

特集

これからの 広域連携の新たな形

地方自治体の緊密な連携を促進するために、これまでさまざまな試みがなされてきました。今年5月に成立した改正地方自治法には、複数の市町村が共同事業の内容や役割、費用分担を決める「連携協約」が導入され、市町村業務の一部を他の自治体が代行する手続きも緩和されました。さらに、広域連携の取り組みを推進するための「新たな広域連携モデル構築事業」が今年度から始動しています。

今回の特集では、この広域連携モデル構築事業の取り組みの紹介を中心に、これからの自治体連携の新たな形について考えます。

寄稿 1

連携協約制度の導入と 自治体の課題

東京大学教授 斎藤 誠

寄稿 2

播磨の地方中枢拠点都市を目指して —兵庫県姫路市の取り組み—

姫路市長 石見利勝

寄稿 3

「備後圏域」の魅力を生かした 新たな広域連携

福山市長 羽田 皓

寄稿 4

WIN & WINの自治体連携

北九州市長 北橋健治

連携協約制度の導入と自治体の課題

東京大学教授

さいとう まこと
齋藤 誠



はじめに

今年の地方自治法改正（平成26年法律42号）において、広域連携の新しい法制度―連携協約（252条の2）と事務の代替執行（252条の16の2以下）―が導入された。

本稿では、連携協約に関する改正内容を概観し、同制度の特徴とその利用にかかわる課題についても、若干の考察を加える。

連携協約の仕組み―経緯と内容

（1）導入経緯

自治体間で連携してさまざまな行政課題に応える「事務の共同処理」の制度は、地方自治法上、協議会、一部事務組合、広域連合、機関の共同設置など、既にさまざまなものが存在した。ごみ処理、消防など従前から事務の共同処理が活用されてきた分野もあれば、介護認定審査会の共同設置のように、近時の国の施策への対応として、新たに連携が展開したのものもある。

そして、一方で、（連携と対比される課題対応方策でもある）市町村合併の国による推進運動の終息、大きくは人口減少と超高齢化の進行という社会変化、他方で、定住自立圏という「法定外」の連携スキームの登場、そしてまた既存の共同処理制度における種々の制約と問題点の存在から、新たな連携制度の法制化の必要性が唱えられ、第30次地方制度調査会が「柔軟な連携の仕組み」の制度化を答申した¹⁾。

（2）規定内容

同答申を受け、政府内での検討を経て、地方自治法の「普通地方公共団体相互間の協力」の節（の筆頭）に付け加えられた「第1款連携協約」は、条文としては1条であり（252条の2）、規定内容は簡潔である。

すなわち、自治体間の協議により連携目的での協約を締結できること（1項）、締結時の告示と届出（2項）、連携協議における議会の議決（3項）、公益上必要がある場合の、国・都道府県による協定締結の勧告（5項）、協約

締結自治体が「分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようにならなければならない」こと（6項）、協約締結団体間の紛争についての、自治紛争処理委員による処理方策の提示を求める申請（7項）、手続等は251条の3の2に規定）である²⁾。

制度の特徴（その1） 新たな紛争処理の仕組み

法改正前も、定住自立圏の取り組みのように、地方自治法の規定によらずに、自治体間で双方の意思の合致により協定なり協約なりを結んで連携事業を行うことは可能であった³⁾。従って、そうした法定外の契約（この契約も行政契約であり、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）に加えて、連携協約を法制化したことの意味を整理しておく必要がある。

まず第一に、法的意味がはっきりしているのは、連携をめぐる自治体間に紛争が生じ

た場合の、自治紛争処理委員による「方策の提示」を求める当事者自治体の「申請権」である。法改正もふまえて連携を積極的に考えてみようか、という自治体実務家の方々に向けて、「もめごと」の話から入るのは如何なものかという声も聞こえそうであるが、もめごとがきちんと解決できる仕組みがあることは、連携の実現にとって重要である。

法定外の協定で利用可能であった裁判外の紛争解決手法(ADR)と、この「方策の提示」の申請には以下のような違いがある。

①民事上の紛争解決の仕組みとしての仲裁法上の仲裁は、仲裁判断に裁判所判決と同じ効力が認められていて強力であるが(同法45条)、当事者双方(多数当事者の場合その全員)の合意(仲裁合意、同法2条)がなければ利用できない。それに対して「方策の提示」は、一方当事者が申請できる。

②自治紛争処理委員による調停手続は、一方当事者による申請により利用可能であるが(地方自治法251条の2第1項)、調停案を全ての当事者が受諾しないと調停は成立しない(同条7項)。「方策の提示」の場合は、受諾の有無は問題とならず、当事者が「これを尊重して必要な措置を執るようしなければならぬ」と(同法251条の3の2第6項)とされている。

より大きな文脈におくと、当事者間では「もめごと」が手詰まりになった、あるいは手詰まりに見えたとしても、第三者が、冷静か

つ専門的な観点から方策を提示することで、問題が解消されることもある。

例えば、ごみの広域処理を実施することを方針として、一部事務組合の設置に向けて協議会を設立・運営していた2市1町のうち、町が町長選挙の結果、当該方針を見直して協議会から離脱にいたったことで、他の2市が、町の離脱によって従来の協議が無駄になつてしまったとして、協議会の人件費や経費について町に対して損害賠償訴訟を提起した事例で、横浜地方裁判所は、町の離脱が信義則違反であり、債務不履行ないし不法行為に該当すると判断している⁴⁾。

このような事例についても、改正法による「方策の提示」申請を利用することで、より早期かつ柔軟な問題解決が図られる可能性も出てきたといえよう。

制度の特徴(その2) 広義のインセンティブ規定

紛争処理の仕組み以外の規定内容はさらに簡略なものであり、連携協約の内容についても「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」とあるにとどまる(252条の2第1項)。既存の、協議会、機関の共同設置等の「事務の共同処理」の仕組みにおいては、規約で定めなければならぬことが、その名称、経費の支弁の方法等、法自体に列挙されていること(252条の4等)と対照的である。

自治体自身が工夫して、連携内容を規約に盛り込むことができるが(医療と社会福祉の横断的な連携など)、他方で、その連携を具体化するには、別途、協議会、事務の委託など、他の「事務の共同処理」の仕組みを利用し、あるいは独自の条例を作る必要があることも多い。この2段階手続という手間の問題は、今回の「柔軟な連携の仕組み」導入の議論においても意識はされていたが(それぞれの仕組みに共通な手続・議決を自治法において括り出し、一本化して規定する可能性の検討など)、改正法においては、連携協約は他の制度と横並びのものとして位置づけられている。

また、連携協約制度を用いることに対する国の財政的支援は、自治法そのものには登場しない。別途に総務省が、平成26年度は「新たな広域連携モデル構築事業」を国の予算事業として行い、27年度からは地方交付税措置によりその全国的な展開を図るとしている。

以上、規定自体には、連携協約の締結推進に向けての強いインセンティブ(奨励)措置はなく、前記紛争処理の仕組みや協約についての議会の議決を法定し⁵⁾、なおかつ法定外の支援措置を用意することで連携を促そうという点で、252条の2は、広い意味でのインセンティブ(奨励)規定として位置づけられよう⁶⁾。特別な法律の規定がなくとも、自治体実務上はある程度実施可能であり、実際にも実施されていたことを奨励的・誘導的な観点から規定することは、近時

の「通年議会」に関する改正(102条の2)でもみられたところである。

むすび

連携に向けての自治体の課題から

自治体は、いろいろなバリエーションで連携協約の利用を考えることができる。主体の側も二当事者、多数当事者、そしてそれぞれに市町村間、県市町村間があり、連携の具体化手法とその組み合わせの側も、独自条例によるものから、今回同時に導入された事務の代替執行まで、さまざまである⁷⁾。

構想と実施にあたっての重要なポイントの一つは、連携における住民のポジティブな位置づけをどう図っていくかであろう。

例えば、前述した、連携協約とその具体化のための「共同処理」手法の規約、それぞれの場合について、実務的には、両者を一体的に自治体間で協議し、議会でも一括で議決することもできるとされる⁸⁾。そのような、包括的かつ効率的な方法を用いるのならば、なおさら、連携の内容について住民に十分に説明し、意見もくみ上げ、その納得感を得た上で、議会においても十分な審議検討を経ることが、連携の実を挙げることにつながるのではないか。

「他者」との具体的連携について住民自身が考え、発言する機会を持つことは、自治と分

権が、自己利益のひたすらな追求によってではなく、他者への共感と連帯によって支えられ、ことに光をあてることにもなるはずである。

1) 「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」(2013年6月25日)の「第4.3「具体的な方策」」。広域連携に関する筆者の論考として、斎藤誠「現代地方自治の法的基層」2012年、455頁以下、478頁以下、同「自治体連携の課題」法的視点から」『日本自治学会2013年度活動報告集』2014年、60頁以下がある。

2) 4項は、協約の変更・廃止の場合に、1〜3項の例による旨を定める。

3) 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年6月16日)は、「共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである」とした上で、なお書きで、「これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定住自立圏構想をはじめとする地域活性化策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる」としていた(同第1.2.3)。「弾力的な広域連携の制度を設けること」を求めた前記30次同調査会答申も、「なお、市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されていることから、このような手法を含めて、連携を促していくべき」としている(同第4.3.4)。

5) 4) 横浜地判平成23・12・8判時2156号91頁(控訴)。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年、38頁は、これらの規定により、「首

長の交代等があっても、団体間で安定的、継続的に連携することが可能」とする。岩崎忠「2014年地方自治法改正の制定過程と論点」自治総研431号、2014年、16頁は、連携締結に向けての総務大臣、県知事の勧告(同条5項)について、「地域の自主性を阻害するもの」としつつ、「このような実効性を持たせた制度を導入するために自治法上の契約として規定する必要があったと考える」とする。連携に対する国の関与は、現行憲法のもとで一定の正統性を持つものであり(この点につき、斎藤・前掲注(1)の各文献を参照)、例えば、理不尽に協議から仲間はずれにされている団体の自治を支援する目的で国・県が仲介することは重要である。

6) 分野は全く異なるものの、原子力安全条約、放射性廃棄物安全条約は、それぞれ前文で「インセンティブ条約(Incentive Convention)」であることを宣言している。条約への参加を促す先進国の技術援助や資金提供義務は条約には盛り込まれていないことから、ここでのインセンティブは、締約国間の定期検討会合により安全性のレベルを向上させる、奨励の意味合いが強いと捉えられている。日本エネルギー法研究所「原子力安全に係る国際取決めと国内実施」(2014年)第2章(森川幸一)、第3章(酒井啓巨)を参照。

7) 国の側での検討として、①連携類型の提示については「基礎的自治体による行政サービス提供に関する研究会」報告書(平成26年1月)、②定住自立圏の課題については、「定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会」最終報告書(平成26年3月)、③定住自立圏の中心市要件を満たさない居住拠点都市の連携手法については、「多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会」報告書(平成25年3月)、いずれも総務省HPに収録、を参照。

8) 寺田・浦上・前掲注(5)43頁。従来の連携手法における、住民・議会関与のグラデーションについて、斎藤注(1)「基層」490頁を参照。

播磨の地方中枢拠点都市を目指して — 兵庫県姫路市の取り組み —

姫路市長（兵庫県）

石見利勝



はじめに

姫路市は人口約53万人、播磨平野のほぼ中央に位置し、古来より交通の要衝であった。7世紀に播磨国の国府が置かれ、近世以降は世界文化遺産・姫路城の城下町として繁栄し、近現代においてはものづくり産業の集積により発展を遂げてきた。しかし、本格的な人口減少・少子高齢社会の到来は、本市にも大きな影響を及ぼすと考えられる。

姫路市の人口は、2010年の53万6000人から2040年には45万1000人となり16%の減少、65歳以上の高齢化率は、21.7%から32.7%へ11%上昇すると予測されている。一方、厚生労働省が平成25年9月に公表した合計特殊出生率は、東京23区の1.07に対し、本市は1.55であるなど、昼夜間人口比率1以上（本市は1.01）で地域の中核性のある都市では、出生率が高い傾向にある。こうした状況を踏まえ、本市は、人口減少・少

子高齢社会においても、豊かな地域資源を生かして発展できる「新たな都市制度」の国への提案を模索してきた。

これまでの取り組み

本市は国に対して、周辺地域をけん引する中核性のある都市が、「若者の雇用の場」と、「都市の魅力」を創出することにより、地方圏域を発展させ、日本の人口減少の抑制に貢献する「新たな都市制度」の検討を提案した。

平成25年3月に姫路市は、全国8市（姫路市、新潟市、熊本市、宇都宮市、東大阪市、松山市、鹿児島市、浜松市（オプザーバー））が参加する「中枢拠点都市研究会」を発足させ、同年5月には総務省に対し提言を行った。

この結果、平成25年6月、国の第30次地方制度調査会の答申において、「地方中枢拠点都市」の創設が盛り込まれた。本年5月に

は、地方自治法が改正され、普通地方公共団体は、EUの国家間の条約のように、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っての基本的な方針および役割分担を定める連携協約を締結できることとなった。

本年4月には、平成27年度からの「地方中枢拠点都市」制度の本格実施に向け、総務省において、国の委託事業として先行的モデル都市の公募が開始された。

本市は、これまで「播磨広域連携協議会」（平成24年5月設立、播磨全域の13市9町が参加）などを通じて観光などの広域連携に取り組んできた。地方中枢拠点都市には「圏域全体の経済成長のけん引」「高次の都市機能の集積」「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」の3つの役割が求められるが、全国に先駆けて人口減少・少子高齢社会に立ち向かうため、広域連携の実績を踏まえてモデル事業への参加を呼び掛けたところ、本

市を含む播磨圏域8市8町(姫路市、相生市、加古川市、赤穂市、高砂市、加西市、宍粟市、たつの市、稲美町、播磨町、市川町、福崎町、神河町、太子町、上郡町、佐用町)でモデル事業に取り組むこととなった。(図1)

審査の結果、本年6月には、本市を含む全国9市が地方中枢拠点都市のモデル都市に選定された。モデル都市は、特に地域全体をけん引するエンジンとなる都市が想定されており、合計特殊出生率の平均は約1・51、人口の平均は約59万人である。

播磨圏域の現状と課題

古来より、播磨は「豊穡の地」と呼ばれ、長い年月の中で培われた歴史文化、人々のたくましい生業、山海の自然にはぐくまれた多彩な食など、さまざまな地域資源に恵まれている。

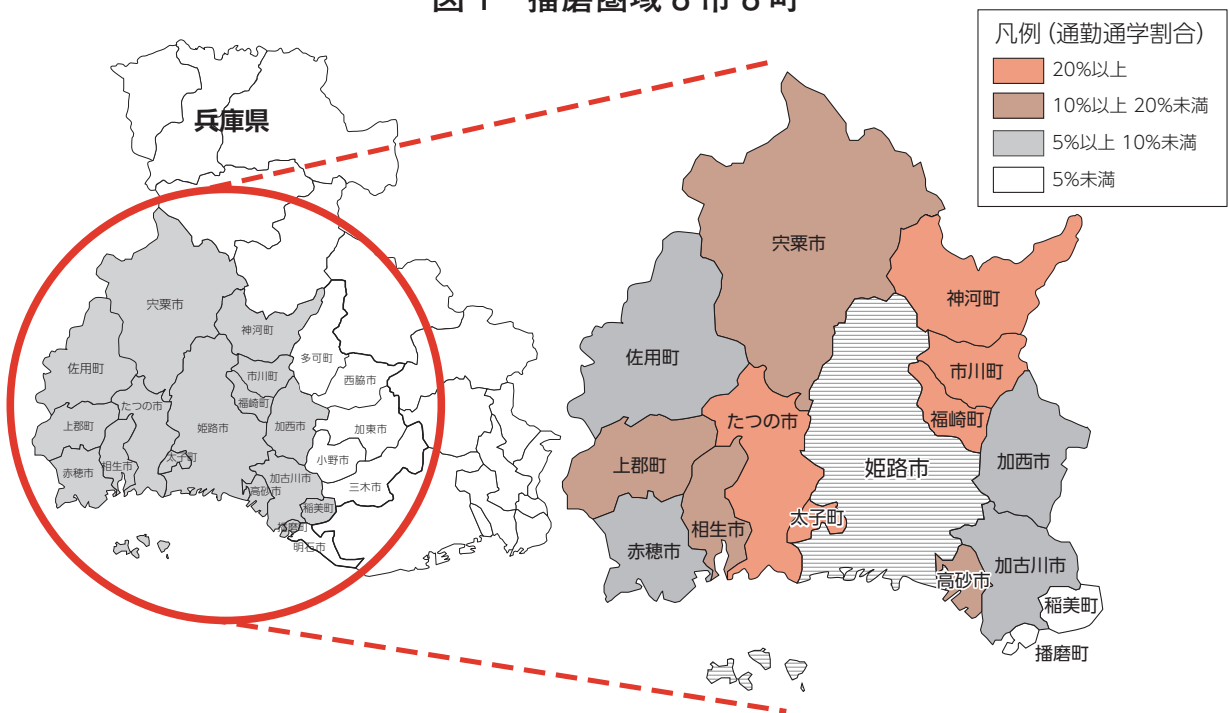
播磨圏域8市8町の産業については、製造業を中心に厚い産業の集積があり、ひとつの県に相当するほどの経済規模を有している。特に、第2次産業(ものづくり・製造業)の製造品出荷額は、平成24年度で5兆6420億円であり、総生産の割合は34・3%と全国平均の24・2%より約10%高い。また、圏域内の播磨科学公園都市には世界最高水準の大型放射光施設「Spring-8」やX線自由電子レーザー施設「SACLA」などの最先端科学技術施設を有している。

人口は約133万人で、兵庫県内の約24%、面積は約2800km²で兵庫県内の約33%となっている。本地域も、他の地域と同様人口が減少局面に入っており、基幹産業である製造業の事業所も減少している。経済が回復傾向にある中、地域の特徴を生かしながら産業を発展させて雇用を創出し、人口の維持につなげていく必要がある。

地方中枢拠点都市に向けて

現在、本市では、地方中枢拠点都市の3つの役割について、播磨圏域各市町の強みや特徴を生かし、それぞれの独立的・主体的な取り組みを基本に圏域全体の活性化・利便性の向上を図るため、鋭意協議・検討を行っている。

図1 播磨圏域8市8町



〔1〕「圏域全体の経済成長のけん引」について
本市をはじめ播磨圏域に若者の雇用の場を増やすため、本市が「圏域全体の経済成長のけん引」の中心的な役割を担う。

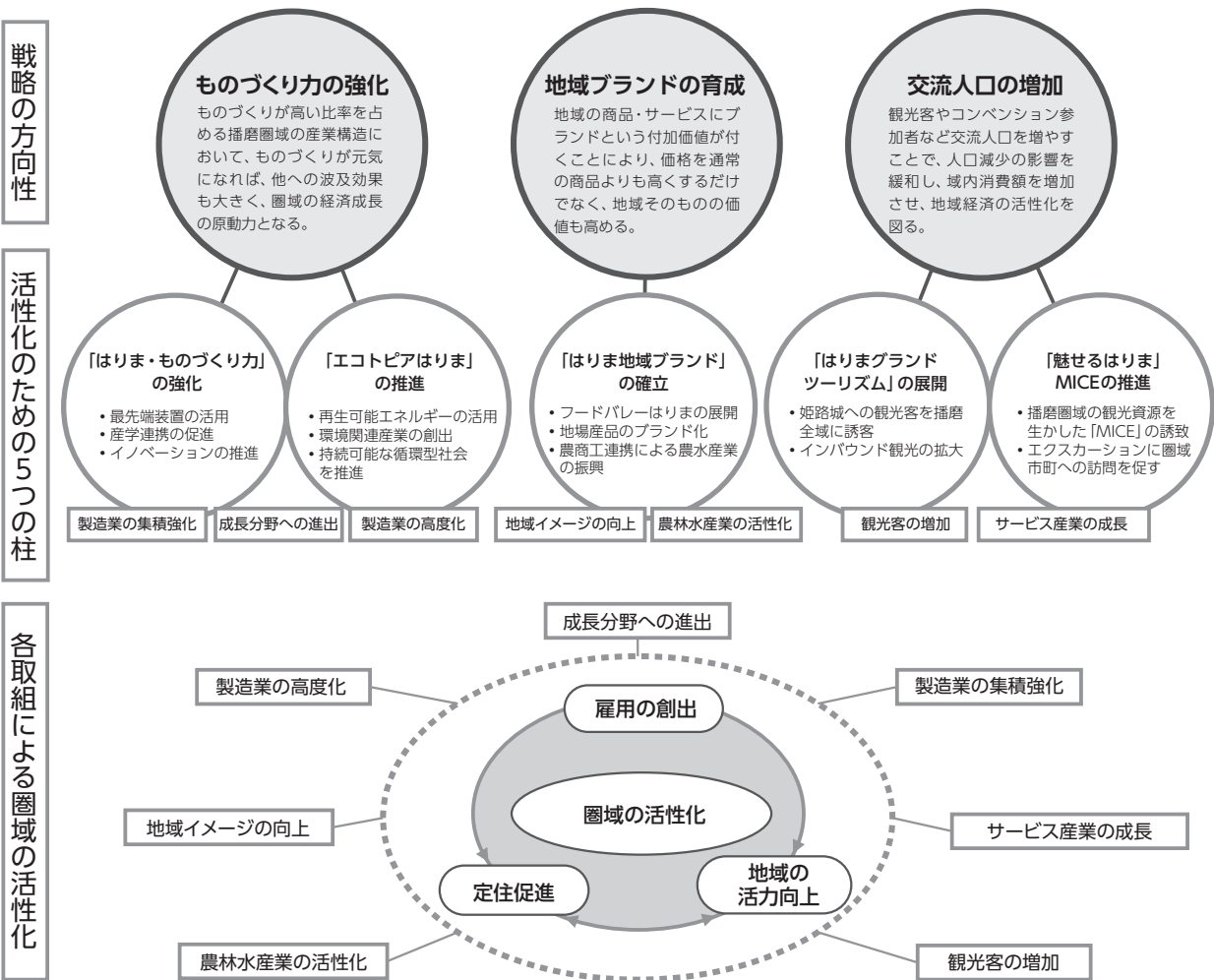
このため、播磨圏域の経済成長のための戦略と推進方策を示す「播磨圏域経済成長戦略」の策定に向け、圏域内の関係市町、産業界、大学および金融機関等が一体となった「播磨圏域経済成長戦略会議」を発足することとし、本年4月22日の同会議設立に向けたキックオフ会議を経て、7月2日と10月20日の総会等において、播磨圏域経済成長戦略の方向性や具体化の取り組みなどについて検討を行った。

「播磨圏域経済成長戦略」においては、3つの戦略の方向性「ものづくり力の強化」「地域ブランドの育成」「交流人口の増加」を掲げ、これらの実現のため、播磨活性化の5つの柱「『はりま・ものづくり力』の強化」「『エコトピアはりま』の推進」「『はりま地域ブランド』の確立」「『はりまブランドツーリズム』の展開」「『魅せるはりま MICE』の推進」を設定している。具体的な取り組みについては、次のとおりである。(図2)

○方向性Ⅰ ものづくり力の強化

ものづくりが高い比率を占める播磨圏域の産業構造において、ものづくりが元気になるれば、他への波及効果も大きく、圏域の経済成長の原動力となる。このため、**活性化の柱(i)**

図2 播磨圏域経済成長戦略の全体像



『はりま・ものづくり力』の強化』において、『Spring-8』や『SACCLA』などの最先端装置の活用や、兵庫県立大学等との産学連携の取組促進などにより、イノベーションの推進を図る。

また、『活性化の柱(ii)』『エコトピアはりま』の推進』において、水素や、バイオマスなどの再生可能エネルギーの活用による環境関連産業の創出とともに、持続可能な循環型社会を推進する。

○方向性Ⅱ 地域ブランドの育成

地域の商品・サービスのブランド化により、商品としての価値を高めるだけでなく、地域住民・生産者が地域の豊かさ・魅力を知り、ビジネスへの意欲、地域へのプライドを高めていく、ブランドとプライドの好循環を構築する必要がある。

このため、『活性化の柱(iii)』『はりま地域ブランド』の確立』において、播磨の多彩な地場産品のブランド化を推進する。また、『豊穰・健康はりまの食』をテーマとした農商工連携等による農水産業の振興や販路開拓など『フードバレーはりま』を展開する。

○方向性Ⅲ 交流人口の増加

観光客やコンベンション参加者など交流人口を増やすことで、人口減少の影響を緩和し、域内消費額を増加させ、地域経済の

活性化を図る。このため、『活性化の柱(iv)』はりまブランドツーリズム』の展開』において、平成27年3月にブランドオープンを予定している世界文化遺産・姫路城への観光客を、播磨全域に誘客するニューツーリズムを推進し、併せてインバウンド観光の拡大を推進する。

また、『活性化の柱(v)』『魅せるはりま』MICEの推進』において、播磨圏域の観光資源を生かした『MICE』を誘致するとともに、エクスカージョンに圏域市町への訪問を促す広域対応型『MICE』を推進する。

(2)「高次の都市機能の集積」について

地方中枢拠点都市の姫路市には、若者が定住したくなる都市としての魅力の創出が求められている。このため、姫路駅前に、都市型ホテルやシネマコンプレックス、高等教育・研究施設、コンベンション・展示施設などの整備を推進する。

(3)「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」について

播磨圏域の8市8町が連携して協議を行い、教育・文化・スポーツ、地域医療、災害対策など、生活機能の強化、結びつきやネットワークの強化、圏域マネジメント能力の強化の各分野で広域連携を推進する。

今後の展開

本年6月27日、姫路市が地方中枢拠点都市モデル都市に選定された際に、姫路市・地方中枢拠点都市アドバイザーの元総務大臣増田寛也氏から「地方中枢拠点都市の提唱市である姫路市が、モデル都市に選定されたことは非常に意義深い。『人口減少社会』への対策は早ければ早いほど効果があり、姫路市発の本制度は地方から若者が大都市へと流出する『人の流れ』を変え、人口減少の防波堤として、播磨圏域の取り組みが全国的なモデルとなることを期待している」とのコメントをいただいた。

これまで、地方中枢拠点都市制度のフロントランナーとして取り組んできた経緯を踏まえ、豊穰の地・播磨に、新たな種を「播」き、豊かな地域資源にさらに「磨」きをかけ、光り輝く播磨を創造するとともに、地方から大都市への人の流れを変えることにより、日本の「人口減少の防波堤」としての役割を担いたい。

(注) MICEとは、企業等の会議 (Meeting)、企業等の行う報奨・研修旅行 (インセンティブ旅行) (Incentive Travel)、国際機関・団体、学会等が行う国際会議 (Convention)、展示会・見本市、イベント (Exhibition/Event) の頭文字のことであり、多くの集客交流が見込まれるビジネスイベントなどの総称。

「備後圏域」の魅力を生かした 新たな広域連携

福山市長（広島県）
ふくやま

羽田 皓
はた あきひろ



備後圏域の概要

備後圏域は、広島県福山市、三原市、尾道市、府中市、世羅町、神石高原町、岡山県笠岡市、井原市の6市2町で構成される広島県東部と岡山県西部の県境をまたぐ特徴的な都市圏である。圏域の人口は、約87万人と県庁所在都市規模の人口集積があり、自然災害が少なく、海や山など豊かな自然にも恵まれ、四季折々に多彩な魅力がある、非常に暮らしやすい地域である。



備後圏域は、元々歴史的な結びつきが強く、昭和の高度成長の時代には、「備後地区工業整備特別地域」に指定

され、工業地域として発展してきた。現在においても、住民の日常生活や企業の経済活動が重なる地域である。

こうした歴史的背景もあり、平成23年には圏域内の6市2町の首長で組織する「備後圏域連携協議会」を立ち上げ、将来の人口減少社会の到来を見据え、広域的な課題解決に向けて、こども発達支援センターの共同運営や、防災協定の締結などを実現してきた。このように、「県境を越えた」広域連携でありながら、連携・協力の素地を着実に創りあげてきたところである。

こうした中、総務省が本年4月に地方中枢拠点都市圏構想を示した。まさにこれまでの備後圏域連携協議会の取り組みの方向性と合致することから、6市2町で協議し、福山市を地方中枢拠点都市とする備後圏域で、このモデル構築事業に応募したところである。

圏域のポテンシャル

備後圏域は、①中国地方の交通・物流機能

の拠点、②「ものづくり」を中心とする産業拠点、③里山・里海からとれる多様な農林水産物、④全国に誇る観光資源やスポーツ資源など経済から観光まで多様なポテンシャルがある。

① 中国地方の交通・物流機能の拠点

備後圏域は、関西と九州を結ぶ山陽道の中央、中国地方や四国地方の結節点の中心に位置しており、陸上交通や港・空港などの交通条件に恵まれている。来春には、中国横断自動車道尾道松江線が全線開通するほか、国の重要港湾である福山港や、原木取扱量が全国でも屈指の尾道糸崎港などもあり、中国地方の交通・物流の拠点として、圏域経済の発展を支えている。今後も、こうした拠点を生かす中で、中国・四国地方の経済の要衝として、企業が活動しやすい環境づくりを進めていく。

② 「ものづくり」を中心とする産業拠点

備後圏域には、福山市と笠岡市にまたがる粗鋼生産全国一位の製鉄所をはじめ、わが国のものづくりを支える優れた技術を持つ多く

のオンラインワン・ナンバーワン企業、特定の製品分野で世界的にも極めて高い競争力を有するグローバル・ニッチトップ企業など多様な多様な製造業が集積している。こうした高度な技術や豊富な地域資源を活用して、今後需要が見込まれる福祉・介護・医療・健康など「ものづくり技術の他分野への応用」により、新たな成長産業の創造を目指している。

③ 里山・里海からとれる多様な農林水産物

備後圏域では、福山市が生産量日本一の「くわい」や、「たこ」「ちりめん」といった海産物のほか、広島県が全国一の生産量を誇る「レモン」の生産も盛んである。さらには「ぶどう」や「梨」「神石牛」など、全国や海外展開できるブランド力のある特産品が豊富にある。一次産業は、地方の特色であり、今後、成長が見込まれる産業である。このような地方の豊かな自然にはぐくまれた地域資源に磨きをかけ、地域経済の活性化につなげていきたい。

④ 全国に誇る観光資源やスポーツ資源

映画やしまなみ海道で知られる「尾道」をはじめ、江戸時代の風情を残す港町「鞆の浦」や福山市立動物園のほか、瀬戸内の島々、ワイナリー、観光農園など、自然を生かした地域資源も豊富である。さらには、高校駅伝の強豪校である世羅高校・興譲館高校、A級漕艇コースがある芦田川漕艇場などもあり、こうした観光・スポーツ資源を活用することで、交流人口の増加や圏域全体の知名度・魅力の向上につながるものと期待している。

これらのポテンシャルを最大限に生かすため、産学金官民が連携・協力し、知恵を出し合い、将来にわたって発展し続け、「豊かさ」が実感でき、いつまでも住み続けたい備後圏域」を実現していきたい。

備後圏域で実現したいこと

現在、モデル構築事業で、これらのポテンシャルを踏まえ、圏域の一体的な発展に向け、経済成長のけん引などを盛り込んだ圏域ビジョンの策定に取り組んでいる。実効性の高いものとするため、ビジョンの策定・実施に係るプラットフォームとして、新たに、産学官民に加え、金融機関で構成する「びんご圏域活性化戦略会議」を立ち上げ、既存の行政組織「備後圏域連携協議会」と連携を図っている。

この圏域ビジョンの柱となるのが、「第一次産業活性化」「先端ものづくり技術活用」「グローバル人材育成」といった3つのプロジェクトである。

① 第一次産業活性化

新たな振興策として、観光と第一次産業など、異分野・異業種とのコラボレーションや、地域資源を活用した6次産業化の推進による高い付加価値の商品・サービスの創出を目指す。また、圏域内の生産地と消費地それぞれの特徴を生かしたネットワークの仕組みづくりを行い、圏域内流通を促進する。

② 先端ものづくり技術活用

「ものづくりに強い」「交通・物流機能の拠

点」といった備後圏域の強みを生かし、今後、成長が見込まれる分野である「環境」や「健康」などをキーワードに、産学金官民で連携・協力して圏域内のポテンシャルを磨き、新たな成長モデルを創り上げる。圏域には、例えば、電気自動車、燃料電池自動車の開発などが担える高い技術力を持った企業が集積している。こうした企業の集積を十分に生かすとともに、その技術力を維持するため、次代を担う技術者の確保にも力を入れていきたい。

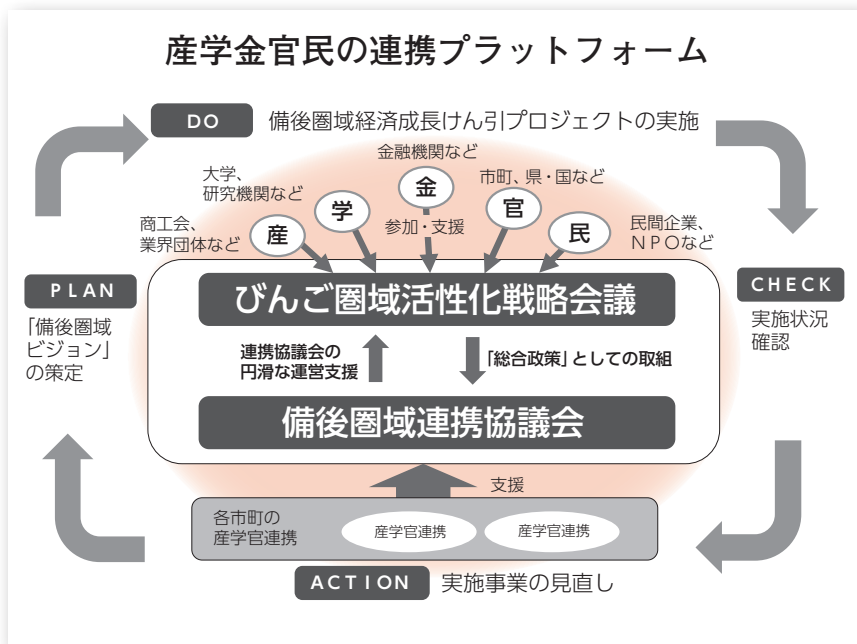
③ グローバル人材育成

経済のグローバル化などに対応できる国際感覚豊かな産業人や地域社会の発展を支える、まちづくりや都市経営が担える人材を育成する。このため、語学や専門知識だけでなく、実際に現地・現場を体験する中で、国や地域の歴史・文化・産業を学び、理解し、伝えることができる応用力のある人づくりを目指す。

また、ICTを活用したオンライン教育や、圏域内の大学の公開講座などを活用し、誰もが学びやすい環境づくりを行うことで、女性・障がい者・高齢者が活躍できるダイバースイティの推進にもつなげていきたい。

このほか、圏域内の多彩な地域資源を活用し、戦略的な観光振興に取り組むなど地域活性化に取り組んでいく予定である。

これらのプロジェクトなどを推進する分野別の事業については、現在、圏域内の6市2町で協議をしながら、連携事業の洗い出しや役割分担などについて調整を行っている。こ



地方中枢拠点都市が果たすべき役割

うした作業を積み重ねて、年度内には圏域内の各市町と連携協約を締結していきたい。

現在、国では、人口減少問題などを契機に、地方創生に力を入れて取り組まれている。国が地方に目を向けることは喜ばしいことではあるが、真に地方の活力を再生させ、全国津々

浦々まで経済成長の効果が及ぶよう、地方の意見を十分に聴く中で、きめ細かな制度設計や安定した財源措置を行っていただきたい。

そのためには、地方は、国に対し「総合的な行政」の考え方を示す必要がある。地方創生では、国の施策に地方の自主性を生かす姿勢が示されている。このことは、言い換えれば、地方の政策形成能力が問われているものと受け止めている。だからこそ、備後圏域は一步先んじて「地方中枢拠点都市圏構想」に手を挙げ、この難題にチャレンジすることとした。

全国的に少子化・高齢化や人口減少が進行する中、備後圏域も例外ではなく、昨年は圏域の中核をなす、本市も初めて人口減少に転じた。今後は、各自治体が同じような機能を持つのではなく、広域の中で役割分担をしていくことが大切である。備後圏域の各自治体も観光や農業、ものづくり、医療など、それぞれの分野で強みがある。このような独自性と個性を生かす中で、できるだけ幅広い分野で連携し、互いに補完することで、より一層、地域の魅力を高め、地方から大都市圏への人口流出に歯止めをかけた。

地方の政策形成の上で、最も大切なのは、地域の実態に応じた経済政策で

ある。備後圏域においても、人口減少により、市場が縮小する中、創意工夫のもと、地域産業を活性化させていく必要がある。そのためには、強みである「ものづくり産業」のさらなる発展や、一次産業や観光といった内需拡大が期待される分野の強化などが求められる。いかに自治体が、その地域の独自性を打ち出すことができるかが重要である。産学金官民、とりわけ、地域の経済情勢に精通した金融機関との連携が、今回の取り組みの成功の鍵を握る一つになると思われる。

このたびの地方中枢拠点都市圏構想が成功するためには、中枢拠点都市が、圏域のリーダーとして、構成市町村がメリットを感じられる広域行政を進めていく責任と役割がある。

そして、「人口減少」に対する危機感について住民をはじめ、圏域全体で共有していかなければならない。この問題は、最近やっとマスコミなどで取り上げられ話題にはなっているものの、まだまだ個人が危機感を持つ域には達していない。人口減少により、消滅する自治体があるかもしれないということ、自分のおふるさとがなくなるかもしれない、そういった危機感を共有し、「広域連携は、何のためにしているのか、なぜ、今、連携しなければならぬのか」について、もっと内外に訴え、圏域が一丸となって、危機を乗り越えていかなければならないと考えている。

WIN&WINの自治体連携

北九州市長（福岡県）

北橋健治



九州の玄関口として 発展してきた北九州市

北九州市は、本州と九州、東九州軸と西九州軸の結節点に位置し、古くから九州の玄関口であり、人・モノが行き交う交通の要衝として発展してきた。

20世紀初頭、官営八幡製鐵所の操業をはじめとした重工業の集積と同時に爆発的に人口が増え、近代的な個性ある街々が形成されてきた地域である。そして、昭和38年2月に門司・小倉・若松・八幡・戸畑の5つの市が、世界にも類を見ない対等合併により誕生し、昨年で50周年を迎えた。

ますます重要になる広域連携

近年、急速に進展する少子化・高齢化、大規模災害への対応や、台頭著しいアジアの諸都市との競争など、地方自治体を取り巻く課題は複雑化・多様化している。

これに伴い、小規模自治体単独では対応が

困難な行政需要の増加、住民の生活圏の拡大など、効率的な行政運営や社会経済状況の変化への対応が求められることとなった。

そこで、近隣地域や他の市町村との協力・連携が、必要不可欠であるとの認識の下、本市では従前から広域連携を積極的に推進してきた。

現在の北九州市の広域連携

現在の本市の広域連携は、大きく3つのカテゴリーに分けられる。

第1は、北九州都市圏を中心とした『近隣自治体との連携』である。本市への通勤・通学を中心に、住民の生活圏として、古くからかわり深い近隣自治体とは、上下水道事業や廃棄物処理など公共サービスの提供への協力をはじめ、図書館の広域利用や、地域経済・観光政策の振興などでの連携により、地域の魅力の向上と活力ある地域づくりに取り組んできた。

第2は、『都市間連携』である。関門海峡を共有の財産とし、毎日1万人近い両市民が通勤・通学で行き来している「山口県下関市」。

県内の同じ政令指定都市であり、アジアの玄関口として、さまざまな分野で共に切磋琢磨している「福岡市」。市名の共通点から始まり、工業都市と農業都市による相互の特徴を活かした交流が続く「鹿児島県南九州市」。そして、東日本大震災の支援活動から絆が深まった「岩手県釜石市」。この4つの都市と、それぞれ連携協定などを結び、市長同士によるトップ会談をはじめ、市民交流活動などさまざまな相互交流・連携を行っている。

第3は、『地域軸に主眼を置いた連携』である。これは先にも述べた本市の地理的特徴を活かした「東九州軸」と「西九州軸」の市町村との連携である。東九州軸では、東九州自動車道の開通を契機に、沿道地域の魅力的な資源を情報発信することなどにより、産業経済をはじめとする地域の活性化を図っている。また、西九州軸では、九州新幹線沿線の4都市による連携（鹿児島市、熊本市、福岡市、本市）を核に、各都市との連携を強化し、アジアの諸都市を巻き込んだ交流・にぎわいの創



関門海峡を挟んで隣接する下関市と北九州市(手前が北九州市門司区)

出を進めている。

注目されている「新たな広域連携制度」

このような中、今年の5月に地方自治法が改正され、「新たな広域連携制度」が創設された。これは、全国的に急速な人口減少時代を迎える中、地方自治体が持続可能な形で行政サービスを提供し、地域経済の活性化・地方からの人口流出を抑えることを目的とした制度である。この制度を本格的にスタートさせるのに先立って、今年度、国が地方自治体と共に先行的モデルを構築していくための『新たな広域連携モデル構築事業』に、本市の「下関市との関門地域連携」と、「福岡県北東部の近隣自治体との連携」の2つが選ばれたとこ

ろである。

関門地域のシティリージョンを推進

まず、関門連携であるが、関門海峡を隔てて対岸に位置する下関市と本市は、互いに独自の経済、文化、歴史的特徴を持ち、それぞれ異なった形成過程をたどってきた都市である。一方、古くからさまざまな交流・連携が進められ、政令指定都市と中核市が県境を越えて一体的な都市圏を形成する稀有な地域でもある。

今回のモデル事業では、これまでの交流・連携を一層深め、当該地域の経済成長、両市民の交流や利便性の向上、アジア地域にもらんだ圏域外からの人の流入促進などにつながる取り組みを行うことで、関門エリアのさらなる地域力の向上を目指している。

具体的には、圏域全体の経済のけん引に關する取り組みとして、地元企業、大学、金融機関、NPOなど産・学・金・官・民による「関門地域経済戦略会議」を立ち上げ、関門地域の経済成長に向けた検討や調査・研究を実施。また、関門海峡の地理的優位性や両岸の多様な観光資源を活かしながら、ICT(Wi-Fi)を活用した訪日観光客誘致のための環境整備、誘客プロモーションの実施。

さらに、歴史・食・文化などに注目し、両市の新たな観光資源の発掘調査などを行うこととしている。

また、日本、韓国、中国の11都市の行政や商工会議所などで組織する「東アジア経済交

流推進機構」の活動を促進し、東アジア環黄海地域の諸都市との経済・文化の交流をさらに推進していく予定である。

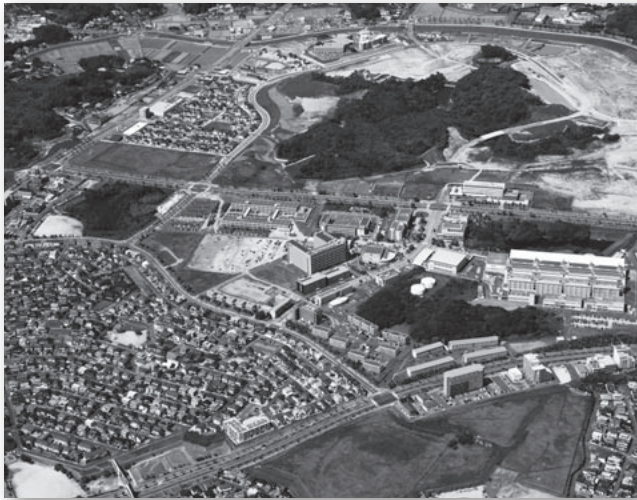
高次の都市機能の集積に関する取り組みとしては、関門地域における高度人材育成のため、両市の大学特有の教育研究資源を相互に活用し、多様で質の高い教育機会の提供に取組む。また、両市の大学で組織する「大学コンソーシアム関門」を活用し、さらなる発展に向けた調査研究や高等教育の充実を図ることとしている。

この他にも、生活機能のサービスに関する取り組みとして、関門地域全体の公共サービス等に関する調査やICT分野の共同利用推進などの取り組みを行うこととしている。

近隣自治体との一体的発展に向けた連携

次に、近隣自治体との連携である。本市に隣接する福岡県内の地域は、政令指定都市である本市を中心に人口約150万人を擁し、農業や水産業をはじめ、石炭産業など、古くからさまざまな産業や文化が発展してきた。また、この県北東部地域は北九州工業地帯を中心に製造業が発展してきた歴史を持ち、現在も一体的な産業集積エリアとしての特色を持つ地域でもある。

今回のモデル事業では、こうした産業振興事業の実施を柱に、今後の新たな連携に関する可能性の調査や事業を行うことにより、さらなる地域連携の取り組みにつなげていくこ



理工系大学や研究機関、企業が進出している北九州学術研究都市

とを目的としている。主な事業としては、自動車完成メーカーの工場進出が進む北九州エリアにおいて、各社による部品等の現地調達の強化を背景に、地場製造業の自動車産業への参入機会の拡大を目的に発足した「北九州地域自動車部品ネットワーク（パートナー北九州）」の活動等を通じ、官民が一体となった自動車部品産業集積への取り組みを推進している。

また、理工系大学や研究機関、企業等が出している「北九州学術研究都市」を活かし、ロボットや三次元技術活用など新たな成長分野における研究等を通じ、地場産業振興に向けた取り組みを推進する予定である。

さらに、平成27年の世界遺産登録を目指す「明治日本の産業革命遺産 九州・山口と関連地域」の構成施設である旧官営八幡製鐵所関連施設や、「豊前海一粒かき」「関門海峡たこ」などの地域資源を活用した共同プロモーションやPRツールの開発などにより、圏域内への観光客誘致に向けた集客促進事業を行っていくこととしている。

これらの広域的な事業の実施や調査などを通じ、福岡県北東部の圏域全体の経済成長をけん引していこうというものである。

その他にも、平成28年春に北九州市から宮崎市まで一つにつながる予定の東九州自動車道の整備を契機として、新たな産業振興や沿道住民の利便性向上などが期待されていることから、京築地域の広域的な交通課題の調査や、北九州圏域全体の公共施設の利用・サービス等に関する調査なども行い、生活機能の強化を図っていく予定である。

実績を踏まえてモデル事業は進行中

本市のモデル事業については、そのほとんどが新規事業であり、市議会での補正予算の承認後、着手したばかりである。

しかしながら、「関門連携」と「近隣自治体の連携」のいずれも、本市にはこれまでの広域連携の素地がある。関門地域の景観保全のための両市同一の条例である「関門景観条例」の制定など他ではあまり見られない取り組みも進めて

きた。また既に、図書館の相互利用、美術館等の施設交流など市民サービス面での連携、関門海峡花火大会、ご当地グルメの共同PRなどのイベント分野での連携なども行っている。

さらに、自動車関連産業の拠点化に向けた圏域全体の成長に資する事業等の連携についても、今後発展すれば、大きな先駆性・可能性を持つ分野であると考えている。

今回のモデル事業では、このような従来からの実績を踏まえ、今後の広域連携につながる新たな分野を洗い出し、圏域全体の発展を目指した取り組みを強化していきたいと考えている。

連携はWIN&WIN

自治体間の広域連携は、「市町村合併」とはその性格を異にする。連携により、自治体そのものの機能は維持したまま、行政サービスの効率化や地域活性化に取り組み、急速な人口減少・少子化・高齢化社会に対応していくというものである。

また、今回の新たな広域連携は、地方自治法に基づいており、連携協約を締結することにより、地方自治体間の安定的な連携が図れるというメリットもある。つまり、自治体同士がWIN&WINの関係で、うまくつながっている仕組みであるが、広域連携は成果が出るには時間がかかる。それゆえ、長期的な視野に立って取り組むことが重要であると考えている。

