

調査レポート

地域間連携で創出する地方の力 ～多様な地域間連携の動きと地域活性化への取組～

少子・高齢化や人口減少の進行、地方の財政難などを背景に地域間連携の動きが活発化しつつあります。地方創生の動きが全国で進むなか、各地域では独自の地域資源を活用して地域活性化の動きを図っており、近隣地域や離れた地域と連携を行うことによって、さらなる地域の力を引き出すことが期待されています。

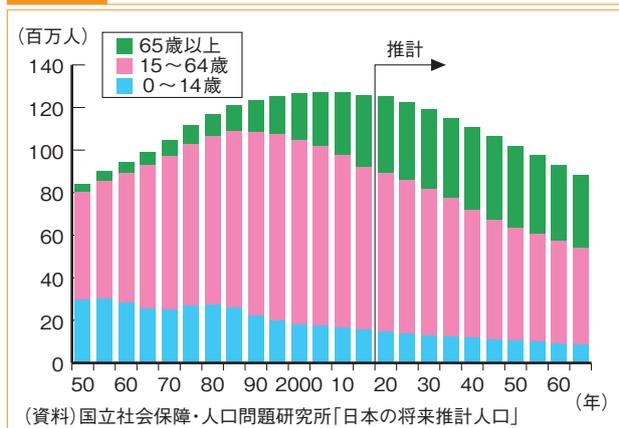
そこで、今回は主に地方自治体等の地域間連携にスポットをあて、連携の意義や形態について整理するとともに、具体的な連携事例を概観しながら、今後の連携の方向性について検討してみます。

1. 地域間連携が進む背景

近年、地方自治体などを中心に地域間連携の動きが進んでいます。この背景としては主に次の3点を挙げることができます。

第1は少子・高齢化、人口減少の進行です(図表1)。今後、少子・高齢化、人口減少が一段と進行すると、全国のおよそ半数の自治体運営が成り立たなくなる、いわゆる「地方消滅」になるとの試算もあり、生き残りの方策として他地域との連携を模索する動きが出ています。

図表1 わが国の人口推移と将来人口推計



第2はポスト市町村合併としての動きです。平成の大合併と呼ばれる市町村合併の動きは1990年代の後半から加速し、2005年前後にほぼピークを迎えました。現在、その動きはほぼ一段落していますが、今後の人口減少に対応するにはまだまだ市町村などの基礎自治体の基盤強化は必要で、その手段として自治体間の連携が注

目されています。

第3は地方自治体の厳しい財政事情です。とりわけ基礎自治体においては、医療・福祉など社会保障費の増大や老朽化施設への対応などにより財政余力が限界を迎えつつあります。また、国の財政状況を見る限り、自治体への大幅な支援も期待できない状況です。また、サービス供給の源泉である自治体職員も人口減少の中で減少傾向にあり、こうしたなか事業の効率化を図る動きとして他の自治体との連携がみられ始めています。

上記のような複合的な動きにより、今後は単独での行政サービスの展開が難しくなる自治体も出てきており、地域活力の低下を防ぎ、地域力の底上げを狙う動きとして地域間の連携が期待されています。

こうした自治体をめぐる動きのなかで、政府としても対応を迫られており、地方創生の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」における主要なテーマとして、集約と連携をキーとしたコンパクト&ネットワークを掲げ、地域間の連携を地域生き残りや活性化の推進力とする方向性を打ち出しています。

2. 様々な連携の形

以下では地域間連携を行うことによる意義・効果、連携の分野、連携の形態についてみてみます。

(1) 連携の意義・効果

基礎自治体などを中心とした地域間連携の意

義・効果については様々なものがありますが、ここでは主に以下の4つを挙げます。

①事務の効率化

各地域の自治体などが単独で行っている事務事業について、同種のものを共同化することで、各地域の事務効率化を図ることができます。

②機能の役割分担

近接する地域間において、施設やサービスの提供水準にばらつきがある場合、それぞれの地域で最も優れた施設や効果的なサービスを集中させることで、地域全体としてサービス水準の向上が期待できます。

③相互補完

ある自治体が人的に余力がある事業を他の自治体より引き受け、余力がない事業を他の自治体に委託することで、自治体相互の補完と調整機能が働き、事業負担の平準化を図ることができます。

④特定テーマ機能の強化

各地域の自治体がそれぞれに持つ強みを合わせて、地域全体として取組を進めていくことで、更にその強みが強化され、その地域がその分野における牽引役となることができます。

上記①から④のような連携による効果を通じて、その地域が持つポテンシャルを引き出し、さらなる地域力の創出を図ることが期待されます。

(2) 分野

地域間連携の分野についてみると、生活や経済から基盤整備まで多岐に亘っています(図表2)。

住民生活に身近なところでは、生活機能分野(行政事務、公共施設など)や医療・福祉分野(病院、介護など)が挙げられます。

図表2 地域間連携の主な分野

分野	主な連携内容
生活機能	行政事務の共同化、図書館・公民館等の公共施設の共同利用
医療・福祉	圏域の中核的病院の周辺市の活用、救急病院の各地域での輪番対応、都市住民に対する連携先での介護施設等の受入
産業	企業誘致、MICE誘致、農商工連携
集客・観光	観光プロモーションの共同化、都市住民に対する地方の地域資源(自然など)の提供によるエコツーリズム展開
基盤整備	地域間のネットワークや結び付きを高めるための道路・通信など社会インフラの整備
危機管理	災害時相互援助協定

(資料)各種資料を基に三重銀総研作成

経済面では、産業分野(企業誘致、農商工連携など)や集客・観光分野があります。

また、住民、企業など幅広い主体に影響を与えるものとしては、道路や通信などの基盤整備分野や災害などの危機管理分野などがあります。

(3) 形態

地域間連携の形態については、大きく地理的に隣接した地域同士で連携する近接地型連携と、地理的に離れた地域が連携する遠隔地型連携に分けることができます。以下では、それぞれについて主な枠組みをみてみます。

①近接地型連携

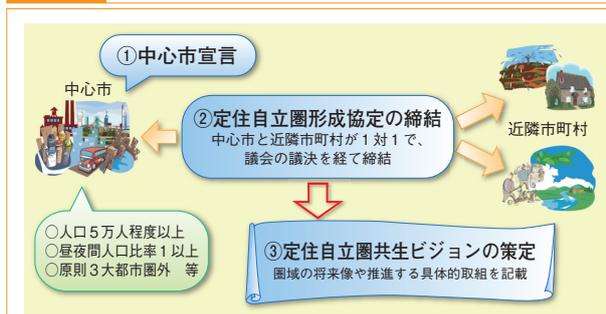
一般に地域間の連携と呼ばれるものについては圧倒的に近接地型の連携が多いといえます。なかでも、国が連携の枠組みを制度化しているものに定住自立圏と連携中枢都市圏という2つのタイプの連携の枠組みがあります。

(イ) 定住自立圏

定住自立圏とは2009年にスタートした制度で、その狙いは、中心市となる都市と近接の市町村が相互に役割分担、連携・協力することで、圏域全体として必要な生活機能等を確保し、地方圏における定住の受け皿を形成することです。中心市は人口5万人程度以上で昼夜間人口比率が1以上(通勤・通学などで人が流入することにより昼間人口が夜間人口より多い都市)が要件となります。

定住自立圏の形成には、まず、中心市となる都市が圏域全体で中心市となることを宣言し(中心市宣言)、その後、中心市と近隣市町村が1対1で協定を締結します。その後、中心市が圏域全

図表3 定住自立圏のイメージ

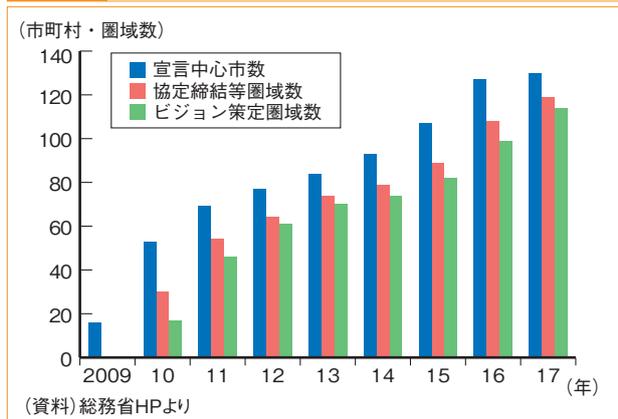


(資料)総務省HPより

体の将来像や圏域で推進していく事業を「定住自立圏共生ビジョン」として策定する流れになります(前頁図表3)。

定住自立圏は全国で119圏域(2017年7月14日時点)が形成されていますが、総務省では2020年までに140圏域の形成を目標としています(図表4)。

図表4 定住自立圏の取組状況



圏域で進めていく事業としては、①生活機能の強化、②結びつきやネットワークの強化、③圏域マネジメント能力の強化、の3つの分野があります。

(ロ) 連携中枢都市圏

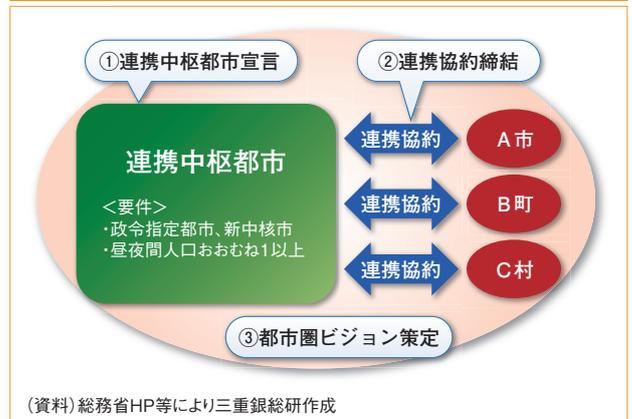
連携中枢都市圏(注1)とは2015年以降に本格的に取組が進められた制度であり、いわば定住自立圏の大都市版ともいえるものです。中心となる連携中枢都市の要件は政令指定市または新中核市(人口20万人以上)クラスで、昼夜間人口比率は1以上とされます。

連携中枢都市圏の形成には、先ず、中心となる都市が連携中枢都市となることを宣言し(連携中枢都市宣言)、その後、連携中枢都市と近隣市町村は2014年の地方自治法改正で導入された自治体間の条約ともいえる連携協約を1対1で締結します。連携中枢都市と近隣市町村は連携協約に基づく具体的な取組(事業内容・期間・予算規模など)について都市圏ビジョンを策定することになります(図表5)。

事業の分野としては、①圏域全体の経済成長牽引、②高次都市機能の集積・強化、③圏域全体の生活関連サービス向上、の3つがあります。

定住自立圏が圏域住民の生活面での機能の強

図表5 連携中枢都市圏のイメージ



化に重きが置かれているのに対して、連携中枢都市圏では圏域としての経済活性化や高次都市機能の強化などが中心となっている点が大きく異なっています。

なお、連携中枢都市圏は全国で23圏域(2017年3月末時点)が形成されています(図表6)。

図表6 連携中枢都市圏の形成状況

(2017年3月31日現在)			
圏域名	連携中枢都市	連携市町村数	圏域人口等
播磨圏域連携中枢都市圏	姫路市	7市8町	1,307,003人
備後圏域連携中枢都市圏	福山市	5市2町	857,212人
高梁川流域連携中枢都市圏	倉敷市	6市3町	770,183人
みやざき共創都市圏	宮崎市	2町	428,089人
久留米市広域連携中枢都市圏	久留米市	3市2町	456,196人
みちのく盛岡広域連携中枢都市圏	盛岡市	2市5町	476,758人
石川中央都市圏	金沢市	3市2町	728,259人
長野地域連携中枢都市圏	長野市	2市4町2村	543,424人
下関市連携中枢都市圏	下関市	合併1市圏域	268,517人
大分都市広域圏	大分市	6市1町	778,237人
瀬戸・高松広域連携中枢都市圏	高松市	2市5町	585,348人
熊本連携中枢都市圏	熊本市	4市10町2村	1,123,424人
広島広域都市圏	広島市	10市13町	2,324,756人
北九州都市圏域	北九州市	5市11町	1,394,457人
しずおか中部連携中枢都市圏	静岡市	4市2町	1,168,000人
松山圏域連携中枢都市圏	松山市	2市3町	646,055人
とやま呉西圏域連携中枢都市圏	高岡市・射水市	4市	443,151人
八戸圏域連携中枢都市圏	八戸市	6町1村	323,447人
新潟広域都市圏	新潟市	6市3町1村	1,258,878人
岡山連携中枢都市圏	岡山市	7市5町	1,170,158人
山口県央連携都市圏域	山口市・宇部市	4市1町	628,836人
長崎広域連携中枢都市圏	長崎市	2町	501,860人
かごしま連携中枢都市圏	鹿児島市	3市	753,518人

(資料)総務省HPを基に三重銀総研作成

(注1)連携中枢都市圏という枠組みは、従来よりあった総務省の「地方中枢都市」、国土交通省の「高次地方都市圏」、経済産業省の「都市雇用圏」という3つの地域の中心都市の圏域発展のための制度が融合されたもの。また、定住自立圏、連携中枢都市圏のいずれも中心市や連携中枢都市や連携する市町村に対して国より財政措置がなされるが、金額は連携中枢都市圏の方が大きい。

② 遠隔地型連携

遠隔地型連携とは、近接地型のように地理的に隣り合った地域同士ではなく、直接隣接しない離れた地域同士が連携する形態を指します。

これまでも友好都市や姉妹都市などのように離れた地域同士が交流する例はみられています。

遠隔地型連携の代表的なものには、災害時の連携協定があります。阪神・淡路大震災や東日本大震災のように大規模な災害が発生した時には、近接する地域も同様に被災している可能性が高く、そのため遠隔地の地域と相互協定を結ぶことが増えてきました。

また、ICTの普及により、地理的制約が薄れ、即時・双方向コミュニケーションが可能な時代になってきていることから、他分野においても遠隔地型連携の可能性が広がり始めています。

遠隔地型連携は大きく、双務型(2つの地域で連携する)、ハブ型(中心となる1つの地域とその他複数の地域が連携する)、多角型(複数の地域がそれぞれに連携する)の3類型に分類され、それぞれにおいて、共通課題の解決を図るものか、相互に機能補完を行うものかによって、全部で6つの類型に分けることができます。

遠隔地型連携の場合、明確な目的や特定のテーマの中で連携するケースが多く、前述の防災のほか、医療・福祉や観光・地域資源、移住促進などの分野で連携している例がみられます。

3. 地域間連携の事例

次に現在、全国各地で行われている地域間連携の動きについて、それぞれの事例を紹介します。

(1) 南信州定住自立圏

長野県最南部の飯田市を中心とした1市13町村で形成される圏域です(図表7)。

図表7 南信州定住自立圏の構成市町村



この地域は南信州広域連合(1999年)の取組な

ど従来からつながりが深いこともあり、早い段階から先行的に定住自立圏が形成されています。

<定住自立圏としての具体的事業>

①公共施設の共同利用

圏域内の飯田市と松川町、高森町、豊丘村の間で図書館ネットワークシステムを構築し、各館が相互に貸借し合うことが可能となっています。圏域内での貸し出し冊数は年々増加しており、事業の効果は高いとみられます。

②医療

2010年度から病児・病後児の保育事業を実施し、圏域の全市町村が参加するなど一体的な取り組みを行っています。

③産業

圏域には電気・電子部品や精密機械の製造を手掛ける中小企業が集積するとともに、精密機器メーカーの中核企業もあります。また、(公財)南信州・飯田産業センターは工業技術センターなどを併設し、産業技術に関する講座の開催や製品の評価・試験などを通じて地元企業を支援しています。こうした官民の産業の下地もあったことから、航空宇宙産業クラスターが形成され、2014年には航空機産業の特殊工程技術を有する拠点工場が設立されました。飯田市の要請を受け、信州大学が航空機システム共同研究講座を開設するという動きもあります。

(2) 備後圏連携中枢拠点都市圏

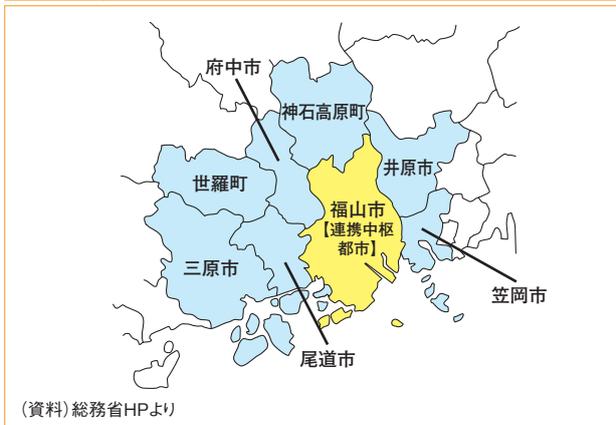
広島県福山市を中心とし岡山県にまたがる6市2町から形成される圏域です(次頁図表8)。

この地域においては、歴史的な背景から地域の結びつきが強く、従来より「福山・府中広域行政事務組合」(1994年)、「備後圏域連携協議会」(2011年)の設立など広域連携の素地がありました。2014年には総務省の「広域連携構想のモデル事業」に採択され、2015年度に連携中枢都市宣言、連携協約締結、「びんご圏域ビジョン」の公表を経て連携事業をスタートさせています。

<連携中枢都市圏としての具体的事業>

当圏域で主に注力しているのは、「人づくり」、「圏域共通の地域資源活用」の2つであり、その方針のもとで以下の連携事業が行われています。

図表8 備後圏域連携中枢都市圏の構成市町



①地域資源・観光の推進

ワインやデニムなどこれまで各市町が単独で磨き上げてきた地域資源の魅力を連携でさらに高める取組を行っています。備後ワイン・リキュールについて、行政は特区の活用、産業界は新商品の開発を行うことで、製造・販売の促進や首都圏への販路拡大などを進めています。デニムについても、製造企業のPRによる販路拡大を進めています。

また、観光についても圏域の情報発信や圏域内の広域観光ルートの設定などを進めています。

②医療

三次救急の拠点となる福山市民病院など高度医療の提供体制の充実や各医療機関のネットワーク強化や研修会の開催などを行っています。

中心市である福山市が「こども発達支援センター」を整備し、圏域市町と共同で運営しています。

③大学を活用した地域の活性化

圏域内に6つの大学があり、特別企画シンポジウム、連携会議の開催や、次世代人材育成のために「グローバル人材育成事業」を行っています。

(3)春日井市・多治見市の連携

定住自立圏や連携中枢都市圏という制度に基づかない近接地型の連携に、県境を越えた愛知県春日井市と岐阜県多治見市の例があります。

春日井市は尾張東部地域、多治見市は東濃地域を代表する都市であり、国道や鉄道などの交通アクセスにより通勤通学など相互の行き来も盛んです。これまで県が異なるため具体的な連携の動

きまでは進みませんでした。2017年4月10日に春日井市、多治見市と両市商工会議所の4者において連携の協定を締結しました。

具体的な連携事業としては、自治体間での相互人事交流や観光・行事の情報を相互にPRすることなどが検討されています。また、商工会議所では、両市をつなぐ鉄道遺産を活用した観光振興や毎年開催される商工展における連携を模索しています。双方は東濃地域の愛知県への窓口と尾張東部地域の岐阜県側の窓口にあり、この連携が進むことで東濃地域、尾張東部地域を巻き込んだ大きな経済圏の形成が期待できます。

(4)東京都杉並区の連携

遠隔地型連携としては東京都杉並区の例を挙げることができます。杉並区では、災害時の「自治体スクラム支援」や静岡県南伊豆町との介護施設整備などの連携を進めています。

自治体スクラム支援とは、東日本大震災時に杉並区が南相馬市を支援する際、南相馬市と援助協定を締結していない自治体に対して杉並区がハブの役割を担ったという取組です。

また、南伊豆町との連携は、杉並区と南伊豆町が連携して南伊豆町に全国初の自治体間連携による特別養護老人ホームを建設するものです。杉並区にとっては、区民の選択肢拡大や特養待機者への早期対応が、南伊豆町にとっては、地元特養ニーズへの対応や雇用の拡大、経済効果などが期待されます。都市と地方における医療福祉分野の連携の先事例としてその動きが注目を集めています。

4. 今後の地域間連携に向けて

こうした地域間連携の動きを、今後さらに広げていくためにはどうすれば良いでしょうか。

(1)方向性

①1つの事業からの積み重ね

地域間連携を進めるためには、最初から広い分野で行おうとするとなかなか着手できなくなる傾向にあります。まずは、一度、連携してイベント・事業を行うことが重要です。一つ事例を重ね、それを積み重ねることが重要となります。

②連携効果の「見える化」

連携事業は直ぐに効果を感じられるものばかりではありません。地域で連携に対する気運を醸成するためには、連携の成果を「見える化」し、事業評価の方法も含めて行政内部だけではなく、住民にも実感してもらえらる形にすることが必要です。

③多様な地域関係者の参加

地域間連携という場合、自治体連携が中心となりがちですが、その効果を大きくするためには、住民、企業、NPO等の多様な地域関係者を巻き込むことも必要です。

④攻めの連携・守りの連携

今後の地域においては、地域の個性をさらに強化していくための積極的な連携(攻めの連携)と地域課題を緩和・克服していくための連携(守りの連携)を政策分野に応じて柔軟に活用していくことが重要となります。

(2) 当地域へのインプリケーション

①攻めの連携

第1に官民の連携です。地域間の連携を自治体だけに依存せず、商工団体や観光協会など民間を巻き込むことで連携効果がさらに高まります。

第2に、長期的視点に立った地域経済の構造変化を先取りすることです。例えば、リニア中央新幹線の名古屋－大阪間への延伸を睨み、亀山では官民共同で中間駅の誘致活動を行っています。中間駅ができた場合の波及効果は周辺地域に広く及ぶとみられ、そうした地域とも連携した動きも必要となってきます(注2)。

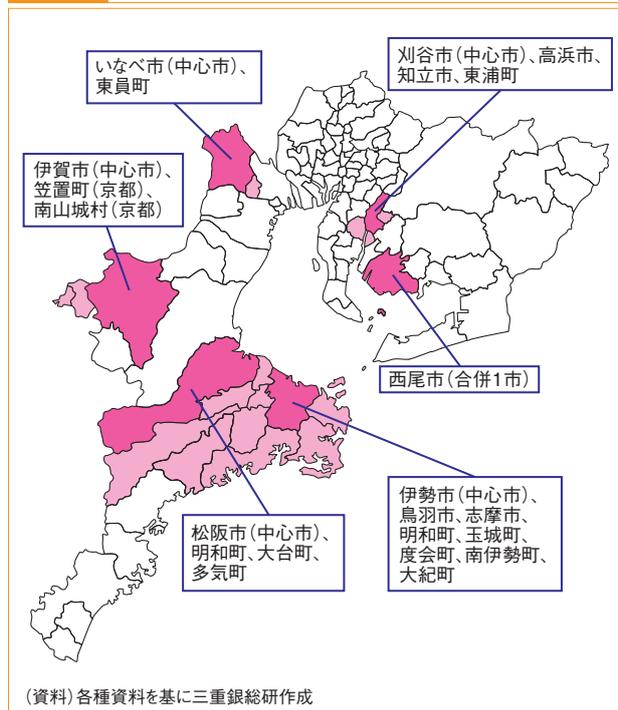
第3に機会を捉えることです。来年、三重県では四日市港に初めて外国クルーズ船が寄港する予定です。大型船の寄港により一度に多くの観光客が四日市港に寄港することになります。こうした機会を四日市市だけのものと捉えずに、周辺地域が連携して観光客のニーズを取り込むことが重要です。

②守りの連携

今後の少子・高齢化、人口減少のなかでは、規模の小さな自治体単独では特に行政基盤が脆弱なものとなってしまいます。自治体間の連携は合併

と異なり、各地域の個性や資源を生かしたままで、必要な効率性を確保することができます。現在、三重・愛知県における定住自立圏の形成は三重県で4地域、愛知県で2地域にとどまっており、連携中枢都市圏については、未だ形成されていません(図表9)。地域の地盤沈下を防ぎ、活力を維持するためにも、引き続き地域で連携を模索していくことが必要です。

図表9 三重・愛知県の定住自立圏形成状況



また、守りという視点から考えると、今後、防災面での連携は一層重要性を増してきます。例えば、三重県の川越町はLNG発電所が立地する全国10の地域と防災面の協定を結んでいます(注3)。三重・愛知県地域は南海トラフ地震が発生した場合には重大な被害が予想されており、各地域がそれぞれに災害に備えた連携を積極的に進めていく必要があります。

(注2)下呂、郡上八幡、中津川の観光協会や、東濃6市(多治見、中津川、土岐、瑞浪、恵那、可児)と中部経済連合会の連携の事例などはいずれもリニア中央新幹線の開通後を睨んで地域活性化に取り組んでいるものである。
(注3)川越町はこの10地域のうちの一つである新潟県聖籠町と友好交流協定を締結し、さらに各方面へ踏み込んだ連携へとつなげている。

三重銀総研 調査部長 別府 孝文