

定住自立圏の概要と道内市町村の取り組みの現状について

正木 浩 司

はじめに

二〇〇九年度から導入された「定住自立圏」にかかる取り組みは、対象となる市や事業、関係省庁の支援策などを徐々に拡大しながら、全国に実践の広がりを見せている。

定住自立圏とは、専ら三大都市圏を除く地方圏において、「一定の都市機能を備える「中心市」と、その近隣に所在する市町村が協定を結んで形成する圏域である。各圏域において、前者と後者の間で、様々な役割分担や地域資源の共同活用など、生活機能やネットワークの強化などに資する施策や事業が、市町村間の水平的な連携のもとに行われる。こうした取り組みにより、当該圏域に必要な生活機能を確保し、圏域への人口の定住、地域の自立化や振興を進め、大都市圏への人口流出を抑制するなどの効果が企図されている。

本稿では、定住自立圏にかかるこれまでの経過と概要を押さえた上で、道内市町村の取り組みに

関する基本的な情報を整理することを主な目的とする。

1. 定住自立圏の提案と展開

(1) 定住自立圏構想推進研究会

定住自立圏の構想は、福田康夫内閣（任期…二〇〇七年九月二六日～二〇〇八年九月二四日）の時期、地方の人口減少問題対策にかかる検討を進めるために総務省が設置した「定住自立圏構想研究会」（座長 佐々木毅・学習院大学教授）の報告書「定住自立圏構想研究会報告書」に記述されている。同研究会は、運営要綱によると、「人材の確保・育成、地域間交流、医療の確保等により、地域社会を再生し、住民に安心を供給することが喫緊の課題」という認識のもと、「都市と地方がともに支え合う「共生」の考え方を具体化し、地方圏の

人口流出を食い止めるダム機能の確保を目指して、日常生活に必要な機能を備える圏域のあり方やその実現方策について検討する」ことを目的に設置された。検討課題としては、▽地方圏の現状（地方都市、農山漁村、基礎的條件の厳しい集落）、▽平成の合併を踏まえた広域行政圏・地域コミュニティの検証、▽人口流出をくいとめるダムとして必要な機能、▽圏域のあり方と設定のシミュレーション（交通手段、時間距離の検証など）、▽圏域機能整備の手法、▽実現のための方策——などが設定された。

研究会は二〇〇八年一月～五月に全八回の会合を開催し、同五月をもって前出の報告書を取りまとめた。この中で、「選択と集中」、「集約とネットワーク」、「民間活力の活用」などを本旨とする定住自立圏の導入により、▽東京圏への人口流出の防止、地方圏への人の流れの創出、▽分権型社会にふさわしい社会空間の形成、▽ライフステージに応じた多様な選択肢の提供——を指すべきものとした。

(2) 要綱による導入・推進

定住自立圏の導入は、同研究会報告書を受けて策定された「定住自立圏推進要綱」（平成二〇年一月二十六日総行応第三九号）（以下、「要綱」）に拠っており、本稿執筆時（二〇一四年一月現在）においても法制度化はなされていない。導入当初から法制度化をしなかったのは、広域連合など既存の自治体広域行政組織が積極的に活用されていないことへの反省に基づく指摘されている。

「要綱」は二〇〇九年四月一日から施行され、これと同時に、「広域行政圏計画策定要綱」（平成一二年三月三十一日自治振第五三号）と「ふるさと市町村圏推進要綱」（平成一一年四月二一日自治振第五一号）が廃止され、一九六九年度から続けられてきた広域行政圏施策が終結することになった。

その後、「要綱」は、これまで（本稿執筆時の二〇一四年一月まで）のところ、三度の一部改正（二〇一二年九月八日、二〇一三年三月二九日、二〇一四年三月三十一日）を経ている。

二〇一四年三月三十一日の一部改正後の現行版では、以下の内容について定めている。すなわち、①趣旨、②この要綱において用いる人口等、③中心市、④中心市宣言、⑤定住自立圏形成協定、⑥定住自立圏共生ビジョン、⑦中心市に係る特例、⑧中心市宣言書等の写しの送付、⑨市町村に対す

る助言及び支援——などである。

「要綱」が頻繁に改正されているのは、調査委託事業の実施や関係プログラムの導入などによって、関係する取り組みを断続的に拡大してきているからである。このことから、定住自立圏という取り組みの持つ実験的側面がうかがえる。

(3) 第三〇次地方制度調査会答申

人口減少下の基礎自治体のサービス体制のあり方などについて検討を行った第三〇次地方制度調査会は、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（二〇一三年六月二五日）をまとめ、その中で定住自立圏に対して以下のような認識を示している。

第一に、「中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによつて、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である」（第一一―(1)）、「人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である」（第4―2―(1)）とし、その意義を再確認している。その上で、「定住自立圏施策の対象となりうる地域においては、その取組を一層促進することが必要である」（第4―3―(2)）とした。第二に、「現行の定住自立圏形成協定の仕組み

においては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たつて、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要となる」（第4―3―(1)）との課題を指摘した上で、ニーズの高まる市町村の広域連携や事務の共同処理をさらに推進していくために、「地方自治法」の定める現行の事務の共同処理の制度（一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託）に加え、市町村間のより柔軟な連携を可能にする新たな広域連携の仕組みを制度化することを提言している。

2. 定住自立圏の概要

(1) 形成プロセス

定住自立圏の形成は、以下のような手続きを踏んで進められる。

まず、一定の要件を満たして「中心市」としての宣言をすることを認められた市が、自らの意思によつて「中心市宣言」を行うかどうか選択する。

次に、同宣言を行った中心市（以下、宣言中心市）は、定住自立圏に基づく連携の意思を持つ近隣市町村との間で「定住自立圏形成協定」を締結する。「要綱」第5―(2)によると、形成協定では、①宣言中心市と連携市町村の名称、②定住自立圏形成の目的、③基本方針、④連携する具体的事項——を規定するよう求められている。協定の締結に当

たつては、各市町村議会の議決を要する一方、国や都道府県への申請や承認は不要とされている。また、締結は一括して行うのではなく、宣言中心市と個々の近隣市町村がそれぞれ一対一で行わなければならない。

その後、宣言中心市および形成協定を締結した近隣市町村（以下、連携市町村）⁵⁵は、「定住自立圏共生ビジョン」を策定することになる。「要綱」第6-1(3)には、ビジョンへの記載事項として、①定住自立圏の名称と全ての関係市町村の名称、②定住自立圏の将来像、③形成協定に基づき推進する具体的取組、④ビジョンの期間（概ね五年、毎年度所要の変更）——を掲げている。

ビジョンの策定に当たっては、宣言中心市が開催する「協議・懇談の場」における検討を経るものとされ、これを「圏域共生ビジョン懇談会」と呼ぶとしている（「要綱」第6-1(2)）。また、同懇談会には民間や地域の関係者を構成員とするよう求められている。

ビジョン策定後にこれを変更する場合、宣言中心市は連携市町村と個別に協議を行うこととされる。また、宣言中心市は、少なくとも年一回、ビジョンに関する全関係市町村長参加の意見交換の場を設定しなければならない。

(2) 中心市の基本要件と特例

中心市の要件としては、「要綱」第3に以下の

三点を満たすことが求められている。すなわち、①市人口が五万人程度以上（少なくとも四万人以上）、②昼間人口が夜間人口を上回っていること（昼夜間人口比率が二以上）、③「三大都市圏」の区域外に所在すること——である。なお、同府県内の政令指定都市または東京二三区に従業・通学する、当該市在住の就業者・通学者の合計数が、常在する就業者・通学者全数の一〇%未満であれば、三大都市圏の区域内の市であっても中心市になれるとされている。

以上を中心市として備えるべき基本要件としつつも、このほかにいくつかの特例も設けられている。

第一に、いわゆる「平成の大合併」において広域的な市町村合併を経た市で、一定の要件を満たす場合、合併関係市町村のうち人口が最大の旧市町村の区域を中心市、その他の旧市町村の各区域を連携市町村とそれぞれ見なして、一市内で定住自立圏を形成できるとしている。このような場合、「合併一市型圏域」と称される。

第二は、単独で中心市の要件を満たしていない市であっても、隣接する二市の合計人口が四万人を超え、両市の昼夜間人口比率が共に一を上回っている場合、当該二市で組んだかたちでの中心市宣言を認めていることである。このような中心市を「複眼型」と称する。

第三に、先述した中心市の基本要件を満たさない市であっても、一定の都市機能を有し、通勤・

通学等において密接な関係を有する生活経済圏域の拠点的な都市としての役割を果たすものとして総務省が別に通知で定める要件を満たす市⁵⁶であれば、これを中心市と見なすとしている。

この関係では、二〇一三年度から、「多自然居住拠点都市」の中心市宣言が認められている。多自然居住拠点都市とは、国立公園などの豊かな自然を有する地域を後背地とし、そこに通勤する住民が多いことから、人口や昼夜間人口比率などの要件を満たさないものの、一定の都市機能を担い、圏域全体を支えている市であるとされる。

(3) 「三つの視点」を踏まえた施策の構想

前出「定住自立圏構想研究会報告書」は、定住自立圏における施策の内容について、「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、①協定に基づく機能の強化、②圏域内外の結びつきの強化、③中心市の圏域マネジメント能力の強化、の三つの観点で進めるべき⁵⁷とし、これらの観点ごとに、基本的な考え方を示した上で、いくつかの具体的な政策分野とその進め方を示していた。

これを受けて策定された「要綱」は、①生活機能の強化に係る政策分野（医療、福祉、教育、土地利用、産業振興など）、②結びつきやネットワークの強化に係る政策分野（地域公共交通、ICTインフラ、交通インフラ、地産地消、交流・移住など）、③圏域マネジメント能力の強化に係る政

策分野（人材育成、市町村職員の交流など）——の「三つの視点」から人口定住のために必要な生活機能を確保していく必要があるとし、その上で、「定住自立圏形成協定」に記載する「連携する具体的事項」について、右記「三つの視点」ことに少なくとも一つ以上の施策を規定することを求めている（付表1）。

(4) 国の財政支援

定住自立圏の推進に当たっては、所管の総務省をはじめ、関係各省によって様々な財政支援が行われている。

総務省は、「中心市及び周辺市町村の取組に関する包括的財政措置」として、共生ビジョンに基づき実施する事業、ビジョン懇談会等に要する経費に対して特別交付税措置を行うとしている。中心市の場合、一年当たり四〇〇〇万円制度を基本として、昼夜間人口比率、連携市町村の合計人口、合計面積、連携市町村数を勘案して算定される。また、複眼型中心市の場合、右記の算定方法で算出された額を人口割合で按分して交付される。一方、連携市町村の場合、一市町村当たり年間一〇〇〇万円を上限としている。

総務省ではこのほか、地域活性化事業債の充当、外部人材の活用に対する特別交付税措置、民間主体の取り組みの支援に対する財政措置（民間への融資等を行うファンド形成に対する一般単独事業

債の充当、ふるさと融資の融資限度・融資比率の引き上げ）、個別の施策分野における財政措置（病診連携等の事業に要する市町村負担金への特別交付税措置、へき地遠隔医療への特別交付税措置の拡充）なども定めている。

また、内閣府、厚生労働省、国土交通省、文部科学省も連携によって定住自立圏の推進を支援している。二〇一四年度予算における関係各省の定住自立圏支援策は付表2のとおりである。

(5) 新たな広域連携の仕組みとしての特徴

市町村の新たな広域連携の仕組みとして導入された定住自立圏の特徴として、以下の点が指摘できると思われる。

一つは、圏域の設定について、広域行政圏や広域市町村圏では都道府県知事が定めるものとされていたのに対し、定住自立圏では関係市町村が協定締結を通じて主体的に設定できるようになったことである。

第二は、定住自立圏の設立や運用にあたって、中央省庁や都道府県庁への申請や承認が不要とされ、従前に比べて市町村の自主性が尊重されていることである。

第三に、形成協定は中心市と各連携市町村の一括締結ではなく、それぞれ一対一で締結することとされていることから、同じ圏域を構成する連携市町村であっても、定住自立圏の施策内容に違い

が出ることである。これにより、各連携市町村の実情を踏まえた、施策のきめ細かな設定および実践ができる。

そして第四に、行政機構の連携だけでなく、民間レベルの連携も定住自立圏の枠組みの中で積極的に行うよう求められていることである。この点では、各市町村における地域資源の把握や民間との連携の度合いが問われるところでもある。

3. 全国を取り組みの状況

総務省作成『全国の定住自立圏の取組状況について』は、同省ウェブサイトに最新版として二〇一四年一〇月一日現在のものが掲載されている（二〇一四年一月閲覧）。

これによると、総務省が提示する「定住自立圏の中心市の要件を満たす市」（以下、中心市要件充足市）は二六二市あり、右記の時点までに中心市宣言を済ませた市は九七団体（複眼型含む）であると記されている。

このうち、近隣市町村との協定締結を経て、定住自立圏共生ビジョンの策定まですでに済ませたところは八二圏域に上る。この八二圏域に関わる市町村の数は計三三七三団体（延べ三八六団体）に上る。

<付表1> 定住自立圏の政策分野

(ア) 生活機能の強化に係る政策分野

	政策分野	各分野の内容
a	医療	病院と診療所の役割分担による切れ目のない医療の提供、地域医療を担う医師の育成や派遣、ICTを活用した遠隔医療その他の医療を安定的に提供できる体制の確保等に向けた連携
b	福祉	高齢者向け住宅や在宅サービス支援の拠点施設の整備支援、他市町村における地域密着型サービス利用支援、保育所の広域入所その他の在宅療養・介護・子育てのネットワークの構築等に向けた連携
c	教育	小中学校の区域外就学、スクールカウンセラー等の共同活用、中高一貫校の設置、大学等の高等教育機関との連携強化その他の住民のみならず、三大都市圏の住民が交流居住や移住を選択肢とできるような質の高い教育環境の整備等に向けた連携
d	土地利用	都市機能の集約化等によるまちづくりの推進、規模や地域特性を活かした農業の展開その他の地域全体の土地利用のあり方に関する連携
e	産業振興	担い手確保、加工品のブランド化等による農林水産業の振興や、地域産業の育成、企業誘致、観光資源の開発等による商工業の振興、雇用機会の確保、中心市街地におけるにぎわいの創出その他の自立のための経済基盤の確立等に向けた連携
f	その他	aからeに掲げるもののほか、生活機能の強化に係る連携（ごみ処理、し尿処理、消防など、従来から広域的な連携により展開してきた取組の更なる推進を目指して連携・協力する事項）

(イ) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野

	政策分野	各分野の内容
a	地域公共交通	地域内外の往来を活発化し、日常生活圏の拡大や利便性の向上を図るための民間バス路線の再編等の支援、ダイヤモンドバス等の運行その他の地域公共交通サービスの提供等に向けた連携
b	デジタル・ディバイドの解消へ向けたICTインフラ整備	ブロードバンド基盤を各戸に届くまで整備するラスト・ワンマイル対策や、ICTを活用した遠隔医療や遠隔教育、テレワークの推進その他の情報流通を密にするICTインフラの整備に向けた連携
c	道路等の交通インフラの整備	地域内外の交流を促進するための、基幹道路ネットワークの整備や生活幹線道路の整備その他の広域的な観点から交通インフラの整備を重点的・戦略的に進めていく取組等に係る連携
d	地域の生産者や消費者等の連携による地産地消	食の安全を確保した消費の定着や地域経済の循環を目指して、直売所や、生産者と消費者が直結した直販システム等を通じた地場産品の販売その他の地産地消を進めていく取組等に係る連携
e	地域内外の住民との交流・移住促進	三大都市圏の住民との交流を促進し、定住・定着につなげていく取組その他の子どもの農山漁村での宿泊体験や自然体験を通じて地域の活性化や地域観の相互理解を深めていく取組等に係る連携
f	その他	aからeに掲げるもののほか、結びつきやネットワークの強化に係る連携

(ウ) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野

a	宣言中心市における人材の育成
b	宣言中心市等における外部からの行政及び民間人材の確保
c	圏域内市町村の職員等の交流
d	その他、aからcまでに掲げるもののほか、圏域マネジメント能力の強化に係る連携

※ 「定住自立圏推進要綱」を基に筆者作成。

<付表2> 関係各省による定住自立圏推進の支援策（2014年度予算）

(ア) 生活機能の強化に係る政策分野

	政策分野	関係各省の支援策
a	医療	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金
b	福祉	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金
c	教育	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金 ○ 文科省 学校施設環境改善交付金(学校給食施設整備事業) ○ 文科省 公立学校における帰国・外国人児童生徒に対するきめ細やかな支援事業
d	土地利用	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金
e	産業振興	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金 ○ 経産省・対内直接投資等促進地域経済活用化事業(企業立地促進基盤整備事業)
f	その他	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金 ○ 厚労省 水道施設整備事業

(イ) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野

	政策分野	関係各省の支援策
a	地域公共交通	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金 ○ 国交省 地域公共交通確保維持改善事業 ○ 国交省 「コミュニティ・レール」化への支援(幹線鉄道等活性化事業(連携計画事業))
b	デジタル・ディバイドの解消へ 向けたICTインフラ整備	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金 ○ 総務省 情報通信利用環境整備推進交付金
c	道路等の交通インフラの整備	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金
d	地域の生産者や消費者等の 連携による地産地消	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金
e	地域内外の住民との交流・移 住促進	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金 ○ 農水省 都市農村共生・対流総合対策交付金 ○ 農水省 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金
f	その他	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金 ○ 国交省 社会資本整備総合交付金 ○ 国交省 防災・安全交付金

(ウ) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野

	政策分野	関係各省の支援策
a	宣言中心市における人材の育 成	○ 内閣府 特定地域再生事業費補助金
b	宣言中心市等における外部か らの行政及び民間人材の確保	
c	圏域内市町村の職員等の交流	
d	その他	

※ 総務省ウェブサイト掲載「定住自立圏構想の推進に向けた関係各省による支援策」に基づき筆者作成。

4. 道内市町村の取り組みの現状と主な特徴

(1) 圏域形成の現況

道内では二〇一四年一〇月一日現在、中心市要件充足市として一六市（全国二六二市）がリストアップされている。定住自立圏の導入当初は一三市（札幌市、函館市、小樽市、旭川市、室蘭市、釧路市、帯広市、網走市、苫小牧市、稚内市、千歳市、滝川市、石狩市）であったが、後に多自然居住拠点都市として三市（富良野市、伊達市、北見市）が追加された。

これら道内の中心市要件充足市一六市のうち、二〇一四年一〇月一日時点で中心市宣言を済ませているのは一市である。くわえて、中心市要件充足市に含まれていない二市が複眼型で中心市宣言を行ったところが一例あり、これを合わせて、計一二圏域が設定されている。なお、中心市要件充足市とされているにもかかわらず、あえて単独ではなく複眼型で宣言を行ったケースも一つある。したがって、二〇一四年一〇月一日現在の道内の中心市関係市は一二圏域・一四市になる。

道内一二圏域の中心市宣言・協定締結・共生ビジョン策定の進捗状況について整理したのが付表3である。二〇一四年一〇月一日の時点で、共生ビジョンの策定まで済んでいる圏域は一〇（全国八二）、協定締結までは済ませたが共生ビジョン

の策定には至っていない圏域は「滝川市・砂川市」が中心市の一圏域（全国六）、中心市宣言のみ実施が「苫小牧市」の一件（全国九）である。

中心市と協定締結を行った近隣市町村の数は延べ九三団体（重複分除く実数は九〇団体）に上る。一圏域当たりの関係市町村の数の多さでは、「十勝」の一八と「南北海道」の一七が際立っている。なお、道内は県境型圏域と合併一市型中心市の圏域は一例も存在しない。

(2) 各形成協定上の事業の特徴

各政策分野別の施策を見ると（付表4）、協定締結済みの一一圏域の各協定に記されている事業の総計は一七七あり、踏まえるべき「三つの視点」別の事業の分布状況では、「生活機能の強化に係る政策分野」が一二事業（六八・四％）と約七割を占める一方、「結びつきやネットワークの強化に係る政策分野」は二割強（三九事業、二二・〇％）、「圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野」は一割弱（一七事業、九・六％）にとどまっている。

「生活機能の強化に係る政策分野」では、「医療」および「産業振興」の関係事業が全圏域で取り組まれ、「福祉」および「教育」も大方の圏域で取り組まれる一方、「土地利用」の関係事業は一例もない。「その他」としては、廃棄物処理などの環境関係と防災関係の事業が目立つ。

「結びつきやネットワークの強化に係る政策分

野」に属する事業は、どの圏域も概ね計三〜五事業にとどまり、「地域公共交通」関係および「交流・移住」関係の事業に取り組む圏域が比較的多い。

「圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野」は、関係事業の数は「三つの視点」の中では最も少ないが、内容的には、関係市町村の職員研修の共同実施や、民間を含む地域の人材育成などへの取り組みが多くを占める。

(3) 道内の取り組みの主な特徴

前項で述べたとおり、道内では二〇一四年一〇月一日現在、一二圏域で定住自立圏の取り組みがスタートしている。道内の主な特徴として、以下の三点が指摘できる。

第一に、全国で計六例ある複眼型中心市が道内に二例あることである。具体的には、「名寄市＋士別市」と「滝川市＋砂川市」の二例である。この二つは同じ複眼型だが、これを選択するに至る理由は相異なっている。

まず「名寄市＋士別市」は、いずれも中心市要件充足市に挙がっていない市であり、すなわち、単独では中心市としての人口要件（五万人程度、最低四万人以上）を満たしていないが、二市が組むことで人口の合計は約五万二〇〇〇人（二〇一〇年国調ベース）となり、また、昼夜間人口比率がいずれも一以上ということで、要件をクリアした。いずれも「平成の大合併」での合併自治体で

<付表3> 道内の定住自立圏の中心市宣言・協定締結・ビジョン策定の状況 (2014年10月1日現在)

中心市	中心市人口 (2010国調)	昼夜間人口 比率	中心市 宣言日	連携市町村名	協定締結日	連携市町 村数計	関係市町 村数計	圏域人口計 (2010国調)	ビジョン 策定日	共生ビジョンの名称
1 小樽市	131,928	1.016	2009.09.15	種丹町 古平町 仁木町 余市町 赤井川村	2010.04.01	5	6	164,375	2010.11.29	北しりべし定住自立圏共生ビジョン
2 釧路市	181,169	1.005	2009.12.11	釧路町	2010.03.24	7	8	247,320	2010.09.29	釧路定住自立圏共生ビジョン
				浜中町 鶴居村	2010.06.23					
				白糠町	2010.08.04					
				厚岸町	2010.09.27					
				標茶町 弟子屈町	2011.06.23					
3 室蘭市	94,535	1.093	2009.12.15	登別市 伊達市 壮瞥町 豊浦町 洞爺湖町	2010.09.30	5	6	200,231	2011.03.23	西いざり定住自立圏共生ビジョン
4 旭川市	347,095	1.005	2009.12.28	鷹栖町 東神楽町 当麻町 比布町 愛別町	2010.10.01	8	9	401,536	2011.03.29	上川中部定住自立圏共生ビジョン
				上川町 東川町						
				美瑛町	2014.01.10					
5 稚内市	39,595	1.005	2010.03.02	猿払村 浜頓別町 中頓別町 枝幸町 豊富町	2011.01.20	9	10	73,447	2011.05.20	宗谷定住自立圏共生ビジョン
				礼文町 利尻町 利尻富士町 幌延町						
6 網走市	40,998	1.014	2010.09.02	大空町	2011.03.23	1	2	48,931	2011.09.21	網走市大空町定住自立圏共生ビジョン
7 帯広市	168,057	1.045	2010.12.15	音更町 士幌町 上士幌町 鹿追町 新得町	2011.07.07	18	19	348,597	2011.09.30	十勝定住自立圏共生ビジョン
				清水町 芽室町 中札内村 更別村 大樹町						
				広尾町 幕別町 池田町 豊頃町 本別町						
				足寄町 陸別町 浦幌町						
				和寒町 剣淵町 下川町 美深町	2011.09.30	11	13	89,742	2012.03.28	北・北海道中央圏域定住自立圏 共生ビジョン
8 名寄市 士別市	30,591 21,787	1.010 1.002	2011.03.28	音威子府村 中川町 幌加内町 西興部村						
				枝幸町 浜頓別町 中頓別町						
9 富良野市	24,259	1.034	2013.09.04	上富良野町 中富良野町 南富良野町	2013.12.25	4	5	45,489	2014.05.29	富良野地区定住自立圏共生ビジョン
				占冠村						
10 函館市	279,127	1.027	2013.09.26	北斗市 松前町 福島町 知内町 木古内町	2014.03.27	17	18	469,859	2014.09.30	南北海道定住自立圏共生ビジョン
				七飯町 鹿部町 森町 八雲町 長万部町						
				江差町 上ノ国町 厚沢部町 乙部町 奥尻町						
				今金町 せたな町						
11 滝川市 砂川市	43,710 19,056	1.003 1.026	2014.01.15	赤平市 歌志内市 芦別市 上砂川町	2014.07.15	8	10	118,662	策定中	中空知定住自立圏共生ビジョン
				奈井江町 浦臼町 新十津川町 雨竜町						
12 苫小牧市	173,406	1.001	2014.07.16		未締結				未策定	

※ 総務省ウエブサイト掲載「全国の定住自立圏の取組状況について（平成26年10月1日現在）」を基に筆者作成。昼夜間人口比率について、滝川市は2005国調ベースの数値、苫小牧市の数値は
市政策推進課に電話で確認をとった（2014年10月21日）。

網走市	帯広市	名寄市・士別市	富良野市	函館市	滝川市・砂川市
①救急医療体制の確保 ②小児科及び産科医療体制の確保	①救急医療体制の確保 ②地域医療体制の充実	①救急医療の維持・確保 ②圏域医療体制の充実	①救急医療の維持・確保 ②圏域医療体制の充実	①広域医療体制の充実(ドクターヘリの導入) ②初期救急医療体制の充実(夜間急病センターの運営)	①救急医療の維持確保対策 ②圏域医療体制の充実
①福祉サービスの向上	①地域活動支援センターの広域利用の促進 ②保育所の広域入所の充実	①審査会業務の連携 ②障がい者福祉の推進	①審査会業務の共同設置 ②障がい者福祉の推進 ③子育て支援の連携		①障がい者福祉の推進 ②保育所広域入所事業
①生涯学習の充実	①図書館の広域利用の促進 ②生涯学習の推進	①図書館相互利用の促進 ②生涯学習機会の充実	①学校教育の充実 ②図書館相互利用の促進 ③生涯学習の推進		①学校教育の充実 ②国際教育の充実 ③公の施設の相互利用の促進
①観光振興の推進 ②圏域経済の活性化と雇用の創出 ③水産資源の確保	①農商工・産学官連携及び地域ブランドづくりの推進 ②フードパレーとかちの推進 ③企業誘致の推進 ④中小企業勤労者の福祉向上 ⑤広域観光の推進 ⑥農業振興と担い手の育成 ⑦鳥獣害防止対策の推進	①地域資源を活用した観光と地場産品の振興 ②鳥獣被害防止対策の推進	①地域資源を行かした観光振興等 ②農業の振興 ③通年雇用の促進	①プロモーション活動の実施 ②滞在型観光促進に資する観光メニューの開発	①鳥獣被害防止対策の推進 ②地域資源を活用した農商工・観光振興 ③雇用・就業支援対策の推進
①地域ぐるみによる環境関連活動の推進 ②生活環境、衛生環境の向上 ③防災対策活動の推進	①地球温暖化防止に向けた低炭素社会の構築 ②地域防災体制の構築	①低炭素社会に向けた取組の推進 ②廃棄物処理施設の広域利用の促進 ③水道水質検査業務の連携 ④消費生活相談事業の連携	①低炭素社会に向けた取組の推進 ②廃棄物の広域分担処理の推進 ③住民相談事業等の広域化		①廃棄物処理施設等の広域利用の推進 ②消費生活 ③広域防災体制の連携推進

網走市	帯広市	名寄市・士別市	富良野市	函館市	滝川市・砂川市
①地域公共交通の維持・確保	①地域公共交通の維持確保と利用促進	①地域公共交通の確保	①地域公共交通の確保	①圏域内における公共交通手段の維持および確保等	①多様な公共交通の確保
			①テレビ難視聴対策		①行政システムのネットワーク
		①交通ネットワークの形成	①交通ネットワークの形成	①圏域内における交通ネットワークの形成	①生活幹線道路の整備
	①地産地消の推進				
①交流、移住受入体制の促進 ②交流人口の拡大	①移住・交流の促進	①地域内外の住民との交流促進	①地域内外の住民との交流・移住促進		①交流・移住促進
				①圏域内における国際化の推進	

網走市	帯広市	名寄市・士別市	富良野市	函館市	滝川市・砂川市
①人材の育成		①大学と連携した人材育成 ②職員研修	①地域リーダー育成研修		①職員研修及び大学を活用した人材の育成
①市町村間職員研修交流	①職員研修の合同実施及び圏域内人事交流		①職員等の研修・交流	①職員の合同研修等の実施	

<付表4> 道内の定住自立圏形成協定における施策の状況 (2014年10月1日現在)

(ア) 生活機能の強化に係る政策分野

政策分野	小樽市	釧路市	室蘭市	旭川市	稚内市
a 医療	①医療機関の機能分化及びネットワーク化	①初期救急及び広域救急医療体制の充実	①地域医療体制の充実	①二次救急医療の連携 ②小児救急医療の連携	①医療体制の充実
b 福祉		①子育て支援センターの相互利用及び保育所の広域入所に関する連携		①子育て支援体制の充実 ②障害者相談事業 ③消費生活相談事業 ④成年後見制度の利用支援体制の充実	①各種福祉施設のネットワーク化
c 教育	①生涯学習及び文化・スポーツ活動の活発化	①学校適応指導に関する連携 ②スポーツ施設の相互利用に関する連携 ③各種スポーツ大会等の誘致に関する連携 ④スポーツ教育等の開催に関する連携	①広域学校教育の推進 ②広域社会教育の推進	①高校・専門学校・大学における自治体連携 ②不登校児童生徒の受入機関の共同利用 ③図書館相互のネットワーク化	①生涯学習機会の充実 ②図書サービスのネットワーク化 ③外国語指導助手（ALT）の効果拡大
d 土地利用					
e 産業振興	①地元農水産物及び特産品を活用した地域ブランドの開発 ②都市型観光と自然や食文化とが融合した広域周遊観光の推進	①地場産品のPRや産業振興に関する連携 ②広域観光に関する連携	①広域観光の推進	①広域観光のネットワーク化	①圏域観光の推進 ②有害鳥獣被害防止対策 ③水産物高付加価値化推進 ④港湾・空港の利用促進
f その他	①住民が安心して暮らせる地域づくり	①一般廃棄物の処理等に関する連携 ②環境保全や希少な動植物の保護に関する連携 ③消費者相談等に関する連携	①地域防災体制の充実 ②地域環境関連活動の推進 ③再生エネルギーの導入促進	①水道施設の共同利用 ②広域下水道施設の共同使用 ③消防防災体制の整備・広域化 ④公共施設の相互利用の促進 ⑤大雪山国立公園の世界自然遺産への登録活動事業 ⑥森林環境を活用した事業 ⑦し尿処理施設の広域的利活用 ⑧ごみ焼却処理施設の広域的利活用	①地域環境圏の構築 ②圏域内防災体制の整備 ③消費相談体制の強化

(イ) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野

政策分野	小樽市	釧路市	室蘭市	旭川市	稚内市
a 地域公共交通	①生活路線や交通手段の維持及び確保	①地域公共交通ネットワークに関する連携		①地域公共交通確保維持改善事業	①生活路線や交通手段の確保及び強化
b デジタル・デバイドの解消へ向けたICTインフラ整備	①地域医療の高度化及び地域医療機関の連携強化		①行政情報ネットワークの推進		①地域情報の連携強化
c 道路等の交通インフラの整備	①効率的な道路交通ネットワークの形成	①道路ネットワークの整備促進に関する連携			①効率的な交通機能のネットワークの形成
d 地域の生産者や消費者等の連携による地産地消	①新鮮で安全な地元農水産物の圏域内消費	①圏域の相互連携による地産地消の推進	①西胆振農水産物の消費拡大	①地場産品発掘普及事業	
e 地域内外の住民との交流・移住促進	①北しりべし地域の魅力の発信による移住及び長期居住の促進	①移住・長期滞在に関する連携		①移住定住の促進	
f その他				①スポーツ合宿誘致事業 ②国際交流の促進	

(ウ) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野

政策分野	小樽市	釧路市	室蘭市	旭川市	稚内市
a 宣言中心市における人材の育成					
b 宣言中心市等における外部からの行政及び民間人材の確保	①地域をけん引する人材の育成及び確保	①宣言中心市等における人材の育成			
c 圏域内市町村の職員等の交流	①職員の能力向上	①圏域内市町村職員の交流に関する連携	①人材育成の推進	①職員の相互人事交流	①地域の人材の有効活用と育成・圏域内交流の活性化
d その他					①機関の共同設置：自治体事務の効率化と活用に係る利便性の向上

あるが、どちらも単独では中心市の人口要件を満たせなかったという点を指摘しておきたい。

また、「滝川市十砂川市」は、滝川市が当初から中心市要件充足市に挙げられ、単独でも宣言が可能であるにもかかわらず、複眼型を選択したケースである。その背景にはいくつかの事情がある。二〇〇九年度導入の定住自立圏は、当初、中心市の人口要件を二〇〇五年国勢調査（以下、国調）の結果をベースにしていたが、その後を実施された二〇一〇年国調の結果により、中心市要件を満たさなくなった市も出てきた。滝川市もその一つで、二〇〇五年国調ベースでは昼夜間人口比率一以上という要件を満たしていたが、二〇一〇年国調で一を下回った。このような市の場合、「要綱」の附則に基づく経過措置として、一定期間（二〇一五年九月三〇日まで）は単独での中心市宣言が可能とされている。滝川市もその経過措置の適用対象だが、圏域の医療の中核を砂川市立病院が担っていることなど、地域の実情を踏まえ、あえて単独ではなく砂川市との複眼型を選択したとのことである。^③

第二に、二〇一三年度以降、多自然居住拠点都市とされた市が定住自立圏の中心市宣言を行うことが認められるようになったが、このようなケースとしては道内では富良野市の例がある。多自然居住拠点都市に位置づけられると、中心市の諸要件を満たさなくても、単独での宣言が可能になる。富良野市も人口二万四〇〇〇人程度と、中心市の

人口要件（最低四万人以上）を下回っているが、後背地として、東に大雪山国立公園、西に富良野芦別道立公園がある。このタイプでの中心市宣言は全国で富良野市が初例という。^④

そして第三に、全国に五例ある「複数の中心市と重複して協定を締結している連携市町村」として、二圏域を構成する道北三町の例がある。道北三町とは、枝幸町、中頓別町、浜頓別町であり、いずれも、稚内市を中心市とする「宗谷定住自立圏」、および、名寄市・士別市を中心市とする「北海道中央圏域定住自立圏」を構成している。同三町は、道庁の振興局の区域では宗谷総合振興局の管内に属し、前者とのつながりが強いが、後者を形成する背景としては、道北の医療の中核を名寄市立病院が担っていること、相対的な同病院へのアクセスのしやすさ、などが考えられる。

共生ビジョンの計画期間は、「要綱」第6-1(3)④の規定により、概ね五年間が更新の節目とされている。道内の定住自立圏の中でも、例えばビジョン策定が二〇一〇年度と早かった小樽市などでは、すでに第二期目の計画の策定作業が始まっており、二〇一四年度中の策定が予定されている。^⑤他の圏域でも随時同様の作業が進められることになる。今後も各圏域で、地域の実情を捉えた施策の構想と実践の動向が注目されるとともに、市町村間の連携・協力による多様な施策の展開が期待される。

【注】

(1) 「三大都市圏および地方圏」という用語は、「国土利用計画（全国計画）」（二〇〇八年七月四日閣議決定）に基づいている。前者は、一都府県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）の区域の全部、後者は右記一都府県以外の三六道県の区域の全部を指す。以下、本稿において同じ。

(2) 田口（二〇〇九）六八頁。

(3) 具体的には、『定住自立圏構想推進調査報告書』（平成二二年度および平成二二年度）、「創造的人材の定住・交流の促進に向けた事例調査」、「地域活性化の拠点として学校を活用した地域づくり事例調査」、「多自然町村の持続可能モデルに関する調査研究報告書」、「若手企業人地域交流プログラム」を念頭に置いている。

(4) 大杉（二〇一三）一八頁。

(5) 導入当初は「周辺市町村」の呼称しかなかったが、「要綱」の二〇一二年改正以降、関係市町村の判断により、「連携市町村」や「構成市町村」も使用可能になった。本稿では「連携市町村」で統一する。

(6) 多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会（二〇一三）IおよびIIに拠る。

(7) 総務省ウェブサイトを掲載「定住自立圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」に拠る。

(8) 苫小牧市ウェブサイトによると、同市の中心市宣言は、連携を想定する近隣の四町（白老町、厚真町、安平町、むかわ町）の同席のもとで行われた。

(9) 滝川市企画課に電話で事実確認を行った（二〇一四年一〇月二一日実施）。

- ・ (10) 富良野市ウェブサイトに、「定住自立圏形成協定の締結は、北海道内では九番目ですが、今年度(二〇一三年度)筆者補筆」新たに新設された「多自然型」の定住自立圏では、全国初の締結になります」とある。

- ・ (11) 小樽市ウェブサイトに、「平成二二年度に策定した共生ビジョンの計画期間終了を迎えるにあたり、平成二六年度中に次期ビジョンを策定する予定です」とある。

【参考文献・資料】

- ・ 大杉栄「定住自立圏における連携と補完」(『都市とガバナンス』第二〇号一八～二六頁所収) 公益財団法人日本都市センター、二〇一三年九月
- ・ 第三〇次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』二〇一三年六月
- ・ 田口一博「総務省『定住自立圏構想推進要綱』に至る経過について」(『自治総研』第三六四号所収六八～七〇頁) 財団法人地方自治総合研究所、二〇〇九年二月
- ・ 多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会『多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会報告書』二〇一三年三月
- ・ 定住自立圏構想研究会『定住自立圏構想研究会報告書』住みたいまちで暮らせる日本を〜』二〇〇八年五月
- ・ 定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会『定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会最終報告書』二〇一四年三月
- ・ 北海道自治のかたちを考える研究会「北海道にお

ける「平成の大合併」の調査・研究に向けて」(『北海道自治研究』第五三六号所収二～一四頁) 公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一三年九月

【参照ウェブサイト】

- ・ 旭川市役所▽定住自立圏構想
http://www.city.muroran.lg.jp/main/org2200/kouiki.html
- ・ 網走市役所▽定住自立圏構想について
https://www.city.abashiri.hokkaido.jp/060soshiki/010kikakuhousei/teiryuukken/
- ・ 小樽市役所▽定住自立圏構想
http://www.city.otaru.lg.jp/sisei_tokei/koso_keikaku/keikaku_tiran/teiju_jiritsuken/
- ・ 帯広市役所▽定住自立圏
http://www.city.obihoro.hokkaido.jp/seisakusuisinbu/seisakushisu/d101214teiryu.html
- ・ 釧路市役所▽定住自立圏
http://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/shisaku/kouikiyousei/jiritsuken/cat00000600.html
- ・ 国土交通省▽国土利用計画
http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000008.html
- ・ 国土地理協会▽定住自立圏構想情報
http://www.teiryu-jiritsu.jp/index.html
- ・ 総務省▽広域行政・市町村合併
http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html
- ・ 総務省▽定住自立圏構想
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teiryu/
- ・ 滝川市役所▽定住自立圏構想
http://www.city.takikawa.hokkaido.jp/200soumubu/03kikaku/teiryujiritsuken.html
- ・ 苫小牧市役所▽東胆振1市4町による定住自立圏構想
http://www.city.tomakomai.hokkaido.jp/shisei/shisei/shiseihoshim/kikaku/teiju_jiritsuken.html
- ・ 名寄市役所▽定住自立圏構想
http://www.city.nayoro.lg.jp/www/contents/1318323535818/
- ・ 函館市役所▽定住自立圏構想
http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014030600480/
- ・ 富良野市役所▽定住自立圏構想について
http://www.city.furano.hokkaido.jp/contents/ePage.asp?CONTENTNO=6552
- ・ 室蘭市役所▽広域連携
http://www.city.muroran.lg.jp/main/org2200/kouiki.html
- ・ 稚内市役所▽定住自立圏構想
http://www.city.wakkanai.hokkaido.jp/shisei/torikumi/koukiyousei/teiryujiritsuken/koso.html

※ 最終参照は、二〇一四年一月一七日。

～まらき こうじ～

公益社団法人北海道地方自治研究所研究員▽