

新たな広域連携モデル構築事業にみる自治体連携の分析：序論

- 下関市・北九州市、備後圏域、宮崎広域圏の事例から -

下関市立大学経済学部公共マネジメント学科教授 水谷 利亮

[目次]

はじめに

1. 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想
 - (1) 「増田レポート」による「消滅可能性都市」論
 - (2) 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」
 - (3) 「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想と総務省のモデル事業
2. 下関市・北九州市の広域連携
 - (1) 関門地域の先行的な広域連携
 - (2) 下関市と北九州市の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要
3. 福山・備後圏域の広域連携
 - (1) 備後圏域の「連携中枢都市圏」関係の組織編成
 - (2) 備後圏域の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要
 - (3) 備後圏域の取り組みの整理・分析
4. 宮崎市・宮崎広域圏の広域連携
 - (1) 宮崎広域圏の「連携中枢都市圏」関係の組織編成
 - (2) 宮崎広域圏の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要
 - (3) 宮崎広域圏の取り組みの整理・分析
5. 自治体連携の可能性と課題
 - (1) 連携協約制度による自治体連携のメリット・可能性
 - (2) 連携協約制度による自治体連携の課題

おわりに

はじめに

2014年度において日本の政治・行政や社会で注目されたキーワードに、「消滅可能性都市」や「地方創生」などがある。いずれも、これまでも日本の政治・経済・社会のあり方として解決すべき課題として繰り返し指摘され続けてきた「東京一極集中」問題と、その表裏の関係にある地方の衰退問題と密接に関連した言葉であり、中央政府における安倍政権のもとでの政策と密接に関連した政治的な言葉でもある。「消滅可能性都市」や「地方創生」などが注目されることと並行して、地方自治制度における広域行政や自治体連携のあり方が改めて問われている。

本稿では、地方自治制度における新たな広域行政の1つのあり方として、総務省のモデル事業である「新たな広域連携モデル構築事業」のもとでの「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想における「連携協約」制度による自治体間連携のあり方について事例分析を行って、新しい広域行政のしくみ・連携協約制度がどのように機能しているのかいないのか、その現状と課題について整理分析することが目的である。具体的な事例としては、主として、福山・備後圏域と宮崎市・宮崎広域圏の取り組みを比較分析する。その作業を通して、「東京一極集中」問題と表裏の関係にある地方の衰退問題に対して、地方の市町村が新しい制度を活用しながら戦略的に取り組んでいる地方自治の一端を明らかにすることで、下関市と北九州市による関門地域の地方自治のあり方や下関市の広域連携のあり方について考えるための素材を提供してみたい。

以下では、まず、「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想における「連携協約」制度の概要を整理する。そのあとで、「新たな広域連携モデル構築事業」において「地方中枢拠点都市圏」を核とする圏域における取組」として採択された9圏域のうち、関門地域の下関市・北九州市の事業概要を簡単にみてから、福山市・備後圏域と宮崎市・宮崎広域圏の取り組みを比較分析する。そして、新たな広域行政のしくみ・連携協約制度のもとでの自治体間連携の可能性と課題について考察する。

なお、本稿で扱う「新たな広域連携モデル構築事業」の実施期間は、委託契約締結の日から2015（平成27）年2月27日までであり、その後この事業を受託した自治体などから総務省へのまとめの報告が提出されたので、それらが公開されるのを待たないことには事業の成果や全体像の正確な分析はできない。この原稿は、事業実施期間の最終日直後の3月初旬に執筆されているので、この事業に関する中間報告的な分析とならざるをえないといった限定のもとでの研究であることをお断りしておく。

1. 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想

まず、「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想に基づく自治体連携の背景として、「増田レポート」による「消滅可能性都市」論の内容をみてから、「連携協約」制度の概要、そして総務省の「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想と「新たな広域連携モデル構築事業」のあり方などをみておこう。

（1）「増田レポート」による「消滅可能性都市」論

「増田レポート」とは、元官僚で、岩手県知事や総務大臣なども経験した増田寛也が中心となって発表した一連の論文や報告書などからなるもので、「消滅可能性都市」として市町村の固有名詞をあげて発表したために、日本の社会、とくに過疎化・高齢化した地方の自治体などに衝撃を与えた¹。

「増田レポート」では、今後もさらに「東京一極集中」が進む状況をさして「極点社会

の到来」といい、東京圏を中心に大都市圏に日本全体の人口が吸い寄せられて、その反面で地方が消滅するかもしれない状況が生じる危険性を指摘している²。そして、その大都市圏、とくに東京圏では、地方の若者が吸い寄せられて地方が消滅するだけでなく、東京圏などに集まった若者たちの出生率が低いために、結果的に日本全体の人口がひたすら減少してしまうような「人口のブラックホール現象」といった状況が生じつつあるという。

そして、「若年女性人口の割合」(20歳～39歳の女性人口の割合)が重要な指標であるとして、国立社会保障・人口問題点研究所の「日本の将来推計人口(2012年1月推計)」の「人口移動が収束しないケース」で推計して、2010年を起点にして2040年の若年女性の人口が、現状から半減以上する市町村を「消滅可能性都市」として896市町村の全リストを示した³。合わせて、その中で2040年の推計人口が1万人以下の523市町村を「消滅する市町村」としたのである。

増田は次のように言っている。「人口減少社会は確実にやってくる。しかし、その先を行く『人口急減社会』すなわち『極点社会』だけは避けなければならない。今回示した現実を立脚点として、政治、行政、住民が議論を深め、知恵を絞る必要がある。いたずらに悲観することはやめよう。未来は変えられる。未来を選ぶのは、私たちである」と⁴。そのための方向性として、「増田レポート」では、「ストップ少子化戦略」や「地方元気戦略」なるものを提示した⁵。「東京一極集中」に歯止めをかけて「地方消滅」をさけるためには、「選択と集中」の考え方のもと、地方において若者に魅力のある「地域拠点都市」を中核として、人口の流出をとめて若者の雇用を生み出す場・「ダム」を構築することで「新たな集積構造」をつくりだして、投資と施策を「地域拠点都市」に集中し、「コンパクトな拠点」とネットワークを形成するというものである。

総務省の具体的な政策において「増田レポート」でいう「地域拠点都市」にあたると考えられるものが「地方中枢拠点都市」・「連携中枢都市」である。

なお、このような「増田レポート」に対しては、根拠の薄い推計と判定からの「農村たみ論」であり、都市部から農村部への「田園回帰」の傾向を過小評価しているといった指摘があり⁶、「増田レポート」には人口減少の構造的な分析がないことなどが批判されている⁷。また、「消滅可能性都市」と名指しされた小規模市町村において積極的な地域づくりを行って、地域社会の維持可能性を高めている自治体が現実に存在していることの分析などもある⁸。大森彌は、「人口が減少すればするほど市町村の存在価値は高まるから消滅など起こらない。起こるとすれば、自治体消滅という最悪の事態を想定したがゆえに、人々の気持ちが悪くなってしまい、そのすきに乘じて『撤退』を不可避だと思わせ、人為的に市町村を消滅させようとする動きが出てくる場合である」と的確に「増田レポート」を批判している⁹。ここでは、「地方中枢拠点都市」・「連携中枢都市圏」構想に基づいた連携協約制度や安倍政権による「地方創生」などは、この「増田レポート」と強い親和性があることをここで注目しておく必要があることだけ確認しておきたい。

(2) 「連携協約」制度と「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」

「増田レポート」と親和性をもった、地方自治の新しい制度としての「連携協約」制度の概要をみてみよう。

連携協約制度は、地方中枢拠点都市などを中心に周辺の複数の市町村が連携協約を締結することができる新たな自治体連携のしくみとして2014年5月の地方自治法の改正により、事務の代替執行制度などとともに具体的に制度化された。「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たっての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該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っての基本的な方針及び役割分担を定める協約（以下「連携協約」という。）を当該他の普通地方公共団体と締結することができる」（地方自治法252条の2）というものである。

連携協約制度は、第30次地方制度調査会答申『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）を受けて制度化されたものである。そこでは、次のように指摘されていた¹⁰。三大都市圏以外の「地方圏の抱える課題」として、「地方圏は、三大都市圏に先行して、すでに高齢化や人口減少といった課題に直面してきた。人々が快適で安心して暮らせる都市環境を確保するとともに、三大都市圏から地方圏への人の流れを作るためにも、地域を支える拠点の構築が課題となる。このため、平成21年以降、人口5万程度以上で昼夜間人口比率1以上等の要件に該当する中心市を持つ圏域において定住自立圏施策が進められ、平成25年4月1日現在で、84市（人口4万未満の複眼型中心市5市を含む。）が中心市宣言を行っている。しかしながら、相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の『集約とネットワーク化』の取組が進んでいないのが現実である。今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、『集約とネットワーク化』を進めることが重要である。また、2001年以降の「平成の大合併」によって、「全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえると、引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である」という。そこで、「今後必要となる地方中枢拠点都市を核とする圏域及び定住自立圏における市町村間の広域連携や都道府県による市町村に対する補完を進めるためには、これまでの共同処理の方式よりも柔軟な地方公共団体間の関係を構築することが求められる」ということで、「基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応」の1つとして連携協約制度が考案されたのである。

これまでの自治体間広域連携の制度としては、地方自治法には一部事務組合や広域連合による事務の処理、協議会の設置、機関等の共同設置、事務の委託の5つの制度があった¹¹。また、地方自治法による広域連携以外の制度としては、定住自立圏における協定などと、究極の自治体連携である市町村合併があった。特に、前者の5つの制度とは異なって、連

携協約による自治体間連携は、「増田レポート」にみられた「消滅可能性都市」論などと親和性があり、人口減少社会の到来における地方の市町村による対応策として構想されたのである。

伊藤正次によると、連携協約による自治体間連携には、次のような3つの特徴があるという¹²。「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」おり、社会経済的実態に基づいた「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」されていることである。連携協約による自治体間連携には、「圏域設定における市町村の主体性と柔軟性」があり、「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」ことである。これまでの広域連携のしくみが広域連合や一部事務組合などの機構を立ち上げるという「機構ベース」の連携であったのに対して、連携協約による自治体間連携は、「『政策ベース』の連携を迅速に行うことを目指している」ことがある。伊藤は、連携協約による自治体間連携が、「形式的で『機構ベース』の発想を離れ、地域が主体となって『政策ベース』で課題解決に取り組むスキーム」であるという意義を評価して、「自治体・地域が創意工夫を凝らして人口減少・超高齢社会に対処していくためのツールとして位置づけることができる」のではないかと考えている。

(3) 「地方中枢拠点都市圏」・「連携中枢都市圏」構想と総務省のモデル事業

連携協約制度による自治体間連携を推進する枠組みが、「地方中枢拠点都市圏」構想・「連携中枢都市圏」構想である。総務省は、2014年8月25日にこの構想について基本的な考え方をまとめた「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」を作成・公表し、2015年1月28日にこの要綱の改正を行い「連携中枢都市圏構想推進要綱」とし、地方中枢拠点都市を中心にした都市圏の名称である「地方中枢拠点都市圏」を、国土交通省の「高次地方都市連合」と経済産業省の「都市雇用圏」と統合して、「連携中枢都市」に改正した(図表1、参照)。

「連携中枢都市圏構想推進要綱」によると¹³、この構想の目的は、「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするためには、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の市町村と連携し、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こと」である。連携中枢都市の要件は、人口20万人以上、昼夜間人口比率がおおむね1以上など地方圏において相当の規模と中核性をもつ指定都市または中核市で、条件を満たす都市は、全国で61都市ある。「連携中枢都市圏」構想における連携協約は、連携中枢都市と連携市町村が圏域全体の方向性や連携する分野、役割分担などを規定し、それぞれの市町村における議会の議決を必要とし、締結するものである。

図表1 地域間の広域連携を推進するための圏域概念の統一について

施策イメージ				
名称	地方中核拠点都市圏	高次地方都市連合	都市雇用圏	連携中枢都市圏
担当省	総務省	国土交通省	経済産業省	総務省・国土交通省・経済産業省
目的	地方圏において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、集約とネットワーク化の考え方に基づき、「経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積」及び「生活関連機能サービスの向上」を積極的に果たすことにより、いわば「地方が踏みとどまるための拠点」を形成する	複数の地方都市等が、コンパクト化とネットワークの活用により、一定規模の人口を確保し、相互に各種高次都市機能を分担・連携	都市化や都市問題について研究するため、研究者及び政策担当者が幅広く利用できる新しい都市圏設定基準を提案	地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、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
市町村の連携手法	連携協約の締結	自治体同士の連携協約を条件とするか等の具体的な制度設計は今後の検討事項	—	「連携協約」を活用するとともに、その他個別の法律や施策に基づき必要となる手続も活用
実績	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中	なし	—	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中
対象の条件等	61都市(圏) ①政令指定都市、新中核市、 ②昼夜間人口比率おおむね1以上を満たす都市を中心とする圏域	60～70圏所程度(想定) (2010年時点で中心市人口10万人以上かつ交通1時間圏域人口30万人以上の都市圏が61箇所あるとの試算結果を踏まえ想定) (三大都市圏の11都府県を除く)	(1)中心都市をDID人口等によって設定 (2)郊外都市を中心都市への通勤率によって設定 等	来年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定させる なお、現行「地方中核拠点都市(圏)」の要件に該当する都市(圏)は対象とする

出所：総務省「『連携中枢都市圏』の形成」より一部抜粋

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000332386.pdf?search=%E9%80%A3%E6%90%BA%E4%B8%AD%E6%9E%A2%E9%83%BD%E5%B8%82+%E5%9C%8F%E5%9F%9F+%E7%B5%B1%E4%B8%80)

連携する取り組みは、次の3領域である。「圏域全体の経済成長のけん引」で、() 産学金官民一体となった経済戦略の策定、国の成長戦略実施のための体制整備、() 産業クラスターの形成、イノベーション実現、新規創業促進、地域の中堅企業、() 地域資源を活用した地域経済の裾野拡大、() 戦略的な観光施策、などである。「高次の都市機能の集積・強化」で、() 高度な医療サービスの提供、() 高度な中心拠点の整備・広域的公共交通網の構築、() 高等教育・研究開発の環境整備、などである。「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」で、() 生活機能の強化に係る政策分野(地域医療、介護、福祉、教育・文化・スポーツ、土地利用、地域振興、災害対策、環境)、() 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野(地域公共交通、ICTインフラ整備、道路等の交通インフラの整備・維持、地域の生産者や消費者等の連携による地産地消、地域内外の住民との交流・移住促進、その他結びつきやネットワークの強化に係わる連携)、() 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野(人材の育成、外部からの行政及び民間人材の確保、圏域内市町村の職員等の交流)、などである。

また、連携協約に基づく具体的な取り組み(期間・規模)について、近隣市町村との協議を行い、「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」での検討などを経て「連携中枢都市圏ビジョン」を連携中枢都市が策定し、決定しなければならない。

「連携中枢都市圏構想推進要綱」(2015年1月28日)として要綱改正と合わせて、連携協約を締結して連携中枢都市圏ビジョンを策定した連携中枢都市及び連携市町村の取組に対する財政措置の概要を総務省は公表した。その財政措置としては、連携中枢都市及び連

携市町村の取組に対する包括的財政措置と、外部人材の活用に対する財政措置、個別の施策分野における財政措置、連携中枢都市圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加の4つがある¹⁴。その中で、連携中枢都市及び連携市町村の取組に対する包括的財政措置が主要なものであり、連携中枢都市の取組に対するものと、連携市町村の取組に対するものに分かれている。連携中枢都市の取組に対する財政措置には、まず、普通交付税によるもので、連携市町村も含めた圏域全体の住民のニーズに対応した「経済成長のけん引」と「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置があり、圏域人口に応じて算定され、圏域人口 75 万人の場合に約 2 億円である。特別交付税として、「生活関連機能サービスの向上」の取組に対する財政措置があり、1市あたり年間 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から上限額を設定の上、事業費を勘案して算定されるものがある。連携市町村の取組に対する財政措置は、特別交付税だけであり、「生活関連機能サービスの向上」、「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」に資する取組に対して行われ、1市町村あたり年間 1,500 万円を上限として、当該市町村の事業費を勘案して算定されるものがある。

総務省は、2014 年度において、この新たな広域連携の全国展開を図るために連携協約締結に向けた取り組みと関係者間の調整等を推進して先行的モデルを構築することを目的として「新たな広域連携モデル構築事業」を実施した。2014 年 4 月 7 日に「新たな広域連携モデル構築事業」の募集をはじめ、6 月 27 日に 9 地域を「地方中枢拠点都市を核とする圏域における取組」として採択した。盛岡市・盛岡広域圏、姫路市・播磨圏域、倉敷市・高梁川流域圏、広島市・都市圏域、福山市・備後圏域、下関市・北九州市、北九州市・都市圏域、熊本市・熊本都市圏、宮崎市・宮崎広域圏、の 9 つである。

以下では、関門地域の取り組みである下関市・北九州市の概略をみたあとで、福山市・備後圏域と宮崎市・宮崎広域圏のモデル事業を整理・分析したい。

2. 下関市・北九州市の広域連携

下関市と北九州市による広域連携のモデル事業は、他の 8 つの広域連携とは異なっており、政令指定都市と中核市といったシティ・リージョンにおける広域連携である。また、北九州市は、下関市との広域連携とは別に、もう 1 つの北九州市・都市圏域におけるモデル事業の委託も受けている。

(1) 関門地域の先行的な広域連携

下関市と北九州市は、お互いに独自の経済・文化・歴史的な特徴をもちながらも、これまで山口県と福岡県との県域を越える形で、関門連携として両市の担当者による「関門地域行政連絡会議」により相互の連絡調整と情報交換や関門地域の広域的な課題の調査研究等を行ってきた経緯がある。両市同一の「関門景観条例」を制定するなど様々な交流・連

携が進められて、関門地域は一体的な都市圏を形成してきたのである。

(2) 下関市と北九州市の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要

今回の「新たな広域連携モデル構築事業」では、「これまでの交流・連携を一層深め、当該地域の経済成長、両市民の交流や利便性の向上、アジア地域もにらんだ圏域外からの人の流入促進などにつながる取り組みを行うことで、関門エリアのさらなる地域力の向上を目指している」¹⁵。このモデル事業の事務局は、北九州市が担い、関連予算も北九州市役所についている。予算総額は1,150万円である¹⁶。

モデル事業における具体的な「関門連携」の推進・取り組み項目をみておこう。「圏域全体の経済成長のけん引」としては、関門地域連携による訪日観光客誘致や東アジア経済交流の推進である。「高次の都市機能の集積」としては、関門エリア大学コンソーシアムの推進、「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」としては、関門地域全体の公共サービス等の研究やICT分野の共同利用推進があげられている(図表2、参照)。

「連携中枢都市圏」に関する産学金官民の関係者を構成員としたものが、「関門地域経済戦略会議」であり、下関市からは部長級が、北九州市からは理事職、大学関係は北九州市立大学の教員などが参加し、第1回会議が2014年11月8日に、第2回が12月末に開催された¹⁷。

下関市と北九州市の今後における新たな広域連携の位置づけや新たな意義・方向性などは、第3回以降の「関門地域経済戦略会議」などで議論されたことと思われるが、筆者は最新の動向に関する調査をまだ行っていないので、そのような分析は今後の課題である。

そういった限界はあるが、感想だけ述べておきたい。まず、下関市の主要産業が水産業と造船業であり、北九州市のそれは鉄鋼、機械、化学、自動車関連産業と、両市では違いがあるので、それらの特色をどのように連携させながら「圏域全体の経済成長のけん引」のための施策を模索していくのか、注目していきたい。また、この両市の連携はシティ・リージョンという連携中枢都市間の連携であるが、下関市は中核市であるのに対して、北九州市は政令指定都市と経済規模や人口規模などが大きいので、下関市がこれから広域連携においてどのように主体性を発揮していくのかについても注意を払っていきたい。「新たな広域連携モデル構築事業」の他の8圏域にみられるように、下関市は山口県内においては唯一の中核市であり、下関市周辺の長門市などの市町村との関係で連携中枢都市として広域連携における役割をどのように果たしていくのか、あるいは推進するのかといった山口県内における下関市のあり方も今後重要になってくると思われる。

図表2 下関市と北九州市における新たな広域連携モデル構築事業の概要

出所：総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」



3. 福山市・備後圏域の広域連携

福山市・備後圏域における「連携中枢都市圏」の取り組みは、福山市が地方中枢拠点都市で、広島県の三原市、尾道市、府中市、世羅町、神石高原町に加えて、岡山県の笠岡市と井原市が入っており、県域をまたぐ6市2町による広域連携の取り組みであるという特徴がある。さらに、三原市は広島市を中心とする広島広域都市圏にも入っており、笠岡市と井原市は倉敷市を中心とする高梁川流域圏域にも入っている。圏域の人口は875,682人で、うち福山市が461,357人である。

このような備後圏域は、これまで圏域としての生活圈や経済圏としての一定程度のまとまりがあり、「新たな広域連携モデル構築事業」に取り組む以前の2011年に、圏域内6市2町の首長からなる「備後圏域連携協議会」が開催されており、人口減少社会を見据え広域的課題解決に向けてこども発達支援センターの共同運営や防災協定の締結などに積極的に取り組んできた経緯がある¹⁸。その中で、各市町の企画関係課をはじめとして関係各課の相互関係も一定程度蓄積されていたと考えられる。

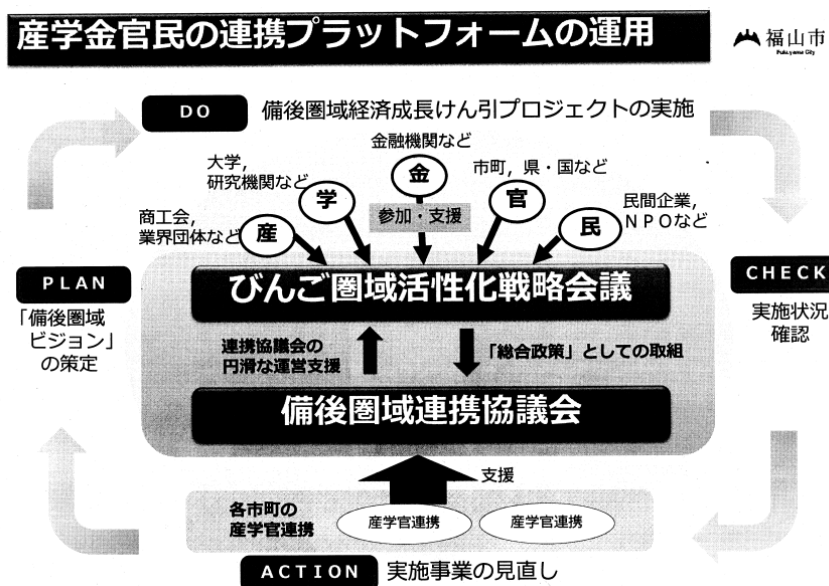
(1) 備後圏域の「連携中枢都市圏」関係の組織編成

福山市などでは、備後圏域における「連携中枢都市圏」構想・「新たな広域連携モデル構築事業」に関する取り組みを進めるにあたっては、圏域内6市2町の首長の連携・協議の場や産学金官民の連携・協議の場に加えて企画関係課の連携・協議の場がしっかりと設けられている。簡単にそれらの組織編成のあり方をみておこう。

圏域内の6市2町の行政関係の連携・協議の場としては、まず、首長からなる「備後圏域連携協議会」で、首長同士の意思疎通や議論が行われている。この首長たちの協議会を事務的に支えているのが、事務レベルの企画政策関係課の課長たちによる「幹事会」である。「新たな広域連携モデル構築事業」がはじまる前までは例年3回ぐらいであったが、2014年度は月1から2回のペースで合計10数回開催されたという。

図表3 備後圏域における「連携中枢都市圏」に関する組織

出所：羽田皓「『備後圏域』の魅力を生かした新たな広域連携」『市政』63巻(12)、2014年12月、p.27。



事務レベルの「幹事会」とともに、「新たな広域連携モデル構築事業」の事務を支えているのが、福山市役所企画政策課の「プロジェクト」のメンバーである。企画政策課の専任の職員1名と福山市役所内の各局から兼務で6名の計7名が、事務的には「新たな広域連携モデル構築事業」と「連携中枢都市圏」構想に関する職務の「専属」として配置されているのである。これらの職員が福山市を除く5市2町の担当となり、5市2町の企画関係課と綿密な連携・協議を行っている。

ビジョンの策定実施に係る産学金官民のプラットフォームでそれらの連携・協議の場として「びんご圏域活性化戦略会議」が2014年8月に発足した¹⁹。この会議は、圏域の一体的かつ持続的な発展につなげて「豊かさが実感でき、いつまでも住み続けたい備後圏域」

の実現を図ることを目的にしており、首長からなる備後圏域連携協議会と連携している(図表3、参照)。

この会議のもとには、びんご圏域活性化戦略会議「研究部会」が設置されている²⁰。この研究部会は、圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積・強化、圏域全体の生活関連機能サービスの向上の3分野に関する調査研究及び事業の推進の検討を目的としており、「地域経済活性化部会」、「都市機能部会」、「住民サービス部会」の3部会をもち、その委員には、備後圏域の経済団体や大学、金融機関、民間団体等から選出された者で構成され、各部長はびんご圏域活性化戦略会議会長の指名による。2014年10月から2015年2月までに3つの研究部会が各3回ぐらいずつ開催され、びんご圏域ビジョンの策定に向けて意見交換を行い、2月5日の第3回びんご圏域活性化戦略会議で2014年度の研究部会についての報告が行われた。

図表4 福山市・備後圏域における新たな広域連携モデル構築事業の概要

出所：総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」

福山市・備後圏域 新たな広域連携モデル構築事業概要

圏域市町村	圏域人口	主要産業
岡山県：笠岡市、井原市	875,682人 (うち福山市461,357人)	鉄鋼、輸送用機械器具、プラスチック製品、電子部品・デバイス、繊維などの製造業 特産物(レモンなどの柑橘類、たこ、瀬戸内の小魚)
広島県：三原市、尾道市、福山市、府中市、世羅町、神石高原町	圏域面積 2,509km ²	
圏域の特長	<ul style="list-style-type: none"> ○中国地方における交通・物流機能の拠点(自動車道の結節点、福山港、広島空港、山陽新幹線)。 ○ものづくりを中心とする産業拠点。 (製造業事業所数2,518か所、製造業従業者数81,133人(香川県や愛媛県より多い。)) 	

圏域全体の経済成長のけん引

ご長寿産業の育成

- ・ 備後地域に根づく地域産業をベースに、高齢者も安心して楽しく豊かに暮らし住み続けられる**新たな成長産業「ご長寿産業(高齢者ビジネス)」**を育成する。具体的には、高付加価値の介護食・食器の開発、健康寿命の延伸につながる商品の開発の他、高齢者の健康維持、外出機会の提供など、予防ビジネスと介護ビジネス両面の展開を図る。

戦略的な観光施策

- ・ 福山市次世代エネルギーパークには、メガソーラー、ごみ固形燃料工場のほか、リサイクル関連企業が多く集積している。開発途上国を中心とした海外からの視察の実績を踏まえ、環境保全と創造を体感できる「環境観光」へつなげるとともに、新たなビジネスマッチングの促進を図る。
- ・ 圏域内にある観光資源を「環境」「健康」「食」をキーワードに、プロモーションやファミツアー等を実施するとともに、環境観光や森林セラピーを盛り込んだツアー、農業・漁業を体験後、新鮮な農水産物を食べて楽しむなどの着地型観光を推進する。



福山市次世代エネルギーパーク

高次の都市機能の集積

多様な人材の掘り起こし

- ・ **多様な人材(女性・高齢者・障がい者等)**と事業所のニーズのマッチングを実現するため、産学金官民連携による女性が働きやすい就業環境の整備や、高齢者と経験者等を希望する事業所等とのマッチング、耕作放棄地を活用した障がい者への就農支援を圏域全体として取り組む。
- ・ 産学金官民が連携し、地元企業でのケーススタディなどによる必要な理論や応用力・実践力が備わったグローバル人材を養成する。

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

圏域全体としての地域包括ケアシステムの構築等

- ・ 団塊世代が後期高齢者(75歳以上)になる2025年に向け、圏域全体として、**地域包括ケアシステム**を構築できるよう、医療と介護の連携促進、認知症施策、介護サービスの整備促進、介護職員の育成・確保などに取り組む。
- ・ 福山市における長年にわたる待機児童ゼロを継続してきている実績、市独自で150人を超える子育て支援のボランティアを育成してきた実績を踏まえ、子どもを産み育てやすい環境を圏域全体で構築し、定住人口の増加につなげたい。



子育て支援ボランティアの様子

(2) 備後圏域の「新たな広域連携モデル構築事業」の概要

これまでの「新たな広域連携モデル構築事業」などに関する経過は、次の通りである。まず、2014年6月27日に総務省のこのモデル事業に採択された。その後、様々な連携・協議を経て、2015年2月5日の第3回びんご圏域活性化戦略会議で、「研究部会」の意見交換の

- 21 -

結果が圏域の今後の取組の方向性として戦略会議へ報告され、圏域の成長戦略である「びんご圏域ビジョン(案)」について協議され、人口目標については87万人から82万人に修正し承認された²¹。2月24日の「平成27年第1回福山市議会定例会」において、福山市長が、備後圏域の市町との連携に基づいて圏域全体の将来像を描いて圏域全体の経済をけん引して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などを明らかにするために「連携中枢都市宣言」を行った。そして、圏域内6市2町の3月議会で、「びんご圏域ビジョン」が報告され、福山市と各市町との連携協約が議決される予定である。

備後圏域の「新たな広域連携モデル構築事業」の申請時の概略は、図表4の通りである。

福山市・備後圏域は、西側には自動車産業を核に高いものづくり技術を有した瀬戸内工業地域を形成し、被爆地ヒロシマの知名度や世界遺産など強力な地域ブランドももつ広島市・都市圏域がある。東側には高梁川の上流から下流に位置し一体性が高く気候や風土が異なることから多様性を有する倉敷市・高梁川流域圏がある。福山市・備後圏域は、両圏域や広島市・倉敷市には含まれた位置にあり、両者の間であまり目立ちにくいので、今後において備後圏域が総合的に連携することで存在感をもたせる必要がある。そのような中で、福山市だけでなく備後圏域全体では、グローバル・ニッチトップ企業など多種多様な製造業が集積しており、今後において需要が見込まれる福祉・介護・医療・健康などのサービスの拡大や「ものづくり技術の他分野への応用」により第1次産業を経済活性化につなげられるよう新成長産業を創造することがめざされている。

具体的には、圏域全体の経済成長のけん引としては、新たな成長産業として「ご長寿産業(高齢者ビジネス)」を育成することと、戦略的な観光施策として圏域内にある観光資源を「環境」・「健康」・「食」をキーワードにプロモーションやファムツアー等を実施するとともに、環境観光や森林セラピーを盛り込んだツアー、農業・漁業を体験後、新鮮な農水産物を食べて楽しむなどの着地型観光を推進することが考えられている。高次の都市機能の集積としては、女性・高齢者・障がい者等の多様な人材と事業所のニーズのマッチングを実現するため、産学金官民連携による女性が働きやすい就業環境の整備や、高齢者と経験者等を希望する事業所等とのマッチング、耕作放棄地を活用した障がい者への就農支援を圏域全体として取り組むことなどである。圏域全体の生活関連機能サービスの向上としては、圏域全体として地域包括ケアシステムを構築できるように医療と介護の連携促進、認知症施策、介護サービスの整備促進、介護職員の育成・確保などに取り組むことなどがあげられている。

(3) 備後圏域の取り組みの整理・分析

連携中枢都市の福山市と圏域の連携市町村との関係や連携市町村からの視点を含めて、備後圏域における「連携中枢都市圏」構想と連携協約に関して少し分析を加えたい²²。

まず、連携中枢都市と圏域の連携市町村との連携協約や連携ビジョンの策定過程に関するあり方についてであるが、福山市が連携ビジョンや連携協約に関する案を作っているのでは

ない。福山市は、連携中枢都市として構成市町村がメリットを感じられる広域行政を進める責任と役割があり、広域連携が順調に機能し政策や事業の成果を高めるためには事業実施前に綿密な協議としっかりとした合意を得ておくことが重要であり、事前に十分に調整をしておかないと後で問題がでてくると考えて、実践している。それは、福山市役所では「プロジェクト」の職員として実質的に専任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数回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ながら、「新たな広域連携モデル構築事業」を進めて「びんご圏域ビジョン」を策定して連携協約の議会承認まで進めていることからもうかがえる。政治レベル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」で首長同士が意思疎通や議論を行うなどして、圏域内の6市2町の政治・行政レベルで綿密に連携・協議して、合意にいたったこともそうである。

備後圏域に含まれる市町村の一部が参加している倉敷市・高梁川流域圏における連携協約や連携ビジョンの策定過程は、備後圏域とは少し異なる²³。連携中枢都市である倉敷市と連携市町村とは、2014年8月18日に各市町の首長で構成する「高梁川流域自治体連携推進協議会」を設立して今後の連携事業等に関する意見交換を行い、その後は倉敷市が連携市町村に対して個別に連携事業の具体的なアイデアと事業の提案を募り意見を集約する形でとりまとめて、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」での検討を2015年1月15日に第1回を開催して連携中枢都市圏ビジョンに関する議論を行って意見を求めた。その後、「高梁川流域自治体連携推進協議会」を1月25日に開催して首長たちの広域連携に関する「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」に対する期待や注文などを聞いた。連携市町村の企画関係課の事務レベルが集まって行う協議会は2回ぐらいであり、その他は適宜必要に応じて倉敷市の企画担当課から連携市町村の企画関係課にそれぞれ連絡がなされて、進められたようである。2月18日に倉敷市が「連携中枢都市宣言」を行い、年度内に各市町村の議会で連携協約を議決して、2015年度から連携事業に着手する予定である。したがって、備後圏域のように連携中枢都市と連携市町村による綿密な政治・行政レベルの協議・議論を経て合意にいたるような形とは異なって、実質的には倉敷市のイニシアティブで連携ビジョンや連携協約案の策定が行われ、連携市町村がそれに合意する形で「連携中枢都市圏」構想が進められたのである。ちなみに、倉敷市では、この2月の定例議会には、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」として20事業、計約1億6千万円の予算案を提案した。

次に、連携中枢都市と圏域の連携市町村との連携ビジョンで計画されている具体的な事業のあり方についてである。「びんご圏域ビジョン」と「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」における具体的な取り組みを比較してみよう。例えば、「圏域全体の経済成長のけん引」の戦略的な観光振興・施策について比べてみよう。「びんご圏域ビジョン」では、事業名が「戦略的な観光振興」で、連携市町は「全市町」、事業概要は、「圏域内の観光資源を見つめ直すことで、圏域全体の魅力に磨きをかけ、圏域外からも多くの観光客を引きつける取組を

推進する。」とある。それに対して、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」の戦略的な観光施策では、1つの事業名は「国際おもてなしマイスター事業」で、関係市町村は「全市町」、事業概要は、「2020年のオリンピックを控え、地方においても外国人観光客の増加が見込まれるため、圏域内の観光事業者等への『外国人対応おもてなし研修』等の事業を実施する。」というものや、その他の事業名は「山田方谷軌跡(～奇跡～)事業」で、関係市町村は「新見市、高梁市、早島町、倉敷市、矢掛町、井原市、浅口市、笠岡市」で、事業概要は、「山田方谷に焦点を当て、その業績、影響を与えた人物、ゆかりの地や関連施設等を紹介するために、倉敷観光WEB、パフレットでの情報発信やツアーを造成するとともに首都圏でのシンポジウムを開催するなど、山田方谷の知名度向上に努める。」とある。

具体的な事業のあり方は、政策・施策・事業の階層でみれば、「びんご圏域ビジョン」の事業が施策レベルの書き方になっているのに対して、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」の事業は具体的な事業が具体的に明確になっている。また、「びんご圏域ビジョン」では、連携市町がすべて「全市町」と、個別の連携協約の内容も基本的には同じであるので足並みをそろえる形で提示されているのに対して、「高梁川流域圏成長戦略ビジョン」では「全市町」以外に、市町村によっては関係する事業がない市町村もあるので、それらは省いて個別の市町村名を明記している場合もある。

ただ、連携協約や連携ビジョンの策定過程の進め方の違いは、あくまでも相違があるというだけであり、備後圏域においては「びんご圏域ビジョン」に関する具体的な事業の個別の内容は予算案などのなかでより具体的に示されるものと考えられるし、連携ビジョンで計画されている具体的な個々の事業の善し悪しとは必ずしも関連しないようだ。広域連携に関するビジョンや事業の実施効果は、2015年度以降の具体的な事業の実施を検証しないことには、一概に判断はできない。他方で、政治・行政レベルでの議論・協議や連携のあり方は、圏域での連携市町村間の信頼関係の蓄積には少なからず影響を及ぼすと考えられるが、信頼関係の蓄積度合もおそらく2015年度以降の具体的な事業の実施内容を検証しないことには判断はできない。

4. 宮崎市・宮崎広域圏の広域連携

次に、宮崎市・宮崎広域圏の広域連携の取り組み概要を整理してみよう²⁴。

宮崎市・宮崎広域圏における「連携中枢都市圏」の取り組みは、宮崎市が地方中枢拠点都市で、連携市町村の単位を2つ考えている。最小単位は、宮崎市・国富町・綾町の1市2町で、最大単位は県域全体である。圏域の人口は、最小単位で428,716人、最大単位は1,135,233人で、そのうち宮崎市が400,583人と、宮崎県は県庁所在地の宮崎市に一極集中の傾向がある(2010年10月国勢調査による。図表5、参照)。

ここでは、実際に動いている最小単位の連携中枢都市の宮崎市と連携市町村は国富町と綾町の2町でみることにする²⁵。3市町による圏域の人口428,716人の内訳は、宮崎市が

400,583人、国富町が20,909人、綾町が7,224人と、圧倒的に宮崎市の人口に占める割合は大きい。「通勤通学割合」(宮崎市に対して従業または通学する就業者数及び通学者数を、常住する就業者数および通学者数〔自宅において従業する者の数を控除したもの〕で除して得た数値)は、国富町47.2%(宮崎市への「流入」数4,014人)、綾町39.1%(「流入」数1,148人)である²⁶。また、宮崎市から2町に向けての通勤通学者数は、国富町へは2,207人、綾町へは507人と、少なくない宮崎市住民が2町に「流出」しているのである。宮崎市と2町との関係で「流入」と「流出」する住民の割合も人数も大きいことにみられるように、宮崎市と国富町や綾町との社会・経済的な結びつきが強いことがわかる。

宮崎市は、2014年12月1日に全国で最も早くに地方中枢拠点都市宣言を行った²⁷。宮崎市は、「本市と結びつきの強い自治体の人口の動態は、本市の経済にも大きな影響を与えることから、産業や都市機能が集積している本市が、圏域における成長のエンジンとなり、地域経済を力強くけん引し、人口減少のスピードを抑え、圏域全体の活性化を図っていく必要」があると考えている。「地方中枢拠点都市圏構想を推進するに当たっては、従来から様々な分野で連携している国富町及び綾町との圏域の形成に向けて取り組むとともに、両町以外の市町村とは、施策や事業ごとに連携することで、重層的な都市圏の形成を図るように取り組んでいく」ことを宣言している。

図表5 宮崎市・宮崎広域圏における新たな広域連携モデル構築事業の概要

出所：総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」

宮崎市・宮崎広域圏 新たな広域連携モデル構築事業概要

圏域市町村	圏域人口	圏域面積	主要産業
最小単位：宮崎市、国富町、綾町 最大単位：県域全体	最小単位：428,716人 最大単位：1,135,233人 (うち宮崎市400,583人)	最小単位：880km ² 最大単位：6,795km ²	宮崎牛、ピーマンなどの農畜産業 食や神話・球-7を活かした観光業

圏域の特長

- 年間快晴日全国1位、年平均気温全国3位(17.4度)の温暖な気候と豊かな資源
- 合計特殊出生率全国2位、「いいこどもが育つ」ランキング全国2位※2014年民間シンクタンク分析
- こどもを産み育てやすい環境



圏域全体の経済成長のけん引

交通・物流戦略策定事業

- ・ 東九州自動車道の北九州-宮崎間の全線開通に向けて、物流企業の運行管理実績などの物流ビッグデータを活用して課題を分析。交通・物流における施策やインフラ整備の優先順位を検討する。
- ・ 3カ所の重要港湾や空港へのアクセスを向上させる等、観光誘客や商圏の拡大を図る「**交通・物流戦略**」を策定する。

※宮崎市が策定。国、宮崎県、国富町、綾町、都城市、日南市、小林市、西都市、その他の関係自治体や学識経験者等から意見聴取。



消費者ニーズにマッチした商品開発

- ・ 平成24年に農工商連携と6次産業化を推進するため、「みやPEC推進機構※」を設立。
- ・ 関係者間のコーディネートや新商品の開発を実施。
- ・ 圏域の食材の地産地消を推進し、大都市圏での消費拡大を図るため、宮崎シェフズクラブと連携してイベントを開催する等、「**みやざき食の魅力発信プロジェクト**」を実施する。※P.Products(製品・生産物)、E.Economy(経済)、C.Cooperation(連携・協力)



スポーツランドみやざきの推進等

- ・ 圏域内の100を超える施設のうち、老化が進みプロ選手仕様になっていない施設について、整備計画を策定し、プロスポーツ等(野球・サッカー・ゴルフ・テニス等)のキャンプ、大会、合宿の更なる誘致等を行う。
- ※プロ野球の練習環境の整備については、宮崎市、日南市、西都市、日向市、串間市、宮崎県で連携。
- ・ 古事記・日本書紀編纂1300年事業等、神話を活かした観光施策を推進。

高次の都市機能の集積

医療提供体制将来構想の策定

- ・ 医療関係者等からなる「宮崎市医療提供体制将来構想策定委員会」を設置し、「宮崎市医療提供体制将来構想」を策定する。
- ・ 救急医療、災害医療、周産期・小児医療においては、課題の整理と体制の強化を図る。
- ・ 更なる高齢化の進展に対応するため、在宅医療・地域包括ケアについて検討する。

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

総合発達支援センター「おおぞら」の運営事業

- ・ 発達に障がいのある児童の早期発見・早期療養、及び、診療・機能訓練・相談・療育支援の提供を行う圏域拠点として、平成15年に「おおぞら」を設立。※宮崎県域で受け入れを実施。
- ・ 利用者のニーズは極めて高いが、現在診療待機者が100名以上、待機期間は6ヶ月。
- ・ 今後、**宮崎大学医学部と連携して常勤医師の確保**に向けて取り組むとともに、初診待機者の相談等にあたる**相談支援専門員の機能強化**を図る。



総合防災施策の推進等

- ・ 地震津波対策として、津波避難対策特別強化地域に指定された沿岸10市町が連携して、インフラ整備の具現化に向けた取組を進めていく。
- ※宮崎市、延岡市、日南市、日向市、串間市、高鍋町、新富町、川南町、都農町、門川町で連携。
- ・ 防災減災対策等における県域の連携を図るため、平成26年5月、宮崎県市長会に「市町村の機能強化に向けた研究会」を設置。

(1) 宮崎広域圏の「連携中枢都市圏」関係の組織編成

宮崎市などでは、宮崎広域圏における「連携中枢都市圏」構想・「新たな広域連携モデル構築事業」に関する取り組みを進めるにあたっては、まず、首長の連携・協議の場として連絡会議がある。また、宮崎市及び連携市町村の圏域における産学金官民が参加して圏域で取り組む施策の構築やフォローアップ等について意見交換や協議を行う場として「宮崎広域連携推進協議会」があり、2015年2月2日までに3回開催された。3市町による行政の事務レベルの課長や係長による担当者会議があり、月に2回ぐらいのペースで綿密な協議・議論が行われたようである。

ちなみに、綾町役場の事務レベルの担当者としては1名の係長が主として担当者会議などに参加しており、役場内では「連携中枢都市圏」構想・「新たな広域連携モデル構築事業」に関する事務だけでなく、他の業務も担当している。そのような状況で、この広域連携事業関係で3市町の議会や総務省への提出書類、事務レベルの関連資料や書類の作成などは、基本的には宮崎市の担当者がきっちりと担っていることが、綾町の担当者にはありがたいという。事務処理関係の職務においても、連携中枢都市・宮崎市の担当者が担っている役割の大きさがうかがえる。

(2) 宮崎広域圏における「新たな広域連携モデル構築事業」の概要

「新たな広域連携モデル構築事業」の当初の概要をみておこう(図表5、参照)。圏域全体の経済成長のけん引については、3カ所の重要港湾や空港へのアクセスを向上させるなど観光誘客や商圏の拡大を図る「交通・物流戦略」を策定すること、消費者ニーズにマッチした商品開発としては、関係者間のコーディネートや新商品の開発を実施することや、圏域の食材の地産地消を推進し大都市圏での消費拡大を図るため宮崎シェフズクラブと連携してイベントを開催するなど「みやざき食の魅力発信プロジェクト」を実施すること、スポーツランドみやざきの推進等については、圏域内の100を超える施設のうち老朽化が進みプロ選手仕様になっていない施設について整備計画を策定しプロスポーツ等(野球・サッカー・ゴルフ・テニス等)のキャンプ・大会・合宿の更なる誘致等を行うことが考えられている。高次の都市機能の集積・強化については、医療関係者等からなる「宮崎市医療提供体制将来構想策定委員会」を設置し「宮崎市医療提供体制将来構想」を策定すること、更なる高齢化の進展に対応するため在宅医療・地域包括ケアについて検討することが盛り込まれている。圏域全体の生活関連機能サービスの向上については、総合発達支援センター「おおぞら」の運営事業や、総合防災施策の推進等について地震津波対策として津波避難対策特別強化地域に指定された沿岸10市町が連携してインフラ整備の具現化に向けた取組を進めていくことが盛り込まれている。

(3) 宮崎広域圏における取り組みの整理・分析

連携中枢都市の宮崎市と圏域の連携市町村との関係や連携市町村からの視点を含めて、

宮崎市・宮崎広域圏における自治体連携に関して少し分析を加えたい。

中核市である宮崎市にとっても「連携中枢都市圏」構想・連携協約には、「新しい視点」があるという。これまでも、市町村同士の広域連携が必要で大事だということは当たり前でありわかっていることであったが、その具体的な動き方がわからなかったという。今回地方自治法の改正により、連携協約制度ができたことで、モデル事業の補助金だけでなく、普通交付税措置や特別交付税措置などの国による財源的な裏付けも保障されて、市町村として広域連携が進めやすく、動きやすくなったという。今後は手段・制度があるので、あとは自治体ごとの工夫により具体的にどう活用して取り組むかの段階になったのである。とくに、財源の保障がどれくらいになるかが、連携協約による広域連携の全国的な推進・進捗に影響を及ぼすことが考えられるが、総務省による連携協約を締結して連携中枢都市圏ビジョンを策定した連携中枢都市及び連携市町村の取組に対する財政措置の概要の公表（2015年1月28日）は、一定程度の評価ができるものと考えられる。

また、これまで自治体連携が進まなかった要因に、事業ベースで広域連携を行うには、単年度予算で動いていたために、市町村長が「政権交代」したときなどに継続性に「担保」がなかった。連携協約には、議会の議決があり、首長の交代があっても制度運用や事業を継続して実施することができるという安定性があり、一定程度の見通しをもって持続して連携が可能であるので、市町村相互に安心感があることが大きいという。

連携協約の制度では、事務の共同処理や広域連合などとは異なって、連携中枢都市と連携市町村の間で政策・事業の役割分担ができるので、機動的に動くことができると考えられる。また、財政的に厳しい時期にこれまで他の市町村のことよりも宮崎市のことだけに取り組むことを優先する議論があったが、「消滅可能性都市」論後においては、宮崎市が他市町村と広域連携することが宮崎市の維持可能性に意義があるという考え方が広がり、広域連携に関する議会の理解が得やすくなった面があるという。

また、これまでの政策領域・分野ごとに縦割りの行政と民間の協議・議論などが行われる場はあった。産学金官民が参加して圏域で取り組む施策の構築やフォローアップ等について意見交換や協議を行う「宮崎広域連携推進協議会」では、行政と民間の関係で分野横断的・全方位的に共通認識の底上げに貢献する可能性があるという。とくに、これまで行政主導でやってきた部分がある人材育成や雇用の拡大を進めることが「連携中枢都市圏」構想では重要であり、実際に成果を出すためには民間抜きでできないので、「宮崎広域連携推進協議会」などで行政と民間などが同じ目標を共有できる場面となりうることを期待されている。

連携市町村の綾町は、「全国小さくても輝く自治体フォーラムの会」などにも参加して、平成の市町村合併の折にも綾町の自律を大切に独自性を守りながら、綾町の行政機能を補完して行政サービスの質を高める可能性があるといえそうである²⁸。宮崎市との連携協約による広域連携は、その綾町の自律と独自性を維持しながら、綾町の行政機能を補完して行政サービスの質を高める可能性があるといえそうである。そういう点で、市町村が必要とする事業領域や都合の良いところだけで広域連携が

可能であるという1対1の連携協約のメリットがあらわれている。

なお、宮崎広域圏では、圏域全体の生活関連機能サービスの向上に関して防災施策の推進と関連して、防災減災対策等における県域の連携を図るため2014年5月に宮崎県市長会に「市町村の機能強化に向けた研究会」が設置されていることが盛り込まれていた。「市町村の機能強化に向けた研究会」では、「人口減少社会における県と市町のあり方について」協議・議論がなされているようだ。これは、宮崎市が広域連携の最大単位を県域全体も考えていることとも関連しており、度重なる行政改革の実行により宮崎県庁においても職員数、なかでも技術などの専門職数が減少して県による市町村への補完機能を担うだけの能力が低下しつつある。また、宮崎県の出先機関のあり方が個別型であることにより県の出先機関圏域などでみれば、県の機能が縦割りで圏域内の市町村との包括的な連携や市町村補完が十分でない面があるかもしれない。そのような中で、「連携中枢都市圏」構想を含めて県庁所在都市で中核市である宮崎市と他市町村との水平連携の必要性を考えていることに加えて、宮崎県と宮崎市など市町村が「垂直連携」により機能を共有して担うことで圏域における行政機能を充実させるあり方などを視野に入れて議論がなされているようだ。「連携中枢都市圏」構想は、単に市町村同士の広域連携だけでなく、府県と市町村の広域連携や「垂直連携」のあり方も議論がなされつつあり、県の出先機関のあり方をブロック単位でどうするかも含めて地方自治における二層制のあり方をめぐって、府県ごとに多様に地方自治のあり方が模索されはじめているようだ。

5. 自治体連携の可能性と課題

ここまで、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」に取り組む「連携中枢都市圏」として、下関市・北九州市、福山・備後圏域、宮崎市・宮崎広域圏といった3つの広域連携のあり方を整理・分析してきた。以下で、これまでの整理・分析をふまえて、「連携中枢都市圏」構想をもとにした連携協約制度による自治体連携のメリットや可能性と課題についていくつかの点について考察を行いたい。

(1) 連携協約制度による自治体連携のメリット・可能性

まず、連携協約制度による自治体連携のメリット・可能性について4点を指摘したい。

自治体間の団体自治の維持については、市町村合併とは異なって、各市町村の組織の自律性を維持しつつ自治体連携ができるということである。政令指定都市や中核市などの自治体規模の大きい連携中枢都市の機能や事業を、綾町のような人口1万人以下の小規模町村が連携中枢都市と連携し圏域の一体性を維持しながら利活用できる意義は大きい。市町村の自律性や独自性が侵害される危険性が出てきたら、一定程度の期間をおけば連携協約を解消して、改めて自律した団体自治を行うことができる。

制度活用の柔軟性については、圏域のビジョンを策定して地域の一体性を維持しながら

らも、連携協約自体は1対1の協約であるので、団体自治の維持・発展や住民生活の向上に寄与すると考えられる事業や都合の良いところだけを選択して自治体連携ができるのである。

制度運用の安定性については、連携協約の締結のためには市町村議会の議決が必要であるので、前職と政策的に異なる首長が選ばれて「政権交代」が起こっても自治体連携自体は継続して制度運用ができ、連携ビジョンにある事業実施ができるという行政的な安定性がある。

地方自治の機能維持・発揮の可能性については、そもそもの総務省による周辺部分の衰退を引き起こしかねない「選択と集中」といった考え方や意図とは異なって、自治体の現場では制度を工夫して利活用することで圏域の維持可能性を高める余地もある。宮崎市・宮崎広域圏でみたように、宮崎市と綾町や国富町との間での「通勤通学割合」や「流入」「流出」の規模が小さくないので、周辺部の連携市町村が衰退することは、宮崎市にとっては「流入」「流出」する規模が細くなり、ひいては連携中枢都市の衰退を引き起こしかねない。連携中枢都市と連携市町村の双方にメリットのある状態を保ちつつ、連携ビジョンによる事業実施の継続が求められることになる。

(2) 連携協約制度による自治体連携の課題

次に、連携協約制度による自治体連携の課題である。財源保障についてである。総務省が発表した今回の財源保障については、連携中枢都市に対する普通交付税と特別交付税の金額については一定程度評価されているが、連携市町村にとっては特別交付税だけであり、他の特別交付税とともに丸まって入ってくるので、事業に対する金額の明確な交付金を要望する声がある。また、普通交付税であっても、あくまでもその他の条件が変わらなければ連携中枢都市に既定の金額が配分されることになるが、基本的には普通交付税は基準財政需要額と基準財政収入額との差額分が配分されるしくみであるので、将来的にその他の条件が変更したり交付税総額自体が減らされることなどにより、当初の金額がそのまま配分されることにはならなくなることもありうる。

連携市町村の自律性の衰退についてである。連携市町村が自治体規模の大きい連携中枢都市の機能や事業への依存が継続することによって市町村内における行政能力の衰退が生じたり、連携中枢都市に対する「甘え」から自律の意思や自治体としての特色・独自性の希薄化が起こらないとも限らない。

今のところ、連携ビジョンで「連携中枢都市圏」として取り組む事業はソフト事業が中心であるが、今後においてハード事業が入ってくると、それに関する施設は連携中枢都市に立地することになるので、連携市町村の必要な施設が連携中枢都市に集約されてしまいかねない。その場合には、連携中枢都市と連携市町村との綿密な協議・議論にもとづいて広域連携を進めることが今以上に必要になってくると考えられる。

民主主義の問題として、議会による議決や統制のあり方についてである。連携協約に

については議会の議決を必要とするが、圏域の総合的な計画のあり方や個々の事業について書かれている連携ビジョンについては、議会で報告されるが議決は必ずしも必要ではない。場合によっては、市町村の執行機関である首長部局のイニシアティブが優先して行政の優越化が進行し、議会が十分にチェック・統制できないということが起こりうる。連携ビジョンも議会においてしっかりと議論され議決するように運用するか、法律の改正が必要であると思われる。

「連携中枢都市圏」内の市町村同士の綿密な協議・議論と合意形成が行われることの必要性についてである。沼尾波子によると、「まず圏域における人口動態などの中長期的展望を把握し、関係市町村で課題を共有することが必要である。また、各市町村の特性を活かしつつ、相互に連携・協力を図るための合意を形成できるかどうか鍵となる。とりわけ、規模の大きな都市を中心に広域圏を構築しようとするれば、中枢拠点都市が強い主導権と決定権を持つ可能性もある」²⁹、という。福山市・備後圏域において、福山市が「専任」のプロジェクト職員を配置して連携市町村の担当を置きながら、圏域の市町村との事務レベルの「幹事会」で綿密に協議・議論し、首長からなる「備後圏域連携協議会」でも協議をしっかりと行うなど、圏域の市町村の政治と行政の両方のレベルや民間との相互理解と信頼の醸成に努めていた。手間のかかるこのような協議・議論の場を重層的に設けて合意形成を行うことが、広域連携の深まりとともに重要になってくる。

おわりに

本稿では、総務省の「新たな広域連携モデル構築事業」に取り組む「連携中枢都市圏」における事例を、モデル事業の完了以前の段階におけるヒアリング調査や資料などをもとにして中間報告的な分析を行った。モデル事業全体の資料・報告書をふまえて「新たな広域連携モデル構築事業」の全体的な分析・考察を行うことは今後の課題である。そのような限界を抱えた分析ではあったが、その内容は下関市と北九州市による行政分野における関門地域連携・「連携中枢都市圏」構想のあり方を考える前提作業としての意義は少なからずあったと思われる。

連携協約制度による自治体連携は、これまで周辺の市町村同士が事業や政策で連携する必要性があるにもかかわらず、取り組みにくかった現状を改善する可能性をもっていた。伊藤が指摘していたように、「機構ベース」の発想を離れて、市町村・地域が主体となって「政策ベース」で課題解決に取り組むスキームであり、「自治体・地域が創意工夫を凝らして人口減少・超高齢社会に対処していくためのツール」として有効であると考えられた。そして、その際のポイントは、圏域の市町村同士の綿密な協議・議論にもとづいた合意形成である。

また、今後自治体連携が広がり深化することにより、連携中枢都市と連携市町村ではローカル・ガバナンスのあり方が、よりいっそう問われてくるものと思われる。宮崎市・

宮崎広域圏でみたように、連携中枢都市と連携市町村のあり方だけでなく、さらに関連して圏域の市町村と府県本庁・府県出先機関の相互関係やローカル・ガバナンスのあり方が市町村で議論されはじめている。府県と市町村といった二層制を基盤にした日本の地方自治制度が、より重層的・複線的になってきていることがうかがえる。

最後に、下関市にとっての「連携中枢都市圏」のあり方について1点だけ指摘しておきたい。モデル事業では、関門地域における連携中枢都市同士のシティ・リージョンとして政令指定都市の北九州市との広域連携がなされていたが、下関市にとっては、関門地域連携と同じくらい山口県内の周辺の市町村との広域連携が重要になっていると思われる。今後は、下関市が連携中枢都市として、山陽小野田市や美祢市、長門市などとの「連携中枢都市圏」構想にもとづく自治体連携の模索が求められているのではなかろうか。

1 「増田レポート」とは、増田寛也＋人口減少問題研究会「壊死する地方都市」(『中央公論』2013年12月号)、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」(2014年5月8日)、増田寛也＋日本創成会議・人口減少問題検討分科会「提言ストップ人口急減社会」(『中央公論』2014年6月号)といった3つのレポートなどからなり、それらを再構成してまとめたものが、増田寛也編著『地方消滅 - 東京一極集中が招く人口急減』(中公新書、2014年)である。以下、これら、及び、水谷利亮「『消滅可能性都市』論と地方自治・地域づくり」『山口の自治』Vol.109、2015年1月、を参照。

2 同上、増田寛也＋人口減少問題研究会「壊死する地方都市」、参照。

3 前掲、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言、および、増田寛也＋日本創成会議・人口減少問題検討分科会、参照。

4 前掲、増田『地方消滅』、p.204。

5 前掲、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の提言、および、増田寛也＋日本創成会議・人口減少問題検討分科会、参照。

6 小田切徳美「『農村たたみ』に抗する田園回帰 - 『増田レポート』批判」『世界』、2014年9月号、同「『田園回帰』の意味」『町村週報』2884号、2014年6月30日、同「過疎と『田園回帰』」『自治日報』3753・54号、2014年8月8日・15日、参照。

7 「特集 生きつづけられる地方都市」『世界』、2014年10月号、所収の次の論文、参照。岡田知弘「さらなる『選択と集中』は地方都市の衰退を加速させる - 増田レポート「地域拠点都市」論批判【実態無視の「処方箋」を問う】」、金子勝「『地方創生』という名の『地方切り捨て』 - 地方に雇用を生み出す産業戦略を【地域民主主義へ】」、大江正章「魅力にあふれた『消滅する市町村』【ルポ】」。また、保母武彦「日本創成会議提案は市町村を亡ぼす」『住民と自治』、2014年9月号、参照。

8 全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編集『小さい自治体輝く自治 - 「平成の大合併」と「フォーラムの会」』(自治体研究社、2014年)、参照。

9 大森彌「自治体消滅の『罨』」『町村週報』、2879号、2014年5月19日。同「人口減少社会で高まる町村の存在価値」『ガバナンス』vol.165、2015年1月号、参照。

10 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)による。

-
- 11 岩崎忠「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、2014年、pp.58～61。
- 12 伊藤正次「自治体間連携の時代？：歴史的文脈を解きほぐす」『自治総研』、431号、2014年、pp.55～56。
- 13 以下、総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」より。
- 14 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)
- 15 北橋健治「WIN&WINの自治体連携」『市政』、63巻(12)、2014年12月、参照。
- 16 北九州市の資料「下関市との『関門連携』の推進、取り組み項目一覧」、参照。
- 17 北九州市役所のヒアリング調査は2014年7月31日と12月16日に、下関市役所は7月18日に行っただけであり、それ以降は調査が進んでいないため、最新の状況について触れることはできない。
- 18 以下は、主として、福山市役所におけるヒアリング調査(2014年12月10日)とそこで得た資料による。
- 19 羽田皓「『備後圏域』の魅力を生かした新たな広域連携」『市政』、63巻(12)、2014年12月、及び、福山市の資料(羽田皓「『備後圏域』を生かす広域連携モデルの構築」)による。
- 20 福山市ホームページ「びんご圏域活性化戦略会議『研究部会』について」
(<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/soshiki/kikaku/34524.html>)より。
- 21 備後圏域連携協議会『びんご圏域ビジョン(案) - 成長戦略2015 - 』(2015年2月)。
- 22 以下では、福山市役所に対するヒアリング調査(2014年12月10日)に加えて、世羅町役場(2015年2月4日)と井原市役所(2月5日)、笠岡市役所(3月5日)、倉敷市役所(3月6日)におけるヒアリング調査の内容、及びそこで得た資料による知見が盛り込まれている。
- 23 『山陽新聞』(2015年1月27日・2月18日)、『産経新聞』(地方版、2015年2月18日)などによる。
- 24 以下では、宮崎市役所(2014年12月12日)と綾町役場(2015年2月18日)におけるヒアリング調査の内容、及びそこで得た資料による知見が盛り込まれている。
- 25 総務省「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」の「宮崎市・宮崎広域圏 新たな広域連携モデル構築事業の概要」による
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000299812.pdf)
- 26 宮崎市・第2回宮崎広域連携推進協議会(2014年12月2日)「資料2 地方中枢拠点都市圏ビジョン【論点整理】について」。
- 27 宮崎市『地方中枢拠点都市宣言書』(2014年12月1日)。
- 28 前掲、全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編集、参照。
- 29 沼尾波子「人口減少時代の国土政策と地域連携」『自治日報』、第3725号、2014年1月24日。