

## 広域連携と定住自立圏構想に関する調査研究

財団法人中部産業・地域活性化センター

地域整備部主任研究員 榊原 元

### はじめに

わが国では社会経済の発展や行政ニーズの増大に伴って、市町村の業務量は増大の一途を辿ってきた。こうした変化への対応を効率的に行うために、これまで数次にわたって市町村合併が進められてきた。明治の大合併（1888～1889（明治21～22）年）、昭和の大合併（1953～1961（昭和28～36）年）、平成の大合併（1999～2010（平成11～22）年）の三つがそれである。

平成の大合併では、市町村の数が3,232から1,727へと大きく減少した。ただし、人口1万人未満の市町村は依然として457存在しており、行政ニーズに的確に対応していくためには今後も市町村間協力による行政運営は欠かせない。

本稿は、広域連携（従前呼称：広域行政）をめぐる歴史を振り返るとともに、現時点で広域連携の基本となる「定住自立圏」と「広域連合」のうち、「定住自立圏」について典型的な取り組みを調査し、今後の広域連携全体の議論に基礎的な情報を提供することを目的としてとりまとめたものである。

## I 広域連携をめぐる歴史

### 1. 戦前

近代的な地方自治制度は、1888（明治21）年の市制・町村制の制定からスタートしたといわれている。すでにその町村制には、町村組合という「監督官庁の許可を得たうえで数町村が組合を作り事務を共同で処理する制度」が設けられていた。この制度は、明治の大合併において合併することができなかった町村に対し、合併に代わる手法として考えられたものであった。

また、1911（明治44）年の市制・町村制改正において、組合のうち一部事務組合の制度が市にも拡大適用されることとなり、合併を行わない町村に対する代替案として創設された町村組合が、市町村の事務を共同処理するための仕組みとして一段と発展することとなった。

### 2. 戦後

1947（昭和22）年に制定された地方自治法により、一部事務組合の制度は更に都道府県にもその適用範囲が拡大した。その後、1952（昭和27）年、1956（昭和31）年の改正を経て、1963（昭和38）年の同法改正により「地方開発事業団」が創設された。これは、組合と同じく特別地方公共団体とされたものだが、地域開発が盛んな時代背景もあり、地方自治体が地域開発の根幹となる建設事業を共同して行うために導入されたものであった。

また、1994（平成6）年の同法改正では、組合の一種として広域連合の制度が創設された。一部事務組合の制度をさらに進めた改訂版であるが、①国や都道府県から直接事務の移譲を受けることができること、②住民に条例制定や改廃を求める直接請求権が認められていること、③広域計画の策定が義務付けられて

いること、などが大きな特色となっている。

このように広域連携のための法制度は戦前からの組合制度を拡充する一方、時代の要請に対して、より簡素・簡便な制度の創設や地域開発のための手法が開発されてきた。

### 3. 40年にわたる広域行政圏施策の展開

#### (1) 広域行政圏とは

地方自治体の枠を越えて一定の広がりを持つ空間を一つの圏域として捉え、その総合的・計画的な整備などを行おうとすることを圏域行政と呼び、わが国では、1969（昭和44）年度から「広域行政圏」と呼ばれる圏域行政が国の要綱に基づき展開されてきた。

同年度に広域市町村圏振興整備措置要綱に基づき広域市町村圏が、また1977（昭和52）年度からは大都市周辺地域振興整備措置要綱に基づき大都市周辺地域広域行政圏が設定されて圏域行政が行われてきた。この広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏の両者を併せたものが広域行政圏と総称されてきた。

この広域行政圏の目的は、①市町村の区域を越えた事務の広域共同処理システムを整備すること、②昭和の大合併から日が浅かったこともあり、構成市町村をそのまま残しながらも合併したのと同様な効果を出すこと、であった。

#### (2) 広域行政圏の基本的構造と変遷

ア. 広域行政圏の設定（都道府県知事が設定、全国ほとんどの地域をカバー）

①広域市町村圏：人口10万人以上、中心市と周辺市町村からなる日常生活圏

②大都市周辺地域広域行政圏：人口40万人程度、大都市と一体性を有する地域

イ. 推進組織（広域行政機構）の設立

広域行政圏の振興整備を推進する組織として、広域市町村圏については協議会または一部事務組合、大都市周辺地域広域行政圏については協議会を設立すると定めた。のちに広域連合などが制度化されたことに伴い、組織としては、協議会よりも一部事務組合、一部事務組合よりも広域連合の方が望ましいとされた。こうした協議会、一部事務組合、広域連合等を総称して広域行政機構と呼ぶ。

ウ. 広域行政圏計画の策定

○第一期（1969～1978（昭和44～53）年）

新全国総合開発計画の広域生活圏構想を受けて広域行政圏がスタートした。全国に広域行政圏が設定されるとともに、広域行政機構が設立され、広域行政圏計画が策定された。この計画に基づき、道路ネットワークの整備と広域共同処理システム（ゴミ・し尿・消防など）の形成が進められた。

○第二期（1979～1988（昭和54～63）年）

第三次全国総合開発計画の定住構想を受けて、新しい広域行政圏計画が策定された。新計画のもとに、定住構想で謳われた総合的な居住環境の整備を目指して圏域整備が進められた。

圏域の拠点施設としてリージョンプラザ（行政の窓口をはじめ、図書館や体育館、プールやホールなどを備えた複合施設）建設が行われたのもこの時期であった。

○第三期（1989～1999（平成元～11）年）

第四次全国総合開発計画の「多極分散型国土の形成」構想を受けて、第3次計画が策定された。本計画に基づき、豊かさを心から実感できる生活空間の整備を目指した圏域整備が進められた。広域行政機構の独自財源として基金を設けることができる「ふるさと市町村圏」施策がスタートしたのもこの時期であった。

○第四期（2000～2009（平成12～21）年）

21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）の「多自然居住地域の創造」を受けて第4次計画が策定され、圏域整備が進んだ。ただし、この時期には平成の大合併が推進されており、広域行政圏の整備よりも市町村合併推進が優先された。

以上、40年にわたり展開されてきた広域行政圏という圏域行政は、圏域内における道路ネットワークの整備や、それを前提とした広域共同処理システムの形成という点では一定の成果があったものということができよう。

## II 広域連携を取り巻く3つの環境変化

### 1. 国の圏域行政政策の転換

2008（平成20）年12月26日の総務省の通知により、従来の広域行政圏関連の要綱はすべて廃止され、併せて定住自立圏構想推進要綱が提示された。国は、これからは従来の広域行政圏ではなく新しい「定住自立圏」構想を推進する旨を宣言し、圏域行政に対する政策の大転換を図った。

#### 〈定住自立圏の特色〉

- (1) 圏域の設定は、各市町村のイニシアティブに任されており、中心市（中核となる市、要件としては人口4万人以上、昼夜間人口比率1以上で全国すべての地域の設定を想定していない）と周辺市町村が1対1で協定を結ぶことにより定住自立圏を形成する。
- (2) 広域行政機構のような組織は新たにつくらない。中心市のリーダーシップが重視されており、中心市が中心市宣言を行ったうえで、定住自立圏共生ビジョンを策定する。
- (3) 協定に基づく事務の執行は、より簡便な方式（事務の委託、機関等の共同設置など）を活用することが想定されている。

ただ、一方で国は、各地域が従来の広域行政圏の枠組みを維持することは構わないとした。とはいえ、「定住自立圏」には市町村に対しさまざまな特別交付金などが得られるメニューが揃えられており、各地域は、新たな取組みの検討を迫られることとなった。

### 2. 平成の大合併の進展

平成の大合併により、市町村数は3,232（1999（平成11）年）から1,727（2010（平成22）年）に減少した。一方、当然ながら広域的市町村（広域行政圏に属するすべての市町村が合併して一つの市町村になったもの）が数多く出現した。広域的市町村では、広域行政圏という圏域行政は必要なく、広域行政機構も当然解散となった。また、広域的市町村とまではいかないものの、構成市町村の数が二つという圏域（5→59）、三つという圏域（11→61）が急増し、ある程度多くの市町村の複合体をイメージしてきた広域行政圏の従来の考えに合致しなくなってきていた。

### 3. 広域連携の法制度の整理・拡充

国は、地方自治体の自由度の拡大を図るために地方自治法改正案を作成し、2010（平成22）年3月に国会に提出した。これは、活用実績のほとんどない全部事務組合制度などを廃止する一方、機関などの共同設置の制度拡充を図ったもので、議会事務局や委員会または委員の事務局などについても共同設置できることとした。ただし、本改正案は政権交代などの影響もあり2011（平成23）年12月末現在未成立となっている。

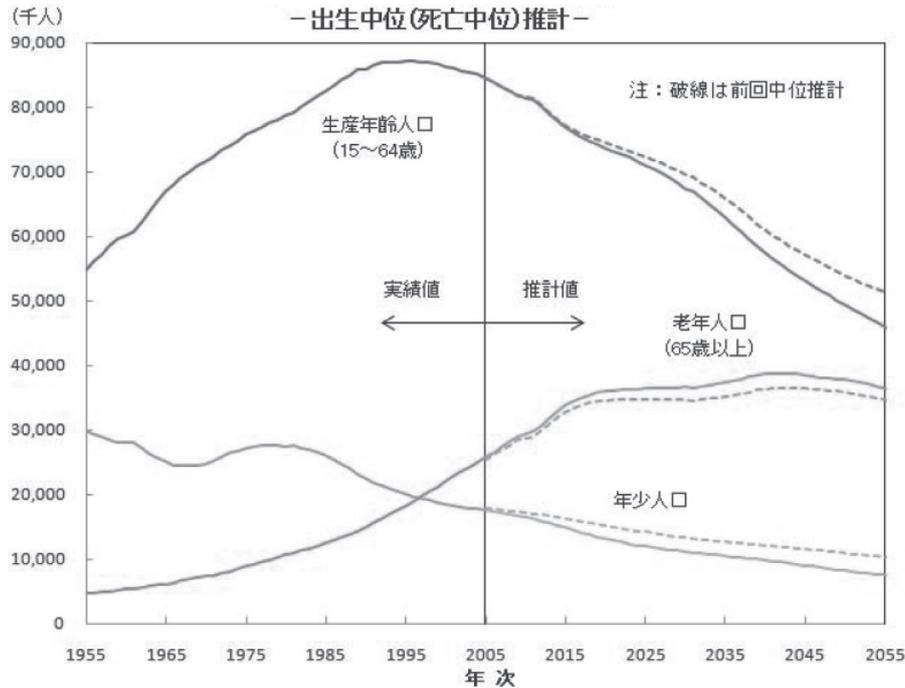
### Ⅲ 定住自立圏構想の概要と現状

#### 1. 導入の背景

##### (1) 急速な人口減少社会

ボリュームゾーンである生産年齢人口は、既に1990年代前半にピークを迎えて減少を続けている。また、増え続ける老年人口についても2040年代前半にはピークとなり、その後は減少傾向となると予想される。

(図-1) 年代別人口推計



(資料) 社会保障・人口問題研究所による2008年12月推計

##### (2) 首都圏への人口一極集中

2010（平成22）年と2000（平成12）年の都市圏別の人口を比較すると、全国では、0.9%しか増加していないがもかかわらず、首都圏5.2%、中部圏1.3%の増加となっている。また、地方圏は、2.9%減少している。

(表-1) 都市圏別人口（単位:千人、%）

	2000年	2010年	2010/2000	(注)
首都圏	41,322	43,470	105.2	首都圏:茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨 中部圏:富山、石川、福井、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀 近畿圏:福井、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山 地方圏:上記三大都市圏以外の県 *中部圏と近畿圏は一部重複しているので、全国の数値は合計と一致しない。
中部圏	21,465	21,742	101.3	
近畿圏	23,542	23,562	100.1	
地方圏	44,627	43,354	97.1	
全国	126,926	128,056	100.9	

(資料)総務省「国勢調査」

## 2. 定住自立圏構想推進要綱の概要とデータに見る現状

### (1) 定住自立圏構想推進要綱の概要（総務省、2008（平成20）年12月公表）



- (1)一定の条件を満たす「中心市」が「中心市宣言」により圏域における定住自立圏形成に向けた中心的な役割を担う意志を表明する。
- (2)中心市宣言を行った市が、住民生活等において密接な関係を有する周辺の市町村との間で、議会の議決を経たうえで、1対1で「定住自立圏形成協定」を締結し、人口定住のために必要な生活機能を確保するための相互の役割分担を決める。
- (3)中心市が、生活機能確保の役割を担う民間や地域の関係者、圏域住民で構成する「圏域共生ビジョン」（おおむね5年を想定）を策定し、圏域の将来像や、具体的な取組内容及びその成果を決める。
- (4)「定住自立圏共生ビジョン」に基づき、中心市及び周辺市町村が役割分担したうえで、具体的な取り組みを展開する。
- (5)「定住自立圏共生ビジョン」は、取組の成果を勘案しながら、毎年度見直す。

広域的な市町村合併を行った、一定の要件を満たす合併市は、一市で定住自立圏を形成することが考えられ、そのための手順も想定しています（上記(2)の「定住自立圏形成協定」の締結が「定住自立圏形成方針」の策定となります。）

また、定住自立圏に関する取組は、市町村が自主的に行うものであり、その手続きに際して国への事前の申請や国の承認を必要としません。

（資料）総務省HP

### (2) 国の財政措置

国は財政措置として毎年、中心市に4,000万円、周辺市町村には1,000万円を上限として特別交付税を支給したり、外部人材の活用（700万円）、地域医療の確保に関する費用措置（8割を国が負担）などメニューは少なくはない。

(3) データから見る現状（2011（平成23）年10月12日現在、定住自立圏構想推進要綱の公表からほぼ3年経過）

(表-2) 全国と中部9県における定住自立圏の進捗状況

	中心市数	中心市 宣言済	中心市宣言のみ		定住自立圏 共生ビジョン 策定
			形成協定or 方針決定		
全 国	243	72	8	11	53
	100%	29.6%	3.3%	4.5%	21.8%
中部9県	52	9	2	3	5
	100%	17.3%	3.8%	5.8%	9.6%

(資料) 総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」(2011(平成23)年10月)

- ①「圏域における定住自立圏形成に向けた中心的な役割を担う」という意思表示である「中心市宣言」を行った市は、対象先となる243団体のうち72団体（29.6%）にとどまっており全体の3割にも満たない。中部9県で見た場合、52団体に対し9団体（19.2%）であり、さらに少ない。  
72団体のうちには、平成の大合併後に「合併1市圏域」と呼ばれる1市単独で中心市宣言を行った市が19団体（西尾市、下関市、糸魚川市など）含まれている。
- ②中心市宣言を行った72団体のうち、周辺市町村との「定住自立圏形成協定」締結または「定住自立圏形成方針」策定（合併1市圏域の場合）まで終えた市は11団体（4.5%）で、8団体（3.3%）は中心市宣言のみの状態である。
- ③定住自立圏共生ビジョン策定まで至った団体は、全国で53団体（21.8%）、中部9県では5団体（9.6%）となっている。
- ④分野別の取組状況を見ると、医療、産業振興、地域公共交通が三本柱となっており、次いで教育、合同研修・人事交流、交流移住と続いている（表-3）。

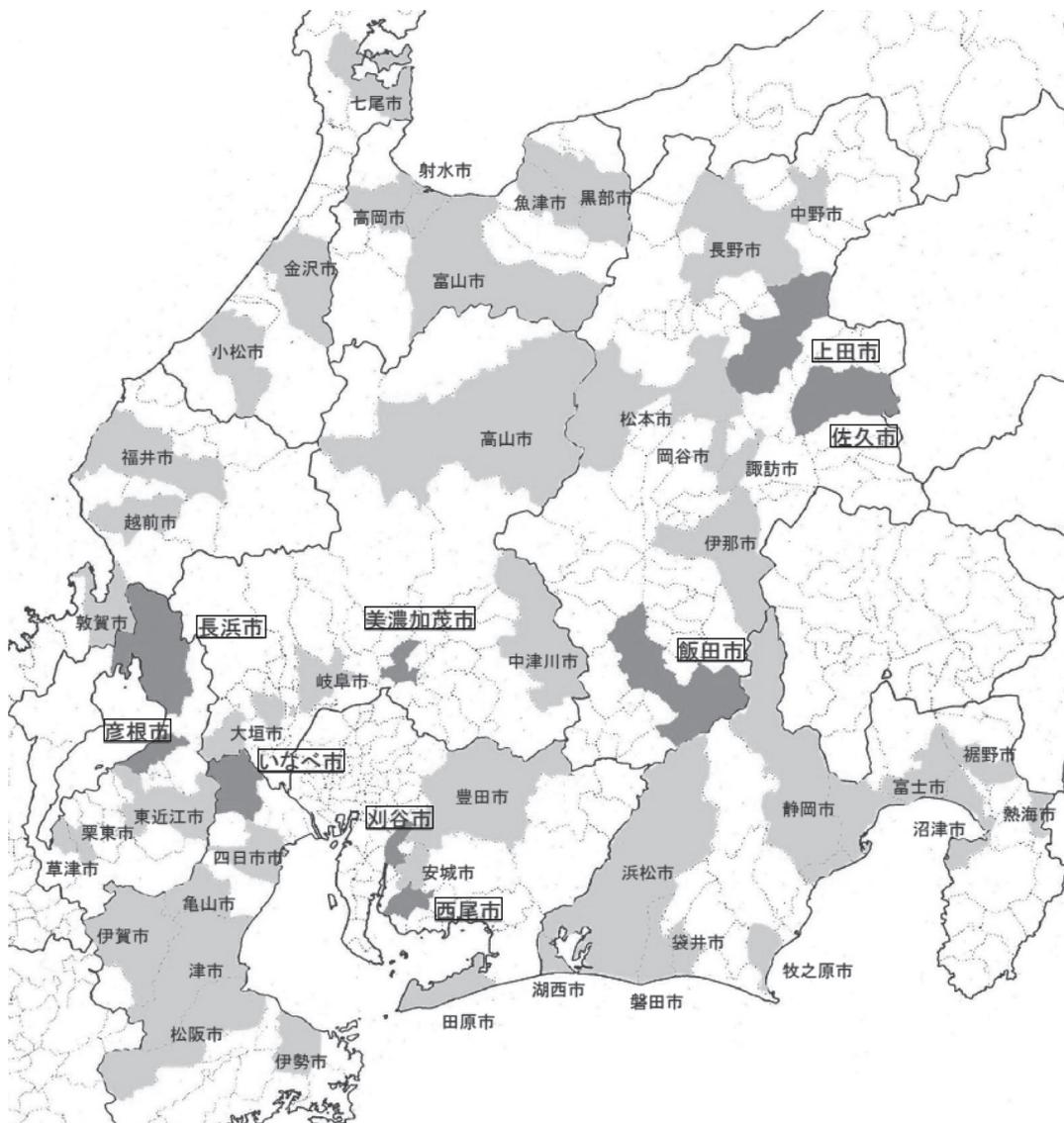
(表-3) 定住自立圏の分野別取組状況

○政策分野別の取組状況	
定住自立圏61圏域（平成23年10月12日時点）における主な取組例と圏域数	
<b>市町村間の役割分担による生活機能の強化</b>	<b>市町村間の結びつきやネットワークの強化</b>
<b>医療</b> 61圏域 医師派遣、適正受診の啓発、休日夜間診療所の運営等	<b>地域公共交通</b> 54圏域 地域公共交通のネットワーク化、バス路線の維持等
<b>福祉</b> 43圏域 介護、高齢者福祉、子育て、障がい者等の支援	<b>ICTインフラ整備・利活用</b> 28圏域 メール配信による圏域情報の共有等
<b>教育</b> 49圏域 図書館ネットワーク構築、文化・スポーツ交流、公共施設相互利用等	<b>交通インフラ整備</b> 33圏域 生活道路の整備等
<b>産業振興</b> 55圏域 広域観光ルートの設定、農産物のブランド化、企業誘致等	<b>地産地消</b> 33圏域 学校給食への地元特産物の活用、直売所の整備等
<b>環境</b> 18圏域 低炭素社会形成促進、バイオマスの利活用等	<b>交流移住</b> 44圏域 共同空き家バンク、圏域内イベント情報の共有と参加促進等
<b>圏域マネジメント能力の強化</b>	
<b>合同研修・人事交流</b> 49圏域 合同研修の開催や職員的人事交流等	<b>外部専門家の招へい</b> 19圏域 医療、観光、ICT等の専門家を活用

※各団体の協定書から総務省作成。全体整理の観点から取組を分類したため、各団体による協定書の分類の合計とは必ずしも一致しない。  
(資料) 総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」(2011(平成23)年10月)

- ⑤中部9県の中心市の分布を見たものが図-2である。これを見ると、三重県、静岡県、富山県などは中心市が互いに隣接しているケースが多く、これではどこが周辺町村になるのか見当もつかない（複眼型という定住圏も認められてはいるが事例はまだ少ない）。また、豊田市、浜松市、静岡市、高山市など平成の大合併で誕生して間もない市も多いうえ、豊橋市（人口37万人）や鈴鹿市（人口19万人）などは、一定の都市機能を有していても「昼夜人口比率が1を下回る」ために中心市には選定されていない。
- ⑥中部経済連合会が2010（平成22）年秋に中部5県の全市を対象に行ったアンケート調査では、「周辺自治体に対して連携を提案すべき事業がない」「中心市・周辺市町村という区分けにより上下関係ができる（ために取り組んでいない）」という意見も少なからず寄せられている。

（図-2）中部9県の中心市の分布状況



（資料）総務省資料をもとにCIRAC作成

（注）網掛けが中心市52団体、濃い網掛け（囲いのある市）は、52団体のうち中心市宣言を済ませた団体

## IV 定住自立圏の事例研究

### 1. 南信州定住自立圏（長野県飯田市）

ヒアリング先:飯田市企画課串原課長補佐



中心市名	人口(人)	昼夜間人口比率
飯田市	108,624	1.045

周辺市町村名	人口(人)	周辺市町村名	人口(人)
松川町	14,117	売木村	735
高森町	12,976	天龍村	2,002
阿南町	5,972	泰阜村	2,062
阿智村	7,548	喬木村	6,912
平谷村	688	豊丘村	7,068
根羽村	1,253	大鹿村	1,356
下條村	4,210	圏域合計	175,523

※平成17年国勢調査

#### ○飯田市と周辺町村との間の定住自立圏形成協定の概要

<p>(1) 生活機能の強化に係る政策分野</p> <p>ア 医療</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・救急医療体制の確保 (救命救急センター、休日夜間当番制)</li> <li>・産科医療体制の確保 (セミオープンシステム、共通カルテ)</li> <li>・大規模災害医療救護体制の整備</li> </ul> <p>イ 福祉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・圏域健康計画の策定</li> </ul> <p>ウ 産業振興</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地場産業センターの運営等 (人材育成、新事業展開、新規創業等の支援)</li> <li>・鳥獣害防止総合対策</li> </ul> <p>エ 環境</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域ぐるみによる環境関連活動 (環境モデル都市の取組の普及拡大)</li> </ul>	<p>(2) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野</p> <p>ア 地域公共交通及びICTインフラの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通ネットワークの構築 (周辺町村とを結ぶバス路線の確保等)</li> <li>・地域情報共有システムの構築 (メール配信システム、地域コミュニティサイト、データ放送システムの構築及び運営)</li> </ul> <p>イ 圏域内外の住民との交流及び移住の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・にぎわい拠点の整備 (飯田市中心市街地、名勝天竜峡等のにぎわい創出等、町村に存する多様な観光資源の魅力の向上等)</li> </ul>	<p>(3) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野</p> <p>ア 人材育成等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境、法務、財務会計、税務等の専門研修</li> <li>・生活機能の強化、結びつきやネットワークの強化の取組を推進するための研修</li> <li>・圏域外の専門家の招へい等</li> </ul> <p>※周辺町村により、協定内容は異なることに留意。</p>
--	---	---

(資料) 総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」(2011(平成23)年10月)

#### (1) 圏域の特性

長野県最南部に位置し、天竜川や中央アルプス・南アルプスの豊かな水と自然環境に恵まれた地域である。水引工芸をはじめとする伝統産業は今なお地域経済の一翼を担い、農林業は水稻・養蚕から果樹・畜産・菌茸類・野菜などへと転換を図りつつある。

また、ハイブリッド車、電気自動車などに使われるモーターの回転センサーが世界シェア100%というオンリーワン企業も存在する。

従来より組織されていた広域行政組織を基本として、1999(平成11)年に南信州広域連合が立ち上げられたが、この広域連合で醸成された信頼関係をベースとして、定住自立圏を14市町村で形成し施策を進めている。

#### (2) 飯田市長の考える二つの視点「環境と人」(持続可能な地域づくりのために)

飯田市は、2007(平成19)年に「環境文化都市」を宣言。「エコタウン事業」や「太陽光市民共同発電事業」などを展開してきた。その後、第五次基本構想・基本計画の中で、「地域の将来を担う人材の確保ができなければ、地域の持続は成し得ない」との考えから、「長期的な人材サイクル」が必要と考え、①帰ってこられる「産業づくり」、②帰ってきたいと考える「人づくり」、③住み続けたいと考える「地域づくり」の三本を柱とした「文化経済自立都市」を打ち出した。そこにちょうど「定住自立圏構想」が打ち出された。

#### (3) 最優先課題は地域医療の充実

当圏域は、人口10万人に対する医療施設従事者医師数が173.4人(2010(平成22)年12月31日現在)

で、全国平均（219.0人）や長野県平均（205.0人）に比して少ない。また、65歳以上の老年人口比率（2011（平成23）年10月1日現在）も、全国23.4%に対して29.5%と高く、今後10年間の入院患者数は増加の見込み。また、大阪府よりも大きな面積かつ山間へき地をかかえて、高度専門医療機関からは遠く、まず、中核病院である飯田市立病院の救命救急センターの拡充を行った。また、信州大学医学部との連携により医師の確保に努めるとともに、圏域内の医師会の協力を得て休日診療体制を拡充している。この結果、市立病院の医師総数は6年間で68人から80人に増加した。診療所医師の高齢化などにより出産場所は減少したが、妊婦健診の分担や地域内の共通カルテの運用などにより、地域内の協力体制を整備し、市立病院の分娩件数を年間500件程度から1,200件程度まで増やせるようにして、地域の出産体制を守った。

#### (4) 帰ってこられる「産業づくり」

圏域内は、もともと多摩川精機株式会社をはじめとする精密機械工業が集積しており、1997（平成9）年に13市町村で「飯田ビジネスネットワーク支援センター」を産官が連携して設立し、受発注や技術・製品開発を共同で進めるための組織をつくっていた。2009（平成21）年度に飯田市内の防犯灯6,000基のLED化を進めるため、市が同センターに開発を依頼して2機種の防犯灯製品の開発に成功し、現在、市長が全国セールスを展開している。帰ってこられる産業づくりには、従来型の企業誘致戦略に加え、新たな産業振興戦略（地域の課題を産業創出に結びつける体制づくりと取り組み）をミックスさせて自立構造ができると考えている。

#### (5) 帰ってきたいと考える「人づくり」（大学との連携について）

2007（平成17）年から、「飯田を拠点とした大学間連携の形成（飯田インター大学）」を展開している。2011（平成23）年は300名近い学生が参加した。法政大35名、関西大34名、亜細亜大34名、同志社大32名、東京大27名、高崎経済大27名、首都大学東京20名をはじめ、名城大、立命館大、A P U（立命館アジア太平洋大）、早稲田大など約20の大学が参加した。これは、大学を持たない飯田市が、大都市圏の大学生を集めて、夏の4日間、フィールドスタディをしてもらうことで飯田市を知ってもらい、「都市と地方の関係（国のありよう、国のカタチ）」を考えてもらい、発信力や認知度をアップするとともに、飯田ファンを創出して「人材のダム」を作り上げていこうというものである。リニア飯田駅ができれば、拠点性や吸引力はさらにアップすると考えており、ゆくゆくは「飯田版ダボス会議」（ダボス会議:世界経済フォーラムが年1回スイスの保養地ダボスで開催する会議。世界中の経済界トップや学者、政治家が集まり自由に意見交換を行なう。）を開催したいと考えている。

#### (6) 住み続けたいと思わせる「地域づくり」

2008（平成18）年、民間バス会社が飯田市中心部と周辺部を結ぶ路線から2年以内の撤退を宣言した。このため、各町村と飯田市中心部を結ぶバスルートを設定し、運行を民間バス会社に委託した。また、公共交通機関などの空白地帯には、900円程度で中心市街地まで行ける乗合タクシー（事前予約制）を導入した。

他に病気のため保育所に預けられない子どもを預かる病児保育室「おひさまはるる」を2010（平成22）年4月に新設した。周辺町村住民のニーズが高く、低額の利用料を支払えば、協定町村内のどこの子どもでも預かってもらえる。広域連合の場合は、施設の建設段階から事業費や運営方式などを細かく決めなければならないが、定住自立圏の場合は、町村ごとに個別の協定を締結するだけで済むため、スピーディーかつ簡便に事業を進めることができた。

## 2. みのかも定住自立圏（岐阜県美濃加茂市）

ヒアリング先:美濃加茂市 定住自立圏推進室 荒井室長ほか



中心市名	人口（人）	昼夜間人口比率
美濃加茂市	52,133	1.054

周辺市町村名	人口（人）	周辺市町村名	人口（人）
坂祝町	8,552	川辺町	10,838
富加町	5,710	七宗町	4,870
白川町	10,545	圏域合計	92,648

※平成17年国勢調査

### ○美濃加茂市と周辺町との定住自立圏形成協定の概要

<p>(1) 生活機能の強化に係る政策分野</p> <p>ア 医療 ○病診連携強化 ○医療の高度化と救急対応能力の向上</p> <p>イ 福祉 ○子育て支援サービス強化 ○福祉サービス向上の環境整備 ○高齢化社会に強い圏域の形成</p> <p>ウ 教育 ○外国籍児童・生徒の教育環境整備 ○公共施設の共同利用推進 ○スポーツ・文化団体等の交流促進</p> <p>エ 産業振興 ○農工商連携による地域ブランド開発 ○木曾川や旧中道活用の観光推進 ○圏域の特色を活かした観光の推進 ○ものづくり観光推進 ○産業活性化のための実践的職業訓練促進 ○産業活性化のための異業種間・産学連携と人材育成の推進 ○農林業の振興</p> <p>オ 環境 ○総合的な環境・エネルギー対策推進</p>	<p>(2) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野</p> <p>ア 地域公共交通整備 ○地域公共交通ネットワークの推進</p> <p>イ 道路等のインフラ整備 ○都市計画区域統合 ○生活幹線道路整備 ○生活インフラ相互利用</p> <p>ウ 地域住民の交流促進 ○多文化共生推進</p> <p>エ 情報ネットワークの整備・活用 ○CATV、携帯通信、情報紙等を活用した情報環境整備</p>	<p>(3) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野</p> <p>ア 人材の育成・交流 ○職員の合同研修及び人材交流</p> <p>イ 外部からの行政及び民間人材確保 ○外部の専門的な人材登用</p> <p>ウ 圏域行政事務の共同化 ○行政事務の効率運用 ○定住自立圏構想推進に係る会議の設置</p> <p>※周辺町により、協定内容は異なることに留意。</p>
---	--	--

(資料) 総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」(2011(平成23)年10月)

### (1) 圏域の特性

北部は飛騨や奥美濃の山並みに面し、飛騨川が北から南に流れ、南部は木曾川沿いの肥沃な濃尾平野に位置する、豊かな自然環境を有する地域である。近年では、名古屋市から30km圏内にある利便性により、ヤマザキマザック株式会社、株式会社美濃加茂製作所、株式会社日立情映テック岐阜工場、ソニーイーエムシーエス株式会社東海テック美濃加茂サイト、株式会社モンテール美濃加茂工場、パジェロ製造株式会社など大型企業が立地し、岐阜県でもトップクラスの製造品出荷額を誇る地域となっている。また、工場が多いため外国人住民の多い地域であり、多文化共生や環境・まちづくり活動において、NPO団体をはじめとする住民同士の交流が進められている。

### (2) 救急情報共有連携システム事業（中心市と坂祝町・富加町・七宗町で協定締結）

岐阜大学と木沢記念病院（圏域最大の民間病院）の共同実験事業で、「medica（メディカ）」と呼ばれるICカードに、ID、氏名、生年月日、住所、病院名、血液型、電話番号、既往歴、投薬、感染症などを入力し（その他にも1,200文字程度の情報が入力可能）、患者が退院する際に貸与する。貸与された患者や家族が、救急車利用時にそのカードを出せば、救急車に備えた端末から即座に患者の情報が把握でき、救急隊員と医療チームの情報の共有化が図れるとともに的確な治療を迅速に開始できる。

ただし、カード内のデータは病院で最新情報に更新しない限り変わらないため、カード発行後に新たな薬が処方されていても把握できない。可茂管区（可児市、御嵩町を含む）での普及率は2.26%だが、可茂消防署のデータによると、救急車での搬送人員に対するmedica利用者の割合は2.7%で、わずかだが普及率よりも高い。



medica

(3) 休日急患診療事業（中心市と坂祝町・川辺町・富加町・七宗町で協定締結）

地元医師会の協力のもと、圏域内の休日急患患者の診療体制を強化し、必要な医療サービスを提供できる体制を構築している。年間予算約6百万円を医師会に負担金として支払い、協力した医師に対して報奨金が支払われている。医師会の協力があるからこそできる事業で、美濃加茂市としては住民の利便性を考慮し、中核病院である木沢記念病院内での診療を要望していたが、医師会での協議により、木沢記念病院と診療所とで折衷した体制で始まった。

(4) 公共交通連携事業（中心市と坂祝町・川辺町・富加町・七宗町で協定締結）

圏域内の住民の利便性（医療機関、商業施設などへのアクセス）を図るために、2010（平成22）年度は民間との連携を模索してきたが、進展しなかった。2011（平成23）年度は、コミュニティバス、福祉バスの相互乗り入れなど、圏域内の鉄道を含めた公共交通の連携を研究することになった。

(5) みのかもファミリー・サポート・センター事業（中心市と坂祝町・川辺町・富加町・七宗町で協定締結）

子どもを預かるサポート会員（現在65名）と利用会員（650名）で構成され、利用会員はセンターに事前予約（緊急も可）して12歳までの子どもをサポート会員に預かってもらう制度で、美濃加茂市は10年ほど前から実施している。AM7:00～PM7:00は1時間600円、その他の時間と土日祝祭日は700円で、預かる場所は、原則サポート会員の自宅。早朝や夜間に預かってもらえるとして住民に好評である。月間の利用件数は、50～100件程度。

(6) 外国人の子どもに対する教育支援（中心市と坂祝町・川辺町・富加町で協定締結）

2011（平成23）年11月末日現在、美濃加茂市で公立小中学校に通う外国人の子どもは260名で、そのうち149名が日本語指導の必要な状態である。3～6か月かけて日本語や日本の学校生活の基本的なリズムを習得してもらっている。これにより、外国人児童生徒の円滑な就学が可能となった。ただし、文部科学省の「虹の架け橋事業」（同省が推進する外国人の不就学児のために日本語教育を行う事業。審査を通過した日本語教室に補助金助成を行う）が終了したことにより、児童生徒の送迎ができなくなったため、現在は保護者が送迎している。

(7) 圏域内外国人住民とその家族への支援（中心市と坂祝町・川辺町・富加町で協定締結）

NPO法人ブラジル友の会に委託して、当圏域での永住を望む外国人住民とその家族に対しての相談、日本語の学習支援を行っている。ポルトガル語・タガログ語・中国語の通訳を配備し、年間1,500件以上の相談を受けている。

### 3. 八戸圏定住自立圏（青森県八戸市）

ヒアリング先:八戸市総合政策部 千葉次長、佐々木主幹ほか



中心市名	人口(人)	昼夜間人口比率
八戸市	244,700	1.052

周辺市町村名	人口(人)	周辺市町村名	人口(人)
おいらせ町	24,172	南部町	21,552
三戸町	12,261	階上町	15,356
五戸町	20,138	新郷村	3,143
田子町	6,883	圏域合計	348,205

※平成17年国勢調査

#### ○八戸市と周辺町村の間の定住自立圏形成協定の概要

<p>(1) 生活機能の強化に係る政策分野</p> <p>ア 医療                      ・地域医療体制の充実                      (医師派遣体制の構築)                      ・救急医療体制の充実                      (ドクターカーの導入)                      ・周産期医療体制の充実(周産期医療施設の産科機能の維持・充実)</p> <p>イ 福祉                      ・子育て支援の充実                      (特別保育事業等の拡充)</p> <p>ウ 産業振興                      ・農業振興に係る情報提供体制の構築</p> <p>エ 教育                      ・社会教育の推進                      (各種講座の情報提供体制の構築)</p>	<p>(2) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野</p> <p>ア 地域公共交通                      ・(仮称)圏域公共交通計画の策定及び推進</p> <p>イ デジタルディバイドの解消に向けたICTインフラの整備</p> <p>ウ ICTインフラの基盤整備及び利活用</p> <p>エ 地域内外の住民との交流・移住促進                      ・八戸市東京事務所を活用した地域情報の発信</p> <p>オ グリーン・ツーリズムの推進                      (三八地方農業観光振興協議会の運営体制の充実)</p> <p>カ 空き家バンクを活用した移住促進                      (空き家バンクの構築)</p> <p>キ 安全・安心情報配信システムの構築</p>	<p>(3) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野</p> <p>ア 圏域内市町村職員の育成                      ・合同研修及び学官連携地域シンクタンク事業を活用した人材育成</p> <p>イ NPO等の活動促進                      ・NPO等の活動や支援などの情報共有</p>
--	--	---

※周辺町により、協定内容は異なることに留意。

(資料) 総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」(2011(平成23)年10月)

#### (1) 圏域の特性

八戸市を中心市として、おいらせ町、三戸町、五戸町、田子町、南部町、階上町、新郷村の8市町村で構成され、古くは藩政時代に南部藩として長い歴史を共有してきたほか、一部事務組合や企業団の設置など、圏域が抱える広域的課題に対して、一体となって取り組んできている。

現在、圏域の総人口は約34万人であり、東北有数の産業集積や陸・海・空の交通拠点性、都市機能を背景に、通勤・通学・買い物・医療などの商業や産業面において広域的な生活圏が形成されている。

#### (2) 課題は地域医療、公共交通、雇用確保の三点

圏域においては、総人口が2005(平成17)年より減少し、医療機関における医師不足や地域住民に必要不可欠な地域公共交通である広域幹線バス路線の廃止などの課題が顕在化している。

また、町村の基幹産業である農業も就業者の減少・高齢化が顕著であり、耕作放棄地も増加傾向にある。更には、地域の雇用を担っていた工場も一部撤退するなど、産業の活性化・雇用の確保は喫緊の課題となっている。

#### (3) 医師派遣事業(中心市と三戸町・五戸町・田子町で協定締結)

圏域内の地域医療体制の充実を図るため、各自治体病院の医師の配置状況に応じて、圏域の拠点病院である八戸市立市民病院から医師派遣を行うもので、現在、三戸中央病院、五戸総合病院および田子町診療所へ派遣(常勤・定期的派遣)が行われている。

圏域内の病院が役割分担することにより、中核病院としての八戸市立市民病院の機能を維持し、圏域全体に高度な医療サービスを提供する体制を整備している。なお、医師の派遣を受け入れる自治体については、特別交付税による国の財政支援制度を活用している。

#### (4) ドクターカー運行事業（全市町村で協定締結）

2009（平成21）年3月、青森県により八戸市立市民病院を運航拠点としてドクターヘリが運航開始となったが、有視界飛行が基本であり、夜間や悪天候時は出動できないという制約があった。そこで、ドクターヘリを補完するドクターカーが2010（平成22）年3月から導入された。医師がドクターカーで救急現場に向かうことで、患者の容体を少しでも早く把握することができ、また、搬送時も医療行為を行うことが可能となったことで、救命率の向上につながり、地域の救急医療体制の充実が図られている。導入時から2010（平成22）年度の出動回数は599回。2011（平成23）年度も4～9月までの6ヵ月間で既に422件出動している。なお、運行に要する経費は、8市町村間での協議を行い、各市町村の応分の負担によって運営されている。



ドクターカーとドクターヘリ

#### (5) 圏域内公共交通網の拡充（全市町村で協定締結）

圏域の高齢者や学生などにとって日常生活の足でありながら、利用者減少に伴う路線廃止などの課題を抱えている地域公共交通について、事業者や有識者等とともに今後のあり方と対応策を検討し、「八戸圏域公共交通計画」を2010（平成22）年11月に策定した。

この計画に基づく取り組みの一つが、2011（平成23）年10月1日からスタートした「広域路線バス上限運賃実証実験」である。具体的には、圏域市町村を結ぶ広域路線バスの運賃を、初乗り150円、上限額500円（八戸市内は300円）に改定して路線バスを運行する事業で、事業期間は2年間である。運賃改定により、従来比で最大50%以上の割引になる区間もあり、今後、路線ごとの利用客数の推移などを分析していく予定となっている。

#### (6) 南郷そば振興センター共同利活用（中心市と階上町で協定締結）

八戸市と階上町で栽培されるそばの在来品種「階上早生<sup>はしかみわせ</sup>」の生産拡大に対応するため、1999（平成11）年に設置された八戸市南郷そば振興センター内に、新たに第二作業棟を建設し、そばの乾燥と砂などの不純物を選別する自動化装置を導入した。

これにより、2市町のそば生産農家が施設を共同利用することで乾燥作業の効率化を図り、「階上早生」のブランド化を支援するものである。2011（平成23）年のそば作付面積は、八戸市南郷区と階上町を併せて約96ヘクタールだが、今後も急拡大が見込まれ、2012（平成24）年には30%増の125ヘクタールの作付が見込まれている。

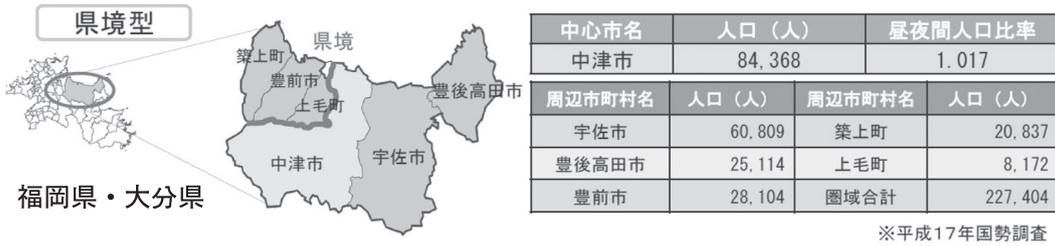
#### (7) はちのへ青年倶楽部「カダリスタ」の立ち上げ

2011（平成23）年1月に、圏域内8市町村の青年（15～39歳）が、世代間を超えた仲間を作り、楽しく交流を深めながら、地域のことを知り、お互いの考えを語り合う場として「はちのへ青年倶楽部カダリスタ」を立ち上げた。これまでに八戸港でのイベントへの参加やふるさとPR用のCM制作などを行い、圏域内の交流を図っている。

\*カダリスタとは、「かだる（参加・交流するの方言）」と「語る（意見交換・表明）」に「・・・ista（～な人）」を組み合わせた造語

#### 4. 九州周防灘地域定住自立圏（大分県中津市）

ヒアリング先:中津市総務部企画課 今津係長ほか



### ○中津市と周辺市町との定住自立圏形成協定の概要

**(1) 生活機能の強化に係る政策分野**

ア 小児救急医療体制の確保  
小児科の休日夜間における救急医療体制を確保するため、小児救急に係る医師人件費等を圏域自治体で負担する。

イ 勤労者福祉サービスセンターの運営  
圏域の中小企業の従業者に対する共済金の給付や余暇活動に対する助成を行うサービスセンターの運営を圏域で支援する。また、各自治体は、サービスセンターへの加入促進活動を協力して行う。

ウ 企業誘致等  
企業誘致のための工業用地整備や、誘致活動の推進、従業者のためのインフラ整備等を行う。

**(2) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野**

ア 公共交通  
病院等圏域の生活機能を確保するための施設に対するアクセス向上のため、コミュニティバスの路線新設や既存路線との連携を検討。

イ 定住・移住促進  
定住・移住促進のための空家等の情報を圏域内で集約し、共同で情報発信。

ウ 圏域内外の住民との交流  
圏域の交通ネットワークを活用した広域観光ネットワークを形成し、観光振興及び圏域内外の住民との交流を推進。

エ 広域道路網整備  
病院等圏域の生活機能を確保するための施設に対するアクセス向上のための道路整備や、広域的な交通ネットワークの整備促進。

**(3) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野**

圏域自治体職員の資質向上のための合同研修の開催や、人材交流の推進、圏域外からの専門家の招聘等を行う。

※周辺市町により、協定内容は異なることに留意。

(資料) 総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」(2011(平成23)年10月)

#### (1) 圏域の特性

中津市、宇佐市を中心とした大分県北部と、豊前市を中心とした福岡県東部は、北を周防灘、南を耶麻日田英彦山国定公園を含む森林に囲まれ、圏域東部には山岳仏教文化である「六郷満山文化」ゆかりの史跡が多く、歴史的・文化的にも多くの資源を持った圏域である。藩政時代には、圏域のほとんどが共通の領地に含まれていたこともあり、現在でも就業や就学、買い物などにおいて生活圏を共有している。このため、県境を跨いで定住自立圏形成についても抵抗感は少なかった。

近年では、ダイハツ九州株式会社や関連自動車産業の進出により「カーアイランド九州」の一翼を担う工業集積エリアとして注目されている。

#### (2) 取り組むきっかけは地域医療の崩壊

2007(平成19)年に、医師不足を要因として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。また、小児科も福岡大学から研修医を受け入れて24時間体制で診療を行っていたが、医師への負荷が重く継続が難しくなっていた。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。

#### (3) 小児救急センター支援事業（全市町村で協定締結）

中津市民病院内に休日・夜間の小児救急患者専門の診療センターを設立し、圏域内の医師が交代で勤務している。勤務医には、通常報酬のほかに中津市医師会から奨励金が支給される。奨励金の原資は、患者数に比例して圏域自治体から支出される補助金を使っている。

また、2010(平成22)年4月から「ドクターバンクなかつ」という無料職業紹介サイトをweb上に新設し、当圏域で働いてもらえる医師を全国から募集しているが、雇用まで至ったケースはまだ出ていない。

#### (4) コミュニティバス豊前・中津線運行事業

豊前市内と中津市民病院の間11.8kmを結ぶ平日運行のコミュニティバスで、バス停は19カ所、1日4往復する。豊前市には大病院がなく、従来、市民は病院までJRとバスを乗り継いで1日がかかりで通っていた。これを病院まで直接行けるルートに変更した。2010（平成22）年度の利用者数は6,390人（27.9人／日）で、年間運賃収入（1,255千円）から総費用（5,442千円）を引いた赤字額4,187千円を、豊前市7割、中津市3割で補てんしている。



豊前・中津コミュニティバス

#### (5) 定住自立圏に取り組んでみて良かったこと

地域医療や勤労者福利厚生対策の分野などは当圏域の喫緊の課題である。従来は当該施設のある自治体が単独で支えてきたが、関係する自治体が共同で支えるようになった。また、圏域マネジメントを担当する中心市の職員が、大きな枠組みで圏域全体を見渡しながら施策を検討するようになったことで、圏域自治体の動向や施設の状況などを気にかけるようになった。新たな施設整備の検討の際には、重複する施設がないか確認したり、圏域にない施設（当圏域の場合は美術館）の検討をするようになった。

職員間で、部門ごとに作業部会などがスタートし、事業担当者同士で課題を共有したり、共同で先進地視察研修を開催するなど、圏域自治体職員の間で今までにない連帯感が生まれた。圏域担当者と親しくなったことで、定住自立圏以外の業務も頻繁に情報交換するようになった。

#### (6) 一部事務組合などと比べて定住自立圏の良いところ

成果目標があるのみで、達成要件が特にないため、進めやすく、また、1対1の協定であるため、各自治体で政策分野ごとに取り組む可能なものを取捨選択できる点が評価できる。圏域内は6自治体あるが、事業によっては2自治体のみでの取り組みもあり、圏域内でさらに小さな枠組みを作ることできる。

今後、圏域自治体同士で協議が整わない場合、①いつでも一方的に協定の破棄ができ、また計画期間の途中からでも圏域に参加できる。②一部事務組合などにおいては、従来の広域連携の仕組みでは、意思決定などが複雑だったが、定住自立圏では比較的簡素に意思決定できる、など自治体にとって融通の利く、柔軟な制度設計となっている。

## V まとめ

### 1. 定住自立圏の取り組みは全国的に低調

2008（平成20）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。

低調な要因としては、①中部圏は中心市が互いに隣接しているケースが多く、「中心市」と「周辺市町村」といった定住自立圏本来のコンセプトになじみにくい、②定住自立圏の「中心市と周辺市町村」という区分けに、自治体側が上下または主従の関係を感じてしまうこと、などが考えられる。

（表-4）中部9県の中心市一覧

都道府県	中心市数	中心市宣言済	中心市名				
富山県	5	0	富山市	高岡市	魚津市	黒部市	射水市
石川県	3	0	金沢市	七尾市	小松市		
福井県	3	0	福井市	敦賀市	越前市		
長野県	9	3	上田市	飯田市	佐久市	長野市	松本市
			岡谷市	諏訪市	伊那市	中野市	
岐阜県	5	1	美濃加茂市	岐阜市	大垣市	高山市	中津川市
静岡県	10	0	静岡市	浜松市	沼津市	熱海市	富士市
			磐田市	袋井市	裾野市	湖西市	牧之原市
愛知県	5	2	刈谷市	西尾市	豊田市	安城市	田原市
三重県	7	1	いなべ市	津市	四日市市	伊勢市	松阪市
			亀山市	伊賀市			
滋賀県	5	2	彦根市	長浜市	草津市	栗東市	東近江市
中部9県計	52	9					
全国	243	72					

（資料）総務省2011（平成23）年10月12日現在

（注）太字は中心市宣言済の団体

### 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j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。しいていえば、「圏域住民の地元離れを食い止める一助となっている」ことは考えられる。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覚えることも多かった。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ろう。

(図-3) 中部圏における大都市圏、定住自立圏の市町村連携の概念図

