

自治体の広域連携の試金石に

日本経済新聞社 編集委員 谷 隆徳

道路橋や上下水道など老朽化が著しいインフラをどう維持するのか。自治体が抱える大きな問題のひとつだ。国土交通省は2年前に広域で取り組む「地域インフラ群再生戦略マネジメント」を打ち出したが、思うように進んでいない。インフラの老朽化対策は自治体の広域連携が深化するか否かを占う試金石といえるだろう。

水道管の破損で漏水し、約270戸が断水（徳島県上勝町・4月）、県道が陥没して一時、全面通行止めに（香川県坂出市・6月）、県道が崩落して乗用車1台が転落（広島県尾道市・7月）、脱線事故で全線運休（千葉県大多喜町のいすみ鉄道・10月）——。2024年も全国各地でインフラの老朽化などを原因とする事故が相次いだ。問題があることはわかっているが、施設や設備の維持更新が追いつかないのだろう。典型例のひとつが道路橋だ。

修繕などに未着手の橋が全国に約1万

国土交通省が24年8月にまとめた道路橋の点検や修繕状況を見ると、18年度時点で「5年以内に修繕などの措置が必要」とされながら、着手していない橋が23年度末で全国に約1万ある。そのう

ち約8800は市区町村が管理している。国や高速道路会社が管理している橋ではゼロなのとは対照的だ。

12年末の中央自動車道笹子トンネル（山梨県）の事故を受けて道路法が改正され、国や自治体などは5年に一度、橋やトンネルを点検することが義務付けられた。1巡目の点検期間が14年度から18年度で、修繕などが必要とされた橋は全国に約6万6000あった。そのうち約4万が市区町村の橋で、その後78%は対策に着手したものの、残る22%、約8800が事実上、放置されている。都道府県・政令市などが管理する橋でも約1600が着手していない。

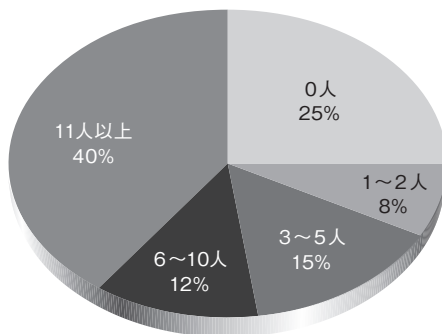
自治体の人材難と財政難が背景に

背景にあるのは自治体の人材難と財政難だ。市



中央自動車道の笹子トンネル崩落事故でインフラの深刻な老朽化が明らかになった（2012年12月）

図 市区町村の技術系職員数（2023年4月時点）



出所：国土交通省の資料から作成

区町村にいる技術系職員数は23年4月時点で約9万人と05年度よりも14%減っている。技術系職員は5人以下という市町村が全体の半分近くに上り、0人というところも全体の25%、435市町村あった(図)。土木費も1993年度のピーク時に比べて6割程度の水準になっている。

インフラには道路や下水道、公営住宅、公園など様々あるが、それらの6割から8割を管理しているのは市区町村になる。現状をみる限り、個々の自治体任せでは十分な老朽化対策は期待できないだろう。

そこで国の審議会が22年12月に打ち出したのが「地域インフラ群再生戦略マネジメント」(略称、群マネ)と題した新しい対策だ。道路や橋、下水道などを別々に維持更新するのではなく、ひとつのまとまりとしてとらえ、市町村の枠を超えて広域で維持管理する構想だ。例えば、水道管と下水道管を更新する場合、一緒にやれば道路を掘り返す工事は一度で済むだろう。市町村が共同で取り組み、人材や機材を効率的に使えるし、まとめて発注すれば業務量も削減できる。

「インフラ統合」は世界的な流れ

国交省は群マネを推進しようと、23年12月には鳥根県益田市や兵庫県豊岡市、秋田県大館市など11地域(参加自治体数は40)をモデル地域として選んだ(表1)。当時の齊藤鉄夫国交相は「国が全体を把握しながら複数の自治体が連携する。もしくは県がリードして連携する必要がある」と強調していた。「インフラ統合」は社会資本整備の世界的な流れともいえる。

ここで地方自治法に基づき、自治体が連携する様々な制度を確認しよう(表2)。別法人を設ける場合とそうではない場合がある。前者の代表例は一部の事務を共同で処理するために設ける「一部事務組合」だ。消防や救急、し尿処理、ゴミ処理場の運営などで古くから各地で設けられており、

表1 「地域インフラ群再生戦略マネジメント」のモデル地域

1	幕別町、音更町(ともに北海道)
2	大館市(秋田)
3	草津市(滋賀)
4	岸和田市、泉大津市、貝塚市、泉佐野市、和泉市、高石市、泉南市、阪南市、忠岡町、熊取町、田尻町、岬町(ともに大阪)、大阪府
5	養父市、豊岡市、朝来市、香美町、新温泉町(ともに兵庫)
6	宇陀市、曾爾村、御杖村、東吉野村(ともに奈良)、奈良県
7	橋本市、かつらぎ町、九度山町、高野町(ともに和歌山)、和歌山県
8	益田市、津和野町、吉賀町(ともに島根)
9	安芸太田町、北広島町(ともに広島)、広島県
10	三原市(広島)
11	下関市(山口)

表2 自治体の広域連携の主な制度

●一部事務組合(市町村が一部の事務を共同処理するために設立)	
事例	ごみ処理、し尿処理、消防、救急など
管理権限	組合に移る
●広域連合(都道府県や市町村が共同で設ける)	
事例	後期高齢者医療、資格試験、ドクターヘリの運航など
管理権限	広域連合に移る
●連携協約(自治体間で協約を結び、連携して事業を実施)	
事例	連携中枢都市圏
管理権限	それぞれに残る
●機関の共同設置(自治体が委員会や審議会を共同で設ける)	
事例	介護保険の要介護認定の審査会など
管理権限	それぞれに残る
●事務の委託(事務の一部を他の自治体に委ねる)	
事例	住民票の写しの交付など
管理権限	委託側の権限が受託側に移る

設置数は全国に約1400件ある。構成する自治体から組合に事務権限が移り、組合には独自の予算があり、職員もいるので責任が明確になる利点がある。

一方、あらかじめ扱う業務の範囲をしっかりと定める必要があり、柔軟性に欠ける面がある。一部事務組合は特別地方公共団体なので議会も設置しなければならず、手続きは煩雑になる。都道府県や市町村が共同で設ける「広域連合」も法人格がある仕組みだ。後期高齢者医療、資格試験、ドクターヘリの運航などで実績がある。

インフラの維持管理に絞ると上下水道の運営などで一時事務組合をつくるケースがすでにある。上下水道の場合、構成する自治体内で供給・処理する水量に応じて費用分担するので、あらかじめ毎年度の予算を計上する組合方式に向いているといえるのだろう。

法人格を設けない仕組みは様々あるが、大きく3つに分かれる。まず、「機関の共同設置」だ。自治体が委員会や審査会などを共同で設ける方式で、介護保険で要介護度を決める審査会などで事例がある。次に「協議会」方式だ。様々な分野で事例があり、インフラの保守点検でも協議会を設けて実施している地域がある。

3番目は「連携協約」だ。中心都市が周辺の市町村と連携協約を結び、「連携中枢都市圏」を設けるようなケースだ。手続きが比較的簡単なので、インフラを管理する計画を共同で作ったり、調査研究したりするのには向いている。一方、実際に橋やトンネルを修繕するような多額な予算がかかる事業の場合、連携協約とは別に事務の委託契約を結ぶ必要があるといわれている。

地方自治法に基づかない仕組みも

地方自治法に基づかない仕組みもある。その一例は複数の自治体が一緒に物品などを発注する「共同発注」だ。自治体側は事務を効率化できるが、受注する業者側からみると発注者が複数いるため、手続きが煩雑になる面がある。

連携の仕方は様々だが、本格的にインフラの老朽化対策に取り組むのなら、すでにある仕組みを活用するのが望ましいだろう。例えば、人口20万人以上の都市が周辺の市町村と構成する「連携中枢都市圏」や人口5万人以上の中小都市を核に形成する「定住自立圏」だ。ともに総務省が音頭を取ってつくった仕組みで、前者は全国に38圏域、後者も130圏域ある。こうした圏域はそれぞれ職員研修やイベントを共同で実施したり、図書館を相互利用したりしている。インフラの維持管理も担えれば広域行政の厚みが増す。

しかし、課題もある。例えば、人口が多いA市と周辺のB、C、Dの3町村で都市圏を設けるとしよう。A市には技術系職員がそれなりにいるが、B、C、Dにはほとんどない。この場合、A市の職員が修繕工事の積算や発注、その後の管理などを肩代わりできれば望ましいが、A市には具体的な利点がない。B町にある老朽化した橋を

補修してもその便益を得るのは主にB町の住民にとどまるからだ。修繕工事をした後に何らかの不具合が生じた場合、責任を負うのはA市なのか、B町なのかという問題も残る。

「自分の市の道路や橋だけで手いっぱい」

AからDの4市町村が共同で取り組む方針を連携協約に盛り込んだとしても、4町村内の工事の優先度を定めることは困難が伴うだろう。以前、ある圏域の中心都市の職員にインフラ管理も共同化したらどうかと尋ねたことがあるが、「技術系職員の確保は年々難しくなっており、自分の市の道路や橋だけで手いっぱい」と話していた。

こうした課題を乗り越えるためにはまず、各市町村のインフラに関する情報を共有するデータベースを構築し、圏域全体の修繕計画を共同でつくる必要があるのだろう。併せて、B、C、Dの3町村からA市に職員を派遣し、A市の職員の業務量を減らすことも欠かせない。

ちなみに、国交省の11のモデル地域のうち、総務省が設けた圏域と完全に重なるのは島根県益田市が津和野、吉賀の2町と設けた定住自立圏と兵庫県豊岡市を中心とする3市2町からなる定住自立圏しかない。反対に言えば、ほとんどの圏域はインフラの老朽化対策に共同で取り組むことに消極的なものかもしれない。

広域連携というと市町村による水平連携が一般的だが、県が市町村業務を補完する垂直連携もある。例えば、道路橋の点検や修繕でみると、奈良県は県の支援を希望する市町村から業務を受託して実施している。その際、参加する市町村は職員を県土木事務所に派遣する。補修の設計や工事の発注と一緒に取り組むことで、ノウハウを学べる利点がある。

自治体の広域連携を進めるためには事業を受注する民間側にも利点が必要だ。従来の入札方式にこだわらず、業務を包括的に発注したり、複数年契約にしたりすることが考えられる。新規の工事に比べてインフラの維持管理は利益が確保しづらいためといわれている。自治体が広域で取り組むこ

とで民間側の業務が煩雑になったのでは意味がない。インフラメンテナンスが「産業化」するような工夫が必要だ。

国交省は群マネの具体化に向けて23年8月に検討会を立ち上げた。自治体が計画を作り、実施する際のポイントや配慮すべき点などを盛り込んだ「手引き」を策定する方針で、25年夏に中間報告をまとめる。中間報告までに2年を要する点をもてもわかる通り、様々な課題があるということだろう。

国交省が選んだモデル地域の状況をいくつかみてみよう。島根県益田市、津和野町、吉賀町のグループは農林道も含む道路の橋やトンネルの点検と修繕工事の設計で連携する。それぞれで協定を結んだうえで、25年に益田市が地域全体の橋の点検業務などを包括的に発注する予定だ。兵庫県豊岡市を中心とする3市2町のグループも道路橋の点検や修繕の設計、工事で連携する予定だ。それぞれを一括発注する方針という。

国交省だけでは限界、総務省との連携必要

モデル地域の試みを通じて広域に連携する際の課題を詰めることは悪くはないが、全国に広げるならば国交省だけでは限界がある。自治制度を所管する総務省との連携が必要だ。

総務省は24年度補正予算に「広域連携による市町村事務の共同実施モデル構築事業」を盛り込んだ。他の省庁と連携して取り組む事業を想定しており、その1番目にインフラメンテナンス、つまり国交省の群マネを掲げた。霞が関の縦割り構造は今でも根深いが、インフラの維持管理については「広域で取り組まなければいけないという方向性は一致している」（自治行政局）という。

最後に、老朽化対策に広域で取り組むために必要な点をいくつか指摘したい。まず、自治体のトップ自らが必要性を認識し、連携にかじを切ることだ。橋やトンネルの話になると土木関係の職員が中心になって検討するのが一般的だが、各自治体の計画の擦り合わせや予算の確保などを考えると、企画や財務の職員も加わらないと事業は進ま



下水道管の破損で陥没した道路の復旧工事（24年10月17日、水戸市）

ない。土木系職員だけで検討すると結局、「できない理由」しか浮かばないだろう。

次に、連携を後押しする国の財政面の支援も必要だろう。すでに連携中枢都市圏制度では中心となる都市に普通交付税を割り増したり、他の市町村にも特別交付税を上乗せする措置がある。インフラの老朽化対策に共同で取り組む場合には地方交付税での支援を手厚くしたり、条件が有利な地方債の発行を認めたりしてはどうだろうか。

法令の整備や国の補助制度の見直しも要る。道路法や都市公園法などインフラ関連の個別法は基本的に個別の自治体を管理者としている。ただし、下水道に関しては法令の解釈において「一部事務組合や広域連合での管理」を認めている。下水道以外でも自治体の枠を超えた管理を法令上もはっきりと認めるべきだろう。補助制度をみても交付するのは個々の自治体が対象になるが、広域で取り組む場合は優先的に配分するなど工夫の余地があると思う。

自ら主体的に広域連携に取り組む必要

人材難や財政難が深刻なのだから自治体を束ね、インフラの分野も束ねるといふ方向性には誰も異論がないだろう。しかし、逡巡^{しゅんじゅん}しているのが現在の市町村の姿だ。インフラの老朽化はこれからさらに進むのだから、「国や都道府県がなんとかしてほしい」と言って済む話ではない。住民の安全に関わる問題だ。自ら主体的に広域連携に取り組む必要があるだろう。 **G**