

広域行政の必要性・可能性そしてその限界

……庄内地方拠点都市地域の実情を中心として……

山 田 光 矢

目 次

- 一 庄内地方拠点都市地域と国土軸の形成
- 二 庄内地方拠点都市地域の現状
- 三 庄内地方拠点都市地域の課題
- 四 庄内地方拠点都市地域の将来像

一 庄内地方拠点都市地域と国土軸の形成

北海道・東北21世紀構想推進会議がとりまとめた『北海道・東北21世紀構想 ほくとう銀河プラン』のサブタイトル、『地球新時代のハートランド』の創造と『厚みと広がりのある国土軸』の形成をめざして「は、ほくとう」す

広域行政の必要性・可能性そしてその限界(山田)

なわち北海道地方と青森県・岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県・新潟県の七つの県によつて構成される東北地方が形成する北海道・東北地方を「ほくとう」と位置づけ、このほくとうの発展のためには新たな国土軸の形成と充実の必要性があることを強調したものである。国土軸は「国土の長距離にわたる一定部分に傾斜的に投資し、国土全体の発展基礎を形成する」という考え方に基づくものであり、地域発展に不可欠な交流や物流の中心として整備されるべき社会資本ということになる。ほくとう銀河プランが新たな国土軸の必要性を強調していることは、これまでの国土軸が北海道・東北全体の発展にとつて不十分であつたことを示している。

国土軸の重要性を前提として一九六二年に策定されたものが「全国総合開発計画」である。同計画は、一九五五年ころから開始された日本の高度経済成長が、三大都市圏とその延長線上にある福岡につながる太平洋沿岸地域の発展を導いたが、過密・過疎問題すなわち地域格差問題を顕在化させたように、国土の不均衡な発展をもたらした。それゆえ全国総合開発計画の中心政策となつたものが、産業の地方圏への分散を目的とした拠点開発方式である。拠点開発地域として指定を受けたものが一五の新産業都市と六つの工業整備特別地域である。新産業都市は地方圏への産業の分散を目的としたものであることから、原則として開発の進んでいた太平洋ベルト地帯以外の地域に設定されているのに対して、工業整備特別地域は原則として太平洋ベルト地帯において相対的に開発の遅れた地域に設定されたものである。当初原則として太平洋ベルト地帯をはずした地域を新産業都市として指定したのは、三大都市圏周辺地域や太平洋ベルト地帯が他の地域に比べて発展の度合いが高かつたためである。日本の地域の発展の差異を決定づけた大きな理由の一つが高速交通体系の整備の差であつた。

日本の戦後復興の切り札として、一九五九年に東海道新幹線と名神高速道路の建設が着工され、日本の本格的な高

速交通網の整備が始まった。また一九六七年には山陽新幹線の建設も着工され、首都圏から福岡に至る太平洋ベルト地帯の高速交通網が整備されることになった。それゆえこの高速交通網の沿線に位置する三大都市圏や、工業整備特別地域さらには新産業都市といったものは著しい発展をみることになった。反面、沿線からはずれた新産業都市地域の発展はゆっくりしたものであり、それ以外の地域の発展は進まず、これが地域格差あるいは過密・過疎問題を顕在化させていくことになっていった。この事実が日本の総合的でバランスのとれた発展のためには高速交通網の整備や、この高速交通網を利用した地域間のネットワークの整備が国土の有効な発展につながるとする認識を高めていった。こうした中で一九七二年に策定されたものが「新全国総合開発計画」である。こうした認識のもとで策定された新全国総合開発計画は、当然のように、日本における交流や流通を通じたネットワーク整備の根幹となる「国土軸」の形成を強調したのである。

新全国総合開発計画は、「中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するための全国的なネットワークを整備し、この新ネットワークに関連せしめながら、各地域の特性を生かした自主的、効率的な産業開発、環境保全に関する大規模なプロジェクトを計画し、これを実施することによって、その地域が飛躍的に発展し、漸次その効果が全国土に及び、全国土の利用が均衡のとれたものとなる」と想定している⁽⁴⁾。その中心となるものは東京を中心として北へ約一千キロメートルの位置にあたる札幌までと、西に約一千キロメートルの位置にあたる福岡を結ぶ二つのラインを中心に、国土の立体的な発展を目指すものであり、具体的には国土を北海道圏、東北圏、首都圏、中部圏、近畿圏、中四国圏、九州圏の七つの圏域に区分し、それぞれの中核都市である札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、福岡を連結する国土軸を形成し、それらの中枢管理機構を中心として圏域全体の発展をはかることを目的とするものである。

った。しかも現実的には東京から福岡に至る関東(山梨および長野を除く)、東海、近畿、山陽および福岡の一都二府一八県から構成される区域のみが発達しており、北海道、東北、山梨、長野、北陸、鳥取および島根の一道一四県から構成される北東地域と、四国及び九州(福岡を除く)の一〇県から構成される西南地域は停滞気味であることから、中央地帯の集積の密接な影響に配慮しつつ圏域を一体として開発整備し、残りの地域を新たな食糧供給地域としてその形成をはかることとしたのである。⁽⁵⁾

この結果整備が進み明確に形成されたものが東海道・山陽新幹線および東名・名神・中国自動車道によって連結されたいわゆる「第一国土軸」といわれるものである。当時の高度経済成長は、軸上にある三大都市圏を中心とした太平洋ベルト地帯への人口と産業の集中化を進展させ、他の地域との間で深刻な過密・過疎現象を生み出していくことになった。高度経済成長の終焉とともに三大都市圏への人口と産業の集積は東京一極集中へとその性格を変えていくことになった。その結果「第四次全国総合開発計画」においては多極分散型国土の形成が国土政策の主要課題の一つとされていたのである。そこでは国土を東京圏、関西圏、名古屋圏、地方圏に区分して考察されており、あくまでも「第一国土軸」を中心とした圏域と他の圏域という視点に変化はみられない。⁽⁶⁾ そうしたなかで多極分散型国土形成のための手段の一つとして考察されてきたものが、平成四年に制定された「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」に基づいて設置されることになった地方拠点都市地域制度である。同制度は平成三年度に各省庁によって発表された構想を一本化したものであり、今後の地方分権の受け皿となることが期待されたものであった。⁽⁷⁾

地方拠点都市の基礎となったものが新全国総合開発計画にもなつて自治省が設定した三三六地域にわたる広域市

町村圏と、建設省が設定した一七九の地方生活圏である。広域市町村圏は地方圏を対象として設定されたものであり、大都市圏についてはその後二四地域が大都市周辺地域広域行政圏としての指定を受けている。地方生活圏は内部に三〇五の二次生活圏が設定されている。地方生活圏は原則として一つあるいは複数の広域市町村圏から構成されており、二次生活圏においても単一の広域市町村圏あるいは単一の広域市町村圏を分割する形で設定されており、こうした区域の設定に関しては建設省と自治省の間で相互調整がなされたことが確認できる。⁽⁸⁾こうした地方生活圏の発展を目的として建設省が企画したものが、第四次全国総合開発計画が策定される前年の昭和六一年にだされた「地方生活圏地域振興推進計画」いわゆるSTEP (Strategic Encouragement of the Project Promotion) 計画である。この地方生活圏地域振興計画は、四二府県において設定されている一五九の地方生活圏を対象としたもので、都市と周辺農山漁村を一体としてとらえた地方生活圏内部において、当該圏域の経済開発や生活環境等の圏域整備を推進し、魅力ある圏域づくりを進めることを目的としたものであった。⁽⁹⁾こうした地方生活圏を第四次全国総合開発計画に適合させる形で建設省が平成二年に策定したものが「新地方生活圏計画」である。これは「①多極分散型国土形成の受け皿整備、②地域の総合的・体系的整備、③地域の創意工夫による地域整備への支援、④日常生活の質の向上の支援等の観点からの生活圏整備の重要性が益々高まっていることを受け、新生活圏計画の策定およびそれに基づく圏域整備の充実により、地域住民にとって豊かで住みよい地域づくりを推進」⁽¹⁰⁾することを目的としたものであり、地方拠点都市構想そして地方拠点都市地域制度の設定と推進につながるものであった。

こうした歴史的な背景をもつ地方拠点都市地域制度は、「①地域における創意工夫を生かしつつ、広域の見地から、地方拠点都市地域制度について都市機能の増進及び居住環境の向上を推進するための措置等を講ずることによるその

一体的な整備の促進を図る。②過度に産業業務施設が集積している地域から地方拠点都市地域への産業業務施設の移転を促進するための措置等を講ずることによる産業業務施設の再配置の促進を図る。③以上により、地方の自立的成長の促進及び国土の均衡ある発展に資する」ことを目的とするものである。地方拠点都市地域制度の前提となった第四次全国総合開発計画は、新たな国土計画の策定ための手段として「これまでの三次にわたる国土総合開発計画の成果を踏まえ、①地域の産業転換問題が重要となっており、地域活性化のための工業の開発ばかりでなく、多様な産業振興施策の展開が必要なこと、②国土の主軸は形成されつつあるが、地方圏の発展を促進するためには、いまだ完成していない地方主要都市を連絡する全国的なネットワークを早期に完成させる必要があること、③生活や経済活動の圏域が拡大し、交流が活発化している実態を踏まえ、定住構想の理念をさらに発展させていくことが必要である」という点を強調している。このことは多極分散型国土形成の中心的な施策となる地方拠点都市地域制度の振興にとって、全国的なネットワークの完成が必要不可欠であり、第一国土軸と呼ばれる国土の主軸は完成しているものの、地方圏におけるネットワークの整備が十分には進んでいないことを示している。

それゆえ第四次全国総合開発計画を受けて多くの国土軸構想が提唱されている。その代表的なものが東日本の第二(新)国土軸構想や西日本の第二国土軸構想そして日本海国土軸構想であり、高規格幹線道路と新幹線という道路と鉄道の整備を前提とし、部分的には航空路をも含んだ計画である。東日本の第二(新)国土軸構想は、新全国総合開発計画が想定した東京から仙台を経由して札幌に至る国土軸であるが、東北の広範な面積からいえば部分的にしか完成しておらず、将来の充実を通じて東北と北海道の発展の機軸を形成しようとするものである。西日本の第二国土軸構想は長野オリンピックに関連して整備され、将来はリニアモーターカーの実験線の建設が予定されている中央本線

を軸に、各古屋以降は旧来の第一国土軸よりも太平洋側を通り、紀伊半島から四国を経由して九州へ至るものである。日本海国土軸構想は九州から北海道へ至る日本海側を通る高速交通網である。これらはいずれも全国総合開発計画が開発の遅れている、将来の日本における食料供給基地とされた北東地帯や西南地帯の発展の機軸として考察されているものであり、従来過疎地帯とされたそうした地域にとって発展の切り札とも考えられるものである。地方拠点都市地域の多くはこうした地域に集中しているものである。

現在進行している高規格幹線道路の実情をみた場合、その基本計画となった全国総合開発計画においては山陰と東北地方の日本海側には整備計画はなかった。これは三大都市圏を中心とした太平洋ベルト地帯における第一国土軸の整備充実を前提に、その他の地域はその中枢となる都市圏（札幌、仙台）との連結を前提として交通網の整備が予定されたためである。それゆえ山陰と東北地方の日本海側における日本海国土軸については、そのほとんどが基本計画区間か予定路線区間であり、現在でさえ予定路線区間にさえ入っていない地域も存在するのである。庄内地方拠点都市地域はそうした開発計画さえ遅れている東北日本海側においても、特に開発計画が不十分な地域なのである。⁽¹⁴⁾

この結果「八〇年代後半から札幌、仙台、広島、福岡の地方中核都市が人口を大きく伸ばしたが、人口三〇万人未満の都市は停滞⁽¹⁵⁾」しているという結果を招来しており、特に日本海沿地域にとつては地域の独自性と日本各地を連結する交通ネットワークの充実をはかることが急務となってきたのである。庄内地方拠点都市地域の高速交通路網としては、現在庄内空港があり約一時間で首都圏と二時間で関西圏と結ばれ、新全国総合開発計画の構想が示すように、現在建設が進んでいる東北縦断自動車道酒田線によって、約一時間で山形市と、約一時間半で仙台市および塩釜港と結ばれる予定となっているが、新潟市と秋田市を結ぶ高速交通路の整備の予定は明確なものにはなっていない。

庄内地方拠点都市地域が多様性を發揮するには今後どのような形で日本海側に位置する各地域と結ばれるか、すなわち日本海国土軸がどの程度整備されるかが問題となっている。特に環日本海経済圏の将来への期待が強まるにつれて、日本海国土軸の早期整備が求められてきているのである。

二 庄内地方拠点都市地域の現状

山形県は総面積九三三・二二平方キロメートル、総人口一二五万四三二二人で、全国規模でいえば日本の総面積三七万七七三平方キロメートルの約二・五パーセントを占め、日本の総人口一億二四四五万二千人の約一パーセントを占めている。面積が国土の四〇分の一のところに全国民の一〇〇分の一の人口が住んでおり、人口密度は六八六・五人で全国値一五三八・三の約四五パーセントとなっていることからわかるように、豊かな自然環境の中にゆったりと人々が居住している地域ということになる。山形県には六つの広域市町村圏が設定された後に、四つの地方生活圏が設定されているということは、山形県の社会経済圏域が大別すれば四つの地域に区分されることを示しており、細分化すれば六つの地域に区分けされることを示している。もともと第二次生活圏を加えれば山形県の社会経済圏域は八つの地域に細分化されることを示している。

山形県の四つの地方生活圏は総面積二四〇四・九八平方キロメートルで総人口三二万五五九〇人の庄内地方生活圏、総面積一八〇三・四四平方キロメートルで総人口一〇万七五八人の新庄地方生活圏、総面積二六一九・二三平方キロメートルで総人口五七万六三一二人の山形地方生活圏、総面積二四九五・六二平方キロメートルで総人口二五万一五

七二人の米沢地方生活圏となっている。これは地理的条件や地域の歴史的な背景に適合するもので、ほぼ均等な面積で区分されていることからみても、妥当な圏域設定といえる。また新庄内地方生活圏を除いてそれぞれの地方生活圏には第二次生活圏が設定されている。庄内地方生活圏には総面積一〇六〇・三四平方キロメートルで総人口一六万七九六人の酒田二次生活圏と、総面積一三四四・六四平方キロメートルで総人口一五万七六二三人の鶴岡二次生活圏が設定されている。酒田二次生活圏のほうが鶴岡二次生活圏に比べて面積が狭くて人口が多いことから若干集積のメリットが見られるように思われる。また山形地方生活圏は総面積八二八・四六平方キロメートルで総人口三七万五五五三人の山形二次生活圏、総面積八五五・六六平方キロメートルで総人口一〇万七四六二人の村山二次生活圏、総面積九三六・〇三平方キロメートルで総人口九万三二九七人の寒河江二次生活圏に区分されている。山形二次生活圏は、庄内地方生活圏に比べて総面積は約三分の一程度であるが人口は若干多く、山形県の中核都市となることが理解できるし、残りの二つの二次生活圏は新庄地方生活圏に比べて面積は半分であるが人口はほぼ類似しており、新庄地域の過疎化の実情が伝わってくる。また米沢地方生活圏は総面積一〇五六・〇四平方キロメートルで総人口一八万一三三人の米沢二次生活圏と、総面積一四三九〇・五八平方キロメートルで総人口七万一四三九人の長井二次生活圏に区分されている。長井二次生活圏は面積的には独立した圏域として成り立ちうるだけの規模を有しているが、人口的には米沢二次生活圏との関係を強化する必要性が認められる。⁽¹⁶⁾

山形県の四つの地方生活圏の中で、複数の広域市町村圏が設定されているのは山形地方生活圏だけである。すなわち山形地方生活圏の中に設定されている山形・村山・寒河江の二次生活圏は、それぞれ以前に設定された山形・北村山・西村山の各広域市町村圏を構成している地域であり、山形地方生活圏以外の地域は、名称こそ新庄地方生活圏が

最上広域市町村圏であり、米沢地方生活圏が置賜広域市町村圏と呼ばれたように異つてはいるが、広域市町村圏と地方生活圏の圏域が一致している。このことから山形県の人口が山形地方生活圏に集中していることが理解できる。⁽¹⁷⁾こうしたなかで庄内地方拠点都市地域すなわち庄内地方生活圏あるいは庄内広域市町村圏としての指定をうけている地域は、上記の数字からも類推できるように、総面積で山形県の二五・八パーセントを占め、総人口では山形県の二五・九パーセントを占めており、山形県が四つの地方生活圏を有しているという点からみて、ほぼ標準的な面積と人口規模にある地域といえる。そのほかにも庄内地域の主要経済指標の山形県に占めるシェアをみると、課税対象所得が二五・五パーセントであり、事業所数は二六・七パーセント、さらに小売業販売額が二五・九パーセントであつて、これらのいずれの数値も山形県全体の約四分の一を示しているように、庄内地域はまさに山形県のほぼ四分の一を占める地域といえるのである。⁽¹⁸⁾

山形県の都市を人口で比較した場合、第一位は人口約二五万人の山形市であり、これはほぼ米沢地方生活圏と同じである。第二位の都市は人口一〇万人強の酒田市であり、それぞれ第三位は人口一〇万人弱の鶴岡市であつて、この二つの都市は庄内地方生活圏すなわち庄内地方拠点都市地域に存在する都市であり、新庄地方生活圏とはほぼ一致する。第四位の都市は人口九万五千人の米沢市であり、第五位の都市は人口六万人弱の天童市であつて、その他人口五万人を超える都市は存在しない。天童市が山形二次生活圏すなわち山形広域市町村圏に位置するという点からみて、山形地方生活圏の社会経済基盤は強固であり、新庄地方生活圏は社会経済基盤がかなり脆弱なことが理解できる反面、庄内地方生活圏すなわち庄内地方拠点都市地域は平均レベルにある地域といえる。ただし山形県における第二位と第三位の都市が併存する地域であることからいえば表面的な数字の上からはかなり充実した社会経済基盤を有しているよ

うにみえる。⁽¹⁹⁾

庄内地方は第四次全国総合開発計画において庄内地方拠点都市地域として第一次指定を受ける以前に、新全国総合開発計画によって庄内広域市町村圏に指定されており、第三次全国総合開発計画によって庄内地方生活圏として指定を受けている。庄内広域市町村圏は一九七一年に、庄内地方生活圏は一九八二年にそして庄内地方拠点都市地域は一九九三年に指定を受けたことからわかるように、庄内地方は全国総合開発計画の改正に応じて一年おきに同じ地域が新たなエリアとしての指定を受けている。前述のように庄内地方拠点都市地域の規模は、面積が二四〇五平方キロメートルで、人口は約三二万八千人であり、人口は時代によって若干変動がみられ、現在では減少傾向が認められるが、広域市町村圏設定時から大きく変っているわけではなく、比較的安定した地域としてとらえることが可能であるが、言葉をかえていえばあまり発展性が認められない地域ということにもなる。⁽²⁰⁾例えば庄内地域における農業粗生産額の山形県内における比率は三〇・七パーセントである反面、製造品出荷額は二一・四パーセントであり、第一次から第三次の産業における就業構造は、第一次産業が一六・一パーセント、第二次産業が三五・三パーセント、そして第三次産業は四八・六パーセントであり、これはほぼ山形県の平均に近く、第一次産業就業人口比率が一五パーセントを切り、第三次産業就業人口比率が五〇パーセントを越える山形地方生活圏に比較して、近代化の進展が若干遅れている点が認められる。⁽²¹⁾

ここで庄内地方を広域市町村圏や地方生活圏あるいは地方拠点都市地域として個別に全国の平均値と比較してその特徴を考察してみたい。例えば広域市町村圏においては、指定地域における面積の全国平均は一〇五〇平方キロメートルで、人口の全国平均は約二一万人であり、庄内広域市町村圏は面積で全国平均の約二・三倍、人口で約一・六倍

となっており、広域市町村圏を自治省の予定する適切な地方圏の基礎的、地方公共団体の区域とすれば、庄内広域市町村圏はほぼ半分の区域に区分されるべきものといえる。また、地方生活圏においては面積の全国平均が一九七六平方キロメートルで、人口の全国平均は約三九万七千人であり、庄内地方生活圏は面積で全国平均の一・二倍、人口で全国平均の〇・八倍となっており、地方生活圏としてはほぼ適切な規模となっていることが認められる。ただし、地方生活圏における第二次生活圏が鶴岡第二次生活圏と酒田第二次生活圏となっていることからわかるように、庄内地方は現実的には鶴岡市を中心とする地域と酒田市を中心とする地域に区分されていることがわかる。さらに、地方拠点都市地域においては面積の平均が一二三平方キロメートルであり、人口のそれは約三六万三千人であり、面積では平均の約一・九倍で現在までに指定された四四の地方拠点都市地域の中で四番目であり、人口は平均の〇・九倍であり、一九位となっている。このことからみて、庄内地方拠点都市地域は人口の上では全国平均とほとんど差はないものの、面積においては二倍となっており、広範な地域に人口が分散している地域であることが理解できる。⁽²²⁾

庄内地域は森林面積の割合が六七・五パーセントでほぼ全国値であるのに対して、可住面積の割合は二四・四パーセントで若干高く、人口密度も五五四・五人で全国値のほぼ三分の一であり、この数字からも人口が分散していることが読み取れるが、その人口が酒田市に三分の一弱、鶴岡市に三分の一弱、その他周辺市町村に三分の一強という割合で分布しているのである。全国の四四の地方拠点都市地域も見た場合、庄内地方拠点都市のようにほぼ同規模の都市が隣接する地域は日本各地でもほとんど見られない。⁽²³⁾ただし、山形県の資料によれば、庄内地方拠点都市地域の二つの中心都市である酒田市と鶴岡市の中心部間のアクセス時間は、道路を利用した場合が五六分であり、鉄道を利用した場合には五〇分であって、地方のアクセス時間としては若干離れすぎているし、一〇万人規模の都市として酒田

市、鶴岡市の二市が存在しており、庄内地域はそれぞれの都市を中心とする二極構造を有しており、酒田市と鶴岡市への五パーセント通勤通学圏をみると、一部の町は両圏域に属するが、概ね二市を中心とする二つの圏域が構成されている地域ということになるのである。⁽²⁴⁾

それゆえ庄内地方拠点地域については、「通勤・通学、医療、買い物等の圏域でみると、鶴岡市とは羽黒町、榊町、三川町、朝日村、温海町が強く、酒田市は平田町、八幡町、遊佐町、松山町、余目町、立川町が強いという二核構造をなしている」⁽²⁵⁾という評価がなされており、これを裏付けるように国と県の施設は、港の關係で仙台入国管理局や仙台検疫所の出張所や新潟運輸局の海運支所あるいは海上保安部や測候所等が酒田市に置かれ、山形県の庄内支庁が酒田市と鶴岡市に隣接する三川町に置かれている以外は、山形検察庁の支部や山形法務局の支局あるいは税務署や営林署や労働基準監督署、さらに郵便局や公共職業安定所や簡易裁判所等が酒田市と鶴岡市の両方におかれている。また情報通信機能の整備が酒田市はニューメディア・コミュニティ構想によって、鶴岡市はハイビジョン・シティ構想によってなされており、両市が、均衡を保とうとしていることがわかる。⁽²⁶⁾それゆえ庄内地方拠点都市地域には、これまでも二眼レフ構造とかツイン・シティあるいは二核都市とか二核重層型都市といった呼称が用いられているのである。⁽²⁷⁾

「ほくとう」において庄内地方拠点都市地域は、東北地方の日本海側にあって新潟市と秋田市のほぼ中間に位置する、酒田市と鶴岡市を中心とした地域ということになる。国土庁のSTEP計画の指定を受けて昭和六三年に山形県が作成した『庄内地方生活圏地域振興計画書（庄内エアプリッジ計画）』によれば、庄内地域は「庄内平野を中心とし、日本海に面し、北は鳥海山、東は出羽山地、南は朝日山系に囲まれ、独立した社会経済圏を形成し」、「明治以

降、鉄道網及び道路網に交通の中心が移るにつれ、庄内地域は他地域との交流が弱まり、現在では全国でも高速交通ネットワークから取り残された地域の一つ」とされている。⁽²⁸⁾これは庄内地方拠点都市地域が地理的に孤立性の高い地域であることを示している。このことは日本海国土軸構想の国土開発幹線自動車道としては、新潟・秋田間の大半はようやく基本計画区画間に昇格したばかりであり、一部はいまだ予定路線区間のままであるという事実が示している。⁽²⁹⁾こうした孤立性の高い地域において、酒田市は酒田港と最上川あるいは本間家をシンボルとする商業都市としての伝統を色濃く残す街であるのに対して、鶴岡市は庄内藩の酒井家の城下町としての伝統を色濃く残す街であり、両者の競争意識や対抗意識はかなり高い。しかし今後の庄内地方拠点都市地域発展のためには、両者の長所を十分に利用した拠点都市地域としての整備が求められている。また両市の中心市街地間の交通網の未整備が、隣接する市でありながら両市の交流と相互協力の障害となっていることも否定できない事実である。それゆえ「本計画は、庄内一四市町村が一体となり、『庄内は一つ』とのコンセプトのもと、これまでの新・庄内広域市町村圏計画を基礎としながら、圏域の特性と固有の資源を活用した新たな長期的、総合的地域づくりの指針となる『第三次庄内行政圏計画』を策定し、『可能性の大地 出羽庄内の創造』を⁽³⁰⁾目指すものである」との言葉が示すように、庄内拠点都市地域の各市町村も一体的な発展の必要性は自覚しているのである。

三 庄内地方拠点都市地域の課題

現状では鶴岡二次生活圏と酒田二次生活圏に区分される傾向を持つ地域が、庄内地方拠点都市地域として一体化す

べき理由の中心は、都市の適正規模の確保の必要性によるものである。「ハード中心の工業化時代には、都市は工場誘致で成長できた。ソフト化、サービス化時代の都市の盛衰は人口規模に左右される『人口三十万人以上でないと呼びにくい』(酒田哲開発計画研究所取締役)が定説になりつつある。八〇年代後半から、札幌、仙台、広島、福岡の地方中枢都市が人口を大きく伸ばしたが、人口三十六万人未満の都市は停滞した。その教訓が各都市を規模拡大に走らせている」といった指摘とともに、「かつては周囲の農村から買い物客を集めた人口十万人以上の中小都市は『交通の高速化とともに、人々の行動半径が広がり、地域の核としての存在理由を失いつつある』(今野修平大阪産業大学教授)」といった事実が報告されている。庄内地方拠点都市地域が一体化の必要性を強調しているのは、両氏が庄内地方の調査やシンポジウム等に参加していることから、こうした考えの影響を受けたものといえる。⁽³²⁾

国土庁は三〇万都市を、「人口30万人の都市圏はほぼ全国の中核都市に匹敵し、自立的な経済活動が發展し、圏域住民の日常生活に必要な各種施設が整備され、人材・企業・産物などの多様性をもち得る規模の集積」であり、具体的には「ア、人口30万人の集積は一つの経済圏域を形成するだけの規模」であり、「イ、県庁所在地に匹敵する高次都市機能を整備するだけの利用人口をもった圏域」であって、「ウ、多様な人材、多様な産物、多様な情報が集積する人口規模」であると定義づけている。⁽³³⁾さらに国土庁は「全国の地方都市の發展状況からみると人口20万人以上の都市は、その多くが県庁所在都市であることもあり、自立的な發展が可能であるといわれている」ということを前提として、昭和六〇年の国勢調査を基に、首都圏(東京都、埼玉県、神奈川県、千葉県)及び大阪を除く全国の中から、二〇万都市二八都市と三〇万都市一四都市を抽出し、「20万都市のうち11都市は県庁所在都市、7都市は工業都市、10都市は商業都市である。また、30万都市のうち、7都市は県庁所在都市、1都市は工業都市、6都市が商業都市と

なっている」という調査結果から、大都市は県庁所在都市が多いことと、自立的発展の可能性が認められることを証明しているのである。⁽³⁴⁾

この調査は東北日本海沿岸地域として、新潟市と秋田市に囲まれた地域の開発の方向性を探ることを目的として実施されたものである。庄内地方拠点都市地域を取り巻く経済環境に影響を与えたものは、一九七五年に完成した五万トン岸壁を持つ酒田北港と、平成三年に完成した庄内空港、そして環日本海経済圏にかける日本海側の道府県の期待の大きさがある。環日本海経済圏は現状ではその交流規模は小さいものの、長期的な展望においては大きな可能性を内在しているものといえる。ただし環日本海経済圏の交流は、現在でも福岡から新潟までの地域が中心となっており、新潟以北の東北日本海沿岸地域をどのように整備していくかが大きな問題となっているのである。⁽³⁵⁾それゆえこの調査の対象地域は新潟県の岩船・新発田地域、山形県の庄内地域、秋田県の本庄・由利地域であり、当該地域の中核都市を形成する地域として庄内地方拠点都市地域が選ばれているのである。これは昭和六〇年の数字ではあるが秋田県の本庄・由利地域が総面積一四五四平方キロメートルで総人口一二万八六二人と小規模であり、新潟県の村上市を中心とする岩沼地域は総面積一四八三平方キロメートルで総人口は八万八三一九人と小さく、新発田地域は総面積八三七平方キロメートルで総人口一五万一〇四一人で、両者を合わせると二〇万都市は形成されるが、両市は隣接しておらず、大都市圏域の設定可能性がみられるのは庄内地域だけという特徴からである。

国土庁は「日本海沿岸地域は海運を中心に発展してきた地域であり、激しい気象・地形条件や対岸諸国との経済交流の弱さなどから、連担した都市軸を形成するには至っておらず、都市間の交流も弱い」地域であり、特に「東北日本海沿岸地域には、地域全体の産業発展をリードし、地域生活の高次化・都市化に対応できるような中核都市が育つ

ていない」ことを問題としていたのである。それゆえ「本地域の自立的発展を進め、日本海沿岸地域を太平洋岸の連担都市地域に対応した都市軸を形成していくためには、秋田と新潟をつなぐ中核都市を形成していくことが必要である」との認識のもとで、酒田・鶴岡の「二つの都市の協力・分担・競争関係の形成によって、全国的にも例のない魅力ある二核重層型都市圏を形成」することを強調しているのである。すなわち「東北日本海沿岸都市の機能強化を側面から支え、連担した都市軸としての発展が可能となる」と断定しているのである。⁽³⁶⁾すなわち日本海沿岸地域が発展するには、太平洋ベルト地帯と類似した日本海ベルト地帯を形成する必要があるが、東北日本海沿岸においては新潟と秋田を結ぶ都市軸がなく、庄内地方拠点都市地域の成長が必要不可欠であることをこの報告書は示しているのである。そのためには羽越新幹線と日本海沿岸東北自動車道の整備は重要な課題であり、首都圏との陸路の確保にもつながる点においては、庄内地域発展の一つの要ともいうことができるであろう。

酒田・鶴岡二核重層型都市圏建設の要として山形県が考えたものが庄内空港である。庄内空港は昭和六十二年に設置許可と政令による指定を受け、昭和六七年開港にむけて建設が進められることになった。この時期に山形県は「歴史的には、鶴岡市は行政、文化の中心、酒田市は商業の中心という伝統的な機能分担によって、庄内地域のツインシティは発展してきた。今後は両者が圏域の中心として一体となって機能するようその機能分担について検討を進めるとともに、空港の開港による工業・商業・サービス業の飛躍的發展を支えていくための都市機能の充実を図る」ことを提唱しているのである。このことは、これまで酒田市と鶴岡市が山形県内においても、東北日本海沿岸地域においても孤立化の傾向が強ばかりか、二つの市も二次生活圏を主体とした独立性が前面に出やすく、ややもすれば協調関係を維持し相互の発展をはかろうとする傾向が弱かったように思われる。

たしかに山形県の『庄内地方生活圏地域振興推進計画書』(庄内エアブリッジ計画)には「本圏域は、酒田・鶴岡という二つの同規模の都市が近接して存在する全国でもめずらしいツイン・シティ型の地方生活圏である。二つの都市は圏域内の広い地域に都市サービスを供給するとともに、それぞれの特性を生かした産業を育成し、両者が協調して地域整備を実現してきた」との記述がみられる。⁽³⁸⁾しかし同年の国土庁の『東北日本海沿岸地域総合開発計画 調査報告書』には、酒田・鶴岡二核重層型都市の整備のためには、「10万都市が単に隣接しているだけの都市としての限界性から脱却」する必要性があるとの指摘とともに、⁽³⁹⁾「酒田・鶴岡の両都市は、都市圏の人口や経済力、都市機能がほぼ同程度であることから、両市の競争関係が続いてきた。この両市のライバル意識は、産業開発などの場面では、大いに有効に機能し、交通条件に恵まれない地方遠隔地に位置しているにもかかわらずそれぞれの開発努力によってある程度のレベルを維持してきた要因の一つになっている。しかし、高次都市機能の整備などの場面においては、両市の網引きがあったり、過剰投資が行われる結果となっている。」⁽⁴⁰⁾との批判もみられる。身内と第三者の文章ということ考えた場合、国土庁の指摘に正当性があり、両市あるいは両都市圏の交流と協調はあまりすすんでいなかったように思われる。

このツイン・シティ型の地方生活圏を結びつけ、相互協力と一体となった地域の発展をもたせざるものは庄内空港ということになる。庄内空港は酒田市と鶴岡市の隣接地域に建設された両市にまたがる施設であり、まさに両都市圏をつなぐブリッジとなりうるものである。山形県の『庄内地方生活圏地域振興推進計画書』(庄内エアブリッジ計画)には、鶴岡市、酒田市、三川町を対象とした庄内エアブリッジ計画と、酒田都市圏の北部すなわち秋田県に隣接する遊佐町と八幡町を中心とした鳥海南麓総合リゾート地域整備計画、そして新潟県と隣接する温海町を中心とした

温海洋レクリエーション基地整備計画がある。これは空港周辺地域にあるツイン・シティを三川町とともに整備し、その一体化に向かおうとするものであり、他の計画は、庄内地方拠点都市地域の両端に、山麓を中心としたリゾート地域と海洋を中心としたレクリエーション基地を配置することによって、一体的な開発を図ろうとするものである。⁽⁴¹⁾

一九九七年に開通が予定される東北横断自動車道酒田線は、仙台から山形市を経由して鶴岡市から庄内空港を経て酒田市までを結ぶものであり、酒田市と鶴岡市のアクセスは充実したものとなる。しかしエアブリッジを目的とするならば庄内空港周辺に、山形県の庄内支庁やその他の施設を集中させていき、両市の市街地や工業団地といったものを空港へ向けて伸ばしていく必要がある。そうでなければ酒田都市圏すなわち酒田二次生活圏と鶴岡都市圏すなわち鶴岡二次生活圏の接近や相互協力体制の実現はなされず、庄内エアブリッジ計画は、酒田圏と鶴岡圏のフライト農業によって形式だけが完成され、社会経済的な影響をさほどもち得ないものとなってしまふ可能性すら考えられる。

三〇万都市を形成できなければ地域の発展が望めないとなれば、庄内空港と東北横断自動車道酒田線を利用したツイン・シティの接近を軸とした、庄内地方拠点都市地域の建設を積極的に推し進めていくことが急務となるものである。ただし全国的に景気が停滞している現状では、ツイン・シティを接近させるような経済活動が庄内地方拠点都市地域で行われる可能性は低く、両圏域のライバル意識だけが強調されることになれば、二核重層型都市圏の建設と、東北日本海沿岸地域の連担した都市軸の形成は不可能ということになる。

四 庄内地方拠点都市地域の将来像

庄内地方拠点都市地域の将来像についての同地域の住民の考えを、庄内広域行政協議会が平成二年に実施したアンケート調査の結果を通じて行った分析では、全体としては一体となった庄内市を早急に建設すべきとするものは一八・三パーセントであり、将来はすべきであると答えたものは四五・六パーセントであつて、とにかく庄内市の建設を望んでいる者は、全体の三分の二弱にあたる六三・九パーセントとなっている。反面全体の約三分の一にあたる三二、四パーセントの者が現状のままでよいと答えている。年代別では早急にすべきと答えた者の比率には大差はないが、将来はすべきであるとの答は二〇代ではわずかに二〇・四パーセントにすぎないが、年代を経るごとにその比率は高くなっていき、七〇代では五八・六パーセントまで高まっている。逆に現在のままでよいとする者は二〇代で五五・五パーセントと高い比率を維持しているのに対して、年代を経るごとに減少していき、七〇代ではわずかに一六、一パーセントとなっている。その他と答えた者は全体でわずかに三・七パーセントであり、その比率は各年代とも大差はない。ただしその他と答えた者の七〇パーセントが、庄内は鶴岡市と酒田市の二都市化がよいと答えている。⁽⁴²⁾

このアンケートでは、庄内地方拠点都市地域を庄内市とするか現状維持がよいかを問うているだけで、鶴岡市と酒田市の二つの都市への収束が問われてはいない。たしかに全体のわずかに三・七パーセントのうちの七〇パーセントが庄内は酒田市と鶴岡市に合併すべきであると答えていることから判断することは危険ではあるが、三つの選択肢によつて調査を実施したとすれば全体の数字はある程度変わつていったと思われる。今回私が庄内地域でインタビューを

行った人々の中では、庄内市の必要性を否定する人はいなかったものの、第一段階として二つの都市圏を酒田市と鶴岡市として合併し、その後庄内市を建設すべきとする人が多く、将来は庄内市を建設すべきとした人々の中にもこうした考えをもっている人は多いものと思われる。庄内地方拠点都市地域の約二二パーセントに当る五三〇ヘクタールは庄内平野であり、農地振興地域が市街地に接近して設定されていることも、鶴岡市と酒田市の市街地や工業団地の接近を阻んでいる要因の一つであり、両地域の文化や地域的特性を維持している要因の一つといえよう。⁽⁴³⁾

日本経済新聞は鶴岡都市圏を、「鶴岡市を中心とする一市五町一村は、五十六年の熟年。市内及び周辺町村とも社会減が目立ち、都市圏全体の人口は十五万九千人とジリ貧だ。商業は不振だが、NEC工場進出効果で工業生産の伸びは極めて高く、若返りの可能性を秘めている」と評価し、酒田都市圏については「酒田市と周辺六町の年齢は五四・六とやはり高い。人口は市内で自然増がみられるが、圏外への転出が多く、都市全体は十六万九千人と減少。産業は商業、工業とも停滞気味だ」との評価を与えている。⁽⁴⁴⁾昭和六三年に国土庁が公表した『東北日本海沿岸地域総合開発計画 調査報告書』では、「酒田と鶴岡を比較してみると、産業面の差が大きく、人口一人当たりの生産額（農業粗生産額、工業出荷額、商品販売額）は酒田のほうが高い。その他で差がみられるのは医療関係でこの点では鶴岡が高くなっている」と⁽⁴⁵⁾とされている。産業において酒田市の衰退がみられる反面、酒田市に山形県立日本海病院が建設されており、両市の差異が縮少してきていることがわかる。

酒田市と鶴岡市の現状を統計的数字から比較すると、面積では酒田市が県内二五位で鶴岡市は一三位であり、総人口は酒田市が県内二位で鶴岡市が三位となっている。しかし可住地面積は酒田市が六六・四パーセントで県内四位であり鶴岡市は四二・八パーセントで県内九位となっている。そのため酒田市の人口密度は八六六・四で県内八位であ

り鶴岡市は九九五・一で県内四位となっており、住宅地の供給可能性からみた場合には酒田市のほうが若干発展の可能性は高いと言える。人口一人当たりの財政規模を比較すると酒田市が三〇万四三円で県内四〇位であり、鶴岡市は三〇万七三九〇円で県内では三九位であり若干鶴岡市のほうが大きい。ただし財政力指数は酒田市が〇・六五四で県内二位であるのに対して、鶴岡市のそれは〇・五二六で県内五位であり、自主財源の割合も酒田市が五二・二で県内二位であるのに対して、鶴岡市は四七・三で四位となっている。税収総額は酒田市が一三億七千万円で第二位であり、鶴岡市は一〇三億九千六百万円で三位となっている。これらの数字は人口規模もかなり影響することから、酒田市が若干有利な位置にいるのは当然といえる。⁽⁴⁶⁾

酒田市と鶴岡市あるいは酒田都市圏の両者が、山形県内で財政規模等において際立つて異った位置にいるわけではない。まさに二核重層型都市圏というに相應しいほどの類似性をみせているのである。たしかに日本経済新聞では鶴岡市のほうが現状では若干発展の可能性が認められるのであろうが、相対的な規模においては依然として酒田市のほうが有利な数値を示している。庄内空港は両市の中心にあり、建設が待たれる東北横断自動車道酒田線は両市を通る。交通手段としての相違は海上交通にある。国際的な貿易が可能な港は酒田市にのみ存在するのであり、一九九二年の酒田港開港五〇〇周年にあわせて中国・黒竜江省ハルビンから松花江・アムール川・間宮海峡・日本海を経て、酒田港に至る全長二八〇〇キロメートルの「東方水上シルクロード」が開設されている。たしかに平成四年の貿易量はどうもろこし六〇〇〇トンの輸入にとどまり、平成五年でも輸入貿易量はとうもろこし八〇〇〇トンにとどまっているが、⁽⁴⁷⁾ 帰り荷としてアメリカの中古車五二台の輸出が実現している。また平成六年には酒田港が家畜伝染病予防法に基づく輸入検疫指定港となり、中国から東方水上シルクロードを通じて肥料用骨粒二〇トンが輸入され、中古農機具一

○台も輸出されており、⁽⁴⁸⁾今後の発展が期待される。環日本海圏交流は山形県も積極的に取り込んでいるプロジェクトでもあり、酒田圏のみならず鶴岡圏の企業にとっても、さらに山形県内の企業にとっても参加する価値は大きくなるものと思われる。

鶴岡のNECを中心とした内陸型の産業と、酒田市の東方水上シルクロードの発展可能性をいかに結び付けるかが今後の庄内地方拠点都市地域の課題となろう。平成六年度より庄内広域行政協議会が一部事務組合へと改組され、その機能の充実が図られている。たしかに当該地域住民の意識は自治能力の向上や地域発展にとって今や必要不可欠とされる三〇万都市形成に対してゴーサインは出していない。しかし本年六月二九日に交付された中核市制度と広域連合の創設を柱とする「地方自治法の一部を改正する法律」と「地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」によって、合併には至らない地域が広域連合を形成することも可能になった。⁽⁴⁹⁾これを突破口として今後も地方分権が進展する可能性があることは、村山内閣の行動や答弁からも十分に推測される。たしかに焦る必要はないが、庄内地方拠点都市地域がその基本計画の内容を民主的かつ速やかに実現する手段として、多くの可能性のなかから広域連合的制度の導入を検討していくことは十分に意味のあることといえよう。ただしそうした新しい制度を導入する場合には、主体となる庄内地方拠点都市地域の住民の十分な理解と納得を得ることができなければ、実行は不可能となるわけであって、時代の変化とともに広域行政の必要性がいかに高まっているのか、そしてその手段として多くのものが考えられていることを住民に示し、住民を啓蒙していく努力を惜しまない限り改革が実行される可能性はあるが、そうでなければ改革に対する限界だけが強調されることになるだろう。

注

(1) 地理的には東北地方は青森県・岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県のいわゆる東北六県とされるが、国土開発の視点からは、一九六二年に策定された「全国総合開発計画」以来、一九八七年に策定された「第四次全国総合開発計画」においても、東北地方は先の東北六県に新潟県を加えた東北七県として考察されている。

(2) 日本開発銀行国土政策チーム「変わる日本の設計 新国土軸⑧」『基礎コース』一九九四年三月四日日本経済新聞朝刊

(3) 全国総合開発計画は戦後の東京や大阪における資本・労働・技術等の過度な集積が、「集積の利益」以上に「密集の弊」をもたらしており、反面、地方では外部経済の集積が疎外され都市化や工業化の停滞が起った結果、農工商格差等とあいまって地域格差を引き起こしていることから、都市の過大化を防止し、地域間格差を縮小するためには工業の分散をはかることが必要であるとの認識に立って、地方の開発を促進しようとするものであった。

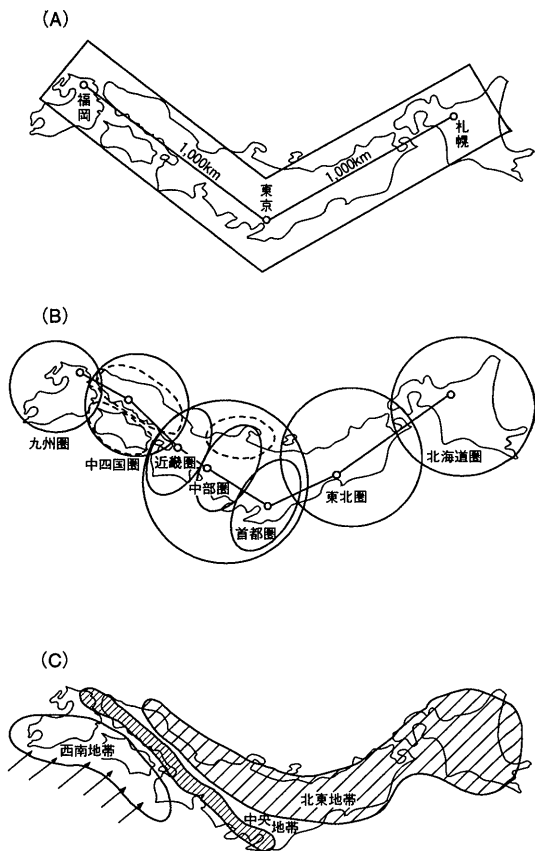
また全国総合開発計画における拠点開発のための立法措置としては、一九六二年の新産業都市建設促進法と一九六四年の工業整備特別地域整備促進法の二つがある。新産業都市はほぼ太平洋ベルト地帯をはずした地域が指定されたのに対して、工業整備特別地域は既成工業地帯の周辺で工業化の可能性をもった地域を開発することが経済発展のためにより効率的であることや、また現実問題として基盤整備から始めなければならない新産業都市では急速な工業化の波を効果的に受け止めることは容易ではないという理由から、主として工業化が進展している太平洋ベルト地帯に設定されることになったのである。なお新産業都市として指定を受けた一五の地域は、岡山県南、大分、日向延岡、徳島、東予、松本諏訪、新潟、常磐郡山、仙台湾、八戸、富山高岡、不知火有明大牟田、道央、秋田湾、中海であり、工業整備特別地域として指定を受けた六つの地域は、鹿島地区、東駿河湾地区、東三河地区、播磨地区、備後地区、周南地区である。(国土庁計画・調整局三全総研究会編著『三全総の発想と構築』創造書房昭和五五年二〇一二頁および二〇二二―二〇三三頁参照、また地域については良書普及会編『新版地方自治辞典』良書普及会昭和六一年の各項目を参照した)

(4) 国土庁計画・調整局三全総研究会編著 前掲書 二六五頁

(5) 国土庁計画・調整局三全総研究会編著 前掲書 二六六―二六七頁参照。

これらの圏域や地域の関係を示したものがこの図である。

図 1



出典…国土庁計画・調整局三全総研究会編著 前掲書 267頁

(7) (6)

国土庁編『第四次全国総合開発計画』大蔵省印刷局昭和六二年九一二頁参照。
平成三年に各省庁が発表した構想には以下のようなものが含まれている。

建設省「地方拠点都市構想」

通商産業省「地方業務機能再配置促進」構想

自治省「中核広域行政圏総合整備」構想

国土庁「地方都市圏整備」構想

広域行政の必要性・可能性そしてその限界(山田)

郵政省「情報拠点都市整備」構想

このような構想を総合的にまとめあげたものが地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」であり、実施主体として設置された「地方拠点都市推進協議会」の実施主体となったものは、国土庁と農林水産省、通商産業省、郵政省、建設省、自治省の六つの省庁の局長である。(地域戦略研究会編『拠点都市法ハンドブック』株式会社こうきよう平成五年三——一頁参照)

- (8) 広域市町村圏と地方生活圏については、建設省計画局地域計画官監修『昭和五七年度版 地方生活圏要覧』財団法人地域開発研究所昭和五八年などを参照した。

- (9) 地方生活圏振興計画いわゆるSTEEP計画については、建設省大臣官房政策課／会計課監修『93建設行政ハンドブック』大成出版社一九九三年七四七—七四九頁を参照した。

- (10) 建設省大臣官房政策課／会計課監修 前掲書 七四五頁

- (11) 地方拠点法研究会編『地方拠点都市地域整備必携』ぎょうせい平成六年四頁

- (12) 国土庁 前掲書 二—三頁

- (13) 日本開発銀行国土政策チーム 前掲記事

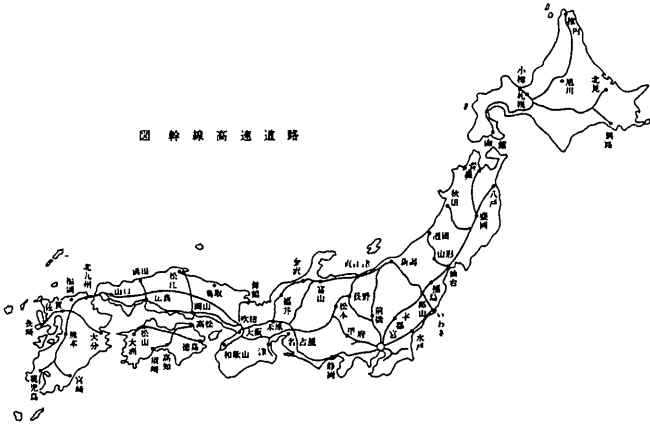
- (14) 高規格幹線道路に関する基本計画は次頁の図のようになっている。

- (15) 日本経済新聞都市取材班「都市21世紀の構図 上」日本経済新聞一九九四年九月一日刊

- (16) 地方生活圏については建設省計画局地域計画官監修『地方生活圏要覧 昭和五七年度版』財団法人地域開発研究所発行を参照した。また人口については山形県企画調整部発行の『平成六年度 山形県の概況』を参照した。

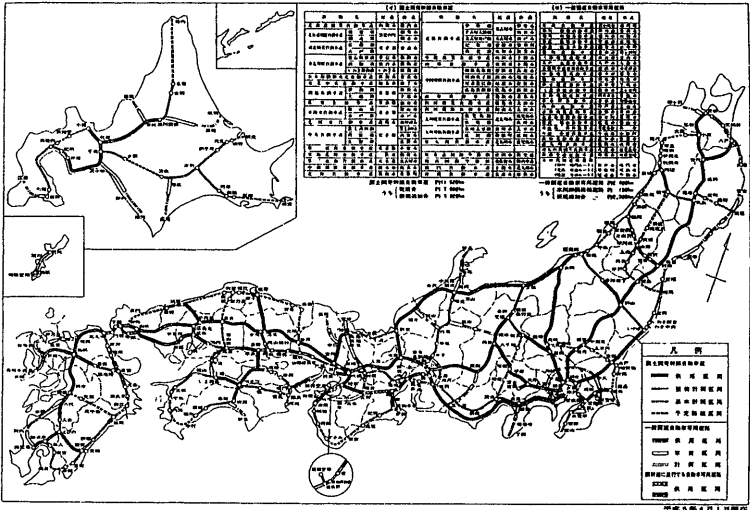
- (17) 広域市町村圏は平均人口二〇万人を標準として設定されたものであり、山形県の人口が約二二五万人であることから六つであることには理由がある。山形地方生活圏のみが三つの広域市町村圏に区分されているのは、当該地域の人口が平成五年当時で五七万六三二二人であり、三つの広域市町村圏の平均人口が約一九万人であり、ほぼ全国の平均値であることから当然のことといえる。四つの地方生活圏において昭和五五年から平成五年までの間に人口の増加が認められるのは山形地方生活圏だけであり、そこに人口の集中化傾向が認められることを証明している。

図 幹線高速道路



出典…①国土庁計画・調整局三全総研究会編著 前掲書 298頁

高規格幹線道路網図



出典…②建設省大臣官房政策課／会計課監修 前掲書 676頁

(18) 庄内広域行政協議会・庄内開発協議会編『庄内開発新構想策定調査 調査報告書 Ⅱ概要版Ⅴ』平成五年二頁参照。

(19) こうした数字については山形県企画調査部統計調査課編『山形 わがまち一〇〇指標 平成六年版』山形県統計協会平成六年のものを用いた。

(20) 庄内広域行政協議会・庄内開発協議会編 前掲書 二―三頁参照。

(21) たとえば山形県が庄内地方拠点都市地域の設定に当たって、マスコミに対する配布資料として策定した『庄内地方拠点都市地域整備アクションプログラム公表手持ち資料』によれば、庄内地方の人口は昭和五〇年に三二万七六〇一人であり、これを一〇〇とした場合、昭和五五年には三三万五六一人で一〇二・五まで増加したが、昭和六〇年には三三万二六九九人一〇一・六へと減少し、平成二年には三二万八三六三人で一〇〇・二へと減少していき、ほぼ昭和五〇年のレベルに戻っている。これは庄内地方において過疎傾向が続いていることを示すものであり、人口減少の理由の一つとして若年層が山形市や首都圏あるいは宮城県や新潟県といった隣接県への流出傾向が強調されているように、地域の活力の回復にとって魅力ある地域づくりにより若年層が定住を図っていく必要があることを示している。

(22) 人口については山形県企画調整部統計調査課編『山形 わがまち一〇〇の指標 平成六年版』山形県統計協会平成六年の数字を用いたので、三つの広域行政圏の設定当時の数値とは若干異っている。

(23) 現在指定を受けた四四の地方拠点都市を見ると、二つの同規模程度の市が存在する地域としては、人口二八万六千人の前橋市と二二万六千人の高崎市を擁する前橋・高崎地方拠点都市地域や、人口二二万二千人の沼津市と二二万二千人の富士市を擁する静岡県東部地方拠点都市地域等があるが、いずれも人口が二〇万人を超す都市の併在する地域であり、面積は前者が約五七七平方キロメートルであり、後者が約八五〇平方キロメートルであって、人口密度の非常に高い、言葉をかえていえば、地域の連関性の高いところであり、広域な地域に人口が点在する庄内地方拠点都市地域とは大きく異なった性格を示しているのである。(地方拠点法研究会 前掲書 第一章 第三節指定された四四地方拠点都市地域の概要 八〇―九五頁三章)

(24) 山形県編『庄内地方拠点都市地域の課題』山形県(パンフレットのために発行年月日は不詳) 参照。

(25) 庄内広域行政協議会編『庄内拠点都市地域 基本計画』庄内広域行政協議会平成五年五頁

(26) 山形県 前掲パンフレット参照。

(27) 例えば二眼レフ都市という表現は庄内広域行政協議会が昭和五十七年に第三次全国開発計画における定住構想を受けて作成した『新庄内広域市町村計画』にみられるし、ツイン・シティは山形県が昭和六三年に庄内地方生活圏整備のためのプロジェクトとして策定した『庄内地方生活圏地域振興推進計画書（庄内エアブリッジ計画）』で用いられており、二核重層型都市という用語は昭和六三年に国土庁地方振興局が策定した『東北日本海沿岸地域総合開発整備計画調査報告書』の中にみられる。

(28) 山形県編『庄内地方生活圏地域振興推進計画書（庄内エアブリッジ計画）』山形県昭和六三年三月二頁

(29) 建設省大臣官房政策課／会計課監修 前掲書 六七三頁および六七七頁参照。

(30) 庄内広域行政協議会編『可能性の大地 出羽庄内の創造 第三次庄内広域行政圏計画』庄内広域行政協議会平成四年八頁

(31) 日本経済新聞都市取材班「都市21世紀の構図 上」日本経済新聞一九九四年九月一五日期刊。

(32) 酒田市におけるインタビュにおいて、酒田市青年会議所OBである平野宣氏は、酒田哲氏や今野教授を酒田市青年会議所の研修や、庄内地方拠点都市地域における各種計画の作成やシンポジウム等に招いており、啓発をうけている事実を明らかにしてくれた。

(33) 国土庁地方振興局 前掲書 一一頁参照。

(34) 国土庁地方振興局 前掲書 五五頁参照。

(35) たとえば、平成五年度の酒田港の輸出入の実績は、輸入が二一七万二四八四トンであり、輸出は三万八五六一トンであり、現在のところ一方的に輸入超過である。輸入の四五・六パーセントはオーストラリアからの石炭であり、二五・六パーセントはロシアからの原木が中心であって、中国からの輸入は全体の一、五パーセントで韓国からの輸入は全体の〇、四パーセントでしかない。また輸出の九九・七パーセントは韓国向けの鉄くずや建設資材や化学薬品となっており、残りの〇・二パーセントは中国向けで、〇・一パーセントはロシア向けであるが、韓国を除けば微々たる輸出実績しかない。環日本海経済圏経済交流として、特に中国やロシアあるいは北朝鮮を前提とした場合には、それは早急に発展するものとはいえないが（『プロスパーポート』さかた。ポートセールス協議会発行「酒田港ニュース第二号」平成六年一月発行参照）、これまでの日本の経済的發展が環太平洋経済圏を中心とした第一国土軸を中心としたものであったことから、開発の遅れた環日本海圏に位置する道府県の環日本海経済圏の将来にかける期待は非常に大きいものといえる。

広域行政の必要性・可能性そしてその限界（山田）

広域行政の必要性・可能性そしてその限界(山田)

(36) 国土庁地方振興局 前掲書 五四頁参照。

(37) 山形県『庄内地方生活圏地域振興推進計画書』(庁内エアブリッジ計画) 昭和六三年二〇頁

(38) 山形県前掲書 一九頁

(39) 国土庁地方振興局 前掲書 七六頁

(40) 国土庁地方振興局 前掲書 五九頁

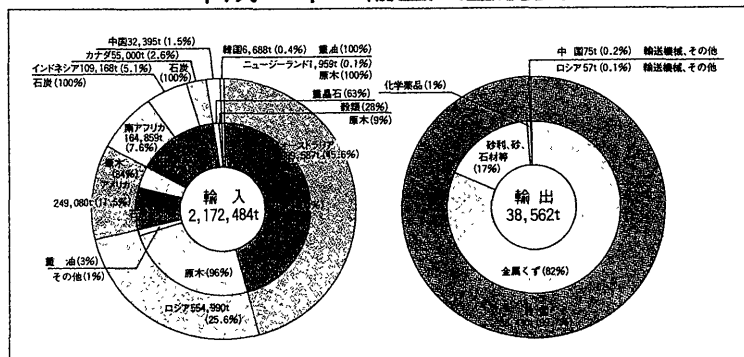
(41) 山形県 前掲書を参照した。

(42) 庄内市に関する住民の意見や数字あるいは評価については、庄内広域行政協議会『平成元年度 新・庄内長期構想研究事業報告書』平成二年三月を参照した。

(43) 庄内市を早急に建設すべきと答えた人々の五五パーセントが、合併のメリットとして「財政基盤などの行政力が強まり、各種の事業がやりやすい」という項目を選択し、四五パーセントの者がデメリットとして「行政のサービスの低下が心配」と答えている。また現状維持を望んだ人々の五二パーセントの人々がそのメリットとして「地域の特性が生かせる」という項目を選択し、六七パーセントはデメリットとして「行政サービスの低下」を選択している。すなわち合併推進派は身近かな行政サービスの低下を心配しつつも集積のメリットを重視しているのであり、現状維持派は集積の利益が得られないことによる財政力等の関係から高い行政サービスを受けることができないと問題を認識しつつも、地域の特性を生かすことの重要性を支持しているのである。庄内地方の地理的あるいは歴史的な状況をみた場合、地域はある程度酒田二次生活圏と鶴岡二次生活圏に区分できることから、現状維持派にも二つの圏域への合

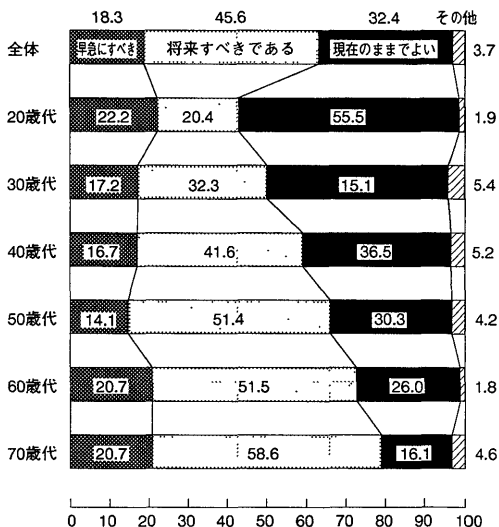
注(36) 1 図

平成5年 輸出入国別表



出典…酒田港ニュース第2号

問19 庄内地域発展のために庄内市とする考え方もあるようですがあなたはと思われますか



全体では「将来はすべきである」が45.6%と最も多い割合となり、「現在のままでよい」がそれに次ぐが、「将来はすべき・・・」に「早急にすべきである」を加えると63.9%となり、庄内発展のためには庄内市にすべきと望んでいることがわかる。
これを年代別にみると、20～30歳代では「現在のまま・・・」が半数近く、「将来はすべき・・・」と「早急にすべき・・・」の割合と比較すると、若い世代程庄内市とすることについては、否定的な感じをもっていることがわかる。

出典…庄内広域行政協議会『平成元年度 新・庄内長期構想研究事業報告書』20頁

(44) 併に対しては賛成する者も多いと判断できる。

日本経済新聞一九九四年一月四日朝刊。なお同新聞には都市圏の年齢の算出法を「一九〇年の国勢調査に基づき市町村ごとに通勤・通学者の一〇%以上がある都市に通っている場合、その都市の圏域とみなし都市圏を設定。都市圏人口は拠点都市の人口とは一致しない。都市圏の人口増加率をベースに、高齢者人口比率や

小売販売額、工業製品出荷額の増加率を加味して年齢を割り出した。日経産業消費研が産出したもので、全国平均は三十九・四歳」と説明してある。

(45) 国土庁地方振興局 前掲書 五八頁

(46) 山形県企画調整部統計調査課 前掲書 各項目参照。

(47) プロスパーポートさかた。ポートセールス協議会発行「酒田港ニュース創刊号」平成五年月発行参照

(48) 「コミュニティ新聞酒田」一九九四年八月一日号および、「庄内日報」一九九六年八月二二日朝刊参照。

(49) 中核市制度や広域連合制度に関しては、小暮純也著「地方自治の一部を改正する法律の概要について」中核市制度と広域連合制度の創設を中心として「地方自治制度研究会編」地方自治No五六〇地方自治制度研究会平成六年七月号を参照した。

広域行政の必要性・可能性そしてその限界(山田)

問20 庄内を庄内市とすることについて、メリット、デメリットをお書きください。

庄内市に「早急にすべきである」、「将来はすべきである」と答えた人で
メリットとして高い割合を示しているのは

第1位	財政基盤などの行政力が強まり、各種の事業がやりやすい	55%
第2位	職員、議員の削減等行政改革が促進できる	15%
第3位	住民意識の高揚や内陸偏重型行政を是正できる	8%

デメリットとしているのは

第1位	行政サービスの低下を心配	45%
第2位	地域特性が薄れる	18%
第3位	施設等が鶴岡市、酒田市に偏り、地域格差の拡大になる	11%

となっている

「現在のままでよい」と答えた人で

メリットとして高い割合を示しているのは

第1位	地域の特性が活かせる	52%
第2位	現在のままでの発展を望む	27%
第3位	庄内市になってもメリットが期待できない。	16%

デメリットとしているのは

第1位	行政サービスの低下	
第2位	大きな事業ができない	67%
第3位	人員削減ができない	15%

となっている 9%

「その他」と答えた人では

「庄内は鶴岡市、酒田市の二都市化が良い」が70%と特に高い割合を示している。

出典…庄内広域行政協議会『平成元年度 新・庄内長期構想研究事業報告書』21頁