

## 第2章 広域行政の現状と課題

### 1 全国の広域連携の現状と課題

#### (1) 現状

総務省は、2年毎に「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」を実施している。直近の2012年(7月1日現在)に実施された調査結果を基に、主な取り組み事例とその件数をまとめたものが下の表2-1である。共同処理している総件数は7,921件で、事務の委託の増加等により前回調査(2010年7月1日現在)の7,563件から358件増加している(参考資料8参照)。

表2-1 事務の共同処理の取り組み事例と件数

区分	方式	設置件数	代表的な事務
機能的協力	法に基づく協議会	191	広域行政計画等(31)、消防(14)、社会教育(10)、救急(10)、農業用水(9)、小学校(8)、中学校(8)、下水道(6)、障害者福祉(5)、救急・土日医療(5)、上水道(5)
	機関等の共同設置	400	介護保険(131)、公平委員会(113)、障害者福祉(108)、公務災害(6)、児童福祉(4)
	事務の委託	5,668	公平委員会(1,165)、住民票の写し等の交付(1,159)、競輪・競馬・競艇(853)、公務災害(376)、下水道(232)、退職手当(147)、ごみ処理(146)、消防(146)、救急(140)、農業用水(112)
組織的協力	一部事務組合	1,546	ごみ処理(398)、し尿処理(352)、消防(282)、救急(282)、火葬場(218)、介護保険(148)、病院・診療所(110)、上水道(100)、老人福祉(98)、林道・林野(92)
	広域連合	115	後期高齢者医療(51)、介護保険(46)、障害者福祉(32)、ごみ処理(25)、消防(21)、救急(21)、し尿処理(16)、広域行政計画等(16)、職員研修(15)、火葬場(14)
	開発事業団	1	
合計		7,921	

※ ( )の数字は設置件数を表す。

出所：総務省(2012)を基に作成

共同処理の方式別に見ると「事務の委託」が5,668件で最も多く、全体の71.56%を占めている。次に、一部事務組合が1,546件(19.52%)、機関等の共同設置が400件(5.05%)となっている(図2-1参照)。

一部事務組合の設置件数は減少傾向にあり、平成の合併により急減した後も引き続き減少している。

広域連合の設置件数は、2007年に各都道府県で後期高齢者医療広域連合が設置されたこともあり100件を超えている。2012年の調査では、前回の調査と件数の変化はなく、115件となっている(図2-2参照)。

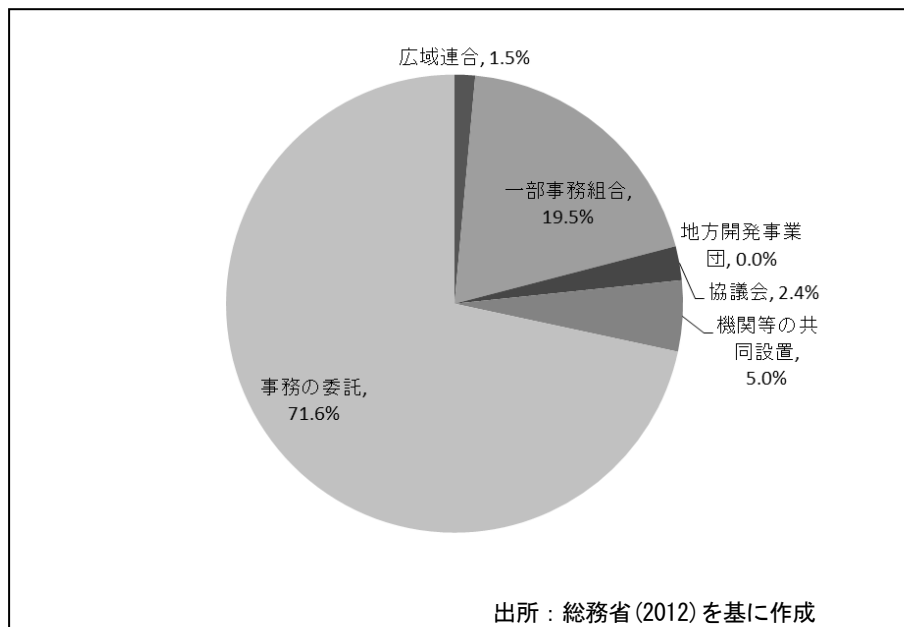


図2-1 共同処理の方式別割合

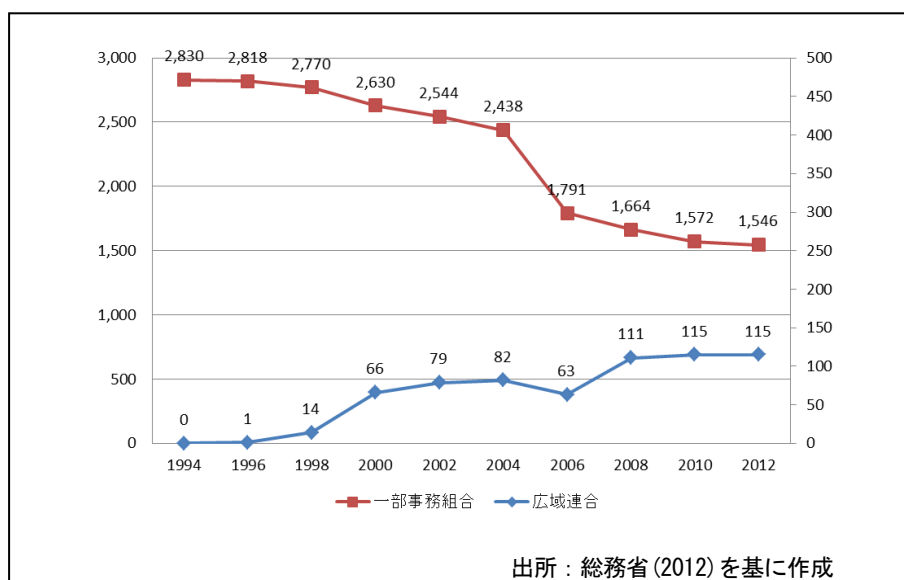


図2-2 一部事務組合及び広域連合設置件数の推移

## (2) 課題

総務省の事務の共同処理についての調査は、構成団体である地方公共団体がどのような課題を抱えているかについても調査している。2012年の調査結果では、一部事務組合と広域連合について、「課題がある」とする自治体の割合は、他の方式と比較して高く<sup>21</sup>、課題として、「迅速な意思決定が困難である」と「構成団体の意見が反映されにくい」が多く指摘されている。機能的な協力である、協議会、機関等の共同設置および事務の委託についても、「迅速な意思決定が困難である」ことが一部事務組合や広域連合同様に一番多く指摘されている。さらに、事務の委託では、「構成団体から事務処理に当たって必要な情報を把握することが困難である」ことが他の方式と比較して多く指摘されている(参考資料 11 参照)。

一部事務組合の制度的な問題点として、成田(2013)は、

- ① 構成市町村の影響力が非常に強く、組合自体の自主性・自立性・主体性が十分に発揮できない。
- ② 普通地方公共団体を構成員とする特別地方公共団体であるため、組合独自の住民が存在しない。
- ③ 組織運営の面では画一的で、議会と長という二元的機構になっているために、弾力的で有効な選択ができない硬直した制度になっている。
- ④ 独自の課税権等はなく、財政上の自主性が欠けている。

の4点を指摘している(成田 2013: 13-15)。

①の指摘は、構成団体の意見を聞いた総務省の調査結果と合わせて判断すると、一部事務組合の意思決定の仕組みに大きな課題があることを示している。また、広域連合についても制度の共通点が多いため、同じような課題を抱えている<sup>22</sup>。

上記の②の指摘にある「組合独自の住民が存在しない」とは、一部事務組合の管理者

<sup>21</sup> 「課題がある」と回答した市町村数の割合は、協議会(26.2%)、機関の共同設置(15.4%)、事務の委託(13.1)、一部事務組合(32.4%)、広域連合(26.1%)であった。

<sup>22</sup> 例えば、奥田(1998: 32-33)は、広域連合が抱える問題点として、①自主財源を持たず財政基盤が脆弱なために、広域計画を立案するとしても、広域連合独自の事業を実施することが困難である、②実態として一部事務組合の看板の架け替えに過ぎず、このため、施策の実施についても関係団体との連絡調整に時間がかかり、迅速な意思決定ができず、組織運営が非効率になっているところが多い、③存在自体は住民に認知されるようになってきたとしても、長や議員の直接選挙が行われていない現状において、住民との関係は依然としてかけ離れた存在のままとなっている、の3点を指摘している。

と議会の議員は、住民が選挙で選出していないことを指している。これは、公選制を採用していない広域連合についても同様である<sup>23</sup>。このことから、一部事務組合と広域連合(以下「組合」という。)は、住民からの距離が遠いと指摘され、アカウンタビリティ<sup>24</sup>の確保が大きな課題になる。

アカウンタビリティは、説明する側と説明を受ける側の両者がどのような関係性を有しているかによって決まる。これは、政治学や経済学では、本人(プリンシパル)・代理人(エージェント)として整理されることが多い(山本 2013: 52-53)。これを自治体に当てはめると、住民(有権者)が本人で、議員・首長が代理人であり、議員と首長は住民に対してアカウンタブルでなければならない。

組合は、関係市町村の住民が組合の管理者や議員を直接選出していないため、住民との間には、本人・代理人関係がない。したがって、組合は住民に対してアカウンタビリティを負わない。しかし、組合とその構成団体である各自治体との間には、本人・代理人関係が成立するため、組合は関係自治体に対してアカウンタビリティを負う。つまり、組合は、構成団体である各自治体に対して説明が必要になり、構成団体である各自治体は、組合の運営についてチェックすると同時に、住民に対して組合の運営についての説明が必要である。

## 2 草津市における広域連携の現状と課題

### (1) 法に基づく広域連携

滋賀県内には、2012年7月現在、機能的な協力として、法に基づく協議会が1件、機関等の共同設置が2件、事務の委託が51件ある(総務省 2012)。組織的な協力として、一部事務組合が21団体(参考資料9参照)で、広域連合には、後期高齢者医療保険を扱う「滋賀県後期高齢者医療広域連合」がある。

草津市が構成団体である一部事務組合には、「湖南広域行政組合」、「滋賀縣市町村交通災害共済組合」と「滋賀縣市町村職員研修センター」があり、広域連合には「滋賀県後期高齢者医療広域連合」がある。また、2013年度に草津市が関係する初めての法に

<sup>23</sup> 広域連合は、制度上、議員と長を公選できるが、総務省(2012)の調査では公選制を採用している広域連合はない。

<sup>24</sup> アカウンタビリティは、日本では「説明責任」と訳されている。山本(2013: 49)は、「自己の行為を説明し正当化する義務で、説明者はその義務を的確に果たさない場合には懲罰を受ける可能性を持つもの」と定義し、「説明責任」と訳すと原語の持つ概念が消えてしまうと指摘している(山本 2013: ii)。ここでは、山本の指摘に基づきカタカナ表記にした。

基づく協議会として、「琵琶湖流域下水道協議会」が設置された。この協議会は、連絡調整協議会と計画作成(策定)協議会の性格を併せ持ち、琵琶湖流域下水道の運営計画を策定するとともに、構成団体間の連絡調整を行うものである。

### ① 湖南広域行政組合

湖南広域行政組合は、草津市、守山市、栗東市、野洲市で組織されており、共同処理している事務は以下のとおりである<sup>25</sup>。

- (a) し尿および浄化槽汚泥の収集ならびに処理を行う施設の設置、経営および管理に関すること。
- (b) 消防に関すること。ただし、消防団に関する事務は、活動の統制、教育訓練その他運営に関することとする。
- (c) 防災および国民保護措置に係る初動体制に関すること。
- (d) 火薬類取締法、火薬類取締法施行令および火薬類取締法施行規則に基づく事務のうち、滋賀県知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例第2条の規定により市町が処理することとされた事務に関すること。
- (e) 第二次救急医療に関すること。
- (f) 湖南広域休日急病診療所の設置および管理運営に関すること。

組合には議会が設置されており、議員の定数は16人で、4市の市議会議員から4人ずつ各議会において選挙されている。この組合には管理者、副管理者および監査委員(2人)、会計管理者が置かれている。組合の管理者は、4市の長の中から互選で選ばれる。なお、副管理者は4人と定められており、管理者の属する市の副市長と管理者の属する市以外の市の長をもって充てることになっている。

組合の議会は、年2回開催されており、それぞれの議会前に上記事務に関連する担当課長会議および担当部長会議が開催されている。

---

<sup>25</sup> 詳細は、湖南広域行政組合格約第3条を参照のこと。

## ② 滋賀県市町村交通災害共済組合<sup>26</sup>

滋賀県市町村交通災害共済組合は、滋賀県内 19 市町で構成されており、交通災害共済に関する事務を共同処理している。組合の議会の議員定数は、10 人で、組合を組織する市町の長のうちから互選されている。この組合には管理者、副管理者および監査委員(2 人)、会計管理者が置かれている。管理者は、組合を組織する市町の長のうちから、組合の議会において選挙され、副管理者は、組合を組織する市町の長のうちから、管理者が組合の議会の同意を得て選任される。

また、監査委員は、管理者が組合の議会の同意を得て識見を有する者および組合の議員のうちから選任される。

## ③ 滋賀県市町村職員研修センター<sup>27</sup>

滋賀県市町村職員研修センターは、滋賀県内 19 市町で構成されており、構成市町の職員の研修に関することおよび、構成市町の職員の研修に係る調査、研究、情報提供および支援に関することを共同処理している。

研修センターの議会の議員定数は 9 人で、構成市町の長のうちから互選される。議会は年 2 回開催されている。研修センターには、管理者、副管理者および監査委員(2 人)、会計管理者が置かれており、管理者および副管理者の内 1 人は、研修センターの議会において構成市町の長のうちから選任される。

## ④ 滋賀県後期高齢者医療広域連合<sup>28</sup>

滋賀県後期高齢者医療広域連合は、滋賀県内 19 市町で構成されており、高齢者の医療の確保に関する法律(1982 年法律第 80 号)および高齢者医療確保法に基づく命令に基づき、後期高齢者医療広域連合が行うものとされた後期高齢者医療の事務を処理している。

広域連合の議員定数は 19 人で、関係市町の議会の議員並びに長および副市町長のうちから、各関係市町の議会において 1 人が選挙により選出される。議会は、年間 2 回

<sup>26</sup> 詳細は、「滋賀県市町村交通災害共済組合同約」を参照のこと。

<[http://www2.city.otsu.shiga.jp/reiki/reiki\\_honbun/x400RG00000694.html](http://www2.city.otsu.shiga.jp/reiki/reiki_honbun/x400RG00000694.html)>(2014.02.17 閲覧)

<sup>27</sup> 詳細は、「滋賀県市町村職員研修センター規約」を参照のこと。<<http://www.hiyaku.or.jp/>>(2014.02.17 閲覧)

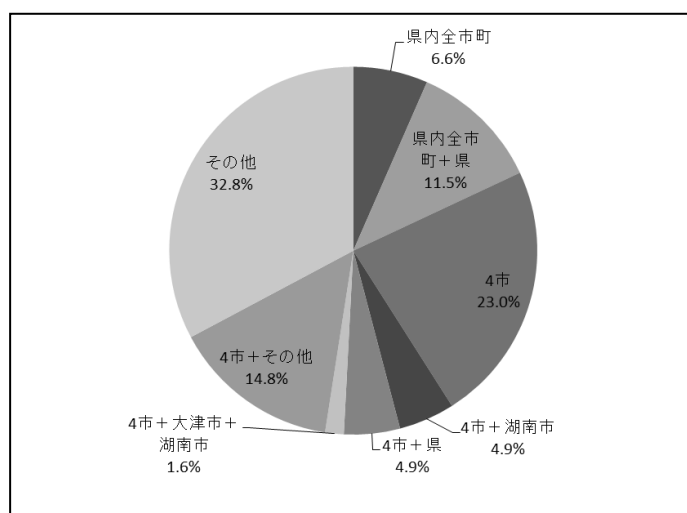
<sup>28</sup> 詳細は「滋賀県後期高齢者医療広域連合同約」等を参照のこと。

<<http://www.shigakouiki.jp/index.html>>(2014.02.17 閲覧)

開催されている。広域連合長は、関係市町の長のうちから、関係市町の長が投票により選出され、副広域連合長が2人置かれている。他に、会計管理者および監査委員(2人)が置かれ、選挙管理委員会が設置されている。

## (2) 法に基づかない広域連携

法に基づかない各課の取り組みについて調査した結果、多くの課で法に基づかない任意の協議会等が設置されていることが分かる(参考資料10参照)。この調査の結果、草津市では61件の取り組みがあり、その内、構成団体が湖南4市であるものが全体の23.0%で一番多い。また、構成団体が湖南4市を含む団体が、合計30団体(49.2%)であり全体の半分近くを占めている。改めて、湖南4市の関係が大きいことが確認できた。また、これらの協議会の役割は大半が連絡調整のためのものである(図2-3参照)。



	県内全市町	県内全市町+県	4市	4市+湖南市	4市+県	4市+大津市+湖南市	4市+その他	その他
件数	4	7	14	3	3	1	9	20
割合	6.6%	11.5%	23.0%	4.9%	4.9%	1.6%	14.8%	32.8%

図2-3 法に基づかない協議会等の構成団体別の数と割合

これらの取り組みの中で、近年の取り組み事例としては、近隣5市(草津市、栗東市、守山市、野洲市、湖南市)が「湖南地域グループウェア共同化連絡協議会」を立ち上げ、クラウドシステムを利用したグループウェアの共同化がある。このシステムは、2013年

10月から5市で運用が始まっている。さらに、基幹情報システムの共同化を視野に入れた協議が行われている。

広域連携について話し合う場として「湖南総合調整協議会(湖総協)」がある。湖総協は、滋賀県、草津市、栗東市、守山市、野洲市で構成されている。湖総協での取り組みで主なものには、4市の図書館の共同利用や、文化・スポーツ施設および公民館の利用料金がすべて市内住民と同様の料金で利用できることなどがある。

この湖総協は、今後、さらに広域連携を進めていくための協議の場として重要である。

### (3) 課題

草津市が構成団体である一部事務組合や広域連合には、すでに述べた総務省の調査結果や成田(2013: 13-15)が指摘した制度上の課題が同様に当てはまる。

関係者へのヒヤリングで「草津市が変えたいと思っても、他の構成市すべてが同意しない限り変えられない」という意見があった。これは、一部事務組合と広域連合に共通することである。それぞれの議会の議員は、構成団体の代表であるため、「ある構成市町村が嫌うことを組合<sup>29</sup>として決定することは不可能であるので、消極的民主的統制は達成される。しかし、ある構成市町村が求めることを組合として政策決定するのは、他の全構成市町村の賛成が必要であり、極めてハードルが高い。いわば、積極的民主的統制は著しく困難である」(金井 2009: 7)。一部事務組合と広域連合にはこのような「民主的統制の観点からの弱点」がある(金井 2009: 6)。

また、「住民の監視が届きにくい」という意見もあった。これは、すでに述べたように、一部事務組合の制度上避けられないものである。これを解決するには、大きなエネルギーが必要になるが、一部事務組合を一旦解散し、広域連合を新たに設置したうえで、その広域連合の管理者と議員を公選制にすることが考えられる。後に述べるように、広域連携で対応することが可能な多くの事務を、まとめて広域連合で処理することになれば、広域連合が実施する行政サービスによる住民への影響が大きくなる。したがって、広域連合の長や議員を公選制にすることは、住民自治を拡充するためにも必要なことである。

---

<sup>29</sup> ここでの「組合」は、一部事務組合と広域連合を含んでいる。(金井 2009: 6)



### 3 市町村合併の評価

平成の大合併は、先に述べたとおり 1999 年から「市町村の合併の特例等に関する法律」の期限である 2010 年 3 月末まで約 11 年間続いた。1999 年 3 月 31 日に市町村の数は 3,232 団体あったが、2010 年 3 月 31 日には 1,727 になった<sup>30</sup>。当時の与党の目標であった 1,000 には及ばなかったが、全体としては合併が相当進んだ。滋賀県内の合併は、平成の大合併前には 50 の自治体(7 市 42 町 1 村)があったが、2010 年には 19(13 市 6 町)になった。多くの地域で広い面積を有する市が誕生したが、湖東地域と湖南地域では合併があまり進まなかった。

平成の大合併の評価・検証は、さまざまな形で行われている<sup>31</sup>。主な公的機関の報告書としては、

- ① 全国町村議会議長会・第 3 次地方(町村)議会活性化研究会「大規模市町村合併後における基礎自治体のあり方と町村議会のあるべき姿」2009 年 5 月
- ② 全国町村会・道州制と町村に関する研究会「『平成の合併』をめぐる実態と評価」2008 年 10 月
- ③ 総務省・市町村の合併に関する研究会「『平成の合併』の評価・検証・分析」2008 年 6 月
- ④ 日本都市センター『平成の大合併都市要覧』2008 年 3 月

等がある(今井 2009: 25)。さらに、総務省からは、2010 年 3 月に「『平成の合併』について」が出されている。①や②の評価は、総じて否定的なものになっており、③の総務省の報告書は成果を強調するものになっている。

最近のものとしては、2013 年に公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所が『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』をまとめている。この研究は、平成の市町村合併の影響について、行政体制、財政、地域政治について詳しく分析するとともに、合併の国際比較を行っている。

---

<sup>30</sup> 2014 年 1 月 1 日現在では、1,719(市 790 町 746 村 183)である。(総務省のホームページ「広域行政・市町村合併」〈<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>〉(2014.02.04 閲覧))

<sup>31</sup> 今井(2009: 1-2)によると、平成の大合併に関連する論文等は総量としては、昭和以前の合併研究と比較して多いが、「合併前の時期に合併時や合併後のことを議論する内容が大部分を占め、合併後を検証する論文等は、相対的に少ないのではないかと思われる」という。

研究の総括として、「『平成の市町村合併』は、『究極の行財政改革』を促す政策手段であった。合併市町村は、合併に伴う職員の余剰を解消するため、急激に行政改革を進めた。そのため合併のメリット(専門職員の配置など)が希薄化され、さらに、合併のデメリットを緩和するための諸措置(総合支所の設置など)は、次々と縮減されてしまった」<sup>32</sup>とし、今回の合併は、「『究極の行財政改革』が自己目的化した現代日本行政運営の姿を浮かび上がらせたとも言えよう」と締めくくっている(後藤・安田記念東京都市研究所 2013: 189)。

さらに、この報告書の分析は現時点でのものであると断っている。それは、「『2020年問題』<sup>33</sup>を経て、さらなる効率化に駆り立てられる可能性は、他の財政措置が講じられない限り、否定できない」からであるという(後藤・安田記念東京都市研究所 2013: 189)。

#### 4 道州制導入の課題

道州制については、第1章で見たようにさまざまな提案がなされている。これらの案は、具体的な内容はまだまだ不明なところが多いにもかかわらず、言葉だけが先行しているのが現状である。そのような道州制について、いくつかの課題が指摘されている(原田 2012: 10-11)。

##### ① 既存制度の活用

広域行政需要などの課題に対しては、まずは現行の広域連合制度等の既存制度を活用すべきではないかとする意見である。

##### ② 国の調整機能の低下のおそれ

道州知事を直接公選とした場合、多少の制限を加えても、知事の権限やそれを背景とした実質的な権力は強大なものとなる。仮に巨大州の知事と中央政府の意見が対立した場合、その調整が極めて困難になるとの指摘である。

##### ③ 集権的な道州制になってしまうおそれ

分権的な道州制にはならず、逆に集権的な道州制になってしまうおそれがあると

---

<sup>32</sup> 2013年10月19日岡山県職員会館三光荘において開催された、「第36回『都市問題』公開講座「市町村合併～その功罪を考える」」の当日配布資料。

<sup>33</sup> 2020年問題とは、「合併特例の一つである合併算定替えの期限は10年であり、経過措置を含めると15年である。合併が集中したのは2004年～2005年であるから、合併算定替えの効果が消滅するのは2019年～2020年となる」が、「大多数の市町村が基金に十分な資金を充当しているとはいえない状況にある」という(後藤・安田記念東京都市研究所 2013: 189)。

する。道州に国の事務を大幅に移譲することが想定されているが、それら事務の執行に対する国の指揮監督権等の関与を認めるのであれば、集権的な道州制となる可能性があるとする。

#### ④ 道州間格差、道州内の一極集中のおそれ

我が国の人口や経済力は非常に偏っており、どのような単位にまとめても、州間に大きな格差が生じる。仮にバランスのとれた行政サービス水準の維持を図るならば、州間の大規模な財政調整が必要となるが、大幅な税源移譲によって格差が拡大する状況の中で、どのように各州の自立性を保ちつつ財政調整を行うのか明確になっていないとする。

また、道州内においても、いわゆる州都への一極集中が進むとの指摘もある。

#### ⑤ 市町村合併の促進の可能性<sup>34</sup>

多くの道州制案において、都道府県の事務を市町村に移譲していくことが想定されているが、市町村の体制整備、特に小規模自治体の在り方が課題となる。その方策として市町村合併を国が推進することを懸念する意見がある（全国町村会等の反対決議）<sup>35</sup>。なお、一部の道州制案には、具体的な基礎自治体の数（経団連の第2次提言における「1,000程度」等）や人口規模（経済同友会の2011年提言の「30万人程度」等）が示されている。

#### ⑥ 住民自治の形骸化のおそれ

一般論として、住民と道州政府との物理的・心理的距離の発生、政治参加の有効性の低下により、住民自治が機能しなくなるおそれがあるとの指摘が見られ、少なくとも直接民主主義的な制度は形骸化する可能性が高いとする。

このように課題がある道州制の導入について、磯崎(2011)は、道州制のメリット・デメリットを検証した上で、

道州制は分権型国家の実現、広域的課題への対応、圏域の経済自立などの面で効果が見込めるが、住民自治の形骸化、市町村への補完的機能の低下、圏域間の格差拡大

<sup>34</sup> 大森(2013:13)は、「道州制の導入は、町村だけでなく、一般市を含め『究極的な小規模市町村つぶし』と言わざるを得ないのです」と指摘している。

<sup>35</sup> 全国町村会「全国町村長大会 特別決議」

<<http://www.zck.or.jp/activities/201126taikai/201126index.html>>(2014.02.18閲覧)

などの懸念があるため、制度設計においては慎重な検討が必要であるし、もし各省庁の反対等によって国からの立法権を含む権限や財源の移譲が不十分になるのであれば、道州制の導入は断念すべきである。(磯崎 2011: 311)

と結論付けている。

また、西尾(2013)は、道州制構想について慎重論者であると断った上で、道州制構想の実現が容易ではない理由を3点挙げている(西尾 2013: 171-178)。

① 誰が推進し、誰が抵抗するのか

全省庁の抵抗と県庁職員や民間企業(地方新聞、放送局、地銀・信金)の反発が考えられる。全省庁が反対すると考えられる中で、「政治主導で突破できるほどに政治力のある内閣」が、この国で「近い将来に誕生するとは、とても思えない」。

② 区割りの難しさ

「区割りの最終案についてのコンセンサスがまだ取られていない」。特に、「関東から近畿にかけての本州中央部の区割りは、むずかしい」。

③ 東京圏および関西圏の制度設計は難問中の難問

「東京都を廃止するということは、それと同時に都区制度も合わせて廃止することにならざるを得ないが、区部の地方自治の仕組みを組み立て直すことはきわめて難しい」。これは、「大阪都構想」にも関連する問題である。