

第四節 成熟社会における市町連携

一 市町関係の県組織の見直し

県民局の 県の総合出先機関である県民局は、現地解決型の施策展開を目的とした大規模な再編により、改組・再編 平成十三（二〇〇二）年から一〇県民局体制となっていた。その後も組織の見直しは行われて

おり、平成十七年には、県民局事務所を企画立案・総合調整等を主に担当する「圏域事務所」と、県民にとって身近で現地解決が強く望まれる業務を実施する「地域事務所」に分ける再編が行われた。その他にも、市町合併の進展に対応した市町行財政事務の本庁への一元化及び企画調整部の統合再編（平成二十年）や、県民局本庁組織の簡素・合理化のための五部体制の廃止と総務室・県民室の設置、県民局所管の土木事務所及び県税事務所の統合（二十一年）、総務室・県民室の再編（二十三年）等がなされた。

このように県民局の組織改正は断続的に行われてきたが、一〇県民局体制は維持されていた。だが、震災復興事業の展開に伴う財政悪化への対応のために行財政構造改革が続けられていたことや、市町合併による市町の行財政能力の向上、第二次地方分権改革による県から市町への権限移譲も進められたことで、一〇県民局体制の見直しも模索されていた。

県は、平成十九年十一月に新行財政構造改革推進方策（新行革プラン）の第一次案を発表し、一〇県民局を五県民局・一センターに統合・再編する方針を示した。これによると、北播磨県民局は東播磨県民局へ、

表9 県民局の再編（平成26年4月）

再編・改組前	再編・改組後	
名称	名称	所管区域
神戸県民局	神戸県民センター	神戸市
阪神南県民局	阪神南県民センター	尼崎市、西宮市、芦屋市
阪神北県民局	阪神北県民局	伊丹市、宝塚市、川西市、三田市、川辺郡（猪名川町）
東播磨県民局	東播磨県民局	明石市、加古川市、高砂市、加古郡（稲美町、播磨町）
北播磨県民局	北播磨県民局	西脇市、三木市、小野市、加西市、加東市、多可郡（多可町）
中播磨県民局	中播磨県民センター	姫路市、神崎郡（神河町、市川町、福崎町）
西播磨県民局	西播磨県民局	相生市、たつの市、赤穂市、宍粟市、揖保郡（太子町）、赤穂郡（上郡町）、佐用郡（佐用町）
但馬県民局	但馬県民局	豊岡市、養父市、朝来市、美方郡（香美町、新温泉町）
丹波県民局	丹波県民局	篠山市、丹波市
淡路県民局	淡路県民局	洲本市、南あわじ市、淡路市

（兵庫県資料を参照して作成）

中播磨県民局は西播磨県民局へそれぞれ統合され、阪神南県民局・阪神北県民局・丹波県民局の三県民局は阪神丹波県民局に再編されることとなっていた。また、神戸県民局は機能を縮小して神戸県民センターへと改組される予定であった。

だが、丹波・播磨地域の首長・市民団体を中心に、地域にある県の拠点が失われることへの不安から反対の声が上がった。これを受けて、平成二十年七月に発表された新行革プランの第二次案では県民局の統合・再編が撤回された。この方針転換に対しては県議会で「行革に対する後退感を県民に印象づけた」といった批判が加えられたが、同年九月に発表された新行革プランの最終案においても一〇県民局体制は維持されることとなった。

その後、平成二十五年十一月に新行革プランの見直しの方針が示され、県民局再編に向けての動きが再び見られた。県は姫路、尼崎、西宮の三市が中核市に移行していることを踏

まえた措置として、三市を管轄区域に含む阪神南県民局と中播磨県民局を翌二十六年度に周辺の県民局へ統合する再編案を発表した。だが、この再編案についても関係市町議会や県議会から再検討を求める声が相次いだ。特に、地域に県の出先機関を残して欲しいという要望が強かったほか、存続が決まっていた神戸県民局についても見直しの対象とすべきといった声が上がった。

こうした声を受けて県は同年十二月に行革案を再度修正し、廃止を予定していた阪神南県民局、中播磨県民局を、規模を縮小して阪神南県民センター、中播磨県民センターへと改組し、存続させることとした。また、当初存続を予定していた神戸県民局についても神戸県民センターへ改組されることとなった。県が示した修正案は県議会で承認され、平成二十六年四月より、七県民局三県民センター体制がスタートすることとなった。

二 市町連携の新展開

合併後の市町にお
ける自治体運営

合併により市町村の規模や能力が拡大したことで行財政能力が向上し、都道府県からの権限・事務移譲も更に進められることとなった。その一方で、合併後の自治体において

中心部となる地域とそれ以外の地域の間で格差が広がったという意識も根強くあり、全国的に合併後の首長選挙で現職首長の落選が相次いだ。

県内では各市町の合併に対する評価は概ね高く、県からの権限・事務移譲も合併以降更に進められることとなった。だが、合併後も厳しい財政状況が続いたことから、多くの市町で行財政改革が喫緊の課題となっ

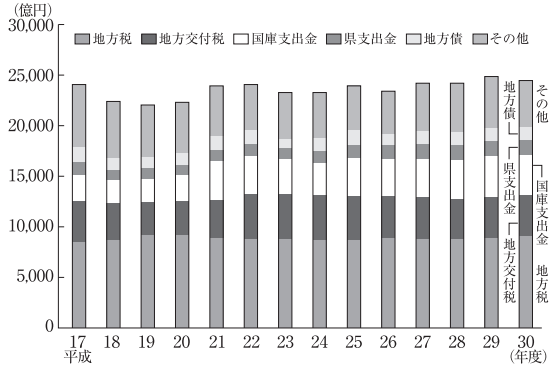
た。平成の大合併の先駆けとなった篠山市（現丹波篠山市）では、ミュージアムの建設など合併特例債の積極的な活用により注目を集めたが、財政が悪化したことで大規模な行財政改革に取り組むこととなった。

首長選挙でも、宍粟市で合併後に行われた二回の市長選挙で現職が続いて落選したほか、香美町でも平成二十一年四月に行われた合併後の町長選挙で、合併による行政サービスの低下を主張する新人候補が現職町長を破った。これらの首長選挙の結果から、兵庫県においても周辺部を中心に合併後の自治体運営に対する一定の不满があつたことがうかがえる。

市町財政 地方分権の更なる推進を目的として、平成十六年度から十八年度にかけて、「三位一体の改革」の状況が実施された。これは、地方への税源移譲、地方交付税の見直し、国庫補助負担金の改革を一

体的に行おうとするものであつた。だが、平成十六年の「地財ショック」とも呼ばれる、地方交付税及び臨時財政対策債の大幅な削減（約一二％）により、県内市町は厳しい予算編成を余儀なくされた。臨時財政対策債とは、国が交付する地方交付税のうち、不足分を補うために発行される地方債のことである。いずれも使途が限定されていない自由度の高い財源であり、これらが削減された影響は大きかった。実質単年度収支で見ると、十六年度時点では、県内七十七市町のうち五〇市町が赤字であつた。

しかし、平成十七年度から二十年度にかけて、企業業績の回復による市町村民税の法人税割の増加や、税源移譲による市町村民税の所得割の増加等により、地方税全体は増加し続けた。また、平成十六年度から十七年度にかけて市町合併が大きく進展した。これらの影響により、平成十七年度時点で実質単年度収支が赤字の団体の数は、県内四一市町のうち二二市町となり、十九年度に一時的に二六市町まで増加するものの、



* 地方交付税は臨時財政対策債を含み、地方債は臨時財政対策債を除いた額
 * 平成17年度は神戸市の阪神・淡路大震災復興基金への出捐金・貸付金に伴う償還額を除いた額

図7 県内市町の歳入の推移
 (『市町財政及び公共施設等の状況(普通会計編)』より作成)

ス拡大の代替措置として、県たばこ税の一部が移譲された。これにより、市町村たばこ税が約一〇%増えたほか、新築家屋が増えたことにより固定資産税も増収となったことから、地方税は前年よりも〇・八%増となった。また、国の景気対策による「地域の元気臨時交付金」等により、国庫支出金が一七・二%増となった。これらの歳入増により、実質単年度収支が赤字の団体数は六団体にまで減少する。

平成二十六年度は、景気回復に伴う企業業績の向上により市町村民税法人税割が増加したこともあって、地方税収は前年よりも一・四%増となった。しかし、地方債が大幅に減少したほか、地方交付税、国庫支出

二十二年度には五市町にまで大幅に減少するに至った。

平成二十年九月にアメリカの投資銀行リーマン・ブラザーズの破たんによって、世界的な金融危機である「リーマンショック」が生じた。日本経済にも影響が及び、景気が大幅に後退したことで、平成二十一年度より市町村民税所得割・法人税割が減少し、地方税の減収が続くこととなった。地方交付税、国庫支出金も減少が続いたことで、平成二十三年度時点で実質単年度収支が赤字の団体数は一となり、増加に転じた。

減少が続いていた市町歳入だが、平成二十五年度に一旦増加に転じる。景気対策による実効税率の引下げ等のため、市町村民税法人税割が減少した一方で、税制改正による法人課税ベ

索していくこととなる。

表 10 実質単年度収支の黒字／赤字団体数の推移

年度	黒字 団体数	赤字 団体数	計
平成16	27	50	77
17	19	22	41
18	23	18	41
19	15	26	41
20	20	21	41
21	31	10	41
22	36	5	41
23	30	11	41
24	33	8	41
25	35	6	41
26	27	14	41
27	33	8	41
28	16	25	41
29	21	20	41
30	22	19	41

(「市町財政及び公共施設等の状況
(普通会計編)」より作成)

金も減少したことから、市町歳入は全体で前年よりも一・八％の減少となった。実質単年度収支についても、一四市町が赤字となった。

このように、この時期の県内市町の多くは、合併の有無に関係なく厳しい財政状況と向き合うことを余儀なくされたといえる。各市町は引き続き行財政改革に取り組むとともに、市町間の新たな連携を模

定住自立圏の形成 全国的な少子高齢化、東京をはじめとする大都市部への人口集中と地方の過疎化・空洞化の趨勢が続く中、市町連携のための新たな制度が創設されることとなった。

平成二十年五月に福田康夫内閣の下で示されたのが、定住自立圏構想である。本構想は、少子高齢化や人口の東京への一極集中が日本経済の停滞を引き起こしているとの認識のもと、東京圏への人口流出を押しとどめ、地方における人口の定住と地域の活性化を目指すものである。そのために、地方における中心的な都市と周辺の市町村が連携し、圏域全体の福祉、医療、商業など生活に関わる都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村における豊かな自然環境や農林水産業、歴史、文化等を活用することが必要とされた。

県内の市町が関係する定住自立圏として最初に成立したのが赤穂市、上郡町、岡山県備前市によって形成

魅力ある生活圏をめざす

備前・赤穂上郡の3市町が協定

岡山県備前市・赤穂市、この協定は、市町それぞれが持つ個性を活かし、協定による生活圏の形成を通じて、地域医療や学校給食等で連携することとなった。播磨地域では、その後の平成二十七年十月に、加西市と加東市の二市が中心市となるいわゆる「複眼型」の「北播磨広域定住自立圏」が成立し、図書館の相互利用推進事業や文化・スポーツ交流活動促進事業などに取り組んでいくこととなった。なお、「北播磨広域定住自立圏」には、既に「北はりま定住自立圏」を形成していた西脇市と



協定が成立して7周年する（右から）西脇備前市長、豆田赤穂市長、山本上郡町長（赤穂市役所）

写真17 立新成21
住新成21
定報平
播新12
備立日
東の成
の成日
(2009)

された。

その後、平成二十二年一月に、西脇市が県内初となる定住自立圏の「中心市」宣言を行い、同年十月に多可町と協定を結んで「北はりま定住自立圏」が成立した。両市町は「うるおいとやすらぎを感じる 暮らし豊かな北はりまの郷」の実現を目指し、地域医療や学校給食等で連携することとなった。播磨地域では、その後、平成二十七年十月に、加西市と加東市の二市が中心市となるいわゆる「複眼型」の「北播磨広域定住自立圏」が成立し、図書館の相互利用推進事業や文化・スポーツ交流活動促進事業などに取り組んでいくこととなった。なお、「北播磨広域定住自立圏」には、既に「北はりま定住自立圏」を形成していた西脇市と多可町も後に加わっている。

但馬地域たじまにおいては、豊岡市が平成二十三年に「中心市」を宣言し、二十四年七月に豊岡市、養父市、朝来市あさき、香美町からなる「但馬定住自立圏」が成立した。連携事業として、早産などのハイリスク出産に対応するための周産期医療センターの整備等を掲げた。但馬定住自立圏には、翌二十五年七月に新温泉町が新た

された「東備西播定住自立圏」である。平成二十年十月に、全国で同圏域を含む一八の圏域が定住自立圏構想の先行実施区域に選定された。翌二十一年十二月に協定書の調印が行われ、備前市を中心市とする「東備西播定住自立圏」が成立した。協定では、圏域内の三公立病院の連携をはじめとした医療や文化・芸術などの連携・交流事業を進めていくことが示

第一章 地方分権改革の新たなステージへ

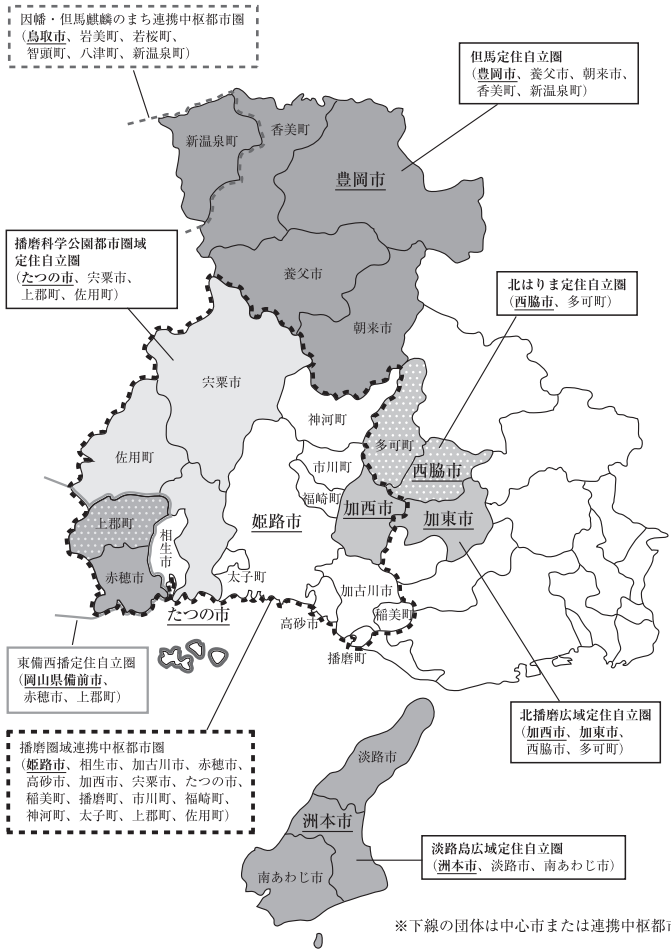


図8 県内の定住自立圏・連携中枢都市圏の状況(平成30年10月3日現在)
(兵庫県ホームページを参照して作成)

に加わっている。なお、新温泉町は鳥取県東部一市四町による「鳥取・因幡定住自立圏」(平成二十二年三月発足)にも二十四年三月から参画していたが、同定住自立圏による連携は三十年四月に連携中枢都市圏へと移行している(後述)。

淡路地域では、平成二十四年十月に洲本市が「中心市」宣言を行い、翌二十五年三月に洲本市と淡路市からなる「淡路島定住自立圏」が成立した。主な取組として、各市の医療機関の役割分担とネットワーク化による地域医療体制の充実や、淡路島の観光推進事業における連携等が示された。淡路島定住自立圏には、平成三十年十月に南あわじ市が加入し、これによって淡路島全域を域内に含むこととなった。

平成二十七年九月には、たつの市が「中心市」宣言を行い、翌二十八年にたつの市、宍粟市、上郡町、佐用町からなる「播磨科学公園都市圏域定住自立圏」が成立した。医療圏域体制の充実や、高齢者や障害者の支援、地域公共交通ネットワークの充実といった点で連携していくこととなった。

連携中枢都市圏の形成

定住自立圏構想に続く新たな市町連携の制度として平成二十六年から始められたのが、「連携中枢都市圏構想」である。本構想の目的は、人口減少・少子高齢化の中でも、持続的な経済の活性化を可能なものとし、人々が安心して快適な生活を送れるようにすることとされた。その上で、地域においてかなりの規模と中核性を有する中心都市が圏域内の市町村と連携することで、コンパクト化とネットワーク化により、「経済成長のけん引」「高次都市機能の集積・強化」「生活関連機能サービスの向上」を行うことが目指された。

県内では、平成二十七年四月に、姫路市を「連携中枢都市」とする七市（姫路、相生、加古川、高砂^{たかさき}、加西、宍粟、たつの）八町（稲美、播磨、市川、福崎、神河、太子、上郡、佐用）からなる「播磨圏連携中枢都市圏」が発足した（同年十二月に赤穂市が加入し、八市八町の参加となる）。同圏域における取組として、「はりま地域ブランド」の認知度向上と販売促進のための情報発信に関する事業や、圏域全体への企業誘致のためのポテン

経済活性 魅力向上に秀

姫路市「連携中核都市宣言」発表



周辺市町との協約案議決へ

姫路市は、周辺市町との連携強化を図るため、2月14日、姫路市議会において「連携中核都市宣言」を正式に採択した。宣言は、姫路市が「連携中核都市宣言」を公表する石投利博姫路市長（左）と、姫路市議会議員（右）らと協議した。宣言は、姫路市が「連携中核都市宣言」を公表する石投利博姫路市長（左）と、姫路市議会議員（右）らと協議した。

写真 18 姫路市による連携中核都市宣言を報じる新聞（神戸新聞平成27（2015）年2月14日）

三 地域再生に向けた試みの後押し

地域再生制度 地域再生制度とは、地域における就業機会の創出、経済基盤の強化、生活環境の整備等を目的とした地域再生の取り組みを支援する制度である。

兵庫県では、平成十六年五月に、「地域再生推進のためのプログラム」に基づく地域再生計画（第一次）の対象として一三件の計画が認定された。このうち、県と西宮市が共同で申請した「ひょうご・芸術文化あふれるまちづくり計画」は、「兵庫県立芸術文化センター」を拠点に、多彩な芸術文化創作活動の展開を図るといものである。公共空間の有効活用により賑わいを創出し、地域経済の活性化を図ることも目指された。また、県が申請した「但馬・コウノトリ翔る郷づくり計画」は、但馬県民局管内を区域としたもので、地域のシンボルであるコウノトリの野生復帰に向けた取組を展開するとともに、それらを通じた観光客の増加

シャル調査や誘致活動に関する事業、圏域内の住民が全ての公立図書館で図書を利用することができる図書館の相互利用促進事業等が挙げられる。このほかに、平成三十年四月に鳥取市を「連携中核都市」とする「因幡・但馬麒麟のまち連携中核都市圏」が発足したが、県内からは新温泉町が参加し、後に香美町が加わった。同圏域で共有されている「麒麟獅子舞」などの伝統文化をはじめとする観光事業の他に、医療や教育などの分野で圏域の活性化に向けた事業への取組が行われている（図8参照）。

地方創生 地方 高齢化や人口減少、地方の衰退といった問題への一体的な取組として始められたのが「地方創生」である。兵庫県でも、平成二十七年三月に「兵庫県地域創生条例」が制定された。同条例では、「日

関と連携し、医師・医療専門職に対する高度専門教育を実施することで、地域医療の高度化が目指された。

年度	全国	兵庫県
平成15	【H15.10.24】 「地域再生本部」設置 [閣議決定] 【H16.2.27】 「地域再生推進プログラム」決定	〔 【H15～21】 「人口減少社会の展望研究」等 〕
16	【H16.6～H17.3】 「地域再生推進プログラム」に基づく 地域再生計画の認定 *累計 278 件(うち兵庫県内 18 件)	
17	【H17.4.1】 「地域再生法」公布 【H17.4.1】 「地域再生本部」設置 [法定]	
18 ～ 19	【H17.6～】 「地域再生法」に基づく地域再生計画の認定 *平成 30 年度末累計 6,815 件(うち兵庫県内 209 件)	
20		兵庫県独自施策 【H20～】 「小規模集落元気作戦」展開 ↓ 【H22～】 「地域再生大作戦」に拡充
21 ～ 現在 (H30)		

図9 兵庫県における「地域再生」の経過
(内閣府及び兵庫県ホームページを参照して作成)

による地域経済の活性化を目指したものである。
平成十七年四月に、自主的な地域再生に取り組みむ地方自治体により強力な支援を行うことを目的として、地域再生法が公布された。同年六月と七月に地域再生法に基づく地域再生計画の第一回認定が行われ、兵庫県内で合わせて一一の計画が認定された。
県内の地域再生計画の一例を挙げると、平成二十一年七月に認定を受けた県の「地域医療人材の統合的育成及び循環システムの構築を通じた地域医療再生」では、県内の教育機関・医療機

第一章 地方分権改革の新たなステージへ

年度	全国	兵庫県
平成 26	<p>【H26.9.3】 「まち・ひと・しごと創生本部」設置 〔閣議決定〕</p> <p>【H26.11.28】 「まち・ひと・しごと創生法」公布</p> <p>【H26.12.2】 「まち・ひと・しごと創生本部」設置 〔法定〕</p> <p>【H26.12.27】 「長期ビジョン」「総合戦略」決定</p>	<p>【H27.3.18】 「兵庫県地域創生条例」制定</p>
27		<p>【H27.4.1】 「地域創生推進本部」設置</p> <p>【H27.5.1】 「兵庫県地域創生戦略会議」設置</p>
28 ～ 現在 (H30)	<p>都道府県・市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定・推進 * 兵庫県：第一期「兵庫県地域創生戦略(2015～2019)」策定【H27.10】</p>	

図10 兵庫県における「地域創生」の経過
(内閣府及び兵庫県ホームページを参照して作成)

本の縮図」と評される兵庫県が、将来にわたって活力を維持できるような地域モデルを確立することの意義が強調されている。また、そのための方策として、人口の将来展望を提示すると同時に、その実現のための人口対策と地域創生に関する基本的事項を定め、県民、市町とともに、安全で元氣なふるさと兵庫を実現す

ることが目的とされた。同条例ではその他に、地域創生の推進に当たり、県と市町をはじめとする各種団体と連携、協働することや、市町が、当該市町の区域の個性と特色を生かした地域創生に関する施策を総合的に策定・実施するよう努めること等が定められた。

兵庫県地域創生戦略は、二〇六〇年の兵庫県のあべき姿を見据えながら、第一期創生戦略として二〇一五年から二〇一九年までの五年間で取り組むべき課題を策定したものである。今後長期にわたる施策の展開や新たな課題の設定等が予想されることから、取組の総合的な評価には今しばらく時間を要する。

県内の市町においても地方創生に向けた様々な



写真 19 そばカフェ生田村（生田地域活性協議会提供）

取組が行われている。比較的多く見られるのが、定住促進、関係・交流人口の創出、地方経済の活性化、子育て支援といった取組で、地域の活力を将来にわたって維持していく努力が続けられている。

地域再生 大作戦

全国的な取組としての地域再生・地方創生と連動しながらも、兵庫県において独自の施策として地方創生に先駆ける形で展開されたのが「地域再生大作戦」である。これは、高齢化・過疎化等により地域の活力が失われつつある地域を対象として、地域の農業や産業の振興、定住促進を図る自主的な取組を総合的に支援しようというものである。平成二十年より「小規模集落元気作戦」としてスタートし、二十二年より「地域再生大作戦」に拡充されることとなった。

小規模集落が多数存在する地域の再生・活性化のためには、近隣集落との連携及び都市部の住民との交流が必要であることを踏まえた上で、①小規模集落活性化対策、②地域振興モデル事業、③地域再生拠点等プログラム事業、④中山間「農の再生」推進対策、⑤多自然居住の推進といった「五本の柱」からなる事業が展開された。具体的な取組として、淡路市の生田地区では、「召しませ『生田村そば』」と題した事業により、そばを中核とする地域活性化の取組がなされた。休耕田を活用したそばの栽培を行うとともに、閉園した保育所施設を改修した「そばカフェ生田村」をオープンし、「生田村そば」を食べるだけでなく、そば打ち体験もできる新たな名所となった。

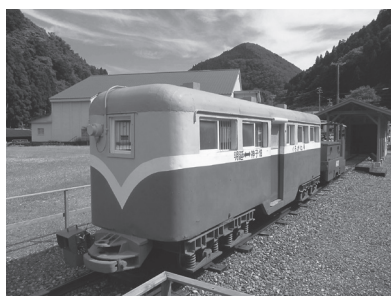


写真 20 復活した明延一円電車（養父町提供）



写真 21 山間地域への移動販売（佐用町提供）

また、養父市では、明延地区にある鉱山遺構を活用した地域おこし（鉱山遺構を生かしたまちおこし）が展開された。明延の鉱山は、大同四（八〇九）年に開坑し、奈良の大仏建立のための銅を献上したと伝承されている歴史的な鉱山である。明治五（一八七二）年に政府の官営鉱山となり、銅のほかにはスズ、タンゲステン等が採掘され、鉱山最盛期には人口は約四〇〇〇〇人に達した。しかし、昭和六十二（一九八七）年の閉山により人口は急減し、高齢化も急速に進展することとなった。こうした状況を打開し、地域の活性化を図るために、坑道等の鉱山創業以来の産業遺構が点在する明延地区全体を博物館にすることを目指す「明延まるごと博物館構想」と題した事業が展開された。代表的な取組として、かつて鉱石や炭鉱労働者に乗せて走った「鉱山鉄道」を全国からの募金と地元住民やボランティア等の力で復活させる「一円電車復活プロジェクト」が挙げられる。

このほかに、佐用町では、人口減に伴う小売店の閉店に伴い、中山間地域に暮らす移動手段を持たない高齢者を中心に、食料品や日用品の購入が難しくなる住民が多くなっていた。これを受けて、地元商店街と連携した移動販売車事業に取り組み、買い物に支障を来す住民を支えると同時に、地元商店の売上げ増も目指された。