

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―

1 はじめに

多くの自治体で財政制約・人的制約が強まりつつある中で政策の高度化が求められている。ここでいう政策の高度化とは、厳しい経営環境の下で変化する行政課題へ対応する効果的な施策・事務事業を展開し続けることを指す。こうした状況下で個別自治体による施策・事務事

業展開の限界が見え始めており、圏域レベルでの広域連携による対応の必要性が高まっている。広域連携の枠組みは様々あるが、圏域レベルでの活力維持を目的とした連携中枢都市圏構想と定住自立圏構想が例に挙げられる。本稿ではこの連携中枢都市圏構想を取り上げる。

連携中枢都市圏の意義は「地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携

株式会社富士通総研 行政経営グループ
コンサルタント
（兼）公共政策研究センター上級研究員

鍋島 直宏

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¹することにある。定住自立圏構想との大きな違いは中心となる都市の規模にある。中心都市の要件は複数あるものの定住自立圏構想では中心都市の要件は「人口5万人程度以上」である一方、連携中枢都市圏構想では「指定都市、中核市」と中心都市の規模が大きい。平成26年度から地方自治法改正による「連携協約」の制度導入とともに、国費による支援が展開され連携中枢都市圏の形成が進められてきた。一方、構成自治体数が多い圏域では具体的な連携事業の検討・調整の難易度が高く、連携高度化のハードルは高い。

そこで本稿では、連携中枢都市圏の概況を整理した上で、筆者が担当した連携中枢都市圏での支援を踏まえた具体的な連携に向けた検討プロセスのポイントを提示する。

2 連携中枢都市圏の概況

令和2年4月1日時点での取組状況は以下のとおりである。34圏域延べ325市町村が連携中枢都市圏を形成している。1圏域当たりの構成市町村数は平均すると7〜8自治体である。一定の人口規模を有する中心都市が近隣市町村と連携する点に連携中枢都市圏の特徴がある。このため中心都市の人口はおおむね20万人〜195万人とその規模が大きい一方で、連携する自治体は一般市から町村まで多岐にわたる。

図表1の34圏域ではそれぞれ「連携中枢都市宣言」、「連携協約」及び「連携中枢都市圏ビジョン」を策定・締結している。これらにより圏域の基本的な方針や中心都市及び構成市町村の役割分担が定められている。具体的な連携事業の検討プロセスは圏域ごとに様々工夫がされているが、検討のプロセスに必要な要素は以下のように整理できる。プロセス0は「連携中枢都市圏ビジョン」の策定での整理が一般的である。一方、プロセス1以降の実施方法及びその進捗状況は圏域により様々である。おおむね情報発信の共同化など比較的調整事項の少ない

図表 1 連携中枢都市圏の取組状況

| | | |
|----------------|---------------------------|---|
| 宣言連携中枢都市 | 36市 | 連携中枢都市宣言を行った市の数 |
| 連携中枢都市圏 | 34圏域 | 連携中枢都市圏ビジョンを策定した圏域の数 |
| 圏域を構成する市町村数 | 325市町村 | 連携中枢都市圏に取り組み市町村数 (市町村数は延べ数で、連携中枢都市含む。) |
| 1 圏域当たりの構成市町村数 | 平均：8.64 中央値：7 最大：26 | 34圏域の中核都市以外の連携市町村数 |

出典：総務省HP (https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html) より富士通総研作成

図表 2 連携の検討プロセス

| 検討プロセス | | 検討プロセスの概要 |
|--------|------------------------------------|---|
| 0 | 連携の政策分野レベルでの ゴール設定・展開の方向性 整理 | 連携中枢都市圏に求められる3つの方向性ごとに連携を 検討する政策分野、連携による成果などを整理 ・圏域全体の経済成長のけん引 ・高次の都市機能の集積・強化 ・圏域全体の生活関連機能サービスの向上 |
| 1 | 具体的な連携事業候補の整理 | 0で整理した施策レベルでの方向性を構成する具体的な 事業を検討項目として設定 |
| 2 | 個別事業の検討・調整 | 1で整理した事業ごとに連携の方法・費用負担の整理・ 想定される成果などを検討・調整 |
| 3 | 検討状況の確認・検討完了 事項の連携の決定 | 2で検討中の進捗管理及び検討が完了した場合、検討内 容を精査し連携を決定 |
| 4 | 連携事業の評価・改善 | 事前費用対効果や指標を参考に実施状況の評価・改善を 実施 |

3 連携の検討プロセスで想定される課題

事業は具体的な連携の目的が立ちつつも、業務プロセスの共同化・標準化などが必要な事務の連携は検討段階にとどまる自治体も多いと推測される。

以上で整理した検討プロセスごとに想定される課題を以下のように整理した。

検討プロセス1では連携事業候補に挙げられた事業の精査が不十分で、検討項目が曖昧なまま検討がスタートすることが懸念される。こうした状況を回避するためには事業候補の内容を精査すること、連携で達成すべき状態の明確化が重要となる。例えば広報の共同化を検討する場合、個別自治体ごとの広報活動ではその訴求力に限界があるとともに連携により高い費用対効果が見込まれる場合、広報の共同化を検討の狙上に載せる。本来広報で達成すべき状態とそのためにより適切なアプローチすべき対象が整理されないまま広報を共同化しても政策効果は期待できない。このように政策課題

図表3 連携の検討プロセスで想定される課題

| 検討プロセス | | 想定される課題 |
|--------|---------------|--|
| 1 | 具体的な連携事業候補の整理 | ●連携で解決すべき政策課題と課題解決の手段の方向性が曖昧 |
| 2 | 個別事業の検討・調整 | ●取るべき検討プロセスや検討の全体像が検討を担う担当課に共有されていない |
| 3 | 検討の精査・連携の決定 | ●各担当課レベルでの検討の進捗状況が把握できず進行中の検討プロセスのマネジメントが機能しない |
| 4 | 連携事業の評価・改善 | ●連携後の運営方法、評価・改善のプロセス設計がされていない |

とその解決手段が不明瞭なまま連携してもその効果は限定的であるだけでなく、共同化の検討が自己目的化する懸念もある。

検討プロセス2では具体的な検討・調整を担う担当課がその検討の進め方や取るべき検討プロセスが分からず検討が十分に進捗しない状況が懸念される。既に述べたように連携中枢都市圏では一定規模を有する中心都市と構成自治体の規模の差が大きい。このため事務事業単位での連携を検討する場合、処理件数、処理プロセス及び活用するシステムなど多くの点で相違があり、連携に向けた事務の共同化・標準化の障壁となる。ま

た財政の規模や状況の違いから連携に要する費用負担の調整も課題となるほか、構成市町村数が多いため検討会議の日程調整などの調整コストや会議のファシリテートなど負担も大きい。このため具体的な連携の検討を担う担当課職員はどこから手を付け、何をどのように検討・調整すればよいのか分からず検討が十分に進捗しない状況が生じる。

検討プロセス3では担当課での検討状況が把握されず、検討が行き詰まった場合の助言や検討支援など検討マネジメントの機能不全が挙げられる。また構成自治体ごとの予算編成時期を考慮したスケジュールでない場合には、検討が完了した事業の開始時期への影響も挙げられる。

検討プロセス4では、そもそも連携後の事業評価の設計がない自治体も見受けられる。また事業評価の設計のある圏域でも見込まれる成果や事業の成果を測る指標の設定ができておらず、成果・課題の要因分析や費用対効果を正しく評価できない懸念がある。

4 想定される課題を踏まえた
連携の検討プロセスのポイント

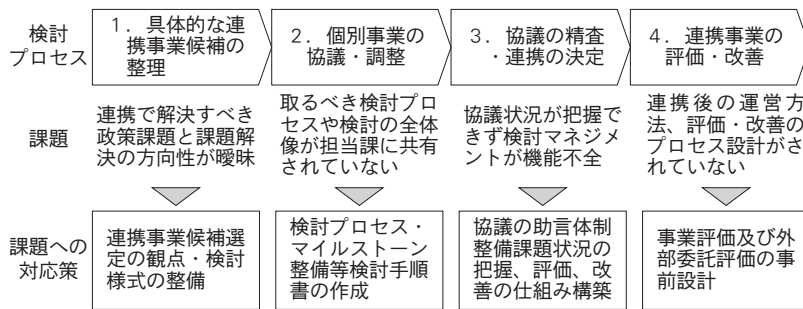
以上の課題に対して必要となる対応策を以下に記載する。

連携により解決すべき政策課題や、政策課題解決の方向性が曖昧な場合は、連携事業候補選定の観点の明示や事業候補（案）の提案に求める項目の整理が必要である。事業候補（案）の妥当性確認には、①生じている政策課題、②共同化に期待される内容、③共同化により達成したい状態、想定される事業の実施量や事業による成果それぞれの整理が求められる。特に政策課題が整理されていない場合、政策課題の因果関係を整理するロジックツリーなどを活用し、生じている政策課題の要因を分析し圏域での連携が有効な課題解決手段かを確認する必要がある。例えば保育所入所選考事務の業務負荷が課題であれば、①申請書に不備が多く確認作業時間を要する、②住民ニーズへの対応のため選考基準が複雑になっているなどその第一階層の要因を整理し、次に第一階層の状況の要因（第二階層）を整理するというようにロジックツ

リー作成による政策課題とその要因の整理が求められる。

次に検討プロセスや検討の全体像が担当課に共有されていない場合は、検討手順書の作成が有効である。検討手順書には、基本プロセス①現状の可視化、②共同化に向けた事務の棚卸、③事務の標準化・共同化に向けた検討、④期待される費用対効果の算定、⑤実施体制整備など）と各プロセスで整理すべき事項を記載する。担当課は検討手順書に従い検討項目ごとに具体的な検討項目を洗い出した上で、検討スケ

図表4 想定される課題への対応策



ジュールを併記する。これによりいつまでにどのような検討が必要か検討の概観が整理できる。例えば固定資産税業務における航空写真撮影の共同化を検討する場合は、①圏域団体の撮影実施に係る状況（撮影頻度、事業額、委託範囲、仕様条件など）の可視化がまず必要となる。

そして②固定資産税業務プロセスにおける航空写真の活用事務と活用方法を整理し、③共同化する場合の仕様条件の整理を行い、④事業者への見積依頼・仕様内容に係る懸念事項等の意見照会を踏まえた費用対効果・費用負担案を作成する。最後に⑤中心都市への事務の委託や一部事務組合設立による共同化の実施などを協議し共同化の実施へと進むことが想定される。担当課によってはこうしたプロセス整理の段階で過不足なく検討の全体像を整理できない場合も想定される。このため必要に応じた助言などを行うヘルプデスクなどの支援体制の構築も求められる。

こうした支援体制の構築は検討をマネジメントする上でも重要である。支援体制は①担当課からの相談に対応し検討の改善を促すヘルプデスクの通年設置と、②年に一度該当年度の検討状況を確認し検討結果の評価及び改

善を促す評価会議の二層制の対応が望ましい。ヘルプデスクは通年での支援による機動性が求められ、評価会議は事業の検討・実施に対する具体的な評価及び助言が求められる。このため必要に応じて有識者やコンサルなどの活用が望ましい。例えば具体的な検討のとりまとめを担当する部門が担当課から年度単位で検討状況の報告の提出を受ける。検討状況の報告は検討テーマごとに検討のマイルストーンやプロセスが明記され現時点で検討どの段階にあるのかが明らかかな様式が必須である。この報告内容を取りまとめ部門が整理し、協議が完了した事業や進捗が不十分な事業は評価会議での評価対象とするといった流れが想定される。

最後に連携後の運営方法、評価・改善のプロセス設計がされていない場合は、その事前設計が不可欠である。圏域によっては事業評価シートを作成し評価を実施しているが、KPIの設定に疑問が残る事業評価シートも存在する。その事業の成果を測るために適切なKPIの設定がなければ事業の進捗や成果は把握できない。また外部委託を実施する場合は、委託マネジメントシートの設計も求められる。評価の事前設計には、共同化に係る初

期費用・ランニング費用を基に複数年度にわたる費用対効果の算定が必須となる。例えば、介護認定に係る訪問調査に活用するタブレット端末の共同調達を実施する場合、初期費用（端末費用、パッケージソフト費用、介護保険システムとのデータ連携用カスタマイズ費用など）に加えてランニング費用（システム保守費用、リース契約の場合は年度ごとのタブレット費用など）の整理が必要である。こうした整理を検討段階で実施しなければ連携後に期待した成果が上がらない状況が生じる懸念もある。

5 おわりに

連携中枢都市圏では、特に中心城市と圏域市町村の規模の差が大きいため具体的な事務共同化の検討では調整事項も様々生じる。費用負担の検討では各自治体の財政の規模や状況の違いを背景に費用負担の折り合いがつかず検討が座礁するケースもある。例えば航空写真撮影の共同化の場合、共同実施する団体が多く直接測量費が大きいほど適用される諸経費率は低減しスケールメリット

が働きやすくなる^②。しかし面積割や人口割では負担額の合意ができず共同化を見送る自治体が出てくると直接測量費が下がりその他の自治体が享受できる費用対効果も小さくなる。こうした場合自治体間の平等性・公平性にとどまらず、応能負担による圏域全体での費用対効果の最大化の志向が求められる。こうした検討過程で生じる課題への対応は中心城市のリーダーシップが成否を分ける。共同化の難易度が高くとも効果が見込まれる事業の共同化に向け、単なる進行政管理にとどまらず実効性の高い検討が多くの圏域で展開されることに期待したい。

〔注〕

(1) 総務省「連携中枢都市圏構想」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/

/fich_gyousei/renkeichusushiken/index.html (令和3年3月29日閲覧)

(2) 国土交通省「令和3年度測量業務積算基準」によると、航空写真撮影

に係る主たる費用である測量作業費は、直接測量費（直接人件費など）

と諸経費（間接測量費及び一般管理費等）に分けられる。このうち諸経

費は直接測量費が大きいほどその適用率が下がるため個別団体での撮影

時と比較し費用が縮減できる。