

神奈川県  
自治総合研究センター

平成 11・12 年度自総研独自研究報告書

# 広域連合制度の検証と展望

---

平成13(2001)年3月

## ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、自治体行政の諸課題に係る研究事業の一環として、研究部の職員が中心となって行う「自総研独自研究」事業を実施しておりますが、本報告書は平成11年度及び12年度の2ケ年にわたるこの独自研究の成果をまとめたものです。

今回のテーマは、「広域連合制度の検証と展望」を取り上げました。

地方自治の最近の動きを見ると、一つには、「地方分権一括法」の施行に伴い、機関委任事務の廃止や国の自治体に対する関与の見直しが進められる等、地方分権が現実の段階となった点が挙げられますが、もう一つには、多くの政策分野において、従来の自治体の区域を越えた広域的な施策展開が進められている点があげられます。

そこで、本研究では、この広域的な施策展開の進展に注目しました。広域行政の制度には、従来から一部事務組合等の制度がありましたが、近年設立が相次いでいるのが平成6年に制度化された「広域連合」であり、本研究でも、この広域連合に着目し、その制度の現状と運営の実態を検証するとともに、地方分権の進展という観点から、広域連合制度の具体的な活用場面における課題を整理し、今後の展開について提案を試みました。

本報告書では、全体を3部構成としています。第1部では、広域行政をめぐる動向に触れ、なぜ広域行政という手法が近年進展しているのかを明らかにしました。第2部では、広域連合制度の現状と運営の実態を、全国の広域連合等に対して実施したアンケート調査結果等をもとにして検証しました。第3部では、第1部、第2部での考察をうけて、広域連合制度の活用にあたっての課題の整理と、今後の展開にあたっての提案を試みました。

本報告書が、地方分権の推進と、全国の広域行政に関係する実務担当者の一助となれば幸いです。

なお、調査・研究を進めていくにあたっては、研究会（座長：荒木 昭次郎 熊本県立大学教授（11年度）、川野秀之 玉川大学教授（12年度））の委員の方々をはじめ、関係各位には、様々な角度からご協力、ご指導をいただきました。また、全国の広域連合等関係機関にはお忙しい中、アンケート調査、ヒアリング調査にご協力いただきました。

この場をお借りして深く感謝申し上げます。

平成13年3月

神奈川県自治総合研究センター

所 長 須 藤 道 也

# 目 次

概要編	3
本編	
序章 研究の目的	17
<b>第1部</b> 広域行政をめぐる動向	
第1章 今、なぜ広域行政か	
第1節 広域行政とは	21
1 広域行政の定義	
2 広域行政の必要とされる背景	
第2節 広域行政制度の経過と沿革	26
1 市町村の変遷	
2 戦後の広域行政制度	
第3節 広域行政制度の概況	32
1 地方自治法上の事務の共同処理	
2 特別法上の広域行政制度	
3 広域市町村圏制度	
4 事実上の協議会	
第4節 諸外国の広域行政制度	45
1 アメリカの広域行政制度	
2 フランスの広域行政制度	
3 ドイツの広域行政制度	
第2章 神奈川県における広域行政の必要性	
第1節 本県で広域行政が必要とされる背景	78
第2節 本県に関わる広域連携事例	88
1 県内市町村の取組	
2 県境を越えた市町村の取組	
3 県の参加する取組	
4 新たな広域連携の取組	
<b>第2部</b> 広域連合制度の現状と検証	
第1章 広域連合に着目する理由	101
第2章 広域連合制度	

第1節	広域連合制度の概況 -----	102
1	広域連合制度創設の経過	
2	広域連合の制度上の位置付け	
3	広域連合の組織について	
4	広域連合の設立過程と財政的措置	
第2節	広域連合制度の現状と近年の動向 -----	106
1	広域連合設立数の推移	
2	地域別内訳	
3	広域連合の構成団体	
4	広域連合の行っている事務（業務）	
5	都道府県から広域連合への権限移譲	
第3節	広域連合制度の特徴と他の制度との比較 -----	109
1	広域連合制度の特徴と一部事務組合制度との比較	
2	広域連合制度と協議会との比較	
3	広域連合制度と市町村合併との比較	
第4節	広域連合等の取組と課題～ヒアリング調査より～ -----	117
第3章	広域連合制度の調査結果（検証）	
第1節	広域連合制度検証の必要性和検証の視点 -----	123
1	検証の必要性	
2	検証の方法	
3	検証の基準	
第2節	広域連合に対する調査結果から -----	125
1	調査対象広域連合の概況	
2	設立の経緯	
3	広域連合の組織	
4	広域連合の財政状況	
5	広域連合で処理している事務（業務）の内容について	
6	広域計画に関して	
7	広域連合に対する都道府県の支援措置について	
8	広域連合における課題について	
第3節	都道府県、県内市町村に対する調査結果から -----	141
1	都道府県と県内市町村に対して調査を行った意味	
2	都道府県に対する調査結果から	
3	県内市町村に対する調査結果から	
第4節	検証 -----	148

### 第3部 広域連合制度に関する提言・展望

#### 第1章 現行制度の活用

第1節 分野別広域連合の可能性	157
第2節 住民自治と参加の手法の充実	161
第3節 広域連合の自己責任意識と能力の向上	164
第4節 地方分権の受け皿としての広域連合事務の拡大	166
第5節 事実上の協議会の発展と広域連合制度の可能性	167

#### 第2章 制度の課題と改善方向

第1節 制度の課題	173
第2節 制度の改善方向	181

#### 資料編

1 広域連合等に対するアンケート調査票	189
2 広域連合一覧	203

# 概 要 編

# 報告書の概要

---

## 序章 研究の目的

今日、日常生活圏の範囲は、自治体の区域を越えて拡大している。また少子・高齢化の進展など社会を取り巻く環境は大きく変化している。さらに、地方分権の進展や行財政の効率的運営等を背景として、広域行政が求められてきている。

広域行政制度には、従前から一部事務組合等の制度があるが、1994（平成6）年に地方自治法の改正により制度化された「広域連合」は、産業政策や環境政策などの分野において、政策面での連合を組み、地方分権の受け皿となることが期待されている。また、構成団体についての組み合わせの制限がなく組織が柔軟であること、計画的な広域行政の運営が行えること、民主的な制度の仕組みが設けられていることなど、数々の特徴を有している。

このように数々の特徴を持つ広域連合制度が、どのように機能しているのかを検証し、広域連合制度の具体的な活用の場面における課題を整理し、今後の展開について提案を試みる。

## 第1部 広域行政をめぐる動向

---

### 第1章 今、なぜ広域行政か

本章では、広域行政の定義、必要とされる背景、広域行政制度の沿革、現行の広域行政制度の概要、諸外国の広域行政制度の特徴点を明らかにした。

#### 広域行政の定義



「市町村や都道府県の境界を越えて、複数の自治体にわたって行われる行政」のことで、  
地方自治体の単位を残し複数の自治体間で一部事務組合や広域連合等の組織をつくり、お互いに連携、協力し合うもの（狭義の広域行政）  
合併等により行政区域を広げて地域の一体的な整備発展を図るものがある。

#### 広域行政の必要とされる背景

日常生活圏の拡大、高齢化への対応、行政需要の多様化、高度化、地方分権の推進、行財政の効率的運営等の自治体を取り巻く環境の変化

#### 広域行政の仕組み

##### 1 地方自治法上の事務の共同処理

- ・ 事務の委託、一部事務組合、協議会、機関又は吏員等の共同設置、広域連合、地方開発事業団等の制度がある。

- ・ 総務省（旧自治省）調査では、全国で総件数が9,425件（1998年）で、それぞれの制度の割合は、64.1%、29.4%、4.1%、2.2%、0.1%、0.1%となっている。  
近年、一部事務組合に代わり、広域連合が増加傾向にある。
- 2 特別法上の広域行政制度
  - ・ 地方自治法以外の法律に基づく広域行政制度で「地方行政連絡会議」、「地方公共団体間の協定」等がある。
- 3 広域市町村圏制度
  - ・ 広域行政圏には、圏域の一体的な整備の実現等が期待されており、当初は道路、ごみ処理、消防などの整備が主眼であったが、その後、教育・文化施設整備、地域産業振興などに重点が移っていった。
  - ・ ふるさと市町村圏においては、基金の運用益を活用して、地域経済・文化振興・高度情報化・広域観光などの分野で、幅広い広域的ソフト事業を展開している。
- 4 事実上の協議会
  - ・ 多様な広域行政課題に対応していくものとして、さまざまな分野で活用されている。  
国に対する要望活動や連絡調整、実質的に共同して事業を行うものまであり、自治体間だけでなく、国と自治体の間でも広く活用されている。

<特徴> 行政の実態に合わせて柔軟に設置できる  
組織・運用面の柔軟性がある

#### 諸外国の広域行政制度

- 1 アメリカの広域行政制度～大都市圏問題への対応としての広域行政
  - <代表的な広域行政事例>
    - ベイ・エリア政府間協議会（Association of Bay Area Governments）
      - ・カリフォルニア州サンフランシスコ・ベイ・エリア地域
      - ・1961年に地方政府によって自主的に設立
      - ・湾岸自治体それぞれ固有のコミュニティの自治権を守るため、自治体の協議会方式を採択
    - 大都市圏評議会（Metropolitan Council）
      - ・ミネソタ州ミネアポリス市とセントポール市を中心とした大都市圏
      - ・1967年に州議会によって設立
      - ・実効性確保のために国家と自治体の共同方式を採択

両者とも設立目的を異にしながらも「自由」、「平等」、「効率」の実現を広域政治・行政システムの中でよりよい方向性を模索している。
- 2 フランスの広域行政制度～合併によらない広域課題への対応
  - ・基礎的自治体である市町村（コミューン）の数が多く、規模の格差が大きい。また行財政基盤の弱いところが多い。
  - ・これまで市町村合併に取り組んできたが、公選職の兼任制度等が存在し成果があがっていない。
  - ・市町村合併が制度上限界を有していることから、広域行政組織対応を進めており、広域



行政を促進していくうえで、混成事務組合、町村共同体、都市共同体といった柔軟な運営が図れる制度、実効性ある制度に改善が図られつつある。

### 3 ドイツの広域行政制度～民主主義の醸成途上にある地方自治

- ・ドイツの市町村連合は、小規模市町村の問題を解決し、個々の市町村に代わって事務を行っており、学校や消防、上下水道、土地利用計画の作成などを担任している。
- ・三層構造の中央集権的な行財政制度、分権に伴わない財源問題、脆弱な自治体強化のための市町村統合、市町村連合の試みが行われている。



我が国の自治体と共通する課題を有している。

- ・ハイデルベルグ市の行政改革...「効率」だけでなく、「市民参加」、「職員参加」にも配慮。

## 第2章 神奈川県における広域行政の必要性

本章では、神奈川県において広域行政が求められている背景とその具体的な事例を取り上げる。

### 本県の広域行政の背景

首都圏にある本県では、広域的な観点から、都市計画等を進めることにより、まちづくりを展開することが必要である。

都市部を中心に人口が急増した本県では、短期間のうちに少子・高齢化が進展し、医療・福祉等の社会保障関係費の増大が見込まれる。

新たな広域行政需要への対応が求められている。

本県の人口は、2009年にピークを迎え、その後の労働力人口の減少等により、税収の増加が期待できない。

県民のライフスタイル等の変化により、行政の質・量ともさらなる向上が求められている。

### 本県における広域連携の事例

- ・市町村レベルでは、県西地域広域市町村圏協議会による広域計画の策定、公共施設の相互利用、消防活動・防災面での県域を越えた協定、相模原市と東京都町田市、藤野町と山梨県上野原村・秋山村のような都県境を越えた広域連携などが行われている。
- ・県の参加する取組では、首都圏特有の広域的課題や環境・観光などの分野で県域を越えた広がりを持つ課題へ対応するための協議会などがある（七都県市首脳会議、山梨・静岡・神奈川三県広域問題協議会、桂川・相模川流域協議会等）。
- ・今後、各地域が単独で解決を図ることが困難な課題に対しては、地域間の連携をより深め広域的に取り組むことが必要とされる。

## 第2部 広域連合制度の現状と検証

### 第1章 広域連合に着目する理由

本章では、広域連合に着目する理由を、以下の設置目的と他の広域行政制度に比べ、さまざまな特徴を持っていることに求めた。

#### 広域連合の設置目的

広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画を作成し、これらの事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにこれらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理する。

#### 制度の特徴

国や都道府県から直接権限移譲が受けられ、地方分権に対応できる。

規約の変更等について広域連合長が主体的に対応できる。

広域計画を作成し、これに基づき総合的かつ計画的に事務処理を行うことができる。

条例の制定改廃の請求、議会の解散の請求、議会の議員・長等の解職の請求などの直接請求制度とともに、議会の議員及び長の選挙にあたり直接選挙の可能性など住民の意思を反映させることも可能である。

### 第2章 広域連合制度

本章では、本研究の対象である広域連合の現実の姿について、制度創設の経過、最近の動向、他の広域行政制度との比較、さらに現地ヒアリング調査等の結果から明らかにした。

#### 広域連合制度の現状と近年の動向

##### 1 広域連合設立数の推移

1996（平成8）年に大分県で最初の広域連合が設立された。近年、介護保険制度の導入を契機に、広域連合が急増している。全国27の道府県で68の広域連合が設立されている（2000（平成12）年9月27日現在）。

（広域連合設立数の推移）

設 立 年	1996 (H8)年	1997 (H9)年	1998 (H10)年	1999 (H11)年	2000 (H12)年
広域連合（累計）	1	7	17	56	68

##### 2 地域別内訳

中部地方22団体、近畿地方、九州地方が各14団体で多数を占めており、概して「西高東低」型になっている。

##### 3 構成団体

- ・都道府県の参加している広域連合は2団体  
（彩の国さいたまづくり広域連合、隠岐広域連合）
- ・県境を越えて設立された広域連合は1団体（南砺広域連合（富山県・岐阜県））

#### 4 広域連合の行っている事務

広域連合で行う事務には、介護保険関係の業務、廃棄物・ごみ処理関係の業務、消防事業、老人ホーム・病院の設置運営などがあるが、約9割の団体で介護保険に関する業務を扱っている。

その他、特徴的なものとして、公立大学の設置・管理運営を行うもの、職員の人材開発等を行うもの、市町村税の滞納整理を行うもの、広域的な課題についての調査研究事務を行うものなどがある。

#### 5 都道府県からの広域連合への権限移譲

地方分権の受け皿、権限移譲の受け皿として期待されている広域連合であるが、都道府県から権限移譲の行われている広域連合は、長野県・鳥取県にあるが、まだ少ない状況である。

#### 広域連合制度の特徴と一部事務組合制度との比較

- ・ 一部事務組合制度は、
  - 多様化、複雑化する広域行政需要に十分な対応ができない。
  - ・ 国や都道府県から直接に権限移譲が受けられない。
  - ・ 所掌事務を含む規約の変更等に自らのイニシアチブを十分に発揮できない。
  - ・ 広域計画策定の義務づけがなく、その実効性を法的に担保する制度が設けられていない。同一地域で多くの組合が存在していたり、構成市町村が重複している等、非効率な面がある。
- ・ 広域連合制度は、
  - 国等から権限の委任等、構成団体との関係、広域計画、議会の議員及び長の選挙方法、直接請求の制度などの面で特徴を有している。
  - 地方分権の受け皿としての役割（国等からの権限の委任）
  - 組織の柔軟性（県、市町村等の構成団体の組み合わせの制限がない。）
  - 計画的な広域行政の運営
  - 民主的な制度（議員・長の選出方法、直接請求制度）
  - 財政支援措置（特別交付税の交付、地域総合整備事業債の充当率の優遇等）

#### 広域連合制度と協議会との比較

協議会は、幅広く活用されている反面、実行に移す場合、それを担保する機関や手続きがなく、実効性に欠ける、共同して事業の実現に結びつかない場合があるなどの課題がみられる。

協議会は地方公共団体でなく、また直接請求の仕組み、事務権限の委任、広域計画の定めがないことなど、広域連合との相違がある。

実効性のある取組を進めていくためには、協議会制度を工夫して活用していくことが望まれる。

## 広域連合制度と市町村合併との比較

広域連合制度による事務の処理方式は、行政区域を改めることがないために、関係者の同意が得やすい反面、責任の所在が不明確になる可能性や連絡調整に時間・労力を要し、迅速性に欠けるなどの課題がみられる。さらに、広域行政機構を新たにつくことで、コストアップの要因を内在している。

しかし、介護保険や廃棄物処理、ダイオキシン対策などの広域的処理が必要な事務が増大している状況を勘案すると、合併が進んでも広域行政の必要性は残ると考えられる。

## 広域連合等の取組と課題～ヒアリング調査より～

広域行政に取り組んでいる県内及び県外の事例について、ヒアリング調査を実施し、その調査結果をもとに、広域行政における課題の検証を行った。

### 【1 調査対象】

県内：広域計画を策定している県西地域広域市町村圏協議会、津久井郡広域行政組合  
県外：上田地域広域連合、木曽広域連合（長野県）

### 【2 調査項目】

組織面の課題、住民との距離  
財政面の課題について  
処理事務に関する課題について  
広域計画について

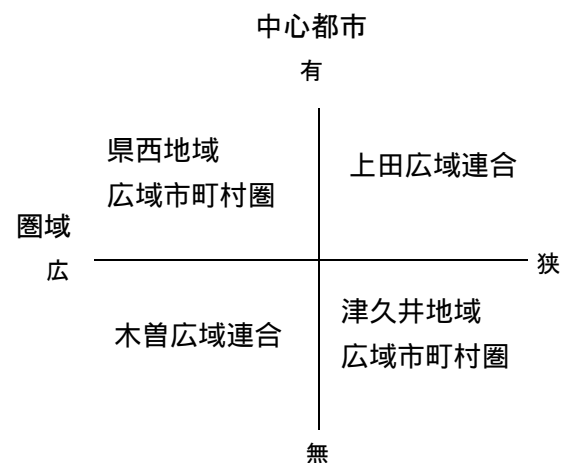
### 【3 ヒアリング調査からの論点整理】

広域的取組のヒアリング調査結果を基に、広域行政に係る課題を抽出し整理した。

#### 〔論点1〕圏域の特性と課題

中心市の存在の有無と広域行政への求心力  
圏域の安定性

#### 図 4 圏域の特性



#### 〔論点2〕広域行政は、効率性に寄与しているか。

個別事業の一般的効率性  
圏域の広さと個別事業の効率性  
広域議会等に係る負担

#### 〔論点3〕広域行政は、地方分権の受け皿として有効か。

広域的な調整課題の増加  
広域計画の策定及びその調整に関する能力  
広域行政に対する住民の認知  
広域連合議会の直接選挙の可能性

#### 〔論点4〕広域行政と市町村合併

広域連合が合併への布石となるのではないかと懸念

### 第3章 広域連合制度の調査結果（検証）

本章では、本研究の対象である広域連合の現実の姿を、全国63の広域連合、47都道府県及び県内37市町村に対してアンケート調査を実施し、その検証を行った。

#### 広域連合に対する調査項目

組織の概況、設立の原因、広域連合長・議員に対する直接選挙の可能性、監査体制、情報公開の有無、財源構成、実施事業別の事業評価、広域計画策定の有無、都道府県に対する支援の要望、広域連合自身の課題等

#### 都道府県に対する調査項目

分野別の広域連携の実状とその構成団体のレベル、広域連携の重要性に対する評価、広域連合に対する参加の有無、広域連合に対する支援措置の有無、広域連合に対する権限移譲の有無等

#### 県内市町村に対する調査項目

分野別の広域連携の実状とその構成団体のレベル、広域連携の重要性に対する評価、市町村として県に望む役割・県レベルで取り組むべき課題

#### 検証の視点

上記の調査項目の結果について、次の検証の視点を設定し、それぞれの視点に関する広域連合の現状について検証を行った。

- 住民の利便性の観点
- 組織の効率性の観点
- 財政コスト面での効率性の観点
- 住民自治の観点

#### 検証結果と提言へのアプローチの視点

住民の利便性の観点

（検証結果）

広域連合自身は、住民にとって利便性を高めているとの自己評価を行っていることが明らかになったこと、それを裏付ける要素として、事業の内容が単独の市町村では実施できない、あるいは非効率な事業であり、広域連合によって初めて事業の実施が可能となったことが考えられた。また、この点は広域連合設立の原因・経緯、都道府県、市町村からの意見からも明らかとなっている。しかし、広域連合がこうした観点から住民意識調査を行った例は少ない。さらに、広域連合が行っている事業も効率性の向上といった自治体側の要請によるところが大きい。

（提言への視点）

地域住民の日常生活圏の実態に即した事務の発見、共同処理に適した事務の発見、新たな広域対応が認められる事務の発見

さらに、自治体の意識改革、住民ニーズを汲み上げる仕組みの構築

#### 組織の効率性の観点

##### ( 検証結果 )

二つの特徴的な点が現れた。一つは、共同処理であるから広域連合は効率的な事務の実施ができるという点(長所)と、いま一つは、構成団体の集合という広域連合の性格が、合意形成や連絡調整に手間がかかり非効率という点(短所)である。

##### ( 提言への視点 )

長所の部分については、共同処理に適した最適な事務の発見、短所の部分は、広域連合自身の自己責任意識と能力の向上に向けた種々の取組

#### 財政コスト面での効率性の観点

##### ( 検証結果 )

共同処理による規模の経済を発揮しているという点(長所)と、その実状は構成団体からの負担金や職員人件費に大きく依存しているという点(短所ないし与件)。

##### ( 提言への視点 )

長所の部分は、共同処理による財政的効率性を発揮する事務の発見、短所の部分は、広域連合の自己責任意識と能力の向上のうち、自主財源比率の向上等の点

#### 住民自治の観点

##### ( 検証結果 )

直接選挙の可能性、直接請求の実施の有無、広報実施状況等から見て極めて不十分な結果となった。

##### ( 提言への視点 )

住民自治と参加の手法の充実として、各種の住民参加手法の提言、さらには制度自身の改革にともなう直接選挙の実施などの提言

## 第3部 広域連合制度に関する提言・展望

### 第1章 現行制度の活用

本章では、検証結果で明らかになった広域連合制度の実状の問題点をふまえ、現行制度のより良い活用方策と、具体的な活用場面を想定して提言を行った。

#### 提言1 分野別広域連合の可能性

広域連合に適合的な事務は何か。



最適な事務を発見してこそ、広域連合は戦略的な地域づくりを構想し展開する有力な手段となる。



最適な事務は、

- 地域住民の日常生活圏との整合性（通勤・通学圏、高齢化率、医療圏域等）
  - 共同処理を行う事務の性質
  - 自治体をめぐる環境の変化と行政需要の多様化・高度化時代に伴い新たに広域対応が求められている事務（環境保全、福祉・医療、観光、教育等の各分野）
- これらを地域の実情に応じて個別的に判断する必要がある。

#### 提言2 住民自治と参加の手法の充実

議会の議員及び長の直接選挙実施に向けた制度改善を展望しつつ、間接選挙を前提として、それを補完する多様な形での住民参加の手法を採用する必要がある。

広域連合の将来像の実現に向けた公・私協働ルールである「広域連合憲章」の住民参加による策定

- 広域計画策定・改定作業にあたっての住民参加
- 住民との多様なコミュニケーションルートの確保
- 情報公開制度の整備
- オンブズパーソン制度の導入
- 住民による施策評価委員会の設置
- 住民に開かれた顧客志向の行政サービス体制の整備

#### 提言3 広域連合の自己責任意識と能力の向上

広域連合は構成団体の資金的な拠出（負担金）と人的な拠出（職員派遣）に依存しており、「寄り合い所帯」的な性格の中で、政策決定に際し自己責任意識と能力が欠けやすい。

そこで、財政的仕組み（負担金依存体質）と人的仕組み（職員派遣）を見直し、自主性を確保する方策を求める必要がある。

- 自主財源比率の向上
- 起債事業の活用
- プロパー職員の比率増大と政策形成能力の育成

## 広域連合の副連合長や事務長等への民間人等の多様な人材の登用

### 提言4 地方分権の受け皿としての広域連合事務の拡大

制度が予定したほどには権限移譲がなされていない現実。広域連合で実施したほうがより適合理的な事務については、広域連合が積極的に権限移譲を要求していく必要がある。

事務の性質上、広域連合の各構成団体と直接の関係が薄い事務、権限移譲に伴った派遣される人材の多様性や指導性を確保すること。

これらにより、地方分権の受け皿としての広域連合の自主性・主体性をより高めることができる。

### 提言5 事実上の協議会の発展と広域連合制度の可能性

ここでは、制度の具体的な活用場面を想定して、活用方策の一つとして、「事実上の協議会」をさらに一歩進めた形で、広域連合の可能性を探る。

#### 1 趣旨

行政、事業者、住民等が参加し、広域にわたる総合的な計画を策定し、課題解決にあたる「政策課題解決型の協議会」に着目すると、広域連合の本来の趣旨に合致する点がある。

都道府県レベルでの活用を念頭に置き、都道府県を越えた共通課題の解決を図る。

広域的な行政課題の一つとして、河川の流域環境保全を対象に検討する。

#### 2 協議会組織における課題と広域連合への反映

複数の協議会に対するヒアリング調査を通じて、その実効性や調整力、構成団体間の意識の違い、市民参画・合意形成において課題がみられた。

行政区域を越えた課題に対して、実効性ある取組を進めていくためには、課題解決に向けた検討が必要である。

#### 3 河川流域の環境保全に向けた広域連合の取組

水系で一貫した環境に配慮した川づくり、流域全体で考える川づくりを念頭に置く。

河川の流域環境保全を目的とした条例の制定

上記分野における施策・事業の展開

水源の森林保全基金の検討

#### 4 河川広域連合の枠組みの考察

構成団体：都道府県の参加が必要

議会の議員及び長：間接選挙を前提とし、それを補完する多様な形を採用

組織：行政、事業者、住民から成る部会の設置

協議会（地方自治法第291条の8）の活用

～国も同じテーブルに着き、協議していく。

住民自治と参加の手法

広域計画：河川の流域環境保全を目的とした広域計画策定にあたっては、住民参加が必要

財源：自主財源比率の向上、起債権限の活用

財源を伴う権限移譲



## 第2章 制度の課題と改善方向

本章では、広域連合制度の現状の課題を主として制度上の問題に重点を置き、その課題を解明するとともに、制度の改善方向の提言を行った。

### 制度の課題

- 1 学識者の指摘する課題  
広域連合の「独立性」(関係団体との関係)、「住民参加」の仕組みが期待される機能を果たしていない。
- 2 本研究で実施したアンケート調査結果からの課題考察  
権限移譲に対する実績、関心ともに低調である。  
広域連合の独立性は確保されていない状況である。  
広域計画の総合性は発揮されていない状況である。  
住民参加の仕組みは活用されておらず、参加状況も低調である。
- 3 広域連合制度の問題点  
<制度が期待される効果を上げていない原因>  
自治体の制度活用に対する考え方  
(行政サービスの受け手である住民の顔が見えない、直接選挙が活用されていない。)  
制度上の問題  
(地方自治法上の位置付け、期待される仕組みを担保する規定の不備や内容の曖昧さ)

### 提言 制度の改善方向

- 1 制度の位置付けの見直し
  - ・「広域連合」を地方自治法に章立てし制度体系を再構築する。  
地方自治法の条項の見直し
  - ・自治体の便宜的、恣意的な制度活用の抑止が可能になるとともに、権限移譲の促進につながり、住民との距離も近いものになる。
- 2 制度の充実・整備
  - ア 組織・執行体制の整備
    - ・政策形成過程への住民等の参画  
(政策決定への提言等を行う委員会の設置・参加)
    - ・執行機関への支配人制度の採用  
(副連合長や事務局長に、政策分野の専門家、行政経験豊富な者等を登用)
  - イ 広域計画の策定内容・手続きの明確化
    - ・広域計画への構成団体等関連事務の位置付けと権限移譲の促進  
(広域計画に盛り込むべきことを条項に明記、可能な限り関連施策等を広域連合に移譲すべきことを明記など)
    - ・広域計画策定過程への住民の参加と参画

ウ 財源の充実

- ・制度改善により、権限移譲が促進され、交付金・委託金等が財源となり、財政状況が改善される。
- ・さらに財源基盤を強固なものとするため、広域連合へ課税権を付与する（法定外目的税の適用）。

エ 広域連合長及び議員の選挙方法の改善

- ・現行の直接選挙と間接選挙の選択制を、直接選挙に一本化する。

オ 住民と広域連合を近づける方法の明記

- ・種々の住民参加手法について、地方自治法に明記する等の工夫により、住民と広域連合の距離を縮める。

# 本 編

# 序章 研究の目的

---

今日、都市化の進展や交通・情報通信手段の発達などにより、私たちの日常生活の範囲は地方自治体の区域を越えて拡大している。また、少子・高齢化の進展、国際化、高度情報化や環境問題など、社会を取り巻く環境は大きく変わりつつある。

このような日常生活圏の拡大や社会環境の変化に伴い、多様化・高度化した行政需要に的確に対応していくためには、今まで以上に自治体の区域を越えた広域的な施策を進めていくとともに、質の高い行政サービスを提供することが行政に期待されている。さらに、「地方分権一括法」が、2000（平成12）年4月から施行されたことにより、地方分権は具体化の段階へ入り、分権型社会を目指した取組が求められている。

自治体の区域を越えて広域的な観点から解決しなければならない課題の増加や多様化・高度化した行政需要に対応していくためには、都道府県、市町村が連携して広域的な行政を進めることが必要となっている。

広域行政制度には、従来から、事務の共同処理を行うための一部事務組合等の制度があり、さまざまな取組が行われてきた。また近年、市町村合併をめくりさまざまな議論も行われてきている。今回の研究においては、数多くの広域行政制度の中から、1994（平成6）年の地方自治法改正により制度化された「広域連合」に焦点をあて、研究を進めた。

それは、広域連合が産業政策や環境政策などの分野において、複数の自治体が政策面での連合を組み、地方分権の恰好の受け皿になることが期待されている制度であり、既存の行政区域を越えて戦略的な地域づくりを構想し、展開するための有効な手段ともなり得るといわれているからである。また、都道府県、市町村といった構成団体について組み合わせの制限がなく組織が柔軟であること、計画的な広域行政の運営が行えること、広域連合長・議会議員の直接選挙の可能性及び直接請求といった民主的な制度の仕組みが設けられていることなど、数々の特徴があるとされている。

このように数々の特徴を持つ広域連合制度が、現実にはどのように機能しているのかを検証し、その結果を踏まえて、広域連合制度の具体的な活用場面における課題を整理し、あわせて今後の展開について提案を試みるのが今回の研究の目的である。

本研究では、第1部でまず広域行政をめぐる動向について概観した後、第2部で研究の対象である広域連合制度の現状と課題についてヒアリング調査やアンケート調査結果などを踏まえて検証した。そして第3部で広域連合制度の活用に向けて現行制度の具体的な活用方策と制度の改善方向について提言を行った。

# 第1部 広域行政をめぐる動向

右肩上がりに進んできた日本の経済や人口は下降の時代に入り、これまで発展してきたさまざまなシステムが行き詰まりをみせてきている。自治体行政についても同様で、それを打開するために、いくつかの自治体が連携し、行政サービスの役割分担をしていく時代となっている。

第1部では、広域行政について必要とされる背景や制度の沿革・概要、諸外国の広域行政の特徴を明らかにするとともに、神奈川県における広域行政について、その必要性や具体的な事例を取り上げた。

# 第1章 今、なぜ広域行政か

## 第1節 広域行政とは

---

### 1 広域行政の定義

一般に広域行政とは、「市町村や都道府県の境界を越えて、複数の地方自治体にわたって行なわれる行政」<sup>1</sup>のことを指し、地方自治体の単位は残したまま複数の自治体間で一部事務組合や広域連合等の組織をつくり、お互いに連携し協力し合う方法のもの（これを「狭義の広域行政」と呼ぶ）と、市町村合併のように合併することにより行政区域を広げて地域の一体的な整備発展を目指す方法があるといわれている。

しかし「広域行政」という言葉は、論じる者によっていくつかの使われ方<sup>2</sup>がされている。

一つは、需要の広域性をそのまま広域行政とする使い方、例えば地方自治体が運営する公立大学に、その自治体の管轄区域を越えて、広域から学生が集まってくるような例や高度医療施設の事例がこれに該当する。ここでは「広域行政」という言葉が広域施設の運営や管理と同じ意味で使われ、単独の自治体の仕事であっても、需要の広域性のためにその仕事が広域行政であるとされている。

二つめは、広域的自治体の行政、すなわち都道府県行政についていう場合で、単位自治体の管轄の広域性に注目して、それを広域行政という使い方である。自治体の管轄区域の中に、他の自治体を包含するために、自治体の機能が広域的であるというものである。

三つめは、広域的行政需要を複数の自治体の関係を通して処理するという使い方、政府間関係としての広域行政で、最初に述べた複数の自治体が協力して行うような場合であり、一般的に使われるケースである。本研究は、このうちの三つめのケースの意味で「広域行政」をとらえ、以下において論じていくものである。

### 2 広域行政の必要とされる背景

右肩上がりに進んできた日本の経済や人口は下降の時代に入り、これまで発展してきたさまざまなシステムが行き詰まりをみせてきている。自治体行政についても同様で、それを打開するために、いくつかの自治体が連携し、広域行政の名のもとに、行政サービスの役割分担をしていく時代となっている。

広域行政の背景には、自治体を取り巻く環境が大きく変化してきていることがあり、これ

---

<sup>1</sup> 佐々木信夫「地方分権と地方自治」、勁草書房、1999、p.146

<sup>2</sup> 水口憲人「広域行政と地方分権」、自治体研究社、1993、p.22

までも増して広域的・総合的な地域の振興整備や事務処理の効率化・円滑化を図ることが求められている。<sup>3</sup> その要素としては 日常生活圏の拡大、高齡化への対応、行政需要の多様化、高度化、地方分権の推進、行財政の効率的運営などがあり、その状況を順次述べていくとともに、広域行政を推進するうえで考慮すべき事項について述べる。

#### (1) 日常生活圏の拡大

交通・情報通信手段の普及・発達により、生活・行動範囲は著しく広がってきており、通勤・通学、買い物、医療施設の利用など、日常生活圏の範囲は、市町村の区域を越えて拡大している。さらに、高速道路をはじめとする交通網の整備に伴い、日常生活圏の範囲はますます拡大していくことが予想されている。

日常生活圏の拡大に伴い、市町村単独でのサービスには限界が生じており、的確な住民サービスが提供しづらくなってきており、市町村の区域を越えた広域的な行政サービスが求められるようになってきている。国の施策においても日常社会生活圏を想定して「広域市町村圏」の制度が1969（昭和44）年にとられたが、その後30年以上が経過し、その当時とは比較にならないほど日常生活圏は拡大している。

市町村の役割は本来、広い意味での「まちづくり」にあるといわれているが、「まち」には人が働き、学び、暮らす場が必要であるとされている。その一部が欠けても最適な「まち」にはなりえない。こうした日常生活圏の拡大は、市町村の役割と社会状況との間でずれを生んでいる。<sup>4</sup>

#### (2) 高齡化への対応

少子化傾向が進む中で高齡者の割合が増加しており、今後ますます各地域で高齡化が進展していく状況のなか、高齡者への福祉サービスがますます大きな課題となっている。

我が国の高齡化の推移をみると、65歳以上の人口は、1970（昭和45）年に739万人、総人口に占める割合（高齡化率）は7.1%であったものが、2000（平成12）年には2,187万人、17.2%となり、急速な高齡化が進行してきた。今後、更に高齡者数と高齡化率は増加し、2020年には3,334万人、26.9%になると予想されている。国際的にも、これから2025年にかけて、我が国の高齡化率は世界最高水準に達することが予想されている。

都道府県別にみると、東京・大阪・名古屋を中心とする三大都市圏に属する都府県ではこれまで高齡化率が低く、その他の地域では高齡化率が高い。今後もこのような地域差を維持して高齡化が進行する見通しであり、東北地方の青森県・岩手県・秋田県、中国四国地方の島根県・山口県・徳島県・愛媛県・高知県、九州地方の長崎県・大分県・宮崎県・鹿児島県

<sup>3</sup> 自治省「広域行政圏計画策定要綱について（2000年3月31日付け自治事務次官通知）」

<sup>4</sup> 埼玉県自治研修センター「地方分権時代における自治体の規模と広域行政について」、1998、p.18

では、高齢化率が2025年に30%を超えると見込まれている。<sup>5</sup>

こうしたことから、特に高齢化の著しい自治体では、高齢者を支える人材の確保やサービス提供施設を整備するための財政面などの対応に迫られており、複数の自治体で広域的に対応する工夫が求められている。

表 1-1-1 高齢化の推移と将来推計

区 分	1970 年	2000 年	2015 年	2020 年
	昭和 45 年	平成 12 年	平成 27 年	平成 32 年
65 歳以上人口	739 万人	2,187 万人	3,188 万人	3,334 万人
高 齢 化 率	7.1%	17.2%	25.2%	26.9%

出典：平成 12 年版厚生白書

### (3) 行政需要の多様化、高度化

今日、人々の生活水準が向上し価値観も多様化するなかで、行政に対する要望も多様化、高度化し、さまざまな行政サービスの提供が求められるようになってきている。

例えば、完全週休二日制等による労働時間の短縮、平均寿命の伸長等に伴う自由時間の増加は、文化活動や生涯学習等への参加を促すとともに、文化活動の場としての公共の博物館、美術館、図書館やスポーツ施設など広域的に利用できる施設整備のニーズを高めている。また女性の社会進出に伴い、働きながら育児をする女性が子供を保育所に預ける場合、居住している市町村ではなく、より広範囲の預けやすい保育所に子供を預けることができるように、育児と仕事の両立を支援するサービスが求められている。このように自治体が連携して多様な行政サービスに広域的に対応していかなければならない状況が増えている。

老人介護、子育て支援、廃棄物減量化・高度処理、景観・まちづくり・住環境保全など、行政需要の高度化に対応するサービス分野では、関係する住民団体や企業団体と連携し、住民の参画を得なければ効果的な取組ができない。

さらに、国際化、高度情報化や環境などの分野については、さまざまな課題への対応が求められており、行政需要の多様化、高度化に対応するため、専門的・高度な能力を有する職員の育成・確保が求められている。<sup>6</sup>

### (4) 地方分権の推進

地方分権を進めるための法律として「地方分権推進法」が1995（平成7）年5月に定められ、「住民に身近な行政は、身近な地方公共団体において処理すべきである。」という考

<sup>5</sup> 厚生省「平成 12 年版厚生白書」、ぎょうせい、2000、p.6～11

<sup>6</sup> 小西砂千夫「市町村合併ノススメ」、ぎょうせい、2000、p.66



え方のもとに地方分権が実現に向けて動き出した。その後、「地方分権一括法」が 1999（平成 11）年 7 月に成立し、2000（平成 12）年 4 月から施行され、地方分権は具体化の段階に入った。

地方分権一括法においては、機関委任事務制度の廃止、国の自治体に対する関与の見直し、地方への権限移譲の推進、必置規制の見直しなどが主な内容となっているが、国や都道府県の権限が移譲される中で、その受け皿となる市町村の体制強化が求められており、広域行政の体制整備が必要となってきた。

一方、こうした地方分権の流れの中にあって、住民がゆとりと豊さを実感できる地域づくりを進めるためには、自治体が自主的に、また主体的に地域の実情やニーズに即した施策を展開することが必要であり、自治体の役割と責任はますます大きくなってきている。

#### (5) 行財政の効率的運営

我が国の地方財政の現状は、低迷する経済の中で地方税収等の落込みや減税等により、財源不足が 1994（平成 6）年度以降急激に拡大しており、2000（平成 12）年度は 13 兆円を超える大幅な不足が生じている。また地方財政の借入金残高は、地方税収等の落込みや減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債増発等により急増し、2000（平成 12）年度末には 184 兆円に達する見込みである。<sup>7</sup>

厳しい財政状況に置かれている自治体においては、これまでも増して効率的な行財政運営が求められており、隣接自治体との役割分担や共同利用を図る等広域的な視点での工夫が求められている。新たな行政需要や多様化・高度化する住民ニーズに的確に対応していくために、簡素で効率的な行政体制を整備・確立することが必要となっている。

表 1-1-2 地方財政の現状（2000（平成 12）年度）

1	大幅な財源不足	通常収支の不足	9 兆 8,673 億円
		恒久的な減税の実施に伴う減収額	3 兆 5,026 億円
		合 計	13 兆 3,699 億円
2	多額の借入金残高...平成 12 年度末で 184 兆円		
3	個別団体の財政事情の硬直化...公債費負担比率 15%以上が約 6 割		

出典：総務省資料

#### 【広域行政を推進するうえで考慮する事項】

このように、地方自治体を取り巻く状況は大きく変化してきており、自治体の区域を越えて解決しなければならない課題の増加や多様化した行政需要に対応していくためには、地域の実情に応じた広域行政を推進していくことが必要である。

<sup>7</sup> 自治省「平成 12 年度地方財政計画」、2000

広域行政を推進するうえで、考慮すべきことをまとめてみた。

#### 住民の視点

地域の実情に応じた広域行政を推進するにあたっては、行政の視点だけでなく、住民の生活圏、利便性、住民の声が反映されているかといった住民の視点に十分配慮する必要がある。

#### 狭域的な発想

広域行政がどの場合においてもすべてあてはまるということではなく、きめ細かな住民サービス、行政サービスの質の向上などにおいて、「狭域的」な発想が求められること、小さなまとまりを持つコミュニティの活性化や地域性・独自性の尊重といった視点が必要な場合があること、重点的に整備される場所とそうでない場所とで格差が生じることもあることを念頭におく必要がある。

#### 地域における連携意識の醸成

地域において個性的で魅力的な地域づくりを実現するための方策として、地域住民の積極的な参加のもと、地域が自らの選択と責任で地域づくりを行うことが重要である。こうした地域における参加と連携を推進するにあたっては、連携意識の醸成を進めるとともに、地域間の連携主体の形成を図ることが重要である。

#### 自治体間の意識の壁

住民や民間レベルでは、行政区域を越えた交流が行われているにもかかわらず、自治体間（特に都道府県境の自治体）において意識の違いにより、広域的な取組や連携が進んでいない状況もみられる。こうした場合には自治体間の意識の壁を取り除くことも必要である。

## 第 2 節 広域行政制度の経過と沿革

---

ここでは、まず市町村の変遷を合併の経過をたどりながら概観するとともに、戦後の広域行政制度の経過と沿革を、地方自治の確立期、全国総合開発計画施行期、新全国総合開発計画施行期、第 3 次全国総合開発計画施行期、第 4 次全国総合開発計画施行期の 5 期に分けて概観する。それは、広域行政が経済成長の過程において国土開発計画と密接に関わって進められたことから、それぞれの時期に応じて、広域行政がどのような経過を辿っていったかを明らかにしていく。

### 1 市町村の変遷

地方制度上、市町村の再編成が大規模に行われたのは、過去に 2 回ある。

1 回目の大合併は、市制町村制施行を前にして行われた 1889（明治 22）年の「明治の大合併」であり、市制町村制という近代的な地方自治制度の発足にあたり、自治体にふさわしい規模と力を持たせることを目的<sup>1</sup>として、内務大臣訓令により 300 戸から 500 戸を町村の標準規模として全国一律の合併が行われた。これにより、7 万余りの町村が一挙に 1 万 5,000 程度に整理され、町村の数は合併前の約 5 分の 1 となった。

2 回目の大合併は、第二次大戦後、地方自治の強化を目指して行われた「昭和の大合併」で、1953（昭和 28）年の町村合併促進法の施行により本格的に行われ、1954（昭和 29）年から 55 年にかけて全国規模で町村合併が推進された。1953（昭和 28）年の町村合併促進法の施行時は、戦後改革の中で特に新制中学校の設置が市町村の事務となったことから、合併の必要性が生まれ、新制中学校が合理的に運営できる人口規模として 8,000 人を一つの標準的な規模と想定した時の合併が法のもとで促されるという背景があった。<sup>2</sup> これにより 1 万程度あった市町村数が、1956（昭和 31）年に 3,975 にまで減少した。さらに、合併を行った新市町村の育成強化を目的に新市町村建設促進法が施行（1956 年）され、1961（昭和 36）年には 3,472 に減少した。

その後も合併は、わずかずつではあるが進み、1965（昭和 40）年に 3,392、1985（昭和 60）年に 3,253 と推移している。最近の合併の例では、1995（平成 7）年に誕生した鹿嶋市（茨城県）、あきる野市（東京都）、1999（平成 11）年に誕生した篠山市（兵庫県）、2001（平成 13）年 1 月の新潟市（新潟市と黒埼町の編入合併）、西東京市（田無市と保谷市の合併）などがある。また 2001（平成 13）年 5 月には、埼玉県の浦和・大宮・与野の三市が合併予定であるが、平成以降の合併件数は少ない状況である。

---

<sup>1</sup> 財団法人 自治研修協会「市町村における広域行政の展開」、1994、p.14

<sup>2</sup> 恒松制治「地方自治の論点 101」、時事通信社、1998、p.77

なお市町村数は、2001（平成 13）年 1 月時点で 3,227 となっており、明治中期の大合併前の約 4.5%である。

表 1-2-1 全国の市町村数の推移

1888 年	1889 年	1947 年	1953 年	1956 年	1965 年	1985 年	2001 年
明治 21 年	明治 22 年	昭和 22 年	昭和 28 年	昭和 31 年	昭和 40 年	昭和 60 年	平成 13 年
	市制町村制 施行	地方自治法 施行	町村合併促 進法施行	新市町村建 設促進法施 行	市町村合 併特例法 施行	改正市町 村合併特 例法施行	
71,314	15,859	10,505	9,868	3,975	3,392	3,253	3,227

出典：総務省資料より作成

## 2 戦後の広域行政制度<sup>3</sup>

### (1) 戦後地方自治の確立期

我が国の戦後の地方自治制度は、敗戦直後の地方制度改革にはじまり、1947（昭和 22）年の地方自治法、1948（昭和 23）年の地方財政法、1950（昭和 25）年の地方税法及び地方公務員法の制定、1952（昭和 27）年に至る地方自治法の一部改正などを経て 1950 年代前半にその体制が確立された。

基礎自治体としての市町村、広域自治体としての府県に政令指定都市を併せ持ったこの体制のもとでは、一部事務組合、事務の委託、協議会、機関の共同設置などの方法により事務の共同処理が行われた。これらの一部事務組合等の広域行政機構は戦前の中央集権的地方自治のもとで設置された、町村組合、市町村組合、郡組合、府県組合などがもとになっているが、広域行政は事務組合という方法よりも市町村合併という方法を基本にして進められた。

また、すでにこの時期には、政府内における「道制案」、「州制案」の提起（1950 年）、政令諮問委員会の答申における府県廃止、町村合併の明記（1951 年）など、新たな広域行政の構想が現れた。さらに全国市長会、全国市議会議長会、全国町村長会、全国町村議長会などが、府県を否定し、道州制の見解を打ち出した（1954 年）。そして関西経済団体連合会も府県廃止と道州の設置を求めた（1955 年）。これらを集約しているのが、第 4 次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」（1957 年）であり、その内容は、府県を廃止し全国を 7～9 ブロックに区分した「地方」と称する中間団体を置くというものであった。こうした道州制、地方制構想は、同時に首都圏、東北地方、九州地方、中国・四国地方などの広域地方圏別の開発計画に応ずるものであった。

このような動きと並ぶ広域行政のもう一つの方向は、市町村合併であり、1953（昭和

<sup>3</sup> 水口憲人「広域行政と地方分権」、自治体研究社、1993、p.157

28) 年の町村合併促進法施行などにより、市町村行政を都市の規模に拡大し、都市機能の集積に努め、自治体の行財政力の強化を図るものであった。

こうした 1950 年代の広域行政の動きに対して、大都市圏の自治体においては、広域行政の需要に応えるための自治体間の機能的連合構想が自主的に打ち出されることとなった。1954 (昭和 29) 年の「阪神五都市連合構想」、1961 (昭和 36) 年の「阪神広域市案構想」が生まれたが、いずれも広域行政を都市連合という機能的な方法により追求することを目的とするものであった。

## (2) 全国総合開発計画の段階

1962 (昭和 37) 年の「全国総合開発計画」は、拠点開発方式による重化学工業化政策を特徴としており、開発主導型の計画であることから、臨時行政調査会の「地方庁構想」や政府内の「総合開発庁構想」と結びついていた。1965 (昭和 40) 年の「地方行政連絡会議法」は、全国を 9 ブロックに分け、国の出先機関、都道府県、指定都市などによる広域行政の総合的、円滑的处理を行おうとするものであった。

全国総合開発計画の施行は、広域行政の構想を推進していく条件の一つとなり、1964 (昭和 39) 年の第 9 次地方制度調査会の答申を受けた、1965 (昭和 40) 年の第 10 次地方制度調査会の「府県合併に関する答申」において府県自主合併構想が展開されることとなった。その内容は、社会・経済の発展に伴い広域的な行政処理のニーズが増大し、府県の区域を越える広域行政の処理が求められるとするものであり、政府はこの答申を受けた「都道府県合併特例法案」を国会に提出したが廃案となった。

もう一つの動きは、地方公共団体の「連合」という形で現れ、1962 (昭和 37) 年の第 8 次地方制度調査会「地方開発都市に関する答申」において、数市町村の区域にわたる地方都市建設のための市町村の連合体設置構想が提起された。そして 1963 (昭和 38) 年の第 9 次地方制度調査会における「行政事務再配分に関する答申」では、地方公共団体連合制度が提起されたが、これは広域的な事務処理をするために、一部事務組合、協議会、地方開発事業団などの事務の共同処理方式を活用するとともに、地方公共団体の連合を置き、総合計画の策定と調整を行わせようとするものであった。これらにより、地方公共団体の「連合制度」案が初めて登場し、「一部事務組合よりも構成団体からの独立性の強い特別地方公共団たる連合体」が提起されることとなった。しかし、この提案内容においては、基礎自治体の固有の機能を前提とした「広域連合」ではなく、基礎自治体から独立した広域連合体の創出が課題とされていた。

広域行政の第三の動きは、地域開発を進めるための市町村合併の動きであり、1962 (昭和 37) 年の「新産業都市建設促進法」は、「新産都市の一体的な建設を促進するために、市町村合併により、その規模の適正化及び運営の合理化に資するように配慮しなければならない」と定め、これにより新産都市の指定を受けた都市が周辺市町村との合併を進めることとなった。

広域行政の第四の動きは、1963（昭和 38）年に創設された地方開発事業団であり、広域的な開発事業を受託する特別地方公共団体として、新産都市建設をめぐる地域開発を推進していくこととなる。

この時期における広域行政は、事務の共同処理方式において進展し、特に一部事務組合が急増し、厚生福祉・環境衛生・農林関係の分野で病院、老人福祉、ごみ・し尿処理業務を中心に広域行政のニーズが高まっていった。また 1963（昭和 38）年の地方自治法の改正により、協議会の制度に「広域にわたる総合的な計画を共同して作成すること」が加わったことで、協議会方式による地域開発計画等も増加した。

### （3）新全国総合開発計画の段階

1969（昭和 44）年の「新全国総合開発計画」は、全国総合開発計画が急な経済成長と都市化現象や過密・過疎の問題に十分適応できなくなったことから策定されたもので、その内容としては、大規模開発を維持しながら大企業等の地方分散、大都市の中核管理機能の集積と交通通信網の整備による物的流通機構の全国ネットワーク建設を行うものであった。これにより都道府県を越える地方ブロックごとの広域開発計画の円滑な推進、大都市の再開発、広域生活圏の育成による生活環境の整備などが図られた。

1968（昭和 43）年の第 12 次地方制度調査会は、「最近における社会経済情勢の変化に伴う地方行政の変貌に対処する行政上の方策に関する中間答申」において、中心となるべき都市とその周辺農山漁村地域を一体とした地域社会の振興対策の確立及び辺地対策の強化、

地方公共団体の共同処理方式による広域行政体制の推進を答申し、これを受けて 1969（昭和 44）年に自治省は「広域市町村圏の整備に関する施策」を打ち出すこととなった。さらに同年の第 13 次地方制度調査会は、「広域市町村圏及び地方公共団体の連合に関する答申」において、広域市町村圏の振興整備に関する基本的な考え方などを提起し、1970（昭和 45）年に自治省は「広域市町村圏振興整備措置要綱」を策定し、広域市町村圏施策を展開することとなった。同要綱による事業は、関係自治体と一部事務組合などによって行われたが、当初は道路建設、消防、清掃事業などが中心となった。

また先の第 13 次地方制度調査会「広域市町村圏及び地方公共団体の連合に関する答申」においては、市町村合併とともに、一部事務組合、協議会等の事務の共同処理方式を活用することを前提として、それを含む連合案を提起し、「連合法案」として国会に提出したが、市町村の形骸化を図るという理由で廃案となった。この際、1974（昭和 49）年に一部事務組合の特例として、広域市町村圏制度の実効性を高めるために「複合的一部事務組合」の制度が創設されることとなった。

広域市町村圏の設定が 1969（昭和 44）年度から始まり、1973（昭和 48）年度までに大都市周辺を除く全域の設定を終えたが、事業内容は道路整備、ごみ・し尿処理等の環境衛生、教育文化施設などの事業を中心に行われ、なかでも道路整備が重点的に行われた。一部事務組合は 1974（昭和 49）年に 3,039 件でピークを迎えたが、その後、組合の複合化等により

減少、停滞していくこととなる。

この新全国総合開発計画における全国ネットワークの建設、大都市集中による都市化の進行は、とりわけ地方生活圏において、人口 20 万人以上の自治体の人口増加と 5 万人以下の自治体の人口減少、モータリゼーションの進行による一層の中心都市集中、教育・医療施設の立ち遅れが顕著となり、地方生活圏内の過密・過疎が現れることとなった。

#### (4) 第 3 次全国総合開発計画の段階

1977(昭和 52)年の「第 3 次全国総合開発計画」は、経済低成長の段階を迎え、これまでの大型プロジェクト方式の国土開発から、定住構想による国土開発の転換を図るもので、地域生活が重視されるようになった。大都市への人口・産業の集中を抑制し、地方を振興し、過密・過疎に対処しながら全国土の利用の均衡を図るとともに、定住圏の形成（人間居住の総合的な環境の形成を目的とした生活環境の形成）を課題としていた。

1981（昭和 56）年の第 18 次地方制度調査会の答申は、府県制の現状維持を表明し、1982（昭和 57）年の第 2 臨時行政調査会の第 3 次答申は、府県を越える広域行政については、将来の長期的・総合的な課題とした。また 1979（昭和 54）年、自治省は「新広域市町村圏計画策定要綱」を定め、新たな広域事業の推進を目指すため、従来の広域事務処理システムの形成から一歩進んで、総合的地域計画を策定し、圏域内の公共施設の設置や整備を行おうとするものであった。これにより、施策は従来の道路、ごみ・し尿処理等から教育、文化、地域産業振興などへと変わっていった。

大都市圏における広域行政については、これまで何ら対策が講じられていなかったが、1977（昭和 52）年に自治省は「大都市周辺広域行政圏振興整備措置要綱」を定め、人口 40 万人以上の都市に広域圏を定め、協議会方式の広域行政機関を設置した。臨調第 3 次答申も、この大都市周辺の広域行政にも触れた内容の提言を行った。

#### (5) 第 4 次全国総合開発計画の段階

1987(昭和 62)年の「第 4 次全国総合開発計画」は、「第 3 次全国総合開発計画」の国土開発の工業化路線からの転換と多極分散型の国土形成を課題としたものであった。多極分散型の国土形成においては、生活の圏域を基礎単位とし、都市を中心とする広域圏域が全国的に連携してつくり出されるもので、地方公共団体の役割も強調された。市町村の区域を越えた広域的な対応のために、事務の共同処理や自主的な合併の条件整備を進めることによって、個性的な地域づくりを進めるというものであった。ここにおいて地方分権が提起され、その受け皿として広域行政が必要とされるようになった。

1986（昭和 61）年の行革審最終答申は、都道府県の広域行政の検討、広域市町村圏における一部事務組合の複合事務組合化、小規模町村の合併を提起し、1988(昭和 63)年の第 21 次地方制度調査会は、「地方公共団体への国の権限移譲策についての答申」において都道府県を含め、市町村への大幅な権限移譲の実現を求めた。

ついで、1989（平成元）年の第2次臨時行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する答申」において、都道府県行政及び市町村行政の広域化に対応するために、「都道府県連合制度」及び「市町村連合制度」等の新たな制度が提言された。これを受けて1993（平成5）年に第23次地方制度調査会において「広域連合及び中核市に関する答申」がなされ、一部事務組合制度による対応の限界と多様化する広域行政需要に対応するため、広域連合制度を創設することが適当であるとの結論に達し、1994（平成6）年に地方自治法の改正が行われ、広域連合が制度化された。広域連合は、新たな「地方分権の受け皿」として、地域における幅広い広域行政需要に対応する仕組みであり、詳細は第2部で述べる。

一方、広域市町村圏の状況であるが、自治省は1989（平成元）年に「ふるさと市町村圏推進要綱」を定め、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を一体とした圏域をモデルとして、ふるさと市町村圏とし、総合的・重点的整備を行った。従来の広域市町村圏から、さらに一体的発展の可能性のある地域を選択し、広域的な地域づくりを進め、圏域の見直しや複合的一部事務組合制度の活用、ふるさと市町村圏基金を設定することなどが盛りこまれた。従来のハード面での事業展開に加え、ソフト面での広域的な地域づくり（地域経済の振興、生涯学習、健康づくり、スポーツ活動、高度情報化事業）などの多様な地域振興が進められることとなった。

以上のように、広域行政制度の経過をみると、これまで広域行政をめぐるさまざまな論議がなされ、地方制度調査会等により多くの答申がなされてきたことがわかる。自治体の連合構想が登場したり、地方自治法に基く組合等の広域行政機構の活用や市町村合併についての提言が行われたりしている。今後も、広域行政制度をめぐるさまざまな論議が起こり、多くの検討が重ねられるなかで、地域に応じた広域行政を推進するためには、行政の視点、住民の視点等を総合的に勘案して検討していくことが必要である。

表 1-2-2 全国総合開発計画の特徴

全国総合開発計画	1962（昭和37）年	拠点開発
新全国総合開発計画	1969（昭和44）年	工業基地の地方分散と広域ブロックごとの開発計画
第3次全国総合開発計画	1977（昭和52）年	定住構想
第4次全国総合開発計画	1987（昭和62）年	交流ネットワークと多極分散型国土形成

第5次全国総合開発計画...1998（平成10）年3月に閣議決定され、2010年～2015年を目標年次とする。



### 第3節 広域行政制度の概況

今日、広域行政に係るさまざまな施策は、日常生活圏の拡大、高齢化への対応、行政需要の多様化・高度化、地方分権の推進、行財政の効率的運営などを背景に展開されているが、具体的な態様として、地方自治法上の事務の共同処理方式によるものや特別法上の広域行政制度が設けられるとともに、法律の根拠は有しないが広域市町村圏制度、事実上の協議会など多くのものがある。

ここでは、まず地方自治法上の事務の共同処理について取り上げ、その後、特別法上の広域行政制度、広域市町村圏制度、事実上の協議会について、順次取り上げていくこととする。

#### 1 地方自治法上の事務の共同処理

地方自治法上の事務の共同処理方式は、地方自治体の単位を残したまま複数の自治体間で組織をつくり、お互いに連携し協力し合う方法で、広域的な共同処理を行う。事務の委託、一部事務組合、協議会、機関又は吏員等の共同設置、広域連合、地方開発事業団等の制度がある。

共同処理の状況は、総務省（旧自治省）調べによると、1998（平成10）年7月1日現在、全国で9,425件に及ぶ。このうち、事務の委託が6,039件（64.1%）で最も多く、次いで一部事務組合が2,770件（29.4%）となっており、以下、協議会383件（4.1%）、機関又は吏員等の共同設置210件（2.2%）、広域連合14件（0.1%）、地方開発事業団9件（0.1%）の順となっている。

表 1-3-1 全国の事務の共同処理方式別件数

名 称	法的根拠 (地方自治法)	件数 (割合) (1998・7・1現在)
1 事務の委託	第252条の14	6,039件 (64.1%)
2 一部事務組合	第284条第2項	2,770件 (29.4%)
3 協議会	第252条の2	383件 (4.1%)
4 機関又は吏員等の共同設置	第252条の7外	210件 (2.2%)
5 広域連合	第284条第3項	14件 (0.1%)
6 地方開発事業団	第298条	9件 (0.1%)
合 計	-	9,425件

出典：総務省資料

#### (1) 事務の委託（地方自治法第252条の14）

普通地方公共団体が、協議により規約を定め、事務の一部を他の普通地方公共団体に委託

するもので、経費の節約と合理化を目的としている。委託を受けた地方公共団体は、委託された限りにおいて、自己本来の事務と同様に管理し、執行することとなる。

委託の効果は、委託を受けた地方公共団体が当該事務を処理することで、委託した地方公共団体が自ら当該事務を管理・執行したのと同様の効果を生ずることとなる。管理・執行の責任は委託を受けた地方公共団体にあり、委託したものはその範囲内において権限を失うことになる。

事務の委託は、環境衛生、防災、教育などの分野で行われており、全国で6,039件の委託が行なわれ、全体の共同処理件数の6割を超えている（前掲の総務省調べ）。

神奈川県では、54件の事務委託が行われており（2000年4月1日現在）、小中学校の教育事務の分野において茅ヶ崎市が藤沢市に、し尿処理の分野において茅ヶ崎市が寒川町に事務委託しているのをはじめとして、消防、下水道処理、競輪事業、火葬事務などの分野において、市町村相互間の委託が行われている。2000（平成12）年度は、新たに住民票の写しの交付事務が厚木市・愛川町・清川村で事務委託されている。県外の市町村との関係では、静岡県熱海市が下水道処理や救急事務の分野で湯河原町に事務委託をしている。

公平委員会事務の分野においては、秦野市・厚木市・大和市等の8市、県内の全町村（18町村）、13の一部事務組合が神奈川県に委託を行っている。

表 1-3-2 神奈川県における事務委託の状況（2000年4月1日現在）

区 分	事務の種類	件数	委託団体名	受託団体
市町村相互間	小中学校の教育事務	1	茅ヶ崎市	藤沢市
	し尿処理事務	1	茅ヶ崎市	寒川町
	消 防 事 務	1	真鶴町	湯河原町
	下水道処理事務	1	真鶴町	湯河原町
		1	秦野市	伊勢原市
	競 輪 事 業	2	鎌倉市・藤沢市	茅ヶ崎市
	火 葬 事 務	1	寒川町	茅ヶ崎市
		1	湯河原町	真鶴町
	住民票写しの交付事務	3	厚木市・愛川町・清川村	厚木市・愛川町・清川村
	下水道処理事務	1	熱海市（静岡県）	湯河原町
救 急 事 務	1	熱海市（静岡県）	湯河原町	
市町村、一部事務組合が県に委託	公平委員会事務	39	8市、18町村 13組合	神奈川県
県が市町村に委託	競 輪 事 業	1	神奈川県競輪組合	茅ヶ崎市
合 計		54		

出典：「平成12年度市町村要覧」（神奈川県企画部市町村課）

(2) 一部事務組合（地方自治法第 284 条第 2 項）

地方公共団体の設置する組合の一つで、事務の一部を共同処理するものであり、事務の効率的処理を図る目的がある。

一部事務組合は、特別地方公共団体であり、固有の職員を持ち、条例を制定することが可能である。設立に当たっては、協議により規約を定め、都道府県の加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、一部事務組合を設けることができる。規約で「一部事務組合の事務」とされたものは、設立団体から一部事務組合に移ることで、その団体は当該事務の処理権限を失うことになる。

なお関連するものとして、町村の事務の全部を共同処理する「全部事務組合」（同法第 284 条第 5 項）、役場事務を共同処理する「役場事務組合」（同法第 284 条第 6 項）があるが、いずれも町村に特有の制度であり、現在は存在しない。

一部事務組合の共同処理の目的は、前掲の総務省調べによると、環境衛生分野（ごみ処理、し尿処理、上水道等）1,042 件（37.6%）、防災分野（消防、水防等）488 件（17.6%）、厚生福祉分野（老人福祉、病院等）388 件（14.0%）、第一次産業振興分野（林道林野、農業共済等）289 件（10.4%）などとなっている（総件数 2,770 件）。

表 1-3-3 全国の一部事務組合の事務の種類別件数

事務の種類	件数（割合）
環境衛生分野	1,042 件（37.6%）
防災分野	488 件（17.6%）
厚生福祉分野	388 件（14.0%）
第一次産業振興分野	289 件（10.4%）
教 育	152 件（ 5.5%）
そ の 他	411 件（14.9%）
合 計	2,770 件

出典：総務省資料

全国の一部事務組合の推移

一部事務組合の設置件数は、1970 年代前半にかけて増加傾向であったが、1974（昭和 49）年の 3,039 件をピークに、1980（昭和 55）年以降は減少傾向が続いている。1998（平成 10）年の設置件数は 2,770 件であり、ピーク時と比べると、約 1 割減少している。

これは、「複合的一部事務組合」の影響、つまり一部事務組合が複合化により統合・集約化されたことや 1994（平成 6）年に広域連合が制度化されたことによる影響が一因となっている。

「複合的一部事務組合」...通常の一部事務組合は、単一の事務処理しかできず、複合的多目的な事務執行ができないため、複合化が求められた結果、1974（昭和49）年に複合的一部事務組合が創設された（地方自治法第285条）。その背景には、広域市町村圏制度の実効性を高めるという目的があるが、市町村だけに認められる制度であるため、1989（平成元）年の第22次地方制度調査会の答申では、都道府県も加入できる制度とすべきであるという提言が行われている。

表 1-3-4 全国における一部事務組合の設置件数の推移

年次	設立件数	増減
1967（昭和42）年	2,202	-
1970（昭和45）年	2,601	399
1972（昭和47）年	2,881	280
1974（昭和49）年	3,039	158
1976（昭和51）年	2,980	59
1978（昭和53）年	2,992	12
1980（昭和55）年	2,954	38
1982（昭和57）年	2,945	9
1984（昭和59）年	2,918	27
1986（昭和61）年	2,904	14
1988（昭和63）年	2,871	33
1990（平成2）年	2,862	9
1992（平成4）年	2,840	22
1994（平成6）年	2,830	10
1996（平成8）年	2,818	12
1998（平成10）年	2,770	48

出典：総務省資料を基に作成

#### 神奈川県における一部事務組合の状況

神奈川県における一部事務組合、2000（平成12）年4月現在で32件の設立がある。その内訳は共有林野の管理処分等を行うものが10件、農業共済事務を行うものが7件、塵芥・し尿処理等を行うものが7件などとなっており、消防事務、斎場の設置運営、自転車・モーターボート競走の施行を行うものなどが存在する。2000（平成12）年は新たに「神奈川県川崎競馬組合」が誕生したほか、南足柄市の消防組織と足柄上地区の消防組合との広域再編が行われた結果、「足柄消防組合」が設立されている。

組合の所在（事務所）を地域的にみると、南足柄市が7件、小田原市、津久井町、横浜市

がそれぞれ3件、山北町、秦野市、平塚市がそれぞれ2件などとなっており、県西地区、足柄地区、津久井地区に多い状況となっている。県の加入する組合は、「神奈川県内広域水道企業団」、「神奈川県競輪組合」、「神奈川県川崎競馬組合」の3団体となっている。

なお専任職員を置いている組合は、32組合のうちの14組合であり、約44%となっている。

表 1-3-5 神奈川県における一部事務組合の設立状況 (2000年4月1日現在)

	組 合 名	共 同 処 理 事 務	構 成 団 体	設 立
1	小田原市外二ヶ市町組合	共有林野の管理処分	2市1町	明24・10
2	南足柄市外五ヶ市町組合	同 上	2市4町	明32・3
3	南足柄市外二ヶ市町組合	同 上	2市1町	昭5・5
4	南足柄市外二ヶ町組合	同 上	1市2町	昭5・5
5	南足柄市・山北町・開成町 一部事務組合	同 上	1市2町	昭5・12
6	松田町外三ヶ町組合	同 上	4町	昭15・3
7	松田町外二ヶ町組合	同 上	3町	昭32・3
8	箱根町外二ヶ市組合	同 上	2市1町	昭40・12
9	南足柄市外四ヶ市町組合	同 上	2市3町	昭41・9
10	金目川水害予防組合	山林の管理処分	3市	昭26・8
11	秦野市伊勢原市環境衛生組合	塵芥・し尿の処理、 火葬場の設置管理	2市	昭36・5
12	高座清掃施設組合	塵芥・し尿の処理等	3市	昭38・12
13	足柄上衛生組合	し尿処理、休日急患 診療所の設置管理等	1市5町	昭39・9
14	津久井郡広域行政組合	塵芥・し尿の収集処 理、消防事務、広域 市町村圏計画策定、 休日急患診療業務等	4町	昭45・4
15	湯河原町真鶴町衛生組合	塵芥処理	2町	昭52・2
16	足柄東部清掃組合	同 上	3町	昭57・2
17	足柄西部清掃組合	同 上	2町	平3・4
18	広域大和斎場組合	斎場の設置運営	4市	昭54・7
19	足柄消防組合	消防事務、救急事務	1市5町	昭46・8
20	神奈川県市町村職員退職 手当組合	退職手当の支給事務	3市 全町 村、8組合	昭40・5
21	神奈川県六市競輪組合	自転車競走の施行	6市	昭31・8
22	相模湖モーターボート競争組合	モーターボート競争の施行	4町	昭29・3
23	神奈川県内広域水道企業団	水道用水供給事務	県・3市	昭44・5

24	中地区農業共済事務組合	農業共済事務	3市2町	昭62・4
25	高相地区農業共済事務組合	同上	5市	昭62・4
26	厚木・愛甲地区農業共済事務組合	同上	1市1町 1村	昭62・4
27	湘南地区農業共済事務組合	同上	3市1町	昭63・4
28	足柄地区農業共済事務組合	同上	1市5町	昭63・4
29	津久井地区農業共済事務組合	同上	4町	昭63・4
30	西湘地区農業共済事務組合	同上	1市2町	昭63・8
31	神奈川県競輪組合	自転車競争の施行	県・2市	平10・4
32	神奈川県川崎競馬組合	地方競馬の施行	県・1市	平12・4

出典：平成12年度市町村要覧（神奈川県企画部市町村課）

### (3) 協議会（地方自治法第252条の2）

地方自治法の協議会は、地方公共団体の区域を越えて生活圏等が形成されている場合において、事務を総合的かつ計画的に共同処理することで、行政の執行を合理化するために設けることができるものであり、事務の管理・執行、管理・執行についての連絡調整、広域にわたる総合的な計画の作成を目的とするものがある。それぞれ管理執行型協議会、連絡調整型協議会、計画作成型協議会と言われている。

協議会は、協議により規約を定め設置するが、一部事務組合と異なり法人格を有しない。関係する地方公共団体の共同執務組織であり、協議会固有の財産、職員を持たず、関係地方公共団体から派遣された職員でその事務を処理するものとしている。そのため協議会は独自の事業主体にはなれない。

協議会の効果としては、管理執行型の協議会にあっては、「関係普通地方公共団体又は関係普通地方公共団体の長その他の執行機関の名においてした事務の管理及び執行は、関係普通地方公共団体の長その他の執行機関が管理し及び執行したものとしての効力を有する」（同法第252条の5）とされている。連絡調整型の協議会は、連絡調整自体には法的な効果はない。計画作成型の協議会にあっては、「広域にわたる総合的な計画を作成し」、それが実行される必要があるため、関係地方公共団体は当該計画に基づいて、その事務を処理する必要があることとされている（同法第252条の2第5項）。

協議会の設置状況は、前掲の総務省調べで、全国で383の協議会が設置されているが、これは、「地方自治法における事務の共同処理方式」全体の4.1%にすぎない。

神奈川県では、湘南視聴覚ライブラリー協議会、関東・中部・東北自治宝くじ事務協議会の二つが存在するだけである。

表 1-3-6 神奈川県における協議会の状況 (2000年4月1日現在)

	区 分	名 称	事 務	構 成 団 体	設 置
1	市 町 村 相 互 間	湘南視聴覚ライブラリ ー協議会	社 会 教 育	藤沢市、茅ヶ 崎市、寒川町	昭 49・1
2	都道府県と市町村	関東・中部・東北自治 宝くじ事務協議会	宝くじの発売 に係る事務	1道22県 6指定都市	昭 30・4

出典：平成12年度市町村要覧（神奈川県企画部市町村課）

(4) 機関の共同設置（地方自治法第252条の7～13）

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、共同して、地方自治法第138条の4第1項に規定する委員会、委員、同条第3項に規定する附属機関、普通地方公共団体の長、委員会、委員の事務を補助する吏員、書記その他の職員、第174条第1項の専門委員を置くことができる（同法第252条の7）。

機関の共同設置の目的は、協議会の場合と異なり、地方公共団体の執行機関の簡素化により、経費の節約を図り合理的な行政運営を確保することや専門職員等の人材確保にあるとされている。その例として、市町村が公平委員会を共同で設置することにより、委員の人材確保が可能となり、効率的な行政運営を行うことができる場合などがある。

共同設置する機関は、共同設置した各地方公共団体の共有の機関であり、その機関が管理・執行した効果は、関係地方公共団体が管理・執行した効果と同様に、それぞれの地方公共団体に帰属することとなる。

前掲の総務省調べでは、全国で210件の機関の共同設置が行われている。

なお神奈川県における機関の共同設置の状況は、介護保険の認定審査会に関するものが2件あり、足柄上郡の5町、相模湖町・藤野町においてそれぞれ行われている（表1-3-7）。

表 1-3-7 神奈川県における機関の共同設置の状況 (2000年4月1日現在)

	機 関 名	事 務 の 種 類	構 成 団 体 名	設 置
1	足柄上郡介護認定審査会	介護認定審査	中井町・大井町・松田 町・山北町・開成町	平 11・4
2	相模湖町・藤野町介護認定審査会	同 上	相模湖町・藤野町	平 11・9

出典：平成12年度市町村要覧（神奈川県企画部市町村課）

(5) 広域連合（地方自治法第284条第3項）

1994（平成6）年の地方自治法改正により制度化された広域連合は、同一の事務を共同処理する一部事務組合に比べ、多角的な事務処理を通じて広域的な行政目的を達成することが可能であり、地域における幅広い広域行政需要に対応できる仕組みである。広域計画を策定したり、国や都道府県からの権限移譲の受け皿となることのできるなどの特徴がある。詳細

は第 2 部で取り上げる。

#### (6) 地方開発事業団（地方自治法第 298 条）

広域的な開発事業を受託する特別地方公共団体であり、議会の議決を経てする協議により規約を定め、総務大臣や都道府県知事の認可を得て設置するものである。

事業分野としては、住宅、工業用水道、道路、港湾、水道、下水道、公園緑地、その他政令で定める施設の建設、土地、工場用地等の取得又は造成、土地区画整理事業に係る工事などがある。

この制度は、地域開発の主導的な役割を地方公共団体が受け持つことを前提として、その開発を総合的、一体的に行うため、開発の根幹となる大規模な建設事業を能率的、弾力的に実施するために、1962（昭和 37）年の第 8 次地方制度調査会の「地方開発都市に関する答申」を契機に法制化され、1963（昭和 38）年に創設されたものである。

地方自治法に定める共同処理方式には、一部事務組合などの方法もあるが、執行機関と議決機関の対立や相互抑制の原理の上に事務を行うこうした方法は、住宅、道路等の建設等を能率的に行おうとする場合には、融通性や機動性に欠ける点がある。そのために創設されたのが地方開発事業団の制度であり、特色として次の点がある。

原則として設置団体から委託された一定の建設事業について建設段階だけを実施する。予定事業が完了すれば、解散が予定されている有限的な地方公共団体である。

理事長、理事制を採用し、執行機関である理事長、理事がそのまま意思決定機関である理事会の構成員となるなど簡素化された組織となっている。

事務処理について、多くの特例が認められている。

このような特色を持つ地方開発事業団であるが、前掲の総務省調べでは、全国で 9 件設置例があるにすぎず、本県でも設置されていない状況となっている。これは、制度が建設事業の実施に限定されていることや資金確保の面で弾力性を欠く点があることに起因している。

## 2 特別法上の広域行政制度

次に、地方自治法以外の法律に基づく広域行政制度として、「地方行政連絡会議」及び「地方公共団体間の協定」について取り上げ、その概況について述べる。

#### (1) 地方行政連絡会議（地方行政連絡会議法）

地方行政連絡会議は、地方公共団体が、国の地方行政機関と連絡協調を保ちつつ、その相互間の連絡協同を図ることにより、地方における広域にわたる行政の総合的な実施及び円滑な処理を促進し、もって地方自治の広域的運営の確保に資することを目的としている（同法第 1 条）。

設立の経過は、1950 年代に提案された府県連合等の構想が現実的なものでなく、国の集権化に対抗して、設立されたものとされており、内容的には 1962（昭和 37）年の第 8 次地



方制度調査会の「地方開発都市に関する答申」の中で、広域行政処理体制の一環として打ち出されたものである。

連絡会議は、地方における広域にわたる行政の計画や実施について必要な連絡、協議を行うもので、全国を 北海道、東北、関東、東海、北陸、近畿、中国、四国、九州の9ブロックに分けて 1965（昭和 40）年に設立された。各ブロックは、都道府県知事と指定都市の長、国の地方行政機関の長その他をもって構成されている。

関東地方行政連絡会議は、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、千葉市、横浜市、川崎市で組織され、国の行政機関の長などが加わって会議を構成し、道路整備、鉄道・港湾・空港整備、水資源開発、環境対策、災害対策、地域整備などに取り組んでいる。

地方行政連絡会議の課題としては、会議が要望事項を取りまとめることが多く、利害関係のある事項が避けられる傾向がある、事務局は地方公共団体になっているが、国主導になっている、国の権限が本省から地方行政機関に下りていないなどの点が指摘されている。<sup>1</sup>

表 1-3-8 地方行政会議の組織

	名 称	組 織
1	北海道地方行政連絡会議	北海道、札幌市
2	東北地方行政連絡会議	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県 新潟県、仙台市
3	関東地方行政連絡会議	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、千葉市、横浜市、川崎市
4	東海地方行政連絡会議	岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、名古屋市
5	北陸地方行政連絡会議	富山県、石川県、福井県
6	近畿地方行政連絡会議	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、京都市、大阪市、神戸市
7	中国地方行政連絡会議	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、広島市
8	四国地方行政連絡会議	徳島県、香川県、愛媛県、高知県
9	九州地方行政連絡会議	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県、北九州市、福岡市

出典：地方行政会議法第 2 条別表

## (2) 地方公共団体間の協定

地方公共団体間の協定には、水防法や消防組織法などによるものがある。

<sup>1</sup> 神奈川県自治総合研究センター「大都市圏における広域行政」、1991、p.40

水防法第7条第2項では、「二以上の都道府県に係る水防事務については、関係都道府県知事は、あらかじめ協定して水防計画を定めること」とされている。

神奈川県の場合には、東京都（境川の水防事務に関して）や山梨県（相模川、笹子川、道志川の水防事務に関して）との協定があり、水防活動の利用に適合する予報、警報及びその他の情報交換等について協定を結んでいる。

また、消防組織法第21条第2項の中で、「市町村長は、消防の相互応援に関して協定することができる」と規定されており、本県の自治体においても「東京湾消防相互応援協定」、「13大都市災害時相互応援に関する協定」のような県外の消防機関との協定や「神奈川県下消防相互応援協定」のような県内の消防機関同士の協定が結ばれている。

協定は、このように地方公共団体の行政活動の手段として活用されているが、それはあくまでも当事者間の事前の合意を前提とした制度であり、協定を結んだ後に、その内容について当事者間で改めて利害調整をするというような趣旨のものとは考えられていない。

表 1-3-9 神奈川県における協定の状況（水防法に基づくもの）

	自治体名	事務内容	対象河川名	活動内容
1	神奈川県 と東京都	水防事務 (同法第7条第2項)	境川	水防活動の利用に適合する予報、警報及びその他の情報交換等
2	神奈川県 と山梨県	水防事務 (同上)	相模川、笹子川、道志川	同上

### 3 広域市町村圏制度

広域市町村圏に関する制度については、「広域行政圏」と「ふるさと市町村圏」をとりあげ、これらの制度と概況を述べる。

#### (1) 広域行政圏

広域行政圏は、1969（昭和44）年に設定された「広域市町村圏」と1977（昭和52）年に設定された「大都市周辺地域広域行政圏」を併せたもので、1999（平成11）年4月現在で広域市町村圏340圏域、大都市周辺地域広域行政圏24圏域の364圏域となっている。

広域行政圏には、消防本部や文化会館等の施設をつくる際に、市町村の重複投資を避けることにより質の高いものをつくることできるという「効率性の確保」、一つの市町村では財政的に難しいものであっても複数の市町村であればできるという「財政負担の軽減」、さらには市町村が連携して取り組むことによる「圏域の一体的な整備の実現」等の効果を発揮することが期待されている。こうした期待の背景には、モータリゼーションの普及等による日常生活圏の拡大を指摘することができる。制度発足当初は、道路、ごみ・し尿処理、消防などの整備が主眼であったが、その後、教育・文化・スポーツなどの施設整備や地域産業振興などに重点が移っていった。

広域行政圏では、一部事務組合や協議会などの共同処理方式による圏域行政が多く進められており、広域行政圏 364 圏域における行政機構は、一部事務組合によるものが 224、協議会によるものが 110、広域連合によるものが 30 となっている（2000 年 4 月 1 日現在総務省調べ）。

なお「広域市町村圏」と「大都市周辺地域広域行政圏」の違いは、次のとおりである。

#### ア 広域市町村圏

広域市町村圏は、地方都市と周辺農山漁村の一体広域的な整備を進めるべき圏域として設定されたもので、圏域人口が概ね 10 万人以上であり、日常社会生活圏を形成し、または形成する可能性を有すると認められること等が要件である。

#### イ 大都市周辺地域広域行政圏

大都市周辺地域の広域行政需要に対応するための圏域として設定されたもので、圏域人口が概ね 40 万人程度の規模を有すること、地理的、歴史的又は行政的に一体と認められること等が要件である。

表 1-3-10 全国の広域行政圏の状況

(1999 年 4 月 1 日現在)

区 分	圏域	市区町村数	人 口	面 積
広域市町村圏 A	340	2,924	71,496 千人	353,337 k m <sup>2</sup>
大都市周辺地域広域行政圏 B	24	219	21,449	9,688
広域行政圏 A + B	364	3,143	92,945	363,025
全 国	-	3,252	125,860	371,679

人口は 1999 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口、面積は全国都道府県市区町村別面積調による。

出典：総務省資料

神奈川県における広域市町村圏は、小田原市を含む 2 市 8 町の「県西地域」と「津久井地域」4 町の二地域において設定され、広域行政の取組が行われている。

なお、県西地域では「県西地域広域市町村圏協議会」が、津久井地域では「津久井郡広域行政組合」がそれぞれその広域行政機構となっている。

表 1-3-11 神奈川県の大域市町村圏の状況

圏 域 名		県西地域大域市町村圏	津久井地域大域市町村圏
設 定 年 度		1969 (昭和 44) 年 度	1971 (昭和 46) 年 度
圏 域 人 口		363,630 人	75,339 人
圏 域 面 積		635.29 k m <sup>2</sup>	238.44 k m <sup>2</sup>
大 域 行 政 機 構	名 称	県西地域大域市町村圏協議会	津久井郡大域行政組合
	構成市町名	小田原市・南足柄市・中井町 大井町・松田町・山北町 開成町・箱根町・真鶴町 湯河原町	城山町・津久井町・相模湖町 藤野町
	市 町 数	2 市 8 町	4 町

圏域人口は、2000 (平成 12) 年 3 月 31 日の住民基本台帳人口による。

出典：平成 12 年度市町村要覧 (神奈川県企画部市町村課)

## (2) ふるさと市町村圏

ふるさと市町村圏は、1989 (平成元) 年度から、ふるさと創生及び多極分散型国土の形成を促進するため、従来の大域行政圏施策を基礎として、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を一体とした圏域をモデルとして、選定されたものである。複合的一部事務組合の設置を進めるなどして大域行政体制の整備を図るとともに、圏域の振興整備のため「ふるさと市町村圏基金」を設置し、広域的な地域づくりを進め、総合的・重点的な推進整備を推進することを目的としている。

また、基金の運用益を活用して、地域経済、文化振興、高度情報化、大域観光、地域間交流などの分野において、幅広い広域的ソフト事業が展開されている。<sup>2</sup>

1989 (平成元) 年度に 32 圏域が選定されたのを契機に、その後選定されたものを含めて 1999 (平成 11) 年 11 月現在、180 の圏域が存在するが、本県には存在しない (全国ふるさと市町村圏協議会調べ)。

## 4 事実上の協議会

今日の多様な大域行政課題に対応していく必要から、実質的に大域行政に対応していくものとして、「事実上の協議会」による取組がある。

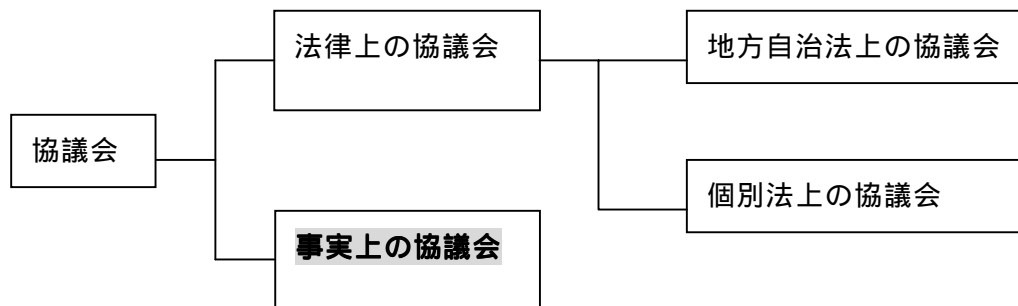
事実上の協議会は、地方自治法に規定する協議会と異なり、法律に設立の根拠を持たない協議会である。法定の協議会が設立手続き等の面において手間がかかるなどの理由で設置が多くないのに比べて、さまざまな分野で活用されている。その特徴としては、行政の実態

<sup>2</sup> 財団法人 自治研修協会「市町村における大域行政の展開」、1994、p.10

に合わせて柔軟に設置できる、組織・運用面において柔軟性があるといった特徴が見られる。活動内容としては、国に対する要望活動や連絡調整、情報交換等をするものから実質的に共同して事業を行うものまであり、地方自治法の協議会と同様の内容であるため、自治体間だけでなく、国と自治体の間でも広く活用されている。

なお本県でも、さまざまな分野において協議会が設置されているが、その事例及び課題等については、第2章第2節で述べる。

図 1-3-1 「協議会の種類」



## 第4節 諸外国の広域行政制度

---

我が国の広域行政は、従来、事務処理や財政の効率的執行を主眼に進められてきたところであり、住民に身近な市町村から広域行政主体に事務が移行することにより住民の意思や関心と事務執行との乖離が生じやすいシステムであった。

地方分権の流れや行政に対する住民の関心が高まるなかで、住民参加の可能性を有する広域連合制度が創設されるなど、効率性重視の広域行政制度も近年、住民との関わりに目が向けられるようになってきたが、我が国においては広域行政への住民参加は緒に就いたばかりである。

そこで、本節では、住民自治を母体する欧米において、どのような工夫により、広域行政が進められているかを、住民との関わりを中心に見ていくこととしたい。

### 1 アメリカの広域行政制度 大都市圏問題への対応としての広域行政

アメリカには人口 200 万人以上の大都市が 17 (日本は 4) もあり、総人口の約 8 割がこうした大都市の圏域に居住している。<sup>1</sup>

これらの大都市圏が発展するに伴って、住宅、教育、福祉、交通、土地利用、環境保全といった都市問題が生じてきた。さらに 1950 年以降の郊外化によりいわゆるスプロール現象が生じ、郊外におけるダウンタウンの形成も見られている。このような大都市圏の形成・変容は、広域的な行政解決の必要性を生み出し、広域的な問題解決手段が講じられることとなった。

この項では、アメリカの地方制度を概観した後、カリフォルニア州サンフランシスコ・ベイ・エリアに同地域のカウンティと自治体という地方政府によって自主的に設立された、「ベイ・エリア政府間協議会 (Association of Bay Area Governments)」と、隣接する二つの大都市圏、ミネソタ州ミネアポリス市と同州都セントポール市を中心とした大都市圏に州主導で設立された、「大都市圏評議会 (Metropolitan Council)」の発生形態の異なる代表的な広域行政事例を取り上げることとする。

#### (1) アメリカの地方制度<sup>2</sup>

イギリスが地方自治の母国といわれてきたのに対して、アメリカは地方自治の実験室といわれている。アメリカは移民社会の国家的統合という建国過程を経てきたことから、地域社会にも住民自治と責任の伝統がある。各地域で模索され、展開された住民自治の多様な形態が地方自治の実験室と表現される由縁である。

---

<sup>1</sup> 1992 年の合衆国センサスでは、「大都市圏統計地域 (Metropolitan Statistical Area) = 社会経済的なまとまりのある地域における総人口 10 万人以上で、少なくともその半数の人口を有する都市が存在するか、その半数が都市化された地域に住んでいる要件を備えた地域」が全米に 268 有り、その人口は 203,172 千人で、全米総人口に占める割合は 79.7% とされている。

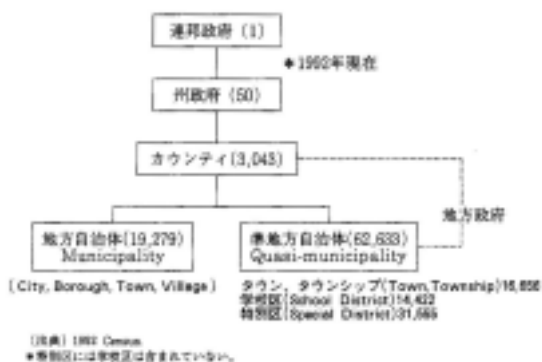
<sup>2</sup> 地域と自治体第 23 集「<特集>海外の地方分権事情」藤岡純一 / 自治体問題研究所編、1995 年 11 月自治体研究社発行による。

- 地方自治は州の創造物 -

アメリカの州は、我が国の都道府県と異なり、準国家的権能を与えられている。もともと1776年7月の独立宣言は13の植民地がそれぞれ独立国家を目指すことを宣言したものであったが、独立戦争を勝利に導くために強力な中央政府が必要となり、連合国家ではなく連邦国家が形成された経緯がある。

従って、民法や刑法が州によって異なるように、合衆国憲法または当該州の憲法で禁止されていない限り、州は無制限の権能を有しているともいえる。地方団体の設立も州の権限であることから、アメリカの地方自治体は州の創造物といわれ、地方自治体システムの多様性をもたらしめている。

- アメリカの政府機構 - 図 1-4-1 「アメリカ合衆国の各レベル政府と数」



各レベルの政府数の合計は1992年現在85,006であり、その内、カウンティ以下の地方政府が84,955で、人口が我が国のほぼ2倍であることを考えるとかなり多い。これは、地方自治体の約半数が人口1000人未満であることと、学区、特別区などの準地方自治体が多いことによる。

### カウンティ (County)

地方自治体でなく、州の出先機関・下部機関であり、概要は以下のとおりである。

組織	(多様であるが、一般的には)立法、行政の両機能を持つ County Board 等と呼ばれる合議制の理事会で運営される。理事は公選が多い。
所掌事務	(州憲法と州法の委任によるものに限定される) 刑務所、課税・徴税、警察、検視、生活保護、道路、裁判、農業関係、保健、医療扶助、検察、小中学校、図書館等(以上、主なもの) 近年、消防、救急、公園、下水道、廃棄物収集等、地方自治体所管の事務を扱うケースも増えている。
特記事項	保安官、法務官、検死官、事務長など多くの公選職があり、アマチュアの政治参加の促進や草の根民主主義の育成に寄与していると評価できる。 広域行政、大都市行政など現代的要請に応じる機能的再編成や自治権の拡充のため、州憲法の改正によってホーム・ルール憲章(後述)の導入を行う州も増えている。

地方自治体 (Municipality - 我が国の市町村レベル)

法人格を有する地方団体で、自治的、分権的なアメリカのコミュニティ形成を背景にその規模や行政内容は極めて多様である。シティ (City)、タウン (Town) などいくつかの呼称があり、概ね人口規模を反映しているが、必ずしも絶対ではなく 100 人以下のシティもある。

地方自治体は、一定の人口集中を前提に地域住民の法人化の要請を受け、州が憲章 (Charter) を与える形で成立する。

### 憲章

植民地時代に、イギリスの企業家や植民地領主に植民地の経営権を授与する、イギリス国王による特許状 (Royal Charter) を起源とする。独立後、多くの州が特許状を修正して憲法としたように、特許状は基本法的な性格を有していた。特許状は、植民地の発展につれて台頭してきたニューヨークなどの都市にも授与されるようになり、これらの都市は自治団体として法人化し、自律的な市政運営が保証される段階を迎えるに至った。これはとくに、都市憲章 (City Charter) と称され、植民地の知事から都市に公布された。自治体憲章のさきがけである。

憲章に含まれる権限は、区域、権限、行政組織、財政、選挙、公務員任命方法など自治行政全般に及んでいる。

憲章の種類は、「州議会が個別に特別立法の形で与えるもの」から、「自治体自ら制定する権限が認められたもの」まで、いくつかあるが、ここでは、近年主流となっている「ホーム・ルール憲章 (Home Rule Charter)」に簡単に触れておきたい。

#### 【ホーム・ルール憲章】

自治体自ら憲章を制定、採択、修正する権限が認められたタイプ。約 3 / 4 の州がこの方式を採用しており、要件を無条件とする州と一定の人口規模を必要とする州とがある。人口 20 万人以上の都市の約 2 / 3、50 万人以上の都市の約 8 割がこの制度を採用しており、増加傾向にある。(1992 年現在)

地方政府形態 - 多様であるが、大きく次の 4 タイプに整理される。

首長・議会型 (Mayor-Council Form)	執行部と立法部がチェック・アンド・バランスの関係にあるシステム。これまで一般的に採用されており、我が国の地方政府形態に類似。首長と議会の権限関係で、「弱首長型・議会主導型 (Weak-Mayor Type)」と「強首長型・首長主導型 (Strong-Mayor Type)」に分かれる。 <ul style="list-style-type: none"><li>・「弱首長型・議会主導型」 - 市長は儀礼的ポストが多く、議会が執行機能にも深く関与。執行部の幹部は公選制。行政の統一性が保ち難く、公選職が多く複雑等の問題から採用は少ない。</li><li>・「強首長型・首長主導型」 - 前者の欠点を克服し、首長の地位、リーダーシップを強化することにより、行政の統一性、責任の明確化を図ったもの。大都市に採用例多い。首長が選挙を優先して政治化する弊害も指摘されている。</li></ul>
委員会型 (Commission Form)	立法、行政を含む自治体運営を少数の委員 (3 ~ 5 人、任期 2 ~ 4 年) からなる合議制の委員会に委任。各委員が担当行政部局の責任者となる。首長は、委員の一員としての選挙や委員間で互選。全行政を委員会に集中させるため効率的だが、リーダーシップを欠き、素人行政になりがちといった欠点もあり、他のシステムに移行する自治体が多く少数化している。
議会・支配人型 (Council-Manager Form)	議会が行政運営全般に責任を持つ専門家・支配人 (Manager) を任命、雇用し、支配人は議会に責任を負う制度。政治・政策決定と行政の分離



Manager Form)	による行政の効率的運営の確保が特色。議会の議長が首長となるが、儀礼的色彩が強い。支配人の任期は一定していないが平均7年程度。人口5千人以上の自治体の約半数、全市の約4割が導入し、増加傾向。今日最も一般的な地方政府形態 現実には、公選職でない支配人が政策立案にも関与する傾向が強まるといった問題がある。
首長・行政管理官型 (Mayor-Administrator Form)	「議会・支配人型」と「強首長型・首長主導型」のミックスタイプ。公選の首長が行政部のトップであると同時に、多忙な実務から開放され高度な政治判断や政策決定に専念できるメリットを狙った制度。議会・支配人型の問題をクリアするため考案された制度であり、採用する自治体も増えている。

準地方自治体 (Quasi-municipality)

州が州法に従って設置する「タウン (Town)」、「タウンシップ (Township)」と、特定の行政目的達成のために住民意思によって設立される「特別区 (Special District)」の大きく2区分で整理される。

タウン	州設置による地方団体。ニューイングランド諸州に多く見られる。地方自治体が行う行政サービスを提供している場合も多く、法人化する以前の基本的な地方団体ともいえ、運営も有権者の全てが参加する。「タウン総会 (Town Meeting)」で行なわれている。都市化されていない地域で、カウンティとタウンが広義、狭義の行政機能をカバーしている。タウンは、直接民主主義的運営がなされている点で、地方自治体の原形に近い。近年は代議制を取り入れているところも多くなっている。
タウンシップ	中部大西洋沿岸と中西部の諸州に見られる地方団体で、州の出先機関的な性格がタウンより強い。設置形態は州によって様々で、州全域をカバーしているところもあれば地方自治体の区域を除いている州もある。扱う事務は、道路、生活保護、教育、警察、消防等の基本的なもの。運営はタウンシップ総会 (Township Meeting) による場合が多いが、その機能、範囲はタウン総会に比較して弱い。数は減少傾向。
特別区	州法に基づく住民の一定数の署名で請願がなされ、住民投票で設立されるケース多い。地域住民が日常生活を営む上での共通の利便や目的のために、一部事務組合的な団体を創ったことが由来で、それが普遍化して、今日、学校、消防、病院、上下水道、公園、都市再開発、土壌保全・資源保護など、特定目的を持った特別区が多数設立。内部組織・運営形態は様々。住民の公選やカウンティ理事会、タウンシップ理事会等の任命された理事による理事会 (3~7人) 担当例が多い。特徴 (我が国の一部事務組合と比して): 公選の政府機関を有し、課税権・起債権を持つ = 課税、起債の目的が明確で拘束力のある決定可 【学区 (School District)】 特別区の一形態であるが、特別区総数約 46,000 の約3割強を占める。アメリカの教育制度は州によって異なり、カウンティや地方自治体が普通・高等教育を所管している州もあるが、公立学校の管理・運営を学区で行っている場合が多い。

(2) アメリカにおける広域行政事例<sup>3</sup>

ここで取り上げる、「ベイ・エリア政府間協議会 (Association of Bay Area Governments, 以下 ABAG)」と、「大都市圏評議会 (Metropolitan Council, 以下 MC)」の二つの総合広域政治機構は、大都市圏問題が沸騰をみた 1960 年代に設立された代表的な事例である。

両機構は、設立の経緯や設立主体、行政方式等それぞれ性格を異にしているが、地域大都市圏問題を解決しようとしていることにおいて変わりはない。

ア 両機構の概要

	ABAG	M C
創立	1961年地方政府によって設立	1967年州議会によって設立
政策決定の執行機関	総会：参加地方政府代表（公選公務員）により構成 定例総会年2回 最高決定機関 決定はカウンティの過半数と自治体の過半数を要する。 行政委員会：37名 会長、副会長、前会長と「修正人口配分方式」によって選出された代表者 しかし小さなカウンティも市とともに代表者を送りうる。 責務：①予算案の審査・修正 ②事務局長の任免 ③委員会の設置、任命 ④政策執行	評議会の構成：17名 内16名：均等人口区分された16地区から1名ずつ州知事によって任命、州上院の承認必要 毎月2回会議 出席者50ドル供与 評議会会長：17番目の投票権者 知事により同職任命 会長の権限：評議会を代表し、統轄する。事業の組織化、全スタッフの任免 決定された政策の遂行に責任 会長の勧告による主任執行官の任命 彼は会長の指揮下で実際の管理運営
構成政府	9カウンティ、94自治体、3自治体不参加	7カウンティ、139自治体 49タウンシップ
権限	①大都市圏地域や広域機関のための提案を審査・勧告 ②大都市圏問題の研究・適切な政策（計画）、プログラムを勧告	①総合土地利用計画の遂行 ②広域下水、輸送、ハイウェイ、空港、公園のための公共政策の設定 ③上記のシステムを運営する5大都市圏広域区の財政と遂行の監視 ④広域固形廃棄物、住宅、保険、高齢者、芸術のための計画（州憲法により） ⑤調査、研究、データ・センター ⑥連邦、州資金の管理 ⑦大都市圏住宅、再開発当局として責務等
財政	歳入 内、地方政府賦課金 15% 連邦補助金 30% 州補助金 4%等 支出 5,388,700ドル 内、サラリー 37% コンサルタント 23%等	歳入 12,262,899ドル 内、財産税 61% 連邦補助金 23% 州補助金 6%等 通過補助金 2,348万ドル 連邦 53% 州30% 支出 12,175,134ドル 内、サラリー 71% コンサルタント 4%等
職員数 1988年	46名 (1981年 70名)	213名

(出典)「アメリカ大都市圏の行政システム」P101

次のイ以下の各内容について、アの「両機構の概要」の記載内容との重複を極力さける

<sup>3</sup> 「アメリカ大都市圏の行政システム」牧田義輝著、1996年11月勁草書房発行による。

こととする。

## イ 設立の経緯

ABAG	<p>「州計画委員会」が、ベイ・エリアにおける広域計画作成・実施を意図して、1941年湾岸の主要都市で、同地域の広域問題と需要についての公聴会を開催するなど、州主導で広域課題に対応する統治組織＝「広域計画庁」構想が進められようとしていた。</p> <p>こうした中央政府（州）の強い支配意識が示されたことから、湾岸の自治体は、個々のコミュニティの自治を脅かす統合政府を拒否しながらも噴出する広域的諸問題に対処して、単一目的広域区の設置を促進し、かつ穏やかな地域全体の調整を確保するために政府間協議会としてのABAGを設立した。</p>
MC	<p>州主導型（集権的）広域行政が発展した背景には、かなりの時期を経るまでミネアポリス、セントポールの二大中心市が経済力、政治力、文化的活力において他の自治体を圧倒しており、かつ空港問題等いくつかの課題で二代都市が対立し、その都度、州政府・議会の場で政治的解決が図られてきたことがある。</p> <p>近郊の拡大に対処して共通の問題解決を図るため、1957年に設立された「ツインシティズ大都市圏計画委員会（Twin Cities Metropolitan Planning Commission, MPC）」の設立についても当時の州知事による二大市への説得や州議会の全党的支持によるもの。</p> <p>MCは、MPCの“大都市圏開発の基本的政策”を受け、より拡大された機能・権限を持つ広域政治機構として設立され、設立にあたってMPCの権限、責務、事務所、職員、課税権が移行された。</p>

## ウ 統治機構

ABAG	<p><b>【総会】</b> カウンティと市の代表者として全ての構成団体から各1名の公選公務員が出席。特別総会も開催可。代表者は各1票を有し、同等の権利を持つ。</p> <p>2院制：政策の勧告や決定には、カウンティ、市の各定足数の多数の得票が別個に必要</p> <p>権限： 政策決定と政策問題の裁決、 提案について研究の可否を決定し、行政委員会に付託可、 行政委員会の行動の審査、 行政委員会提出の予算案、年次会費の審査、採択</p> <p><b>【行政委員会】</b> 「投票有資格委員」：構成政府の代表者、会長、副会長、前任会長 「投票無資格委員」：連邦政府や州政府の諸機関の代表</p> <p>上記、 から成り、「助言メンバー」として、連邦政府や州政府の機関が会長により指名、招請。</p> <p>代表選出方法：大まかには人口に基づき代表数を付与</p> <p>権限：（概要と重複のため省略）</p> <p><b>【委員会】</b> 行政委員会の同意に基づき会長が政策助言のための委員会を設置。各委員会は、政策形成が主要な機能で、決定は行政委員会、総会が行う。</p> <p>構成：公選公務員、機関代表、市民代表等</p> <p>機構：</p> <p>「常設委員会」 - 「管理」・「財政・人事」・「立法・政府機構」・「広域計画」委員会 「広域機関間委員会」 - 「共同大気浄化政策」、「広域空港計画」委員会、 「諮問委員会」 - 「法人提携委員会」 （広域調整を主眼とした委員会）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域計画委員会： 広域計画の審査・修正、 継続的な環境管理計画の促進、総合的計画政策と手順の開発 等</li> <li>・ 広域機関間委員会： ABAG と他の広域機関間の情報伝達・調整（年4回開催）</li> </ul>
------	---

	行政委員会と他の諸広域機関理事会に対して、広域機関間の総合広域計画を促進する政策・手続の勧告、他の機関に影響する ABAG の政策検討 等
MC	<p>【評議会】MC の監督権と支配権を有する。評議員は 4 年任期 - 市民リーダーと呼ばれる人が多い。</p> <p>評議員の任命手続 - MC の設立が州主導であったため、評議員の任命過程には、「民主的」であるための手続が念入りに定められている。</p> <p>圏内市民 7 名からなる「推薦委員会」を知事任命により設置。内 3 名は地方公選公務員（自治体理事・議員）同委員会は公開。推薦人リストを知事に提出。任命に先立ち、知事は、各選挙区の全州議会議員と相談</p> <p>任命は、州上院の助言・承認が必要</p> <p>附属機関の設置権限等： 責務の遂行上必要な運営管理の規則を定め、小委員会、課、部局、スタッフを置くことができ、 会長の勧告に基いて主任執行官（principal operating administrator）としての事務局長（executive director）を任命する。</p> <p>【評議会会長】評議会会議の統括、主任行政官（principal executive officer）としての地位を有し、政策形成過程と組織運営に占める役割は重要</p> <p>州法における要件：地方自治体及び都市問題の分野において経験を積み、行政経験と執行能力を有する者</p> <p>【諮問委員会】MC の政策形成助力のため設置される機関。委員は無報酬。</p> <p>【行政委員会（政策形成・執行）機構】</p> <p>MC の機構は広域問題の多様化、複雑化に伴い年々拡大し、廃棄物、土地利用、高齢者、マイノリティからスポーツ、芸術分野までをカバーするようになっている。</p>

#### エ 事務組織・執行内容

ABAG	<p>連邦補助プログラムが盛んであった 1980 年時には 70 名のスタッフが常勤していたが、レーガン政権下での補助金削減によって 1988 年には 46 名となっている。</p> <p>【事務局長】主任行政官であり、市支配人などの経験のある行政専門家を任命</p> <p>任務と権限： 全職員の活動管理、プログラム資金の確保、 公的・私的機関との相互連絡の維持、 総会、行政委員会によって採択された目標に従い政策形成を指揮し、成果を行政委員会に勧告</p>
MC	<p>スタッフ数：収入と事業計画に基き、ほぼ毎年度変更。1977 年当時の 174 名が、1988 年には 213 名に増加。これは MC が州の延長上に位置することから、レーガン政権下にあっても、連邦権限の縮小・一部の州への移管路線によりマイナスの影響を受けなかったことによる。なおスタッフは、ABAG 同様計画の専門家である。</p>

#### オ 財政

ABAG	<p>【事業計画資金】構成団体の年会費、総会によって課せられる特別会費、補助金で賄われる。</p> <p>年会費：構成カウンティと構成市は、全会費のそれぞれ 1 / 2 づつを、カウンティ・市ごとの各人口割で負担。</p> <p>収入の特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・レーガン政権出現以前（1977 - 78 会計年度）：連邦補助金 79%、負担金 20% 外</li> <li>・1998 年現在：連邦補助金 30%、州補助金 4 %、負担金 15% 外</li> </ul> <p>支出の特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・レーガン政権出現以前：人件費 53.8%、コンサルタント料 4.5% 外</li> <li>・1998 年現在：人件費 37%、コンサルタント料 23% 外</li> </ul> <p>この 10 年間の違い：政策形成費（コンサルタント料）の大幅な外注化</p>
MC	<p>【財源】州法で MC は、毎年 10 月 1 日までに財産税の賦課を確定し予算を採択する。予算は、MC 評議員とスタッフの討議、内部の経営委員会(Management Committee)による審査、公聴会を経て評議会にて採択される。</p>

	<p>主な資金源は多様であり、次のようなものになっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦補助：計画活動補助、通過補助金（低所得世帯への住宅助成等）等</li> <li>・州補助：連邦補助に準ずる。 ・州支出金：州議会からの支出金</li> <li>・財産税：運営費、ハイウェイ用地先行取得、広域公園・固形廃棄物公債費に充てる財源として賦課徴収</li> <li>・広域機関からの収入：下水、交通、スポーツ施設、航空システム管理費負担金</li> <li>・利子収入、基金・民間団体からの寄附、事業収入（出版物等）</li> </ul> <p>支出：通過資金 70%、運営費 24%、負債償還費 6%</p>
--	---

#### カ 機能の特徴（法的性格）

ABAG	<p>ベイ・エリアに位置する地方政府が自主的に作った任意的協議会。</p> <p>法的根拠：1921年に州議会で制定された「共同権能遂行法」。同法の「二つかまたはそれ以上の公的機関が、その立法または統治機関によって承認された場合、……契約を締結している当該団体にとって共通のいかなる権能も協定によって共同して遂行することができる」に基く。</p>
MC	<p>法的基盤を州法（Metropolitan Council Act）により、組織、権限、財政などについて詳細に規定され、評議会員の任命が知事によりなされることから、MCは形式的側面からは、州政府機関の延長上に位置すると見る識者が多い。</p> <p>ただし、実態的側面では、大都市圏全域の利害関係をただ一つで代表しているという点で「大都市政府」であり、いくつかのサービスの提供を責務としているという点で「他目的特別区」ともいえ、またカウンティ・市が構成員となっていることから「混合政府（hibrid government）」ともいえる。</p> <p>州法務長官は、こうした混迷に終止符を打つ意図をもって、「州政府の機関でも地方政府機関でもなくてその各々の権限と特徴をある程度保持し、その中間に位置する新しい特異な機関である」としている。</p> <p>牧田は、MCを州政府機関の延長上に位置付けられ、「統合」でも「連合」でも「協議会」でもなく、アメリカの大都市圏政治機構の類型の内でも特異な存在として位置付けるべきとしている。なお、MCの性格をめぐって、「一種の地方政府」と考える主任行政官も多くいるところにアメリカ伝統の地方自治へのこだわりをみることができよう。</p>

#### キ 住民参加システム

ABAG	<p>その計画・政策について住民に情報を与え、その情報・意思を吸収する相互関係を確立して、弱体化基盤を実質的に強化するために住民参加を重視する傾向。</p> <p>【住民参加手法】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策助言委員会：常設委員会と特別委員会（task force）は、コミュニティ・グループのメンバーを含む（広域計画委員会、環境管理タスク・フォース等）政策委員会が主要な課題を検討する場合、公開討論会や公聴会の開催（広域計画改定、住宅計画採択等） 行政委員会や常設委員会に常設の広域住民フォーラムの設置。</li> <li>・住民サービス・プログラム：住民集会や住民団体への公務員・スタッフのゲスト・スピーカーとしての派遣、財政援助、会議開催、計画・研究成果の刊行、広範な配布・PR（地震対策の自治体、企業、個人別プログラム等）</li> </ul>
MC	<p>住民参加は、政策委員会（policy boards）、諮問委員会（advisory committees）と、主要な政策の最終的な採択に義務付けられている公聴会を通じて確保。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・委員会の場合：MCが新しい分野に進出する際は新しい諮問委員会が創設される。こうした委員会の委員は「公開任命制」を採用しており、関心のある市民をプールしておいて適宜任命するケースが多い。</li> <li>・公聴会：重要な政策決定の際に随時開催。委員会の住民参加に比して形式的で、政策の周知と支持の拡大のために存在するに過ぎない。</li> </ul>

	<p>住民参加のために、主要な政策指針において手順を定め、住民参加結果を州議会・議員に年間報告として提示し、毎会期の立法提案の草案作成に役立てている。 = 「議会は、MC を様々な大都市圏問題の研究と諮問機関として用いている」といわれる由縁。</p>
--	---

ク 二つの広域政治・行政システムの主な課題

ABAG	<p>【構成・機構・権力上の課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 任意的基盤に基づくため、採択された政策の履行に常に困難が伴い、組織維持のため調整等に莫大なエネルギーを使っている。</li> <li>・ 一部の行政官主導で行政委員会が動く傾向がある。</li> <li>・ 大都市圏問題に対する他機関行政部の組織的拡大、州議会の広域区増設による課題解決傾向により、広域政治・行政システムが複雑になってきており、地方政府に基盤を置く ABAG の弱体化につながっている。</li> </ul>
MC	<p>【構成・機構・権力上の課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 執行権も課税権も付与されているが、新しい広域問題に対処しようとする場合には州議会の決定を必要とし、限定のかかる広域自治体である点限界がある。</li> <li>・ 評議会メンバーの知事任命制に批判が強く、代表制がいかにあるべきか、今後の広域政治機構の重要課題を呈している。</li> <li>・ 州政府の延長上に位置するところから問題に柔軟に対応しきれていない。</li> </ul>
共通課題	<p>【構成・機構・権力上の課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域政策（計画・活動）を進める上で、恩恵を受けることの少ない地方政府参加、中心地、近郊、田園の地方政府間の利害対立が多く、調整確保が課題。 アメリカの大都市圏は近郊に権力核があり、MC のような硬構造の広域政治機構は田園の地方都市から否定される傾向。</li> <li>・ 市民や市民団体の参加のシステムはあるが、政策決定が市民に結びつき難いのが弱点。 「トロント大都市圏自治体」が、代表制に一部公選制を採用したのはこのため。</li> <li>・ スタッフが政策決定に実質的に影響を及ぼしがち。行政・技術的側面が強調される組織のコントロールが課題。</li> <li>・ 広域的政治家の欠如：ABAG では単なる地方の代表者としての責任を果たすのみ。 MC では州議会への足掛かり的な位置付け。</li> </ul> <p>【政策上の課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境保全や住宅関連等市民ニーズに密着して対応しなければならない諸問題への市民側からの政策提案が乏しい。 ABAG は、主に連邦・州補助プログラムに応じて発展してきたために計画や公共事業プロジェクトに集中。MC 州議会の決定によって活動している結果、地方政府レベルの問題に対応しきれていない、ことによる。</li> <li>・ 重複・対立する連邦プログラムと州プログラム（大気・水の汚染基準等）への調整機能が十分果たされていない。</li> <li>・ 所得格差、人種問題、中心・近郊・田園の断片化等、広域政治機構で有効に対処し難い広域的な社会・経済問題の存在。</li> </ul>

一般に広域政治・行政システムには、二つの矛盾した論理を含んでいるといわれる。

沖田は、「広域制とは、行政区域を国家の行政執行の対象範囲に応じて拡大し、行政効果を効率化しようとする行政的仕組ないしその思想、あるいは、地方自治体の自治領域を住民の生活領域または利害関係の領域に対応させて拡大し、自治の展開を効果的にさせようとする仕組な

いし思想をいう」<sup>4</sup>と述べている。

牧田は、ここには二つの問題が内在していると解説する。<sup>5</sup>

「一つは、国家の行政効果の効率性と住民自治の擁護の関係の問題であって、この両者は両立し得るか、両立しないならば相容れない対立的概念が混合しているという問題意識、他の一つは、現代国家の行政執行は国家と地方自治体が協力体制のもとで行なわれるという立場から両者は矛盾を克服して両立させねばならないという問題意識である。

このような問題の内在から、広域政治・行政システムは目的意識によって、いかようの手段ともなり、あるときには地方自治の擁護者ともなり、あるときには対立物となる可能性があるという指摘は重要である。」と。

A. マースのモデル<sup>6</sup>において、現代民主国家の権力分割の基準は、マクロ的にみて、「自由」、「平等」、「効率」であるとしている。

先に掲げたアメリカの広域政治・行政システム事例をみると、ABAG では湾岸自治体それぞれ固有のコミュニティの自治権を守るため自治体の協議会方式を採択し、MC においては実効性確保のために国家と自治体の共同方式を採択し、それぞれ別の設立目的を有しながらも「自由」、「平等」、「効率」の実現を広域政治・行政システムの中で図るべくよりよい方向性を模索している。地域コミュニティの保持と大都市圏コミュニティの醸成に基く調和の中で広域ホーム・ルールに基く広域統治システムの構築は困難な課題である。

大都市圏問題がますます増加するなかで、アメリカ民主制は試練を受けながらシステムの改善を繰り返し続けているところである。

広域政治・行政システムの目指す「自由」、「平等」、「効率」の実現の鍵は、地域の構成員である住民といかに遊離しないシステムを作り上げることができるか、であろう。

住民参画、住民協働等、我が国においてもアメリカの試練と試行錯誤の努力に学び、現行の我が国の広域行政制度をいかに適切なものに改善していくことができるかが、広域行政を進めていく上で問われているといえよう。

## 2 フランスの広域行政制度 - 合併によらない広域課題への対応

フランスの地方制度は、十数年にわたる大革命期（1789年～）に作り上げた枠組みを引き継いでおり、1982年以降の地方分権改革が実施されるまでは、極めて中央集権的な性格の強いものとされてきた。

特に、現在の基礎的自治体である市町村（commune）は大革命以前から存在した自治市や司祭区に由来するもので、1990年現在フランス本土だけで36,551存在し、人口においても200

<sup>4</sup> 「地方自治要論」沖田哲也著、1968年評論社発行

<sup>5</sup> 「アメリカ大都市圏の行政システム」(前掲)

<sup>6</sup> Arthur Maass “Division of Powers :An Areal Analysis ”in Area and Power( New York:The Free Press 1955 )

万人を超えるパリ市から、人口 50 人未満の市町村が 1,087 も存在するなど、その数の多さや規模の格差が際立っている。

フランスでは、地方分権改革により自治体の権限が拡大した現在でも、市町村数は改革以前とさほど変わっていない。フランスもこれまでに何度か市町村合併に取り組んできたがその成果はほとんどあがっていない。一方、弱小市町村では、権限拡大に対応するだけの体力がなく危機的状況にある市町村も少なくないといわれる。

市町村合併が進まない最大の理由として、岩崎は公選職の兼任制度をあげる。<sup>7</sup>

フランスでは、国、県、市町村の複数レベルで公職に就くことが可能である（1987 年の公職兼任に関する法律の施行により現在は、市町村議員と 2 万人以下の市町村長を除き、兼任は 2 つまでとされた）。兼職については、国会議員の多くが地方政治家を兼任しており、その多くが市町村長である。市町村は選挙において基本的で最も確実な地盤であることから、兼任制度が続く以上、国会議員が自らの選出基盤に影響を与える市町村合併・再編を法制化することは考えにくい。

こうしたフランスに特異な行政事情を背景に、それではフランスではいかにして分権改革が進められ、地域における広域課題はどのように対応が図られているのであろうか、以下に、「分権改革の流れ」、「地方自治制度」の概略を整理した後、「広域行政制度」に触れていきたい。

## (1) 分権改革の概要<sup>8</sup>

### ア 分権改革の流れ

改革の第一歩となったのは、1981 年 5 月に戦後初の左翼政権として登場したミッテラン政権が、翌 1982 年 3 月 2 日に制定された「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」である。

この法律は、「改革の原理」を宣言すると同時に、「官選知事制度の廃止」、「州の完全自治体化」などの重要な組織改革を定めるものであった。

その後、1985 年頃まで、1982 年の法に定められた方向に沿って、20 本に及ぶ法律と 200 を超える政令が制定されるなど、改革の具体的な作業が精力的に進められた。

1986 年から 1988 年までは、シラク首相の下で改革は一旦小休止されたが、改革の成果を覆そうとする動きはなく、この期間は矢継ぎ早に行われた改革の定着を図り、次のステップに備えた時期であったと見ることができる。

1988 年再び社会党の首相が登場してから同党が下院選挙で敗北する 1993 年 3 月までは、分権改革の総仕上げの時期であった。1992 年に制定された「地方議員の職務遂行条件に関する法律」と「共和国の地方行政に関する指針法」という二法によって、初めて正面から地方政治の民主化の課題が検討され、住民に対する「情報公開」や「住民投票」に関する規程が設け

<sup>7</sup> 「市町村の規模と能力」岩崎美紀子編著、2000 年 7 月、ぎょうせい発行

<sup>8</sup> 「海外の方分権事情」(前掲)地



られた。

この分権改革の特色は、「分権化基本法」に相当する包括的な法律の制定を目標とせず、10年余りの長期にわたり個別の法律の積み重ねによって改革を実現しようとした点にある。

改革の内容は多岐にわたるが、その大宗は次のようなものである。

#### イ 分権改革の内容

組織上の改革	<p>地方に対する国の後見監督（市町村に対する事前統制権）の廃止</p> <p>1982年の法律で原則として廃止され、国は市町村行政運営について、「地方自治体の決定の適法性」については行政裁判所、「財政上の問題」については州会計院を通じて、事後的な審査のみを行うこととなった。</p> <p>県知事制度の廃止</p> <p>県行政は、国の官吏である県知事から県議会議員の互選により選出される県議会議長に委ねられることになり、県行政の民主化は県議会を基盤とする議院内閣制に近い形式の選択により図られることとなった。</p> <p>州の完全自治体化</p> <p>州は県の区域を超える広域行政計画の受け皿であり、日本の道州制論の道州に類似する存在であるが、1982年法は、州にも公選による議会を設置することを定め、州の完全自治体化を図った。この結果、フランスは、「市町村」、「県」及び「州」からなる三層の地方自治制度を持つことになった。</p>
権限配分	<p>分権化に伴い、国から地方自治体への大幅な権限移譲が行われた。権限配分は同じ分野の権限をできるだけ一括し、最もふさわしいレベルの自治体に配分することが原則とされたが、自治体の規模、体力により実際にはこの原則の徹底は困難で、錯綜した状況となっている。</p>
地方財政制度改革	<p>分権化が自治体側の負担にならないよう、権限移譲に起因する財政負担増は原則として国が全額を補償する。補助金についても包括一元化が進められ、設備費一括補助金、分権化一括補助金が新設された。</p> <p>しかし、財源移譲は十分でなく自治体間の財政格差が目立っている。</p>
地方公務員の身分保障	<p>地方公務員制度の整備が行われ、地方自治体の行政機構の強化が図られた。旧県庁職員（国家公務員）の一部を新しい県の組織に異動させる措置もとられた。これにより、地方自治体は初めて行政機構の名に値する組織をもつことになったといわれる。</p>
地方公選職に関する改革	<p>市町村長、地方議会議員などの地方公選職についても、報酬額の規定、議員活動のための休暇制度の整備など、地方自治の担い手として活動するための条件整備が図られた。</p> <p>地方政治の中央志向を助長していると指摘される公選職の兼任についても、1985年に兼職制限法が制定され、上下両院議員、欧州議会議員、州議会議員、県議会議員及び市町村の主要公選職間の兼任は合計二件までに限定されるなど、不十分ながらも改善が図られることになった。</p>

(2) 地方行政制度について

ア 市町村 (commune)

フランスでは、自治体の規模の大小による市、町、村などの区別はなく、一律にコミューンと呼ばれており、規模の格差はかなり大きい(右表参照)。

36,500 余という市町村数は、大革命以来、ほとんど変化しておらず、一般に基礎的自治体の規模が比較的小さいといわれる欧州諸国の中でも突出している。(独：約 1 万 6 千、伊：約 8 千余)

フランスも、これまで何度か市町村合併促進に取り組んできたが、その成果は前述の公選職の兼任制度などを背景にほとんどあがっていない。

分権化により、個々の自治体は「多様性への権利」を与えられ、従来に比して広い裁量権を認められたが、それは反面、政策失敗のリスクを負うことにつながり、破産状態に陥っている財政基盤の弱い小規模市町村も少なくないといわれている。

市町村合併については急速に進展する見通しはないため、市町村事務組合、広域市町村区、都市共同体など、各種の市町村間協力組織を活用して、市町村の行政能力不足を補っており、フランスの地方自治制度が「広域行政のさきがけ・苗床」といわれる由縁となっている。

さらに、1992 年の「共和国の地方行政に関する指針法」は、新たに農村地域を対象とする市町村共同体と、都市化地域を対象とする市共同体の制度を設け、この制度を利用して 1993 年中に約 250 の新しい協力組織が設置された。

(ア) 市町村の行政

1983 年に制定された新しい権限配分法は、様々な権限を分野ごとに一括し、最もふさわしいレベルの自治体に配分するという原則を定め、市町村は住民に身近な行政主体として、都市内公共交通、都市計画、幼稚園・小学校の施設整備、図書館・博物館・美術館等の運営などを行っている。

【市町村長 (maire)】

市町村長と助役は市町村議会の最初の会合において議員の中から選出されるが、議会の不信任投票によって罷免されることはないという点で議院内閣制とは異なっている。これは、名簿式投票制度(後述)によって市町村議会議員選挙が行われた後、議席の多数を占めた名簿の団体のリーダーが自動的に市町村長に選出されることによる。

(イ) 市町村議会 (conseil municipal)

選挙：6 年に 1 度行なわれる。定数は市町村の人口に応じて定められ、最低 9 名(人口 100 人以下)、最高 69 名(人口 30 万人以上。パリなど大都市は別に規程)。

人口規模別市町村数 (1990年現在)

人口規模	市町村数	居住人口の 全人口に占 める比率
100,000～	36	15.4%
50,000～99,999	67	7.7
20,000～49,999	293	15.8
10,000～19,999	445	10.8
5,000～9,999	898	10.7
2,000～4,999	2,655	14.0
1,000～1,999	3,974	9.5
400～999	9,012	9.8
200～399	8,408	4.2
100～199	6,681	1.7
50～99	2,995	0.4
～49	1,087	0.06
計	36,551	

(出所) Quid 1993 p.725

選挙制度：住民の意思を正確に議席に反映するよりも安定した与党勢力確保に重点。

立候補は、人口 2,500 人未満の市町村の例外を除き、個人ではなく、政党などのグループ単位で行う。各グループは議員定数と同数の候補者を用意し、その指名を記載した名簿を提出する。選挙方法は、人口 3,500 人未満の市町村と、それ以上の市町村で異なる。

## イ 県 (département)

フランス本国は 96 の県に分けられており、パリ付近を除けば各県の面積は約 6,000 k m<sup>2</sup> で大差ない。これは、大革命期に、県都から県内のどこへでも二昼夜の内に馬車で往復できる範囲として人為的に区画されたことによるもので、それ以来大規模な県の再編成は行われていない。

### (ア) 県の行政

行政権限：社会福祉に関するものが最も重要で大きな比重を占めている。児童福祉、母性保護、予防衛生など広い範囲の責務を負い、身障者施設や老人福祉施設の運営なども行っている。

分権改革は、国による地方自治体の後見監督を禁止しただけでなく、自治体相互間の監督も禁じており、表向き県が市町村を指導監督するということはないが、市町村の中には著しく行政能力の劣る弱小なものも多いので、こうした市町村は分権改革後、かえって県への依存を強めているといわれる。

行政の長：1982 年の法改正で国の官吏である県知事に代わり県議会議長が県行政の長となった。県議会議長は議員の互選により選出され、同時に選出される複数の副議長と数名の議員とともに、議長の補佐役である常任委員会を構成する。

議長は、職務の一部を常任委員会に委任することができる。

### (イ) 県議会 (Conseil général)

県議会議員：県内の各カントン (canton - 郡と呼ばれることもあり、かつては自治体として機能することもあったが、現在は選挙区としてのほかはごく限られた分野で国の行政区画としてのみ利用されている) から 1 名ずつ選出。

【選挙】小選挙区二回投票制で、第一回投票で有効投票の過半数かつ有権者の四分の一以上の票を獲得した者が当選するが、これに満たないときは有権者の 10% 以上の票を得た候補者について第二回投票をし最多得票者を当選とする。

【任期】6 年

【開催】少なくとも四半期に一度開催されるほか、常任委員会または三分の一以上の議員の要求がある場合開催される。

【運営】自主的に議事規則を定めることができる。議決には議員の過半数の出席が要請される。議事は原則公開。国の官吏である県知事は県議会議長の同意または首相の要請により県議会に出席・発言ができる。

【議員構成】自由業や退職者が多いことが特徴。平均年齢も市町村議会や州議会に比して高く、女性議員の比率は5%程度と極めて低い(1993年の統計/ちなみに同統計での女性議員の比率について、市町村議会17.1%、州議会10.5%)ことから、県議会の保守的傾向をうかがい知ることができる。

## ウ 州 (région)

州の起源は、第二次世界大戦中のヴィシー政権が治安維持と経済体制の強化のために数県域を越える18の地域圏を創設したことに溯る。その後、ドゴール政権下で、地域経済圏を形成するため1960年フランス本土を21に区画し、後にコルシカ島を加えて現在の22州となった。

1982年、分権改革の開始とともに、州は公選の議会を持つ完全な自治体となり、フランスは市町村、県、州の三段階の地方自治制度をもつこととなった。イギリスがサッチャー首相のもとで地方制度改革が進められたことと、これは方向を異にしており、世界でも特異な地方自治制度である。

### (ア) 州の行政

行政権限：広域の経済計画、国土開発計画の分野にある。なお、近年の地方文化重視の傾向の中で文化行政の分野でも重要な役割を果たしている。

州の職員数は、1992年の統計では全国で5,720人に過ぎず(県約14万2千人、市町村約87万5千人)全地方団体職員数約百万余の0.52%であることから、州の財政支出のうち半分以上は、県、市町村等への移転支出であり州が直接の事業主体となることは限られているものと思われる。しかし、一般に州の職員レベルは高く、州は計画権限を通じて地方行政の様々な分野で指導的役割を果たしている。

行政の長：州の行政機構は、県とほぼ同様の仕組みであり、分権改革により州議会議長が行政の長となっており、州議会議長は、「議決案の準備」、「議決の執行」、議会への「州の状況、計画の執行状況、各部局・各機関の活動状況、財政状況」の報告や州の財産管理、行政組織の指揮監督などを行う。

### 【経済社会委員会 (Comité Économique et Social)】

州独特の機関で、憲法に規定された州行政の諮問機関である。定数は40~110名で、35%が経営者代表、25%が公益的機関代表、35%が労働者代表、5%が有識者とされる。全国計画の州における準備、執行などの重要事項は州議会の審議に先立って、当該委員会に必ず意見を求めることとされている。さらに、州議会の発意により、経済社会的、文化的性格を有する事業計画についての調査研究や州の権限に属する問題についても意見を述べるができる。

### (イ) 州議会 (conseil régional)

州議会議員：任期は6年で、定数は州選出の下院議員の二倍が原則である(ただし、人口集中・人口過疎の州は別に扱われる)。

選 挙：各県を選挙区とする拘束名簿式比例代表制を採っており、各県への議席配分は、各県に一議席を与えた後、残りの議席を各県人口に比例配分している。

権 限：州計画の策定・承認。国際協力のための定期的な協議の制度化（EU では、多様な民族、言語、文化を代表する地域の重要性が増すが、フランスでは州がここでいう地域に相当すると考えられている。）

（ウ）州地方長官（*préfet de région*）

1982年法により州が完全自治体化されたため、各州に国の出先機関として州地方長官 が置かれることになった。

権限： 州における国の出先機関の指揮監督、 国土整備、経済開発行政分野における国の政策実行、 州議会に対する国を代表とした意思表示等

（3）フランスの広域行政<sup>9</sup>

大多数の市町村の規模は極めて小さく、そのほとんどの行財政基盤が弱い。そのため、フランスでは従来から市町村合併の促進や市町村間の協力体制を推進するための広域行政組織の設立支援などが行われてきた。

【市町村合併政策】

市町村合併を促進するための方策は19世紀以降何度も試みられてきたが、大きな成果をあげることにはなかった（例：1962年～1982年の20年間で全体の3%（約1,200市町村）が減少したに過ぎない）。現在も合併はほとんど進んでいないのが現状である。

これは、前述のように、公選職の兼任制度を有するフランス独特の政治システムによることが大きい。

【広域行政組織】

19世紀末から現在まで地方行政において広域行政組織が重要な位置を占めてきており、合併政策の失敗が明らかになる1970年代に、政府は合併促進政策から広域行政組織の充実政策に方向転換し、広域行政組織の設立支援をより積極的に行うようになった。

広域行政組織は、公法上、役務による地方分権化を担う特別地方公共団体である「公施設法人（*établissement public*）に分類される。これらの行政組織は公法上の法人格を付与されているが、一般的な管轄権限は持たず、特定の公役務を遂行することを目的として作られた団体である。

---

<sup>9</sup> 「世界の地方自治制度」竹下譲著、1999年6月イマジン出版発行及び「地方の自治権の拡充に向けて」1996年3月神奈川県自治総合研究センター発行による

ア 市町村間の主要な広域行政組織の概要

【市町村間の広域行政組織の種類、設置数】

市町村事務組合（1996年1月1日現在）	18,051
内、単一目的事務組合	14,614
多目的事務組合	2,221
混成事務組合	1,216
新都市組合（1997年1月1日現在）	9
広域市町村区（1997年1月1日現在）	316
都市共同体（1997年1月1日現在）	11
市共同体（1997年1月1日現在）	1,105
町村共同体（1997年1月1日現在）	5

（出典）「世界の地方自治制度」（前掲） - 原典：Les Collectivités locales en chiffres 1997 1998

【種別内容 - 分野、財源、設立手続等】

市町村事務組合

広域行政組織のなかでもっとも数が多いこの形式は、1890年に創設され広域行政組織のなかで最も歴史が古い。

組合の設立、管理運営、構成、存続期間などについては、『フランス市町村法典』（改定版 村上 順訳、1994年11月地方自治総合研究所発行）の各条文に詳しく、以下の内容もこれによるところが大きい。

所管分野	財源	設立手続等
（義務的な所管分野なし） 上下水道、学校、家庭ごみの収集・処理、道路、電化、農業関係等 （参考）組合区分別上位3分野：1992年） 単一：上水道（29%）、学校管理・通学輸送（18%）、電化（13%） 多目的：家庭ごみ収集・処理（21%）、道路（20%）、下水道（18%）	構成員の分担金（委員会の決定により地方直接4税（住民・既建築固定資産・未建築固定資産・職業税）がこれに代わり得る） 事業収入、補助金、借入金等	設立目的により、単一目的事務組合と多目的事務組合に分かれる。 性格：公施設法人（特別地方公共団体） 設立：区域の総人口の過半数を代表する関係市町村の半数の市町村会が、複数の市町村の利害に関わる事業を行うために、それぞれの代表する市町村を連合する意思を表明したとき 管理運営機関：関係市町村各2名の議員で構成される委員会（comite） 解散：設置期間満了・目的事業・役務が広域市町村区に移管のときに、全関係市町村の同意による。

【混成事務組合】

異なるレベルの地方自治体や公法人等から構成される事務組合で、運営に関して制度上の制約の少ないユニークな制度として、1955年に創設され、経済分野での対応方策などとしてその数は近年著しく増加している。

構成：異なるレベルの地方公共団体（市町村、県、州）や他の公法人（広域行政組織、商工会議所、農業会議所、手工業会議所等）

設立手続：関係団体全ての議決機関の同意を得た後、その組合が市町村、市町村事務組合及

び広域市町村区のみで構成される場合は関係県の地方長官の命令又は共同命令により、その他の場合は、内務大臣の命令で設立

管理運営機関：構成団体の代表からなる委員会により管理され、執行権は委員長が行使。

所管分野：義務的なものではなく、多目的に利用されている。

財 源：構成員の負担金、事業収入等

#### 広域市町村区

所 管 分 野	財 源	設 立 手 続 等
住宅（特に低家賃住宅）開発、消防救急センター、家庭廃棄物、上下水道、道路、都市計画等（市町村事務組合によって従前行われていた業務が義務的な所管分野とされる） 分野別では、家庭廃棄物、下水 火災救助、道路、都市計画などが上位であるが、所管分野は多岐にわたっており、上記が圧倒的比率を占めるほどではない。	構成員の負担金、 税金、 事業収入、 補助金、 借入金等 固有税源：構成市町村の代表からなる理事会の議決で定められた税率による地方直接4税の徴収可。 ただし、負担金と二者択一 1992年法により市共同体が行う義務的権限と同じ権限を有するものは理事会の多数議決により、職業税を広域市町村区のみ税源とし、他3税を構成市町村の税源とすること可。	性格：数個のコミュン（市町村）を統合する公施設法人 設立：事務組合の手續と概ね同じであるが、構成市町村会の申請に基づき、「権限ある行政庁（県地方長官）」により設立 管理運営機関：構成市町村の代表によって構成される理事会・幹事会 ・理事会の重要案件（運営・期間の当初条件変更、権限拡張）は市町村会に諮問された上で「権限ある行政庁」が決定。 ・理事長・幹事会は執行機関 解散：区の全住民数の半数以上を代表する市町村会の少なくとも過半数以上の申出に基くか、権限の全部が広域市町村圏に移管されるとき。

#### 都市共同体

所 管 分 野	財 源	設 立 手 続 等
（市町村事務組合、広域市町村区に比して義務的所管分野が広い）主なものとしては、都市計画（地域振興、地域開発に関する市町村連合憲章、土地占用計画等） 協議整備区域決定・実施、経済発展活動、教育施設の建設・維持管理、 消防、都市交通、 上下水道、 家庭廃棄物、 墓地整備、 道路管理等	事業収入、 補助金、 借入金等 固有税源：評議会の議決で定められた税率による地方直接4税収入  1992年法により評議会の多数議決により、職業税を都市共同体のみ税源とし、他3税を構成市町村の税源とすることが可能。	人口2万人以上の都市圏内の市町村からなる広域行政組織として1966年に制度化 設立：1又は2以上の市町村議会の発意に基き、関係市町村の全人口の半数以上を代表する関係市町村議会の三分の二以上の議決、又は全人口の三分の二以上を代表する市町村議会の議決により申請され、県地方長官の命令又は関係地方長官の共同命令により設立 管理運営機関：関係市町村の代表により構成される評議会。評議会は執行機関である議長、副議長を選出し、その下に事務局を置く。 解散：関係市町村の多数（多数要件有）意思により、大臣会議を経て宣告

#### 新都市組合

所 管 分 野	財 源	設 立 手 続 等
新都市の建設・整備、都市計画に関する基本的事項の決定、公的施設の管理、住宅・交通・道路経済発展等に関する計画策定等	税金：当然の権利として、職業税を都市共同体のみ税源とし、他3税を構成市町村の税源とすることができる。 補助金、 借入金等	雇用及び住宅の創出並びに都市施設の整備を進め、均衡のとれた都市圏をつくることを目的に1960年に制度創設 設立：新都市に関わる市町村の長と、カントン（郡）選出の県議の協議 県地方長官が関係市町村のリスト

		<p>と「都市開発区域案」を作成 当該案を、関係の市町村・県州の議会に付託、同意を得て、関係県の地方長官の命令又は関係地方長官の共同命令により決定</p> <p>管理運営機関：関係市町村議会から選出（人口比例方式）された委員からなる委員会</p> <p>・委員会は、執行機関として委員長と副委員長を選出</p> <p>新都市組合が策定した開発・整備計画を具体化する機関として、国と関係市町村議会の同数の代表者で組織される「理事会（長は地方議員、事務局長は国が任命）」の下に置かれる「整備開発公社」がある。</p>
--	--	--

「町村共同体」と「市共同体」

1992年の「地方行政に関する行政指針法」により、市街地単位での都市政策を担い得る主体の創出を企図して、新たに町村共同体と市共同体が創設された。

【町村共同体】

小規模な農村部の市町村の管理運営を目的とする。

所管分野：二つの義務的な分野 - 「地域の整備」、「経済の発展」と、一つ以上を選択できる分野 - 「環境保護」、「住宅・生活環境の改善」、「道路の敷設・整備・維持」、「文化スポーツ施設・初等教育施設の建設・維持・運営」のうち少なくとも一つ

財 源：事業収入、補助金、借入金、税収等、都市共同体に準ずる。

【市共同体】

人口2万人以上の都市圏の市町村の管理運営を目的とする。

所管分野：二つの義務的な分野 - 「地域の整備」、「経済の発展」と、一つ以上を選択できる分野 - 「環境保護」、「生活環境対策」、「水質・大気汚染対策」、「騒音対策」、「下水道」、「住宅政策・再開発」、「道路の敷設・整備・維持」、「都市交通計画・都市交通機関」、「文化スポーツ施設・初等教育施設の建設・維持・運営」、「文化普及活動」等のうち少なくとも一つを併せて選択

財 源：税収（地方直接税4税のうちの職業税）、事業・財産収入、補助金、借入金等

イ 県・州レベルの広域行政組織の概要

<p>県際機構</p>	<p>県間の広域行政組織で、1930年に制度創設</p> <p>設立：関係県の一致した議決で設立</p> <p>管理運営機関：議決機関 - 関係県議会議員のなかから選出された者で構成する理事会。執行機関 - 理事長</p> <p>所管分野：義務的なものはなく、関係県の議会で定めた権限を行使</p>
<p>共益機構</p>	<p>州間の広域行政組織で、1972年に制度創設</p> <p>設立：関係州の一致した議決で設立</p> <p>管理運営機関：議決機関 - 関係州議会議員のなかから選出された者で構成する理事会。執行機関 - 理事長</p>



	<p>所管分野：義務的なものではなく、関係州の議会で定めた権限を行使          財源：構成州の負担金、事業・財産収入、補助金等（借入金は認められない）</p>
州間協議会	<p>1992年法により新たに設置された州間の広域行政組織で、隣接する2～4の州で構成          設立：関係州の一致した議決と州に付置された諮問合議体である「経済社会委員会」の意見聴取の後、州の地方長官の命令により設立          管理運営機関：議決機関 - 関係州議会議員から一定選出方式（最大平均法による名簿式比例代表制）により選出された者で構成する評議会。          評議会は常任委員会を選出し、予算と決算を除く権限の一部を委任できる。評議会の長は常任委員会を統括する。          所管分野：設立の際に決定された権限を行使し、協議会に委任された権限の範囲で国と「計画契約」を締結することができる。          計画契約：国と州が契約を結んで、全国計画との整合をとりながら計画の達成を図るための制度で、1983年に制度化されたもの。          財源：構成州の負担金、事業・財産収入、補助金等</p>
<p>(注) 共益機構と州間協議会との関係・相違点          構成員が双方とも同じになる場合は、「共益機構」は解散し、「州間協議会」が権限を行使する。          「州間協議会」は、構成範囲を限定しているが、「共益機構」はその限定がない。          「州間協議会」は、国と計画契約を締結できる。          「州間協議会」には、財源として借入金認められている。</p>	

フランスの広域行政制度は、上記のようにその種類や構成されるレベルも多岐にわたっており、それぞれの制度の評価についても、歴史の古い市町村事務組合である、単一目的・多目的事務組合を除けば、比較的新しい制度が多くそれらの評価を表わすデータは少ない。

しかしながら、広域行政を促進していくうえでの思想の流れは、これまでの定型化された制度から、混成事務組合（1995年～）、そして1992年の町村共同体、都市共同体といった柔軟な運営を図ることのできる制度や、計画契約など国も巻き込んだより実効性ある制度に移行するなど、継続的に改善が図られつつある。

次に、フランスにおける地方行政への住民参加など、民主的コントロールの仕掛けの熟度について見ていくこととしたい。

#### (4) 地方行政の民主的コントロール<sup>10</sup>

##### ア 概況

分権化を進めた社会党は、政権の座に就く前から、分権化を自主管理社会主義の重要な要素と位置付けており、改革の実施により地方政治の民主化・活性化の効果が期待されていた。しかし、地方政治の民主化は、分権改革後必ずしも進展しているとはいえないのが実情である。

地方政治の民主的統制は、市民参加の遅れが最大の弱点となっており、1992年法施行後もなお不十分であると評価されており、首相の諮問機関である「総合計画委員会（*commissariat général du plan*）」は、1993年に公表した分権化に関する報告書の中で、次のような提言を

<sup>10</sup> 「海外の地方分権事情」(前掲)による

行っている。

【兼職制限の強化】 地方自治体の長と欧州議会議員及び国会議員の兼職を禁止すること。同一の職務について二期又は三期までの任期制限を設けること。

【市町村間協力組織への世論の反映】市町村協力組織の運営は構成市町村の代表に任せられ民主的統制が困難である。そこで、市町村代表の選出に住民を関与させることを検討する。

【市民代表の意見聴取の制度化】都市計画分野などでの政策決定にあたり、事前に市民団体の意見を聴取すること。

#### イ 住民投票の制度化

フランス憲法（1958年制定）第11条では、「公権力の組織に関する法律案」や「重要な条約の批准を内容とする法律案」などについて、大統領が国民投票（référendum）を実施することができる」と定めており、国民投票において承認を得ることができれば法律案は国会の審議を経ることなく直ちに法律となる。さらに、1995年7月に憲法改正がなされ、国民投票の対象が一般の法律案にも拡大された。

この住民投票制度については、いくつかの点で以下のような法律上の不備が指摘されている。

住民投票にかけるべき事項の範囲が不明確であり、市町村の権限に属していない事項について住民投票を実施した場合の投票結果の効力についての規定もない。

（例：移民受入是非の問題、高速道路のルート決定など実際に問題となっており、後者の場合、ルート決定は県の権限であり、反対結果は抗議の意味しか持たない。）

投票率が極めて低かった場合の投票の効力についての規定を欠く。

（1993年に、関係住民の12.1%しか参加しなかった例有）

市町村の一部地域のみを対象とする住民投票の立法趣旨が明確でなく、関係地域を特定すること自体可能か疑問視する意見もある。

さらに、根本的な問題は、この住民投票が諮問的な性格とされ市町村議会に対する拘束力をもたないことにある。今後、市民参加の手段としての住民投票を一層充実させていくためには、住民投票の実施時期についても、配慮が必要であり、市町村事業の是非を問う場合には、初期の計画段階での住民投票実施を講じていくべきである。

さらに、県、州レベルや、広域行政組織レベルにおいても、実効性のある住民投票制度の制度化が行政の民主化に向けて待たれるところである。

### 3 ドイツの広域行政制度 民主主義の醸成途上にある地方自治

#### (1) ドイツの近代的な地方自治制度の沿革<sup>11</sup>

ドイツの近代的な地方自治制度は、ナポレオン戦争後苦境に陥っていたプロイセンの近代化のための一連の制度改革により 1807 年から始まった。

この改革は推進者の名前から、「シュタイン(H.F.Karl von und zum Stein)=ハルデンベルク(Karl August von Hardenberg)の改革」と呼ばれ、農民解放、行政機構改革、都市自治制の樹立を主な目的としていた。

シュタインは、国家再建のためには市民の自由な活動から出る力が必要であると考え、1808年に都市の自治を確立するために市制を制定した。

この改革により、都市には選挙制の代表機関が設けられ、議会が選出する参議会により行政が行われることになり、永らく押さえつけられていた都市自治制が再建された。

しかし、これらの改革は官僚主導の改革であり、保守的な貴族階級の反発もあって 1830 年以降は地方自治制度改革は進まず、官僚組織の拡大、貴族階級とブルジョア層の結合により新たな支配層が形成される結果となった。

1919年に制定された「ヴァイマル憲法」は、その第 127 条において「市町村および市町村連合は、法律の範囲内において自治行政の権利を有する」と定め地方自治を保障したが、地方自治を実現するために必要な法律は制定されず、地方自治の保障は現実には機能することはなかった。さらに、世界恐慌の影響により地方財政は窮乏し、地方自治は危機的状況に陥ることになった。

ヴァイマル共和国の下で危機に瀕した地方自治は、ナチス体制の下での中央集権体制の導入により破壊され、1935年に制定された「ドイツ市町村法」により市町村は国家の下部組織に組み入れられた。

第二次世界大戦後、占領軍により地方自治制度の復活が図られ、1949年に「ドイツ連邦共和国基本法」が制定されることにより地方自治制度が保障されることとなった。

#### (2) 現代ドイツの地方自治制度<sup>12</sup>

ドイツ連邦共和国は 16 の州(ラント)からなる連邦国家で、連邦と州の関係は「ドイツ連邦共和国基本法(以下、「基本法」という)」により規定されている。

ドイツでは、原則として連邦が立法を行い、行政は主として州が担当するという形になっており、連邦と州の権限関係は次の表のように整理される。

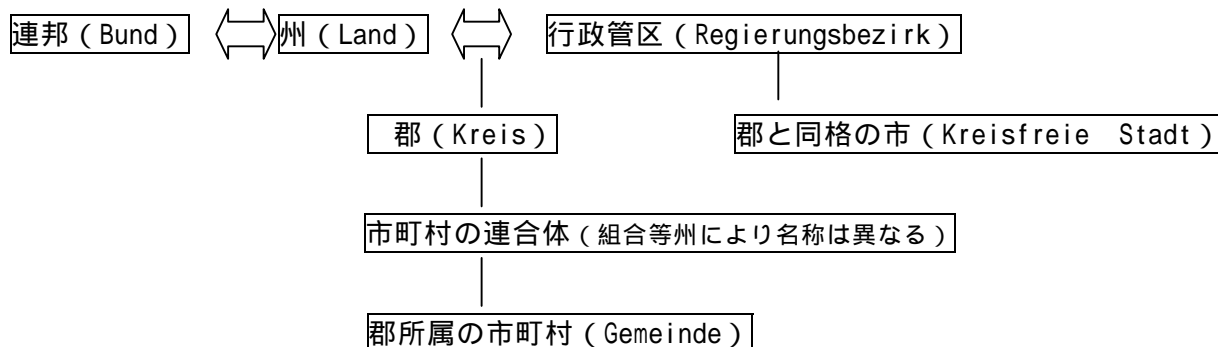
<sup>11</sup> 「地方の自治権の拡充に向けて」神奈川県自治総合研究センター、1996年3月発行による。

<sup>12</sup> 『「地方の自治権の拡充に向けて」神奈川県自治総合研究センター(前掲)』及び『「世界の地方自治制度」竹下譲著、イマジジン出版、1999年6月発行』による。

権限	連邦	州	備考
立法権	<ul style="list-style-type: none"> <li>専属的立法 - 外交、防衛、国籍、通貨等</li> <li>競合的立法 - 民法、刑法、訴訟法等</li> <li>大綱的立法 - 大学制度等</li> <li>原則的立法 - 予算、景気対策等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記を除く事項・範囲での立法（根拠）</li> <li>基本法第 70 条第 1 項 = 州は、この基本法が連邦に立法権限を付与しない限度で、立法権を持つ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>競合的立法 = 連邦が立法権を行使しなければ州が行使可。</li> <li>（実際は連邦が法律を制定）</li> <li>大綱的立法 = 州を名宛人にして大綱を定める。枠法。</li> <li>原則的立法 = 連邦と州を名宛人として原則を定める。</li> </ul>
行政権	<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦固有行政 - 外交、国防、連邦財政、連邦鉄道、航空等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州固有行政 - 連邦・州法律の執行</li> <li>連邦委任行政 - 連邦高速道路、核エネルギー等</li> <li>（根拠）</li> <li>基本法第 83 条 = 州は、基本的に特段の定めがない限り、州法律の執行とならんで連邦法律を「州の固有事務」として執行する。</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>共同事務 - 高等教育機関の拡充・新設、地域経済構造の改善、農業構造及び海岸保全の改善</li> <li>（性格：州の事務について連邦が州に協力）</li> </ul>		高度産業社会に対応するために、1969 年に基本法第 8 a 章として追加。
その他	<b>【議会】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>連邦議会 - 国民代表機関（小選挙区制と比例代表制の併用）</li> <li>連邦参議院 - 州の代表機関</li> <li>州の任命するラント政府の構成員から構成。各州は人口比により 3 ~ 6 人の議員を派遣。</li> </ul>	<b>【地方自治】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方自治制度は、各州の憲法に委ねられている。（基本法第 30 条）</li> <li>郡（クライス）、市町村（ゲマインデ）に普通・直接・自由・平等・秘密選挙による議会の設置を義務づけ（基本法第 28 条第 1 項）</li> <li>法律の範囲内で、地域共同体のすべての事務を固有の責任により処理する権利及び市町村連合の自治行政権を保障。（基本法第 28 条第 2 項）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>連邦参議院と州の関係：州は連邦参議院を通じて、州は連邦の立法と行政に協力する。（基本法第 50 条）</li> <li>地方自治制度の詳細は、州の個別法で規定。</li> </ul>

（出典）：「地方の自治権の拡充に向けて」神奈川県自治総合研究センター、1996 年 3 月発行をもとに作成

ドイツの地方自治制度は州により異なっており、連邦全体に基本的なパターンがないことがドイツの地方自治制度の特徴であるとされるが、およそのイメージを掴むため人口・面積ともに大きい州をもとにした体系を以下に掲げる。



（出典）：「地方の自治権の拡充に向けて」神奈川県自治総合研究センター、1996 年 3 月発行

## 【市町村の改革】

### 地域改革

基本法第 28 条第 2 項<sup>13</sup>にみられるように、ドイツの基礎的自治体は市町村で、その数は実に 12,348 (1995 年)である。このうち約半数の 6,291 が全人口の 2 割に満たない旧東ドイツにあるため、旧東ドイツの市町村の人口規模は小さいものが多く、約半数の市町村が人口 500 人未満である。

旧西ドイツでは、1970 年代に「地域改革」と呼ばれる市町村統合が行われ、1968 年に 24,282 あった市町村数が、改革が一段落した 1978 年には 8,506 となった。もっとも旧西ドイツにおいても、州によって市町村の人口規模のバラツキが多く、人口が 1,700 万人を超えるノルトライン・ヴェストファーレン州では 396 市町村であるのに対して、人口が 388 万人に過ぎないラインラント・プファルツ州では 2,305 市町村に上っている (1995 年)。このような開きがあるのは、市町村統合に対する各州の取り組み方が異なっていたことによる。

### 機能改革

機能改革とは、それまでの小規模自治体の時代に名誉職的に行われてきた自治体の事務執行を、専門行政職による事務執行へと近代化することであり、地域改革と密接に関係づけられて進められた。

上記の改革の目的は、市町村の能力を高めることによる、上位の政府 (連邦、州) から市町村への権限移譲であった。

基本法第 28 条第 2 項の規定の趣旨がこうした改革を通じて具体性を有するようになる。

地方自治体 - 州 - 連邦の三者の事務配分が、まず地方自治体を基礎として、州、そして連邦へと組み立てられる原則を生かすためには、事務の受け皿として市町村がひとり立ちをしていくことが必要であったのである。

### ア 市町村の事務内容

市町村は法律の範囲内で基本的に全てのことができるとされ、広範な事務を処理するが、州との関係と市町村の裁量の広さの 2 つの観点から、市町村事務は次のように分類される。

分類	事務の性格	事務例
任意的自治事務	実施の有無も含めて時期も方法も市町村の判断によるもの	緑地管理、スポーツ施設、博物館 等
義務的自治事務	事務の実施が義務となっているものの実施時期や方法が市町村に任されているもの	道路建設、学校、上下水道、消防 等
義務的事務	州の指示を受けるが実施方法に裁量の余地のあるもの	建築監督、営業監督、住民登録 等
委任事務	州によって義務づけられた事務	保健所、戸籍、パスポート発行、国勢調査、選挙 等

(出典)「世界の地方自治制度」竹下讓著、イマジン出版、1999 年 6 月発行より作成

<sup>13</sup> 基本法第 28 条第 2 項「市町村に対しては、法律の範囲内において、地域共同体のすべての事項を、自己の責任において規律する権利が保障されていなければならない。市町村組合もまた、その法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準にしたがって、自治権を有する。」

前記の事務分類のうち、州の指示のある義務的事務と委任事務とで市町村の事務の4分の3を占めているとされ、支出額では社会福祉分野が額の大きさ・伸び率ともにトップで、全体の4分の1を占めているといわれている。<sup>14</sup>

## イ 市町村の仕組み

基本法第28条第1項<sup>15</sup>では市町村が議会を持つことを規定しているが、議会との関係は各州の憲法や地方自治法（ゲマインデ法）により異なっており、以下の4種に分類することができる。これは、歴史的な経緯や第二次世界大戦後の占領国の影響によるところが多い。

分類	内容	採用経緯・主な地域等
参議会型 (Magisterratsverfassung)	市町村議会が、行政を指揮監督する参事会（参議会議長である市町村長及び各参事によって構成）を選出する制度で、議会と執行部との二元的組織形態をとっている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧プロイセンによるシュタイン市制によるもの。</li> <li>ヘッセン州、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州の都市部</li> </ul>
市長型 (Bürgermeisterverfassung)	市町村議会が市町村長を選出し、市町村長が議会議長と行政機関の長を兼ねる制度で、一元的組織形態をとっている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>ナポレオン占領下のラインラントで採用されたフランス式の市制度に由来。</li> <li>ラインラント・プファルツ州、ザールラント州、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州の郡部</li> <li>ラインラント・プファルツ州では1994年より市町村長は住民により直接公選。</li> </ul>
北ドイツ評議会型 (Norddeutsche Ratsverfassung)	市町村議会により、議会の長としての市町村長と行政の長である市町村事務総長が選任される制度で、議会と市町村事務総長が並立する二元的組織形態をとっている。市町村事務総長は、いわば市支配人（シティマネージャー）で、アメリカの支配人制度と類似している。	<ul style="list-style-type: none"> <li>第二次世界大戦後イギリスの占領地域にあってその地方自治制度の影響を受けたもの。</li> <li>ニーダーザクセン州、ノルドライン・ヴェストファーレン州</li> <li>ヴェストファーレン州では1999年に市町村長が住民からの公選となるなど本制度自体が大きく見直されつつある。</li> </ul>
南ドイツ評議会型 (Süddeutsche Ratsverfassung)	市町村議会議員と市町村長は住民により直接選挙される。市町村長は市町村議会の議長も兼ね、強力な権限が与えられている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>1920年代のヴァイマル共和国時代に南部ドイツにおいて導入された制度</li> <li>バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州</li> </ul>

（出典）：「地方の自治権の拡充に向けて」神奈川県自治総合研究センター、1996年3月発行より作成

<sup>14</sup> 「世界の地方自治制度」竹下謙著、イマジン出版、1999年6月発行 p.114

<sup>15</sup> 基本法第28条第1項「…郡および市町村においては、国民は普通、直接、自由、平等および秘密の選挙に基づいてつくられている議会を有していなければならない。…市町村においては、市町村集会在が選挙された団体に代わることができる」

(3) ドイツの広域行政制度<sup>16</sup>

ア 概要

旧西ドイツで推進された市町村統合は、小規模市町村をなくして、市町村が名実ともに「地域サービス」の受け皿となることをめざした改革であったが、改革への取組は州によって異なり、いまだ人口 500 人未満の市町村が全体の半分近くを占める州もあるし、旧東ドイツでは東西ドイツ統合後も改革の動きは芳しくない。<sup>17</sup>

それでは、こうした小規模な市町村はどのように住民サービスをしているのであろうか。

「広範なサービスの担い手」という要求と「小規模市町村」という現実を解決しているのが「市町村連合」である。市町村連合は、各州によって名称は異なるが、いくつかの市町村を構成員として個々の市町村に代わって事務を行うものである。

市町村連合は、市町村統合を補う仕組みであるともいえるため、統合を積極的に進めた州(ノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州、ザールラント州)には市町村連合がない。

市町村連合以外で広域をカバーする自治体として郡が重要な位置を占めている。郡は市町村や市町村連合よりも広域にわたる事務を行う自治体である一方、国家(連邦・州)の下位行政官庁として、州や連邦の仕事も行っている。

以下に、市町村連合と郡の性格を簡単に整理する。

項目	市町村連合(例:ラインラント・プファルツ州)	郡
組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>議会があり、議員は5年毎に参加市町村住民の選挙で選出される。</li> <li>首長は議会が選任する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>議会にあたる「郡会」、郡を代表する「郡長」、郡議員による「郡委員会」で構成される。</li> <li>郡長の選任の仕方、三者の関係等は州によって異なる。</li> </ul>
担任意務	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校や消防、上下水道、土地利用計画の作成など様々である。</li> <li>中には、市町村にとって基本的な自治事務である市町村税の徴収や、住民票の交付や国政選挙などの委任事務を取り込んでいる、権限面でほとんど「市町村統合」に近いものもある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>傘下の市町村だけでは取り組めない広域事務を担当。</li> <li>(例)道路・水路(河川・運河)、警察・治安、国土計画、公営企業、郡立学校等</li> <li>市町村の指導・調整</li> <li>郡長は、赤十字、郡立学校、公営電力、地域開発などの企業や施設の長を兼務する例が多い。</li> </ul>
財源	<ul style="list-style-type: none"> <li>課税権ない。</li> <li>参加市町村の負担金等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>課税権ない。</li> <li>実態は市町村連合と同様、補助金、負担金等</li> </ul>

上記の外、郡と同格の市として、「特別市」がある。特別市は、人口規模が大きく市町村と郡の仕事を合わせ持つ一層制の都市部の自治体である。

<sup>16</sup> 「世界の地方自治制度」竹下讓著、イマジン出版、1999年6月発行による。

<sup>17</sup> この理由として、廣田(東京市政調査会)は、「(1970年代の)改革によって、一般的に市町村の行政能力が向上し、行政効率の向上とサービス供給の均等化が実現したことは確かである。しかし、自治体の区域の拡大により行政と市民の関係が従来に比べて疎遠になったこと、市民参加の機会が減少したことなどの問題が生じた。東西ドイツの統一後、新五州では、...市町村の区域改革はほとんど進まなかった。その背景には、...西ドイツにおける区域改革の経験に対する反省があった。それと同時に、地方自治の理念や経験に疎遠だった旧東ドイツ地域の市町村にとって、行財政力の拡充や効率の向上よりも、地域における民主主義を確立することの方が優先課題だったのである。」と述べている。『「海外の地方分権事情」藤岡純一/自治体問題研究所、自治体研究社、1995年9月発行 p.52』

## イ ドイツ連邦の財政構造

ドイツでは、これまでに見てきたように、公共サービスを「連邦 - 州 - 地方自治体」の 3 層で分担して行っており、その配分は、住民に近いところから、市町村 州 連邦へと配分・組立てられている。

それぞれの事務の分担は、地域住民に直接関わる広範な行政サービスは基本的に市町村が行っており、州は内政についてはほとんど無制限の権限が認められているため、地方自治体(郡、市町村)と州の事務配分を決めるとともに自らの事務を行いながら地方自治体の指導・調整を行っている。連邦は基本法で限定された事務を行うとされている。

それでは、ドイツでは、これら 3 者間でどのように財源が配分され、連邦国家が維持されているのであろうか。

### (ア) 財政規模の比較

連邦・州・市町村の財政を支出の面からみると、それぞれ 35.5%、38.7%、25.8%となっている。連邦全体の経費負担において、実際の交付事務などが州や市町村に委ねられている社会保障経費が 3 分の 1 を占めていることから、支出額はほぼ均等化されているといわれる。<sup>18</sup>

収入は、同様に 32.8%、39.1%、28.1%であるが、収入に占める税収の割合は、それぞれ 89.8%、73.0%、31.1%で、連邦、州に対して市町村の割合が低くなっている。この理由は、以下に述べる「共同税」の配分方法によるものである。

財 政 規 模 比 較

種 別	歳出 (億マルク)	割合 (%)	歳入 (億マルク)	割合 (%)	歳入に占める 税収の割合 (%)
連 邦	4,556	35.5	3,770	32.8	89.8
州	4,964	38.7	4,493	39.1	73.0
市町村	3,303	25.8	3,234	28.1	31.1
合 計	12,823	100.0	11,497	100.0	

(出典)「世界の地方自治制度」竹下譲著、イマジジン出版、1999年6月発行<sup>19</sup>をもとに作成

### (イ) 共同税

共同税は、一定の配分割合でそれぞれに配分される連邦・州・市町村の共有の税金である。その内容は、「所得税」、「法人税」、「売上税(日本の消費税に相当)」の 3 種でドイツの税収の 7 割を超えるもので、ドイツの財政は共同税により賄われる由縁である。

共同税の主体は所得税と売上税で、法人税の割合は小さいものとなっている。

<sup>18</sup> 「世界の地方自治制度」竹下譲著、イマジジン出版、1999年6月発行 p.122

<sup>19</sup> 原典:(財)自治体国際化協会「ドイツ地方財政制度の概要」1998年



共同税の配分割合は、全体の半分を占める所得税が連邦・州・市町村に 42.5%・42.5%・15.0%となっており、法人税と売上税は連邦と州がほぼ半分ずつ分け合う形となっている。

これまで見てきたように市町村の収入に占める税収の割合が他に比べて低いのは、共同税の配分が連邦、州に比べて極めて少ないことによるものである。

ところで、売上税の州間の配分方法であるが、ドイツでは売上税を除く税金は、税事務所の所在地である州の収入になることから、州間の税収格差が生じる。

そこで、売上税が税収格差のクッションとして活用されている。その方法であるが、売上税は納税地によらないで配分されており、税収の 75%が州ごとの人口比で配分され、25%が住民一人当たりの税収がドイツの州全体の平均額を下回る州に、州全体の平均額の 92%を上限として配分される。

このように、売上税は、連邦と州の事務配分と財政負担状況を調整する役目を果たしている。

#### (4) 危機に瀕する地方自治<sup>20</sup>

##### ア 背景

1969 年の基本法改正により連邦と州との間に共同事務が設けられたことに象徴される、戦後 20 年間に形成された「協調的連邦主義」<sup>21</sup>は、ドイツの連邦制を集権化させることになった。さらに、こうした傾向は連邦と州の関係だけでなく、州と自治体の関係についてもいうことができる。

基本法が標榜する「社会国家（福祉国家）」の枠組みの中で、市町村では法律によって実施を義務づけられる必要事務の量が増大した。

特に福祉や公共事業の分野で、州の意図に拘束される建築監督、営業監督、住民登録、道路交通監視、住宅建設などの必要事務が増大し、市町村の自治的な裁量の余地を狭めている。これらの事務は十分な財源措置を講じられないまま、法律による事務委任がなされるため、自治体は固有の事務を行う範囲が狭められてしまう。

こうした状況は、東西ドイツ統一の経済的負担が拍車をかけており、連邦財政悪化の負担は、州、自治体（特に旧西ドイツの自治体）に転嫁される結果となっている。

ドイツ都市会議（連邦レベルの自治体連合組織）は、基本法を改正して、現在、連邦と州に配分されている「売上税」を市町村に配分するよう求めているが、その実現は容易ではない。

##### イ 地方自治の危機への対応

必要事務の増大と財政難は地方自治体の自立の道を狭めており、これはすなわち地方分権の危機にほかならない。

<sup>20</sup> 「海外の地方分権事情」藤岡純一編 / 自治体問題研究所 1995 年 11 月発行 p.52(著者：廣田全男(東京市政調査会))

<sup>21</sup> 「協調的連邦主義」とは社会経済環境の変化等に連邦と州が共同して対応する考え方。これに対する考え方として、基本法制定当初の、連邦と州の立法、行財政の権限を厳格に分離し、対等の関係にある連邦政府と州政府が社会福祉の実現に向けて競争する「競争的連邦主義」がある。

地方自治体は、財政難の中で行政サービスの提供・改善に苦心している。乏しい財源を有効活用して、市民のニーズに対応した行政サービスを提供するため、自治体には創意工夫と人的資源である職員の能力向上が求められている。

多様で複雑な市民のニーズに対応して行政サービスを改善する方法として、ドイツではサービス供給の公的システムの改革が中心となった。この方向は、アメリカのように消費者や顧客の地位を強化したり、イギリスのように公的サービスを民営化ないし市場化するといった解決方法とは異にしている。

これは、ドイツにおいては民主主義の醸成途上であり、政治や行政への参加意識の成熟度が低い結果、自治体の行政運営体制の改革によるサービス改善の方策が優先されたためである。

行政改革＝行政の近代化は、「新しい経営モデル」、「行政の減量化」、「2000年の行政」、「行政改革」、「コンツェルン都市」、「サービス企業的な自治体行政」等様々に呼ばれているが、ドイツの諸都市の行政改革の方向を特徴づけている。

いずれにしても、乏しい行政資源をいかにして最大限に有効かつ効率的に利用するか、それによってサービス改善をどこまで拡大できるかが、ドイツ諸都市の生き残りをかけた喫緊の課題となっている。

これまで、ドイツの自治制度や、広域行政制度、自治体（市町村）の置かれている状況を見てきたが、三層構造の中央集権的行財政制度や、分権に伴わない財源問題、脆弱な自治体を強化するための市町村統合などの区域改革・市町村連合の試みと自治体の行政改革、民主主義の醸成途上で参加文化の根づくのが課題になっている等、ドイツの状況はそのまま我が国に置き換えても違和感のないものである。

乏しい地方財政の中で我が国の自治体と同様に、ドイツの自治体は効率・有効な行政サービスの選択と改善を課題に、行政改革や広域行政を進めている。

次の項では、広域行政とは直接結びつくものではないが、我が国の政治行政風土と似たドイツにあって、先進的な行政改革を成功させた事例として、特別市である「ハイデルベルグ市の行政改革」について東京市政調査会の廣田が紹介しているので、民主化と効率化を模索した好例として我が国自治体にも大いに参考となると思われるため、若干の要約を加えて掲載することとしたい。

#### （５）ハイデルベルグ市の行政改革<sup>22</sup>

ハイデルベルグ市は、バーデン・ヴュルテンベルク州にある人口約14万の特別市である。同市の行政改革は、シュパイヤー行政大学が、「市民にやさしく、効率的に、豊かな成果を

---

<sup>22</sup> 「海外の地方分権事情」藤岡純一編／自治体問題研究所1995年11月発行p.60～71による。

げ、かつ高度の能力をもって」活動している優れた行政団体を選考対象に、2年に1度実施する、連邦的規模で行政の質を競うコンクールで表彰されており、ドイツにおける先進的な成功事例である。

【同市の行政改革の基本理念】

市行政を市民志向・顧客志向的で効率的なサービス企業体に転換すること。  
行政の目的は単なる利潤の獲得ではなく、社会的問題の解決にあるという視点を失わないこと。

【同市の改革の重点】

決定過程における市民参加の新方式の考案  
行政活動の市民指向・顧客指向への再編  
行政管理及び人的・財政的な資源に関する責任の分権化による経済性の向上

ハイデルベルク市の行政改革は、他市(オーバーハウゼン市等)が行っているような「効率」や「節約」に偏った行政改革に比べて、「効率」だけでなく、市民参加や職員参加にも配慮しており、「能率と民主主義」の要請に応えるものとなっている。

ア 行政改革の内容

(ア) 市民参加

従来の参加方式に加えて、問題分野に即して 交通フォーラムにおける市交通発展計画の原案作成、 パネルディスカッションによる観光基本方針の審議、 区民参加による区基本計画の作成、 早い段階における情報提供・参加の実施など、新たな参加方式が開発された。

交通発展計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>交通フォーラム：工業、組合、職人、自転車利用者などの諸団体の代表 120 人が参加。市の交通政策について議論し、目標と方策について基本的な合意を形成。</li> <li>市議会は、同フォーラムの合意に基づき交通発展計画を議決した。</li> </ul>
観光基本方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>公開パネルディスカッション：他都市の観光、交通、経済、ホテル業、文化、その他の観光関連分野の専門家を交えて 11 のパネルを開催</li> <li>上記での市民を交えた討議を踏まえて、観光基本計画が作成され、市議会が議決した。</li> </ul>
区基本計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>区基本計画 = 区の将来の発展方向と施策の重点を明らかにした計画</li> <li>市内全 13 区の計画を区民参加によって作成 (1992 年 ~ )</li> <li>都市開発・統計部が中心になり作成した計画原案に対し、区民は意見や要望、提案を行う。</li> <li>区民意見等を踏まえて、各区の審議会が検討を加えた計画案を市議会が議決</li> </ul>
早い段階での情報提供・参加の実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政活動の改善を目的に、行政の政策形成過程の早い段階での情報提供や市民参加の実施</li> <li>行政活動の改善例：ネッカー河の水力発電が市の歴史的景観を損なうおそれがあったが、計画を早期に知らされた市民の中の専門家の提案で発電所が水面下に設置された。</li> </ul>

(イ) 市民指向・顧客指向の行政の実現

市民指向・顧客指向の理念について行政内部で討議され、市民が近づきやすい行政を実現するために、市民代理人（Bürgerbeauftragte）、市民事務所（Bürgeramt）、ワン・ストップ・エイジェンシー（One - Stop - Agency）などの制度が設けられた。

市民代理人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ドイツ版オンブズマンで、ドイツの自治体では初めての試み</li> <li>・市長発案で 1991 年 3 月、市議会で可決</li> <li>・市民代理人：行政と紛争関係にある市民や、従来のような行政の解決法では救済されない市民のための中立的な機関。権限は、市議会では具申権、行政内部では広範な調査権を有する。制度導入により市と市民間の訴訟件数が減少。</li> </ul>
市民事務所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民向けの行政サービスを区レベルで行う分権的な行政事務所</li> <li>・市長発案で、市内 13 区の中心部に残された合併前の旧市庁舎を再活用</li> <li>・「一つの事務所での」包括的なサービス提供、待ち時間のない個人相談所、門前払いの心配の解消、近くにあって便利な役所、都心部への乗用車の乗り入れ回避、快適な雰囲気と親切で専門的なサービス、働くものにとって愉快で変化に富んだ職場の実現を目指す。</li> <li>・開所時間：午前 8：30～16：00（火～金）週に一度は午後 6 時まで延長（曜日は市民の便宜上、重ならないように事務所間で調整</li> <li>・取扱事務：住民登録、ごみ収集証明、生活保護、住宅補助、教育補助、罰金支払など、およそ市民生活に必要な広範で雑多な行政サービス</li> <li>・設置効果：以前は市内 6 個所の建物の 9 つの窓口で処理していた事務が一個所にまとめられたため、市民にとって 1 日かけた「お役所マラソン」が、設置後は 1 時間以内で済むようになり、市民の評価も高い。 市民事務所で扱われる事務は広範にわたるため、職員もこれに対応できるよう、ジョブ・ローテーションや研修による能力向上、庁内の情報通信技術の整備・改善に力が入れている。</li> </ul>
ワン・ストップ・エイジェンシー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ワン・ストップ・エイジェンシーは、市の経済振興策の一環として計画され、同市への進出企業の相談を一括して引き受ける窓口である。</li> <li>・進出企業に迅速なサービスを提供するため、当該機関が中心となって関係部局の調整、庁内情報・通信網の整備、関係部局・サービス担当課・施設への権限移譲（即決権の付与）、職員の理解促進等が進められている。</li> </ul>

(ウ) 企業的な行政運営

市行政を顧客指向のサービス供給企業に転換するために、企業的な分権的組織運営の方式が取り入れられ、行政分野の一部に原価計算が導入された。

行政管理	中央行政管理室の設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市長 人事・組織部 中央行政管理室の指揮命令系統による市長直結の独立機関</li> <li>・行政管理に関する組織・情報作成・人事等の機能を横断的に束ねている。</li> <li>・会計部長、人事・組織部長、財政課長、組織課長、中央行政管理室長で構成される管理協議会の運営を担当</li> </ul>
	建設投資事業の管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市議会が具体的に開発・導入した管理手続き</li> <li>・目的は、コスト指向的な事業計画と事業運営による、不経済な建設投資や建設コストの超過回避</li> <li>・対象：事業費100マルク以上の全建設事業について、各事業段階における事業責任、関与すべき担当部局、中間成果、決定権を規制する手続きを定める。</li> <li>・上記に付随する経済性の審査：素案段階＝管理協議会、左記段階以降＝建築部技官</li> <li>・管理協議会の審査：決定関連要因の総括的記述、目標の定義、財政的・時間的スケジュールに沿った代替案の提示、事業継続に対する局長会議の決定案等を報告書としてとりまとめ</li> <li>・建設部技官審査：コスト管理に重点をおいた審査。原価と付随コストを事業の全段階で継続的に記述。計画データと比較し、コスト準則を開発等</li> </ul>
	行政運営支援システムとしての行政管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政のコストと業績を明らかにし、十分な情報によって誤った政策を早い段階に阻止するための行政管理のシステム</li> <li>・料金や手数料など原価計算が行われる分野を中心に実施</li> <li>・市営プールの実施例：データ集約によりコストと利用者を把握し、この情報をもとに屋内プールを閉鎖、屋外プールの開業時間を短縮。経常コストを年当たり100万マルク節約</li> <li>・原価計算の行われない分野でも、市立図書館、音楽学校等の企業の性質をもった施設について過去5年間のコストと業績、補助金需要の変遷が把握され、コスト削減や実績に応じた授業の増加等が図られた。</li> </ul>
課題・成果分析事業		<ul style="list-style-type: none"> <li>・目標にかなったサービス給付に対する公衆の期待、行政の政策的戦略的目標、行政内部の明白な成果責任・コスト責任を明らかにする、投入コストより産出された価値や業績を重視した行政運営への転換を基礎づけるもの。</li> <li>・当該事業は「中央行政管理室」により運営。行政成果の把握は行政管理の基礎として役立てられ、中央行政管理室は成果に対して資源配分を行う。</li> </ul>
資源責任の分権化		<ul style="list-style-type: none"> <li>・市行政を能率的で顧客指向・コスト指向のサービス企業体へと中長期的に転換させる行政改革の一環として位置づけられる。</li> <li>・目的は、短期的な節約ではなく、中長期的な行政の経済性の実現に置かれている。</li> <li>・この分権化は、中央行政管理室と会計部の先導で進められ、市長は市議会の同意を得て、部単位で参加するモデル事業を実施して、その経験を収集した。</li> <li>・モデルとなった部は、行政機構の内部で独立した「企業」として扱われ、事務権限だけでなく、人的・財政的な資源を自由に使える権限を獲得する。独立採算制をとり、予算の範囲内で流用も可能とされる。</li> <li>・給付と財政の目標は、市の権限ある機関により確定・管理され、部は目標が厳守されているか定期的に報告する。</li> <li>・モデル事業は、市立図書館、劇場・オーケストラ、ごみ処理分野から、1994年1月より順次開始された。</li> <li>・事業の規則は、職員代表、モデル所管部、会計部、人事・組織部の協力により策定された。主たる内容は、モデル所管部に共通するモデル事業のための職務の割り当て。</li> <li>・モデル所管部の実施年度の目標は、前年度に達成された給付水準に置かれ、予算計画審議の前にモデル所管部と管理協議会（前出）との間で量と質の両面にわたる詳細な目標を定めた目標協定が結ばれる。協定は、市長の承認を得て、市議会が予算計画の範囲内で可決。</li> </ul>

## イ 行政の近代化への評価

廣田は、「行政の近代化は、単なる財政難の下での節約の問題ではなく、自治体運営の経済性・有効性の向上という中長期的な問題でもある。財政難が行政改革のきっかけであるとしても、行政改革の射程はそれへの対応に限られないのである。もちろんその場合、市民参加や職員参加といった参加の視点、また自治体の存立目的が「社会問題の解決」であるという点を忘れてはならない。これは、効率の視点のみに立脚する民営化思想とは相容れない。民営化改革は、それが目先の負債の解消のためであったなら、必ずしも成功しないかもしれない。」と指摘している。<sup>23</sup>

これまで、欧米の広域行政制度について、コミュニティの自治の確保と効率性の確保のディレンマと闘いながら広域行政を模索するアメリカの実例や、市町村合併が制度上限界を有し広域行政組織対応を進めるフランスにおける行政の民主化への課題、地方自治の発達途上にあり財政難にあえぎながら行政の近代化（行政改革）を進める、我が国の自治体と共通する課題を持つ、ドイツの広域行政と顧客指向の改革への市の挑戦をみてきた。

こうした広域行政事例を選択する上でのねらいは、広域行政を進める上での二つの課題、民主化と、経済的・効率的な行政運営をいかにすれば両立させられるか、ということである。

上記の制度・事例に見られるように、それぞれ苦心し知恵を絞りながら課題解決の道を模索している。あるいは正解はないのかもしれない。しかしながら、広域行政を進めていく上で忘れてはならないことを指摘した上記の廣田の言葉を最後に掲げてこの節を終わりたい。

<sup>23</sup> 「海外の地方分権事情」藤岡純一編 / 自治体問題研究所 1995年11月発行 p.71

## 第2章 神奈川県における広域行政の必要性

### 第1節 本県で広域行政が必要とされる背景

第1章第1節で全国レベルの広域行政の背景について取り上げたが、この節では、本県において広域行政が必要な背景を述べる。続いて本県市町村の財政状況、通勤・通学圏と人の動きの状況、高齢化の状況、生活圏の状況などから広域行政の必要性を検討する。

【本県の広域行政の背景】市町村や都道府県の境界を越えて自治体間で連携する広域行政が各地で行われているなかで、本県でも広域的な行政課題への対応から、さまざまな取組が行われている。その必要とされる背景は次の点である。

首都圏にある本県においては、交通・情報通信手段の普及・発達や経済活動の進展に伴い、住民の日常生活圏が自治体の区域を越えて、ますます拡大しており、自治体はその行政区域を越えて、広域的な観点から都市計画等を進めることにより、まちづくりを展開することが必要であると言われている。

都市部を中心に人口が急増した本県のような地域では、短期間のうちに少子・高齢化が進展し、医療、福祉等の社会保障関係費の増大が見込まれる。その中において、基幹的な行政サービスのレベルの維持、向上も要請される。

介護保険制度の施行やごみ処理の広域化等、新たな広域行政需要への具体的な対応も求められている。

本県の人口は、2009年にピークを迎え、その後減少していくと予想されている。労働力人口の減少、経済の緩やかな成長に伴い、税収の増加は期待できない。

本県の人口のピーク：2009年に約884万人と推計（神奈川県企画部政策調整課）

自由時間の増大や価値観の多様化に伴う県民のライフスタイルの変化により、文化活動・スポーツ活動への参加意欲の高まり、生涯学習や女性に関する施策への要望、バリアフリー等、質の高いまちづくりなど、行政の質・量ともにさらなる向上が求められている。

出典：神奈川県企画部市町村課資料より作成

#### 1 県内市町村の状況

本県には、37の市町村があり、19市17町1村から構成されている。市町村数を全国の都道府県と比較すると、富山県、福井県の35に次いで、少ない数となっている。

県内に政令指定都市である横浜、川崎市、人口60万人を超える相模原市、2001（平成

13)年4月に中核市に移行する横須賀市、2000(平成12)年11月に特例市に移行した小田原市、大和市、同じく2001(平成13)年4月に特例市に移行する平塚市などを抱えている。

本県の人口は、2001(平成13)年1月現在、850万人を超え、横浜、川崎の両政令指定都市でその約55%(横浜市343万3千人、川崎市125万2千人)を占めている。市町村の平均人口は約23万人で、最高は横浜市の343万3千人、最少は清川村3千500人となっている。人口の多い自治体は100万人以上が2団体、50万人以上100万人未満が1団体、30万人以上50万人未満が2団体となっており、反対に少ない自治体は1万人未満が2団体、1万人以上2万人未満が8団体、2万人以上3万人未満が2団体などとなっている。

このように県内市町村の数や人口規模、政令市・中核市・特例市等の存在からすると、本県は住民ニーズに応えられる行政体制基盤を有した自治体の多い県であるといえる。

次に面積の状況は、本県全体で2,415k㎡であり、市町村の平均面積は65k㎡となっている。最高は横浜市436k㎡、最小は開成町6k㎡となっている。

表 2-1-1 都道府県別市町村数の比較(2001年1月現在)

市町村数の多い都道府県		市町村数の少ない都道府県	
北海道	212市町村	富山県	35市町村
長野県	120	福井県	35
新潟県	111	神奈川県	37
岐阜県	99	鳥取県	39
福岡県	97	石川県	41

出典：財団法人 地方自治情報センター資料より作成

表 2-1-2 県内市町村の人口及び面積

市町村数 (A)	人口 (B)	平均人口 (B/A)	面積 (C)	平均面積 (C/A)
37	8,503,456人	229,823人	2415.14k㎡	65.27k㎡

出典：人口は、2001(平成13)年1月1日現在の神奈川県人口統計調査による。

面積は、1999(平成11)年10月1日現在の建設省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」による。



表 2-1-3 県内市町村の人口段階別の数

人 口	自治体数	備 考
1 0 0 万人以上	2	横浜市、川崎市
5 0 万人以上 1 0 0 万人未満	1	相模原市
3 0 万人以上 5 0 万人未満	2	横須賀市、藤沢市
2 0 万人以上 3 0 万人未満	5	平塚市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市、小田原市
5 万人以上 2 0 万人未満	8	秦野市、鎌倉市、座間市、海老名市、伊勢原市、綾瀬市、逗子市、三浦市
3 万人以上 5 万人未満	7	寒川町、南足柄市、愛川町、大磯町、二宮町、葉山町、津久井町
2 万人以上 3 万人未満	2	湯河原町、城山町
1 万人以上 2 万人未満	8	大井町、箱根町、山北町、開成町、松田町、藤野町、相模湖町、中井町
1 万人未満	2	真鶴町、清川村
合 計	3 7	

出典：2001（平成 13）年 1 月 1 日現在の神奈川県人口統計調査による。

表 2-1-4 政令市・中核市・特例市・一般市の位置付け

区分	政令指定都市	中核市	特例市	一般市
要件	人口 50 万人以上 (地自法第 252 条の 19) 行財政能力が既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市を指定 (運用上の基準)	人口 30 万人以上 面積 100k m <sup>2</sup> 以上 (同法第 252 条の 23)	人口 20 万人以上 (同法第 252 条の 26 の 3)	人口 5 万人以上 中心市街地区域内の戸数が全戸数の 6 割以上 商工業など都市的業態に従事する者と同一世帯に属する者が全人口の 6 割以上 当該都道府県の条例で定める要件を具備 (同法第 8 条)
主な市	横浜市、大阪市、名古屋市など、全国 12 市	新潟市、岡山市など 全国 27 市	函館市、盛岡市、小田原市、大和市など、全国 10 市 (2001 年 4 月に 20 市、追加予定)	
都道府県から移管される事務	ほぼ都道府県なみ特例、行政区の設置が可能 (同法第 252 条の 19、第 252 条の 20)	児童・身障者・老人福祉行政、母子・老人保健、食品衛生・興行場・旅館・公衆浴場・クリーニング業・理容業の許可、医療機関の指導監督、都市計画・土地区画整理・都市再開発・屋外広告物規制、大気汚染・悪臭・騒音・振動・水質汚濁規制	都市計画・土地区画整理・都市再開発、悪臭・騒音・振動・水質汚濁規制	

(2001 (平成 13) 年 1 月現在)

## 2 県内市町村の財政状況

本県市町村の財政状況を知るうえで、地方公共団体の財政力の強弱を示す「財政力指数」、財政構造の弾力性を示す「経常収支比率」や普通交付税交付団体の推移を見ておく必要がある。

まず本県 37 市町村の財政力指数（過去 3 ヶ年平均：1998（平成 10）年度～2000（平成 12）年度）は、全国平均（過去 3 ヶ年平均：1996（平成 8）年度～1998（平成 10）年度）が 0.42 であるのに対して、箱根町の 1.589、厚木市 1.353 をはじめ財政力指数 1 以上の団体が 11 団体、0.9 以上 1 未満の団体が 9 団体、0.8 以上 0.9 未満の団体が 7 団体、0.5 以上 0.8 未満の団体が 7 団体、0.4 台の団体が 3 団体となっている。財政力指数を見る限りにおいて、全国と比較すると高い状況にある。

次に、財政構造の弾力性を示す経常収支比率であるが、地方税の減少と人件費・公債費の増加により弾力性が失われてきている。一般的に都市は 75%、町村は 70%程度が妥当であると言われているが、本県の経常収支比率（1999 年度：減税補てん債を含む）は、70%以上 75%未満の町村が 4 団体、75%以上 80%未満の市町が 8 団体、80%以上 85%未満の市町が 10 団体、85%以上 90%未満の市町が 12 団体、90%以上の市町が 3 団体あり、財政構造が硬直化してきている。

県内 37 市町村の普通交付税交付団体の推移を見ると、1989（平成元）年から 1991 年（平成 3）年度にかけて 14 団体であったものが、以後増加傾向にあり、1999（平成 11）年度に 27 団体、2000（平成 12）年度には 30 団体に増加している。今回、新たに平塚市が 38 年ぶりに交付団体入りしたのをはじめとして、伊勢原市、海老名市などが交付団体入りしている状況であり、昨今の低迷する経済の中で、県内の自治体も厳しい財政状況下に置かれていることを示している。

厳しい財政状況においては、これまでも増して効率的な行財政運営が求められ、公共施設の建設等にあたり、隣接自治体と広域的な視点で工夫することや簡素で効率的な行政体制の整備・確立が必要となってきた。

表 2-1-5 経常収支比率（1999 年度） 減税補てん債を含む

区 分	団 体 数
経常収支比率が 70%以上 75%未満	4 団体
同 比率が 75%以上 80%未満	8 団体
同 比率が 80%以上 85%未満	10 団体
同 比率が 85%以上 90%未満	12 団体
同 比率が 90%以上	3 団体
計	37 団体

出典：神奈川県企画部市町村課資料を基に作成

表 2-1-6 普通交付税の交付団体と不交付団体（2000 年度）

区 分	団 体 数
普通交付税交付団体	横浜市、川崎市、横須賀市など 30 団体
同 不交付団体	鎌倉市、藤沢市、厚木市、南足柄市、寒川町、 中井町、箱根町の 7 団体

出典：神奈川県企画部市町村課資料を基に作成

#### 財政力指数

地方公共団体の財政力指数を示す指標で、普通交付税の算定に用いる基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値。この数値が 1 以上の団体は、普通交付税の不交付団体となる。

#### 経常収支比率

財政構造の弾力性を測定する指標で、比率が低いほど新たな行政需要に弾力的に対応することができる。一般的に都市は 75%、町村は 70%程度が妥当で、それぞれ 80%、75%を超えると弾力性を失う傾向がある。

### 3 通勤・通学圏と人の動きの状況

本県は通勤・通学に関しては、流出超過県という特徴を有している。本県から他県へ通勤・通学する人口（流出人口）は、1995 年の国勢調査によれば、1,178,527 人、他県から本県へ通勤する人口（流入人口）は、306,706 人であり、流出人口が流入人口を 871,821 人上回り、流出超過という特徴を示している。特に東京への通勤・通学度が高い状況にある。

県内市町村で、複数の市町村からの流入状況は、10%以上の流入が見られるのは横浜市、横須賀市、平塚市、小田原市、相模原市、厚木市の 6 市で、7%以上は藤沢市である。以上の 7 市が通勤・通学の状況から県下の中心市ということが出来る。このうち、横浜市が県内の 15 の市町を通勤・通学圏内に取り込み、小田原市が 10 市町、厚木市・平塚市が 5 市町村をそれぞれ通勤・通学圏内に取り込んでいる。

また、1997 年の「かながわ交通計画」（神奈川県都市部）によると、本県における人の動きは 1988（昭和 63）年から 1993（平成 5）年にかけて約 5%増加しており、県内地域間で約 2%増加したのに対して、県内から県外及び県外から県内への流動は約 20%増加しており、本県の人々の動きは広域化している。こうしたことから、市町村の区域を越えて、場合によっては都県境を越えて広域的な行政サービスが必要になってきている。

表 2-1-7 通勤・通学の状況

単位 %

流出先市町村等	通勤・通学圏	準通勤・通学圏
横浜市	川崎市 川崎区 10.3 幸区 14.0 中原区 11.1 横須賀市 19.3 鎌倉市 17.8 藤沢市 12.9 茅ヶ崎市 12.2 逗子市 21.9 三浦市 12.6 大和市 15.9 海老名市 12.1 綾瀬市 13.2 葉山町 19.4 (10市町)	川崎市 9.3 高津区 8.9 宮前区 9.7 麻生区 7.1 相模原市 7.5 座間市 9.6 大磯町 8.7 二宮町 9.7 (5市町)
横須賀市	三浦市 24.8 葉山町 11.9 (2市町)	逗子市 9.1 (1市)
平塚市	大磯町 20.2 二宮町 14.3 (2市町)	秦野市 9.5 伊勢原市 7.6 中井町 8.8 (3市町)
小田原市	南足柄市 24.6 二宮町 10.4 中井町 10.5 大井町 21.1 松田町 16.4 山北町 14.8 開成町 17.4 真鶴町 21.4 湯河原町 14.1 (9市町)	箱根町 7.9 (1町)
相模原市	城山町 29.1 津久井町 24.0 (2町)	愛川町 7.4 相模湖町 7.1 (2町)
藤沢市	茅ヶ崎市 11.0 (1市)	鎌倉市 7.5 綾瀬市 8.1 寒川町 7.7 (3市町)

出典：1995年国勢調査

#### 4 県内の高齢化の状況

県内の高齢化の状況は、県内 37 市町村のうち 20 市町村で高齢化率（人口に占める 65 歳以上の人の割合）が 14%以上（2000（平成 12）年 1 月現在）となっている。高齢化率が 7%以上 14%未満を「高齢化社会」、14%以上を「高齢社会」、20%以上を「超高齢社会」とされているが、本県の市町村別の内訳は、次の表 2-1-8 のとおりである。

県内全体の高齢化率は 13.2%であるが、推計では 2001（平成 13）年中に 14%、10 年後

には20%以上となり、超高齢社会に突入することとなる。<sup>1</sup>

こうした県内の高齢化の状況を踏まえ、高齢者を支える人材の確保やサービス提供施設を整備することなど、高齢社会に対応するために自治体が連携して広域行政を推進していく必要がある。

表 2-1-8 県内市町村の高齢化率と平均年齢

市町村名	高齢化率	平均年齢	市町村名	高齢化率	平均年齢
1 湯河原町	22.0 %	45.11 歳	20 茅ヶ崎市	14.1 %	40.29 歳
2 真鶴町	21.7 %	44.94 歳	21 平塚市	13.4 %	39.76 歳
3 逗子市	21.2 %	44.42 歳	21 津久井町	13.4 %	39.92 歳
4 山北町	20.7 %	43.38 歳	23 横浜市	13.3 %	39.73 歳
5 鎌倉市	20.6 %	44.41 歳	24 藤沢市	13.2 %	39.48 歳
6 箱根町	20.2 %	45.21 歳	25 大井町	12.7 %	39.02 歳
7 葉山町	19.8 %	44.42 歳	26 秦野市	12.0 %	38.72 歳
8 藤野町	19.0 %	42.65 歳	27 川崎市	11.9 %	38.54 歳
9 大磯町	18.6 %	43.47 歳	28 伊勢原市	11.5 %	38.20 歳
10 三浦市	18.3 %	42.83 歳	29 城山町	11.2 %	39.25 歳
11 松田町	17.7 %	41.95 歳	30 大和市	11.0 %	38.67 歳
12 二宮町	17.0 %	42.10 歳	31 愛川町	10.8 %	37.90 歳
13 横須賀市	16.8 %	41.78 歳	31 寒川町	10.8 %	38.51 歳
14 小田原市	16.2 %	41.09 歳	33 相模原市	10.6 %	38.05 歳
15 清川村	15.8 %	41.89 歳	34 座間市	10.4 %	38.07 歳
16 相模湖町	15.7 %	40.85 歳	35 綾瀬市	10.3 %	38.91 歳
17 南足柄市	15.4 %	41.06 歳	36 海老名市	10.2 %	38.32 歳
18 開成町	15.2 %	40.74 歳	37 厚木市	10.1 %	37.63 歳
19 中井町	14.1 %	40.69 歳	県全体	13.2 %	

出典：神奈川県高齢者保健福祉課調べ（2000（平成12）年1月1日現在）

## 5 県内の生活圏

次に本県の生活圏については、「神奈川の地域構造と生活圏」（当センター研究報告書）によると<sup>2</sup>、生活圏に関する実態調査結果や通勤・通学・商圈の状況などを基にして県内の生活圏を9つに分類している。

その特徴は、ほとんどの生活圏が中心市を媒介として、一定の広がりを持った地域的一体

<sup>1</sup> 朝日新聞（2000年9月12日）「高齢社会じわり県内の過半数に」

<sup>2</sup> 神奈川県自治総合研究センター「神奈川の地域構造と生活圏」、1998、p.166

性を呈しており、個々の生活圏がそれぞれの機能を発揮し、自律化していくとともに、広域的な生活圏のネットワーク化した取組が期待できるとされている。

また隣接する地域が、東京都、静岡県、山梨県の生活圏においては、都県境を越えた広域的な地域創造戦略を考えることも可能である。

このように、本県においては県内の生活圏同士あるいは都県境を越えて、広域的な取組を行う可能性を有している。

表 2-1-9 県内の生活圏域

生活圏域	生活圏の姿
横浜市・川崎市域 (2市)	横浜を中心とする生活圏であり、川崎市とともに政令2市から構成され、人口数、製造品出荷額等で全県比において圧倒的割合を占める。川崎は京浜工業地帯の中核を形成し、製造業が主要産業であり、県域の中心地であるが、東京との近接性から通過点的性格が見られる。面積的にも広い生活圏のため、東京に近い地域と離れている地域とで地域的性格を異にしている。都市的土地利用が高く、商業集積も顕著である。
横須賀市・三浦市・逗子市・葉山町域 (3市1町)	半島部の生活圏域で、生活圏の中心地は横須賀。自治行政等で比較的生活圏内のまとまりがあるものの、交通等諸機能面で東京志向が強い。農業・水産・工業・都市住宅が同居している。住民の定住志向も強い。
鎌倉市・藤沢市・茅ヶ崎市・寒川町域 (3市1町)	生活圏の中心は藤沢。生活圏の内陸部と海側地域では地域的諸相を異にしている。職・住や非日常空間(鎌倉等)、近郊緑地などが存在し、多面的な顔を持った生活圏。
平塚市・大磯町・二宮町・秦野市・中井町域 (2市3町)	平塚が生活圏の中心。丹沢の山間部(秦野)から湘南の海浜部(平塚等)までを圏域内に有する。
大和市・座間市・海老名市・綾瀬市域(4市)	圏域内の中心性に乏しいが、大和に商業集積が見られる。内陸部の比較的均質な住宅都市郡からなる生活圏。都市化が顕著で、都市的流動性も高い圏域。
厚木市・愛川町・清川村・伊勢原市域 (2市1町1村)	厚木の中心性が極めて高い生活圏。圏域は相模川の上・中流域を形成し、山間部を後背地に抱える。

<p>相模原市・城山町・津久井町・相模湖町・藤野町域（1市4町）</p>	<p>相模原が生活圏の中心を成す。自然が豊かな相模川上流部を形成し、県域レベルの水源地、東京都・山梨県との関わりが高い生活圏で、人口増加率が全般的に高い。</p>
<p>南足柄市・大井町・松田町・開成町・山北町・小田原市域（2市4町）</p>	<p>生活圏の中で、第1次産業の割合が高い圏域で小田原が中心。水源地である河川上流域から河口域までを形成。自然的地域資源が豊富な圏域である。</p>
<p>小田原市・真鶴町・湯河原町・箱根町域（1市3町）</p>	<p>小田原が生活圏の中心。箱根・湯河原等の観光的基盤に立脚した地域構造を呈している。歴史性・地域資源性に富んでいる。静岡県との交流も見られる。</p>

出典：「神奈川の地域構造と生活圏」



## 第 2 節 本県に関わる広域連携事例

---

都道府県や市町村の枠を越えて数多くの広域連携が行われているが、本県でも県内市町村間あるいは県境を越えた自治体間などにおいてさまざまな取組が展開されている。

市町村レベルでは、任意の協議会や協定等により市町村域を越えた協力をしている例があるが、本県では県西地域広域市町村圏を構成する 2 市 8 町が設置した任意の協議会による広域計画の策定をはじめ、公共施設の相互利用などさまざまな取組事例がある。また、消防活動や防災面で県境を越えた協定が結ばれていたり、相模原市と東京都町田市、藤野町と山梨県上野原村・秋山村のような都県境を越えた広域連携が行われている例もある。

県の参加する取組では、首都圏特有の広域的課題や環境・観光などの分野で県境を越えた広がりを持つ課題へ対応するための協議会などがある。「七都県市首脳会議」をはじめ、山梨・静岡・神奈川三県の広域的問題を協議する場として設置され、現在は富士箱根伊豆交流圏の形成を目指した取組を行っている「山梨・静岡・神奈川三県広域問題協議会」、流域の環境保全を図る「桂川・相模川流域協議会」による取組などがある。

昨今、広域的に取り組む必要のある課題が増えているなかで、今後は、各地域が単独で解決を図ることが困難な課題に対しては、地域間の連携をより深め広域的に取り組んでいくことが必要とされている。

### 1 県内市町村の取組

#### (1) 介護保険

介護保険をめぐることは、全国で規模の小さな市町村が周辺の市町村と広域連合を組む例が増えるなど、広域的な取組が進められている。本県においても要介護認定事務について、足柄上郡 5 町（中井町、大井町、松田町、山北町、開成町）と津久井郡 2 町（相模湖町、藤野町）で認定審査会の共同設置が図られている。両者とも、地方自治法に基づく「機関の共同設置」による方法で行われている。

まず、足柄上郡の場合は、従来から 5 町で「あしがら広域福祉センター」を設置するなど広域的な取組をしてきたことや住民の地域的な一体感が強く認定の統一性を確保する必要性などから、共同化の意向が強かった。こうしたことから、1999（平成 11）年 4 月に介護認定審査会の共同設置を行った。次いで、津久井郡の 2 町は、審査会委員の確保・ローテーションが容易であることや事務局経費が軽減できることなどから、1999（平成 11）年 9 月に共同設置を行った。

介護認定審査会の共同設置を行う場合のメリットは、広域的な機関による審査判定により、公平かつ統一的な判断が可能であるという要介護認定の公平性・客観性が高くなること、委員等の確保・養成が容易になること、認定事務の迅速化、円滑化などである。

一方で、審査会の開催にあたり、事務局間の連絡調整に手間がかかったり、審査会を置く

市町村の負担が大きくなるといった点が指摘されている。これらの点も踏まえ、市町村において広域化の検討が図られていくものと考えられる。

## (2)ごみ処理

市町村が連携して、ごみの広域処理に取り組む動きが見られる。県内を9ブロックに分けてごみ処理の広域化計画を推進する事業はその一例である。複数自治体によるごみ処理は、本県が1998(平成10)年に「ごみ処理広域化計画」を策定したことを受けて、市町村間で動きがでてきている。

まず横須賀三浦地区の4市1町(横須賀市、三浦市、鎌倉市、逗子市、葉山町)は、「ごみ処理広域化協議会」をつくり、広域処理の実施に向けて検討を進めている。協議会がまとめたシステム案では、ごみ処理施設への搬入から最終処分(埋め立て)までが対象で、焼却炉など中間処理施設は横須賀市と逗子市が、破砕選別施設は鎌倉市と葉山町が担い、三浦市は最終処分場を請け負う予定である。なお最終処分場は、公平性を保つために同じ自治体に連続して設置しない方針である。

広域処理のメリットは、一つの自治体で焼却施設や最終処分場を用意しなくて済むこと、焼却施設の集約でダイオキシン被害が想定される排煙を減らせることなどにある。特に財源に乏しく面積も小さい三浦市や葉山町は、早い時期から実現を呼びかけてきたところであり、2010年度の開始を目標としている。<sup>1</sup>

足柄上地区の1市5町(南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町)でも、現在、南足柄市、足柄東部清掃組合、足柄西部清掃組合の3施設で行っているごみ処理を統合し、新清掃工場を建設する方向で、2010年度の稼働を目指している。

さらに厚木愛甲地区の3市町村(厚木市、愛川町、清川村)でも、新たな焼却施設や最終処分場の建設など、三市町村が一体となったごみの広域処理に取り組む動きがでており、今後、各地区で計画的かつ総合的な取組が進められる予定である。

表 2-2-1 神奈川県ごみ処理広域化計画(抜粋)

1 計画の目的	<p>ごみの減量化・資源化の推進による資源循環型社会の構築及びごみの適正処理による環境負荷の軽減を目的として、計画的かつ総合的に次のような取組を進めるものとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ごみの排出抑制と減量化・資源化</li> <li>・ダイオキシン対策</li> </ul>
---------	---

<sup>1</sup> 神奈川新聞(2000年4月3日)「自治体が連携 ごみ広域処理」

2 広域処理にあつての考え方	<p>(ブロックの設定)</p> <p>県内を9つのブロックにわけ、ブロックでは、構成市町村がごみの収集体制、分別方法、減量化・資源化の方策、施設整備など広域的なごみ処理全般を総合的に検討・協議する。</p> <p>(広域的な施設整備)</p> <p>ブロック内における広域的なごみ処理施設の整備にあたっては、県・市町村で十分検討を行い、ブロック構成市町村が協力して分担し合うものとする。</p> <p>(市町村間の相互支援)</p> <p>各市町村は、ごみ処理の広域化にあたって、ブロック内はもとより、必要な場合はブロックの範囲を越えて相互に協力するものとする。</p>
----------------	--

出典：神奈川県環境農政部資料

## 2 県境を越えた市町村の取組

### (1) 相模原市と東京都町田市の事例

相模原市と町田市は、神奈川県と東京都の都県境を越えた広域連携の取組を行っている。

相模原市（人口約61万人）と町田市（人口約38万人）は、かつては「絹の道」により、現在はJR横浜線、国道16号、境川というルートで結ばれ交流が盛んな地域であり<sup>2</sup>、地理的にも歴史的にも相互に密接な関係を有している。

過去には、都県を異にしているため行政間の交流は市民の間での交流ほど活発ではなかったが、1993（平成5）年に開催された首長懇談会が両市の交流を深める一つの契機となった。1998（平成10）年には図書館の相互利用が始まるとともに、現在、青少年宿泊施設等の相互利用も行われている。さらに両市の職員の人事交流や広報記事でお互いの情報を掲載するなどの取組が行われたり、1999（平成11）年に都県境を越えた業務核都市の指定を受けている。

今後、地方分権の進展により、都県の垣根が低くなるなどして、両市の交流が更に進展していくことが予想されるが、一方では都県境の壁という課題も残っている。行政の管轄の違いにより、河川改修のための橋建造の調整に労力がかかったり、消防の通報が居住地より遠い自治体側の消防庁・消防署にいたりするなど、住民の視点に立つと疑問に感じる点などがある。

#### 業務核都市

第5次首都圏基本計画において、首都圏の地域構造を東京都心部への一極依存構造から「分散型ネットワーク構造」へと改編することとし、その拠点となる業務核都市等を「広域連携拠点」として位置付け、その育成整備を図ることとしている。

<sup>2</sup> 神奈川新聞（2000年4月23日）「100万都市夢広がる」

表 2-2-2 相模原市と町田市の人口、面積

区 分	神奈川県相模原市	東京都町田市
人 口	606,842 人	375,905 人
面 積	90.39 k m <sup>2</sup>	71.62 k m <sup>2</sup>

相模原市の人口は、2001（平成 13）年 1 月 1 日現在の神奈川県人口統計調査、  
町田市は 2001（平成 13）年 1 月 1 日現在の住民基本台帳人口による。

(2) 横浜市と山梨県道志村の事例<sup>3</sup>

横浜市の水道水は、本県との県境に位置する山梨県南都留郡道志村を貫流する道志川から取水され、横浜市の保有水源の約 1 割を担っている。双方の自治体においては、水源保全等の面で広域連携を図ったり、「水の絆」を通じて交流を深める等の取組が行われている。

道志村には、横浜市水道局の経営する広大な水源かん養林（村の面積の約 36%）があり、道志川の水を横浜市に安定して送り続けるために重要な役割を果たしている。

また 1989（平成元）年に道志村においてゴルフ場建設問題が起きたことを契機に、横浜市は道志村との間で自然環境の保全と調和する村の活性化等について協議を行い、村の活性化や水源保全の安定的な資金とするために、1997（平成 9）年に共同で水源基金を設立した。これは横浜市が 10 億円、道志村が 1,000 万円を分担し、計 10 億 1,000 万円の信託財産とし、村における自然環境の保全、社会生活基盤の向上に資する事業に対して助成を行い、水源地の保全、地域振興、地域住民の福祉向上に寄与することを目的として設立されたものである。基金の運用益で事業に助成を行っており、1999（平成 11）年度は自然環境保全活動事業（クリーンキャンペーン、ごみ収集所設置）や生活基盤向上の活動事業（登山道遊歩道整備、消防関係機材整備）などに助成金が給付されている。

今後も両自治体間で、文化・スポーツなどを通じた交流ネットワークの形成を図り、道志川の水を通じた交流の充実が望まれている。

表 2-2-3 横浜市と道志村の人口、面積

区 分	神奈川県横浜市	山梨県道志村
人 口	3,432,558 人	2,188 人
面 積	436.87 k m <sup>2</sup>	79.57 k m <sup>2</sup>

横浜市の人口は、2001（平成 13）年 1 月 1 日現在の神奈川県人口統計調査、  
道志村は 2001（平成 13）年 1 月 1 日現在の住民基本台帳人口による。

<sup>3</sup> 「農 vol.18」、ぎょうせい、1999、p.84

### 3 県の参加する取組

本県は、首都圏特有の広域的課題や環境・観光などの分野で県域を越えた広がりを持つ課題への対応を協議するため、隣接する都県や政令市等といくつかの課題別の協議会を持っている。そこで、こうした地方自治法によらない「事実上の協議会」の取組事例を取り上げ、その状況や課題を検討する。

#### (1) 七都県市首脳会議

七都県市首脳会議は、1979（昭和 54）年に埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県各知事と横浜市、川崎市の両市長を構成員として設立されたもので（その後、1992（平成 4）年に千葉市が加入）、長期的展望のもとに首都圏の広域的課題について共同して取り組むことを目的としており、これまで首都機能のあり方、東京一極集中問題、東京湾域の保全と利用、ごみの減量化・再資源化の促進、環境保全対策、広域的な防災対応力の向上、地方分権の課題などに取り組み、「東京湾における不法係留対策指針」や「東京湾富栄養化対策指導指針」の策定、「七都県市低公害車指定制度」の創設、「七都県市合同防災訓練」や「地球温暖化防止キャンペーン」の実施など、さまざまな実績をあげている。また、地方分権や税制改革などに関して国に対して積極的に意見表明等を行っている。

最近の例では、2000（平成 12）年 11 月の会議において、首都機能移転問題やディーゼル車対策、地方税財源問題などについて意見を表明している。

表 2-2-4 七都県市首脳会議の概要

設 立 年	1979（昭和 54）年
目 的	会議は、七都県市の知事及び市長が 21 世紀への長期的展望のもとに、共有する膨大な地域活力を生かし、人間生活の総合的条件の向上を図るため、共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的とする。
構 成 員	埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県各知事並びに横浜市、川崎市及び千葉市の市長
会議及び座長	会議は、持ち回りとし開催担当都県市の長が召集する。 座長は、開催担当都県市の長がこれにあたる。
運 営	事務局 各会議の事務局は 1 年単位の持ち回りとし、開催担当都県市がこれにあたる。 協議事項 各自治体において対処できる事項については施策に盛り込む。 共同で対応すべき事項については、協議により進める。

	<p>自治体相互において利害が相対する場合は調整を行う。 自治体のみにおいて対応できない制度等に係る問題は、 国等関係機関に共同で働きかける。 下部組織に協議・研究を命じて、課題を検討する。</p> <p>開催担当の順序 埼玉県、神奈川県、千葉県、横浜市、東京都、川崎市、千 葉市とする。</p> <p>経費負担 会議の経費は、開催担当都県市が負担する。</p>
--	---

## (2) 山梨・静岡・神奈川三県広域問題協議会

「山梨・静岡・神奈川三県広域問題協議会」は、三県の広域的問題を協議する場として1981(昭和 56)年に設置されたが、現在は富士・箱根・伊豆にまたがる新しい交流圏(富士箱根伊豆交流圏)の形成を目指した取組を行っている。個々の地域の魅力を高め、県境にこだわらず、隣接地域の魅力を一体的にとらえ、地域全体としての魅力を高めていくとともに、広域観光地域として発展させていくことを目指している。三県が連携して、広域的な交流・発信のしくみづくりや魅力ある交流を軸とした産業の展開、交流基盤の整備などに取り組み、地域の活性化を図ろうとしている。

### ア 山梨・静岡・神奈川三県広域問題協議会の概要

区 分	内 容
1 目 的	関係三県における広域的重要な課題等について、調査研究し、その円滑な推進を図る。
2 事 業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域的重要な課題等に関する企画、調査及び調整</li> <li>・ 企画資料及び情報の交換等</li> <li>・ その他必要な事業</li> </ul>
3 組 織	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協議会は、企画担当部長及び企画担当課長をもって組織する。</li> <li>・ 協議会に部長会及び課長会を置く。</li> </ul>
4 事 務 局	会長県の企画担当部局内に事務局を置く。
5 経 理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 協議会に要する経費は、関係三県の負担金その他の収入をもってあてる。</li> <li>・ 負担金の額は、関係三県の協議により定める。</li> </ul>

## (富士箱根伊豆交流圏の概要)

### 交流圏のエリア

- ・山梨県...富士北麓圏域及び峡南、東部圏域の一部(3市9町8村)
- ・静岡県...富士、駿東・田方、熱海・伊東、伊豆地域及び静清庵地域の一部(9市20町2村)
- ・神奈川県...足柄上地区、西湘地区(2市8町)

### 交流圏の現状

富士・箱根・伊豆の各地域において、行政区域にこだわりすぎて、交流圏全体が一体のものとしてとらえられていない面がある。今後、地域活性化を図るために、行政区域を越えた交流を促進していくことが必要である。

### 交流圏の形成に向けた取組

- ・広域的な交流・発信のしくみづくり
- ・魅力ある交流を軸とした産業の展開
- ・快適で利便性の高い交流基盤の整備

## イ 最近の協議会の取組状況

### 1999(平成11)年度

- ・富士箱根伊豆市町村交流会の調整及び実施
- ・富士箱根伊豆道の駅ネットワーク事業の調整及び実施
- ・御殿場線沿線地域活性化事業の調整
- ・参加体験型観光ネットワーク事業の調整

### 2000(平成12)年度

- ・富士箱根伊豆交流圏市町村サミット開催
- ・富士箱根伊豆道の駅ネットワーク事業の調整及び実施
- ・参加体験型観光ネットワーク事業の調整

## ウ 課題

協議会を運営していくうえでの課題について、ヒアリングを行ったところ、協議会の課題として、三県の自治体間に意識の面で違いが見られること、調整を行ううえでの困難性、実効性を上げる工夫等が求められていること、関係する部局との連携が必要であることなどがあげられた。

### 自治体間の意識面での違い

三県の自治体間に温度差がみられる。これは県と市町村との関係で、地域おこしを例にとると、地域おこしはまず地元の市町村があたるという前提にたって考える立場と県が構想を推進する以上は、県が市町村を後押しする必要があると考える立場があり、協議会を構成している三県の間には「温度差」がみられる。

#### 調整面での困難性

協議会の調整がなかなか進まない現状があり、特に費用のかかるものについては、実施に至らないケースが多い。

#### 実効性を上げる工夫

三県で 2001（平成 13）年 1 月に「富士箱根伊豆交流圏市町村サミット」が初めて開催され、地域の活性化を図るための意見交換等が行われたが、次回以降は観光や道路担当部局の参加を得た幹事会の設置など実効性を上げるための工夫や成果が求められるようになる。またそのための調整が必要になってくる。

#### 関係部局との連携の必要性

本県の協議会の事務局は企画部内に設置されているが、県域の個別具体的なテーマがでてきた際には、関係部局と連携し、実効性をあげていく必要がある。

### (3) 桂川・相模川流域協議会

この協議会は、桂川・相模川の流域保全を目的とし、1998（平成 10）年 1 月に設立された協議会であり、山梨県と神奈川県が中心となり、関係する市民、市民団体、事業者、流域市町村、国と共同で設立している。桂川・相模川は山中湖を水源とし、山梨県内では桂川、本県では相模川と呼ばれ、流域の環境保全を図るために、県域を越えた流域環境保全活動が進められている。

この協議会の特徴は、県域を越えた問題を、関係自治体が共同で取り組むとともに、市民、事業者、国の積極的な参加が行われ、活動が実践されているところにある。一つの河川流域で上下流の県が共同して、市民・事業者・行政が主体的に参画し、対話を重ねながら、行動計画となる「アジェンダ 21 桂川・相模川」を策定し、流域の環境保全活動を進めている。

#### ア 桂川・相模川流域協議会の概要

区 分	内 容
1 目 的	流域環境保全の行動計画である「アジェンダ 21 桂川・相模川」を推進することにより、桂川・相模川流域の環境保全を図り、持続可能な発展を基調とした環境保全型社会を築くことを目的とする。
2 事 業	・「アジェンダ 21 桂川・相模川」の策定・推進・評価・見直し ・流域の環境保全を図るための事業 ・その他必要な事業



3 組 織	「幹事会」（役員で組織）、「主体別部会」（市民部会・事業者部会・行政部会）、「地域協議会」、「専門部会」（幹事会に、流域の環境保全に関し専門的に検討するために設置）があり、総会が開催される。協議会には事務局が置かれる。
-------	---

#### イ 最近の協議会の取組状況

1999（平成11）年度

- ・「アジェンダ21 桂川・相模川」の行動指針の検討を中心に、会議等の開催
- ・モデル事業、クリーンキャンペーン
- ・上下流交流事業
- ・環境調査の実施
- ・流域シンポジウム等

#### ウ 課題

協議会を運営していくうえでの課題について、ヒアリングを行ったところ、協議会の課題として、市民、事業者、行政の合意形成の進め方、市民、事業者、行政の協議会への参画方法、実効性を上げる工夫が求められていること、河川上流地域と下流地域との意識の違いなどがあげられた。

市民、事業者、行政の合意形成の進め方

市民、事業者、行政が信頼関係を築きながら、情報を交換し合意形成を進めていく必要がある。

市民、事業者、行政の協議会への参画方法

より多くの市民が参画できるようにし、環境保全行動の輪を広げていくこと、比較的関わりの薄い事業者に協議会へどのように関わってもらうか、市町村の取組方法など、今後検討していかなければならない事項が残っている。

実効性を上げる工夫

協議会において合意形成はできても、それをすぐに具体的な施策に反映できない面がある。市民、事業者の環境保全行動の推進をバックアップする行政の施策・事業の実現化が課題である。

河川上流地域と下流地域との意識の違い

河川上流地域と下流地域とで意識面の違いがあり、お互いに理解の得られない場合がある。

(2)、(3)の課題から、県の参加する協議会の取組について、課題を抽出し類型化すると次のような結果になる。

#### 協議会の課題

(市民参画、合意形成等)
・市民、事業者、行政の協議会への参画方法の検討 ・市民、事業者、行政の合意形成の進め方
(実効性)
・実効性を上げる工夫や施策・事業の実現に反映させる方法
(調整、連携)
・調整がなかなか進まないといった調整面での困難性 ・関係部局との連携の必要性
(意識)
・河川上流地域と下流地域との意識の違い ・自治体間に意識面での違いがある

## 4 新たな広域連携の取組

近年、ITの進展に伴い情報技術分野の連携や環境対策面で産業廃棄物の不法投棄防止に向けた連携等が行われており、新たな試みとして注目されている。

### (1) 情報技術分野における広域連携の取組

ここ数年、情報技術（IT）分野の進歩はめざましく、社会、経済のさまざまなところに影響が現れ、社会環境も大きく変化するなか、行政サービスの分野においても新たなニーズが生じ、サービス内容も変化していくことが考えられる。また「地域」という範囲、限定性がなくなることで広域行政にも変化が生じることが予想される。

一つの事例として、情報通信ネットワーク基盤を自治体の枠を越えて広域的に整備しようとする構想が県内でみられる。<sup>4</sup> 複数の自治体が地域のケーブルテレビ局のケーブル幹線を活用し、公共施設と学校を専用の光ファイバー網で結び、学校のインターネットを使った教育の推進や行政サービスの電子化などを視野に入れ、ソフト面の整備も含めて自治体相互の連携を深めていこうとしている。具体的には、自治体の教育研究所などで作られた電子画像データやソフトウェアなどの教育素材の相互利用、離れた学校同士での遠隔授業の実施、また行政分野では、各種の申請や届け出手続きが電子化された際に、行政と住民を結ぶ情報インフラとして活用したり、大規模災害が発生した場合の被災情報の収集・伝達を行う災害情報通信ネットワーク基盤として活用するものである。

<sup>4</sup> 神奈川新聞（2000年10月19日）「情報通信で広域連合」

## (2) 産業廃棄物の不法投棄防止に向けた広域連携

環境対策の課題の一つに、複数の自治体にまたがる「産業廃棄物の不法投棄」があり、広域連携を図りながら、この問題に取り組む動きがある。<sup>5</sup>

なかでも本県を含む関東甲信越と静岡地区の 21 自治体（首都圏の 1 都 6 県、山梨県、新潟、長野、静岡各県と各県内の 10 市）は、産業廃棄物の不法投棄を防止するため、2000（平成 12）年 11 月に広域連絡協議会を設立し、広域連携の強みを生かし、共同立ち入り検査・パトロールの実施や、自治体間で協力する際のマニュアル作りに取り組んでいる。産業廃棄物対策を目的とする広域連携は初めての試みであり、年 1 回全体会議を開き意見交換するほか、不法投棄が起きた際には、関係自治体がブロック会議を開催するとともに、各関係自治体が自主的に指導・処分したり情報収集にあたることも可能としているなど、大いに注目されている。

---

<sup>5</sup> 日本経済新聞（2000 年 11 月 22 日）「産廃の不法投棄防止へ」

## 第 2 部 広域連合制度の現状と検証

広域連合は、1994（平成 6）年の地方自治法により制度化され、地方分権時代に対応し、住民の意思を反映させることができる仕組みであり、また既存の行政区域を越えて地域づくりを構想し、展開できる手段となりうるといわれている。

第 2 部では、さまざまな広域行政制度の中から、「広域連合」に着目した理由を明らかにするとともに、広域連合の現実の姿について、制度創設の経過、最近の動向、他の制度との比較、現地ヒアリング調査結果等から明らかにした。

そのうえで全国の広域連合等を対象に、アンケート調査を実施し、広域連合制度の検証と課題を考察した。

# 第 1 章 広域連合に着目する理由

---

1994（平成 6）年の地方自治法改正により制度化された広域連合は、同一の事務を共同処理する一部事務組合に比べ、多角的な事務処理を通じて広域的な行政目的を達成することが可能であり、地域における幅広い広域行政需要に対応できる仕組みであるといわれている。一部事務組合は、事務の共同処理が主目的であるため、国や都道府県から直接、権限移譲を受けられない、所掌事務を含む規約の変更等について、組合自らのイニシアチブを發揮できない、広域計画の作成が要件とされておらず、仮に作成したとしても、その実効性を法的に担保する制度が設けられていない、企画調整力が十分でないなどの制度的な限界があった。

これらの限界を克服し、広域行政需要により適切に対応していくものとして制度化されたのが広域連合であり、次の設置目的と特徴を有している。

## 広域連合の設置目的

広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画を作成し、これらの事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにこれらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理する。

## 制度の特徴

国や都道府県から直接権限移譲が受けられ、地方分権に対応できる。

規約の変更等について広域連合長が主体的に対応できる。

広域計画を作成し、これに基づき総合的かつ計画的に事務処理を行うことができる。

条例の制定改廃の請求、事務監査の請求、議会の解散の請求、議会の議員・長等の解職の請求などの直接請求制度とともに、議会の議員及び長の選挙にあたり直接選挙の可能性など住民の意思を反映させることも可能である。

このような特徴を持つ広域連合は、数ある広域行政制度の中で、地方分権時代に対応した制度であり、都道府県も構成主体に関与できる広域行政システム、地域コミュニティの視点・住民の意思を反映させることができるシステムであるといわれている。第 2 部ではこれらの点に着目して、それが実際にどのように機能しているか検証するとともに、広域連合制度の具体的な活用場面における課題を整理し、第 3 部において今後の展開について提案を試みた。

# 第2章 広域連合制度

## 第1節 広域連合制度の概況

この節では、広域連合制度創設の経過、制度上の位置付け、組織面などの概況について順次述べていく。

### 1 広域連合制度創設の経過

広域連合設立の契機になっているのは、1989（平成元）年12月に行われた第2次臨時行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する答申」である。この中で、都道府県行政及び市町村行政の広域化に対応するため、特別地方公共団体である「都道府県連合制度」及び「市町村連合制度」等の新たな制度が提言され、「総合的な計画の策定」、「一体的な事務・事業の実施」、「事務権限の移譲」など広域連合の特徴についての記述が見られる。

これを受け、第23次地方制度調査会での具体的な審議を経て、1993（平成5）年4月に多様化している広域行政需要への適切な対応と地方分権を推進するための制度として、広域連合制度を創設することが適当であるとする「広域連合及び中核市に関する答申」がなされた。

このような経過を経て、1994（平成6）年に地方自治法の改正が行われ、その翌年に制度が施行されることとなった。

表 2-1-1 「都道府県連合制度」及び「市町村連合制度」構想  
～「国と地方の関係等に関する答申」（第2次臨時行政改革推進審議会、  
1989年12月20日）より～

都道府県連合制度	<p>関係都道府県を通じ地域の振興、社会資本の整備等に関し総合的な計画を策定し、この計画に基づき関係都道府県の一体的な事務・事業の実施を必要とするもの等を共同して処理するとともに、関係都道府県によるその他広域的な計画、基準、施策の調整・策定等を行うため、特別地方公共団体として都道府県連合制度を導入する。</p> <p>上記連合体の組織、処理すべき事務等については、地域の実情に応じた弾力的な対応を可能とするとともに、その規模、処理する事務・事業の内容等に応じ、国の事務権限の移譲範囲の拡大を行う。また、財政基盤を確立するため、関係都道府県間の費用負担等の仕組みを設ける。</p>
----------	--

市町村連合制度	<p>関係市町村を通じ広域の見地から行う公共的施設の整備、産業の振興等について総合的な計画を策定し、この計画に基づき関係市町村の一体的な事務・事業の実施を必要とするもの等を共同して実施するとともに、関係市町村によるその他広域的な計画、施策等の調整・策定等を行うため、特別地方公共団体として市町村連合の制度を導入する。</p> <p>上記連合体の組織、処理すべき事務等については、地域の実情に応じた弾力的な対応を可能とするとともに、その規模、処理する事務・事業の内容等に応じ、都道府県の事務権限の移譲範囲の拡大を行う。また、財政基盤を確立するため、関係市町村間の費用負担等の仕組みを設ける。</p>
---------	--

## 2 広域連合の制度上の位置付け

広域連合は、複数の地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、「広域計画」を作成し、必要な連絡調整を図りながら、総合的かつ計画的に事務処理を行うものであり、協議により規約を定め、総務大臣（都道府県の加入するもの）又は都道府県知事の許可を得て設立することができる（地方自治法第 284 条第 3 項）。

制度上は、一部事務組合等と同様に、地方公共団体の組合の一つであり、同法第 284 条第 1 項に規定されている。

表 2-1-2 地方公共団体の種類

地方公共団体	普通地方公共団体	都道府県	
		市町村	指定都市、中核市、特例市 その他の市町村
	特別地方公共団体	特別区 (地自法第 281 条)	
		地方公共団体の組合 (地自法第 284 条)	一部事務組合、 <b>広域連合</b> 全部事務組合、役場事務組合
		財産区 (地自法第 294 条)	
地方開発事業団 (地自法第 298 条)			

### 3 広域連合の組織について

広域連合の組織は、規約で定めることとされており、次の事項の規定を設けなければならないこととなっている（地方自治法第 291 条の 4）。

「広域連合の議会の組織及び議員の選挙の方法」、

「広域連合の長、選挙管理委員会その他執行機関の組織及び選任の方法」

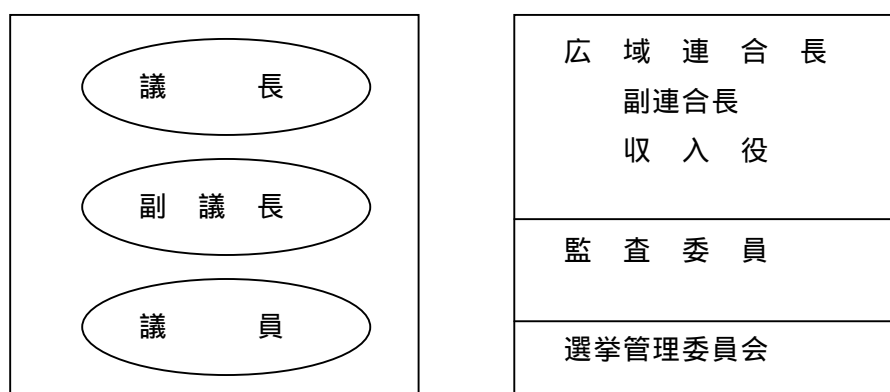
これは、広域連合が、先に述べたように議会の議員及び長が直接選挙又は間接選挙により選ばれること、またそれに伴って選挙管理委員会が必ず置かれることを示している。なお広域連合においては、複合的一部事務組合と異なり理事会の制度がない。

なお、議会及び執行機関以外の組織に関する事項は、法律・政令に特別の定めがないことから、普通地方公共団体に関する規定が準用されることとなっている（同法第 292 条）。

議員の選挙方法は、規約で定めることとなっており、直接選挙又は間接選挙により選ばれるが（同法第 291 条の 5）、その議員定数は、広域連合の事務内容や構成団体数により規約において定められる。

現在設置されている広域連合には、議会の議員及び長の選挙方法について、直接選挙を導入している例はなく、すべて間接選挙により行われている。

図 2-1-1 広域連合の議会及び執行機関



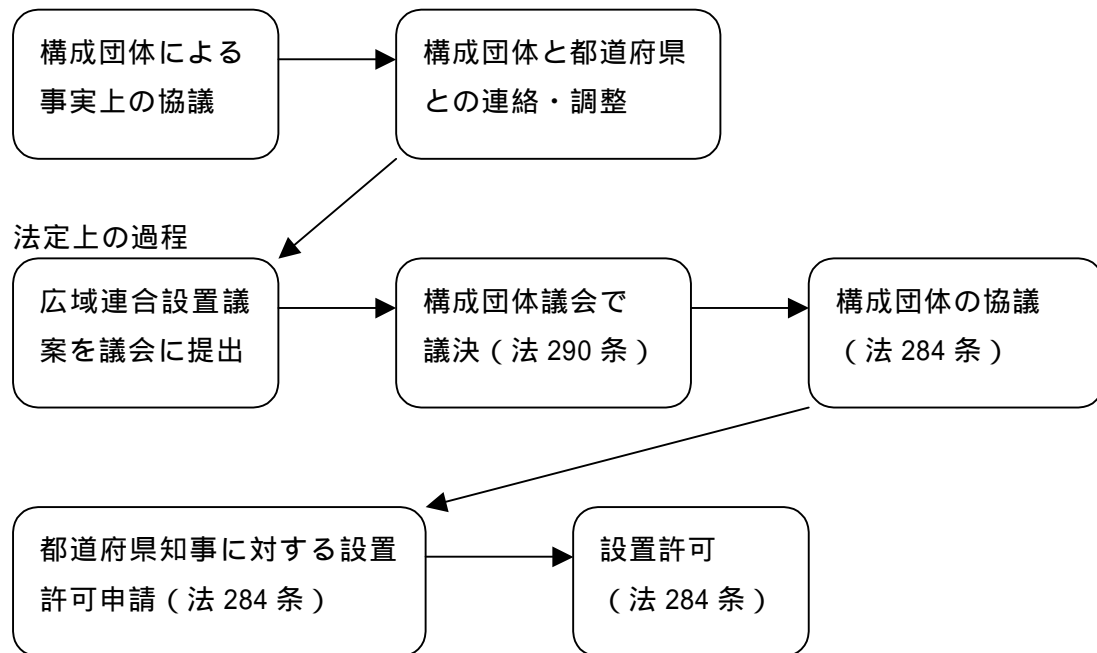
出典：広域連合の規約を参考に作成

### 4 広域連合の設立過程と財政的措置

実際に広域連合を設立するまでにどのような過程をたどるか、それを示すと次のようになる（都道府県の加入しない広域連合の場合）。まず構成団体により広域連合の運営方針や規約事項の内容のとりまとめ、原案作成の後、協議が行われ、そのうえで、都道府県との連絡・調整が行われる。ここまでが「事実上の過程」である。その後、構成団体の長が、広域連合の設置議案を議会に提出し、地方自治法に基く議決を経た後、構成団体の法定の協議を経て、都道府県知事の設置許可を得る。この過程が「法定上の過程」である。このような事実上の過程、法定上の過程を経て広域連合が設立されている。



図 2-1-2 事実上の過程



出典：地方自治法を参考に作成

次に、広域連合に対する財政的な措置として、広域連合を設置する団体に対し、設置年度に限り、その立ち上げに要する経費として、構成市町村 1 団体当たり 700 万円を限度とする特別交付税措置が行われている。

また、広域計画に基づく高度の広域的調整を経て実施される公共施設の整備事業については、地域総合整備事業債（特別分）の充当率が通常 75% から 85% に嵩上げされる。

## 第2節 広域連合制度の現状と近年の動向

### 1 広域連合設立数の推移

1996（平成8）年に大分県で最初の広域連合（大野広域連合）が設立された後、広域連合は徐々に増加していったが、介護保険制度の導入を契機として急速にその数が増え、2000（平成12）年9月27日現在、全国27の道府県で68の広域連合が設立されている。

表2-2-1 広域連合設立数の推移（年別の累計）

設 立 年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年
広域連合（累計）	1	7	17	56	68

### 2 地域別内訳

全国68の広域連合の地域別、都道府県別内訳は、次のとおりである。

地域別で見ると中部地方が22団体（全国に占める割合32.4%）、近畿地方、九州地方が各14団体（同20.6%）で多数を占めている。反対に少ない地域は、関東地方が1団体（同1.5%）、四国地方2団体（同2.9%）などとなっている。中部・西日本を中心に広域連合が設立されており、概して「西高東低」型になっている。

都道府県別では、27の道府県で広域連合が設立されており、三重県、長野県が各10団体、岐阜県7団体などの順となっている。

表2-2-2 広域連合の地域別内訳

地 域 別	都 道 府 県 別 内 訳	全国に占める割合
北海道 4	北海道 4	5.9%
東北地方 5	青森県 2、岩手県 3	7.3%
関東地方 1	埼玉県 1	1.5%
中部地方 22	富山県 1、石川県 1、福井県 1、山梨県 1 長野県 10、岐阜県 7、愛知県 1	32.4%
近畿地方 14	三重県 10、滋賀県 1、大阪府 1、奈良県 2	20.6%
中国地方 6	鳥取県 2、島根県 2、岡山県 1、広島県 1	8.8%
四国地方 2	徳島県 1、高知県 1	2.9%
九州地方 14	福岡県 1、佐賀県 1、長崎県 2、熊本県 4 大分県 4、鹿児島県 2	20.6%
合 計 68	富山県・岐阜県にまたがる「南砺広域連合」は、富山県に算入。	100.0%

（出典：総務省資料より作成）

### 3 広域連合の構成団体

広域連合の構成団体は、都道府県、市町村、事務組合により構成されており、68の広域連合の構成団体総数は680である。その内訳は、2県104市390町180村、4組合である。2～5の構成団体より成る広域連合は20団体(29.4%)、6～10団体より成るものは35団体(51.5%)、11～15団体より成るものは6団体(8.9%)、16～20団体より成るものは5団体(7.3%)、21団体以上のものが2団体(2.9%)となっており、2～10の構成団体より成る広域連合が全体の8割を占めている。

しかし、埼玉県と県内全92市町村が参加する「彩の国さいたま人づくり広域連合」や福岡県の72市町村が参加する「福岡県介護保険広域連合」のように、極端に数の多い構成団体より成る広域連合も存在する。

構成団体として、都道府県の参加している広域連合は次の2団体のみである。

彩の国さいたま人づくり広域連合(埼玉県と県内全92市町村が参加)

隠岐広域連合(島根県と周辺7町村が参加して、病院の設置・管理運営などを行う)

また県域を越えて設立された広域連合としては、「南砺広域連合」(富山県・岐阜県)があり、病院及び訪問看護ステーションの設置・管理運営を行っている。(南砺広域連合の圏域である南砺地方と白川地方の二つの地域は、県域を越えて古くから一つの生活圈を形成している。)

表 2-2-3 広域連合の構成団体数

構成団体数	2～5	6～10	11～15	16～20	21以上	計
広域連合数	20	35	6	5	2	68
全広域連合数に占める割合	29.4%	51.5%	8.9%	7.3%	2.9%	100%

出典：総務省資料より作成

### 4 広域連合の行っている事務(業務)

広域連合で処理されている事務には、介護保険関係の業務、廃棄物・ごみ処理関係の業務、消防事業、養護老人ホーム等の設置運営、病院の設置運営、し尿処理などがあるが、とりわけ介護保険関係の業務を行う広域連合が多く61団体にのぼる(全体に占める割合89.7%)。

その内容も要介護認定や要支援認定にかかわる事務(特に認定審査会の設置)、保険給付事務、保険料の賦課徴収に関するものまで、さまざまなものがある。

一方、広域連合の中で、特徴的な事務を行うものとしては次のような団体がある。

- ・公立大学の設置・管理運営を行うもの(函館圏公立大学広域連合)
- ・職員の人材開発等を行うもの(彩の国さいたま人づくり広域連合)
- ・市町村税などの滞納整理を行うもの(鳥取中部ふるさと広域連合)

また広域的な課題についての調査研究事務を行う広域連合も 25 団体あり、上田地域広域連合（長野県）などでその取組が行われている。

## 5 都道府県から広域連合への権限移譲

地方分権の受け皿、権限移譲の受け皿として期待されている広域連合であるが、都道府県から広域連合への権限移譲が行われているものは、長野県及び鳥取県の広域連合 9 団体となっている。

長野県（上田地域、松本、木曾、南信州、北アルプス、佐久、諏訪広域連合）

- ・火薬類の譲渡、譲受又は消費の許可等に関する事務
- ・液化石油ガス設備工事の届出に関する事務

鳥取県（鳥取中部広域連合）

- ・火薬類の譲渡、譲受又は消費の許可等に関する事務
- ・液化石油ガス設備工事の届出に関する事務

鳥取県（南部箕蚊屋広域連合）

- ・指定居宅サービス事業者及び指定居宅介護支援事業者の指定に係る事務

## 第3節 広域連合制度の特徴と他の制度との比較

---

### 1 広域連合制度の特徴と一部事務組合制度との比較

広域連合の特徴を考える場合、広域連合が一部事務組合の制度的限界を克服するために創設されたことから、一部事務組合と比較することで、広域連合の特徴が浮かんでくる。

広域連合の設置目的は、一部事務組合のように単なる「事務の共同処理」を目的としているのではなく、「広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画を作成し、これらの事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにこれらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理する」ことである。具体的には、国等からの権限の委任等、構成団体との関係、広域計画、議会の議員及び長の選挙方法、直接請求の制度などの面において、本制度の特徴を指摘することができる。

#### (1) 国等からの権限の委任等

広域連合は、一部事務組合と異なり、国や都道府県から直接に権限又は事務の委任を受けることができる（地方自治法第291条の2）。また、権限移譲の実効性を高めるために、国や都道府県に対して権限又は事務の委任を要請することができる。制度上、広域連合は「地方分権の受け皿」としての機能を十分発揮できる仕組みになっている。

これに対し、一部事務組合は、国や都道府県から直接に権限又は事務の権限を受けることができず、権限をいったん構成団体に移譲したうえで、個々の構成団体に移譲された事務権限についての共同処理のみを行うことができる。

#### (2) 構成団体との関係

一部事務組合においては、構成団体との関係が定められていなかったが、広域連合は広域計画に定める事項に関する事務を総合的かつ計画的に処理するため必要がある場合には、構成団体に対して規約を変更するよう要請できる（同法第291条の3）。この要請があった場合には、構成団体は、これを尊重して必要な措置を執るようしなければならない。

広域連合は、もともと構成団体に対して一定の独立性を持ってはいるものの、広域連合の意向を規約に反映させることを可能とする規約変更の要請権を有することは、この点をより強固に担保するうえでも重要な意義を持っている。

#### (3) 広域計画

広域的な行政需要に適切に対応していくため、広域連合は必ず広域計画を作成し（同法第291条の7）、それに基づいて総合的かつ計画的に施策を実施していくこととしており、その意味で広域計画は広域連合制度の骨格をなすものである。

広域計画には、法的な拘束力があり、実効性が担保されている。また、広域連合は広域計画の実施に必要な連絡調整を行うため制度上、連絡調整機能が与えられている。

なお、広域計画の実効性を担保するため、構成団体に対して広域計画に基づく勧告制度が設けられている。

これに対し、一部事務組合においては、広域計画を策定することが要件とされておらず、たとえ計画を策定してもその計画には法的拘束力がなく、実効性を有しない。

#### (4) 議会の議員及び長の選挙方法

広域連合の議会の議員の選挙方法は、広域連合の選挙人が投票により又は構成団体の議会において選挙することとなっている。広域連合の長についても広域連合の選挙人又は構成団体の長が投票により選挙することとなっている（同法第 291 条の 5）。

広域連合においては、選挙方法を直接選挙又は間接選挙に限定しており、いわゆる「充て職」を認めないこととしている。これは直接請求の制度とともに、住民の意思を行政にできるだけ反映させようとするものである。

なお選挙方法は、構成団体の選択に委ね、規約で定めることとしている。

これに対して、一部事務組合の議会の議員や管理者の選任には、充て職も可能である。

#### (5) 直接請求の制度

広域連合においては、条例の制定改廃の請求、事務監査の請求、議会の解散の請求、議会の議員・長等の解職の請求の制度について、普通地方公共団体と同様の制度を設けることとしている（同法第 291 条の 6）。

広域連合は、構成団体に対して一定の独立性を有しているため、行政運営を民主的なコントロールのもとに置く必要から選挙という方法に加え、住民による直接請求を認めている。

また、請求権を有する者はその 3 分の 1 以上の連署をもって広域連合の規約変更の要請を請求できることとされている。

これに対して、一部事務組合においては、直接請求の規定がない。

表 2-3-1 広域連合と一部事務組合との比較

区 分	広 域 連 合	一 部 事 務 組 合
1 根 拠	地方自治法第 284 条第 3 項	地方自治法第 284 条第 2 項
2 団体の性格	特別地方公共団体	特別地方公共団体
3 構成団体	都道府県、市町村、特別区	都道府県、市町村、特別区 (但し、複合的一部事務組合にあっては、市町村)

区 分	広 域 連 合	一 部 事 務 組 合
4 設置目的等	<p>多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受入れ体制を整備するため</p>	<p>構成団体又はその執行機関の事務の一部を共同処理するため</p>
5 設置手続き	<p>関係地方公共団体は、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設けることができる。</p> <p>ただし、総務大臣は、上記の許可をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。</p> <p>(地方自治法第 284 条)</p>	<p>関係地方公共団体は、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設けることができる。</p> <p>(地方自治法第 284 条)</p>
6 組 織	<p>議 会 長 ( 執 行 機 関 ) ( 同 法 第 291 条 の 4 )</p>	<p>議 会 管 理 者 ( 執 行 機 関 ) ( 但 し 、 複 合 的 一 部 事 務 組 合 に あ っ て は 、 管 理 者 に 代 えて 理 事 会 を 設 け る こ と が で き る 。 ) ( 同 法 第 287 条 )</p>
7 構成団体との関係	<p>広域連合の長は、構成団体に対し規約を変更するよう要請できる。(同法第 291 条の 3)</p> <p>広域連合は、広域計画を策定し、広域連合の長はその実施に関して構成団体に必要な措置を講ずべきことを勧告できる。広域計画は、他の法定計画との調和が保たれるようにしなければならない。(同法第 291 条の 7)</p> <p>広域連合は、必要な協議を行うため協議会を置くことができる。(同法第 291 条の 8)</p>	<p>( 規 定 な し )</p>

区 分	広 域 連 合	一 部 事 務 組 合
8 議員等の 選挙方法	<p>議会の議員は、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の議会において選挙する。</p> <p>広域連合の長は、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の長が投票により選挙する。</p> <p>(同法第 291 条の 5)</p>	<p>議会の議員及び管理者は規約の定めるところにより、選挙又は選任される。</p> <p>(同法第 287 条)</p>
9 直接請求	<p>普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有するものは、広域連合に対し、規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる。</p> <p>(同法第 291 条の 6)</p>	(規定なし)
10 国等からの 権限の委任	<p>国又は都道府県は、広域連合に対して直接、権限・事務の委任を行うことができる。</p> <p>都道府県の加入する広域連合の長は国に対して、都道府県の加入しない広域連合の長は、都道府県知事に対して権限・事務の委任を要請できる。</p> <p>(同法第 291 条の 2)</p>	(規定なし)
11 その他	<p>県域を越えた自治体の参加が可能</p>	-

出典：総務省資料を基に作成

以上の比較において、一部事務組合の課題としては、国や都道府県から直接権限移譲を受けられない、所掌事務を含む規約の変更等について、組合自らのイニシアチブを十分に発揮できない、広域計画策定の義務づけがなく、その実効性を法的に担保する制度が設けられていないといった点において、今日の多様化・複雑化する広域行政需要に十分対応できない側面が見られる。



また同一地域で多くの一部事務組合が存在していたり、構成市町村が重複しているなど、非効率な面が見られる。

## 2 広域連合制度と協議会との比較

協議会については、第1部で述べたが、あらためて内容を整理すると次のような特徴がみられる。

地方自治法上の協議会は、事務を総合的かつ計画的に共同処理することで、行政の執行を合理化するために設置され、事務の管理・執行、連絡調整、広域的な計画作成などを行うが、設立手続きに手間がかかるなどの理由で、設置があまり多くない。

一方、事実上の協議会は、法律に設立の根拠を持たず、行政の実態に合わせて設立できるもので、組織・運用面で柔軟性がある、構成団体の自主性を損なわないなどの理由から、自治体間で幅広く活用されており、国に対する要望活動や連絡調整、情報交換活動などにも活用されている。

しかしながら、事実上の協議会は幅広く活用されている反面、課題として次のような点がある。各自治体の利害関係が持ちこまれることがあり、十分な調整が行われず、協議会が機能しなくなること、仮に調整が行われ、実行に移す場合でもそれを担保する機関や手続きがなく、実効性に欠ける点があること、自治体と一緒に足並みを揃えて実施したほうがよいような事業であっても、各自治体の利害が入り調整できずに、共同して事業の実現まで結びつかない場合があることなどである。さらに、財源が十分に確保されていないことや責任の所在が曖昧になることもある。

次に広域連合と協議会を制度比較すると、以下の相違点が見られる（表2-3-2）。

主なものは、団体の性格（協議会は地方公共団体でない）、組織（協議会は、会長及び委員で組織され、構成団体の職員の中から選任される）、広域連合の特徴とされる直接請求の仕組み、事務権限の委任、広域計画の定めが協議会にはない、設置及び解散の手続きにおいて、広域連合は総務大臣又は都道府県知事の許可が必要であるのに対して、協議会は届け出となっていることなどである。

表 2-3-2 広域連合と協議会との比較

区 分	広 域 連 合	協 議 会
1 根 拠	地方自治法第 284 条第 3 項	地方自治法第 252 条の 2
2 団体の性格	特別地方公共団体	地方公共団体ではない
3 構成団体	都道府県、市町村、特別区	都道府県、市町村、特別区

区 分	広 域 連 合	協 議 会
4 設置目的等	<p>広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画を作成、連絡調整を図り、これらの事務の総合かつ計画的な処理。（同法第 284 条）</p>	<p>構成団体又はその執行機関の事務管理執行、連絡調整又は広域にわたる総合的な計画の作成（同法第 252 条の 2）</p>
5 設置手続き	<p>関係地方公共団体は、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設けることができる。</p> <p>ただし、総務大臣は、上記の許可をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。（同法第 284 条）</p>	<p>関係地方公共団体は、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事に届け出なければならない。</p> <p>ただし、連絡調整を図る協議会については、議会の議決は不要である。（同法第 252 条の 2）</p>
6 組 織	<p>議 会 長（執行機関） （同法第 291 条の 4）</p>	<p>会長及び委員をもって組織する。（同法第 252 条の 3）</p>
7 議員等の 選挙方法	<p>議会の議員は、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の議会において選挙する。</p> <p>広域連合の長は、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の長が投票により選挙する。 （同法第 291 条の 5）</p>	<p>会長及び委員は、規約の定めるところにより、構成団体の職員の中から選任される。 （同法第 252 条の 3）</p>
8 直接請求	<p>普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有するものは、広域連合に対し、規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる。 （同法第 291 条の 6）</p>	<p>（規定なし）</p>

区 分	広 域 連 合	協 議 会
9 国等からの 権限の委任	<p>国又は都道府県は、広域連合に対して直接、権限・事務の委任を行うことができる。</p> <p>都道府県の加入する広域連合の長は国に対して、都道府県の加入しない広域連合の長は、都道府県知事に対して権限・事務の委任を要請できる。</p> <p>(同法第 291 条の 2)</p>	(規定なし)
10 その他の制度	<p>広域計画の実施について、構成団体に対し勧告を行うことができる。(同法第 291 条の 7)</p> <p>構成団体に対し、広域連合の規約の変更の要請を行うことができる。(同法第 291 条の 3)</p> <p>広域計画に定める事項等の一体的かつ円滑な推進のため、広域連合の長、国の地方行政機関の長、都道府県知事、学識経験者等によって組織される協議会を設けることができる。</p> <p>(同法第 291 条の 8)</p>	(規定なし)
11 解 散	<p>構成団体が協議によりこれを定め、総務大臣又は都道府県知事の許可を得て解散する。</p> <p>(同法第 291 条の 10)</p>	<p>構成団体が協議によりこれを定め、総務大臣又は都道府県知事に対して届け出をする。</p> <p>(同法第 252 条の 6)</p>

(注) 地方自治法上の協議会と事実上の協議会は、設置・解散手続き等において異なっているが、機能面で類似していること、また広域連合と対比しやすくするために、ここでは地方自治法上の協議会を掲載した。

出典：地方自治法を基に作成

### 3 広域連合制度と市町村合併との比較

1999(平成 11)年 8 月 6 日付け「市町村合併推進の指針」(自治事務次官通知)の中で、国は市町村合併と広域行政の関係について見解を述べており、広域連合や一部事務組合などの市町村の枠組みの変更を伴わない広域行政制度を活用した特定分野における事務の処理方式は、一定の成果を上げているものの、「ややもすれば、責任の所在が不明確となりがちで

あり、関係団体との連絡調整に時間や労力を要するために迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業の実施等に支障を生じる場合も見受けられる」としている。そのうえで、「人材の確保、地域課題の総合的な解決の観点から、市町村合併により意思決定・事業実施などを単一の地方公共団体が行うことがより効果的である」としている。

このように、広域連合制度等の地方自治法における事務の処理方式は、行政区域を改めたりすることがないために、関係者の同意が得やすい反面、「責任の所在が不明確になる可能性」や、「関係団体との連絡調整に時間・労力を要し迅速性に欠ける点」などの課題があるとされている。

さらに、広域連合等による事務処理の場合には、専門的な人材の確保、総務・企画等の管理部門の効率化、三役や議員等の総数の削減などのメリットが市町村合併と比べると非常に弱くなっている。広域行政機構をつくることで、管理機能等に係る組織が必要になるなど行政機構の重複が生じる結果となり、コストアップの要因を内在している。<sup>1</sup>

しかしながら「市町村合併」や「広域行政」についてなされる議論の場では、とかく「広域行政」対「市町村合併」の図式が描かれたり、「広域行政」が「市町村合併」推進の障害となるとの主張もしばしば聞かれるが、介護保険や廃棄物処理、ダイオキシン対策などの広域的処理が必要な事務が増大している今日の状況を勘案すれば、たとえ今日、合併が進んでも依然として広域行政の必要性は残っていく。<sup>2</sup>

また、山間地域にある自治体等、自然的・地理的交通上の条件で、他地域と一体性を形成することが困難な地域では、依然広域連合等のニーズは残っていくことが考えられる。

---

<sup>1</sup> 岩崎美紀子「市町村の規模と能力」、ぎょうせい、2000、p.156

<sup>2</sup> 岩崎美紀子、前掲書、p.144

## 第4節 広域連合等の取組と課題～ヒアリング調査より～

この節では、実際に広域行政に取り組んでいる県内及び県外の事例について、ヒアリング調査を実施し、その調査結果をもとに、広域行政に取り組む団体の課題（組織面の課題、財政面の課題、処理事務に関する課題、広域計画に関する課題など）の検証を行った。

調査対象は、県内では、広域計画を策定している「県西地域広域市町村圏協議会」及び「津久井郡広域行政組合」を対象に、県外においては、広域連合制度の取組が進められている長野県の「上田地域広域連合」及び「木曾広域連合」を対象に、2000（平成12）年2月から3月にかけてヒアリング調査を実施した。

### 1 調査項目

組織面の課題について
<ul style="list-style-type: none"><li>・ 広域連合長（組合長）、議会議員等の選出方法</li><li>・ 圏域内の中心自治体の存在の有無と事務局職員の関係（派遣職員とプロパー職員との関係）</li><li>・ 議会組織・運営</li><li>・ 監査体制</li></ul> （住民との距離） <ul style="list-style-type: none"><li>・ 広域連合（組合）の活動内容や議会内容の周知等について</li><li>・ 情報公開への対応について</li></ul>
財政面の課題について
<ul style="list-style-type: none"><li>・ 構成団体の負担方法、負担割合</li><li>・ 予算と事業との関係</li><li>・ 効率性（各市町村が個別対応した場合に対する効率性）</li><li>・ 予算・決算内容の住民への周知</li></ul>
処理事務に関する課題について
<ul style="list-style-type: none"><li>・ 所掌している個別課題（ごみ処理、消防、介護保険など）の実情</li><li>・ 新たな課題に対する考え方</li><li>・ 住民の利便性、事業実施と住民の声</li><li>・ 行政需要に対する主体的な取組について</li><li>・ 圏域と事業の実施規模について</li><li>・ 構成団体間の調整について</li><li>・ 広域処理による効率性と非効率性</li><li>・ 広域連合の権限移譲の受け皿としての能力について</li></ul>

広域計画に関する課題について
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 策定事務の流れ</li> <li>・ 県地域計画、市町村計画との調整の実情と課題意識</li> <li>・ 広域計画の実効性</li> <li>・ 住民意見の反映方法と実情</li> </ul>

## 2 調査対象団体の概要

### (1) 県西地域広域市町村圏協議会、津久井郡広域行政組合の概要～県内の事例～

	県西地域広域市町村圏協議会 (小田原市荻窪 300)	津久井郡広域行政組合 (津久井郡津久井町青山 3385-2)
圏域指定	1969(昭和44)年8月 (県西地域広域市町村圏)	1971(昭和46)年8月 (津久井地域広域市町村圏)
設 立	1969(昭和44)年9月	1970(昭和45)年4月
構 成	2市8町及び県 (小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町)	4町 (城山町、津久井町、相模湖町、藤野町)
人 口	363,630人 (2000年3月31日現在)	75,339人 (2000年3月31日現在)
面 積	635.29平方キロメートル	238.44平方キロメートル
協議会の担任する事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域市町村圏計画の策定に関する事務</li> <li>・ 広域市町村計画の実施の連絡調整に関する事務</li> <li>・ 関係市町及び県にわたる重要事項の連絡調整に関する事務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域市町村圏計画の策定及び実施のための連絡調整に関すること</li> <li>・ 一般廃棄物の収集、運搬及び処分並びに一般廃棄物処理施設の設置、管理運営に関すること</li> <li>・ 消防事務に関すること</li> <li>・ 休日及び夜間急患診療業務に関すること</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小田原市を中心に、政治、経済、文化あらゆる面で深いつながりを育みながら、一体的な発展を遂げてきている。</li> <li>・ 協議会は、任意の協議会であり、地方自治法第252条の2に規定する法定の協議会ではない。 県内の法定の協議会は、「湘南視聴覚ライブラリー協議会」と「関東・中部・東北自治宝くじ事務協議会」の2件(2000(平成12)年4月1日現在)である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 城山町、津久井町、相模湖町、藤野町の4町には、中心となる町がない。</li> <li>・ 相模湖町、藤野町は、JR中央線沿線、中央高速道路沿いであり、東京の経済圏にも入っている。</li> <li>・ 組合は、地方自治法第284条第2項に規定する一部事務組合である。 県内の一部事務組合は、32件(2000(平成12)年4月1日現在)である。</li> </ul>

(2) 上田地域広域連合、木曽広域連合（長野県）の概要～県外の事例～

	上田地域広域連合 (長野県上田市天神 2-4-55)	木曽広域連合 (長野県木曽郡日義村 4898-37)
設 立	1998(平成10)年4月	1999(平成11)年4月
構 成	1市5町3村1一部事務組合 上田市、小県郡全町村(丸子町、長門町、東部町、真田町、武石村、和田村、青木村)、埴科郡坂城町、依田窪医療福祉事務組合	3町8村 長野県木曽郡全町村 (木曽福島町、上松町、南木曽町、檜川村、木祖村、日義村、開田村、三岳村、王滝村、大桑村、山口村)
人 口	220,825人 (1998年10月1日現在)	43,841人 (1995年国勢調査)
面 積	933.22平方キロメートル	1,689平方キロメートル
特 徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>長野県内初の広域連合(全国で11番目)である。</li> <li>旧広域行政事務組合で行ってきた消防、ごみの中間処理などの事務に加え、介護保険やダイオキシン対策などの行政課題に取り組むとともに、圏域共通の課題に関する「シンクタンク機能」を担っている。企画調整機能が高い。</li> <li>上田地域の広域行政の歴史は古く、広域連合の基盤は複合事務組合の時にできていた。</li> <li>広域連合設立にあたっては、長野県の主導と言われているが、それだけではなく市町村が一緒に連合を立ち上げた。上田市のリーダーシップによるところが大きい。</li> <li>広域連合を市町村合併にかわる手段として考えている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>長野県内で3番目に設置された広域連合であり、町村のみで構成されている。</li> <li>木曽地域内の全部の一部事務組合を統合して設置された広域連合である。</li> <li>地域全体の景観基本構想の策定や公共下水道汚泥の集約処理に取り組んでいる。</li> <li>介護認定審査会の設置運営、ごみ処理の広域化に取り組んでいる。</li> <li>総面積1,689平方キロメートルの広大なエリアの中で中心市を持っていない。(香川県に匹敵する大きさ)</li> <li>人口の少ない町村、財政力の弱い町村が助けあっている状態。(集落散在型で、行政の集約が難しい。)</li> <li>広域連合は、1997(平成9年)度に話が持ち上がり、1999(平成11)年4月に設立された。</li> </ul>

### 3 ヒアリング調査からの課題と論点整理

県内及び県外で行われている上記団体の広域的取組のヒアリング調査結果をもとに、広域行政に係る基本的課題を抽出し、これらを論点という形で整理してみた。

〔論点1〕圏域の特性と課題

〔1-1〕中心市の存在の有無と広域行政への求心力

(上田地域広域連合)

圏域が比較的狭く、1つの中心都市を持つ上田地域広域連合は、古くから圏域としてのまとまりがあり、求心力は最も高い。

(県西地域広域市町村圏協議会)

中心市はあるものの、他に財政力のある市町があること、圏域が県の2つの行政センター管区にまたがることなどから、求心力はやや弱い。

(木曽広域連合)

圏域が広く、中心都市もないため地域の一体性はやや弱い、他に拠るべきものがないため、広域行政に対する依存度は比較的高い。

(津久井郡広域行政組合)

圏域は狭いが中心都市がなく、経済圏も2分されているため、求心力は弱い。

〔1-2〕圏域の安定性

- ・ 圏域が課題によって変わるか、一定かという問題は総合的な広域行政への展開に対して大きな影響を及ぼすと考えられる。

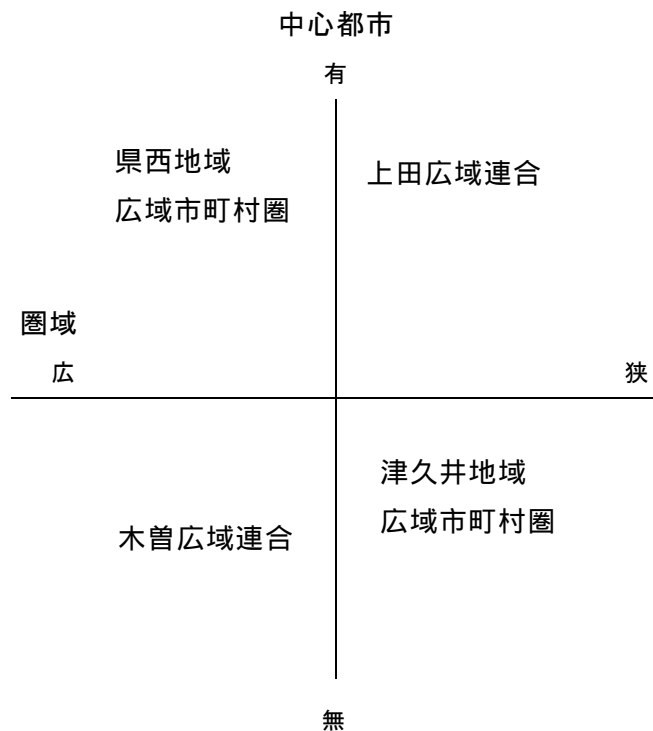
- ・ 長野県では、全県が10圏域に分けられているが、広域行政の単位は、ほぼこの10圏域の範囲を越えない。

- ・ 神奈川県の場合、津久井では城山町と津久井町は相模原市と、藤野町は山梨県の上野原町と行政上の提携関係も持っており、必ずしも圏域は安定的でない。

- ・ 一方、経済圏は広域行政の圏域を越えることは珍しくない。津久井では、城山町・津久井町は相模原市の、相模湖町・藤野町は八王子市の経済圏にそれぞれ含まれている。

- ・ 長野県では、木曽は中心都市がないため、北部は塩尻・松本の、南部は名古屋や中津川

図1 4 圏域の特性





の経済圏に含まれるが、上田の場合、ほぼ上田の経済圏と一致する。

〔論点２〕広域行政は、効率性に寄与しているか。

〔２－１〕個別事業の一般的効率性

- ・ 広域行政により処理されている代表的な事業  
ごみ処理、し尿処理、消防、救急医療などがあり、最近では、介護保険の認定事務などが目立つ。
- ・ 小規模な町村にとって、これらの事業を単独で行うことはコスト的に見合わない。
- ・ 中心市にとって効率面でのメリットがあるかどうか。  
ヒアリングでは、中心市である上田市は、自らが単独で実施する以上に経済的なメリットが広域行政にあるとは見ていないようである。

〔２－２〕圏域の広さと個別事業の効率性

- ・ 津久井郡と木曾の北部においてごみ収集事業を広域で行っている。（県西、上田及び木曾の南部ではごみ処理のみを広域で処理し、収集は個別市町村が行っている。）
- ・ 津久井郡では、処理施設を起点として各ごみ収集ステーションまで収集車で往復するが、圏域の広さのためにロスタイムが大きいことがある。

〔２－３〕広域議会等に係る負担

- ・ 事業の広域共同化に付随する管理コスト、特に広域議会に係るコストが問題である。
- ・ 一部事務組合が複数あると、その数だけ議会開催の事務負担が増え、日程調整も容易でなくなる。
- ・ 広域連合設立は、複数の一部事務組合を統合して、こうした負担を軽減する効果がある。

〔論点３〕広域行政は、地方分権の受け皿として有効か。

〔３－１〕広域的な調整課題の増加

- ・ 広域で処理する事務事業は、従来からのごみ処理やし尿処理、消防などの定型的な業務に加え、さまざまなソフト事業や介護保険に関する事務など、アイデアや専門知識が求められる分野にまでその範囲は広がりつつある。また、ごみ処理などに関しても、施設の更新など構成団体間の利害調整を要する課題も顕在化しつつある。

〔３－２〕広域計画の策定及びその調整に関する能力

- ・ 圏域の特性による広域行政への求心力、広域行政組織内の企画部門の職員構成（構成市町村からの派遣か、プロパーか）、県の広域行政に対する関与のあり方などにより、広域計画の策定及び構成市町村や県などとの調整に係る能力は、大きく左右される。
- ・ 現在、広域市町村圏計画の改定時期であるにもかかわらず、津久井地域では、改定作業

がはかどっていないが、その理由のひとつとして、具体的な新規の広域事業もなく、それに伴い財政的メリットがなくなっているなかで、計画改定に対する構成町村の求心力が減退していることが指摘されている。

- ・ 上田広域連合は、上田市からの出向職員が、県西地域の協議会ではその事務局である小田原市の職員が計画策定の中心となって調整の労をとっている。
- ・ 木曽の場合、県と広域行政組合による「木曽地域振興構想」が県の地方事務所主導で策定され、広域計画が広域連合の事務局主導で作成された。

このように、木曽の場合は県地方事務所の果たした役割が大きいですが、上田の場合は、逆に広域連合の計画に基づいて県の総合計画の地域計画を書いており、県と広域連合の企画力に関する力関係は対照的なものとなっている。

### 〔 3 - 3 〕 広域行政に対する住民の認知

- ・ 広域行政に対する住民の認知度は、広域連合といえども十分とは言えない。
- ・ これは、広域行政の所掌事業が、定型的で、効率性さえ確保されればよいものが多かったため、改めて住民の積極的な関心呼びおこすまでに至らなかったためとも考えられる。
- ・ しかし、今後はごみ処理に関する環境問題や介護保険の事務などを中心に、広域行政の所掌事業に対して住民の関心が今以上に向けられる可能性が高く、それに伴って広域行政そのものに対する関心も高まる可能性があるものと思われる。

### 〔 3 - 4 〕 広域連合議会の直接選挙の可能性

- ・ 現在は、構成団体である市町村議会議員の間接選挙により選出されている。各市町村の配分はあらかじめ規約により定められている。
- ・ 直接選挙は、広域連合議会と各市町村議会が独立した政治的正当性を持つため、広域調整が難しくなる可能性がある、直接選挙の費用が嵩み、広域処理の効率性を失わせるなどの課題があり、導入は今のところ難しい。

## 〔 論点 4 〕 広域行政と市町村合併

### 〔 4 - 1 〕 広域連合が合併への布石となるのではないかと懸念

- ・ 木曽のケースにおいて広域連合設立時に、特に町村議会議員の中から合併を懸念する声が上がった。
- ・ 「合併は、複雑化する行政課題に小規模な町村では対処できないときに具体化するのであって、広域行政はこうした課題を共同することで、町村の負担は軽減され、合併の必要性は遠のく」という考え方に基き広域連合化が進められているケースもある。

# 第 3 章 広域連合制度の調査結果 ( 検 証 )

## 第 1 節 広域連合制度検証の必要性と検証の視点

---

### 1 検証の必要性

すでに見たように、広域連携は種々の形態によって取り組まれており、それらのあるものは現在も活用例が増加し続けているが、反面、必ずしも当初期待されたほどにはその機能を十分発揮できないまま、現在に至っているものもある。

こうした広域連携の仕組みは、文字通り実質的な必要性に裏打ちされた合理的な内容のものとなっているのだろうか。また、仮に合理性を有しているとしても、現在の制度のもとでの運用が本当に望ましい形で行われているのかどうか。その制度には欠陥があり、別の仕組みがより望ましいのではないだろうか。さらに、より基本的なポイントとして、そもそも、その仕組みがそこに住み生活する住民にとって本当に好ましいものと受けとめられているのかどうか。

こうした疑問に答えることが、この章の目的である。そこで、この章ではこうした広域行政の仕組みがどのように機能しているのかの評価・検証を行うこととする。

### 2 検証の方法

この評価・検証の方法として、任意の協議会から広域連合に至るまで（さらには制度化されていない方法までも）、網羅的にとりあげ、それぞれの連携形態の優位性、劣位性を「制度」という側面から比較衡量することによって判定することも考えられる。しかしこの方法は網羅的ではあるものの、制度上の比較ということから勢い形式的にならざるを得ない。むしろ、広域連携を進めるための中心的な手法（方法）として認識されている制度の焦点を絞り、その制度の実体に即してなるべく生きている形で観察し評価・検証するという方法の方がより望ましいと思われる。

そこで、本研究では、近年新たに設立されるケースが顕著に見られる広域連合にスポットを当て、多面的な把握を行うことを中心とした評価・検証を行なった。

そして、その作業に必要な判断材料を得るために、全国の広域連合に対するアンケート調査（2000（平成 12）年 8 月実施）を実施した。この調査は広域連合として実際に活動している全国の 63 団体に対して、その組織、財政、事業内容等を中心に実状を聞いたものである。基本的に広域連合自身の自己評価を聞いたものであるが、同様な調査がないなかでの初めての試みであり、貴重なデータを提供してくれたものと考えている。

また、広域連携に対する取り組み状況や広域連合に対する支援の方策を把握し、広域連合に対する調査を補完する意味から、全国の都道府県と神奈川県内の全37市町村に対するアンケート調査を同時期に実施した。

### 3 検証の基準

そして、その場合の評価・検証の視点ないし基準が問題となるが、本研究ではそれを、住民の利便性の観点、組織の効率性の観点、財政コスト面での効率性の観点、住民自治の観点の4つにおいて検証を行った。

この視点ないし基準を設けた理由は、広域連合が、地方公共団体としての正当性を基礎づける「住民自治」と「団体自治」の契機をどれだけ有しているのかの点、それに併せて、広域連合が制度化された1994(平成6)年の地方自治法の改正の中で、従来の一部事務組合に比べて次のような点を長所として有していること等を理由に新たな制度として立法化されたことから、その特徴点の具体的検証を行う点にある。

#### ----- 立法当時から説明された広域連合の特色－自治省ホームページより -----

- 1 広域的な行政ニーズに柔軟かつ複合的に対応できます。
- 2 広域的な調整をより実施しやすい仕組みとしています。
- 3 権限移譲の受け皿となることができます。
- 4 より民主的な仕組みを採用しています。

以下第2節は、広域連合自身に対する調査結果、第3節では全国の都道府県及び神奈川県内市町村に対する調査結果を紹介し、第4節ではそれらをもとにした具体的な検証を行う。

#### ( 検 証 の 視 点 )

住民の利便性の観点	「広域連合は、住民にとって便利で使いやすい組織・機構か」
組織の効率性の観点	「広域連合は、仕事を主体的にかつ効率的に実施できるのか」
財政コスト面での効率性の観点	「広域連合は、安定的財源を持ち少ない経費で事業を実施できるのか」
住民自治の観点	「広域連合の事業は住民の参加と自治の仕組みに基づいて運営されているのか」

## 第 2 節 広域連合に対する調査結果から

### 1 調査対象広域連合の概況

全国 65 の広域連合中回答のあった 63 団体の組織概況である（2000（平成 12）年 8 月現在）。

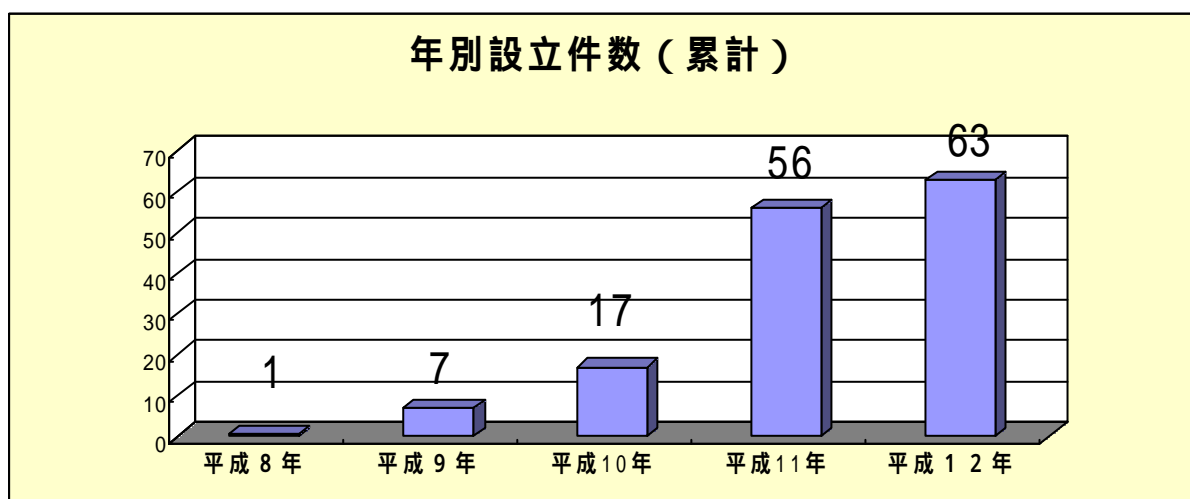
#### （設立年月）

設立年については、1999（平成 11）年に設立された広域連合が 39 団体（全体の 61.9％）と最も多く、次いで 1998（平成 10）年の 10 団体（全体の 15.9％）、2000（平成 12）年の 7 団体（全体の 11.1％）、1997（平成 9）年の 6 団体（全体の 9.5％）、1996（平成 8）年の 1 団体（全体の 1.6％）と続いている。

このように、1996（平成 8）年に大野広域連合（大分県）で最初の広域連合が設立された後、順次設立が増加し、1999（平成 11）年中に設立数が急増している。

これは、介護保険関係業務が 2000（平成 12）年 4 月から実施されることに先立ち、その実施のための組織として広域連合を選択し、その設立が集中した点があげられる。

図 3 - 2 - 1 広域連合の年別設立件数



#### （構成団体数と区域内人口）

広域連合の構成団体は、都道府県、市町村、事務組合よりなるが、その総数は 630 団体、内訳は、都道府県 2（0.3％）、市 96（15.2％）、町 367（58.3％）、村 164（26.0％）、組合 1（0.2％）となっており、広域連合の構成団体の中核は、町、村、市の順となっている。

なお、構成団体数及び区域内人口として、最も多い広域連合は、埼玉県全域を区域とする「彩の国さいたま人づくり広域連合（県、92市町村、約689万人）」であり、最も少ないものが「屋久島広域連合（2町、約1万4千人）」である。

#### （広域連合の役員構成）

広域連合の役員数としては、副連合長については最も多いところで18人、少ないところで1人、平均で6.1人となっている。また収入役については、すべての広域連合で1名となっている。

#### （広域連合の事務局構成）

広域連合の事務局の構成員としては、最も多いところが251名であり、構成員数が多い団体は、病院職員や消防職員等の事業部門の職員数が多いところとなっている。逆に最も少ないところでは1名である。

また事務局に占める派遣職員とプロパー職員の比率については、派遣職員53.4%、プロパー職員46.6%と、やや派遣職員数が比率的に多くなっている。

## 2 設 立 の 経 緯

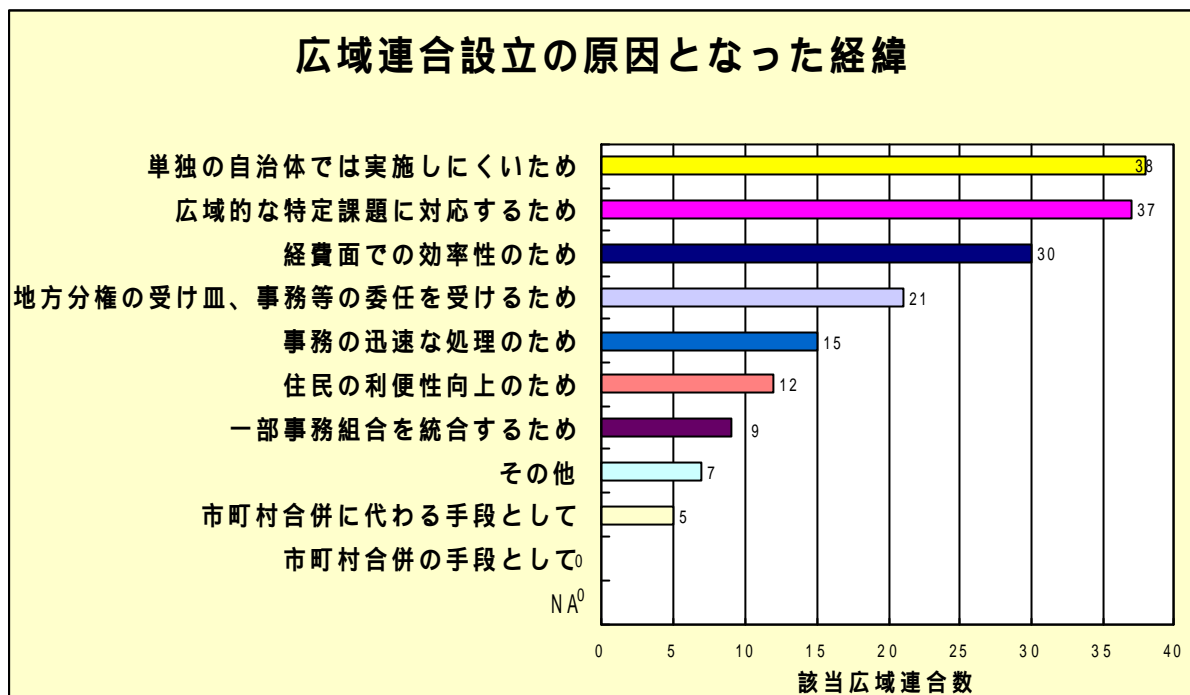
設立の原因となった経緯については、「単独の自治体では実施しにくい事業を実施するため」が最も多く（38団体、60.3%）、ついで「広域的な特定課題に対応するため」（37団体、58.7%）、「経費面でより効率的に対応するため」（30団体、47.6%）、「地方分権の受け皿、権限・事務の委任を受けるため」（21団体、33.3%）の順となっている。

他方、「市町村合併に至る前段の手段として設立」は、該当がなく、また「市町村合併に代わる手段として設立」（5団体、7.9%）、「一部事務組合を統合するために設立」（9団体、14.3%）等の項目が少ないものとなっている。

また、「住民の利便性の向上のため」については、12団体（19.0%）と低い順位となっている。

このことから、広域連合の設立の動機は、合併を前提としたものや、既存の広域行政機構を再編するということではなく、その地域に発生した広域的な行政課題を効率的に処理する必要性が中心であること、事業から便益を受ける住民ではなく、事業を実施する自治体側の都合が大きいこと等がわかる。

図 3 - 2 - 2 広域連合設立の原因となった経緯



### 3 広域連合の組織

#### (広域連合長・議員の直接選挙の可能性について)

広域連合長・議員の直接選挙の可能性については、「検討したことがない」がほとんどで(47団体、74.6%)、「実施を検討したことがある」が、15団体(23.8%)が続き、「実施を検討している」は、わずかに1団体(1.6%)という結果であった。

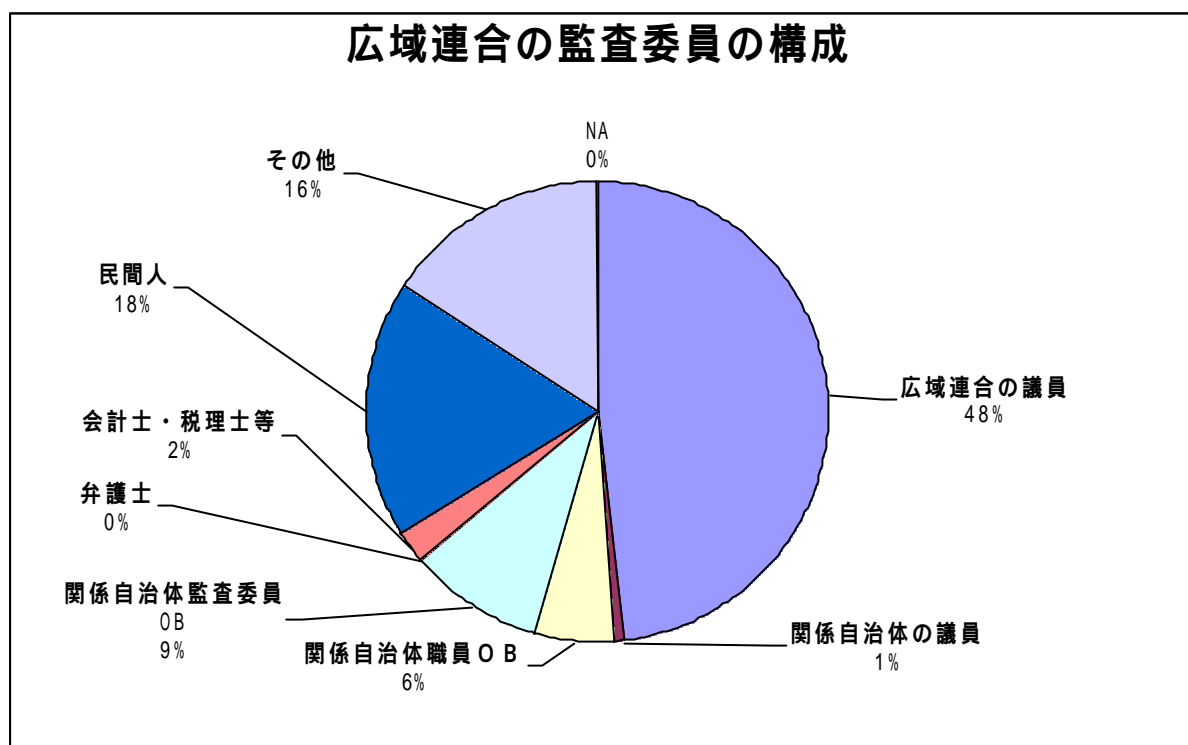
広域連合は、制度的には普通地方公共団体と同様、長・議員の直接選挙も予定されているが、現実には直接選挙により選出された長による行政執行、議員による議会運営を行っている広域連合は皆無で、今後の可能性もほとんどないことがわかった。

#### (監査体制)

監査(内部監査)の実施については、年間開催回数で、最も多い団体で17回となったが、開催回数は団体によってまちまちの結果となった。これは、職員調査的な監査(月例検査的なもの)も含まれた数字と思われる。

なお、監査委員として任命されている者は、人数で2名というものがほとんどで、その内訳は、1名は「広域連合議員」が圧倒的に多く、もう1名は「民間人」、「自治体監査委員OB」が多かった。

図 3 - 2 - 3 広域連合の監査委員の構成



#### ( 広域連合議会の開催状況 )

広域連合議会の開催状況は、本会議の年間開催回数が最も多い団体で7回、最も少ない団体で1回、平均で3.3回となっている。

広域連合議会の開催を住民に周知・広報しているかについては、44団体(69.8%)で「周知をはかっている」とし、18団体(28.6%)は、「特に周知をはかっていない」とした。

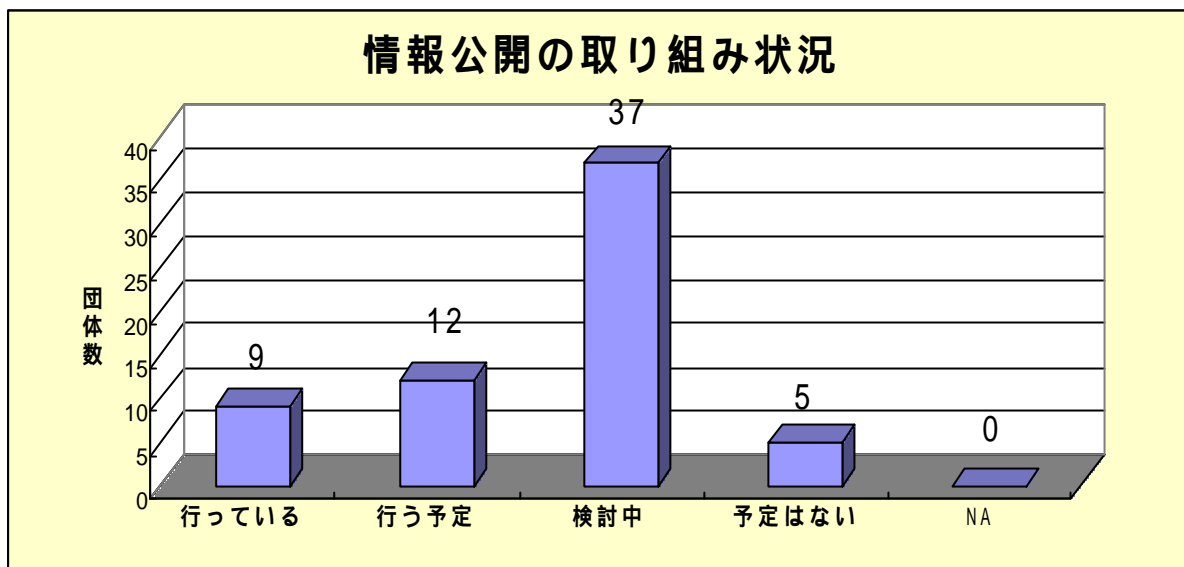
さらに広域連合議会の公開状況については、「本会議・委員会とも傍聴可」としたものが36団体、「本会議又は委員会の傍聴可」としたものが26団体となり、議会の傍聴が出来る団体は62団体あり、ほとんどが傍聴可能となっている。また、「議事録の閲覧可」としたものが16団体、「審議内容を広報・ホームページ等へ掲載」としたものが8団体、「その他の方法」が1団体となった。

#### ( 情報公開 )

情報公開の取組については、すでに「情報公開を行っている」ところが、9団体(14.3%)あり、「情報公開を行う予定である」が、12団体(19.0%)、「情報公開を検討している」が、37団体(58.7%)となっており、全体の92.1%の広域連合が情報公開を実施もしくは、実施を予定している。



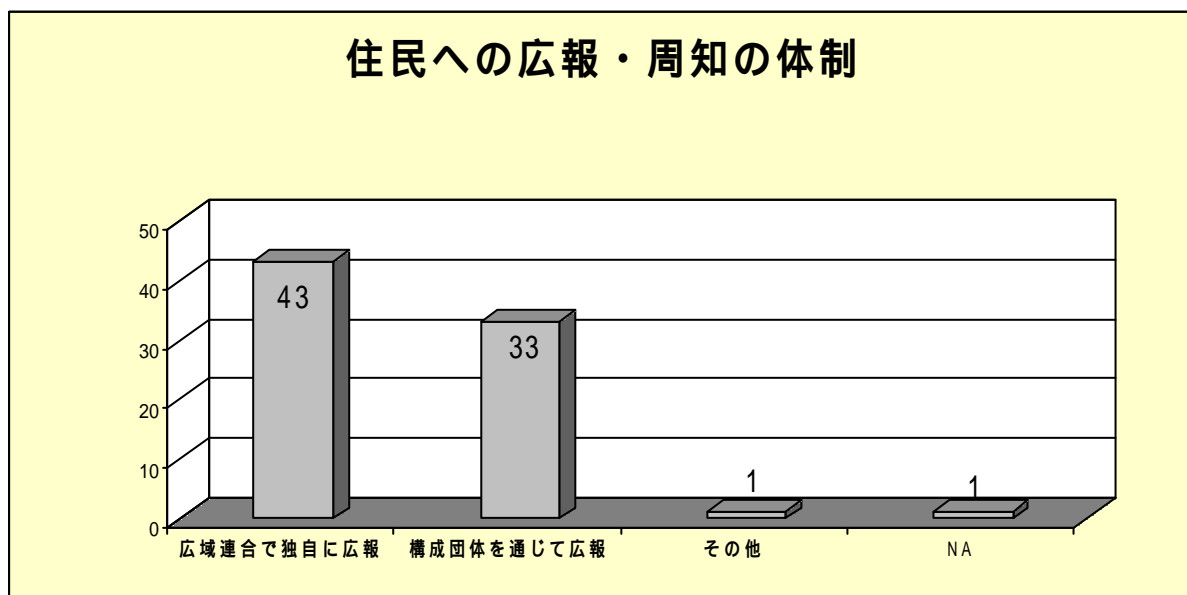
図 3 - 2 - 4 広域連合の情報公開の取組状況



(住民への周知・広報体制)

広域連合事業の住民への周知・広報体制については、独自の広報媒体を使っているところ(「広域連合の広報・ホームページ等を通じて」)が43団体(68.3%)、「構成団体の広報・ホームページを通じて」が33団体(52.4%)となっており、これらのうちで両者を併用している広域連合は、14団体(22.2%)となっている。

図 3 - 2 - 5 広域連合の住民への広報・周知の体制



#### (直接請求)

住民からの直接請求についての実例については、すべての広域連合が「ない」と回答した。

#### (事務局派遣職員の身分上の取り扱い)

広域連合の事務局派遣職員の身分上の取り扱いを聞いたところ、すべての広域連合において「地方自治法第252条の17に基づく職員の派遣」の形態をとり、また勤務条件については、給与費は派遣元の構成団体が負担し、出退勤管理・時間外給与支給、懲戒等の服務面は広域連合で管理するという形態をとっていた。

#### (公平委員会)

公平委員会事務の取り扱いについては、「公平委員会事務を他に事務委託している」が34団体(54.0%)と最も多く、「広域連合で独自設置している」は、22団体(34.9%)となっている。

#### (協議会の設置)

広域連合の協議会(地方自治法第291条の8)の設置の有無については、2団体を除いて、「設置していない」で占められた。

#### (選挙人名簿)

直接請求を行う場合の選挙人名簿を、広域連合で備え付けているかについては、4団体(6.3%)が「独自のもを備えている」としたが、他は、構成団体の選挙人名簿を使用するために、「独自には備えていない」との結果となった。

### 4 広域連合の財政状況

#### (歳入構成)

歳入の財源構成を全団体の平均で見ると、「負担金・分担金」の歳入に占める割合が61%と最も多く、ついで「支出金」の13%、「事業収入」の9%、「地方債」の6%の順となっている。

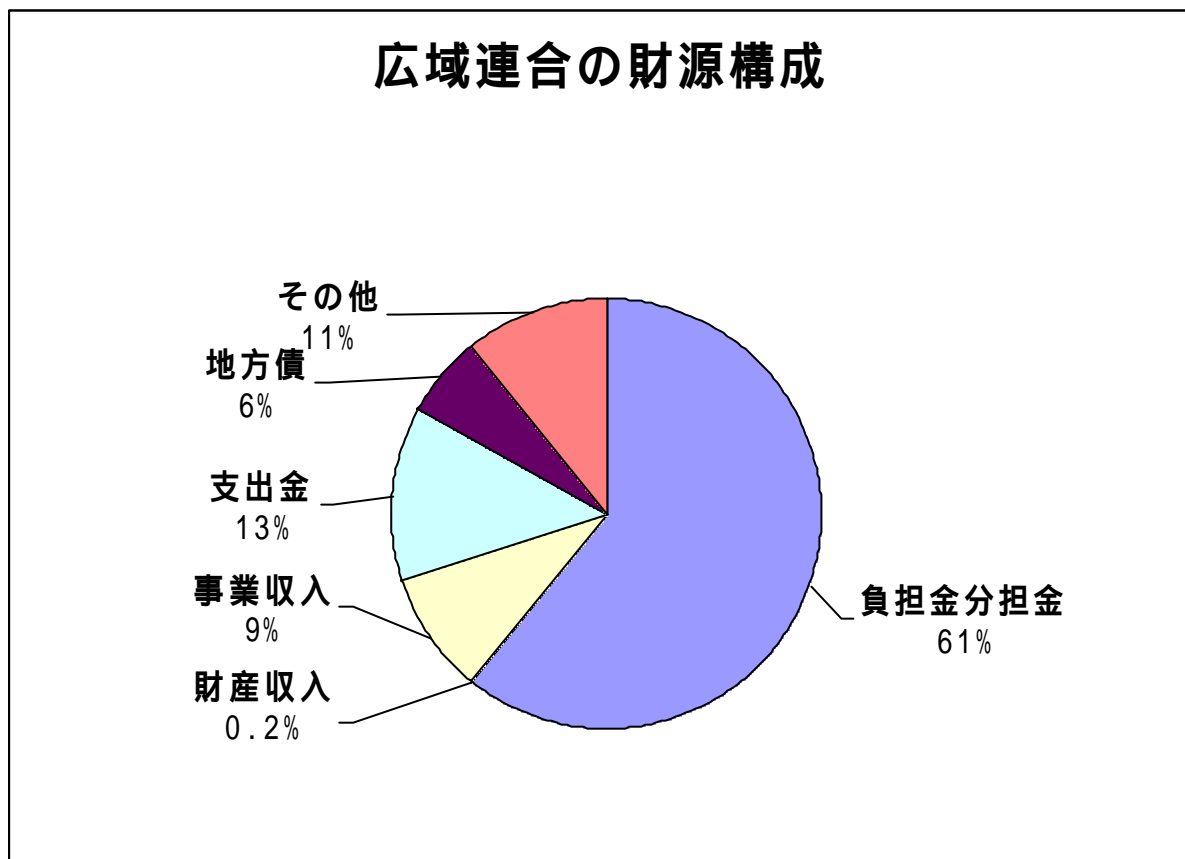
#### (自主財源)

自主財源の有無については、22団体(34.9%)が「有している」と答えており、その財源の内訳は、それぞれの広域連合が実施している事務事業の内容に応じたものとなっている。

(負担金分担金の負担の根拠)

構成団体からの負担金や分担金の負担割合の根拠については、すべての広域連合で、規約にその根拠を定めている。

図3 - 2 - 6 広域連合の財源構成



(経費上の効率性の検討)

広域連合を設立するに当たって、他の広域行政制度で業務を処理した場合と比べて経費面でどのような結果となるかの試算を行ったか否かを聞いたところ、試算を行った団体は、15団体(23.8%)にとどまり、行っていない団体(48団体、76.2%)の方がはるかに多いという結果となっている。

(広報体制)

予算、決算の広報体制については、独自の広報媒体を使っているところ(「広域連合の広報・ホームページ等を通じて」)が、31団体(49.2%)、「構成団体の広報・ホームページを通じて」が、11団体(17.5%)となっており、これらのうちで、「両者を併用している」広域連合が3団体(4.8%)という結果となっている。

## 5 広域連合で処理している事務（業務）の内容について

### （事務の内容別に問題点を把握）

広域連合で処理している事務（業務）について、その事務（業務）の内容ごとに実施上の問題点を、「住民の利便性」、「地域・住民の声を反映する工夫」、「主体的な実施」、「構成団体との協議の必要性」、「区域の一致」、「構成団体間調整の容易性」、「財政的効率性」の各観点に分けて聞いた。

業務の内容は、広域連合で最も多くの広域連合が処理している「介護保険関係業務」と「廃棄物処理・ごみ処理関係業務」についてはすべての連合に対して調査を行い、それ以外の業務については、主として処理している事務のうち、業務量が多いものから2つまでを把握するようにした。

### （広域連合で処理している事務の内容）

広域連合で処理している事務の内容は次のとおりとなっている。

以下では、このうち上位5団体で処理している事務について、その業務実施上の問題点についての傾向を探った。

介護保険関係業務	5 5 団体
廃棄物処理・ごみ処理関係業務	2 1 団体
消防事業	9 団体
養護老人ホーム、特別養護老人ホームの設置運営	6 団体
病院設置運営、訪問看護ステーションの設置運営	5 団体
まちづくり関係業務	4 団体
葬祭（火葬）事業	4 団体
調査研究事業	3 団体
税務事務	2 団体
大学の設置運営	1 団体
国民健康保険・老人保健事業	1 団体
職員研修事業	1 団体
情報処理事業	1 団体
し尿処理事業	1 団体
青少年健全育成事務	1 団体
電算処理事業	1 団体
文化センター、住民施設の設置運営	1 団体

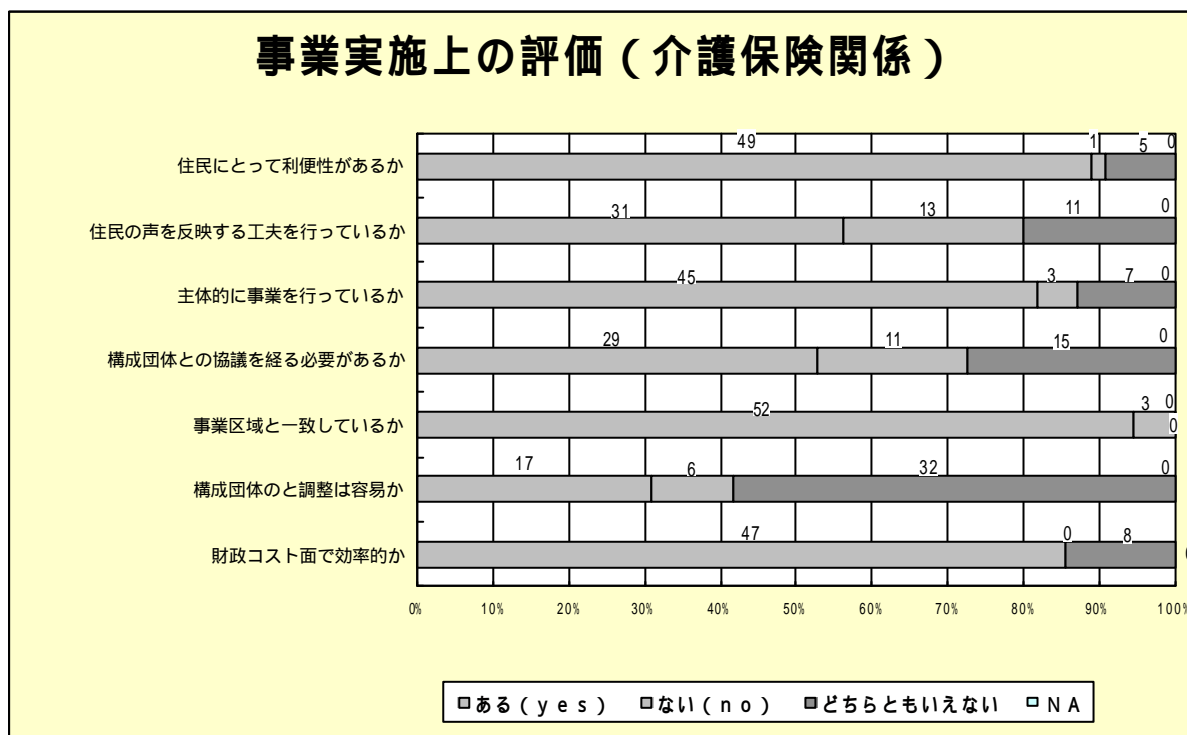
(介護保険関係業務について)

介護保険関係業務実施上の問題点について聞いたところ、広域連合で実施することが住民の利便性という点からメリットがあるかについては、55団体のうち49団体（89.1%）が「ある」と答えており、地域や住民の声を反映する工夫をしているかについては、31団体（56.4%）が「行っている」と答えている。

また業務を主体的に実施しているかについては、45団体（81.8%）が「主体的に実施している」と答え、事務処理が財政コスト面でより効率的になっているかについては、47団体（85.5%）が「なっている」と答えている。

他方、事業の実施に当たって構成団体との協議を経なければ実施できないかについては、29団体（52.7%）が「実施できない」とし、構成団体間の調整が容易かについては、32団体（58.2%）が「どちらともいえない」としている。

図3 - 2 - 7 介護保険関係業務の事業実施上の評価



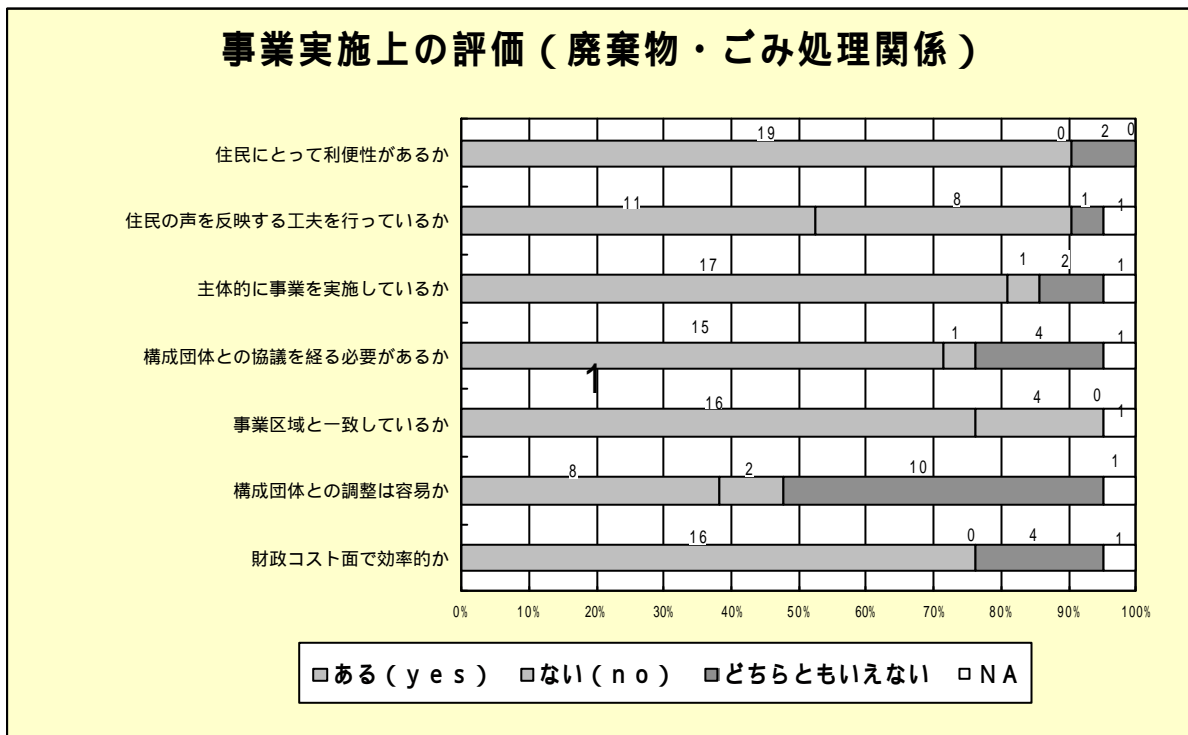
( 廃棄物処理・ごみ処理関係業務について )

廃棄物処理・ごみ処理関係業務実施上の問題点について聞いたところ、広域連合で実施することが住民の利便性という点からメリットがあるかについては、21団体のうち19団体 ( 90.5% ) が「ある」と答えており、地域や住民の声を反映する工夫をしているかについては、11団体 ( 52.4% ) が「行っている」と答えている。

また業務を主体的に実施しているかについては、17団体 ( 81.0% ) が「主体的に実施している」と答え、事務処理が財政コスト面でより効率的になっているかについては、16団体 ( 76.2% ) が「なっている」と答えている。

他方、事業の実施に当たって構成団体との協議を経なければ実施できないかについては、15団体 ( 71.4% ) が「実施できない」とし、構成団体間の調整が容易かについては、10団体 ( 47.6% ) が「どちらともいえない」としている。

図 3 - 2 - 8 廃棄物・ごみ処理関係業務の事業実施上の評価



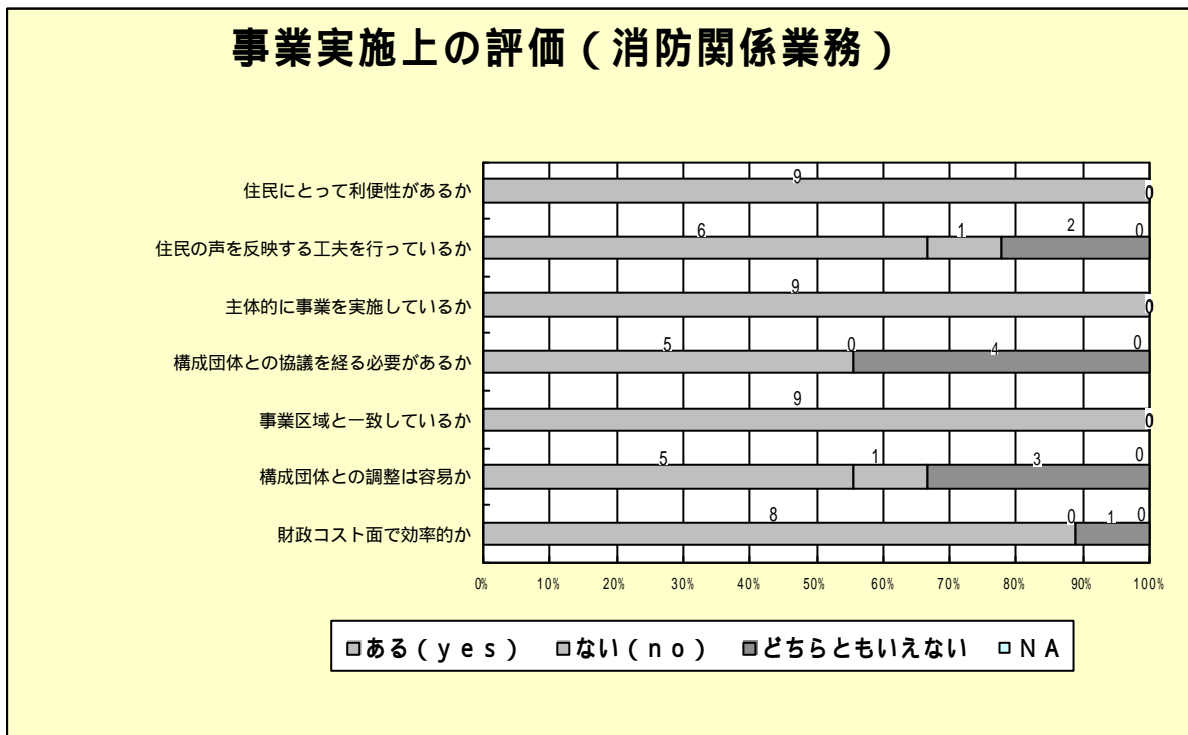
(消防関係業務について)

消防関係業務実施上の問題点について聞いたところ、広域連合で実施することが住民の利便性という点からメリットがあるかについては、9団体のすべてが「ある」と答えており、地域や住民の声を反映する工夫をしているかについては、6団体(66.7%)が「行っている」と答えている。

また業務を主体的に実施しているかについては、9団体のすべてが「主体的に実施している」と答え、事務処理が財政コスト面でより効率的になっているかについても、9団体のすべてが「なっている」と答えている。

他方、事業の実施に当たって構成団体との協議を経なければ実施できないかについては、5団体(55.5%)が「実施できない」としているが、構成団体間の調整が容易かについては「容易」としたのが5団体(55.6%)と、他の業務の回答とは違った結果となっている。

図3-2-9 消防関係業務の事業実施上の評価



( 養護老人ホーム、特別養護老人ホームの設置運営について )

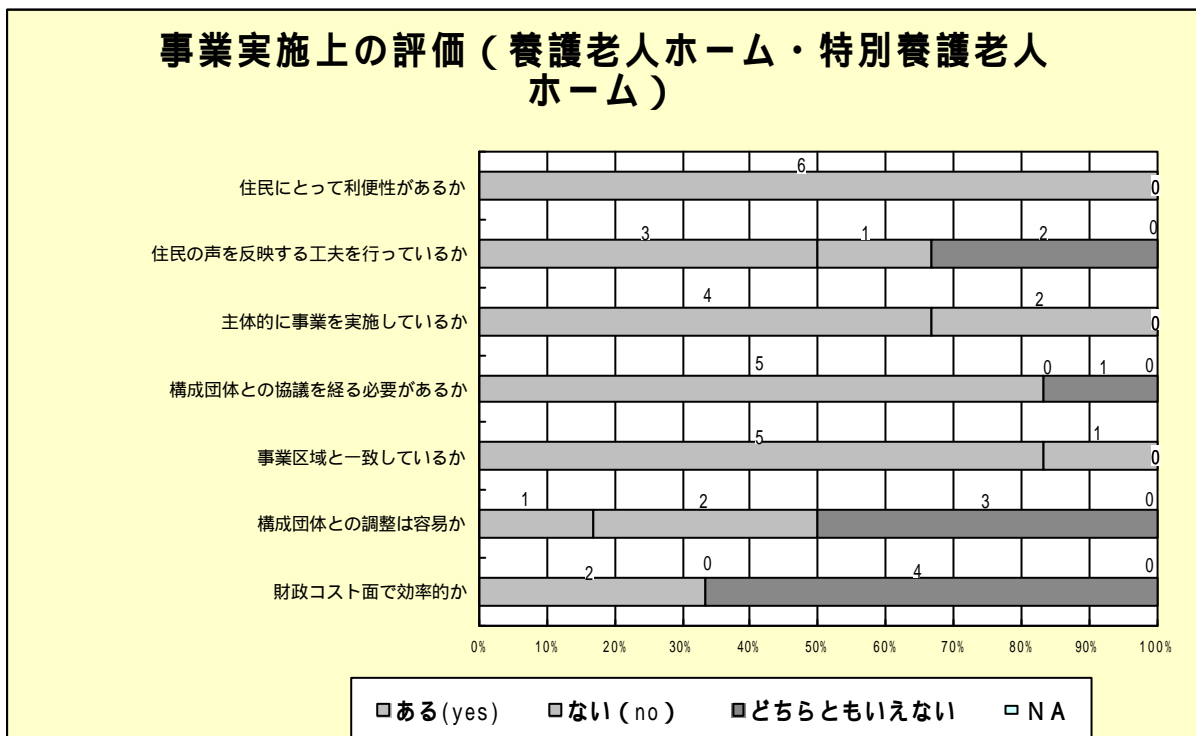
養護老人ホーム、特別養護老人ホームの設置運營業務実施上の問題点について聞いたところ、広域連合で実施することが住民の利便性という点からメリットがあるかについては、6 団体すべてが「ある」としている。

地域や住民の声を反映する工夫をしているかについては、3 団体 ( 50% ) が「行っている」、2 団体 ( 33.3% ) が「どちらともいえない」、1 団体 ( 16.7% ) が「行っていない」としている。

また業務を主体的に実施しているかについては、4 団体 ( 66.7% ) が「主体的に実施している」と答え最も多く、事務処理が財政コスト面でより効率的になっているかについては、2 団体 ( 33.3% ) が「なっている」とし、4 団体 ( 66.7% ) が「どちらともいえない」としている。

他方、事業の実施に当たって構成団体との協議を経なければ実施できないかについては、5 団体 ( 83.3% ) が「実施できない」とし最も多く、構成団体間の調整が容易かについては、3 団体 ( 50.0% ) が「どちらともいえない」とし最も多かった。

図 3 - 2 - 10 養護老人ホーム・特別養護老人ホーム関係業務の事業実施上の評価





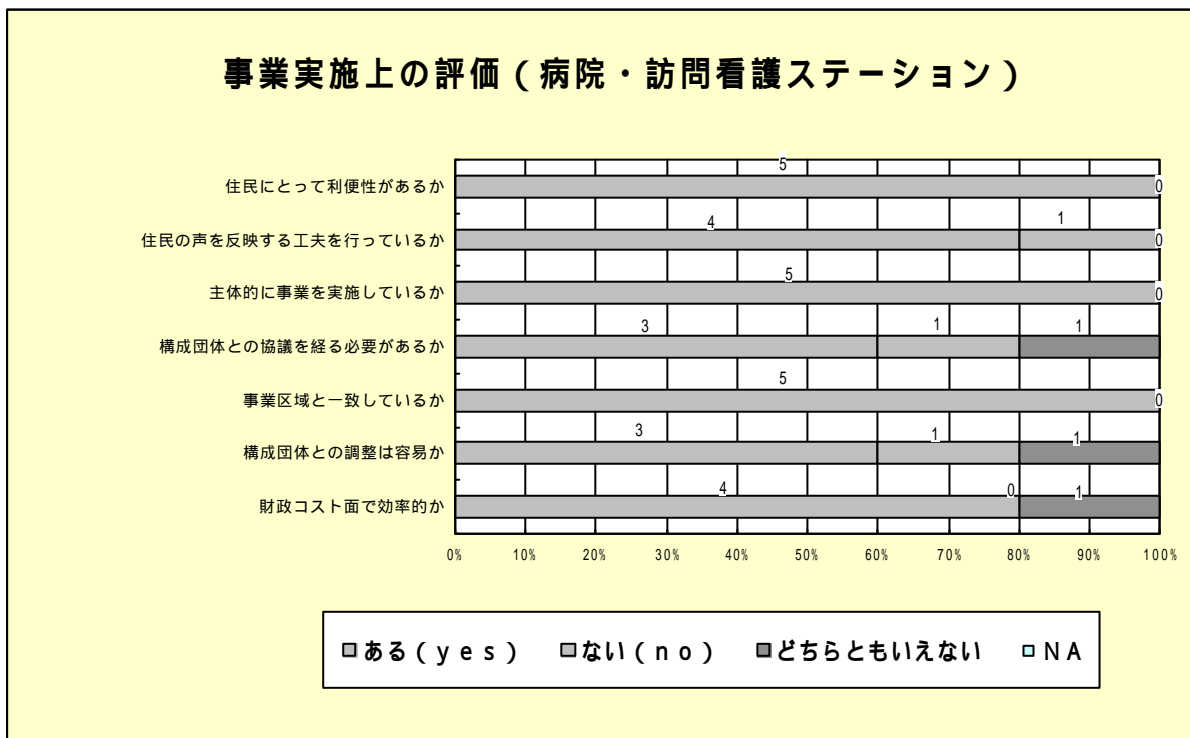
**( 病院設置運営、訪問看護ステーションの設置運営 )**

病院設置運営、訪問看護ステーションの設置運営業務実施上の問題点について聞いたところ、広域連合で実施することが住民の利便性という点からメリットがあるかについては、5団体のすべてが「ある」と答えており、地域や住民の声を反映する工夫をしているかについては、4団体(80.0%)が「行っている」と答えている。

また業務を主体的に実施しているかについても、5団体すべてが「主体的に実施している」と答え、事務処理が財政コスト面でより効率的になっているかについては、4団体(80.0%)が「なっている」と答えている。

他方、事業の実施に当たって構成団体との協議を経なければ実施できないかについては、3団体(60.0%)が「実施できない」とし、構成団体間の調整が容易かについては、3団体(60.0%)が「容易である」としている。

図 3 - 2 - 11 病院・訪問看護ステーション関係業務の事業実施上の評価



**(非効率な面－広域連合で事務を実施してかえって非効率となっているか－)**

以上の業務実施上の問題点を、広域で実施することでかえって非効率になっている面があるかについても聞いてみた。

17団体(27.0%)が、非効率になる面があるとし、13団体(20.6%)が「特にない」とし、他の33団体(52.4%)は回答がなかった。

非効率な面があるとして意見を寄せた団体のほとんどは、構成団体間の合意形成と連絡調整に時間と手間がかかることをあげている。また、議会機能を持っているのにそれに見合った事務局スタッフがいないこと、総務・庶務的機能が不十分であることをあげた団体もあった。

**(都道府県からの権限移譲)**

広域連合は都道府県から権限移譲を受けているか。

都道府県から権限移譲を受けている団体は7団体(11.0%)であり、受けていない団体が51団体(81.0%)であり、権限移譲を受けている団体は少ない。

またこれに対応する形で、権限移譲は充分といえるかについては「どちらともいえない」が43団体(68.3%)となっており、今後権限移譲を受けたい事務があるかについて聞いたところ「特にない」が47団体(74.6%)となっている。

**6 広域計画に関して**

**(計画策定に当たってとっている手法の有無)**

広域連合が広域計画策定に当たってとっている手法については、「委員会・懇談会を設置している」が19団体(30.2%)、「アンケート調査等の実施」が12団体(19.0%)、「説明会の開催」が2団体(3.2%)、「その他」が11団体(17.5%)となっており、その他としては、「他の広域連合の広域計画を参照した」、「事業の母体となる介護保険事業計画を参考とした」、「協議の実施」等があげられた。

**(広域計画策定に当たっての構成団体への勧告の有無)**

この点については、回答団体のすべてが「ない」とした。

## 7 広域連合に対する都道府県の支援措置について

広域連合は都道府県に対してどのような財政上・行政上の支援措置をとることを希望しているのか、自由意見の形で聞いた。

回答はまちまちだが、類型化すると、財政上の支援、行政上の支援、その他となっており、そのうち財政上の支援をあげたものが圧倒的に多い。

財政上の支援としては、「設立時補助制度の拡充」、「設立後の補助が一切ない現状に対して、設立後の補助制度の創設」、「事業実施上自由に活用できる交付金の創設」、「運営費（管理費）等への交付金の充実」、「組織立ち上げに伴う初度調弁費等の補助金」、「道府県単独の優遇措置の創設」、「職員人件費に対する補助金の充実」等があげられた。

行政上の支援としては、「法制上の手続き支援」、「設置の際の人的支援」、「（介護保険事業に関して）介護認定審査委員の派遣、介護保険施設基盤整備・介護保険対象外事業に対する支援」、「広域計画策定業務に対する支援」、「事務局職員の派遣」等があげられた。

その他としては、「県単の広域プロジェクト事業の継続と使い勝手の良い制度の創設」、「地域情報化・広域情報化の構築のための支援」、「広域連合制度のPR」、「具体的なモデルの呈示」、「設立等の手続き事務の簡素化」等があげられた。

## 8 広域連合における課題について

個別の質問では回答できない、あるいは全般的な事項について、広域連合は何を課題として考えているか、自由意見の形で聞いた。

回答はまちまちだが、類型化すると次のとおりであった。

広域連合の事務のあり方に関しては、道府県内の他の一部事務組合との統合を課題としてあげるものが最も多かった（8団体、12.7%）。

これに関連して、広域連合内での処理事務の見直しや拡大など事務の所管の範囲をどのようにするのかをあげた団体も多かった。

具体的には、介護保険に関して、「介護福祉保健医療システムの確立・低所得者対策・自立支援対策・広域的事業の見直し」、「介護保険制度の見直し時期に合わせて保険者事務その他の事務の検討が必要」、「国民健康保険の一本化の検討」等、また業務全般について「広域化する事業の検討」、「広域市町村計画を策定中で今後広域実施が効果的な事業を検討中」、「サービスの地域間格差の解消」等があげられた。

組織運営上の課題に関しては、「構成団体が多いためそのニーズをいかに事業に反映させていくかが課題」、「決裁事務に（時間がかかるため）その改善が課題」、「職員（看護婦）」の大量採用が課題」、「中心市に事務所を置いているが、それが単独事務所になることでの運営上の不安」等があげられた。

財政運営上の課題に関しては、「ふるさと市町村圏基金の運用益の減少、それに対応するソフト事業の実施」、「市町村負担金率の見直し」等があげられた。

### 第3節 都道府県、県内市町村に対する調査結果から

#### 1 都道府県と県内市町村に対して調査を行った意味

本研究では、全国の広域連合に対する調査と併せて、全国の47の都道府県（市町村担当室課長）及び、神奈川県内の37市町村（企画担当室課長）に対しても同時に調査を実施した（2000（平成12）年8月実施）。

その目的は、それぞれの自治体における広域行政の取組の実状とそれに対する当該自治体の評価を把握するとともに、先の広域連合に対する調査を補完する意味で、広域連合に対する関与や支援の内容について把握することにある。

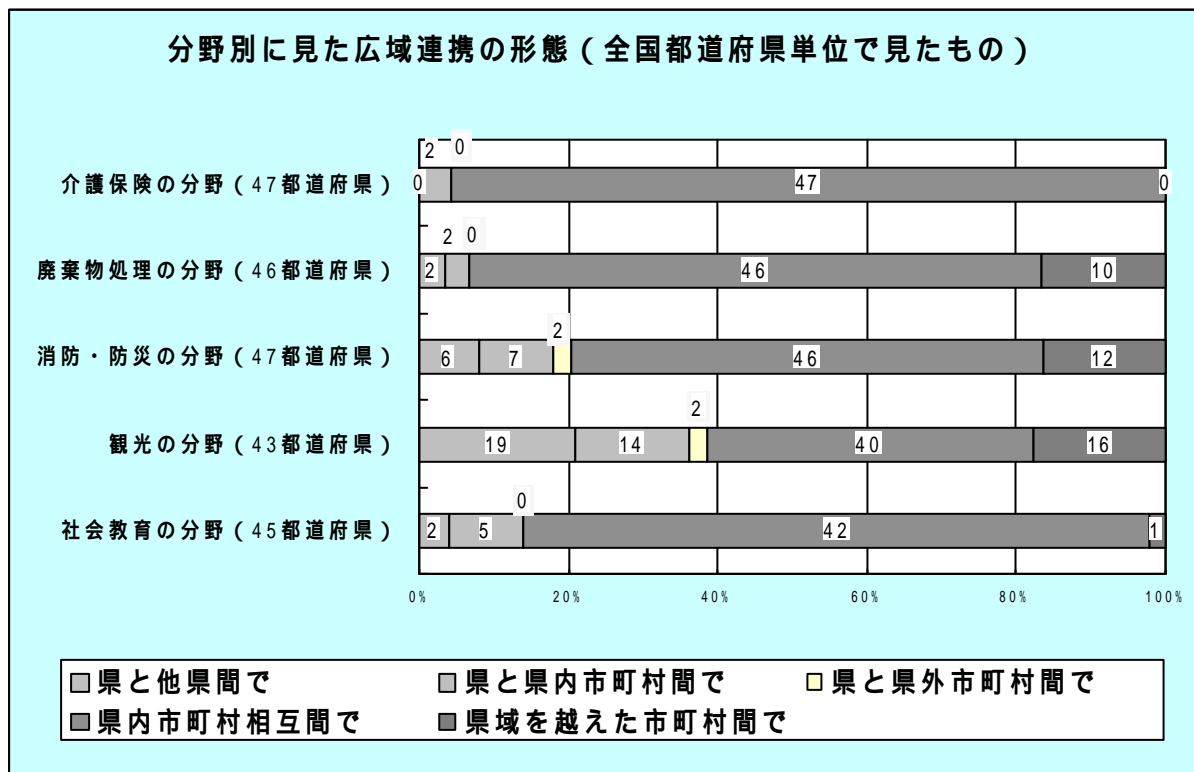
以下はその概要である。

#### 2 都道府県に対する調査結果から

##### （分野別広域連携の実状）

都道府県及び都道府県内の自治体において近隣の自治体等とどのような分野について広域連携を進めているのかを聞いた。また、広域連携を進めている場合にそれがどのような団体間レベルで進めているのかについても聞いた。

図3-3-1 分野別に見た広域連携の形態（全国都道府県単位に見たもの）



（複数回答のため、合計数は都道府県数に一致しない）

**介護保険の分野**については、すべての都道府県が「行っている」とした。

また、その場合の連携する自治体のレベルに関しては、「都道府県内の市町村間」ですべての都道府県が進めているとしており、また、それ以外に「当該都道府県自身と、都道府県内市町村間」で進めているとしたものが2団体となった。

介護保険の分野については、市町村間連携中心であること、その連携エリアも単一都道府県内で完結しているという傾向が現れている。

**廃棄物処理の分野**については、46の都道府県が「行っている」とし、1県が「予定していない」とした。

また、広域連携を行っている都道府県について、連携する自治体のレベルに関しては、「都道府県内の市町村間」についてはすべての都道府県が進めているとしており、また、それ以外に「当該都道府県自身と、他の都道府県」が2団体、「当該都道府県と県内市町村」が2団体、「都道府県内市町村と、都道府県外市町村間」が10団体となった。

廃棄物処理の分野については、基本は1都道府県内での市町村間の連携が中心ではあるが、それ以外の形態も多く、特に他都道府県との連携の形態も多く見られるという特徴が現れている。

**消防・防災の分野**については、すべての都道府県が「行っている」とした。

また連携する自治体のレベルについては、46都道府県が「都道府県内の市町村間」とし、それ以外に「当該都道府県自身と、他の都道府県間」が6団体、「当該都道府県と県内市町村間」が7団体、「当該都道府県と、都道府県外市町村」が2団体、「都道府県内市町村と、都道府県外市町村間」が12団体となった。

防災・消防の分野についても、基本は1都道府県内での市町村間の連携が中心ではあるが、それ以外の形態も多く、都道府県域を越えた多様な形の広域連携が多い分野という結果となった。

**観光の分野**については、43の都道府県が「行っている」とし、4都道府県が「予定していない」とした。

また、連携する自治体のレベルについては、40都道府県が「都道府県内の市町村間」とし、それ以外に「当該都道府県自身と、他の都道府県間」が19団体、「当該都道府県と県内市町村間」が14団体、「当該都道府県と、都道府県外市町村」が2団体、「都道府県内市町村と、都道府県外市町村間」が16団体となった。

観光の分野についても、基本は1都道府県内での市町村間の連携が中心ではあるが、それ以外の形態も多く、特に都道府県域を越えた多様な形の広域連携が最も多い分野という結果となった。

**社会教育（図書館、スポーツ施設の相互利用等を含む）の分野**については、45の都道府県が「行っている」とし、2県が「予定していない」とした。

また、広域連携を行っている都道府県について、連携する自治体のレベルについては、42の都道府県が「都道府県内の市町村間」とし最も多く、また、それ以外に「当該都道府

県自身と、他の都道府県」が2団体、「当該都道府県と県内市町村」が5団体、「都道府県内市町村と、都道府県外市町村間」が1団体となった。

社会教育の分野については、1都道府県内での市町村間の連携が中心であること、それ以外の形態は相対的に少ないという特徴が現れている。

#### (広域連携の重要性の評価)

広域連携が今後ますます重要になってくるかについては、44都道府県が「思う」とし、3県が「どちらともいえない」とした。

#### (広域連合への参加の有無)

都道府県として、広域連合に参加する予定の有無について聞いたところ、すでに構成団体として参加をしている2県を除いて、すべての都道府県が「参加予定はない」とした。

#### (広域連合への支援について)

都道府県として、広域連合設立に当たって独自の財政的な支援策があるかを聞いたところ、14府県が「ある」とした。

その内容としては、定額的な交付金、補助金、助成金が11団体で採用しており、金額的には500万円を限度とする 設立に伴う臨時経費の半額補助、構成団体数×500万円を内容とする補助金、1,000万円を限度とする交付金、設立経費にかかる2,000万円の定額交付金、上限を1億円とする交付金、ふるさと市町村圏基金に対する1億円又は2億円の交付金等となっている。

また、事業補助金的なものは3団体で採用しており、対象事業としては、広域連合の設置に関する調査研究事業、シンポジウム・講演会等の開催事業等となっている。

都道府県として、広域連合設立に当たって独自の人的な支援策があるかを聞いたところ、7団体が「ある」とした。その内容としては、都道府県職員の広域連合ないし、構成団体である市町村への派遣となっている。

都道府県として、一部事務組合を統合し広域連合を設立する際に財政的な措置をしているかを聞いたところ、7団体が、そのような措置が「ある」とした。

#### (広域連合への権限移譲について)

広域連合がすでに存在している都道府県に当該広域連合に対して権限移譲を行っているかについて聞いたところ、「行っている」としたものが2県、「行っていない」としたものが25道府県となった。また、今後広域連合に対して権限を移譲していく予定があるかを聞いたところ「予定がある」としたものは1県、「予定がない」としたものが5県、「どちらともいえない」としたものが21道府県となった。

なお、権限移譲を今後行いたい事務はどのようなものかについても聞いてみたが、具体

的な回答は得られなかった。

また、広域連合がすでに存在している都道府県に対して、権限移譲が出来ない理由を聞いたところ、「権限移譲になじむ事務がないため」としたところが7道県、「広域連合の人的・組織的な限界によるため」としたところが4県、「道府県の出先機関、市町村へ移譲するため」としたところが3県、「その他」が7県となった。

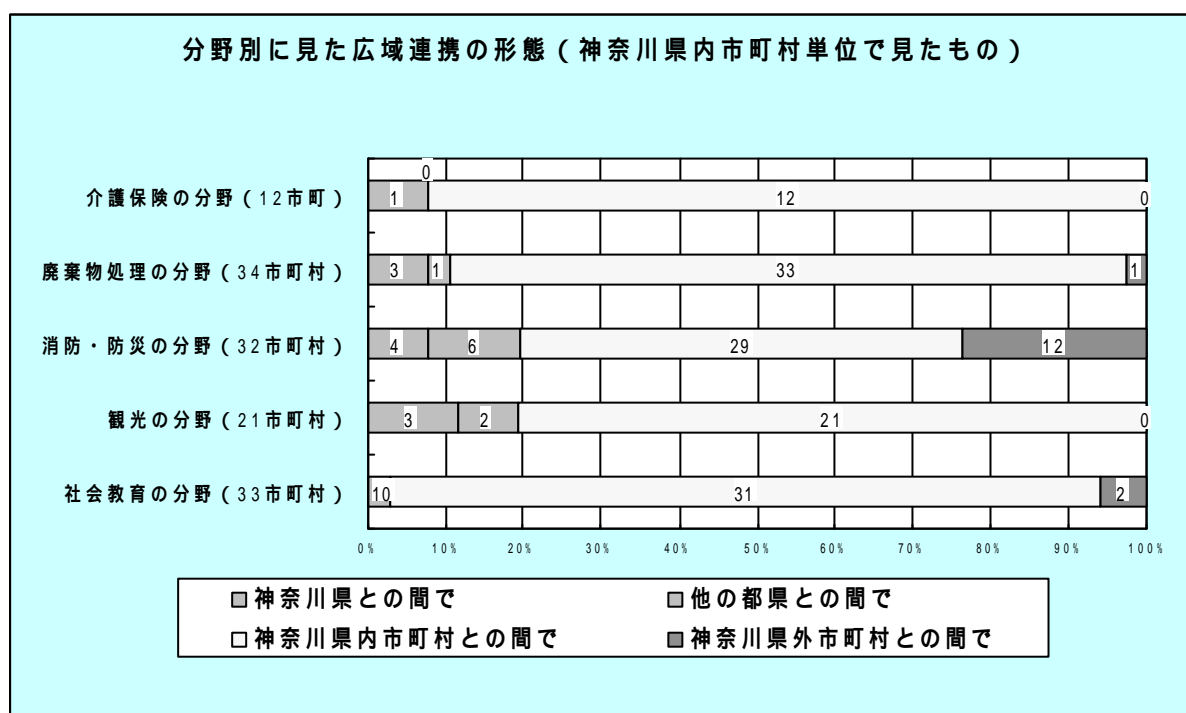


### 3 県内市町村に対する調査結果から

#### (広域連携について)

神奈川県内市町村に対して近隣の自治体等と、どのような分野について広域連携を進めているのかを聞いた。また、その場合にどのようなレベルで連携が進められているかについても聞いた。

図3 - 3 - 2 分野別に見た広域連携の形態（神奈川県内市町村単位で見たもの）



(複数回答のため、合計は市町村数に一致しない)

介護保険の分野については、「行っている」としたものが12団体、「行う予定である」としたものはなく、「予定していない」としたものが25団体となった。

また、広域連携を進めている場合（進める予定の場合も含む）の、連携する自治体のレベルについては、「神奈川県内市町村」との連携が12団体となっている。

廃棄物処理の分野については、「行っている」としたものが26団体、「行う予定である」としたものが8団体、「予定していない」としたものが2団体となった。

また、広域連携を進めている場合（進める予定の場合も含む）の、連携する自治体のレベルについては、「神奈川県内市町村」との連携が34団体、「神奈川県」としたものが3団体、「神奈川県以外の都道府県」が1団体となった（神奈川県外の市町村との連携は1団体）。

消防・防災の分野については、「行っている」としたものが32団体、「行う予定がない」としたものが5団体となり、業務の種類別では社会教育の分野と並んで、広域連携の例が最も多い分野となった。

また、広域連携を進めている場合の、連携する自治体のレベルについては、「神奈川県内市町村」との連携が29団体、「神奈川県」としたものが4団体、「神奈川県以外の都道府県」が6団体、「神奈川県外の市町村」としたものが12団体となった。

広域連携の例が多いとともに、県域を越えた他県や県外市町村との連携が多いという点も消防・防災の分野の特徴となっている。

観光の分野では、「行っている」としたものが20団体、「行う予定である」としたものが1団体、「行う予定がない」としたものが16団体となった。

また、広域連携を進めている場合（進める予定の場合も含む）の、連携する自治体のレベルについては、「神奈川県内市町村」との連携が21団体、「神奈川県」としたものが3団体、「神奈川県以外の都道府県」が2団体となった（神奈川県以外の市町村との連携なし）。

社会教育（図書館、スポーツ施設の相互利用を含む）の分野では、「行っている」としたものが32団体、「行う予定である」としたものが1団体、「行う予定がない」としたものが5団体となり、業務の種類別では消防・防災の分野と並んで、広域連携の例が最も多い分野となった。

また、広域連携を進めている場合（進める予定の場合も含む）の、連携する自治体のレベルについては、「神奈川県内市町村」との連携が31団体、「神奈川県」としたものが1団体、「神奈川県以外の市町村」が2団体となった（神奈川県以外の都道府県との連携なし）。

なお、住民票の発行の分野については、「行っている」としたものが3団体、「行う予定である」ところが5団体、「行う予定がない」としたものが29団体となった。

住民票の発行業務は、現在全国一律のネットワークシステムの稼働による共通事務化が予定されており、これらの市町村の自主的取り組みはこの共通事務化に統合されていくものと考えられる。

#### （広域連携の重要性の評価）

広域連携の重要性について聞いたところ、すべての市町村が「今後ますます重要になってくる」とした。

その理由については、自由意見の形で聞いたが、類型化すると次のようなものとなった。

住民の日常生活圏域の拡大に対応する必要性

単独自治体で業務を処理することの負担の大きさ、共同処理による財政負担減

単独処理が困難な、あるいは非効率な種類の業務の拡大。具体的にあげられたものとしては「観光分野」、「広域消防」、「社会教育」、「ごみ処理」、「斎場」、「下水道」、「共同

事務処理」、「コンピューターネットワーク」、「都市交通」。

自治体間競争が求められており、創造的な自治体が求められている。

自治体間で業務を分業するという発想の必要性

国などの補助金の対象要件に「広域的」であるなどの条件が付くことが増加していること

#### (県に対して望む広域連合への政策課題について)

市町村は、大都市圏の中で都道府県が広域連合に関与した場合、都道府県が主体的に取り組むべき課題としてどのようなものがあると考えているのかを聞いた。回答は自由意見の形をとったが、類型化すると次のようなものとなった。

行政分野別に課題を示したものとして、「道路・公共交通機関等の交通体系の整備」、「介護保険分野での保険料算定又は介護サービスについての広域処理の指導」、「廃棄物処理の分野での最終処分場の確保や、広域廃棄物処理の指導・調整」、「防災・災害対策の分野での広域的な調整」、「教育の分野で県境を越えた高校受験資格の認定業務」等があげられた。

一般的な課題として、「広域連合構成団体内部で平等性の原則に反するなどの事態が生じた場合の指導・調整」、「適切な情報提供」、「国から広域連合への権限移譲の促進指導－農地法の農地転用許可が例－」、「広域で処理すべき事務の内容や範囲についての調査・研究」、「広域連合設立に当たっての人的・財政的な支援」等があげられた。

#### (今後の県の役割について)

市町村は、県に対して今後どのようにその役割を果たしていくべきと考えているか、その役割の内容や行政分野、課題についての考え方を聞いてみた。回答は自由意見の形をとったが、類型化すると次のようなものとなった。

一般的に県に期待する役割としては、多くの市町村から「市町村の自主性・主体性の尊重」を大前提とした上での「関係市町村間の利害の調整役」、「財政的支援」があげられた。

また、広域連携を市町村間で進めるに当たって、中心となる自治体と周辺の自治体との間に組織力の格差がある場合の「格差是正のための指導・援助」、県・広域行政機構・市町村のそれぞれの間で「行政の重複が生じないようにする調整」等もあげられた。

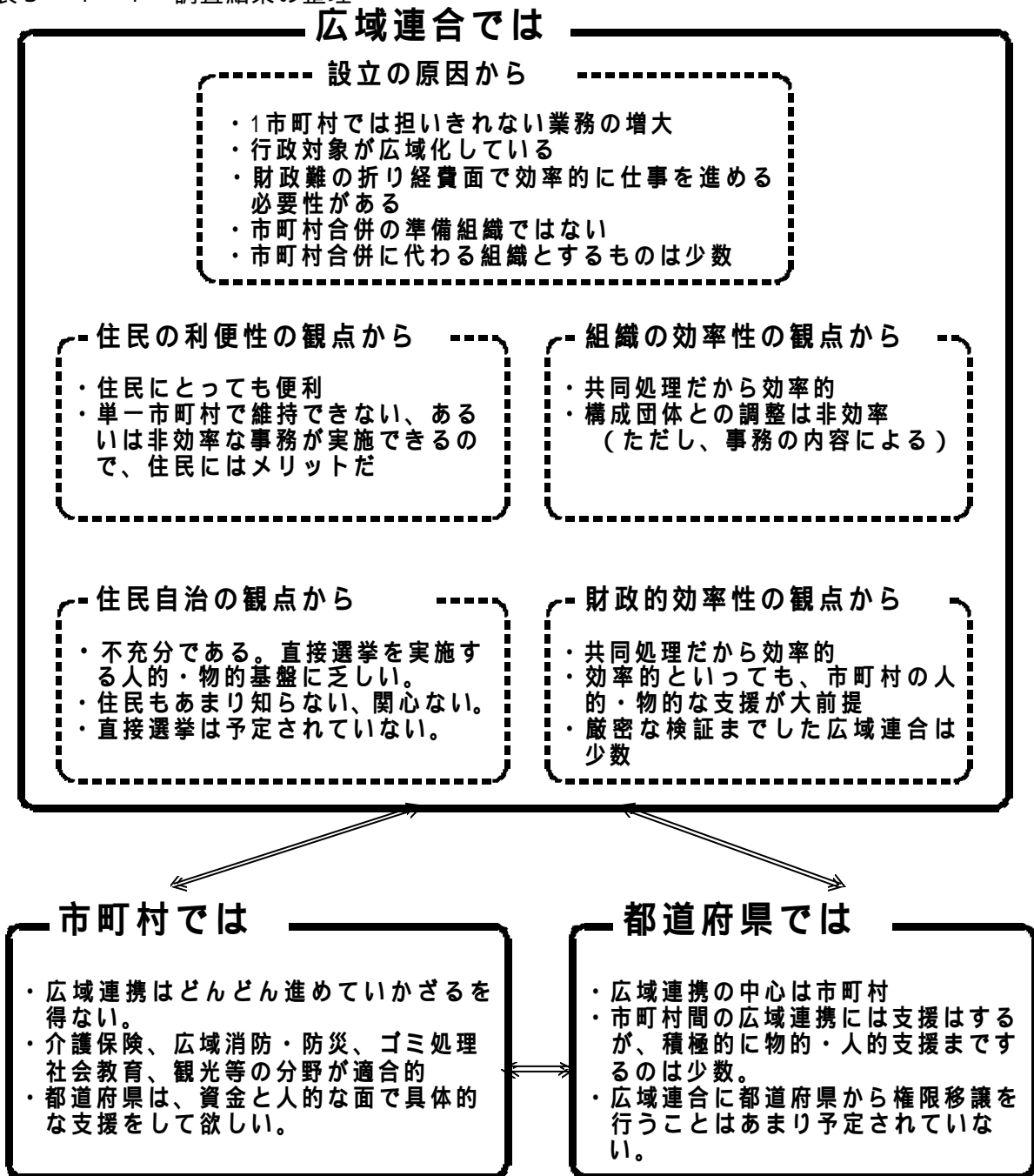
個別分野別の意見としては、「広域的に発生した災害に対する広域連携のあり方についての指導」、「IT化の促進とその際の標準化についての誘導策」、「政策法務部門に対する支援」、「保健・医療・福祉分野での広域連携の支援・調整」等があげられた。

## 第4節 検証

以上が、本研究で行った調査の結果である。これらの調査の結果は何を語っているのか、またそれをどう評価するのが問題となる。

### (調査結果の整理)

表3-4-1 調査結果の整理



## 広域連合設立の原因・経緯からの分析

- 1 広域連合設立の経緯から見ると、広域連合は、従来構成団体である各市町村が担っていた業務が業務の性質の変化ないしは、構成団体の財政事情の変化に伴って連合組織で担う必要性が生じた点、すなわち構成団体である市町村の必要性を主たる原因として設立された組織であると位置付けることができる。

業務の対象が1市町村という行政区域の範囲を越えて拡大したことに基づくもの、例えば、ごみ処理や広域の消防・防災の業務などがその典型である。1市町村という行政区域で担うことが財政的に非効率であり、複数団体で共同執行した方がより財政負担を軽減できるという理由に基づくもの、例えば介護保険関係業務がその典型である。近年の広域連合の設立数が急増した主たる原因は、介護保険関係業務への広域対応の必要性にあるが、その中心的業務は、介護保険認定審査会の事務の点にあるといわれている。これは、審査会の医師を中心とした委員を単独の市町村で確保することが困難、あるいは非効率な点が指摘されていることによる。

- 2 これに対して、よくいわれる契機として、市町村の合併の準備として広域連合という受け皿を過渡的に選択したという点がある。

しかし、アンケート調査結果からは、そのような契機ないし原因は、少なくとも広域連合自身からの回答としては見いだすことはできなかった。

逆に、市町村合併に代わる手段として広域連合という組織体を選択したという点も考えられるが、この点については、広域連合自身からの回答としては少数(5団体)であった。

いずれにせよ、市町村合併という政策手段との関連性は希薄である。

## 住民の利便性の観点からの分析

- 1 住民の利便性という観点から広域連合の存在を考えると、広域連合自身はいずれも、より住民の利便性になかった組織であると評価(自己評価)している点が指摘できる。
- 2 よくいわれることとして、単一市町村の事務から広域的な処理に移行することで、従来複数あった窓口が一本化し、住民のアクセスのための時間がより多くかかる等から、住民にとってはむしろ利便性が低下するのではないかという点がある。

だが、アンケート調査からはそのような傾向は把握できなかった。

- 3 これは、広域連合自身の自己評価であり、住民自身に聞いた場合はまた別の評価が返ってくるかもしれない。あるいは、広域連合自身が自己評価として答えたものなので自己否定的な評価はしにくかったのかもしれない。

いずれにしても、住民の利便性については、住民の意向調査や、施策・事業の効果について客観的に評価できる仕組みを備えることにより、サービスの受け手である住民のニーズの把握に努めることが求められる。

## 広域連合の組織の効率性の観点からの分析

- 1 広域連合の組織の効率性という観点からは2つの特徴的な傾向が現れているといえる。すなわち、1つは共同処理だから効率性が高いという肯定的評価と、今1つは、組織の性格上構成団体との調整が非効率であるという否定的な評価である。
- 2 まず、共同処理という点が組織上の効率性をよりよく発揮しているという点は、疑いがないといえよう。アンケート調査の結果からも、そもそも広域連合を設立した主たる原因が単独の市町村では実施しにくい業務を実施する点にあり、始めから共同組織で実施することの効率性をねらったものであることが明らかになっている。また事業実施上の評価の点からも、事業の実施区域と広域連合の区域設定は一致しており、まさにその事業を行うために広域連合は存在しているという関係が明らかだからである。
- 3 逆に、組織の性格上構成団体との調整が非効率であるとする点は、事業実施上の評価で、殆どの広域連合では構成団体（市町村）との協議を経なければ事業を実施できないとし、またその調整は容易とはいえないとしている広域連合が多い事から裏付けられる。

## 広域連合の財政的効率性の観点からの分析

- 1 広域連合は財政的に見て効率的な運営ができるかに関しては、組織上の効率性にもまして肯定的な評価が下されているということが出来る。これは、設立の経緯の点で、経費面でより効率的に対応するために設立したと答えたものが多いこと、事業実施上の評価の点で多くの広域連合が財政コスト面で効率的と答えていることから伺い知ることができる。
- 2 この点は、広域連合の組織上の性格から説明することができる。  
すなわち、広域連合の財源構成として、その歳入の内訳で最も多いものが構成団体からの負担金・分担金であり（平均で歳入の61%を占めている）、構成団体の出損が広域連合の財政的基礎となっている。さらに、広域連合の事務局職員もその半数以上が、構成団体からの派遣職員であり、その人件費は構成団体の側で負担されている。すなわち、財政的効率性があるといっても、構成団体の物的・人的な支援があつての効率性なのである。

## 住民自治の観点からの分析

- 1 問題は、住民自治という観点からの評価である。住民の自治組織としての広域連合という視点で広域連合を見た場合、その評価はきわめて不十分なものといわざるを得ない。
- 2 まず、広域連合長・広域連合議員の直接選挙の可能性はどうか。この点、現在のところ広域連合長・議員については住民の直接選挙により選定されている団体はない。今後の可能性についてもそれを検討したことがない団体が殆どであり、実施を検討している団体もごくわずかである。

また、住民参加の直接民主制的手法として直接請求があるが、広域連合について住民の直接請求があるかについては、すべての広域連合が実例がないとしている。また直接請求を行う場合の選挙人名簿は、広域連合が独自に備えているというところは少なく、殆どが構成団体の選挙人名簿によっている。

さらに、多様な形で住民の声を広域連合に反映させるツールとしての周知広報媒体については、独自の広報媒体をすべての広域連合が持っているわけではなく（持っているものは全体の 68 %）、構成団体の広報媒体を活用しているものが多いのも事実である（全体の 52 %）。

- 3 このような実体を考えると、広域連合は制度的には普通地方公共団体と同様、長・議員の直接選挙が可能な組織ではあるが、現実には直接選挙により選出された長による行政執行、議員による議会運営を行っている広域連合は皆無で、今後の可能性もほとんどないことがわかる。またその他の参加的手法についても十分な手だてが講じられているわけではないことから、住民自治という観点から見た広域連合の現実はきわめて不十分なものといわざるを得ないであろう。

### 都道府県から見た分析

- 1 すでに見たように、広域連合の構成団体の中心は市町村であり、都道府県が構成団体として参画しているものは少数である（2 団体）。従って、都道府県は広域連合の外から関与するという立場にあるものが基本である。そこで、その場合に都道府県は広域連合にどのような立場で関与するかが問題となる。
- 2 アンケート調査結果からは、都道府県の区域内での広域連携について、今後ますます重要となっていくと考えている都道府県が大半である（44 都道府県）。一方独自の財政的支援策を講じている都道府県は少数である（14 都道府県）。この点は人的な支援策についても同様である（7 都道府県）。

このことからわかるのは、都道府県としては市町村間の広域連携に対して肯定的な評価はするが、積極的に物的、人的な支援策まで講じて広域連合設立を強くバックアップしようとする都道府県は少数にとどまるということである。
- 3 また、広域連合への権限移譲については、地方分権の受け皿としての広域連合の機能を高めるためには大きな意味を持つものと考えられるが、すでに見たように現在までに権限移譲を行った都道府県は少数であり（2 県）、その内容も、あまり大きな権限ないし事務処理内容を伴ったものではない。他方今後権限移譲を進める具体的な予定がある都道府県はほとんどない（1 県のみ）。

権限移譲を進めることが困難な理由としては、権限移譲になじむ事務がないこと、広域連合には人的・組織的な限界があること、権限移譲の相手先としてはむしろ、都道府県の出先機関や市町村が適当等の理由が挙げられる。

すなわち、全体として都道府県は広域連合に対して権限移譲を行うという気持ちはあまり強くはないのである。

## 市町村から見た分析

- 1 すでに見たように、広域連合の構成団体の殆どは市町村であり、市町村の視点からみた広域連合とは、自らが構成団体の一員として広域連合をどう評価するのかということに置き換えられるであろう。

アンケート調査は神奈川県内市町村のみを対象としており、神奈川県には現在のところ広域連合は存在しない。したがって広域連合の正確な評価を行ったものではないが、広く広域連携に対する市町村の評価と意見という理解でとらえることが許されるであろう。

- 2 そうした意味で、第1に特徴的な点は、市町村は事務の広域化に対する必要性を強く認識している点である。広域連携の必要性については、すべての市町村が「今後ますます重要になってくる」と答え、その理由としては、次の諸点があげられた。

住民の日常生活圏域の拡大に対応する必要性

単独自治体で業務を処理することの負担の大きさ、共同処理による財政負担減

単独処理が困難な、あるいは非効率な種類の業務の拡大

自治体間競争が求められており、創造的な自治体が求められている。

自治体間で業務を分業するという発想の必要性

国などの補助金の対象要件に「広域的」であるなどの条件が付くことが増加していること

- 3 第2に特徴的な点として、広域連携を進めるべき事務の内容が具体的に語られたという点である。

単独処理が困難な、あるいは非効率な業務の種類が拡大した点として、具体的に「観光分野」、「広域消防」、「社会教育」、「ごみ処理」、「斎場」、「下水道」、「共同事務処理」、「コンピューターネットワーク」、「都市交通」の各分野が多くの市町村からあげられている。

また行政分野別の課題として、「道路・公共交通機関等の交通体系の整備」、「介護保険分野での保険料算定は介護サービスについての広域処理の指導」、「廃棄物処理の分野での最終処分場の確保や、広域廃棄物処理の指導・調整」、「防災・災害対策の分野での広域的な調整」、「教育の分野で県境を越えた高校受験資格の認定業務」等があげられたのは、多くの市町村において広域連携が具体的な問題として認識されている事を示したものといえよう。

- 4 第3に、こうした広域連携に対する県の積極的な助成策を強く望んでいるという点である。

一般的に県に対して期待する役割として、多くの市町村から「市町村の自主性・主体性



の尊重」を大前提とした上での「関係市町村間の利害の調整役」、「財政的支援」があげられた。また、広域連携を市町村間で進めるに当たって、中心となる自治体と周辺の自治体との間に組織力の格差がある場合の「格差是正のための指導・援助」、県、広域連携機構、市町村のそれぞれの間で「行政の重複が生じないようにする調整」等もあげられた。

さらに、仮に広域連合が存在した場合に、県としてどのような課題に対して取り組む必要があるかについて「広域連合構成団体内部で平等性の原則に反するなどの事態が生じた場合の指導・調整」、「適切な情報提供」、「国から広域連合への権限移譲の促進指導－農地法の農地転用許可が例－」、「広域で処理すべき事務の内容や範囲についての調査・研究」、「広域連合設立に当たっての人的・財政的な支援」等があげられた。

## 第3部 広域連合制度に関する提言・展望

第2部の広域連合制度の検証結果、課題考察を踏まえ、第3部では広域連合制度の活用に向けて、現行制度のより良い活用方策と具体的な活用場面を想定して、「事実上の協議会」を一步進めた形での広域連合の活用について提言を行った。

さらに、地方分権の具体化に向けて広域連合制度を発展させるため、現行制度の改善方向について提言を行った。

# 第 1 章 現行制度の活用

本章では、現行の広域連合制度を基本として、その制度の活用の面から広域連合のより有効な活用方策を考え提言を行う。

## 第 1 節 分野別広域連合の可能性

---

1 現行地方自治法上の広域連合は、「地方公共団体の組合」の一つとして位置付けられているが、単なる事務の共同事務処理機構という点にとどまらない制度的特色を有している(第 2 部第 1 章参照)。

こうした特色を持つ広域連合に適合的な事務とはいったい何かということが問題となるが、それは抽象的にいえば、地域の住民の日常生活圏や生活意識により適合した事務であり、従来の供給単位に比べより広域的に供給する必要性が生じている事務であること、ということができよう。

こうした点を生かした最適な事務を発見してこそ、広域連合は、既存の行政区域を越えた戦略的な地域づくりを構想し展開するための有力な手段となると考える。

この分野ごとの最適な事務は、**地域住民の日常生活圏との整合性、共同処理を行う事務の性質、自治体をめぐる環境の変化と行政需要の多様化・高度化時代に伴い新たに広域対応が求められている事務、**といった点から、地域の実情に応じて個別的に判断する必要がある。

以上の点を具体的に考察すると

2 まず**地域住民の日常生活圏と整合性を持つ広域処理事務**とは、住民の通勤圏・通学圏・商圈を中心として、市町村の区域を越えた範囲での生活圏を構想しその範囲での事務処理が可能なものを広域連合で担うことになる。この生活圏の要素には、その客観的要素として通勤圏、通学圏、商圈のほか、都市部か山間僻地か等の都市化の指標、地域の人口構成の特質(高齢化率等)や同質性、一次・二次医療圏域等の医療・健康面での共通性等の点を考慮して判断する必要がある。また、主観的要素として、その圏域の持つ一体感や歴史的経緯のもたらす共同体意識等も考慮して判断することになる。

本県の生活圏については、「神奈川県地域構造と生活圏(当センター研究報告書)」において、生活圏に関する実態調査結果や通勤・通学・商圈の状況等をもとにして県内を 9 つの生活圏に分類したものが参考になる(第 1 部第 2 章第 1 節参照)。

**3 共同処理を行う事務の性質**とは、単一の市町村の区域で担うことに比べて組織上、財政上の効率性が発揮できる事務であるかといった点及びその事務の性質が一定の施設や機能を要求するもので、組織性を有するものかといった点から判断する必要がある。

このうち、単一の市町村の区域で担うことに比べ組織上、財政上の効率性が発揮できる事務という点については、本研究で行った広域連合に対するアンケート調査結果が参考になる。このアンケート調査において、事業実施上の評価が高かったものは、順に、消防関係業務、病院・訪問看護ステーションの設置運営業務、廃棄物・ごみ処理関係業務、介護保険関係業務、養護老人ホーム・特別養護老人ホーム設置運営業務である（第2部第3章第4節）。

ともに、単独で市町村で担う場合に比べて、いずれの事務の場合にも財政上の効率性の発揮について高い評価（自己評価）を行っており、組織上の効率性（構成団体との調整の容易さ、意思決定の迅速さ等）の点について、相対的に評価（自己評価）が高いものから順に上記の順となったものである。

このうち、財政上のメリットについては、既にアンケート調査の分析の中で述べたように（第2部第3章第4節）、構成団体からの負担金や人件費によって財源の多くが賄われているという前提がかかっていること、既存の広域連合も、厳密なコスト分析までは行っていないところが多いことがある。従って、こうした点もふまえた厳密なコスト計算が要求されると言えよう。

また、事務の性質が一定の施設や機能を要求するもので、組織性を有するものかという点については、広域連携の一つの形態としての広域連合ということ考えた場合、広域的な処理の必要性が高い業務のすべてを広域連合に適合的と考えて良いかといった問題である。

既に述べたように（第2部第2章第3節）、現行の広域連合の制度上の特質を他の広域連携の形態と比較すると、広域計画の策定に見られるような総合調整的権能の強化、構成団体への規約変更要請権等の組織の自律性の強化、さらには権限移譲を直接受けることができる権能による組織の独立性の強化等、相対的には組織としての自律性や独立性がより強いものといえることができる。

こう考えるなら、広域処理を行うべき事務のうち、組織的基盤がある程度必要な業務、すなわち一定の施設・設備を必要とし、人的・物的な能力を要するものが適合的な業務といえよう。本研究の調査からも、広域消防事務や病院・訪問看護ステーションの設置運営業務等が、比較的高い事業実施上の評価を受けており、これらはいずれも、業務の実施にあたって一定の施設・設備を要する業務となっている。

**4 自治体をめぐる環境の変化と行政需要の多様化・高度化に伴い新たに広域対応が求められている事務**という点は、個別的政策分野ごとにその可能性を検討する必要がある。

ここでの政策分野は、これまでは主として単独の市町村が懸命になって整備の努力を進めてきた分野であるが、いずれも、多くは施設や設備を必要とする装置事業である。これらの

事業はそれぞれの市町村が住民のニーズを懸命に受け止めそれぞれの自治体の成果を競う形で事業を発足させ、他方で国等の補助金政策による誘導がそれを可能にしてきたという点があった。

しかし、第1部第1章第1節で述べたように、国と地方とも財政状況が厳しい現在、単独の自治体が、各種の助成政策を背景に事業を行うことがきわめて厳しい状況に立ち至っている。また、環境問題に代表されるように、問題の質が高度化するとともに、もたらず影響がより広域的な範囲に広がっている政策課題が多く生まれてきている。こうした背景のもとでは、もはや単独の自治体がそれぞれ完結する形で事業の充実を図るよりも、周辺の自治体が広域的に連携し、事業の充実を行い、広域的な施設の利用、サービスの提供を図ることが求められているといえる。

以下では、いくつかの政策分野での広域連合の可能性を述べたい。

#### **環境保全の分野**

環境保全の分野では、廃棄物・ごみ処理の問題が大きい。排出される廃棄物・ごみの量の拡大はもちろんであるが、その内容がきわめて多種類に及び、焼却処理を行う施設の規模や機能に高いものが求められている。さらにこの問題は、現在では単に焼却処理すれば良いというだけではなく、ごみそのものの減量化や、いわゆるリサイクル社会を目指した、再利用のシステムを構築していく必要がある。こうした点を考えるなら、進む方向は、広域的な連携であり、施設設備を共有して効率性を発揮しやすい広域連合ということになる。

もっとも、N I M B Y問題（Not in my backyard、ごみ処分場建設は賛成だが、自分の家の裏庭には作ってほしくないとの問題）に現れるように、広域内での利害の調整が大きな課題となる。広域連合によってすべてが解決するわけではなく、その連携の中身が問われ、日頃からの構成団体間の信頼関係や、住民同士の信頼関係を作っていく地道な努力が求められると言えよう。

#### **福祉・医療の分野**

福祉の分野では、すでに見たように、現実の広域連合の活動事業として、介護保険事業、特にその中でも要介護認定に必要な介護保険認定審査会の運営を行っているところが多い。

これは主として、医師等の人的スタッフの確保の困難性から広域連携が必要であるとされている。

しかし、地域の高齢化を背景とした今後の福祉サービスのあり方が、従来の公共セクターを中心とした福祉サービスの実施から、民間事業者やNPO等の中間組織、さらには地域住民団体との協働の連携のもとでの多角的な福祉サービスの実施が求められていることを考えるなら、小規模な自治体が単独で実施する方式より、民間の事業者や各種の福祉サービスの供給主体が存在する、より広域的な範囲で総合的に福祉サービスの水準を高めていく仕組みも必要である。その意味で、この分野での広域連携は不可欠だといえよう。特に、その中で各サービス主体間の調整や計画の立案を行う公共セクターとしては、高い総合調整能力が要求される。その受け皿として広域連合に適合的な分野だと言えよう。

また、医療の分野でも公立病院経営を広域連合で担う例が生じている。これは主として単独の自治体で経営を行うことの負担増の回避と、地域医療サービスを広く住民にゆきわたせるという目的から生じたものであるが、今後とも、こうした広域連合の設立が進むものと思われる。それに加え、医療の分野においても、在宅医療や福祉サービスとの連携という動きがますます求められていく。こうした医療供給のあり方の質的变化を考えると、福祉の分野で述べたのと同じ意味で、行政機関はより広域的な連携のもとで、総合調整能力を発揮することが求められ、その意味でも広域連合に適合的な分野ということができよう。

### **観光の分野**

観光の分野については、多くの市町村からより広域的な連携が必要となる分野であるとの意見が寄せられた。その理由は、単独の自治体で行うことの広告宣伝費の拠出の限界、特に海外に向けて地域の魅力を宣伝するには、一つの自治体にとどまるより、より広域的な特色のある地域としてアピールする方が意味があり説得力があるとの指摘である。

例えば、神奈川県「湘南」というのは一つのブランドになっているが、これは単独の自治体ではなく複数の自治体のエリアを指した言葉である。こうしたブランドは観光の一つの要素に過ぎないがそれを支える地域としての一体性や観光基盤整備の要素を考えるなら、ここでも広域連合の可能性は高いと言えよう。

### **教育の分野**

教育の分野では、まず少子化の影響をどう自治体として取り組むかといった点が問題となる。

小規模自治体の小中学校では、すでに少子化の影響で小人数学級が進み、空き教室が生じ、さらには統廃合問題も視野に入れる必要が生じている。現行では、単一の市町村教育委員会単位で、一定の学区を単位に学校を設置し、統廃合は1市町村内の範囲に限られるということになる。現行の制度を所与とすれば、市町村合併を行った上で問題を解決するという方式が考えられるが、必ずしもそれだけではなく、別の選択肢として広域連携という方法も考えられると思われる。

また、社会教育、生涯学習という分野を考えるなら、文化施設の建設・維持に関する広域連携という点も考慮されるべきであろう。いわゆる大ホールが市町村ごとに乱立し、それぞれの稼働率が低迷するといった問題を避け、広域的な連携を図り、地域の学習ニーズにあった統一的な管理運営を行う受け皿としての広域連合という選択肢は十分可能性があると思われる。

## 第2節 住民自治と参加の手法の充実

---

1 住民の自治と参加の手法という点から広域連合を見ると、その現実はいわゆる不十分である。この点を補う手段として、**間接選挙を前提としながらも、それを補完する多様な形での住民参加の手法**を採用する必要がある。

2 広域連合が地方自治法上の特別地方公共団体として誕生した当時は、従来の広域行政制度（特に一部事務組合）に対して、広域計画の策定、起債権限、国・都道府県からの権限の移譲、構成団体への勧告権等組織としての独立性を保障する要素が付加されることで組織の自律性が高まり、それに伴って、住民の直接選挙による長・議員の選出、住民の直接請求権の保障等の住民自治の仕組みが活用される組織になることが期待された。

しかし、広域連合長と広域連合議会議員の直接選挙の実施については、その実現に向けて困難な問題がある。その理由として、現行広域連合制度にあっては、直接選挙と間接選挙の実施が選択的なものと規定されている点が大きいのである。こうした選択的な制度のもとでは、勢い間接選挙の実施に傾くことになろう。また、広域連合側の事情として、広域連合の存立の基礎は基本的に構成団体からの負担金・分担金にある点も大きい。構成団体が負担を行う以上、使途を監視するために発言権を確保したいであろう。

さらに、住民側の問題もあると思われる。都道府県と市町村の間に、もう一つの広域連合という自治体があっても、それが新たな自治組織として住民自らが積極的に選挙権を行使し、自己統治の客体として広域連合をコントロールしたいという意識は薄い。住民にとっては、事業を実施しているのが市町村役場なのか広域連合なのかはあまり関心がない。

このことは、広域連合組織が、独立した法人格と組織の独立性を持つ特別地方公共団体ではあるが、構成団体が共同で出資し、支え合うことが予定されているという基本的性格に立ち返った場合、一つの現実的な選択とも言えるのである。

3 しかし、そうはいつても、広域連合は独立した自治体の一つとして地域住民の参加と自治の要請にそった民主的な組織機構を有し、責任ある行政を実施していく責務があることには変わりがない。そこで、広域連合は、直接選挙と間接選挙の両者の選択が可能な組織であるが、一方で、直接選挙の実施に向けた制度改善を展望しつつも、他方で現状をふまえた上で、「**間接選挙を補完する多様な形での住民参加の手法**」の導入を提言したい。

具体的な内容として、

- ・ **広域連合の将来像の実現に向けた公・私協働ルールである「広域連合憲章」の住民参加（参画）による策定**

広域連合の設立は、構成団体の協議に始まり、設置議案を構成団体議会に提出・議決を経

て、総務(旧自治)大臣ないし都道府県知事の許可という過程をとる(第2部第2章第1節)。こうした広域連合設立の過程における住民の意見の反映は十分とは言えず、広く住民の意思を反映させる仕組みが求められる。

そこで、広域連合の将来像の実現に向けた公・私協働ルールである「広域連合憲章」の住民参加による策定が考えられる。いわゆる「自治体憲章」は、米国を中心として発展している制度だが、(第1部第1章第4節)、広域連合の区域、権限、行政組織、財政、職員の任命等の全般的事項について、広域連合自らが、独自の判断でその自治権の範囲を決定しうる「広域連合憲章」の制定が望まれる。

#### ・広域計画策定ないし改定作業に当たっての住民参加

広域計画は、広域連合を構成する基礎自治体が広域連合を設立する目的や理念を共有することによって地域での一体的な施策展開を保障するものであるとともに、住民に対して、広域連合は何を、どのように進めようとしているのかの情報を開示する重要な手段である。

広域連合が、住民に対して広域計画の概要についての情報を十分開示し、説明会等を開催することによって、住民はその圏域で設立される広域連合が自分たちにとってなじみのあるものなのか、利便性を高めるものなのか等について判断をすることができる。また、事業を推進するに当たっての広域計画の実施や改定に関して、苦情や改善策を積極的に提言する機会を与えることは自治組織としての広域連合にとって不可欠な仕組みだといえよう。

#### ・住民との多様なコミュニケーションルートの確保

自治体としての広域連合が、日々の広報・公聴の仕組みを通じて、その活動内容を住民に知らせ、意見の聴取を行うことは当然であるが、多様化する住民のニーズを汲み取る方法としては、これらのみでは不十分である。より多様なチャンネルを使って住民との日常的なコミュニケーションルートを確認する必要がある。

住民の直接請求については、その制度の周知を図ることを初めとして、実際に請求が行われた場合の具体的な対応策を用意しておくことも必要である。さらに、広域連合の場合は、地域住民は広域連合とともに、構成団体である基礎自治体の住民という立場も持つので、苦情の申し立てに対して、構成団体である基礎自治体に対する意見が、広域連合に迅速に伝わるルートを整備しておくことも重要となる。

#### ・情報公開制度の整備

情報公開制度は日常的な住民とのコミュニケーションのルートの一つとしても位置づけることができる。しかし、住民参加の手法を充実するために必要不可欠な住民の「知る権利」を保障するという点から考えると、これを情報公開請求権として住民の固有の権利として位置づけることが重要である。現在のところ広域連合が独自の情報公開条例を制定した例はわずかであるが、広域連合が、住民の知る権利に答えるために、開示する情報の内容・範囲、開示の手続等を定めた独自の情報公開条例を定める必要性は大きい。

#### ・オンブズパーソン制度の導入

北欧で始まったとされるオンブズパーソン制度は、「市民の代理人」、「市民に変わる苦情



処理人」等といわれるが、その機能は、住民の行政に対する苦情を住民の立場に立って公平・公正に処理する点にあるとされる。これは、自治体の側からの従来の広報・公聴等の手法が行政側の任意性に傾きがちな点や、自治体の側の制度を使う場合の専門性や複雑性の壁が住民にとってわかりにくいものとなっているという欠点を補うものとしての意義があるとされている。

こうしたオンブズパーソン制度の意義は広域連合の場合においては特に妥当すると考えられる。すなわち、広域連合の場合は、主として構成団体間の協議によって業務執行が行われ、住民にとって基礎自治体である市町村の場合以上にその存在や活動内容がわかりにくくしている。また、負担金・分担金等構成団体からの拠出に基づく財源の使途等についても同様なわかりにくさがある。こうした基礎自治体以上の仕組みのわかりにくさを補い、行政の透明性を確保するために、住民と広域連合の間の距離を縮めるためのオンブズパーソン制度、ないしは同等の苦情処理制度の導入の必要性は高いと考えられる。

#### ・住民による施策評価委員会の設置

外からはわかりにくい広域連合の事業の実施過程を透明にするという上記の各種の手だてに加え、住民の参加が保障された施策評価のシステムを導入することが重要となる。

本研究の調査で広域連合の監査体制をきいたところ、その監査委員として選ばれている者は、人数で平均2名、内訳として、そのうち1名が「広域連合議員」で、もう1名が「自治体監査委員OB」か「民間人」という結果であった。こうした監査体制のもとでは、いきおい内部監査に傾きがちで十分なものとは言えない場合が多いと思われる。広域連合事業の実施過程や事後の成果評価、費用負担のあり方、さらには新たな課題の抽出等等広域連合の事業全般にわたって、住民の代表者によって構成される施策評価委員会を設置することの重要性は大きい。

#### ・住民に開かれた顧客志向の行政サービス体制の整備

さらに、広域連合の実施する行政サービスを、その住民を顧客と考え、住民に開かれた顧客志向の体制整備を図る工夫も必要である。

ドイツにおける地方行政改革の実例（第1部第1章第4節）で紹介したように、住民にとってより利便性が高い窓口の開設、快適な雰囲気と親切で専門的なサービスの提供、雑多な窓口の統一化による住民の利便性にかなうサービス提供が広域連合においても求められる。

## 第3節 広域連合の自己責任意識と能力の向上

---

1 すでに述べたように、広域連合存立の前提ないし与件として一番大きな点は、構成団体（市町村）の資金的な拠出（負担金）と人的な拠出（職員派遣）に依存しているという点である。このことは、いわゆる、寄り合い所帯的な性格の中でともすれば政策決定に際し自己責任意識と能力が欠けやすいという問題をはらんでいるのではないかと思われる。

もとより、現行の広域連合制度の基本的性格上、このような前提ないし与件をすべて否定することはできない。しかし広域連合といえども、自治体として、そこに住む住民に対して行政サービスを独立して供給している団体であることを考えるならば、この財政的仕組みと人的な仕組みを見直し、団体としての自主性を少しでも高める手だてが必要となってくる。

そこで、こうした財政的仕組み（負担金依存体質）と人的仕組み（構成団体からの職員派遣）を見直し、団体としての自主性を確保する様々な方策を求める必要がある。

2 具体的に検討すべき事項として、

### ・自主財源比率の向上

広域連合の自主財源としては、事業収入、財産収入が主たるものとなる。広域連合が、施設・設備を提供して行政サービスを提供する場合、それによって便益を受ける住民の費用対効果の厳密で公平な検討を行い、適正な負担を求めることが必要となる。

### ・起債事業の活用

広域連合は、広域計画に基づき高度の広域的調整を経て実施される公共施設の整備事業についての起債事業について有利な財政支援措置がとられる。この活用にあたっては、事業の効果と後年度負担に対する慎重な配慮が必要であるが、事業展開の大きな弾みになる可能性を持つものといえることができる。また、広域計画に基づいて事業計画を策定する過程で広域連合の自主性・主体性を確保するためのきっかけとしての意味も持つであろう。

### ・プロパー職員の比率の増大と政策形成能力の育成

広域連合事務局に占める派遣職員とプロパー職員の比率は、派遣職員が53.4%、プロパー職員が46.6%と、やや派遣職員の比率が多い結果となっている（第2部第3章第2節）。

広域連合の組織としての独立性を高めるためには、自らが事務執行能力を持ち、政策課題に対して適切な問題解決能力を持つプロパー職員の比率を高め、その政策形成能力を育成することが重要となる。そのためには、構成団体との間の事務役割分担を検討すること、その処遇についての派遣職員との間の公平性等に配慮した人材育成についての中長期的な計画を立案することが望ましい。

### ・広域連合の副連合長や事務局長等への民間人等の多様な人材の登用

広域連合の事務を統括しそのその主導性を発揮するために副連合長や事務局長等のスタッ

フに民間人等からのより多様な人材の登用を図ることも重要となる。

例えば単一の事務を担っている広域連合ではその事務の分野に精通している専門家等の民間人や、複合的事務を担っている広域連合においても企業経営を経験したマネジメント能力の点から秀でた人材を活用して、組織の独立性と自主性を高める必要があるといえよう。

## 第4節 地方分権の受け皿としての広域連合事務の拡大

---

1 広域連合の組織上の特徴点として、国や都道府県から直接に権限又は事務の委任を受けることができ（地方自治法第291条の2）、また、権限移譲の実効性を高めるために、国や都道府県に対して権限又は事務の委任を要請することができる点があげられる。このことは広域連合が、地方分権の受け皿としての機能を十分発揮できる仕組みとして大きな意味を持っている。

しかし、現実に広域連合に権限移譲を行った都道府県は2団体あるが、広域連合の実施事業の性格にもよるものの、その事務の内容は火薬類の譲渡等の許可等に関する事務、介護保険関係の事業者指定の事務等あまり大きな事務に関してのものではない。また、アンケート調査の結果からも、権限を委任する都道府県の側は、移譲先としての広域連合をあまり強く意識していないようであり、権限を受任する広域連合の側の強い要望も感じられない。

すなわち、広域連合の制度本来の長所としていわれたほどには権限移譲はなされていないのが現実である。

2 しかし、2000（平成12）年4月の地方自治法の改正に伴って、国と都道府県に事務のあり方が見直され、都道府県の自治事務の範囲が拡大し、これらの事務の中には、広域連合のエリアで実施したほうがより適合的な事務があると思われる。こうした主として都道府県と広域連合との間での事務の範囲が整理されることを通じて、広域連合が積極的に権限移譲を要求していくことは、地方分権の受け皿としての広域連合の自主性・主体性をより高めるものと言えよう。

3 さらに、先に本研究の調査結果から指摘した、広域連合の「意思決定や調整に過大な労力が必要」な点、「構成団体（市町村）の寄り合い所帯的性格が組織の自主性を阻んで」いる点等（第2部第3章第4節参照）を考慮し、改めて権限移譲の持つ意味を考えると、権限移譲を進めることには次のような積極的な意味もあると考えられる。

権限移譲、特に都道府県からの権限移譲は、それを受ける広域連合にとっては、構成団体間で生じている各種の利害に対して、直接的な関係が薄い内容の事務であることが考えられる。こうした、構成団体の各種の利害から中立的な事務が、広域連合の中で大きな比重を占めることは、組織の独立性にとって大きな意味を持つであろう。

また、権限移譲に伴って人的な支援がなされることが十分考えられるが、都道府県の職員がスタッフとして広域連合に参画することは、利害中立的な立場あるいは総合調整機能に優れたスタッフとして組織の独立性や自主性にとってプラスに働くであろう。

## 第5節 事実上の協議会の発展と広域連合制度の可能性

---

### 【趣 旨】

今日の広域的な行政需要や課題に対応するため、また広域的な政策を実現するため、この節では広域連合制度の具体的な活用の場面を想定して、その可能性を検討するとともに提言を試みる。制度の具体的な活用方策の一つとして、ここでは「事実上の協議会」をさらに一歩進めた形で、広域連合の可能性を探っていく。

事実上の協議会は、今日、連絡調整型の協議会が幅広く活用されているが、一方で行政、事業者、住民等が参加し、広域にわたる総合的な計画を策定し、課題解決にあたる「政策課題解決型の協議会」に着目すると、それは広域連合の本来の趣旨に合致する点がある。広域連合が、単なる事務の共同処理の域を越えたものとして、広域的な政策課題を取り扱い、本来あるべき広域連合の特徴を活かして、行政・事業者・住民等の関係する各主体が参加し、それぞれの役割を演じ課題解決にあたる場合には、双方の趣旨が合致するといえる。こうしたことから事実上の協議会を発展させた形で広域連合の可能性について検討していきたい。

なお制度の活用にあたっては、特に都道府県レベルでの活用を念頭に置きながら、都道府県を越えた共通課題の解決を図ることを目的とする。広域的な行政課題としては、産業政策や環境政策、地域の活性化、まちづくりの分野などが考えられるが、具体的な検討を行うために、今回の研究では、河川の流域環境保全という特定の分野を取り上げて検討する。

### 【概 要】

現在、河川の流域環境保全を目的として、さまざまな広域的な取組が行われており、本県でも事実上の協議会組織等により、その取組活動が行われ、一定の成果を上げているところである。

しかしながら、いくつかの協議会に対するヒアリング調査を通じて、その実効性や調整力、また構成団体間の意識の違い、市民参画・合意形成などにおいて課題がみられた。

そこで、これらの課題を克服し、さらに一歩進めた形として河川の流域環境保全を目的とした河川モデルの広域連合の可能性について検討を行う。

なお河川を対象とした業務には、流域環境保全の他に、治水、利水などの分野があるが、今回のモデルにおいては、河川管理者による治水、利水等の河川管理とは別に、流域の環境保全を目的としたものを想定して検討していく。

#### (1) 河川流域に着目する理由

河川は、複数の都道府県や市町村を越えて流れており、単独の自治体で対処することには限界がある。自治体の枠組みを越えた取組が必要な分野であり、自治体が個別対応しても、その効果は十分とは言えず、広域的に対応していくことが必要であると考えられる。

河川を対象に都道府県、市町村、事業者、住民等の主体それぞれが役割を持つということモデルとなる分野である。

本県においても、河川の流域環境保全は、桂川・相模川流域協議会などにより取組が行われており、検討を要する行政課題の一つとなっている。

## (2) 取組のコンセプト

取組を考えるにあたり、水系で一貫した環境に配慮した川づくり、流域全体で考える川づくりを念頭に置き検討を加えることとする。

なお、今後の取組は、1997（平成9）年に河川法が改正され、これまでの治水、利水に加えて「河川環境の整備と保全」が河川法の目的に位置づけられたこと（河川法第1条）、河川整備計画案の作成において、必要に応じ関係住民の意見を聴くこと、河川整備計画を定めようとする場合に関係都道府県知事や市町村長の意見を聴くこと（同法第16条の2）など地域の意見を反映した河川整備計画制度が導入された経緯を踏まえた形とし、その趣旨をいかすこととする。

## (3) 協議会組織における課題と広域連合への反映

県内に設置されている複数の協議会に対して、ヒアリング調査を行い、そこから抽出した課題を広域連合設立にあたり反映させていく必要があると考える。

自治体が、行政区域を越えた課題に対して、実効性のある取組を進めていくためには、協議会の制度を工夫して活用していくことが望まれる。

ここでは、実効性や、調整面、また構成団体間の意識の違い、市民参画・合意形成などの課題について、検討する必要がある。

協議会の課題（再掲）～県内の協議会に対するヒアリング調査より～

(市民参画、合意形成等)
・市民、事業者、行政の協議会への参画方法の検討 ・市民、事業者、行政の合意形成の進め方
(実効性)
・実効性を上げる工夫や施策・事業の実現に反映させる方法
(調整、連携)
・調整がなかなか進まないといった調整面での困難性 ・関係部局との連携の必要性
(意識)
・河川上流地域と下流地域との意識の違い ・自治体間に意識面での違いがある

#### (4) 河川広域連合の枠組みへの考察

##### ア 構成団体

都道府県の参加 広域連合の性格上、河川流域に属する自治体で構成する。

但し、都道府県を越える広域性が想定されること、事業が都道府県所管か市町村所管か区分しづらいものがあること、一級河川（指定区間を除く）及び二級河川の管理権は都道府県にあることなどの理由から、都道府県の参加が必要である。

##### イ 議会の議員及び広域連合長

議会の議員及び広域連合の長の選挙については、本研究のアンケート調査結果などを踏まえ間接選挙を前提として考える。

直接選挙の可能性については、その実現に向けて困難な課題もあるが、その実施に向けた制度改善を展望するとともに、間接選挙を前提としたうえで、住民自治と参加という観点を踏まえ、それを補完する多様な形の手法を採用する必要がある。

また広域連合議会の活性化という点では、現在ほとんどの団体で本会議や委員会審議の傍聴が可能であるが、広域連合議会をより活性化するための工夫が必要であると考えられる。その審議内容を住民により開かれたものにする工夫が必要である。

##### ウ 組織

部会の設置 構成団体は、河川流域に属する自治体（都道府県、市町村）であるが、行政だけでなく、住民や事業者も部会として参画する必要がある。

協議会の活用 広域計画に定める事項等の一体的かつ円滑な推進を図るために、広域連合長、国の地方行政機関の長、都道府県知事、学識経験者等で組織される協議会（地方自治法第291条の8）を活用していく必要がある。

特に今回の場合においては、一級河川（指定区間）の管理は国の役割であり、行政課題の解決に協議会を活用していくとともに、国が同じテーブルに着き協議していく中で国からの権限移譲を検討する機会にもなると考える。

##### エ 住民自治と参加の手法

行政だけでなく住民・事業者が主体的に参画し、対話を重ねながら合意形成を図っていく。

より開かれた広域連合とするために、情報公開制度の取組を徹底することやオンブズパーソン制度の導入なども視野に入れて検討する必要がある。

##### オ 広域計画

河川の流域環境保全を目的とした広域計画を策定するにあたっては、住民参加が必要である。広域計画策定当初から住民参加が行われている団体は、わずかであることから、またその正当性を確保するためにもその参加が必要である。

## 力 財 源

現状の広域連合は、構成団体からの負担金に依存している状況であり、財政的な枠組みの中においては、自主財源比率の向上や起債権限の活用などが必要である。

しかし、住民の直接負担による事業を実施する場合には、広域連合が直接課税する必要もあり、広域連合に課税権を認めるべきである。

但し、この場合においては、都道府県・市町村の課税権との重複を避ける意味でも、法定外目的税等の税目を検討すべきである。

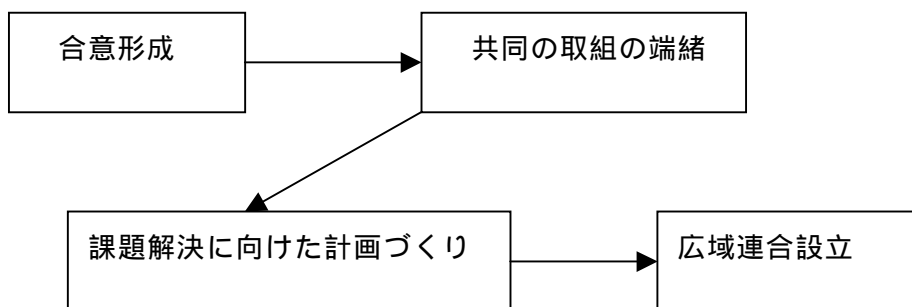
財源を伴う権限移譲 国や都道府県からの事務権限の移譲に際しては、財源を伴う権限移譲が必要である。財源を伴わない権限の移譲は、広域連合の負担になることが多く、本当の意味での権限移譲には結びつかない。

さらに事務の受託という観点から考えるならば、財源として交付金や委託金の交付が必要である。

### (5) 広域連合設立のステップ

広域連合の設立にあたっては、行政・事業者・住民の合意を形成する必要がある。自治体、事業者、住民が情報を共有し、それぞれの立場を理解し合意形成に努めていく必要がある。そのうえで各主体が共同で取り組むテーブルに着き、課題解決に向けた計画づくりをしていくことが求められる。その際、地域との協力関係は欠かせないポイントである。

#### < 広域連合設立のスキーム >



### (6) 河川流域の環境保全に向けた広域連合の取組

河川の流域環境保全を目的とした条例の制定

広域連合、事業者、住民が一体となって河川の環境保全を図っていく趣旨で、広域連合において水源の保護、水質汚濁の防止、河川生態系の保護などを内容に盛り込んだ条例を制定する。

上記分野における施策・事業の展開

自治体単独で事業を行っても、その効力には限界があるため、広域連合で施策・事業を



展開していく。

- ・豊かな自然を保全し、創出することをめざした川づくり
- ・水質汚濁の著しい河川の水環境を改善
- ・潤いとふれあいのある良好な水辺空間の創出
- ・水源の森林保全                    など

水源の森林保全基金の検討

水源の森林保全を図るために、基金を創設し森林保全に必要な事業を行う。

## (7) 課題の解決

(実効性の確保)

実効性の確保が大きな課題となっている。

これまでの協議会組織においてはできなかった課題を地方公共団体としての広域連合がイニシアチブをとり、実行に移していく必要がある。

そのため河川広域連合においては関係機関とのネットワーク、連携を十分に図る必要がある。

(業績評価)

広域連合において展開した事業がどうであったか検証しておく必要がある。そこで広域連合で行われた流域環境保全事業等について業績評価を行い、事業の見直しを行っていく。

なおその結果については、評価結果を公表する必要がある。

(住民との距離)

広域連合が住民から遠い存在にならないように、住民との距離を埋めていくことが必要である。その課題を克服していくため、河川広域連合においては、住民と共に、住民の視点を踏まえた取組が行われなくてはならない。広域計画への住民意見の反映や情報公開の取組等も進めていかななくてはならない。一方、広域連合を知ってもらう意味で PR 活動やキャンペーンも不可欠であると考える。

広域連合からの情報の発信や地域からの情報の受信が今後不可欠な要素となってきている。

(住民協働のしくみ)

広域連合と住民とのパートナーシップを考えていく場合には、前に述べた部会を活用するとともに、憲章や行動計画を住民・関係主体でつくり、将来像や目標を明確にしていく必要がある。

## 【広域連合の可能性】

河川をモデルにした広域連合は、住民自治と参加の手法を取り入れ、住民の意思を対外的

に提案していくとともに、広域連合がイニシアチブを発揮し、実効性を持ったものとして、権限移譲へつながる可能性を有している。さらに、都道府県、市町村、事業者、住民が地域で知恵を出し合い、相互の立場を知ることにより、地方分権時代にふさわしい新たな関係を築くことが可能である。

なお今回の事例では、河川の流域環境保全を対象に検討したが、産業政策や地域活性化、まちづくり等の分野においても活用方法があり、実効性を持った、政策課題に対応する「本来の」広域連合制度の活用の可能性を探っていくことができると考える。

# 第2章 制度の課題と改善方向

## 第1節 制度の課題

---

広域連合制度は、地方分権の受皿となることが期待され、また、それまでの広域行政制度の主流であった一部事務組合の制度的限界を克服するために創設されたものである。

制度の特徴については、本報告書第2部「広域連合制度」で詳しく述べたが、全国各地で設立されている広域連合が、はたして制度創設時に期待されたとおりの役割や機能を果たしているか相互を比較することにより、制度の課題を明らかにするため、広域連合制度の特徴を一部事務組合と比べながら、以下に簡単に再整理しておきたい。

### 1 広域連合制度の特徴

制度の特徴は、大きく次の4点に集約<sup>1</sup>される。

#### (1) 地方分権の受皿

広域連合は、国や都道府県から直接権限移譲を受けることができ、また、権限の移譲を国や都道府県に要請することができる。

一方、一部事務組合に権限を委任する場合は、構成団体に当該権限が一旦委任されることが必要であり、事実上組合は自治体間の事務の共同処理の仕組みでしかなかった。

広域連合は地方分権の受皿としての機能を十分発揮できる仕組みになっている。

#### (2) 構成団体との関係

広域連合は、構成団体に対し規約の変更を要請することができる、広域計画の実施について構成団体に対し勧告を行うことができる。

一方、一部事務組合には構成団体との関係についての定めがない。

広域連合は構成団体から独立して機能を発揮できる仕組みになっている。

#### (3) 広域計画

広域計画には広域連合の事務だけでなく、関連する構成団体の事務を入れることができ、構成団体の事務の実施について勧告することができる。

一方、一部事務組合には、こうした広域的な視点に立って計画的に事務を行うべき仕組みが備わっておらず、単なる事務の共同処理にすぎない。

広域連合は自治体の事務の広域的な連絡調整や総合的かつ計画的処理ができる仕組みになっている。

---

<sup>1</sup> 田島平伸 岩手県立大学総合政策学部助教授 / 「地方自治職員研修」公職研 2000年2月号

#### (4) 住民参加型の制度

住民には、広域連合に対する、広域連合長に対する規約変更のための要求や、自治体と同様の直接請求制度が認められるとともに、広域連合の議会議員や長の選任を、住民による直接選挙、または構成団体の議会（長）による選挙（間接選挙）に限定し、いわゆる「充て職」を認めない方式を採用している。

一方、一部事務組合には住民参加についての規定はない。

広域連合は、住民参加型の仕組みになっている。

このように、広域連合制度は、独立性、計画性、民主性を備えた、これまでの地方自治制度の流れの中では、「地方自治制度の改革の基本方向を漸く国民的合意の方向へと向かわせる」<sup>2</sup>画期的な制度として、「実現可能で最も現実的なものであり、しかも、地方自治サイドからの広域行政論に対する現段階における最終回答」<sup>3</sup>と創設当時、期待されつつ地方自治制度に導入されたのである。

広域連合制度はこうした可能性をもって創設されたものであるが、それでは、現在、全国各地で設立されている広域連合は、この期待に十分応えるものとしてその運営が図られているのであろうか。

現在の学識者の評価や、本研究で行った広域連合に対する実態調査結果を踏まえると、答えは、残念ながら「NO」といわざるを得ない。

それでは、期待どおりの運営が図られていない要因は何であろうか。それを明らかにするため、次に、学識者等の指摘する課題や、実態調査結果で明らかになった問題点を踏まえて、前述の広域連合制度の4つの特徴に照らしながら、制度上の課題をみていくこととしたい。

## 2 広域連合制度の課題

### (1) 学識者の指摘する課題

#### ア 権限移譲に関して

広域連合をつくる時の目玉であった権限の移譲は残念ながらほとんど行われていない。<sup>4</sup>

#### イ 関係団体との関係（独立性）に関して

- ・関係団体との連絡調整に時間・労力を要し迅速性に欠ける。<sup>5</sup>
- ・責任の所在が不明確になる可能性がある。<sup>6</sup>

<sup>2</sup> 遠藤文夫 東海大学法学部教授 / 「月刊 自治研」自治研中央推進委員会事務局、1994年11月

<sup>3</sup> 成田頼明 横浜国立大学名誉教授 / 季刊「自治体学研究 57号」神奈川県自治総合研究センター1996年6月発行

<sup>4</sup> 田島平伸 岩手県立大学総合政策学部助教授 / 「地方自治職員研修」公職研 2000年2月号

<sup>5</sup> 自治事務次官通知「市町村合併推進の指針」1999（平成11）年8月6日付

<sup>6</sup> 自治事務次官通知（同上）

・財源措置が不十分である。<sup>7</sup>

ウ 広域計画に関して

具体的にどのような内容が想定されているか明らかでない。<sup>8</sup>

エ 住民参加に関して

住民自治の保障が不十分なものとなっている。<sup>9</sup>

なお、一部事務組合や広域連合制度を含めた従来の広域行政の手法の限界として、「行政を総合的に行うという観点からは、行政の各分野によって一部事務組合等と市町村という複数の組織で取り組むよりも、すべての行政分野について一つの組織（市町村）で行う方が総合的な行政を展開しやすい面がある。」、「一部事務組合等は、その姿が住民から見えにくいこともあり、意思決定の透明性・迅速性、責任の明確性等の面で課題を有している。」という指摘もある。<sup>10</sup>

学識者からは上記のように、広域連合制度の課題として、広域連合の「独立性」や「住民参加」の仕組み等が期待される機能を果たしていないと指摘されている。

こうした指摘は、実際の制度の運用面からも本研究で実施したアンケート調査でも裏付けられる結果となっており、指摘を実証する主なものを以下に整理する（調査の詳細は、本報告書第2部第3章第2節「広域連合に対する調査結果から」に掲載）。

## （2）アンケート調査結果からの課題考察

### ア 権限移譲について

都道府県から権限移譲を受けている広域連合の割合は11%と少ない。今後移譲を受けたい事務がないとする団体も74.6%に上っている。

一方、団体を有する都道府県の権限移譲予定についても27都道府県中、予定ありとしたものは、1県だけであった。

権限移譲に対する実績、関心ともに低調である。

### イ 関係団体との関係について

（意思決定について）

ほとんどの団体が、構成団体間の合意形成と連絡調整に時間と手間がかかることを問題視しており、具体には、構成団体が多いためそのニーズをいかに事業に反映させていくか、決裁事務に時間がかかるためその改善を、課題としている。

<sup>7</sup> 遠藤文夫 東海大学法学部教授 / 「月刊 自治研」自治研中央推進委員会事務局、1994年11月

<sup>8</sup> 辻山幸宣 中央大学法学部教授 / 「都市問題」東京市政調査会、1999年3月

<sup>9</sup> 田島平伸 岩手県立大学総合政策学部助教授 / 「地方自治職員研修」公職研2000年2月号

<sup>10</sup> 「神奈川県における市町村のあり方について」p.24、『分権時代における自治体のあり方に関する研究会』中間報告、2001年2月

(広域連合長・議員について)

全ての団体とも、連合長・議員は構成団体の長・議員から選出されている。

(財源について)

全団体の平均で見ると、歳入に占める割合は、「負担金・分担金」が61%、「支出金」が13%と、構成団体からの収入が74%にのぼっている。

広域連合の独立性は確保されていない状況である。

ウ 広域計画に関して

広域計画策定にあたって構成団体の事務を盛り込むことに関して、また、計画実施にあたって、構成団体に勧告した事例はない。

広域計画の策定についても団体と構成団体間の調整による行政内部で策定されており、アンケート調査や説明会等外部意見を聞いたケースは22%と少い。

広域計画の総合性は発揮されていない状況である。

エ 住民参加について

(広域計画の策定時)

広域計画の策定についての住民参加状況は上記のとおり低調であり、住民説明会を実施したケースは3.2%と極めて少ない。

(直接参加)

広域連合長・議員の直接選挙が行われたケースはなく、住民からの直接請求実例もない。

(情報公開・広報)

情報公開を実施している団体は14.3%と低調であるが、広報(独自・構成団体の広報誌・ホームページ)はほとんどの団体で行われている。

住民参加の仕組みは活用されておらず、参加状況も低調である。

先に記述したように、広域連合制度は、従来の広域行政手法に比して、団体の独立性の確保や、生活圏の拡大や住民に密接な課題の広域化に対応する住民参加の保障など、画期的な様々な仕組みが用意されている。

このような期待された仕組みが機能すれば、広域連合は広域行政に対応していく上で強力な制度となれるはずであった。

では、なぜこの制度は力を発揮できないでいるのか、一部事務組合の限界を超える制度でありながら、なぜ一部事務組合の延長線的な制度運用しかなされず一部事務組合等とひと括りにされる汚名を着なければならぬのであろうか。以下にその原因を探ってみたい。

### 3 広域連合制度の問題点

制度が期待される効果を上げていない原因として、大きく二つの要因があげられると考えられる。

一つは、自治体の制度活用に対する考え方である。

二つ目は、地方自治法上の位置付けや、期待される仕組みを担保する規定の不備や内容のあいまいさ等制度上の問題である。

この二つの問題要因について以下に考察した後、本制度の改善方向について提言を試みたい。

#### (1) 自治体の制度活用に対する考え方について

広域連合は創設当初は市町村合併を円滑に進めるための手段として考えられた時期があったが、いつしか合併を回避する手段として採用されるようになった。この間の事情について田島は次のように述べている。

『合併に消極的な知事は、「広域連合を設立すれば合併をしなくてもすむ」と逆に解釈し、広域連合の設置を積極的に県内の市町村に勧めた。それは「合併をしないために広域連合を組む」と踏み込んだ表現で合併への警戒心を解く府県が現れたからである。彼らは、広域連合を市町村合併の「避難所」として考えた。自治省も広域連合の設置を推進するために、このような説得の仕方をした時期があったという。』<sup>11</sup>

広域連合の活用は、直接の設立目的がどうであれ、このように政治的妥協の産物として導入が図られたものが実は多いのではないだろうか。そこには肝心の行政サービスの受け手である住民の顔が見えない。

連合の設立や広域計画の策定にも住民はほとんど参加していないし、本研究でのアンケート調査項目「広域連合設立の原因となった経緯」についての広域連合の回答でも、「住民の利便性向上のため」という回答比率は19.0%に過ぎず、他の回答のほとんどが「単独の自治体では実施しにくいいため」、「経費面での効率性のため」、「一部事務組合を統合するため」等自治体側の必要性により設立されている。

こうした自治体側の姿勢は、広域連合長や議員の選出に直接選挙が活用されていない事実にも現れている。田島はこの原因を次のように指摘している。

『広域連合は構成団体にとって警戒すべき存在に変貌する可能性がある。広域連合を設立する際に一部事務組合の議会などの審議において移行後の組織体制や運営方法、とりわけ合意形成の方法について、できる限り変えないという約束が交わされるといえるが、これは広域連合の長に付与された勧告権などの発動に対する警戒心を解くための作業である。…連合長の直接公選については構成団体の警戒心が特に強いといわれる。それは、構成団体以外の人物が直接公選によって連合長に選出されると、広域連合と構成団体との調整が確保できるかどうか心配だからである。連合議会議員も構成団体の議会で互選されるが、広域連合を設立する際に誰を連合議員に選出するか、構成団体間で事前にとり決めをしている場合が多いとい

---

<sup>11</sup> 田島平伸 岩手県立大学総合政策学部助教授 / 「地方自治職員研修」公職研 2000年2月号

う。…このような選出方法では法に禁止しているあて職の疑いがでてくる。』<sup>12</sup>

こうした指摘はうがち過ぎな見方であろうか。いずれにしても間接選挙しか行われていない実態や、こうした指摘がなされるような制度には問題が内在しているといわざるを得ない。

## (2) 制度上の問題について

広域連合制度が期待される仕組みを具現していくためには、広域連合の構成団体からの独立性を高めていく必要がある。こうした方向に向かうためには住民参加、さらに住民参画等が求められる。なぜなら広域連合の長・議会も財源も構成団体による実状では広域連合の独立性の確保は未来永劫覚束ないからである。

広域連合の独立性と住民参画は密接不可分な関係であり、住民の意思や外部の人材を、広域連合の意思決定過程に組込むことを担保する、新たな5つめの仕組みを講じることが、制度創設時に用意された4つの仕組み(本節1参照)を活かす上で重要である。

こうした視点から、現行制度上の問題点を探ることとしたい。

### ア 地方自治法上の位置付けについて

広域連合は、一部事務組合等と同様、地方自治法上は、第3章「地方公共団体の組合」として位置付けられている。

地方自治法第284条の各号の規定をみると、広域連合以外の「一部事務組合」、「全部事務組合」、「役場事務組合」の設置目的が「事務の共同処理」であるのに対し、広域連合の設置目的は「広域にわたり処理することが適当な事務の広域的・総合的・計画的な管理・執行」であり、「広域的な事務の共同処理」とは明記されていない。

広域連合の創設目的は、単なる事務の効率的執行をねらいとする「事務の共同処理」とは明らかに趣旨を異にしているのである。

ちなみに、「組合」の意味であるが、民法第667条では「各当事者が出資を為して共同の事業を営むことを約する」こととされ、地方自治法第284条でも「(都道府県・特別区・市町村の該当団体が)協議により規約を定める」こととされており、いずれにしても「当事者が一緒に事をなすための合意をすること」がその成立に不可欠な要件である。

ところで、生活圏の拡大や住民と密接な広域課題に対応しようとする広域行政を関係自治体間のみ「合意」による「組合」で整理してよいのであろうか。

一部事務組合等他の組合との設置目的も異なり、地方分権に対応する広域連合については、住民との協働やその独立性を保障する制度体系を組合とは別に用意すべきではないだろうか。

### イ 制度のあいまい性について

広域連合の独立性や住民参画を確保する上で特に重要な規定は、第291条の7の「広域計

---

<sup>12</sup> 田島平伸 岩手県立大学総合政策学部助教授 / 「地方自治職員研修」公職研 2000年2月号



画の策定」と、第 291 条の 5「議会の議員及び長の選挙」であろう。

しかしながら、これらの規定は、その内容が不明であったり、運用上期待される効果をあげ得ない曖昧なものとなっている。

#### (ア) 広域計画の策定・実施勧告について

広域計画に盛り込むべき要件・内容については、辻山も指摘<sup>13</sup>(前掲)しているように何らの規定がない。

広域計画には広域連合の事務だけでなく、構成団体の事務を含めることができるとされているが、地方自治法では、第 291 条の 7 第 7 項に「広域連合及び当該広域連合を組織する地方公共団体は、広域計画に基づいて、その事務を処理するようにしなければならない」と規定されているだけで、どのような政策分野のどのような事務をどのような考え方で相互に分担して進めていくのか具体性がない。

特に事務の分担について構成自治体の任意で決定される状況では、構成自治体にとって都合のよい事務、例えば、共同することで効率性が発揮できる事務や、専門性の高い事務、自治体間で利用料等平準化が必要な事務等、政策分野の中でもごく一部の事務に限られてしまい、実態は一部事務組合や複合的事務組合と変わらないことになる。これでは、さらなる権限移譲もましてや、総合的な事務の推進など、期待すべくもないであろう。

#### (イ) 議会の議員及び長の選挙について

選挙方法については、住民による直接選挙と、構成団体の長・議員による間接選挙の二つの方法の選択性を採用している。

この選択制を導入したことにより、制度の民主的な運用があいまいなものとなっている。

田島は、「広域連合の長・議員の選出方法を直接公選に限定しなかったことは、広域連合における住民自治の保障の不十分さをあらわしている」と指摘し、さらに、「住民のニーズに即した広域行政を実現するためには広域連合に対する住民の帰属意識を高める必要がある。参政権のないところに帰属意識は生まれない」<sup>14</sup>と言及している。本制度の課題がまさにこの言葉に集約されている。

#### ウ 制度上の規定の不備について

広域連合の独立性を高め、かつ住民との協働による、実効ある広域行政を進めていく観点からすれば、この制度には不備な面がいくつか指摘できる。

改善すべき課題は以下の 3 点であろう。

住民を意思決定に参画させる仕組みの創設

<sup>13</sup> 辻山幸宣 中央大学法学部教授 / 「都市問題」東京市政調査会、1999 年 3 月

<sup>14</sup> 田島平伸 岩手県立大学総合政策学部助教授 / 「地方自治職員研修」公職研 2000 年 2 月号

外部からの専門的人材、経営面で卓越した能力のある人材等を理事者として必置する仕組み

構成団体の負担金によらない、安定的な自主財源の確保の仕組み

さらに、現行制度で対応可能な事項、例えば情報公開、情報提供等についても地方自治法上に明記すべきであろう。

こうした制度上の問題点について、遠藤は本制度の導入当初に次のように言及している。

「今回の(地方自治法の)改正の基礎となった第23次地方制度調査会の答申においては、評議会制ないしマネージャー制の採用等組織の画一性の是正、弾力化の措置が提言されているのに対し、広域連合制度において見送られている。そのほか広域連合制度を国における連邦制に相当する制度とみる立場よりすれば、財政措置が不十分である。…今後の運用の結果を見ながら機会をみて再検討されることを期待する」<sup>15</sup>

現在の広域連合が構成団体からの権限移譲も得られず、自主財源も乏しく構成団体への依存体質から脱却できずに、構成団体との調整に汲々としている状況をみれば、制度導入当初にこのような懸念を呈していたことはまさに慧眼と言わざるを得ない。再検討する機会とは、地方分権に具体的に組み入れることとなった今が最適であろう。

さて、現行制度の問題点を概観したところで、次節では制度の改善方向をできるだけ具体的に提言していくこととしたい。

なぜなら、広域連合制度は、分立する事務組合の非効率さと広域市町村圏計画にもとづく地域整備の限界とを克服すべく創設されたと考えるならば、広域連合は「圏域を一つとして govern とする主体」<sup>16</sup>となるべきものであるからである。

そして、「いま、…ダイオキシン問題など突出した行政課題への対応策として広域連合への注目が集まっているが、このような動きと広域連合本来の機能とが調和するような制度設計が必要だと思われる」<sup>17</sup>からである。

---

<sup>15</sup> 遠藤文夫 東海大学法学部教授 / 「月刊 自治研」自治研中央推進委員会事務局、1994年11月

<sup>16</sup> 岩崎忠夫「広域市町村圏の課題とふるさと市町村圏基金の勤め」地方自治 469号、1989年3月

<sup>17</sup> 辻山幸宣 中央大学法学部教授 / 「都市問題」東京市政調査会、1999年3月

## 第2節 制度の改善方向

---

従来の広域行政の制度的限界を超えるものとして広域連合制度に仕組みられた、次の4つの優位性を担保し、さらに分権の具体化に向けてさらに発展させるための5つ目の仕組みとして、第1節において見てきた現行制度の課題・問題点を踏まえ、制度の改善を提言したい。

### 【現行制度の4つの優位的な仕組み】

- 地方分権の受皿としての機能を十分発揮できる仕組み
- 構成団体から独立して機能を発揮できる仕組み
- 自治体の事務の広域的な連絡調整や総合的・計画的処理ができる仕組み
- 住民参加の仕組み

### 1 広域連合制度の改善方向（提言）

#### （1）制度の位置付けの見直し

自治体の組合とする位置付けから、「広域連合」を独立させて、広域連合の独立性や住民自治を確保する観点から、地方自治法に章立てし制度体系を再構築する。

このような観点から現行の地方自治法の条項を見直し、広域連合の組織・執行体制の整備や財源の充実、広域計画の実効性・住民参画の確保などの各条項を充実・整備する。

上記により制度を再構築することで、自治体の便宜的、恣意的な制度活用の抑止が可能となるとともに、広域連合の能力が向上し権限移譲が促進され、何よりも行政のサービスを受ける住民との距離が近いものになるであろう。

#### （2）制度の充実・整備

##### ア 組織・執行体制の整備

##### （ア）政策形成過程への住民等の参画

現行制度上、住民参加には、広域連合長・議員の直接選挙があるが、実際には活用されていない。また、構成団体外部の参加も、決定された広域計画の推進を協議する必要上認められた国・都道府県・市町村等の行政機関と学識者のみで構成する「協議会（法第291条の8）」だけで、この協議会すらアンケート調査結果では活用がほとんどなされていない。

このように、住民の政策形成過程への参加・参画の保障は極めて不十分である。

住民の意思を直接広域連合の政策決定に反映させるためにも、構成団体（議会）との過剰な調整を避けるためにも、住民をはじめ外部の専門家の政策決定過程への直接の参画が求められる。

住民等の参画方法については、大きく三つの方法が考えられる。

##### 政策決定への提言等を行う委員会の設置・参加

これは、広域連合議会が政策の採択にあたって、住民・専門家・利害関係者等で組織

する委員会の提言を受けて審議を行う方式である。

この方式は、米国サンフランシスコ湾岸自治体で構成する「ベイ・エリア政府間協議会」が採用している方式である。

#### 評議員会の設置・参画

これは、住民代表等が参加する評議員会を設置し、評議員会に政策を採択し、その執行について行政機関を指揮・監督する強力な権限を持たせる方式である。

この方式は、米国ミネソタ州における「大都市圏評議会」が採用している方式である。政策決定過程への「公聴会」開催の義務づけ

これは、我が国でも既に都市計画決定手続き等で実施が義務づけられているものである。

上記の3方式を比較すると、の方式は政策形成過程への住民参加として現在、都市計画決定手続き等で義務づけられており、の方式に付随するものとして、広域計画の策定過程に明記すべき事柄であろう。

方式については、広域連合の独立性を確保し、関係自治体への勧告機能を高め事務執行を住民ニーズにあったものとするうえでは、三つの方式の中で最も優れたものであろう。しかしながら、議会と行政の両機能を併せもつことは、議会と行政の牽制関係を期待する我が国の政治・行政システムと抵触する。

したがってここでは、以下に述べる「長・議員の直接選挙制度への一本化」、「執行機関への支配人制度の採用」などと併せて導入することとして、の「政策決定への提言等を行う委員会の設置・参加」を採用することを提言しておきたい。

勿論、この「委員会の設置」や、「執行機関への支配人制度の採用」は、現行制度でも行うことは可能であろう。しかしながら、現在の地方自治法の規定上ではこうしたことを期待することは困難である。なぜなら、こうしたことは、住民参加（参画）や、広域計画の総合化の具体的な担保による広域連合の独立性などが、制度上に明確に保障されてこそ実現が期待できるものだからである。

#### （イ）執行機関への支配人制度の採用

本来は、広域連合の長が広域連合が実施する政策分野のエキスパートであることが望ましいが、選挙で選ばれる広域連合長についてあらかじめこうした要件を設けることは不適であろう。

したがって、副連合長や事務局長へのこうした人材の登用を提言したい。

無論、現行制度にあってもこうした人材の登用が禁止されているわけではないが、広域連合の専門性や政策形成能力・執行能力の向上を図る上でも、さらに権限移譲を促進する上でも、制度を一步進めて地方自治法上に明記されることが望まれる。

副連合長や事務局長は、行政経験の豊富な者や当該政策分野の専門家から登用され、関係機関との調整や、資金の調達、広域計画目標に従った政策形成の指揮などを行うことが期待される。なお、この方式については、米国サンフランシスコ湾岸自治体で構成する「ベイ・エリア政府間協議会」の採用事例を参照されたい。(本報告書第1部第1章第4節)

#### イ 広域計画の策定内容・手続きの明確化

地方自治法で、広域計画に関してこうしたことが明記されていないのは、実際の運用を自治体ごとの自主性に任せる趣旨からであると思われる。

しかしながら、実際の運用では広域計画に関連団体の事業が体系化されているケースは少なく、まして関係自治体の事務の移譲は低調である。また、計画策定への住民参加も不十分であり、策定内容・手続きが明記されていないことによって、皮肉にも地方分権、住民自治が阻害される結果となっている。

そこで、広域計画の策定に関して、次の2点を提言したい。

#### 広域計画への構成団体等関連事務の位置付けと権限移譲の促進

広域計画は該当する広域的な政策課題を解決するため、広域的・計画的な事務執行を行うために策定されるものである。

したがって、課題解決に必要な権限・事務は広域計画に体系的に盛り込まれるべきであろう。この場合、構成団体のみで解決が困難な政策課題については、都道府県等権限ある行政庁を積極的に構成団体に組込むべきである。

例えば、介護保険問題については、単なる介護認定や保険料の算定基準の平準化だけでなく福祉、医療、保健を通じた総合的な行政サービスが必要であるだろうし、ダイオキシン問題にしても廃棄物の処理方法や焼却施設の改善だけでなく、大気や水質の測定・浄化対策や発生を抑制する技術開発など関連施策・事業を総合的に推進していくことが求められるであろう。

このような施策・事業は市町村の権限範囲を超えるものが多い。環境対策、福祉政策をはじめ、まちづくりや産業政策など、市町村だけでなく都道府県が主体的に関わるべき広域課題は多い。都道府県の役割と広域行政に対する姿勢が問われている。

そこで、地方自治法の条項に盛り込むべき改善点を以下にあげておきたい。

関連施策・事業を広域計画に盛り込むべきことを条項に明記する。

構成団体等の関連施策・事業を可能な限り広域連合に移譲すべきことを明記する。

権限移譲が可能かについては、上記の「委員会」や外部監査機関などの意見を聞くべき旨も付記する。

広域計画は、事業主体と実施内容・実施成果も併せて公表する。

このような改善を行うことにより、広域計画の実行性が高まるとともに、権限の移譲も促進されるであろう。

## 広域計画策定過程への住民の参加と参画

前述の委員会による住民参画や、計画決定手続きへの公聴会の開催等を明記する。

住民参加や参画はできる限り多様な方式を採用するよう付記することも必要である。

住民参加・参画は分権型社会・協働型社会の実現に欠かすことのできない重要な要素であり、その必要性について本報告書においても繰り返し述べてきているため、ここではこの程度としておきたい。

## ウ 財源の充実について

これまで述べてきたような制度改善により、構成団体等からの権限移譲が促進され、これにともなう交付金や委託金等が財源となるため、広域連合の財政状況はより改善されることになるであろう。

さらに、構成団体の財政状況の影響を減じ、より財政基盤を強固なものとするため、広域連合への課税権の付与を提言しておきたい。

広域連合の事務は、特定の政策分野に対応するものであり、比較的原因者や受益者が推定しやすいものである。

例えば環境分野であれば、原因者が特定できるものであれば原因者負担を、特定しにくいものであれば現在より良好な環境を享受することになる住民に均質的な負担を、産業政策であれば企業に、まちづくりであれば主要な負担は固定資産に、というように、責任や価値の上昇分に応じた負担を転嫁することが比較的容易であることから、「法定外目的税」の適用に馴染みやすいものであろう。

ただし、適用にあたって注意すべきことは、自主財源が確保されることにより、構成団体からの交付金、委託金の相当部分が減ずることにより、構成団体の負担が減少する場合にあって、特定の受益者ではなく例えば環境保全など、住民全般に課税する場合は構成団体と広域連合の重複課税が生じないように調整が必要となることである。

なお、施策・事業の実施による受益者や、受益を受ける程度の推定については、「費用便益分析」などの科学的・専門的手法が行政分野においても開発・改善が進められているのでこうした手法を活用すべきであろう。<sup>18</sup>

## エ 広域連合長及び議員の選挙方法の改善

前節の広域連合制度の課題でみたように、直接選挙と間接選挙の選択制が広域連合の自主独立性、住民自治の確保を曖昧なものとしている。

広域連合長と議員の選挙方法については、直接選挙に一本化すべきことを提言する。

---

<sup>18</sup> 「社会資本整備の便益評価」森杉壽芳編著、勁草書房、1997年11月 プロジェクト実施に伴う受益と負担を利害関係主体別に整理する「便益帰着構成表」を使い、簡便な便益計測手法の解説書。  
なお、県内では川崎市がこの手法を用いた事前評価制度を設け、総合計画の評価制度と連動させようとしている。

### オ 住民と広域連合を近づける方法の明記

上記の直接選挙や委員会への住民参加の外、第3部第1章第2節「住民自治と参加の手法の充実」で提言された以下のような方法は、現行制度でも対応が可能であるが、こうした方法を含め、住民と広域連合とを近づける方法を講じるべき旨を地方自治法上に明記すべきである。なお、以下の諸例の説明は当該節の記述と重複するため割愛する。

#### (実施すべき例)

広域連合の将来像の実現に向けた公・私協働ルールである「広域連合憲章」の住民参加(参画)による策定

広域連合計画の公表

事業の実績評価の実施と公表

上記を含む情報公開制度の確立

オンブズパーソン制度や外部監査制度の導入

広域計画の策定手続きへの住民参加の確保

住民に開かれた顧客指向の行政サービス体制の整備

## 2 広域連合制度の発展に期待して

本報告書で指摘するまでもなく、住民の生活圏の拡大や複合的・広域的な行政課題が累積する現代の経済社会において、広域行政の必要性はますます高まっていくであろうし、流動する行政環境の変化に対応しつつ、広域行政制度は継続的に見直し・改善されていくことであろう。

社会経済環境の変化を法制度は常に追いかけていくべきであり、制度の固定化・停滞は許されない。

広域行政に求められるものは、地方分権の進む中で効率的で公正・透明な自治体行政システムをいかに創り出していくかが課題である。

広域行政を進める上で自治体が忘れてはならないこととして、辻山は、「たしかに、公共サービスを効率的に提供するための組織をどうするかを選択肢は増えた。だが、一方でそのことが地域における「自己決定」の側面を軽視することになっては、自治体そのものの存在が問われることになる。しかも今日、自治体が直面しているのは、NPOに代表される市民の自主的な活動といかにパートナーシップを築いていくかということである。」<sup>19</sup>と述べている。

現在、広域連合制度は市町村合併と対峙する選択肢であるかのような議論が広くなされている。しかしながら、広域連合制度と市町村合併は対峙するものではない。市町村合併が行

---

<sup>19</sup> 辻山幸宣 中央大学法学部教授 / 「都市問題」東京市政調査会、1999年3月

われても、区域を越える広域行政課題は依然として存在し得る可能性はあるわけであり、合併と広域連合制度両方の採用も可能であろう。

また、多様な住民ニーズに対応していくために、少子高齢化が進展する中で今後確実に影響を受けるであろう自治体の基盤強化が優先課題であれば合併を選択することもあり得るであろうし、広域的な政策課題への対応が喫緊の課題であれば広域連合を選択することもあり得るであろう。

肝要なのは、分権のメリットを活かした独自の地域づくりを進めていくうえで、戦略性が問われていることを自治体が強く自覚し、広域行政への対応にあたって、それぞれの自治体の置かれている環境に最も適した方法を住民と協働して選択していくことである。

そうした住民自治の観点からも、現在の広域連合制度には課題が多く、広域行政の選択肢としては、制度上も運用面の担保上も不十分と言わざるをえない。

本県のような大都市圏域にある自治体にとっては、一般の市町村間に止まらず、都県や政令市を含む広域連携や、同様な行政権限や広域課題を有する指定都市間、中核市間、特例市間の広域連携の重要性がさらに増していくことが想定される。行政区域が拡大すればするほど、コミュニティなど地域の自治が損なわれることのないようきめ細かな対応が求められる。

さらに行政間の連携だけでなく、前章の河川流域環境の保全を課題とする協議会などにみられるように、国、都道府県、市町村、住民等がそれぞれの役割をもって取り組むべき広域課題も増大していくことであろう。

こうした広域行政ニーズに対応しつつ、住民自治を組込む仕組みを広域連合制度に用意できなければ、本制度は大きな可能性を秘めたままで衰退するか、依然として一部事務組合的な活用から脱却できないであろう。広域連合制度の改善が切望される所以である。



# 資 料 編

< 広域連合等に対するアンケート調査票 >

広域連合に対する調査票

担当所属、氏名	
電話番号	

概要

名称	広域連合		設立年月	平成 年 月
構成団体数	( 市 町 村 )			
区域内人口	人 (平成 年 月 日 現在)	区域内 面積	k m <sup>2</sup>	
議員数 ( H12・4・1 現在 )	名 その内、主な出身自治体名(上位2団体)及び人数 ( 名 ) ( 名 )			
役員数 ( H12・4・1 現在 )	連 合 長 ( 1 名、出身自治体名 : ) 副連合長 ( 名 ) 収入役 ( 名 )			
事務局職員数 ( H12・4・1 現在の正規職員数 )	派 遣 名 プロパー 名 計 名 派遣職員の内、主な派遣自治体名(上位2団体)及び人数 ( 名 ) ( 名 )			

## 1 設立の経緯について

(1) 設立の経緯について、該当する番号に をつけてください(複数回答可)。

広域的な特定課題に対応するために設立した  
単独の自治体では実施しにくい事業を実施するために設立した  
住民の利便性の向上を図るために設立した  
行政需要に対して経費面でより効率的に対応するために設立した  
行政需要に対して事務処理をより迅速に処理するために設立した  
一部事務組合を統合するために設立した  
市町村合併に至る前段の手段として設立した  
市町村合併に代わる手段として設立した  
地方分権の受け皿、権限・事務の委任を受けるために設立した  
その他( )

(2) 広域連合の区域を設定した際の経緯について該当の番号に をつけてください。

新たな区域を設定した 従来の広域行政の区域を踏襲した  
その他( )

(3) 中心となる自治体は存在しますか。該当の番号に をつけてください。

存在する( ) 市・町・村) 存在しない

(4) 広域連合の事務局は、道府県や市町村の庁舎に併設されていますか。又は単独に設置されていますか。該当の番号に をつけてください。

併設されている( ) 道府県・市・町・村庁舎)  
単独に設置されている その他( )

## 2 組織について

(1) 連合長、連合議員の選出にあたり、直接選挙の可能性について該当する番号に をつけてください。

実施を検討している 実施を検討したことがある  
実施を検討したことがない  
の場合、その理由は何ですか。

( )

(2) 監査体制についてお伺いします。

監査の実施回数(平成11年度実績で、年間 回)  
監査委員の人数及び構成 ( 名)  
それぞれの職: 該当するものに をつけてください。



派遣職員の給与負担、勤務条件等の適用例規はどのようになっていますか。

(例)派遣元の例規を適用しているか、派遣先(広域連合)の例規を適用しているか等ご記入ください。

[ ]

(8) 公平委員会事務の取扱いについて伺います。該当の番号に 印をつけてください。

公平委員会を広域連合に独自設置している。

公平委員会の事務を他へ事務委託している。

その他

( )

(9) 広域連合の協議会(地方自治法第291条の8)の設置の有無について、該当の番号に 印をつけてください。

設置有

設置無

(10) 直接請求を行う場合の選挙人名簿は、広域連合の選挙管理委員会で独自に備えていますか。

備えている

備えていない(構成団体の選挙管理委員会の名簿を使用するため)

備えていない(その他:理由 )

### 3 財政に関して

(1) 歳入の財源構成について、下表に記入をお願いいたします。平成12年度の当初予算(一般会計)数値としてください。

区 分	金 額 (単位:千円)	合計に占める割合 (%)
構成団体の負担金・分担金		
財 産 収 入		
事業収入 (手数料収入)		
国・県 の 支 出 金		
地 方 債		
そ の 他		
合 計		100.0

(2) 自主財源の有無についてお伺いいたします。

ある(具体的内容: )  
 ない

(3) 構成団体の負担金・分担金の負担割合は、何に基づいていますか。

規約の定めによる  
 以外  
 (その根拠: )

(4) 広域連合設立にあたり、単独で処理した場合や事務委託・一部事務組合等の他の広域行政制度で処理した場合等の経費面での比較を行ったことがありますか。

ある  
 ある場合には、支障のない範囲で資料をご恵与ください。  
 ない

(5) 予算、決算の内容を住民にどのように周知していますか。

広域連合の広報・ホームページ等を通じて  
 構成団体の広報・ホームページ等を通じて

その他( )  
特別な周知をしていない

#### 4 共同処理事務(業務)の内容について

(1) 貴広域連合の共同処理事務のうち、介護保険関係の業務を所管している場合には A に、廃棄物処理・ごみ処理関係の業務を所管している場合には B に、それぞれご記入ください。また、A、B 以外の主要な業務又は特徴的な業務(一つないし二つ)を有している場合には、C～Dにご記入ください。

介護保険関係の業務、廃棄物処理・ごみ処理関係の業務を所管していない広域連合においては、C～Dにご記入ください。

##### A 介護保険関係の業務について、ご記入ください。

広域連合で実施することが、住民の利便性(サービスの迅速性、処理経費の軽減等)という点からメリットがあると考えますか。

イ ある                      □ ない                      ハ どちらともいえない

業務を実施するにあたって地域や住民の声を反映する工夫をしていますか。

イ 行っている              □ 特に行っていない      ハ どちらともいえない

業務は広域連合が主体となって企画、実施していますか。

イ 主体的に実施している      □ 主体的に実施しているとはいえない

ハ どちらともいえない

業務の実施にあたって、道府県や市町村との協議を経なければ実施できませんか。

イ 実施できない      □ 実施できる      ハ どちらともいえない

広域連合の区域と事業の実施区域は一致していますか。

イ 一致している      □ 一致していない      ハ どちらともいえない

広域連合の構成団体間の調整は容易ですか。

イ 容易である              □ 困難である              ハ どちらともいえない

広域連合で処理することにより、財政コスト面でより効率的になっていますか。

イ なっている              □ なっていない

ハ どちらともいえない

##### B 廃棄物処理・ごみ処理関係の業務について、ご記入ください。

広域連合で実施することが、住民の利便性(施設集約に伴う環境対策の徹底、収集の迅速性等)という点からメリットがあると考えますか。

イ ある                      □ ない                      ハ どちらともいえない

業務を実施するにあたって地域や住民の声を反映する工夫をしていますか。

イ 行っている              □ 特に行っていない      ハ どちらともいえない

業務は広域連合が主体となって企画、実施していますか。

- イ 主体的に実施している      □ 主体的に実施しているとはいえない  
ハ どちらともいえない

業務の実施にあたって、道府県や市町村との協議を経なければ実施できませんか。

- イ 実施できない      □ 実施できる      ハ どちらともいえない

広域連合の区域と事業の実施区域は一致していますか。

- イ 一致している      □ 一致していない      ハ どちらともいえない

広域連合の構成団体間の調整は容易ですか。

- イ 容易である      □ 困難である      ハ どちらともいえない

広域連合で処理することにより、財政コスト面でより効率的になっていますか。

- イ なっている      □ なっていない  
ハ どちらともいえない

C 上記以外で、貴広域連合における主要な業務、特徴的な業務について、ご記入ください。

(業務内容： )

広域連合で実施することが、住民の利便性という点からメリットがあると考えますか。

- イ ある      □ ない      ハ どちらともいえない

業務を実施するにあたって地域や住民の声を反映する工夫をしていますか。

- イ 行っている      □ 特に行っていない      ハ どちらともいえない

業務は広域連合が主体となって企画、実施していますか。

- イ 主体的に実施している      □ 主体的に実施しているとはいえない  
ハ どちらともいえない

業務の実施にあたって、道府県や市町村との協議を経なければ実施できませんか。

- イ 実施できない      □ 実施できる      ハ どちらともいえない

広域連合の区域と事業の実施区域は一致していますか。

- イ 一致している      □ 一致していない      ハ どちらともいえない

広域連合の構成団体間の調整は容易ですか。

- イ 容易である      □ 困難である      ハ どちらともいえない

広域連合で処理することにより、財政コスト面でより効率的になっていますか。

- イ なっている      □ なっていない  
ハ どちらともいえない

D 上記以外で、貴広域連合における主要な業務、特徴的な業務について、ご記入ください。

(業務内容： )

広域連合で実施することが、住民の利便性という点からメリットがあると考えますか。

- イ ある      □ ない      ハ どちらともいえない



業務を実施するにあたって地域や住民の声を反映する工夫をしていますか。

イ 行っている      口 特に行っていない      八 どちらともいえない

業務は広域連合が主体となって企画、実施していますか。

イ 主体的に実施している      口 主体的に実施しているとはいえない

八 どちらともいえない

業務の実施にあたって、道府県や市町村との協議を経なければ実施できませんか。

イ 実施できない      口 実施できる      八 どちらともいえない

広域連合の区域と事業の実施区域は一致していますか。

イ 一致している      口 一致していない      八 どちらともいえない

広域連合の構成団体間の調整は容易ですか。

イ 容易である      口 困難である      八 どちらともいえない

広域連合で処理することにより、財政コスト面でより効率的になっていますか。

イ なっている      口 なっていない

八 どちらともいえない

(2) 広域で処理するために、かえって非効率になっている面がありますか。

どのような分野で、どのような点かご記入ください。

[ ]

(3) 権限移譲について、伺います。該当する項に 印をつけてください。

都道府県から権限移譲を受けている事務はありますか。

イ ある      口 ない

権限移譲は、十分であると思えますか。

イ 十分である      口 十分とはいえない      八 どちらともいえない

権限移譲を受けるとした場合、権限移譲を受けたい事務はありますか。

イ ある      その内容(      )

口 特になし

## 5 広域計画に関して

(1) 住民参加の有無についてお伺いいたします。

広域計画策定において、とっている手法で該当するものがありましたら、該当の番号に 印をつけてください

委員会・懇談会の設置

アンケート調査などの実施

説明会の開催

その他(      )

(2) 構成団体の事務処理が広域計画の実施に支障がある場合等における、構成団体に対する勧告を行った例はありますか。

ある                      ない

## 6 広域連合に対する道府県の支援措置について

広域連合に対する道府県の支援措置として、財政上、行政上どのような措置を期待しているかご記入ください。

[ ]

## 7 貴広域連合における課題について

上記質問事項の中で、ふれることができなかった事項、あるいは貴連合の全体的な事項に関し、現在課題として検討中、あるいは今後検討予定の事項があれば、記入をお願いいたします。

[ ]

ご協力ありがとうございました。

事業概要、 規約、 組織図、 事務局職員の内訳表、 広域計画  
例規集の目次をご恵与ください。

都道府県に対する調査票

都道府県名	
担当所属、氏名	
電話番号	

1 広域連携について

- (1) 貴都道府県及び都道府県内の自治体における近隣自治体等との広域連携の状況について分野ごとに伺います。

ここで「広域連携」とは、複数の自治体間で一部事務組合や広域連合等の組織をつくったり、任意の協議会や協定等により自治体の区域を越えてお互いに連携し協力し合うものをいう。

- 介護保険の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)  
 廃棄物処理の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)  
 消防・防災の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)  
 観光の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)  
 社会教育(図書館、スポーツ施設の相互利用等を含む。)の分野  
 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)

- (2) 上記で、ア 行っている、イ 行う予定であると回答した場合、広域連携を進めていく自治体のレベルはどのレベルですか。(ここで、都道府県を「県」と呼ぶ。複数回答可)

- 介護保険の分野 (ア 県と他県 間 イ 県と県内市町村 間  
 ウ 県と県外市町村間 エ 県内市町村と県内市町村間  
 オ 県内市町村と県外市町村間)

- 廃棄物処理の分野 (ア 県と他県 間 イ 県と県内市町村 間  
 ウ 県と県外市町村間 エ 県内市町村と県内市町村間  
 オ 県内市町村と県外市町村間)

- 消防・防災の分野 (ア 県と他県 間 イ 県と県内市町村 間  
 ウ 県と県外市町村間 エ 県内市町村と県内市町村間  
 オ 県内市町村と県外市町村間)

- 観光の分野 (ア 県と他県 間 イ 県と県内市町村 間  
 ウ 県と県外市町村間 エ 県内市町村と県内市町村間  
 オ 県内市町村と県外市町村間)



( 3 ) 貴都道府県においては、一部事務組合を統合するための、財政的な措置がありますか。  
ある場合には、どのような内容ですか。

ある(その内容： )

ない

4 広域連合への権限移譲について ( 広域連合のある道府県のみご回答ください。 )

( 1 ) 貴道府県において、広域連合に対して権限移譲を行っていますか。

行っている

行っていない

( 2 ) 今後、広域連合に対して権限を移譲していく予定がありますか。

ある

ない

どちらともいえない

( 3 ) 権限移譲したい事務がありますか。ある場合には、どのような事務ですか。

ある(その内容： )

ない

( 4 ) 権限移譲できない理由は何ですか。

権限移譲になじむ事務がないため。

広域連合の人的・組織的な限界によるため。

道府県の出先機関、市町村へ移譲するため

その他

5 広域行政と都道府県の役割について

広域行政に関して、都道府県が主導となって行うべきこと、都道府県の役割などについて、ご記入ください。

[ ]

県内市町村に対する調査票

市町村名	
担当所属、氏名	
電話番号	

1 広域連携について

(1) 貴市町村における近隣自治体等との広域連携の状況について分野ごとに伺います。

ここで「広域連携」とは、複数の自治体間で一部事務組合や広域連合等の組織をつくったり、任意の協議会や協定等により自治体の区域を越えてお互いに連携し協力し合うものをいう。

- 介護保険の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)
- 廃棄物処理の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)
- 消防・防災の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)
- 観光の分野 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)
- 社会教育(図書館、スポーツ施設の相互利用等を含む。)の分野  
(ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)
- 住民票の発行 (ア 行っている イ 行う予定である ウ 予定していない)

(2) 上記で、ア 行っている、イ 行う予定であると回答した場合、広域連携を進めていく自治体のレベルはどのレベルですか。(複数回答可)

- 介護保険の分野 (ア 神奈川県 イ 他の都県  
ウ 県内市町村 エ 県外市町村)
- 廃棄物処理の分野 (ア 神奈川県 イ 他の都県  
ウ 県内市町村 エ 県外市町村)
- 消防・防災の分野 (ア 神奈川県 イ 他の都県  
ウ 県内市町村 エ 県外市町村)
- 観光の分野 (ア 神奈川県 イ 他の都県  
ウ 県内市町村 エ 県外市町村)
- 社会教育(図書館、スポーツ施設の相互利用等を含む。)の分野  
(ア 神奈川県 イ 他の都県  
ウ 県内市町村 エ 県外市町村)
- 住民票の発行 (ア 神奈川県 イ 他の都県  
ウ 県内市町村 エ 県外市町村)

(3) 図書館、スポーツ施設、公民館等の公共施設の相互利用を他の自治体と行っていますか。

行っている

行っている場合には、その施設の種類、内容等をご記入ください。

[ ]

行っていない

(4) 広域連携は今後ますます重要になってくると思いますか。またその理由をご記入ください。

ア 思う イ 思わない ウ どちらともいえない

[ ]

## 2 広域連合の政策課題について

大都市圏の中で都道府県が広域連合に関与した場合、都道府県が主体的に取り組むべき広域連合の政策課題としてどのようなものがあるか、市町村の立場からご記入ください。

[ ]

## 3 今後の県の役割について

今後の県の果たすべき役割、あるいは行政分野や課題等について、ご記入ください。

[ ]

広 域 連 合 一 覧

2000 (平成 12) 年 9 月 27 日現在

	道府県	広 域 連 合 名	設 年 立 月	処 理 事 務 の 内 容													
				広 域 計 画	ふ る さ と	調 査 ・ 研 究	老 人 福 祉	介 護 保 険	ご み 処 理	し 尿 ・ 浄 化	消 防	医 療 ・ 病 院	救 急 医 療	斎 場	文 化 ・ 教 育	人 材 開 発	権 限 移 譲
1	北海道	函館圏公立大学	9・11														
2		空知中部	10・7														
3		西いぶり廃棄物処理	12・3														
4		渡島廃棄物処理	12・9														
5	青森県	津 軽	10・2														
6		つがる西北五	11・3														
7	岩手県	気 仙	10・3														
8		一関地方	11・3														
9		久 慈	12・9														
10	埼玉県	彩の国さいたま人づくり	11・5														
11	富山県 岐阜県	南 砺	11・5														
12	石川県	白山ろく	11・7														
13	福井県	坂井郡介護保険	12・2														
14	山梨県	山梨県東部	11・9														
15	長野県	上田地域	10・4														
16		松 本	11・2														
17		木 曾	11・4														
18		南 信 州	11 . 4														
19		上 伊 那	11・7														
20		北アルプス	12・2														
21		佐 久	12・4														



	道府県	広域連合名	設年 立月	処理事務の内容													
				広域計画	ふるさと	調査・研究	老人福祉	介護保険	ごみ処理	し尿・浄化	消防	医療・病院	救急医療	斎場	文化・教育	人材開発	権限移譲
22	長野県	北信	12・4														
23		長野	12・4														
24		諏訪	12・7														
25	岐阜県	安八郡	11・5														
26		揖斐	11・6														
27		もとす介護保険	11・6														
28		益田	11・9														
29		吉城	11・9														
30		高山・大野	11・9														
31		郡上	12・4														
32	愛知県	知多北部	11・6														
33	三重県	香肌奥伊勢資源化	10・9														
34		伊賀介護保険	11・2														
35		一志地区	11・4														
36		紀南介護保険	11・4														
37		紀北	11・4														
38		鳥羽志勢	11・4														
39		松阪地方介護	11・4														
40		度会	11・6														
41		鈴鹿亀山地区	11・6														
42		桑名・員弁	11・7														

	道府県	広域連合名	設 年 立 月	処 理 事 務 の 内 容													
				広 域 計 画	ふ る さ と	調 査 ・ 研 究	老 人 福 祉	介 護 保 険	ご み 処 理	し 尿 ・ 浄 化	消 防	医 療 ・ 病 院	救 急 医 療	斎 場	文 化 ・ 教 育	人 材 開 発	権 限 移 譲
43	滋賀県	湖 西	11・11														
44	大阪府	くすのき	11・5														
45	奈良県	桜井宇陀	9・3														
46		南 和	9・3														
47	鳥取県	鳥取中部ふるさと	10・4														
48		南部箕蚊屋	11・7														
49	島根県	雲 南	11・8														
50		隠 岐	11・9														
51	岡山県	邑 久	11・7														
52	広島県	安芸たかた	12・1														
53	徳島県	徳島中央	9・2														
54	高知県	中 芸	10・7														
55	福岡県	福岡県介護保険	11・7														
56	佐賀県	佐賀中部	11・2														
57	長崎県	西 彼 杵	11・8														
58		北松南部	12・1														
59	熊本県	宇 城	10・2														
60		菊 池	10・7														
61		上 益 城	11・4														
62		天 草	11・7														
63	大分県	大 野	8・4														
64		東 国 東	9・7														

	道府県	広域連合名	設 立 年 月	処 理 事 務 の 内 容														
				広 域 計 画	ふ る さ と	調 査 ・ 研 究	老 人 福 祉	介 護 保 険	ご み 処 理	し 尿 ・ 浄 化	消 防	医 療 ・ 病 院	救 急 医 療	斎 場	文 化 ・ 教 育	人 材 開 発	権 限 移 譲	そ の 他
65	大分県	白 津	9・9															
66		竹田直入	10・9															
67	鹿 児 島 県	日 置	11・6															
68		屋 久 島	11・9															

( 総務省資料を基に作成：2000（平成12）年9月27日現在、27道府県で68広域連合が設立されている。)

## 参 考 文 献

- ・ 佐々木信夫 「地方分権と地方自治」(1999) 勁草書房
- ・ 水口憲人 「広域行政と地方分権」(1993) 自治体研究社
- ・ 財団法人 自治研修協会 「市町村における広域行政の展開」(1994)
- ・ 恒松制治 「地方自治の論点101」(1998) 時事通信社
- ・ 岩崎美紀子 「市町村の規模と能力」(2000) ぎょうせい
- ・ 小西砂千夫 「市町村合併ノススメ」(2000) ぎょうせい
- ・ 藤岡純一 「海外の地方分権事情」(1995) 自治体研究社
- ・ 牧田義輝 「アメリカ大都市圏の行政システム」(1996) 勁草書房
- ・ 沖田哲也 「地方自治要論」(1968) 評論社
- ・ 竹下 譲 「世界の地方自治制度」(1999) イマジン出版
- ・ 地方自治制度調査会 「市町村分権推進ハンドブック」(1995) ぎょうせい
- ・ 三菱総合研究所 「広域交流圏構想 関西・中部連携による他地域同時活性化の道」(1994)
- ・ 沼田 良 「地方分権改革 市民の政府を設計する」(1994) 公人社
- ・ 西尾 勝 「都道府県を変える - 国・県・市町村の新しい関係」(2000) ぎょうせい
- ・ 西尾 勝 「自治の原点と制度 21世紀の地方自治戦略」(1993) ぎょうせい
- ・ 鳴海正泰 「地方自治を見る眼 新しい社会システムに向けて・市民自治の提案」(1991) 有斐閣
- ・ 成田頼明 「地方分権の道程」(1997) 良書普及会
- ・ 辻山幸宣 「地方分権と自治体連合」(1997) 敬文堂
- ・ 市町村自治研究会 「市町村合併ハンドブック」(2000) ぎょうせい
- ・ 佐藤克廣 「北海道における広域連携の展望」(1999) 北海道自治研究第365号
- ・ 島根県広域推進検討委員会 「島根県広域行政推進検討会中間とりまとめ」(2000) 「農 vol.18」(1999) ぎょうせい
- ・ 「地方自治職員研修 2000年2月号」公職研
- ・ 「月刊 自治研 1994年11月号」自治研中央推進委員会事務局
- ・ 「季刊 自治体学研究 57号」(1996) 神奈川県自治総合研究センター
- ・ 「都市問題 1999年3月」東京市政調査会
- ・ 埼玉県自治研修センター 「地方分権時代における自治体の規模と広域行政について」(1998)
- ・ 神奈川県自治総合研究センター 「大都市圏における広域行政」(1991)
- ・ 神奈川県自治総合研究センター 「地方の自治権の拡充に向けて」(1996)
- ・ 神奈川県自治総合研究センター 「神奈川の地域構造と生活圏」(1998)

自総研独自研究「広域連合制度の検証と展望」

研究会委員名簿

氏名	職名	専門分野
荒木 昭次郎 (2000年3月まで)	熊本県立大学総合管理学部教授 (前 東海大学政治経済学部教授)	自治行政論、 政策分析
川野 秀之	玉川大学文学部教授	政治学、 行政学
吉田 民雄 (2000年4月から)	松坂大学大学院 政策科学研究科教授	都市行財政論、 都市政策論
綾野 克俊	東海大学政治経済学部教授	経営情報、 品質経営
中井 道夫	山梨学院大学法学部教授	都市社会学、 都市政策
片岡 正昭	慶應義塾大学総合政策学部助教授	地方政府論、 デ・タウン

(神奈川県自治総合研究センター研究部)

氏名	職名
勝浦 修造	神奈川県自治総合研究センター 研究部長
五十嵐 寛	神奈川県自治総合研究センター 主 幹
菊間 一郎 (2000年4月から)	神奈川県自治総合研究センター 副主幹
杉野 信一郎 (2000年3月まで)	神奈川県自治総合研究センター 副主幹
木村 正弘	神奈川県自治総合研究センター 副主幹