

## 「広域連携についての概括的考察」

中部大学客員教授  
(公財) 中部圏社会経済研究所客員研究員  
山田雅雄



### \*プロフィール

1971年東京大学工学部卒、同年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年上下水道局長を経て、2007年名古屋市副市長に就任（～2011年3月）。2011年から中部大学工学部客員教授、2012年から名古屋市立大学経済学部特任教授。

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と考えます。

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おかれている。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イゼーション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・連携の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

広域的な圏域での取り組みの必要性は、例えば以下の事例を見れば明らかである。

#### ①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。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。

## ②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。

## ③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。経済のグローバルイゼーションが進む中で、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。

## ④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るが、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、2つの中越地震被害への応援経験がある。この時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、交流レベルも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。その一例として、公益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10～30程度の市町村を統合した人口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」に、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ので、便宜上、「地域」のサイズ（範囲）は現行制度を前提としたものとしたい。もちろん、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）の活性化のためには必要である。ここでは、連携を以下の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。

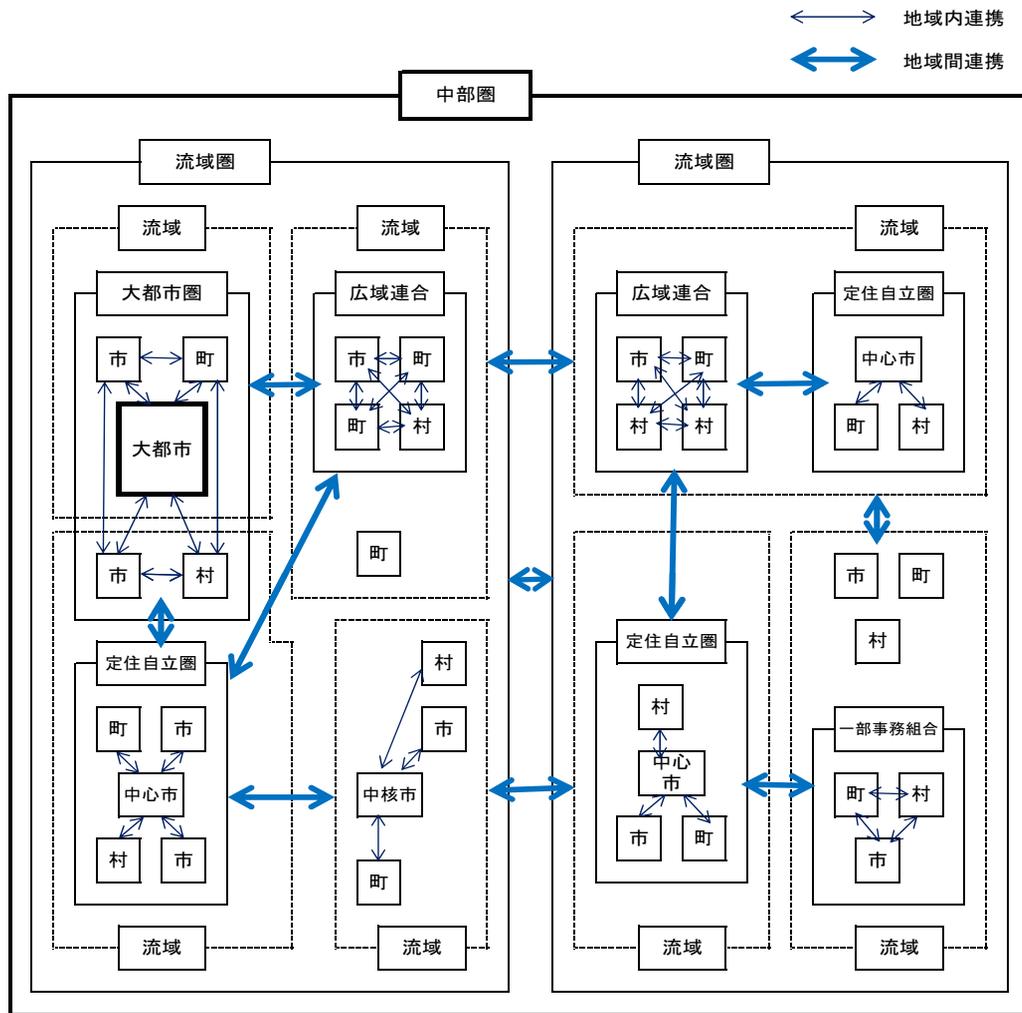
## 4. 地域内連携の事例

「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ほか、

図-1 中部圏における広域連携 概念図



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広域連合などがある。このうち木曽広域連合は、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を行っている。このほか、全国レベルでも特徴的な例としては、公立大学「はこだて未来大学」の設置・運営を行う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の例もある。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。

このほか、都道府県により構成される広域連合もある。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。これについて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、本財団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およびそれに対する提案を

## 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」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）

踏まえ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。

### (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ごと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。

中部圏では、豊田市、高山市、揖斐川町、津市、四日市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。首長本人が参加する会議での議

論にもとづき、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の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

のまとめりである。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ごとに交流・連携の例をあげる。

#### ・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協議会や伊勢湾下水道整備総合計画などの事例がある。

#### ・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。

#### ・木曾三川関係

名古屋市をはじめとする木曾川を発展の礎としている下流域の多くの市町村や、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さまざまな上下流交流事業をはじめ、生物多様性条約第10回締約国会議（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、例えば2009年8月に設置された森・川・海ひだみの流域連携協議会がある。流域のNPO法人・団体が一体となって協働により森林づくりや環境保全活動を行っている。

#### ・豊川・天竜川流域関係

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を実施するなど、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。欧州における水の総合的な管理（流域管理）に関する事例を数例だけ挙げてみても、仏国における水管理庁、英国におけるチームズ水事業会社、独国におけるルール水組合などがある。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。このほか、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、これらも広域連携の参考となると思われる。

## 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な管理、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、広域観光の推進など

⑤医療・福祉の分野

高度医療、救急医療の広域対応、広域的な障がい児・障がい者施設の設置・運営など

⑥教育・研究の分野

大学コンソーシアム、研究機関・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、今後の調査の方向を確認するために、これらの分野・内容における交流・連携について、現状の取り組みと今後展開が求められると想定さ

れる取り組みの分野・形態などをまとめたものである。

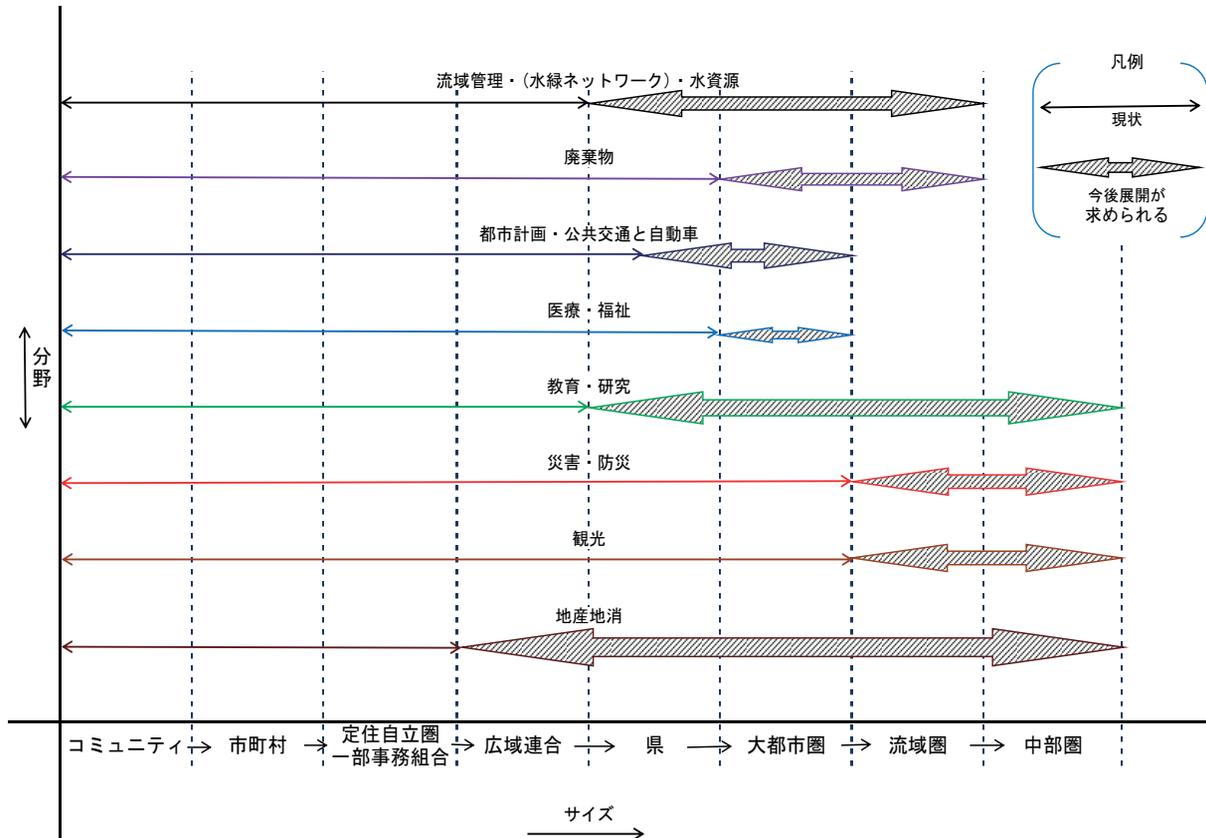
7. 主体と交流・連携

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には、行政だけでなく住民・企業などとの協働が不可欠である。「6. 連携の分野・内容」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。行政のほか、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、連携の方式は、

図-2 広域連携の分野別・形態別イメージ図



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地方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、次の段階では、連携事業の内容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、具体的には、地域の自立という観点から最小規模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、定住自立圏の調査を継続するとともに中部圏内や県の広域連合についての調査を行い、また、地域間交流・連携では、中部圏の特色に留意して、主に流域圏や広域交通についての調査を実施したい。

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となるように留意して調査を進めたい。

以 上