

研究機構・研究と報告 NO. 122

Jichiroren Institute of Local Government 2017・9・7

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>
〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョンの進捗と課題

栗田 但馬 (岩手県立大学)

1. はじめに

2013年6月の第30次地方制度調査会の答申を踏まえて、14年5月に地方自治法が改正されたが、その改正法により地方圏の中心となって経済的社会的役割を果たす「地方中枢拠点都市」（後に連携中枢都市）と複数の自治体が「連携協約」を締結する、という新たな自治体間連携の仕組みが導入された。そして、その役割（圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積、圏域全体の生活関連機能サービスの向上）に応じた財政措置が行われることになった。それに先立つ2014年4月に総務省は「新たな広域連携モデル構築事業」の公募を開始し、9モデル（9市）が採択されたが、その1つが東日本で唯一の盛岡市であった。

本稿は盛岡市を中心とする8市町により策定された「みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン」（以下、ビジョン）の進捗と課題を明らかにすることを目的とする。なお、筆者はビジョンの構成、内容を検討してきた「盛岡広域連携中枢都市圏ビジョン懇談会」の委員を務めた。

2. ビジョン策定までの経緯

8市町とは、盛岡市の他に八幡平市、滝沢市、雫石町、葛巻町、岩手町、紫波町、矢巾町をさす。その社会経済の概況は表1のとおりである。盛岡市は人口規模や経済指標で突出して大きい。盛岡市は歴史的に合併を繰り返して面積を増大させ、直近では2006年に北隣の玉山村（人口1.4万人、面積397km²）を編入合併している。矢巾町や滝沢市は盛岡市に隣接し、そのベッドタウンである。紫波町、雫石町、八幡平市、岩手町の一部も同様であるが、それぞれの産業の特色がみられ、他方、人口増減率では大きく異なる。葛巻町は盛岡市への通勤圏を外れ、農畜産業やエネルギー産業の性格が強い一方で、人口減少率は最

大である。8市町の行政面の連携は今に始まったわけではなく、2008年度から開催されている盛岡広域首長懇談会の存在が大きい。そこでは観光振興、企業誘致、「食・農」推進など8の専門部会が設置され、課長による会議等の場にもなっている。それを背景とした、消費生活センターの設置による消費者行政の連携は大きな成果を収めている。

8市町は2014年度に、広域圏の将来像や具体的取組みなどを盛り込んだビジョンの策定に向けて、経済活動の活性化を最も重視したうえで、広域圏の社会経済動態にかかる調査分析や課題抽出を行い、年度末に「盛岡広域圏経済戦略」を策定した。それは目指す姿として「チャレンジと共創による、100年後も元気な、希望のふるさと盛岡広域圏」を掲げる。戦略の方向性として「圏域内の経済循環の促進」（エネルギーの地産地消ほか）、「圏域外との経済交流に向けた取組の強化」（国際リニアコライダー（ILC）関連産業の育成ほか）、「女性・若者が活躍できる取組の強化」、「交流人口の増加に向けた取組の強化」の4つのテーマが設定される。これらを産業面で実践に移すべく、戦略産業として農林業（食品関連産業や観光業との連携による高付加価値化ほか）、食品関連産業（労働生産性の低さの改善）、観光関連産業（広域連携の強化）、IT関連産業、再生可能エネルギー関連産業（豊富な資源による圏域内のエネルギー自給率の引上げ）を位置づけ、産業間の連携が期待されている。

盛岡市は2015年に前年度に続き、連携中枢都市を核とした新たな広域連携を推進するために総務省が募集した「新たな広域連携促進事業」に応募し、広域圏の取組みを踏まえた提案が採択された。その後、盛岡市は同年10月に連携中枢都市宣言を行い、16年1月に7市町との連携協約の締結式を催した。そして、年度末にビジョンが策定され、2016年度から20年度までに様々な事業が実施されることになった。

3. ビジョンの特徴

ビジョンにおける圏域の中長期的な将来像は「^{いま}現在をつなぎ、次代へつなぐ 共に創り育む『希望のふるさと盛岡広域圏』」である。これを具体化する戦略として「産業の営みをつなぐ」（圏域全体の経済成長のけん引）、「人の流れをつなぐ」（高次の都市機能の集積・強化）、「暮らしの安心をつなぐ」（圏域全体の生活関連機能サービスの向上）が掲げられ、「つなぐ」がキーワードになっている。ビジョンは47事業からなり、その構成と事業費は表2のとおりである。

ビジョンの将来像は他の都市圏ビジョンと比べて個性的である。また、その後に3つの戦略が示され、地域住民にとって非常にわかりやすい。47事業は実現可能性が高いものばかりでないことから構成市町の意気込みが感じられる。例えば、高次の都市機能の集積・強化に該当する唯一の事業である「盛岡バスセンター再整備調査支援事業」があげられる。この盛岡市にあるバスセンター（民間企業）は広域バス交通の拠点であったが、2016年9月に閉鎖となり、老朽化が著しい建物は解体された。その跡地2,755㎡は盛岡市が5.1億円で取得し、活用可能性調査や市民の意見を踏まえて17年度中に整備方針を決めることになっている。盛岡市が「負の遺産」を引き受けた側面が見え隠れするだけに、事業実施後の

展開が注目される。

次に、ビジョンをみる限り、盛岡広域圏経済戦略で最大の課題とされた「ILCの実現を見据えた産業振興・人材育成」は具体的な事業選定にあたって直接登場しなくなった。ILCの計画は宇宙創成の謎の解明につながると期待されているが、世界最大級の直線形加速器による電子と陽電子の衝突実験の実施による、ビッグバン（宇宙の始まり）に最も近い状態（1兆分の1秒後）の再現にあたって、候補地である北上山地の地下に、莫大な費用と期間を費やして全長31km（後に20kmに縮小）にわたる施設を整備することになる。

これに対して、ビジョン策定に注目が集まるなかで、2015年度には「再生可能エネルギー関連産業」にかかるエネルギーの具体的な活用方策等の検討を中心に、広域圏におけるエネルギー地産地消システム構築の可能性を調査することになっている。まず圏域内のエネルギー需給の現状（再生可能エネルギー発電量・供給量、エネルギー需要量、将来予測等）を把握し、エネルギー地産地消に向けた事業スキーム（事業手法・規模、実現に向けた課題等）を検討する。今後、それが最大の課題になると考えられる。

4. ビジョン1年目（2016年度）の状況

ビジョン1年目の状況について、各事業の調書から把握すると、イベントにかかる取組みや既存事業等にかかる委託手続きあるいは補助・負担は無難にこなしているものの、とくに新規事業については関係市町等と「協議」、「調整」を行った、という文言が非常に多く登場しており、目立った成果はほとんどみられない。

ビジョンは2017年3月に改訂版が策定された。それにはかなりの修正がみられる。まず事業数そのものが統合・縮減され、46となっている。そして、各事業には新たに成果指標が示されている。これは総務省から、3つの「戦略」の成果指標と各事業の関連性が明確になるように、適切な成果指標を設定するよう要請があったことによる。その他には、各事業の進捗状況等を踏まえ、「事業概要」や「見込まれる成果」などが修正されている。戦略それ自体の成果指標でさえも修正されていることから、今後、各事業の成果指標等は頻繁に修正されるのか、各戦略で設定されている「連携分野の成果指標」も修正されるのか、あるいは一層関心を示さなくなる可能性が高い。なお、ビジョンの概要版（A4サイズで4ページ）でも主な成果指標が入れ替えられ、改訂版では「大学卒業生の県内就職率」が掲載され、45%から55%への引き上げを目指す、横ばいに終わっている。

次に、財政面である。47事業の事業費は改訂版で大幅に縮減されている（表2）。事業費見込みが変更された事業は多く、とくに生活関連機能サービス向上に該当する事業費の縮減が大きい。事業費が最大の事業は「保育所の広域入所」（他市町からの入所を調整、実施する）、次いで「幹線道路整備事業（市道谷地頭線）」であるが、それぞれ10.0億円から14.2億円まで増大、8.4億円から7.4億円まで縮減されており、異なる対応がみられる。現時点では福祉・医療サービス、幹線道路整備に多くの財源が充当されており、経済活動の活性

化に直接に対応する事業費は少ない。他の都市圏ビジョンに比して生活関連機能サービス向上に該当する事業費が最大の比重を占める点は共通しているが、その構造には小さくない違いがある。なお、保育所の広域入所をはじめ福祉・医療サービスには国・県補助等が充当されていることが多い。また、連携事業としては実施したが、各市町で財源が措置されたために、ゼロ支出となっている事業があることには注意を要する。

次に、財政運営の側面からみると、8市町間で事業ごとの予算配分ルールはこれまでなかったもので、盛岡市の担当者いわく、17年度から各市町の企画・予算担当課長会議を開催し、政策経費はできるだけ新規・拡充事業に充当してもらう（2017年5月のインタビュー）。次に、今回の財政措置の1つである特別交付税措置（生活関連機能サービス向上）に言及しておく。2016年度の措置額は8市町で9千万円、そのうち盛岡市で3.7千万円であり、地方創生関連の交付金等に比してそれほど魅力あるものでない。盛岡市に限れば、措置申請額で最大である「障がい者相談支援事業」が満額で措置されたのに対して、2番目の申請額である「保育所の広域入所」はゼロであった。市の担当者は事業を実施しているにもかかわらず、他の町村には措置されており、そうなったことが全く理解できないということであった。これでは総務省に対する不信感が高まるであろう。

5. 今後の課題

ビジョンをみると47事業の間には21に及ぶ非常に多くの「今後検討する事業」（ほぼ全てが新規事業）が示されている。事業数は17年3月改訂版でも変更はないが、2018年度末を目途に事業実施の可否が判断されるようである。全21事業の2016年度の進捗状況を見ると、戦略1（経済成長のけん引）では検討を進めているもの8、検討未実施のもの8、戦略2（高次都市機能の集積・強化）では検討を進めているもの1、戦略3（生活関連機能サービスの向上）では同4となっている（平成29年度第1回ビジョン懇談会資料）。「検討を進めているもの」のなかには「わずかに進めた」ものも含まれている、と分析することができる。それらの事業の実施が妥当であるとすれば、ハードルの高い事業が少なくない。

全21事業のなかで、「再生可能エネルギーやエコツーリズムの振興など環境分野の事業については8市町の意向にばらつきが見られることから、28年度中の専門部会設置を見送っている」（平成29年度第1回ビジョン懇談会資料）。盛岡市の担当者いわく、盛岡市以外の市町には予算確保が厳しいことから、財政負担に消極的な姿勢が見え隠れする。21事業は「（仮称）食産業連携強化事業の実施の検討」、「クリエイティブ産業の育成」、「産業振興組織の共同設置の検討」などからなり、実施となれば産業的性格が強まる。これはビジョンの出発点から言えば妥当であるが、検討順序の組立ては支出増（と他の事業費の縮減）を伴い、検討未実施については経済成長のけん引に該当する事業ばかりであることから重要な課題となる。

盛岡市にとっては、他の市町に比して必ずしも資源が豊富とは言えない観光分野とエネルギー分野を、広域圏として推進しながら、自らのエリアでもてこ入れしたいと思ってい

るであろう。他方、他の 7 市町はそれぞれ特徴的な社会経済構造であり、八幡平市、葛巻町、岩手町、紫波町、雫石町の産業には特色があり、どちらかと言えば、生活関連機能サービスの向上に該当する事業を推進したいかもしれない。生活の維持・充実には産業的側面があるとは言え、より多くのコストを必要とする。市町間で財政負担が重くなり、生活と産業などの調整が上手く図れないと、ビジョンの進捗は停滞するであろう。また、行財政面に限らず、ビジョンが地域住民から程遠い存在であり、住民自治が軽視されていると思わざるを得ない。ビジョン初年度とは言え、あまりに多くの課題がある。

【参考文献】

- ・伊藤正次（2015）「自治体間連携の時代？—歴史的文脈を解きほぐす」（『都市問題』第 106 巻第 2 号、後藤・安田記念東京都市研究所）
- ・小川康則（2016）「広域連携と大都市」（『地方自治』第 829 号、ぎょうせい）
- ・『住民と自治』第 636 号（2016）・「特集 I 連携中枢都市圏構想で存するか、自治体」（自治体問題研究所）
- ・日本都市センター編（2016）「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」
- ・盛岡市ホームページ
(<http://www.city.morioka.iwate.jp/shisei/machizukuri/koikirenkei/index.html>)