

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 齋藤 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。