

市町村連携地域モデル事業の効果の検証

(中間取りまとめ)

H31.3

市町村連携地域WG

1 市町村連携地域モデル事業の概要

(1) 目的

広域分散型の地域構造で小規模な市町村が多い本道において、多様な行政サービスを維持し、効率的に提供していくためには、広域的な連携が重要であるが、国の定住自立圏構想などの広域連携制度の活用が困難な地域があることから、こうした地域における広域的な取組を支援することにより、地域の実情や特性に応じた多様な連携の取組を道内各地域で推進し、地域全体の活性化を図る。

(2) 事業概要

- ・ 事業年度：平成27年度～平成31年度（地域づくり総合交付金のメニュー事業）
- ・ 対象地域：定住自立圏構想等の活用が困難な地域、先駆的な取組を行う地域
- ・ 交 付 額：1市町村あたり上限500万円（定額交付）
- ・ 支援期間：申請年度を含めて最大3カ年（新規採択はH29年度が最終年度）

(3) 事業実施地域の概要

- ・ 連携地域の状況

区分	連携地域（構成市町村数）	連携地域数
H27～	南空知(4)、とんがりロード広域(4)、北渡島 檜山(4)、遠軽地区(3)、とかち東北部(3)	5地域(18町)
H28～	北空知(5)、岩宇まちづくり(4)	2地域(9市町村)
H29～	留萌南部(3)、留萌中北部(5)、西紋別(5)、 根室(5)	4地域(18市町村)
計		11地域(45市町村)

2 市町村連携地域モデル事業の効果の検証

(1) 連携地域の状況

本事業では、11の連携地域、45市町村で広域連携の取組を行っているが、連携地域での人口・面積等の平均規模を整理すると次のようになっている。

	人口(H27)	面積	構成市町村数
モデル事業 連携地域	3.4万人	1,928 km ²	4. 1
(参考) 道内定住自立圏	19.3万人	4,066 km ²	9. 3
道外定住自立圏	15.1万人	950 km ²	3. 9 ※合併1市含む

本事業の連携地域における地域の規模は、道内の定住自立圏の圏域と比較すると、

いずれの項目でも小規模となっているものの、道外の定住自立圏の圏域と比較した場合は、圏域の面積が約2倍となっており、北海道における広域連携の特徴が現れている。

また、連携地域毎にみると、11地域のうち人口4万人未満の地域が10地域、面積1,000km²以上の地域が9地域と多数を占めており、広域分散型の地域構造の特徴が現れている。また、連携地域の構成市町村数は全て3～5市町村に集中している。

本事業においては、市町村が自らの選択において連携する地域を選択できることとしており、こうした主体的な選択の中で、道内の定住自立圏と比較して小規模な枠組みが選択されていることが大きな特徴となっている。

また、連携地域の特徴として、既存の一部事務組合や協議会、期成会などの枠組みをベースとしている地域が多いが、そうした枠組みに加えて、振興局の枠組みを超えた住民の生活圏域で連携を行っている地域もある。

(2) 連携地域における取組内容

本事業による地域の連携協定や連携ビジョンを分野別に見ていくと、「産業振興」分野は広域観光や特産品開発など全11地域で取り組まれており、次いで、「交流移住」分野の取組が7地域となっている。

この中でも、本事業を活用して多数の連携地域で取り組まれたものに「地場産品、特産品開発」での連携が挙げられる。連携地域内の市町村で複数の素材を活用した一つの特産品を開発するといったものであるが、これは、産業振興の観点で地域のニーズが高い取組である一方、連携する地域内の市町村間において利害調整も必要となる分野である。

こうした取組は、道内の定住自立圏のような比較的規模の大きな圏域の中では取組を進めることが難しい分野でもあり、本事業で取り組む小規模な連携によって、参加する市町村や事業者がより納得感の得られる成果を求めて取組が進められている。

一方、定住自立圏で多く取り組まれている「医療」「福祉」などの分野は、取り組む地域は少数であるものの、医療分野における医師確保の積極的な取組や、福祉分野における療育施設の広域利用の取組など、生活機能の強化に向けたより身近な地域課題について取組を進める地域も出てきている。

今後、本事業により先行的に実施された取組によって連携のノウハウが蓄積され、小規模な連携や生活圏での連携のメリットを活かして、これまでの取組内容の進化・発展を図るとともに、新たな分野においても連携の取組につなげていくことができるよう連携地域への支援について検討が必要である。

・連携協定及び連携ビジョンの内容（主なもの）

連携分野	取組地域の数	具体的な内容（主なもの）
産業振興	11地域	広域観光、特産品開発
交流移住	7地域	移住定住促進、交流人口拡大
医療	3地域	医師確保対策、地域医療対策
福祉	2地域	療育機能強化
教育	2地域	社会教育イベント連携、小中学生の人材育成
職員交流	2地域	行政職員の合同研修

(3) 実施体制

本事業においては、地域連携協定の締結・地域連携ビジョンの策定を基本的な手続としており、これらの協定やビジョンを公表することと、ビジョンの策定に当たって関係団体の意見聴取を行うことが規定されているが、実施体制等については具体的に規定されていない。

一方、国の定住自立圏構想の運用においては、連携に当たって関係者の意見を聞くビジョン懇談会を設置することや、年1回以上市町村長会議を開催することなど、実施体制に関する具体的な運用が規定されている。

連携地域の実際の運用は、行政主導で連携しつつ、異業種で意見交換を行いながら取組を進めてきている地域もあるが、連携地域内の民間企業や住民への浸透については、今後の課題としている地域もある。

本事業の実施に当たって、制度的・手続き的なハードルを低くし、事業者や住民の意見聴取の手続きや市町村議会における議決等を要しないとしたことで、取組のきっかけとしては有効であった一方、今後における安定的な運営について課題のある連携地域もあり、今後の実施体制の強化に向けて地域住民や市町村議会への意見聴取の手続き等を経て、取組を深化させることについても検討が必要である。

(4) 役割分担

連携地域内における役割分担については様々な形態がある。イベント等を例にとると、一つの事業を複数年度で市町村持ち回り開催する例や、事業や事務毎に担当市町村を分担する例、共同で協議会を設置する中で関係市町村の職員が職員毎の役割分担で柔軟に運営する例、主に代表となる市町村において運営を取り仕切る例など様々な役割分担がある。この中では、これまでの連携の形成の経緯なども踏まえ、連携市町村の中で、必ずしも人口規模の大きな市町ではない市町が、事務局を担っている例も見受けられる。

そうした様々な役割分担の状況に対して、交付金の配分は1市町村あたり上限500万円と全て一律となっている。このような均等な財源配分を行うことは、どの市町村

においても入り口として取りかかりやすい面もある一方で、事務局になることの事務負担や財政的な負担を懸念して、なかなか連携に取り組むことのできない場合も想定される。

さらに、個別の連携事業では事務局市町村を固定せずに持ち回り開催するような事例もあり、こうした事例も踏まえると、均等配分と事務局市町村の重点配分のいずれかを固定する方法ではなく、事務負担等の実情に合わせて柔軟に財源配分する方法についても検討する必要がある。

(5) 連携地域と国の定住自立圏等との関係

本事業に取り組む11の連携地域について、国の定住自立圏等の圏域との関係を整理すると次のようになっている。

定住自立圏等との関係	対象となる連携地域
定住自立圏等の活用が困難な地域での連携	遠軽地区、北空知、岩宇まちづくり、留萌南部、留萌中北部、根室
上記の地域のほか定住自立圏等との重複地域を含む連携	南空知、とんがりロード広域、西紋別
定住自立圏等の圏域内における連携	北渡島檜山、とかち東北部

本事業は、定住自立圏等の活用が困難な地域においても、地域の実情や特性に応じた多様な連携の取組を推進することを主な目的としており、国の定住自立圏等における中心市・連携中枢都市に該当する市やその近接市町村（概ね50km以内）以外の市町村による連携を対象としている。

こうした地域においては、定住自立圏等の活用が可能となるよう、国に要望を行っている地域があり、平成29年の改正では、北空知圏域（深川市）が中心市の要件を満たすこととなった。

しかしながら、本事業に取り組んできた多くの連携地域においては、現状においても国の定住自立圏等の活用が困難な状況に変わりはない。

これまでの本事業の取組によって、道内市町村においては、国の定住自立圏構想の活用が困難な地域においても、広域連携の取組が可能であることが示されており、こうした地域の実情に応じた広域連携支援制度の創設や、既存の制度の要件緩和等につながるよう、引き続き、国に対して働きかけを行っていく必要がある。

また、連携地域のうち3地域については、定住自立圏等との重複地域を含む連携地域となっている。これらの地域は、近接する既存の圏域等との連携のメリットを活かしつつ、新たな事業分野での連携にも取り組んでおり、今後、こうした事業分野に応じた新たな枠組みを形成する取組が増加していくことが見込まれる。

一方、既存の定住自立圏域内においても、2次医療圏の圏域や既存の一部事務組合

等による連携を基盤として、小規模な連携や生活圏の連携の中で、既存のイベントを役割分担しつつ連携する取組や、共同で専任のアドバイザーを設置する移住サポートセンターの運営など、より身近な地域課題に対応する取組が展開されてきた。

今後においても、国の定住自立圏等の広域連携の支援制度の検討の方向性を注視しつつ、国の制度の中で反映することが困難な様々な広域連携のニーズに対して支援を行っていくことで、いずれの地域においても地域の実情や特性に応じた広域連携の取組が進められるよう、検討を進めていく必要がある。

(6) 他地域の取組に向けて

本事業による連携地域や定住自立圏・連携中枢都市圏が形成されている圏域以外の地域では、独自の枠組みで連携する地域や本事業以外の制度を活用して連携する地域もある一方、消防やごみ処理など特定分野の一部事務組合や広域連合を除けば、未だ連携の取組が進められていない地域も存在している。

本事業で展開された取組の実例については、それらの地域を含め道内の他地域において、取組を進めるための参考となるものであり、今後より一層の情報発信をするとともに、こうした取組が進められていない地域においては、地域における課題を把握した上で、地域の実情に応じて様々な連携の取組が展開されるよう検討を進めていく必要がある。

3 市町村連携地域モデル事業終了後の取組に向けて

本事業は、地域自らが創意と主体性に基づき、相互補完と役割分担によって、自律的に地域のあり方を決定することができる持続可能な北海道の地域づくりに資することを目的に創設された道の独自事業である。

この事業の枠組みの中で、定住自立圏構想の活用が困難な地域を中心に、道内各地域において多様な連携の取組が進められてきた。

一方で、これを今後の安定的な連携につなげていくためには、解決すべき課題もあることから、本事業を今後、連携地域における連携の拡充・発展・深化や新たな連携に結びつけるため、次の事項について検討が必要である。

(1) 連携地域における今後の支援

連携地域が今後、新たな連携ビジョンを策定し、その取組を推進するに当たって、連携の発展や深化に結びつく次のような取組を行う場合の関連事業への支援が必要

ア 連携協約を活用した連携の深化

今後の安定的な連携のため、実施体制の強化に向けて地域住民や市町村議会への意見聴取の手続き等を経て、自治法上の仕組みである「連携協約」を活用し、連携を深化させるよう検討が必要

イ 連携地域における連携分野の拡大

連携の取組の中で、今後においても単独では不足している人的資源や地域資源を補いながら、持続可能な行政運営を行っていくためには、新たな分野において連携可能性を探ることも必要であり、連携地域における連携分野の拡大に係る支援が必要

ウ 連携地域の枠組みの柔軟化

連携地域においては、連携分野等に応じて柔軟に相手を選択するニーズもあることから、連携の枠組みの変更（連携市町村の追加等）について柔軟に対応すべき

また、各連携地域内の事務的な負担の状況は地域によって多様であり、連携地域毎に一定の範囲内での柔軟な財源配分ができるよう検討が必要

(2) 取組が進められていない地域への支援

連携地域の先進的な取組について「市町村連携地域モデル事業事例集」を作成し、多様な広域連携の横展開を促進するとともに、未だ取組が進められていない地域については、こうした地域が抱える課題も踏まえた支援について検討が必要

(3) 国への要望

定住自立圏の中心市要件の緩和等について、引き続き国に対して要望するとともに、地域の実情に応じた広域連携支援制度の創設や、国の制度では捕捉しきれない広域連携の取組について都道府県が市町村の支援を行う場合に安定的な支援が実施できるよう、こうした取組への財源措置についても働きかけが必要

(以上)