

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1127 (2021. 1. 7)

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—

はじめに

I 広域連携の概要

- 1 広域連携の必要性
- 2 地方自治法に基づく広域連携の手法
- 3 広域連携のデメリット

II 市町村の広域連携をめぐる国の政策

- 1 広域行政圏

2 連携中枢都市圏構想と定住自立圏構想

III 今後の市町村の広域連携の在り方

- 1 自治体戦略 2040 構想研究会の報告
- 2 第32次地方制度調査会の答申
- 3 広域連携の在り方に関する有識者の意見

おわりに

キーワード：広域連携、自治体間連携、連携中枢都市圏構想、定住自立圏構想、自治体戦略 2040 構想研究会、地方制度調査会

- 地方自治体が、広域的な調整が必要とされる事務等を実施する方法として、複数の自治体が区域を超えて協力する「広域連携」がある。
- 地方圏を中心に人口減少が進む中、政府は、連携中枢都市圏構想と定住自立圏構想の下、圏域単位での市町村の広域連携を推進している。各地では、比較的連携しやすいものを中心に取組が進む一方で、両圏域構想が基本的考え方とする都市機能のコンパクト化等に係る取組は進んでいないとする指摘がある。
- 内閣総理大臣の諮問機関である第32次地方制度調査会は、令和2年6月に答申を提出し、両圏域構想の取組を深化させていくための仕組みを提案した。一方、自治体や有識者からは、広域連携は市町村の自主的な判断の下で進められるべきとの指摘が挙がっている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 ふくだ たけし 福田 健志

第 1 1 2 7 号

はじめに

「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¹。自治体は、これまでも様々な形態の広域連携を進めてきたが、現在、政府は、三大都市圏外の地方圏を中心に、連携中枢都市圏構想及び定住自立圏構想による市町村の広域連携を推進している。また、内閣総理大臣の諮問機関である第 32 次地方制度調査会²が令和 2 年 6 月に提出した答申は、今後一層進行する人口減少等の課題を踏まえた対策の 1 つとして市町村の広域連携の推進を挙げ、連携中枢都市圏構想及び定住自立圏構想の取組を深化させていくための仕組みを提案した。本稿は、市町村の広域連携について、これら 2 つの構想を中心に経緯と現状を整理するとともに、今後の在り方に関する議論の内容をまとめる。

I 広域連携の概要

1 広域連携の必要性

自治体は、住民の日常生活に直結する事務を幅広く実施するが、これらを全て単独で実施するわけではなく、様々な形態の広域連携によって事務を実施する場合もある。こうした広域連携が必要とされる理由は、自治体の区域と人々の日常生活圏が一致せず広域的な調整が必要とされる事務³、「規模の経済性」が働く事務⁴、連携しなければ解決し得ない広域的な課題に対応する事務⁵、自治体の行財政基盤の制約により単独では実施困難な事務⁶等が存在するからである。また、特に近年は、人口減少・少子高齢化や国・地方の厳しい財政状況を踏まえ、広域連携によって行政サービスをより効果的・効率的に実施し、その維持・向上を図る必要性が指摘されている⁷。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 2 年 12 月 23 日である。

¹ 横道清孝「広域連携の現状と今後の方向性」日本都市センター編『広域連携の未来を探る一連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏一』日本都市センター、2016、p.2。<<http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2016/06/report159.pdf>> かつては、「広域行政」という用語が用いられたが、近年では、あらかじめ想定された圏域・形態にとらわれず、自治体間の自主的かつ多様な協力関係をイメージする「広域連携」という用語が一般的に用いられるとされる（同）。なお、「自治体間連携」という用語を用いる文献もある。

² 地方制度調査会は、「地方制度調査会設置法」（昭和 27 年法律第 310 号）に基づき、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置される。

³ 例えば、地域の中心都市に通勤・通学する市外住民が、中心都市の行政サービスの利益を受けながら、住民税は居住地で納税するような場合、受益と負担が一致せず、行政サービスの便益が行政区域を越えて他の自治体に波及する「スピルオーバー」が生じており、自治体間での調整が必要になるとされる（林宜嗣「地方財政と広域連携」『都市問題研究』697 号、2009.1、pp.25-26.）。

⁴ 例えば上下水道や交通等、相当規模の施設を要する行政サービスには、受益者数がある一定規模に達するまでは受益者 1 人当たりコストが低下するという規模の経済が働くとされる（同上、p.22.）。

⁵ 例えば、流域自治体の広域連携による河川の水質保全等がこれに当てはまるとされる（嶋田暁文「小規模自治体と圏域行政—自治と持続可能性の観点から—」『地域開発』630 号、2019.夏、p.15.）。

⁶ 例えば、病院等の医療や消防等がこれに当てはまるとされる（木村俊介『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— 改訂版』第一法規、2019、pp.1-2.）。

⁷ 横道 前掲注(1)、pp.3-4.

2 地方自治法に基づく広域連携の手法

広域連携には様々な形態があるが、「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）は、広域連携の手法として 7 種類の事務の共同処理制度を規定している⁸。これらは、新たに法人（特別地方公共団体）の設置を要する制度（一部事務組合及び広域連合（以下「組合」という。））と法人の設置を要しない制度（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）に分類することができる。この中では、一部事務組合の歴史が最も古く、既に「町村制」（明治 21 年法律第 1 号）に同様の仕組みが規定されていた⁹。

組合はいずれも議会を有するが、議員の選挙方法は、組合の構成自治体の協議により定められる規約によって規定され、多くの場合は構成自治体の各議会において議員の中から選ばれる（間接選挙）¹⁰。また、意思決定の方法は、全会一致制とする組合が多いとされる¹¹。共同で実施される事務の法律効果（法令上の責任）の帰属先について、組合においては、構成自治体から組合に移ることになる。一方、協議会や共同設置された機関が実施した事務の法律効果は、構成自治体に帰属する。事務の委託においては、委託元自治体から委託先自治体に当該事務の法律効果に移るが、事務の代替執行においては、当該事務の法律効果はこれを代替執行する自治体には移らず、事務を任せた自治体に帰属する¹²。連携協約については後述する（Ⅱ 2(2)(iii)）。

3 広域連携のデメリット

広域連携は、前述のように様々な必要に応じて実施される。一方、広域連携のデメリットとして、組合において全会一致制をとることにより意思決定が困難な場合があること¹³、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こと¹⁴が挙げられる。また、これらに加えて、広域連携の取組に対して、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問題が指摘されている。これは、住民が参政権を有するのは自らが居住する自治体においてのみであり、連携先の自治体にはこれが及ばないため、広域連携に対する住民のコントロールが十分に及ばなくなるおそれがあるということである¹⁵。

⁸ 自治法に基づく共同処理制度以外の広域連携として、自治法以外の法律に基づくもの（例えば「水防法」（昭和 24 年法律第 193 号）に基づく水防事務組合等）、法律の根拠なく行われているもの（災害時相互援助等）がある（辻山幸宜「自治体間連携の今日的意義と課題」『市政研究』174 号、2012 冬、pp.8-9.）。

⁹ 協議会・機関等の共同設置・事務の委託は昭和 27 年、広域連合は平成 6 年、連携協約・事務の代替執行は平成 26 年に、それぞれ自治法改正により創設された（横道清孝「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、2013.9、pp.11-12；寺田雅一・浦上哲朗「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」『地方自治』801 号、2014.8、p.31.）。平成 30 年 7 月 1 日時点で、一部事務組合は 1,466 件、広域連合は 116 件、連携協約は 319 件、協議会は 211 件、機関等の共同設置は 445 件、事務の委託は 6,628 件、事務の代替執行は 3 件がそれぞれ運用されている（「広域連携の仕組みと運用について」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf>）。

¹⁰ 平成 30 年 7 月 1 日時点で、議員の選挙方法として、構成自治体の住民による直接選挙を採用している組合はない（木村 前掲注(6)、pp.228-229、365-366.）。

¹¹ 金井利之「広域都市圏での補完行政と自治制度」『都市問題研究』697 号、2009.1、p.7.

¹² 「広域連携の現状と課題について」（第 32 次地方制度調査会第 27 回専門小委員会 資料）2019.12.5、p.17. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000658214.pdf>

¹³ 金井 前掲注(11)

¹⁴ 辻山 前掲注(8)、pp.13-14.

¹⁵ 鈴木潔「広域連携におけるガバナンスのあり方—連携中枢都市圏を中心に—」日本都市センター編 前掲注(1)、pp.43-45.

Ⅱ 市町村の広域連携をめぐる国の政策

1 広域行政圏

戦後の日本の自治制度を概観すると、市町村の広域連携は、市町村合併が大規模に促進された2つの時期の合間の政策として、あるいは合併に至らなかった市町村に対する補完的な政策として、促進されてきたとされる¹⁶。

戦後、新制中学校の建設等の市町村事務の増大に応じていわゆる「昭和の大合併」が進められた¹⁷後、「広域行政圏」施策により広域連携が促進された¹⁸。広域行政圏施策とは、都道府県知事が関係市町村と協議の上、市町村の区域を越える日常生活圏を広域行政圏として設定するものであった。そして、その圏域ごとに「広域行政機構」（自治法に基づく組合や協議会）を設置し、圏域全体の振興整備を促進するため「広域行政圏計画」を策定するとともに、ごみ処理やし尿処理、消防・救急等を広域連携により実施することが図られた¹⁹。同施策が進められた背景として、高度成長を経たモータリゼーションの進行等により、例えば農山漁村の住民も日常的に近隣市の都市的施設を利用するようになるなど、人々の日常生活圏が市町村の区域を越えて拡大するとともに、生活様式の都市化が進んだことが挙げられる²⁰。広域行政圏施策は、これに対応し、日常生活圏を単位として、生活様式の都市化に応じた地域の振興整備を進めるとともに、行政サービスを広域的に実施する体制を整えることを目的として推進された²¹。同施策は、合併の形式をとらずに市町村間の実質的な行政機能の分担を進める「機能的合併」としての側面を有していたと評される²²。平成11年4月1日時点で、広域行政圏は364圏域が設定されており、市町村全体の約97%がこれに含まれていた²³。

その後、平成11年以降、いわゆる「平成の大合併」が進められた。合併の促進は平成22年3月末で一区切りとされたが²⁴、地方制度調査会や総務省は、人口1万人未満の小規模市町村がなお多く存在することなどから、引き続き行財政基盤強化のための取組は必要であるとし、これ以降は、合併のほか広域連携や都道府県による補完等の多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村が最も適した方法を自ら選択できるようにする必要があるとした²⁵。

¹⁶ 辻山 前掲注(8), p.7; 伊藤正次「自治体間連携の時代?—歴史的な文脈を解きほぐす—」『都市問題』106巻2号, 2015.2, pp.55-56.

¹⁷ 「昭和の大合併」は、「町村合併促進法」（昭和28年法律第258号）及び「新市町村建設促進法」（昭和31年法律第164号）に基づき進められた（伊藤 同上, p.49.）。

¹⁸ 昭和44年度から「広域市町村圏」施策が開始され、人口約10万人を目安とする圏域が設定された。昭和52年度からは大都市周辺地域を対象に「大都市周辺地域広域行政圏」施策が開始され、人口約40万人を目安とする圏域が設定された。これらは、平成3年から「広域行政圏」と総称されるようになった（「広域行政圏計画策定要綱」（平成12年3月31日自治振第53号）pp.1-2. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/pdf/k_youkou.pdf>）。

¹⁹ 同上, pp.2-6; 辻山 前掲注(8), p.7.

²⁰ 木村仁「広域市町村圏の振興整備」『地方自治』256号, 1969.3, pp.9-10.

²¹ 横道清孝「広域行政の発展に向けて」『公営企業』480号, 2009.3, p.10.

²² 木村 前掲注(6), pp.92-93.

²³ 「広域行政圏施策の概要」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/H11.4.1.pdf>>

²⁴ 総務省「「平成の合併」について」2010.3, p.26. <https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf>

²⁵ 同上, pp.28, 33-34; （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』2009.6.16, pp.3-4, 6-7.

2 連携中枢都市圏構想と定住自立圏構想

(1) 導入に至った経緯

平成 20 年 5 月、総務大臣主催の「定住自立圏構想研究会」（座長：佐々木毅学習院大学教授（当時））は、少子高齢化の進行に加え、過去ほぼ一貫して続いてきた三大都市圏外の地方圏から東京圏への人口流出等により、地方圏は「衰退の淵にある」として、地方圏からの人口流出を食い止め、地方圏への人の流れを創出する必要があるとした。ただし、「もはや、すべての市町村にフルセット²⁶の生活機能を整備することは困難である」として、圏域内の中心市と周辺市町村が役割分担の下で連携する「定住自立圏構想」を提唱した²⁷。定住自立圏には、「人口流出を食い止めるダム機能」を備えることが期待された²⁸。

平成 20 年 12 月に制定された定住自立圏構想に係る要綱²⁹に基づき³⁰、各地域で定住自立圏の形成が進められたが、政令指定都市や中核市等、相当の人口規模と中核性を備える都市では、取組が進まなかった³¹。そのため、平成 26 年 8 月、これらの都市を対象とする「地方中枢拠点都市圏構想」に係る要綱³²が制定された。同構想は、定住自立圏構想とともに「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）の政策パッケージの 1 つとして位置付けられ³³、その際、国土交通省や経済産業省において検討されてきた別の都市圏概念³⁴と統一され、「連携中枢都市圏構想」と称されることとなった。

(2) 概要

(i) 基本的な考え方

連携中枢都市圏構想とは、三大都市圏外の地方圏を中心に、政令指定都市や中核市のように相当の規模と中核性を備える「連携中枢都市」と近隣市町村が「連携中枢都市圏」を形成し、「コンパクト化とネットワーク化」により、①経済成長のけん引（例：産学金官民一体となった

²⁶ 政府が「平成の大合併」を推進した背景に、市町村は、十分な権限や財政基盤とともに、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有すべきとする「フルセット」型の市町村観があったことが指摘されている（大森彌「自治体間連携と市町村観」『都市問題』106 巻 2 号, 2015.2, pp.76-77, 79.）。

²⁷ 定住自立圏構想研究会「定住自立圏構想研究会報告書—住みたいまちで暮らせる日本を—」2008.5, pp.1-4. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/pdf/080516_2.pdf>

²⁸ 山崎重孝「定住自立圏構想の推進について」『都市問題研究』697 号, 2009.1, p.77.

²⁹ 「定住自立圏構想推進要綱」（平成 20 年 12 月 26 日総行応第 39 号、平成 30 年 9 月 3 日総行応 239 号一部改正）総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000524541.pdf>

³⁰ 定住自立圏構想を法律ではなく要綱に基づく制度とした理由として、まず要綱に基づいて運用を開始し、問題が生じた場合にはこれを改善し、その後の必要性に応じて法制度化するという意図があったことが指摘されている（田口一博「総務省『定住自立圏構想推進要綱』に至る経過について」『自治総研』364 号, 2009.2, p.68.）。定住自立圏構想推進要綱の作成に合わせて、広域行政圏に係る要綱は廃止された（「定住自立圏構想推進要綱について（通知）」（平成 20 年 12 月 26 日総行応第 39 号））。

³¹ その理由として、政令指定都市等にとって、定住自立圏形成に係る財政措置は魅力に乏しかったこと等が指摘されている（基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会「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」2014.1, p.5. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000273899.pdf>）。

³² 「連携中枢都市圏構想推進要綱」（平成 26 年 8 月 25 日総行市第 200 号、平成 30 年 8 月 28 日総行市第 52 号一部改正）同上 <https://www.soumu.go.jp/main_content/000571474.pdf> 要綱は、当初「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」として制定されたが、平成 27 年 1 月の改正により、現在の名称になった。

³³ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）pp.52-54. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>>

³⁴ 国土交通省が「国土のグランドデザイン 2050」2014.7. <<https://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>> において示した「高次地方都市連合」と、経済産業省の「日本の「稼ぐ力」創出研究会」が議論していた「都市雇用圏」を指す（松谷朗「「連携中枢都市圏構想」の最新の動きについて」『地方自治』810 号, 2015.5, pp.80-81.）。

経済戦略の策定、産業クラスターの形成支援等)、②高次の都市機能の集積・強化(例:高度な医療サービスの提供、高等教育・研究開発の環境整備等)、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上(福祉や教育等の生活機能の強化、地域公共交通やICTインフラ等のネットワークの強化等)に取り組み、地方圏に一定の人口を有し社会経済を維持するための拠点を形成する構想である。特に①②の役割は、連携中枢都市が中心となって取り組むことが想定されている³⁵。ここでいう「コンパクト化」とは、各々の都市機能を、圏域内の住民がアクセスしやすく利用しやすい場所に集約することである。また、「ネットワーク化」とは、圏域内の拠点となるエリアや周辺の集落を公共交通や情報通信網等のネットワークでつなげることであり³⁶。

定住自立圏構想とは、地方圏を中心に、人口5万人程度以上の「中心市」と近隣市町村が「定住自立圏」を形成し、中心市において圏域全体の生活に必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において農林水産業の振興や自然環境の保全等を図るなど、役割分担によって圏域全体の生活関連機能サービスや経済基盤を確保しようとする構想である³⁷。

(ii) 連携中枢都市圏及び定住自立圏の形成プロセス

連携中枢都市圏構想及び定住自立圏構想(以下「両圏域構想」という。)の各要綱に沿って、両圏域の形成プロセスについて述べる。まず、連携中枢都市又は定住自立圏の中心市(以下「中心都市」という。)の要件³⁸を満たす市が、「連携中枢都市宣言」又は「中心市宣言」をする。連携中枢都市圏又は定住自立圏(以下「両圏域」という。)に参加する近隣市町村³⁹(以下「連携市町村」という。)は、各市町村議会の議決を経て、基本方針や連携する取組等について、連携中枢都市圏の場合は連携協約(Ⅱ2(2)(iii)で後述)を、定住自立圏の場合は定住自立圏形成協定⁴⁰を、中心都市と1対1で締結する⁴¹。両圏域は、複数の連携協約や定住自立圏形成協定が積み重なった結果として形成されるものであり、事前にその範囲が設定されているわけではない⁴²。また、連携協約や定住自立圏形成協定の内容はそれぞれ異なり、同じ圏域内においても、

³⁵ 「連携中枢都市圏構想推進要綱」前掲注(32), pp.1, 5-10.

³⁶ 単に物理的につなげるということにとどまらず、例えば医療・介護分野において、拠点病院や診療所、特定養護老人ホーム等の機能を、圏域内の市町村で分担し、人的・物的サービスを一体的に運用し、圏域全体で医療・介護サービスを拡充させることも「ネットワーク化」に含まれる(松谷 前掲注(34), p.82.)。

³⁷ 「定住自立圏構想推進要綱」前掲注(29), pp.2-3.

³⁸ 連携中枢都市の要件は、①政令指定都市又は中核市であること、②昼間人口を夜間人口で除した値(昼夜間人口比率)がおおむね1以上であること、③三大都市圏(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、奈良県)外に所在すること、又は三大都市圏内に所在する市であって就業・通学する住民のうち政令指定都市や東京23区へ通勤・通学する者の割合が1割に満たないことである。定住自立圏の中心市の要件は、①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)、②昼夜間人口比率が1以上であること、③連携中枢都市の要件③である。ただし、両圏域ともに、これらのほか、平成の大合併による合併市に係る要件や、隣接する2つの市を合わせて1つの中心都市とみなす特例等を定めている(「連携中枢都市圏構想推進要綱」前掲注(32), pp.3-4, 15-16; 「定住自立圏構想推進要綱」同上, pp.3-5, 13.)。

³⁹ 両要綱は、連携市町村の目安として、就業・通学する住民のうち1割以上が中心都市に通勤・通学していることを挙げている(「連携中枢都市圏構想推進要綱」同上, p.5; 「定住自立圏構想推進要綱」同上, p.6.)。

⁴⁰ 定住自立圏形成協定は、連携協約と異なり法定外の行政契約であり、民法上の契約に関する諸原則・諸規定が、行政契約であることの特性に配慮しつつ適用されるものである(斎藤誠「連携協約制度の導入と自治体の課題」『市政』749号, 2014.12, p.18.)。

⁴¹ 「連携中枢都市圏構想推進要綱」前掲注(32), pp.3-12; 「定住自立圏構想推進要綱」前掲注(29), pp.4-11.

⁴² 松本英昭『逐条地方自治法 新版 第9次改訂版』学陽書房, 2017, p.1276. 両圏域は、都道府県の区域を越えて設定することも可能である。また市町村は、2以上の圏域に属することもできる(「連携中枢都市圏構想推進要綱」同上, pp.11-12; 「定住自立圏構想推進要綱」同上, p.10.)。

連携する取組は連携市町村によって異なる場合がある⁴³。つまり、両圏域を形成するか否かや、両圏域を形成した上でいかなる取組を連携の対象とするかは、各市町村の自主的な判断に委ねられている。

連携協約等の締結後、中心都市は、地域の関係者や民間企業を構成員とする協議・懇談の場における検討や、各連携市町村との協議を経て、圏域の将来像や連携する取組等について記載した連携中枢都市圏ビジョン又は定住自立圏共生ビジョン（以下「圏域ビジョン」という。）を策定する⁴⁴。両圏域を形成する市町村には、圏域ビジョンに基づく取組に要する経費等について、交付税措置等の財政支援がなされる。このうち特別交付税は、連携市町村よりも中心都市により手厚く措置される⁴⁵。また、連携中枢都市には、連携市町村の住民のためにも財政支出を行う必要があることに鑑み⁴⁶、圏域人口に応じて普通交付税が措置される⁴⁷。

以上の基本的な考え方と圏域の形成プロセスから、両圏域構想の特徴として、①市町村の主体性を前提とした緩やかな連携であること、②中心都市のリーダーシップによる調整を期待する制度であることが指摘される。前述のとおり、広域連携にはデメリットもあるが、両圏域構想は、①によって住民によるコントロールが十分に及ばなくなるおそれがあるという課題に、②によって特に組合において意思決定が困難な場合があるという課題に、それぞれ対応しようとするものであると指摘されている⁴⁸。

（iii）連携協約

前述したように、連携中枢都市圏の形成に際しては、市町村間で連携協約を締結することとされている。連携協約は、自治法に基づく事務の共同処理制度の1つであり、平成26年に法制化された。連携協約は、自治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や政策面での役割分担を定めるものであり、これを国家間の条約になぞらえる見方もある⁴⁹。その利点として、組合とは異なり特別な機関を設けない点で柔軟性があること、自治体間に連携をめぐる紛争が生じた場合の解決の手続⁵⁰があらかじめ制度化されているという点で安定性があるこ

⁴³ 「人口減対策へ 広がる「定住自立圏」 丸亀中心に県内2例目 医療や交通、役割分担」『朝日新聞』（香川全県版）2012.4.21；「「山形連携中枢都市圏」ってなに？ 山形市など12市町連携 50万人維持目標」『朝日新聞』（山形全県版）2020.3.23。

⁴⁴ 「連携中枢都市圏構想推進要綱」前掲注(32), pp.12-14；「定住自立圏構想推進要綱」前掲注(29), pp.11-13。

⁴⁵ 特別交付税の上限額は、連携中枢都市の場合、1.2億円を基に圏域人口や面積等を勘案して調整した金額、定住自立圏の中心市の場合、8500万円を基に圏域人口や面積等を勘案して調整した金額、連携市町村の場合、1500万円とされている（総務省自治行政局市町村課「連携中枢都市圏構想推進のための地方財政措置について」（平成28年4月1日事務連絡、最終改正平成30年11月21日）pp.3-5. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000615242.pdf>; 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」（平成22年4月30日事務連絡、最終改正平成30年11月6日）pp.2-5. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000324517.pdf>）。

⁴⁶ 小宮大一郎「連携中枢都市圏構想—構想を推進するにあたっての論点—」『地方自治』812号, 2015.7, p.7。

⁴⁷ 普通交付税は、連携中枢都市にのみ、圏域人口に応じて措置される（圏域人口75万人の場合、約2億円）（総務省自治行政局市町村課 前掲注(45), p.3.）。

⁴⁸ 三浦正士「連携中枢都市圏構想の展開とその論点—みやぎ共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から—」日本都市センター編 前掲注(1), p.122。

⁴⁹ 宇賀克也「2014年地方自治法改正の意義と課題」『自治実務セミナー』630号, 2014.12, p.5。

⁵⁰ 自治法に基づき、連携協約に係る紛争がある場合、自治体は、都道府県が当事者となる場合は総務大臣に対して、それ以外の場合は都道府県知事に対して、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（第252条の2第7項）。自治紛争処理委員は、総務大臣又は都道府県知事により、優れた識見を有する者のうちから事案ごとに3名任命される（第251条第2項）。

とが挙げられる⁵¹。

(3) 連携中枢都市圏と定住自立圏の形成状況

令和2年4月1日時点で、連携中枢都市圏は34圏域が形成されており、延べ325市町村がこれに参加している⁵²。また、同年10月1日時点で、定住自立圏は128圏域が形成されており、延べ537市町村がこれに参加している⁵³。令和元年12月に地方制度調査会で配布された資料によれば、両圏域のいずれかに属している市町村の割合は、両圏域の形成が可能な市町村の約7割、全国の市町村の約4割とされる⁵⁴。一方、中心都市の要件を満たすものの、連携中枢都市宣言や中心市宣言をしていない市もある⁵⁵。

(4) 連携中枢都市圏構想と定住自立圏構想の論点

(i) 連携中枢都市圏と定住自立圏における取組の内容

各圏域における取組により、住民サービスの向上等、一定の成果を挙げた事例が紹介されている⁵⁶。しかし一方で、取組の多くは、圏域単位での観光振興や保育所・図書館の相互利用等、比較的連携しやすいものや従来実施されてきたもの、両圏域構想によらなくともできるものが多いとの指摘がある⁵⁷。また、公共施設の再編や広域的なまちづくり等、都市機能のコンパクト化や集約につながるような取組は少数にとどまるとされる⁵⁸。総務省が連携中枢都市圏を対象に実施した分析においても、市町村間の専門人材等の共同活用を伴う取組や、事務の集約・共

⁵¹ 松谷 前掲注(34), pp.83-85. なお、連携協約はあくまで基本的な方針や役割分担を定めるものであり、実際に事務を執行する段階において、例えば事務を自治体間で受委託する場合、別途、自治法に基づく事務の委託の手続を踏む必要がある(斎藤 前掲注(40), p.19.)。

⁵² 「連携中枢都市圏構想」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html>

⁵³ 圏域数には、当初は定住自立圏として形成され、その後、連携中枢都市圏に移行した圏域を含む(総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況について」p.1. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000691156.pdf>)。なお、「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」(令和元年12月20日閣議決定)首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/r1-12-20-senryaku.pdf>> は、第1期から引き続いて両圏域構想を政策パッケージの1つとし、令和6年度末時点で達成すべき重要業績評価指標(KPI)として、連携中枢都市圏を37圏域、定住自立圏を140圏域とすることを設定した(同戦略の「附属文書 政策パッケージ」p.71.)。

⁵⁴ ここでの「両圏域の形成が可能な市町村」とは、就業・通学する住民のうち1割以上が中心都市になり得る市に通勤・通学している市町村である。連携中枢都市圏構想については、同資料が取りまとめられた時点で、圏域の形成が可能な市町村は470団体あり、このうち連携中枢都市圏を形成しているのは289団体である。定住自立圏構想については、圏域の形成が可能な市町村は630団体あり、このうち定住自立圏を形成しているのは464団体である。なお、両圏域のいずれにも属する市町村は、連携中枢都市圏の団体として計上されている。両圏域を合わせると、全市町村(1,718団体)のうち、いずれかの圏域の形成が可能な市町村は1,100団体あり、このうち753団体がいずれかの圏域に属している(「広域連携の現状と課題について」前掲注(12), p.28.)。

⁵⁵ 平成27年時点で、連携中枢都市の候補市は、政令指定都市又は中核市ではない(したがって連携中枢都市となるためには中核市等への移行が必要とされる。)22市も含めて61市あるとされていた(小宮 前掲注(46), p.8.)。また、総務省は、定住自立圏の中心市の要件を満たす市のうち、政令指定都市又は中核市ではなく、かつ、連携市町村として両圏域構想に参加していない「未宣言中心市」は、令和元年11月時点で69市あるとしている(「定住自立圏構想の進捗状況・総務省の取組について」(第16回定住自立圏構想の推進に関する懇談会 資料2)2019.11.27, p.14. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000661300.pdf>)。

⁵⁶ 「先行事例から 資源を有効活用し、住民サービス向上」『日経グローバル』309号, 2017.2.6, pp.17-21.

⁵⁷ 中山徹『人口減少と地域の再編—地方創生・連携中枢都市圏・コンパクトシティ—』自治体研究社, 2016, pp.83-84; 小島延夫「連携中枢都市圏の問題点—日弁連での調査を踏まえて—」『自治実務セミナー』698号, 2020.8, p.48; 新垣二郎編『自治のゆくえ—「連携・補完」を問う—』(自治総研ブックレット 21)公人社, 2018, pp.54-55.

⁵⁸ 平岡和久「連携中枢都市圏と地方財政」『住民と自治』674号, 2019.6, pp.21-22; 瀬田史彦「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, 2020.7, p.12.

同実施等に係る取組、利害調整を伴う取組は、一部にとどまると指摘された⁵⁹。

（ii）中心都市以外の市町村への影響

両圏域において、連携市町村の住民に対する基幹的な行政サービスが中心都市によって提供されるようになった場合、連携市町村の行政機能や自治機能の「空洞化」を招くおそれがあること⁶⁰、また、特に連携中枢都市圏構想において、連携中枢都市に人口や経済力が集中し連携市町村が衰退するおそれがあることが指摘されている⁶¹。前述したように、広域連携には、住民によるコントロールが十分に及ばなくなるおそれがあるというデメリットがあるが、特に市町村間の財政力に差がある場合、連携市町村の意見はより反映されづらくなるとされる⁶²。両圏域構想では、圏域の形成は各市町村の自主的な判断に委ねられているほか、連携協約や定住自立圏形成協定を各市町村議会の議決事項とするなど、一定の民主的統制が及ぶようになっている。しかし一方で、両圏域は中心都市と各連携市町村が1対1で締結する連携協約等が積み重なった結果として形成されるものであること、圏域ビジョンは中心都市が策定することとされていること⁶³から、各連携市町村は、圏域全体の方向性の決定について十分に関わることができず、これらの住民の意見は十分に反映されないとする指摘がある⁶⁴。

また、中心都市の要件を満たす市が周辺になく、両圏域が設定されない地域⁶⁵が存在する。これに対して、両圏域構想は「選択と集中」を狙いとするものであり、対象外とされた地域の衰退を招くとする指摘がある。こうした地域が衰退すれば、その影響は、これらの地域の住民だけでなく、食料・エネルギー調達や国土保全等の問題を通じて、国土全体に及ぶおそれがあると指摘されている⁶⁶。

（iii）都道府県による補完との関係

都道府県は、広域自治体として、市町村の補完事務等を実施している⁶⁷。これに対して、特に連携中枢都市圏構想については、連携中枢都市が圏域の中心となる点で、都道府県による市町村に対する「垂直補完」を、圏域内では連携中枢都市による「水平補完」に切り替えていくこ

⁵⁹ 「広域連携の現状と課題について」前掲注(12), p.34.

⁶⁰ 大杉寛「定住自立圏構想は地域を救うか」『地方自治職員研修』578号, 2008.10, p.35.

⁶¹ 平岡和久「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, 2017.7, p.80.

⁶² 嶋田 前掲注(5), p.16.

⁶³ 両圏域構想の要綱では、圏域ビジョンの策定に際して、各連携市町村が中心都市と協議することができるのは、当該市町村に関連する部分についてのみとされている（「連携中枢都市圏構想推進要綱」前掲注(32), p.12; 「定住自立圏構想推進要綱」前掲注(29), p.11.）。

⁶⁴ この課題への対応策として市町村合併が提案される可能性があるとして、両圏域構想を自治体再編につながるものとする指摘もある（外川伸一「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—」『大学改革と生涯学習—山梨学院生涯学習センター紀要—』20号, 2016.3, pp.40-41; 本多滝夫「連携中枢都市圏構想からみえてくる自治体間連携のあり方」『住民と自治』636号, 2016.4, p.11.）。

⁶⁵ 前掲注(54)における、「両圏域の形成が可能な市町村」の外で、かつ、三大都市圏外の市町村は、278団体（市町村全体の約2割）に上る（「広域連携の現状と課題について」前掲注(12), pp.27-28.）。

⁶⁶ 外川 前掲注(64), pp.36, 39-40.

⁶⁷ 自治法上、都道府県は、「広域事務」と「連絡調整事務」に加え、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務（「補完事務」）を実施することとされている（第2条第5項）。都道府県が実施する補完事務の範囲は、市町村の規模及び能力に応じて決まる（第2条第4項）。そのため、例えば連携市町村においては都道府県が補完事務として実施している事務を、中心都市では自ら実施している場合がある。

とが含意されているとする指摘がある⁶⁸。また、両圏域が形成されている地域等において、当該地域に係る都道府県の権限に属する事務を、権限移譲⁶⁹や事務の委託等を用いて、中心都市等が実施することにより、住民の利便性の向上につながっているケースがある⁷⁰。一方、例えば保健所が所掌する公衆衛生事務等、広域的な観点から実施する必要がある事務を中心都市が担うのは困難であるとする指摘がある。また、「水平補完」を受ける連携市町村の住民から見ると、補完する主体が参政権を有する都道府県からこれが及ばない近隣の中心都市に変わることを意味し、住民によるコントロールが低下するおそれがあることが指摘されている⁷¹。

Ⅲ 今後の市町村の広域連携の在り方

1 自治体戦略 2040 構想研究会の報告

(1) 報告の内容

総務大臣主催の研究会「自治体戦略 2040 構想研究会」（座長：清家篤日本私立学校振興・共済事業団理事長）は、平成 30 年 4 月に第 1 次報告を、同年 7 月に第 2 次報告を取りまとめた（両者を合わせて、以下「2040 研究会報告」という。）。2040 研究会報告は、令和 22（2040）年頃までに人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎えることを踏まえ、自治体の行政体制を見直す必要があるとした。そして、基本的考え方の 1 つとして、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」を挙げた。「圏域マネジメント」とは、複数の市町村によって構成される「圏域」を単位として行政を進めることを「真正面から認める法律上の枠組み」として設けることである⁷²。2040 研究会報告は、今後、都市圏が維持できるサービス・施設が縮減することを踏まえ、個々の市町村が「行政のフルセット主義」から脱却し、各市町村の中長期的な「個別最適」と都市圏の「全体最適」を両立させるために、「圏域」単位でのマネジメントの仕組みが必要であるとする。そして、現状では、両圏域構想等による広域連携の取組は比較的連携しやすいものに集中しているが、今後は、まちづくりや産業などの各政策を「圏域」単位で行うことを促進するために、連携を促すルール作りや財政支援、連携をしない場合のリスクの可視化等によって、中心的な都市のマネジメント能力を高め、市町村間の合意形成を容易にする方策が必要であるとする。「二層制の柔軟化」とは、都道府県が市町村の補完に積極的に取り組むことであるが、その際、「圏域」内の行政は「圏域」に委ね、都道府県の補完は他に支援の手段がな

⁶⁸ 外川伸一・安藤克美「連携中枢都市による「水平補完」と府県」『日本都市学会年報』51 号、2018.5、p.67。総務省関係者も、例えば児童相談所の設置等、政令指定都市等の大都市が既に実施している事務は、大都市による事務を周辺市町村に拡大する形で実施する方が、都道府県が実施するよりも合理的な場合があると指摘している（小川康則「広域連携と大都市」『地方自治』829 号、2016.12、pp.14-15.）。

⁶⁹ 自治法第 252 条 17 の 2 に基づき、都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例により、市町村が処理することとすることができる（条例による事務処理の特例）。

⁷⁰ 例えば、本来、パスポート発給事務は都道府県の事務であるが、埼玉県秩父市は、同市及び同市と定住自立圏を形成する周辺 4 町に係るパスポート発給事務を実施している。この取組は、秩父市等 1 市 4 町が、埼玉県から当該事務に係る権限移譲を受けるとともに、4 町が当該事務を秩父市に委託することにより可能となっている。これにより、1 市 4 町の住民は、県の支所よりも近隣の秩父市でパスポートを取得することができるようになった（「広域連携について」（第 32 次地方制度調査会第 30 回専門小委員会 資料）2020.1.10、p.25。総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000663946.pdf>）。

⁷¹ 外川・安藤 前掲注(68)、pp.68-70。

⁷² 「圏域」を自治の新たな単位として法律上に明記することにより、「圏域」を対象に補助金や地方交付税を配分することも可能になるとする指摘がある（谷隆徳「中外時評 2040 年の地方自治の姿は」『日本経済新聞』2018.8.30.）。

い市町村に重点化する必要があるとした⁷³。

(2) 報告に対する意見

2040 研究会報告は、「圏域マネジメント」と両圏域構想との関係を明確には説明していないが、「圏域マネジメント」の基盤となるのが両圏域構想であるとする指摘⁷⁴や、「圏域マネジメント」の意図は、現在は要綱に基づいて実施されている両圏域構想に法的な根拠を与えることにあるとする指摘⁷⁵がある。「圏域マネジメント」に対しては、国が決めた枠組みに市町村を誘導するべきではないとする批判⁷⁶や、市町村からの具体的な要求がなく立法事実欠缺とする批判⁷⁷がなされた。また、両圏域構想との関係という観点からは、両圏域構想のデメリットのうち、特に連携市町村の住民によるコントロールが十分に及ばなくなるおそれがあることについて、何ら手当てがないままに「圏域」を行政主体とすることは問題であること⁷⁸や、両圏域構想等による連携が対等を前提とする契約の精神に基づくものであることと異なり、「圏域マネジメント」は、中心的な都市以外の市町村の自己決定権を抑制し、財政支援等を用いて中心的な都市への権限と資源の集約に誘導するものとなる懸念があること⁷⁹が指摘された。

2 第 32 次地方制度調査会の答申

(1) 答申の内容

平成 30 年 7 月に発足した第 32 次地方制度調査会（会長：市川晃住友林業社長）は、令和 2 年 6 月に「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」⁸⁰（以下「地制調答申」という。）を提出した。同調査会への諮問事項には、2040 研究会報告の内容が反映されており、同調査会の議論において「圏域マネジメント」がどう取り扱われるかが注目された⁸¹。結果として、「圏域マネジメント」は、地制調答申には盛り込まれていないとされる⁸²。

⁷³ 自治体戦略 2040 構想研究会「自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告—人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか—」2018.7, pp.2, 29-30, 35-36. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf>

⁷⁴ 新川達郎「圏域マネジメントの必要と効果」『月刊自治研』726 号, 2020.3, p.23.

⁷⁵ 小原隆治「自治体戦略 2040 構想をめぐる論点」『住民と自治』670 号, 2019.2, p.15; 牛山久仁彦「圏域マネジメントと地域自治」『ガバナンス』209 号, 2018.9, p.30.

⁷⁶ 片山善博「人口減少下の基礎的自治体・広域自治体を展望する」『ガバナンス』209 号, 2018.9, p.16.

⁷⁷ 小原 前掲注(75), p.16.

⁷⁸ 牛山 前掲注(75), pp.30-31.

⁷⁹ 新川達郎「圏域マネジメントと民主的ガバナンスの課題」『ガバナンス』209 号, 2018.9, p.28.

⁸⁰ （第 32 次）地方制度調査会「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」2020.6.26. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf>

⁸¹ 「2040 年の自治体の姿 議論 急速な少子高齢化 どう対応 地方制度調査会、初会合」『朝日新聞』2018.7.6.

⁸² 地方制度調査会の事務局を務めた総務省の職員によれば、そもそも地方制度調査会においては「圏域構想」なるものは何ら議論されておらず、これが議論されたのは、今後の議論の材料を提供することを目的に自由な議論の場として開催された有識者研究会においてであるとされた（田中聖也「市町村間の広域連携について—第三二次地方制度調査会を振り返る—」『地方自治』874 号, 2020.9, pp.3-4.）。例えば、平成 30 年 7 月～令和元年 6 月に総務省において開催された有識者研究会である「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」（座長：辻琢也一橋大学理事・副学長）では、市町村が自ら又は都道府県による勧告を経て「圏域」を形成し、これを単位として、地域公共交通網の維持、都市のコンパクト化、公共施設の再編等に係る事務を実施する制度について議論された（総務省自治行政局市町村課「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会＜第 11 回＞事務局提出資料」（第 11 回基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会 資料）2019.5.17, pp.15-20. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000620356.pdf>）。

地制調答申は、自治体の広域連携について、地域の実情に応じた自主的な取組であることを前提とした上で、これを促進する必要があるとした。また、市町村単独で、又は広域連携を進める市町村と共同で、行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基に「地域の未来予測」を整理し、広域連携に係る議論に活用することを提案した⁸³。

両圏域構想について地制調答申は、現在は比較的連携しやすい取組を中心に進められているが、今後は公共施設・専門人材の共同活用や広域的なまちづくりなど、取組内容を深化させていく必要があるとした。そして、こうした取組には、利害調整を伴うために合意形成が容易でないものも多いが、中心都市が連携市町村の意見を十分に踏まえて丁寧に合意形成を進めていくことが、連携市町村による積極的な参画を促し、取組内容の深化につながるとした。そのため、地制調答申は、各圏域における取組に対する、連携市町村及びその「共」や「私」の担い手（地域の関係者や民間企業）の十分な参画を担保する仕組みを法制化することを提案した。ただし一方で、法制化により市町村が特定の広域連携の枠組みへ誘導され自主性が損なわれるのではないかと懸念する意見も併載した⁸⁴。委員の1人によれば、この「連携市町村等の十分な参画を担保する仕組み」は、既に両圏域構想の要綱に盛り込まれているものであり、これを法制化する意図は、この仕組みを法的に担保することにあるとされる⁸⁵。

また地制調答申は、両圏域が形成されている地域以外の地域（三大都市圏等）においても市町村の広域連携を進めること⁸⁶、地域の中心的な都市に対して、近隣の市町村に係る都道府県の権限に属する事務を移譲すること⁸⁷、他の市町村との広域連携が困難な市町村に対して都道府県が補完・支援すること⁸⁸について、その必要性を指摘した。

（2）答申に対する意見

地制調答申に盛り込まれた「地域の未来予測」については、将来は不確実であるにもかかわらず、人口減少を前提とするただ1つの予測を示すことにより、市町村を広域連携へ誘導する仕組みであるとして、これを批判する意見がある⁸⁹。

また、前述したように、地制調答申は、両圏域構想における「連携市町村等の十分な参画を

⁸³ （第32次）地方制度調査会 前掲注(80), pp.4-5, 14, 16-17.

⁸⁴ 同上, pp.15-17.

⁸⁵ 牧原出「『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題』への対応とは何か?」『自治実務セミナー』699号, 2020.9, p.4. 地方制度調査会の専門小委員会で配布された資料によると、両圏域構想の要綱の記述のうち、中心都市が圏域ビジョンを策定する際に、連携市町村との協議を経ることとしている点等が、「連携市町村の十分な参画を担保する仕組み」に該当する。また、圏域ビジョンの策定に際して地域の関係者や民間企業を構成員とする協議・懇談の場を設けることとしている点が、「連携市町村の「共」や「私」の担い手の十分な参画を担保する仕組み」に該当する（「広域連携について（論点に対する考え方）」（第32次地方制度調査会第34回専門小委員会 資料1）2020.3.10, pp.12-13. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000675148.pdf>）。

⁸⁶ （第32次）地方制度調査会 前掲注(80), pp.17-18. また地制調答申は、既に財政措置がある両圏域構想以外の手法による広域連携に対して、各市町村に発生する需要に応じ、財政措置を講じる必要があるとした（同, pp.15-16.）。

⁸⁷ 地制調答申は、近隣の市町村の合意があり、市町村間で当該事務を処理するための安定的な関係が構築されている場合には、地域の中心的な都市から都道府県に対して、近隣の市町村に係る都道府県の権限に属する事務を当該市へ委託するよう、要請することができる仕組みを法制化することを提案した（同上, p.18.）。

⁸⁸ 地制調答申は、市町村が、都道府県に対して、補完・支援に係る連携協約の締結に向けた協議を要請できるようにする仕組みを法制化することを提案した（同上, pp.19-20.）。

⁸⁹ 金井利之「地制調答申から逆算して自治体が真剣に考えるべきことは何か?」『地方議会人—議会研修誌—』51巻4号, 2020.9, pp.6-7; 本多滝夫「第32次地方制度調査会答申を読み解く 第2回 広域連携」『住民と自治』690号, 2020.10, p.31.

担保する仕組み」の法制化については、提案と懸念点との両論併記としたが、これは、全国町村会等からの強い反対があったことを受けてのことであった⁹⁰。全国町村会は、これまで要綱で定めていた両圏域構想の形成プロセスの法制化により、現在の両圏域構想から柔軟性や自由度が失われること、政府が法制化を根拠に現在の財政措置を強化し政策誘導するおそれが高まることを指摘し、2040 研究会報告が提示した「圏域マネジメント」を実質的に全国展開することにつながると危惧している⁹¹。有識者からも、同様の指摘が挙がっている⁹²。

3 広域連携の在り方に関する有識者の意見

今後の市町村による広域連携の在り方として、行政サービスの効率化を進めるという観点からは、国が、特に小規模市町村に対して、都道府県や地域の中心都市に事務を委託するという形での広域連携を進めるよう促す必要性が指摘されている⁹³。

一方で、連携するか否か、またいかなる事務をいかなる方法によって連携して実施するかを、市町村が自主的に判断することの重要性が指摘されている。前述したように、広域連携には住民のコントロールが十分に及ばなくなるおそれがあるというデメリットがある。そのため市町村は、住民からの民主的コントロールが重視される事務と重視されない事務を見定め、自ら実施すべき事務と広域連携によって行う事務とを選ぶ必要があるとする指摘である⁹⁴。また、広域連携の方法は両圏域構想に限らず多様であり、市町村は、広域連携の対象となる行政サービスの性質や課題に応じて、都道府県による補完を含めて最適な方法を選び、重層的な連携関係を築いていく必要があるとする指摘もある⁹⁵。そして、こうした市町村の自主性は、制度上保障される必要があることが指摘されている⁹⁶。

おわりに

本稿でまとめた両圏域構想の論点や地方制度調査会の議論等を踏まえると、今後の広域連携の在り方をめぐっては、中心的な都市の役割を重視し、行政サービスの効率化を重視する観点と、市町村の自主性、特に中心的な都市以外の市町村の自治を重視する観点があることが分かる。地制調答申を踏まえ、今後、必要な法整備が検討されることが予想される⁹⁷が、今後の広域連携の在り方については、これら両方の観点を踏まえつつ、人口減少等の課題に対応したものとなるよう、議論を進めていく必要がある。

⁹⁰ 田中 前掲注(82), p.19.

⁹¹ 地方制度調査会委員・全国町村会長（荒木泰臣）「『総括的な論点整理（案）』に対する意見」（第32次地方制度調査会第37回専門小委員会 資料4）2020.4.23, p.2. 総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/000684287.pdf> 全国町村会は、「平成の大合併」を、市町村の自主性を尊重するとしながら、財政誘導と国・都道府県の指導によって推進されたものと評しており、広域連携についても、同様の方法で市町村の意思に反して進められることを懸念している（同, p.4.）。

⁹² 堀内匠「第32次地方制度調査会『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』を読む」『自治総研』502号, 2020.8, pp.71-72; 本多 前掲注(89), p.32.

⁹³ 佐藤主光「全ての自治体は自立できない 広域連携を促す交付税改革を」『Wedge』370号, 2020.2, pp.27-28.

⁹⁴ 鈴木 前掲注(15), p.58.

⁹⁵ 新川達郎「圏域マネジメント論とこれからの地方自治—2040問題と第30～32次地方制度調査会の検討から—」『同志社政策科学研究』21巻2号, 2020.3, pp.74-75; 水谷利亮「小規模自治体の行方—「多元・協働型自治」モデルを求めて—」『住民と自治』671号, 2019.3, pp.40-43.

⁹⁶ 嶋田 前掲注(5), pp.16-17.

⁹⁷ 「地方行政デジタル化 調査会、首相に答申」『毎日新聞』2020.6.27.