

2015年9月29日 全19頁

地域経済の持続可能性について考える④

～住民が地域に永く住み続けるために必要な自治体間“連携”～

経済環境調査部
主任研究員 市川拓也

[要約]

- 人口減少社会を前提とすると、自治体が行政サービス水準を維持していくためには、複数の自治体間で“連携”していくことが有効な手法として考え得る。
- 自治体間“連携”における制度上の整備は進んでおり、地方自治法上に規定されるものとしては、連携協約、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行、一部事務組合、広域連合がある。
- 現在、まち・ひと・しごと創生総合戦略において、連携中枢都市圏構想が進められているが、中枢都市と近隣市町村の間で連携協約を締結することを想定している。このように自治体間の“連携”は新たな圏域形成においても重要な役割を担っていくことが期待される。
- 地域経済を持続可能なものとするためには、住民が地域に留まることが大前提であるが、そのために自治体は“連携”を進めつつ、住民に不可欠な行政サービスを提供しつづける体制を整備することが必要である。各自治体は「地方版総合戦略」を策定する上で、行政サービスの質を低下させない手法としての“連携”に関し、個別の是非を検討する時がきているのではなかろうか。

はじめに

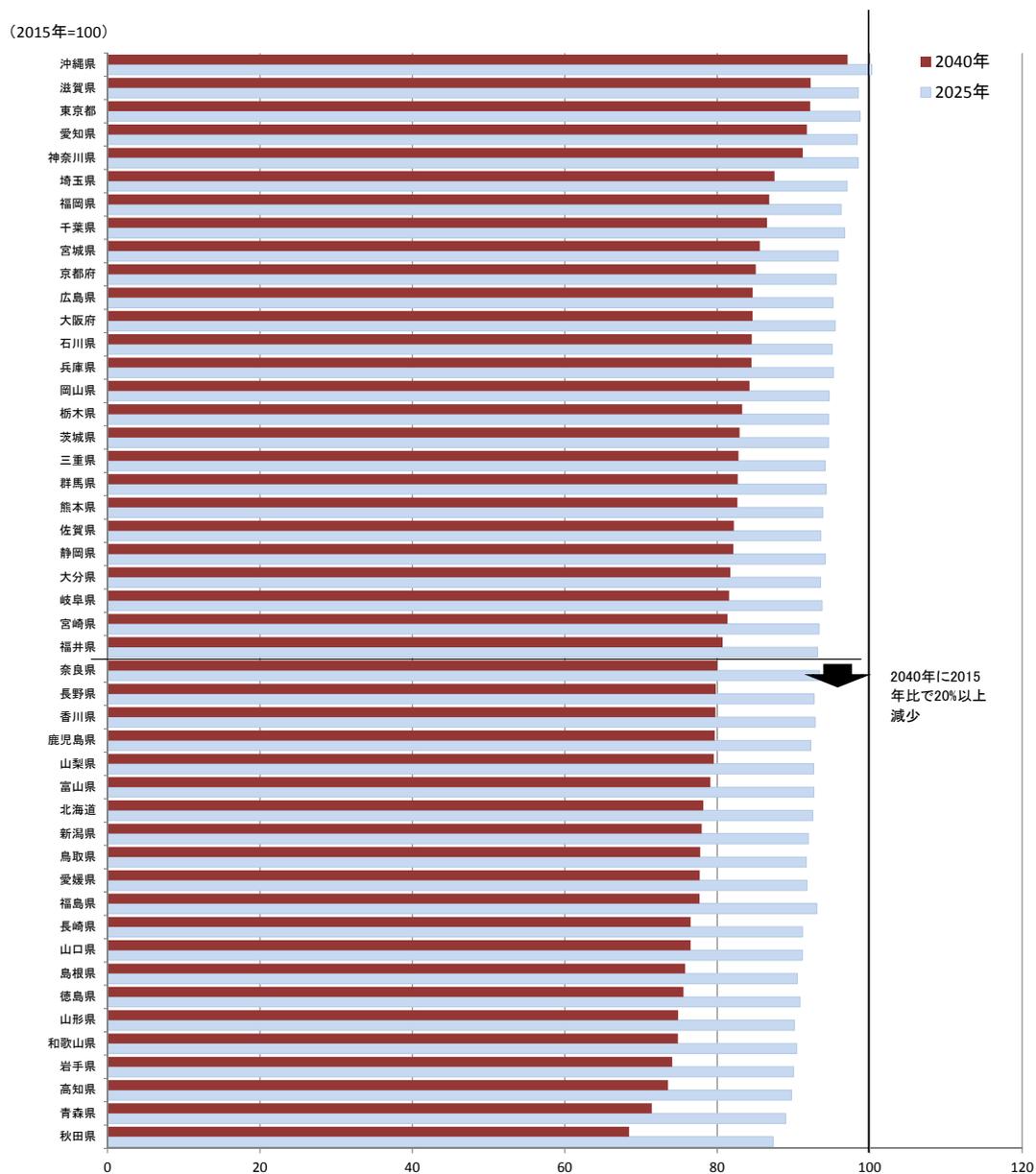
自治体間連携の必要性が注目されて久しい。連携の究極の形である合併については、2000年代に一段落したが、多くの人口減少が進む地域では、行政サービスの水準の維持・向上を図るための手法については引き続き検討していく必要がある。しかし、連携にはさまざまな制度が整備されている一方で、実際にはあまり活用されていない印象もある。今回は、地域経済の持続可能性を考える上で不可欠な、自治体による住民に対する行政サービスの継続性の観点から、自治体間の連携について考察してみたい。

1. 地方自治体を取り巻く状況

(1) 住民一人当たりの財政負担は増加

図表1は2015年を基準に都道府県における人口推計をみたものである。2025年時点の沖縄県を除き、いずれの都道府県でも減少が想定されている。2040年には20%超の減少となる地域も複数想定されており、全体として人口減となるなかで地域差もみられる。市町村レベルではさらに著しい減少となる地域も存在するものとみられる。

図表1 都道府県別人口推計



(注) 2015年を基準に2040年時点の人口減少率が低い順

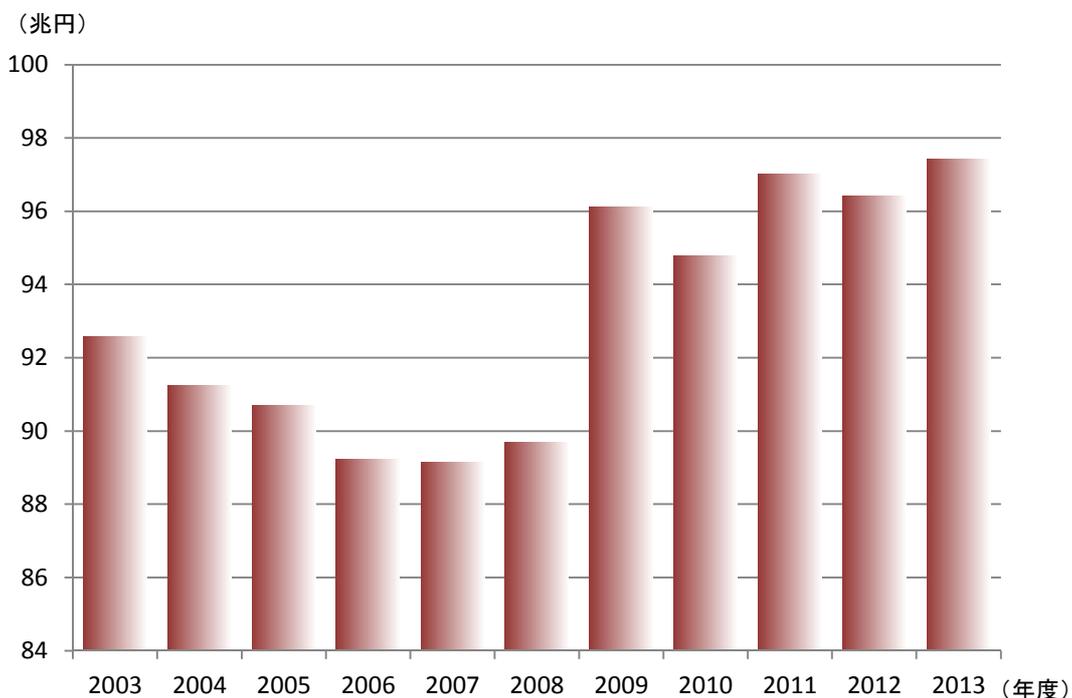
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成25年3月推計)より大和総研作成

人口減少は自治体にとって住民数の減少であり、このことがもたらす自治体財政上の問題は住民一人当たりの歳出額の増加であろう。利用者数の減った公営プールなど、受益と負担の関係がある程度明確な例を想像すればわかりやすいが、設備や人員の稼働率の低下を通じて、固定費分が単位当たりのコストを押し上げると考えられるためである。

また、住民数が減少しても、当然のことながら自治体が管理する行政区域の面積は縮小しない。管理面積が同等のまま税収等が減少すれば、理論上は単位面積当たりにつけられる費用は減少せざるを得ないことから、面積に準拠して設置した施設等をそのまま維持することが困難な状況となることが想定できる¹。

図表2のとおり、近年、歳出額が一段と増加している。住民数の減少とともに住民一人当たりの歳出額の増加は、納税者の減少という歳入側の問題と相俟って、自治体の財政悪化を招く大きな要因となる。巨額のインフラ設備更新費用にかかる問題もあるなかで、中長期的にすべての自治体が住民に対する行政サービス水準を維持し得るのであるだろうか。日本の全自治体が持つあらゆる資産を有効活用し、いかに行政サービス水準を低下させないかという議論は避けて通れない状況にあると考えられる。

図表2 自治体の歳出額（純計）の推移



(注) 都道府県及び市町村の純計決算額
(出所) 総務省「平成25年度地方財政統計年報」より大和総研作成

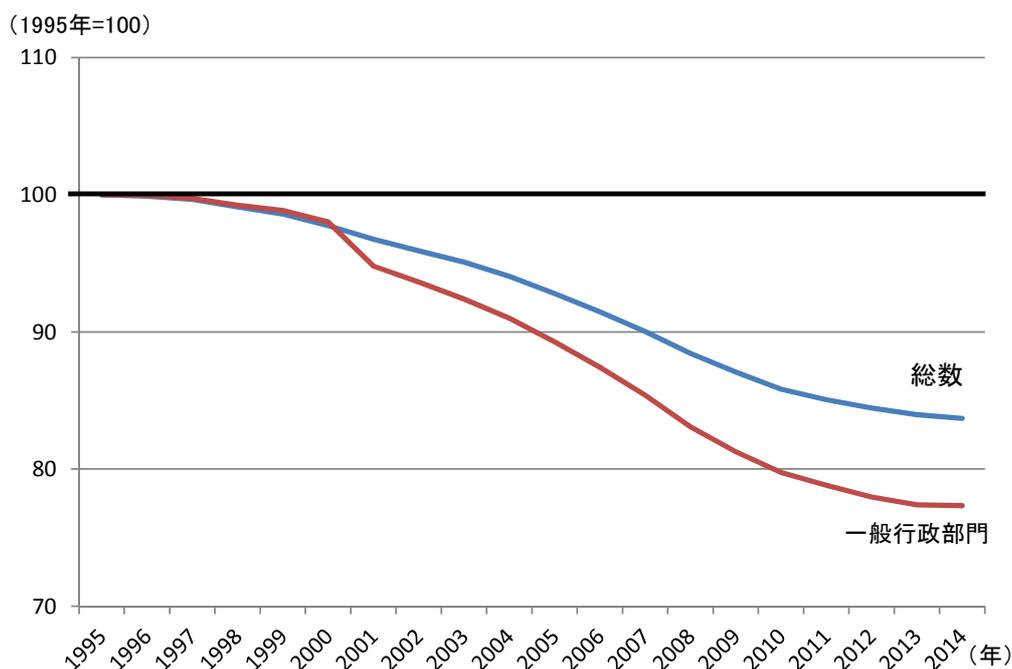
¹ 実際には、基準財政需要額への算入により、地方交付税を通じた一定の財源確保のしくみがある。

(2) 自治体職員数の減少

図表3は1995年を100としてみた自治体職員数の推移を示したものである。2014年の職員総数は約84と水準を下げている、一般行政部門職員では約77にまで減少している。1995年国勢調査時点での人口が125,570千人（出典：「人口推計」（総務省統計局））、2014年が127,083千人（同）であり、この間の人口変化は約1.2%増であることからすれば、人口がわずかに増加するなかで職員数的には大幅な削減が行われてきたことになる。

今日の自治体による行政サービスの水準が適正かという評価の問題はあるものの、多くの自治体で今後、警察や消防などに要する職員数が大幅に減少することは考えにくい。人材面での質の問題もさることながら、住民数が中長期的に減少していくなかでサービスを提供する側の職員の絶対数の確保も課題になってくることが見込まれる。職員数を十分に確保できないならば、何らかの効率化の手法を取らずに行政サービスの水準を維持することは困難ということになる。

図表3 自治体職員総数及び一般行政部門職員数の推移



(注) 2001年度の減少背景には調査区分の変更による影響がある
 (出所) 総務省「地方公共団体の総職員数の推移」より大和総研作成

(3) 連携の必要性

このように住民に対する行政サービスの水準を維持することを前提とした場合、自治体としては財源的にもマンパワー的にも供給能力が問われることになる。こうしたなかで求められるのが自治体間の“連携”である。各々の自治体の持てる機能を部分的に持ち寄ることで、事務

処理等の効率化を図ることができる。また、余力のある事務を他の自治体から引き受け、人的余力のない事務を他の自治体に委託することで、人的余力の自治体間の調整を通じて相互に必要なサービス水準を確保することが可能となる。提携により、効率化が促進されれば、行財政の基盤強化につながり得ると考えられる。

2. 連携制度

(1) 自治体の連携制度

自治体事務の共同処理に関する連携は、地方自治法上では法人格（特別地方自治体）をとまなわない連携及びともなう連携との 2 種類に大きく分けられる。前者としては協議会、機関等の共同設置、事務の委託及び昨年導入された連携協約、事務の代替執行が規定されており、後者としては一部事務組合や広域連合が規定されている。このほか後述する定住自立圏構想における連携のように地方自治法上に規定されていない連携もある。

図表 4 は共同処理制度の一覧を示したものである。上記前者の範疇にある連携協約の詳細については後述するが、共同する事務処理に関して「基本的な方針及び役割分担を定めるための制度」であり、多様で柔軟な連携を目指したものである。協議会は特定目的の事務を組織として複数の自治体で共同管理等を行う制度であり、機関等の共同設置については自治体の委員会等を複数で共同して行う機関を設置する制度である。これらに対し、広く用いられている事務の委託については、文字通り、特定の事務を他の自治体に委託するものであり、受託した自治体が委託した自治体の事務を行う制度である。連携協約とともに昨年導入された事務の代替執行は事務の委託に類似するが、事務の委託における一定の問題点を解消したものと見える。

後者の法人格をとまなう側の範疇にある一部事務組合は、「事務の一部を共同して処理する」ことを目的とした特別自治体であり、通常、同一の事務を複数の自治体が職員等を派遣して事務処理を行う。これに対してもう一つの法人格をとまなう連携制度である広域連合は、「広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理する」ことを目的としたものであり、地方分権の受け皿としての機能をもたせたところに特徴がある（図表 5）。1995 年に導入された比較的後発の制度である。

図表 4 の運用状況をみると、機関等の共同設置では、介護区分認定審査（31.0%）、障害区分認定審査（25.2%）、広域連合では、後期高齢者医療（44.4%）、介護区分認定審査（39.1%）、障害区分認定審査（26.1%）と福祉に関する共同処理がみられる。後期高齢者医療については、法で各都道府県に広域連合の設置が義務付け²られているなど、国の福祉政策の受け皿としての

² 高齢者の医療の確保に関する法律第 48 条には、「市町村は、後期高齢者医療の事務（保険料の徴収の事務及び被保険者の便益の増進に寄与するものとして政令で定める事務を除く。）を処理するため、都道府県の区域ごとに当該区域内のすべての市町村が加入する広域連合（以下「後期高齢者医療広域連合」という。）を設けるものとする。」とある。

役割を担っている側面がある³。また、事務の委託及び一部事務組合では、一般住民に身近な行政サービスや競艇といった受益と負担が明確な分野での活用が多いようである。公平委員会のように事務内容として外部におくことに積極的な意味が認められるものもあり⁴、用途によって活用のされ方は様々である。しかし、広域行政計画における協議会⁵も含め法や国側からの選択肢の提示によるものが少なからずあり、自主的な利用はまだ限定的であると考えられる。

図表 4 各種共同処理制度

共同処理制度	制度の概要	運用状況(H26.7.1現在)
法人の設立を要しない簡便な仕組み		
連携協約	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ための制度。	※地方自治法の一部を改正する法律(平成26年法律第42号、平成26年11月1日施行)により創設。
協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。	○設置件数:210件 ○主な事務:消防38件(18.1%)、広域行政計画等29件(13.8%)、視聴覚教育22件(10.5%)、
機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。	○設置件数:416件 ○主な事務:介護区分認定審査129件(31.0%)、公平委員会115件(27.6%)、障害区分認定審査105件(25.2%)
事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。	○委託件数:5,979件 ○主な事務:住民票の写し等の交付1,341件(22.4%)、公平委員会1,143件(19.1%)、競艇856件(14.3%)
事務の代替執行	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度。	※地方自治法の一部を改正する法律(平成26年法律第42号、平成26年11月1日施行)により創設。
別法人の設立を要する仕組み		
一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。	○設置件数:1,515件 ○主な事務:ごみ処理399件(26.3%)、し尿処理349件(23.0%)、消防276件(18.2%)、救急275件(18.2%)
広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。	○設置件数:115件 ○主な事務:後期高齢者医療51件(44.4%)、介護区分認定審査45件(39.1%)、障害区分認定審査30件(26.1%)
(注1) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。		
(注2) 地方開発事業団、役場事務組合及び全部事務組合については、地方自治法の一部を改正する法律(平成23年法律第35号)により廃止。なお、同改正法の施行時(平成23年8月1日)に現に設けられている地方開発事業団(青森県新産業都市建設事業団)については、なお従前の例によることとされている。		

(注) 協議会の運用状況については、原文ママ
(出所) 総務省「広域連携の仕組みと運用について」

³ 介護保険法第16条第1項には、「都道府県は、認定審査会について地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の七第一項の規定による共同設置をしようとする市町村の求めに応じ、市町村相互間における必要な調整を行うことができる。」とあるほか、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第17条第1項には、「都道府県は、市町村審査会について地方自治法第二百五十二条の七第一項の規定による共同設置をしようとする市町村の求めに応じ、市町村相互間における必要な調整を行うことができる。」とあり、共同処理に関する文言が法律に前提として盛り込まれている。

⁴ 地方公務員法第7条第4項には、「公平委員会を置く地方公共団体は、議会の議決を経て定める規約により、公平委員会を置く他の地方公共団体と共同して公平委員会を置き、又は他の地方公共団体の人事委員会に委託して第八条第二項に規定する公平委員会の事務を処理させることができる。」とある。

⁵ 総務省の広域行政圏計画策定要綱には、「広域行政圏に属する市町村(以下「関係市町村」という。)は、広域行政圏の振興整備を推進するための行政機構として、少なくとも次の要件を備える地方自治法第284条第1項の一部事務組合若しくは広域連合又は同法第252条の2第1項の普通地方公共団体の協議会を設置するものとする。」とある。

図表5 広域連合の特色

1. 広域的な行政ニーズに柔軟かつ複合的に対応できます。
 - ・同一の事務を持ち寄って共同処理する一部事務組合に対して、広域連合は多角的な事務処理を通じて広域的な行政目的を達成することが可能な仕組みとなっています。
 - 都道府県と市町村とが異なる事務を持ち寄って、広域連合で処理することが可能です。
 - (ex)
 - ・市町村の一般廃棄物に関する事務と都道府県の産業廃棄物に関する事務を広域連合で実施し、広域的・総合的なゴミ処理行政を推進
2. 広域的な調整をより実施しやすい仕組みとしています。
 - ・広域連合は、広域計画を作成しなければなりません。広域計画には、広域連合の処理する事務ばかりでなく、これに関連する構成団体の事務についても盛り込むことができます。そして、その構成団体の事務の実施について、勧告することができます。
 - (ex)
 - ・ゴミ処理施設の運営を行う広域連合の広域計画において、構成団体のゴミ収集方法やごみ減量対策などを記載。これらの実施に関して構成団体に勧告。
 - ・構成団体に対し、広域連合の規約を変更するよう要請することができます。
3. 権限委譲の受け皿となることができます。
 - ・広域連合は、直接国又は都道府県から権限委譲を受けることができます。このため、個々の市町村では実施困難でも、広域的団体であれば実施可能な事務を、法律、政令又は条例の定めるところにより、直接広域連合が処理することとすることができます。
 - ・都道府県の加入する広域連合から国に、その他の広域連合は都道府県に、権限・事務を処理することとするよう要請することができます。
4. より民主的な仕組みを採用しています。
 - ・広域連合の長と議員は、いわゆる充て職は認めらず、直接又は間接の選挙により選出されます。
 - ・広域連合への直接請求を行うことができます。

(出所) 総務省ウェブサイト (<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>) より大和総研抜粋

(2) 連携協約と事務の代替執行

前述の連携協約及び事務の代替執行における制度は、第30次地方制度調査会の答申(2013年6月)を受け、昨年の地方自治法の一部改正の際に導入されたものである。前者については複数自治体間の事務処理に関する基本的な方針・役割分担を定める協約であることや、紛争処理についても規定がなされている(図表6)。

連携協約制度は、導入前の総務省の研究会である「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」では、活用対象を3つに分けて捉えている。「① 人口減少・少子高齢社会において確保すべき成長点となる『地方中枢拠点都市』を中心とする圏域」⁶、「② 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいような条件不利地域」、「③ 急速な高齢化や公共施設の老朽化が進む中で、水平的・相互補完的、双務的な役割分担が求められる三大都市圏」ではそれぞれ課題が異なることから分けて議論すべきとしているのである。その上で、①については定住自立圏構想を参考とした上での活用、②については市町村と都道府県の連携における活用、③については「公共施設の更新費用」や「介護保険

⁶ 後述するが、地方中枢拠点都市は連携中枢都市の前身。

施設サービス等の広域連携」における活用について言及がなされている。地方中枢拠点都市圏を実現するためだけでなく、柔軟に多様な活用を目指してきたことがわかる。

地方中枢拠点都市圏構想推進要綱⁷においては、「連携協約を締結することとは、従来の共同処理に基づく事務分担だけでなく地域の実情に応じて自由に連携する内容を協議して地方自治法に裏付けのある政策合意を行うこと」とあり、単なる事務分担を超え、連携を進めるための協約であることがわかる。

図表 6 地方自治法における連携協約

<p>(連携協約)</p> <p>第二百五十二条の二 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つ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つ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。</p> <p>2 普通地方公共団体は、連携協約を締結したときは、その旨及び当該連携協約を告示するとともに、都道府県が締結したものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事に届け出なければならない。</p> <p>3 第一項の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。</p> <p>4 普通地方公共団体は、連携協約を変更し、又は連携協約を廃止しようとするときは、前三項の例によりこれを行わなければならない。</p> <p>5 公益上必要がある場合においては、都道府県が締結するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事は、関係のある普通地方公共団体に対し、連携協約を締結すべきことを勧告することができる。</p> <p>6 連携協約を締結した普通地方公共団体は、当該連携協約に基づいて、当該連携協約を締結した他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たつて当該普通地方公共団体が分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようしなければならない。</p> <p>7 連携協約を締結した普通地方公共団体相互の間に連携協約に係る紛争があるときは、当事者である普通地方公共団体は、都道府県が当事者となる紛争にあつては総務大臣、その他の紛争にあつては都道府県知事に対し、文書により、自治紛争処理委員による当該紛争を処理するための方策の提示を求める旨の申請をすることができる。</p>
--

(注) 太字及び下線は大和総研

また事務の代替執行については、地方自治法で「当該他の普通地方公共団体又は当該他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行」できる点を謳っている。従来の事務の委託では、委託することで事務権限が受託先に移管してしまうことで情報が入らないといった点が指摘されてきた⁸ことから、この点を改善したものといえる。

事務の代替執行や連携協約が新たに整備されたことで、自治体間の共同処理の選択肢は大きく広がったといえる。

⁷ 2014年8月25年制定

⁸ 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」では、「事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか」との指摘が事実であるとしている。第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」においても、「事務の委託については、基本的には事務権限が委託団体から受託団体に移動する仕組みとなっているため、事務を委託しようとする団体が制度の活用躊躇するとの指摘もある」との記載箇所あり。

3. 連携による圏域の形成

(1) 地方自治法上で規定される連携中枢都市圏

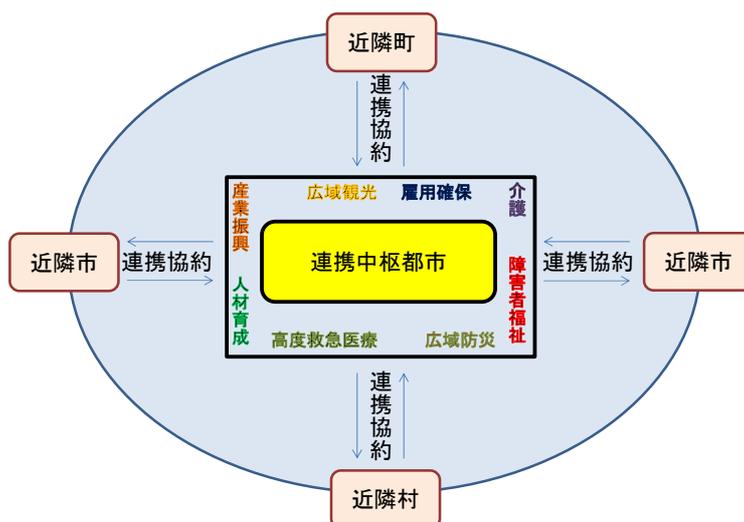
自治体間の連携を通じた都市圏の整備が進められている。まち・ひと・しごと創生総合戦略で言及される連携中枢都市圏構想も連携協定を活用しつつ都市圏を形成するものである⁹。この連携中枢都市圏構想の元は総務省で推し進めてきた地方中枢拠点都市圏構想であり、同総合戦略にあたって国土交通省の高次都市圏等と統合したものである（図表7）。

図表7 各都市圏構想の比較

名称	地方中枢拠点都市圏	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て、集約とネットワーク化の考え方にに基づき、「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箇所程度（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、従前の「地方中枢拠点都市（圏）」の要件に該当する都市（圏）は対象とする

（出所）総務省ウェブサイト上の資料（http://www.soumu.go.jp/main_content/000357436.pdf）より大和総研抜粋

図表8 連携中枢都市圏のイメージ



（出所）総務省第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」等より大和総研作成

⁹ 市町村合併を経た市においては、一市のみで連携中枢都市圏とみなすこともあり得る点は留意が必要である（「連携中枢都市圏構想推進要綱第4（5）参照」）。

連携中枢都市圏構想推進要綱では、同構想の目的を「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」、「生活関連機能サービスの向上」を行うことで「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」としている。この3つの柱については図表7にも示されている。

図表9は同要綱における連携中枢都市の要件をみたものである。①中核市（2014年の地方自治法改正で人口20万人以上に要件緩和）、②昼間人口/夜間人口の比率がおおむね1以上、かつ③三大都市圏以外か三大都市圏であれば政令指定都市など、といった要件をすべて満たす必要がある。同要綱には、「主として三大都市圏の区域外にある地域を対象として推進し、加えて、三大都市圏の区域内であっても指定都市や特別区から時間距離が相当離れていて自立した圏域を形成している地域も対象として推進するものとする」とあり、主たる対象は三大都市圏以外であるが、三大都市圏でも自立圏域を形成するところであれば対象外とはしないというつくりになっている。

図表9 連携中枢都市の要件

① 地方自治法第252条の19第1項の指定都市又は同法第252条の22第1項の中核市（地方自治法の一部を改正する法律（平成26年法律第42号）により人口20万以上の市に要件が緩和された中核市）であること。
② 昼間人口及び夜間人口について、次に掲げる要件のいずれかを満たすこと。 ア 昼間人口を夜間人口で除して得た数値がおおむね1以上であること。 イ 平成11年4月1日以降に行われた市町村の合併を経た合併市にあっては、合併関係市のうち人口（合併期以前の直近の日に国勢調査令によって調査した数値を用いる。以下本項目、③イ、第5(4)に規定する合併関係市における人口、昼間人口、夜間人口、就業者数及び通学者数において同じ。）が最大のものにおいて、昼間人口を夜間人口で除して得た数値がおおむね1以上であること。
③ 当該市が所在する地域について、次に掲げる要件のいずれかを満たすこと。 ア 三大都市圏（国土利用計画（全国計画）（平成20年7月4日閣議決定）に基づく埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県の区域の全部をいう。以下同じ。）の区域外に所在すること。 イ 三大都市圏の区域内に所在する場合においては、地方自治法第252条の19第1項の指定都市であって三大都市圏の区域内に所在するもの又は同法第281条第1項の特別区に対する当該市の従業又は通学する就業者数及び通学者数の合計を、常住する就業者数及び通学者数で除して得た数値が0.1未満であること。 この場合において、平成11年4月1日以降に行われた市町村の合併を経た合併市にあっては、合併関係市のうち人口が最大のものにおける就業者数及び通学者数の数値を、当該合併市における就業者数及び通学者数の数値とみなして算出することができる。

（出所）総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」

同要綱からは、「連携中枢都市宣言」のほか、「連携中枢都市圏形成に係る連携協約」の締結、「連携中枢都市圏ビジョン」の策定等が求められることがわかる。なお、平成27年度版地方財政白書には、「具体的な都市圏は、平成27年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を経て確定させることとしているが、従前の地方中枢拠点都市圏の要件に該当する61の都市圏は連携中枢都市圏の対象となる」とあり、対象は61であることがわかる。

連携協約の締結、ビジョンの策定を行った連携中枢都市及び連携市町村に対しては財政措置が講じられる¹⁰。連携中枢都市へは包括的財政措置として、①「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」の取組への普通交付税措置、②「生活関連機能サービスの向上」の取組への特別交付税措置（1市あたり年間1.2億円程度を基本）があるほか、連携市町村へは1市町村当たり年間1,500万円を上限に特別交付税が措置されるなど、多様な財政措置が用意されている（図表10）。

図表10 連携中枢都市への財政措置

<p>1. 連携中枢都市及び連携市町村の取組に関する包括的財政措置</p> <p>(1) 連携中枢都市の取組に対する包括的財政措置</p> <p>① 普通交付税措置 「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置 (圏域人口に応じて算定/例: 圏域人口75万で約2億円)</p> <p>② 特別交付税措置 「生活関連機能サービスの向上」の取組に対する財政措置。1市当たり年間1.2億円程度を基本として、人口・面積等を勘案して上限額を設定</p> <p>(2) 連携市町村の取組に対する特別交付税措置 1市町村当たり年間1,500万円を上限</p> <p>2. 外部人材の活用に対する財政措置(特別交付税)</p> <p>・圏域外における専門性を有する人材の活用 上限700万円、最大3年間の措置</p> <p>3. 個別の施策分野における財政措置</p> <p>(1) 病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置 病診連携等の事業に要する市町村の負担金に対する特別交付税措置(措置率0.8、上限800万円)</p> <p>(2) へき地における遠隔医療に対する特別交付税措置の拡充(措置率0.6→0.8)</p> <p>4. 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</p> <p>・辺地度点数の算定に当たって近傍の市役所等にかえて連携中枢都市までの距離を算定可能</p> <p>(出所) 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」</p>

地方中枢拠点都市圏構想については、元を辿れば、総務省第30次地方制度調査会の「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」を受けて整備されたものである。答申では、「指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市」として地方中枢拠点都市を定義し、「地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている」との現状認識に立ち、方策として同都市を核にした各分野における「集中とネットワーク化」の重要性を訴えている。こうしてつくられた経緯からして、衰退する地方経済にあって提供が困難な行政サービスをお互い補完し合うような圏域形成というよりも、本来は

¹⁰ 総務省ウェブサイト「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱の改正及び連携中枢都市圏構想の推進に向けた財政措置の概要」（2015年1月28日。http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000026.html）

日本経済をけん引するほどの屈強な経済基盤を期待したものであるとの見方ができる。

連携中枢都市圏構想は形式的には現実のものとして進展をみせている。これまでに連携中枢都市圏ビジョンを策定し、連携中枢都市のウェブサイト上で掲載しているところとしては、①播磨圏域連携中枢都市圏、②高梁川流域連携中枢都市圏、③備後圏域連携中枢都市圏がある（図表11）。姫路市、倉敷市、福山市のいずれも本年2月に連携中枢都市宣言を行い、3圏域とも面積が2,500平方キロメートルである点は興味深い。

3圏域で最大の人口を擁するのは播磨圏域連携中枢都市圏で百万人を大きく上回る規模であるのに対し、高梁川流域連携中枢都市圏は80万人弱とやや小ぶりである。備後圏域連携中枢都市圏については、広島県と岡山県の県境を跨いでおり、岡山県の井原市と同笠岡市は高梁川流域連携中枢都市圏にも入っている。連携の中身については各々多岐にわたるが、いずれも観光や医療、教育、環境等の連携を謳っている。

図表11 連携中枢都市圏の実績

連携中枢都市圏名	市町村	面積	人口	計画(取組)期間
播磨圏域連携中枢都市圏	姫路市(連携中枢都市)、相生市、加古川市、高砂市、宍粟市、加西市、たつの市、稲美町、播磨町、福崎町、市川町、神河町、太子町、上郡町、佐用町	約2,674km ²	約128万人	2015年度からのおおむね5年間
高梁川流域連携中枢都市圏	倉敷市(連携中枢都市)、新見市、高梁市、総社市、早島町、矢掛町、井原市、浅口市、里庄町、笠岡市	約2,463km ²	約79万人	2015年度から2019年度の5年間
備後圏域連携中枢都市圏	福山市(連携中枢都市)、三原市、尾道市、府中市、世羅町、神石高原町、笠岡市、井原市	約2,509km ²	約87万人	2015年度から2019年度の5年間

(注) 面積、人口の調査時点は統一されていない

(出所) 姫路市、倉敷市、福山市ウェブサイト掲載の各連携中枢都市圏ビジョンから大和総研作成

このほか、筆者の把握する範囲では、宮崎市、熊本市、高松市が連携中枢都市の宣言を行っており¹¹、今後、事例が積み上がるとともに新たな連携中枢都市圏が増加していくとみられる。

¹¹ 出所は各市のウェブサイト。宮崎市については、国富町及び綾町と連携協約を締結済みである旨が掲載(<http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/city/management/merger/14759.html>)。

(3) 定住自立圏構想

連携中枢都市圏構想は地方自治法の改正にともなう都市圏として推進されているが、都市圏の形成という点では地方自治法上に規定のない定住自立圏構想も類似の構想として位置づけられる。同構想は、2008年5月の総務省「定住自立圏構想研究会報告書」で定住自立圏構想が提案され、同年12月の定住自立圏構想推進要綱制定を経て推進されてきたものであり、本年8月1日現在、94圏域が定住自立圏（宣言中心市は、図表12のとおり116市）となっている¹²。同要綱では、「安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに、三大都市圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出することが求められている」とし、「中心市」の要件として「人口が5万人程度以上であること（少なくとも4万人を超えていること）」などが記載されている。人口が小規模でも都市圏が形成できる点で違いはあるものの、「中心市宣言」や、「定住自立圏形成協定」の締結、「定住自立圏共生ビジョン」の策定に関する記載がなされている点で連携中枢都市圏構想とかなり類似しているとの見方もできる。「『集約とネットワーク』の考え方」をベースにしている点も、「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」の「『集約とネットワーク化』の考え方」と変わらない。つまり、連携中枢都市圏構想はしくみとしての定住自立圏構想を基本に、より規模の大きい都市圏を想定し、法的にも地方自治法の改正を通じて容易かつ安定的に行えるよう整備したものといえよう¹³。ちなみに、連携中枢都市圏構想における定住自立圏構想の扱いについては別建てであり、定住自立圏から連携中枢都市圏へ移行する場合には新たに連携協約を締結する必要がある旨が連携中枢都市圏推進要綱に記されている¹⁴。

定住自立圏構想は、その名称からして、第三次全国総合開発計画における定住圏を想起させる。当時の日本経済が高度成長を遂げる一方で、三大都市圏への人口流入と地方の過疎化の問題があり、地方にもしっかりと定住できる圏域をつくろうというものであった。定住自立圏構想も人口を地方に食い止めるという発想はかつてと違いはないが、人口減少社会への対応という点では意味合いが異なるとの見方ができる。

¹² 総務省ウェブサイト「定住自立圏構想」ページ

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html) 参照。

¹³ 市町村合併を経た市においては、一市のみで定住自立圏となり得るは留意する必要がある（「定住自立圏構想推進要綱第4(5)参照」）。

¹⁴ 連携中枢都市圏構想推進要綱には、「定住自立圏構想（定住自立圏構想推進要綱（平成20年12月制定））に基づき取り組んできた取組を連携中枢都市圏の取組として実施する場合には、定住自立圏形成協定を廃止し、連携中枢都市圏形成に係る連携協約を新たに締結することになる」とある。

図表 1 2 定住自立圏構想の宣言中心市

	都道府県名	中心市名	近隣市町村数		都道府県名	中心市名	近隣市町村数		都道府県名	中心市名	近隣市町村数
1	北海道	函館市	17	41	群馬県	伊勢崎市	—	80	岡山県	備前市	2
2	北海道	小樽市	5	42	埼玉県	秩父市	4	81	広島県	庄原市	—
3	北海道	旭川市	8	43	埼玉県	本庄市	3	82	山口県	下関市	—
4	北海道	室蘭市	5	44	千葉県	旭市	—	83	山口県	山口市	—
5	北海道	釧路市	7	45	新潟県	長岡市	3	84	山口県	萩市	1
6	北海道	帯広市	18	46	新潟県	村上市	2	85	山口県	長門市	—
7	北海道	網走市	1	47	新潟県	燕市	1	86	徳島県	徳島市	11
8	北海道	苫小牧市	4	48	新潟県	糸魚川市	—	87	徳島県	阿南市	2
9	北海道	稚内市	9	49	山梨県	北杜市	2	88	香川県	高松市	7
10	北海道	名寄市	11	50	長野県	上田市	6	89	香川県	丸亀市	4
11	北海道	士別市	—	51	長野県	飯田市	13	90	香川県	観音寺市	—
12	北海道	滝川市	8	52	長野県	伊那市	—	91	愛媛県	今治市	—
13	北海道	砂川市	—	53	長野県	中野市・飯山市	4	92	高知県	高知市	3
14	北海道	富良野市	4	54	長野県	佐久市	11	93	高知県	四万十市・宿毛市	4
15	青森県	弘前市	7	55	岐阜県	美濃加茂市	7	94	福岡県	大牟田市	5
16	青森県	八戸市	7	56	静岡県	湖西市	—	95	福岡県	久留米市	5
17	青森県	十和田市	8	57	愛知県	刈谷市	3	96	福岡県	八女市	—
18	青森県	三沢市	—	58	愛知県	西尾市	—	97	佐賀県	唐津市	—
19	青森県	むつ市	—	59	三重県	伊勢市	7	98	佐賀県	伊万里市	1
20	岩手県	北上市	—	60	三重県	松阪市	3	99	長崎県	長崎市	—
21	岩手県	奥州市	—	61	三重県	いなべ市	1	100	長崎県	五島市	—
22	岩手県	一関市	1	62	三重県	伊賀市	—	101	熊本県	八代市	1
23	宮城県	石巻市	2	63	滋賀県	彦根市	4	102	熊本県	人吉市	9
24	宮城県	大崎市	4	64	滋賀県	長浜市	—	103	熊本県	玉名市	—
25	秋田県	横手市	—	65	滋賀県	東近江市	—	104	熊本県	山鹿市	—
26	秋田県	大館市	—	66	兵庫県	洲本市	1	105	熊本県	菊池市	—
27	秋田県	湯沢市	2	67	兵庫県	豊岡市	4	106	熊本県	天草市	—
28	秋田県	由利本荘市	—	68	兵庫県	西脇市	1	107	大分県	中津市	5
29	山形県	山形市	4	69	兵庫県	加東市・加西市	—	108	大分県	日田市	—
30	山形県	鶴岡市	2	70	奈良県	天理市	3	109	宮崎県	都城市	3
31	山形県	酒田市	3	71	鳥取県	鳥取市	5	110	宮崎県	延岡市	8
32	山形県	新庄市	7	72	鳥取県	倉吉市	4	111	宮崎県	小林市	2
33	福島県	白河市	8	73	鳥取県	米子市・松江	2	112	宮崎県	日向市	4
34	福島県	南相馬市	1	74	鳥取県	米子市・松江	2	113	宮崎県	日向市	4
35	茨城県	水戸市	—	75	鳥取県	米子市・松江	2	114	鹿児島県	鹿屋市	7
36	栃木県	栃木市	—	76	鳥取県	米子市・松江	2	115	鹿児島県	薩摩川内市	—
37	栃木県	佐野市	—	77	鳥取県	米子市・松江	2	116	鹿児島県	薩摩川内市	—
38	栃木県	小山市	—	78	鳥取県	米子市・松江	2	—	—	—	—
39	栃木県	大田原市	7	79	鳥取県	米子市・松江	2	—	—	—	—
40	栃木県	那須塩原市	3	—	—	—	—	—	—	—	—

(注) 2015年8月1日現在

(出所) 総務省ウェブサイト掲載「全国の定住自立圏の取組状況について」より大和総研抜粋

連携の延長として都市圏に話を進めたが、総務省のウェブサイトに掲載される「広域行政圏施策の見直しについて」には、「広域行政圏の振興整備を図るため、広域行政機構（地方自治法上の協議会、一部事務組合又は広域連合）を設置」とあり、もともとは圏の振興のために連携を導入した経緯もうかがわれる。連携おける時代の要請はどちらにあるのかは別としても、両者を同時並行で捉えていくことも重要である。

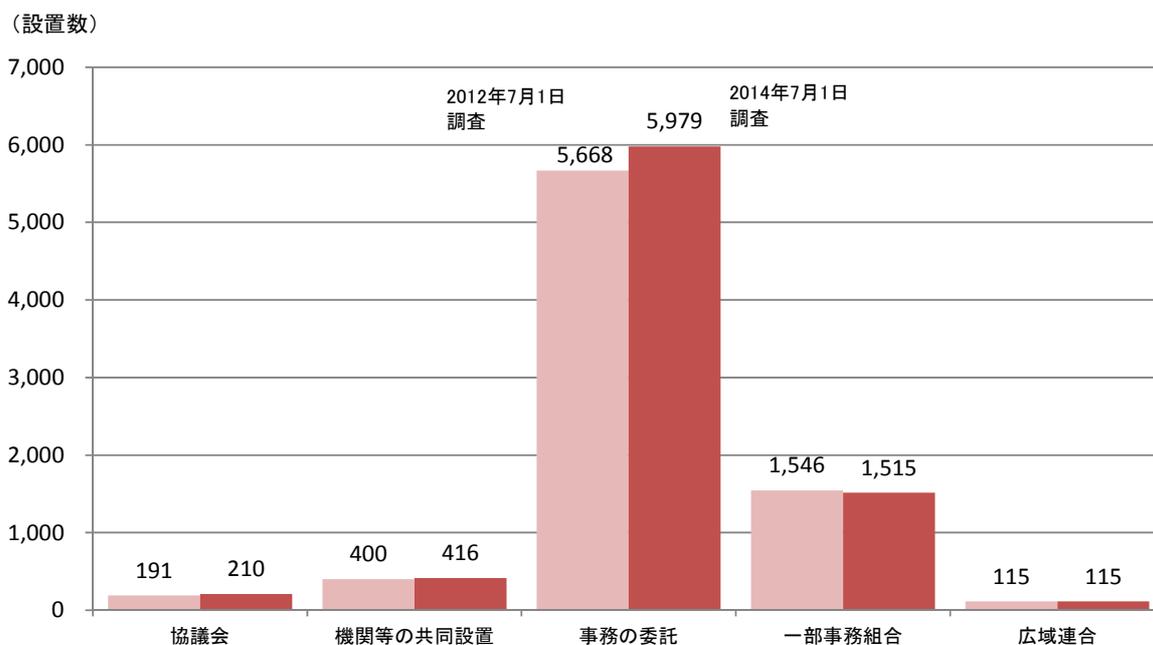
4. 連携の実績と課題

(1) 共同処理による連携の現状

上記のように自治体間の共同処理の連携制度については逐次、拡充がなされ、進展がみられているが、以下では実際の活用度合いについてみていこう。

図表 1 3 は共同処理方式別に設置数を示したものである。2014 年 7 月 1 日調査で 5,979 件と群を抜いて多いのが事務の委託である。一部事務組合についても 1 都道府県内の市町村相互間の割合が大半であるが 1,515 とやや多い。その他では協議会の伸びが約 10% と高いが、市町村数が 1,700 程度¹⁵であることを踏まえれば、いずれも活用度が高いとはいえない状況にある。

図表 1 3 共同処理数



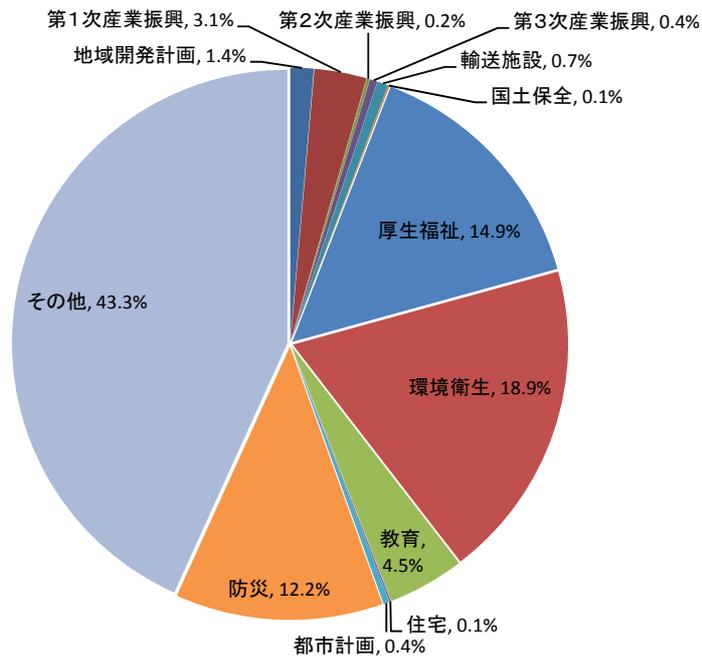
(注) 2014 年 7 月 1 日現在

(出所) 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成 26 年 7 月 1 日現在）」より大和総研作成

共同処理を分野別にみると、環境衛生が約 18.9% で最大となっているほか、厚生福祉が約 14.9%、防災が約 12.2%、教育約 4.5% で 5 割に達する。これらの分野は地域性を問わず、住民がいずれも必要な分野と考えられるが、他方で、地域開発計画、第 1 次から 3 次までの各産業振興や輸送施設、国土保全、住宅、都市計画といった地域ごとの地理的特性等から固有の施策が求められる分野ではいずれも 5% 未満であり、共同処理の活用度合いが低くなっている（図表 1 4）。

¹⁵総務省ウェブサイトによると、2014 年 4 月 5 日に 1,718 となっている。

図表 1 4 分野別共同処理の割合

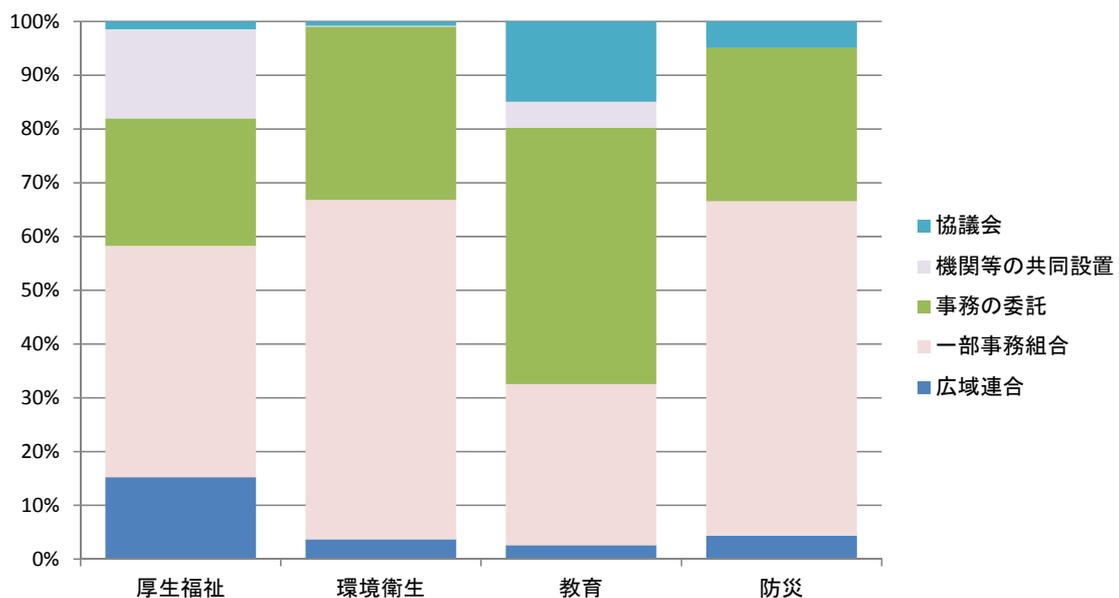


(注) 2014年7月1日現在

(出所) 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）」より大和総研作成

次に割合の大きい厚生福祉、環境衛生、教育、防災についてそれぞれの共同処理方法の割合をみると、事務の委託及び一部事務組合の割合が高い点はいずれも共通しているが、機関等の共同設置については厚生福祉以外の分野では極めて低いか全く活用されていない（図表15）。

図表 1 5 シェアの大きい4分野における共同処理の割合



(注) 2014年7月1日現在

(出所) 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成26年7月1日現在）」より大和総研作成

(2) 連携拡大に向けた課題

事務の共同処理にはそれぞれ特徴があり、向き不向きがあるのも事実である。図表16は事務の共同処理について特徴と課題等についてみたものである。協議会については、それぞれの自治体の有する事務を集中処理する方法であるがゆえに、「機動的な意思決定が難しい」、「責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かない」といった点が課題に挙げられている。機関等の共同設置については、機関の共通化という点で効率化が図られているはずであるが、その反面で活用の範囲が狭く、「委員会等に限定」されているのが課題である。議会決議の必要性の有無のように、機関等の共同設置における「関係議会の議決が必要」という点が課題となる一方、議会の関与が不要であれば、今度は一部事務組合のように「議会の直接の審議の対象にならない」として課題となる。事務の委託における事務権限が離れる問題については、今般の事務の代替執行制度の整備により克服しているが、委託先のノウハウに基づく自主的な方法に任せるような形がとれないのであれば、画一的な事務以外の導入は困難とも考えられる。連携中枢都市圏構想の核となるはずの連携協約では、提携の幅広さに特徴があるが、現実には「連携する事業が思い浮かばない」点も論点に挙げられている¹⁶。

図表16 事務の共同処理の課題等

	特徴	課題	活用事例
協議会(管理執行協議会)	○法人の設立を要しない ○各構成団体の長等の名において事務を管理執行	●機動的な意思決定が難しい ●責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かない ●名称が共同処理機構を想起しづらい	宝くじの発行事務、農業用水管理、視聴覚教室、教科用図書採択など
機関等の共同設置	○法人の設立を要しない ○各団体の共通の機関等としての性格を有し、管理執行の効果は、それぞれの団体に帰属 ○権限の移動を伴わない	●すべての構成団体の議会に対応する必要があるなど、手続が煩雑 ●対象が委員会等に限定 ●職員の間共同設置に関しては、事務分掌の変更等の度に関係議会の議決が必要	介護認定審査会、公平委員会、障害程度区分認定審査会、指導主事など
事務の委託	○法人の設立を要しない ○管理執行する権限が受託側に移り、委託側は権限を失う ○権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確	●委託団体は、委託した事務に関して直接、権限を行使することができなくなる ●受託団体は、受託した事務に関する責任をすべて負う	公平委員会、住民票の相互交付、公営競技(場外発売)、消防・救急、ごみ処理など
一部事務組合	○法人格を有するため、財産の保有が可能 ○固有の執行機関を有するため、責任の所在が明確	●構成団体が増加するほど、機動的な意思決定が難しい ●構成団体の議会の直接の審議の対象にはならない	ごみ処理、し尿処理、消防・救急、火葬場など
広域連合	○一部事務組合と共通点が多く、同じ特徴を有する傾向 ○国、都道府県から直接権限移譲を受けることが可能な点、規約の変更を要請することが可能な点が、一部事務組合と異なる	●数がさほど増加していない ●国の施策導入に伴って設立されたものが多く、その特性が発揮されている事例が少ない ●一部事務組合の課題とほぼ共通	後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、ごみ処理など

(出所) 総務省「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書(概要)」

連携拡大に向けて難しい点は、連携による実際の効果が補足しづらい点にある。機関の共同設置によって、各自治体職員が他の事務に割ける時間が増え行政サービスの水準が向上したと

¹⁶ 総務省「第31次地方制度調査会第14回専門小委員会」の資料「【参考資料1】連携中枢都市圏等関連資料」の「連携中枢都市圏構想推進にあたっての論点①」として、「連携する事業が思い浮かばない」という項目を立てている。

しても、高付加価値化した分だけ、納税額が増加するわけではない。自治体の担う行政サービスは受益と負担の関係が明確なものばかりではない。また、連携し共同処理が可能な事務をどこまで広げられるかも大きな課題であり、連携可能な範囲を手探りで拡大しつつ、事例を積み上げていくより他はないだろう。

5. 地域経済が持続していくための自治体間連携

さて、冒頭では人口減少のなかで、自治体には連携が必要である点を述べた。地域社会及び地域経済の持続可能性の観点から考えると、人口が減少しても住民が留まり何らかの経済活動を行い続けるということが不可欠である。地域内で雇用があり、資金循環が継続することは住民が留まるために必須である。前述の各圏域構想もベースにあるのは、住民が他地域へ移住せずに済み、地域に留まることができるようにすることにある。

そこで自治体としては質の高い住民生活をサポートすることが求められ、持続可能な体制づくりが問われているのである。自治体の行う行政サービスは多岐にわたる。窓口サービスからインフラ整備、医療、福祉、教育、産業振興、防災など住民が永く生活していく上で不可欠なことばかりである。だからこそ自治体にはこれらの十分な体制整備が求められるのであり、住民が自治体に納税する意義もそこにある。逆に、これらの行政サービスが満足に受けられないところに、人は永く住み続けられない。すなわち地域としての持続可能性は否定されることになるのである。

したがって、持続可能にするために連携が必要なのであり、行政サービスの水準を維持しない連携では意味がない。連携の究極のかたちが市町村合併であるが、市町村合併の欠点として住民の声が自治体に届きにくくなった点が挙げられる。現代の行政サービスに対する国民のニーズは一律ではなく、多種多様であり、地域ごとに特徴をなす部分があるならば、地域住民のニーズは基礎自治体としてしっかりと把握しなければならない。自治体の財政を考えても、住民が望まないサービスの提供は非効率であり、評価として当該地域が求める行政サービスの水準低下に直結する。自治体組織が一体となる合併ではなく、柔軟な連携という方式をとることの意義はこうした部分にあるといえる。

ただし、何に関しても連携すれば効果があがるとするものではなく、個別に慎重な検討が必要である。その意味で形式ありきの連携ではかえって弊害となり得る。また、国の補助金獲得を目的とした無責任な連携施策は、住民自治の観点から本旨を逸脱している。連携中枢都市圏はひとつの選択肢であり、連携のかたちが必ずしも連携中枢都市圏である必要はない。第30次地方制度調査会答申後の「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1月）で改めて考え方が明確にされた“三大都市圏における「市町村間の水平的・相互補完的、双務的」な連携”や、都道府県が条件不利地域市町村における市町村と「連携して補完や支援」をするといった点も、住民自治と連携を考える上で今後の参考になる。長期的に行政サービスの水準が維持できる体制づくりこそ重要である。折しも、自治体は長期ビジョンを要するまち・

ひと・しごと創生の「地方版総合戦略」の策定期限も迫っている。行政サービスの質の低下が住民離散を起こさないためにも、個別の“連携”についてその是非を検討する時がきているのではなかろうか。