

今後の市町村広域連携に関する一考察

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

人口減少・高齢化、国民の価値観の多様化、大規模災害のリスク等の課題に対応し、地域において住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるようにするためには、自治体における行政サービスの的確に持続可能な形で提供されることが必要であり、このためには、自治体があらゆる行政サービスをフルセットで提供するのではなく、他の自治体と連携して効率的・効果的に提供する広域連携の推進が必要かつ有効である^{注1)}。

そこで、本稿では、基礎自治体である市町村の広域連携について、国の施策を概観した上で、国土計画における広域計画の視点も加えて、更なる人口減少等を見据えた今後の広域連携の方向について検討することとしたい。

1. これまでの広域連携の取組みの概観

(1) 広域連携の必要性・効果及び課題

「広域連携」とは、行政サービスの実施等において、複数の地方自治体がその区域を越えて協力することであるとされ（福田1頁。なお以前は「広域行政」という用語が用いられていた）、一つの自治体のみでは事務（行政サービス）を適切な形で完遂することができない次のような場合に、広域連携を行うことが必要・有効と考えられる（木村1-3頁、福田1頁をベースに筆者整理）。

- ㊦規模・行財政能力が狭小の自治体では単独で実施することが困難で、他の自治体による能力補完が必要な事務があること（消防等）
 - ㊧自治体が共同で行うことが合理的・有効な事務があること
 - ・スケールメリットや大数の法則が発揮される事務（上下水道等の大規模な施設の稼働、ごみ処理施設等の集約によるニューサンス縮減、職員研修等の発生頻度が高くない事務等）
 - ・地域差がなく共通の尺度で共同処理を行うような事務（介護認定審査等）
 - ・専門的技能を備えた職員を集約するような事務（救急医療、税滞納処分等）
 - ㊨広域的な企画や調整が必要・有効な事務があること（地域開発計画、観光、流域水質保全等）
- 他方、広域連携に関しては、意思決定が困難な

場合がある、事務の実施主体や事務の法律効果の移動を伴うために責任の所在が不明確になる場合がある、住民による監視の目が届きにくくなり住民の意思も反映されにくくなるという課題も指摘され（福田2頁）、更に、（特に広範囲の場合の）距離による（情報交換や調整の）コストの増大という問題も生じる（伊藤（2017）19頁参照）。

市町村の広域連携は、上述のような必要性に基づいて、自治体運営の一環として市町村自らの判断で行われるものであるが、国による（インセンティブ付与等による）施策・構想によって広域連携が進められる場合も多い。以下、その内容を、地方自治行政の広域連携施策、国土計画の広域計画の構想について概観する。

(2) 地方自治行政における広域連携施策^{注2)}

i) 施策の経緯

戦後の市町村の広域連携は、昭和の大合併（1953-1961）後に、高度成長期の三大都市圏への人口移動、地方圏の過疎化、生活圏の広域化等を受けて、以下の施策が行われた。

- ・広域市町村圏^{注3)}（1969年度（1970年度恒久化））〔圏域人口概ね10万人以上〕
- ・大都市周辺地域広域行政圏（1977年度）〔圏域人口概ね40万人程度〕

（1991年から両圏は併せて「広域行政圏」と総称されたが、2008年4月1日現在で359の広域行政圏（市区町村数1702）〔広域市町村圏334（同1503）、大都市周辺地域広域行政圏25（同199）〕が形成されていた）

その後、平成の大合併（1999-2010）終了の時期とあわせて、約40年間講じられた上記施策は終了し^{注4)}、人口減少社会に突入したことを受け、以下の施策が講じられ、現在に至っている（伊藤（2015a））。

- ・定住自立圏（2008年）
- ・連携中枢都市圏（2014年）^{注5)}

ii) 定住自立圏、連携中枢都市圏の施策について

定住自立圏施策は、主に三大都市圏外の地方圏の中心市（人口5万人程度以上等の要件あり）と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力（個々に協定を締結）することにより、圏域全体

として必要な生活機能等を確保し、地方圏における定住の受け皿を形成し、地方圏から三大都市圏への人口の流出を食い止める（いわゆる「人口のダム機能」）ための施策である。また、連携中枢都市圏施策は、主に三大都市圏外の地方圏の相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市（政令市・中核市等の要件あり）が近隣市町村と連携（個々に連携協約を締結）し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢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施策である（背景には政令市・中核市で定住自立圏の取組みが進んでいない状況があった（自治体戦略2040構想研究会17頁））。前者が生活機能の確保を中心課題としていた一方、後者は地方経済対策に重点を置いている（役重22頁）。

両施策は、上記（1）の㊦の観点からの連携の性格が強く、水平的・対等の連携でなく、中心・周辺という階層的な連携である点に特徴がある。また、圏域設定における市町村の主体性と柔軟性がある（以前の施策のような都道府県知事による圏域設定ではない、複眼型の中心都市をもつ圏域の設定が可能となっている）、「政策ベース」の連携を目指している（以前の施策は「機構ベース」の連携であった）等の特徴もあるとされている（伊藤（2015a）55頁）。

両施策については、基幹的な生活関連機能サービスを中心都市が提供すれば、周辺市町村の行政機能や自治機能の空洞化が進む可能性がある（平岡80頁）、両施策が併存することで定住自立圏の活力・人口が却って低下・減少するなど両施策は共存不可能なものである、両施策の対象とならない中山間地域や離島などの地域は消滅を容認している（外川36-39頁）などの問題点も指摘されている。また、観光振興、災害対策など連携しやすい取組みは多いが、公共施設の役割分担・再編、広域的なまちづくり等の利害調整が伴う分野の取組みは少ない実態となっている（第32次地方制度調査会答申16頁、瀬田（2020）12頁）。

（3）国土計画における広域計画の構想

国土計画においても、交通、産業活動、生活活動等の広域化を踏まえた広域計画として、圏域の構想などが打ち出され、地方自治行政の広域連携施策に影響している面もみられるため^{注6)}、以下概観することとしたい。

i) 広域計画の経緯

圏域に関連するものとして、新全総では広域生活圏、三全総では定住圏、五全総では国土軸・地域連携軸などが示されている^{注7)}が、その内容をみると、生活機能面に着目した比較的狭い圏域（広域生活圏、定住圏）、多様な機能面に着目した生活圏域を超えたより広域の圏域（国土軸、地域連携軸）の差異が見られる^{注8)}。

ii) 地域連携軸

以下では、下記で想定する構成自治体が多い市町村広域連携について検討する上で参考になると考える五全総で示された地域連携軸について見る。

ア) 五全総（1998）の地域連携軸

（多自然居住地域の創造など）4つの戦略の一つとして「地域連携軸の展開」が掲げられ、その内容は、「異なる資質を有するなどの市町村等地域が、都道府県境を越えるなど広域にわたり連携することにより、軸状のつらなりからなる地域連携のまとまり」とされ、「地域連携軸は、地域の持つ資源、魅力を広域的に共有し、相互の機能分担と連携を進めるもので」あり、「地域間の連携により、諸機能の効率的配置及びその効果的な利用、観光を始め地域産業の振興等が行われ、活力ある地域が形成される」とされている^{注9)}。

イ) 地域軸

次に、地域連携軸とも関連する理論として、矢田編（1996）で唱えられた「地域軸」についてみる。同書において「地域軸」の捉え方は論者により若干の差異があるが、矢田（1996）4頁では、「中枢・中核都市を含む地方拠点都市のなかで比較的近距离にある複数の都市を意識的に結合して、より規模が大きく、より多様な機能が集積する、事実上のコナベーション（都市連合）の連続帯」として捉えられ、「国土軸戦略と地方拠点都市戦略の中間的性格」のものとされている。その上で3つの類型を整理しているが、第1の類型の例として福岡—北九州をあげている。

また、森川（1996）23頁では、（コナベーションに関する記述であるが）「最初は機能的に強い競合関係にあるが、各都市が存続するためには次第に文化機能や経済機能の面で機能分化してゆき、双子都市・三ツ子都市として相互に補完的關係を形成するようになる」とされている。

（4）小括

以上みたように、現在進められている地方自治行政における広域連携施策は一定の役割を果たしているが、問題点も有する。また、機構ベースで

なく、政策ベースの広域連携が指向されている。国土計画の分野では、実際の国土計画上も、理論上も、各都市が相互の機能分担と連携を進め、生活圏域を超えた広域の地域軸を形成していく重要性が示されている。

これらを踏まえ、今後の広域連携の方向を考える上では、市町村の自主的・主体的な判断による両施策によらない任意の広域連携も可能であるという点（三大都市圏等でも両施策によらない広域連携^{注10)}が行われている）、生活圏域を超えた経済活性化を含めたより広域の連携も重要であるという点、更に、例えば同等規模・能力の自治体が連携をする場合は、（両施策による階層的な連携でなく）上記（1）の④⑤の観点から、協定等により水平的・機能分担的・相互補完的な広域連携を行うことも有効と考えられる点^{注11)}を考慮することが重要と思われる。

2. 今後の広域連携の方向：構成自治体が多い広域連携、多核型の広域連携

（1）今後の広域連携の検討の視点

広域連携の対象となる事務（行政サービス）が一定程度の対象人口等を前提としているとすると、今後、更に人口減少が進む中で、1（1）でみた広域連携の必要性・効果を確保するためには、より多くの構成自治体による広域連携を展開していくことが、（事務の内容にもよるが）一般的には必要・有効であると考えられる^{注12)}。ただし、その際に、多くの自治体が関係することで意思決定が困難になる、距離拡大によるコストが増大するといった問題点が生じることも想定されるが、デジタル技術の活用により、それらの問題が低減されることが期待でき^{注13)}、加えて前者の問題点については、下記（2）の2段階の進め方によることで、困難さを一定程度低減することができる^{注14)}と考える。

また上述したように、機構ベースでなく、政策ベースで広域連携を進める視点や、同等規模・能力の自治体が連携をする場合は、連携中枢都市圏施策等によらない任意の連携により、双子都市のような多核型の広域連携を形成し広域で構成自治体の多い地域軸を展開していく視点も有効であると考えられる。

加えて、従来は、行政サービスを提供する行政サイドの視点から、行政上の効率化等のための広域連携が中心であったと考えられるところ、国民の生活様式の多様化や企業活動の変化等にも対応して多様な選択肢を提供するという（行政サービ

スを受ける）住民等のサイドの視点も加えて広域連携を進めることが重要と考えられる。

（2）今後の広域連携の方向

これらを踏まえ、広域連携の展開の方向として、まず、構成自治体が多い市町村広域連携を指向することの重要性を確認しておきたい。

そして、構成自治体が多い広域連携を形成するために、現在形成されている広域連携（連携中枢都市圏施策等によるものに限らない）をベースにした上で、以下のようなスキームにより連携を進めることが一つの方向として有効である^{注14)}と考える。

i) 圏域一体方式

現在形成されている広域連携の圏域を一体化した新たな圏域（組織）を形成する。

ii) 圏域間連携方式

現在形成されている広域連携の圏域について、圏域間で連携を行う協定等を締結する^{注14)}。

その際、iの方式は、歴史的経緯や、多くの自治体が一度に協議・合意する調整コストや合意形成の困難さ等から直ちには難しいと考えられるとすると、（下記の進め方も含め）iiの方式による方が現実的である可能性がある。また、iiの方式は、政策ベースでの広域連携に、より適合的である。

そして、iiの方式による場合で、各圏域の中心都市が政令市など同等規模・能力の都市であるような場合においては、以下のような2段階の進め方で、多核型の広域連携を形成していく方法が有効である^{注14)}と考える。

- ①まず、同等規模・能力の中心都市において共同で実施する取組みや機能分担・相互補完的に実施する取組みを決定する。
- ②次に、中心都市において決定した取組みを、近隣自治体にも波及させる、すなわち、近隣自治体でも連携して実施する（例えば、既に形成されている連携中枢都市圏では、①で決定された取組みを連携中枢都市と各近隣市町村の連携協約で盛り込む等）。

なお、この取組みの推進にあたっては、広域連携の課題とされる責任の所在が不明確になる場合がある等の点に配慮して進める必要がある。

具体的な連携内容としては、多くの自治体が共同で、あるいは役割分担して行う取組みや、相互支援的な取組みとして、防災・医療（災害時の相互支援、ドクターヘリ広域運用等）、産業振興・観光振興（スタートアップ等起業支援、観光客誘致等）、住民サービス（住民交流イベント、総合相談窓口設置、施設役割分担・相互利用等）など

の取組みが考えられる。加えて、今般のコロナ禍に関連した取組として、テレワークの進展により、居住地の選択が、職場近接性よりも居住環境・子育て・余暇等の要素を重視することとなると、移住（ワーケーション、二地域居住も含む）の促進の取組みを行うに際して、様々なニーズ（大都市圏へのアクセスがよい地域、自然に恵まれた地域など）に応え、より多くの居住地選択の候補を提示することができるよう、一覧性のある移住促進サイトの作成、PRイベントの開催、相談窓口の設置などの連携を行うことが考えられる（企業・オフィス立地も同様の点がいえ、企業誘致でも同様の連携が考えられる）。

※本稿の内容は、筆者個人の見解であり、筆者の属する組織としての意見ではないことを申し添える。

〈注〉

- 1 第32次地方制度調査会答申「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(2020)でも、「市町村においては、他の地方公共団体と連携し、住民の生活機能の確保、地域の活性化・経済成長、災害への対応、地域社会を支える次世代の人材の育成、さらには、森林や農地の保全、持続可能な都市構造への転換、技術やデータを活用した都市・地域のスマート化の実現などのまちづくり等に広域的に取り組んでいくことが必要である。」とされている。
- 2 地方自治法上の主な広域連携の制度としては、一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、連携協約などがある。前者2つは組合制度で、別の法人（特別地方公共団体）を設置するものである。なお連携中枢都市圏施策は連携協約の制度により行われている。
- 3 広域市町村圏施策に理論的な基礎を与えたのは、自治省の要請による国土計画協会の『地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方に関する調査研究』(1968)とされている(佐藤234頁)。
- 4 ただし、この施策により設置された広域市町村圏事務組合、広域市町村圏消防本部などは、引き続き存続している。
- 5 地方中枢拠点都市圏（総務省）、高次地方都市連合（国土交通省「国土のグランドデザイン2050」）、都市雇用圏（経済産業省）の構想が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014)において統合されたものである。
- 6 例えば、新全総（1969）の広域生活圏構想が、自治省の広域市町村圏施策（及び建設省の地方生活圏施策）として具体化された。国土計画と広域連携施策の関係については、伊藤（2015a）52頁、横道（2009）4頁、瀬田（2020）8頁参照。
- 7 広域生活圏は例えば地方の都市地域にあっては半径20km～30km程度の広がりを持つもの、定住圏は全国でおよそ200～300構成されるものとされ、地域連携軸は主な構想として31の構想が取り上げられている。なお国土計画ではないが国土審議会基本政策部会報告（2002）等では「二層の広域圏」として人口600～1000万人程度以上の「地域ブロック」（9ブロック）と人口30～50万人程度以上の「生活圏域」（82圏域）が示されている。
- 8 なお、現在検討中の新しい国土形成計画において示されている地域生活圏（国土形成計画（全国計画）中間とりまとめ（令和4年7月国土審議会計画部会）参照）は、生活機能面に着目した比較的狭い圏域と捉えることができる。
- 9 地域連携軸については、五全総を受けて具体的な施策が展開されたような状況は必ずしも見受けられないが、他方、その後の国土計画の検討に際して問題点等が指摘されたような状況も見受けられない。
- 10 第31次地方制度調査会答申「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」（2016）においても、「三大都市圏は、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の都市が圏域内に数多く存在するため、地方圏のように、核となる都市と近隣市町村と

の間の連携ではなく、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用である。」とされている（第32次答申でも同旨の記述がある）。

伊藤（2015b）8頁においても、三大都市圏において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ができないので、「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」である「複眼型（compound）ないし多核型（polycentric）のスキーム」を構築することが考えられるとしている。

- 11 横道（2013）16頁も、「各市町村が経営主体としてそれぞれの経営判断に基づき決めていくという観点からすれば、期限も含めてその内容を自由に決めることができる協定や契約のような方式が広域連携の制度としてあることが望まし」としている。瀬田（2020）14頁では、「現在の定住自立圏よりも水平的で、構成市町村がバラバラな関係となる広域連携を推進し、水平的な連携から最適の解を見つけるよう促す仕組みがあってもよい」としている。なお上記注10も参照。
- 12 ただし、下水処理等においては人口減少局面で「規模の経済が働いて大きいほど効率的」という仮説が成り立たなくなってくるという指摘もある(瀬田(2010)69頁) 点に留意が必要である。
- 13 他方で、デジタル技術の活用により、必ずしも市町村が地理的に隣接・近接していなくても広域連携を行うことも可能であり、実際上も遠隔型連携も行われている（日本都市センター（2017）参照）ところであるが、他方で、調整コストなどは、より近くに所在し、日ごろから互いの状況を把握しやすい方が低くなることも想定され、また、対面の交渉も行いやすいと考えられ、加えて、隣接・近接し面の一体性のある区域では一定の地域イメージ・地域ブランドが形成される効果も期待できる。
- 14 横山5頁では、連携中枢都市圏が近隣の都市圏と協力関係・補完関係のネットワークを形成し、都市圏連盟・協議会を形成することについて言及し、また、定住自立圏構想推進要綱（2008）では、「複数の定住自立圏が、より広域的に連携していくことが期待される。」とするなど、圏域間での連携の重要性が指摘されている。

〈参考文献〉

- 伊藤正次（2015a）「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（2）、同（2015b）「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、同（2017）「遠隔型連携の特質と類型」（下記、日本都市センター編（2017）収録）
- 木村俊介（2019）『〔改訂版〕広域連携の仕組み－一部事務組合・広域連合・連携協約の機動的な運用－』
- 佐藤俊一（2006）『日本広域行政の研究：理論・歴史・実態』成文堂
- 自治体戦略2040構想研究会（2018）「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」
- 瀬田史彦（2010）「地域活性化と広域政策」（大西隆編著『広域計画と地域の持続可能性』（学芸出版社）収録）、同（2020）「人口減少局面のまちづくりと広域連携の展望：定住自立圏施策の実態の考察より」地方自治872号
- 外川伸一（2016）『「地方創生」政策における『人口のダム』としての二つの自治制度構想：連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想批判』山梨学院生涯学習センター紀要20号
- 日本都市センター編（2017）『自治体の遠隔型連携の課題と展望－新たな広域連携の可能性－』
- 平岡和久（2017）「地方創生政策下における自治体間連携をめぐる現状と課題」季刊自治と分権68号
- 福田健志（2021）「市町村の広域連携：連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想を中心に」調査と情報1127号
- 森川洋（1996）「都市システム理論における軸・ネットワーク概念と国土計画への応用」（下記、矢田俊文編（1996）収録）
- 役重眞喜子（2022）「連携中枢都市圏構想をめぐる評価と課題－先行研究のレビューとみちのく盛岡広域連携都市圏の事例調査をふまえて－」総合政策23巻
- 矢田俊文編（1996）『地域軸の理論と政策』大明堂
- 矢田俊文（1996）「地域軸の概念と意義」（矢田俊文編（1996）収録）
- 横道清孝（2009）「広域行政の新展開に向けて」公営企業40（12）、同（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
- 横山彰（2017）「多心型都市圏と連携中枢都市圏」（第587回地方財政研究会）