

リモートパートナーシップ 推進計画¹

縮小社会における
中山間地域の自治体経営の在り方

同志社大学 風間研究会 地方政策①
池田崇志 遠藤里奈 前川真緒 山本葉月
2015年11月

¹ 「本稿は、2015年12月5日、12月6日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2015」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、風間教授（同志社大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。」

要約

〈第1章 現状分析・問題意識〉

現在、我が国は、少子高齢化や人口減少などに伴う縮小社会化などの問題を抱えており、中でもその傾向が著しいのが中山間地域である。

機能の集積した都市部に注目が集まる一方で、中山間地域は、国土の保全機能や国内の食料供給力など、国全体において重要な役割を果たしており、都市部と中山間地域は相互補完関係にあると言える。したがって、中山間地域の存続には大きな意味があり、これらの自治体がこれから生き残っていくこと、また都市との共存関係を構築していくことが必要である。

1999年以來、前述した問題に対し、国が大々的に推進したのが合併という政策手法である。しかし、この都市部基準の施策によって、中山間地域は大規模化した自治体の周辺部となり、衰退へと向かうケースが見られた。これに加えて、面積や行政の事務内容など自治体が大規模化したことから合併推進にも限界がきたと考えられ、2010年度末をもって一区切りとされた。そこで、代替的政策手法として注目されたのが連携という政策手法である。現在にいたるまで、連携を取り入れた様々な政策が展開されており、定住自立圏構想、地方中枢拠点都市圏構想改め連携中枢都市圏構想など、それぞれ幾度かの改正を経て今日に至る。本稿では、連携について分類をした上で、その必要性や意義について論じた。また、今回我々が注目している中山間地域において連携が進まない要因についての考察を示すことで以下の問題意識に繋げた。

中山間地域においては、現在国が展開している政策に加えて、自治体の自由性がある自主的な連携を推進していくことが必要なのではないかと考えた。これから持続可能な発展が必要になる中で自治体は自立していかなければならず、それには自主的な動きが必要不可欠である。また、縮小社会化の進行を考えると、自治体は産業や資源など、それぞれの武器となる特性を活かして闘っていかなければならない。中山間地域の衰退や、中山間地域の資源の活用に対応するため、中山間地域には、法に基づかない新たな連携の推進が必要である。

〈第2章 先行研究と本稿の位置づけ〉

多様な自治体間連携の必要性から、遠隔自治体間連携に着目し遠隔自治体間連携の研究を行った地域活性化センター研究報告書「『遠隔自治体間連携』の現状と課題」(2015)を本稿の先行研究としてあげている。遠隔自治体間連携の現状についてアンケート調査、ヒアリング調査を行った結果から、人口規模の小さい町村ではあまり行っていないことが分かった。連携を行う上での弊害もアンケート回答から見えてきた。また、筆者大杉は、現在のような人口減少社会での自治体経営として、フルセット自己完結型ではなく、自治体間連携が必要としている。先行研究では調査、また方向性の提案に留まっていたが、本稿では中山間地域がより自治体間連携を行うことのできるように政策提言を行う。

〈第3章 分析〉

先行研究の事例の中から、本稿で取り上げている中山間地域が連携を行っている新宿区(東京都)と伊那市(長野県)の例を取り上げる。独自に行った聞き取り調査の内容を記載している。姉妹都市の関係性から、両自治体は、二酸化炭素排出削減目標への課題、森林の間伐整備への課題を解決するためにカーボン・オフセット協定を締結した。それにより、新宿の森開設や新宿区の区民が伊那市を訪れることで森林と触れ合う体験を行うなど、様々な交流も増えた。また、遠隔という地理的条件から、災害時応援協定も締結している。これは、多くの自治体が締結しており、有効な遠隔自治体間連携の一つであると考えられる。両自治体は、互いの個性を生かし、連携することで課題の解決にもつなげることが出来た。新宿区

と伊那市の例から、近隣の連携ではない自治体間連携であっても、連携という手法は縮小社会のような一つの自治体で完結しない自治体経営において有効であるとする。

〈第4章 政策提言〉

「リモートパートナーシップ推進計画」として、遠隔自治体間連携を促進することが本稿の提言である。連携推進協議会を設置し、条件に沿う連携へ認証制度を設ける。また、政策策定後に連携を結ぶ自治体および認証される自治体へ、その連携を結ぶことに対して補助金を支給するのが提言の内容である。提言の目的としては、現在政府が進めている近隣での連携を促進することを目的とした定住自立圏構想や広域連携といった連携に加え、遠隔での連携を進めることがある。この遠隔自治体間連携推進の意義に、各自治体の資源や特性を活かしながら発展していくための足がかりになる、というものがある。我々は、これからの日本において、自治体に資源があるだけでなくそれを活かせる人の知恵が必要であるとした。また、提言で求められる連携相手の選定や連携という手法を有効に活用しようという姿勢をもってもらうことをその第一歩としたいと考え本稿での提言を行う。

目次

はじめに

第1章 現状分析・問題意識

- 第1節（1. 1） 中山間地域とは
 - 第1項（1. 1. 1） 中山間地域の定義
 - 第2項（1. 1. 2） 中山間地域の役割
- 第2節（1. 2） 市町村合併の推進による対応
- 第3節（1. 3） 自治体間連携について
 - 第1項（1. 3. 1） 現在展開されている連携施策
 - 第2項（1. 3. 2） 連携の必要性
 - 第3項（1. 3. 3） 連携の種類
 - 第4項（1. 3. 4） 中山間地域において連携が進まない要因
- 第4節（1. 4） 問題意識

第2章 先行研究と本稿の位置づけ

- 第1節（2. 1） 先行研究
- 第2節（2. 2） 本稿の位置づけ

第3章 分析

- 第1節（3. 1） 新宿区と伊那市の自治体間連携
- 第2節（3. 2） 聞き取り調査
 - 第1項（3. 2. 1） 新宿区への聞き取り調査
 - 第2項（3. 2. 2） 伊那市への聞き取り調査
- 第3節（3. 3） まとめ

第4章 政策提言

- 第1節（1. 1） 政策提言の方向性
- 第2節（1. 2） リモートパートナーシップ推進計画
 - 第1項（1. 2. 1） 概要
 - 第2項（1. 2. 2） 政策の詳細
 - 第3項（1. 2. 3） 提言の実現可能性
- 第3節（1. 3） 今後の展望

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

近年、高齢化、少子化という言葉をよく耳にする人が多いのではないだろうか。『高齢社会白書』将来推計人口（内閣府発表）から、日本において、1995年14.6%であった高齢化率（総人口のうち64歳以上人口割合）は2014年に26%になっており、高齢化が進行していることが分かる。50年後の日本を見ると、2060年には39.9%とさらに高齢化は進行すると予測されている。同時に、少子化進行の現状としては、総人口のうち0～14歳の割合は1995年15.9%であったのに対し、2014年は12.8%と減少している。2060年には9.1%となる予測が出されていることから、今後もさらに少子高齢化は進行するといえる。また、総人口も2014年約1億2700万人から2060年には約8600万人と減少する見込みだ。こういった少子高齢化の進行、人口減少によって特徴づけられる社会を縮小社会と呼び、日本は現在、縮小社会に入っていると考えられる。さらに、高齢化に伴う税収入の悪化、社会保障費の増額、生産性の低下、国内経済の成長を表すGDPの低迷など経済も衰退している。その影響により、地方では行政サービスの低下が問題としてあげられる。

日本創成会議・人口減少問題検討分科会の発表した、通称「増田レポート」（2014）は日本全体、特に自治体関係者に衝撃を与えた。増田レポートは、地方圏から三大都市圏（特に東京圏）への人口流出が続いた場合、人口の「再生産力」を示す若年女性（20～39歳）が2040年までに50%以上減少する市町村は896（全体の49.8%）に上ると推計されている。これらの市町村が将来的に「消滅」する可能性があるという警鐘を鳴らしたのである。

本稿では、この状況が顕著に表れていると考えられる中山間地域に注目した。少子高齢化とそれに伴う人口減少が進んでいき、縮小社会化が進むと考えられる日本において、これらの自治体が進むべき道を考えていきたい。

第1章 現状分析・問題意識

第1節 中山間地域とは

第1項 中山間地域の定義

中山間地域を定義するにあたり、農林水産省による農業地域類型（図表1）を用い、「中間農業地域」および「山間農業地域」のどちらも含めたものとする。

図表1 『農業地域類型区分』

農業地域類型	第1次分類 基準指標	第2次分類	
		類型	基準指標
都市的地域	○ 可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の旧市区町村。 ○ 可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村。ただし、林野率80%以上のものは除く。	水田型	水田率 70%以上
		田畑型	水田率 30%~70%
		畑地型	水田率 30%未満
平地農業地域	○ 耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。 ○ 耕地率20%以上かつ林野率50%以上で傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村。	水田型	水田率 70%以上
		田畑型	水田率 30%~70%
		畑地型	水田率 30%未満
中間農業地域	○ 耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村。 ○ 耕地率が20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村。	水田型	水田率 70%以上
		田畑型	水田率 30%~70%
		畑地型	水田率 30%未満
山間農業地域	○ 林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村。	水田型	水田率 70%以上
		田畑型	水田率 30%~70%
		畑地型	水田率 30%未満

（出典）農林水産省 農業地域類型区分について
（http://www.maff.go.jp/j/tokei/chiiki_ruikei/setsumei.html）

また、自治体単位で定義する場合、自治体内において中山間地域と区分される旧市区町村が3割以上存在する自治体を、中山間地域を抱える自治体とする。

我々が一つずつ集計した結果、中山間地域を抱える自治体は、全国1797市区町村のうち961市区町村が該当することがわかった。更に、前述した消滅可能性都市とされる896市区町村のうち615市区町村が該当し、消滅可能性都市の69%が中山間地域を抱える自治体であるということもわかった。このことから、中山間地域における縮小社会の傾向が顕著であることがわかる。

第2項 中山間地域の役割

次に、中山間地域の重要性を見る。奥野（2008）によると今日、都市住民の中には、都市と農村（田舎）は持ちつ持たれつの関係ではなく、一方的に援助する側とされる側から

なると考える人も多い。しかし、都市が中山間地域に比べて総合的に発展している状況が成立しているのは、河川の上流域に位置する中山間地域とそれらが有する豊かな資源があつてのことであり、都市の繁栄は中山間地域があるからこそだといえる。

現在、穀物自給率が30%を切っている我が国において、生産額、農家数、農地面積等で全国の約4割を占める農家がある中山間地域は、我が国の食料供給力を確保する上で軽視することのできない重要な役割を果たしていることがうかがえる。さらに、中山間地域の持つ具体的に重要な役割として、主に国土の保全機能や水源かん養等の公益的機能、森林の二酸化炭素吸収機能等が挙げられる。

全国町村会（2001）を参照すると、国土の保全機能とは、ひとつにはこれらの地域に多く存在する水田や畑、森林が洪水の被害を防止し、軽減する役割を担っているということである。水田や畑、森林が雨水を一時的に蓄え、そこに留めることによって河川の急激な増水を緩和したり、遅らせたりすることが可能になる。それにより、中山間地域は下流域の都市部における水害を防止する役割を果たしている。また、水田等の適切な管理や農地の平坦化、森林の下層植生などによって、土壌浸食を抑制する機能も果たしている。それに加えて、傾斜地等においては森林、農地や用水路を適切に維持することにより、土砂の崩壊を防止する機能も兼ね備えている。これらをふまえて、中山間地域は国土保全の機能において重要な役割を果たしているといえる。

次に、水源涵養等の公益的機能とは、水田や畑、森林は、雨水や灌漑水を蓄えた上で、ゆっくりと地下へ浸透させ、地下水を涵養することである。そこで蓄えられた水は、長い時間をかけて河川に流れ込むことにより、河川の流量を安定させ、渇水を緩和させる機能を果たしている。こうした地下浸透の過程で、不純物等をろ過し、水質を浄化する作用も果たしていることから、この水が地下水脈を伝わって、都市部で湧出し、市街地で井戸水として汲み上げられ、貴重な飲料水となっている地域も少なくない。

このように、河川を通じての都市と中山間地域の関わりは、多様で深いつながりを保ってきた。歴史的には、水の利活用をめぐって、一部の都市と中山間地域の間で争いがあつたが、国内に3万本近くあるといわれる河川を通じて、上流地域と下流地域との交流の形として、中山間地域と都市が連携して、固有の流域圏文化を育んできた地域も数多くある。

こうしてみると、これらの機能は、単に物理的な機能という意味をこえて、都市・中山間地域を包含し、互いを融合してきた日本の文化そのものだともいえるのであり、それぞれが持ちつ持たれつの関係であるということがいえるのではないだろうか。

本項をまとめると、我が国の大部分の国民の住生活の源には中山間地域の有する資源があり、またその中山間地域が顕在的かつ潜在的にきわめて重要な役割を果たしている。重森（2003）によると、つまり、中山間地域が維持され、そのために適正な財政負担がなされることは、都市住民生活の持続可能性にとっても重要である。こうしたことから、中山間地域の果たす役割は非常に重要で、中山間地域の維持は我が国において必要不可欠なものであると言える。

第2節 市町村合併の推進による対応

これまで日本では、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、1999年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。1999年度末時点での3232市町村（670市1994町568村）から、15年後の2014年4月5日時点には1718市町村（790市745町183村）にまで減少し、15年で市町村数が半減したといえる。（図表2参照）

図表2 『市町村数の変遷』

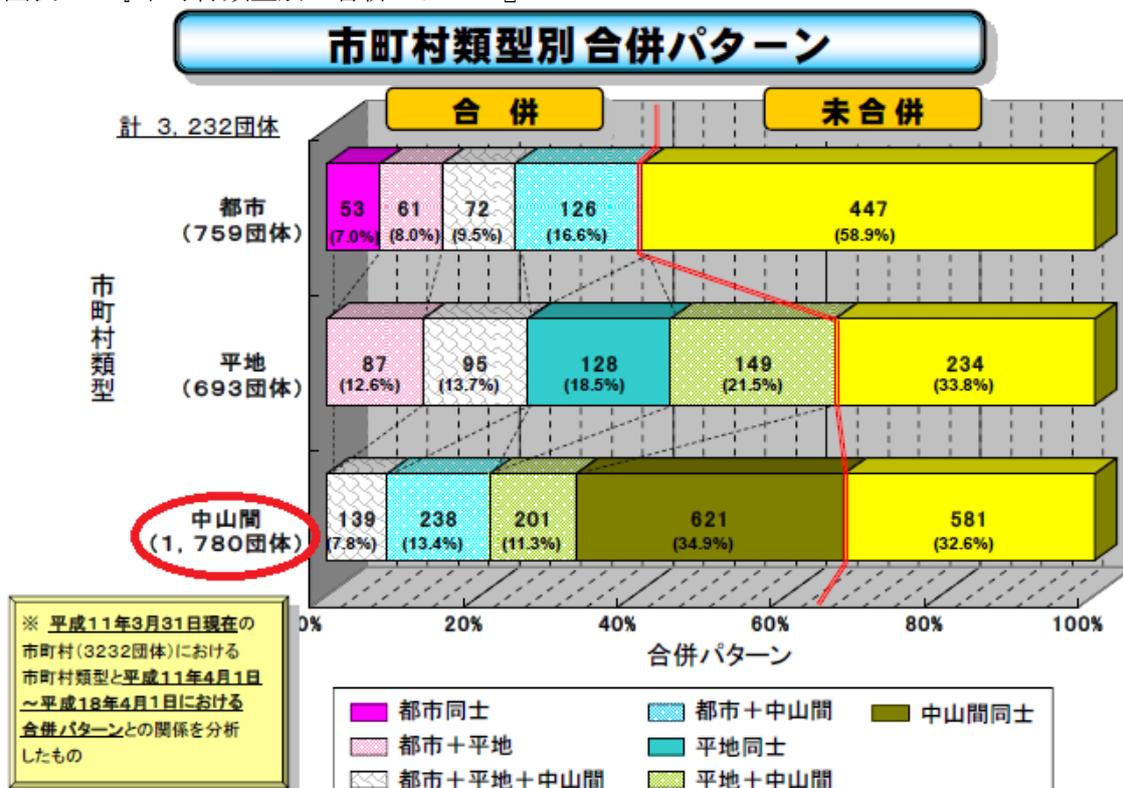
	件数	合併関係 市町村数	市町村数	
			前年度末	当年度末
1999年度	1	4	3,232	3,229
2000年度	2	4	3,229	3,227
2001年度	3	7	3,227	3,223
2002年度	6	17	3,223	3,212
2003年度	30	110	3,212	3,132
2004年度	215	826	3,132	2,521
2005年度	325	1,025	2,521	1,821
2006年度	12	29	1,821	1,804
2007年度	6	17	1,804	1,793
2008年度	12	28	1,793	1,777
2009年度	30	80	1,777	1,727
2010年度	0	0	1,727	1,727
2011年度	6	14	1,727	1,719
2014年度	1	2	1,719	1,718
計	649	2,163		

※2012年度及び2013年度は、合併なし

(出典) 総務省 市町村合併資料集 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>) より作成

総務省の「平成の合併について」(2010年3月)によると、合併状況を農業地域類型別にみた場合、都市部での合併は4割ほどであるのに対して、平地及び中山間地域は7割が合併したとされている。また、中山間地域だけを見ると、半数以上が中山間地域同士の合併であることが明らかになっている。(図表3参照)

図表3 『市町村類型別 合併パターン』



(出典) 総務省「平成の合併について」 (http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf)

市町村合併によって、一般的に財政支出の削減効果は見られたとされている。総務省の市町村の合併に関する研究会（2006）によると、市町村長を1400人余りと議会議員を17500人余り減らし、総務部門を中心として市町村の職員数の大幅な削減を実現できることである。その一方で、全国町村会（2008）は、「実際には、『財政支出を節約した』だけであって、地域の特性に合った行政を行うことで生じる効率性や従来のサービス水準などを犠牲にしなが、財政支出を全体として縮小したということではないかと考えられている」と言及している。

それに加えて、市町村合併がもたらしたマイナスの効果として、行政機能が縮小したことで、住民サービスが低下したり、都市部との合併によって、各地域のアイデンティティーが喪失したりするなど、周辺部となった中山間地域が衰退したことが考えられる。

この直接的な要因としては、役場がなくなることによって経済波及効果の減少したことが指摘されている。こうして、役場の存在によって保たれてきた行政と住民相互の連帯が弱まることで、住民の地域づくり活動にも支障が生じていることから、中山間地域にとっては大きな損失を被ったといえる。さらに、行政と住民相互の連帯が希薄化することで、中山間地域の人口減少、それに影響した国土の荒廃が進んでしまうことも危惧されている。

また、全国町村会（2008）によると、都市部と中山間地域の合併では、中山間地域の実態に即した施策が廃止され、かえって中山間地域においては行財政の非効率化が顕在化しているとされている。

全国町村会が2007年10月～2008年3月に、合併した9自治体の新設自治体（宮城県栗原市、宮城県大崎市、岐阜県恵那市、滋賀県高島市、広島県三次市、広島県安芸高田市、愛媛県西予市、長崎県対馬市、熊本県あさぎり町）の首長（6名）、旧町村部の元首長（4名）、自治体職員（7団体・支所含む）、議会関係者、地域のNPO・地域づくり関係者などを対象

に行ったヒアリング調査²によると、本来、市町村合併は、市町村の自主性に基づいて行われるべきものであることがわかっている。つまり、高度化・多様化する行政需要、広域行政や地方分権時代への対応として、合併が必要であると市町村が判断すれば、合併を進めるべきであるということである。実際、行政需要において、人口減少・高齢社会の到来に際する、教育・福祉分野の高度化や、日常生活圏、経済圏の拡大による多様化への対応のために合併を選択したという声があったということが明らかとなった。さらに、地方分権時代への対応、スケールメリットを活かした地域の活性化を目指して合併を進めた市町村もあった。しかし、ヒアリングの結果、各市町村が望んでいないにも関わらず、合併を余儀なくされた側面が少なくないことが判明した。この調査結果から、国（総務省）、ならびに、国の意を受けた府県による強引な合併誘導策が目立ち、市町村の自主性が尊重されたとは言い難い実態が明らかとなっている。

全国町村会（2008）によると、このように、日本はそれぞれの地域に風土があり、国民の意識や幸福感など価値観も違う。それに対して、無理にスケールメリットを追求して合併をすると、様々なデメリットが生じてくることから、もっと別の方法を考えても良いのではないかと、という市町村合併に対する評価が多くみられる。

こういったことを踏まえて、岡田（2003）によると、合併という施策は、国がつくった財政難を政府が解消するために、地方圏の犠牲の上で、他の広域行政への道を閉ざして政治主導で行ったとされている。また、伊藤（2015）によると、中央集権型の施策であり、合併によって自治体の面積も大規模化し、条件不利地域等においても合併の推進が限界であると考えられている。

また、市町村合併に関して総務省（2010）も「平成11年以来推進されてきた平成の合併により、多くの合併市町村において行財政基盤が強化された。その一方で今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割や市町村が抱える課題に対応するためには、今後とも引き続き、市町村の行財政基盤を強化していく必要がある。しかしながら、平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。」と言及した。そのため、第29次地方制度調査会の答申を踏まえて、合併特例法の期限である2010年3月末で全国的な合併推進運動は一区切りとされた。

第3節 自治体間連携について

第1項 現在展開されている連携施策

2010年をもって平成の大合併が一段落し、現在政府が注目している手法が連携である。総務省は、2008年、従来の広域市町村圏関連の要綱³をすべて廃止するとともに、新たに「定住自立圏構想推進要綱」を公表し、今後は、基礎自治体の広域連携を進めていく方針を明らかにした。

定住自立圏構想とは、地方圏の人口流出問題への対策として推進されるものである。圏域の形成にあたっては、住民生活に必要な機能について一定の集積があり周辺の市町村の

² 全国町村会（2008）『「平成の合併」をめぐる実態と評価』を参照

³ 広域市町村圏とは、モータリゼーション等を背景として形成されつつある都市及び周辺農山漁村地域を一体とする日常社会生活圏を場として地域の振興整備を進めるために昭和44年度から設定されたもの。

要綱とは、広域行政圏計画に基づく事業実施の連絡調整等を行うための広域行政機構設置や、地域の自立的発展が見込まれる地方都市及びその周辺地域についてのふるさと市町村圏の選定、ふるさと市町村圏基金設置、市町村間の広域的連携事業推進等。（総務省）

住民もその機能を活用しているような都市を「中心市⁴」とし、圏域全体において中心的な役割を担うことを想定している。また、「近隣市町村⁵」と役割分担した上で、NPOや企業など民間の担い手とも連携して生活機能の確保のための事業を実施し、人口定住を図っていくとされており、地方圏の「自立」を目標としている。

定住自立圏構想では、圏域の設定は、それを設けるか否かも含めて中心市と周辺市町村のイニシアティブに任せられるなど、広域市町村圏が、国主導の全国画一的な政策であった。それに対し、定住自立圏構想は、同じく国が要綱を定めて推進するものではあるが、はるかに分権的かつ柔軟なものとなった。

また、2014年には、「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」が制定された。地方圏において、「集約とネットワーク化」の考え方にに基づき、圏域内の中心都市が近隣の市町村と連携して、「地方が踏みとどまるための拠点」を形成することを目的としている。

しかし、2015年になってこれが改正され、名称も新たに、「連携中枢都市圏構想推進要綱」となった。以前地方圏を対象としていたのに対し、今回は地域を対象とし、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、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を形成することを目的としている。「地方が踏みとどまるための拠点」としていたところを、「地域において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」とし、以前と比べ、財政などを考慮した経済要素が追加された。

横山（2013）が述べたように、「平成の大合併後の広域連携は、この定住自立圏の設置も含む多様な選択肢の中から、各地域・各市町村が、それぞれの地域の実情や戦略的判断に基づき自ら選択していく時代」（P.13）となったのである。

第2項 連携の必要性

こういった国の分権改革の推進に伴い、基礎自治体による各行政サービスの差別化が進んではいるものの、各自自治体を取り巻く状況は、財政難による合理化や住民ニーズの複雑化等、年々厳しくなるばかりである。一般的に自治体間の連携は、分権改革の推進、住民の活動範囲の広がりや意識変化、危機的な財政状況など、さまざまな社会環境の変化を要因としている。連携の必要性として、公益財団法人である特別区協議会の第三分科会の報告書「基礎自治体間の対等・協力関係と連携」（2012）では三点あると考えられており、以下のようにまとめられている。

一つ目は「日常生活圏の拡大」である。交通・情報通信手段の発達により、通勤・通学、買い物、医療、レジャー（教養、娯楽）など、住民の日常社会生活圏は市町村の行政区域を越えて拡大してきている。これに伴い、市町村の区域を越えた行政需要も増加傾向にある。

二つ目に「高度化・多様化する住民ニーズへの対応」がある。少子高齢化、高度情報化、国際化や環境保全対策の推進など新たな地域課題への対処の必要性とともに、住民の価値観やライフスタイルの多様化が進み、きめ細かな住民サービスの提供や個性的で魅力ある地域づくりなど、住民ニーズは高度化・多様化してきている。特に、少子高齢社会については、これに向けた総合的な地域福祉施策や生活関連社会資本の整備等の重要政策課

⁴ 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：1以上（合併市の場合、人口最大の旧市の値が1以上も対象とする。）

⁵ 中心市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する市町村（通勤通学10%圏等の要素も考慮して、関係市町村において判断）

題に取り組む上で、その財政需要はますます増大するものと見込まれている。しかし、地方財政は借入金残高が急増しており、今後、その元利償還が財政を圧迫する要因となることから極めて厳しい状況にある。このような状況から、今後個々の市町村では、これらにより高度かつ多様な課題に対応することが難しい場合も想定され、住民に対して必要な行政サービスが適切に提供できるよう市町村の連携等体制整備が求められる。

最後に「地方分権と自主的・主体的な地域づくり」が挙げられる。住民に、身近な行政を可能な限り身近な地方公共団体において処理することを基本とする地方分権の取組みにおいて、地方公共団体の自主性、自立性を高め、自らの地域のことを自ら考え自ら取り組むことのできる行政システムの整備が進められてきている。こうした中で、住民に最も身近な基礎的地方公共団体として、市町村が地域の課題に包括的に対処できるよう、その行政財政基盤の強化と体制整備を進めていくことが必要とされている。

すべての自治体が自ら問題を解決できるわけではなく、各自治体の単独対応には限界があると言える。基礎自治体にとって、財政面や組織面等において限界の状態に立ち、かつ逼迫した住民ニーズが要求されたとき、それを補完するための手段として挙げられるのが連携だ。各基礎自治体は面積・人口・財政状況等が異なり、地域によってもそれぞれの行政課題やニーズがある。それらの課題やニーズに対応できるだけの規模を有していない場合や、他の自治体と連携することによりスケールメリットが活かせ、さらなる住民サービスの提供や費用負担の軽減などが図れる場合には連携を考える必要があるといえるだろう。特に、広域的な防災対策や大気・水質改善など区域を超える問題は、これからの時代避けては通ることのできない問題であり、一つの基礎自治体では解決できないことから、連携が必要であると考えられている。

第3項 連携の種類

先ほどと同じく、公益財団法人である特別区協議会の第三分科会の報告書「基礎自治体間の対等・協力関係と連携」（2012）によれば、連携は大きく分けると、法に基づく連携と基づかない連携の二つに分類することができる。法に基づく連携は地方自治法の定めに基づいて地方公共団体の事務を共同で行う共同処理制度が設けられており、その方法には連携協約、事務の代替執行、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合と広域連合がある。（図表4参照）

一方、法に基づかない連携には、友好都市・姉妹都市の提携協定、災害時の援助協定、特産物の相互販売等の商業交流連携等があり、近隣のみでの連携だけでなく、遠隔を視野に入れた自治体間連携などがある。

図表4 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(H26.7.1現在)
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。	※地方自治法の一部を改正する法律(平成26年法律第42号、平成26年11月1日施行)により創設。
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:210件 ○主な事務:消防38件(18.1%)、広域行政計画等29件(13.8%)、視聴覚教育22件(10.5%)、
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:416件 ○主な事務:介護区分認定審査129件(31.0%)、公平委員会115件(27.6%)、障害区分認定審査105件(25.2%)
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:5,979件 ○主な事務:住民票の写し等の交付1,341件(22.4%)、公平委員会1,143件(19.1%)、競艇856件(14.3%)
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。	※地方自治法の一部を改正する法律(平成26年法律第42号、平成26年11月1日施行)により創設。
別法人の設立を要しない簡便な仕組み		
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:1,515件 ○主な事務:ごみ処理399件(26.3%)、し尿処理349件(23.0%)、消防276件(18.2%)、救急275件(18.2%)
広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当である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:115件 ○主な事務:後期高齢者医療51件(44.4%)、介護区分認定審査45件(39.1%)、障害区分認定審査30件(26.1%)
別法人の設立を要する仕組み		

(出典)総務省 共同処理制度の概要

第4項 中山間地域において連携が進まない要因

財団法人である九州地域産業活性化センターの「道州制時代の小規模自治体の行政サービス提供方策についての調査報告書」(2010)では、中山間地域を含む小規模の自治体になると、職員数が少ないことから、一人にかかる日常業務の負担は大きくなる。また、特定事務以外での交流が乏しいことから、自治体間連携を行うための第一歩を踏み出すまでには至らないケースが多くあると一般的に考えられている。連携事業は多くの管轄をまたぐものであり、自主的連携となると、さらに該当する一つの管轄のみでの意思決定は困難になるなど、自治体間連携を進めることに躊躇う要因がうかがえる。また、法的根拠を求める際に県域が制限されるなど、閉鎖的な管轄によってネットワーク関係が構築されるための自由度が低くなっていることも、現状で連携が進まない要因として考えられる。

第4節 問題意識

我々は、少子高齢化や人口減少に伴う縮小社会化への対策として、合併では補えない部分があるという考えに至った。現在は、合併ではなく連携という手法が用いられているが、その内容の多くは、ごみ処理や水道などの一般的な事務事項や、近隣での関係性にとどまる広域連携である。これらの連携は、近くの自治体同士が互いの事務的負担を軽減する手法と

して有効であり、必要なものであるが、国の方針として一定圏域内での連携構築にとどまるため、自治体が自由に取り組める部分に制限がかけられると考えられる。これから持続可能な発展が必要になる中、自治体は自立していかねばならず、それには自主的な動きが必要不可欠である。また、縮小社会化の進行を考えると、自治体は柔軟な取り組みの中で、産業や資源など、それぞれの武器を生かして闘っていかねばならない。

そこで我々は、中山間地域とは（1. 1）で記した中山間地域の衰退や、中山間地域の資源の活用に対応するため、中山間地域には、法に基づかない新たな連携の推進が必要であるという考えに至った。

第2章 先行研究と本稿の位置づけ

第1節 先行研究

具体的に遠隔自治体間連携についての研究を本稿の先行研究として取り上げる。遠隔自治体間連携の締結状況や遠隔自治体間連携の事例調査を行った研究として地域活性化センター調査報告書「『遠隔自治体間連携』の現状と課題」（2015）がある。全国自治体に行ったアンケート調査によると回答の約6割が自治体間連携を行っていて、注目されていることが分かる。しかし、人口規模別にみると、政令市で100%、特別区で99.4%とほとんどの自治体が遠隔自治体間連携を締結しているのに対し、中山間地域が多い人口規模の小さい町村部では遠隔自治体間連携を行っている割合は非常に少ない。人口規模に比例して遠隔自治体間連携数も減少する。一例として近年力が入れている農村・都市交流には、一時的な交流にとどまり、定期的、継続的に連携や交流の対象となることが少ないと指摘されている。

また、アンケート調査と事例調査をまとめた第2章と第3章からは、遠隔自治体間連携で取り組まれている内容は多様であり、自治体ごとの工夫が見られることが分かる。その一方、まだ活用していない自治体や限定的にしか活用していない自治体もあり、その要因として、予算、連携先の選定、情報がないなどがあげられる。

しかし、地域活性化センター調査報告書「『遠隔自治体間連携』の現状と課題」の中で、大杉（2015）は、自治体経営について、フルセット自己完結型にとどまるのではなく、連携経営を積極的に視野に入れていくべきであるとしている。また、現在進んでいる広域連携に触れ、広域連携は主に近隣での連携であるが、連携を図る事業や分野によって近隣連携、遠隔自治体間連携遠隔どちらか一方ではなく、両方行うことによって効果をより発揮する場合もあり得るとし、遠隔自治体間連携の必要性を説いている。

第2節 本稿の位置づけ

先行研究では、遠隔自治体間連携の状況や重要性について論じられたが、あくまで研究にとどまっており、今後に関して方向性の提案などが述べられているが詳しくは論じられていなかった。そこで本稿では、遠隔自治体間連携の現状や重要性を踏まえ、具体的に遠隔自治体間連携を進めていく政策提言を行う。

また、これまで縮小社会化が顕著である中山間地域に焦点を当てて論じてきたことから、以降で中山間地域が遠隔自治体間連携を行う必要性について論じる。そして、中山間地域が、現在、国が推進して連携が進められている近隣の自治体間連携に加え、遠隔自治体間連携を進め、フルセット型自己完結型に陥ることなく連携を用いることでより良い自治体経営を行うために政策提言を行うことを本稿の独自性と位置づける。

第3章 分析

地域活性化センターの報告書「遠隔自治体間連携の現状と課題」の中で、遠隔自治体間連携を行っている事例調査として「NPO 法人『日本で最も美しい村』連合」、「住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合」、「銀河連邦」、「日本自治体等連合シンガポール事務所」、「新宿区（東京都）・伊那市（長野県）」、「三田市（兵庫県）・鳥羽市（三重県）」の6つの連携をあげている。その中でも本稿の中山間地域とは（1. 1）において中山間地域の資源の重要性、中山間地域と都市の関係について述べたように、中山間地域の特性、資源を生かした遠隔自治体間連携を推進する必要があるのではないかと考えた。そこで本章では、先行研究の中より中山間地域と都市が連携している事例である新宿区（東京都）・伊那市（長野県）に焦点を当てて、事例調査を行った。

第1節 新宿区と伊那市の自治体間連携

現在、新宿区と伊那市の自治体間連携は、主に四つである。ここでは新宿の森や職員の派遣、農業・エコツアーなどは含めていない。

（1）友好提携都市

合併前の旧高遠町と新宿は、江戸時代から現在の新宿御苑一帯が高遠藩主内藤家の下屋敷であり、その一部が新しい宿場「新宿御苑」となった関係から相互交流によって縁を深めてきた。その後、旧高遠町と新宿区は友好連携都市となり、旧高遠町と新宿区が友好連携都市であったことから合併を行った 2005 年そのまま伊那市と新宿区は友好連携都市宣言した。

（2）地球環境保全協定

2008 年に森林保全事業の開始や、区民の林業体験、環境学習などを行う。5 年後、協定を更新し、現在も行っている。

（3）カーボン・オフセット協定

地球環境保全協定の一部。2009 年より、森林保全事業により増加した CO2 吸収量を新宿区内の二酸化炭素排出量から相殺する仕組みを構築。5 年間にわたって 30ha ずつ間伐する。間伐の対象地および時期等は市と区で協議のうえ、毎年決定する。間伐に要する経費は、区が負担するものの国及び県からの造林補助金制度も活用する。また、間伐した森林における二酸化炭素吸収の効果については、長野県の森林の促進事業の趣旨にのっとり認証の申請を行う。市は区の間伐に無償で許可を与えるとともに各種申請の事務手続きに協力する。このカーボン・オフセット協定は、友好連携都市から互いの課題であった点を解決するためにカーボン・オフセット協定を締結した。

第2節 聞き取り調査

第1項 新宿区への聞き取り調査

- ・調査日時：2015 年 8 月 27 日
- ・調査対象部局：環境対策課
- ・担当者：山本葉月

<質問>

友好都市という関係性からカーボン・オフセットをする関係性に発展した理由

<回答>

新宿区では、地球温暖化対策として区の二酸化炭素排出量の削減に努めている。平成20年2月、区の環境施策の総合的な計画である「第一次環境基本計画」の改訂の際に、二酸化炭素排出削減につながる重点的な取組みとして「伊那市等の森林保全とカーボン・オフセットの仕組みづくり」を掲げ、新宿区からの提案で、伊那市市有林の整備の取組みを開始した。

<事業開始の背景>

伊那市は面積の8割を森林が占めている。間伐等の森林整備が進まなかったという課題、新宿区は区内での二酸化炭素排出量削減が計画どおりに進んでいなかったという課題がそれぞれあったということがある、両自治体の課題の解決につながる方法として締結当時二酸化炭素排出削減手法の1つとして話題になっていた森林整備によるカーボン・オフセット事業を開始。新宿区と伊那市は、職員の派遣研修や、小学生移動教室の実施など、密接な関係にあり、このような関係性があったことが、それぞれの課題への理解に繋がり、本事業が成立した。

<質問>

連携について友好都市のお互いの課題を埋めるためにカーボン・オフセットを活用したのか、もしくは、カーボン・オフセットをする際に友好都市を選定したのか

<回答>

伊那市は平成18年に高遠町、伊那市、長谷村が合併してできた市です。新宿区は昭和61年に高遠町と友好提携を宣言しており、その流れで伊那市が友好都市となっている。そのため、お互いの課題を埋めるためにカーボン・オフセットを活用した。

<質問>

カーボン・オフセットを締結したことによる波及効果

<回答>

伊那市では、鹿嶺高原での大規模間伐の他に、アクセスの容易な、ますみが丘平地林でも間伐を実施している。すみが丘平地林には、本事業を機に「新宿の森・伊那」を開設した。新宿の森を活用した小学生の移動教室や、区民を対象にした宿泊型の環境体験学習ツアーを実施している。カーボン・オフセット事業を開始したことによって伊那市との結びつきはより強くなった。また、伊那市の間伐材を利用して木製のおもちゃを制作し、誕生祝い品として区民に贈呈したり、区有施設に間伐材を利用した書棚を設置したりするなど、間伐材利用の促進にもつながった。

<質問>

カーボン・オフセットでの削減量が全体に占める割合が大きくなり、新宿区にも相当額の負担があるのでと予想される中、事業を進めているのはなぜか

<回答>

財政的な面では、支出の方が大きい長野県からの森林整備による補助金の交付や、間伐材の売却収入など、収入となる部分もある。環境体験学習として活用できるメリットもあるので、総合には、効果的な事業であると考えます。

第2項 伊那市への聞き取り調査

- ・調査日時：2015年9月3日
- ・調査担当部局：農林部耕地林務課
- ・担当者：前川真緒

<質問>

あまり先進事例のない自治体間でのカーボン・オフセットを行った理由とその経緯

<回答>

伊那市(旧高遠町)との縁は江戸時代に遡り現在の新宿御苑一帯が高遠藩主内藤家の下屋敷であり、その一部が新しい宿場「内藤新宿」となった関係から、相互交流によって友好を深めてきた。新宿区と旧高遠町は、昭和 61 年 7 月 12 日に友好提携を宣言し、時代が変わっても、まちが持つ歴史の記憶が、多くの人によって紡がれ、地域の皆さんが主役となる形での交流が育まれてきた。伊那市は、平成 18 年 3 月 31 日に、友好提携を結んでいた高遠町と伊那市、長谷村が合併して誕生し、旧高遠町との友好関係がさらに発展することを願い、平成 18 年 7 月 2 日に、新宿区と伊那市は友好提携を宣言した。

このような新宿区と伊那市とのつながりが、取組み活動の推進要因として、挙げられると考える。

契機としては、広大な面積を有する伊那市における森林整備の遅れに対する危惧と、森林の持つ多面的機能を十分に発揮する事の重要性の再認識と、新宿区における CO₂削減目標に向けた一つの手段としてのカーボン・オフセットへの取組み活用に向けた新宿区独自の効果的な温暖化対策としてマッチングがされたと考える。

<質問>

カーボン・オフセットを行ってどのような影響・効果があるか(財政的負担軽減など)

<回答>

伊那市の森林面積は 54,973ha と広大な面積を有しているが、木材価格の低迷や担い手不足等の影響で、伊那市における森林整備は全体として進んでいない状況となっている中で、特に市有林については財政的な制約もあり整備が進んでいない状況であった。新宿区の費用負担により市有林整備が進められることは伊那市にとって大きなメリットとなっている。

<質問>

新宿区とカーボン・オフセットを行ったことで当初は予想していなかった、もしくはそこから発展して得られた効果はあったか

<回答>

関連するイベントなどとの結びつけや、新宿区民による伊那市への来訪の機会が増え、地方と都市との交流の拡大が図られている。

<質問>

その他、自治体間連携に関して何かお気づきの点

<回答>

新宿区の取組みを例として、全国各地で大都市と地方との連携が進み環境問題に対する意識高揚や、森林に対する理解が深まり活用されること期待する。

第4節 まとめ

先行研究での新宿区と伊那市の事例調査、独自に行った聞き取り調査により、遠隔自治体間連携は有効であると考えられる。遠隔であることから異なる特性を持つ自治体同士だからこそ、埋めることが出来る地域課題がある。事例として取り上げている新宿区と伊那市では、中山間地域である伊那市は、中山間の森林という資源を活用し、その整備についての課題を解決に向かうことができた。一方、都市である新宿区は、区の二酸化炭素削減計画を姉妹都市という関係性から様々な連携や交流に発展した。この例においては、聞き取り調査や先行事例から、東京都での取組から発展したのではないかと推測することが出来る。しかしなが

ら、東京都のように全国的に都市側が二酸化炭素排出削減努力をすることは難しく、義務化するという政策手法ではなく、このような中山間地域と連携する仕組み作りの構築が必要なのではないかと考える。先行研究から、中山間地域の遠隔自治体間連携が少ないことが分かるが、中山間地域は、遠隔自治体間連携を有効に活用できる可能性があり、現在は近隣連携が多く進められているが加えて遠隔自治体間連携を、進めていくべきである。

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

本稿において、我々は自治体間連携の必要性およびその有効性について述べ、分析において遠隔での連携が有効であり、これを促進していく必要があると考えた。これを促進させることで、現在進められている近隣自治体との共同事務処理という形に加えて、日本各地の自治体間で連携という手法が全国的に活用される。そうすることによって、合併という手法では表に出にくかった各自自治体の特性を活かしながら、自治体が地域課題へ対応していけると考える。

第2節 リモートパートナーシップ推進計画

第1項 概要

1-1 概要

我々が提案する政策案は「リモートパートナーシップ推進計画」である。全国自治体に対して、連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想といった近隣での連携が想定される事業に加えて遠隔での連携を促進していく、また互いに補完的な関係を構築していくという意味から「リモート」「パートナーシップ」という言葉をとった。

この政策のポイントとしては、中山間地域が抱える地域課題を単に広域連携や事務の共同処理という形で解消しようとするのではなく、あくまで都市との連携の中でそれを目指すことにある。本稿の現状分析（1. 1）で記したように、都市のこれまでの発展は、中山間地域のような地方の人的または地理的資源に寄る部分は少なからずあり、我々は、都市がこの恩恵に報いることに意義があると考ええる。全国規模での連携促進計画であるが、特に「遠隔」を促進できるという特徴において異質の地域と繋がる機会が創出され、中山間と都市という自治体間での連携に繋がると考える。

内容として以下3つを提言し、詳細は後述する。

I 連携推進協議会の設置

連携協議会を設置し、全国の自治体の抱える地域課題や問題を共有する体制を整備する。

II 連携承認制度の創設

新たな連携を促進するため、モデルケースとなる連携に対して承認制度を設ける。

III 連携補助金制度の創設

モデルケースとなる連携に対し補助金を支給する。

1-2 遠隔連携とは

本提案の対象とする遠隔自治体間連携は、同一都道府県内の自治体ではなく、文字通り遠隔の自治体との連携である。大杉（2015）の定義から、旧広域市町村圏など従来からの同じ圏域にぞくしていない自治体や隣接しない自治体との連携とする。また、その連携内容としてもそれぞれの自治体の抱える問題への解決性があるものとする。例えば姉妹都市や友好都市といった連携は遠隔であるものがほとんどであるが、その事業実績は不透明になりやすく、連携すること自体に目的があり、その内容は重要視されない。

我々は大杉（2015）による遠隔自治体間連携の定義を参考に次の条件を設定した。

- ① 自治体が双方に負担の軽減が見込める（問題解決性）
- ② 単発的でなく長期的な連携が行える（継続性）
- ③ 民間（企業やNPO等）が関わる場合は、自治体間の連携等を基盤として行われている

以上の条件に該当するものを、本稿での遠隔自治体間連携とする。

1-3 連携手法

遠隔連携の推進にあたり、法制度での位置づけをみておく。連携手法として協約と協定が考えられ、前者は地方自治法に基づく連携手法⁶であり後者は地方自治法に基づかない連携手法と定義することができる。

遠隔連携を行うに際して、大杉（2015）は「連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想などの広域連携のしくみは、基本的には隣接する近隣自治体での連携であり、遠隔自治体間連携への適用は想定しているとは言い難い」とし、しかし「広域連携を形成するためのツール、たとえば、新たに地方自治法に規定された連携協約については、距離とは関係なく活用可能である」（p.14）と指摘する。この連携協約は、地方中枢拠点都市圏の形成、条件不利地域における都道府県による市町村の補完、三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的な取組の実現⁷といった近隣での連携を想定して創設されたものであるが、自治体間の地理的位置づけに関して制限があるわけではない。したがって、本稿で提言する計画を進める上での法的根拠としてこの連携協約を利用し、現在政府が進める広域連携制度⁸の中に位置付けることは可能であると考えられる。

しかしながら、以下の理由から我々は協定での連携を推進していく。前述した大杉（2015）の指摘にあるように、連携協約にはその締結にあたって一定圏域内での連携という前提があると想定される。実際に自治体においては「定住自立圏構想により、近隣や首都圏域での連携に力を入れ始めている国の動向に反するため、同県域内の連携の方が好ましい⁹」と考えているところも存在している。このことから、遠隔連携を進めるにあたっては、自治体に「広域連携は遠隔連携を否定するものではない」という認識が浸透しない限り協約という手法は遠隔連携促進の阻害要因となりえると考えられる。また、協約において政策面での役割分担など自由に盛り込めるといった自由度は増しているが、協定手法と比較した場合は連携内容の幅は狭まる。連携を継続的に行っていくには自治体間の交流による関係の構築が必要であり、連携の幅が広がることによってより多角的に各自治体の地域課題へ対応していくことが可能である。以上の考察を踏まえ、我々は連携を協定によって締結するものとする。

第2項 政策の詳細

（1）目的

政策の目的は、現在行われている連携の促進に加え、新たな連携の促進に向けてモデルケースとなる連携事業を生むことにある。近隣自治体間での事務処理を目的とした連携以外に、各自治体にはない特性をもつ他の自治体と繋がることによって地域課題へ対応でき、活性化を促しえるという認識の向上を図る。このことにより、実際に締結される連携協定を増やし、都市との繋がりの中核で、特にフルセットでの地域課題に対応することが困難である中山間地域の対応力の向上を目指す。

⁶ 第30次地方制度調査会答申と受けて地方自治法を改正し、地方公共団体間で「連携協約」を締結できる新たな仕組みを導入。

⁷ 総務省自治行政局「地方自治法の一部を改正する法律関係資料」より

⁸ 「連携協約」制度の概要：普通地方公共団体は、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及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする（第252条の2関係）、連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする（第251条の3の2、第252条の2第7項関係）（総務省資料より）

⁹ 「『遠隔自治体間連携』の現状と課題」地域活性化センター2015 p.54

(2) 主体

政策主体：総務省自治行政局

総務省自治行政局はその役割として

- 1) 地方分権の推進に関する事
- 2) 地方公共団体の組織及び運営に関する制度の企画及び立案に関する事
- 3) 地域の振興に関する企画及び立案並びに推進に関する事

等¹⁰を掲げており、地域力の創造・地方の再生や定住自立圏構想の推進と言った中で交流・連携事業を行っている。よって我々は、自治体間連携を促進するにあたり、総務省自治行政局を政策主体とおく。

実施主体：全国連携推進協議会（後述）

：中山間地域の自治体

：都市の自治体

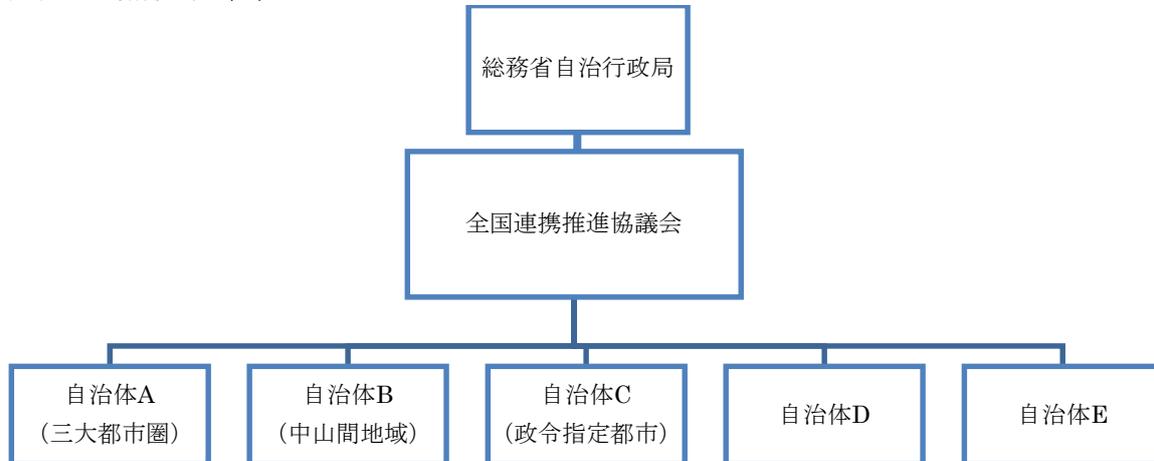
(3) 内容

I 全国連携推進協議会の設置

・概要

全国の自治体へ連携という手法の有効性を示し、連携を結ぶことへ関心を向けてもらうことを目的とする。そのため、自治体が抱える地域課題や問題意識の共有機会を設け、自治体間のマッチングを支援する。

図表 5 協議会の位置づけ

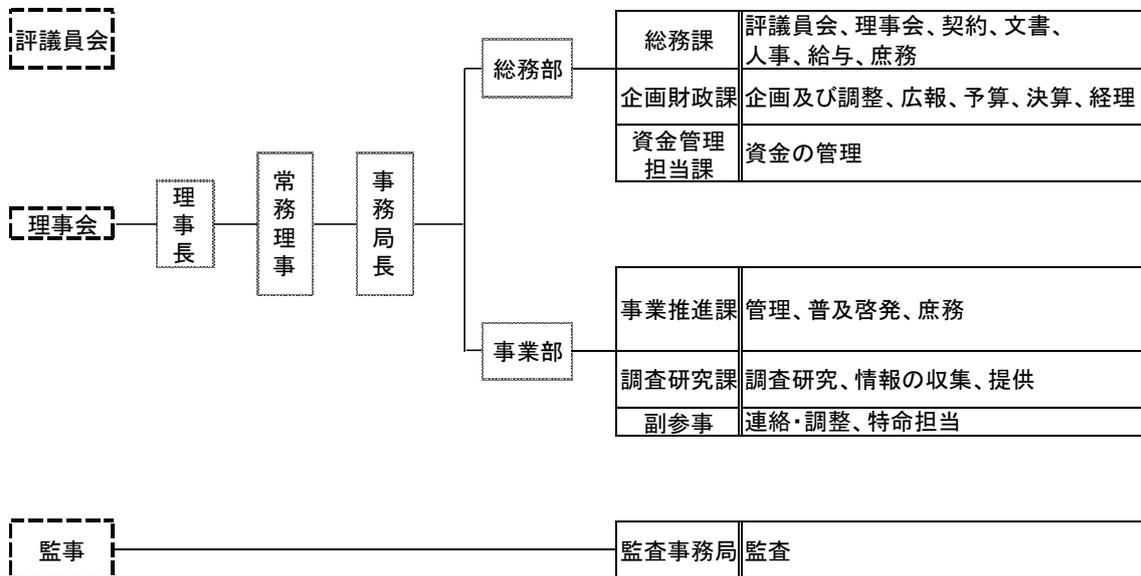


(筆者作成)

¹⁰ 便宜上数字を振ったが、これは役割に優先度があることを示すものではない。

- ・体制

図表 6 協議会の組織体制



(筆者作成)

- ・運営方法および取組み
 - 全国自治体が他の自治体の状況を把握できる情報交換・交流サイトの開設
 - 4回/年で特定分野（環境保全や医療福祉、観光など）のシンポジウムの開催
 - 4回/年で各自治体の抱える問題意識の共有の場としての交流会の開催

II 遠隔自治体間連携認証制度の創設

- ・概要

多種多様な自治体が活躍していくために、既存の連携内容だけでなく新たな連携が行われることが必要であり、その促進のため新たな連携に対し認証制度を設ける。

自治体がこの認証を受けることの意義として、補助金を受けられる、連携促進に積極的な自治体であるという認識を向上させることによってその後の連携協議に優位になることが挙げられる。

- ・条件

1. 本稿でいう「遠隔自治体間連携」に沿うこと
2. これまでに連携をとっていなかった自治体との連携であること
3. 連携内容に新規性があること
(ここでの新規性とは、その事業内容に対しすでに国からの交付金や補助金制度が存在しない内容を指す)

- ・手続き

1. 「リモートパートナーシップ推進計画書」を全国連携推進協議会に提出
2. 上記の条件を満たす自治体をモデルケースとして協議会が認証

III 遠隔自治体間連携に対する補助金制度の創設

遠隔自治体間連携の協定締結に際し、協定を結ぶ自治体へ財政支援を行う。また、その支援対象となる連携と支援金額は以下の通りである。

- 1 新たに遠隔自治体間連携の協定を締結する自治体に対し、上限を 1000 万円として補助金を支給する。
- 2 さらに、内容に新規性が認められる「モデルケース」の認証を受けた連携については、その事業費用の 5 割を特別交付金として支給する。

第 3 項 提言の実現可能性

3-1 国の方針

本稿の現在の施策（1. 3. 1）で触れたように、国として連携の必要性に対する政策はとられており、広域連携の促進が行われている。我々が提言する遠隔連携は、想定する自治体間の距離、連携内容の幅ともにより広いものであり、現行の広域連携の発展した形と言える。しかし、この連携の在り方において両者は決して相反するものではなく、同時に展開していくことが出来るため、国の動向に反することなく遠隔連携を進めることは可能である。

さらに、総務省（2014）は、「市町村が単独であらゆる公共施設等を揃えるといった「フルセットの行政」から脱却し、市町村間や市町村・都道府県間における新たな広域連携を推進することで、市町村が基礎自治体としての役割を持続可能な形で果たしていけるようにすることが必要」（p.3）と報告している。

また、本稿での提言は協定という手法を用いることから、あくまで連携主体の自治体間での約束事として事業を展開していくことになる。よって、現行の法制度を改正する必要はなく、整備に関して政策実施に際する負担は生じない。既存の体制に柔軟性を加えることで、自治体間連携の促進や幅を広げることが可能であり、政府の方針に沿った自治体の在り方を推進して行けるものであると言える。

3-2 地方自治体の先進事例

遠隔を含んだ連携の促進事業の先行事例として、「特別区全国連携プロジェクト」を紹介する。このプロジェクトは、人口減少社会において地域活性化が求められており、東京を含む各地域が強い信頼関係のもと、生き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長しながら共存共栄を図っていくことが必要であるという認識から、東京 23 区が各地域との新たな連携を模索し、東京を含めた各地域の経済の活性化、まちの元気につながるような取組みとして展開されている¹¹。特別区は 564 市町村と交流実績があり、全国約 1700 市町村へ特別区の取組みおよび特別区との連携・交流についてのアンケートをお知らせとして PR を行った。この結果を踏まえ、各区によるさらなる連携・交流事業の拡大を行っている。2014 年 9 月のアンケート調査から現在までの間に、新たな連携を結び HP を開設するなど精力的に活動を展開している。

¹¹特別区長会「特別区全国連携プロジェクトの取組みについて」より抜粋

図表 7 取組みの全体イメージ



出典 (特別区全国連携プロジェクトHP)

この先進事例からも、自治体は連携促進への意欲をもち、その機会が与えられれば実際に連携をもつ動きが現れる。我々は、この特別区⇔全国市町村という関係性を全国市町村⇔全国市町村というより大きな枠組みで捉えることで、日本全体での連携事業を展開していくことが可能であると考えられる。

以上から、主体の動向についてはそれぞれとの齟齬は生じない。協定という手法を用いるため各自治体の首長の方針によっては継続性などについて懸念が残るが、政策実施にあたって差し迫った問題はないものと言える。

第3節 今後の展望

我々は、連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想といった近隣での繋がりだけでなく、遠隔での連携が促進されることにより、日本全体が水平に繋がりあえる関係の構築への一助としてこの論文を位置付けたい。特に人口減少の著しい中山間地域が活躍していきける連携の在り方を考察し、遠隔連携の促進を掲げた。今後、実際の連携の内容やその目的において多種多様な自治体それぞれに沿った連携の在り方が検討されていくことを望む。

しかしながら、宮口（2007）が述べるように、地域の違いを価値に育てることができれば、農山村と都市の違いが価値になる。しかし客観的条件が地域の価値をすべて決めるわけではなく、地域の持つ資源・空間を使いこなす人の力による。実際に、連携が有効に使われ自治体の発展に繋がるかどうかについては各自治体の働きが重要である。現在の自治体には、国からの資金援助に頼るばかりに事業へのコストや事業成果をあげることへの意識が薄いところも多かったと思われる。今後は、それぞれの自治体はその資源を活かせるような知恵を出し、発展していくための意欲を示すべきである。今回の提言は、各自治体が相手を選定し、有効に機能するであろう連携を結ぶという点で自らの才覚に重要性を持たせられる。

以上を踏まえ、我々が最終的に目指したいのは、近隣に加え、遠隔での連携が有効に活用されることにより、中央政府と地方政府という縦型のみならず、水平的な自治体同士の協働か

ら国が発展することである。こいつた新たな行政の在り方が日本に生まれることは、今後の日本社会の発展への一助となるのではないかと考える。今回の我々の政策を足掛かりとして、今後自治体間連携が様々な形で進んでいくことが望ましい。

先行研究・参考文献・データ出典

●先行研究

地域活性化センター（2015）「『遠隔自治体間連携』の現状と課題」（編者:大杉寛）

●参考文献

- ・小林秀樹(2012) 「縮小社会における都市・家族・住まいのゆくえ」
- ・全国町村会(2008) 「『平成の合併』をめぐる実態と評価」
- ・総務省(2015) 「連携中枢都市圏構想推進要綱」
- ・横道清孝(2013) 「時代に対応した広域連携のあり方について」
- ・宮口トシ旭(2007) 「新・地域を活かすー地理学者の地域づくり論ー」
- ・公益財団法人 特別区協議会第三分科会(2012) 「基礎自治体間の対等・協力関係と連携」
- ・財団法人 九州地域産業活性化センター(2010) 「道州制時代の小規模自治体の行政サービス提供方策についての調査報告書」
- ・奥野信宏(2008) 「地域は『自立』できるのか」 岩波書店
- ・全国町村会(2001) 「21世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか」
- ・日本地方自治学会(2003) 『自治制度の再編戦略ー市町村合併の先にみえてくるもの』 敬文堂
- ・総務省 市町村の合併に関する研究会(2006) 「市町村合併による効果について」
- ・岡田知弘・京都自治体問題研究所(2003) 『市町村合併の幻想』 自治体研究社
- ・伊藤正次(2015) 「人口減少社会の自治体間連携」
- ・総務省(2010) 「平成の合併について」
- インターネット
- ・総務省自治行政局 「地方自治法の一部を改正する法律関係資料(2014)」
(<http://tokureishi.jp/wp/wp-content/uploads/2014/07/260710%E8%B3%87%E6%96%99%E5%9C%B0%E6%96%B9%E8%87%AA%E6%B2%BB%E6%B3%95%E6%94%B9%E6%AD%A3%E5%BC%89.pdf>)2015/11/2 データ取得
- ・総務省 「地方自治法の一部を改正する法律の概要(2014)」
(http://www.nactva.gr.jp/php/files/20140530055036_1.pdf)2015/11/2 データ取得
- ・総務省 「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)」
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000273899.pdf)2015/11/2 データ取得
- ・特別区長会 「特別区全国連携プロジェクトの取組みについて(2015)」
(http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/pdf/zenkoku/zenkoku_project270930.pdf)2015/11/2 データ取得
- ・農林水産省 HP 「中山間地域とは」
(http://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/)2015/11/2 データ取得
- ・総務省 HP 「市町村合併資料集」 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>)2015/11/2 データ取得
- ・農林水産省 「(1)農村地域の現状 ア 人口の動向と社会生活基盤の整備状況」
(http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h20_h/trend/part1/chap2/t3_01.html)2015/11/2 データ取得

- ・農林水産省 HP 「中山間地域の重要性」

(http://www.maff.go.jp/j/study/other/cyusan_siharai/matome/ref_data2.html)2015/11/2
データ取得

- ・内閣府 HP 「高齢社会白書 将来推計人口」

(http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/html/zenbun/s1_1_1.html)2015/11/2

●データ出典

- ・農林水産省 「農業地域類型区分について」

(http://www.maff.go.jp/j/tokei/chiiki_ruikei/setsumei.html)2015/11/2 データ取得

- ・総務省 「市町村合併資料集」 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>)2015/11/2 データ取得

- ・総務省(2010) 「平成の合併について」

- ・総務省 「共同処理制度の概要」

(www.soumu.go.jp/main_content/000020431.pdf)2015/11/21 データ取得