

第1章

圏域における都市自治体の役割

明治大学政治経済学部 地域行政学科長・教授 牛山 久仁彦

1 本章のテーマ： 都市自治体の広域連携と都道府県

地方分権改革は、自治体の権限の拡大と財源確保、そして国と地方の関係改革によって、自治体、とくに都市自治体のありように大きな変化をもたらした。また、「平成の大合併」は、都市自治体の大規模化をもたらし、多くの「大都市」を生むこととなった。あわせて、「平成の大合併」は、大都市と小規模自治体の規模の差を広げる状況を生んでおり、自立して行政運営が可能な大都市と、相互に連携し、国や県の垂直補完を受けなければ行政運営がままならない小規模自治体への二極化が進んでいるようにも思える。

このことは、本研究会のテーマである都市自治体と都道府県の関係にも大きく影響している。大都市自治体と小規模自治体では、都道府県との関係が異なっており、自立をめざす大都市と、都道府県との垂直補完を必要とする小規模自治体では、都道府県の位置づけの違いが生じることとなる。

そうした状況に一石を投じる施策が自治体の広域連携である。自治体の広域連携は、複数の自治体が何らかの方法で連携することにより、政策の立案・執行を進めるものである。後にみるように、広域連携施策にはさまざまなものがあり、その特徴もさまざまである。なお、ここで広域連携という場合には、複数の自治体が連携する場合をさし、本章で広域行政という場合は、それが、都道府県が広域行政を担うことも含めて用いる。その意味では、広域連携も広い意味での広域行政の中に含まれる。本章で注目するテーマが都道府県の圏域と広域連携の圏域の重複や役割分担を問題にするのも、そうした広域行政のあり方をめぐる議論を中心に展開されるからである。

2013年に示された第30次地方制度調査会（以下、「30次地制調」と

いう。)の答申は、その第4において、「基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」と称して、「平成の大合併」後の基礎自治体のあり方と広域行政について検討を行っている。また、2020年の第32次地方制度調査会答申(以下、「32次地制調」という。)は、「2040年頃にかけて生じる変化・課題、そして大規模な自然災害や感染症等のリスクにも的確に対応し、持続可能な形で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、地方公共団体がそれぞれの有する強みを活かし、それぞれの持つ情報を共有し、資源を融通し合うなど、地域の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点が重要となる。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」(第30次地方制度調査会, p.14)として、今後の広域連携の重要性を指摘している。さらに、「市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から、最も適したものを市町村が自ら選択することが適当」(同上)であるとし、都道府県と市町村のあり方に言及しているのである。

こうした国の動向と自治体をめぐる現状を見る時、自治体の広域連携には、都市自治体と都道府県の間関係を考える上で、さまざまな論点が浮かんでくる。ここでは、それらをふまえ、市町村と都道府県の間関係について考えてみたい。なお、本章では、専ら市町村による広域連携のみを取り扱い、また、特別区は、市町村とならんで基礎的自治体として位置づけられるが、章全体を通じて、特別区も含めた意味で市町村と表記することとする。

2 市町村広域連携の現状

(1) 広域連携方策の多様性

まずは、現状の市町村の広域連携の現状について見ておきたい。現行制度においては、自治体が広域連携を行う方法として、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、といった法人の設立を要しない簡便な仕組み、そして、特別地方公共団体としての一部事務組合、広域連合が存在する。図1-1は、制度の概要と運用状況についての総務省の整理である。

図1-1 広域連携の仕組みと運用状況

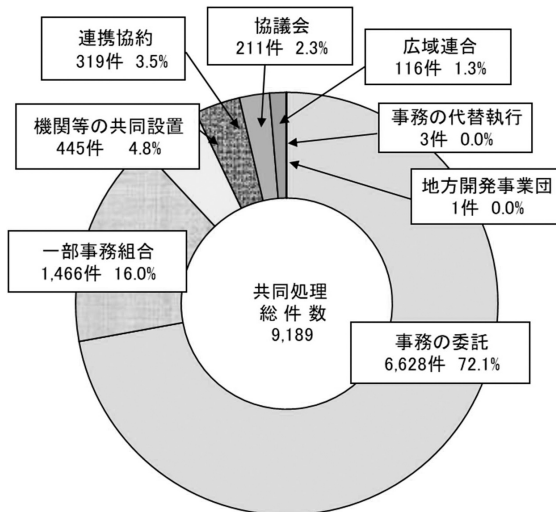
広域連携の仕組みと運用について			
共同処理制度	制度の概要	運用状況(H30.7.1現在)	
法の改正による広域連携の仕組み	連携協約	地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるための制度。	○締結件数: 319件 ○連携中: 中部市圏の形成に係る連携協約: 240件(75.2%)、その他: 79件(24.8%)
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。	○設置件数: 211件 ○主な事務: 消防41件(19.4%)、広域行政計画等27件(12.8%)、救急25件(11.9%)
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、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: 445件 ○主な事務: 介護区分認定審査127件(28.5%)、公平委員会114件(25.5%)、障害区分認定審査106件(23.8%)
	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: 6,628件 ○主な事務: 住民票の写し等の交付1,402件(21.2%)、公平委員会1,180件(17.8%)、競艇861件(13.0%)
	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。	○代替執行件数: 3件 ○上水道に関する事務: 1件、簡易水道に関する事務1件、公害防止に関する事務: 1件
別の改正による広域連携の仕組み	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: 1,466件 ○主な事務: ごみ処理400件(27.3%)、し原処理326件(22.2%)、救急265件(18.3%)、消防263件(18.3%)
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが望ましい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: 116件 ○主な事務: 後高齢者医療51件(44.0%)、介護区分認定審査46件(39.7%)、障害区分認定審査31件(26.7%)

出典：総務省HP

もともと、自治体の広域連携では、圏域の中で自治体が協力して、ごみ処理や介護保険などに取り組むものとして多用され、一部事務組合が全国各地に設置された。広域連合制度は、それをいわばバージョンアップしたものであり、より統治性の強い特別地方公共

団体を設立するものであったといえる。しかし、図1-1および図1-2にみられるように、近年の状況を見ると、事務の委託や新設された連携協約などの割合が増大しており、特別地方公共団体を設置しない、比較的簡便な広域連携の仕組みを採用する自治体が増えている。このことは、30次地制調の提起したテーマでもある。

図1-2 共同処理方式の方式別割合（平成30年現在）



出典：総務省HP

30次地制調の答申では、「より弾力的な広域連携の制度」を設けることとすべきであるとされ、定住自立圏制度を推進すると共に、そこにおいて自治法上の事務の共同処理にかかる規約を定めることが求められることから、「市町村間の広域連携を一層促していくための新しい「柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである」と指摘する（第30次地方制度調査会, p.17）。基本的には、「集約とネットワーク化」を推進し、中心自治体と周辺自治体の連携による、効果的で効率的な行政サービス提供体制を構築すると共に、それが

より容易になる制度構築をめざしていくという基本方針が示されているのである。なお、三大都市圏については、そうした地方圏での方策をそのまま応用することは適切でなく、各都市が水平的・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して、大都市部と地方圏での異なる政策展開を提示している（同上, pp.18-19）。

こうした連携方策が提起される背景には、広域連携の仕組みについて、「一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、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」（同上, p.17）といった問題意識がある。ポスト合併後の基礎自治体のあり方について、広域連携による行政サービスの持続的な供給に期待しながらも、新しい展開が求められ、それが連携中枢都市圏の形成の促進という制度設計につながっていくのである。

(2) 定住自立圏と連携中枢都市圏

ア 広域連携の新たな展開

高度経済成長期以降、広域化する行政課題や住民ニーズに対応するため、さまざまな広域行政の仕組みが構築され、先に触れたような一部事務組合や広域連合などの地方自治法に基づいて圏域設定を行う制度が生まれ、一方で、地方中核都市地域やふるさと市町村圏などの各省庁の施策も展開されてきた。

一方で、深刻な人口減少、少子高齢化の状況をふまえ、具体的な広域連携施策が制度化されたのは、2000年代に入ってからである。2008年12月、総務省は「定住自立圏構想推進要綱」を策定・公表し、「一定の人口規模を有する都市が、周辺の市町村と圏域を構成する構想」が示された。「定住自立圏」は、「集約とネットワーク」に基

づき、中心市と近隣市町村が連携し、圏域全体の活性化を図るものだとされる。具体的には、圏域として必要な生活機能の確保に中心的な役割を担う中心市¹が中心市宣言を行い、近隣市町村の意思(中心市と近隣市町村の1対1の定住自立圏形成協定締結)によって圏域が形成される。そして、中心市が定住自立圏共生ビジョンを策定し、そのなかで圏域の将来像や協定に基づく取組みなどを示すこととされている。

ここで、中心市には、大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービス機能など、近隣市町村を含めた圏域全体の暮らしを支えることが求められ、一方で、近隣市町村には環境、地域コミュニティ、食料生産といった観点からの役割が期待される。中心市と近隣市町村の連携によって、「定住」のための暮らしに必要な機能を総体として確保することで、「地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止め」、「地方圏への人の流れを創出する」ことが目指されているのである(総務省 2018a, p.1)。

さらに、30次地制調答申は、地方の中核的な役割を果たす都市(地方中枢拠点都市)を核として、近隣市町村が相互に役割分担を行い、連携することで圏域全体の活性化を図る新たな広域連携の必要があると主張する(第30次地方制度調査会 2013, pp.17-18)。その結果、2014年に制度化されたのが「連携協約」であり、これらを受けて創設された「連携中枢都市圏」である。これは、地域の中核となる中心都市(連携中枢都市)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、圏域全体の活性化をめざすものである。連携中枢都市圏の仕組みは、定住自立圏と重なる部分が多い。

1 中心市の要件は、①人口5万人程度以上(少なくとも4万人超)、②昼夜間人口比率が1以上、③三大都市圏の区域外の市(三大都市圏の区域内に所在する場合は、特別区又は政令指定都市に通勤通学する者の割合が1割未満)とされている(総務省 2018a, pp.3-4)。

すなわち、連携中枢都市²が連携中枢都市宣言を行い、近隣の市町村と1対1で連携協約を締結することで圏域が形成され、連携中枢都市は連携中枢都市圏ビジョンを策定し、圏域の将来像や連携協約に基づく取組みなどを定める。

連携中枢都市には、①圏域全体の経済成長の牽引、②高次都市機能の集積・強化、③生活関連機能サービスの向上が期待され、連携中枢都市と近隣市町村が連携することで、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形成を図ることが目的とされている（総務省 2018b, p.1）。定住自立圏と比較してみると、中心となる連携中枢都市に圏域全体の経済成長の牽引という役割が期待されており、圏域人口規模が大きくなっている。

イ 定住自立圏の形成状況

2009年にスタートを切った定住自立圏は、全国で127圏域が形成されており、535市町村がこれを形成している³。全国1,741市町村のうち、約3割が定住自立圏を構成していることとなる。都道府県別の状況を見ると、定住自立圏の形成数が最も多いのは北海道で14圏域（11.6%）、次いで秋田県、栃木県、熊本県がそれぞれ7圏域（6.8%）、新潟県、長野県、兵庫県が6圏域（5.0%）と続く⁴。なお、東京都、神奈川県、富山県、石川県、福井県、大阪府、和歌山県の

2 連携中枢都市の要件は、①政令市または中核市、②昼夜間人口比率がおおむね1以上、③三大都市圏の区域外の市（三大都市圏の区域内に所在する場合は、特別区又は政令指定都市に通勤通学する者の割合が1割未満）である（総務省 2018b, p.3）。

3 2020年4月1日時点の数値である。総務省HP「全国の定住自立圏構想の取組状況について」を参照（https://www.soumu.go.jp/main_content/000691156.pdf（最終閲覧日：2020年10月1日））。

4 圏域が複数の都道府県にまたがっている場合は、双方の都道府県に含めて算出している。以下、連携中枢都市についても同様である。

7 都県では定住自立圏は形成されていない。

圏域の人口規模は以下のようになっている。住民基本台帳に基づく人口（2020年1月1日時点）では、「人口50万以上（政令指定都市レベル）」が1圏域（0.8%）、「人口20万以上～50万未満（中核市レベル）」が26圏域（21.5%）で、「人口20万未満」は94圏域（77.7%）となっている。人口規模の分布を見てみると、「人口10万以上～20万未満」が42圏域（34.7%）で最も多い。次いで「人口5万以上～10万未満」が39圏域（32.2%）となっており、人口5万以上～20万未満で全体の66.9%を占めている。

ウ 連携中枢都市圏の取組み状況

一方、連携中都市圏は、2020年の段階で、全国で34の圏域が形成されており⁵、指定都市と中核市の総数が60市であることから、それらの半数以上が連携中枢都市となっていることがわかる。連携中都市圏が本格的な運用に入ってから5年を経過し、この制度浸透してきているように見える。

都道府県別の状況では、形成数が最も多いのは岡山県、広島県、山口県でそれぞれ3圏域（8.8%）、次いで青森県、富山県、兵庫県、福岡県、長崎県がそれぞれ2圏域（5.9%）と続いている。なお、19の都府県（宮城県、秋田県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、和歌山県、徳島県、沖縄県）では連携中枢都市圏が形成されていない。

圏域の人口規模では、2020年時点で、「人口50万以上（政令指定都市レベル）」が23圏域（67.6%）、「人口20万以上～50万未満（中核市

5 2020年4月1日時点の数値である。総務省HP「連携中枢都市圏の形成の動き」を参照（https://www.soumu.go.jp/main_content/000680006.pdf（最終閲覧日：2021年3月1日））。

レベル)」が11圏域（32.4%）となっている。連携中枢都市は、政令指定都市か中核市であることが要件とされていることから、定住自立圏と比較して圏域人口の規模が格段に大きくなっている。人口規模の分布では、「人口40万以上～50万未満」が7圏域（20.6%）で最も多く、「人口50万以上～60万未満」と「人口100万以上～200万未満」がそれぞれ6圏域（17.6%）と続いている。連携中枢都市圏にせよ、定住自立圏にせよ、圏域の人口規模に大きな開きが存在しているのが現状である。

3 自治体の広域連携と都道府県

(1) 広域連携をめぐる考え方

広域連携をめぐる国の考え方をもう一度整理しておきたい。30次地制調答申は、大都市のあり方や基礎自治体の現状についての認識と今後の改革方向を提言し、そこでは、「平成の大合併」以降の自治体の現状を分析し、道州制や大阪都構想などが議論される中、政令市などが提唱する「特別自治市」構想などについて答申している。そして、平成の大合併以降も、市町村の「総合行政主体」としての役割が意識される一方で、広域連携のあり方についても、考え方が示されている。

答申は、「平成の大合併」が行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などについて成果が現れていると評価するが、旧市町村地域の振興や住民の声の行政への適切な反映などについて課題があることも指摘されており、合併の弊害克服の必要性も論じられている。その上で、現状に対処するために、一層の自主的な市町村合併を進めると共に、先にも見たように、共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の選択が提起されている。その中でも、市町村間の広域連携と都道府県による補完

が重要な選択肢として施策を講じることが提起されていることは既述の通りである。

それが、前節でみたような「より弾力的な広域連携の制度」であり、定住自立圏制度を推進すると共に、そこにおいて自治法上の事務の共同処理にかかる規約を定めることが求められることから、「市町村間の広域連携を一層促していくための新しい「柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである」とする。基本的には、「集約とネットワーク化」を推進し、中心自治体と周辺自治体の連携による、効果的で効率的な行政サービス提供体制を構築すると共に、それがより容易になる制度構築をめざしていくという基本方針が示され、これが連携中枢都市圏として制度化される。なお、三大都市圏については、そうした地方圏での方策をそのまま応用することは適切でなく、各都市が水平的・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して、大都市部と地方圏での異なる政策展開を提示していることも先に触れたとおりである。

(2) 広域連携と「総合行政主体」

こうした広域連携をめぐる方向性が示される一方で、市町村を「総合行政主体」として位置づける考え方があり、この総合行政主体としての市町村と広域連携の関係について述べておきたい。

市町村は、地方自治法上、基礎的地方公共団体と位置付けられ、「市町村優先の原則」に基づいて自治体の事務を担う。また、「住民に身近な行政は身近な地方公共団体が担っていくことを基本とすべき」（第24次地方制度調査会答申）であることから、地域における事務は市町村が担うことが原則となる。

2000年の分権一括法は、国と地方の関係を改革し、自治体行政への分権化を進めるものであったが、その結果、多くの権限や事務を自治体が担うこととなる。その意味で、市町村は「総合行政主体」

であり、地方分権を推進するための「受け皿」として期待されたのが市町村合併である。山崎重孝は、「基礎自治体」を、「これまでの「市町村」とか「基礎的な地方公共団体」という存在を超えた新しい行政主体であることを意識的にとらえようとしたものと考えることができる」（山崎（上），p.37）とし、「福祉、教育、まちづくりなど住民に身近な事務を原則として国や都道府県の関与なしに処理できる実力を備えた団体」、すなわち「総合行政主体」であるとしている⁶。

このように、市町村を総合行政主体と捉える考え方は、権限移譲の「受け皿」には一定の人口規模が求められるという市町村合併推進の根拠にもなりうるものであるが、合併困難な地域にとっては、その「受け皿」を広域連携に求めることになる。そうした期待の下に整備されてきたのが広域連合である。広域連合が構想された際には、そこに「統治主体形成（Governする主体）」が求められ、特別地方公共団体を設立する方策が企図された⁷。

これに対して、「弾力的で柔軟な」制度設計をめざす定住自立圏や連携中枢都市圏は、広域連合等に代わって圏域に統治主体形成をめざすことを企図しているのであろうか。32次地制調は、この点について「連携協約に基づいて自主的に行われる市町村間の広域連携に際し、連携計画作成市町村が連携計画を作成し、これに基づいて関係市町村が役割を分担して施策を実施する枠組みを関係市町村が自ら選択した場合は、「連携計画を作成する際の合意形成過程のルール化や、連携計画の進捗管理を行う際の他の市町村の適切な関与等

6 こうした主張に対し、「総合行政主体」は、日本の地域の多様性の尊重とは相容れないものであり、「市町村を合規格、規格外に分け、国にとって管理しやすいように粒ぞろいにしていくという集権発想がひそんでいる」との批判がなされている（大森彌 2018）。

7 自治省振興課長（当時）の岩崎忠夫は、「govern」する主体の形成が広域連合の目的の一つであることを指摘している（岩崎，p.11）。

により、他の市町村の十分な参画を担保する仕組みを法制度として設け、これを適切に活用する」等としている（第32地方制度調査会、p.17）。

そこには、例えば連携中枢都市圏にそうした仕組みを導入し、圏域にガバナンスを確立しようという問題意識が見えるが、一方で「こうした仕組みを法制度として設けることについては、このような仕組みにより特定の広域連携の枠組みへ誘導され、市町村の自主性を損なうことなどの懸念があるのではないか、法制度化以外にも対応方策が考えられるのではないかなどの意見がある」とし、具体的な方策や法制度化については先送りされている（同上）。そこには、特別地方公共団体である一部事務組合や広域連合でも実現が困難な圏域のガバナンス強化を実現することは、「弾力的で柔軟な」制度設計では難しいという現実があるように思われる。

ただし、「連携計画作成市町村以外の市町村の参画を担保する確実な方策は法制度化であり、関係市町村が自ら選択する仕組みであれば誘導の懸念は当たらないのではないかなどの意見もあること、また、地域の実情も多様であること等から、その是非を含めて、関係者と十分な意見調整を図りつつ検討がなされる必要がある」（同上）として、制度化に含みをもたせている。今後、広域連携をめぐる、国レベルでどのような議論が展開されるのかには注目していく必要があるろう。

(3) 広域連携と都道府県

このような市町村をめぐる「総合行政主体」の議論と広域連携の政策展開をふまえ、それらと都道府県の関係について考えてみたい。本章の問題関心は、地方分権によって権限拡大がなされた市町村、とりわけ都市自治体と都道府県の関係に、どのような位置づけの変化が生じたのかを考え、あわせて広域連携施策が推進される

中、広域行政の重層性や圏域にどのような位置づけの変化が生まれたのかというところにある。

いうまでもなく、戦後の日本の地方自治制度は、都道府県－市町村の二層制をとっており、都道府県を広域自治体、市町村を基礎的自治体として位置づけてきた。都道府県は、市町村を包含する広域自治体であり、広域事務、連絡調整事務、補完事務を担うこととなっている。その意味では、地方分権による市町村優先原則の徹底は、都道府県の役割を縮小させる方向性をもっていったといえよう。

その一方で、日本における人口減少と少子高齢化の進行は、都市部への人口集中と小規模自治体の過疎化という二極化を加速しており、高度経済成長以降の過疎と過密⁸によるいびつな国土形成の弊害を生じさせている。近年増加している自治体の広域連携では、中心市、ないしは連携中枢都市といった人口が集中した大都市自治体が、周辺の人口減少自治体と連携するという、二極化の状況を受けた連携方法となっている。もちろん、従来の一部事務組合や広域連合の中にはそうした性格をもった圏域も存在しているが、そうした状況を前提とした圏域の設定が必須となっているのが定住自立圏や連携中枢都市圏の仕組みである。

その意味では、これらの制度は、従来の一部事務組合や広域連合が、市町村合併によらない圏域形成をめざしたものであることに加え、そこに中心自治体への人口集中を促し、圏域の人口維持をめざしたものであることがわかる。このことは、先にみたように、定住自立圏構想が、「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」ことを目的とするとされていることから明らかである（山崎 2009, p.4）。

実際にそのような「人口のダム」が機能しているかどうかはとも

8 西尾（1977）を参照。

かく⁹、少なくとも各圏域で、中核的な自治体への人口集中を促進することが政策のひとつの目標になっている点には注意したい。その意味では、都道府県の市町村補完機能に影響を与える制度となる可能性があり、都道府県－市町村関係を変化させることに留意した検討が必要なのである。

また、広域連合制度発足時に統治主体形成が意図されていたことは先に触れたが、定住自立圏、連携中枢都市圏におけるその点についての検証は未だ不十分である。制度的には、特別地方公共団体を設立するものでもなく、外形的には各自治体の自立性を保持したままの連携となるが、その実態についての検証はまだこれからである。あわせて自治体に対する住民統制、民主的なコントロールという観点からは重要な論点であることに注意したい。

さらに、都道府県の立場から見た時、定住自立圏等の展開の中で都道府県圏域を越える市町村連携が見られることも重要であり、これが都道府県境を相対化する可能性をもつことについても留意しておく必要がある。

4 広域連携から考える市町村と都道府県の関係

(1) 都道府県の役割をあらためて考える

このように、地方分権改革と「平成の大合併」による市町村の状況の変化、そして、そうした中での広域連携施策の展開が、都道府県のあり方にも影響を与え、都市自治体の権限強化との関係が問われるようになってきている。

そして、一方で、そのような状況にも関わらず、都道府県には、広域事務や連絡調整事務といった、圏域内で不可欠で重要な任務が

9 牛山（2021）を参照されたい。

残る。新型コロナ等にみられるような感染症拡大、東日本大震災のような広域激甚災害等では、都道府県のそれら機能がいかんなく発揮される必要があるだろう。課題となるのは、補完事務である。

「平成の大合併」は市町村規模の肥大化と、その一方で小規模化を招いており、都道府県による市町村補完のあり方について問題を提起した。従来から、都道府県による市町村の垂直補完のあり方が課題となっているが、権限や財源など、大きな力量をもった大都市や大都市圏域に比して、小規模な市町村については、都道府県－市町村間の「上下」関係が生じる可能性があり、また、自治体間でのような財政調整を行っていくのかなど、都道府県の総合調整機能のあり方も課題となる。広域自治体と基礎的自治体の位置づけ、役割分担と相互関係のあり方について、従来とは異なる地域内、都道府県内の状況をふまえた基本的な考え方を整理する必要があるだろう。

少子高齢化や過疎化の進行などで、衰退が危惧される地方圏の小規模市町村にとって、都道府県の垂直補完は極めて重要である。都道府県と市町村、さらには地方の中核的な都市と小規模自治体の間の相互補完関係を総合的に構築し、そこにガバナンスを確立していくためには、どのような制度設計が求められるだろうか。

これまでも、道州制や大都市制度など、さまざまな改革論議が提起されてきたが、現下の社会環境の変化をふまえつつ、地方自治の本旨と地方分権の考え方に沿った都道府県のあり方について考えていく必要がある。広域事務や連絡調整事務といった重要な機能を、都道府県住民のためにいかんなく発揮すると共に、集権型の上下主従の関係を徹底して排除する、分権的な姿勢が求められているといえよう¹⁰。

10 神奈川県は、自治基本条例において、「市町村の主体性及び自立性を尊重し、適切な役割分担を図るよう努めなければならない」（17条1項）とし、以下、権限移譲の促進や財政措置、市町村の県政参加等について規定しており、都道府県のあり方を考える上で参考になる。

(2) 都市自治体の役割と地域自治

市町村は、自治法上、自治体の事務のうち、都道府県が処理するものとされているものを除いて一般的にこれを処理するとされている。すなわち、国が担う事務、都道府県が担うことと規定されている事務以外は、市町村が処理するとされているのである。その意味では、地方分権改革の進展と相まって、総合行政の担い手として、主体的な役割を果たしていくことが市町村に求められているといえよう。

その一方で、市町村合併は自治体間の規模格差を生じさせており、その状況下をふまえつつ、地域住民に持続可能な形で行政サービスを提供する必要性が生じている。広域連携施策はそのための試みであり、そうした連携が成功した圏域もあれば、うまく機能していない地域もあることが今後の課題である。

重要なことは、こうした連携が市町村の主体的なイニシアティブと都道府県との連携補完によって進められることである。自治体間の連携では、「集約とネットワーク」を進めることも必要ではあるが、あわせて、圏域全体の発展と調和のとれた地域振興にも留意しなくてはなるまい。そうした施策の効果を高め、ガバナンスを強化するための民間、住民交流も必要である。

以上みてきたように、市町村が進める主体的な連携の現状をふまえ、さまざまな事例に学びながら、市町村連携のあり方を検討する必要があるだろう。また、圏域をけん引する都市自治体の役割は大きく、圏域の整備計画に加え、都道府県との連携、ネットワーク形成においても、十二分な役割を果たすことが求められているのである。

参考文献

今川晃・牛山久仁彦編著（2021）『自治・分権と地域行政』芦書房
岩崎忠夫（1989）「広域市町村圏の課題とふるさと市町村圏基金の勧

- め」『地方自治』第496号
- 牛山久仁彦（2018）「圏域マネジメントと地域自治」『ガバナンス』第209号
- （2021）「人口減少と広域行政 — 定住自立圏・連携中枢都市圏をめぐる人口動態から」『自治実務セミナー』2021年5月号
- 大森彌（2018）「市町村を「総合行政主体」として見るのをやめよ」『町村週報』第2671号
- 国立社会保障・人口問題研究所（2017）「日本の将来推計人口（平成29年推計）報告書」
- 総務省（2018a）「定住自立圏構想推進要綱」
- 総務省（2018b）「連携中枢都市圏構想推進要綱」
- 総務省（2020）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」
- 総務省統計局（2020）「人口推計 2019年（令和元年）10月1日現在」
- 第30次地方制度調査会（2013）「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」
- 第32次地方制度調査会（2020）「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」
- 西尾勝（1977）「過疎と過密の政治行政」（『年報政治学 55年体制の形成と崩壊』岩波書店）
- 日本都市センター（2016）『広域連携の未来を探る：連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏』日本都市センター
- 山崎重孝（2004-2005）「新しい『基礎自治体』像について（上）（下）」『自治研究』第80巻第12号、第81巻第1号
- （2009）「『定住自立圏構想』について（1）」『自治研究』第85巻第5号