

広域連携の未来を探る

— 連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏 —



2016年3月

公益財団法人 日本都市センター

広域連携の未来を探る

— 連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏 —



2016年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

わが国においては、今後も少子高齢化が急速に進み、本格的な人口減少社会に入ることが予測されている。少子高齢化の進行に伴い、住民の暮らしを支える公共サービスがますます重要となる一方で、人口減少社会の到来による社会経済や地域社会の変容は、地域における公共サービスの水準の維持を困難にしつつある。今後、都市自治体では、地域において持続可能な公共サービス提供体制をいかに構築していくのが喫緊の課題となっている。

こうした背景を踏まえ、第30次地方制度調査会は、その答申のなかで、地方中枢拠点都市を核として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いる。2014年5月には、一部事務組合や広域連合、機関の共同設置といった既存の制度に加えて、新たに「連携協約」が創設されたところである。

また、公共サービスの提供という観点からは、従来、支所・出張所や地域自治体の事務所等（以下、「地域機関」という。）が、コミュニティの維持や住民に身近なサービス提供に一定の役割を果たしてきたが、近年では財政状況の悪化を背景に支所等を廃止・縮減する動きも散見される。「平成の合併」から相当程度の期間が経過するなかで、地域機関が果たしてきた役割と課題を総括したうえで、都市内分権のあり方を展望する必要がある。

このような状況を踏まえ、日本都市センターでは、都市分権政策センター（全国市長会との共同設置）内に2010年から設置している「都市自治制度研究会」（座長 横道清孝 政策研究大学院大学副学長・教授）において、2014年度から2か年にわたって、「都市

内分権と広域連携」をテーマとして検討を行った。

研究会では、都市内分権と広域連携の現状や合併後の変化、民主的統制とガバナンスのあり方等を検証するとともに、自治体が持続可能な公共サービス提供体制を構築するうえでの改革課題と今後の方向性について意見を交わし、議論を深めた。本報告書は、都市自治制度研究会における2年間の調査研究のうち、「広域連携」に関する研究成果を取りまとめたものである。なお、「都市内分権」に関する研究成果は、『都市内分権の未来を創る－全国市区アンケート・現地調査を踏まえた多角的考察－』と題して別途取りまとめているので、併せてご覧いただきたい。

都市自治体においては、今後、多様な広域連携手法を活用しつつ、効率的で効果的な行政体制を整備していくことが求められている。本報告書が、都市自治体における広域連携の展開に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆に当たって、横道座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体のご担当者様にも一方ならぬお力添えをいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2016年3月

公益財団法人日本都市センター研究室

「都市自治制度研究会」構成員名簿

(2016年3月現在)

【座長】

横道 清孝 政策研究大学院大学副学長・教授

【座長代理】

大杉 寛 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授

【委員・専門委員】(順不同)

飯島 淳子 東北大学大学院法学研究科教授

金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授

斎藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授

内海 巖 上越市企画政策部 上越市創造行政研究所 主任
研究員

金子 義幸 上田市政策企画部長

大谷 基道 名古屋商科大学経済学部教授

鈴木 潔 専修大学法学部准教授

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

鈴木 達也 日本都市センター研究室 室長補佐

三浦 正士 日本都市センター研究室 研究員

加藤 祐介 日本都市センター研究室 研究員

杉山 浩一 日本都市センター研究室 研究員

エグゼクティブ・サマリー

第1章 広域連携の現状と今後の方向性

政策研究大学院大学副学長・教授 横道 清孝

本章では、広域連携の現状を踏まえた上で、今後の方向性に関する考察を行っている。まず、現在広域連携が求められる背景について論じたが、その際、平成の大合併による対応だけでは不十分であることや、昭和の大合併後に広域連携が求められた時代背景との違いについても言及した。次に、地方自治法を中心に広域連携に関する法的制度の発展を辿り、それには大きく2つの流れがあることを指摘するとともに、その活用状況にも触れた。第3に、広域圏構想について、従来の広域行政圏と新しい定住自立圏や連携中枢都市圏の基本的仕組みについて論じ、その違いを明らかにした。最後に今後の広域連携の方向性として、①分権改革の進展を踏まえたものであること、②人口減少社会の進展と厳しい財政状況に対応したものであること、③ICTの発達とネット社会の到来に対応したものであることの3つが求められると結論づけた。

第2章 自治体連携の法的考察

東京大学大学院法学政治学研究科教授 斎藤 誠

本章では、自治体連携を対象に、法的観点から分析・検討を行った。まず、基礎的考察として、連携の根拠たる自治体間の合意、及び連携に関する国の関与の正当性について略説し(1)、連携に関連のある若干の判例を紹介した上で(2)、具体的分野での連携の課題を示すべく、消費者相談窓口に関する連携の論点を提示した(3)。

次いで、2014年地方自治法改正で導入された連携協約について、制度化の経緯を振り返り（4）、法規定の内容と特徴（紛争解決の新たな手法と広義のインセンティブ規定としての位置づけ）を概観し、連携実務から見えてきた法的課題（制度の柔軟性の評価軸、連携に対する住民の積極的関与の可能性）についても検討を加えた（5）。

第3章 広域連携におけるガバナンスのあり方

－連携中枢都市圏を中心に－

専修大学法学部准教授 鈴木 潔

本章では、国が推進する「新たな広域連携」の取組みの1つである連携中枢都市圏に焦点を当てて、「住民からのガバナンスのあり方」と「構成市町村からのガバナンスのあり方」について論点を提示した。まず、住民からのガバナンスのあり方としては、広域連携によって提供される行政サービスに対して各市町村の議会及び首長による監視を強化する必要があること、住民に対する積極的な情報提供や都市圏ビジョン懇談会の活用が重要であることを指摘した。次に、構成市町村からのガバナンスのあり方については、連携協約に関する規定が簡素で柔軟性が高いという長所は、中心市が自らに都合の良いルールを近隣市町村に押し付けるのではないかと懸念にもつながりうること、1対1で締結される連携協約によって圏域としての一体性を確保するには工夫が必要であること、連携中枢都市圏を形成するためには既存の広域連携の枠組みに基づく自治体間のコミュニケーションが決定的に重要であること、中心市の事務局体制の充実が必要であることなどを指摘した。最後に、住民からのガバナンスが重要視される事務と、あまり重要視されない事務の切り分け作業が必要になることを述べた。

第4章 多様な広域連携の方策の原理的検討

－縮小社会における〈点〉と〈面〉－

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

21世紀の日本社会は、人口減少・経済縮小に直面しており、その結果として、空間的縮退も想定されている。しかし、すでに20世紀後半から、産業構造の変化やエネルギー革命により、人間活動の空間的縮退は進行しており、それへの対処が合併・広域連携として為されており、それが「懐メロ」が21世紀にも追究される理由でもある。

自治制度は、〈統治〉と〈自治〉の側面を持ち、また、〈点〉と〈線〉の側面を持つ。〈点〉と〈点〉が結合することによって〈網〉としてのネットワークが形成され、それが、個々の住民という〈点〉を掌握しつつ、都道府県や国という〈点〉と結合することで、巨大な〈投網〉を形成している。また、領域国家としての〈面〉を持つ国は、〈統治〉の観点から、個々に分割された区域・地域という〈面〉を管轄する自治制度を設定し、空隙と重複のない〈面〉の管理を達成する。

しかし、上述のような人間活動の前線後退は、少なくとも〈自治〉の感点からは、巨大な空間における〈点〉と〈面〉の空隙を生む。そこで、〈統治〉の観点からは、合併または広域連携によって、〈点〉と〈点〉を間延びさせ、〈面〉を引き延ばすことで、弥縫的に対処することになっている。しかし、このような「伸び切り」による対処が、実効的に意味があるものになるかが、今後の課題である。

第5章 上田市における定住自立圏の取組み

上田市政策企画部長 金子 義幸

急激な人口減少と少子高齢化の進展に伴い、地域の活力低下やコミュニティの衰退といった課題が顕在化するとともに、市町村ごとにフルセットの行政サービスを提供することが困難になりつつある中で、上田市では2012年から定住自立圏の取組みを進めている。

上田地域定住自立圏では、市町村長によって構成される「連絡協議会」のもとに、企画担当課長による「連絡協議会幹事会」、担当職員による「検討部会」を設置するとともに、各地域の専門的な分野の学識経験者や市民、団体の代表等による「共生ビジョン懇談会」を設けている。このような推進体制のもとで、「生活機能の強化」、「結びつきやネットワークの強化」、「圏域マネジメント能力の強化」という3つの分野について取組みを進めてきた。今後は、これまでの連携事業を着実に推進しつつ、圏域での人口減少対策や、地方創生を見据えた連携に力を入れ、地域の特色を活かした広域的な取組みを進めていきたい。

第6章 連携中枢都市圏の展開とその論点

一みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から一

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、宮崎市を中心とする圏域（みやざき共創都市圏）と、福山市を中心とする圏域（備後圏域連携中枢都市圏）を事例に、「柔軟な連携を可能とする仕組み」として創設された連携協約制度と連携中枢都市圏構想の論点を整理したものである。

両事例の検討を踏まえて、本章では、自治体の側から見た連携中枢都市圏構想のメリットとして、①圏域のまちづくりの方向性や各自治体の果たすべき役割の明確化が図られること、②行政間の連携

のみならず、圏域の産業界や大学、金融機関等と連携するプラットフォームが形成されることを指摘している。一方で、両事例ともに、連携中枢都市圏形成の過程において住民への説明や住民の意思反映のための取組みが充実しているとは言い難い面があり、圏域住民の参加・協働の多様な仕組みを「柔軟」に検討することを今後の課題として挙げている。また、本章では、連携中枢都市圏構想と政策目的が共通するまち・ひと・しごと創生について、両者を一体的に推進するという観点から両者の制度設計や国の支援メニューを点検することを課題として挙げている。

第7章 都道府県と市町村の「連携」を考える

ー鳥取県と日野郡3町の取組み事例からー

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、都道府県と市町村の間で連携協約を締結した初めての事例である鳥取県と日野郡3町の取組みを概観することで、都道府県と市町村の「連携」の可能性と今後の課題を検討したものである。

鳥取県と日野郡3町は、2010年に地方自治法上の協議会を設置し、連携を進めてきたが、協議会の組織には固定的な面があり、機動性に欠けていたことから、「柔軟な連携を可能とする仕組み」である連携協約へと移行した。本章では、連携協約への移行のメリットとして、多様な行政課題について連携事業を柔軟に検討することが可能になるとともに、各自治体職員の意識に変化が生まれており、現場レベルの問題認識やアイデアが連携事業の構築につながり得る点を指摘している。一方で、このメリットは日野郡3町の主体性を前提としており、都道府県と市町村の連携においては、分権時代にふさわしい市町村の「主体性」と「住民自治」に根ざして展開される必要があることを指摘している。

目 次

はしがき	i
都市自治制度研究会構成員名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	iv

第1章 広域連携の現状と今後の方向性

政策研究大学院大学副学長・教授 横道 清孝

1 はじめにー広域行政から広域連携へー	02
2 広域連携が求められる背景	03
3 広域連携の法的制度の発展	05
4 広域圏構想の展開	08
5 広域連携の今後の方向性	14

第2章 自治体連携の法的考察

東京大学大学院法学政治学研究科教授 齋藤 誠

はじめに	18
1 連携の基層ー根拠と関与ー	18
2 関係判例の紹介	21
3 消費者保護行政における連携の模索 ー連携の具体的分野としてー	23
4 自治体連携に関する制度改正の動向	25
5 連携協約制度の導入	31
6 連携実務からの示唆 ー研究会における調査・議論をふまえてー	34
むすび	36

第3章 広域連携におけるガバナンスのあり方

ー連携中枢都市圏を中心にー

専修大学法学部准教授 鈴木 潔

はじめに	40
1 住民からのガバナンスのあり方	43
2 構成市町村からのガバナンスのあり方	49
おわりに	58

第4章 多様な広域連携の方策の原理的検討

ー縮小社会における<点>と<面>ー

東京大学大学院法学政治学研究科教授 金井 利之

はじめに	62
1 現代日本の空間的縮退	64
2 自治制度の多面性	68
3 空間的縮退と自治制度の「伸び切り」	73
おわりに	78

第5章 上田市における定住自立圏の取組み

上田市政策企画部長 金子 義幸

はじめに	82
1 上田地域における広域連携の概要	84
2 上田地域定住自立圏形成の経過	86
3 上田地域定住自立圏形成の取組み状況	88
4 今後の取組みの方向性	93
おわりに	100

第6章 連携中枢都市圏構想の展開とその論点

—みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から—

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

1 連携中枢都市圏構想の論点	102
2 みやざき共創都市圏の取組み	105
3 備後圏域連携中枢都市圏の取組み	113
4 今後の課題と展望	120

第7章 都道府県と市町村の「連携」を考える

—鳥取県と日野郡3町の取組み事例から—

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

はじめに.....	130
1 「日野郡ふるさと広域連携協約」締結の背景と経過	131
2 連携の推進体制と取組み内容	134
3 県と3町の連携におけるガバナンス	137
むすびにかえて—「連携協約」化の意義と今後の展望—	139

資料編

資料編1 広域連携の状況に関する資料	144
--------------------------	-----

資料編2 都市自治制度研究会 資料	156
-------------------------	-----

執筆者プロフィール.....	180
----------------	-----

第1章

広域連携の現状と今後の方向性

政策研究大学院大学 副学長・教授
横道 清孝

1 はじめに —広域行政から広域連携へ

平成の大合併が一区切りとされた2010年3月以来6年が経過し、各自治体の区域を超えた自治体間協力の動きが再び活発化してきた。国も新しい協力の仕組みを制度化するとともに新しい圏域構想を提示するなど、自治体間協力の促進に向けた取組みを強化してきた。

ただ、自治体の区域を超えた自治体間協力といっても、その姿は従来のあり方とは相当異なっており、そのことは「広域連携」という用語に端的に表れている。

これまで、自治体の区域を超えた自治体間協力は「広域行政」と呼ばれてきた。しかしながら、現在では「広域連携」という用語が用いられるのが一般的である。

「広域行政」(Wide-Area Administration)から想起されるイメージは、まず「圏域ありき」ということである。自治体の区域を超えた圏域があらかじめ想定されており、その広い空間でいかに行政を展開していくかが問題とされる。次に、その圏域行政を担う特別の行政機構が想定されており、さらに、その仕組みを全国に画一的に拡げていくというイメージがある。

これに対して「広域連携」(Wide-Area Cooperation)から想起されるのは、独立した自治体同士がそれぞれの区域を超えて協力しあう姿である。一定の圏域があらかじめ想定されているのではなく、特別の行政機構の存在も前提とされていない。全国的、画一的な展開ではなく、各自治体がそれぞれの地域の必要に応じて多様な姿で取り組んでいるというイメージである。また、広域「行政」ではなく、広域「連携」であるため、その協力の範囲は自治体の業務に限定されていない。

本稿では、このような自治体間協力（「広域連携」）について、そ

の求められる背景、その歴史及び現状等を踏まえた上で、今後の求められる方向性について論じてみることにしたい。

2 広域連携が求められる背景

今、自治体間の広域連携が求められる背景には、自治体を取り巻く社会経済環境の大きな変化がある。

まず、何とんでも少子高齢化、人口減少社会の到来である。戦後一貫して増加してきた我が国人口は、2000年代半ばにピークを迎えてその後減少傾向に転じた。この傾向は今後長期にわたって続くものと見込まれており、2050年には我が国人口は1億人を切ることが予想されている。その間、高齢化もさらに進展し、現在でも4人に1人が65歳以上の高齢者であるが、2050年にはその割合が4割近くに達するものと見込まれている¹。

次に、国・地方を通じた厳しい財政状況がある。国・地方を通じた長期債務残高（借金）は、1990年のバブル経済の崩壊以降、我が国経済の低迷とそれに対する総合経済対策の実施等により増加の一途をたどり、2014年度末には1,000兆円の大台を超えた²。国は、消費税の増税等により税収確保を図っているが、高齢化の進展に伴い社会保障費が増大していくことを考えると、今後も国・地方を通じて厳しい財政状況が続くことは間違いない。

自治体は、このような厳しい環境の下で、放っておけば住民サービスの低下や地域経済の衰退が生じかねない状況の下で、今後とも住民サービスの維持・向上を図り、また、地域経済の維持・活性化

¹ 内閣府「平成27年版高齢社会白書」。

² 財務省「国及び地方の長期債務残高」(<http://www.zaisei.mof.go.jp/> 2016年2月25日アクセス)。

を図っていかなければならないのである。

そのためには、単独の自治体では対応できないものは勿論のこと、単独の自治体で対応できるものであっても、より効果的・効率的な対応を図るために他の自治体との広域連携の方策を探ることが求められているのである。

思えば、平成の大合併も、少子高齢化・人口減少社会の到来と国・地方を通じた厳しい財政状況という大きな社会経済環境の変化への対応方策であったとみることができる。

しかしながら、この合併は国が大きく旗を振ったとしても強制合併ではなく最終的には各市町村の意思に基づく任意合併であったため、様々な事情により規模が小さくても合併しない市町村が残ってしまった。また、合併をした市町村でも、日常生活圏を単位として行われた広域的合併はそれほど多くはない。

したがって、住民の日常的な行動範囲に即した住民サービスを提供していくためには、合併をしなかった小規模市町村はもちろん、合併をした市町村であっても、日常生活圏を同じくする周辺市町村と広域連携をしていく必要が残っている。さらには、防災やクラウドなど日常生活圏という区域を超えた形の広域連携についても検討することが必要となってきた。

平成の市町村合併は、人口減少社会や厳しい財政状況を乗り切るための対応策として一定の効果を持ったことは間違いないが、それだけではなお不十分であり、各自治体には、合併後の新しい市町村体制を踏まえた上で、新しい広域連携のあり方を模索していくことが求められているのである。

なお、この広域連携のあり方を考えるに当たっては、昭和の大合併後に進められた広域連携の時代とは、自治体を取り巻く社会経済環境が大きく異なっていることに留意しておかなければならない。

当時は、経済が右肩上がりの高度経済成長の時代であり、人口も同じく右肩上がりが増加しており、その内訳をみても高齢者は少なく若者が多かった。国や地方の財政も好調な税収増に支えられて規模拡大を続けており、行政サービスの水準も向上していた。また、住民の生活様式の都市化が進み、モータリゼーションにより住民の日常生活圏が拡大していた時代である。

その中で、自治体としても、拡大する日常生活圏の中で、都市化する住民ニーズに対応して行政サービス水準の向上を図るべく広域連携を進めてきたのであり、また、そのような対応を可能とする財政的なゆとりが国・地方に存在していたのである。

これに対して、現在は、拡大した日常生活圏の中で、これまで向上させてきた行政サービス水準を如何に維持していくかが問題となっている。また、厳しい財政状況の中で、それを支える地域経済の活性化をいかに図っていくかが問題となっているのであり、それを国全体が人口減少という厳しい条件の下で考えていかなければならないのである。

3 広域連携の法的制度の発展

広域連携に取り組むに当たって、広域連携の仕組み・手法としていかなるものがあるのか。地方自治法（以下「自治法」という。）に規定する法的制度について、その歴史的発展とともに見てみることにしたい。

(1) 広域連携の法的制度の発展

広域連携の法的制度は、日本における近代的地方自治制度の出発点となる1888年制定の市制町村制において既に導入されていた。

すなわち、町村制116条1項は「数町村ノ事務ヲ共同処分スル為メ其協議ニ依リ監督官庁ノ許可ヲ得テ其町村ノ組合ヲ設クルコトヲ得」と規定しており、町村における広域連携の手法として組合制度が認められていたのである。

ただし、この組合制度は、町村にのみ認められていた制度であり、明治の大合併において合併できなかった町村に対して、合併に代わる便法として認められたものであった。

それが、1911年の市制・町村制改正により、一部事務組合について、町村だけでなく市についても認められるようになった。

この時点で、一部事務組合は合併に代わる便法ではなく市町村の事務を共同処理するための広域連携の制度として位置付けられたとみることができる。なお、同改正により、町村には一部事務組合に加えて全部事務組合の設立も認められている。

戦後、1947年に自治法が制定され、都道府県や市町村といった地方制度に関する法律は同法に一本化されたが、広域連携の制度に関しては、都道府県にも一部事務組合制度の適用が認められるとともに、町村には役場事務組合の設立も認められるという組合制度の拡充が図られている。

1952年には、いわゆる機能的共同処理方式の導入が行われた。当時は、国・地方を通じて行政の簡素化が大きな課題となっていた時代であり、その観点から、広域連携の制度についても、組合制度と比べてより簡素で効率的な協議会、機関等の共同設置及び事務の委託といった3つの制度が導入された。

その後、1963年には、新産業都市に代表される当時の地域開発という時代に対応して、地方開発事業団という制度が創設され、1974年には、当時の一部事務組合の急激な増加傾向に対応して、それらの整理・統合を可能とする複合的一部事務組合制度が創設さ

れ、さらに、1994年には一部事務組合のバージョンアップ版ともいうべき広域連合制度の創設が行われた。

近年では、2011年に、適用実績がみられなくなった全部事務組合、役場事務組合及び地方開発事業団という3つの制度が廃止され、2014年には、平成の大合併後の新しい広域連携の制度として、連携協約及び事務の代替執行という2つの制度が創設されている。

以上、広域連携の法的制度の歴史的発展をみてきたが、この間、それぞれの時代的要請にも対応しつつ、制度的な拡充が図られてきたことが分かる。

また、広域連携の法的制度としては、2つの流れがあることも分かる。

1つは、当初の組合制度に端を発する流れであり、広域連携のために別法人をつくって対応しようとするものである。一部事務組合、広域連合、そして2011年に廃止された全部事務組合、役場事務組合及び地方開発事業団がこれに該当する。

もう1つは、そのような別法人をつくらず機能的共同処理方式で対応しようという流れである。協議会、機関等の共同設置、事務の委託、そして、2014年に導入された連携協約及び事務の代替執行がこれに該当する。

(2) 各制度の活用状況

上記制度の活用状況をみると、以下のとおりである³。

まず、広域連携の件数が最も多いのは事務の委託（5,979件）であり、次いで一部事務組合（1,515件）、機関等の共同設置（416件）、協議会（210件）、広域連合（115件）の順となっている。

³ 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）」を参照。

広域連携の内容についてしてみると、事務の委託で最も多いのは住民票等の写しの交付等に関する事務（1,341件）、次いで公平委員会に関する事務（1,143件）、競艇に関する事務（856件）となっている。一部事務組合では、最も多いのはごみ処理に関する事務（399件）、次いでし尿処理に関する事務（349件）、消防に関する事務（276件）となっている。

機関等の共同設置では、最も多いのは介護区分認定審査に関する事務（129件）、次いで公平委員会に関する事務（115件）となっており、協議会では、消防に関する事務（38件）、次いで広域行政計画等に関する事務（29件）であり、広域連合では、後期高齢者医療に関する事務（51件）、次いで介護区分認定審査に関する事務（45件）となっている。

いずれも実際に活用されているが、特に事務の委託と一部事務組合の2つが広域連携における中心的な制度となっていることが分かる。

なお、連携協約と事務の代替執行については、2014年の制度創設後の全国的な調査はまだ行われていないが、少なくとも連携協約については、後述する連携中枢都市圏との関係等で既にいくつかの活用事例が出てきている。

4 広域圏構想の展開

(1) 我が国における広域連携の特徴

我が国における広域連携については、2つの大きな特徴がある。

1つは、明治の近代化以降、従来の市町村では社会経済環境の変化に十分対応できなくなった場合には、合併により規模拡大を図ってきたのであり、広域連携は、その合併と合併の合間の対応策として機能してきたということである。

まず、近代的地方自治制度の発足に当たって明治の大合併（1888年～1889年）が行われたが、その時合併できなかった町村については、それら町村間の連携強化を図るために組合制度が活用された。また、次の昭和の大合併（1953年～1961年）終了後に始まったモータリゼーションの進展に伴う日常生活圏の拡大に対しては、広域行政圏という広域連携で対処してきた。そして、最近では平成の大合併（1999年～2010年）終了後の本格的な人口減少社会への対応策として、定住自立圏や連携中枢都市圏といった広域連携が提示されている。

もう1つの特徴は、明治の大合併後の組合町村による対応の場合を除き、国（総務省・自治省）は自治法上の広域連携の法的制度の活用を勧めるだけでなく、広域圏構想も併せて提示することにより広域連携を促進してきたということである。また、その際に広域圏構想については法律という形で制度化することをせず、要綱というより柔軟な形で提示しているのも特徴といえる。

(2) 広域行政圏の展開（1969年～2008年）

国（自治省）は、1969年に「昭和44年度広域市町村圏振興整備措置要綱」を示し、まず地方圏において広域市町村圏という広域連携をスタートさせ、翌1970年には当該要綱を「広域市町村圏振興整備措置要綱」⁴として恒久化した。また、1977年には「大都市周辺地域振興整備措置要綱」⁵を提示し、大都市圏においても大都市周辺地域広域行政圏という広域連携を開始した。なお、広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏の両者は、1991年の「今後の広域

⁴ 昭和45年4月10日自治振第53号。

⁵ 昭和52年8月10日自治振第66号。

行政圏の振興整備について」⁶という通知により「広域行政圏」と総称されるようになった。

この広域行政圏の基本的仕組みは、次のとおりである。

まず、圏域の設定である。日常社会生活圏として一体化した区域について、広域市町村圏の場合はおおむね人口10万以上を標準として、大都市周辺地域広域行政圏の場合はおおむね人口40万程度を基準として圏域の設定が行われる。その設定は、関係市町村及び国（自治大臣）と協議した上で、都道府県知事により行われた。

次に、圏域行政を推進するための広域行政機構の設置である。圏域を構成する市町村により、自治法上の広域連携の法的制度を活用して広域行政機構が設けられる。その際、少なくとも協議会の設置が求められ、その体制強化を図る観点からは、できれば一部事務組合、さらにはより強力な複合的一部事務組合や広域連合のほうが望ましいとされた。

そして、広域行政機構により広域行政圏計画が策定される。広域行政圏計画は、おおむね全国総合開発計画（新全総、三全総、四全総及び国土のグランドデザイン）と対応しつつ4期にわたって策定され、それに基づき広域行政圏の推進が図られていった。

この広域行政圏は、大都市の中心部等を除いて全国に設定され、その圏域数は1998年10月1日現在で365圏域（広域市町村圏341、大都市周辺地域24）であった⁷。

(3) 広域行政圏から定住自立圏へ（2008年～）

国（総務省）は、平成の大合併が終わりを迎えつつあった2008

⁶ 平成3年3月29日自治振第47号。

⁷ 自治省行政局振興課（1998）『広域行政圏要覧 平成10年改訂』6～7頁。

年に「定住自立圏構想推進要綱」⁸を示すとともに、併せて従来の広域行政圏に係る通知をすべて廃止するとした⁹。

これは、昭和の大合併後の広域圏構想として40年近く続いた広域行政圏からの大転換であり、ポスト平成の大合併時代の新しい広域圏構想として提示されたものである、

この定住自立圏の基本的仕組みは、次のとおりである。

まず、圏域を形成するか否かは中心市（人口5万程度以上（最低でも4万超）かつ昼夜間人口比率1以上の都市）の判断に任されている。すなわち、圏域として必要な生活機能の確保に中心的な役割を担う意思を有する中心市が中心市宣言を行い、近隣市町村と1対1の協定（定住自立圏形成協定）を結ぶことにより圏域が形成される。

次に、圏域事務を担う広域行政機構を設置することは想定されていない。協定に基づく事務については、機関等の共同設置や事務の委託等の機能的共同処理方式、あるいは民事上の契約等により行うとされている。

また、圏域の将来像や協定に基づく取組み等を記載した定住自立圏共生ビジョンが策定されるが、この共生ビジョンを策定するのにも中心市宣言をした中心市（宣言中心市）であり、地域の関係者との懇談会（圏域共生ビジョン懇談会）を開催するとともに近隣市町村とも必要な協議して策定するとされている。

この定住自立圏は、2015年10月1日現在、全国で95圏域が形成されている¹⁰。

⁸ 平成20年12月26日総行応第39号。

⁹ ただし、広域行政圏を今後も存続させるか否かは各地域の判断に任ずとされており、2015年6月10日現在で、134圏域が存続している（広域行政圏整備推進協議会資料）。

¹⁰ 総務省 HP（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/、2016年2月25日取得）。

(4) 広域行政圏と定住自立圏の比較

従来の広域行政圏と新しい定住自立圏を比較した場合、次のような大きな違いがある。

まず、圏域についてであるが、広域行政圏では、大都市の一部等を除き全国隔々に画一的に設定することが想定されていた。そのため、圏域の設定はそれを構成することになる市町村ではなく都道府県知事が行うとされ、実際、広域市町村圏の場合でみれば、最初の4年間でほぼ全国にわたって設定が完了している。

これに対して、定住自立圏では、圏域の形成は市町村、特に中心市のイニシアティブに任せられている。その結果、徐々に増えてきてはいるものの、構想提示後7年を経過した現在でも、中心市要件を満たす市を有するすべての地域で定住自立圏が形成されているわけではない。また、その圏域は1対1の協定の結果として形成されるとされているため、中心市と近隣市町村の意向により柔軟に変化するものとなっている。

次に、広域行政圏では市町村とは別に広域行政機構を設置し、その広域行政機構が広域行政圏計画を策定するとともに圏域行政の中心を担うことが想定されていた。そのため、広域行政機構は法人格を持った一部事務組合や広域連合が望ましいとされており、また、具体的な圏域事務の実施においても、そのような法人格を持った広域行政機構による実施が期待されていた。

これに対して、定住自立圏では、広域行政機構の設置は想定されておらず、その代わりに中心市が大きな役割を果たすことが期待されている。そもそも定住自立圏は、中心市による中心市宣言で始まるのであり、近隣市町村との協定締結や共生ビジョンの策定等、さらには、具体的な圏域事務の実施においても、中心市のリーダーシップに負うところが非常に大きいものとなっている。

(5) 地方創生と連携中枢都市圏（2014年～）

国（総務省）は、2014年に「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」¹¹を制定し、地方創生に係る「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定後は、それを「連携中枢都市圏構想推進要綱」¹²と改めて連携中枢都市圏の推進を開始している。

この連携中枢都市圏の基本的な仕組みは、定住自立圏とほぼ同じである。

すなわち、圏域の形成は、連携中枢都市（指定都市又は中核市（人口20万以上）で昼夜間人口比率がおおむね1以上）が、連携中枢都市宣言を行い、近隣市町村と連携協約を締結することにより形成される。また、宣言をした連携中枢都市（宣言連携中枢都市）は、地域の関係者との懇談会（連携中枢都市圏ビジョン懇談会）を開催するとともに連携する市町村とも必要な協議を行った上で、連携中枢都市圏ビジョンを策定するとされている。

定住自立圏と比べると、圏域全体の経済成長の牽引という役割があるため、中心となる都市の規模が大きい。また、2014年の自治法改正で新しく導入された連携協約の制度を活用することが求められている。

播磨圏域（連携中枢都市：姫路市）、高梁川流域圏域（連携中枢都市：倉敷市）、備後圏域（連携中枢都市：福山市）、宮崎広域圏（連携中枢都市：宮崎市）で先行的な取組みが行われ、今後も増加していくことが予想される。

¹¹ 平成26年8月25日総行市第200号。

¹² 平成27年1月28日総行市第4号。

5 広域連携の今後の方向性

広域連携は、それ自体が目的ではない。自治体として、いかに地域における住民サービスを維持・向上させていくか、また、いかに地域における経済を維持・活性化させていくかという2つの大きな課題に対応していくための方策として取り組むべきものである。

この広域連携について、新しい環境変化を踏まえつつ、今後の方向性を示せば、次のとおりである。

第1に、これからの広域連携は、分権改革の進展を踏まえたものであることが求められる。国から言われたとおりに、全国画一的に金太郎飴のような広域連携を行うのではなく、行うか行わないかも含めて、地域のイニシアティブの下で、地域の実情に応じた多様な広域連携が展開されることが期待される。従来の広域行政圏と比較すると、定住自立圏や連携中枢都市圏は分権時代にふさわしい仕組みとなっているが、それでも、それぞれの要綱で手続きや内容について具体的な縛りが無いわけではない。

自治体としては、役に立つと思えばこれらを活用すればよいし、自分たちのニーズに合わないと思えば、自分たちで別の形の広域連携を進めればよいのである。特に、中心となる市が定住自立圏の中心市要件を満たさない地域においては、都道府県との垂直的連携も含め、自分たち自身で広域連携のあり方を考えていくことが必要となる。

第2に、これからの広域連携は、人口減少社会の進展と厳しい財政状況に対応したものであることが求められる。

広域連携により単にサービス提供が可能になるというだけでは不十分であり、それを効率的かつサステイナブルに提供していくにはどうすればよいかを考えていくことが必要とされる。

そのため、自治法上の法的制度については、新しく導入された連携協約や事務の代替執行を含め、まずは機能的共同処理方式の活用の方から検討してみることが必要であり、さらには、自治法上の法制度でなくても活用できる簡便な方式がないかどうかについても検討してみることが必要である。

また、自治体同士が行政として連携するだけでなく、地域住民や民間企業、NPO 等地域を構成する多様な関係者、さらには必要に応じて都道府県や国の機関をも巻き込んだ形での広域連携のあり方についても考えていくことが必要である。

第3は、これからの広域連携は、ICT の発達とネット社会の到来に対応したものであることが求められる。

従来 of 広域連携は、モータリゼーションの進展という社会変化に対応し、それを活用するものであったが、これからの広域連携は、ICT の発達とネット社会の到来という社会変化に対応し、それを活用していくことを考えていかなければならない。ICT は地理的制約を超えるものであり、ネットの安全性に十分配慮しながらであるが、近隣自治体だけでなく遠隔自治体との広域連携も選択肢として考えることが必要となってきた。

また、ネット社会の進展に伴い「つなぐ能力」の重要性が高まっているが¹³、このことは広域連携においては特に重要である。広域連携する各自自治体が有する情報・知識・資源等を結びつけることによって、新しいイノベティブなアイデアが生まれ、それが圏域発展のための施策として結実していくことを期待したい。

¹³ 従来の R&D (Research & Development) に加えて、最近では C&D (Connect & Development) の重要性が指摘されている。

【参考文献】

- ・ 伊藤正次（2015）「自治と連携—自治体間連携の理論的基礎に関する一考察」地方自治817号、2～17頁
- ・ 総務省（2014）「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）」
- ・ 内閣府（2015）「平成27年版高齢社会白書」
- ・ 横道清孝（2011）「これからの広域行政のあり方を考える」日本都市センター編『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政・広域連携—』、3～12頁
- ・ 横道清孝（2012）「機能的な共同処理方式の活用可能性」日本都市センター編『協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて』、3～22頁
- ・ 横道清孝（2013）「時代に対応した広域連携のあり方について」都市とガバナンス20号、10～17頁

- ・ 財務省「国及び地方の長期債務残高」
(<http://www.zaisei.mof.go.jp/>) 2016年2月25日アクセス
- ・ 総務省「定住自立圏構想」
(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/) 2016年2月25日アクセス

第2章

自治体連携の法的考察

東京大学大学院法学政治学研究科 教授
齋藤 誠

はじめに

本章では、法的観点から、広域連携を念頭に自治体連携の課題について、近時の法改正をひとつの軸に考察する。

自治体連携の法制度には、現在いろいろな類型がある。一部事務組合もあれば、各種協議会もある。組合についても、時代が進むにつれ、複合的な事務を扱うものが認められ、広域連合制度も加わった。それはいわば、戦前からある本館から、それぞれに繋がる設計のもとで、多くの増築をした旅館のような形になっており、更に2014（平成26）年の法改正で、連携協約及び事務の代替執行が加わった。

連携が利用される行政分野については、ごみ処理、消防など従前から事務の共同処理が活用されてきた分野もあれば、介護認定審査会の共同設置のように、近時の国の施策への対応として、新たに連携が展開したものもある。

1 連携の基層－根拠と関与－

(1) 連携の根拠

制度横断的に重要なことは、連携の根拠である。制度を基礎づける意味でも法的根拠になるのは、自治体間の合意であり、例えばAという自治体とBという自治体が一緒に何かを行っていこうと合意をすることである。連携と対比される合併についても、A、Bという自治体がそれぞれ単独の法人格を持つことを解消して、一緒になるという合意、固く言えば合同行為を行うことが法的な根拠になる。

そして、合意の実質的な根拠、すなわち、何を目的に、どのように連携するのかということ、それぞれの自治体が十分に詰め、住

民の納得を得るプロセスを経て連携することが重要なことも言うまでもない。

(2) 国の関与

他方で、自治体間の合意が連携の法的根拠の根本であるとしても、自治体は独立国ではないので、当該合意をベースにどのような連携の制度を組み立て、制度をどう動かすのかについて、国の側も正当な利害を有している。連携について、国の立法によって制度化する立法的関与、そして、その上で、どのように連携を具体的に後押しするのかという、行政による関与も、憲法の地方自治保障に適合する範囲で認められる。

連携についての国の関与の例を、戦前期から時系列で、条文を抜粋する形で次に挙げる。

①1888（明治21）年市制町村制中の町村制（ひらかな書き、新漢字に改めて引用）

第6章「町村組合」

第116条第2項「法律上の義務を負担するに堪う可き資力を有せざる町村にして他の町村と合併（第4条）するの協議整わず又は其事情に依り合併を不便と為すときは郡参事会の議決を以て数町村の組合を設けしむることを得」

「市制町村制理由」の当該条文に関する部分

「…例へば該町村の互に相遠隔するが如き又は古来の慣習に於て調和を得ざるが如きの類あり。此の如きに至ては其の町村異議あるにも拘らず事務共同の爲め組合を為さしむるの権力なかる可からず。」

②1947（昭和22）年地方自治法（法律第67号）

第284条4項「公益上必要がある場合においては、都道府県知事は、政令の定めるところにより、第1項の規定による市町村及び特別区の組合を設けることができる」。

③1994（平成6）年改正地方自治法（法律第48号）

第285条の2第1項「公益上必要がある場合においては、都道府県知事は、関係のある市町村及び特別区に対し、一部事務組合又は広域連合を設けるべきことを勧告することができる」。

1888（明治21）年の町村制では、市制町村制理由が述べているように、地理上の問題や従来 of 沿革から合併が困難な町村について、組合を強制的に設立させるという仕組みが設けられていた（①）。

そしてこの制度は、戦後日本国憲法のもとにおける法制にも、一定程度継承された（②）。広域連合制度が登場した1994（平成6）年の法改正で、強制的な設立という関与手法はなくなり、それに代わって、知事が組合や協議会の設立につき勧告するという手法が導入された（③、協議会設立に関する勧告は、同法現252条の2の2第4項）。

このような、「上からの」「ハードな」国の関与にも一定の法的正当性があり、政策的にも、例えば、理不尽に連携の協議から仲間はずれにされている団体の自治を支援する目的で国・県が仲介することは必要である。しかし、それぞれの自治体の対話と合意がやはり根本であり、自治体が工夫して連携につき検討し、それを実施していく上で、国がサポートできることは何かを考え、そして法制度上支障になっていることがあれば、その除去を進める、このような観点が重要である。

2 関係判例の紹介

法的観点から自治体連携について考える場合、連携をめぐって裁判所が従来どのような判断をなしているのかも押さえておかなければならない。もっとも、自治体連携に関する紛争が、裁判になることは従来ほとんどなかった。最近の注目すべき2つの判決について、以下で簡潔に紹介する。いずれも地方裁判所の判断で、上級審でなお係争中であることにも留意が必要である。

第1に、市町村間の連携に関しては、近隣の2市とともに、ごみの広域処理を実施することを方針として、一部事務組合の設置に向けて協議会を設立・運営していた町が、町長選挙の結果、当該方針を見直して協議会から離脱にいたったことで、2市に対して債務不履行ないし不法行為による賠償責任を負うとされた事例がある（横浜地判平成23・12・8判時2156号91頁）。

この事案では、横須賀市、三浦市、葉山町、3つの自治体が、ごみの広域処理を共同で実施することに向けて協議会を作り、一部事務組合を設置する方向で協議を重ねていた。しかし、葉山町では、町単独で発生ごみを縮減し、処理をするという「ゼロ・ウェイスト政策」を選挙で掲げた新町長が当選して、広域処理化協議会から離脱するに至った。

それに対して、三浦市と横須賀市は、葉山町の離脱によって従来の協議が無駄になってしまったとして、協議会の人件費や経費について損害賠償請求訴訟を提起した。従来、あまりなされなかったタイプの自治体間訴訟事例である。

横浜地裁判決は、協議に関する事実を詳細に認定して、2市1町は、協議会設立の時点で、「ごみ処理の広域化実現に向けて誠実に取り組むべき信義則上の義務」を負っており、さらに、広域化の基本計

画案が策定された段階では、三者に「広域処理を行う旨の法的拘束力のある合意が成立したもの」と認めて、葉山町の離脱は、債務不履行ないし不法行為に該当すると判断した。自治体が政策を転換すること自体は、住民自治の原則や社会情勢の変動への対応としてできることが前提ではあるが、一定の場合には、転換による損害を賠償しなければならないという、工場誘致に関する著名な最高裁判例（昭和56・1・27民集35巻1号35頁）の準則に沿ってこのような判断がなされた。

もう1つの事例は、大雨による土砂災害被害について、条例による事務処理特例として県から市に権限移譲された宅地造成等規制法上の是正命令等を市長が行使しなかったことが国家賠償法1条1項の適用上違法とされ、なおかつ、県の賠償責任についても、地方自治法に基づいて市に対する是正又は改善のための必要な措置を講ずべきことを求めるなどの権限を県知事が市長に対して行使しなかったことが違法とされたものである（広島地判平成24・9・26判時2170号76頁。もっとも、控訴審判決広島高判平成25・9・26では、当該被害の原因となった建設残土の搬入が宅地造成等規制法上の宅地造成に該当しないとして請求が斥けられている）。

この事案は、県から市への権限移譲に関するものではあるが、権限移譲も、移譲のプロセスや、移譲後の関連任務の役割分担も含めて捉えると、県と市の連携の一種と位置づけることができる。したがって、県・市が連携した場合の住民に対する法的責任のあり方について考える場合の素材になり得る。

3 消費者保護行政における連携の模索 －連携の具体的分野として－

個別の行政分野において、連携について、国の側でどのようなサポートを行うのが法政策的に適切であろうか。その検証の一助として、筆者も参画した、消費者行政分野での2010年～11年段階での自治体間連携の検討を紹介する。

消費者委員会・地方消費者行政専門調査会報告書（2011年4月、
下線は筆者による）

「第2章 相談ネットワークの在り方について（4）上記広域連携推進のための方策」

「…相談ネットワークの構築の在り方についても、地方公共団体が自主的にその在り方を検討すべきものである。

しかしながら、小規模な市町村が中核的な市に消費者窓口事務を委託する等により、自らの窓口を閉鎖する、あるいは、規模を縮小するような場合には、身近で専門的な窓口での相談受付体制を実現する上では望ましいとは言い難い。また、相談を受けることで、地域住民のかかえる消費者問題を把握し、地域の行政にいかすことが行えなくなり、地域の消費者行政が弱体化するおそれがある。

したがって、消費者庁としても、消費者安全法で示された理念実現のためには、広域連携の望ましい形や広域連携に伴って想定される問題への対処に関する複数の選択肢について、技術的助言として、一定のひな形を示す必要がある。

また、消費者安全法で示された基本的理念を実現し、同法の制定によって市町村に課せられた義務の履行を確保するために

は、国として一定程度の財政負担や技術的支援等を図ることを具体的に検討すべきである。

例えば、ひな形に沿って窓口整備を進めていく自治体に対して、相談窓口のネットワーク構築に必要な施設等の整備や窓口職員に対する必要な研修等について負担・支援を図ることが想定される。

なお、この場合でも、財政負担については、上記「第1章2(2)」で述べたとおり、「地方消費者行政活性化基金」や「住民生活に光をそそぐ交付金」のように、地方公共団体の創意工夫に基づく裁量を発揮できるような財政措置を活用する方向で、その具体的な在り方等について検討する必要がある。

なお、広域連携を推進するに当たっては、連携に参加する市町村間の分担関係の調整が進まなかったり、都道府県と市町村の責任関係が不明確化したりするとの懸念があるとされている。そこで、連携に参加する地方公共団体間の負担割合や責任関係、機能分担等について、上記ひな形で示すことが望ましい。

高齢化・過疎化が進むなかで、弱いところを狙って、悪質業者はあれこれ手を変え品を変えて出てくることから、自治体消費者行政の充実は喫緊の課題である。そして、一方では、自治体に任せておいては、消費者行政部門は財政難の中で先細りを余儀なくされるので、消費生活センター設置をすべての市町村に義務付けるべきだ、という議論も消費者行政にかかわっている関係者からは出てきていた。

しかし、それはこの間に進められてきた分権改革の方向性、特に自治体に対する義務付け・枠付けの見直しと平仄が合わないし、小規模自治体に単独で組織設置だけを義務付けても、おそらく問題は

解消しない。

この報告書では、国の関与及び県と市町村の連携について、より柔軟に考えて、国が連携のひな形を示し、ひな形に沿った連携を進める自治体を支援するという仕組みを提言した。連携支援にあたっては、小規模自治体においても設置がより容易な、消費者行政に特化しない、よろず相談窓口のような総合窓口も対象であり、そこで対処できない事案については、県や中心市の消費者保護部門とネットワークで結び、テレビ電話などで対応を図ることが想定された。

地方自治法上の連携の手法としての「事務の委託」については、小規模自治体がこの手法を使った場合、身近なところに相談窓口があることのメリットが消えてしまうことの問題が大きいことも指摘している。事務を委ねる側にある程度の権限を残したままで、事務を委ねる「事務の代替執行」制度は、2014（平成26）年地方自治法改正で導入されたが（252条の16の2以下）、ここで指摘された問題にも対応できるかどうか、運用も含め検証が必要であろう。

4 自治体連携に関する制度改正の動向

次に、自治体連携に関する法改正の動向について、経緯を振り返り、第29次、30次の地方制度調査会答申の関連部分を紹介する。

第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（2009年6月16日）（以下、下線は筆者による）

第1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

2 これからの基礎自治体のあり方

(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

なお、これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定住自立圏構想をはじめとする地域活性化策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる。

3 今後の対応策

(2) 広域連携の積極的な活用を促すための方策

市町村間又は市町村と都道府県との間で広域に連携することにより、事務をより適切かつ効率的に処理するため、従来から、地方自治法においては、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託など、多様な事務の共同処理の仕組みが設けられている。このような事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要がある。

第29次地制調の答申であるが、ここで抜粋した部分よりも前の部分で、国主導の「合併推進運動」は2010（平成22）年3月末で「一

区切り」にすべしということを答申した（同2（2））。そしてここでは、市町村の多様性を前提に、合併はひとつの選択肢として、それとともに、市町村間での共同処理方式での連携、都道府県による補完など多様な選択肢を用意して、市町村自身が選択することができることを求めた。

その上で、具体的にどういう法改正をすれば、多様な連携を後押しすることになるかという点について、3（2）の次の部分で具体的に提言した。まず、事務の委託（252条の14以下）について、「委託団体が事務処理の状況を把握し、受託団体に対して意見を提出しやすくなるよう、制度改革を含めた検討を行うことが適当」とした。しかし、この点に関しては、「事務の委託」制度そのものの改正はなされず、新たな制度の追加は第30次の答申を待つことになる。

次いで、機関等の共同設置については、「効率的な行政運営や小規模市町村の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関の共同設置が進められるよう、制度改革を含めた検討を行うことが適当」とした。こちらは、2011（平成23）年の自治法改正で導入された（252条の7以下）。

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）

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

3 具体的な方策

(1) 新たな広域連携の制度の必要性

広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきである。

人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である。現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要となる。

市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである。

地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手續、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要である。

広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が調わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについても検討を進める必要がある。(略)

(4) 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点

今後、市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示すことが必要である。特に、既に一定の規模・能力を備え、広域連携において中心的な役割を果たすべき都市（地方中枢拠点都市や定住自立圏施策における中心市）と近隣の市町村が連携を行う場合には、それぞれのメリットが示される必要がある。同時に、中心的な

役割を果たすべき都市のリーダーシップのあり方や、市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方、さらには法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方についても検討を進めるべきである。

なお、市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されていることから、このような手法を含めて、連携を促していくべきである。

また、市町村が連携して民間部門等を活用する取組は、災害対応や監査、福祉などの分野において有効であり、特に民間部門等の専門的な人材の活用も有用である。市町村の技術系職員等の有する知識や技術を継承できるよう、専門的な人材を共同で確保することも考えられる。(略)

(5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際し

ては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

次に第30次地制調の答申であるが、人口減少・少子高齢化の急速な進行に地方自治制度も対応しなければならないということが、この答申の基調になっている。行政サービスの提供については、多様な手法の自主的な選択が重要という点では第29次答申の方向性を踏襲して、市町村間の広域連携を有効な選択肢であるとし、あわせて、それが困難な場合には、都道府県の補完も必要であるという指摘をしている。

新しい制度については、「より弾力的な」制度、「柔軟な連携を可能とする仕組み」という言葉がキーワードとして登場し、その仕組みにおいては、合意形成の手続、合意の実効性確保の調整方法、その他民法上の契約で不十分な点の補完のあり方などを検討する必要があるとし、さらに、条件不利地域の市町村で、近隣の市町村が連携を望まない場合、あるいは対象事務について協議が整わない場合の、連携の進め方について検討を要すると述べている。

制度化にあたっての具体的な留意点としては、法的責任、住民への説明責任、現在行われている民法上の契約による連携との関係等を挙げ、最後に、市町村間の連携だけでなく、柔軟な連携の仕組みを活用して、現在の事務の委託とは別途に都道府県が市町村に代わって事務の一部を処理することができるようにすべきとした。

5 連携協約制度の導入

第30次地方制度調査会のこの答申を受け、2014（平成26）年の地方自治法改正（平成26年法律42号）において、広域連携の新しい法制度－連携協約（252条の2）と事務の代替執行（252条の16の2以下）－が導入された。

ここでは、連携協約に関する改正内容を概観するとともに、同制度の利用にかかわる課題についても、若干の考察を加える。

(1) 規定の内容

地方自治法の「普通地方公共団体相互間の協力」の節（の筆頭）に付け加えられた「第1款 連携協約」は、条文としては1条であり（252条の2）、規定内容は簡潔である。

すなわち、自治体間の協議により連携目的での協約を締結できること（1項）、締結時の告示と届出（2項）、連携協議における議会の議決（3項）、公益上必要がある場合の、国・都道府県による協約締結の勧告（5項）、協約締結自治体が「分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようにしなければならない」こと（6項）、協約締結団体間の紛争についての、自治紛争処理委員による処理方針の提示を求める申請（7項、手続等は251条の3の2に規定）である。なお、第4項は、協約の変更・廃止の場合に、1～3項の例による旨を定める。

(2) 制度の特徴（i）－新たな紛争処理の仕組み－

法改正前も、定住自立圏の取組みのように、地方自治法の規定によらずに、自治体間で双方の意思合致により協定を結んで連携事業を行うことは可能であった。したがって、そうした法定外の契約（こ

の契約も行政契約であり、民法上の契約に関する諸原則、諸規定が、行政契約であることの特性に配慮しつつ適用される)に加えて、連携協約を法制化したことの意味を整理しておく必要がある。

第1に法的仕組みをおいたことの意味が明確なのは、連携をめぐって自治体間に紛争が生じた場合の、自治紛争処理委員による「方策の提示」を求める当事者自治体の「申請権」である。もめごとがきちんと解決できる仕組みがあることは、連携の実現にとって重要であり、法定外の協定で利用可能であった裁判外の紛争解決手法(ADR)と、この「方法の提示」の申請には以下のような違いがある。

①民事上の紛争解決の仕組みとしての仲裁法上の仲裁は、仲裁判断に裁判所判決と同じ効力が認められていて強力であるが(同法45条)、当事者双方(多数当事者の場合その全員)の合意(仲裁合意、同法2条)がなければ利用できない。それに対して「方法の提示」は、一方当事者が申請できる。

②自治紛争処理委員による調停手続は、一方当事者による申請により利用可能であるが(地方自治法251条の2第1項)、調停案を全ての当事者が受諾しないと調停は成立しない(同条7項)。「方法の提示」の場合は、受諾の有無は問題とならず、当事者が「これを尊重して必要な措置を執るようにしなければならない」(同法251条の3の2第6項)とされている。

より大きな文脈におくと、当事者間では「もめごと」が手詰まりになった、あるいは手詰まりに見えたとしても、第三者が、冷静かつ専門的な観点から方策を提示することで、問題が解消されることもあろう。

例えば、第2節で取り上げたごみの広域処理にかかる事例のような紛争についても、改正法による「方策の提示」申請を利用することで、より早期かつ柔軟な問題解決が図られる可能性も出てくるの

ではないか。

(3) 制度の特徴 (ii) - 広義のインセンティブ規定 -

紛争処理の仕組み以外の規定内容はさらに簡略なものであり、連携協約の内容についても「連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める」とあるにとどまる(252条の2第1項)。既存の、協議会、機関の共同設置等の「事務の共同処理」の仕組みにおいては、規約で定めなければならないことが、その名称、経費の支弁の方法等、法自体に列挙されていること(252条の4等)と対照的である。

自治体自身が工夫して、連携内容を規約に盛り込むことができるが(医療と社会福祉の横断的な連携など)、他方で、その連携を具体化するには、別途、協議会、事務の委託など、他の「事務の共同処理」の仕組みを利用し、あるいは独自の条例を作る必要があることも多い。この二段階手続という手間の問題は、今回の「柔軟な連携の仕組み」導入の議論においても意識はされていた—それぞれの仕組みに共通な手続・議決を自治法において括り出し、一本化して規定する可能性の検討など—が、改正法においては、連携協約は他の制度と横並びのものとして位置づけられている。

また、連携協約制度を用いることに対する国の財政的支援は、自治法そのものには登場しない。別途に総務省が、2014(平成26)年度は「新たな広域連携モデル構築事業」を国の予算事業として行い、2015(平成27)年度からは地方交付税措置によりその全国的な展開が図られている。

以上、法自体には、連携協約の締結推進に向けての強いインセンティブ(奨励)措置はなく、前記紛争処理の仕組みや協約についての議会の議決を法定し、なおかつ法定外の支援措置を用意すること

で連携を促そうという点で、252条の2は、広義（広い意味）のインセンティブ（奨励）規定として位置づけられよう。分野は全く異なるものの、原子力安全条約、放射性廃棄物安全条約は、それぞれ前文で「インセンティブ条約（incentive convention）」であることを宣言している。条約への参加を促す先進国の技術援助や資金提供義務は条約には盛り込まれていないことから、ここでのインセンティブは、締約国間の定期検討会合により安全性のレベルを向上させる、奨励的意味合いが強いと捉えられている。

特別な法律の規定がなくとも、自治体実務上はある程度実施可能であり、実際にも実施されていたことを奨励的・誘導的な観点から規定することは、2012（平成24）年の「通年議会」に関する改正（102条の2）でもみられたところである。

6 連携実務からの示唆 －研究会における調査・議論をふまえて－

ここでは、研究会における実際の連携事例からの報告・議論を受けて、2点をあげておきたい。

1点目は、連携協約方式のメリットとして、従前の協議会方式と比較すると、協議会方式には、やはり固定的な面があり、例えば、協議会を構成する市町村及びその部局からすると、あの事務・事業は協議会の仕事であるとして、次第にひとつごとのような意識が醸成される点も問題である旨の指摘があった（本書第7章）。一部事務組合等、法人格を持った仕組みに比較すると、協議会は法人格を持たず、法的には柔軟な面があるはずであるが（斎藤・2012年『基層』、490頁以下所収の「広域連携制度の比較表」を参照）、組織的観点からは、協議会のような固有の組織を持たない連携協約に、行政運

営上の効率性についての期待がかかる所以でもあろう。もっとも、この点は、連携に対する住民のコントロールという観点からも考える必要がある（むすびで若干言及する）。

2点目は、連携協約制度が、1対1の協約締結を前提にしていることについてである。県ないし中心市と複数の市町村が、同じ内容の連携を行う場合、1対1の協約を複数結ぶよりも、複数当事者が1つの連携協約を結ぶことができる方が便宜ではないかという指摘があった。確かに、条文上は、協議会、機関の共同設置等の規定と対比すると、連携協約に係る252条の2は、1対1の協約を前提にしていると読める。多数当事者間で1つの協約を結ぶならば、それは法定外協約ということになる。なお、民法上の典型契約の類型も、固有の組織・財産を想定した組合契約の類型を除いて、売買、贈与など1対1の契約であり、多数当事者による新たな組織的契約（フランチャイズ契約など）は、法定外（無名）契約である。

もっとも、第5節で見たように、自治法の連携協約規定自体には、1対1を必然的に要請しなければならないような強い法的効果は結びついていない（広義のインセンティブ規定）。あり得る様々な協約のうち、二当事者という基本類型を規定したとみるべきであろう。事実上の効果として、連携を事実上主導するであろう中心市ないし都道府県が、パートナーになる他市町村と相対（あいたい）で交渉し、多数当事者間の調整についても主導的役割を果たすことを、連携を支援する自治法外の仕組みとあわせ、1対1規定があとおしする効果はあるだろうが、それにあまり重きをおくべきではなかろう。

むすび

自治体は、いろいろなヴァリエーションで連携協約の利用を考えることができる。主体の側も二当事者、多数当事者、そしてそれぞれに市町村間、県市町村間があり、連携の具体化手法とその組み合わせの側も、独自条例によるものから、今回同時に導入された事務の代替執行まで、様々である。

構想と実施にあたっての論点の1つは、連携における住民のポジティブな位置づけをどう図るかであろう。

例えば、連携協約と、その具体化のための「共同処理」手法（機関共同設置、事務の委託等）の規約、それぞれの案について、実務的には、両者を一体的に自治体間で協議し、議会でも一括で議決することもできるとされる。そのような、包括的かつ効率的な方法を用いるのならば、なおさら、連携の内容について住民に十分に説明し、意見もくみ上げ、その納得感を得た上で、議会においても十分な審議検討を経ることが、連携の実を挙げることにつながるのではないか。

協約の運用に対する住民のコントロールについても、それぞれの当事者自治体において、日常的な、議会・長・住民間のコミュニケーション回路を通じ、場合によっては、住民監査請求・住民訴訟という制度的な手法によっても確保可能であることを想起すべきである。

「他者」との具体的連携について住民自身が考え、発言する機会を持つことは、自治と分権が、自己利益のひたすらな追求によってではなく、他者への共感と連帯によって支えられることに光をあてることにもなるはずである。

【参考文献】

- ・ 岩崎忠（2014）「2014年地方自治法改正の制定過程と論点」自治総研431号、1～21頁
- ・ 木村俊介（2015）『広域連携の仕組み』第一法規
- ・ 斎藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣（特に第4部第4章）
- ・ 斎藤誠（2012）「消費者保護における行政法・地方自治法の役割」新世代法政策学研究16号（北大GCOE）、1～22頁
- ・ 斎藤誠（2011）「地方分権・地方自治の10年」ジュリスト1414号、27～34頁
- ・ 斎藤誠（2014）「連携協約制度の導入と自治体の課題」市政749号、18～20頁
- ・ 勢一智子（2015）「地方自治法2014年改正」法学教室413号、42～48頁
- ・ 寺田雅一・浦上哲朗（2014）「地方自治法の一部を改正する法律について（上）（下）」地方自治801/802号30～51頁、56～103頁

第3章

広域連携におけるガバナンスのあり方 —連携中枢都市圏を中心に—

専修大学法学部 准教授
鈴木 潔

はじめに

(1) 問題の所在

「ガバナンス」は多義的に用いられる概念であるが、本章では、
①住民（プリンシパル）が自治体（エージェント）を規律すること、
②広域連携の構成自治体（プリンシパル）が広域連携のパートナー（エージェント）を規律すること、として定義する。

このような意味での広域連携におけるガバナンスにはこれまでも関心が払われてきたところであり、地方自治法に基づく協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合等については一定の研究蓄積がある¹。しかしながら、2014年の地方自治法改正により新たに創設された「連携協約」と「事務の代替執行」については、まだ運用実績が少ないこともあって、ガバナンスの観点からの検討が必ずしも尽くされたとはいえない。国は、連携協約を利用した「連携中枢都市圏」や「都道府県による補完」などを「新たな広域連携」として位置づけ、一層推進する方針を示している。今後、連携協約等に基づいて提供される行政サービスが拡大し、住民の生活に重大な影響を及ぼすようになるとすれば、「新たな広域連携」におけるガバナンスの重要性が増すこととなる。

そこで、本章では、「新たな広域連携」の取組みの1つである連携中枢都市圏に焦点を当てて、そのガバナンスのあり方について検討したい²。結論を先取りすれば、連携中枢都市圏においては、い

¹ 例えば、日本都市センター編（2009）『基礎自治体の将来像を考える—多様な選択の時代に—』181～182頁。横道清孝（2012）「機能的な共同処理方式の活用可能性」日本都市センター編『協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて』20～21頁。斎藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣、478～491頁。また、オランダにおける広域連携のガバナンスを考察した文献として、鈴木潔（2011）「自治体合併と広域連携の進展」佐藤竺監修・金井利之・日本都市センター編著『オランダ・ベルギーの自治体改革』第一法規、47～64頁。

かなる事務を、いかなる主体が、いかなる方法で連携するかによって、必要とされる規律には濃淡があるということである。例えば、専門技術的な事務の場合には住民及び構成市町村からの規律が形式的に確保されていれば足りるのであろうが、住民の生活に重大な影響を与えるような政策的な事務（例えばインフラの再配置）の場合には民主的コントロールが実質的にも確保される必要がある。

(2) 連携中枢都市圏とは何か

まず、本章の検討対象である連携中枢都市圏について概要を示しておこう。連携中枢都市圏の意義は、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢化社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することにあるとされる。連携中枢都市の要件は、①地方圏（三大都市圏を除く地域）の政令指定都市、新中核市（人口20万人以上）で、かつ②昼夜間人口比率おおむね1以上の都市と設定されている。これらの要件を満たし、連携中枢都市となりうるのは2015年度時点で61都市ある。

また、連携に際しては、地方自治法上の連携協約の仕組みを活用し、自治体間で政策面での役割分担を定めるものとされる。

連携中枢都市圏に求められる役割は、①圏域全体の経済成長のけん引（産学金官の共同研究・新製品開発支援、6次産業化支援等）、

² 「新たな広域連携」の取組みには、「定住自立圏」、「都道府県による補完」、「三大都市圏における市町村間の広域連携」などもあるが、これらについては次を参照。定住自立圏については大杉覚（2013）「定住自立圏における連携と補完」都市とガバナンス20号、都道府県による補完については市川喜崇（2013）「都道府県による市町村の『補完』を考える」都市とガバナンス20号、三大都市圏における広域については伊藤正次（2015）「人口減少社会の自治体間連携—三大都市圏への展開に向けて—」都市とガバナンス23号。

②高次の都市機能の集積・強化（高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備等）、③圏域全体の生活関連機能のサービス向上（地域医療確保のための病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成等）である。

連携中枢都市圏に対する国（総務省）からの支援として、2014年度には先行的なモデルを構築するため、国費による「新たな広域連携モデル構築事業」（9事業）が実施された。対象市は盛岡市、姫路市、倉敷市、広島市、福山市、下関市、北九州市、熊本市、宮崎市であった³。また、2015年度も、国費（当初予算案で2億円）によりモデル事業の支援が進められている。

連携中枢都市圏形成のために市町村の行うべき手続は「連携中枢都市圏構想推進要綱（以下、「要綱」という）」で次のように定められている⁴。

第1に、「連携中枢都市宣言」である。この宣言は、圏域の中心都市が、近隣市町村と連携して、圏域全体の将来像を描き、圏域全体の経済をけん引し圏域の住民全体の暮らしを支えるという役割を担う意思を有することを表明するものである。

第2に、「連携協約の締結」である。これは、連携中枢都市と連携市町村が、圏域全体の方向性、連携する分野、役割分担を規定するものである。なお、連携市町村とは、連携中枢都市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する市町村（主に通勤通学10%圏内の市町村）のうち、連携協約を締結するも

³ 筆者は熊本市に対するヒアリング調査を2015年9月1日に実施した。また、日本都市センターが2015年11月12日に行った宮崎市に対するヒアリング調査にも参加する機会を得た。調査にご協力いただいたご担当者の皆様には、ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料を提供していただいた。この場を借りてお礼を申し上げたい。

⁴ 「連携中枢都市圏構想推進要綱」（2014年8月25日（総行市第200号）制定、2015年1月28日（総行市第4号）一部改正）。

のを指す。

第3に、「都市圏ビジョンの策定」である。このビジョンは、連携中枢都市が、連携協約に基づく具体的取組み（期間・規模）について、近隣市町村との協議を経て決定する。なお、圏域内の関係者の意見を幅広く反映させるため、産学金官民の関係者を構成員とした「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」において検討するものとされている。

以下では、「住民からのガバナンスのあり方」と「構成市町村からのガバナンスのあり方」について、それぞれの論点を検討しよう。

1 住民からのガバナンスのあり方

(1) 広域連携は「民主主義の赤字」をもたらすか

一般的に、広域連携によって行政サービスを提供することについては、住民による監視の目が届きにくくなり、また住民の意思も反映されにくくなるという「民主主義の赤字」問題が指摘されてきた。住民が参政権をもつのは、その住民が属する自治体に対してのみであって、広域連携のパートナーである他の自治体や一部事務組合等に対してはもたないからである。もし住民からの民主的コントロールが広域連携のパートナーに対して全く及ばないとすれば、広域連携に対する住民の信頼が醸成されることはないであろう。そこで、住民が自らの属する自治体を通じて、広域連携のパートナーである他の自治体等を規律付けることができる仕組みが必要となる。

従来の広域連携の仕組みにおける住民からの統制手法には、それぞれに一長一短がある⁵。例えば、一部事務組合と広域連合につい

⁵ 日本都市センター、前掲書、181～182頁。横道、前掲論文、20～21頁。

ては、ガバナンスのための機関として独自の議会が設置されるため、住民は議会議員を間接的に選挙することができる。協議会、機関の共同設置、事務の委託については別法人の設置を要しないため、そもそも独自の議会が存在しない。そこで、関係自治体の議会が、①規約の議決、②負担金の決定、③収入・支出予算の決定、④管理・執行に係る条例の制定・改廃などの機会をとらえて規律付けをすることになる。

他方において、運用の実態をみると、一部事務組合と広域連合では、議会の審議が形骸化しており住民からの実質的統制が及びにくいとか、構成団体間の意見の調整に手間がかかるため全構成団体の協議を調えることが難しいともいわれる。さらには、連携協約のような多層的な広域連携の展開によって、個別自治体レベルにおけるアカウンタビリティが十分に確保できなくなるおそれもある⁶。

広域連携における「民主主義の赤字」についてどのように考えるべきであろうか。2つの論点がある。1つは、構成団体の立場からすると、広域連携には「民主主義の黒字」もあるという考え方である。一部事務組合と広域連合については構成団体が拒否権をもっているため合意形成が困難といわれるが、逆にいえば構成団体からの

⁶ 伊藤正次は、「連携関係を構成する自治体が共同で特定分野の政策形成を行い、行政サービスを提供する場合、各自治体の住民に対してその政策の内容やサービス水準に関するアカウンタビリティを各々の自治体が果たすことが可能なのが問われることになる。政策分野ごとに多様な連携関係が展開される状況は、意思決定の争点を曖昧化・複雑化し、結果として個別自治体レベルにおけるアカウンタビリティが十分確保されない事態を生み出してしまうかもしれない」と指摘する。伊藤正次(2015)「自治と連携—自治体間連携の理論的基礎に関する一考察」地方自治817号、15頁。

⁷ 「神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会」で金井利之委員は次のように述べている。「それからよく言われるのが、広域連携や一部事務組合では、お互い拒否権を持ってやれないではないかという発想があります。しかし、これは逆に各構成団体からの民主的統制が効いているということです。母体になっている自治体でやっぱり嫌だということは強制されないということは残っているという意味では、デモクラティック・デフィシット（民主主義の不足＝赤字）が多いように見える広域連携も、別の意味では大きな黒字があるということもできる」。神奈川県庁ウェブサ

統制が強く効いているともいえる⁷。もう1つは、住民からの民主的コントロールがあまり重要視されない事務と、重要視される事務とを切り分けることが可能ではないかという考え方である⁸。この観点を敷衍すれば、いかなる事務を、いかなる主体が、いかなる方法で連携するかによって、住民からのガバナンスのあり方には濃淡があって然るべきということになる。

(2) 構成市町村の議会による監視

連携協約の締結には関係市町村の議会の議決が必要である（地方自治法252条の2第3項）。そして、連携中枢都市圏の形成に関する連携協約では、少なくとも、①協約を締結する市町村の名称、②都市圏形成の目的、③基本方針、④連携する取組み、⑤連携する取組みの執行等に係る基本的事項、⑥首長間の定期的な協議、⑦連携協約の期間という7項目を規定するものとされている⁹。議会を通じた民主的コントロールが形式的には確保されているが、問題となるのは審議の中身である。連携協約の内容についてどの程度の実質的な審議がなされたか、議会に対して十分な情報提供が行われたか、連携のパートナーとなる市町村の議会との意見交換や情報共有が図ら

イト「第7回神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会審議結果」（2011年5月26日）。<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f7640/p360108.html>（2016年2月29日最終アクセス）。

⁸ 同研究会で木村琢磨委員は次のように述べている。「広域連携への民主的なコントロールは、たしかに難しいファクターになりますが、私自身は、民主的な要素があまり重要視されないものと、重要視されるものをきちんと切り分けていくという観点が必要だと思っています。たびたび例に挙げる港湾ですと、東京と横浜が連携して港を管理する仕組みになっていますが、今度の法改正で新しい港湾運営会社を作って広域的に管理するという仕組みになりました。民主的なコントロールが直接は効かない民間の団体が広域管理をするということになるわけですが、港湾とか空港のようにテクニカルな要素で構成される分野であれば、そういう姿がありうるはず。過度に民主的なコントロールに期待しなくても、適切な切り分けをしていけば、広域的な連携の受け皿となる主体は色々な形態がありうるものと考えます」。出典は同上。

⁹ 要綱、5～10頁。

れているか、などが重要と考えられる。

連携協約に基づく事務の管理・執行については、個々の市町村が個別に実施するか、あるいはその基本的な事項を連携協約に規定したうえで、事務の委託や事務の代替執行等のほか、民事上の契約等により事務を処理することとされている¹⁰。各市町村が連携事務を個別に実施する場合には、各市町村の議会が統制することが可能である。しかし、問題は、事務の委託や事務の代替執行を用いる場合である。例えば、近隣市町村が連携中枢都市に事務の委託を行う場合には、連携中枢都市への参政権をもたない近隣市町村住民が、どうすれば民主的コントロールを行いうるだろうか。

議会の監視についていくつかの改善策が提案されている。第31次地方制度調査会答申（案）では、「住民の負託を受けた議会は、圏域での取組について、例えば、委員会を設ける等により不断にチェックすることが必要である。そのためにも、圏域の取組の状況については、関係市町村で情報を共有する仕組みを連携協約の中に規定する等、事務の適正な執行の確保のために必要な措置を講じるべき」ことが提言されている¹¹。

また、より具体的な方策として、「まず、議会は自らの地方公共団体の執行機関に説明を求めるのが基本であるが、連携協約の中に他の地方公共団体の関係職員に参考人として出頭を求め……意見を聴くことができることを記載しておくことが考えられる」との提案

¹⁰ 要綱、10頁。連携して事務を処理するためにとりうる方法としては、多様なものが想定できる。「自治法の協議会、事務の委託等による協力関係によるもの、民事上の契約（例えば請負契約等）によるもの、それぞれの役割に応じて分担・分任して条例等の制定を含め事務の処理に当たるものが考えられるし、また場合によっては、一部事務組合や広域連合を設置することもあり得る」との解釈が示されている。松本英昭（2015）『新版逐条地方自治法【第8次改訂版】』学陽書房、1235頁。

¹¹ 第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（案）」（2016年2月29日）6頁。

がある¹²。総務省によるある市へのヒアリングによれば、「今後、近隣市町村の事務を受託する場合などにおいては、例えば、受託団体が委託団体に対し事業評価を提出する仕組みとすることなどにより、連携を前向きに進めていくことができるのではないか」との意見もある¹³。

住民に対する説明責任を確保するためには、これらの提案を参考にして、各市町村において適切な監視・統制の手法を規約に盛り込む必要がある。

(3) 首長間の定期的な協議

第30次地方制度調査会答申では、市町村間の広域連携の促進に向けた留意点として、「構成団体の住民に対する説明責任のあり方についても検討を進めるべき」とされた¹⁴。これを受けて、連携中核都市圏に関する連携協約には、「連携中核都市の市長と連携市町村の長は、両者の間の丁寧な調整を担保する観点から、定期的に協議を行うことを規定する」ことが定められた¹⁵。

首長間の定期的な協議がどうして説明責任を確保することにつながるのか。それは次のような理由による。『地方中核拠点都市』の近隣市町村の住民は、自らの住む市町村と異なる自治の単位から様々な行政サービスを受けることになることから、行政サービスの提供主体である『地方中核拠点都市』に対して要望を伝え、民主的なコントロールを及ぼせるようにすることも課題である。そのため、『地方中核拠点都市』と近隣市町村との丁寧な調整及び近隣市町村

¹² 松本、前掲書、1239～1240頁。

¹³ 総務省「ヒアリング結果について」第3回基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会資料（2013年9月30日）。

¹⁴ 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）19頁。

の住民からの民主的コントロールの担保という観点から、『地方中枢拠点都市』の首長と近隣市町村の首長とが定期的に協議すべきことを、『連携協約』に記載することが考えられる」からである¹⁶。議会のみならず首長をはじめとする執行機関も連携する事務の運用状況を監視することが重要である。

例えば、宮崎市と綾町が締結した「連携都市圏の形成に係る連携協約」（2015年3月25日）5条には「甲及び乙は、圏域の連絡調整を図るため、毎年度連絡会議を開催するものとする」との定めがある。

(4) 情報提供と住民参加

要綱では、連携協約の締結に関する留意事項として、「連携中枢都市圏形成に係る連携協約の締結に当たっては、地域における合意形成の過程を重視することが必要である。特に、各市町村の住民に対しては、あらかじめ、当該市町村のホームページを含めたインターネット等各種広報媒体や住民説明会等を通じて、当該連携協約案の趣旨及び具体的内容を周知する」ことが規定されている¹⁷。

住民に対する情報提供の実施状況は連携中枢都市によって濃淡があるようだが、積極的に取り組んでいる都市の一つが福山市である。同市では、圏域住民や事業者に対するアンケート調査の実施や「びんご圏域ビジョン（案）」についてのパブリックコメントの実施などが行われている。

また、宮崎市の場合には産官学金労言の代表者によって構成される「宮崎広域連携推進協議会」において意見聴取をしたり、同協議

¹⁵ 要綱、11頁。

¹⁶ 総務省（2014）「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書」12頁。

¹⁷ 要綱、11頁。

会でワークショップを開催して、出された意見を今後事業化したりするという。

都市圏ビジョン懇談会は、圏域内の多様なステークホルダーを巻き込むことにより、各市町村が有する暗黙知を形式知に転換したり、その形式知に新しい要素を加味したりして、「知識創造」を図るシステムともいえる。例えば、備後圏域連携中枢都市圏では2015年度モデル事業として「圏域全体の地域包括ケアの構築」に取り組んでいるが、これは地域包括ケアシステムの発祥の地である御調町（現在は尾道市）における地域包括ケアのノウハウを共有するねらいがあるという¹⁸。

ただし、注意しなければならないことは、都市圏ビジョン懇談会が知識創造の母体とはなりえても、住民からの民主的コントロールの手法にはなり難いことである。

2 構成市町村からのガバナンスのあり方

(1) 「協働の体系」と「パワー・ゲーム」

連携中枢都市圏の形成を促進し、市町村間の協働を円滑にする要因は何であろうか。各市町村（プリンシパル）と広域連携のパートナー（エージェント）が相互に規律するためには何が必要か。

¹⁸ 全国国民健康保険診療施設協議会によれば御調町で地域包括ケアシステムが始まった経緯は次のようなものである。『「地域包括ケアシステム」の原点は、広島県御調町（現在は尾道市）にある国保病院（現在の公立みつぎ総合病院）にあります。昭和50年代初め、例えば外科手術後にリハビリを受けて退院した患者が、在宅復帰後に寝たきり状態になることを防ぐために『出前医療』（今日の「在宅ケア」）を始めたのがきっかけとなり、昭和59年国保病院に健康管理センターを併設し、御調町の保健と福祉に関する行政部門を病院長の元で一元的に管理運営をするようになり、その後さらに介護施設、福祉施設等を順次病院に併設して、『地域包括ケアシステム』体制ができました。同協議会ウェブサイト <http://www.kokushinkyu.or.jp/tabid/110/Default.aspx>（2016年2月29日最終アクセス）。

ここでは連携中枢都市圏を構成する市町村の関係について、相反する2つの観点から検討してみよう。1つは組織を「協働の体系」としてとらえる観点である。2人以上の人々の協働が生まれるためには、「共通の目的」と、その目的に向かって「協働する意思」と、そのプロセスを支える「コミュニケーション」が必要であるとされる¹⁹。連携中枢都市圏形成に向けて市町村が行うべき手続として、①連携中枢都市宣言、②連携協約の締結、③都市圏ビジョンの策定が要綱に定められているが、この一連の手続は市町村を「協働の体系」へと再編するためのプロセスといえよう。

もう1つは組織を「パワー・ゲーム」とみなす観点である。組織は「目的を相違する、そして考え方や価値観や利害が相違する人たちからなる一つの連合体」ともいえる²⁰。この観点からすれば、組織内におけるコンフリクトの発生は「病理現象」ではなく「生理現象」である。例えば、中心市と近隣市町村が相互に警戒心を抱くことは稀ではないし²¹、首長の交代によって連携から離脱を図る市町村が出てくることも想定しうる。連携協約には自治紛争処理委員による「方策の提示」を求める申請が規定されているが、この規定は、より早期かつ柔軟な問題解決の手段を提供するとともに、コンフリクトの発生を抑止する効果も企図したものと解されている²²。

連携中枢都市圏には、市町村間の協働を促進する手段とコンフリ

¹⁹ 金井壽宏（1999）『経営組織論』日本経済新聞社、18頁。

²⁰ 田尾雅夫（2012）『現代組織論』有斐閣、147～148頁。

²¹ 例えば、連携中枢都市圏構想について、中心市の議会で「他の地域まで広く面倒を見るだけの余裕があるのか」という問題提起がされたり、近隣市町村では「中心市だけが得をするのではないか」という懸念が表明されたりすることもある。第31次地方制度調査会第14回小委員会資料3「ヒアリングの主な内容〈連携中枢都市圏等関連〉」（2015年4月3日）9頁。

²² 斎藤誠（2014）「連携協約制度の導入と自治体の課題」市政749号、18～19頁、松本、前掲書、1238頁。

クトを抑止する手段が一応は整備されているわけである。しかし、この2つの手段によって構成団体からのガバナンスが十分に確保されるだろうか。いくつかの論点を提示してみたい。

(2) 柔軟性のディレンマ

連携協約の特徴の一つは柔軟性の高さにある。地域の実情に応じた柔軟な連携が可能となるよう、連携協約の記載事項について詳細な規定が置かれていないからである。

連携協約の柔軟性の高さについて、「自治体の自由に判断する範囲が拡大することを意味するので、評価したい」とか²³、「組織や法定上の枠組みにおける自由度が高いという意味での『非定型性』がその特徴である……広域連携においてこのような新たな非定型的タイプが加わることにより、地方公共団体の広域行政にとってその選択の幅が広がることになった点は評価される」といった意見がある²⁴。

ただし、連携協約に関する規定が簡素で、柔軟性が高いという長所は、逆にいえば自治体の裁量の余地が大きく、中心市が自らに都合の良いルールを近隣市町村に押し付けるのではないかという懸念にもつながりうる。形式的には中心市と近隣市町村は対等の立場であるが、実態としては中心市に事務の委託等をお願いする弱い立場の近隣市町村も少なくないであろうから、このような懸念は必ずしも外的外れとはいいい切れない（非対称的な権力関係）。

他方において、中心市による恣意的な運用を避けるため、法律等の規律密度を高めて連携協約の内容を実体面まで詳細に規定するこ

²³ 岩崎忠（2014）「2014年地方自治法改正の制定過程と論点～大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設～」自治総研431号、15～16頁。

²⁴ 木村俊介（2015）『広域連携の仕組み』第一法規、402～403頁。

とになれば、連携協約の使い勝手が悪くなり、中心市の負担感が増大し、連携促進にブレーキがかかることになる。これを連携協約における柔軟性のディレンマと呼ぶことができる。

なお、連携中枢都市圏の場合には、「連携中枢都市圏形成に係る連携協約に規定する事項」として7つの項目が要綱で定められている。国が要綱によって連携協約の恣意的な運用を防止するのは確かに一つの方法であるが、どの程度まで詳細に規律すべきかについては悩ましいであろう。

(3) 二者間の協約と圏域連携の整合性

連携中枢都市圏に関する連携協約は、連携中枢都市としての宣言を行った1の連携中枢都市と、その近隣の1の市町村が、それぞれ議会の議決に基づき締結・変更するものである。つまり、連携協約は「1対多」ではなく「1対1」で締結されることが前提である²⁵。従前の広域連携の仕組みでは構成自治体間の調整に手間がかかり、迅速な意思決定が難しい面があったことを踏まえて、中心市による調整を効率化するための制度設計とも推測できる。

他方において、連携中枢都市圏には、圏域としての一体性を形成する役割も期待されている。連携中枢都市圏という面的な連携を、二者間の協約によって形成することには不整合性も感じられる。二者間連携が圏域レベルでの連携に直ちにつながるとは限らないからである²⁶。要綱においても、わざわざ、「連携中枢都市圏に関する

²⁵ 実務家の解説によれば、「合同して協約を結ぶのではなく、それぞれバイ（1対1）で連携協約を締結（合同行為ではなく双務契約）する」ものである。松谷朗（2015）「『連携中枢都市圏構想』の最新の動きについて」地方自治810号、84頁。

²⁶ 自治体間の「多層的な連携協約の積み重ねの結果、広域の圏域が見えてくることも少なくないと思われる。こうした圏域の中から、定住自立圏や連携中枢都市圏としての意義が認められるものもある（逆にいうと、定住自立圏や連携中枢都市圏は、「まず圏域ありき」ということではないということである）」との解釈も示されている。

連携協約は、宣言連携中枢都市と1の連携市町村によってそれぞれ締結されるものであるが……他の連携市町村との連携中枢都市圏形成に係る連携協約との整合性を図り、圏域全体が活性化するように十分配慮する必要がある」と留意が促されている。

いずれにせよ、連携中枢都市圏の一体性を確保し、連携の実効性を高めるためには、中心市が近隣市町村に対して公平に対応することが求められる。また、行政レベルだけでなく民間レベルでも圏域の一体性の確保を推進することが重要である²⁷。

(4) 既存の連携枠組みの重要性

繰り返しになるが、連携協約は1対1の関係で結ばれる広域連携の仕組みである。連携協約それ自体には圏域という空間的な単位での一体的な連携を形成するシステムは埋め込まれていない。そこで、圏域内における市町村間の連携を促すべく、連携協約の締結や都市圏ビジョンの策定が要綱で定められているわけであるが、そのプロセスを進めるには市町村間でのコミュニケーションが不可欠である。では、そのコミュニケーションはどのように行われているのか。

端的に言えば、連携中枢都市圏を形成するに当たっては、圏域単位で設けられた協議会等の既存の連携枠組みが重要な役割を果たしている。連携枠組みが存在する圏域では一般的に、首長間・担当者間の連帯感・信頼感が醸成されているからである。また、既存の枠

連携協約が積み重なることで圏域としての実体が形成されることもあれば、1対1の連携にとどまることもあるということであろう。松本、前掲書、1235頁。

²⁷ 第31次地方制度調査会答申（案）には次の提言がある。「住民は、連携中枢都市圏等の形成の意義を共有し、当該圏域としての一体感を醸成することが必要である。また、企業は、経済活動等を行う中で、圏域として取り組むことが効率的かつ効果的である事案について市町村に対し積極的に問題提起をすべきである。これらの主体が役割を果たせるよう、住民、企業やNPO等、多様な構成員からなる協議・懇談の場を設け、圏域の形成を進めていくべきである」（答申（案）5～6頁）。

組みが存在するという事は、市町村間の連絡・調整のネットワークがあるということであり、中心市から近隣市町村に対して新たな連携の呼びかけもしやすい。連携枠組みの存在は、中心市がリーダーシップを発揮できるか否かとも密接に関連する要因である。

つまり、連携協約は「一部事務組合や協議会といった別組織をつくらない、より簡素で効率的な仕組み」と説明されるが²⁸、協議会等の既存の連携枠組みがない場合には、連携中枢都市圏を形成するためのコミュニケーションが困難なのである。

事例を挙げてみよう。2015年6月に連携中枢都市宣言をした熊本市の場合には、4市9町1村で構成される「熊本都市圏協議会」が近隣市町村と協議を行うための枠組みとして活用された²⁹。熊本市からの呼びかけに対して、近隣市町村の反応はおおむね良好のようであり、協議会の構成市町村とは「これまでの広域事業の実績から、少なくとも各首長には了承されている」という市企画課の感触が報じられている³⁰。他方において、「同協議会に加盟していない市町村との協議については、連携中枢都市圏構想にかわる新たな会議を立ち上げる必要がある」とされる³¹。

2015年2月に連携中枢都市宣言をした福山市の場合も、6市2町

²⁸ 寺田雅一・浦上哲朗（2014）「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」地方自治801号、35頁。

²⁹ 具体的には、2014年5月の協議会で、熊本市が連携中枢都市圏構想に取り組み意思があることが伝えられ、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」に応募することについて構成市町村への協力依頼が行われた。また、2015年1月の協議会で、熊本市が、制度概要、スケジュールおよび連携事業の洗い出し状況を説明し、連携中枢都市圏構想への取組みについての協力依頼が行われた。熊本市ヒアリング調査提供資料（2015年9月1日）。

³⁰ 「【熊本市】圏域全体での「都市機能の拡充」を図る／都市圏4市9町1村が連携し発展戦略」財界九州2015年3月号、45頁。

³¹ 同上。なお、その後、協議会に加盟していない阿蘇市、高森町、南阿蘇村を加えた協議が進んでいる。2016年3月には17市町村において連携協約の締結と都市圏ビジョンの決定が行われる予定である。

で構成される「備後圏域連携協議会」において、福山市から「新たな広域連携モデル構築事業」についての呼びかけや連携協約の検討作業が進められた。

圏域形成に当たっての既存の連携枠組みの重要性は定住自立圏にも該当する。例えば、牧野光朗・飯田市長は第31次地方制度調査会専門小委員会のヒアリング（2014年12月2日）で「飯田市が定住自立圏で先陣を切れたのは、周りの町村長さんたちと絶えず議論をする、いろいろなことを話し合う場として広域連合があったということが大きい。毎月1回、必ず首長さんたちが出てきて、円卓を囲んで、その時々地域の広域課題を話し合う……そういう場がなく、いきなり一緒にやりましょうと言ったら、それは中心市になるところが、そんなに頼られても困るよという話になる」と述べている³²。

逆に、客観的な基準に照らせば圏域に包摂される市町村であっても、既存の連携枠組みに参加していない場合には、新たな連携についても蚊帳の外に置かれる可能性がある。例えば、「備後圏域連携中枢都市圏」（備後圏域連携協議会と同様の6市2町で構成）の場合には、通勤・通学10%圏の中に岡山県里庄町も含まれているが、同町が「備後工業特別整備地域」（工業整備特別地域整備促進法の廃止に伴い2001年に解消）の構成団体ではなかった経緯もあって、2016年1月時点では連携中枢都市圏に参加していない。

以上の検討から2つの論点が考えられる。第1に、連携中枢都市圏を形成しうる客観的条件が備わっているにもかかわらず、連携枠

³² このほかにも、広島市では「広島広域都市圏協議会」が、盛岡市では「盛岡広域首長懇談会」が「新たな広域連携モデル事業」に応募する際の背景となっている。第31次地方制度調査会第14回小委員会資料3「ヒアリングの主な内容＜連携中枢都市圏等関連＞」（2015年4月3日）9頁、11頁。

組みが存在しない場合や、枠組みが存在していても市町村合併のしこり等から活動が停滞しているような場合の対応策である。中心市は協力依頼を呼びかける場をつくるところから始めなければならないので、圏域形成のハードルは高い。第2に、連携中枢都市圏に包摂される客観的条件を備えている近隣市町村が連携に参加しないという自主的判断をすることは当然に尊重されるべきである。しかし、近隣市町村が連携に参加する意思を表明しているにもかかわらず、中心市から仲間外れにされて、その結果、不参加市町村の住民が著しく不利益を蒙っているような場合には、国及び都道府県からの勧告等が必要であろう³³。

(5) 中心市の事務局体制の重要性

連携中枢都市圏の事務局機能を担う中心市の企画担当課には一定のマンパワーが必要とされる。マンパワーを背景として、近隣市町村と綿密な協議をし、合意を形成することが可能となるからである。例えば、福山市では、「実質的に専任7名を配置して各市町担当が連携市町との連絡・調整機能を担い、事務レベルの『幹事会』を合計10回以上開催して各市町の企画関係課同士での議論と協議をしっかりと行い……政治レベルでの合意調達については、事務レベルの『幹事会』に支えられながら首長からなる『備後圏域連携協議会』で首長同士が連携・協議して……合意に至った」との観察もある³⁴。

また、連携中枢都市圏が形成されたのち、個別の連携事業を実施するのは各市町村の原課（担当課・所管課）の役割である。しかし、いわば「上から降ってきた」かたちの連携事業に原課が自主的に取り組むとは限らないし、連携事業を推進するに当たっては庁内での

³³ 斎藤、前掲論文、2014年、20頁。

調整も必要になるから、企画担当課が原課に対して適切な助言・支援を行う必要がある。

(6) 国による財政上のインセンティブ

事務局体制の充実度合は圏域形成に対する中心市の「本気度」を示す指標ともいえる。そして、中心市の「本気度」を決定づける要因の一つは、財政上のインセンティブである。大都市等の大規模な自治体で定住自立圏の形成が進まない理由として、中心市及び近隣市町村の取組みに対してなされる財政措置の魅力の乏しさが指摘されてきた³⁵。定住自立圏と比べれば連携中枢都市圏では財政措置について一定の改善が図られているものの、自治体側は財政措置の一層の拡充を求めていることから、更なる検討の余地があろう。

例えば、第31次地方制度調査会専門小委員会におけるヒアリング（2015年11月30日）において、岡下勝彦・全国市議会議長会会長（高松市議会議長）は「連携中枢都市圏、定住自立圏のさらなる推進を図るため、財政支援措置の拡充をお願い申し上げたいと思います」と述べている³⁶。

ところで、上田清司・全国知事会副会長（埼玉県知事）は、国による制度化が図られなければ自主的な広域連携が進まない理由を委員から問われて次のような「率直」な回答をしている。「一般的に、この手の国の新しいモデルというものには、それを推進するための財政支援があるので、それを活用しながらやっつけようというのが地方自治体の腹にあります……定住自立圏などの構想の中でも、手

³⁴ 水谷利亮（2015）「新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体間連携の分析：序論—下関市・北九州市、備後圏域、宮崎広域圏の事例から—」 関門地域研究24号、23頁。

³⁵ 大杉、前掲論文、22頁。

³⁶ 第31次地方制度調査会第27回専門小委員会議事録、7頁。

を挙げたりするのは財政支援などがあつたりするからで、仮になくても現実的にはいろいろなことをやっではいるのです³⁷。この発言の重要なところは仮に国の財政支援がなくても必要な連携が現実に行われているという点である。広域連携においても、国のメニューを用いるだけでなく、自治体が自ら考えた「内発的アイデア」に基づく地域の実情に沿った取組みが求められよう³⁸。

おわりに

最後に、広域連携のガバナンスに関する今後の検討課題として2つのことを指摘しておきたい。

第1に、住民からの民主的コントロールがあまり重要視されない事務と、重要視される事務との切り分け作業である。例えば、専門技術的な事務の場合には住民及び構成市町村からの統制が形式的に確保されていれば足りるであろうが、住民の生活に重大な影響を与えるような政策的な事務（例えばインフラの再配置）の場合には民主的コントロールが実質的にも確保される必要がある。広域連携になじむ事務とそうでない事務との切り分けは、これまでにも自治体存立に関する事務かどうかといった観点から議論されてきた³⁹。今後は、民主的コントロールが重要視されるかどうかという指標からも検討される必要がある。

³⁷ 同上、19～20頁。

³⁸ 山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房、48～50頁。

³⁹ 例えば、2014年の地方自治法改正の国会審議において、「事務の代替執行になじまない、自治体存立に関する事務があるのではないか」という質問に対して、西尾勝参考人は地方選挙管理事務や課税事務については自治体としての存立に関わるものであり他者に委ねることはできないとの見解を示した。第186回国会衆議院総務委員会第18号（2014年4月24日）。

第2に、連携中枢都市圏に対する都道府県からのガバナンスのあり方が検討される必要がある。中心市がその市域を越えて圏域全体の行政サービス提供に一定の責任と役割をもつということは、中心市が広域的な行政を担うという点で「中心市の広域自治体化」を意味しよう⁴⁰。そこで検討されるべき論点は、連携中枢都市となった政令指定都市・中核市と都道府県の関係である。連携中枢都市が圏域における「広域自治体」としてふるまう以上、圏域行政に対する都道府県の役割は変化せざるを得ないからである⁴¹。

【参考文献】

- ・ 市川喜崇（2013）「都道府県による市町村の『補完』を考える」都市とガバナンス20号
- ・ 伊藤正次（2015）「人口減少社会の自治体間連携—三大都市圏への展開に向けて—」都市とガバナンス23号
- ・ 伊藤正次（2015）「自治と連携—自治体間連携の理論的基礎に関する一考察」地方自治817号
- ・ 岩崎忠（2014）「2014年地方自治法改正の制定過程と論点～大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設～」自治総研431号
- ・ 大杉覚（2013）「定住自立圏における連携と補完」都市とガバナンス20号
- ・ 金井壽宏（1999）『経営組織論』日本経済新聞社

⁴⁰ 地方制度調査会のヒアリングで松井一實・広島市長は中心市の役割について次のような見解を示している。「広島市は昭和55年以降、政令指定都市になって広域的な行政に少し慣れがある。近隣市町と同格と言いながらも、少し兄貴分のような存在。予算面あるいは事務面で他の小さな市町ができないところを肩代わりしてあげることをもっと積極的にやることができればと考えている」。第31次地方制度調査会第14回小委員会資料3「ヒアリングの主な内容＜連携中枢都市圏等関連＞」（2015年4月3日）12頁。

⁴¹ 市町村間の広域連携に対する都道府県の補完機能について検討した文献として、大杉、前掲論文、25～26頁参照。

- ・ 木村俊介（2015）『広域連携の仕組み』第一法規
- ・ 小宮大一郎（2015）「連携中枢都市圏構想—構想を推進するにあたっての論点」地方自治812号
- ・ 斎藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣
- ・ 斎藤誠（2014）「連携協約制度の導入と自治体の課題」市政749号
- ・ 鈴木潔（2011）「自治体合併と広域連携の進展」佐藤竺監修・金井利之・日本都市センター編者『オランダ・ベルギーの自治体改革』第一法規
- ・ 田尾雅夫（2012）『現代組織論』有斐閣
- ・ 寺田雅一・浦上哲朗（2014）「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」地方自治801号
- ・ 日本都市センター編（2009）『基礎自治体の将来像を考える—多様な選択の時代に—』
- ・ 松谷朗（2015）「『連携中枢都市圏』の最新の動きについて」地方自治810号
- ・ 水谷利亮（2015）「新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体間連携の分析：序論—下関市・北九州市、備後圏域、宮崎広域圏の事例から—」関門地域研究24号
- ・ 山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房
- ・ 横道清孝（2012）「機能的な共同処理方式の活用可能性」日本都市センター編『協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて』
- ・ 横道清孝（2013）「時代に対応した広域連携のあり方について」都市とガバナンス20号

第4章

多様な広域連携の方策の原理的検討 －縮小社会における〈点〉と〈面〉－

東京大学大学院法学政治学研究科 教授
金井 利之

はじめに

(1) 人口・経済縮小社会

2000年代に入って、日本社会全体は人口減少・経済縮小段階に入ったといえる。人口推計から想定して、今後、劇的に出生率が回復したとしても、既に若年世代の人口が減少した以上、人口減少は避けられない。

そして、人口が減少すれば、1人当たりのGDPが不変であれば、経済規模も縮小する。日本が長く「世界第2位」の「経済大国」であったのは、1人当たりのGDPが高いからではなく、アメリカを除く先進諸国のなかで人口規模が大きかったからに過ぎない。1人当たりで見て経済業績が高かったわけではない。いわば、質の低さを量の多さで糊塗してきただけである。しかし、その量による粉飾が効かなくなる以上、明確に経済は縮小することになる。

もちろん、1人当たりのGDPが増加すれば、経済規模の減少を食い止められるかもしれない。そのためにイノベーションに夢を抱く人もいる。しかし、「規模の経済」のなかでも、中程度の1人当たりの経済力を持てなかった日本が、「規模の経済」が実現できなくなれば、さらに1人当たりの経済力は下がるであろう。また、高齢者層は、現役層に比べて、1人当たりの所得は減るから、ほぼ必然的に消費需要は減るので、1人当たりのGDPの減少も避けられない。

一部には、労働力人口が減っても労働生産性を高めればよいという見解もあるが、生産力が高まっても消費力が高まらなければ、売れ残るのであって、デフレと恐慌が循環するだけである。「失われた二十年」＝「構造改革」のGDP500兆円のゼロ成長と、間歇的な金融危機（1997年）・リーマンショック（2008年）が繰り返された。今後も、アベノミクスによる異次元の金融政策と株価操作の

結果として、非成長のなかで、新たな金融危機が繰り返して発生するだろう。

(2) 移民社会の可能性

劇的に移入民・難民が増加すれば、人口趨勢が大きく変わることはあり得る。実際、公式的には経済移民を認めていないにもかかわらず、日系ブラジル人や「研修生」「留学生」という形で、既に大量の外国人労働者が流入している。製造業・加工業の現場や、コンビニ・居酒屋などの小売・サービス業では、外国人労働者は日常的な風景になっている。そのために、ニューカマーによる「外国人集住自治体」又は「集住地区」は存在している。今後も、「介護特区」「子育て特区」「誠切り特区」的に、介護・家事・育児などの労働力不足を補う形で、外国人労働力のなし崩し的流入は強まるであろう。

しかし、少なくとも、政策的に移入民・難民流入を進めるとは考えにくい。また、外国人労働者の規模が、人口・経済縮小を反転させるほどの規模になるとは考えにくい。経済縮小社会の日本は、外国人労働力にとってそもそも魅力的ではない。また、仮に流入したとしても、「出稼ぎ」的に本国への送金・帰国が目的であるならば、日本経済の消費需要には寄与しない。さらに、日本社会に留まったとしても、労働規制解体を促進するだけであって、失業率を高め、労働条件を悪化させ、日本経済の1人当たりの消費需要の規模拡大を抑制する。さらに、単に様々な人種・民族間紛争を促進し、地域・自治体レベルの社会サービスの費用は増す。

もちろん、日本人貧困層と外国人貧困層との対立が昂進することを、望ましいことと考える人がいるかもしれないから、このような政策を進めたいと考えるかもしれない。民族間の憎悪が増大すれば、そうした「プア日本人」の偏見を煽ることで、政治的権力を獲得・

維持することができるからである。しかしながら、大多数の国民が望むとは考えられないので、政策的に大規模な移民導入という対処が採られる可能性は少ないだろう。

(3) 本章の課題

したがって、人口・経済の縮小社会への趨勢を与件として、今後の日本の自治制度が広域連携を進めることがどのような意味を持つのか、原理的に検討することが本章の課題である。具体的な広域連携の方策について検討することは、他章又は実務家に委ねるのが適切である。むしろ、大きな時代の変曲点に際して、社会情勢の変更に伴い、これまでの自治制度の特性の慣性に従うことと、それでは陥穽に入ることと、弁別することが必要であると思われるからである。

1 現代日本の空間的縮退

(1) 成長社会と空間総量

マクロ的に人口・経済の拡大する社会は、ミクロ的に縮退する空間があるとしても、マクロ的に見れば、空間的に拡大する社会であると想定される。実際、戦後社会においては、新たな農地を開拓すべく、開墾事業や干拓事業が進められ、新田開発又は土地改良・構造改善がなされ、農村的土地利用の量的又は質的な拡大がめざされた。原野・山林・水面を農地化することは、ゼロからプラスにする拡大であるし、名目的には農地であった土地を、灌漑や圃場整備によって生産性向上することは、プラスを積み増す拡大である。大都市圏郊外部の丘陵地帯や田園地帯が、計画的又はスプロールの市街化され、都市的土地利用の空間が拡大された。また、水面が埋め立てられて、工場・事業所や住宅のための土地が造成されることもあった。

もっとも、このような空間的拡大が、本当の意味で伸長であったかどうかは不明である。水面を干拓・埋立して農地にすることは、水面で行われていた漁業にとっては縮退に過ぎない場合もある。農地をつぶして郊外住宅地や工業団地・商業・流通施設を造成することは、農業にとっては縮退でしかない。むしろ、土地利用の複数の用途を巡ってゼロサムの配分調整がされていただけであって、空間的拡大はなく、空間総量は一定だったともいえる。つまり、戦後の人口・経済の成長社会は、必ずしも空間的拡大をもたらすわけではない。全体としての利用空間の総量が伸長したか否かは、本章では分析し切れるところではないが、必ずしも国土の多くが、「原野」として放置されていたわけでないという意味において、空間総量は一定であったといえる。

(2) 経済構造の変化と空間総量・密度

ア 高度成長以前

高度成長以前の日本社会は、第1次産業や第2次産業のうちでも鉱業という、土地から直接に生み出される資源に多くを依存する社会であった。端的に言って、農林漁業では、広大な農地・森林・漁場が必要であり、生産者1人当たりが必要とする空間は、商工業より大きい。そして、大都市圏から遠隔地であっても、必ずしもそれが経済的不利であることを意味しなかった。

エネルギー革命前の日本では、薪炭が非常に重要であり、山林はエネルギー資源を生産する「薪炭田」でもあった。それゆえに、今日的に言えば、山村の相当の「奥地」「辺地」でも、経済的にはある程度は成り立った。同様に、漁場が経済的に重要な空間であれば、今日的に言えば、離島・半島などの相当の「僻地」でも、経済的にはある程度は成り立った。また、経済力の乏しい後発国・敗戦国日

本においては、国内天然資源を利用するしかなく、炭鉱をはじめとする鉱物資源が重要であった。その坑道は縦横に張り巡らされ、遠隔僻地であっても、鉱山所在自治体はそれ自体として経済的に成立し得た。

つまり、高度成長以前の日本社会は、利用空間総量が大きく、また、それが国土に広く分散する低密度が可能であった。いわば、多くの空間を必要とし、かつ可能とする社会であった。

イ 高度成長以後

しかし、1960年代を中心とする高度経済成長は、こうした経済構造を大きく変え、したがって、空間利用の構造をも変えた。すなわち、高度成長は、土地から直接に生み出される資源から相対的に「自由」になることをもたらした。農林漁業・鉱業から、商工業・サービス業への産業構造の高度化は、土地の制約から相対的に「自由」になった。簡単に言って、業務用地は、農地・山林・漁場・鉱山に比べれば、総体的に狭小で済んだ。

また、エネルギー革命の進行は、石炭・薪炭から石油への転換であり、それは国産石油資源の乏しい日本においては、エネルギー資源の輸入に依存することによって、国内の土地の制約からは解放された。同様に、農林漁業から商工業・サービス業に転換するということは、食糧も輸入に依存することである。エネルギー以外の鉱物資源（例えば、鉄鉱石・銅鉱石など）も、輸入で賄うことが、経済的に合利的であった。

簡単に言って、戦後自由貿易体制のもとでは、食糧・エネルギー・鉱物資源を輸入すればよかった。総体的に日本社会は、空間総量を要しない社会となった。あるいは、空間資源を節約できるようになった。比喩的に言えば、「空間」を輸入する社会となった。また、天

然資源の空間的賦存に従って、社会経済活動が分散する必要性も必然性もなくなった。単に、輸入しやすい輸送に便利であることと、生産・消費地に近いということが必要になり、大都市圏への集中が進むことになった。

ただし、高度成長による大都市圏への集中は、大都市の「過密」を来したことは事実であるし、大都市圏がコンパクトに凝集した空間であったことは意味しない。むしろ、大都市圏では、無秩序に利用したために、効率が悪く、すべての用地が不足し、混雑し、相互の悪影響も発生していた。そのために、臨海工業地帯や大規模集住宅地の開発が必要であり、結果として都市的空間の膨張は進んだ。そして、それは、周辺の農林漁業の土地利用を蚕食して、スプロールの・ドーナツ的に侵襲した。その限りでは、経済・人口の成長は、都市的空間の伸長を意味した。

しかし、それは、あくまで農山漁村的空間利用からの転換でしかなく、空間総量を増やすものではなかった。社会全体としては、農林漁業によって、低密度で遠隔地にまで分散して多く利用された国土空間が、巨大都市圏へ縮退する過程に入っていた。すなわち、1970年ごろには既に政策課題化した「過疎」である。この大都市圏への集中と利用空間総量の縮退は一貫して進行した。四大工業地帯・太平洋ベルト地帯への集中は、そのうち、三大都市圏への集中に集約され、1980年代には東京一極集中と呼ばれる現象になっていったのである。

空間的縮退は、その点だけに着目するならば、決して2000年代の人口・経済減少に伴う新しい現象ではなく、1960年代から一貫して継続する趨勢に過ぎない。それゆえにこそ、合併と広域行政・連携という「懐メロ」が、2000年代になっても自治制度上の対策として繰り返されるのである。

2 自治制度の多面性

(1) <統治>と<自治>

国民国家における自治制度は、多面的な性格を期待されている。第1の軸は、一国全体の<統治>の観点と、地域社会の<自治>の観点とが、濃密にせめぎ合うことである。第2の軸は、<点>としての自治制度の観点と、<面>としての自治制度の観点である。

表4-1 国民国家における自治制度の多面的性格

		第1の軸	
		<統治>	<自治>
第2の軸	<点>=<網>	疑似出先機関(国民管理)	地域住民共同体
	<面>=<層>	疑似出先機関(国土管理)	区域管轄共同体

出典：筆者作成

第1の軸は比較的に判りやすいものである。<統治>と<自治>の対比であり、集権と分権の対比と言ってもよく、主権と固有権・自決権・団結権・共同体権利の対比でもある。前者の側面が強くなれば、国家支配・官治・中央統制の色彩が強まり、集権的になる。後者の側面が強くなれば、分権的になる。現実には、絶対統治も絶対自治も通常はあり得ず、両者のバランス形態となることが普通であるが、どの程度の傾きであるかは、国により、時期により、案件により、政治手腕により、揺れ動くことになる。

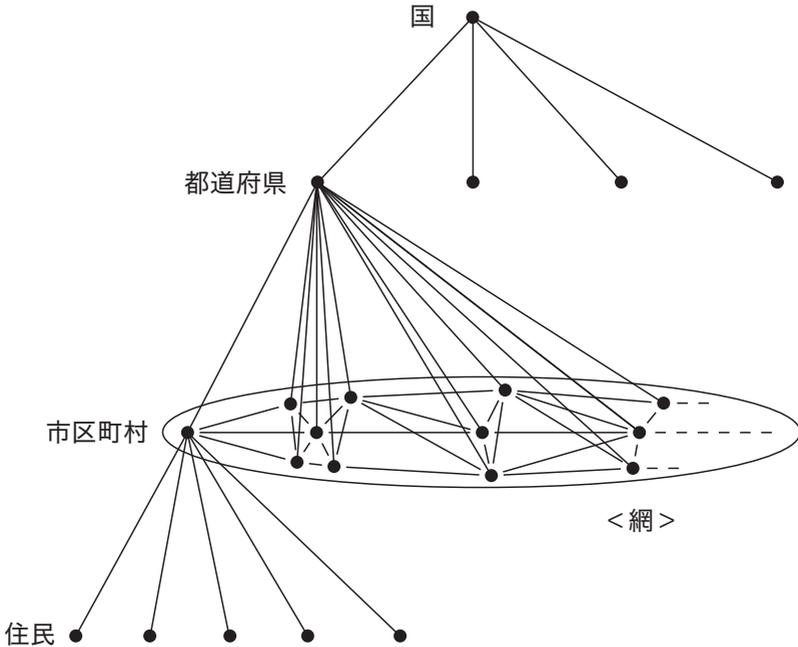
(2) <点>と<面>

ア <点>

第2の軸はいささかわかりにくいものかも知れない。<点>としての自治制度とは、自治体を「政府」ないしは「行政機関」として

捉え、一定の範囲の住民集団を管轄する分業体として位置付ける。通常は、住民集団という地域共同体（領域社団）が存在し、その団体の機関として〈点〉である自治体が設定される。市役所・町村役場の主たる庁舎の所在するところが〈点〉であって、すべての機能がそこに集約される。しかし、住民集団が存在しなくてもよい。それ自身が「流砂」のような〈点〉である個々の住民が、役場という〈点〉と個別に結合することでもよい。いわば、役場とは、すべての住民と紐帯を持ったハブ機能を果たす（図4-1）。

図4-1 〈点〉としての自治制度



出典：筆者作成。

そして、そのような自治体という〈点〉と〈点〉同士が結合すれば、一国大で〈網（network）〉が形成される。こうして形成されるのが、〈地方総合行政ネットワーク〉であり、市区町村という〈点〉を介して、すべての住民という〈点〉¹が〈網羅〉されることになる。そして、そのような〈網〉又は〈網目〉に、国という政府又は行政機関も〈点〉として関与することができる。すると、国・自治体を〈網羅〉する〈行政ネットワーク〉が形成される。

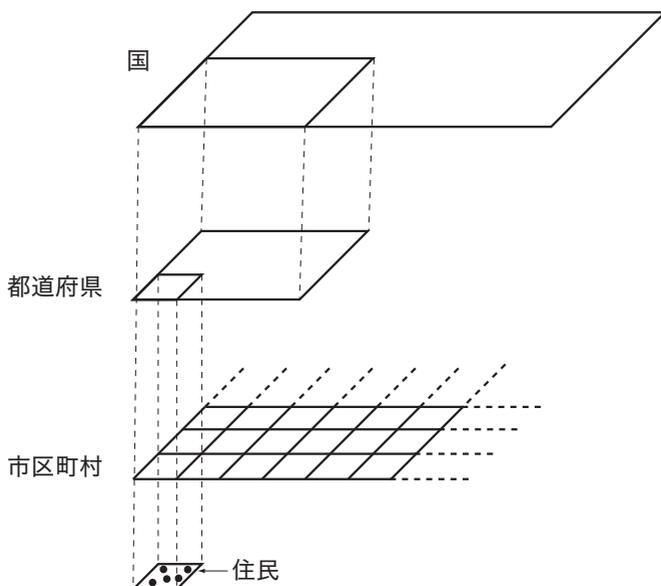
このような〈網〉は、自治体間の相互協力を促進する面もあるが、同時に、自治体間の相互の足枷となる場合もあるし、一方の自治体のみが片務的に拘束されることもあろう。また、国・自治体間でも同様であり、相互協力になる場合もあれば相互阻害になる場合もあるし、一方的拘束になる場合もある。〈網〉が〈統治〉と重複すれば、〈行政ネットワーク〉とは、国が自治体を、さらには自治体に紐づいている住民を、管理・動員・統制するための〈投網〉として機能する。しかし、〈網〉が〈自治〉と重複すれば、住民や自治体が、国から支援を引出すための〈蜘蛛の糸〉として機能することもある。〈網〉がどの作用を強めるかは、一義的ではない。

イ 〈面〉

〈面〉としての自治制度とは、自治体を区域団体として捉え、一定の区域を管轄する分業体として位置付けるものである。いわば、区域が存在し、その区域を管轄する機関として〈面〉である自治体が設定される。国民国家も領域国家として存在する場合には、国土という〈面〉を持っているし、通常、その〈面〉に即応して全国政府（国）が置かれている。国土という〈面〉がある限りにおいて国

¹ 正確に言うと、世帯単位で個人を市町村役場という〈点〉に結合する。

図4-2 <面>としての自治制度



出典：筆者作成。

民が存在するのであって、<面>と無関係に民族集団が存在するわけではない。<面>を持つ意味において、国家も国も自治体も同質である（図4-2）。

人間は、区域内に存在する限りで、または、空間的境界によって仕切られる限りで、自治体の管轄に含められる。市役所・町村役場の主たる庁舎の所在するところで業務が遂行されるとしても、重要なことは、区域という<面>にすべての機能が及ぶことである。いわば、役場もすべての住民も、区域という舞台の上に乗った行為者（actor）であるが、<面>が存在しなければ住民は存立できない。

<面>に重複又は空隙があると、<面>としての自治制度においては調整問題が発生する。もちろん、純粋に<自治>の観点からす

れば、個別の自治体又は地域社会・住民集団の必要に応じて、それぞれに適切な〈面〉を設定することで必要充分である。地域社会から〈面〉の積上げを行う場合には、重複や空隙が生じるのがむしろ自然であろう²。したがって、こうした重複・空隙を「問題事態」と捉えること自体が、〈統治〉の観点を色濃く持っているということもできる。

とはいえ、〈自治〉の観点からしても、〈面〉が閉鎖された空間ではない以上、自己の管轄する〈面〉の外部で何が生じるのかは、〈面〉の内部に無関係ではありえないので、外部との調整に関心を持たざるを得ない。積極的になれば、新たな〈面〉を付加することになろうが、消極的に言えば、新たな〈面〉を追加しないまでも、〈面〉の外部をどのように整序するかは重要である。

近現代日本の場合には、市区町村という〈面〉を空隙・重複なく設定し、それを包括する都道府県という〈面〉を空隙・重複なく設定し、それを包括する国という〈面〉を全域的に設定する、三層制の面的整序をしている。異なる層においては〈面〉の重複は存在するだけでなく、重複しない空間は存在しない。また、同じ層においては重複・空隙は発生しない。したがって、空隙を異なる層によって埋め合わせ（補完）する必要もない。その意味では、市区町村という基礎的自治体の層だけで〈面〉の管理は充分であるともいえるため、中間層である都道府県（広域自治体）の存在理由が〈面〉の観点からは、問われることが多い³。

² 例えば、地域型の消費生活協同組合には、原則として都道府県の区域を超えてはいけないという以外には、必ずしも明確な区域はないが、それぞれの組合ごとに組合員（地域内に住所を有することが要件）の空間的バラツキが存在し、それを地図にプロットすれば、空隙と重複が生じる。

³ 都道府県は、〈点〉の側面からは、県内市区町村という諸〈点〉の結節〈点〉となり、〈点〉としての国との〈網〉をつなぐハブ機能を期待されている。

3 空間的縮退と自治制度の「伸び切り」

(1) 人間の空間的分散と自治制度

人間活動は、空間的に移動しながら分散されている。人間活動が空間的に分散することは、行政対象として、空間的に分散した治政を、〈統治〉又は〈自治〉の形態で要請する。人間が存在すれば、行政ニーズが発生するからである。それを、国が全国津々浦々に行うことは費用が掛かるので、当該地域に存在する人間集団に〈自治〉させたいという要請が作用するが、そのような〈自治〉が国の観点から好ましくないことになり得るので、〈統治〉の契機が生じてくる。

人間中心主義的な見解からすれば、人間が不在の空間には行政ニーズが発生しないといえる。仮にそうであれば、人間活動の空間的縮退に伴って、〈面〉としての自治制度の管轄範囲を減少させることができる。しかし、現実には、人間活動の不在な空間は、逆説的に言えば、あらゆる人間活動の侵襲に開かれた空間であるともいえる。つまり、自分たちは当面は利活用の目途はないのであるが、それを放置していると、誰か他者に利活用・占有されてしまい不都合が生じるがゆえに、空間的な管理の要請が〈他治〉として残る。〈他治〉を国が主導する場合には、〈面〉としての自治制度の管轄範囲に含ませたいという〈統治〉の論理が作用する。地域住民の活動は不在で、それゆえに〈自治〉する必要性は地域内在的には全くないのであるが、それを放置することは〈統治〉の観点から望ましくないので、外在的に国からは自治制度への圧力が高まるのである。

このような空間的な管理の〈統治〉の要請からすると、人間活動が空間的に分散して展開されること自体が、一種の示威行動に繋がる。植民として人間を送りつけることは、送り出した側の権勢を誇示することである。つまり、当該人間にとっては、単に活動してい

るに過ぎないことが、〈統治〉の観点から見ると、「なわばりを見回る」という警邏・巡回の機能を持つことになる。つまり、空間的に分散した人間活動は、行政対象というだけではなく、実質的には広義の行政活動になる。このような人々が居なければ、行政職員として「レンジャー」や「部隊」を配置しなければならないという意味で、行政職員の代替物として、地域住民が機能するのである。この点からすると、人間活動の空間的縮退は、空間警邏・巡回という実質的な行政機能を果たしていた地域住民が減少することである。

(2) 空間活動の低密度化と〈面〉〈点〉の後退

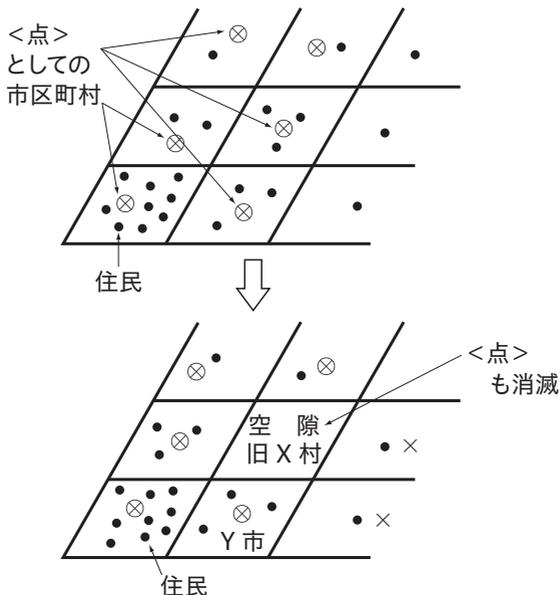
人間活動の最前線が後退し、または、その密度が低下すると、実質的な空間警邏・巡回の活動が減少する。このように、人間が居なくなることによって、より望ましい「自然の森」「何もない荒野」に復活するのであれば、それはそれで望ましい。しかし、そのような「自然の森」を維持するには、新たな人間の介入を阻止することが必要である。もちろん、もともと人間が活動していたところが、過疎や限界化によって「自然」に戻ったのであれば、敢えてそのような自然状態を維持する必要はなく、成り行きに任せればよいといえる。しかし、話は簡単ではなく、新たな人間が社会的に望ましくない活動をしないように、空間を管理する必要が出てくる。

このような空間を〈面〉として管轄するのは、重複・空隙もなく自治制度を張り巡らせている限り、〈面〉としての自治体の任務となる。しかし、上述の通り、〈自治〉とは、あくまで地域住民という人間が居なければ、成り立ちえない。空間だけでは〈自治〉にはならないからである。しかし、〈自治〉が自治で有り得るのは、あくまで自分たち住民が当該空間で活動していればこそである。しかし、地域住民の活動から離れた空間が、形式的に自治制度上の〈面

>に含まれていたとしても、<自治>の点からは、実質的な自治の対象とはなりにくい。自治制度は<点>でもあり、個々の自治体という<点>と個々の住民という<点>が結合をしている限り、任務は果たせる。<面>がどのように遠方に広がろうと、それ自体は無視しうる問題になるからである。

例えば、ある X 村が全員で離村する場合、その<面>からは地域住民は消滅する。当然ながら、住民が居ないのであるから、X 村は自治体として存続する意味がない。したがって、少なくとも<点>としての役割がなくなった機構としての X 村は、消滅しても構わない。そして、当該 X 村は、X 村民が活動している空間としての X 村域を管理する<面>としての役割も消える。つまり、<点>は消え、<網>の繋がりが当該箇所では切れ、<面>には空隙が開く（図4-3）。<自治>の観点からは何ら問題はない。

図4-3 <点>と<面>の空隙



出典：筆者作成。

(3) <面>の弥縫

とはいえ、<点>が消失し、このような空間的な無管理の<面>が発生することは<統治>の観点からは好ましくない。国土空間は、<点>と<点>を結合させた<網>というメッシュによって覆われ、その<点>ないしは<網目>として、<面>が管理されるという、総合ネットワークが成立しているのである。その点で、国は、<面>については、その空間が割り当てられた自治体に、<自治>をすることを求めようとする。しかし、上記 X 村は、村民が消えた以上、そもそも存在する意義がないから消滅する。その場合、X 村域の<面>に課する管理機能が宙に浮く。

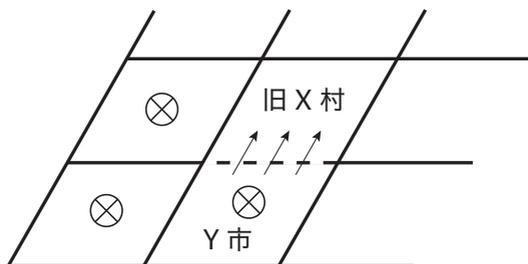
論理的には、三層制であるから、基礎的自治体の層で空隙が空いたら、上位の層が補完すればよいだけである。しかし、この補完費用を避けるためには、隣接する基礎的自治体が、旧 X 村の<面>をカバー（被覆）するよう、<統治>の側は期待する。このような典型が、市町村合併という現象である。上記の X 村は、「挙家離村」的に全村民が居なくなる事態を想定しているが⁴、そこまで極端ではなくとも、村民数が著しく減少し、<自治>をする余力がなくなることで、実質的に<点>と<面>の機能が著しく低下する状態でも同じである。

旧 X 村域が隣接する Y 市に吸収合併されれば、表面的には、旧 X 村域の<面>は、Y 市の<面>として管理され、旧 X 村域に残る村民という諸<点>が残されたとしても、<点>として Y 市による管理に移行される（図4-4）。

もちろん、これは、表面上の<点>と<面>の弥縫策でしかない。あるいは、<統治>の観点から遠望したときには、全域が<網目>

⁴ ダムに村の可住集落がすべて水没することによって、全村民が転出する場合などである。

図4-4 <点>と<面>の弥縫

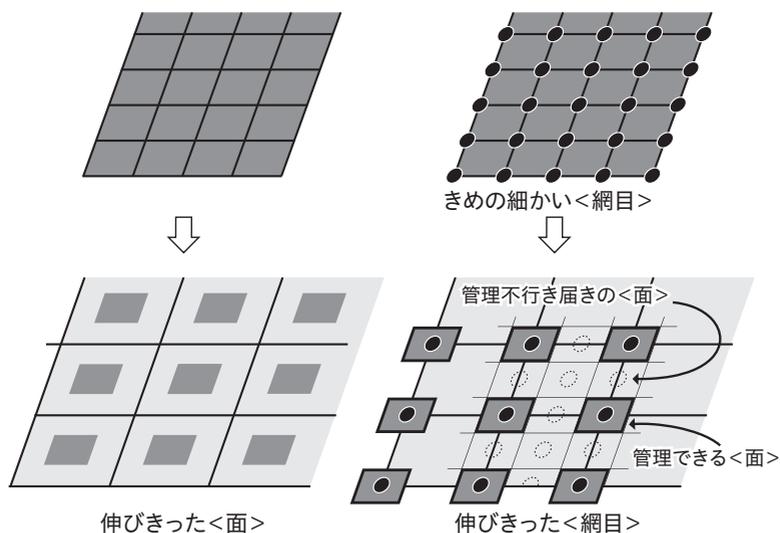


出典：筆者作成。

で覆われたように見えるだけである。実際には、<点>と<点>の間隔は拡大し、覆われているはずの<面>は、実は管理不行き届きになることも有り得る。とはいえ、隣接の<面>が張り出さない場合、上層の<面>が「^つ継ぎ^は接ぎ」されることになるが、それが行き届いたものになる保障もない。こうして、結局は、国では力が及ばず、都道府県では手が回りかねる<面>に関しては、隣接市町村による弥縫しか方策がない。

このように合併を進めていくと、表面的には<面>の空隙は生じないが、実質的には、伸びきった<網目>として、ほとんど<面>を管理できない状態になる（図4-5）。したがって、合併による弥縫には限界がある。ここで登場するのが、水平連携である。<点>の機能が低下した場合、<点>を廃止することなく、<点>と<点>の間の連携を強化することで、管理能力を補完しようとするものである。これも、当該自治体の<自治>の観点からは、必ずしも必要ではないが、<統治>の観点から自治制度に負荷されるのである。

図4-5 伸びきった<面>と<網目>



出典：筆者作成。

おわりに

東日本大震災の津波被害は、人間の空間的広がりに対する自然からの逆襲でもあった。相対的に、近年に埋立開発などされた区域は、被害に遭いやすい傾向があると言われる。しかし、人間活動は、ある意味で自然との前線での相互作用でもあり、豊かな恵みをもたらす自然が、災いをももたらすことは当然であり、それを踏まえてどこを活動前線にするかは、まさに地域住民が判断することであろう。その際の結論として撤退が選択されることもあろうし、復帰・防衛が図られることもあろう。

また、フクシマ事故は、放射能汚染によって、少なくとも短期間には、人間活動空間の大幅な縮退を迫るものであった。過疎地域の経済的地域振興をめざした原子力発電所が、結果的には、居住困難

を招来したことは皮肉な結果である。ともあれ、この場合も地域住民が撤退を選択するか、帰還を選択するのかは不明であるが、個人レベルでは撤退が選択されることもあろう。また、事故後の処理を巡って事業者が「撤退」をすることはできずに、現実にはこの居住禁止空間の最前線に、大量の作業員などが被曝しながら留まっている。

人間活動は、様々な自然とも、空間的な前線の攻防を続けている。経済活動の構造変化と経済・人口の縮小は、空間的な撤退が進んでいる。農村部（自然環境）では、耕作放棄地や獣害・竹害などとして現れ、また、荒れ果てた谷に不法投棄が起きたりする。都市部（建築環境）では、廃屋、空き家、空き室、櫛の歯マンション、空き店舗、空き地などとして個別には表れ、それが集団化することによって、オールドタウン、ゴーストタウン、スラム、廃墟となっていく。つまり、都市的活動空間が、居ながらにして廃棄物となっていく。

このような趨勢のなかで、現代日本の自治制度は、〈点〉と〈点〉の間隔を拡げて弥縫的な対処をしてきた。比喩的に言えば、〈網目〉を引っ張ることによって、〈面〉もカバーし、取り敢えず全国土空間と全国民を管轄する演出をして来たといえよう。

〈点〉と〈面〉の2つの面を持つ自治制度の〈網目〉は、引っ張りすぎで破れかねない危険もある。そのため、個人番号制度では、個人という〈点〉に背番号を割り振り、全国的な司令塔（地方公共団体情報システム機構）を介して、統一付番をすることが可能となった。こうなると、〈点〉としての基礎的自治体が、一義的に〈点〉としての住民と紐づく必要性は減る。つまり、〈点〉が消えて〈網目〉が破れることへのバックアップがなされつつある。

しかし、この対処では、〈面〉の空隙は補完することはできない。国又は都道府県がレンジャーを駐留させることによって〈面〉を管

理するのか、自治制度の水平連携で対処するのか、今後の大きな課題となろう。

第5章

上田市における定住自立圏の取組み

上田市政策企画部長

金子 義幸

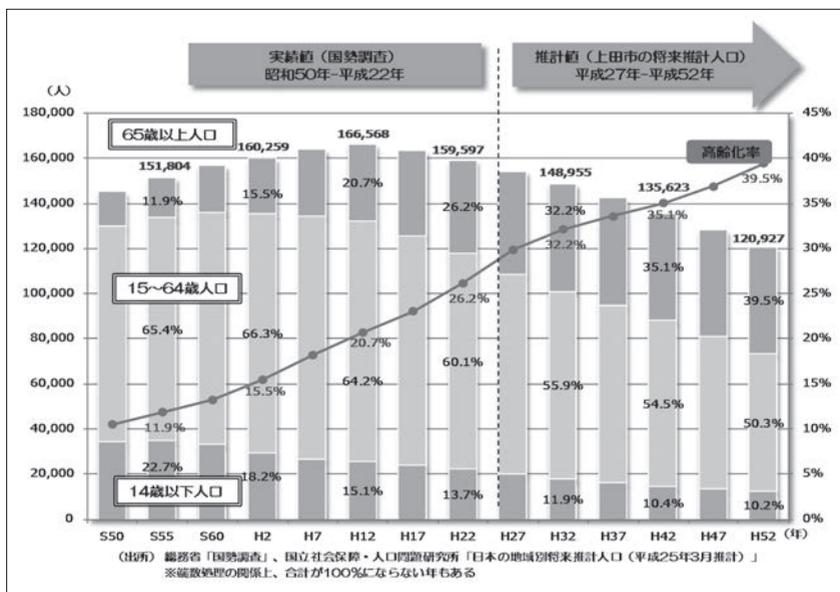
はじめに

上田市は、長野県東部に位置し、北は上信越高原国立公園の菅平高原、南は八ヶ岳中信高原国定公園の美ヶ原高原など2,000メートル級の山々に囲まれた都市である。千曲川の流域の盆地、河岸段丘の中にあり、かつては養蚕業や製糸業が栄えた。2006（平成18）年3月6日、丸子町、真田町、武石村と新設合併を行い、現在の上田市が誕生した。合併から10周年となる2016（平成28）年度は、第二次上田市総合計画がスタートする。「ひと笑顔あふれ輝く未来につながる健幸都市」という10年後の将来都市像の実現に向け、まちづくりに取り組んでいる。

上田市の人口は、155,978人（住民基本台帳人口、2016年1月1日現在）であるが、図5-1のように、2000（平成12）年をピークとして減少傾向にあり、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計においても人口減少が続いていくことが予測されている。高齢化率も、1975（昭和50）年以降、一貫して上昇しており、現在はおおよそ30%となっている。

急激な人口減少と少子高齢化の進展に伴い、地域の活力低下やコミュニティの衰退といった課題が顕在化するとともに、市町村ごとにフルセットの行政サービスを提供することが困難になりつつある。こうした状況のなかで、上田地域では広域連携に取り組んできた。本稿では、上田市における広域連携の状況、特に上田地域定住自立圏の取組みを概観し、今後の広域連携の方向性を展望する。

図5-1 上田市の人口の推移と今後の見通し



出典：上田市政策企画部作成。

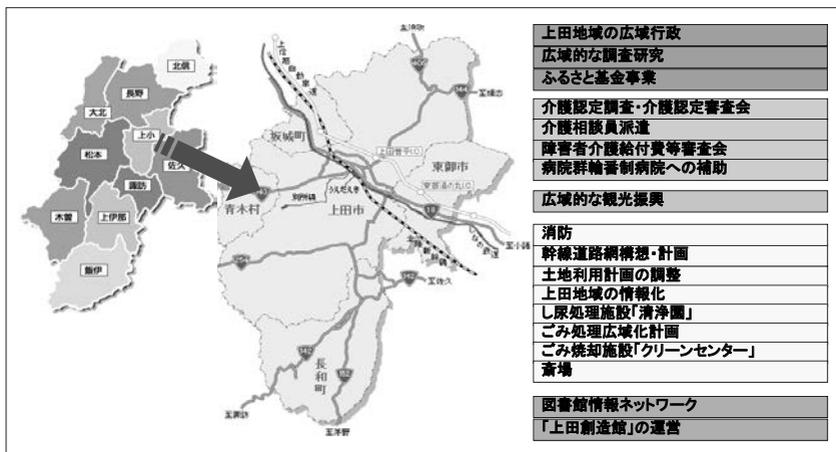
1 上田地域における広域連携の概要

(1) 上田地域広域連合の設置

上田地域では、1998（平成10）年4月に、長野県内では初、全国でも11番目となる広域連合が発足した。旧上田市、旧丸子町、旧真田町、旧武石村に、東御市、青木村、長和町、坂城町を加えた2市4町2村を構成市町村として出発し、合併を経て現在は2市2町1村となっている。

図5-2が、上田地域広域連合の概要をまとめたものである。広域連合では、消防や介護保険の運用、し尿・ごみ処理、斎場の設置運営、図書館情報ネットワークの構築といった事務に取り組んでいる。このように、規約に基づいて広域的な事務を連携して行ってきたが、一方で広域連合では柔軟に取組みの幅を広げていくことが難しい面があった。そのため、上田地域における連携を一層深めていくために、定住自立圏の形成に取り組むこととなった。

図5-2 上田地域広域連合の圏域と所掌事務



出典：上田市政策企画部作成。

(2) 上田地域定住自立圏の形成

上田地域定住自立圏は、上田市を中心市とし、広域連合の構成市町村に加えて、隣接する立科町を周辺市町村として、2012（平成24）年度に形成された。また、2013（平成25）年からは、県境を越えて群馬県嬭恋村も周辺市町村に加え、圏域を拡大して取組みを進めている。

広域連合と定住自立圏は、後述するように事務分野が重なる部分も少なくない。広域連合においても、様々な事務を担っているが、事務を変更する際には構成市町村の議会の議決を伴う規約の改正が必要になる。一方で、定住自立圏では、構成市町村間の調整によって合意が得られれば、迅速に新たな取組みを進めることができるという利点がある。両者の役割分担については、個々の事業ごとに柔軟に対応しているのが現状である。

以下では、上田地域定住自立圏を中心に、広域連携の背景と経過、具体的な取組み状況について概観する。

図5-3 定住自立圏の圏域



出典：上田市政策企画部作成。

2 上田地域定住自立圏形成の経過

(1) 定住自立圏形成の背景と目的

ここで、改めて上田地域定住自立圏形成の背景を確認したい。繰り返しになるが、上田地域では、急激な人口減少と少子高齢化によって、地域の活力低下やコミュニティの衰退が懸念されている。さらには、市町村ごとにフルセットの行政サービスを提供することが困難になりつつあり、従来の広域連合の枠組みを拡大して、広域連携をさらに充実させていくことが求められていた。

上田地域定住自立圏の圏域は、通勤・通学をはじめとする様々な場面で住民の結びつきが強く、歴史や文化、行政サービスの面で相互に往来し、その恩恵を享受してきた地域である。また、構成市町村のほとんどは、江戸後期から大正前期まで、養蚕業が栄えた地域でもあり、経済的にも交流が活発であった。養蚕業が衰退した後、機械工業や輸送業が盛んになるが、工場の海外進出が進んだことで圏域全体が衰退していったことから、何とかしてこの地域を立て直したいという共通認識があった。

このように、歴史、文化、経済などの結びつきが強い上田地域をひとつの圏域として、各市町村が有している機能や多様な資源を活かしつつ、市町村の枠を超えた連携・協力を進めていくことを目的として、定住自立圏を形成した。上田地域定住自立圏では、住民にとって大きなメリットとなるよう、公共交通や買い物等も含めて、地域全体の生活機能や魅力を相互に高めていくことで、最終的には、誰もが住み続けたいと思える、住んでみたいと思える圏域をつくりあげるという将来像を持って取組みを進めている。

(2) 中心市宣言、協定締結から連携事業へ

上田地域定住自立圏の形成までの経過をまとめたものが、表5-1である。総務省の定住自立圏推進要綱に沿って、2011（平成23）年2月3日に上田市が中心市宣言を行い、公表した。この宣言に基づき、2011年7月27日上田市と東御市、青木村、長和町、坂城町、立科町が、2012年10月9日に上田市と群馬県嬭恋村が、それぞれ連携項目ごとに1対1で連携協定を締結した。そして、この協定に基づき、上田地域定住自立圏共生ビジョンを策定するとともに、自治体間相互の連携・役割分担のもとで、具体的な事業を2012（平成24）年度からスタートさせている。

表5-1 上田地域定住自立圏の沿革

①中心市宣言 H23.2.3	上田市が中心市としての役割を担い、構成市町村との連携を更に深め、圏域全体の発展を図っていくことを 宣言、公表	
②上田地域定住自立圏形成協定締結	上田市と各市町村が、各々の市町村議会の議決を経て、互いに連携していく取組み（12項目）及び取組み内容（18項目）について、 1対1で協定を締結 ※ H23.7.27 上田市と東御市、青木村、長和町、坂城町、立科町 ※ H24.10.9 上田市と群馬県嬭恋村	
③上田地域定住自立圏共生ビジョン	策定： 23.12.8	人口定住及び地域の活性化を実現するための2つの将来像 「将来にわたり安心して暮らし続けられる圏域」 「活力の創出による自立した魅力溢れる圏域」 協定を締結した取組、取組内容に沿った事業（53事業） ※上田地域定住自立圏共生ビジョン懇談会での検討（4回）
	開始： 24.4.1 見直し (毎年度)	連携、役割分担のもと共生ビジョンの 事業をスタート 平成24年度は、主に上田市と嬭恋村の新たな協定締結、上田市と立科町の追加協定締結に伴う変更 ※上田地域定住自立圏共生ビジョン懇談会での検討（2回） 平成25年度は、主に、平成26年度に取組む内容について変更 平成26年度・27年度は、主に、新たな課題や、地方創生を見据えた今後の取組みについて変更

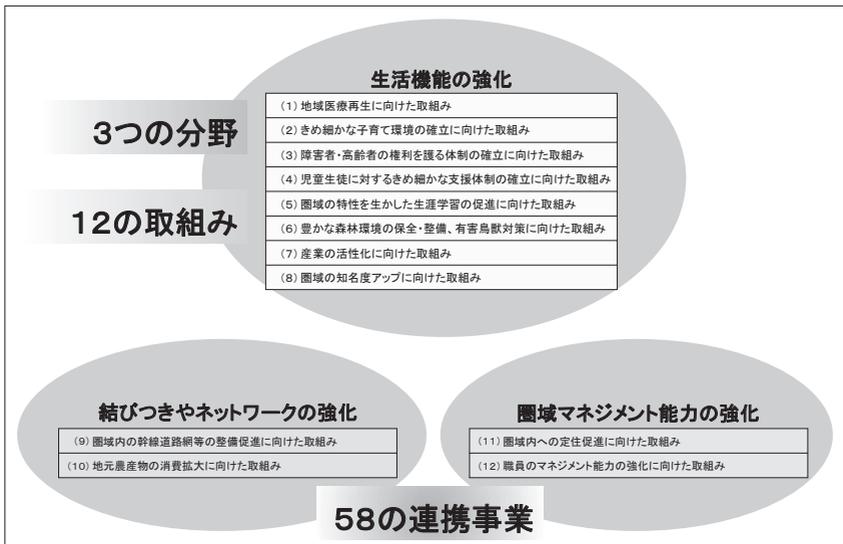
出典：上田市政策企画部作成。

加えて、行政だけではなく、各地域の専門的な分野の学識経験者や市民、団体の代表等の意見を施策に反映されるために、「共生ビジョン懇談会」を設けている。この懇談会は、5年間の中期行動計画である「共生ビジョン」について、今後の取組みのあり方や進捗状況について意見をいただき、事業の見直しなどを行っている。

(2) 連携事業の取組み状況

このような推進体制のもとで、上田地域定住自立圏では、図5-5のように、「生活機能の強化」「結びつきやネットワークの強化」「圏域マネジメント能力の強化」という3つの分野について、合計12の取組みを連携して進めており、具体的な事業でみれば、58の連携事業に及んでいる（2016（平成28）年1月1日現在）。

図5-5 上田地域定住自立圏の連携の分野と取組み



出典：上田市政策企画部作成。

この58の連携事業を一覧にしたものが、表5-2である。紙幅の都合上、すべての事業を説明することができないが、いくつかの具体例を紹介したい。

まず、「(1) 地域医療の再生に向けた取組み」として、市町村単独では困難な「小児科初期救急センター」の運営を広域的に行っている。また、「(3) 障害者・高齢者の権利を護る体制の確立に向けた取組み」では、認知症等の増加に伴い成年後見人に対するサポートが重要になる一方で、単独の市町村では専門家を確保することが困難であることから、小児科初期救急センターと同様に、広域で「成年後見支援センター」を運営している。「(4) 児童生徒に対するきめ細かな支援体制の確立に向けた取組み」では、スクールカウンセラーやソーシャルカウンセラーを中心市の上田市で雇用し、構成市町村の要請に応じて派遣・出向させるという取組みを行っている。

上田地域定住自立圏では、産業・経済面でも連携を進めている。「(7) 産業の活性化に向けた取組み」として、企業立地や企業の事業革新を支援するために、上田市の産学官連携施設でセミナーを開催している。地域経済は市町村の枠を越えて動いており、実態の経済の動きに沿うように広域で施策を展開している。最後に、「(11) 圏域内への定住促進に向けた取組み」では、東京や大阪で開催される住宅相談会に、各構成市町村の担当者と圏域内の事業者が共同で出向き、移住したい方のニーズを拾いつつ、PRを実施している。

なお、上田地域定住自立圏では、各構成市町村が一律に負担する分担金のような仕組みはなく、連携事業ごとに、手を挙げた構成市町村が必要な費用を負担しあう仕組みとなっている。そのため、会議費や委員に対する報酬などの経費と、このようにして事業ごとに積み上げられた費用の総額が定住自立圏としての予算額となる。

表5-2 上田地域定住自立圏の連携事業（1/2）

【1】 地域医療再生に向けた 取組み	1 地域医療再生に向けた取組みの推進	
	① 地域医療教育センター支援事業	
	② 深夜等初期救急患者受入体制の整備	
	③ 上田市内科・小児科初期救急センター運営 ④ 周産期医療体制の確立	
【2】 きめ細かな子育て環境 の確立に向けた取組み	2 病児・病後児保育事業の拡充	
	① 地元医師、医師会へ協力依頼 ② 病児・病後児保育センター運営事業	
	3 発達障害児への支援体制の確立	
	① 障害児担当保育士育成研修（公開保育・実習等） ② 保育職員に対する研修会（講演会等の開催） ③ 発達相談事業 ④ 巡回指導事業 ⑤ 発達支援センター（仮称）の設置の検討	
	【3】 障害者・高齢者の権利 を護る体制の確立に 向けた取組み	4 成年後見支援体制の確立
		① 上小圏域成年後見支援センター運営事業
【4】 児童生徒に対する きめ細かな支援体制の 確立に向けた取組み	5 不登校児童・生徒の支援体制の確立	
	① 不登校児童・生徒に関わる情報交換会の開催 ② 不登校児童・生徒に関わる研修会の開催	
	6 スクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーの共同設置	
【5】 圏域の特性を生かした 生涯学習の促進に 向けた取組み	① スクール・カウンセラー活用事業 ② スクール・ソーシャルワーカー活用事業	
	7 公共施設の利用促進	
	① 図書館相互利用の促進事業 ② 図書館連携事業	
【6】 豊かな森林環境の 保全・整備、有害鳥獣 対策に向けた取組み	8 森林づくりと森林資源の有効活用	
	① 民有林の間伐促進 ② 森林保護啓発イベントの開催（上小森林祭（県主催）） ③ 木質バイオマス活用策の研究・検討 ④ 国有林の適正な森林整備等の促進に係る連携	
	9 松くい虫防除対策の推進	
	① 被害木の伐倒駆除 ② 地上薬剤散布・樹幹注入（各市町村で実施） ③ 樹種転換 ④ 松くい虫防除対策の検討会（プロジェクトの実施） ⑤ 国有林内の松くい虫防除対策推進に係る連携	
	10 野生鳥獣による農林業被害防止対策	
	① 有害鳥獣駆除対策の推進 ② 有害鳥獣に対する防御対策の推進 ③ 関係市町村による情報交換会の開催や効果的な対策の研究 ④ 市町村境での広域捕獲の連携	

出典：上田市政策企画部作成。

表5-2 上田地域定住自立圏の連携事業（2/2）

【7】 産業の活性化に向けた 取組み	11 上田広域産業活性化基本計画に基づく産業振興の推進
	① 産業立地・人材養成支援事業
	② 企業立地情報の共有等による企業立地促進
	③ 技術・製品開発等に対する支援
	④ 上田地域産業展支援事業
【8】 圏域の知名度アップに 向けた取組み	12 合同就職面接会の開催
	① 学卒者及び移住希望者の就職支援
	② 企業ガイドブック上田作成
【9】 圏域内の幹線道路網等 の整備促進に向けた 取組み	③ ホームページメンテナンス
	13 広域観光の推進
	① 広域観光圏の形成の推進
	② 観光地商品造成・キャンペーン
【10】 地元農産物の消費拡大 に向けた取組み	14 アンテナショップ等の共同設置
	① 特産品等の販売・PRの促進
	② 銀座 NAGANO の活用
【11】 圏域内への定住促進に 向けた取組み	15 上田地域30分（サンマル）交通圏構想を中心とした圏域内の 幹線道路網の整備促進
	① 道路期成同盟会活動の推進
	② 国・県道整備促進事業
【12】 職員のマネジメント 能力の強化に向けた 取組み	③ 市町村道整備事業
	16 地元農産物の消費拡大
	① 生産体制と消費者ニーズの情報収集
	② 農産物販路拡大に対する支援
【11】 圏域内への定住促進に 向けた取組み	17 定住促進策の推進
	① 移住促進施策の推進とネットワーク化
	② 移住相談会の実施
	③ 移住促進パンフレット・ホームページの作成
	④ 調整会議の開催
	【12】 職員のマネジメント 能力の強化に向けた 取組み
① 合同職員研修の実施	
② 職員相互派遣の実施	
③ 新たな連携に向けた調査研究事業 「ワイン等による地域ブランドの創出」	
④ 新たな連携に向けた調査研究事業 「地域のスポーツ振興に向けた取組み」	
⑤ 新たな連携に向けた調査研究事業 「地域公共交通のあり方」	
⑥ 新たな連携に向けた調査研究事業 「芸術文化振興に向けた取組み」	

出典：上田市政策企画部作成。

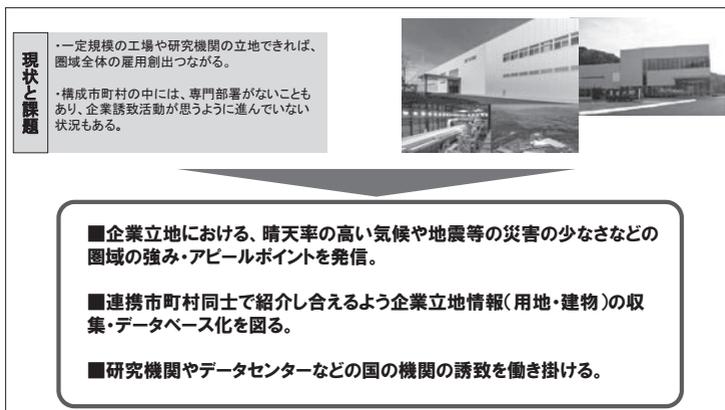
4 今後の取組みの方向性

このように、定住自立圏では、誰もが住み続けたいと思える、住んでみたいと思える圏域をめざして、様々な事業を行っている。今後は、これまでの連携事業を着実に推進しつつ、圏域での人口減少対策や、地方創生を見据えた連携に力を入れていきたいと考えている。以下、2015（平成27）年度から重点的に進めようとしている連携の取組みを紹介する。

① 圏域としての企業立地促進

圏域への企業立地は、雇用の創出につながり、経済の裾野も広がるという点で欠かせないが、なかなか専門の部署を持ってない市町村もある。また、上田市においても、企業誘致のための土地が十分にあるわけではなく、構成市町村の工場跡地や遊休地への企業立地企業を誘致することで、上田市の居住者や通学者が増えるという利点がある。そのため、構成市町村が企業や関連事業者の情報を共有し、

図5-6 圏域としての企業立地促進



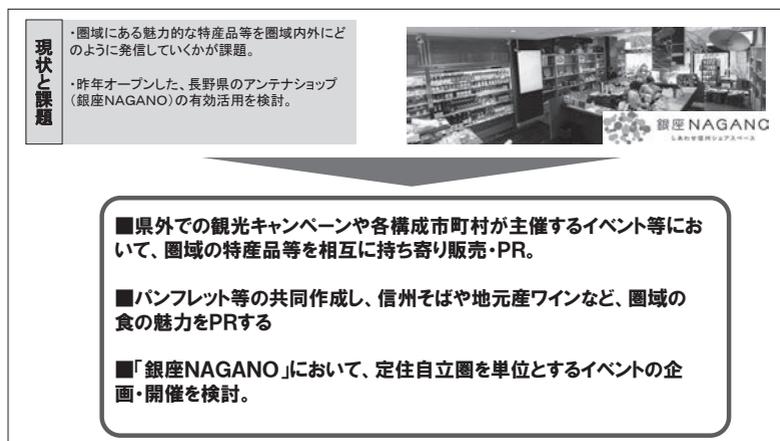
出典：上田市政策企画部作成。

連携して企業誘致を進めていくための取組みを進めている。

② 特産品等の地域ブランドの発信

地域ブランドの発信を進めるために、東京にあるアンテナショップを活用したイベントの開催等に取り組んでいる。また、パンフレット等を共同作成し、圏域の食の魅力をPRすることを検討している。

図5-7 特産品等の地域ブランドの発信



出典：上田市政策企画部作成。

③ 移住促進策の推進

移住希望者の多様なニーズに対応していくために、各市町村の移住・定住の促進については、空き家バンク・農地バンクのネットワーク化を進め、共同で運用することを検討している。また、地域の仕事づくりについても、連携を進めることを検討している。

図5-8 移住促進策の推進

現状と課題	<ul style="list-style-type: none">・移住希望者の多様なニーズに対応していく。・移住定住希望者からは、住居、家庭菜園用の農地の問合せも多い。・移住希望者の一番の懸念は、就職先の問題。	
<ul style="list-style-type: none">■圏域の行政サービスや住みやすさを紹介するパンフレット、ホームページや映像の共同制作し、移住相談会でなどで、魅力を発信■各市町村の空き家バンク(農地バンク)のネットワーク化を進める。■移住希望者の就業支援として、人材派遣会社の取組みを活用し、人材育成や地域企業が欲しがれる人材との就職マッチングを共同で助成で支援。(上田市で先行実施)		

出典：上田市政策企画部作成。

④ 広域観光の形成の推進

NHKの大河ドラマ「真田丸」放送による上田への注目を観光客の増加へとつなげるために、圏域に点在する観光地をめぐる周遊観光商品の造成や観光ガイドの養成に圏域で取り組むことを検討している。

図5-9 広域観光の形成と推進

現状と課題	<ul style="list-style-type: none">・NHK大河ドラマ「真田丸」放送が決定し、全国から注目される地域。・圏域に点在する観光地をめぐる周遊観光商品が課題とされる(上田市を含む真田氏ゆかりの地を周遊するガイド付観光タクシーがスタート)・圏域の観光地を紹介できるガイドの養成が必要。	
<ul style="list-style-type: none">■周遊バスツアーや周遊観光タクシー等、圏域の魅力ある観光地を巡る旅行商品造成の具体化を促進する。■圏域の観光地情報を紹介できるガイド養成を検討する。■県内外の養蚕や製糸業にゆかりのある地域と連携した観光誘客・PRを検討する。		

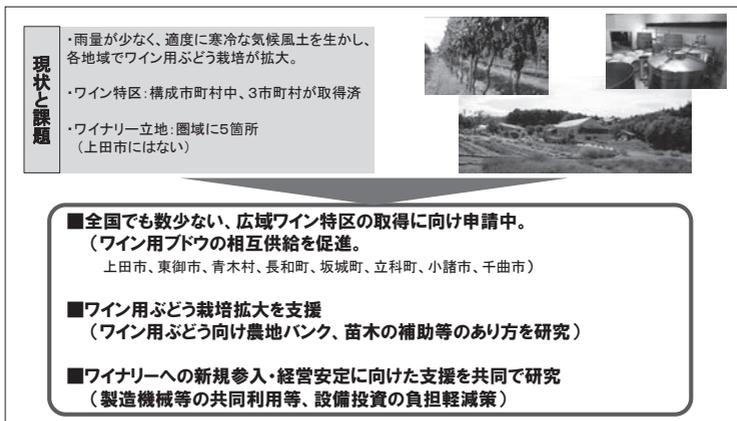
出典：上田市政策企画部作成。

⑤ ワイン等の地域ブランドの創造

上田圏域では、3市町村が「ワイン特区」を取得していたが、市町村で特区を取得した場合、当該市町村で収穫されたぶどうしか用いることができず、ワイン用ぶどうの安定供給が難しいという課題があった。そこで、全国でも数少ない広域ワイン特区「千曲川ワインバレー（東地区）特区」を圏域で申請し、2015年に認定されたところである。

今後は、圏域内のワイン用ブドウの相互供給を促進するとともに、ワイナリーへの新規参入支援やワイン用ぶどうの栽培支援のあり方を共同で研究していく予定である。

図5-10 ワイン等の地域ブランドの創造



出典：上田市政策企画部作成。

⑥ 地域のスポーツ振興と産業振興

上田地域では、比較的アクセスのよいところに高原があり、地域で活躍するインストラクターも多い。こうした地域特性を活かして、スポーツ振興やトップアスリートの高地トレーニングの誘致を広域で進め、産業振興につなげていきたいと考えている。

図5-11 地域のスポーツ振興と産業振興

現状と課題

- ・涼しい気候、東京からの好アクセスを生かしたスポーツ振興、高地トレーニングエリア構想を検討中。
- ・上田市では民間主導でラグビーWC2019合宿地招致活動が活発化
- ・合宿地誘致を産業振興につなげることが課題





■地域在住のトップアスリートと連携し、トレイルランニングやカーヌー、パラグライダー、マウンテンバイクといった圏域の山や川をフィールドとするアウトドアイベントの開催を検討。

■トップアスリートの合宿誘致に向けた情報収集等の調査研究。

出典：上田市政策企画部作成。

⑦ 地域公共交通の維持・活用

上田市では、2014年10月から運賃低減バスを実証運行であるが今後は、地域の公共交通ネットワークの構築を圏域で検討し、利便性向上につなげていきたい。

図5-12 地域公共交通の維持・活用

現状と課題

- ・上田市では、「運賃低減バスの実証運行」を26年10月より実施中。
- ・圏域への範囲拡大により、圏域住民の通勤・通学・買い物等の日常生活の利便性向上につなげることが課題
- ・地域公共交通への国の支援の仕組みが変更される見込み




■上田市が進める「運賃低減バスの実証運行」の路線及び範囲の拡大。（圏域市町村からの申出を受け、1路線で範囲拡大）

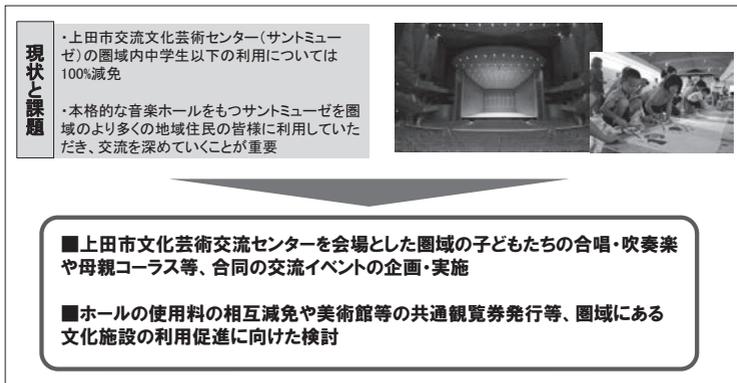
■国の地域公共交通政策に呼応した、地域間ネットワーク構築を圏域で今後検討。

出典：上田市政策企画部作成。

⑧ 地域の芸術文化振興

上田市が整備した「上田市交流文化芸術センター」を核として圏域の芸術文化振興を図っていくために、圏域の子どもたちの合唱・吹奏楽等の交流イベントを企画・実施するとともに、使用料の相互減免や共通観覧券の発行等、圏域の文化施設の利用促進に向けた検討を進めている。

図5-13 地域の芸術文化振興

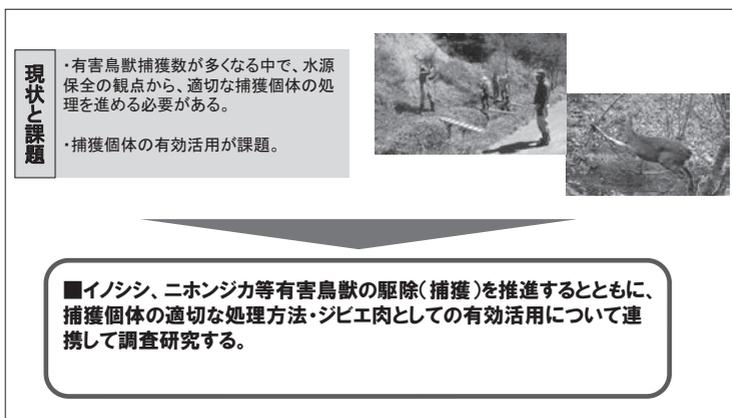


出典：上田市政策企画部作成。

⑨ 有害鳥獣駆除対策の推進

近年、有害鳥獣捕獲数が多くなるなかで、水源保全の観点から、適切な捕獲個体の処理を進めることが課題となっている。そこで、有害鳥獣の駆除（捕獲）を推進するとともに、捕獲個体の適切な処理方法やジビエ肉としての有効活用について連携して調査研究を行っている。

図5-14 有害鳥獣駆除対策の推進

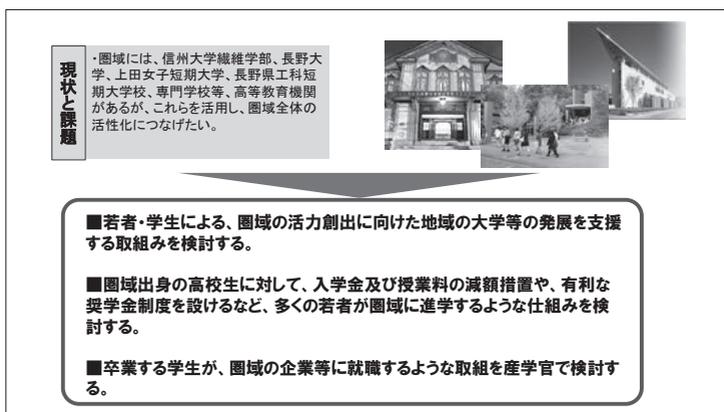


出典：上田市政策企画部作成。

⑩ 地域大学の発展と若者の定住促進

上田圏域には、信州大学繊維学部、長野大学等の高等教育機関があるが、これらを活用し、圏域全体の活性化につなげたいと考えている。少子高齢化対策や定住を進める意味でも、大学とより緊密に連携していくための方策を圏域で検討している。

図5-15 地域大学の発展と若者の定住促進



出典：上田市政策企画部作成。

おわりに

本稿では、上田地域における広域連携、特に上田地域定住自立圏の概要とその取組みについて概観してきた。本格的な人口減少社会が到来するなかで、市町村単独では解決できない課題が多く現れている。確かに、定住自立圏の取組みを進めていくうえで、中心市にとって負担となる部分もあることは否定できない。しかしながら、構成市町村が元気を失ってしまえば、通勤・通学者や買い物客の減少などによって、中心市も元気を失っていくことになる。長期的な視点をもって、圏域の市町村が手を携え、連携して人口減少に対応していく必要があるというのが、定住自立圏の取組みを推進した上田市長の思いである。

上田地域定住自立圏の構成市町村は、これまで、歴史的・文化的・経済的に強いつながりを有してきた。今後も、地域の特徴を活かした広域的な取組みを進めていきたい。

第6章

連携中枢都市圏構想の展開とその論点

－みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から－

公益財団法人日本都市センター研究室 研究員
三浦 正士

1 連携中枢都市圏構想の論点

人口減少社会の到来を迎え、広域連携のあり方について新しい動きが見られる。持続可能な公共サービスの提供体制の構築が喫緊の課題となるなかで、第30次地方制度調査会答申では、従来の広域連携の方式に加え、「柔軟な連携を可能とする仕組み」¹を制度化する必要性を指摘している。この答申を受けて2014年5月に地方自治法が改正され、新たに連携協約が創設されることとなった。

連携協約制度の導入を受けて、現在、連携中枢都市圏構想が推進されている。この構想は、地域の中核となる都市と近隣の市町村が連携し、「コンパクト化とネットワーク化」を図ろうとするものである。具体的には、地域の中核となる都市（連携中枢都市）が近隣の市町村（連携市町村）と連携協約を締結し、政策の牽引役を果たすことで、①圏域全体の経済成長や②都市機能の集積による高度・専門的なサービスの提供、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上が期待されている。この構想の推進に向けて、2014年度と2015年度においてそれぞれモデル事業²が実施されており、2016年3月1日現在、姫路市、倉敷市、福山市、宮崎市を中心とする4圏域において、連携中枢都市圏の形成に至っている。

とはいえ、自治体が連携・協力して広域的に行政を展開するという志向は、町村制における「町村組合」制度にさかのぼることができ、近代地方自治制度の確立以来検討されてきた古くて新しい課題である。これまで、一部事務組合や広域連合といった特別地方公共

¹ 第30次地方制度調査会（2013）「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」17頁。

² 総務省は、2014年度に「新たな広域連携モデル構築事業」、2015年度に「新たな広域連携促進事業」を実施しており、そのうち連携中枢都市圏の形成をめざした取組みとして、2014年度に9件、2015年度に12件の事業が委託されている。

団体の創設のほか、協議会、機関の共同設置、事務の委託といった多様な制度が創設されてきた。それでは、連携協約は、従来の手法と較べていかなる面で「柔軟」なのであろうか。連携中枢都市圏構想は、従来の広域行政推進策とどのような違いがあるのか。

連携協約制度の「柔軟」性として、大きく2点を挙げることができる。第一に、連携の内容と形式の両面において柔軟性を有している。自治法上、連携協約は「連携して事務を処理するに当たつての基本的な方針及び役割分担を定める協約」（地方自治法252条の2第1項）と定義されており、従来のような事務の共同処理の枠組みのみならず、「政策面での基本的な方針や役割分担を定めることが可能」³である。したがって、連携の形式についても、「一部事務組合や広域連合といった「別組織を作らない、より簡素で効率的な仕組み」⁴とすることが可能となっている。このように、連携協約制度は、いわば「政策面についてその基本的な方針や役割分担を柔軟に定めるために設けられたもの」であって、「それぞれの政策的な主体性を前提としており、連携中枢都市と構成自治体との間で政策実現に向けた『協働』関係に力点が置かれたもの」⁵であるといえよう。

第二に、連携協約制度は、複数の自治体が合同して協約を締結する（合同行為）のではなく、あくまで一対一で協約を締結する（双務契約）ものとして設計されている。そのため、「一部事務組合のように第三者（他の構成団体）の状況に左右されることなく、自由に協約を締結することができ」⁶、連携の相手方や連携の内容について

³ 松谷朗（2015）「『連携中枢都市圏構想』の最新の動きについて」地方自治通巻810号、84頁。

⁴ 同上書84頁。

⁵ 大杉寛（2015）「都市制度改革・自治体間連携とその選択」地方自治職員研修48巻9号、19頁。

⁶ 松谷前掲書、84頁。

当事者間で「柔軟」に交渉することが可能になるというわけである。

以上の特徴は、連携協約を用いる連携中枢都市圏構想にもそのまま該当するが、加えていくつかの点で、広域行政圏等の従来の広域行政推進策との違いが見られる。まず、圏域設定の考え方である。連携中枢都市圏構想においては、連携の相手方の決定（圏域の設定）が市町村に委ねられており、この点において都道府県が圏域を設定した広域行政圏と異なっている。また、連携協約制度の第二の特徴と関連して、同じ連携中枢都市圏のなかでも自治体によって連携して行う事業が異なることがあり得るし、複数の連携中枢都市圏に参加することも可能である⁷。

さらに、連携の主体に対する考え方も、従来の広域行政推進策とは異なる。連携中枢都市圏構想では、圏域の将来像や取組み内容を記載する連携中枢都市圏ビジョンの策定場（連携中枢都市圏ビジョン懇談会）に産業、大学・研究機関、金融機関、地域コミュニティ活動・NPO活動の関係者等を含めることが念頭に置かれており⁸、圏域における政策の立案と実施に際して、行政のみならず多様な主体が関わるのが想定されている。

これらの特徴は、関係自治体間の合意形成や議会との関係、さらには広域連携に対する民主的統制のあり方に深く関わるものであり、連携中枢都市圏においては、ガバナンスのあり様が従来の広域連携とは自ずから異なることになる。それでは、連携中枢都市圏において、どのようなアクターがいかなる関係性のもとで関わっているのだろうか。また、各自治体はどのようなニーズやメリットか

⁷ 例えば、本章で取り上げる備後圏域連携中枢都市圏では、井原市と笠岡市が倉敷市を中心とする高梁川流域連携中枢都市圏に、三原市と世羅町が広島市を中心とする広島広域都市圏に参加している。

⁸ 「連携中枢都市圏構想推進要綱」（2014年8月25日（総行市第200号）制定、2015年1月28日（総行市第4号）一部改正）13頁。

ら、連携中枢都市圏の取組みを進めようとしているのか。本章では、宮崎市を中心とする圏域（みやざき共創都市圏）と福山市を中心とする圏域（備後圏域連携中枢都市圏）の事例を検討することで、これからの広域連携におけるガバナンスのあり方に対する示唆を得ることとしたい⁹。

2 みやざき共創都市圏の取組み

(1) 連携中枢都市圏形成の経緯

みやざき共創都市圏は、宮崎市、国富町、綾町によって構成される人口約43万人、面積869.49km²の圏域である。圏域を構成する1市2町は、日常生活や経済活動におけるつながりが非常に強く、従来から様々な連携を進めてきた。

本圏域における広域連携の展開は、宮崎東諸県広域市町村圏にさかのぼることができる。当時、宮崎市、佐土原町、清武町、田野町、高岡町、国富町、綾町の1市6町が広域市町村圏を形成し、消防や医療等について広域行政を展開してきた。その後、平成の大合併において、国富町と綾町を除く1市4町が合併し、新宮崎市が誕生する。一方で、合併を選択しなかった国富町と綾町においては、表6-1のようにさまざまな面で宮崎市との広域連携が進められてきた。

宮崎東諸県広域市町村圏は、構成市町が減少したことに伴い、2011年3月に廃止される。この広域市町村圏の廃止と前後して、定

⁹ みやざき共創都市圏については、2015年11月12日に宮崎市を訪問し、同市企画財政部企画政策課に対して、ヒアリング調査を実施した。また、備後圏域連携中枢都市圏については、2016年1月12日に福山市を訪問し、同市企画総務局企画政策部企画政策課に対して、ヒアリング調査を実施した。本章は、これらのヒアリング調査において提供いただいた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、両市ないし両圏域の見解について報告するものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

住自立圏構想が推進されることになるが、宮崎市においては、最優先の政策課題である合併後のまちづくりに全市を挙げて注力したこともあって、定住自立圏の形成に向けた取組みは行われなかった。この間、宮崎県内では、都城市、延岡市、小林市、日向市をそれぞれ中心市とする4圏域が形成されたが、国富町と綾町はいずれの圏域にも属しておらず、都市圏連携の潮流から取り残されるのではないかという危機感が生まれたという。一方で、宮崎市においても、市町村合併後の調整がひと段落を迎えると、広域連携が次なる検討課題として認識されるようになる。かくして、宮崎市と国富町・綾町の双方において、連携の必要性が共有されることとなった。

時を同じくして、第30次地方制度調査会答申において都市圏連携の必要性が指摘され、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」が開始されると、宮崎市と国富町・綾町は後述の体制のもとで本格的な検討に着手する。2014年12月には、宮崎市が全国で初めてとなる「地方中枢拠点都市宣言」を行い、議会の議決を経て2015年3月に連携協約が締結される。そして、同年4月に「みやざき共創都市圏ビジョン」が策定され、連携中枢都市圏の形成に至る。

表6-1 宮崎市と国富町、綾町による事務の共同処理の状況

形態	業務内容	関係市町
一部事務組合	し尿処理施設の運営	宮崎市、国富町
機関の共同設置	介護認定審査会の運営	宮崎市、国富町、綾町
事務の委託	消防に関すること	国富町、綾町が宮崎市に委託
	東諸葬祭場に関すること	宮崎市、綾町が国富町に委託
	障がい程度区分認定審査会	国富町、綾町が宮崎市に委託
共同運営	在宅当番医制に関すること	国富町、綾町が宮崎市に負担金支払い
	障がい者基幹相談支援・虐待防止センター事業委託	国富町、綾町が宮崎市に委託
	夜間急病センターの利用・運営	国富町、綾町が宮崎市に負担金支払い
	総合発達支援センターの運営	国富町、綾町が宮崎市に負担金支払い
	小児診療所の運営	国富町、綾町が宮崎市に負担金支払い
	宮崎市郡医師会病院の施設・運営費の補助	国富町、綾町が宮崎市に負担金支払い
	宮崎歯科福祉センター運営費の補助	国富町、綾町が宮崎市に負担金支払い

出典：宮崎市提供資料を基に作成。

(2) 連携中枢都市圏の推進体制と取組み内容

ア 連携中枢都市圏の推進体制

それでは、いかなる体制のもとで、連携中枢都市圏が推進されているのであろうか。連携中枢都市圏構想推進要綱では、丁寧な調整を担保する観点から、宣言連携中枢都市の市長と連携市町村の長が定期的に協議を行うことを連携協約に規定することが求められている¹⁰。また、連携中枢都市圏ビジョンの策定や変更にあたっては、民間や地域の関係者を構成員に含む「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」において検討を行うことが規定されている¹¹。みやざき共創都市圏においても、この要綱に従って、関係自治体間の協議機関と産官学金労言の代表者による協議機関の双方が設置されている。

みやざき共創都市圏の推進体制をまとめたのが、図6-1である。まず、関係自治体間の協議機関として、宮崎市長・国富町長・綾町長を構成員とする「宮崎広域連携推進会議」が設置され、年1回程度協議が行われている。また、この会議の下に、各市町の企画担当課や事業担当課の職員によって構成される「宮崎広域連携担当者会議」が設置されている。この担当者会議が、実質的に広域連携で行う事業の検討や市町間の調整を行う機関となっており、2014年度には13回の会議が開催されている。

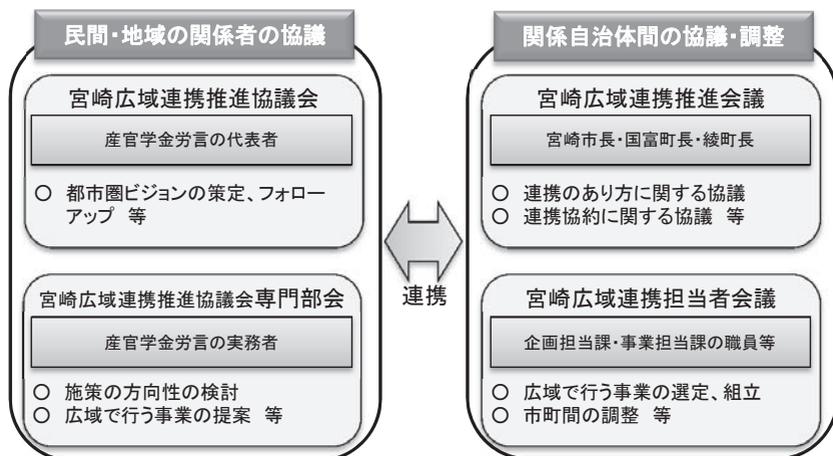
次に、民間や地域の関係者による協議機関に目を向けると、要綱上の連携中枢都市圏ビジョン懇談会にあたる組織として、産官学金労言¹²の代表者によって構成される「宮崎広域連携推進協議会」を

¹⁰ 前掲要綱11頁。

¹¹ 前掲要綱12頁。

¹² なお、設置当初は、当時の要綱において都市圏ビジョン懇談会の構成員として「産官学金労言」の関係者が想定されていたことから、産官学金労言の代表者によって構成されていた。「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」(2014年8月25日(総行市第200号)制定)。その後、後述するように宮崎広域連携推進協議会を「まち・ひと・しごと創生」における推進組織として位置づけたことから、2015年度に国の通知を踏まえて労働団体及び

図6-1 みやぎ共創都市圏の推進体制



出典：筆者作成。

設置している。この協議会において後述する都市圏ビジョンの内容が検討されたほか、取組みの進捗状況のフォローアップやそれに基づいた都市圏ビジョンの改訂に関する議論が行われている。また、2015年度からは、実務者レベルの検討の場として協議会のもとに「専門部会」が設置されている。この専門部会は、都市圏ビジョンの重点項目をテーマとして開催され、施策の方向性について議論が行われるとともに、ワークショップ等を通じて事業の提案がなされている。専門部会から出された提案は、今後の事業構築に向けて行政レベルで検討が進められるという。

なお、これらの各会議の事務局機能は、宮崎市の担当部署が担っている。本格的な検討がはじまった2014年度は、企画政策課の企

言論界の代表者を構成員に加え、現在の「産官学金労言」の体制となった。「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）」（2014年12月27日（閣副第979号）制定、2015年12月24日（閣副第1155号、府地創第1099号）一部改正）。

画係（職員数5名）が事務局機能を担ったが、中核市制度や市長会事務局、市政90周年記念行事等の事務を兼任しており、12月から2名の職員を増員して対応したという。2015年度は、連携中枢都市圏と後述するまち・ひと・しごと創生を所掌する「地方創生推進係」が設けられ、課長級の地方創生推進対策監のもと、5名の職員が事務局機能を担っている。

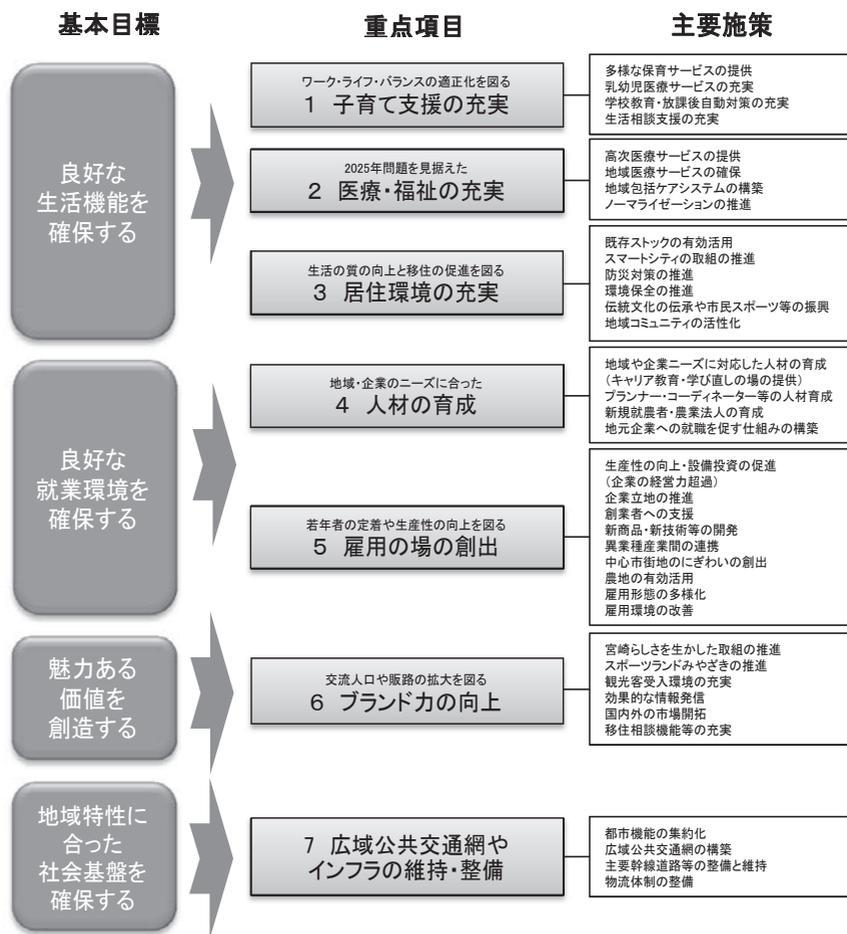
イ 取組みの重点項目

以上の推進体制のもとで、2015年4月に「みやざき共創都市圏ビジョン」が策定された。この都市圏ビジョンでは、圏域の将来像として「地域に愛着を持ち、新たな価値を共に築くまち」を掲げるとともに、4つの基本目標と7つの重点項目を定めている。

みやざき共創都市圏では、これらの重点項目に沿って、広域で行う事業の立案・実施を進めていくことになるが、そのなかでもまち・ひと・しごと創生との関連が深く、かつ国富町・綾町の住民サービスの向上に直接的に資するものとして、「子育て支援の充実」に特に力を入れているという。具体的には、認可保育所や病児・病後児保育、ファミリー・サポート・センター等の広域的な運用が検討されている。また、今後は「雇用の場の創出」をはじめとして、宮崎市が圏域の経済のけん引役となって若年層の流出を抑制し、定着を図っていくための取組みを進めていくことが検討されている。

なお、すでに実施に移されたものとして、職員研修を挙げることができる。これは、宮崎市の実施する新規採用職員研修や管理職職員研修に国富町・綾町の職員が参加するもので、連携して職員の資質向上に取り組んでいる。

図6-2 みやざき共創都市圏ビジョンの体系



出典：宮崎市・国富町・綾町（2015）「みやざき共創ビジョン」を基に筆者作成。

(3) 連携中枢都市圏のガバナンス

冒頭で述べたとおり、連携協約を用いた広域連携においては、構成自治体間の関係性や連携に対する民主的統制といったガバナンスのあり様が従来の広域連携とは自ずから異なることになる。そこで、本書では、関係自治体の首長（行政）・議会・住民をはじめとする多

様なアクターによるガバナンスのあり方に着目してきた。以下では、みやざき共創都市圏における諸アクターの関係性の整理を試みたい。

ア 関係自治体間の合意形成

既に述べたように、関係自治体間の利害調整の場として、首長によって構成される宮崎広域連携推進会議が設置され、連携中枢都市圏の推進に向けた協議が行われている。また、具体的な連携事業の実施にあたっては、企画担当課・事業担当課の職員によって構成される宮崎広域連携担当者会議が設置され、この会議において十分に協議したうえで事業を進めることとされている。

関係自治体の利害調整という観点からは、具体的な事業の設計もさることながら、事業実施にあたっての財源負担のあり方が論点となる。すでに述べたように、連携協約は、政策の基本的な方針や役割分担を柔軟に定めるものである。したがって、連携協約に規定された役割分担に沿って各自治体がそれぞれ予算を調製し事業を実施することが基本であり、支障がある場合には協議会や事務の委託といった既存の事務の共同処理の手法が用いられることになる。みやざき共創都市圏においても、連携協約の締結以降、関係自治体間で財源移転を伴うような事業は現時点で実施されておらず、国の交付税措置¹³を主な財源として、各市町がそれぞれ事業を実施している。

¹³ 連携中枢都市圏構想の推進のため、総務省では普通交付税・特別交付税による財政措置を行っている。まず、連携中枢都市に対しては、①「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組みに関する財政措置として、圏域人口に応じて普通交付税を上乗せするとともに、②「生活関連機能サービスの向上」の取組みに関する財政措置として、年間1.2億円程度を基本として、圏域内の連携市町村の人口・面積及び連携市町村数を基に算定される特別交付税が交付されている。また、連携市町村に対しても、1市町村当たり年間1,500万円を上限として特別交付税が交付されている。

このほか、外部人材の活用や地域医療の確保等の個別の施策分野に対しても、別途特別交付税を交付している。総務省「連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000337016.pdf)。

イ 連携中枢都市圏に対する議会の関わり

連携中枢都市圏構想において、関係市町村の議会が関与する制度上の仕組みは、連携協約の議決に限られる。宮崎市では、平成27(2015)年第1回定例会において国富町、綾町との連携協約の締結がそれぞれ賛成多数で可決されたが、その際の質疑や一般質問において連携中枢都市圏に関する議論がなされるなど、議会・議員の関心は決して低くない。

そのため、宮崎市では、連携中枢都市圏の形成にあたって必要となる各段階（連携中枢都市宣言、連携協約の締結、都市圏ビジョンの策定）において、会派代表者会議や全員協議会を開催し、議会・議員に対して説明を行ってきた。今後は、都市圏ビジョンの改訂のほか、個別の事業の進捗状況についても、必要に応じて議会に報告することを考えているという。なお、連携中枢都市圏に対する議会・議員の関与としては、こうした公式・非公式の審議のほか、宮崎広域連携推進協議会等の会議体の構成員として、議員が参加することが考えられるが、みやざき共創都市圏においては、各市町の議員が構成員になってはいない。

ウ 連携中枢都市圏に対する住民の意思反映

連携中枢都市圏施策に対する住民や企業、住民団体等の意思反映の仕組みとして中心的な役割を担っているのが、前述の宮崎広域連携推進協議会である。この協議会は、産官学金労言の代表者によって構成され、都市圏ビジョンの策定・改訂に関する検討が行われている。また、2015年度から、この協議会のもとに専門部会が設置され、施策の方向性について議論が行われていることも、すでに述べたとおりである。これらの会議において、関係者の多様な意見が出されているが、そのなかには、具体的な事業の立案につながる提

案もあり、行政レベルの事業検討へとつながるなど、圏域の多様なアクターの連携に向けて一定の効果を挙げている。

一方で、圏域住民の連携中枢都市圏の取組みを進めるにあたって、圏域住民に対する説明や、連携に対する住民の意見を聴取する機会には特に設けられていない。今後は、議会の関与のあり方を含め、圏域住民の合意形成と民主的統制の確保が課題となるであろう。

3 備後圏域連携中枢都市圏の取組み

(1) 連携中枢都市圏形成の経緯

備後圏域連携中枢都市圏は、広島県福山市、三原市、尾道市、府中市、世羅町、神石高原町、岡山県笠岡市、井原市によって構成される、人口約87万人、面積2510.48km²の圏域である。圏域の6市2町は、地域の結びつきが歴史的に強く、また日常生活圏が広島県と岡山県の県境を越えて重なっているという特徴を有している。

本圏域における連携中枢都市圏形成の背景として、工業整備特別地域の指定を挙げることができる。1964年に、備後圏域連携中枢都市圏のうち神石高原町と世羅町を除く地域が「備後地区工業整備特別地域」に指定されて以来、本圏域では、県境を超えて地域の一体的な発展に向けた取組みが進められてきた。なお、神石高原町と世羅町は備後地区工業整備特別地域に含まれていないが、広域市町村圏¹⁴の枠組みのなかで、神石高原町は福山市や府中市と、世羅町は三原市や尾道市と、それぞれ連携を進めてきた経緯がある。

¹⁴ 備後圏域連携中枢都市圏の圏域では、現在の福山市・府中市・神石高原町を区域とする「福山・府中広域市町村圏」、三原市・尾道市・世羅町を区域とする「尾三広域行政圏」、笠岡市・井原市のほか、連携中枢都市圏に含まれていない浅口市・里庄町・矢掛町を区域とする「井笠広域市町村圏」が存在していた。

工業整備特別地域の制度は、2001年3月20日に廃止される。また、広域市町村圏についても、「平成の大合併」を経て2009年度から制度が廃止されることとなった。一方で、圏域の一体的発展のために、各市町が連携して活力と魅力あふれる圏域づくりを進めていく必要性は、両制度の廃止後も引き続き存在している。そのため、人口減少社会の到来を見据えて、広域的な行政課題や圏域の活性化について協議する場として、福山市長のイニシアティブのもとで、6市2町の首長によって構成される「備後圏域連携協議会」が2011年12月に設置される。この協議会では、広域的な行政課題の解決に向けた協議が行われており、2012年7月に災害時相互応援協定の締結、同年11月にこども発達支援センターの共同運営（福山市への事務の委託）が実現に至っている。これらの取組みは、後に連携協約に明記され、連携中枢都市圏に引き継がれていく。

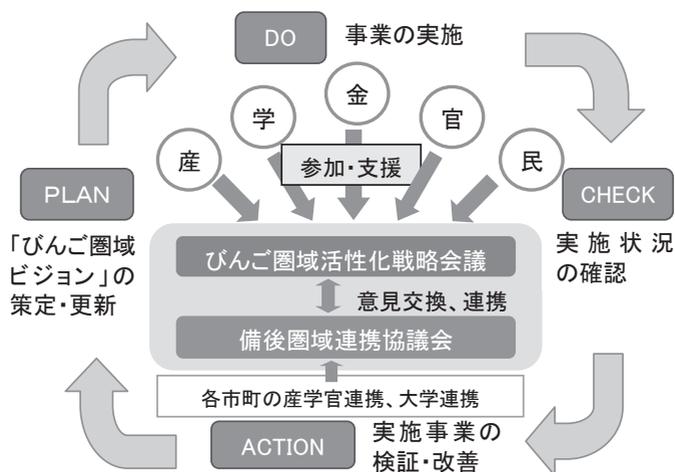
このように、備後圏域において独自の広域連携の取組みが進められるなかで、第30次地方制度調査会の答申が出され、2014年度に総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」が開始される。こうした国の動きが備後圏域のこれまで取り組んできた方向性と合致することから、福山市が関係市町と調整し、モデル事業に応募する。その後、後述する推進体制のもとで検討が進められ、2015年2月に福山市が「連携中枢都市宣言」を行うとともに、同年3月に連携協約の締結と「びんご圏域ビジョン」の公表が行われ、連携中枢都市圏の形成に至る。

(2) 連携中枢都市圏の推進体制と取組み内容

ア 連携中枢都市圏の推進体制

次に、連携中枢都市圏の推進体制を確認しよう。図6-3に示したように、備後圏域連携中枢都市圏においても、みやざき共創都市圏

図6-3 備後圏域ビジョンの推進体制



出典：備後圏域連携協議会（2015）「びんご圏域ビジョン - 成長戦略2015-」

と同様に、関係自治体間の協議機関と、民間や地域の関係者を構成員とする協議機関の双方が設置されている。

関係自治体間の協議機関となっているのが、前述した備後圏域連携協議会であり、関係自治体の首長間の意思疎通や議論が行われている。また、この協議会のもとに、企画担当課長による「幹事会」が置かれ、事務レベルの協議や調整がなされている。

一方、民間や地域の関係者による協議機関に目を向けると、2014年8月に産学金官民の代表者によって構成される「びんご圏域活性化戦略会議」が発足している。また、2014年11月からは、この会議のもとに、後述する連携中枢都市圏の取組みの3つの分野に対応して、地域経済活性化、都市機能、住民サービスをそれぞれテーマとする「研究部会」が設置されており、産学金官民の実務者の参画のもとで、都市圏ビジョンの策定・更新や連携事業のあり方に関する検討が行われている。さらに、2015年度からは、研究部会のもとに「ワーキング」及び「関連会議」を設置し、連携事業につい

て議論が深められている¹⁵。具体的には、地域経済活性化研究部会のもとに①ものづくりワーキング、②広域観光ワーキング、③備後圏域6次産業化ネットワーク会議が、都市機能研究部会のもとに④高度人材育成ワーキング、⑤都市基盤連絡会議、⑥医療連携準備会議が、住民サービス研究部会のもとに⑦健康・ご長寿ワーキング、⑧こども発達支援センター関係市町連絡会議、⑨移住・定住ワーキングが位置づけられ、連携事業について協議・調整が行われている。

なお、これらの会議の事務局機能は、福山市の担当部署が担っている。検討が始まった2014年度当初は、企画政策課の担当次長と職員2名の3名体制（いずれも兼務）であったが、業務量の増大に伴い、年度途中から、福山市の各局から1名ずつの合計7名による「プロジェクト」が生まれ、事務局機能の充実が図られた。2015年度は、企画政策課の担当次長1名と主務者2名、副務者1人の計4名で事務を担っている。

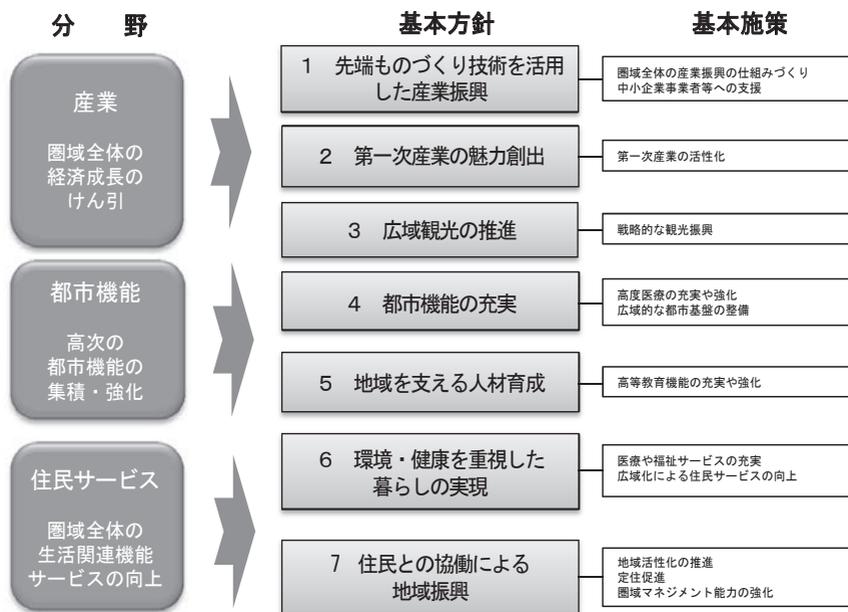
イ 取組みの重点項目

このような体制のもとで、2015年3月に「びんご圏域ビジョン」が策定・公表され、具体的な事業の検討へと進んでいる。このビジョンでは、圏域のめざす姿として「豊かさが実感でき、いつまでも住み続けたい備後圏域」を掲げるとともに、図6-4に示したように、3つの分野について7つの基本方針を定めている。

これらの基本方針に沿って、連携して行う事業の立案・実施が進められることになるが、特に圏域の地域資源やポテンシャルを生かした取組みに力を入れているという。具体的には、圏域内のデニム

¹⁵ 「ワーキング」、「関連会議」は、3研究部会体制では部会員が多く、またテーマによっては関係の濃淡があり議論が十分に深まらなかったため、特定の分野に特化して議論を行うために設置されたものである。

図6-4 びんご圏域ビジョンの体系



出典：備後圏域連携協議会（2015）「びんご圏域ビジョンー成長戦略2015」を基に作成。

製造企業のPRによる販路拡大や、圏域での特区取得によるワイン等の製造・販売の促進、道の駅の連携による魅力の創出といった事業が検討されている。

また、地域包括ケアシステムに関する連携にも注力している。備後圏域は2014年度と2015年度の双方のモデル事業を受託しているが、このうち2015年度の委託事業の内容が「圏域全体の地域包括ケアシステムの構築」であった。具体的には、先進事例として知られる御調町（現尾道市）をはじめとする各自治体のノウハウの共有のほか、自治体の区域を超えて認知症高齢者の見守り体制を強化するための「徘徊SOSネットワーク」の構築や、福山市が独自に構築している医療・介護施設の検索システム（備後圏域地域包括ケア資源マップ）の圏域への拡大、市民後見人養成講座といった事業が

実施されている。

(3) 連携中枢都市圏のガバナンス

以上の推進体制のもとで、構成自治体の首長（行政）・議会・住民をはじめとする各アクターはいかなる関係性を有しているのだろうか。以下では、みやざき共創都市圏と同様に、①関係自治体間の合意形成、②連携中枢都市圏に対する議会の関わり、③連携中枢都市圏に対する住民の意思反映の3点に着目して整理を試みたい。

ア 関係自治体間の合意形成

繰り返しになるが、関係自治体間の合意形成の場として、連携中枢都市圏の形成以前から存在する備後圏域連携協議会が大きな役割を果たしており、この協議会において首長間の議論がなされ、広域連携のあり方に対する共通認識が醸成されている。また、具体的な連携事業の立案・実施にあたっては、企画担当課長によって構成される幹事会において調整がなされるとともに、びんご圏域活性化戦略会議の研究部会やワーキング・関連会議に各自治体の担当者が参画し、意見反映が図られている。

次に、構成自治体の財源負担を確認すると、国の交付税措置を主な財源として、各市町がそれぞれ予算化することが基本となっている。備後圏域では、ヒアリング調査時点において、関係自治体の費用負担を伴う事業が2つ実施されているが、そのいずれも応益負担の考えが採られている。ひとつが、「びんご産業支援コーディネーター」事業である。この仕組みは、圏域企業のOB等をコーディネーターとして派遣し、圏域企業の相談を受けるものであり、派遣実績に基づいて各自治体が費用を負担している。もうひとつが、福山市が施設を整備した医療機関である「こども発達支援センター」の共

同運営である。単独の市町では医療を含む専門的な対応が困難だったものが、広域連携によって実現した例の1つであるが、この事業においても、利用実績に応じて各自治体が費用負担を行っている。

イ 連携中枢都市圏に対する議会の関わり

福山市議会では、平成27（2015）年第1回定例会において各自治体との連携協約の締結が議案として上程された。その際の質疑では、連携中枢都市圏施策が周辺自治体の衰退を招くのではないかという反対意見が出されたものの、備後圏域連携協議会の取組みの成果を踏まえて、今後は行政課題だけではなく地域活性化に産学金官民で連携して取り組む必要があることから、それぞれ賛成多数で可決された。福山市においても、一般質問等で連携中枢都市圏に関する議論が行われるなど、議会・議員の関心は低くない。そのため、2014年度のモデル事業への応募の段階から議会・議員に対して説明を行ってきたという。

なお、備後圏域では、みやざき共創都市圏と同様に、議会・議員が連携中枢都市圏に関する各種会議体の構成員となっている事例はないが、びんご圏域活性化戦略会議を傍聴する議員もいるという。とはいえ、議会・議員の関与は、連携協約に関する議案や予算審議が中心となっている。

ウ 連携中枢都市圏に対する住民の意思反映

住民や企業、住民団体等の意思反映の仕組みとして中心的な役割を担っているのが、産学金官民の代表者によって構成されるびんご圏域活性化戦略会議である。この戦略会議には、取組みについて分野別に協議するための研究部会やワーキング・関連会議が設置されており、これらの会議においても、多様な主体の意見反映が図られ

ている。

圏域住民への周知・意見反映に向けた取組みとして、備後圏域では、都市圏ビジョンの策定にあたって、圏域住民や事業者を対象としてパブリックコメント¹⁶を実施している。このパブリックコメントは、びんご圏域ビジョン（素案）の内容について、圏域の在住・通勤・通学者や圏域に事務所、事業所を有する法人その他の団体等を対象として実施したもので、89件の意見が出され、そのうち29件がビジョンに反映されている。このほか、福山市では、地区ごとに市長や市の幹部職員が重点政策について説明を行う「市政懇談会」の場で、連携中枢都市圏の取組みについて説明を行ったという。

4 今後の課題と展望

(1) 「広域連携の新たな手法」は何をもたらすのか

これまで、みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例を分析してきた。以下では、両事例の分析から見てきた「広域連携の新たな手法」の可能性と今後の課題について整理を試みたい。

自治体の側から見て、連携協約制度や連携中枢都市圏構想にどのようなメリットがあるのだろうか。この問いに対して、両圏域へのヒアリングでは、大きく2点について示唆を得ることができた。

第一に、圏域のまちづくりの方向性や各自治体の果たすべき役割の明確化が図られることである。この点は、冒頭で述べたように、あくまで事務の共同処理の枠組みにとどまっていた従来の広域連携の仕組みとは異なるものである。例えば、備後圏域では、備後圏域

¹⁶ 2014年12月25日から2015年1月23日にかけて、びんご圏域ビジョン（素案）について実施したもので、提出数で35件、意見数で89件の意見が出された。

連携協議会はあくまで首長の意見交換の場であり、各自治体の役割が明確ではなかったが、連携協約の締結によって各自治体の役割が明確化されることとなった。また、みやざき共創都市圏の連携協約では、「圏域全体の経済成長のけん引」と「高次の都市機能の集積・強化」について、連携中枢都市である宮崎市が中心となって担うことが明記されている¹⁷が、この規定は、圏域の活性化や公共サービスの提供に対する宮崎市の役割と責任を示すものとなっている。このように、連携中枢都市圏の形成に向けた検討の過程で、地域の中核的都市と周辺市町村の双方の役割が認識されるとともに、議会の議決を経て、当該自治体の意思として連携協約に明記されることの意義は大きいであろう。

第二に、行政間の連携のみならず、圏域の産業界や大学、金融機関等と連携するプラットフォームが形成されることである。各自治体では、様々な政策分野において産学官の連携が模索されているが、広域連携においては行政間の連携という意味合いが強く、産学官の連携はこれまで十分に意識されてこなかった。また、産業界や大学・研究機関との連携と較べて、金融機関との連携が進んできたとは言いがたい面がある。実際に、両事例においては、連携中枢都市圏ビジョン懇談会における議論を通じて、新たな事業の構築へとつながるアイデアが生まれている。連携中枢都市圏ビジョン懇談会において多様な主体の協働により事業が立案され、ひいては事業の実施における協働へとつながっていくことが期待されよう。

¹⁷ 「宮崎市及び東諸県郡国富町における連携中枢都市圏の形成に係る連携協約」及び「宮崎市及び東諸県郡綾町における連携中枢都市圏の形成に係る連携協約」2条2項。

(2) 連携中枢都市圏に対する住民の統制

一方で、連携中枢都市圏の取組みに対する住民の意思反映という観点からは、課題が見られる。両事例においては、都市圏ビジョンの策定過程においてアンケート調査やパブリックコメントが実施されているものの、圏域住民に対する説明や圏域住民の意思反映のための取組みが充実しているとは言い難い。また、連携中枢都市圏ビジョン懇談会の委員として住民が関わっているが、この仕組みは「知識創造の母体とはなりえても、住民からの民主的コントロールの手法にはなり難い」¹⁸のもまた事実であろう。

広域行政や広域連携においては、円滑な意思決定が困難であることと、一方で住民によるコントロールが十分に及ばないことが常に問題視されてきた。例えば、広域市町村圏では、前者の問題について広域行政機構（協議会や一部事務組合）では構成自治体間の調整が難しいことが問題とされた¹⁹し、後者の問題についても、広域行政機構の運営における住民コントロールの間接化²⁰が指摘されてきた。これらの課題に対応するため、長や議会の直接公選と住民の直接請求権を認める広域連合制度が1995年に創設されたが、実際に長や議会を直接公選で選出する広域連合が現れることはなかった。そして、定住自立圏や連携中枢都市圏においては、これまでの広域行政機構の強化の方向性を転換し、前者については地域の中核的な都市（中心市、連携中枢都市）のリーダーシップによる調整を期待するとともに、後者については構成自治体の主体性を前提とした「緩やかな」連携とすることで課題に対応しようとしている。このよう

¹⁸ 本書第3章、49頁。

¹⁹ 牛山久仁彦（2009）「広域行政と市町村合併」都市問題研究61巻1号、70頁。

²⁰ 西尾勝（1977）「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊』岩波書店、235～236頁。

な制度設計の方向性の転換が、地域における自治のあり様にいかなる影響をもたらすのか、今後の動向を注視する必要がある。

連携中枢都市圏構想においては、構成自治体を拘束する広域計画の策定権限を付与し、あるいは政策の立案・実施を担う広域行政機構を設置することは想定されておらず、あくまで構成自治体が主体的に事業を実施することを前提として広域的な事業を立案する「知識創造の場」として運営されている。とはいえ、連携中枢都市圏の取組みが構成自治体の政策立案や実施に影響を及ぼすものである以上、住民の参加・協働に基づくコントロールが求められることに変わりはない。その意味では、連携中枢都市圏の取組みに対する圏域住民の参加・協働の多様な仕組みが「柔軟」に検討されることが、今後の課題であろう。

(3) 地方創生と連携中枢都市圏構想

「新たな広域連携モデル構築事業」において連携中枢都市圏（当初は地方中枢拠点都市圏）の形成に向けた検討が進められるなかで、2014年9月に内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」が設置されるとともに、同年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、いわゆる「地方創生」が自治体を巻き込む大きな政治課題となっている。

国のまち・ひと・しごと総合戦略では、①地方における安定した雇用を創出する、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、という4つの基本目標が掲げられており²¹、各自治体は国の総合戦略

²¹ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014年12月27日閣議決定）10～13頁。

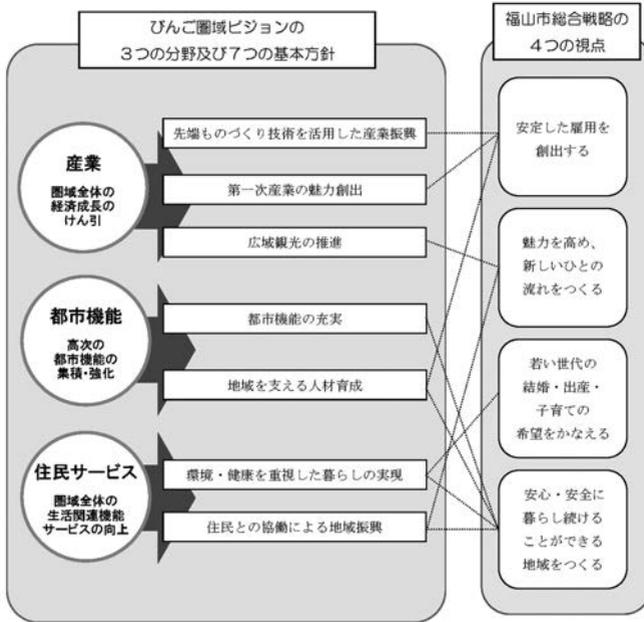
を勘案して総合戦略を策定することが求められている（まち・ひと・しごと創生法9条、10条）。これらの基本目標は、連携中枢都市圏施策の目的である①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積・強化、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上と深く関連するものであり、その関係性が論点となる。

それでは、両事例において、連携中枢都市圏と地方創生の関係性をどのように整理しているのであろうか。みやざき共創都市圏では、「みやざき共創都市圏ビジョン」と各市町の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の基本目標と重点項目を共通化²²することで、両者の整合性を図っている。また、推進体制に目を向けると、宮崎市では、前述した「宮崎広域連携推進協議会」をまち・ひと・しごと創生の推進組織として位置づけ、両者の計画策定・進捗管理を一体的に実施している。一方、国富町・綾町においては、まち・ひと・しごと創生総合戦略の検討組織として産学官金労言の代表者による会議を別途設置しているが、総合戦略の進捗管理については、宮崎市と同様に宮崎広域連携推進協議会が行うこととされている。こうした対応によって、みやざき共創都市圏では、連携中枢都市圏施策と各市町のまち・ひと・しごと創生を一体的に推進しようとしている。

次に、備後圏域連携中枢都市圏に目を向けると、福山市ではまち・ひと・しごと創生総合戦略を「広域編」と「福山市編」に分け、広域編として都市圏ビジョンを掲載するとともに、福山市編において図6-5のように両者の関連性を説明することで、整合性を図っている。また、圏域を形成する他の市町では、各市町の総合戦略のなか

²² なお、この基本目標及び重点項目は、都市圏ビジョンと総合戦略の平仄を合わせることを意識して新たに設けられたものであり、連携協約に規定する取組内容とは体系が異なっている。そのため、都市圏ビジョンでは、実施計画に関する記述において、各事業が連携協約の取組内容のいずれに該当するかを記載することで、連携協約と都市圏ビジョン、総合戦略の関係性が明らかになるよう工夫している。

図6-5 びんご圏域ビジョンと福山市総合戦略



出典：福山市（2015）「福山市総合戦略」53頁。

で連携中枢都市圏の推進について言及している。また、検討組織について、福山市では宮崎市と異なり産学官金労言の会議体（福山市総合戦略推進懇話会）を別に設置しているが、びんご圏域活性化戦略会議と委員の一部を共通化させるなど、両者の議論の方向性が一致するよう工夫されている。

以上から、各自治体において、連携中枢都市圏とまち・ひと・しごと創生の整合性を確保すべく苦心している状況が見て取れよう。繰り返しになるが、連携中枢都市圏構想とまち・ひと・しごと創生の政策目的には共通点が多い。また、まち・ひと・しごと創生の政策目的のなかには、雇用の創出をはじめとして、各市町村が単独で対応するよりも都市圏として連携して対応した方がより効果的なものが含まれている。このように考えると、まず圏域のまちづくりの

方向性を各市町村が共有したうえで、その方向性に沿って具体的な事業内容が検討されるとともに、各市町村が独自に行う事業と連携して取り組む事業のすみ分けや連携における市町村間の役割分担が展望されることで、連携中枢都市圏構想とまち・ひと・しごと創生の相乗効果が期待できよう。

一方で、国の連携中枢都市圏構想とまち・ひと・しごと創生政策においては、「地域間の連携推進」がまち・ひと・しごと創生総合戦略において謳われているものの、両者の実質的な関係は希薄であるように思われる。とりわけ、自治体の政策先行に対する影響が大きいのが、国の財政的支援の差異である。連携中枢都市圏構想については、普通交付税及び特別交付税による財政措置が行われている一方、まち・ひと・しごと創生については、普通交付税措置に加えて、「地域住民生活等緊急支援のための交付金（地方創生先行型）」（2014年度補正予算）や「地方創生加速化交付金」（2015年度補正予算）といった補助率の高い交付金が矢継ぎ早に創設されているほか、各省庁によって個々の事業に対する交付金が準備されている。

しかしながら、国の財政的支援が異なることによって、市町村から見れば、交付金の獲得が容易な事業をまち・ひと・しごと創生の事業として単独で行い、交付金の獲得が困難な事業を連携中枢都市圏の事業に位置づけた方が、財政的メリットが大きいということになりかねない。言い換えれば、連携中枢都市圏の枠組みで連携して行う事業と各市町村がまち・ひと・しごと創生の一環として行う事業のすみ分けが、連携の必要性や効果という観点からではなく、国の財政支援の多寡によって決定される危険性をもたらし得るのである。連携中枢都市圏構想とまち・ひと・しごと創生を一体的に推進するという観点から、両者の制度設計や国の支援メニューを点検することが喫緊の課題であろう。

【参考文献】

- ・ 伊藤正次（2015）「自治体間連携の時代？—歴史的文脈を解きほぐす」都市問題106巻2号、48～57頁
- ・ 牛山久仁彦（2009）「広域行政と市町村合併—ポスト合併時代の市町村連携—」都市問題研究61巻1号、63～76頁
- ・ 大杉寛（2015）「都市制度改革・自治体間連携とその選択」地方自治職員研修48巻9号、17～19頁
- ・ 小宮大一郎「連携中枢都市圏構想—構想を推進するにあたっての論点」地方自治通巻812号、2～14頁
- ・ 西尾勝（1977）「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊』岩波書店、193～258頁
- ・ 羽田皓（2014）「『備後圏域』の魅力を活かした新たな広域連携」市政749号、25～27頁
- ・ 松谷朗「『連携中枢都市圏構想』の最新の動きについて」地方自治通巻810号、78～95頁
- ・ 水谷利亮（2015）「新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体間連携の分析：序論—下関市・北九州市、備後圏域、宮崎広域圏の事例から—」関門地域研究24号、11～31頁
- ・ 森川洋（2015）「連携中枢都市圏構想の問題点」都市問題106巻8号、88～98頁

第7章

都道府県と市町村の「連携」を考える －鳥取県と日野郡3町の取組み事例から－

公益財団法人日本都市センター研究室 研究員
三浦 正士

はじめに

2014年5月に創設された「連携協約」は、「普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たつての基本的な方針及び役割分担を定める協約」（地方自治法252条の2第1項）と定義されている。したがって、これまで見てきた定住自立圏や連携中枢都市圏といった市町村間の水平的連携のみならず、都道府県と市町村の垂直的連携においても、本制度を用いることが可能である。実際に、総務省が2014年度に実施した「新たな広域連携モデル構築事業」では鳥取県と大分県が、続く2015年度に実施した「新たな広域連携促進事業」では千葉県、長野県、静岡県、奈良県、宮崎県、鹿児島県が、それぞれ県内の町村との連携協約の締結に向けた検討が行われており、今後の動向が注目されよう。

モデル事業における検討を経て、鳥取県では、2015年7月1日に、全国で初めてとなる都道府県—市町村間の連携協約が日野郡3町との間で締結された。本章では、鳥取県と日野郡3町の連携協約を用いた取組みを整理することで、都道府県と市町村の「連携」の可能性と今後の課題を展望することとしたい¹。

¹ 2016年1月27日に鳥取県西部総合事務所日野振興センターを訪問し、同センター日野振興局に対してヒアリング調査を実施した。本章は、ヒアリング調査で提供いただいた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、鳥取県の見解について報告するものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

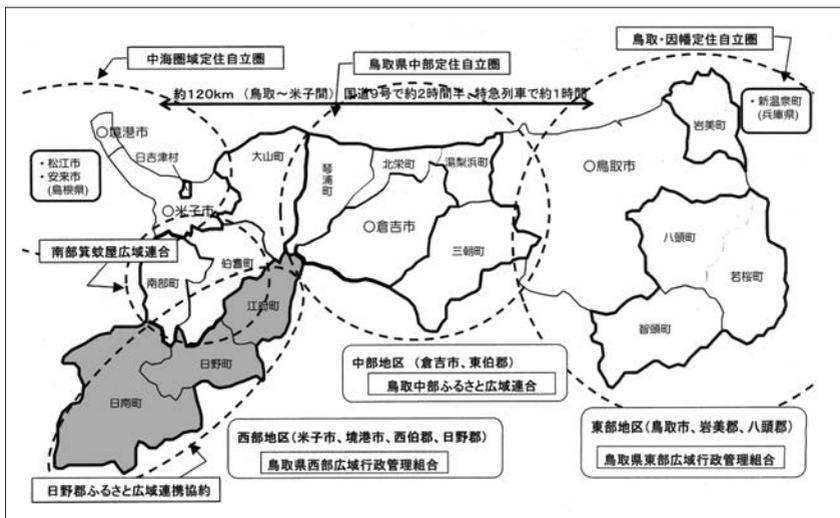
1 「日野郡ふるさと広域連携協約」締結の背景と経過

(1) 鳥取県と日野郡の概要と広域連携の状況

鳥取県は、中国地方の日本海側に位置する、人口約57万人の県である。また、日野郡3町は県西部に位置し、人口は日南町が約5,000人、日野町・江府町がともに約3,000人である。鳥取県では、鳥取市に所在する本庁のほか、倉吉市に中部総合事務所、米子市に西部総合事務所を設置しているが、日野郡3町は本庁から地理的に最も遠い地域であることもあって、日野町に西部総合事務所日野振興センターを設置している。

鳥取県と日野郡3町の連携の背景として、まず鳥取県内の市町村間の連携の状況を確認したい。図7-1に示したように、鳥取県内では、鳥取市を中心とする東部、倉吉市を中心とする中部、米子市を中心とする西部の3地域に分ける形で広域市町村圏が設定されている。

図7-1 鳥取県における広域連携の状況



出典：鳥取県提供資料。

た。国の広域行政圏施策は2008年度をもって廃止されたものの、現在もそれぞれの区域に設置された一部事務組合や広域連合が消防、廃棄物処理といった業務を広域で処理している。また、広域行政圏施策の廃止とともに定住自立圏構想が推進されるが、東部地域と中部地域では鳥取市・倉吉市をそれぞれ中心市とする定住自立圏が広域市町村圏と同じ圏域のもとで形成されている。一方、日野郡の所在する西部地域においては、米子市・境港市が島根県松江市、安来市、東出雲町と中海圏域定住自立圏を形成したものの、西部地域の町村はいずれの定住自立圏にも加わっておらず、これらの町村では、独自の自治体間連携を模索する必要性が認識されることとなった。

(2) 鳥取県西部地震と日野郡郡民会議の設置

鳥取県と日野郡3町の連携の嚆矢となったのが、2000年に発生した鳥取県西部地震である。米子市南方約20kmを震源とする大地震によって、日野町で震度6強を観測し、住家の被害や斜面崩壊、落石等によるインフラの損壊をはじめとして西部地域を中心に甚大な被害をもたらした。鳥取県では、被害の大きかった日野郡が県庁から最も地理的に遠い地域であり、また過疎化・高齢化が顕著な地域であるため、復興を進めていくうえで地域の声を受け止めるための仕組みが必要になるとの認識から、2002年に条例を根拠とする「日野郡郡民会議」を設置する²。

この会議は、日野郡3町それぞれの住民のうち10人以上の推薦を得て応募した者から、抽選により委員を選出するという特徴的な制度を採っており、日野郡内で実施される県の事業やその他日野郡内

² 日野郡郡民会議は、後述する「鳥取県日野地区連携・共同協議会」の設置に伴い、2010年に廃止されている。

における県政の運営に関する諸課題について審議し、知事に意見を述べる権限を有していた³。運営実態としては、当初は鳥取県に対して要望を行うことが主であったが、次第に鳥取県に対する施策の提案に変わっていき、これらの提案の実施に向けて、鳥取県と日野郡3町の連携の機運が高まっていく。

(3) 鳥取県日野地区連携・共同協議会の設置

また、この間、鳥取県では地方分権推進の観点から事務処理特別条例による市町村への権限移譲が進められてきたが、各市町村が効率的に移譲事務を執行することができるよう、県として市町村間の連携をサポートすることが検討課題に上っていた。このような状況のもとで、日野郡郡民会議において提起された行政課題の解決に向けた体制整備を行うとともに、日野郡3町の連携によって行政の効率化を図るために、2010年に地方自治法上の協議会である「日野地区連携・共同協議会」が設置される。

この協議会は、知事と3町長によって構成され、その下に鳥取県の担当部局の長と3町の副町長及び総務担当課長によって構成される幹事会と、協議会の個々の事務に関する県及び3町の担当者等による専門部会を置く組織体制となっている。また、担任する事務として、①障がい者雇用、②母子保健分野における発達支援、③悪質な訪問販売の防止等に向けた取組み、④消費者行政に関する関係機関との連携、⑤事務用品等の共同発注といった事務の執行のほか、⑥道路維持管理等の事務の連携・共同化に関する協議、⑦県・町の役割と権限移譲に関する協議を行うことが規約に列挙されている⁴。

³ 鳥取県日野郡民行政参画推進会議条例2条及び4条。

⁴ 鳥取県日野地区連携・共同協議会規約4条。

(4) 協議会の廃止と連携協約の締結

鳥取県日野地区連携・共同協議会は、実際に道路の除雪・維持管理や鳥獣被害対策といった分野において事務の共同処理が実現するなど、行政サービスの向上や行政の効率化に資する成果を挙げた。一方で、地方自治法に基づく協議会であり、組織体制が規約において明記されていることから、協議会の運営に係る県や3町の負担が大きく、また新たな政策課題に応じて柔軟に組織を改めることが困難であり、機動性に欠けるという課題が顕在化する。そうしたなかで、2014年5月の地方自治法改正によって「柔軟な連携を可能とする仕組み」⁵として連携協約制度が創設されると、協議会においても、連携協約の活用可能性が検討されることになる。

連携協約の制度化を受けて、鳥取県日野地区連携・共同協議会では、まず連携協約制度に関する情報収集から始まり、専門部会における検討を経て、2015年5月に協議会を廃止し連携協約を締結することが協議会として合意された。その後、各議会における議決を経て、2015年7月1日に「鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約」の締結に至る。

2 連携の推進体制と取組み内容

(1) 連携の推進体制

それでは、鳥取県と日野郡3町は、どのような推進体制のもとで、いかなる取組みを進めているのであろうか。まず、鳥取県日野郡ふるさと連携協約の推進体制を確認しよう。

⁵ 第30次地方制度調査会（2013）「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」17頁。

既に述べたように、鳥取県と日野郡3町が連携協約への移行を選択した理由として、協議会運営の負担感と組織の硬直化が挙げられる。そのため、連携協約においては、「鳥取県日野郡連携会議」を開催し定期的に協議を行うことを定めており（鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約2条）、下記の役割ごとに適宜協議を行っている。

まず、重要事項については、首長レベルの会議を開催しており、年1～2回程度、知事・3町長が一堂に会して協議が行われている。次に、鳥取県西部総合事務所日野振興センター所長と3町の副町長によって構成される「副町長・センター所長会議」があり、共同化する事務予算・決算の承認や連携の進捗状況の把握が行われている。最後に、「関係会議」があり、部会や担当課長会議など名称はさまざまであるが、行政課題ごとに県・3町の担当者が集まり、事務レベルの協議や検討が行われている。

(2) 連携の内容

2015年度における主な関係会議の開催状況と検討事項をまとめたものが、表7-1である。関係会議は、協議内容に応じて大きく2つに分けることができる。第一に、すでに実施に移されている連携事業について、事業の進め方を調整するタイプである。このタイプの会議は、鳥取県日野地区連携・共同協議会における取組みを引き継いだものが多い。連携事業の具体例を挙げると、道路部会では、県道の維持管理を3町に委託し、町内の道路の補修や除雪・除草等を各町が一体的に実施することで、迅速な対応や事務の効率化を図っている。また、農業部会では、鳥獣被害対策として、3町が「日野郡鳥獣被害対策協議会」を設置し、専任職員を採用することで、速やかな現場対応の実現や狩猟者の育成・確保が図られている。

第二に、新たな連携事業の構築に向けて担当者が意見を交え、事

表7-1 2015年度に開催した主な関係会議と検討事項

業務運営効率化部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 合同職員研修の企画 ・ 障害者雇用 ・ 共同発注
発達支援部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協議会から引き続き事業を実施（相談・保護者交流会・研修会等）
消費者行政部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 啓発物品の共同購入 ・ 相談受付状況に関する情報共有
道路部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協議会から引き続き事業を実施（除雪・維持管理の受委託）
農業部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特産品育成の検討 ・ 鳥獣被害対策の体制整備（協議会から継続）
教育部会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小規模校のデメリット解消に向けた連携のあり方
地方創生 （関係課長会議・担当者会議）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日野高校と圏域の連携促進 ・ “たたら”を軸とした注目度向上 ・ 移住定住のための環境整備

出典：鳥取県 HP を基に筆者作成。

業提案を行うタイプである。例えば、農業部会では、地域の特産品として日野郡産米を生かした取組みの検討が行われているほか、いわゆる地方創生に関して、移住・定住や観光振興について共同事業を行うことが検討されている。検討の結果、実際には連携事業の実現に至らなかったものも多いが、さまざまな行政分野において関係会議が開催され、連携の可能性が模索されており、むしろ連携協約によって柔軟性が生まれたことの証左と見ることができよう。

なお、日野郡ふるさと広域連携協約では、具体的な取組み内容として障がい者雇用や農林業振興といった個々の行政分野に加えて、「圏域に共通する課題に関する検討」を掲げるとともに、必要となる協議の場を随時設置することを鳥取県の役割として明記しており、このような関係会議の柔軟な開催を担保している。

3 県と3町の連携におけるガバナンス

前章で述べたとおり、本書では、連携協約という「広域連携の新たな手法」のもとで、関係自治体の首長（行政）・議会・住民をはじめとする多様なアクターによるガバナンスのあり方が従来の広域連携とどのように異なっているかに着目してきた。以下では、鳥取県と日野郡3町の連携における諸アクターの関係性の整理を試みたい。

(1) 関係自治体間の合意形成

関係自治体間の合意形成のしくみは、首長会議、副町長・センター所長会議、関係会議の3層構造となっている。連携事業の実施に関する調整や新たな連携事業の検討にあたっては、関係会議において担当者間の合意形成を図ったうえで、副町長・センター所長会議を経て、重要案件については最終的に連携会議において意思決定が行われる。関係会議の議題は、鳥取県（西部総合事務所日野振興センター）が提案するケースが多いが、3町の担当課から会議の開催や連携事業の提案がなされることもあるという。また、関係会議において連携事業のアイデアが出され、副町長・センター所長会議を経て連携会議に提案されるボトムアップ型の事業立案が多いが、連携会議における首長間の議論から連携のアイデアが生まれ、関係会議に検討が指示されるトップダウン型の事業立案も見られる。

また、自治体間の利害調整という観点から重要となる財源負担については、前章で検討した連携中枢都市圏と同様に、県及び3町がそれぞれ予算化し、執行することが基本となっている。関係自治体の費用負担を伴うものとしては、3町合同の職員研修に係る謝金等の事業費と、各会議の運営に係る資料の印刷費等の会議費があり、総額で年30万円程度の費用を県と3町が按分して負担している。

(2) 取組みに対する議会の関与

連携協約の締結にあたっては、関係自治体の議会の議決を経なければならない（地方自治法252条の2第3項）。鳥取県と日野郡3町では、各議会の2015年6月定例会において協議会の廃止と連携協約の締結が議案として上程され、それぞれ賛成多数で可決されている。鳥取県議会では、住民自治の形骸化や将来的な市町村合併につながるとの反対意見があった⁶ものの、従来から協議会の取組みを進めていたこともあって、肯定的な意見が多かったという⁷。

なお、鳥取県日野郡連携会議における検討の概要については、必要に応じて鳥取県議会地域振興県土警察常任委員会に適宜報告されている。

(3) 住民の参加・協働

鳥取県と日野郡3町の連携では、3町の行政サービスの維持・向上や行政の効率化が念頭に置かれているため、行政間の協議・調整が主であり、住民の参加・協働について特段の仕組みは設けられていない。今後、現在検討されている個々の連携事業が具体化していくなかで、関係会議において地域住民の意見を聴取したり、民間事業者との協働のもとで事業を試験的に実施することが検討されているという。

⁶ 鳥取県議会平成27年6月定例会における市谷知子議員の討論。「鳥取県議会議事録 2015年6月26日：平成27年6月定例会（第3号）」参照。

⁷ 例えば、協議会の廃止に関する議案の質疑において、中山間地域だけでなく、都市部との連携においても連携協約を活用できるのではないかという議論がなされている（鳥取県議会平成27年6月定例会における野坂道明議員の質疑）。「鳥取県議会議事録 2015年6月11日：平成27年6月定例会（第3号）」参照。

むすびにかえて—「連携協約」化の意義と今後の展望—

これまで、鳥取県と日野郡3町における連携の状況を概観してきた。鳥取県と日野郡3町では、以前から自治法上の協議会を設置し、連携を進めてきたわけであるが、連携協約への移行によって、どのようなメリットが生まれているのであろうか。この点について、少なくとも連携事業の企画立案の段階においては、従来の連携手法と較べて「柔軟」な仕組みである連携協約の方が、現場レベルの問題認識やアイデアを連携事業に反映させるうえで適していることが指摘できよう。

繰り返し述べているように、協議会組織には固定的な面があり、機動性に欠けていたことが、鳥取県と日野郡3町が連携協約への移行を選択した理由であった。すなわち、協議会の所掌事務や組織体制が規約上に詳細に規定されていることによって、行政課題に応じて迅速に組織を再編することが困難であるというわけである。この点、連携協約への移行後は、県や各町の担当課の呼びかけにより関係会議を随時開催することができ、さまざまな行政課題について連携事業を柔軟に検討することが可能となっている。

また、鳥取県と日野郡3町の事例は、連携協約への移行が、自治体職員の意識変化につながり得ることを示唆している。従来の協議会の取組みでは、協議会という別組織を設置するため、連携事業は別組織の業務であり、自分たちの町の業務ではないという意識が担当職員の間で醸成されるという問題があったという。一方で、連携協約制度は、前章で指摘したように別組織を作らない、各自治体の主体性を前提とした仕組みであり、このことが、関係自治体の職員が日常業務の延長線上にあるものとして「連携」を意識する契機となっている。このような職員の意識が醸成されることで、日常業務

のなかで連携につながる「気づき」が生まれ、関係会議における議論の活性化や新たな連携事業の構築をもたらすという好循環が期待できよう。

なお、本事例は、第30次地方制度調査会で議論されたような、小規模町村の事務の一部を都道府県が処理するという意味での「垂直補完」ではない。鳥取県と日野郡3町の連携では、日野郡3町の事務の共同化による行政サービスの維持・向上と行政の効率化が志向されており、連携の主体はあくまで3町であって、鳥取県は連携の調整や専門的助言といった側面的支援を担っているからである。

都道府県による垂直補完については、「小規模町村だからといって、大規模な団体に比べて、より強く、事務の共同処理や都道府県による補完を求めているわけではない」という指摘がある⁸。鳥取県と日野郡3町の連携においても、3町から将来的な都道府県による垂直補完を求める意見は出されていないという。また、都道府県が小規模町村の事務の一部を処理する場合でも、当該事務に精通した職員を有しない都道府県が事務処理を担うことが果たして可能なのか、地域特性や住民自治に根ざしたサービス提供のための制度や組織をいかに構築するかなど、課題は多い。

このように考えると、都道府県と市町村の連携においては、事務の代替執行制度よりも、連携協約制度を用いた取組みが広がりを見せる可能性が高い。その際には、市町村の主体性を保障した制度設計や運営実態となっているかが問われることになるであろう。先に述べた連携協約のメリットも、連携事業の企画立案における日野郡3町の主体性が前提となっている。都道府県と市町村の連携におい

⁸ 市川喜崇（2013）「都道府県による市町村の『補完』を考える」都市とガバナンス20号、28～29頁。また、同様の指摘として、大森彌（2015）「自治体間連携と市町村間」都市問題106巻2号、81頁。

ては、中央集権体制のもとで醸成された都道府県の「対市町村関係の優位性」⁹ではなく、分権時代にふさわしい市町村の「主体性」と「住民自治」に根ざして展開されることが求められる。

【参考文献】

- ・ 市川喜崇（2013）「都道府県による市町村の『補完』を考える」都市とガバナンス20号、27～34頁
- ・ 大森彌（2015）「自治体間連携と市町村間」都市問題106巻2号、75～81頁
- ・ 辻山幸宣（2008）「都道府県改革の視点—都道府県の役割を確立する」月刊自治研通巻585号、19～26頁
- ・ 森裕之（2015）「都道府県による垂直補完の課題」都市問題106巻2号、67～74頁

⁹ 辻山幸宣（2008）「都道府県改革の視点—都道府県の役割を確立する」月刊自治研通巻585号、25頁。

資料編 1

広域連携の状況に関する資料

1 連携中枢都市圏の形成状況（検討中のものを含む）

（2016年3月1日現在）

No.	連 携 中枢都市	関係市町村	宣言	連携 協約	ビジョン 策定	備考
1	八戸市	三戸町、五戸町、子田町、南部町、階上町、新郷村、おいらせ町	-	-	-	2015年度促進事業
2	盛岡市	八幡平市、滝沢市、雫石町、葛巻町、岩手町、紫波町、矢巾町	○	○	-	2014年度モデル事業
3	山形市	《最小単位》 上山市、天童市、山辺町、中山町 《最大単位》 上山市、天童市、寒河江市、村山市、東根市、山辺町、中山町、河北町、西川町、朝日町、大江町	-	-	-	2015年度促進事業
4	郡山市	須賀川市、田村市、本宮市、大玉村、鏡石町、天栄村、猪苗代町、石川町、玉川村、平田村、浅川町、古殿町、三春町、小野町	-	-	-	2015年度促進事業
5	新潟市	新発田市、加茂市、燕市、五泉市、阿賀野市、聖籠町、弥彦村、田上町	-	-	-	2015年度促進事業
6	金沢市	白山市、かほく市、野々市市、津幡町、内灘町	○	-	-	2015年度促進事業
7	長野市	須坂市、千曲市、坂城町、小布施町、高山村、信濃町、小川村、飯綱町	○	-	-	2016年3月29日 連携協約締結予定
8	岐阜市	羽島市、各務原市、山県市、瑞穂市、本巣市、笠松町、岐南町、北方町	-	-	-	2015年度促進事業
9	静岡市	島田市、焼津市、藤枝市、牧之原市、吉田町、川根本町	○	-	-	2015年度促進事業
10	姫路市	相生市、加古川市、赤穂市、高砂市、加西市、宍粟市、たつの市、稲美町、播磨町、市川町、福崎町、神河町、太子町、上郡町、佐用町	○	○	○	2014年度モデル事業
11	岡山市	玉野市、瀬戸内市、備前市、赤磐市、総社市、津山市、真庭市、早島町、和気町、吉備中央町、久米南町、美咲町	-	-	-	2015年度促進事業

No.	連 携 中枢都市	関係市町村	宣言	連携 協約	ビジョン 策定	備考
12	倉敷市	笠岡市、井原市、総社市、高梁市、新見市、浅口市、早島町、里庄町、矢掛町	○	○	○	2014年度モデル事業
13	広島市	【広島県】呉市、竹原市、三原市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、府中町、海田町、熊野町、坂町、安芸太田町、北広島町 【山口県】岩国市、柳井市	○	-	-	2014年度モデル事業
14	福山市	【岡山県】笠岡市、井原市 【広島県】三原市、尾道市、府中市、世羅町、神石高原町	○	○	○	2014年度モデル事業
15	下関市 北九州市		○	-	-	2014年度モデル事業
16	高松市	さぬき市、東かがわ市、土庄町、小豆島町、三木町、直島町、綾川町	○	○	-	
17	松山市	伊予市、東温市、久万高原町、松前町、砥部町	-	-	-	2015年度促進事業
18	北九州市	直方市、行橋市、豊前市、中間市、宮若市、芦屋町、水巻町、岡垣町、遠賀町、小竹町、鞍手町、香春町、苅田町、みやこ町、上毛町、築上町	○	-	-	2014年度モデル事業
19	久留米市	大川市、小郡市、うきは市、大刀洗町、大木町	○	○	○	2015年度促進事業
20	長崎市	長与町、時津町	-	-	-	2015年度促進事業
21	熊本市	宇土市、宇城市、合志市、美里町、玉東町、大津町、菊陽町、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、山都町	○	-	-	2014年度モデル事業
22	大分市	別府市、臼杵市、津久見市、豊後大野市、由布市、日出町	○	-	-	2015年度促進事業
23	宮崎市	《最小単位》国富町、綾町 《最大単位》県内全市町村	○	○	○	2014年度モデル事業

注：備考欄のうち、「2014年度モデル事業」は、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」、
「2015年度促進事業」は、総務省の「新たな広域連携促進事業」をさす。

出典：都市自治制度研究会事務局調べ

2 連携協約の締結状況（連携中枢都市圏を除く） （検討中のものを含む）

（2016年3月1日現在）

No.	関係自治体	連携協約	備考
1	千葉県 一宮町	-	2015年度促進事業（都道府県）
2	長野県 王滝村	-	2015年度促進事業（都道府県）
3	長野県 《最小単位》 長野市 《最大単位》 長野市、須坂市、千曲市、坂城町、 小布施町、高山村、信濃町、飯綱町、 小川村	-	2015年度促進事業（都道府県）
4	静岡県 下田市、東伊豆町、河津町、 南伊豆町、松崎町、西伊豆町	○	2015年度促進事業（都道府県）
5	奈良県 県内全市町村	-	2015年度促進事業（都道府県）
6	鳥取県 日南町、日野町、江府町	○	2014年度モデル事業
7	鳥取県 県内全市町村	○	「鳥取県自治体 ICT 共同化広域連携協約」 2016年4月1日締結予定
8	大分県 九重町、姫島村	-	2014年度モデル事業
9	宮崎県 県内全市町村	-	2015年度促進事業（都道府県）
10	鹿児島県 錦江町	-	2015年度促進事業（都道府県）
11	千葉市、市原市、四街道市	-	2015年度促進事業（三大都市圏）
12	国分寺市、小平市	-	2015年度促進事業（三大都市圏）
13	茅ヶ崎市、寒川町	-	2015年度促進事業（三大都市圏）
14	京都市 【滋賀県】16市町 【京都府】12市町 【大阪府】2市町	-	2015年度促進事業（三大都市圏）
15	神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、 三田市、三木市、稲美町、明石市、 淡路市、洲本市	-	2015年度促進事業（三大都市圏）

注：備考欄のうち、「2014年度モデル事業」は、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」、
「2015年度促進事業」は、総務省の「新たな広域連携促進事業」をさす。

出典：都市自治制度研究会事務局調べ

3 定住自立圏の形成状況

(2016年3月1日現在)

No.	中心市 (中心地域)	周辺市町村(周辺地域)	宣言	協定 締結	ビジョン 策定	備考
1	函館市	北斗市、松前町、福島町、知内町、木古内町、七飯町、鹿部町、森町、八雲町、長万部町、江差町、上ノ国町、厚沢部町、乙部町、奥尻町、今金町、せたな町	○	○	○	
2	小樽市	積丹町、古平町、仁木町、余市町、赤井川村	○	○	○	
3	旭川市	鷹栖町、愛別町、東神楽町、上川町、当麻町、東川町、比布町、美瑛町	○	○	○	
4	室蘭市	伊達市、登別市、豊浦町、壮瞥町、洞爺湖町	○	○	○	
5	釧路市	釧路町、浜中町、鶴居村、厚岸町、白糠町、標茶町、弟子屈町	○	○	○	
6	帯広市	音更町、土幌町、上土幌町、鹿追町、新得町、清水町、芽室町、中札内村、更別村、大樹町、広尾町、幕別町、池田町、豊頃町、本別町、足寄町、陸別町、浦幌町	○	○	○	
7	網走市	大空町	○	○	○	
8	苫小牧市	白老町、厚真町、安平町、むかわ町	○	○	-	
9	稚内市	猿払村、浜頓別町、中頓別町、枝幸町、豊富町、礼文町、利尻町、利尻富士町、幌延町	○	○	○	
10	士別市	和寒町、剣淵町、下川町、美深町、音威子府村、中川町、幌加内町、	○	○	○	
11	名寄市	浜頓別町、中頓別町、西興部村、枝幸町				
12	滝川市	赤平市、芦別市、歌志内市、	○	○	○	
13	砂川市	奈井江町、上砂川町、浦白町、新十津川町、雨竜町				
14	富良野市	上富良野町、中富良野町、南富良野町、占冠村	○	○	○	

No.	中心市 (中心地域)	周辺市町村 (周辺地域)	宣言	連携 協約	ビジョン 策定	備考
15	弘前市	黒石市、平川市、西目屋村、 藤崎町、大鱒町、田舎館村、 板柳町	○	○	○	
16	八戸市	おいらせ町、三戸町、五戸町、 田子町、南部町、階上町、新郷村	○	○	○	
17	十和田市	【青森県】野辺地町、七戸町、 六戸町、横浜町、東北町、 六ヶ所村、おいらせ町	○	○	○	
18	三沢市	【秋田県】小坂町				
19	むつ市	-	○	-	-	
20	北上市	金ヶ崎町、西和賀町	○	○	-	複眼型
21	奥州市 一関市	平泉町	○	○	○	
22	石巻市	東松島市、女川町	○	○	-	
23	大崎市	色麻町、加美町、涌谷町、美里町	○	○	○	
24	能代市	-	○	-	-	
25	横手市 (旧横手市)	((旧)増田町、平鹿町、雄物川町、 十文字町、山内村、大雄村、 大森町)	○	○	○	合併 1 市圏域
26	大館市 (旧大館市)	((旧)比内町、田代町)	○	○	○	合併 1 市圏域
27	湯沢市	羽後町、東成瀬町	○	○	○	
28	由利本荘市 (旧本荘市)	((旧)矢島町、岩城町、由利町、 大内町、東由利町、西目町、 鳥海町)	○	○	○	合併 1 市圏域
29	大仙市	-	○	-	-	
30	山形市	上山市、天童市、山辺町、中山町	○	○	○	
31	鶴岡市	三川町、庄内町	○	○	○	
32	酒田市	三川町、庄内町、遊佐町	○	○	○	
33	新庄市	金山町、最上町、舟形町、 真室川町、大蔵村、鮭川村、 戸沢村	○	○	-	
34	白河市	西郷村、泉崎村、中島村、矢吹町、 棚倉町、矢祭町、塙町、鮫川村	○	○	-	
35	南相馬市	飯館村	○	○	○	
36	水戸市	-	○	-	-	
37	栃木市 (旧栃木市)	((旧)大平町、藤岡町、都賀町、 西方町、岩舟町)	○	○	-	合併 1 市圏域

No.	中心市 (中心地域)	周辺市町村 (周辺地域)	宣言	連携 協約	ビジョン 策定	備考
38	佐野市 (旧佐野市)	((旧)田沼町、葛生町)	○	○	○	合併 1 市圏域
39	小山市	-	○	-	-	
40	大田原市	【福島県】棚倉町、塙町、矢祭町 【茨城県】大子町 【栃木県】那須塩原市、那須町、 那珂川町	○	○	○	
41	那須塩原市	大田原市、那須町、那珂川町	○	○	○	
42	伊勢崎市 (旧伊勢崎市)	((旧)赤堀町、東村、境町)	○	○	○	合併 1 市圏域
43	秩父市	横瀬町、皆野町、長瀨町、 小鹿野町	○	○	○	
44	本庄市	美里町、神川町、上里町	○	○	○	
45	旭市 (旧旭市)	((旧)海上町、飯岡町、干潟町)	○	○	○	合併 1 市圏域
46	長岡市	小千谷市、見附市、出雲崎町	○	○	○	
47	新発田市	-	○	-	-	
48	村上市	関川村、粟島浦村	○	○	○	
49	燕市	弥彦村	○	○	○	
50	糸魚川市 (旧糸魚川市)	((旧)能生町、青海町)	○	○	○	合併 1 市圏域
51	南魚沼市	-	○	-	-	
52	北杜市	【長野県】富士見町、原村	○	○	○	
53	上田市	【長野県】東御市、立科町、 青木村、長和町、坂城町 【群馬県】嬭恋村	○	○	○	
54	飯田市	松川町、高森町、阿南町、阿智村、 平谷村、根羽村、下條村、壳木村、 天龍村、泰阜村、喬木村、豊丘村、 大鹿村	○	○	○	
55	伊那市	-	○	-	-	
56	中野市 飯山市	山ノ内町、木島平村、 野沢温泉村、栄村	○	○	○	複眼型
57	佐久市	小諸市、東御市、小海町、川上村、 南牧村、南相木村、北相木村、 佐久穂町、軽井沢町、御田代町、 立科町	○	○	○	

No.	中心市 (中心地域)	周辺市町村 (周辺地域)	宣言	連携 協約	ビジョン 策定	備考
58	美濃加茂市	坂祝町、富加町、川辺町、七宗町、八百津町、白川町、東白川村	○	○	○	
59	湖西市 (旧湖西市)	((旧)新居町)	○	○	○	合併 1 市圏域
60	刈谷市	知立市、高浜市、東浦町	○	○	○	
61	西尾市 (旧西尾市)	((旧)一色町、吉良町、幡豆町)	○	○	○	合併 1 市圏域
62	伊勢市	鳥羽市、志摩市、明和町、玉城町、度会町、大紀町、南伊勢町	○	○	○	
63	松阪市	多気町、明和町、大台町	○	○	○	
64	いなべ市	東員町	○	○	○	
65	伊賀市	-	○	-	-	
66	彦根市	愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町	○	○	○	
67	長浜市 (旧長浜市)	((旧)虎姫町、湖北町、高月町、木之本町、余呉町、西浅井町)	○	○	○	合併 1 市圏域
68	東近江市	-	○	-	-	
69	洲本市	淡路市	○	○	○	
70	豊岡市	養父市、朝来市、香美町、新温泉町	○	○	○	
71	西脇市	多可町	○	○	○	
72	加西市	-	○	-	-	
73	加東市	-	○	-	-	
74	たつの市	-	○	-	-	
75	天理市	山添村、川西町、三宅町	○	○	○	
76	鳥取市	【兵庫県】新温泉町 【鳥取県】岩美町、若桜町、智頭町、八頭町	○	○	○	
78	倉吉市	三朝町、湯梨浜町、琴浦町、北栄町	○	○	○	
77	米子市 松江市	【鳥取県】境港市 【島根県】安来市	○	○	○	複眼型
79	浜田市 (旧浜田市)	((旧)弥栄村、金城町、三隅町、旭町)	○	○	○	合併 1 市圏域
80	出雲市 (旧出雲市)	((旧)平田市、佐田町、多伎町、湖陵町、大社町)	○	○	○	合併 1 市圏域
81	備前市	【兵庫県】赤穂市、上郡町	○	○	○	
82	三原市	-	○	-	-	

No.	中心市 (中心地域)	周辺市町村 (周辺地域)	宣言	連携 協約	ビジョン 策定	備考
83	庄原市	-	○	-	-	
84	下関市 (旧下関市)	((旧)菊川町、豊田町、豊浦町、 豊北町)	○	○	○	合併 1 市圏域
85	山口市 (旧山口市)	((旧)徳地町、秋穂町、小郡町、 阿知須町、阿東町)	○	○	○	合併 1 市圏域
86	萩市	阿武町	○	○	○	
87	長門市 (旧長門市)	((旧)日置町、三隅町、油谷町)	○	○	○	合併 1 市圏域
88	徳島市	小松島市、勝浦町、上勝町、 佐那河内村、石井町、神山町、 松茂町、北島町、藍住町、板野町、 上板町	○	○	○	
89	阿南市	那賀町、美波町	○	○	○	
90	高松市	さぬき市、東かがわ市、土庄町、 小豆島町、三木町、直島町、 綾川町	○	○	○	
91	丸亀市	普通寺市、琴平町、多度津町、 まんのう町	○	○	○	
92	観音寺市	-	○	-	-	
93	今治市 (旧今治市)	((旧)朝倉村、玉川町、波方町、 大西町、菊間町、吉海町、宮窪町、 伯方町、上浦町、大三島町、 関前町)	○	○	○	合併 1 市圏域
94	高知市	南国市、香南市、香美市	○	○	○	
95	宿毛市 四万十市	土佐清水市、大月町、三原村、 黒潮町	○	○	○	複眼型
96	大牟田市	【福岡県】柳川市、みやま市 【熊本県】荒尾市、南関町、長洲町	○	○	○	
97	久留米市	大川市、小郡市、うきは市、 大刀洗町、大木町	○	○	○	
98	八女市 (旧八女市)	((旧)立花町、星野村、黒木町、 矢部村)	○	○	○	合併 1 市圏域
99	唐津市 (旧唐津市)	((旧)浜玉町、厳木町、相知町、 北波多村、肥前町、鎮西町、 呼子町、七山村)	○	○	○	合併 1 市圏域
100	伊万里市	有田町	○	○	○	
101	長崎市	-	○	-	-	

No.	中心市 (中心地域)	周辺市町村 (周辺地域)	宣言	連携 協約	ビジョン 策定	備考
102	五島市 (旧福江市)	((旧)玉之浦町、岐宿町、富江町、三井楽町、奈留町)	○	○	○	合併 1 市圏域
103	八代市	氷川町	○	○	○	
104	人吉市	錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、あさぎり町	○	○	○	
105	玉名市	-	○	-	-	
106	山鹿市 (旧山鹿市)	((旧)鹿北町、菊鹿町、鹿本町、鹿央町)	○	○	○	合併 1 市圏域
107	菊池市	-	○	-	-	
108	天草市 (旧本渡市)	((旧)牛深市、有明町、倉岳町、新和町、天草町、御所浦町、栖本町、五和町、河浦町)	○	○	○	合併 1 市圏域
109	中津市	【福岡県】柳川市、みやま市 【熊本県】荒尾市、南関町、長洲町	○	○	○	
110	日田市	大川市、小郡市、うきは市、大刀洗町、大木町	○	-	-	
111	都城市	【宮崎県】三股町 【鹿児島県】曾於市、志布志市	○	○	○	
112	延岡市	日向市、門川町、諸塚村、椎葉村、美郷町、高千穂町、日之影町、五ヶ瀬町	○	○	○	
113	小林市	えびの市、高原町	○	○	○	
114	日向市	門川町、諸塚村、椎葉村、美郷町	○	○	○	
115	鹿屋市	垂水市、志布志市、大崎町、東串良町、錦江町、南大隅町、肝付町	○	○	○	
116	薩摩川内市 (旧川内市)	((旧)樋脇町、入来町、東郷町、祁答院町、里村、上甕村、下甕村、鹿島村)	○	○	○	合併 1 市圏域
117	南さつま市	-	○	-	-	
118	宮古島市 (旧平良市)	((旧)城辺町、下地町、上野村、伊良部町)	○	○	○	合併 1 市圏域

注：122 市が中心市宣言、95 圏域が定住自立圏を形成済み。

出典：都市自治制度研究会事務局調べ

4 事務の共同処理の状況

(2016年3月1日現在)

構成団体別 同処理方式	都道府県相互 間		2以上の都道府県にわたるもの		1 都道府県内のもの		都道府県 市町村相互間	市町村相互間	計
	A	B	C	D	E	B + D			
1 協議会	1	4	2	10	193	14	195	210	
2 機関等の共同設置	-	-	1	6	409	6	410	416	
3 事務の委託	23	57	831	1,725	3,343	1,782	4,174	5,979	
4 一部署務組合	2	-	16	36	1,461	36	1,477	1,515	
5 広域連合	-	1	-	5	109	6	109	115	
6 地方開発事業団	-	-	-	1	-	1	-	1	
計	26	62	850	1,783	5,515	1,845	6,365	8,236	
構成比 (%)	0.30%	0.80%	10.30%	21.60%	67.00%	22.40%	77.30%	100.00%	

出典：総務省「『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）の概要』」

資料編 2

都市自治制度研究会 資料

「都市自治制度研究会」（都市内分権と広域連携に関する調査研究）
日程概要

研究会

- | | |
|--------|---|
| 第1回研究会 | 日 時：2014年11月27日
午前10時から午前12時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第2回研究会 | 日 時：2014年12月17日
午前10時から午前12時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第3回研究会 | 日 時：2015年2月20日
午前10時から午前12時まで
場 所：ホテルルポール麴町 会議室 |
| 第4回研究会 | 日 時：2015年5月7日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第5回研究会 | 日 時：2015年7月16日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第6回研究会 | 日 時：2015年10月1日
午後3時から午後5時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第7回研究会 | 日 時：2015年12月10日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第8回研究会 | 日 時：2016年2月5日
午後1時から午後3時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室 |

第9回研究会 日 時：2015年2月24日
午前10時から午前12時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室

アンケート調査

都市自治体における『都市内分権』の現状と課題に関するアンケート
「地域機関」に関するアンケート調査票

期 間：2015年8月3日から8月31日
対 象：813市区 総務担当課
回 答：430市区（回収率 52.9%）

「住民自治組織」に関するアンケート調査票

期 間：2015年8月3日から8月31日
対 象：813市区 地域コミュニティ担当課
回 答：444市区（回収率 54.6%）

現地ヒアリング調査（都市内分権）

兵庫県朝来市 日 時：2015年10月15日
午後2時から午後4時まで
調査者：三浦研究員、加藤研究員（日本都市センター）
調査先：市長公室総合政策課

宮崎県宮崎市 日 時：2015年11月12日
午前9時から正午まで
調査者：金井委員、鈴木専門委員
三浦研究員、杉山研究員（日本都市センター）
調査先：地域振興部地域コミュニティ課地域まちづくり推進室、総務部人事課行政改革推進室

現地ヒアリング調査（広域連携）

宮崎県宮崎市 日 時：2015年11月12日
午後1時から午後3時まで
調査者：金井委員、鈴木専門委員

三浦研究員、杉山研究員（日本都市センター）
調査先：企画財政部企画政策課

広島県福山市

日 時：2016年1月12日
午後2時から午後4時まで
調査者：三浦研究員、加藤研究員（日本都市センター）
調査先：企画総務局企画政策部企画政策課

鳥取県

日 時：2016年1月27日
午後2時から午後4時まで
調査者：大谷専門委員
三浦研究員、杉山研究員（日本都市センター）
調査先：西部総合事務所日野振興センター日野振興局

第1回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成26年11月27日（木）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、飯島淳子 委員（東北大学）、大杉章 委員（首都大学東京）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、鈴木潔 専門委員（聖学院大学）、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、石田研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：各委員及び事務局の紹介が行われた。

都市内分権と広域連携に係る論点や調査すべき事項について意見を交わした。

今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

1 調査研究に関する議論

(1) 「都市内分権」について

- ・「都市内分権」をどう捉えるのか。本研究会のテーマとしては、行政権限の「分散」と、住民組織への「分権」があり得る。「都市内分権」という言葉の定義、また実態としてどこまでを調査範囲とするのかを議論する必要がある。
- ・各自治体が都市内分権を進めていく上での根拠（条例、規則等）がどのようになっているのかを調査すべきではないか。
- ・支所等が廃止された事例についても、その背景や理由を調査すべきではないか。
- ・実際に地域で活動しているかも含めて、職員の意識や都市内分権への関わり方も、地域担当職員を配置する場合等に論点となる。
- ・都市内分権について、各自治体の実情に応じて様々な取組みがなされているが、これを「自治組織権」の問題として捉えるべきか、制度的な枠組みにはめないほうがいいのかを検討したい。
- ・支所等の設置単位も問題となる。例えば、旧町村単位と小学校区単位の双方に支所等を設置すると、どちらかの存在感が薄くなってしまうことがある。また、市長の交代によって変わってしまうという制度の不安定性も課題である。
- ・都市内分権の目的についても、行政経費の削減を主眼に置く場合と、住民の主体性を高めることを主眼に置く場合があり、自治体ごとに差が見られる。
- ・各自治体の多様な取組みをどのように整理していくかを念頭に置いて議論する必要がある。
- ・支所等における権限・財源・人材の配置を調査するとともに、コミュニティや住民組織との関わりにも視野を広げる必要がある。
- ・本研究会は制度研究が主になるが、都市内分権がどのような成果を挙げているか、人口減少をはじめとする社会環境の変化に対応できるかといった点も念頭に置くべきではないか。
- ・都市部でも支所等の再編の動きが見られるが、首長が何を目的として支所等を再編しようとし、それに対してどのような住民のレスポンスがあるのかを把握できるとよい。また、こうした支所等の再編の動きが行政の民間化と連動している面があるのかについても検討する必要がある。
- ・旧町村地域では支所の人員削減が死活問題となっており、今後の都市内分権のあり方を考えるうえで、こうした地域における行政機能の維持ないし住民自治の強化も念頭におく必要がある。

- ・防災面で機動的に対応できる体制をいかに構築するかという点も大きな課題となる。
- ・都市内分権によって支所や地域ごとの独自性を高めることが重要である一方で、文書の様式等の行政の標準化も考えていく必要がある。

(2) 「広域連携」について

- ・連携協約制度がどのような分野でいかに活用しうるかを押さえておく必要がある。
- ・民主主義の赤字（民主的統制の欠如）をどのように捉えるかも大きな課題。
- ・地理的に離れた自治体間の遠隔型の連携を今後どのように考えるか。人口減少への対応として人口移動を促していこうとする議論があるなかで、都市部の自治体との連携を考えていけるかどうかという点が新たなテーマとして考えられる。
- ・平成の合併後、広域連携が地方自治制度のみならず個別の行政分野において大きな期待がかけられているが、一体どこまで広域連携に役割を求められることができるのか、総合行政主体論との関係を含め議論する必要がある。
- ・市町村と都道府県との連携も課題。事務代替執行についても関心がある。
- ・ひと口に広域連携といっても、新幹線の沿線都市連携や、県境をまたいだ連携などもあり、連携の形によって阻害要因も変わってくる。
- ・構成自治体が多くなるほど、首長間の意見調整に手間がかかるという実務上の問題がある。
- ・自治体が自発的に進める広域連携だけでなく、後期高齢者医療制度など事実上必置の広域連携もある。国が個別法で連携を打ち出したときに、自治体としてどう考えるのか。また、前者の連携では「モザイク型」になり、後者の連携では圏域内の「全市町村参加型」の連携となることが想定されるが、それぞれどのような行政分野が適しているのかを検討する必要がある。
- ・後期高齢者医療制度については、各都道府県の市長会や町村会が広域連合の立ち上げに関わっていた。立ち上げのノウハウや調整の工夫等についてヒアリングを行うことも有用ではないか。
- ・連携協約制度では、協約の締結について議会の議決を経ることが規定されているが、果たして実質的な審議がなされるのか、また住民がどのように関与していくのかという点に関心がある。
- ・連携協約は政策の基本方針を定めるもので、具体的に実施する場合は別途協議会や一部事務組合等を設置し、あるいは条例を制定するという2段階のシステムになっている。実務上の見解では、この両方をパッケージで首長間で協議し、一括して議会に提案することができるかとされているが、そうすると議会の関与や住民の意見反映の機会は確保されないのではないか。
- ・都道府県と市町村の連携も検討対象に含めるのであれば、連携協約制度に加えて、代替執行制度の可能性も論点となる。
- ・代替執行は市町村間でも可能である。生活保護や福祉事務所の事務等を「事務の委託」で行っている例もあり、これらを代替執行のスキームに乗せるということはあり得るしれない。ただ、その場合は、委託と代替執行の違いは何かということが問題になる。
- ・広域連携は、どういう地域を想定するかによって変わってくる。代替執行で言えば、いわゆる条件不利地域での活用がイメージされるが、大都市部でも別の応用方法（例えば公共施設の再編等）が考えられるのではないか。
- ・「広域行政」ではなく「広域連携」ということを踏まえれば、民主的コントロールの問題と、民間をどう巻き込んでいくかという2点について、具体的に考察することが必要ではないか。

- ・広域連携という場合、海外では行政サービスの維持・効率化だけでなく、地域経済の発展ということが強く意識されている。日本においても、地方中枢拠点都市構想等を見ると、徐々に地域経済の発展が意識されつつある。
- ・広域連携を自治法上の制度にするという発想には、定住自立圏が法定外のもので中心市の負担も大きいという背景があった。
- ・実際に制度化されたのは紛争処理と議会の議決だけで、財政的視点については法定外の様々な補助金や交付税措置となっている。連携協約自体は総務省の検討しているモデルに当てはまらなくても使えるが、財政的支援とリンクしないと導入に踏み切れないところがある。

2 今後の進め方

(1) 調査手法について

- ・まずは「都市内分権」についてアンケート調査を実施し、都市内分権のあり方について検討を進める。その後、来年度以降に「広域連携」について現地調査を行い、広域連携のあり方について検討を進める。
- ・現場感覚や実態との乖離を避けるために、「都市内分権」についても数カ所の現地調査を行うべきではないか。

(2) 今後のスケジュールについて

- ・次回研究会を12月17日（水）に開催し、①調査研究の論点について、②具体的な調査項目についての検討を中心に行う。
- ・第3回研究会では上越市の都市内分権の現状について、第4回研究会では上田市の都市内分権と広域連携の現状について、それぞれご発表いただく。

3 その他

- ・本研究会に「座長代理」を設置し、大杉覚委員にご就任いただく。

(文責：日本都市センター)

第2回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成26年12月17日（水）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、金井利之 委員（東京大学）、鈴木潔 専門委員（聖学院大学）、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、新田主任研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：都市内分権と広域連携に係る論点や調査すべき事項について意見を交わした。今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

1 アンケート調査に関する議論

- ・支所等のほか、税務事務所などの特定目的の行政機関もあるため、両者を整理して考える必要がある。
- ・地域包括支援センターなど、自治体内に複数のセンターを設置している例も多い。把握が困難なほど様々な特定目的の行政機関が設置されており、「相談窓口」のようなものも多い。人口減少社会が到来していることを踏まえると、支所等だけではなく、社会保障分野の機関についてフォローしても良いのではないか。ただし、全ての分野を把握することは難しい。
- ・公民館の取り扱いについても、検討が必要ではないか。公民館の機能を拡充し、コミュニティセンター等に名称を変更している自治体もあるし、行政職員を配置していたり、完全委託を行っていたりと運営方法も様々である。非常勤職員を配置し、地域の協議会組織の事務局機能を担っている事例もあり、こうした取組みは住民自治拡充と関連してくる。
- ・「地域機関」については、①一般行政に関するもの（組織内分権）と、②住民自治拡充に関するものをそれぞれ検討する必要がある。どのような機関が存在しているかを整理したうえで、再度検討する。

2 論点に関する議論

(1) 「都市内分権」について

- ・「ガバナンスのあり方」という意味では、地域住民の「意思反映」の視点だけでなく、地域住民が担っていくという視点も重要になるが、一方で住民に丸投げしているという側面もある。
- ・公民館の管理委託などは、アウトソーシングでもあるが、活動拠点の提供や委託金による財政支援の意味合いもある。
- ・住民が担うことができればいいが、高齢化が進んで住民が担うことが困難な地域（限界集落）もある。また、住民の「負担感」にも関心がある。地域の様々な行事に対する負担から逃れるために移動するということも、都市部への人口移動の要因のひとつとなっている。住民に負担を強いるようになれば、ますます地域の衰退に拍車がかかるのではないか。
- ・従来、行政が担っていた業務の委託が中心になると、住民の「やらされ感」が強くなる。提案制度等を通じて住民の自発性が発揮できている自治体では「負担感」が少ないように感じる。自発的であれば負担感は多少やわらぐため、職員の意識、住民の意識も重要になる。
- ・財政的支援については、補助金を国や都道府県レベルで準備している場合もあるが、

こうした補助金の情報が住民に伝わっているかという問題もある。また、地域と国や自治体の間に入って住民自治をサポートする、中間支援組織を強化しようとする動きもある。

- ・論点のひとつが、地域機関の合併前後における変化である。旧市町村単位で総合支所を設置したが、支所機能を縮小し、あるいは廃止する事例もあり、こういった動きがどの程度進んでいるのか。また、その空隙を埋めるために、コミュニティや住民自治組織に対する支援がどのように行われているかというののもうひとつの論点になる。地域機関の動きと住民活動の動きの両方を捉える必要がある。
- ・市町村合併のフォローアップは重要である。支所機能が縮小・廃止された地域で、それをカバーするように住民活動が活性化したのか、あるいは支所機能が縮小した影響で住民活動も低調になり、地域が加速度的に衰退するのか。後者の地域も少なくないように感じている。
- ・メンバー構成からも、地域住民組織の役割を窺い知ることができる。ある自治体では、地域協議会の設立時は旧町村部の議員が多く関わっていたが、現在では自治会長の比率が大きくなった。当初は地域協議会が意思決定を担うことが想定されていたが、実働部隊としてサービス提供を担う役割にシフトしてきていることが背景としてあるのではないか。
- ・各地域に一定の予算を配分し、その使い道も地域に任せている自治体もあるが、その結果、当初想定していたソフト事業ではなく、ハード事業中心になってしまっている例も見られる。過大な予算を与えられると、ソフト事業の方が手間がかかるため、予算を消化することがかえって難しくなる。金額と使い道の選択権が行政と地域のどちらにどの程度あるのかも論点になる。
- ・住民票の交付など、支所が担ってきたサービスがコンビニエンスストアやインターネット等で代替できるようになってきている。マイナンバー導入後は、ますますそうした傾向に拍車がかかるのではないか。今後の支所の果たすべき役割を展望する必要がある。

(2) 「広域連携」について

- ・都市内分権と広域連携では、合併前後の変化という共通する論点がある。そのうえで、連携協約といった従来とは異なる仕組みが制度化されており、自治体の側でうまく活用できるかが課題となっている。
- ・連携協約については、自治体側にどのようなニーズがあったのか疑問である。あくまで国の側から「おすすすめ」する、インセンティブ制度という位置付けなのか。ただし、国の予算にも限りがあるため補助金等のインセンティブは弱く、具体例もまだないためイメージがわきにくい。
- ・連携協約よりも、「遠隔型」の広域連携や社会保険制度の「住所地特例」の方が可能性があるのではないかと。住所地特例には批判もあるが、一種の費用調整であり、広域連携に近い側面があるため、現場にとっては意味がある制度となっている。
- ・遠隔型については、大都市部が金銭だけではない形で地方に貢献しようとする取組みもある。それをどう発展させられるかも課題となる。
- ・広域連携にインセンティブを設けるにも、国の方針が固まらなければならない。大まかに「連携してもいい」と言われても、自治体は連携を進めないだろう。ビジョンがあれば、地方移住などもインセンティブを付与しやすくなる。
- ・利害対立の調整は、遠隔型の広域連携でも課題として残るが、近接型と比べれば対立する利害が少なく、スムーズに調整できる可能性が高い。

- ・代替執行については、人事交流など実態としては従来から都道府県が行っているものもあり、新制度のメリットがわかりづらい。
- ・遠隔型の広域連携において、代替執行制度を活用できるかもしれない。代替執行は原発避難者特例法に近いが、同法の場合は、避難先の自治体の名義でサービス提供を行う。また、住所地特例の場合は、名義や財源は元の自治体で、サービス提供を施設所在自治体が行うことになる。
- ・新制度によって、自治体間の利害調整が容易になるかどうか論点になる。また、訴訟が起こった場合にどうなるのかを検討する必要がある。場合によっては、無責任状態になりかねない。

3 調査項目に関する議論

- ・日本都市センターの市役所事務機構研究会では、事務機構に関する「平均像」が提示されていた。本研究会でも、平均的な像となるかはともかく、地域機関の設置に関する何らかの類型が示せるとよい。
- ・裁量的予算の有無、地域機関の長の職位も設問に加えたい。
- ・地域住民組織には町内会・自治会を含むのか。学校区単位や支所単位でまとまっている住民組織をイメージするのであれば、回答者が迷わないように工夫する必要がある。
- ・協働事業提案制度の有無も設問に加えたい。また、地域住民組織を合併前から設置している場合もあるため、設置時期も重要になる。
- ・議員がどの程度関与しているのか。インフォーマルに関与していたり、元議員が関与しているが、現職議員のフォーマルな関与は少ない印象がある。特に予算について、議会の議決権を侵さないように制度設計しており、議会と地域住民組織の棲み分けができていく事例が多い。
- ・議員が関与しないように規程で定めている事例もある。ほとんどが、顧問のような形で関わるか、議員ではなく住民の立場での関与ではないか。議員の後援会に化してしまうという懸念もあり、執行機関としてはなるべく関与させたくないという思いもあるのではないか。
- ・地域協議会が議員の育成やリクルートの場になっている事例もある。
- ・地域住民組織の構成員を選挙によって選んでいる事例は少ない。そのため、地域住民組織に関わっていない住民から不信感を抱かれることもある。一方で、地域住民組織に関わっている住民は負担感を感じることも多い。
- ・補助金の「一括交付金化」を行っているかどうかと、また地域住民組織にどのような影響を与えているかを聞いてもよい。地域住民組織の財源についても設問を設けたい。

4 現地調査に関する議論

- ・来年度の4月以降に、都市内分権と広域連携の双方について現地調査を実施する。都市内分権については、豊田市、宮崎市、伊賀市の3都市を候補として、実施数を含めて今後検討する。

(文責：日本都市センター)

第3回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年2月20日（金）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、塚田弘幸 上越市自治・地域振興課長、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、新田主任研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：上越市における都市内分権の取組みについてご報告いただいた。

今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

1 新潟県上越市の取組みについて

- ・上越市の地域自治区の特徴として、①市の全域に地域自治区を設置していること、②地域協議会において活発な活動が展開されていること、③地域協議会委員を「公募公選制」で選任していること、④旧町村地域の13区において、それぞれ地域自治区全域を活動範囲とする住民組織が存在していること、⑤地域協議会の活動を活性化するため、「地域活動支援事業」を実施していること、が挙げられる。
- ・2005年1月1日に14市町村が合併した際に、13の旧町村区域に合併特例の地域自治区を設置した。その後、2008年4月に13の地域自治区が一般制度に移行するとともに、自治基本条例が制定され、都市内分権を進めるために市の全域に地域自治区を導入することとなった。翌年10月には、旧上越市の区域に15の地域自治区が設置され、市全体で28の地域自治区が設置されるに至った。
- ・旧町村の13区では町村がなくなることによる地域住民の不安を解消するために、旧上越市の15区では住民自治の充実するために地域自治区を設置しており、設置の背景が異なっている。また、区域の考え方も、13区では旧町村の区域を地域自治区の区域としており、15区では、基本的には昭和の大合併前の区域を基にしている。
- ・また、地域自治区事務所について見ると、旧町村の13区では、1つの区に1つの事務所が置かれ、総合支所機能と地域協議会の事務局機能を担っている。一方で、旧上越市の15区では、複数の地域自治区を管轄する「まちづくりセンター」が3か所設置されており、地域協議会の事務局機能を担っている。
- ・地域協議会の権限は、市長からの諮問事項（任意的諮問事項と必要的諮問事項がある）や、地域協議会が必要と認める事項（自主的審議事項）について審議し、意見を述べることである。地域協議会は、諮問事項について、答申を提出するとともに、必要に応じて附帯意見をつけることができる。また、自主的審議事項については、市長に意見書を提出することができる。上越市では、他の自治体と比べて諮問・答申数や自主的な審議の件数が多く、地域協議会の活動が非常に活発であると評価されている。
- ・地域協議会委員は、「公募公選制」によって選任される。公募公選制は、まず各地域自治区の住民から公募し、定数を超過した場合に選任投票を行い、その結果を尊重して委員を選任するものである。定数に満たない場合は、まずは応募者の中から専任し、不足する場合は委員資格者から選任する。この制度は、地域協議会の意見を地域の意見ととらえるため、一定の代表制を担保する仕組みとして導入された。
- ・旧町村の13区では、総合事務所を設置し、所長の下に、総務・地域振興グループ、市民生活・福祉グループ、教育・文化グループを設置している。加えて、13区のうち

ち3区では、産業グループと建設グループを設置している。総合事務所には予算要求権がなく、本庁の所管課が予算要求を行うが、予算の議決後は所管課から総合事務所に予算が配当され、総合事務所が執行を行う。なお、旧上越市の15区のまちづくりセンターは、自治・地域振興課の内部組織という位置づけである。

- ・2013-2014年度設置した地域協議会検証会議の最終報告書を受けて、①諮問基準の再整備、②委員資格要件の整理、③人口減少を踏まえた委員定数基準の見直し等を行う予定である。
- ・①諮問基準の再整備については、これまで非常に多くの諮問を行っていることが高く評価されている反面、定例的な諮問が多くなっており、また諮問の数が多いことが地域協議会の自主的な審議の時間確保の妨げになっていた。そのため、「区域内の住民の生活に及ぼす影響」という観点から、真に必要な諮問項目を整理することを検討している。
- ・②委員資格要件の整理については、現在公職選挙法を準用しているが、市の非常勤一般職（いわゆるパート職員）が立候補した場合に失職してしまうため、業務に支障のない範囲で非常勤職員も立候補できるように改善することを検討している。
- ・旧町村の13区では、地域の祭り等を伝承するとともに、住民の自治による活動を進めるために、旧町村が設立時の費用を補助するかたちで住民組織が立ち上げられた。
- ・また、上越市では、「地域活動支援事業」を実施している。この事業は、1億8000万円の地域活動資金を28の地域自治区に配分し、住民の自発的・主体的な地域活動を推進するものである。地域の各種団体が提案した事業について、地域協議会が審査し、採択された事業に対して市が補助金を交付するという仕組みをとっている。2013年度では、388件の提案があり、そのうち351件が採択された。

2 アンケート調査項目について

- ・町内会の連合組織そのものが、地域における協議会のような役割を果たしている場合もあり、協議会型住民自治組織の定義から町内会・自治会を外すと回答に困る自治体も出てくるのではないか。
- ・協議会型住民自治組織を機能的に定義した上で、その機能を担っている具体的な組織が町内会・自治会なのか、別の組織なのかを2段階で質問すれば、誤解を生まないのではないか。
- ・「特定目的の機関ではない」という「地域機関」の定義がわかりづらいため、整理が必要。
- ・協議会型住民自治組織の法人格、設置形態のあり方についても、調査項目に加えてはどうか。

3 その他

- ・次回研究会では、上田市の取組みについて報告をいただくとともに、アンケート調査票について議論を行う。

(文責：日本都市センター)

第4回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年5月7日（木）18:00～20:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、宮入正弘 上田市政策企画課統括主査、鈴木室長補佐、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：上田市における都市内分権の取組みについてご報告いただいた。

アンケート調査項目について意見を交わした。

1 長野県上田市の取組みについて

- ・上田市は、2006年3月6日に、旧上田市、丸子町、真田町、武石村の1市2町1村の新設対等合併により誕生した。
- ・上田地域では、1998年4月に、全国で11番目、長野県内では初となる広域連合を設立した。上田地域広域連合は、上田市、東御市、青木村、長和町、坂城町の2市2町1村で構成されており、消防や介護保険のほか、ごみ処理、広域的な調査研究、広域的な観光振興、図書館情報ネットワーク等の事務を担っている。
- ・加えて、2012年度から、上田市を中心市として、前述の広域連合構成市町村に加えて立科町を周辺市町村とする「上田地域定住自立圏」を形成した。翌2013年度からは、県を越えて群馬県嬬恋村を周辺市町村に加え、取組みを進めている。
- ・広域連携の背景には、少子高齢化によって活力の低下やコミュニティの衰退が懸念されるなかで、市町村ごとにフルセットの行政サービスを提供していくことが困難になっていることがある。また、構成市町村は歴史的なつながりが強く、通勤・通学を始めとして住民生活の結びつきも強いということも大きい。
- ・定住自立圏では、各市町村が有する機能、多様な資源を相互に活用するとともに、市町村の枠を超えた連携・協力を進めることで、住民にとって大きなメリットとなるよう地域全体の生活機能や魅力を互いに高めていくこと、誰もが住み続けたい、住んでみたいと思える圏域を作り上げることをめざしている。
- ・定住自立圏の推進体制としては、構成市町村長による会議である「連絡協議会」が置かれており、年1回以上開催することを要綱で定めている。この連絡協議会の下に、構成市町村の企画担当課長によって構成される「連絡協議会幹事会」を設け、年4回程度会議を開催している。さらにその下に、個別の事業ごとに構成市町村の担当職員で構成する検討部会を設け、連携の具体的な取組みや予算の配分を検討している。
- ・また、定住自立圏の中期的な行動計画として「共生ビジョン」を策定し、毎年度見直しを行っている。見直しにあたっては、地域住民や学識経験者、各種団体の代表等で構成される「共生ビジョン懇談会」を設け、今後の取組みの方向性について意見をいただいている。
- ・定住自立圏では、①生活機能の強化、②結びつきやネットワークの強化、③圏域マネジメント能力の強化という3つの分野について、12の取組みを進めており、具体的には、小児救急センターの運営、スクール・カウンセラーの派遣、有害鳥獣対策、企業立地促進、移住促進施策の推進など、58の連携事業に現在取り組んでいる。この58の連携事業の中では、研究事業も実施しており、合同職員研修のほか、新たな連携に向けた調査研究を行っている。

- ・今後の取組みの方向性は、これまでの連携事業を着実に推進しながら、圏域での人口減少対策に取り組むとともに、地方創生における広域連携を見据えた取組みを推進していくことである。具体的には、①圏域としての企業立地促進、②特産品等の地域ブランドの発信、③移住促進策の推進、④広域観光の形成の推進、⑤ワイン等の地域ブランドの創造、⑥地域のスポーツ振興と経済振興、⑦地域公共交通の維持・活用、⑧地域の芸術文化振興、⑨有害鳥獣駆除対策の推進、⑩地域大学の発展と若者の定住促進について、取組みを進める予定である。

2 アンケート調査項目について

(1) 「支所等」について

- ・同じ市のなかでも、支所によって所掌事務が異なる可能性がある。すべての支所で所掌事務が同じなのか、違いがあるのかを聞く必要がある。また、支所等を再編するにあたっての苦勞や課題についても、自由記述式で設問を設けてはどうか。
- ・嘱託職員のなかにも、常勤的な職員と非常勤の職員がいるため、正規職員・非常勤職員・嘱託職員の分類では、回答者が悩む可能性がある。正規職員とそれ以外の職員の2つに分けて聞いたほうがいいのではないかと。正規職員の定義は、「定数に含まれる職員」とすればわかりやすい。
- ・「裁量的予算」に関する設問について、備品の購入や修繕等、支所長に執行権限がある予算のことを聞いているのか、まちづくりに関するものなのかがあいまいになっている。後者に限定するかたちで、表現を工夫する必要がある。

(2) 「その他の地域機関」について

- ・その他の地域機関を併設しているかどうかという設問をまず設けたうえで、どのようなタイプの併設があるかを聞くという組み立て方もあるのではないかと。また、その他の地域機関の増減まで聞くと、設問が複雑になってしまう恐れがある。
- ・「その他の地域機関」といった場合に、どこまで含まれるのかわかりづらい。質問者側で限定した方が回答しやすいのではないかと。
- ・機構図を提供してもらい、特徴的な事例について追跡調査できるようにしておいたほうがいい。
- ・「その他の地域機関」に関する設問の趣旨は、施設の統廃合が進められているという仮説と、単純な統廃合では反対意見が強くなるから、併設や多機能化が進むであろうという仮説を立証するということになる。
- ・併設や多機能化には、単に効率化を進めるという意味だけでなく、地域でより総合的に政策を企画・実施していくという意味もある。
- ・全体像を把握するという意味で、本庁以外の職員数がどれだけ減少しているかという設問を設けてはどうか。また、正規職員から非常勤職員に置きかえている場合もあるので、その点についても設問を設けることができるとよい。
- ・実際には、施設数はあまり減少していないのではないかと。一度公共施設をつくると、廃止することは容易ではない。むしろ、合併特例債を活用して公共施設を整備したことで、増加しているかもしれない。
- ・アンケート調査で設問を設ける施設や機能をもっと絞ったほうがいい。支所等は企画課や総務課で回答することができるが、それ以外の膨大な施設について回答することは難しい。
- ・アンケートの対象とする「その他の地域機関」を絞るとともに、増加した施設・減少した施設について設問を設けるかたちで、調査票を再構成する。

3 その他

- ・次回研究会では、今回提示した「地域機関」に関するアンケート調査票の修正案と、「住民自治組織」に関するアンケート調査票案について議論を行う。また、現地ヒアリング調査先についても検討を行う。

(文責：日本都市センター)

第5回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年7月 16日（木）18:00～20:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、齋藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：アンケート調査項目について意見を交わした。
ヒアリング調査先について意見交換を行った。

1 アンケート調査に関する議論

(1) 「地域機関」に関するアンケート調査について

- ・「合併特例区」については現存しないので、選択肢からは削除する。
- ・地域機関について、必ずしも直営ではなく、指定管理者制度の利用や業務委託によって運営されている場合も少なくない。こうした手法の活用状況については、公共サービスの提供体制を考えるうえで重要であるが、本アンケートでは設問に盛り込まない。
- ・支所等の所掌事務の削減理由について、「行政経費の削減のため」「事務の効率化のため」という選択肢があるが、両者の違いが明確でない。後者については、「本庁への集約によるサービスの高度化・専門性の向上」という意味合いが伝わるように、文言を整理する必要がある。
- ・住民票等のコンビニ交付については、現時点ではあまり普及していないと思われる。今後、マイナンバー制度の導入によって、コンビニ交付を実施する自治体が増えることが予想され、そのことが支所等の地域機関のあり方にも影響を与えると考えられる。
- ・地域機関の「機能の拡充」「機能の縮小」に関する設問があるが、機能の拡充・縮小がどういう場合を指すのか明確でない。機関の設置数、職員数の増減について別に設問を設けているため、ここではシンプルに「所掌事務の増減」に絞って設問を立てたほうがよい。
- ・市が設置している地域機関のほかに、児童相談所や保健所等、府県が設置している機関もある。本アンケートで調査することは難しいが、地域における行政のあり方や府県と市町村の連携という観点を考えると、これら府県の出先機関のあり方も論点となり得る。
- ・所掌事務は同じであっても、地域機関の規模によって、機関の長の決裁権限が違うこともあり得る。

(2) 「住民自治組織」に関するアンケート調査票について

- ・町内会・自治会や、協議会型住民自治組織のうち、法人格を取得している割合はそれほど多くないと思われるが、住民組織について新たな法人格の制度化が検討されているところであり、地域の関心は高い。
- ・自治体から業務委託を受け、その収入で活動を行っている住民自治組織も多いと思われる。住民自治組織に対するイメージをつかむためにも、業務委託の有無だけでなく、委託を受けている業務の内容についても、設問を設けてはどうか。
- ・住民自治組織の財源については、会費収入、助成金、業務委託による収入、コミュニティ・ビジネスによる利益などさまざまなものが考えられる。また、協議会型の住民

組織においては、加盟団体からの会費収入がある場合がある。

- ・都道府県が、地域の住民自治組織に対して提案公募型の助成金を支給している例もある。
- ・自治会や町内会の役職者は、学校教育や防犯など、各種会議の委員を委嘱されることが多く、相当の負担感があると思われる。また、こうした委員の委嘱において、協議会型の組織を設置している自治体では、地縁型の町内会長と協議会型の会長のどちらに委嘱をすることが多いのか、どのように区別しているかといった点も興味深い。
- ・条例や要綱をつくらず、任意で協議会型住民自治組織が設置されている場合でも、実際には自治体が働きかけている場合も多い。行政主導の場合、屋上屋になるといった批判もあり、地域住民の理解を得ることが難しいという現状がある。

2 現地調査に関する議論

- ・都市内分権については、朝来市と宮崎市をヒアリング調査の候補とする。
- ・広域連携については、宮崎市、福山市、鳥取県をヒアリング調査の候補とする。
- ・事務局に加えて、委員が1名以上参加できるよう、日程調整を行う。
- ・スケジュールとしては、8～10月で2か所程度、10～12月で3か所程度調査を行う。

3 その他

- ・アンケートの修正案については、メールにて各委員へ回覧し、8月を回答期間として発送する。
- ・次回の第6回研究会を10月上旬に開催し、アンケートの集計結果について報告し、議論を行う。

(文責：日本都市センター)

第6回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年10月1日（木）15:00～17:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：アンケート調査結果について意見を交わした。

広域連携の論点について意見を交わした。

1 アンケート調査結果について

(1) 「地域機関」¹について

- ・「支所等」²の設置状況を見ると、まず「支所」については、全体で5割強の自治体が支所を設置しているが、そのうち合併自治体では約75%、非合併自治体では約25%と、合併自治体において支所を設置している事例が多くなっている。一方で、「出張所」については、合併自治体と非合併自治体の間で大きな違いはなく、いずれも3割強が出張所を設置している。
- ・「その他の地域機関」³の設置状況を見ると、「公民館」を設置している自治体が最も多くなっており、「地域包括支援センター」「子育て支援拠点施設」「市町村保健センター」が続いている。ほとんどの「その他の地域機関」で、合併自治体の方が数値が若干高くなっており、合併前の市町村の機関を合併後も引き継いでいる状況が垣間見える。
- ・「支所等」の職員数の増減を見ると、合併・非合併にかかわらず、「正規職員」の減少と「その他の職員」の増加がトレンドになっているが、特に合併自治体において「正規職員」の削減数が多くなっている。
- ・「支所等」の設置数の変化を見ると、合併・非合併にかかわらず、ほとんどの自治体において設置数は変化していない。
- ・「支所等」の所掌事務を見ると、「支所」において、合併自治体の方が非合併自治体よりも所掌事務が多い傾向にある。「出張所」では、所掌事務に大きな違いはない。一方で、所掌事務の変化に着目すると、特に合併自治体において、合併後に「所掌事務を削減した」と回答する自治体が多くなっており、削減の理由としては、「行政経費の削減」や「集中的な管理による事務の効率化・専門性の向上」を挙げる自治体が多い。

¹ 本調査では、「地域機関」を「自治体の区域内に複数設置され、住民の権利義務に関係する何らかの行政機能や決定権限を付与された行政機関（自治体行政機構の中に位置づけられたもの）をいう。ただし、地方自治法252条の20で規定される『指定都市の区』を除く。」と定義している。

² 本調査では、「支所等」を「地方自治法155条1項に基づく『支所』及び『出張所』、地方自治法202条の4もしくは合併特例法23条に基づく『地域自治区』のいずれかに該当する『地域機関』をいう。」と定義している。

³ 本調査では、「その他の地域機関」を「『地域機関』のうち、『支所等』に該当しないすべての機関をいう。」と定義している。

(2) 「住民自治組織」について

- ・「地縁型住民自治組織」⁴について、「活動が活発になってきている」と回答した自治体は約5%に過ぎず、約20%の自治体が「活動が低調になってきている」と回答している。一方で、「協議会型住民自治組織」⁵では、約40%の自治体が「活動が活発になってきている」と回答しており、「活動が低調になってきている」と回答した自治体は約4%にとどまっている。町内会・自治会等の「地縁型住民自治組織」が加入率の低下等に直面し、活動が低調になる一方で、「協議会型住民自治組織」が多くの自治体において設置され、その活動が活発になりつつある状況が垣間見える。
- ・地域に関する計画の策定状況を見ると、「都市計画マスタープランの地域別計画」「都市計画法上の地区計画」「総合計画の地域別計画」「地域振興やコミュニティ活性化に関する計画」の順に多く、計画策定にあたって、住民自治組織に意見聴取を行っている事例や、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している事例も多く見られる。住民自治組織が策定主体となっている計画も少なくない。
- ・住民自治組織との「協働」の状況を見ると、協働事業提案制度の設置数と事業提案数、業務委託の有無と委託数、指定管理者の指定の有無と指定数のいずれにおいても、「特に変化はない」と回答した自治体が最も多くなっている。一方で、業務委託と指定管理者では「増加傾向にある」と回答した自治体も一定数にのぼっている。

(3) 集計結果に関する意見交換

- ・「地縁型住民自治組織」がないと回答した自治体があるが、町内会・自治会とは別の名称の組織が存在しているのか、詳細について調査する必要がある。
- ・わずかではあるが、支所等の設置数が増加している自治体や、支所等の所掌事務を増やしている自治体もある。これらの自治体において、意欲的に都市内分権が進められているのかを精査する必要がある。
- ・職員数の減少については、同じ減少数だったとしても、自治体の規模によって行政運営に与えるインパクトが異なる。減少数だけではなく、減少率も見えていく必要がある。
- ・主だった設問については、合併・非合併の他に、三大都市圏とそれ以外、自治体の人口規模等でクロス集計をしてみてもどうか。また、合併自治体においても、合併の形態（編入合併か新設合併か）によって状況が異なるかもしれない。

2 論点（広域連携）について

- ・複数の連携中枢都市圏に参加している自治体において、取組みの住み分けがどのようになされているのか、あるいは圏域間で何か調整を行っているかということも論点になり得る。
- ・連携中枢都市圏の取組みを進めている圏域のなかには、定住自立圏を形成していない圏域も多い。なぜ今広域連携を進めようとしているのかについても、ヒアリングで確認できるとよい。
- ・連携中枢都市圏の取組みを進めるうえでイニシアティブをとったのは誰か、連携中枢都市側にどのようなメリットがあると考えているのかといった点も、調査事項に加え

⁴ 本調査では、「地縁型住民自治組織」を「自治会・町内会など、比較的狭い区域で、住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等をいう。」と定義している。

⁵ 本調査では、「協議会型住民自治組織」を「自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織をいう。」と定義している。

てはどうか。

- ・地方創生との関連性はあるのか。地方版総合戦略の中で連携中枢都市圏の取組みをどのように位置づけているのかについても関心がある。
- ・連携中枢都市圏の取組みを進めていく際に、都道府県がどのように関わったかという点も調査事項に加えてはどうか。
- ・連携中枢都市圏ビジョンの策定にあたっては、各事業部署との調整が必要になる。連携中枢都市圏ビジョンをどのような体制で策定したのか、具体的には、各部署から人員を集めてプロジェクトチームをつくったのか、専任の人員・部署を置いたのかといった点も論点になる。
- ・都道府県と市町村の連携協約の締結については、従来のような都道府県と小規模町村の連携と比較する必要がある。どのような方向性をめざして、連携協約を活用した取組みを進めようとしているのか、ヒアリングで確認できるとよい。

3 その他

- ・次回研究会では、現地ヒアリング調査の結果について事務局より報告を行うとともに、報告書の執筆分担について検討を行う。

(文責：日本都市センター)

第7回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年12月10日（木）18:00～20:00

開催場所：日本都市センター会館7階 705会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：現地調査結果について意見を交わした。

報告書の構成について意見を交わした。

1 現地ヒアリング調査結果について

(1) 朝来市ヒアリング調査（都市内分権）について

- ・平成の大合併後のまちづくりの基本方針として「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を掲げ、単なる審議機関ではなく地域が自ら考え行動していく組織とするために、法律上の地域審議会や合併特別区・地域自治区制度を用いない独自の都市内分権制度を模索してきた。具体的には、小学校区単位を基本とする「地域自治協議会」を設置し、自治基本条例において明記するとともに、地域自治包括交付金を通じて地域自治協議会に大胆な権限移譲を進めてきた。
- ・地域自治協議会を設置したことの成果として、地域活動に参加する住民の層の大幅な拡大（特に若者や女性）と地域住民の心のよりどころ・活躍の場の創出が挙げられる。
- ・組織の縦割り化への対応や市役所の担当課と地域自治協議会の協働が、今後の課題である。

(2) 宮崎市ヒアリング調査（都市内分権）について

- ・市域を21の地域自治区に分け、地域協議会を設置している。また、地域自治区の区域ごとに、地域活動の実践組織である「地域まちづくり推進委員会」が設置され、地域協議会と地域まちづくり推進委員会がいわば「車の両輪」となって多様な地域活動が展開されている点が、宮崎市における都市内分権の制度的特徴をなしている。
- ・地域協議会には議員がオブザーバーとして参加することができ、地域まちづくり推進委員会においても議員が積極的に関与している。
- ・まちづくりに関する役割につき、地域自治区と地域まちづくり委員会との間の業務分担を明確化することが今後の課題である。また、地域まちづくり推進委員会を条例上で位置付けるとともに、自治会の加入促進を目的とした地域まちづくり推進条例を策定することを検討している。

(3) 宮崎市ヒアリング調査（広域連携）について

- ・従来から、一部事務組合や機関の共同設置、事務の委託、施設の共同運営といった様々な形での連携を行ってきたことに加え、国富町及び綾町と連携中枢都市圏を構成している。同一の部署が連携中枢都市圏と地方創生を担当し、都市圏ビジョンと地方創生の戦略との間で平仄が合わされ、産学官金労言の宮崎広域連携推進協議会が地方創生の総合戦略策定に係る協議体を兼ねるなど、広域連携と地方創生が密接に関連付けられている点に宮崎市の特徴が見受けられる。
- ・連携中枢都市圏の構成自治体間の協議・利害調整を担う会議として、産学官金労言の

宮崎広域連携推進協議会、市長村長から構成される宮崎広域連携推進会議、及び企画課や各事業の担当課の職員から構成される宮崎広域連携担当者会議の3種類がある。

- ・事務負担の軽減・行政の効率化のため、従来の連携の仕組みから移行することも含め、今後は連携協約を活用した広域連携を進めていきたいと考えている。具体的には、防災分野あるいは観光分野が挙げられる。

2 報告書の構成について

- ・本研究会の対象である都市内分権及び広域連携に関する諸制度の動向や、各自治体における取組みの内容を報告することで、自治体の関係者にとって参考になるような報告書の作成をめざす。

- ・「都市内分権」では、概ね下記の構成で執筆を行う。

- 第1章 都市内分権の現状と今後の方向性（背景、成果ないし課題、展望）
- 第2章 都市内分権の法的検討（法的な根拠、協議会型住民自治組織の法人格と分権状況）
- 第3章 ガバナンスのあり方（行政と住民自治組織の関係、意思反映のあり方）
- 第4章 アンケートからの考察（合併前後からの変化等）
- 第5章 上越市の取組み
- 第6章 宮崎市の取組み
- 第7章 朝来市の取組み

- ・「広域連携」では、概ね下記の構成で執筆を行う。

- 第1章 広域連携の現状と今後の方向性（広域連携が求められる背景や展望）
- 第2章 広域連携の法的検討（連携協約や代替執行に係る法的論点、広域連携の理論的検討）
- 第3章 ガバナンスのあり方（構成市町村間の合意形成及び財源負担、意思反映のあり方）
- 第4章 多様な広域連携の方策の検討（財政支援のあり方、垂直連携の可能性）
- 第5章 上田市の取組み
- 第6章 宮崎市の取組み
- 第7章 福山市の取組み
- 第8章 鳥取市の取組み

3 その他

- ・次回研究会では、現地ヒアリング調査の結果について事務局より報告を行うとともに、各委員に報告書の骨子を提出いただき、その内容について検討を行う。

（文責：日本都市センター）

第8回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成28年2月5日（金）13:00～15:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、石川室長、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：現地調査結果について意見を交わした。

報告書の骨子について意見を交わした。

1 現地調査結果について

(1) 広島県福山市（備後圏域連携中枢都市圏）

- ・工特廃止後も引き続き都市圏としての圏域づくりを進めること、及び人口減少社会を見すえ、首長間で共通の行政課題を議論することを目的として、前身である備後圏域連携協議会が2011年に設立された。同協議会では、こども発達支援センターの共同運営のほか、広域観光や第一次産業の活性化、災害時の相互応援協定の締結を進めてきた。
- ・協議会では行政同士の連携が中心だった一方、連携中枢都市圏では、産学官、さらには金融機関との連携が強調されたことから、モデル事業に応募し、連携協約制度に取り組むこととなった。加えて、1対1で連携協約を締結することができる点、及び構成市町の役割を協約内で明記する点にメリットがあると考えられる。
- ・今後の方向性としては、圏域経済の活性化に力を入れるとともに、連携協約に限られない広域連携の形として、他の連携中枢都市圏との連携や南海トラフ地震に備えた防災対策を推進したいと考えている。

(2) 鳥取県日野振興センター（連携協約）

- ・2000年に起きた鳥取県西部地震を契機として、鳥取県及び日野郡3町が、2002年に日野郡郡民行政参画推進会議を、2010年に鳥取県日野地区連携共同協議会を設置したが、更なる機能拡充を図っていくために連携協約の締結に至った。道路の除雪作業の委託や有害鳥獣被害対策を行っている。
- ・別組織の新設が不要であることから、より機動的かつ効率的な組織運営が可能であるとともに、様々な行政課題について柔軟に議論しやすい点で、連携協約制度のメリットがあると考えられる。一方で、1対1の形式で連携協約を締結するため、制度上は3町間に直接的なつながりが見えにくくなる可能性があるため、連携協約において文言上の工夫を行っている。
- ・年1回程度の首長4人による連携会議及び年3回程度の副町長・センター所長会議を除いては、関係者会議はテーマや構成メンバー、開催頻度を具体的に定めず、柔軟な組織運営をめざしている。
- ・今後の方向性としては、起業支援やICTを活かした行政事務の効率化を連携協約に基づいて行っていただくほか、行政不服審査会の共同設置に向けた議論が行われている。

2 報告書の骨子について

(1) 「都市内分権」報告書について

- ・「都市内分権」という用語の定義あるいは本研究会としての認識を示す必要があるの

ではないか。

- ・「都市内分権におけるガバナンスのあり方」の章では、支所等の総合出先機関に焦点を置き、総合出先機関と行政内の分権並びに地域内の分権との関係を論じる。
- ・「アンケート調査の分析」の章では、地域機関の縮小又は拡充と地域住民の活動の動向を分析の視点として、地域機関の現状ならびに住民自治組織の現状を見ていく。
- ・行政機関から住民組織への権限移譲には、予算の執行権に関する決定権限を渡す場合と本来議会が持っている権限を渡す場合の2種類が観念できる。アンケート調査や現地調査では前者の検討が中心であったが、報告書の執筆にあたっては後者も念頭に置いておく必要がある。

(2) 「広域連携」報告書について

- ・「広域行政」と「広域連携」は、用語のニュアンスが若干異なるのではないかと。前者は広域的な圏域を設定した上で行政を展開するものであるのに対し、後者は政策課題に応じて複数の独立した地域が協働する（地続きでない地域間も含む）ものである。また、高度成長期の広域市町村圏と現在進められている定住自立圏や連携中枢都市圏とは、地域の自主性の有無といった点で違いが見られる。
- ・「広域連携におけるガバナンスのあり方」の章では、広域連携が生まれる背景、構成自治体間のガバナンス、並びに構成自治体内のガバナンスを検討する。
- ・「多様な広域連携の方策の検討」の章では、①民主的統制と答責性、②受益と負担の関係、③意思決定のコストの調整、④総合行政ネットワーク性、などを論じる。
- ・ヒアリング内で地方創生が度々言及されていることから、広域連携と地方創生の関連性についても検討する必要がある。

3 その他

- ・「都市内分権」と「広域連携」で報告書を分けて刊行する。
- ・次回研究会では、報告書の執筆内容について検討を行う。

(文責：日本都市センター)

第9回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成28年2月24日（水）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 705会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：報告書の内容について意見を交わした。

1 研究成果について

(1) 報告書の内容

- ・アンケート調査からの引用については、報告書全体を通じて表記を統一したほうがよい。
- ・都市内分権の報告書では、アンケート調査に基づく全体的な傾向の分析から個別事例の検証とう流れにするため、第4章にアンケート調査の考察を置く。アンケート作成時に決めた各用語の定義は、集計結果の中に組み込む形で明示する。
- ・連携協約を用いた県と市町村の連携がいくつか行われている一方で、事務の代替執行制度が用いられた例は現在のところ見当たらない。委託元に権限を残すような形での事務の委託が模索され、事務の代替執行制度が新設されたが、横の連携が推し進められている現状の中では若干違和感があるのではないか。

(2) 報告書のタイトル

- ・都市内分権に関する報告書は、主題を「都市内分権の未来を創る ―全国市区アンケート・現地調査を踏まえた多角的考察―」とする。
- ・広域連携に関する報告書は、「広域連携の未来を探る ―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―」とする。

2 その他

- ・2月29日を目途に入稿し、校正を2回行った後、3月下旬に刊行する。

（文責：日本都市センター）

執筆者プロフィール

横道清孝

政策研究大学院大学副学長・教授

1975年東京大学法学部卒業。同年自治省入省。和歌山県地方課長、埼玉大学大学院政策科学研究科助教授を経て、1997年政策研究大学院大学助教授、2000年同教授。2013年同副学長。専門は、地方自治論、地方行政論。特に、市町村合併や広域行政を研究対象とし、平成の大合併では合併協議会への参画等多くの合併に関わった。著書は、「地方制度改革」（編著、ぎょうせい、2004年）など。

金井利之

東京大学大学院法学政治学研究科教授

1967年生まれ。1989年東京大学法学部卒業、同助手、1992年東京都立大学法学部助教授、2002年東京大学大学院法学政治学研究科助教授、2006年同教授。専門は、自治体行政学・都市行政学。著書に、『財政調整の一般理論』（東京大学出版会、1999年）、『自治制度』（東京大学出版会、2007年）、『実践自治体行政学』（第一法規、2008年）、『原発と自治体』（岩波書店、2012年）など。所属学会は、日本行政学会、オランダ行政学会、自治体学会、日本公共政策学会など。

斎藤誠

東京大学大学院法学政治学研究科教授

1963年生まれ。東京大学法学部卒業、同助手、筑波大学助教授、東京大学大学院総合文化研究科学助教授を経て現職。専門は行政法、

地方自治法。著書に『現代地方自治の法的基層』(2012年)、編著に『地方自治判例百選 [第4版]』(共編、2013年)、『条解行政情報関連三法』(共編、2011年)、国際交通安全学会編著『交通・安全学』(2015年)など。地方自治・分権に関する近業として、「条例無効確認訴訟の構想(一九四七年)－司法権の限界論に寄せて」『現代立憲主義の諸相・上巻 [高橋和之先生古稀記念]』所収、(2013年)、「戦後地方自治の原像－帝国議会における憲法条項審議をめぐって」自治実務セミナー 2015年8月号などがある。

鈴木潔

専修大学法学部准教授

明治大学大学院政治経済学研究科修了。博士(政治学)。財団法人日本都市センター主任研究員、聖学院大学准教授などを経て、2015年度より現職。専門は行政学。政策法務、児童福祉、コンプライアンスなどを対象に、行政資源(ヒト、モノ、カネ)の管理という観点から研究を進めている。著書に、『強制する法務・争う法務』(単著、第一法規、2009年)、『自治体の予算編成改革』(共著、ぎょうせい、2012年)など。

金子義幸

上田市政策企画部長

政策企画部は、政策企画課、公立大学法人化準備室、シティープロモーション推進室、合併10周年記念事業推進室、交通政策課、交流文化芸術センター、上田市立美術館を所管している。上田地域定住自立圏の中心市として域内全体の活性化に向けた取組、地方創生、シティープロモーションなど市政全般の重要課題についての統括・

調整を行なっている。

三浦正士

公益財団法人日本都市センター研究室 研究員

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了、明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程在学中。明治大学危機管理研究センター研究助手、(公財)日本都市センター研究室特任研究員を経て、2014年より現職。専攻は、行政学、地方自治論。著書に、『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』（共著、日本都市センター、2015年）、『国家と社会の政治・行政学』（共著、芦書房、2013年）、『自治体議会の課題と争点』（共著、芦書房、2012年）など。

広域連携の未来を探る
—連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—

平成28年 3月 発行

編 集 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

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

T E L 03 (5911) 8660

ISBN 978-4-904619-94-0 C 3031

発行者：公益財団法人日本都市センター

無断転載、複製および転載を禁止します。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 book requires indication of the source.

ISBN978-4-904619-94-0

C3031 ¥1000E



9784904619940

定価 (本体価格1,000円 + 税)



1923031010000

