

R2 地域協働研究（ステージⅠ）

R02-Ⅰ-27 「盛岡広域圏の連携推進の調査研究」

課題提案者 盛岡市都市戦略室

研究代表者 総合政策学部 役重眞喜子

研究チーム員 新田義修（総合政策学部） 畑澤巧・清水友博（盛岡市都市戦略室）

<要旨>

人口減少や少子高齢社会を見通した広域的な課題への対応を強化するため、盛岡広域圏を構成する8市町が進める「みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン」（第1期：2016～2020）について、構成自治体や関係機関へのインタビュー及び先行事例調査等を行い、その成果と課題を検証した。その結果、人材の共同活用・育成をはじめとする圏域のマネジメント向上の重要性を指摘し、第2期ビジョン（2021～2025）に盛り込むべき重点項目の提案を行った。

1 研究の概要（背景・目的等）

盛岡広域圏を構成する盛岡市、八幡平市、滝沢市、雫石町、葛巻町、岩手町、紫波町及び矢巾町は、進行する人口減少や少子高齢社会を見通した広域的な課題への対応を強化するため、2016年度から「みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン」（以下「第1期ビジョン」という。）にもとづき、連携の取組みを進めてきた。本研究は、第2期ビジョン（2021～2025年度）への改定に当たり、第1期の検証をふまえ、各自治体の特長や広域圏の強みを活かした連携のまちづくりを進めるための重点項目を示すことを目的とする。

2 研究の内容（方法・経過等）

先行研究をもとに我が国における連携中枢都市圏構想の現状と課題を概括したのちに、第1期ビジョンに示す3つの戦略分野（①圏域全体の経済成長のけん引②高次の都市機能の集積・強化③圏域全体の生活関連機能サービスの向上）をふまえ、以下の調査・検証を行った。

（1）各市町ヒアリング調査

構成市町の担当職員にヒアリング調査を行い、第1期を通じた地域社会や経済環境の変化、課題等を抽出した。

（2）関係機関ヒアリング調査

盛岡広域消費生活センター及び盛岡広域成年後見センター職員にヒアリング調査を行い、広域相談窓口の現状、成果と課題を把握した。

（3）先進事例調査にもとづく比較分析

静岡県浜松市の「スタートアップ・エコシステム グローバル拠点都市」について、元浜松市役所職員（現浜松市議会議員）へのインタビュー調査（zoom）を実施した。

以上の調査に当たっては、先行研究の参照にもとづき、①圏域行政のガバナンスと人材の共同活用の視点、新型コロナウイルスによる将来予測の困難をふまえた②「シナリオ・プランニング」の視点の二つを分析の枠組として設定した。

3 これまで得られた研究の成果

（1）連携中枢都市圏の現状と課題をめぐる先行研究

連携中枢都市圏は、中心市へのコンパクト化とネットワー

ク化を進めることにより人口減少社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済の拠点を形成することを目的に、2021年4月現在、36市（34圏域）、延べ327自治体が圏域を形成している。これまでに蓄積された様々な論考と知見を、以下、3つの観点から整理する。

①「人口のダム機能」という目標の有効性を問う観点

拠点都市への政策投下により圏域全体の人口流出を抑止するという、本制度の基本的なスタンスの実効性や適切性を検証する一連の研究がある。例えば森川（2016）は、全国61都市における人口移動の実態分析をふまえ、「人口のダム」は機能せず、むしろ通勤圏外の地域から連携中枢都市への人口流出を強化し、結果的に「地方圏における地域格差が一層顕在化する」と予測する。外川（2016）も、「選択と集中」が『ミニ東京』や『ミニミニ東京』を創り出し、人口の「自然減に拍車をかけることにつながりかねない」と危惧する。

②構成自治体や住民によるガバナンスのあり方を問う観点

本制度の手法である連携協約は中心市と連携自治体の個別の協定であり、圏域としての合意形成を担保するしくみが弱いこと、議会の関与も限られていることなどから、民主的ガバナンスの希薄が指摘されている。例えば鈴木（2016）は、関係者による「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」が「知識創造の母体とはなりえても、住民からの民主的コントロールの手法にはなり難い」とする。また、現場からも「財源・権限の中心市への集中」や、「『多数構成による合意形成』の難しさ」などへの不満の声がある（全国町村会、2020）。

③広域連携の実効性を担保するしくみのあり方を問う観点

中心市の適切なリーダーシップと水平・対等な協力関係の双方を保障し、連携の実を上げるための現場の工夫と事例研究も重ねられてきた。例えば、長野県飯田市を中心とする南信州定住自立圏において構成市長村長と県の出先機関の長が頻繁に顔を合わせ、信頼関係を構築している例、鳥取県と日野郡3町の連携協約において副町長レベルの協議が実質機能を果たしている例などが報告されている。

（2）各市町担当課へのヒアリング調査結果

2020年11月に行った聴き取りの結果を表1に示す。

表1 第1期ビジョンの取組みと変化・課題

項目	聴き取り内容
1. 環境変化と取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・産業経済分野では、八幡平市の起業化支援など特微的な取組みに成果。一方でコロナの影響も。 ・まちづくり分野では、滝沢市のビッググループなど拠点整備が進むほか、岩手町のSDGs、紫波町のリノベまちづくりなど、新しい動きも活発化。 ・一方、バス路線の撤退など公共交通に課題。 ・福祉・文化分野では矢巾町の「スーパーシティ構想」による健康政策、雫石町の高校魅力化も進む。
2. 専門人材の共有	<ul style="list-style-type: none"> ・相談窓口の広域設置は、専門性の面で成果がある一方、内部ノウハウの維持等に課題。 ・土木技師、保健師など専門職の人材確保が困難。
3. 域内関係人口	・葛巻町の学生インターンシップ受入れ等の試みもあり、広域で若者定住を考える必要。
4. 圏域ガバナンス	・広域で考える癖が職員にない。広域の課題として上げていくしくみがない（担当課で止まる）。
5. 今後取り組むべき課題	<ul style="list-style-type: none"> ・観光客の二次交通、各公共交通のネットワーク化、IT化、電子決裁等が重要。 ・専門人材の共同採用、育成、共同研修。 ・各市町の先進的な取組みの共有、円卓会議など。

(3) 関係機関へのヒアリング調査結果

2020年10月に学生も参加して行った結果を表2に示す。

表2 広域相談窓口運用の成果と課題

項目	盛岡広域消費生活センター	盛岡広域成年後見センター
広域化の成果	<ul style="list-style-type: none"> ・相談行政の低コスト化 ・相談員のスキルアップ ・ノウハウの蓄積 ・地域格差の低減 	<ul style="list-style-type: none"> ・スケールメリット、財源 ・専門人材の共有 ・市民後見人の要請・活用 ・ノウハウの蓄積
広域化の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・各市町による住民の経済的課題の把握 ・担当部署の理解、連携 ・人件費補助の終止 	<ul style="list-style-type: none"> ・支援の必要な人ほど情報を得にくい、周知必要 ・民生委員などの連携 ・市民後見人の不足
専門人材確保	<ul style="list-style-type: none"> ・資格者の不足、高齢化 ・高スキル人材の好待遇などの検討も必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉士の資格は必要であるが十分ではない（法的な専門性も必要）
今後の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急を要するケースも→市町のスキル維持重要 ・出張相談、広報の充実 	<ul style="list-style-type: none"> ・ニーズの掘り起しと人材育成が課題



(4) 先行事例（静岡県浜松市）の調査結果

浜松市の取組みの特徴として、第1に、合併した旧市町村を含めた垂直統合型の取組みは、地域の基幹産業である自動車産業の次の産業を生み出すための積極的な機能を果たしていた。第2に、「スタートアップ・エコシステム グローバル拠点都市」の認定により浜松市商工会議所に拠点を置くことで、既存の枠組みと新規参入の企業をつなげる役割を果たしていた。第3に、静岡県、長野県、愛知県にまたがる水平連携（三遠南信地域連携ビジョン推進会議）は、現状では情報交換より踏み込んだ調整を行うことは難しい状況だった。

以上の結果から、盛岡広域圏におけるシナリオ・プランニングにもとづくシナリオ行列を図1に示した。現状の取組みは情報交換の段階であり、人口減少が進み、産業基盤となる基幹的労働力不足

に見舞われると次期ビジョンの策定が困難になる可能性が示唆された。このため、浜松市の進める次期産業育成のように、中心市の強みを生かしつつ、各市町の適切な役割分担・連携へと取組みを深化させる必要があり、具体的には「もりおか女性センター」による社会的弱者への対応、医療介護に係わるサービスやDXなど、盛岡市の強みである施策で主導力を発揮することが必要である。

不確実性 人口減少の動向		不確実性 人口減少の動向	
不確実性	悪化する	人口減少が進む	人口減少が進まない
		ゆでガエル・シナリオ 計画の未達により、次期ビジョンの作成が出来ない	竜頭蛇尾・シナリオ 次期ビジョンを施行するが、実績が出ない
社会経済の状況	現状維持（現在と変わらない数値を維持する）	レイム・ダック・シナリオ これまでの計画を踏襲する状態	ドラゴン・シナリオ 持続可能で多様性と包括性のある社会を実現する

図1 ビジョンの策定に関するシナリオの行列

資料：Paul J.H.(2002)を参考に作成

4 今後の具体的な展開

以上をふまえ、次期ビジョンの重点項目を以下3点挙げる。

(1) 広域の視点を組み込んだ政策マネジメントの向上

ヒアリング結果から、中心市以外の地域では広域連携のメリットの実感が少ないことが明らかになった。例えば施設利用の共同化や様式の統一など、小さくても住民がメリットを実感できる事業を積み上げていく必要がある。その構築のため、支援措置を活用した外部人材等の配置も考えられる。

(2) 専門人材の共同確保と活用

今後も進む人口減少の下で多様化・個別化する行政ニーズに対応するには、福祉やITなど専門人材の共同確保が急務である。「広島広域都市圏」では各市町村の技術系OB職員の情報をデータベース化して共有・活用するなどの試みも進む。専門人材の共同選考・採用等も視野に入れるべきである。

(3) 盛岡市の適切なリーダーシップと連携の深化

今後の大きな課題として公共交通の広域的な再編、IT導入等に本格的に取り組むには、民間との交渉を主導する中心市のリーダーシップと丁寧な合意形成が不可欠となる。事務局の一定のマンパワー（鈴木、2016）と、これを支える各市町の職員育成が重要であり、「釧路定住自立圏」における事務局ヘッドのローテーション方式や、大学等と連携して構成自治体の職員が共同研究を行う「八戸圏域連携都市圏」の取組みなどは参考になろう。再エネ、PFI、SDGs、自治体DXなど、それぞれが先駆的に手掛ける領域について指南役となり、学び合うのも一つの方法である。

<主な参考文献>

鈴木潔（2016）「広域連携におけるガバナンスのあり方―連携中枢都市圏を中心に―」公益財団法人日本都市センター編『広域連携の未来を探る―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―』、39-60
 全国町村会（2020）『『総括的な論点整理（案）』に対する意見』
 森川 洋（2016）「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』通巻457、50-64 など