



巻頭論文

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—

首都大学東京大学院社会科学部教授
伊藤正次



人口減少と超高齢化が進行する地域社会の課題に応えるため、2014（平成26）年の地方自治法改正により連携協約制度と事務の代替執行制度が設けられた。このうち連携協約の制度化は、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）に制度的・財政的な裏づけを与えるものであり、2009（平成21）年度から全国展開されている定住自立圏構想と合わせ、都市機能の「集約とネットワーク化」を通じて市町村主体の柔軟な連携が実現することが期待されている。

しかし、地方圏以外の三大都市圏における自治体間連携の仕組みを制度化することは、今後の課題として残されており、第31次地方制度調査会等での検討が求められている。本稿では、三大都市圏の実態を踏まえて自治体間連携の課題を検討することにより、(1)連携中枢都市圏と同様の制度化、(2)連担する都市間での多核的な連携の制度化、(3)都府県を加えた重層的な連携の制度化、という3つの方向性を提示した。

1 人口減少社会の衝撃と自治体間連携の制度化

2014（平成26）年5月に日本創成会議・人口減少問題検討分科会が公表したレポート、いわゆる「増田レポート」は、自治体関係者に波紋を広げた。増田レポートは、地方圏から三大都市圏（特に東京圏）への人口流出が続いた場合、人口の「再生産力」を示す若年女性（20～39歳）が2040年までに50%以上減少する市町村が896（全体の49.8%）に上ると推計し、これらの市町村が将来的に「消滅」する可能性があるという警鐘を鳴らしたのである。

この増田レポートの反響もあって、安倍晋三首相は「地方創生」を内閣の最重要課題に掲げ、2014年9月に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置した。同月の内閣改造では地方創生担当大臣が創設され、石破茂が任命された。そして、11月には「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、12月末には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。今後は、自治体も「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定し、人口減少社会への対応策を具体化することが求められている。

だが、人口減少社会に自治制度の上でどのように対応するかという問題については、既に第30次地方制度調査会（以下、「第30次地制調」という。）で一定の検討が行われていた。第30次地制調の「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）を踏まえて、2014年5月に地方自治法が改正され、「連携協約」制度と「事務の代替執行」制度が創設されたのである。

このうち連携協約制度は、人口減少・超高齢社会に対応し、地方圏から三大都市圏への人口流出に歯止めをかけるための手段として位置づけられている。具体的には、圏域経済の牽引や高度都市機能の集積、生活関連機能サービスの向上を図るため、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村が「地方中枢拠点都市圏」を形成するための制度として設計されたものである。2014年8月に総務省が制定した「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」によれば、地方中枢拠点都市とは、原則として三大都市圏以外の地方圏に存する人口20万以上、昼夜間人口比率が概ね1以上である市とされ、61市がその要件を満たしているとされる。相当の規模と中核性を備えた圏域の中心都市が近隣市町村と連携して地方圏からの人口流出を防ぎ、「地方が踏みとどまるための拠点」を形成することが期待されているのである。

他方、事務の代替執行の制度は、条件不利地域等における市町村の行政サービス提供の一部を都道府県が補完することを前提としたものである。この事務の代替執行の制度により、自治体は、その事務の一部を当該自治体の名において他の自治体の長等に管理・執行させることができることとされた。

これら地方自治法に基づく新たな広域連携制度については、2014年度に総務省が「新たな広域連携モデル構築事業」の提案を公募し、11件の委託先がモデル事業を展開している。このうち、宮崎市は、2014年12月1日に「地方中枢拠点都市宣言」を行い、国富町・綾町をはじめとする近隣市町村と連携し、圏域レベルで行政サービスを提供する体制を整備することを明らかにした。その後、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、総務省の「地方中枢拠点都市圏」構想は、国土交通省の「高次地方都市連合」構想、経済産業省の「都市雇用圏」構想等と統合され、「連携中枢都市圏」構想に一本化された。

こうした自治体間連携の制度化は、人口減少・超高齢社会への対応に加え、前世紀末以来の市町村合併推進路線からの転換という意味づけも与えられている。1999（平成11）年以来、自治省・総務省は、市町村を「基礎自治体」と位置づけ、分権型社会における「総合行政主体」にふさわしい体制を整備するため、いわゆる「平成の大合併」を強力に推進した。しかし、条件不利地域等でさらなる合併を推進するには限界もあり、第29次地方制度調査会の答申を踏まえ、周知の通り、2010（平成22）年3月末で全国的な合併推進運動は一区切りとされた。その上で、総務省は、「合併から連携へ」と舵を切った。市町村が基礎自治体としての役割を持続可能な形で果たしていけるようにするためには、市町村が単独で「フルセットの行政」を担うことから脱却し、自治体が連携して行政サービスを提供する体制を組むことが望

ましいとされたのである¹。

2 新たな自治体間連携の特徴²

このように中心都市と近隣自治体が連携し、圏域レベルで行政サービスの提供体制を整備するという発想は、2009（平成21）年度から全国展開されている「定住自立圏」構想と同様のものである。すなわち、定住自立圏施策は、圏域の中心となる都市が「中心市宣言」を行い、近隣市町村と定住自立圏形成協定を締結するという枠組みにおいて、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）構想の先駆けと位置づけられる。

ところで、自治体間連携は、これまでも一部事務組合や広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託という形式が共同処理の制度として地方自治法に規定されていた。また、1960年代末から、定住自立圏施策が本格実施された2009年3月末まで、広域市町村圏、大都市周辺地域広域行政圏、ふるさと市町村圏等の広域行政圏施策が展開されていた。定住自立圏や地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）という新たな施策は、これら従来の取組みと比べ、どのような特徴をもっているのだろうか。

第1に、今回の自治体間連携の構想では、圏域設定によって都市機能の「集約とネットワーク化」を実現することが目指されている。昼夜間人口比率や通勤・通学10%圏等の要件を踏まえて圏域が設定されることになっており、圏域全体として緊密な地域的つながりがあることが前提となっている。逆に言えば、そうした社会経済的実態がない場合には、圏域構成市町村間の信頼に基づく連携を行うことは困難であるといえる。そして、中心都市が自ら「宣言」を行い、近隣市町村と役割分担をしながら応分の負担と責任を担う姿勢を示し、それに対して国が財政措置で応えることで、圏域構成市町村間の信頼を醸成し、圏域の持続可能性を確保することが期待されているといえよう。

第2は、圏域設定における市町村の主体性と柔軟性である。都道府県知事が圏域設定の主体であった広域行政圏とは異なり、定住自立圏・地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）に対する都道府県の役割は助言と支援に限定されている。また、都道府県境を跨いだ圏域や複眼型の中心都市をもつ圏域の設定が可能になっており、シティ・リージョンの形成も推奨されている。

第3に、協定や連携協約という柔軟な手法をとることで、いわば「政策ベース」の連携を迅速に行うことをめざしている。これまでの広域連携・共同処理の仕組みは、一部事務組合、広域連合、協議会等の機構をまずは立ち上げるという、いわば「機構ベース」の連携であったといえる。今回制度化された自治体間連携でも、定住自立圏共生ビジョン懇談会や地方中

¹ 総務省『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』2014年、3頁。

² 以下、本節は、伊藤正次「自治体間連携の時代？—歴史的文脈を解きほぐす」『都市問題』2015年2月号、の記述と一部重複している。

枢拠点都市圏ビジョン懇談会といった合議体の設置が前提とされているが、これらは、連携する政策にあわせて産学金官民の関係者が柔軟に参加する仕組みを採用している。

3 新たな自治体間連携の課題と第31次地方制度調査会

もちろん、新たな自治体間連携の構想には様々な課題がある。

第1に、新たな自治体間連携の制度を活用して圏域を設定したとしても、それが直ちに人口減少社会の課題を解決するわけではない。人口減少・超高齢化がもたらす地域の課題を解決するためには、地方圏から大都市圏への人口流出を食い止めるための政策パッケージが別途必要となる。新たな自治体間連携は、そうした政策を形成・推進するためのスキームとしての位置づけが与えられているのである。

第2に、既に先行実施されている定住自立圏施策については、その内容や手法の課題が指摘されている。たとえば、総務省『定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会最終報告書』（平成26年3月）によれば、既に定住自立圏を構成している市町村からは、中心市に事務の負担が集中しており、圏域における費用負担のあり方や事業の実施方法等が課題になっていること、新たな事業展開をする上で財政措置が必ずしも十分ではないこと等の意見が寄せられている。取組過程や圏域内のマネジメントのノウハウに関する情報提供の重要性も指摘されており、新たな自治体間連携の構想を推進していくには、構成市町村間での信頼醸成や、先駆的な事例やベスト・プラクティスに関する情報共有をいかに図っていくかが課題となっているといえよう。

第3に、定住自立圏構想、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）構想とも三大都市圏以外の地方圏を対象とした施策であり、今後、三大都市圏における自治体間連携の仕組みをどのように位置づけ、制度化するのかという課題がある。かつて自治省は、1960年代末から過疎・過密問題の解消を目指して地方圏で広域市町村圏施策を展開した後、1977年から三大都市圏を対象とした大都市周辺地域広域行政圏を設定した。今回も同様の道筋を辿るのだろうか。

こうした諸課題に対処することを視野に入れて、2014年5月に第31次地方制度調査会（以下、「第31次地制調」という。）が発足した。第31次地制調に対しては、安倍首相から、「個性を活かし自立した地域をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」との諮問がなされた。第31次地制調は、これらの諮問事項、すなわち、①人口減少社会における三大都市圏・地方圏の地方行政体制のあり方、②議会制度・監査制度等の自治体のガバナンスのあり方、という2点について審議を進め、「第31次地方制度調査会の審議項目」をとりまとめた。

このうち、①については、人口減少を食い止めるために必要な施策（食い止め策）と、人

口減少に伴い発生する課題を解決するために必要な施策（課題対応策）との関係や、地方圏における市町村間の広域連携の推進方策、三大都市圏に生じる課題を解決するために必要な施策、三大都市圏から地方圏への人口移動や地方圏での定住促進のために必要な施策、そしてこれらのために必要な地方行政体制の見直しの方向性といった項目が挙げられている。また、②については、自治体のガバナンスにおける議会、監査委員、首長、住民がそれぞれ果たす役割の検討と、その役割を踏まえて自治体のガバナンスが全体として機能を発揮するための仕組みの検討が取り上げられている。

ここでは、新たに制度化された自治体間連携の仕組みと関連する課題として、三大都市圏における自治体間連携の制度設計の方向性について、若干の検討を試みたい。

4 三大都市圏における自治体間連携の方向性

東京圏、名古屋圏、大阪圏という三大都市圏が抱える課題は、それ以外の地方圏とは異なっている。三大都市圏では、今後人口の急速な高齢化により、社会福祉・医療・介護等に対する需要が増大する。そのため、先に示した第31次地制調の「審議項目」や、「地方創生」の動向を考慮に入れるならば、国が三大都市圏から地方圏への人口移動を促進するための政策を展開する中で、人口構成の超高齢化にどのように対処するかという課題を抱えることになる。

他方で、三大都市圏の自治体は、待機児童対策をはじめとする少子化対策に積極的に取り組まなければならない。また、三大都市圏では高度成長期に整備された公共施設等の更新が課題となっており、低頻度大規模災害に対応することも踏まえ、効率性と安全性に配慮しながら、施設の更新や再配置を進める必要に迫られている。

しかし、三大都市圏と一口に言っても、各圏域が置かれている状況はそれぞれ異なる。

第1に、人口動態の推移と将来予測は三大都市圏ごとに異なっている。東京圏はバブル崩壊後も地方圏からの人口流入が続いているが、名古屋圏、大阪圏の人口の出入りはほぼ定常化している。また、2050年にかけての高齢化率の推移を見ると、大阪圏は一貫して全国と同水準の高齢化率で推移し、東京圏は高齢化率が急速に伸びて2050年には全国の水準に接近する。これに対し、名古屋圏では高齢化率の増加が見込まれるものの、全国より低い水準にとどまることが予想されている³。

第2に、大都市圏の構造が異なっている。名古屋圏は名古屋市を中心とする大都市圏域であるのに対し、東京圏は東京23区と川崎市、横浜市が連坦しており、さいたま市、千葉市、相模原市といった周辺の指定都市との間に中核市、特例市等を多数抱える巨大都市圏域となっている。大阪圏は、大阪市・堺市、京都市、神戸市という三極と、その間や周辺に位置する

³ 国土交通省『国土のグランドデザイン2050 参考資料』2014年、19頁。

中核市、特例市等で構成される大都市圏域である。

第3に、東京圏の中核に位置する東京都は、都区制度という特殊な自治制度を採用している。東京圏の中心部は23の特別区で構成されており、市町村主体の連携ということになると、特別区間、または個別の特別区と隣接市の間での連携が前提となる。逆に言えば、「東京」を中心とするエリアの政策課題に対応する連携体制を組もうとすれば、広域自治体である東京都をその構成団体に加えざるを得ない。また、2015年5月に予定されている住民投票で「大阪都」構想が過半数の支持を得た場合、大阪市は解体されて5つの特別区に再編されることになる。その場合、やはり大阪圏の中心部とその近隣の連携体制をどのように構築するかという課題がある。

これらを前提に、三大都市圏における自治体間連携の制度設計を行うに際しては、次の3つの方向性が考えられる。

第1に、1つの大都市が経済的な中枢性を備えている圏域の場合、大都市と近隣市町村の連携については、現行の連携協約制度を活用して、地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）と同様の連携体制を構築することが考えられる。例えば名古屋圏では、名古屋市が圏域における中枢性をもっており、通勤・通学圏に位置する近隣市町村との間で、少子高齢化対策や公共施設の再配置等に関する連携体制を整備することもできるのではないかと。

第2に、経済的な中枢性が低い近郊都市が連担している場合、中心都市を設定することはできないので、水平的・相互補完的・双務的に行政サービス提供の連携体制を組むことが考えられる。もちろん、「平成の大合併」が相対的に進まなかった三大都市圏において、少子高齢化対策等の観点から合併が行われる可能性もゼロではない。しかし、おそらく当面は各自治体の自主性・自立性を尊重して、都市自治体は相互の連携を模索すると考えられる。その際、例えば市境に位置する公共施設の相互利用を促進するためのスキームを構築することで、圏域全体の行政の効率性を高めるといった方向性が考えられる。

この複眼型（compound）ないし多核型（polycentric）のスキームは、定住自立圏でも実例がある。また、2014（平成26）年度のモデル事業ではシティ・リージョンという形で下関市・北九州市の取組みが進められているが、指定都市等が連担しているケースについても適用できると考えられる。たとえば、2014年10月に川崎市と横浜市が「待機児童対策に関する連携協定」を締結した事例のような相互補完的な政策連携が、連携協約制度の形式に適合的かどうか、アドホックな協定の方が柔軟に対応できるのかを検証した上で、連携協約制度では対応できない場合には、連担する都市が相互補完的に政策ベースで柔軟に連携する仕組みを制度化する余地もあるのではないだろうか。

第3に、都区制度と自治体間連携制度の関係をどのように整理するかという課題がある。東京大都市地域（23区エリア）における急速な高齢化の進展という深刻な課題を前提とすれば、特別区間、あるいは特別区と近隣市の間で政策連携を行う潜在的なニーズはあると考え

られる。しかし、その場合であっても、中心的な役割を果たす自治体を当然に措置できるわけではない。都府県をも加えた形での重層的な連携体制の制度化という方向性が考えられよう。

いずれの方向性にしても、まずは今回制度化された連携協約の「使い勝手」を見極めた上で、三大都市圏での展開可能性を探ることになる。その上で、それぞれの大都市圏における社会経済実態や都市構造、適用されている自治制度の特徴を踏まえ、個別の都市自治体のニーズに即した柔軟な政策連携の制度化が図られるべきではないだろうか。

(注記) 筆者は、これまで内閣府・第30次地方制度調査会委員、総務省・基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会委員、総務省・人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方に関する研究会委員等を務め、2015年2月現在、内閣府・第31次地方制度調査会委員等を務めているが、本稿の内容はあくまで筆者の個人的な見解に基づくものである。