

広域連携の いままでとこれから

北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

近年の広域連携の特徴

周知のとおり、単独の地方自治体で完結できない政策・施策・事務事業を、複数の自治体が協力する形態、すなわち広域連携は今までも幅広い手法によって実行されてきた。地方自治法に規定されている一部事務組合や広域連合（特別地方公共団体）など新たな組織を設立するものから、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、代替執行、連携協約などソフトな手段のみならず、その他インフォーマルなものも含めると、膨大な数に上る（新垣2022）。これらの広域連携は、ほとんどが市町村間の水平的な関係であるが、都道府県と市町村によって構成される垂直的な要素が加わる広域連携もある。平成の大合併以降、国は定住自立圏、その後は連携中枢都市圏といった協定・協約を中心的手法とした広域連携を奨励している。これら定住自立圏、連携中枢都市圏に見られる広域連携の特徴は以下の点に要約できる。第一に、中心都市を核とした拠点主義とスケールメリット主義がみられる。すなわち、高次の都市機能、行政機能を持つ中心都市を全国各地に整備するとともに、中心都

市に集積する機能を用いた諸政策の成果を圏域全体に波及、共有させることを狙いとしている。

第二に、広域連携には、領域主義と機能主義の2つの要素があるが、定住自立圏そして連携中枢都市圏では機能主義が強まっている。現代日本の地方自治制度は市町村1都道府県制を前提としており、それぞれの領域の内部で住民の集合体が一定の自己完結した秩序を形成して、政治・行政が行われる。そこでは、首长および地方議員を選出することにより民主的正当性を有する。こうした完結した領域で対応が困難な政策課題に対応するために、機能主義の要素を強化した広域連携を通じて対応してきた。定住自立圏および連携中枢都市圏は、空間的に隣接する自治体が一部事務組合や広域連合などの新たな組織を設立する必要はなく、個別の政策課題に応じて中心市と周辺市町村が1対1の関係で協定または協約を締結する方式である。第三に、定住自立圏は、生活機能に関する連携が中心であったが、連携中枢都市圏ではさらに圏域全体の地域経済を活性化させる機能が強調されている（山崎2018）。

広域連携の課題

広域連携はいつの時代においても、自治体レベルでの必要性和ともに国からの政策課題への対応という観点からも、奨励され続けてきた。ところが、広域連携に関しては実効性に関して、いままでもしばしば問題点が指摘されるとともに、旧自治省、そして総務省も早くからこれを

認識していた。例えば、1987年にまとめられた広域市町村圏等整備推進協議会の報告書では、①圏域設定上の問題、②圏域住民の一体的意識の欠如、③構成市町村の理事者・議員の無関心、④公企業機構の弱体化、⑤広域市町村圏計画の空洞化と実効性の問題、⑥将来像と一体的な行政施策の未成熟、⑦中心都市への過剰期待と中心都市の役割放棄、⑧都道府県の取組不足、⑨他の圏域計画との不整合、⑩各省庁による縦割り行政、などが指摘されていた（江村1997）。

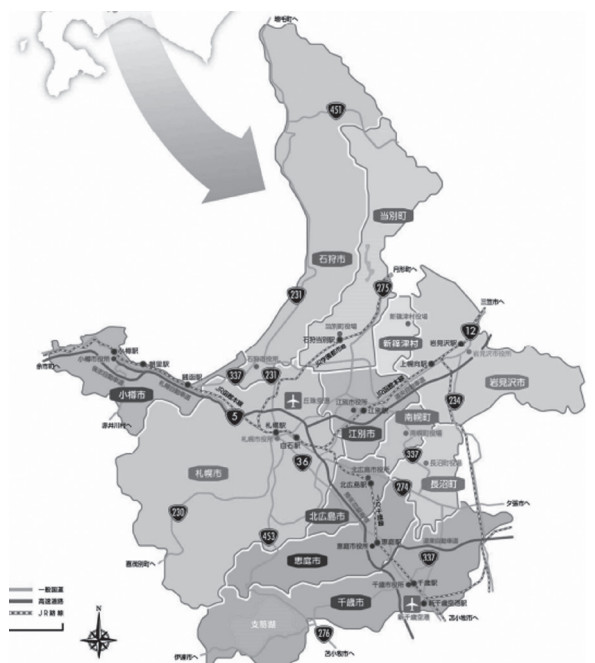
2009年に総務省がまとめた「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」では、「これまでの事務の共同化・広域化は、ともすれば、特定の政策を推進するため、その受け皿づくりとして国の旗振りを受け、地方公共団体は『受け身』の形で進んできた」と指摘しつつ広域連携に関して、以下のよう問題点を明らかにしていた。一部事務組合に関しては、構成団体が増加するにつれて意見調整に労力を要することになり迅速な意思決定に欠ける点、構成自治体議会の審議対象とならない点、市町村合併によって構成自治体数の大幅な減少や同一市町村による組合が複数存在するなど効率性の問題点が挙げられている。広域連合に関しては、一部事務組合と共通した課題とともに、国が推進する政策の実施とともに導入されたものが多数を占める一方で、広域連合の導入数が停滞している点、広域連合制度としての特質を活かしきれていない点などが明らかにされている（総務省2009）。

また、筆者がこの間、各種研究で行った地方自治体に対するヒアリング調査の中で定住自立圏に関して尋ねてきたのだが、様々な課題が明らかになった。総論としては、定住自立圏という制度が導入されたことで、新たな事業が行われるようになった点は前向きな評価がされている。ところが、周辺自治体からは「定住自立圏でしか実現できない事業はほとんどない」、「真に必要な事業は既に以前から行ってきた」、「特別交付税の交付以外のメリットが感じられない」、「協定締結や圏域ビジョンの策定が自己目的化している」、「圏域が大きすぎるので中心市よりも近隣の自治体間同士の連携の方が実効的」などの意見が聞かれた。さらに、参加自治体の満足度や意欲の差も大きい。これに対して、中心市からは、「多くの人的、財政的資源を『持ち出し』ている」、「組織の規模が大きくなるにつれて意思決定に時間を要する」、「広域連携を担う企画担当部門と事業担当部門での理解度の差がある」などの声が挙げられていた。

事例その1 さっぽろ連携中枢都市圏

こうした課題を抱える広域連携を実効的なものにしてゆくためにはどうすればよいのであろうか。そこで以下、筆者が注目している北海道の札幌圏および青森県の八戸圏における広域連携の事例を紹介したい。

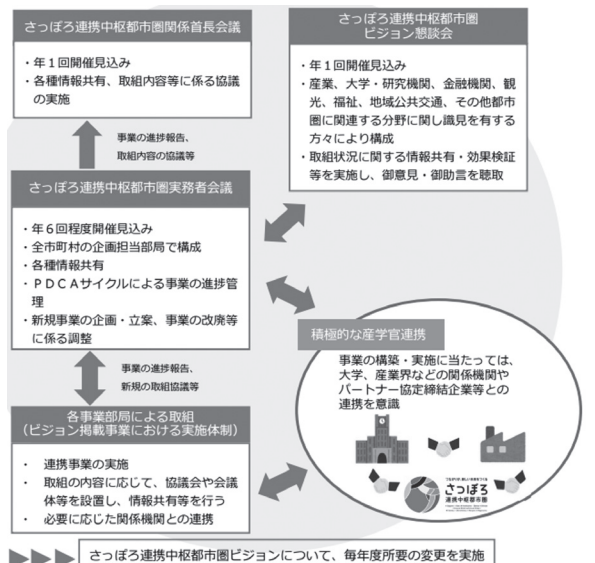
さっぽろ連携中枢都市圏は2019年に、札幌広域圏組合に加盟していた石狩管内の8市町村に加え、札幌市への通勤・通学割合が10%を超える4市町を加えた12市町村が構



さっぽろ連携中枢都市圏の構成市町村
(出典)『第2期さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン』

成自治体として発足した。190万人を超える人口を擁する巨大な政令指定都市である札幌市を中心に、近隣の市町村を包摂する形で圏域が形成されている(圏域全体では約260万人であり、北海道内の人口の約48%)。そして、「住みたくなる」「投資したくなる」、「選ばれる」さっぽろ圏域をスローガンに、2040年時点で圏域人口240万人以上を確保することを目標としている。そのため、投資や人材を呼び込む施策、人材育成、持続可能な行政サービスの提供を重点施策と設定し、①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積・強化、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上に関する事業を行っている。

その中でも注目すべき主要事業として、「札幌圏設備投資促進補助金」(圏域内に、試験研究開発施設、工場、物流施設、データセンター等の



さっぽろ連携中枢都市圏の推進体制
(出典)『第2期さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン』

新增設を行う企業に対して札幌市の補助制度を適用)、「救急安心センターさっぽろ」(救急医療サービスを利用する際に電話相談を受け付ける事業)、「消防指令業務の共同化」(119番受付と司令管制業務を札幌市が行い、効果的・効率的な出動を構成自治体の各消防署に指示する体制の構築)、「さっぽろ圏奨学金返還支援事業」(学生時代に貸与型奨学金を利用した人が、さっぽろ圏内に本社を置く企業に就職し居住した場合、就職後2~4年目に、奨学金返還支援を行う札幌市の事業)、「公立夜間中学の共同利用」(札幌市立星友館中学校の入学者の受け入れ)などがある。

さっぽろ連携中枢都市圏の特徴は以下の点にある。第一に、札幌市が広域連携に積極的な姿勢を明確に示し、活動を行っている。以前も札幌広域圏組合によって広域連携が図ら

れていたが、組合はあくまでも札幌市とは別団体であるという位置付けであり、基金の運用益で各種事業が行われてきた。これが連携中枢都市圏に移行したことにより、札幌市の主体性が明確化するようになる。先に例示した主要事業のほとんどは、札幌市が単独で行っている事業に構成市町村が加わる形で、広域事業となっている。また、札幌市は政策企画部に広域連携を推進する課を設置し、課長・係長・係員2名の体制で日々の事業を行っている。

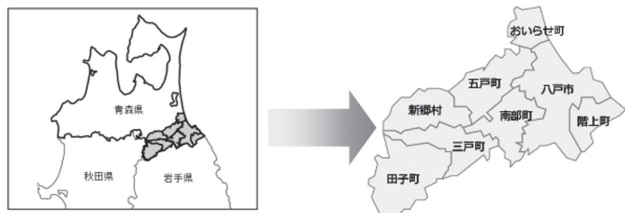
第二に、札幌市は構成市町村との対等な関係に留意し、相互理解と合意形成を重視している。連携中枢都市圏に関する自治体間の意思疎通は公式的には、関係首長会議、ビジョン懇談会、実務者会議を通じて行われるが、日常的に札幌市が構成市町村に事業への参加を呼び掛けたり、構成市町村の要望や提案を積極的に

受け止めるようにしている。

第三に、圏域全体の経済成長を目指していることから、民間企業を巻き込んだ各種事業が行われているが、個別の市町村が単独で行うよりも事業の立案・実施が円滑に行われるなど、札幌市が主導する形での広域連携の成果が見られる。圏域内の企業17社と、13の包括連携協定「さっぽろ連携中枢都市圏『まちづくりパートナー協定』」が締結されている。

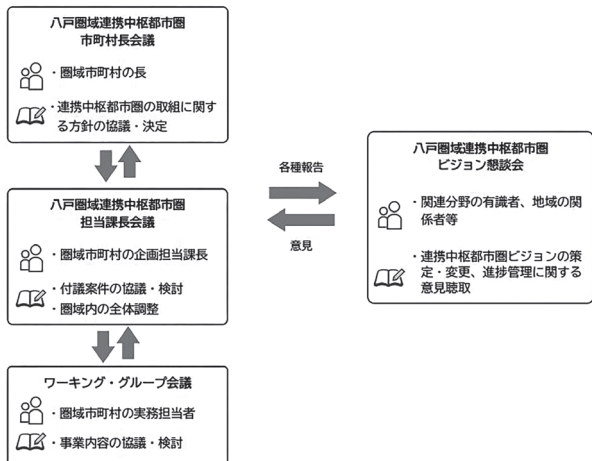
事例その2 八戸圏域連携中枢都市圏

八戸圏域連携中枢都市圏は、人口約22万人の八戸市を中心に7市町村で構成されており（圏域全体では約31万人）、2017年に発足した。八戸圏は早くから八戸市を中心とした広域連携を積極的に実践してきた経緯がある。古くは1964年に新



八戸圏域連携中枢都市圏の構成市町村
(出典)『第2期八戸圏域連携中枢都市圏ビジョン』

■推進体制図



八戸圏域連携中枢都市圏の推進体制
(出典)『第2期八戸圏域連携中枢都市圏ビジョン』

産業都市の指定を受けて広域的に地域開発を行っており、定住自立圏も早くから（2009年から）取り組んでいる。第2期のビジョンでは「地域の個性が輝き 自立した 八戸圏域」をスローガンに78の連携事業を行っている。

主な事業として、「ドクターカー運行事業」（市立病院の医師が出勤して医療行為を行い救命率を向上させる。ドクターヘリとの併用）、「医師派遣事業」（市立病院の医師を非常勤で周辺町村に派遣、町村が費用負担）、「八戸圏域地域公共交通計画推進事業」（圏域路線バス運賃上限を設定し、路線網の見直しやICカードの利用普及促進等により利用者の増加を図る）がある。また、近隣町村からの提案により、「漁業就業支援事業」、「成年後見制度利用促進事業」、「こども支援センター連携

推進事業」等が行われている。

八戸圏域連携中枢都市圏の特徴は以下の点である。第一に、八戸市が主導して広域連携を推進している。八戸市は古くから周辺自治体との連携を志向しており、先に触れた梓組市の他、1971年には八戸地域広域市町村圏事務組合を設立し、8市町村で共同して消防、し尿処理、ごみ焼却、介護認定審査などの事務を行ってきた。また、定住自立圏、そして連携中枢都市圏が総務省から提示されると早くから制度の導入を行っていた。その一因として、総務省出身の小林眞市長（2005～2021年）の積極的な姿勢も作用している。八戸市では、参事をはじめ6名の職員が連携中枢都市圏以外の業務を含めて、広域連携を専任で担当している。また、事業担当部門を集めた庁内課長会議を年1回開催している。

第二に、構成市町村間の首長（市町村長会議）、企画担当（担当課長会議）、事業担当（ワーキング・グループ会議）それぞれのレベルでのコミュニケーションが重層的に行われている。事業化に際しては、年2回開催される市町村長会議で実質的な政策議論が行われ、事業化の決定が事務レベルに降りて具体化される。このようなトップダウン型の意思決定が制度化されている点が目される。

第三に、こうした体制の下で数多くの事業が実施されており、第2期ビジョンでは78の事業が掲載されている。また、八戸圏の広域連携事業が活発に行われている背景には、構成市町村が文化的特質や旧南部藩域

内であったという歴史的な要因を共有していることも作用している。

実効的な広域連携のために

このように構成市町村の規模は異なるものの、2つの事例から重要な共通点を見出すことができる。結論として、広域連携の成否は、「連携コスト」よりも「連携のメリット」が上回ることができかがカギとなる。広域連携には、時間、人的資源としての労力、事業費の分担金などの財政的資源など「参加コスト」が生じる。さらに、構成自治体間での合意形成を図るためには、行政的次元、政治的次元の双方の意思疎通を図る「調整コスト」も発生する。これら「参加コスト」を上回る「連携のメリット」を客観的かつ主観的に享受し、構成自治体が共有できるかどうかが必要である。そのためには、第一段階としては、中心市が主導的な役割を果たすとともに、「連携コスト」を引き受ける姿勢が求められる。同時に、中心市と周辺自治体との間に対等かつ密接な関係を構築することが期待される。その上で、第二段階では、各種事業の成果を高めるとともに、過度に中心市に依存しない公正な費用分担をルール化し、広域連携を持続可能なものにする必要がある。一方で、広域連携に何をどこまで求めるのかを見極める必要もある。広域連携は決して万能的な政策手法ではない。

広域自治体による垂直的な連携

広域連携は同レベルの地方自治体

間による水平的な次元のみで完結するものではない。広域自治体が小規模市町村に対して垂直的に連携・補完・支援を行うケースが全国で散見される。中でも知名度、実績ともに高いのは奈良県による「奈良モデル」であろう。市町村合併が進まなかったことから小規模自治体の行政運営を支援する観点から、①広域連携支援（水平連携の支援、県と市町村が協働実施）、②市町村事務代行（垂直連携支援）、③市町村業務への積極的関与が進められてきた。2023年の知事選挙において知事が交代したが「奈良モデル」は一部見直しを図りつつも継続して行われている。

愛媛県は「チーム愛媛」を合言葉に「基礎自治体重視」を県政運営の基本理念として、「愛媛県・市町村連携推進本部」の設置、「県・市町村連携推進プラン」の策定の実施、「行革甲子園」などを実施している。近年も「県・市町村DX推進会議」を設置し、県内のDX化を県が主導して進めている。

高知県では「れんけい高知広域市町村圏」を立ち上げ、ユニークな水平的・垂直的広域連携を行っている。具体的には、高知市が中心市となる連携中枢都市圏を形成する一方、県が独自の交付金を設けることにより県内で連携中枢都市圏の枠組みから外れている市町村も広域連携事業ができるようにした。このように、高知県と高知市が協働して県内市町村がすべて広域連携事業に参加できる体制を構築した。

以上のように、広域自治体としての都道府県が垂直的次元での広域連

携で役割を發揮することが期待されている。これらの各県に共通して見られる特徴として、まず、県知事が基礎自治体との対等な関係構築を県政の基本理念として位置付ける政治姿勢を明確にしている。そして、知事と市町村長、県と市町村の担当職員課における円滑なコミュニケーションが行われるように努力している。のみならず、各県はそれぞれの形で、垂直的な連携を推進するとともに、基礎自治体間の水平的な連携を同時に促す役割を担っている。さらに、連携協約や協定など柔軟な連携手法を用いるとともに、県と市町村間の人事交流に対しても積極的である（山崎2022）。

おわりに



近年、人口減少、人々の働き方の価値観の変化、依然としてとどまることのない東京一極集中現象などが要因となり、地方自治体による新規、中途を問わず職員採用での厳しさが増してきている。特に、多くの自治体では建築、土木、医療関係の技術系職員の採用に苦慮している。こうした状況に対して、多くの自治体現場では現行の組織と定員のままで対応したり、外部委託に依存する形で何とか業務を処理している。全体として、人材を確保できている自治体とそうでない自治体との格差が明瞭になる傾向がある。

こうした問題を解決するためにも広域連携の利活用が期待されるところである。現状では、広域自治体による市町村への垂直的な連携・補完・支援はある程度行われており、一定

の実績が蓄積されている。これに対して、人的資源の水平的な活用という観点での連携は積極的に行われておらず、今後の課題となっている。

最後に、三重県内の広域連携を概観すると、地方自治法に基づいた協議会、機関の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合等は活用されているものの、連携中枢都市は導入されておらず、定住自立圏は、4つの地域での具体化に止まっている。後者の2つが少ないように見える背景として、三重県では市町村合併が相当程度進められたことが一因と考えられる。こうした中、多気町、大台町、度会町、明和町、紀北町によって構成されている三重広域連携DXプラットフォームは、規模の大きい中心市を欠いた同規模の町が水平的に連携するユニークな形態である。今後、三重県の地方自治の実情に即した広域連携がどのように展開されるのが注目される。

参考文献

- ・山崎幹根（2018）「自治政策・国土政策から見た国と地方」小磯修二・村上裕一・山崎幹根編著『地方創生を超えて―これからの地域政策』岩波書店
- ・山崎幹根（2022）「都道府県による市町村との連携・補完・支援」公益財団法人日本都市センター編『人口減少時代の都市自治体―都道府県関係』
- ・新垣二郎（2022）「第5章 自治体の合併と連携」宇野二郎・長野基・山崎幹根編著『テキストブック 地方自治の論点』ミネルヴァ書房
- ・江村興治（1997）「広域行政圏」伊藤祐一郎編『広域と狭域の行政制度 新地方自治法講座II』ぎょうせい
- ・総務省（2009）『地方公共団体の

事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」
https://www.soumu.go.jp/main_content/00051523.pdf

・さっぽろ連携中枢都市圏（2024）『第2期さっぽろ連携中枢都市圏ビジョン』
https://www.city.sapporo.jp/kikaku/renkeichusu/da2ki_vision/11ran.html

・八戸圏域連携中枢都市圏（2022）『第2期八戸圏域連携中枢都市圏ビジョン』
<https://www.city.hachinohe.aomori.jp/material/files/group/3/2kibijonR0603henkou.pdf>

備考

本稿で紹介した事例に関して、札幌市、八戸市の関係者に対してヒアリングを行い、有益な知見を得ることができた。記して感謝の意を表する次第である。なお、本稿の記述に関する責任はすべて筆者にある。

プロフィール



北海道大学公共政策大学院教授
 やま ぎき みき ね
山崎 幹根

北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学後、釧路公立大学助教授、北海道大学法学研究科助教授等を経て、2007年北海道大学公共政策大学院教授。2013年～14年度・2024年度同院長。アバディーン大学客員研究員やスターリング大学客員教授として、スコットランドにおける独立運動なども研究。専門は地方自治論、行政学。主な著書に『領域をめぐる分権と統合―スコットランドから考える』（岩波書店）、『地方創生を超えて』（共著、岩波書店）。