

# 広域行政における定住自立圏の連携取組状況について

長岡工業高等専門学校 篠田旺志

長岡工業高等専門学校 宮腰和弘

## 1. 背景と目的

現在、我が国の地方都市では都市部への人口減少が著しい。また、日本はこれまで明治、昭和の2度の大合併を経て、約3,200あった市町村数が3度目の平成の大合併により約1700まで減少した。合併によって、市町村の規模は拡大し、行政運営で広域化への対応が求められるようになった。

総務省はこれまでの広域市町村圏を廃止し、平成21年に定住自立圏構想推進要綱を策定した。広域市町村圏の設定はこれまで都道府県知事が行っていたが、定住自立圏は関係市町村の首長によるものとなり、容易に連携できるようになった。

定住自立圏構想では、中心市において圏域全体の生活に必要な都市機能を整備し、周辺市町村では必要な生活機能を確保し、連携・協力、取組を行う政策で、主に「生活機能の強化」、「ネットワークの強化」、「圏域マネジメント能力の強化」の3つに関わる取り組みを連携して行い、圏域の活性化、人口定着を促す政策である。定住自立圏は2017年10月現在119あり、増加傾向にある。

本研究では先行研究で2016年12月にアンケート調査を行った109圏域を対象とし、取組の状況や連携の実態を把握、検討することを目的とする。

## 2. 研究方法

まず、109圏域の取組状況を総務省の資料をもとに把握する。最も重点的な取組について中心市人口、周辺市町村数、圏域総面積、圏域総人口、人口密度から、取組の状況をアンケート調査を全109圏域に送付した。次に、回答のあった65圏域の連携の実態について、連携がうまくいっている圏域は規模がどのような圏域かを把握し、また、うまくいかない場合についても把握する。

## 3. 対象圏域

定住自立圏構想は中心市が人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上、一定の集積があり生活に必要な都市機能がある原則3大都市圏以外の市で、中心市と近接し、社会・経済・文化または住民生活において密接な関係を有する市町村と協定を結び形成する。109圏域の内訳は①広域的な合併を行った合併市で人口最大の旧市の昼夜間人口比率が1以上で定住自立圏を形成している合併1市型圏域が30圏域、②市町村が複数の圏域を形成している圏域重複型圏域が23圏域、③県境の市町村間で圏域を形成している県境型圏域が11圏域、④2つの市が共同して中心市となる複眼型圏域が8圏域、⑤それ以外の圏域が47圏域となっている。

## 4. アンケート調査からみた定住自立圏の取組

### (1) 連携における効果的な取組

#### 1) 合併1市圏域を除いた圏域

図1に効果的な取組、図2に取組の効果比率(各々合併1市圏域除く)を示す。回答があった対象52圏域中医療分野では33圏域(63.5%)、産業振興分野は38圏域(73.1%)、地域公共交通分野は18圏域(34.6%)、交流・移住促進分野は22圏域(42.3%)であった。

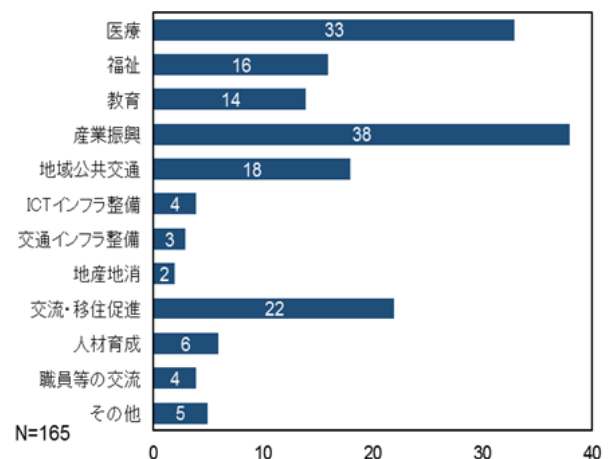


図1 効果的な取組(合併1市圏域を除く)

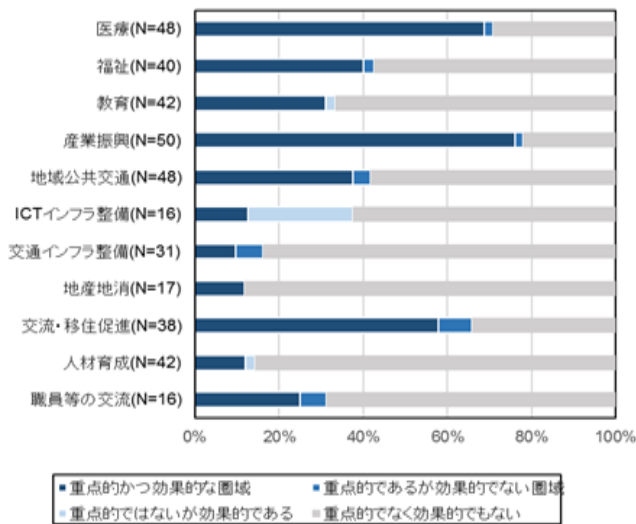


図2 取組の効果比較(合併1市圏域を除く)

これらを政策分野別取組状況と重点的に行っている取組について比較を行う。定住自立圏の連携において重点的に行っている取組は一般には効果が表れているといえる。また、ICTインフラ整備分野では、重点的に行っていないが、効果の表れている圏域が複数あることが確認された。定住自立圏では、医療分野、産業振興分野、交流・移住促進分野では半数以上の圏域が重点的かつ効果的な取組を行っている圏域である。一方で、ICTインフラ整備や交通インフラ整備はあまり多くなく、また、交通インフラ整備や交流・移住促進分野では重点的に行っているが、効果の表れていない圏域が少数ではあるが、確認された。

### 2) 合併1市圏域

産業振興分野と交流・移住促進分野は回答があった12圏域中7圏域(58.3%)にみられる。6圏域に医療分野の効果がみられる。教育分野と地域公共交通分野を除き、重点的な取組には効果がみられない。合併1市圏域では1つの自治体となったため取組による効果が表れやすいことがわかった。

### 3) 複眼型圏域

医療分野と交流・移住促進分野は回答があった7圏域中5圏域(71.4%)の圏域に効果が表れていた。また、産業振興分野と交流移住促進分野を除き、重点的に行っている取組は効果が表れていることがわかる。

### 4) 効果的な取組例

#### ①医療分野

「初期救急医療体制の充実」や「医療情報共有化連

携システムの構築推進」などが多く、「ドクターヘリやドクターカーの運行支援」を挙げた圏域は面積が広大であり、人口密度の低い圏域であった。また、「中心市の基幹病院の整備」は周辺市町村数が少なく、圏域総人口あたりの中心市の人口割合が高い圏域が多い。「圏域内住民への定期検診の啓発事業」などの住民と一体となった取組は、比較的人口規模の小さな圏域であった。さらに、圏域内の知的資源を活用して大学や専門学校と連携し、それらの雇用創出支援を行っている圏域があることがわかった。また、周辺市町村に離島を抱える圏域では、中心市の病院から医師派遣を行っている圏域がある。これらの医師派遣事業は周辺市町村の人口が少なく、中心市の人口比が高い圏域で効果が高いとされる。

#### ② 産業振興分野

「圏域内ブランドの振興やプロモーション活動の実施」や「企業誘致推進事業」、「地域の発展を担う人材の確保・育成・定着等の雇用安定支援」を挙げる圏域が多く、「企業誘致推進事業」や「合同企業説明会の開催」は圏域総人口が比較的多い場合に多いことがわかった。また、主な産業が農林水産業である圏域では、「生産現場のリモートセンシングシステムの構築」、また、離島がある圏域では、特殊な環境条件を活かした「島嶼型スマートコミュニティ実証事業」を行っている。さらに、「ジオパークと関連したツアーの開催」を行っている圏域が複数確認された。このように、産業振興分野では圏域の特色を生かした取組が効果を挙げており、圏域内の魅力を高め、圏域内住民の雇用安定や後継者育成等の観点から、取組を行っていることがわかった。

#### ③ 地域公共交通分野

「路線バス運行維持にかかる費用の一部負担(圏域内で共同負担)」や「圏域内路線バスのシステム構築・運営」、「コミュニティバス運営事業」などが多かった。コミュニティバスの運行事業や乗り継ぎ拠点整備、全体路線図の作成等の事業を行っている圏域は圏域人口密度が高い場合に多くみられた。また、中心市が県庁所在地の規模が大きい圏域では、公共交通分野の運行等課題等の調査や研究によって公共交通空白地等における路線バスの効率的に運営する取組を挙げている。

#### ④ 交流・移住促進分野

周辺市町村数が2つの圏域で、「空家バンク事業の情報発信サイトの共同開設」を行っていた。このような密接な連携の下に行う事業は周辺市町村数が少ない圏域で効果的であると考えられる。中心市人口の多いグループに属する圏域では、「UIJ ターン希望者への圏域 PR 活動」などを推進している。これは、中心市人口の多い圏域では比較的都市機能が充実しており、都市圏に住む人々への移住をアピールしやすいと考えられる。また、「空地の利活用」などの事業展開を行っている圏域もみられた。交流・移住促進分野で効果的な取組を挙げている圏域は、周辺市町村数が比較的少なく、県境型の圏域や、県域重複型の圏域が多い傾向がみられた。

##### (2) 連携における取組の問題点と課題

回答があった52圏域中医療分野では19圏域(36.5%)に問題点があった。産業振興分野では16圏域(30.7%)であった。地域公共交通分野では13圏域(25.0%)であった。また、全体的な課題について回答があった圏域が18圏域(34.6%)であった。課題なしと回答した圏域は5圏域(9.6%)であった。合併1市圏域については回答があった12圏域中医療分野で4圏域(33.3%)、産業振興分野では3圏域(25.0%)であった。また、全体的な課題について回答があった圏域が3圏域(25.0%)、課題なしと回答した圏域は4圏域(33.3%)であった。合併1市圏域の医療分野では問題が他の取組と比較して多いことが明らかになった。また、合併1市圏域では現状課題のない圏域が33.3%であり、それ以外の圏域では9.6%であった。合併1市圏域では取組における問題点が少ない圏域が多いことがわかる。さらに、「全体的な課題」について回答があった圏域は合併1市圏域では25.0%に対し、合併1市圏域以外の圏域では34.6%と、比較して問題点が多くみられた。

合併1市圏域以外の圏域の各取組における問題点と課題は、医療分野では、半数以上の圏域が「医師・看護師等の医療従事者不足への対応」を挙げた。「圏域内の出産可能な医療機関が少ない」ことを挙げた圏域は、面積が広大で人口密度の低い圏域であった。また、「交通弱者の通院手段の確保」を挙げた圏域は分類グループ分布別にみると、周辺市町村数が6から10であり、人口密度や圏域総面積が比較的高い圏

域であった。このような規模の大きい圏域には医療機関数と通院手段の確保が大きな課題となっていた。また、「救急搬送の際、隣接する県の医療機関へ搬送するケースが多い」ことを挙げた圏域(県境型圏域ではない)は、解決が早急に必要である。そのため、周辺市町村の自治体と一体となった道路網の整備や施設の整備が必要であると考えられる。「中心市から周辺市町村への医師派遣事業」については周辺市町村に対しては効果的な事業ではあるが、中心市への負担が増加するという問題がある。

産業振興分野では「観光資源の付加価値を高める必要がある」ことを挙げた圏域が多く確認された。ある圏域では、「圏域内で就職面接会事業を実施しているが、実績として求職者63名、企業数60者の参加に対し、内定者は4名に留まる」という事例があった。そのため、これらの開催方法やPR方法について今後の改善が必要である。また、「圏域内既存企業の経営維持」や「新産業の創出」を課題に挙げる圏域が複数あった。このように、産業振興分野では、現状維持だけでなく、新たに様々な事業を展開する必要がある。しかし、現状では財政的な問題や施設整備などの問題を解決していく必要があると考えられる。

地域公共交通分野では、様々な問題が散在しており、「バスの接続や乗り継ぎについて構成市町村のバス事業者との調整不足」や「構成市町村ごとに住民の公共交通のニーズが異なる」とする圏域が多かった。解決策としては、「各自治体と企業の一体的な連携システムの構築」などが挙げられた。

交流・移住促進分野では、「圏域の魅力に関する情報発信の工夫」などが多くみられた。また、3県に跨る県境型圏域では面積が広大であることも重なり、「交流機会を設けても、交流が進まない」ことを挙げる圏域があった。さらに、全体的な課題として、「周辺市町村自治体からの費用負担等の財政的な問題」が多かった。また、「周辺市町村自治体との連携が円滑に行われず、事業化に時間がかかる」ことを挙げる圏域もみられた。

##### (3) 今後推進したい取組

今後連携を推進したい取組は、産業振興分野と交流・移住促進分野については回答があった52圏域中17圏域(32.7%)であった。一方、重点的に行っており、効果も表れている医療分野は、5圏域(9.6%)であった。

産業振興分野を推進したい理由としては、「圏域全体の活性化を促す上で重要な取組であるため」という回答が多かった。交流・移住促進分野を推進したい理由としては、「交流によって地域内の消費が増え、地域経済が活性化するため」という回答が多かった。地域公共交通分野を推進したい圏域は、公共交通機関の利便性向上が必要である面積が広大な圏域であった。合併1市圏域では人材育成分野を推進したい取組が多いことがわかる。また、その他は「現在の取組を継続し、一部の改善を行う」という回答であった。これらの圏域は定住自立圏共生ビジョンを策定したばかりの圏域が多かった。

#### (4) 連携において周辺市町村に期待されていること

合併1市圏域は周辺市町村がないため集計に含まず、回答があった53圏域中16圏域(30.2%)が「積極的な要望や提案」と回答した。また、「効率的な事務負担等の受持」と「広域的な行政推進」を挙げる圏域が各々12圏域(22.6%)みられた。「有効な取組への協力」を挙げる圏域は9圏域(17.0%)であった。「積極的な要望や提案」を挙げる圏域は周辺市町村数が1から5の圏域が多く、周辺市町村数が比較的少ないことがわかった。また、「広域的な行政推進」を挙げる圏域のほとんどは周辺市町村数が7以上であり、10以上の圏域が3圏域あった。このことから、周辺市町村数が多い圏域においては、広域的な行政の推進を中心にした、取り組みを期待していることがわかる。

## 5. まとめ

定住自立圏の連携によって各取組を行っており、医療分野や産業振興分野、地域公共交通分野、交流・移住促進分野等を重点的に取り組んでいた。そのうち、医療分野や産業振興分野では規模が大きい圏域で効果が顕著に表れていた。特に医療分野では、規模の大きい圏域における周辺市町村の住民のサービス低下を防ぐための事業に効果が表れていることが確認された。また、産業振興分野では、圏域の特色を重視した取組がなされており、効果がみられる。一方、地域公共交通分野では、周辺市町村数が少ない圏域で効果が表れていることが確認された。しかし、自治体と企業の調整を行うことが課題であるとされる。また、圏域ごとの特色に合わせて例えば、医

療分野と地域公共交通分野の相互の連携で問題解決を行うなど、分野ごとの連携も求められている。

定住自立圏は人口の定住や圏域内の発展を目的とした政策であるが、各分野において効果的な事業について中心市と周辺市町村が一体となって効率的な連携ができるシステムを構築し、円滑な事業運営と行政サービスの提供を行うことが必要である。そのために、各圏域の取組ごとに事業効果の把握を行い、自治体とそれに関連する企業等との連携が必要である。

定住自立圏における問題点には、圏域内での連携によって様々であるが、効果的な取組に対し、どのような点が問題でどのような改善が必要であるか把握検討することが重要である。そのため、各圏域内での事業効果を把握し、それを各取組に活かしていく必要がある。また、圏域内で定住できるための仕組みづくりや住民生活水準の向上にむけた取組の適切な自治体間での役割分担が重要であると考えられる。今後も定住自立圏の圏域数が増加すると推察されるが、その際には、どのような圏域規模や圏域形態においてどのような取組を行うと効果的であるかを判断する必要があると考える。

#### 参考文献

- 1) 総務省(2008)：定住自立圏構想推進要綱全文
- 2) 宮地祐基，辛島一樹，大貝彰(2015)：広域圏の設定の在り方に関する基礎的検討-社会経済的指標をベースとした圏域に地理的・文化的指標を考慮した圏域設定の試み-，日本建築学会東海支部研究報告書第53号
- 3) 総務省(2016)：全国の定住自立圏構想の取組状況(2016年10月1日現在)
- 4) 平成22年国勢調査(2010)：総人口，総面積