

## 第8章

# 市町村の広域連携と都道府県

－高知県の取組み事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

## はじめに

地方分権改革を経て、国－都道府県－市町村は互いに対等な関係になったとされるが、実務の観点からは、このような関係が確立されているとはいいがたい事例も散見される。例えば、市町村間の広域連携が全国で活発に展開されているのに対し、市町村と都道府県の間での連携については、各地で取組みが模索されてはいるものの、市町村の主体性や自律性といった観点からは課題も指摘できる。

本章で紹介する高知県の事例は、さまざまなツールを活用しながら、県と県内市町村が連携した取組みを展開しているものとして興味深い。とくに、県庁所在地であり県内の中心的な都市である高知市と高知県の関係と役割分担の考え方については、他の都道府県における適用を考えても多くの示唆を与えるものであろう。

そこで本章では、高知県における市町村と県の関係性に関する基本的な考えや連携の枠組みを紹介し、今後の市町村と都道府県の関係性のあり方を展望することとしたい<sup>1</sup>。

## 1 高知県と市町村との関係性に関する考え方

### (1) 基本的な考え方

高知県では、県内を7つのブロックに分け、地域の資源を生かした食品加工や、観光の取組みをはじめとする223の地域アクションプランをつくって、市町村等と連携しながら政策課題に取り組んでいる。この7つの地域区分は、地域の文化や特色といった地域性、広域行政圏としての市町村の結びつきやまとまり、また、生活圏や

---

1 以下の記述は、2021年11月25日に高知県総務部市町村振興課へのヒアリング調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。

商圈、通学圏などといったこれまで社会的に形成されてきたつながりを重視して区分したものである。

図8-1 高知県における地域区分



安芸ブロック	室戸市・安芸市・東洋町・奈半利町・田野町・安田町・北川村・馬路村・芸西村
物部川ブロック	南国市・香南市・香美市
高知市ブロック	高知市
嶺北ブロック	本山町・大豊町・土佐町・大川村
仁淀川ブロック	土佐市・いの町・仁淀川町・佐川町・越知町・日高村
高幡ブロック	須崎市・中土佐町・禰原町・津野町・四万十町
幡多ブロック	四万十市・宿毛市・土佐清水市・大月町・三原村・黒潮町

出典：高知県HP「地域区分」を参照。

また、高知県では、他の都道府県と比較しても高齢化が進んでいるという状況があり、市町村と連携して中山間対策の充実・強化に取り組むことを重点政策の1つとしている。特に中山間対策の大きな柱として、地域の維持や活性化、支え合いの仕組みづくりの拠点として、様々な役割を果たす「集落活動センター」の設置を進めて

いる。同センターでは、特産品づくりといった経済的な活動をはじめ、日用品の販売、高齢者の見守り、清掃などの地域を守る活動のほか、宿泊施設の運営や伝統文化の継承などにも取り組んでおり、2020（令和2）年度末時点で県内32市町村に、62か所設置されている。

地方分権の時代であり、県と市町村は対等の協力という関係にあるというのは当然のことであるが、中山間地域をはじめ県内市町村では行財政の体制面も含め、県の支援を必要としているところは少なくないため、市町村と連携し、協調して行っていくという姿勢で取り組んでいる。

## (2) 「地域支援企画員制度」の現状

全国的に注目を集めている「地域支援企画員制度」も、このような問題意識の中から生まれているといえる。高知県では地域の元気づくりや支え合いの取組みを応援するため、2003（平成15）年度からスタートした地域支援企画員制度のもと、県職員である地域支援企画員が各市町村に駐在して、市町村と連携しながら、地域の振興や活性化に向けた取組みを支援するとともに、県と地域とをつなぐ「パイプ役」となって、県の政策や支援制度などの情報を伝えたり、県民の声を県政に反映するための活動を行っている。

地域支援企画員は、2003（平成15）年度に県内の広域市町村圏を中心とした7つのブロックに、7名の「地域の元気応援団長」を配置したことから開始された。その翌年には50名に増員して、各市町村に駐在をさせた。2005（平成17）年度にはさらに10名を増員し、60名体制となった。2009（平成21）年度にはブロックごとに、副部長級の職員を配置し、その地域で一定の政策の判断ができるようにしている。その後の変遷もあったが、2021（令和3）年度では計64名となっている。地域支援企画員は、市町村の事務所の一角を借り

て駐在する形式をとる場合も多く、これによって、市町村と一緒に仕事をしながら地域に入っていく活動を展開している。

この地域支援企画員の活動は、前述のとおり、職員が「地域に入る」ことを基本としている。地域の直面する課題や実情に常に耳を傾けて、地域の住民とともに考え、具体的に行動を起こし、地域住民と一緒に汗をかくということが基本姿勢となっている。しかし、地域づくりの主役は住民であることから、地域支援企画員はいわば「黒子」に徹するとともに、市町村と十分に連携し、県庁全体の窓口としての役割を果たすというかたちで活動している。

### (3) 県と市町村の人事交流

高知県では「人材育成基本方針」を策定しており、県職員を国の省庁、民間企業、市町村など様々な組織や団体に派遣している。県庁の組織を離れ、異なる組織・風土や業務内容を経験することで、幅広い視野や柔軟な思考力の養成にもつながることから、この職員派遣を積極的に推進している。

市町村との関係でみれば、人事交流を行っており、2021(令和3)年度は県から市町村へ25名の職員を派遣している。市町村からのニーズとしては、比較的上級のポストや技術職の派遣要望が多い傾向がある。

### (4) 技術系職員の不足と対応

全国的にも課題となっているが、高知県でも職員の採用、特に技術系職員の採用には苦慮しているところであり、県内の市町村についても同様の状況である。

そういった中、市町村の技術系職員（土木職）の技術力向上については、国などでの研修の機会もあるが、県が開催する講習会に市町村職員の参加も受け入れるなどのサポートを行っている。また、

橋梁やトンネルなどの点検業務を、公益社団法人高知県建設技術公社が一括で発注し、市町村の負担を軽減するなどの取組みも行っている。

#### (5) 防災に関する市町村との連携

防災に関する取組みでは、県内を5つのブロックに分け、それぞれに「南海トラフ地震対策推進地域本部」を設置している。2021（令和3）年11月時点では、各地域本部に4名ずつの職員を配置し、計20名体制で防災力の向上に努めている。職員の構成としては4名のうちの1名は、副部長級か課長級の職員を配置し、指揮命令ができるようにしている。そのほかに係長級の職員1名と担当2名を配置している。各地域に駐在させるとともに、近傍居住体制も取っており、それぞれの地域で災害が起きた際には、地域本部が拠点となって、市町村の活動を支援するという取組みを行っている。

これらの職員は、平常時には総合防災拠点の整備や、市町村の防災対策の支援などを行い、災害時には県災害対策本部の支部として市町村と県のリエゾンの役割を担うこととしている。

#### (6) 市町村との一般的な協議や調整

高知県の場合、県人口の約半分が高知市に集中していることもあり、県知事と高知市長が、県・高知市に共通する政策課題について協議をし、県・市連携した取組みを行うことを目的として、「高知県・高知市連携会議」を設け、1994（平成6）年から県・市トップ会談として、年数回程度、同会議を開催している。ここにおいては、各部局から協議項目の候補が提出され、その候補について、県・市部局間で内容の確認を行い、その候補に基づいて副知事と副市長が協議を実施し、その調整を行った後、トップ会談という流れになっている。

また、県内市町村の窓口となる市町村振興課では、自らの所属目標として、「頼りになる市町村振興課」、「やるべきことを共にやっていくための支援を行う市町村振興課」を掲げており、課が所掌する行政・財政・税制・選挙などについて、市町村との交流を日常的に行っている。これらの情報提供や支援を積み重ねることで、市町村との良好な関係を築けているのではないかとのことであった。

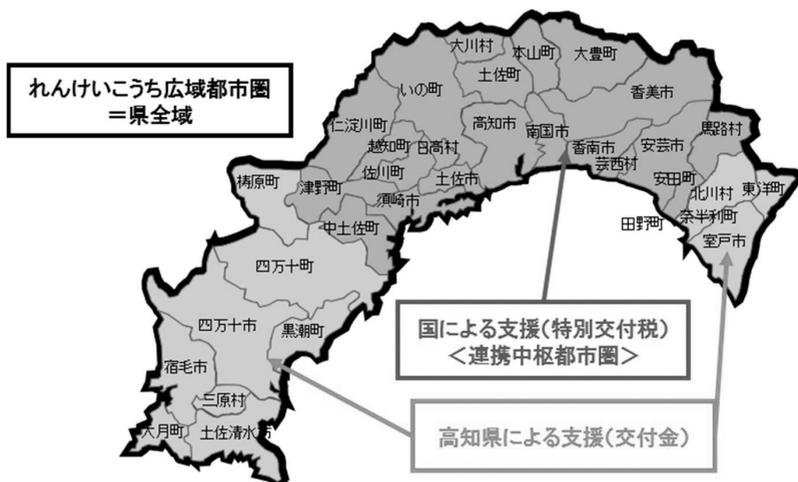
## 2 「れんけいこうち広域都市圏」の概要と市町村との連携

### (1) 検討の背景と問題意識

高知県は、人口の自然減で、全国に先駆けて15年、高齢化率は、全国よりも10年ほど進んでいるといわれている。このような問題意識があり、県にしても市町村にしても、今後に向けた対策が急務になっている。

このようななか、高知市と他の市町村とは、社会的・経済的につながりが強く、相互に補完する関係にもあることから、総務省の新たな広域連携促進事業における圏域の範囲や具体的な取組みの検討、関係市町村との協議を経て、2018（平成30）年3月に連携協約を締結し、「れんけいこうち広域都市圏ビジョン」を策定している。当初、高知市では総務省の連携中枢都市圏の枠組みに基づき、周辺の18の市町村と圏域を形成する予定であった。しかしながら、県としては高知市とその周辺市町村のみを圏域とした場合、高知市周辺への集中がますます進み、圏域外となる地域との格差が広がることを懸念し、なんとか全県的な圏域にできないかと高知市に働きかけたという経緯がある。

図8-2 「れんけいこうち広域都市圏」の圏域範囲及び高知県による財政支援



出典：高知市HP「れんけいこうち広域都市圏の形成・推進」を参照

最終的には、高知市の理解を得ることができ、高知県全域での「れんけいこうち広域都市圏」が形成されることとなった。図8-2にあるように、連携中枢都市圏の要件を満たす地域には国の支援があり、これに当てはまらない地域については、高知県が国と同額を財政的に支援する枠組みを採っている。

## (2) 中心市である高知市との役割分担

「れんけいこうち広域都市圏」の事務局は、中心市である高知市の政策企画課が担っているため、各種会議の運営や事業についても高知市が中心的な役割を担っている。ここにおいて県はオブザーバーとして関わっている。

一方で、全県が「れんけいこうち広域都市圏」の枠組みに入ったため、県庁の取組みと圏域の取組みが地域的には重複することとなった。そこで、県の事業と圏域の事業が重複しないかどうかなど

について、情報共有や調整を行うことが必要となってきた。そこで、高知市から各市町村の事業担当課への説明をする際には、県の事業担当課も同席するようにし、必要な調整を行うこととしている。

県の市町村振興課としても、総務省への特別交付税の申請や県交付金の事務の関係で、各事業についても可能な限り内容を把握して、対象経費となるかなどについては高知市と常に協議を行っている。

## おわりに

本章で取り上げた高知県の事例は、高知県が直面している深刻な人口減少と高齢化、そして厳しい行政資源の中での必要な政策や事業を展開していくために、県と市町村が相互に対等な立場から連携している事例であると言えよう。

県が広域的な視点から、全県を対象とする「れんけいこうち広域都市圏」の形成を高知市に働きかけたという点は、今後の市町村間の広域連携における都道府県の役割を考えるうえでのヒントとなる。また、「れんけいこうち広域都市圏」のみならず、高知県では、日常的な市町村との情報交換・人事交流を積み重ねており、このような取組みがあるからこそ、今日の良好な関係が形成されていると考えられよう。