

連携中枢都市圏構想をめぐる評価と課題

—先行研究のレビューとみちのく盛岡広域連携都市圏の事例調査をふまえて—

役重 眞喜子*

要 旨 2014年に新たな広域連携施策として連携中枢都市圏構想が制度化され、およそ6年が経過した。現在、初期に形成された圏域の多くが第1期の取組みを終え、第2期をスタートさせている。本稿は、この機に連携中枢都市圏構想をめぐる近年の先行研究等からその評価を概括し、第1に政策目標である「人口のダム機能」の有効性と適切性を問う観点、第2に圏域における民主的ガバナンスのあり方を問う観点、第3に連携の実効性を担保する運用マネジメントを問う観点の主に3点から、批判的検証を含めた多くの知見が蓄積されてきたことを確認した。また、これらの観点をふまえ、制度創始期に国のモデル事業として東日本で唯一採択された「みちのく盛岡広域連携都市圏」を事例に、第1期を通じた成果と課題の検証を試みた結果、「人口のダム機能」に関しては把握方法による差が大きく有効性に疑問があること、議会や市民参加の手法を通じた民主的なコントロールが効いているとは言えない実態であること、職員意識や各市町間の情報共有など運用面に改善の余地があることを明らかにした。一方で、相談窓口の広域化には専門性の向上やノウハウ蓄積等の効果が見られたことから、専門人材の共同活用と育成をはじめ、法の本来の趣旨をふまえた個別・柔軟な連携のあり方について提言した。

キーワード 連携中枢都市圏 広域連携 人口のダム機能 民主的ガバナンス 盛岡市

1. 研究の背景と目的

自治体の広域連携については、古くは明治自治制の草創期における町村組合に始まり、戦後の新地方自治制度の歩みを通して常に注目される課題であり続けてきた。時代を取り巻く社会経済状況の変化と国の方針を背景に、市町村合併という大波と広域連携の促進強化という処方交互に繰り返されてきた歴史があることはよく知られている¹⁾。

平成の大合併のピークが過ぎた2008年には国の定住自立圏構想が示され、新たな局面に入った。すなわち人口5万人以上（少なくとも4万人超）の中心市と周辺市町村が1対1の協定を締結して

圏域を構成するもので、それまでの広域連携施策とは異なり、特定の都市を「中心」に、その他の市町村を「近隣」に位置付けたうえでそのロールシェアリングを図るという明確な政策意図を持っていた（瀬田 2020:7-8）。さらに、2013年の第30次地方制度調査会答申を経て、2014年には人口20万人以上の中枢的な都市を核とする圏域を形成し、地方からの人口流出を防ぐことを目的とする「地方中枢拠点都市圏構想」（のちに「連携中枢都市圏構想」）が制度化された。これにより、「『二種類の圏域』によって人口減少に対処する自治制度」（外川 2016:32）が構築され、現在に至っ

*岩手県立大学総合政策学部 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52

ている。

二つの構想は、いずれも圏域の構成や連携分野等を各自治体の自主的な選択に委ねているとはいえ、一定規模の中心市への政策資源の集中という点で共通の志向を有している。このため、強力な財政的誘導とペナルティにより平成の大合併に追い込まれた記憶も生々しい自治体関係者にとっては、さらなる合併への布石ではないかとの懸念が払拭されていない²⁾。この、種火のように消えない警戒心に油を注いだのが、2018年7月に発表された「自治体戦略2040構想研究会」第2次報告であった。この中で示された「圏域単位での行政のスタンダード化」という方向は、国が主導する自治体再編そのものではないかと各方面から批判を浴び、報告発表のわずか2日後に開始した第32次地方制度調査会においても、地方代表の委員から「当事者間で受けとめ方を一歩誤ると、平成の大合併のときのように、強制的な広域行政の推進につながりかねない」など多くの疑念が表明された³⁾。

こうした経緯からも、自治体の広域連携への注目は、この数年改めて高まっている。特に、連携中枢都市圏をめぐるのは、折しも制度導入初期に採択された圏域が5年を経過し、第1期の評価のタイミングも到来していることから、後述するように多くの論考や事例報告があるが、これらの全体を俯瞰して論点を抽出した上で行われた事例研究は、管見の限り少ない。

本研究は、この機に改めて連携中枢都市圏構想に焦点を当て、その現状と課題をめぐる近年の論考の整理を試みるとともに、そこから導かれるいくつかの評価観点をふまえ、制度初期に国のモデル事業として採択された「みちのく盛岡広域連携都市圏」を事例に、第1期を通じた成果と課題を検証する。同都市圏は、同時期(2014年度)に採択されビジョン改定期を迎えた9団体のうち、構成自治体数(8)において全国34圏域の平均(9.4)に近く、圏域人口に占める中心市人口の割合(62.4%)も同平均(63.4%)に極めて近似する。圏域人口規模(476,758人)こそ同平均(787,320人)

とは差があるものの、中心市と関係自治体の相対的な関係性に主に着目する本稿の分析対象としては、適切な事例と考える⁴⁾。

本稿の構成については、以下の第2章で連携中枢都市圏構想の概要を導入目的や制度面から述べたのち、第3章で本構想をめぐるこれまでの評価を先行知見から概括し、3つの評価観点を提示する。第4章で事例とするみちのく盛岡広域連携都市圏の概要を紹介した上で、第5章ではその成果と課題を前述の評価観点をふまえて検証し、第6章ではまとめと考察を行う。

2. 連携中枢都市圏構想の概要

まず、改めて連携中枢都市圏について述べる。国は2014年に地方自治法を改正し、自治体間の連携協約という新たな手法を導入した(同法第252条の2第1項)。総務省によれば、連携中枢都市圏構想とは、この連携協約を活用し、コンパクト化とネットワーク化を進めることで「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を形成」することをめざす政策である⁵⁾。対象となるのは、地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市(人口20万人以上)と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏である⁶⁾。具体的な取組みの方向としては、①圏域全体の経済成長のけん引(産学金官の共同研究、六次産業化支援等)②高次の都市機能の集積・強化(高度医療の提供体制の充実等)③圏域全体の生活関連機能サービスの向上(病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成等)という3分野を掲げており、従前の定住自立圏構想が圏域における生活機能の確保を中心課題としていたことと比べ、地方経済対策に重点を置いているという特徴がある。これは、安倍内閣(当時)によるローカル・アベノミクスや「稼ぐ地方」を目指す“地方創生”の推進と軌を一にするものと言える。

財政面では、包括的財政措置として構成市町村に対する普通交付税、特別交付税措置があるほか⁷⁾、

内閣府による地方創生推進交付金、さらに各省庁の個別補助金等における優先採択、交付の判断の際の配慮など、幅広い支援措置が講じられている⁸⁾。この結果、2021年4月1日現在、36市(34圏域)、近隣市町村を含めると延べ328市町村が連携中枢都市圏を形成している。

なお、連携中枢都市圏は法律上の制度ではなく、総務省の通達である連携中枢都市圏構想推進要綱(平成26年8月25日付け総行市第200号総務省自治行政局長通知)によるしくみである。この要綱にもとづき中心市が「連携中枢都市宣言」を行い、各自治体議会の議決を経て中心市と連携市町村がそれぞれに連携協約を締結、さらに具体的な施策や事業を盛り込んだ連携中枢都市圏ビジョンを策定する。策定に当たっては、中心市が「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」⁹⁾における検討を経て、各連携市町村と協議を行う¹⁰⁾ことが定められている(同要綱第4～第6)。

本構想をめぐるのは、これまで多くの論考や評価が蓄積されている。それらの一つ一つは多岐にわたる論点を含んでいるが、やや乱暴を承知で概観するとすれば、おおむね次の3つの観点から捉えることが可能なように思われる。一つは、本構想がめざす「人口の流出を防ぐダム機能¹¹⁾」の形成に関し、その有効性・適切性を問う観点である。二つ目は、構成自治体や住民の民主的なコントロール、いわゆる圏域のガバナンスのあり方を問う観点、三つ目には広域連携の実効性を担保する運用上のマネジメントのあり方を問う観点である。次章では、これに沿って先行知見を概観してみたい。

3. 連携中枢都市圏構想をめぐるこれまでの評価

(1) 「人口のダム機能」の有効性・適切性を問う観点

本構想が拠点都市の形成により圏域全体の人口流出を抑止することを主眼としていることをふまえ、その基本的な考え方が実際に機能しているのかどうかを定量的に検証しようとする研究が一定数見られる。

例えば森川(2016)は、連携中枢都市の要件に該当する全国61都市における人口移動の実態分析をふまえ、東京一極集中に対する「人口のダム」機能は果たし得ていないこと、むしろ通勤圏外の地域から連携中枢都市への人口流出を強化し、人口減少や高齢化をさらに助長するおそれがあることを指摘し、結果的に「地方圏における地域格差が一層顕在化する」と予測した(同:62)。

この予測は、その後どのような方向に帰着しつつあるのだろうか。まず、総務省自身による最新の検証では、2021年3月に公表した『令和2年度「新たな広域連携促進事業」成果等把握及び検証結果報告書』(以下「総務省検証報告書」)において、全国32圏域の構想推進前2か年(2013年・2014年)と直近2か年(2018年・2019年)の社会動態を比較し、約2/3の21圏域では社会増を維持または社会減を縮小、残り11圏域では社会減が拡大したとしている(同:30)。

一方、畠山(2021)は、2009年から2018年までに協定(協約)を締結した定住自立圏114圏域と連携中枢都市圏28圏域、計142圏域を対象に、締結前後の構成市町村における人口千人当たり社会増減数平均の推移を、人口規模等による類似類型ごとに従前の水平的な広域連携(広域連合・広域行政圏)の圏域と比較した結果、社会減が良好化した類型がほとんどないことにおいて両者には大差がなく、定住自立圏や連携中枢都市圏の結成によって人口流入や定着が進んだとは言えない状況であったとした。そして、このうち15圏域について圏域単位の分析を行い、社会減が良好化した事例、圏域内での中心市流入率が大幅に高まった事例は、いずれもわずかであることを示した。なお、畠山の分析は定住自立圏と連携中枢都市圏を区分していないが、抽出15圏域のうち4つの連携中枢都市圏も全体と共通の傾向を示し、社会減がわずかに良好化した1圏域以外は社会減が大幅に拡大している¹²⁾。

また、横山(2017)は、圏域内のコンパクト化が地域の持続性を高めるとして、広島広域都市圏と北九州都市圏における人口増減率とDID人

口増減率を比較した結果、両圏域とも DID 人口増減率が圏域全体の人口増減率を上回り、都市部へのコンパクト化が進んでいるという評価を示した。さらに、横山 (2018) では、コンパクト化に伴い必要となる公共交通のネットワーク化の指標を検討しているが、実測は今後の作業に委ねられているようである。

以上見たように、事例や指標の取り方など比較の方法で分析は異なり、もう少し長いスパンで見なければ評価が難しいと思われるが、少なくとも地方圏からの人口流出の抑止という効果が従前の広域連携施策と比べて向上したとする実証は今のところ見られない。

同時に、そもそも「人口のダム機能」の形成という目標設定自体が適切なのかを問う論説も少なくない。外川 (2016) は、「人口のダム」論そのものを「新自由主義のイデオロギーが色濃く作用し」、地域間の格差を助長させるものとして強く批判し、「『選択と集中』によって『ミニ東京』や『ミニミニ東京』を創り出し、結果として人口の自然減に拍車をかけることを懸念する (同:41)」。同様の主張は、山下 (2021) などにも見られる。このように、「人口のダム」論は、その有効性が少なくとも現状では確認できないほか、地域の切り捨てにもつながる危うさの指摘など幅広い論点を孕みつつ、注目を集め続けている。

(2) 構成自治体や住民による民主的なガバナンスのあり方を問う観点

前述のように、「連携協約」という新しい手法は、別法人の設立の必要がなく議会や住民の関与も限られていること、中心市と関係市町村の個別の協約締結にもとづいており、圏域全体の合意形成を担保するしくみが弱いことなどの制度的特徴から、多くの論者が圏域としての民主的ガバナンスの希薄を不安視し、検討を行っている。

連携中枢都市圏ビジョンの策定に当たっては、第2章で述べたように「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」を設置して関係者の意見を反映させることとされているが、鈴木 (2016) は、この懇談会について「知識創造の母体とはなりえても、住民

からの民主的コントロールの手法にはなり難い」(同:49)とした上で、例えばインフラの再配置など住民生活に重大な影響を与えるようなケースでは、民主的コントロールの実質的な確保が必要であるとする(同:58)。三浦 (2016a) も、「みやぎ共創都市圏」と「備後圏域連携中枢都市圏」の事例検証をふまえ、両事例とも「都市圏ビジョンの策定過程においてアンケート調査やパブリックコメントが実施されているものの、圏域住民に対する説明や圏域住民の意思反映のための取組みが充実しているとは言い難い」と指摘している(同:122)。

また、構成自治体としての立場では、全国町村会 (2020) が第32次地制調の「総括的な論点整理(案)」に対する意見として、連携中枢都市圏については「財源・権限の中心市への集中や、団体規模・地域事情・地理的条件等の違いを柔軟・機動的に考慮できない『多数構成による合意形成』の難しさなどの根本的な問題とこれに応えられない制度の限界」を指摘し、中心市主導の圏域ガバナンスに対する不満を表明している。周辺自治体の立場からの声としては、日本弁護士連合会 (2020a) による全国287の関係市町村に対するアンケート調査(回収数234)がある。これによれば、連携中枢都市圏ビジョンを中心市が策定する現行の方式について、周辺自治体の30.8%が「構成市町村が共同で策定主体となるべき」と回答し、現地訪問調査ではビジョンの構想のための協議が「ほとんどない」という厳しい声も聞かれたという(小島2021:48)。日本弁護士連合会 (2020b) は、これらをふまえ、「市町村の対等・平等を損ない、中心市と周辺市町村との間に格差を生じさせ」、住民自治と団体自治を脅かすおそれがあると厳しい評価を下す。

一方、前出の総務省検証報告書 (2021) では、民主的ガバナンスの視点からの検証項目は見当たらないものの、全国32圏域へのアンケート調査の中で、取組みに当たったの苦労、阻害要因として「圏域内の他市町村との合意形成が十分でなかった」を挙げたのは38の委託事業中21%にと

どまる（同：21）。ただし、回答者は主に中心市の担当課であるため、実態はよく分からない。中心市以外の近隣市町村 11 団体へ行ったヒアリング調査では、「市町村によって政策決定のプロセスや要する時間が異なるため、事業立案や予算化に向けた調整が難しい部分がある」などの声が聞かれている（同：29）。

こうした行政目線での検証とは別に、野田（2020）は市民意識としての「連携志向」に注目し、公共サービスの分野ごとに中心対郊外（居住地）の変数との関係を分析している。あくまで一般的な広域連携を対象とした分析ではあるが、市民の意向をふまえた広域連携でなければアカウントビリティに大きな問題を生じるという指摘（同：47）は連携中枢都市圏にも当てはまり、説得力がある。この調査は連携志向を「削減ニーズの強さ」とのみリンクさせて設計、説明しているので、住民の広域連携への期待は必ずしも当該サービスが「不要」や「削減すべき」というだけではないのではないか（必要だからこそ質的な連携を志向する場合もあるのではないかと¹³⁾）という疑問は残るものの、住民意思にもとづくガバナンスを検討する上では貴重な知見と言える。

（3）連携の実効性を担保する運用マネジメントのあり方を問う観点

以上にみたような数多の指摘は、広域連携の必要性そのものには一定の肯定をしつつも、従来の水平的な自治体間連携から中心市への権限集中を強める方向への、国の力点の変化と誘導を警戒するものであると言える。その変化には、“地方創生”という国策に見られる「選択と集中」の考え方¹⁴⁾と軌を一にする、特定の傾斜が窺われるからであろう。

こうした中においても、現場では制度の欠陥を補完し、連携の実を上げるための運用の努力や工夫が行われている。その一つが、都道府県やその出先機関を含めた、水平的で対等な合意形成のしくみの運用である。水谷（2016）は、長野県飯田市を中心とする南信州定住自立圏において、同じ枠組みによる南信州広域連合での実績を土台に、

構成市町村長とオブザーバーとしての県の諸出先機関の長¹⁵⁾が月1回という頻度で協議の機会を持っていたことが、連携の有効性を高めたことを報告している。また、飯田市への吸収という懸念にも配慮し、個々の町村がそれぞれ飯田市と協議するのではなく、「下伊那町村会」にその調整機能を持たせるしくみを講じたことも特筆されている（同：130）。

また、三浦（2016b）によれば、鳥取県と同県日野郡3町による「鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約」¹⁶⁾の推進体制においては、多層レベルの協議のしくみを実働しており、例えば副町長レベルでは3町の副町長のほか、県西部総合事務所日野振興センター所長が参加し、連携事業に関する予算・決算の承認を行うなど、各レベルに応じた協議が行われているという（同：135）。ただし、こうした対話のしくみは2000年の鳥取県西部地震をきっかけとして県が設置した「日野郡郡民会議」をはじめ、連携の機運の高まりと実績の積み重ねから生まれたものであり（同：132）、先の南信州の事例も含め、地域が時間をかけ、主体的に形づくってきた信頼関係のベースがあってこそだと言えよう。他にも、当初は「合併につながるのではないか」などの不安の中で「厳しい船出」となりつつも、事務方トップ協議としての副市長・副町長会議をはじめ丁寧な議論による合意形成を積み重ね、現在は「デニムプロジェクト」などで注目を集める備後圏域連携中枢都市圏の例も報告されている（中村 2021：93）。

こうしたきめ細やかなマネジメントを可能とするため、現実には「事務局機能を担う中心市の企画担当課には一定のマンパワーが必要」（鈴木 2016：56）という指摘も重要であろう。釧路定住自立圏では、毎年1市7町のローテーションで各首長が相談役となり、その配下の担当課係長が事務局のヘッドを担うという人材育成の工夫を図っている。これにより、12年経って12人の経験者が各市町に在籍することで、連携の意識やノウハウ向上につながっているという¹⁷⁾。さらに、自治体規模の違いの大きい連携中枢都市圏特有の難

しさに着目し、連携の検討プロセスにおける検討手順書の導入やヘルプデスクの設置など、より具体的な提案も近年見られる¹⁸⁾。

かくのごとく、自治体の壁を越えた連携の実効を上げるには、実際問題として首長や幹部職員はもとより現場の職員が汗をかき、調整の労を取る必要があり、そのための実務上の工夫や体制構築が不可欠であると言えよう。なお、以上のうち南信州と釧路広域は定住自立圏の事例であり、連携中枢都市圏にそのまま当てはめることはできないにしても、制度上の共通点も多く、マネジメントの重要性という点で一定の参照が可能であると考えられる。

以上、本章では連携中枢都市圏をめぐる最近の論考や知見を、主に3つの観点から概観した。もとよりこれらは暫定的な整理でしかなく、さらに別の視角からの先行研究や事例調査も少なくないが¹⁹⁾、それらについては別稿を期すこととしたい。

4. みちのく盛岡広域連携都市圏の概要

(1) 圏域の現状と都市圏形成の経緯

本章では、事例対象とする「みちのく盛岡広域連携都市圏」の概要を述べる。

みちのく盛岡広域連携都市圏は、岩手県盛岡市を中心に八幡平市、滝沢市、雫石町、葛巻町、岩手町、紫波町及び矢巾町の8市町により形成され、圏域面積は3,642 km²、圏域人口は476,758人(2015年国勢調査)である(図1)。構成市町ごとの人口、面積、財政状況等を表1に示す。県都である盛岡市から南へ矢巾町、紫波町に至る、ほぼ圏域中央の平野部を南北に東北新幹線、JR東北本線、国道4号などの幹線が走っていることから、これに沿って住宅地や商業地が集中しており、西部と東部の中山間に広がる農山村地域では人口減少と少子高齢化がより厳しい状況にある。

圏域全体の人口は2000年をピークに減少傾向にある。2045年には37万人強となり、2015年より10万人以上が減ると予測されている(図2)。これを、構成市町別に1985年を1として指数化

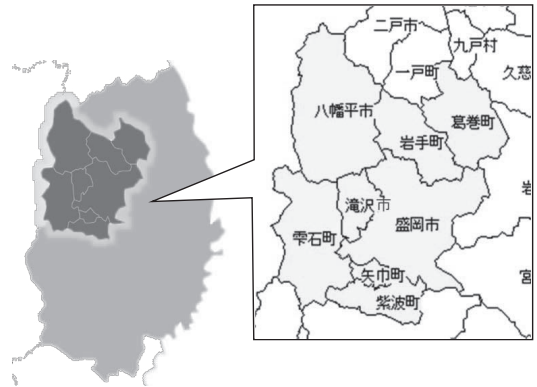


図1 盛岡広域8市町の位置

したものが図3である。八幡平市、葛巻町、岩手町、雫石町など、圏域の北部及び東西部の人口減少が著しく進み、今後もその傾向が続くことがわかる。近年盛岡市が西南部の都市開発に力を入れていることや、矢巾町への岩手医大付属病院の移転などの状況も、この傾向に拍車をかける可能性がある。

盛岡市は2014年度と2015年度に国の委託事業を受け、2015年7月に盛岡広域連携中枢都市圏ビジョン懇談会(以下「ビジョン懇談会」)を設置し、10月に連携中枢都市宣言を公表した。同年12月各市町議会において連携協約についての議決を行ったのち、翌2016年1月に盛岡市と7市町間でそれぞれの連携協約を締結し、同年3月にみちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン(以下「ビジョン」)の策定に至った。同ビジョンは、圏域の中長期的な将来像を「現在(いま)をつなぎ、次代へつなぐ 共に創り育む『希望のふるさと盛岡広域圏』」とし、都市機能やIT産業の集積、豊かな観光資源などの強みを生かし、圏域としての求心力を高めることで若年層の人口流出や雇用のミスマッチ等の課題への対応をはじめ、定住・交流人口の拡大や社会経済の活性化を図っていくことを目的としている。このため、3つの戦略として「産業の営みをつなぐ(圏域全体の経済成長のけん引)」、「人の流れをつなぐ(高次の都市機能の集積・強化)」、「暮らしの安心をつなぐ(圏域全体の生

表1 盛岡広域8市町の人口、財政状況等

	人口（人）	面積（km ² ）	人口密度（人/km ² ）	高齢化率（%）	財政力指数	経常収支比率（%）	実質公債費比率（%）
盛岡市	297,631	886.47	336	25.1	0.75	95.1	9.3
八幡平市	26,355	862.30	31	36.2	0.29	94.9	14.2
滝沢市	55,463	182.46	304	21.5	0.59	89.7	6.8
雫石町	16,981	608.82	28	33.5	0.40	93.7	6.6
葛巻町	6,344	434.96	15	42.5	0.16	86.9	6.3
岩手町	13,692	360.46	38	35.3	0.33	86.9	9.3
紫波町	32,614	238.98	136	28.5	0.46	94.8	11.5
矢巾町	27,678	67.32	411	23.7	0.67	98.5	12.9

注) 人口は2015年国勢調査、財政力指数、経常収支比率、実質公債費比率は2018年度普通会計決算。

出典) 第2期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョンより筆者作成。

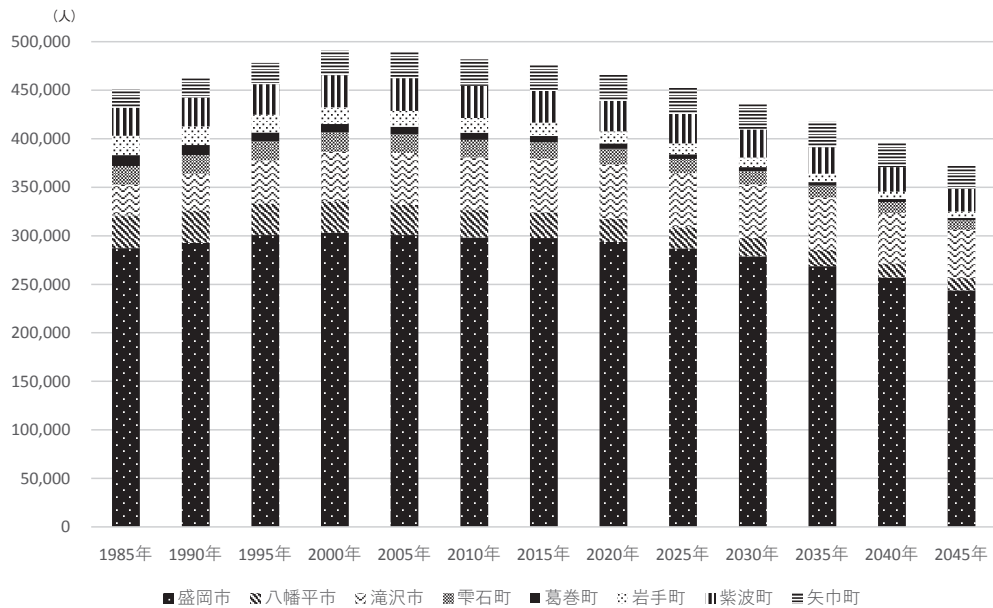


図2 盛岡広域8市町の人口の推移と将来予測

注) 各年の国勢調査結果。

出典) 2010年までは盛岡市(2015)「盛岡広域圏経済戦略」より、2015年以降は「第2期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン」より筆者作成。

活関連機能サービスの向上)」を掲げ、それぞれに取り組む連携分野と成果指標等を定めた。第1期ビジョンの概要を表2に示す。

以降5年目となる2020年度に改定作業を行い、現在は第2期ビジョン(2021～2025年度)の実施に引き続き取り組んでいるところである。

(2) 第1期を通じた検証の必要性

第1期ビジョンの策定以降、盛岡市では毎年度ビジョン懇談会及び8市町の首長による盛岡広域首長懇談会を開催し、進捗状況の管理と計画の見直しを行ってきた。中でも第2期ビジョンへの改定に当たっては、民間に業務を委託し、現ビジョンの搭載事業とKPI(重要成果指標)の実績を定

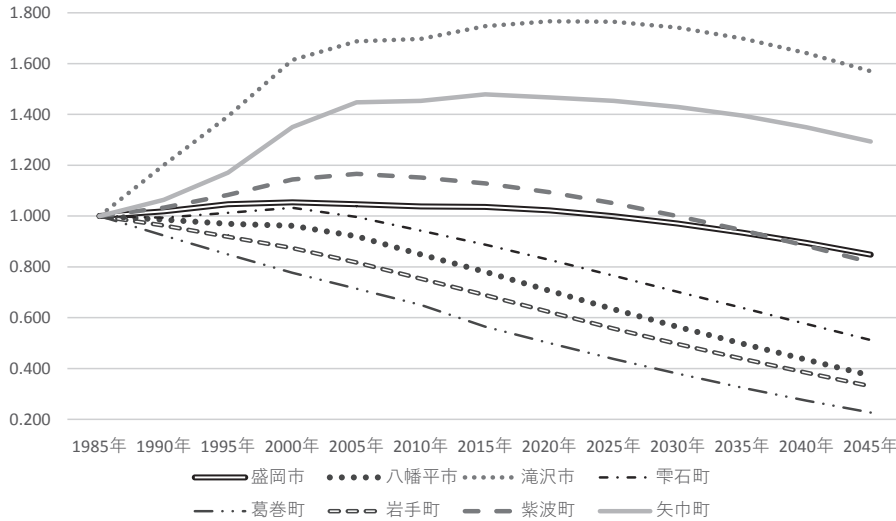


図3 盛岡広域8市町の人口の推移と将来予測（1985年を1とした指数）

注) 各年の国勢調査結果。
出典) 図2に同じ。

表2 第1期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョンの概要

将来像	基本方針	3つの戦略	連携分野	主な成果指標	主な取組み
現在（いま）をつなぎ、次代へつなぐ、共に創り育む「希望のふるさと盛岡広域圏」	圏域における新たな産業、事業、商品、サービスの創造や知見の共有による、産業やサービスの質の向上等を図るために、圏域が有する豊富な地域資源の間に市町の境を越えた新たなつながりを生み出す	1. 産業の営みをつなぐ（圏域全体の経済成長のけん引）	産業クラスターの形成、新規創業支援、戦略的な観光施策等	農林業総生産額、観光客入込数、新規創業者延べ数等	ものづくり人材育成事業、産学官連携の推進、食料品の輸出促進の検討、MICEの誘致推進等
		2. 人の流れをつなぐ（高次の都市機能の集積・強化）	高度な中心拠点の整備・広域的公共交通網の構築	広域バス路線数、圏域内鉄道各駅の乗降客数等	盛岡バスセンター再整備調査支援事業
		3. 暮らしの安全をつなぐ（圏域全体の生活関連機能サービスの向上）	地域医療・福祉、教育文化・スポーツ、交通、交流・移住促進等	大学生の県内就職率、消費生活相談の解決率等	配偶者暴力相談支援センター広域連携事業、若者の就業支援事業、インターンシップ事業等

出典) 「第1期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン」より筆者作成。

量的に把握している²⁰⁾。しかし、その射程は事業の進捗管理と圏域の現状・課題の把握にとどまっております。民主的ガバナンスのあり方やマネジメントの面など、前章の評価観点に立ったトータルな検証は十分とは言えない。

第1期ビジョンの策定に関わった栗田（2017）は、2016年度の実施状況について「ビジョンが地域住民から程遠い存在であり、住民自治が軽視さ

れていると思わざるを得ない。ビジョン初年度とは言え、あまりに多くの課題がある」と言う。このような懸念は、その後解消したのであろうか。

次の第5章では、特に民主的ガバナンスに関心を置きながら、前章にみた3つの評価観点からのふり返りを以下の方法で進めたい。

①人口動態の把握と分析に関する検討

第2期ビジョンでは、人口動態のデータから社

表3 3つの評価観点と研究手法の関係

評価の観点	手法① 人口動態の把握と 分析に関する検討	手法② ビジョン推進に係 る合意形成プロセ スからの検証	手法③ 関係者ヒアリング 調査からの質的な 検証
(1) 「人口のダム機能」の有効性・適切性を問う観点	○		
(2) 構成自治体や住民による民主的ガバナンスのあり方を問う観点		○	○
(3) 連携の実効性を担保する運用マネジメントのあり方を問う観点			○

表4 みちのく盛岡広域連携都市圏における人口動態の把握結果

	第2期ビジョン		畠山論文		総務省検証報告書	
使用データ	国勢調査		住民基本台帳		住民基本台帳	
比較対象	社会増減		人口千人当たり社会増減		社会増減	
対象年代	5～69歳		全年代		全年代	
比較年	2010 (5年前の居住地から)	2015	2013～2015 (3年間平均)	2017～2019 (3年間平均)	2013～2014 (2年間計)	2018～2019 (2年間計)
結果(人)	▲933	4,572	▲0.38	▲1.61	424	▲1,486
分析	社会減→社会増		社会減拡大		社会減拡大	

出典)「第2期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン」、畠山(2021)、総務省「令和2年度『新たな広域連携促進事業』成果等把握及び検証 検証結果報告書」より筆者作成。

会増減の推移について、第1期ビジョン策定時との比較を行っている。この結果を類似調査と照らし合わせ、その把握方法の違いと妥当性を検討する。

②ビジョン推進に係る合意形成プロセスからの検証

連携協約の議決以降における構成市町の議会定例会の会議録にもとづき、本都市圏について行われた質疑、意見等を把握する。併せて、これがビジョン懇談会、盛岡広域首長懇談会での議論や、実際のビジョンの見直しにつながるのかを、いくつかの例で確認する。さらに、ビジョンの策定プロセスにおいて一般住民の参加の手立てが十分に講じられたのかという観点から、第2期ビジョン案のパブリックコメントに係る住民周知や住民意見の提出状況等を検証する。

③関係者ヒアリング調査からの質的な検証

構成市町の連携担当課職員へのヒアリング調査と、その中で一定の成果があるとされた相談窓口の広域化事業について、盛岡広域消費生活センター及び盛岡広域成年後見センターの職員に対するヒアリング調査を行う。これにより、現場における連携の運用、成果と課題など質的な課題を把握する。

以上①～③の手法と3つの評価観点との対応関係は表3のとおりである。

5. 第1期を通じた成果と課題

(1) 人口動態の把握と分析に関する検討

第2期ビジョンの第2章において、人口動態については第1期ビジョン策定時に使用した2010年国勢調査と今回の2015年国勢調査における圏

域の社会移動の状況を比較している。その結果、25歳から59歳までの移動は転出超過(▲2,636人)から転入超過(969人)へ転じ、特に20代から40代にかけての増加傾向が顕著であるとする。しかし、同じくみちのく盛岡広域連携都市圏を取り上げた調査である前出の畠山(2021)及び総務省検証報告書(p.30)では、いずれもこれとは反対に「社会減の拡大」という結果を示している。この違いはどこに起因するものなのかを、表4に整理した²¹⁾。

3つの調査は、使用データ、対象年代、対象時期にそれぞれ違いがあるが、特に社会移動を見ているので使用データと調査時期の差は大きいと考えられる。畠山論文及び総務省検証報告書では住民基本台帳のデータを用い、対象年も最新で2019年までを算入しているが、第2期ビジョンで用いた国勢調査データは前回は東日本大震災以前の2010年、今回は2015年であることから、沿岸部等からの避難者数が影響を及ぼしている可能性がある²²⁾。盛岡市を例にとると、同市人口ビジョンの最新改定版²³⁾では、2011年から2013年までは東日本大震災に起因して社会動態が転入超過で推移したが、2014年からは再び転出超過に転じたとしている²⁴⁾。

国勢調査においては一般的に移動状況の不明者が多いこと、住民登録をしていない者も含まれることから、住民基本台帳による社会増減とは差異が生じる。さらに言えば、今回2015年国勢調査では、東日本大震災後の人口移動という特殊事情に対応するため、通常は大規模調査時(10年おき)のみに行う「5年前の居住地」に関する調査項目を新たに付加した経緯があった²⁵⁾。この変更はあくまで「緊急の措置」であることから今後は通常通り大規模調査時のみとする方針が示されており²⁶⁾、社会移動のデータは取りにくくなる。

こうしたこともあり、人口の実態を長期的に把握するには通常国勢調査が用いられるが、社会移動の正確な捕捉には住民基本台帳データの参照が欠かせず、ことに圏域の「人口のダム」機能に注目する連携中枢都市圏構想の検証に当たっては、

市区町村ごと・各年ごとのきめ細かなデータを住民基本台帳から求めることが必要となる。

本事例の場合、タイミング的にも第2期ビジョンの内容に反映すべき最新の動向(紫波町のオガール周辺開発、矢巾町への岩手医大付属病院移転に伴う駅周辺開発等)による社会移動への影響を、データ面で策定作業に十分反映できているとは言えず、今後の人口動態の実態把握と分析における方法論上の課題を残していると思われる。

(2) ビジョン推進に係る合意形成プロセスからの検証

前出の栗田(2017)は、第1期ビジョンが初年度の見直しで既に事業内容や指標に大きな修正があったことを挙げ、「こうした修正は市町の広報でも紹介(原文ママ:引用者注)されず、地域住民が取り残されるか、あるいは一層関心を示さなくなる可能性が高い」と危惧している。一群の先行研究でも指摘された、構成自治体や住民による民主的なガバナンスの問題は、本事例ではどのようなのであろうか。ここでは、各市町の議会による審議状況と、一般住民の参加によるパブリックコメント制度の実施状況という両面から、この問題を検証してみたい。

①各市町議会による審議の状況

まず、連携協約の締結時から第2期ビジョンへの改定に至るまでの各市町の議会における議論に注目し、毎年度のビジョン改定に民主的なコントロールが及んでいるのかどうかを検討する。

盛岡市と7市町の連携協約の締結は、2015年12月の各市町議会において議案として審議された。この時の質疑や討論、採決の状況をまとめたものが表5である。ここからわかるのは、①どの市町でも委員会、本会議一般質問、議案審議のいずれかで質疑が行われていること、②盛岡市、葛巻町、紫波町、矢巾町では特別委員会または常任委員会での審議も行われ、活発な質疑があったこと、③盛岡市以外の7市町では、いずれも盛岡市への一極集中、1対1方式など中心市主導への懸念が聞かれ、これに対し盛岡市では周辺市町住民への周知と理解を気にしていること、④いずれの

表5 各市町議会における連携協約の議決状況

	盛岡市	八幡平市	滝沢市	雫石町	葛巻町	岩手町	紫波町	矢巾町	
委員会	設置	総務常任委員会	なし	なし	なし	輝くふるさと常任委員会	なし	議案審査特別委員会 新しいまちづくり調査研究特別委員会	
	質疑	2名	—	—	—	2名	—	5名	
	その内容	・各市町議会、住民の理解促進 ・ごみ広域化の関係 ・人口のダムは周辺の人口減少に拍車	—	—	—	・1対1の意味 ・事業の特徴 ・経費負担 ・首長の協議	—	・盛岡主導 ・財政措置 ・町民理解 ・首長の協議	・道路整備 ・協約期間 ・財政措置
本会議	一般質問	2名	1名	なし	1名	なし	1名	なし	
	その内容	・具体事業、国の財源措置 ・連携の枠組	・盛岡市への人口集中の懸念	—	・メリット、デメリット ・財政措置	—	・町の意義 ・一極集中ではないか ・道州制の方向ではないか	—	—
	議案審査質疑	4名	3名	1名	2名	なし	1名	なし	
	その内容	・周辺市町の住民理解と周知 ・ごみ処理と雇用 ・周辺の人口減少 ・再エネ事業 ・首長の協議	・事業名のイメージ ・JR花輪線の利用促進 ・周辺市町同士の連携	・盛岡中心 ・財政措置も偏っている ・ごみ処理はどうするのか	・連携のメリット ・盛岡中心で玉山村のようになるのでは	—	・連携は今でもしている、財政も一極集中ではないか	—	—
	討論	反対1・賛成4	なし	反対1	なし	なし	なし	反対1・賛成1	反対1
	反対討論の内容	・ごみ処理広域化を事業から外すべき	—	・盛岡市への集中 ・周辺の公共サービス低下	—	—	—	・ごみ広域化 ・町民の目が届かなくなる	・住民、議会の意見が反映されない ・公共サービスの再編縮小
採決結果	37名中 5名反対 賛成多数可決	22名 全員一致可決	18名中 2名反対 賛成多数可決	14名中 1名反対 賛成多数可決	10名 全員一致可決	15名中 2名反対賛成多数可決	18名中 2名反対 賛成多数可決	18名中 2名反対 賛成多数可決	
採決日	2015. 12. 22	2015. 12. 15	2015. 12. 18	2015. 12. 15	2015. 12. 9	2015. 12. 11	2015. 12. 15	2015. 12. 22	

出典) 各市町議会の会議録より筆者作成。

市町も具体的な事業内容のほか国の財政措置に強い関心があること、⑤採決では八幡平市、葛巻町が全会一致で可決だった以外は反対があり賛成多数可決だったこと、などである。また、特に盛岡市以外では協約の方式や考え方、財政措置等に議論が集中し、具体的な連携事業への期待や注目は総じて少なかった。これは、まだ第1期ビジョンの中身が示されない段階での議論なので致し方ない面もあろう。

次に、第1期ビジョンの策定から第2期ビジョン改定までの、2016年3月から2021年3月までの議会での議論をみる。表6は、この期間の各市町の定例会本会議を対象に、みちのく盛岡広域連

携都市圏をテーマに取り上げた件数をまとめたものである²⁷⁾。質問件数は5年強の間に合計24件であり、その内訳は議会規模を考慮しても盛岡市に大きく偏っており合計20件、他市町では滝沢市の4件があるほかは0件であり、関心の低調が目立つ。各市議会の会議録から内容を見ると、2016年はビジョン策定の初年ということで事業内容等への質問が多くあり、2018年は第1期中間評価の年であったことなどから、再度関心が高まっている²⁸⁾。2019、2020年は第2期へ向けた考えや総括が問われている²⁹⁾。人材育成や県からの事務移譲など、事業面だけでなく運用面への言及が出てきたことも注目される³⁰⁾。

表6 各市町議会における広域連携都市圏に関する質疑の回数

年	盛岡市	八幡平市	滝沢市	雫石町	葛巻町	岩手町	紫波町	矢巾町	計
2016	5	0	2	0	0	0	0	0	7
2017	2	0	0	0	0	0	0	0	2
2018	5	0	1	0	0	0	0	0	6
2019	6	0	1	0	0	0	0	0	7
2020	2	0	0	0	0	0	0	0	2
2021 (3月)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	20	0	4	0	0	0	0	0	24

注) 各議会とも定例会本会議における一般質問を抽出。同一議員の再質問もまとめて1回とした。

出典) 各市町議会の会議録より筆者作成。

この中で、2016年12月の滝沢市議会における2件の質問に着目して、その内容と当局の対応を確認してみる。1件は佐藤澄子議員から病児保育の広域連携についての一般質問であり、柳村市長が「市独自の一般財源を投入して他市町村の児童も対象とする広域利用は、現時点では難しい」と答弁しているが、引き続き県を通じ国の制度改善への働きかけをしていくとされた。その後県の支援等もあり、2019年度から盛岡市、滝沢市、矢巾町による病児保育の広域利用が実現している³¹⁾。ただし、これは2市1町の個別の協定による事業であり、広域連携都市圏のビジョン懇談会や盛岡広域首長懇談会で議論された形跡はなく、第1期ビジョンへの搭載もされていない³²⁾。また、もう1件の質問は相原孝彦議員からで、地域包括ケアシステムの盛岡広域での協力を求めるものであったが、市長から盛岡広域シルバーケアSOSネットワークシステムなど、既存事業が説明されたにとどまった。

以上をふまえると、中心市である盛岡市と、盛岡市に隣接し、市民の動線上の一体感が強い滝沢市を除けば、他市町では総じて議論は不活発であると言える。連携協約の議案上程時は比較的大きな関心を示していた雫石町、紫波町、矢巾町などにおいても、その後のビジョンの改定作業に関してはほとんど質問に取り上げられていない。また、取り上げられた質問もその後のビジョン懇談会における議論やビジョン改定自体に効果的に結びつ

いた例は確認できなかった。本調査は、前述²⁷⁾のように検索方法の違いから各市町の件数は正確に比較することには限界があり、また本会議のほかに予算・決算特別委員会等で議論が交わされている可能性が十分あることにも留意が必要であるが³³⁾、それをふまえてもなお、全体としては議会による合意形成プロセスへの関与やチェック機能は極めて限定的であったと言えるのではないかと。

②パブリックコメント制度の実施状況

次に、第2期ビジョン案の策定プロセスにおいて設けられた市民参加の機会として、パブリックコメントの状況に注目する。広域連携というテーマは必ずしも住民一般に馴染み深いものではないため、まずパブリックコメントに関心を集めるための適切な周知方法と説明がなされたかを見ていく。

構成8市町にはそれぞれパブリックコメントの実施に関する独自の規定があるため、その実施方法は少しずつ異なるが、例えば盛岡市では「盛岡市パブリックコメント実施要綱」(平成16年4月9日市長決裁)第4第2項により、「当該計画等の案を作成した趣旨、目的、背景等について説明を加えるものとし、関係資料も併せて公表するなど、市民等が内容について十分理解できるよう留意するもの」とされており、その募集期間は同第6第2項により「原則として20日以上」とされている。盛岡市はこれらにもとづき、第2期ビジョン案のパブリックコメントを2021年2月から3月にかけて

表7 各市町におけるパブリックコメントの実施期間

	盛岡市	八幡平市	滝沢市	雫石町	岩手町	葛巻町	紫波町	矢巾町
開始日	2月26日	2月19日	2月26日	2月19日	2月26日	2月24日	2月18日	2月19日
終了日	3月19日	3月11日	3月19日	3月19日	3月17日	3月12日	3月10日	3月18日
募集期間	21日	20日	21日	28日	19日	16日	20日	27日

出典) 盛岡市資料より筆者作成。

表8 第2期ビジョン案に対するパブリックコメントの実施結果

自治体	提出意見の概要	各市町の考え方	反映区分
八幡平市	北岩手・北三陸道路の整備早期実現	引き続き取り組む	D
	国道282号線整備事業の追加	関係機関と共有し、今後参考とする	D
	盛岡工業高校の移転	県へ共有する	D
	懇談会委員に産業界から追加	今後検討する	D
滝沢市	小水力発電の取組み追加	引き続き検討する	D
	IGRとJRの改札接続の調査研究	関係機関へ共有する	D
雫石町	懇談会委員はどんな肩書の人か	市HPを確認ください	D
	各自治体HPにビジョンの推進に関する専用項目を設置、各自治体での取組みを町民に周知	今後の参考とする	D
紫波町	女性の働きやすさが低調、文化や民度を高める制度への取組み	女性活躍の機会創出の観点から取組みを進める	D
	政策決定への女性の参画と意見反映		D
	女性差別撤廃条約選択議定書の早期批准		D

注) 反映区分の「D」は「その他、要望・意見・感想等」を示す。

出典) 盛岡市資料より筆者要約・作成。

て、広報もりおか及び市公式ホームページへの掲載、報道機関への資料配布、本庁舎、都南総合支所、玉山総合事務所、各支所、各出張所等への資料配置により行った。他の7市町を含む実施日程は表7の通りである。

周知方法はいずれもホームページへの掲載、窓口配置などであるが、一般に住民の目に最も触れやすい広報誌への掲載により周知したのは、確認できる範囲では盛岡市と紫波町のみであった³⁴⁾。この背景には、年度内に向けた策定スケジュールがぎりぎりで行進していたことがあり、広報誌の発行回数(月1回の自治体と2回の自治体がある)やタイミングも関係していたと推測される。加えて、掲載ができた2市町においても、その発行日と募集締切日を鑑みれば十分な周知期間が確保できていたとは言い難い(例えば盛岡市は発行日が3月15日、その4日後の19日が締切日である)。

こうした状況もあってか、寄せられた住民意見は8市町合わせて4名、11件にとどまった。その

内容及び各市町の対応状況を表8に示す。道路、鉄道など広域交通網に関する意見のほか、ビジョンの内容や進捗について住民にもっと周知手段を講じるべきとする声があることがわかる。これに対し、反映状況はいずれも「D」(その他、要望・意見・感想等)であり、ビジョンに盛り込むには至っていない。

以上から、議会での議論同様、パブリックコメントにおいても広く関心が高まっているとは言えず、特に周知期間や周知方法について工夫の余地が認められよう。しかし、これらは提出意見にもあるように普段からの情報発信が住民に十分に届いていないことの結果であるとも考えられ、民主的な合意形成プロセスの最重要な基盤として、情報共有と透明性の一層の向上が求められていると言える。

(3) 関係者ヒアリング調査からの質的な検証

それでは、事業を行う現場レベルでは第1期の成果と課題をどのように受け止めているのだろうか

表9 各市町の連携担当課職員へのヒアリング調査結果

項目		聴き取り内容
社会経済の環境変化と取組みの成果・課題	産業経済分野	<ul style="list-style-type: none"> ・八幡平市の起業化支援（スパルタキャンプ）、葛巻町の再生エネルギーなど特徴的な取組みが成果を上げ、矢巾町への医大移転に伴う周辺エリアの開発も進んでいる。 ・一方で、各市町ともコロナの感染拡大やインバウンドの落ち込みの影響が見られる。
	まちづくり分野	<ul style="list-style-type: none"> ・滝沢市のビッグルーフ、紫波町のオガール完工など拠点施設の整備が進むほか、滝沢や矢巾のスマートIC開設により新しい人の流れも生まれた。盛岡市では官民連携による公園整備も進んだ。 ・岩手町のSDGs、紫波町のリノベまちづくりなど、IUターン人材を生かした新しいチャレンジも活発化している。矢巾町の総合計画策定のための市民WS（フューチャーデザイン）など、合意形成手法も深化が見られる。
	公共交通分野	<ul style="list-style-type: none"> ・紫波町のAIデマンド型乗合交通の導入をはじめ各自治体が再編に取り組んでいる。 ・一方、バス路線の撤退や県補助の打ち切り、コミュニティバスの利用減少など依然不安・課題を抱えている。 ・観光客の二次交通も共通課題である。
	福祉・教育文化分野	<ul style="list-style-type: none"> ・葛巻町のマイナカードを使った見守りシステム（全生帯光ケーブル敷設）のモデル実施、矢巾町の「スーパーシティ構想」による医大と連携した遠隔医療の構築など、IoT活用による課題解決の試みが進んでいる。 ・少子化の影響を見通し、雫石町の高校魅力化（にじいろキャンパス）をはじめ、小学校統合と跡地活用検討など各地で取組みが見られるが、若者の流出は依然共通課題となっている。
	自治体DX	<ul style="list-style-type: none"> ・八幡平市、雫石町は県北等8市町の自治体クラウド利用。単独サーバー利用の課題もあり、国の基幹システムの統一・標準化の動向注視。 ・基幹系以外の施設利用や健診の申込様式など、可能な部分から取組みを進める必要。
今後重点を置くべきと考えられる分野	専門人材の共同活用	<ul style="list-style-type: none"> ・各種相談窓口の広域設置は、専門性向上などの成果が上がっている一方、窓口の遠さ（出張相談があれば良い）、各自治体担当部署との連携、内部ノウハウの留保等について課題がある。 ・土木技師、建築技師、保健師など専門職の人材確保が困難。応募がない、採用してもノウハウの継承に時間がかかるなど。 ・IT人材、福祉対応の専門人材も必要。その他経営、六次産業化、滞納整理など。
	域内関係人口の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・葛巻町では東北6県から学生のインターンシップを毎年受け入れている。広域での実施も考えられるが、事務をどこが執るのかが課題。 ・盛岡に住み週末農業、町部に住み盛岡に通勤など、広域で若者定住を考えるべき。 ・外部者につながる地域側のキーパーソンの育成がポイント。
	圏域のガバナンスの向上	<ul style="list-style-type: none"> ・圏域の外れにあり広域のメリットが感じられない（特にハード）。 ・職員どうしの人間的な交流が以前よりドライになった。 ・広域で考える癖が職員にない。広域の課題として上げていくしくみがない（担当課で止まってしまうとそれ以上にかない）。
	特に必要と考える課題	<ul style="list-style-type: none"> ・観光客の二次交通。各公共交通のネットワーク化、ITスマート化、電子決裁等。 ・専門人材の共同採用、育成、共同研修など。 ・各市町の先進的な取組み、情報の共有。一方で地域間競争の要素も大切。 ・広域の勉強会や、民間も含めた地域課題の円卓会議などのスキームが必要。

か。その実態を把握するため、2020年11月、各市町の広域連携担当課長及び担当者に対し行ったヒアリング調査の結果を表9に示す。聴き取りは対面またはオンラインによって、あらかじめ送付した項目に即し、筆者及び盛岡市の連携担当者が同席する形で行った。

ここから、第1期の成果として、産業経済分野では八幡平市の起業化支援、まちづくり分野では岩手町のSDGsのまちづくりや紫波町のリノベのまちづくり、福祉教育分野では矢巾町のスマートシティ構想など、各分野でそれぞれの市町の特徴

を生かした取組みが進んだことが窺える。一方で、これらの多くは国が主導する地方創生事業に対応して進められた各自治体独自の取組みであり、必ずしも広域連携を意図し、あるいはその直接的な成果とは言えないものである³⁵⁾。また、観光客の二次交通の確保や施設の共同利用など、当初から広域的な課題として重視された取組みに大きな進展がないことや、圏域の中でも距離感がある自治体では広域のメリットが実感しにくい、事業レベルでは広域で考える意識が醸成されにくいなど、いくつかの大きな課題もあることがわかった。今

表 10 広域相談窓口機関職員へのヒアリング調査結果

項目	盛岡広域消費生活センター	盛岡広域成年後見センター
設置及び共同化の経緯	1968 消費者保護基本法制定 1984 消費生活相談員の配置 1993 盛岡市消費生活センター設置 2007 広域チームの検討開始 2010 盛岡広域8市町の共同実施を開始 2016 第1期ビジョンに位置づけ	2000 成年後見制度施行(民法の一部改正) 2008 NPO成年後見センターもりおか設立 2016 成年後見制度利用促進法制定・基本計画策定 「地域連携ネットワーク」と中核機関の必要性 2017 盛岡市による中核機関の広域整備の提案 2019 受託者決定、5市町による協定締結 2020 盛岡広域成年後見センター開設
主な業務内容	①消費生活相談、法律相談 ②消費生活資金の貸し付け ③消費者教育、啓発 各市町の負担は過去5年間の相談件数平均で按分	①成年後見制度の普及・啓発・広報 ②成年後見制度の運用(法人後見、相談) ③成年後見制度の担い手養成 ④後見人の支援
参加市町	盛岡市、八幡平市、滝沢市、雫石町、葛巻町、岩手町、紫波町、矢巾町	盛岡市、滝沢市、雫石町、紫波町、矢巾町 (八幡平市、葛巻町、岩手町は法人後見のしくみを選択)
運営体制	所管:盛岡市市民部くらしの安全課 人員:13人(所長1、職員3、相談員等7、事務2)直営 ・職員3以外は会計年度任用職員(うち1名広域加配) ・共同化当初は相談員13名体制→相談件数の減などに伴い縮小、現在の定員8名体制へ(実際は7名)	所管:盛岡市保健福祉部長寿社会課 認定NPO法人成年後見センターもりおかが運営を受託 人員:常勤職員3名 非常勤相談員15名 ・相談員はセンターに数名ずつ出入りしながら常勤1名分の勤務を行っている
業務の現状	・相談件数は近年減少傾向 (H22 3,530件→H27 3,212件→R元 2,586件) ・広域圏内の相談件数の割合はやや増加傾向 (H22 558件15.8%→H27 471件14.7%→R元 480件18.6%) ・多重債務関係のほか、最近ではコロナ禍でネット取引トラブル、悪質販売等が増加	・4月～半年で相談172件(盛岡市内120件、広域圏内47件、その他5件) 利用は高齢者が6割強、他に知的障がい者、精神障がい者など ・本人、家族のほか、行政や地域包括支援センター、事業所等からの相談も多い ・5市町の潜在的な対象者約2万人のうち、制度利用者は658人とどまる
広域化の成果	・相談行政の低コスト化 ・相談員のスキルアップ ・経験10年以上の相談員によるノウハウの蓄積 ・地域格差の低減(域内どこでも同一レベルの相談が可能)	・スケールメリットと特別交付税措置 ・専門機関、人材等社会資源の共有 ・広域で養成している市民後見人の有効活用 ・制度の利用促進に係る課題の共有と解決 ・行政職員の異動にかかわらずノウハウの蓄積
広域化の課題	・各市町で住民がどのような経済的課題を抱えているか、見えにくくなった ・各市町の担当部署につないだ時の理解、温度差とその後のフォロー ・広域分の人件費補助の終止	・支援の必要な重度の人ほど情報を得にくい→周知と利用促進が必要 ・民生委員、地域包括支援センターなど関係機関との連携(共同の声かけ訓練などが有効か) ・市民後見人のなり手不足
専門人材確保	・資格者の不足、高齢化(定員に1名欠員) ・難関の試験なのに資格を取っても非常勤待遇は変わらず、資格取得のメリットが薄い ・高スキル資格者の好待遇、または試験のハードルを下げた「準相談員」など検討も必要か	・社会福祉士の資格は必要であるが十分ではない(法的権利など専門ノウハウが必要) ・相談日程は混んでいる ・事務職員も十分でない
今後の課題	・クーリングオフなど緊急を要するケースもあり各市町の窓口スキルの維持も重要 ・一見単純に見えても複雑な背景が伴うこともありマニュアル化は難しい ・出前講座の開催は地域により温度差がある ・出張相談、広域の広報等の充実も必要	・単独ではなかなかできず、家族関係も広域にわたるのでメリットは大きい ・ニーズの掘り起しと市民後見人の人材育成が課題

注) 職員数等はヒアリング当時。

後の重点分野としては、専門人材の確保と活用、域内関係人口の拡大をはじめ、関係職員による先行分野の情報共有や、そのためのスキームの構築が挙げられた。一方では、地域間競争の要素も大切ではないかとの声も聞かれた。

次に、相談窓口の共同設置に伴う成果と課題を検証するため、2020年10月に盛岡広域消費生活センター及び盛岡広域成年後見センターへのヒアリング調査を行った(表10)。聴き取りは各センターの担当者等³⁶⁾に対し、あらかじめ送付した



図4 盛岡広域消費生活センターのヒアリング調査

項目に即し、盛岡市の広域連携担当者が同席して対面で行った(図4)。

両センターは業務内容、取組みの経緯や直営・委託などの違いもあるものの、いずれも困り事を抱え、支援や相談を必要とする住民のために不可欠な窓口機関であることに加え、その業務にはかなり高度な専門性を要し、時には緊急性も生じるなど共通点も多く、現場の実態を確認することができた。広域化に関して共通に聞かれた成果は、スケールメリットを生かした相談事業の効率化、相談員など専門人材の共有とスキルアップ、ノウハウの蓄積である。特に、専門的なノウハウは事例と経験の蓄積によって磨かれるものであり、この面での効果は大きいことがわかった。

一方、課題としては相談員の確保が広域化後もなお容易でないことのほか、各市町の担当部署、関係機関との連携が挙げられた。例えば消費生活センターでは、相談の背景に相談者の経済状況や家庭環境など複雑なバックグラウンドを伴うことが少なくなく、相談対応が終わってからもフォローが必要なケースもあることから、各自治体担当部署との連携が欠かせないという。また、契約のクーリングオフに絡んだ緊急のケースや、軽微な相談として地元自治体で受けたもの実は複雑な背景を伴い専門的な対応が必要となるケースなど、多様な実態があり、広域化に伴い各市町の相談ノウハウが希薄になることは避けなければならないという認識を強く持っていた。また、成年後見セ



図5 盛岡広域成年後見センターの相談日程の様子

ンターでは開設後まだ半年ということや、業務の性質からもむしろ利用者の掘り起こしが課題であり、この面では各市町の民生委員や地域包括支援センターとの連携が当面の課題になっているということであった。

以上の、相談窓口の広域化に関する成果と課題は、前述の各市町ヒアリングにおいても同様に聞かれた。特に、地元市町との日常的な連携や距離感のある地域への配慮(出張相談など)を怠るべきではないだろう。センターによれば自治体の温度差もあるといい、岩手町では「あいポイント」³⁷⁾の導入後、出前消費者講座が増えているという。各市町の工夫も求められよう。

さらに、消費生活相談員は消費者安全法に基づく専門資格であるが、多くは非常勤で勤務しており、雇用が不安定かつ昇任等の処遇も十分ではないことから欠員を募集してもなかなか集まらないとのことであったし(実際に定員に対し1名不足)、成年後見センターの現場では、相談員のスケジュールボードに面談や訪問日程が次々入っているなど多忙な様子が垣間見えた(図5)。専門人材の確保・活用という広域化のメリットを高めるためには、専門性に応じた処遇の改善や委託経費の十分な確保など、自治体単体ではなかなかできない取組みも今後検討を深めていくべきであろう。

6. 総括

(1) 結論

本研究では、まず連携中枢都市圏をめぐる近年の先行研究や知見・評価から、『人口のダム機能』の有効性・適切性」「構成自治体や住民による民主的なガバナンスのあり方」「連携の実効性を担保する運用マネジメントのあり方」という3つの評価観点を抽出した。そのうえで、この観点をふまえ、みちのく盛岡広域連携都市圏を事例に検証を試みた結果、次のことが明らかになった。

第1点の「人口のダム機能」については人口動態の把握方法等によって大きく異なる結果が示され、方法論の妥当性についての検討が必要であることがわかった。ただし、国勢調査と住基データの乖離傾向や震災後の人口移転など様々な要因が影響を与えており、圏域で人口を確保するという政策目標そのものの現実的な有効性があらためて疑問視される結果となった。

第2点の民主的ガバナンスについては、第1期ビジョンの策定時には各市町議会で活発な議論が交わされたものの、その後の毎年度の改定に際しては盛岡市以外での論戦は活発とは言えず、滝沢市を除く6市町では特に低調であった。また、第2期ビジョン案へのパブリックコメントにおいても一般住民の関心は高まっているとはいえ、民主的なコントロール機能という点では課題が見られた。さらに、各市町の担当課レベルにおいても、中心市との距離や地勢・地域特性等から、広域への関与や対等な合意形成の面で温度差が把握された。

第3点の運用上のマネジメントについては、広域連携のメリットの実感や職員の意識、情報共有など、実務レベルで連携を動かしていくためのマネジメントに改善余地があることが明らかになった。一方、各種相談窓口の広域化においては盛岡市の官民が培ってきた専門ノウハウが活かされ、成果に結び付いていたが、この成果を今後に生かすためにも各市町の担当部署とのきめ細かな連携、専門人材の確保と適切な処遇・育成が求められていることが確認できた。

(2) 考察及び今後の課題

以上をふまえ、若干の考察と提言を述べ、本稿の締めくくりとしたい。

連携中枢都市圏構想は、その登場の時期や文脈から政府の“地方創生”と強く結びつき、そのために「人口のダム」や「圏域の経済成長のけん引」など、目に見えやすい成果を追うことを求められがちであった。国が“横展開”するわかりやすい優良事例が、その傾向を後押ししてきた。しかし、そこにはいくつかのジレンマがあることが本調査からは見えてきた。その一つは、定住自立圏よりもさらに強まった中心市と周辺自治体の非対称性である。非対称性が強まるほど対等な連携は難しく、その調整コストを上回るベネフィットを得られにくい小規模、もしくは遠隔の自治体ほど連携へのモチベーションを失うことになる。よって、連携の実を上げるにはその調整コストを誰が担うかが問題であり、「第一義的には中心市が利害調整コストを引き受けられるかが肝要」³⁸⁾となる。しかし、ここで第二のジレンマは、中心市への吸収という周辺自治体の警戒感が残存することから、中心市が積極的な利害調整に乗り出すことには自他ともに抵抗感がつきまとい、動きが膠着しやすいことである。さらに、“地方創生”による自治体間競争との矛盾という第三のジレンマがある。各市町ヒアリングで聞かれた微妙な空気感はこれであった。国は各市町村に人口ビジョンを作らせ、ゼロサムの人口獲得競争に駆り立てる一方で連携を促すのだから、あたかも「片手で殴り合いながら片手で握手せざるを得ない」³⁹⁾ような状況が生み出されていることは、地域によって温度差はありながらも共通の難しさであろう。

中でも第一と第二のジレンマに関しては、平成の合併という苦い共通経験が自治体関係者にとってある種の“くびき”になっていることを指摘せざるを得ない。第1章で経緯を示したように、第32次地制調の審議過程では地方代表の委員からたびたび平成の合併の再来に対する根強い不安が表明されたにもかかわらず、事務局である総務省はこれに対し「合併政策は否定せずに連携を強調

するレトリック」(堀内 2020: 85)、要するに「合併推進は課題もあるが正しかった」という一貫した官僚的態度で臨んだ。のみならず、合併であれ圏域化であれ、その発想の同一基底をなす「『自治体規模が大きくなれば行財政基盤が充実する』という迷信のようなもの」⁴⁰⁾から決して脱却しなかったために、結局のところ合併の“くびき”による地方の不安や不信を払拭することはできなかった。このことが、広域連携の推進に向けた議論を硬直化させてきたことは否めない⁴¹⁾。

あの合併の過ちを繰り返さないためにも、市町村は強い自立の意思をもって戦略的に広域連携の手法を取捨選択し、使いこなすべきと筆者は考えるが、そのためにはまず国が自ら謙虚に合併の反省に向き合うことで、地方との信頼関係の上に立ち、広域連携の現状と課題を一つ一つ丁寧に検証していくことこそ求められるであろう。

最後に、連携中枢都市圏をめぐって今後改めて検討されるべきと思われる基本的なポイントを2点提言しておきたい。

第一に、住民にとってメリットを感じられる分野から個別・機動的に連携を進めることである。これは本来の自治法上の連携協約の制度趣旨であり原点でもあったはずだが、連携中枢都市圏という圏域の枠組みを固定化し、網羅的ビジョンをKPIで縛り上げ、財政誘導による“優良事例”を作出して政策を正当化するという国の“常套手段”が、法の意図を事実上捻じ曲げてしまっていないだろうか。本稿の事例でも、網羅的で重たいビジョンと膨大なKPIの管理を、実質2名で切り盛りする中心市担当者の労は大きく、身軽な連携協約のメリットは生かされていないように感じた。

木村(2019)は、「網羅的地域振興」を推進する広域行政圏施策は過去のものとなり、「地域政策的な広域行政から、機動的・弾力的な共同処理へ」の転換が求められているという(同: 120)。国は、「圏域」という発想への固執を離れ、個別の連携協約による自治体の柔軟な創意工夫を支援する方向に力を入れるべきではないか⁴²⁾。そし

て現場においては、本事例で効果の見られた相談窓口の広域化や相談機関の共同運用など⁴³⁾、住民の実感を伴いやすい分野にまずは取り組み、そのメリットや課題をスモールステップでフィードバックすることが望まれる。ヒアリングでは、共同採用試験による人材のプールと活用、インターンシップの共同実施による関係人口づくりなど具体的な提案も聞かれたことから、こうした現場の担当者レベルのニーズや課題感を広域の検討の場に随時載せていける、柔軟な庁内のしくみを工夫する必要もあろう。

第二に、民主的なガバナンスの基盤となる情報の共有・公開に特に意を用いることである。広域連携のボトルネックがそこにあるからである。本事例では議会によるコントロールの低調が明らかになったが、それは決して各市町の議員が無関心だったからではない。滝沢市議会の武田哲議員は、「この広域連携の中で、一番の問題点は、情報がなかなか見えてこない。どうやって決定されてきたのか、そしてどういう形で市民に享受され、市民の税金がどのように使われていくのかというところがどうしても見えてこない。」と指摘している⁴⁴⁾。

さらに、本稿では詳しく触れることができなかったが、ビジョンの改定に携わる「ビジョン懇談会」の運用も重要な課題である。本事例では、みちのく盛岡広域連携中枢都市圏ビジョン懇談会及び盛岡広域首長懇談会の検討過程が、十分に公開されているとは言いがたかった⁴⁵⁾。そもそもビジョン懇談会の場でも「盛岡市だけが事業を行っている印象」⁴⁶⁾だとしてもっとわかりやすい資料を求める意見が委員から出されるなど、他市町住民には特に理解しにくい状況にあると考えられる。また、首長懇談会による第2期ビジョンの協議という重要な局面においても、ビジョン案は「報告事項」とされており、質疑は公式記録では「なし」である⁴⁷⁾。連携協約の議決時に各市町議会の論戦では「首長同士の十分な協議」に大きな期待がかかっていたにもかかわらず(表5の盛岡市、葛巻町、紫波町など参照)、十分な協議がなされているのかどうか、少なくとも一般住民からはまったく不明

である。こうした中では、トップ同士の対話による圏域ガバナンスも十分機能していない可能性は拭えず、住民の関心低下も避けられないであろう。

望まれるサービスを、自治体の枠を超えてどのようにコストと資源を分け合い最適な水準で実現するのか、連携のオプションが多様化するほど住民への説明は複雑にならざるを得ず、論点の理解は容易ではない。しかし、理解しないことには関心も生まれず、民主的統制も効かせようがない。広域連携と住民ガバナンスの難しさの一つはここにあるが、だからこそ、議会という論点の整理と可視化の場が、より重要性を増すのではないだろうか。

本研究では、前述のように議会での議論の探索範囲が限定されたほか、ビジョン懇談会等の経緯や個別事業の実態把握も部分的にとどまった。また、今回は連携担当部局への調査を主としたため、事業課サイドから見た意見や、例えば相談窓口の利用者など住民目線での諸問題には踏み込めていない。全国的な事例分析をさらに豊富化していく必要も含めて、今後の課題としたい。

謝 辞

本研究は、岩手県立大学の令和2年度地域協働研究である「盛岡広域圏の連携推進の調査研究」の成果（主に第5章第3節）をふまえ、大幅に加筆修正したものである。当該調査のヒアリング等にご協力いただいた関係各機関・自治体の皆様はじめ、共同研究者としてご助力・ご助言をいただいた盛岡市市長公室都市戦略室の皆様、岩手県立大学総合政策学部の新田義修准教授に心より感謝申し上げます。

注

- 1) 広域連携の歴史的展開や諸類型については、木村(2019)などを参照。
- 2) 一例として、日本弁護士連合会が2019年に行った連携中枢都市圏に関する自治体アンケートの回答の中にも「市町村合併などの布石であると考えなくもない」「平成の大合併の検証が不十分」などの意見が見られる（日本弁

士連合会 2020a : 22)。

- 3) 第32次地方制度調査会の中間報告案に対する、第3回総会（2019年7月31日）での全国町村会長・荒木泰臣氏の発言。なお、第32次地方制度調査会の審議経過と内容、問題点については堀内（2020）に詳しい。
- 4) 全国の圏域の状況等はいずれも総務省HP「連携中枢都市圏の形成の動き（2021年11月1日現在）」による。
- 5) 総務省HP「連携中枢都市圏の取組の推進」。
- 6) ただし、隣接する2つの市（各市が昼夜間人口比率1以上かつ人口10万人程度以上の市）の人口の合計が20万人を超え、かつ、双方が概ね1時間以内の交通圏にある場合において、これらの市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏についても、連携中枢都市圏と同等の取組が見込まれる場合においては、これに該当するものとされる。
- 7) 総務省自治行政局市町村課事務連絡「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。
- 8) 総務省HP「連携中枢都市圏構想の推進に向けた関係各省による支援策」。
- 9) 民間や地域の関係者を構成員として宣言連携中枢都市圏が開催する協議・懇談の場であり、関係者の意見を幅広く反映させるため、取組内容に応じて、産業、大学・研究機関、金融機関、医療、福祉、教育、地域公共交通等のほか、地域コミュニティ活動・NPO活動の関係者等に加えて、大規模集客施設、病院等都市機能の集積や強化を検討している施設等の関係者を含めることが望ましいとされている（同要綱第6（4））。
- 10) ただし、この協議は「当該市町村に関連する部分について」のみとされている（同要綱第6（5））。
- 11) 定住自立圏構想の推進要綱（2008）では、定住自立圏が「地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止める」（いわゆる「人口のダム」機能）という目的が明確に示され、この基本的な考え方がその後の連携中枢都市圏構想にも引き継がれている。
- 12) 4圏域は、みちのく盛岡広域連携都市圏、みやぎ共創都市圏、しずおか中部連携中枢都市圏、大分都市広域圏であり、このうちしずおか中部連携中枢都市圏のみ若干の社会減の良化が見られる。
- 13) 第5章で述べる病児保育の例や、消費生活相談等の例はこれに当たると思われる。
- 14) 山下（2018）などの指摘参照。
- 15) 下伊那地方事務所長、飯田保健福祉事務所長、飯田建設事務所長などであるという。
- 16) 本事例は個別の連携協約の締結にもとづく共同処理であり、連携中枢都市圏ではないが事例として参照したい。
- 17) 2021年1月26日、日本弁護士連合会主催シンポジウム「人口減少時代の地方公共団体のあり方を考える～多様性と自主性を尊重した広域連携を目指して～」における北海道白糠町長・棚野孝夫氏の講演より。

- 18) 例えば鍋島 (2021) など。
- 19) 例えば原田 (2020) は、かつての郡制の廃止の経緯や教訓から、ありうべき「多層的な地方自治制度」を法理論面から検討しているほか、大江 (2016) は、連携協約にもとづき他市の公の施設を利用する場合の直接請求権など、住民の法的地位について考察しており、こうした法理論的側面からの先行研究は本稿ではほとんどフォローできていない。
- 20) (一財) 岩手経済研究所による「第2期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン策定支援業務」。なお、この内容はほぼそのまま第2期ビジョンに引き継がれている。
- 21) 表4では比較しやすくするため、第2期ビジョンの対象年代をビジョンにデータ記載のある5歳から69歳までとした。
- 22) この可能性については、令和2年度第2回盛岡広域連携中枢都市圏ビジョン懇談会 (2021年1月27日開催) の場でも小野寺座長が言及している。
- 23) 盛岡市 (2020) 「盛岡市人口ビジョン策定後の統計データの推移について」
- 24) 参考として、2015年国勢調査の直前に岩手県が行った「県内内陸地区及び県外へ移動している被災者へのアンケート調査」によれば、沿岸で被災し、内陸に避難している対象者1,436世帯 (県からの郵送物受け取り希望者) のうち821世帯が回答しており、そのうち現在の居住地が盛岡広域圏内 (「その他」の内訳は不明なので除く) である世帯は365世帯となっている。なお、全体の回答のうち、住民票を異動していないという回答が23.6%ある。
- 25) 総務省統計委員会による2014年10月20日「諮問第68号の答申」参照。
- 26) 総務省統計委員会による2019年9月30日「諮問第131号の答申」参照。
- 27) 各市町議会の会議録から、対象期間の「定例会」「本会議」について、「広域連携or都市圏or連携協約」で検索し、その中から本都市圏またはビジョンについて質疑応答がなされているものを、内容を逐一確認して抽出した。ただし、会議録検索システムを導入していない八幡平市、葛巻町、岩手町及び矢巾町においては、会議日程ごとの会議録の搭載となっていることから、一般質問日に絞った検索及び目視により抽出した。
- 28) 2018年3月2日盛岡市議会本会議における村上貢一議員の一般質問など。
- 29) 2019年10月10日盛岡市議会本会議における中村亨議員の一般質問、同12月18日滝沢市議会本会議における齋藤明議員の一般質問など。
- 30) 2020年12月9日盛岡市議会本会議における千葉伸行議員の一般質問など。
- 31) 例えば、滝沢市HP「滝沢市病児保育事業」。
https://www.city.takizawa.iwate.jp/ksien_b02 (2021年8月26日最終閲覧)
- 32) 厚労省サイドの財源関係での整理と思われるが詳細は確認していない。
- 33) 例えば、紫波町議会においては2016年の「地方創生に関する調査特別委員会」においても何度かビジョン案についての審議が行われているが、その会議録は町の検索システム上は公開されていない。
- 34) 「広報もりおか」令和3年3月15日号、「紫波ネットお知らせ版」令和3年2月24日号。
- 35) もちろん、例えば矢巾町への医大付属病院移転と盛岡市の西南地区開発が連動して新しい広域の人の流れを生み出したり、紫波町のオガールへの集客や周辺住宅開発にも影響するなど、間接的な成果は随所に見られる。
- 36) 対応者は、盛岡広域消費生活センターにおいてはセンター所長及び主任、盛岡広域成年後見センターにおいてはNPO成年後見センターもりおかのセンター長及び市保健福祉部長寿社会課主任であった。
- 37) 地域活動に参加するとポイントが貯まり、町の商店会で使えるしくみ (岩手町「岩手町版 地域ポイント『i (あい) ポイント』」より)。
<http://town.iwate.iwate.jp/town/life/i-point-2/> (2021年8月30日最終閲覧)
- 38) 2017年11月25日開催の第32回自治総研セミナーにおける山崎幹根氏の発言より (新垣編 2018: 55)。
- 39) 新垣編 (2018)、編者による問題提起より。
- 40) 今井、2019、p.91。なお、この中で今井は、この「迷信」にもとづく事務局素案の記述 (その多くは答申の文言に残ってしまった) について、その事実誤認と非論理性を各種データにもとづき詳細に論証している。
- 41) この点に関して、第32次地制調の当時事務局であった田中前市町村課長は、「…これ (筆者注: 自治体戦略2040構想研究会による「圏域の法制化」論などを指していると思われる) により、総務省が、『平成の合併』の次なる施策として、全ての市町村を対象として圏域の形成を進め、その圏域を新たな行政主体と位置付けるといふ『腹案』を温めているのではないかと懸念が地方関係者の一部で広がった結果、今次調査会における市町村間の広域連携の調査審議に対する警戒感が広がり、厳しい批判が表出することになったのであろう」と述懐している (田中 2020: 4)。
- 42) 総務省の令和3年度「多様な広域連携促進事業」は、「市区町村の区域をまたいだ個別行政分野における施策の方針や計画の共同作成」や「経営資源 (人材、施設、インフラ等) 等の共同活用」、さらに「現下のデジタル化の進展等を踏まえた、隣接していない地方公共団体間の連携」も対象とするなど、個別・柔軟な取組みへの支援も打ち出していることは注目される (総務省HP)。
- 43) 先に紹介した備後圏域連携中枢都市圏においても、「こども発達支援センター」の共同運用の実績がその後の連携の基礎になったとされている (中村 2021: 93)。
- 44) 2018年12月19日滝沢市議会定例会一般質問。
- 45) 盛岡市HPには各年度のビジョン懇談会の会議資料は

公開されているが、議事録は掲載されていない。盛岡広域首长懇談会については項目自体が見当たらない（2021年9月8日時点）。

- 46) 2018年1月22日開催の懇談会における意見。
47) 2020年8月21日「令和2年度第1回盛岡広域首长懇談会議事概要」。

文献

新垣二郎編（2018）『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

一般財団法人岩手経済研究所（2020）『第2期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン策定支援業務報告書（中間報告）』http://www.city.morioka.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/009/711/r2.1.05.1.pdf（2021年8月23日最終閲覧）

今井照（2019）「第32次地方制度調査会『市町村合併についての今後の対応方策に関する答申』（2019年10月30日）について」『自治総研』通巻493号、72-97

岩手県「『県内内陸地区及び県外へ移動している被災者へのアンケート調査』結果」（平成27年度調査）https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/551/h27tyousakekka.pdf（2021年8月26日最終閲覧）

大江裕幸（2016）「連携協約制度を用いた広域連携の推進と住民の法的地位」『地方自治』828、2-14

木村俊介（2019）『広域連携の仕組み——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

栗田但馬（2017）「みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョンの進捗と課題」『研究機構・研究と報告』No.122

小島延夫（2021）「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』2020年8月号、46-49

鈴木潔（2016）「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—」公益財団法人日本都市センター編『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—』、39-60

瀬田史彦（2020）「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、2-14

全国町村会（2020）『「総括的な論点整理（案）」に対する意見』2020年4月23日

総務省「連携中枢都市圏の取組の推進」https://www.soumu.go.jp/main_content/000757509.pdf（2021年8月23日最終閲覧）

総務省「連携中枢都市圏構想の推進に向けた関係各省による支援策」https://www.soumu.go.jp/main_content/000689862.pdf（2021年8月23日最終閲覧）

総務省「第32次地方制度調査会第3回総会議事録」https://www.soumu.go.jp/main_content/000650416.pdf（2021年8月20日最終閲覧）

総務省自治行政局市町村課『令和2年度「新たな広域連携促進事業」成果等把握及び検証 検証結果報告書』（2021年3月）https://www.soumu.go.jp/main_content/000760180.pdf（2021年8月23日最終閲覧）

総務省統計委員会「諮問第68号の答申 国勢調査の変更について」2014年10月20日https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/toukei/inquiry/tousin/tousin_68.html（2021年8月29日最終閲覧）

総務省統計委員会「諮問第131号の答申 国勢調査の変更について」2019年9月30日https://www.soumu.go.jp/main_content/000647543.pdf（2021年8月29日最終閲覧）

外川伸一（2016）『「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—』『山梨学院生涯学習センター紀要』20、31-48

田中聖也（2020）「市町村間の広域連携について—第32次地方制度調査会を振り返る」『地方自治』874、2-34

中村啓悟（2021）「備後圏域連携中枢都市圏の取組」『地方自治』879、89-106

鍋島直宏（2021）「連携中枢都市圏構想における広域連携のポイント—実効性の高い検討プロセス構築のために」『地方財務』803、239-245

日本弁護士連合会（2020a）『「連携中枢都市圏」に関する実態調査分析結果報告書』2020年3月

日本弁護士連合会（2020b）『「地方公共団体の広域連携」に係る第32次地方制度調査会答申に対する会長声明』2020年6月26日

野田遊（2020）「広域連携と市民」『公共政策研究』20、39-48

畠山輝雄（2021）「定住自立圏・連携中枢都市圏の検証—類似する圏域との比較分析」『自治実務セミナー』2021年6月号、56-63

原田大樹（2020）「地方自治制度の持続可能性—広域連携の観点から」『法政研究』87（3）、345-376

堀内匠（2020）「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』通巻502号、58-88

三浦正士（2016a）「連携中枢都市圏構想の展開とその論点—みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から—」公益財団法人日本都市センター編『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—』、101-127

三浦正士（2016b）「都道府県と市町村の『連携』を考える—鳥取県と日野郡3町の取組み事例から—」公益財団法人日本都市センター編『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—』、129-141

水谷利亮（2016）「小規模自治体と圏域における自治体間連携—地方・『田舎』のローカル・ガバナンスの検討—」石田徹・伊藤恭彦・上田道明編『ローカル・ガバナンスと

- デモクラシー—地方自治の新たなかたち』法律文化社、119-145
- 盛岡広域首長懇談会・盛岡市『みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン』2016年3月策定
- 盛岡広域首長懇談会・盛岡市『第2期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン』2021年3月策定
- 盛岡市 (2015)「盛岡広域圏経済戦略」http://www.city.morioka.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/009/709/moriokakouikikennkeizaisennryaku.pdf (2021年8月20日最終閲覧)
- 盛岡市 (2020)「盛岡市人口ビジョン策定後の統計データの推移について」http://www.city.morioka.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/009/759/bijontokei.pdf (2021年8月26日最終閲覧)
- 盛岡市「各市町のパブリックコメント日程について (R3.2.24 現在)」(盛岡市資料)
- 盛岡市「第2期みちのく盛岡広域連携都市圏ビジョン (案) に係るパブリック・コメントの結果について」(盛岡市資料)
- 盛岡市「令和2年度盛岡広域連携中枢都市圏ビジョン懇談会」議事録 (盛岡市資料)
- 盛岡市「令和2年度第1回盛岡広域首長懇談会議事概要」(盛岡市資料)
- 森川 洋 (2016)「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研』通巻457、50-64
- 山下祐介 (2018)『「都市の正義」が地方を壊す 地方創生の隘路を抜けて』PHP新書
- 山下祐介 (2021)「人口減少時代における地方公共団体のあり方—合併、広域連携、圏域は誰のため、何のためのものか」『自治実務セミナー』2021年7月号、58-65
- 横山彰 (2017)「連携中枢都市圏の実態と比較分析」『中央大学政策文化総合研究所年報』21、73-93
- 横山彰 (2018)「連携中枢都市圏構想の一考察」総務省編『地方自治法施行70周年記念自治論文集』、437-449
- <各市町ホームページ>
- 盛岡市 <http://www.city.morioka.iwate.jp/index.html>
- 八幡平市 <https://www.city.hachimantai.lg.jp/>
- 滝沢市 <https://www.city.takizawa.iwate.jp/>
- 雫石町 <https://www.town.shizukuishi.iwate.jp/>
- 葛巻町 <https://www.town.kuzumaki.iwate.jp/>
- 岩手町 <http://town.iwate.iwate.jp/town/>
- 紫波町 <https://www.town.shiwa.iwate.jp/>
- 矢巾町 <https://www.town.yahaba.iwate.jp/>
- <各市町議会会議録>
- 盛岡市議会 <http://ssp.kaigiroku.net/tenant/morioka/MinuteSearch.html>
- 八幡平市議会 <https://www.city.hachimantai.lg.jp/site/gikai/>
- 滝沢市議会 <http://ssp.kaigiroku.net/tenant/takizawa/SpTop.html>
- 雫石町議会 <https://ssp.kaigiroku.net/tenant/shizukuishi/SpTop.html>
- 葛巻町議会 <https://www.town.kuzumaki.iwate.jp/docs/2015112600138/>
- 岩手町議会 <http://town.iwate.iwate.jp/gikai/minutes/minutes/>
- 紫波町議会 <https://ssp.kaigiroku.net/tenant/shiwa/SpTop.html>
- 矢巾町議会 <https://www.town.yahaba.iwate.jp/gikai/gijiroku.html>

(2021年9月12日 原稿提出)

(2021年12月27日 受理)

Review and Problems of the “Urban Areas by Collaboration Agreement with Central City” Program: Based on Previous Reviews and a Case of “Michinoku Morioka Urban Area by Wide Area Collaboration”

Makiko Yakushige

Abstract

It has been six years since the “Urban Areas by Collaboration Agreement with Central City” program commenced, in 2014, as a new collaboration project among municipalities. At present, some preceding municipal authorities are beginning the second period-plan, which takes over the initial 5-year plan. This paper reviewed recent studies on the program and extracted three perspectives from the findings, including a critical opinion. The first perspective is regarding the verification of the “population dam” function; the second is on the effectiveness of democratic governance; and the third concerns operation methods for workable collaboration. Further, based on these viewpoints, we conducted a case study, inspecting the process and results of the first period of the “Michinoku Morioka Urban Area by Wide Collaboration” program, which was adopted as a national prototype in the early stage of the program. As a result, we found the following three facts: first, the effect of the “population dam” function was uncertain because of differences in the measurement method; second, the democratic control, by city council and citizen participation, was insufficient; and third, improvement of the operation methods was necessary for awareness and communication between staff. Consequently, we suggested more functional and flexible collaboration like specialist sharing.

Key words Urban areas by collaboration agreement with central city, Wide area collaboration, Population dam function, Democratic governance, Morioka city