

# 広域連携施策を生かした豊予海峡ゾーンの構築について



明治大学 公共政策大学院ガバナンス研究科 教授

木村 俊介

## 1. はじめに

大分市が進める豊予海峡ゾーンに係る広域連携施策を考える上で幾つかのキーポイントを提唱したい。それは、①地域の資源制約を視野に入れた広域連携のビジョンの構築、②自治体間の遠隔連携の動向を踏まえた対応、③長所を伸ばす地域振興施策の立案である。

## 2. 地域の資源制約を視野に入れた広域連携のビジョンの構築

我が国の人口は、2008年以来、減少傾向に転じており、このことは我が国の国土政策や地域政策に各般の大きな影響をもたらしている。その一つの現れとして、2020年6月に、地方制度調査会は、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算する形で顕在化する諸課題に対応する観点から、地方行政体制のあり方について調査審議を行い、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(以下「答申」という。)をとりまとめた。答申は、各市町村において、人口や職員数等に代表される経営資源の制約が今後どの程度見込まれるのかについて、長期的な変化の見通しに係る客観的なデータを基に「地域の未来予測」として整理する必要性を指摘している。

このことに関連し、本稿では、現時点での都道府県別の人口規模とその増減率(2019年度と2010年度の比較)に着目してみよう。そうすると、以下の3つの点が明らかになる(図表1参照)。

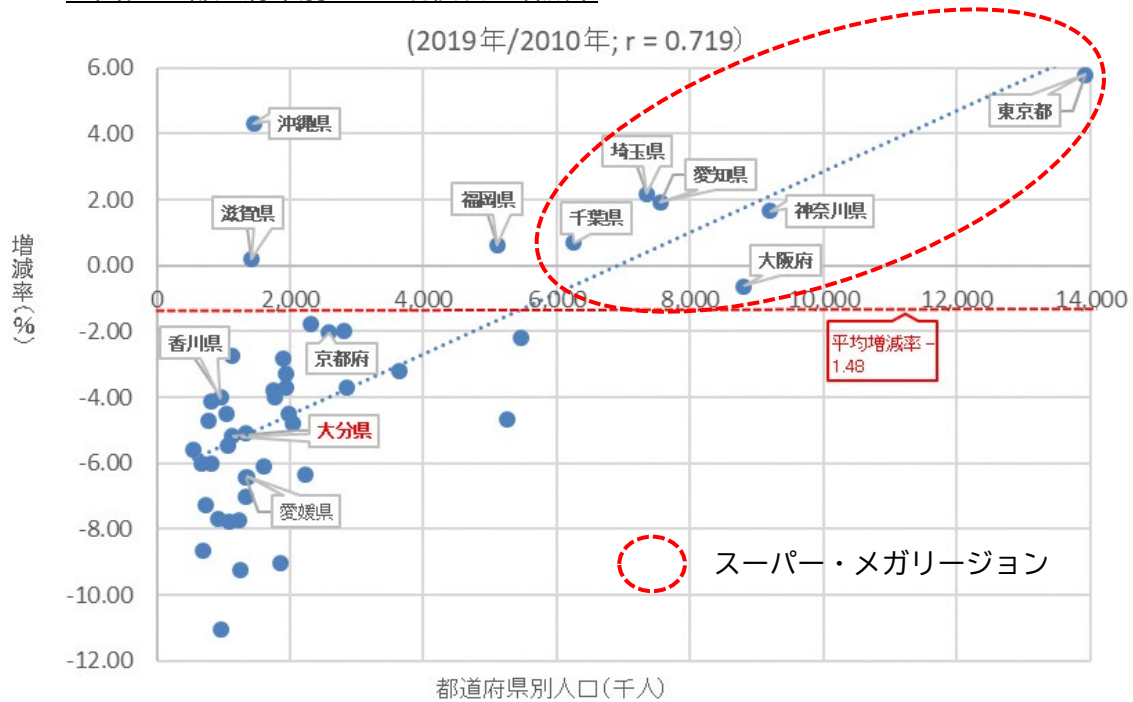
第1に、人口規模とその増減率の間には一定程度の正の相関関係(相関係数0.719)が認められ、大規模団体は増加率が高く、小規模団体はその逆であり、いわば増減率の両極化が進行していることがわかる。

第2に、小規模団体の多くは、平均増減率である-1.48%を下回る減少率となっている。このため、これらの自治体は、将来の経営資源(職員数その他の行政サービスの担い手)に不足(制約)が生じることを一層真摯に受け止める必要がある。

第3に、図表1において人口規模及び増加率が上位を占める(右上側に位置する)東京都、神奈川県、埼玉県、愛知県等は、スーパー・メガリージョンに相当する首都圏・中部圏の区域であり、九州・四国地方の県が西瀬戸交流圏を通じて効果的な遠隔連携を構築することの有意性がうかがわれることである。

国土形成計画(2015年8月閣議決定)は、リニア中央新幹線の開業に伴うスーパー・メガリージョンの形成が我が国の国土構造に大きな変革をもたらす可能性があることを指摘しているが、今後の広域連携のあり方の検討においても、産業連携、定住促進、広域防災、広域観光等の観点から、豊予海峡ゾーンとスーパー・メガリージョンの効果的な連結を考えていくべきである。

▽図表1 都道府県別 人口規模及び増減率



次に、自治体間の連携を通じた地域の振興は、広域市町村圏構想(1970年～2008年にかけて実施)にみられるように、伝統的な地域振興手法であった。そのような状況の中で、答申は、自治体の広域連携について、将来の方向性として、あらためて次のように言及している。

「地域社会において、今後、様々な資源制約に直面し、住民ニーズや地域の課題が多様化・複雑化していく中であって、地域で住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるようにし、さらに、技術やデータを活用して安全性や利便性を高める都市・地域のスマート化の実現に向けて積極的に挑戦を行っていくためにも、市町村が、地域社会を支える多様な主体や他の市町村・都道府県との連携といった、組織や地域の枠を越えた連携を進めることが重要になる。」

ここで言えることは、これからの地域振興施策としての広域連携は、従来の地域振興手法の単なる延長ではなく、急激な人口減少に対する処方箋として、かつてない切迫感を伴う課題であるということである。特に図表1の左下部に位置する人口減少率が高い小

規模団体にとっては、効果的な地域振興施策を企画していくことが喫緊の課題であり、そのためには地域の未来予測を正確に行い、経営資源の制約を客観的に把握した上で、地域振興に取り組んでいかなければならない。そして答申が触れているように、経営資源の制約を克服する1つの手段として、自治体間の広域連携は、実践性を伴う有効な施策となり得るものである。なお、このことは一概に悲観的にとらえる必要はなく、社会情勢が右肩上がりの状態を脱して久しい今日状況において、地域が緊張感をもって現実の課題を客観的に考えていくべき時代になっていると考えるべきであろう。

### 3. 自治体間の遠隔連携の潮流を意識

答申に先駆けて2018年7月にまとめられた自治体戦略2040構想研究会第2次報告(以下「報告」という。)においては、「個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を超えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持確保することによって、人が人とのつながりの中で生きていける空間を積極的に形成し、

人々の暮らしやすさを保障していく必要がある。」と述べている。報告が圏域を超えた連携についても提唱している点に留意するべきであり、遠隔地の自治体間の連携についても、「こうした取組は、行政サービスの提供の持続可能性を高めるとともに、地域間で新たな流れの創出につながる」と指摘している。

そこで、近年の遠隔連携の取組状況を見てみよう。顕著な取組分野としては、災害時応援が自治体間で最も進展しているが、福祉、観光、産業、環境その他の様々な分野で進展している(図表2参照)。

これらの遠隔連携が進展している分野は、どのような要素(メリット)が遠隔連携の誘因になっているのだろうか。その答えとして、遠隔連携の2つのメリットを挙げることができる。

第1に、「遠隔性のメリット」である。これはさらに「相互補完性」と「異質性」に分けることができる。まず、災害時応援など、遠隔であるがゆえの「相互補完性」のメリットを挙げることができる。すなわち、遠隔であるが故に相互が同時に被災する事は少なく、相互の距離的な遠隔性を生かして、被災時の救援、避難、物資の支援等を共助の形で実施することができるメリットである。次に、「異質性」のメリットを挙げることができる。例えば、住所地特例を活用した福祉施設の域外設置のように、住民が自治体区域外の社会

福祉施設に入所する受け皿を整える取組がみられる。これは、地方定住にも共通するものであるが、都会生活から田園都市生活への転換などライフスタイルの異質性を誘因として活用した取組である。農業への就労支援など産業分野においても農業という若い世代にとっての異質性(新鮮さ)が誘因として働いている面もあると考えられる。

第2に、「遠隔性を越えた共通性」のメリットである。具体例としては、旧軍港4市により産業遺産観光の取組を展開する横須賀市等の例や、木曾三川流域の一体的な水源環境保全の取組がみられる。これらは観光や環境をテーマに「遠隔だが共通点がある」複数の地域が協力し、地域課題に取り組む例である。そして産業遺産や木曾三川流域のような歴史性文化性が、「遠隔だが共通点がある」複数地域を効果的に結びつけている。

それでは、このような遠隔連携は、いかなる地域間でも成立し得るのであろうか。筆者は、効果的な遠隔連携を達成するためには、地域間に有意な交流ネットワークの素因が存在していることが重要であると考えている。現在社会において飛躍的に発達した交通及び情報の交流ネットワークが、「遠隔であるゆえの」メリットを具現化しているということができる。

▽図表2 遠隔連携の取組

特徴		行政分野	取組例	具体事例
遠隔性のメリット	相互補完性	災害時応援	他都道府県の市町村との協定締結(1,254団体。協定締結団体の74%; 2017年)。	自治体スクラム支援会議(陸前高田市等一東京都杉並区)
	異質性	福祉施設	域外の特養施設を設置(住所地特例)。	東京都杉並区一南伊豆町
		産業	若者の農業への就労を支援。	弘前市一泉佐野市
遠隔性を越えた共通性のメリット		観光	産業遺産観光を実施。	横須賀市一舞鶴市一呉市一佐世保市
		環境	一体性の強い水源地域において共同のシンポジウム等を開催。	木曾三川流域自治体連携会議

このことに関連し、現在の国土形成計画(全国計画)においても、広域ブロック間の連携及び相互調整が取り上げられ、次のように定められている。

「特に、北陸・中部の両圏域及び中国・四国の両圏域については、交通基盤整備の進展等により日本海から太平洋にわたる地域の一体感が強まりつつあるとともに、国際観光ルートの構築を始め、産業、物流、防災、瀬戸内海における国土の保全、管理の一体的推進等の共通の課題を有していることから、引き続き、日本海から太平洋にわたる発展の全体構想等について合同して検討することが求められる。」

このように当該計画に定められている方向性を踏まえると、豊予海峡ゾーンについても、市町村間の広域連携を推進していくことが有効であり、図表2で示されているような広域連携の先行事例を踏まえ、防災、産業、観光、瀬戸内海的环境保全を軸とした事業を展開していくことが実践的かつ有効ではないだろうか。

#### 4. 長所を伸ばす地域振興施策の立案

現在も各自治体が各地で取り組んでいる「地域力の創造」というコンセプトの源流は、新成長戦略(2010年6月閣議決定。以下「戦略」という。)にさかのぼることができる。戦略は、次の方針を定めている。

「それぞれの地域資源を最大限活用する仕組みを地方公共団体と住民、NPO等の協働・連携により創

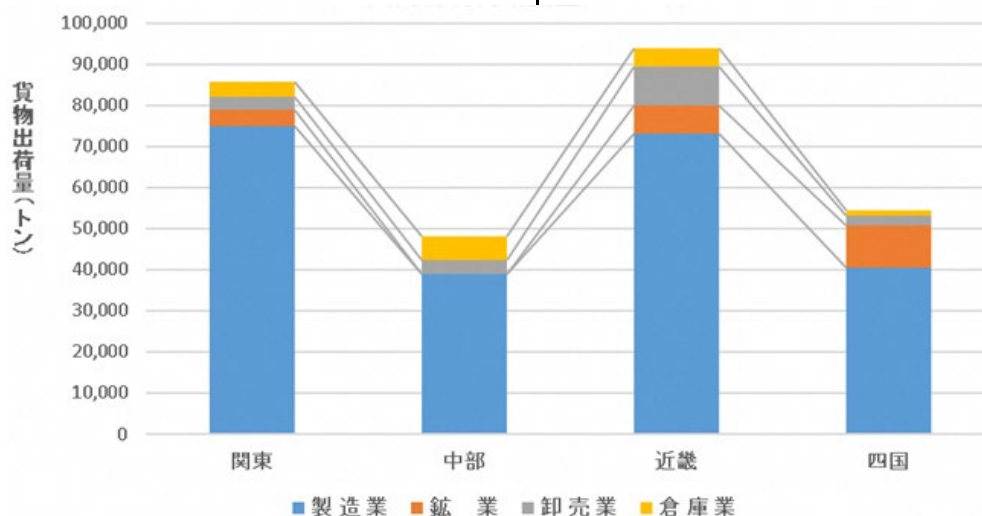
り上げ、分散自立型・地産地消型としていくことにより、地域の自給力と創富力を高める地域主権型社会の構築を図る。」

ここで採られている「地域資源を最大限活用する」という考え方は、ひいては、各地域がその地域特有の地域資源の長所(優位性)をさらに伸ばしていくという考え方につながるものである。そこで、地域資源に係る物流の観点から現状をみてみよう。

第1に、物流センサス(荷主企業など出荷側からの貨物の動きに係る調査。2015年。図表3参照)によれば九州地方からの貨物出荷量が多い地域(物流量のつながりが大きい地域)は、第1位が近畿地方、第2位が関東地方である。また、貨物の種類でみると、製造業が最も割合が高く、対近畿地方では物流量全体の77.6%、対関東地方では87.5%を占めている。

このことから、九州地方からの物流は、これまで製造業に係る貨物が中心を占め、物流量全体に占める割合が高いことから、今後も、地域資源の長所を伸ばすという意味では、九州地方の近畿地方及び関東地方への製造業の出荷額を、西瀬戸交流圏の発展を通じて伸ばしていくことが最も有効であると考えられる。そうであるとすれば、九州地方は、近畿地方及び関東地方における潜在需要が大きい製造業製品をさらに伸ばすことを目的として産業戦略を練るべきである。

▽図表3 九州からの貨物出荷量



出典:2015年全国貨物純流動調査を基に筆者作成

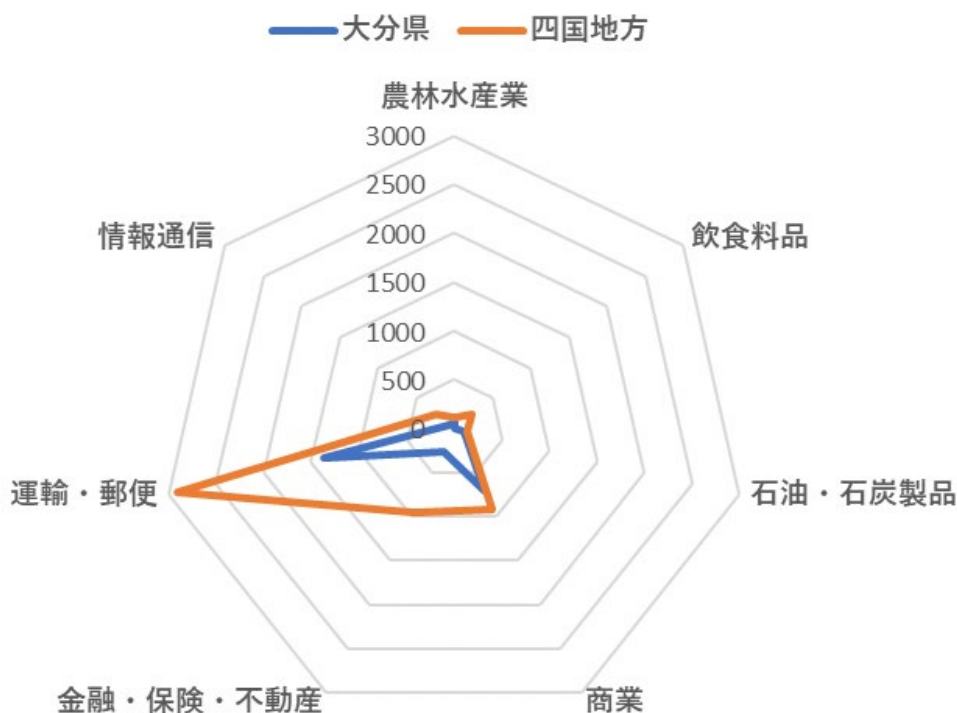
第2に、豊予海峡ルート整備に伴う経済波及効果をみると、大分県においては、各種部門の中では運輸・郵便、商業、不動産、石油・石炭製品に顕著な波及効果が認められる(対事業所サービス、対個人サービス及びその他を除く。図表4参照)。一方、四国地方においては、大半の分野は大分県と共通しているが、そのほかに飲食料品において顕著な経済波及効果が認められる。

第3に、豊予海峡ルート整備に伴う雇用効果をみると、大分県においては、商業、運輸・郵便、及び建設に顕著な雇用効果があることが認められる(対事業所サービス・対個人サービス・その他を除く。図

表5参照)。一方、四国地方においては、大半の分野は大分県と共通しているが、そのほかに飲食料品において顕著な雇用効果が認められる(図表5参照)。

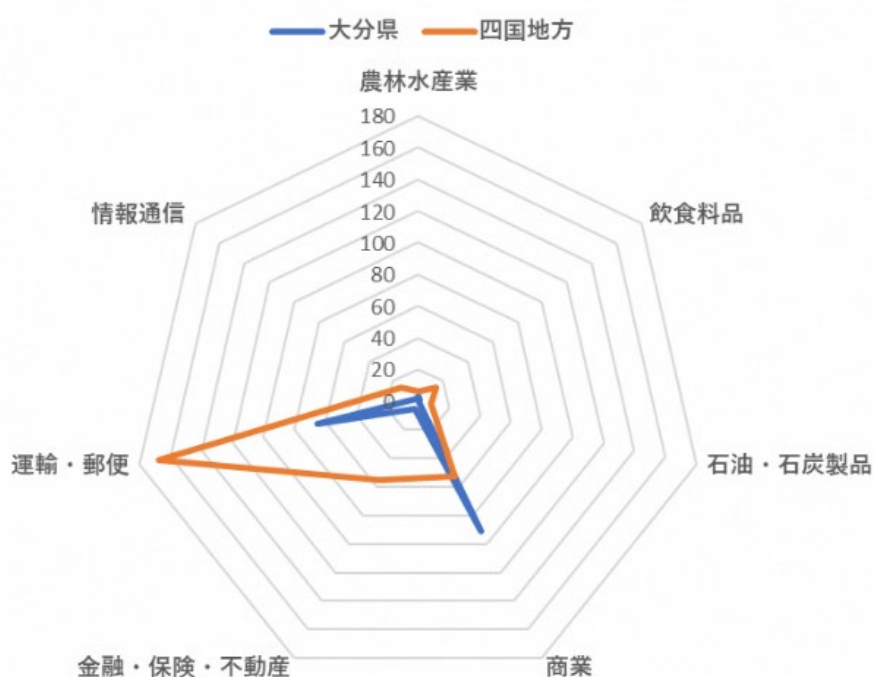
これらの状況を踏まえると、豊予海峡ゾーンにおける地域の潜在力としては、運輸・郵便、商業にもたらされる経済・雇用効果が相対的に優位であることが見込まれる。このため、当該ゾーンにおける地域資源の長所を伸ばすという観点から考えると、大分県及び四国地方の自治体間の遠隔連携の枠組みを新たに企画していく際に、運輸、商業、及び飲食品業の振興に資する取組に重点を置いて展開していくことが肝要となる。

▽図表4 豊予海峡ルート整備に伴う経済波及効果  
(対事業所サービス、対個人サービス及びその他を除く。)



出典:大分市豊予海峡ルート調査業務報告書(2016-2018年)を基に筆者作成

▽図表5 豊予海峡ルート整備に伴う雇用効果  
(対事業所サービス、対個人サービス及びその他を除く。)



出典:大分市豊予海峡ルート調査業務報告書(2016-2018年)を基に筆者作成

## 5. まとめ

これらをまとめると、豊予海峡ルートの整備には、現下の社会情勢の中で、これまでにないフロンティア的な地域振興施策としての意義を認めることができる。その理由は、第1に、人口減少社会の下での切迫性を伴う広域連携の必要性及びスーパー・メガリージョンの形成という新たな国土構造の下での広域連携の必要性に対応する取組となることである。第2に、全国の自治体において、遠隔性のメリット及び遠隔性を超えた共通性のメリットを踏まえた新たな遠隔連携の取組が進展しており、豊予海峡ゾーンにおいても同様の取組が期待できること、第3に、地域間の長所を伸ばす地域振興方策が求められており、そのような施策を展開することが可能と考えられることである。豊予海峡ルートについては、これらの認識の下に戦略的に整備構想が進められていくことに期待したい。