

農村政策としての広域連携へのインセンティブ と政策インプリケーション

よし なが けん じ
吉 永 健 治

1. はじめに
 2. 広域連携へ向けての諸変化
 - (1) 経済的变化
 - (2) 農村地域固有の変化
 - (3) 制度面の変化
 - (4) 広域連携の必要性再考
 3. 広域連携へのインセンティブ
 - (1) 地形的インセンティブ
 - (2) 社会的インセンティブ
 - (3) 経済的インセンティブ
 - (4) 環境的インセンティブ
 4. 「農村地域圏」の設定
 - (1) 「農村地域圏」の定義と要件
 - (2) 「農村地域圏」の政策的意味合い
 5. 政策コンセプトとアプローチ
 - (1) 政策コンセプト
 - (2) 政策アプローチ
 6. 広域連携に対する諸政策
 - (1) 広域連携のための政策要素
 - (2) 広域連携のための開発戦略
 - (3) 政策ガバナンス
 7. 結論
- 付録 事例地域における広域連携に関する概要

1. はじめに

今日、各行政レベルにおいて政策や事業を広域的な観点から展開すべきであるとの機運が高まっている。そうした背景として、①近年における通信技術や交通網のめざましい発展により、行政の活動やサービスの範囲は空間的かつ時間的に縮小し、その結果、行政における業務や情報伝達の迅速化が進んでいる。一方では、②中山間地域に位置する多くの市町村においては、過疎化や高齢化の進展により地方財源の不足や、それに伴う公共サービスの不均衡の存在、少ない雇用機会などの厳しい状況のもとで、地域活性化をいかに進めべきかといった問題が提議されている。また、③活性化施設や道路などの公共事業をはじめとする各種政策に対して、効率的な実施と適切な評価が求められてきている。さらに、④近い将来、地方分権化に向けて市町村合併が本格的に進められようとしていること、などがあげられる。

こうしたなか、すでに多くの市町村では自治省が指定する「広域市町村圏」のもとで一部事務組合による消防、ゴミ収集処理、し尿収集処理などの行政サービスについては広域連携が進められている。しかし、上述した背景の多くはまさに農村地域に固有なものであり、農村地域においてこそ広域連携による政策や事業の展開が今後必要となると想定される。さらに、農村地域は、複数の市町村にまたがって環境や国土保全などの公益的機能の面でも主要な役割を担っており、そうした機能の保全や発揮の観点からも広域的な政策対応が求められる。こうした観点から、農村地域における広域連携は地域の社会的、経済的、あるいは環境的な実態に応じて多様な態様が可能となるであろう。

本稿では、農村地域を取り巻く社会、経済、および環境面における諸変化、それに伴う広域連携に向けてのインセンティブ、さらに政策面でのインプリケーションに焦点を当て広域連携の必要性や効率性について論じる。とくに、政策面に関しては、農村地域における

市町村が、広域連携を進めるにあたって必要とされる諸政策とガバナンスのあり方について論じる。また、分析においては、調査の対象とした鳥根県邑智地域（5町2村）と山形県最上地域（1市4町3村）を事例地域として適宜引用する。なお、これらの事例地域の概要は、巻末の付録に示されている。

本稿⁽¹⁾は、以下の構成からなる。2.では、広域連携に向けての経済的変化、農村地域固有の変化、および制度面の変化について言及する。3.では、広域連携に向けてのインセンティブについて分析する。4.では、農村地域における広域連携を進めるための広域圏として「農村地域圏」という概念を考える。5.では、広域連携を進めるにあたっての政策コンセプトとアプローチについて述べる。とくに、後者については、テリトリアル・アプローチとフィスカル・イクイバランス原則について言及する。6.では、広域連携に必要な諸政策について、政策要素と開発戦略に区分して分析を行う。そして最後に、7.で結論を述べる。

2. 広域連携へ向けての諸変化

(1) 経済的変化

農村や農業を取り巻く経済的変化は、急激であり、また多様である。新幹線や高速道路の延伸や、相次ぐ地方空港の開設など輸送の高速化と多量輸送化は、都市と農村あるいは市町村間の距離を短縮し、移動を容易にした。言い換えれば、これにより、市町村の境界が一段と狭いものとなった。また、近年の情報技術の進歩により、情報の高速化が進み「国—県—市町村」間における行政面の距離も短縮されてきた。今後、この傾向は一層強まり、行政や公共サービスの効率化を進め「小さな政府」と「地方分権」へ弾みをつけることになるであろう。

農村の消費者行動や購買力の変化も大きい。かつて多くの農村においては、人々は地元の

小さな商店街で日用品をはじめとする買い物をすませていた。しかし、今日農村住民の所得の拡大や大規模店舗の農村地域への進展等は人々の購買範囲を拡大した。たとえば、大規模なスーパーがある農村地域に進出すれば周辺の市町村からも人々が訪れる。このことは、他の娯楽施設や病院等の保健施設などについても同様なことが言える。すなわち、こうした大規模店舗や娯楽施設の出現により、農村の人々の生活や活動の範囲は市町村の境界を越えて拡大することになった。また、雇用の範囲も市町村の範囲を超えている。農村に居住する多くの若者や主婦たちは近隣の中小都市に職を見いだす機会が多い。ある市町村の労働力が他の市町村で雇用され、当該市町村の経済の活性化に資し、一方、雇用によって得られた収入はさらに別の市町村で消費されるといったように、個人の経済活動自体も市町村の境界を越えて行われている。

このように農村を取り巻く経済的基盤の整備は市町村の境界を狭め、多様化する経済活動は市町村の境界を越えて行われている。こうしたことから、農村地域の経済の活性化と財政上の効率化は、複数の市町村を対象に実施することが有利である場合が多いと言える。たとえば、事例地域の最上地域では、新幹線の玄関口である新庄市を中心とする8市町村の広域連携による最上川流域のツーリズム開発を主眼とした「最上エコポリス構想」⁽²⁾の実現により、観光客の誘致、地域特産物の市場開発、雇用創出などの経済効果が期待されている。

(2) 農村地域固有の変化

広域連携を必要とする背景に、農村固有の問題がある。まず、農村人口の高齢化を考えよう。多くの農村においては高齢化が進行し、労働力が低下し、伝統的な一次産業の零細な経営を維持すること以外に新たな経済活動の機会が少ない。したがって、市町村への税収

も大きく制限される。中山間地域に位置する多くの市町村の高齢化率は 20～30%に達している。そうした市町村においては、地元にとどまる少ない若者による労働力のみで市町村の財源を確保できる経済活動を期待することは困難である。

次に、こうした高齢化問題とともに農村の過疎化がある。農村の少ない雇用機会は、若者の都会への流出に拍車をかけている。その結果、多くの農村において、上述したような農村人口の恒常的な減少をもたらしている。農村における人口や労働力の減少は様々な弊害をもたらす。たとえば、集落機能の低下、伝統・文化の崩壊、地域環境や資源の維持管理の困難性、耕作放棄地の拡大などはそうした事例である。そしてまた、人口の少ない市町村においては公共サービスの量や質において不平等が生じやすい。財源不足と公共サービスの低下というディレンマに落ちることになる。逆に、こうした市町村の公共サービスを平均的な水準に底上げするとすると過剰な投資や利用上の非効率性を招くことになる。

さらに、都市住民を中心とした農村地域の環境、景観、伝統・文化、生態系などに対する関心の高まりが農村に与える影響も見逃せない。たとえば、河川の水質は直接的あるいは間接的に地域住民の飲用水の質に影響を与える。しかし、複数市町村を横断する河川の水質の改善や維持は単独の市町村のみでは不可能である。最上地域の最上川や邑智地域の江の川における河川環境や水質の維持管理は単独の市町村では困難である。

このように高齢化や雇用など農村地域の内部で起こっている変化や、外部からの影響を受けて変化を生じている環境問題など政策的には広域で捉えて対応すべき問題が多い。

(3) 制度面の変化

これまで、均衡ある国土の発展を図る観点から、経済圏や生活圏を広域でとらえる「広

域市町村圏」(自治省)や「地方生活圏」(建設省)などによる広域圏整備構想が打ち出されている。また最近では、平成 10 年に「新・全国総合開発計画」が閣議決定され、その中で「多自然居住地域」⁽³⁾を形成するための広域圏構想が示されている。前二者は、どちらかという都市を中心とした圏域整備である、後者は、中・小都市と農漁村の豊かな自然環境に恵まれた地域を生活様式のための新たな居住地域のフロンティアとして位置づけ、都市的なサービスとゆとりある居住環境を提供し、豊かな自然を享受できる圏域として整備しようとするものである。

また、国土庁が、平成 10 年度から広域連携型の「農村総合整備計画」の制度を設けたのに対し、これに連動して、農水省は広域連携型の「農村総合整備事業」を実施することとしている。さらに、中山間地域を対象とする「中山間地域総合整備事業」においても広域連携型の事業制度が取り入れられ、計画策定から事業実施において市町村の考えや意向が反映されるようになった。

このように、広域圏を対象とした整備計画が国土開発の中心的な課題として設定されてきた。そうしたなか、「多自然居住地域」のように農村地域を広域圏整備の中に明確に位置づけていくことが指摘されていることに注目する必要があるであろう。

(4) 広域連携の必要性再考

上述のように、農村地域を取り巻く諸変化は、市町村の境界を越えた広域圏で行政、公共サービス、あるいは各種事業を実施すべき必要性を裏付ける結果となっている。ここで、広域連携を進めるにあたって、その利点と問題点について考えてみよう。まず、行政面では、将来予定されている市町村合併や今後の分権化の進展を考慮すると、広域連携は、その前段の措置として広域行政に対する試行的な取り組みとして有益である。もちろん、市

町村にとっては、行政の効率化と簡素化、財政面における節減、土地利用や公共事業などの合理的な計画と実施が可能となるなどの利点がある。問題点としては、過疎地域や高齢化が進行している市町村を抱えた連携が税収の確保などの面で問題がないか、また、市町村間の公共サービスや事業の平等性をいかに確保すべきか、と言った点について明確な対応策が求められることになる。一方、住民側にとっては、連携による平等な公共サービスを期待でき、場合によっては雇用機会の増大や市場の拡大が図れることになるかもしれない。その反面、きめ細かな公共サービスが期待できなくなるのではないかと、行政との距離がますます遠くなるのではないかと、といった不安を感じるかもしれない。しかし、仮に行政側および住民側の両者にこうした問題点が存在するにしても、行政の効率化や公共サービスの平等性といった点で広域連携の意義は大きいと考えられる。

ここ数年、財政当局による各省庁が管轄する各種事業による効果実現に対する評価、すなわち費用対効果による評価が重要視されるようになってきている。この背景には、事業の重複化、事業効果の未達成、事業費負担による市町村財政の圧迫、環境評価の不完全さなどの問題が指摘される。こうした問題を考慮するとき、広域連携による取り組みがいかに有益であるかが理解できるであろう。事実、各省庁においては、こうした財政当局の対応や既存の事業制度の見直しを行い、広域的な政策へと制度的なシフトを開始している。たとえば、農水省においても上述した中山間総合整備事業や構造改善事業などにおける広域的な事業に対する重要性が高まるにつれ、予算面でも重点的な配分が行われている。今後、農業・農村に関する諸政策による広域連携を進めるにあたっては、農村地域を取り巻く諸変化に的確に対応すべき連携のための政策的枠組みを検討していく必要があるであろう。

そのためには、農村地域における広域連携のための圏域、たとえば3.で言及する「農村地域圏」と言ったようなものを設定する必要があるだろう。

注(1) 本稿は、(財)農村開発企画委員会による「農村地域圏整備手法確立調査」(平成11～12年度、農林水産省委託)((財)農村開発企画委員会〔9〕、〔10〕を参照)における著者の報告を修正加筆したものである。

(2) 最上地域における「最上エコポリス構想」については、付録を参照のこと。

(3) 「四全総」の後を受けて、平成10年3月「新・全国総合開発計画」が閣議決定され、その中で、農村地域を含む新たな広域圏の概念として「多自然居住地域」が提示された。それは、中小都市と中山間地域を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域を、21世紀における新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして位置づけ、地域内外との連携を進め、都市的なサービスとゆとりある居住環境を創造し、豊かな自然をあわせて享受できる誇りのもてる自立的な圏域を形成することを提案している。

3. 広域連携へのインセンティブ

市町村が、広域連携に向けて行動を起こすにはそれぞれ異なるインセンティブが働くであろう。ここでは、そうしたインセンティブを四つの側面、すなわち、①地形的、②社会的、③経済的、および④環境的インセンティブ、に分類して論じる。さらに、これらの四つの側面は具体的なインセンティブ要素によって構成される。第1図に、これらの要素について整理してある。なお、同図には、邑智地域と最上地域の二事例地域における各インセンティブ要素の強さの度合いを表記してある。これらのインセンティブ要素は相互補完的であり、各要素を組み合わせることにより、新たなインセンティブが生じる。以下では、広域連携に向けて、これらのインセンティブ

インセンティブ要素／度合い		—— は呂智地域, --- は最上地域を示す		
		低	中	高
地形的 (α) インセンティブ	河川・山など 道路体系	——	——	——
		---	---	---
社会的 (β) インセンティブ	高齢化	——	——	——
	過疎化	——	——	——
	医療・福祉	——	——	——
	伝統・文化	——	——	——
	集落共同体	——	——	——
経済的 (γ) インセンティブ	財政能力	——	——	——
	雇用機会	——	——	——
	市場開発	——	——	——
	地域活性化	——	——	——
環境的 (δ) インセンティブ	生活環境	——	——	——
	外部性内部化	——	——	——

注. インセンティブの度合いは、両地域の相対的比較で、著者の判断による。
資料：吉永〔19, 34 ページ〕

第1図 広域連携へのインセンティブ要素

がいかに働くかについて概観する。

(1) 地形的インセンティブ

このインセンティブが働くのは、地形的な要因から広域連携の可能性を捉えることが妥当な場合である。たとえば、呂智地域および最上地域の市町村は、いずれも水系によって連結されている。我が国の市町村は、山系、水系、湖、半島、平野などで複数の市町村が連結している場合が多い。これらの地形的な要素を基準に広域連携への可能性を探ることは最も一般的である。しかし、問題は、何を目的として連携するかである。そして、これは、以下の三つの側面、すなわち社会的、経済的および環境的インセンティブのいずれを連携の目的として選定するかという問題に直接かかわってくる。たとえば、事例地域においては、環境的インセンティブとしては、河川環境や水質問題を対象とした広域連携が考えられるであろう。このように、地形的インセンティブは他の三つの要素とリンクして初めて広域連携としてのインセンティブとなる。なお、第1図の道路体系については、道路が

地形的な要素から制約されることが多いことから、便宜的にこの分類に入れてある。たとえば、呂智地域におけるツーリズムを中心とした回廊計画も地形に沿った道路体系が基礎になっている。

(2) 社会的インセンティブ

多くの農村地域においては、広域連携に対して共通の社会的なインセンティブが存在する。それらは、高齢化および過疎化、医療・福祉の未整備、伝統・文化の衰退、あるいは集落共同体の崩壊、と言った問題である。いずれも要素自体がネガティブな側面を持っているのが特徴的である。たとえば、高齢化や過疎化は、ある市町村にとっては自治の存続にかかわる危機的な問題である。呂智地域の7町村の平均人口は3,000人程度で高齢化率は30%を越えている。数字的に見ても、老人や非労働人口を含むこの人口規模では、市町村の財政基盤を支え、地域経済を活性化していくことはかなり困難である。したがって、高齢化や過疎化問題は、広域連携による政策的対応が市町村の財政や経済活性化に便益を

もたすのであれば、広域連携へのインセンティブとしては非常に有効である。このことは、高齢化や過疎化問題と関連した医療・福祉について、すでに多くの市町村において広域的な連携が進められていることから裏付けされるであろう。しかし、この高齢化や過疎化というインセンティブ要素は、政策決定者にとっては広域連携をさらに一步進めた市町村合併への誘因の一つになるかもしれない。そして、逆に、それは、合併を望まない市町村にとっては、広域連携に対するディス・インセンティブとなることもあるであろう。

伝統・文化の保存や利活用という要素は、一見広域連携へのインセンティブとして働くように思われるかもしれない。しかし、これも、その利活用が連携に対する主要な目的としない限り、やはりインセンティブとしては十分ではない。たとえば、地域固有の伝統・文化をツーリズムやニッチ市場の開発などの経済的な活動とリンクして考えることが重要である。また、集落共同体の組織の維持やその活動そのものは、連携のインセンティブとしては弱い要素であろう。しかし、集落や共同体の組織の維持が健全に行われている市町村では、連携に向けて他のインセンティブ要素がうまく機能するために不可欠である。とくに、それは広域連携に向けての調整や交渉に要する多大な労力と時間、すなわち取引費用を軽減する観点から極めて重要な要素であると言える。

(3) 経済的インセンティブ

市町村が、広域連携に対して、最も関心が高いのは経済的な側面であろう。それは、地域住民にとっても同様である。第1図に示すように、経済的な側面におけるインセンティブ要素としては、各市町村における財政能力、雇用機会、市場開発および地域活性化に対する取り組みなどが考えられる。一方、経済活動は、関係する市町村間の財政力や経済の発

展の程度などに差があること、また経済活動分野における関心の違いが存在することも事実である。こうしたことから、この側面には、市町村間の利害関係が最も顕在化し、多くの場合、単一のインセンティブ要素のみで連携のための交渉を進めることは困難なことが多い。むしろ、複数のインセンティブ要素をうまく組み合わせることが必要となる。たとえば、広域連携により地域特産物の市場開発を進める場合、すべての農家に同じインセンティブが働くとは限らない。これは、農家ごとに営農体系が異なり、また新たな投資に対する意欲も異なるからである。この場合、インセンティブが働かない農家に対して、市場開発に伴って生じる雇用機会の提供を行うなどの調整が必要となるであろう。

経済的インセンティブは、関係市町村内における内発的誘因だけでなく、当該市町村以外の外発的誘因についても検討すべきである。後者については、食品加工関連企業を関係する市町村で誘致することを前提に、野菜や山菜などを農家が連携して栽培する場合などである。このように誘因が明確になれば、政策決定者は、ターゲットを絞った政策を効率的に付与することができる。さらに重要なことは、内発的あるいは外発的誘因を問わず、いかにそうしたインセンティブ要素を引き出すかに戦略的な重点をおく必要がある。

こうしたなか、ツーリズムによる市場開発あるいは活性化策は、多くの市町村において人気のある手段である。確かに、地域の特産物、伝統・文化、あるいは農村のアメニティなどを利用したツーリズム市場開発は広域連携を実現する可能性は高いと思われるがちである。しかし、現実的に見て、ツーリズムで成功する例は以外に少ない。それは、ツーリズムによって地域経済が経済的（あるいは、行政側にとっては財政的）にペイしているか疑問が残るからである。多くの場合、地域への入り込み客が多ければ、ツーリズムとして

成功していると錯覚しているケースが多い。さらに、地域に、どれだけの入り込み客があつて、どれだけの経済的効果が地域にもたらされたか、ということに関して計量的に分析している市町村は少ない。その結果は、観光客は訪れるが、経済効果はあがつていないというのが実態ではないだろうか。これは、多くの場合、活性化施設の運営管理の負担を市町村が負わされているという現実からも裏付けられる。こうした事実を考えると、ツーリズムによる広域連携の可能性は、十分なマーケット調査と費用対便益分析なしには大きなリスクを伴うことになる。

(4) 環境的インセンティブ

環境問題は、広域的な視野から捉える必要がある。とくに、水系や山系にかかわる環境問題については、通常考えられる広域圏を越えてさらに広範な範囲に及ぶことが多い。この場合、特定の市町村のみが環境改善のための活動を行い、他の市町村は、それに「ただ乗り」(free-rider)するだけでは効果は得られない。この問題は、広域連携で対応することが最も好ましい。また、必要に応じて、複数の広域連携による協力が求められるケースも考えられる。しかし、環境保全や水質改善に関する広域連携の具体的な事例は少ない。その背景には、広域連携の範囲が広すぎることや関係する市町村において、資源を保存するのか、あるいは開発するのか、といった利害関係が存在することなどがあげられる。

一方、生活環境の改善であるゴミ処理や畜産廃棄物処理など、いわゆる NIMBY(Not In My Back Yard)問題 (Rabe [15]) は、その処理量と施設の規模などに応じて、複数市町村による広域連携で対応することが望ましい。NIMBY問題は、広域連携に対して典型的なインセンティブを有しているが、そのサイトをめぐっては、しばしば住民を巻き込んだ論争が展開されることについては周知の通りである。そ

第1表 NIMBY問題解決のプロセス

	サイト予定地の負担のみによる	他の関連する集落、市町村、県、国と広く協調
サイト予定地の自発的な選定によるプロセス	合意困難 (A)	合意可能 (C)
サイト予定地に対する強制的な選定プロセス	合意不可能 (B)	合意困難 (D)

資料：Rabe [15, 5 ページ]

して、サイト決定までの論争のプロセスは、広域連携を進めるにあたって、行政と地域住民との協調がいかに必要であることを示唆しているケースが多い。第1表に、NIMBY問題について、合意がいかなる場合に可能かについて示してある。同表によると、サイト予定地の市町村の自発性とその他の関係市町村による協調が得られる場合のみ、すなわち (C) においてのみ、NIMBY問題の解決に向けての合意が可能である。言い換えれば、NIMBY問題は、広域連携の代表的な事例であると同時に、その取り組みがいかに困難であることを示す格好の事例でもある。

4. 「農村地域圏」の設定

(1) 「農村地域圏」の定義と要件

ここで、以下の各章における議論の展開のために、農村地域における広域連携を促進するための域圏として「農村地域圏」という概念を考えてみる。すなわち、「農村地域圏」を次のように暫定的に定義する (農村開発企画委員会 [9, 48 ページ])。

「農村地域圏」とは、「複数市町村が、市町村を越えた連携によって、農業・農村の公益的機能および多面的機能の発揮と地域資源の活用を軸に、活発な経済活動の展開、快適な生活の実現、都市・農村交流の展開、良好な地域環境の維持・形成、さらにこれらを通した魅力的な地域イメージの形成を目的として、中核都市等との連携・交流を図りながら、行

政および地域住民や民間セクターの主体的な取り組みのもとに、地域振興、地域づくりを推進する広域圏」と定義される。

そして、「農村地域圏」は次のような地理的、行政的、および制度的な要件を満たすことが必要である。第2図に、これらの要件を考慮した「農村地域圏」の概念図を示す。

- ① 複数の市町村で構成され、その数は適正な規模であること。
- ② 圏域の範囲と連携の対象は、構成市町村の合意と決定に基づき設定されること。
- ③ 構成市町村は、地理的に連続する圏域で、かつ適切な広がりを持つこと。
- ④ 構成市町村は県境を越える場合もある。
- ⑤ 圏域には都市が含まれることもあり、その場合、人口規模が適正な中・小都市であること。
- ⑥ 総合的な視点から、社会、経済、および環境活動に関する連携を促進すること。
- ⑦ 行政主導ではなく、行政、地域住民、地域団体、企業等のパートナーシップのもとに地域振興や地域づくりに取り組むこと。
- ⑧ 地域振興・地域づくりを推進するために、圏域内のみならず圏域外の中核都市との連携・交流を促進すること。

(2) 「農村地域圏」の政策的意味合い

上記の「農村地域圏」の定義の中には、農村地域の広域連携を進めるために必要な政策を検討するにあたって考慮すべきのいくつかのキー・ワード（下線で表示）が含まれている。ここで簡単に、その政策的な意味合いについて述べる。なお、「農村地域圏」における政策や開発戦略については、5. および 6. で詳細する。

まず、広域連携を進めるためには、関係する市町村を対象にした連携のための制度的な枠組みを設定することが必要である。この枠組みは、上記の「農村地域圏」の各要件を骨

子として策定される。農業・農村の公益的機能および多面的機能の発揮については、広域連携で対応すべき機能について明確にし、その保存と併せて利活用を促進する政策が必要である。また、地域資源を利用した経済活動を促進するためには、市場開拓のためのマーケティング戦略が重要な要素となるであろう。

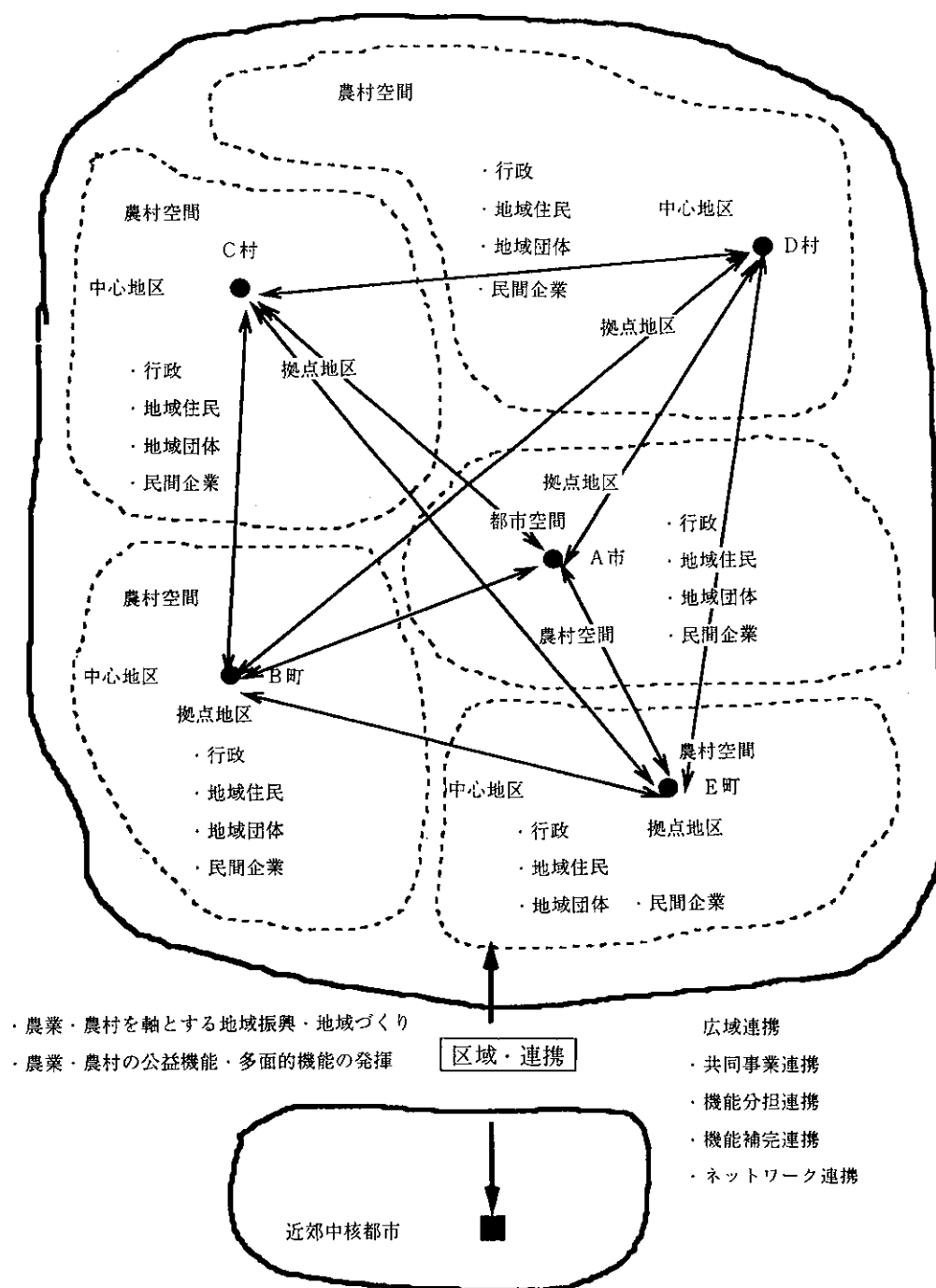
次に、農村地域における快適な生活を実現することによって、都市住民の移住を含む「多自然型居住区域」の創設に貢献できる。この場合、広域のゾーニング政策が必要である。また、都市・農村交流の展開を進めるためには、地域固有の伝統・文化、技術、特産物、景観などの保存と、それらをツーリズムなどの市場開発に結びつけていく活動が必要となる。

一方、地域環境の維持・形成に関する連携の範囲は広い。たとえば、河川、森林、山岳、湖沼、海岸などにおける環境保全は、市町村連携のみならず、県や国との連携が求められる場合が多い。環境保全のためには、連携する市町村が財政や税制面において平等な立場で取り組むことが不可欠である。また、ゴミ処理や堆肥処理など、いわゆる NIMBY 問題については、施設を受け入れる市町村と、そうでない市町村の明確な責任分担が必要である。そして、行政および地域住民や民間セクターの主体的な取り組みのために、各部門間のパートナーシップやリーダーシップが発揮される必要がある。

5. 政策コンセプトとアプローチ

この章では、先ず「農村地域圏」における広域連携を考える場合の政策コンセプトとして、効率と便益の分配、分権化と情報化、および規模の経済について考察する。そして、広域連携を進める場合の政策アプローチとして、テリトリアル・アプローチおよびフィスカル・イクイバランス原則について言及する。

農村地域圏



第2図 「農村地域圏」の概念図

資料：(財)農村開発企画委員会〔9, 3 ページ〕

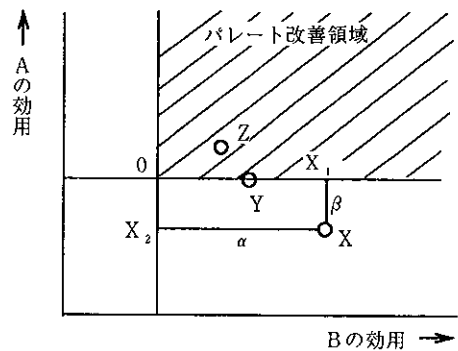
(1) 政策コンセプト

1) 効率と便益の分配

広域連携のための政策には効率性と平等性が求められる。政策の効率性と平等性はある意味でトレードオフの関係にある。広域連携に課される政策課題は、このトレードオフをいかにバランス（あるいは、トレードオン）するかという問題である。言い換えれば、広域連携によって「勝者」と「敗者」が生じるかもしれない。その場合、敗者となる市町村をいかに救うか、すなわち広域連携により各市町村における最適な経済厚生をいかに達成するかが問題となる。

このことを、事例的に第3図により説明する。図において、横軸は勝者（複数の市町村）、そして縦軸は敗者（単一の市町村）の連携によって得られるそれぞれの効用を示す。斜線で示される部分は、両者のパレート均衡の改善が図られる領域を示している。ここで、河川における水質改善に関する広域連携を考えてみる。市町村(A)は、河川の上流に位置し、下流に複数の市町村(B)が存在する。さらに、Bは都市近郊に位置し、河川から多くの便益を受けているとしよう。現時点における両者の効用は0点にあるとする。今、広域連携によって河川の水質改善を図ることが合意されたとしよう。そうすると、両者の効用は、X、Y、Z点（あるいはその他の点）のいずれかに移動する。このうち、YとZ点では、両者とも広域連携により経済厚生が改善が図られる。しかし、X点においては、Bの効用は改善されるが、Aの効用は悪化する。この場合、Aは、河川の上流で取水が可能であり、水質にはあまり関係ないが、水質改善のために財政的な負担や流域管理を強いられるかもしれない。一方、Bは、広域連携による水質改善により便益を得ることができる。

この事例に示す広域連携による河川の水質改善は、財政負担面で勝者(B)と敗者(A)を生じさせる。そのため、敗者となる市町村Aに



第3図 広域連携による経済厚生改善

資料：吉永〔19、33ページ〕

は、広域連携に参加するインセンティブが働かない。しかし、この場合、勝者Bから敗者Aに何らかの政策的なトランスファー（再分配）が行われれば、Aにとっても連携へのインセンティブが生じるであろう。いま、X点から横軸と縦軸に下ろした垂直線との交点を、それぞれ X_1 、 X_2 とする。広域連携によるBの便益は、 $\alpha = (X - X_2)$ であり、Aの損失は、 $\beta = (X - X_1)$ である。また、 α と β の絶対値は、 $\alpha > \beta$ である。ここで、BからAに対して、 $\beta \leq t$ （ただし、 $\alpha - \beta > 0$ ）のトランスファー(t)が行われれば、Aにとっても経済厚生が改善が図られる可能性がある（この場合、X点も斜線の領域に入る）。そうしたトランスファーとしては、課税、分担金控除、支払制度などさまざまな手段が考えられるであろう。このように、広域連携に対する政策アプローチは、連携に参画する異なる条件を有する市町村の経済厚生が改善が図られるような政策的手段を伴うことが要求される。

2) 分権化と情報化

今日、国際的に分権化問題が論じられている。加藤〔3、235ページ〕は、分権化に関して、「中央政府によって行われている施策のできる限り多くの部分を、地方自治体の権限下におき、その財源を確保するための課税権を地方自治体に委ねることという内容をもつ。一般に、主張される分権化の根拠は、地域的公

共財の供給は、その便益が及ぶ自治体に委ねるべきであるという点にあった。住民のニーズを把握するという観点からは、このような分権化は効率に結びつく、また、意思決定の単位となるコミュニティが小さいほど、市民が、公共的に供給される財・サービスに対する選好を隠したりフリー・ライディングする余地は少なくなる」と言及している。

また、分権化を進めることにより、巨大な行政と組織に温存されがちなレントシーキングによる無駄や浪費などによる非効率性の改善も図れる。分権化による政策の効率性や便益は、広域連携によっても達成される部分が多いと言ってよい。それは、政策を広域的に実施することにより、政策の重複の回避、予算の削減、政策の外部効果の発揮などを広く期待でき、費用対便益による効率化を図ることが可能であるからである。たとえば、道路は、限られた地域の需要によって単発的に実施するより、広域的な観点で実施する方がはるかに便益や外部効果が大きくなる。また、環境問題も広域連携によって「ただ乗り」や財政負担上の不平等性を解消することができる。

さらに、情報技術の進展により行政の守備範囲は拡大し、これまで市町村単位で行われてきた諸政策を、複数の市町村を対象に、迅速かつ効率的に実施することが可能となる。市町村は、インターネット(e-government)を利用して、行政サービスや医療や教育などに関する事務処理を共有することができ、都市住民との交流や情報の交換が可能となる。また、農産物の生産や市場開発に関しても、消費者の選考や市場の動向をいち早く知ることができ、リスクを回避できる。こうした情報技術の利用は、分権化を促進するとともに、市町村における広域連携の実現をより現実的なものとするであろう。また、後述するように、インターネットを利用することにより、広域な範囲で生活や生産活動に関するネットワー

クやパートナーシップを形成することが可能となる。

3) 規模の経済の発揮

広域連携の最大の目的は、行政、公共サービス、財政支出の効率化にある。すべての市町村に病院や学校などの公共施設や活性化施設を建設することは、財政的にも維持管理の面でも非効率である。過去に建設された施設は、利用率が低く、維持管理費用をペイしていないケースが多い。その結果、市町村の財源による負担が増大している。これらの施設については、広域連携で施設を拠点的に建設し、規模の経済(economy of scale)を利用したサービスを提供することが望ましい。

ここで、規模の経済について考えてみよう。今、ある施設によるサービスの規模が増大するにつれて、サービス一単位当たりの平均費用(固定費用+変動費用)が通減的であると仮定する。このサービスを各市町村が単独で提供するときのサービス量を、 S_i とし、その費用関数を、 $C(S_i)$ とする。一方、広域連携で全体のサービス、 S を提供するときの費用関数を、 $C(S)$ とすると、明らかに、 $C(S) < C(S_i)$ 、 $i=1, 2, \dots, n$ ($n \geq 2$, n は広域連携の市町村数)となる。すなわち、広域で全サービスを提供した方 ($C(S)$) が、複数の市町村がそれぞれサービスを提供したとき ($C(S_i)$) より費用は安くなる。

このように広域連携を進める場合、どのような部門を対象に、規模の経済によるメリットを引き出し、政策上の効率化に資することができるかが重要な課題となる。とくに、広域連携による医療施設、ゴミ処理などの公共施設、活性化施設などの建設、利用、および運営管理は、こうした規模の経済を享受できる典型と言ってよい。

広域連携を進めるには、経済活動、税収や地方交付税などの最適規模から、ある程度の人口規模が必要である。また、それは、規模の経済を機能させるうえでも必要である。事

例地域における人口規模を見ると、最上地域の8市町村全体の人口規模は約10万人(平均8千人(新庄市の4.2万人を除く)、邑智地域の7町村全体の人口規模は約3.4万人(平均4千人)である。このように、市町村の人口規模は多様であり、すべての地域に同一の考えで広域連携を仕組むことは適切ではない。人口規模は、広域連携における対象や規模の範囲を制限する一つの要因となる。しかし、事例地域においては、その人口規模にかかわらず、それぞれの市町村に活性化施設が存在しており、規模の経済が生かされていないのが実態である。

また、広域連携においては、範囲の経済(economy of scope)を助長することも必要である。たとえば、広域連携により各市町村に存在する異なる機能を有する活性化施設の有機的な連携を進め、ツーリズム市場を開発し、利用者の増加や雇用機会の創出を促進できれば、施設の効率的な利活用に資することができる。

(2) 政策アプローチ

1) テリトリアル・アプローチの適用

OECD 地域開発局は、農村地域の開発の進め方についてテリトリアル・アプローチ(Territorial Approach)という概念の適用を提案している(OECD [12])。過去において、多くの場合、農村地域の開発はセクター中心に行われてきた。たとえば、ある農村地域は農業、林業あるいは鉱業に依存して発展してきたし、また他の地域は地場産業を中心に発展してきた。しかし、こうしたセクター依存型の地域開発は、たとえば農業が衰退すれば農村地域全体が疲弊するといった現実と直面してきた。我が国の農村地域においても、こうした事例には事欠かない。社会や経済が多様化するにつれて、多くの農村地域において、もはや単独のセクター依存型の開発アプローチは通用しなくなってきた。一方、テリトリ

アル・アプローチは、農村地域全体をセクター横断的に捉える。すなわち、それは、農村地域の土地、労働力、および資本といった生産要素を持続的な発展の可能性の高い分野に分配することを意味する。農村地域において、農業は依然として支配的な土地利用者であるが、仮に、地域において、雇用の促進、居住地の供給、環境の保全などのために土地の再分配が必要であれば、それを促進する政策的なアプローチが必要である。広域連携は、社会、経済、および環境的な条件のもとで、まとまりのある複数市町村を対象に可能性の高い開発分野あるいは必要とされる公共サービス分野に資源の再分配を行うことを目標とする。こうした点で、広域連携における政策手段として、テリトリアル・アプローチの概念を適用することは妥当である。

2) フィスカル・イクイバランス原則の適用

フィスカル・イクイバランス 原則(Principle of Fiscal Equivalence: 財政均等負担原則)は、Oates [11] によってフィスカル・フェデラリズム(fiscal federalism)理論で用いられた。この原則は、公共財の供給者と便益の受益者に対する地域的な不一致を意味する。フィスカル・イクイバランス原則に対する基本的な考え方は、「公共財の需給の境界」と「政策(政治)的な境界」が一致しないことに起因する(Blöchliger [2])。公共財による外部性は、それを供給している行政境界を越えて影響を及ぼしていることが多い。その結果、外部性を供給している者と、それを受益している者(あるいは、外部不経済の場合は損害を受けている者)が一致しないことから、費用分担上に不均衡が生じる。

たとえば、河川環境や水質の改善は、公共財的な性格が強い環境問題として広域連携で取り組むべき政策課題である。一般的に、河川は複数の市町村を横切って存在する。河川の上流に位置して流域を形成する市町村は、河川の水量や水質を維持するために森林の育

成や管理などに対する費用負担を強いられる。しかし、上流の市町村による流域管理による河川環境や水質改善による外部効果は、当該市町村の境界を越えて、下流域の市町村にまで便益をもたらす。すなわち、河川環境や水質を維持するための流域管理を行う市町村と、その便益を享受する市町村との間に費用負担に関して財政上の不均衡が生じる。こうしたケースにおいては、下流の市町村が、上流の市町村に対して何らかの経済的手段により、その費用の一部を負担することが必要となるであろう（(1)の1）を参照）。

この事例にみるように、「公共財の境界」と「政治的（あるいは政策的）な境界」が一致しない場合、水源税のような目的税によって外部効果を内部化するメカニズムを設定する必要がある。公共財的な特質を有する環境や景観保護は、広域連携により必要な政策を適用することによって、この原則を達成することが可能である。このことは、最上地域の最上川および邑智地域の江の川における河川環境や水質の維持を目的とした広域連携を行う場合にも適用される。

6. 広域連携に対する諸政策

「農村地域圏」における広域連携と必要な政策を考えるにあたって、先ず「農村地域圏」を設定する目的と連携の内容や範囲について

明確にする必要がある。それに基づき、「農村地域圏」における広域連携の方法、関連政策や事業制度のあり方等に関する枠組みを設定することが可能となる。これには、上述した「農村地域圏」に関する定義や要件に基づいて地域毎の検討が必要である。また、すでに存在する「広域市町村圏」や「地方生活圏」などとの相違や整合性について調整することも必要となる。このことは、将来予定される市町村合併の計画についても同様なことが言える。

ここで、「農村地域圏」における広域連携を促進するための具体的な政策の検討のために、想定される広域連携のタイプについて、それぞれにどのような問題点があるか整理しておく。第2表に、四つの広域連携のタイプ、すなわち、①共同事業連携、②機能分担連携、③機能補完連携、および④ネットワーク連携について（（財）農村開発企画委員会〔9、72～73ページ〕）、政策的な評価として、合意形成、取引費用、事業制度、効率性の各観点から比較する。これによると、各連携タイプごとに、それぞれ固有の問題点が存在していることがわかる。これらの問題の解決は、以下に述べる広域連携のための具体的な政策と開発戦略によっていかに対応するか、そして、そのための政策ガバナンスをどのように組織し運営していくか、にかかっている。

第2表 連携タイプと政策的評価

評価／タイプ	共同事業連携	機能分担連携	機能補完連携	ネットワーク連携
事 例	・ 共同利用施設（箱物）、ゴミ処理など	・ 特産物販売（農産物＋クラフト＋文化遺産など）	・ 堆肥づくり（畜産＋耕種農家）など	・ 環境保全、ツーリズムのネットワークなど
合 意 形 成	・ 総論賛成、各論反対、利害関係	・ 利点あれば賛成	・ 利点あれば賛成	・ 利害関係、利点あれば賛成
取 引 費 用	・ 大	・ 理解得れば小	・ 理解得れば小	・ 大
事 業 制 度	・ 利用率、維持管理	・ バラマキの可能性	・ バラマキの可能性	・ ソフト面の充実が必要
効 率 性	・ 利用率	・ 効率上の不均一	・ 両者が便益	・ 共通の知識、関心など

資料：吉永〔20、48ページ〕

(1) 広域連携のための政策要素

1) リーダーシップの育成

リーダーシップは、広域連携に向けた取り組みのあらゆる段階で要求される。そこで求められるのは、対象となる市町村のリーダーシップであろう。その理由は、広域連携においては、市町村間の共通の関心や利害について協調あるいは調整することが求められるからである。たとえば、広域連携に向けてある事業やサービスを立ち上げる場合、とくに中核となる市町村が、リーダーシップを発揮することを求められる。連携に参加する市町村は、それぞれ異なる関心と利害関係を有しており、連携に参加する思惑も異なる。こうした市町村の考え方の違いが支障となる場合が多い。また、リーダーシップの欠如は、以下に述べるパートナーシップやネットワーク形成に大きな影響を与える。リーダーシップ形成には人材の育成が必要であり、広域連携の利点や支援策などに関する情報を公開し、参加する市町村が関心を抱くようなインセンティブを付与することが求められる。

たとえば、最上地域においては新庄市が中心的なリーダーシップを担う必要がある。それは地理的な位置、地域交通（新幹線）の玄関口として、あるいは人口、地域経済の規模などから見てもその資格が与えられる。しかし、このようにリーダー格となる市町村がはっきりしているケースは少ない。邑智地域のように、多くの市町村は高齢化や過疎化など同様の問題を抱えている。そうした状況では、市町村は自らの行政運営に精一杯で、広域連携に向けて自らリーダーシップをとることは簡単なことではない。仮に、共通する問題を解決するために協調することが必要であっても、いずれの市町村もリーダーシップを発揮することなく受け身の状況、すなわち Prisoners' Dilemma の状況に陥っているのが現状である。

この状況を、第4図における簡単なゲーム

		市町村B	
		リーダーシップをとる	受け身のままでいる
市町村A	リーダーシップをとる	(3, 3)	(1, 4)
	受け身のままでいる	(4, 1)	(2, 2)

第4図 広域連携における Prisoners' Dilemma ゲーム

資料：吉永〔19, 39 ページ〕

理論を用いて説明しよう。同図において、利得は、左側が市町村 A、右側が市町村 B の利得を示す。利得を表す数字は、単に両者の行動に対する選好順序（4 が最大）を示す。A にとっては（対象ゲームであり、B にとっても同様）、B がリーダーシップをとれば、受け身でいることが最善であり、自分がリーダーシップをとり、相手が受け身でいるときは最悪となる。また、両者とも受け身でいるよりは、相手がリーダーシップをとれば、自分もリーダーシップをとる方を選好する。このゲームは、いわゆる Prisoners' Dilemma ゲームで、ナッシュ均衡は、両者がともに相手のリーダーシップに期待して受け身でいる状態である。しかし、この状態で、両者の利得の合計は、他の行動の組（ともに、リーダーシップをとる、あるいはいずれかがリーダーシップをとる）の合計より少ない。すなわち、広域連携により、より多くの便益を得ることができるにもかかわらず、リーダーシップの欠如のため、地域の問題を抱えたまま、両者ともいかなる行動もとらない状態にあることを意味している。

このような状態を打開するには、ゲーム理論上は、このゲームを繰り返し実施することで、相手の行動に協調する最適な行動の組（共にリーダーシップをとる）が達成されることが知られている (Axelrod [1])。しかし、現実的には、市町村に対して広域連携による効率や便益に関する情報を提供し、市町村が、リーダーシップを発揮できる方向に誘導して行く以外に方法はないであろう。

2) パートナーシップの形成

パートナーシップの形成は、関係する市町村が広域連携に進む前段のステップと位置づけることができるかもしれない。これは、パートナーシップを形成する場合にも、何を対象に、どのような目的で、かつどのような範囲で提携するか、ということが前提になるからである。パートナーシップは、対象や目的の違いによって、フォーマルなものからインフォーマルなものまでさまざまである。また、パートナーシップの相手も、異なるレベルの政府間、政府と民間、民間と大学や研究機関など多様である。広域連携との違いは、広域連携の方が制度的な拘束力が強い点にある。

広域連携に向けてのパートナーシップ形成は、関連する市町村間におけるパートナーシップを第一義的に考える必要がある。それは公共サービス、すなわち消防や教育などを思い浮かべれば容易に理解できる。これらのサービスは、利害関係が少なく、公的機関における本来の公共サービスという点で、パートナーシップを組みやすい。この場合、企業や消費者団体等の取り組みも比較的容易であろう。

問題は、こうしたパートナーシップを、いかに農村・農業分野に適用していくかである。その解決策の一つは、パートナーシップにおける活動を市場形成に結びつけていくことである。著者が、OECDにおけるパートナーシップ研究の一環で視察した米国のミネソタ州のマンカト (Mankato) 町では、酪農製品の開発とその販路拡大のために生産者、大学、企業、農業団体、消費者団地などがパートナーシップを組んでいた。そこでは、パートナーシップの目的として、知識や情報を共有すること、コスト削減を図ること、それぞれが便益を享受することなどを掲げていた。このように、パートナーシップによる活動が市場開発とリンクして、しかもそれが便益を伴うならば、パートナーシップ形成へ向けてのインセンテ

イブは強いと言ってよい。

パートナーシップを形成する利点は、同種の事業やサービスに対しては、それにより効率や便益を共有することが可能であり、異種の事業やサービスに対しては、効率や便益を補完し合うことが可能である。広域連携のタイプのうち、とくに、機能分担連携や機能補完連携において、パートナーシップはその有効性が発揮される。また、パートナーシップの形成によって、広域連携に向けての合意形成を容易にし、そのための取引費用も少なくてすむ。

3) ネットワークの形成

ネットワークとパートナーシップは互換的に使われがちである。パートナーシップは、どちらかといえば、人的なつながりに重点をおき、ネットワークは知識や情報などの手段の共有に重点がおかれる。同様に、ネットワークの態様も、フォーマルあるいはインフォーマルなもの、横断的あるいは縦断的なものなどさまざまである。

人的なネットワークについては、上述のパートナーシップをうまく形成することによって達成される。広域連携で注目されるネットワークは、後述する情報技術を利用したネットワークの形成である。情報技術の進展は、ネットワークの範囲を農村地域内のみでなく、地域外の都市まで拡大し、共有できる知識や情報量を増加させ、事務処理能力の効率化や迅速化を可能とする。

今後、「農村地域圏」における広域連携には、こうしたネットワーク形成は不可欠である。たとえば、農産物の生産・出荷・販売に関する広域連携において、地域外とのネットワークを形成することにより、市場の動向、消費者の嗜好、あるいはマーケティングに関する最新の情報を共有でき、市場の不確実性によるリスクを回避できる。また、それにより、効率性の改善、市場競争力の向上に資することが可能となる。

ネットワークは、すべての広域連携のタイプに一律に適用されるが、最もネットワークが必要とされる環境保全やツーリズム分野などに関する連携において威力を発揮する。前者においては、河川の上流の市町村と中・下流の都市とのネットワーク、また後者においては、民宿農家や特産物の生産農家と都市の消費者といったネットワークが形成される。公的機関による政策は、こうしたネットワークに参画して環境保全やツーリズムに関する各種情報の提供を行うことである。

事例地域の呂智地域が広島市で展開しているアンテナショップは、地域の特産物や活性化施設の利用拡大を目的としたネットワークであるが、今後は、情報技術を利用したネットワークの確立による市場開拓のための戦略が必要である。また、呂智地域と最上地域における事務処理は、未だ大半が人的労力によっており、情報技術によるネットワークを導入し、事務処理の能力拡大とコスト削減を図れば、新たな分野での連携も可能となるであろう。

4) 農村のセーフティーネットの維持

農村においては、今なお稲作文化に根づく生活慣習、共同作業や冠婚葬祭に見るコミュニティの活動、近隣の間人同士の深いつながりなどが残っている。これらは、地域固有の組織的なセーフティーネットとして、その地域において歴史的に培われてきたものである。しかし、近年、農村の過疎化が進むにつれて、こうしたセーフティーネットの存在が失われつつある。農村地域において、広域連携を進めるためには、地域住民の合意形成が必要である。地域におけるセーフティーネットがうまく機能していれば、合意形成が得やすく、そのための取引費用も少なくてすむ。さらに、広域連携が実現された後も、地域における協力体制が維持されやすい。たとえば、伝統・文化の保全、地域の特産物の市場開発、河川の環境管理など地域住民を中心とする連携を

考えれば、こうしたセーフティーネットの役割がいかに有効であるか理解できる。逆に、広域連携による活動を通じて、地域のセーフティーネットが強化されることもあるであろう。

金子〔5, 202～203 ページ〕は、制度やルールなどの信頼のセーフティーネットが存在して、はじめて市場がうまく機能するとして、「……規制緩和や「小さな政府」を目指す政策を追求すればするほど、自己決定権を失ってしまう……。人々が自己決定権を確保するには、社会的共同性に基づく制度やルールが不可欠であることを意味する。つまり、セーフティーネットと連結する形で社会的に公正な制度ルールが存在して、はじめて人間は、それを目安に自分の人生設計＝主体的選択をなす。そのためには、市場や社会の歴史的变化に応じて自己決定権を高めるために社会的共同性に基づいてセーフティーネットを張り替え、それに連動した制度やルールを変更していかなければならない……。」と指摘している。

5) ゾーニング政策の適用

広域連携を土地利用のあり方で拡大できれば、かなり成熟した連携と言えるであろう。土地利用に関する連携については、関連する市町村の利害関係の相違が大きく困難が伴うことが多い。しかし、土地利用に関する連携こそ経済および環境面では重要視されるべきである。土地利用における連携が実現すれば、用途別あるいは機能別の土地利用ゾーンの設定が可能となる。とくに、農地についても、既存の法的制度の中で、農業経営形態別ゾーン、環境保全ゾーン、居住地ゾーンといったように、さらに効率的なゾーニングが可能である。そして、それにより、公共事業や公共サービスに関する計画策定や実施が容易になるであろう。また、中山間地域における土地利用、とくに多面的機能の維持管理の観点からの土地利用についても、広域的にゾーニン

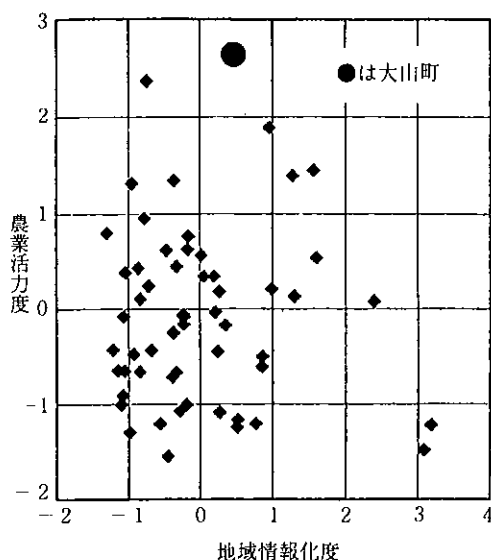
グを行うことにより効率的に進めることができる。ゾーニングによって、環境や景観保全の対象地域を指定できれば、最近創設された条件不利地域に対する直接支払制度において、環境要件の設定も比較的容易となるであろう。

(2) 広域連携のための開発戦略

1) 情報技術による経済活動

近年における情報技術 (information technology) の進歩は著しい。そして、情報技術を利用した新たなビジネス・チャンスが広がっている。同時に、情報技術の進歩が農村地域の社会、経済、および環境に及ぼす影響もきわめて大きい。もちろん、そうした影響は必ずしもポジティブな影響ばかりでなく、場合によっては、都市と農村地域の格差をさらに拡大することになりかねないなど、ネガティブな要因も含んでいることに注意しなければならない。しかし、今後における広域連携には、情報技術の利用が不可欠になることは間違いない。このことは、上述したネットワークにおける情報技術の役割からも明らかである。その他、遠隔地における医療、教育、通信販売などに威力を発揮し、業種によってはインターネットを利用した新たなビジネス (たとえば、e-business) への挑戦や、遠隔地での雇用促進 (たとえば、SOHO) も可能であろう。また、情報技術を導入することによって、情報伝達の迅速化と透明性の確保、行政の効率化、あるいは地域活性化のための諸活動に資することができる。そして、情報技術を有効に使えば、ネットワーク連携の形成に大いに役立つであろう。

加藤 [4] によれば、21 世紀のネットワーク社会のもとでは、ビジネスの基本単位が個人になり、組織の役割は二次的なものとなる。このパラダイムシフトを表現するのが、SOHO、テレワーカー、コミュニティ・ビジネス、ベンチャー・ビジネスなどの「マイクロビジネス」であると指摘される。このなかで、コミ



第5図 情報化と活性化

資料：中山 [7, 127 ページ]

注：中山は、農業経済規模 (第 1 主成分)、地域情報化度 (第 2 主成分)、農業活力度 (第 3 主成分) を組み合わせて、大分県 58 市町村を対象に情報化の地域活性化への貢献度を評価している。ここでは、同引用文献における第 3 図のみ引用した。

ュニティ・ビジネスは、地域密着で住民が主体となるビジネスで、訪問介護、芸術・文化、環境など企業や行政の目の届かないニーズを満たし、地域住民自ら問題を解決することを目指すものである。そして、地域住民の社会参加意識がコミュニティ・ビジネスに向かうとき、そこには新しいタイプの起業家の存在が必要であると指摘する。

情報技術が活性化にどのように貢献しているのかについて、計量的に分析した事例は少ない。中山 [7] は、第 5 図に示すように、大分県大山町が取り組んできた CATV による情報化が、地域の活性化にどう貢献しているのかについて、県下の全市町村を対象に主成分分析を行っている。それによると、明らかに情報化に取り組んできた大山町における活性化の度合いが高いことが分かる。

2) マーケティング とニッチ市場の開発

マーケティング戦略が商品やサービスの販売高を左右する。マーケティングは、各連携タイプにおいて、商品やサービスに関する連携を組む場合、いずれのタイプにとっても重要な要素である。しかし、農家を含む農村の人たちが、商品やサービスを生産し販売する場合、マーケティングに関する知識や情報に欠けていることが多い。そして、販売する商品やサービスについて、市場調査や消費者動向を詳細に調査することも少ない。また、一村一品運動の経験に見るように、類似の商品やサービスを多量に生産して市場が競合し、結果的に失敗するケースもマーケティング戦略が欠けていることが原因である。

広域連携で地域特産物やツーリズムなどのサービスを提供する場合、十分なマーケティング調査を行い、販売戦略を立てる必要がある。この場合、インターネットによる広告や販売、アンテナショップによる商品の紹介や販売、あるいは直販システムなどの可能性についても分析する必要がある。当然のことながら、こうしたマーケティング戦略をとる場合、販売する商品やサービスについてオリジナル性や品質が高いことが要求される。農村地域で生産する商品やサービスは、伝統的な技術により、また良質な材料（たとえば、無農薬栽培）を用いて生産できる利点を生かし、ニッチ市場の開発の可能性を探ることも必要である。

ニッチ市場とは、マーケットにおける特殊な市場の開発を意味する。ニッチ市場は、第6図に示すように、商品を差別化(differentiation)し、市場を細分化(segmentation)することによって、強固なマーケットシェアを確保しようとする戦略である(Stanton *et al.* [16])。その反面、市場が特殊であることから、消費者の選好の変化に柔軟に対応し難いという欠点を有する。今日、多くの農村において、地域特産物を用いたニッチ市場の開発は地域活

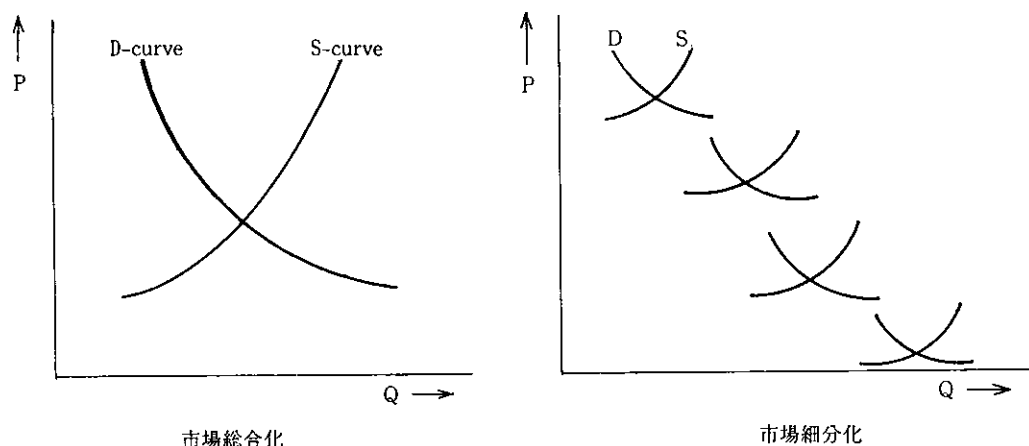
性化の手段として一般的である。ただ、残念なことに、そうした市場開発の多くは、消費者の嗜好の変化やコピー商品の出現によって消滅し、また生き残っているものも経済的にペイしているものは少ない。しかし、農業特産物や伝統・文化などを利用したニッチ市場の開発は、他に雇用機会やビジネス・チャンスが少ない地域にとっては有効な市場である(OECD [13])。

第3表には、横軸に農村地域における自然資源、伝統・文化、環境・アメニティ、縦軸には商品とサービスを取り、農村地域で生産することが可能なニッチ商品とサービスについてマトリックスを用いて表示している(Lane and Yoshinaga [6])。この表に示すように、農村地域は恵まれた資源や伝統・文化を生かした商品やサービスを生産できる可能性を有している。そうした可能性の中から、地域に適合したいくつかの商品やサービスを組み合わせて、その市場開発を目的とした広域連携が可能である。

これに対して、公的機関は、商品やサービスに対してラベリングや生産方法や使用する材料に対する認証制度を確立し、市場を歪曲しない範囲で広告や展示による支援を行う必要がある。最上地域では、新幹線の延伸に合わせて新庄駅を改装して、関係市町村の特産物の広告や観光案内などを戦略的に行うことになった。

3) 環境改善と保全

環境問題は、広域的観点から捉える必要があることはすでに述べた。これは、多くの環境問題が公共財的な特質を有し、外部性をもたらすからである。自然、河川、森林、湖沼、海岸などにかかわる環境問題は、ある地域における汚染、破壊、損失（あるいは便益）によって他の地域が影響を受ける。また、企業や家庭のゴミ処理、有害物質を含む廃棄物処理も、適切な処理が行われなければ、周辺地域に対して汚染を引き起こす可能性がある。



第6図 市場総合化と市場細分化

資料：Stanton *et al.* [16, 84 ページ]

第3表 農村地域におけるニッチ商品とサービス

	自然資源	伝統・文化	環境・アメニティ
商 品	(1) 付加価値のある農産物、および海、川、森の農村資源を利用した商品	(2) 伝統的な文化、技術、祭等に関連した商品	(3) 質の高い自然環境を有する農村地域がもたらす商品
	・高品質の果物、野菜、きのこなどの農産物や林産物 ・伝統的な技術によるチーズ、ワイン、燗製 ・有機栽培による農産物 ・希少な植物による薬草など	・陶器などのクラフト ・手作りの刺繍、玩具 ・伝統的な玩具、食器、絨毯など	・穏やかな気候、景観など研究センターやハイテク企業などの移転をもたらす環境 ・ローカルエネルギー、ミネラルウォーターなどの原材料となる希少な資源
サ ー ビ ス	(4) ツーリズムやレクリエーションなど農村の自然資源を利用したサービス	(5) 農村の伝統・文化、遺産を利用したサービス	(6) 農村の環境やアメニティを市場化したサービス
	・伝統的な民宿 ・ハイキング、スキー、魚釣り、カヌーなどのガイド ・地方色豊かな料理を提供するレストラン ・ホリデー・ファーム ・エコ・ミュージアムなど	・地方のミュージアム ・地方の慣習や祭り ・歴史的な記念碑や水利構造物の公開 ・伝統的な建築物の公開など	・ホリデー・ビレッジやレストハウス ・ヘルス・フィットネスセンター ・宿泊施設を備えた会議・研修センターなど

資料：Lane, B. and Yoshinaga, K. [6, 16 ページ]

環境改善や保全は、単独市町村のみが取り組んでも得られる効果は少ない。再び河川を例に取ると、市町村をまたがる河川の水質改善や沿岸の生態系の維持について、ある市町村のみが財政的な負担や努力を行っても効率

的でない。前述したように、河川の上流の市町村のみが水源管理費用を負担するのであれば、下流市町村と水質改善に対する財政負担上の不均衡が生じる。すなわち、下流の市町村は水質保全行為に「ただ乗り」しているこ

となる。河川流域のすべての市町村が、環境改善に対して、同じ条例や規則に基づき応分の負担を行うべきである。また、そうした水源を飲用水として利用する都市住民も、税制や基金制度などの経済的手段を通じて、何らかの負担を求められる。こうしたことから、環境の改善や保全に関する連携のタイプとしては、ネットワーク連携の形成が最も必要となる。

EUでは、環境や景観保全に対する営農行為に伴う農家の農業収入の減少に対して、直接所得支払政策がとられている(吉永〔18〕)。たとえば、河川沿いで雨期に湿地となる農地については、広い範囲で粗放的な農業やセット・アサイドが行われ、小動物の生息地の確保や生態系の保全が行われている。我が国においても、広域連携のもとで、河川沿いの生態系や里山の維持のために、直接支払制度を有効に活用した政策の充実化が進められるべきである。

4) ツーリズム市場

ツーリズムは、国際的あるいは国内的にみて、発展が期待できる産業である。とくに、雇用機会の少ない農村地域においては、ツーリズム市場開発に対する指向が強い。また、ツーリズムにも、ルール・ツーリズム、グリーン・ツーリズム、アグリ・ツーリズムなどさまざまなタイプが存在する。たとえば、それらは、自然を楽しむタイプ、伝統・文化を知るタイプ、地域の特産物を楽しむタイプ、農業を体験するタイプなどである。さらに、宿泊型や日帰り型などを組み合わせることも可能である。いずれの場合も、その市場開発には、ニッチ市場と同様な開発戦略を適用することが必要である。

多くの市町村において、自然や景観、地域特産物、伝統・文化に関わるイベント、農村体験、あるいは各種施設を利用したツーリズム市場開発に余念がない。しかし、ツーリズムによる市町村財政への収入あるいは農村地

域の雇用や所得増加に対する効果を考えると、果たして成功した事例が多いと言えるであろうか。活性化施設は利用率が低く、その維持管理費は市町村が負担しており、地域特産物は市場競争に勝てず、また各種イベントは一過性に過ぎない場合が多い。

欧州諸国におけるツーリズム市場開発は、単独市町村のみによることなく、複数の市町村が連携して市場開発を行っているケースが多い。フランスのブリュタニユ地方では、古城を有する市町村が連携して、各種イベントを時期をずらして行うなど観光客の平準化を図っている。また、鉄道利用者の割引制度やスキーシーズン時における学校の冬休みを地方ごとに変えて、バカンスを楽しむ側と受け入れる側が共に便益を享受できるようにしている。すなわち、人々が、田園地域を楽しむ社会システムを構築している。我が国でも、近年、JRと宿泊施設を有する市町村が協力して、観光客の誘致に努めている事例も見られるようになってきた。ツーリズムの形態も、単に景観や特産物を楽しむばかりではなく、エコ・ツーリズムやエコ・ミュージアムなどのように「学び」や「体験」を巧みに取り入れたものが人気を集めるようになってきている。

さらに、ツーリズム市場の開発においては、民間企業、すなわち観光、旅館、運輸などの関連企業と、いかに戦略的なパートナーシップが組めるかが大きな課題である。しかし、市場による利潤を最優先する企業との連携は、採算上確定的な要素がない限り困難である。こうした点で、ツーリズム市場の開発は、普遍的にすべての市町村に適用できるとは思われない。

最上地域および邑智地域でも、ツーリズムは、市場開発を目的とした広域連携の可能性が高い部門である。前者は、最上川沿いの自然と特産物を中心とした開発、後者は、各市町村が有する温泉や音楽をテーマとする異なる活性化施設を有機的に連結した連携が想定

される。そして、連携のタイプで見ると、前者は機能補完連携であり、後者は機能分担連携である。しかし、ツーリズム市場開発の中核となる商品やサービスは何か、市場をどこに求めるか、リーダーシップ、パートナーシップ、およびネットワークをどう形成するか、インフラをどう整備するか、といった問題は依然として不確定のままである。事例地域を問わず、ツーリズムによる広域連携を進めるには、先ず、こうした問題に対する明確な解決策を見いだすことから始めるべきであろう。

5) 定住・移住促進

2. で述べた「多自然居住地域」を対象とした広域圏構想は、良好な環境やアメニティに恵まれた地域を居住地域として設定して、豊かな生活空間を有する圏域を創設しようとするものである。農村のアメニティを求めて、都会から移り住みたい人々を対象とした移住市場の開発を広域連携で進めることも可能であろう（吉永〔16〕）。上述したように、そうした人たちの多くは、退職者であり、芸術家であり、また最近では、企業のリストラにあった人々などさまざまである。市町村が、広域連携により異なる居住環境を移住希望者に提供できれば、そうした人々たちにとって生活の場の選択の幅が広がることになる。また、住宅用地にかかわる土地利用、公共サービス、税制上の問題なども、広域的な観点から捉える方が好ましい。

適切なゾーニングに基づいた土地利用により、利便性を持ち合わせた居住空間が創設されれば、今後、この部門における市場規模は大きいと見てよい。問題は、受け入れる側の農村地域にとって、どのようなメリットがあるかである。市場規模が大きい都市近郊における農村地域では、居住区間を設定することにより、公共サービスの改善、税収の増加、雇用の創出などの便益がもたらされるかもしれない。しかし、中山間地域の農村に居住地区を設定しても、単発的な移住者はいても、

集合的な移住の可能性は考えづらい。

欧米諸国では、情報技術の進展に伴い、企業が環境に恵まれた農村地域に移転するケースが多い。これは、単に企業にとっての立地条件のみではなく、良好な環境のもとで生活したいという職員や家族の希望を反映した結果でもある。もちろん、企業にとっても、移転に伴って効率性の改善などの便益が期待できる。個人や中・小企業においても、SOHO や e-business が可能となれば、アメニティに恵まれた農村地域への移住志向はさらに高まると思われる。

また、適切なゾーニング政策により居住圏を設定し、地域の秩序ある土地利用のもとに、中・小都市からの移住を計画的に促進するための政策面のインセンティブも必要である。こうしたゾーニング政策が平行して導入されるならば、定住・移住促進に関する連携は機能分担連携タイプに分類される。

6) 農業廃棄物とリサイクル

平成 12 年 4 月、循環型社会形成推進基本法が施行された。この法律は環境基本法（平成 5 年制定）の下におかれ、廃棄物処理やリサイクルに関する七つの個別法を束ねるものとなっている。都市に比べると農村において、これらの法律を直接適用する事例は少ないかもしれない。しかし、農村においても、農業廃棄物の処理あるいは農業建材のリサイクルなど広域連携で取り組むべきものも多い。また、広域連携で家畜の糞尿処理や堆肥づくりを行い、リサイクル型の営農形態を形成することも課題であろう。

デンマークでは、一年間におよそ 3,500 から 4,000 万トンの家畜糞尿が発生すると報告されている。この糞尿をバイオガス・プラントにより集中的に処理し、バイオガスとして利用している。こうしたプラント建設やバイオガスの利用に対して補助政策や税制上の優遇措置がとられている（農業総合研究所〔8〕）。

我が国においては、農業廃棄物や糞尿処理

施設は、これまでは主に市町村単位の事業として、補助政策がとられてきた。しかし、農業廃棄物やりサイクルは、環境汚染のリスクを考慮すれば、広域で対応すべき問題である。また、広域連携にあたって、農業廃棄物やりサイクルに関する制度の確立が必要であろう。なお、農業廃棄物やりサイクルに関する施設に対する広域連携は、NIMBY 施設と同様に共同事業連携タイプに分類される。

(3) 政策ガバナンス

1) ポリシー・ミックスの必要性

広域連携に関する政策は、地域の社会、経済、および環境の状況に対応できるものでなければならない。その典型的な例として、中山間地域における過疎問題を抱える市町村の広域連携について考える。過疎問題は、中山間地域の市町村が抱える共通した問題であるにもかかわらず、これまで決定的な政策に欠けてきたといつてよい。こうしたなか、広域連携は過疎問題に対処する有効な政策手段であると言える。

過疎問題を広域連携で扱うには、複数の必要な政策の組み合わせ、すなわちポリシー・ミックスが求められる。たとえば、定住促進のための政策、雇用機会の創出のための政策、あるいは生活改善に関する政策など、地域住民のニーズや地域の状況に沿った政策の組み合わせが必要である。そうした政策に対する投資についても、直接投資あるいは間接投資のいずれが望ましいのか検討する必要がある。たとえば、企業誘致を進める場合、起業者が事業をスタートアップするのに必要な直接投資と、地域の人材の雇用促進のためのリスクリング、職業訓練などに対する間接投資によるポリシー・ミックスが考えられる。

また、広域連携を行う市町村が、都市近郊、中間地帯、あるいは遠隔地（いわゆる中山間地域）のいずれに存在するかで、それぞれのニーズや政策のタイプは異なる。それは、各

地域における、生産要素の相違、投資効果の波及の程度、人材の確保の難易などが政策決定の要因として作用するからである。これに対応するためには、5. の (2) の 1) で述べたテリトリアル・アプローチにより、各政策に異なるウエイトをおいたポリシー・ミックスが要求される。

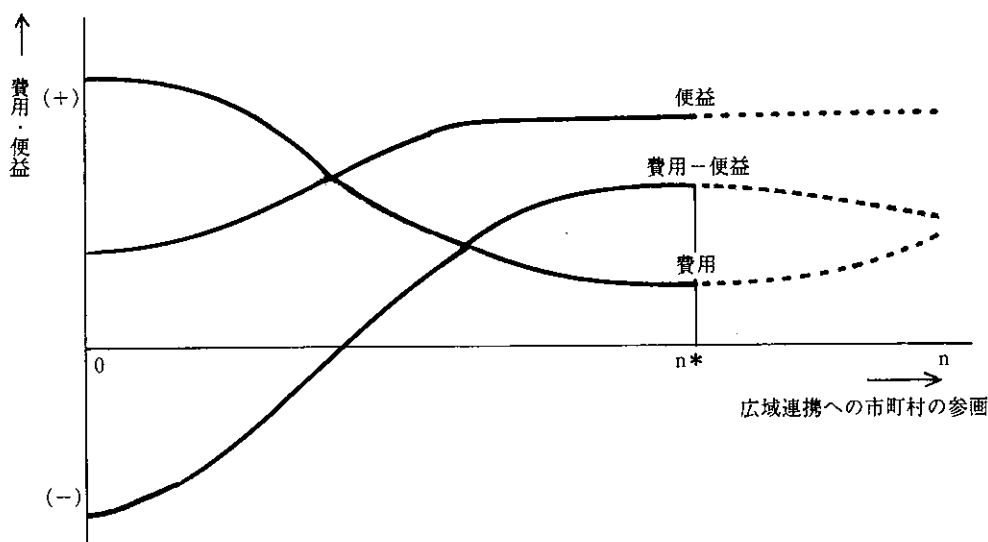
一方、河川環境や水質の改善など環境問題は、公共財的な性格が強く、広域連携で対応すべきであることはすでに述べた。こうした環境問題については、公共財による外部性の境界と政策（政治）的な境界が一致しない場合が多く、5. の (2) の 2) で述べたフィスカル・イクイバランス原則のような、新たな視点からの政策ガバナンスが必要となる。また、そうした政策ガバナンスは広域連携においてのみ可能であると言ってよい。

2) 最適な政策ガバナンス

次に、広域連携における政策ガバナンスについて考えてみよう。5. の (1) の 1) において、広域連携の効率性と便益の分配について述べた。これとともに、広域連携の政策ガバナンスにおいては、いかに最適な費用対便益を達成するかが重要な視点となる。ここで、政策ガバナンスのあり方について、費用対便益面から検討する。

広域連携の政策ガバナンスは、第1図に示す地形的 (α)、社会的 (β)、経済的 (γ)、および環境的 (δ) インセンティブ要素に対応するポリシー・ミックスに対する費用対便益をいかに最適化するかという問題に置き換えることができる。すなわち、ポリシー・ミックスに対する政策ガバナンスが関数 $F(\alpha, \beta, \gamma, \delta)$ で表現されるとすると、これを、広域連携に必要な予算、連携の規模、その他の必要な制約条件のもとで、各変数 $\alpha, \beta, \gamma, \delta$ に関して最大化することである。

広域連携における最適な政策ガバナンスについては、連携する市町村の規模と政策の費用対便益の関係にも考慮する必要がある。第



第7図 カバナンスによる費用・便益と最適政策

資料：吉永〔19, 43 ページ〕

7図において、横軸は連携する市町村の規模、縦軸は政策評価額を示す。今、単独の市町村が過疎問題に対する政策をとれば、多くの場合、その政策は、便益より費用が大きいという結果となるであろう。一方、広域連携のもとで適切なポリシー・ミックスが適用されるならば、費用は漸減し、便益は漸増するであろう。そして、その費用対便益の割合は、連携する市町村の規模によって左右され、 n^* 点で最適となる。言い換えれば、ポリシー・ミックスによる政策ガバナンスと連携する市町村の規模は、費用対便益が最大となる点 n^* で最適となる。

政策ガバナンスの最適性は、広域連携の対象によっても異なるであろう。たとえば、前述した河川環境や水質の改善と特産物のニッチ市場開発を比較すれば、前者の連携規模の方が大きくなるのは効率性から見ても当然である。後者の場合は、むしろ広域連携を行うなかで、複数の市町村が参加する場合が多い。すなわち、広域連携を行う市町村のなかで、さらに共通の関心がある市町村が連携すると

いう「入れ子の状態」で連携が進められることになる。また、広域連携の規模が、あまり大きくなると取引費用の増大や行政面におけるレントシーキングによる非効率性が増大するなどの問題を生じる恐れがあることも指摘される。

3) 新たな政策ガバナンスの確立

広域連携に関する政策は、連携の対象や規模に応じて、それぞれ「国—県—市町村」レベルで対応することになる。しかし、政策ガバナンスのあり方については、政策や財源の地方分権化が進められるなかで、変化が求められるであろう。第4表に、広域連携に対する政策ガバナンスのあり方について、新・旧の考え方について対比する。新たな政策ガバナンスは、効率と平等の達成を目的に、異なる組織間のパートナーシップによる横断的なリンクを必要とする。また、地域問題に対する解決のアプローチは、ボトム・アップ方式で地域住民の意向が反映されることが求められる。そして、政策や事業に対する評価は、投資額ではなく、成果の達成度（費用対効果）

第4表 新・旧政策ガバナンスの対比

対応／新・旧	新ガバナンス	旧ガバナンス
目的	・効率と平等	・平均的ボトム・アップ
組織的リンク	・横断的、地域個別的	・縦断的、均一的
行政	・分権的	・中央集権的
問題へのアプローチ	・ボトム・アップ	・トップ・ダウン
評価	・達成度(費用対効果)	・投資額

資料：吉永〔20, 55 ページ〕

で判断されることになる。最後に、広域連携を促進するためには、政策や権限のウエイトが中央から地方へ移譲され、地方の実状に沿った政策ガバナンスが必要とされる。そのためには、広域連携に対する最適なポリシー・ミックスの適用が課題となる。

7. 結 論

Olson [14, 33 ページ] は、「……個人における場合より、グループにおける場合において、便益が費用を上回るならば、共同財 (collective good) は供給されるであろう。それは、個人の便益が共同財をグループに供給する費用を上回るからである……」と論ずる。この指摘のように、広域連携へのインセンティブは、政策による便益が費用を上回り、連携によって、各市町村の経済厚生が改善が図られることが前提となる。

農業・農村を中心とする「農村地域圏」における広域連携は、医療など他の分野に比べて、最適な費用対便益の達成は容易ではないであろう。しかし、それが達成されないとすれば、広域連携を進める意義は薄くなり、財源の確保などが困難になる。したがって、すべての市町村において広域連携が可能であるとは言えない。また、広域連携が、将来の分権化や市町村合併を先取りする形で進められるならば、そうした動きを視野に入れて議論を展開する必要があるだろう。いずれにしても、農業・農村における広域連携を促進するためには、対象と方法、費用対便益、地域の

インセンティブ、必要な政策、連携による農村への社会的および経済的な影響などについて、十分な議論を深めることが必要である。

広域連携による効果については、すでに各章において言及した。ここでは、それらを総括し、結論とする。

① 地方分権および市町村合併に対する試金石

広域連携に向けた市町村のリーダーシップやパートナーシップによる自立的な行政や経済活動は、将来予想される地方分権や市町村合併に対する試金石になる。また、そうした将来の動向を見極めた広域連携が求められる。

② 行政、事業、および財政の効率化

広域連携により各部門における効率化が図られる。そして、この効率化こそ、財政当局をはじめ、政策決定者が広域連携に期待する最大の便益である。とくに、行政における取引費用の削減、各種事業における費用対便益の改善、財政支出の削減などの効果が大きい。

③ 高速交通網および情報技術の進展への対応

移動の高速化や情報技術の進展は農村の社会、経済、環境に大きな影響を及ぼす。なかでも、情報技術の進展は、広域を対象とした、公共サービスの迅速化、行政能力の改善、情報の共有化などに資する。また、それは、農村において、マイクロビジネスなど新たなビジネス・チャンスを可能にし、雇用の拡大、農家の所得拡大が期待できる。しかし、一方では、情報技術の進展に伴う都市・農村の格差あるいは人的な格差の拡大に対する対応策

が求められる。

④ 合理的な土地利用

土地利用に関して広域連携が可能であれば、適切なゾーニングにより合理的な土地利用が可能となる。とくに、農村における環境保全地域や「多自然居住地域」の設定には、広域連携による土地利用に対するゾーニングが有効である。

⑤ 環境・景観の保全

河川や森林などの環境や景観保全は、複数市町村が同じ規則や平等な財政負担により保全することが必要である場合が多い。こうしたことから、環境や景観の維持・保全は、その効率性の観点から広域連携による政策や活動が最も必要とされる分野である。

⑥ ガバナンスの確立

広域連携を進めるためには、連携の対象や規模に応じた適切なポリシー・ミックスと政策ガバナンスが要求される。とくに、今後、政策や権限の分権化が進展するなかで、問題解決へのアプローチや政策評価などに関して、新たな政策ガバナンスの確立が求められる。また、広域連携における政策ガバナンスは最適な費用対便益が達成されるような方法を追求する必要がある。

〔引用文献〕

- [1] Axelrod, R., The Evolution of Cooperation, 1984
- [2] Blöchliger, H.J., Institutional Governance of Amenities: Territorial Spillovers and the Principle of Fiscal Equivalence, OECD document [RDP/WD(97)21]
- [3] 加藤寛偏『入門公共選択』(三嶺書房, 1983年)
- [4] 加藤敏春『マイクロビジネス』(講談社, 2000年)
- [5] 金子勝『セーフティネットの政治経済学』(筑摩書房, 1999年)
- [6] Lane, B. and Yoshinaga, K., Niche Markets for the Rural World, OECD observer190, 1994
- [7] 中山守『社会経済振興における地域情報化

の役割』, 日本社会情報学会, 第15回全国大会研究発表論文集15巻1号, 2000年, 123~128ページ

- [8] 農業総合研究所『デンマークの集中型バイオガスプラント』, 2000年
- [9] (財)農村開発企画委員会『農村地域圏整備手法確立調査報告書』, 1999年
- [10] (財)農村開発企画委員会『農村地域圏整備手法確立調査報告書』, 2000年
- [11] Oates, W.E., Studies in Fiscal Federalism, Edward Elgar, 1991
- [12] OECD, What Future for Our Countryside, 1993
- [13] OECD, Niche Markets As Rural Development Strategy, 1995
- [14] Olson, M., The Logic of Collective Action, Harvard University Press, 1965
- [15] Rabe, B.G., Beyond NIMBY, The Brookings Institute, 1994, pp.1-27
- [16] Stanton, W.J., Etzel, M.J., and Walker, B.J. Fundamentals of Marketing, 1991, pp.81-108
- [17] 吉永健治「農村アメニティの需給と政策インセンティブ」(農総研季報 No.38, 農業総合研究所, 1998年), 5~21ページ
- [18] 吉永健治「農業・環境保全のための政策インセンティブ」(『平成10年度秋季特別研究討論記録』, 農業総合研究所, 1999年), 31~84ページ
- [19] 吉永健治「広域連携における政策的インプリケーション」((財)農村開発企画委員会『農村地域圏整備手法確立調査報告書』, 1999年), 31~44ページ
- [20] 吉永健治「『農村地域圏』における広域連携に対する政策と効果」((財)農村開発企画委員会『農村地域圏整備手法確立調査報告書』, 2000年), 39~55ページ

〔付記〕

本稿は、(財)農村開発企画委員会による「農村地域圏整備手法確立調査」(平成10~12年度)における著者の報告を基に「農村経済活性化プロジェクト」研究のための原稿として修正加筆したものである。本稿の作成にあたっては、同委員会の中村民也主任研究官および農林水産省構造改善局地域計画課の諸兄には、貴重な意見をいただき感謝申し上げます。

付録 事例地域における広域連携に 関する概要

事例地域 1. 最上地域

最上地域は、山形県の新庄市と最上郡の7町村（金山町・最上町・舟形町・真室町・大蔵村・鮭川村・戸沢村）の8市町村で構成される広域圏である。昭和44年に、自治省による最上広域市町村圏に指定され、最上広域市町村振興整備協議会の発足によって、最上地域8市町村で広域行政サービスが開始された。昭和45年に、最上広域市町村圏計画が策定され、その二次計画として、昭和54年に、最上新広域市町村圏計画、第三次計画として、平成元年に、第三次最上広域市町村計画（ふるさと市町村圏計画）が策定された。この時期に、広域市町村振興整備協議会は、最上広域事務組合へと体制を変えている。平成2年には、最上広域事務組合は、最上地域の将来構想として「最上エコポリス構想」を策定した。この「最上エコポリス構想」による広域連携は、広域事務組合の企画課と広域振興課が担当し、「農村地域圏」形成に向けた取り組みを進めている地域として位置づけることができる。平成9年には、行政と16団体が構成する最上エコポリス観光振興委員会により、最上エコポリス観光振興プログラムを策定された。平成11年には、山形新幹線の新庄までの延伸に合わせて、8市町村の共同施設である広域交流拠点施設「ゆめりあ」を新庄駅構内に設置し、ここを拠点に圏域内を周遊する「エコバス」の運行を開始している。

第三次最上広域市町村圏計画では、最上地域を「圏民の創意と活力で築く最上アルカディア」という将来像のもとに、「豊かで安定した圏域の整備」、「安全で快適な圏域の整備」、「心のふれあう健康な生活の確保」、「情操豊かで創造性に富む人づくり」、「圏域の総合的飛躍を目指して」を基本構想を打ち出してい

る。

また、「最上エコポリス構想」では、最上地域を「環境と人との理想的な地域社会」を基本理念に、「個性と活力のある地域社会」、「環境のよさを感じる地域社会」、「地球にやさしい地域社会」を構想に設定し、その実現のために短期基本戦略と中・長期基本戦略を策定している。短期基本戦略では、「広域交流拠点施設設備異事業」、「環境シンボル創造事業」、「健康とスポーツの場整備事業」、「ネットワーク道路整備事業」を実施することとしており、中・長期基本戦略では「遊学の森ネットワーク」、「新庄・楽雪都市拠点形成」、「風水の里ネットワーク」、「最上川流域エコロジー環境創生」、「モラルエコタウンの建設」、「最上型楽雪集合住宅の開発」、「環境デザインセンター」、「エコ産業研究開発」、「最上エコポリス実践事業」に関する構想が提示されている。

一方、最上エコポリス観光振興プログラムでは、最上地域の観光振興のために「観光資源の活用」、「情報発信とネットワークの形成」、「人づくり」を振興策の柱として設定している。

「最上エコポリス構想」の計画範囲である最上地域は、8市町村で構成され、最上広域市町村圏および最上広域市町村圏事務組合の圏域と一致する。したがって、すでに多岐にわたって取り組まれている広域行政と一体となって、「農村地域圏」としての広域連携による地域振興・地域づくりを推進することが可能な条件が整っていると言える。すなわち、この地域では、広域連携が、行政サービスだけでなく、「最上エコポリス構想」のもとで取り組まれようとしている（（財）農村開発企画委員会〔10〕、117～118ページより引用（一部修正加筆した））。

事例地域 2. 邑智地域

邑智地域は、島根県邑智郡の7町村（川本

町・邑智町・大和町・羽須美村・瑞穂町・石見町・桜江町)で構成する広域圏である。この地域では、7町村が、広域連携による地域振興・地域づくりに取り組んでおり、「農村地域圏」を構成しつつある広域圏として位置付けることができる。

昭和41年に、自治省により大田地区広域市町村圏が指定され、そのなかの邑智郡7町村で広域行政サービスを行う一部事業組合が発足した。昭和55年には、広域総合計画である大田地区新広域市町村圏計画が策定されている。この広域市町村圏は、大田市を中心都市とする1市7町2村で構成する広域圏である。その後、広域市町村圏の一部である邑智郡7町村は共通の地域性を有していることから、広域連携によって地域の活性化を図ることを目的に、平成元年に、邑智郡振興協議会を発足させ、島根県の支援を受けて邑智郡振興計画を策定した。平成4年に、大田地区10市町村による広域市町村圏と邑智郡7町村による邑智郡振興協議会は連携をとりながら、それぞれ「第二次大田地区広域市町村計画」と「悠邑ふるさと構想」を策定した。平成5年には、この「悠邑ふるさと構想」を実現していくために、独立・自主的な活動組織として(財)邑智郡広域振興財団を設立している。また、平成6年には、複数の一部事務組合を統合し、広域行政として地域振興を推進する機能をもたせた邑智郡総合事務組合を設立した。そして、平成8年には、邑智郡総合事務組合は「悠邑ふるさと農村リゾート構想」を策定し、7町村の文化交流の共同拠点施設である「悠邑ふるさと会館」を建設した。さらに、100万都市広島市に都市住民との交流を促進するために邑智郡のアンテナショップを開設している。

大田市を中心とする10市町村で構成する第二次大田地区広域市町村圏計画では、邑智郡の7町村で構成する邑智地域を、生活文化を体験する「悠邑ふるさとゾーン」として位

置づけている。そして、この計画と連動する「悠邑ふるさと構想」では、邑智地域を「自然と人と文化の共生する悠邑ふるさと・夢郷土の創生」を基本理念に、「魅力の廻廊づくり」、「ふるさと空間づくり」、「イメージ風景づくり」、「人づくり」を地域振興・地域づくりを目途に、広域的な事業として地域イメージアッププロジェクト、地域産業起業化支援プロジェクト、農業活性化プロジェクト、シンボル拠点形成プロジェクトなどの構想を打ち出している。また、「悠邑ふるさと構想」を受けて策定された「悠邑ふるさと農村リゾート構想」では、邑智地域における農村リゾート開発のために、「人づくり」、「推進体制づくり」、「情報システムの確立」、「モデル空間および拠点整備」、「モデルルート整備」、「風景づくり」に関する基本方針を策定している。

邑智地域は、一部事務組合である邑智郡町村総合事務組合と(財)邑智郡広域振興財団の範囲と一致し、農協と森林組合がそれぞれ7町村で広域合併しており、広域行政と一体的に広域振興・地域づくりを推進できる「農村地域圏」として位置づけられる。具体的に、広域的な行政サービスとともに、「悠邑ふるさと構想」のもとに広域連携に向けた取り組みが開始されようとしている。

邑智地域は、地域内に中小都市を含まず、町村だけで構成する圏域である。この地域は、農村部だけで広域圏を形成し、農村リゾート開発を中心に圏域外の中核都市(広島市)との連携・交流を図ることを地域活性化の重要な方策としている。邑智地域は、高速道路の浜田自動車道・山陽自動車道で広島市と結ばれており、県内の松江市や出雲市より、市場としてポテンシャルの高い広島市を交流の対象に、広域レベルと町村レベルでさまざまな活動を展開している。

また、邑智地域は、中国山地に位置し、江の川が地域内を流れ、広域圏としての空間の骨格を形成する。さらに、その支流の水系と

山地の間に空間が形成され、豊かな自然、歴史・文化、景観を提供する。この地域における広域連携は、「邑智地域－町村－地区－集落」という単位をもとに設定されるが、環境

面を対象とすれば、江の川の支流の水系が広域連携の計画単位となる（財）農村開発企画委員会〔10〕、135～136 ページより引用（一部修正加筆した）。

付表 最上・邑智地域の現況対比

	最 上 地 域	邑 智 地 域
①地方・県（広域圏の位置）	・東北地方・山形県	・中国地方・島根県
②中心都市	・中心都市を含む	・中心都市を含まない
③地形の型	・盆地型	・山地型
④中山間地域	・ほとんど中山間地域で構成	・すべて中山間地域で構成
⑤中核都市までの距離	・中核都市から離れている	・中核都市から離れている
⑥地域活性化	・圏域全体の地域活性化が必要	・圏域全体の地域活性化が必要
⑦広域市町村圏・一部事務組合	・広域市町村圏・一部事務組合と一致	・一部事務組合と一致
⑧地域圏の地域振興・地域づくり	・広域圏の地域振興に取り組んでいる	・広域圏の地域振興に取り組んでいる

資料：（財）農村開発企画委員会〔9、107 ページ〕