県境地域における地域連携計画の分析

A STUDY ON THE REGIONAL LINKING PLANS AROUND PREFECTURE BORDER AREAS

戸田 敏行*, 大貝 彰**
Toshiyuki TODA and Akira OHGAI

This study is the analysis for the characteristics of regional linking plans which are around prefecture borders. The analysis is based on questionnaires and a case study for 9 regional plans created by organizations which are linked around the prefecture borders. The followings are the findings of the study.

- 1) Conceptual Plan for General field (CPG), Conceptual Plan for Specific field (CPS) and Action Plan for Regionally linked organization (APR) are demanded by the local governments office which are in the prefecture boarder regions.
- 2) CPG is influenced by the national government plan. The vitalization of industry and information/communication are the main fields of CPG. Each projects of CPG tend to concentrate into the prefecture border region.
- 3) CPS is based on the ideas from the prefecture border area. The promotion of tourism and related business is the main purpose of CPS. Each projects of CPS tend to concentrate into individual prefecture.
- 4) APR planned for the projects which the prefecture border linked organizations are able to carry out. Each projects of APR tend to concentrate in inner/outer-area of the prefecture border region.

Keywords: prefecture borders, regional linking, regional planning, regional authority

県境、地域連携、地域計画、地方分権

1. はじめに

1-1 研究の背景

市町村合併の進展等から道州制に代表される県制度変革の検討が全国的に活発化しており、北東北3県合併など地域レベルでの試みも芽生えている。こうした状況から、県境地域の地域連携を政策的に促進する必要性が高まるものと考えられる。そこで筆者らは県境地域における政策的な地域連携の主体として地域連携組織に着目し、65 地域連携組織（57 県境地域）を対象とした分析を行った¹⁾。ここでは地域連携組織の活動地域を7地域類型、活動内容を7活動類型に分類した上で、地域連携組織が活動分野、事務局体制、活動地域特性に影響を受けながら活動を展開している状況を明らかにした。

県境地域は県境によって行政システム^{注1)}が分断されていることに政策的な課題性があると考えられるが、既報調査は分断された行政システムを組織的に連携するという視点から行ったものである。次に組織的な連携を地域づくりに発展させる観点からは、県境地域を対象とした多様な計画（以下、地域連携計画）立案が必要と考えられる。また既報調査においても、地域連携組織の中に計画を立案している事例が見受けられた。こうした状況から県境地域の地域づくりを計画的に促進するために、県境地域における地域連携計画の

特性と課題を明確にすることが重要と考えられる。

1-2 本研究の目的と既往研究

本稿は以上の様な問題意識のもとで、県境地域連携組織が策定する地域連携計画について、次の3点を明らかにすることを目的としている。

- ①57 県境地域に所属する自治体（市町村）からみた、県境地域における地域連携計画の必要性と計画内容、計画の要素と考えられる連携事業の必要性と事業内容
- ②地域連携計画事例からみた計画の特徴、計画で提案される連携事業の特徴
- ③計画事例の自治体評価と課題

県境地域において地域連携の方法を分析した既往論文としては、北陸地域を対象とした嶋田らの研究がある²⁾。しかし県境地域の計画策定という視点からは、事例紹介³⁾に止まっており既往研究は見あたらない。

1-3 研究の方法

以下の方法で調査分析を進めた。

①県境地域自治体アンケート

既報で把握した57 県境地域に属する自治体（1391 市町村）への

* (財)東三河地域研究センター 主席研究員・工修
** 豊橋技術科学大学建設工学系 教授・工博

Principal Researcher, Higashimikawa Regional Research Center, M. Eng.
Prof., Dept. of Architecture and Civil Eng., Toyohashi Univ. of Tech., Dr. Eng.

アンケート調査を郵送配布で行い、郵送回収で 649 票（回収率 46.7%）を得た。アンケート記入者は、県境地域状況に精通していると考えられる広域担当者とした。全自治体に対して地域連携計画の必要性和内容、連携事業の必要性和内容を設問としており、事例計画対象自治体に対しては計画の評価に関する設問を加えた。実施期間は平成 16 年 10 月 18 日～12 月 25 日である。

②地域連携計画事例分析

65 地域連携組織のうち地域連携計画策定を行っているとは既報調査で回答した 20 組織事務局にヒアリングし、a.現状分析、b.計画の目標、c.事業提案の 3 項目を含んだ計画書を作成している 9 地域の計画書を抽出した^{注2)}（表 1）。続いて計画書の内容を把握し、提案される連携事業の特徴を分析した。また計画立案の背景については、連携組織事務局に現地ヒアリングを行った。

2. 県境地域自治体アンケート分析

2-1 連携組織活動における地域連携計画策定の必要性

地域連携計画の必要性について、自治体アンケートから検討する。図 1 は、既報で把握した連携組織の 6 カテゴリー・25 活動について、連携組織の活動として必要と回答された比率（アンケートで「不可欠」と「望ましい」を合わせた比率。以下、必要比率。）と、連携組織で活動実施している比率（以下、実施比率）を比較したものである。必要比率と実施比率の平均値を用いて 4 象限に区分し 6 カテゴリー別に活動分布の特徴をみる。「A：政策提言」はⅠ・Ⅱ象限に分布しており、自治体必要比率は高く比較的实施もなされている。次に「B：会議」と「C：情報発信」はⅠ・Ⅲ象限に主として分布しており、自治体必要比率が高い活動ほど実施比率も高くなる傾向を示している。これらは自治体必要性に対応した活動実施状況にあると思われる。一方「D：啓蒙イベント」は、Ⅲ・Ⅳ象限に分布しており自治体必要比率が他の活動に比べ低い状況にある。特に「一箇所に集合する住民イベント」、「地域内を移動する住民イベント」は実施比率が高いが自治体必要比率は低くなっている。「住民イベント」はこれまで実施例が多く、新たな活動を要望している自治体が多いものと思われる。また「E：人的交流」は主としてⅢ象限に分布しており自治体必要比率、実施比率共に比較的低い状況である。最後に「F：他団体との連携」はⅡ象限であり、自治体必要比率は高いが実施比率が低く、今後実施の必要性がある活動と考える。「A2：地域連携計画（県境地域を対象とした計画）策定」は「A：政策提言」に属しており、自治体必要比率は 75%（不可欠 13.3%、望ましい 61.7%）と 25 活動の中では高く、連携組織実施比率は 35.2%と全活動平均値をやや上回る状況にあることが分かる。これらから地域連携計画策定は、連携組織の活動として、自治体の必要性和実施可能性が比較的高いものと考えられる。

2-2 地域連携計画の分類と傾向

次に自治体が必要としている地域連携計画の分類を検討する。まず地域連携計画の内容として①計画実施主体、②計画分野、③計画段階の 3 点を考える。①行政システムが分断され共通の事業実施主体を持ちにくい県境地域では、地域を構成する複数の活動主体を想定する地域計画と、連携組織が主な実施主体となる組織活動計画の場合が想定できる。次に②計画分野では総合的に多分野を扱う場合と特定の分野に限定する場合が考えられる。また③計画段階では、

発想・構想に相当するビジョン段階と事業実施にあたる事業整備段階が考えられる。これらから地域連携計画の分類を図 2 の様に①総合的な地域ビジョン（以下、総合ビジョン）、②分野を限った地域ビジョン（以下、分野ビジョン）、③総合的な事業整備計画（以下、総合整備）、④分野を限った事業整備計画（以下、分野整備）、⑤連携組織を中心とした連携活動計画（以下、連携活動計画）を想定する。

表 1 分析対象とした地域連携計画

計画名	策定期間
南とうほくSUNプラン	平成 6 年 6 月
21世紀FIT構想推進指針	平成 5 年 9 月
俱利伽羅越えいにしへの街道整備計画	平成 8 年 2 月
日本の心のふるさとゾーン整備構想	平成 5 年 7 月
富士箱根伊豆交流圏構想	平成 11 年 3 月
三遠南信地域交流ネットワーク推進整備計画	平成 9 年 3 月
島根・山口県境地域共同アクションプログラム	平成 12 年 3 月
九州中央77地域活性化ビジョン	平成 11 年 7 月
やまなみミillion回廊	平成 13 年 3 月

(6カテゴリー)	(25活動)
A: 政策提言	A1: 要望・陳情 A2: 県境地域を対象とした計画策定 A3: 調査研究
B: 会議	B1: 公開型の組織トップ会議 B2: 組織内部のみの組織トップ会議 B3: 事務担当者の全体運営会議 B4: 組織内部での事業実施のための会議 B5: 外部参加者を含む事業実施のための会議
C: 情報発信	C1: 連携組織情報のホームページ C2: 地域情報のホームページ C3: プロジェクトのためのホームページ C4: パンフレット C5: 会報 C6: マスメディアの活用
D: 啓蒙イベント	D1: 連携組織内のイベント D2: 地域代表者のイベント D3: 一箇所に集合する住民イベント D4: 地域内を移動する住民イベント D5: 地域外からの参加を目的としたイベント
E: 人的交流	E1: 人事交流 E2: 研修会 E3: 視察
F: 他団体との連携	F1: 行政団体との連携 F2: 経済団体との連携 F3: 市民団体との連携

図 1 連携組織活動における実施比率と自治体必要比率

図 2 地域連携計画の分類

図3は自治体が属する県境地域の地域連携計画として、「望ましい」計画分類を回答した比率である。まず「その他」とする回答は1%以下であり、前記5種類の計画分類で地域連携計画に対する自治体意向が概ね捉えられていると推測される。分類別では、総合ビジョン(29.8%)、連携活動計画(23.1%)、分野ビジョン(20.9%)が高く、総合整備(12.6%)、分野整備(8.3%)は低い。これらから自治体は地域連携計画に対し、事業整備計画よりも地域ビジョンおよび連携活動計画を求める傾向がある。

次に各計画分類の特徴を、既報で分類した地域類型^{注3)}別の選択傾向から考察する。まず総合ビジョンと分野ビジョンについてみると、空間が集中しており最も人口が集積している「都市型」と、人口が最も少ない「中山間地型」で分野ビジョンが総合ビジョンを上回っている。多様な連携を取りやすい「都市型」では特定分野を選択することで連携の効果を図ろうとしているものと考えられる。また「中山間地型」では限られた資源を有効活用するために分野ビジョンが選択される傾向がある。一方、総合ビジョンは産業がバランスしており、一定の人口集積と空間の広がりを持つ「広域(商業・工業)型(37.3%)」が高くなっている。次に、総合整備と分野整備についてみる。総合整備では、人口集積が大きく広域に及ぶ「県ブロック型(21.1%)」、「県中心都市連携型(16.3%)」が平均(12.6%)を上回っており、広い範囲で多くの事業を有している地域が選択している。一方、分野整備では「中小都市連携型(11.4%)」が平均(8.3%)を上回っており、比較的限られた地域で特定の事業に集中する状況がみてとれる。最後に連携活動計画では「広域(工業・商業)型(26.7%)」、「都市型(30%)」、「中小都市連携型(29.5%)」、「中山間地型(37.5%)」が平均(23.1%)を上回っている。特に空間の集中度が高い地域ほど、連携活動計画が選択される傾向がある。これらの地域は自治体数が少なく、連携組織の活動が有効に機能しやすいと考えられる。

この様に地域連携計画には、県境地域の地域状況を反映した計画内容が期待されていると言える。

2-3 連携事業の特徴

1) 分野別の特徴

計画で提案されることが想定される連携事業について検討する。図4は県境を越える連携事業の必要性を、8カテゴリー、28分野別に示したものである。県境地域連携を「不可欠」とするものは全分野平均11%、「出来れば進めたい」とするものは36.6%であり、これらの合計47.6%が連携の必要比率と判断できる。次に必要比率に着目してカテゴリー別の傾向をみる。まず地域基盤整備では「道路(84.3%)」、「鉄道(55.0%)」が高く、移動のための基盤が求められている。医療・福祉では「医療(52.3%)」が平均を上回っており、医療体制での連携が求められる。次に通信・情報は大半の分野が平均を上回り情報交流の必要性を示している。特に「情報発信(73.5%)」、「情報交流拠点・体制(65%)」が高い。また環境の「自然環境保全(76.6%)」や「防災(73.8%)」が高く、自然環境や災害に対する県境地域連携が期待されていることが分かる。一方、産業・経済では「観光(89.6%)」のみが高く観光における連携の重要性がみてとれる。最後に教育・文化では「歴史・地域文化(58.9%)」が高く、県境地域の歴史的、文化

図3 地域連携計画分類別の期待度

図4 分野別の県境地域連携必要比率

連携タイプ	定義	概念図
圏域外連携型	県境地域が一体となって、地域外とのつながり(基盤整備、情報発信等)を強める。	
圏域内連携型	県境を越えて、地域相互が連携を強める。	
補完型	異なった資源・環境を、県境を越えて地域相互が活用する。	
重合型	似通った資源・環境を、県境を越えて集合し、県境地域内で活用する。	
依存型	特定地域の資源・環境を、県境を越えて他の地域が活用する。	
県内促進型	具体的な連携事業は行わないが、県境地域を一体的に捉えることで県内事業を個別に促進する。	

図5 連携タイプの定義

図6 分野別にみた連携タイプ別構成比率

的共通性を求めていると考えられる。

2) 連携タイプ別の特徴

図5に示すように、連携事業の連携タイプを①県境地域が一体となつて県境地域外とのつながりを強める圏域外連携型、②県境を越えて地域相互が連携を強める圏域内連携型、③具体的な連携事業は行わないが、県境地域を一体的に捉えることで県内事業を個別に促進する県内促進型、に分類して傾向をみる。自治体アンケートで図5の定義と概念図を提示し、分野ごとに期待する連携タイプの比率を求めたものが図6である。全分野の平均では圏域内連携型が53%と高く、圏域外連携型35.7%、県内促進型6.8%、不明4.5%となっている。圏域内連携型が過半数ではあるが、県境地域が一体となつて圏域外と連携する圏域外連携型を30%以上が指向していることがみてとれる。

次に連携タイプ別に分野の傾向をみる。圏域内連携型の傾向が強い^{注4)}ものは医療・福祉、環境、教育・文化カテゴリーの分野である。産業・経済カテゴリーは「農林業」、「製造業」、「商業」が圏域内連携型の傾向が強いが、「観光」は圏域外連携型がやや上回っており対外的集客も重視していることを示している。圏域外連携型の傾向に着目すると、地域基盤整備では「道路」、「鉄道」、通信・情報では「情報発信」があり、広域的な整備を目指している分野であることが分かる。また県内促進型では環境カテゴリーの分野や地域基盤整備の「河川」、「都市開発」がやや高くなっている。

圏域外連携型の特徴を明確にするため、自治体アンケートの分野別記入事例に着目する。地域基盤整備では「第2東名高速道路」、「九州横断道」、「JR西日本とJR東日本の接続」等の国土レベルの幹線があげられる。また医療・福祉では「高度医療」や「離島対策」等の圏域内では対応できない事業が指摘される。次に通信・情報では「通信インフラ」、「ホームページの立ち上げ」、「フィルムコミッションからの情報発信」等の圏域にとらわれない情報システムがあげられる。また環境では「瀬戸内海環境維持」、防災では「大規模地震」や「災害時相互協力」があり、これらは国土レベルの課題と考えられる。一方、産業・経済では「自動車産業を中心とした地域産業」、「世界遺産への集客」等、教育・文化では「研究開発施設の有効活用」があげられ、全国有数の資源が特徴となっている。これらから圏域外連携型は、国土レベルの基盤整備や圏域内で対応できない課題、広域的資源、圏域にとらわれない情報システムを特徴とした事業と考えられる。

最後に圏域内連携型を、a.異なった資源・環境を、県境を越えて地域相互が活用する補完型、b.似通った資源・環境を、県境を越えて集合し県境地域内で活用する重合型、c.特定地域の資源・環境を、県境を越えて他の地域が活用する依存型に区分して特徴をみる。全分野平均では補完型59.4%、重合型30.3%、依存型10.4%であり、圏域内連携型は県境地域内での資源補完性が重視されていることが分かる。いずれの分野でも補完型が多いが、環境や防災カテゴリー、地域基盤整備の「河川」、産業・経済の「農林業」では重合型と補完型の差が縮小しており、自然資源に関連ししやすい分野では同種の資源を集合化する傾向が読みとれる。

3. 地域連携計画事例の分析

3-1 計画の概要

表2は事例分析として取り上げる9計画の概要である。まず、計画書から①計画の目標と地域連携の方針(計画目標と連携方針)、②実施方策(実施主体、事業費)の特徴をまとめる。

- ①「南とうほくSUNプラン(以下、SUNプラン)」: 仙台を中心とする南東北中枢広域都市圏形成を目標としている。連携方針として、新産業育成など県境地域に5つのテーマ別の連携を提案している。実施方策については明記していない。
- ②「九州中央77地域活性化ビジョン(以下、九州中央)」: 大分・熊本・宮崎県の広域都市ネットワーク(九州中央トライアングル)を目標としており、産業面など3テーマ別連携を連携方針としている。実施主体は事業ごとに想定しており、事業費は記載がない。
- ③「21世紀FIT構想推進指針(以下、FIT)」: 東京圏との連携を念頭においた福島・茨城・栃木県境地域の連携強化(FITシンフォニー圏)が目標とされる。連携方針としては4テーマ別連携と県境中央地域計画をあげている。実施方策は記載がない。
- ④「日本の心のふるさとゾーン整備構想(以下、心のふるさと)」: 特徴ある観光地域(日本の心のふるさと)形成を目標に、4つのテーマ別回廊整備など観光ネットワークづくりを連携方針としている。実施主体は事業全体に対応して想定され、個別事業主体や事業費は記載がない。
- ⑤「富士箱根伊豆交流圏構想(以下、富士箱根)」: 日本屈指の広域観光地域形成を目標としている。交流・発信など観光ネットワークづくりを連携方針としている。実施主体は事業ごとに記載しており、事業費は記載がない。
- ⑥「三遠南信地域交流ネットワーク推進整備計画(以下、三遠南信)」: 市民レベルの交流促進を目標としている。地域間や国内外との交流、情報提供を柱とした交流ネットワークづくりを連携方針としている。連携組織を実施主体としており、事業費は記載がない。
- ⑦「俱利伽羅越えいにしえ街道整備計画(以下、俱利伽羅)」: 歴史国道整備事業として石川・富山県境に策定されている。連携方針を事業整備として、ハード事業、ソフト事業に区分している。事業ごとの実施主体、ハード事業の事業費が明記されている。
- ⑧「島根・山口県境地域共同アクションプログラム(以下、島根山口)」: 観光による定住交流の拡大を目標に、萩、津和野など県境を越えた観光ネットワークづくりを連携方針としている。連携組織を主な実施主体としており、事業費は記載がない。
- ⑨「やまなみミリオン回廊(以下、やまなみ)」: 熊本・宮崎・鹿児島県境における中小都市が連携した多様性を持つ地域づくりを目標として、5つのテーマ別県境連携を連携方針とする計画である。実施方策については記載されていない。

3-2 計画の分類と特徴

1) 計画の分類

9計画に対して、2-2で行った計画分類の適応を試みる。

①計画実施主体(地域計画・組織活動計画別): 計画実施主体が明記されているのは6計画である。その内「三遠南信」、「島根山口」は連携組織を主たる実施主体としており連携組織の連携活動計画と考えられる。その他の計画は地域全体での実施を想定している。また実施主体の記載がない「SUNプラン」、「FIT」、「やまなみ」の3計画については広範な分野を扱っており、連携組織のみの計画とは判断し難く、複数の活動主体を期待する地域計画と考えられる。

②計画分野（総合分野・特定分野別）：計画目標と連携方針からみると「SUNプラン」、「九州中央」、「F I T」、「やまなみ」は、テーマ別で複数の県境連携を提案しており総合分野の計画と考えられる。「心のふるさと」、「富士箱根」、「島根山口」の3計画は観光に特化している。また「三遠南信」は住民交流、「俱利伽羅」は道路整備に特化した計画である。

③計画段階（ビジョン段階・事業整備段階別）：事業整備段階の特徴として事業費に着目すると「俱利伽羅」のみ記載しており、事業整備段階と考えられる。他の計画は、事業整備段階まで検討しておらずビジョン段階と考えられる。

これらから、「SUNプラン」、「九州中央」、「F I T」、「やまなみ」の4計画を総合ビジョン、「心のふるさと」、「富士箱根」を分野別ビジョン、「俱利伽羅」を分野整備、「三遠南信」、「島根山口」を連携活動計画と分類する。

2) 計画分類ごとの特徴

①計画策定の背景：計画はいずれも行政機関が事務局である連携組織が立案している。これらの連携組織事務局にヒアリングした結果、総合ビジョンは「SUNプラン」が旧国土庁等による「東北中部広域都市圏整備計画調査」に対応して策定されている。同様に「九州中央」、「F I T」、「やまなみ」の地域連携計画も事前に国の調査・計画がなされており、これらの影響を受けていると言える。一方、分野別ビジョンは「心のふるさと」、「富士箱根」ともに直接的な契機となった事前の計画は認められず、地域内からの発案が計画化されたものと考えられる。また「俱利伽羅」は旧建設省の歴史国道整

備事業の実施計画となっている。連携活動計画は「三遠南信」の住民交流促進、「島根山口」の観光活性化の様に計画に至る問題が明確であったため、連携組織での実施が可能になったと考えられる。

②提案された事業数：各計画書から、最も細分化した単位で事業内容が記述されている421事業を抽出した。事業数の計画平均は46.8である。計画分類別では総合ビジョン51.8、分野別ビジョン65、分野整備41、連携活動計画21.5となっており連携活動計画が少ない。

「三遠南信」34事業、「島根山口」は9事業であり、連携組織で実施するために限られた事業に集約される状況が推測される。

3-3 連携事業の特徴

1) 連携タイプと連携分野の分類方法

各計画から抽出した上記の提案事業について、連携タイプと連携分野⁵⁾を以下の様に分類した。分類方法は3名（40代、30代、20代の地域計画研究者）の合議⁶⁾によった。

①連携タイプの分類：自治体アンケートで分類した圏域外連携型、圏域内連携型、県内促進型の連携タイプ別の適応を判断した。判断手順としては、圏域外連携型の判断→圏域内連携型の判断→県内促進型とした。判断の基準としてa. 圏域外連携型は圏域外との連携（圏域外地名、圏域外への高速道路名等）が記述される場合と、自治体アンケート記入事例を参考として、圏域性を問わない情報発信（圏域内等が明記されないインターネット等）事業を採用した。b. 圏域内連携型は県境を越える連携（圏域内地名、県境を越える実施組織等）が記述される事業とした。c. 県内促進型は圏域外連携、圏域内連携と判断されない事業とした。

表2 計画事例の内容

地域類型	計画名	組織名	計画策定地域地図	計画策定の背景	策定体制・事務局運営主体	地域課題	計画目標と連携方針	事業数	実施主体	事業費	報告書形式	計画分類
県ブロック型	南とくはくSUNプラン	広域連携推進協議会		旧国土庁を中心とした複数県庁による「東北中部広域都市圏整備計画調査」に基づき、東北中部広域都市圏整備計画を策定。同計画を背景として連携組織が設立。同調査を地元地域として策定された。	(策定委員会組織あり) 構成員：県・市町村(代表自治体)・民間・学識経験者 事務局運営主体：県	・次世代を拓く学術技術機能の整備 ・高次都市機能の整備と国際交流機能の強化 ・南東北らしさを生かした新しい生活文化の発信 ・均衡のとれた地域構造の形成と交流ネットワークの整備	南東北広域都市圏の形成 → 頭脳フロンティア創造(新産業) → 国際交流促進 → ハイオリティ生活文化創造 → 交流ネットワーク・連携拠点形成 → 広域都市圏形成ソフト事業	6 10 12 14 4 計(46)	記載なし	記載なし	A4版P86	総合的な地域ビジョン
	九州中央フューチャリティビジョン	九州中央地域連携推進協議会		旧建設省九州地方整備局の地域連携指針「九州圏構想21」を背景として地域活性化ビジョンとして策定された。	(策定委員会組織あり) 構成員：県・市町村(代表自治体)・民間・学識経験者 事務局運営主体：市町村	・高齢化、生産年齢人口の流出 ・低迷する基幹産業である農業 ・県内移動に3時間以上かかる交通条件 ・高速道路の空白地帯	九州中央トライアングルの形成 → 地域産業の振興 → 生活空間の形成 → 観光リゾート地域の形成	22 14 19 計(55)	計(55)	記載なし	A4版P33	
	21世紀FIT構想	21世紀FIT構想推進協議会		3県知事会において、「21世紀FIT構想」が合意され、その後旧国土庁を中心とした「北関東・南東北広域都市圏整備計画調査」が策定された。同調査を背景として連携組織が設立。同調査の地域活性化指針として計画が策定された。	(策定委員会組織あり) 構成員：県・市町村(代表自治体)・民間・学識経験者 事務局運営主体：県	・圏域の均衡ある発展 ・東京圏との連携強化(業務機能の立地促進、先端技術産業の立地促進、定住環境の整備) ・計画的な地域環境の形成 ・圏域内外交流の促進(広域的なリゾート圏の形成、交通・物流等ネットワークの形成、産業、文化等交流の促進)	FITシンフォニー圏の形成 → 交流・物流・情報 → 産業・技術 → 学術・文化 → 観光・リゾート → やみぞ地域の計画	17 9 12 11 計(58)	計(58)	記載なし	A4版P55	
県中心都市連携型	日本の心のふるさと	日本心のふるさと推進協議会		2県知事会において、連携組織が設立され、これを契機に初年度事業として計画策定された。	(策定委員会組織あり) 構成員：県・市町村(代表自治体)・民間・学識経験者 事務局運営主体：県	・自然・文化景観の保全 ・地域資源の活用 ・交通網の整備	「日本の心のふるさと」を形成 → 4つのテーマによる回廊の整備 → ハードのネットワークの整備 → ソフトのネットワークづくり	46 3 23 計(72)	計(72)	記載なし	A4版P66	分野を越えた地域ビジョン
	富士箱根伊豆交	富士箱根伊豆交推進協議会		連携組織内の山梨・静岡・神奈川3県広域圏整備推進委員会によって検討され、策定された。	(策定委員会組織あり) 構成員：県・市町村(代表自治体)・民間・学識経験者 事務局運営主体：県	・行政区域を越えた交流の促進 ・個性ある地域づくりの推進 ・新たなニーズに対応した観光事業の展開 ・地産と連携による新たな産業展開 ・交流を促進する広域的な拠点の形成 ・交通網等の整備	日本屈指の広域観光地域の形成 → 広域的な交流・発信のしくみづくり → 交流を軸とした産業の展開 → 交流基盤の整備	13 10 35 計(58)	計(58)	記載なし	A4版P26	
	広域(工業地帯)連携	三遠南信広域連携推進協議会		旧国土庁を中心とした複数県庁による「東北中部広域都市圏整備計画調査」に基づき、東北中部広域都市圏整備計画を策定。同計画を背景として連携組織が設立された。続いて、市町村主体の連携組織が設立され、その行動指針として策定された。	(策定委員会組織あり) 構成員：県・市町村(代表自治体)・民間・学識経験者 事務局運営主体：市町村	・三遠南信地域を構成する各市町村や地方拠点都市地域が、個々それぞれの持つ地域資源をいかした特色ある地域づくりを行いながら、三遠南信地域全体における連携と調和を図っていく	住民レベルの交流促進 → 地域間交流の推進 → 国内外との交流の促進 → 地域内外への情報提供の推進 → 行政サービスの連携・広域化	15 8 6 5 計(34)	計(34)	記載なし	A4版P79	
中小都市連携型	にぎはなみ	にぎはなみ推進協議会		旧建設省の歴史国道整備事業として、実施計画として策定された。	(策定委員会組織あり) 構成員：県・市町村(代表自治体)・民間・学識経験者 事務局運営主体：国	・歴史・文化を軸とした地域づくりと活性化 ・地域の歴史・文化と触れ合うことのできる魅力的な空間の創造 ・道と地域の歴史・文化の継承	俱利伽羅歴史国道の整備 → 街並みおよび周辺施設の整備 → 俱利伽羅を舞台にしたイベント	34 7 計(41)	計(41)	記載なし	A4版P24	連携活動を中心とした計画
	福岡・山口・山口	福岡・山口・山口連携協議会		県営空港の利用活性化を契機として、市民参加企画が持たれた。県境を越えて観光都市の連携を図るという提案に沿って、ジャン・EXPO開催時期に併せて策定された。	(策定委員会なし) 組織構成員で策定：県・市町村 事務局運営主体：市町村	・通産・高齢化 ・就業機会の確保が困難 ・資源の活用(新市、津和野市など全国的に有名な観光都市など)	観光による定住交流の拡大 → 情報の発信 → 観光資源の活用	6 3 計(9)	計(9)	記載なし	A4版P7	
	ミリアン	ミリアン推進協議会		旧建設省の「南九州中部地域整備計画調査」の影響を受けている。調査から11年後、県別で進められた広域連携が発端として連携組織が設立された。次いで、連携組織内市町村の地域活性化手法として計画が策定された。	(策定委員会なし) 組織構成員で策定：県・市町村(代表自治体)・民間(NPO) 事務局運営主体：市町村	・地域の広域連携による魅力の多様化と質的向上 ・交流促進に伴う地域産業の展開 ・県境を越える広域連携のモデル ・機能の適正配置による行政効率化 ・広域交通体系に対応する地域機能の充実強化	多様性を持つ地域像の実現 → 情報分野 → 観光分野 → 交流分野 → 産業分野 → 定住分野	10 14 5 13 6 計(48)	計(48)	記載なし	A4版P46	

②連携分野の分類：分野は自治体アンケートで用いた6カテゴリ28分野を適応した。分類に際しては連携事業の目的で分類し、例えば「観光のための情報発信」は目的である観光とした。

以上の結果、判定不能の4事業を除いた417事業の分類を行った。以下の分析は417事業を対象としている。

2) 連携事業のタイプ別特徴

連携タイプ別の分類結果は、圏域外連携型 76 (18.2%)、圏域内連携型 197 (47.2%)、県内促進型 144 (34.5%) であった。

次に図7から計画分類別の特徴をみる。総合ビジョンは圏域内連携型が59.9%と多く、その他は圏域外連携型(22.2%)と県内促進型(17.9%)に分散している。計画別では「SUNプラン」で圏域外連携型が37%であるのに対して「やまなみ」では12.5%と低く、地域規模が縮小することによって圏域外連携の比率が下がるものと思える。次に分野ビジョンは県内促進型が64.1%と多い。これは地域資源を活用しやすい観光分野の特性に起因しているものと考えられる。また分野整備では圏域外連携型は提案されておらず、県内促進型が多い。これは歴史国道整備事業が県境地域内の地域整備を目的としているためと考えられる。最後に連携活動計画は圏域内連携型(65.1%)と圏域外連携型(34.9%)であり、県内促進型は提案されていない。これらから連携組織の活動として県境を越える連携事業に集中している傾向が読みとれる。

上記の特徴をまとめると、総合ビジョンは圏域内連携強化、観光に特化した分野ビジョンは県内事業活性化、分野整備は事業志向、連携活動計画は県外連携事業集中の傾向がある。

3) 連携事業の分野別特徴

次に、図8から連携事業の分野別タイプ別構成からみた特徴を計画分類ごとに示す。

①総合ビジョン：連携の分野は計画平均13.8であり他の計画分類に比べて多くの分野を対象としている。ただし「九州中央」が18分野であるのに対して「やまなみ」は8分野と地域規模での差異が認められる。事業提案されている分野数では、産業・経済、通信・情報のカテゴリが全体平均を上回っていることが特徴的である。このうちすべての計画が事業提案を行っている分野としては「製造業」、「観光」、「データーベース」があげられる。「SUNプラン」、「九州中央」、「FIT」では国土構造上での拠点性を形成するために産業集積強化を指向しているものと思える。また小規模地域である「やまなみ」においても多様な都市連携を形成するためにデーターベース構築を目指していることがみてとれる。これら特徴的の分野の連携事業内容を示す。まず産業・経済では「SUNプラン」の「製造業」が圏域内連携型として「研究開発拠点ネットワーク事業」等8事業、圏域外連携型として「技術の世界的アピールを狙った東北テクノ・メッセ」等2事業を提案している。また「FIT」の「観光」では圏域内連携型として「海洋系観光コースの設定」等7事業、圏域外連携型として「共同観光キャンペーン」等3事業、県内促進型では個別観光地振興を5事業あげている。一方通信・情報の事例として「やまなみ」の「データーベース」では圏域内連携型の「地域情報データー形式共通化と継続的更新」等3事業、圏域外連携型として「共同ホームページの作成」等2事業があげられる。

これらから総合ビジョンは、圏域内連携事業を中心に産業・経済による県境地域の経済振興、通信・情報による地域一体化を重視す

る傾向が読みとれる。

②分野別ビジョン：観光を中心としているが、連携分野は平均10分野に及んでいる。カテゴリ別では地域基盤整備と教育・文化が全体平均を上回っている。2計画が共通する分野では、計画の目的である「観光」の事業提案が多く、その他の分野では「道路」、「情報交流拠点・体制」、「歴史・地域文化」、「芸術・科学」があげられる。「心のふるさと」では、地域特性のある観光形成のために「歴史・地域文化」の提案が特徴的である。また「富士箱根」では日本屈指の観光地形成のために「道路」の整備が特徴と言える。以下に提案事業の内容を示す。まず「観光」分野で「心のふるさと」をみると42連携事業のうち県内促進型として「温泉開発」等観光地振興22事業があげられ、県内事業の促進が多いことがわかる。次に圏域内連携型事業としては「味の学校開催」等17事業、圏域外連携型としては「飛越ガイドブック」等3事業を提案している。また「心のふるさと」の「歴史・地域文化」では、県内促進型として「歴史とふれあいの里」等7事業、圏域内連携事業として「飛越民話伝説巡回講演」等4事業、圏域外連携型として「全国・世界の職人が交流する工芸職人フォーラム」等3事業があげられる。一方「富士箱根」の「道路」では、県内促進型として「山梨ロマン街道整備」等6事業が多いが、圏域内連携型として「県境を越える道路の改善」、圏域外連携型で「第2東名自動車道等高規格道路整備」が提案され、全国的観光地としての広域連携を目指していることがみてとれる。

これらから分野別ビジョンでは、目標である「観光」振興と観光を支援する地域基盤整備の促進、観光のソフトとなる教育・文化を県内促進型事業中心に進める傾向が読みとれる。

③分野整備：歴史国道事業の適応であるために、カテゴリ別では地域基盤整備の「道路」事業が多い。次いで教育・文化の「歴史・地域文化」の事業が多い。また環境カテゴリの「自然環境保全」、「都市環境保全」についても提案されている。これらの事業内容として「道路」では、圏域内連携型の「峠の交流拠点」等5事業、県内促進型として「生活道路整備」等13事業をあげている。また、「歴史・地域文化」では、圏域内連携型の「歴史国道案内標識」等4事業、県内促進型として「宿場町の再現」等6事業をあげている。一方、「都市環境保全」では県内促進型として「街道沿いいこいの広場」等3事業がある。

この様に分野整備計画は、歴史国道を事業レベルで進めるためのハード事業とソフト事業が組み込まれている。

④連携活動計画：「三遠南信」では12分野が対象とされているのに対して「島根山口」では4分野と差異がある。カテゴリ別では地域基盤整備が少なく、通信・情報の分野数が全体平均を上回っている。この様に連携組織の活動として実施しやすい、ソフト事業を選択している傾向がみてとれる。計画別では「三遠南信」が住民ネットワーク形成のために医療・福祉、教育・文化の両カテゴリでの提案分野が多い。また「島根山口」では、観光ネットワーク形成のために観光の連携事業が多い。具体的事業として「三遠南信」の「福祉」では圏域内連携型として「社会福祉協議会の交流会」等2事業がある。また「島根山口」の「観光」では圏域外連携型として「ガイドマップを他空港に設置」等3事業、圏域内連携型事業として「山口きらら博開催に向けた花によるサイン計画」等2事業がある。

これらから連携活動計画が連携組織で対応可能な事業に対して、

図7 計画別・連携事業のタイプ別構成

図8 計画別・連携事業の分野別タイプ別構成

圏域外連携事業、圏域内連携事業を進めている状況がみてとれる。

4. 地域連携計画に対する自治体評価と課題

計画事例対象地域の自治体アンケート結果^{注7)}により、地域連携計画に対する自治体評価を計画分類別に分析する。なお分野整備は、「俱利伽羅」に属する自治体数が2自治体と少ないため除外した。

図9は計画事例の認知と評価を示したものである。「計画推進に参加」とする自治体が各計画分類共に60%近い。また「推進には参加していないが計画内容を知っている」とするものを合わせると70%程度であり、自治体広域担当者には計画が比較的認知されていることが分かる。次に「計画推進に参加」、「推進には参加していないが計画内容を知っている」とした回答者について計画の評価をみる。まず「効果はない」は総合ビジョンが20%程度、連携活動計画が10%程度であり、計画の効果が認められていると思える。一方、分野ビジョンは40%以上が「分からない」としており、計画の効果が自治体に明確でない状況を示している。

次に地域連携計画を策定する場合に期待する効果と、今回事例とした計画の評価を比較する。計画全体の傾向をみると、期待として「策定事業の促進」、「県境を越える人・情報の繋がり」が求められていることが分かる。これに対して計画の評価では「県境を越える人・情報の繋がり」が期待を上回っているが、「策定事業の促進」や「自治体計画記載」、「地域一体意識醸成」は期待を下回っている。

期待の高い項目からみると「策定事業の促進」では連携活動計画、総合ビジョンの評価が期待に比較的近く、分野ビジョンは期待に対して評価を得ていない状況にある。次に「県境を越える人・情報の繋がり」では総合ビジョンの評価が期待に近く、分野ビジョン、連携活動計画では期待を上回っている。また「地域一体意識醸成」では総合ビジョンが期待に近く、分野別ビジョンは期待と評価の差異が他と比較して大きい。「自治体計画記載」では、実施を評価しているのは総合ビジョンのみとなっている。いずれの計画分類でも「県境を越える人・情報の繋がり」はほぼ満足されており、計画推進段階において自治体の期待と評価の乖離があることが読みとれる。

これから計画分類別の課題を考察する。総合ビジョンは期待に評価が比較的近く、期待との乖離がある「策定事業の促進」の方策検討が重要と思える。次に分野別ビジョンでは、評価が「分からない」とする自治体が多く、計画の内容を自治体の視点から明確にすることが必要と思える。また連携活動計画では、自治体主体の連携組織であることを勘案すると「自治体計画記載」が少なく、自治体別計画への反映が重要と考えられる。

5. まとめ

本研究は県境地域における地域連携計画について、県境地域の自治体アンケートと計画事例を分析したものであり以下の知見を得た。

- 1) 県境地域の自治体は地域連携計画の必要性を感じており、計画分類として、「総合的な地域ビジョン」、「分野を限った地域ビジョン」、「連携組織を中心とした連携活動計画」を求める傾向にある。
  - 2) 計画分類別に a.計画の背景、b.連携事業の連携タイプ、c.連携事業の連携分野、d.計画評価で、以下の特徴が認められた。
- ①「総合的な地域ビジョン」は計画の背景に国の計画に関連しており、県境地域内の連携事業を中心に、経済振興と通信・情報による

図9 計画事例の認知と評価

地域一体化を重視する傾向にある。計画評価が自治体期待に比較的近く、「策定事業の促進」が課題である。

②観光に限定した「分野を限った地域ビジョン」は、地域内発案から発展しており、目標とする観光振興と関連事業を県内事業中心に進める傾向がある。計画の効果が「分からない」とする自治体が多く、計画内容を自治体の視点から明確にすることが課題である。

③「連携組織を中心とした連携活動計画」は、連携組織が対応可能な課題に対して、県境地域内の連携事業、県境地域外との連携事業を進める傾向にある。計画評価としては自治体計画への記載が少なく、自治体別計画との連携が課題である。

今後は、①県境地域を対象とした広域連合の活用などが進展することも想定され^{注8)}、広域行政制度適応時での地域連携計画のあり方の検討、②計画で立案された連携事業が実施に至った事例から県境地域における地域連携計画実施過程の検討、が必要と考えている。

謝辞

本研究を行うにあたり、(社)東三河地域研究センターの楊迪綱博士から貴重な示唆を受けました。また調査分析には豊橋技術科学大学建設工学系大貝研究室の長田剛和君に協力いただきました。ここに記して謝意を表します。

注

- 1) 県境を越える広域行政制度活用は、長崎・佐賀県境地域の伊万里・北松地域広域市町村圏組合、富山・岐阜県境地域の南砺広域連合など少ない。
- 2) 他の11例は、計画書を作成していないものが4例、事業列記のみで計画書の要素を満たしていない場合が4例、立案時期が連携組織以前の調査・計画を当該組織が活動方針としている場合が2例、組織解散1例であった。
- 3) 7 地域類型の特徴を平均総人口と平均総面積で示すと、「県ブロック型(380万人、1万km²)」、「県中心都市連携型(112万人、5千km²)」、「広域(工業特化)型(76万人、2.5千km²)」、「広域(商業・工業)型(42万人、2.5千km²)」、「都市型(273万人、8百km²)」、「中小都市連携型(15万人、1.7千km²)」、「中山間地型(7万人、2.2千km²)」である。
- 4) 圏域内連携型の支持が50%を上回り圏域外連携型との差異が全分野平均を上回っている分野に注目した。
- 5) 計画ごとに抽出した事業の規模は異なるが、連携事業の連携タイプと連携分野という質的な分類は可能と判断した。
- 6) 計画書に記述される事業内容から3者での判定を行い、全員合意を基準とした。情報・通信などソフト面の事業は、計画間の判断に差異が出ないように全計画の判断後に再検討を加えた。
- 7) 計画地域ごとのアンケート回収率は、SUNプラン54.4%、九州中央43.8%、FIT57.1%、よまなみ66.7%、心のふるさと12.5%、富士箱根56.6%、俱利伽羅50%、三遠南信58.6%、島根山口37.5%である。
- 8) 自治体アンケートにおける、今後の県境地域の望ましい行政形態についての設問では「広域連合制度等の自治制度(28.3%)」が最も高く、2位の現状である「行政機関の任意の組織(21.8%)」を上回る結果であった。

参考文献

- 1) 戸田敏行、楊迪綱、大貝彰：県境地域における地域連携組織とその活動実態の分析、日本建築学会計画系論文集 No.587 pp89～96 2005.1.
- 2) 嶋田喜昭、船渡悦夫、本多義明：地方圏における県境を越えた地域連携の方法に関する研究、土木計画学研究・論文集No.14 pp313～320 1997.9.
- 3) 荒川俊介：都県境を超えた計画策定―「町田・相模原都市圏」構想の取り組み―、都市計画 226 pp25～28 2000.など

(2005年3月7日原稿受理、2005年5月11日採用決定)