

第3章 草津市の今後の方向性

前章まで、広域行政に関連して、広域連携と合併、および道州制について、それぞれ制度、現状と課題について検討してきた。この章では、この検討結果に基づき、草津市の今後の行政運営の方向性について提示する。なお、合併については、現在のところ湖南地域での動きはないものの、参考になる考え方を後の留意事項の中で簡単に触れることとする。

1 広域連携について

(1) 基本的な考え方

広域連携により共同処理を行っている事務には、次のような特徴が見られる(総務省2009: 13)。

- ① 事務が定型的で裁量の余地が小さいもの
- ② 規模の拡大による効率化が可能なもの
- ③ 専門性が高いもの、一定の規模があることが望ましいもの
- ④ 広域的に実施することが施策目的の達成に有効だと考えられるもの

上記は、すでに共同で取り組まれている事務の特性について整理されたものであるが、今後草津市が、地域の課題解決を行っていく場合に、広域で取り組むかどうかの判断基準として重要な視点を示している。

草津市の今後の行政運営において、公共施設の更新・再配置などの将来必ず検討しなければならない課題については②の視点が重要である。また、行政サービスの質を高めるために、1市では確保が困難な専門職を確保するためには③の視点が重要である。

④に挙げられているように、行政区域を超えた広域的な取り組みが、施策目的を達成するために有効であり、住民の福祉の向上につながるものが最も重要である。効率的で経済的であるからといって、行政サービスの質が低下することは避けなければならない。

(2) 広域連携の手法

広域連携の手法には第1章で整理したように、さまざまな手法があり、第2章でみたような課題もある。どの手法を用いるかは、共同処理する事務の内容により最適な手法

を選択する必要がある。

まず、機能的な連携については、新たな仕組みを導入する前に、既存の法に基づかない協議会等を有効活用する必要がある。また、機関等の共同設置については、2011年の法改正により行政機関や内部組織などの共同設置が可能になり、この仕組みを取り入れた事例が出てきており参考になる³⁶。

第30次地方制度調査会は、答申の中で「広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきである」と、新たな広域連携制度の必要性について指摘しており、現在、総務省において新たな広域連携の方法として、「連携協約」に基づく柔軟な連携の仕組みの制度化が検討されている³⁷。ただし、この仕組みは、以下の3つの地域を対象としている。

- ① 人口減少・少子高齢社会において確保すべき成長点となる「地方中枢拠点都市」を中心とする圏域（「地方中枢拠点都市圏」）
- ② 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいような条件不利地域
- ③ 急速な高齢化や公共施設の老朽化が進む中で、水平的・相互補完的、双務的な役割分担が求められる三大都市圏（具体的には東京圏（東京23区・横浜市・川崎市・相模原市・さいたま市・千葉市の通勤・通学10%圏）、関西圏（大阪市・堺市・神戸市・京都市の通勤・通学10%圏）、名古屋圏（名古屋市の通勤・通学10%圏））

上記の①から③に該当しない地域は、「定住自立圏構想を推進していくこととされており、現在、圏域において各地方公共団体が果たすべき役割に応じた財政措置のあり方について、別途、検討が進められているところである」という（総務省2014a）。草津市を始め、湖南地域は上記の3つの地域に該当しないため³⁸、定住自立圏の導入について検討を始める必要がある。

³⁶ 事例として、「南河内広域事務室（富田林市、河内長野市、大阪狭山市、太子町、河南町、千早赤阪村）」や「池田市箕面市豊能町能勢町における共同処理センター」等がある。

³⁷ 詳細は、総務省（2014a）を参照のこと。

³⁸ 総務省（2014a）の資料によると、大津市は上記の③の内、京都市の通勤・通学10%圏に入っているが、草津市をはじめ湖南地域は圏外である。

次に、今後、組織的な連携を導入する場合、一部事務組合より柔軟に事務の共同処理が行え、国や県から権限委譲も可能な広域連合を選択すべきである。なお、すでに述べたが、さまざまな事務を共同処理する広域連合を設置する場合には、住民の監視を強めるために、広域連合の長や議会を公選制にすることも検討する必要がある³⁹。

また、前章で見たように、一部事務組合や広域連合には、意思決定のスピードや構成団体との関係、さらに、住民との関係において制度上の課題がある。第23次地方制度調査会・専門小委員会に提出(1991年11月13日)された「地方公共団体の連合制度について(私論)⁴⁰」(いわゆる「成田試案」)で提案されているように、「『執行機関－議事機関型』と『評議会型』とのどちらかを任意に選択できるものとし、『評議会型』の場合にあっては、『マネージャー制度』⁴¹を導入することも可能なものとする」(成田1991)などの根本的な改革を政府に求めていく必要がある。

(3) 今後広域連携が考えられる事務

総務省の事務の共同処理に関する調査で実施事例が多い事務と、総務省(2009)で「今後活用が見込まれる事務」として取り上げられている項目を参考に、上記の基本的な考え方で参考にした総務省(2009: 13)の4項目に加え、以下の4つの視点を加味して、今後草津市が広域連携による取り組みの検討が必要な事務を抽出した(参考資料12・13参照)。その検討結果を整理したのが表3-1である。

- ① 住民へのサービスの質の向上が見込めるかどうか。
- ② 日常的に近隣市と調整が必要な事務であり、協議が恒常化しているかどうか。
- ③ 市民の意見を日常的に聞く必要がない事務かどうか。

³⁹ 地方行財政検討会議(2011)には、一部事務組合の議会に代えて、構成団体の議会がその役割を果たす組織形態が採用できるようにすることや、広域連合の長に代えて、執行機関としての理事会をおくことなどが提言されている。

⁴⁰ 成田私案では、EUをモデルとして、一部事務組合とは異なった地方公共団体の連合制度を創設することが提案されていた。この「連合」は、広域行政需要に対処するための行政機能を固有の機能として有する特別公共団体とするなど、組合とは違う性格のものであり、財政的にも自立できる制度である。詳細は、成田(1991)を参照のこと。

⁴¹ シティーマネージャー制度とは、「地方自治体において、比較的少人数の議会が、行政のトップとしてシティーマネージャーを任命し、このシティーマネージャーが、議会の採択した政策を実行する制度」であり、「行政の専門職であるシティーマネージャーは、任命権者である議会に対して責任を負うが、行政運営は、住民全体の利益のために行う」(自治体国際化協会2008)。他に参考になる文献として、穂坂(2008)、自治体国際化協会(ニューヨーク事務所)(2006)がある。

- ④ 共同処理を行うことにより発生するデメリットを解決する手段(代替案)があるかどうか。

表 3-1 今後広域連携が考えられる事務

	事 務
機能的な連携	電算システムの運営 環境対策、防災対策、交通政策、広域観光、景観政策
	公平委員会、固定資産評価審査委員会、監査委員、建築主事、消費生活センター、(配偶者暴力相談支援センター)、非常勤職員公務災害補償等事業、学校医等公務災害補償等事業 公営住宅および改良住宅の管理
組織的な連携	介護保険、上水道、職員研修所、火葬場、ごみ処理施設

表 3-1 にある事務のうち、主な事務の今後の方向性は以下のとおりである。

- ① 「公平委員会」と「固定資産評価審査委員会」は、年間の開催実績も少ないため、効率化のために広域での取り組みを検討する。
- ② 「監査委員」については、第 29 次地方制度調査会⁴²や地方財政検討会議⁴³において、制度の見直しを含めたそのあり方に関する議論が行われたが、具体的な制度改正は行われていない⁴⁴。共同化はその後の検討課題である。
- ③ 「建築主事(建築確認申請)」については、草津市は特定行政庁として建築主事を置いているが、建築確認申請が民間開放されたことにより、申請件数は減少している。広域で建築主事の共同設置を検討する。
- ④ 「消費生活センター」については、専門知識が必要なスタッフ確保のため、共同設置を検討する必要がある。なお、「配偶者暴力相談支援センター」は、現在、草津市には相談窓口はあるが設置されていない。広域で共同設置し、専門職を置くことを検討する。
- ⑤ 「非常勤職員公務災害補償等事業」と「学校医等公務災害補償等事業」は、

⁴² 第 29 次地方制度調査会は、2009 年 6 月「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を取りまとめている。

⁴³ 地方財政検討会議は、2010 年 6 月「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」、2011 年 1 月「地方自治法抜本改正についての考え方(平成 22 年)」を取りまとめている。

⁴⁴ 総務省に「地方公共団体の監査制度に関する研究会」が設置され、2012 年 9 月から 2013 年 3 月まで 7 回研究会が開催され、総務省(2013)が取りまとめられた。

効率化のため、広域での取り組みを検討する。

- ⑥ 「介護保険」は、保険事業を広域で取り組むことを今後検討する必要がある。
- ⑦ 「上水道」の広域化は、リスク管理の面から今後検討する。
- ⑧ 「職員研修」は、現在の市町村研修センターと県の研修センターとの統合を検討する。
- ⑨ 「火葬場」、「ごみ処理施設」、「公営住宅および改良住宅の管理」は、将来の課題として広域化を検討する。

表 3-1 には機能的な連携に位置づけられている事務も、いくつかの事務をまとめて共同処理するための広域連合を設置するなど、組織的な連携で対応することも考えられる。

2 道州制が導入された場合について

現在のところ、いつどのような道州制が導入されるのか不明な点が多いが、あらかじめ自治体としての対応を考えておくことには意義があると考ええる。

政権政党である自民党と公明党の案から、道州制のパターンとして以下の2つのパターンが考えられる⁴⁵。

- ① 国—道州—基礎自治体
- ② 国—道州—道州の支部—基礎自治体

①の場合、現在の自由民主党案では「基礎自治体は、現状を基本とする（自主合併は、妨げない）」としているが、現在滋賀県が実施している事務の多くを草津市で処理することになるため、近隣市との広域連携で対応するか、合併するかを選択を迫られることになる。また、県が廃止されるため、現在滋賀県が担っている県域全体の利益を代表して意見を表明する必要がある場合（例えば、琵琶湖に面する自治体全体の利害に関する課題）に、誰が（どのような組織が）取りまとめるのかが課題になる。さらに、現在県が有している、高等学校、教職員の採用や人事、県立の公共施設、保健所等について、その管理運営をどうするのかも課題になる。

⁴⁵ 滋賀県(2013)では、①国—道州—基礎自治体、②国—道州—県—市町、③国—国の出先機関—県—市町の3つのパターンを例示している。

②のパターンでは、現在県が担っている機能を道州の支部が担うことも考えられるが、基礎自治体の補完が十分にできるか懸念される。

3 留意事項

今後草津市が広域行政を進めていくうえで留意すべき事項を以下にまとめる。

- ① 広域連携については、前項で取り上げた事業について、広域での取り組みの可能性を探りながら、できるものから取り組み、実績を積み重ねる必要がある。

また、東日本大震災に対する各自治体の取り組みや、情報システムの連携事例を見ると、連携の相手(範囲)は、近隣自治体だけにかぎらない。多様な選択肢が考えられるため、柔軟に対応していく必要がある。

- ② 道州制が導入された場合には、合併を検討しなければならない状況になる可能性がある。草津市を取り巻く地域において、今のところそのような動きはないが、いつどのようなきっかけで「政策の窓」⁴⁶が開くか分からない。いつでも対応できるように備えておく必要がある。

合併する場合、その区域を検討しなければならないが、広域連携の現状調査でも明らかになったように、現在最も関係の深い湖南4市(草津市、栗東市、守山市、野洲市)で合併することが考えられる。また、4市が合併すると人口は32万人⁴⁷になり、中核市(参考資料14・15参照)になるための要件の一つである人口30万人⁴⁸以上を満たすことになる。したがって、次の段階として、道州制施行下における30万都市の意義、制度のあり方等、現行の中核市制度を含め検討することが課題となる。

- ③ 道州制の区割りについては、現在のところ複数の案が出されているが、どの区

⁴⁶ キングダムがKingdon(1995)の中で唱えたもので、特定の政策案が提示されるためには、「問題の流れ(problem stream)」、「政策の流れ(policy stream)」、「政治の流れ(political stream)」の3つの流れが「合流(カップリング:coupling)」しなければならないとする考え。

⁴⁷ 2012年の国勢調査では、草津市:130,874人、守山市:76,560人、栗東市:63,655人、野洲市:49,955人で、4市を合計すると、321,044人になる。

⁴⁸ 現在総務省では中核市と特例市について、そのあり方や規模について検討されており、中核市と特例市を統合して「新中核市(人口20万人)」という案が出ている。「経済財政諮問会議(2013年11月29日)新藤総務大臣提出資料(抜粋)」

割り案においても、滋賀県は道州の周辺に位置している(参考資料6参照)。このことは、平成の大合併後の評価で指摘されている「周辺部の衰退」⁴⁹が、滋賀県において起こる可能性がある。このようなことが起こらないよう、分権型の道州制にするなどの対応策をあらかじめ考えておく必要がある。

⁴⁹ 詳細は、道州制と町村に関する研究会(2008: 80-81)を参照のこと。