

# 第 20 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会

《広域連携》

**Vol.19**

2016年3月

公益財団法人 日本都市センター



第20回  
国のかたちとコミュニティを考える市長の会

《広域連携》

2016年3月  
公益財団法人 日本都市センター



## はじめに

人口減少時代の到来、市場経済のグローバル化の進展等により、都市を取り巻く環境が大きく変容するなか、市長・区長有志が自由に参画し、都市自治体の直面する政策課題について自由闊達に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、互いに切磋琢磨することにより、都市ガバナンスの向上に役立てることを目的として、「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」が開催されました。

本書は、2015年11月30日に開催された第20回会議の内容を取りまとめたものです。

2016年3月

公益財団法人 日本都市センター 研究室



# 第20回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会 《広域連携》

## 目 次

はじめに	……………	i
目次	……………	iii
趣意書	……………	v
参加市区長名簿	……………	vii
趣旨説明	松戸市長	本郷谷 健次…………… 1
進 行	浦安市長	松崎 秀樹…………… 3
基調講演	東京大学大学院法学政治学研究科教授	金井 利之…………… 4
意見交換①	……………	22
問題提起①	松戸市長	本郷谷 健次…………… 24
問題提起②	勝山市長	山岸 正裕…………… 26
問題提起③	坂出市長	綾 宏…………… 29
問題提起④	浦安市長	松崎 秀樹…………… 31
問題提起⑤	和光市長	松本 武洋…………… 33
意見交換②	……………	34
ま と め	浦安市長	松崎 秀樹…………… 38





## 第20回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」の開催について（趣意書）

このたび、私どもは、第20回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催することとしました。

今回のテーマは「広域連携」です。

我が国を取り巻く社会経済情勢は、少子高齢化、雇用環境の変化、貧困・格差問題、さらには家族や地域のつながりの希薄化等により大きく変化しており、公共サービスに期待される役割も複雑多様化しております。他方、本格的な人口減少社会を迎え、新たな行政需要への対応もさることながら、これまで住民の暮らしを支えてきた公共サービスを、いかに持続可能な体制に構築するのかが喫緊の課題となっております。都市自治体においては、従来から一部事務組合や広域連合制度を活用し、公共サービスの広域化・高度化に対応してきました。第30次地方制度調査会では、「今後の基礎自治体の行政サービス提供のあり方」が答申事項のひとつに挙げられ、近隣の市町村が相互に役割分担を行い、連携することで圏域全体の活性化を図る、新たな広域連携の必要性を指摘しております。今後は多様な広域連携制度の活用を含め、効率的で効果的な行政体制を整備していくことが必要であると認識しております。

そこで、会議の前半では、人口減少・少子高齢社会における広域連携のあり方について、金井利之 東京大学大学院法学政治学研究所教授よりご講演をいただきます。会議の後半では、前半での議論を踏まえつつ、参加した市長から広域連携に関する取組みや課題について問題提起をしていただき、市区長の皆様と意見交換をしながら考えを深めていきたいと思っております。

今回はこのような問題意識に立ってテーマを設定しましたので、

明日の都市経営についてともに考えましょう。

この会議の趣旨にご賛同のうえ、ぜひご参加くださるようご案内申し上げます。

平成27年11月

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」呼びかけ人

登別市長	小笠原 春一	和光市長	松本 武洋
松戸市長	本郷谷 健次	流山市長	井崎 義治
浦安市長	松崎 秀樹	豊島区長	高野 之夫
高岡市長	高橋 正樹	岐阜市長	細江 茂光
多治見市長	古川 雅典	伊豆市長	菊地 豊
いなべ市長	日沖 靖	坂出市長	綾 宏
多久市長	横尾 俊彦		

(地方公共団体コード順)

## 第20回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」 参加市区長名簿

埼玉県	和光市長	松本武洋
千葉県	松戸市長	本郷谷健次
千葉県	浦安市長	松崎秀樹
福井県	勝山市長	山岸正裕
香川県	坂出市長	綾宏



## 趣旨説明 本郷谷健次 松戸市長



今回の「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」のテーマは「広域連携」である。本日はこれからの自治体における広域連携についていろいろ議論していきたい。

日本を取り巻く社会経済情勢、あるいは少子高齢化、雇用環境の変化、貧困・格差問題、さらには家族や地域のつながりの希薄化等によって、我が国を取り巻く環境は大きく変化している。住民はより都市的で便利な生活を求めるようになってきており、行政はそのような住民生活を支えるために、多様な公共サービスを提供することになる。一方で新たな行政需要への対応もさることながら、本格的な人口減少社会を迎え、一部自治体では単独で多様化した公共サービスの提供をすることが困難となるなど、新たな局面を迎えてき

ている。これまでの住民の暮らしを支えてきた公共サービスをいかに持続可能な体制に構築するかが、各自治体も含めて喫緊の課題になってきている。

このような中、都市自治体においては従来から一部事務組合や広域連合制度を活用して、公共サービスの広域化・高度化に対応してきているところである。第30次地方制度調査会では、「今後の基礎自治体の行政サービス提供のあり方」が答申事項の1つに挙げられ、近隣の市町村が相互に役割分担を行って、連携することで圏域全体の活性化を図る新たな広域連携の必要性が指摘される。

これからの広域連携は、地域の実情に応じ、各地域・各市町村がそれぞれの判断に基づき多様性を持って判断することが求められる。その上で多様な広域連携制度の活用を含め、効率的で効果的な行政体制を整備していくことが必要であると認識している。そこで、今回は「広域連携」をテーマとして取り上げ、現状の問題点と解決すべき課題、今後の広域連携のあり方等について意見交換を行いたい。

進行 松崎秀樹 浦安市長



会議の前半では、広域連携のあり方について、金井利之東京大学大学院法学政治学研究科教授よりご講演をいただき、意見交換を行う。また会議の後半では、前回でのご議論を踏まえ、本日参加している市長の皆さんから広域連携に関する取組みの状況や解決すべき課題等について問題提起をしていただき、金井教授を交えて意見交換をしながら考えを深めていきたい。

それでは、金井先生、よろしく申し上げます。

**基調講演 金井利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授**  
**「広域連携」**



## 1. はじめに

### (1) 区域と分業

広域連携というのは最近の用語であり、昔は広域行政と言った。広域連携にせよ広域行政にせよ、自治体の歴史と同じくらい古い課題であるし、また永遠の課題であると言っても過言ではない。

というのは、自治体は区域を前提にして分業をするという基本的な仕掛けを持っている。この区域を前提とした自治体がいつできたのかというのは、明治時代のころであると一応研究上は言われている。明治のいつごろなのかというのは若干議論がある。ともあれ、江戸時代以来の村というのは区域を持っていないわけではないが、



どちらかというとな人間の集団、端的には農民の集団であった。

田んぼや用水があるため、漠然としたエリアは存在したが、それもあくまで工場と同じで、生産現場があったという意味であり、いわば村というのは会社だった。農民会社、農業会社だったということである。その農業会社が団体として税金を納めるというのが年貢というものであった。いわば、年貢とは法人税であり、村請制という言い方をした。村とは、エリアとか区域ではなく、いわば農業生産法人であり、年貢とは農業生産法人に課税をしていたという仕組みである。

したがって、村と村の間は曖昧なエリアがあっても問題はないということになる。村（ムラ）の外に野良（ノラ）や原（ハラ）があって、その先が漠然とした化外のようになっているので、厳格な意味での区域というのはなかった。それが、明治時代の市制町村制になり、ようやく区域がはっきりとすることになる。

区域を決めて、線を引いて、線に応じて分業体系をつくるということから、基本的には市町村というのは分業の仕組みである。しかもそれは区域を前提とした分業の問題であるから、当然すべての分業に出てくるような、「帯に短し襷に長し」という現象が生じる。広過ぎるという側面と狭過ぎるという側面が常に発生する。

これは組織の中で課をどのように作るのかということと同様であり、分けようとも合わせようとも問題が発生してしまうものである。その中で組織の経営者は、完全な解決は難しいが、一番仕事のしやすいように分業を決めるため、部・課・係をつくる。それで問題が全部消えるわけではないが、とりあえず適宜それぞれの時期に合わせてそれぞれに再編することを技術的に行う必要がある。

## (2) 技術的困難

分業なのであるから、自治体の場合にも、時々状況において誰かが区域を再編すればいいはずである。しかし、そういうものが簡単かというところではない。これが日本の1つの非常に大きな問題だが、日本は区域の再編がしやすいような形で、土地利用がコントロールされていないので、線引きは非常に難しい仕組みになってしまっている。

つまり、しっかりとした市街地があると、積み木やブロックの組み替えが簡単であるように、区域に簡単に線を引き直すことができる。しかし、日本の場合には何となく曖昧に市街地が連続的に進むので、どこでもうまく線が引けず、無理に引くと非常に人為的になってしまい、非常に線が引きにくい土地利用になっている。

これは昔からそうだったわけではなく、むしろ江戸時代のころは町と村とがはっきりと分かれていた。江戸で言えば、「朱引き」とか「墨引き」とかいう区域である。それが近代化のプロセスにおいて、いわば無計画に土地利用を放置したがゆえに、どこで線を引いても、大都市部においては明解な境界ができないということがある。

これがある程度、市街地と農村部とが、切れている場合には、その切れたところの組合せ方という問題であり、仕分けがしやすい。けれども、この土地利用をあまり明確に制限していなかったため、この線引きが困難になった。これは市町村のエリアをつくるのは、市町村というよりは、市町村を含めて、土地利用をどのようにコントロールするのかということが非常に大きい。日本の場合にはそれをコントロールしないということになった。そこで、三大都市圏を初めとして、非常に不具合が起きやすいということがある。要は不具合が目につきやすいような土地利用にしているということである。

そうはいっても、川があるとか、自然的な障壁があるとある程度区切りやすい。浦安市と江戸川区は一体にならないというのは、江戸川があるからというので非常にわかりやすい。沿革的には「東葛飾郡」のエリアの一部であったいえる松戸市も、同じ「葛飾」という名称を共有しながらも、松戸市と葛飾区が同じはずがないということになる。自然的な境界がある場合にはある程度区切りやすいが、これも必ずしもそれで切れるわけではないというのが、いつも区域でもめる最大の原因である。

山脈や川や海があれば、少なくとも陸地はつながっていないと言え、陸路でコンタクトはしにくい、これは道路や橋ができるだけで一変してしまうということがある。

それから、もともと川や海というのは障壁なのか交易路なのかというのは微妙なところがある。川というのはどちらかというとながりをもちたらずと言われている。東西の「葛飾」には「矢切の渡し」があった。島（日本は全て島であるが）で言えば、真ん中に山があると、反対側のところとは全然コンタクトがなく、むしろ、海を渡った対岸の方が一体のこともある。下関と門司（北九州市）は「関門」として一体である。海だからといってエリアを区切っているわけではないということがあるから、自然的「障壁」に従って線を引くというのはそう簡単なことではない。そのため、その時々に応じて線引きを直し、より合理的な分業にしましょうという話が行っても、そう簡単に進まない。

### **(3) 政治的困難**

さらに厄介なのは政治的な困難である。企業でも自治体でも、中の組織はトップがいれば、最終的にはどういう課をつくるとかどういいう部に分けるという線引きは不可能ではない。区域の管轄を分け

るかも、一応は一元的に決めるということが可能である。それでも決して簡単ではない。

自治体の場合は第三者がいて、勝手に上から線を引くということができないため、自分たちで決めないといけない。県や国のような第三者が線を引くと、当然それが実態と合わない場合には現場は非常に困るということになる。

これは自治体の中で自分たちが線を引く場合も同様である。地域社会という相手方があることだから、自治体の区域というものをそう簡単に適宜再編することはできない。こういう非常に大きな困難を抱えている。だから基本的には自治体の区域というのは再編ににくい。分業の体系である以上、全国のことを考えて、それにふさわしい線引きをし直せばいいはずだが、そうはなかなかならないということである。

また、誰かが、「このように線を引けば自治体間の分業はしやすくなりますよ」と言ったとしても、それはその人がそう思っているだけである。地域の人や、あるいは市長がそう思っているとはならない。誰か全知全能の人がいるわけではないということが一つある。だから、区域再編というのは非常にエネルギーがかかる。

企業の再編とか内部組織の再編であっても、非常にそのときには大きなエネルギーを使うが、それを超えて何か仕事がしやすくなった、あるいはコストが下がったという話になれば、それだけのコストをかけてやろうということが出てくるかもしれない。しかし、そもそもメリットがそれほど大きく見られない割には、非常に手間と費用というデメリットが大きいから、再編をするのは結構難しいということになる。だから区域はなかなか変わらない。なかなか変わらないから、広域連携では既存の区域を前提に話を進めることがどうしても出てくる。

#### (4) 問題の浮遊

現状の区域はそういう意味で非常に問題点が大きく、これは実際に仕事をしていけば問題の提起はいくらでもできてしまう。しかし、区域再編で分業の在り方を直すということは非常に難しい。だから、広域的な問題は常に解決しなければいけないという、要はお決まりの批判文句になりやすい。

しかし、その批判がピンぼけかという、ピンぼけではない。確かに問題は常にある。問題を挙げろと言えば、「この境界とこの境界、もっと協力できればうまくいくのに」という話は、現場にいればいくらでも出てくる。

広域問題をなくすためには市町村をなくせばいい。市町村をなくせば広域問題はなくなる。日本の自治体をやめて、全部国に移してしまえば広域連携は必要ない。なぜなら国で一本だということになるからである。しかし、そうしたら分業として意味がない。一括で仕事ができないから、小さく分けて分業しているところに意味があるのに、分業をやめようといったら、仕事をしないということになる。だから区域に分けるしかなく、結局いつでも問題があるように見えるということになる。

同様に、一般的な批判としてセクショナリズムや縦割りがよくないとよく言われているが、これも定番である。縦割りのない組織などはおよそあり得ない。何か縦割りが問題だと言えば、問題を指摘したような雰囲気にはなる。縦割りを超えるリーダーシップや、相互の調整が必要等のことをよく言うが、基本的に組織には分業が存在するので、縦割り問題というのは必然的に発生する。よってこのような批判は批判になっておらず、より大きな問題がほかにあるのかどうかということを冷静に考えないと、お決まりのパターンで思考がとまってしまうという恐れを持っている。これは広域行政問題

でも同じである。

これと同じことが、区域が広過ぎるという議論にも見られる。広くなれば、今度は市町村内部でコミュニティが必要だ、都市内分権を図らなければいけない、などの問題が発生する。しかしこれは当然である。大きくなればなるほど分業していないということになるから、細かいエリアのことはよくわからなくなる。

一方で、小さく分けたら問題が解決するののかというと、今度は広域問題がさらに深刻化する。これが「帯に短し襷に長し」と表現したように、区域が広過ぎるとともに狭過ぎることになる。「市町村には狭し、コミュニティには広し」である。現行の区域で何ができるかということを検討しているかがまず問われ、その上でこういう話が出てくるということになる。

## 2. 地方行政

### (1) 末端行政

広域連携を考えると、市町村にとって難しい問題は、地方行政という役割が市町村には期待されていることである。つまり、国は市町村に何を期待しているのかというと、国の行政の仕事を漏れなくやることである。マイナンバーの話でいえば、全国民にしっかりとマイナンバーを送り付けたいというのが国の政策である。でも国自身で行うのは非常に困難であることから、きちんと区域で分業がされている市町村に代行してほしいということである。区域に穴がないということが、国からいうと非常に重要なのである。だから、区域というタイルが、全国にちゃんと敷き詰められている状態を国はつくる。そういう末端行政の分業というのが市町村だということになる。

## (2) 階統制

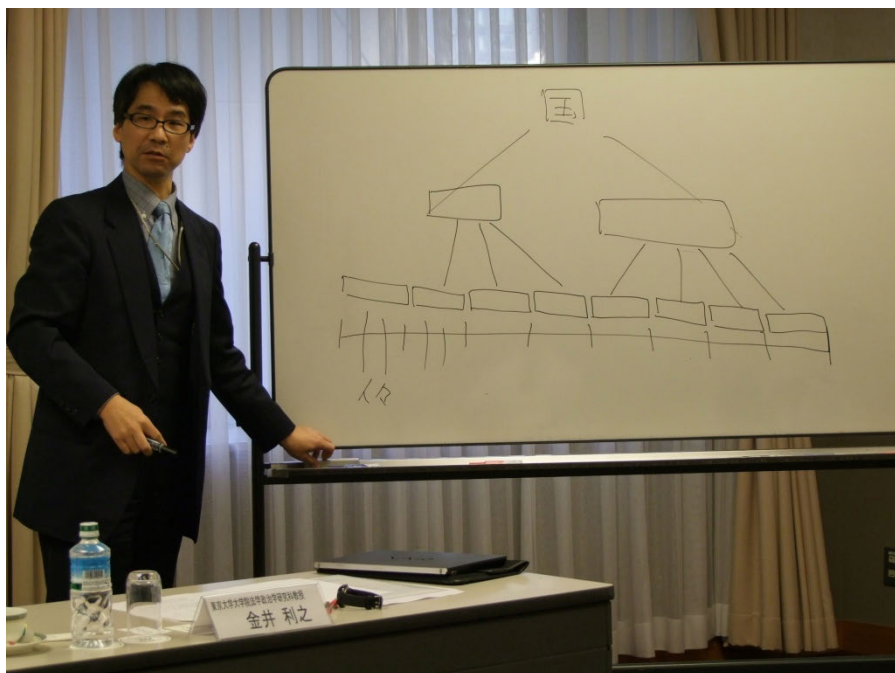
普通は国と市町村の間に都道府県を入れてある。昔でいえば、国が3,000、最近でいっても1,700とか1,600の市町村を直接コントロールするのは困難なので、都道府県を通して指示を出す。こういう三層式になる。部や課のつくり方と一緒にある。

国が市町村に一番期待していることは、「地方行政ネットワーク」である。市町村、都道府県、国という三段階ですべてのエリアを漏れなくカバーすることである。したがって、国がある政策を決めれば、全国漏れなく実施される。国にとって一番重要なのは漏れない仕組みである。

この漏れない状態を地方行政ネットワークと言ったが、普通ネットワークというと、いろいろなものがそれぞれに網目のようにつながっているイメージがある。地方行政ネットワークは、ネットワークというより、どちらかというピラミッド型である。あるいはトーナメント表で描かれるような図になっている、あるいは樹形図という言い方をする。ごく普通にあるピラミッド型組織図のパターンになっている。

ネットワークというと、普通いろいろな人が相互につながっているようなイメージであるが、全然、相互にはつながっていないというのが、この三層階統制の地方行政ネットワークの基本的な論理ということになる。

この地方行政ネットワークは、ある意味で非常に便利といえれば便利である。国から全部に伝えるときには、市町村いきなり言うのではなく、都道府県に言えば都道府県から市町村に言えという形で、比較的話が簡単に進む。少なくとも電子メールでの一斉送信がない時代は非常にこれが便利だった。



この分業の体系は、縦のルートは非常に迅速にできているわけだが、日本の場合には三段階しかないということで非常に早くできている。いわゆるフラットな組織である。このネットワークに、例えば途中で州があって、さらに郡とかいろいろなものをどんどん途中に介していくと動きが悪くなるので、日本の場合には基本的にこの三層で、縦の流れは早くするようにする、という発想だった。縦の流れを非常に早くするには層の数を減らすということになり、いわばフラットな組織になる。課と係しかないという組織のようなものである。

ただフラットの組織でよく問題になるのは、部下の数が多くなり過ぎるという話である。市町村の数が都道府県によっては非常に多くなるというので、都道府県で管理が行き届かないことになりやすい。



### (3) 広域連携

このようなピラミッド型の分業の体系というのは、仕事が全部単発で分かれている場合にはいいが、ある程度市町村間で調整が必要な問題が発生する場合には非常に弱いタイプである。理屈上は市町村間でもめた場合、全部都道府県に上げるとというのが本来の分業のロジックである。

だから、1つの市町村で対応できない問題は、都道府県が吸い上げるという話に論理的にはなる。例えば、ごみ・清掃関係は1つの市町村だと小さ過ぎてできないときには、このロジックでいくと都道府県の補完事務になるから、本来都道府県がごみ処理をやらなければいけない。しかし、都道府県がごみ・清掃事務を抱え込んだら非常に面倒なので、市町村間で直接調整し問題の解決を図らせることになる。これが広域連携や広域行政である。

広域連携を図る場合、本当は都道府県がちゃんと介入すればいいけれども、都道府県ではなくて市町村間で処理しなければならないケースが出てくる。そうすると単なる末端行政の話ではなく、市町村同士の連携というのが、この仕組みをうまく動かすためにも必要になる。

つまり、日本の分業体系は、非常にフラットな組織だから、縦の流れとして、国がやりたいということは市町村まで行き渡りやすい仕組みだが、市町村同士の協力を促そうとしても、この仕組みだけでは実は動かない。市町村同士の問題は毎回都道府県に上がってきてしまい、その都度市町村同士で解決するよう指示をしているが、これは戦後からずっとやってきていることである。またこの話は、国と都道府県に置き換えても同様である。

この問題は、合併をしまえば広域連携をするまでもなく、表面的には解決する。だから合併がうまく進むことは国にとって都合

が良い、と錯覚しがちである。なぜならば、国はタイルとして敷き詰められていることが大事なのであって、このタイルがどんどん大きくなったとしても、縦の流れの動きがよくなるわけだから、タイルでくっついてくればそれはそれで結構となる。これが霞が関の机上論である。

しかし、広域連携や合併により大きくなり過ぎた市町村が、本当に住民とちゃんと顔の見えるような関係になっているのかどうかという問題が発生する。しかし、それは市町村内部の問題となり、国や都道府県はその問題に関与しなくなる。ともかく、合併すれば市町村相互の調整の広域的な流れはスムーズになることは間違いない。国や都道府県からすると、うまくいくと考えるのである。

この合併を求めるロジックが、基本的に国の求める広域連携というもののロジックと同じである。つまり国は基本的にはタイルを敷き詰めたいと思っており、タイルが大きくなれば国としては楽である(合併)。ただし、なかなか大きくならないというのを知っている。それから、どんなに大きくしたってタイルが1枚になるということはない。だから、異なるタイル同士でも協力を進めてくれということになる(広域連携)。そういう形で広域連携を求めるのが国のロジックということになる。

### **3. 近隣圏域**

#### **(1) 経済圏・生活圏**

以上は国の都合の話だが、むしろ市長にとって重要なのはここから先である。例えば、市長の仕事は国の末端としての仕事を任されているが、それはちゃんとこなさないと、あの市長は仕事ができないという変な風評が立つ。やるべきことはちゃんとやらないといけない。しかし、やるべきことをやるだけでは住民の生活にプラスに

なるとは限らない。国が地方行政ネットワークに期待することに市長が応じることは、要するに必要最低限の仕事ということである。

民間の顧客満足度でもよく言われるが、最低限のことをやってないとすごく評判が悪くなる。だからマイナンバー等を配る中で不祥事を起こしたりすると、他にいい仕事をしていても、それだけで大きなけちがついたりする。

ただ、市町村の住民や地域社会の側からいうと、むしろ今言った末端として全国くまなくやるという話ではなくて、そのエリアごとに、それぞれに生活や経済に関わる、何か漠然と圏域というのがある。

国の側の都合の分業体系とは別に、住んでいる人などが普通圏域や日常生活圏といった経済圏を形成する。むしろ市町村の担当者は、こちらの経済圏・生活圏のほうが重要なのである。これをどのようにうまくつくれるのかというのが問題で、しかもそれは県境をまたがることも決して不思議でなく、県全体のエリアとはまた関係がないということが普通である。個々の市町村から見て、密接につながりのあるエリアというのが出てくる。

もちろん、こういう圏域に合わせて合併するというのは、経済社会に合わせた分業のつくり方ということになる。これは戦前だったら、あるいは現在でも地方圏に行けば、ある程度可能かもしれない。しかし、三大都市圏ではほぼ不可能である。例えば、東京圏を1つの基礎的自治体にすることは、今の東京都よりも広いということになるから、もちろんこの全体をカバーすることなどできない。この圏域は絶対に何らかの広い意味での水平協力体制でやらなければいけない。

## (2) 水平協力

うまくいけば水平協力をする必要があるで、市長さんからいえば、他の市町村といかに信頼醸成をするのが問われる。下からの連携は、要は市町村同士でお互いにメリットがあるということで、水平協力が進むという意味である。

市町村の立場からいえば、その市にとってメリットのある仲間をくっつけるということになるから、結果としてできた圏域水平協力ネットワークに漏れもあるし重複もある。これは、国・都道府県が形成したがる整然とした地方行政ネットワークと比較して、どちらがいいということではなく、それぞれが必要だということになる。

市町村のほうからいえば、自分のところに最適な関係者とプラスになるような関係が必要であれば、そこと連携をしていく。それは国や都道府県が考えているエリアとは必ずしも一致しないということになる。しかし、こういう水平協力が市町村の立場からは必要になってくる。

何のメリットがあるのかというと、一つは規模が大きくなるということである。これは昔から言われていることであるが、ただ規模が大きくなるといっても、非常に遠いところから無理やり人口をかき集めて、名目上規模が大きくなっただけで効率的にはならない。そのため、これは自治体でメリットになるかどうか考えることが大事である。

なお、考慮すべきこととして政策判断との関わりがある。協力するということは、相手があるということだから、独自の政策をやるときに相手が納得してくれないといけないということである。これは自治体にとっては非常に悩ましいところである。つまり市長がやりたい政策があるというときに、余り広域連携を進めると相手の市長がそうは思わないときにブレーキがかかってしまう。ところが自

分の市自前でやるのであれば、そのようなことは起きない。つまり、政策的判断が要らないものについて、水平協力はしやすいということである。

例えば、消防車の出動については、基本的に政策判断は要らない。必要などころに出せばよいので、消防や救急は広域化しても、市長の政策判断は特に問われるわけではないと言える。しかし、自分の市で消防や病院を持っていた方が安心だ、という政策判断をするのであれば、消防を共同化、広域化するというのはかえって危ない。自分の市で消防と病院を持っていれば、市民を載せた救急車が盤回しに合うことはない。

だからこれは、政策の考え方次第ということになる。そういう意味で、市町村の立場から見てプラスになるかどうかというのが一つある。

## **4. 遠隔連携**

### **(1) 機能別連携**

もう一つの連携として、最近非常に重要になってきたのが遠隔地との連携である。通常、都道府県や国は、広域連携とは近隣の自治体同士で行うものと想定している。近いところの広域連携は必要だし、圏域でメリットになる場合もあるから、それはそれでいいが、近隣での広域連携だけでは問題が解決しない場合がある。

この遠隔連携というのは非常に重要で、昔から存在している。機能別連携というものがあり、これは遠隔連携を構成するとき、例えば、米軍基地や鉱山・炭鉱、原子力発電所など、これらを抱える自治体がそれぞれ集まり、共通のテーマに沿って連携するということがある。これはテーマ別であって、距離とは関係のない連携が昔からある。

それからもう一つは、政治的な立場で近いということである。政策・政治判断の共有と言ってもよい。恐らく、この「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」というのは、そうした政治的意味での、機能別連携の一つだと思う。少なくとも地理的には近くはない。何が近いのかというと、やる気が近いということなのだろうと思う。「やる気」は、国が言っても出てこない。そういう意味ではこの市長の会自体が一種の広域連携と言える。

ただ組織化には、運営や維持に多大な労力が必要である。遠隔連携は必要に迫られてはいるが、ずっといつも一緒にやるかということ、移動の手間などがあり、いくら交通・通信手段が発達したとはいえ、連携の維持は簡単ではない。

## (2) 個別連携

この他の個別的な連携には、姉妹都市がある。姉妹都市とはどのような実体か、一般的にはあまり理解されていないが、防災や災害対策には適した連携である。最近は経済交流という形で、この面が非常に重視されている。それから二地域居住というような形で、ひよっとしたらいろんな連携が生まれるかもしれない。

もう一つ、現在国のほうで日本版CCRC(「生涯活躍のまち」)の議論がされているが、これはいい意味でも悪い意味でも、遠隔個別連携になる可能性がある。非常に難しい問題であるが、これも遠隔地とピンポイントで繋がる連携となる。

これらのメリット、デメリットをよく考えて、どう連携をするかというのは、非常に市長の判断が問われる。連携を推進し過ぎるのも、全く連携しないというのも良くない。より良い連携について、広域連携の可能性を模索していかなければならない。

## 5. おわりに

### (1) 任意と整序の相克

国のほうからいうと、市町村が勝手に近隣でも遠隔でも連携するだけでは困る。自治体間で連携状況について差が広がると、国の立場から言うと非常に重要な問題である。国としては国土全体、国民全体を考えて、特定の自治体が放置されたら困る。広域連携の問題は、実は国と鋭く対立する。

市町村の立場からいえば、自分の市民にとってプラスになる相手方を探すことが重要である。それは近場の圏域の場合もあるし、遠隔地の場合もある。お互いにメリットになるような相手とつき合えばよい。

そのかわり、それには当然コストがかかる。それから遠くにいる人とずっとつき合い続けるというのはいろいろ手間がかかるから、市民の福祉を考えたら、自分にとってふさわしい相手は必要最小限どこなのか、余計なところまで手を出さず、しかし必要なところとは協力体制を続けているということが必要になる。

ただ、国や国民全体の観点からいくと、そうやって自治体間で連携していく上で、連携ができない地域があるのは困るということになる。

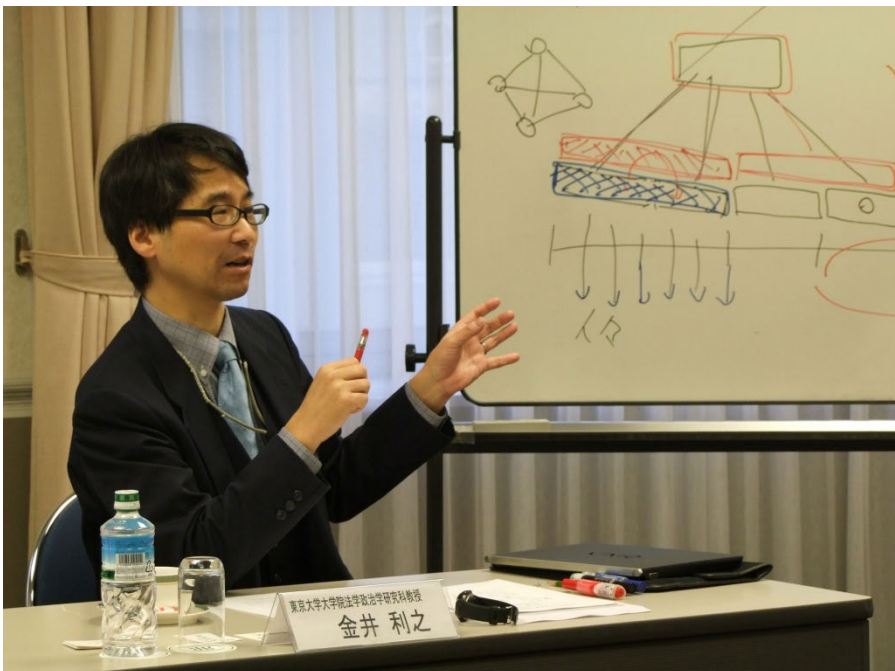
東日本大震災で職員応援というのがある。様々な理由で全国の自治体から被災地に個別に応援が来たわけだが、これは相互にプラスになっているから、それはそれでいい。しかし、全体としてそれでいいのかと言うと、そうはならないから、誰かが整序する必要も出てくる。そこで国や全国市長会を通じた調整というのはどうしても必要だったのである。

それから、個別のつき合いというのはコストが非常にかかるということで、市長としては、全国市長会や国が調整してくれるから、

下からの連携はいらぬという話になるかという、それは違う。依然として、自分としてどういう相手とつながるのかというのは今後も必要になる。自分にとって望ましい圏域との付き合いの範囲と、国や都道府県との付き合いの範囲というのはどうしても変わってくるからである。

## (2) 自律と連携の相克

もう一つは自律と連携の相克である。前述のとおり、他の市町村と連携すると、どうしても相手があることだから、自分のやりたいことを制限されてくる。自治体はなぜ自治体なのかといえば、政策決定を自律的にできるからである。ところが市町村としてはこういうネットワーク化が進めば進むほど、自分だけでやることができなくなり、それだけでなく、同調圧力が高まってくる。





これは例えば、統一地方選挙や住民基本台帳ネットワークなどがそれに該当する。それぞれ事情の違いがあれども、ネットワーク社会というのは、このような横並び画一化の側面を持っている。自治体の間も同様である。ネットワーク化が進めば進むほど、自治体としての独自性が失われるという面がある。

この2つの相克をにらみながら調整していくというのが広域連携の非常に難しいところであると思う。

## 意見交換①



### 都道府県の枠を越えた広域連携について

○普通の市政をしているときは、結局地域の市民を幸せにするということに基づいた形の政策をしていく。その中で、国と市町村の間のヒエラルキーに直面することはあるが、逆にそれが先にあるから何もできないというようなことは全くない。

ご指摘のとおり、我々の今の研究会的なネットワークは連携に結びつくと思う。いわゆる市長同士の間人性ややり方の共通性で集まろうというような形は、最近では多い。

○松戸市は東京と江戸川を挟んで、東京に近いが、所属は当然千葉県で、千葉県との連携はある。一方で、隣の東京都や埼玉県とはあまり連携がなく、まちづくりなどにおいては経済圏の視点から、東京との連携をとったほうが良いと思うが、地方自治体から見ると県の壁というのを感じる。

また、各市にも自立性が基本的には大変強くあるため、横の連携をとるのが容易でなく、市域の壁というのを強く感じてきた。圏域をベースに置いた、まちづくりをしたいが、なかなか前へ進まない。

○なぜ連携をしなきゃいけないのか、連携のメリットは何かということがはっきりわかれば連携する。だけどそれがない連携というのは、私は形としてもし成り立ったとしても長続きはしないと思う。

○（金井教授）本来連携は、市町村にメリットがあるものを選んでやればよい。

○2種類の広域連携があり、一つは全国市長会などの、圧倒的にフォーマルな確実性のあるもの、もう一つは正反対のカジュアルなものがある。自由性がある後者のほうが、化学反応が起こる可能性があり、このあたりの連携を期待している。

○（金井教授）マンパワーもノウハウも持っている東京都と連携がとれば良いが、一方で隣接する自治体と財政力等で大きな差があるとすると、東京と連携できるところとそうでないところが出てしまうと、全国的観点から言えばこれは不公正である。本当はもっとシステマチックにちゃんとやるべきだということになる。

先ほどあった、県の境が何となく作用しているというのは、これは例えば、県内の自治体と連携することはあるけれども、特別区と連携する機会はないということか。

○特別区と防災協定を結ぶことはあるが、その他の機会はあまりない。

○（金井教授）それは単に慣習の問題ではないか。別に制度として都道府県の枠を越えて連携してはいけないと決められているわけではない。

## 問題提起① 本郷谷健次 松戸市長



松戸市の現状として、江戸川を挟んで東京と隣接し、多くの市民が経済圏である東京に通勤通学しているので、距離と経済の両面において東京に近い特徴があると思う。自治体間の広域連携では千葉県内の近隣市と様々な連携をとってきた。特に、3.11の東日本大震災による放射能汚染問題は、千葉県北西部に位置する東葛地区という、松戸市、柏市、流山市、我孫子市、野田市といった地域に共通した問題であったため、問題の解決にあたっては頻繁に連携をとりながら、国や県に対する陳情を含めて対応してきた。

ゴミ処理問題について、現在松戸市には2か所の焼却施設があるが、隣の柏市と鎌ヶ谷市は合わせて3か所の焼却施設を持っている。これらは現状の施設数やごみ処理量に対してやや多い状況である。このまま余分な施設を維持するだけでもかなりのコストがかかって

しまうため、3市で連携・協力して効率的にやっ払いこうと話をしているところである。

下水道についても同様に、野田市、流山市、松戸市、市川市というのが、江戸川の流域に下水管が通っているということで、台風や大雨などのいろいろな問題が起きるとお互い連携をとらないといけないので、県や国に対する陳情を一緒にやっている。

あるいは道路に関する要望活動なども、当然ながら地域で連携をとりながらやっているが、メインはやはり同じ千葉県内の自治体との連携がほとんどである。さっき言ったように、県域を超えた連携の難しさを感じているのと、連携をとるときでもやはり各市が自立性を有するというのが当然ながらある。連携をとれる場合も限界を感じながら模索しているという状況である。

## 問題提起② 山岸正裕 勝山市長



連携するにはそれなりのテーマにもとづいたお互いのメリットが何であるかということがないと進まないと思う。実際に勝山市が連携している事例を挙げると、まずはごみ処理である。ごみ処理施設は維持管理に莫大な金がかかる。今から10数年前、隣の大野市も勝山市もごみ処理施設が老朽化していた。勝山市はもっと前に老朽化して、ごみ処理場のほうが先になくなってしまい、他自治体にごみ処理をお願いする状態だった。喫緊の課題として取り組むということで、既に広域事務組合があったから、その中でごみ処理施設を連携してつくり、取り組んできた事例がある。

さらに今、非常に大きな動きになっているのは、観光の連携である。広域観光については様々な形態があるが、勝山市では、県境を超えて、隣の石川県加賀市と、県境のあわら市、坂井市、永平寺町

と勝山市で連携している事例がある。北陸地方は一向宗等との関係で宗教文化の歴史が深いことから、関係地域で宗教文化街道というテーマを設定し、北陸新幹線金沢開業を機に、50代、60代及びインバウンドをターゲットに、宗教による癒しなどをテーマにした、それぞれの市町の寺社仏閣をめぐってもらうような取組みを連携して実施しようとしている。

それから、ジオパークという取組みがある。現在全国で39か所あり、そのうちの8か所のジオパークが世界ジオパークに登録されている。勝山市は2009年に「恐竜溪谷ふくい勝山ジオパーク」として、ジオパークネットワークに加盟し、現在、「火山と火山活動」「九頭竜川などの河川とその地形」などを活かしたジオパークによるまちづくり活動に取り組んでいる。このジオパークネットワークは全国に広がっており、毎年開催される全国大会での情報の共有やこうかんなどによって連携が深まっている。

また、ユネスコエコパークという取組みもある。白山ユネスコエコパークは、白山を中心に4県7市村、つまり富山県の南砺市、石川県の白山市、福井県の大野市と勝山市、岐阜県高山市、郡上市、白川村がエリアに属している。

これには非常に古い歴史があって、1980年に白山ユネスコエコパークは登録されているが、ジオパークと違い、エコパークはあまり認識されていなかった。近年、ようやく世界遺産と同じくユネスコのプログラムというグローバルな取組みが再認識されて脚光を浴びており、現在この取組みにも力を入れている。このように自然の保全と活用をテーマにした周辺市町村との連携が強まってきている。

もう一つの事例として、勝山市と福井市を結ぶ私鉄電車があったが、2度の事故を起こした経緯があり、13年前に一度廃線の危機に直面している。当時の国土交通省から、もうこのままでは動かしては

ならないという業務改善命令を出されて、完全に止まってしまっていたが、それを当時の沿線9市町村が連携して、「えちぜん鉄道」という第3セクターの鉄道として復活させた。現在、「えちぜん鉄道」は地域公共交通機関として重要な社会資本に位置づけられ、乗客数も順調に伸びている。これも大きな連携の効果であったと思う。



### 問題提起③ 綾 宏 坂出市長



10年ぐらい前に総務省が、消防の合併、広域化を促進していた時期があり、多くの都市が人口30万人ぐらいでまとまったが、消防の広域に関しては、消防組織の統一という形でまた2、3年前に再び話題に上がってきた。災害になった場合、県は実動部隊がないので、情報提供と指示がメインとなる。県はヘリコプターも持っているが、実際は各自治体から人員を出して運営している。そういったときに、まさに住民、市民の安心・安全を預かっている我々からしたら、消防組織だけが県の管轄になった場合、消防団だけでは非常に困る。消防組織の統一は、皆さんの不安もあって最終的にまとまらなかった。

近隣の町と1市1町で広域行政を結んでいて、ごみの処理と、ごみの処理熱を利用したプールをやったりしているが、施設が老朽化し

ており、建て替えや維持費の負担割合の問題に今まさに直面している。

合併の話に関しては、やはりトップが替わってくると考え方が違ってくる。前の町長のときは合併の話が出ていたけれども、現在は止まってしまっている。これは金井先生が言うように、友達のような関係ではうまくいかず、利害関係が出てこないと進んでいかない。

香川県には予讃線という高松と宇和島を結ぶJR路線がある。その中で、国交省からその沿線自治体で勉強会を立ち上げましょうという話があった。そこでは、核となる自治体同士が沿線で連携できないかという検討をするようだが、これも金井先生が言うような、商業圏内で市民や町民というのは自分が住んでいる自治体に限らず、便利な公共施設を利用するというものだと思う。合併をしなくても、人の利便性を考えるのであれば、近隣自治体に同じ施設は要らない。

そういうことで、当時の町ばかりとかが合併したところというのは、今施設が余って困っている。坂出市は合併をしていないが、そこにどうやって活路を開いたらいいかというのが坂出市の問題だ。

## 問題提起④ 松崎秀樹 浦安市長



浦安市の発展過程はかなり特異で、昭和30年代、埋め立てる前の浦安市は2.43㎢と、とても小さなまちだった。当時の浦安市の数倍の面積を有していた、隣接している市川市の行徳地区と合併に行きかけたがうまくいかず、そこから広域行政に余り関心を持ってこなかった。

そして、隣の市川市、松戸市と同じように、実は火葬場から、ごみ焼却場、墓地まで、全部自前でやってきた。そういった広域行政というか、近隣自治体と信頼関係を築いてこないまま今に至っており、非常に特殊な発展過程を経ていたが、一大転機は3.11だったと思う。

県内、東葛地区で電気、水道、ガスのライフラインが全滅したとき、給水車があるところを調べたら、東葛地区にいくつかあったので、すぐ連絡をとって貸してくれないかといったら、東北のあの津波を見ていたので、東北にみんな送ったと言われた。そこで初めて、近くの自治体と連携ではなく、遠いところとの連携だなというところ

ろに思い立ち、今までゼロだったが、4年8ヶ月を経て、8市1町と防災協定を結ぶことになった。またもう1つのきっかけは中越大震災で、その時は小千谷市と防災協定を結んだ。これは浦安が自発的に支援をしたことがきっかけだというのも背景にある。

もう1つは、これも特異な浦安の大きな事例、代表例だが、農地ゼロの土地ということが挙げられる。市街化調整区域もない。埋め立てによって、2.43km<sup>2</sup>が現在16.98km<sup>2</sup>までになったが、農地がないということ逆手にとって、農村部、中山間地域、都市と農村交流を今加速させている。現在4市1町1村と交流している。一番遠いところは、秋田県の大潟村である。向こうは干拓があり、浦安の10倍以上の面積に人口が3,000人しかいない。一方、浦安は16.98km<sup>2</sup>に16万3,000人いる。このように、人口密度と農地の有無という点で、正反対のまちとの交流をかなり積極的にやっている。

さらに広域行政と自治体との個人的な関心も含めて、行政ニーズ解決のためにということで、例えば介護保険制度を機にできた福祉自治体ユニットがある。これは全国都道府県から100以上の自治体が集まっている。これから派生して、少子化対策の勉強会もできたり、人口減少を考える会ができたりとやっているが、健康寿命をいかに伸ばすかという、スマートウェルネスシティ首長研究会というものにも積極的に関わっている。

さらにごみ処理の問題だが、浦安市はごみの最終残渣を北茨城市と下妻市にお願いをしている。北茨城市では廃棄物と環境を考える協議会を作っており、年に1回、環境省も呼び、課題別にごみ処理の問題について議論をしている。

このように、どちらかというとならぬとフォーマルな連携はやや消極的だが、逆に、化学反応を期待しながらカジュアルな連携に積極的に取り組んでいるというのが浦安市の現状である。

## 問題提起⑤ 松本武洋 和光市長



和光市の図書館は駅前にあり便利だが、周辺市のもの比べると規模が小さい。そのせいか、和光市民でも市外の図書館を使う人は多いと思う。維持管理にかかるコストを効率化するという面で、連携をした方が良い場合もあるかと思う。

また和光市の場合、地域包括ケアシステムを浸透させ介護の環境改善に努めているが、和光のモデルがいいと言って、現在高齢者の家族の呼びよせによる転入数が増えている状況である。それに伴い、和光市では社会保障費も毎年増加してしまっている。

保育においては、和光市で保育所を作り受け皿を増やしても、結局周りから子育て世帯が集まり、翌年度にはまた待機児童が発生してしまううちごっこが繰り返し起きている。特に待機児童問題が深刻な23区をはじめ、自治体間で負担が公平になるよう全体的に足並みを揃えて対応していかなければいけない問題である。

## 意見交換②



### 現在の階統制について

○（金井教授）CCRCについても、廃棄物処理に関する連携と同じような構造を指摘しうるのではないか。

広域連携というのは聞こえがいいけれども、実態は迷惑施設を金で受け入れるという可能性もある。通常、広域連携では観光・物販の話が一番きれいな話として出てくるが、きれいごとではおさまらない話が現実には多いのではないか。広域というと聞こえはいいが、可能性として、要はどこか1か所に迷惑施設を押しつけるという意味にもなりうる。

○本当に極端な発想だけれども、県という組織をなくして、1つの自

治体という見方であれば、国と直結した形で交渉ができるのではないか。本当に将来的な構造だけれども、そうならないかなと思う。

中間統治機構がないということが支障になるのであれば、違った形の道州制と叫ぶ、中2階をなくすことを1つの目標にした新しい機能を備えたような、まちづくり構想ができないかなと思う。

○先生が言ったように、本当に二重構造の分業システムをもう少しシンプルにして、圏域に近いぐらいの広さを有する自治体をつくるべきではないか。それを総務省が考えたのが大体30万人ということではないか。

ただ、片や大きくなり過ぎているところをどのように制御しようかという問題がある。大きいところは大きいところで、特別の権限や財源などを持つと引き続き主張している。このようにバランスが崩れ、地域間格差が生じていると思う。

○先生へ質問だが、オランダも3層制なのか。

○（金井教授）基本的に3層制である。2層制はやはり動きが悪い。むしろ3層というのは少ないくらいで、欧米では4層や5層のほうが多い。間に郡があったり州が入ったりする。

### **今後の公共施設の維持管理等のあり方について**

○（金井教授）人口減少社会において、公共施設がこのまま維持更新の時期を迎えて、同じものをつくったら多くが破綻する可能性があるという中で、どのようにお考えか。



○公共施設について、単独で維持管理ができるかというとなかなか難しい。ただ、公共施設のうち、6、7割は小学校や中学校といった学校施設である。これを他の市町村と共有できるかという、個別に少しはあるかもしれないが、大きな流れとしてはなかなか難しいかなという印象がある。

○（金井教授）学校は統廃合という話はあるけれども、他のまちと一緒につくる必要は普通ない。

○学校施設を統廃合というのか、つくり直すときに、地域の中での公共施設とどうやって共有化していくかという議論はするが、なかなか難しい。

○うちは小さな図書館で、蔵書数は少ないけれども、もともと子供を遊ばせることができるようなスペースを設けるなどの取組みをずっとやってきた。他にも、子育ての一環でイクメンの読み聞かせも行っている。私は図書館を残してもいいなと思っている。

○埼玉は特に面積の狭い市がたくさんあるが、本来であれば、もっと合理化が連携してできればなと思っている。しかし、やはり隣の市にある施設、学校という見方が典型的で、合併というのはとても難しいなと実感している。

○（金井教授）多分ある一定の地方では、高齢化が進んで何か困ったというときに、合併をしたら維持管理にコストのかかる公共施設を減らすチャンスにしようという機運が生まれるかもしれない。

この他に気になるのが高齢者施設について。CCRCのように外部



と連携していくのか、それとも、地域包括ケアの論理を貫徹させ、域内完結するから、連携する必要はないのか、という選択である。

○ないのではないか。ただ、印象的だったのは、伊豆市だと要は小さなデイケアも距離があり過ぎてしまい、まともに成り立たないというようなことがあった。しかし、逆に地方にある程度お年寄りが移住するということは、地方での施設の維持のためにはいいのかなというようにも思っている。

○今のところ我々は今で在宅医療、在宅介護、この体制を一生懸命構築していこうとしている。

## **まとめ 松崎秀樹 浦安市長**

ごみ処理施設や高齢者施設に関わる広域連携は、今後よりもっと加速していくと考えられるのではないかと。

本日はご多忙の中、ご出席いただきましてありがとうございます。どうもお疲れさまでした。

第 20 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会  
《広域連携》

---

2016 年 3 月発行

編集・発行 公益財団法人 日本都市センター  
〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1  
TEL 03-5216-8771  
E-mail [labo@toshi.or.jp](mailto:labo@toshi.or.jp)  
URL <http://www.toshi.or.jp>

印刷 株式会社 中広

ISBN978-4-904619-45-2 C3031

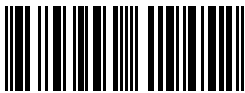
---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

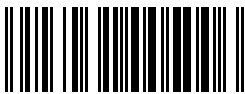
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.







9784904619452



1923031005006

ISBN978-4-904619-45-2

C3031 ¥500E

定価(本体価格500円+税)