

定住自立圏における連携と補完

首都大学東京大学院社会科学部教授
大杉 寛

定住自立圏構想は既に一定の普及を見たものの、大都市等では実績がないなど、人口規模が大きい都市ほど取組みに消極的な姿勢が見受けられる。また、その一因でもあるが、定住自立圏形成に対する財政措置が不十分ではないかといった課題も指摘されている。

本稿では、第1に、これまで定住自立圏は中小規模都市が実質的な対象とされてきたが、大都市等の地方中枢拠点都市を対象としたモデル設計が必要であるとする。

第2に、広域自治体の補完機能は、まずは個別の基礎自治体が担う方向で極小化を図る一方、①中心市を圏域マネジメントの主体とした水平連携を基調としつつも、実情に応じた広域自治体による支援・協力のあり方が考慮されるべきであり、②地方中枢拠点都市が核となる広域連携においても、「二重行政」問題を回避すべく、調整・協力関係が求められる場合もあること、③圏域形成による水平連携が困難な地域の小規模基礎自治体に対しては、垂直補完による代行・代替を視野に入れること、など広域自治体の補完機能を段階的に整理すべきとする。

最後に、定住自立圏の事務処理体制の構築に当たっては、自治体間の自律性や民間主体を含む公共性の視点を考慮すべきであるとする。

1 広域連携の時代における定住自立圏構想

定住自立圏構想は、「地方都市と周辺地域を含む圏域ごとに生活に必要な機能を確保し人口の流出を食い止める方策」¹として推進され、2009年4月からの4年間に84市が中心市宣言を行い、74圏域が形成されてきた（2013年3月末現在）。

第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）でも、「中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の『集約とネットワーク化』を進めることによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である」と定住自立圏構想の意義が再確認されたところである。また同時に、同答申では、三大都市圏以外の地方圏において、「相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の『集約とネットワーク化』の取組が進んでいないの

¹ 「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）。

が現実である」と指摘し、「今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、『集約とネットワーク化』を進めることが重要である」とした点は注目される。

本稿では、具体的な施策展開に踏み出されてきた定住自立圏構想の現状を確認し、直面する課題を抽出するとともに、定住自立圏を含む広域連携に関する議論が提起されていることを踏まえつつ、広域自治体による補完のあり方や定住自立圏のマネジメント及びガバナンスについて考察してみたい。

2 定住自立圏の現状と課題

(1) 定住自立圏構想の概要

定住自立圏構想は、従来の広域行政圏（広域市町村圏、大都市周辺地域広域行政圏）に代わり、それらの廃止をもって導入されたものである²。その背景には社会経済構造の変化、人口減少や少子高齢化の進行、そして市町村合併に伴う広域行政圏を取り巻く状況の激変などがあり、「都道府県知事が圏域を設定し行政機能の分担等を推進してきた広域行政圏施策は、当初の役割を終えた」とされたのである³。

広域行政圏では、地方自治法上の協議会や一部事務組合、広域連合といった広域行政機構を設置し、広域行政圏計画に基づいて、公共施設の整備や公共的なソフト事業を実施する形態がとられていた。市町村合併が進捗した現在、これら広域行政機構は解消されたり、合併に至らず残存した地域のみではその存立意義が乏しくなったりしたことが広域行政圏廃止の直接的な理由といえよう。

これに対して、定住自立圏は、中心市と周辺市町村が、自らの意思で1対1の協定を締結することを積み重ねる結果として形成される圏域である。圏域ごとに「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることが目的とされる⁴。広域行政圏と比較すると、定住自立圏では、圏域マネジメントの主体として、構成市町村によって設立される広域行政機構ではなく、中心市がそのイニシアティブを発揮することを重視しているのが特徴的な点である。

また、協定の締結方式如何によっては定住自立圏を構成する周辺市町村の構成も、サービスや事業ごとに異なる可能性がある。こうした観点からも、従来のような広域行政機構に限定されない、より柔軟な広域連携の仕組みが必要といえる。

そして、定住自立圏の設立目的は圏域全体の活性化を図ることにあることから、自治体

² 「定住自立圏構想推進要綱について」（平成20年12月26日付け総務事務次官通知）。

³ 「従来の広域行政圏に係る今後の取扱いについて」（平成20年12月26日付け総務省自治行政局市町村課長通知）。

⁴ 「定住自立圏構想推進要綱」（平成20年12月26日）。

の区域を超えた行政と民間との密な連携が必須といってよい。定住自立圏の中心市には、「大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービス機能など、行政機能・民間機能を問わず、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、周辺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都市であることが必要」⁵とされるゆえんである。

(2) 取組み状況

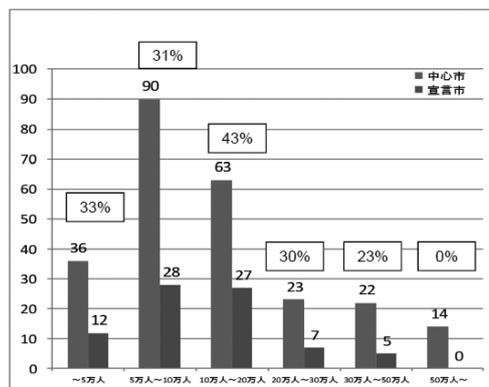
定住自立圏構想における中心市は、①人口が5万人程度以上であること（少なくとも4万人を超えていること）、②昼夜間人口比が1以上であること（合併市では人口最大の旧市の値が1以上の場合も対象）などがその具体的な要件とされており、全国で248市が該当する。現状では、3分の1強に当たる84市が中心市宣言を行っている。

また、74の定住自立圏に、計318自治体（周辺市町村の重複を含め延べ330自治体）が参加している。75自治体で定住自立圏共生ビジョンを策定済みである。

以上のような定住自立圏構想の取組み状況をより子細にみると、次のような特徴がある。

先述のとおり、中心市宣言を行っているのは全体の約3分の1であるが、人口規模別に見ると人口10万人以上20万人未満の階層の都市が最も高い43%（63中心市のうち27）の中心市宣言率（中心市要件を満たす市のうち、中心市宣言を行った市の割合）であるのに対して、人口規模が大きくなるほど取組みが低調となり、人口50万人以上についていえば0%、つまり、1つの都市も中心市宣言をしていないのである（図1参照。以下、いずれも2013年4月1日現在）。

図1 人口規模別中心市数、中心市宣言市数、中心市宣言率



（注）総務省資料。

⁵ 前掲「定住自立圏構想推進要綱」。

大都市等の状況に焦点を当ててみると、問題状況はより鮮明になる（図2）。

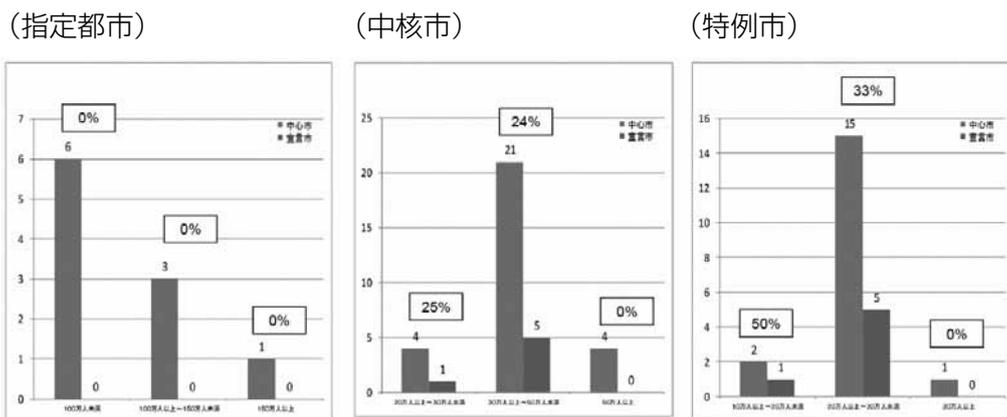
指定都市のうち、中心市要件を満たす市は20市中10市であるが、いずれも中心市宣言を行っていない。

中核市については、中心市要件を満たす29市中6市（21%）のみであり、人口規模別でいえば、人口20万人以上30万人未満で4市中1市（25%）、人口30万人以上50万人未満で21市中5市（24%）、50万人以上で4市中0市（0%）、がそれぞれ中心市宣言を行っている。

特例市については、同様に、中心市要件を満たす18市中6市（33%）、人口規模別でいえば、人口10万人以上20万人未満で2市中1市（50%）、人口20万人以上30万人未満で15市中5市（33%）、そして30万人以上で1市中0市（0%）である。

中核市、特例市については、規模の要因、すなわち、人口規模が大きくなるほど中心市の取組みに消極的であることがうかがえるのである。

図2 指定都市・中核市・特例市の中心市宣言の状況



(注) 同上。

(3) 定住自立圏の普及状況を規定する要因

概括すれば以上のような定住自立圏の普及状況であるが、その要因として次のような点が考えられる。

ア 合併の進展

1つには、規模（人口、面積等）の大きな都市ほど、もともと日常的な生活圏をかなりの程度包摂していたり、あるいは平成の合併などで旧来の広域的な圏域をカバーし、都市機能のスピルオーバーを極小化するかたちで周辺市町村を含めて合併した自治体であったりする可能性が高いことによると考えられる。特に後者の場合、合併が円滑に進んだケースほど、更に拡張するかたちで新たな圏域を設定して社会空間を構成することは容易ではな

いだろう。例えば、84 中心市、74 圏域のうち、22 は合併 1 市圏域である。他方、合併 1 市圏域になる要件を満たす都市ではあるが、周辺市町村とともに圏域形成をしているのは 2 都市のみ（山口県萩市、兵庫県豊岡市）である。このことは合併自治体においては、更にもその周辺市町村と圏域を構成するうえでのハードルが高くなることの証左ともいえるだろう。

なお、合併に至らなかった地域についても、やはり圏域形成に困難を伴うことが考えられる。1 つは、後述するような、離島や中山間地域といった合併効果が乏しくそれゆえ、広域連携が困難なケースである。今ひとつは、合併協議での“こじれ”がスムーズな広域連携の妨げとなるケースである。

イ 不十分な財政措置

今ひとつ、大都市等の大規模な自治体で圏域形成が進まない背景には、財政上のインセンティブが乏しい点を指摘しなければならない。

定住自立圏構想推進のための主たる地方財政措置には、協定締結ないしは方針策定のうへ共生ビジョンを策定した場合に、中心市及び周辺市町村の取組みに対してなされる包括的財政措置がある。しかしながら、特別交付税措置として、中心市については 4000 万円程度（人口、面積等を勘案）、周辺市町村 1000 万円を上限としたものにとどまる。大都市ならずとも魅力に乏しいといわざるを得ないであろう。

特交措置以外には、地域活性化事業債の充当、外部人材の活用に対する各種財政措置、定住自立圏民間活力創出ファンド形成事業に関する特交措置等、などのメニューがあり⁶、その他各省の定住自立圏構想推進に向けた事業補助などはあるものの、総じて圏域形成の推進力としては力不足の感は否めない。

ウ 事例から：南信州定住自立圏と八戸圏域定住自立圏

事例に則して見てみよう。

例えば、飯田市を中心市とし、14 市町村からなる南信州定住自立圏では、『南信州定住自立圏共生ビジョン』（平成 25 年 3 月 27 日第 4 回変更）に基づき、医療・福祉・産業振興・環境・地域公共交通など、多様かつ実にきめ細やかな事業を展開している。それだけに、既に特別交付税による包括的財政措置を事業費規模が上回っている状況にある。

にもかかわらず、この圏域で着実な事業展開がなされるのは、1 つは、これまで広域連合などの広域連携で事業実績をあげてきたことによる。これにより、定住自立圏構想以外の国・県などの補助金による事業との相乗効果を期待した、総合的な施策展開につなげている。

⁶ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「事務連絡 定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」（平成 22 年 4 月 30 日）。

また、生活・経済圏域ともほぼ合致することから民間との連携も着実に積み重ねるなど、圏域としてのまとまりを巧みに高める努力が払われてきたことも重要な要素といえるだろう。

同圏域の自治体にとっては、定住自立圏は広域連合と並ぶ施策実現のための手段の1つの選択肢として認識され、状況に応じた使い分けをしているようである。しかしながら、このことは定住自立圏構想の財源面での制約の裏返しとも考えられよう。

次に、飯田市と同様先行実施段階から取り組んできた、八戸市を中心市とする8市町村で構成される八戸圏域定住自立圏ではどうか。同定住自立圏では、ドクターカー運行事業や医師派遣事業など先駆的な取組みがなされているが、国からの財政支援としては特別交付税による包括的財政措置のみである。事業に当たっての費用負担は、下記のような基本パターンに即して行われている。

1 従来八戸市が実施してきた事業で、関係町村に拡大して実施する場合

(1) 関係町村に拡大しても経費の増加にならない事業

八戸市が引き続き従前の経費を負担する。

例) 特別保育事業、農業情報提供事業（農業経営振興センターの運営）、生涯学習情報提供事業（市民大学講座開催）、職員合同研修、NPO等に係る各種情報提供支援体制事業（わいぐ管理委託）、ファミリーサポートセンター事業 等

(2) 関係町村に拡大することにより事務量が増加したり、備品その他の準備が必要となるなど、経費が増加する事業

イ) 経費が利用実績に左右されない事業

八戸市が引き続き従前の経費を負担するとともに、八戸市を除く関係町村が、別紙2の負担割合により、経費の増加分を負担する。

例) 安全・安心情報発信事業の圏域拡大 等

ロ) 経費が利用実績により変動する事業

八戸市が引き続き従前の経費を負担するとともに、八戸市を含めた関係市町村が、別紙2の負担割合により、経費の増加分を負担する。

例) 勤労者福祉サービスセンター事業 等

2 八戸圏域において新たに実施する事業

必要経費について、関係市町村が別紙2の負担割合により、負担する。

例) ドクターカー運行事業、高齢者福祉合同研修会の開催、発達障がいに関する合同研修会の開催、観光PR推進事業、はちのへ青年倶楽部カダリストの運営

3 個別に協議が必要な事業

事業内容に応じて、個別に対応（協議）する。

例）医師派遣事業、南郷そば振興センター共同利用事業、圏域公共交通計画の推進（広域路線バス上限運賃化実証実験など）等

4 従前から実施している事業を各市町村がそれぞれ運営（実施）する場合

各市町村が、それぞれ必要経費分を負担する。

例）ICT インフラ整備事業、グリーン・ツーリズム推進事業、一般廃棄物不法投棄防止事業 等

（注）八戸市資料による。なお、表中別紙2とは、市町村の具体的負担割合の設定を取り決めたもの。本稿では省略。

いずれにせよ、財政面での制約が定住自立圏の圏域形成や事業推進のブレーキとなっていないか、まずは現状を把握し、改善を施す必要がある。

3 定住自立圏と自治・連携・補完

以上で述べた現状及び課題に対して、今後留意すべき3つの論点を最後に述べておきたい⁷。

(1) 定住自立圏の射程：大都市バージョンの定住自立圏の必要性

冒頭に示した地制調答申では、これからの広域連携のあり方について地域特性に応じて書き分けている。

三大都市圏では、規模・能力が一定以上あるが面積が狭い都市間については、自主的な市町村合併や広域連携を進める必要があるとする。

地方圏では、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市が都市機能の「集約とネットワーク化」を進めるべきこととする。

そして、これらの都市から相当の距離があるような地域に存する小規模自治体については、基礎自治体間の広域連携だけによって課題を解決することが難しいとの認識を示し、地域において基礎自治体が提供すべき行政サービス等に関して、都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たすことも必要であるという垂直補完の考え方が示される。広域自治体による小規模基礎自治体に対する垂直補完の考え方が明確にされたわけである。中心市と周辺市町村というセットで構成される定住自立圏の考え方からすれば、このタイプの小規模基礎自治体を括り出すかたちで、その適用範囲を限界づけようという

⁷ かつて定住自立圏構想が提唱された当初、包括性・補完性・協治性という3つの規準に即して論じたことがある。拙稿「定住自立圏構想は地域を救うか」地方自治職員研修578号、2008年、34～36頁参照。

趣旨は理解されるころだろう。

もとより、定住自立圏は中小都市を中心市として形成される圏域をターゲットとした制度設計となっている点は否めないところである。既に述べたとおり、大都市等の地方中枢拠点都市を中心市とした定住自立圏形成は著しく立ち遅れている。現状の定住自立圏構想による財政措置では大都市ならずとも魅力に欠けたものであることから、今後の適切な対応が不可欠であることは既に述べたとおりである。

しかしながら、財政措置が不十分な点を除けば、地方中枢拠点都市こそ、一定の都市機能の集積が進んでいる強みを活かし、圏域において中枢性を発揮して近隣自治体との広域連携に積極的に取り組んで行けるはずであり、定住自立圏的な広域連携の仕組みは重要だといえる。筆者が取りまとめに関わった日本学術会議報告（回答）でも、地方拠点都市たる大都市（地制調答申でいう地方中枢拠点都市とほぼ同じ）は、地域固有の実情に応じた自律的な地域形成を担うとともに、周辺部に位置する基礎的自治体と連携しつつそれらを水平的に補完していく機能を発揮するよう強く期待するとしたところである⁸。大都市バージョンの定住自立圏モデルを検討項目に設定することは喫緊の課題であろう。

(2) 広域自治体による補完概念のシフト：支援・協力・調整へ

広域連携のあり方は必然的に広域自治体と基礎自治体の関係のあり方に関わることから、都道府県と定住自立圏の関係についてはあらためて整理されるべきであろう。

中小都市を中心市とした典型的な定住自立圏に関していえば、圏域マネジメントを担う中心市を主体とした周辺市町村との間の自律的な水平連携が主となるのは当然として、圏域の事情に応じて広域自治体がどのような支援・協力がどの程度可能か、また、望ましいのかについては整理されてしかるべきだろう。

地方中枢拠点都市を核とした広域連携についてはどうか。大都市等と広域自治体とでは医療機関をはじめとする諸施設・サービスで「重複」「競合」する部分が少なからずあり、その度合いもより高いはずである。これを単なる「二重行政」問題と見なすばかりではなく、より効果的・効率的な広域連携の形成をめぐる協働のあり方の課題として捉えるべきだろう。その第一歩として、両者間で協議の場を設けるなど、情報を共有し調整を図ることは必須である。

また、これら地方中枢拠点都市が広域連携によりカバーし得る圏域内については、広域自治体の補完機能は極小化していくのが原則であろう。都道府県は直接的にこうした圏域内の自治体個々に対して垂直的な補完関係を結ぶというよりも、より間接的に圏域マネジメントに対する協力関係の形成に舵を切ることが考えられてよいのではないか。こうした

⁸ 日本学術会議「アジアの大都市制度と経済成長に関する検証および日本への示唆」（2012年12月26日）。

場合、圏域単位への支援・協力を広域自治体の補完機能と位置付けることになろう。かりにそうすることで従来よりも都道府県に余力が生じるとすれば、絶対的に条件の厳しい地域に存する小規模自治体に対して、代行・代替を伴うようなより手厚い補完機能にそのエネルギーが振り向けられるべきだろう。

広域自治体の補完機能とされてきた事務事業については、まずは個別の基礎自治体が可能な限り担うべきであるが、それが十分な受け皿となりえない場合には補完性の原則に従い、広域連携で、極力受け止められていくべきである。ただし、それは広域自治体と基礎自治体との単なる分離・分断を意味するのではない。基礎自治体間での水平的な広域連携を円滑に作動させる方向へと、広域自治体が果たすべき役割を段階的に変える必要があるということである。すなわち、こうした場面での広域自治体による補完機能とは、小規模基礎自治体に対して想定されるような実質的な事務事業の代行・代替というよりは、支援・協力・調整に重きがおかれるべきだろう。

(3) 事務処理体制におけるガバナンス：自律性、公共性の重視

定住自立圏を具体的に作動させていくには、中心市が既存のスキームで事務処理を行う場合などを除けば、何らかの事務の共同処理体制が必要になる。近年では、行政機関等の共同設置を可能とする地方自治法改正がなされるなど、事務の共同処理方式に関しては拡充されつつあるが、使い勝手については様々な指摘がなされており、課題も少なくない。

地制調答申では、自治体間での「柔軟な連携を可能とする仕組み」の制度化をうたっているが、その際、効率性や実効性を念頭に置きつつも、構成市町村の自律性を損なわない制度設計に留意されるべきことはいうまでもないだろう。とりわけ、「中心市」「周辺」といった語法が招きやすい誤解から、「都市機能の周辺部での撤退と中心部への再編集約」という、もっぱらスクラップ・アンド・ビルドの構想を実体化するような事態は避けなければならない⁹。「集約とネットワーク」化が自治体個々の自律性を担保し、それぞれの地域での自治の可能性を高め豊かにするという定住自立圏構想の発想の原点が再確認されるべきである。

また、ステークホルダーたる民間（企業、NPO等を含む広義の民間主体）を含むという意味でいえば、公共性の観点から体制を構築することも重視すべきだろう。事業の効率性や効果をあげるうえで、これらの中で連携が図られるのは当然であるが、多様な主体が地域社会の意思決定に関わる自己統治＝住民自治のあり方に関わる点でも意義深いことを最後に強調しておきたい。

⁹ 小田切徳美「定住自立圏構想再考」自治日報2013年6月7日（第3692号）。