

定住自立圏構想は人口減少時代の地方圏を支えるか

森 川 洋

I はしがき

2014年5月23日に改正地方自治法が可決成立した⁽¹⁾。それは大都市制度（政令指定都市制度の見直し、中核市制度と特例市制度の統合）、都道府県と大都市との二重行政解消のための協議機関の設置のほか、新しい広域連携制度の創設を内容としたもので、いずれも第30次地方制度調査会答申（2013年6月）において提言されたものであった。

とりわけ「広域連携制度」については、人口20万以上の「地方中枢拠点都市」周辺自治体との間に「連携協約」を結び、これを「成長エンジン」としながら圏域行政サービスを維持しようとする。その場合には、圏域としての活性化を図る施策として2008年に公表され、現在進行しつつある定住自立圏構想との関係はどうなるのであろうか。答申では「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」と述べて⁽²⁾、こうした大都市部の都市間連携を強化していく方針を示した。「集約とネットワーク化」は定住自立圏構想の説明に用いられてきたキーワードであるが（堀内2013）、大都市部の都市間連携にも適用する弥縫的な制度設計でもって、人口減少の著しい小規模自治体の将来が開けるのであろうか。定住自立圏構想がどのような実態にあるのか、その政策的効果は期待できるのか、その検証を抜きにしてはならないだろう。

(1) 地方自治法の一部を改正する法律の概要 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000278037.pdf) による。

(2) 第30次地方制度調査会答申 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000233789.pdf)

Ⅱ 定住自立圏構想

「平成の大合併」終了直前の2008年に総務省から発表された定住自立圏構想は、大都市圏に対する人口流出を抑制し、地方圏の活性化を推進する役目をもった地域政策である。それは、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の整備によって、大都市への人口、産業の集中抑制、地方の振興により新しい生活圏を確立する定住構想を打ち出した三全総の定住圏構想と類似したものである。定住圏構想は全国に200～300の圏域の設置を企画したが、具体的プロジェクトを欠き、成果が得られないまま終了した。定住自立圏構想はこの定住圏構想をもう一度実現しようと考えたもので、「平成の大合併」の効果を補完するとともに、人口減少時代に対処しようとする意図を含んだものとみることができる。

定住自立圏構想推進要綱⁽³⁾によると、2005～35年間の地方圏における厳しい人口減少を踏まえて、地方圏において安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに、三大都市圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出することを求めるものであり、全国的な見地から推進していく施策であるという。

そして、中心市においては圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することによって圏域全体の活性化を図ることを目的とする。定住自立圏の中心市には大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービス機能など生活に必要な都市機能についてすでに一定の集積がみられ、近隣市町村の住民でもその機能を活用できるように都市機能がスピルオーバーしている都市であることが必要である。定住自立圏構想は、中心市の機能と近隣市町村の機能が協定によって有機的に連携し、「定住」のための暮らしに必要な諸機能を総体として確保するものといわれ、その限りにおいては、ドイツの空間整備政策の中心概念としての中心地構想（*zentrale Orte-Konzept*）と類似したものといえる（森川1988）。

しかしドイツのように、基礎中心地、中位中心地、上位中心地のような中心地の階層区分による役割分担が明記されていないし、多自然居住地域をも含めた全国全域を対象とし

(3) 総務省：定住自立圏構想（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/）による。

た地域政策とはいえない。したがって、定住自立圏構想には多くの問題点があり、その効果を十分に発揮しうるかどうか疑問である（森川2012：155－167、2014）。そのなかの最も重要な問題は中心市の選定である。その資格は昼夜間人口率1.0以上で少なくとも人口4万人以上の都市と限定されたために、中心市は周辺地域に都市的サービスを提供する真の中心地には必ずしも適合しないし、その設定条件の下では地方圏のすべての地域を含めることはできない。

これらの中心市の資格基準に関する問題点についてはすでに指摘したので、本稿では主として定住自立圏の設置状況について考察し、その活動が人口減少時代の地方圏を支える政策といえるかどうかについて検討する。その際には、定住自立圏に含まれる市町村がどのような範囲に分布するかが問題となるので、中国・四国地方と北海道を例として具体的にその問題を中心に検討することにする。

Ⅲ 定住自立圏構想の実施状況と問題点

定住自立圏では、少なくとも4万人以上で昼夜間人口比率1.0以上の中心市が周辺市町村と協力して圏域を設定して活動すれば、中心市は年間4,000万円、周辺市町村は1,000万円の交付金を得て圏域の発展のために利用できる⁽⁴⁾。ただし、中心市の人口条件は2012年に緩和され、多自然地域では4万人未満の都市でも多自然居住拠点都市として追加された。

筆者は、地方圏の活性化に役立てようとする定住自立圏構想の主旨には賛同するが、多くの問題があると考え。問題点を指摘する前に、定住自立圏の今日までの設置状況についてみておきたい。

表1は、中心市の資格をもつ262市について①ビジョン策定、②協定締結・形成方針策定、③中心市宣言のみと④中心市宣言なしに区分して、定住自立圏の設置状況をみたものである⁽⁵⁾。この分類によると、構想発表後6年を経た2014年5月までにビジョンを策定して設置を完了した都市は71市（27.1%）で、「協定締結・形成方針策定」と「中心市宣言のみ」を含めても93（35.5%）にしか達しない。しかも、都道府県によって著しい偏り

(4) このような交付金の金額割合がなぜ設定されたのかは不明であるが、館山市・南房総市のように、金額割合に不満があって定住自立圏が成立しない場合もある。

(5) 注(3)の資料による。

表 1 都道府県別にみた定住自立圏の設置状況

都道府県	A	B	C	D	合計
北海道	9		4	5	18
青森	2	2		3	7
岩手			1	6	7
宮城	1	1		2	4
秋田	4			3	7
山形	1	1	1	4	7
福島	1			7	8
茨城				8	8
栃木			2	6	8
群馬	1			7	8
埼玉	2				2
千葉	1			1	2
東京都				1	1
神奈川県				1	0
新潟	2		1	9	12
富山				5	5
石川				3	3
福井				4	4
山梨				2	2
長野	5			5	10
岐阜	1			4	5
静岡県			1	10	11
愛知県	2			3	5
三重	1	1	1	4	7
滋賀	2			3	5
京都				1	1
大阪				2	0
兵庫	2		1		5
奈良				1	1
和歌山				3	3
鳥取	3				3
島根	4			1	5
岡山	1			3	4
広島				8	8
山口				4	8
徳島	3	1	1		8
香川	2			1	3
愛媛	2			7	8
高知	1			1	4
福岡	3			6	9
佐賀	2			3	5
長崎	1		1	3	5
熊本	1	1	1	4	7
大分	1			3	4
宮崎	4			2	6
鹿児島	2			7	9
沖縄	1			4	5
合計	71	7	15	169	262

A：ビジョン策定
 B：協定締結・形成方針策定
 C：中心市宣言のみ
 D：中心市の資格をもちながら中心市宣言なし
 資料：定住自立圏構想情報の中心市一覧による
 (<http://www.teijyu-jiritsu.jp>)。

がある。大都市圏の都市は除外されるので、その周辺では設定された定住自立圏が少ないのは当然であるとしても、中心市の資格をもつ都市のすべてですでに設定されている埼玉県（2市）、鳥取県（3市）やほとんどが設定された島根県（5市のうち4市）、宮崎県（6市のうち4市）がある一方、茨城県（8市）、富山県（5市）、石川県（3市）、福井県（4市）、和歌山県（3市）、広島県（8市）ではそのすべてが中心市宣言をしておらず、岩手県（6市）、福島県（7市）、群馬県（7市）、静岡県（10市）、愛媛県（7市）でも県内の1市が設置されたに過ぎない。

表2において中心市宣言都市の人口規模をみると、5～10万人、10～20万人でそれぞれ23市で設定されたが、資格都市が96市と最も多い5～10万人クラスの都市では設定比率が24.0%で高いとはいえない。それに対して、5万人未満の中心市は14（34.1%）で比率的には比較的高い。結局のところ、これまで中心市宣言をしてきた定住自立圏には地域的にみても人口規模的にみても分散しており、明白な傾向を認めることはできない。

中心市と周辺町との間の定住自立

表2 中心市の人口規模からみた定住自立圏の設置状況

	5万人 未 満	5～10 万 人	10～20 万 人	20～30 万 人	30～50 万 人	50万人 以 上	合 計
A (%)	14(34.1)	23(24.0)	23(34.8)	7(31.8)	4(17.4)		71(27.1)
B	2	2	3				7
C	4	5	4	1	1		15
D	21	66	36	14	18	14	169
合 計	41	96	66	22	23	14	262

A～Dや資料は表1による。

圏協定の内容は3つの政策分野に分かれ、①生活機能の強化に係わるものでは、医療、福祉、教育、産業振興、観光、消防などの取り決めがあり、②結びつきやネットワークの強化については地域公共交通やICTインフラ整備などが対象となり、③圏域マネジメント能力の強化に係わるものでは合同研修・人事交流や交流・移住・定住の促進などが扱われる。これらの政策分野はこれまで設置されてきた広域連合の活動内容とは重複しないので、富良野市のように、広域連合と同一市町村でもって定住自立圏が構成される場合もある。

これらの定住自立圏ではすべて同一の政策分野でもって実施しているとはいえないが、多くの圏域で類似する⁽⁶⁾。生活機能の強化のなかでは観光を産業振興とは別に取りあげるところもあるし、環境や土地利用、ライフライン（上下水道）を取りあげた場合もある。圏域の広さについては、周辺1町村を圏域とするものから18町村を含める帯広圏までさまざまである。その他、合併した旧市町村だけを圏域（現市域）とする合併1市圏域が20市⁽⁷⁾を数える。

筆者はこれまで2町村以上から第1位の通勤比率（5%以上、2000年国勢調査）をもつ市町を通勤中心地と考え、通勤圏を分析してきたが、ここでは中心地の勢力圏をできるだけ広げて各市町村がどの中心地と関係しているかをみるために、中心地の都市圏（サービス圏）について、第1位の通勤比率（1%以上、2000年国勢調査）をもつ2町村以上の通

(6) 注(3)の資料による。

(7) 大館、由利本荘、横手、伊勢崎、旭、糸魚川、湖西、西尾、長浜、浜田、出雲、下関、山口、今治、八女、唐津、五島、山鹿、薩摩川内、宮古島の20市を指す。そのほか、「協定締結・形成方針策定」の中心市として長門市と天草市がある。

勤先となる市町を中心地として広域生活圏⁽⁸⁾の範囲を設定することにする。

中心地でもより大規模な都市に対して－5%の代わりに－10%以上通勤する場合には半従属中心地とする。しかし、半従属中心地であるかどうかよりも問題になるのは、地形的な関係で2つ以上の町村を通勤圏としてもてないで、より上位都市の通勤圏に属する都市（境港市、玉野市、笠岡市、尾道市、小野田市、光市）がある。その場合には、3万人以上の都市人口をもつことを考慮して広域生活圏をもつものとみなすことにする。北海道では豊富町だけを通勤圏とする稚内市や通勤圏を欠く根室市も例外的に中心市の資格をもつ都市とする。

その一方で、玉突き状をなして間接的に中心地に所属する市町村は一体的な生活圏の形成とはいえないので、広域生活圏に所属しないものとする。1市町村だけを通勤圏にもつ準通勤圏を省略することから、2市町村からなる相互型通勤（生活）圏も広域生活圏に含めないことにする。ただし、相互型通勤圏に1町村が加わると広域生活圏の基準が成立することになり、機械的ではあるが⁽⁹⁾、小規模自治体でも広域生活圏をもつのは止むをえない。

なお、通勤圏を異にする市町村が「平成の大合併」によって新市町村を形成した場合には、旧市町村を単位とした人口推計ができないので、新市町村の2000年時点の人口を案分して推計値を求めることにした。

この方法を用いて、中国・四国地方と北海道について検討し、定住自立圏との関係や将来の人口減少（2040年との対比）の問題について考察することにする。

IV 定住自立圏設定の事例

1) 中国・四国地方

中国・四国地方は香川県や鳥取県を除くと過疎地域が広い面積を占め、「平成の大合併」のモデル地区とみられる県もあり、将来の人口減少時代を迎えてどのように変化す

(8) 通勤圏設定の時には第1位の通勤比率5%以上を通勤圏（日常生活圏）としたが、都市（中心地）を中心とする日常生活圏をできるだけ広い範囲で捉えるため、本稿では1%以上として、市町村間の緩い関係をも含めて広域生活圏と呼ぶことにする。合併以後市町村の面積は拡大して通勤比率が大きく変化し、通勤の実態に適合しなくなったので、2000年国勢調査を使用することにする。

(9) この方法では機械的に処理することは避けられない。たとえば熊手町の就業者の20.5%は徳山市に通勤し、20.1%が下松市に通勤するので熊手町は徳山市の広域生活圏に属することになり、下松市は通勤圏を欠くために徳山市の通勤圏に属するベッドタウンとなる。

るのかとくに興味ある地域である。

上記の方法を用いて中国・四国地方の広域生活圏を設定すると図1のようになり、中心市の人口数は表3 a bに示される。第1位対地5%以上の通勤比率でもって設定した従来の通勤圏においては、島根県や高知県の中山間地域では通勤圏外地域が広がるが（森川2012：166）、1%以上の通勤比率による広域生活圏の設定では離島以外の町村はいずれかの広域生活圏に含まれ、圏外地域は現れない。高知県では、室戸市のように奈半利圏を飛び越えて安芸圏の広域生活圏に属したり、本川町のように吾北町を飛び越えて高知圏に属するものもある。

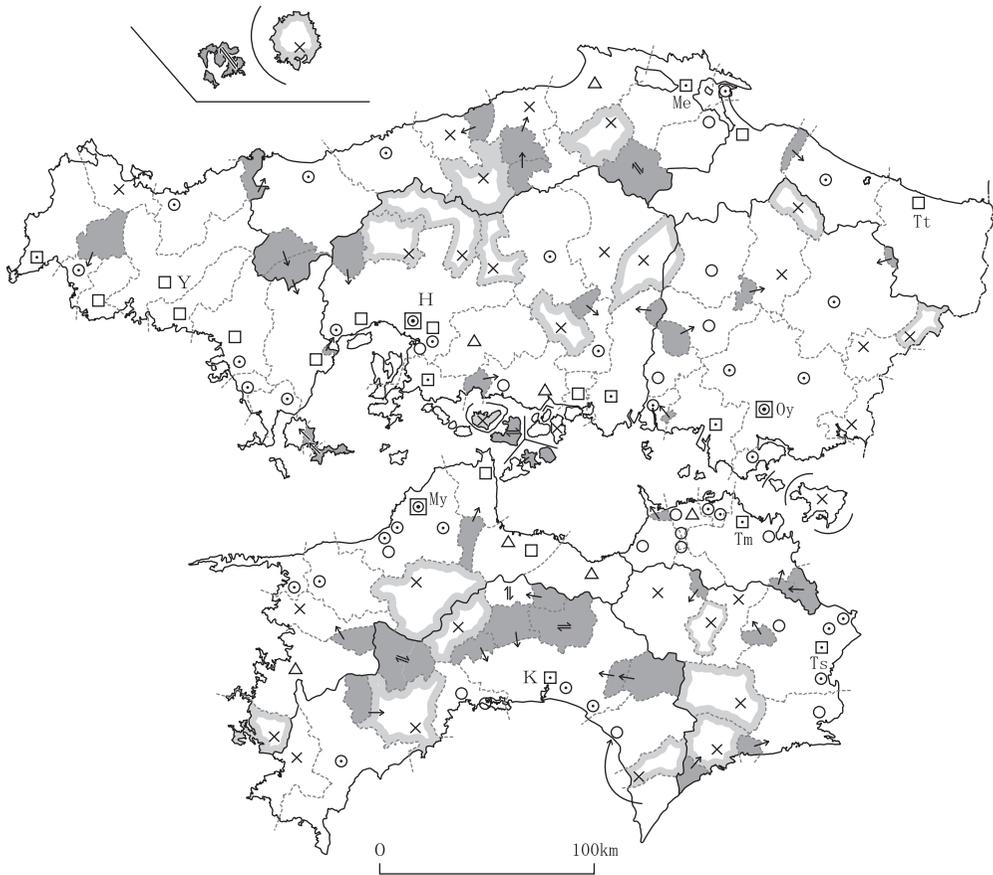
中山間地域では玉突型の通勤によって間接的に通勤圏に属する町村や相互依存型の広域生活圏（奥出雲圏、榛原圏、土佐圏）が現れるが、これらの圏域人口はいずれも小規模なものであり、表3 a bには計上しない。その一方では、尾道市や笠岡市のように、人口が多い都市でありながら、周辺1町だけを圏域とするために独立の広域生活圏を形成しない場合もあるが、上記の例外的な措置によって広域生活圏をもつ都市と考える。

広域生活圏と定住自立圏との関係を見ると、中国地方54の広域生活圏に対して中心市の資格をもつのは27（50.0%）であり、中心市の資格を得た下松市がそれに加わると28（51.9%）となる。5万人以上の圏域人口をもつ都市のほとんどすべてが中心市の資格をもつが、柳井市、防府市、東広島市は昼夜間人口比率1.0未満のために資格を欠くことになる。このうち、ビジョンを策定し定住自立圏が形成されているのは、「協定締結・形勢方針策定」の長門市を含めて11（40.7%）である。そのなかでは長門市、浜田市、出雲市、山口市、下関市は市内の旧市町村を圏域とする合併1市圏域であり、松江市と米子市は安来圏を含めて複眼型中心市圏域を形成し、備前市と鳥取市は県域を越えた県境型圏域をなしている。

このうち、広域生活圏と定住自立圏の圏域とが整合するのは長門市、浜田市、下関市だけであるが、倉吉圏も間接圏域（赤碕町）まで含めると広域生活圏と整合する。出雲市の場合には、「平成の大合併」終了後に合併した斐川町を含めると定住自立圏と整合することになる。一方、両圏域が整合しないのは、萩市や山口市のように、合併市域が広域生活圏の圏域を越えて広がる場合や、その逆に、松江市や米子市のように広い広域生活圏をもつ場合である。

一方、表3 bによって四国地方をみると、四国には30の広域生活圏があり、県庁都市4市が圏域人口50万人を超えてだんかつに大きい。そのうち中心市の資格をもつのは17（56.7%）で、四万十市（旧中村市）と宿毛市は複眼型中心市圏域を形成し、中心市の

図1 中国・四国地方における広域生活圏と改良定住自立圏



人口集中地区(DID)(2010年)

- ⊙ 30万人以上 (6)
- 10~29.9万人 (5)
- 5.0~9.9万人 (4)
- △ 3.0~4.9万人 (3)
- ⊙ 1.0~2.9万人 (2)
- 0.5~0.9万人 (1)
- × DID 欠

- 間接的圏域
- ⇄ 相互的通勤圏
- 中心市の資格を欠く圏域
- 圏域外地域(間接圏域、相互依存圏域を含む)
- 県境
- 広域生活圏境界

H:広島、K:高知、Me:松江、My:松山、
Oy:岡山、Tm:高松、Ts:徳島、Tt:鳥取、Y:山口

表3 a 中国地方の定住自立圏と人口推計

定住自立圏	DID	圏域	人口		人口減少率	高齢者比率 2040年
			2010年	2040年		
		大原圏	5,477	3,438	37.2	42.1
		八束圏	5,562	3,691	33.6	41.2
		安芸太田圏	7,255	3,237	55.4	55.6
		大崎圏	8,448	4,378	48.2	42.1
		東城圏	14,134	8,401	40.6	44.8
		隠岐の島圏	15,521	9,123	41.2	48.0
		邑智圏	15,859	9,371	40.9	48.1
		北広島圏	17,085	11,574	32.3	43.1
		世羅圏	17,549	11,053	37.0	42.9
		安芸高田圏	19,050	12,603	33.8	45.5
		雲南圏	22,595	14,914	34.0	43.3
		美作圏	27,113	17,015	37.2	42.1
○		庄原圏	28,813	17,579	39.0	43.5
		江津圏	29,877	18,256	38.9	42.0
	1	新見圏	31,025	19,619	36.8	42.2
	1	高梁圏	34,963	20,234	42.1	44.5
○		備前圏	37,839	22,851	39.6	43.2
○B		長門圏	38,349	22,087	42.4	45.7
		大田圏	38,452	24,285	36.8	45.1
○	1	安来圏	41,836	28,933	30.8	40.4
		境港圏	42,610	31,344	26.4	37.4
		因島圏	43,005	29,431	31.6	38.7
	1	井原圏	43,927	32,376	26.3	39.5
		真庭圏	45,125	29,941	33.6	41.2
○A	2	萩圏	50,949	27,938	45.2	48.6
	2	光圏	53,004	39,021	26.4	38.8
○A	2	益田圏	61,684	39,296	36.3	42.1
○A	2	浜田圏	61,713	41,292	33.1	39.9
○	2	三次圏	62,880	43,970	30.1	41.9
	2	小野田圏	64,550	47,282	26.8	37.4
	2	笠岡圏	65,141	45,493	30.2	42.4
	2	玉野圏	67,913	45,727	32.7	40.9
○	2	府中圏	72,066	51,125	29.1	40.9
	2	柳井圏	77,367	51,371	33.6	44.0
○	4	尾道圏	99,899	70,726	29.2	38.0
○A	2	倉吉圏	101,139	72,852	28.0	39.2
○	3	三原圏	121,967	94,124	22.8	41.4
	4	防府圏	131,038	109,728	16.3	35.3
○	4	岩国圏	143,857	100,673	30.0	39.6
	3	東広島圏	156,452	151,562	3.1	30.4
○	2	津山圏	161,211	117,478	27.1	37.2
○A	3	出雲圏	171,485	138,028	19.5	35.1
○	4	宇部圏	182,573	136,124	25.4	37.9

定住自立圏	DID	圏域	人口		人口減少率	高齢者比率 2040年
			2010年	2040年		
○A	4	山口圏	183,169	149,193	18.5	36.0
○	4	周南圏	204,499	162,809	20.4	35.7
○A	4	米子圏	204,842	155,609	24.0	38.4
○A	5	松江圏	220,544	174,975	20.7	38.1
○A	4	鳥取圏	239,829	181,951	24.1	37.7
○	5	呉圏	275,179	192,862	29.9	36.4
○A	5	下関圏	280,947	197,301	29.8	39.2
○	5	福山圏	445,865	374,435	16.0	36.4
○	5	倉敷圏	526,719	459,470	12.8	33.7
○	6	岡山圏	897,704	796,395	11.3	32.9
○	6	広島圏	1,463,227	1,313,907	10.2	35.5
		平均	138,585	110,710	20.1	40.6
○	2	下松市	55,012	50,038	9.0	31.7

○：定住自立圏（中心市）の資格をもつ都市

A：ビジョン策定

B：協定締結・形成方針策定

C：中心市宣言のみ

DIDの数字（1～6）は図1の凡例に対応する。

資料：国勢調査2010年、国立社会保障・人口問題研究所（2013）：日本の地域別将来推計人口（都道府県・市区町村）（<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mainmenu.asp>）、定住自立圏構想情報の中心市一覧による（<http://www.teijyu-jiritsu.jp>）。

資格をもつ西条市と新居浜市は広域生活圏では共同の圏域となる。圏域人口5万人以上で中心市の資格をもたないものには大洲市がある。このうち、定住自立圏のビジョン策定は6市であるが、「中心市宣言のみ」の観音寺圏を加えると7市となる。30の広域生活圏のうち中心市の資格をもつのは17であり、その比率は中国地方とほぼ同一である。

表3 a bによると、中国地方でも四国でも、大規模な都市ほど人口減少率（2010～40年）が低く、小規模な広域生活圏ほど人口減少率が高い。とくに四国では仁淀川圏、那賀圏、貞光圏、久万圏、愛南圏では人口減少率が50%を超えるし、高齢者比率も那賀圏の60.5%をはじめ、仁淀川圏、海陽圏、久万圏、窪川圏、愛南圏では50%を超える。

表3b 四国地方の定住自立圏と人口推計

定住自立圏	DID	圏域	人口		人口減少率	高齢者比率 2040年
			2010年	2040年		
○	1	仁淀川圏	6,500	2,819	56.6	57.5
		奈半利圏	7,841	4,644	40.8	44.7
		那賀圏	9,318	3,856	58.6	60.5
		海陽圏	10,446	5,466	47.7	50.6
		貞光圏	10,490	4,942	52.9	48.5
		久万圏	12,970	6,276	51.6	52.9
		窪川圏	17,156	9,014	47.5	52.2
		愛南圏	24,061	11,940	50.4	54.9
		宇和圏	29,696	17,813	40.0	46.6
		宿毛圏	30,074	17,360	42.3	48.8
		土庄圏	31,275	17,902	42.8	48.5
		脇圏	32,700	20,058	38.7	44.6
		須崎圏	38,945	21,446	44.9	45.1
		池田圏	38,945	21,395	45.1	48.4
		○	2	安芸圏	42,788	23,542
八幡浜圏	45,911			26,295	42.7	47.2
○	1	大洲圏	61,876	38,274	38.1	43.6
		中村圏	64,328	38,765	39.7	48.0
○A	1	阿南圏	89,099	63,262	29.0	39.2
○	3	四国中央圏	90,455	66,895	26.0	39.1
○	2	坂出圏	91,024	74,452	18.2	35.2
○	3	宇和島圏	100,220	61,175	39.0	44.5
○C	1	観音寺圏	122,158	86,407	29.3	38.8
○A	3	丸亀圏	133,924	114,094	14.8	33.8
○A	4	今治圏	183,708	128,090	30.3	39.9
○○	4	西条・新居浜圏	187,926	147,125	21.7	36.7
○A	6	高知圏	521,663	395,596	24.2	38.6
○A	6	高松圏	573,363	456,583	20.4	38.2
○A	6	徳島圏	587,770	448,191	23.7	39.4
○	6	松山圏	612,482	511,623	16.5	36.5
		平均	126,822	94,843	25.2	44.9
○	2	南国市	49,472	37,832	23.5	36.7

記号や資料は表3aと同一。

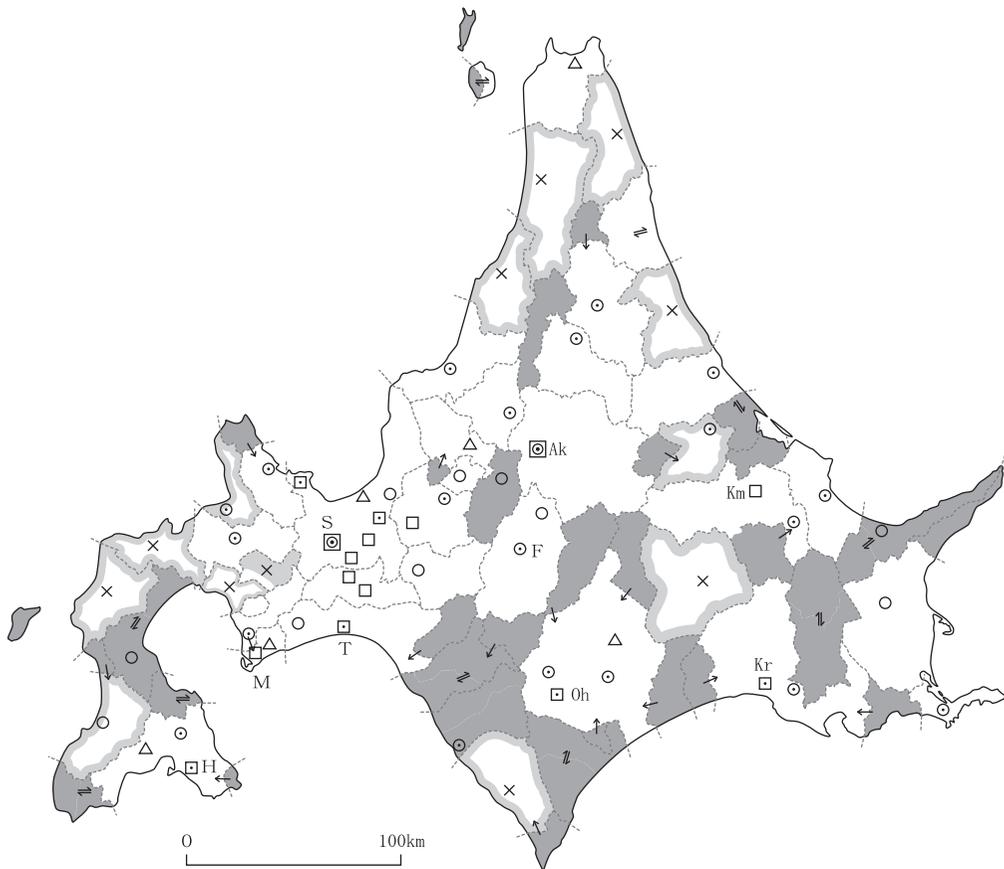
2) 北海道

もう1つの事例として北海道を取りあげるのは、通勤圏外地域からなる過疎地域が広く分布し、「平成の大合併」における非合併市町村も多く、2010～40年の人口減少率も比較的高く、将来の人口減少が深刻な事態を招く可能性のある地域と考えられるからである。

上記の方法を用いて北海道の広域生活圏を設定すると図2のようになり、中心市の人

口数は表4に示される。北海道では2市町村以上が第1位の通勤比率5%以上でもって指向する場合を通勤圏とすると、北部や東部には通勤圏外地域が広く分布するが、図2では広域生活圏の域外地域は比較的少ない。浜頓別町や天塩町、羽幌町などを中心とする圏域ではDIDもなく、通勤比率も低く、中心地と周辺町村との関係が緊密であるとはいえないが、それでも最大限の日常生活圏として捉えられる広域生活圏は形成することになる。

図2 北海道における広域生活圏と改良定住自立圏



(凡例は図1と同一)

Ak:旭川、F:富良野、H:函館、Km:北見、Kr:釧路、
M:室蘭、Oh:帯広、S:札幌、T:苫小牧

表4 北海道における定住自立圏と人口推計

定住自立圏	DID	圏域	人口		人口減少率	高齢者比率 2040年
			2010年	2040年		
		留寿都圏	6,713	4,330	35.5	38.4
		寿都圏	8,474	4,820	43.1	44.5
		浜頓別圏	8,967	5,795	35.4	39.5
		興部圏	10,375	6,421	38.1	38.8
		天塩圏	11,448	6,395	44.1	45.3
		羽幌圏	12,989	6,631	48.9	50.9
		虻田圏	14,660	7,966	45.7	49.4
		北檜山圏	15,776	8,679	45.0	47.6
		足寄圏	18,555	10,519	43.3	45.7
	2	遠軽圏	22,265	14,227	36.1	41.7
	1	江差圏	23,249	11,737	49.5	48.8
	2	岩内圏	23,884	13,804	42.2	44.3
	2	浦河圏	24,251	14,242	41.3	42.2
○A	2	士別圏	29,184	16,854	42.2	46.9
○C	1	砂川圏	29,336	17,055	41.9	44.8
	2	倶知安圏	29,494	21,278	27.9	38.6
	2	余市圏	29,931	17,632	41.1	44.3
	1	栗山圏	30,158	15,070	50.0	50.0
	2	紋別圏	32,079	18,719	41.6	45.1
	2	留萌圏	33,252	18,177	45.3	46.5
	2	深川圏	35,706	19,239	46.1	51.1
	2	伊達圏	39,510	28,100	28.9	45.0
○A	2	名寄圏	39,544	28,599	27.7	35.4
○A	3	稚内圏	43,973	28,848	34.4	40.3
○C	1	中標津圏	45,483	37,111	18.4	35.2
○A	2	富良野圏	45,489	32,141	29.3	39.0
○C	2	網走圏	58,437	42,501	27.3	39.4
	3	滝川圏	66,105	39,737	39.9	45.4
○	4	岩見沢圏	134,774	83,388	38.1	44.9
○	4	北見圏	151,979	106,467	29.9	43.7
○A	4	千歳圏	166,715	154,250	7.5	33.5
○	4	室蘭圏	180,289	125,407	30.4	38.7
○A	5	苫小牧圏	208,880	164,551	21.2	37.1
○A	5	釧路圏	221,528	142,249	35.8	41.6
○C	5	帯広圏	297,154	241,101	18.9	39.3
○A	5	函館圏	364,362	239,899	34.2	41.4
○	6	旭川圏	401,536	287,234	28.5	43.4
	6	札幌圏	2,328,232	1,999,888	14.1	40.4
		平均	138,019	106,330	23.0	41.7
	2	根室市	29,201	17,892	38.7	39.9
○	3	石狩市	59,449	46,564	21.7	39.7
○A	5	小樽市	131,958	73,841	44.0	45.4

*記号や資料は表3 a と同一。

*稚内市と根室市は中心地圏をもたない都市。

○：定住自立圏（中心市）の資格をもつ都市。このほか通勤圏をもたないにもかかわらず中心市の資格をもつ都市として小樽市、稚内市、石狩市があり、紋別市や根室市も2万人以上の人口をもつ。

△：多自然居住拠点都市として追加された都市。このほか伊達市がこれに属する。

A：ビジョン策定完了。稚内市は日常生活圏をもたない。小樽市は余市圏を圏域として策定完了。士別市・名寄市は共同の定住自立圏を設置した。

B：中心市宣言を済ませたもの。

*通勤圏を異にする合併市町村は旧主要市町村の通勤先によって分類した。

資料は表3 a と同一。

表4には38の中心地と広域生活圏を欠く3市が含まれる。中心地のなかには、留寿都圏や浜頓別圏、寿都圏のように人口1万人未満（2010年）のものもあり、2040年には興部町、天塩町、羽幌町、ニセコ町、北檜山町（せたな町）の圏域もこれに加わる。人口減少率（2010～40年）が50%を超えるのは栗山圏だけであるが、高齢者比率（2040年）では羽幌圏、栗山圏、深川圏の3圏が50%を超え、中国地方よりも四国の広域生活圏に近い状況にある。先に述べたように、中心市の人口を4万人以上とした場合には、圏域人口5万人未満の26圏の多くが定住自立圏の資格をもたないことになる。ただし、富良野市と伊達市、北見市は多自然居住拠点都市として中心市に指定されたものである。

北海道では2014年5月までに中心市宣言をした富良野市、滝川市、函館市を含めると定住自立圏は12圏（中心市は13市）に及ぶ。石狩市は下松市や南国市と同様に、広域生活圏域を持たないにもかかわらず、中心市の資格を得たものである。根室市は単独で3万人近い人口を持ち、後述のように、中心市（圏域）の資格条件を修正した場合には対象となり得る都市である。

これらのうち、図2に示す広域生活圏域と整合する圏域をもつのは旭川市だけである。小樽市は余市町だけを圏域とするもので、余市圏に属する4町村（積丹町は余市町の間接通勤圏）を含めると広域生活圏域とほぼ整合することになる。その他の圏域は広域生活圏域とは少しずつ異なる。たとえば室蘭市の定住自立圏は登別市を欠く代わりに豊浦町が含まれる。とくに帯広市と稚内市、釧路市は総合振興局（支庁）の町村すべてを圏域とするもので、広い広域生活圏域をもつ帯広市の場合には大差はないが、豊富町だけを圏域とする稚内市が宗谷総合振興局の町村と定住自立圏を形成することになる。したがって、圏域を設定することは宗谷総合振興局の市町村の結束を強めることにはなるが、広域生活圏域をもたない稚内市が発展してもその経済的な恩恵を受けることができ

るかどうか疑わしい。もっとも、近隣に都市を欠く広域生活圏外の地域では、交付金を得るためには定住自立圏に加入するのが得策ともいえる。

V 定住自立圏設置の問題点

表3 a bや表4に示すように、中国・四国地方でも北海道でも、広域生活圏の人口を4万人に設定すると⁽¹⁰⁾、4万人未満の圏域や間接圏域や相互依存圏域をも含めた圏外地域が定住自立圏の資格をもたない地域として広く分布する。中心市の設定基準を4万人以上とする明確な根拠があるとは思えないし、筆者は、できるだけ国土の全域を定住自立圏に含めてその恩恵を得るためには、4万人よりも小さい都市でも中心市に指定するのが適当と考える。しかし、小規模中心地になるほど、中心市としての機能は小さく限定されたものとなる。地域政策で用いる中心地概念には都市的サービスを提供する通常を中心地だけでなく、周辺住民に職場を提供する就業中心地（Arbeitszentrum）の概念が含まれるので、小規模中心地になるほど就業中心地としての役割が乏しくなるのは周知の事実である⁽¹¹⁾。

したがって、どの程度の中心市を設定するかは地域政策の目標とも関係する。小規模中心地に中心市の資格を与えても、小規模中心地で職場を確保し、周辺町村の住民に職場を与え、通勤者の増大によって圏域全体の人口流出を阻止することに大きな期待はもてないであろう⁽¹²⁾。表3 a bや表4の中心地のなかにはDIDをもたないものもあり、中心市として圏域を設定した場合には圏域人口があまりに小さいため、十分に効果を発揮しえないものも含まれる。

したがって、できるだけ広い範囲に定住自立圏を設定すべきであるが、その一方では、小規模中心市では十分に機能を発揮できないという問題に直面するので、どこかに妥協点を求めることが必要となる。定住自立圏の資格ある地域を広げる場合には、中心市の人口規模よりも都市的サービスを実際に利用する広域生活圏全域の人口を基準にするのが適切

(10) 本研究では中心市ではなく広域生活圏の人口を表示するので、4万人以上の中心市をもつ広域生活圏の人口はより大きいものとなる。

(11) ドイツの空間整備政策においても、小規模中心地は都市的サービスをある程度供給することはできるが、就業の場の提供までは困難なことが指摘されている。

(12) 「二層の広域圏」や適正規模をもつ地方都市として30万人規模の都市を地域中心として指定するのは、こうした論拠に基づくものと考えられるが、それだけでは中山間地域を含めた農村部の支援にはならないだろう。

であろう。北海道市町村合併推進構想によると、合併市町において専門的職種の配置や運営の安定などが実現できる規模としてはおおむね3万人程度としており⁽¹³⁾、「平成の大合併」の際に示した自治省行政局（1999）の説明では、人口1～2万人程度の町村類型でも中学校や特別養護老人ホームの経営などある程度の行政サービスの供給が可能であるという。

これらの条件を考慮すれば、圏域人口3万人（2010年）以上が定住自立圏として適当であろうが、庄原圏（2.9万人）や士別圏（2.9万人）⁽¹⁴⁾、砂川圏（2.9万人）のように、3万人未満でも中心市に指定されている圏域がある。ちなみにDIDを欠く圏域をみると、中国地方では江津圏（3.0万人）、四国では脇圏（3.3万人）、北海道では足寄圏（1.9万人）以下の小規模圏である。したがって、すでに中心市の資格をもつ圏域をすべて含めるとした場合に、圏域人口2.5万人以上に定住自立圏を設定するのが適当と考えられる。その場合には、2040年の圏域の推計人口はいずれの場合でも1.5万人以上となる。ただし、このように設定した場合にも、中国地方では11圏、四国では8圏、北海道では13圏が資格を失うことになる。

図1と図2に中心市の資格を欠く圏域（2.5万人未満）と圏域外地域（間接圏域、相互依存圏域を含む）を示すと、北海道ではかなり広い地域が圏域外となる。定住自立圏域外の地域をそのままに放置すれば、将来消滅集落の拡大を促進することになる。「条件不利地域の切り捨て政策」⁽¹⁵⁾からすれば、定住自立圏域外の地域は放置してその地域住民を早めに都市に移住させる計画を実行すべきであるが、それは「負の再開発（passive Sanierung）」⁽¹⁶⁾であり、無住地域の拡大を阻止しようとする国土管理政策にとって最善の措置とは考えられない。

これらの地域にとっても消滅集落をできるだけ阻止し定住維持を推進する必要がある、定住自立圏域と同様の政策を講じなければならない。しかしその場合には、定住自立圏域のように中心市を中心とする職場の提供、都市的サービスの供給は困難であり、多自然地

(13) 北海道（2006：51）によると、行財政の効率化の観点からは5万人程度が必要とみる。

(14) 士別市の圏域人口は29,184人であるが、名寄市と共同圏域を形成する。

(15) ここで「条件不利地域の切り捨て政策」とは、財政が厳しい将来においては、費用対効果を考慮すると条件不利地域のインフラ施設の更新が困難となるので、条件不利地域の住民はインフラの整備された地域に移住すべきであるという政策である。

(16) 地域の再開発には積極的再開発と消極的再開発とがある。前者は公的支援によって再開発地域の福祉や生産力の向上をはかる通常の再開発であるが、後者は住民の移住による問題解決を求めるものである。

域の開発方法が独自に考慮されねばならない⁽¹⁷⁾。そこでは、第30次地方制度調査会の答申にみられる都道府県の「補完」のもとで（堀内2013）、観光・保養や第1次産業の振興などを掲げて、少なくとも定住自立圏における周辺地域の場合と同等の財政的支援をすることが望まれる。

VI むすび

以上にみたように、定住自立圏の設置状況においても多くの問題がある。定住自立圏は広域生活圏の圏域と整合するのが適当であるが、北海道では支庁全域を定住自立圏域としたところもある。できるだけ広域生活圏の多くが定住自立圏に含まれるべきであるが、小規模な広域生活圏のなかには中心市の能力をもたないものもあり、定住自立圏の資格をもたないものも現れる。定住自立圏に含まれない地域については、多自然地域として定住自立圏と同等の支援をすることが必要であろう。さらに問題になるのは、資格をもつ中心市のなかでも6年間に実際に定住自立圏が実際に設定されたのは30%程度にとどまることである。

定住自立圏の設定を当該地域の意思に任せるのは市町村の意思を尊重したことにはなるが、市町村合併の際のしこりなどが影響して圏域設定ができないところもあり、交付金の交付額にも問題がある。わかりやすく言えば、全国に定住自立圏をくまなく設置して、交付金は——よい意味での——金太郎飴のように、原則としてどこでも同じように交付され、中小都市の発展を推進すべきである。このままでゆくと、大都市圏を除く地方圏の市町村のなかでは、定住自立圏を設定した地域、未設定の地域、定住自立圏外の地域に区別され、地方圏内における地域格差を増大することになる。定住自立圏の設定条件に合致しない町村を交付金支給から排除するのは避けるべきであり、定住自立圏の未設定地域には設定を促進することが必要である。また森川（2014）でも触れたように、人口規模の著しく異なる中心市は周辺地域に供給する中心機能も異なるので、階層構造をもつ都市システムを考えて、30万人の中心市と5万人の中心市の交付金が一律である必要はない。

このようにして、地方圏における都市システム——とくに中小都市——の衰退を阻止す

(17) ドイツにおける中心地構想を全国土に適用して中心地の振興に努めるとしても、多自然地域が広く存在するわが国ではこの方針をそのまま採用することは困難である。

ることが肝要である。わが国では中小都市の人口減少が激しく、中小都市とともに生きる圏域住民の生活を支える役割を果たしていない。それは、中小都市に活力があり⁽¹⁸⁾、過疎地域がほとんど存在しないドイツ——とくに旧西ドイツ地域——と比べて大きく異なる点である。中小都市に活力を与えて人口減少時代に立ち向かうことができるならば、地方圏農村部の荒廃をある程度阻止することができるであろう。

地方圏における資格あるすべての中小都市に中心市として活力を与えることなく、大都市部の都市間連携を強化するとすれば、中小都市を置き去りにして人口30万人以上の大都市部のさらなる発展を招くことにならないだろうか。大都市部の発展は東京一極集中に対抗すべく地方圏の上位階層の都市を発展させる効果はあるとしても、中小都市と競合することによってその機能を奪い取る可能性もあるので、地方圏の中小都市を発展させ、都市システム全体の健全な発展にはならないであろう。とすれば、「二層の広域圏」構想にみられるように（森川2009）、地方圏では有力な都市とその周辺部だけが活発な経済活動を維持し、——定住自立圏の円滑な運営が行われる地域を除いて——中小都市とその勢力圏に属する農村部や多自然居住地域の衰退を助長することになるであろう。

（もりかわ ひろし 広島大学名誉教授）

キーワード：広域生活圏／人口減少時代／多自然居住地域／
定住自立圏／ドイツの空間整備政策／都市システム

【引用文献】

- 自治省行政局（1999）：『市町村の合併の推進についての指針』（<http://www.soumu.go.jp/gapei/gshishin.html>）
北海道（2006）：『北海道市町村合併推進構想 本編』
堀内 匠（2013）：第30次地方制度調査会答申の読み方——都市機能の「集約とネットワーク化」をめぐって、自治総研418、pp. 40-85
森川 洋（1988）：『中心地論（Ⅲ）——西ドイツにおける地域政策への応用——』大明堂
森川 洋（2009）：「二層の広域圏」の「生活圏域」構想に関する考察と提言、人文地理、61-2、pp. 111-125
森川 洋（2012）：『地域格差と地域政策——ドイツとの比較において——』古今書院
森川 洋（2014）：定住自立圏構想と定住自立圏設置の問題点、地域開発597、pp. 58-63、598、pp. 52-59

(18) ドイツの中小都市に活力があるのは、①郡役所所在都市として行政機能を持つものが多いし、自治体の規模が小さく中小都市の役割が大きいこと、②東京のような圧倒的な巨大都市が欠如し、中小都市が都市の魅力を維持してきたこと、③中小都市を中心とした公共交通が整備されていることなどがあげられよう。しかし、H.H.Bloterogel教授（Wien大学）からの私信によると、ドイツにおいても最近では中小都市の活力が低下する傾向がみられるという。