

# 新しい広域連携制度の創設の必要性

## 新しい広域連携の枠組みが必要な時期に

先日、中部地方のいくつかの自治体で、公共施設再編について若手自治体職員の見解をざっくばらんに聞く機会があった。公共施設再編、いわゆるファシリテイマネジメントの取り組みは、2007年に夕張市が財政破綻したことを契機に先進的な自治体で進められてきたものの、全国的に見ると、2014年から各自治体で公共施設等総合管理計画の策定が進められた後も、進捗ははかばかしくない。とりわけ農山漁村の小規模自治体では、人口減少や財政縮小に応じた身の丈に合った公共施設・サービスの再編と維持がますます重要な課題となっている。

しかし若手職員たちは一様に、自分の自治体での公共施設再編より、広域連携による都市圏での解決が必要だという。もはや町民・村民が必要としている公共施設・サービスを各自自治体が単独で維持することは難しく、隣接・周辺自治体との連携が不可欠になっているという実感を持っているようだった。しかし職員としてそれを進めるのは荷が重く、地域としても連携の機運を盛り上げるのは政治的にも困難な状況だという。

公共施設・サービスの多くは施設・ハードの維持管理をはじめとした固定費が多少なりともあるため、原理的に多くの人口をカバーするほどコストが安くなるものが多い。他方、サービス水準が画一的になるデメリットを考えると、必ずしも規模が大きいほどよいとい

うわけではない。しかしコストが賄えなければ質を良くすることは到底おぼつかない。人口減少が進む中、規模の経済のメリットが大きいものは、速やかに再編を進める必要がある。

政府は、その時代ごとに、規模の経済を活かすことを目的の一つとした広域連携の枠組みを推進してきた。代表的なものは、2000年代の平成の大合併であり、自治体数が3200前後から1800程度となった。また合併を伴わない広域連携の仕組みも、戦前からある行政サービスの一部を共同で行う一部事務組合などの制度に加えて、1990年代からの広域連合、2008年からの定住自立圏、2014年からの連携中枢都市圏構想といった制度の導入が進められてきた。

しかしそれ以後は、人口減少が進む中でも制度は新たに創設されないまま10年余りが過ぎていく。既存の広域連携の枠組みを新規に導入する自治体・圏域の数も、頭打ちになっているようである(図表)。2020年には、第32回地方制度調査会で圏域の議論が大きく取り上げられたものの、制度の創設にはつな

がらなかった。しかし、人口減少がより深刻化する状況下で、そろそろ新しい広域連携の枠組みを創設し、人口減少局面の自治体運営をサポートすべき時期が到来していると考えられる。

## 地方分権下だからこそ 国の役割が重要に

そして新しい広域連携の枠組みには、これまでよりも強力な国のサポートが欠かせないというのは、規模の経済のメリットが得られるという漠然とした想定だけでは、望ましい広域連携は自律的には進まないからである。

海外の研究には、経済学の取引費用の理論を応用して、広域連携の可能性を事業別に検証しようとしているものいくつかある。それらによれば、規模の経済のメリットが確実に得られ、かつ連携のリスクが少ないものだけが広域連携の事業として進められるという。例えば、窓口業務をはじめとした定型業務や、共同発注のような単発のものは、広域連携の組上(そしよ)に載りやすい。他方、多くの公共施設・サービスの運営は、特に便益の考え方が地域によって多様であり、広域連携は簡単でないという。さらに公共施設の建設となると、各自治体の費用と便益のバランスをとるのが困難となり、広域連携はおぼつかない。

それでも、日本の自治体の公共施設の整備

は、昔から迷惑施設を中心に広域連携が進められてきた。これは便益が比較的明確であることに加えて、国が補助金で強くサポートをしてきたことによる。現在、公共施設再編が進められる中でも、迷惑施設以外の、例えば文化ホール、図書館、スポーツ施設といった市民に好まれる施設における広域連携は、相互利用の協定等にとどまっている。コストを大幅に削減し得る、複数自治体による施設のシェアや都市圏全体での施設再編は進んでいない。

地方分権下だからといって、こうしたことを自治体任せにしていたのでは、問題は解決しない。取引費用を下げるのが難しいからである。むしろ各自治体は、広域連携を通じて自分の自治体が確実にメリットを得られる事業だけで連携するようにする。このような言い方をすると、各自自治体が利己的であるように聞こえるかもしれないが、首長や議員にとって、自分の自治体の有権者・納税者への説明のためには、致し方ない面も多い。

自治体が住民に対して広域連携によるよりよい将来像を提示できることが必要であり、そのためには、国が広域連携によるメリットを示し、前述の取引費用を下げて広域連携の実現を強く後押しする制度を構築することが欠かせない。地方分権下だからこそ、国の役割が重要であるといえる。

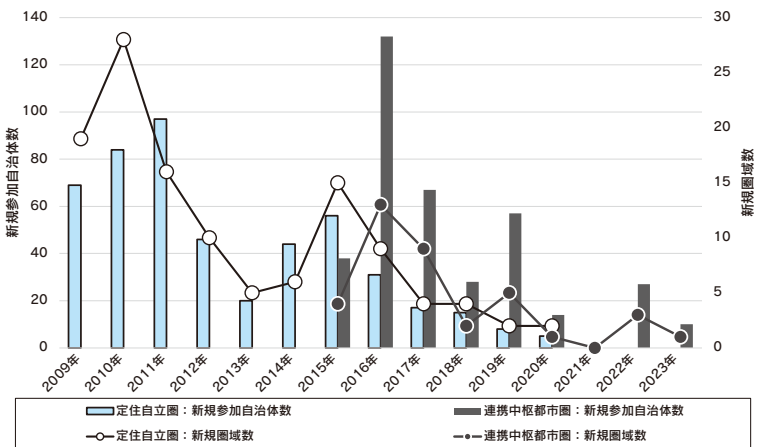
東京大学大学院工学系研究科准教授

瀬田史彦

せだ ふみひこ



図表 定住自立圏と連携中枢都市圏の年別新規圏域数・参加自治体数



出所：総務省ウェブサイトなどから筆者作成