

公共政策ワークショップ I 最終報告書

プロジェクトA

石巻市、東松島市及び女川町における定住自立圏構想に関する研究

平成 29（2017）年度

目次

はじめに	1
第1部 石巻圏域定住自立圏構想の推進	5
第1章 定住自立圏概論	5
第1節 導入	5
第2節 定住自立圏構想の誕生背景	5
第1項 人口減少・少子高齢化の進展による生活機能の減退	5
第2項 広域圏構想としての定住自立圏	8
第3節 定住自立圏構想の目的	10
第1項 「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」	11
第2項 「分権型社会にふさわしい社会空間の形成」	12
第3項 「ライフステージに応じた多様な選択肢の提供」	13
第4節 定住自立圏構想の具体的な制度解説	14
第1項 中心市と近隣市町村	14
第2項 基本的な考え方としての「集約とネットワーク」	15
第3項 連携する上での政策分野	16
第4項 中心市宣言	16
第5項 定住自立圏形成協定	17
第6項 定住自立圏共生ビジョン	18
第7項 財政措置	19
第8項 その他	20
第9項 広域行政圏との比較	23
第5節 定住自立圏構想の現状	25
第1項 定住自立圏構想の現状	26
第2項 定住自立圏構想の「効果」	31
第3項 地方創生としての定住自立圏構想	32
第6節 定住自立圏の事例紹介	35
第2章 石巻市、東松島市及び女川町の現状とつながり	38
第1節 導入	38
第2節 石巻圏域定住自立圏について	38
第1項 石巻圏域の概要	38
第2項 石巻圏域定住自立圏形成の経緯	39
第3節 2市1町の現状・課題	40
第1項 石巻市の現状	40
第2項 石巻市の課題	41

第3項	東松島市の現状	41
第4項	東松島市の課題	42
第5項	女川町の現状	42
第6項	女川町の課題	43
第7項	石巻圏域における課題	43
第4節	石巻圏域のつながり	46
第1項	以前からの石巻圏域のつながり	46
第2項	現在の石巻圏域での連携事業	47
第5節	総括	47
第3章	石巻圏域定住自立圏構想の推進	49
第1節	導入	49
第2節	石巻圏域定住自立圏推進の意義	49
第1項	推進すべき理由	49
第2項	導入の後押しとなる要素	50
第3節	総括	51
第2部	石巻圏域における連携取組	53
第4章	連携取組検討の方向性	53
第1節	導入	53
第2節	石巻圏域における既存の連携取組について	53
第3節	新たな連携取組の実施が望まれる政策分野	54
第4節	WSAの提案	54
第1項	新たな連携が特に求められる政策分野Ⅰ 福祉（高齢者福祉）	54
第2項	新たな連携が特に求められる政策分野Ⅱ 地域公共交通	54
第5章	高齢者福祉政策	56
第1節	導入	56
第2節	2市1町における高齢者福祉の現状と課題	56
第1項	石巻圏域における高齢者福祉の現状と課題	56
第2項	高齢者福祉に関する連携事業の方向性	61
第3節	政策提言Ⅰ-① 石巻圏における介護支援ボランティア制度の導入	63
第1項	導入	63
第2項	介護支援ボランティア制度とは	63
第3項	石巻圏域における介護支援ボランティア制度の連携	70
第4項	総括及び残された課題	78
第4節	政策提言Ⅰ-② 介護機器貸与モデル事業	79
第1項	最先端介護機器の活用に関する提案	79
第2項	岡山市「介護機器貸与モデル事業」	79

第3項	石巻圏域における「介護機器貸与モデル事業」実施の提言	85
第4項	総括	87
第6章	政策提言Ⅱ 地域公共交通政策	89
第1節	導入	89
第2節	公共交通政策の法制度	90
第1項	交通政策基本法	90
第2項	地域公共交通活性化再生法	92
第3項	地域公共交通網形成計画	94
第4項	道路運送法	96
第3節	2市1町における公共交通の現状と展望	101
第1項	東松島市における公共交通の現況と展望	101
第2項	石巻市における公共交通の現況と展望	105
第3項	女川町における公共交通の現況と展望	113
第4節	公共交通での連携における政策提言	115
第1項	公共交通での連携における政策提言に向けて	115
第2項	政策提言Ⅱ-① 石巻市－東松島市間	121
第3項	政策提言Ⅱ-② 石巻市－女川町間	125
第4項	政策提言Ⅱ-③ 石巻圏域	128
第5項	総括及び残された課題	129
おわりに		131
補足資料		133
参考資料一覧		151
ヒアリング先一覧		168

はじめに

【要旨】

我が国全体において人口が急激に減少しつつあるが、今後の人口減少の見通しは、地域によって大きく様相を異にする。東京圏には地方からの人口流入が見込まれる一方で、地方は人口の維持に不可欠な若年層の流出が見込まれる。さらに、地方圏の総人口における65歳以上人口の割合をみると、秋田県が33.8%、高知県が32.8%、島根県が32.5%である等、地方においては高齢化が特に進んでいる¹。

このように、人口減少と高齢化とが急激に進みつつある地方圏の将来に渡る維持・活性化を図ること、及び地方から大都市圏への人口の流出を防ぐことにより我が国全体の人口維持を図ることは、我が国の喫緊の課題となっている。

本ワークショップの研究テーマである定住自立圏構想は、「集約とネットワーク」のもと市町村が連携することで生活機能の確保維持を図り、安心して暮らせる地域を各地に作り出し、将来的には地方圏から都市圏への人口流出の抑制、都市圏から地方圏への人口流入の拡大を目指すものである。当構想は2009年4月から実施が開始されており、現在においては地方創生における施策の一つに位置づけられ、全国的に推進されている。

今回の研究対象である石巻市、東松島市および女川町の2市1町で構成される石巻圏域においても、2010年当初から定住自立圏構想の形成に関する協議が行われていた。石巻圏域においてはこの協議以前にも広域行政圏が推進される等、以前から、複数の市町村が一つの圏域を形成する「広域圏構想」による連携を行う必要性は高かったということが窺える。しかし、2011年3月11日に発生した東日本大震災により、定住自立圏構想の形成に関する話し合いは一度停止され、それ以降においても、各市町は「自治体内での復興事業に集中する必要がある」という理由から停止されたままになっている。その一方で、震災による人口減や震災に伴う居住環境の変化による圏域課題の先鋭化等の理由から、石巻圏域において連携を行う必要性は震災以前よりも強まったといえる。また、被災自治体の定める復興関連事業の計画期間は概ね2020年度までであり、石巻圏域においても、各地域の震災復興計画で定めのある、ハード整備事業等の復興関連事業は2020年度までの間である程度完了の目途が立っているということがヒアリング調査を通して分かった。このことから、我々WSAは今こそ定住自立圏構想での連携を行うべきであると考えた。そして、圏域の将来像として、『2020年度以降の「復興」後を見据えて、地域住民が安心して暮らすことの出来る圏域』というテーマを掲げ、その実現のための具体的な連携政策を検討した。

¹ いずれの数値も出典は2015年国勢調査。

具体的には、まず、我々WSAは、石巻圏域において既存の連携事業を定住自立圏構想の視点で整理したうえで、さらなる発展を必要としている連携分野を見つけ出そうと考えた。その結果、「高齢者福祉」「地域公共交通」という2つの分野において連携を進めることにより、圏域の将来像の実現を目指そうと考えた。その上で、「高齢者福祉」分野については「介護支援ボランティア制度」と「介護機器貸与モデル事業」の2つの政策を、「地域公共交通」分野については「乗合自動車」に関する政策をそれぞれ提言する。

「介護支援ボランティア制度」については、制度の目的に係る考え方で食い違いが発生しないように市町間で制度目的を合致させるための協議を行い、制度導入時及び導入後に必要となる事務の一部については、石巻市を中心として圏域が共同で行う。その上で、市町を跨いだ介護支援ボランティア制度を運用していくことを提言する。

加えて、岡山市が実施している「介護機器貸与モデル事業」を参考として、石巻圏域においても、在宅介護の支援を充実させるべく、最先端介護機器の利用を促進する事業を、連携して実施することを提言する。

「地域公共交通」分野については、市町村間を結ぶ乗合自動車に着目し、圏域を単位とした公共交通に関する計画を策定し市境を跨いで交通機関を運行させることで利便性の向上を図り、また既存路線への経費補助を行うことで路線の確保維持を図る。それらの取組によって、「集約とネットワーク」の「ネットワーク」を維持強化させることを提言する。

【本研究について】

1. 研究対象

本研究は、要旨でも触れたとおり、定住自立圏構想の推進に係る合意はなされたものの、その後東日本大震災が発生したことによって、その具体的な実施に至っていない石巻市、東松島市及び女川町の2市1町(以下「石巻圏域」という。)を対象に、実際に定住自立圏が実現した場合に具体的にどのような施策において連携をすることが望ましいか、という提言を行うことを念頭に置いている。したがって、本研究では、石巻圏域を構成する石巻市、東松島市及び女川町の2市1町を研究対象としている。

2. 研究の方向性

本研究では、はじめに、準備・現状分析期間として、地方自治制度や定住自立圏構想に関する基本的な知識の習得や、ヒアリング調査等を経て石巻圏域における人口・財政力・産業・生活機能・市町間の連携等に関する現在の状況の把握等を行った。また、定住自立圏構想に関する事業を管轄している総務省にもヒアリング調査を行い、他の地方創生関連

の施策にはない、定住自立圏構想独自の特徴や目的等を把握した。その結果、現状において行われている連携だけでは課題に対処しきれず、さらなる取組による連携が必要とされていると考えた。

次に、定住自立圏構想として石巻圏域で連携を強化すべき施策分野の選択に関して、我々が考えた「石巻圏域の将来像」と石巻圏域で現在すでに行われている連携事業の状況とを踏まえて、考察を行った。

そして、石巻圏域が、復興事業が落ち着いた後でも住民が安心して生活することが暮らすことが出来るような連携施策について、具体的な政策の検討を行った。

これらの検討を踏まえて、連携を強化すべき施策分野における取組について政策提言を行うものである。

3. 研究の方法

本研究では、大きく分けて文献調査とヒアリング調査の 2 つの手法を採用した。ヒアリング調査では、研究対象である 2 市 1 町だけではなく、大崎市(宮城県)や八戸市(青森県)といった定住自立圏構想を推進している他自治体や、稲城市(東京都)や岡山市(岡山県)、ミヤコーバス株式会社といった、検討を行った取組における先行自治体や関連民間企業等、多くの方々から貴重なご助言を頂いた。これらの調査によって、本研究に不可欠な多くの情報を得ることが出来た。

【本稿の流れ】

本稿は、大きく分類して 2 部構成となっている。第 1 部では、定住自立圏構想自体の研究や石巻圏域の現状を通して、「石巻圏域における定住自立圏構想推進の意義」について述べる。そして第 2 部では、石巻圏域定住自立圏の連携施策分野として選択した 2 つの政策分野についての「具体的な連携施策案」について述べる。

第 1 部は、第 1 章から第 3 章で構成されている。

第 1 章では前提知識として定住自立圏構想自体の制度解説等を行う。定住自立圏構想を導入することの目的や背景は何なのか、そして定住自立圏構想の実施に関してどのようなことが必要となるのかを説明する。

第 2 章では研究対象である石巻圏域を構成する 2 市 1 町の現状やこれまでのつながりについて述べる。東日本大震災の発生によって定住自立圏構想に関する議論が停止している 2 市 1 町が現在それぞれどのような状況にあり、これまでの取組としてどのような連携を行っていたのかを説明する。

これらをふまえて、第 3 章では石巻圏域において定住自立圏構想を推進していくことの

意義について検討し、石巻圏域における定住自立圏構想の推進を行うべき理由についての
本ワークショップの見解を述べる。

第2部は、第4章から第6章で構成されている。

第4章では連携事業に係る検討の方向性について示す。定住自立圏構想の具体的な連携
事業として本ワークショップはどのような政策分野を選択するのか、また我々は何故それ
らを連携施策として選択したのかについて説明する。

そして、第5章及び第6章では、我々の政策提言として、2つの政策分野における連携施
策の具体的な提言内容について述べる。

第1部 石巻圏域定住自立圏構想の推進

第1章 定住自立圏概論

第1節 導入

本章では、当ワークショップに於ける調査研究の大前提となる定住自立圏構想そのものについて説明する。

定住自立圏構想の概念を総務省が用いている文言を用いて簡潔に述べれば、「中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能確保する『定住自立圏構想』を推進し、地方圏における定住の受け皿を形成する²。」となる。以後、この定住自立圏構想について理解を深めていくのが本章の役割である。

本章の構成としては、第2節において、定住自立圏構想が誕生した背景事情を説明し、それを踏まえて第3節では定住自立圏構想の目的について説明する。第4節においては、定住自立圏構想の制度の内容について具体的な説明を行う。さらに、第5節において、制度開始から8年が経過した定住自立圏の現状を説明する。最後に、第6節において、具体的事例として実際に定住自立圏を実施している圏域を紹介する。

第2節 定住自立圏構想の誕生背景

本節では、定住自立圏構想が誕生した背景事情について説明する。定住自立圏構想が誕生した背景としては、大きく分けて2つの要素が挙げられる。1つ目は、人口減少・少子高齢化の進展による生活機能の減退であり、2つ目は、広域圏構想からの制度的要請である。以下、それぞれの背景事情について説明する。

第1項 人口減少・少子高齢化の進展による生活機能の減退

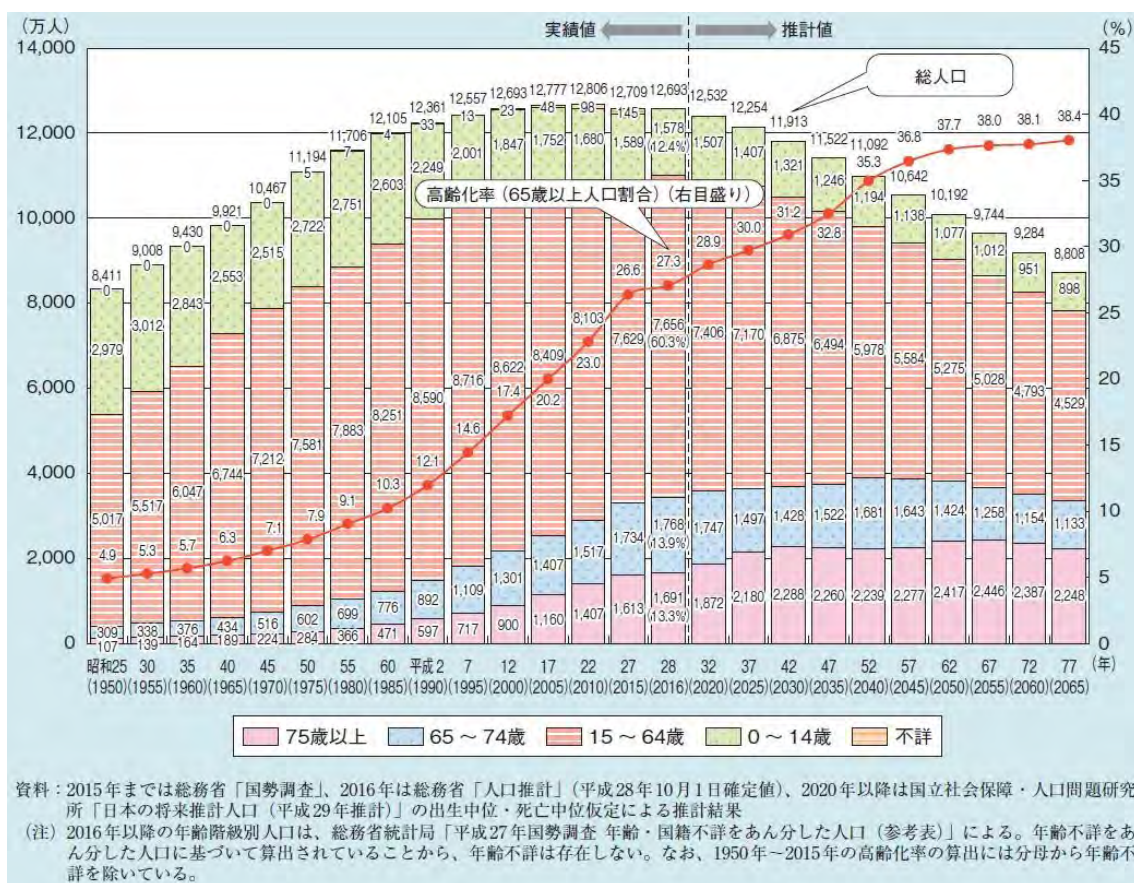
近年、日本では人口減少・少子高齢化が進展している。図表1の通り、国勢調査によると日本の総人口は年々増加していったものの、2010年においてピークを迎え、その後の2015年の調査では初の人口減少が観測された。国立社会保障・人口問題研究所による将来推計人口においても、人口減少の進展が加速することが予測されており、2053年には1億人を割って9,924万人となる³。このように、2018年現在、日本は人口減少社会へと突入してい

² 総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」（2017年）1頁。

³ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（平成29年推計）」1頁。

るのである。

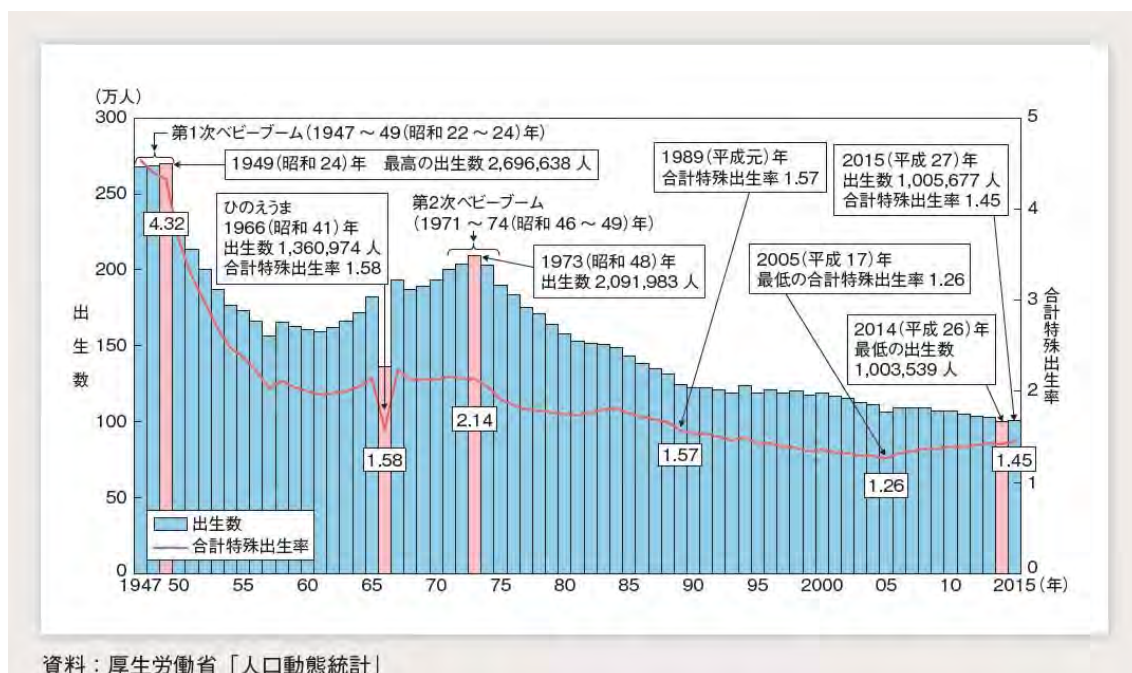
人口減少と併せて、少子高齢化も著しく進展している。65 歳以上の老年人口は年々増加し、構成比としては 75 歳以上が過半数を超えるような予測となっている。0～14 歳の年少人口は、図表 2 の通り、2 度のベビーブームの終了後において出生数が減少傾向に転じたことを反映し、1985 年の国勢調査から減少の一途を辿っている。それらを踏まえ、15～64 歳の生産年齢人口は、1995 年をピークに減少傾向へと転じている。このような状況から、日本の高齢化率の上昇は止まることを知らず、日本は超高齢化社会⁴のその先へ向かおうとしているのである。



図表 1 高齢化の推移と総人口

(出典：内閣府「平成 29 年版高齢社会白書（概要）」（2017 年）3 頁より抜粋）

⁴ WHO（世界保健機構）によると、ある国における全人口に占める 65 歳以上の人口の割合が 7%を超えた場合にその国の状態は「高齢化社会」、14%を超えた場合は「高齢社会」、21%を超えた場合は「超高齢社会」と呼称される。図表 1 の通り、国勢調査においては 2005 年～2010 年の間にかけて、日本は超高齢社会に突入している。



図表2 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

(出典：内閣府「平成29年版少子化社会対策白書（概要）」(2017年)3頁より抜粋)

このように、近年日本全体において人口減少・少子高齢化が進展しており、今後中長期的にもその傾向は拡大すると予測されている。この状況は地域別に見ると差異があるものの、地方圏⁵においてより深刻なものとなっている。地方圏においては、ある「負の構造」が生じる危険性があるからである。

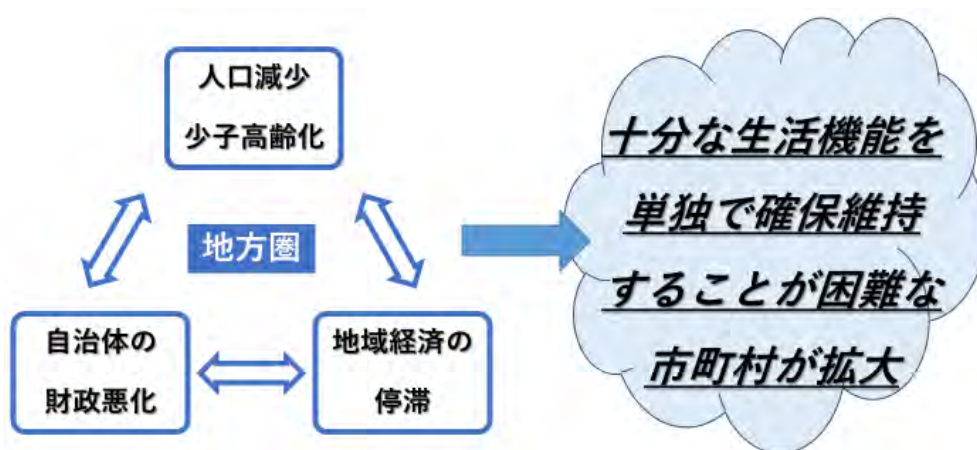
ある地域における人口減少・少子高齢化の進展は、生産年齢人口の減少や消費の冷え込み等といった要因から、地域経済の停滞につながる。地域経済の停滞によって雇用の減少や各種施設の撤退等が生じる。これらによって大都市圏、特に東京圏への人口流出が拡大し、地域における人口減少・少子高齢化の進展に拍車をかけることになる。また、人口減少・少子高齢化の進展は、税収の減少や社会保障等のニーズに伴う歳出増加の要請といった要因から、自治体の財政悪化を引き起こす。自治体の財政悪化によって、住民サービスの量・質の低下が引き起こされる。これもまた、人口流出を拡大させ、人口減少・少子高齢化の進展に悪影響を及ぼしかねない。さらに、地域経済と自治体の財政は相互依存関係にあり、一方が弱体化するともう一方も弱体化してしまい、それによって人口減少・少子高齢化の進展がさらに深刻化してしまう。

このように、地方圏においては以上のような「負の構造」によって、人口減少・少子高

⁵ 厳密に定義すると、地方圏とは、三大都市圏以外の地域のことである。三大都市圏とは、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県から構成される東京圏、岐阜県・愛知県・三重県から構成される名古屋圏、京都府・大阪府・兵庫県・奈良県から構成される大阪圏といった3つの大都市圏（「東名阪」）のことである。そのため、地方圏は日本全国47都道府県から三大都市圏1都2府8県を除外した36道県を指す（総務省「定住自立圏構想推進要綱」(2017年改正)4頁）。

齢化の進展が深刻化する危険性がある⁶。

このような状況のもと、十分な生活機能を単独で確保維持することが困難な市町村が拡大する可能性があることが懸念されている。ここでいう生活機能とは、文字通り人が生活していくうえで必要となる諸機能のことであり、具体例としては、医療・福祉、教育、消費・金融、情報・娯楽・文化・スポーツ、交通等が挙げられる⁷。人口流出の拡大を防ぎ、人口減少・少子高齢化を食い止めるためには、地域において生活機能を確保し、維持させていくことが必要不可欠である。このような問題意識が、定住自立圏構想の誕生に繋がった⁸。



図表3 人口減少・少子高齢化の進展による生活機能の減退
(出典：WSA 作成)

第2項 広域圏構想としての定住自立圏

第1項と関連する部分もあるが、定住自立圏構想が誕生した背景として別に挙げられるのが、広域圏構想からの制度的要請である。

広域圏構想とは、広域連携における手法のうち、地方自治法に規定のある事務の共同処理制度⁹とは別に、市町村同士が1つの「圏域」を構成して取組を実施していくものである¹⁰。

定住自立圏構想が誕生する以前にも、広域圏構想は実施されていた。1969年から実施さ

⁶ 総務省「定住自立圏構想とその背景について」（2016年）1頁。

⁷ 前掲注6）6頁。

⁸ 定住自立圏構想研究会「定住自立圏構想研究報告書 ～住みたいまちで暮らせる日本を～」（2008年）1頁及び5頁。

⁹ 事務の共同処理制度とは、自治体が共同の事務を持ち寄り、協力して又は一体的に処理する方式のことであり、協議会、機関等の共同設置、事務の委託・代執行が挙げられる（木村俊介『広域連携の仕組み』（第一法規、2015年）11頁）。

¹⁰ 公益財団法人日本都市センター『広域連携の未来を探る—連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—』（公益財団法人日本都市センター、2016年）9頁。

れてきた広域行政圏である。広域行政圏は、厳密には広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏の2つを総称したものである。1969年度に「昭和44年度広域市町村圏振興整備措置要綱¹¹⁾」が自治省によって公表され、地方圏において広域市町村圏という広域圏構想が実施された。その後、1977年度に「大都市周辺地域振興整備措置要綱」が公表され、大都市圏において大都市周辺地域広域行政圏という広域圏構想が実施された。この両者が、1990年度公表の「今後の広域行政圏の振興整備について」という通知により、広域行政圏と総称されるようになった。

広域行政圏が実施された背景として挙げられるのが、昭和の大合併とその後の社会情勢の変化である。1953年度から1961年度にかけて実施された「昭和の大合併」により、日本の市町村数は約9,900団体から約3,500団体と減少し、ほぼ3分の1となった¹²⁾。他方、高度経済成長のもとでの人口増加やモータリゼーションの進展等に伴って生活機能の向上が求められ、また、住民の日常生活圏が行政区域を越えて拡大した。そのため、その対応策として広域行政圏が実施された¹³⁾。

その後、高度経済成長の終焉や、本節第1項で述べた人口減少・少子高齢化の進展等に表れているように、時が経つにつれ、社会情勢が変化してきた。また、地方分権に関する議論が進展し、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立が強く求められていた¹⁴⁾。それらの対応策として、1999年度から2009年度にかけて「平成の大合併」が実施され、日本の市町村数は約3,200団体から約1,700団体へと減少した¹⁵⁾。

ただし、この「平成の大合併」によって、広域行政圏に3つの問題が生じることとなった。

1つ目が、市町村数の減少に伴う広域行政圏当たりの構成市町村数の減少である。合併の結果、広域行政圏を構成する市町村数も、1990年度の約3,000団体から2008年度においては約1,500団体と半減した。それに伴い、一つの広域行政圏を構成する平均市町村数は、1999年度の8.6団体から2008年度においては4.7団体へと減少した。さらに、構成市町村数が1～3団体であった広域行政圏の平均構成市町村数は、1999年度の2.7から2008においては2.2へと減少した¹⁶⁾。このような状況に対し、明治大学教授の木村俊介は「実質2団体でのみ構成する広域市町村圏となっている。このような場合には、1対1の市町村間の協力関係の構築で解消できる課題もあり得ると考えられ、広域市町村圏という行政手法の適合性の問題も生じる¹⁷⁾」と評している。

2つ目が、1つの広域行政圏を構成するすべての市町村が合併したことにより、1つの広

¹¹⁾ 翌年の1970年度に「昭和44年度広域市町村圏振興整備措置要綱」は「広域市町村圏振興整備措置要綱」として恒久化された。

¹²⁾ 総務省「『平成の大合併』について」(2010年)1頁。

¹³⁾ 前掲注10)9頁。

¹⁴⁾ 前掲注12)2-3頁。

¹⁵⁾ 総務省「『平成の大合併』による市町村数の変化」。

¹⁶⁾ 前掲注9)72頁。

¹⁷⁾ 前掲注9)72頁。

域行政圏がそのまま 1 つの市町村となったことである。2008 年度の時点で、このような市町村は 37 団体存在していた¹⁸。

H11.10.1現在						H20.7.1現在					
区 分	圏域数	総市町村数	平均市町村数	平均人口	平均面積	圏域数	総市町村数	平均市町村数	平均人口	平均面積	
構成市町村数1～3	16	43	2.7	173,124	477.60	157	338	2.2	162,535	708.79	
“ 4～6	106	545	5.1	182,494	640.75	120	581	4.8	281,829	907.41	
“ 7～9	113	881	7.8	205,851	895.85	53	382	7.2	390,044	1,617.91	
“ 10以上	129	1,674	13.0	368,753	1,443.67	29	401	13.8	631,460	1,921.27	
合 計	364	3,143	8.6	255,343	997.32	359	1,702	4.7	258,031	1,007.34	

図表 4 市町村合併に伴う圏域構成団体の減少

(出典：総務省「広域行政権の見直しについて」2 頁より抜粋)

3 つ目が、合併後の行政区域と住民の日常生活圏との乖離である。「平成の大合併」は国による強制的な合併ではなく、最終的には市町村の意思に基づく任意の合併であったため、政治的なものを含む様々な事情により規模が小さくても合併しない市町村が残り、合併後の行政区域と住民の日常生活圏とが乖離する状況に陥った。他方、合併した市町村においても、住民の日常生活圏を単位として行われた合併はそれほど多くはなかった¹⁹。

このように、「平成の大合併」に伴い、広域行政圏において様々な問題が生じ、広域行政圏が機能不全に陥ることとなった。そのため、「平成の大合併」後に対応する新たな広域圏構想が求められた。そこで、2008 年 1 月から総務省内の「定住自立圏構想研究会」にて協議が行われ、2008 年 12 月に「定住自立圏構想推進要綱」が制定され、翌年の 2009 年 2 月から先行実施団体（中心市 24 市、22 圏域）が中心市宣言の公表を開始した。そして、同年 4 月に「定住自立圏構想推進要綱」が施行されたことにより、定住自立圏構想の実施が開始された。

なお、定住自立圏構想を実施していくにあたり、広域行政圏に係る通知が「定住自立圏構想推進要綱」の制定と同時に廃止され、広域行政圏は終了することとなった。ただし、広域行政圏に係る圏域の枠組み等を今後も維持していくか否かは、構成市町村の自主的な協議に任ずとされた²⁰。

第3節 定住自立圏構想の目的

第 2 節においては、定住自立圏構想が誕生した背景として、人口減少・少子高齢化の進展と広域圏構想からの要請という 2 つの要素があることを確認した。それを踏まえ、本節

¹⁸ 前掲注 9) 72 頁。

¹⁹ 前掲注 9) 4 頁。

²⁰ 総務省「広域行政圏施策の見直しに係る通知」(2008 年)。

では定住自立圏構想が目指しているものを説明する。

「定住自立圏構想研究会報告書」によると、定住自立圏構想の目的として、「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」、「分権型社会にふさわしい社会空間の形成」、「ライフステージに応じた多様な選択肢の提供」の3つが掲げられている²¹。以下、それぞれについて説明する。

第1項 「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」

定住自立圏構想の目的としてまず掲げられているのが、「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」、つまり人口問題の解決である。これについて、「定住自立圏構想研究報告書」では以下のように記載している。

「定住自立圏の形成は、安心して暮らせる地域を各地に作り出すことによって、地方圏から東京圏への人口流出を食い止めるとともに、東京圏の住民にも地方居住の魅力的な選択肢を提供するものであり、地方圏の住民のみならず、東京圏に住む住民のための政策でもある。また、東京圏から地方圏への人の流れを作り出すことは、物の流れや金の流れをも誘導し、地方への民間投資の促進や内需の振興にもつながる。

さらに、出生率が低い東京圏に若者が集中している現状や、地方圏のゆとりある生活ができる地域で出生率が高い傾向にあるという状況を踏まえれば、地方圏への UIJ ターンを促進する定住自立圏の形成は、仕事と生活の調和したゆとりある生活等を通じて少子化対策にも資するものであると考えられる²²。」

また、「定住自立圏構想推進要綱」においても、以下のような記載がなされている。

「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が求められている。定住自立圏構想は、このような問題意識のもとに全国的な見地から推進していく施策である²³。」

第2節第1項で述べた通り、地方圏における人口減少・少子高齢化のメカニズムには「負の構造」が関係している。それを断ち切るため、人口動態における社会減の抑制及び社会増の増加、さらには自然増の増加を図ることは、定住自立圏構想における3つの目的の中

²¹ 前掲注 8) 4 頁。

²² 前掲注 8) 4 頁。

²³ 前掲注 5) 1 頁。

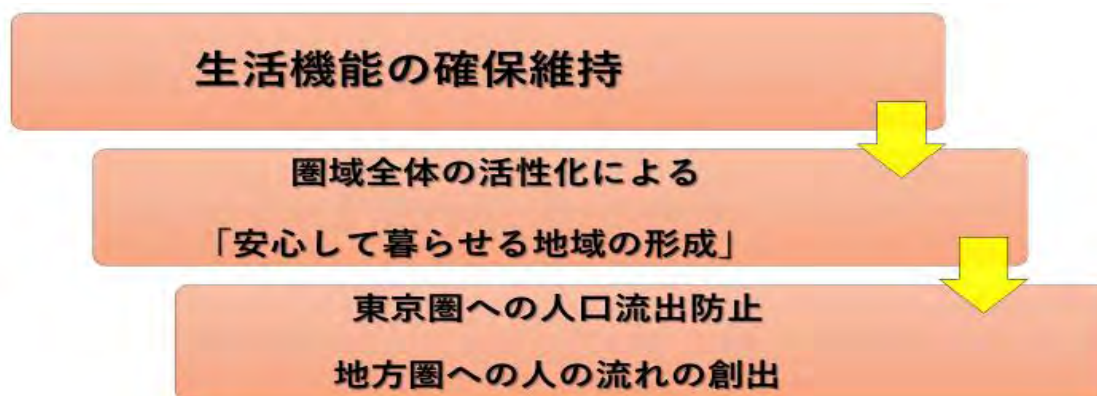
で最も重要な目的であると WSA は考える。

ただ、第 5 節第 2 項で説明するが、定住自立圏構想を実施して一定期間が経過しても、人口動態における社会減が当初の予測より拡大してしまった圏域は存在する。だからと言って、定住自立圏構想は実施する意味がないと言い切ってしまうのは時期尚早である。

そもそも、人口問題を実際に解決するのは容易ではなく、定住自立圏構想の推進以外にも内的・外的含め様々な要因が関係してくる。そのため、定住自立圏構想の推進と人口問題の解決との間に明確な因果関係を見出すのは容易ではない。しかし、市町村同士が連携していくこと自体は地域にとって大いにプラスになることであり、人口問題の解決においても重要な要素である。

それを踏まえ、「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」の実現に向けた前段階として、市町村同士が連携することで、第 2 節第 1 項での説明の通り地方圏において生活機能の確保維持を図ることがまずは必要であり、そのうえで、圏域全体を活性化させて「安心して暮らせる地域の形成」を実現させることが重要であることを WSA は強調する。これらを達成することで、将来的には社会減の抑制及び社会増の増加、さらには自然増の増加を目指していく。

これをフローチャートで表すと、以下の図表 5 の通りになる。



図表 5 定住自立圏構想の目的

(出典：WSA 作成)

第2項 「分権型社会にふさわしい社会空間の形成」

定住自立圏構想においては、「分権型社会にふさわしい社会空間の形成」の実現も目的として掲げられている。これについて、「定住自立圏構想研究報告書」では以下のように記載されている。

「地方分権の時代にあって、もっとも住民に近く、生活に密着した政府である市町村が、住民の生活や地域の将来像をしっかりと考え、生活者の目線で力を合わせるものが求めら

れている。市町村合併の進展により都市の規模・能力は大きく向上しており、地域の基礎自治体同士が互いをしっかりと見つめ、核となる都市が周辺²⁴市町村と形成する圏域を全体としてマネジメントすることにより、分権型社会にふさわしい、自立かつ安定した社会空間を効果的・効率的に形成することができる²⁵。」

定住自立圏構想は「平成の大合併」を受けて誕生したことは第2節第2項で述べたが、「平成の大合併」を実施する目的が「地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立」であったように、当時においては地方分権が強く意識されていた（もちろん現在においても）。したがって、定住自立圏構想においても地方分権の視点が盛り込まれた。次節で説明するが、以前の広域圏構想であった広域行政圏と比較すると、定住自立圏は分権的な性格を持つ。そのため、定住自立圏構想が日本全国に拡大すること自体が、「分権型社会にふさわしい社会空間の形成」という目的の実現に資すると言える。

第3項 「ライフステージに応じた多様な選択肢の提供」

定住自立圏構想の3つ目の目的として挙げられるのが、「ライフステージに応じた多様な選択肢の提供」である。「定住自立圏構想研究報告書」では以下のように記載している。

「日本各地に安心して暮らせる圏域を形成し、圏域全体で『暮らしのものさし』を作って地域の誇りを取り戻すとともに、各人のライフステージ、例えば、20歳前後、40歳前後、60歳前後の時期に、地方定住に含めた多様なライフスタイルを選択できるようにすることが、国民の選択肢の多様化という観点から重要である²⁶。」

この目的は、定住自立圏構想における最も重要な目的である「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」のうちの「地方圏への人の流れの創出」に関係してくるものである。「定住自立圏構想報告書」によると、「東京圏にも地方定住や二地域居住等、新しいライフスタイルを求める者が相当程度いると思われるにもかかわらず、地方圏はそれに十分応えられていない。地方圏の住民が安心して地域で暮らせるようにすることに加え、東京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地方居住の選択肢

²⁴ 中心市と近隣市町村については次節で説明するが、定住自立圏構想の実施が開始された当初、近隣市町村は「周辺市町村」という名称であった。ただ、市町村によっては、「中心市」に対する「周辺」という呼称に抵抗を感じ、変更を望む声が存在し、定住自立圏構想の実施が拡大しない障壁の一つとされていた。そのため、「定住自立圏構想推進要綱」を2014年3月31日に改正し、「周辺市町村」の名称を「近隣市町村」に変更し、さらに、市町村の判断により「連携市町村」、「構成市町村」又は「周辺市町村」と呼称することも差し支えない旨も併せて規定された（出典：総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」（2014年）9頁）。

²⁵ 前掲注8）4頁。

²⁶ 前掲注8）4頁。

を提供し、地方圏への人の流れを作り出すことが課題となっている²⁷」という問題意識が挙げられていた。

第4節 定住自立圏構想の具体的な制度解説

第2節、第3節において、定住自立圏構想の誕生背景と目的について説明してきた。本節においては、定住自立圏構想の制度の内容について、「定住自立圏推進要綱」における規定事項を中心に具体的な説明を行う。本節で取り上げるのは、定住自立圏を構成する中心市と近隣市町村、「集約とネットワーク」という考え方、定住自立圏構想において連携する上での政策分野、定住自立圏構想を実施するプロセスとしての中心市宣言・定住自立圏形成協定・定住自立圏共生ビジョン及び定住自立圏構想推進のための財政措置等についてである。最後に、広域行政圏と定住自立圏構想の比較を行い、定住自立圏構想の特徴を抽出する。

第1項 中心市と近隣市町村

本項においては、定住自立圏を構成する中心市と近隣市町村について説明する。

中心市とは、形式的には圏域を形成する上で中心となる市のことである。「定住自立圏構想推進要綱」によると、「中心市は、生活に必要な都市機能について既に一定の集積があり、自らの住民のみならず、近隣市町村の住民もその機能を活用しているような、都市機能がスピルオーバーしていることが必要である。このような都市の機能を充実させていくことが、近隣市町村を含めた圏域全体の暮らしを支え、魅力を向上させることにつながるものであり、そのような都市が、圏域全体のマネジメントを担うことが求められている²⁸。」との記載がなされている。これが中心市の性質である。

ここで言う都市機能とは、生活機能を供給するための施設や設備等を指し、具体的には下記の図表6のようなものとなる。

²⁷ 前掲注8) 3頁。

²⁸ 前掲注5) 2頁。

	医療・福祉	教育	消費・金融	情報・娯楽・文化・スポーツ	交通・生活基盤
目指すべき都市機能	・救命救急センター ・高度医療(脳疾患・心臓疾患)対応病院 ・24時間対応小児科専門病院 ・一般病院 ・救急告示病院 ・老人ホーム ・保育所 ・放課後児童クラブ ・児童相談所 ・ ・ ・	・大学 ・各種専門学校 ・大手予備校 ・幼稚園 ・高校 ・学習塾 ・英会話学校 ・ ・ ・ ・	・百貨店 ・大型書店 ・ショッピングセンター ・遊興飲食店 ・銀行 ・商店街 ・ホームセンター ・家電量販店 ・大型スーパー ・消費者生活センター ・ ・ ・ ・	・美術館・博物館 ・図書館 ・文化ホール ・映画館 ・都市公園 ・フィットネスクラブ ・カルチャーセンター ・旅館・ホテル ・光インターネット基盤 ・都市型CATV ・ ・ ・ ・	・新幹線駅 ・鉄道ターミナル駅 ・バスターミナル ・空港アクセスバス ・高速バス発着駅 ・高速道路のIC ・ ・ ・ ・ ・

図表 6 都市機能の具体例

(出典：総務省「定住自立圏構想とその背景について」(2016 年) 6 頁より抜粋)

中心市には 3 つの要件が課されている。1 つ目の要件は、人口が 5 万人程度以上（少なくとも 4 万人以上）であること、である。2 つ目の要件は、昼夜人口を夜間人口で除して得た数値（昼夜間人口比率）が 1 以上であること、である。3 つ目の要件は、原則として三大都市圏以外の市であること、である。例外として、政令指定都市や東京都特別区に対して通勤又は通学する就業者及び通学者が、常住する就業者及び通学者の 10%未満であれば、三大都市圏における市町村も中心市になりえる。

他方、近隣市町村とは、形式的には中心市と近接し、中心市と共に圏域を形成する 1 つ以上の市町村のことである。近隣市町村は、中心市に対して通勤又は通学する就業者及び通学者を、近隣市町村に常在する就業者及び通学者で除して得た数値（通勤通学割合）が 10%以上であること等、中心市への人の流れがあり、通勤、通学、通院及び買物等において中心市の都市機能を活用しているような市町村のことであり、中心市と密接な関係にある。圏域によっては、中心市と近隣市町村が過去に広域行政圏を形成していたという経緯から定住自立圏の形成につながった場合も見受けられる。

第2項 基本的な考え方としての「集約とネットワーク」

定住自立圏構想は「集約とネットワーク」という考え方が基本となっている。「集約とネットワーク」というのは、中心市が近隣市町村の住民の分も含め、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、近隣市町村における生活機能と連携していく、という考

え方である²⁹。生活に必要な都市機能について既に一定の集積があり、自らの住民のみならず、近隣市町村の住民もその機能を活用しているような、都市機能がスピルオーバーしていることが中心市の性質であったが、中心市に存在するそのような都市機能をさらに集約し、近隣市町村が連携してそれを活用することで、圏域全体の暮らしに必要な機能を確保する、というものである。この考えのもと、定住自立圏構想の大本の目的である生活機能の確保維持を図り、生活環境及び地域の魅力の向上を目指していく。

第3項 連携する上での政策分野

第2項における説明の通り、「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、中心市と近隣市町村が連携することとなるだが、どんなことについて連携していけばよいのか。定住自立圏構想においては、そのメニューとなる政策分野が提示されている。

政策分野は3つの視点から分類される。1つ目は「市町村間の役割分担による生活機能の強化」という視点であり、これに該当する政策分野は、医療³⁰・福祉³¹・教育³²・産業振興³³・環境³⁴等である。2つ目は「市町村間の結びつきやネットワークの強化」という視点であり、これに該当する分野は、地域公共交通³⁵、ICT インフラ整備・利活用³⁶、交通インフラ整備³⁷、地産地消³⁸、交流移住³⁹等である。3つ目は「圏域マネジメント能力の強化」という視点であり、これに該当する政策分野は、合同研修・人事交流、外部専門家の招へい⁴⁰等である。

このように、定住自立圏構想が「プラットフォーム」となり、以上のような政策分野に関して様々な取組を実施していく。ただし、これらの政策分野においては、すべての近隣市町村が同じ政策分野において取組を実施しなければならないというわけではなく、必要に応じて近隣市町村ごとに連携する上での政策分野が異なっても何ら問題はとされている。

第4項 中心市宣言

本項から第6項にかけて、定住自立圏が実施されるまでの実際のプロセスを説明する。

²⁹ 前掲注8) 5頁。

³⁰ 医師派遣、適正受診の啓発、休日夜間診療所の運営等。

³¹ 介護、高齢者福祉、子育て、障害者等の支援。

³² 図書館ネットワーク構築、文化・スポーツ交流、公共施設相互利用等。

³³ 広域観光ルートの設定、農産物のブランド化、企業誘致等。

³⁴ 低炭素社会形成促進、バイオマスの利活用等。

³⁵ 地域公共交通のネットワーク化、バス路線の維持等。

³⁶ メール配信による圏域情報の共有等。

³⁷ 生活道路の整備等。

³⁸ 学校給食への地元特産物の活用、直売所の整備等。

³⁹ 共同空き家バンク、圏域内イベント情報の共有と参加促進等。

⁴⁰ 医療、観光、ICT等の専門家を活用。

定住自立圏の実施においては、中心市宣言の公表、定住自立圏形成協定の締結、定住自立圏共生ビジョンの策定、というプロセスを踏んでいく必要がある。本項においては、第 1 プロセスである中心市宣言の公表について説明する。

中心市宣言とは、地域全体における活性化のために近隣市町村と共に連携しようとする中心市が、圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有することを明らかにするために作成される文書のことである⁴¹。文書の具体的な中身については、少なくとも以下の事項について記載する必要がある。

- ① 近隣市町村を含めた圏域全体のマネジメント等において中心的な役割を担うとともに、当該圏域の住民に対して積極的に各種住民サービスを提供していく意思
- ② 都市機能の集積状況及び近隣市町村の住民による当該機能の利用状況等
- ③ ②に掲げる都市機能を活用して近隣市町村と連携することを想定する取組
- ④ 当該中心市に対する通勤通学割合が 10%以上である市町村の名称
- ⑤ ④のほか、当該中心市と圏域活性化のために連携する意思を有する近隣市町村

以上の事項について記載し、中心市宣言を公表した中心市は、その中心市宣言を公表する。都市機能の集積状況の著しい変化といった事情の変更があると認めるときは、中心市宣言の変更又は取り消しを行うことができる。

中心市宣言を作成するにあたっては、当該中心市と連携する意思を有する近隣市町村の意向に十分配慮しなければならない。このことは、中心市宣言を作成する段階において、中心市と連携する近隣市町村はある程度決まっていることを意味する。

第5項 定住自立圏形成協定

本項においては、定住自立圏の実施における第 2 プロセスである定住自立圏形成協定の締結について説明する。

定住自立圏形成協定とは、必要な生活機能の確保に向けて、中心市宣言を行った 1 つの中心市と、1 以上の近隣市町村がそれぞれ個別に締結する協定である。締結又は変更に当たっては、それぞれの市町村において議会の議決を得なければならない。協定の具体的な中身としては、少なくとも以下の事項について記載する必要がある。

- ① 定住自立圏形成協定を締結する 1 つの中心市及び 1 つの近隣市町村の名称
- ② 当該定住自立圏の形成における基本的な目的
- ③ ②の目的を達成するために様々な分野で連携を図る旨を盛り込んだ基本方針

⁴¹ 前掲注 5) 4 頁。

- ④ 連携する具体的事項（政策分野と取組）
- ⑤ ④の執行に係る基本的事項（地方自治法上の事務の共同処理や民事上の契約等）
- ⑥ 定住自立圏形成協定の期間及び廃止の手続き

連携する上での政策分野は 3 つの視点から分類されることを第 3 項で説明したが、④においては、その 3 つの観点それぞれにおいて、少なくとも 1 つ以上の政策分野を規定しなければならない。

また、⑥において、中心市と近隣市町村の連携を安定的に維持拡大していく観点から、定住自立圏形成協定の期間は原則として無期限である。ただし、定住自立圏形成協定を廃止する場合は、一方の当事者である市町村が、他方の当事者である市町村の意思にかかわらず、議会の議決を得て廃止を求める旨を通告する。通告後、当該協定が廃止されるまでの期間は原則として 2 年間である。

この定住自立圏形成協定が 1 つの中心市と 1 以上の近隣市町村によって締結された時点で、文字通りの「定住自立圏」が形成されることになる。

第6項 定住自立圏共生ビジョン

本項においては、定住自立圏の実施における最終プロセスである定住自立圏共生ビジョンの策定について説明する。

定住自立圏共生ビジョンとは、ある定住自立圏における中心市が、当該定住自立圏を対象として以下の事項について記載した計画のようなものである。

- ① 当該定住自立圏及び定住自立圏形成協定を締結した市町村の名称
- ② 定住自立圏の将来像
- ③ 定住自立圏形成協定に基づき推進する具体的取組
- ④ 定住自立圏共生ビジョンの期間
- ⑤ 成果指標

②においては、当該定住自立圏における将来推計人口（国立社会保障・人口問題研究所が公表した最新版を用いる）、都市機能の集積状況の現状等を記載したうえで、必要な生活機能を確保し、圏域の活性化を図るという観点から、定住自立圏の取組の結果実現されるべき中長期的な将来の人口、高齢化率等の目標を含めた将来像を提示する。

③においては、具体的内容、実施スケジュール、関連する市町村の名称、根拠とするそれぞれの定住自立圏形成協定、予算措置を伴うものについては総事業費や各年度の事業費等の見込み等といったものも含めて記載する必要がある。

④についてはおおむね 5 年間とし、毎年度所要の変更を行う必要がある。

⑤においては、KPI(Key Performance Indicator)等といった明確な成果指標を具体的取

組に関して設定し、進捗管理を行う。なお、定住自立圏共生ビジョンの期間が満了する場合は、成果指標の達成状況を踏まえて次期の定住自立圏共生ビジョンを策定するものとする。

定住自立圏共生ビジョンを策定又は変更する際には、民間や地域の関係者を構成員として中心市が開催する協議・懇談の場である「圏域共生ビジョン懇談会」において検討を行う必要があり、その後、中心市と近隣市町村が協議を行う。

以上、中心市宣言の公表、定住自立圏形成協定の締結、定住自立圏共生ビジョンの策定、という定住自立圏の実施における 3 つのプロセスについて説明した。第 2 プロセスである定住自立圏形成協定によって定住自立圏が形式的に形成され、最後のプロセスである定住自立圏共生ビジョンをもとに、取組を順次実施していくことになる。



図表 7 定住自立圏の実施プロセス

（出典：総務省「定住自立圏推進要綱の概要」1 頁より WSA が一部修正して抜粋）

第7項 財政措置

本項においては、定住自立圏構想の推進のために、定住自立圏共生ビジョンを策定した中心市及び近隣市町村を対象とした、政府による財政措置について説明する。

まず、総務省による財政措置について、以下のようなものが用意されている。

1. 中心市及び近隣市町村の取組に関する包括的財政措置（特別交付税） ・中心市については、1市当たり年間8,500万円程度を基本として、人口、面積等を勘案して上限額を算定 ・近隣市町村については、1市町村当たり年間1,500万を上限	4. 民間主体の取組の支援に対する財政措置 (1) 民間への融資等を行うファンド形成に関する財政措置 ファンド形成に一般単独事業債を充当（90%）、償還利子の50%に特別交付税 (2) ふるさと融資の融資限度及び融資比率の引き上げ （例：融資比率35%→45%）
2. 地域活性化事業債の充当 ・圏域全体で必要不可欠なインフラ整備に対し、地域活性化事業債を充当。 （充当率：90%、交付税算入率：30%）	5. 個別の施策分野における財政措置 (1) 病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置 病診連携等の事業に要する市町村の負担金に対する特別交付税措置（措置率0.8、上限800万円） (2) へき地における遠隔医療に対する特別交付税措置の拡充 措置率0.6→0.8
3. 外部人材の活用に対する財政措置（特別交付税） ・圏域外における専門性を有する人材の活用 上限700万円、最大3年間の措置	6. 定住自立圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加 ・辺地度点数の積算に当たって中心市までの距離を算定可能

図表 8 定住自立圏構想推進のための地方財政措置

（出典：総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」（2017年）13頁より抜粋）

また、個別の政策分野における取組に対する関係各省による事業の優先採択も用意されている（総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省等）。

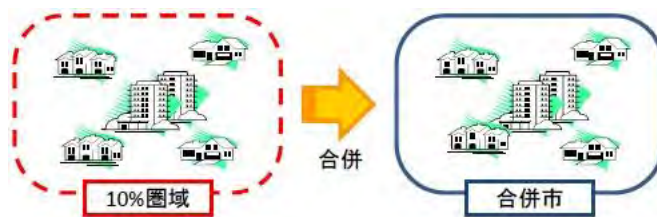
第8項 その他

本項においては、例外的な定住自立圏について説明する。具体的には、合併1市圏域、複眼型中心市圏域、県境型圏域の3つについて説明する。

1. 合併1市圏域

「平成の大合併」とそれ以降における市町村合併を経た合併市において、合併市を構成する旧市町村（合併関係市町村）のうち、合併直前において人口が最大であった旧市の昼夜間人口比率が1以上であれば、当該合併市は単体で定住自立圏を形成することができる。このような定住自立圏は、合併1市圏域と呼ばれる。ただ、合併1市圏域になれるのは、合併から10年を経過していない市である。合併1市圏域は以下のような3つに分類される。

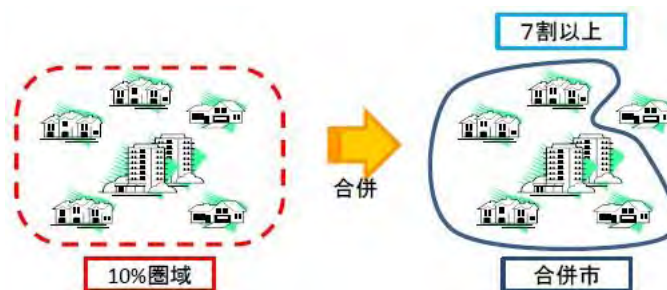
- ① 合併の結果、人口が最大であった旧市に対する通勤通学割合が10%以上の市町村が存在しなくなった場合。



図表 9 合併 1 市圏域①

(出典：総務省「定住自立圏推進要綱の概要」8 頁より抜粋)

- ② 当該合併市の人口が 10 万人以上であること、または当該合併市を構成する旧市町村が 5 団体以上であることのいずれかを満たし、かつ人口が最大であった旧市に対する通勤通学割合が 10%以上の市町村のうち、7 割以上が当該合併市に含まれている場合。



図表 10 合併 1 市圏域②

(出典：総務省「定住自立圏推進要綱の概要」8 頁より抜粋)

- ③ 定住住自立圏形成協定を締結した中心市及びすべての近隣市町村が合併し、中心市であった旧市の人口が合併関係市町村のうち最大である場合。



図表 11 合併 1 市圏域③

(出典：総務省「定住自立圏推進要綱の概要」8 頁より抜粋)

合併 1 市圏域においては、合併関係市町村のうち人口が最大であった旧市の区域を中心地域、その他の合併関係市町村の区域を近隣地域とし、それぞれを中心市及び近隣市町村

と同様の関係にあるものとみなすことができる。そのため、合併 1 市圏域単体で定住自立圏の実施プロセスを実行することが可能である。ただ、第 2 プロセスにおいては、定住自立圏形成協定に代えて、当該合併市の区域のすべてを対象に、「定住自立圏形成方針」というものを策定することになる。

2. 複眼型中心市圏域

隣接する 2 つの市において、中心市における 2 つ目の要件（（昼夜間人口比率） ≥ 1 ）と 3 つ目の要件（原則として三大都市圏以外の市）をそれぞれが満たし、かつその 2 市における人口の合計が 4 万人を超える場合は、当該 2 市を合わせて 1 つの中心市とみなすことができる。このような中心市からなる定住自立圏は、複眼型中心市圏域と呼ばれる。

複眼型中心市圏域において、定住自立圏における実施プロセスを実行していく際には、中心市である 2 市が共同して連名で行うことになる。



図表 12 複眼型中心市圏域

（出典：総務省「定住自立圏推進要綱の概要」7 頁より抜粋）

3. 県境型圏域

定住自立圏を構成する中心市及び近隣市町村は、すべて同じ都道府県に属していなければならないわけではない。つまり、中心市と近隣市町村とが異なる都道府県に属していても、定住自立圏を形成することができる。このような定住自立圏は、県境型圏域と呼ばれる。



図表 13 県境型圏域

(出典：総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況（平成 29 年 12 月 1 日）」11 項より抜粋）

第9項 広域行政圏との比較⁴²

第 8 項までにおいて、定住自立圏構想の制度の中身について具体的な説明を行った。第 4 節の最後である本項においては、第 8 項までの説明と第 2 節第 2 項で説明した広域行政圏を踏まえ、広域圏構想における広域行政圏と定住自立圏の比較を行い、定住自立圏の特徴を抽出する。ここでは、比較において基準となる指標として、誕生背景、圏域の範囲、地方自治法上の組合等の設置、リーダーシップを発揮する主体、実施する取組内容の 5 つを用いる。

1. 誕生背景

まず、それぞれの制度が誕生した背景から比較を行う。広域行政圏が誕生した背景にあるのは、第 2 節第 2 項での説明の通り、高度経済成長の下での人口増加やモータリゼーションの進展であり、それに伴って、生活機能の向上が求められ、住民の日常生活圏が行政区域を越えて拡大したことである。他方、定住自立圏構想が誕生した背景にあるのは、第 2 節第 1 項での説明の通り、地方圏における「負の構造」による人口減少・少子高齢化の進展であり、それに伴って、地方圏においては十分な生活機能を単独で確保維持することが困難な市町村が拡大することが予測されていることである。

このように、広域行政圏と定住自立圏構想における誕生背景には、正反対の事情が見受けられるが、それぞれの制度が、当時において問題となっていた社会事情に対応するために誕生したのである。

2. 圏域の範囲

次に、それぞれの圏域における範囲の設定において比較を行う。広域行政圏における範

⁴² 本項の内容については前掲注 10) 12 頁を参照。

圏の設定においては、都道府県が中心となって指定するとされ、全国において画一的に設定された⁴³。他方、定住自立圏における圏域の設定においては、それぞれの市町村の独自の意味によって決定される。一方の市町村が当該定住自立圏を脱退したい場合に当該市町村の意思が尊重されとする第5項での説明に、そのエッセンスが表れている。さらに、第8項での説明の通り、定住自立圏を形成する際には、地域の状況に応じ様々な形態が認められている。

このように、広域行政圏と比較して、定住自立圏はより地方分権的な色彩が濃厚であり、市町村の意思に基づいた柔軟な対応が可能な制度であると言える。このような圏域における範囲の設定の方法は、第3節第2項での説明の通り、定住自立圏構想の目的の1つである「分権型社会にふさわしい社会空間の形成」の実現に寄与しているのである。

3. 地方自治法上の組合等の設置

次に、地方自治法において規定されている組合等を設置する必要性において比較を行う。広域行政圏においては、市町村とは別に広域行政機構なるものを共同して設置する義務があり、圏域における行政計画である広域行政圏計画⁴⁴を広域行政機構が策定するとされていた。広域行政機構においては、一部事務組合や広域連合といった法人格を有する組合や協議会といった、地方自治法において規定されている事務の共同処理制度を活用するとされていた。他方、定住自立圏においては地方自治法上の事務の共同処理制度を必要に応じて用いることは第5項で説明したが、広域行政機構のようなものの設置は義務ではない。定住自立圏において連携する取組をどのように実施するかは、市町村の判断に任せられているのである。ただ、第1項での説明の通り、過去に広域行政圏を形成していたという経緯から定住自立圏の形成につながった圏域が存在するが、広域行政圏において活用されていた組合を、定住自立圏においても用いて取組を実施することはもちろん可能である。

このことから、2.と同様に、定住自立圏はより地方分権の推進に力を入れており、市町村の意思に基づいた柔軟な対応が可能な制度であることがわかる。

4. リーダーシップを発揮する主体

3.と関連して、圏域においてリーダーシップを発揮する主体においても比較を行う。広域行政圏においては、3.で言及した広域行政機構がリーダーシップを発揮し、取組を実施していく。他方、定住自立圏においては、定住自立圏における実施プロセスにおいては中

⁴³ 広域行政圏における圏域の人口規模については、日常生活圏として一体化した地域として、広域市町村圏においてはおおむね10万人以上、大都市周辺地域広域行政圏においてはおおむね40万人程度が基準とされた。

⁴⁴ 広域行政圏計画は全国総合開発計画と対応して策定され、新全総、三全総、四全総、国土のグランドデザインにおけるそれぞれの理念を実現するためのものとしても位置付けられていた。

中心市がリーダーシップを発揮し、連携する取組においても、中心市が中心となって近隣市町村と連携し、実施を図っていく。ただし、そうなると中心市に対して人材・財政負担が集中してしまうのは避けられない。それに対応するために、連携する上での政策分野を分類する視点の一つである「圏域マネジメント能力の強化」においては、中心市のマネジメント能力の強化を念頭に置いているのであり、政府による財政措置のうち、特に特別交付税による包括的財政措置においては、中心市と近隣市町村とで倍近くの差を設けているのである。

5. 実施する取組内容

最後に、圏域において実施される取組において比較を行う。広域行政圏において実施されていた主な取組は、広域観光、社会福祉施設の運営、ごみ処理、し尿処理、火葬場、消防・救急、職員研修等である。他方、定住自立圏において実施されている取組は、第3項での説明の通り、3つの視点によって政策分野が分類され、その政策分野も網羅的である。

このように、広域行政圏と比較して、定住自立圏において実施される取組はその量・質と共に拡大していると言える。第3節第1項での説明の通り、その背景には、定住自立圏構想は人口問題という困難な課題に対応するため幅広い政策分野における取組をすべき、との考えがあるのではないかと考えられる。

以下に1.～5.をまとめた図表14を示す。

	広域行政圏	定住自立圏
誕生背景	人口増加・経済成長	人口減少・経済停滞
圏域の範囲	都道府県による指定	市町村の意思で形成
組合等の設置	必須	任意
リーダーシップ	組合等	中心市
実施する取組	限定的	網羅的

図表14 広域圏構想における広域行政圏と定住自立圏との違い

(出典：WSA 作成)

第5節 定住自立圏構想の現状

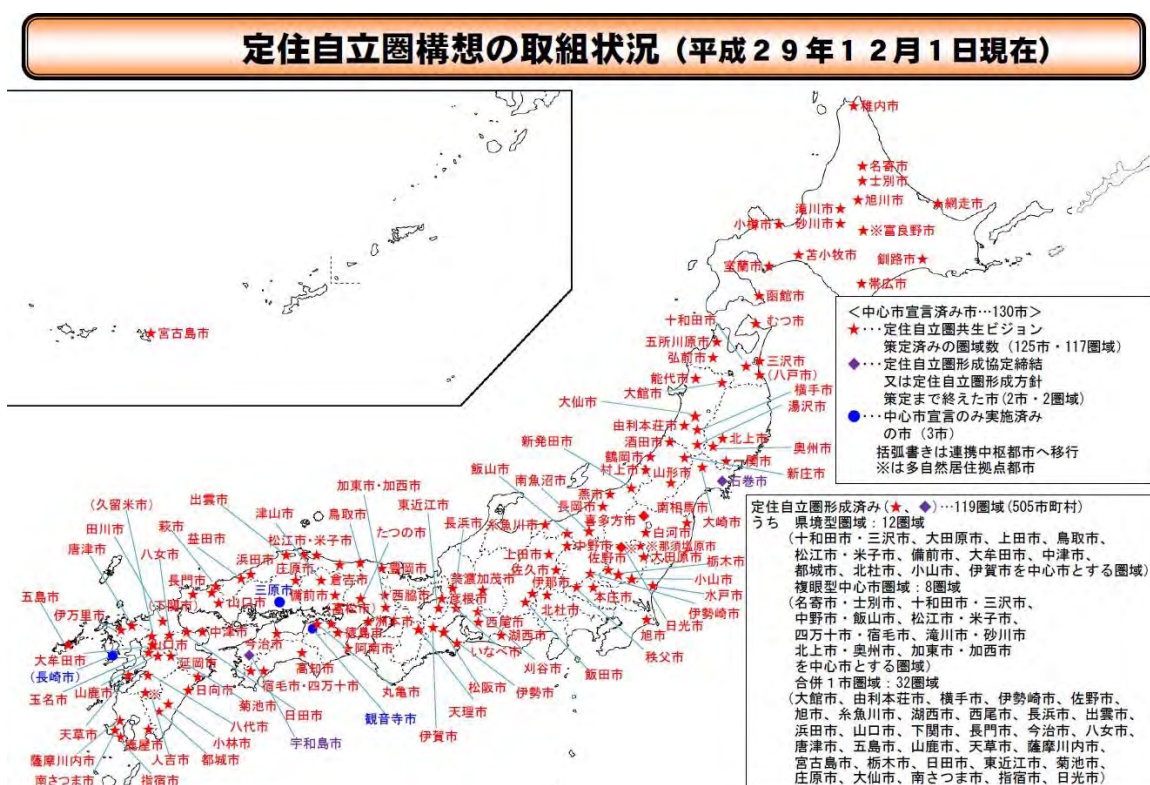
第2節第2項での説明の通り、定住自立圏構想は2009年4月から実施が開始された。そ

ここで、開始から 8 年が経過した 2017-2018 年現在における定住自立圏構想の現状を、本節においては説明する。まず、第 1 項において、定住自立圏構想の現状として、図表をいくつか紹介する。次に、第 2 項において、定住自立圏構想を実施後一定期間が経過した圏域の人口動態をもとに、定住自立圏の「効果」について考察する。最後に、第 3 項において、2014 年において打ち出された「地方創生」と定住自立圏との関係について説明する。

第1項 定住自立圏構想の現状

本項においては、定住自立圏の現状として、形成された圏域数や実施されている取組について確認する。

まずは、定住自立圏の形成状況を確認していく。



図表 15 定住自立圏構想の取組状況①

（出典：総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況（平成 29 年 12 月 1 日）」1 項より抜粋）

定住自立圏構想の取組状況（平成29年12月1日現在）			【 】は中核市 ※（ ）は中核市要件を満たす市（指定都市・中核市を除く） ※欄外は宣言連携中核都市		
都道府県	宣言中心市	中心市要件を満たす市（左記を除く）	都道府県	宣言中心市	中心市要件を満たす市（左記を除く）
北海道	【函館市】、小樽市、【旭川市】、室蘭市、網走市、帯広市、釧路市、苫小牧市、稚内市、名寄市・士別市（複眼型）、滝川市・砂川市（複眼型）、喜望峯市	千歳市、石狩市	滋賀県	彦根市、長浜市、東近江市	草津市
青森県	【八戸市】、弘前市、五所川原市、十和田市・三沢市（複眼型）、むつ市	—	京都府	—	福知山市
岩手県	奥州市・北上市（複眼型）、一関市	宮古市、大船渡市、釜石市	大阪府	—	—
宮城県	石巻市、大崎市	気仙沼市	兵庫県	洲本市、豊岡市、西脇市、加西市・加東市（複眼型）、たつの市	小野市
秋田県	能代市、横手市、大館市、湯沢市、由利本荘市、大仙市	—	奈良県	天理市	—
山形県	（山形市）、鶴岡市、酒田市、新庄市	米沢市、東根市	和歌山県	—	田辺市
福島県	白河市、喜多方市、南相馬市	（福島市）、会津若松市、二本松市	鳥取県	（鳥取市）、米子市（複眼型）、倉吉市	—
茨城県	（水戸市）	日立市、土浦市、常総市、（つくば市）、鹿嶋市、筑西市、神栖市	島根県	（松江市）（複眼型）、浜田市、出雲市、益田市	—
栃木県	栃木市、佐野市、日光市、小山市、大田原市、那須塩原市	真岡市	岡山県	津山市、備前市	—
群馬県	（伊勢崎市）	（太田市）、高岡市	広島県	三原市、庄原市	三次市
埼玉県	秩父市、本庄市	—	山口県	【下関市】、山口市、萩市、長門市	下松市、周南市
千葉県	旭市	館山市	徳島県	（徳島市）、阿南市	—
東京都	—	—	香川県	【高松市】、丸亀市、観音寺市	坂出市
神奈川県	—	—	愛媛県	今治市、宇和島市	新居浜市、大洲市、西国中央市
新潟県	（長岡市）、新潟市、村上市、燕市、糸魚川市、南魚沼市	柏崎市、十日町市、（上越市）、佐渡市	高知県	【高知市】、四万十市・宿毛市（複眼型）	—
富山県	—	黒部市	福岡県	大牟田市、【久留米市】、田川市、八女市	飯塚市、朝倉市
石川県	—	七尾市、小松市	佐賀県	唐津市、伊万里市	（佐賀市）、鳥栖市
福井県	—	（福井市）、敦賀市、越前市	長崎県	【長崎市】、五島市	島原市、諫早市
山梨県	北杜市	（甲府市）	熊本県	八代市、人吉市、玉名市、山鹿市、菊池市、天草市	—
長野県	上田市、飯田市、伊那市、中野市・飯山市（複眼型）、佐久市	（松本市）、諏訪市	大分県	中津市、臼田市	—
岐阜県	美濃加茂市	大垣市、高山市、関市	宮崎県	都城市、延岡市、小林市、日向市	日南市
静岡県	湖西市	（沼津市）、（富士市）、磐田市、掛川市、裾野市	鹿児島県	鹿屋市、指宿市、薩摩川内市、南さつま市	霧島市、奄美市
愛知県	刈谷市、西尾市	安城市、田原市	沖縄県	宮古島市	浦添市、名護市
三重県	伊勢市、松阪市、いなべ市、伊賀市	（津市）、（四日市市）、亀山市	合計	130	70

○ 定住自立圏は130市が中心市宣言済み。

○ 119圏域（505市町村）で定住自立圏形成協定締結又は定住自立圏形成方針策定済み。

○ 117圏域が定住自立圏共生ビジョン策定済み。

以下の29市が宣言連携中核都市（平成29年12月1日現在）

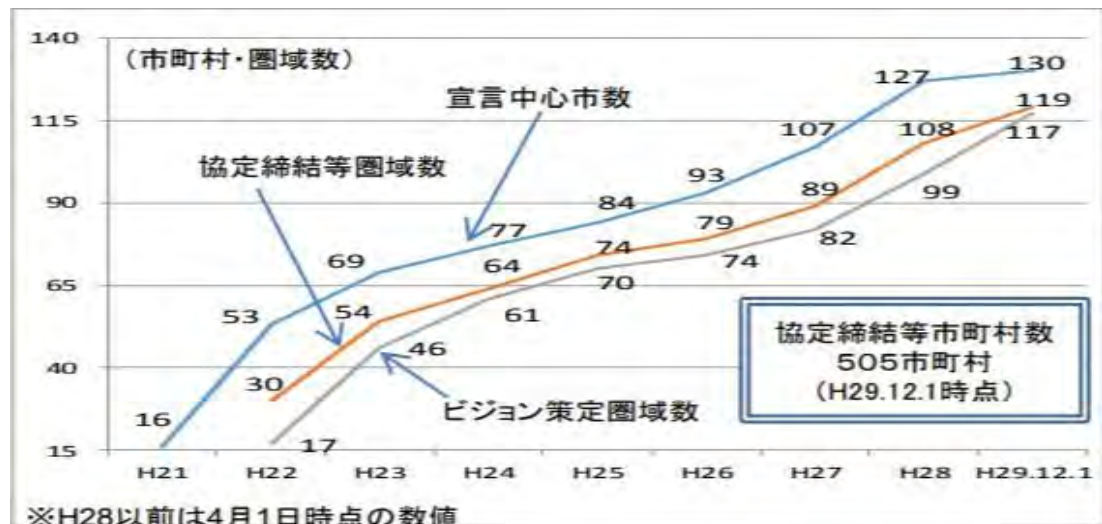
八戸市、盛岡市、新潟市、富山市、高岡市・射水市（複眼型）、金沢市、長野市、岐阜市、静岡市、姫路市、岡山市、倉敷市、広島市、呉市、福山市、山口市・宇部市（複眼型）、下関市、高松市、松山市、高知市、北九州市、久留米市、長崎市、熊本市、大分市、宮崎市、鹿児島市

※表右欄の中心市要件を満たす市については、以下の市を除く

- 指定都市・中核市
- 中心市又は近隣市として定住自立圏又は連携中核都市圏に取り組んでいる市
- 多自然拠点都市の要件のみを満たす市

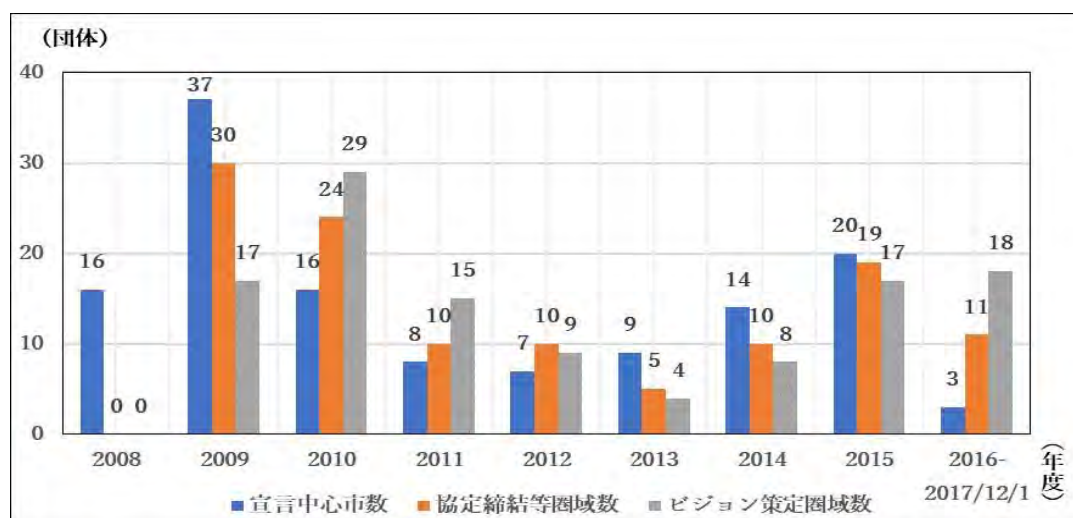
図表 16 定住自立圏構想の取組状況②

（出典：総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況（平成29年12月1日）」2項より抜粋）



図表 17 ストックベースで見た定住自立圏構想の取組状況

（出典：総務省「定住自立圏の概要」より抜粋）



図表 18 フローベースで見た定住自立圏構想の取組状況

(出典：図表 17 をもとに WSA 作成)

図表 15 及び図表 16 の通り、2017 年 12 月 1 日現在、119 もの圏域が形成されている。中心市要件を満たす市は中心市宣言をした市を含めて 200 団体となっており、そこから連携中枢都市⁴⁵となった市を引くと、197 団体となる。これが形成されうる定住自立圏の最大数である。この最大数で現在の圏域数を除すると、約 0.604 という数値が得られる。つまり、今現在において、形成されうる中で約 6 割もの定住自立圏が形成されている。なお、WSA の提言対象である石巻圏域が位置する宮城県において中心市となる要件を満たしている市は、石巻市、大崎市及び気仙沼市である。第 6 節においては、事例紹介として、その中で現在定住自立圏を実際に推進している大崎定住自立圏について説明する。

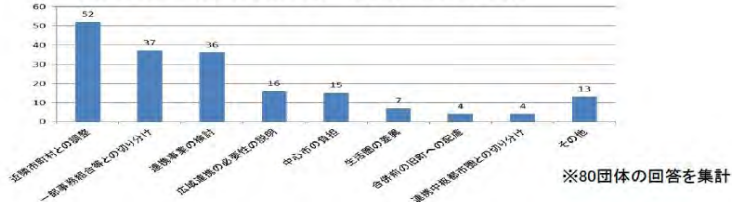
図表 16 の通り、富山県・石川県・福井県からなる北陸三県において中心市要件を満たす市は存在するものの定住自立圏が 1 つも形成されていないことは興味深い。中心市要件を満たすが定住自立圏を形成していない団体に対して、総務省は 2015 年度にアンケート調査を実施している。その結果が下記の図表 19 である。

⁴⁵ 連携中枢都市についての説明は後述する。

未取組団体に対するフォローアップ調査（平成27年度実施）

- 平成27年9月に中心市要件に該当するが、定住自立圏形成協定（方針）を締結していない市（166団体）に対して、協定等締結の意向があるかどうかフォローアップ調査を実施。
- 調査団体のうち、本年8月時点で合併市要件の期限切れ団体や連携中枢都市の要件該当市を除く80団体では、協定等締結の意向のあるのは4市。

定住自立圏に取り組まない理由（複数回答可）



【アンケート対象市から示された意見例】

- 近隣市町村に対して働き掛けを行っているが、近隣市町村においては協定締結に関して内部調整中である
- 具体的な連携先は想定していないが、定住自立圏の取組は研究している段階である
- 個別の事業について、一部事務組合等を通じて既に連携しているため必要性が低い
- 連携が想定される団体と合併、あるいはその予定がある
- 合併頓挫の経緯から連携の協議の機運が欠けている
- 近隣市町村の方に中心性がある、あるいは規模的に同程度であり、中心市宣言を実施しがたい
- 中心市要件を満たす市が近隣に多数存在する
- 近隣市町村から連携への関心が示されない
- 離島である、面積が広大等により連携先が考えにくい
- 財政的なメリットが感じられない（不交付団体等）
- 事務的な負担の増大を懸念

等

図表 19 未取組団体に対する調査

（出典：総務省「定住自立圏構想の更なる推進に向けた取組について」（2016 年）1 頁より抜粋）

この結果において特に注目すべきなのは、「合併が頓挫した経緯からから連携の協議の機運が欠けている」や「近隣市町村から連携への関心が示されない」といった、近隣市町村との調整という問題、「個別の事業について、一部事務組合等を通じてすでに連携しているため必要性が低い」といった、一部事務組合等との切り分けという問題である。北陸三県がこのような問題意識を持っているかは定かではないが、これらの問題は定住自立圏構想について疑問を投げかける意見であり、定住自立圏構想の実施にあたって重要な観点となることは確かである。

ここで、定住自立圏構想における中心市のメリットを考えてみたい。定住自立圏においては、第 4 節第 2 項での説明通り、「集約とネットワーク」という考え方が基本となるが、そうであると、定住自立圏の推進のためにかかる負担は中心市に集中することになる。そのような負担があっても、定住自立圏構想は日本全国において年々拡大している。このようなことから、定住自立圏構想を実施することで、そのような負担を上回る何らかのメリットを中心市は享受していると考えることができる。そのメリットというのはどのようなものであろうか。

その疑問に対する有益な回答の一つを示していただいたのが、八戸圏域定住自立圏の中心市であった八戸市である。八戸市によると、中心市のメリットは圏域によってそれぞれ異なるが、一般的な観点から見ると、第 4 節第 1 項での説明の通り、中心市は近隣市町村

と密接な関係にあり、近隣市町村から中心市への人の往来が存在する。そのため、近隣市町村が衰退し、近隣市町村から中心市への人の往来が縮小すると、中心市の衰退に繋がってしまう。他方、逆もしかりである。したがって、定住自立圏構想の推進によって圏域全体が活性化し、近隣市町村から中心市への人の往来が維持拡大されれば、中心市のさらなる活性化に繋がるのである。以上が、定住自立圏構想の推進によって中心市が得られるメリットである⁴⁶。なお、八戸圏域定住自立圏は 2017 年から八戸圏域連携中枢都市圏に移行している。

次に、定住自立圏において実施されている取組の現状を確認していく。

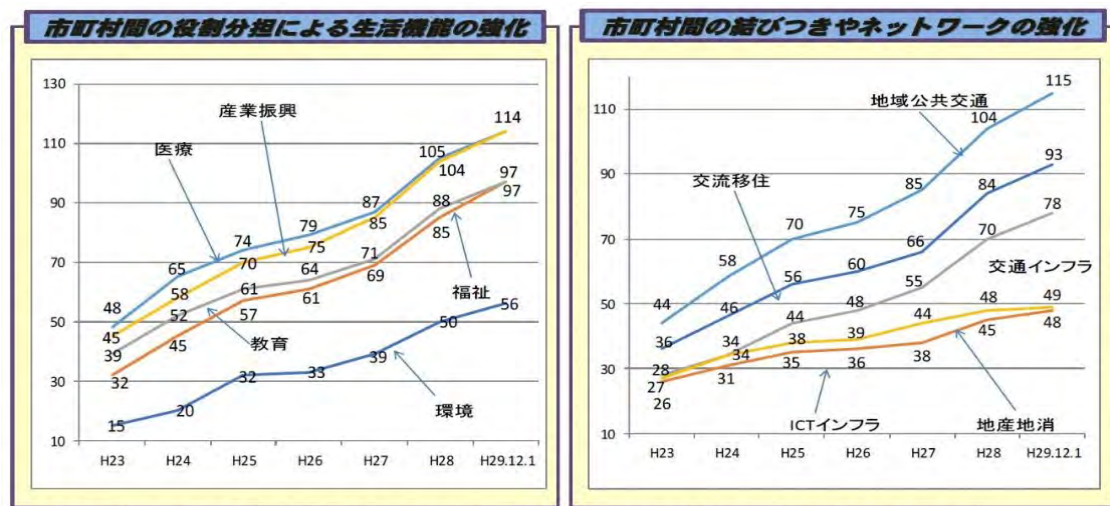
○政策分野別取組状況	
定住自立圏 119 圏域※（平成 29 年 12 月 1 日時点）における主な取組例と圏域数 ※連携中枢都市に移行済の圏域を含む	
市町村間の役割分担による生活機能の強化	市町村間の結びつきやネットワークの強化
医療 114 圏域 医師派遣、適正受診の啓発、休日夜間診療所の運営等	地域公共交通 115 圏域 地域公共交通のネットワーク化、バス路線の維持等
福祉 97 圏域 介護、高齢者福祉、子育て、障がい者等の支援	ICT インフラ整備・利活用 48 圏域 メール配信による圏域情報の共有等
教育 97 圏域 図書館ネットワーク構築、文化・スポーツ交流、公共施設相互利用等	交通インフラ整備 78 圏域 生活道路の整備等
産業振興 114 圏域 広域観光ルートの設定、農産物のブランド化、企業誘致等	地産地消 49 圏域 学校給食への地元特産物の活用、直売所の整備等
環境 56 圏域 低炭素社会形成促進、バイオマスの利活用等	交流移住 93 圏域 共同空き家バンク、圏域内イベント情報の共有と参加促進等
圏域マネジメント能力の強化	
合同研修・人事交流 100 圏域 合同研修の開催や職員の人事交流等	外部専門家の招へい 41 圏域 医療、観光、ICT 等の専門家を活用

※各団体の協定書から総務省作成。全体整理の観点から取組を分類したため、各団体による協定書の分類の合計とは必ずしも一致しない。

図表 20 実施されている取組の現状①

（出典：総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況（平成 29 年 12 月 1 日）」3 項より抜粋）

⁴⁶ 八戸市ヒアリング（12 月 1 日）より。



図表 21 実施されている取組の現状

(出典：総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況（平成 29 年 12 月 1 日）」4 項より抜粋)

図表の通り、連携する上での政策分野のうち、「生活機能の強化」の視点においては医療や産業振興において連携する圏域が目立ち、「結びつきやネットワークの強化」の視点においては地域公共交通での連携が目立つ。

第2項 定住自立圏構想の「効果」

本項においては、定住自立圏を実施することで得られる「効果」について考察を行う。

「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」という最終目的を掲げて実施されている定住自立圏構想であるが、定住自立圏を実施した結果、実際の人口動態はどうなったのだろうか。ここでは、総務省が 2016 年において行った調査結果を紹介する。

2016 年 10 月 1 日現在において定住自立圏共生ビジョン策定後 5 年以上が経過した 50 圏域について、住民基本台帳上における「取組前」と「直近 5 ヶ年」の人口の社会動態の状況を総務省が集計した。その結果が下記の図表 22 である。

取組後5年が経過した50圏域における人口の社会動態について

○平成28年10月1日現在で、取組後(共生ビジョン策定後)5年が経過した50圏域について、〈取組前〉と〈直近5年〉の住民基本台帳上の社会人口動態の状況を集計。

・先行実施21圏域

〈平成17年10月1日～平成21年9月30日〉〈平成23年10月1日～平成28年9月30日〉の社会人口動態を比較

・共生ビジョン策定後6年が経過した19圏域

〈平成17年10月1日～平成22年9月30日〉〈平成23年10月1日～平成28年9月30日〉の社会人口動態を比較

・共生ビジョン策定後5年が経過した10圏域

〈平成18年10月1日～平成23年9月30日〉〈平成23年10月1日～平成28年9月30日〉の社会人口動態を比較

○調査の結果、6圏域(12.0%)で社会増。35圏域(70.0%)で社会減が縮小となっている。社会減が拡大しているのは9圏域(18.0%)となっている。

社会増の圏域

伊勢崎市(群馬県)、西尾市(愛知県)、湖東(滋賀県)、旧員弁郡(三重県)、出雲市(島根県)、瀬戸・高松広域(香川県)

社会減の圏域

社会減が減少した圏域: 北しりべし(北海道)、上川中部(北海道)、釧路(北海道)、士勝(北海道)、網走市太宰町(北海道)、宗谷(北海道)、八戸圏域(青森県)、大館市(秋田県)、由利本荘市(秋田県)、湯沢雄勝(秋田県)、本庄地域(埼玉県)、ちちぶ(埼玉県)、南信州(長野県)、北はりま(兵庫県)、鳥取・因幡(鳥取県・兵庫県)、鳥取県中部(鳥取県)、中海圏域(島根県・鳥取県)、浜田市(島根県)、東備西播(岡山県・兵庫県)、徳島東部(徳島県)、阿南・那賀・美波(徳島県)、今治市(愛媛県)、高知中央(高知県)、幡多地域(高知県)、久留米広域(福岡県)、有明圏域(福岡県)、八女市(福岡県)、九州周防灘地域(大分県・福岡県)、都城広域(宮崎県・鹿児島県)、宮崎県北(宮崎県)、日向圏域(宮崎県)、山鹿市(熊本県)、大隅(鹿児島県)、薩摩川内市(鹿児島県)、宮古島市(沖縄県)

社会減が拡大した圏域: 西いぶり(北海道)、横手市(秋田県)、旭市(千葉県)、長岡地域(新潟県)、みのかも(岐阜県)、山口市(山口県)、下関市(山口県)、唐津市(佐賀県)、伊万里・有田(佐賀県)

※下線は28年度から検証を行っている10圏域

図表 22 取組後5年が経過した50圏域における人口の社会動態について

(出典: 総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」(2017年)11頁より抜粋)

図表 22 のように、多くの圏域においては人口の社会動態において社会増又は社会減の縮小という結果を見せているが、社会減が当初の予測より拡大してしまった圏域もいくつか存在する。繰り返しになるが、第3節第1項での説明の通り、人口動態の変化には、定住自立圏構想の推進以外にも内的・外的含め様々な要因が関係する。そのため、定住自立圏構想の推進と人口問題の解決との間に明確な因果関係を見出すのは容易ではない。

ただ、定住自立圏構想を推進するということは、まずは生活機能の確保維持を図り、地域を活性化させて「安心して暮らせる圏域」を形成するということであり、それ自体は地域にとって大いにプラスになる。その定住自立圏構想を推進した結果、多くの圏域において社会増又は社会減の縮小という結果を得られたのなら、定住自立圏構想は人口問題の解決において意味のある制度であると考えてよいのではないだろうか。

第3項 地方創生としての定住自立圏構想

本項においては、定住自立圏構想と「地方創生」との関係において説明する。地方創生とは、簡潔に説明すると2014年から首相官邸が主導で実施している地域活性化政策のことである。

根拠法である「まち・ひと・しごと創生法」によると、地方創生は、「我が国における急

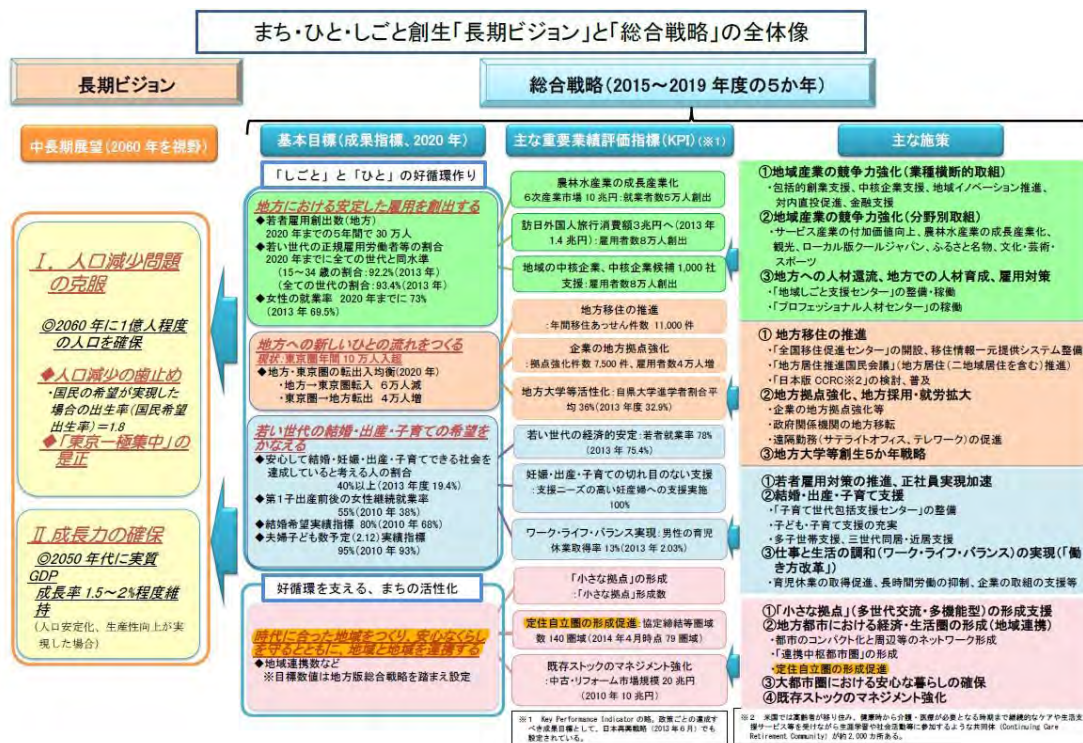
速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれ小野地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持」することを目的としている（第1条）。そして、その達成には、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保、地域における魅力ある多様な就業の機会の創出という3つが重要であり、それらを一体的に推進する「まち・ひと・しごと創生」に関する施策を実施していくとされている（第1条）。

また、まち・ひと・しごと創生に関する施策を実施するための計画である「まち・ひと・しごと創生総合戦略」によると、まち・ひと・しごと創生における施策の基本目標として、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」の4つが掲げられている⁴⁷。

この地方創生における施策の一つとして、定住自立圏構想が位置付けられることとなった。詳説すると、まち・ひと・しごと創生総合戦略における4つ目の基本目標である「時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」を達成するための施策として、「定住自立圏の促進」が掲げられた。それにおいては、2020年において圏域数を140とすることが目標（KPI）として定められた⁴⁸。

⁴⁷ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部『『まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017 改訂版』の全体像』（2017年）1頁。

⁴⁸ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017 改訂版」（2017年）85頁。

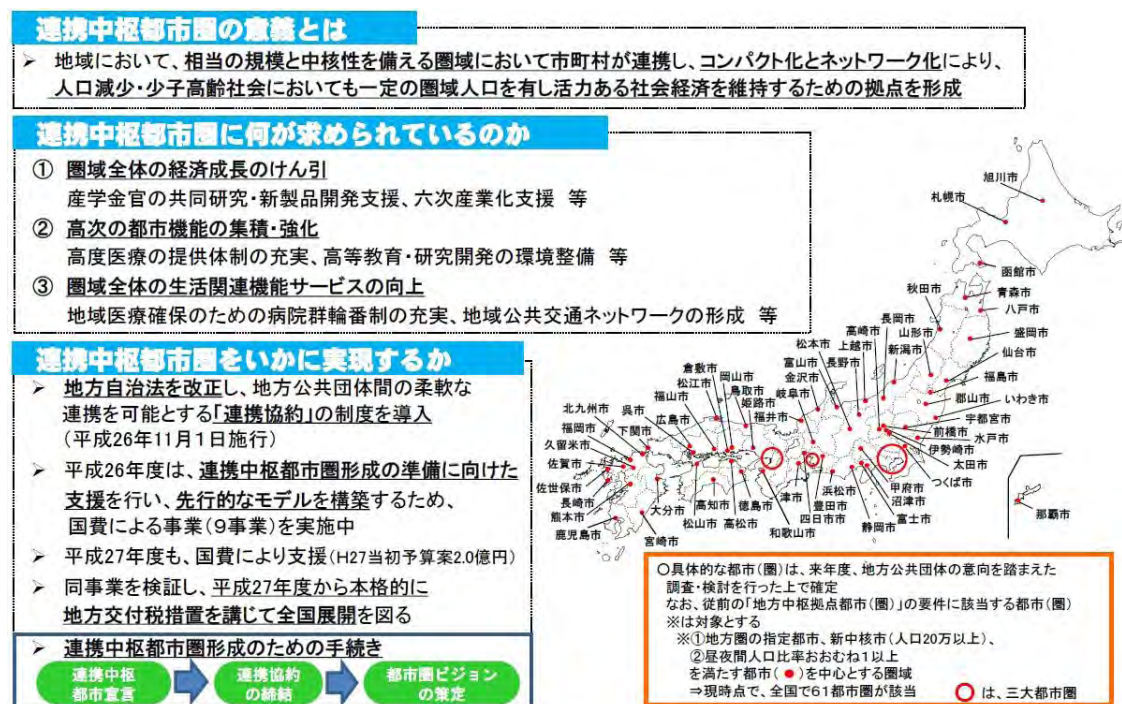


図表 23 地方創生と定住自立圏構想

(出典：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像等」2 頁より WSA が一部加筆して抜粋)

ここで、連携中枢都市圏について説明する。連携中枢都市圏とは、「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、人口減少・少子高齢化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⁴⁹⁾する、2014 年から実施されている広域圏構想である。定住自立圏の拡大版のようなものであり、産学官の共同研究・新製品開発支援や 6 次産業化支援等による圏域全体の経済成長の牽引、高度医療の提供体制の充実や高等教育・研究開発の環境整備等による高次の都市機能の集積・強化、地域医療確保のための病院群輪番制の充実や地域公共交通ネットワークの形成等による圏域全体の生活関連機能サービスの向上、といった 3 つの目的を掲げている。図表 14, 15 にある通り、前述の八戸圏域等、定住自立圏から連携中枢都市圏へ移行した圏域もいくつか存在する。

⁴⁹⁾ 総務省「定住自立圏構想の今後の展開について」(2015 年) 2 頁。



図表 24 連携中枢都市圏

（出典：総務省「定住自立圏構想の今後の展開について」（2015 年）2 頁より抜粋）

第6節 定住自立圏の事例紹介

本節においては、事例紹介として実際に定住自立圏構想を実施している圏域を一つ紹介する。ここで取り上げるのは、石巻圏域と同じ宮城県の中で唯一定住自立圏構想を実施している大崎定住自立圏である。

大崎定住自立圏は、中心市である大崎市と近隣市町村の色麻町、加美町、涌谷町及び美里町から構成される大崎圏域が推進している定住自立圏である。

以下に、大崎定住自立圏の推進プロセスを示す。

年月	プロセス
2010 年 3 月 3 日	大崎市が中心市宣言を公表
2010 年 10 月 6 日	大崎市が色麻町、加美町、涌谷町及び美里町と定住自立圏形成協定を締結
2011 年 3 月 11 日	東日本大震災において被災
2012 年 3 月 9 日	定住自立圏共生ビジョンを策定
2012 年 11 月 27 日	定住自立圏共生ビジョンの第 1 回変更
2013 年 11 月 29 日	定住自立圏共生ビジョンの第 2 回変更
2014 年 10 月 20 日	定住自立圏共生ビジョンの第 3 回変更

2015 年 10 月 21 日	定住自立圏共生ビジョンの第 4 回変更
2016 年 11 月 28 日	定住自立圏共生ビジョンの第 5 回変更
2017 年 1 月 26 日	定住自立圏形成協定の変更
2017 年 3 月 28 日	第 2 次定住自立圏共生ビジョンの策定
2017 年 11 月 17 日	第 2 次定住自立圏共生ビジョンの第 1 回変更

図表 25 大崎定住自立圏の推進プロセス

(出典：大崎市ウェブサイト「定住自立圏構想」

<http://www.city.osaki.miyagi.jp/index.cfm/10,368,31,121,html> (2018 年 1 月 21 日最終閲覧) 及び大崎市ウェブサイト「第 2 次大崎定住自立圏共生ビジョン」

<http://www.city.osaki.miyagi.jp/index.cfm/10,19654,31,121,html> (2018 年 1 月 21 日最終閲覧) より WSA 作成)

大崎圏域においては、大崎地域広域市町村圏における大崎地域広域行政事務組合での取組等、平成の大合併以前からつながりがあり、その流れから定住自立圏構想の推進に関する議論が開始された⁵⁰。

第 2 次大崎定住自立圏共生ビジョンによると、大崎定住自立圏は以下のような取組を実施している。

政策分野		方針	連携事業
生活機能の強化	医療	医療機能の充実	医療機能の整備
	産業振興	観光物産振興の推進	観光物産イベントへの共同参加
	教育	図書館機能とサービスの充実	公共図書館等の相互利用と資料等の充実
		生涯学習の推進	各種講座、教室等の広域開催
	施設利用	公共施設の相互利用の推進	公共施設の相互利用
	消費生活	法律相談の充実	消費生活法律相談の実施及び消費生活相談連絡会議の開催
	地域防災	地域防災力の	消防団を中核とした

⁵⁰ 大崎市ヒアリング（2017 年 10 月 10 日）より。

		充実強化	地域防災力の充実強化
	その他	大崎圏域の世界農業遺産への取り組みによる地域振興	大崎圏域の世界農業遺産への取り組みによる地域振興
結びつきやネットワークの強化	地域公共交通	地域公共交通の効率的な運行体系の確立	公共交通の効率的な運行体系の確立
	I C T	電子申請システム整備	電子申請システムの整備
		電算システムの共同利用	電算システム共同利用研究会の開催
	交流移住	移住の促進	移住支援のための情報発信
		教育旅行、グリーンツーリズムの推進	教育旅行、グリーンツーリズムの推進
		青年交流の推進	青年交流の推進
圏域マネジメント能力の強化	人材育成	圏域市町職員の育成	圏域市町職員の資質向上

図表 26 大崎定住自立圏の取組

(出典：大崎市「第2次大崎定住自立圏共生ビジョン」(2017年変更) 10-37 頁をもとに WSA 作成)

大崎圏域は、石巻圏域と同様に東日本大震災で被災しており、自治体間の連携によって復旧・復興を進めてきたという経緯がある。復旧・復興にあたって大崎市が策定した震災復興計画における基本方針には、「連携と交流による新たな大崎の創生」という形で多様な主体との「絆」や「連携」の大切さが記載されており、それにおいては、震災を得て実感した自治体間の連携の重要性が念頭に置かれていた。さらに、それを踏まえて震災復興計画の中に「定住自立圏構想の推進」自体が掲げられていた。このような事情のもと、大崎定住自立圏では復興における取組を包含する形で定住自立圏構想が実施されることとなった⁵¹。

⁵¹ 前掲注 50) より。

第2章 石巻市、東松島市及び女川町の現状とつながり

第1節 導入

第2章においては、現状分析として、石巻圏域定住自立圏及びそれを構成する2市1町の現状やこれまでのつながりについて述べていく。

第2節においては、石巻圏域の概要について述べる。石巻圏域定住自立圏構想は、石巻市が中心市となり、その周辺市町である東松島市や女川町と連携しながら形成されるべきものと考えられる。石巻圏域定住自立圏の圏域の概要及びこの石巻圏域定住自立圏構想が元々どのような経緯で形成されていき、現在はこういった状況なのかについての分析を行う。

第3節においては、石巻圏域定住自立圏構想を形成する2市1町の現状と課題について述べる。2011年に発生した東日本大震災を踏まえて、2市1町が現在こういった状況にあり、今後2市1町が存続するうえでどのような課題があるのかについて取り上げる。

第4節においては、石巻圏域のこれまでのつながりについて述べる。石巻圏域が定住自立圏構想以前から実施していた連携の取組について説明する。

第2節 石巻圏域定住自立圏について

第1項 石巻圏域の概要

石巻圏域は宮城県の北東部に位置し、石巻市、東松島市及び女川町の2市1町で形成されており、面積が約723平方km、人口が約22万人とそれぞれ県全体の約1割を占める。

圏域の中央には一級河川「北上川」が貫流し、東部一帯はリアス式海岸の南三陸金華山国定公園の区域、北部と西部は仙台平野に連なる広大な耕地、南西部は日本三景の一つ「松島」に接している。

石巻市は、鎌倉時代から戦国時代にかけて葛西氏が石巻城を築いたことから発展し、1933年の市制施行によってそれまでの「石巻町」から「石巻市」となった。また、2005年には隣接していた桃生郡のうちの桃生町、河南町、河北町、北上町、雄勝町の5町、そして牡鹿郡牡鹿町の、合わせて6町と合併し⁵²、現在の石巻市の大きさになった。

東松島市は、2005年のいわゆる「平成の大合併」の時代に、桃生郡の矢本町と鳴瀬町と

⁵² 宮城県ウェブサイト「県内の市町村合併の状況」

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/sichouson/zyoukyou.html>（2018年1月21日最終閲覧）。

が合併して発足した⁵³。市内には、航空自衛隊松島基地が置かれていることでも知られている。

女川町は、1889 年の町村制施行の際に、藩政時代の女川組の 20 個の各村を合併して発足した。また、1980 年には女川原子力発電所が建設され、1984 年から運転を開始している。

第2項 石巻圏域定住自立圏形成の経緯

近年では、交通や医療等のあらゆる面において住民の生活行動が広域的な結びつきを強める一方、地方都市においては人口流出による活力の低下、地域を牽引する人材の不足、地域のコミュニティ機能の低下等の問題が顕在化してきている。

こういった背景を踏まえて、石巻圏域がそれぞれの地域の個性や魅力を磨くと共に互いの有する機能を連携させて広域的に施策を展開していくことを目指して、石巻圏域での定住自立圏構想が形成されていくこととなった。

2009 年 6 月 25 日に、定住自立圏構想に関する勉強会を石巻圏域の 2 市 1 町で開催したことが、石巻圏域における定住自立圏構想の端緒である。同様の勉強会は、2010 年 2 月までに 4 回開催されている。

2010 年 2 月 23 日、石巻市が中心市宣言を行った。このなかで、石巻市は『これまでの歴史、文化や広域連携の取組をさらに強化させ、圏域市町をはじめとする他の自治体とのネットワークにより、個々の地域が個性を発揮し、人々が将来にわたって安心して暮らし続けることができる魅力的な「石巻圏域定住自立圏」の形成を目指し、その役割と責務を十分に認識し、中心市として地域全体の発展のために尽力していくことを宣言⁵⁴』する旨を述べている。また、『中心市となる本市と周辺市町により、地域に居住する住民の生活機能を確保するとともに、地域の魅力を向上させていくための基盤整備等を推進しながら、石巻圏における定住の受け皿を形成するため、定住自立圏構想を推進する⁵⁵』という考えに基づき、周辺自治体と連携する取組を挙げている。

同年 4 月 26 日に石巻圏域 2 市 1 町の首長・市町議会議長らを中心とした「石巻圏域定住自立圏形成推進会議」が設立され、5 月から 8 月にかけて検討・協議が行われた。この結果、石巻圏域では、「生活機能の強化に係る政策分野」で 17 事業、「結びつきやネットワークの強化に係る政策分野」で 5 事業、「圏域マネジメントの能力の強化に係る政策分野」で 2 事業の合計 24 事業を連携して取り組む事が決定した。これに対して、2010 年 9 月 22 日に石巻市議会及び東松島市議会、9 月 28 日に女川町議会それぞれ議決を得たことから、同年 10 月 1 日に石巻圏域定住自立圏形成協定の合同調印式が行われ、協定が締結されること

⁵³ 前掲注 52)。

⁵⁴ 石巻市「石巻圏域定住自立圏中心市宣言書」1 頁。

⁵⁵ 前掲注 54) 2 頁。

となった⁵⁶。

その後、圏域の住民を中心に組織された「石巻圏域定住自立圏共生ビジョン懇談会」が設置され、「定住自立圏共生ビジョン」の策定に関する協議が進められていたが、2011年3月11日に東日本大震災が発生したことにより協議が停止し、現在においても「復興事業を優先させるべき⁵⁷」という理由により、共生ビジョンの協議については中止されたままの状態である。

第3節 2市1町の現状・課題

第1項 石巻市の現状

東日本大震災において、北上川を遡上した津波によって市内の内陸部にまで海水の浸水が及び、石巻市域の13.2%にあたる地域が浸水した。人的被害としては死者・行方不明者合わせて3600人、建物被害としては全壊・半壊・一部損壊を合わせて56702棟が被害に遭った⁵⁸。

2011年12月、市は「災害に強いまちづくり」「産業・経済の再生」「絆と協働の共鳴社会づくり」を基本理念にすえた「石巻市震災復興基本計画」を策定し、復興に関する施策や地区別の整備方針等を定めた。これに基づき、石巻市は、建物の多い市街地を内陸部や高台へと移転、なおかつ高盛土や堤防を設置する居住地確保・防護策、内陸へと逃げる避難路及びそれに接続する幹線道路といった主要道路ほか公共交通網の整備、公営住宅や公共医療機関といった、生活に必要不可欠な施設の再建・整備等の復興施策を行った。

また、産業分野では、石巻漁港や石巻工業港といった主要な産業施設が津波によって大きな被害を受けたほか、市内の水田の約20%が冠水する等、市の産業は大きく打撃を受けた。これを受けて、主要な産業である水産業・工業・農業において、県等からの支援を受けながら、壊滅的な設備の復旧を進める一方で防波堤や荷さばき地等の整備を行った。こういった取組によって、震災前の水準と比較して、魚市場の水揚げ高は81%（2015年）、石巻工業港の取扱貨物量は93%（2014年）、冠水した農地のうちの44%が回復した。また、震災以降、石巻市では太陽光発電所等の新エネルギー産業の誘致・支援にも取り組んでいる⁵⁹。

⁵⁶ 石巻市ウェブサイト「定住自立圏構想」

<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/6134/6134.html>（2017年1月21日最終閲覧）。

⁵⁷ 東松島市ヒアリング（2017年4月25日）、石巻市ヒアリング（2017年4月25日）、女川町ヒアリング（2017年4月26日）より。

⁵⁸ 石巻市「東日本大震災からの復興『最大の被災都市から世界の復興モデル都市を目指して』」「1. 被害状況」（2017年3月）。

⁵⁹ 石巻市ヒアリング資料「東日本大震災からの復旧・復興5年間の歩み」「産業の復興」（2017年4月25日）。

第2項 石巻市の課題

今後の防災対策として、市街地に居住していた人は内陸部へ、沿岸部に居住していた人は東日本大震災の津波の浸水高以上の高地への防災集団移転が促進され、そのための新市街地の整備が進められた。また、2017年5月末の時点で、復興公営住宅は79.9%の住居に入居者が入り、石巻市は2017年度までの全戸供給を目標としている。こういった居住地の変化に伴う市民の生活基盤の再整理が進められる一方で、それまで築いていたコミュニティが失われることになった。そのため、新たな生活基盤における、生活機能やコミュニティの再構築をしていくことが求められている。また、震災以降、多くの若者がボランティア活動やNPO等で地域に関わることが増加している。石巻市としては、地域と地域とを結ぶ公共交通機関のネットワークの構築・活用を行い、こういった若者達の雇用の場を増やし、定住を促進していきたいと考えている⁶⁰。

第3項 東松島市の現状

東松島市では、東日本大震災の津波による浸水地域が市街地の約65%に及び、これは全国の被災市町村の中でも最大の被害となった。人的被害としては死者・行方不明者合わせて1134人、建物被害としては全壊・大規模半壊・半壊合わせて11074棟が被害に遭った⁶¹。

2011年12月、市は「防災自立都市の実現」「支え合って暮らせるまちづくり」「生業の再生と多様な仕事をつくるまち」「持続可能な地域経済・社会をつくるまち」を基本方針に据えた「東松島市復興まちづくり計画」を策定し、復興計画だけでなく環境未来都市構想も盛り込み、持続的な発展の実現を目指した。これに基づき、防災集団移転地・災害公営住宅の整備や移転元地の利活用、居住用建築物の新築・増改築を制限する津波防災区域の設定、震災がれきのリサイクル等の復興施策を行った。復興に際しては、地域の自治組織による避難所の運営や共助等、地域自治のコミュニティが大きな役割を果たし、被災1ヶ月後に復旧復興指針が出される等、被災自治体の中でも立て直しが非常に早かったといえる。

2012年10月には、市、社会福祉協議会、商工会によって、産学官民が連携した復興に関する中間支援組織である「東松島みらいとし機構(HOPE)」という一般社団法人が設立され、持続可能な「環境未来都市」構想の推進や東松島市復興まちづくり計画に基づくリーディングプロジェクトの事業化促進を目指している。

産業分野の復興状況においては、農地の95%が復旧(2017年現在)したほか、加速度的に農地の集約化が進み、震災以降新たに11の法人が営農を開始した。また農業においては、

⁶⁰石巻市ヒアリング(2017年4月25日)より。

⁶¹東松島市ウェブサイト「震災による被害状況」

http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/cnt/saigai_20110311/index.html (2018年1月21日最終閲覧)。

集団移転の移転元地を買い取り、農地に用途転換して農業法人へ貸与する等の取組が行われている。同じく主要産業である漁業分野においては、従事者の復興意欲が非常に高く、漁業組合員数も微減に留まっている。主たる漁業品目である海苔や牡蠣の生産基盤施設についても 90%~100%近くまで復旧が進んでいる⁶²。

第4項 東松島市の課題

震災の影響により、事業量は震災前の平常時の約 10 倍近くまで肥大化した。その一方で、行政・民間を問わずマンパワー不足に悩まされており、その解決が求められている。また、震災前は年間約 110 万人だった交流人口が震災以降年間約 30 万人まで低下しており、今でも本格的な回復は時間がかかると見込まれている。これは、それまで観光において重要な役割を担っていた野蒜海岸を始めとする 6 カ所の海水浴場が、1 カ所を除き再開されていない事等が要因とされている⁶³。

第5項 女川町の現状

女川町は半島部に位置し周りを山に囲まれているため、沿岸部等の平地に居住地を始めとした建築物が多いという状況にあった。そのため、町内の住家の約 90%が被害を受け、被災者が多く出た。人的被害としては、死者・行方不明者合わせて約 1000 名が被害に遭った⁶⁴。

2011 年 9 月、市は「防災」「産業」「住環境」「医療福祉」「人材育成」という 5 つの復興方針を定めた「女川町まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定した。これに基づき、それまでバラバラだった都市機能の拠点を中心部へ集約し新たな住宅地については高台へと移転を進める基盤整備や、JR 女川駅を中心に生活軸の道路と産業・観光軸の道路を設定しそれに沿う形で各種施設を設置する「コンパクトシティづくり」といった復興施策を行った。

主たる産業分野である漁業の復旧において、女川町地方卸売市場の水揚げの年次推移では震災以前の数値の半分ほどまでの回復に留まっている（2015 年）。また、市では震災を契機に再生可能エネルギーの調査・検討が実施されており、木質バイオマスや洋上風力が注目されている⁶⁵。

⁶² 東松島市ヒアリング資料「復興まちづくりの現状」（2017 年 4 月 25 日）より。

⁶³ 東松島市ヒアリング資料「復興まちづくりの現状」（2017 年 4 月 25 日）より。

⁶⁴ 女川町 HP「女川町の被害状況」<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/ayumi.html>（2018 年 1 月 21 日最終閲覧）。

⁶⁵ 女川町ヒアリング（2017 年 4 月 26 日）より。

第6項 女川町の課題

震災による甚大な被害の影響を受け、女川町は人口減少率が国内全市町村で最大となった。「現状」の部分でも述べた「平野部に住居が集中していたため被災者が多かった」という理由のほか、「高台への防災移転には山間部を造成する必要があって多くの時間がかかり、その間に人口が流出した」といったことも要因である。これに対し、女川町の総合戦略では、訪問者人口、就業者人口、居住者人口等を含めた「活動人口」の増加という目標を設定し、被災地支援等に携わった人々が今後女川町で活動してもらうことを期待している。また、女川町の転出者の過半数は隣接する石巻市に居住しているため、生活環境・生活機能の整備による再転入や交通網等のネットワーク強化による活動人口の増加等が見込まれている⁶⁶。

第7項 石巻圏域における課題

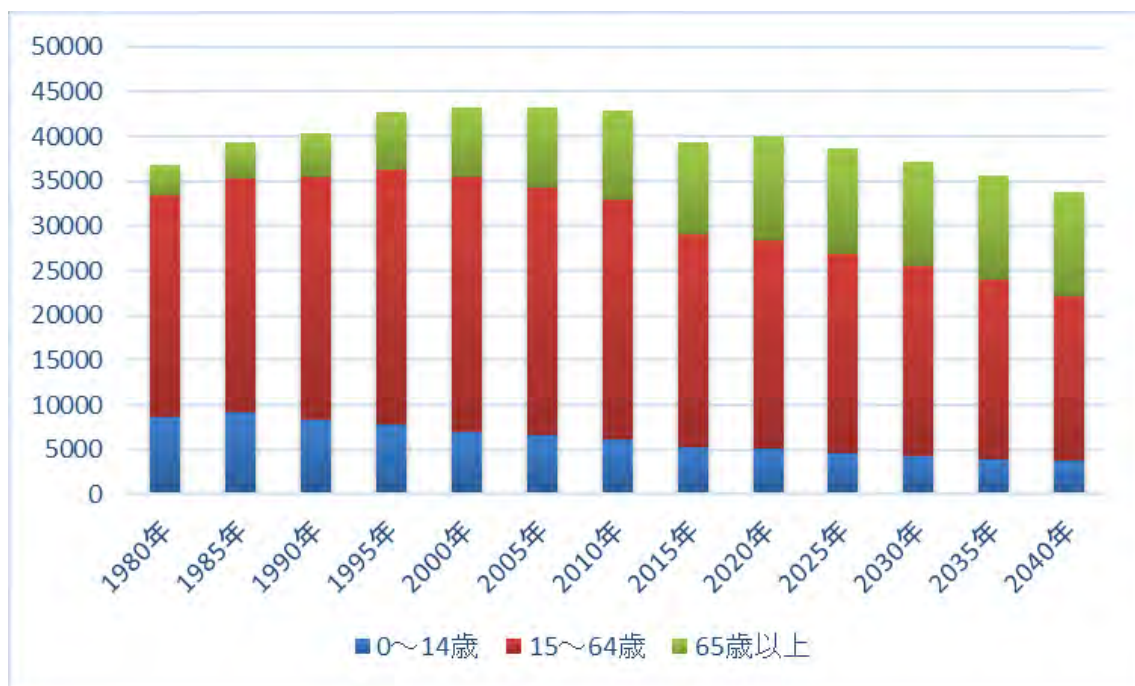
石巻圏域全体にかかる課題としては、「人口減少と高齢化」が挙げられる。国勢調査や国立社会保障・人口問題研究所の『日本の地域別将来人口推計』によれば、いずれの市町も2000年代以降は共通して人口が減少傾向にある。その一方で、各地域における65歳以上の高齢者の割合は年々増加している。以下の図は、石巻圏域の各市町と圏域全体の将来人口推計をグラフにしたものである。

⁶⁶ 前掲注 65) のヒアリングより。



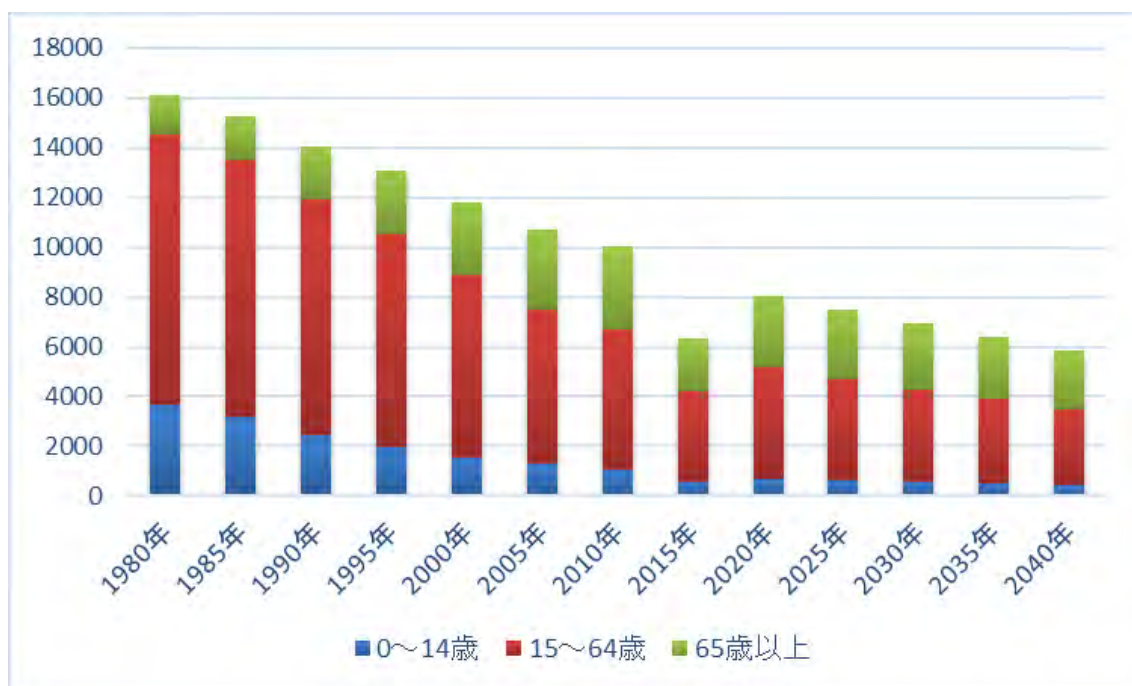
図表 27 石巻市の将来人口推計

(出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成)



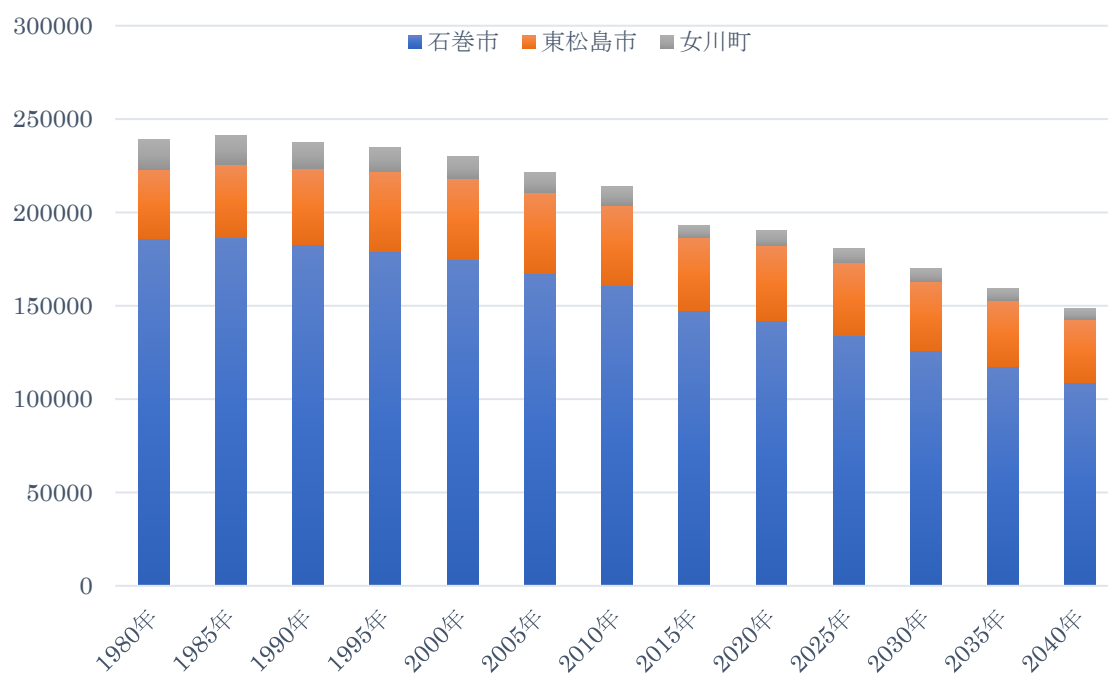
図表 28 東松島市の将来人口推計

(出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成)



図表 29 女川町の将来人口推計

(出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成)



図表 30 石巻圏域全体の将来人口推計

(出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成)

こういった人口の動きは、石巻圏域においても以前から見られる傾向であったが、2011年に発生した東日本大震災による被災やそれに伴う避難といった理由も加わり、今後、人口減少が一層進むと思われる。このような人口減少は石巻圏域に限らず地方圏全体にみられるが、第1章第2節第1項でも述べた「負の構造」の流れから、少子高齢・人口減少がさらに進行していくという事態に陥ってしまう。また、こういった背景から、地方圏では十分な公共サービスを単独で維持することが将来的に困難になることが予想されており、それは石巻圏域も例外ではない。

他の懸念事項として、「財政面での制約」といったことが挙げられる。石巻圏域の各市町で策定されている震災復興計画においては、復興に係る計画期間はほとんどの場合2020年度までとなっている。国が定める復興計画においても、東日本大震災からの復興期間は2020年度までの10年間と定められている。これは、東日本大震災の発生からちょうど10年後という区切りであること、復興に関する事務を管轄している復興庁が2020年度末までに廃止されると定められていること⁶⁷、それに伴って復興交付金をはじめとした復興関連の各種財政支援も廃止されること等の理由によるものである。復興交付金制度とは、東日本大震災により著しい被害を受けた地域において、復興地域づくりに必要な事業を一括化した事業計画を復興庁に提出することによって、被災地方公共団体に交付金が交付されるものであり、被災地の復興を支える中核的な制度である。この復興交付金制度において、交付金が交付される対象となる「基幹事業」とされているのは、災害公営住宅整備事業や防災集団移転事業等の「住居の確保に関する事業」、道路整備事業や下水道事業等の「都市機能の形成に関する事業」及び水産・漁港関連事業や農地整備事業等の「生業の再建事業」等、復興地域づくりに必要なハード整備事業が主である⁶⁸。石巻圏域においても、こういったハード整備事業に関しては、震災復興計画での定め通り2020年度までに概ね完了される見通しとなっている。しかし、「防災集団移転の元地活用」等の長期的継続を必要とする事業や「復興公営住宅での入居者の高齢化や孤立防止」等の各種ソフト事業等については、取組の明確な終了期間を設定することができないため、様々な場面での財政支援の要望を出しながら、取組を継続していかなければならないと2市1町では考えられている⁶⁹。

第4節 石巻圏域のつながり

第1項 以前からの石巻圏域のつながり

⁶⁷ 復興庁設置法（2011年12月16日法律第125号）の第21条の定めによる。

⁶⁸ 「基幹事業」の他、それに関連して自主的かつ主体的に実施される「効果促進事業」（「復興・再生基幹におけるまちづくり構想」「まちのなりわい・にぎわいの再生」等）も交付金の対象となる。

⁶⁹ 石巻市ヒアリング（2017年11月14日）より。なお、東松島市ヒアリング（2017年12月12日）においても、同内容の回答を得た。

石巻圏域においては、元々広域行政事務組合や水道企業団を設置し、消防・救急、老人ホーム、ごみ・し尿処理、上水道の事務を共同処理してきたほか、新産業都市建設事業や地方拠点都市整備事業等、圏域内の広域的な課題に対して一体となって取り組んできたという経緯がある。

また、総務省が行った 2015 年度の国勢調査によれば、東松島市から中心都市の石巻市へ移動する人は 1 日あたり延べ約 6800 人(当時の東松島市の人口は 40310 人)、女川町から石巻市へ移動する人は 1 日あたり延べ約 700 人(当時の女川町の人口は 6647 人)いると推定される⁷⁰。このことから、圏域内においては、通勤や通学等の理由から人の移動が活発に行われていると言える。

他にも、東松島市と女川町では、一次医療に関しては地域の医療センターで対応するものの、地域医療センターで対応出来ない場合には石巻市立病院を利用する等、医療の分野でも市域を越えたつながりというものが見られる。

このように、定住自立圏が形成される以前から、石巻圏域においては連携の下地となる歴史的背景があったといえる。

第2項 現在の石巻圏域での連携事業

2 市 1 町で既に連携を実施している取組は、主に次のようなものがある。

- ・生活習慣病重症化予防のための「医療機関と地域保健の連携システム」(保健・医療)
- ・夜間急患センターの運営に関する連携(保健・医療)
- ・石巻市広域圏企業誘致協議会(雇用・産業)
- ・民間企業の福利厚生に関する連携(雇用・産業)
- ・DMO による広域観光連携(観光振興)
- ・石巻市特別支援教育共同実習所に関する連携(教育)
- ・石巻市適応指導教室に関する連携(教育)
- ・養護老人ホームの運営に関すること(福祉)

ほか、広域行政事務組合も以前からの連携取組に挙げられる⁷¹。

このように、圏域で連携を実施している取組は既にいくつかあるものの、第 1 項第 7 節まだまだ多くの課題を抱えており、更なる連携による取組が必要とされている。

第5節 総括

⁷⁰ 総務省「2015 年国勢調査」から算出。

⁷¹ 石巻市ヒアリング(2017 年 6 月 30 日)より。

本章においては、まず第 1 節で石巻圏域全体の大まかな概要や、震災以前に定住自立圏構想に関する議論が行われており、共生ビジョン策定直前という構想完成間近の時に中止となってしまったということを見てきた。第 2 節では、震災以降の石巻圏域の被害や復興状況に触れ、いずれの市町も震災復興は着々と進みつつあるものの、地域固有の課題や石巻圏域全体が抱えている課題等がまだまだ存在しているということを述べてきた。最後に、第 3 節では、かねてより市域を跨がるような広域的な行政課題に対して石巻圏域が一体となって取り組んできたことや、現在でもいくつかの事業で連携の取組をおこなっている、ということを大まかに述べた。

関連する文献等の調査や石巻圏域の 2 市 1 町へのヒアリングを進めていくなかで、復興計画における計画の終了期間である「2020 年度」において、復興に関する取組および復興が終了したその先を見据えた取組の双方において一つの転換点を迎えるということが分かった。被災した生活基盤の整備に関するハード整備事業においては、2020 年度までに概ね完了される見込みである。この点から、WSA としては長期的な継続を必要とする取組やソフト事業に関する取組に対して提言を考えるべきであるといえる。

第 3 章では、第 1 章と第 2 章とを踏まえたうえで、石巻圏域において定住自立圏構想を推進すべき意義に関して述べていくこととする。

第3章 石巻圏域定住自立圏構想の推進

第1節 導入

第 1 章では、定住自立圏構想の誕生背景や目指すべき目的、構想の具体的制度等の解説を行った。第 2 章では、震災後の石巻圏域の現状・課題や過去の石巻圏域定住自立圏構想推進の経緯、石巻圏域のこれまでのつながり等について述べた。

本章では、これらを踏まえたうえで、我々の政策提言の前提として、第 1 章と第 2 章を受けての「石巻圏域に定住自立圏を導入すべき意義」について述べる。

第2節 石巻圏域定住自立圏推進の意義

石巻圏域での定住自立圏構想の推進を考えるにあたって、我々は「圏域内での連携を行う必要性が高いと考えられること」と、「近い将来に復興期間の終了が見込まれること」という 2 つの理由を考えた。これに加えて、これまでに培われた圏域内のつながりなどといった面が、定住自立圏制度の導入に向けての後押しになるとも考えられる。

第1項 推進すべき理由

1. 圏域内で連携を行うべき必要性が高いと考えられること

第 2 章でも詳細に述べた通り、石巻圏域においては、以前から「石巻圏域広域行政圏」の推進が行われていた。その後、定住自立圏構想の協議へと移行していった。これらのことから、石巻圏域においては、連携を行う必要性が以前から存在していたということは明らかである。つまり、生活機能の確保維持を図り、地域を活性化させて安心して住める圏域を形成する必要性があった。そのために、圏域では、2010 年より「石巻圏域定住自立圏構想」についての協議を進めてきた。しかし、2011 年に東日本大震災が発生したことで、圏域の各市町は、まず自治体内の復興事業に集中する必要性が生まれ、それまで進められていた定住自立圏構想の協議は一度停止されることになった。

その一方で、震災に伴う人口減や震災による居住環境の変化に伴う課題の先鋭化等の要因によって、圏域における連携の必要性は以前よりも増していると考えられる。

2. 近い将来復興期間の終了が見込まれること

第 2 章でも述べた通り、震災前の 2010 年はじめから 2011 年はじめにかけて、石巻圏域

では定住自立圏構想に関しての協議が行われ、定住自立圏構想のための共生ビジョンの策定直前まで協議は進んでいた。しかし、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により協議は中止され、「復興に関する事業を行うことに集中すべき」という理由から、現在も定住自立圏構想の協議は中止されたままになっている。

他方、復興に関する事業を管轄し復興に関する財政支援を行っていた復興庁が、復興から 10 年目となる 2021 年 3 月 31 日までに廃止され、それに伴い、復興交付金をはじめとする復興関連の各種財政支援の期限についても 2020 年度までとされている。これにより、2021 年度以降は、国からの財政支援が薄くなり、財源の面で制約を受けることが予想される。また、各地域が定める復興計画においても、震災発生当時から 2020 年度までの 10 年間で「復興期間」と定めるケースがほとんどとなっている。

このような事情から、石巻圏域をはじめとした多くの被災自治体においては、2020 年度という時期が、復興に関する取組の一つの区切り・転換点になると考えられている。また、研究対象地域となる石巻圏域 2 市 1 町それぞれへのヒアリングの中でも、「復興交付金の対象であったハード整備事業に関してはある程度完了の目途が立った」との回答を得ることができた。

さらに、2021 年度からは、復興交付金などの復興に関する支援が期限を迎えるため、圏域の課題に対処することが今までと比べて困難になることが予想される。そのため、定住自立圏構想において連携を図ることによって、2021 年度以降重要性が増すと考えられる圏域の課題に対応していく喫緊の必要性があると考えられる。そのため、我々としては、2021 年度以降を見据えて、今こそ定住自立圏構想の連携を行うべきだと考えている。

第2項 導入の後押しとなる要素

1. 連携の下地となりえる、石巻圏域におけるこれまでのつながり

これまでも述べたように、2010 年から 2011 年はじめにかけて、石巻圏域では定住自立圏構想に関しての協議が行われていた。2010 年 2 月 23 日に石巻市が中心市宣言を行ったことを皮切りに、石巻圏域 2 市 1 町の首長・市町議会議長らを中心とした「石巻圏域定住自立圏形成推進会議」が設立され、同年の 5 月から 8 月にかけて検討・協議が行われた。その結果、石巻圏域では合計 24 事業について連携して取り組む事が決定し、9 月末にはこれに対する 2 市 1 町の議決を得ることが出来たため、10 月 1 日に石巻圏域定住自立圏形成協定の合同調印式が行われ、協定が締結されることとなった。本来であればこの後に定住自立圏構想の共生ビジョンが策定される予定であったが、第 1 項でも触れたとおり、現在協議は中止されている。このように、石巻圏域では定住自立圏構想に関する協議がかつて行われていたという経緯がある。

また、石巻圏域は昭和 44 年に当時の自治省から広域市町村圏に選定されて、「石巻地域

広域市町村圏」となる等、定住自立圏構想に関する協議を行う以前から、広域的なつながりは形成されていたといえる。その中で、石巻圏域では広域行政事務組合、水道企業団、新産業都市建設事業や地方拠点都市整備事業等、圏域内の広域的な課題に対して一体となって取り組んできた過去がある。

その他にも、東松島・女川から石巻への通勤通学割合や石巻市を中心とした一次医療の連携等の面においても、市域を越えたつながりはあると考えられる。

また、震災以降においても、第2章第4節の「現在の石巻圏域での連携事業」で挙げた取組において連携が図られている等、圏域内のつながりはしっかりと残存している。

これらの背景を踏まえると、連携の下地ともいえるべき石巻圏域内の広域的なつながりはかつての定住自立圏構想が練られる以前からも培われており、今なお存在していると考えて問題ないといえる。

2. 定住自立圏制度自体の柔軟性

定住自立圏構想推進要綱の7頁によれば、定住自立圏形成協定の締結においては、連携する具体的事項として、「生活機能の強化に係る政策分野」「結びつきやネットワークの強化に係る政策分野」「圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野」の3つの視点ごとに、少なくとも「1つ以上の連携取組」を規定するということが定められている。また、同要綱の12頁には、定住自立圏共生ビジョンの期間はおおむね5年間とし、この期間が満了する際には、KPI等の達成状況等を踏まえて次期の定住自立圏共生ビジョンを策定すると定められているということが記載されている。

つまり、定住自立圏構想の推進においては、始めからフルパッケージで行う必要はなく、最初は必要性・喫緊性の高い取組から行い、その取組の政策評価を行いつつ新たに必要性の生まれた取組について構想を拡充していくということも可能である。また、定住自立圏では、広域行政圏における組合のような法的な組織を設置することは義務ではなくて任意であり、基本的には、中心市がリーダーシップを発揮して市町村の判断によって連携を進めていく。

これらの面から、定住自立圏構想を推進していくことは、さほどハードルが高いわけではなく、導入に際しても、圏域の実情や課題に応じて柔軟に対応することが出来る。

第3節 総括

本章では、石巻圏域において定住自立圏構想を推進すべき意義について述べた。石巻圏域においては、2010年から定住自立圏構想の導入のための協議が行われていたが、2011年3月11日に東日本大震災が発生した影響で中止され、現在でもその状況は続いている。

また、圏域では以前から「石巻圏域広域行政圏」の推進が行われており、その後、社会事情の変化に伴って、広域行政圏に代わる新たな広域圏構想として、定住自立圏構想の協議へと移行していった。これらのことから、石巻圏域においては、連携を行う必要性が以前から存在していたことは明らかである。その一方で、震災に伴う人口減や震災による居住環境の変化に伴う課題の先鋭化等の要因によって、圏域における連携の必要性は以前よりも増していると考えられる。こういった点から、石巻圏域における「連携の必要性」が未だに高いということを見出した。そして、かつてより圏域内でのつながりは培われていたことや定住自立圏構想制度自体が導入に関するハードルが低いことから、石巻圏域においては、2021 年度以降に重要性が増すと考えられる圏域の課題に対応するための圏域内での連携の手段として、定住自立圏を推進していくべきであると WSA は考えた。

第2部 石巻圏域における連携取組

第4章 連携取組検討の方向性

第1節 導入

本章から、第2部となる。第2部では、石巻圏域における定住自立圏構想の実施が望ましいと確認したことを踏まえて（第1部）、WSAとして具体的な連携取組を検討し、提言を行う。本章では、連携取組を検討する際の前提となる政策分野を定めることとする。本節以下では、そもそも定住自立圏構想が規定する「政策分野」とはどのようなものかを確認する。

第1章で述べたとおり、定住自立圏構想では3つの視点、すなわち①生活機能の強化、②結びつきやネットワークの強化、③圏域マネジメント能力の強化が設定されており、各視点につき1つ以上の政策分野を規定し、連携して実施する取組を検討する必要がある。

「生活機能の強化」に係る政策分野としては、医療、福祉、教育、土地利用、産業振興の5つの事項に加えて、従来から広域的な連携により展開してきた取組（ごみ処理、し尿処理、消防等）のさらなる推進を目指して連携・協力する事項についても規定することができる⁷²。

「結びつきやネットワークの強化」に係る政策分野としては、地域公共交通、デジタル・ディバイドの解消へ向けたICTインフラ整備、道路等の交通インフラの整備、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・移住促進の5つの事項に加えて、その他結びつきやネットワークの強化に係る連携事項を規定することができる⁷³。

「圏域マネジメント能力の強化」に係る政策分野としては、「地域を牽引する人材を確保し育成する取組を中長期的に進めていく観点から、宣言中心市等における人材の育成、宣言中心市等における外部からの行政及び民間人材の確保、圏域内市町村の職員等の交流の3つの事項に加えて、その他圏域マネジメント能力の強化に係る連携事項を規定することができる⁷⁴。

第2節 石巻圏域における既存の連携取組について

第2章第4節で整理したとおり、現在、石巻圏域では、複数の分野において、2市1町に

⁷² 前掲注5) 7頁。

⁷³ 前掲注5) 8頁。

⁷⁴ 前掲注5) 8頁-9頁。

よる連携取組が実施されている。これら既存の連携取組のうち、さらなる推進、発展が特に望まれる取組については、定住自立圏構想に盛り込むことが望ましいと考える。

第3節 新たな連携取組の実施が望まれる政策分野

第1章第3節第1項で述べたとおり、定住自立圏構想の将来目標である「東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出」を実現する前段階として、まず、安心して暮らせる地域の形成が求められる。石巻圏域では、東日本大震災以後、復興関連事業の中でハード面における生活基盤の再整備が強く推進された。それにより、定住自立圏構想の実施を待たずとも、「安心して暮らせる地域の形成」は、石巻圏域では相当程度達成されたと考えることができよう。ただ、震災後の人口減少や居住環境の変化に伴って発生、先鋭化した地域課題に対処する上では、ソフト面でのさらなる取組推進が求められると WSA では考える。国による復興支援の諸制度が完了を迎える 2020 年度以降、定住自立圏構想のもと、2市1町の活発かつ建設的な議論と効果的な連携を行うことで、特にソフト面での取組を新たに推進することを、石巻圏域に提案したい。

第4節 WSA の提案

第1項 新たな連携が特に求められる政策分野Ⅰ 福祉（高齢者福祉）

東日本大震災後の石巻圏域における最も顕著な変化として、人口減少の加速と高齢化率の上昇が指摘できる（第2章第3節参照）。震災前の定住自立圏構想に関する協議では、地域の高齢者を対象とした積極的な取組実施は予定されていなかったと思われるが⁷⁵、今後新たに石巻圏域で定住自立圏構想を実施する場合、高齢者を対象とした取組の積極的推進が求められよう。定住自立圏構想における「生活機能の強化」に係る政策分野として、高齢者福祉を規定することが望まれる。

第2項 新たな連携が特に求められる政策分野Ⅱ 地域公共交通

定住自立圏構想は「集約とネットワーク」の考えに基づく制度である。すなわち、圏域全体をつなぐネットワークを介して、中心市に集約された都市機能について、近隣市町村

⁷⁵ 石巻市「定住自立圏形成に関する協定書『東松島市』」（2010年）、石巻市「定住自立圏形成に関する協定書『女川町』」（2010年）を参照。

からも円滑な利用を可能とすることで、圏域全体における生活基盤の維持・確保を図ることが期待されている。このような定住自立圏構想の制度趣旨から、石巻圏域で定住自立圏構想を実施する場合、「ネットワーク」の整備推進が求められる。そこで、WSA では、地域公共交通のさらなる整備推進を提案したい。

従来、石巻圏域では自家用車を利用した市町間の行き来が盛んであった。しかし、前述したとおり、近年圏域の高齢化率は上昇を続けており、自家用車の運転が困難な住民も増加していると考えられる。この傾向は、今後さらに拡大していくと思われる。定住自立圏構想における「結びつきやネットワークの強化」に係る政策分野として、地域公共交通を規定することが望まれる。

WSA では、以上二点の政策分野について、連携取組を推進することが望ましいと考えた。第 5 章、第 6 章では、それぞれ高齢者福祉と地域公共交通について、具体的な連携取組案を検討することとした。

第5章 高齢者福祉政策

第1節 導入

石巻圏域で定住自立圏構想を実施する場合の、高齢者福祉に関する新たな連携取組を検討するにあたり、第2節で石巻圏域の高齢者福祉の現状と課題を把握した上で、方向性を定めることとする。それを踏まえ第3節では石巻圏域で「介護支援ボランティア制度」を連携して導入、運営することについて、第4節では石巻圏域で「介護機器貸与モデル事業」を導入することについて提言する。

第2節 2市1町における高齢者福祉の現状と課題

第1項 石巻圏域における高齢者福祉の現状と課題

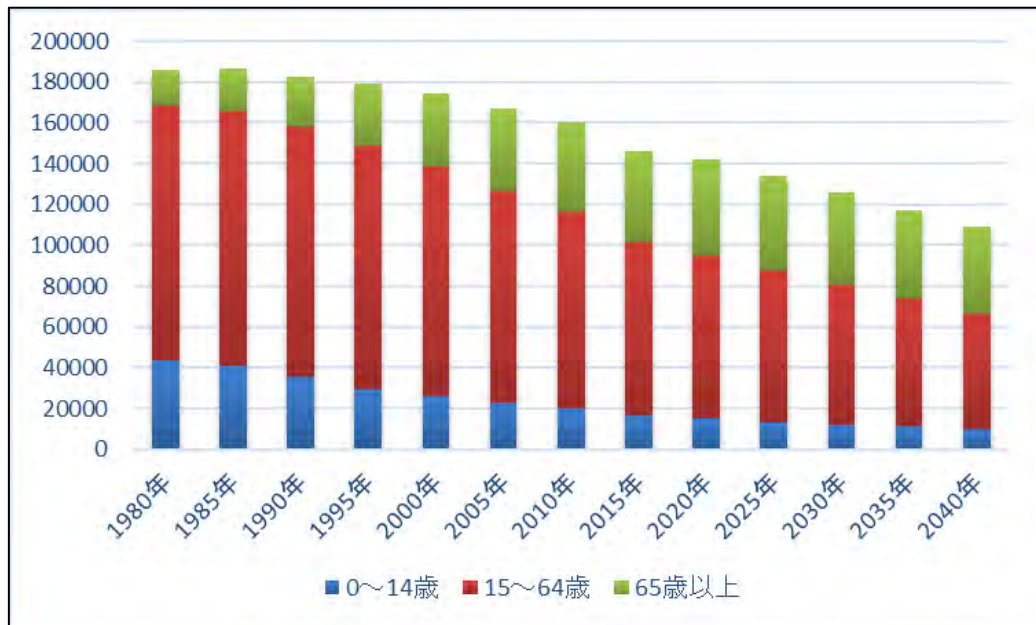
1. 介護人材の不足と介護保険料の上昇

第2章で述べたとおり、石巻圏域全体における課題として、人口減少と高齢化が指摘できる（図表31～図表34参照）。高齢者の増加と、高齢者の支え手となる現役世代の減少によって、二点の具体的な問題が、高齢者福祉の分野で生じている。一点目は、介護人材の不足である。2市1町へのヒアリングでは、介護人材の不足に関する懸念が多く聞かれた⁷⁶。

二点目は、介護保険料の上昇である。東松島市が第7期の介護保険事業計画策定のために行ったアンケート調査では、市民の意見は、高齢者福祉施設の整備よりも介護保険料の抑制を望む意見と、施設整備をより強く望む意見とがそれぞれ半数であったという⁷⁷。全国的な傾向ではあるが、2市1町で介護保険料は一貫して上昇傾向にある。介護サービス供給の強化が求められる中でも、介護保険料の上昇を抑制する視点も重要であると考ええる。

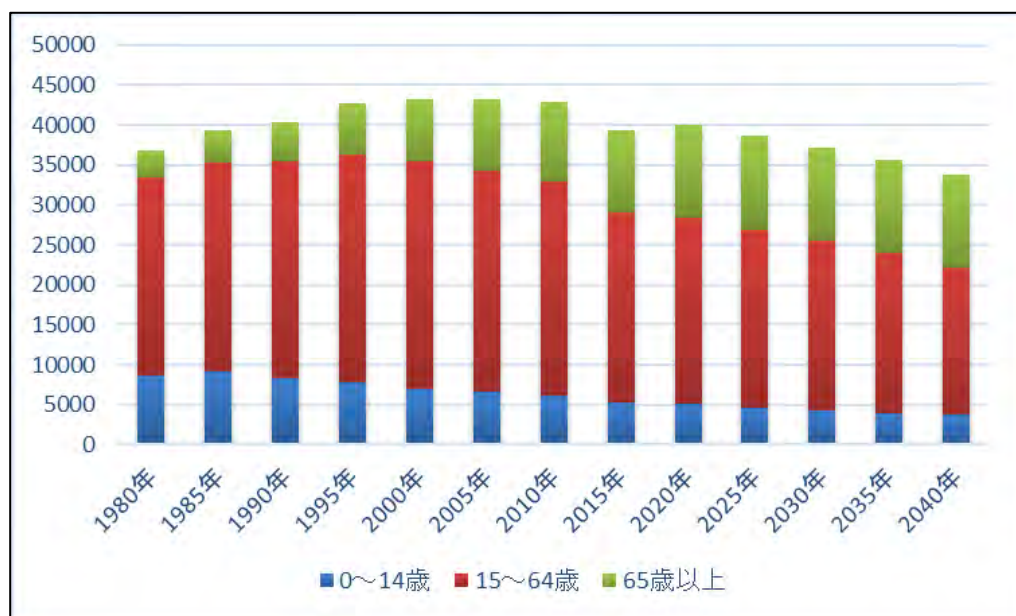
⁷⁶ 基準の職員数を確保できず、規模を縮小して運営せざるを得ない高齢者福祉施設もあるとのことである。

⁷⁷ 東松島市ヒアリング（2017年7月21日）より。



図表 31 石巻市の将来人口推計（再掲）

（出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成）



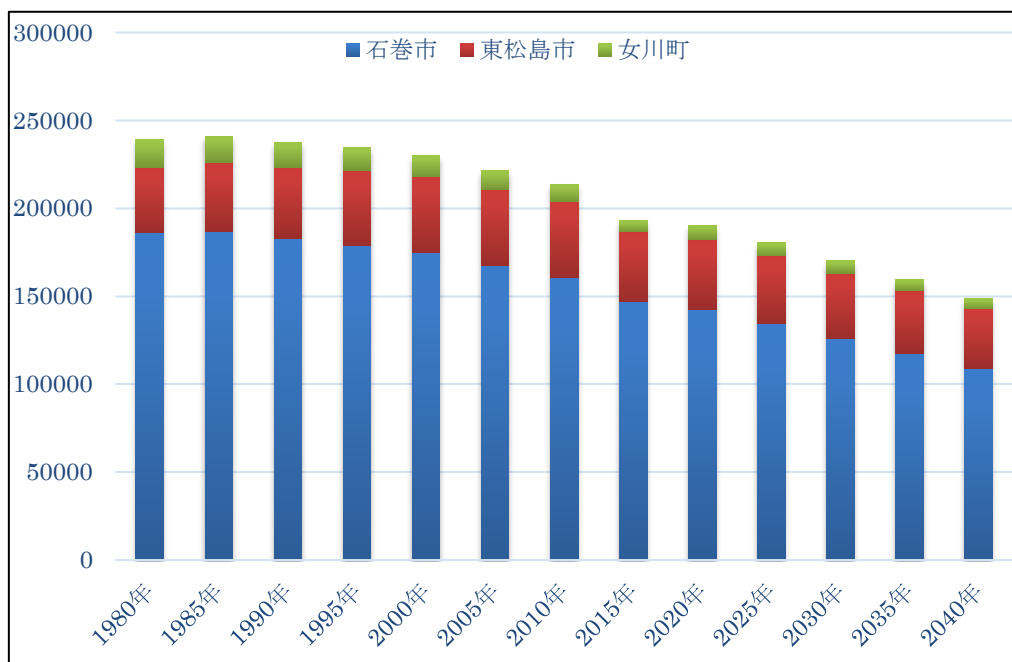
図表 32 東松島市の将来人口推計（再掲）

（出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成）



図表 33 女川町の将来人口推計（再掲）

（出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成）

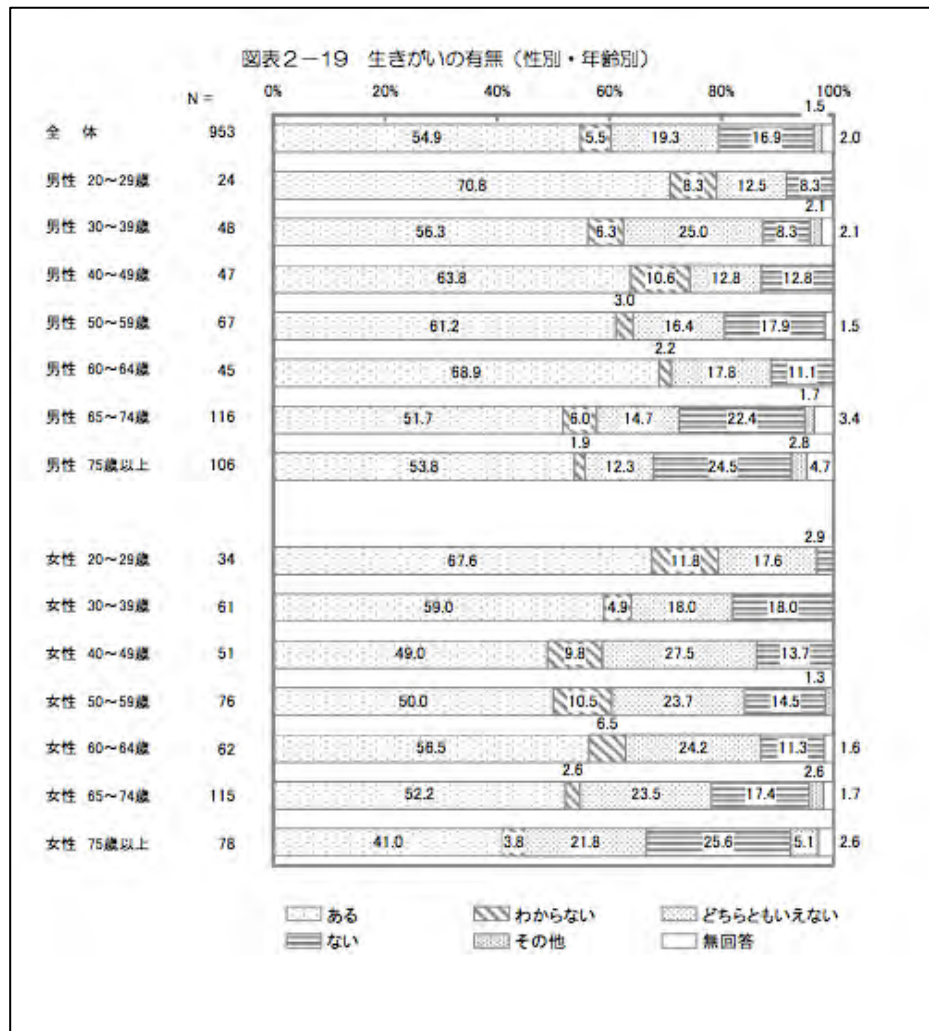


図表 34 石巻圏域全体の将来人口推計（再掲）

（出典：国勢調査や国民社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来人口推計』から WSA 作成）

2. 高齢者の生きがい創出の必要

次に、高齢者福祉に関する現状として、高齢者の「生きがい」の減退が指摘できる。石巻市「地域福祉計画〔第3期〕」には、市民への「生きがいの有無」に関するアンケート調査の結果が記載されている。この調査結果からは、男性では65歳以上、女性では75歳以上で、生きがいが「ない」市民が多いことがわかる（図表35参照）。



図表 35 石巻市民の生きがいの有無（性別・年齢別）
（出典：石巻市「地域福祉計画〔第3期〕」（2017年）22頁より抜粋）

男性における65歳という年齢は、一般的に退職等によって社会とのつながりが薄くなる時期であり、女性における75歳という年齢は、家族や地域の知人との離別が多くなる時期であろう。人とのつながりの希薄化が、生きがいの減退と関係しているのではないかと考える。

高齢者の生きがい創出のためには、人とのつながりの場の提供、すなわち高齢者の「社会参加」を促していくことが効果的であろう。実際、2市1町では老人クラブ活動やスポーツ等を通して人とのつながりの場を提供するような取組が行われており、高齢者の趣味等を支援していく体制が整備されている⁷⁸⁷⁹⁸⁰。

また、社会参加を通じて、自らの社会的な役割を実感することができれば、高齢者のさらなる生きがい創出につながるのではないだろうか。人は誰しも、自らの役割を感じ、またそれを果たしていると感じるときに、生きがいを感じるものである。石巻圏域において、高齢者の社会参加をさらに推進し、人とのつながりだけでなく、参加者が自らの社会的役割を実感できるよう、活動を充実させていくことが望ましいと考える。

WSA では、①高齢者の社会参加の促進、②高齢者の生きがいの創出、そして、それらを通じた③健康寿命の延伸（それにより、将来的な介護人材不足の解消、介護保険料上昇の抑制も期待できよう）という流れを確立することが重要ではないかと考える。なお、高齢者の社会参加が健康寿命の延伸にまで結びつくことを検証した調査として、静岡県高齢者コホート調査がある。これは、1999年12月から2000年3月まで、約10年にわたって静岡県内74市町村の高齢者（65～4歳）を対象に3年ごとの追跡調査を行うという、大規模な生活実態調査であった。この調査の結果によれば、これまでの健康づくりの中心である「運動」「栄養（食）」に加え、「社会参加」がある場合には、死亡率は半減するという⁸¹。この調査における客観的指標は死亡率であるが、社会参加によって健康な状態を長く維持できる傾向があることが、調査により明らかになったといえよう。

3. 在宅介護への要望

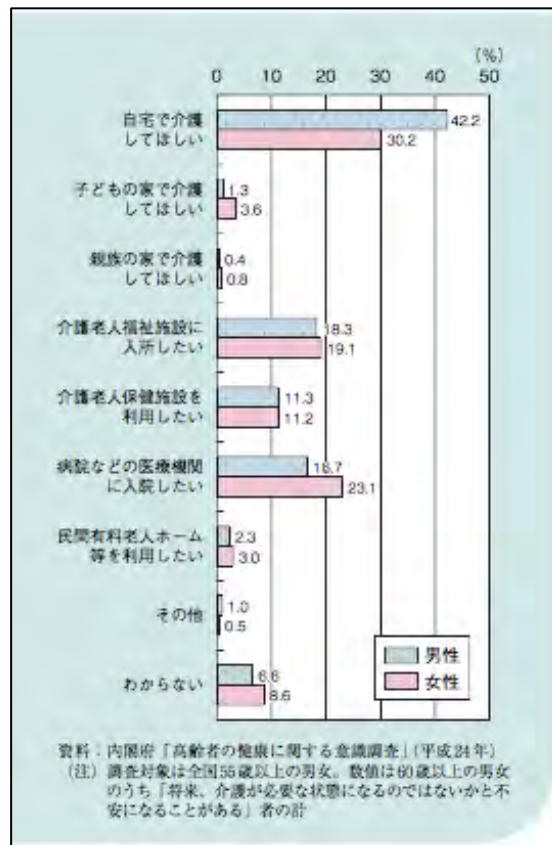
高齢者福祉に関する現状として、在宅介護への要望が強いことも指摘できる。『平成29年版高齢社会白書』によれば、「日常生活を送る上で介護が必要になった場合に、どこで介護を受けたいか」という問いに対する回答として、60歳以上では男女とも「自宅で介護してほしい」人が最も多い（図表36参照）。

⁷⁸ 石巻市「高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画【平成27年度～平成29年度】」（2015年）31-35頁を参照。

⁷⁹ 東松島市「高齢者福祉計画・第6期介護保険事業計画（素案）」（2015年）44-46頁を参照。

⁸⁰ 女川町「高齢者福祉計画（第7次）・介護券事業計画（第6期）」（2015年）48、49頁を参照。

⁸¹ 静岡県健康増進課ほか「静岡県高齢者コホート調査に基づく運動・栄養・社会参加」（2012年）。



図表 36 「介護を受けたい場所」

(出典：内閣府『平成29年版年齢社会白書』(2017年)30頁より抜粋)

加えて、石巻市、東松島市及び女川町の各高齢者福祉計画、介護保険事業計画を見ると、それぞれ、基本方針として、高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けられることを目指している⁸²。ここから、石巻圏域においても在宅介護を求める傾向が強いことが推測される。在宅介護支援の充実が、石巻圏域の高齢者福祉における課題であるとWSAでは考える。

第2項 高齢者福祉に関する連携事業の方向性

前述した石巻圏域の高齢者福祉の現状と課題から、ワークショップAでは、定住自立圏構想に基づく新たな連携事業を検討するにあたり、二点の方向性を定めた。一点目は、高齢者の生きがいづくりを図ることで、高齢者の生活における豊かさの向上を図るとともに、将来の健康寿命延伸を実現することで、介護保険料上昇の抑制につなげたいということである。二点目は、在宅介護の支援を充実させることで、介護施設の供給不足に対する不安を解消するとともに、高齢者の生活における豊かさを向上させたいということである。以

⁸² 前掲注78)23頁、前掲注79)25頁、前掲注80)37頁を参照。

上二点の方向性に基づき、ワークショップ A では、二点の政策を検討した。政策提言の具体的内容については、第 3 節及び第 4 節で述べることにしたい。

第3節 政策提言 I-① 石巻圏における介護支援ボランティア制度の導入

第1項 導入

第2節で必要性を指摘した①高齢者の社会参加の促進、②高齢者の生きがいの創出、そして、それらを通じた③健康寿命の延伸を目的とした取組として、WSAは石巻圏域で介護支援ボランティア制度の連携導入、連携運用を提言する。以下では、まず介護支援ボランティア制度とはどのようなものなのかを述べた後、先進自治体である稲城市の例を紹介する。そして介護支援ボランティア制度の連携導入、連携運用について具体的に述べていく。

第2項 介護支援ボランティア制度とは

1. 介護支援ボランティア制度とは

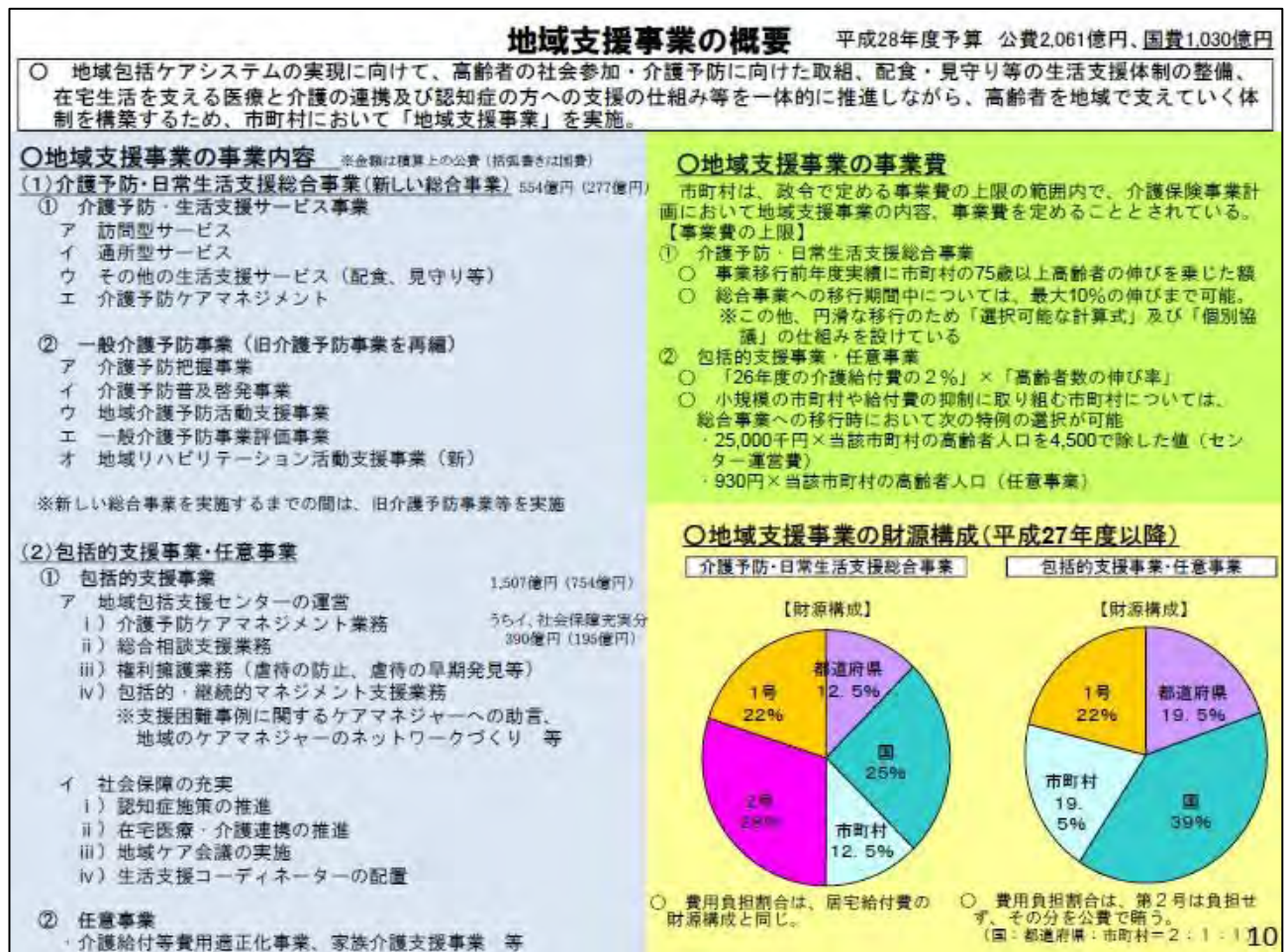
介護支援ボランティア制度（ここでは介護保険制度における地域支援事業における介護予防・日常生活支援総合事業⁸³として行われるものを指す）とは、ボランティア登録をしている高齢者が、ボランティア活動の登録施設・事業所等で活動を行い、活動の実績に応じてポイントが交付され、それを換金することにより、実質的に介護保険料の一部と相殺することが可能となる、という制度である⁸⁴。

なお、「介護保険制度における地域支援事業」とは、厚生労働省によれば、「被保険者が要介護状態又は要支援状態となることを予防し、社会に参加しつつ、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援することを目的とし、地域における包括的な相談及び支援体制、多様な主体の参画による日常生活の支援体制、在宅医療と介護の連携体制及び認知症高齢者への支援体制の構築等を一体的に推進するもの⁸⁵」である。

⁸³厚生労働省「地域支援事業実施要項（厚生労働省老健局長通知、平成29年6月28日）」（2017年）31頁を参照。

⁸⁴鳥取県「介護支援ボランティア制度 市町村導入ガイドライン」（平成24年3月）1頁。

⁸⁵前掲注83）2頁。



図表 37 地域支援事業の概要

（出典：厚生労働省「地域支援事業の推進（参考資料）」（2016年）10頁より抜粋）

また、鳥取県の「介護支援ボランティア制度 市町村導入ガイドライン」によると、介護支援ボランティア制度によって以下のような効果が見込まれている。

（介護支援ボランティア活動の参加者にとってのメリット）

- 社会参加活動を通じた介護予防の効果
- 「生きがい」や「やりがい」のある活動の場
- ボランティア活動の現金化により、実質的に介護保険料の一部でも相殺が可能となる。
- 実施市町村においても、「生活に張りができた」「健康につながっている」という評価。

（市町村にとってのメリット）

- ボランティア活動をすることで、身体的に介護予防の促進につながるとともに、介護現場でより身近に入所者等に接することで、介護に関心を持ち、予防への意識向上につながる。

○ボランティア活動の充実により、介護を必要としない元気な高齢者の増加が見込まれるため、介護給付費の減少が期待できる。

○住民（高齢者）の互助・共助の意識の醸成。地域とのつながりの意識の醸成。

○ボランティアの活躍の場に、「独居の高齢者等への見守り、声かけ」を追加することで、地域の支え愛活動の充実につながる。

○ポイントの換金を現金ではなく、「地域の特産物」や「地域のみ使用できる商品券」等にするすることで、地域の活性化にも資する。

（施設にとってのメリット）

○スタッフ以外にも声かけや散歩やレクリエーションの手伝い等、関われる人が増加することで、外への散歩が可能となったり、レクリエーションの幅が広がる。

○地域住民と接することが多くなることにより、地域における施設の理解につながる。

（施設利用者・在宅高齢者等にとってのメリット）

○介護支援ボランティアの活動により、例えば外への散歩やレクリエーションの幅が広がることで、施設の入所者や利用者にとっても、楽しみや生きがい増進につながる。デイサービス等へ通う励みになる。

○介護支援ボランティアに在宅の高齢者等への見守りや話し相手、掃除やゴミだし等の支援を受けることで、住み慣れた地域で安心して生活が継続できる一助となる。

図表 38 介護支援ボランティア制度によるメリット

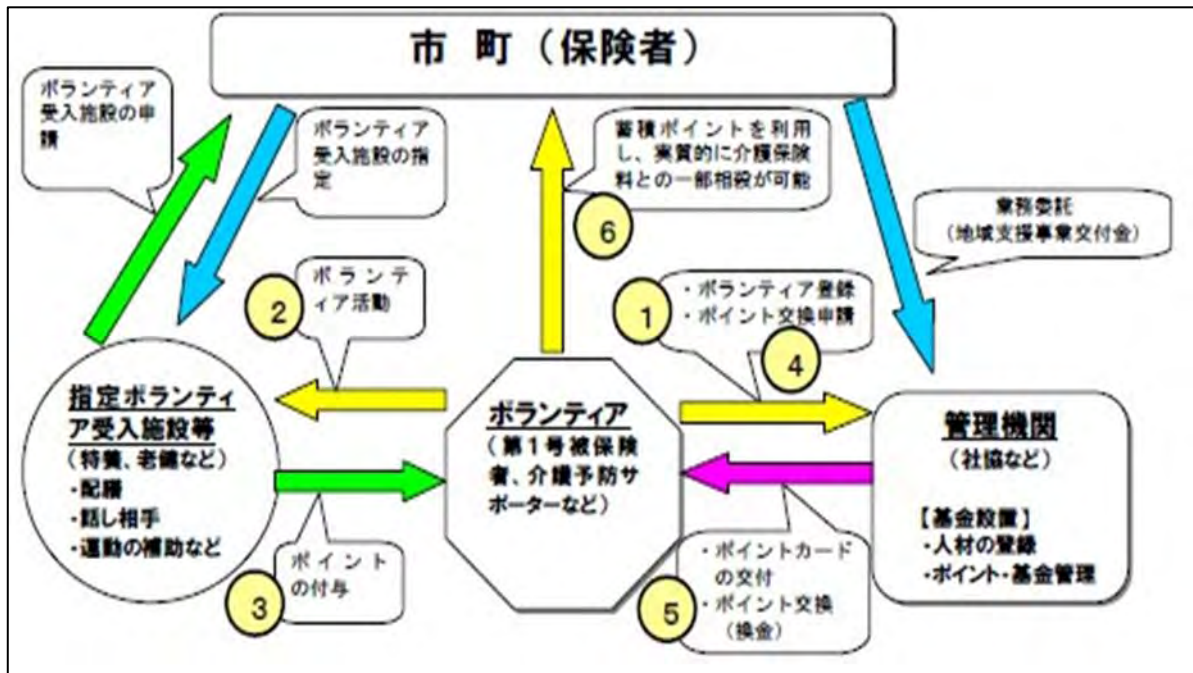
（出典：鳥取県「介護支援ボランティア制度 市町村導入ガイドライン」（平成 24 年）4 頁より抜粋）

前述の通り、①高齢者の社会参加の促進、②高齢者の生きがいの創出、そして、それらを通じた③健康寿命の延伸といった効果以外にも様々な面でメリットがある⁸⁶。

2. 介護支援ボランティア制度のスキーム

⁸⁶ なお、介護支援ボランティア制度と同種に感じられる取組として、シルバー人材センターを用いた就労支援が挙げられる。実際に、高齢期においても働くことへの意欲があり、働くことに生きがいを感じている人は少なくないということから（前掲注 79）45 頁）、就労支援が生きがいづくりの方法の 1 つとして取り上げられている。介護支援ボランティア制度による活動と就労支援において行われる活動の違いを挙げるならば、介護支援ボランティアにおいて行われる活動は、例えば施設入居者の囲碁の相手をしたり、施設入居者の前でカラオケ等の特技を披露したりといった、ボランティア参加者の趣味を生かした活動を行いやすいという点である。そして、親しい友人と協力しながら作業を行いたい人、一人で集中して作業を行いたい人というように、活動の取り組み方で違ったニーズが存在するが、そのニーズに対応できる自由度の高さも介護支援ボランティア制度の特徴である。つまり、より自由度が高く、ボランティア参加者が楽しみながら社会貢献活動を行うことができるものが介護支援ボランティア制度である。

介護支援ボランティア制度の一般的な運用スキームは以下になる。



図表 39 介護支援ボランティア制度のスキーム

（出典：鳥取県「介護支援ボランティア制度 市町村導入ガイドライン」（平成 24 年 3 月）2 頁より抜粋）

まず、社会福祉協議会等の管理機関で参加希望者のボランティア登録が行われ、ボランティア手帳が配布される（①）。登録者が介護施設等でボランティア活動を行うと（②）、そのボランティア実績に応じて指定ボランティア受け入れ施設等からポイントが付与される（③）、集めたポイントをもとに換金の申請を行うことによって（④）、ポイントが換金される（⑤）。それによって実質的に介護保険料と一部相殺することができる（⑥）。そして、介護支援ボランティア制度を実施するにあたって、市町が管理機関に事業委託を行う。（管理機関に事業委託を行わずに、自治体が独自で運用している場合もある。）また、ボランティア受け入れ施設の申請をした介護施設等を市町が審査し、受け入れ施設として指定する。

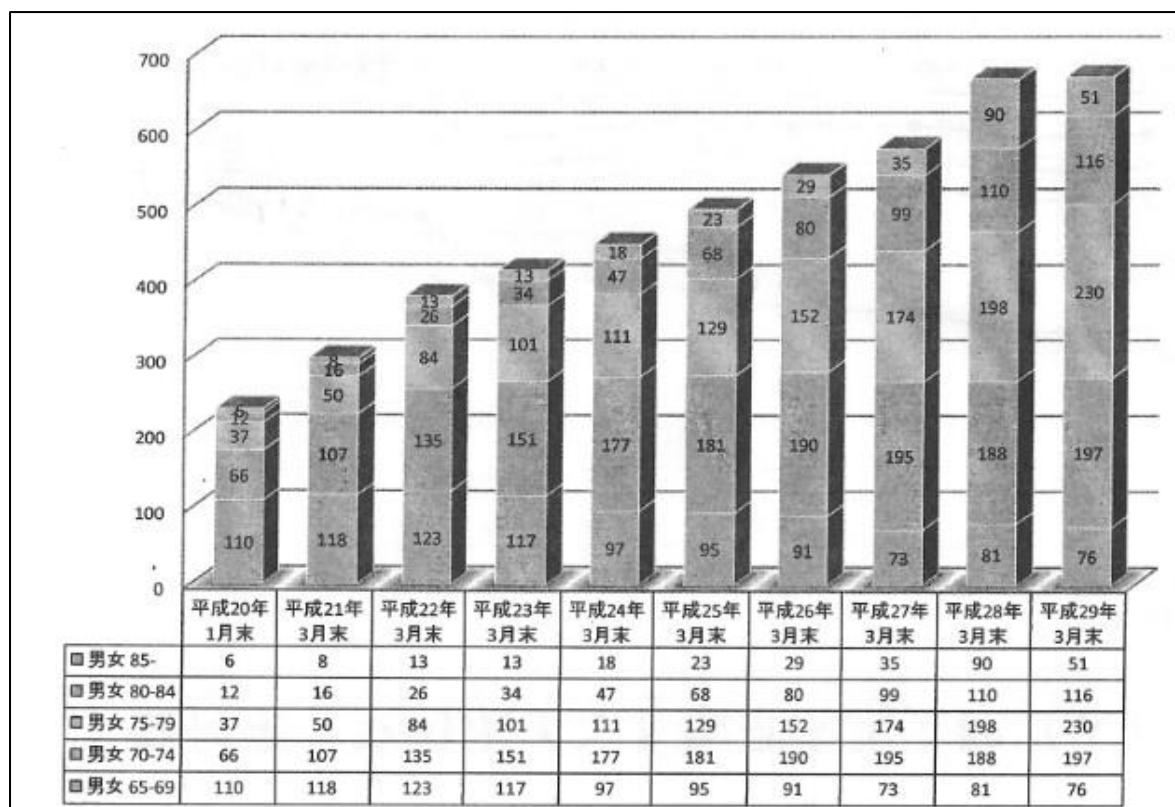
87

3. 先進自治体の紹介：稲城市

介護支援ボランティア制度を全国に先駆けて導入したのが稲城市である。稲城市では平

⁸⁷ 前掲注 84）2 頁。

成 19 年 9 月から導入され⁸⁸、稲城市社会福祉協議会がポイントの管理機関である⁸⁹。ポイント換金の上限額は年額 5,000 円となっている⁹⁰。2017 年 3 月末時点での介護支援ボランティア登録者数は 670 人⁹¹、2016 年度にポイントの換金を受けた人数は 323 人であり⁹²、どちらも制度導入時から倍以上になっている（図表 40、図表 41 参照）。また、介護支援ボランティア制度の 2014 年度における決算見込み額は 1,802,545 円となっている⁹³。介護支援ボランティア制度が地域支援事業として行われる場合は、財源構成のうち市町村の負担割合は 12.5%であるため（図表 37 参照）稲城市の負担額は年額約 23 万円となる。



図表 40 介護支援ボランティア登録者数推移

（出典：稲城市「稲城市介護支援ボランティア 10 周年『自分のため、人のため』～介護ボランティア制度のねらい～」（2018 年 11 月 7 日）11 頁より抜粋）

⁸⁸ 稲城市「稲城市介護支援ボランティア 10 周年『自分のため、人のため』～介護ボランティア制度のねらい～」（2018 年 11 月 7 日）18 頁。

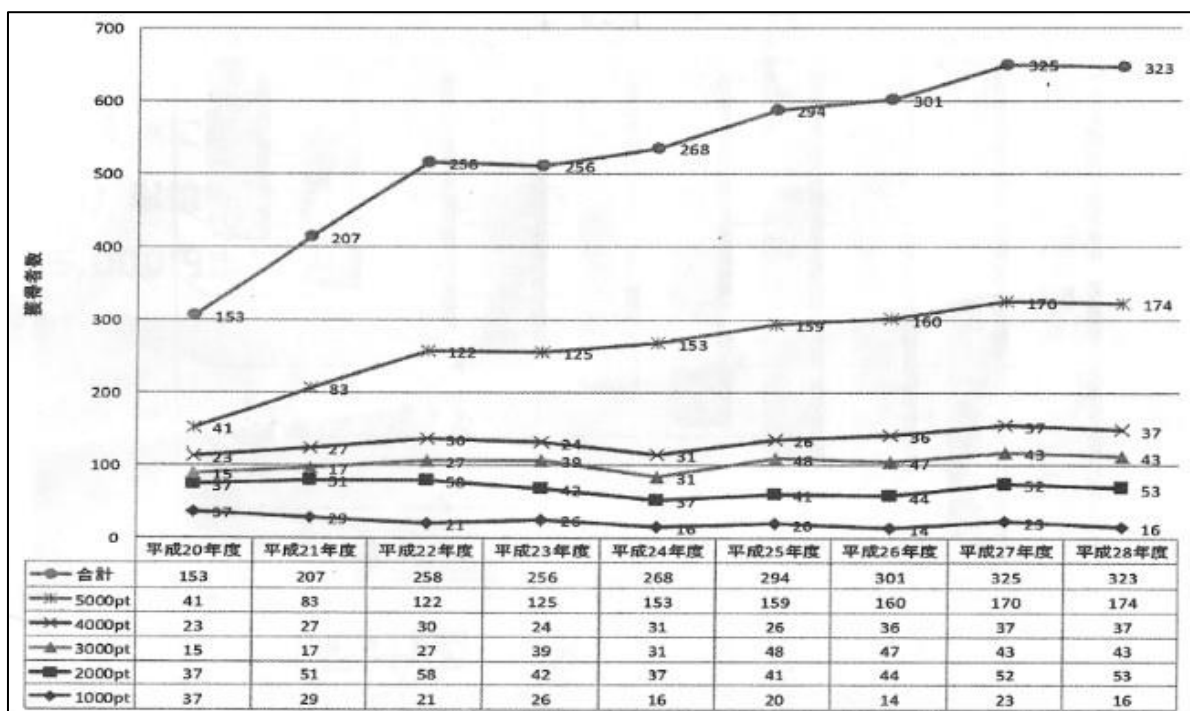
⁸⁹ 前掲注 88) 6 頁。

⁹⁰ 前掲注 88) 10 頁。

⁹¹ 前掲注 88) 11 頁。

⁹² 前掲注 88) 12 頁。

⁹³ 稲城市「稲城市介護支援ボランティア制度実施報告書 ～26年度の運用状況について～」（2015 年 3 月）9 頁。



図表 41 交付金 交付ポイント別内訳人数

(出典：稲城市「稲城市介護支援ボランティア10周年『自分のため、人のため』～介護ボランティア制度のねらい～」(2018年11月7日)12頁より抜粋)

平成26年度決算見込み額 1,802,545円(管理機関への委託)	
委託料の積算内訳	金額
需用費(消耗品費)	
事務用消耗品(用紙、インク、ファイル等)	201,794円
役務費	
振込手数料	131,868円
郵送料	45,618円
使用料及び賃借料	
パソコンリース料	32,004円
負担金補助及び交付金	
転換交付金	1,187,000円
事務管理料	167,000円
消費税・印紙税	37,261円

図表 42 平成26年度決算見込み額

(出典：稲城市「稲城市介護支援ボランティア制度実施報告書 ～26年度の運用状況について～」(2015年3月)9頁)

なお、実際に稲城市内の介護施設等で行われている活動で介護支援ボランティア制度の

対象となっているものが以下である。

- ①レクリエーション等の指導、参加支援
- ②お茶出しや食堂内の配膳・下膳等の補助
- ③喫茶等の運営補助
- ④散歩、外出、管内移動の補助
- ⑤模擬店、会場設営、利用者の移動補助、芸能披露等の行事の手伝い
- ⑥話し相手
- ⑦その他施設職員と共に行う軽微かつ補助的な活動（例—草刈、洗濯物の整理、シーツ交換等）
- ⑧その他（例—在宅高齢者のゴミ出し等）

図表 43 稲城市内の介護施設等で行われている活動

（出典：稲城市「稲城市介護支援ボランティア 10 周年『自分のため、人のため』～介護ボランティア制度のねらい～」（2018 年 11 月 7 日）7 頁より抜粋）

稲城市では、介護支援ボランティア登録者に対してアンケート調査を毎年行っており、その中で、介護支援ボランティアの介護予防効果を測定するために、「介護支援ボランティア活動を始める前と現在では、健康面や精神面に変化はありましたか？」という質問をして主観的満足度を測定している。その結果が以下である（図表 44 参照）。

区分	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
①張り合いが出てきた	45.7%	51.3%	34.2%	37.6%	53.7%	50.8%	48.1%	52.3%	53.6%
②健康になったと思う	11.2%	15.5%	6.5%	9.4%	12.0%	16.7%	21.0%	22.9%	27.5%
③変わらない	33.0%	36.4%	24.5%	18.1%	31.5%	23.5%	27.8%	19.8%	19.6%
④体調をくずした	3.2%	1.6%	0.0%	0.4%	0.0%	0.7%	0.8%	0.0%	0.7%
⑤その他	6.9%	7.5%	34.8%	34.5%	2.8%	8.3%	1.5%	5.0%	8.7%

※稲城市介護支援ボランティア登録者へのアンケート調査結果より

図表 44 介護支援ボランティアの介護予防効果

（出典：稲城市「稲城市介護支援ボランティア 10 周年『自分のため、人のため』～介護ボランティア制度のねらい～」（2018 年 11 月 7 日）13 頁より抜粋）

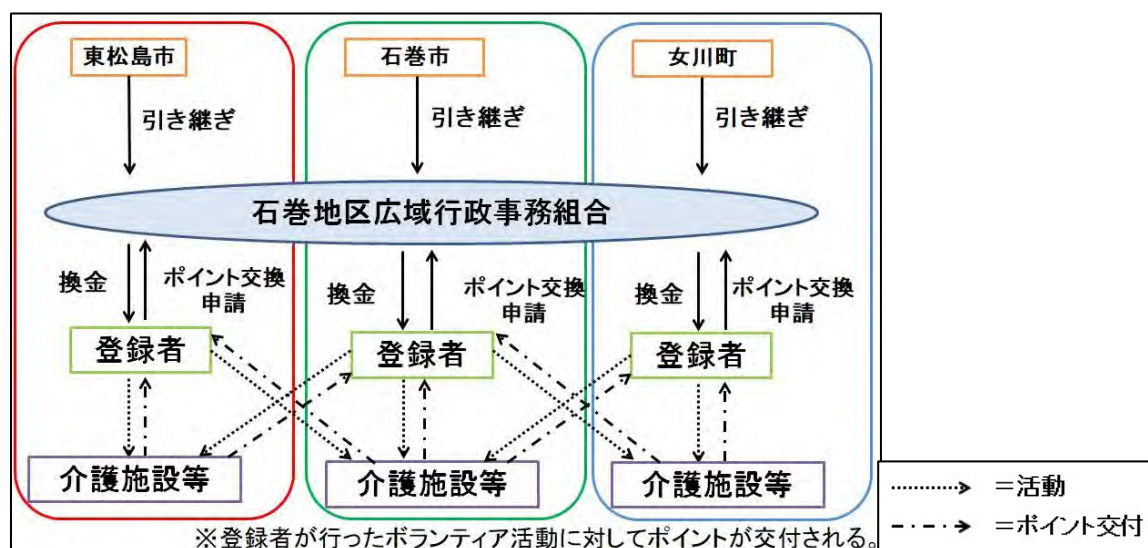
図表 44 を見ると、2016 年度において回答者の 8 割以上が「①張り合いが出てきた」、「②健康になったと思う」を選択している。このことから、介護支援ボランティア参加者の主観的満足度は高いといえる。

稲城市で始まった介護支援ボランティア制度は全国に広がり、現在では 356 の自治体で同種の取組が行われている⁹⁴。

第3項 石巻圏域における介護支援ボランティア制度の連携

1. 介護支援ボランティア制度の連携とは

WSA では、石巻圏域における定住自立圏構想の高齢者福祉分野の取組として、介護支援ボランティア制度の「連携導入」及び「連携運用」を提言する。「連携導入」とは、制度導入時の事務のうち 2 市 1 町で連携して行えるものは連携するということである。「連携運用」とは、ボランティア登録者が市町域を跨いでボランティアに参加することであり、例えば、石巻市在住の高齢者が女川町にある介護施設で行ったボランティア活動に対してもボランティア参加者にポイントが交付され、そのポイントを換金することができるというものである。その際、ボランティア参加者は石巻市在住であるため、たとえ女川町にある介護施設でボランティア活動を行ったとしても、石巻市がポイントの換金を行うことが妥当であると考えられる。



図表 45 介護支援ボランティア制度の連携

（出典：WSA 作成）

⁹⁴ 前掲注 88) 18 頁。

2. 石巻圏域で介護支援ボランティア制度の連携導入等をする必要性、メリット

石巻圏域で介護支援ボランティア制度の連携導入及び連携運用（以下「連携導入等」という。）をする必要性、メリットは以下の三点である。

- ①女川町は単独で介護支援ボランティア制度を導入することが難しいと考えられるため、他の2市（特に隣接する石巻市）と連携することによって女川町でも介護支援ボランティア制度を導入することができる（必要性）。
- ②ボランティア参加者の選択の幅が増えることによって、単独自治体で介護支援ボランティア制度を行うよりも、よりボランティアに参加しやすい環境を整備することができる（メリット）。
- ③制度導入時及び導入後に必要となる業務の一部を中心市である石巻市が主導して共同で行うことにより、近隣市町である東松島市及び女川町の事務コストが削減できる（メリット）。

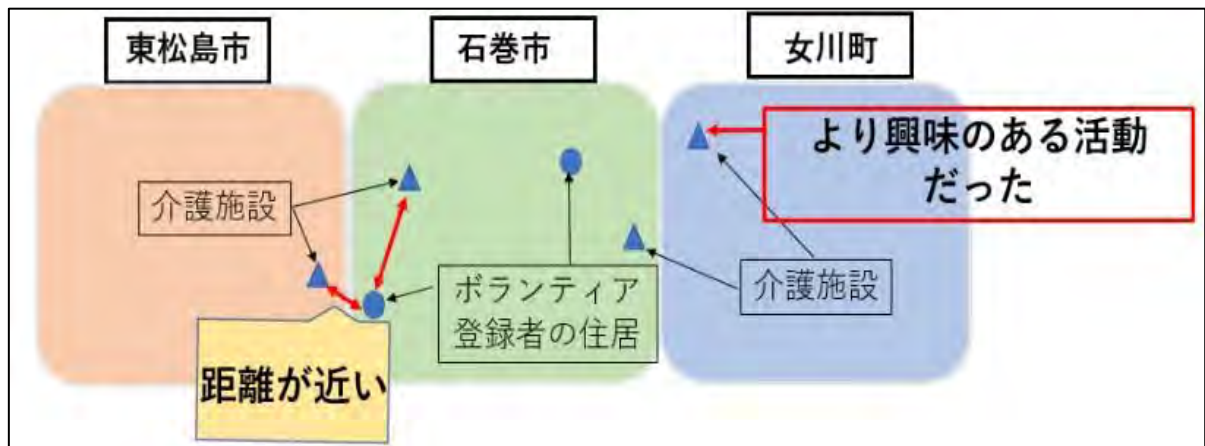
以下では上記の三点について解説していく。

まず①についてだが、女川町にある介護施設は現在3か所であるため⁹⁵、ボランティア参加者が行える活動の選択の幅が小さい可能性がある。また、仮にボランティア受け入れを拒否する施設が1つでも存在する場合、ボランティア参加者が行う活動の選択の幅がさらに狭まってしまうことになる。そして、3つの介護施設すべてがボランティアの受け入れを拒否した場合には、女川町で介護支援ボランティア制度を導入することは限りなく難しくなる（社会福祉協議会が中心となって在宅高齢者のゴミ出し支援等の活動をボランティアとして行うことも考えられるが、その場合だと社会福祉協議会の負担が大きくなってしまふ）。そのため、女川町が単独で介護支援ボランティア制度を導入することは難しいと考える。

しかし、女川町の住民が石巻市にある介護施設で行ったボランティア活動に対してもポイントの換金を認めるという形にすれば、女川町でも介護支援ボランティア制度を導入することは可能であると考ええる。

②について、ボランティア登録者の住居に最も距離が近い介護施設が隣接する自治体にあるものであった場合や、登録者がより参加したいと思うような活動を行うボランティアが他自治体にある介護施設で募集されている場合に、他自治体にある介護施設で行ったボランティア活動に対してもポイントの交換を認めるという形になっていれば、ボランティア登録者の選択の幅を増やすことが可能になると考える（図表46参照）。

⁹⁵ 前掲注80) 16頁。



図表 46 ボランティア参加者の選択の幅が増えるとは
(出典：WSA 作成)

そして③について、例えば広報チラシの作成や、介護施設等に対する説明会等であれば、事務を共同で行うことも可能であり、それを石巻市が主導して行うことによって、近隣市町である東松島市及び女川町の事務コストを削減することができる。それによって、東松島市及び女川町で介護支援ボランティア制度を導入するハードルが下がると考える。

3. 石巻圏域における介護支援ボランティアの連携導入等における事務作業

以下に挙げるのは、介護支援ボランティア制度を導入する際に必要な事務、作業の主なものである。

①制度導入の検討

- ・ ニーズの把握
- ・ 受け入れ施設等の意向等の確認
- ・ 実施する市町村、受け皿と考えられる管理機関等の体制の検討

等

②制度設計

- ・ ボランティア活動の対象者
(→ 65 歳以上とするか、65 歳未満も含めるか…)
- ・ ボランティアの活動場所
(→ 施設のみか、在宅も含めるか…)
- ・ ボランティア活動の範囲
(→ シルバー人材センターとの棲み分けは…)

- ・ 管理機関の決定
(→ 社協か市町村直営か、シルバー人材センターの例も…)
- ・ ポイント換金の方法、上限額、時期の設定
(→ 現金か特産物か、上限は 5,000 円までにしようか、年度末一括か中途の換金を認めるか…)
- ・ 予算の積算
(→ 管理機関への委託料は…)

等

③議会への説明、予算措置

- ・ 制度の概要
- ・ 制度導入の必要性、メリット
- ・ 予算の妥当性

等

④各種規則、様式等の作成

- ・ 実施要綱の作成
- ・ ボランティアの手引き（活動の参考となるもの）の作成（P 3 9 参照）
- ・ ポイント台紙の作成

⑤制度の周知、募集

- ・ チラシの作成
- ・ 市町村の広報だよりへの掲載
- ・ 関係機関（シルバー人材センター、ボランティア団体、）
- ・ 介護支援ボランティア活動の参加者の募集
- ・ 介護支援ボランティアの受け入れ先の募集（施設又は在宅高齢者等）

⑥ボランティアへの対応

- ・ ボランティア活動参加者への研修の実施
- ・ 受け入れ施設等への事業説明

図表 47 介護支援ボランティア制度導入する際に必要な事務、作業

(出典：鳥取県「介護支援ボランティア制度市町村導入ガイドライン」(平成 24 年 3 月) 8、9 頁より抜粋)

石巻圏域における介護支援ボランティア制度の連携を考えた場合、図表 47 に加えて、ま

ずは市町間で協議を行い、制度の目的、運用法について市町間で一致させる必要がある。これは制度の目的が一致していなければ介護支援ボランティア制度の連携導入等を行うことは難しいためである。この市町間の協議において議論すべきもので、特に重要であると考えるのが以下の3つである。

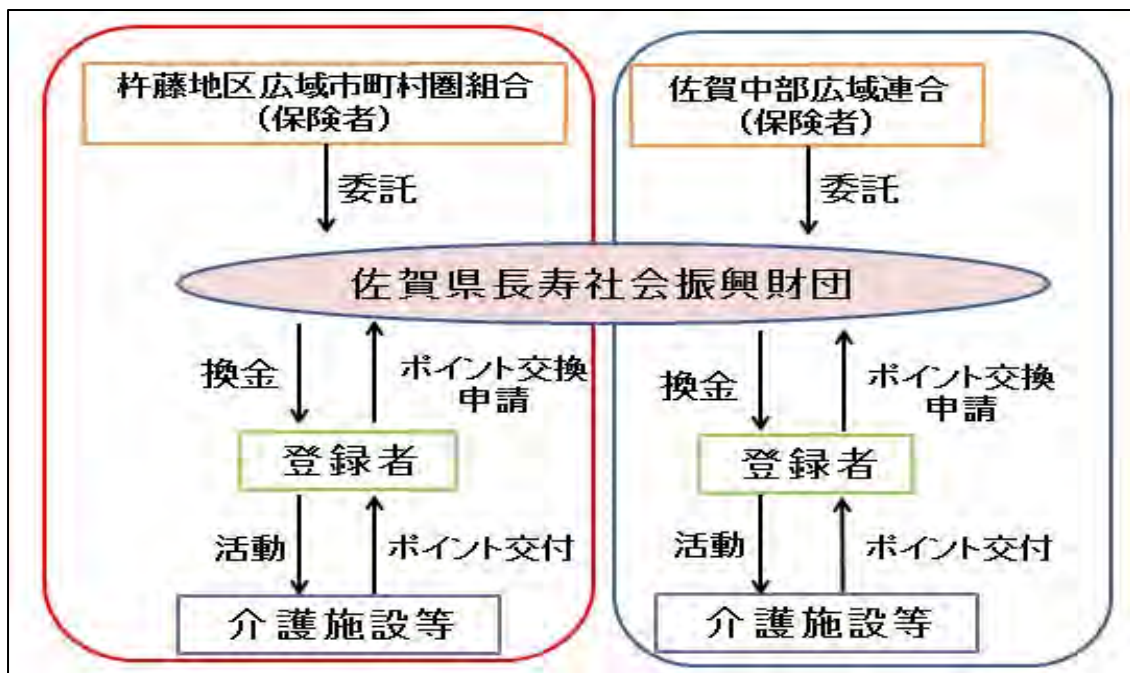
- ①石巻圏域における介護支援ボランティア制度の目的について
- ②指定ボランティア受け入れ施設等の審査について
- ③介護支援ボランティア制度の連携運用を行う際の管理機関について

①については、前述した通り、WSA では石巻圏域における介護支援ボランティア制度の最大の目的を、高齢者の社会参加の促進、高齢者の生きがいの創出、そして、それらを通じた健康寿命の延伸と考える。石巻圏域での連携運用を考えた場合、この目的の部分が一致していなければポイント換金のための交付金はどこの市が拠出するのかといった部分で合意をとることが難しい。そのため、ボランティア参加者の生きがいづくりや一次予防を最大の目的とした場合、ボランティア参加者が居住している自治体がポイント換金のための交付金を拠出することが最適であるとする。

また②については、通常であれば介護施設を指定ボランティア受け入れ施設として認めるための審査は、その介護施設がある自治体のみが行えばよい。しかし、介護支援ボランティア制度の連携運用を考えた場合には、住民が他自治体にある介護施設にボランティアに行くことが想定されるため、他自治体の施設も審査をすべきでないかといった意見が出る可能性もある。しかし、他自治体にある施設まで審査するとすると、業務量が膨大になってしまう。そのため、それぞれの市町はそれぞれの責任において自治体内にある施設を審査することをあらかじめ協議の上、決めておく必要がある。

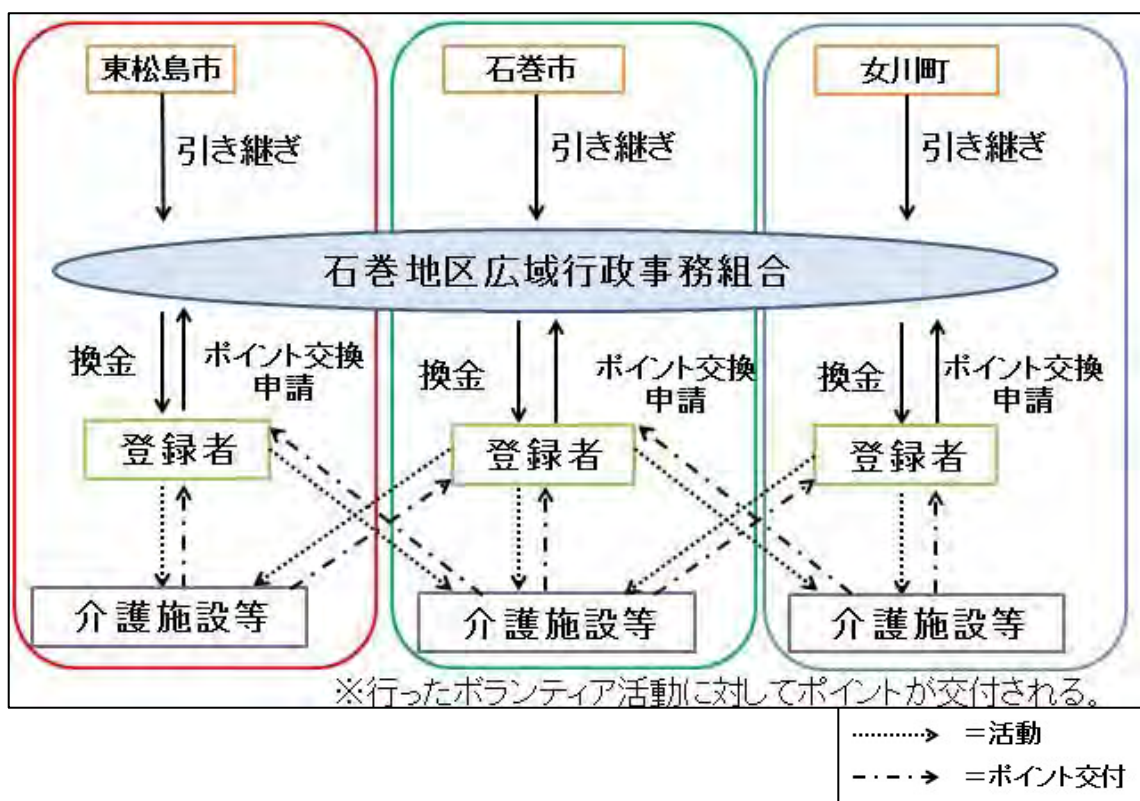
そして③について、石巻圏域での介護支援ボランティア制度の連携運用を行うためには管理機関の選定も重要になる。WSA では石巻地区広域行政事務組合が管理機関として適任であるとする。これは、佐賀県の杵藤地区広域市町村圏組合及び佐賀中部広域連合が佐賀県長寿社会振興財団という団体に業務委託しているモデルを参考にしたものである（図表 48 参照）⁹⁶。このモデルにある通り、異なる2つの保険者が同一の組織を管理機関に指定することも可能である（ただしこのモデルの場合ではWSAの提言のように登録者が市町をまたいでボランティアを行っているわけではない）。石巻圏域で連携運用を考えると、各市町が事務の一部を石巻地区広域行政組合に引き継ぎ、石巻地区広域行政事務組合がポイントの管理や交換等の事務を行う方式（図表 49 参照）が最適であるとする。

⁹⁶ 佐賀県長寿社会振興財団ウェブサイト「サポーターとは」<http://sagachouju.jp/supporter/about/>（2018年1月21日最終閲覧）。



図表 48 モデルにした事例

(出典：WSA 作成)



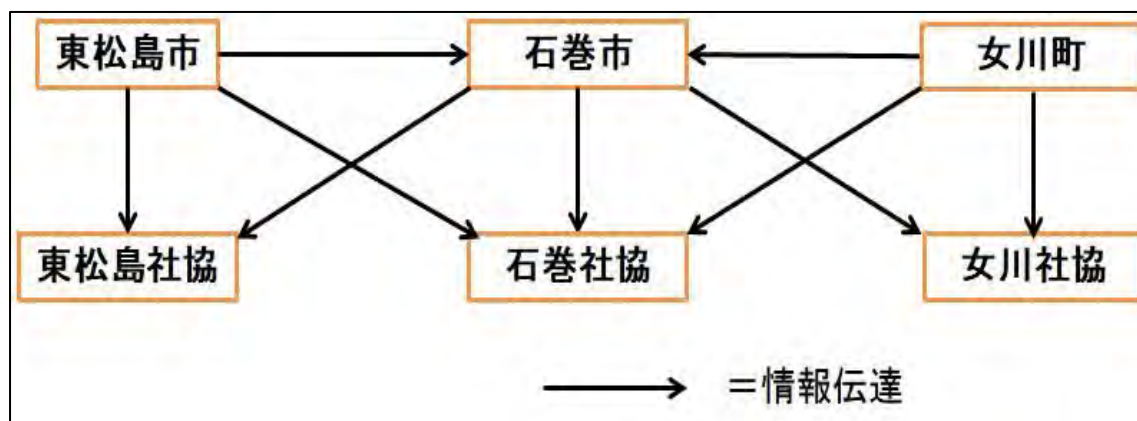
図表 49 石巻地区広域行政事務組合を管理機関としたときの図（再掲）

(出典：WSA 作成)

石巻地区広域行政事務組合を管理機関とした理由は、石巻地区広域行政事務組合に委託した場合と各市町の社会福祉協議会に委託した場合を比較すると、石巻地区広域行政事務組合であれば、介護支援ボランティア制度の連携運用を行う際に、石巻圏域全体の情報を一元的に処理することが可能になり、より円滑な制度運用が期待できるためである。

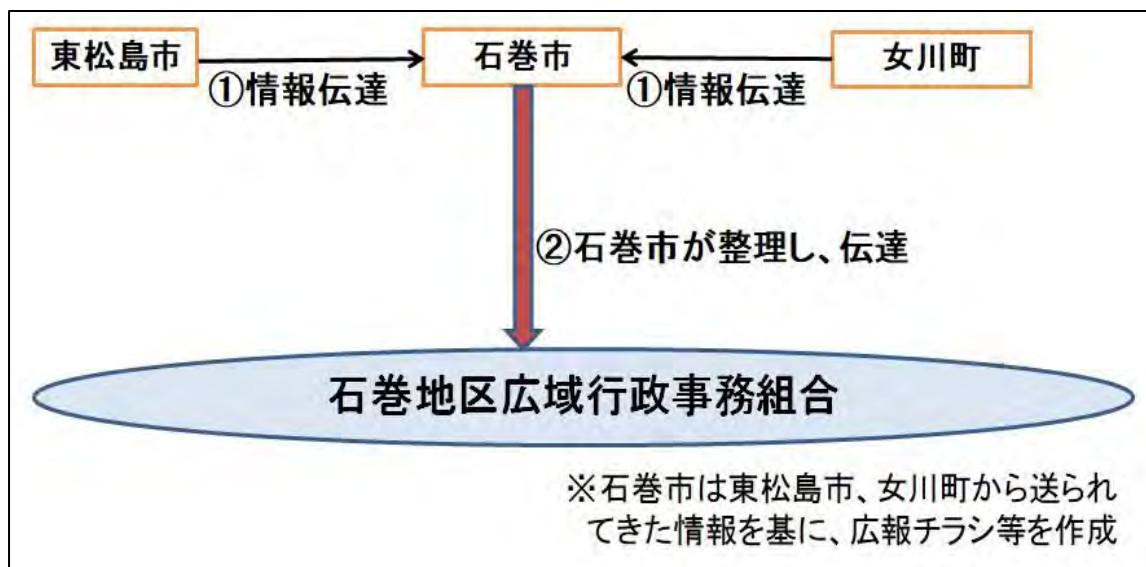
例えば、管理機関へのボランティア受け入れ施設の情報（どの施設がどんな活動を行うボランティアを募集しているのか等）の伝達について考えてみる。各市町の社会福祉協議会に委託した場合では、それぞれの自治体がボランティア受け入れ施設の指定をしたのち、石巻圏域の社会福祉協議会全てに情報を伝える必要がある。そして各社会福祉協議会は伝えられた情報をもとに、ボランティア登録者と受け入れ施設のマッチングを行うことになる。しかし、この方式では情報処理が繁雑になってしまう。（図表 50 参照）

そこで、各市町からの情報の伝達については、まず東松島市、女川町が石巻市に情報を送り、送られてきた情報を石巻市が自市の情報と合わせて整理し、それを石巻地区広域行政事務組合に送るという方式であれば、近隣市町や管理機関の業務量を削減できるほか、石巻市が広告チラシを作成するうえでも都合がいい形となる。（図表 51 参照）



図表 50 各市町の社会福祉協議会を管理機関とした場合

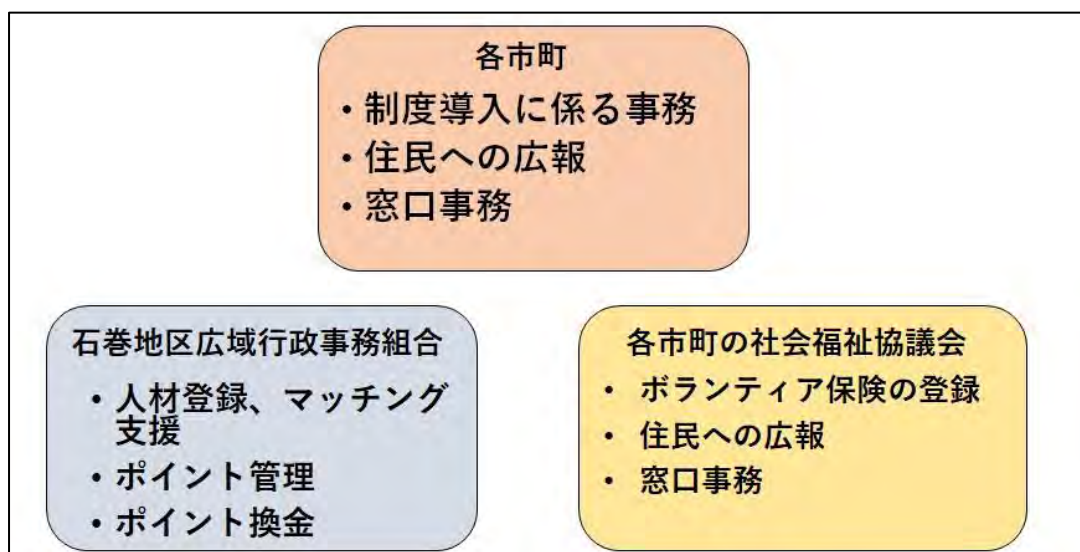
（出典：WSA 作成）



図表 51 石巻地区広域行政事務組合を管理機関とした場合

(出典：WSA 作成)

石巻圏域で介護支援ボランティア制度の連携運用を行う際の、各組織の業務内容は以下のようなになる。まず、各市町は制度導入に関わる事務、そして住民への広報、登録時やポイント交換の申請時の窓口事務を行うことになる。そして管理機関として選定された石巻地区広域行政事務組合が各市町のボランティア人材の登録や電話による受け入れ施設とのマッチングの支援、ポイント管理、ポイント換金業務を行うことになる。各市町の社会福祉協議会はボランティア保険の登録業務や住民への広報、登録時やポイント交換の申請時の窓口事務等を行うことになる。(図表 52 参照)



図表 52 各組織の業務内容

(出典：WSA 作成)

ここで、業務内容の一例としてポイント換金業務を取り上げる。ポイント換金事務では、まず各市町や社会福祉協議会が窓口となり、ポイントのたまっているポイントカードをボランティア参加者から預かる。そして各市町は預かったポイントカードを石巻地区広域行政事務組合に送付し、石巻地区広域行政事務組合がボランティア参加者の口座に換金額を振り込むという流れになる。

第4項 総括及び残された課題

本節では、石巻圏域における①高齢者の社会参加の促進、②高齢者の生きがいの創出、そして、それらを通じた③健康寿命の延伸を目的とした取組として、介護支援ボランティア制度を石巻圏域で連携して導入、運用していくことを提言し、管理機関の設定等について言及した。

第 3 章で検討できずに残された課題としては、介護支援ボランティア制度の周知方法が挙げられる。やはり参加者を増やすためには住民への効果的な周知方法が重要となるが、その点についての調査や考察は行うことができなかった。

第4節 政策提言 I-② 介護機器貸与モデル事業

第1項 最先端介護機器の活用に関する提案

第1節で述べたとおり、石巻圏域における高齢者福祉の二点目の課題として、在宅高齢者の生活を支える仕組みづくりが求められる。その実現に向けた取組として、在宅の高齢者へ福祉用具の普及を図ることが効果的であると考え。福祉用具の活用に関する制度としては、後述するように、介護保険制度における福祉用具貸与者への給付補助があるが、その対象用具は指定された13種目（車いす、車いす付属品、特殊寝台、特殊寝台付属品、床ずれ防止用具、体位変換器、手すり、スロープ、歩行器、歩行補助つえ、認知症高齢者徘徊完治機器、移動用リフト、自動排泄処理装置）に限定されている⁹⁷。

他方、近年では介護機器産業の成長が著しく、在宅高齢者の生活を支える上で効果を発揮する介護機器が多く登場している。介護保険制度における貸与補助対象の13種目にとどまらず、最先端介護機器の利用を促進することができれば、高齢者が長く在宅で生活することや、豊かに暮らせることにつながるのではないかと考える。

最先端介護機器の利用促進のための取組事例としては、岡山市（岡山県）の「介護機器貸与モデル事業」がある。この事業は岡山市の「AAA（トリプルエー）シティ岡山（在宅介護総合特区）」に基づく独自の取組であり、介護保険の給付対象ではない、ロボット技術等を活用した最先端介護機器を、要介護者等に1割の自己負担で貸与するというものである⁹⁸。

岡山市の「介護機器貸与モデル事業」を参考として、要介護者等に対して、最先端介護機器を低額の自己負担で貸与する事業を、石巻圏域の2市1町が定住自立圏構想を活用して実施することを、本節では提案したい。

第2項 岡山市「介護機器貸与モデル事業」

1. 概要

前述したとおり、岡山市の「介護機器貸与モデル事業」は、岡山市の「AAA（トリプルエー）シティ岡山（在宅介護総合特区）」に基づく独自の取組であり、介護保険の給付対象ではない、ロボット技術等を活用した最先端介護機器を、要介護者等に1割の自己負担で貸与するものである。加えて、実際の貸与を通じて、当該機器の有効性等を検証し、それを

⁹⁷ WAMNET「福祉用具貸与」

<http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/kaigo/handbook/service/c078-p02-02-Kaigo-14.html>
（2018年1月21日最終閲覧）を参照。

⁹⁸ 岡山市「総合特区を活用した独自の取組」（2017年11月27日の岡山市へのヒアリングの際に頂いた資料）47頁。

国へ報告することにより、介護保険の適用対象を充実させていくことも事業内容である⁹⁹。

1 割という低率の利用者負担での最先端介護機器貸与を実現するために、岡山市の「介護機器貸与モデル事業」は、地域支援事業における任意事業として実施されている¹⁰⁰。これにより、「介護機器貸与モデル事業」に関する行政負担のうち、19.5%のみを岡山市が負担すればよいこととなっている¹⁰¹。

なお、「介護機器貸与モデル事業」の延べ利用者人数は、平成 29 年 3 月時点で約 470 人である¹⁰²。

2. 事業実施までの流れ

(1) 総合特区申請

岡山市の「介護機器貸与モデル事業」は、2013 年 2 月に「地域活性化総合特区」として国の指定を受けた、「AAA（トリプルエー）シティ岡山（在宅介護総合特区）」における取組の一つとして実施されている。岡山市はその申請の際に、国に対して 11 項目の事業実施のための規制緩和を提案しているが、「介護機器貸与モデル事業」実施に関しては、地域支援事業における任意事業を従来よりも広く解し、「介護機器貸与モデル事業」がそこに含まれるものとして取り扱われることを要望している。

事業実施自治体の費用負担を抑制し、実際に「介護機器貸与モデル事業」を実施するためには、地域支援事業として実施することで国、県及び介護保険料からの費用補助を受けることが求められるのである。

(2) 地域支援事業（任意事業）としての実施の同意

前述したとおり、岡山市の「介護機器貸与モデル事業」は、地域支援事業における任意事業として実施されている。しかし、本来、地域支援事業における任意事業は対象事業が明確化されており、「介護機器貸与モデル事業」のように新たに創設された事業を、任意事

⁹⁹ 前掲注 98) 47 頁。

¹⁰⁰ 地域支援事業とは、平成 18 年度に創設された、介護保険被保険者が要介護状態等となることを予防するとともに、要介護状態等となった場合においても、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援することを目的とした事業である。地域支援事業の区分は、介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業、任意事業に大別される。社会保障審議会介護保険部会（第 58 回）参考資料 1「地域支援事業の推進」（2016 年）9 頁。

¹⁰¹ 地域支援事業（任意事業）の財源構成は、国 39%、都道府県 19.5%、市町村 19.5%、1 号保険料 22% である。前掲注 100) 10 頁。

¹⁰² 前掲注 98) 50 頁。なお、ワークショップ A が岡山市保健福祉局医療政策推進課医療福祉戦略室へヒアリングを実施した 2017 年 11 月 27 日の時点では、延べ利用者は約 530 人まで増加していたという。

業として実施することは認められていない¹⁰³。そこで、国が提示する要件（図表 53）にしたがって事業が実施されることで岡山市と国が同意することで、「介護機器貸与モデル事業」は地域支援事業（任意事業）として、実際の実施が可能となっている。

（参 考）【同意の要件】 ＜共通事項＞ ・介護機器貸与モデル事業と介護予防ポイント事業を総合的に実施し、生活支援を充実させ高齢者の自立支援につなげること。 ・介護機器貸与実績や介護予防ポイント利用効果等の実績データ等を蓄積し、厚生労働省老健局に実績データ等の情報を提供すること。 ＜介護機器貸与モデル事業＞ 将来的に介護保険給付の対象となることを目指して指定地方公共団体においてその責任でモデル事業として介護機器の貸与事業を実施するものであり、具体的には以下の要件を満たすこと。 ・貸与事業の対象とする介護機器は、「厚生労働大臣が定める福祉用具貸与に係る福祉用具の種目」（平成 11 年厚生省告示第 93 号）に定める機器ではなく、また、厚生労働省老健局が示す「介護保険制度における福祉用具の範囲の考え方」の要件を全て満たすこと。 ・貸与事業の対象の介護機器の効果については指定自治体においてデータ等を収集し、分析した上で厚生労働省老健局に報告すること。 ・貸与事業に係る利用者の負担を介護保険給付の対象となる福祉用具貸与と同じとするなど、介護保険制度の福祉用具貸与の仕組みに則って行うこと。 総合特別区域における「地域活性化総合特別区域介護機器貸与モデル事業及び介護予防ポイント事業」について （平成 25 年 9 月 13 日老振発 0913 第 3 号厚生労働省老健局振興課長通知）より一部抜粋

図表 53 「介護機器貸与モデル事業」実施の同意要件

（2014 年度第 1 回介護保険福祉用具・住宅改修評価検討会に関する資料、資料 5-4-2「岡山市総合特区における『介護機器貸与モデル事業』について」（2014 年）より抜粋）

（3）対象機器の公募・選定

「介護機器貸与モデル事業」で運用する対象機器を選定し、業務委託契約の相手企業を特定するにあたって、岡山市では企画競争が実施されている。企画競争への参加資格は、次の二点である。すなわち、①法人格を有することと、②提案する機器の製造業者又は製造業者等が指定する他の者であること（ただし、他の者を指定する場合は、製造業者等以

¹⁰³「新たに創設された介護予防・日常生活支援総合事業、包括的支援事業、基金等で実施すべきもの」、「介護給付サービス（保険給付）の上乗せ・横出しとなるものであり、市町村特別給付又は事業等により実施すべきもの」、「全国での実施率が低いことから、市町村の一般施策等で実施すべきもの」は、任意事業の対象外とされる。前掲注 100）4 頁。

外の１者）である¹⁰⁴。なお、②に「製造業者等が指定する他の者」とあるのは、機器メーカーが岡山市外の企業である場合に、岡山市内で活動するリース業者等と連携して、「介護機器貸与モデル事業」に参加することを期待してのことであるという¹⁰⁵。

企画競争の流れとしては、一次審査として企画提案書の審査を行い、一次審査を通過した企業に対して、二次審査としてヒアリングを実施した上で、対象機器及び業務委託契約の相手企業を特定する¹⁰⁶。

3. 事業実施のスキーム

「介護機器貸与モデル事業」では、利用者（市民）と介護機器メーカーとの直接のやりとりが事業実施の中心となる。介護機器メーカーは、岡山市から、機器貸与、利用料徴収、利用効果等の調査について委託を受けることとなっている。そこで、機器貸与を希望する市民が、介護機器メーカーに対して直接問い合わせを行い、介護機器メーカーへ利用申請書を提出することによって、貸与が開始される。貸与開始後は、介護機器メーカーが利用者宅を毎月訪問し、機器使用状況や効果等に関して調査が行われる。利用者が、１割の機器利用料を支払う相手先も、介護機器メーカーである。

介護機器メーカーは、岡山市に対して利用効果等の報告と、利用者から徴収した機器利用料の振込を行う。

岡山市は、介護機器メーカーに対して１割の機器レンタル料に加えて、調査委託費を支払う。

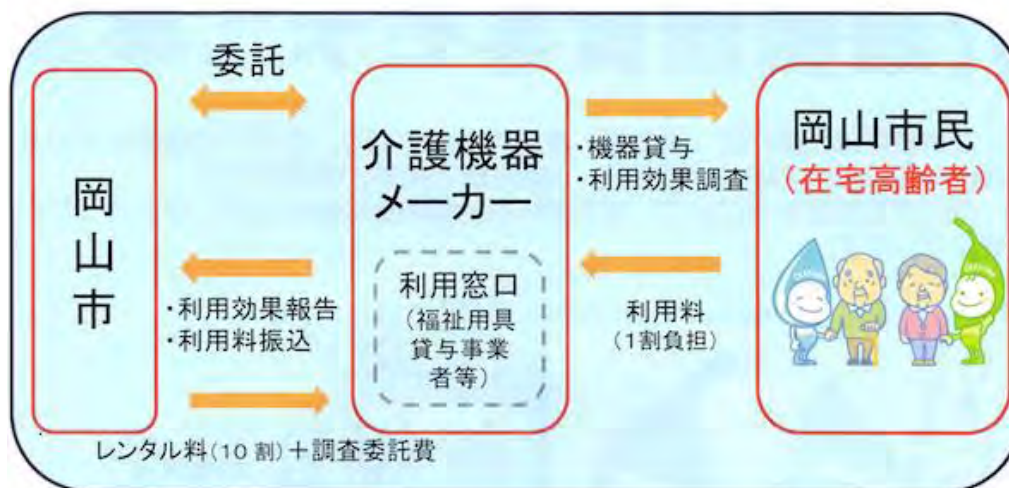
なお、介護機器メーカーが岡山市へ報告する利用効果等の報告は、岡山市が収集・分析を行った後、国へ報告され、当該機器が新たに介護保険の適用対象へ加えられるか否かを判断するにあたっての参考資料とされる。

以上の「機器貸与モデル事業」のスキームを表したものが、図表 54 である。

¹⁰⁴ 岡山市「岡山市介護機器貸与モデル事業委託（単価契約）企画競争実施の公示」（2017 年）を参照。

¹⁰⁵ 岡山市ヒアリング（2017 年 11 月 27 日）より。

¹⁰⁶ 前掲注 104）を参照。



図表 54 岡山市「介護機器貸与モデル事業」のスキーム

(出典：岡山市医療政策推進課医療福祉戦略室「岡山市総合特区介護機器貸与モデル事業」
広報資料より抜粋)

4. 対象機器について

前述した、「介護機器貸与モデル事業」を地域支援事業（任意事業）として実施することの同意の要件を満たすため、対象機器は、次の 2 点の要件を満たすものの中から、全国公募により決定される。要件は、①介護保険給付の貸与対象である 13 種目に該当しないものであり、②介護保険制度における福祉用具の範囲に当てはまるものであることである¹⁰⁷。なお、介護保険制度における福祉用具の範囲については、図表 55 を参照されたい。

¹⁰⁷ 前掲注 98) 48 頁。

介護保険制度における福祉用具の範囲について

1 介護保険制度における福祉用具の範囲の7つの要件

(出典 第14回医療保険福祉審議会老人保健福祉部会提出資料(H10.8.24))

1	要介護者等の自立の促進又は介助者の負担の軽減を図るもの
2	要介護者等でない者も使用する一般の生活用品でなく、介護のために新たな価値付けを有するもの (例えば、平ベッド等は対象外)
3	治療用等医療の観点から使用するものではなく、日常生活の場面で使用するもの (例えば、吸入器、吸引器等は対象外)
4	在宅で使用するもの (例えば、特殊浴槽等は対象外)
5	起居や移動等の基本動作の支援を目的とするものであり、身体の一部の欠損又は低下した特定の機能を補完することを主たる目的とするものではないもの (例えば、義手義足、眼鏡等は対象外)
6	ある程度の経済的負担があり、給付対象となることにより利用促進が図られるもの (一般的に低い価格のものは対象外)
7	取り付けに住宅改修工事を伴わず、賃貸住宅の居住者でも一般的に利用に支障のないもの (例えば、天井取り付け型天井走行リフトは対象外)

図表 55 「介護保険制度における福祉用具の範囲について」

(出典: 2014 年度第 1 回介護保険福祉用具・住宅改修評価検討会に関する資料(資料 5-4-2))

「岡山市総合特区における『介護機器貸与モデル事業』について」(2014 年)より抜粋)

5. 事業の効果等

岡山市の介護機器貸与モデル事業は、在宅介護の支援策として画期的な取組である。岡山市の在宅介護総合特区全体についての評価ではあるが、岡山市では 2013 年の特区実施以降、在宅要介護者の割合は増加を続けている¹⁰⁸。この成果を踏まえて、岡山市では、介護機器貸与モデル事業を含めた取組を今後も引き続き推進することとしている¹⁰⁹。また、外部からの評価として、厚生労働省が、介護機器貸与モデル事業につき、特例措置の効果が認められるとともに、着実な機器普及の結果を認めている¹¹⁰。

¹⁰⁸ 岡山市の在宅要介護者の割合は、2013 年度で 85.51%、2014 年度で 86.16%、2015 年度で 86.54%、2016 年度で 87.62%である。なお、特区実施前の 2011 年度では、在宅要介護者の割合は 83.4%であった。内閣府地方創生推進事務局「平成 28 年度 地域活性化総合特別区域評価書【正】別紙 1」(2016 年)7 頁。

¹⁰⁹ 前掲注 108) 7 頁。

¹¹⁰ 内閣府地方創生推進事務局「総合特別区域の進捗に係る事後評価(ライフ・イノベーション分野)平成 28 年度『岡山型持続可能な社会経済モデル構築総合特区』」(2016 年)を参照。

第3項 石巻圏域における「介護機器貸与モデル事業」実施の提言

1. 概要

WSA は、石巻圏域において定住自立圏構想を実施する場合の新たな連携事業として、岡山市で実施されている「介護機器貸与モデル事業」を、石巻市、東松島市及び女川町が連携して導入、実施することを提言したい。

岡山市の「介護機器貸与モデル事業」は、実施前の総合特区申請の段階や対象機器の公募・選定の段階、実施後の介護機器メーカーからの機器利用効果等の報告を自治体が収集し分析する段階について、事業実施自治体の負担が大きいと考えられる。2市1町での「介護機器貸与モデル事業」の導入、実施を検討する上では、政令指定都市の一つであり、人口約72万の都市である岡山市¹¹¹と、石巻圏域の2市1町との規模の差異を考慮する必要があるだろう。そして、そこで定住自立圏構想を活用して事業の導入、実施を図ることの意義が明確になると考える。すなわち、定住自立圏構想の、中心市と近隣市町村という役割分担の形に基づいて、自治体間で連携することで、事業の導入、実施に関する各市町の負担軽減が期待できるとWSAでは考える。

2. 事業実施までの流れ案

(1) 復興特別区域制度の活用

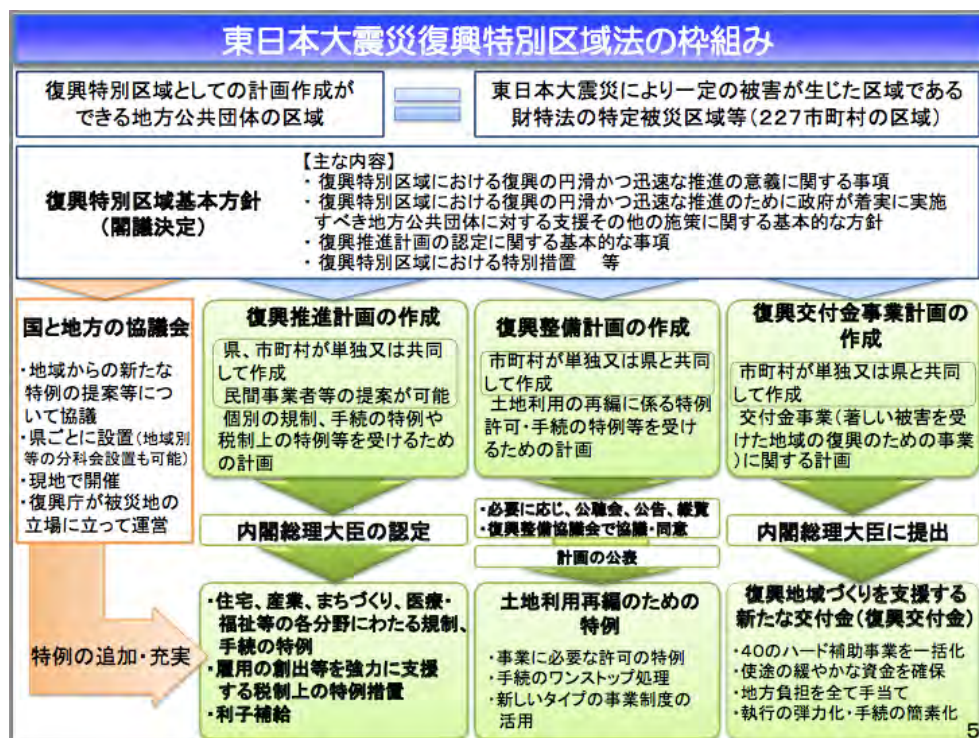
前述したとおり、岡山市では「介護機器貸与モデル事業」の実施にあたり、総合特区制度を活用することで、介護保険制度における地域支援事業（任意事業）に関する規制緩和を実現している。2市1町で「介護機器貸与事業」を実施する場合にも、岡山市の場合と同様に、規制緩和を求める必要がある。石巻圏域の2市1町の場合には、復興特別区域制度を活用することで、規制緩和を求めることができると考える。

復興特別区域（復興特区）制度とは、東日本大震災復興特別区域法に基づく制度であり、制度設計にあたっては、「特定被災区域において、自らの被災状況や復興の方向性に合致し、活用可能な特例を選び取る」ことができることや「地域の提案により新たな特例を追加・拡充することができる仕組みを導入」することがポイントとされている¹¹²。そこで、国と地方の協議会での協議を経て、地域の提案に基づいた特例の追加・充実を行うことが制度上

¹¹¹ 岡山市の人口は2016年4月1日現在で719,302人（推計人口）である。岡山市ウェブサイト「岡山市のプロフィール 人口」http://www.city.okayama.jp/okayama/okayama_00030.html（2017年12月20日最終閲覧）。

¹¹² 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」（2017年）3頁。

可能となっている（図表 56。同法第 12 条等参照）。介護機器貸与モデル事業に関して、地域支援事業（任意事業）として実施が認められるよう、2 市 1 町で連携して、規制緩和の特例を提案するのが良いだろう¹¹³。



図表 56 復興特区制度の枠組み

(出典：復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」(2017年)5頁より抜粋)

(2) 地域支援事業（任意事業）としての実施の同意

2市1町で「介護機器貸与モデル事業」を実施する場合にも、地域支援事業（任意事業）として実施するには、岡山市が国と同意した際と同様の要件を満たす必要があると考える。

(3) 対象機器の公募・選定

対象機器及び業務委託契約の相手企業の特定については、石巻市を中心として、2市1町で共同して公募、選定を実施することが望ましいと考える。それによって、公募、選定にかかる各市町の負担が軽減されることが期待されるだけでなく、各市町が別個に公募、選

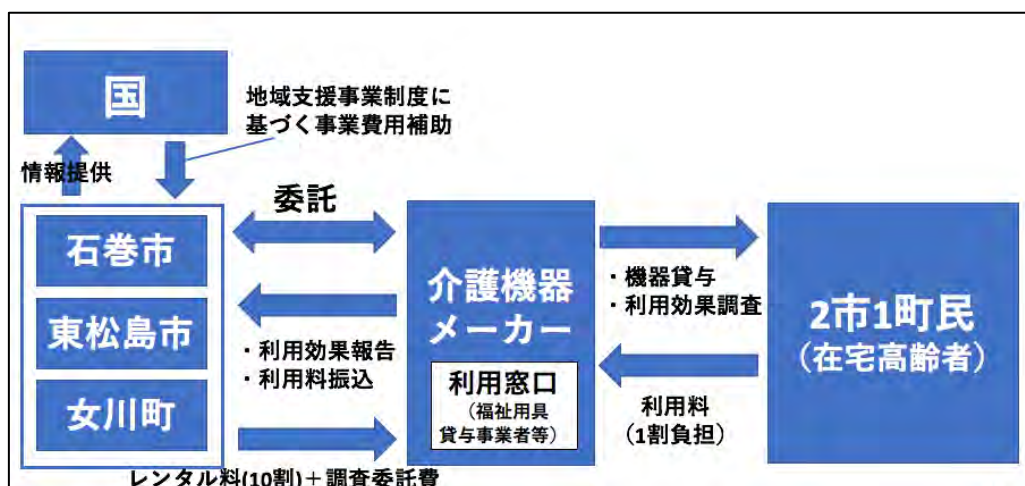
113 なお、復興特区制度については、根拠法である東日本大震災復興特別区域法が恒久法であることから、2020年度以降も制度として維持されとのことである。復興庁電話ヒアリング（2017年12月5日）より。

定を行う場合よりも、事業実施の際の機器貸与件数が相当数大きくなることが予想されることから、公募に応じる企業も多くなり、円滑かつ活発な応募が期待されるためである。

3. 事業実施のスキーム案

WSA が考える、石巻圏域の 2 市 1 町で「介護機器貸与モデル事業」を実施する場合のスキームを表したものが、図表 57 である。上述したとおり、事業実施に関する国との協議等は 2 市 1 町で連携して行うことが望ましいと考えるが、実際の事業実施に関する介護機器メーカーとの業務委託契約は 2 市 1 町それぞれが締結するかたちでも良いだろう。

なお、「介護機器貸与モデル事業」を地域支援事業（任意事業）として実施する際の同意の要件の一つである、対象機器の利用効果等に関するデータの収集、分析については、各市町が業務委託契約先企業から提供された機器の利用効果等に関するデータを、石巻市へ集約させ、石巻市が一括してデータの分析を実施することが望ましいと考える。それにより、近隣市町村の東松島市及び女川町の事業実施に関する負担は著しく軽減され、かつ、データ量の充実によってさらに有意義な分析結果を得られるのではないかと考える。

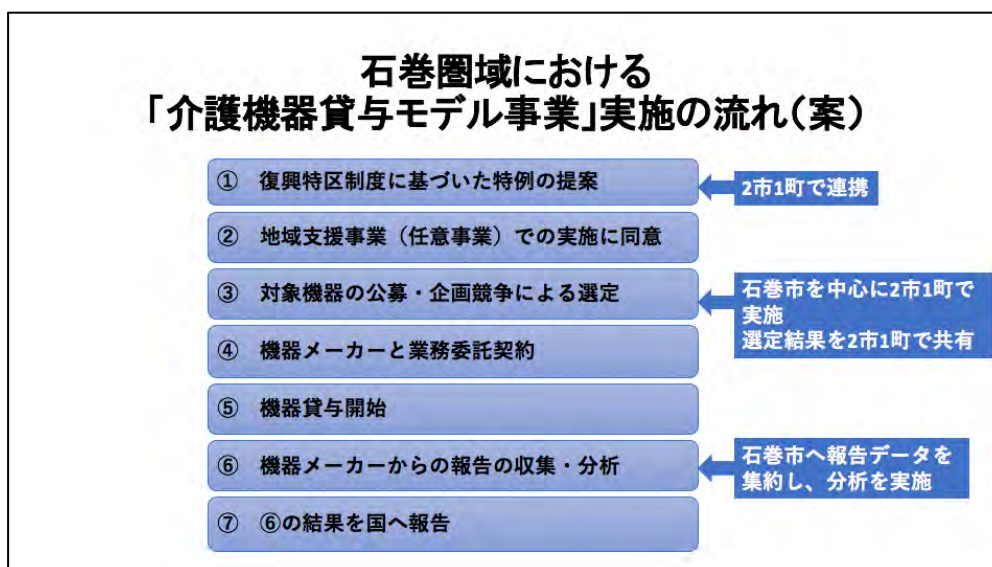


図表 57 石巻圏域における「介護機器貸与モデル事業」実施のスキーム（案）

（出典：WSA 作成）

第4項 総括

本節では、石巻圏域において、岡山市の「介護機器貸与モデル事業」と同様の事業を、2 市 1 町の連携事業として実施することを提案してきた。ここで改めて、事業実施の具体的な流れの案を提示する（図表 58）。



図表 58 石巻圏域における「介護機器貸与モデル事業」実施の流れ（案）

（出典：WSA 作成）

定住自立圏構想の制度趣旨である「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、中心市と近隣市町村とで役割分担を行うことで、従来は大規模自治体のみが実施していたような先進的事業の実施も可能になるのではないかと考える。本節において提案した「介護機器貸与モデル事業」の実施は、このような考えのもと、WSAにおいて検討を行ったものである。

第6章 政策提言Ⅱ 地域公共交通政策

第1節 導入

本章では、政策提言Ⅱとして地域公共交通での連携における提言を記述する。

国土交通省によると、近年、日本においてはモータリゼーション及び人口減少・少子高齢化の進展により地域公共交通の利用者が減少し、公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の低下が見られる。ネットワークの縮小やサービス水準の低下が進むと、不便さを感じる人びとは地域公共交通を利用しなくなり、ネットワークの縮小やサービス水準の低下がさらに進展するという「悪循環」が生じ、今後もそのような状況は拡大していくことが見込まれる。このように、地域公共交通の未来は明るいとは言えない。

しかし、地域公共交通は、運転のできない学生、高齢者、障害者、妊婦等といった地域住民の移動手段の確保としての役割を果たすものである。さらに、コンパクトシティの形成のために都市機能が集約した拠点同士及び拠点と居住エリアを結ぶ交通手段としての役割、外出機会の増加によるまちのにぎわいの創出及び健康増進のための役割、観光客等の移動の利便性を向上させることによる人びとの交流を活発化させる役割、自家用車の利用が抑制されることによる環境への配慮といった役割等、様々な役割を果たしている。このように、地域公共交通を維持し、改善を図ることは、様々な分野において効果をもたらすものであり、地域公共交通は地域において重要な社会インフラであると言える¹¹⁴。

また、定住自立圏構想の基本的な考え方である「集約とネットワーク」を考えてみると、中心市に集約された都市機能を近隣市町村も活用できるよう、中心市と近隣市町村との間の「ネットワーク」、つまり市町村間を人びとが移動できるよう「アクセス」を「連携」して維持強化することが重要である。その役割を根本的な部分で担うのが地域公共交通なのであり、定住自立圏構想を推進する上で、地域公共交通という政策分野は取り組むべき政策であると WSA は考える。

本章の構成としては、まずは第 2 節において、議論の前提となる公共交通政策の法制度について説明する。次に第 3 節において、2 市 1 町における公共交通の現在の状況及び将来の展望について説明する。そして、第 4 節において公共交通での連携における政策提言について記述する。

¹¹⁴ 国土交通省「『人とまち、未来をつなぐネットワーク』～地域公共交通活性化再生法の一部改正～ 第 9 版」（2015 年）1-2 頁を参照。

第2節 公共交通政策の法制度

本節では、説明の前提となる公共交通に関する法制度を説明する。ここで取り上げるのは、交通政策の基本法制である交通政策基本法、地域公共交通における「基本法」と言える地域公共交通活性化再生法及び交通モード¹¹⁵としてバス及びタクシーを対象としている道路運送法の3つである。また、地域公共交通活性化再生法において規定されており、地方自治体が策定する公共交通に関する計画である地域公共交通網形成計画についても詳説する。

第1項 交通政策基本法

1. 交通政策基本法の概要

交通政策基本法は、「交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、（中略）交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする」（第1条）、文字通り交通政策の基本法である。2013年11月27日に成立し、同年12月4日に施行された。

交通政策基本法においては、交通に関する基本的認識や基本理念、国、地方自治体及び交通事業者等の責務、交通に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために政府に策定義務を課している基本的な計画である交通政策基本計画並びに施策の具体的な内容について規定がなされている。交通政策基本法の成立をうけて、2014年度から2020年度までを計画期間とした交通政策基本計画が2015年2月において策定されている。

¹¹⁵ 交通モードとは、「拠点間の移動手段（輸送機関）」のことであり、鉄道、路線バス、乗合タクシー、旅客船等を指す（出典：国土交通省「地域公共交通づくりハンドブック」（2009年）70頁）。

交通政策基本法の概要（平成25年12月4日公布・施行 法律第92号） 国土交通省



図表 59 交通政策基本法の概要

（出典：国土交通省ウェブサイト「交通政策基本法に基づく政策展開：交通政策基本法について」

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport_policy/sosei_transport_policy_tk1_000010.html（2018年1月21日最終閲覧）より抜粋）

2. 公共交通基本法の制定に至る経緯¹¹⁶

交通政策に関する基本法については、自民党政権から民主党政権へと政権交代が起きた2009年頃から、前原誠司¹¹⁷国土交通大臣（当時）のもと国土交通省において具体的な検討が開始された。もともと、交通政策においては鉄道事業法、道路運送法及び海上運送法等、基本法ではなく個別に法律を制定して施策を推進していたことから、交通政策における基本理念を打ち立て、関係者間の連携と役割分担のもとに施策を総合的に推進する体制を構築していくことが求められた。また、関西大学教授の宇都宮浄人は「従来、交通の問題は断片的な対策に止まり、まちづくりと一体のものとして交通政策が取り組まれていないという事情があった¹¹⁸」と論じ、交通とまちづくりを一体的に考える「交通まちづくり」という観点から交通に関する基本法の必要性を指摘した。

¹¹⁶ 国土交通省ウェブサイト「交通政策基本法に基づく政策展開：交通政策基本法について」

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport_policy/sosei_transport_policy_tk1_000010.html（2018年1月21日最終閲覧）。

¹¹⁷ 氏の趣味はSLの写真撮影である（出典：前原誠司ウェブサイト「プロフィール」衆議院議員 前原誠司（まえはらせいじ））<https://www.maehara21.com/profile/>（2018年1月21日最終閲覧）

¹¹⁸ 宇都宮浄人『地域再生の戦略－『交通まちづくり』というアプローチ』（ちくま新書、2015年）54頁。

そのような背景のもと検討が進められた結果、2011年3月8日に交通基本法案が閣議決定されたが、同年3月11日に発生した東日本大震災によって議論は中断し、2012年11月の衆議院解散により廃案となった。総選挙の結果、同年12月に民主党政権から自民政権へと政権が戻ったものの、交通に関する基本法の重要性は依然として認識されており、さらに、震災を通じて災害時における対応等という観点においても交通の重要性が向上したことから、それらの修正を加えた上で交通政策基本法として制定された。

また、第6条において「交通に関する施策の推進は、まちづくり、観光立国の実現その他の観点を踏まえ、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りながら」という文言が記載されたことで、宇都宮の主張する「交通まちづくり」の考え方が法律において明記されることとなった¹¹⁹。

3. 「交通権」について

ここで、「交通権」について説明しておく。「交通権」というのは、フランスにおいて1982年に制定された国内交通基本法に盛り込まれた、「移動手段を選ぶ自由、並びに輸送を自身で実行し又はある機関若しくは企業に依頼する権利¹²⁰」という概念である。人びとの移動が制約されると、日常生活や文化生活、社会参加が極めて貧困になり、極端な場合は憲法25条が保障する生存権が脅かされる状況となる。そのため、国及び地方自治体はすべての人びとに移動を平等に保障する責務を負うべきである。これが「交通権」の背景にある考え方である¹²¹。

交通政策基本法の制定過程においては、このような「交通権」の考え方が「移動権」という言葉で法案に当初盛り込まれたが、法案の中身に「交通権」の考え方がある程度反映されたことで「移動権」の言葉自体が削除されたという経緯が存在する。ただ、学者の中には「交通権」の保障が不十分であるとして異議を唱える者も存在する¹²²。

第2項 地域公共交通活性化再生法

本項では、前述の交通政策基本法の制定を受けて改正された、地域公共交通活性化再生法について説明する。

地域公共交通活性化再生法とは、地域における持続可能な公共交通網（ネットワーク）の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及

¹¹⁹ 前掲注118) 64頁。

¹²⁰ 前掲注118) 54頁。

¹²¹ 土居靖範・可児紀夫・丹間康仁『地域交通政策づくり入門 人口減少・高齢社会に立ち向かう総合政策を』（自治体研究社、2017年）16頁。

¹²² 前掲注121)においては、「交通権」の保障をより明確に謳った交通政策基本法の改正案が提示されている。

び創意工夫を促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とする（第1条）、言わば地域における公共交通のための「基本法」である。ちなみに、地域公共交通活性化再生法によって「地域公共交通」という言葉が法律上初めて定義付けられた¹²³。地域公共交通とは、「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動の手段又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通（第2条1号）」である。

もともと、地域公共交通活性化再生法が制定されたのは2007年であるが、前述の交通政策基本法が2013年に制定したことを受けて、2014年5月に改正された。この改正においては、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という理念が付与され、地方自治体が地域公共交通網形成計画という計画を策定することが可能となり、さらに、その計画の枠内において地域公共交通再編実施事業を実施することが可能となった。

国土交通省によると、「少子高齢化・人口減少が加速度的に進展することにより、公共交通事業をとりまく環境が年々厳しさを増している中、特に地方部においては、公共交通機関の輸送人員の減少により、公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の一層の低下が懸念されております。その一方で、人口減少社会において地域の活力を維持、強化するためには、コンパクトなまちづくりと連携して、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』の考えのもと、地域公共交通ネットワークを確保することが重要です¹²⁴」といった問題意識があり、第1項2.での説明の通り「交通まちづくり」の考え方が付与された交通政策基本法の制定を受けて、地域公共交通活性化再生法の改正に繋がった。この改正により、宇都宮の主張する「交通まちづくり」の視点がさらに強化されたと言えるであろう。

¹²³ 国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」（2016年）2頁。

¹²⁴ 国土交通省ウェブサイト「公共交通政策：地域公共交通の活性化及び再生に関する法律について」
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000055.html（2018年1月21日最終閲覧）。

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律(平成26年5月21日公布)



図表 60 改正地域公共交通活性化再生法の概要

(出典：国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」(2016年)

2頁より抜粋)

第3項 地域公共交通網形成計画

1. 地域公共交通網形成計画の概要

地域公共交通網形成計画とは、持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するための計画であり(第5条1項)、『『地域にとって望ましい公共交通網のすがた』を明らかにする『マスタープラン』としての役割を果たすもの¹²⁵⁾である。地域公共交通網形成計画を策定する主体となるのは市町村または都道府県であり、市町村においては単独で又は共同して、都道府県においては、当該都道府県の区域内の市町村と共同して策定する。また、計画の範囲は策定に係る市町村の区域内である。つまり、市町村が単独で策定した場合は当該単独市町村内であり、共同で作成した場合は、計画の範囲は複数の市町村にまたがることになる。ただ、この「市町村の区域内」という規定については、住民の通勤、通学、買物、通院といった日常生活に関して形成される交通圏に依拠してある程度柔軟に設定することができ、当該市町村を超えて隣接市町村まで運行して

¹²⁵⁾ 前掲注114) 6頁。

いる交通モードが存在すれば、計画策定時においてその交通モードも計画に記載することができる¹²⁶。

地域公共交通網形成計画の記載事項としては、①基本方針、②計画の区域、③計画の目標、④目標を達成するために実施する事業及び実施主体に関する事項、⑤達成状況の評価に関する事項、⑥計画期間、⑦その他、実施に関して当該自治体が必要と認める事項、となる（第5条1項、2項）。

2. 計画策定に係る協議会

地域公共交通網形成計画を策定しようとする地方自治体は、計画の策定及び実施に関し必要な協議を行うための協議会である、いわゆる「地域公共交通活性化協議会」を組織することができる（第6条）。地方自治体は、この地域公共交通活性化協議会において協議を行い、計画を策定する。さらに、この協議会は事業実施の主体ともなり得る。

ただ、自治体によっては協議の場として既に「地域公共交通会議」が組織されている場合がある。地域公共交通会議とは、地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般乗合旅客自動車運送事業及び市町村運営有償運送¹²⁷等に関する協議を行うために市町村又は都道府県が主宰する会議である（道路運送法施行規則第9条の2）。この場合、会議の構成員を追加することにより地域公共交通会議に地域公共交通活性化協議会の機能を付加することが可能となる¹²⁸。つまり、地域公共交通会議が地域公共交通網形成計画を策定し、事業を実施することが可能となる。以下に、地域公共交通活性化協議会と地域公共交通会議との主な相違点を示す。

	地域公共交通活性化協議会	地域公共交通会議
根拠 法令	地域公共交通活性化再生法 第6条	道路運送法施行規則 第9条の2、第9条の3
目的	地域公共交通網形成計画の策定・ 事業の実施	地域住民の生活に必要な 公共交通に関して協議
対象交通 モード	多様なモード	バス・タクシー
支援内容	計画策定・事業実施における 財政的支援	バス、タクシーの許可等に関する 特例の適用
主宰	市町村（複数可）又は都道府県	市町村（複数可）又は都道府県

¹²⁶ 国土交通省東北運輸局電話ヒアリング（2017年12月20日）より。

¹²⁷ 一般乗合旅客自動車運送事業及び市町村運営有償運送については第4項において説明する。

¹²⁸ 前掲注114）12頁。

構成員の要件	地方自治体 関係する公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者その他計画に定めようとする事業を実施すると見込まれる者 その他の当該地方自治体が必要と認める者（公安委員会、利用者、学識経験者等）	地方自治体の首長 バス・タクシー事業者及びその運転手が組織する団体 住民又は利用者 地方運輸局長 道路管理者（任意） 公安委員会察（任意） 学識経験を有する者その他の地域公共交通会議の運営上必要と認められる者（任意）
参加是非	構成員は応諾義務あり	法律上は規定なし
協議結果	構成員は尊重義務あり	法律上は規定なし

図表 61 地域公共交通活性化協議会と地域公共交通会議の相違点

（出典：国土交通省「地域公共交通づくりハンドブック」（2009 年）18 頁及び国土交通省東北運輸局「地域活性化まるごとブック 2015」（2015 年）32 頁を参照して WSA 作成。）

第4項 道路運送法

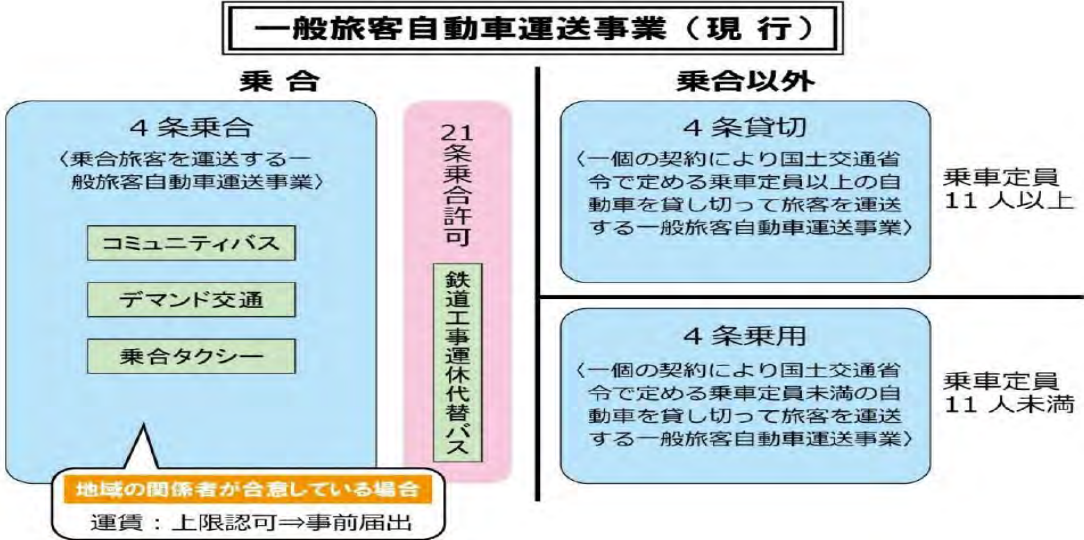
本項では、交通モードとしてバス及びタクシーを対象とした道路運送法という法律について説明する。

道路運送法は、「道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとし、並びに道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進することにより、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的とする（第 1 条）」法律である。

この法律でいう「道路輸送事業」は、旅客自動車運送事業、貨物自動車運送事業及び自動車道事業の 3 つの事業を指す（第 2 条 1 項）。そのうちの「旅客自動車運送事業」とは、他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して旅客を運送する事業のことで（第 2 条 3 項）、バス事業及びタクシー事業のことである。旅客自動車運送事業も階層があり、一般旅客自動車運送事業と特定旅客自動車運送事業の 2 種類が存在する。そのうち前者の「一般旅客自動車運送事業」は、不特定多数の利用者を同じ車両で運送する（一般的なバスをイメージしていただければよい）一般乗合旅客自動車運送事業、契約により省令で定める乗車定員¹²⁹以上の自動車を貸し切って利用者を運送する一般貸切旅客自動車運送事業（貸切バスを

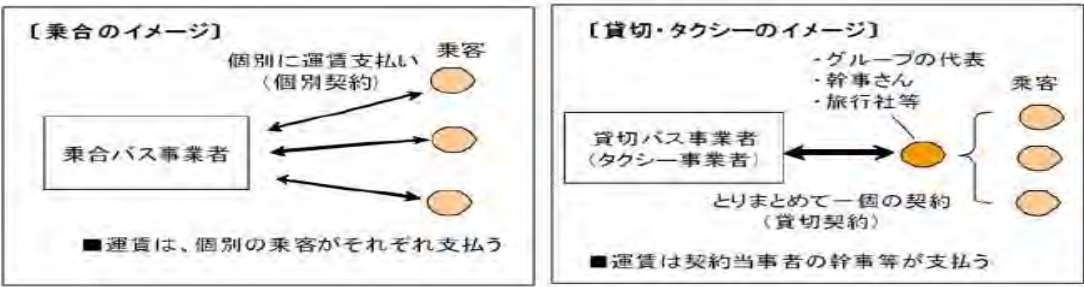
¹²⁹ 道路運送法施行規則第 3 条の 2 において、11 人と定められている。一般乗用旅客自動車運送事業につ

イメージしていただければよい)、契約により省令で定める乗車定員未満の自動車を貸し切って利用者を運送する一般乗用旅客自動車運送事業（一般的なタクシーをイメージしていただければよい）の3種類が存在する（第3条）。一般旅客自動車運送事業を営もうとする事業者は、国土交通省の許可を受けなければならない（第4条）。



図表 62 一般旅客自動車運送事業¹³⁰

（出典：国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」（2016年）9頁より抜粋）



図表 63 一般乗合旅客自動車運送事と一般貸切旅客自動車運送事業及び一般乗用旅客自動車運送事業との違い

（出典：国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」（2016年）7頁より抜粋）

いても同様。
¹³⁰ コミュニティバス、デマンド交通及び乗合タクシーについては後述する。

ここでは、道路運送法におけるこれらの規定事項の中でも、第3項2.で触れた「一般乗合旅客自動車運送事業」について補足する。まず、一般乗合旅客自動車運送事業の概略を以下に示す。

運賃	区分	利用者	運送主体	車両	道路運送法上の区分	運行の形態	市町村の関与	標準処理期間	
有料	緑ナンバー（事業用）	誰でも利用可能（制限無し）	運送事業者	事業用自動車（バス型、又は10人以下）	【乗合バス事業】 一般乗合旅客自動車運送事業 【路線定期運行】	路線を定めて定時に運行	○運行委託又は運行費補助 ○地域公共交通会議を主宰 ・地域で合意した運賃 ・路線に必要な車両数など	【新規許可】 3ヶ月 【路線延長】 3ヶ月 【区域拡張】 3ヶ月	
				事業用自動車（バス型、又は10人以下）	【乗合バス事業】 〃 【路線不定期】	予約制	路線を定めて、予約に応じて運行	○運行委託又は運行費補助 ○地域公共交通会議を主宰 ・運送する路線や区域 ・路線に必要な車両数など	〃
				事業用自動車（10人以下を基本とする）	【乗合バス事業】 〃 【区域運行】	予約制	一定の区域内を予約に応じて運行	〃	※地域公共交通会議 事業は2ヶ月に短縮
	運送事業に対する対応を基本とし、対応できないときに自家用による有償運送が認められる								
有料	白ナンバー（自家用）	住民等	市町村	市町村の自家用自動車	【自家用・有償運送】 市町村運営有償運送	市町村の住民やその家族などを自治体の車両で運送（市町村長が認めた場合は来訪者・滞在者も利用可能） 乗合バス的な運送形態	○地域公共交通会議を主宰 ・必要性や輸送サービスの内容、運行管理の体制などを協議 ○運行後は運行責任を負う	【登録】 1ヶ月	
		登録した会員	NPO等	NPO等の自家用自動車	【自家用・有償運送】 公共交通空白地有償運送	運営協議会で合意された地区内の会員を運送（市町村長が認めた場合は来訪者・滞在者や会員以外の住民等も利用可能） 同時に複数の会員の運送も可能	○運営協議会を主宰 ・必要性や輸送サービスの内容、運送の対価、運行管理の体制などを協議 ○運行後は、NPO等に指導・助言を行う	【登録】 1ヶ月	
		登録した会員（移動制約者）	NPO等	〃 （10人以下車両に限る）	【自家用・有償運送】 福祉有償運送	運営協議会で合意された地区内の移動制約者会員を輸送（市町村長が認めた場合は会員以外も利用可能） 原則として、1回の車両で運べるのは会員等1名（及び付き添い人）のみ	〃	〃	
	無料	白ナンバー（自家用）	住民等	市町村	市町村の自家用自動車	【自家用】 道路運送法の規制対象外	市町村の車両による無償住民輸送	○市町村が自ら運行（運行責任を負う）	
高齢者			〃			福祉バス	○市町村が自ら運行（運行責任を負う）		
小中学生			〃			スクールバス	○市町村が自ら運行（運行責任を負う）		
市町村の住民等		貸切バス又はタクシー	事業用自動車	【運送事業者の利用】 貸切バス・タクシーに対する規制	貸切バス・タクシーによる借り上げによる無償住民輸送	○バスやタクシーとチャーター契約			

図表 64 運行形態と道路運送法の関係

（出典：国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」（2016年）6頁より抜粋）

図表 64 の通り、一般乗合旅客自動車運送事業における自動車の運行形態は、路線を定めて定期的に運行する「路線定期運行」、路線は定めるものの時刻が不定期な「路線不定期運行（一般的なバス）」、路線を定めず利用者の需要に応じた運行を行う「区域運行」という3種類の運行形態に分類される¹³¹。また、「路線不定期運行」と「区域運行」においては、「予約制」という運行形態が存在する。図表 62 出も示されている通り、一般に「デマンド交通」と呼ばれるものであり、利用者の予約に応じて運行する形態である。

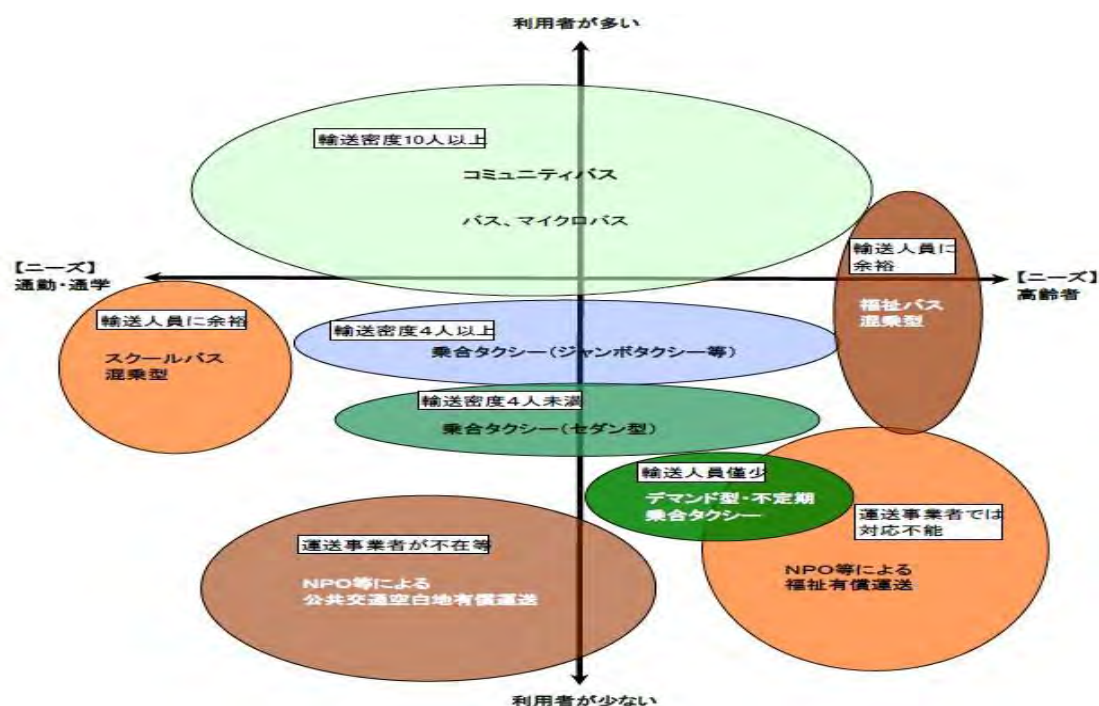
前述の通り、一般乗合旅客自動車運送事業を実施するには国土交通省の許可が必要になるのだが、第3項2.で触れた地域公共交通会議において協議を行ってれば、特例を受けることができる（道路運送法施行規則第9条の2）。図表 62 にある吹き出しがその特例の一つである。

ところで、自家用有償旅客運送というのは、市町村及び NPO 等が自家用車を用いて有償で当該市町村の区域内の住民又はその他の省令で定める利用者を運送することである（第

¹³¹ 前掲注 123）7 頁。

78条2号)。第3項2.で触れた市町村運営有償運送というのはこれに含まれる。原則として、有償での旅客運送は道路運送法第4条における許可を受けた運送事業者が行うが、過疎地等地域によっては事業者が存在しなかったり、対応できなかったりする場合もある。そのような場合は、協議会において関係者が合意することにより、市町村及びNPO等が自家用車による有償での運送を行うことが認められている¹³²。その場合、許可ではなく登録を行う必要がある(第79条)。

次に、道路運送法上における「自動車」の類型を以下の図表65において確認する。



図表 65 利用形態による運行イメージ

(出典：国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」(2016年) 6頁より抜粋)

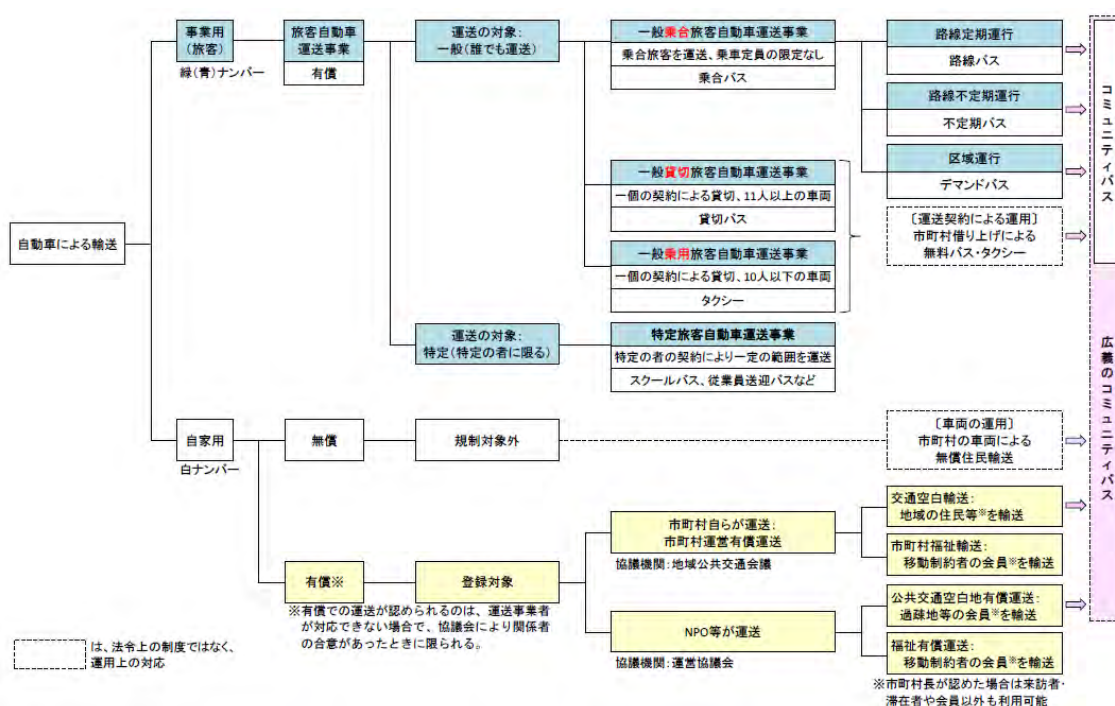
次節以降2市1町の公共交通を論じていくが、上記の図表65を踏まえ、本章で用いる公共交通に関する言葉の説明として、路線バス及びコミュニティバスを指す「乗合バス」並びに「乗合タクシー」について確認する。

まず、輸送密度が10人以上の乗合バスについては、路線バスとコミュニティバスの2種類に言及する。路線バスは、一般乗合旅客自動車運送事業者、いわば民間事業者が運行する一般的なバスである。コミュニティバスは様々な定義付けがなされているが、ここでは『市町村が何らかの形で関わり』『既存の交通機関で対応できなかった小規模需要をカバ

¹³² 前掲注123)7頁。

一し』『何らかの財政支援を背景とし』『社会的なサービスと位置付けられた』乗合バスサービス¹³³』という説明を定義として用いる。

道路運送法においては、下記の図表 66 の通りコミュニティバスに該当する運行形態として 2 種類を挙げている。1 つは、市町村が運行主体となるものの、実際の運行は一般乗合旅客自動車運送事業者、つまり民間事業者に委託するという運行形態である（狭義のコミュニティバス）。この運行形態は一般的には「上下分離」方式と呼ばれる。もう 1 つは、前述の自家用有償旅客運送という運行形態である（広義のコミュニティバス）。



図表 66 道路運送法の事業区分とコミュニティバス

（出典：国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」（2016 年）7 頁より抜粋）

また、輸送密度が 10 以下の乗合タクシーは、「個別輸送型の公共交通機関としてのタクシーを乗合自動車として運行するもので、バスの運行には需要が小さい場合、需要が偏在している場合等、バスとタクシーの中間的な存在として位置付けられる¹³⁴」というものである。車両規模が小さくなったコミュニティバスのようなものである。そして、これら乗合バス、乗合タクシーはまとめて「乗合自動車」と呼称される。

¹³³ 前掲注 118) 49 頁における鈴木文彦の整理を再引用。

¹³⁴ 前掲注 115) 72 頁。

第3節 2市1町における公共交通の現状と展望

本節では、2市1町の公共交通の現状と展望を説明する。2市1町の説明の順番としては、地理的に西から東にかけて、第1項で東松島市、第2項で石巻市、第3項で女川町とする。

第1項 東松島市における公共交通の現況と展望

本項においては、東松島市における公共交通の現況と展望について説明する。

東松島市においては、「東松島市地域公共交通活性化協議会」において協議が行われ、2017年11月に「東松島市地域公共交通網形成計画」が策定され、復興事業の進展に応じて事業が実施されている。

東松島市において運行している主要な交通モードは鉄道、コミュニティバス及び乗合タクシーである¹³⁵。以下、東松島市地域公共交通網形成計画に沿ってこれらの交通モードについて説明する。

1. 東松島市における公共交通の現況

(1) 鉄道

鉄道については、JR仙石線及びJR仙石東北ラインの2路線¹³⁶が東西に運行している。東日本大震災により全線で不通となったが、復旧が進んだ区間から運行が開始され、2015年5月をもって復旧は完了した。

(2) コミュニティバス

コミュニティバスである「震災無料循環バス」は、東松島市が運行主体となって「被災した交通手段がない市民のために運行している¹³⁷」バスであり、2011年6月から、祝日と年末年始を除いた平日に市内における仮設住宅や市役所、病院等を循環している。

名称の通り無償で運行しており、財源としては国からの復興交付金が用いられている。図表64、図表66において記載されているが、市町村及びNPO等が自家用車を用いて住民等

¹³⁵ この他の交通モードとして、民間事業者によるタクシーが運行している。

¹³⁶ 止まる駅の違いはあるが、路線は同じである。

¹³⁷ 東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画」（2017年）64頁。

を無償で運送する場合は道路運送法上の登録が必要なく、「無償住民輸送」という運行形態となる¹³⁸。

運行期間は市内における仮設住宅が解消されるまでである。以前は、市内の大半を運行する路線及び野蒜・宮戸地区を運行する路線である宮戸便の2路線が運行していたが、宮戸地区の仮設住宅に住む入居者の退去に伴い、宮戸便は廃止された¹³⁹。宮戸地区のように復興事業の進展によって仮設住宅は減少しており、それに伴い入居者も減少しているため、以下の図表 68 の通り、震災無料循環バスの利用者も減少傾向にある。



図表 67 震災無料循環バス路線図

(出典：東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画」(2017 年) 64 頁より抜粋)

¹³⁸ 国土交通省「道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について」(2006 年) 3 頁。

¹³⁹ 東松島市ウェブサイト「らくらく号運行開始・震災臨時循環バスの停留所増設と運行時刻表」

<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/fukkou/fukkou/bus.html> (2018 年 1 月 21 日最終閲覧)。



図表 68 震災無料循環バスの年度別利用状況

(出典：東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画」(2017 年) 64 頁より抜粋)

(3) 乗合タクシー

東松島市における乗合タクシーである「らくらく号」は、デマンド型の運行形態を取っており、定時に予約者の自宅等から市内における任意の目的地まで運行する「区域運行」である。もともと東松島市においては、合併以前の旧矢本町時代に民間事業者である株式会社ミヤコーバスがバスを運行させていたが、1996 年頃に撤退した。そのため、市内における今後の公共交通について検討が行われ、2009 年 7 月から運行が開始された。利用者数については、図表 71 の通り東日本大震災が発生した 2011 年は減少したものの、その後は回復を見せている。

運行主体	東松島市
料金	1 乗車 一般：300 円、小学生：100 円（乗車チケットで支払い）
運行範囲	東松島市内（震災の影響で運行禁止区域あり）
運行日	平日のみ（12/29～1/3 を除く）
対象者	市民及び市内に通勤・通学する方で、自身で乗降可能な方
利用方法	利用したい便の 30 分前までに予約が必要

図表 69 らくらく号の運行概要

(出典：東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画」(2017 年) 66 頁より抜粋)

午前	8 : 15	午後	13 : 15
	8 : 45		13 : 45
	9 : 15		14 : 15
	9 : 45		14 : 45
	10 : 15		15 : 15
	10 : 45		15 : 45
	11 : 15		16 : 15
	11 : 45		16 : 45

図表 70 らくらく号の運行時刻

(出典：東松島市 HP「東松島市デマンドタクシー『らくらく号』」

<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/life/demand/01.html> (2018 年 1 月 21 日
最終閲覧) より抜粋)



図表 71 らくらく号の年度別利用状況

(出典：東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画」(2017 年) 66 頁より抜粋)

2. 東松島市における公共交通の展望

次に、東松島市において運行されている交通モードの展望について説明する。ここでは、再編が検討されているコミュニティバスと乗合タクシーに焦点を当てる。

(1) コミュニティバス¹⁴⁰

¹⁴⁰ 本項目の内容については前掲注 137) 27 頁を参照。

1. (2)での説明の通り、震災無料循環バスの運行期間は市内における仮設住宅が解消されるまでである。計画によると、「仮設住宅から防災集団移転事業による災害公営住宅等への転居が進み、被災者支援という本来の目的を達成しつつあるとともに、居住環境の変化に伴い、住民ニーズとのミスマッチが発生している状況にある¹⁴¹⁾」と評されている。また、財源としている復興交付金の交付も、国が定めた復興期間である 2020 年度をもって廃止される。このような問題意識の下、震災無料循環バスの見直しを行うとしている。

具体的には、震災無料循環バスをらくらく号へ転換し、有償の「路線定期運行」へと再編するとしている（デマンド型ではない）。運行区域としては、中心市街地である矢本・大井・赤井地区、観光名所がある野蒜・宮戸地区の 2 種類を想定しているが、具体的な運行ルートは未定である。

(2) 乗合タクシー¹⁴²⁾

震災無料循環バスが路線定期運行としてらくらく号に転換されることに伴い、らくらく号においては、従来のデマンド型による区域運行に加えて路線定期運行が併設されることとなる。それに伴って見直しを行い、デマンド型の区域運行と路線定期運行との役割分担を明確にするとしている。具体的には、地区ごとに異なる特性を踏まえ、地区別に再編方針を設定している。

以上をまとめた東松島市における公共交通ネットワークの将来イメージについて、補足資料として 143 頁を参照されたい。

第2項 石巻市における公共交通の現況と展望

本項においては、石巻市における公共交通の現況と展望について説明する。石巻市においては、「石巻市地域公共交通会議」において協議が行われ、2016 年 3 月に「石巻市総合交通戦略」が策定され、復興事業の進展に応じて事業が実施されている。この計画は地域公共交通網形成計画を兼ねたものである。

石巻市において運行している主要な交通モードは鉄道、路線バス、コミュニティバス及び乗合タクシーである¹⁴³⁾。以下、石巻市総合交通戦略に沿ってこれらの交通モードについて説明する。

1. 石巻市における公共交通の現況

¹⁴¹⁾ 前掲注 137) 27 頁。

¹⁴²⁾ 本項目の内容については前掲注 137) 28 頁を参照。

¹⁴³⁾ この他の交通モードとして、民間事業者によるタクシー及び航路が運行している。

(1) 鉄道

鉄道については、東松島市から終点の石巻駅まで続く JR 仙石線、北西の前谷地駅から石巻駅を經由して女川駅まで続く JR 女川線及び前谷地駅から北東の気仙沼まで続く JR 気仙沼線の 3 路線が運行している。東日本大震災により全線で不通となったが、復旧が進んだ区間から運行が開始され、2015 年 5 月をもって復旧は完了した。

(2) 路線バス

路線バスについては、民間事業者であるミヤコーバスにより、11 路線が運行されている。下記の図表 72 の通り、東日本大震災後を受けて利用者数が減少し、震災前の水準まで回復していない路線が多い。これには震災による人口流出等が影響していると考えられる。

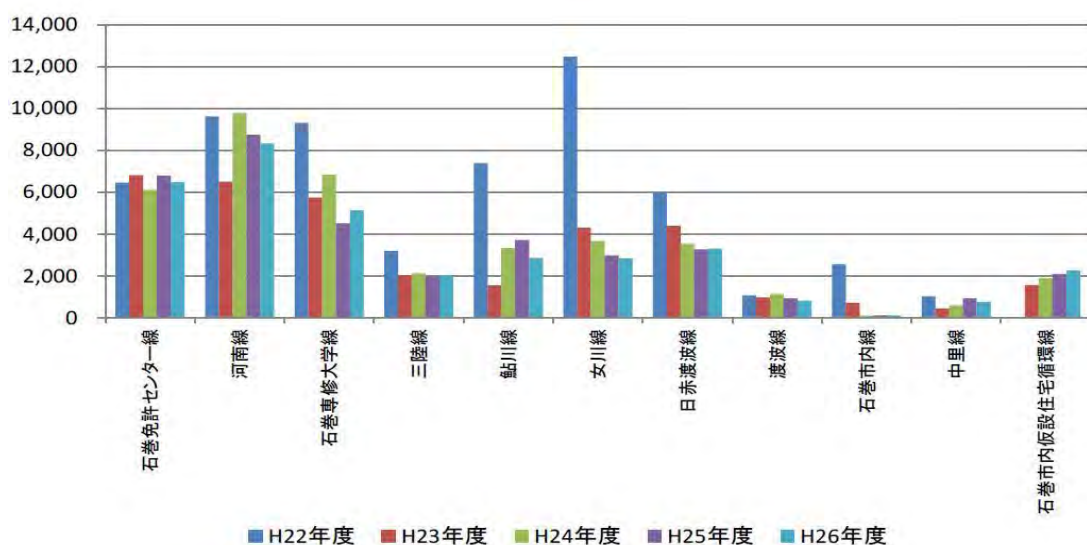
東松島市の震災無料循環バスと同じように、震災後から被災者支援として石巻市内仮設住宅循環線が運行しているが、これは道路運送法第 7 条の一般乗合旅客自動車運送事業における許可ではなく、第 21 条の許可に基づいて運行している¹⁴⁴。第 21 条は、災害時の場合その他緊急を要するとき及び一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において一時的な需要のために国土交通省の許可を受けて地域及び期間を限定して行うときにおいて、一般貸切旅客自動車運送事業者及び一般乗用旅客自動車運送事業者が乗合旅客の運送を行うことが可能になるというものである。石巻市内仮設住宅循環線の運行期間は、東松島市の震災無料循環バスと同じく市内における仮設住宅が解消されるまでである。

¹⁴⁴ 石巻市電話ヒアリング（2018 年 1 月 12 日）より。

単位: 人/月

	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度
石巻免許センター線	6,457	6,814	6,114	6,791	6,474
河南線	9,624	6,497	9,768	8,747	8,336
石巻専修大学線	9,309	5,740	6,845	4,516	5,140
三陸線	3,197	2,045	2,118	1,963	2,028
鮎川線	7,400	1,559	3,328	3,720	2,862
女川線	12,473	4,304	3,666	2,975	2,836
日赤渡波線	5,990	4,389	3,533	3,273	3,307
渡波線	1,069	972	1,145	924	817
石巻市内線	2,562	725	96	122	121
中里線	1,029	443	603	924	760
合計	59,110	33,488	37,216	33,955	32,681

石巻市内仮設住宅循環線	—	1,564	1,890	2,096	2,265
-------------	---	-------	-------	-------	-------



図表 72 路線バスの年度別利用状況

(出典: 石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016 年) 10 頁より抜粋)

(3) コミュニティバス及び乗合タクシー

石巻市におけるコミュニティバスは、乗合タクシーを含めて「住民バス・市民バス」という括りで、22 路線の住民バス及び乗合タクシー、4 路線の市民バス、3 区域のデマンド型乗合タクシーが運行している。下記の図表 73 の通り、震災後に利用者が増加傾向にある路線が見られるが、これは被災者支援のため運賃を引き下げたことが影響したのではと考えられる¹⁴⁵。

¹⁴⁵ 石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016 年) 7 頁を参照。

唯一の市民バスである牡鹿地区市民バスは、道路運送法第 78 条に基づく自家用有償旅客運送として、石巻市が主体となって運行している¹⁴⁶。他方、住民バスは、各地区の運行協議会が主体となって運行しており、ほとんどが道路運送法第 7 条における許可を受けているが、河北地区仮設住宅線及び桃生地区仮設住宅線をはじめ、第 21 における許可を受けている路線もいくつか運行している¹⁴⁷。ちなみに、これらの仮設住宅線の運行期間も、市内における仮設住宅が解消されるまでである。

¹⁴⁶ 前掲注 144) より。

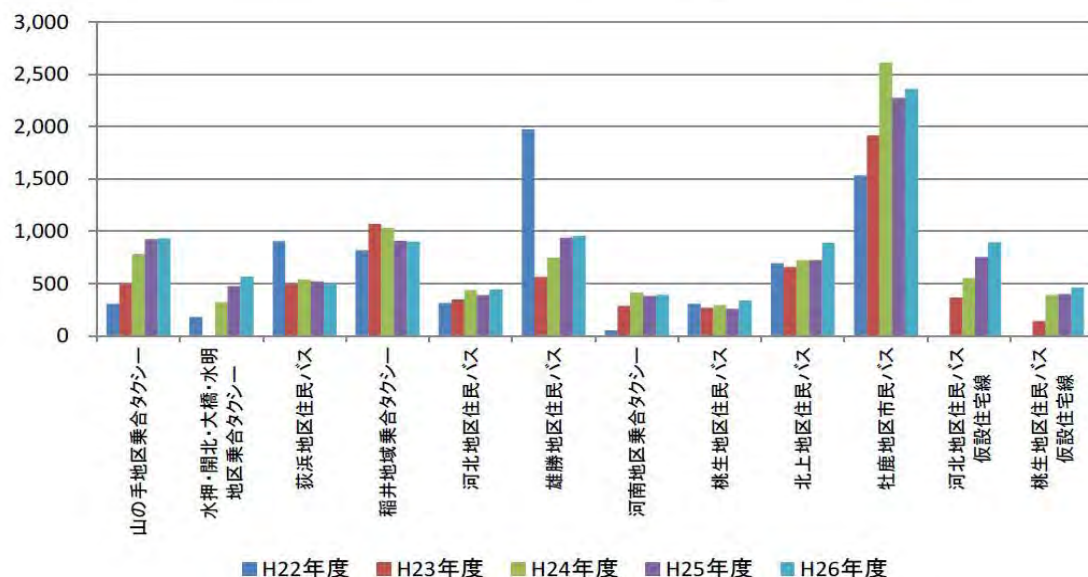
¹⁴⁷ 前掲注 144) より。

単位: 人/月

	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度
山の手地区乗合タクシー	305	492	783	926	931
水押・開北・大橋・水明地区乗合タクシー	181	0	321	476	566
荻浜地区住民バス	905	492	540	518	500
稲井地域乗合タクシー	820	1,071	1,031	908	900
河北地区住民バス	312	346	436	391	444
雄勝地区住民バス	1,972	564	751	939	958
河南地区乗合タクシー	52	286	412	382	393
桃生地区住民バス	304	269	294	259	337
北上地区住民バス	693	659	722	724	888
牡鹿地区市民バス	1,533	1,916	2,613	2,276	2,360
合計	7,077	6,095	7,903	7,799	8,277

単位: 人/月

	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度
河北地区住民バス仮設住宅線	—	364	550	753	894
桃生地区住民バス仮設住宅線	—	143	392	399	459
合計	—	507	942	1,152	1,353



図表 73 コミュニティバスの年度別利用状況¹⁴⁸

(出典: 石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016年)7頁より抜粋)

2. 石巻市における公共交通の展望

¹⁴⁸ 稲井地域乗合タクシーにおいて2路線、河北地区住民バスにおいて8路線、雄勝地区住民バスにおいて4路線、桃生地区住民バスにおいて4路線、牡鹿地区市民バスにおいて4路線が運行されている。

次に、石巻市において運行している交通モードの展望について説明する。ここでは、計画において中心的に取り上げられている路線バスに焦点を当てる。

(1) 路線バス

2016 年に策定された「石巻市総合交通戦略」によると、石巻市における路線バスでは、2014 年度当時における収支状況がすべての路線において赤字となっている。そのため、国、宮城県及び市町村の補助を活用して運行を続けている。

国の補助においては、現在「被災地域地域間幹線系統確保維持事業」という国土交通省による制度が活用されている¹⁴⁹。この制度は、「地域公共交通確保維持事業」という公共交通における補助制度のうちの「地域間幹線系統補助」の特例である。

まず、地域間幹線系統補助は複数の市町村にまたがって運行している乗合バスに対する補助制度である。補助を受ける対象となるのは乗合バスの運行主体であり、具体的には一般乗合旅客自動車運送事業者、つまり民間事業者又は地域公共交通活性化協議会（市町村の場合）である。石巻市における路線バスの場合、ミヤコーバスが補助制度を活用している。補助制度を活用するには要件が課されており、複数の市町村にまたがっている路線であること及び赤字路線であることが大前提である。ただ、「複数の市町村」というのは 2001 年 3 月 31 日時点における市町村の区域であり、市町村合併前後の状況に注意する必要がある。また、1 日当たりの運行回数及び運送人員にも要件が課されている¹⁵⁰。そして、被災地域地域間幹線系統確保維持事業とはこの地域間幹線系統補助の被災地における特例のことである。具体的には、要件のうちの 1 日当たりの運送人数が特例として緩和されたものである¹⁵¹。

また、宮城県の補助においては、宮城県バス運行対策費補助金（国庫協調補助金）が活用されている¹⁵²。括弧書きの通り、国の補助制度と協調した補助制度であり、前述の補助制度と要件が同じである地域間幹線系統確保維持費補助金及び被災地特例である被災地域地域間幹線系統確保維持費補助金の 2 種類が用意されている。石巻市における路線バスが活用しているのは後者である。

ところで、これの被災地特例が適用される期間は、国が定めた復興期間の期限である 2020 年度である。つまり、2021 年度以降においては通常の補助制度である地域間幹線系統補助

¹⁴⁹ 石巻専修大学線（ルネッサンス館行き）、日赤渡波線、渡波線、石巻市内線及び中里線は、2001 年 3 月 31 日以前においても旧石巻市以内のみでの運行だったため、そもそも地域間幹線系統補助を活用することができない（出典：ミヤコーバスヒアリング（2017 年 12 月 5 日）より）。

¹⁵⁰ 国土交通省「地域の特性に応じた生活交通の確保維持（地域公共交通確保維持事業）」1 頁を参照。

¹⁵¹ 国土交通省「東日本大震災被災地への支援」を参照。

¹⁵² 宮城県ウェブサイト「バスに関する支援」<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/soukou/bus.html>（2018 年 1 月 21 日最終閲覧）を参照。

が残ることになる。これに関して石巻市総合交通戦略においては、「地域間幹線系統の国庫補助を受けている路線では、補助要件（輸送量が15～150人/日と見込まれること等）を満たさなくなった時点で、路線の存続や市単独による支援措置の是非などについて検討することが必要となる¹⁵³」との問題意識が掲げられている。つまり、2021年度以降において地域間幹線系統補助の要件を満たせない場合は国及び宮城県からの補助を活用できないことになり、赤字部分を市の財源で賄うか、又は路線の存続を検討することになる。

前掲した図表 72 の通り、石巻市の路線バスは、東日本大震災を受けて利用者数が大きく減少した路線が多い。そのため、この状態が継続して地域間幹線系統補助の要件を満たせない場合、2021年度以降は国及び宮城県の補助を活用できず、赤字部分を市の財源で賄うか、路線の存続を検討することになる。参考として、2014年度の補助額をベースとした路線バスの収支状況を以下の図表 74 において示す。

		(単位:円)					
		石巻免許センター線	河南線	石巻専修大学線 (飯野川行き)	石巻専修大学線 (ルネッサンス館行き)	三陸線	鮎川線
収入	運賃収入(A)	17,908,858	16,452,667	11,645,658	3,221,000	9,073,777	17,272,018
	国・県・市補助金	3,431,940	21,421,479	17,806,803	6,049,000	29,438,442	42,642,000
	事業者負担						5,236,090
	合計	21,340,798	37,874,146	29,452,461	9,270,000	38,512,219	65,150,108
支出	事業費(B)	21,340,798	37,874,146	29,452,461	9,270,000	38,512,219	65,150,108
不足額(A-B)		-3,431,940	-21,421,479	-17,806,803	-6,049,000	-29,438,442	-47,878,090
収支率(A÷B)		83.9%	43.4%	39.5%	34.7%	23.6%	26.5%

		(単位:円)					
		女川線	日赤渡波線	渡波線	石巻市内線	中里線	仮設住宅線
収入	運賃収入(A)	11,803,034	1,022,000	2,483,000	207,000	2,045,000	2,200,092
	国・県・市補助金	9,477,500	1,979,000	4,485,000	2,177,000	5,017,000	5,942,908
	事業者負担	867,404					
	合計	22,147,938	3,001,000	6,968,000	2,384,000	7,062,000	8,143,000
支出	事業費(B)	22,147,938	3,001,000	6,968,000	2,384,000	7,062,000	8,143,000
不足額(A-B)		-10,344,904	-1,979,000	-4,485,000	-2,177,000	-5,017,000	-5,942,908
収支率(A÷B)		53.3%	34.1%	35.6%	8.7%	29.0%	27.0%

図表 74 路線バスの収支状況（2014年度補助金ベース）
（出典：石巻市「石巻市総合交通戦略」（2016年）11頁より抜粋）

¹⁵³ 前掲注 145) 34頁。

このような事情に対応するため、路線の統廃合を通じて「骨格路線」を導入する等、重複のない効率的な公共交通ネットワークの再編を図り、それによって地域間幹線系統補助の要件を満たせるよう利用者の増加を目指すとされている¹⁵⁴。

また、復興事業の進展による仮設住宅の解消という東松島市と同様の事情に伴い、石巻市内仮設住宅循環線並びにコミュニティバスの河北地区仮設住宅線及び桃生地区仮設住宅線が廃止されることとなる。この 3 路線については、国土交通省の「特定被災地域公共交通調査事業」という補助制度が活用されている¹⁵⁵。この制度も被災地域地域間幹線系統確保維持事業と同様、地域公共交通確保維持事業における被災地特例である。避難所、仮設住宅及び残存集落と、病院、商業施設及び公的機関等との間の移動手段を目的とする地域内輸送を対象としており、措置期間は被災地域地域間幹線系統確保維持事業と同様、国が定めた復興期間の期限である 2020 年度までである¹⁵⁶。

他方、公共交通ネットワークの再編を図るにあたって、複数の路線が乗り入れるバス乗り場を「交通拠点」として設定し、待合環境、乗継案内、乗り場案内、乗り場での行き先表示等といった環境整備を重点的に行うとしている。

拠点性	交通拠点	整備箇所候補（案）
中心拠点	石巻駅	石巻駅
	中心市街地	中央地区交通拠点
一次拠点	蛇田地区	石巻あゆみの駅
		イオンモール石巻
	渡波地区	渡波駅
		イオン石巻東
	河北地区	上品の郷
二次拠点	石巻赤十字病院	石巻赤十字病院
	飯野川	飯野川
地域内拠点	牡鹿地区	大原バス停
		鮎川港バス停
	雄勝地区	雄勝総合支所
	桃生地区	桃生総合支所
	河南地区	地区内の JR 各駅
		河南総合支所
	北上地区	神割崎入口バス停

¹⁵⁴ 石巻市ヒアリング（11 月 14 日）より。

¹⁵⁵ 前掲注 154）より。

¹⁵⁶ 前掲注 151）。

図表 75 交通拠点の整備

(出典：石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016 年) 60-61 頁をもとに WSA が作成)

以上をまとめた石巻市における公共交通ネットワークの将来イメージについて、補足資料として 144～148 頁を参照されたい。

第3項 女川町における公共交通の現況と展望

本節においては、女川町における公共交通の現況と展望について説明する。女川町においては、「女川町地域公共交通会議」において協議が行われ、2014 年 3 月に「女川町地域公共交通ネットワーク計画¹⁵⁷」が策定され、復興事業の進展に応じて事業が実施されている。計画期間が 2014 年度から 2018 年度であり、本年を持って期限を迎える。

女川町において運行している主要な交通モードは鉄道、路線バス、コミュニティバスである¹⁵⁸。以下、女川町地域公共会議の資料も参考にしてこれらの交通モードについて説明する。

1. 女川町における公共交通の現況

(1) 鉄道

鉄道については、女川駅から石巻市へ向かう JR 石巻線が運行している。東日本大震災により全線で不通となったが、2012 年 3 月 17 日に石巻一渡波間、2013 年 3 月 16 日に渡波一浦宿間、2015 年 3 月 21 日に浦宿一女川間において復旧が完了した。

(2) 路線バス及びコミュニティバス

路線バスについては、ミヤコーバスによる女川線が運行しており、第 2 項 2. (1) での説明と同様、国、宮城県及び市町村の補助を活用している。

コミュニティバスについては、2011 年 7 月から「町民バス」という名称で 4 路線が運行している。以前は無償で運行しており道路運送法上の許可を受けていなかった。その財源として活用されてきたのが、第 2 項 2. (1) において説明した特定被災地域公共交通調査事業である。ところが、特定被災地域公共交通調査事業の要件において「有償」で運行していることが 2016 年度から新たに課されたため、女川町のコミュニティバスにおいても有償化

¹⁵⁷ 当該計画は特定の法律に基づいていない女川町独自の計画である(出典：女川町電話ヒアリング(2017 年 11 月 27 日)より)。

¹⁵⁸ この他の交通モードとして、民間事業者によるタクシー及び航路が運行している。

が検討され、2016 年 10 月より実施された¹⁵⁹。その際に道路運送法第 4 条の許可を受けたが、運転手不足という課題に対応するため、2017 年 4 月から第 79 条の市町村運営有償運送に切り替えて運行している¹⁶⁰。

以上をまとめた女川町における公共交通ネットワークについて、補足資料として 149～150 頁を参照されたい。

2. 女川町における公共交通の展望

次に、女川町において運行している交通モードの展望について説明する。ここでは、路線バス及びコミュニティバスについて説明する。

(1) 路線バス

路線バスであるミヤコーバス女川線においては、第 2 項 2. (1)での説明の通り、財源として活用されている国の補助である被災地域地域間幹線系統確保維持事業及び宮城県の補助である宮城県バス運行対策費補助金（国庫協調補助金）のうちの被災地域地域間幹線系統確保維持費補助金の 2 種類の被災地特例が 2020 年度をもって廃止され、2021 年度以降においては通常の補助制度が残ることになる。しかし、前掲の図表 72 の通り、ミヤコーバス女川線も東日本大震災を受けて利用者が大きく減少しており、この状態が継続して通常の補助制度の要件を満たせない場合、2021 年度以降は国及び宮城県の補助を活用できず、経費の赤字部分を市町¹⁶¹の財源で賄うか、路線の存続を検討することになる。

(2) コミュニティバス

コミュニティバスについては必要に応じて運行ルートが随時見直されているが、復興事業の進展による仮設住宅の解消東松島市及び石巻市と同様の事情に伴い、女川石巻仮設便が廃止される。

(3) その他

¹⁵⁹ 女川町電話ヒアリング（2017 年 12 月 14 日）より。

¹⁶⁰ 女川町地域公共交通会議「平成 28 年度第 5 回女川町地域公共交通会議 資料 2（認可運行内容の変更について）」（2017 年）1 頁。

¹⁶¹ ミヤコーバス女川線における市町村の補助は、石巻市と女川町の両者が、それぞれの地域において路線が運行している距離に応じて負担をしている（出典：前掲注エラー! ブックマークが定義されていません。より）。

前述の通り、現在の計画である女川町地域公共交通ネットワーク計画の計画期間は 2014 年度から 2018 年度であり、本年を持って期限を迎える。そのため、本年の 2018 年度から新たな計画として地域公共交通網形成計画の策定作業に入っている¹⁶²。

第4節 公共交通での連携における政策提言

第1項 公共交通での連携における政策提言に向けて

第3節において、2市1町における公共交通の現在の状況及び将来の展望を説明してきた。それを踏まえて、本節から公共交通に関する政策提言を行う。

1. 政策提言における WSA の基本方針

まずは、公共交通での政策提言における WSA の基本方針を示す。

第3節において説明した通り、2市1町はそれぞれ公共交通に関する計画を策定しており、その計画の下、主に自らの行政区域内における公共交通の整備に注力している。

ここで、定住自立圏構想の基本的な考え方に立ち返ってみたい。定住自立圏構想の基本的な考え方とは、第1章第4節第2項での説明の通り、「集約とネットワーク」である。改めて確認すると、「集約とネットワーク」とは、中心市が近隣市町村の住民の分も含め、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、近隣市町村における生活機能と連携していく、という考え方である。つまり、第1節と繰り返しになるが、この考え方の下では、中心市に集約された都市機能を近隣市町村も活用できるよう中心市と近隣市町村との間の「ネットワーク」、つまり中心市－近隣市町村間を人びとが移動できるよう「アクセス」を連携して維持強化することが重要である。したがって、WSA は公共交通での連携における政策提言において、中心市である石巻市と近隣市町村である東松島市及び女川町を「結ぶ」公共交通に焦点を当てることを基本方針とする。

ただ、2市1町を結ぶ公共交通は、既に鉄道が共通してその役割を担っている。石巻市－東松島市間においては JR 仙石線及び JR 仙石東北ライン、石巻市－女川町間においては JR 石巻線が運行しており、2市1町における計画においても鉄道が2市1町を結ぶ広域的な公共交通として位置づけされている¹⁶³。

しかし、2市1町を結ぶ公共交通は鉄道だけで十分であろうか。一般論として述べるが、鉄道には駅から離れている地域内での需要を賄うことが容易ではなく、一度引いた運行ルートは変更できず利用者のニーズに十分に対応することが難しいといった短所が存在する。

¹⁶² 女川町電話ヒアリング（2017 年 11 月 27 日）より。

¹⁶³ 前掲注 137) 21 頁、前掲注 145) 44 頁及び女川町地域公共交通会議「平成 25 年度第 3 回女川町地域公共交通会議 資料 1（女川町地域公共交通ネットワーク計画案）」（2014 年）13 頁。

そのような鉄道の性質を補完し、2市1町間のアクセスを強化するために、WSAは路線バス及びコミュニティバス並びに乗合タクシーを指す「乗合自動車」に着目する。

したがって、政策提言においては、石巻市－東松島市間における乗合自動車の運行、石巻市－女川町間における乗合自動車の運行について検討を行っていく。それによって、石巻圏域における「集約とネットワーク」の「ネットワーク」の部分連携して維持強化することを目指す。

2. 定住自立圏構想において実施されている乗合自動車に関する連携事業

ここで、事例研究として定住自立圏構想において実施されている乗合自動車に関する連携事業を紹介する。2017年12月1日現在におけるすべての定住自立圏のうち、定住自立圏共生ビジョンを策定した117圏域において、それぞれの共生ビジョンにおける公共交通での連携事業のうちの乗合自動車に関するものを集計した。その結果、乗合自動車に関する連携事業は以下の5種類に分類することができた。

① 経費補助

：赤字経営の乗合自動車に対して財政支援を行い、路線の確保維持を図る。

② 路線の見直し・多様な交通モードの運行

：圏域全体の公共交通ネットワークを検討し、利便性の向上を図る。

③ 圏域を単位とした公共交通に関する協議会の設置

：圏域全体を俯瞰した協議を行う。

④ 圏域を単位とした公共交通に関する計画の策定及び事業の実施

：圏域全体の公共交通ネットワークを検討し、様々な事業を実施する。

⑤ 利用促進

：利用券の配布や環境整備及び情報発信等を実施し、利用者の増加を図る。

このように分類される乗合自動車に関する連携事業の集計リストを以下に示す。なお、共生ビジョンにおいては抽象的な文言が記載されていた圏域もあり、その場合はWSAの主観で判断してしまったことは否めない。そのため、共生ビジョンに記載してある事業と実際に実施されている事業が異なる場合があることに注意されたい。

	圏域	中心市	①	②	③	④	⑤
北海道	南北海道定住自立圏	函館市	○				
	北しりべし定住自立圏	小樽市	○	○			
	上川中部定住自立圏	旭川市	○	○			○

	西いぶり定住自立圏	室蘭市					
	釧路定住自立圏	釧路市	○	○			○
	十勝定住自立圏	帯広市		○			○
	網走市大空町定住自立圏	網走市	○	○			
	東胆定住自立圏	苫小牧市	○				
	宗谷定住自立圏	稚内市	○	○			
	北・北海道中央圏域定住自立圏	名寄市 士別市	○	○			○
	中空知定住自立圏	滝川市 砂川市	○				
	富良野地区定住自立圏	富良野市	○	○			
青森県	八戸圏域定住自立圏	八戸市	○	○	○	○	○
	弘前圏域定住自立圏	弘前市		○		○	○
	五所川原圏域定住自立圏	五所川原市		○			○
	上十三・十和田湖定住自立圏	十和田市 三沢市	○		○		○
	下北圏域定住自立圏	むつ市		○			
岩手県	日高見の国定住自立圏	北上市 奥州市		○			
	一関・平泉定住自立圏	一関市	○	○			
宮城県	大崎定住自立圏	大崎市		○	○		
秋田県	能代山本定住自立圏	能代市	○	○			○
	横手市定住自立圏	横手市	○	○			
	大館市定住自立圏	大館市	○	○			○
	湯沢雄勝地域定住自立圏	湯沢市	○	○			○
	由利本荘市定住自立圏	由利本荘市	○	○			
	大仙市定住自立圏	大仙市		○			○
山形県	山形定住自立圏	山形市		○			
	荘内南部定住自立圏	鶴岡市	○				○
	荘内北部定住自立圏	酒田市					
	新庄最上定住自立圏	新庄市		○			
福島県	しらかわ地域定住自立圏	白河市	○	○	○	○	○
	喜多方地方定住自立圏	喜多方市	○				
	南相馬圏域定住自立圏	南相馬市					
茨城県	茨城県中央地域定住自立圏	水戸市		○			○

栃木県	栃木市定住自立圏	栃木市		○			
	佐野市定住自立圏	佐野市		○			
	日光市定住自立圏	日光市		○			○
	小山地区定住自立圏	小山市		○			
	八溝周辺地域定住自立圏	大田原市		○			
	那須地域定住自立圏	那須塩原市		○		○	○
群馬県	伊勢崎市定住自立圏	伊勢崎市		○			
埼玉県	ちちぶ定住自立圏	秩父市		○	○	○	○
	本庄地域定住自立圏	本庄市	○	○			○
千葉県	旭市定住自立圏	旭市		○			○
新潟県	長岡地域定住自立圏	長岡市	○				
	新発田市・胎内市・聖籠町 定住自立圏	新発田市		○			○
	村上岩船定住自立圏	村上市		○			
	燕・弥彦地域定住自立圏	燕市		○			
	糸魚川市定住自立圏	糸魚川市	○	○		○	
	魚沼定住自立圏	南魚沼市	○	○			
山梨県	八ヶ丘定住自立圏	北杜市		○			
長野県	上田地域定住自立圏	上田市					○
	南信州定住自立圏	飯田市	○	○	○	○	○
	伊那地域定住自立圏	伊那市		○			
	北信地域定住自立圏	中野市 飯山市	○				
	佐久地域定住自立圏	佐久市	○	○			
岐阜県	みのかも定住自立圏	美濃加茂市					
静岡県	湖西市定住自立圏	湖西市		○			
愛知県	衣浦定住自立圏	刈谷市		○			○
	西尾市定住自立圏	西尾市					
三重県	伊勢志摩定住自立圏	伊勢市	○	○			
	松阪地域定住自立圏	松阪市					
	旧員弁郡定住自立圏	いなべ市		○			
	伊賀・山城南定住自立圏	伊賀市		○			
滋賀県	湖東定住自立圏	彦根市	○	○	○		○
	長浜市定住自立圏	長浜市	○	○			○
	東近江市定住自立圏	東近江市	○	○			

兵庫県	淡路島定住自立圏	洲本市	○	○			
	但馬定住自立圏	豊岡市	○				
	北はりま定住自立圏	西脇市	○	○			
	北播磨広域定住自立圏	加東市 加西市		○			○
	播磨科学公園都市圏域 定住自立圏	たつの市		○			○
奈良県	大和まほろば広域定住自立圏	天理市		○			
鳥取県	鳥取・因幡定住自立圏	鳥取市	○				○
	中海圏域定住自立圏	米子市 島根県松江市		○			○
	鳥取県中部定住自立圏	倉吉市		○	○	○	
島根県	中海圏域定住自立圏	松江市 鳥取県米子市					
	浜田市定住自立圏	浜田市	○	○			○
	出雲市定住自立圏	出雲市	○				○
	益田圏域定住自立圏	益田市	○	○			
岡山県	津山圏域定住自立圏	津山市		○	○		
	東備西播定住自立圏	備前市		○			
広島県	庄原市定住自立圏	庄原市	○	○	○		○
山口県	下関市定住自立圏	下関市	○	○	○		○
	山口市定住自立圏	山口市	○	○			○
	萩市・阿武町定住自立圏	萩市	○				○
	長門市定住自立圏	長門市					
徳島県	徳島東部地域定住自立圏	徳島市					
	南阿波定住自立圏	阿南市	○	○			
香川県	瀬戸・高松広域定住自立圏	高松市					○
	瀬戸内中讃定住自立圏	丸亀市		○			○
愛媛県	今治市定住自立圏	今治市	○	○	○	○	○
高知県	高知中央広域定住自立圏	高知市	○	○			
	幡多地域定住自立圏	宿毛市 四万十市	○	○			
福岡県	有明圏域定住自立圏	大牟田市	○	○			○
	久留米広域定住自立圏	久留米市		○		○	○
	田川広域定住自立圏	田川市		○			

	八女市定住自立圏	八女市	○	○			
佐賀県	唐津市定住自立圏	唐津市	○	○	○	○	○
	伊万里・有田地区定住自立圏	伊万里市	○	○			
長崎県	五島市定住自立圏	五島市	○	○	○		
熊本県	八代市・氷川町・芦北町 定住自立圏	八代市	○				
	人吉球磨定住自立圏	人吉市	○	○	○	○	○
	玉名圏域定住自立圏	玉名市	○	○	○		○
	山鹿市定住自立圏	山鹿市	○	○			
	菊池市定住自立圏	菊池市	○	○			
	天草市定住自立圏	天草市	○				
大分県	九州周防灘住自立圏	中津市		○			
	日田市定住自立圏	日田市	○	○			
宮崎県	都城広域定住自立圏	都城市	○	○			
	宮崎県北定住自立圏	延岡市	○				○
	にしもろ定住自立圏	小林市	○				
	日向圏域定住自立圏	日向市	○	○	○	○	○
鹿児島県	大隅定住自立圏	鹿屋市	○	○			○
	指宿市定住自立圏	指宿市	○	○			
	薩摩川内市定住自立圏	薩摩川内市		○			
	南さつま市定住自立圏	南さつま市	○	○	○	○	○
沖縄県	宮古島市定住自立圏	宮古島市	○				
計 (圏域数)	117		67	90	18	14	48
計(%)	100		57	77	15	12	41

図表 76 定住自立圏構想において実施されている乗合自動車における連携事業¹⁶⁴

(出典：2017 年 12 月 1 日現在における日本全国の定住自立圏共生ビジョンをもとに WSA 作成)

以上、乗合自動車に関する連携事業は主に 5 種類が実施されている¹⁶⁵。これらの事業も参

¹⁶⁴ 南相馬圏域定住自立圏（南相馬市）については、東日本大震災及び東京電力福島第一原発事故の影響を鑑み、除外した。また、長門市定住自立圏（長門市）については、定住自立圏構想に関する資料を見付けることができなかったため、除外した。その他、中には公共交通の中でも私鉄のみを対象に連携事業を行っている圏域もいくつか存在する。

¹⁶⁵ これらの例外として、茨城県中央地域定住自立圏（水戸市）はノーマイカーウィーク、津山圏域定住自立圏（津山市）は第 2 種免許取得支援制度を実施している。

考にして、次節から石巻市－東松島市間における乗合自動車の運行、石巻市－女川町間における乗合自動車の運行についてそれぞれ政策提言を行っていく。

第2項 政策提言Ⅱ-① 石巻市－東松島市間

1. 石巻市－東松島市間における課題

本項においては、石巻市－東松島市間における乗合自動車に関する政策提言を行う。政策提言にあたって、まずは石巻市－東松島市間における乗合自動車の運行状況を確認する。

図表 89 の通り、現在、石巻駅を起終点とした循環路線バスであるミヤコーバス石巻免許センターが東松島市にも一部乗り入れる形で運行している。石巻免許センター線が通過する東松島市のバス停としては、北から順に「石巻西高校」、「石巻免許センター」、「ししど内科」、「仙石病院」、「柳の目」の6つである。そして、図表 91 の通り、公共交通ネットワークの再編後もそれらのバス停を通過する予定である。以下に、東松島市におけるバス停の具体的な位置関係を示す。

石巻駅前	8:10	9:25	11:25	13:25	15:30	16:55
山下一丁目	8:13	9:28	11:28	13:28	15:33	16:58
石巻警察署前	8:14	9:29	11:29	13:29	15:34	16:59
山下二丁目	8:15	9:30	11:30	13:30	15:35	17:00
東上野町	8:17	9:32	11:32	13:32	15:37	17:02
上野町	8:18	9:33	11:33	13:33	15:38	17:03
釜小学校	8:19	9:34	11:34	13:34	15:39	17:04
大街道新橋	8:21	9:36	11:36	13:36	15:41	17:06
柳の目	8:23	9:38	11:38	13:38	15:43	17:08
石巻運転免許センター	8:24	9:39	11:39	13:39	15:44	17:09
石巻西高校	8:25	9:40	11:40	13:40	15:45	17:10
石巻あゆみ野駅	8:30	9:45	11:45	13:45	15:50	17:15
法務局前（石巻）	8:33	9:48	11:48	13:48	15:53	17:18
のぞみ野一丁目	8:35	9:50	11:50	13:50	15:55	17:20
のぞみ野五丁目	8:36	9:51	11:51	13:51	15:56	17:21
のぞみ野四丁目	8:37	9:52	11:52	13:52	15:57	17:22
のぞみ野三丁目	8:38	9:53	11:53	13:53	15:58	17:23
のぞみ野二丁目	8:39	9:54	11:54	13:54	15:59	17:24
イオンモール石巻	8:43	9:58	11:58	13:58	16:03	17:28
小斎	8:46	10:01	12:01	14:01	16:06	17:31
芋殻	8:47	10:02	12:02	14:02	16:07	17:32
向陽町入口	8:48	10:03	12:03	14:03	16:08	17:33
向陽町三丁目	8:49	10:04	12:04	14:04	16:09	17:34
日赤病院（石巻）	8:54	10:09	12:09	14:09	16:14	17:39
日赤病院入口（石巻）	8:55	10:10	12:10	14:10	16:15	17:40
向陽町三丁目	8:59	10:14	12:14	14:14	16:19	17:44
向陽町入口	9:00	10:15	12:15	14:15	16:20	17:45
蛇田	9:01	10:16	12:16	14:16	16:21	17:46
丸井戸	9:02	10:17	12:17	14:17	16:22	17:47
新橋	9:03	10:18	12:18	14:18	16:23	17:48
清水町二丁目	9:05	10:20	12:20	14:20	16:25	17:50
田道町二丁目	9:06	10:21	12:21	14:21	16:26	17:51
田道町一丁目	9:07	10:22	12:22	14:22	16:27	17:52
石巻駅前	9:10	10:25	12:25	14:25	16:30	17:55

石巻駅前	7:00	9:47	12:23	14:25	16:25	17:23
田道町一丁目	7:03	9:50	12:26	14:28	16:28	17:26
田道町二丁目	7:04	9:51	12:27	14:29	16:29	17:27
清水町二丁目	7:05	9:52	12:28	14:30	16:30	17:28
新橋	7:07	9:54	12:30	14:32	16:32	17:30
丸井戸	7:08	9:55	12:31	14:33	16:33	17:31
蛇田	7:09	9:56	12:32	14:34	16:34	17:32
向陽町入口	7:10	9:57	12:33	14:35	16:35	17:33
向陽町三丁目	7:11	9:58	12:34	14:36	16:36	17:34
日赤病院（石巻）	7:16	10:03	12:39	14:41	16:41	17:42
日赤病院入口（石巻）	7:17	10:04	12:40	14:42	16:42	17:43
向陽町三丁目	7:21	10:08	12:44	14:46	16:46	17:47
向陽町入口	7:22	10:09	12:45	14:47	16:47	17:48
芋殻	7:23	10:10	12:46	14:48	16:48	17:49
小斎	7:24	10:11	12:47	14:49	16:49	17:50
イオンモール石巻	7:28	10:15	12:51	14:53	16:53	17:54
のぞみ野二丁目	7:30	10:17	12:53	14:55	16:55	17:56
のぞみ野三丁目	7:31	10:18	12:54	14:56	16:56	17:57
のぞみ野四丁目	7:32	10:19	12:55	14:57	16:57	17:58
のぞみ野五丁目	7:33	10:20	12:56	14:58	16:58	17:59
のぞみ野一丁目	7:34	10:21	12:57	14:59	16:59	18:00
法務局前（石巻）	7:36	10:23	12:59	15:01	17:01	18:02
石巻あゆみ野駅	7:41	10:28	13:04	15:06	17:06	18:10
石巻西高校	7:44	10:31	13:07	15:09	17:09	18:13
石巻運転免許センター	7:45	10:32	13:08	15:10	17:10	18:14
ししど内科	7:46	10:33	13:09	15:11	17:11	18:15
仙石病院	7:47	10:34	13:10	15:12	17:12	18:16
大街道新橋	7:50	10:37	13:13	15:15	17:15	18:19
釜小学校	7:53	10:40	13:16	15:18	17:18	18:22
上野町	7:54	10:41	13:17	15:19	17:19	18:23
東上野町	7:55	10:42	13:18	15:20	17:20	18:24
山下二丁目	7:57	10:44	13:20	15:22	17:22	18:26
石巻警察署前	7:58	10:45	13:21	15:23	17:23	18:27
山下一丁目	7:59	10:46	13:22	15:24	17:24	18:28
石巻駅前	8:02	10:49	13:25	15:27	17:27	18:31

図表 77 石巻免許センター線の平日時刻表（マーカ一部が東松島市に位置するバス停）
（出典：石巻市 HP「バス運行のご案内」の「石巻市免許センター線」のページより WSA が一部加筆して抜粋）



図表 78

石巻免許センター線が乗り入れる東松島市のバス停（黒線部はおおまかな市境）

（出典：石巻市「石巻市バスマップデータ【中心図】」より一部抜粋）

石巻市が公表しているバスマップには石巻あゆみの駅のバス停が記載されていないため、以下に石巻あゆみの駅と近辺のバス停との位置関係を示す。

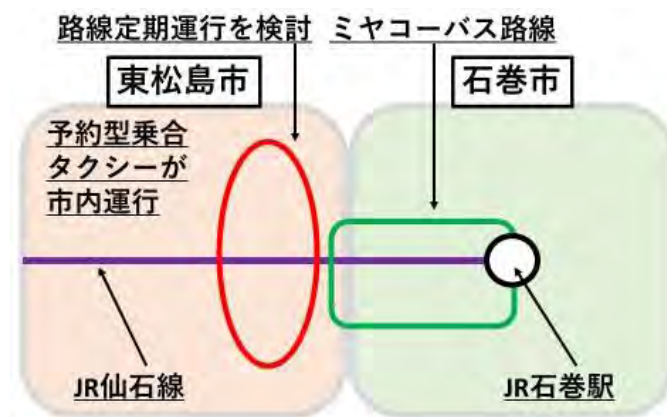


図表 79 石巻あゆみの駅の位置関係（点線部は市境）

(出典：Google マップより抜粋)

このように、石巻免許センター線が東松島市にも一部乗り入れる形で運行しているのだが、図表の通りその範囲は東松島市のほんの一部でしかない。

他方、東松島市において運行している乗合タクシー「らくらく号」は、第3節第1項1.(3)での説明の通り、デマンド型で東松島市内限定の運行となっている。また、第3節第1項2.(1)での説明の通り、現在運行している震災無料循環バスがらくらく号へと転換し、有償の路線定期運行として中心市街地を運行することが検討されているが、それも東松島市内限定の運行となっている。以上のような状況を図示したのが以下の図表80である。



図表 80 石巻市ー東松島市間における課題

(出典：WSA 作成)

このような状況の下、乗合自動車を利用して石巻市ー東松島市間を移動する際には以下のような方法となると考えられる。まず、東松島市から石巻市へ向かう場合は、デマンド型のらくらく号を利用して石巻免許センター線における東松島市のバス停まで移動し、又は路線定期運行（運行ルートは未定）を利用して石巻免許センター線における東松島市のバス停付近で降車して徒歩でバス停まで移動し、石巻免許センター線に乗り換えることになる。反対に、石巻市から東松島市へ向かう場合にはその逆である。

ただ、図表70及び図表77の通り、らくらく号及び石巻免許センター線それぞれの運行時刻には差があり、両者を乗り換えて利用する場合には待ち時間が発生する。また、そもそも乗り換えという行為自体が利用者への負担となる。

このような事情から、石巻市ー東松島市間を乗合自動車で移動するのは不便ではないかとWSAは考える。そのため、石巻市ー東松島市間における政策提言においては、乗合自動車による石巻市ー東松島市間の移動における利便性を向上させることを目指す。

2. 政策提言

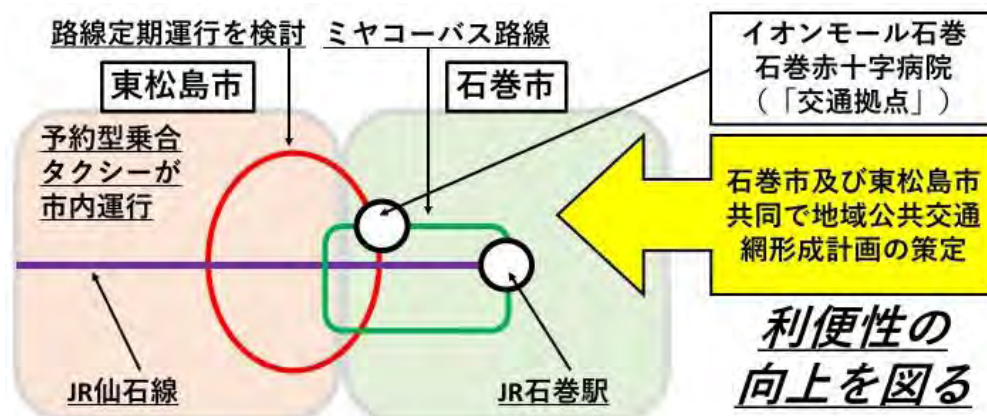
乗合自動車による石巻市―東松島市間の移動における利便性を向上させるために WSA が提言するのは、石巻市と東松島市が共同で地域公共交通網形成計画を策定し、東松島市において運行が検討されている路線定期運行の運行ルートを石巻市まで延伸させることである。この取組は、第 4 節第 1 項 2. で説明した連携事業のうち、「②路線の見直し・多様な交通モードの運行」及び「⑤圏域を単位とした公共交通に関する計画の策定及び事業」に該当する。

第 2 節第 3 項 1. での説明の通り、地域公共交通網形成計画の範囲は策定に係る市町村の区域内となっているが、住民の通勤、通学、買物、通院といった日常生活に関して形成される交通圏に応じてある程度柔軟に設定することができ、当該市町村を超えて隣接市町村まで運行している交通モードが存在すれば、その交通モードも計画に記載することができる。そのため、東松島市において運行が検討されている路線定期運行の運行ルートを石巻市まで延伸させる場合には、その旨を両市の計画に記載すればよい。ただ、それならば両市の計画を変更すればよいのではないかと。ところが、国土交通省によると、地域公共交通網形成計画には様々な関係者が時間をかけて協議した結果として策定へと至ったため、それを途中で変更するのは現実的には困難であるとされている¹⁶⁶。そのため、東松島市の路線定期運行を石巻市まで延伸させる場合には、ゼロから計画を策定する際にその旨についても協議し、計画に記載する必要がある。したがって、計画の変更ではなく、両市で新しく計画を共同で策定する必要がある。

ここで、東松島市の路線定期運行の運行ルートにも WSA は提言を行う。路線定期運行を石巻市まで延伸させた際の運行ルートとして、石巻赤十字病院及びイオンモール石巻を通ることを提言する。第 3 節第 2 項 2. (1) での説明の通り、これらは複数の路線が乗り入れる交通拠点として整備するとされているため、これらを通ることで石巻市―東松島市間の「アクセス」が向上する。また高度な都市機能である石巻赤十字病院及びイオンモール石巻を通ることで、東松島市の住民の方々が石巻市における都市機能を活用しやすくなる。石巻赤十字病院及びイオンモール石巻を通ることを通ることで、以上のような効果が見込めるのではないかと WSA は考える。

このように、東松島市及び石巻市で新たな地域公共交通網形成を共同で策定し、東松島市において運行が検討されている路線定期運行の運行ルートを石巻市まで延伸させることで、乗合自動車による石巻市―東松島市間の移動における利便性を向上させることを図る。そして、それによって石巻圏域における「集約とネットワーク」の「ネットワーク」の部分を強化することができるのではないかと WSA は考える。以上をまとめたのが以下の図表 81 である。

¹⁶⁶ 国土交通省東北運輸局電話ヒアリング（12 月 22 日）より。



図表 81 石巻市－東松島市間における政策提言
(出典：WSA 作成)

第3項 政策提言Ⅱ-② 石巻市－女川町間

1. 石巻市－女川町間における課題

本節においては、石巻市－女川町間における乗合自動車に関する政策提言を行う。政策提言にあたって、まずは石巻市－女川町間における乗合自動車の運行状況を確認する。

石巻市－女川町間においては、第3節第3項2.(1)での説明の通り、路線バスであるミヤコーバス女川線が既に運行しているが、財源として活用されている国の補助である被災地域地域間幹線系統確保維持事業費国庫補助金及び宮城県補助である宮城県バス運行対策費補助金（国庫協調補助金）のうちの被災地域地域間幹線系統確保維持費補助金の2種類の被災地特例が2020年度をもって廃止され、2021年度以降においては通常の補助制度が残ることになる。しかし、前掲の図表72の通り、ミヤコーバス女川線も東日本大震災を受けて利用者が大きく減少しており、この状態が継続して通常の補助制度の要件を満たせない場合、2021年度以降は国及び宮城県の補助を活用できず、経費の赤字部分を市町の財源で賄うか、路線の存続を検討することになる。

他方、石巻市総合交通戦略35頁によると、牡鹿地区の寄磯浜及び前網、雄勝地区の明神及び小島といった地域に住んでいる住民の方々は、東日本大震災以前では女川町へ行き来をしていた。そのことから、現在において牡鹿地区及び雄勝地区の住民の方々が女川町へ移動するニーズが存在するかという点について、WSAは石巻市へヒアリングを行ったが、2014年3月31日をもって女川高校が閉校したこと、震災によって女川町の都市機能が壊滅

的な状況に陥り、それに伴って雇用も停滞したことから、牡鹿地区及び雄勝地区の住民の方々が女川町へ移動するニーズは現状ないとの回答をいただいた¹⁶⁷。

ところで、下記の図表 92 の通り、石巻市と女川町を結ぶ道路である国道 398 号線と JR 沢田駅－JR 浦宿駅間の線路が横並びになっている部分があるため、ミヤコーバス女川線と JR 石巻線のルートが重複しているところが見受けられる。とは言っても、JR 沢田駅－JR 浦宿駅間には大沢、安住、苔浦、折立といったバス停があり、まさに鉄道駅から離れている地域の需要に対応していると言える。

また、女川町の住民の方々は石巻市内にあるイオンスーパーセンター石巻東店へ頻繁に買い物をするのだが、そこへ行くために JR 石巻線を利用すると、スーパー付近の沢田駅及び万石浦駅からは徒歩 10 分ほどの時間がかかる。高齢者の方となるとより負担が大きくなるであろう。他方、ミヤコーバス女川線を利用すると、スーパーの目と鼻の先に「鳥揚」というバス停があるため、鉄道を利用するよりも移動に係る負担は少なくなる。実際、ミヤコーバスによると、女川町の住民の方々はミヤコーバス女川線を利用してイオンスーパーセンター石巻東店へ買い物に行くことが多く¹⁶⁸、まさに利用者のニーズに応えたルートを運行していると言える。



図表 82 イオンスーパーセンター石巻東店と鳥揚バス停
(出典：Google ストリートビューより抜粋)

このように、JR 石巻線とミヤコーバス女川線は役割分担がなされており、棲み分けがで

¹⁶⁷ 前掲注 154) より。

¹⁶⁸ 前掲注 149) より。

きているのではないかと WSA は考える。そして、女川町が「ミヤコーバス女川線は、買い物はもちろん、通院や通学等においても住民の方々にとって重要な存在であり、そのために長期的に維持をしていく¹⁶⁹⁾」と述べているように、ミヤコーバス女川線は特に女川町の住民の方々にとって大切な生活の足であると WSA は考える。そのため、石巻市一女川町間における政策提言においては、国及び宮城県の補助制度における被災地特例が廃止される 2020 年度以降においても、石巻市一女川町間を運行する乗合自動車であるミヤコーバス女川線を確保維持していくことを目指す。

2. 政策提言

石巻市一女川町間を運行する乗合自動車であるミヤコーバス女川線を確保維持していくために WSA が提言するのは、通常の補助制度を活用できない場合に石巻市及び女川町が負担する 2021 年度以降の赤字額に対して、定住自立圏構想を実施するために講じられる特別交付税を補助的な財源として活用することである。この取組は、第 4 節第 1 項 2. で説明した連携事業のうち、「①経費補助」に該当する。

あくまで公表されている 2014 年度のデータであるが、図表 74 を参考にミヤコーバス女川線の収支状況を確認すると、「事業費」が 22,147,938 円、「運賃収入」が 11,803,034 円となっており、赤字額である「不足額」は 10,344,904 円である。その不足額を補填する額のうち「国・県・市補助金」は 9,477,500 円であるが、それらの内訳は、「国」分である被災地域地域間幹線系統確保維持事業費国庫補助金が約 50%、「県」分である宮城県バス運行対策費補助金（国庫協調補助金）における被災地域地域間幹線系統確保維持費補助金が約 40%、「市」分である石巻市及び女川町の共同による補助金が約 2%となっており¹⁷⁰⁾、ミヤコーバスの負担である「事業者負担」は 867,404 円（約 8%）となっている。この状態において、2021 年度以降に通常の補助制度を活用できなくなった場合、国（50%）及び宮城県（約 40%）の補助はなくなり、またミヤコーバス（約 8%）には原則として負担をさせないということから¹⁷¹⁾、「市」分は 2%から 100%、「不足額」である 10,344,904 円全額ということになる（あくまで 2014 年度のデータをもとにした計算である）。

この石巻市及び女川町が負担する 2021 年度以降の赤字額に対して、定住自立圏構想を実施するために講じられる特別交付税を補助的な財源として活用する。図表 8 の通り、特別交付税の措置額は中心市が年間 85,000,000 円程度、近隣市町村が年間上限 15,000,000 円となっている¹⁷²⁾。これを補助的な財源として活用することで、国及び宮城県の補助制度にお

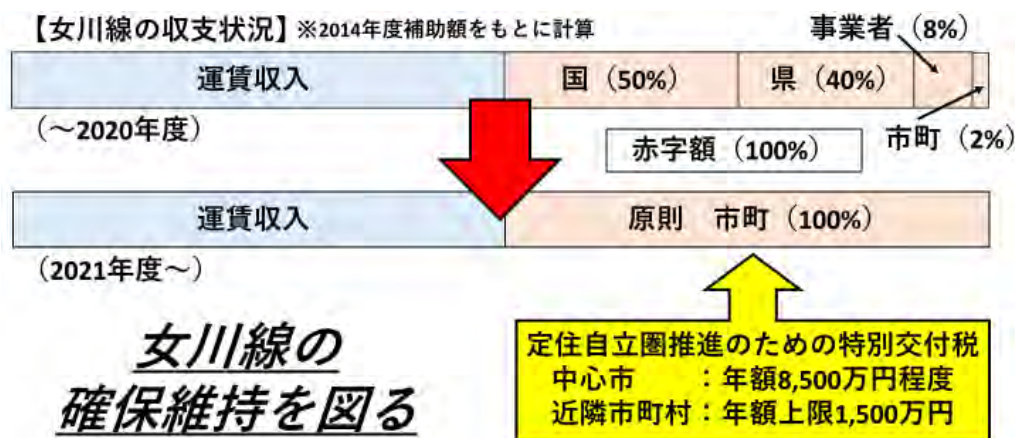
¹⁶⁹⁾ 前掲注 159) より。

¹⁷⁰⁾ 石巻市電話ヒアリング（12 月 15 日）、国土交通省「地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱」（2017 年改正）及び宮城県「宮城県バス運行対策費補助金交付要綱」（2016 年）を参照。

¹⁷¹⁾ 前掲注 170) より。

¹⁷²⁾ 詳細は総務省「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」（2016 年改正）1-5 頁を参照。

ける被災地特例が廃止される 2021 年度以降において通常の補助制度を活用できない場合に、石巻市－女川町間を運行する乗合自動車であるミヤコーバス女川線の確保維持を図る。そして、それによって石巻圏域における「集約とネットワーク」の「ネットワーク」の部分の維持することができるのではないかと WSA は考える。以上をまとめたものが以下の図表 83 である。



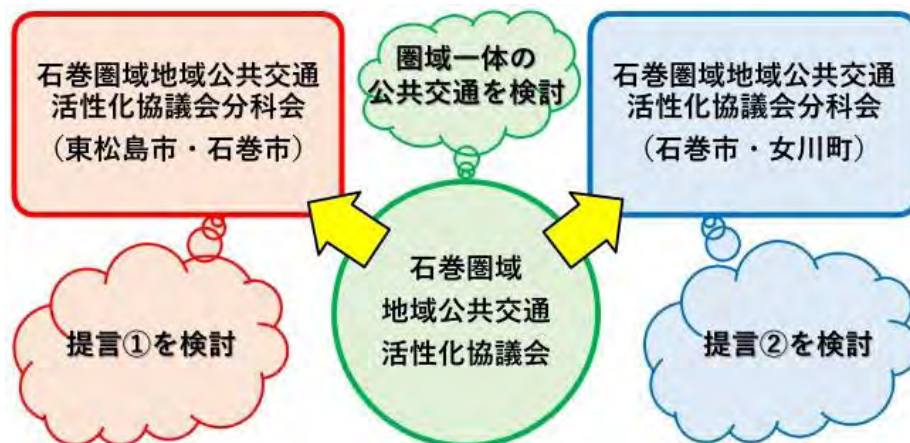
図表 83 石巻市－女川町間における政策提言
 (出典：WSA 作成)

第4項 政策提言Ⅱ-③ 石巻圏域

石巻市－東松島市間及び石巻市－女川町間における政策提言は前述したが、WSA はさらに石巻圏域全体に対する政策提言として、第4節第1項2.で説明した連携事業のうちの「③圏域を単位とした公共交通に関する協議会の設置」、つまり石巻圏域を単位とした地域公共交通活性化協議会の設置を提言する。

協議会の設置に関しては、石巻圏域で一つの協議会を組織するとともに、その下部に地域ごとの分科会として、石巻圏域地域公共交通活性化協議会分科会（石巻市・東松島市）及び石巻圏域地域公共交通活性化協議会分科会（石巻市・女川町）の2つを組織することを提言する。その目的は、WSA が提案した前述の2つの政策提言を含めた圏域全体の公共交通に関して俯瞰した協議を行うことで、石巻圏域における「集約とネットワーク」の「ネットワーク」の部分の維持強化することである。石巻市－東松島市間における政策提言において地域公共交通網形成計画の策定を提言したため、協議会の中でも地域公共交通活性化協議会を設置することとなる。また、圏域全体で地域公共交通活性化協議会を設置することにより、将来的に「石巻圏域地域公共交通網形成計画」の策定が可能となる。

この取組によって、石巻圏域における公共交通のあり方についての検討が深まるのではないかと WSA は考える。以上をまとめたものが以下の図表 84 である。

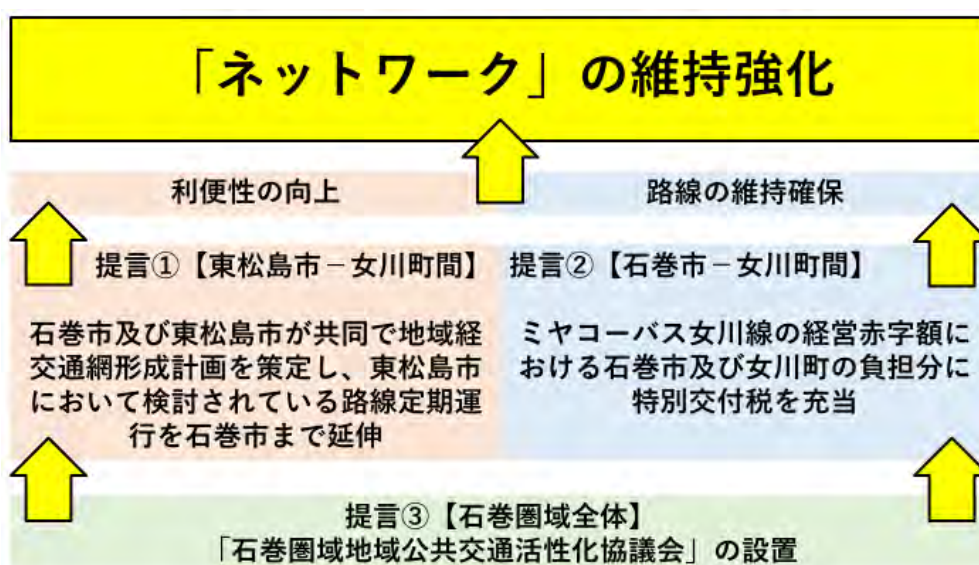


図表 84 石巻圏域に対する政策提言
(出典：WSA 作成)

第5項 総括及び残された課題

本章の最後に、本節では議論のまとめと残された課題を述べる。

前述の通り、WSA は公共交通での連携において3つの政策提言を行った。それらをまとめたのが以下の図表 85 である。これらの提言により、石巻圏域の公共交通における取組の推進がなされることを WSA は切望する。



図表 85 公共交通での連携における政策提言のまとめ
(出典：WSA 作成)

ただ、これらの提言によって石巻圏域における公共交通の課題が十分に解決されるわけではない。時間軸をより長期的に拡大してみると、公共交通の「持続可能性」を考えるにあたってそもそもの公共交通の利用者数をどのようにして増やして運賃収入を増加させていくかという視点が重要であり、第４節第１項２.で説明した連携事業のうちの「⑤利用促進」も検討すべき取組である。また、同じく「持続可能性」の面から、運転手をどのように増やしていくかという視点も重要である。この問題を考える際には、第４節第１項２.で触れた津山圏域定住自立圏（津山市）の第２種免許取得支援制度が参考になると考えられる（道路運送法第４条の許可のもとで乗合自動車を運行するには第２種免許が必要である）。これら２つの課題は「人口減少」という根本的な問題に集約される。その意味でも、定住自立圏構想の実施によって人口問題を最終的に解決することが求められる。

このようなことから、今回は短期的な時間軸のもとの視点にとどまった提言になってしまったことは否めない。また、前述の２つ以外で今回深く検討することができなかった課題としては、運行ダイヤ、運賃金額、交通モード同士の接続、他の交通モードとの棲み分け、同じ交通モード間の棲み分け等がある。これらの課題に圏域全体で取り組んでいくことも、公共交通における連携を実施するにあたっては重要である。

おわりに

【今回の提言について】

本ワークショップでは、石巻圏域にヒアリング調査を行って現状の課題点を抽出・分析し、その上で、圏域の課題に対応するために圏域全体で連携すべき取組について、特に「高齢者福祉」と「地域公共交通」の2分野を中心に提言を行った。

まず「高齢者福祉」分野では、「介護支援ボランティア制度」と「介護機器貸与モデル事業」の2つの取組について、石巻圏域で連携して活用を目指すための提言を考えた。「介護支援ボランティア制度」については、まずは市町間で制度目的を合致させるための協議を行い、そして制度導入時及び導入後に必要となる事務の一部については、石巻市を中心として、圏域が共同で行った上で、市町を跨いだ介護支援ボランティア制度を運用することを提言した。「介護機器貸与モデル事業」については、岡山市が実施している「介護機器貸与モデル事業」を参考として、石巻圏域においても、在宅介護の支援を充実させるべく、最先端介護機器の利用を促進する事業を、連携して実施することを提言した。

そして「地域公共交通」分野では、「石巻市－東松島市間」「石巻市－女川町間」「石巻圏域全体」の3つのアプローチから提言を考えた。石巻市と他2つの自治体それぞれとの間については、既に運行している乗合自動車の課題を抽出・分析し、利便性の向上及び路線の確保維持のための提言を行った。加えて、石巻圏域におけるネットワークの維持強化を図るため、石巻圏域で一つの協議会を組織するとともに、その下部に地域ごとの分科会として、石巻圏域地域公共交通活性化協議会分科会（石巻市・東松島市）及び石巻圏域地域公共交通活性化協議会分科会（石巻市・女川町）の2つを組織することを提言した。

もちろん、実際に定住自立圏を導入する場合に、地域で連携する取組分野はこの2分野にとどまらず「観光」「子育て・教育」「産業振興」等多岐にわたる。こういった分野について今回のワークショップで具体的な連携取組の検討を行うことが出来なかったのは、WSAとしても非常に残念である。

第2章でも述べたが、石巻圏域においては2010年から定住自立圏構想の導入のための協議が行われていたが、2011年3月11日に東日本大震災が発生した影響で中止され、現在でもその状況は続いている。また、ヒアリングを通して、震災復興基本計画に掲げられた復興事業は2020年度までに終わる見込みであるということが分かった。本研究が、定住自立圏構想についての協議が再開されるための一つの起爆剤となれば幸いである。

【謝辞】

本調査研究にあたり、関係各機関から多大なるご支援ご協力いただきましたことを厚く

御礼申し上げます。

とりわけ、ご多忙中にもかかわらず、度重なるヒアリング調査をはじめとして、本調査研究の全般にわたりご協力いただきました石巻圏域 2 市 1 町の担当課の皆様には心より御礼申し上げます。また、政策提言にあたっては、多くの外部の方々に調査取材へのご協力をいただきました。そうした全ての方々にここに改めて御礼を申し上げます。

最後に、1 年間ご指導いただきました主担当教員の荒井崇教授、副担当教授の西岡晋教授に心より感謝申し上げます。

補足資料

- ① 岡山市「介護機器貸与モデル事業」に関する資料（第5章第4節）

岡山市「総合特区を活用した独自の取組」

（2017年11月27日の岡山市ヒアリングの際に頂いた資料）より抜粋。

最先端介護機器を介護保険の給付適用対象に



現行の介護保険の福祉用具貸与対象は車イス、杖、ベッド等、13種目

コミュニケーション型介護ロボットや見守りシステムなどの最先端介護機器を
介護保険の対象とする

これまでにない在宅ケアモデルを開発

コミュニケーション型介護ロボット



見守りシステム



46

総合特区 介護機器貸与モデル事業



事業内容

- 介護保険の給付対象ではない、ロボット技術等を活用した最先端介護機器を、要介護者等に1割の自己負担で貸与する
- 実際の貸与を通じて効果を検証し、その有効性等を国へ示していく
→介護保険の適用対象へ

事業目的

- 要介護者等の在宅生活の支援
- 介助者の在宅介護の支援
- 技術革新や製品開発に取り組む企業の支援

47

新用具の要件について

介護保険給付の貸与対象である13種目には該当しない新しい種目を募集します。

現行制度	追加
番号	品目
1 車いす	X 新機器の追加
2 車いす付属品	
3 特殊寝台	
4 特殊寝台付属品	
5 床ずれ防止用具	
6 体位変換器	
7 手すり	
8 スロープ	
9 歩行器	
10 歩行補助つえ	
11 認知性老人用感知機器	
12 移動用リフト	
13 自動排泄処理装置	

追加

新しい種目の追加

公募により選定

新しい種目の追加とは・・・

- これまでの13種目には、全く属さない物
- 例えば・・・
- ・在宅で日常生活における機能維持や機能訓練を目的として利用する物
- ・歩行をアシストする機器
- ・コミュニケーションロボット
- ・認知症自立支援機器（服薬支援・見守り機能の付いた機器等）等です

介護保険制度における福祉用具の範囲について

1 介護保険制度における福祉用具の範囲の7つの要件

(出典 第14回西尾保健福祉協議会老人保健福祉部会提出資料 (H10.8.24))

1	要介護者等の自立の促進又は介助者の負担の軽減を図るもの
2	要介護者等でない者も使用する一般の生活用品でなく、介護のために新たな価値付けを有するもの (例えば、平ベッド等は対象外)
3	治療用等医療の観点から使用するものではなく、日常生活の場面で使用するもの (例えば、吸入器、吸引器等は対象外)
4	在宅で使用するもの (例えば、特殊浴槽等は対象外)
5	起居や移動等の基本動作の支援を目的とするものであり、身体の一部の欠損又は低下した特定の機能を補完することを主たる目的とするものではないもの (例えば、義手義足、眼鏡等は対象外)
6	ある程度の経済的負担があり、給付対象となることにより、利用促進が図られるもの (一般的に低い価格のものは対象外)
7	取り付けに住宅改修工事を伴わず、賃貸住宅の居住者でも一般的に利用に支障のないもの (例えば、天井取り付け型天井歩行リフトは対象外)

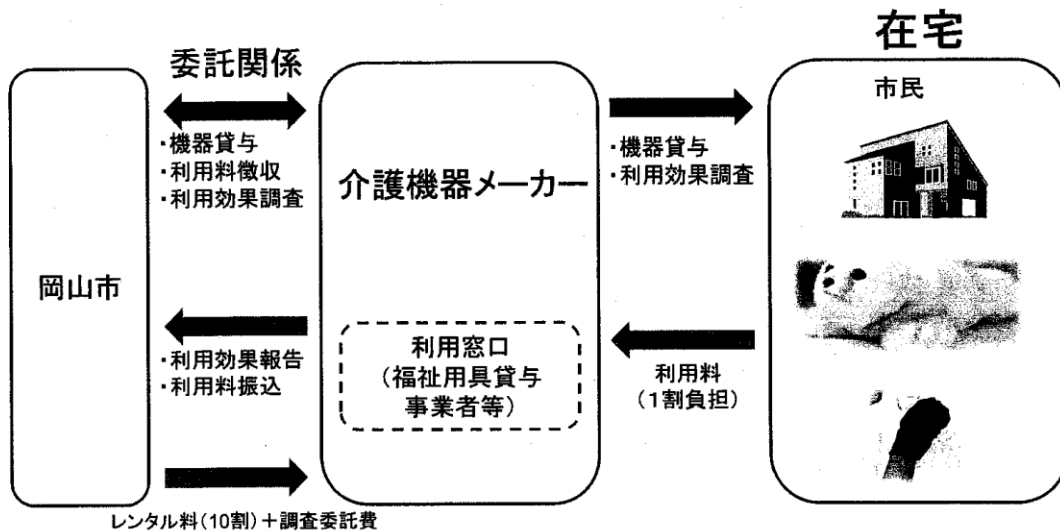
2 補足説明

本企画競争の提案製品は、上記の7つの要件を全て満たす必要がありますが、例えば、在宅で日常生活における機能維持や機能訓練を目的として利用される場合は福祉用具として今回の公募対象となります。

最先端介護機器貸与モデル事業 対象機器

コミュニケーション/アザラシ型ロボット パロ  「パロ」とのふれあいにより認知症の方の暴言、暴行、徘徊等に緩和効果が図られます。 2,000円/月(税別)	コミュニケーション/会話型ロボット うなずき かぼちゃん  「かぼちゃん」との会話により認知機能の改善、意欲上昇等の効果が図られます。 150円/月(税別)	服薬支援/介護用自立支援機器 服薬支援ロボ  介護会社が開発。音声と画面で知らせ服薬を予防。認知症対策や自立支援の工夫も付加。薬局による薬のセットも可能です。 1,500円/月(税別)	服薬支援/在宅用服薬支援機器 お薬のんでね!  光と音の促し効果でお薬の飲み忘れ、飲みすぎを防止します。大容量薬剤ケース・録音機能付き。 800円/月(税別)
見守り支援 おだやかタイム  エアマットを敷布団の下に敷くことで、本人の健康、健康等の様子が離れた場所でも携帯電話やタブレット等で確認できます。 1,667円/月(税別)	移動支援 快速ウォーカー  特に片麻痺者の姿勢を安定させスムーズな体量移動での歩行が可能です。 350円/月(税別)	移動支援 ロボットアシストウォーカー RT.1  坂道でのアシストやブレーキが自動でかかり安心・快適な外出歩行を支援します。 1,300円/月(税別)	移動支援/無動力の歩行支援機 ACTIVE(アクティブ)  電気やモーターなどを使わず、バネと重り子の動きが作用し、足の振り出しをアシストします。 1,000円/月(税別)
日常生活支援 パワーアシストグローブ  字を書く、ペットボトルを持つ等の握る動作、あるいは指を開く運動を空気の力で支援します。 1,700円/月(税別)	介護者支援 ラクニエ  介護者の前屈動作をサポートし、腰の負担を軽減します。 600円/月(税別) 平成28.3.31をもって貸出終了	排泄支援/自動ラップ式排泄処理ユニット ラップボン  排泄物を自動で個包装にするので、バケツ洗浄の手間や臭い等、排泄介護の負担を軽減します。 800円/月(税別)	日常生活支援/介護・福祉用具 ハートフルスロープ  ベッドからの立ち上がりや、動く歩くがより快適で安全であるように配慮した「洗える量」です。 850円/月(税別)

介護機器貸与モデル事業のスキーム



12製品合計の貸与状況

- 延べ利用者人数 約470名
- 平成29年9月時点 利用者人数 約200人

50

メンタルコミットロボットパロ(コミュニケーション型介護ロボット)

コンセプト 認知症高齢者の在宅生活支援

機器の概要

- 認知症高齢者の精神的ケアを目的とするアザラシ型の介護ロボット。
- 動物らしい動きと反応が認知症高齢者の興味、関心を高め、そのことによって本人の精神的安定、ストレス軽減、認知症の周辺症状(徘徊、暴言、暴力等)の緩和効果を目的とした介護ロボット。

期待される利用効果

- 認知症高齢者の周辺症状(BPSD(暴言、暴力、徘徊等))の緩和効果
- 介助者に代わるコミュニケーション相手としてレスパイト機能
- 介助者の介護負担・精神的負担の軽減



会社名: 大和リース(株)
自己負担額: 2,000円/月(税別)
利用者要件: 要介護1~5

利用実績 (平成26年2月~平成29年3月)

- 期間: 38か月間
- 延べ利用者 65名
- 平成29年3月時点利用者 10名
- 期間内の利用終了者 55名

51

おだやかタイム 外部通信型見守り機器

コンセプト 転倒放置防止・安否見守り支援

機器の概要

センサーマット、超高感度空気振動センサー、情報処理装置及び外部通信装置からなる複合型の遠隔見守りシステム

期待される利用効果

- 仕事、買物等の離れている時の不安の軽減効果
- 夜間の不安(ベッドにいるか、息をしているか)軽減効果
- 見守り者(介助者)の睡眠時間の確保
- 転倒などの事故を「放置しない」見守り効果
- 昼間は介助者が家において夜間は独りとなる要介護者の安否を帰宅した介助者が自宅においても確認できる効果
- 複数の者(家族、親族同士)による見守りができる効果



会社名: 株式会社F.S.C
自己負担額: 1,667円/月(税別)
利用者要件: 要介護1～5

利用実績(平成26年2月～平成29年3月)

- 期間: 38か月間
- 延べ利用者 26名
- 平成29年3月時点利用者 3名
- 期間内の利用終了者 23名

52

パワーアシストグローブ(握る型、開く型)

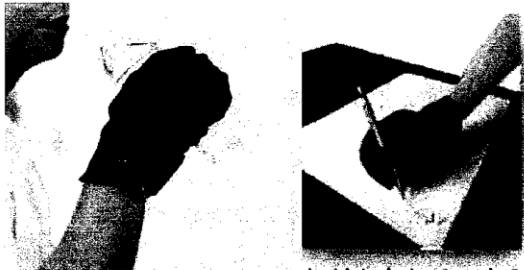
コンセプト 介護理由の上位である脳血管疾患患者のQOL向上

機器の概要

空気圧ゴム人工筋をグローブ内に搭載し手指の「握る」、「開く」動作を支援

期待される利用効果

病気等による握力の低下、脳血管疾患等に伴う物を把持しにくい、手指を開きにくいといった症状のある要介護者の日常生活での動作支援と機能訓練を図るもの



会社名: ダイヤ工業(株)
自己負担額: 1,700円/月(税別)
利用者要件: 要支援1、2
要介護1～5

利用実績(平成26年2月～平成29年3月)

- 期間: 38か月間
- 延べ利用者 65名
- 平成29年3月時点利用者 13名
- 期間内の利用終了者 52名

53

うなずきかぼちゃん(コミュニケーション型介護ロボット)

コンセプト 認知症高齢者の在宅生活支援

機器の概要

高齢者の生活の質(QOL)向上のためのコミュニケーション型ロボット。
5種類のセンサとスイッチを内蔵(音声入力・3軸加速度センサ・光センサ・振子スイッチ・押しボタン)

期待される利用効果

- ・話しかけられた言葉(音)に対してうなずきながら返事をしたり相槌を打ったりすることで、利用者のコミュニケーション行動を促し、利用者に安心感を与える。
- ・こういった安心感により、認知機能の向上、抗疲労・癒し・意欲上昇・抗ストレス・良眠効果をもたらす。



会社名:ピップRT(株)
自己負担額:150円/月(税別)
利用者要件:要支援1、2
要介護1～5

利用実績(平成26年11月～平成29年3月)

- 期間:29か月間
- 延べ利用者 214名
- 平成29年3月時点利用者 124名
- 期間内の利用終了者 90名

54

快速ウォーカー(移動支援機器)

コンセプト 片麻痺者の移動支援

機器の概要

片手操作式歩行器

期待される利用効果

- ・片麻痺者の重心を安定させ、歩行速度のアップ
- ・スムーズな体重移動での歩行が可能
- ・片麻痺者を寝たきりにせず、介護度重度化を予防



会社名:(株)ウェルファン
自己負担額:350円/月(税別)
利用者要件:要支援1、2
要介護1～3

利用実績(平成26年11月～平成29年3月)

- 期間:29か月間
- 延べ利用者 2名
- 平成29年3月末時点利用者 1名
- 期間内の利用終了者 1名

55

ラクニエ(介助者支援機器)

コンセプト 介助者の支援

機器の概要

要介護者等の移乗を介助する際の介助者の前屈動作をサポートする製品

期待される利用効果

介助者の腰の負担を軽減



会社名:(株)ダイヤ工業
自己負担額:600円/月(税別)
利用者要件:要支援1、2
要介護1～5

平成28年3月末で
貸与終了

利用実績(平成26年11月～平成28年3月)

- 期間:17か月間
- 延べ利用者 35名
- 平成28年3月末時点利用者 12名
- 期間内の利用修了者 23名
(現在は貸与終了に伴い、全員終了)

56

ロボットアシストウォーカー RT-1(移動支援機器)

コンセプト 安心・安全な歩行の支援

機器の概要

- 電動アシスト付き歩行器。上り坂ではアシスト、下り坂ではブレーキが自動でかかり、外出歩行を支援する。
- GPS機能を用いて、歩行履歴を確認することも可能。
- 転倒時の緊急通知機能もあり、本人だけでなく、離れた家族も安心できる外出を支援する。

期待される利用効果

- 歩行時の安定性確保
- 積極的な外出の増加
- 離れた家族等による見守り効果



会社名:樹トーカイ
自己負担額:1,300円/月(税別)
利用者要件:要支援1、2
要介護1～3

利用実績(平成26年5月～平成28年3月)

- 期間:11か月間
- 延べ利用者 4名
- 平成29年3月時点利用者 3名
- 期間内の利用終了者 1名

57

ACTIVE(アクトブ) (移動支援機器)

コンセプト 自主的な歩行のアシスト

機器の概要

- 電気やモーター等を使わず、バネと振り子の動きを利用し、脚の振り出しをアシストする。
- シンプルな構造で、片足用だと約 550gと非常に軽量であり、また装着も容易である。

期待される利用効果

- 歩行時の負担を軽減
- 積極的な外出の増加



会社名: ㈱トーカイ
自己負担額: 1,300円/月(税別)
利用者要件: 要支援1、2
要介護1～3

利用実績(平成28年5月～平成29年3月)

- 期間: 11か月間
- 延べ利用者 12名
- 平成29年3月時点利用者 5名
- 期間内の利用終了者 7名

58

自動ラップ式排泄処理ユニット ラップボン(排泄支援)

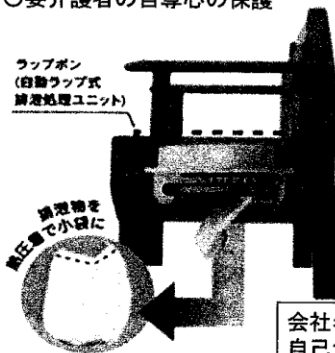
コンセプト 排泄介護の負担軽減

機器の概要

- 排泄物を自動で個包装し、排泄介護の負担を軽減する。
- 熱圧着による密封であるため、衛生上の効果が高い。また臭いの拡散も防止する。

期待される利用効果

- 介助者による排泄介護の負担軽減
- 要介護者の自尊心の保護



会社名: 日本セイフティー㈱
自己負担額: 800円/月(税別)
利用者要件: 要支援1、2
要介護1～5

利用実績(平成28年5月～平成29年3月)

- 期間: 11か月間
- 延べ利用者 17名
- 平成29年3月時点利用者 10名
- 期間内の利用終了者 7名

59

介護用自立支援機器 服薬支援ロボ（服薬支援機器）

コンセプト 適切な服薬の支援

機器の概要

- 音声と画面により、服薬の時間等を知らせ、薬の飲み忘れ・飲み過ぎ・飲み間違いを防止する。
- 服薬の履歴データを閲覧し、適切に服薬できているか確認することもできる。
- 薬局が薬をセットして配達することも可能。

期待される利用効果

- 薬の飲み忘れ・飲み過ぎ防止
- 服薬誘導の介護負担の軽減



会社名: ケアボット㈱
自己負担額: 1,500円/月(税別)
利用者要件: 要支援1、2
要介護1～5

利用実績 (平成28年5月～平成29年3月)

- 期間: 11か月間
- 延べ利用者 6名
- 平成29年3月時点利用者 5名
- 期間内の利用終了者 1名

60

在宅用服薬支援機器 お薬のんでね！（服薬支援機器）

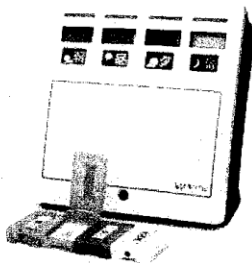
コンセプト 適切な服薬の支援

機器の概要

- 光と音による促し効果で、薬の飲み忘れ・飲み過ぎ・飲み間違いを防止する。
- 家族等の声を録音し、その声によって服薬を促すこともできる。

期待される利用効果

- 薬の飲み忘れ・飲み過ぎ防止
- 服薬誘導の介護負担の軽減



会社名: 株式会社近畿メディカル
自己負担額: 800円/月(税別)
利用者要件: 要支援1、2
要介護1～5

利用実績 (平成28年5月～平成29年3月)

- 期間: 11か月間
- 延べ利用者 9名
- 平成29年3月時点利用者 7名
- 期間内の利用終了者 2名

61

介護・福祉用 量 ハートフルスロープ（日常生活支援）

コンセプト 車椅子の方等の室内の安全な移動の支援

機器の概要

- スロープ状の量で、ベッドからの立ち上がりや、車椅子等での移動を安全かつ容易に行うことができる。
- 量を洗浄することで、清潔に保つことができる。
- 滑りにくい素材により、転倒を防止する。また転倒した際の衝撃も緩和する。

期待される利用効果

- ベッドからの立ち上がり等の際の転倒防止・安全確保
- 量の洗浄による衛生環境の向上



会社名：㈲ナカシマ建創
自己負担額：850円/月（税別）
利用者要件：要支援1、2
要介護1～5

利用実績（平成28年5月～平成29年3月）

- 期間：11か月間
- 延べ利用者 13名
- 平成29年3月時点利用者 13名
- 期間内の利用終了者 0名

62

要望一覧



●通所サービスに対する自立支援に資する質の評価の導入

●最先端介護機器貸与モデル事業

●介護予防ポイント事業の創設

●医療法人による配食サービスの実施事業

●訪問看護・介護事業者に対する駐車許可簡素化事業

○家族介護者支援（レスパイトケア）推進事業

○多機能型訪問サービスの創設

○お泊りデイサービス業者への規制強化

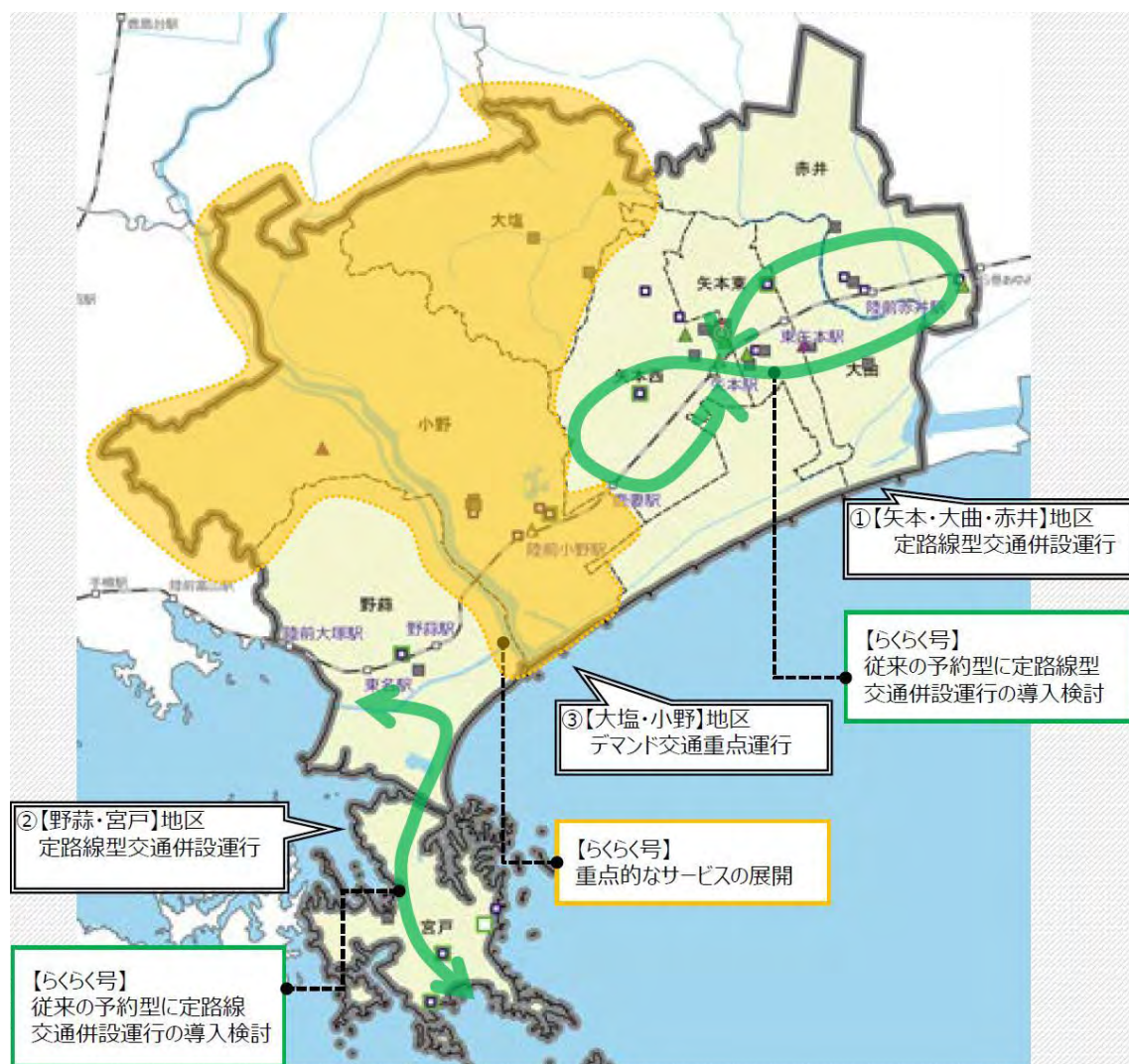
○デイサービス送迎車を活用した外出支援事業

○在宅医療支援事業

○ICTを活用した居宅療養管理指導事業

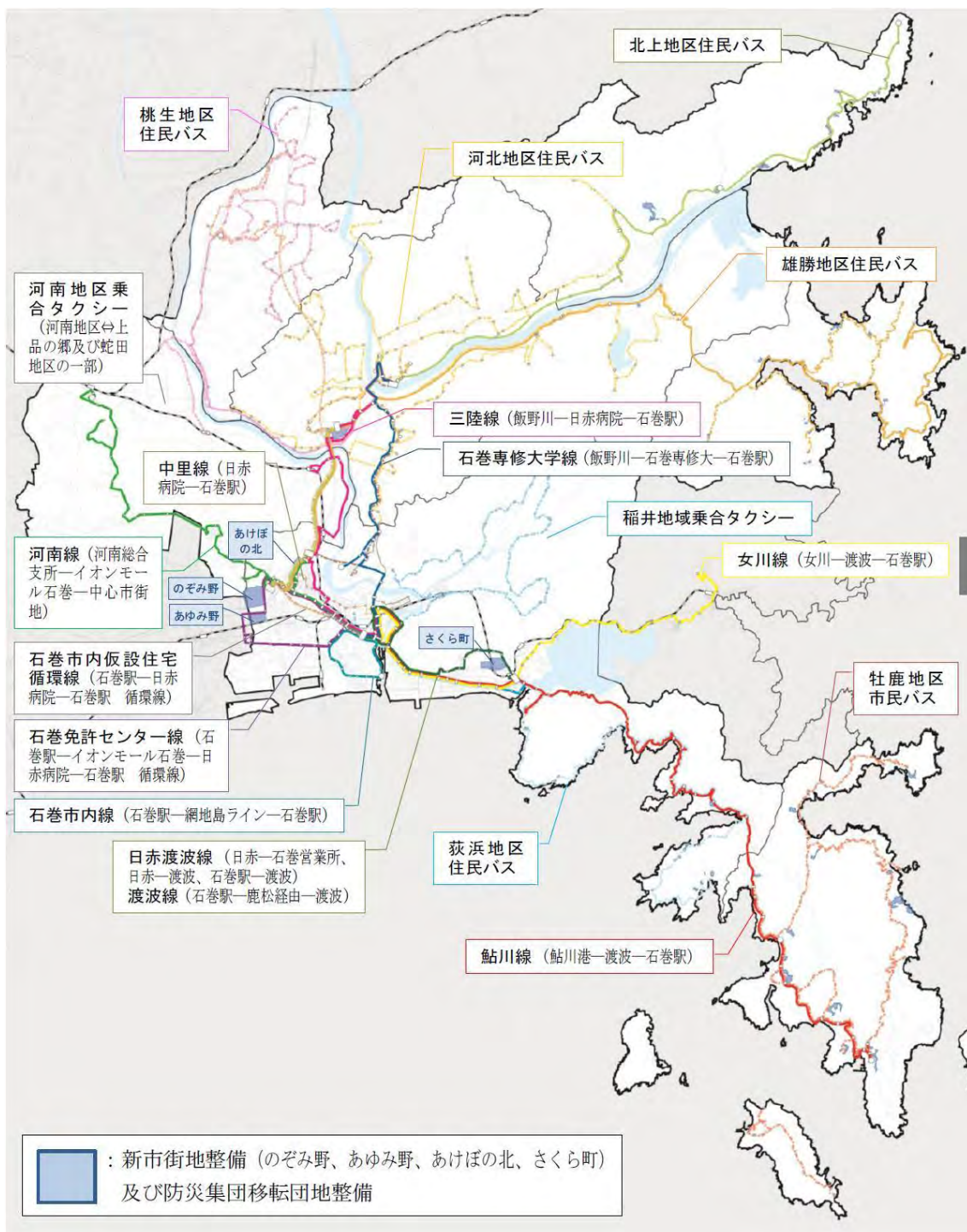
63

② 地域公共交通ネットワークに関する図表（第6章第3節）

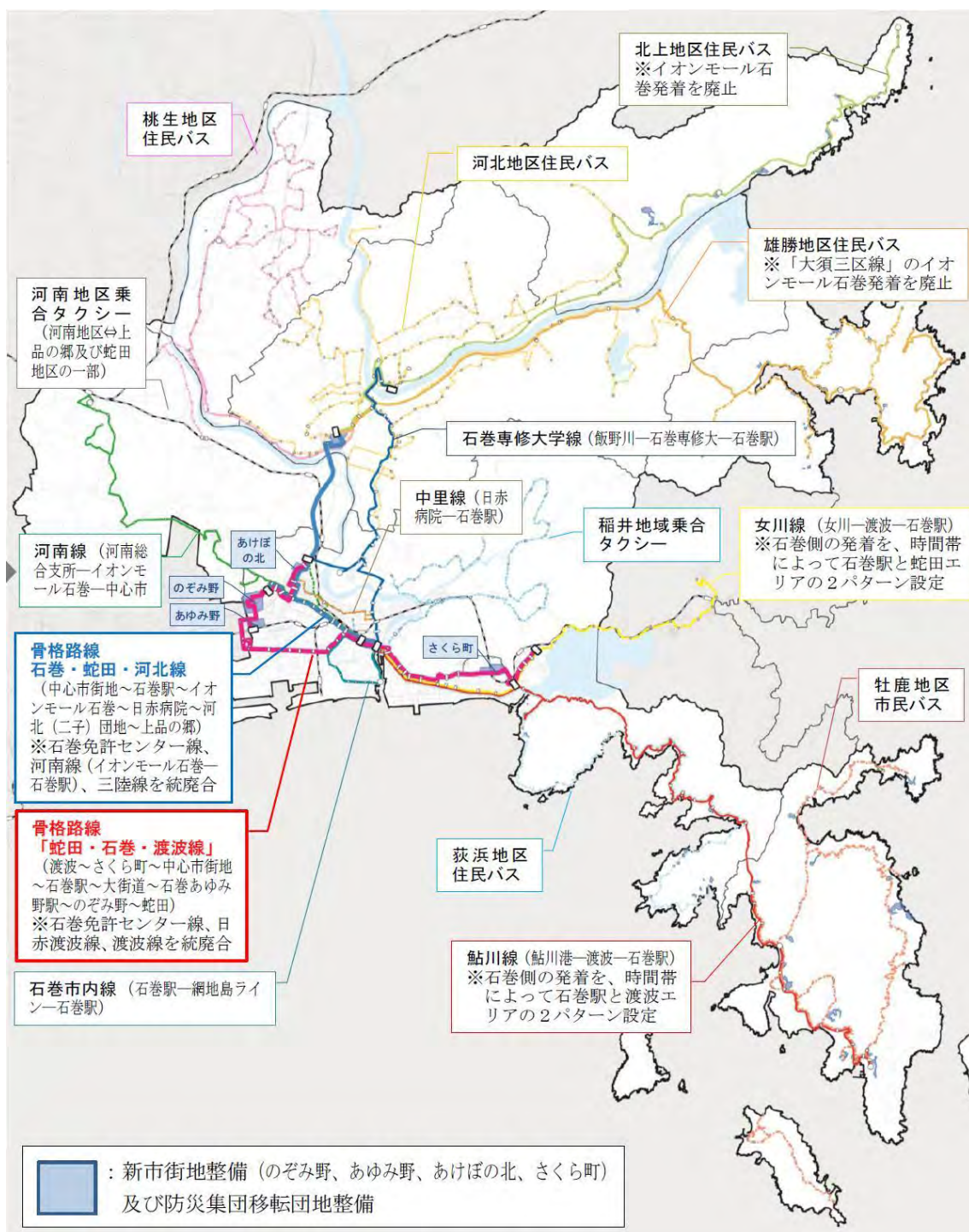


図表 86 東松島市における公共交通ネットワークの将来イメージ

（出典：東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画【概要版】」（2017 年）3 頁より抜粋）

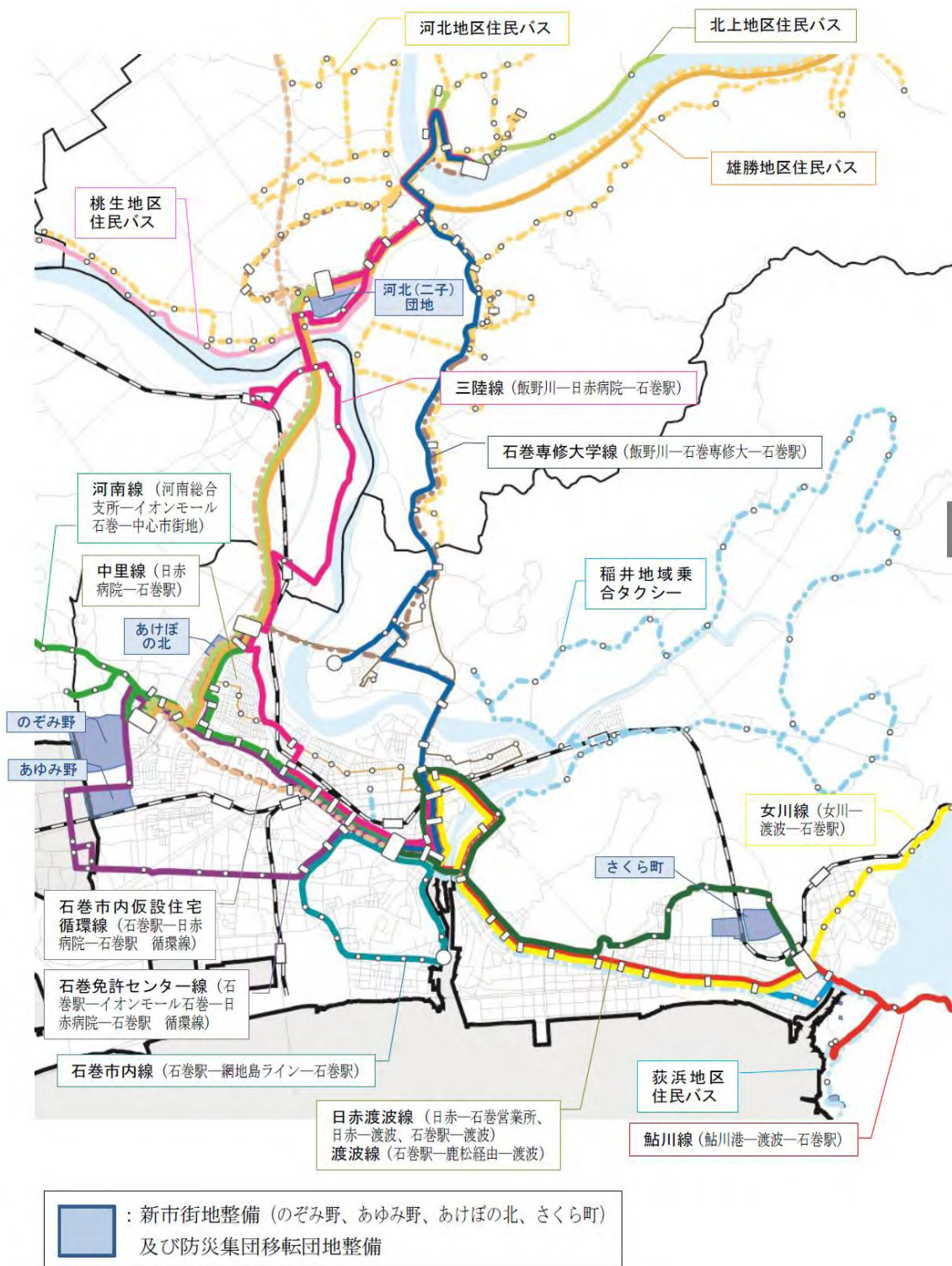


図表 87 石巻市における路線バスのネットワークの現状
(出典：石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016 年) 56 頁より抜粋)

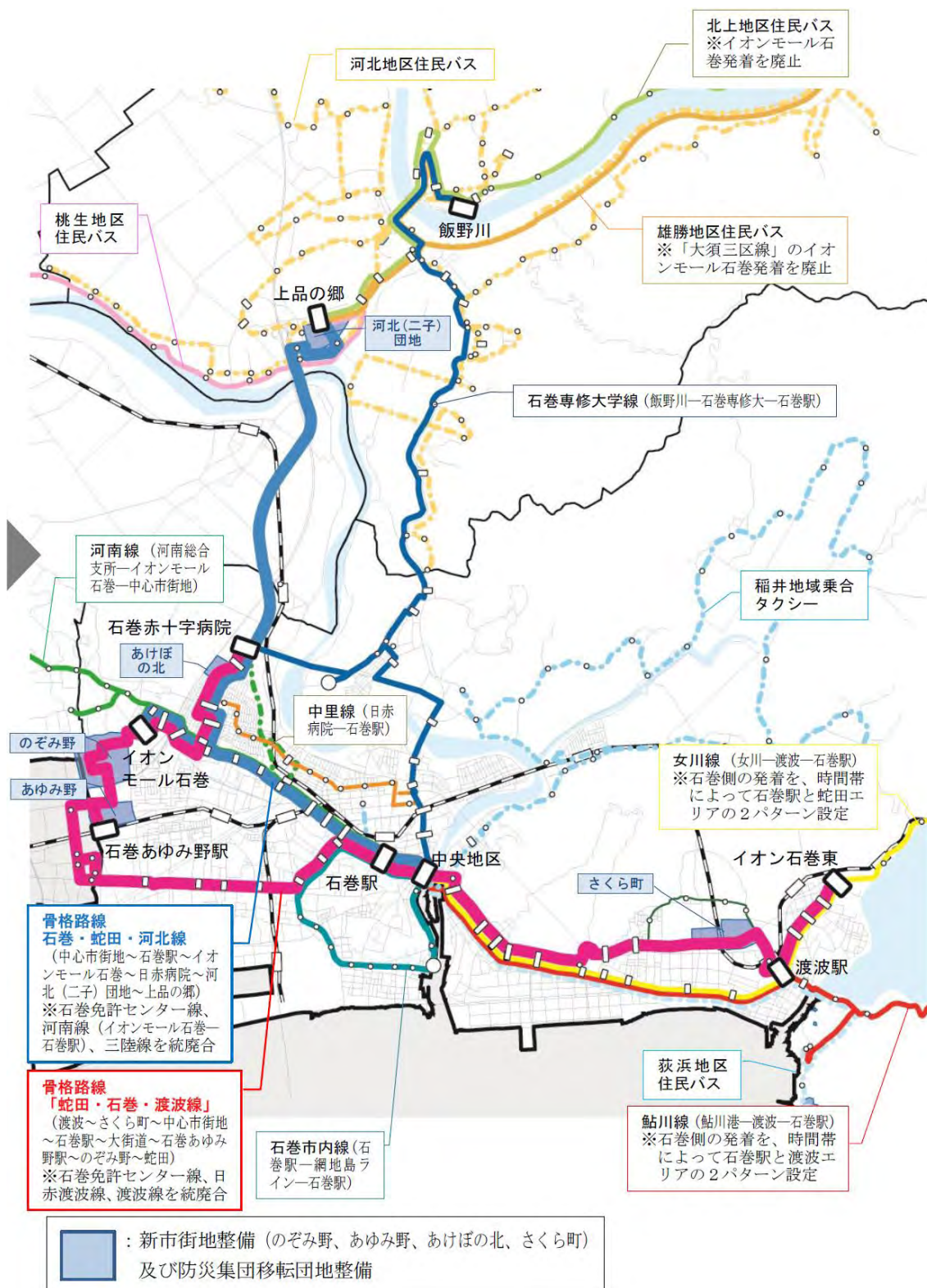


図表 88 石巻市における路線バスのネットワークの将来イメージ

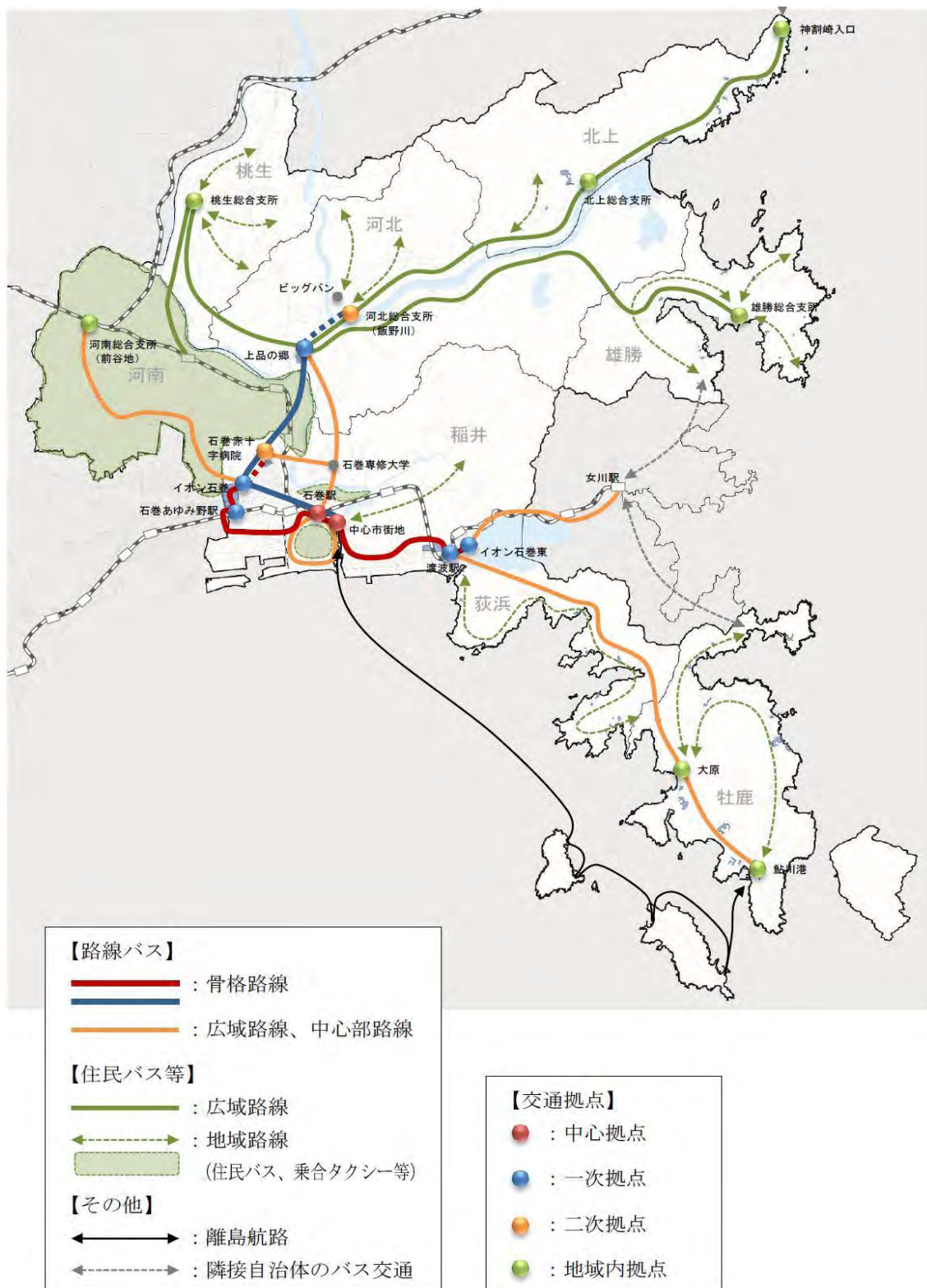
(出典：石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016 年) 57 頁より抜粋)



図表 89 石巻市中心部における路線バスのネットワークの現状
(出典：石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016 年) 58 頁より抜粋)



図表 90 石巻市中心部における路線バスのネットワークの将来イメージ
（出典：石巻市「石巻市総合交通戦略」（2016 年）58 頁より抜粋）



図表 91 石巻市における公共交通ネットワークの将来イメージ
(出典：石巻市「石巻市総合交通戦略」(2016 年) 48 頁より抜粋)

参考資料一覧

〈参考書籍・文献・ウェブサイト〉

(第1章)

- ・ 木村俊介『広域連携の仕組み』第一法規、2015 年
- ・ 公益財団法人日本都市センター『広域連携の未来を探る—連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—』公益財団法人日本都市センター、2016 年
- ・ 大崎市ウェブサイト「定住自立圏構想」
<http://www.city.osaki.miyagi.jp/index.cfm/10,368,31,121,html> (2018 年 1 月 21 日最終閲覧)
- ・ 大崎市ウェブサイト「第 2 次大崎定住自立圏共生ビジョン」
<http://www.city.osaki.miyagi.jp/index.cfm/10,19654,31,121,html> (2018 年 1 月 21 日最終閲覧)
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（平成 29 年推計）」2017 年
http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf
- ・ 総務省「広域行政圏施策の見直しに係る通知」2008 年
<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kouikiminaosituti.pdf>
- ・ 総務省定住自立圏構想研究会「定住自立圏構想研究報告書 ～住みたいまちで暮らせる日本を～」2008 年
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/080516_1.html
- ・ 総務省「定住自立圏構想（第 3 回懇談会以降の状況）について」2009 年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000031936.pdf
- ・ 総務省「『平成の大合併』について」2010 年
http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf
- ・ 総務省「定住自立圏構想の進捗状況について」2010 年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000055309.pdf
- ・ 総務省「定住自立圏構想の推進に向けた総務省の取組について」2010 年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000055314.pdf
- ・ 総務省「定住自立圏構想の進捗状況・今後の展開について」2011 年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000103953.pdf
- ・ 総務省「定住自立圏構想の推進に向けた総務省の取組について」2011 年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000103851.pdf
- ・ 総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2012 年 3 月 15 日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000151808.pdf

- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2012年8月27日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000178525.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の今後の展開について」2012年8月27日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000178528.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2013年3月21日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000213731.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2013年9月21日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000345136.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2014年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000345021.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2015年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000345146.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の今後の展開について」2015年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000345147.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2016年1月22日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000418040.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想とその背景について」2016年1月22日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000423470.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2016年6月9日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000423620.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」2016年改正
http://www.soumu.go.jp/main_content/000324517.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」2017年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000504477.pdf
- ・総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況（平成29年12月1日）」2017年
http://www.soumu.go.jp/main_content/000522792.pdf
- ・総務省「定住自立圏構想推進要綱」2017年改正
http://www.soumu.go.jp/main_content/000524541.pdf
- ・総務省「『平成の大合併』による市町村数の変化」
http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf
- ・総務省「広域行政権の見直しについて」
<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kouikiminaosi.pdf>
- ・総務省「定住自立圏構想推進要綱の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000365980.pdf
- ・総務省「定住自立圏の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000522791.pdf

- ・内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「『まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017 改訂版の全体像』 2017 年
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h29-12-22-sougousenryaku2017zentaizou.pdf>
- ・内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2017 改訂版」 2017 年
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h29-12-22-sougousenryaku2017hontai.pdf>
- ・内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像等」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf>
- ・内閣府「平成 29 年版高齢社会白書（概要）」 2017 年
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2017/gaiyou/29pdf_indexg.html
- ・内閣府「平成 29 年版少子化社会対策白書（概要）」 2017 年
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2017/29pdfgaiyoh/29gaiyoh.html>

（第 2 章）

- ・石巻市「石巻圏域定住自立圏中心市宣言書」 2010 年
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/6134/sengensyo.pdf>
- ・石巻市ウェブサイト「定住自立圏構想」
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/6134/6134.html>（2018 年 1 月 21 日最終閲覧）
- ・石巻市「東日本大震災からの復興『最大の被災都市から世界の復興モデル都市を目指して』」 2017 年
http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/99hukkoujyoukyou_full.pdf
- ・石巻市「東日本大震災からの復旧・復興 5 年間の歩み」（2017 年 4 月 25 日の石巻市へのヒアリングの際に頂いた資料）
- ・女川町ウェブサイト「女川町の被害状況」
<http://www.town.onagawa.miyagi.jp/ayumi.html>（2018 年 1 月 21 日最終閲覧）
- ・女川町「まち・ひと・しごと創生総合戦略」 2016 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/machi_hito_shigoto_01.pdf
- ・2017 年 4 月 26 日の女川町へのヒアリングの際に頂いた資料
- ・国民社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計」（2013 年推計）宮城県
<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/3kekka/Municipalities.asp>
（2018 年 1 月 21 日最終閲覧）
- ・東松島市ウェブサイト「震災による被害状況」

http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/cnt/saigai_20110311/index.html
(2018 年 1 月 21 日最終閲覧)

- ・ 東松島市「東松島市の復興まちづくりの現状」(2017 年 4 月 25 日の東松島市へのヒアリングの際に頂いた資料)
- ・ 東松島市「復興のまちづくりと総合計画」(2017 年 4 月 25 日の東松島市へのヒアリングの際に頂いた資料)

(第 4 章)

- ・ 石巻市「定住自立圏形成に関する協定書『女川町』」2010 年
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/6134/2.pdf>
- ・ 石巻市「定住自立圏形成に関する協定書『東松島市』」2010 年
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/6134/1.pdf>

(第 5 章)

- ・ 石巻市「高齢者福祉計画・第 6 期介護保険事業計画〔平成 27 年度～平成 29 年度〕」2015 年
<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10354000/8570/6zennbunn.pdf>
- ・ 石巻市「地域福祉計画〔第 3 期〕」2017 年
http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10401000/2504/2_keikakusyo.pdf
- ・ 稲城市「稲城市介護支援ボランティア 10 周年「自分のため、人のため」～介護ボランティア制度のねらい～」(2018 年 11 月 7 日に稲城市で行われた介護支援ボランティア 10 周年記念式典で配布された資料)
- ・ 岡山市ウェブサイト「岡山市のプロフィール 人口」
http://www.city.okayama.jp/okayama/okayama_00030.html (2017 年 12 月 20 日最終閲覧)
- ・ 岡山市「総合特区を活用した独自の取組」(2017 年 11 月 27 日の岡山市へのヒアリングの際に頂いた資料)
- ・ 岡山市「岡山市介護機器貸与モデル事業委託(単価契約)企画競争実施の公示」2017 年
<http://www.city.okayama.jp/contents/000305508.pdf>
- ・ 女川町「高齢者福祉計画(第 7 次)・介護保険事業計画(第 6 期)」2015 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/public/public_koureikaigokeikaku.pdf
- ・ 厚生労働省「地域支援事業実施要項(厚生労働省老健局長通知、平成 29 年 6 月 28 日)」2017 年
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000138939_1.pdf
- ・ 佐賀県長寿社会振興財団ウェブサイト「サポーターとは」
<http://sagachouju.jp/supporteer/about/> (2018 年 1 月 21 日最終閲覧)

- ・ 静岡県健康増進課ほか「静岡県高齢者コホート調査に基づく運動・栄養・社会参加」2012 年
http://www.pref.shizuoka.jp/kousei/ko-430/kenzou/documents/cohort_study.pdf
- ・ 社会保障審議会介護保険部会（第 58 回）「地域支援事業の推進（参考資料）」2017 年
http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000125468.pdf
- ・ 鳥取県「介護支援ボランティア制度 市町村導入ガイドライン」2012 年
<http://www.komei.or.jp/km/toyoyama-imamura-kazumasa/files/2012/04/%E9%B3%A5%E5%8F%96%E7%9C%8C%E4%BB%8B%E8%AD%B7%E6%94%AF%E6%8F%B4%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E3%83%9D%E3%82%A4%E3%83%B3%E3%83%88%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%B8%82%E7%94%BA%E6%9D%91%E5%B0%8E%E5%85%A5%E3%82%AC%E3%82%A4%E3%83%89%E3%83%A9%E3%82%A4%E3%83%B3.pdf>
- ・ 内閣府地方創生推進事務局「総合特別区域の進捗に係る事後評価（ライフ・イノベーション分野）平成 28 年度『岡山型持続可能な社会経済モデル構築総合特区』」2016 年
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/jigo_hyouka/h28/kekka/kekka_tiiki_30_1.pdf
- ・ 内閣府地方創生推進事務局
「平成 28 年度地域活性化総合特別区域評価書【正】別紙 1」2016 年
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/jigo_hyouka/h28/self/self_tiiki_30.pdf
- ・ 原田大樹「震災復興の法技術としての復興特区」『社会科学研究第 64 号第 1 号』2012 年
- ・ 東松島市「高齢者福祉計画・第 6 期介護保険事業計画（素案）」2015 年
<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/city/pdf/kaigo/hokenzigyokeikaku.pdf>
- ・ 復興庁「東日本大震災復興特別区域法資料」2017 年
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-13/2017_PDF/20170331_fukkoutokkugaiyou.pdf
- ・ 平成 26 年度第 1 回介護保険福祉用具・住宅改修評価検討会に関する資料（資料 5-4-2）
「岡山市総合特区における『介護機器貸与モデル事業』について」2014 年
<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/0000094784.pdf>
- ・ WAMNET「福祉用具貸与」
<http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/kaigo/handbook/service/c078-p02-02-Kaigo-14.html>（2018 年 1 月 21 日最終閲覧）

（第 6 章）

- ・宇都宮浄人『地域再生の戦略－「交通まちづくり」というアプローチ』ちくま新書、2015 年
- ・土居靖範・可児紀夫・丹間康仁『地域交通政策づくり入門 人口減少・高齢社会に立ち向かう総合政策を』自治体研究社、2017 年
- ・石巻市「石巻市バスマップデータ【全域図】」2014 年
http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10053500/bus/ishinomaki-busmap_wholearea.pdf
- ・石巻市「石巻市バスマップデータ【中心図】」2014 年
http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10053500/bus/ishinomaki-busmap_center.pdf
- ・石巻市「石巻市総合交通戦略」2016 年
<http://www.mlit.go.jp/common/001142454.pdf>
- ・石巻市「石巻免許センター線（平日）」2017 年改正
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10053500/content/menkyo1001-1.pdf>
- ・石巻市「石巻免許センター線（土日休）」2017 年改正
<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10053500/content/menkyo1001-2.pdf>
- ・女川町「町民バス マップ付き時刻表」2017 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/bus/20171222_bus_map.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 25 年度第 1 回女川町地域公共交通会議 議事録」2013 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/20131226_koutsuu_gijiroku1.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 25 年度第 2 回女川町地域公共交通会議 議事録」2013 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/koutsuukaigi02_gijiroku.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 25 年度第 3 回女川町地域公共交通会議 議事録」2014 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/koutsuukaigi03_gijiroku.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 25 年度第 3 回女川町地域公共交通会議 資料 1（女川町地域公共交通ネットワーク計画案）」2014 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/koutsuukaigi03_siryo01.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 26 年度女川町地域公共交通会議 議事録」2015 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/26koutsuukaigi01_gijiroku.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 26 年度女川町地域公共交通会議 資料 1（女川町地域公共交通ネットワーク計画について）」2015 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/26koutsuukaigi01_siryo01.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 27 年度女川町地域公共交通会議 議事録」2016 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/27koutsuukaigi_gijiroku.pdf
- ・女川町地域公共交通会議「平成 27 年度女川町地域公共交通会議 資料 4（平成 28 年度以降の町民バスの方向性について）」2016 年

http://www.town.onagawa.miyagi.jp/11_04_03.html

- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 28 年度第 1 回女川町地域公共交通会議 議事録」2016 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/28koutsuukaigi_gijiroku.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 28 年度第 2 回女川町地域公共交通会議 提案書」2016 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/28koutsuukaigi02_teiansyo.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 28 年度第 3 回女川町地域公共交通会議 提案書」2016 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/28koutsuukaigi03_teiansyo.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 28 年度第 4 回女川町地域公共交通会議提案書」2016 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/28koutsuukaigi04_teiansyo.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 28 年度第 5 回女川町地域公共交通会議議事録」2017 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/28koutsuukaigi05_gijiroku.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 28 年度第 5 回女川町地域公共交通会議 資料 2（認可運行内容の変更について）」2017 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/28koutsuukaigi05_siryu02.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 29 年度第 1 回女川町地域公共交通会議提案書」2017 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/29koutsuukaigi01_teian.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 29 年度第 2 回女川町地域公共交通会議提案書」2017 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/29koutsuukaigi02_teian.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 29 年度第 3 回女川町地域公共交通会議提案書」2017 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/29koutsuukaigi03_teian.pdf
- ・ 女川町地域公共交通会議「平成 29 年度第 4 回女川町地域公共交通会議議事録」2017 年
http://www.town.onagawa.miyagi.jp/pdf/koutsuu/29koutsuukaigi04_gijiroku.pdf
- ・ 国土交通省「道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について」2006 年
<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/jikayouyushoryokaku/styleoftransportwithoutlicense.pdf>
- ・ 国土交通省「道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について（イラスト版）」2006 年
<http://www.mlit.go.jp/common/000225551.pdf>
- ・ 国土交通省「地域公共交通づくりハンドブック」2009 年
<http://www.mlit.go.jp/common/000036945.pdf>
- ・ 国土交通省「『人とまち、未来をつなぐネットワーク』～地域公共交通活性化再生法の一部改正～ 第 9 版」2015 年
<http://www.mlit.go.jp/common/001127036.pdf>
- ・ 国土交通省「地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱」2017 年改正
<http://www.mlit.go.jp/common/001198131.pdf>
- ・ 国土交通省「地域の特性に応じた生活交通の確保維持（地域公共交通確保維持事業）」

- <http://www.mlit.go.jp/common/001198134.pdf>
- ・国土交通省「東日本大震災被災地への支援」
<http://www.mlit.go.jp/common/001190381.pdf>
 - ・国土交通省ウェブサイト「交通政策基本法に基づく政策展開：交通政策基本法について」
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport_policy/sosei_transport_policy_tk1_000010.html（2018年1月21日最終閲覧）
 - ・国土交通省ウェブサイト「公共交通政策：地域公共交通の活性化及び再生に関する法律について」
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000055.html
（2018年1月21日最終閲覧）
 - ・国土交通省ウェブサイト「公共境交通政策：地域公共交通確保維持改善事業」
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000041.html
（2018年1月21日最終閲覧）
 - ・国土交通省九州運輸局「なるほど！！公共交通の勘どころ 別冊資料」2016年
https://www.tb.mlit.go.jp/kyushu/gyomu/kikaku/file05/01_kandokoro27.pdf
 - ・国土交通省東北運輸局「地域活性化まるごとブック 2015」2015年
http://www.tb.mlit.go.jp/tohoku/ks/new%20page/ks-chousa_H26.marugoto.pdf
 - ・東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画【全体版】」2017年
http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/topics_news/Pdf/2017_12/kokyo-zentai.pdf
 - ・東松島市「東松島市地域公共交通網形成計画【概要版】」2017年
http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/topics_news/Pdf/2017_12/kokyo-gaiyoo.pdf
 - ・東松島市ウェブサイト「らくらく号運行開始・震災臨時循環バスの停留所増設と運行時刻表」
<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/kakuka/fukkou/fukkou/bus.html>（2018年1月21日最終閲覧）
 - ・東松島市ウェブサイト「東松島市デマンドタクシー『らくらく号』」
<http://www.city.higashimatsushima.miyagi.jp/life/demand/01.html>（2018年1月21日最終閲覧）
 - ・前原誠司ウェブサイト「前原誠司（まえはらせいじ） | 衆議院議員」
<http://www.maehara21.com/>
 - ・宮城県「宮城県バス運行対策費補助金交付要綱」2016年
<https://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/368083.pdf>
 - ・宮城県ウェブサイト「各市町村の公共交通ネットワーク」
<https://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/network.html>（2018年1月21日最終

閲覧)

- ・宮城県ウェブサイト「バスに関する支援」
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/soukou/bus.html> (2018年1月21日最終閲覧)

〈定住自立圏共生ビジョン〉

- ・函館市「南北海道定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014030600527/files/visionH2911.pdf>
- ・小樽市「第2次北しりべし定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
https://www.city.otaru.lg.jp/sisei_tokei/koso_keikaku/keikaku_itiran/teiju_jirituken/second_kitasiri_kyoseibijon_soan.data/2jivijonH28.pdf
- ・旭川市「上川中部定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/700/735/73601/kouiki01/d059880_d/fil/bijon29.pdf
- ・室蘭市「西いぶり定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.muroran.lg.jp/main/org2200/documents/h29teijyuukyouseivision.pdf>
- ・釧路市「釧路定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000102257.pdf>
- ・帯広市「第2期十勝定住自圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/seisakusuisinbu/seisakushitsu/d101214teijyu.data/H29vision.pdf>
- ・網走市「第2次網走市大空町定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.abashiri.hokkaido.jp/060soshiki/010kikakuchousei/teijyuuken/files/vision2-1.pdf>
- ・苫小牧市「東胆振定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
http://www.city.tomakomai.hokkaido.jp/files/00012400/00012432/vision01_H2908.pdf
- ・稚内市「第2期宗谷定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.wakkanai.hokkaido.jp/files/00011100/00011129/20170328192442.pdf>
- ・名寄市・士別市「北・北海道中央圏域定住自立圏ビジョン」2017年策定
<http://www.city.nayoro.lg.jp/section/kikaku/prkeql000001f12w-att/prkeql000001f1cm.pdf>
- ・滝川市・砂川市「中空知定住自立圏 共生ビジョン」2017年変更

- http://www.city.takikawa.hokkaido.jp/200soumubu/03kikaku/files/teijyukyouseibi_jyon2_H29.7.pdf
- ・ 富良野市「富良野地区定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.furano.hokkaido.jp/docs/2015021500628/files/555.pdf>
 - ・ 八戸市「第 2 次八戸圏域定住自立圏共生ビジョン」2016 年変更
<http://www.city.hachinohe.aomori.jp/index.cfm/9,93171,c,html/93171/20160802-112900.pdf>
 - ・ 弘前市「第 2 次弘前圏域定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
http://www.city.hirosaki.aomori.jp/jouhou/keikaku/teijyuujiritu/dai2jikyouseibi_jyon.pdf
 - ・ 五所川原市「五所川原圏域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.goshogawara.lg.jp/jouhou/keikaku/files/vision0928.pdf>
 - ・ 十和田市・三沢市「上十三・和田湖広域 定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.towada.lg.jp/docs/2013022700016/files/h290329vision.pdf>
 - ・ むつ市「下北圏域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.mutsu.lg.jp/index.cfm/13,46329,c,html/46329/20170228-085659.pdf>
 - ・ 奥州市・北上市「奥州・北上・金ヶ崎・西和賀定住自立圏（愛称）日高見の国定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<https://www.city.oshu.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=5750&tg=9&inline=1>
 - ・ 一関市「一関・平泉定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.ichinoseki.iwate.jp/index.cfm/7,76015,c,html/76015/20170404-114819.pdf>
 - ・ 大崎市「第 2 次大崎定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.osaki.miyagi.jp/index.cfm/10,19654,c,html/19654/20171127-145915.pdf>
 - ・ 能代市「能代山本定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.noshiro.akita.jp/upload/download/218183download.pdf>
 - ・ 横手市「横手市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.yokote.lg.jp/files/000119252.pdf>
 - ・ 大館市「大館市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.odate.akita.jp/dcity/kikaku/files/%E5%A4%A7%E9%A4%A8%E5%B8%82%E5%AE%9A%E4%BD%8F%E8%87%AA%E7%AB%8B%E5%9C%8F%E5%85%B1%E7%94%9F%E3%83%93%E3%82%B8%E3%83%A7%E3%83%B3%E5%85%A8%E4%BD%93%EF%BC%88%E6%88%90%E6%9E%9C%E6%8C%87%E6%A8%99%E8%A8%AD%E5%AE%9A%E5%BE%8C%EF%BC%89.pdf>
 - ・ 湯沢市「湯沢雄勝地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更

- <http://www.city-yuzawa.jp/teiju/image/21166download.pdf>
- ・ 由利本荘市「由利本荘市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<https://www.city.yurihonjo.lg.jp/up/files/www/city/keikaku/c1620/c1622/archives/H29teijyu.pdf>
 - ・ 大仙市「大仙市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.daisen.akita.jp/docs/2013092000283/files/kyouseibijonhenkou.pdf>
 - ・ 山形市「山形定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
http://www.city.yamagata-yamagata.lg.jp/kakuka/kikaku/kikaku/sogo/gazoufile/pf1125173236/2902_kyouseivision.pdf
 - ・ 鶴岡市「庄内南部定住自立圏共生ビジョン」2016 年 3 月変更
<http://www.city.tsuruoka.lg.jp/shisei/sogokeikaku/teijyu/kikaku40.files/teijuu2803.pdf>
 - ・ 酒田市「庄内北部定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.sakata.lg.jp/shisei/shisakuikaku/kikaku/teijyukousou/teijyu.files/h28kyouseivision.pdf>
 - ・ 新庄市「新庄最上定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.shinjo.yamagata.jp/s002/180/kyouseibijyon29.3.pdf>
 - ・ 白河市「しらかわ地域定住自立圏共生ビジョン」2015 年策定
http://www.city.shirakawa.fukushima.jp/data/doc/1453185859_doc_13_0.pdf
 - ・ 喜多方市「喜多方地方定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
<https://www.city.kitakata.fukushima.jp/uploaded/attachment/11113.pdf>
 - ・ 南相馬市「南相馬市・飯舘村定住自立圏共生ビジョン」2010 年策定
<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/8,3260,c,html/3260/bijon.pdf>
 - ・ 水戸市「茨城県央地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
http://www.city.mito.lg.jp/000271/000273/000280/000318/002316/p015304_d/fil/teiju_vision_170510.pdf
 - ・ 栃木市「栃木市定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
<http://www.city.tochigi.lg.jp/ct/other000048000/kyouseivision.pdf>
 - ・ 佐野市「佐野市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.sano.lg.jp/kakuka/seisaku/jiritu/04c.pdf>
 - ・ 日光市「日光市定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
<https://www.city.nikko.lg.jp/seisaku/documents/kyouseibizyonn.pdf>
 - ・ 小山市「小山地区定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
<http://www.city.oyama.tochigi.jp/uploaded/attachment/5750.pdf>
 - ・ 大田原市「八溝山周辺地域定住自立圏共生ビジョン」

- <http://www.city.ohawara.tochigi.jp/docs/2016111400019/files/H29vison.pdf>
- ・ 那須塩原市「那須地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.ohawara.tochigi.jp/docs/2016111400019/files/H29vison.pdf>
 - ・ 伊勢崎市「第 2 次伊勢崎市定住自立圏共生ビジョン」2015 年策定
<http://www.city.isesaki.lg.jp/www/contents/1423456814557/files/H26dai2jibijyon.pdf>
 - ・ 秩父市「ちちぶ定住自立圏共生ビジョン（第 2 次）」2017 年変更
http://www.city.chichibu.lg.jp/secure/11961/vision2_fifth1.pdf
http://www.city.chichibu.lg.jp/secure/11961/vision2_fifth2.pdf
http://www.city.chichibu.lg.jp/secure/11961/vision2_fifth3.pdf
http://www.city.chichibu.lg.jp/secure/11961/vision2_fifth4.pdf
 - ・ 本庄市「本庄地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.honjo.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/29%20kyousei%20vision.pdf>
 - ・ 旭市「第 2 次旭市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<https://www.city.asahi.lg.jp/section/kikaku/files/20170328.pdf>
 - ・ 長岡市「長岡地域定住自立圏共生ビジョン」2016 年変更
<http://www.city.nagaoka.niigata.jp/shisei/cate08/teijyu/file/vision.pdf>
 - ・ 新発田市「新発田市・胎内市・聖籠町定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
<https://www.city.shibata.niigata.jp/download.rbz?cmd=50&cd=21033&tg=0>
 - ・ 村上市「村上岩船定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.murakami.lg.jp/uploaded/attachment/28518.pdf>
 - ・ 燕市「燕・弥彦地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.tsubame.niigata.jp/content/100861452.pdf>
 - ・ 糸魚川市「第 2 次糸魚川市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.itoigawa.lg.jp/secure/9562/dainijikyouseibijyonsyuusei.pdf>
 - ・ 南魚沼市「魚沼地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.minamiuonuma.niigata.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/7/vision2912.pdf>
 - ・ 北杜市「ハヶ岳定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/fs/3/3/9/3/4/_/kyouseibijyonn2.pdf
 - ・ 上田市「第 2 次上田地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
http://www.city.ueda.nagano.jp/kikaku/shise/sesaku/tejujiritsuken/documents/re_uedaarea-visionver2.pdf
 - ・ 飯田市「南信州定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/life/50391_112588_misc.pdf

- ・伊那市「伊那地域定住自立圏共生ビジョン」2017 変更
<http://www.inacity.jp/shisei/teijyujirituken/174jkza20160512.files/vision2.pdf>
- ・中野市・飯山市「第二次北信地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
http://www.city.nakano.nagano.jp/docs/2014011602212/file_contents/2nd_vision2.pdf
- ・佐久市「第二次佐久地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
https://www.city.saku.nagano.jp/shisei/seisaku_shisaku/teizyujirituken/kyouseivisionver2.files/newvisionver2.pdf
- ・美濃加茂市「みのかも定住自立圏第 2 次共生ビジョン」2017 年変更
http://wikii.jp/tei_jyu-minokamo/wp-content/uploads/2017/03/H290401%E7%AC%AC%E7%BC%93%E5%9B%9E%E5%A4%89%E6%9B%B4.pdf
- ・湖西市「湖西市定住自立圏共生ビジョン」
<http://www.city.kosai.shizuoka.jp/secure/9697/%E5%85%B1%E7%94%9F%E3%83%93%E3%82%B8%E3%83%A7%E3%83%B3%E7%BC%88h29.10%E7%BC%89.pdf>
- ・刈谷市「衣浦定住自立圏共生ビジョン 改訂版」2017 年策定
https://www.city.kariya.lg.jp/tei_jyu/jirutsukenkoso/teijujiritukenvision/index.files/kyouseivisionkaitei2903.pdf
- ・西尾市「西尾市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.nishio.aichi.jp/index.cfm/10,7433,c,html/7433/20170428-152145.pdf>
- ・伊勢市「伊勢志摩定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.ise.mie.jp/secure/44734/dai4kaikyouseibizyon.pdf>
- ・松坂市「松阪地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.odaitown.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/4/kyouseibijon2.pdf>
- ・いなべ市「第 2 次旧員弁郡定住自立圏共生ビジョン」2014 年策定
http://www.city.inabe.mie.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/192/3823a_5_2.pdf
- ・伊賀市「伊賀・山城南定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
<https://www.city.iga.lg.jp/cmsfiles/contents/0000004/4683/0706vijyon.pdf>
- ・彦根市「湖東定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
[http://www.city.hikone.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000000/847/Vol.12\(H29\).pdf](http://www.city.hikone.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000000/847/Vol.12(H29).pdf)
- ・長浜市「長浜市定住自立圏共生ビジョン（第二期）」2016 年策定
<http://www.city.nagahama.lg.jp/cmsfiles/contents/0000001/1415/20161124-091552.pdf>
- ・東近江市「東近江市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
https://www.city.higashiomi.shiga.jp/cmsfiles/contents/0000005/5598/170328_visionver2.files/newvisionver2.pdf

ion1.pdf

- ・ 洲本市「淡路島定住自立圏共生ビジョン」2016 年変更
<http://www.city.sumoto.lg.jp/contents/F201209261312295801061157256.pdf>
- ・ 富岡市「第2次但馬定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1489541763174/files/vision_02.pdf
- ・ 西脇市「北はりま定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
http://www.city.nishiwaki.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/4/kitaharima_2ndVision1.pdf
- ・ 加西市・加東市「北播磨広域定住自立圏共生ビジョン」2015 年策定
<http://www.city.nishiwaki.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/4/kitaharima-kouiki-vision.pdf>
- ・ たつの市「播磨科学公園都市圏域定住自立圏共生ビジョン」2017 変更
<http://www.city.tatsuno.lg.jp/teijyujiritsuken/documents/teijyuvision290927.pdf>
- ・ 天理市「大和まほろば広域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.tenri.nara.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/62/kyouseibijyon290831.pdf>
- ・ 鳥取市「第2次鳥取・因幡定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.tottori.lg.jp/www/contents/1269672427008/activesqr/common/other/58f051bd002.pdf>
- ・ 松江市・米子市「中海圏域定住自立圏共生ビジョン（第2次）」2017 年変更
<http://www.city.yonago.lg.jp/secure/26776/vision.pdf>
- ・ 浜田市「浜田市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.hamada.shimane.jp/www/contents/1473379117600/simple/vision.pdf>
- ・ 出雲市「出雲市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.izumo.shimane.jp/www/contents/1268995452272/files/bijyonn.pdf>
- ・ 益田市「第2次益田圏域定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
<https://www.city.masuda.lg.jp/uploaded/attachment/6373.pdf>
- ・ 倉吉市「第2次鳥取県中部定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
http://www.city.kurayoshi.lg.jp/user/filer_public/8f/71/8f71e040-d65b-4ad1-bf3a-520d6fd9c1b1/di-2ci-niao-qu-xian-zhong-bu-ding-zhu-zi-li-quan-gong-sheng-biziyon_h29324xiu-zheng-zui-zhong.pdf
- ・ 津山市「津山圏域定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
<http://www.city.shimonoseki.lg.jp/www/contents/1234254254591/files/dai2jikyouseivision.pdf>
- ・ 備前市「東備西播定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更

- <https://static.mypf.net/tobiseiban/conference/pdf/8vision2.pdf>
- ・ 庄原市「庄原市定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
<http://www.city.shobara.hiroshima.jp/main/files/ed5238e8a6ae8d722f76662ce9031e9e.pdf>
 - ・ 下関市「第 2 次下関市定住自立圏共生ビジョン」2015 年策定
<http://www.city.shimonoseki.lg.jp/www/contents/1234254254591/files/dai2jikyouseivision.pdf>
 - ・ 山口市「第 2 次山口市定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
<http://www.city.yamaguchi.lg.jp/uploaded/attachment/3597.pdf>
 - ・ 萩市「萩市・阿武町定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.hagi.lg.jp/uploaded/attachment/8697.pdf>
 - ・ 徳島市「第 2 次徳島東部地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
https://www.city.tokushima.tokushima.jp/shisei/machi_keikaku/teiju_jiritsuken/vision.files/vision2.pdf
 - ・ 阿南市「南阿波定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
http://www.city.anan.tokushima.jp/docs/2017032400034/file_contents/minami-awa-vision290324.pdf
 - ・ 高松市「瀬戸・高松広域定住自立圏共生ビジョン」2014 年策定
https://www.city.takamatsu.kagawa.jp/file/17624_L15_bijyon.pdf
 - ・ 丸亀市「第 2 次瀬戸内中讃定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
<https://www.city.marugame.lg.jp/itwinfo/i15967/file/2903VISION%20.pdf>
 - ・ 今治市「第 3 次今治市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
http://www.city.imabari.ehime.jp/kikaku/teijyu/vision_H2911.pdf?1
 - ・ 高知市「第二次高知中央広域定住自立圏共生ビジョン」2015 年策定
http://www.city.kochi.kochi.jp/uploaded/life/72962_137417_misc.pdf
 - ・ 四万十市・宿毛市「第 2 次幡多地域定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.shimanto.lg.jp/gyousei/plan/teijyu/201710-01.pdf>
 - ・ 大牟田市「第 2 次有明圏域定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
http://www.city.omuta.lg.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=5&id=3849&sub_id=7&flid=19754
 - ・ 久留米市「久留米広域定住自立圏共生ビジョン」2015 年変更
<https://www.city.kurume.fukuoka.jp/1080shisei/2090gappei/3010gyousei/files/2015-0828-1950.pdf>
 - ・ 田川市「田川広域定住自立圏共生ビジョン」2017 年策定
http://www.joho.tagawa.fukuoka.jp/ki_ji0035145/3_5145_4105_up_ndn1qn8h.pdf
 - ・ 八女市「八女市定住自立圏共生ビジョン [第 2 次]」2015 年策定

- <http://www.city.yame.fukuoka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/4/vision2.pdf>
- ・ 唐津市「第2次唐津市定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.karatsu.lg.jp/kikaku/kurashi/teju/teju/documents/kyouseivision290501.pdf>
 - ・ 伊万里市「第2次伊万里・有田地区定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.imari.saga.jp/secure/13339/%E7%AC%AC2%E6%AC%A1%E4%BC%8A%E4%B8%87%E9%87%8C%E3%83%BB%E6%9C%89%E7%94%B0%E5%9C%B0%E5%8C%BA%E5%AE%9A%E4%BD%8F%E8%87%AA%E7%AB%8B%E5%9C%8F%E5%85%B1%E7%94%9F%E3%83%93%E3%82%B8%E3%83%A7%E3%83%B3%EF%BC%88%E5%A4%89%E6%9B%B4%EF%BC%89.pdf>
 - ・ 五島市「第2期五島市定住自立圏共生ビジョン」2017年策定
http://www.city.goto.nagasaki.jp/contents/city_ad/pdf/129_04.pdf
 - ・ 八代市「八代市・氷川町・芦北町定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
http://www.city.yatsushiro.lg.jp/kiji0032270/3_2270_12672_up_rw8dkxxy.pdf
 - ・ 人吉市「人吉球磨定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.kumamura.com/gyousei/wp-content/uploads/2017/09/d1dd9da779c2dab9593dcfbd06b3ad98.pdf>
 - ・ 玉名市「玉名圏域定住自立圏共生ビジョン」2017年策定
http://www.city.tamana.lg.jp/dl?q=33269_filelib_c41482bc09ed7e591dbd928e79b3844c.pdf
 - ・ 山鹿市「山鹿市定住自立圏共生ビジョン」2011年変更
<http://www.city.yamaga.kumamoto.jp/www/contents/1320987740725/files/bijyon.pdf>
 - ・ 菊池市「菊池市定住自立圏共生ビジョン」2016年策定
http://www.city.kikuchi.lg.jp/dl?q=33670_filelib_bba482ebde61c1c93ca6defd13a5c26e.pdf
 - ・ 天草市「天草市定住自立圏共生ビジョン」2014年変更
http://www.city.amakusa.kumamoto.jp/kiji003740/3_740_11_up_nzi1krmj.pdf
 - ・ 中津市「九州周防灘地域定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
http://www.city-nakatsu.jp/doc/2017052300154/file_contents/vision.pdf
 - ・ 日田市「日田市定住自立圏共生ビジョン」2017年変更
<http://www.city.hita.oita.jp/material/files/group/9/teijyukyouseibijyon20170329.pdf>
 - ・ 都城市「都城広域定住自立圏 第2次」2016年変更
<http://cms.city.miyakonojo.miyazaki.jp/tempimg/160325150717201603251504460f.pdf>
 - ・ 延岡市「宮崎県北定住自立圏共生ビジョン」2017年変更

- <http://www.city.nobeoka.miyazaki.jp/tempimg/140418152817201707310948130f.pdf>
- ・ 小林市「にしもろ定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://cms.city.kobayashi.lg.jp/tempimg/170720151817201707210916020f.pdf>
 - ・ 日向市「日向圏域定住自立圏共生ビジョン」2016 年変更
<https://www.hyugacity.jp/tempimg/20160204120502.pdf>
 - ・ 鹿屋市「大隅定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
http://www.e-kanoya.net/htmbox/kikaku/data/teijuu/vision_kaite20170602_01.pdf
 - ・ 指宿市「指宿市定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
<https://www.city.ibusuki.lg.jp/main/uploads/koushitsu/docs/%E6%8C%87%E5%AE%BF%E5%B8%82%E5%AE%9A%E4%BD%8F%E8%87%AA%E7%AB%8B%E5%9C%8F%E5%85%B1%E7%94%9F%E3%83%93%E3%82%B8%E3%83%A7%E3%83%B3%E3%83%BC%88H28.12%E3%83%BC%89.pdf>
 - ・ 薩摩川内市「薩摩川内市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<https://www.city.satsumasendai.lg.jp/www/contents/1485906804267/files/1111.pdf>
 - ・ 南さつま市「南さつま市定住自立圏共生ビジョン」2017 年変更
<http://www.city.minamisatsuma.lg.jp/shisei/docs/H28teijyujiritukenbijyouH29324.pdf>
 - ・ 宮古島市「宮古島市定住自立圏共生ビジョン」2016 年策定
http://www.city.miyakojima.lg.jp/gyosei/kihonkeikaku/files/hyoushi_mokuji.pdf
<http://www.city.miyakojima.lg.jp/gyosei/kihonkeikaku/files/1-8.pdf>
<http://www.city.miyakojima.lg.jp/gyosei/kihonkeikaku/files/9.pdf>

ヒアリング先一覧

4月25日	東松島市（宮城県） 復興政策部復興政策課
	石巻市（宮城県） 復興政策部復興政策課
4月26日	女川町（宮城県） 企画課企画調整係
6月30日	石巻市（宮城県） 復興政策部復興政策課
	女川町（宮城県） 企画課企画調整係
7月4日	総務省 地域力創造グループ地域自立応援課
7月21日	東松島市（宮城県） 復興政策部復興政策課
10月10日	大崎市（宮城県） 市民協働推進部政策課
11月7日	稲城市（東京都） 介護支援ボランティア10周年記念式典へ参加
11月14日	石巻市（宮城県） 復興政策部復興政策課
11月15日	女川町（宮城県） 企画課企画調整係 ※文書にて回答
11月27日	岡山市（岡山県） 保健福祉局医療政策推進課医療福祉戦略室
12月1日	2017 国際ロボット展へ参加
12月1日	八戸市（青森県） 総合政策部政策推進課
12月5日	株式会社ミヤコーバス
12月12日	東松島市（宮城県） 復興政策部復興政策課 ※文書にて回答

※電話ヒアリングについては別

東北大学公共政策大学院

平成 29 年度公共政策ワークショップⅠ プロジェクト A

石巻市、東松島市及び女川町における定住自立圏構想に関する研究

2018 年 1 月 26 日

【メンバー】

井澤林太郎 齋藤峻 佐藤聖弥 廣田成英

【指導教員】

主担当 荒井崇教授

副担当 西岡晋教授