

平成 21 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

人口減少社会における水平的機能分担型
広域連携の実態と課題に関する研究

東北大学大学院工学研究科都市・建築学専攻 准教授

姥浦 道生

大阪市立大学大学院創造都市研究科 准教授

瀬田 史彦

目 次

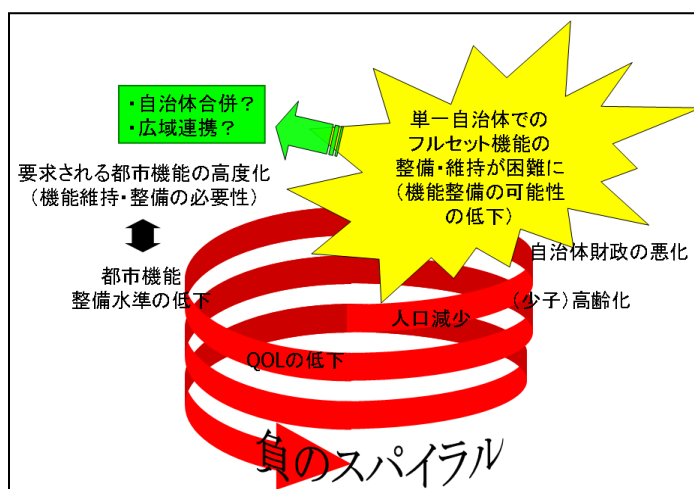
I. 研究目的・意義	1
II. 研究手法	5
III. 成果内容	6
○ 要旨	6
○ キーワード	8
○ 本編	9
1. 日本における広域連携のための制度	9
1-1. 広域的事務の共同処理のための制度	9
1-2. 各種広域圏施策の概要	10
2. 日本における水平的機能分担型広域連携の実態	11
2-1. 幡多広域圏	11
2-2. 八幡浜・大洲広域圏	16
2-3. 仙南広域圏	20
2-4. 淡路島広域圏	25
2-5. 後志広域圏	30
2-6. 日本における水平的機能分担型広域連携のまとめ	36
3. 中心地システムを通じた広域連携	37
3-1. 中心地システム	37
3-2. 州レベルの中心地システムの指定実態	41
4. 連携中心地の実態	48
4-1. ザーレボーゲン地域	48
4-2. ザクセンリング地域	55
4-3. エルスターヴェルダ／バード-リーベンヴェルダ地域	58
4-4. ドイツにおける水平的機能分担型広域連携のまとめ	61
5. 結論：水平的機能分担型広域連携の展開に向けて	62
5-1. 水平的機能分担型広域連携の成立のための諸条件	62
5-2. 提言：日本における水平的機能分担型広域連携の推進に向けて	65
○ 資料編	66
資料1 日本における広域的事務の共同処理のための制度	66
資料2 日本における各種広域圏施策の概要	68

I、研究の目的・意義

近年の人口減少や高齢化、及びそれに伴うさまざまな問題の発生に伴い、特にその傾向が顕著な地方都市においては、人々が快適な生活を送るにあたり必要な都市機能の整備・維持が、国土政策上の重要な課題になってきている。具体的には、人口減少に伴う需要の減少や自治体財政状況の悪化等によって、単一の自治体があらゆる都市機能をフルセットで自前で整備・維持することが困難な状況になってきている（機能整備の可能性の低下）。その一方で、単純な意味における都市機能のグレードダウンは、人々のサービスへのアクセシビリティを悪化させることを意味し、それが QOL の低下、人口流出、ひいては更なる都市機能のグレードダウンを招くという、負のスパイラルを引き起こす可能性がある（機能維持・整備の必要性）。すなわち、従来型のより高次の都市機能整備一辺倒でもなく、また単純なグレードダウンでもない、新しい形の都市機能の整備・維持方策が必要とされている。

そのための方策の一つとして考えられるのが、より広域的な枠組みで都市機能を担うことであり、具体的には「合併」と「広域連携」が挙げられる。このうち合併は、自治体の規模拡大を通じたサービス提供圏域の拡大（需要増）と財政力等の強化によりサービス・機能レベルの維持・向上を図ることを目的とする。一方、広域連携は、自治体の独立性は維持しつつ、近隣の自治体間で協力・連携関係を構築し、共同に必要なサービス提供を効率的に行うことを目的とする。近年は前者を中心とした対応がなされてきたが（平成の大合併）、現在はそれも一段落した状況にある。そして、合併を行わなかった自治体は言うまでもなく、合併自治体といえども都市機能整備・維持の桎梏から完全に解放されているわけではなく、自治体間の広域連携は今後の重要な課題として残されている。

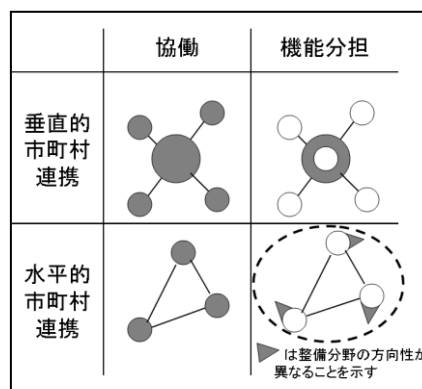
さて、この「広域連携」は、連携都市間の担当機能の次元の差異からは、「垂直的連携」と「水平的連携」に分類することができる。このうち「垂直的連携」とは、より高次の都市的機能を中心都市が一元的に有し、そのサービスの提供圏域を周辺自治体にも及ぼせることで周辺自治体住民の当該都市機能へのアクセスを確保するという、中心都市とその周辺自治体との間の、自治体間ヒエラルキー関係を基礎とした連携であり、オーソドックスなタイプの広域



図表 0-1 研究の背景

連携といえる。

一方「水平的連携」とは、近接・隣接した類似規模の都市間の連携であり、複数の自治体が同一の圏域を対象として同次元の都市機能を具備しサービスを提供する形態をいう。中心都市が複数の隣接・近接する都市によって構成されている場合や、中心都市から離れて複数の中小都市が隣接・近接しているような場合には、このような水平的連携により、それぞれが単独で都市機能の整備等を行う場合よりも高次の都市機能を具備することが可能になる。



図表 0-2 「連携」の類型

「広域連携」はまた、その連携様態の差異からは、「協働」と「機能分担」に分類することができる。このうち「協働」は、複数の自治体が一体的に住民等への都市的サービスの提供を行うというものであり、例としてはそれぞれの自治体の保有する図書館やスポーツ施設の相互利用、各種産業の共同誘致等が挙げられる。この連携様態は、サービス提供の効率性が向上するというメリットがあることに加え、それぞれの自治体の機能が阻害されることが少ないため、比較的協力関係を構築しやすい。

一方「機能分担」とは、各都市がそれぞれの特徴を生かして異なる種類の都市的機能を計画的分野横断的相互補完的に整備・維持させる連携態様であり（例えば、文化都市 A 市においては大規模ホールを、教育・スポーツ都市 B 市においては大規模総合運動公園を整備する一方、A 市においてはそのような運動施設、B 市においては市民ホールの整備を放棄する、ということ）、それにより地域におけるより高次の都市機能の整備・維持を企図する。このような連携は、都市・地域の拡大プロセスにおいては、それぞれの機能を維持した上で付加的に一部高次の機能も担当することになるため、各都市へのネガティブな影響は少なく、合意形成が比較的容易である。しかし、縮退プロセスにおいては、それが一部の都市機能の放棄に結びつく場合もあるため、その実現に際しては困難が予想される。特に水平的連携の場合には、垂直的連携と異なりどの都市がどのような機能をどの程度具備するのかという点に関する調整が必要になるため、ハードルは高い。とはいうものの、各自治体が単独では現在有する機能レベルを維持していくこと自体が困難になっている状況下で、複数の自治体が協力してより広い地域を対象圏域とすることによって、サービス・機能レベルの維持・向上を図ることが可能になり、それがひいては地域住民の QOL を高めることに繋がる、という点を考慮すると、今後の縮退プロセスにおいても、むしろそこにおいてこそ、これを積極的に推進していく必要性があるといえる。

以上をまとめると、人口減少がさらに進行する今後のわが国の、特に地方部を中心とした国土政策においては、「近接・隣接した類似規模の複数の自治体が、同一の圏域を対象とした（すなわち同次元の）、それぞれ異なる都市的機能を計画的分野横断的相

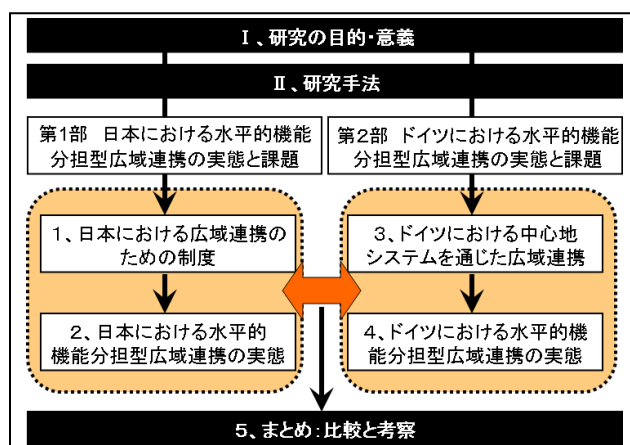
互補完的に整備・維持させる連携態様」と定義される「水平的機能分担型広域連携」の重要性が相対的に増していくものと考えられる。しかしこれまで実施事例は多くはなく、またその実態や課題等に関する実証的研究も十分にはなされていない。

この点、ドイツにおいては、広域計画においてヒエラルキー型の中心地システムに基づく垂直的機能分担を中心とした広域連携が行われてきているが、近年、特に人口減少傾向が顕著な旧東ドイツ地域においては、積極的に水平的機能分担型広域連携が取り入れられてきている。しかし、その詳細な内容や課題等については十分に明らかにはなっていない。

そこで本研究においては、人口減少を踏まえた広域連携として、特に近接・隣接した類似規模の複数の自治体が、同一の圏域を対象とした（すなわち同次元の）、それぞれ異なる都市的機能を分野横断的計画的相互補完的に整備・維持させる連携態様である「水平的機能分担型広域連携」に着目し、日本とドイツにおける先進的な取り組みを調査、比較、分析することを通じて、その成立の条件や課題を明らかにすると共に、わが国におけるそのような広域連携を展開させるために必要な条件を提示することを目的とする。

人口減少等に伴い、特に地方都市においては行政サービスの提供等の都市機能水準の低下が危惧されているが、本研究は、それを広域計画的に解決するための手段と条件を提示するものである。その結果を実践にフィードバックすることにより、人口減少地域における効率的・効果的な地域住民へのサービス提供や QOL の向上、ひいては人口動態の安定化という「正のスパイラル」にもつながりうる。その意味において、本研究は非常に意義深いものであるといえる。なお、本研究の成果は国土形成計画（全国計画）に示されている、「持続可能で暮らしやすい都市圏の形成」の一助となるものである。

研究の構成は図表 0-3 の通りである（なお、詳細は要旨に示した）。



図表 0-3 研究の構成

II、研究の手法

研究はヒアリング調査、文献調査によった。

ヒアリング調査の対象は、以下の通りである。

2009年8月	仙南地域広域行政事務組合
2009年10月	四万十市企画広報課
	宿毛市企画課
	幡多広域市町村圏組合
	八幡浜市政策推進課
	大洲市企画調整課
2009年11月	南あわじ市市長公室
	洲本市企画課
	淡路広域行政事務組合
	兵庫県淡路県民局地域企画課
	兵庫県淡路県民局県民室
2010年1月	ドイツ連邦建設地域計画局
	ザクセン州州計画局
	ザクセン州ケムニッツ州管理局
	チューリンゲン州土地開発公社
	エルスターヴェルデ市市長
	リヒテンシュタイン市建設局
	シュヴァルツェンベルク市市長
	アイゲンシュトック町町長
2010年2月	小樽市企画政策室
	余市町企画政策課
	北海道総合政策部
	北海道総務部

Ⅲ、成果内容

○ 要旨

近年の人口減少や高齢化、及びそれに伴うさまざまな問題の発生に伴い、特にその傾向が顕著な地方都市においては、人々が快適な生活を送るにあたり必要な都市機能の整備・維持が、国土政策上の重要な課題になってきている。具体的には、人口減少に伴う需要の減少や自治体財政状況の悪化等によって、あらゆる都市機能をフルセットで単一の自治体が自前で整備・維持することが困難な状況になってきている（機能整備の可能性の低下）。その一方で、単純な意味における都市機能のグレードダウンは、人々のサービスへのアクセシビリティを悪化させることを意味し、それが QOL の低下、人口流出、ひいては更なる都市機能のグレードダウンを招くという、負のスパイラルを引き起こす可能性がある（機能維持・整備の必要性）。すなわち、従来型のより高次の都市機能整備一辺倒でもなく、また単純なグレードダウンでもない、新しい形の都市機能の整備・維持方策が必要とされている。

本研究においては、そのような人口減少を踏まえた広域連携に関して、特に近接・隣接した類似規模の複数の自治体が、同一の圏域を対象とした（すなわち同次元の）、それぞれ異なる都市的機能を分野横断的計画的相互補完的に整備・維持させる連携態様である「水平的機能分担型広域連携」に着目し、日本とドイツにおける先進的な取り組みを調査、比較、分析することを通じて、その成立の条件や課題を明らかにすると共に、わが国におけるそのような広域連携を展開させるために必要な条件を提示することを目的とする。

本研究は、日本を扱った第一部と、ドイツを扱った第二部の、二部構成になっている。

第一部では、まず第 1 章で日本における広域連携の制度面について文献調査を中心にまとめ、圏域政策的にもまた連携組織的にも、水平的機能分担型広域連携にも対応できるようになっていることを示している。次に第 2 章で、その運用実態を幡多地域、八幡浜・大洲地域、仙南地域、淡路島地域、後志地域を事例として、主としてヒアリング調査と文献調査をもとに明らかにし、各広域圏施策が基本的には（拠点開発）事業を行うためのスキームとなっており、地域の生活をどのように確保していくのかという視点には必ずしも立っていないこと、その際に都道府県が権限的財源的に積極的な調整機能を果たしていないこと等を示している。

第二部では、まず第 3 章で、ドイツの中心地システムの意義と指定実態に関して、人口減少下においても国土整備計画ツールとして中心地システムの意義が認められていること、旧東独地域の州レベルの運用では、特に低密居住地域において連携中心地の指定がされており、また近年州が積極的にその中心地間の連携を州計画の枠組みの中で促進していることを明らかにしている。次に第 4 章では、連携中心地間の連携の

実態について、ザーレボーゲン地域、ザクセンリング地域、エルスターヴェルダ地域を事例として取り上げ、州が総合的財政的支援をはじめとする「アメ」と「ムチ」を使って積極的に広域連携を推進し、その枠組みの中で広域連携が行われていること、連携内容が「拠点施設開発」連携的なものから「生活利便施設」連携まで多様であり、また実現状況もさまざまであること、等を明らかにしている。

第5章では、本研究で明らかにした水平的機能分担型広域連携の成立要件を、前提条件、連携内容に関する条件、連携組織に関する条件に分けてまとめるとともに、我が国においてそれを推進するために必要な制度的条件として、総合的計画の策定と実現、都道府県の積極的役割の必要性、地域マネージャーの設置の三点について提案を行っている。

研究の結果、明らかにした点は、以下の通りである。

■ 水平的機能分担型広域連携の成立のための前提条件

- 地理的条件
 - ◇ 対内的地理的条件：連携自治体間の距離が離れすぎると、両者の生活圏域が共通しなくなり、水平的機能分担型広域連携は困難になる。
 - ◇ 対外的地理的条件：大都市が近隣にある場合には、その影響を受ける自治体が出てくるため、圏域内の連携関係を構築しにくくなる
- 歴史的條件
 - ◇ 対内的歴史的條件：であり、過去の合併の約束などが残っている場合には、それが足枷となって広域的な連携にまでたどり着かない
 - ◇ 対外的歴史的條件：歴史的に自治体間の関係が良くないと、将来的な連携も困難になる。
- 自治体の首長（議会）同士の良好な関係性
- 自治体の「切羽詰まり度」

■ 水平的機能分担型広域連携の成立のための連携内容に関する条件

- 比較的連携を行いやすい分野
 - ◇ NIMBY系の施設立地：一定の設置条件と住民との消極的関係性による
 - ◇ 観光連携や産業間連携などのソフト系：Win-Winの関係を構築しやすい
- 連携が困難な分野
 - ◇ 生活利便施設の立地：住民との積極的関係性が強ければ強いほど問題が先鋭化し、住民や議員の反対によって調整が困難となるため、「できることをして勝ち上がる」という競争関係になりやすい
- 調整のための総合的計画の策定
 - ◇ 計画レベルの総合性：地域の現況実態分析、抽象的・理念的将来像の設

定、具体的事業の設定という、各計画段階を包括的に含んだ、いわば「タテ」の総合性

- ◇ 計画分野の総合性：行政分野横断的に計画を策定することにより、ハード系・ソフト系などの分野間の垣根を越えて相互に比較・調整・連携することが可能に
- ◇ 計画の空間的範囲の総合性：事業を行うことを目的としている地区についてのみならず、地域全体を対象として
- ◇ 参加の総合性：単に行政、それも広域機関の行政のみが策定するのではなく、住民参加・参画等を通じて、その意味、必要性、メリットなどを積極的にその影響を受ける住民に対して情報提供し、意見交換を行い、理解を得る必要性

■ 水平的機能分担型広域連携の成立のための連携組織に関する条件

- 広域機関の積極的役割（トップダウン型）
 - ◇ 「アメ」：連携を促進するための地域に対する総合的支援（計画策定に対する人的財政的支援やその実現のための分野間連携を踏まえた補助金投入）
 - ◇ 「ムチ」：連携を進めない場合に広域機関が地域に対して何らかのサンクションを課す
 - ◇ 但し個別具体的内容については地方に任せる：ボトムアップ
- 連携の推進組織
 - ◇ 自治体の政治的意思決定主体が参加した、永続性ある組織体
 - ◇ 行政職員レベルの実務的組織のような「ボトムアップ」的組織も、実際に連携分野を開拓・推進していく上では重要
 - ◇ 中立的専門家：意思決定主体間の調整（←自治体職員では積極的な調整機能を果たすことは困難）

○ キーワード

広域連携、機能分担、生活利便施設、日本、仙南広域圏、幡多広域圏、八幡浜・大洲
広域圏、淡路広域圏、後志広域圏、ドイツ、連携型中心地、ザクセン州、ブランデン
ブルク州、チューリンゲン州

第一部 日本における水平的機能分担型広域連携の実態と課題

1 日本における広域連携のための制度¹

1-1 広域的事務の共同処理のための制度

我が国における広域的事務の共同処理のための組織としては、法人の設立を必要としない簡易な制度である協議会、事務の委託と、法人の設立を必要とする一部事務組合、広域連合が、主なものとして挙げられる（図表 1-1）。なお、主な共同処理制度の詳細については、資料 1 に示した。

共同処理制度	制度の概要	運用状況 (H20.7.1現在)
法人の設立を要しない 簡便な仕組み 協議会 機関等の共同設置 事務の委託	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。	○設置件数:284件 ○主な事務:広域行政圏計画の策定等122件(43.0%)、小中学校の運営など教育関係87件(30.6%)、環境衛生20件(7.0%)
	地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を、複数の地方公共団体が共同で設置する制度。	○設置件数:407件 ○主な事務:介護保険認定審査142件(34.9%)、公平委員会116件(28.5%)、障害区分認定審査108件(26.5%)
	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。	○委託件数:5,109件 ○主な事務:公平委員会1,169件(22.9%)、住民票等の交付936件(18.3%)、競艇838件(16.4%)
別法人の設立を要する仕組み 一部事務組合 広域連合 地方開発事業団 全部事務組合 役場事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	○設置件数:1,664件 ○主な事務:ごみ処理422件(25.4%)、し尿処理386件(23.2%)、消防297件(17.8%)、救急295件(17.7%)、火葬場233件(14.0%)
	地方公共団体が、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を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。	○設置件数:111件 ○主な事務:後期高齢者医療49件(44.1%)、介護保険47件(42.3%)、広域行政圏計画の策定等30件(27.0%)、障害者福祉28件(25.2%)
	地方公共団体が、地域開発の根幹となる建設事業を総合的かつ一体的に実施するために設ける特別地方公共団体。共同処理する事務は、公共施設の建設事業や関連する用地の取得・造成等に限定されている。	○設置件数:1件
	全部事務組合:町村が、その事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。 役場事務組合:町村が、執行機関に係る事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	○昭和35年以降活用例なし

(注) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。

図表 1-1 各種広域的事務の共同処理のための組織（出典：総務省 HP より）

ここから、例えば事務の委託については、複数事務を相互に委託する場合に、実質的な水平的機能分担になる可能性があり、また一部事務組合についても同様に、組合が複数の事務を所管する場合に実質的な水平的機能分担になる可能性があるなど、それぞれ水平的機能分担が可能となる組織になっていることが分かる。

¹ 以下、本章においては総務省および国土交通省のホームページ上の各種資料を参考にした。

1-2 各種広域圏施策の概要

我が国においては、歴史的に数多くの広域圏施策が行われてきた。その中で、近年の代表的なものとしては、広域市町村圏、地方拠点都市地域、定住自立圏が挙げられる。

以下では、その概要をまとめる（図表 1-2）。なお、詳細については資料 2 に示した。

広域市町村圏の設定 (1969)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 概ね人口 10 万人以上の規模を有する地域 ・ 日常生活上の通常の需要がその中でほぼ充足される 等の条件を満たす地域を「広域市町村圏」として設定し、圏域の総合的かつ合理的な振興整備を図る。
ふるさと市町村圏の選定 (1989)	広域市町村圏を基礎に、地域の自立的発展が見込まれる地域「ふるさと市町村圏」の選定と同計画の策定を行い、その圏域の総合的、重点的整備を推進する。また、その実施のために、県と圏域構成市町村が折半して、概ね 10 億円のふるさと市町村圏基金を造成し、その果実を活用して地域活性化のための各種ソフト事業を展開する。
地方拠点都市地域 (1993)	地方の拠点となるべき地域において都市機能の増進および居住環境の向上の推進するため、地方拠点都市地域を指定し、その整備促進の基本計画を策定し、地域の一体的な整備促進を図ると共に当該地域への産業業務施設の移転を促進する。
定住自立圏 (2008)	「選択と集中」「集約とネットワーク」をキーワードに、中心市と周辺市町村が定住自立圏形成協定を締結することを通じて連携・役割分担を行い、生活に必要な都市機能の確保、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等によって、安心して暮らせる地域を創出することを目的とする。

図表 1-2 各種広域圏施策の概要

ここから、例えば広域行政圏（広域市町村圏）については、複数の機能（例えば供給処理施設やスポーツ・文化施設等）が共同で事務処理されている場合には、水平的機能分担が可能であることが分かる。また、地方拠点都市地域についても、分野別の産業施設立地などにおいて水平的機能分担が想定される。このように、これまでのわが国の広域圏施策においても、水平的機能分担は可能な仕組みになっていることが分かる。

2 日本における水平的機能分担型広域連携の実態

2.1 幡多広域圏

(1) 幡多広域圏を取上げる理由

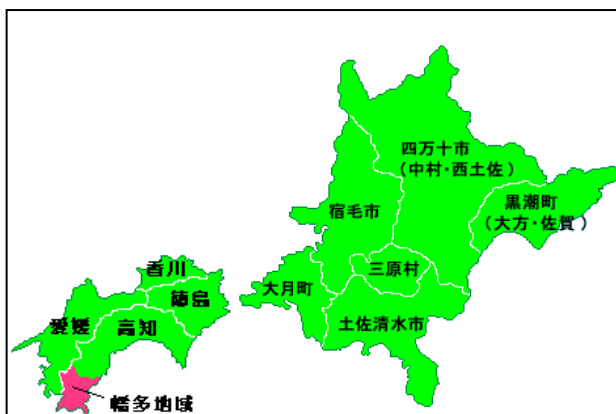
幡多広域圏を取上げる理由は以下の通りである。

- ・ 周辺の中規模以上の市から離れているため、圏域が比較的明確であり、また域内には複数の同程度の規模の市が存在することから、本研究で想定する水平的機能分担型広域連携を行うための前提条件を一定程度満たしていると考えられること
- ・ 地方拠点都市地域や定住自立圏などにおいても複眼的な中心市としての位置づけを受けていること

ヒアリング調査は、10月7日に四万十市、宿毛市、幡多広域事務組合の担当者に対して行った。

(2) 広域圏の概況

幡多広域圏は、四国の南西端、高知県の西端に位置し、四万十市、宿毛市、土佐清水市、黒潮町、大月町、三原村の6市町村から構成されている(図表2-1) このうち四万十市は中村市と西土佐村が、また黒潮町は大方町と佐賀町が平成の大合併においてそれぞれ合併してできた市町である(図表2-2)。



図表 2-1 幡多広域圏の位置図

広域圏全体の人口は概ね 10 万人であり、四万十市が約 3.7 万人、宿毛市が約 2.3 万人、土佐清水市が約 1.7 万人であり、3 市が圏域全体の人口の 8 割近くを占める。当広域圏においては、全体的に人口が減少傾向にあるが、その中でも減

四万十市	四万十市は四万十川下流に位置し、県内第三位の人口を有する。中村地区は、古くから本拠点地域における行政・経済・交通・医療等の総合的な都市機能の集積中心地としての役割を果たしてきている。産業は第三次産業の割合が高く、商業・サービス業を中心に周辺市町村を含めた地域経済圏の中心となっている。また四万十川を中心に観光振興にも力を入れてきている。
宿毛市	本圏域の西側に位置し、土佐くろしお鉄道の終着点。産業は、宿毛湾を中心とする水産業と農業が盛んであることに加え、耕地西南中核工業団地への企業進出によって、電気機械、金属製品等の集積も進んでおり、宿毛湾港の整備や背後地の工業流通団地整備と関連する企業誘致も含め、今後の整備地の活用による活性化が期待される。観光については、漁業及び漁村生活をはじめとする体験型観光の仕組みづくりを進めている。
土佐清水市	四国最南端に位置し、足摺岬、竜串など全国屈指の景勝地に恵まれた、高知県を代表する観光地。産業はその観光と漁業・水産業が中心である。

図表 2-2 幡多広域圏を構成する中心 3 市の概況

(高知県西南地方拠点都市地域基本計画(2008)を参考に筆者作成)

少傾向が顕著なのが土佐清水市とその他の町村であり、四万十市（特に旧中村市）と宿毛市はそれよりは減少傾向は緩やかである。

圏域面積が非常に大きいことも特徴であり、施設整備を集中させすぎるとサービス圏外区域が広範囲に渡る可能性があるため、これまでも、また今後も一定程度の分散的な施設立地が求められる地域である。

（２）事務組合による事務の共同処理

当地域には、1969年に幡多広域市町村圏事務組合が設立され、以来、圏域のごみ処理、特別養護老人ホーム等の運営、租税債権管理機構等の共同処理の事務等を行っている他、（旧）ふるさと市町村圏計画に基づくソフト事業も行っている。

このうち特別養護老人ホームについては、各自治体が特別養護老人ホームを有しているが、そのうち事務組合が保有するのは3ヶ所である。但し、事務組合が直接設置したのではなく、起債条件から各自治体からの提案に基づき事務組合が設置したものであり、その返済も実質的には立地自治体が行っている。そもそも近い場所に設置するということが首長にとっては重要であることに加え、特養については国庫補助・ユニット等の規制が出てくるので、運営も広域でということは厳しい面もある。

一方、郷土資料館は四万十市のみ立地しているが、その返済や維持管理は、実質的には立地自治体のみが行っているという点は共通である。

「広域的施設」には有利な起債条件となっているものの、その制度が実際には各自治体の持ち寄り施設の建設のために使われており、必ずしも連携や機能分担として位置づけた上での「広域的施設」にはなっていないといえる。

（３）地方拠点都市地域

幡多広域圏は、1994年に地方拠点都市地域（高知県西南地方拠点都市地域）に指定されている。中心都市は中村市、宿毛市、土佐清水市である。指定については、当初県から話がもたらされ、地元市町村がそれに同意して行われることとなった。

当初の基本計画は1995年に策定（承認）されている。策定推進組織は幡多広域市町村圏事務組合であり、各市町村から出されてきた要望をこの事務組合が取りまとめる形で策定が行われた。その際には、県も積極的に関与している。

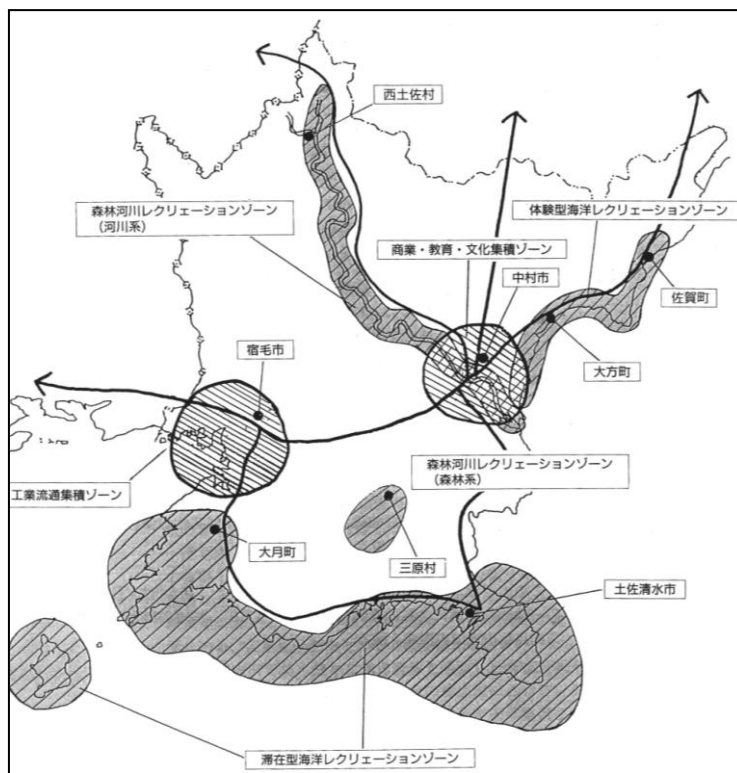
基本計画においては、まず「整備の基本方針」として、「地域内の中心市街地等における、産業・教育・文化などの都市的賑わいをはじめとする多様な都市機能を集積させ・・・交通機能をはじめとする各種都市基盤や生活基盤整備を進めることで、中心都市及び周辺地域を有機的に結合させ、各地域が持つ個性と特色を活かした役割分担により、「職」「住」「遊」「学」の魅力ある総合的生活空間を持つ地域として開発整備を進める」とした上で、中村市については「商業・教育・文化の中心都市としての機能強化」を、宿毛市については「工業生産都市としての機能強化」を、また土佐清水市については「国際観光都市としての機能強化」をそれぞれ図るとしており、水平的機能分担型広域連携を行う旨が明確に規定されているといえる。またこの点は、整備

計画図におけるゾーニングにも明確に示されている（図表 2-3）。

次に、都市機能の集積または居住環境の整備を図るための事業を重点的に実施すべき拠点地区として「圏域中心地区（中村市）」「宿毛湾臨海部地区（宿毛市）」等 7 地区が設定されており、またその集積機能の内容についても示されている。その上で、各拠点地区について、そこで実施すべき主な事業の概要が具体的に示されている（図表 2-4）。

この具体の事業についても、それぞれの自治体のその特徴または要望を活かしたものとなっているが、基本的には各市町村の既存の整備・開発計画を“持ち寄って束ねた”ものであり、それに関して希望事業の除外を含めた市町村間の積極的な調整はほとんど行われていない。例えば工業機能が宿毛市のみとされているのは、この当初計画の策定以前に四万十市（旧中村市）においても工業団地整備が検討されたことがあったが、交通条件が悪いため成立しなかったという背景があつてのことであり、本計画に基づく調整の結果というわけではない。したがって、当地域においてこのような機能分担が明確化されえたのは、そのような所与の条件がそろっていたことによるともいえる。

一方で、この機能分担は、必ずしも他都市において当該機能を持たせないという意味までは持たない。例えば四万十市（旧中村市・旧西土佐村）についても観光機能やスポーツ機能を持たせないわけではなく、ここで拠点地区として取上げられている地



図表 2-3 西南地方拠点都市地域の整備計画図
（出典：高知県西南地方拠点都市地域基本計画）

区内においてはその施設整備を行わないということにとどまる。その意味では、計画の対象が原則として拠点地区内に限定されていることが課題として位置づけられる。

なお、当初計画に記載された内容のうち、実現しているのは旧大方・佐賀町や西土佐村におけるスポーツ・レクリエーション施設等であり、「計画」のまま残されているものや、途中で断念されたものも少なくない。

平成20年には、新計画が概ね10年間を計画目標期間として策定されている。計画内容のうち、基本理念、基本方針などについては、ほとんど改定されておらず、機能分担という考え方は継承されている。

(4) 定住自立圏

幡多地域においては、2009年に四万十市と宿毛市が協働で、いわゆる「複眼的」中

種別	場所	備考	新計画に記載
高等教育機関（短期大学）	中村市市街地	本圏域に「学」の機能を整備し、地域住民に高等教育の機会を提供する	なし（断念（※））
教養文化施設（複合文化施設）	中村市市街地	商業・教育・文化の拠点に相応しく、圏域のランドマークとなるような複合施設を整備する。	あり
工業流通団地	宿毛市湾口	宿毛市湾港の背後地に工業流通団地を整備し、県域内における工業・流通機能の拠点とする。	あり
教養文化施設（ジョン万次郎資料館等）	土佐清水市あしずり港周辺	ジョン万次郎の偉大な足跡を学ぶなど、開かれた海洋を活かした国際交流の拠点を整備する。	あり
教養文化施設（中央コミュニティセンター）	土佐清水市市街地	住民のコミュニティー活動の拠点とする。	なし
スポーツレクリエーション施設（総合公園）	土佐清水市市街地	圏域南部におけるスポ・レク活動の拠点施設として運動施設、体育館、研修施設、園地広場等を整備する。	あり
スポーツレクリエーション施設（多目的広場等）	大方町	地域内の住民各層が総合的に利用出来るスポーツレクリエーション等のリフレッシュの場として整備する。	なし（整備済み）
	佐賀町		なし（整備済み）
スポーツレクリエーション施設（四万十パーク）	西土佐村	四万十川観光関連施設一体の公園化をはかり、中流域の四万十川観光の拠点を形成する。	あり（整備済み）
スポーツレクリエーション施設（森林公園）	西土佐村	フィールドワークを楽しみながら河川・森林環境学習のできる拠点とする。	あり（整備済み）
文化・産業複合施設	西土佐村	郷土資料館、図書館、水族館、産業間の複合施設を整備し、住民、観光客の活動の拠点とする。	なし

(※) 但し代わりに看護師・理学療法士を養成する専修学校は開校している。

図表2-4 高知県西南地方拠点都市地域基本計画（H7）に規定されている
具体的整備施設の内容（一部）

心市として宣言を行っている。土佐清水市が中心市から外れているのは、昼夜間人口比が指定条件を満たさなかったためである。今後、この中心地宣言をもとに、定住自立圏形成協定を周辺市町村と締結すると共に、定住自立圏共生ビジョンを策定・公表していく予定となっている。

宣言書においては、「地域の交通の要衝にあり、従来から行政・経済・医療等の中心地域としての役割を果たし、総合的な都市機能において一定の集積がある四万十市と宿毛市が、相互の連携をより強化しながらマネジメント機能を積極的に担うと共に、都市機能を相互に補完することで中心市としての複眼的役割を果たし・・・」と規定されており、両市が「水平的機能分担」しつつ中心市として整備・発展をしていくことが明確にされている。

ただし、本宣言書において具体的に記述されているのは周辺市町村と連携することを想定する取り組みについてのみであり、中心市間の機能分担の具体的内容については触れられていない。これについては、今後策定する圏域共生ビジョンにおいて具体化していくことになるが、「あまり明確に役割分担を行うと、両市間の勢力争いになってしまう」という点がヒアリング調査では指摘されている。そのため、例えば各市の文化センターについては、必ずしも稼働率は高いわけではない場合もある一方で、老朽化も進行してきており、また住民からの要望も強いため、一部には建替えの話も出始めている。しかし、それらを相互に調整して圏域全体としてどのように進めていくのかという点については、何ら合意形成は図られていない状況である。その一方で、「地域内の高規格道路の整備により移動時間短縮が実現され、それに伴う都市機能の相互利用の可能性が増えていくことから、今後は病院や文化センター等に関して、既存施設の整備・老朽化等の状況も踏まえつつ、相互補完関係を進めていきたい」という意見も出されている。

(5) 広域観光

地域で近年進められているのが、広域観光協議会による広域的観光体験旅行の推進である。これは、各自治体がそれぞれの特色を活かした体験（例えば旧佐賀町はたたき体験、旧大方町はホエール体験、四万十市はカヌー体験など）メニューを提供し、それにホームステイや農家民宿なども組み合わせることで修学旅行を誘致するというものである。現在のところ、近畿圏や首都圏からも修学旅行生を誘致することに成功している。

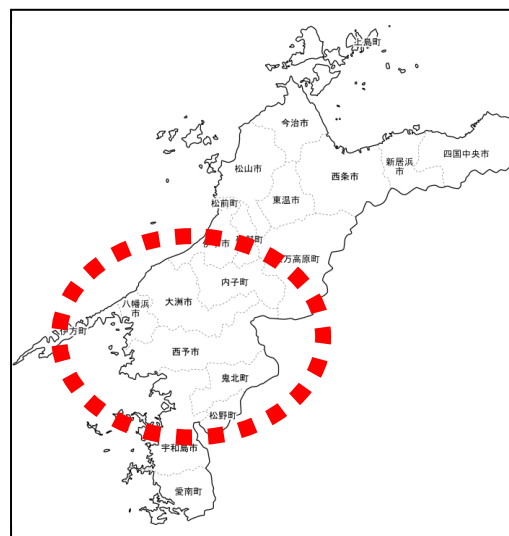
これらは、各自治体がそれぞれ異なった機能を持ち寄り、Win-Win の関係を創出することで連携を図っているものだが、ソフト面における水平的機能分担型広域連携の一つと捉えることができるだろう。

2.2 八幡浜・大洲広域圏

(1) 広域圏の概要

八幡浜・大洲広域圏は、愛媛県西部の西予地方に位置し、八幡浜市、大洲市、西予市、内子町、伊方町から構成されている（図表 2-5）。このうち八幡浜市は八幡浜市・保内町が、大洲市は大洲市・長浜町・肱川町・河辺村が、また西予市は宇和町・明浜町・城川町・野村町・三瓶町が、伊方町は伊方町・瀬戸町・三崎町が、内子町は内子町・五十崎町・小田町が、平成の大合併においてそれぞれ合併してできた市町である。

圏域の人口は概ね 17 万人であり、中心的な都市である八幡浜市が 4.0 万人、大洲市が 5.1 万人、八幡浜・大洲市は約 4.5 万人となっている。これら 3 都市で、圏域人口の約 8 割を占める。人口は圏域全体で戦後ほぼ一貫して減少傾向にあり、1960 年時点では八幡浜市の人口は 7.2 万人（現在までに 44%減）、大洲市は 7.2 万人（同 29%減）、西予市は 8.0 万人（同 44%減）、1990 年時点で八幡浜市 5.0 万人（同 20%減）、大洲市 5.6 万人（9%減）、西予市 5.2 万人（同 13%減）であった。各市町とも、全域もしくは一部が過疎地域に指定されており、産業の振興、居住環境の整備を通じて、若年層を中心とした人口の定住促進を図ることが、重要な課題となっている（図表 2-6）このうち特に中心的役割を果たすのが八幡浜市と大洲市であるが、この両市は人口規模をはじめとして、諸条件が近い。



図表 2-5 八幡浜・大洲広域圏の位置図

八幡浜市	八幡浜市は、佐田岬半島の基部に位置し、特定地域振興重要港湾である八幡浜港を抱える。四国最大の魚市場を有するとともに柑橘類の生産地でもあり、生産流通基地として、また商業、行政、金融等の業務施設が集積する南予地域の中核都市の一つとなっている。しかし近年の人口流出、漁業・農業の不振、産業構造の変化等により、就労機会の増大と安定した所得を確保するため、産業基盤の整備や宅地開発、生活環境の整備を積極的に行い、地域住民や若者の定住化に向けた条件整備を進めている。
大洲市	大洲市は城下町を起源としており、松山・八幡浜・宇和島・須崎方面への交通の要衝となっている。中心となる大洲地域は盆地上の広い平坦地を有し、用地確保の容易さと交通条件の良さから、急速に第三次産業を中心に集積を高めてきている。
西予市	八幡浜・大洲市は、西は宇和海に面し、東は四国山地のカルスト台地に連なる山地が広がる、変化に富んだまちである。中心となる宇和地域は、古くから当地域の行政の中心として開けていたため開明学校をはじめとした歴史遺産が豊富であり、県の「文化の里」に指定されている。愛媛県歴史文化博物館も建設され、県の歴史・文化の拠点としての役割を担っている。

図表 2-6 八幡浜・大洲広域圏を構成する中心 3 市の概況

（出典：八幡浜・大洲地方拠点都市地域基本計画（2006）を参考に筆者作成）

本広域圏においては、1971年に第一次広域市町村計画を策定して以来3度にわたり改訂を行っている。最新の第4次広域市町村圏計画(ふるさと市町村圏計画)は2001年に策定されている。また組織的には、1970年に八幡浜・大洲地区広域市町村圏協議会のほか、4つの一部事務組合が設立され、1981年にそれが八幡浜・大洲地区広域市町村圏組合に一本化されている。事務組合の職員はすべて市職員との兼務である。

八幡浜・大洲事務組合の大きな役割の一つは、八幡浜・大洲地区運動公園の管理・運営である。この運動公園は、大洲市にある広域運動公園であり、大洲市単独では設置・運営等が困難であるため八幡浜市と共同で行っている。立地場所の選定経緯については必ずしも明確ではないが、そもそも八幡浜市は平地が少なく大規模運動公園適地がほとんどないこと、大洲市内でも八幡浜市に近い地区に立地していることなどの事情もあり、当時も現在も特段問題とはなっていない。なお、八幡浜市の費用負担率は、概ねの利用率に応じて2割となっている。

(2) 地方拠点都市地域

愛媛県においては、東予地域は新産業都市指定も行われており工業の中心としての地位を、また松山市周辺は県都としての地位を築いている一方、南予地域は農業や漁業などの第一次産業が中心であり、活性化のための方策が必要とされていた。

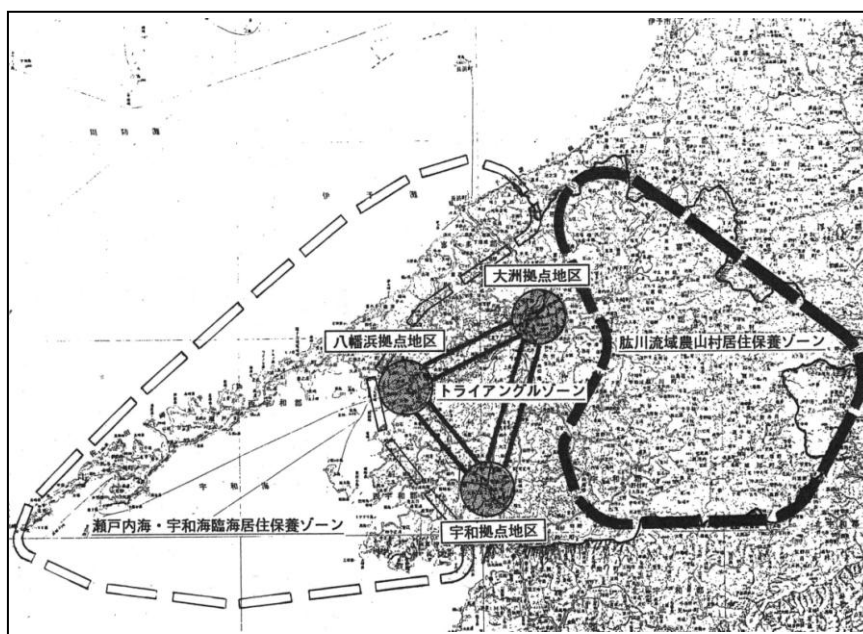
そのような中、地方拠点都市地域制度が創設され、1993年に八幡浜市、大洲市が中心となってその周辺町村も含めて地域が八幡浜・大洲地方拠点都市地域に指定され、一体となって県土の均衡ある発展を実現し、若者定住の核となる地方拠点都市地域の形成を図ることを目的として基本計画の策定が行われた。

策定にあたっては、事務局が大洲市に置かれ、そこに八幡浜市と宇和町の職員に加え、県の職員も派遣されてきており、県が比較的主導的役割を果たしていたことが伺える。

基本計画においては、「整備の進め方」として、「八幡浜市を商業・業務核、大洲市を生産・研究核、宇和町を歴史・文化核と位置づけ、密接な連携によって一体的かつ中核的な都市圏を形成するトライアングルゾーンを構築する」としており、水平的機能分担を指向することが明確に示されている。また、周辺地域におけるトライアングルゾーンの機能を補完する自然環境を活かした居住環境、教育・文化施設、海洋・森林レクリエーション施設等の各種施設を整備することも規定されている(図表2-7)。

このうち、トライアングルゾーンについては、具体的には以下の通り規定している。

- ・ 八幡浜市：八幡浜拠点地区において商業・業務機能の集積を促進するほか、市街地周辺部において埋め立てによる産業業務施設用地、住環境整備用地の創出や工業団地及び住宅団地を造成する
- ・ 大洲市：大洲拠点地区において、生産・研究機能の集積を促進するほか、市街地周辺部において、総合的な教育・文化・福祉施設の整備を行うとともに、工業団地の造成やバイオ・ハイテク機能を含んだ農村公園を整備する。



図表 2-7 大洲・八幡浜広域圏における地区・ゾーンの配置図

(出典：八幡浜・大洲地方拠点都市地域基本計画 1993 年)

- ・ 宇和町：宇和拠点地区において、地域の特性を活かした共用文化施設及び町並みの整備により歴史・文化機能の集積を促進するほか、市街地周辺部において、住宅・宅地を整備する

また、都市機能の集積または居住環境の整備を図るための事業を重点的に実施すべき地区として、「八幡浜拠点地区」「大洲拠点地区」「宇和拠点地区」の 3 地区が指定されており、そこで重点的に実施すべき主な事業として、7 事業が具体的に規定されている (図表 2-8)。

当初計画に記載された内容のうち、実現しているのは宇和町 (西予市) における歴史文化博物館の建設と先哲記念館の建設であり、それ以外については実現していないものや断念したものも多い。

このような機能分担が可能であった理由としては、八幡浜市はもともと港町であり、また特に当初計画の策定時点である 1990 年ごろまでは中心商店街も活力があり、広域的集客を行っており、また大洲市にはパナソニックがすでに立地しており、また土地利用転換が可能で交通利便性の高い平坦地も多いことから、そこを産業系の拠点とし、宇和町は卯之町を中心とした歴史性の高い街であり、すでに県立歴史博物館の建設は決まっていた、という、3 市が歴史的にそもそも競合しない、機能分担を進めていく条件がそろっていたことが挙げられる。

但し、八幡浜を商業核とするとしているが、それに伴い他市における商業施設の立地を特段厳しく制限しているわけではない。また実態的にも、例えば大洲市の新たに準工業地域指定がされた国道沿いには、ロードサイド型の商業施設が立地している状況が見られる一方、八幡浜市の商業統計に基づく年間商品販売額は 1994 年から 2004

種別	場所	備考	新計画に記載
産業業務施設（港湾業務ビル）	八幡浜市	海運業者のオフィスを核とし、文化施設を備えた港湾業務ビルを建設する。	あり（一部変更）
教養文化施設（二宮忠八記念館等）	八幡浜市	八幡浜市の生んだ飛行機の父、二宮忠八の記念館を中心に、食文化及び親水性レクリエーション拠点として整備	なし
産業業務施設（総合情報システムセンター）	大洲市	行政、産業、文化活動等の効率化と合理化を図り、広域的な情報システムを確立するため、総合情報センターを整備する。	あり
産業業務施設（卸商センター）	大洲市	物流拠点地区を形成する中核的施設として卸商センターを整備する。	あり
スポーツ・レクリエーション施設（ふれあいパーク整備事業）	大洲市	地域の産業・教養文化・スポーツ・レクリエーション等のインフォメーション機能を有し、人と人や自然がふれあい楽しめるレクリエーション空間として整備する。	なし
教養文化施設（愛媛県歴史文化博物館）	宇和町	県民に県の歴史文化を学ぶ機会を提供し、個性豊かな文化を創造するための歴史文化博物館を建設する。	あり（整備済み）
教養文化施設（先哲記念館）	宇和町	生涯学習の推進及び文化財の保護を図るため、県指定宇和文化の里の中心地付近に先哲を顕彰する場として先哲記念館を建設する。	あり（整備済み）

図表 2-8 八幡浜・大洲地方拠点都市地域基本計画（H5）に規定されている
具体的整備施設の内容

年にかけて 3 割以上も減少している。

2006 年には新計画が、計画目標期間を概ね 10 年間として策定されている。計画内容のうち、基本理念、基本方針などについては、ほとんど改定されておらず、特に 3 市における機能分担を進めていくことについては、そのまま継承されている。これは、2006 年の合併後に本格的な見直しを行ったため、十分な検討時間がなかったことも一因である。但し、一部の実施すべき事業については、進捗状況に応じて変更・削除されている一方、八幡浜市においては新たに市立病院の改築事業が位置づけられている。

（3）定住自立圏

定住自立圏構想への参加に関しては、現在のところ具体的な検討は行われていない。最大の理由は、過疎地域に指定されているため、過疎債の発行が可能になっており、財政的なメリットが特段ないことが挙げられる。また、これまでの昭和の大合併・平成の大合併において、常に自治体内の中心一周辺のバランスを考えながら事業を行ってきたが、それを明確に「中心一周辺」と新自治体レベルで決めるような発想は、地域になじみにくいことに加え、八幡浜と大洲のどちらが中心市として主導権をとるのかという両市間のバランス関係まで考えなければならず、困難であるという点も挙げられた。

2.3 仙南広域圏

(1) 仙南地域を取り上げる理由

前章で概説したような広域連携の制度のうち、戦後（一部は戦前）から実質的にもっとも進められてきた制度の1つが、一部事務組合による事務の共同処理である。宮城県仙南地域は、水平的機能分担と認められる広域連携が、1つの複合的一部事務組合による事務の共同処理を通じて行われていることが捉えられるよい事例となっている。一般には、複数の事務を担う一部事務組合や広域連合であっても、実際の施設やサービス供給が圏域の中心となる市町に集約されて処理される事例が多いが、仙南地域の共同処理は水平的な機能分担関係が極めてはっきりと観察できる。

本説では、文献調査および平成21年8月26日の仙南地域広域行政事務組合へのヒアリング調査によって、日本における最も典型的な連携の枠組みである一部事務組合による水平的機能分担のあり方について考察する。

(2) 仙南地域の概要

仙南地域は、人口19万人弱、面積1551平方キロで、9市町によって構成されている（図表2-9）。地勢的には、宮城県の最南部に位置し、南部は阿武隈山地によって福島県に、北部は仙台市にそれぞれ接しており、圏域西部一帯の標高が高く、東に向かってなだらかな丘陵地帯が広がっている。圏域内には、東北自動車道、国道4号、国道349号、国道457号が南北を、東北横断自動車道（山形自動車道）、国道113号、国道286号が東西を走り、これらを幹線として県道、市町道及び農林道などの道路網が発達している。鉄道は、白石蔵王駅を有する東北新幹線やJR東北線、阿武隈急行線により形成される。



図表2-9：仙南地域の位置図

出典：仙南地域広域行政事務組合ウェブサイト

本研究が想定する水平的機能分担との関係で特徴的なことは、まず地域内に人口が同程度の市町が3つ（白石市、角田市、柴田町）あり、他の町も七ヶ宿町を除くとそれほど大差ない人口を有しており、突出した自治体がない（図表2-10）。また地理的には圏域の中心は大河原町であり、県の出先機関や家庭裁判所など多くの行政施設が大河原町に立地している。地域は全体として広めではあるものの、一体とした都市圏と考えることができ、広域市町村圏施策や宮城県の出先機関もこの地域単位を圏域と

捉えて各施策を行っている状況である。

なお、いわゆる平成の大合併の時期にはいくつかの合併が検討されたが、現在に至るまで地域内で実際に合併に至った市町はない。

◆市町村別人口の推移

(単位:人)

	H2	H7	H12	H17	H18推計人口	H19推計人口	H20推計人口
白石市	42,030	41,852	40,793	39,492	39,121	38,688	38,299
角田市	35,431	35,316	34,354	33,199	32,968	32,624	32,373
蔵王町	14,074	13,915	13,545	13,318	13,255	13,126	13,054
七ヶ宿町	2,208	2,174	2,034	1,871	1,839	1,818	1,775
大河原町	20,901	21,995	22,767	23,335	23,444	23,631	23,529
村田町	13,632	13,539	13,166	12,740	12,593	12,447	12,269
柴田町	37,315	38,749	39,485	39,809	39,781	39,553	39,355
川崎町	10,797	10,829	10,872	10,583	10,380	10,265	10,158
丸森町	19,755	18,941	17,868	16,792	16,508	16,229	15,929
仙南地域	196,143	197,310	194,884	191,139	189,889	188,381	186,741
宮城県	2,248,558	2,328,739	2,365,320	2,360,218	2,354,992	2,348,999	2,343,767

出典:国勢調査、宮城県推計人口(統計課) ※(各年とも年10月1日現在)

図表 2-10: 仙南地域の人口推移

出典: 宮城県大河原地方振興事務所ウェブサイト

(3) 仙南地域における広域連携

仙南地域の広域連携は、その多くが仙南地域広域行政事務組合によって担われている。

仙南地域広域行政事務組合は、現在は白石市、角田市、蔵王町、七ヶ宿町、大河原町、村田町、柴田町、川崎町、丸森町の合計9市町によって構成される。もともと、広域市町村圏施策に対応する形で昭和45年8月に設立されたが、共同処理する事務が段階的に拡大され、現在、以下に挙げる14種類の事務を共同処理している。こうした事務を個々に共同処理する地域は多いが、こうした数多くの事務を1つの組合で共同処理している例は全国的にもそれほど多くない。一部の事務は、全構成市町によって共同処理されていない複合事務組合である。

- 1) 仙南地域広域市町村圏の振興整備に関する計画の策定に関すること。
- 2) 広域市町村圏計画に基づく事業の実施についての総合調整に関すること。
- 3) 視聴覚教材センターの設置、管理及び運営に関すること。
- 4) 消防事務に関すること。ただし、消防団に関する事務を除く。
- 5) 一般廃棄物処理施設の設置、管理運営に関すること。
- 6) 火葬場の設置、管理及び運営に関すること。
- 7) 文化交流広場の設置、管理及び運営に関すること。
- 8) 広域圏活性化プロジェクト中核施設の設置、管理及び運営に関すること。
- 9) ふるさと市町村圏計画の策定及びふるさと市町村圏計画に基づく事業の実施に関すること。
- 10) 介護認定審査会の設置及び運営に関すること。
- 11) 知事の権限に属する液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律の規定による事務のうち構成市町において処理することとされた事務に関すること。
- 12) 知事の権限に関する火薬類取締法規定により建設用びょう打ち銃用空包及びびょう

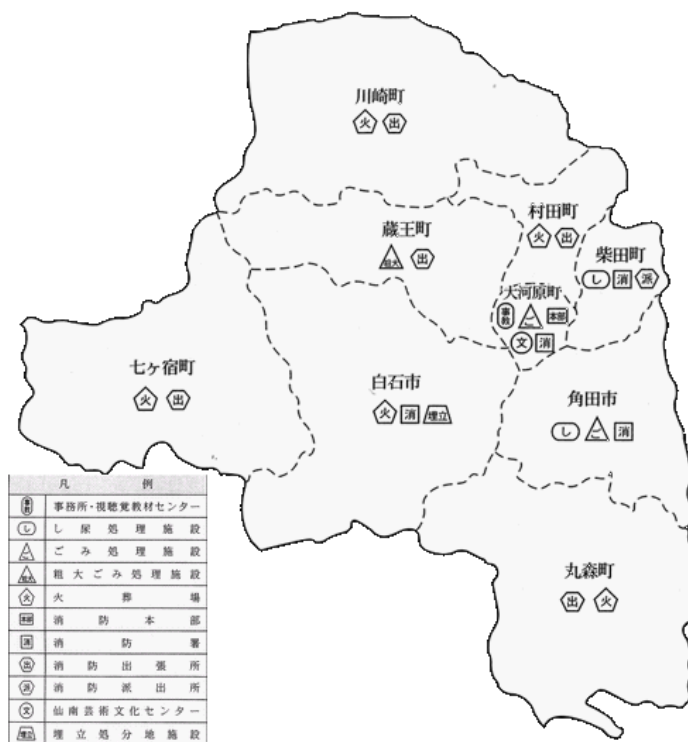
煙火に係る事務のうち構成市町において処理することとされた事務に関する
こと。

- 1 3) 構成市町が賦課徴収することとされている地方税に係る滞納事案のうち、構成市町の長との協議により組合が処理することとなった事案に係る滞納整理に関すること。
- 1 4) 障害者自立支援法の規定による市町村審査会の設置及び運営に関すること。

上記の事務のうち、本研究の想定する水平的機能分担に対応するような、立地が関係する施設は、全体を調整し各種の事務の執行の拠点となる事務局の位置の他、3) に関する視聴覚教材センター、4) に関する消防本部・消防署・消防出張所・消防派出所、5) に関するごみ処理施設・粗大ごみ処理施設、埋立処分地施設、6) に関する火葬場、7)・8) に関する文化ホール（仙南芸術文化センター）が挙げられる。

仙南地域では広域事務組合を通じて、上記のような一連の施設の立地がきれいな形の分散配置となっている（図表 2-11）。とりわけ上記のうち、一般に市民に疎まれる N I M B Y 施設と分散立地が必要な消防施設の立地は、地域内の各自治体がそれぞれ分担して立地をひきうける形となっている。こうした広域的な連携関係は、組合設立当初から固定されてきたものではなく、事務処理の内容が新たに追加されたり、また施設が人口増減や設備更新などに伴って統合または分割され、時代ごとに変化してきた。

同組合ウェブサイトや『仙南地域広域行政事務組合 20 年誌』（1992）などを分析すると、その統合・分散のあり方は施設によって様々である。粗大ゴミ処理施設（蔵王町「仙南リサイクルセンター」）や埋立処分施設（白石市「仙南最終処分場」）のように、地域内に 1ヶ所あればよいものは、容量を超えない限り 1ヶ所に固定されたままとなっている。消防施設（消防本部・消防署・消防出張所・消防派出所）については、消防本部は圏域の地理的な中心に位置する大河原町に立地しているが、各地で消防能力を高めるために出張所・派出所が整備され、現在では地域内の構成自治体に



図表 2-11：仙南地域の公共施設の配置

出典：仙南地域広域行政事務組合ウェブサイト

消防署か出張所が最低1つは立地している。他方、ダイオキシン問題などで統合が課題となったごみ処理施設については、当初地域内に4ヶ所立地していたものが、現在2つ（角田市（角田衛生センター）、大河原町（大河原衛生センター））に統合されている。こうした施設の統合・分割にしたがって、施設運営の負担割合も変化している。人口割と均等割の組み合わせが規約に細かく定められており、それが統合・分割によって変化していく。

ヒアリング調査によれば、このうち各種NIMBY施設の立地については、9市町がそれぞれ属していた郡（刈田（かった）、伊具（いぐ）、柴田）ごとの共同処理が仙南地域広域行政事務組合の設立前から行われていたことが関係し、組合設立後もこの3郡の単位での共同処理の分担が理事会で申し合わせられていた。それが一部の施設については、新たな課題、たとえばダイオキシン問題への対応の必要性などに迫られ、組合全体での連携に移行している。

なお、こうした負担の分担について市町の間で合意を得た施設の具体的な立地については、もっぱら立地市町村が検討する。ただし（地元対策として）立地地区に集会場などを設置する際の費用は組合が負担するという連携関係はあるようである。

他方、組合で管理・運営されている唯一の大規模文化施設であるえずこホールは、800席の大ホールと300席の小ホールを備えた中核施設である。この施設はもともと宮城県が建設したが、その後、組合に無償譲渡された。現在は組合が管理・運営しているものの、その費用は大河原町・村田町・柴田町の3町のみで負担され3町の財政に影響を与えているとされ、指定管理者制度の導入も検討されている。地域内の他の市町は、別の文化施設（たとえば白石市「ホワイトキューブ」、ホール610席など）を所有・運営しており、圏域全体での連携関係とはなっていない。



写真2-1：仙南地域の文化ホール
「えずこホール」

出典：宮城県ウェブサイト

上記を含め、連携（事務の共同処理）に関する組合の意思決定は、市町の課長級が参加する会議で検討され、理事会を通じて調整され、最終的には組合議会の議決を通じて行われることから、概して各自治体（市町長）からの積み上げであると考えられる。実際、各種の施設の共同化についても、合意したものについて合意した自治体の組み合わせの単位で行われており、組合の規約に共同処理の項目として掲載されてい

でも、実際には1つの自治体が1つの施設を専ら管理・運営している場合も多く見られる（七ヶ宿町の七ヶ宿斎苑、川崎町の川崎斎苑・川崎衛生センターなど）。

それに対して、組合の事務局にはプロパーの職員が数人配置されており、事務運営上の意見は理事会などに伝えられる。施設の統合・分割などに際しても、調査や案の作成なども組合の事務局で行われる。

（4）仙南地域に対する宮城県の連携の働きかけ

仙南地域は、宮城県の大河原地方振興事務所の管轄範囲に一致することや、仙南地域広域行政事務組合設立の発端となった広域市町村圏施策において県が圏域の決定や関連計画・事業の策定・実施への関与、また同じ地域単位で行われているふるさと市町村圏の基金への出資や取り崩しなどの意思決定に関与しており、間接的な影響はあると考えられる。また滞納税の徴収や簡易保険事業では、資金や人材の支援を県から受けている。

しかし本研究が想定する水平的機能分担にかかる計画や方針の決定に対する関与は、ヒアリング調査からは確認できず、むしろ構成市町で連携関係を調整し決定・変更された後に、上記のような形で影響を与えるという状況のようである。実際に、仙南地域広域行政事務組合は、国の政策であり県が圏域設定に関与した広域市町村圏施策にもとづいて設立されたものであり、最初の枠組みにおいては（補助金の拠出なども含めて）いわゆる上からの関与が大きかったが、その後の連携関係では、もっぱら構成市町同士の意思決定にゆだねられ、国や県の広域圏施策は、それに間接的に影響を与えるという状況が見て取れる。

（5）仙南地域調査を踏まえての考察

仙南地域の事例からは、水平的機能分担について、NIMBY施設については、枠組みがいったん与えられればそれが自律的に機能して、その関係を保ったまま状況に応じて連携関係を変化（統合・分散）させていくという状況が見て取れた。NIMBY施設は、行政にとっても市民にとってもなるべく数を少なくしたい施設であり、水平的な連携関係によって機能分担に関するかなりのレベルの合意形成が可能であることがわかる。

他方、各地域にとって立地するとありがたい公益・利便施設の立地については、NIMBY施設と異なり、水平的な連携関係は顕著ではなく、また議論にもあまりあがっていない。たとえば文化ホールの場合、組合が運営するえずこホールは実質的には費用負担する3町以外の市民も少なからず利用していると思われるが、白石市など他市町の施設と共同で運営・管理するという考え方は、少なくとも組合に関連する形で議論はされていないようである。

このように、水平的機能分担を担いうる代表的な枠組みである一部事務組合による事務の共同処理の中でも、水平的な分担を行いやすい分野とそうでない分野があることがわかった。

2.4 淡路島広域圏

(1) 淡路島地域を取り上げる理由

淡路市、洲本市、南あわじ市の3市で構成される兵庫県淡路島地域は、本研究が想定する水平的機能分担について考察しやすい、いくつかの外形的な理由を持っている。

- ① 見た目にも分かりやすく、かつ実質の都市圏として適した大きさの島という単位で圏域が構成されている。
- ② 近年の広域行政の状況（組合、市長会、県支庁の単位、合併の是非）からみて水平的機能分担の可能性を十分に有する。
- ③ 淡路島地域を構成する自治体が財政的な問題を抱えており、広域連携のニーズがあると想定される。

本説では、文献調査および平成21年11月25～26日の淡路島地域のヒアリング調査により、外形的に水平的機能分担が必要と想定され条件も揃っていると思われる地域における実際の連携の状況や、水平的機能分担の可能性と課題について考察する。ヒアリングは、連携主体となる淡路広域行政事務組合、連携の主たる意思決定主体となる地域内基礎自治体として南あわじ市および洲本市、広域政府として兵庫県淡路県民局、また市民の意識について知るため淡路島地域の市民団体にもヒアリングを行った。



図表 2-12：合併前後の市町村

出典：「あわじNET」ウェブサイトより

(2) 淡路島地域とそれを構成する3市の概要

淡路島は人口15万人強、面積596平方キロであり、当初は2郡1市10市町で構成されていたが、いわゆる平成の大合併によって、平成18年2月までに淡路市、洲本市、南あわじ市の3市で構成されることになった（図表2-12）。地勢は、瀬戸内海の東部に位置し、本州とは明石海峡、四国とは鳴門海峡を隔て相対している。南北55km、東西28kmと南北に長く、現在の3市は北東から南西にかけて3つに分かれている。交通は、島の南北を縦貫する道路として、国道28号線に加え、昭和60年の大鳴門橋開通以来、神戸淡路鳴門自動車道が段階的に整備され、平成10年に明石海峡大橋開通とともに全通し、本州・四国とのネットワークに組み込まれた。特に明石海峡大橋の開通によって、島北部と神戸・大阪とのアクセスが格段に改善されたことにより、歴史的に郡市で特徴が異なっていた3地域は、さらに大きく異なる特色を持つことになった。

本研究が想定する水平的機能分担との関係で特徴的なこととしては、前述のように島という比較的分かりやすい圏域が、結果的に規模が極めて近く、水平的機能分担のメリットを享受しやすいと考えられる。3市は規模が似通っているだけでなく、淡路市は商工業立地、洲本市は観光、南あわじ

区 分	人 口 (人)	世帯数 (世帯)	面 積 (km ²)	産業別就業人口(合計には分類不能を含む)(人)			
				第1次	第2次	第3次	計
洲本市	50,030	18,702	182.48	3,243	6,242	15,179	24,886
⑫国調 ⑬国土	52,248	18,842	182.47	3,658	7,535	15,534	26,829
増 減	△2,218	△140	0.01	△415	△1,293	△355	△1,943
南あわじ市	52,283	17,044	229.18	7,508	7,775	14,030	29,358
⑫国調 ⑬国土	54,979	17,140	229.17	8,207	8,966	14,125	31,311
増 減	△2,696	△96	0.01	△699	△1,191	△95	△1,953
淡路市	49,078	17,329	184.23	4,489	5,911	13,643	24,187
⑫国調 ⑬国土	51,884	17,662	184.21	5,033	6,764	13,907	25,737
増 減	△2,806	△333	0.02	△544	△853	△264	△1,550
合 計	151,391	53,075	595.89	15,240	19,928	42,852	78,431
⑫国調 ⑬国土	159,111	53,644	595.85	16,898	23,265	43,566	83,877
増 減	△7,720	△569	0.04	△1,658	△3,337	△714	△5,446

総務庁国勢調査(平成17年10月1日)・国土地理院面積調(平成20年10月1日)

市は農業と、異なる地域経済の特質を持っている。

図表 2-13：淡路地域の人口等の推移

出典：『淡路広域団体の概要 平成21年度』より

(3) 淡路島地域における広域連携の概要

淡路島地域の広域連携については、いくつかの事項について説明する必要がある。

まず事務の共同処理については、広域市町村圏計画に基づいて昭和47年に淡路広域行政事務組合が設立されているものの、仙南地域広域行政事務組合と異なり、主たる供給・処理施設の管理運営の多くは、単独で、あるいは他の組合を通じて行われている(図表2-14)。淡路地域全体での事務の共同処理は、後述の合併議論なども影響して、消防や水道などの分野別では、紆余曲折を経ながらも進みつつあるが、本研究で想定している水平的機能分担に必要な、分野横断的な検討は、枠組み的にもやや難しい状況にある。

また平成の大合併が全国的に検討された時期に、淡路島でもその是非や組み合わせについての議論が激しくなされた。結果的には3市となったが、当初はいくつかの組み合わせとともに、島内全市町を1市とする案が青年会議所から提案され、一時話題となった。しかしながら、歴史的な経緯、島内自治体の特色の違い、圏域の広さ、洲本市優位の合併に対する反発など、他の市町村合併への反対論にも見られるような典型的な論点から、結果的に1島1市案は立ち消えとなった。

その後は、上記のような事務の共同処理の安定的な連携関係の他は、淡路島市町長会(のちの市長会)や上述の淡路広域行政事務組合を通じて、個別でアドホックな連携が行われている。定住自立圏構想については、一部の市が検討しているものの、他の市の警戒感が強く、調査時点ではあまり進められていない。

こうしたことから、水平的機能分担は、上述のような外形的に示唆される可能性とは裏腹に、かなり困難であることが予想される。淡路地域のどの市も全体として人口

減少や財政難などから将来的な不安を抱えているが、それを他市との連携で緩和しようという発想は、現時点ではどの市にも見られなかった。ただし将来的な可能性は否定していない。どちらも他の地域で聞かれた状況と同じような状況であった。

合併前の市郡	津名郡						洲本市	三原郡			
	淡路町	東浦町	北淡町	津名町	一宮町	五色町		緑町	三原町	西淡町	南淡町
合併後の市	淡路市						洲本市	南あわじ市			
淡路広域行政事務組合	○	○	○	○	○	○	◎	○	○	○	○
三原郡農業共済事務組合								○	◎	○	○
淡路鳴門岬公園開発事務組合										○	◎
三原郡広域事務組合								○	◎	○	○
淡路広域水道企業団	○	○	○	○	○	○	◎	○	○	○	○
淡路東浦広域下水道組合	○	◎									
洲本市・三原郡緑町衛生事務組合							○	◎			
北淡路清掃事務組合	◎	○	○								
三原郡衛生一部事務組合									○	◎	○
三原郡緑町・洲本市小中学校組合							○	◎			
津名郡広域事務組合	○	○	○	◎	○	○					
三原町南淡町学校給食組合									◎		○
淡路広域消防事務組合	○	○	○	○	○	○	◎	○	○	○	○
洲本市・三原郡緑町山林事務組合							◎	○			

(注) ◎は事務所所在地市町村

図表 2-14：淡路地域の一部事務組合加入状況（平成 8 年当時）

出典：ぎょうせい(1996)『全国一部事務組合要覧』より筆者作成

淡路地域で近年、検討されている具体的な連携としては、観光分野の連携が挙げられる。観光は淡路島にとって大きな産業の一つであり、神戸淡路鳴門自動車道の全通による本州・四国とのアクセスの改善、さらには近年の観光ブーム、国土交通省の観光圏施策など、様々な状況や施策が、観光における淡路島の連携を進めうる状況にある。島内でも、観光スポットは少ないが温泉宿泊施設が多い洲本市と、渦潮などの観光スポットに恵まれるが宿泊施設が少ない淡路市・南あわじ市との間では、相互補完による大きな効果が期待できると考えられる。

観光は、市役所・行政だけでなく、官民挙げての地域的な連携が必要となる典型的な分野であり、回遊性が高まることで地域全体の観光価値が高まることから、水平的な機能分担が必要な分野ともいえる。現在のところ、3市や兵庫県、また観光に関係する各民間団体で連携を模索する動きがみられる。調査時点で島内4つに分かれている観光協会と観光連盟を統合する試みなどが続いている。各市・各主体の利害の調整が課題だが、観光分野範囲内であれば、単なる連携ではなく、水平的な機能分担によって島内の様々な魅力を統合し、回遊性を高めることが可能と考えられる。

(4) 淡路島地域に対する兵庫県の連携の働きかけ

淡路島地域が属する兵庫県には、神戸市、尼崎市などを始め大都市圏の都心・副都

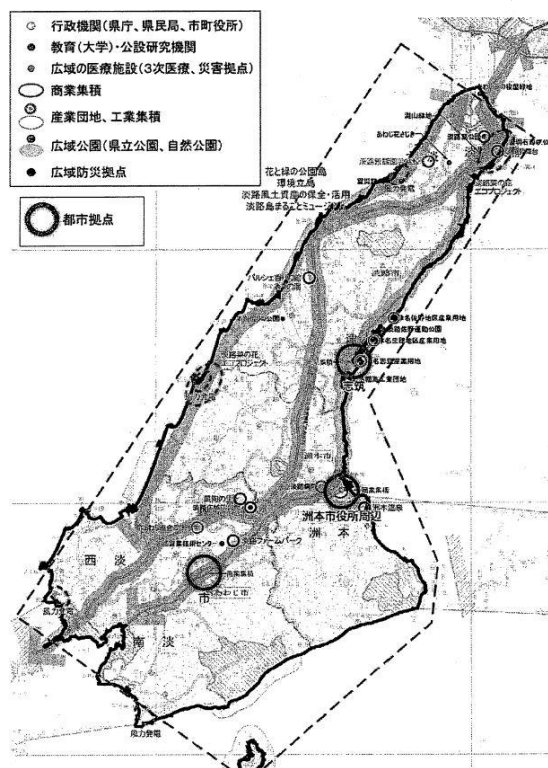
心・郊外の性質を持つ地域と、豊岡市、佐用町など地方圏の中心都市・町村（村はない）の性質を持つ地域があり、県内でもその性質が大きく異なっているのが特徴である。兵庫県は、県下10の県民局でそれぞれ地域ビジョンや都市計画（『広域都市計画基本方針』）を策定し、県民局の管轄地域の単位での連携についてある程度の方向性を示している。淡路島の場合、『淡路地域ビジョン推進プログラム（第2次）』（平成18年3月）や『広域都市計画基本方針（淡路地域編）』（平成20年5月）がそれにあたる。

特に前者では、縣市などの行政機関だけでなく、各種団体との緊密な連携や県民の参加と協働が謳われている。自治体同士の連携についても、当時、淡路島地域でも大きな議論になっていた平成の大合併に関連して、構成市町のうち最大の自治体であった洲本市長の働きかけがあり、同ビジョンでも「淡路島市」という概念とともに、全島的な取り組みが強く押し出されていた。

具体的な連携についても、たとえば前述の観光分野では、観光圏整備計画の事務局を県が担い、4協会と連盟の統合の調整において県民局が事務局となって進めるなど、一定の働きかけを行っている。

しかし、本研究で想定するような水平的機能分担については、明確な形で同ビジョンに述べられているわけではない。淡路島全体で取り組むべき課題とその達成のためのプログラムが示されているのみとなっている。『広域都市計画基本方針』についても、都市の拠点や連携軸などが図示され、合併に合わせて3つに統合される予定の各都市計画区域の「整備、開発及び保全の方針」のベースとなる方針という位置づけではあるが、各市・各都市計画区域間の連携については、とりわけ交通基盤の結びつきが示されているのみであり、機能分担という発想はない（図表2-15）。

その他、県は一部事務組合、市長会、政策懇話会など、淡路地域の広域的な連携に関連する各種の組織や会合に関与し、相応の影響力を持っていると考えられる。会議への出席の他、一部の組合や会事務局では職員が県から派遣されている。しかしそのような場合でも、大きな意思決定は、あくまで3市に委ねられており、連携を誘導するような予算規模や権限の面からも、県が連携を主導する立場にはないようである。市長会などの会議であっても、調整役は3市が持ちま



図表2-15：淡路地域の都市の拠点及び連携軸
出典：『広域都市計画基本方針（淡路地域編）』（平成20年5月）

わりで担っており、県はオブザーバーとして参加している場合が多いと考えられる。とりわけ、分野横断的な検討が必要となる水平的機能分担については、県市および広域的な枠組みのいずれもが分野ごとに分かれて職員が担当しており、企画部門が最低限の調整は行うものの、水平的機能分担のような高度な調整を担うのは難しいと思われる。

(5) 淡路島地域調査を踏まえての考察

淡路島地域は、(1)で述べたように外形的には水平的機能分担が生まれる可能性が高い要素が揃っている地域とみなすことができたが、実際に機能を分担するには様々な問題が立ちはだかっている。

まず平成の大合併後の、現在の市域内での機能分担の調整が難しい点については、調査時点では合併から5年程度であったことから、問題は次第に小さくなっていくと思われる。ただし他地域（八幡浜大洲地域など）の調査もあわせると、こうした合併前の区域が生じさせる諸問題は小さくなくても最終的に解消されるとは限らず、さらなる合併や大掛かりな連携が構想された際に再び問題になる可能性がある。仙南地域でも、組合設立前の、郡単位での協定がかなりの影響を及ぼしており、淡路島地域の3市においても、より広域でのさらなる機能分担を阻む要素となる可能性がある。

また性質の異なる自治体同士で、異なる機能を分担しあうような連携関係は、外形的に好ましいと判断されても、自治体経営などにおける利害から、容易には見つけづらいことも問題として挙げられる。南あわじ市と洲本市の協力は、前述のような異なる地域特性から観光など特定の分野の中での水平的機能分担が望まれる面もあるが、民間も含む両地域の様々な主体の調整を行わなければ、回遊性を増すような連携が難しいと考えられる。

さらに、明石海峡大橋の開通に伴い、特に淡路市から神戸・大阪方面へのアクセスが容易になったことによって、島という圏域での機能分担が難しくなったことも、水平的機能分担を考える上での問題として挙げられる。同じような状況が八幡浜大洲地域に対する松山市や後志地域に対する札幌市の影響に見られるが、想定される圏域の中で、より大都市圏に近い自治体や市民が、圏域外の連携を模索しようとするれば、複雑な利害を調整する必要がある水平的機能分担はさらに難しくなると考えられる。

こうした、水平的機能分担を阻む問題に対して、広域自治体である県の調整の意思は総じて弱いものであったと考えられる。計画等では、淡路島の単位での県の構想・計画が策定されており、一体とした整備や保全が謳われているが、実際の施策は専ら分野別に行われ、その分野別の枠の中で県は県下の市町をサポートするという体制が見て取れた。県民局自身の予算もごく限られていることもあり、淡路島地域という単位で、県が広域政府として主導的に水平的機能分担を推し進めるような状況にはないと考えられる。そして淡路島地域に対する県の存在感は、地方分権によってさらに弱められ、水平的機能分担をより困難にしていると考えられる。

2-5 後志広域圏

(1) 後志・北後志地域を取り上げる理由

小樽市と19町村から構成される後志地域では、広域市町村圏の協議会、一部事務組合、広域連合など法定の連携主体や、期成同盟や各種の任意協議会など非法定の連携主体が、水平的機能分担を担いうる枠組みとして数多く設定されている。その中で、北後志地域と呼ばれる小樽市および5町村が、2009年から開始された定住自立圏構想の枠組みでの連携を進めようとしている。定住自立圏構想は、前述のように基礎自治体同士が自主的な連携の枠組みや内容を構築するという水平的な側面と、人口規模と昼夜間人口比率などが基準として設定され、「中心市」と呼ばれる地域を中心とした事務処理の集約が進められようとしているという垂直的な側面がある。

また後志地域が属する北海道の、広域政府としての特殊性が、水平的機能分担に大きく影響する可能性もある。北海道は、他の都府県にくらべても特色のある支庁制度とその改革、特例条例による道から市町村への権限移譲など、将来の日本の広域政策のあり方を考察する上で適した対象であると思われる。

本節では、後志地域の定住自立圏構想の中心市となる小樽市、小樽市に隣接し定住自立圏構想の周辺市町村となる予定の5町村のうち最大の人口を有する余市町、および広域政府である北海道への、平成22年2月3～4日のヒアリング調査に基づいて、水平的機能分担の可能性と課題について考察する。

(2) 後志地域と北後志地域の概要

北海道南西部に位置する後志地域は、一般に1市13町6村で構成される圏域を指し、北海道後志支庁や国土交通省小樽開発建設部など、国や道の地域区分ともなっており、広域市町村圏もこの地域単位で構成されている。管内の総面積は約4306平方キロ、人口約24万1千人（平成20年9月末現在、住民基本台帳）であり、同程度の人口規模の他の都府県の圏域と比較しても、本研究で扱う他の事例と比べても広大といえる。

北後志地域はこのうち積丹半島の北半分に位置し、小樽市、積丹町、古平町、仁木町、余市町、赤井川村の1市4町1村で構成される、面積1258平方キロ、人口約8万3千人の圏域である。これら6市町村は、後志支庁のある倶知安町など後志地域を構成する他の町村とは峠で隔てられており、この単位での地域連携も後述する広域連合や定住自立圏構想によって図られている。また北後志地域は札幌からの距離が近く、小樽市、余市町などが通勤圏に入る一方で、小樽港の他、キロロリゾートのある赤井川村をはじめ様々な観光資源に恵まれ北海道観光の一部を担っているため、札幌方面との往来が多く見られる地域である。

北後志地域の交通基盤は、主要道路として国道や道道を通じて各市町村の中心市街地同士はほぼ連結されており、また札幌から小樽まで延びている札幌自動車道も、余市まで延伸予定であり、問題はない。他方で地区内交通や公共交通は充実しているとはいい難く、積雪の時期の縁辺地域へのアクセスには問題があると考えられる。

本研究が想定する水平的機能分担との関係では、北後志地域は小樽市が他の町村に比べて格段に大きく、小樽市を中心市とした定住自立圏構想が予定されていることから、これまでの事例のような同規模の市町が複数ある圏域ではなく水平的機能分担に適しているとはいえない面がある。

(3) 後志地域における広域連携

北海道は、その広大な面積と比較的小さい人口密度を反映して合併が進まなかったが、とりわけ後志地域では平成の大合併の際も結局1つの合併も行われなかった。現在は、広域市町村圏の単位として法定協議会があり、後志地域全体またそれより細かい北後志地域などの単位でいくつかの組合・広域連合が設立されている。しかし後志地域の構成市町村全体で構成されている組合は後志教育研修センター組合のみであり、地域の代表的な広域主体であると考えられる後志広域連合は、小樽市、余市町、岩内町など地域の中でも主導的な役割を果たしうる比較的規模の大きい市町が押しなべて加入していない。その他の連携は、北後志地域を含む4つの小さな地域単位での組合を通じて行われているが、北後志地域でも突出して大きい小樽市が、北後志衛生施設組合、北後志消防組合には加入していないなど、広域連携の状況は複雑となっている（図表2-17）。

市町村名	人口	面積 (km ²)	就業者数
小樽市	136,801	243.30	62,284
島牧村	1,940	437.26	897
寿都町	3,627	95.37	1,729
黒松内町	3,246	345.47	1,543
蘭越町	5,553	449.68	2,856
ニセコ町	4,679	197.13	2,451
真狩村	2,318	114.43	1,322
留寿都村	2,052	119.92	1,366
喜茂別町	2,549	189.51	1,476
京極町	3,436	231.61	1,965
倶知安町	15,478	261.24	8,593
共和町	6,804	304.96	3,813
岩内町	15,536	70.63	7,395
泊村	2,015	82.35	1,025
神恵内村	1,097	147.71	644
積丹町	2,765	238.20	1,488
古平町	3,931	188.41	2,066
仁木町	3,892	167.93	2,070
余市町	21,828	140.60	10,243
赤井川村	1,232	280.11	754
後志支庁	240,779	4,305.82	115,980
北海道	5,565,889	83,456.38	2,604,271

人口：住民基本台帳人口（平成20年12月末現在）

面積：国土地理院調（平成19年10月現在） 就業者数：平成17年国勢調査

図表2-16：後志地域の概要

出典：北海道後志支庁『後志の概要』（平成21年）

地域 名称\市町村名	北後志地域					南後志地域			羊蹄山麓地域					岩宇地域						
	小樽市	余市町	積丹町	古平町	仁木町	赤井川村	島牧村	寿都町	黒松内町	蘭越町	ニセコ町	真狩村	留寿都村	喜茂別村	京極町	倶知安町	共和町	岩内町	泊村	神恵内村
北しりべし廃棄物処理広域連合	◎	○	○	○	○	○														
後志広域連合		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎	○		○	○
後志教育研修センター組合	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
南部後志環境衛生組合							○	○	○											
南部後志衛生施設組合							○	◎	○											
岩内・寿都地方消防組合							○	○	○								○	◎	○	○
岩内地方衛生組合																○	◎	○	○	
羊蹄山ろく消防組合									○	○	○	○	○	○	◎					
羊蹄山麓環境衛生組合										○	○	○	○	○	◎					
北後志衛生施設組合		◎	○	○	○	○														
北後志消防組合		◎	○	○	○	○														

(注)◎は事務所所在地市町村

図表2-17：後志地域の一部事務組合・広域連合加入状況

(出典：北海道庁HPより)

そのような中、北後志地域では北海道ではじめて、小樽市で定住自立圏構想の「中心市宣言」が平成21年9月に行われた。連携の対象としては、北後志地域の5町村が

見込まれており、都市機能の一体的な運用をこの地域単位で行うことが想定されている。小樽市が前年3月に定住自立圏構想による連携を5町村にはたらきかけてから、大きな混乱はなく、むしろ当初の予定を早めて中心市宣言が行われたことから、この地域単位での連携が進むと考えられる。またこの過程は6市町村が合同で会議を開くなど、ほぼ平行して進められ、予定されている協定の内容も5町村に対するものそれぞれでほぼ同一にすることが予定されている。他の地域で見られた「中心」に対する「周辺」と位置づけられることへの不満も、調査の限り確認できなかった。

水平的機能分担の可能性については、定住自立圏構想が進められても必ずしもそのこと自体が小樽市への都市機能の集中を促進するとはいえない状況であり、部分的に水平的な機能分担が行われる可能性がある。その理由として、定住自立圏構想自体、必ずしも水平的機能分担を否定しているものではないこと、地理的に小樽市が北後志地域の端にあるのに対し中心に余市町があり、一部の機能は余市町にある方が効率がよいと思われること、観光やいわゆる1・5次産業において小樽市と他5町村が補完関係にあることなどが挙げられる。上述の一部事務組合・広域連合加入状況からも推察されるように、一部の都市機能はすでに様々な単位で連携関係が構築されており、より高次の機能は日帰り圏である札幌市との関係を考えると、都市機能の連携・分担は、単に垂直・水平というより、極めて重層的な構造をとると想定される。

他方、広域市町村圏施策が廃止されることになった結果、同施策に基づく協議会の今後の役割については、任意の協議会として産業振興や観光など、特定分野の連携を、北海道後志支庁（平成22年4月からは後志総合振興局）とともに進める予定とされている。しかし当初のような起債の優遇などが見込めないことから、後志地域という単位での連携は、道による強い働きかけがない限り、全体としては弱まると予想される。

（4）北海道庁による連携の働きかけ

北海道は、その歴史的背景、面積の大きさや人口密度の低さなどの地理的条件、そして近年は地方制度に関する各種の条例や国の特区制度などの適用があり、都道府県の中でも広域施策について様々な実験的な取り組みが行われている広域政府とみなすことができる。以下では、本研究で想定している水平的機能分担との関係で重要と思われるそれぞれの事項について、後志地域に限らず道内全体についての状況も含め、広域政府としての道庁のはたらきかけと、それが広域連携や水平的機能分担に与えている影響について論考する。

①市町村合併と水平的機能分担

まず平成の大合併との関係では、2000年代の前半に、北海道も他の一部の都府県と同様、市町村合併を強く推し進めるべく、合併シミュレーション（2006年『北海道市町村合併推進構想』）による調査の公表や支庁などを通じた直接の働きかけが行われた。しかし結果は、他の都府県に比べても低調で、日本全体では、平成10年10月の3232市町村が平成22年3月には1730市町村（46%減）に減少する予定であるが、北海道

では同時期で 212 市町村が 179 市町村（16%減）になるに過ぎない。政府の合併施策に関する地方財政の方針を背景として、日本全体では特に地方圏の小規模市町村で合併が進められたのに対して、北海道では他の都府県に比べても財政的に厳しい市町村が多いことが伝えられながら、合併は進んでいない。

その原因にはいくつかあるが、もっともよく指摘されることとして、1つの市町村の面積が大きく、合併しても公共施設・サービスの効率化のメリットが得られにくいことが挙げられる。本研究の想定する水平的機能分担の可能性について考えるとき、市町村面積の大きさという要素は、様々に作用すると考えられる。全ての機能で連携する合併よりも、面積・移動距離の問題が比較的軽い特定の機能で分担する新たな選択肢として考えれば、連携のための合意形成はより容易になると思われる。他方、それを水平的に、すなわち機能のある程度分散して配置する際には、地域面積の大きさは合併と同様、連携のデメリットになると考えられる。

②事務の共同処理と道の役割

北海道は上記のように、究極の市町村連携である合併の推進に向けては（程度の差はあれ）一定の役割を果たしてきたと考えられる。これに対して、広域連合、一部事務組合、委託など、特定分野の連携となる事務の共同処理について、北海道が市町村の連携を促すという動きは、少なくとも総合的な形では確認できなかった。消防や供給処理施設など、特定の都市機能・サービスについては、分野によっては広域政府としての道の働きかけが強い分野もあるようだが、適正規模（面積・人口）や配置の最適化の論理が異なることなどから、連携の議論はあくまで個別分野での検討となり、本研究が想定する水平的な都市機能の分担の検討は難しい状況にあると考えられる。

少なくとも後志地域において（おそらく他の地域でも）広域市町村圏施策の地域単位となっている北海道の支庁についても、北海道がこの地域単位で構成市町村とともに連携を推し進めようという意識はないようである。このことは、上述のように平成 22 年以降、支庁が総合振興局となり権限が本庁から一部移譲されても、それほど大きくは変わらないと考えられる。

また北海道は、道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（平成 18 年法律第 116 号）に基づく道州制特別区域に指定されたことによって国から権限移譲を求めるとともに、北海道自身も、法令に基づいて市・特例市・中核市などに権限を移譲する法定移譲と、法令において都道府県知事の権限とされているものを都道府県条例の定めにより移譲する特例条例による移譲を通じて、市町村への権限移譲を進めている。制度的には、この権限移譲の移譲先は市町村だけでなく、広域連合や一部事務組合なども可能であり、広域連携を通じて市町村が道から共同で権限移譲を受けることは論理的には可能となっている。しかし現在、道から個々の市町村への権限移譲が進み、平成 22 年度は 176 市町村に対して 5788 権限（そのうち市町村が自主的に要望した新規の事務・権限は 3459 権限）が移譲される予定であるのに対して、組合など連携

主体への権限移譲は、介護保険法が広域連合に移譲された1事例しかない。

以上のように、地方制度改革全体としては、北海道は市庁改革や権限移譲を通じて様々な変化が見込まれるものの、広域連携、とりわけ本研究が想定するような水平的機能分担との関係では、めぼしい変化は見られない状況となっている。道自身も財政的な問題を抱えており、市町村の連携を誘導するための方法が限られている。市町村の側からみても、事務の共同処理を通じた連携において、北海道庁および各支庁が与える影響力は限られているという認識のようである。

③北海道の総合的な計画における水平的機能分担

北海道庁自身の構想・計画においては、平成20年に策定された『ほっかいどう未来創造プラン』の「第4章 地域づくりの基本方向」において、都市の機能分担を示すと思われる都市のランク付けが都市名とともに図示され、それぞれ以下のような定義がされている。

- ・「中核都市」：人口規模が一定以上で、行政をはじめ経済、医療、教育、文化などの面で高度な都市機能を持つ。（これら中核都市を拠点とする6つの計画推進上のエリアを「連携地域」として設定し、それぞれの個性や特色を活かして地域の活性化と暮らしの安全・安心を確保する。
- ・「中核都市群」：中核都市と相互に結びつきが強く、一体的に都市機能を発揮する都市
- ・「地域中心都市」：エリア全体にわたって都市サービスや日常的な生活ニーズなどが満たされるよう、地域的なバランスを考慮しながら、中核都市の機能を補完する市や町

このランク付けは、14支庁の単位、実際の商圈、病院や教育施設の位置などからおよその目安として設定されたものとされる。後志地域では小樽市が中核都市群に、余市町、岩内町、倶知安町が地域中心都市と定義されていることから、この定義に従えば、これらの都市が後志地域の中で（一部は札幌市などの高次機能と合わせて）各種の機能を相互補完していくことも考えられる。

道庁では、都市機能や基

【6つの連携地域】



図表 2-20：北海道における6つの連携地域と都市ランク
出典：『ほっかいどう未来創造プラン』

盤整備をよりランクが上の都市に誘導するという意図はないものの、分野別の事業のある程度の優先順位を決めるための要素の1つにはなると位置づけられており、一部の市町村ではランク付けへの参入やより高いランクへの定義づけをはたらきかける動きもあったという。ただしこうしたランク付けは、総合的な計画の段階ではあくまで間接的で漠然とした機能分担を示すに過ぎず、施設の配置などの議論は、このランク付けも考慮にいれつつも、個別の事務の調整の時点で他の要素と合わせて本格的に議論されるようである。

上記より、北海道の総合計画は、ゆるやかな都市ランクや圏域構造を提示し、道庁による都市機能や基盤整備に間接的な影響を及ぼしているが、水平的な機能分担は想定しておらず、むしろ垂直的なランク付けを基本としつつ、実際の連携は市町村自身の意思と個別分野における調整に任せているとまとめることができる。

(5) 後志地域・北後志地域の調査を踏まえての考察

後志地域では、広域市町村圏施策によって設定された広い地域による連携から、北後志地域などより小さな圏域での広域連携を行う動きが継続して見て取れる。このことは、平成の大合併が北海道で進まなかったことと合わせて、地理的な状況（とりわけ圏域の広さ）が連携関係に影響を与え、ある程度狭い地域でなければ水平的機能分担を含めた連携も進まないことが推察される。

北後志地域では、定住自立圏構想にもとづく連携が進められているが、その構造は必ずしも中心市である小樽市に都市機能を集中させようというものではなく、地理的状况や既存の施設や地域資源を前提に柔軟に連携関係を結んでいこうという経過が観察された。どのような機能分担かの定義によってその成否に関する見解は異なるが、少なくとも農商工連携や観光など互いの利点が活かされる分野で北後志地域が水平的な機能分担を行おうとしていると解釈できる。ただし定住自立圏構想は協定による各主体の合意に基づくものであるため、相互利益の関係にないものについての連携は、定住自立圏のように国など広域・中央政府による支援（いわゆるアメ）がないと難しいと予想される。その兆候は、これまでの事務の共同処理における後志地域内各市町村の加入状況からも容易に観察される。

他方、水平的機能分担を含めた広域連携における、広域政府である北海道の役割は、現状において全体的に限られている。市町村合併、市庁改革、権限移譲など、地方制度に関係する一連の動きに対して、実際の広域連携の動きは総じて鈍いものになっている。道自身の権限・財源の問題もあり、道が市町村合併のシミュレーションや総合計画による都市ランクを示しても、その実現性は高いとはいえない。

上記の状況を総合すると、広域連携はもっぱら市町村同士の意向によって、相互利益が見込まれかつ調整が行われやすいところから進められる傾向にあり、そうでないものについては、市町村合併が進まず権限移譲も個別の市町村単位で行われている状況から、連携されないまま個別の取り組みが進められると予想される。

2-6 日本における水平的機能分担型広域連携のまとめ

我が国においては、事務の共同処理や地方拠点都市地域政策等を通じて、水平的機能分担型広域連携が計画・実現されてきているが、その実態と課題についてまとめる。

- ・ 成立のための必要要件として挙げられるのが、地理的要因である。圏域が空間的に広範囲にわたると、水平的機能分担型広域連携は成立しづらくなる。また、歴史的に、例えば近々では合併に関する協議を通じて、良好な関係性が築けていない場合にも、成立可能性が低くなる。
- ・ 連携の計画に関しては、特に地方拠点都市地域の基本計画においては、比較的分野横断的に各都市の機能が歴史的・地理的背景を考慮しつつ、規定されている。しかし第一に、そもそも計画が各自治体の事業を位置づける機能が中心であり、それらが相互に十分に調整されているとはいえない（但し、歴史的・地理的経緯から調整せずとも明確に競合はしていない場合も多い）ことに加え、第二にそれらの機能が割り当てられた自治体に当該機能を集中させるための計画・規制、すなわち割り当てられなかった自治体が、当該機能を担うことを積極的に阻止するような計画・規制までは行われていない点が指摘できる。
- ・ 連携の客体としては、NIMBY 施設は、住民との消極的関係性（近くにあってほしくない）があるのみであるため、比較的立地の自由度が高まり、連携の客体となりやすい。また、観光などのソフト系も、各自治体の特性が異なりやすいため、比較的客体となりやすい。但し、例えば観光でも宿泊地の競合などマイクロレベルでの競合がある場合には、それも難しくなる。一方で、生活利便施設は住民との積極的関係性（近くにあってほしい）があるため、各自治体が立地を求めるため、連携は比較的困難になる。
- ・ 連携の組織に関しては、以下の2点が指摘できる。第一に、都道府県は積極的な必ずしも積極的な役割を果たしているわけではない。これは、地方分権の流れもあり、都道府県が市町村の広域連携を誘導するほどの財源や権限を有しているわけではないことが理由として挙げられる。第二に、連携を調整するコーディネーターが存在していない。県の職員や一部事務処理組合の職員（市町村職員の出向の場合が多い）等も、この役割を果たしてはいない。

3、中心地システムを通じた広域連携

3.1 中心地システム

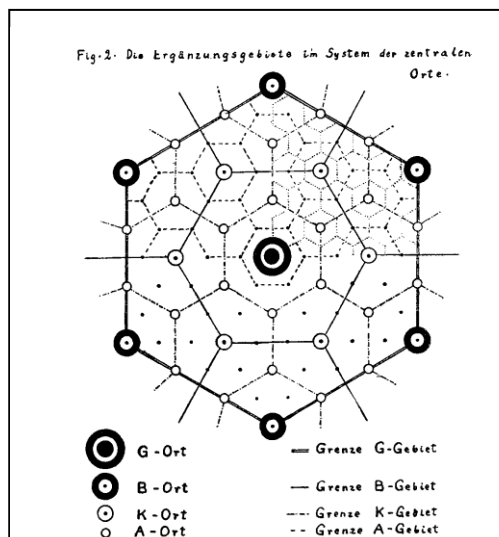
(1)中心地システムとは

クリスタラーの示した中心地理論（図表 3-1）は、演繹的に導出された空間説明モデルとしての性質のみならず、供給者にとっても需要者にとっても理想的な規範的モデルとしての性質をも有している。それを計画規範として活用しているのが、「中心地システム」である。

1968 年に開催された国土整備閣僚会議（Die Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO）の決議において、上位中心地、中位中心地、下位中心地、小中心地の四段階の階層システムが統一的な中心地システムとして規定された（図表 3-2）。そして、それぞれの「供給核には、その区域の住民のみならず、周辺地域の住民に対しても供給を行う、社会的、文化的、経済的施設が立地する」ものとされた。

この決議を受けて、各州の州計画または州開発プログラム等によって、各自治体に中心地システム上の位置が指定されることになり、1975 年までにすべての州で指定が一通り終えられた。また、その後の計画の改定においても、この中心地の指定は継続して行われている。（なお、現在の国土整備法（ROG）においては、「有効な中心地システムを整備すること」が国土整備の原則とされており（§ 2 II ROG）、広域計画（州計画及び地域計画）にはこの中心地指定を行うこととされている（§ 7 II ROG）。

この中心地システムは、直接的に都市施設・インフラの



図表 3-1 中心地システムにおける供給地域

中心地の階層	整備すべき施設の内容	供給地域
上位中心地 (Ober-Zentrum)	<ul style="list-style-type: none"> 特別の高度の需要をカバーするための施設を有する 具体的には、大学、スポーツスタジアム、大規模病院、劇場、大規模百貨店及び特別の買物の可能性、高度なレベルの行政サービス、大銀行等 	上位地域
中位中心地 (Mittel-Zentrum)	<ul style="list-style-type: none"> 高度の需要をカバーするための施設を有する 具体的には、大学進学のための高校または職業高校、大規模スポーツ施設、多様な買物の可能性 	中位地域
下位中心地 (Unterzentrum)	<ul style="list-style-type: none"> 社会的、文化的、経済的観点からの住民の一般的需要をカバーするための施設を有する 両者の明確な区別はなく、単に「下位中心の方がよりよく整備されている」という程度 	近隣地域
小中心地 (Kleinzentrum)	<ul style="list-style-type: none"> 具体的には、中規模の学校施設、スポーツ・レクリエーション施設、病院や薬局などの医療施設、小売業、手工業、サービス業などを整備 	

図表 3-2 国土整備閣僚会議 1968 で決定された各中心地の役割

整備内容を決定したり、新市街地の開発容量を決定したりするものではない。特に以前は中心地ごとの施設整備カタログなどを作成する州もあったが、人口減少や財政状況の悪化等を反映して、一律にそのような保障をするのが困難であるとして、現在はそれもほとんど行われていない。しかし、間接的にはそれらの決定に依然強い影響力を有するものであり、どの段階に位置づけられるかは、各自治体にとっては重大関心事であるといえる。

このように、中心地システムは数十年の長きに渡り、国土整備計画における中心的役割を果たすツールとして、その本来の特徴であるヒエラルキー構造をとりつつ、全国的に適用されている。

(2)人口増加社会における中心地システムの評価

この中心地システムは、基本的には、どこを拠点としてどのような施設を整備していくことが効率的かつ効果的か、を示したものである。そして実際に、特に以下の点で効果があったと評価されている。

第一には、公共施設整備が、この中心地システムに沿った形で進行したと評価されている²。Bahrenberg(1985)は、その中でも特に病院、小中学校および高等学校の整備が進行したことを挙げている。これらの施設は、それぞれの中心地で整備すべき内容として州計画等においてすでにある程度詳細に規定されているものであり、その意味では中心地指定を行った段階でなかば自動的に整備計画の内容が決まるものである。確かに、学校や病院などの施設に関しては専門計画が策定され、基本的にはそれに基づき整備が行われるが、その専門計画は州計画と調整された上で策定がなされるため、通常その内容もまた中心地システムに従っている。そして、公共サイドがそれに沿った形で実際の整備を行ったということである。

一方で、民間セクターによる開発に対しては十分な影響を与えることができず、都市近郊への無秩序な拡散的住宅開発の進行を防止することはできなかつたと評価されている³。また商業施設や工業施設の開発についても、同様である⁴。

第二には、農村地域の整備に一定の効果があったと評価されている⁵。1950年代から60年代にかけては、農村地域において中心地システムは、面的な広がりを持った農村地域の下位中心地における最低水準の公共公益施設等を整備するためのツールとして運用され、実際にそれによって整備もある程度進行した。もしこのような政策がなかったとすれば、荒廃状況がある程度進行してしまつてからの、受身的な農村整備を行う必要があつただろうと考えられるからである⁶。

² 森川 (1988) p.361

³ 例えば Blotevogel, H.H. (1995) p.1121、Deiters, J.(1996a) p.632

⁴ Blotevogel, H.H. (1996a) p.626

⁵ 森川 (1988) p.361

⁶ Blotevogel, H.H. (1996b) p.649 は、このような農村荒廃が進行してしまつたヨーロッパ

一方で、農村地域において進行した中心への集中化や、それに伴う中心地として指定されなかった小規模村落におけるインフラの荒廃を十分に抑制することまではできなかったという点が、中心地システムの限界として指摘されている。農村地域において、学校や郵便局等のインフラをある中心に集中的に整備したことによって、その中心以外の集落に関しては、むしろ荒廃させる結果になってしまった、ということである⁷。

(3)人口減少社会における中心地システムの評価

この中心地システムであるが、特に人口減少社会においてはどのような役割が想定されているのだろうか。この点について Danielzyk 他 (2003) は、以下の通り述べている⁸。

「中心地システムには、需要を集中させることにより、特別の物やサービスの提供を十分に行うことを可能にし、それにより低密な居住地域においてもその提供を確保することができるという基本的長所がある。」

「人口が減少し、中心地において提供される物やサービスへの需要が減少するような地域においては、中心地指定ランクの格下げや指定中心地数の削減が求められる。しかしそれは政治的に非常に困難であるが故に、結局のところ過大に中心地が設定される可能性がある。そうすると、中心地システムと現実との乖離が大きくなり、中心地システムの信頼性とコントロール効果が失われることになる。」

「しかし、まさに縮小する条件の下でこそ、中心的機能を有する施設の立地を自治体間の自由競争に委ねることによって、負の外部効果が発生し、全体として社会的経済的環境的悪影響がもたらされるのであり、中心地システムに基づいて整備が行われれば、潜在的需要を活用しそれによって中心地的機能を空間的に持続ある形で強化することができる。その意味で、中心地システムは縮小条件の下でもなお大きな意義を有するのである。」

このように、中心地指定ランクの格下げや指定中心地数の減少という“リスク”を抱えつつも、中心地システムは全体としては人口減少社会においてもその重要性を失わない、と考えられているのである。

(4)「連携型中心地」とそれに着目する意義

の事例として、フランスとイタリアを挙げている。

⁷ Henkel, G. (1990): „Schadet die Wissenschaft dem Dorf?“, in: Henkel, G./Tiggemann, R. (Hrsg.): *Kommunale Gebietsreform – Bilanzen und Bewertungen*-, Essener Geogr. Arb. 22, Paderborn および Henkel, G.(1993): „Der Ländliche Raum, Gegenwart und Wandlungsprozesse in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert“ Teubner Studienbücher d. Geogr., Stuttgart (共に in: Blotvogel (1996b) p.656)、Deiters, J. (1996a) p.632

⁸ Danielzyk, R., Winkel, R. (2003) p.129

以上見てきたように、中心地システムには、人口増加時のみならず人口減少時においても、持続可能な都市空間の形成に役立つ制度として期待されている。しかし、中心地システム自体では、人口減少に伴う中心地レベルの格下げや中心地数の削減、そしてそれに伴う施設整備・サービス提供水準の低下という問題に十分には対応できない。前述の通り、安易な“妥協”は、その信頼性とコントロール効果を失うことになるからである。

そこで「連携型中心地」という考え方が生まれてくることになる。すなわち、一つの中心地（自治体）では維持できない機能を複数の自治体でその機能を維持することによって、適切な圏域内に施設を整備・維持し、そのような人口減少地域においても一定の生活の質を維持することで、加速度的に人口減少が進行することを食い止めようということである。当然その際には、複数の自治体間の関係、すなわち役割分担をどのように図っていくのが問題となってくる。

人口減少に伴うサービスの量的質的水準のダウンサイジング化という状況はわが国においても見られるものであり、今後の人口減少の進展に伴い、さらに顕著化することが予想される。そのような中で、このようなドイツの「連携型中心地」という考え方は、その一つの解決策となりうるものであり、そこに本研究を進める意義がある。

3.2 州レベルの中心地の指定実態

本節では、旧東ドイツ3州を事例として、連携型中心地がどのように指定されているのかを明らかにする。

3.2.1 チューリンゲン州

(1) 1994年州計画 (Landesentwicklungsplan Freistaat Thüringen)

チューリンゲン州で東西統一後最初に策定された州計画は、1994年計画である。

この計画においては、中心地は「上位中心地」「一部上位中心地機能を有する中位中心地」「中位中心地」「一部中位中心地」「下位中心地」「小中心地」の6段階に分けられていた。このうち、「一部上位中心地機能を有する中位中心地」にザールフェルト／ルドルシュタットとズール／ツェラーメーリスが、「中位中心地」にウォルビス／ライネフェルデが、また「一部中位中心地」にヘルメスドルフ／バードークロスターラウスニッツが、複数の自治体が中心地指定を受けていた事例である。但し、計画には各レベルの中心地については規定されているものの、このような連携中心地に関しては特段述べられてはいない。

(2) その後の状況の変化

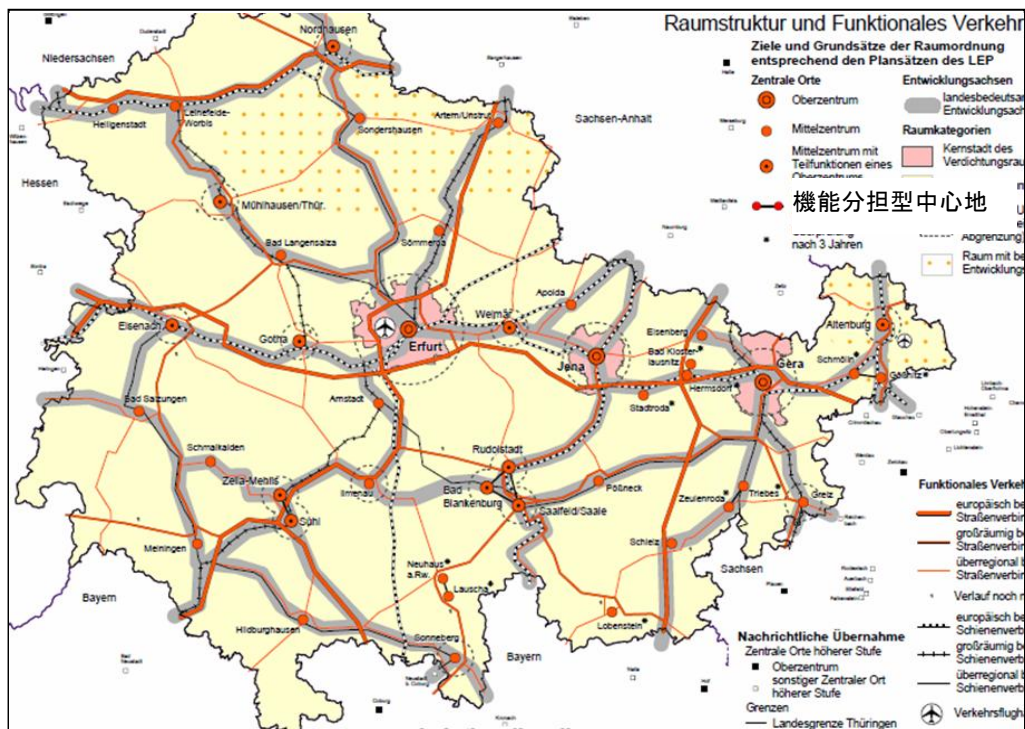
チューリンゲン州では、1994年の旧計画の策定以降、広域連携を促進するため、その前提としての非法定の「地域開発計画 (Regionales Entwicklungskonzept)」の策定を推進している⁹。計画の具体的な内容・機能は地域の実情に応じて異なっている部分も少なくないが、共通しているのは、地域の実態分析とそれに基づく将来目標像を決定することに加えて、具体的な地域のプロジェクト事業の内容についても記載することで、規範的な州計画・地域計画と個別具体のプロジェクトとを結ぶ、プロジェクトのコントロール・マネジメント機能を有することである。この計画の策定を通じた自治体域を超えた連携によって、地域の競争力の強化と構造的問題の解決を図ることを狙いとしている。

この策定にあたっては、州政府から財政的な補助に加えて、省庁横断的ワーキンググループによる支援を受けることができる。2009年末現在で41の広域開発計画が策定されており、うち6つは州域を超えた枠組みでの計画である。連携中心地の指定のされている地域においては、すべてこの地域開発計画が策定されている。

(3) 2004年新州開発計画 (Landesentwicklungsplan 2004)

2004年に策定された新州計画においても、機能分担型中心地の枠組みは維持されており、5ヵ所が機能分担型中心地に指定されている（「一部上位中心地機能を有する中位中心地」2ヶ所、「中位中心地」3ヶ所）(図表3-3)。

⁹ USBECK GmbH(2002)



図表 3-3 チューリングゲン州開発計画（2004 年）における中心地指定の状況

■ 国土整備の原則 2.2.4

中心地機能は、国土整備協定を基礎として、または共通の圏域を対象とした共同 F-plan の策定のための計画連合の結成を通じて、複数の自治体によって機能分担的に引き受けられる（機能分担型中心地）。機能分担型中心地の指定は、当初は 3 年間に限定する。

■ 理由

中心地コンセプトによって求められている集中原則を害さないようにするため、機能分担型中心地は、例外的な場合にのみ認められる。

機能分担型中心地としては、密接な市街地構造的な一体性を有し、共通の圏域の機能的中心地となっている自治体が該当し、州域を超える場合も含まれる。特にそれぞれの整備される施設への共通の圏域からのアクセスが良好である必要がある。

共同 F-plan のための計画連合の結成に関しては、建設法典 204、205 条に規定されている。

物やサービスの提供課題を確実にするため、構成自治体間の協定締結が必要である。3 年期限の延長は、協定内容実現に関する検討を経た上で行う。空間的に相互に離れている都市間の都市連合は、機能分担型中心地としては指定しない。

ここで特徴的なのは、単に形式的に州行われているのみならず、その実現のためには共同 F-plan の策定のための計画連合の結成が必要である。またそのための実質的期限はわずかなっているといえよう。

2009 年に行われた、この連携中心地の見直しにおいては、5 ヶ所全てが以下の通り州計画の条件を満たしているとして、今後もモニタリングを継続する必要があるが、その指定については変更しないこととした。

計画において機能分担型中心地の指定が認められ、指定地においては国土整備協定の締結が求められていることである。3 年間であり、非常に厳しい設定条件に

- ・ *Neuhaus am Rennweg/Lauscha* : 計画連合を結成して共同 F-plan を 2008 年に策定済み
- ・ *Hermsdorf/Bad Klosterlausnitz* : 協定に基づく都市連合の結成、共同 F-plan の策定の予定
- ・ *Schmölln/Göbnitz* : 協定に基づく都市連合の結成、(共同 F-plan の策定は予定されていないが) 各自治体の F-plan の協調的策定
- ・ *Saalfeld/Rudolstadt/Bad Blankenburg* : 市長会議・協調委員会の設置、広域開発計画の策定など
- ・ *Suhl/Zella-Mehlis* : 上下水道・エネルギー、公共交通等の分野における長期にわたる実態的連携はあるが協定に基づく連携は存在せず
→州計画に規定する形式的条件を満足せず

なお、この見直しで全ての連携中心地において指定が維持されたことについては、各地域において連携が一定程度進展していることも大きく影響しているものの、他方で連携が不十分として格下げを行うという選択肢は、政治的状況から実態的には取りえなかった、という意見もある¹⁰が、この点は *Suhl/Zella-Mehlis* 地域における事例からも伺えることである。

3.2.2 ザクセン州

(1) 1994 年計画

ザクセン州で東西統一後に最初に定められた州計画は、1994 年の計画である。この計画においては、中心地指定は上位・中位・下位・小中心の 4 段階で指定されており、また以下の通り、連携中心地に関する規定も盛り込まれていた。

1.4 定義：中心地は、その規模、位置、機能、整備の状況から、ザクセン州の経済的社会的文化的生活の重点を形成し、またはそれとして発展すべき自治体である。中心地は、当該自治体の枠を超えたその圏域内の住民に対して物やサービスを提供する機能を負う。

1.4.6 連携中心地 (Kooperierende Zentrale Orte) と都市連合は、既存のまたは予定される都市計画的空間的一体性、または既存のまたは望ましい中心的機能の補完性によって、共同でその圏域への中心的機能を負う事を可能または必要としており、それによって住民への中心地に関連する物やサービスの提供が十分にかつ経済的に行われる場合には、そのような中心地機能を共同で負うものとする。

実際に連携中心地として指定されていたのは、ジルバーベルク都市連合、グリッチェタール都市連合、ザクセンリング都市連合 (ホーエンシュタイン - エルンストタール、リヒテンシュタイン)、ライヒェンバッハ・ミラウ・ネツチュカウ都市連合、ノイシュタット・セブニッツ都市連合の 5ヶ所である。

(2) その後の状況

1997 年から、この中での広域的連携を促進するため、「広域的開発・アクションプログラム」の策定・実現と広域計画のモデル事業 (FR-Regio) という補助事業が、2005

¹⁰ LEG へのヒアリングによる。

年まで二期にわたって行われた¹¹。

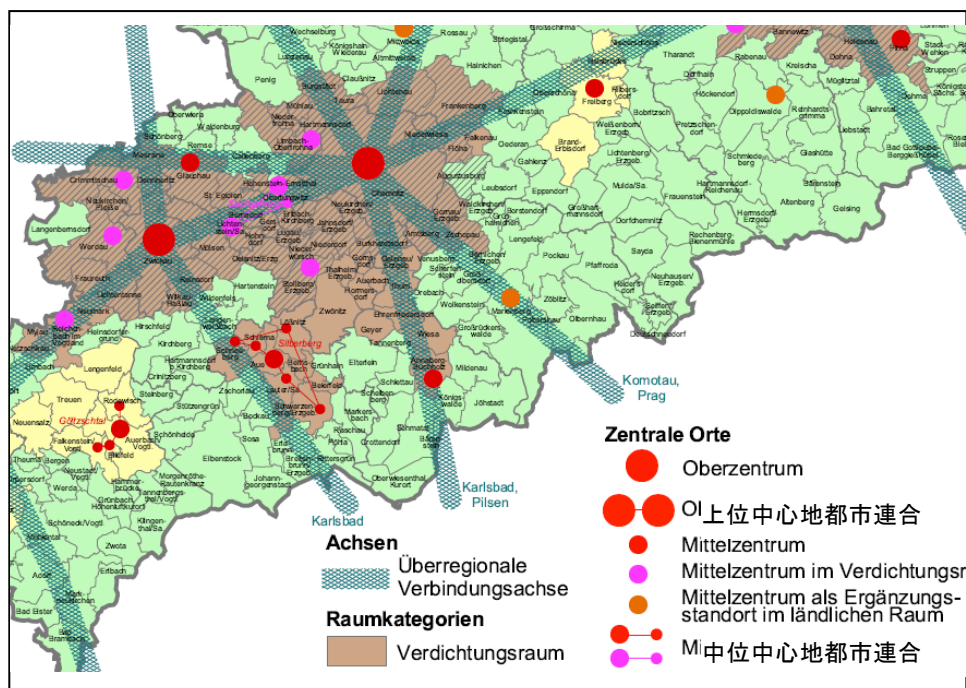
一方で、州などからの権限委譲を進めるために、自治体の規模を拡大し、その受け皿としての能力を持たせる自治体合併推進政策が進められてきた。その結果、1990年の東西統一時には1,626あった自治体が、2004年の新州計画決定時には335にまで減少していた。

(3) 2004年計画

ザクセン州の新しい州計画は、2004年に策定されている(図表3-4)。その中で、中心地システムに関して94年計画と比較して変更された点は、2点ある。

第一に、自治体合併に伴い自治体の規模が大きくなり、従来小中心地が担っていた機能は自治体内の問題となったため、4段階から3段階(上位・中位・下位中心地)へと一段階削減されたことである。

第二に、圏域内の人口が減少しており、また今後もその傾向が続くことが予想されることから、それぞれのレベルの中心地の指定数自体を減らしたことである。従来計画においては、中位中心地は44ヶ所が指定されていたが、新計画では38ヶ所に削減されている。



図表3-4 ザクセン州計画(2003年)における中心地指定の状況(一部)

¹¹ 現在は2006年から第三期目の事業が行われており、そこでは、人口減少下の地域構造の再編を視野に入れた「広域的再編・アクション計画」の作成や、「テーマ別ネットワーク計画」の策定、連携中心地のための「都市ネットワーク計画」の策定などが重点的な施策とされている。

連携中心地に関しては、以下の通り規定されている。

2.3 定義：中位・下位の中心地の連合とは、その地理的条件または直接的な都市的一体性、中心地施設に関する機能分担性、建設法典 204 条 1 項に基づく定常的な協働性を基礎として中心地の機能を果たす複数の自治体を意味する。

【理由】

中心地の連合の定義と 1994 年州計画に基づく都市連合または連携中心地におけるしっかりとした協働とが一致しているため、ジルバーベルクとグリッチュタール都市連合の指定は維持する。1994 年計画において指定されていたホーエンシュタイン・エルンスタール・リヒテンシュタイン連携中位中心地については、オーバーリングヴィッツを加えてザクセンリング都市連合として指定する。これは、この地域の特別の市街地構造条件、協働中心地機能、そしてケムニッツ・ツヴィッカウ経済地域における 3 市の有する経済的開発ポテンシャルを斟酌した結果である。しかしながら、この地位を維持するためには、連携・協働が中位中心地連合の定義に即した確固としたものになり、上位中心ケムニッツ・ツヴィッカウの周密地域内の都市連合の位置と機能が考慮されていることが前提となる。広域レベルにおいては、基礎中心地の指定に際してこの中心地の特別形態が定義に即して用いられる。更なる特別形態は、ザクセン州においては、中心地システムを透明かつ簡潔なものとするため、導入しない。

・・・空間的展開に応じて、中期的には中心地の意義の喪失によって指定の維持が、または行為の中心地の意義の拡大に伴い、中心地の見直しを行うものとする。

実際の指定は、ジルバーベルク都市連合、グリッチュタール都市連合、ザクセンリング都市連合の 3 ヶ所のみ指定となっており、94 年計画と比較して 2 ヶ所削減されている。削減されたもののうち、ライヒェンバッハ・ミラウ・ネツチュカウ都市連合については、都市連合としてではなくライヒェンバッハ市のみの単独指定となっている。また、ノイシュタット・セブニッツ都市連合については、中位中心指定から外されている。

また、特徴的なのは、「建設法典 204 条 1 項に基づく定常的な協働性を基礎として」と、共同 F-plan の策定を条件としている点である。

3.2.3 ブランデンブルク州

(1) 旧計画

ブランデンブルク州の東西ドイツ統一後、最初の州計画は、1995 年に策定されている。この計画においては、中心地は上位・中位・下位・小中心の 4 段階で指定されている。それぞれ概ね、自治体の最低人口が 10 万人、2 万人、3 千人、千人であり、その圏域の最低人口が 20 万人、3.5 万人、7 千人、5 千人となっている。

この 1995 年州開発計画においても、すでに連携中心地に関する規定が設けられており、3 ヶ所が共同で中位中心地に指定されている。

また、計画の説明書には、「“機能補完的中位中心地” のカテゴリーの導入により、比較的近距離に位置する中心地が、中位中心的施設に関して相互に補完し、隣接する自治体が共同の中位圏域に供給することができる。それにより、財政状況の厳しさや開発ポテンシャルの縮小を考慮した供給施設を、需要に合致した形で整備するための良い前提条件が創出される。」と解説が加えられている。

(2)州開発計画 I は、ブランデンブルク州における上位中心地及び中位中心地を決定する。それは、以下の段階を前提とする。

- ・ 上位中心地
- ・ 一部上位中心機能を有する中位中心地
- ・ 中位中心地
- ・ 機能補完的中位中心地

(5)機能補完的中位中心地は、住民からの需要をカバーする施設を共同の中位圏域に対して用意しなければならない。それは同時に、より下位の中心地の供給機能を同時に満たさなければならず、適切な施設を提供するものとする。中位中心的意義を有する計画および事業は、機能補完的中位中心地間においてそれぞれ調整を行うものとする。機能補完的中位中心地は、バード・リーベンヴェルダ及びエルスターヴェルダ、ユターボク及びルッケンヴァルデ並びにケーニヒスヴスターハウゼン及びヴィルダウとする。

(2) その後の状況の変化

この州計画の策定後、州レベルで地域連携を促進させるような積極的な動きは特段なく、また地域レベルでもこのような州計画で述べられているような機能補完的連携が積極的に行われることはなかった。またその間、1996年からはブランデンブルク州に囲まれている首都の都市州、ベルリン市と一体となって、共同州計画を策定することとなり、1998年に両者を一体化した計画が策定された。しかし、この計画は基本的には両計画を一体化したにとどまり、内容的に大きな変更を加えたものではなかった。

(3) 新計画

新計画の策定が始まったのは、2000年頃からである。この新計画の策定プロセスにおいて、機能補完的中位中心の評価が行われ、一部では十分な成果を挙げていないとしてその解体・降格も検討された。そのような「危機」を乗り越えるため、例えばエルスターヴェルダ／バード・リーベンヴェルダやツェーデニック／グランゼーなどにおいては、新たに協定が締結されるなど、積極的な連携が模索され始めている（後述）。

新計画においては、8ヶ所が機能分担型中位中心地に指定されており、3ヶ所のみだった前回計画よりも大幅に増加している（図表3-5）。なお、この8ヶ所のうち2ヶ所はベルリン・ポツダム近郊の「人口増加型」機能分担であり、人口減少型の機能分担型中位中心は前述したエルスターヴェルダ／バード・リーベンヴェルダ、ツェーデニック／グランゼーなど6ヶ所である。また、旧計画で指定されていた3ヶ所のうち、エルスターヴェルダ／バード・リーベンヴェルダについてはそのまま新計画においても指定されているが、ユターボク／ルッケンヴァルデについては独立してそれぞれが中位中心地となり、またケーニヒスヴスターハウゼン／ヴィルダウについては、前者が独立して中位中心地となり、後者は別のシェーネフェルトと一体となって機能分担型中位中心地の指定を受けるなど、大幅に変更が加えられている。

■目標 2.9

(略)・・・機能分担型中位中心地は、エルスターヴェルダ/バード-リーベンヴェルダ、ラウホハンマー/シュヴァルツハイデ、・・・、ツェーデニック/グランゼー（計8ヶ所）とする。

■原則 2.11

機能分担型中位中心地として指定された自治体は、共同で共同中位圏域の供給機能を負担し、そのためにそれぞれの中位中心的機能分担に関して密接な調整を行うものとする。拘束的協定形態はそのための基礎を築くものである。

(解説)

・・・2つの自治体が中心地の機能を共同で受けることができるのは、例えば圏域へのさまざまな供給機能が特別の歴史的な発展によって2つの自治体に分かれている場合（例：産業拠点と供給拠点）、異なった供給の拠点が形成されている場合（例：教育拠点と健康拠点）、圏域が空間的に大きすぎるため一つの自治体だけでは適切なアクセス圏内に供給を確保することができない場合などである。機能分担型として指定された中位中心地は、それによって機能を帯びた中位中心的施設を補完的に提供することが自由となり、場合によっては異なった機能システムを有しつつ、共同で中位圏域に供給する。機能分担する自治体間の空間的距離が短い場合には、機能分担しても共同の中位圏域の住民への効果的な中位中心的供給が可能となる。

2つの自治体によって機能分担しつつ課題を負担する場合には、自治体間の密接な調整が必要となる。それには、自治体間の拘束的規定が含まれる。そこには、機能に関する規定のほか、どのような形態で機能をさらに発展させるのか、どのように財源を確保するのか、どのような自治体を越えた枠組みの委員会を組織し、圏域内の他の自治体との協働はどのように発展させるのか、に関する規定が設けられる。

合意に沿って、連携に関するその他の要素—特に市街地開発やインフラ整備における競争を回避する計画の調整に関連する事項—を含めても良い。



図表 3-5 ブランデンブルク州計画（2009年）における中心地指定の状況（一部）

4、連携中心地の実態

4.1 ザーレボーゲン地域 (Saalebogen、チューリンゲン州)

(1)地勢・連携の経緯

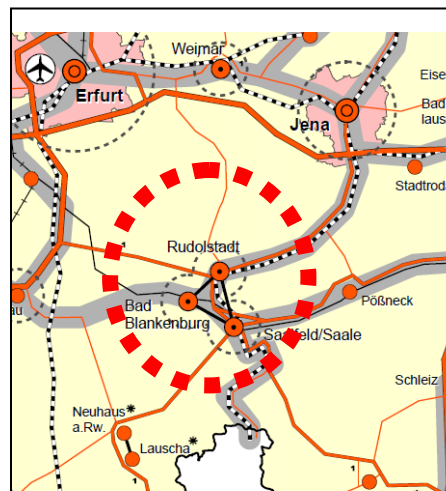
ザーレボーゲン地域は、チューリンゲン州の南中部に位置し、ザールフェルト市、ルドルシュタット市、バード・ブランケンブルク市の3市から構成されている(図表4-1)。3市の人口は約6万人で、面積は約136km²である(図表6-2)。過去10年間の人口減少率は3市とも10%以上である。また、各々の市の中心間の距離は概ね10kmであり、車では約10分の距離である¹²。

ザーレボーゲン地域は、上位中心地であるエアフルトやイエナ、中位中心地であるワイマール等の周辺の拠点的都市から50-60km離れており、また南部は州境界で、その南側のバイエルン州の直近の上位中心地コーブルクとも70km以上離れており、地理的に「上位中心地空白地帯」に位置している。一方で、ザールフェルト市、ルドルシュタット市共に人口3万人以下であり、これらは単独で上位中心地の指定を行うには不十分な規模である。

そこで、1993年の州計画(州発展プログラム)においては、ザールフェルト市とルドルシュタット市が、共同で「一部上位中心地機能を有する中位中心地」に位置づけられた。

(2)地域開発計画(1996)の策定

州計画を受けて、1995年に地域の4自治体(ザールフェルト市、ルドルシュタット市に加え、バード・ブランケンブルク市、ウンターベルボルン町)は、州計画に規定した通りの両者間の連携を進めるための基礎とするため、州からの補助金を受けつつ共同で、地域開発計画(Regionales



図表4-1 ザーレボーゲン地域の位置図
(出典：チューリンゲン州開発計画を一部改変)

■ ザールフェルト市 (Saalfeld/Saale)
➤ 人口：27,200人(2008年末)
◇ 1998年人口30,300人
◇ 98-08人口増加率 -10%
➤ 面積：45km ²
■ ルドルシュタット市(Rudolstadt)
➤ 人口：24,300人(2008年末)
◇ 1998年人口：28,200人
◇ 98-08人口増加率 -14%
➤ 面積：55km ²
■ バード・ブランケンブルク市 (Bad Blankenburg)
➤ 人口：7,200人
◇ 1998年人口：8,000人
◇ 98-08人口増加率 -10%
➤ 面積：36km ²
■ 地域合計
➤ 人口：5.9万人
◇ 95-08人口増加率 -14%
➤ 面積：136km ²

図表4-2 ザーレボーゲン地域各自治体のプロフィール

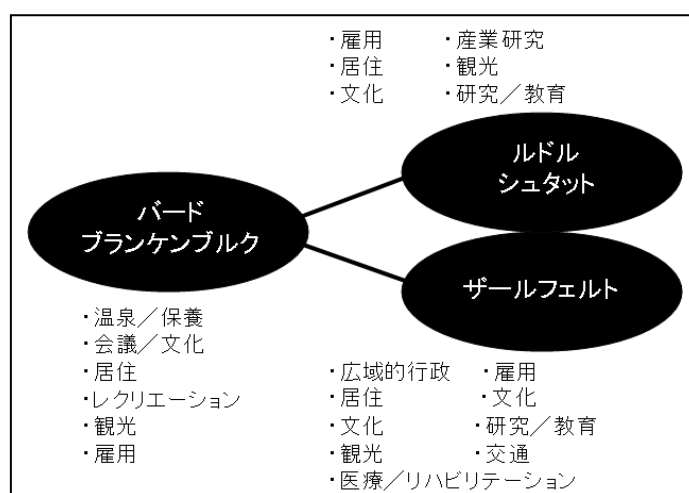
¹² ドイツにおいては、市街地・集落外は通常信号のない100km制限の道路となっているため、10kmの距離でも地方都市においては10分程度で到達可能である。

Entwicklungskonzept Städtedreieck am Saalebogen, REK) の策定を行った。計画策定の委託を受けたコンサルタント会社 USBECK は、これら地域の 4 自治体と緊密に意見交換を行いつつ、計画の策定を行った。最終的には、各市の議会が議決を行っている。

計画においては、「広域的連携」「経済」「上位中心地機能（研究、教育、文化）」「観光」「交通」「市街地開発」の 6 つの柱について将来像が述べられていると共に、自治体間での役割分担像が示されている（図表 4-3、4-4）。この中では、産業機能や居住機能のように各市の役割が重複しているものも少なからず見られるが、例えばバード・ブランケンブルク市における温泉・保養機能や会議・文化機能、ザールフェルト

- 「広域的連携」
高度にネットワーク化された地域構造と多様な立地場所の長所があることは、ザールボーゲン地域にとっては国内的国際的分業に参加し、競争していくチャンスである。
必要な行動の広域化を効果的に強化していくため、また地域の政治的、経済的、社会的活動を結びつけ、三都市の機能分担・特化をさらに進めていくために、将来的な広域連携における新しいクオリティの組織形態として、多中心的機能的都市連合を建設していくこととする。
- 「経済」
国レベル、ヨーロッパレベルにおける地域間競争に打ち勝つためには、多層的経済的機能多様性が必要である。
その際には、工業分野が地域の主要分野となり、特に既存の部門の多様性を維持し、地域経済循環のより強力な形成のための要素として用いるものとする。大規模工業団地とこれらを結びつけ、共同体として発展させる。
- 「上位中心地機能（研究、教育、文化）」
一部上位機能を有する中位中心地としてのザールボーゲン地域における高度で多機能な基盤施設の形成、発展、維持が保障、促進されなければならない。それはさらに持続可能な発展の原則に従い、地域の潜在能力を基礎として育成し、地域の長所を意識的に活用しなければならない。

図表 4-3 ザールボーゲン地域開発計画（1996）の記述内容（一部）



図表 4-4 ザールボーゲン地域開発計画（1996）における 3 市間の役割分担図（一部）

市における広域的行政機能や交通機能のように、各市固有の機能も示されている。その上で、今後4年間でどのような事業を行うのか、その具体的な項目についても期間を含めて示されている。

なお、本計画は2004年に改定されている。

(3)協定締結

計画の策定を受けて、ザールフェルト、ルドルシュタット、バード・ブランケンブルクの3市長が1997年に協定を締結し、「ザーレボーゲン都市連合」を結成した。

この協定には、都市連合の目的として、

- ・ ザーレボーゲン地域開発計画の可能な限り早期の実現
- ・ 構成自治体の法的独立性を維持した上での連合内の協働のコントロールと強化、調整プロセスの組織化

を挙げた上で、組織として、「市長会議」「合同会議」「作業部会」の三種類について定めている。

このうち「市長会議」とは、3市の市長が一同に会して地域の状況や課題に関する情報交換や議論を行う場であり、月に一度開催されている。このコーディネート（事務局）を行っているのが、チューリンゲン州開発公社（LEG）の担当者である¹³。

この下に組織されているのが、自治体行政の担当者、民間の会社やLEGの担当者などによって構成されている「作業部会」であり、交通、広域計画、経済振興等に関して実務的な内容を話し合う。

さらに、2007年に新しく立ち上げられたのが「合同会議」である。これは各自治体の市長と議会の代表者（ザールフェルト市議会議員5名、ルドルシュタット4名、バード・ブランケンブルク1名）、合計13名から構成され、広域的課題について政治レベルで調整を行う機関である。ここには、それまでの市長間の個人的つながりによってのみ連携を行うのではなく、制度化して永続的に連携を行う体制を構築することと、市長のみならず議員も加えることにより、実際に意思決定を行う各自治体議会との関係をスムーズにすることという、2つの目的がある。

会議における調整の結果は「議決勧告」として各議会に出される。現在、主に観光問題、エネルギー問題、社会問題の3つの分野について話し合いが行われてきている。これまで合同会議は8回開催されており、その勧告内容は各自治体の議会において承認されているなど、特段問題は生じていない。

¹³ なお、LEGは州の出資している公社ではあるが、わが国で批判を浴びているようないわゆる天下り組織的なものというよりはむしろ、準公的コンサルタント会社という位置づけが正しいと思われる。したがって、ここで述べている「担当者」も、大学で都市・地域計画学の博士号を取得している「専門家」である。

(4)計画の実現と課題

①都市施設整備

- ザーレマックス (Saalemaxx)

ザーレマックスは、レクリエーションプール・サウナ施設である。競泳用プール、流水プール、スライダーなどをプール施設に加えて、サウナ、レストラン等を有する大規模な複合型観光保養レクリエーション施設であり、2001年に新装オープンした。

このザーレマックスは、96年計画において「上位中心地としての施設・機能の選択的強化、拡大、新規建設、ネットワーク化」の一部として位置づけられており、1997年から補助金の申請が行われた。そして、3市共同で誘致活動を進めた結果、広域的レクリエーション施設として、州（経済労働都市基盤省、社会家庭保健省）3からの補助金を得ることに成功した。総費用は約2,300万€で、そのうち補助金が約1,000万€を占める。



写真 4-1 「ザーレマックス」

この施設の運営はルドルシュタット市が設立した有限会社が行っており、したがって運営費用もその会社単独の負担となり、他の自治体は関与していない。

- 市民ホール整備 (バード・ブランケンブルク市)

バード・ブランケンブルク市においては、2,000人収容の市民ホールが建設されている。

ザールフェルト市、ルドルシュタット市の両市にもそれぞれ約500人収容のホールや劇場があるが、それより大規模のホールについては、バード・ブランケンブルク市に委ねる旨の合意が3市内で行われた。それを受けて州は、当該市民ホールを広域的施設として、その整備に約500万€の補助金を出した。



写真 4-2 「バード・ブランケンブルク市民ホール」

2002年にホールがオープンし、さまざまなコンサートやイベントが行われている。

この完成後に改定された地域開発計画においては、「市民ホールの整備に伴い、同様の施設の整備は、これ以上は必要ない」と規定されている。

● ザールフェルト駅前広場整備事業

96年計画においては、「地域と広域的鉄道交通ネットワークとの結びつきの確保と整備（特に特急ネットワーク）」という一文が州への要望事項として盛り込まれていた。

ザールフェルト駅は、地域唯一の新幹線（ICE）停車駅（ミュンヘンーベルリンを結ぶ新幹線が2時間に一本停車）である。地域内へは、そこからローカル鉄道とバス交通が接続している。



写真 4-3 ザールフェルト駅前広場

そこで、この地域の玄関口としてのザールフェルト駅の、駅前広場約 35ha をバスターミナルとして整備する事業が行われ、それに州等から 500 万€の補助金が出されている。

②工業誘致

旧東ドイツ時代には、ルドルシュタット市にコンビナートがあり、ザールフェルト市にも二つ目のコンビナートが建設されていた。しかし、東西統一後は競争力を失い、両方とも完全に閉鎖されてしまっていた。

その後 93 年から 99 年にかけて、その閉鎖された工業跡地の工業用地としての再開発が LEG を中心として行われ、ザールフェルト市には製鉄工場が、ルドルシュタットには製紙工場が、またバード・ブランケンブルク市には小規模工業が新たに立地した。

その後、2007 年に 3 市とザールフェルト・ルドルシュタット郡と共同で経済振興庁（Wirtschaftsförderagentur Region Saalfeld – Rudolstadt）を設置した。その主な役割は以下の 5 つである。

- ・ 立地（立地マネジメント、企業立地補助等）
- ・ 開発（地域構造計画・立地計画の策定等）
- ・ 相談（投資相談、融資相談、補助金相談）
- ・ 支援（許可手続に関する助言、協力関係の構築・仲介、起業支援）
- ・ コーディネート（企業ネットワークの構築、維持、自治体・企業間の共同作業におけるコーディネート）

各市は、それぞれ立地している工業の種別が製紙系・製鉄系と異なることから、共

同で工業用地¹⁴を開発するのではなく、共同で誘致・支援活動等を行いつつも、立地自体はそれぞれの市の特徴に応じた場所の選定という、機能分担で対応している。

③州計画

州計画は 2004 年に再策定されている。93 年計画においては前述の通り、ザールフェルトとルドルシュタットの 2 市で「一部上位中心地機能を有する中位中心地」の指定を受けていたが、2004 年計画では、これまで述べてきた地域間の協働が評価され、ザールフェルト、ルドルシュタット、バード・ブランケンブルクの 3 市で「一部上位中心地機能を有する中位中心地」としての指定を受けた。これは、州計画策定に当たっての意見書の提出を 3 市共同で行い、3 市での「一部上位中心地機能を有する中位中心地」指定を要望したからである。93 年から 04 年までに 2 市の人口は 8 %減少しており、このままの状況であれば指定中心地のランクを落とされていた可能性もあった。特に、上位中心地と中位中心地との間にこの「一部上位中心地機能を有する中位中心地」を設けるか否かについての議論があったが、結局それが設けられ、かつ当該地域がその位置づけを維持できたのは、この地域間協働の成果であると評価されている¹⁵。

なお、この州計画は 2009 年に前述のようにモニタリング作業が行われ、本地域についてもこれまでの指定が継続することになった。

④F-plan

州から策定を促されているのが、共同 F-plan の策定である。共同 F-plan とは、隣接する複数の自治体が共同で策定する F-plan をいう（建設法典 204 条）。現在のところ F-plan を策定しているのはルドルシュタットのみであり、バード・ブランケンブルク市においては、市域の一部についてのみ策定がなされており¹⁶、またザールフェルト市においては、まだ F-plan は策定されていない。

この共同 F-plan の策定については、まだ具体的な動きは見られない。障害となっているのは大きく 2 点ある。1 点目は 3 自治体間の大規模商業施設の立地コントロール問題である。これについては 2010 年に策定される予定となっている商業計画（Einzelhandelskonzept）が解決の第一歩として期待されている。2 点目は地域全体の人口が減少傾向にある中で、どのように新市街地の指定に関するコンセンサスを取っていくかという問題である。人口減少が現実となっている中で、過度な成長に対する期待はなくなり、議会の対応も現実的にはなっているものの、この点が政治的にどのように取り扱われるかは、今後の課題として残されている。

¹⁴ gemeinsame Gewerbefläche: 複数の自治体が共同で工業用地を開発すること。「共同で」とは即ち、工業用地整備のための費用と工場立地に伴う営業税収入を共同で管理するという意味である。

¹⁵ L E G 担当者へのヒアリングによる。

¹⁶ 合併によって新たにバード・ブランケンブルク市の一部となった集落（旧自治体）の一部については、F-plan の策定手続が停止したままとなっている。

⑤予算

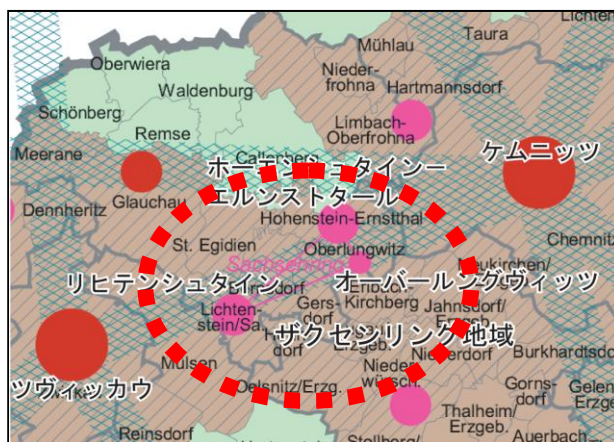
3市のこの連携には、共同の広域的財政は設定されていない。したがって、プロジェクトごとにコストとその負担を決定することになる。多くの場合、そのプロジェクトが行われる自治体が負担することになる。

また、広域連携のコーディネートをを行っている LEG に対しては、1997年から2004年にかけては年間8万€の予算が付けられ、うちチューリンゲン州が7～8割を負担し、残りを3市が負担していた。しかし、2005年からはこの補助金が切れたため、3市が自主財源でコーディネート予算を出している。しかし、その額は従来の3市負担分にほぼ相当する25,000€となっており、大幅に減額されている。そのため、以前は LEG も積極的にプロジェクトに関わっていたが、現在は市長会議と共同委員会のコーディネートの仕事を中心となっている。

4.2 ザクセンリング地域 (Sachsenring、ザクセン州)

(1)地勢・連携の経緯

ザクセンリング地域は、ザクセン州の中心都市の一つであるケムニッツ市（人口 24.4 万人）とツヴィッカウ市（人口 9.5 万人）に挟まれた地域である（図表 4-5）。中心都市はホーエンシュタイン - エルンストタール市とリヒテンシュタイン市、オーバーリングヴィッツ市であり、これら 3 市の人口は約 3.7 万人であるが、過去 10 年間の



図表 4-5 ザクセンリング地域の位置図

（出典：ザクセン州開発計画を一部改変）

人口減少率は約 10%と非常に高い値になっている（図表 4-6）。

1994 年ザクセン州計画においては、ホーエンシュタイン - エルンストタール市が「連携中位中心地」に指定されていた。

しかしその後は、必要に応じて市長同士が情報交換や相談を行う程度で、特段協定の締結や組織の設立などを行うことはなかった。そのため、2004 年計画の策定時の当初計画案においては、当該地域は連携が不十分であり、中位中心地（中心市の人口 2 万人以上）としての要件を満たさないと判断され、その指定を外された。中心地指定の段階が下がると、各種の公共投資が行われるまたは補助金を受ける可能性が低くなることを意味する。但し、ザクセン州としても当該地域における中位中心地機能を維持したいとの意図は有していた。

■	ホーエンシュタイン・エルンストタール市 (Hohenstein-Ernsttal)
➤	人口：16,000 人（2008 年末）
◇	1998 年人口 17,500 人
◇	98-08 人口増加率 -9%
➤	面積：18 km ²
■	リヒテンシュタイン市 (Lichtenstein/Sa.)
➤	人口：13,000 人（2008 年末）
◇	1998 年人口：14,400 人
◇	98-08 人口増加率 -10%
➤	面積：15 km ²
■	オーバーリングヴィッツ市 (Oberlungwitz)
➤	人口：6,600 人
◇	1995 年人口：7,400 人
◇	98-08 人口増加率 -11%
➤	面積：15 km ²
■	地域合計
➤	人口：4.4 万人

図表 4-6 ザクセンリング地域各自治体のプロフィール

(2)協定の締結

上述の背景の下、これら 2 市にオーバーリングヴィッツ市を加えた 3 市は、州や地域計画の策定主体、郡等との調整を行った。その際に中位中心地指定の前提とされたのは、以下の条件である。

- ・ 機能分担型連携
- ・ 相互に調整された F-plan
- ・ 中位中心地に相応しい施設整備

- ・ 雇用創出
- ・ 昼夜間人口比が1以上

この中でも特に重視されたのが、「拘束力ある協定に基づく」機能分担型連携である。調整の結果、3市は2004年に公法上の協定を締結し、都市連合を結成した。協定の内容は、都市連合の組織に関することが中心である。連合の代表は各市長が勤め、毎年交代とする。また組織の最上位には各市長から構成される「市長会議」が位置づけられており、共同の広域的開発の実現や事業計画の実現に際して事前協議を行うことや、都市連合において機能分担をさらに進めるための提案を行うことなどがその役割として規定されている。

しかし、市長会議のみでは各自治体議会への対策が十分ではないとして、途中から市長に加えて各自治体の議員3名ずつを加えた連合会議が組織され、そこで各議会にかける前に広域的な課題に関する調整が行われている。会議の決定は原則として全会一致であるが、対外的な共同意見書に関する決定は2/3以上の賛成で認められる。その具体的機能は、

- ・ ザクセンリング地域における広域的アイデンティティの醸成
 - ・ 共通の意義を有する要件に関する共同の意見書の決定
 - ・ 都市連合の自治体間で調整しなければならない決定事項に関する事前協議
 - ・ 共同の国土開発及び事業計画の実施に関する事前協議
 - ・ 都市連合の機能分担に基づく更なる発展のための提案の作成
- その他に行政実務者による作業グループも存在する。

(3)計画の策定

都市連合の結成の後、2005年に地域開発計画（REK）の策定を州内務省の支援を受けつつ行った。ここでは将来像が規定されると共に、各連携分野についても列挙されている。

また、F-plan 策定の基礎とすべく、非法定の都市開発計画（Städtebauliche Entwicklungskonzept（SEKo） 2020）を2007年から2009年にかけて共同で策定（行政レベル）・決定（議会レベル）した。ここでは、人口予測が行われた上で、住宅地開発や産業用地の将来需要について調整しつつ決定していった。

(4)計画の実現

都市開発計画（SEKo）の策定を受けて、協定にも起債されている共同F-planの策定が2010年に開始され、2011年までの完了を予定している。この共同F-planには、3市に加えてザンクト・エジディーン町とベルンスドルフ町が参加している。しかし、これまでのところはそれぞれの自治体が自らの権利を主張し、住宅地や工業用地の指定の量や場所を決定すること、場合によってはあきらめさせる妥協点を見出すことが、

非常に難しいという意見が出されている。

いずれにせよ、本地域においてはまだほとんど計画の実現はされておらず、今後の課題となっている。

4.3 エルスターヴェルダ／バードーリーベンヴェルダ（Elsterswerda/Bad Liebenwerda）

(1)地勢・連携の経緯

エルスターヴェルダとバードーリーベンヴェルダは、ブランデンブルク州の南西端、ザクセン州との境にある都市である（図表 4-7）。両市の中心市街地間は約 14km 離れており、圏域人口は概ね 4.5 万人であるが、過去 10 年間の人口減少率は 10% を超える高い値になっている（図表 4-8）。バードーリーベンヴェルダ市は、温泉のある保養都市であり、一方のエルスターヴェルダ市は工業用地を多く有する工業都市である。



図表 4-7 エルスターヴェルダ地域の位置図

（出典：ブランデンブルク州計画を一部改変）

両市は 1995 年の旧州計画において機能補完的中位中心地に指定されていたが、その後は州からの特段の働きかけや、地域における自発的な広域連携の気運があったわけでもないため、そのような連携の動きはほとんど見られなかった。また、中位中心地で整備されるべき施設についても、当該地域においては特に整備がされることはなかった。

■	エルスターヴェルダ市 (Elsterwerda)
➤	人口：9,000 人（2008 年末）
◇	1998 年人口 10,400 人
◇	98-08 人口増加率 -13%
➤	面積：41 km ²
■	バードーリーベンヴェルダ市 (Bad-Liebenwerda)
➤	人口：10,200 人（2008 年末）
◇	1998 年人口：11,600 人
◇	98-08 人口増加率 -12%
➤	面積：139 km ²

図表 4-8 エルスターヴェルダ地域の各自治体のプロフィール

そのため、新たに開始される新州計画策定においては、両市は連携中位中心地に指定されない可能性が出てきていた。特に、地域計画策定主体が、連携中位中心地指定の必要性を否定する意見書を提出したため、その可能性が高まってきた。

そこで 2005 年に「調整会議（Koordinierungsausschuss）」を立ち上げ、共同の発展目標の設定や連携協定に関する調整を行い、2006 年に連携協定が締結された。

(2)連携協定

連携協定には、目標としてそれぞれの自治体が共同中心地の発展目標と整合した発展を進めていくこと、またインフラ施設については競合的な立地は行わないこと等について述べた（第 1 条）上で、バードーリーベンヴェルダ市は温泉・健康・保養・観光都市として必要なインフラの整備・維持を持続的継続的に行っていく旨が、エルスターヴェルダ市は経済・学校都市として、産業振興とさまざまな分野の多様な企業の

立地のために必要なインフラの整備・維持を行っていくことが、それぞれ規定されている（第2条）。

当初は、市長と議会の代表者からなる連携会議（Kooperationsrat）が結成されたが、現在はより直接的に両議会が（場合によっては合同で）同一の議決案を議決することで、連携を行っている。但し、そこでコンフリクトが生じた場合のために、協定においては市議会の各会派代表3名ずつと行政の代表2名ずつからなる「調整協議会（Klärungsstelle）」についても規定されている（第6条）。ここで両自治体の意見調整が行われることになる。が、通常は議決の前に市長・議長・会派代表等による意見調整が行われるため、現在までのところ、この調整協議会が開催されたことはない。

(3) 計画

協定第3条に基づき、長期的なサービス等の供給課題に関して、特にどの自治体がどの機能を維持するのかについて規定した「供給計画 Versorgungskonzept」が策定されている。両市は、この計画と整合するように各種計画を行うこととされている。

この策定にあたっては、すべての行政分野について連携の可能性について検討された。その結果、規定されている連携の分野はほぼ全ての行政分野に及ぶことになり、非常に広く取られている点が特徴的である（図表4-9）。

このうち例えば学校については、エルスターヴェルダ市には小学校から高校や養護学校まですべての種類の学校が立地し、バード-ブランケンブルク市からも生徒を吸引している一方、バード-ブランケンブルク市には、小学校と一般中学校が立地しているのみである。計画においては、このエルスターヴェルダ市の機能を維持していくことが位置づけられている。

- ・ 産業
- ・ 医療施設
- ・ 学校
- ・ 職業訓練施設
- ・ 老人・障害者向け住宅
- ・ レクリエーション・余暇施設
- ・ スポーツ施設
- ・ 文化施設
- ・ 商業施設
- ・ 都市計画

図表4-9 供給計画において機能分担・連携が図られている項目

(4) 計画の実現

2006年に経済振興・産業誘致を両自治体共同で行うこととし、共同で経済振興庁を設立している。そこで産業・企業誘致活動やそのためのパンフレットの作成などを共同で行っている。また、観光分野においても協力が行われている。都市計画に関しても、GISのシステムを統一し、将来的には共同F-plan策定のための計画連合の結成を目指している。

また、担当機能間の連携も積極的に図られている。例えばエルスターヴェルダ市においては、産業と教育の連携が図られている。具体的には、地元企業との連携による

学生インターンシップの積極的活用が行われており、2004年に250だったインターンシップの定員が、2006年には800にまで増加している。これは、地元の若者が地元の企業でインターンシップを行うことにより専門的能力を身につけ、かつ最終的には地元で就職することを狙っているものである。

一方、現在の最大の課題は、商業施設の立地を巡る問題である。バード-リーベンヴェルダ市の中心市街地そばに、店舗面積5,000㎡のショッピングセンターの建設が計画されているが、そもそも、産業系はエルスターヴェルダ市に立地するとの分担がなされているはずであり、それに反する計画としてエルスターヴェルダ市は反対している。しかし、その計画手続へのエルスターヴェルダ市の参加は、通常の法定の手続の範囲内にとどまり、連携中位中心地として特段の調整が行われているわけではない。なお、バード-リーベンヴェルダ市サイドは、隣接する中心市街地への影響もないと予測されており、ましてやエルスターヴェルダ市への影響はなおないため、これは自治体レベルの問題であり連携中位中心地の問題ではないとの立場である。

なお、それぞれの自治体が担当する機能相互間についての費用負担または受益の調整までは特段行われていない。担当する機能を割り振った時点で、その調整が行われたものとみなされている。

4.4 ドイツにおける水平的機能分担型広域連携のまとめ

ここでは、これまで明らかにしてきたドイツにおける水平的機能分担型広域連携の実態と課題について簡単にまとめる。

ドイツにおいては、州計画における中心地指定を通じてこの水平的機能分担型広域連携が行われている。すなわち、州がこの連携を一定のレベルの中心地指定の条件とし、逆にその条件が満たされない場合にはランクを下げるという「脅し」をかけることで、その実現を図っている。これは、そもそも地理的に人口 10 万人以上の「大都市」の分布が疎であることに加え、特にその「空白地帯」においては近年人口減少の傾向が顕著になってきて、各種サービスを維持するためには単一自治体ではなく隣接・近接する複数の自治体が共同で行う必要性が出てきていることによる。また——不十分ではあるが——州によるモニタリングの制度も設けられており、継続的連携が求められている。一方、自治体レベルで自発的自立的に水平的機能分担型広域連携を図っている事例は、ほとんど見られない。

一方で計画策定支援や補助金等の「アメ」も用意してある。特にこの補助金の割り当てに関しては、中心地指定が直接的には関係しない（ある中心地指定により自動的に特定の事業の実施が決定するわけではない）にせよ、間接的には影響力を有する（ある中心地指定によりそのランクを超える高度な事業の実施が事実上不可能になる）という意味において、州サイドからの総合的財政的コントロールツールとなっている。

「連携」の具体的内容・特徴は、自治体間の協定の締結による連携の制度化、総合的計画の策定による分野横断的調整、市長・議会がメンバーとなった協議会の設置による実現性の向上、中立的第三者の存在による連携・調整の円滑化等が挙げられるが、これらはいずれもボトムアップ型である。その意味で、枠組みはトップダウンで詳細な運用はボトムアップで、という分担になっているといえる。また、分担の具体的機能は、概ね地域の現状・各都市の特性を反映したものになっており、その意味でも連携都市間の特性の差異が大きければ大きいほど、連携は取りやすいといえるだろう。

一方で、機能間でのコスト負担・メリット享受の差異の調整は当初の機能分担の時点で消極的に行われており、事後的調整までは行われていない。これは将来的に想定を超える維持コストがかかる場合に問題となる可能性がある。また、特に施設立地に関して中心となっているのが「どこに（これまで以上に大規模な）広域的施設を作るか」であり、「その代わりそれと同規模のものは望まない」ことである。人口減少に伴い顕在化してくる「どこの（これまであった）施設を削るか」という議論や運用にまではなっていないという点も、今後の課題として挙げられる。さらには、施設の広域性の有無についても争いが残されており、特に商業施設の立地について先鋭化している。なお、そもそも本研究で見てきた事例は、ドイツにおいても連携のいわばトップランナー的存在のものであり、多くの地域では、自治体間の競合関係を十分には解きほぐせない状態にあることも最後に付け加えておく。

5、結論：水平的機能分担型広域連携の展開に向けて

本研究においては、水平的機能分担型広域連携の制度的枠組みと実態について、日本とドイツを事例に明らかにしてきた。本章においては、その成立のための諸条件を、「前提条件」「連携内容に関する条件」「連携組織に関する条件」に分けてまとめるとともに、我が国において水平的機能分担型広域連携を進めるにあたって求められる条件——特に制度的条件——について述べていく。

5.1 水平的機能分担型広域連携の成立のための諸条件

■ 水平的機能分担型広域連携の成立のための前提条件

まず挙げられるのが、最低限の（所与の）前提条件である。

第一には、地理的条件である。これは二つの意味を持つ。一つは対内的地理的条件であり、連携自治体間の距離が離れすぎると、両者の生活圏域が共通しなくなり、水平的機能分担型広域連携は困難になる（例えば淡路地域）。もう一つは対外的地理的条件であり、大都市が近隣にある場合には、その影響を受ける自治体が出てくるため、圏域内の連携関係を構築しにくくなる（例えば後志地域）。

第二には、歴史的条件である。これも二つの意味を持つ。一つは対外的歴史的条件であり、歴史的に自治体間の関係が良くないと、将来的な連携も困難になる。特に水平的機能分担型広域連携を行う自治体は、近接した規模が類似の自治体であるため、歴史的にも「張り合ってきた」経緯がある場合が多い。そのような場合には、「協力」よりも「競争」が中心となってしまう、連携を円滑に進めることが難しい。もう一つは対内的歴史的条件であり、過去の合併の約束などが残っている場合には、それが足枷となって広域的な連携にまでたどり着かないということになる（例えば淡路地域、八幡浜・大洲地域）。

第三には、政治的条件である。自治体間の連携を進めていく際には、最終的な政治的判断を行う首長（や議会）の意思決定が非常に重要なウェイトを占める。その首長の政治的ポジションが異なるなどして対立関係にある場合には、連携を進めることが困難となる。

第四には、財政的条件である。自治体の財政状況が相当程度悪化しており、何らかの形で広域的な連携を行わない限りは住民へのサービス提供や対外的行政活動を行うことが困難になってきているという状況が見られない場合には、圏域内での連携を深度化させることは困難である（例えば幡多地域）。

■ 水平的機能分担型広域連携の成立のための連携内容に関する条件

連携の分野・内容によって、その成立の可能性に大きな差異が生じることになる。NIMBY系の施設立地（例えば仙南地域）や、観光連携や産業間連携などのソフト系（例えば後志地域）については、比較的水平的機能分担型の連携が行いやすいといえ

るだろう。前者については、個別法に基づき一定の広域連携が事実上義務付けられており（例えばごみ焼却炉に求められる一定性能・規模を通常の地方の単独自治体で達成することが困難）、その際にいわば「lose-lose」の関係を調整していく必要があるからである。また、これらの施設は住民との消極的關係性（近くに立地して欲しくない）はあるものの積極的關係性（近くに立地して欲しい）は希薄であることも、大きな要因である。また後者については、各自治体が異なった特性を有している場合が少なくなく、それらを連携により組み合わせ、新たな可能性を創出するという、「win-win」の関係を構築しやすいからである。とはいうものの、例えば観光について「宿泊地の奪い合い」という別側面における競合関係も存在し（例えば淡路地域）、必ずしも容易ではない。

一方で連携が難しいのは、いわゆる生活利便施設の立地に関する機能分担である。これは、住民との積極的關係性が強ければ強いほど問題が先鋭化し、住民や議員の反対によって調整が困難となり（例えば八幡浜・大洲地域）、その結果「できるところができることをして勝ち上がる」という競争関係になりやすい（例えば幡多地域）。

その調整のためにまず重要なことは、総合的計画の策定である（例えばドイツの地域開発計画 REK）。ここでいう「総合」性とは、第一に計画レベルの総合性を意味する。地域の現況実態分析、抽象的・理念的将来像の設定、具体的事業の設定という、各計画段階を包括的に含んだ、いわば「タテ」の総合性である。第二には、計画分野の総合性を意味する。即ち、補助金を取ることが可能な分野に限定して（むしろそのために）計画を策定するのではなく、行政分野横断的に計画を行うという意味である。それにより、ハード系・ソフト系などの分野間の垣根を越えて相互に比較・調整・連携することが可能になる。調査事例では、多くの地域・施設の費用と便益（の差）は相互に同一とみなされ、調整は行われていないが、この費用負担の調整問題が生じてくることも想定される。第三には、計画の空間的範囲の総合性である。事業を行うことを目的としている地区についてのみならず、地域全体を対象として計画は策定されるべきである。そして第四には参加の総合性である。単に行政、それも広域機関の行政のみが策定するのではなく、住民参加・参画等を通じて、その意味、必要性、メリットなどを積極的にその影響を受ける住民に対して情報提供し、意見交換を行い、理解を得る必要がある。

■ 水平的機能分担型広域連携の成立のための連携組織に関する条件

第一に挙げられるのが、広域機関の積極的役割である。この役割は、「アメ」と「ムチ」に分けられる。前者は、連携を促進するために広域機関が地域に対して支援を行うという意味であり、例えば計画策定に対する人的財政的支援（例えば八幡浜・大洲地域における地方拠点都市地域基本計画策定に対する人的支援やチューリンゲン州における REK の策定に対する財政的支援）やその実現のための財政的支援（例えばザ

ーレボーゲン地域における補助金)などが挙げられる。特に後者の財政的支援に関しては、縦割りではなく、全分野が(拘束的ではないにせよ)事業実施に際してはこの計画に配慮し決定していくというヨコの連携をすることで、前述の連携を実質化する必要がある(例えばドイツによる中心地指定と各種事業との関係性)。特に、地域において合意がなされれば、単独自治体で整備可能な水準以上の施設の整備に対して支援にするというメリットを明確に示すことまでできると、連携は比較的スムーズに行うことができる。

一方、後者は連携を進めない場合に広域機関が地域に対して何らかのサンクションを課すという意味である(例えばドイツの各州計画において中心地指定のレベルを下げるということ)。各自治体の首長や議会は、その住民に対してのみ責任を負っており、そこから導出される解が広域的な最適解と異なる場合もしばしばであるため、ボトムアップによる自発的広域連携に過度な期待をすることはできない。したがって、広域連携を積極的に推進するためには、国や州などの広域機関によるトップダウン的な推進が求められる。この点、わが国の県の企画調整部門は権限が十分ではなく最低限の調整しか行っておらず、またそもそも県には調整された事業に対して支出する十分な予算が存在しないため、そのような総合的な支援が十分にできていない(例えば兵庫県、北海道)。

但し、——広域機関が前項に関連して一定の連携の内容や連携のための組織に関する基準・条件を設定することとなるが——具体的にどのような内容の連携を、どのような空間的・組織的枠組みで行うのかについては、むしろ地域の方にイニシアチブが認められるべき事項といえよう(ザーレボーゲン地域、エルスターヴェルダ地域)。その意味では、「トップダウン」と「ボトムアップ」の両方の要素が適切にミックスされることが水平的機能分担型広域連携の成立条件の一つといえる。

第二に挙げられるのが、連携を推進するための組織である。ここではまず、持続性ある組織体であることが前提条件となる(ドイツにおける連携会議や日本における一部事務組合など)。その上でこの組織は、一方で各自治体の首長や議員などの、ある程度ハイクラスの政治的意思決定主体によって構成される必要があるが、他方で、行政職員レベルの実務的組織のような「ボトムアップ」的組織も、実際に連携分野を開拓・推進していく上で重要である(例えばザーレボーゲン地域や後志地域)。

また、それらの意思決定主体間の調整を行う中立的専門家の存在も重要である(例えばザーレボーゲン地域)。特に広域連携においては、最終的には首長等に政治的妥協が求められることになるが、その際の「落とし所」の設定を行ったり、日常の連携協議の際のコーディネートを行ったりする機能は、それを円滑に進めていく上では重要である。しかし、それを(しがらみのある)一般の自治体行政職員(または出向職員)が担うことは困難である(例えば仙南地域、淡路地域)。

5.2 提言：日本における水平的機能分担型広域連携の推進に向けて

■ 総合的計画の策定と実現

水平的機能分担型広域連携を具体的に進めるためには、まず都道府県の広域計画で一定の枠組み（圏域）を位置づけた上で、域内の市町村で（必ずしも定住自立圏の想定するような中心一周辺という垂直的関係を人口と昼夜間人口比のみで明確に区分するようなものではなく水平的な関係も織り交ぜながら）分野横断的な「総合的」計画を策定することが必要である。この場合の総合的計画（「総合性」については前述の通りであるが）は、地方拠点都市地域における基本計画のように、産業基盤整備を中心としたものというよりはむしろ、生活基盤施設の充実・維持・確保を中心としたものとなるべきである。その意味では、まだほとんど策定されていないものの、定住自立圏構想の枠組みで策定される共生ビジョンのようなものを想定すべきであろう。

また、その実現においては、以下で述べるように広域機関も含めて分野横断的にその計画を尊重し、それにしがった取り組み・支援・財政的措置等を行っていく必要がある。

■ 都道府県の積極的役割の必要性

基礎自治体間の広域連携は、特にそれが何らかの「痛み」を伴う場合には、基礎自治体の自発的動きに委ねていてもほとんど進まないというのが実態である。しかし、各自治体が特段の調整なくして施設整備なり各種行政活動を進めていくことが、広域の見地からは望ましくない、または広域的に連携すればより効率的効果的に進めていくことが可能な場合もある。したがって、そのような場合には、それを進めるための都道府県による積極的な財政的・人的関与が求められる。そのためには、近年の基礎自治体への地方分権の流れの中においても、一定の権限を都道府県が留保しておく必要があるだろう。また、都道府県がそのような基礎自治体間の連携の進行状況をチェックする、モニタリングの仕組みも重要である。

■ 「地域マネージャー」の設置

基礎自治体間の調整を図る上で重要な役割を果たすと考えられるのが、中立的専門家の役割であり、それをここでは「地域マネージャー」とする。この地域マネージャーは——地区まちづくりにおける地区マネージャー・タウンマネージャー同様——単なる行政職員ではなく、専門的中立的立場から各自治体の意思決定者や実務担当者に対して、広域連携を進めることで地域発展につなげるための意見・提言を行ったり、自治体間でのコンフリクトの調整に当たったりすることが、その役割である。次善の策としては、県職員がそれを担うことも考えられる。

資料1 日本における広域的事務の共同処理のための制度

(1) 協議会

根拠法令

地方自治法 252 条の 2～252 条の 6

制度の概要

- 協議会とは、普通地方公共団体の協議により定められる規約に基づき設置される組織である。
- 法人格を有さず、協議会固有の財産または職員を有さない
- 協議会の種類
 - ◇ 「管理執行協議会」：事務を共同して管理執行するための協議会
 - ◇ 「連絡調整協議会」：関係普通地方公共団体間の連絡調整のための協議会
 - ◇ 「計画作成協議会」：広域的総合的な計画を共同で作成するための協議会

財源

協議会の経費は、関係普通地方公共団体が負担・支弁し、その方法は規約で定める。

制度活用実績

	地域開発計画	教育	環境衛生	その他	合計
協議会数	122	87	20	102	331

(2) 事務の委託

根拠法令

地方自治法 252 条の 14～16

制度の概要

- 事務の委託とは、普通地方公共団体の事務の一部の執行管理を、他の地方公共団体に委ねる制度である。
- 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、事務を委託する。
- 事務を受託した普通地方公共団体が当該事務を処理することにより、委託した普通地方公共団体が、自ら当該事務を管理執行した場合と同様の効果が発生する。
- 当該事務についての法令上の責任は、受託した普通地方公共団体に帰属し、委託した普通地方公共団体は、委託の範囲内において委託した事務を執行管理する権限を失う。

財源

委託事務に要する経費は、すべて委託をした普通地方公共団体が受託をした普通地方公共団体に対する委託費として予算計上し、負担すべきその経費の支弁方法は規約の中で定める。

制度活用実績

	環境衛生	消防・防災	厚生福祉	その他	合計
委託件数	539	357	245	3,968	5,109

(3) 一部事務組合

根拠法令

地方自治法 284 条～291 条

制度の概要

- 一部事務組合とは、普通地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体である。
- 規約は協議により決定される。
- 設立には構成団体の議会の議決に加え知事等の許可が必要である。
- 一部事務組合の成立により共同処理するとされた事務は関係地方公共団体の権能から除外され、一部事務組合に承継される。

財源

負担金、手数料、その他（地方債など）

設置数

1,664（構成団体：のべ 10,861 団体）

（４） 広域連合

根拠法令

地方自治法 291 条の 2～291 条の 13

制度の概要

- 広域連合とは、地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務に関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、及び事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために設ける特別地方公共団体である。
- 規約は協議により決定される。
- 設立には構成団体の議会の議決に加え、知事等の許可が必要となる。
- 一部事務組合と比較し、国、都道府県等から直接に権限等の以上を受けることが出来ることや直接請求が認められているなどの違いがある。
- 共同処理するとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外され、広域連合に承継される。

財源

負担金、手数料、その他（地方債など）

設置数

111（構成団体：のべ 2,323 団体）

資料2 日本における各種広域圏施策の概要

(1) 広域行政圏（広域市町村圏）

□ 沿革・目的

広域市町村圏は、モータリゼーション等を背景として形成されつつある都市及び周辺農山漁村地域を一体とする日常社会生活圏を場として地域の進行整備を進めるために、1969年から設定が開始された。当初の主要な目的は、広域ネットワークの形成、広域事務処理システムの整備である。

その後、1979年から策定が進められた新広域市町村圏計画においては、地域の総合的居住環境の整備を目標とし、産業振興等を含めた総合計画とされると共に、文化、教育、スポーツ等の分野における広域サービスシステムの整備が指向され、各種サービスの中核となる大規模複合施設としてのリージョンプラザの建設が進められた。また、地域経済の進行を広域的、総合的に推進するため地域活性化対策を行うと共に、個性的で魅力ある地域づくりを推進するため、まちづくり特別対策事業が進められてきた。

1989年からは、この広域市町村圏の中から「ふるさと市町村圏」を選定し、そこで基金の果実を利用したソフト事業等の実施により圏域の一体性を高める取り組みが行われてきた。

広域行政圏の施策は、各圏域の特性に応じた整備目標を設定し、それぞれの地域の進行整備の課題を明確にした上で、個性的で活力ある地域づくりを目指した計画の策定及び施策の実施を促進し、もって住民が誇りと愛着を持つことができる豊かで住みよい一体性のある地域社会の実現に寄与することを目的としている。

なお、この広域行政圏施策については、社会経済情勢の変化、市町村合併に伴う圏域構成団体の減少、広域行政機構を有しない圏域の増加等を背景として、当初の役割を終えたものとして、2008年度で廃止された。地域活性化の取り組みについては、定住自立圏構想に引き継がれている。

□ 設定手続・基準

広域行政圏の設定は、都道府県知事が関係市町村と協議した上でを行い、その旨を自治大臣（総務大臣）に報告する。

広域市町村圏は概ね人口10万人以上の規模を有することを標準とし、次の要件を具備した日常社会生活圏を形成し、または形成する可能性を有すると認められる地域について行う。

- ・ 就業、生活物資の調達、医療、教育、教養、娯楽その他住民の日常社会生活上の通常の需要がその中でほぼ充足されるような都市及び周辺農山漁村地域を一体とした圏域であること
- ・ 圏域内に上記の住民の日常生活上の通常の需要を充足する都市的施設及び機能の集積を有する市街地（中心市街地）が存在すること
- ・ 中心市街地と圏域内のその他の市街地及び集落を連絡する交通通信施設が整備されていること

□ 組織（広域行政機構）

広域行政圏に属する市町村は、広域行政圏の振興整備を推進するための行政機構として、一部事務組合もしくは広域連合または協議会を設置するものとする。

□ 広域行政圏計画の内容

広域行政機構は、広域圏の将来図及びこれを達成するために必要な施策を示す広域行政圏計画を、都道府県等の意見を聴取しつつ策定する。

計画は基本構想と基本計画、実施計画からなる。

基本構想には、概ね10年間の計画期間内の広域行政圏の地域の振興発展の将来図（土地利用計画を含む）及びこれを達成するために必要な施策の大綱を示す。基本計画には、基本構想に基づき、圏域の総合的かつ一体的な整備のための施策の体系を定める。その際には、広域的な観点からの圏域の特性を踏まえた個性的、戦略的な地域づくりに配慮するものとする。広域行政圏計画策定要綱（平成14年4月26日通知）においては、その際に留意すべき事項として、

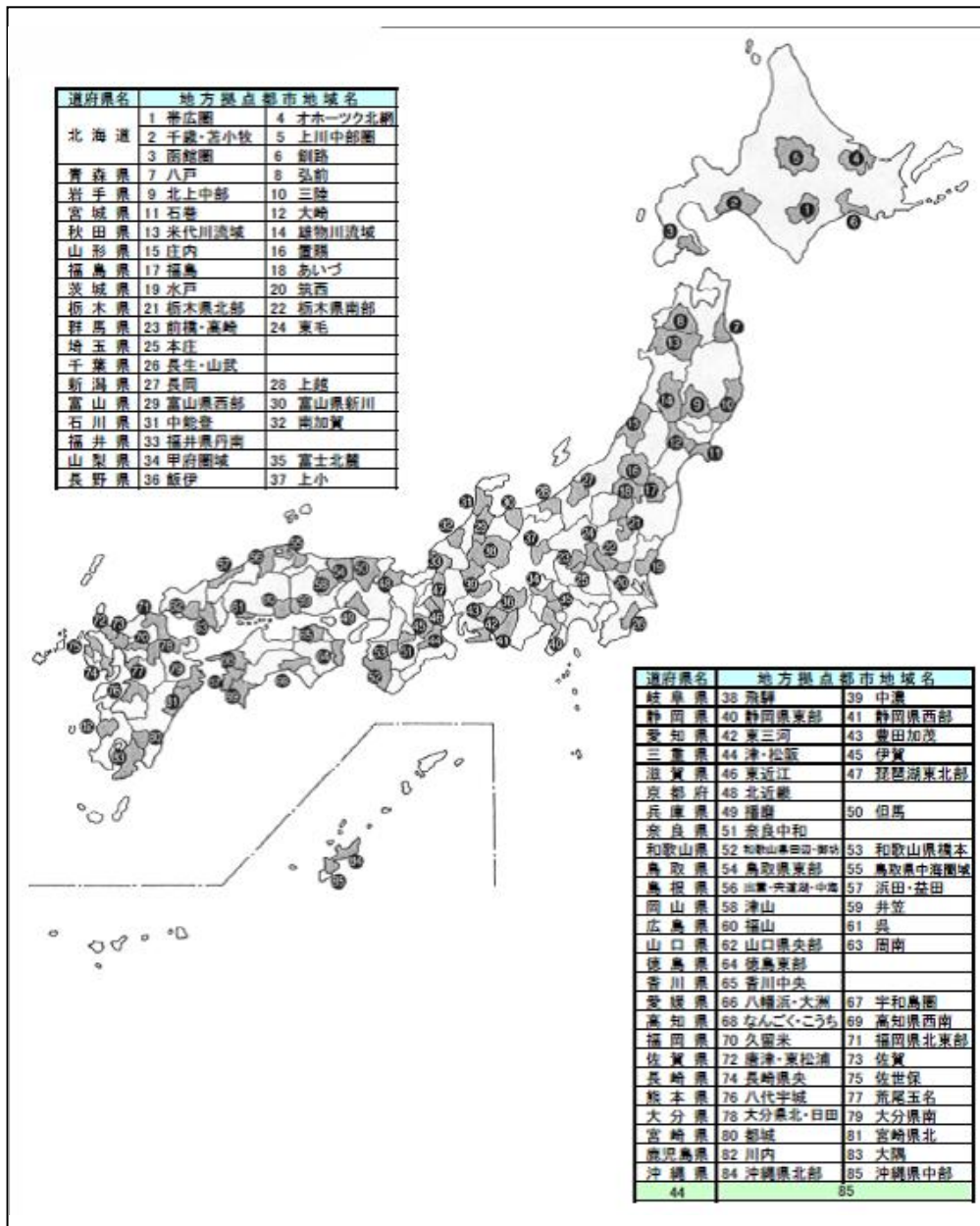
- ・ 住民の求めるサービス水準の高度化に対応し、適切な機能分担に基づく効率的で質の高い広域サービスシステムの構築に関する事項を盛り込むこと

とされており、「機能分担」が位置づけられていることが分かる。

(2) 地方拠点都市地域

□ 沿革と目的

地方拠点都市地域は、平成4年に制定された地方拠点都市法を根拠法としている。地方拠点法は、地方において若年層を中心とした人口減少をはじめとした地方の活力低下が見られる一方で、人口と諸機能の東京圏への一極集中により、過密に伴う大都市問題がさらに深刻化するという状況に対処するため、地域社会の拠点となる地方都市と周辺の市町村からなる地域である「地方拠点都市地域」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促進し、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制定された。



図表 RM-2 地方拠点都市地域の位置図

(出典：国土交通省ウェブサイト)

□ 指定手続・基準

まず、主務大臣が地方拠点都市地域の基本方針を定める。それに基づき、都道府県知事が関係市町村及び主務大臣と協議を行った上で、具体の地方拠点都市地域の指定を行う。平成18年4月現在で、全国で85箇所が指定されている。

□ 組織

地方拠点都市地域に属する市町村は、行政機構として一部事務組合もしくは広域連合または協議会を設置するものとする。

□ 基本計画の内容

地方拠点都市地域の構成市町村は、共同で基本計画を策定し、都道府県知事の同意を得る。計画期間は、概ね10年程度である。

計画の主な内容は、以下の通りである。

- ・ 整備の方針
- ・ 拠点地区の区域（都市機能の集積や居住環境の整備を図るための事業を重点的に実施すべき地区）
- ・ 「職・住・遊・学」に関する整備の事項
 - ◇ 公共施設の整備
 - ◇ 住宅、住宅地の供給等居住環境の整備
 - ◇ 人材育成、地域間交流、共用文化等の活動に関する事項

□ 支援措置

地方拠点都市法の枠組みの中では、以下の支援措置が規定されている。

- ・ 地方行財政上の特例：地方債の特例・配慮
- ・ 都市計画上の特例（拠点整備促進区域制度、拠点整備土地区画整理事業制度、開発許可特例等）
- ・ 税制上の特例（拠点整備土地区画整理事業に係る国税・地方税の特例等）

□ 特色

第一の特色は、国が基本方針を作成し、地域指定の協議は受けるが、地域指定は知事が行い、また基本計画の作成は市町村が行った上で知事がそれに同意することとするなど、地方の自主性が尊重されている点である。

第二の特色は、関係省庁がさまざまな施策を持ち寄り協調して支援することにより、都市機能や居住環境の整備などの地域の総合的・一体的な整備を促進しようとしている点である。

(3) 定住自立圏

□ 概要と目的

定住自立圏は、中心市と周辺市町村が、自らの意思で1対1の協定を締結し、「集約とネットワーク」の考え方にに基づき形成される圏域である。

中心市とは、大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービス機能など、行政機能・民間機能を問わず、生活に必要な都市機能についてすでに一定の集積があり、自らの住民のみならず、周辺市町村の住民もその機能を活用しているような都市である。具体的には、以下の要件のすべてを満たす市をいう。

- ・ 人口が5万人程度以上であること
- ・ 昼夜間人口比が1以上
- ・ 原則として三大都市圏以外であること

なお、隣接する2つの市の人口の合計が4万人を超えるときは、当該2つの市を合わせて1つの中心市とみなすことができる（「複眼型中心市」）。

一方周辺市町村においては、必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図ることを想定している。そして、中心市が、圏域全体のマネジメントを担い、このような都市機能を集約的に充実させていくことで、周辺市町村を含めた圏域全体の暮らしを支え、魅力を向上させるこ

とにつなげることを狙いとしている。

□ 仕組み

中心市は、圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有すること等を明らかにするため、「中心市宣言」を行う。そして、この中心市が周辺市町村と人口定住のために必要な生活機能の確保に向けて、「定住自立圏形成協定」を締結する。これには、議会の議決を経ることが必要となる。

□ 定住自立圏共生ビジョン

定住自立圏共生ビジョンは、民間や地域の関係者を構成員として宣言中心市が開催する圏域共生ビジョン懇談会における検討を経て、各周辺市町村と協議を行ったうえで策定する。ビジョンには、主として以下の内容が含まれる。

- ・ 定住自立圏の将来像：自立のための経済基盤を培い、地域の活性化を図るという観点から提示する、当該定住自立圏の将来像
- ・ 定住自立圏形成協定に基づき推進する具体的取組み：将来像の実現に向けて、各定住自立圏形成協定等において規定された事項に基づき、関係市町村が連携して推進していく具体的取り組みの内容：
 - ◇ 生活機能の強化：医療、福祉、教育、土地利用、産業振興
 - ◇ 結びつきやネットワークの強化：地域公共交通、ICT インフラの整備、道路等の交通インフラの整備、地域の生産者・消費者等の連携による地産地消等
 - ◇ 圏域マネジメント能力の強化：人材育成、外部からの行政・民間人材の確保、圏域内市町村の職員等の交流等

□ 支援措置

支援措置としては、例えば以下のメニューが用意されている。

- ・ 包括的財政措置：中心市（4,000万円／年）、周辺市（1,000万円／年）に対する特別交付税
- ・ 地域活性化事業債における「定住自立圏推進事業」創設：基幹的施設やネットワーク形成のための施設等の整備に対し地域活性化事業債を充当（90%）等
- ・ 病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置：圏域の中核的病院を中心とした取り組みに関する市町村の負担金への特別交付税措置等