

特集

これからの広域行政と 定住自立圏構想

昨今の市町村合併の進展により、広域行政圏の枠組みが大きく変化し、広域行政の在り方が転機を迎えています。国では、総務省が定住自立圏構想推進要綱を取りまとめるなど、新たな動きも見られます。そこで、今号の特集では「広域行政と定住自立圏構想」について取り上げ、これからの広域行政の在り方などを探ります。

寄稿 1 定住自立圏構想の全国展開に当たって

総務省地域力創造審議官 椎川 忍

寄稿 2 事務の共同処理に関する現況・課題とこれからの広域行政

一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也

寄稿 3 「人材のサイクル」を構築して定住自立圏実現へ

飯田市長 牧野光朗

寄稿 4 都市自治体から見た今後の広域行政の在り方

都城市長 長峯 誠

定住自立圏構想の全国展開に当たって

総務省地域力創造審議官 椎川 忍



定住自立圏構想推進の経過

平成19年末、当時の福田総理大臣は、人口減少時代においても、地方圏で国民が安心して定住できるようにするための政策を検討するように増田総務大臣に指示された。これを受けて総務省においては、平成20年1月、佐々木毅学習院大学教授を座長とする「定住自立圏構想研究会」を設置し、検討を開始した。この研究会には、佐々木座長をはじめ多くの有識者の方々のほか厚生労働省、農林水産省、国土交通省の局長クラスの方々にも参加していただいた。

研究会は、いわゆる「骨太方針」の策定作業に間に合わせるべく短期間に8回の検討を重ね、5月15日には増田総務大臣に報告書を出した。同月23日、その概要が増田総務大臣から経済財政諮問会議に報告され、内閣としてこれを進めていくよう福田総理から指示があった。これを受けて6月27日に閣議決定された「骨太方針2008」には、定住自立圏構想を

プラットフォームとして、平成20年度から地方公共団体と意見交換しながら具体的な圏域形成を進めるとともに、各府省連携して支援措置を講ずることが定められた。

その後、総務省においては、この研究会を母体に新たに経済産業省の局長クラスの参画も得て「定住自立圏構想の推進に関する懇談会」を立ち上げるとともに、全国各ブロックにおける説明会と先行実施団体の募集・決定・追加などを経て、平成20年末には「定住自立圏構想推進要綱」を決定、「総務省による財政措置の概要」も取りまとめた。さらに、

表 定住自立圏構想の先行実施団体における取り組み課題一覧

●先行実施団体(中心市24市)(22圏域)

NO.	中心市名	定住自立圏における取り組み予定内容
1	八戸市(青森県)	地域ブランドの形成、グリーンツーリズム、コミュニティバスのエリア拡大等
2	由利本荘市(秋田県)	地域ブランドの振興、公共交通機関の強化、医療機関・福祉施設のネットワーク化、CATV網の活用等
3	南相馬市(福島県)	市立総合病院の機能強化や診療所との連携、公共交通体系の構築等
4	秩父市(埼玉県)	地域医療の強化、伝統芸術文化交流、農産物の増産等および地産地消の推進等
5	長岡市(新潟県)	ICT基盤整備、環境リサイクルの連携、高度医療ネットワークの構築等
6	飯田市(長野県)	市立病院を核とした病診連携・医師派遣、Uターン推進施策等
7*	美濃加茂市(岐阜県)	在住外国人教育の充実などの多文化共生施策の推進、コミュニティバスの広域運行等
8	彦根市(滋賀県)	市立病院を核とした医療連携、市町間の人事交流、地産地消の促進等
9*	備前市(岡山県)	医療の連携(病院・診療所の連携)、学校給食施設の広域利用、観光振興等
10*	米子市(鳥取県) 松江市(島根県)	交通・観光分野における総合的・一体的な取り組み(観光施設をつなぐ交通網の充実)等
11	倉吉市(鳥取県)	観光拠点施設の整備と広域観光のネットワーク化、子育て環境の整備、公共交通のネットワーク化等
12	下関市(山口県)	高度医療や福祉の充実、交通基盤の強化等
13	高松市(香川県)	離島航路の充実、消防防災体制の整備、医療体制の充実、文化芸術の振興等
14	四万十市・宿毛市(高知県)	産科・小児科の医師確保、図書館相互のネットワーク化、観光等への地域資源の活用等
15	久留米市(福岡県)	公共交通ネットワークの再構築、ICT基盤整備、農産物のブランド化、地域医療のネットワーク化等
16	八女市(福岡県)	合併後の市内における地域生活交通体系見直しや防災情報等のためのICTインフラ整備等
17	中津市(大分県)	小児救急医療センターの運営など市民病院を核とした医療連携等
18	都城市(宮崎県)	広域救急医療体制の整備とそのための道路整備等
19	延岡市(宮崎県)	地域医療の充実、CATV網整備、企業誘致、中心市街地整備等
20	日向市(宮崎県)	工業団地造成、コミュニティバス運行、職業系高校の学科設置、農産物ブランド化等
21	鹿屋市(鹿児島県)	地場農産物の生産促進や担い手の育成、バス路線の運行確保、医療連携等
22	薩摩川内市(鹿児島県)	バスネットワークの構築、農林業の振興と担い手育成、医療・福祉サービスの充実等

※ 先行実施団体(周辺市町村3市3町)…No.7坂祝町(岐阜県)、No.9赤穂市・上郡町(ともに兵庫県)、No.10境港市(鳥取県)、安来市・東出雲町(ともに島根県)

今年2月25日には全国に243市ある中心市候補市(複眼型を除く)を確定し、現在、4月からの本格実施を前に、関係府省による支援策の取りまとめを行っているところである。

前提となった問題意識

わが国の人口は、2005年(平成17年)に1億2776万人であったが、2035年には1億1068万人に減少し、高齢者人口は3700万人を超える。そのような中でもなお、安定的な経済成長を維持しながら、国民が必要とする各般の政策を展開し、豊かな経済・社会を維持していくことが課題である。

3大都市圏と地方圏の人口を比較すると、1975年(昭和50年)には3大都市圏の5323万人に対して地方圏は5871万人となっており、2005年(平成17年)までの30年間に3大都市圏の人口は1095万人の大幅増加となったが、地方圏も人口減少に悩む地域を多く抱えながら、トータルでは487万人の増加となっている。つまり、この30年間は総人口が増加する中で社会増減によって人口の偏りが生じ、過密・過疎問題がいかに解消していくかということが課題だったのである。

しかしながら、今後の30年間を見ると3大都市圏でも530万人、地方圏においては実に1178万人の大幅な人口減少が見込まれており、まさに「過密なき過疎」「皆人口減少

時代」が到来する。

(注)人口推計データについては、いずれも国立社会保障・人口問題研究所の出生中位(死亡中位)推計によるものである。

目標

定住自立圏構想の目標は、産業の地方立地、地場産業の育成、農林水産業の再生、地方分権、移住・交流推進などの国の政策と連動しつつ、東京圏への人口流出を防止しながら地方圏への人の流れを創出し、分権型社会にふさわしい社会空間を形成するとともに、ライフステージに応じた多様な選択肢を提供することである。

基本とする考え方

定住自立圏を形成するに当たって基本とする考え方は、「選択と集中」および「集約とネットワーク」であるが、注意すべきは「集中」と「集約」という言葉は、すべての機能を都市部へ集中・集約することではなく、あくまでも中心市は総合医療、大規模商業・サービスなどの機能を、周辺市町村は身近な生活機能を加えてゆとり居住、食料生産、環境保全、伝統文化、健康保持などの機能を、それぞれ地域の特色に応じて集中・集約することを意味しており、それを交通基盤、公共交通、ICT基盤とそのコンテンツなどによりネットワーク化して高次の機能を発揮させること

を狙いとしていることである。

圏域形成のイメージ

(1)中心市
中心市は人口5万人程度以上(少なくとも4万人超)であって、周辺市町村の住民が中心市の都市機能の集積を活用するという観点から、昼夜間人口比率が1以上の市としている。

(2)圏域形成の方法

定住自立圏は、これまでの各種広域行政や市町村合併の手法とは異なり、最初に圏域ありきではなく、通勤通学10%圏域など地域つながりや住民の生活実態を念頭に置きながら、中心市と周辺市町村が個別に1対1の協定締結を積み重ねていくことにより、徐々に圏域が形成されていくという考え方を取っている。

従って、一つの中心市が、教育機能はA市との間で、医療機能はB市との間でというふうに役割分担することがあっても差し支えない。この場合、圏域は中心市から見ると一つであるが、周辺市町村は複数の圏域に属することとなる。また、実際の人の動きに合わせて、市町村が県境を越える協定を結ぶことにより複数の県にまたがる圏域が形成されることもあり得る。

このように、定住自立圏構想は地域や人の動きの実態に見合った簡素で柔軟な制度と

事務の共同処理に関する 現況・課題とこれからの広域行政

一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也



はじめに

市町村合併の必要性の有無にかかわらず、事実問題として市町村合併が容易に進まない状況に再び回帰してきている。かつて昭和の合併が一段落した後、脚光を浴びたのは、事務の共同処理を骨格とする広域行政であった。特に昭和44年には、おおむね人口10万人以上で、日常生活圏を形成する地域として広域市町村圏が作られた。また、昭和52年からおおむね40万人程度で大都市と一体性を有する地域として大都市周辺地域広域行政圏が設定された。

そして、平成の大合併が終息を迎えつつある今日、広域行政は再び政策議論の大きな対象となってきた。すなわち、当初の役割は終わったということ、平成20年度をもって広域市町村圏計画策定要綱は廃止となった。今後の広域連携については、これまでの取り組み実績や市町村合併の進捗よく状況を加味し、関係市町村の自主的な協議によって、事

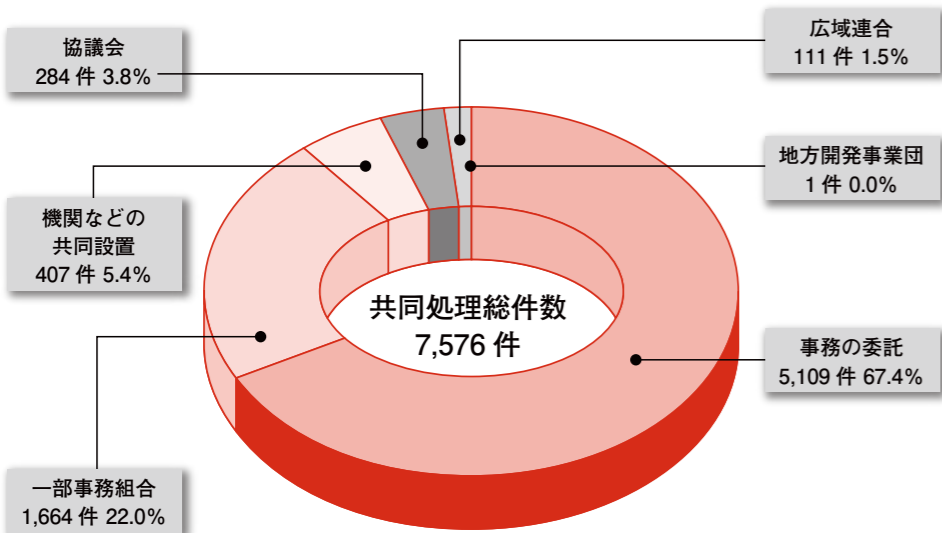
務の共同処理の諸方式等を取捨選択して、取り組まれることとなる。また、その一方で、新たな地域活性化の取り組みとして「定住自立圏構想」が提唱され、その推進が図られている。

そこで、本稿は、地方自治法が定めている事務の共同処理の仕組みや現況を一瞥した上で、定住自立圏構想の仕組みについて、今後の広域行政のあり方に係る観点から展望してみることとする。

事務の共同処理の現況と課題

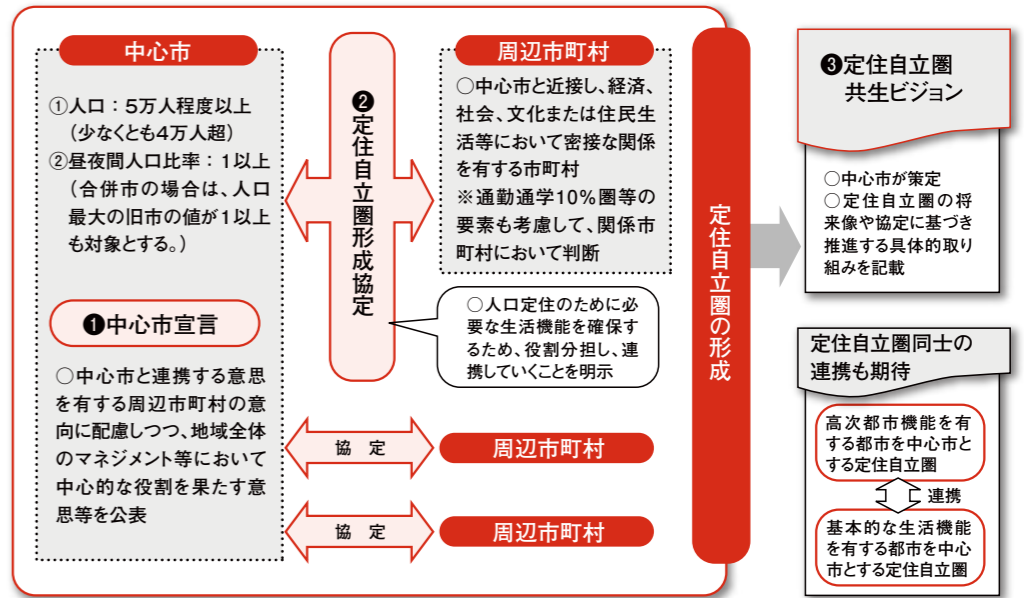
現在、行われている事務の共同処理に係る内訳を示したのが、図1である。これによれば、総件数7,576件の中で、最も多いのは、事務の委託5,109件である。次いで、一部事務組合1,664件、機関などの共同設置

図1 共同処理の方式別割合



出典：総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（平成20年7月1日）

図 定住自立圏構想推進要綱(平成20年12月26日)の概要



（3）定住自立圏構想と市町村合併
定住自立圏構想は、これをステップとして市町村合併について取り組んでいこうということでも良いし、逆に合併の代替措置として定住自立圏構想に取り組んでいこうということ

とも良く、市町村合併についてはニュートラルな政策である。

（4）3大都市圏の取り扱い
3大都市圏の区域は原則として定住自立圏構想の対象としないが、例えば兵庫県における但馬地域、埼玉県秩父地域、千葉県南房総地域など定住自立圏構想の対象とすることが適当な地域がある。このため、3大都市圏にあっても、東京23区や指定都市の区域に通勤通学している者の割合が1割以下の市は中心市となり得ることとしている。

定住自立圏における施策とその進め方
定住自立圏構想を推進するための施策は、「集約とネットワーク」の考えを基本として、①圏域全体の生活機能の強化②圏域内外の結び付きやネットワークの強化③中心市の圏域マネジメント能力の強化の3つの観点から展開されることとなる。

また、国・都道府県・市町村というこれまでの枠組みでは困難とされてきた権限移譲を定住自立圏の構成市町村に対して行うことも検討課題である。さらに、定住自立圏を支える人材を確保・育成するとともに、大都市圏から地方圏へ人材を環流させる仕組みを構築していくことが必要である。

定住自立圏構想に期待するもの
いよいよ今年4月から定住自立圏推進要綱

が全面的に施行され、全国展開が始まるわけだが、この構想や手法がそれぞれの地域で真剣に検討され、住民の生活実態に応じた広域的市町村連携の起爆剤となることを強く期待している。

地域が抱える深刻な課題、例えば、多くの先行実施団体の取り組み課題に見られた医療の確保（電子カルテや遠隔医療技術を用いた病診連携、小児や救急関係の医療センターの共同運営など）、生活交通の確保（広域的かつ複合的な行政バスの運行など）、中心市の消費者と周辺市町村の生産者が直結する地産地消の推進、ブロードバンドやCATV（ケーブルテレビ）の広域的・一体的整備などに定住自立圏構想は大きく寄与するものと考えている。

また、定住自立圏構想の要件に該当しない地域についても、同様の考え方で住民が必要としている市町村間の連携を深めていくことは重要であり、そういった取り組みに対してわれわれも真摯に対応していくつもりである。もはや、国からの提案であり、支援してもらえないからやるとか、そうでないからやらないということではなく、住民本位の広域的市町村連携の在り方について、定住自立圏構想を契機に、地方の側からも積極的に多様な取り組みについて提案をしていただき、それに応じて国も支援措置を講じていくべき時代であると思う。

407件、協議会284件、広域連合111件となっている。

こうした事務の広域処理の現況について、総務省調査（平成20年7月1日現在）によれば、各団体の63%が特に問題がないとしている。これに対して課題があるとしているのは、

30・9%で、そのほとんどが一部事務組合または広域連合を活用している場合についての意見である。課題ありとした中では、「機動的な意思決定が困難」が54・5%、「全構成団体の協議を調えることが難しい」が42・8%となっている（複数回答あり）。

図2は、広域連合と一部事務組合について、最近の動向を示したものである。平成の大合併に合わせて、市町村数は減少しており、これに合わせて、一部事務組合も減少している。これに対して、広域連合は、増加傾向にあり、111件までになっている。もっとも、絶対数はまだ少なく、全体の2%にも満たない状況にある。

図2 一部事務組合・広域連合設置件数の推移

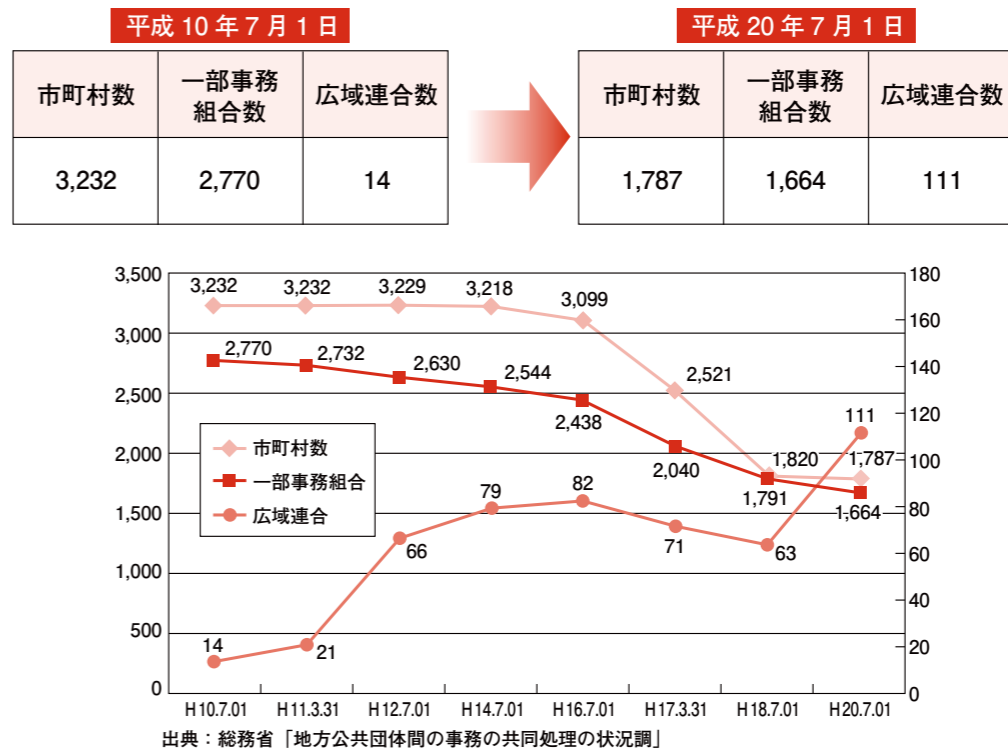


図2は、広域連合と一部事務組合について、最近の動向を示したものである。平成の大合併に合わせて、市町村数は減少しており、これに合わせて、一部事務組合も減少している。これに対して、広域連合は、増加傾向にあり、111件までになっている。もっとも、絶対数はまだ少なく、全体の2%にも満たない状況にある。

でも、法人組織を伴う一部事務組合や広域連合のあり方が問われているのである。現在、後期高齢者医療や介護保険のあり方が厳しく問われている。これは、広域連合という共同事務の処理方式の特質と全く無縁ではない。今後、財政の切迫がさらに進めば、現行の事務の共同処理体制に係る不満は、顕在化していく事態が予想される。

定住自立圏構想と広域行政

こうした事情を背景に、平成20年に新たに提唱されたのが、定住自立圏構想である。定住自立圏構想の詳細についてはほかに譲る。簡潔に言えば、定住自立圏構想とは、これまで論じてきた事務の共同処理の手法や民事上の契約などによる事務執行に係る基本的事項を定めるものである。先行実施団体の試行状況においては、医療や交通分野での取り組みが目立つ。現在、緊要とされる課題に対して、定住自立圏構想を通じた取り組みが試されている。周辺市町村を含めた地域全体のマネジメントなどにおいて中心的な役割を担うとともに、当該市町村の住民に対して積極的に各種サービスを提供していくのが、中心市である。その際、中心市は、連携する意思を有する周辺市町村の意向に十分配慮するとされている。

本来、定住自立圏構想における取り組みは、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を目的としている。しかし、(a)行政機能・民間機能を問わず生活に必要な都市機能は中心市に集積しており、それを充実させるものであることや、(b)「中心」市・「周辺」市町村という呼称が、周辺とされた市町村に不満を誘いやすいことなどから、周辺市町村の中には、定住自立圏構想に批判的な見解を示す団体がある。逆に、中心市の要件を満たした都市の中には、十分な財政措置で周辺市町村にサービスを提供させられるのではないかと警戒する見解もある。これらの批判や警戒感を克服できるかどうか、大きな課題となっている。

支え、魅力を向上させることを目的としている。しかし、(a)行政機能・民間機能を問わず生活に必要な都市機能は中心市に集積しており、それを充実させるものであることや、(b)「中心」市・「周辺」市町村という呼称が、周辺とされた市町村に不満を誘いやすいことなどから、周辺市町村の中には、定住自立圏構想に批判的な見解を示す団体がある。逆に、中心市の要件を満たした都市の中には、十分な財政措置で周辺市町村にサービスを提供させられるのではないかと警戒する見解もある。これらの批判や警戒感を克服できるかどうか、大きな課題となっている。

第三に、定住自立圏形成協定の期間は、連携を安定的に維持・拡大していく観点から、原則として、定めのないものである。ただし、一方の当事者である市町村から、地方自治法第96条第2項に基づく議会の議決を経て廃止を求める旨の通告があった場合においては、他方の当事者である市町村の意思にかかわらず、一定期間の経過後に廃止される旨を規定するものとされている。当該通告後、当該協定が廃止されるまでの期間は、原則2年間である。

第四に、宣言中心市は、都道府県とならんで総務省に直接、各種資料を送付することとなっている。また、定住自立圏に関する取り組みについては、都道府県とやらんで総務省にも、必要に応じて助言および支援を行うことが期待されている。これまでは政令指定都市を除いて、市町村が都道府県を介さずに、総務省と直接にやりとりできることは限られ

第三に、定住自立圏形成協定の期間は、連携を安定的に維持・拡大していく観点から、原則として、定めのないものである。ただし、一方の当事者である市町村から、地方自治法第96条第2項に基づく議会の議決を経て廃止を求める旨の通告があった場合においては、他方の当事者である市町村の意思にかかわらず、一定期間の経過後に廃止される旨を規定するものとされている。当該通告後、当該協定が廃止されるまでの期間は、原則2年間である。

第四に、宣言中心市は、都道府県とならんで総務省に直接、各種資料を送付することとなっている。また、定住自立圏に関する取り組みについては、都道府県とやらんで総務省にも、必要に応じて助言および支援を行うことが期待されている。これまでは政令指定都市を除いて、市町村が都道府県を介さずに、総務省と直接にやりとりできることは限られ

これまで類似した広域行政圏構想が複数示されてきたことから、定住自立圏構想に係る関心は、当初は決して高くはなかった。これに対して、平成21年度予算において予想以上の財政措置がもたらされて以来、自治体の関心が高まりつつある。

しかし、財政支援措置に係る視点もさることながら、定住自立圏構想が自治制度全般にもたらす改革効果をより注目する必要がある。地方圏の地域活性化や事務の共同処理体制の見直しを原点到、「固定的・一義的な広域行政体制／ハード整備重視／過疎・辺地対策の重視／都道府県による助言体制」という旧来パラダイムから、「可変的・重層的な広域行政体制／ソフトを含む公共サービスの充実／総合的な地方圏対策の重視／基礎自治体重視の国の助言体制」という新しいパラダイムへと移行する可能性を、定住自立圏構想は秘めている。

第一に、定住自立圏形成協定を締結するのは、宣言中心市と近接し、経済、社会、文化または住民生活などにおいて密接な関係を有する市町村であり、宣言中心市に対する通勤通学割合が0・1以上であることなどの要素も考慮して決めることとなっている。しかし、

第一に、定住自立圏形成協定を締結するのは、宣言中心市と近接し、経済、社会、文化または住民生活などにおいて密接な関係を有する市町村であり、宣言中心市に対する通勤通学割合が0・1以上であることなどの要素も考慮して決めることとなっている。しかし、

第一に、定住自立圏形成協定を締結するのは、宣言中心市と近接し、経済、社会、文化または住民生活などにおいて密接な関係を有する市町村であり、宣言中心市に対する通勤通学割合が0・1以上であることなどの要素も考慮して決めることとなっている。しかし、

第一に、定住自立圏形成協定を締結するのは、宣言中心市と近接し、経済、社会、文化または住民生活などにおいて密接な関係を有する市町村であり、宣言中心市に対する通勤通学割合が0・1以上であることなどの要素も考慮して決めることとなっている。しかし、

第一に、定住自立圏形成協定を締結するのは、宣言中心市と近接し、経済、社会、文化または住民生活などにおいて密接な関係を有する市町村であり、宣言中心市に対する通勤通学割合が0・1以上であることなどの要素も考慮して決めることとなっている。しかし、

第一に、定住自立圏形成協定を締結するのは、宣言中心市と近接し、経済、社会、文化または住民生活などにおいて密接な関係を有する市町村であり、宣言中心市に対する通勤通学割合が0・1以上であることなどの要素も考慮して決めることとなっている。しかし、

「人材のサイクル」を構築して 定住自立圏実現へ

飯田市長 牧野光朗



求められる「人材のサイクル」構築

南信州地域は、飯田市と下伊那郡を合わせた1市3町10村で構成され、圏域人口は17万2千人余であり、うち飯田市人口は10万6千人余である。

当圏域の総面積は1929km²と、香川県や大阪府の面積を上回る広大な圏域である。中央アルプスと南アルプスに囲まれ、天竜川水系などの水と森林、動植物の南北限という気候風土にも恵まれている。神楽や人形浄瑠璃、地芝居などの民俗文化が、今なお暮らしの中に息づいていることから「伝統芸能の宝庫」とも称されている。当圏域の北部には飯田市の中心市街地の周りに住宅地や工業団地が集積し、なだらかな段丘には果樹園などの農地が開けている。一方、南部は急峻な谷あいに集落が散在し、山岳観光や伝統的な民俗芸能などの資源に恵まれた地域である。

当圏域は、古くは東山道、近世以降は三州街道、遠州街道などの陸運や天竜川の水運に

も恵まれ、東西あるいは南北交通の要衝として繁栄してきた。昭和初期にJR飯田線が、昭和50年代には中央自動車道が開通し、地域の社会経済に一定の効果をもたらすこととなったものの、高速バスで東京まで4時間余を要するなど、都市間交通の面ではハンディを背負っている状態にある。しかしながら、平成20年代後半から30年代にかけて三遠南信自動車道の全通やリニア中央新幹線の開通が見込まれており、当圏域は、再び交通の要衝となる可能性を秘めている。

一方、人口流出、少子高齢化は当圏域にも大きな影を落としている。その主因は、進学または就職のため、毎年、高校卒業者の80%近くが域外に転出していくが、戻ってくる者は最終的に約40%程度にとどまっていることにある。こうした若者の流出は、人材不足を招いて地域産業を衰退させるとともに、子育て世代



街中で半世紀以上にわたり地元の中学生在が世話をしている飯田のシンボル「りんご並木」

ていかなければならない。

このため、本市では「結い(UI)ターンキャンペーン」(結い(UI)ターン)とは本市が実施している「人材誘導プロジェクト」の通称)を設置し、専任職員が情報提供や相談に当たっている。大学などの新卒者はもちろんのこと、地方居住を検討する大都市圏の皆さんを地域の人材として誘導するよう努めている。

私は、昨年1月に始まった総務省の「定住自立圏構想研究会」に、委員として参画させ

ていただく機会を得たが、首都圏などの大都市圏から地方圏への人材の対流を確かなものにする「人材のサイクル」構築の必要性について、地方都市の首長の立場から訴えているところである。

定住自立圏構想は第3の選択肢

平成の合併においては、平成17年10月に旧飯田市と旧上村および旧南信濃村が合併したが、それ以外との合併は実現せず、現在でも当圏域には14市町村が存在する。

当圏域では、平成11年度以降、広域連合による広域行政が進められ、消防、ごみ・し尿処理、介護認定審査、特別養護老人ホーム入所調整などに、圏域の市町村が共同で取り組んできた。また、高校再編問題をはじめ圏域全体にかかわる課題にも対応しているところであり、各市町村長が一堂に会しての協議を毎月、行っている。

広大な面積を有しながらその大部分を占める急峻な中山間地の中に集落が散在する当圏域において、広域連合が有効に機能してきた一方で、合併が限定的であったことをどのよう評価するかは議論があるところである。しかし、いずれにしても、より積極的に広域的な課題解決を図るためには、14市町村の「合議体」という枠組みの中では限界やあいまいさがあることも事実である。産科・小児科・地域医療はその一例である。

救命救急など地域医療体制の整備は、当圏域においても深刻な課題となっている。当圏域を二次医療圏と位置付け、その中核を担っているのが飯田市立病院(病床数407床・診療科目23科、以下「市立病院」)である。圏域内の遠方の集落からだとし立病院まで来るのに1時間以上を要する。また、市立病院で対応できない場合は直線距離で約100km離れた信州大学医学部附属病院まで搬送しなければならぬため、市立病院は、一般的な二次医療圏の総合病院以上の機能を備えなければ、圏域住民の生命を守ることは難しい状況にある。

当医療圏域では、医師会・歯科医師会・薬剤師会および市町村などで構成する「飯伊地区包括医療協議会」が組織されており、行政や医療機関単独では対応が困難な課題について、同協議会主導の下、行政と医療機関が一体となって取り組んできている。

例えば、休日・夜間診療では、開業医と民間病院などが当番制・輪番制でこれに当たっているが、当番表の作成などは同協議会が調整し、各市町村は医師待機料を負担している。また、全国的な問題となっている産科医不足に対しても、同協議会の呼び掛けにより「産科問題懇談会」が発足し、妊婦健診を行う診療所と分娩を担当する市立病院とが役割分担する体制を整備してきているほか、共通カルテ作りを進めるなど、病診連携を図ってきた。



「日本のチロル」と呼ばれる飯田市上村下栗地区

寄稿

4

都市自治体から見た 今後の広域行政の在り方

都城市長 長峯 誠



都城市の概要

平成18年1月1日に、旧都城市、旧山之口町、旧高城町、旧山田町、旧高崎町が合併し、新「都城市」が誕生した。これを機に、本市は人口約17万人、面積653.8km²を有する自治体として、鹿児島、宮崎両市に次ぐ南九州のリーディングシティを目指し新たに船出すことになった。

本市は、宮崎県の南西部、広大な都城盆地に位置している。北西に霧島連山の秀峰・高千穂峰を仰ぎ、東には鱒塚山地の山々が連なり、南に大きく開けている。そして、盆地の中央部を大淀川が北流し、宮崎市を経て太平洋へ注いでいる。交通アクセスが良い地域で、この広い盆地内には、鉄道2路線はもとより、高速道路や国道および主要地方道が放射状に整備されているほか、宮崎、鹿児島の両空港も1時間圏内である。このような地理的条件の下、交通の要衝として本市は発展してきた。また、県境に位置する本市は、平安時代に



都城市から仰ぐ霧島連山の秀峰・高千穂峰

は日本一の荘園「島津荘」の中心地として栄え、島津発祥の地とされているほか、江戸時

代を通じ鹿児島藩に属するなど、隣接する鹿児島県とも深い結びつきがあるという特徴も有している。

都城市を取り巻く広域行政の状況

本市が広域行政に取り組んだのは、さかのぼること旧都城市時代の昭和45年からである。歴史的にも経済・文化的にも結び付きの強い北諸県郡5町（三股町、旧山之口町、旧高城町、旧山田町、旧高崎町）と「盆地は一つ」の理念の下、「都城北諸県広域市町村圏事務組合」をまず組織した。それ以来、この圏域において消防、救急、ごみ処理など広域的に事務を処理し、また、平成5年には、「都城地方拠点都市地域基本計画」を策定して、圏域の発展を図るなど、周辺自治体と緊密に連携を進めてきた。

そのような状況の中、地方分権の進展や社

しかし、こうした当圏域を挙げての努力にもかかわらず、市立病院の産科医不足は深刻化し、平成19年末には里帰り出産の制限を発せざるを得ない事態に陥った。当時の市議会での議論において、私が最も困ったのはこの制限の範囲についてであった。

前述したとおりの市立病院の機能を維持していくために、飯田市としては多額の予算を投じているわけであるが、患者の4割は市外の住民（ほとんどが南信州圏域の町村民）である。「里帰り出産制限はまず市外の住民に適用



「おひさま発電所設置プロジェクト」による公的施設への太陽光発電システムの設置

すべき」との主張に対し、私は「産科医は南信州圏域全体を医療圏とすることを前提に大学の医局から派遣してもらっている」と応じたが、確固としたルールがあるわけではなく、かなりのジレンマを感じていた。こうした限界的な課題に対して、広域連合を中心とする枠組みだけでは解決が困難と考えていた矢先に「定住自立圏構想研究会」に参画させていただく機会を得たのである。

幸い、当圏域の里帰り出産制限はその後の関係者の努力によって大幅に緩和されているが、これからは、合併が難しい当圏域のような地域において、広域連合の取り組みになじまない分野では、第3の選択肢ともいえる定住自立圏構想による取り組みが効果を発揮するものと期待している。中心市と関係町村の「協定」という新しい枠組みの中で、役割分担を明確にし、連携を強化していくことができれば、先述したようなジレンマに陥ることなく、広域的な政策・施策の推進を新たな形で図っていくことが可能になると考えている。

統合的アプローチによる 地域政策の立案・実行

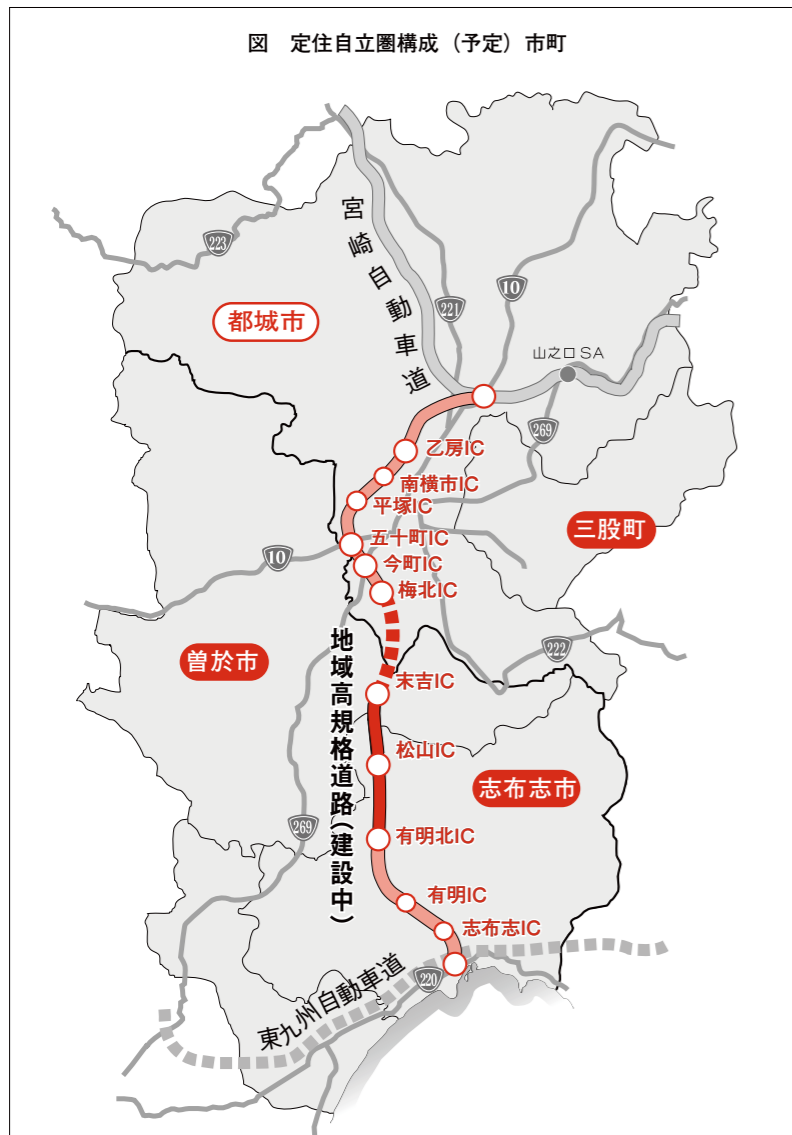
昨年10月に定住自立圏先行実施団体となった本市は関係町村とともに、ここでお示したような「人材のサイクル」構築や地域医療、さらには「財団法人飯伊地域地場産業振興センター」や「株式会社南信州観光公社」を中心

とする産業振興や地域公共交通などの分野において、定住自立圏構築に向けた取り組みを積極的に推進していく所存である。

また、本市は長期的な都市像として「環境文化都市宣言」を掲げており、この1月には内閣府から「環境モデル都市」に選定され、低炭素な地域社会づくりの新たな一歩を踏み出したところである。

定住自立圏構想や環境モデル都市の取り組みは基礎自治体が地域政策の立案・実行の主体であることが求められる。その際に肝要なことは、各分野の取り組みを有効に機能させる「統合的アプローチ」であり、当圏域においては市町村行政・議会のみならず関係機関、企業、NPO、住民などの多様な主体が協働して取り組む必要がある。国の支援策においても各省庁のメニューがパッケージで示されることで、市町村側の理解や取り組みがさらに深まるものと考えられる。

町の暮らし・里の暮らし・山の暮らしがそれぞれの魅力を有し、それらが混然一体となつて織りなす多様性こそ、当圏域の文化であり財産である。こうした地域文化が若い人々を当圏域に引き付け、定住を促し、ひいては地域の将来を担う人材の確保につながることで地域の自立を確かなものにする事ができると考えている。当圏域は現在、定住自立圏を構築できるか否か、地域の将来を左右する正念場にある。



もともと7市町村にまたがる圏域の住民にとっては、この圏域を日常的な生活圏としてとらえているのが実態であり、ようやく行政が実態に近づく動きを始めたといえる。今後の道州制の導入も念頭に、県境を越えた、あるいは県境にとらわれずに、活動を充実させていくことがさらに求められていくようになると考えている。

都城市の目指す定住自立圏
 国が提唱している「定住自立圏構想」は、少子高齢化や人口減少が進む地方において、「集約とネットワーク」の考え方により、中心市の都市機能を整備・充実し、周辺市町村と連携を図りながら、圏域全体の活性化を図ることを目的としている。
 本市は、昨年10月に、この定住自立圏構想の先行実施団体に選定され、都城市を中心市とし、宮崎県三股町や鹿児島県曾於市、志布志市と県境を越えた定住自立圏の形成を目指している。
 日常的な生活圏を形成している当圏域にお

いても、圏域全体での少子高齢化や人口減少が進んでおり、これを食い止めることは焦眉の課題となっている。そこで、住民が等しく安心して暮らせる圏域形成のため、「広域救急医療体制の構築」「都城志布志道路」の整備促進を掲げたところである。
 具体的には、まず本市が推進している「サブシティ構想」の健康・医療ゾーン整備を視野に、都城救急医療センター(初期救急)と都城郡医師会病院(二次救急)の移転も含め、圏域内の医療機関の連携強化や機能充実、患者搬送の迅速化などを推進し、広域的な救急医療体制のさらなる整備・充実を図るものである。そして、その実現のためには、高速交通インフラである「都城志布志道路」が不可欠であることから、併せてその整備促進を図ることを目指している。
 今後、中心市宣言、定住自立圏形成協定、共生ビジョンの策定に向けて、圏域の形成を目指す各市町と検討を行い、相互連携と役割分担を図りながら、具体的な取り組みを進めていくこととしている。
 定住自立圏構想の考え方に基づき、圏域の知恵を結集し、創意と工夫による取り組みを行うことにより、圏域に暮らす住民をしっかりと守り、このかけがえのない圏域を未来の世代に引き継いでいきたいと考えている。

会情勢の変化などに対応するため、冒頭に述べたとおり、三股町を除く4町と合併した。これにより同事務組合は解散し、それまで1市5町の広域圏の枠組みで共同処理してきた事務については本市が引き継ぐことになり、合併しなかった三股町についても、同町から

今後の広域行政の展望
 今後、本市の目指すべき広域行政の在り方



第2回「環霧島会議」の様子(起立して発言をしているのが筆者)

向上に資することを目的に活動を継続してきており、昨年、設立30周年を迎えたところである。
今後の広域行政の展望
 今後、本市の目指すべき広域行政の在り方

の委託を受け、従来からの処理を続けていくことになった。併せて、新たな課題に対応していくために、平成18年1月には「都城・三股広域行政推進協議会」を組織した。現在、この組織を核として、両市町に共通の課題に対応している。
 また、県境に位置する本市では、共同の事務処理に鹿児島県内の自治体も参加していたため、引き続きこれらの自治体とも委託形式により事務処理を継続していくこととしている。
 さらに、都城北諸県地域の枠を超えた広域的な取り組みとして、従来から本市と、宮崎県日南市、小林市、串間市、北郷町、南郷町、三股町、高原町、野尻町と、鹿児島県曾於市、志布志市、大崎町を圏域とする「南九州総合開発協議会」が組織されている。これまで、南九州地域の総合開発および自治的発展を図るために、関係市町が相互に連絡・協調し、積極的に意見交換を行い、当該地域の産業、経済、文化の飛躍的

については、引き続き、「都城・三股広域行政推進協議会」や、「南九州総合開発協議会」などを活用し、近隣自治体との連携を密に保ちながら、より複雑化・多様化・広域化していく行政ニーズに的確に対応できる環境を確保していく必要がある。
 また、本市は、南九州の山と海をつなぐ結節点に位置しており、今後、整備の進捗よくが期待される「東九州自動車道」および地域高規格道路「都城志布志道路」といった高速交通インフラや、平成23年に博多〜鹿児島中央間の全線開業が予定されている九州新幹線の整備など、より広域での人や物の交流が促進される条件が整いつつある。これらの条件を生かすため、本市の有する都市的な資源とそれぞれの地域の有する資源を有機的かつ効果的に組み合わせ、互恵的連携が図れる仕組みを構築する必要があると考えている。
 これらを背景として、新たな広域的取り組みとして、平成19年11月に本市と宮崎県高原町、小林市、えびの市と、鹿児島県湧水町、霧島市、曾於市の7市町により、「環霧島会議」が組織された。これは、日本最初の国立公園である霧島山をふるさとの山ととらえる自治体が、それぞれの行政区域を超えて連携し、環境や観光、防災などにかかわるさまざまな施策・事業について、お互いに知恵を出し合い、協働することにより、地域活性化を図ることを目的として組織されたものである。