

定住自立圏構想の現状と課題

—中海圏域と東備西播圏域の取組を中心に—

行政法務課 松田 恵里

目 次

はじめに

I 定住自立圏構想の概要

- 1 定住自立圏構想推進要綱
- 2 先行実施団体
- 3 地方財政措置等
- 4 全国の定住自立圏の取組状況

II 中海圏域定住自立圏

- 1 圏域の形成経緯
- 2 具体的な取組

III 東備西播圏域定住自立圏

- 1 圏域の形成経緯
- 2 具体的な取組

IV 定住自立圏構想に関する課題

- 1 訪問した2圏域の成果と今後
- 2 「定住自立圏構想の推進に関する懇談会」における意見
- 3 定住自立圏構想に対する有識者の意見

おわりに

はじめに

我が国の人口減少は今後、急激に進行し、平成22年以降の30年間に約16%の減少が推定され、特に地方圏の人口は大幅な減少が見込まれている。同時に、少子化・高齢化の急速な進行により、年少人口（0～14歳）が約36%減少し、老年人口（65歳以上）は約31%増加すると見込まれている⁽¹⁾。また、グローバル化の中で、経済は輸出主導・外需依存型になり、地域経済は停滞している。このような地方圏の状況を踏まえ、平成20年1月に総務大臣の下に「定住自立圏構想研究会」（座長・佐々木毅学習院大学教授）が設置され、同年5月15日に「定住自立圏構想研究会報告書～住みたいまちで暮らせる日本を～」⁽²⁾が取りまとめられた。

定住自立圏構想は、「中心市」の都市機能と「周辺市町村」の農林水産業、自然環境、歴史、文化など、それぞれの魅力を活用して、NPOや企業といった民間の担い手を含め、相互に役割分担し、連携・協力することにより、地域住民の

いのちと暮らしを守るため圏域全体で必要な生活機能を確認し、地方圏への人口定住を促進する政策⁽³⁾とされ、「定住自立圏構想推進要綱」⁽⁴⁾（平成21年4月1日施行）に基づいて取り組まれている。

筆者は、平成24年11月上旬に「中海圏域定住自立圏」（中心市：米子市・松江市、周辺市：境港市・安来市）及び「東備西播圏域定住自立圏」（中心市：備前市、周辺市町：赤穂市・上郡町）において調査を行った⁽⁵⁾。本稿では、定住自立圏構想の概要について述べた上で、「中海圏域定住自立圏」と「東備西播圏域定住自立圏」での取組等を紹介し、最後に定住自立圏構想に関する課題を示す。

I 定住自立圏構想の概要

1 定住自立圏構想推進要綱

定住自立圏は、中心市と周辺市町村⁽⁶⁾が自らの意思により、1対1で協定を締結し、その積み重ねの結果として形成される圏域である⁽⁷⁾。定住自立圏構想は、自治体の要望や各府省の考

(1) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト <<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/gh2401.pdf>> 本稿の脚注で参照するインターネット・サイトへの最終アクセスは、執筆時の平成25年2月12日現在である。

平成22年国勢調査人口をもとにして行った中位推計により、平成22年とその30年後の平成52年の人口を比較すると、総人口が1億2806万人から1億728万人、年少人口が1684万人から1073万人へ減少し、老年人口が2948万人から3868万人へ増加すると見込まれている。

(2) 定住自立圏構想研究会「定住自立圏構想研究会報告書～住みたいまちで暮らせる日本を～」（平成20年5月）総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/080516_1.html>

(3) 総務省「『定住自立圏構想』とは」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html>

(4) 総務省総務事務次官通知「定住自立圏構想要綱」（平成20年12月26日総行応39号）総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000066485.pdf>

(5) 筆者は、平成24年11月7日から9日まで、「中海圏域定住自立圏」及び「東備西播圏域定住自立圏」において現地調査を行った。訪問先は、「中海圏域定住自立圏」については、米子市役所（湯浅隆司・米子市企画部長兼中海・宍道湖・大山圏域市長会事務局長、頼田真哉・中海・宍道湖・大山圏域市長会主任、松本三香・米子市企画部企画課企画員）、境港市役所（北野瑞拡・総務部地域振興課企画係長）、安来市役所（木村慎治・市長室企画調整課長）、松江市役所（毛利佐織・政策部政策企画課広域連携推進係長）、「東備西播圏域定住自立圏」については、赤穂市役所（高山康秀・市長公室長、東南武士・市長公室企画広報課長、平野佳秀・市長公室企画広報課企画政策係長）、備前市役所（田原義大・総務部企画課参事兼企画政策係長兼定住自立圏推進室参事、森脇博・総務部企画課長）、上郡町役場（宮下弘毅・企画財政課長、井上義章・企画財政課企画政策係長）である（訪問順）。今回の調査にご協力いただいた皆様には、この場を借りて感謝申し上げたい。

えを踏まえて柔軟に取り組めるように、法制化することなく「定住自立圏構想推進要綱」によって進められることとなった。定住自立圏構想推進要綱では、定住自立圏についての以下のような基本的な考え方が取りまとめられている。

(1) 中心市及び周辺市町村

中心市の要件は、①人口が5万人以上であること（少なくとも4万人を超えていること）、②昼間人口を夜間人口で除して得た数値が1以上であること、③三大都市圏の区域外に所在すること（三大都市圏であっても、東京23区や三大都市圏の政令指定都市に通勤通学している人の割合が1割未満の都市は中心市となり得る。）となっている。広域的な合併を行った合併市であって、人口最大の旧市の②の要件が1以上のものは合併1市で定住自立圏を形成することができ、これを合併1市圏域と呼んでいる⁽⁸⁾。また、隣接する2つの市（それぞれ②の要件及び地域要件を満たすもの）の人口の合計が4万人を超えるときは、2つの市を合わせて1つの中心市とみなすことができ、これを複眼型中心市と呼んでいる⁽⁹⁾。

周辺市町村は、中心市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する市町村であるものとし、中心市に対する通勤通学割合（中心市に対して従業又は通学する就業者

及び通学者数を、常住する就業者及び通学者数で除して得た数値）が0.1以上であること等の要素も考慮して、関係市町村において、自主的に判断することとなる。

(2) 定住自立圏の形成プロセス

まず、周辺にある市町村と地域全体における人口定住のために連携しようとする中心市が、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」⁽¹⁰⁾を行う。

次に、中心市宣言を行った中心市と周辺市町村が1対1で、定住自立圏全体の活性化を通じて人口の定住を図るという観点から、様々な政策分野において具体的に連携を図っていくことを規定する「定住自立圏形成協定」⁽¹¹⁾を関係市町村の議会の議決を経て締結する。連携する具体的事項については、地域の実情に応じて柔軟に定め得るが、「生活機能の強化」、「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」の3つの観点⁽¹²⁾において、各地域の具体的な取組を1つ以上規定することになる。なお、協定の期間は、連携を安定的に維持・拡大していく観点から、原則として定めのないものとする。ただし、一方の市町村から、議会の議決を経て協定の廃止を求める旨の通告があっ

(6) なお、「中心市」に対する「周辺」という呼称に抵抗を感じる周辺市町村も存在するため、市町村の判断により、「連携市町村」「構成市町村」と呼称することも差し支えない旨を定住自立圏構想要綱（前掲注(4)）に明記するとされた（定住自立圏構想の推進に関する懇談会第8回（資料3）「定住自立圏構想の今後の展開について」（平成24年8月27日）総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000178528.pdf>）。

(7) 定住自立圏構想の概要を記述するに当たり、定住自立圏構想実務研究会編『Q & A 解説 定住自立圏構想ハンドブック』ぎょうせい、2010. を参考にした。

(8) 総務省総務事務次官通知 前掲注(4), p.5.

(9) 同上, p.12.

(10) 中心市宣言書には、①地域全体のマネジメント等において、中心的な役割を担うとともに、積極的に各種サービスを提供していく意思、②行政・民間分野に係る都市機能の集積状況、③周辺市町村と連携することを想定する取組等が記載される。（同上, pp.4-5.）

(11) 合併1市圏域では、定住自立圏形成協定に代えて、定住自立圏形成方針を、地方自治法第96条2項に基づく議会の議決を経て、策定、変更または廃止することができることとされている。（同上, p.10.）

(12) 政策分野として、「生活機能の強化」では医療、福祉、教育、産業振興、環境、「結びつきやネットワークの強化」では地域公共交通、ICTインフラ整備・利活用、交通インフラ整備、地産地消、交流移住、「圏域マネジメント能力の強化」では人材育成、人事交流、外部専門家の招へいが挙げられている。（同上, pp.6-9.）

た場合は、原則として2年後に廃止されることになる。

さらに、中心市は、定住自立圏形成協定により形成された定住自立圏全体を対象として、当該定住自立圏の将来像や、定住自立圏形成協定に基づき推進する具体的取組を記載した「定住自立圏共生ビジョン」を策定し、公表することになる。取組の記載に当たっては、具体的内容や実施スケジュール等に加えて、関連する市町村の名称及び根拠とする各定住自立圏形成協定等の規定が明確に記載される。あわせて、予算措置を伴うものにあつては、総事業費や各年度の事業費等の見込みも含めて記載される。なお、ビジョンの期間はおおむね5年間とし、毎年度所要の変更を行うものとされる。

2 先行実施団体

定住自立圏構想の具体化に当たっては、従来のように国の側から一方的に進めていくのではなく、できる限り現場の自治体の意見を踏まえるべきであるとされ、先行して定住自立圏の形成に取り組むことのできる市町村を募集することになった。そこで、遅くとも平成21年度中に定住自立圏の形成を目指す地方自治体を「先行実施団体」と位置づけ、平成20年8月29日を期限として公募した。

この期限までに40程度の団体が応募したが、総務省は、応募した各団体と意見交換をした上で、最終的に中心市24市⁽¹³⁾、22圏域を先行実施団体として決定した。総務省は、要綱や支援策を詰めるに当たって、先行実施団体に対し直接意見照会を行ったという。全体としては、平

成20年11月7日に、中心市の人口規模別に先行実施団体を3グループに分けて、総務省と直接の意見交換が行われている⁽¹⁴⁾。

3 地方財政措置等

定住自立圏構想の推進に向け、総務省は、定住自立圏共生ビジョンを策定した中心市及びその周辺市町村の取組に対して財政措置を講じている。例えば、中心市及び周辺市町村の取組に関する包括的な特別交付税措置として、中心市に対しては1市当たり年間4000万円程度、周辺市町村に対しては1市町村当たり年間1000万円程度を基本として、圏域の人口、面積、周辺市町村数等を勘案した額の措置が講じられる。また、定住自立圏共生ビジョンに基づく取組を展開するため、圏域外の専門性を有する人材を活用する費用を対象として、包括的財政措置とは別枠で、一市町村当たり年間700万円を上限に特別交付税措置が講じられる。その他、地域医療に対する財政措置等の個別の施策分野における財政措置も行われている。農林水産省、経済産業省等の関係各省も定住自立圏の取組に関して支援を行っている⁽¹⁵⁾。

4 全国の定住自立圏の取組状況

総務省によると、中心市になり得る市が全国で243市ある中、平成24年12月20日現在、82市が中心市宣言を行い、71圏域が定住自立圏形成協定の締結又は定住自立圏形成方針の策定により形成された定住自立圏となっている。また、定住自立圏共生ビジョンは、70市が策定済みである。定住自立圏71圏域において、多

(13) 先行実施団体の中心市は、北から、八戸市、由利本荘市、南相馬市、秩父市、長岡市、飯田市、美濃加茂市、彦根市、備前市、松江市・米子市、倉吉市、下関市、高松市、四万十市・宿毛市、久留米市、八女市、中津市、都城市、延岡市、日向市、鹿屋市、薩摩川内市であった（松江市・米子市及び四万十市・宿毛市は複眼型中心市圏域である。）。

(14) 山崎重孝「定住自立圏構想」について（二）『自治研究』85(7), 2009.7, p.84.

(15) 平成24年度における支援策としては、農林水産省は食と地域の交流促進対策交付金、経済産業省は成長産業・企業立地促進等事業費補助金等、国土交通省は地域公共交通確保維持改善事業等、文部科学省は学校施設環境改善交付金（学校給食施設整備事業）等がある。（総務省「定住自立圏構想推進のための関係各省による支援策」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000160576.pdf>）

く取り組まれている政策分野は、医療が71圏域、産業振興が67圏域、地域公共交通が67圏域、教育が58圏域、合同研修・人事交流が58圏域となっている。⁽¹⁶⁾

II 中海圏域定住自立圏

中海圏域定住自立圏⁽¹⁷⁾(図1)は、中海沿岸の鳥取県米子市、鳥取県境港市、島根県松江市、島根県安来市の4市で構成されており、ラムサール条約登録湿地である中海・宍道湖をはじめとする豊かな自然があるほか、古事記や日本書紀のゆかりの地として歴史的建造物や文化財も数多く残っている。また、米子空港とソウル仁川空港間の国際定期便等に加え、境港市と韓国東海市及びロシア・ウラジオストク市を結ぶ環日本海定期貨客船が就航している。

図1 中海圏域定住自立圏



(出典) 筆者作成。

同定住自立圏は、中心市を米子市及び松江市、周辺市を境港市及び安来市としており⁽¹⁸⁾、鳥取県と島根県にまたがる県境型かつ、中心市が米子市と松江市の2市となる複眼型であるという特徴を持つ。

1 圏域の形成経緯

中海圏域定住自立圏は、文化的にも近いことや、同じ生活圏を共有していたこともあり、定住自立圏が形成される以前から、各自治体が連携・協力する基盤が存在していた。まず、平成7年に「中海圏域4市連絡協議会」が発足し、主に事務的な作業での連携が図られた。平成17年に中海・宍道湖がラムサール条約の登録湿地となったことを記念し、両湖関係自治体が連携して護岸の一斉清掃を行ったことをきっかけに、同協議会が平成19年に「中海市長会」に改組された。

定住自立圏構想への参加の動きは、中海市長会が主体となって始まった。平成20年8月、中海市長会4市1町⁽¹⁹⁾は、定住自立圏構想先行実施団体に応募し、同年10月に先行実施団体に選定された⁽²⁰⁾。同年11月には、取組事項及び希望する支援等について、総務省と意見交換会を行った。そして、平成21年4月の松江市・米子市の共同中心市宣言の公表、同年10月の「中海圏域の定住自立圏の形成に関する協定」⁽²¹⁾の調印を経て、中海圏域定住自立圏が形成され

(16) 総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」(平成24年12月20日)総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000168783.pdf>

(17) 中海圏域定住自立圏について記述するに当たり、中海市長会『中海圏域振興ビジョン～出会いは なかうみ 動きだす 未来～』(平成22年3月)中海・宍道湖・大山圏域市長会ウェブサイト <http://www.nakaumi.jp/dir13/page7_003.pdf> 及び、松江市・米子市・境港市・安来市『中海圏域定住自立圏共生ビジョン』(平成22年3月30日策定(平成23年10月4日第1回変更))米子市ウェブサイト <http://www.city.yonago.lg.jp/secure/12733/independense_vision20111004.pdf> を参考にした。

(18) 平成22年度国勢調査によると各市の人口は、米子市が148,271人、松江市が208,613人、境港市が35,259人、安来市が41,836人であり、圏域合計は433,979人である。

(19) 平成20年7月より、東出雲町がオブザーバーとして参加していたが、平成23年8月に東出雲町は松江市に編入合併された。

(20) 先行実施団体となったために、国からの財政的支援として特別交付税措置の他に、地域活性化・生活対策臨時交付金等の交付金が平成20年度から22年度にわたって約7億円支払われた。

た。平成 22 年 3 月に、「中海圏域定住自立圏共生ビジョン」が策定されている。このビジョンの期間は、平成 22 年度から平成 26 年度の 5 年間であり、毎年度所要の変更が行われることになっている。また、ビジョンには、表 1 にあるように、連携して取り組む政策分野及び具体的取組が示されており、具体的取組として、生活機能の強化に係る政策分野が 16 施策（30 事業）、結びつきやネットワークの強化に係る政策分野が 7 施策（14 事業）及び圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野が 3 施策（3 事業）の計 26 施策（47 事業）が提示されている。

なお、中海市長会は、平成 22 年 3 月に「中海圏域振興ビジョン」を策定し、平成 24 年 4 月に出雲市及びオブザーバーの鳥取県西部町村が加わり、「中海・宍道湖・大山圏域市長会」（以下「市長会」という。）へ改組している。

2 具体的な取組

中海圏域定住自立圏は平成 21 年度から、定住自立圏構想を実現するための施策に取り組んでいる。連携事業項目の洗い出し、自治体間の事業調整等は、市長会が担っている。副市長等で構成される総会や、部長等で構成される幹事会のほかに、具体的内容を話し合うため、部会（企画部会、総務部会、産業・観光部会、福祉・医療部会、建設部会、教育部会）や課長会（企画課長会、観光課長会、給食課長会、環境担当課長会、都市計画担当課長会）が存在する。

具体的な取組をいくつか紹介する。以下の記述は筆者の現地関係者への聴取に基づく⁽²²⁾。まず、北東アジアに対する西日本の玄関口として、人的・物的交流を促進し、競争力を高めるため、「境港・米子鬼太郎空港の機能強化及び利用促進」⁽²³⁾のための事業がいくつか行われ

表 1 中海圏域定住自立圏に基づき推進する施策

生活機能の強化に係る政策分野	① 医療	・保健医療を担う病院への支援
	② 福祉	・圏域内の保育所情報の提供 ・障害者雇用・就労支援の促進
	③ 教育	・体育・文化施設利用による住民交流の促進 ・図書館利用者登録の拡充 ・学校給食に圏域内の特産食材の使用
	④ 産業振興	・圏域の観光振興 ・「中海産業技術展」への支援 ・環日本海定期貨客船の安定運行に向けた支援 ・境港・米子鬼太郎空港の機能強化及び利用促進 ・中海の水産資源の育成と保全
	⑤ その他	・下水道のインフラ整備 ・災害時の相互応援 ・大学との連携の推進 ・環境保全の推進 ・各種廃棄物の効率的な処理等の検討
結びつきやネットワークの強化に係る政策分野	① 地域公共交通	・公共交通の利便性向上に向けた取組 ・コミュニティバスの運行
	② 道路の交通インフラ整備	・中海の湖岸を周遊できる道路の検討 ・中海架橋建設に向けた連携
	③ その他	・「中海圏域振興ビジョン」（仮称）の策定 ・圏域情報の共有化 ・中海市長会の運営
圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野	① 人材育成	・職員派遣及び合同職員研修 ・外部から専門的な人材を共同で招へい ・青少年海外派遣研修事業

（注）分量の都合上、具体的事業の記載は省略した。

（出典）境港市・安来市・松江市・米子市「中海圏域定住自立圏共生ビジョン」（平成 22 年 3 月 30 日策定（平成 23 年 10 月 4 日第 1 回変更））米子市ウェブサイト <http://www.city.yonago.lg.jp/secure/12733/independense_vision20111004.pdf> を基に筆者作成。

(21) 平成 23 年 3 月に 4 項目が追加され、平成 24 年 7 月に一部変更が行われている。

(22) その他、「中海市長会 これまでの取り組み」中海・宍道湖・大山圏域市長会ウェブサイト <<http://www.nakaumi.jp/dir13/page1.html>> も参考とした。

(23) 松江市・米子市・境港市・安来市 前掲注(17), pp.29-30.

ている。例えば、境港の利用促進に向け、圏域内の企業の貿易拡大に向けたビジネスサポートセンターや海外商談会に対する支援が行われているほか、環日本海定期貨客船を利用し、ロシアとの民間交流を行う団体に対して、事業費の一部の補助がなされている。米子鬼太郎空港の利用促進に向け、松江市・米子市・境港市・安来市は、圏域の商工会議所や自治体で構成される「米子空港利用促進懇話会」の構成員として参加し、同会の実施する空港利用促進事業に対し必要な支援を行っている。

また、定住自立圏構想を活用し、県境を越えて連携した事例として、米子市と安来市における下水道のインフラ整備事業が注目に値する。米子市と接している安来市吉佐地区（121世帯約300人）は、島根県東部流域下水道の計画区域だが、直近の同流域下水道管まで約7キロあることや、地区の西側に小高い山があることから、財政的負担が重く、以前は下水道を作ることができなかった。そこで安来市は米子市に対し、吉佐地区の公共下水道を米子市の陰田町の下水道管に接続した上で処理委託をしたいと要請した。「下水道法」（昭和33年法律第79号）に県境を越えた下水道連結を禁止する規定はなく、自治体間の合意で可能であるが、下水道の事業計画は県が担っているため県境の壁を越えるのは困難であった。しかし、定住自立圏構想の一環として国から事業認定されたことにより、国庫補助金が支払われ、下水道の接続及び処理委託が実現するに至った。

その他、圏域の一体感を醸成するため、県境を越えた自治体の職員人事交流を継続して実施している。平成23年度及び平成24年度には、米子市企画課と安来市企画調整課の間、松江市観光文化課と境港市貿易観光課の間で職員相互

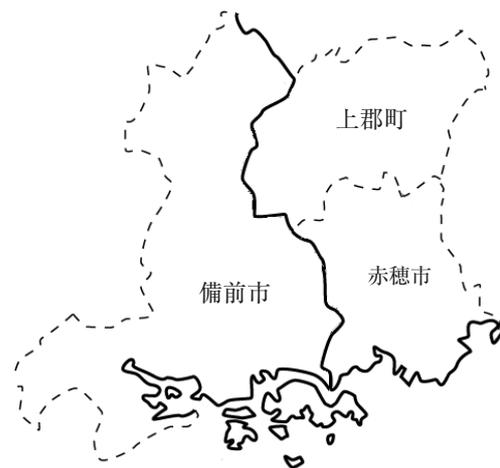
派遣が行われている。

なお、圏域全体に関係する事業については、市長会の定住自立圏推進事業として実施され、事業に係る費用は、松江市及び米子市が負担することが多い。一方、市長会の構成市が、自治体として行っている固有の事業については、それぞれの特徴・個性を活かした役割分担により圏域の活性化を図るとされている。⁽²⁴⁾

Ⅲ 東備西播圏域定住自立圏

東備西播圏域定住自立圏⁽²⁵⁾（図2）は、岡山県備前市、兵庫県赤穂市、兵庫県上郡町の3市町で構成されており、南部は瀬戸内海国立公園に面し、北部に緑豊かな山々を有する。主な地場産業として、耐火物製造業、製塩業などがあり、伝統工芸品としては備前焼などがある。農業は、瀬戸内の温暖な気候を生かした水稻やみかん、ぶどう、いちじくなどの果樹栽培が行われている。漁業は近年、つくり育てる漁業に力を入れており、中でも牡蠣養殖が盛んである。また、文化財、歴史的資産としては、旧閑谷学校、

図2 東備西播圏域定住自立圏



（出典）筆者作成。

(24) 同上, p.11.

(25) 東備西播圏域定住自立圏について記述するに当たり、岡山県備前市『東備西播定住自立圏共生ビジョン～「自然と歴史につつまれた、笑顔あふれる文化交流都市圏」を目指して～』（平成24年3月（平成22年3月策定、平成23年3月第1回変更、平成24年3月第2回変更））東備西播ともりんく〔赤穂市・備前市・上郡町〕ウェブサイト<http://tobiseiban.mypl.net/contents/images/default/conference_toubiseiban/pdf/4vision.pdf>を参考にした。

忠臣蔵にまつわる史跡、古代山陽道などがある。

同定住自立圏は、中心市を備前市、周辺市町を赤穂市及び上郡町としており⁽²⁶⁾、岡山県と兵庫県にまたがる県境型であるとともに、中国地方と近畿地方をまたぐ地域に位置するという特徴を持つ。

1 圏域の形成経緯

東備西播圏域定住自立圏は、従来より構成市町の歴史的なつながりは深く、日常の買物、医療、通勤、レジャーなどで一体化した生活圏を形成してきた。一方、この圏域では人口減少や景気低迷、さらには地域医療における医師不足など多くの課題を抱え、活力ある地域づくりの道を模索していたこともあり、総務省の呼びかけに対し、赤穂市が中心となり備前市、上郡町とともに先行実施団体への応募を決めた。

当初は赤穂市が中心市となることで調整していたが、総務省は、中心市の要件の1つとして、昼間人口を夜間人口で除して得た数値が1以上であることを必要としたため、平成17年度国勢調査⁽²⁷⁾において、同数値が0.952である赤穂市ではなく、同数値が1.018である備前市が中心市となった。なお、赤穂市は実質的な中心市としての役割を果たすこととされた。⁽²⁸⁾

平成20年10月28日、備前市・赤穂市・上郡町で形成される圏域は、定住自立圏構想の先行実施団体に選定され、「定住自立圏構想推進要綱」等に基づき平成21年6月7日に東備西播定住自立圏形成推進協議会を設置し、第1回協議会で規約や役員、事業計画、予算の審議を行うとともに、連携事業の検討のため部会を設け、具体的な協議を進めた。平成21年7月13日には、上郡町で3市町の議員等を対象とした

研修会が開催され、同年11月には総務省との協議を経て、定住自立圏形成協定案が決定された。その協定案に基づき、各議会での議決を得て、同年12月25日、定住自立圏形成協定が締結された。

そして平成22年3月に、「東備西播圏域定住自立圏共生ビジョン」が取りまとめられた。このビジョンの期間は、平成22年度から26年度の5年間であり、毎年度所要の変更が行われることになっている。また、ビジョンには、表2にあるように、連携して取り組む政策分野及び具体的取組が示されており、具体的取組として、生活機能の強化に係る政策分野が7施策（16事業）、結びつきやネットワークの強化に係る政策分野が4施策（8事業）及び圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野が1施策（5事業）の計12施策（29事業）が提示されている（表2）。

2 具体的な取組

既に述べたように、中心市は備前市である。しかし、実務は赤穂市が担当するという条件で定住自立圏構想に応募した経緯もあり、3市町による負担のもと東備西播定住自立圏形成推進協議会を設置した上で、事業の実施主体も含め定住自立圏に関する事務は、赤穂市にある協議会事務局で行っている。他の圏域では中心市が主に事業の推進を図っており、その点が他と異なる特徴である。

具体的な取組をいくつか紹介する。以下の記述は筆者の現地関係者への聴取に基づく。まず、公共交通手段の確保により、圏域住民の生活エリアの拡大、高齢者等交通弱者の移動手段の確保並びに地域の活性化を図るため、「圏域運行バス調査・検証事業」⁽²⁹⁾が行われている。

(26) 平成22年度国勢調査によると各市の人口は、備前市が37,839人、赤穂市が50,523人、上郡町が16,636人であり、圏域合計は104,998人である。

(27) 平成17年度国勢調査によると各市の人口は、備前市が40,241人、赤穂市が51,794人、上郡町が17,603人であり、圏域合計は109,638人である。

(28) 赤穂市「赤穂市の考え方 定住自立圏構想（先行実施団体）について」赤穂市ウェブサイト <http://www.city.ako.lg.jp/koushitsu/kikaku/teijyu_jiritsu/documents/7senkou.pdf>

表2 東備西播圏域定住自立圏共生ビジョンに基づき推進する施策及びその具体的事業

生活機能の強化に係る政策分野	ア. 医療	(ア) 地域医療の連携 ・医療連携研究会事業 ・医療情報研究会事業
	イ. 教育	(ア) 生涯学習の推進 ・巡回展開催事業 ・文化施設収蔵資料公開・交流事業 ・指定文化財・文化施設等巡りツアー事業 ・伝統芸能・郷土芸能大会開催事業 ・チャレンジデー開催事業 ・図書館相互利用推進事業 ・文化・スポーツ交流事業 ・文化・スポーツ施設相互利用促進事業 ・赤穂市文化会館整備事業 (イ) 学校給食の広域連携 ・上郡町学校給食施設整備事業
	ウ. 産業振興	(ア) 地産地消の推進及び地域ブランドの発掘 ・地域ブランド発掘事業 (イ) 観光振興の推進 ・観光振興推進事業 (ウ) 鳥獣害防止総合対策 ・有害鳥獣対策事業 (エ) 企業誘致の推進 ・企業誘致促進事業
結びつきやネットワークの強化に係る政策分野	ア. 地域公共交通	(ア) 地域公共交通ネットワークの構築 ・圏域運行バス調査・検証事業 ・JR 利便性向上事業
	イ. ICT インフラ整備	(ア) 地域情報ネットワークシステムの構築 ・地域情報活性化事業 ・圏域ホームページ作成事業
	ウ. 地域内外の住民との交流・移住促進	(ア) 住民交流 ・定住自立圏フォーラム開催事業 ・民間イベント等助成事業 ・赤穂国際音楽祭開催助成事業 (イ) 移住の促進 ・定住相談会開催等事業
圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野	ア. 圏域内の職員等の交流	(ア) 圏域内の職員等の交流 ・職員研修事業 ・職員研修参加交流事業 ・人事労務担当職員研修会（交流）事業 ・専門家招へい事業 ・職員交流（派遣）事業

(出典) 岡山県備前市「東備西播圏域定住自立圏共生ビジョン」(平成24年3月(平成22年3月策定、平成23年3月第1回変更、平成24年3月第2回変更)) 東備西播ともりんく〔赤穂市・備前市・上郡町〕ウェブサイト <http://tobiseiban.myp1.net/contents/images/default/conference_toubiseiban/pdf/4vision.pdf> を基に筆者作成。

圏域内において関係市町を結ぶ公共交通ネットワークを構築するため、圏域バスが、2年以内の試験運行期間を設けた上で運行される。この際、住民ニーズ、利用実態及び費用対効果等を分析・調査し、継続の有無について検証が行われる。上郡駅から赤穂市民病院の間で運行される上郡ルートでは平成24年2月27日から、備前市立吉永病院から赤穂市にある大手量販店の間で運行される備前ルートでは同年3月5日か

ら、圏域バスの試験運行が始まっている⁽³⁰⁾。

また、住んでみたいと感じてもらえる魅力のある圏域づくりに努め、その情報を圏域外へ発信するとともに、圏域の存在をアピールして、圏域外からの移住及び交流人口の増加を図るため、「定住相談会開催等事業」⁽³¹⁾が行われている。3市町職員による定住相談会を東京、大阪、神戸等の主要な都市部で開催し、各市町で実施している定住支援策等の情報を発信している。

(29) 岡山県備前市 前掲注(25), p.17.

(30) 東備西播定住自立圏推進協議会「東備西播定住自立圏 圏域バス 試験運行用」兵庫県備前市ウェブサイト <<http://www.city.ako.lg.jp/koushitsu/kikaku/documents/literature.pdf>>

(31) 岡山県備前市 前掲注(25), p.21.

そのほか、住民の交流を促進するとともに、住民自身の直接参画によるイベント等の開催を支援することにより、住民と行政の協働による圏域づくりを目指す「民間イベント等助成事業」⁽³²⁾が行われている。圏域内外の住民交流の促進と賑わいの創出や、相互の理解を深めるために、圏域内の複数の市町において民間事業者等が行うイベントに対して助成がなされている。平成24年度は、忠臣蔵交流囲碁大会及び子ども囲碁教室の開催など、13事業に対する支援が決定されている。

なお、事業のうち、3市町が合同で実施すべきものについては東備西播定住自立圏推進協議会において実施することを原則とし、各市町負担金は、特別交付税措置額のうち中心市としての加算交付額までは備前市が負担し、それを上回る部分については、3市町で協議のうえで決定するものとされている。個別の事業実施に当たっては、3市町が連携・協力して実施するものとされている。⁽³³⁾

IV 定住自立圏構想に関する課題

1 訪問した2圏域の成果と今後

以上の2圏域を訪問して、参加自治体の特徴や財政事情及び各自治体間の関係性により、取り組まれる事業等に差異があることが分かった。

「中海圏域定住自立圏」については、そもそも4市が以前から任意団体である市長会を設置し、連携して事業を行うための土壌が存在していた。そして、定住自立圏構想では財政的支援を受けられることから、市長会として定住自立圏構想に参加することを決定した。この圏域の各構成市はそれぞれ固有の産業等が存在し、経済的にもある程度自立できており、実際上は中心市と周辺市に区別するというより

も、各市が同等の立場で定住自立圏構想を活用し事業に取り組んでいる。

一方、「東備西播圏域定住自立圏」については、以前から生活圏としてのつながりは存在したものの、3市町は行政面等で特に連携していなかった。しかし、医療連携や医師確保を目指し、定住自立圏構想に参加することになり行政事務的な協力関係がつけられ始めた。

定住自立圏構想自体は始まって数年の施策であるため、両圏域ともに定住人口や観光客数の増加といった明白な成果は、今のところ現われているとは言えないとのことであった。しかし、職員同士の協力関係の構築、住民の文化交流の充実による生活の質の向上、施設の共同利用の推進等、個別の成果は徐々に上がってきていると思われる。また、今回訪問した圏域では、県境の壁を越えたつながりができたことが大きな成果として挙げられる。

2 「定住自立圏構想の推進に関する懇談会」における意見

「定住自立圏構想の推進に関する懇談会」（座長・佐々木毅学習院大学教授）は、定住自立圏構想研究会の旧構成員に対し進捗状況を報告し、意見を聴取して、関係各省が連携して支援策等を展開していくことを目的として平成20年11月より開催されている。平成24年8月27日開催の第8回懇談会では、定住自立圏構想の現状について意見交換がなされた。

そこでは、定住自立圏構想に取り組むような自治体は、様々な施策に意欲的に取り組んでいるため、人口減少に一定程度歯止めがかかっているのではないかといった意見が出された。その他、県境をまたいだコミュニティバスの運行や図書館のネットワーク化などの取組によって、地域の課題が解決された事例は数多く存在する一方、全国一律で数値によって定住自立圏

(32) 同上, p.20.

(33) 同上, p.4.

構想の効果を把握することは難しいのではないかとといった指摘もなされている。⁽³⁴⁾

3 定住自立圏構想に対する有識者の意見

定住自立圏構想については、各方面の有識者から、次のような様々な意見が示されている。

まず、中心市と周辺市町村との関係について、定住自立圏構想は、中心市を圏域の盟主として、圏域内に属する他市町村に対して広域的・補完的機能を担うものとし、周辺市町村を中心市の内部的な団体として性格づけることから、中心市と周辺市町村の関係が上下間の階層化された関係になる可能性があり、自治の原理を揺さぶる懸念を有するという見解がある⁽³⁵⁾。

これに対しては、確かに小規模市町村が中心市宣言をした比較的規模の大きな市に頼ることは避けたいが、自治体としてのアイデンティティを維持するために不可欠な「自治のコア」を見極めて自前で提供し続ける行政サービスを選択していくことが1つの方向性としてあるとする指摘がある⁽³⁶⁾。また、中心市を圏域マネジメントの主体としつつも、周辺市町村、民間事業者や地域コミュニティ等の様々なステークホルダー（利害関係者）が参画しコンセンサス形成を図れるような仕組みを確保していくこ

とも考え得るとする論者もいる⁽³⁷⁾。ちなみに、筆者が訪問した2圏域においては、中心市と周辺市町村の関係は同等あるいは協調的であり、関係の階層化は特に見受けられなかった。

次に、定住自立圏構想が要綱によって制度化されたことについて、国会の議論を経ていないにもかかわらず国の制度を大きく変えていくものを省庁の一存で作っていいのかという意見がある⁽³⁸⁾。一方、定住自立圏構想を広域連合や一部事務組合に代わる新しい広域連携の仕組みとして、機動的な体制、民主的なコントロール、各市町村が平等に参加するといった条件を満たすように法制化する必要があるとする意見もある⁽³⁹⁾。

そのほか、都道府県の位置づけについて、定住自立圏構想が都道府県廃止を前提とする道州制論と親和的であるとする有識者もいる⁽⁴⁰⁾。さらに、現在の都道府県と市町村の関係を前提とするのであれば「広域市町村圏」⁽⁴¹⁾の二番煎じとなりかねず、定住自立圏構想の目的を達するには、従来の「都道府県制」から「道州制」へ地方の行政単位を転換し、「責任と権限」を付与された広域自治体である道及び州と、基礎自治体としての機能が強化された市町村の間を補完する役割として、定住自立圏が機能する必

(34) 総務省「第8回 定住自立圏構想の推進に関する懇談会 議事要旨」（平成24年8月27日）総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000178551.pdf>

(35) 大杉覚「定住自立圏構想は地域を救うか」『地方自治職員研修』4(10), 2008.10, pp.34-36.

(36) 阿部昌樹「自治体間連携と住民自治一定住自立圏を手がかりに」『市政研究』174, 2012. 冬, pp.38-48.

(37) 大杉 前掲注(35)

(38) 武田公子「事実上の合併、周辺町村の衰退懸念」『日経グローバル』123, 2009.5.4, p.33.

(39) 小田切徳美「連携の新たな仕組み、法制化が課題」『日経グローバル』123, 2009.5.4, p.33.

(40) 村上博「定住自立圏構想の現状と課題」『季刊自治と分権』42, 2011. 冬, pp.51-61.

(41) 広域市町村圏は、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昭和44年から設定された。その後、昭和52年から設定された「大都市周辺地域広域行政圏」と併せて「広域行政圏」とされた。平成20年4月現在、334の広域市町村圏、25の大都市周辺地域広域行政圏が設定されていた。しかし、平成の市町村合併に伴い、広域行政圏単位での合併も相当数みられるなど圏域構成団体の減少が著しく、また広域行政機構を有しない圏域が増加したことなどを踏まえ、広域連携の必要性は認めた上で、これまでの広域行政圏施策については、当初の役割を終えたものとして平成21年3月31日をもって廃止され、新たに定住自立圏施策へと発展解消することとなった。（新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典（改訂版）』ぎょうせい, 2012, p.247; 総務省「広域行政圏施策の概要」（平成20年4月1日現在）総務省ウェブサイト <<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/H20.4.1.pdf>>）

要があるとする指摘もある⁽⁴²⁾。

なお、国の財政措置について、お互いの意思により協定を結び連携し合うところに定住自立圏構想の意義を求めるならば、国からの交付金は本来の趣旨からみて相容れない政策であり、連携に伴うコスト負担については、中心市と周辺市町村との間における交渉によって圏域内で解決するべきであるという意見がある⁽⁴³⁾。

おわりに

定住自立圏構想は、始まって数年の施策であり、政策として大きな成果が生み出されるとしても、それが分かるのはまだ先のことになると思われる。また、総務省は、定住自立圏を形成し得ない地域圏における広域連携の仕組みづくりを目指して、平成24年6月に「多自然地域

を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会」⁽⁴⁴⁾(座長・後藤春彦早稲田大学教授)を開催している。

この研究会では、多自然地域を後背地を持つ居住拠点都市は、一定の都市機能を担い、固有の地域資源を持つ後背地を支える中心的な都市としての機能を発揮しており、圏域全体に対して、その特性に着目した振興策を検討する必要があるという考えのもとに、新たな広域連携の仕組みづくりが議論されている。⁽⁴⁵⁾

今後、定住自立圏構想が広域連携の新たな形として定着していくか、そして、多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興等の施策が具体化していくかを注視していく必要があると思われる。

(まつだ えり)

(42) 南波駿太郎「高齢化社会における福祉サービスと「地域主権」」『富士通総研(FRI)経済研究所 研究レポート』No.352, 2009.12, pp.25-28. 富士通総研(FRI)経済研究所ウェブサイト <<http://jp.fujitsu.com/group/fri/downloads/report/research/2009/no352.pdf>>

(43) 同上

(44) 総務省「多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tashizen/index.html>

(45) 多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会(第2回)配布資料「多自然拠点都市圏域の振興について」(平成24年11月8日)総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000188452.pdf>