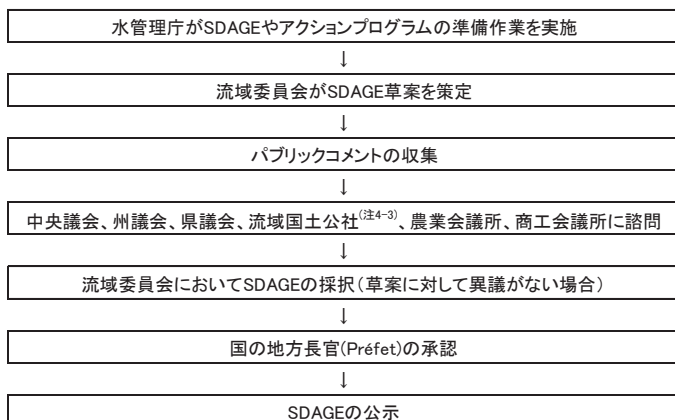
第1次のSDAGE は1996年に策定されているが、2004年にEU水枠組み指令(WFD)を国内法化したことにより、SDAGE は水枠組み指令が要求する「管理計画」となるよう改正されており、各流域のバランスのとれた水資源管理、水質、水量目標のガイドラインを設定している

水枠組み指令に準拠するために、SDAGE に対して以下の変更が行われている：

- ①6年ごとにSDAGE を策定する。
- ②海外領を含め、流域を12に分割しそれぞれSDAGE を策定する。
- ③2015年までに良好な水質状況にするという目標達成を可能にするための手法(規制、財政)および行動(水警察、インフラ、伝達、意識啓発、教育、パイロット・プロジェクト、契約、経験の共有)を割り当てる対策プログラムも合わせて策定する。
- ④案についてパブリックコメントを募る。

(図表4-7) SDAGE 策定手続きの流れ

【SDAGE策定の手続き】



(資料) ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁他からのヒアリングにより作成

注4-3：流域国土公社は、流域あるいは小流域におかれ、災害対策の予防計画を策定し1,990万€を上回る規模の流域開発や河川改修などに見解を示す組織である。

(図表 4-8)

SDAGE と SAGE について

項目	SDAGE	SAGE
内容	河川流域における水資源管理の基本方針を定める。 〈基本方針〉 ・水量・水質の目標 ・目標達成の事業 ・小流域の設定	小流域におけるSDAGEの下位文書 〈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・地方自治体計画など	水環境の保護・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・各種団体の計画など
課題・戦略	各流域毎に異なった課題・戦略がある。	個別の小流域毎に異なった課題・戦略がある。
法的拘束力	第三者に対する法的拘束力を持つ。	第三者に対する法的拘束力を持つ。
対象	フランスの6大流域を対象とする(1992年水法)。 2004年以降は、EUの水枠組み指令(WFD)を遵守するため、海外領を含め12流域が対象となっている。	通常1,000~2,000km ² を対象とする。 SDAGEで流域全体の最低限のレベルは決められており、たとえば都市のスプロール現象がみられる場合など、局地的・スポット的にSAGEは作られる。
策定主体	流域委員会	地方水委員会
計画期間	6年	10年
策定期	1996年に最初のSDAGEが策定された(1992年法に基づく)。 2009年にWFD(2000年)を取り込む形で新しく策定されている。	水管理に関する問題が発生した場合や地域の要請があったときに策定される。

(資料) ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁、セーヌ・ノルマンディ水管理庁他からのヒアリングにより作成

次に SAGE であるが、小流域ごとの水資源管理に関する個別計画であり、SDAGE の下位文書として位置づけられ、地方水委員会によって策定される(図表 4-8)。SAGE の対象となる小流域(通常 1,000~2,000km²)は上位計画である SDAGE により定められる。また、SAGE は自治体の長期総合水管理を具体的に策定したもので、上位計画の SDAGE の指針内容を踏襲したものでなければならない。

SDAGE、SAGE は法的拘束力があり、県知事は排水の許可など SDAGE あるいは SAGE に基づき事務を行う。たとえば都市計画文書は SDAGE、SAGE の下位計画に位置づけられており、SDAGE、SAGE に合致しない場合には変更を命ずることができる。

SAGE の目標は、生態的遺産、生物学的多様性、自然景観、公衆衛生に配慮した水の質的、量的管理にある。重要な問題としては、資源管理、灌漑、観光、取水、優れた環境の保護などであり、SAGE では、地下水、洪水、大規模開発や汚染抑制状況についても検討する。SAGE を策定しようとする場合、地方の選出代表者、利用者、団体、政府代表者からなる地方水委員会を立ち上げることができる。同委員会には多数の関係者が参加していることから、しばしば見られる利益の食い違いから生じる水に関する見解の相違を円滑に解決することができる。いいかえれば環境に配慮した地域開発戦略を策定するプラットフォームを提供することにある。

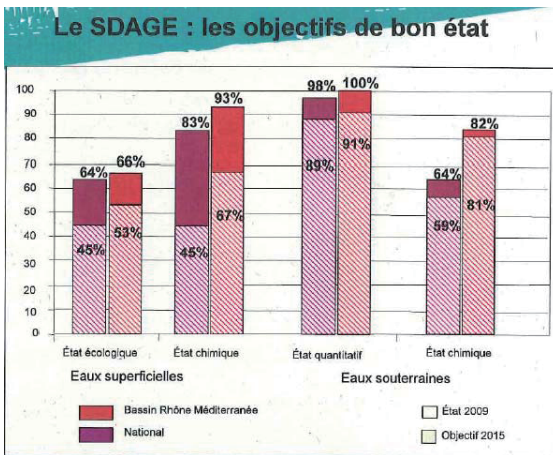
ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁の説明では SAGE 策定には他の計画などとの整合性を確保するなどの作業が必要であり、7年の期間を要する。たとえば水に関わる国の許可事項、都市計画、指定工場(我が国における「特定工場」と同様の考え)、鉱石など採石計画との整合である。

イ. ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁の SDAGE と SAGE

ローヌ流域の SDAGE には 8 項目の「基本的な方向」が定められており、その内 4 項目は予防や悪化の停止など横断的な項目で、4 項目は有害物質の措置などテーマごとに設定されている。また、SDAGE の役割のひとつである「評価」が実施されている。評価は環境評価(生態系、N・P など物理化学)と化学評価(有害物質、農薬など)の二種類で実施し、前者は五段階評価で二段階目までが合格、後者は合否の評価のみである。2009年に、地表水については 2,800 の地域において、また地下水については 250 の地域で評価した。

その評価結果は以下のとおりである(図表 4-9,4-10)。

(図表 4-9) SDAGE の評価結果



(図表 4-10) SDAGE の評価結果

	地表水			
	環境評価		化学評価	
	2009年適合率	2015年目標	2009年適合率	2015年目標
ローヌ流域	53%	66%	67%	93%
フランス全体	45%	64%	45%	83%
地下水				
ローヌ流域	91%	100%	81%	82%
フランス全体	89%	98%	59%	64%

(資料)ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料により作成

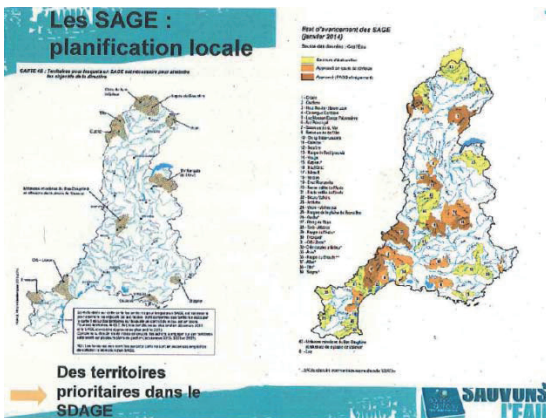
(資料) ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料より

なお、フランス全体に対してローヌ流域の目標値が高いのは、ローヌ流域の 2009 年値が相対的に良好であったためである。ローヌ川やその支流はアルプスの山々から流れてくるものが多く、平地部分が比較的に少ないため、人間の活動による負荷が他の河川よりは少ないとみられる。

さらには 2016 年からの第 2 次計画策定の準備として、2013 年に 2007 年調査結果との比較調査が行われた。その結果は、全体の視点ではすべてのパラメーターが目標に達していなければならないため、ほとんど改善されていなかった。しかし、個別の項目、たとえば都市部の家庭排水処理、あるいは工場排水処理については、大幅な改善効果が認められたとのことであった。

(図表 4-11)の左図中、茶色に着色されていない地域は、SAGE を策定していない。それは、SDAGE により流域全体の最低限のレベルは定められているからである。しかし、上述の評価により、SDAGE の基準に照合して問題がある地域で、集中的あるいは詳細な計画が必要な地域について優先的に SAGE 策定の作業を行っている。

(図表 4-11) SAGE の作成状況



(資料) ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料より

5. 課徴金を財源とする経済的な支援による誘導策

(1) 基本的な考え方

水管理庁は国からの助成金などまったく受け取っておらず、水の利用者から徴収する課徴金のみで事業を賄っている。すなわち水管理庁では、課徴金システムを活用して流域管理に必要な活動を誘導している。課徴金の目的は 2 つあり、1 つは水管理庁の財源とすること、もう 1 つは水の使用や排水をより尊重するような行動様式を利用者に促すことである。課徴金の多寡は、消費した量と排水でどれだけ汚染したかにより決定されるためである。そして、課徴金の対象は国会で決定され、課徴率は流域委員会で決定される。課徴金の原則は、以下のとおりである。

- ①PPP(汚染者)負担の原則
- ②正義の原則 (すべての人が必ず負担)
- ③その流域の課徴金は、すべてその流域の水に関する事業に使われる(クローズドシステムとする)。

(2) ローヌ流域における課徴金

ア. 課徴金の負担者

ローヌ流域において、課徴金は市町村、発電事業(原子力発電所も含む)、工業、農業などの18,500に及ぶ団体・企業から徴収されている。流域内の人口1,400万人が負担しているともいえる。課徴金は年間5億ユーロのあり、その86%は一般家庭が負担しており、原子力発電所を含む公共事業所が8%、水力発電事業者が3.5%、灌漑用水として農業関係者が2.5%となっている。

イ. 課徴金の実態

課徴金の事務(徴収、計算、税務調査)は職員50人で行うとのことである。以下に年間5億€の予算を支える課徴金について2013年度の実態を項目別にまとめた(図表4-12)。

(図表4-12) 課徴金の内訳について(2013年度実績)

項目	単価	金額	構成比
一般家庭からの下水の排出	1㎡当たり0.28€	229M€	49%
下水道接続の家庭が追加で支払う課徴金		112M€	
下水道接続の事業所が追加で支払う課徴金	1㎡当たり0.15€	1.8M€	24%
工場排水(汚濁物質を対象項目として項目ごとに課徴金を決定)		19M€	4%
畜産(大型の家畜を対象で、動物による汚染から支払いが義務づけられている)		0.08M€	0.0002%
取水(市町村や事業所や農業従事者など)	1,000㎡当たり50€	95.5M€	20.5%
洪水期に貯蓄する施設(2006年の法律で定められたもの)		0.13M€	0.0004%
水を堰き止める施設(流域内に2万施設あり、使用していない古い施設の撤去を促す)		0.31M€	0.0007%
農業(農業については、その販売に課徴金制度が導入されている)		7.7M€	1.6%
漁業(漁業関係者には課徴金がある一方で、政治的な配慮から助成もある)		2M€	0.4%

(資料)ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料により作成

(写真⑤) ローヌ流域沼地帯(Dombe村)



(写真⑥) 定期的に干される沼



ウ. 国際協力

水管理庁は、予算の1%を国際協力に支出することが義務づけられている。ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁では、その事業費は年間約500万€となる。

具体的には市町村などの国際協力活動に経済的な支援を行うことにより、その責務を果たしている。これにはリヨン市のような大都市をはじめ、数千人の小さな自治体も参加している。現在ではアフリカを中心にアジア(カンボジアなど)、中南米まで多くの国での多様な活動を支援している。

ベオリアなど大水会社の本業に対しては資金的な支援はしないが、国際援助という趣旨であれば支援可能であるとのことであった。

(3) 6ヶ年実施計画(Programme D'action)

ア. ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁の6ヶ年実施計画(2013~2018)

ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁では、総事業費として36.5億€を予定している。なお、2013年予算は5.24億€である。事業計画上の重点事項はまず排水処理関係であり、その他では農業排水による水質汚濁に対

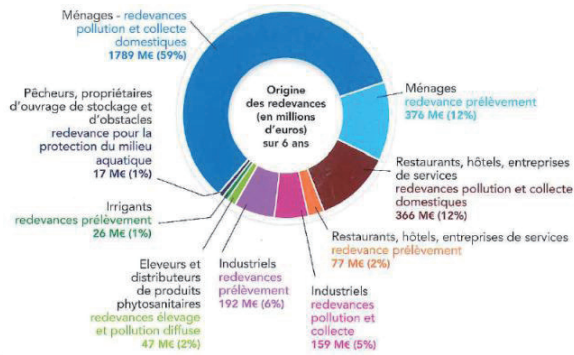
する上水取水口の保護、水道の漏水防止・農業用水の節約など節水（事業費倍増）、堤防の外方向への移設（堤内地の拡張）による生物多様性の保全など生態系の保全（事業費倍増）などである。主な支援事業の予算額は、(図表 4-13,4-15)のとおりである。また、支援事業の原資となる主な課徴金収入としては、(図表 4-14,4-16)のとおりである。一般家庭の上下水道関係（必ずしも下水道に接続されていないものも含む）が約 7 割と大きな割合を占めている。

(図表 4-13) 支援事業の予算(資金の提供先:2013-2018)



(資料) ロース・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料より

(図表 4-14) 支援事業の原資(2013-2018)



(資料) ロース・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料より

(図表4-15) 支援事業の予算(資金の提供先:2013-2018)

項目	説明	金額	構成比
排水処理関係	浄化に関するもの	956M€	26.2%
市町村への報奨金	浄化の分野で良い結果を出した市町村へ	783M€	21.4%
ONEMA活動費	国の機関への支出であり、一種の税金	485M€	13.3%
湿地など生態系の保護	堤防の幅を広げるなど	414M€	11.3%
上水取水保護	飲料水の取水口の保護	288M€	7.9%
節水	配管からの漏えい防止ほか	266M€	7.3%
事務組合に対する助成金	市町村への報奨金と同様	60M€	1.6%

(資料) ロース・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料により作成

(図表4-16) 支援事業の原資(2013-2018)

項目	金額	構成比
一般家庭下水	1,789M€	59%
一般家庭上水	376M€	12%
レストラン・ホテル関係	366M€	12%
工場関係	351M€	11%
灌漑用水	26M€	1%

(資料) ロース・メディテラネ・コルシカ水管理庁の資料により作成

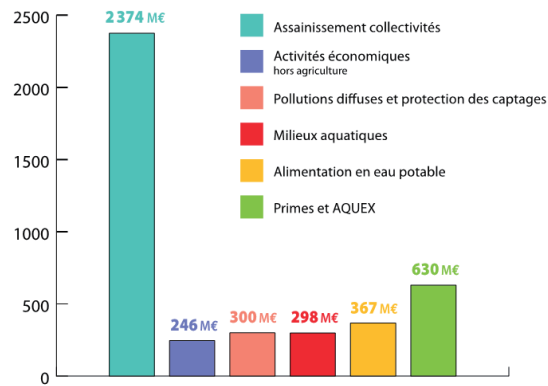
イ. セーヌ・ノルマンディ水管理庁の6ヶ年実施計画 (2013~2018)

セーヌ・ノルマンディ水管理庁では、ロース・メディテラネ・コルシカ水管理庁より約 10 億€多い総額 47 億€の資金支援事業が実施される予定である。その主なものは、(図表 4-17,4-18)のとおりである。

項目の分類が異なるためロース・メディテラネ・コルシカ水管理庁との直接的な比較は難しいが、ロース・メディテラネ・コルシカ水管理庁における浄化の分野(排水処理関係、市町村への報償金、事務組合に対する助成金)の合計は 49.2%となり、セーヌ・ノルマンディ水管理庁と同レベルである。また、水環境の保全(湿地保護など)あるいは上水道への支援なども同程度の割合を構成している。

(図表 4-17) 支援事業の予算(資金の提供先:2013-2018)

Aides par domaine d'intervention



(資料) セーヌ・ノルマンディ水管理庁の資料より

(図表4-18) 支援事業の予算(資金の提供先:2013-2018)

項目	金額	構成比
下水道への支援	2,374M€	51%
経済的な支援	246M€	5%
集水域における汚濁拡散防止	300M€	6%
水環境	298M€	6%
飲料水の供給	367M€	8%
水保険	630M€	13%

(資料) セーヌ・ノルマンディ水管理庁の資料により作成

6. 事業の主体

水管理庁の課徴金徴収・経済的支援の対象である事業主体について、上下水道事業とともに、わが国でも最近議論が進んでいるコンセッション契約により国の河川管理を請負っているローヌ川公社（CNR：Compagnie Nationale du Rhône）を紹介する。

(1) 上下水道事業

上下水道の管轄権は市町村にあり、上下水道料金の設定も市町村が行っている。既に述べたように、ほとんどが小規模な 36,000 を超えるフランスの市町村には、上水道関係約 12,300 事業体、下水道関係 16,700 事業体と、実に合計約 29,000 の上下水道事業体が存在している。

水道管延長は 78,000 km、給水戸数 2,200 万戸で人口普及率は 99% である。配水管の老朽化などが原因で、総配水量 60 億 m³ のうち 13 億 m³ が漏水しており、漏水率は 20% を超えている。一方、下水道は 2010 年現在、1/3 以上の市町村が下水道システムを有しておらず、下水道普及率は 82% である。人口の 1~2% は汚水の垂れ流し状態である。

2009 年のデータ(参考文献 5)によると、下水道関係事業体の大部分である約 16,500 事業体は、その下水処理能力は 1 日あたり 2,000 m³ と非常に小規模である。そのうち約 4 分の 1 にあたる 3,900 事業体は、民間が維持管理している。一方、1 日あたり 5 万 m³ を超える能力を持った処理場は約 300 事業体で、約 7 割が民間企業に委ねられている。なお、人口は大都市に集中しているため、フランス国民の約 9 割が利用している下水道は、1 日あたり 5 万 m³ を超える能力の処理場を持つ事業体が運営している。

(2) ローヌ川公社

まずコンセッションとは何かということであるが、わが国では 2011 年の PFI 法改正により「公共施設等運営権」が明示された。上下水道、有料道路、空港など一定の料金収入が見込める公共施設に公共施設等運営権を設定し、その権利を民間企業が行政から購入して施設の運営を実施し、料金収入を得て継続的に運営していく方式である。なお、施設の所有権は譲渡しないで行政側が保有する。

コンセッションは、フランスでは水道事業などで古くから実施されている。(図表 4-19)はフランスにおける各種の契約方式を比較したものであるが、通常わが国で事務委託は「マネジメント」に相当する。

(図表 4-19) フランスにおける契約方式

契約方法	契約期間	契約内容
マネジメント	3~5年	施設の管理運営など特定の部分的な業務を委託
アフェルマージュ	5~10年	施設更新、料金徴収、運営資金の調達を含む管理全般の委託
コンセッション	20~30年	企業が運営権を持ち資金・建設・管理全般の権限責任を持つ

ア. ローヌ川公社の概要

ローヌ川公社の目的は、国の業務であるローヌ川における河川事業をはじめとして、水力発電事業、舟運、灌漑用水の管理である。(図表 4-20)は、ローヌ川整備のイメージ図である。堤体など河川整備とともに、堰と発電(水力・風力)、舟運用運河、水面レジャー施設、港、魚道、水環境の保全など公社の広範な管理業務を表現している。

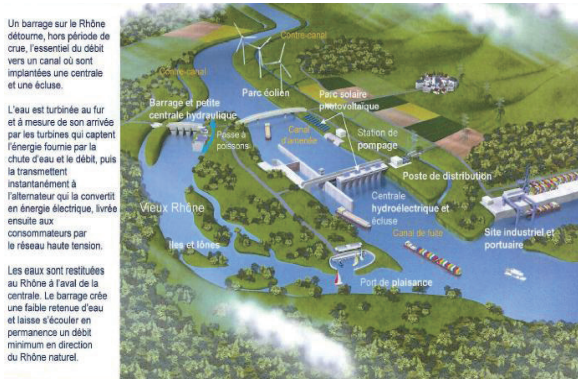
同社の出資構成は、民間会社の GDF スエズ (GDF Suez S.A.) が 49.97%、国の預金供託金庫 33.20%、地方公共団体 16.83% であり、過半数は公的機関が出資している。なお GDF スエズは、フランスに基盤を置く電気事業者、ガス事業者で、電力、ガスの供給で世界 2 位の売上高を誇る。2008 年 7 月 22 日、フランスガス公社(GDF) とスエズの合併により成立した。合併によりスエズの水道事業はスエズ・エンバイロメントに移された。公共サービスの世界的な大企業である。

同社の収益構造をみると、水力発電事業で利益を得て、残りの事業費用(河川運航と灌漑)を賄っている。また、2013 年度売上高は 13.44 億€であるが、発電許可の対価として国に 1.86 億€、租税公課として 2.12 億€ (相当程度が水管理庁へ) の合計年間約 4 億€を国に納付(還元)しているという特徴がある。さらに、毎年配当も出しており、公益事業にも 5 年間で 1.66 億€の支出を予定している。

なお、同社によれば、「類似会社については、フランス国内には存在しない。アメリカのテネシー川開発公社(TVA) が似ているが、原子力発電を実施している点で当社と異なっている。また、フランスにおける主な水力発電会社

は、フランス電力公社(以下、「EDF」)が最大の規模で、2番が当社、3番がSHEM(GDF スエズの100%出資子会社)である。この3社でフランスの水力発電市場の約3割を占めており、その他は小規模な企業でおそらく数百ある。電力の販売は当社とSHEMが共同で行っている。」とのことである。

(図表 4-20) ローヌ川整備のイメージ図



(写真⑦) リヨン郊外の原子力発電所



(資料) ローヌ川公社の資料より

同社の歴史的変遷を(図表 4-21)のとおり整理したが、本格的なコンセッション方式は2000年以降ということができる。

(図表 4-21) ローヌ川公社の歴史的変遷

年号	概要
1933年	地域の要望に基づきコンセッション契約が国と交わされ、同社が設立された。
1946年	発電事業が国有化された。
1948年～1986年	施設のほとんどがこの時期に建設された。施設仕様は国が決定しており、同社は単に建設を請負う形であった。また、この時点では電力の販売は禁止されており、EDFに実費で提供するなど本格的なコンセッション方式ではなかった。1986年施設整備完了後は、ローヌ川流域の人と財産を守るための施設管理・運営を行っている。
2000年以降	2000年にEUの電力市場が開放された。この年以降、同社は1933年設立時の事業モデルの実施がはじめて可能となった。あわせてローヌ川の沿岸域における再生エネルギー発電、観光用舟運関連整備、環境対策の実施も可能となった。

(資料) ローヌ川公社の資料およびヒアリングにより作成

イ. 公社の組織

同社の会長は株主の推薦に基づき、国会の上下院における承認を受け、大統領の政令によって設置される。現在の会長はGDF スエズ出身者である。

2名の社長は監査役会で決定される。現在、1人はGDF スエズ、1人は預金供託金庫の出身者である。

監査役会は同社の決定機関であり、国、GDF スエズ、預金供託金庫、州議会代表、県、従業員代表から構成される。

役員以外の職員は、国ならびに預金供託金庫からの数人の出向者を除いて、すべて固有の職員である。

ウ. 施設整備業務と事業運営

ローヌ川はスイス国境から地中海まで550kmの延長である。そのうち、同社が所管する区域については1948年から1986年に整備を行った。ただ、同社設立の1933年以前からEDFが所管しているリヨン東部については未整備地域がある。また、同社の施設管理と事業運営面の中で特徴的なものを(図表 4-22)にまとめた。

(ア) 発電施設の能力

水力 3,016MW(メガワット)、風力 301MW、太陽光 15MW

(イ) 発電施設以外の主な施設

堰 19、公園施設 27、堤防 400km、ポンプ場 32、航行可能な運河(開門付き) 330km、リヨン港などの工業地区 27、所有沿岸区域 27,000ha(約半分が河川区域)。

なお所有沿岸区域は、①工業団地など経済的な便益を生み出す、②発電、洪水の「安全弁」、③環境対策という3つのミッションを持つ。

(写真⑧) 建設中のローヌ川水力発電施設



(写真⑨) ローヌ公社の管理するリヨン港



(図表 4-22) ローヌ川公社の施設管理・事業運営面での特徴

項目	概要
遠隔運転	施設はリヨンから遠隔監視・制御方式により管理・運営している。全職員1,400人のうち800人は施設の近所に居住していて、非常時には施設に駆けつけることにより対応している。
ローヌ川ならびに支線河川の監視	ローヌ川ならびに支線河川について、水位・水量など量的な監視とともに舟運し留意し、河床の状況も監視している。しかし、水質については水管理庁の所管となっており、公社の管轄ではない。
重点的な管理・運営	さまざまな施設を管理しているが、人命に関わる事項を重点化している。たとえば、堤防やダム の安全管理などである。
電力予測、雨水流出予測	EUでは電力が2000年に自由化された。それに従い同社では電力の需要・供給予測を行い市場にて販売している。また、同社にはコントロール室があり、施設の遠隔管理のほか、天候に左右される発電量の予測管理とともに電力のトレーディング部門も併設されている。そして、施設建設ならびに施設管理・運営とともに、雨水流出ならびに発電・販売の予測技術など広範なノウハウも持っている。社内に保有するノウハウを活用して海外展開も図っているとのことである。
船の航行	気候変動問題対策、そして道路輸送からのシフト策として河川航行促進を図るため港の整備を促進している。ローヌ川は流れが早いので舟運操作訓練用のシミュレーターも整備中である
自転車レーンなどの整備	州議会が積極的に推進している。州が資金を出し、同社が技術的な支援を行い、市町村が施主となる。ローヌ川沿いの対象延長600kmのうち192kmが整備済みで、約100kmが整備中である。
文化・歴史・教育	船上のスクリーンによる屋外映画館の開催、NPO(魚釣り)との共同事業による子供たちへの環境教育の実施、歴史的建造物を活用した施設整備(歩道橋と城壁)など幅広い事業展開をしている。

(資料) ローヌ川公社の資料およびヒアリングにより作成

エ. 同社の強みへ同社の事業モデル

同社の強みはまず垂直的な統合体、すなわちバリューチェーン（設計、建設、運営、販売を一貫して行う）を有していることである。次にプロジェクトなどの実施に際しては、関係者からの意見の聴取、対話などパートナーシップに留意し、小さな村からリヨンのような大都市まで市町村の要請するプロジェクトには柔軟に対応するということである。国の計画からは独立しているため、個別対応で迅速に対応するなどレスポンスの早さも同社の強みといえる。以下に同社の特徴である事業モデルについて紹介する(図表 4-23)。

(図表 4-23) ローヌ川公社の事業モデル

項目	概要
持続可能な開発モデル	経済的な効率性を追求し、社会的公平に留意し、2000年以降には1933年当時にはなかった環境対策を実施している。5ヶ年計画に基づく事業実施により、事業の継続性も確保できている。
市町村とのパートナーシップモデル	市町村は公社の株主であり総会での発言が可能であること、またローヌ・アルプ州議会議長が監査役に参画などするなど、市町村の利害を反映できている。
統合型モデル(Un modèle Intégré)	すべての分野のノウハウを同社内にも所有している。事業分野も広く、コンセッション契約の内容が多様であるが、契約はひとつである。
再分配型モデル(Un modèle Distributif)	利益の分配として公益事業(MIG)を実施し、地域経済振興に寄与するとともに環境対策を実施している。MIGが開始されたのは、2003年からの5ヶ年計画である。2回目の5ヶ年計画(2008年から2013年まで)では、MIGの総事業予算は1.6億€(年間3.2百万€)であった。
関係団体とのパートナーシップモデル	水資源の共有と水利用者への配慮を基本的な考えとし、パートナーシップの対象は市町村のみならず環境団体などNPOも含んでいる。

(資料) ローヌ川公社の資料およびヒアリングにより作成

また、水に関わる政府機関や関係団体に共同出資をもちかけるための「呼び水出資」を行っている。

ローヌ計画に関する文化、市町村の浸水問題、生物多様性、エネルギー、船の航行、観光の分野における「州間プロジェクト契約」に国、州、流域委員会などと参加している。これらの中で建設事業を行えるのは同社のみである。

オ. 今後の展開

今後の事業展開については、同社によれば「新しい分野である公益事業も80%完了しているので、地理的に内陸へ入っていくことよりも、よりテーマ的に間接的に河川と関係のある、たとえば雇用であるとかイノベーションであるとか、そういった分野に進出していこうと考えている。」とのことである。

また、わが国においても各種の議論がなされているコンセッション方式の今後の見通しについては、「新たなビジネス展開については、コンセッション方式でも制約条件が多いので容易ではない。ただ、現在フランス全体で水力発電のコンセッション契約の更新時期になっている。現時点では競争入札方式への変更、施設ごとの契約から河川全体を対象とする契約方式への変更などが国の意向であるので、公社としての総合的なノウハウを活用して他の河川への進出を図っていきたい。公社のノウハウやモデルは他社でも十分対応できると思うが、全体のビジョンづくりや資金や収益の確保という面でローヌ川公社の持つ能力は有望である。」との回答であった。

河川事業のみならず事業全般における実績や技術力について、公社職員が自信と自負を持っており、「今後の事業運営に明るい展望を抱いている。」との説明であった。

7. まとめ

(1) 広域でのビジョン、計画策定に向けて

流域全体を管理するには、ビジョン、計画、ガバナンスが必要であり、フランスにおけるそうした流域管理制度や仕組みがいかにか機能しているのか、それがわが国における流域圏での広域連携に有効なのか、というのが今回の調査のテーマであった。

フランスにおいては小規模な基礎的自治体をはじめ、それが県さらには州と重層化し、しかもそれらが多数存在しているという地方自治の基本的な問題がある。広域連携の主体は「官」でもあり、「民」でもあるが、その主導的な役割は「官」である地方公共団体であるという意味あいからすれば、地方自治制度の改革は重要な要素になっている。

しかし一方、流域内では従来の水利用の管理だけではなく、水質汚濁防止や水環境の保全あるいは気候変動問題への対応が急務であり、それに対応する形で、これらの事業の主体である地方自治の改革に並行して、「水法」、「新水法」、EU水枠組み指令など流域管理に関する法律改正が行われている。

こうした状況の中で、まずは個々の事業主体については、小さな市町村に代わって、事業を効率的・効果的に執行するために広域共同体の設立が不可欠である。しかし、それでも多くの事業主体が存在するという前提で、流域委員会と水管理庁が主要な河川ごとにSDAGEを策定し、流域管理の基本方針を定めた計画(ビジョン+計画)を国ならびに流域内の多くの関係者に提示している。この策定にあたっては、関係する計画などと整合性を確保しつつ関係団体ならびに国や地方公共団体の関係機関との調整や意見聴取に多くの時間を費やしている。ヒアリングで「ガバナンス」と聞くと、SDAGE実現の仕組みや組織ではなく、この調整や意見聴取に説明が集中した。

さらに、SDAGEに従い地方水委員会が小流域ごとにSAGEを策定し、施策の優先順位も定めている。

多くの年月を必要とするが、基本的な方針と計画から個々の小流域における実施計画まで、計画の体系化あるいは総合化が実現できており、広域で、多くの分野における課題と立場の異なる多くの関係者が存在する場合において、総合的な計画策定手法として多いに参考となる。

(2) 計画の実行性

水管理庁は国の機関であるが、流域の総合管理を実現するためにSDAGEあるいはSAGEに基づき、課徴金を財源とする経済的な支援により、広域共同体など個々の事業主体が、河川沿岸域における生物多様性の保全、上水などの取水、下水や工場排水の処理、舟運、発電など実際の各種事業を適切に行うよう誘導している。

フランスの水管理庁・流域委員会の方式(フランスモデル)は、間接的に流域管理を行う仕組みといえる。合併

によるコミュニティの解体に対する国民の拒否意識を考えると、「ミルフィュー」状態解消に向けての地方自治の改革が進んだとしても多くの事業体が存在すると思えざるを得ない。それを前提にするならば、流域全体であるべき像（ビジョン）を描き、各種計画との整合性を確保し、地方公共団体や関係団体との調整や意見聴取などに多くの労力と時間を費やし、全体計画とそれに整合した個別計画を策定し、誘導策により計画の実効性を担保するというフランスモデルは、現実的な仕組みである。

わが国の広域連携を考えた場合、事業主体の市町村による流域全体での広域連合設置など、1つの政府を構築するのは相当な困難を伴う。多くの事業主体が存在しつつ流域全体の総合的な管理が可能なフランスモデルは、多くの示唆に富んでいる。

(3) 事業主体としてのコンセッション

ローヌ川公社については、施設運営権まで譲渡したコンセッション契約により、治水・利水のみならず河川水を活用した発電・舟運、沿岸地域を活用した港湾、レジャー施設利用、農業・水産業振興、景観形成など多くの事業を運営している。設計、建設、運営、販売を一貫して行うことにより総合的な力を持つことが可能となっている。これは一部業務ではなく河川に関わる業務全般について受託し、施設経営権を持つことによって業務の安定性、継続性、迅速性を確保することが可能となっている。

ローヌ川の河川管理と水資源の活用を十全に行い、出資者に配当を出すなど経営も順調に推移しており、他の河川への進出など将来への展望も絶えず検討しているなど公社内は活況を呈しているようである。

わが国では従来、公的な施設は地方公共団体の「直営」で管理してきた。しかし、現在では団塊世代の退職や直営現業職員の削減によりノウハウの継承が困難になりつつあること、厳しい財政事情下で建設費用を幅広く民間資金からも調達することも必要であること、安定経営と効率化のために民間企業の経営力を活用すること、などの事情から公的な施設の管理を PPP など民間企業に委託することが公共施設管理の多くの分野で検討されている。

民間企業への委託により、あまりに営利を追求し、その結果、安定し質の優れたサービス、公平で公正な業務執行などに齟齬を来すのではないかという危惧がある。

しかし、ローヌ川公社はそうした危惧とは無縁の存在である。

ローヌ川公社では電力の自由化以降、経営の幅が広がったこともあり、安定し、質の高いサービスを提供できている。何よりも職員が公社に対して誇りと自分たちの仕事に自信を持っていることがコンセッション契約での公社の妥当性を象徴している。

以上

.....

(付属資料) EU の水政策

1. EU 水枠組み指令 (WFD: Water Framework Directive, 2000 年 12 月、以下「WFD」)

各国による同指令の国内法化の期限は 2003 年 12 月 22 日である。

WFD の主要目的は以下のとおりである。

- ①範囲を地表水および地下水のすべての水に広げ、水管理の全般的な枠組みを提供する。
- ②2015 年までにすべての水について「良好な状態」を達成する。
- ③河川流域に基づく水管理への統合的なアプローチ（流域管理と小流域管理）を提供し、排水限度値と水質基準を結合させる。
- ④水資源の長期的な保護に基づき、持続可能な水使用を促進する。
- ⑤水管理の重要な決定により多くの一般の人々が関わるようにする。

WFD は、各河川の流域（2ヶ国以上にまたがる国境を持つものも含む）ごとに河川流域計画(River Basin Management Plan, RBMP)を策定するよう要求しており、最初の計画は 2009 年 12 月 22 日までに提出し、その後 6 年おきに更新しなければならないとしている。

2. EU 洪水指令 (2007 年 11 月)

本指令は、EU 全領域におけるすべての沿岸海域だけでなく内陸の河川域にも適用される。基本的な要求事項は下記のとおりである。

①洪水リスク予備評価

気候変化の洪水への影響も含め、過去の洪水記録等の既存情報から、洪水リスクポテンシャルを評価する。洪水リスク予備評価は 2011 年 12 月 22 日までに完了するものとする。

②洪水ハザードマップと洪水リスクマップの整備

洪水ハザードマップおよび洪水リスクマップの整備は 2013 年 12 月 22 日までに完了するものとする。

③洪水リスク管理計画

洪水リスク管理は洪水による被害を軽減するために、土地利用規制や早期警報システムなど、洪水の防止、防御、準備等、洪水リスク管理のすべての側面を含む。洪水リスク管理計画の策定は 2015 年 12 月 22 日までに完了するものとする。

さらに、WFD との協調という観点から、下記が要求されている。

①洪水リスク管理な計画と河川流域管理計画を調和させる。

②計画の作成への住民参加、作成された洪水リスク評価、洪水ハザードマップ、洪水リスクマップ、洪水管理計画の住民への提供。

③第三国を含む共同河川流域においては、洪水管理の実施を他の国々と調整する。

④隣接する国々における洪水リスクを増大させる対策には、着手しないよう結束する。

⑤洪水リスク管理サイクルにおいて、持続可能な土地利用実施だけでなく気候変化を含んだ長期展開にも配慮する。

3. 気候変動問題への適応に関する白書 (2009 年 4 月)

白書では水に関して「特に水枠組み指令の下で定められた、2009 年を期限とする河川流域管理計画は気候変動の影響を考慮するものであり、2015 年の次回計画は完全に気候変動問題に対応したもの(climate-proofed)でなければならない。さらに洪水指令の実施において気候変動対策が適切に組み込まれなければならない。」としている。

そのうえで、各種の行動を要請している。以下はその主なものである

①河川流域管理計画が気候変動問題に対応したものになるよう、2009 年末までにガイドラインとツール一式(指針とベストプラクティスの情報交換)を作成する。

②気候変動の影響、脆弱性、適応策のベストプラクティスに関するデータベースを構築する。

③総合的な方法により、生物多様性の損失と気候変動に対応するため、共通利益を十分に引き出しつつ、温暖化を加速する生態系フィードバックを回避するための政策を改善し、対策を発展させる可能性を検討する。

④Natura2000 サイトの管理における気候変動の影響に対処するための指針案。Natura2000 は EU 自然指令 (EU Nature Directives) のもとで設定された EU の広域自然保全地域ネットワークである。

.....

参考文献

1. 「フランスの地方自治」21年6月財団法人自治体国際化協会
2. 「フランス地方制度改革の現状」東北大学大学院法学研究科教授 飯島 淳子
3. 「欧米諸国における治水事業実施システム」23年3月財団法人国土技術センター
4. PRI Review 国土交通政策研究所第49号～2013年夏季
5. 「Public water supply and sanitation service in France
- Economic, social and environmental data : 5th edition」
24年3月 Les Entreprises.DE L'EAU

付録 フランス広域連携調査の行程

期間： 2014年3月29日（土）～4月6日（日） 7泊9日

日次	月日 (曜)	発着地	発着 時間	交通 機関	スケジュール【宿泊地】	写真
1	3月29日 (土)	セントレア発 フランクフルト着 フランクフルト発 パリ(CDG)着	11:00 15:30 16:45 18:00	LH737 LH1042	空路、パリへ(フランクフルト経由) 【パリ泊】	-
2	3月30日 (日)	パリ パリ発 リヨン着 リヨン	11:53 13:56 午後	TGV	TGVにてリヨンへ リヨン滞在 市内を視察 【リヨン泊】	A
3	3月31日 (月)	リヨン	終日	専用車 (ガイド)	専用車にてローヌ川流域関連施設などを視察 (Lac du Bourget近郊、Chanaz、Cité de P�rougesほか) 【リヨン泊】	⑦、⑧、B
4	4月1日 (火)	リヨン	10:00 ～ 午後	専用車 (通訳)	ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁にてヒアリング 専用車にてローヌ川流域関連施設などを視察 (Villars-les-Dombes地区の湿地帯ほか) 【リヨン泊】	①、⑤、⑥、C
5	4月2日 (水)	リヨン	9:30 ～ 午後	専用車 (通訳)	ローヌ川公社にてヒアリング 専用車にてローヌ川流域関連施設などを視察 (P�age-de-Roussillon、Centrale-écluse de Sablonsほか) 【リヨン泊】	②、⑨、D
6	4月3日 (木)	リヨン リヨン発 パリ着	09:04 11:02 15:00 ～	TGV メトロ	TGVにてパリへ OECD・パリ本部訪問 【パリ泊】	E
7	4月4日 (金)	パリ	10:30 ～ 13:00 ～ 16:30 ～	専用車 (通訳)	セーヌ・ノルマンディ水管理庁本部にてヒアリング 専用車にてセーヌ川流域関連施設などを視察 (La Roche-Guyonほか) クレア・パリ事務所訪問 【パリ泊】	③、④、F
8	4月5日 (土)	パリ パリ発 フランクフルト着 フランクフルト発	10:40 12:00 13:30	LH1029 LH736	空路、帰国の途へ(フランクフルト経由) 【機中泊】	-
9	4月6日 (日)	セントレア着	07:55		到着後、解散	-

(写真A)

TGVにてリヨンへ



(写真B)

Bourget湖にて



(写真C) ローヌ・メディテラネ・コルシカ水管理庁にて



(写真D)

ローヌ川公社にて



(写真E)

OECDパリ本部にて



(写真F)

クレア・パリ事務所にて



II-6. 「広域連携の事例研究 (vol. 5)」

(「中部圏研究 VOL.189 2014.12」掲載原稿)

近年、環境をはじめ社会、経済を取り巻く課題は深刻さ複雑さを増してきており、それらの諸課題に対して従来にも増して地域や圏域間で交流、連携し、より広い地域や圏域で自律的に対応していくことが求められている。

これまで地域内連携の事例として、沖縄県北大東村、木曽広域連合、南信州広域連合・南信州定住自立圏、東三河広域連合(仮称)構想など、地域間連携の事例として、関西広域連合、九州府構想、矢作川沿岸水質保全協議会など、海外事例として、フランスの流域管理について調査を行ってきた。

今回は、遠州地域と三遠南信地域の広域連携および新たな広域連携制度について調査を実施したため以下に報告する。

第1章 遠州地域および三遠南信地域の広域連携

ヒアリング日：2013年11月27日 ヒアリング場所：浜松市役所

先方：伊藤哲氏(浜松市 企画調整部 企画課 大都市制度・広域行政担当課長)

清水克氏(浜松市 企画調整部 企画課 大都市制度・広域行政グループ長)

大林克彦氏(SENA 事務局次長、浜松市 企画調整部 企画課所属)

1. 政令指定都市そして「特別自治市」へ ～内政のフロンティア～浜松市の挑戦

(1) 浜松市の概要など

ア. 浜松市の概要と特徴

浜松市の人口は約80万人であり、また面積は1,558.04km²で高山市に次いで全国第2位である。豊かな自然に恵まれ、気候は1年を通じて温暖で日照時間は全国トップレベル(2011年1位、2012年3位)である。

天竜川の上流から下流まで広大な市域を有し、中山間地の過疎対策から都市部の中心市街地の活性化まで、日本全国の市町村が抱えている課題を凝縮した政令指定都市であり、「国土縮図型都市」浜松と呼ばれている。市域に占める森林面積は65.3% (指定都市平均35.0%) であり、一方でDID (人口集中地区) 面積割合は5.6% (指定都市平均40%) と非常に低い。

製造業が盛んで、ヤマハ株式会社、株式会社河合楽器製作所、ローランド株式会社といった楽器メーカーやスズキ株式会社、本田技研工業株式会社、ヤマハ発動機株式会社といった自動車・オートバイメーカーのほか、光技術が優れる浜松ホトニクス株式会社などのメーカーがある。また、第1次産業人口割合も2.54%と高く、農業も盛んである。

イ. 浜松の広域行政について

浜松市は、広域行政を実施するに際して3種類の圏域 (Layer1～Layer3) を設定している(図表5-1)。

Layer1は浜松市自体である。浜松市は、2005年7月1日に天竜川・浜名湖地域12市町村^(注5-1)による合併により、人口が少なく高齢化率も高い中山間地を含む広大な市域を持つことになった。

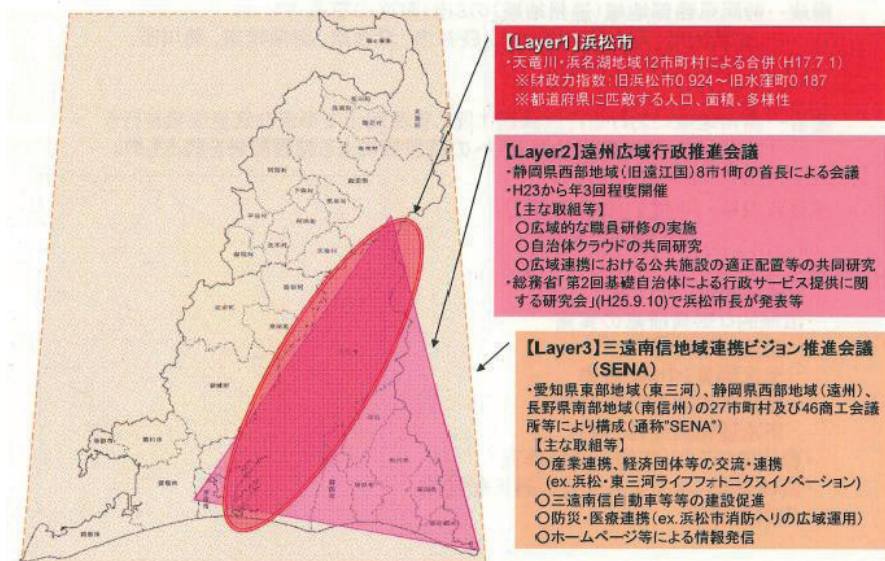
Layer2は遠州広域行政推進会議の区域である。同推進会議は2011年度に設置され、年3回程度開催されている。大井川以西の8市1町^(注5-2) (旧遠江国)の首長による定期的な会合であり、遠州地域における共通の行政課題に取り組んでいる。主な取り組みとしては、職員研修、自治体クラウド、公共施設利用など広域連携に向けた共同研究がある。

Layer3は三遠南信地域連携ビジョン推進会議(以下、「SENA」)の区域である。SENAは東三河、遠州、南信州の地方自治体と商工会議所などが中心となって構成しているもので、2008年に作成した三遠南信地域連携ビジョンに基づき、産業連携・防災連携・三遠南信自動車道の整備促進などを行っている。また、2014年7月に三遠南信地域交流ネットワーク会議と三遠南信地域整備連絡会議の2つの団体がSENAに統合され、新規の構成員加入もあった。2014年11月末現在の構成団体は、35市町村、49商工会議所、3県となっている。

注5-1: 12市町村…浜松市、(旧)浜北市、(旧)天竜市、(旧)舞阪市、(旧)雄踏町、(旧)細江町、(旧)引佐町、(旧)三ヶ日町、(旧)春野町、(旧)佐久間町、(旧)水窪町、(旧)龍山村

注5-2: 8市1町…浜松市、磐田市、掛川市、袋井市、湖西市、御前崎市、菊川市、牧之原市、森町

(図表5-1) 浜松の広域行政



(出典) 浜松市企画調整部企画課の資料より

(2) 天竜川・浜名湖地域の合併と政令指定都市への移行

ア. 合併および政令指定都市移行までの取り組み

浜松市は、2002年7月に「環浜名湖政令指定都市構想」として4市6町^(注5-3)の枠組みを提唱し、浜名湖をぐるりと取り囲んだエリアで政令指定都市の実現を目指した。その後、同年10月には中山間地域の(旧)春野町、(旧)佐久間町、(旧)水窪町、(旧)龍山村が加って4市9町1村の「環浜名湖政令指定都市構想研究会」がスタートし、2003年6月に合併協議会設置準備会(湖西市が離脱し13市町村)、引き続き同年9月に天竜川・浜名湖地域合併協議会(湖西市に合併した(旧)新居町も離脱し12市町村)が設置され、2005年7月1日に12市町村で合併した。そして、市民協議会の発足、行政区画等の検討、県との調整などの手続きを経て、2007年4月1日には政令指定都市へと移行することとなった。

注5-3: 4市6町…浜松市、(旧)浜北市、湖西市、(旧)天竜市、(旧)舞阪町、(旧)新居町、(旧)雄踏町、(旧)細江町、(旧)引佐町、(旧)三ヶ日町

イ. 合併および政令指定都市移行の効果と課題

合併による行政運営の標準化・画一化・効率化を図るのか、あるいは合併前の地域ごとの独自性を保持するのか、浜松市はいずれの方針をとってきたのであろうか。ヒアリングによれば、合併時は「北脇前市長が、それぞれの旧町村の特性はそのまま残して生かしながら、ブドウの房のような町づくりをしていくと言って、市役所が土木やまちづくりの機能を持つ『大区役所制』を採用した。」とのことである。しかし、鈴木現市長は、「『一つの浜松』を掲げて当選し、段階的に区役所の機能と規模を縮小させて、本庁に集約させてきている。」とのことである。

指定都市移行の効果としては、権限移譲と財源拡充がある。国道・県道の管理や児童相談所の設置など法令等に基づく1,106の事務(県からの引き継ぎ時点)とともに、県の事務処理特例条例によるNPO法人の設立の認証など383の事務が移譲され、併せて譲与税、宝くじ収益金、市場地方公募債の発行、地方交付税の需要額算定増など財源の拡充も行われた。その他、統計調査、国との直接協議などの効果もあった。

権限移譲に関する課題としては、静岡県はすでに全国で一番多くの権限移譲が行われているが、たとえば土地利用など政策的裁量のある事務権限の多くが、法令上、県に留保されており、これらについてさらに権限移譲を進めるには法改正が必要であること、また、法令に基づかない任意事務でも、県・市に二元化されている事務が残されていることなどがあげられる、とのことであった。

また、税財政に関する課題としては、権限移譲に伴う事務費用の増加に見合う税財源が移譲されないこと、県による医療費助成などの補助率引下げ、県道などの移管された施設の老朽化対策の責任と費用負担問題などが指摘された。

(3) 浜松市が提唱する新たな大都市制度「しずおか型特別自治市」

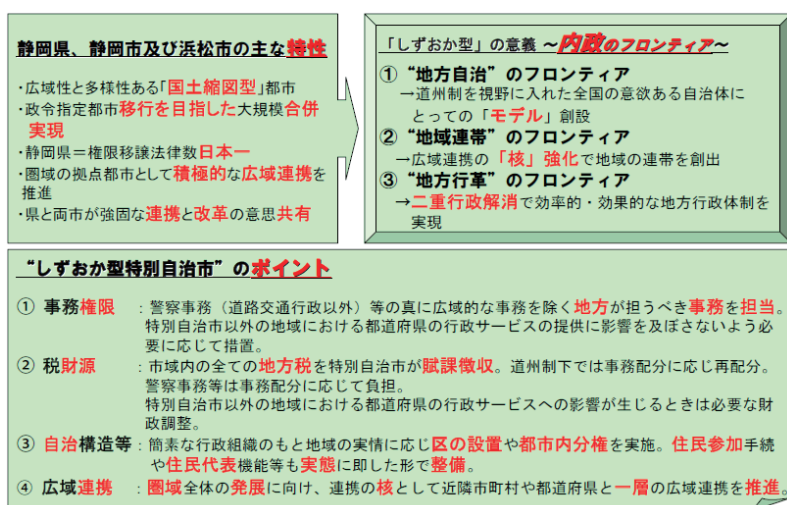
「しずおか型特別自治市」は、2013年10月の第8回「県・政令指定都市サミット(G3)」(静岡県、静岡・浜松両市)において確認された考えである(図表5-2)。もともと特別自治市を目指すという考えは、2010年11月の第4回のサミットからあった。そして、2012年1月の第5回サミットから「しずおか型」という考えになり、第8回のサミットで確認されたものである。

しずおか型特別自治市は、「内政のフロンティア」を掲げ、三つの意義を提唱している。一つ目は「地方自治のフロンティア」というものである。第30次地方制度調査会答申などのように、200万人規模の人口に着目するのではなく、道州制を視野に入れ、基礎自治体が自立していけるような全国モデルを創出することである。二つ目は「地域連帯のフロンティア」である。他市などの特別自治市の考えと比べて広域連携に係る意義を積極的に打ち出したもので、「しずおか型」では核となる都市が特別自治市としてパワーアップすることで、近隣市町村とともに地域全体がより活性化していくという考え方である。三つ目は「地方行革のフロンティア」である。二重行政を解消し行政サービスを一元化することで、地方区行政全体を効率化し、住民サービスの向上に繋げていこうというものである。

特別自治市制度の実現には法改正が伴うため、それまでの間は情報発信や近隣市町の連携推進、国への働きかけなどをしていきたいとのことであった。

都市とその周りの地域を含めた連携による活性化のために特別自治市の必要性を訴えるなど、非常に興味深い考え方であるが、「地域連帯のフロンティア」の範囲が先述のLayer2を想定しており、浜松市に限ったものでないことから、県知事も入った連名になっていると推察される。

(図表5-2) しずおか型特別自治市制度の概要



(出典) 浜松市ホームページより「新たな大都市制度」しずおか型特別自治市「制度骨子 概要(PDF)」

(4) 中山間地域における定住促進や地域活力維持の取り組み

浜松市における中山間地域の支援は、以前はそれぞれの部署がバラバラに縦割りで取り組んでいたが、現在は市民部市民協働・地域政策課が担当部署として総括管理している。取り組み事例としては以下のものがある。

①中山間地域振興計画（山里いきいきプラン）

計画期間は2010年度から2014年度である。合併する以前は浜松市には中山間地域がなかったため、合併後、指定都市になって新しく作ったものである。

②中山間地域まちづくり事業

中山間地域内のNPO法人が実施する地域課題解決事業の提案に対して、総額6億円を限度に交付金を交付する事業を行っている。

③中山間地域交流ネットワーク事業

都市部と中山間地域の交流促進のため、都市部のボランティアと中山間地域の要望についてそれぞれ登録してもらい、マッチングさせる事業を実施している。

④田舎暮らし推進事務局の開設

2009年4月、田舎暮らしの相談窓口を天竜区役所に設置した。2012年度は、相談件数30件で実際に住んだ人は2世帯5人という実績であった。

⑤田舎暮らしプロモーション

ウェブサイトでの情報提供や首都圏での田舎暮らし相談会、PR事業への参加などを行っている。

2. 三遠南信地域の広域連携について

(1) 三遠南信地域連携の歩み

ア. 三遠南信サミット

この地域の結びつきは、いにしえより交流があり、1951年に天竜・東三河地域（愛知・静岡・長野のうち三遠南信にほぼ等しい地域）が、「国土総合開発法(1950年)」に基づく特定地域に指定された国土開発上での位置付けがされたことにもよる。また、1987年の四全総により、三遠南信自動車道が高規格幹線道路計画へ位置付けされ、建設促進に伴い結びつきが強まった。

1994年から三遠南信サミットが開かれるようになり、それまで道路建設が活動の中心であったのに対して、ソフト面も含めた政策がサミット以降に提案されるようになった。サミットは毎年、3地域が持ち回りで開催している。2008年3月には「三遠南信地域連携ビジョン」が策定された。連携ビジョンの推進と進捗管理を行うSENAが設立され、事務局は浜松市に置かれている。

イ. 地域別の広域行政の現況

現在、東三河地域は、東三河広域協議会が広域連携の取り組みを進めており、広域連合の設置ができないか話し合いをしている状況にある。

遠州地域は、浜松市が合併したことにより市町村の数が絞られ、遠州広域行政推進会議などでさまざまな共同研究を行っている。

南信州地域は、下伊那や飯伊地域とも呼ばれ、飯田市を中心とした南信州広域連合による事務の共同処理などのほか、定住自立圏の取り組みもある。

(2) 三遠南信地域連携ビジョンについて

ア. 三遠南信地域連携ビジョンの概要

三遠南信地域は、人口230万人、工業出荷額も13兆円を越え、地域に広がる豊かな経済資源や自然環境、特色ある歴史・文化は、都道府県にも匹敵する大きな潜在能力を持っている。

1994年から三遠南信サミットが開催され、県境を越えた連携による地域振興が進められている。市町村合併や高速道路等交通ネットワークの整備による地域構造の変化、また、道州制や国土形成計画など国の地域づくり制度

の検討が進められる中で、地域住民をはじめ、大学、経済界、行政など地域の発展を願うさまざまな関係者が力を合わせて「三遠南信地域連携ビジョン」を策定した。目標期間はおおむね 10 年間で、目指すべき将来像と連携事業の方針を定めている。



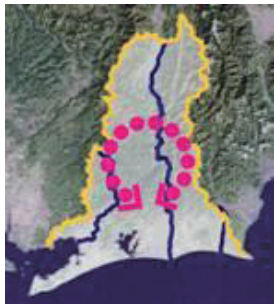
イ. 基本理念と目指すべき地域の将来像

地域の基本理念は、「三遠南信 250 万流域都市圏の創造・世界につながる日本の中央回廊」である。これは天竜川・豊川流域の上下流が一緒になって、住民生活から産業経済にわたるさまざまな課題を解決し、自立した地域の未来を築き上げ、確固たる圏域を形成しようとする強い思いを映し出している。三遠南信地域連携ビジョンは、圏域形成の目的として次の 5 つを定めている。

- ①道州制や国土形成計画など県境を越える地域づくりへの制度
- ②経済活動のグローバル化に対応した県境を越える産業競争力の強化
- ③市町村合併による地域構造の変化に対応した広域行政の推進
- ④地域連携活動の相乗効果の発揮
- ⑤県境を越えた社会基盤を活かした地域づくり

また、目指すべき地域の将来像として(図表 5-3)の 3 つを定めている。このうち(b)と(c)については、伊勢湾ないしは天竜川・豊川という流域圏に留意したものである。県境をまたぎ天竜川と豊川を一体的にとらえるだけでなく、伊勢湾流域まで含めて「大伊勢湾環状地域」を設定しているところに特徴がある。

(図表 5-3) 三遠南信地域の目指すべき将来像

(a)日本の中央回廊の形成	(b)大伊勢湾環状地域を構成する 中核的都市圏の形成	(c)流域循環の形成
 <p data-bbox="164 1425 584 1519">太平洋側と日本海側の両地域を東西日本の中心で結び、経済・観光・文化面の交流と連携を形づくりま す。</p>	 <p data-bbox="602 1425 1021 1485">伊勢湾と中心に産業や文化等の多様なネットワーク を構築します。</p>	 <p data-bbox="1037 1425 1456 1485">上下流域が環境や経済をはじめ、広範な分野で有機 的にネットワークする循環圏を構築します。</p>

(出典) SENA ホームページより「三遠南信地域連携ビジョン冊子版(PDF)」

ウ. ゾーン計画

三遠南信地域を既存集積ゾーン、新規ゾーン、中山間地ゾーンの 3 つのゾーンに分けた計画を策定している。その内容は(図表 5-4)のとおりである。

(ア) 既存集積ゾーン

三遠南信地域南部の JR 東海道線、東名高速道路に沿った地域は、特色を持った都市が連続しており、高度な都市機能が集積している。広域幹線道路として、東名高速道路や国道 1 号の東西幹線が地域を貫き、圏域の東西には三河港や御前崎港の国際港湾を擁している。浜松市と豊橋市とを広域交通網や情報網で、より緊密に結びつけ、圏域の核として一体的な経済・文化圏を形成することにより、圏域全体の発展をけん引する。

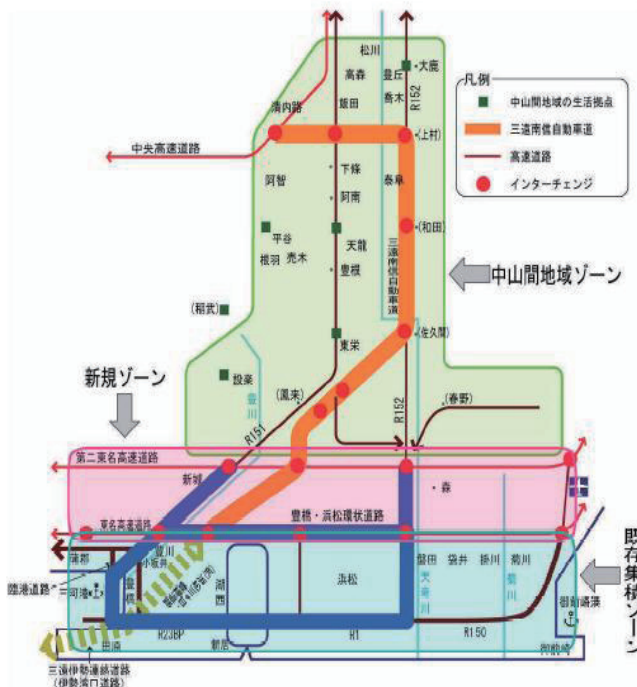
(イ) 新規ゾーン

東名高速道路と第二東名高速道路に挟まれた地域で、住居系の郊外市街地と都市近郊農業地帯が混在する地域である。今後は、第二東名高速道路の開通に伴い、インターチェンジ周辺などへの新たな産業集積が期待される。浜名湖や地域の森林など自然環境との調和を保ちつつバランスのとれた土地利用が必要である。

(ウ) 中山間地域ゾーン

圏域北部の中山間地域は過疎化・高齢化が進んでいる地域である。優れた自然環境の保全を基調とし、ライフスタイルの多様化に対応した交流人口の拡大を進める。三遠南信自動車道の整備により、特色ある地域資源を活かすとともに、新規ゾーンや既存集積ゾーンとの活発な交流による地域振興が必要である。

(図表 5-4) 三遠南信地域のゾーニング



(出典) (図表 5-3) と同じ

(図表 5-5) 三遠南信地域連携事業の基本方針

テーマ	政策の基本方針	推進方針	主要施策
中部圏の中核となる地域基盤の形成	人との流動促進		①三遠南信地域のゲートウェイの基盤整備 ②高度安定住居の基盤整備 ③県境を越える三遠部市町の基盤整備
	情報の流動促進		①中山間地域の情報基盤整備 ②県境を越える情報共有化の推進
持続発展的な産業集積の形成	既存産業の活力増進		①人材・労働力の確保・育成 ②広域的な産業連携活動の推進 ③未利用資源の広域的な連携による有効活用
	新規産業の創造と特徴ある産業クラスターの形成		①特徴ある産業クラスターの形成 ②コミュニティ・ビジネスの育成 ③県境を越える大学・研究機関連携組織の形成
道の道エコミュージアムの形成	道の道エコミュージアムによる文化の発信		①歴史・文化資源の保全と農土ネットワークづくり ②ものづくり文化の啓発と産業観光ネットワークづくり ③多様な自然資源の保全とやすらぎのネットワークづくり
	エコミュージアムのプラットフォームづくり		①エコミュージアムのプラットフォームづくり ②エコミュージアムの抱い手づくり ③三遠南信地域ファンづくり
中山間地域を活かす流域モデルの形成	自然資源の循環モデルの形成		①健全な水・物質循環を目標とした環境保全活動の推進 ②森林資源の有効活用 ③新エネルギー導入の推進
	流域定住推進モデルの形成		①流域定住推進体制の整備 ②中山間地域での居住環境の確保
広域連携による安全安心な地域の形成	生活環境の維持と質的向上		①医療・福祉の連携 ②教育の連携 ③公共施設利用の柔軟性確保
	多文化共生の醸成づくり		①多文化共生の基盤づくり
	広域的な防災体制の充実化		①広域的な防災体制の充実化

(出典) (図表 5-3) と同じ

(3) 三遠南信地域連携ビジョンの5つの基本方針と重点プロジェクト

三遠南信地域の目指すべき地域像を踏まえたテーマを達成していくため、5つの基本方針を設けている(図表 5-5)。基本方針ごとに、推進方針、主要施策を掲げ、これらの政策体系に従って連携事業を積極的に推進するとしている。

(4) 三遠南信地域連携ビジョン推進会議(SENA)

ビジョンの推進体制として、地域住民・大学・経済界・行政の代表により組織する SENA が設立された。その役割は重点プロジェクトの推進、評価・見直し、道州制などの国の動きに対する働きかけ、NPO 法人や企業などが取り組む連携活動の支援、新連携組織の検討・移行である。

SENA では、三遠南信全体の産品などを情報発信するための「三遠南信アンテナショップ開設の検討」がある。行った事業としては、「三遠南信地域社会雇用創造事業(2010 年度と 2011 年度)」として内閣府から委託を受け、社会企業インキュベーション事業や社会的企業人材創出・インターンシップ事業を行った。また、「三遠南信地域における官民連携主体による地域づくり推進事業」として、三遠南信地域産学官人材育成円卓会議や三遠南信地域大

学連携検討会議の開催、大学・経済界との人材開発セミナーなどを実施している。その他、それぞれの所管部署が、光・電子技術の産業連携、三遠南信自動車道の建設促進、リニア中央新幹線の早期開業、防災・医療連携などに取り組んでいる。経済団体等の交流・連携としては、しんきんサミットや教育サミットなど文化面も含めさまざまな事業が進められている。

以上、遠州地域および三遠南信地域における広域連携の現状と課題などについて述べてきた。

こうした地方都市の活性化については、以前から地方制度調査会などにおいて国としても議論がなされてきた。今回、その一つの成果として、経済活動など地域振興という面に焦点を当てた新たな広域連携策について法改正が行われ、まずはモデル都市において実施されることとなった。今回、モデル都市の中の倉敷市と北九州市について調査を行ったので、その結果ならびに新たな連携策の概要について以下に述べる。

第2章 新たな広域連携制度と先行的モデルの事例研究

1. 新たな広域連携制度

(1) 地方自治法の一部を改正する法律（以下、「改正地方自治法」）の概要

ア. 改正の背景とその趣旨

改正地方自治法は、2014年5月23日に成立し、同年5月30日には平成26年法律第42号として公布された。これは、第30次地方制度調査会(以下、「第30次地制調」)が2013年6月25日に行った「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申(以下、「第30次地制調答申」)」を受けて法制化されたものである。なお、第30次地制調は、2011年8月24日に「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」との諮問を受け発足した。

第30次地制調答申は、その前文にあるとおり我が国の人口減少を強く意識しており、「将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大する」と見込んでいる。そして、「人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。」との認識に基づき、新たな広域連携制度の創設や大都市制度の見直しが必要であると答申している。

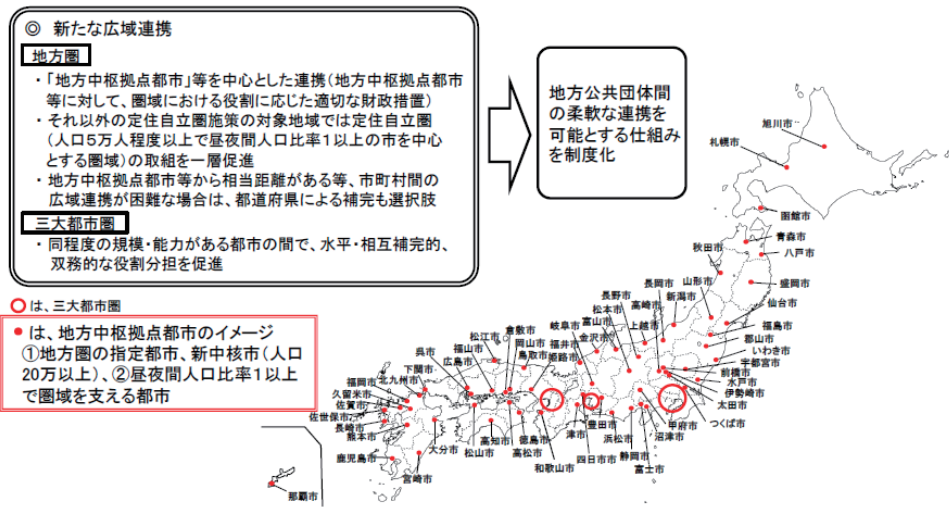
改正地方自治法は、この答申を踏まえ、①指定都市制度の見直し、②中核市制度と特例市制度の統合、③新たな広域連携の制度の創設を行うものである。さらに、④認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設することが盛り込まれている。今回は、そのなかでも新たな広域連携制度の創設についてみていくこととする。

イ. 新たな広域連携制度の創設について

第30次地制調答申では、基礎自治体の行政サービスの提供体制として、「自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。」とされた。

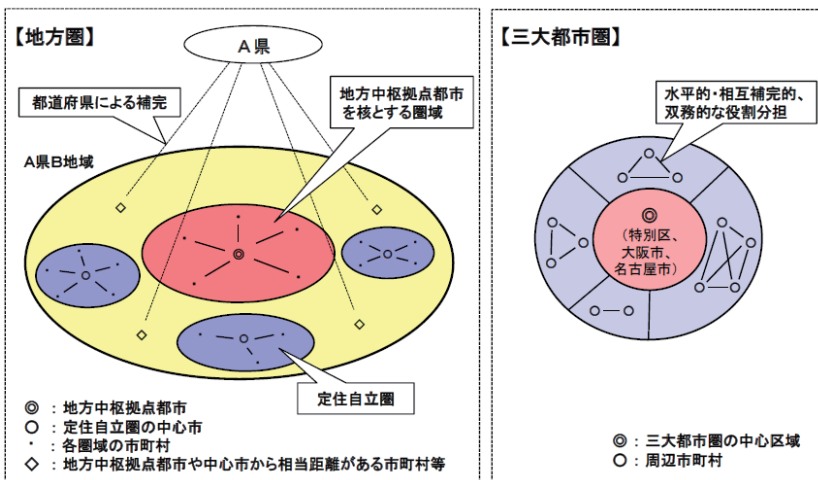
そして、いわゆる三大都市圏とそれ以外の地方圏を大きく2つに分け、それぞれの地域において、地方公共団体が相互に連携して必要なサービスを提供できるようにすべきとされた(図表5-6,5-7)。

(図表 5-6) 基礎自治体の行政サービス提供体制



(出典) 総務省ホームページより「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書（参考図表）」

(図表 5-7) 新たな広域連携イメージ図(市町村間の広域連携と都道府県による補完)



(出典) (図表 5-6)と同じ

(ア) 地方圏

①圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積、圏域全体の生活関連機能サービスの向上などを目的に「地方中枢拠点都市」を核に都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていく、②それ以外で定住自立圏施策の対象となりうる地域は、その取り組みを一層促進する、③地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携が困難な場合は、当該市町村を包括する都道府県による補完も選択肢となるとされた。

(イ) 三大都市圏

各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取り組みを促進するための方策を講じるべきとされた。

一方、「現に事務の共同処理を行っている市町村から、事務の共同処理の各方式について、それぞれの制度の特徴により、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事

務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか等の指摘があることも事実である。」と、現行の事務の共同処理制度についての問題点が指摘された。

こうしたことから、①「市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである。」、②「市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。」との答申がとりまとめられた。改正地方自治法では、①を受けて「連携協約制度」が、②を受けて「事務の代替執行制度」が新たに設けられた。

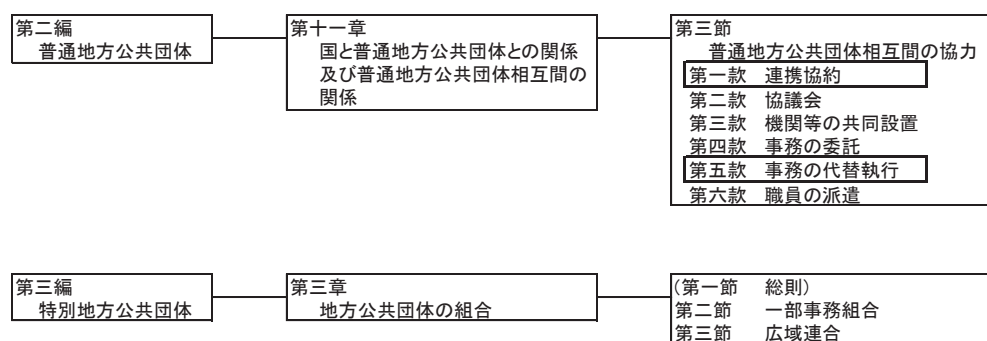
ウ. 連携協約制度と事務の代替執行制度

地方自治法においては、共同処理の制度ごとに、規約の手續や必要的記載事項等が定められている(図表 5-8)。まず、法人格を要しない仕組みとして、普通地方公共団体(第 2 編)の中に、国と普通地方公共団体との関係および普通地方公共団体相互間の関係(第 11 章)があり、普通地方公共団体相互間の協力(第 3 節)に協議会、機関等の共同設置、事務の委託などが位置付けられている。また、特別地方公共団体(第 3 編)に地方公共団体の組合(第 3 章)があり、そこに法人格がある仕組みである一部事務組合や広域連合が位置付けられている。

「連携協約制度」と「事務の代替執行制度」は、改正地方自治法において、法人格を要しない仕組みとして新たに設けられている。

(図表 5-8)

地方自治法の構成



(ア) 連携協約制度

連携協約制度は、普通地方公共団体が他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、事務処理をするに当たっての基本的な方針および役割分担を定める協約(以下、「連携協約」)を締結できることとした制度である。また、連携協約に係る紛争があるときは、文書により、自治紛争処理委員会による処理方策の提示を求める旨の申請をすることができるものとしている。

この連携協約の特徴は、①法定協議会、一部事務組合や広域連合といった別組織を作る必要のない、より弾力的で柔軟な連携の仕組みであること、②それぞれの普通地方公共団体により、議会の議決(地方自治法第 252 条の 2 第 3 項)に基づき締結・変更されるものであり、紛争解決の手續きもあらかじめ規定されていることなどである。これにより簡素な仕組みではあるが、団体間で持続的・安定的に連携できるものとなっている。

(イ) 事務の代替執行制度

事務の代替執行制度は、普通地方公共団体が他の地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、その事務の一部を、当該普通地方公共団体、またはその長、もしくは同種の委員会、もしくは委員の名において管理・執行させることができることとした制度である。なお、この事務の代替執行制度は、市町村と都道府県の間のみならず市町村相互間にも活用することができる。

エ. 施行期日

新たな広域連携制度の創設に係る規定については、公布の日から起算して6月を超えない範囲で政令で定める日(改正地方自治法附則第1条第1号)から施行することとされている。

(2) 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について

ア. 提案募集の概要

総務省は、改正地方自治法の成立に先駆け、2014年4月7日付で「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」を開始した。これは、改正地方自治法に基づく連携協約締結に向けた取り組みを推進し、新たな広域連携制度の全国展開に向けた先行モデルを構築するためである。募集は同日から5月8日まで行われ、6月27日付でモデル団体が決定された。

イ. 公募の対象

新たな広域連携の取り組みを進める意欲があり、今後速やかに連携協約を締結する見込みの地方公共団体で、以下の各要件を満たすものが対象とされた。

(ア) 地方中枢拠点都市を核とする圏域における取り組み

このケースは、以下の①から③までの要件のすべてを満たす市が対象となっている。

- ①指定都市又は中核市^(注5-4)であること。
- ②昼夜間人口比率が1以上(1999年4月1日以降の合併市では、合併関係市のうち人口が最大の市が同比率1以上)。
- ③三大都市圏の区域外、区域内の場合は指定都市であって三大都市圏の区域内に所属するもの又は特別区^(注5-4)に対する当該市の従業又は通学する就業者数及び通学者数の合計を、常住する就業者数及び通学者数で除して得た数値が0.1未満であること。

注5-4：2014年8月25日付「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」では、改正地方自治法により人口20万人以上の市に要件が緩和された中核市

(イ) 条件不利地域における都道府県による補完の取り組み

地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいような条件不利地域の市町村と連携しようとする都道府県が対象となっている。

(ウ) 三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的な役割分担の取り組み

三大都市圏の区域内に所在する市区町村(その区域内の指定都市又は特別区に対する通勤通学者割合が0.1未満の市町村は除く)が対象となっている。

ウ. 委託事業の内容

地方公共団体間の新たな広域連携の全国展開を図るため、先行的モデルとなる連携協約締結に向けた準備が必要であり、その準備に要する取り組みを総務省の委託事業としている。そのなかで、地方中枢拠点都市を核とする圏域における取り組みの場合、先行的モデルとなる連携協約に記載すべき取り組みは下記となる。

- ①圏域全体の経済成長のけん引
- ②高次の都市機能の集積
- ③圏域全体の生活関連機能サービスの向上

エ. 委託金額と実施期間

1件あたりの事業額は、原則として1,500万円を上限としている。また、実施期間は委託契約の日から2015年2月27日(金)までであり、期限までに報告書を納入しなければならない。

オ. 提案募集の結果(2014年6月27日付モデル団体の決定について)

提案募集に対して14件の提案があり、委託先11件が決定された(図表5-9)。地方中枢拠点都市を核とする圏域における取り組み9件、条件不利地域における都道府県による補完の取り組み2件である。

今回、先行的モデルの事例研究として、上記のうち中核市の倉敷市と指定都市の北九州市にヒアリング調査を実施した。その内容は、①新たな広域連携モデル構築事業について、②その他の広域連携施策についての主に2点であるが、委託先決定から間もない時期のヒアリングでもあり、特に①についてはまだ手探り状況といった感があった。ただ、連携協約制度は地方自治法に規定されており、総務省の制度である定住自立圏形成協定とは違って取り組みやすいといった意見や、関係市町村の議会の議決を得るには相当の時間が必要ではないかといった意見もあった。さらに、地方中枢拠点都市圏構想については、その財政措置に対する期待が大きい一方、関係市町村からの不安の声もあると聞いた。

総務省では、2014年8月25日付で「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」を制定しており、各地域とも、年度末の連携協約締結に向けた準備を進めていくとみられる。制度の本格実施に向けた動きなど国の動向とともに、引き続き注視していきたい。

(図表5-9) 新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧

応募団体名	都市区分	関係市町村	圏域人口 圏域面積	委託予定額
①地方中枢拠点都市を核とする圏域における取組				
盛岡市	中核市	【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) 3,642km ²	9,000千円
姫路市	中核市	【兵庫県】 相生市 加古川市 赤穂市 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 (計:7市8町)	1,327,193人 (うち姫路市 536,270人) 2,800km ²	12,500千円
倉敷市	中核市	【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) 2,463km ²	12,500千円
広島市	指定都市	【広島県】 呉市 竹原市 三原市 大竹市 東広島市 廿日市市 安芸高田市 江田島市 府中町 海田町 熊野町 坂町 安芸太田町 北広島町 【山口県】 岩国市 柳井市 (計:10市6町)	2,257,019人 (うち広島市 1,173,843人) 5,766km ²	7,000千円
福山市	中核市	【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) 2,509km ²	12,500千円
下関市、北九州市	中核市 指定都市		【下関市】 280,947人、716km ² 【北九州市】 976,846人、490km ²	11,500千円
北九州市	指定都市	【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 苅田町 みやこ町 吉富町 上毛町 築上町 (計:5市11町)	1,420,446人 (うち北九州市 976,846人) 1,416km ²	12,500千円
熊本市	指定都市	【熊本県】 宇土市 宇城市 合志市 美里町 玉東町 大津町 菊陽町 西原村 御船町 嘉島町 益城町 甲佐町 山郡町 (計:3市9町1村)	1,069,185人 (うち熊本市 734,474人) 1,872km ²	12,500千円
宮崎市	中核市	《最小単位》 【宮崎県】 国富町 綾町 (計:2町) 《最大単位》 宮崎県内全域	《最小単位》 428,716人、880km ² 《最大単位》 1,135,233人、6,795km ² (うち宮崎市 400,583人)	12,500千円
②条件不利地域における都道府県による補完の取組				
鳥取県		【鳥取県】 日吉津村 大山町 南部町 伯耆町 日南町 日野町 江府町 (計:6町1村)	【関係町村計】 56,571人 【関係町村計】 1,047km ²	8,000千円
大分県		【大分県】 九重町 姫島村 (計:1町1村)	【九重町】 10,421人、271km ² 【姫島村】 2,189人、7km ²	12,500千円

(出典) 総務省ホームページより(2014年6月27日付報道資料)

「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に対するモデル団体の決定」

2. 先行的モデルの事例研究

(1) 倉敷市

ヒアリング日：2014年8月14日 ヒアリング場所：倉敷市役所

先方：杉岡知裕氏(倉敷市 企画財政局 企画財政部 企画経営室 課長主幹)

西村将典氏(倉敷市 企画財政局 企画財政部 企画経営室 主幹)

ア. 新たな広域連携モデル構築事業について

(ア) 応募事業の概要

倉敷市は、高梁川流域圏における広域連携を先行的モデルとして提案し、総務省より委託先に選定されている(図表5-10)。高梁川は岡山県と鳥取県境の新見市花見山(標高1,188m)に源を発し、111kmの流れを経て、瀬戸内海に注いでおり、2,670km²の流域面積を誇っている。高梁川流域の7市3町^(注5-5)は、7世紀後半に吉備国を三分して設けられた備中国領域と圏域を同じくし、1,300年以上を経ても地域間の強い繋がりが引き継がれている。高梁川の上流から下流に位置しているこの7市3町は、気候や風土が異なり、主要産業についても北部の農産物から南部の製造品や海産物まで多種多様となっている。こうしたさまざまな地域特性のある市町が連携し、地域の総合力をもって、人口減少・少子高齢化社会への対応を図り、圏域全体の経済成長を目指すとしている。特に、①「圏域全体の経済成長のけん引」分野ではソーシャルビジネスの起業支援を、②「高次の都市機能の集積」分野では倉敷市にある2つの最先端病院などを中心とした高度な医療サービスの提供を掲げている。

注5-5：7市3町…新見市、高梁市、総社市、倉敷市、井原市、笠岡市、浅口市、矢掛町、里庄町、早島町

(図表5-10) 新たな広域連携モデル構築事業概要(倉敷市・高梁川流域圏)



(出典) (図表5-9)と同じ

(イ) 応募の背景

現倉敷市長が中核市市長会の役員(監事)であり、倉敷市が中核市市長会の「都市間連携検討プロジェクト」の幹事市をやっていたこともあり、第30次地制調や総務省の動向を注視し、早い段階から取り組んでいたことが背景の一つにある。また、圏域の7市3町がもともと備中の国であり、さらに1954年3月に「高梁川流域連盟」という官民連携の任意団体が設立されており、すでに連携のベースがあったという点も大きいとのことである。高梁川

流域連盟は、青少年の健全育成という趣旨で、大原美術館第2代理事長の菅原総一郎氏が備中地域の自治体や民間企業、商工団体、大学などに呼び掛けをして創設されたもので、市町の教育委員会がそれぞれの事務局となっている。今回の新たな広域連携制度では、地方中枢拠点都市に対して交付税措置がされる見込みであり、既存の連携では困難であった産業振興や圏域の経済成長のけん引といった分野に重点を置くとしている。

(ウ) 現状と今後について

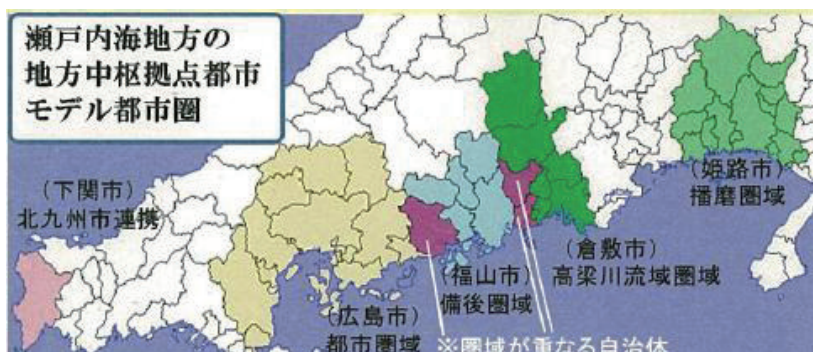
倉敷市企画経営室によれば、募集開始以降、事務レベルや副市長レベルで関係市町へモデル事業概要の説明を実施しており、協議会立ち上げに向けて、市長が各首長を訪問し、直接アプローチしてきたとのことである。そして、2014年8月18日に高梁川流域の自治体7市3町的首長が集まり、「高梁川流域自治体連携推進協議会」を立ち上げた。今年度は、経済動態調査や産業連関分析、セミナー開催、町家や古民家のイノベーション（保存・再生・活用）に向けた調査や、各市町が有する地域資源の展示会開催などのモデル事業の実施を通じて、各市町と十分な協議のもと、高梁川流域圏の成長戦略ビジョンの策定を行うこととしている。

イ. 倉敷市の広域連携施策について

たとえば観光分野においては、倉敷市は岡山市と連携しており、「岡山・倉敷観光推進協議会」によってパンフレットの作成やエリア内の「ぐるりんパス」などを販売している。また、福山市と尾道市と倉敷市とJR西日本で「せとうち旅情実行委員会」を組織し、3都市の観光情報を発信するなどしている。

また、高梁川流域圏を構成する自治体のうち、井原市と笠岡市は隣接する備後圏域(地方中枢拠点都市:福山市)にも入っており、一部圏域が重なっている。倉敷市と福山市は同じ中核市同士でもあり、従前から観光や職員研修の面などで連携を続けているとのことである。倉敷市としては、当面は地方中枢拠点都市として高梁川流域圏全体の発展をけん引する役割を担っていくとしているが、将来的には他圏域との連携にも繋げていきたいとのことである(図表5-11)。

(図表5-11) 倉敷市の目指す地方中枢拠点都市



(出典) 首相官邸ホームページより「2014年9月19日 まち・ひと・しごと創生会議
伊東香織氏(倉敷市長)提出資料」

(2) 北九州市

ヒアリング日：2014年8月29日 ヒアリング場所：北九州市役所
先方：徳山幸弥氏(北九州市 総務企画局 政策調整課 広域行政担当係長)

ア. 新たな広域連携モデル構築事業について

(ア) 応募事業の概要

北九州市は、下関市との関門地域連携および福岡県北東部の北九州市近隣自治体との連携を先行的モデルとして提案し、総務省より委託先に選定されている(図表5-12,5-13)。

(図表 5-12) 新たな広域連携モデル構築事業概要(下関市・北九州市)

下関市・北九州市 新たな広域連携モデル構築事業概要			
団体	人口	面積	主要産業
下関市	280,947人	716km ²	水産業、造船業
北九州市	976,846人	490km ²	鉄鋼、機械、化学、自動車関連産業
両市の特長	○東アジアを視野に入れ、関門地域におけるシティリージョンを推進。 ○既に連携の歴史は長く、行政、観光、大学など多くの分野で両市の連携団体が存在。		

圏域全体の経済成長のけん引

関門地域連携による訪日観光客誘致

- 関門海峡の地理的優位性及び両岸の多彩な観光資源を活かしながら、ICTを活用した訪日観光客誘致環境の整備、誘客プロモーションの実施、さらに関門両市の新たな観光資源(歴史、食、文化等)発掘調査などを通じ、訪日観光客の誘客を促進する。
- 現在、両市、山口県で組織する「関門海峡観光推進協議会」や観光関係民間団体等が、各種観光客誘致事業を展開
- 関門海峡の景観保全等のため、両市がともに同一の名称、象文による「関門景観条例」を制定



関門海峡



下関港国際ターミナル

東アジア経済交流の推進

- 黄海沿岸の日中韓の10都市で組織する「東アジア経済交流推進機構」の中心的役割を担う両市が、そのネットワークをもとにした関門プロモーションの実施を通じ、東アジア環黄海地域の諸都市との経済・文化の交流を促進する。
- 下関市は釜山広域市(韓国)及び青島市(中国)、北九州市は仁川広域市(韓国)及び大連市(中国)と姉妹友好都市関係



天津市(中国)



仁川広域市(韓国)

高次の都市機能の集積

大学コンソーシアム関門の推進

- 関門地域における高度人材育成のため、両市の大学特有の教育研究資源を相互に活用し、多様で質の高い教育機会の提供に取り組むとともに、更なる発展に向けた調査研究を通じ、当該地域の高等教育の充実発展を図る。
- 「大学コンソーシアム関門」は平成20年12月設立。下関市は2大学、北九州市は4大学が加盟。
- 平成21年度から単位互換制度を活用し、共同授業(一部市民公開)等を実施



大学コンソーシアム関門

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

関門地域全体の公共サービス等の研究

- 現在の両市における図書館の相互利用などを背景に、公共施設相互利用予約システム構築等の調査研究を通じ、今後の市民ニーズに対応するための公共サービス全般の連携を推進する。



北九州市立中央図書館

ICT分野の共同利用推進

- 地理空間情報システム(GIS)の共通プラットフォームや自治体基幹システムのBCPを確保するデータバックアップサービスの推進など、今後の市民サービス向上のため、ICTの共同利用に向けた取組を推進する。

(出典) (図表 5-9)と同じ

(図表 5-13) 新たな広域連携モデル構築事業概要(北九州市・都市圏域)

北九州市・都市圏域 新たな広域連携モデル構築事業概要		
圏域市町村	圏域人口	主要産業
北九州市、唐方市、行橋市、豊前市、中間市、宮崎市、芦屋町、水巻町、岡垣町、遠賀町、小竹町、野手町、河田町、みやこ町、吉富町、上毛町、蒸上町	1,420,446人 (うち北九州市976,846人) 圏域面積 1,416km ²	鉄鋼、機械、化学、自動車関連産業
圏域の特長	○素材型産業が集積する一方で、自動車関連産業など新たな分野の企業も進出。 ○農業や水産業のほか、「産業」を地域資源とする産業観光なども推進。	

圏域全体の経済成長のけん引

自動車部品メーカーによる産業クラスターの形成

- 北部九州地域は、完成車メーカーの工場が多く立地する自動車産業集積地となっており、各社の部品等の現地調達強化により、地場製造業の自動車産業への参入等の機会が拡大している。
- これを背景に発足した北九州圏域の地場製造業で構成する「北九州圏域自動車部品ネットワーク(略称:パーツネット北九州)」の発展・成長に向けた調査等を通じ、産学官が一体となった自動車部品産業集積への取組を推進する。



自動車部品

北九州学術研究都市を活用したイノベーションの実現

- 理工系大学や研究機関、企業等が進出している北九州学術研究都市を活かし、ロボットや3次元技術活用など新たな成長分野における研究等を通じ、地場産業振興に向けた取組を推進する。
- 圏域内の中小企業の知的基盤、技術力及び研究開発力の底上げを図るため、専門講師による講座開催や異業種交流等を実施する。



北九州学術研究都市



産業用ロボット

地域資源の活用による地域活性化事業の推進

- 北九州市域にある官営八幡製鐵所関連施設は、2015年の世界遺産登録を目指す「明治日本の産業革命遺産 九州・山口と関連地域」の構成資産となっている。
- 一方、豊前海沿岸の地域ブランド「豊前海一粒かき」や、各市町の様々な「地域グルメ」など、北九州市域には多くの地域資源が存在する。
- こうした地域資源の一体的なPRや活用研究などを通じ、地域活性化を推進する。



豊前海一粒かき



官営八幡製鐵所旧本事務所
提供:新日鐵住金㈱八幡製鐵所

高次の都市機能の集積

広域的な交通課題解決に向けた取組

- 平成28年度に全線開通予定の東九州自動車道の整備を契機として、新たな産業振興や住民の利便性向上などが期待されていることから、北九州市都市圏における広域的な交通課題の調査等を通じ、課題解決を図る。



東九州自動車道(岡田北九州空港IC)

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

ICT分野の共同利用推進

- 地理空間情報システム(GIS)の共通プラットフォームや自治体基幹システムのBOPを確保するデータバックアップサービスの推進など、今後の市民サービス向上のため、ICTの共同利用に向けた取組を推進する。

(出典) (図表 5-9)と同じ

関門地域は、指定都市と中核市が海峡を挟んで一体的な都市圏を形成する稀有な地域であり、本州と九州、太平洋と日本海を結ぶ動線が交差する重要な拠点である。古くから交流・連携が行われており、1987年からトップ会談が始まり、2014年8月時点で13回開催されている。今回の広域連携モデル構築事業では、両市間の各種分野における連携実績を背景に、訪日観光客誘致や東アジア経済交流の促進を図るとしている。

北九州市近隣自治体との都市圏連携は、圏域としては「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律(地方拠点法)」に基づき1995年3月に設立された、「福岡県北東部地方拠点都市地域整備推進協議

会」の構成市町村と同じ6市11町^(注5-6)である。関門地域連携で期待が大きいのが観光であるのに対し、こちらの都市圏連携では自動車部品産業集積への取り組みやロボット産業など新たな成長分野を通じた地場産業の振興を目指しているのが特徴である。

注5-6：6市11町…北九州市、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、苅田町、みやこ町、築上町、吉富町、上毛町

(イ) 応募の背景

モデル構築事業に応募した背景としては、関門地域連携にしても近隣自治体との都市圏連携にしても、北九州市では広域連携施策として従来から実績があるという点大きい。そして、地方中枢拠点都市圏構想の財政措置に対する期待感もあるとのことであった。

また、応募先が西高東低であるのは、東北地方は震災復興の影響があるにしても、西日本が人口減少などで非常に危機意識を持っているためではないかとみている。

(ウ) 現状と今後について

北九州市政策調整課によれば、応募して以降、関係市町の企画部門には概要説明に回っているとのことである。しかし、今回は新規事業であり、補正予算を組むための議案を9月議会に出しており、本格的に活動するのは予算が通った後になるとのことである。協議会については、現在ある協議会を発展的に改組する予定となっている。姫路市や倉敷市など一部の進んでいる団体は別として、ビジョン作成から連携協約締結までには多くの困難が予想されるとのことであった。

イ. 北九州市の広域連携施策について

北九州市では、近隣自治体との連携、都市間連携(市長会談などを実施)、地域軸を主眼に置いた都市間連携という3分野に広域連携を整理している。主な連携の概要については(図表5-14)のとおりである。

(図表5-14) 北九州市の広域連携(概要)

近隣自治体との連携			
組織(設立年月)	目的	構成市町村	主要事業など
福岡県北東部地方拠点都市地域整備推進協議会 (1995年3月)	地方拠点法に基づき、地域が一体となって魅力ある高次都市機能を兼ね備えた質の高い複合都市圏を形成するための事業を推進する。	6市11町	国、県等に対する整備要望活動等 政策研修の実施 ほか
北九州都市圏広域行政推進協議会 (1978年3月)	広域行政計画の策定及び当該計画に係る事務事業の連絡調整を行う。	北九州市、中間市、水巻町、芦屋町、岡垣町、遠賀町(2市4町)	子ども文化バスポート事業 北九州都市圏情報コーナーの設置 ほか
日田彦山線活性化推進沿線自治体連絡会 (2002年7月)	JR日田彦山線の沿線自治体が一体となってその活性化に取り組み、地域の発展及び住民の利便の向上を図る。	北九州市、香春町、田川市、川崎町、添田町、東峰村、日田市(3市3町1村)	ひたひこウォーキングの開催 ひたひこHPの開設 ほか
都市間連携			
相手先	連携の趣旨、経緯など	トップ会談開催時期・回数	主な連携事業
下関市	成長著しいアジアの玄関口という地理的ポテンシャルを活かしながら、関門の価値を高め、近隣アジア諸国に注目されるような連携を進める。	1987年より、13回	海峡花火大会(1988年より) 図書館等広域利用(2003年より) ほか
福岡市	福岡・北九州両市が連携し、アジアを視野に入れた広域国際交流拠点の形成を目指し、文化、学術、研究、基盤整備など様々な分野での連携を推進する。	1999年より、12回	福北都市問題研究会 東アジア経済交流推進機構 ほか
南九州市	両市は人口や産業構造、その他、規模や性格の異なる自治体であるが、九州新幹線全線開通を活かし、市民・経済交流が推進するよう連携を推進する。	2008年より、4回	「市政PRコーナー」の設置 「子ども交流事業」 ほか
釜石市	「鉄の町」として都市を形成してきた両市には、多くの共通点や歴史的繋がりがある。これまでの支援活動や交流事業等を通じて育まれた友好関係を今後も繋げる。	2013年2月に協定を締結	世界遺産登録への連携した取組 釜石市の復興・まちづくりの推進 ほか
地域軸に主眼を置いた都市間連携			
地域軸	連携概要	内容	
西九州軸	四都市交流連携協定	九州の人口の多い4都市、福岡市、北九州市、熊本市、鹿児島市が2012年10月に交流連携協約を締結。これは、2008年8月に九州新幹線鹿児島ルート全線開通を視野に既に3都市で締結していた協定に北九州市が加入したものである。	
東九州軸	東九州市町村連絡会	東九州自動車道の開通を見据え、沿道自治体による連携体制を構築する。構成団体は、宮崎市まで含め現在15市程度。幹事市は北九州市、行橋市、豊前市、中津市、別府市、大分市の6市。	

(出典) 北九州市の資料より作成

むすびにかえて

「広域連携の事例研究(vol.5)」では、遠州地域および三遠南信地域における地域間連携の調査とともに、倉敷市、下関市と北九州市がそれぞれ核となる圏域において、経済的な地域振興を主眼点においた新たな広域連携制度のモデル構築事業も対象とした。

三遠南信では豊川流域圏・天竜川流域圏、また倉敷市を核とする圏域でも高梁川流域圏というように流域圏における広域連携の事例が多いのが特徴として認められた。広域連携の検討として推奨している伊勢湾流域圏においては、これまでに木曾三川流域圏、矢作川流域圏、そして今回、豊川流域圏、天竜川流域圏における広域連携の取り組みについて調査し、その流域の過半の地域あるいは流域圏について調査することができた。伊勢湾流域圏で残された圏域は、宮川流域など三重県の中・南部、揖斐川流域や名古屋大都市圏などがあげられる。

なお、浜松市では「国土縮図型都市」といわれるように、中心市街地活性化など都市的な問題がある一方で、中山間地の過疎対策も実施していく必要がある。今後とも、「山里いきいきプラン」など中山間地域における定住促進や、地域活力維持の取り組みに関する都市域と非都市域の連携事例として注目していきたい。

さらに新たな広域連携制度については、地方都市あるいは中山間地の経済的な地域振興が主眼の一つとして位置づけられており、今回の倉敷市、下関市・北九州市を核としたモデル事業において、どのように圏域全体の地域振興を図るかという視点が重要である。それに基づき、それぞれの中心都市が、まずはビジョンづくりを目指している。

2014年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「連携中枢都市圏」の形成が盛り込まれた。そして、総務省の「地方中枢拠点都市圏」、国土交通省の「高次地方都市連合」、経済産業省の「都市雇用圏」など類似の施策は、「連携中枢都市圏」に統一化された。総務省でも2015年1月28日付で「連携中枢都市圏構想推進要綱」が改正され、「地方中枢拠点都市圏」は「連携中枢都市圏」に変更されている。今回ヒアリング訪問した倉敷市では、同年2月17日に連携中枢都市宣言を行い、同年3月27日付で「高梁川流域連携中枢都市圏形成に係る連携協約」を締結している。引き続き先行的モデル地域の動向に留意しつつ、新たな広域連携制度である「連携協約」の実効性等についても調査していく予定である。

また併せて、流域圏における広域連携について、木曾三川流域を主体とする自治体の連携体である「流域自治体連携会議」の課題などとともに、連携に必要な理念・ビジョン・総合計画・ガバナンスのあり様についても検討を進めていきたい。

以上

執筆者略歴

山田 雅雄(やまだ まさお)

1949年 愛知県名古屋市生まれ

1971年 東京大学工学部都市工学科卒、名古屋市上下水道局入庁

1998年 総務局企画部企画課長

2001年 総務局企画部長

2003年 上下水道局長

2007年4月～2011年3月 名古屋市副市長

2011年 中部大学客員教授(～現職)、公益財団法人中部圏社会経済研究所客員研究員(～現職)

2012年 名古屋市立大学特任教授(～現職)

執筆分担者

粕 弘太郎 (Ⅱ-2第3章, Ⅱ-3第1章, Ⅱ-4第2章, Ⅱ-6第2章)

「広域連携の政策課題別事業整理とその推進体制に関する調査研究」報告書(事例研究編)

2015年4月

制作発行 公益財団法人 中部圏社会経済研究所

(担当: 客員研究員 山田 雅雄)

(担当: 企画調査部 粕 弘太郎)

〒460-0008 名古屋市中区栄2-1-1 日土地名古屋ビル15階

TEL: (052) 221-6421 FAX: (052) 231-2370

URL: <http://www.criser.jp/>



公益財団法人

中部圏社会経済研究所

Chubu Region Institute for Social and Economic Research

〒460-0008

名古屋市中区栄 2-1-1 日土地名古屋ビル15階

TEL:052-221-6421 FAX:052-231-2370

URL:<http://www.criser.jp>