

2015
Vol.24
関門地域研究

再生可能エネルギーと地域
新たな広域連携

はじめに

北九州市立大学都市政策研究所と下関市立大学地域共創センターは、平成 6 (1994) 年に「関門地域共同研究会」を組織し、以来、関門地域に関する共同研究を行っています。

北九州市も下関市もそれぞれが課題を抱えています。しかし海峡を挟んだ両側である関門地域については、共通する課題もあるといえます。そこで「関門地域共同研究会」では、毎年度、統一テーマを設定し、これに沿って両大学の研究者が多様な視点から研究を進めてきました。これまでに取り組んできたテーマは多岐にわたりますが、いずれの研究も、様々な切り口と綿密な実態調査に基づいて、この地域の課題を明らかにし、その解決の方向を探ろうとするものです。そしてこれらの研究を通じて、関門地域の振興に貢献することを目指しています。これらの研究の成果は、毎年度、『関門地域研究』にまとめて刊行するとともに、成果報告会を開催して地域の皆様との意見交換を行ってきました。

平成 26 (2014) 年度は、昨年度に引き続いて、「再生可能エネルギーと地域」および「新たな広域連携」をテーマとして研究に取り組みました。皆様ご存じのように、東日本大震災を経て、再生可能エネルギーに対する意識は変わりつつあります。地域の資源を活用した小規模発電は、災害にも強い分散型のエネルギー・システムであり、また環境への負荷を軽減しつつ持続可能な地域の発展をもたらすものとして注目を集めつつあります。また、わが国において進行する少子高齢化と人口減少により、地方の衰退にとどまらず地方消滅までもが論じられる状況にあることも、皆様ご存じのとおりです。このような中で、地方都市の再生や各地方公共団体間の広域連携のシステム作りが課題となっています。広域連携モデルについてもすでにいろいろ議論されつつありますが、新たな広域連携の在り方とその実現可能性を検討することは、喫緊の課題であると思われます。

「関門共同研究会」では、平成 27 (2015) 年度においても、6 月に成果報告会を開催する予定です。これは、成果の報告をするだけでなく、出席者との質疑等を通して、さらにその研究を進展させることを目指すものです。そのような次第ですから、私どもは、成果報告会への多数の皆様のご参加を、心よりお待ち申し上げます。

2015 年 3 月

2014 年度 関門地域共同研究会会長
北九州市立大学都市政策研究所長
岡本博志

目 次

再生可能エネルギーと地域

再生可能エネルギー普及に関わる地域的問題： メガソーラー設備設置をめぐる景観保全・利害調整問題を中心に (山川俊和、藤谷岳)

1．はじめに	1
2．日本における再生可能エネルギー普及の現段階	1
3．メガソーラー設備設置をめぐる地域的問題とその対応： 大分県由布市の事例から	4
4．立地自治体の対応：静岡県富士宮市の事例から	6
5．おわりに	8

新たな広域連携

新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体連携の分析：序論 - 下関市・北九州市、備後圏域、高梁川流域圏、宮崎広域圏の事例から - (水谷利亮)

はじめに	1 1
1．「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」、「連携中枢都市圏」構想	1 2
2．下関市・北九州市の広域連携	1 7
3．福山市・備後圏域の広域連携	1 9
4．宮崎市・宮崎広域圏の広域連携	2 4
5．自治体間連携の可能性と課題	2 8
おわりに	3 0

**関門地域における公共施設の相互利用に関する調査研究：
施設の管理運営者の観点を中心として**

(宮下量久)

1 . はじめに	3 3
2 . 関門地域における市民の移動状況の実態	3 4
3 . 関門地域における公共施設の相互利用の現状	3 6
4 . 公共施設の運営管理者への実態調査	4 2
5 . おわりに	6 2
参考資料：施設管理者向けアンケート調査票	6 5

再生可能エネルギーと地域

再生可能エネルギー普及に関わる地域的問題：
メガソーラー設備設置をめぐる景観保全・利害調整問題を中心に

再生可能エネルギー普及に関わる地域的問題： メガソーラー設備設置をめぐる景観保全・利害調整問題を中心に

下関市立大学経済学部国際商学科准教授 山川 俊和
下関市立大学経済学部特任教員 藤谷 岳

1. はじめに
2. 日本における再生可能エネルギー普及の現段階
3. メガソーラー設備設置をめぐる地域的問題とその対応：大分県由布市の事例から
4. 立地自治体の対応：静岡県富士宮市の事例から
5. おわりに

1. はじめに

東日本大震災と福島第一原子力発電所におけるシビアアクシデントの発生から4年が経過した。いまだ幾つもの問題が、解決されるどころか、より深刻さを増している。そのような状況下、日本における再生可能エネルギーの普及は、電源別に見ればまだまだ規模は小さいものの、一定の量的拡大を達成したといえる。経済学的な視点からは、再生可能エネルギーの普及が地域経済循環の厚みを増すプロセスとなりうるかという点が注目される（山川[2014a]）。再生可能エネルギー普及については、その量的な側面とともに、質的な側面もまた検討することが求められている。そこで、本稿では、日本における再生可能エネルギー普及の現段階と、普及から生じている地域的問題を考察することを課題とする。特に、メガソーラー設備設置をめぐる地域的問題として、周辺住民との利害調整、景観保全とその対応について、現地調査を通じて把握した知見から紹介する。

2. 日本における再生可能エネルギー普及の現段階

3.11以降、再生可能エネルギー普及への期待が高まる中、日本でも、2011年8月に「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」が成立した（施行は2012年7月から）。同法では、国が認定した再生可能エネルギーで発電した電力を、国が定めた価格および期間で、電力会社が買い取ることを義務付けている。これが固定価格買取（Feed-in Tariff, FIT）制度である。FIT制度が再生可能エネルギー普及にもたらした成果はめざましく、量的な拡大はある程度成功したと評価できるであろう（図1、図2）。

ただし、後述するように、普及とそれを支える FIT 制度には問題点も少なくない（幾つかの論点については、山川[2014b]を参照のこと）。

図表 1 FIT 制度における再生可能エネ発電設備を用いた発電量の買取実績(単位:万 kWh)

発電形態	2012 年度	2013 年度	2014 年度 11 月まで	FIT 制度開始当初 からの累積
太陽光発電 (10kW 未満)	232,068.3	485,686.0	433,554.8	1,151,309.1
太陽光発電 (10kW 以上)	18,952.9	425,466.9	881,610.5	1,326,030.3
風力発電設備	274,171.2	489,638.3	255,693.8	1,019,503.3
水力発電設備	12,007.4	93,552.6	76,207.0	181,767.0
地熱発電設備	123.5	570.9	178.6	873.0
バイオマス発電	21,698.5	316,940.0	231,917.2	570,555.7
合計	559,021.8	1,811,854.7	1,879,161.9	4,250,038.4

出所：固定価格買取制度情報公開用ウェブサイト（http://www.fit.go.jp/statistics/public_sp.html）

より筆者作成

図表 2 FIT 制度における再生可能エネ発電設備を用いた発電量の買取実績(単位:億円)

発電形態	2012 年度	2013 年度	2014 年度 11 月まで	FIT 制度開始当初 からの累積
太陽光発電 (10kW 未満)	1,049.1	2,148.1	1,870.4	5,067.6
太陽光発電 (10kW 以上)	75.2	1,769.3	3,686.1	5,530.6
風力発電設備	585.6	1,045.8	563.9	2,195.3
水力発電設備	30.4	237.5	199.4	467.3
地熱発電設備	0.5	2.4	0.8	3.7
バイオマス発電	41.3	588.3	465.4	1,095.0
合計	1,782.2	5,791.4	6,786.0	14,359.5

出所： 図表 1 に同じより筆者作成

吉田文和は、日本の FIT 改革の課題について以下のように述べている。

「日本の電力制度は、総括原価方式による地域独占体制が戦後長く続いてきたために、

再生可能電力導入や発送電分離を想定しておらず、その結果、技術面での対応も遅れたのである。日本の FIT 制度は、再生可能エネルギー大量導入にきっかけをつくり、太陽光を中心に再生可能電力の導入が進むという成果を生んだ。しかし、再生可能電力導入の制度枠組み、目標、政策体系という面から見た場合、再生可能電力の拡大目標が不明確であり、かつ制度政策の見直し、買取価格の改定などの規定も十分でなかった。その結果、再生可能電力中のうち、約 95% が太陽光となり、風力、バイオガスなどの導入が大幅に遅れている。当初、太陽光の買取価格は、40 円/kWh を超え、これはすでに 20 円/kWh を切っていたドイツの太陽光買取価格と比べても 2 倍以上の設定であった。この高い買取価格がとくにメガソーラーへの内外の投資を呼び込むことになり、一種の「太陽光バブル」が発生した。これまでに設備認定された太陽光設備の実に 95% が非住宅用である。広く、安く、一定の光量が得られる土地への投資プロジェクトが進んだものの、実際の太陽光設備設置は、中国製などのパネルの価格低下を見越して、様子見をするところが相次いだ。これは、制度のはじめに、3 年間は制度を大きく変えないとしたために、太陽光設備の急激な価格低下に対応することができず、かつ設備認定と実際の稼働チェック体制が不十分であったためである」(吉田[2014])。

こうした背景のもと、九州電力などは、原発の再稼働の申請を行う一方で、太陽光発電などの再生可能エネルギー電力の受け入れ凍結宣言を行った。いわゆる、「九電ショック」である¹⁾。

この問題について、吉田は次のように述べている。「FIT 制度そのものは、再生可能エネルギー電力の買取価格と買取期間を保証することによって、再生可能電力の導入促進をねらったインセンティブ制度であり、再生可能エネルギー拡大のいわば必要条件である。しかし、それと同時に再生可能電力の系統電力網への接続が保証されることが、再生可能電力拡大にとってのいわば十分条件であり、日本の FIT 法は、接続を拒否できる規定をもつ第 5 条などによって、再生可能電力の優先接続を十分に保証できていない。つまり、再生可能エネルギー導入拡大の必要条件はセットされたが、十分条件が保証されていないのである」(吉田[2014])。

2015 年 2 月 24 日に、2015 (平成 27) 年度の FIT 価格の第 19 回調達価格等算定委員会が開催された。その中で、2015 年の「平成 27 年度調達価格及び調達期間についての委員長案」が発表されている。2014 (平成 26) 年度からの変更点は、10kW 未満の太陽光発電の場合、「出力制御対応機器設置なし：33 円 / kWh」または「出力制御対応機器設置あり：35 円 / kWh」、10kW 以上の太陽光発電の場合、「27 年度 4 月 1 日～6 月 30 日：29 円 / kWh」または「7 月 1 日～：27 円 / kWh」、2000kW 未満の木質バイオマス (未利用木材) の場合、40 円 / kWh である (価格はいずれも税抜であり、10kW 未満の太陽光発電は消費税の課税対象外であるため、消費税分は加算されない)²⁾。

政策の特徴としては、太陽光偏重への対応、賦課金による国民負担の増加が懸念され、重点的に太陽光の価格が下げられている。一方、間伐材を利用した出力 2000kW 未満の小

規模木質バイオマス発電を対象とする新たな区分を設け、バイオマスの中で最も高い 40 円 / kWh の買取価格がつけられている。加えて、風力や地熱、中小水力は前年の価格を維持することで普及を後押ししようとしている。この間、太陽光に比して進んでこなかった電源への対応と、中山間地域の資源利用の観点が買取価格にも反映されている。一方で、上述したような FIT 制度の「十分条件」の明示的な整備が進まないまま、太陽光の普及にブレーキがかけられた形とも言え、地域的偏重の是正、地域経済への健全な利益還元とあわせ、制度設計には今後も検討の余地がある。

以下では、すでに設備認定を受けたメガソーラーが地域でどのような問題を起こしているかを検討する。国家レベルでのメガソーラー設備立地と周辺環境との調整についての法制度は、いまだ明確には整備されていない。一方、地域では問題とその対応が具体的に進展している。以下では、2 つの自治体の事例を見ていく。

3.メガソーラー設備設置をめぐる地域的問題とその対応：大分県由布市の事例から

九州地域は、日本における再生可能エネルギー普及の先進地域である。とくに日照量と地価の安価さという好条件を有するため、太陽光発電設備認定のトップを走っており、多くのメガソーラー設備が設置されている。そうした再エネ普及の先進地であることの裏返しに、その設置から生じるトラブル（主に景観保全とのかかわり）を経験した自治体として、大分県由布市（2005 年 10 月 1 日に当時の湯布院町、庄内町、狭間町の 3 つの町が合併）を取り上げる。

図表 3 由布市におけるトラブル

トラブル案件 1 【2013 年 9 月】 由布市内事業者による メガソーラー計画	トラブル案件 2 【2013 年 9 月】 別荘地におけるパネル設置 をめぐる住民間のトラブル	トラブル案件 3 【2013 年 9 月】 由布市内事業者による メガソーラー計画
場所：由布市湯布院町塚原 トラブルの内容：市内事業者が 2 万平方メートル、パネル 4800 枚を設置する計画があることを知った予定地近隣住民が「景観が損なう」などとして計画に反対する会を結成。事業者及	場所：由布市湯布院町塚原の別荘地内 トラブルの内容：別荘地内の男性住民が自宅に 200 枚のパネルを設置した。周辺の別荘所有者や住民 21 人が男性にパネルの撤去と損害賠償を求める訴訟を起こした。	場所：由布市湯布院町塚原（全国和牛共進会跡地） トラブルの内容：2012 年 11 月に塚原財産組合より市に対して、全国和牛共進会跡地「市有地」の売却要請があり、市はプロポーザルにて 2013 年 3 月に土地売却仮契約を締結。4 月に市議会も土地の売買契約を承

<p>び市長を訪れ、「計画の見直し、計画の白紙撤回」を要請した。市内事業者は住民の反対運動などを考慮して計画の中止を決定した。</p>		<p>認した。この間、事業者は地元への説明会も実施するが、反対の声が高まった。11月には、湯布院町の観光5団体が、市や県に環境保全をすべきの方針のもと、市への契約解除の要請を行う。市としては、この要請を受け、土地の売買契約を解除する旨を事業者に申し入れを行った。しかし、業者は訴訟を起こし契約履行を訴えた。市としては、裁判で争わない方針のもと契約履行に応じることとなった³⁾。</p>
---	--	---

出所：大分県由布市役所総合政策課におけるヒアリング（2014年8月26日）資料より筆者作成

由布市は「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」を2014年1月29日に施行している。制定の背景としては、まず再生可能エネルギーへの関心の高まりがある。FIT制度の導入（2012年7月～）を受け、関連の問い合わせが顕著に増加したことから、由布市役所内に再生可能エネルギー連絡調整会議が発足した。その後、2013年4月に由布市太陽光施設設置事業指導要綱を制定している。この一方、メガソーラー建設計画の具体化に伴い、地域住民の反対運動も表面化するようになった。由布市議会にも条例制定を求める陳情書が提出され、2013年12月議会で陳情を採択している。再生可能エネルギー連絡調整会議での検討を経て、2014年1月の議会に上述の条例を提案し、可決されている。

その主な内容は、（1）事業区域が5000㎡を超える場合、再生可能エネルギー事業を行う場合は事業者が市へ届出を行うこと、（2）事業区域の面積にかかわらず事業の抑制区域を定めることができること、である。届出の手続きは、次の過程を経て行われる。該当自治区や周辺住民へ事業の周知を行う（看板設置、回覧板などによる）、該当自治会へ説明会を開催し、理解を得る。近隣関係者へ説明を行い、理解を得る（事業区域から16m範囲）。条例施行規則に規定された関係書類を整備し、市へ届出し協議を始める。市は各課の技術審査を行い、行政指導などを行う。審議会へ諮問する。市は協議の終了の通知を行う。（2）の抑制区域については、以下の3点の事由から区域を定めている。貴重な自然状態を保ち、学術上重要な自然環境を有していること。地域を象徴する優れた景観として、良好な状態が保たれていること。歴史的または郷土的特徴を有していること。

この条例の内容を検討するにあたっては、後述する富士宮市の関連条例、合併を構成した自治体のひとつである湯布院町の、開発に対して一定のコントロールを行う市独自の条例であった「湯布院町の潤いまちづくり条例」などを参考にしている。「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」では、自治会や近隣住民への説明を義務づけており、審議会に諮問を行い市民の意見を聞く場を設けている。ただし、事業は合法的な経済活動であることから、事業自体が不可能になること、事業者へ過度な負担をかけることのないよう配慮している。また、住民が理由のない反対、拒否権の濫用を行わないように規定が設けられている。本条例の特徴は、「規制」ではなく「抑制」ということである。地域の自然環境・景観との「調和」を重視することで、フリーハンドでの自由な設備立地を一定程度コントロールしようという意図がある。なお、同条例 8 条にかかる抑制区域を具体的に指定するための、パブリックコメントの募集が行われている（2015 年 3 月 16 日まで）⁴⁾。

4. 立地自治体の対応例：静岡県富士宮市の事例から

4-1 「富士山のあるまち」が直面した再生可能エネルギー推進のジレンマ

富士山の南麓に位置する静岡県富士宮市は、「富士山のあるまち」にふさわしい環境の保全に、長年、力を入れて取り組んできた。これとともに、「日本でいちばん太陽に近い 3776 メートル地点を有する自治体」として、主に太陽光発電設備の普及にも早くから注力していた。1995 年 7 月には、住宅用太陽光発電設備の設置についての国からの補助金を受ける者を対象に、市町村として初めて、単独上乘せ補助（国の補助額の約 3 分の 1）を行う制度を施行した。2014 年度からは富士宮市創エネ・蓄エネ機器等設置費補助金の交付を開始したほか、富士山の豊富な湧水を活かした小水力発電についても具体的に検討をはじめると、再生可能エネルギーに継続的かつ積極的に取り組んでいる自治体の 1 つである。

同市の再生可能エネルギー政策は、国が電力の FIT 制度を開始する（施行は 2012 年 7 月 1 日）ことが明らかになった頃から、新たな局面を迎えることになる。全国各地で、メガソーラー設置に向けた動きが活発化する中、雄大な富士山の景観を有する朝霧高原（市内北部）等へのメガソーラーの設置に関する問い合わせが寄せられるようになった。富士宮市は、2007 年には景観法に基づく景観行政団体となり、同年、富士宮市景観計画を策定、富士宮市富士山景観条例を施行し、富士山景観をはじめとする市内の豊富な景観資源の保全に努めている。さらに、富士山の世界文化遺産登録を目指しているという状況もふまえ、これらの問い合わせに対しては、慎重な姿勢をみせていた。しかし、（1）建築基準法上の建築物には該当しない太陽光発電設備の設置については、条例では届け出の対象ではなかったこと、そして、（2）国の FIT の認定に際しては、発電設備の設置について、それらが立地する自治体への届け出や同意を得ることは必要とされていないことという、大きな 2 つの制度上の問題に直面することになった。

図表 4 富士宮市の太陽光発電設備設置取り扱いの経緯

年月日	富士宮市の動き	国、周辺自治体の動き
1995年6月1日	「富士宮市住宅用太陽光発電システム設置費補助金交付要綱」を施行	
2012年5月11日	朝霧高原(市内北部)への大規模太陽光発電設備設置について、市が相談を受ける (市内北部を中心に同様の相談が相次ぐ)	
2012年6月27日	庁内検討会議を開催し、景観担当部署などの関係各課に意見を求める	
2012年7月1日		国、電力固定価格買取制度を開始
2012年8月8日	庁内臨時政策会議において、一定規模以上の太陽光発電設備とすべての風力発電設備を抑止の対象とするという考えをまとめる (その後、庁内協議を重ね、抑止対象設備と抑止地域についての詳細を固める)	
2012年8月30日	議会全員協議会において説明、各報道機関への情報提供	
2012年8月31日	「大規模な太陽光発電設備及び風力発電設備の設置に関する取扱いについて」を市長決裁	
2012年9月1日	「富士宮市太陽光発電又は風力発電設備の建設等に関する指導要綱」を施行	
2012年10月12日	「富士宮市土地利用の適正化に関する指導要綱」に基づき、大規模な太陽光発電設備設置基準を制定	
2012年10月19日	静岡県に「地域の特殊事情に配慮した再生可能エネルギーの推進に関する要望書」を提出	
2013年5月23日	国土交通省、文化庁、経済産業省、環境省に同様の要望書を提出、固定価格買取制度において、設備設置に自治体の同意を義務付けるよう制度の変更を求める	
2013年6月22日		富士山がユネスコ世界文化遺産に登録
2013年7月1日	富士宮市富士山景観条例施行規則を改正し、同条例による規制(届出)対象に大規模な太陽光発電設備と風力発電設備を追加	
2013年7月24日	富士山麓の10市町村、大規模太陽光発電設備の取り扱いに関する勉強会を開催	
2013年11月21日	富士山麓の11市町村、静岡・山梨知事に、大規模太陽光発電設備等の設置についての地元自治体の同意を義務付けるよう制度の変更を求める要望書を連名で提出	
2013年12月10日		富士市、富士山麓の6700haを、原則として太陽光発電設備の建設を自粛を求める地域に指定
2013年12月18日	富士山麓の11市町村、国土交通省、文化庁、農林水産省、経済産業省、環境省に対し大規模太陽光発電設備等の設置についての地元自治体の同意を義務付けるよう制度の変更を求める要望書を連名で提出	

出所：富士宮市提供資料および新聞記事より筆者作成

4-2 「協力要請」と景観条例の改正

このような状況に強い危機感を覚えた富士宮市は、須藤秀忠市長のリーダーシップのもと、景観保全と再生可能エネルギー推進の両立を目指した庁内協議を重ね、2012年8月31日、「大規模な太陽光発電設備及び風力発電設備の設置に関する取り扱いについて」を市長決裁、翌日にはこれに関わる要綱が施行され、同市による、景観保全の観点からのメガソーラー等の抑止策が開始された。これにより、富士宮市景観計画に定める富士山等景観保全地域と、世界文化遺産構成資産(当時は予定)の周辺等の政策的抑止地域において

は、土地に自立して設置する太陽電池モジュールの面積の合計が 1000 m²を越える太陽光発電設備（建築物の屋根・屋上に設置するものを除く）と、高さ 10m を超える風力発電設備の設置を行わないよう、市が事業者に「協力を求める」ことになった。

さらに、2013 年 7 月 1 日には、「富士宮市富士山景観条例」を改正し、第 3 条において、「太陽光発電設備、風力発電設備その他これらに類するもの」を、景観法に基づく設置時の市への届出と市からの勧告の対象に加えた（ただし、第 5 条において、「太陽光発電設備の建設等で太陽電池モジュールの合計面積が 1000 平方メートル以下のもの」は適用除外された）。

結果として、現在、富士宮市においては、大規模な太陽光発電設備等を設置する際に、すべて、市に届け出をすることが義務化され、これらが富士山等景観保全地域ないし政策的抑止地域に立地する場合は、設置を行わないようにという市からの協力が求められることになっている。

4-3 再生可能エネルギーの推進における立地自治体の関わり

上述のとおり、富士宮市は、「メガソーラー規制」とまではいかないものの、大きな発電施設が立地することを市が事前に把握し、景観に配慮して立地を遠慮してもらうように協力を依頼することが可能となり、立地自治体による「メガソーラー抑止」政策に先鞭をつけることになった。同市に隣接する静岡県富士市や、上述の大分県由布市など、同市の取り組みを参考に、メガソーラーへの対応を検討し始める自治体も増えはじめている。

このような流れのなか、改めて問われるのが、中央政府主導の再生可能エネルギー普及政策に対して立地自治体がどのように関わることができるのかという点である。先にも述べたように、現在の国の施策である FIT においては、事業者がその認定を受けるにあたって、立地自治体への届け出も、同意を得ることも、必要とされていない。富士宮市は、この問題について、発電施設を景観法（景観条例）上、届け出が必要な施設に含めることで対処したが、設置についての自治体からの同意や許可を得ることを求めるものではない。このため、同市は、富士山麓の自治体との共同で、国土交通省、文化庁、農林水産省、経済産業省、環境省に対し、地域の特殊事情に配慮した再生可能エネルギーの推進、より具体的には、FIT 認定の条件に設備立地自治体の同意を加えることを求める要望書を提出し、政策と制度の見直しを求めている。また、これに先立ち、同様の文書を静岡県と山梨県にも提出し、富士山を有する地域が一丸となって、政府に対して強く働きかけをすることを要望している。このような声に、政府が今後、どのように応えていくのかが注目される。

5. おわりに

本稿では、FIT 制度に牽引された再生可能エネルギーの普及とそこから生じる問題を検討してきた。とくに、メガソーラー設備普及の質的問題としての景観保全・近隣住民との

調整問題に焦点を当ててきた。設備の普及が具体的な空間で行われる以上、周辺との調整は必要不可欠である。また、富士宮市や由布市のような非工業地域、すなわち良好な自然環境を有する地域である場合は、山間部の自然環境およびその多面的機能（例：水源涵養機能）との調整が問題となる。本稿で言及した訴訟や条例はそうした調整問題のひとつの先駆的なケースであり、関門地域を含め他自治体への含意は少なくない。

こうした自治体の対応が先行する一方、事業の場所を限定するような国の法令整備は、FIT 制度の中には盛り込まれていない。FIT 制度の外では、環境省による国立・国定公園内でのメガソーラー設置ガイドライン作成など、幾つか関連する重要な動きがある。量的な普及にある程度成功したものの課題を残し、次のステージを目指す再生可能エネルギー関連の政策の動向が、再生可能エネルギー設備立地地域の経済的・環境的に健全な発展に資するものかどうか、今後も注目しつつ、慎重に検討する必要があるだろう。

注

- 1) 電力会社のこの措置は、日本の FIT 制度が、その第 5 条において、「当該電気事業者による電気の円滑な供給の確保に支障が生じるおそれがあるとき」を含む 3 つの状況において、接続を拒否できるという規定に従っている。条文は、資源エネルギー庁の HP (http://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/legal.html) を参照のこと。
- 2) 経済産業省・調達価格等算定委員会（第 19 回）(http://www.meti.go.jp/committee/chotatsu_kakaku/019_haifu.html)。なお、出力制御対応装置を設置する必要がない東京、中部、関西電力管内は 33 円、九州電力などほかの電力管内は 35 円と設定されている。
- 3) この事例は、住民対投資会社のコンフリクトが続いている。メガソーラーの建設に反対する住民や旅館経営者、別荘所有者ら 32 人が 1 月 27 日、「良好な景観が損なわれる」として、計画する投資会社を相手取り、開発行為の差し止めを求める訴訟を大分地裁に起こしている。原告側は景観を生かした営業にも損害が生じると主張し、「建設強行の場合は損害賠償請求も行う」という（2015/01/28 付 西日本新聞 <http://www.nishinippon.co.jp/nnp/oita/article/141953>）。なお、由布市の本条例は遡及適応をしないため、本案件は条例の対象外となる。
- 4) 由布市ホームページ (<http://www.city.yufu.oita.jp/newly/saieneyokuseiboshu/>) を参照のこと。

付記

由布市についての記述は、2014 年 8 月 26 日に由布市役所総合政策課において実施したヒアリング調査とそこでの配布資料に基づいている。

富士宮市についての記述は、2015 年 1 月 27 日に富士宮市企画部未来企画課地域政策推

進室の協力を得ておこなったヒアリング調査と当日の配付資料を主に参考にしている。また、本稿では太陽光発電に焦点を当てたために割愛したが、2014年11月10日、12月13日、12月14日、2015年1月29日には、同市環境部環境エネルギー室の協力を得て、同市の小水力やバイオマスを活用した再生可能エネルギーの取り組みについても調査をおこなった。

調査に協力いただいた関係各位に感謝を申し上げたい。

参考文献

山川俊和[2014a]「日本における『地域からのエネルギー転換』の現状と課題」『関門地域共同研究』(下関市立大学附属地域共創センター・北九州市立大学都市政策研究所)第25号、1-14頁。

山川俊和[2014b]「エネルギー自給率に関する覚書」『地域共創センター年報』(下関市立大学附属地域共創センター)第7号、19-26頁。

吉田文和[2014]「再生エネルギーの「受け入れ凍結」と原発再稼働を考える(上)」『webronza』(朝日新聞社)(2014年10月16日)。

新たな広域連携

新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体連携の分析：序論
— 下関市・北九州市、備後圏域、高梁川流域圏、宮崎広域圏の事例から —

新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体連携の分析：序論

- 下関市・北九州市、備後圏域、宮崎広域圏の事例から -

下関市立大学経済学部公共マネジメント学科教授 水谷 利亮

[目次]

はじめに

1. 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想
 - (1) 「増田レポート」による「消滅可能性都市」論
 - (2) 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」
 - (3) 「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想と総務省のモデル事業
2. 下関市・北九州市の広域連携
 - (1) 関門地域の先行的な広域連携
 - (2) 下関市と北九州市の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要
3. 福山・備後圏域の広域連携
 - (1) 備後圏域の「連携中枢都市圏」関係の組織編成
 - (2) 備後圏域の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要
 - (3) 備後圏域の取り組みの整理・分析
4. 宮崎市・宮崎広域圏の広域連携
 - (1) 宮崎広域圏の「連携中枢都市圏」関係の組織編成
 - (2) 宮崎広域圏の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要
 - (3) 宮崎広域圏の取り組みの整理・分析
5. 自治体連携の可能性と課題
 - (1) 連携協約制度による自治体連携のメリット・可能性
 - (2) 連携協約制度による自治体連携の課題

おわりに

はじめに

2014年度において日本の政治・行政や社会で注目されたキーワードに、「消滅可能性都市」や「地方創生」などがある。いずれも、これまでも日本の政治・経済・社会のあり方として解決すべき課題として繰り返し指摘され続けてきた「東京一極集中」問題と、その表裏の関係にある地方の衰退問題と密接に関連した言葉であり、中央政府における安倍政権のもとでの政策と密接に関連した政治的な言葉でもある。「消滅可能性都市」や「地方創生」などが注目されることと並行して、地方自治制度における広域行政や自治体連携のあり方が改めて問われている。

本稿では、地方自治制度における新たな広域行政の1つのあり方として、総務省のモデル事業である「新たな広域連携モデル構築事業」のもとでの「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想における「連携協約」制度による自治体間連携のあり方について事例分析を行って、新しい広域行政のしくみ・連携協約制度がどのように機能しているのかいないのか、その現状と課題について整理分析することが目的である。具体的な事例としては、主として、福山・備後圏域と宮崎市・宮崎広域圏の取り組みを比較分析する。その作業を通して、「東京一極集中」問題と表裏の関係にある地方の衰退問題に対して、地方の市町村が新しい制度を活用しながら戦略的に取り組んでいる地方自治の一端を明らかにすることで、下関市と北九州市による関門地域の地方自治のあり方や下関市の広域連携のあり方について考えるための素材を提供してみたい。

以下では、まず、「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想における「連携協約」制度の概要を整理する。そのあとで、「新たな広域連携モデル構築事業」において「地方中枢拠点都市圏」を核とする圏域における取組」として採択された9圏域のうち、関門地域の下関市・北九州市の事業概要を簡単にみてから、福山市・備後圏域と宮崎市・宮崎広域圏の取り組みを比較分析する。そして、新たな広域行政のしくみ・連携協約制度のもとでの自治体間連携の可能性と課題について考察する。

なお、本稿で扱う「新たな広域連携モデル構築事業」の実施期間は、委託契約締結の日から2015（平成27）年2月27日までであり、その後この事業を受託した自治体などから総務省へのまとめの報告が提出されたので、それらが公開されるのを待たないことには事業の成果や全体像の正確な分析はできない。この原稿は、事業実施期間の最終日直後の3月初旬に執筆されているので、この事業に関する中間報告的な分析とならざるをえないといった限定のもとでの研究であることをお断りしておく。

1. 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想

まず、「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想に基づく自治体連携の背景として、「増田レポート」による「消滅可能性都市」論の内容をみてから、「連携協約」制度の概要、そして総務省の「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想と「新たな広域連携モデル構築事業」のあり方などをみておこう。

（1）「増田レポート」による「消滅可能性都市」論

「増田レポート」とは、元官僚で、岩手県知事や総務大臣なども経験した増田寛也が中心となって発表した一連の論文や報告書などからなるもので、「消滅可能性都市」として市町村の固有名詞をあげて発表したために、日本の社会、とくに過疎化・高齢化した地方の自治体などに衝撃を与えた¹。

「増田レポート」では、今後もさらに「東京一極集中」が進む状況をさして「極点社会

の到来」といい、東京圏を中心に大都市圏に日本全体の人口が吸い寄せられて、その反面で地方が消滅するかもしれない状況が生じる危険性を指摘している²。そして、その大都市圏、とくに東京圏では、地方の若者が吸い寄せられて地方が消滅するだけでなく、東京圏などに集まった若者たちの出生率が低いために、結果的に日本全体の人口がひたすら減少してしまうような「人口のブラックホール現象」といった状況が生じつつあるという。

そして、「若年女性人口の割合」(20歳～39歳の女性人口の割合)が重要な指標であるとして、国立社会保障・人口問題点研究所の「日本の将来推計人口(2012年1月推計)」の「人口移動が収束しないケース」で推計して、2010年を起点にして2040年の若年女性の人口が、現状から半減以上する市町村を「消滅可能性都市」として896市町村の全リストを示した³。合わせて、その中で2040年の推計人口が1万人以下の523市町村を「消滅する市町村」としたのである。

増田は次のように言っている。「人口減少社会は確実にやってくる。しかし、その先を行く『人口急減社会』すなわち『極点社会』だけは避けなければならない。今回示した現実を立脚点として、政治、行政、住民が議論を深め、知恵を絞る必要がある。いたずらに悲観することはやめよう。未来は変えられる。未来を選ぶのは、私たちである」と⁴。そのための方向性として、「増田レポート」では、「ストップ少子化戦略」や「地方元気戦略」なるものを提示した⁵。「東京一極集中」に歯止めをかけて「地方消滅」をさけるためには、「選択と集中」の考え方のもと、地方において若者に魅力のある「地域拠点都市」を中核として、人口の流出をとめて若者の雇用を生み出す場・「ダム」を構築することで「新たな集積構造」をつくりだして、投資と施策を「地域拠点都市」に集中し、「コンパクトな拠点」とネットワークを形成するというものである。

総務省の具体的な政策において「増田レポート」でいう「地域拠点都市」にあたると考えられるものが「地方中枢拠点都市」・「連携中枢都市」である。

なお、このような「増田レポート」に対しては、根拠の薄い推計と判定からの「農村たみ論」であり、都市部から農村部への「田園回帰」の傾向を過小評価しているといった指摘があり⁶、「増田レポート」には人口減少の構造的な分析がないことなどが批判されている⁷。また、「消滅可能性都市」と名指しされた小規模市町村において積極的な地域づくりを行って、地域社会の維持可能性を高めている自治体が現実に存在していることの分析などもある⁸。大森彌は、「人口が減少すればするほど市町村の存在価値は高まるから消滅など起こらない。起こるとすれば、自治体消滅という最悪の事態を想定したがゆえに、人々の気持ちが悪くなってしまい、そのすきに乘じて『撤退』を不可避だと思わせ、人為的に市町村を消滅させようとする動きが出てくる場合である」と的確に「増田レポート」を批判している⁹。ここでは、「地方中枢拠点都市」・「連携中枢都市圏」構想に基づいた連携協約制度や安倍政権による「地方創生」などは、この「増田レポート」と強い親和性があることをここで注目しておく必要があることだけ確認しておきたい。

(2) 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」

「増田レポート」と親和性をもった、地方自治の新しい制度としての「連携協約」制度の概要をみてみよう。

連携協約制度は、地方中枢拠点都市などを中心に周辺の複数の市町村が連携協約を締結することができる新たな自治体連携のしくみとして2014年5月の地方自治法の改正により、事務の代替執行制度などとともに具体的に制度化された。「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たっての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める協約（以下「連携協約」という。）を当該他の普通地方公共団体と締結することができる」（地方自治法252条の2）というものである。

連携協約制度は、第30次地方制度調査会答申『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』（2013年6月25日）を受けて制度化されたものである。そこでは、次のように指摘されていた¹⁰。三大都市圏以外の「地方圏の抱える課題」として、「地方圏は、三大都市圏に先行して、すでに高齢化や人口減少といった課題に直面してきた。人々が快適で安心して暮らせる都市環境を確保するとともに、三大都市圏から地方圏への人の流れを作るためにも、地域を支える拠点の構築が課題となる。このため、平成21年以降、人口5万程度以上で昼夜間人口比率1以上等の要件に該当する中心市を持つ圏域において定住自立圏施策が進められ、平成25年4月1日現在で、84市（人口4万未満の複眼型中心市5市を含む。）が中心市宣言を行っている。しかしながら、相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の『集約とネットワーク化』の取組が進んでいないのが現実である。今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、『集約とネットワーク化』を進めることが重要である。また、2001年以降の「平成の大合併」によって、「全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえると、引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である」という。そこで、「今後必要となる地方中枢拠点都市を核とする圏域及び定住自立圏における市町村間の広域連携や都道府県による市町村に対する補完を進めるためには、これまでの共同処理の方式よりも柔軟な地方公共団体間の関係を構築することが求められる」ということで、「基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応」の1つとして連携協約制度が考案されたのである。

これまでの自治体間広域連携の制度としては、地方自治法には一部事務組合や広域連合による事務の処理、協議会の設置、機関等の共同設置、事務の委託の5つの制度があった¹¹。また、地方自治法による広域連携以外の制度としては、定住自立圏における協定などと、究極の自治体連携である市町村合併があった。特に、前者の5つの制度とは異なって、連

携協約による自治体間連携は、「増田レポート」にみられた「消滅可能性都市」論などと親和性があり、人口減少社会の到来における地方の市町村による対応策として構想されたのである。

伊藤正次によると、連携協約による自治体間連携には、次のような3つの特徴があるという¹²。「圏域設定によって都市機能の『集約とネットワーク化』を実現することが目指されて」おり、社会経済的実態に基づいた「圏域構成市町村間の信頼を醸成し、圏域の持続可能性を確保することが期待」されていることである。連携協約による自治体間連携には、「圏域設定における市町村の主体性と柔軟性」があり、「都道府県境を跨いだ圏域や複眼型の中心都市をもつ圏域の設定が可能になっており、シティ・リージョンの形成も推奨されている」ことである。これまでの広域連携のしくみが広域連合や一部事務組合などの機構を立ち上げるという「機構ベース」の連携であったのに対して、連携協約による自治体間連携は、「『政策ベース』の連携を迅速に行うことを目指している」ことがある。伊藤は、連携協約による自治体間連携が、「形式的で『機構ベース』の発想を離れ、地域が主体となって『政策ベース』で課題解決に取り組むスキーム」であるという意義を評価して、「自治体・地域が創意工夫を凝らして人口減少・超高齢社会に対処していくためのツールとして位置づけることができる」のではないかと考えている。

(3)「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想と総務省のモデル事業

連携協約制度による自治体間連携を推進する枠組みが、「地方中枢拠点都市圏」構想・「連携中枢都市圏」構想である。総務省は、2014年8月25日にこの構想について基本的な考え方をまとめた「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」を作成・公表し、2015年1月28日にこの要綱の改正を行い「連携中枢都市圏構想推進要綱」とし、地方中枢拠点都市を中心にした都市圏の名称である「地方中枢拠点都市圏」を、国土交通省の「高次地方都市連合」と経済産業省の「都市雇用圏」と統合して、「連携中枢都市」に改正した(図表1、参照)。

「連携中枢都市圏構想推進要綱」によると¹³、この構想の目的は、「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするためには、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により『経済成長のけん引』、『高次都市機能の集積・強化』及び『生活関連機能サービスの向上』を行うことにより、人口減少・少子高齢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を維持するための拠点を形成すること」である。連携中枢都市の要件は、人口20万人以上、昼夜間人口比率がおおむね1以上など地方圏において相当の規模と中核性をもつ指定都市または中核市で、条件を満たす都市は、全国で61都市ある。「連携中枢都市圏」構想における連携協約は、連携中枢都市と連携市町村が圏域全体の方向性や連携する分野、役割分担などを規定し、それぞれの市町村における議会の議決を必要とし、締結するものである。

図表1 地域間の広域連携を推進するための圏域概念の統一について

施策イメージ				
名称	地方中核拠点都市圏	高次地方都市連合	都市雇用圏	連携中核都市圏
担当省	総務省	国土交通省	経済産業省	総務省・国土交通省・経済産業省
目的	地方圏において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、集約とネットワーク化の考え方に基づき、「経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積」及び「生活関連機能サービスの向上」を積極的に果たすことにより、いわば「地方が踏みとどまるための拠点」を形成する	複数の地方都市等が、コンパクト化とネットワークの活用により、一定規模の人口を確保し、相互に各種高次都市機能を分担・連携	都市化や都市問題について研究するため、研究者及び政策担当者が幅広く利用できる新しい都市圏設定基準を提案	地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢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を維持するための拠点を形成する
市町村の連携手法	連携協約の締結	自治体同士の連携協約を条件とするか等の具体的な制度設計は今後の検討事項	—	「連携協約」を活用するとともに、その他個別の法律や施策に基づき必要となる手続も活用
実績	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中	なし	—	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中
対象の条件等	61都市(圏) ①政令指定都市、新中核市、 ②昼夜間人口比率おおむね1以上を満たす都市を中心とする圏域	60～70圏所程度(想定) (2010年時点で中心市人口10万人以上かつ交通1時間圏域人口30万人以上の都市圏が61箇所あるとの試算結果を踏まえ想定) (三大都市圏の11都府県を除く)	(1)中心都市をDID人口等によって設定 (2)郊外都市を中心都市への通勤率によって設定	来年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定させる なお、現行「地方中核拠点都市(圏)」の要件に該当する都市(圏)は対象とする

出所：総務省「『連携中核都市圏』の形成」より一部抜粋

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000332386.pdf?search=%E9%80%A3%E6%90%BA%E4%B8%AD%E6%9E%A2%E9%83%BD%E5%B8%82+%E5%9C%8F%E5%9F%9F+%E7%B5%B1%E4%B8%80)

連携する取り組みは、次の3領域である。「圏域全体の経済成長のけん引」で、() 産学金官民一体となった経済戦略の策定、国の成長戦略実施のための体制整備、() 産業クラスターの形成、イノベーション実現、新規創業促進、地域の中堅企業、() 地域資源を活用した地域経済の裾野拡大、() 戦略的な観光施策、などである。「高次の都市機能の集積・強化」で、() 高度な医療サービスの提供、() 高度な中心拠点の整備・広域的公共交通網の構築、() 高等教育・研究開発の環境整備、などである。「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」で、() 生活機能の強化に係る政策分野(地域医療、介護、福祉、教育・文化・スポーツ、土地利用、地域振興、災害対策、環境)、() 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インフラ整備、道路等の交通インフラの整備・維持、地域の生産者や消費者等の連携による地産地消、地域内外の住民との交流・移住促進、その他結びつきやネットワークの強化に係わる連携)、() 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野(人材の育成、外部からの行政及び民間人材の確保、圏域内市町村の職員等の交流)、などである。

また、連携協約に基づく具体的な取り組み(期間・規模)について、近隣市町村との協議を行い、「産学金官民」の関係者を構成員とした「連携中核都市圏ビジョン懇談会」での検討などを経て「連携中核都市圏ビジョン」を連携中核都市が策定し、決定しなければならない。

「連携中核都市圏構想推進要綱」(2015年1月28日)として要綱改正と合わせて、連携協約を締結して連携中核都市圏ビジョンを策定した連携中核都市及び連携市町村の取組に対する財政措置の概要を総務省は公表した。その財政措置としては、連携中核都市及び連

携市町村の取組に対する包括的財政措置と、外部人材の活用に対する財政措置、個別の施策分野における財政措置、連携中枢都市圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加の4つがある¹⁴。その中で、連携中枢都市及び連携市町村の取組に対する包括的財政措置が主要なものであり、連携中枢都市の取組に対するものと、連携市町村の取組に対するものに分かれている。連携中枢都市の取組に対する財政措置には、まず、普通交付税によるもので、連携市町村も含めた圏域全体の住民のニーズに対応した「経済成長のけん引」と「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置があり、圏域人口に応じて算定され、圏域人口 75 万人の場合に約 2 億円である。特別交付税として、「生活関連機能サービスの向上」の取組に対する財政措置があり、1 市あたり年間 1.2 億円程度を基本として、圏域内の連携市町村の人口・面積及び連携市町村数から上限額を設定の上、事業費を勘案して算定されるものがある。連携市町村の取組に対する財政措置は、特別交付税だけであり、「生活関連機能サービスの向上」、「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」に資する取組に対して行われ、1 市町村あたり年間 1,500 万円を上限として、当該市町村の事業費を勘案して算定されるものがある。

総務省は、2014 年度において、この新たな広域連携の全国展開を図るために連携協約締結に向けた取り組みと関係者間の調整等を推進して先行的モデルを構築することを目的として「新たな広域連携モデル構築事業」を実施した。2014 年 4 月 7 日に「新たな広域連携モデル構築事業」の募集をはじめ、6 月 27 日に 9 地域を「地方中枢拠点都市を核とする圏域における取組」として採択した。盛岡市・盛岡広域圏、姫路市・播磨圏域、倉敷市・高梁川流域圏、広島市・都市圏域、福山市・備後圏域、下関市・北九州市、北九州市・都市圏域、熊本市・熊本都市圏、宮崎市・宮崎広域圏、の 9 つである。

以下では、関門地域の取り組みである下関市・北九州市の概略をみたあとで、福山市・備後圏域と宮崎市・宮崎広域圏のモデル事業を整理・分析したい。

2 . 下関市・北九州市の広域連携

下関市と北九州市による広域連携のモデル事業は、他の 8 つの広域連携とは異なっており、政令指定都市と中核市といったシティ・リージョンにおける広域連携である。また、北九州市は、下関市との広域連携とは別に、もう 1 つの北九州市・都市圏域におけるモデル事業の委託も受けている。

(1) 関門地域の先行的な広域連携

下関市と北九州市は、お互いに独自の経済・文化・歴史的な特徴をもちながらも、これまで山口県と福岡県との県域を越える形で、関門連携として両市の担当者による「関門地域行政連絡会議」により相互の連絡調整と情報交換や関門地域の広域的な課題の調査研究等を行ってきた経緯がある。両市同一の「関門景観条例」を制定するなど様々な交流・連

携が進められて、関門地域は一体的な都市圏を形成してきたのである。

(2) 下関市と北九州市の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要

今回の「新たな広域連携モデル構築事業」では、「これまでの交流・連携を一層深め、当該地域の経済成長、両市民の交流や利便性の向上、アジア地域もにらんだ圏域外からの人の流入促進などにつながる取り組みを行うことで、関門エリアのさらなる地域力の向上を目指している」¹⁵。このモデル事業の事務局は、北九州市が担い、関連予算も北九州市役所についている。予算総額は1,150万円である¹⁶。

モデル事業における具体的な「関門連携」の推進・取り組み項目をみておこう。「圏域全体の経済成長のけん引」としては、関門地域連携による訪日観光客誘致や東アジア経済交流の推進である。「高次の都市機能の集積」としては、関門エリア大学コンソーシアムの推進、「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」としては、関門地域全体の公共サービス等の研究やICT分野の共同利用推進があげられている(図表2、参照)。

「連携中枢都市圏」に関する産学金官民の関係者を構成員としたものが、「関門地域経済戦略会議」であり、下関市からは部長級が、北九州市からは理事職、大学関係は北九州市立大学の教員などが参加し、第1回会議が2014年11月8日に、第2回が12月末に開催された¹⁷。

下関市と北九州市の今後における新たな広域連携の位置づけや新たな意義・方向性などは、第3回以降の「関門地域経済戦略会議」などで議論されたことと思われるが、筆者は最新の動向に関する調査をまだ行っていないので、そのような分析は今後の課題である。

そういった限界はあるが、感想だけ述べておきたい。まず、下関市の主要産業が水産業と造船業であり、北九州市のそれは鉄鋼、機械、化学、自動車関連産業と、両市では違いがあるので、それらの特色をどのように連携させながら「圏域全体の経済成長のけん引」のための施策を模索していくのか、注目していきたい。また、この両市の連携はシティ・リージョンという連携中枢都市間の連携であるが、下関市は中核市であるのに対して、北九州市は政令指定都市と経済規模や人口規模などが大きいので、下関市がこれから広域連携においてどのように主体性を発揮していくのかについても注意を払っていきたい。「新たな広域連携モデル構築事業」の他の8圏域にみられるように、下関市は山口県内においては唯一の中核市であり、下関市周辺の長門市などの市町村との関係で連携中枢都市として広域連携における役割をどのように果たしていくのか、あるいは推進するのかといった山口県内における下関市のあり方も今後重要になってくるとと思われる。

図表2 下関市と北九州市における新たな広域連携モデル構築事業の概要

出所：総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」



3. 福山市・備後圏域の広域連携

福山市・備後圏域における「連携中枢都市圏」の取り組みは、福山市が地方中枢拠点都市で、広島県の三原市、尾道市、府中市、世羅町、神石高原町に加えて、岡山県の笠岡市と井原市が入っており、県域をまたぐ6市2町による広域連携の取り組みであるという特徴がある。さらに、三原市は広島市を中心とする広島広域都市圏にも入っており、笠岡市と井原市は倉敷市を中心とする高梁川流域圏域にも入っている。圏域の人口は875,682人で、うち福山市が461,357人である。

このような備後圏域は、これまで圏域としての生活圈や経済圏としての一定程度のまとまりがあり、「新たな広域連携モデル構築事業」に取り組む以前の2011年に、圏域内6市2町の首長からなる「備後圏域連携協議会」が開催されており、人口減少社会を見据え広域的課題解決に向けてこども発達支援センターの共同運営や防災協定の締結などに積極的に取り組んできた経緯がある¹⁸。その中で、各市町の企画関係課をはじめとして関係各課の相互関係も一定程度蓄積されていたと考えられる。

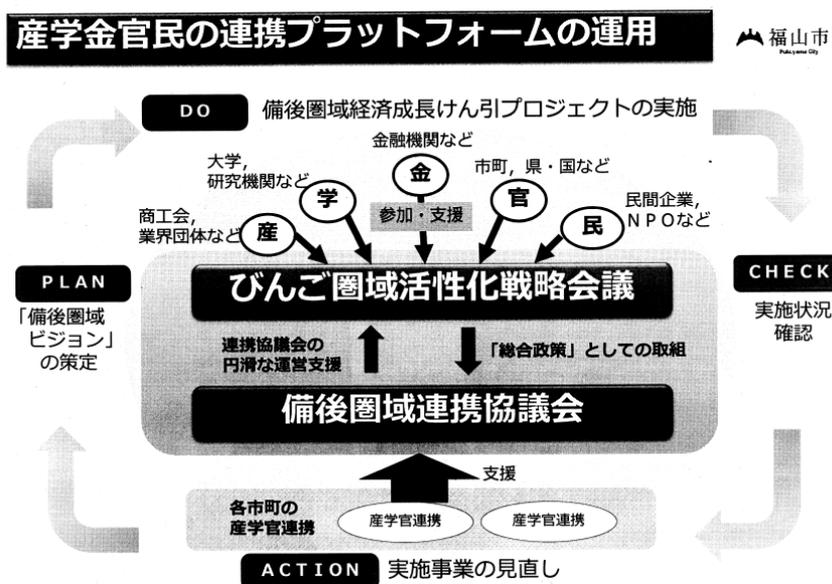
(1) 備後圏域の「連携中枢都市圏」関係の組織編成

福山市などでは、備後圏域における「連携中枢都市圏」構想・「新たな広域連携モデル構築事業」に関する取り組みを進めるにあたっては、圏域内6市2町の首長の連携・協議の場や産学金官民の連携・協議の場に加えて企画関係課の連携・協議の場がしっかりと設けられている。簡単にそれらの組織編成のあり方をみておこう。

圏域内の6市2町の行政関係の連携・協議の場としては、まず、首長からなる「備後圏域連携協議会」で、首長同士の意思疎通や議論が行われている。この首長たちの協議会を事務的に支えているのが、事務レベルの企画政策関係課の課長たちによる「幹事会」である。「新たな広域連携モデル構築事業」がはじまる前までは例年3回ぐらいであったが、2014年度は月1から2回のペースで合計10数回開催されたという。

図表3 備後圏域における「連携中枢都市圏」に関する組織

出所：羽田皓『『備後圏域』の魅力を生かした新たな広域連携』『市政』63巻(12)、2014年12月、p.27。



事務レベルの「幹事会」とともに、「新たな広域連携モデル構築事業」の事務を支えているのが、福山市役所企画政策課の「プロジェクト」のメンバーである。企画政策課の専任の職員1名と福山市役所内の各局から兼務で6名の計7名が、事務的には「新たな広域連携モデル構築事業」と「連携中枢都市圏」構想に関する職務の「専属」として配置されているのである。これらの職員が福山市を除く5市2町の担当となり、5市2町の企画関係課と綿密な連携・協議を行っている。

ビジョンの策定実施に係る産学金官民のプラットフォームでそれらの連携・協議の場として「びんご圏域活性化戦略会議」が2014年8月に発足した¹⁹。この会議は、圏域の一体的かつ持続的な発展につなげて「豊かさが実感でき、いつまでも住み続けたい備後圏域」

の実現を図ることを目的にしており、首長からなる備後圏域連携協議会と連携している(図表3、参照)。

この会議のもとには、びんご圏域活性化戦略会議「研究部会」が設置されている²⁰。この研究部会は、圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積・強化、圏域全体の生活関連機能サービスの向上の3分野に関する調査研究及び事業の推進の検討を目的としており、「地域経済活性化部会」、「都市機能部会」、「住民サービス部会」の3部会をもち、その委員には、備後圏域の経済団体や大学、金融機関、民間団体等から選出された者で構成され、各部長はびんご圏域活性化戦略会議会長の指名による。2014年10月から2015年2月までに3つの研究部会が各3回ぐらいずつ開催され、びんご圏域ビジョンの策定に向けて意見交換を行い、2月5日の第3回びんご圏域活性化戦略会議で2014年度の研究部会についての報告が行われた。

図表4 福山市・備後圏域における新たな広域連携モデル構築事業の概要

出所：総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」

福山市・備後圏域 新たな広域連携モデル構築事業概要

圏域市町村	圏域人口	主要産業
岡山県：笠岡市、井原市	875,682人 (うち福山市 461,357人)	鉄鋼、輸送用機械器具、プラスチック製品、電子部品・デバイス、繊維などの製造業 特産物(レモンなどの柑橘類、たこ、瀬戸内の小魚)
広島県：三原市、尾道市、福山市、府中市、世羅町、神石高原町	圏域面積 2,509km ²	
圏域の特長	<ul style="list-style-type: none"> ○中国地方における交通・物流機能の拠点(自動車道の結節点、福山港、広島空港、山陽新幹線)。 ○ものづくりを中心とする産業拠点。 (製造業事業所数2,518か所、製造業従業者数81,133人(香川県や愛媛県より多い。)) 	

圏域全体の経済成長のけん引

ご長寿産業の育成

- ・ 備後地域に根づく地域産業をベースに、高齢者も安心して楽しく豊かに暮らし住み続けられる**新たな成長産業「ご長寿産業(高齢者ビジネス)」**を育成する。具体的には、高付加価値の介護食・食器の開発、健康寿命の延伸につながる商品の開発の他、高齢者の健康維持、外出機会の提供など、予防ビジネスと介護ビジネス両面の展開を図る。

戦略的な観光施策

- ・ 福山市次世代エネルギーパークには、メガソーラー、ごみ固形燃料工場のほか、リサイクル関連企業が多く集積している。開発途上国を中心とした海外からの視察の実績を踏まえ、環境保全と創造を体感できる「環境観光」へつなげるとともに、新たなビジネスマッチングの促進を図る。
- ・ 圏域内にある観光資源を「環境」「健康」「食」をキーワードに、プロモーションやファミツアー等を実施するとともに、環境観光や森林セラピーを盛り込んだツアー、農業・漁業を体験後、新鮮な農水産物を食べて楽しむなどの着地型観光を推進する。



ご長寿産業の育成

備後地域に根づく地域産業をベースに、高齢者も安心して楽しく豊かに暮らし住み続けられる**新たな成長産業「ご長寿産業(高齢者ビジネス)」**を育成する。具体的には、高付加価値の介護食・食器の開発、健康寿命の延伸につながる商品の開発の他、高齢者の健康維持、外出機会の提供など、予防ビジネスと介護ビジネス両面の展開を図る。

高次の都市機能の集積

多様な人材の掘り起こし

- ・ **多様な人材(女性・高齢者・障がい者等)**と事業所のニーズのマッチングを実現するため、産学金官民連携による女性が働きやすい就業環境の整備や、高齢者と経験者等を希望する事業所等とのマッチング、耕作放棄地を活用した障がい者への就農支援を圏域全体として取り組む。
- ・ 産学金官民が連携し、地元企業でのケーススタディなどによる必要な理論や応用力・実践力が備わったグローバル人材を養成する。

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

圏域全体としての地域包括ケアシステムの構築等

- ・ 団塊世代が後期高齢者(75歳以上)になる2025年に向け、圏域全体として、**地域包括ケアシステム**を構築できるよう、医療と介護の連携促進、認知症施策、介護サービスの整備促進、介護職員の育成・確保などに取り組む。
- ・ 福山市における長年にわたる待機児童ゼロを継続してきている実績、市独自で150人を超える子育て支援のボランティアを育成してきた実績を踏まえ、子どもを産み育てやすい環境を圏域全体で構築し、定住人口の増加につなげたい。



福山市次世代エネルギーパーク

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

圏域全体としての地域包括ケアシステムの構築等

- ・ 団塊世代が後期高齢者(75歳以上)になる2025年に向け、圏域全体として、**地域包括ケアシステム**を構築できるよう、医療と介護の連携促進、認知症施策、介護サービスの整備促進、介護職員の育成・確保などに取り組む。
- ・ 福山市における長年にわたる待機児童ゼロを継続してきている実績、市独自で150人を超える子育て支援のボランティアを育成してきた実績を踏まえ、子どもを産み育てやすい環境を圏域全体で構築し、定住人口の増加につなげたい。



子育て支援ボランティアの様子

(2) 備後圏域の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要

これまでの「新たな広域連携モデル構築事業」などに関する経過は、次の通りである。まず、2014年6月27日に総務省のこのモデル事業に採択された。その後、様々な連携・協議を経て、2015年2月5日の第3回びんご圏域活性化戦略会議で、「研究部会」の意見交換の

結果が圏域の今後の取組の方向性として戦略会議へ報告され、圏域の成長戦略である「びんご圏域ビジョン(案)」について協議され、人口目標については87万人から82万人に修正し承認された²¹。2月24日の「平成27年第1回福山市議会定例会」において、福山市長が、備後圏域の市町との連携に基づいて圏域全体の将来像を描いて圏域全体の経済をけん引して圏域の住民全体の暮らしを支えるという役割を担う意思を有することなどを明らかにするために「連携中枢都市宣言」を行った。そして、圏域内6市2町の3月議会で、「びんご圏域ビジョン」が報告され、福山市と各市町との連携協約が議決される予定である。

備後圏域の「新たな広域連携モデル構築事業」の申請時の概略は、図表4の通りである。

福山市・備後圏域は、西側には自動車産業を核に高いものづくり技術を有した瀬戸内工業地域を形成し、被爆地ヒロシマの知名度や世界遺産など強力な地域ブランドももつ広島市・都市圏域がある。東側には高梁川の上流から下流に位置し一体性が高く気候や風土が異なることから多様性を有する倉敷市・高梁川流域圏がある。福山市・備後圏域は、両圏域や広島市・倉敷市には含まれた位置にあり、両者の間であまり目立ちにくいので、今後において備後圏域が総合的に連携することで存在感をもたせる必要がある。そのような中で、福山市だけでなく備後圏域全体では、グローバル・ニッチトップ企業など多種多様な製造業が集積しており、今後において需要が見込まれる福祉・介護・医療・健康などのサービスの拡大や「ものづくり技術の他分野への応用」により第1次産業を経済活性化につなげられるよう新成長産業を創造することがめざされている。

具体的には、圏域全体の経済成長のけん引としては、新たな成長産業として「ご長寿産業(高齢者ビジネス)」を育成することと、戦略的な観光施策として圏域内にある観光資源を「環境」・「健康」・「食」をキーワードにプロモーションやファムツアー等を実施するとともに、環境観光や森林セラピーを盛り込んだツアー、農業・漁業を体験後、新鮮な農水産物を食べて楽しむなどの着地型観光を推進することが考えられている。高次の都市機能の集積としては、女性・高齢者・障がい者等の多様な人材と事業所のニーズのマッチングを実現するため、産学金官民連携による女性が働きやすい就業環境の整備や、高齢者と経験者等を希望する事業所等とのマッチング、耕作放棄地を活用した障がい者への就農支援を圏域全体として取り組むことなどである。圏域全体の生活関連機能サービスの向上としては、圏域全体として地域包括ケアシステムを構築できるように医療と介護の連携促進、認知症施策、介護サービスの整備促進、介護職員の育成・確保などに取り組むことなどがあげられている。

(3) 備後圏域の取り組みの整理・分析

連携中枢都市の福山市と圏域の連携市町村との関係や連携市町村からの視点を含めて、備後圏域における「連携中枢都市圏」構想と連携協約に関して少し分析を加えたい²²。

まず、連携中枢都市と圏域の連携市町村との連携協約や連携ビジョンの策定過程に関するあり方についてであるが、福山市が連携ビジョンや連携協約に関する案を作っているのでは

ない。福山市は、連携中枢都市として構成市町村がメリットを感じられる広域行政を進める責任と役割があり、広域連携が順調に機能し政策や事業の成果を高めるためには事業実施前に綿密な協議としっかりとした合意を得ておくことが重要であり、事前に十分に調整をしておかないと後で問題がでてくると考えて、実践している。それは、福山市役所では「プロジェクト」の職員として実質的に専任7名を配置して各市町担当が連携市町との連絡・調整機能を担い、事務レベルの「幹事会」を合計10数回開催して各市町の企画関係課同士での議論と協議をしっかりと行いながら、「新たな広域連携モデル構築事業」を進めて「びんご圏域ビジョン」を策定して連携協約の議会承認まで進めていることからもうかがえる。政治レベルの合意調達については、事務レベルの「幹事会」に支えられながら首長からなる「備後圏域連携協議会」で首長同士が意思疎通や議論を行うなどして、圏域内の6市2町の政治・行政レベルで綿密に連携・協議して、合意にいたったこともそうである。

備後圏域に含まれる市町村の一部が参加している倉敷市・高梁川流域圏における連携協約や連携ビジョンの策定過程は、備後圏域とは少し異なる²³。連携中枢都市である倉敷市と連携市町村とは、2014年8月18日に各市町の首長で構成する「高梁川流域自治体連携推進協議会」を設立して今後の連携事業等に関する意見交換を行い、その後は倉敷市が連携市町村に対して個別に連携事業の具体的なアイデアと事業の提案を募り意見を集約する形でとりまとめて、産学金官民の関係者を構成員とした「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」での検討を2015年1月15日に第1回を開催して連携中枢都市圏ビジョンに関する議論を行って意見を求めた。その後、「高梁川流域自治体連携推進協議会」を1月25日に開催して首長たちの広域連携に関する「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」に対する期待や注文などを聞いた。連携市町村の企画関係課の事務レベルが集まって行う協議会は2回ぐらいであり、その他は適宜必要に応じて倉敷市の企画担当課から連携市町村の企画関係課にそれぞれ連絡がなされて、進められたようである。2月18日に倉敷市が「連携中枢都市宣言」を行い、年度内に各市町村の議会で連携協約を議決して、2015年度から連携事業に着手する予定である。したがって、備後圏域のように連携中枢都市と連携市町村による綿密な政治・行政レベルの協議・議論を経て合意にいたるような形とは異なって、実質的には倉敷市のイニシアティブで連携ビジョンや連携協約案の策定が行われ、連携市町村がそれに合意する形で「連携中枢都市圏」構想が進められたのである。ちなみに、倉敷市では、この2月の定例議会には、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」として20事業、計約1億6千万円の予算案を提案した。

次に、連携中枢都市と圏域の連携市町村との連携ビジョンで計画されている具体的な事業のあり方についてである。「びんご圏域ビジョン」と「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」における具体的な取り組みを比較してみよう。例えば、「圏域全体の経済成長のけん引」の戦略的な観光振興・施策について比べてみよう。「びんご圏域ビジョン」では、事業名が「戦略的な観光振興」で、連携市町は「全市町」、事業概要は、「圏域内の観光資源を見つめ直すことで、圏域全体の魅力に磨きをかけ、圏域外からも多くの観光客を引きつける取組を

推進する。」とある。それに対して、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」の戦略的な観光施策では、1つの事業名は「国際おもてなしマイスター事業」で、関係市町村は「全市町」、事業概要は、「2020年のオリンピックを控え、地方においても外国人観光客の増加が見込まれるため、圏域内の観光事業者等への『外国人対応おもてなし研修』等の事業を実施する。」というものや、その他の事業名は「山田方谷軌跡(～奇跡～)事業」で、関係市町村は「新見市、高梁市、早島町、倉敷市、矢掛町、井原市、浅口市、笠岡市」で、事業概要は、「山田方谷に焦点を当て、その業績、影響を与えた人物、ゆかりの地や関連施設等を紹介するために、倉敷観光WEB、パフレットでの情報発信やツアーを造成するとともに首都圏でのシンポジウムを開催するなど、山田方谷の知名度向上に努める。」とある。

具体的な事業のあり方は、政策・施策・事業の階層でみれば、「びんご圏域ビジョン」の事業が施策レベルの書き方になっているのに対して、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」の事業は具体的な事業が具体的に明確になっている。また、「びんご圏域ビジョン」では、連携市町がすべて「全市町」と、個別の連携協約の内容も基本的には同じであるので足並みをそろえる形で提示されているのに対して、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」では「全市町」以外に、市町村によっては関係する事業がない市町村もあるので、それらは省いて個別の市町村名を明記している場合もある。

ただ、連携協約や連携ビジョンの策定過程の進め方の違いは、あくまでも相違があるというだけであり、備後圏域においては「びんご圏域ビジョン」に関する具体的な事業の個別の内容は予算案などのなかでより具体的に示されるものと考えられるし、連携ビジョンで計画されている具体的な個々の事業の善し悪しとは必ずしも関連しないようだ。広域連携に関するビジョンや事業の実施効果は、2015年度以降の具体的な事業の実施を検証しないことには、一概に判断はできない。他方で、政治・行政レベルでの議論・協議や連携のあり方は、圏域での連携市町村間の信頼関係の蓄積には少なからず影響を及ぼすと考えられるが、信頼関係の蓄積度合もおそらく2015年度以降の具体的な事業の実施内容を検証しないことには判断はできない。

4. 宮崎市・宮崎広域圏の広域連携

次に、宮崎市・宮崎広域圏の広域連携の取り組み概要を整理してみよう²⁴。

宮崎市・宮崎広域圏における「連携中枢都市圏」の取り組みは、宮崎市が地方中枢拠点都市で、連携市町村の単位を2つ考えている。最小単位は、宮崎市・国富町・綾町の1市2町で、最大単位は県域全体である。圏域の人口は、最小単位で428,716人、最大単位は1,135,233人で、そのうち宮崎市が400,583人と、宮崎県は県庁所在地の宮崎市に一極集中の傾向がある(2010年10月国勢調査による。図表5、参照)。

ここでは、実際に動いている最小単位の連携中枢都市の宮崎市と連携市町村は国富町と綾町の2町でみることにする²⁵。3市町による圏域の人口428,716人の内訳は、宮崎市が

400,583人、国富町が20,909人、綾町が7,224人と、圧倒的に宮崎市の人口に占める割合は大きい。「通勤通学割合」(宮崎市に対して従業または通学する就業者数及び通学者数を、常住する就業者数および通学者数〔自宅において従業する者の数を控除したもの〕で除して得た数値)は、国富町47.2%(宮崎市への「流入」数4,014人)、綾町39.1%(「流入」数1,148人)である²⁶。また、宮崎市から2町に向けての通勤通学者数は、国富町へは2,207人、綾町へは507人と、少なくない宮崎市住民が2町に「流出」しているのである。宮崎市と2町との関係で「流入」と「流出」する住民の割合も人数も大きいことにみられるように、宮崎市と国富町や綾町との社会・経済的な結びつきが強いことがわかる。

宮崎市は、2014年12月1日に全国で最も早くに地方中枢拠点都市宣言を行った²⁷。宮崎市は、「本市と結びつきの強い自治体の人口の動態は、本市の経済にも大きな影響を与えることから、産業や都市機能が集積している本市が、圏域における成長のエンジンとなり、地域経済を力強くけん引し、人口減少のスピードを抑え、圏域全体の活性化を図っていく必要」があると考えている。「地方中枢拠点都市圏構想を推進するに当たっては、従来から様々な分野で連携している国富町及び綾町との圏域の形成に向けて取り組むとともに、両町以外の市町村とは、施策や事業ごとに連携することで、重層的な都市圏の形成を図るように取り組んでいく」ことを宣言している。

図表5 宮崎市・宮崎広域圏における新たな広域連携モデル構築事業の概要

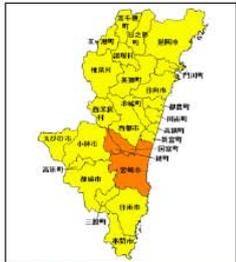
出所：総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」

宮崎市・宮崎広域圏 新たな広域連携モデル構築事業概要

圏域市町村	圏域人口	圏域面積	主要産業
最小単位：宮崎市、国富町、綾町 最大単位：県域全体	最小単位：428,716人 最大単位：1,135,233人 (うち宮崎市400,583人)	最小単位：880km ² 最大単位：6,795km ²	宮崎牛、ピーマンなどの農畜産業 食や神話・球-7を活かした観光業

圏域の特長

- 年間快晴日全国1位、年平均気温全国3位(17.4度)の温暖な気候と豊かな資源
- 合計特殊出生率全国2位、「いいこどもが育つ」ランキング全国2位※2014年民間シンクタンク分析
- こどもを産み育てやすい環境



圏域全体の経済成長のけん引

交通・物流戦略策定事業

- ・ 東九州自動車道の北九州-宮崎間の全線開通に向けて、物流企業の運行管理実績などの物流ビッグデータを活用して課題を分析。交通・物流における施策やインフラ整備の優先順位を検討する。
- ・ 3カ所の重要港湾や空港へのアクセスを向上させる等、観光誘客や商圏の拡大を図る「**交通・物流戦略**」を策定する。

※宮崎市が策定。国、宮崎県、国富町、綾町、都城市、日南市、小林市、西都市、その他の関係自治体や学識経験者等から意見聴取。



宮崎空港

消費者ニーズにマッチした商品開発

- ・ 平成24年に農工商連携と6次産業化を推進するため、「みやPEC推進機構※」を設立。
- ・ 関係者間のコーディネートや新商品の開発を実施。
- ・ 圏域の食材の地産地消を推進し、大都市圏での消費拡大を図るため、宮崎シェフズクラブと連携してイベントを開催する等、「**みやざき食の魅力発信プロジェクト**」を実施する。※P.Products(製品・生産物)、E.Economy(経済)、C.Cooperation(連携・協力)



左：みやPEC市民交流パーティ
右：開発した発泡日本酒「はじまり」

スポーツランドみやざきの推進等

- ・ 圏域内の100を超える施設のうち、老化が進みプロ選手仕様になっていない施設について、整備計画を策定し、プロスポーツ等(野球・サッカー・ゴルフ・テニス等)のキャンプ、大会、合宿の更なる誘致等を行う。
- ※プロ野球の練習環境の整備については、宮崎市、日南市、西都市、日向市、串間市、宮崎県で連携。
- ・ 古事記・日本書紀編纂1300年事業等、神話を活かした観光施策を推進。

高次の都市機能の集積

医療提供体制将来構想の策定

- ・ 医療関係者等からなる「宮崎市医療提供体制将来構想策定委員会」を設置し、「宮崎市医療提供体制将来構想」を策定する。
- ・ 救急医療、災害医療、周産期・小児医療においては、課題の整理と体制の強化を図る。
- ・ 更なる高齢化の進展に対応するため、在宅医療・地域包括ケアについて検討する。

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

総合発達支援センター「おおぞら」の運営事業

- ・ 発達に障がいのある児童の早期発見・早期療養、及び、診療・機能訓練・相談・療育支援の提供を行う圏域拠点として、平成15年に「おおぞら」を設立。※宮崎県域で受け入れを実施。
- ・ 利用者のニーズは極めて高いが、現在診療待機者が100名以上、待機期間は6ヶ月。
- ・ 今後、**宮崎大学医学部と連携して常勤医師の確保**に向けて取り組むとともに、初診待機者の相談等にあたる**相談支援専門員の機能強化**を図る。



総合防災施策の推進等

- ・ 地震津波対策として、津波避難対策特別強化地域に指定された沿岸10市町が連携して、インフラ整備の具現化に向けた取組を進めていく。
- ※宮崎市、延岡市、日南市、日向市、串間市、高鍋町、新富町、川南町、都農町、門川町で連携。
- ・ 防災減災対策等における県域の連携を図るため、平成26年5月、宮崎県市長会に「市町村の機能強化に向けた研究会」を設置。

(1) 宮崎広域圏の「連携中枢都市圏」関係の組織編成

宮崎市などでは、宮崎広域圏における「連携中枢都市圏」構想・「新たな広域連携モデル構築事業」に関する取り組みを進めるにあたっては、まず、首長の連携・協議の場として連絡会議がある。また、宮崎市及び連携市町村の圏域における産学金官民が参加して圏域で取り組む施策の構築やフォローアップ等について意見交換や協議を行う場として「宮崎広域連携推進協議会」があり、2015年2月2日までに3回開催された。3市町による行政の事務レベルの課長や係長による担当者会議があり、月に2回ぐらいのペースで綿密な協議・議論が行われたようである。

ちなみに、綾町役場の事務レベルの担当者としては1名の係長が主として担当者会議などに参加しており、役場内では「連携中枢都市圏」構想・「新たな広域連携モデル構築事業」に関する事務だけでなく、他の業務も担当している。そのような状況で、この広域連携事業関係で3市町の議会や総務省への提出書類、事務レベルの関連資料や書類の作成などは、基本的には宮崎市の担当者がきっちりと担っていることが、綾町の担当者にはありがたいという。事務処理関係の職務においても、連携中枢都市・宮崎市の担当者が担っている役割の大きさがうかがえる。

(2) 宮崎広域圏における「新たな広域連携モデル構築事業」の概要

「新たな広域連携モデル構築事業」の当初の概要をみておこう(図表5、参照)。圏域全体の経済成長のけん引については、3カ所の重要港湾や空港へのアクセスを向上させるなど観光誘客や商圏の拡大を図る「交通・物流戦略」を策定すること、消費者ニーズにマッチした商品開発としては、関係者間のコーディネートや新商品の開発を実施することや、圏域の食材の地産地消を推進し大都市圏での消費拡大を図るため宮崎シェフズクラブと連携してイベントを開催するなど「みやざき食の魅力発信プロジェクト」を実施すること、スポーツランドみやざきの推進等については、圏域内の100を超える施設のうち老朽化が進みプロ選手仕様になっていない施設について整備計画を策定しプロスポーツ等(野球・サッカー・ゴルフ・テニス等)のキャンプ・大会・合宿の更なる誘致等を行うことが考えられている。高次の都市機能の集積・強化については、医療関係者等からなる「宮崎市医療提供体制将来構想策定委員会」を設置し「宮崎市医療提供体制将来構想」を策定すること、更なる高齢化の進展に対応するため在宅医療・地域包括ケアについて検討することが盛り込まれている。圏域全体の生活関連機能サービスの向上については、総合発達支援センター「おおぞら」の運営事業や、総合防災施策の推進等について地震津波対策として津波避難対策特別強化地域に指定された沿岸10市町が連携してインフラ整備の具現化に向けた取組を進めていくことが盛り込まれている。

(3) 宮崎広域圏における取り組みの整理・分析

連携中枢都市の宮崎市と圏域の連携市町村との関係や連携市町村からの視点を含めて、

宮崎市・宮崎広域圏における自治体連携に関して少し分析を加えたい。

中核市である宮崎市にとっても「連携中枢都市圏」構想・連携協約には、「新しい視点」があるという。これまでも、市町村同士の広域連携が必要で大事だということは当たり前でありわかっていることであったが、その具体的な動き方がわからなかったという。今回地方自治法の改正により、連携協約制度ができたことで、モデル事業の補助金だけでなく、普通交付税措置や特別交付税措置などの国による財源的な裏付けも保障されて、市町村として広域連携が進めやすく、動きやすくなったという。今後は手段・制度があるので、あとは自治体ごとの工夫により具体的にどう活用して取り組むかの段階になったのである。とくに、財源の保障がどれくらいになるかが、連携協約による広域連携の全国的な推進・進捗に影響を及ぼすことが考えられるが、総務省による連携協約を締結して連携中枢都市圏ビジョンを策定した連携中枢都市及び連携市町村の取組に対する財政措置の概要の公表（2015年1月28日）は、一定程度の評価ができるものと考えられる。

また、これまで自治体連携が進まなかった要因に、事業ベースで広域連携を行うには、単年度予算で動いていたために、市町村長が「政権交代」したときなどに継続性に「担保」がなかった。連携協約には、議会の議決があり、首長の交代があっても制度運用や事業を継続して実施することができるという安定性があり、一定程度の見通しをもって持続して連携が可能であるので、市町村相互に安心感があることが大きいという。

連携協約の制度では、事務の共同処理や広域連合などとは異なって、連携中枢都市と連携市町村の間で政策・事業の役割分担ができるので、機動的に動くことができると考えられる。また、財政的に厳しい時期にこれまで他の市町村のことよりも宮崎市のことだけに取り組むことを優先する議論があったが、「消滅可能性都市」論後においては、宮崎市が他市町村と広域連携することが宮崎市の維持可能性に意義があるという考え方が広がり、広域連携に関する議会の理解が得やすくなった面があるという。

また、これまでの政策領域・分野ごとに縦割りの行政と民間の協議・議論などが行われる場はあった。産学金官民が参加して圏域で取り組む施策の構築やフォローアップ等について意見交換や協議を行う「宮崎広域連携推進協議会」では、行政と民間の関係で分野横断的・全方位的に共通認識の底上げに貢献する可能性があるという。とくに、これまで行政主導でやってきた部分がある人材育成や雇用の拡大を進めることが「連携中枢都市圏」構想では重要であり、実際に成果を出すためには民間抜きでできないので、「宮崎広域連携推進協議会」などで行政と民間などが同じ目標を共有できる場面となりうることを期待されている。

連携市町村の綾町は、「全国小さくても輝く自治体フォーラムの会」などにも参加して、平成の市町村合併の折にも綾町の自律を大切にしながら独自の地方自治の取り組みを行ってきた自治体である²⁸。宮崎市との連携協約による広域連携は、その綾町の自律と独自性を維持しながら、綾町の行政機能を補完して行政サービスの質を高める可能性があるといえそうだ。そういう点で、市町村が必要とする事業領域や都合の良いところだけで広域連携が

可能であるという1対1の連携協約のメリットがあらわれている。

なお、宮崎広域圏では、圏域全体の生活関連機能サービスの向上に関して防災施策の推進と関連して、防災減災対策等における県域の連携を図るため2014年5月に宮崎県市長会に「市町村の機能強化に向けた研究会」が設置されていることが盛り込まれていた。「市町村の機能強化に向けた研究会」では、「人口減少社会における県と市町のあり方について」協議・議論がなされているようだ。これは、宮崎市が広域連携の最大単位を県域全体も考えていることとも関連しており、度重なる行政改革の実行により宮崎県庁においても職員数、なかでも技術などの専門職数が減少して県による市町村への補完機能を担うだけの能力が低下しつつある。また、宮崎県の出先機関のあり方が個別型であることにより県の出先機関圏域などでみれば、県の機能が縦割りで圏域内の市町村との包括的な連携や市町村補完が十分でない面があるかもしれない。そのような中で、「連携中枢都市圏」構想を含めて県庁所在都市で中核市である宮崎市と他市町村との水平連携の必要性を考えていることに加えて、宮崎県と宮崎市など市町村が「垂直連携」により機能を共有して担うことで圏域における行政機能を充実させるあり方などを視野に入れて議論がなされているようだ。「連携中枢都市圏」構想は、単に市町村同士の広域連携だけでなく、府県と市町村の広域連携や「垂直連携」のあり方も議論がなされつつあり、県の出先機関のあり方をブロック単位でどうするかも含めて地方自治における二層制のあり方をめぐって、府県ごとに多様に地方自治のあり方が模索されはじめているようだ。

5．自治体連携の可能性と課題

ここまで、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」に取り組む「連携中枢都市圏」として、下関市・北九州市、福山・備後圏域、宮崎市・宮崎広域圏といった3つの広域連携のあり方を整理・分析してきた。以下で、これまでの整理・分析をふまえて、「連携中枢都市圏」構想をもとにした連携協約制度による自治体連携のメリットや可能性と課題についていくつかの点について考察を行いたい。

(1) 連携協約制度による自治体連携のメリット・可能性

まず、連携協約制度による自治体連携のメリット・可能性について4点を指摘したい。

自治体間の団体自治の維持については、市町村合併とは異なって、各市町村の組織の自律性を維持しつつ自治体連携ができるということである。政令指定都市や中核市などの自治体規模の大きい連携中枢都市の機能や事業を、綾町のような人口1万人以下の小規模町村が連携中枢都市と連携し圏域の一体性を維持しながら利活用できる意義は大きい。市町村の自律性や独自性が侵害される危険性が出てきたら、一定程度の期間をおけば連携協約を解消して、改めて自律した団体自治を行うことができる。

制度活用の柔軟性については、圏域のビジョンを策定して地域の一体性を維持しながら

らも、連携協約自体は1対1の協約であるので、団体自治の維持・発展や住民生活の向上に寄与すると考えられる事業や都合の良いところだけを選択して自治体連携ができるのである。

制度運用の安定性については、連携協約の締結のためには市町村議会の議決が必要であるので、前職と政策的に異なる首長が選ばれて「政権交代」が起こっても自治体連携自体は継続して制度運用ができ、連携ビジョンにある事業実施ができるという行政的な安定性がある。

地方自治の機能維持・発揮の可能性については、そもそもの総務省による周辺部分の衰退を引き起こしかねない「選択と集中」といった考え方や意図とは異なって、自治体の現場では制度を工夫して利活用することで圏域の維持可能性を高める余地もある。宮崎市・宮崎広域圏でみたように、宮崎市と綾町や国富町との間での「通勤通学割合」や「流入」「流出」の規模が小さくないので、周辺部の連携市町村が衰退することは、宮崎市にとっては「流入」「流出」する規模が細くなり、ひいては連携中枢都市の衰退を引き起こしかねない。連携中枢都市と連携市町村の双方にメリットのある状態を保ちつつ、連携ビジョンによる事業実施の継続が求められることになる。

(2) 連携協約制度による自治体連携の課題

次に、連携協約制度による自治体連携の課題である。財源保障についてである。総務省が発表した今回の財源保障については、連携中枢都市に対する普通交付税と特別交付税の金額については一定程度評価されているが、連携市町村にとっては特別交付税だけであり、他の特別交付税とともに丸まって入ってくるので、事業に対する金額の明確な交付金を要望する声がある。また、普通交付税であっても、あくまでもその他の条件が変わらなければ連携中枢都市に既定の金額が配分されることになるが、基本的には普通交付税は基準財政需要額と基準財政収入額との差額分が配分されるしくみであるので、将来的にその他の条件が変更したり交付税総額自体が減らされることなどにより、当初の金額がそのまま配分されることにはならなくなることもありうる。

連携市町村の自律性の衰退についてである。連携市町村が自治体規模の大きい連携中枢都市の機能や事業への依存が継続することによって市町村内における行政能力の衰退が生じたり、連携中枢都市に対する「甘え」から自律の意思や自治体としての特色・独自性の希薄化が起こらないとも限らない。

今のところ、連携ビジョンで「連携中枢都市圏」として取り組む事業はソフト事業が中心であるが、今後においてハード事業が入ってくると、それに関する施設は連携中枢都市に立地することになるので、連携市町村の必要な施設が連携中枢都市に集約されてしまいかねない。その場合には、連携中枢都市と連携市町村との綿密な協議・議論にもとづいて広域連携を進めることが今以上に必要になってくると考えられる。

民主主義の問題として、議会による議決や統制のあり方についてである。連携協約に

については議会の議決を必要とするが、圏域の総合的な計画のあり方や個々の事業について書かれている連携ビジョンについては、議会で報告されるが議決は必ずしも必要ではない。場合によっては、市町村の執行機関である首長部局のイニシアティブが優先して行政の優越化が進行し、議会が十分にチェック・統制できないということが起こりうる。連携ビジョンも議会においてしっかりと議論され議決するように運用するか、法律の改正が必要であると思われる。

「連携中枢都市圏」内の市町村同士の綿密な協議・議論と合意形成が行われることの必要性についてである。沼尾波子によると、「まず圏域における人口動態などの中長期的展望を把握し、関係市町村で課題を共有することが必要である。また、各市町村の特性を活かしつつ、相互に連携・協力を図るための合意を形成できるかどうか鍵となる。とりわけ、規模の大きな都市を中心に広域圏を構築しようとするれば、中枢拠点都市が強い主導権と決定権を持つ可能性もある」²⁹、という。福山市・備後圏域において、福山市が「専任」のプロジェクト職員を配置して連携市町村の担当を置きながら、圏域の市町村との事務レベルの「幹事会」で綿密に協議・議論し、首長からなる「備後圏域連携協議会」でも協議をしっかりと行うなど、圏域の市町村の政治と行政の両方のレベルや民間との相互理解と信頼の醸成に努めていた。手間のかかるこのような協議・議論の場を重層的に設けて合意形成を行うことが、広域連携の深まりとともに重要になってくる。

おわりに

本稿では、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」に取り組む「連携中枢都市圏」における事例を、モデル事業の完了以前の段階におけるヒアリング調査や資料などをもとにして中間報告的な分析を行った。モデル事業全体の資料・報告書をふまえて「新たな広域連携モデル構築事業」の全体的な分析・考察を行うことは今後の課題である。そのような限界を抱えた分析ではあったが、その内容は下関市と北九州市による行政分野における関門地域連携・「連携中枢都市圏」構想のあり方を考える前提作業としての意義は少なからずあったと思われる。

連携協約制度による自治体連携は、これまで周辺の市町村同士が事業や政策で連携する必要性があるにもかかわらず、取り組みにくかった現状を改善する可能性をもっていた。伊藤が指摘していたように、「機構ベース」の発想を離れて、市町村・地域が主体となって「政策ベース」で課題解決に取り組むスキームであり、「自治体・地域が創意工夫を凝らして人口減少・超高齢社会に対処していくためのツール」として有効であると考えられた。そして、その際のポイントは、圏域の市町村同士の綿密な協議・議論にもとづいた合意形成である。

また、今後自治体連携が広がり深化することにより、連携中枢都市と連携市町村ではローカル・ガバナンスのあり方が、よりいっそう問われてくるものと思われる。宮崎市・

宮崎広域圏でみたように、連携中枢都市と連携市町村のあり方だけでなく、さらに関連して圏域の市町村と府県本庁・府県出先機関の相互関係やローカル・ガバナンスのあり方が市町村で議論されはじめている。府県と市町村といった二層制を基盤にした日本の地方自治制度が、より重層的・複線的になってきていることがうかがえる。

最後に、下関市にとっての「連携中枢都市圏」のあり方について1点だけ指摘しておきたい。モデル事業では、関門地域における連携中枢都市同士のシティ・リージョンとして政令指定都市の北九州市との広域連携がなされていたが、下関市にとっては、関門地域連携と同じくらい山口県内の周辺の市町村との広域連携が重要になっていると思われる。今後は、下関市が連携中枢都市として、山陽小野田市や美祢市、長門市などとの「連携中枢都市圏」構想にもとづく自治体連携の模索が求められているのではなかろうか。

1 「増田レポート」とは、増田寛也＋人口減少問題研究会「壊死する地方都市」(『中央公論』2013年12月号)、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」(2014年5月8日)、増田寛也＋日本創成会議・人口減少問題検討分科会「提言ストップ人口急減社会」(『中央公論』2014年6月号)といった3つのレポートなどからなり、それらを再構成してまとめたものが、増田寛也編著『地方消滅 - 東京一極集中が招く人口急減』(中公新書、2014年)である。以下、これら、及び、水谷利亮「『消滅可能性都市』論と地方自治・地域づくり」『山口の自治』Vol.109、2015年1月、を参照。

2 同上、増田寛也＋人口減少問題研究会「壊死する地方都市」、参照。

3 前掲、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言、および、増田寛也＋日本創成会議・人口減少問題検討分科会、参照。

4 前掲、増田『地方消滅』、p.204。

5 前掲、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言、および、増田寛也＋日本創成会議・人口減少問題検討分科会、参照。

6 小田切徳美「『農村たたみ』に抗する田園回帰 - 『増田レポート』批判」『世界』、2014年9月号、同「『田園回帰』の意味」『町村週報』2884号、2014年6月30日、同「過疎と『田園回帰』」『自治日報』3753・54号、2014年8月8日・15日、参照。

7 「特集 生きつづけられる地方都市」『世界』、2014年10月号、所収の次の論文、参照。岡田知弘「さらなる『選択と集中』は地方都市の衰退を加速させる - 増田レポート「地域拠点都市」論批判【実態無視の「処方箋」を問う】」、金子勝「『地方創生』という名の『地方切り捨て』 - 地方に雇用を生み出す産業戦略を【地域民主主義へ】」、大江正章「魅力にあふれた『消滅する市町村』【ルポ】」。また、保母武彦「日本創成会議提案は市町村を亡ぼす」『住民と自治』、2014年9月号、参照。

8 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編集『小さい自治体輝く自治 - 「平成の大合併」と「フォーラムの会」』(自治体研究社、2014年)、参照。

9 大森彌「自治体消滅の『罨』」『町村週報』、2879号、2014年5月19日。同「人口減少社会で高まる町村の存在価値」『ガバナンス』vol.165、2015年1月号、参照。

10 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』(2013年6月25日)による。

-
- 11 岩崎忠「2014年地方自治法改正の制定過程と論点 - 大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設 - 」『自治総研』、431号、2014年、pp.58～61。
- 12 伊藤正次「自治体間連携の時代？：歴史的文脈を解きほぐす」『自治総研』、431号、2014年、pp.55～56。
- 13 以下、総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」より。
- 14 総務省「連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000337016.pdf)
- 15 北橋健治「WIN&WINの自治体連携」『市政』、63巻(12)、2014年12月、参照。
- 16 北九州市の資料「下関市との『関門連携』の推進、取り組み項目一覧」、参照。
- 17 北九州市役所のヒアリング調査は2014年7月31日と12月16日に、下関市役所は7月18日に行っただけであり、それ以降は調査が進んでいないため、最新の状況について触れることはできない。
- 18 以下は、主として、福山市役所におけるヒアリング調査(2014年12月10日)とそこで得た資料による。
- 19 羽田皓「『備後圏域』の魅力を生かした新たな広域連携」『市政』、63巻(12)、2014年12月、及び、福山市の資料(羽田皓「『備後圏域』を生かす広域連携モデルの構築」)による。
- 20 福山市ホームページ「びんご圏域活性化戦略会議『研究部会』について」
(<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/kikaku/34524.html>)より。
- 21 備後圏域連携協議会『びんご圏域ビジョン(案) - 成長戦略2015 - 』(2015年2月)。
- 22 以下では、福山市役所に対するヒアリング調査(2014年12月10日)に加えて、世羅町役場(2015年2月4日)と井原市役所(2月5日)、笠岡市役所(3月5日)、倉敷市役所(3月6日)におけるヒアリング調査の内容、及びそこで得た資料による知見が盛り込まれている。
- 23 『山陽新聞』(2015年1月27日・2月18日)、『産経新聞』(地方版、2015年2月18日)などによる。
- 24 以下では、宮崎市役所(2014年12月12日)と綾町役場(2015年2月18日)におけるヒアリング調査の内容、及びそこで得た資料による知見が盛り込まれている。
- 25 総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」の「宮崎市・宮崎広域圏 新たな広域連携モデル構築事業の概要」による
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000299812.pdf)
- 26 宮崎市・第2回宮崎広域連携推進協議会(2014年12月2日)「資料2 地方中枢拠点都市圏ビジョン【論点整理】について」。
- 27 宮崎市『地方中枢拠点都市宣言書』(2014年12月1日)。
- 28 前掲、全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編集、参照。
- 29 沼尾波子「人口減少時代の国土政策と地域連携」『自治日報』、第3725号、2014年1月24日。

関門地域における公共施設の相互利用に関する調査研究：
施設の管理運営者の観点を中心として

関門地域における公共施設の相互利用に関する調査研究： 施設の管理運営者の観点を中心として

北九州市立大学都市政策研究所准教授 宮下 量久

1. はじめに

わが国は人口減少時代に突入し、政府・地方自治体は厳しい財政運営を強いられている。戦後半世紀にわたり、政府は「国土の均衡ある発展」を目指して全国的な社会資本整備を推進してきたが、多くの公共施設は老朽化し、改修・建て替えの時期を迎えている。

下関市は「下関市公共施設マネジメントシステム」を構築し、市内の公共施設情報の一元化を図る取り組みをしている。また、北九州市は施設ごとに老朽化や利用状況をまとめた「公共施設白書」を昨年作成し、2015年度中に公共施設の「再配置計画」を策定する予定である。

各市町村は他の自治体もっている施設をすべてそろえる「フルセット主義」から脱却し、自治体同士で都市機能の相互補完を深めることで、効率的かつ効果的な財政運営を進める必要がある。そのような中で、総務省は地方中枢拠点都市の新たな広域連携モデル構築事業として、北九州市・下関市を選定した。すでに、関門地域では高齢者の公共施設の相互利用や関門景観条例の制定など、都市間連携を促すための先駆的取り組みが行われてきた。これらの取り組みを踏まえて、南（2013）、南（2014）などでは、関門地域における広域連携の市民意識調査を実施した結果、下関市民と北九州市民では関門連携の必要性や連携すべき市町村に差異があることなどを明らかにしている。ただし、関門地域における公共施設の相互利用の状況について、先行研究では十分に検証されていない¹。

そこで本稿では、下関市と北九州市における公共施設の実態を把握したうえで、公共施設の相互利用の促進に向けた関門連携のあり方を検討する。具体的には、各施設の担当課などから入手したデータ、各施設の管理運営者へのアンケート調査などから分析を試みる。また、関門地域における公共施設の利用者の観点も踏まえて相互利用の実態を複眼的に分析するために、『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』（北九州市立大学都市政策研究所、2015）で収集・活用したデータの一部を用いる。

本稿の構成は以下のとおりである。2節では、『国勢調査報告』における直近の通勤・通学データを整理し、関門地域における両市民の日常的な移動状況等の実態を把握する。3節では、公共施設の相互利用の状況を把握するために、各施設の担当課などから入手したデータを概観する。4節では、関門地域の公共施設の相互利用を行う施設管理運営者を対象にアンケート調査した結果をまとめる。最後に、公共施設の相互利用促進に向けて取り組むべき課題を整理し、公共施設の相互利用を通じた関門連携のあり方を検討する。

2. 関門地域における市民の移動状況の実態

(1) 関門地域の通勤・通学状況

表 2-1 は北九州市から下関市への通勤・通学者を示している。2010 年では、北九州市から下関市への通勤者数が 3,018 人、通学者が 399 人である。また、通勤率は 0.7%、通学率は 0.8%である。2005 年から 2010 年にかけて、通勤・通学の傾向に大きな変化はない。

表 2-2 は下関市から北九州市への通勤・通学者を示している。2010 年では、下関市から北九州市への通勤者数が 4,944 人、通学者が 1,112 人である。また、通勤率は 3.9%、通学率は 8.9%である。北九州市と同様に、2005 年から 2010 年にかけて、通勤・通学の傾向に大きな変化はない。

つまり、関門地域では通勤・通学者が 9,400 人ほど日常的に往来しており、下関市から北九州市への通勤・通学者が多いことがわかる。

表 2-1 北九州市から下関市への通勤・通学者

	2005年	2010年
通勤者数(人)	3,473	3,018
通学者数(人)	378	399
通勤通学者数(人)	3,851	3,417
通勤率(%)	0.8	0.7
通学率(%)	0.7	0.8

データ出所：『国勢調査報告』

表 2-2 下関市から北九州市への通勤・通学者

	2005年	2010年
通勤者数(人)	4,942	4,944
通学者数(人)	1,193	1,112
通勤通学者数(人)	6,135	6,056
通勤率(%)	3.6	3.9
通学率(%)	8.3	8.9

データ出所：『国勢調査報告』

(2) 関門地域における都市圏域

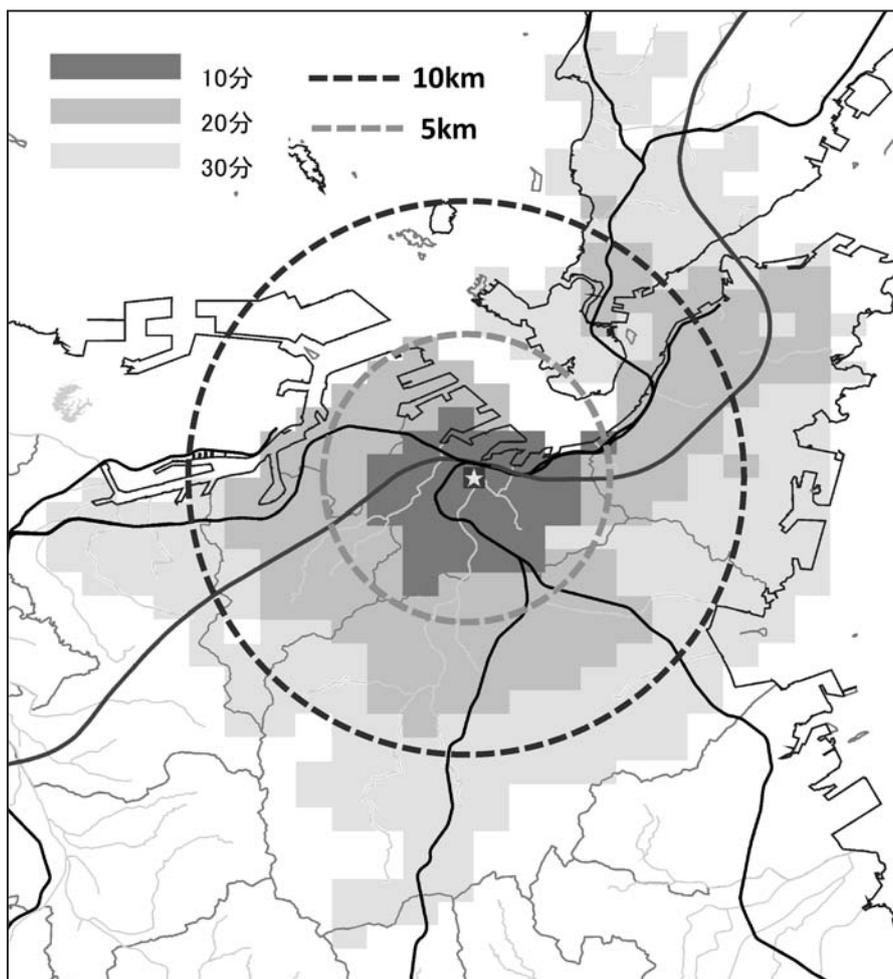
図 2-1 は、国土交通省総合政策局総務課(総合交通分析体系担当)から全国総合交通分析システム(以下、NITAS) ver2.2 [第 2 版]を借用して、北九州市立中央図書館から自動車を利用した場合で移動できる 30 分圏域を示している²。

北九州市立中央図書館 30 分圏では、10 分圏が半径 5m 内にあり、20 分圏は下関市本庁所管地域まで伸びていることがわかる。また、30 分圏は半径 10km を超えており、下関市の彦島地域や山陰地域まで広がっている³。

さらに、表 2-3 は北九州市立中央図書館 30 分圏の人口と世帯数を表している。10 分圏で

は人口総数が約 20 万人、世帯数は約 10 万世帯である。20 分圏域では人口総数が約 57 万人であり、10 分圏から約 37 万人増えている。20 分圏域の世帯数は約 26 万世帯であり、10 分圏から約 16 万世帯増えている。30 分圏域では人口総数が約 87 万人であり、20 分圏から約 30 万人増えている。30 分圏域の世帯数は約 38 万世帯であり、20 分圏から約 12 万世帯増えている⁴。

図 2-1 北九州市立中央図書館 30 分圏



出所：NITAS ver2.2 [第 2 版]より作成

表 2-3 北九州市立中央図書館 30 分圏の人口と世帯数

指標	10分圏	20分圏	20分圏増加数	30分圏	30分圏増加数
人口(人)女	105,905	305,400	199,495	462,302	156,902
人口(人)男	93,671	268,829	175,158	407,060	138,231
人口(人)総数	199,576	574,229	374,653	869,362	295,133
世帯総数(世帯)	97,480	260,608	163,128	384,313	123,705

出所：NITAS ver2.2 [第 2 版]より作成

3. 関門地域における公共施設の相互利用の現状

(1) 調査対象施設

公共施設の相互利用データの入手可能性を考慮し、下関市・北九州市における公共施設の相互利用事業に該当する施設を分析対象とする。4節の「公共施設の指定管理者への実態調査」でも、分析対象は同様とする。なお、公共施設の相互利用事業は表 3-1 の通りである。

表 3-1 関門地域の公共施設の相互利用事業の一覧

	下関市	北九州市
到津の森公園と海響館との連携	観光交流部 観光施設課	建設局公園管理課
<p>(概要)</p> <p>平成22年度から下関市の水族館「海響館」と北九州市の動物園「到津の森公園」の両施設サポーター制度に特典を設け、動物サポーターは両施設を割引料金で入場できるようにしている。また、両施設に「インフォメーションコーナー」を設置し、相互にイベント情報などの提供を行っている。</p>		
北九州市、下関市図書館等広域利用	教育委員会教育部 図書館政策課	教育委員会 中央図書館
<p>(概要)</p> <p>平成15年4月より、北九州・下関両市の居住者が、双方の図書館等で貸出利用ができるようにすることで両市の一層の交流を図っている。</p>		
こども文化パスポート事業	教育委員会教育部 文化財保護課	教育委員会企画課
<p>(概要)</p> <p>地域の歴史・文化・自然に接することにより、豊かな心を育むとともに親子のふれあう機会を増やすことを目的として、夏休み期間中を中心に文化施設等に無料または一部割引で入場できるなど施設で特典が受けられるパスポートを3歳以上中学生以下の子どもに配布している。平成15年度に、北九州市制40周年記念事業として始めたもので、第8回両市長会談合意に基づいて、平成17年度に下関市の施設を追加した。現在は、北九州市、下関市、長門市、北九州都市圏広域行政推進協議会の共同事業となっている。</p>		
北九州市立美術館と下関市立美術館の連携	教育委員会教育部 美術館	市民文化スポーツ局 美術館
<p>(概要)</p> <p>平成4年から北九州市立美術館友の会と下関市立美術館友の会が連携し、相互に会員証を提示すると両館の展覧会を無料や割引料金で観覧できるサービスを共有することにより、北九州市民と下関市民の文化交流を促進するとともに、それぞれの会員拡大及び地域文化の振興を図っている。</p>		
高齢者の公共施設相互利用	福祉部 いきいき支援課	保健福祉局 高齢者支援課
<p>(概要)</p> <p>平成15年6月1日から、両市の満65歳以上の高齢者は市立の教養文化施設等を無料もしくは割引で相互利用できる。年齢等の確認については、「介護保険被保険者証（下関市）」と「年長者施設利用証（北九州市）」で行っている。</p> <p>※ 平成25年4月時点での施設数 下関市：10施設、北九州市：27施設</p>		

(2) 調査方法

北九州市および下関市における公共施設の相互利用事業を行う施設の担当課に対して、当該公共施設の相互利用データの有無および本調査研究への利用可能性を確認したうえで、データ提供を依頼した。その結果、「到津の森公園と海響館との連携」、「北九州市、下関市図書館等広域利用」、「北九州市立美術館と下関市立美術館の連携」、「高齢者の公共施設相互利用」(北九州市のみ)について公共施設の相互利用データを入手することができた。

(3) 調査結果

到津の森公園と海響館との連携

表 3-2 は、到津の森公園と海響館の相互利用状況をまとめたものである。なお、海響館サポーター利用者数の全員が下関市民ではない。それと同様に、到津の森公園サポーター利用者数の全員が北九州市民ではない。というのも、海響館サポーターは下関市民以外でも加入でき、到津の森公園サポーターは北九州市民以外でも加入できるからである。また、海響館サポーターおよび到津の森公園サポーターの各施設利用者に対して、下関市民もしくは北九州市民かどうかの確認を各施設の窓口では行っていない。ただ、海響館サポーター利用者数の多くが下関市民、到津の森公園サポーターの多くが北九州市民であると思われる。これらの点に留意して表 3-2 について考察する。

まず、到津の森公園における海響館サポーターの利用者数は平成 25 年度で 1,716 人であり、全利用者の 377,009 人うち 0.45%になる。平成 22 年度の連携事業開始から利用者数や全利用者に占める割合の推移に大きな変化はない。

一方で、海響館における到津の森公園サポーターの利用者数は平成 25 年度で 140 人であり、全利用者の 689,700 人うち 0.02%になる。到津の森公園と同様に、平成 22 年度の連携事業開始から利用者数や全利用者に占める割合の推移に大きな変化はない。

両施設のサポーター数の違いなどに留意する必要があるものの、海響館サポーターによる到津の森公園の利用者数のほうが到津の森公園サポーターによる海響館の利用者数よりも多い傾向が続いている。また、到津の森公園と海響館は関門地域の観光施設において動物園と水族館という機能を相互補完しているが、両施設のサポーター数の相互利用状況が顕著に多いとはいえないだろう⁵。

表 3-2 到津の森公園と海響館の相互利用状況

	到津の森公園 (海響館サポーター利用者数)	海響館 (到津の森公園サポーター利用者数)
平成22年度	1,348人 (0.38%)	185人 (0.02%)
平成23年度	1,767人 (0.50%)	220人 (0.03%)
平成24年度	1,733人 (0.46%)	212人 (0.03%)
平成25年度	1,716人 (0.45%)	140人 (0.02%)

	到津の森公園 全利用者数(人)	海響館 全利用者数(人)
平成22年度	350,698	824,796
平成23年度	349,315	708,148
平成24年度	372,731	700,657
平成25年度	377,009	689,700

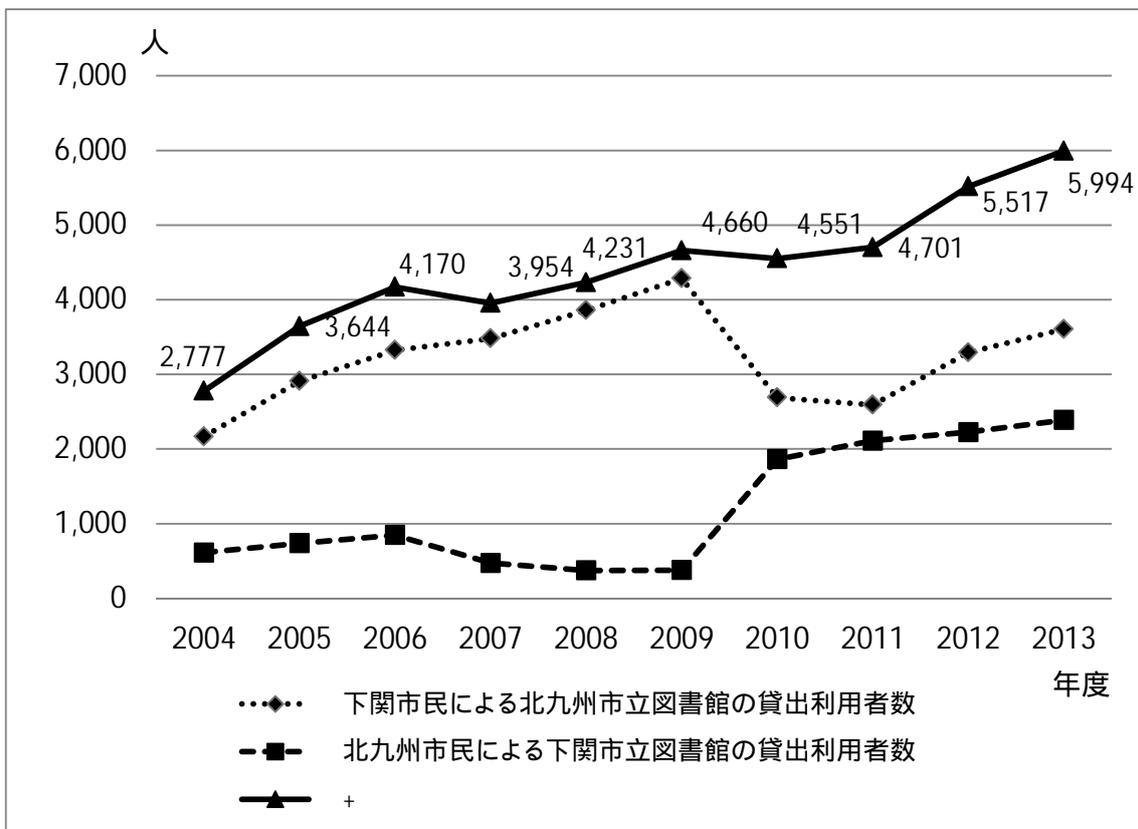
注：括弧の数値は海響館サポーター利用者数・到津の森公園サポーター利用者数の各施設における全利用者数に対する割合を指す。

データ出所：北九州市建設局公園緑地部公園管理課

北九州市、下関市図書館等広域利用

図 3-1 は、下関市民と北九州市民による図書館の相互利用状況を示している。2013 年度における下関市民による北九州市立図書館の貸出利用者数と北九州市民による下関市立図書館の貸出利用者数の合計は 5,994 人であり、2004 年度の相互利用者数(2,777 人)から 2 倍以上増加している。また、下関市民による北九州市立図書館の貸出利用者数は 3,605 人、北九州市民による下関市立図書館の貸出利用者数は 2,389 人であり、前者が後者を上回る傾向が続いている。2010 年度に、下関市民による北九州市立図書館の貸出利用者数が減少し、北九州市民による下関市立図書館の貸出利用者数が増加した理由は、下関市立中央図書館が複合施設 DREAM SHIP に新設されたことが影響していると思われる。

なお 2013 年度、下関市立図書館の全利用者のうち北九州市民の利用割合は約 0.6%、北九州市立図書館の全利用者のうち下関市民の利用割合は約 0.4%であった。



データ出所：『北九州市の図書館（年報）』各年度

図 3-1 下関市民と北九州市民による図書館の相互利用状況

表 3-3 北九州市立美術館と下関市立美術館の相互利用状況

年度	北九州市立美術館 利用者数	うち下関市立美術館 友の会会員	下関市立美術館 利用者数	うち北九州市立美術館 友の会会員
2009	337,674		68,403	
2010	428,783	357 (0.08%)	80,989	246 (0.30%)
2011	189,623	219 (0.12%)	68,635	174 (0.25%)
2012	262,267	291 (0.11%)	57,832	122 (0.21%)
2013	363,190	282 (0.08%)	59,628	176 (0.30%)

注：数字は利用者数を表し、括弧の数値は下関市立美術館友の会会員・北九州市立美術館友の会会員の人数の全利用者に対する割合を指す。

データ出所：北九州市立美術館普及課

北九州市立美術館と下関市立美術館の連携

表 3-3 は、北九州市立美術館と下関市立美術館の相互利用状況を表している。なお、下関市立美術館友の会の全会員が必ずしも下関市民であるわけではない。それと同様に、北九州市立美術館友の会の全会員が必ずしも北九州市民であるわけではない。というのも、下関市立美術館友の会に下関市民以外でも加入でき、北九州市立美術館友の会に北九州市民以外でも加入できるからである。ただ、下関市立美術館友の会会員の多くが下関市民、北九州市立美術館友の会会員の多くが北九州市民であると思われる。これらの点に留意して表 3-3 について考察する。

2013 年度、北九州市立美術館利用者数（363,190 人）のうち下関市立美術館友の会会員は 282 人で、その割合は 0.08% である。また、下関市立美術館利用者数（59,628 人）のうち北九州市立美術館友の会会員は 176 人であり、その割合は 0.3% である。友の会会員数の違い等に留意する必要があるが、下関市立美術館友の会の会員による北九州市立美術館利用者数が北九州市立美術館友の会の会員による下関市立美術館利用者数を上回る傾向が近年続いている。データ入手可能であった 2010 年度から 2013 年度では、両市の美術館における相互利用の状況に大きな変化はない。

高齢者による公共施設相互利用

表 3-4 は、北九州市の各施設における高齢者による公共施設相互利用状況を度数分布表にまとめたものである。北九州市民における年長者施設利用証を持つ利用率で 1% 未満の施設が 8 施設、5% 以上の施設は 6 施設である。また、北九州市民における年長者施設利用証を持つ利用率の最大値は 36%、最小値は 0%、平均値は 4.6% である。高齢者の相互利用対象施設では、北九州市民の高齢者の利用度に顕著な差がある。一方で、下関市民における介護保険被保険者証を持つ利用率で 1% 未満の施設が 20 施設であった。最大値でも 1.9% であり、下関市民の高齢者は北九州市の相互利用対象施設をあまり利用していないといえる。

表 3-4 高齢者による公共施設相互利用状況

区分	北九州市民における 年長者施設利用証を持つ利用率	下関市民における 介護保険被保険者証を持つ利用率
1% 未満	8	20
1% 以上 2% 未満	3	1
2% 以上 3% 未満	2	0
3% 以上 4% 未満	1	0
4% 以上 5% 未満	1	0
5% 以上	6	0
最大値	36.0%	1.9%
最小値	0.0%	0.0%
平均値	4.6%	0.1%

注：データ入手可能であった施設のみを対象にしている。

データ出所：北九州市および本稿のアンケート調査結果

(4) 小括

本節では、北九州市および下関市における公共施設の相互利用事業を行う施設の担当課から入手したデータから、関門地域における公共施設の相互利用を概観した。本節の調査分析から得られた結果は下記のとおりである。

海響館サポーターによる到津の森公園の利用者数のほうが到津の森公園サポーターによる海響館の利用者数よりも多い傾向が続いている。また、到津の森公園と海響館は関門地域の観光施設において動物園と水族館という機能を相互補完しているが、両施設のサポーター数の相互利用状況が顕著に多いとはいえない。

2013 年度における下関市民による北九州市立図書館の貸出利用者数と北九州市民による下関市立図書館の貸出利用者数の合計は 5,994 人であり、2004 年度の相互利用者数(2,777 人) から 2 倍以上増加している。また、下関市民による北九州市立図書館の貸出利用者数は 3,605 人、北九州市民による下関市立図書館の貸出利用者数は 2,389 人であり、前者が後者を上回る傾向が続いている。

下関市立美術館友の会の会員による北九州市立美術館利用者数が北九州市立美術館友の会の会員による下関市立美術館利用者数を上回る傾向が近年続いている。

高齢者の相互利用対象施設では、北九州市民の高齢者の利用度に顕著な差がある。一方で、下関市民の高齢者は北九州市の相互利用対象施設をあまり利用していないといえる。

4. 公共施設の運営管理者への実態調査

(1) 調査対象施設

下関市および北九州市における公共施設の相互利用事業を行う施設の担当課・指定管理者に対してアンケート調査を行い、公共施設の管理運営面の実態や課題などを分析・検討する。アンケート調査対象は関門地域の相互利用事業を行う下記の施設である。

- ・海響館、到津の森公園
- ・下関市および北九州市の各図書館
- ・下関市および北九州市の各美術館
- ・こども文化パスポート事業対象施設
- ・高齢者の公共施設相互利用対象施設

(2) 調査方法

2014年12月から2015年1月にかけて、上記の調査対象施設の担当課・指定管理者等にメールおよびFAXにて、アンケート調査票（章末参考資料）を送付した。本調査の実施概要は表4-1のとおりである。

なお、関門地域における公共施設の利用者の観点も踏まえて相互利用の実態を複眼的に分析するために、『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』（北九州市立大学都市政策研究所、2015）で収集・活用したデータの一部も用いる⁶。

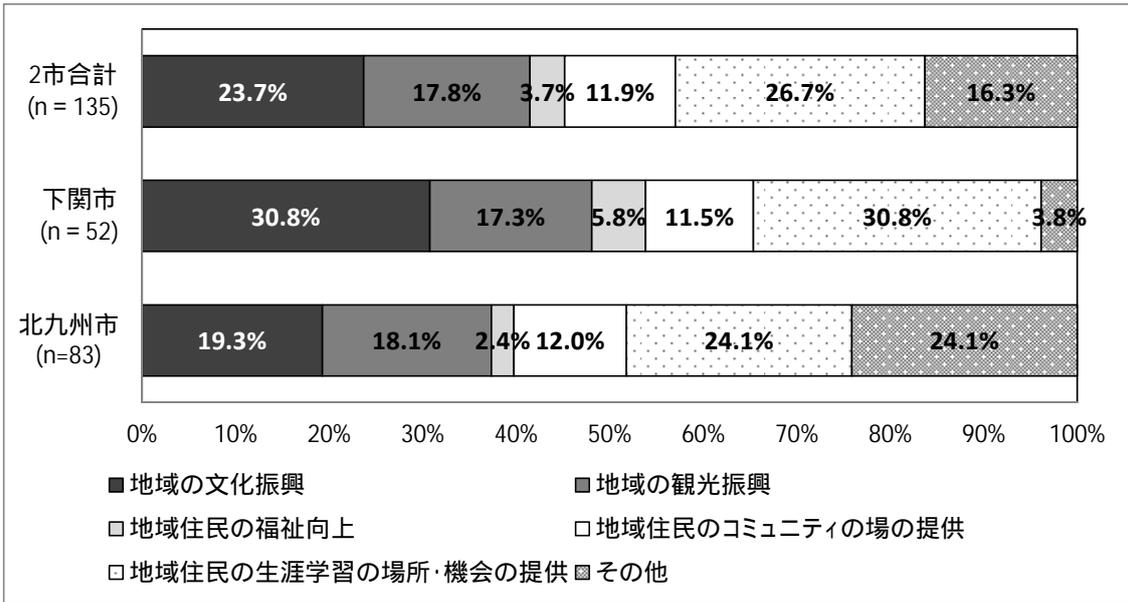
表 4-1 アンケート調査の実施概要

調査方法	アンケート調査
実施期間	2014年12月1日～2015年1月22日
調査票配布数	83（下関市内施設：27、北九州市内施設：56）
回答率	94%（下関市内施設：96%、北九州市内施設：93%）

(3) 調査結果

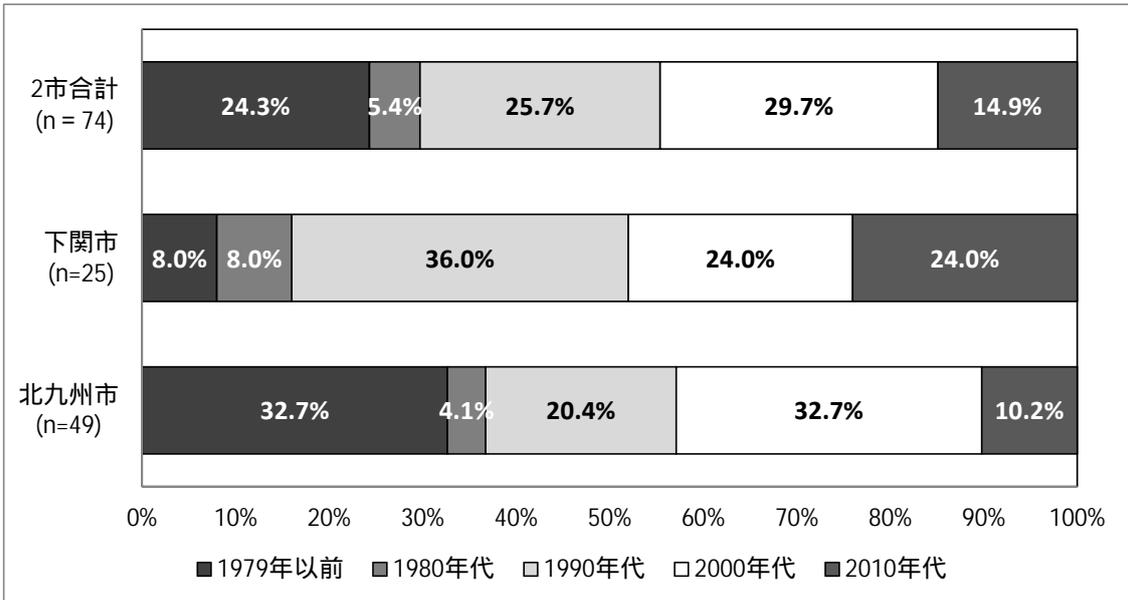
① 公共施設の属性

図4-1は、関門地域の相互利用事業を行う各施設の設置目的をまとめたものである。「設置目的について該当するものを教えてください（複数回答可）」という問いに対して、「地域住民の生涯学習の場所・機会の提供」との回答が26.7%で最多である。次いで、「地域の文化振興」との回答が23.7%に上る。なお、北九州市では「その他」という回答が多かった。これには「青少年の指導者の研修、青少年の宿泊研修その他により青少年の健全な育成を図る」、「市民の方々が自然とのふれあいを通じて“こころ”と“からだ”の健康づくりに資することを目的としている」などの具体的な内容が記述されていた。



注：複数回答可として調査を実施したため、回答数よりも多い合計値になっている。

図 4-1 関門地域の相互利用事業を行う各施設の設置目的

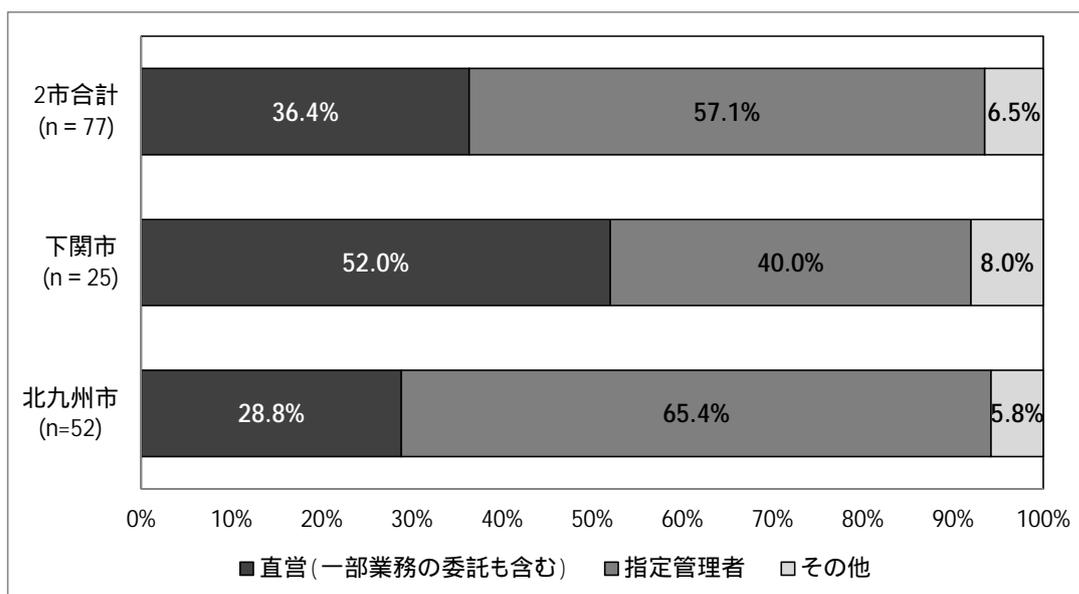


注 1：回答に不明な施設があったため、回答数よりも少ない合計値になっている。

注 2：建設年度と改修年度の記載があった場合、改修年度を採用している。

図 4-2 関門地域の相互利用事業を行う各施設の建設年度

図 4-2 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設の建設年度（改修含む）をまとめたものである。2市合計では「2000年代」の建設（改修含む）が29.7%で最多である。ただし、下関市と北九州市では公共施設の建設年度（改修含む）に差異がある。下関市では「1990年代」の建設（改修含む）が36%で最多であるが、北九州市では「1979年以前」、「2000年代」の建設（改修含む）が32.7%で最多である。なお、下関市における施設建設からの経過年度（改修含む）の平均値は16.2年であり、北九州市における施設建設からの経過年度（改修含む）の平均値は26.5年であった。



注：下関市の回答に不明な施設があったため、回答数よりも少ない合計値になっている。

図 4-3 関門地域の相互利用事業を行う公共施設の運営形態

図 4-3 は、関門地域の相互利用事業を行う公共施設の運営形態を示している。関門地域の相互利用事業を行う公共施設のうち 57.1%が「指定管理者」である。ただし、下関市と北九州市では公共施設の運営形態に差異がある。下関市の公共施設では直営（一部業務の委託も含む）が52%で最多であり、北九州市の公共施設では「指定管理者」が65.4%で最多であった。特に、北九州市では中央図書館以外の図書館は指定管理者による運営であったが、下関市では中央図書館以外の図書館は市による直営（一部業務の委託も含む）であった。なお、下関市中央図書館は平成27年度4月より市の直営となる。

「その他」の運営形態には、つしま自然館（下関市）で「市が県の指定管理者」、烏山民俗資料館（下関市）で「烏山民俗資料館については教育委員会の直営であるが、施設全体（川棚温泉交流センター）の維持管理については指定管理を行う複合施設」、火野葦平資料館（北九州市）で「火野葦平資料の会への委託（ボランティア）」、皿倉山ケーブルカーで「株式会社」などの回答があった。

表 4-2 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設の運営期間を形態別にまとめたものである。関門地域の相互利用事業を行う公共施設のうち「直営（一部業務の委託も含む）」による期間の平均は、下関市で 26.1 年、北九州市で 21.1 年である。さらに、「指定管理者」の運営期間の平均は、下関市で 6.1 年、北九州市で 7.8 年である。なお、「その他」の運営期間の平均では、下関市で 8 年、北九州市で 34 年である。北九州市では、皿倉山ケーブルカーが 57 年、火野葦平資料館が 29 年、前述の形態で長期に運営されている。

表 4-2 関門地域の相互利用事業を行う各施設の運営期間（形態別）

	下関市	北九州市	2市合計
直営（一部業務の委託も含む）	26.1 (13)	21.1 (15)	23.6 (28)
指定管理者	6.1 (10)	7.8 (34)	7.0 (44)
その他	8.0 (2)	34.0 (3)	21.0 (5)

注 1：上段は運営期間の平均年数を表す。下段括弧内は該当施設数を表す。

注 2：未回答の施設は除いている。

表 4-3 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設の利用者数（平成 25 年度実績）について、1 日平均利用者数の上位 5 施設をまとめたものである。下関市では、「下関市立しものせき水族館海響館」の利用者が年間約 69 万人で最多である。同施設の 1 日平均利用者数は約 1,890 人に上る。次いで、「中央図書館」を年間約 25 万人が利用しており、1 日平均利用者数は約 721 人である。北九州市では、「北九州市立子どもの館」の利用者が年間約 79 万人であり、利用者数は両市の施設で最多である。同施設の 1 日平均利用者数は約 2,459 人に上る。次いで、「北九州市立自然史・歴史博物館（いのちのたび博物館）」を年間約 62 万人が利用しており、1 日平均利用者数は 1,759 人である。両市の人口等の地域特性の違いに留意する必要があるが、北九州市に利用者の多い施設があると思われる。

表 4-3 関門地域の相互利用事業を行う各施設の利用者数（上位 5 施設）

No.	施設名	年間利用者数 (人)	年間稼働日数 (日)	1日平均利用者数 (人)
1	下関市立しものせき水族館海響館	689,700	365	1,889.6
2	中央図書館	250,115	347	720.8
3	下関市ふれあい健康ランド	106,740	303	352.3
4	海峡ゆめタワー	94,346	364	259.2
5	リフレッシュパーク豊浦	82,093	357	230.0

No.	施設名	年間利用者数 (人)	年間稼働日数 (日)	1日平均利用者数 (人)
1	北九州市立子どもの館	789,184	321	2,458.5
2	北九州市立自然史・歴史博物館（いのちのたび博物館）	622,701	354	1,759.0
3	関門海峡ミュージアム	471,016	360	1,308.4
4	中央図書館	371,938	290	1,282.5
5	響灘緑地	381,449	315	1,210.9

公共施設の運営実態

図 4-4 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設への交通手段をまとめたものである。「貴施設における利用者の多くが主に使用する交通手段は何ですか」との質問に対して、2市合計で「自家用車」との回答が 53.8%で最多である。次いで、「公共交通」との回答は 28.2%に上る。これらの結果に両市で大きな違いはない。なお、北九州市では「徒歩」との回答が約 10%あるが、全図書館が自家用車等の回答と合わせて、「徒歩」にも回答している影響が大きいと思われる。

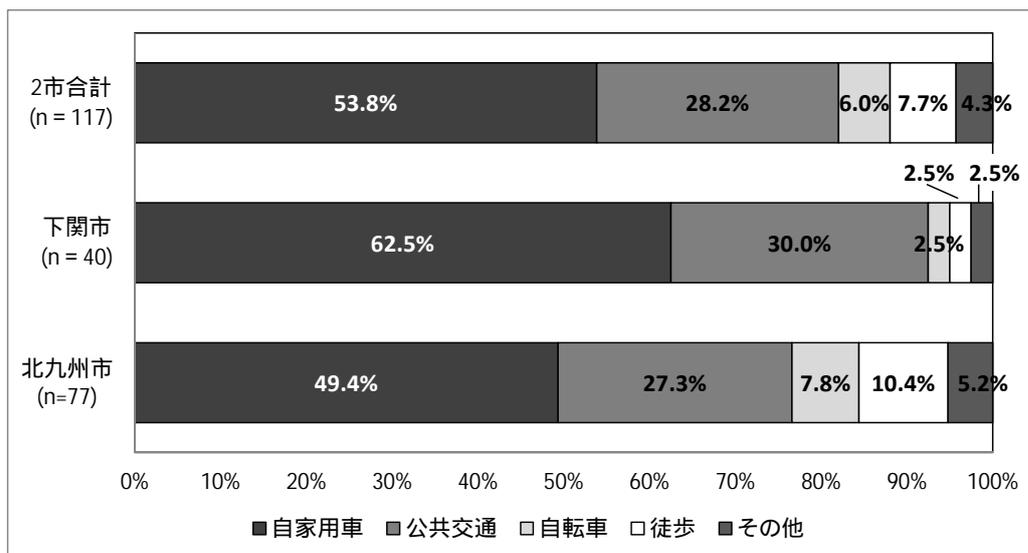


図 4-4 関門地域の相互利用事業を行う各施設への交通手段

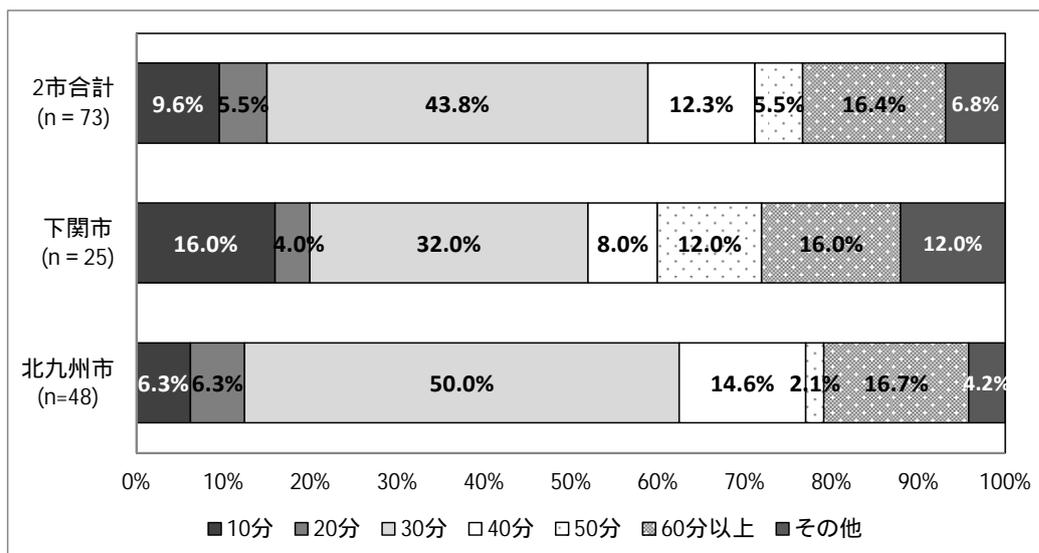


図 4-5 関門地域の相互利用事業を行う各施設へのアクセス時間

図 4-5 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設へのアクセス時間をまとめたものである。「自宅からどれくらいの時間をかけて、貴施設に来られていると思いますか」との質問に対して、2 市合計で「30 分」との回答が 43.8%で最多である。次いで、「60 分以上」との回答は 16.4%に上る。下関市では、菊川図書館、豊浦図書館、豊田図書館などが「10 分」との回答をしており、その回答割合が 16%に上っている。なお、その他には「多様」、「不明」などの回答があった。

表 4-4 と表 4-5 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設に最も遠くからきた利用者の居住地について下関市と北九州市でまとめたものである。「貴施設の利用者のうち、最も遠くから来られている方は、どこにお住まいだと思いますか」との質問に対して、下関市の施設では市内との回答が 6 施設、北九州市内との回答が 8 施設、「福岡市」との回答が 9 施設であった。図書館などの日常的に使用される施設は市内または関門地域を回答し、美術館や博物館などの観光施設は海外を含めて遠方の回答をしている。

北九州市の施設では市内との回答が 3 施設、下関市内との回答が 3 施設、「福岡市」との回答が 7 施設であった。北九州市内の施設は下関市と比べると「東京都」や「海外」などの回答が多い。

表 4-4 最も遠くからきた利用者の居住地（下関市）

施設名	下関市	北九州市	苅田町など 福岡県内	その他
豊北図書室	彦島地域			
豊浦図書館	彦島地域	北九州市		
下関市ふれあい健康ランド	旧豊田町	門司区		
中央図書館	合併前自治体 (旧豊北町)	北九州市		
長府図書館	合併前自治体 (旧豊北町)	北九州市		
彦島図書館	合併前自治体 (旧豊北町)	北九州市		
豊田湖畔公園		戸畑区		
菊川図書館		北九州市		
豊田図書館		北九州市		
下関市リサイクルプラザ			福岡市	山口市
太翔館(下関市立豊北歴史民俗資料館)			福岡市	旧下関地域および関門地域
リフレッシュパーク豊浦			福岡市	帰省客では関東、関西からもあり
重要文化財旧下関英国領事館			福岡市	観光エリアの中に立地するため、遠方からの観光客多数来館あり
下関市立しものせき水族館海響館			福岡市	
下関市烏山民俗資料館			福岡市	
豊田ホテルの里ミュージアム			福岡市	
長府庭園			福岡市	
長府毛利邸			福岡市	
つノしま自然館				北海道
下関市立近代先人顕彰館 (田中絹代ぶんか館)				日本全国各地から来館している。遠方は北海道
下関市立考古博物館				栃木県
下関市立長府博物館				全国各地
下関市立東行記念館				全国各地
下関市立美術館				所蔵品展の来館者調査では、沖縄から北海道まで全国から来館者あり
土井ヶ浜遺跡・人類学ミュージアム				海外(中国、韓国、アメリカ合衆国等)
海峡ゆめタワー				海外

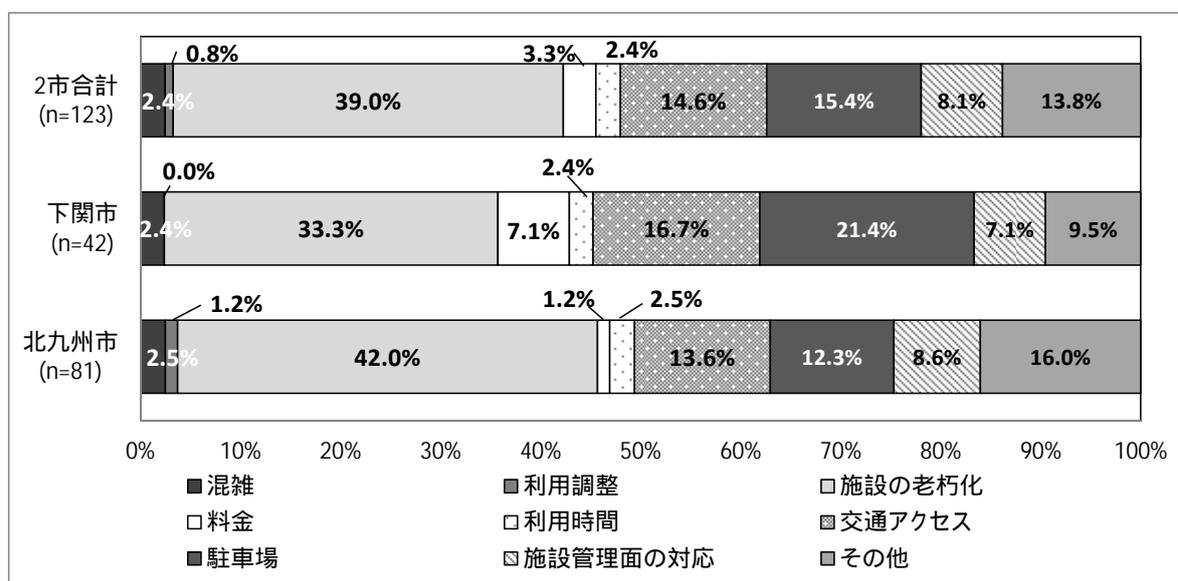
表 4-5 最も遠くからきた利用者の居住地（北九州市）

施設名	北九州市	下関市	苅田町など 福岡県内	その他
北九州イノベーションギャラリー	小倉北区、 八幡東区			
ゼンリン地図の資料館	北九州市			
北九州市立文学館	八幡西区	「本庁所管」 地域	福岡市	
北九州市立夜宮青少年センター		「本庁所管」 地域		
北九州市立児童文化科学館		下関市	福岡市	長崎市、島根県、大分県の団体利用あり (平成25年度～現在)
北九州市立介護実習・普及センター (福祉用具プラザ北九州)			行橋市 遠賀町	
小倉城庭園			福岡市	
かぐめよし少年自然の家			福岡市	
北九州市立畑キャンプセンター			福岡市	
水環境館			福岡市	
北九州市環境ミュージアム			福岡市	
北九州穴生ドーム			中間市	全国大会等での利用者を含めず、月に 1、2回程度、定期的に個人利用している 者を対象とした
北九州市立美術館				全国
北九州市立自然史・歴史博物館 (いのちのたび博物館)				主に西日本全域
門司電気通信レトロ館				県外・外国等、観光の入館者を含め特定する のは難しい
旧大連航路上屋				観光施設のため全国及び海外(中国・台 湾・韓国等)からの利用者も多い
関門海峡ミュージアム(指定管理者本部を含む)				海外
九州鉄道記念館				海外
旧門司三井倶楽部				海外
旧大阪商船(わたせせいぞろいギャラリー)				海外
門司港レトロ展望室				海外
北九州交通公園				大牟田市
北九州市漫画ミュージアム				東京都
火野葦平旧居「河伯洞」				日本全国、北海道からの訪問もある
北九州市立松本清張記念館				県外(東京)
北九州市響灘ビオトープ				東京都
火野葦平資料館				全国各地
北九州市エコタウンセンター				海外(セネガル、イラク等)
北九州市立長崎街道木屋瀬宿記念館				埼玉、千葉、東京
もじ少年自然の家				福島県
北九州市立玄海青年の家				千葉県などの関東圏
足立青少年の家				東京都(確認できる範囲で)
平尾台自然の郷				市外(アンケートより)
白野江植物公園				海外
到津の森公園				東京都、海外
山田緑地				九州外(アンケートより)
北九州市ほたる館				海外:韓国、香港
香月・黒川ほたる館				海外:韓国
響灘緑地				東京都(アンケートより)
熱帯生態園				東京都(アンケートより)
ひびき動物ワールド				福岡・山口県外
平尾台自然観察センター				県外からの利用者も一定数存在する
北九州市立子どもの館				千葉県
北九州市立総合農事センター				タイ
北九州市門司麦酒煉瓦館				観光施設の為、遠方からのご来場も少なく なく、平成25年度は北海道からのご来 場が把握している最も遠方の方でした。
皿倉山ケーブルカー				台湾、香港、韓国、他国内各地
中央図書館				不明
門司図書館				不明
若松図書館				不明
八幡図書館				不明
戸畑図書館				不明

図 4-6 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設の課題をまとめたものである。「貴施設に課題があるとすれば何ですか（複数回答可）」との質問に対して、2 市合計では「施設の老朽化」との回答が 39% となり最多である。次いで、「駐車場」との回答が 15.4% に上る。施設運営というソフト面ではなく、施設整備のハード面を課題に挙げる施設が多いことがわかる。2 市それぞれの回答では、「施設の老朽化」が第一の課題であることに変わりはない。

ただ、下関市の施設では「駐車場」の回答が 21.4% に上る。北九州市の施設では「駐車場」の回答が 12.3% に止まり、「交通アクセス」（13.6%）の回答が「施設の老朽化」、「その他」に次いで多い。また、北九州市で「施設の老朽化」の回答が下関市よりも多い理由には、図 4-2 「関門地域における公共施設の相互利用事業を行う各施設の建設年度」において、1979 年以前に建設（改修）された施設が 3 割を超え、下関市よりも多かったことなどが考えられる。

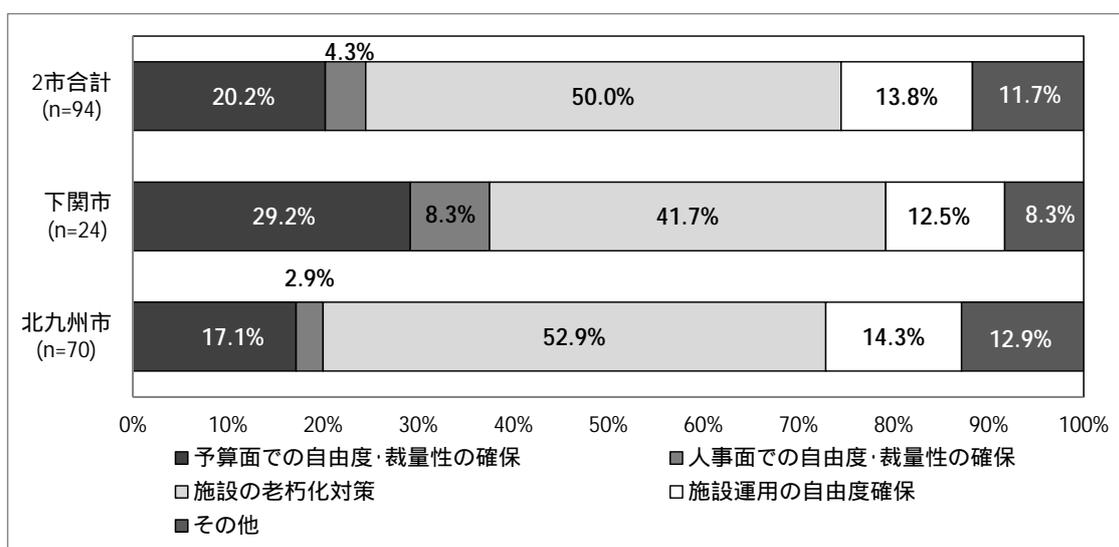
「その他」の回答には、「バリアフリーでない」（下関市立長府博物館）、「バリアフリーでない。展示環境が良好でない」（下関市立東行記念館）、「施設運営費及び運営に関わる職員数が少ない」（下関市烏山民俗資料館）、「入館者の確保」（つのしま自然館）、「立地場所」（門司電気通信レトロ館、関門海峡ミュージアム）、「専門職人材の確保」（北九州市立児童文化科学館、北九州市立介護実習・普及センター）、「大型バスの進入が困難」（北九州イノベーションギャラリー）などがあった。



注：複数回答可として調査を実施したため、回答数よりも多い合計値になっている。

図 4-6 関門地域の相互利用事業を行う各施設の課題

図 4-7 は、関門地域の相互利用事業を行う各施設からの要望を表している。図 4-6 の課題を踏まえ、「貴施設の問題を改善するための要望はありますか（複数回答可）」との質問に対して、「施設の老朽化対策」の回答が 2 市合計で 50% に上り最多である。次いで、「予算面での自由度・裁量性の確保」との回答が 20.2% になる。また図 4-6 と同様に、下関市と北九州市では要望においても差異がある。「施設の老朽化対策」の回答は北九州市で 52.9%、下関市で 41.7% であり、北九州市の各施設は下関市よりも「施設の老朽化対策」を求めているといえる。その一方で、下関市では「予算面での自由度・裁量性の確保」の回答が約 3 割に上る。



注：複数回答可として調査を実施したため、回答数よりも多い合計値になっている。

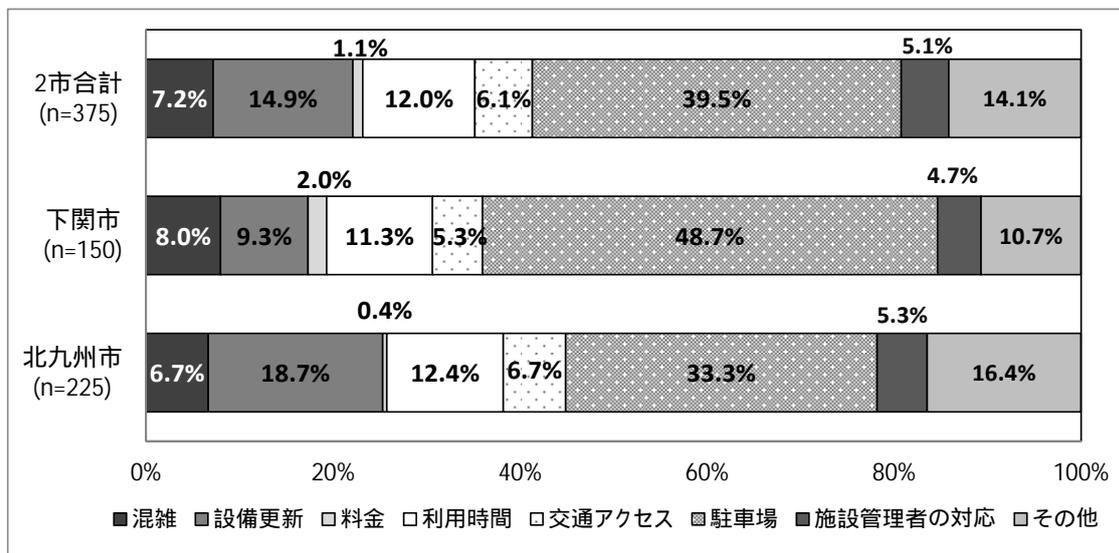
図 4-7 関門地域の相互利用事業を行う各施設からの要望

なお、図 4-6 と図 4-7 は関門地域における公共施設の管理運営者の考える課題や要望であったが、公共施設の整備や行政サービスの供給では住民ニーズを反映するべきであり、本調査も利用者の観点を踏まえる必要がある。そこで『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』のデータを活用し、下関・北九州の両市民が関門地域の公共施設に対して希望する改善点について、図 4-6 と図 4-7 の結果と照らして検討する。

図 4-8 と図 4-9 は、下関市・北九州市のコミュニティ・生涯学習施設などと文化・芸術施設などに対して、両市民が居住地の各施設に希望する改善点をまとめたものである⁷。コミュニティ・生涯学習施設など（図 4-8）の場合、「駐車場」の回答が 39.5%（2 市合計）で最多である。特に、下関市では「駐車場」の回答が 48.7% であり半数近くに上る。北九州市では、「駐車場」の回答が 33.3%、「設備更新」の回答が 18.7% である。

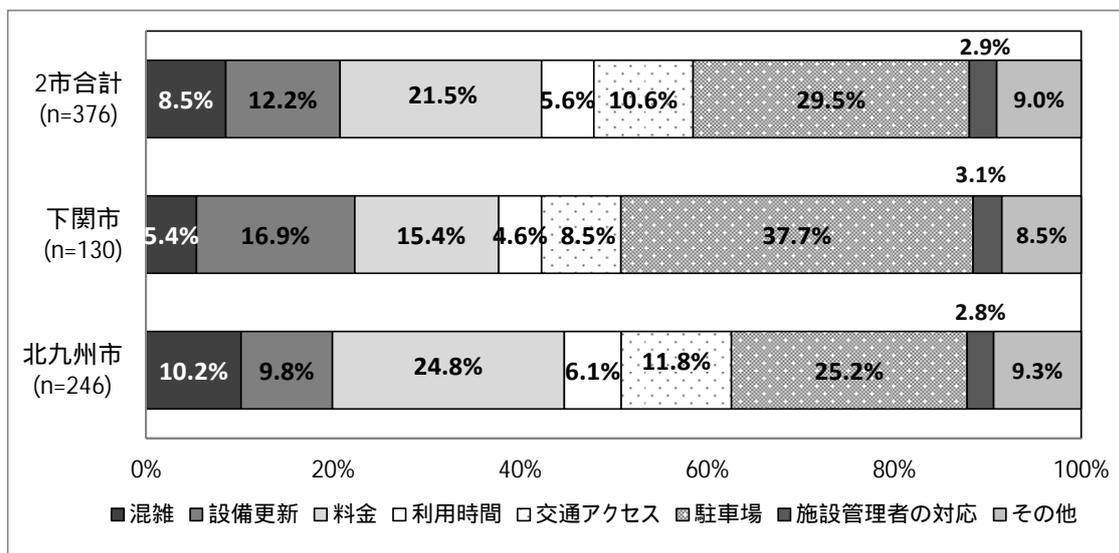
また、文化・芸術施設など（図 4-9）の場合でも、「駐車場」の回答が 29.5% で最多である。次いで、「料金」の回答が 21.5% である。コミュニティ・生涯学習施設などと同様に、

下関市では「駐車場」の回答が37.7%であり、北九州市よりも多い。北九州市では、「料金」の回答が24.8%であり、「駐車場」(25.2%)の回答と拮抗している。なお、「設備更新」の回答は2市合計で12.2%になる。関門地域における公共施設の管理運営者と利用者では、各施設における課題や改善点の優先度に差異が生じていると思われる。



データ出所：『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』

図 4-8 下関・北九州の両市民がコミュニティ・生涯学習施設などに対して希望する改善点



データ出所：『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』

図 4-9 下関・北九州の両市民が文化・芸術施設などに対して希望する改善点

公共施設の相互利用に関する意識

図 4-10 は相互利用事業を行う各施設の相互利用推進への意識をまとめたものである。「貴施設について、北九州市と下関市における公共施設の相互利用を推進した方がいいと思いますか」という質問に対して、「推進したほうがよい」という回答は約 8 割（62 施設）になる。その一方で、「検討したことがない」という回答が約 2 割（16 施設）である。表 4-6 は相互利用事業を行う各公共施設の相互利用推進への意識を都市別に整理したものである。北九州市では、公共施設の相互利用の推進について、「検討したことがない」との回答が 25%（13 施設）であり、下関市よりも多いことがわかる。

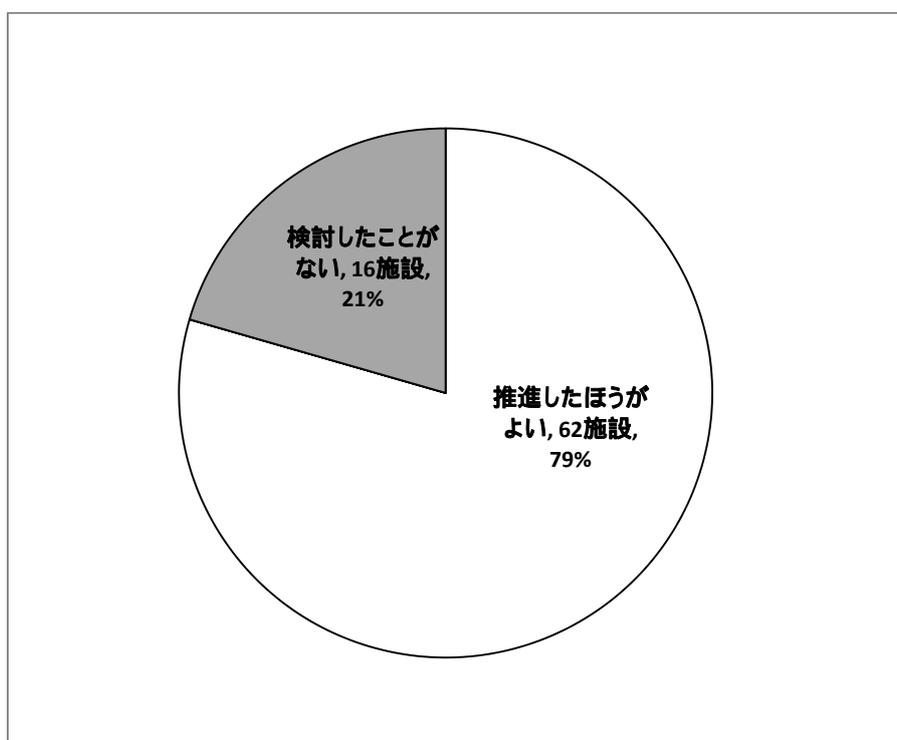
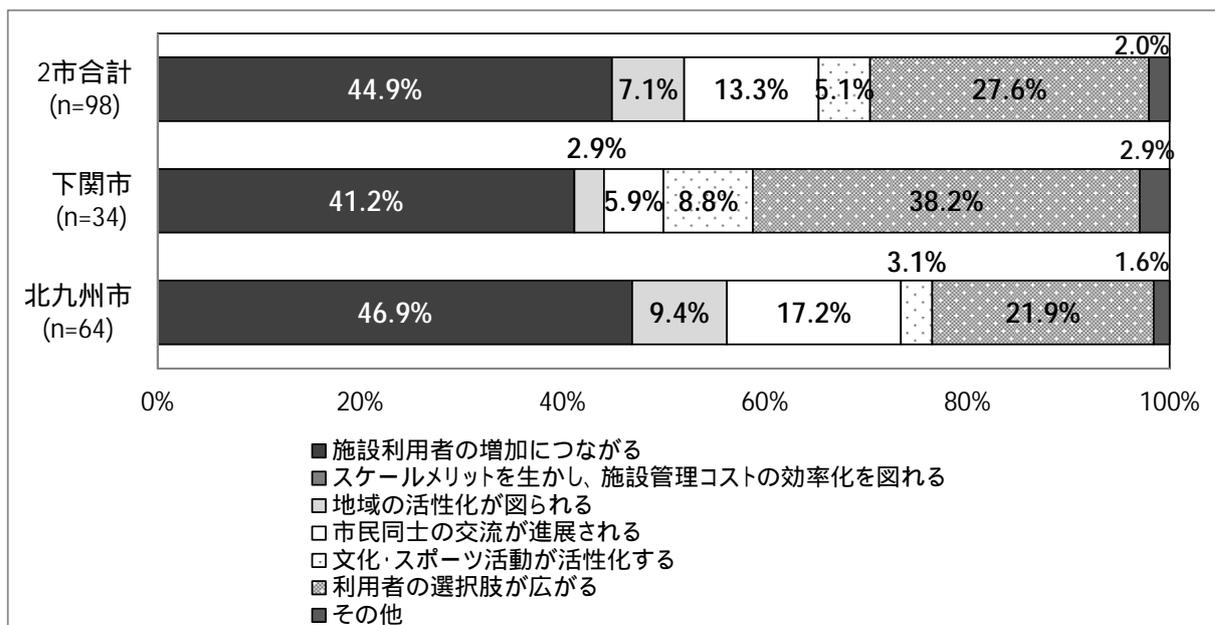


図 4-10 相互利用事業を行う各施設の相互利用推進への意識

表 4-6 相互利用事業を行う各施設の相互利用推進への意識（都市別）

	推進したほうがよい	推進しなくてもよい	検討したことがない	合計
下関市	23 (88.5%)	0 (0.0%)	3 (11.5%)	26 (100.0%)
北九州市	39 (75.0%)	0 (0.0%)	13 (25.0%)	52 (100.0%)
2市合計	62 (79.5%)	0 (0.0%)	16 (20.5%)	78 (100.0%)

さらに図 4-11 は、相互利用事業を行う各公共施設が相互利用推進に賛成する理由をまとめたものである。「施設利用者の増加につながる」の回答が 2 市合計で 44.9%に上り最多である。次いで、「利用者の選択肢が広がる」の回答が 2 市合計で 27.6%になる。特に、下関市では「利用者の選択肢が広がる」の回答が 38.2%に上り、「施設利用者の増加につながる」の回答と拮抗している。



注：2 つまで回答可として調査を実施したため、回答数よりも多い合計値になっている。

図 4-11 相互利用事業を行う各公共施設が相互利用推進に賛成する理由

関門地域における各施設の相互利用についても、施設の管理運営者の意識と住民のニーズについて比較検討する。図 4-12 は、下関市と北九州市における公共施設の相互利用に関する市民意識をまとめたものである。「推進したほうがよい」という回答は約 6 割 (641 人) になり、施設管理運営者の回答よりも少ない。その一方で、「推進しないほうがよい」との回答が 4%ほど (44 人) 存在する。また、「検討したことがない」という回答が約 4 割 (423 人) に上る。

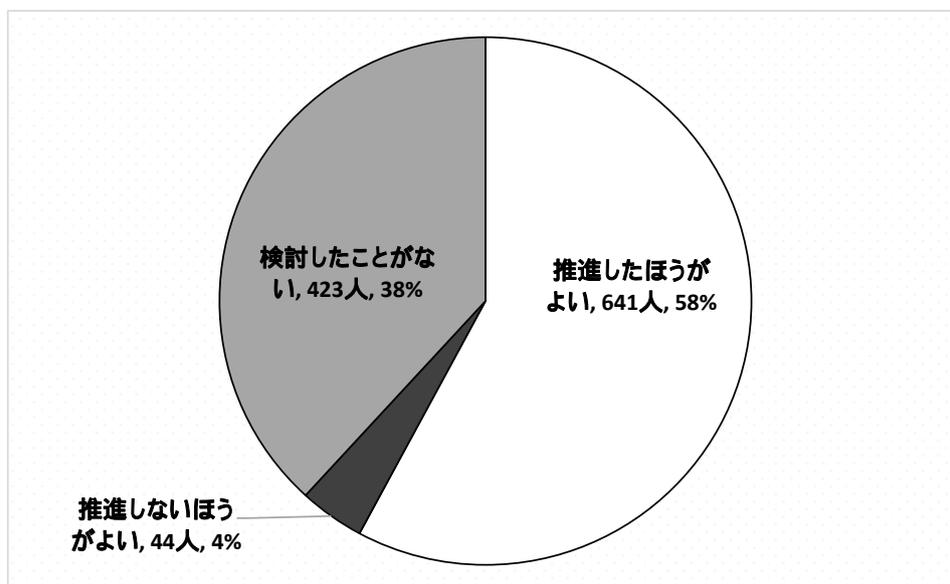
また表 4-7 は、下関市と北九州市における公共施設の相互利用に関する市民意識を居住地別に整理したものである。公共施設の相互利用に関する市民意識は居住地によって異なることがわかる。公共施設の相互利用について「検討したことがない」との回答者の割合は下関市では 30.5%であるが、北九州市で 41.8%である。公共施設の相互利用について「検討したことがない」との回答者の割合は北九州市のほうが 10 ポイント以上大きい。実際、北九州市内のうち下関市と地理的に遠い若松区、八幡東区、八幡西区、戸畑区では「公共施設の相互利用を推進したほうがよい」と、公共施設の相互利用について「検討したことがない」の回答割合が拮抗している。特に、戸畑区では回答数が少ない点に留意する必要

があるが、「検討したことがない」との回答者のほうが多い。

その反面、「公共施設の相互利用を推進したほうがよい」との回答者の割合は下関市では65.3%であるが、北九州市で54.3%である。「公共施設の相互利用を推進したほうがよい」との回答者の割合は下関市の回答者のほうが10ポイント以上大きい。下関市では「公共施設の相互利用を推進したほうがよい」との回答は全地区において公共施設の相互利用について「検討したことがない」との回答よりも大きい。特に、山陰地域や「本庁所管」地域では「公共施設の相互利用を推進したほうがよい」との回答が「検討したことがない」との回答よりも10ポイント以上大きい。

さらに図 4-13 は、「公共施設の相互利用を推進したほうがよい」と回答した市民を対象にして、関門地域における公共施設の相互利用を進めるべき理由をまとめたものである。「地域の活性化を図れる」との回答が約4割で最多である。次いで、「公共施設の選択肢が広がる」との回答が2市合計で23.2%となっている。図 4-11 では、公共施設の管理運営者が「地域の活性化が図られる」と回答した割合は2市合計で7.1%であった。公共施設の管理運営者や各市の担当課は相互利用推進に際し、各施設の利用者増加だけでなく周辺地域を活性化させる視点を有することが求められている、といえよう。

これらの結果を踏まえると、関門地域における公共施設の相互利用に関する意識やその理由には施設管理運営者（各市担当課）と利用者で差異がある。また、関門地域における公共施設の相互利用に関する市民意識は居住地によっても異なっている。特に、下関市民は北九州市民よりも公共施設の相互利用に前向きであることがうかがえる。



データ出所：『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』

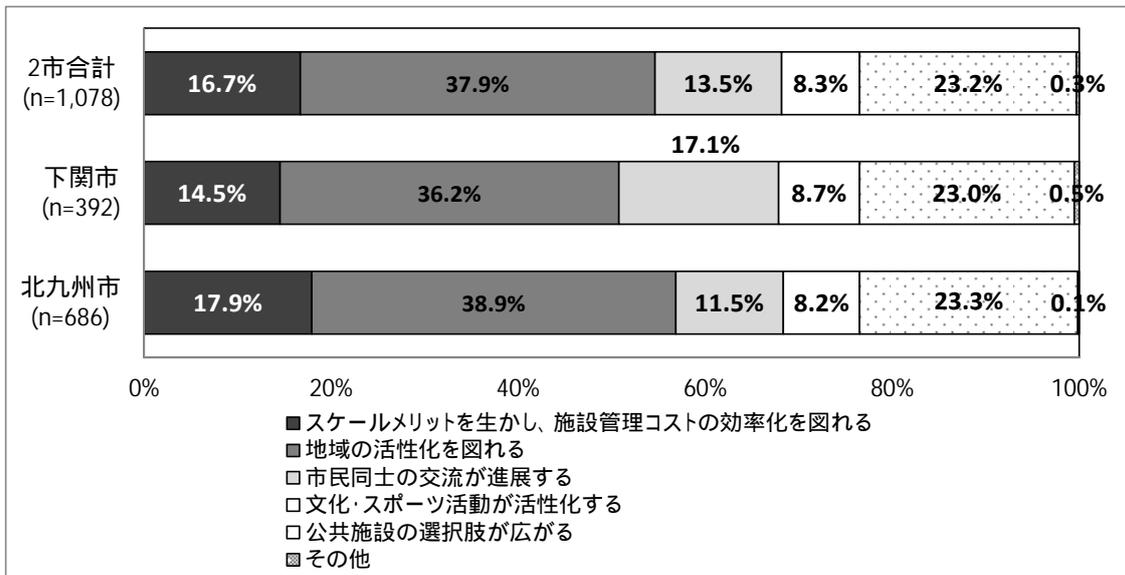
図 4-12 下関市と北九州市における公共施設の相互利用に関する市民意識

表 4-7 下関市と北九州市における公共施設の相互利用に関する市民意識（居住地別）

居住地	回答数	公共施設の相互利用に関する意識			
		相互利用を推進したほうがよい	相互利用を推進しないほうがよい	検討したことがない	
下関市	合併前自治体 (旧菊川町、旧豊田町、旧豊浦町、旧豊北町)	40 (11.2%)	27 (7.6%)	1 (0.3%)	12 (3.4%)
	山陽地域 (長府、王司、清末、小月、王喜、吉田支所の範囲)	80 (22.4%)	46 (12.9%)	2 (0.6%)	32 (9.0%)
	山陰地域 (川中、安岡、吉見、勝山、内日支所の範囲)	108 (30.3%)	71 (19.9%)	7 (2.0%)	30 (8.4%)
	彦島地域	39 (10.9%)	24 (6.7%)	3 (0.8%)	12 (3.4%)
	「本庁所管」地域 (下関駅周辺、唐戸、東駅など)	90 (25.2%)	65 (18.2%)	2 (0.6%)	23 (6.4%)
	小計	357 (100.0%)	233 (65.3%)	15 (4.2%)	109 (30.5%)
北九州市	門司区	59 (7.9%)	35 (4.7%)	2 (0.3%)	22 (2.9%)
	小倉北区	163 (21.7%)	94 (12.5%)	7 (0.9%)	62 (8.3%)
	小倉南区	178 (23.7%)	103 (13.7%)	6 (0.8%)	69 (9.2%)
	若松区	65 (8.7%)	34 (4.5%)	2 (0.3%)	29 (3.9%)
	八幡東区	58 (7.7%)	32 (4.3%)	1 (0.1%)	25 (3.3%)
	八幡西区	182 (24.2%)	92 (12.3%)	10 (1.3%)	80 (10.7%)
	戸畑区	46 (6.1%)	18 (2.4%)	1 (0.1%)	27 (3.6%)
	小計	751 (100.0%)	408 (54.3%)	29 (3.9%)	314 (41.8%)
合計	1,108 (100.0%)	641 (57.9%)	44 (4.0%)	423 (38.2%)	

データ出所：『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』

注：下段の括弧内の数値は全回答者数に占める割合を示す。ただし、北九州市・下関市の各地区、小計の割合は、各市の利用者合計を分母にしたものである。



データ出所：『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』

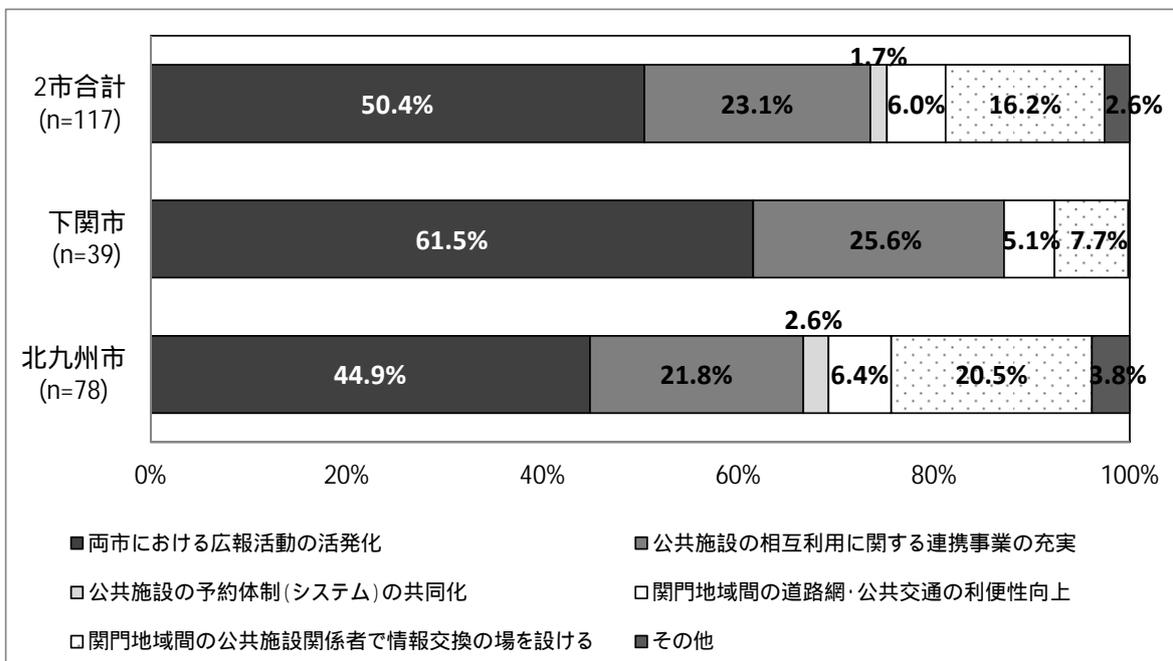
図 4-13 市民が考える関門地域における公共施設の相互利用を進めるべき理由

図 4-14 は関門地域における公共施設の相互利用の推進に必要な取り組みを表している。「両市における広報活動の活発化」の回答が 2 市合計で 50.4% に上り最多である。特に、下関市では「両市における広報活動の活発化」の回答が 6 割を超えている。北九州市では、「両市における広報活動の活発化」の回答が約 4 割にとどまり、「公共施設の相互利用に関する連携事業の充実」が約 22%、「関門地域間の公共施設関係者で情報交換の場を設ける」との回答が約 21%であった。下関市では、「関門地域間の公共施設関係者で情報交換の場を設ける」の回答が 7.7%である。北九州市の各施設の管理運営者は下関市よりも、公共施設関係者で情報交換の場を求めていることがうかがえる。

さらに図 4-15 は、市民が考える公共施設の相互利用の推進に必要な取り組みをまとめたものである。「両市における広報活動の活発化」が 2 市合計で 32.8% に上り最多である。この結果は図 4-14 の施設管理運営者の回答と同様である。実際、関門地域における公共施設の連携事業は十分に活用されていない。図 4-16 は、下関・北九州の両市民による公共施設の連携事業の活用経験を整理したものである。「連携事業を活用したことがない」との回答は 6 割に上る。次いで、「到津の森公園と海響館との連携」の回答が約 15%になる。

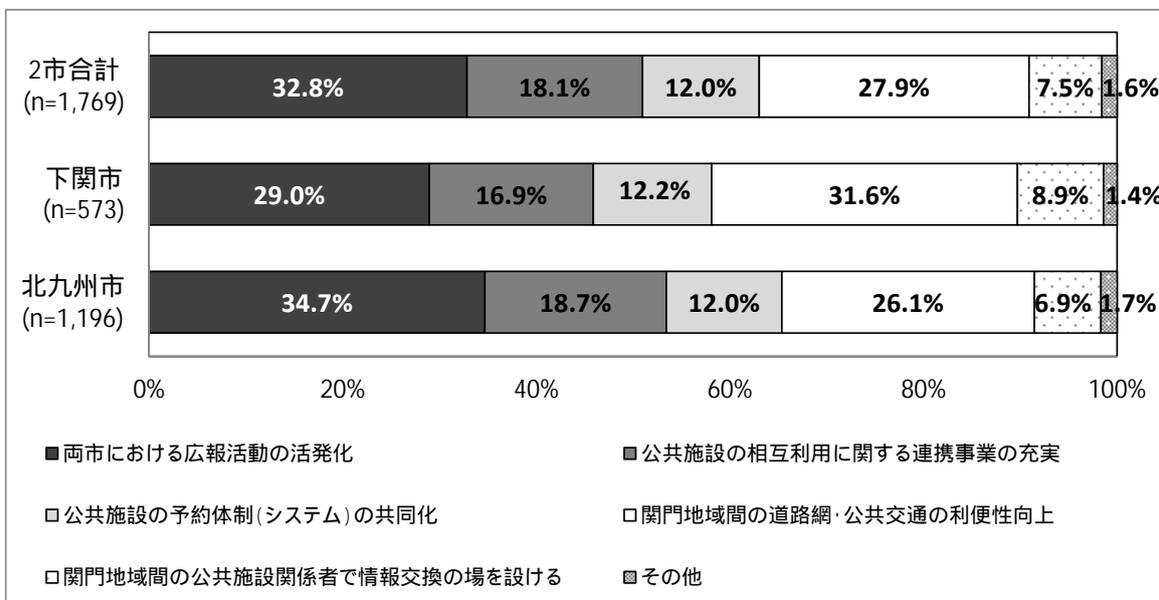
なお、公共施設の相互利用の推進に向けた「両市における広報活動の活発化」以外の取り組みにおいても、施設の管理運営者と市民の意識に違いがある。図 4-14 では、「関門地域間の道路網・公共交通の利便性向上」との回答が 2 市合計で 6%であるが、図 4-15 では、「関門地域間の道路網・公共交通の利便性向上」との回答が 2 市合計で 27.9%に上る。特に下関市では、「関門地域間の道路網・公共交通の利便性向上」が 31.6%であり、「両市における広報活動の活発化」(29%)を上回っている。下関市民は「両市における広報活動の

「活発化」よりも「関門地域間の道路網・公共交通の利便性向上」を求めていると考えられる。



注：2 つまで回答可として調査を実施したため、回答数よりも多い合計値になっている。

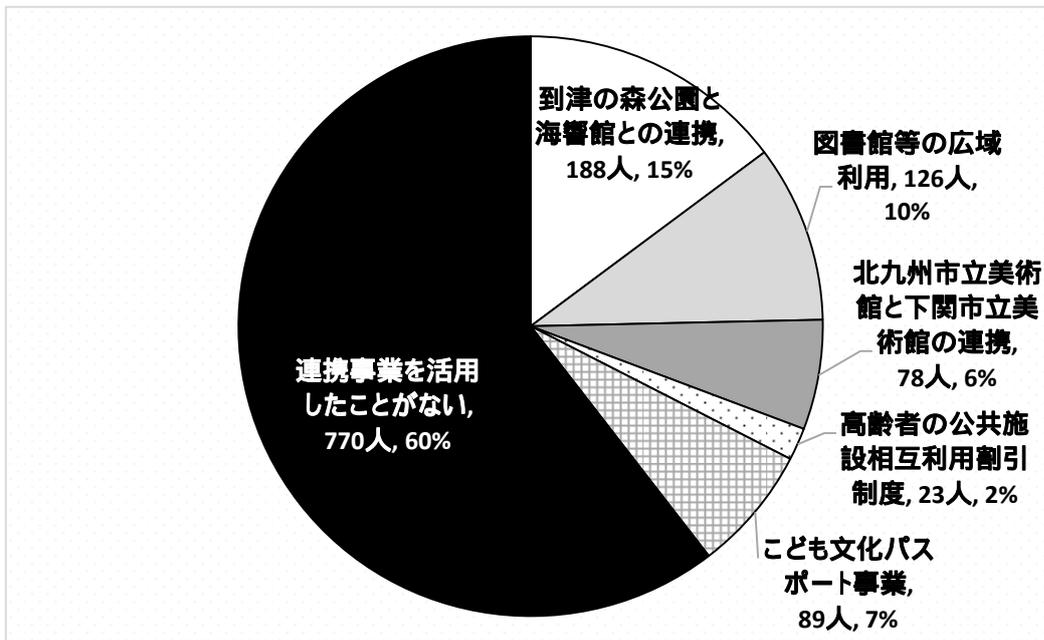
図 4-14 関門地域における公共施設の相互利用の推進に必要な取り組み



データ出所：『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』

注：複数回答可として調査を実施したため、有効回答数（1,108）よりも多い合計値になっている。

図 4-15 市民が考える関門地域における公共施設の相互利用の推進に必要な取り組み



データ出所：『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』

注：複数回答可として調査を実施したため、有効回答数（1,108）よりも多い合計値になっている。

図 4-16 下関・北九州の両市民による公共施設の連携事業の活用経験

(4)小括

本節では、関門地域における相互利用事業を行う各施設の実態を把握するため、各公共施設の管理運営者へのアンケート調査を行った。また、関門地域における公共施設の利用者の観点も踏まえて相互利用の実態を複眼的に分析するために、市民へのアンケート調査の結果も参考にした。2つのアンケート調査結果から、下記の点が主に明らかになった。

公共施設の属性

関門地域の相互利用事業を行う各施設の設置目的では、「地域住民の生涯学習の場所・機会の提供」との回答が26.7%で最多である。次いで、「地域の文化振興」との回答が23.7%に上る。

関門地域の相互利用事業を行う各施設の建設年度では、下関市における公共施設の相互利用事業の施設建設年度（改修含む）の平均値が16.2年、北九州市における公共施設の相互利用事業の施設建設年度（改修含む）の平均値が26.5年であった。

関門地域の相互利用事業を行う公共施設のうち57.1%が「指定管理者」である。ただし、下関市と北九州市では公共施設の運営形態に差異がある。下関市の公共施設では直営（一部業務の委託も含む）が52%で最多であり、北九州市の公共施設では「指定管理者」が65.4%で最多であった。

関門地域の相互利用事業を行う各施設の利用者数（平成 25 年度実績）をみると、下関市では「下関市立しものせき水族館海響館」の利用者が年間約 69 万人で最多であり、同施設の 1 日平均利用者数は約 1,890 人に上る。北九州市では、「北九州市立子どもの館」の利用者が年間約 79 万人であり、利用者数は両市の施設で最多である。同施設の 1 日平均利用者数は約 2,459 人に上る。

公共施設の運営実態

関門地域の相互利用事業を行う各施設への交通手段では、2 市合計で「自家用車」との回答が最多である。

関門地域の相互利用事業を行う各施設へのアクセス時間では、2 市合計で「30 分」との回答が 43.8%で最多である。

関門地域の相互利用事業を行う各施設利用者の最も遠い居住地について、下関市の施設では市内との回答が 6 施設、北九州市内との回答が 8 施設、「福岡市」との回答が 9 施設であった。北九州市の施設では市内との回答が 3 施設、下関市内との回答が 3 施設、「福岡市」との回答が 7 施設であった。北九州市内の施設は下関市と比べると「東京都」や「海外」などの回答が多い。

関門地域の相互利用事業を行う各施設の課題では、2 市合計で「施設の老朽化」との回答が 39%となり最多である。次いで、「駐車場」との回答が 15.4%に上る。施設運営というソフト面ではなく、施設整備のハード面を課題に挙げる施設が多い。

関門地域の相互利用事業を行う各施設からの要望では「施設の老朽化対策」の回答が 2 市合計で 50%に上り最多である。次いで、「予算面での自由度・裁量性の確保」との回答が 20.2%になる。なお、「施設の老朽化対策」の回答は北九州市で 52.9%、下関市で 41.7%であり、北九州市の各施設は下関市よりも「施設の老朽化対策」を求めているといえる。その一方で、下関市では「予算面での自由度・裁量性の確保」の回答が約 3 割に上る。

下関市・北九州市のコミュニティ・生涯学習施設などと文化・芸術施設などに対して、両市民が居住地の各施設に希望する改善点をまとめると、コミュニティ・生涯学習施設などの場合、「駐車場」の回答が 39.5%で最多である。また、文化・芸術施設などの場合でも、「駐車場」の回答が 29.5%で最多である。関門地域における公共施設の管理運営者と利用者では、各施設における課題や改善点の優先度に差異が生じていると思われる。

公共施設の相互利用に関する意識

関門地域における公共施設の相互利用に関する意識やその理由には施設管理運営者と利用者で差異がある。また、関門地域における公共施設の相互利用に関する市民意識は居住地によっても異なっており、下関市民は北九州市民よりも公共施設の相互利用に前向きであることがうかがえる。

関門地域の相互利用事業を行う各施設のうち約 8 割は「推進したほうがよい」と考えている。ただし北九州市では、公共施設の相互利用の推進について、「検討したことがない」との回答が 25%（13 施設）であり、下関市よりも多い。

相互利用事業を行う各公共施設が相互利用推進に賛成する理由では、「施設利用者の増加につながる」の回答が 2 市合計で 44.9%に上り最多である。

下関市と北九州市における公共施設の相互利用に関する市民意識では「推進したほうがよい」という回答は約 6 割になり、施設管理運営者の回答よりも少ない。

公共施設の相互利用について「検討したことがない」という北九州市民の回答は下関市民よりも 10 ポイント以上大きい。実際、北九州市内のうち下関市と地理的に遠い若松区、八幡東区、八幡西区、戸畑区では「公共施設の相互利用を推進したほうがよい」と、公共施設の相互利用について「検討したことがない」の回答割合が拮抗している。

市民が考える関門地域における公共施設の相互利用を進めるべき理由では、「地域の活性化を図れる」との回答が約 4 割で最多である。公共施設の管理運営者が「地域の活性化が図られる」と回答した割合は 2 市合計で 7.1%であった。公共施設の管理運営者（各市担当課）は相互利用推進に際し、各施設の利用者増加だけでなく周辺地域を活性化させる視点を有することが求められている、といえる。

各施設の管理運営者および市民は「両市における広報活動の活発化」を関門地域における各公共施設の相互利用の推進に必要な取り組みとして考えている。ただし、北九州市の各施設の管理運営者は下関市よりも、公共施設関係者で情報交換の場を求めている。

下関・北九州の両市民を対象にしたアンケートにおいて、公共施設における「連携事業を活用したことがない」との回答は 6 割に上る。

公共施設の相互利用の推進に向けた「両市における広報活動の活発化」以外の取り組みにおいても、施設の管理運営者と市民の意識に違いがある。「関門地域間の道路網・公共交

通の利便性向上」との回答は施設の管理運営者で6%(2市合計)であるが、市民からの回答は27.9%に上る。特に下関市民の回答では、「関門地域間の道路網・公共交通の利便性向上」が31.6%であり、「両市における広報活動の活発化」(29%)を上回っている。

5. おわりに

本稿では、これまで十分に明らかにされていなかった関門地域における公共施設の相互利用の実態を把握するために、各施設の担当課などから入手したデータ、各施設の管理運営者や市民へのアンケート調査などを踏まえ分析を進めてきた。本稿で得られた主な知見は次のとおりである。

北九州市立中央図書館を中心とした30分圏は半径10kmを超えており、下関市の彦島地域や山陰地域まで圏域が広がっていた。30分圏域の人口総数が約87万人、世帯数は約38万世帯に上る。

関門地域における図書館の相互利用者は2004年度から2倍以上増加していた。ただし、他の連携事業の対象施設では、図書館ほど相互の利用者数を増加させていない。また、下関市民は北九州市民よりも連携事業の市外対象施設を利用している。

各施設の管理運営者へのアンケートでは、関門地域の相互利用事業を行う各施設への交通手段では、「自家用車」との回答が最多である。また、関門地域の相互利用事業を行う各施設へのアクセス時間では、「30分」との回答が最多である。

関門地域の相互利用事業を行う各施設からの要望では「施設の老朽化対策」の回答が2市合計で50%に上り最多である。次いで、「予算面での自由度・裁量性の確保」との回答が20.2%になる。

北九州・下関の両市民が居住地の各施設に希望する改善点をまとめると、コミュニティ・生涯学習施設などの場合、「駐車場」の回答が最多である。また、文化・芸術施設などの場合でも、「駐車場」の回答が最多であった。関門地域における公共施設の管理運営者と利用者では、各施設における課題や改善点の優先度に差異が生じていると思われる。

関門地域における公共施設の相互利用に関する意識やその理由には施設管理運営者と利用者で差異がある。また、関門地域における公共施設の相互利用に関する市民意識は居住地によっても異なっており、下関市民は北九州市民よりも公共施設の相互利用に前向きであることがうかがえる。

市民が考える関門地域における公共施設の相互利用を進めるべき理由では、「地域の活性化を図れる」との回答が最多である。公共施設の管理運営者が「地域の活性化が図られる」と回答した割合は2市合計で7.1%であった。公共施設の管理運営者（各市担当課）は相互利用推進に際し、各施設の利用者増加だけでなく周辺地域を活性化させる視点を有することが求められている、といえる。

各施設の管理運営者および市民は「両市における広報活動の活発化」を関門地域における各公共施設の相互利用の推進に必要な取り組みとして考えている。ただし、北九州市の各施設運営者は下関市よりも、公共施設関係者で情報交換の場を求めている。

これらの知見を踏まえて、公共施設の相互利用促進に向けて取り組むべき課題を整理し、公共施設の相互利用を通じた関門連携のあり方を検討する。

～ の分析結果から、関門地域における代表的施設の圏域を自動車で30分圏とし、圏域人口は約90万人弱を想定しておくべきであろう。ただし、公共施設の連携事業を今後進めるにあたっては、下関市民のほうが北九州市民よりも連携事業対象の公共施設を利用している点に留意する必要がある。

また、～ を踏まえると、関門地域における連携事業の対象施設では、利用者のニーズを把握する方法や取り組みを改善していくことが必要と思われる。ただし本稿の分析では、利用者が求める「駐車場」の改善について、混雑や料金などの内容面について詳細に分析できていないため、今後の課題とさせていただきたい。

さらに～ の調査結果から、関門地域における公共施設の相互利用を進めるべき理由や必要な取り組みでも、各施設の管理運営者と利用者で認識に違いがある。各施設では利用者のニーズを把握する取り組みを進め、連携事業の目的と手段について再検討すべきであろう。関門地域の住民は公共施設の相互利用を通じて、「地域の活性化を図れる」点を重視しているため、各施設の管理運営者は利用者増加から周辺のにぎわいづくりを創出するために、施設周辺の他施設や事業者などと連携を深めていくことも必要である。特に、北九州市における各施設の管理運営者は相互利用の推進に向けて、広報活動の活発化や連携事業の充実だけでなく、公共施設関係者で情報交換の場を求めていた。関門地域の公共施設関係者が活発に情報交換できる仕組みづくりも今後求められるかもしれない。

参考文献

- 北九州市立大学都市政策研究所(2015)『関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書』
- 南博(2013)「関門地域における広域連携および道州制に関する市民意識調査」、関門地域共同研究会『関門地域研究』Vol.22(1)、pp.59-74.
- 南博、古藤浩、小林隆史、大澤義明(2013)「制度的・地理的隔絶要素に着目した地域間親密度の可視化～関門地域を事例として～」、日本計画行政学会『計画行政』36巻4号、pp.49-57.
- 南博(2014)「広域連携および道州制の社会的注目度合いの変化と政権交代の影響：関門地域への影響可能性の観点から」、関門地域共同研究会『関門地域研究』Vol.23、pp. 87-110.

< 謝辞 >

関門地域における公共施設の相互利用データの提供、各施設の管理運営者へのアンケート調査などにおいて、下関市および北九州市の各施設や各担当課からご助力を賜った。また、関門地域における公共施設の利用者データの一部使用に際し、北九州市総務企画局政策部政策調整課からご快諾をいただいた。ここに記して、感謝の意を申し上げたい。

参考資料：施設の管理運営者向けアンケート調査票⁸

「関門地域の公共施設・サービス等の調査・研究」施設の管理運営者様向けアンケート

2014年12月1日

北九州市立大学 都市政策研究所

アンケートへのご協力をお願い

この度は、「関門地域の公共施設・サービス等の調査・研究」にご協力頂けることになり、誠にありがとうございます。このアンケートは、関門地域共同研究¹において、北九州市および下関市に公共施設の相互利用事業を行う施設管理者様への実態調査を行い、公共施設の利用状況や管理運営面の課題を分析・検討するために行っているものです。北九州市と下関市は地方中枢拠点都市のモデル事業のひとつに公共施設の相互利用を挙げており、関門地域の公共施設の有効活用を今後深めていくこととなります。そこで、北九州市と下関市における交流人口や公共施設の実態を把握したうえで、公共施設の相互利用の促進に向けた関門連携のあり方を検討したいと考えております。

つきましては、ご多忙のところ誠に恐縮ですが、本調査の趣旨をご理解いただき、ご協力下さいますよう、何卒お願い申し上げます。

回答締切：ご多忙の折、誠に恐縮とは存じておりますが、

2015年1月9日（金）ごろをめぐりに、アンケート調査結果をご送付ください。

回答方法：下記のメールアドレス、FAX、住所宛にお願いできれば幸いです。

アンケートの内容・記入上の不明点についてのお問い合わせは、下記担当者までお願い致します。

〒802 - 8577 福岡県北九州市小倉南区北方 4-2-1

北九州市立大学 都市政策研究所

准教授 宮下 量久

TEL:093-964-4302 / FAX : 093-964-4300

E-mail : t-miyashita@kitakyu-u.ac.jp

¹ 北九州・下関の両市に共通する広域的課題に対し、調査研究を効率的かつ効果的に進めるため、平成6年度に北九州大学産業社会研究所（平成18年4月より北九州市立大学都市政策研究所と改組）と下関市立大学附属産業文化研究所（平成20年4月より附属地域共創センターと改称）とが連携して「関門地域共同研究会」を設置し、調査研究を行っております。

施設名 ()

項目がある質問については、該当するものに、○ をするか、記述を残してください。

1. 公共施設の属性

設置目的について該当するものを教えてください(複数回答可)。

- ・地域の文化振興
- ・地域の観光振興
- ・地域住民の福祉向上
- ・地域住民のコミュニティの場の提供
- ・地域住民の生涯学習の場所・機会の提供
- ・その他 ()

施設の建設年度をご記入ください。 () 年度

運営形態について該当するものを教えてください。

- ・直営(一部業務の委託も含む)
- ・指定管理者
- ・その他 ()

運営形態の継続期間をご記入ください。

平成 () 年度から

運営協議会的組織について該当するものを教えてください。

- ・あり(権限:助言、答申、決定、その他) なし
- ・委員の構成(学識経験者、住民代表、議会代表、その他)

施設運営年間予算総額(平成 25 年度実績)をご記入ください。

- ・事業関係費 () 円
- ・施設関係予算 () 円
- ・人件費関係(直営は除く)() 円

職員数(平成 26 年度)をご記入ください。

- ・常勤 () 人
- ・嘱託 () 人
- ・非常勤 () 人

施設の稼働状況(平成 25 年度実績)をご記入ください。

- ・年間利用者数 () 人
- ・年間稼働日数 () 日

2. 公共施設の運営実態

貴施設における利用者の多くが主に使用する交通手段は何ですか。また、自宅からどれくらいの時間をかけて、貴施設にいられていると思いますか。

【交通手段】

- ・自家用車、公共交通（バス、鉄道、モノレールなど）、自転車、徒歩
- ・その他（)

【貴施設へのアクセス時間】

- ・10分、20分、30分、40分、50分、60分以上

貴施設の利用者のうち、もっとも遠くからいられている方は、どこにお住まいだと思いますか。

- ・北九州市門司
- ・北九州市小倉北区
- ・北九州市小倉南区
- ・北九州市若松区
- ・北九州市八幡東区
- ・北九州市八幡西区
- ・北九州市戸畑区
- ・苅田町
- ・行橋市
- ・みやこ町
- ・築上町
- ・豊前市
- ・吉富町
- ・上毛町
- ・水巻町
- ・中間市
- ・直方市
- ・芦屋町
- ・遠賀町
- ・岡垣町
- ・鞍手町
- ・小竹町
- ・宮若市
- ・福岡市
- ・下関市のうち旧菊川町、旧豊田町、旧豊浦町、旧豊北町
- ・下関市のうち山陽地域（長府、王司、清末、小月、王喜、吉田支所の範囲）

- ・下関市のうち山陰地域（川中、安岡、吉見、勝山、内日支所の範囲）
- ・下関市のうち彦島地域
- ・下関市のうち「本庁所管」地域（下関駅周辺、唐戸、東駅など）
- ・その他（ ）

貴施設に課題があるとするれば何ですか（複数回答可）。

- ・混雑（実際に館内が混むこと）
- ・利用調整（事前の施設予約の段階で混む）
- ・施設の老朽化
- ・料金
- ・利用時間
- ・交通アクセス
- ・駐車場
- ・施設管理面の対応
- ・その他（ ）

貴施設の問題を改善するための要望はありますか（複数回答可）。

- ・予算面での自由度・裁量性の確保
- ・人事面での自由度・裁量性の確保
- ・施設の老朽化対策
- ・施設運用の自由度確保
- ・その他（ ）

3. 公共施設の相互利用に関する意識

貴施設について、北九州市と下関市における公共施設の相互利用を推進した方がいいと思いますか。

- ・そう思う
- ・そうは思わない
- ・検討したことがない

において「そう思う」と回答した主な理由は何ですか（2つまで回答可）。

- ・施設利用者の増加につながる
- ・スケールメリットを生かし、施設管理コストの効率化を図れる
- ・地域の活性化が図られる
- ・市民同士の交流が進展される
- ・文化・スポーツ活動が活性化する
- ・利用者の選択肢が広がる
- ・その他（ ）

において「そうは思わない」と回答した主な理由は何ですか（2つまで回答可）。

- ・施設が混雑するため
- ・施設の老朽化が進むため
- ・北九州・下関の両市民が貴施設を相互に利用するとは考えられないため
- ・他市の施設と調整が難航すると思われるため
- ・施設管理スタッフの負担が重くなるため
- ・その他（ ）

もし、関門地域における公共施設の相互利用を進めるならば、どのような取り組みが必要だと思いますか（2つまで回答可）。

- ・両市における広報活動の活発化
- ・公共施設の相互利用に関する連携事業の充実
- ・公共施設の予約体制（システム）の共同化
- ・関門地域間の道路網・公共交通の利便性向上
- ・関門地域間の公共施設関係者で情報交換の場を設ける
- ・その他（ ）

以上

大変お忙しいところご回答くださりまして、誠に協力ありがとうございました。

1 南ほか(2013)は、関門海峡が下関と北九州の親密度に強く影響していることを可視化し、住民意識は行動実態よりも海峡の影響を強く受ける点などを指摘している。

2 北九州市立中央図書館を都市圏の中心とした理由は、分析の先取りになるが、3節において相互利用を行う公共施設の中で図書館の貸出利用者が増加傾向にあるからである。

3 北九州市内の分析では有料道路を使用しない設定になっていることなどが影響しているため、若松区などが30分圏域に入っていない。

4 下関市立中央図書館についても分析したところ、30分圏の人口と世帯数についてほぼ同様の結果を得ている。

5 例えば、千葉県我孫子市と茨城県取手市はスポーツ施設を中心に公共施設の相互利用を行っており、取手グリーンスポーツセンターの我孫子市民による利用者数は2013年度で21,839人であり、全利用者に占める割合は6.8%であった。

6 「関門地域の公共施設・サービス等の調査研究業務委託 報告書」のアンケート調査の実施概要は下記の通りである。

調査方法	インターネット調査
調査対象	北九州市、下関市に居住する15歳以上(高校生)の市民のうち、(株)インテージが管理する調査モニターへ登録している市民
実施日	2014年12月8日(月)
有効回答数	1,108 (北九州市民:751、下関市民:357)

7 「コミュニティ・生涯学習施設など」は図書館、生涯学習センター、青少年自然の家などを指す。「文化・芸術施設など」は美術館・博物館、ホール、芸術劇場、国際会議場、市民会館などを指す。関門地域における公共施設の相互利用事業の対象施設とは必ずしも合致しない。

8 紙幅の都合により、各施設のアンケート調査結果の一覧を掲載できなかった。ご興味のある方は著者までお問い合わせいただきたい。

執筆者紹介

山川 俊和 (下関市立大学 准教授)

藤谷 岳 (下関市立大学 特任教員)

水谷 利亮 (下関市立大学 教授)

宮下 量久 (北九州市立大学 准教授)

以上執筆順

(所属は平成27年3月現在)

関門地域研究 第24号

平成27年3月31日 発行

発行所 関門地域共同研究会
〔平成26年度事務局〕

北九州市立大学都市政策研究所
〒802-8577 北九州市小倉南区北方4丁目2-1

093(964)4302 FAX 093(964)4300

印刷所 エポック株式会社

