

マルチエ/ルド

開発こうほう／地域経済レポート特集号

Hokkaido Development Association 21世紀、もっと輝く北海道へ

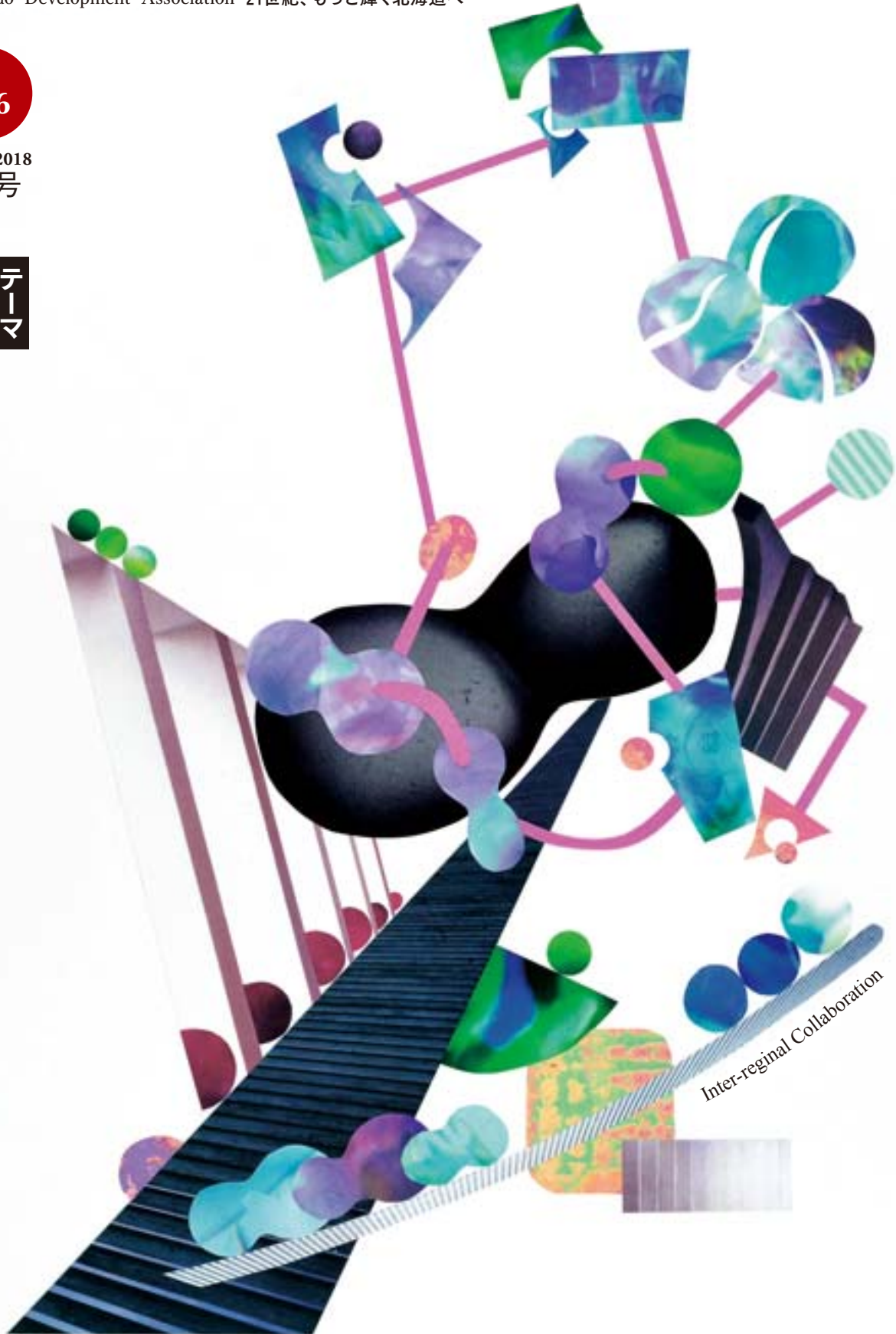
NO
656

March.2018
3月号

地域間連携

テーマ

「新たな連携のかたちを目指して」



Inter-regional Collaboration

●地域経済レポート特集号／REGIONAL ECONOMIC REPORT

マルシェノルド

第40号



地域間連携～新たな連携のかたちを目指して～

1999年に創刊した『マルシェノルド』は、本号で通巻40号を迎えました。これまで地域政策や地域経済の観点から、今後の地域の活性化にとって着目すべきテーマを選択して特集を企画してきました。今回は、これまで必要性は指摘されてきたものの、現実には対応が難しい政策である地域間連携を取り上げます。人口減少時代において、単独の市町村だけで行政サービスを担っていくことは厳しい状況になっており、広域連携は避けられないテーマです。また、インバウンドに向けた広域観光政策の展開もこれからの重要なテーマです。そこで、地域間連携に向けた挑戦を考えていきます。

Contents

対談

新たな地域間連携のかたちを目指して … 1

北海道大学法学部教授 山崎幹根氏

地域政策プランナー、(一社) 地域研究工房代表理事 小磯修二氏

レポート1

空港連携の相乗効果で北海道を元気に

～北海道7空港民間委託への挑戦～ …… 10

地域事例

観光による広域連携を考える

～「どうなん・追分シーニックバイウェイ」から探る地域間連携～ … 15

レポート2

東日本大震災から生まれた地域間連携 …… 19

お知らせ

土木技術者のための講習会開催のご案内 (CPDS対象) …… 22

平成30年度地域活性化活動助成募集のご案内 …… 23

第5回「グローバル化」ってなんだろう? …… 24

「ほっかいどう学」の学びを考えるシンポジウム 2018 …… 25

「コンクリート供試体確認版」のご案内 …… 26

お知らせ …… 27

表紙の切り絵作家

三苦 麻由子 *Mayuko Mitoma*

東京都出身。武蔵野美術短大卒業後、広告代理店勤務などを経てフリーに。1994年札幌へ。みとまゆこのペンネームで、水彩、ペン、墨絵、切り絵など、さまざまなタッチでジャンルにこだわらず活躍中。本誌の表紙は、本号テーマ・イメージによるオリジナル作品。



新たな地域間連携のかたちを目指して

対 談
Discussion

1999年に創刊した本誌『マルシェノルド』は、本号で通巻40号になりました。今回はこれを記念して、創刊号から企画編集の協力を行ってきている小磯修二氏と、行政学、地方自治の立場から北海道開発政策に詳しい北海道大学法学部教授の山崎幹根氏による対談を企画しました。

これまでの『マルシェノルド』を振り返り、その後で「新たな地域間連携のかたちを目指して」をテーマに語り合ってもらいました。

(対談開催日：2017年12月29日)

北海道大学法学部教授
Mikine Yamazaki

山崎 幹根氏

地域政策プランナー、(一社) 地域研究工房
代表理事
Shuji koiso

小磯 修二氏

『マルシェノルド』40号を振り返って

小磯 本号で『マルシェノルド』は通巻40号になりました。創刊時の1999年は、ちょうど私が釧路公立大学地域経済研究センターで活動を始めた時期と重なります。それまでの行政官時代に比べて自由な立場になったこともあり、地域経済レポートという形で地域情報を発信できないだろうかと考え、北海道開発協会の皆様に『マルシェノルド』の企画を提案し、『開発こうほう』の特集号ということで位置付けていただきました。

創刊号（1999年10月号）は、「地域経済の自立に向けて～北海道における内発的発展を考える～」をテーマに取り上げました。以来、それぞれの時代に地域が向き合っていかなければいけない政策テーマを選んで、そのテーマに関する専門家へのインタビューや挑戦している先進地域の紹介、さらに地域データ分析なども盛り込み、地域に関心のある多くの人々に参考になるような情報を発信してきました。私がテーマや企画の基本事項を考え、編集記者の関口麻奈美氏が執筆するという分担ですが、なるべく二人で一緒に取材することを心がけてきています。

これまで多くの読者から、地域問題を考える上で参考になったなどのあたたかい感想を寄せていただきました。また、マルシェノルドを通じて人的なネットワークも広がり、手づくりで地域情報を発信していくことの手応えも感じています。

山崎先生にはテーマ選定や取材先のアドバイス、さらに2013年9月号（第31号）の「沖縄と北海道」ではインタビューにもご協力いただき、感謝しています。

山崎 『マルシェノルド』は、私にとっても重要なメディアです。タイムリーな話題や政策課題を、平易にかつ具体的に紹介している貴重な媒体です。体裁や文体がソフトで身近に感じることができ、掘り下げた考察もしています。特定の政策テーマについて、最先端の実践をしている

地方自治体や民間企業、市民団体の動向を知ることができ、いろいろと活用させていただいています。

例えば、大学の演習では『マルシェノルド』の特集を学生のレポート指導に活用しています。最近も2001年3月（第5号）の「地域とアート」、2008年3月号（第20号）の「地域と図書館」、創刊号に掲載されていた記事「産業クラスター創造へのみちのり」などを学生たちに読ませました。

2012年9月号（第29号）の「地域と金融」、2008年9月号（第21号）の「脱温暖化と地域」、2013年3月号（第30号）の「地域と再生可能エネルギー」など、あまり関心のなかったテーマや難しいと感じるテーマを理解する助けにもなっています。時間を経ても活用できる内容です。

小磯 積極的に活用していただきありがとうございます。テーマに合わせた私の寄稿も10本近くになりますが、私も大学で講義資料としてよく使いました。

山崎 これまで反響の大きかったテーマは何ですか。

小磯 反響が大きかったのは、2003年3月号（第10号）の「地域経済の自立的発展と観光産業」です。釧路公立大学地域経済研究センターで取り組んだ観光経済波及効果調査の報告を紹介していますが、観光産業に焦点を当てて科学的な経済分析の結果を発信した最初の研究の成果だったこともあり、注目していただきました。

寄稿で反響が大きかったのは、2012年3月号（第28号）の「震災復興と地域」で書いた「国土の復興、創生と北海道」です。北海道の立場から、東日本大震災を地域としてどのように受け止めていけばいいのかという視点で整理しましたが、後に「北海道バックアップ拠点構想」につながるなど、地域政策にも反映されています。

毎回のインタビューは私にとって貴重な経験

です。それぞれのテーマについての専門家ですから大変勉強になります。例えば、2007年3月号（第18号）の「地方都市の再生」で、対談形式でインタビューした藤田昌久先生（当時は京都大学経済研究所教授、アジア経済研究所所長）は印象深いものでした。藤田先生は、国際的にも著名な空間経済学の権威です。今後東京から斬新で革新的なアイデアはなかなか生まれにくい、地方での自由な発想からこそイノベーションが生まれる可能性が大きいと、明快に論じられました。地域に密着した情報発信を心がけているマルシェノルドの活動にとっては、その意義の大きさを再認識するとともに、あたたかい激励ともなった忘れられないインタビューでした。



また、マルシェノルドの表紙を飾る抽象的な切り絵作品は大変評判がよく、毎回楽しみにしておられる読者も多いのです。切り絵作家の三苦麻由子氏の作品ですが、毎回、テーマに合わせて制作してくれており、彼女の功績は大きく、感謝しています。

山崎 これからも読者が北海道の進むべき道を考えるきっかけになるような誌面づくりを期待しています。

地域間連携と広域政策を考える

～固定的、不変的な日本の地方自治制度～

小磯 さて、記念すべき第40号の特集テーマは「地域間連携～新たな連携のかたちを目指して～」ですが、これまでで最も難しいテーマではないかと思っています。地域政策は、都道府県や市町村などの行政単位の広がりをもとに進められていますが、それを越えた地域空間の広がりに対応していかなければいけない、さまざまな政策テーマが出てくるようになりました。その課題にどのような地域間連携の仕組みで応えて

いけばいいのでしょうか。これは、個々の地方自治体の政策決定や推進の枠組みを超えた困難な調整が求められることから、地域政策の中でも難しいテーマだと感じています。

また、地域間連携や広域行政の必要性の背景には、グローバル化やモータリゼーションの進展、情報通信技術の発展などがありました。が、今後は超高齢社会、人口減少という問題に直面します。市町村の消滅可能性まで叫ばれる中で、既存の地方自治体が存続できるかという問題も出てきています。

私は1970年代から国土政策、北海道開発政策に関わってきましたが、国土政策においても、当時から行政単位を越えた政策の進め方は大きなテーマの一つでした。しかし、既存の地方自治制度の中に国土政策という立場から立ち入っていくことは、非常に高い壁がありました。

例えば、第三次全国総合開発計画^{*1}では、経済、環境、社会の総合的な広がり政策を進めていく定住圏というコンセプトを提起しました。政策としての成果を上げるためには、定住

※1 第三次全国総合開発計画

1977年に策定され、限られた国土資源を前提に地域特性を生かしつつ健康で文化的な人間居住の総合的環境の整備を目的とした計画。開発方式として定住構想が掲げられた。

圏の枠組みに見合った地方自治制度の改革が必要ではないかということ政府部内で提起したのですが、まったく問題にもされず、議論すらできないという時代でした。いわば地方自治の仕組みについてはアンタッチャブルという雰囲気の中で、国土政策、地域政策を進めていかなければいけないというジレンマがありました。

地方自治制度を研究しておられる立場から、国土政策と地方自治制度の関係をどのように見られますか。

山崎 日本の地方自治制度は、諸外国と比べて非常に固定的で不変的な性格を持っています。平成の大合併で市町村合併は進みましたが、都道府県と市町村の枠組み、特に都道府県制度は明治時代から今日まで変わっていません。国、都道府県、市町村という三層制の枠組みも同じです。さらに、市町村以外の基礎自治体のモデルとなるような例もほとんどありません。固定的で不変的な枠組みと、社会経済の変化から生じてくる政策課題のミスマッチは常に生じ得ると考えています。

また、国土政策の視点からは、国土づくりと地方自治体の役割が重なるところに“拠点主義”という考え方があったのではないかと見ています。近年は、それが“選択と集中”、“集約とネットワーク”というキャッチフレーズに変わったのでしょうか。

小磯 日本の地方自治制度は固定的というお話がありましたが、同感です。国土政策と地方自治制度の関係では、例えばフランスでは、バランスの取れた国土開発政策を進めていくために、新たな地方自治の仕組みを作っています。フランスの州（region）は、もともとフランスの地方自治制度にはなかった枠組みです。1980年代当初に、国土開発を担うDATARという政府機関が政策を展開していた地域単位に合わせて、州という地方自治体に制度改革を行ったのです。国づくりの中で、地域の成長や発展を目指すという政策意図を、地方分権に向けた自

治体改革と連動させている例です。地方自治制度を固定的にとらえず、国の成長や発展を促すために、政策を支えていく制度として柔軟に考えているように感じます。

山崎 フランスなどでは日本の府県に当たる枠組みの上に、自治権を有する広域的な行政体ができ、地方分権化することで地方政府の体系が変わっていくダイナミズムがあります。実現しませんでした。イギリスでもイングランドで広域圏を地方政府化しようという試みがありました。ヨーロッパでは、そのような多様な試みがいくつか見られます。

それが日本で実現しない要因の一つは、地方6団体^{*2}の存在があります。日本の行政制度、特に地方自治制度を変えていく上では、この6つの利害関係者の合意がなければ、なかなか前に進みません。また、各地に国の省庁の出先機関があり、それぞれが多様な仕事をしています。地方自治体と国の機関が消極的な共存関係を保ちながら、今日に至っているのではないのでしょうか。

これまでの地域間連携を振り返って

小磯 地方自治制度は簡単に変えられるものではないという状況の中で、平成の時代になって国が市町村合併政策を主導するようになりました。北海道の市町村合併では山崎先生と審議会と一緒に議論する機会がありました。そこでは、合併か広域行政かという基本的な議論も交わされました。

これからも人口減少社会に見合う都道府県や市町村の役割、枠組みのあり方など、地方政府のあり方について柔軟に議論できる環境をつくっていくことが必要だと思います。

山崎 近年、単独の市町村では執行が困難な事務をどのように行うのが、全国的な課題になっています。制度の変遷を見ていくと、これまでの一部事務組合^{*3}や広域連合^{*4}などに加えて、近年は定住自立圏^{*5}や連携中枢都市圏^{*6}

※2 地方6団体

全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会を合わせた6つの団体の総称。

※3 一部事務組合

行政サービスの一部を共同で行うことを目的に、複数の地方公共団体や特別区が設置する組織。

※4 広域連合

地方自治の強化を目指して1994年の地方自治法改正で新たに導入された制度。複数の普通地方公共団体や特別区が行政サービスの一部を共同で行うことを目的として設置する組織で、国や都道府県が事務・権限の移譲を行うことができる。

※5 定住自立圏

人口減少や3大都市圏への人口流出を食い止めるため、安心して暮らせる地方圏の形成を目指し、2009年度から導入された制度。中心市の都市機能と近隣市町村の魅力を活用し、多様な担い手が役割分担し、地方圏の人口定住を促進する狙いがある。

※6 連携中枢都市圏

ある程度の規模と中核性を備えた圏域の中心都市が近隣市町村と連携し、活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する政策。第30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」を踏まえて制度化され、2014年度から全国展開されている。

などの枠組みができています。

一部事務組合と広域連合は、事務を共同で処理する成果がある一方で、すべての参加市町村が満足を得られているかどうかは疑問の余地があります。広域化することで自治体が主体的に解決する姿勢を希薄化させている面もあります。

小磯 定住自立圏は、人口定住の受け皿となる圏域を目指して、中心市が核になって生活に必要な機能を確保していくという考え方です。しかし、その実態は、連携しなければならないという切実な需要があって対応しているというよりは、かたちを整えて、その中で何ができるのかという議論を進めていて、やや目的と手段が逆転しているような気がしています。財政的な支援だけに目を向けるのではなく、定住自立圏の器にしっかり実のある連携施策を盛り込んでいく努力が必要でしょう。

山崎 中心市と近隣市町村との意思疎通や利害調整の難しさがあるのだと思います。成功の鍵は中心市がリーダーシップをとって“汗をかく”ことではないでしょうか。定住自立圏や連携中枢都市圏構想を眺めてみると西高東低の傾向があります。先進事例としてよく挙げられるのは、南信州の飯田市（長野県）や備後の福山市（広島県）などです。背景として昔からしっかり連携していて、例えば中心市である飯田市は主体的に周辺市町村をうまくまとめています。交付税がもらえるから連携しようということではなく、過去の積み重ねがあるからこそ定住自立圏を活用しようという動きになっています。近隣市町村で連携して地域づくりをしてきたという素地が重要です。

定住自立圏の中心市となるような規模の市と比較的多くの近隣市町村で一部事務組合や広域連合が構成されているケースより、規模の似通った少数の市町村でまとまったパターンの方が、広域的な連携が円滑に行われている傾向があるように感じています。

小磯 政策が広域化していく中で、問われて

いるのは都道府県の役割だと思います。行政ニーズが広域化していくことで、より一層都道府県の力が発揮できる状況になっているといえます。

山崎 これまでの広域連携の形態を見てみると、①従来型の市町村による水平的な連携、②府県による市町村への連携・支援、③両者の混合型があると思います。

近年注目されるのは、②の府県による市町村への連携・支援です。これまでも都道府県が市町村を補完する取り組みはありましたが、特に小規模な市町村を補完する動きが全国で見られています。都道府県と市町村という地方自治制度の枠組みは変わっていませんが、連携協定など新しい連携の仕組みや取り組みが出てきていて、県が橋梁の修繕事業を包括発注するなど、奈良県や秋田県などで先進事例が見られています。

町村議会では議員のなり手がいないという状況が出てきており、地方自治制度そのものを見直さなければならないという問題提起がなされていますが、地方自治法を抜本的に変えていくまでには至っていません。制度を変えるにあたって、利害の対立を越えた合意形成は、政治的にも極めて難しいということでしょう。

小磯 フィンランドは国と市町村というシンプルな二層性ですが、その枠組みを変えずに多様な広域連合組織をつくって臨機応変に対応しています。日本でも同様の動きは出てくるのでしょうか。

山崎 全国一斉に同一的なかたちで広域連携を行うという制度の導入は、ハードルが高いと思います。各地で多様な連携の仕組みが広がっていく中で、よりよい解が見えてくるのではないのでしょうか。

平成の市町村合併では、最終的に市町村の独自判断が優先されました。あるいは、それぞれの都道府県知事の考え方で合併の進展度合いが違って、全国でかなりばらつきがあります。これが許容されていることが、日本の地

方自治の大きな特徴です。

地域のことは地域で決めるという原則がありながら、社会経済の変動に伴って生じてくる政策課題に対して、どのように対応していくのかはステップ・バイ・ステップで、漸進的に進んでいくのではないのでしょうか。

北海道の地域間連携を考える

山崎 2015年に策定された第二次国土形成計画^{※7}では、対流促進型国土の形成ということで“対流”という言葉を使っていますが、これも連携や交流と言い換えることが可能です。

小磯 全国総合開発計画の系譜では、第四次全国総合開発計画^{※8}で、既存ブロックを超えた交流を促す広域的な交流圏として「インターブロック交流圏」が掲げられ、北海道では青函ブロックなどに注目が集まりました。その系譜からいくと関西広域連合^{※9}の取り組みが興味深い事例だと思います。関西広域連合は、分権改革に伴って2010年12月に2府5県（現在は

2府6県4市）が結集してできた広域連合です。全国初の複数府県からなる広域連合ですが、一貫して経済界が主導しているのが特徴です。広域政策の積極的な提言を行うとともに、財政面や人的な支援をしていました。100%の合意が得られなくても、できることからやっていくという民間の柔軟な発想が根付いており、そこが重要だと思います。

経済人は地域の発展を担う最大の主役です。その方たちが行政の足らざる点を自分たちの力で支えていくという姿勢は学ぶべき点があるように思います。

山崎 関西広域連合の取り組みは、非常に画期的な実践だったと思います。府県の利害対立から、コンセンサスを形成する難しさや本来目指している国からの権限移譲が進んでいないという課題はありますが、その経験には学ぶところがあります。北海道人にはあまりわからないのですが、県境で政策が変わってしまうことへの対応など、切実な問題もありました。

また、関西では広域連携についての研究、実践の検討、提言など、常にこのテーマを議論してきた歴史があります。小磯先生がおっしゃるように、行政だけでなく経済界が非常に熱心で、その成果として関西広域連合の枠組みができたと感じています。経済界の熱意という点では、北海道でもこうした地域づくりに関する機運が盛り上がってほしいと思います。

小磯 関西の経験を北海道に置き換えると、逆に一つの北海道であることの問題に突き当たります。

北海道では過去に分県論が提起された歴史があります。この背景には、札幌一極集中の弊害だけでなく、複数の地域に権限と責任を与えることで生まれる競争のエネルギーを地域の活力に結び付けていこうという前向きな発想があります。

※7 第二次国土形成計画

地域が個性を磨き、異なる個性を持つ各地域が連携することでイノベーションの創出を促す「対流促進型国土」の形成を図ることを目的とした計画。この実現のための国土構造として「コンパクト+ネットワーク」の形成が掲げられている。

※8 第四次全国総合開発計画

1987年に策定された、多極分散型の国土形成を目指した計画。

※9 関西広域連合

地方分権改革に伴って、国の出先機関の受け皿、救急医療の連携や防災など広域の行政課題に取り組むことを目指して、関西の2府5県（現在は2府6県4市）で設立された特別地方公共団体。



北海道ではこれまで支庁制度改革や道州制特区の導入など、北海道の地域づくりを進める上で、いろいろな地方制度改革の挑戦をしてきましたが、いずれも中途半端に終わってしまったようです。北海道における政策展開を有効に進めていくためには、どのような圏域区分で進めていけばいいのかという議論を常にしておく必要があるでしょう。最近はそのような議論すらなされなくなったことも残念です。今後の地域間連携のあり方を考えていく上でも、欠かせない議論だと思います。

山崎 北海道の地域づくりを考えていく中で重要な要素の一つが、札幌一極集中の問題です。今も札幌一極集中は加速しているのです。それぞれの圏域の地域特性を踏まえながら、各地の方向性を考えていかなければなりません。さらに、近時の政策テーマであるJR問題や空港コンセッションなどからは、道央圏と他圏域との関係性を政策課題として考えていく視点が重要です。道央圏と他圏域との関係性を突き詰めていく中で、JRや空港、高速道路などを含めた公共交通体系の課題が見えてくるように感じます。その中でそれぞれの圏域が自立していく方向が浮かび上がってくるのではないのでしょうか。

もう一つ重要なことは、北海道と市町村の関係です。これまで北海道は地域主権改革を掲げ、ご指摘にあった支庁制度改革や道州制、さらには市町村合併、北海道から市町村への権限移譲などを並行して行ってきました。これは「小さな道庁」と「大きな市町村」という路線でした。しかし、道州制改革は停滞気味ですし、市町村合併もあまり進んでいません。道から市町村への権限移譲は一定程度進んでいますが、積極的な市町村とそうでない市町村で温度差があり、「小さな道庁」「大きな市町村」路線は中途半端なかたちで終わっています。

この状況を今後どうしていくのかという議論も行われていません。特に、支庁制度改革を目指して進めた振興局の存在が非常に不安定で中途半端です。振興局と市町村の関係も考えな

がら、圏域を改めて考えていくことは大切だと痛感しています。現在は、北海道、振興局、市町村、さらに国の出先機関がある状況ですが、あえてそれを突き放して考え直すという発想があってもいいのかもしれませんが。

小磯 そうした議論を提起していく経済界や研究者の役割も大切だと思います。特に、経済団体は行政とは違って自由な発想で提言ができ、行政や政治にも影響力を持っています。地域間連携や広域行政については、しがらみを超えて発想し、提言していく必要があるのです。経済団体の役割は大きいと思います。

山崎 地域間連携というと、ほとんどが行政と行政の点と点を結び付けるだけで終わってしまう傾向があります。しかし、本来はそれを線や面に展開していくことが大切です。すなわち、行政と行政だけでなく、民間や市民団体、NGO、NPO、大学などの研究機関などを巻き込んだかたちで、束になって層を厚くした連携にしなければいけません。これまでの行政間だけの連携を超えた新しい地域間連携を考えていくべきで、担い手の多層化や多様化を意識していくことが重要だと思います。

海外も視野に入れた遠隔型連携の視点を

小磯 政策分野で見ると、最も地域間連携や広域連携が進んでいるのは観光でしょう。観光客は行政単位を意識せずに移動するので、観光政策を推進するためには広域にならざるを得ないのです。取り組みやすい観光政策の連携をきっかけに、他の政策分野に広げていくという視点も重要でしょう。

また、地域間連携で重要な政策が防災、国土強靱化^{きょうじんか}の分野です。東日本大震災は新たな地域間連携を考える大切なエポックになりました。東日本大震災では、近隣地域の連携だけでなく、遠隔地との連携が生まれています。大規模な自然災害が起きても遠隔地と連携していれば、バックアップ機能を確保できます。姉妹

都市などの交流が発展して災害時の連携協定に結び付くなど、新しい地域間連携のかたちが出てきました。

先ほど話題に出た関西広域連合では、構成自治体が被災地を分担して連携支援を行うなど、質の高い連携の仕組みが生まれています。

災害時対応や国土強靱化の視点から新しい遠隔地間での連携が広まってきたことは、時代に対応した大切な動きだと感じています。

山崎 同感です。近隣型地域間連携だけでなく、これからは遠隔型地域間連携が目目されると思います。地理的に近接していなくても、政策課題をキーワードにすれば連携の可能性が広がります。

小磯 人口減少で国内市場はどんどん縮小していきますから、今後は中小企業も海外展開を視野に入れていかなければなりません。そこで、国内で力のある地場産業を持っている地方都市が連携して、海外展開に向き合っている例があります。例えば、新潟県の燕三条地域（燕市・三条市）は金属加工産業が盛んですが、和紙の伝統産業がある富山県南砺市などの遠隔地域と一緒にシンガポールに共同事務所を設けて、日本の匠の技を伝える拠点にしています。

遠隔地という点では、海外の地域との連携もあります。北海道では1970年代から北方圏構想^{※10}に取り組んできています。海外との連携を東京経由にするのではなく、直接地域が連携していこうという考え方で始まった取り組みですが、グローバル化が進む中で、地域が直接海外の地域と手を結ぶという発想はこれからも大事でしょう。

山崎 北方圏交流と比較できる例として、1992年から日韓の海峡を挟んだ福岡県、佐賀県、長崎県（現在は山口県も参加）と、韓国の釜山広域市、全羅南道、慶尚

南道、済州特別自治道で取り組んでいる「日韓海峡沿岸縣市道交流知事会議」があります。これは面としての取り組みに発展しているようですが、北方圏交流はロシアや中国など、政治体制の違いもあって、なかなか対等に付き合えるところがなく、うまく発展しなかったのだと感じます。

これからの地域間連携を考える

小磯 2017年11月に韓国の釜山で地域開発政策に関する国際会議があり、そこに参加していた研究者と地域間連携について意見交換する機会がありました。そこでは、地域間連携をうまく進めるためには、お互いにウィン・ウインの関係に持ち込むことが鍵だろうという結論になりました。

山崎 私も互恵的な関係であることがポイントだと思います。例えば、東神楽町、東川町、美瑛町が火葬場、ごみ処理施設、消防をそれぞれのまちで分担して対応するような取り組みが出てきていて、中心となる都市が近隣市町村と連携したスケールメリットで考えるのではなく、同じような規模やレベルの自治体が水平的に密接な連携をしていく可能性も見えてきています。

小磯 重要なことの一つに、誰が音頭をとるのか、調整役を誰がするのかということがありません。地域全体を大局的に見て、冷静に議論と



※10 北方圏構想

北海道と同じような気候風土の中で独自の文化を培ってきた国々との交流を通じて、北海道の活性化を図っていこうという構想。北方圏調査会（その後、社団法人北方圏センター、現在の公益社団法人北海道国際交流・協力総合センター）の設置や札幌市などで構成される「北方都市市長会」などの取り組みにつながった。

調整ができるトップの存在が欠かせないと思います。

また、連携先を型にはめてしまうと無理があるので、どんなテーマで連携するのかによって自由に相手先を変えることができるくらいの柔軟性が必要でしょう。

山崎 地域間連携で重要なことは、連携コストを誰が引き受けるかです。コストには調整コストと参加コストがありますが、地域間連携には競争の要素が含まれているので、対立に転化する可能性を常に含んでいます。実効的な連携を図る上で、北海道のこれからの課題は、中心市が連携コストを引き受けながら、いかにリーダーシップを発揮するかということではないでしょうか。

先に述べたように、これまでの広域連携は行政の活動を点と点で結び付けるという傾向が強かったと思います。今後は線や面の視点で発展させていかなければなりません。

遠隔型地域間連携を成功させていく意味で重要な試金石になると感じているのが、空港コンセッションです。今までの経験を教訓にして、新しい地域間連携を考えていくきっかけになるように感じています。

小磯 道内7空港を一つの運営会社に民間委託する取り組みは世界でも初めての試みです。これまで個々に運営されていた7つの空港を一体で運営していくことで、どのような連携効果を生み出していけるかは、地域間連携という観点からも大変注目されることです。しかし、7つの空港をネットワーク化して、北海道の観光活性化に結びつける解を示していくことは、至難の技でもあります。

山崎 市場原理だけでは対応できない、広域的な政策課題を盛り込んでいくという発想も必要です。例えば、沖縄では離島とのアクセスには一括交付金を利用して補助が出ています。新千歳空港以外の圏域を離島に見立てて、そこに住んでいる人たちのライフラインとしてエアラインを位置付けるような発想が求められます。

道央圏以外に住んでいても教育と医療のアクセスを確保し、安心と定住を保障するような枠組みを、空港コンセッションの中にどれだけ落とし込めるのかという議論を期待しています。道内空港を再編してネットワーク化する意味は、そこにあるのではないのでしょうか。

小磯 今日は地域間連携について、いくつかの観点から議論を進めてきました。冒頭に難しいテーマだと申し上げましたが、お話をして、その難しさを再認識しました。今日のお話を契機に、これからもこの問題を掘り下げて考えていきたいと思います。今日はありがとうございました。

PROFILE

山崎 幹根 (やまざき みきね)

1967年三重県生まれ。北海道大学法学研究科助教授などを経て、2007年北海道大学公共政策大学院教授。専攻は行政学、地方自治論。スコットランド・アバディーン大学客員研究員のほか、2015年から約1年間スコットランドに滞在し、2016年から北海道大学法学部教授。主な著書に『「領域」をめぐる分権と統合 スコットランドから考える』（岩波書店）、『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』（東京大学出版会）、『グローバル化時代の地方ガバナンス』（共編著、岩波書店）など。

小磯 修二 (こいそ しゅうじ)

1948年大坂府生まれ。京都大学法学部卒業後、北海道開発庁に入庁。釧路公立大学地域経済研究センター長、同大学長、北海道大学公共政策大学院特任教授などを経て、現在は地域政策プランナーとして活動。（一社）地域研究工房代表理事も務める。専門は地域開発政策、地域経済。

空港連携の 相乗効果で 北海道を元気に

～北海道7空港民間委託への挑戦～

レポート
Report 1



北海道内にある13空港のうち、国が管理する新千歳・函館・釧路・稚内、北海道が管理する女満別、市が管理する旭川・帯広の7空港の運営をコンセッション方式で民間に委託する動きが進んでいます。すでに国内の空港では、関西国際空港や仙台空港などがこの方式で民間によって運営されていますが、北海道のように空港管理者が複数で、さらにそれを一括して委託する取り組みの前例はありません。

道内空港の民間委託は、空港をネットワーク化することによって、北海道経済を活性化する大きな鍵を握っています。特に、これから増加する海外からの観光来訪者による消費効果を受け止めて経済活性化を目指していく上で、そのゲートウェイ機能の大幅な強化は欠かせません。空港コンセッションによる相乗効果で、それが実現されることを期待しています。

国内における空港コンセッションの経緯

2011年に改正PFI法^{*1}が施行され、PFI事業の対象施設が拡大されるとともに、コンセッション方式が新たに導入されました。コンセッション方式とは国や自治体などがインフラや公共施設を所有したまま、期限を設けてその運営権を民間に売却することです。運営権を取得した民間企業は、利用者から料金を徴収し、その資金で運営費や維持管理費などを賄います。さらに2013年7月

※1 PFI法

2009年7月に制定された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」。PFIはPrivate Finance Initiative（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）の略。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金や経営能力、技術的な能力を活用して行うこと。

には「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律」(民活空港運営法)が施行され、民間が国などが管理する空港運営を委託できるようになりました。

空港には、大きく分けて成田空港のように会社が管理している会社管理空港、羽田や新千歳、福岡空港のように国が管理している国管理空港、地方公共団体が管理している地方管理空港などがあります。また、滑走路などの空港本体は国や自治体が管理していても、ターミナルビルなどの周辺施設は民間企業などが運営している形態が多くなっています。このため、空港施設全体として、柔軟で迅速な経営や地域の特性に合わせた運営には制約がありました。

そこで、空港経営に民間の知恵と資金を導入し、航空事業者などのニーズを踏まえた機動的な着陸料の設定や空港周辺施設の一体的な経営を通じた空港運営の効率化、さらには航空輸送事業者の積極的な誘致による就航路線や便数の拡大を図り、空港の機能を最大限に発揮することで地域活性化につなげていくことが期待されています。例えば、これまで原則的には全国一律だった着陸料などを柔軟に対応することで、LCC(格安航空会社)の就航便を増やすなど、潜在需要を掘り起こすことも可能になってきます。

国内では兵庫県にあるコウノトリ^{たじま}但馬空港で2015年に初めてコンセッションを活用した空港の民間運営がスタートし、2016年4月から関西国際空港と伊丹空港、さらに同年7月に仙台空港でも、それぞれ民間企業による運営が始まっています。

注目が集まった関西国際空港と仙台空港

2016年4月からコンセッション方式で運営が始まったのが、関西国際空港と大阪国際(伊丹)空港です。両空港はオリックスとフランスのヴァンシ・エアポートが出資した関西エアポート(株)が運営を担っています。ヴァンシ・エアポートはフランスを本拠地とし、世界で35空港を運営する国際的な空港運営会社。これまで関西国際空港

と伊丹空港を管理してきた新関西国際空港(株)の従業員約500人をほぼそのまま引き継いで発足しました。関西国際空港と伊丹空港のコンセッションでは、空港活性化に加えて多額の債務返済も目的の一つで、44年間の運営権が与えられています。

仙台空港では、2016年7月から空港施設全体の民間運営が始まりました。仙台空港は、東京急行電鉄(株)や前田建設工業(株)、豊田通商(株)、東急不動産(株)などが出資するSPC(特別目的会社)の仙台国際空港(株)が運営を担っています。SPCは運営権対価として約22億円を国に一括で支払い、ターミナルビルを運営する第三セクターの株式を取得。引き換えに着陸料や旅客ターミナルビルのテナント賃料や直営店の売り上げ、駐車場利用料、貨物手数料などを収入にして運営を始めています。仙台国際空港では「東北」をキーワードに広域的な連携を図りながら、空港の利活用を通じて地域振興に寄与する取り組みが進められています。

北海道では7空港を一括して運営

これらの先例に続いて、国は2018年度に高松空港、2019年度に福岡空港、2020年度に熊本空港を民間企業に運営委託することを目指して準備を進めています。

そして、北海道においても2020年度から、道内に13ある空港のうち、新千歳、函館、釧路、稚内(国管理空港)、女満別(北海道管理空港)、旭川、帯広(市管理の特定地方管理空港)の7つの空港を民間に委託し、一体的に運営していく予定となっています。

「ひと・もの・かね・情報」が一緒に動くことが、北海道経済の活性化につながります。空港は航空分野のグローバルな成長力を取り込むことができる重要なインフラです。道内7空港を民間が一体運営することで、民間の経営ノウハウや資金の活用と複数空港のネットワーク効果が期待できます。さらに北海道の航空ビジョンや広域観光施策とも連動した効果も期待できます。民間との協業、協力という“コラボレーション”の考え方で取り組

んでいます」と言うのは、北海道総合政策部空港戦略推進監の^{やぶ}藪紀洋氏です。

道内7空港の民間委託については、2017年7月に基本スキーム（案）として、事業期間を30年間（不可抗力等による延長を含めて最長35年間）とし、滑走路等とターミナルビルを一体運営すること、国等は公募により運営権者を選定し、運営権者は滑走路等の運営とターミナルビル等の運営を一体的に実施すること、さらに国等は公共施設等運営権を設定することなどの基本方針（案）が示され、引き続き9月まで、運営委託の具体的な制度設計に反映させることを目的に、民間事業者の意見を募集する投資意向調査（マーケットサウンディング）が実施されました。今後は2018年2月ごろに実施方針の策定と公表、3月ごろに募集要項の策定と公表、19年6月ごろに優先交渉権者の選定を行い、2020年度から空港運営事業を開始する予定となっています。

道内7空港の民間委託は、これまでの空港管理者が国、北海道、市と複数であり、さらに複数の空港を一括して委託するという前例のない取り組みです。一方で、これまで北海道の玄関口であった新千歳空港は、インバウンド増加による混雑が指摘されており、これをそのほかの地方空港に拡散させていくことで観光振興による地方の活性化に期待が寄せられています。空港の連携力を生かした運営を確立し、広域観光の振興を進めるとともに、北海道のインフラ資源を有効に活用する仕組みをどのように築いていくのか、北海道の力量が試されているのではないのでしょうか。

「HOKKAIDO空港運営戦略フォーラム」開催

2017年9月9日、道内7空港の一括民間委託について、先例で民間委託した空港の成果の周知や道民の理解を深めるため、内閣府、国土交通省、北海道が主催した「HOKKAIDO空港運営戦略フォーラム」が札幌市で開催されました。この日は事業者、一般参加者、自治体等を合わせて400名近い参加者があり、関心の高さを



多くの人が集まった「HOKKAIDO空港運営戦略フォーラム」

うかがわせました。

フォーラムでは「成長戦略の観点で見た7空港一体運営への期待は?」と題し、未来投資会議民間議員で、東洋大学教授の竹中平蔵氏による基調講演が行われました。竹中氏は北海道7空港の民間委託について「世界が注目する規模のコンセッション」とコメントし、7つの空港のシナジー（相乗）効果を発揮していくことが重要なポイントであると指摘しました。

道内7空港の運営委託では、広域的な観光周遊ルートの形成などを通じて、北海道全体の広域観光の振興などを図ることが第一の条件で「広域観光振興」が最大のテーマです。ここで重要なことは、空港が地域を活性化するのではなく、魅力のある地域に人々がやってきてこそ空港が活性化するということです。地域にとっても、空港を運営する企業にとっても、互いにウィン・ウィンになる仕組みづくりのためには、受け止める地域も一緒になって考えていく姿勢が大切です。

フォーラムでは7つの空港がある千歳市、旭川市、帯広市、稚内市、釧路市、函館市、大空町からそれぞれの首長などが参加し、地域の立場から望ましいコンセッションに対する枠組みや地域活性化に向けた期待などが述べられました。中でも、帯広市の米沢則寿市長は、SPCが観光振興や地域振興を担ってくれるのではなく、「各地の観光資源を磨いていくのは自分たちで（中略）

地域とSPCが連携して一緒に汗をかいていくという、この姿勢」が重要だと指摘していました。また、パネリストとして参加した小磯修二氏（前釧路公立大学学長）も地域が魅力ある姿にならないと空港の活性化には結びつかないと発言。合わせて地域と関係機関が安定的な協力関係を作り上げていくことの重要性と、それを安定的な仕組みとして設計していくことの必要性を訴えました。

先例から学ぶ空港運営と地域の連携

「HOKKAIDO空港運営戦略フォーラム」では、関西国際空港と伊丹空港を運営する関西エアポートの山谷佳之社長とエマヌエル・ムント副社長、仙台国際空港の岩井卓也社長による特別講演も行われ、それぞれの空港における取り組みが紹介されました。

関西エアポートの山谷社長からは、民間運営後の変化について、空港関係者の雇用の増加や大阪の心斎橋商店街での外国人客の増加などが挙げられ、百貨店の売上増加やホテルの稼働率の高さについても言及がありました。

関西エアポートはオリックス(株)とヴァンシ・エアポートのほかに地元の30余りの企業が出資しており、地域の株主や地元企業などの地域コミュニティとの力強い連携も一つの特徴です。地域振興のために地域らしさを打ち出す「SENSE OF PLACE」というコンセプトを掲げており、「地方自治体を含む色々な地域の関係先と連携をするのが非常に重要」とムント副社長は話しました。

今後、関西エアポートは神戸空港も統合し3空港での経営を目指していくこととなりますが、この点についてムント副社長は、そのメリットとして、①組織・プロジェクト管理・建物の設計・ビジョンなど、空港を束ねることによっての相乗効果、②ネットワークや路線開拓、事業計画を推進する上での一体的な運営による優位性、③危機対応におけるリスクの分散、④資源配分や空港運営の最適化（新千歳空港の飽和状態を他の空港に振り向

けることによる運営最適化）などを挙げました。また、連携については「一つの会社として社内で連携するだけでなく、対外的にも観光当局や自治体様など、色々な関係先と連携をする中で、一体化することは非常に重要」と述べました。

一方、仙台国際空港は「東北の空を、世界の空へ。」をスローガンに、①路線を増やし、航空需要を増やす、②空港活性化と設備投資、③高いサステナビリティの実現を主要施策として、運営を進めています。

仙台国際空港では、台北便LCC就航や神戸便の復活など、路線数や便数の増加が実現しているほか、着陸料や空港利用料の変更も行っています。

また、仙台国際空港では地域と連携しながらさまざまな活動を積極的に行っていることも特徴です。例えば、行政や地域の経済団体などと一緒に商談会に参加し、航空会社へのセールスなども一緒に行っています。岩井社長は「私どもは空港の使用料金というものを握っておるわけですし、あるいはどの時間帯なら飛べ、どの時間帯なら混んでいて難しいとか、こういった当たり前ですが分かっているわけです。こういったことが、一元的に話が出来るという人間が（地域の関係団体の）皆さんと一緒にいくということがプロモーションとして意味がある」と言います。また、プロモーションの際には、空港がある宮城県だけでなく「東北」を前面に押し出し、山形県や秋田県など東北他県の魅力のある資源を打ち出し、観光需要を喚起しています。

個別自治体とも積極的に連携し、一緒に海外のイベントに参加したり、輸出貨物を増やす宮城県の「創荷・集荷」拠点化推進事業や山形県のインバウンドプロモーション事業を受託するなど、空港の資源を活用し、民間の知恵やノウハウを生かせる自治体の委託業務にも手を広げています。

仙台国際空港で、利用者ニーズに応えた大きな変化の一つに二次交通の充実があります。仙台国際空港が地道に地域のバス会社を回り、それまでなかった空港直行バスを新設。山形県や福島県、岩手県などへバスのネッ

トワークを広げました。鉄道についても第三セクターの鉄道会社に増便を依頼し、3往復の増便を実現。駐車場も収容台数を増やしてウェブ予約を導入するなどの新しい取り組みをしています。

「地域の皆様にとっては、もっと大きな事があると思っております、(中略)「地域への外部経済効果」というやつです。お客様が一人、仙台あるいは東北に見えて、私どもの空港に落とすお金というのはせいぜいウン千円くらいです。ただ、旅行に来られたら、何万円か使いますよね。この何万円かが地域に落ちるというボリュームを増やすということが、地域にとってはとても大事(中略、それが)地域にとっての空港民営化の意義」ではないかと岩井社長はコメントしていました。

いろいろな人たちの知恵を結集して

今後、道内7空港の民間委託については、2018年7～8月に第一次審査が行われます。その後「競争的対話」と呼ばれる二次審査に進んだ応募者を対象とした関係者とのディスカッションや契約条件に関する交渉が行われ、2019年6月ごろに優先交渉権者が選定される予定です。そこでは、二次審査に進んだ応募者との「競争的対話」が一つの鍵になりそうです。先例空港の学ぶべき点は学び、合わせて空港ネットワークを生かした地域振興の視点を取り入れた官と民の協働の仕組みづくりが期待されます。

北海道の藪空港戦略推進監は「運営は民間ですが、北海道は広域行政をやってきたいろいろなノウハウがあるので、互いに知恵を出し合って地域の活性化につなげていくことが重要」と言います。北海道には民間委託される7空港を含めて13の空港がありますが、北海道では全13空港のネットワークを充実強化するための「北海道航空振興基金」を設け、7空港以外の空港も含めてネットワークを広げていこうとしています。

また、国内のみならず世界の名だたる企業が、優先交渉権を獲得するために、北海道の観光をいかに盛り上げ

ることができるのかを一斉に検討しているのが現在の状況です。これは、北海道の各地に商機が転がっていることを各企業が認識する機会にもなり、そうした副次的な成果も期待されます。

道内7空港の民間委託は、複数の空港でかつ管理者の違う空港を一体化すること、ネットワーク化による相乗効果、地域振興など、さまざまな要素が絡み合い、非常に複雑な方程式を解いていくような難しさがあります。広域だからこそできる北海道ならではの仕組みについて、地域、自治体、経済界、そして民間が一緒になって関心を高め、知恵を出していくことが大切だと思います。そして、空港が連携することで発揮できる力を世界にアピールできるような取り組みになるように、道民一人一人が応援していくことも重要なことでしょう。

<引用・参考文献等>

- 「HOKKAIDO空港運営戦略フォーラム」講演録
www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/kus/170909forum.pdf
- 田邊勝巳(2017)「空港民営化と規制のあり方」、日交研シリーズ「地方空港で広がるコンセッションとは」、『週刊東洋経済』2015年5月16日
- 「仙台空港、関空・伊丹 インバウンド逃さず施設改修」、『日経コンストラクション』2016年10月24日
- 関西国際空港HP:<https://www.kansai-airport.or.jp/>
- 仙台国際空港HP:<https://www.sendai-airport.co.jp/>

観光による 広域連携を考える

～「どうなん・追分シーニックバイウェイ」から探る地域間連携～

どうなん・追分
シーニック
バイウェイルート



広域連携が進んでいる分野の一つが観光です。その中で、近隣市町村が連携するためのインフラである“みち”に着目した取り組みが「シーニックバイウェイ北海道」です。ここでは「シーニックバイウェイ北海道」の指定13ルートの中から、「どうなん・追分シーニックバイウェイルート」が2017年9月に行ったフットパス・ロードと歴史の道掘り起こし資源調査に同行し、観光における広域連携について考えてみました。

シーニックバイウェイとは

「シーニックバイウェイ」はシーニック（風景の形容詞）とバイウェイ（わき道・寄り道）を合わせた言葉です。シーニックバイウェイは米国で1990年代に導入されたもので、道路そのものが観光資源になり得ることに着目し、沿道の景観や歴史、文化、自然、レクリエーションなどの地域資源が傑出した道路を公的に認定し、それらの価値を積極的に保全・活用する施策です。

「シーニックバイウェイ北海道」は、この米国での取り組みを参考に、地域に暮らす人が主体となって、企業や行政が連携し、美しい景観づくりや個性的で活力ある地域づくり、魅力ある観光空間づくりを目指す取り組みとして2005年にスタートしました。2018年2月末で13の指定ルート、1つの候補ルートがあり、道内各地で約400団体が活動をしています。

「シーニックバイウェイ北海道推進協議会」が制度の運営を担っており、各種の審議や支援などを行っています。また、シーニックバイウェイの理念の浸透や広報

活動を担うために（一社）シーニックバイウェイ支援センター（以下、支援センター）が指定され、地域・企業・行政の連携を図っています。シーニックバイウェイ北海道では、各ルートに「ルートコーディネーター」としてルート運営・活動をサポートする人材を配置しています。

また、指定ルートになると、活動エリアを管轄する行政団体や機関によって構成される「ルート運営行政連絡会議」が設置され、ルートからの協力要請に対する支援や調整が行われます。

どうなん・追分シーニックバイウェイルート

2008年に候補ルートになり、2015年12月に指定ルートになったのが「どうなん・追分シーニックバイウェイルート」です。エリアは木古内町・知内町・福島町・松前町・上ノ国町・江差町・乙部町・厚沢部町、離島の奥尻町の9つのまちにまたがり、各町の商工会や観光協会など29団体が構成されています。このルートはエリア内に市がなく、9つのまちの力を結集した活動が欠かせないルートといえます。また、2014年に日本創生会議が公表した若年女性人口変化率（2010年を基準にした2040年の20～39歳女性の人口変化率）では、いずれのまちも若年女性人口が5割以下に減少することが推計されており、高齢化・少子化が進んでいるという厳しい地域でもあります。

一方で、2016年3月の北海道新幹線開業、北海道唯一の城下町を持つ松前町や歴史的な街並み景観を生かしたまちづくりが盛んな江差町など、独自の観光資源を有するまちもあります。北海道の中でも独特の

歴史と文化を有し、こうした観光資源の存在は外国人客に訴求力がある地域として期待されています。

そこで、どうなん・追分シーニックバイウエイルートでは、地域づくり、景観づくり、観光空間づくりの3つの取り組みの柱のもと、「歴史の道掘り起こし」、「ビューポイントパワーアップ」、「どうなんシーニック de ナイト」、「どうなんフットパス・ロード」、「どうなんの食・北のどんぶり」、「教育体験旅行呼び込み」、「おもてなしガイド」の7つのプロジェクトを推進しています。

フットパス・ロードと歴史の道掘り起こし資源調査

2017年9月13～15日、どうなん・追分シーニックバイウエイルートでは、推進中のプロジェクト活動の一環として、これからの新しい魅力を引き出すための「どうなんフットパス・ロードおよび歴史の道掘り起こし資源調査」を行いました。調査は、ルートコーディネーターの佐藤好子さんをはじめ、ルート事務局スタッフや理事など構成団体のメンバーが実施しました。2泊3日の調査では、木古内町、知内町、福島町、松前町、上ノ国町、江差町の6町を訪問し、地元ガイドから説明を受けながら、実際にルートを歩いて観光資源としての可能性を調査しました。

木古内町では、木古内町観光協会の藤谷晃章事務局長らがガイド役を務め、芝桜の名所として知られ、明治元年に旧幕府軍が砲台や壕を築いたという薬師山



みそぎ浜で解説する藤谷さん（左端）

に登って木古内町の眺めを楽しみました。また、「寒中みそぎ祭り」が開催されるみそぎ浜を見学し、祭り期間外の体験メニューの取り組みなどについて紹介がありました。

1泊目は道内最古といわれる知内町の知内温泉に宿泊。翌朝から地元学芸員の案内で、道内最古の雷公神社、「乳母杉（姥杉）」と呼ばれるご神体がある姥杉神社などを見学しました。乳母杉は、古くから母乳が出るようにと祈りを捧げられている女性の守り神で、姥杉神社では毎年1月に男子禁制の「十七夜講」という祭りが行われているそうです。

その後、福島町に移動し、千軒地区で春と秋に開催している「殿様街道探訪ウォーク」を再現した散策



殿様街道ウォークを再現し、歴史解説をする中塚さん

を楽しみました。「殿様街道探訪ウォーク」で案内役を務めている中塚徹朗さんがイベントと同様に殿様の姿に扮し、歴史解説を交えた地域の魅力を披露して、参加者から好評を博していました。また、地域の名産となった「千軒そば」の生産地を見学。毎年夏に開催されている「千軒そばの花の観賞会」の説明を聞きながら、

観賞会でそば畑を舞台に奉納される松前神楽のイメージを膨らませました。

桜の名所で知られる松前町では、藩政時代の松前を再現した「松前藩屋敷」を訪問しました。人気ガイドの飯田幸仁さんが時代劇の装束でガイド役を務め、当時の暮らしぶりを解説したほか、道の駅「北前船松前」で津軽海峡の眺めを堪能しました。

最終日に訪問した上ノ国町では、海の神が山の女神に会いにいったと言われている「神の道」を散策。その後、武田信廣が15世紀後半に築いた山城跡の「勝山館跡」まで散策ルートを登りました。上ノ国町観光協会の加藤愛美さんがガイド役を務め、まちに伝わる伝説などを交えて上ノ国町の魅力を紹介しました。

最後の訪問地となった江差町では、江差町歴まち商店街協同組合監事を務める室谷元男さんの案内で、檜山道立自然公園の特別区域に指定されている「かもめ島」を散策しました。その後、問屋や蔵、商家、町屋、社寺などの歴史的建造物や史跡などを保存・再現・修復保全し、歴史の香りが漂う街並みが整備された「いにしえ街道」を歩き、街道沿いに住み商いをしている人たちの声を聞きながら、まちの魅力を肌で感じていました。

江差町の散策を楽しんだ後、調査を終えたルートメンバーと意見交換を行いました。そこでは「近隣なのに知らなかった観光資源、特に歴史資源があることに驚いた」という声があり、近くに住んでいても意外と知られていない観光資源が眠っていること、それを発見できたという一つの成果が認識されました。観光における地域間連携の第一歩は、お互いのまちのを知ることです。それぞれのまちにどんな観光資源があるのかを違った立場の人たちの視点で評価することで、新しい発見や連携の芽を見つけることができるでしょう。

また、そうした観光資源の要素を「地元の人たちが共有すること、意識すること、誇りを感じる事が重要」という声もありました。「いろいろな人と知り合うことが人づくりにつながっていく。広域的に学習していくことで、多くの人たちに伝えることにもなる」と、連携しながら学び合う姿勢や情報発信の重要性への意見が挙げられました。



調査を終えての意見交換会

観光による広域連携を発展させるために

「どうなんフットパス・ロードおよび歴史の道掘り起こし資源調査」に同行した経験から、これからの観光における広域観光について考えてみました。

観光広域連携を進めていく上で大切なことは、広域交通ネットワークの拠点をどこにするかを明確にしておくことです。それぞれが勝手に拠点だと主張すれば観光客にとっては移動しづらい不便な地域になってしまいます。どうなん・追分シーニックバイウエイルートには、すでに観光地として知られている松前町や江差追分全国大会などで全国から訪問者がある江差町があります。しかし、現実の広域交通の動きをみると、北海道新幹線の開業効果をうまく受け止めている木古内町を核にネットワークを形成していくことが有効だと思われます。すでに、二次交通の拠点としての機能も生まれてきており、他の地域は、それを有効に活用していく戦略を考えていくことで広域連携が進むでしょう。全体の拠点をどこにおくのかを、地域のみんなですっかり共有していくことが大切です。

どうなん・追分シーニックバイウエイルートに限ったことではありませんが、本来、それぞれのまちには個性があります。個性が強ければ強いほど、相互のつながりを深めていくためには強力な調整力が必要です。また、各地で実践的に活動しているリーダーたちのつながりや団結力を増していく仕掛けも必要です。シーニックバイウエイでは、その役割をルートコーディネーターが担っていますが、このコーディネーターの力量が観光における広域連携の重要な鍵といえるでしょう。調査では限られた時間の中で、効率的に各地を訪問する準備を進めてきたルートコーディネーターの佐藤さんの調整力が大きな力になりました。広域連携におけるコーディネーターの存在は欠かせません。シーニックバイウエイに限らず、観光の広域連携を進める中では、

すべての関係者が集まって協議できる機会はそう多くはないように思います。実践的で真に実のある連携にするためには、それぞれのまちに精通していこうというコーディネーターの努力と、地域の人たちとの地道なコミュニケーションづくりが必要で、地域間連携の成果を左右する大きな要素といえるでしょう。

また、このルートには福島町の殿様街道、松前藩の歴史など、ゆかりの人物の足跡を紐解きながら展開できるヒストリカル（歴史探訪）ツアーの可能性があります。アカデミックな関心をそそるコンテンツといえ、要求水準の高い富裕層のリピーターを呼び込むことも視野に入ってきます。そのためにはガイドを充実させ、安定的なその体制を築いていくことが望まれます。

特に、どうなん・追分シーニックバイウエイルートには、歴史的価値の高い観光資源が多く存在しています。歴史資源を発信していくために、ガイド役として地域の学芸員との積極的な連携も重要な要素です。歴史資源の発掘や活用では、学芸員が大きな人材資源になります。観光の広域連携の中にガイドの活用とガイド間の連携を組み入れていくと広がりのある魅力が発信できるのではないのでしょうか。近年の観光は「史跡、寺社仏閣などを見る」「スポーツやアウトドアを楽しむ」「芸術・音楽・スポーツの観劇・鑑賞・観戦」など、市場が細分化されており、それぞれの分野で知識が豊富な観光客が少なくありません。そうした人たちの満足度を高める上でも、学芸員に限らず、豊富な知識を持つ地域人材の活用は、一つの鍵といえるでしょう。

また、上ノ国町にある勝山館遺跡の持つアイヌと和人との共生の歴史的な価値はあまり知られていません。勝山館遺跡は夷王山いおうざんのふもとにあります。山裾にはそこに居住していた人々のものと推定される墳墓があり、和人の墓のそばにアイヌの人々の墓が見つかっています。2020年に白老町に完成するアイヌ民族共生象徴空間との連携など、遠隔地との連携によるメッセー



和人とアイヌの人々のお墓について話す上ノ国町観光協会の加藤さん(右端)

ジ性を持った情報発信が期待できます。遠隔地とのつながりや北海道らしいコンテンツを組み入れた連携の視点に目を向けてみることも大切でしょう。

観光では、行政の枠組みを超えた地域間連携が不可欠です。広域的に観光地として発信することで、多様な魅力を発信できるとともに、小さなまちに欠けている機能や要素を他のまちで補完できるという利点があります。また、個で発信する情報よりも複数の主体が発信することで厚みが増し、接する機会を増やすことにもつながります。「北海道ガーデン街道」のように地域の魅力を発信するコンセプトを決めれば、地域ブランドとしての発信力も増し、商品やサービスの付加価値を高めることができます。

地域間で連携すること、広域で連携することが観光産業の発展と成長につながる。このことをそれぞれの地域の人たちが認識することが、互いにウイン・ウインになる関係づくりには重要なことといえるでしょう。

※どうなん・追分シーニックバイウエイルートについては、『開発こうほう』2016年5月号もご参照ください。

東日本大震災から 生まれた地域間連携

レポート Report 2



人口減少時代に入り、すべての公共サービスを一つの市町村で提供することが次第に困難になってきており、地域連携によって対応していく必要性が高まってきています。特に、単一の自治体で対応が困難な状況が生まれるのが、大規模な自然災害などへの対応です。2011年3月11日に発生した東日本大震災の復旧、復興に当たっては、新たな地域間の連携による支援や対応が行われました。その経験は今後の地域間連携を考えていく上で多くのヒントを残しています。

そこで、これまで公表されている東日本大震災における地域間連携や支援についての調査報告などから、防災や減災の視点での地域間連携について考えてみます。

関西広域連合による「広域防災」

東日本大震災における被災地支援で、興味深い活動を行ったのが、関西広域連合です。関西広域連合では大震災発生後、早々に「カウンターパート方式」で支援を開始しています。関西広域連合は、2010年12月に関西2府5県（現在は2府6県4政令市）で設立された特

別地方公共団体で、阪神淡路大震災の経験がある兵庫県が広域防災局担当です。カウンターパートとは対等の立場にある相手という意味で、各被災自治体に対して対応する自治体を決めて支援を行う方式です。被災地のニーズを踏まえて、迅速かつ効果的で継続的な支援が実施できるといわれています。

関西広域連合では、東日本大震災で被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県を支援対象とし、岩手県を大阪府と和歌山県、宮城県を兵庫県と鳥取県と徳島県、福島県を京都府と滋賀県が支援する「ダブルキャスト方式」と呼ばれる形態で支援しました。各被災県に担当県内の行政職員が入って関西広域連合の現地連絡所を開設し、被災地のニーズや情報収集を行い、担当県ができる支援内容の調整を行うなどの対応をしました。

（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構が2016年3月に「災害時における広域連携支援の考察研究調査報告書」をまとめています。その中でカウンターパート方式による支援は情報収集、応援体制の調整、支援の持続性といった、これまでの自治体間支援の問題をある程度緩和することができたと評しています。特に、支援の持続性という点では、人的支援も含まれることから、支援自治体の支援疲れが生まれやすいといわれています。そこで、関西広域連合では府県単位で支援対象県を割り当て、支援調整の問題を被災県の需要側でなく、供給側で解決し、被災自治体への支援が特定自治体に集中することを避けるように調整することが可能であったと指摘しています。

関西広域連合の支援活動は、広域防災局担当である兵庫県の阪神淡路大震災の経験が生きたといえます。兵庫県の職員は東日本大震災に対する意識が高く、職員間の調整を行いながら、能動的に情報収集などを行っていったそうです。また、阪神淡路大震災時に全国から受けた支援の恩返しという思いが、より迅速な支援活動につながっていったのでしょう。大阪府でも危機管理の経験があり、臨機応変な対応ができるベテラン職員を派遣するなど、細かな気配りがありました。

関西広域連合では、実施事務の一つに「広域防災」が掲げられており、構成自治体が有する防災に関わる人材や知見、情報、施設などを活用し、ネットワーク化を進めることで防災力を高め、地域全体の安全・安心の向上を目指すとしています。東日本大震災の経験を生かして、2016年の熊本地震時にも広域連携による支援活動を行っており、「広域防災」という視点で地域間連携を考えていく貴重な経験になっています。行政のみならず民間事業者との連携体制や物資の円滑な供給システムづくり、広域防災拠点のネットワーク化など、さまざまな経験が積み上がってきています。

関西広域連合は、広域的な地域連携に早くから取り組んできた歴史があり、その積み重ねがあったことが、カウンターパート方式を生み出したともいえるでしょう。

岩手県遠野市の「後方支援」拠点

1960年のチリ地震津波をはじめ、過去の津波被害の経験をもとに、以前から支援体制を構築し、東日本大震災時に「後方支援」拠点として重要な役割を担ったのが岩手県遠野市です。遠野市は岩手県南東部に位置し、内陸と沿岸の中間地点に位置しています。内陸にも沿岸にも通じる道路網が整備され、半径50km内に沿岸の宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市などがあります。これらのまちには防災ヘリコプターで約15分、陸路でも約1時間となっており、後方支援拠点として有効に機能する位置にあります。

遠野市では、2007年に釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村（現宮古市）で推進協議会を設立し、三陸地域地震災害後方支援拠点施設の整備促進活動のほか、災害を想定して防災訓練を実施していました。東日本大震災では遠野市も震度5強という状況でありながら、陸上競技場やサッカー場、大型駐車場を車両基地や臨時ヘリポートとして開放しました。遠野市に消防の救援隊や全国の医療隊が結集したほか、全国から続々と届く支援物資を受け入

れ、要望に応じて各被災地へ輸送するなどの対応をしています。東日本大震災では、遠野市が果たした後方支援拠点の重要性が認識されたといえます。

複数の地域にまたがる地域間連携の場合は、その拠点を定めて連携の効果を高めていくことが重要です。この経験からは、それを学ぶことができるでしょう。

多様な主体による「広域的な地域間共助」

東日本大震災では、都市と農村の交流や姉妹都市、友好都市など、地域活性化や地域振興を目的とした遠隔地間の連携や交流が被災地支援に発展した例がみられています。そこでは、いざというときに迅速で的確な支援につなげるために、行政だけでなく地域住民、企業、NPOなどの幅広い人々が一緒になった連携体制が必要になります。

国土交通省が2013、2014年度にまとめた「広域的な地域間共助推進事業 事例集」では、自助と公助の中間といえる「共助」の重要性が指摘されています。そこでは、同時に被災するリスクの少ない複数の地域で、行政や民間企業、NPOなどの多様な主体が地域を越えて広く連携し、それぞれが保有する資源やノウハウ、マンパワーなどを有機的に結び付けて、地域活性化のための平時の枠組みを生かしながら、合わせて災害時の支援・受援に向けた連携の取り組みや、有事の助け合いの活動を同時に進めていく取り組みの必要性が提示されています。大規模災害に備えた地域間連携では、常日頃から連携する地域同士の“顔の見える関係づくり”を継続的に進め、それが有事の際には役に立つということを認識しておくことです。例えば、首都直下型大地震を想定して、大都市住民の疎開先を確保しながら、その疎開先を大都市住民の第二の故郷として、“顔の見える交流”を進めていく取り組みが、多くの団体が参加して「広域的な地域間共助協議会」として進められています。阪神淡路大震災の経験を踏まえて、東京の早稲田商店会が「故郷」を持たない都市住民の疎開先確保のために、全国各地と連携して

「震災あんぜんパック」などの取り組みを進めていたことから提案されたものです。平時は大都市消費地とのつながりによる地域活性化を目指す取り組みが行われています。

また、埼玉県杉戸町と福島県富岡町は10年近い民間の交流実績を踏まえて2010年11月に友好都市協定を締結しました。その数カ月後に東日本大震災があり、原発事故に伴う一次避難、二次避難の過程で、富岡町と杉戸町と隣の川内村は、速やかな救援、避難受け入れを実現することができました。それを契機に、復旧、復興に向けて近隣市町村や地域のNPO法人などが参加する広域連携が生まれてきています。

このように都市と地方の自治体や商工会、商店街、金融機関や地域活性化交流を支える組織などが全国的に連携している取り組みや、災害時の経験からほかの地域や団体などを巻き込んだ広域連携に広がっていく事例が見られています。多様な主体が広域的に連携し、平時は地域間交流や地域活性化に資する活動をしながらも、災害発生時には避難の受け入れなどができる体制につなげていくという災害時を想定した視点を組み込んで、これからの地域間連携を捉えていくことが大切でしょう。

一方、コンパクトなまちづくりや都市と農山村漁村地域の連携などを目指して設立された「東北発コンパクトシティプロジェクトチーム」が、東日本大震災時における地域間連携による災害時の支援について、その事例を収集して2013年にとりまとめています。そこでは、岩手県・宮城県・福島県の自治体にアンケートを実施し、支援内容や平時の連携状況などの傾向が整理されています。内陸部の自治体は後方支援的な意味合いからか、自治体による支援が多く、震災前に連携があったものが少なかったそうです。一方、沿岸の自治体は住民組織による支援が多く、震災前から連携があるものが多いという傾向があったそうです。震災前の連携では、災害時における協定のほか、姉妹都市、人事交流、まつりなどのイベントでのつながりとなっており、交流といったソフトな連携から、東日本大震災時には実利のある連携に発展していったことがわかります。すでに歴史のある姉妹都市や交流

活動などを発展させ、非常時にも協力し合えるような、顔の見える連携を図っていくことが大切でしょう。

近年、地震や豪雨など、これまでに見られなかったような大きな被害をもたらす自然災害が発生しています。地域づくりの中で、非常時を想定した対応が重要になってきています。しかし、地域の中では多くの政策課題があり、目の前に問題が突き付けられなければ、なかなか取り組めないのが実態でしょう。すでに構築されている地域間連携を生かしながら、非常時にも対応できるような仕組みづくりに発展させていくことが期待されます。

最後に

このように東日本大震災を契機にさまざまな地域間連携のかたちが生まれてきていますが、非常時における連携を効果的に進めていくためには、平時から連携が必要であることを示しているといえるでしょう。しかし、大切なことは非常時のためだけに連携するのではなく、平時の連携においても双方にとって有益となる関係づくりを目指していくことでしょう。そのための創意工夫が地域活性化につながって、一層連携が強くなるという相乗効果を目指して、これからの地域間連携を考えていってほしいと思います。

<引用・参考文献等>

- ・「災害時における広域連携支援の考察研究調査報告書」(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 (2016年3月)
- ・「関西の広域防災・減災の取り組み」(パンフレット) 関西広域連合広域防災局
- ・「これからの地方自治体は連携が切り札に」(『時評』2014年12月号)
- ・「平成25年度 広域的地域間共助推進事業 事例集」国土交通省 国土政策局 平成26年3月
- ・「平成26年度 広域的地域間共助推進事業 事例集」国土交通省 国土政策局 平成27年3月
- ・「東日本大震災における地域連携に関する事例収集について」東北発コンパクトシティプロジェクトチーム事務局 平成25年3月
- ・東日本大震災の被害と遠野市の果たした後方支援の役割: http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_hyogo34/03/0308_jre/index.htm

● マルシェノルド バックナンバー

- 第1号 「地域経済の自立に向けて」(99年9月25日発行)
- 第2号 「北海道ツーリズムを考える」(00年1月25日発行)
- 第3号 「都市と商業」(00年6月25日発行)
- 第4号 「循環型社会を目指して」(00年10月25日発行)
- 第5号 「地域とアート」(01年2月25日発行)
- 第6号 「地域とIT」(01年6月25日発行)
- 第7号 「北海道の食産業を考える」(01年10月25日発行)
- 第8号 「NPOのあり方を考える」(02年2月25日発行)
- 第9号 「北のものづくり」(02年8月25日発行)
- 第10号 「地域経済の自立的発展と観光産業」(03年2月25日発行)
- 第11号 「地域景観とまちづくり」(03年8月25日発行)
- 第12号 「地域と大学」(04年2月25日発行)
- 第13号 「北海道らしいエコツーリズムを考える」(04年8月25日発行)
- 第14号 「地域ブランドの時代」(05年2月23日発行)
- 第15号 「地域と医療」(05年8月25日発行)
- 第16号 「北海道発 産消協働」(06年2月24日発行)
- 第17号 「地域とスポーツ」(06年8月25日発行)
- 第18号 「地方都市の再生」(07年2月23日発行)
- 第19号 「地域と農業」(07年8月25日発行)
- 第20号 「地域と図書館」(08年2月25日発行)
- 第21号 「脱温暖化と地域」(08年8月25日発行)
- 第22号 「社会的企業と地域の活性化」(09年3月24日発行)
- 第23号 「食の安全と北海道」(09年8月25日発行)
- 第24号 「森林と地域再生」(10年2月23日発行)
- 第25号 「地域と福祉」(10年8月25日発行)
- 第26号 「企業の方と地域の活性化」(11年2月24日発行)
- 第27号 「地域航空を考える」(11年8月25日発行)
- 第28号 「震災復興と地域」(12年2月24日発行)
- 第29号 「地域と金融」(12年8月27日発行)
- 第30号 「地域と再生可能エネルギー」(13年2月25日発行)
- 第31号 「沖縄と北海道」(13年8月26日発行)
- 第32号 「東北と北海道」(14年2月25日発行)
- 第33号 「地域とバックアップ機能」(14年8月25日発行)
- 第34号 「地域と公共交通」(15年2月24日発行)
- 第35号 「インバウンドと地域戦略」(15年8月25日発行)
- 第36号 「進化する『道の駅』」(16年2月25日発行)
- 第37号 「地域の建設業を考える」(16年8月25日発行)
- 第38号 「地方創生」(17年2月27日発行)
- 第39号 「長寿社会と地域」(17年8月25日発行)

● 「マルシェ: marché」とはフランス語で市場のことで、同音の「マルシェ: marcher」には歩む、行進する、進歩するという意味もあります。北海道(ノルド: nord=北)が、多くの人々が集い、交流し、活気あふれる地域へ発展するようにとの願いを込めて、「開発こうほう」の地域経済レポート特集号として「マルシェノルド」(年2回、9・3月号を予定)をお送りします。地域を考えるきっかけとなるように、毎号、地域経済特有のテーマを取り上げてまいります。

March.2018
No.656

編集後記

今地域が直面している多くの問題、人口減少、高齢化、地球環境問題などは、単独の地域だけで解決できないものばかりです。そこでは地域間の信頼関係、協調関係を強化していくことで、解決の道筋が見えてくることがあります。人々の社会的なつながりが社会の資本(ソーシャルキャピタル)であるように、これからは地域間連携が社会の大切な資本となるでしょう。(S.K)

地域間連携の醍醐味は、足し算だけでなく掛け算が可能になることだと感じています。地域と地域が手を結ぶことで、それぞれの地域の新しい価値を生み出していくことにつながっていくと思います。行政や組織だけでなく、個人から広がっていく地域間連携もあるのではないのでしょうか。一人ひとりの視点で、地域間連携の中で何かできるのかを考えていくことが大切だと思います。(M.S)

● 開発こうほう / 地域経済レポート特集号 | KAIHATSUKOHO
Regional Economic Report

マルシェノルド

● ご意見・ご感想をお寄せ下さい。

(一財)北海道開発協会広報研修出版部

〒001-0011 札幌市北区北11条西2丁目セントラル札幌北ビル
TEL: 011(709)5212 E-mail: pr@hkk.or.jp

● (一財)北海道開発協会では、賛助会員を募集しています。
詳しくは、ホームページをご覧ください。

開発こうほう 第656号 平成30年2月26日

発行 (一財)北海道開発協会

編集協力 小磯修二

印刷所 (株)須田製版 不許複製

<http://www.hkk.or.jp/>



- THEME -

【繋】

繋がるって面白い。
繋がるって楽しい。
繋がるって、
地域それぞれの特色は
繋がること
すべてが生かされる。

 一般財団法人 北海道開発協会

〒001-0011 札幌市北区北11条西2丁目セントラル札幌北ビル
TEL (代表) 011-709-5211

