

広域行政に関する調査研究報告書

－草津市の今後の方向性について－

2014年3月

草津市 草津未来研究所

要旨

地域の課題には、行政区域を超えて対応することにより解決できるものがある。草津市が位置する湖南地域においても同様である。本稿では、「広域行政」における草津市の今後の方向性について検討した。

広域行政とは、事務の共同処理を行う「広域連携」、「合併」および「道州制」も含めたものとしている。

地方自治法に基づく制度の主なものには、「機能的な協力」を行うものとして、①協議会、②機関等の共同設置、③事務の委託がある。また、「組織的な協力」を行うものとして、①一部事務組合と②広域連合がある。さらに、法に規定のない手法として、「定住自立圏」や地方公共団体間での民事上の委託契約および各種の連絡協議会などがある。これらの課題として、「迅速な意思決定が困難である」や「構成団体の意見が反映されにくい」ことが指摘されている。

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」、「滋賀県市町村交通災害共済組合」と「滋賀県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基づく協議会として、「琵琶湖流域下水道協議会」が新たに設置された。

道州制構想には、自由民主党と公明党が、「道州制推進基本法案(骨子案)」を国会(第186回国会(常会))へ提出するため、地方6団体(全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会)からヒヤリングを行うなどの調整が行われている。

このような状況の中で、草津市の広域行政についての基本的な考え方として、施策の目的を達成するために有効であり、効率性や経済性よりも住民の福祉の向上につながることを重視し、以下の3点に留意して取り組む必要がある。

- ① 広域連携については、できるものから取り組み、実績を積み重ねる。
- 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。いつでも対応できるよう備えておく。
- ③ 現在提案されている道州制の区割り案では、滋賀県は道州の周辺に位置している。これは滋賀県内の自治体にとっては不利な条件である。この条件を克服できるよう道州制政府の仕組みを分権型にしなければならない。

目次

はじめに.....	1
第1章 広域行政の制度.....	2
1 広域行政とは.....	2
2 広域連携の制度.....	3
(1) 法に基づく協議会.....	4
(2) 機関等の共同設置.....	5
(3) 事務の委託.....	5
(4) 一部事務組合.....	6
(5) 広域連合.....	6
(6) 定住自立圏.....	7
3 市町村合併.....	8
4 道州制.....	9
(1) これまでの政府の検討経緯.....	9
(2) 経済団体の取り組み.....	13
(3) 各政党の取り組み.....	13
第2章 広域行政の現状と課題.....	15
1 全国の広域連携の現状と課題.....	15
(1) 現状.....	15
(2) 課題.....	17
2 草津市における広域連携の現状と課題.....	18
(1) 法に基づく広域連携.....	18
(2) 法に基づかない広域連携.....	21
(3) 課題.....	22
3 市町村合併の評価.....	23
4 道州制導入の課題.....	24

第3章 草津市の今後の方向性.....	27
1 広域連携について.....	27
(1) 基本的な考え方.....	27
(2) 広域連携の手法.....	27
(3) 今後広域連携が考えられる事務.....	29
2 道州制が導入された場合について.....	31
3 留意事項.....	32
おわりに.....	34
関係者一覧.....	35
参考文献.....	36
参考資料.....	41

はじめに

1993年、衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」から始まった地方分権改革は、2013年で20年が経過した。その間、各自治体においてさまざまな取り組みがなされてきた。また、1999年の篠山市の誕生から始まった平成の大合併は、「市町村合併特例新法」が期限切れとなる2010年3月末で一段落した。この合併により、1999年3月末には3,232あった市町村は、2010年3月末には1,727まで減少した。この合併により誕生した自治体は、新たな自治の単位にあった行政運営を進めると同時に、住民自治の充実に努めている最中である。このような状況の中で、近年「道州制」や「大都市制度」についての議論が盛んになり、全国の自治体は将来に向けた取り組みについて、新たな課題を突きつけられている。

一方で、自治体の各現場では、行政区域を超えて取り組まなければならない課題や高度な専門知識が必要となる課題が多くなり、自治体間の多様な連携が求められている。この調査研究は、このような時期であることを念頭に、草津市の今後の「広域行政」をどのように進めていくべきか検討した。

具体的には、「広域行政に関する研究会」を設置し、広域連携について制度の整理を行い、全国と草津市の現状と課題を明らかにしたうえで、今後広域連携が考えられる事務について検討した。また、近年多くの政党や団体から多くの提案がなされている「道州制」の内容を調べ、将来の環境変化に備え、草津市があらかじめ考えておかなければならないことについて提言した。

なお、この調査研究は、草津市が今年度から取り組んでいる「第2次草津市行政システム改革推進計画」において、「道州制や大都市制度を含めた広域連携についての調査研究」を行うことが位置づけられていることから、今後、広域連携での取り組みを検討すべき事務について具体的に検討した。

第1章 広域行政の制度

1 広域行政とは

広域行政を「既存の行政区域をこえた事務処理が必要なため複数の行政単位をもって対処する行政」であるとする、この「術語はかなり特殊日本的なもの」であり、「優れて戦後的な術語」であるという(佐藤 2006: 1)。つまり、広域行政は、日本独特のものであり歴史の浅い用語である。

そして、佐藤(2006)は、広域行政についての議論は、「区域と機能の再調整」をどうするのかという政策論として、「まさに事務(再)処理の方式やそれを具体化する手法・手段のありようが中心的な課題」となるとし、連携・協力や合併などの手法・手段を含め広域行政を以下のように定義している。

(一)1 つの自治体だけでは行政目的の合理的な達成が不可能な特定事務、(二)あるいは複数の自治体でもって対処した方が行政目的を合理的に達成しやすい共通事務を、(三)企画レベルであれ実施レベルであれ処理するにあたり、(四)自治体間あるいは国(中央政府)との関係で(区域)の再調整(再編成を含む)が伴う行政運用(組織・機構の再編成を含む)であるとし、ここで合理的とは、機能的な総合性・統一性や効率性・経済性などを意味する。(佐藤 2006: 9)

この定義に従うと、広域行政は、一部事務組合や広域連合などの広域的な連携や合併、さらに、道州制も含む概念である。秋田(1990)も「ところで、広域行政に関する制度としては、合併のほかは、自治法等において各種の共同処理方式や地方行政連絡会議等の諸制度が設けられているが」と合併を含めている(秋田 1990: 16)。したがって、この報告書も市町村合併は広域行政の中の一つ的手段として扱う¹。

ところで、広域行政と同時に、「広域連携」という用語が使用されている。この報告書では、広域行政についての概念は上記の定義に従うこととし、広域連携は合併や道州制を含まないものとして使用する。

¹ 村上(2002)は、合併を「広義の広域行政」、自治体相互間の連携や協力を「狭義の広域行政」としている(村上 2002: 206-207)。

2 広域連携の制度²

現行制度における広域行政の手法を整理すると、地方自治法(以下「法」という。)に位置づけられた制度とそれ以外の制度に分けられる。法に基づく制度の主なものには、機能的な協力を行うものとして、①協議会(法第 252 条の 2～第 252 条の 6)、②機関等の共同設置(法第 252 条の 7～第 252 条の 13)、および③事務の委託(法第 252 条の 14～第 252 条の 16)がある³。また、組織的な協力を行うものとして、地方公共団体の組合(法では「特別地方公共団体」に位置づけられる。)で法人格を持つ、①一部事務組合(法第 284 条～291 条、第 292 条～第 293 条の 2)と②広域連合(法第 284 条、第 285 条の 2、第 291 条の 2～第 293 条の 2)がある(参考資料 2・3 参照)。

法に規定のない手法には、従来の広域市町村圏に代わる「定住自立圏構想」や、地方公共団体間での民事上の委託契約および各種の連絡協議会などがある(図 1-1 参照)。

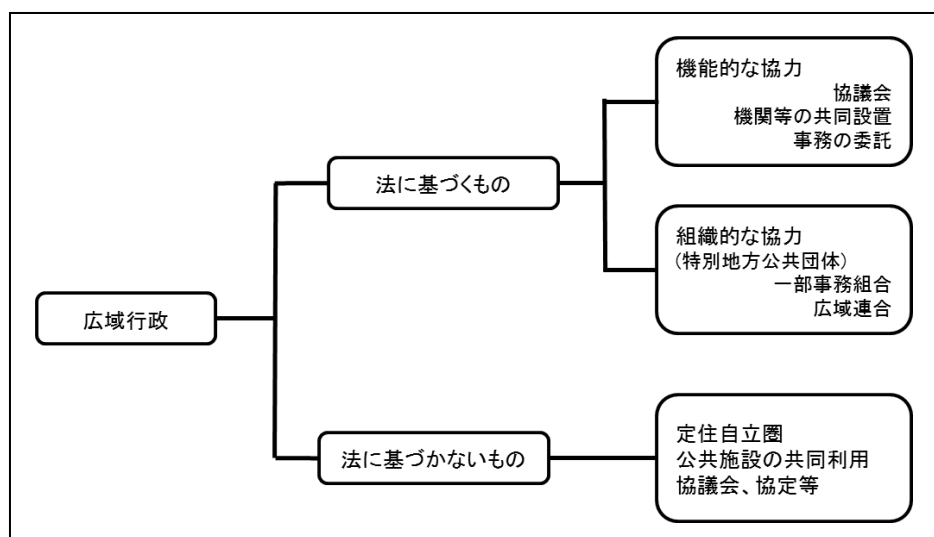


図 1-1 広域連携の類型

自治体の広域連携には上記のように法律の規定の有無による分類の他に、「隣接する自治体間の連携」と「地理的に離れた自治体との広域連携」の 2 つに分類する考え方もある(牛山 2014: 24)。

² この項は、横道(2010)、磯崎(2010)、松本(2011)を参考にした。

³ これらの他に、法に規定されているものとして、職員の派遣(第 252 条の 17)、公の施設の区域外設置および共同利用(第 244 条の 3)、相互救済事業経営の委託(第 263 条の 2)、長および議長の全国的連合組織(第 263 条の 3)がある。また、他の法律に規定されているものとして、消防の相互応援協定(消防組織法第 39 条)、地方行政連絡会議(地方行政連絡会議法)などがある。

(1) 法に基づく協議会

「法に基づく協議会」は、1952年の法改正により設けられたものであり、地方公共団体の区域を超えて適切に施策を遂行しようとする制度である。

この協議会は、地方公共団体の協議により定められる規約に基づき設置される共同の執務組織であり、法人格や固有の財産、職員を持たないものである。この協議会には以下の3種類あり、複数の性格を併せ持つ協議会もある。

① 管理執行協議会

地方公共団体の事務の一部を共同して管理し、執行するための協議会である。

この協議会が関係地方公共団体の長その他の執行機関の名において実施した事務の管理執行は、関係地方公共団体の長その他の執行機関が実施したものとしての効力を有する。つまり、関係地方公共団体の共通の執行機関たる性格を有し、協議会と地方公共団体との間には代理に準ずる効果が認められる。

② 連絡調整協議会

事務の管理および執行について連絡調整を諮るための協議会である。

この協議会の行う連絡調整は、事務の総合的、統一的な処理を行うために、相互に情報や意見の交換を行い、共同の方針を定めるものである。この方針自体は何らの法的効果を生ぜず、協議会の行った連絡調整の結果に基づいて、関係地方公共団体の長その他の執行機関が、事務の管理および執行をして初めて外部的効果を生ずる。

③ 計画作成(策定)協議会

広域にわたる総合的な計画を共同して作成(策定)するための協議会である。

この協議会が広域にわたる総合的な計画を作成(策定)したときは、関係地方公共団体またはその長その他の執行機関は、当該計画に基づいてその事務を処理し、またはその権限に属する事務を管理および執行する。

この法に基づく協議会は、法人格がなく仕組みが簡単である。一方で、行為の結果は構成団体の連帯責任となり、責任の所在が不明確になりがちであることや、事務局を担当する団体に大きな負担がかかる可能性がある。

(2) 機関等の共同設置

「機関等の共同設置」は、前記の法に基づく協議会の制度や後に述べる事務の委託の制度とともに、1952年の法改正により設けられた。また、2011年の法改正により、機関等の共同設置の対象が「内部組織」、「行政機関」、「事務局」に拡大された⁴。

この制度は、地方公共団体が協議により規約を定め、共同して、①議会事務局もしくはその内部組織、②執行機関としての委員会もしくは委員、③執行機関の附属機関、④行政機関、⑤委員会もしくは委員の事務局もしくはその内部組織、⑥議会、長、委員会もしくは委員の事務を補助する職員、⑦専門委員を置くものであり、地方公共団体の機関等を簡素化し、経費節減を図りつつ合理的な行政を維持しようとするものである。

共同設置する機関等が管理および執行したことの効果は、関係地方公共団体の機関等がしたことと同様に、それぞれの地方公共団体に帰属する。このように共同設置をする機関等は、共同設置をした各地方公共団体の共通の機関等としての性格を有する。

共同設置された機関等には法人格がなく、仕組みが簡単である。

(3) 事務の委託

「事務の委託の制度」は、前記の協議会および機関等の共同設置とともに1952年の地方自治法の改正により設けられた制度であり、機関等の共同設置と同様に、地方公共団体の組織機構を簡素化し、経費節減を図りつつ合理的な行政運営を行おうとするものである。

この制度は、協議により規約を定め、地方公共団体の事務の一部を他の地方公共団体に委ねる制度であり、受託した地方公共団体またはその機関が自己固有の事務と同様に管理および執行することになる。委託した地方公共団体にとっては自ら当該事務を管理および執行したのと同様の効果を生ずる。

事務の委託により、当該事務についての法令上の責任は、受託した地方公共団体またはその機関に帰属することになり、委託をした地方公共団体は、委託の範囲内において、当該事務を執行および管理する権限を失う。

この制度は、責任の所在が明確であるが、受託した団体の負担が大きくなる。

⁴ このときの地方自治法の改正に先立ち、総務省に「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」が設置され、総務省(2009)がまとめられている。

(4) 一部事務組合⁵

「一部事務組合」は、複数の地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために設けられるものである。また、広域連合とともに、特別地方公共団体で法人格を有する。この制度は、これを組織しようとする地方公共団体が、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設立することができる。

関係地方公共団体が一部事務組合を設けて処理しようとする事務は、組合設立前において、当該地方公共団体の事務でなければならない。また、一部事務組合が成立すると、それによって共同処理するものとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外され、一部事務組合に引き継がれる。

一部事務組合は原則として地方公共団体に関する規定が準用されることから、その事務にかかる条例、規則等は当該一部事務組合が制定する。

この制度の特徴として、法人格を有するため、①財産の保有や職員の採用が可能である、②責任の所在が明確である、③複数の事務を共同処理することが可能であるなどがあげられる。一方、議会や監査委員が必置であるため仕組みが複雑である。

(5) 広域連合

「広域連合」は、第23次地方制度調査会の答申(1993年)を受けて、1994年の法改正により設けられた制度⁶で、地方公共団体の組合の一類型として位置づけられている。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、広域にわたる総合的な計画(「広域計画」)を作成し、その事務の管理およ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、そ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ために設けるものである。

広域連合は、広域計画を通じて新しい時代に適合した広域行政の推進を図り、併せて時代の流れである地方分権の推進に資するシステムとして制度化された。

この制度には、以下のような特徴がある。

⁵ 一部事務組合については、秋田(1990)に詳しく説明されている。

⁶ 第23次地方制度調査会の答申から法改正に至る経緯については、仲川(1996)、松本(2008)、成田(2013)に詳しい。

- ① 広域連合を組織する地方公共団体は、都道府県と市町村または特別区の多様な組み合わせが可能であり、処理する事務も広域にわたり処理することが適当であると認められるものであれば、構成団体間ですべて同一のものでなくても構わない。
- ② その区域を明確にし、役務の提供を受け、負担を分担する義務を負う「住民」の存在を前提とした制度で、運営を住民の民主的な統制の下に置く。
- ③ 組織する地方公共団体から独立的に一定の機能を発揮しうる制度である。
- ④ 国や都道府県から事務の配分を直接受けることができる。

広域連合は、一部事務組合と同様に法人格を有するため、財産の保有や職員の採用が可能であり、責任の所在が明確である。一方で、議会、監査委員、選挙管理委員会が必置であるため仕組みが複雑である⁷。

(6) 定住自立圏

「定住自立圏」は、一部事務組合や広域連合とは違い、法律に基づく制度ではない。一定の要件を満たす「中心市」⁸が、議会の議決を経て、周辺の市町村との間で1対1の「定住自立圏形成協定」を締結し、「圏域共生ビジョン懇談会」での検討を経て、「定住自立圏共生ビジョン」（おおむね5年を想定）を策定し、このビジョンに基づき、中心市および周辺市町村が役割分担した上で、具体的な取り組みを展開するものである。

この定住自立圏は、2008年1月から総務省の「定住自立圏構想研究会」が検討を開始し、同年5月15日に「定住自立圏構想研究会報告書～住みたいまちで暮らせる日本～」を取りまとめた。この内容が、「経済財政改革の基本方針2008」（2008年6月27日閣議決定）に取り込まれ、政府をあげて推進していく方針が示された。同年10月には同省に「定住自立圏構想の推進に関する懇談会」が設置され、その後この構想の根拠となる「定住自立圏構想推進要綱」（総行応第39号2008年12月26日）がまとめられた。

⁷ 一部事務組合と広域連合の違いの詳細については、(参考資料4)を参照のこと。

⁸ 中心市の要件は、①人口が5万人程度以上であること（少なくとも4万人を超えていること。）、②昼間人口を夜間人口で除して得た数値が1以上であること、③三大都市圏の区域外に所在すること等である。（定住自立圏構想推進要綱（総行応第39号2008年12月26日））

定住自立圏を形成する具体的な手順は、以下のとおりである⁹。

- ① 一定の要件を満たす「中心市」が、「中心市宣言」により圏域における定住自立圏形成に向けた中心的な役割を担う意思を表明する。
- ② 中心市宣言を行った市が、住民生活等において密接な関係を有する周辺の市町村との間で、議会の議決を経た上で、1対1で「定住自立圏形成協定」を締結し、人口定住のために必要な生活機能を確保するための相互の役割分担を決める。
- ③ 中心市が、生活機能確保の役割を担う地域の関係者で構成する「圏域共生ビジョン懇談会」での検討を経て、協定締結した他の市町村との協議の上、「定住自立圏共生ビジョン」（おおむね5年を想定）を策定し、圏域の将来像や、具体的な取組内容及びその成果を決める。
- ④ 「定住自立圏共生ビジョン」に基づき、中心市及び周辺市町村が役割分担した上で、具体的な取組を展開する。
- ⑤ 「定住自立圏共生ビジョン」は、取組の成果を勘案しながら毎年度見直す。

2014年1月31日現在、中心市宣言を行った市は91市、定住自立圏形成協定の締結又は定住自立圏形成方針の策定により形成された定住自立圏の数は78圏域、定住自立圏共生ビジョンを策定した宣言中心市は78市である。滋賀県においては、彦根市、長浜市、草津市、栗東市、東近江市の5市が中心市の要件を満たしているが、中心市宣言を行っているのは、彦根市と長浜市の2市だけである（総務省2014b）。

なお、「広域行政圏計画策定要綱」（2000年3月31日自治振第53号）および「ふるさと市町村圏推進要綱」（1999年4月21日自治振第51号）は、2009年3月31日に廃止されている。

3 市町村合併¹⁰

市町村合併は、明治に町村制、市制が施行されて以来、大規模なものとしては3回に渡り繰り返されてきた（参考資料2参照）。

「明治の大合併(1888-1889)」は、近代的な地方自治行政を実現するための基盤を整

⁹ 総務省ホームページ「定住自立圏形成の具体的な手順」
<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/> (2014.02.05 閲覧)

¹⁰ この項は、総務省(2010)を参考に記述した。

備することを目的として、小学校や戸籍の事務を処理するため、戸数 300～500 戸を標準として進められた。その結果、1888 年に 71,314 あった市町村が、1889 年には 15,859 になり、大きく減少した。

「昭和の大合併(1953-1961)」は、戦後の地方自治、特に市町村の役割を強化し、中学校を効率的に設置管理していくため、人口規模 8,000 人を標準として進められた。その結果、1953 年に 9,868 あった市町村が、1961 年には 3,472 と約 3 分の 1 になった。

その後日本は、高度経済成長を経て国民生活も大きく変容したが、約 40 年近く市町村の数はあまり変化がなかった¹¹。

しかし、バブル経済が崩壊し、20 世紀末になると、地方分権の推進、少子高齢化の進展、厳しい財政状況、日常生活圏の拡大等を背景に、市町村の行財政基盤の強化やより効果的・効率的な行政運営を実現するため「平成の大合併」が推進された。具体的には、「市町村の合併の特例に関する法律」¹²に基づき、1999 年から 2005 年まで、合併特例債や合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により合併が推進された。

また、同時期に、地方分権の観点から、国庫補助負担金改革、税源移譲および地方交付税改革をその内容とする「三位一体改革」が進められ、地方交付税は 2004 年から 2006 年の 3 年間で約 5 兆円程度抑制された。これが巨額の債務や社会福祉経費の増大などと相俟って、地方財政を大幅に悪化させる結果となった。加えて、合併特例債などの手厚い財政措置の期限が 2005 年度までの合併となっていたため、財政的な理由で合併を選択する市町村が多かった。

2005 年以降は、時限立法である「市町村の合併の特例等に関する法律」¹³に基づき、国・都道府県の積極的な関与により、2010 年 3 月 31 日をもって期限切れとなるまで平成の大合併は推進された。

4 道州制

(1) これまでの政府の検討経緯¹⁴

¹¹ この間の変化については、総務省のホームページ「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」〈<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>〉(2014.02.19 閲覧)を参照のこと。

¹² この通称「合併特例法」は、1965 年から施行されており、1995 年 4 月 1 に改正(10 年間の延長等)され、さらに、2000 年 4 月 1 日の地方分権一括法施行時にも改正されている。

¹³ 2010 年 4 月 1 日に新・合併特例法の改正法(「市町村の合併の特例に関する法律」)が施行されている。

¹⁴ 以下の記述は、原田(2012)、松本(2006)、横道(2008)を参考にした。道州制構想の類型については、(参考資料 5)を参照のこと。

① 戦前

道州制についての議論は戦前からあり、代表的なものには、1927年に田中義一内閣の「行政制度審議会」がまとめた「州庁設置案」がある。この案は、①数府県を包含する行政区割として州を設ける、②各府県の区域(北海道は別)全部を6州とし、各州に州庁を設け州長官を置く、③府県を純粹の地方自治体とし、完全なる自治を認め、長は公選とする、④府県またはその長に国の行政事務を広く委任する、⑤府県またはその長に委任することができない国の地方行政事務は州長官が管掌する、⑥州長官は勅任官とする、というものであった¹⁵。つまり、当時府県は地方自治体と国の地方行政機関の2重の性格を持ち、知事は内務省から派遣されていたが、府県を市町村と同じように地方自治体としての性格だけを持つものにし、府県の上に国の地方行政機関としての道州を設けようとするものであった。

この他に、府県を廃止して国の地方行政機関である道州と市町村の二層性とすべき案などがあった。「いずれにしても、戦前の道州制論は、その多くが国の地方行政機関としての道州を置くという中央集権的な道州制論であった」(横道 2008: 2)。

② 戦後

戦後、1950年代に再び道州制の議論が活発になった。その背景としては、①府県の区域が狭小すぎる(特に、国土開発・総合開発の観点から)、②行政能率の向上が求められていたこと、③市町村合併(昭和の大合併)が進展していたこと、④府県財政が窮乏していたことの4点がある(横道 2008: 2-3)。

1957年、第4次地方制度調査会は、異例の多数決で「地方制度改革に関する答申」(1957年10月18日)を採択し、「地方」(仮称)を設置する案を提案したが、答申には、少数意見の「府県統合案」もあわせて添付された。答申が示した「地方」の概要は、

- (a) 現行都道府県は廃止する。
- (b) 国と市町村の間に地方自治体としての性格と国家的性格とを併せ持つ「地方」をおく。
- (c) 「地方」に議決機関として議会を置く。

¹⁵ 詳細は、松本(2006: 110-111)を参照のこと。

- (d) 「地方」に執行機関として「地方長」（仮称）を置く。
- (e) 「地方」の区域を管轄区域とする国の総合出先機関として「地方府」（仮称）を置く。
- (f) 「地方府」の首長は、「地方」の執行機関たる「地方長」をもってあてる。

というものであった。

これに対して、少数意見は、3ないし4の府県を統合した地方公共団体としての「県」（仮称）を設置するというものであった。この時期の案は、国の行政機関として道州を設置するという考え方に基づいていた。

③ 高度成長期以降

その後の高度成長期には、国レベルでの道州制の議論は下火になり、1990年代に入ると、中央集権の弊害が指摘され地方分権への関心が高まる中、道州制についても国、経済界、各地方公共団体、有識者などからさまざまな提言がなされた。その後、2001年の「地方分権推進委員会最終報告」（2001年6月20日）において、残された課題として市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論や廃県置藩論などのさまざまな提言の当否について、改めて検討を深めるべきであるとの指摘がなされた。

2001年11月に発足した、第27次地方制度調査会は、2003年に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）をまとめ、現行の都道府県に代わる広域自治体として道州制の導入を検討する必要があるとした。

④ 第28次地方制度調査会の答申

第27次地方制度調査会の答申を受けて、2004年3月に発足した、第28次地方制度調査会は2006年に「道州制のあり方に関する答申」（2006年2月28日）をまとめ、道州制を導入する場合の具体的な制度設計案を示した。この答申は、道州制の導入について、以下の3つの方向性に沿って行われるべきであるとしている。

- (a) 地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。
- (b) 自立的で活力ある圏域の実現を目指す。

(c) 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。

さらに、上記の3つの方向性を踏まえたうえで、基本的な制度について、以下のよう
に示している。

(a) 道州の位置づけ

- ・広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。

(b) 道州の区域(参考資料6参照)

(c) 道州への移行方法

- ・原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。

(d) 道州の事務

- ・都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
- ・現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。

(e) 議会・執行機関

- ・議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
- ・道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。
- ・長の多選は禁止。

(f) 道州制の下における税財政制度

- ・国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
- ・偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
- ・税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。

この答申は、地方分権の推進と国家機能の強化に重点が置かれたものになっており、具体的な導入時期については示しておらず、国民的な議論を踏まえて行われるべきであるとしている¹⁶。

¹⁶ なお、西尾(2006: 71-72)によると、この答申は、「『次のテーマはこれだ。これこそがやるべきことだ』と深く確信して出したわけではありません。むしろ与党から、内閣から、そして内閣総理大臣から『それを調査審議せよ』と調査会に命じられてしまいましたので、それにお答えした」、「受身で作った答申である」とのことである。しかし、内容は「『もし道州制を政治家が本気になっておやりになるつもりならば、

⑤ 道州制ビジョン懇談会中間報告

国は、2007年に道州制担当大臣の下に、私的諮問機関として「道州制ビジョン懇談会」¹⁷を設置し、同懇談会は、2008年に中間報告をまとめた。

この中間報告は、「道州制は、日本を活性化させる極めて有効な手段であり、その実現に向けて国民全体に働きかけて、邁進すべきものである」、そして、「中央政府の権限を国でなければできない機能に限定し、日本の各地域が、地域の生活や振興に関しては独自の決定をなしうる権限を行使できる『主権』をもつ統治体制、すなわち『地域主権型道州制』を打ち立てることにほかならない」としている。この地域主権型道州制国家への転換は、「画一的規格大量生産から知働社会、グローバル化という時代の転換に対応する歴史的必然である」と道州制の必要性を述べ、道州制の制度設計の考え方等を提示している。

(2) 経済団体の取り組み

経済団体からの提言も数多く示されているが、特に、日本経済団体連合会(日経連)からは、2007年3月に「道州制の導入に向けた第1次提言」、2008年11月に「2次提言」が示された。この提言は、「道州制の導入は、国と地方の役割や統治のあり方など、行政のあらゆる面を見直す『究極の構造改革』である」とし、道州制の導入を通じて、「分権型国家の構築」、「広域経済圏の形成」を提案している。また、「道州制の導入に伴い、これまで官が担ってきた公の領域において民が活動できる範囲を広げ、小さな政府、民主導の経済社会運営を目指すことが重要な課題となる」と民の力を活用していくことの重要性を唱えている。

(3) 各政党の取り組み

各政党の道州制についての考え方については、2000年以降いくつか示されてきた。特に近年は、選挙時のマニフェストに盛り込む政党が増えてきている。道州制の推進に積極的な日本維新の会とみんなの党は、2013年6月に共同で「道州制への移行のための改

せめてこういう道州制にしてほしい』と言っていると思ってください」、「この答申どおりに道州制が実現されるのであれば『分権改革』をさらに前に向かって促進する改革になるといえると思っています」という。あくまでも分権改革を進めるための道州制の提案である。また、今村(2010)は、第28次地方制度調査会の委員として参加した調査会の審議経過を詳しく紹介している。松本(2006)には、第28次地方制度調査会の答申を中心に、道州制に関連する資料等が整理されている。

¹⁷ この「道州制ビジョン懇談会」は、2010年2月に廃止された。

革基本法案」¹⁸を国会(183回(常会))に提出している。

自由民主党は、2005年10月に「道州制調査会」の中間報告、2007年6月に第2次中間報告(同年11月には道州制調査会を「道州制推進本部」に格上げ)、2008年7月には第3次中間報告、2010年9月には「道州制基本法案(骨子案)」を取りまとめている。この骨子案は後に「道州制推進基本法案(骨子案)」と名称が変更され、公明党と共同で2014年1月からの第186回国会(常会)へ提出するため、地方6団体と意見交換を行い、党内で調整が行われている¹⁹。

現在公表されている「道州制基本法案(骨子案)」の概要は以下のとおりである²⁰(参考資料7参照)。

- ① 組織については、都道府県を廃止し道州制を設置する。「基礎自治体」は現状の市町村を基本とする(自主合併は妨げない)。
- ② 権限は、国の関与等をできるだけ廃止し、2重・3重行政をなくす。国は、国家の存立に関すること、全国的に統一的定めが必要なこと等を行い、機能を集約・強化し、道州は、道州内に関することを行うとともに、このことに関し、道州法を制定できる。基礎自治体は、その能力に応じて事務・権限を担い、立法することができる。
- ③ 議会は、現行の都道府県の区域以下の選挙区から選出された議員で構成し、首長は、住民の直接選挙で選出される。
- ④ 財政については、中央政府に依存しない税・財源とし、財政調整制度を設ける。

この骨子案では、道州と基礎自治体はともに「自治体」であるが、「基礎自治体」がどういう団体をイメージされているのかが不明である。また、都道府県が廃止され多くの事務が基礎自治体に承継されるが、現在の市町村すべてが現状のままに対応することは不可能であるため、何らかの対応が必要になる。

¹⁸ 詳細は、みんなの党のホームページを参照のこと<<http://www.your-party.jp/activity/gian/002163/>>(2014.01.31閲覧)

¹⁹ 2014年2月28日現在、この法案は国会に提出されていない。

²⁰ 修正された「道州制推進基本法案(骨子案)」は、2014年2月末現在、公表されていない。

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)。

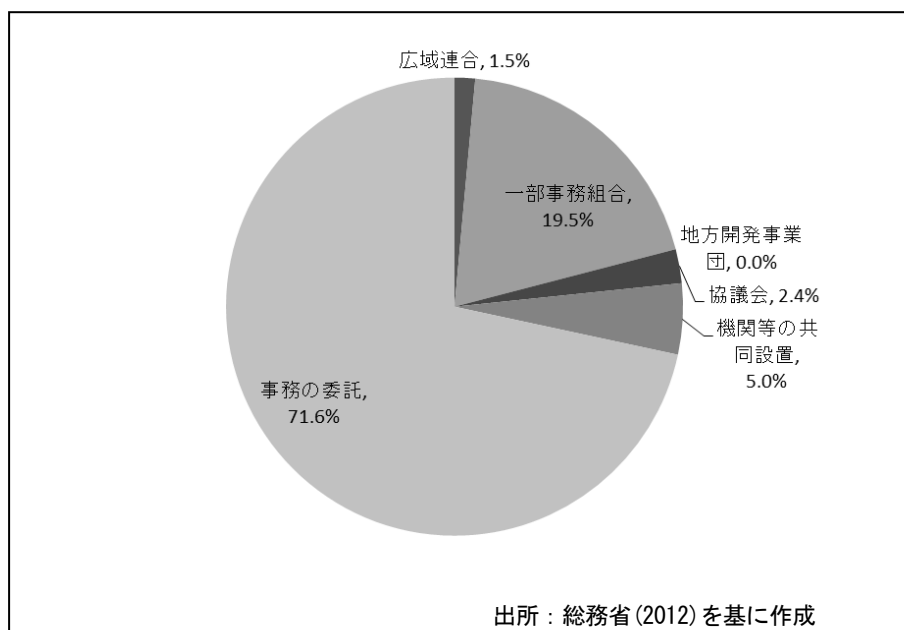


図2-1 共同処理の方式別割合

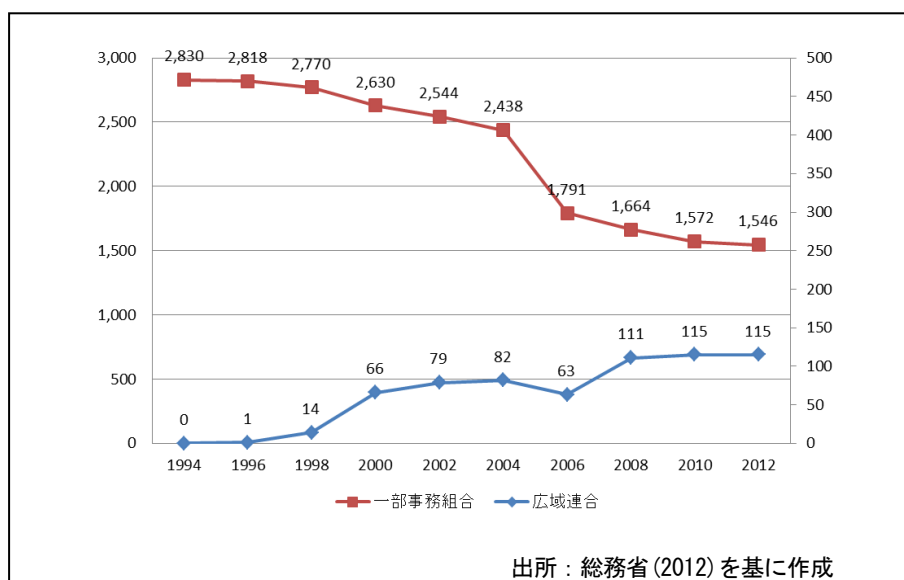


図2-2 一部事務組合及び広域連合設置件数の推移

(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²¹、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と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²²。

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

²¹ 「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。

²² 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²³。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²⁴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

²³ 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。

²⁴ 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²⁵。

- (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。

²⁵ 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²⁶

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²⁷

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²⁸

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

²⁶ 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>(2014.02.17 閲覧)

²⁷ 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)

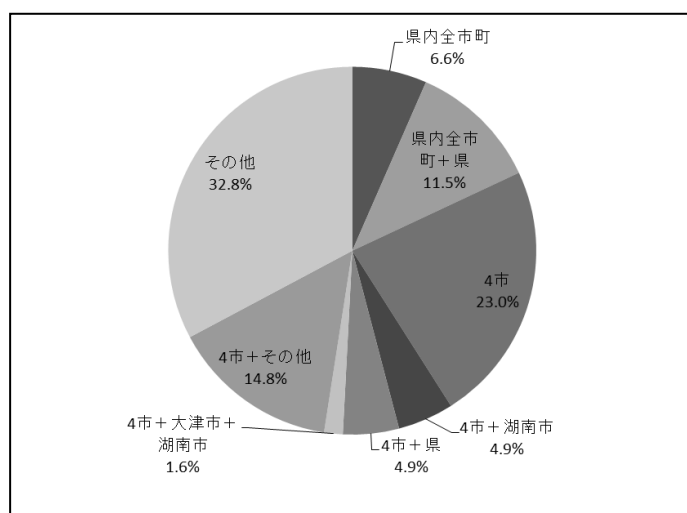
²⁸ 詳細は「滋賀県後期高齢者医療広域連合同約」等を参照のこと。

<<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²⁹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。

²⁹ 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³⁰。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³¹。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。

³⁰ 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)

³¹ 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」³²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』³³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

³² 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。

³³ 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³⁴

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）³⁵。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

³⁴ 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。

³⁵ 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。

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。

おわりに

この調査研究では広域行政の制度や課題、そして具体的な事務に注目してきたが、広域行政をスムーズに進めていくには、スマート(2012: 37)が言うように、「何よりも政治家同士及び職員同士の信頼関係、そして政治家と職員との間の信頼関係がなければならない」。そして、広域処理すべき課題があるのかどうか、どのような処理の仕方が適切であるか、ということについて各市町村が主体的に議論し、共通理解を形成しておくことが大前提である(森 2012: 225)。

また、自治体の行政運営の基本は、地方自治法第 1 条の 2 第 1 項に規定されているように、「住民の福祉の増進を図ること」である。この目的を果たすためには、広域と狭域の 2 つの対応が必要である。つまり、効率化や専門性が求められる分野には、自治体の区域を越えた広域での連携が必要になり、より細やかなサービスが求められる分野には、自治体より小さな単位(例えば「まちづくり協議会」)の取り組みが必要になる。もちろん課題によっては両方の対応が必要になる場合がある。この調査研究は広域行政に注目したが、自治体はこのような 2 つの需要に対応するため、広域と「狭域の行政」⁵⁰が必要であることが、具体的な事務について検討する中で明確になった。狭域行政として、草津市が進めている「まちづくり協議会」の役割は、それぞれの地域においてますます重要になる。広域行政と狭域行政は、ともに手段であり目的ではない。最終的には、それぞれの地域において、住民自治が確立されることが重要であることを忘れてはならない。

この調査研究では、個別の事務についての検討を行ったため、まちづくりを広域で考えるマクロな視点での検討ができなかった。人口減少社会に向けて、公共施設の配置や社会基盤整備などの都市機能を広域で検討することは次の課題とする。

⁵⁰ 村上(2002)は、「狭域行政は、地方政府とコミュニティ組織とが協働関係を構築し、情報の共有と公開に基づき公共サービスの生産や提供を行う地域管理である」と定義している(村上 2002: 214)。

◎関係者一覧

○アドバイザー

高崎経済大学 地域政策学部 教授 戸所 隆（草津未来研究所 顧問）

○草津未来研究所

副 所 長 田邊 好彦

主任研究員 林沼 敏弘（主担当）

研 究 員 中村 真

研 究 員 坂居 雅史

参考文献

- 秋田周(1990)『特別地方公共団体・広域行政』ぎょうせい
池田市 共同処理センター
<http://www.city.ikeda.osaka.jp/kakuka_annai/sougou_seisakubu/1219/005635.html>(2013. 4. 10 閲覧)
- 磯崎初仁(2010)「都道府県制度の改革と道州制—府県のアイデンティティとは何か—」磯崎初仁編『変革の中の地方政府—自分史として』公人の友社、pp. 1-80
- 磯崎初仁(2011)「道州制構想の検討」『法学新報』118 卷 3・4 号、pp. 271-315
- 今井照(2009)「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』通巻 373 号、pp. 1-59
- 今村都南雄(2010)「『道州制答申』の審議経過」磯崎初仁編『変革の中の地方政府—自分史として』公人の友社、pp. 81-103
- 岩崎正洋(2012)『政策過程の理論分析』三和書籍
- 牛山久仁彦(2014)「広域連携の新たな展開」『ガバナンス』ぎょうせい、No. 153、pp. 22-24
- 大森彌(2013)「道州制推進基本法と日本の地方自治制度」公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所『見果てぬ夢か？ 道州制』「都市問題」公開講座ブックレット 29、pp. 2-23
- 奥田憲昭(2002年)「広域行政・市町村合併・まちづくり—大分県を事例として考える—」大分大学経済研究所編『研究所報』36号
- 金井利之(2009)「広域都市圏での補完行政と自治制度」『都市問題研究』第 61 巻第 1 号 pp. 3-18
- 関西広域連合 道州制のあり方研究会
<<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=998>>(2013. 4. 10 閲覧)
- 行政改革審議会(第 2 次)(1989)「国と地方の関係等に関する答申」
<<http://www.bunken.nga.gr.jp/>>(2013. 12. 12 閲覧)
- 後藤・安田記念東京都市研究所(2013)『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』都市調査報告 16
- 佐藤俊一(2006)『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態』成文堂
- 滋賀県(2013)『滋賀県で広域行政について考える』

滋賀県後期高齢者医療広域連合

<<http://www.shigakouiki.jp/index.html>>(2014. 2. 17 閲覧)

滋賀県市町村交通災害共済組合

<<http://www.shiga-skskk.jp/>>(2014. 2. 17 閲覧)

滋賀県市町村職員研修センター

<<http://www.hiyaku.or.jp/>>(2014. 2. 17 閲覧)

湖南広域行政組合

<<http://www.konan-kouiki.jp/>>(2014. 2. 17 閲覧)

自治体国際化協会(ニューヨーク事務所)(2006)「米国の地方自治体における組織体制と人事制度」財団法人自治体国際化協会

<http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/293.pdf>(2014. 03. 24 閲覧)

自治体国際化協会(ニューヨーク事務所)(2008)「米国におけるシティー・マネージャーの役割」財団法人自治体国際化協会

<http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/326.pdf>(2014. 3. 24 閲覧)

自由民主党 道州制推進本部(2012)「道州制基本法案(骨子案)」

<http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/118427.html>(2013. 4. 10 閲覧)

首相官邸 道州制特別区域推進本部

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/doushuu/index.html>>(2013. 4. 10 閲覧)

スマート,P(2012). 稲沢克裕(訳)「英国における複数自治体の共同事務総長と共同処理方式(シェアード・マネジメント)に関する報告」日本都市センター(2012)『日英の機関の共同設置』日本都市センターブックレット、pp. 27-53

全国知事会(2007)「道州制に関する基本的考え方」

<<http://www.nga.gr.jp/news/2007/post-163.html>>(2013. 4. 10 閲覧)

全国知事会(2013)「道州制に関する基本的考え方」

<<http://www.nga.gr.jp/news/2013/post-958.html>>(2013. 4. 10 閲覧)

総務省(2004)「道州制論の類型」第28次地方制度調査会第4回専門小委員会配布資料 2-4

総務省(2009)「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」

<http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02gyosei04_000013.html>(2013. 04. 10 閲覧)

総務省(2000-2012)「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調

<<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>>(2013.11.26 閲覧)

総務省(2010a)「『平成の合併』について」

<<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf>>(2013.11.26 閲覧)

総務省(2012)「市町村における事務処理のあり方に関する調査について」

<<http://www.soumu.go.jp/>>(2013.11.26 閲覧)

総務省(2013)「地方公共団体の監査制度に関する研究会報告書」

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/c-koukyou_kansa/index.html>(2013.11.26 閲覧)

総務省(2014a)「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書」

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kisojichitai/>(2014.01.15 閲覧)

総務省(2014b)「全国の定住自立圏の取組状況について」

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000276697.pdf>(2014.01.15 閲覧)

地方制度調査会(第4次)(1957)「地方制度の改革に関する答申」

地方制度調査会(第23次)(1993)「広域連合及び中核市に関する答申」

地方制度調査会(第27次)(2003)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」

地方制度調査会(第28次)(2006)「道州制のあり方に関する答申」

地方制度調査会(第29次)(2009)「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」

地方制度調査会(第30次)(2013)「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」

地方財政検討会議(2010b)「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/index.html>(2014.3.6 閲覧)

地方財政検討会議(2011)「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」

<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/index.html>(2014.3.6 閲覧)

地方分権推進委員会(2001)「地方分権推進委員会最終報告一分権型社会の創造：その道筋一」<<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/>>(2014.1.15 閲覧)

中核市市長会(仲川げん奈良市長)(2012)「中核市制度の限界とあるべき地方制度への変革

について」第30次地方制度調査会第9回専門小委員会(2012年3月29日)報告資料
<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_0300090.html>(2014.01.15閲覧)

道州制推進知事・指定都市市長連合(事務局 宮城県)

<<http://www.pref.miyagi.jp/site/bunken-doshu/doshu-rengou01.html>>
(2013.4.10閲覧)

道州制と町村に関する研究会(2008)『「平成の合併」をめぐる実態と評価』全国町村会

<<http://www.zck.or.jp/>>(2014.1.15閲覧)

道州制ビジョン懇談会

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/kondan_index.html>(2013.4.10閲覧)

道州制ビジョン懇談会(2008)「道州制ビジョン懇談会 中間報告」内閣府

<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/index.html>>(2013.4.10閲覧)

中川浩明「平成6年度地方自治法一部改正の立法過程について」『北大法学論集』

Vol.46, No.6. pp.369-403

成田頼明(1991)「地方公共団体の連合制度について(私論)」第23次地方制度調査会・専

門小委員会提出(1991年11月13日)(引用は、『自治研究』第68巻第1号、pp.145-148)

成田頼明(2013)「『連合制度』と『基礎自治体連合』」特別区自治情報・交流センターブ

ックレットNo.1、学陽書房

西尾勝(2006)『分権改革と政治改革～自分史として』公人の友社

西尾勝(2013)『自治・分権再考』ぎょうせい

日本都市センター(2011)『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書 一転換期の広

域行政・広域連携一』

原田光隆(2012)「道州制をめぐる議論—これまでの議論と道州制導入の意義及び課題—」

『調査と情報』国立国会図書館行政法務課、第754号

穂坂邦夫(2008)『シティーマネージャー制度論』埼玉新聞社

松本英昭監修・地方自治制度研究会編(2006)『道州制ハンドブック』ぎょうせい

松本英昭(2008)「広域連合がめざしたもの」『都市問題』第99巻第4号、pp.87-99

松本英昭(2011)『要説 地方自治法 第7次改訂版』ぎょうせい

村上芳夫(2002)「広域行政の問題性と狭域行政」松下圭一他編『自治体の構想2 制度』

岩波書店、pp. 203-222

森裕亮(2012)「基礎自治体間の事務処理連携とその課題」真山達志編『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス—』ミネルヴァ書房、pp. 210-216

山本清(2013)『アカウントビリティを考える—どうして「説明責任」になったのか』エヌティティ出版

横道清孝(2008)「日本における道州制の導入論議」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター

横道清孝(2010)「日本における新しい広域行政政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 6』財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター

Kingdon, J. W(1995) *Agends, Alternatives, and Public Policies* (2nd. ed) N. Y: Haper Collins Publishers

参考資料

参考資料 1 広域行政に関する研究会.....	43
参考資料 2 広域行政に関する経緯.....	44
参考資料 3 広域連携の種類.....	45
参考資料 4 一部事務組合と広域連合の違い.....	48
参考資料 5 道州制構想の主な提言や意見.....	49
参考資料 6 第28次地方制度調査会の道州制の区域案.....	50
参考資料 7 自由民主党の道州制案.....	53
参考資料 8 広域連携の運営推移.....	60
参考資料 9 滋賀県内の一部事務組合.....	61
参考資料10 広域連携についての調査結果.....	62
参考資料11 共同処理を実施する上での問題点.....	68
参考資料12 広域連携で取り組む事業の抽出.....	69
参考資料13 今後広域連携が考えられる事務についての検討結果.....	70
参考資料14 指定都市・中核市・特例市制度の概要.....	72
参考資料15 指定都市・中核市・特例市の指定の状況.....	73

参考資料 1 広域行政に関する研究会

1 研究会メンバー

	氏 名	所 属
1	山田 毅	経営改革室 室長(副部長)
2	黒川 克彦	経営改革室 参事(GL)
3	荒川 武仁	企画調整課 副参事(GL)
4	藤原 健史	企画調整課 主任
5	田邊 好彦	草津未来研究所 副所長(副部長)
6	林沼 敏弘	草津未来研究所 主任研究員(副部長)
7	中村 真	草津未来研究所 研究員(専門員)
8	坂居 雅史	草津未来研究所 研究員(主査)

2 研究会の日程

研究会	日時	場所	テーマ
第1回	6月5日(水) 14:00-16:00	草津市役所 (702 会議室)	<ul style="list-style-type: none"> 調査研究の目的の確認、研究会の進め方について 話題提供：同志社大学 真山達志教授
第2回	7月6日(土) 14:00-16:00	同志社大学 (新町キャンパス 溪水館 1F 会議室)	<ul style="list-style-type: none"> 湖南地域における広域行政について 発表：草津市 出席者：研究会メンバー、同志社大学大学院 総合政策科学研究科 博士課程後期過 程在籍者 11 名 指導：同志社大学 真山達志教授
第3回	8月7日(水) 14:00-16:00	草津市役所 (601 会議室)	<ul style="list-style-type: none"> 滋賀県企画調整課との意見交換(「滋賀県で広域行政について考える」について) 湖南地域において取り組み可能な事業の検討
第4回	10月9日(水) 14:00-16:00	草津市役所 (704 会議室)	<ul style="list-style-type: none"> 道州制導入について 中核市移行について
第5回	12月4日(水) 14:00-16:00	草津市役所 (704 会議室)	<ul style="list-style-type: none"> 草津市の進むべき方向について

参考資料2 広域行政に関する経緯

年	制度の創設、改正	備 考
1888	市制町村制	町村組合
1888-1889	明治の大合併	
1911	市制町村制全面改正	市町村組合(「一部事務組合」、「全部事務組合」(町村))
1947	市制町村制廃止、地方自治法制定	組合制度は引き継がれ、「特別地方公共団体」の一種と位置づけ。 県も一部事務組合を設立可能となった。 「役場事務組合」が創設された。
1950	行政事務再配分に関する第1次神戸勧告	機関等の共同設置など
1952	地方自治法改正	協議会、機関および職員の共同設置、事務の委託制度が創設された。
1953-1961	昭和の大合併	
1962	第8次地方制度調査会答申	市町村連合、地方開発事業団
1963	地方自治法改正	「地方開発事業団」の制度が創設された。(特別地方公共団体の一種)
1969	昭和44年度広域市町村圏振興整備措置要綱	
1970	広域市町村圏振興整備措置要綱	
1974	地方自治法改正	「複合的一部事務組合」の制度が創設された。
1977	大都市周辺地域振興整備措置要綱	
1979	新広域市町村圏計画策定要綱	
1989	平成元年ふるさと市町村圏推進要綱	
1991	今後の広域行政圏の進行整備について	「広域市町村圏」、「大都市周辺地域広域行政圏」が広域行政圏と総称されるようになった。
1993	第23次地方制度調査会答申	広域連合と中核市に関する答申
1994	地方自治法改正	「広域連合」の制度が創設された。
1999	ふるさと市町村圏推進要綱	
2000	広域行政圏計画策定要綱	
1999-2010	平成の大合併	
2008	定住自立圏構想推進要綱	「広域行政圏計画策定要綱」、「ふるさと市町村圏推進要綱」を廃止
2011	地方自治法改正	地方開発事業団、全部事務組合、役場事務組が廃止 「機関等の共同設置」で行政機関や内部組織などの共同設置が可能になった。

出所：佐藤(2006)、日本都市センター(2011)を基に作成

参考資料3 広域連携の種類

区分	機能的協力			組織的協力		
	方式	地方自治法上の協議会	機関等の共同設置	事務の委託	一部事務組合	広域連合
設置件数 (総務省の調査、2012年7月1日現在)		191	400	5,668	1,546	115
代表的な事務 (総務省の調査、2012年7月1日現在)		<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) ・ゴミ処理(146) ・消防(146) ・救急(140) ・農業用水(112) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ゴミ処理(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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・後期高齢者医療(51) ・介護保険(46) ・障害者福祉(32) ・ゴミ処理(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)
地方自治法上の関係条文		第252条の2-第252条の6	第252条の7-第252条の13	第252条の14-第252条の16	第284条-291条、292条-293条の2	第284条、第285条の2、第291条の2-第293条の2
概要		<p>・地方公共団体が、事務の一部を共同して管理しおよび執行し、事務の管理および執行について連絡調整を図り、広域にわたる計画を共同して作成するための協議会を設ける。(第252条の2第1項)</p>	<p>・地方公共団体が、共同して、議会事務局(含む内部組織)、委員会もしくは委員、付属機関、行政機関、長の内部組織、委員会若しくは委員の事務局(含む内部組織)、補助職員、専門委員を設置する制度(第252条の7第1項)</p>	<p>・地方公共団体が、その事務の一部を、他の地方公共団体に委託して、管理し及び執行させる制度(第252条の14第1項)</p>	<p>・地方公共団体が、その事務の一部を共同処理するため、総務大臣または都道府県知事の許可を得て、特別地方公共団体を設ける制度(第284条第2項)</p> <p>・複合的一部事務組合 市町村及び特別区が、相互に関連する事務を共同処理するため設ける一部事務組合。同一の種類の事務の共同処理でなくても認められる。(285条)</p>	<p>・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事務に関し、広域計画を作成し、広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びに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ため、総務大臣又は都道府県知事の許可を得て、特別地方公共団体を設ける制度(第284条第3項)</p> <p>・国又は都道府県の事務を広域連合が処理することが出来る。(第291条の2)</p>
法人格の有無		なし	なし	なし	あり	あり

区分	機能的協力			組織的協力	
	方式	機関等の共同設置	事務の委託	一部事務組合	広域連合
設置等の効果	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会が関係普通地方公共団体又はその執行機関の名においてした事務の管理及び執行は、当該地方公共団体の執行機関がした行為として効力を有する。(第252条の5) 	<ul style="list-style-type: none"> ・共同設置された機関等は、それぞれの地方公共団体の機関等としての性格を有し、その行為は、それぞれの地方公共団体に帰属する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・法令上の管理執行の責任は、委託を受けた地方公共団体又はその機関に帰属する。 ・委託をした地方公共団体は委託の範囲内において委託した事務の管理執行する権限を失う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・一部事務組合が成立すれば、それによって共同処理するとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・広域連合が成立すれば、それによって共同処理するとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外される。
組織	<ul style="list-style-type: none"> ・会長及び委員(第252条の3第1項) ・会長及び委員は、関係普通地方公共団体の職員から選任(同条第2項)(個別法に別の定めがある場合もあり) ・会長は、協議会の事務を処理し、協議会を代表する(同条第3項) ・協議会は固有の職員を持たないため、関係地方公共団体の職員がその事務を処理する。(第252条の4第2項第3号) 	<ul style="list-style-type: none"> ・共同設置される機関等(又はその構成員)の身分取り扱いについては、①規約で定める地方公共団体の議会が選挙し、または、規約で定める地方公共団体の長が選任する場合は、当該規約で定める地方公共団体の職員とみなす。 ②すべての関係地方公共団体の議会が選挙する場合は、規約で定める地方公共団体の職員とみなされる。(第252条の9第4項) ③議会の議長、長、委員会または委員が選任する場合は、当該先任者が属する地方公共団体の職員とみなされる。(第252条の9第5項) ・共同設置する委員会または委員の事務を補助する職員は、規約により共同設置する委員会の委員または委員が属するとみなされる地方公共団体の長の補助機関である職員を充てる。共同設置する付随機関の庶務は、附則機関が属するとみなされる地方公共団体の執行機関がつかさどる。(第252条の11第1項) 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託を受けた地方公共団体の組織、職員により事務を処理する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・議会 ・管理者(執行機関) ・複合的一部事務組合は、管理者に代えて、理事会をおくことができる。(第282条の2第2項) ・一部事務組合の議員または管理者その他の職員は、一部事務組合を組織する地方公共団体の議員、長その他の職員の職員と兼ねることができる。(第287条第2項) ・<第292条に準用により筆致とされている機関> ・監査委員:一部事務組合に設置された監査委員が監査する。 ・会計管理者 ・選挙管理委員会(組合議員を直接選挙する場合) 	<ul style="list-style-type: none"> ・議会 ・長(執行機関) ・広域連合の議員または長その他の職員は、広域連合を組織する地方公共団体の議員または長その他の職員と兼ねることができる。(第291条の4第4項) ・<第292条に準用により筆致とされている機関> ・監査委員:一部事務組合に設置された監査委員が監査する。 ・会計管理者

方式	地方自治法上の協議会	機関等の共同設置	事務の委託	一部事務組合	広域連合
関係地方公共団体の議会の議決事項等	<ul style="list-style-type: none"> ・規約の制定(第252条の6) ・関係地方公共団体の増減、規約の変更、協議会の廃止(第252条の6) <p>※連絡調整協議会については、議会の議決は不要(祭252条の2第3項本文ただし書きおよび第252条の6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・規約の制定(第252条の7第1項) ・関係地方公共団体の増減、機関等の共同処理の廃止(第252条の7第2項)(議会の議決につき再252条の7第3項) 	<ul style="list-style-type: none"> ・規約の制定(第252条の14第1項) ・委託した事務の変更、事務の委託の廃止(第252条の14第2項および第3項) 	<ul style="list-style-type: none"> 【構成団体議会の議決事項】 ・規約の制定(第284条第2項) ・構成地方公共団体の増減、規約の変更(第286条第1項) ・解散(祭288条) ・財産の処分の協議(第289条)(議会の議決につき第290条) 【一部事務組合議会の議決事項等】 ・経費分賦に関する個性団体からの異議申し立てがあった場合、管理者の諮問に対する意見を述べなければならない。(第291条で準用する第96条等) ・一部事務組合が処理する事務にかかる条例の制定等(第292条で準用する第96条等) 	<ul style="list-style-type: none"> 【構成団体議会の議決事項】 ・規約の制定(第284条第3項) ・構成地方公共団体の増減、規約の変更(第291条の3第1項) ・解散(祭291条の10第10項) ・財産の処分の協議(第291条の13)において準用する第289条)(議会の議決につき第291条の11) 【一部事務組合議会の議決事項等】 ・広域連合を組織する地方公共団体からの異議申し立てがあった場合、広域連合の長は当該広域連合の議会に諮り、広域連合の議会は意見を述べなければならない。(第291条の12) ・広域連合が処理する事務にかかる条例の制定等(第292条で準用する第96条等)
経費の負担	<ul style="list-style-type: none"> ・関係地方公共団体が経費を負担する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・関係地方公共団体が経費を負担するが、それらは共同設置した機関等(またはその構成員)が属するとみなされる地方公共団体(幹事団体)の歳入歳出予算に計上して支出する。(第252条の11第2項) 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託事務に要する経費は委託する地方公共団体が負担する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・規約で定めることとされており、構成団体に分賦する場合にはその割合など定める。組合財産の収入で経費を支弁する方法もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・規約で定めることとされているが、分賦金に関して定める場合には、当該広域連合を組織する地方公共団体または特別区の人口、面積、地方税の収入額、財政力その他の客観的な指標に基づかなければならない。(祭291条の4、第291の9第1項)
監査	<ul style="list-style-type: none"> ・各関係地方公共団体の監査委員が監査することができる。 ・各関係地方公共団体の監査委員が監査することができることから、長や議会からの事務監査請求と住民監査請求による監査は、各地方公共団体の監査委員が行うと解される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・通常の監査は、幹事団体の監査委員が毎会計年度少なくとも1回以上期日を決めて行う。(第252条の11第4項) ・長や議会からの事務監査請求は、共同設置した各関係地方公共団体の監査委員が行う。 ・住民監査請求は、各関係地方公共団体の監査委員が行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託をした事務については、委託をした地方公共団体の監査委員の監査の対象ではなく、委託を受けた地方公共団体の監査委員が監査を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・当該一部事務組合の監査委員が行う。 ・一部事務組合を構成する地方公共団体の住民は、当該一部事務組合の監査委員に対し、法第242条の規定による住民監査請求をすることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・当該広域連合の監査委員が行う。 ・広域連合を構成する地方公共団体の住民は、当該一部事務組合の監査委員に対し、法第242条の規定による住民監査請求をすることができる。

出所：日本都市センター(2011)『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行政・広域連携—』 pp.88-93 を基に作成

参考資料 4 一部事務組合と広域連合の違い

区分	一部事務組合	広域連合
団体の性格	・特別地方公共団体	・同左
構成団体	・都道府県、市町村及び特別区 ・複合的一部事務組合にあつては、市町村	・都道府県、市町村及び特別
設置の目的等	・構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理	・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。
処理する事務	・構成団体に共通する事務 ・複合的一部事務組合の場合は、全市町村に共通する事務である必要はない。	・広域にわたり処理することが適当である事務 ・構成団体間で同一の事務でなくてもかまわない。
国等からの事務権限の委任	—	・国又は都道府県は、その行政機関の長（都道府県についてはその執行機関）の権限に属する事務のうち広域連合の事務に関連するものを、当該広域連合が処理することとすることができる。 ・都道府県の加入する広域連合は国の行政機関の長に（その他の広域連合は都道府県に）、国の行政機関の長の権限に属する事務の一部（その他の広域連合の場合は都道府県知事の事務の一部）を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる。
構成団体との関係等	—	・構成団体に規約を変更するよう要請することができる。 ・広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告が可能。なお広域計画は、他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない。 ・広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる。
設置の手續	・関係地方公共団体が、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。	・同左（ただし、総務大臣は、広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長に協議）
直接請求	・法律に特段の規定はない。	・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者は、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。
組織	・議会—管理者（執行機関） ・複合的一部事務組合にあつては、管理者に代えて理事会の設置が可能 ・公平委員会、監査委員は必置	・議会—長（執行機関） ・公平委員会、監査委員、選挙管理委員会は必置
議員等の選挙方法等	・議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又は選任される。	・議会の議員及び長は、直接公選又は間接選挙による。

出所：総務省のホームページを基に作成

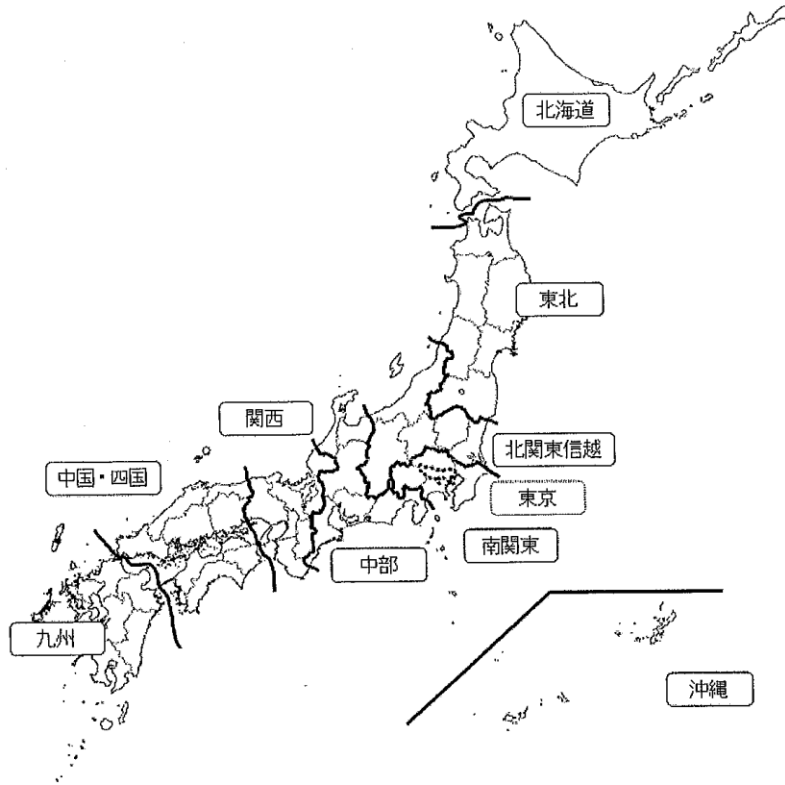
参考資料 5 道州制構想の主な提言や意見

	都道府県を廃止 (道州—市町村)	都道府県を存置 (道州—都道府県—市町村)
国の行政機関	◇官治的道州制案 ・行政調査部「州制」案 (1948) ・関経連「道州」案 (1957) ・全国町村会「道州庁」案 (1957) 等	◇地方行政官庁案 ・行政制度審議会「州庁」案 (1927) ・地方総監府 (1945) ・行政調査部「地方行政庁」案 (1948) ・第1次臨調部会「地方庁」案 (1963) 等
中間的な団体	◇中間的道州制案 ・第4次地制調「地方」案 (1957)	◇国と都道府県との協議・共同組織案 ・地方行政協議会 (1943) ・地方行政連絡協議会 (1965) ・岸大阪府知事「近畿圏」案 (1990)
地方公共団体	◇自治的道州制案 ・行政調査部「道制」案 (1948) ・関経連「道州」案 (1969, 2008) ・日本商工会議所「道州」案 (1970, 2009) ・PHP 総合研究所「州府制」案 (1996) ・読売新聞社「12州300市」案 (1997) ・第28次地制調答申 (2006) ・全国知事会「基本原則」 (2007) ・ビジョン懇中間報告 (2008) ・日本経団連第2次提言 (2008 ほか) ・経済同友会「道州」案 (2011 ほか) ・全国知事会「基本的考え方」 (2013) ・自由民主党道州制推進本部 (2013) 等	◇現行都道府県を越える広域的地方公共団 体案 ○都道府県統合案 ・町村議会議長「府県統合」案 (1954) ・第4次地制調「県」案 (1957) ○都道府県の自主的合併案 ・第10次地制調「府県合併」案 (1965) ○都道府県連合案 ・第13次地制調「連合」案 (1969) ・第23次地制調「広域連合」案 (1993) ・広域連合制度 (1994) ・総合研究開発機構「州」案 (2005)
連邦制	◇連邦制的道州制案 ・日本青年会議所「州」案 (1990) ・行革国民会議「州」案 (1990) ・岡山県研究会「州」案 (1991) 等	

出所：総務省 (2004)、原田 (2012)、松本 (2006) を基に作成

別紙 1

区域例－1（9道州）



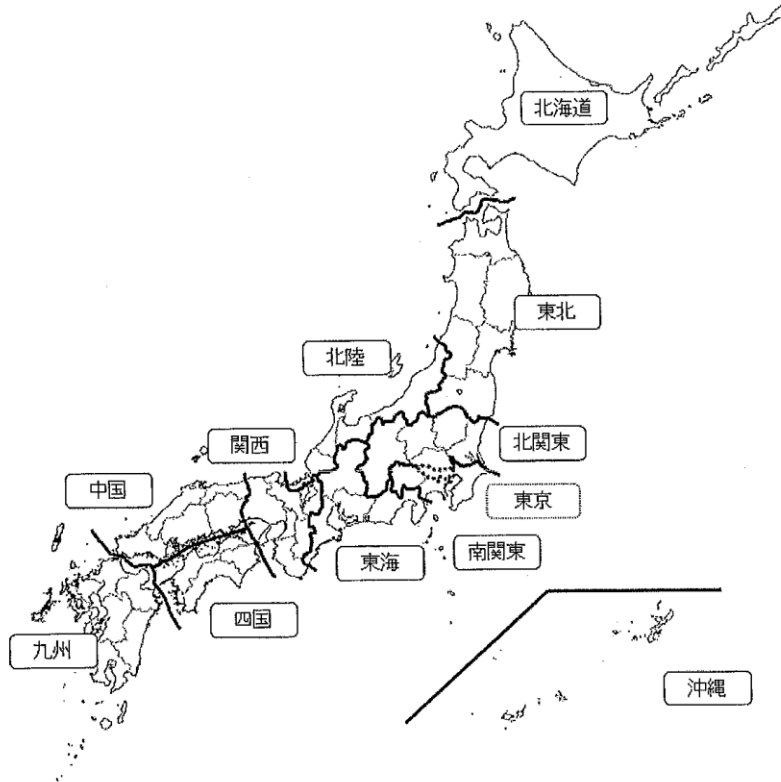
(注)

- 1 道州の区域については様々な考え方があり得る。ここで示した区域例は、各府省の地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠したものである。
- 2 東京圏に係る道州の区域については、東京都の区域のみをもって一の道州とすることも考えられる。

(単位)	人口 (人)	面積 (km ²)	総生産 (百万円)	一人当たり 税収 (万円)	一人当たり 所得 (万円)	市町村数		公務員数				地方議会議員数		
						指定都市等 (数)	市町村等 (数)	国 (人)	都道府県 (人)	市町村等 (人)	都道府県 (人)	市町村等 (人)		
北海道	5,627,424	83,455	19,635,630	50.60	258	180	3	179,796	17,623	82,134	80,039	3,192	108	3,084
東北	9,634,466	63,987	32,711,690	48.53	251	232	7	301,518	19,183	150,100	132,235	6,884	307	6,377
北関東信越	11,642,927	42,405	43,446,550	55.49	287	232	7	307,337	15,816	155,149	136,372	7,037	290	6,747
南関東	35,356,183	17,483	153,762,788	75.61	327	230	41	764,037	47,542	394,712	321,783	7,197	458	6,739
(東京以外)	(22,785,279)	(15,380)	(71,919,903)	(59.10)	(288)	(191)	(18)	(463,790)	(28,156)	(219,301)	(216,331)	(5,406)	(333)	(5,073)
(東京)	(12,570,904)	(2,102)	(81,842,885)	(105.53)	(397)	(39)	(23)	(300,247)	(19,384)	(175,411)	(105,452)	(1,791)	(125)	(1,666)
中部	17,306,944	35,410	72,846,607	65.63	316	211	14	431,679	26,858	199,807	205,014	6,334	388	5,866
関西	21,714,274	31,362	82,353,165	60.34	286	224	22	554,540	32,935	255,347	286,258	6,076	434	5,642
中国・四国	11,761,745	50,602	41,686,449	51.35	266	210	10	354,855	24,806	177,818	152,231	7,427	418	7,009
九州	13,352,022	39,910	43,237,491	47.38	249	261	9	358,486	26,115	181,834	150,537	7,801	369	7,432
沖縄	1,360,830	2,274	3,500,063	36.19	200	41	0	43,407	4,253	23,975	15,179	895	46	839
全国	127,756,815	366,888	493,182,433	61.08	291	1,821	113	3,295,655	215,131	1,620,876	1,459,848	52,633	2,798	49,835

(出典) 人口：国勢調査（平成17年）、面積：全国都道府県市区町村別面積調（平成16年）、総生産：県民経済計算（平成14年度）における県内総生産、一人当たり税収：地方税・国税合計（平成15年度決算ベース、国税については一定の按分を行い算出）を人口で割ったもの、一人当たり所得：県民経済計算（平成14年度）における県民所得を人口で割ったもの、市町村数：平成18年3月31日現在における市町村の数、指定都市等：指定都市、中核市、特例市、特別区の数、公務員数：(国) 国の地方支分部局の定数（平成17年版行政機構図のデータに一定の按分を行い、各県単位で算出）、(地方) 平成16年地方公務員給与実態調査、地方議会議員数：平成16年地方公務員給与実態調査

区域例－２（１１道州）



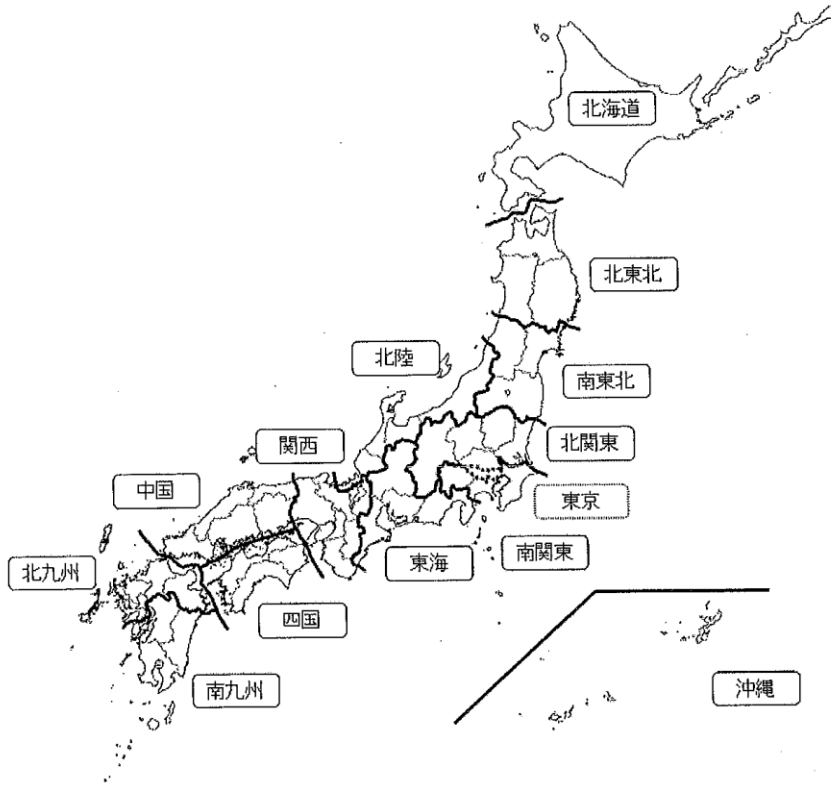
(注)

- 1 道州の区域については様々な考え方があり得る。ここで示した区域例は、各府省の地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠したものである。
- 2 東京圏に係る道州の区域については、東京都の区域のみをもって一の道州とすることも考えられる。

(単位)	人口 (人)	面積 (km ²)	総生産 (百万円)	一人当たり 税収 (万円)	一人当たり 所得 (万円)	市町村数		公務員数				地方議会議員数		
						指定都市等	市町村等	国	都道府県	市町村等	都道府県	市町村等		
北海道	5,627,424	83,455	19,635,630	50.60	258	180	3	179,796	17,623	82,134	80,039	3,192	108	3,084
東北	9,634,466	63,987	32,711,690	46.53	251	232	7	301,518	19,183	150,100	132,235	6,684	307	6,377
北関東	16,265,220	35,233	54,351,230	55.35	279	268	12	366,781	18,626	182,211	165,944	7,231	322	6,909
南関東	28,302,494	13,716	133,818,971	81.12	343	159	35	631,524	39,990	330,552	260,982	5,303	366	4,937
(東京以外)	(15,731,590)	(11,613)	(51,976,086)	(61.61)	(299)	(120)	(12)	(331,277)	(20,606)	(155,141)	(155,530)	(3,512)	(241)	(3,271)
(東京)	(12,570,904)	(2,102)	(81,842,885)	(105.53)	(397)	(39)	(23)	(300,247)	(19,384)	(175,411)	(105,452)	(1,791)	(125)	(1,666)
北陸	5,538,581	22,115	21,374,285	54.24	285	86	4	170,810	11,252	85,685	73,873	3,397	187	3,210
東海	15,021,348	28,423	63,800,620	67.03	319	177	12	361,187	21,882	165,738	173,567	5,174	279	4,895
関西	20,892,685	27,173	79,066,004	60.40	286	207	21	527,291	31,401	240,829	255,061	5,539	396	5,143
中国	7,675,475	31,813	28,293,382	52.19	273	114	7	219,839	15,630	108,152	96,057	4,411	246	4,165
四国	4,086,270	18,789	13,393,067	49.77	251	96	3	135,016	9,176	69,686	56,174	3,016	172	2,844
九州	13,352,022	39,910	43,237,491	47.38	249	261	9	358,486	26,115	181,834	150,537	7,801	369	7,432
沖縄	1,360,830	2,274	3,500,063	36.19	200	41	0	43,407	4,253	23,975	15,179	865	46	839
全国	127,756,815	366,888	493,182,433	61.08	291	1,821	113	3,295,655	215,131	1,620,876	1,459,648	52,633	2,798	49,835

(出典) 人口：国勢調査（平成17年）、面積：全国都道府県市区町村別面積調（平成16年）、総生産：県民経済計算（平成14年度）における県内総生産、一人当たり税収：地方税・国税合計（平成15年度決算ベース、国税については一定の按分を行い算出）を人口で割ったもの、一人当たり所得：県民経済計算（平成14年度）における県民所得を人口で割ったもの、市町村数：平成18年3月31日現在における市町村の数、指定都市等：指定都市、中核市、特例市、特別区の数、公務員数：(国) 国の地方支分部局の定数（平成17年版行政機構図のデータに一定の按分を行い、各県単位で算出）、(地方) 平成16年地方公務員給与実態調査、地方議会議員数：平成16年地方公務員給与実態調査

区域例－3（13道州）



(注)

- 1 道州の区域については様々な考え方があり得る。ここで示した区域例は、各府省の地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠したものである。
- 2 東京圏に係る道州の区域については、東京都の区域のみをもって一の道州とすることも考えられる。

道州	人口 (人)	面積 (km ²)	総生産 (百万円)	一人当たり 税収 (万円)	一人当たり 所得 (万円)	市町村数		公務員数				地方議会議員数			
						指定都市等 (数)	市町村等 (数)	国 (人)	都道府県 (人)	市町村等 (人)	都道府県 (人)	市町村等 (人)			
北海道	5,827,424	83,455	19,635,630	60.60	258	180	3	179,796	17,623	82,134	80,039	3,192	106	3,084	
北東北	3,967,136	35,948	12,537,893	42.76	237	100	3	134,828	8,035	68,566	58,227	3,250	144	3,106	
南東北	5,667,330	28,039	20,173,697	52.57	260	132	4	166,690	11,148	81,534	74,008	3,434	163	3,271	
北関東	10,265,220	35,233	54,351,230	55.35	279	268	12	368,781	18,828	182,211	165,944	7,231	322	6,909	
南関東	28,302,494	13,716	133,818,971	81.12	343	159	35	631,524	39,990	330,552	260,982	5,303	366	4,937	
東海	(東京以外)	(15,731,500)	(11,613)	(51,976,086)	(61.61)	(299)	(120)	(12)	(331,277)	(20,806)	(155,141)	(155,530)	(3,512)	(241)	(3,271)
(東京)	(12,570,904)	(2,102)	(81,842,885)	(105.53)	(397)	(39)	(23)	(300,247)	(19,384)	(175,411)	(105,452)	(1,791)	(125)	(1,666)	
北陸	5,538,561	22,115	21,374,285	54.24	285	86	4	170,810	11,252	85,665	73,873	3,397	187	3,210	
東海	15,021,348	28,423	63,800,620	67.03	319	177	12	361,187	21,882	165,738	173,567	5,174	279	4,895	
関西	20,892,685	27,173	79,066,004	60.40	286	207	21	527,291	31,401	240,829	255,061	5,539	398	5,143	
中国	7,875,475	31,813	28,293,382	52.19	273	114	7	219,839	15,630	108,152	96,057	4,411	246	4,165	
四国	4,086,270	18,789	13,393,067	49.77	251	98	3	135,016	9,176	69,666	56,174	3,018	172	2,844	
北九州	8,603,745	17,182	28,810,088	50.20	254	133	6	218,413	17,165	110,543	90,705	4,280	221	4,059	
南九州	4,748,277	22,727	14,427,403	42.27	240	128	3	140,073	8,950	71,281	59,832	3,521	148	3,373	
沖縄	1,360,830	2,274	3,500,063	36.19	200	41	0	43,407	4,253	23,975	15,179	885	46	839	
全国	127,756,815	366,888	493,182,433	61.08	291	1,821	113	3,295,655	215,131	1,620,876	1,459,648	52,633	2,798	49,835	

(出典) 人口：国勢調査（平成17年）、面積：全国都道府県市区町村別面積調（平成16年）、総生産：県民経済計算（平成14年度）における県内総生産、一人当たり税収：地方税・国税合計（平成15年度決算ベース、国税については一定の按分を行い算出）を人口で割ったもの、一人当たり所得：県民経済計算（平成14年度）における県民所得を人口で割ったもの、市町村数：平成18年3月31日現在における市町村の数、指定都市等：指定都市、中核市、特例市、特別区の数、公務員数：(国) 国の地方支分部局の定数（平成17年版行政機構図のデータに一定の按分を行い、各県単位で算出）、(地方) 平成16年地方公務員給与実態調査、地方議会議員数：平成16年地方公務員給与実態調査

参考資料 7 自由民主党の道州制案

道州制基本法案（骨子案）

自由民主党
道州制推進本部
平成24年9月6日

前文

第1 総則

1 目的

この法律は、道州制の導入の在り方について具体的な検討に着手するため、当該検討の基本的方向及び手続を定めるとともに、必要な法制の整備について定めることを目的とする。

2 定義

① 道州

「道州」は、道又は州をその名称の一部とし、都道府県の区域より広い区域において設置され、広域事務（国から移譲された事務をいう。）及び都道府県から承継した事務を処理する広域的な地方公共団体である。

② 基礎自治体

「基礎自治体」は、市町村の区域を基礎として設置され、従来の市町村の事務及び都道府県から承継した事務を処理する基礎的な地方公共団体である。

③ 道州制

「道州制」は、道州及び基礎自治体で構成される地方自治制度である。

3 基本理念

道州制は、次に掲げる事項を基本理念として導入されなければならない。

- ① 国の役割及び機能の改革の方向性を明らかにすること。
- ② 中央集権体制を見直し、国と地方の役割分担を踏まえ、道州及び基礎自治体を中心とする地方分権体制を構築すること。
- ③ 国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図ること。
- ④ ③に規定する事務以外の国の事務については、国から道州へ広く権限を移譲し、道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を持つ地域経営の主体として構築すること。

- ⑤ 基礎自治体は、住民に身近な地方公共団体として、従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務について自ら考え、自ら実践できる地域完結性を有する主体として構築すること。
- ⑥ 国及び地方の組織を簡素化し、国、地方を通じた徹底した行政改革を行うこと。
- ⑦ 東京一極集中を是正し、多様で活力ある地方経済圏を創出し得るようにすること。

4 道州制の基本的な方向

道州制は、次に掲げる基本的な方向に沿って制度化されなければならない。

- ① 都道府県を廃止し、全国の区域を分けて道州を設置する。都の在り方については、道州制国民会議において、その首都としての機能の観点から総合的に検討するものとする。
- ② 道州は、広域的な地方公共団体とし、3③に規定する事務を除き、国から道州へ大幅に事務を移譲させて、広域事務を処理するとともに、一部都道府県から承継した事務を処理する。
- ③ 基礎自治体は、市町村の区域を基礎として編成し、従来の市町村の事務を処理するとともに、住民に身近な事務は都道府県から基礎自治体へ大幅に承継させて、当該事務を処理する。基礎自治体においては、従来の市町村の区域において、地域コミュニティが維持、発展できるよう、制度的配慮を行う。
- ④ 道州及び基礎自治体の長及び議会の議員は、住民が直接選挙する。
- ⑤ 道州の事務に関する国の立法は必要最小限のものに限定するとともに、道州の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう道州の立法権限の拡大、強化を図る。
- ⑥ 国の行政機関は整理合理化するとともに、道州及び基礎自治体の事務に関する国の関与は極力縮小する。
- ⑦ 道州及び基礎自治体の事務を適切に処理するため、道州及び基礎自治体に必要な税源を付与するとともに、税源の偏在を是正するため必要な財政調整制度を設ける。

第2 道州制推進本部

1 設置

内閣に、道州制推進本部（以下「本部」という。）を置く。

2 所掌事務

本部は、次に掲げる事務をつかさどる。

- ① 道州制に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務
- ② 道州制に関する施策の実施の推進に関する事務
- ③ ①及び②に掲げるもののほか、法令の規定により本部に属する事務

3 組織

本部は、道州制推進本部長、道州制推進副本部長及び道州制推進本部員をもって

組織する。

4 道州制推進本部長

- ① 本部の長は、道州制推進本部長（以下「本部長」という。）とし、内閣総理大臣をもって充てる。
- ② 本部長は、本部の事務を総括し、所部の職員を指揮監督する。

5 道州制推進副本部長

- ① 本部に、道州制推進副本部長（以下「副本部長」という。）を置き、国務大臣をもって充てる。
- ② 副本部長は、本部長の職務を助ける。

6 道州制推進本部員

- ① 本部に、道州制推進本部員（以下「本部員」という。）を置く。
- ② 本部員は、本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣をもって充てる。

7 事務局

- ① 本部の事務を処理させるため、本部に事務局を置く。
- ② 事務局に、事務局長のほか、所要の職員を置く。
- ③ 事務局長は、本部長の命を受けて、局務を掌理する。

8 主任の大臣

本部に係る事項については、内閣法にいう主任の大臣は、内閣総理大臣とする。

第3 道州制国民会議

1 設置

内閣府に、道州制国民会議を置く。

2 所掌事務

道州制国民会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- ① 内閣総理大臣の諮問に応じて道州制に関する重要事項を調査審議すること。
- ② ①に規定する重要事項に関し、内閣総理大臣に意見を述べること。
- ③ ①及び②に掲げるもののほか、法令の規定によりその権限に属する事務

3 諮問

- ① 内閣総理大臣は、次に掲げる事項については、道州制国民会議に諮問しなければならない。
 - ア 道州の区割り、事務所の所在地その他道州の設置に関すること。
 - イ 国、道州及び基礎自治体の事務分担に関すること。
 - ウ 国の機構の再編並びに国の道州及び基礎自治体への関与の在り方に関すること。
 - エ 国、道州及び基礎自治体の立法権限及びその相互関係に関すること。
 - オ 道州及び基礎自治体の税制その他の財政制度並びに財政調整制度に関すること。

カ 道州及び基礎自治体の公務員制度並びに道州制の導入に伴う公務員の身分の変更等に関すること。

キ 道州及び基礎自治体の議会の在り方並びに長と議会の関係に関すること。

ク 基礎自治体の名称、規模及び編成の在り方並びに基礎自治体における地域コミュニティに関すること。

ケ 道州及び基礎自治体の組織に関すること。

コ 首都及び大都市の在り方に関すること。

サ 道州制の導入に関する国の法制の整備に関すること。

シ 都道府県の事務の道州及び基礎自治体への承継手続その他の道州制の導入に伴い検討が必要な事項に関すること。

- ② 道州制国民会議は、道州制に関する重要事項について調査審議を行うため必要があると認めるときは、都道府県及び市町村の意見を聴くものとする。

4 答申

道州制国民会議は、3の諮問を受けた場合には、3年以内に答申しなければならない。

5 中間報告

内閣総理大臣は、3の諮問事項について必要があるときは、道州制国民会議に対し、中間報告を求めることができる。

6 国会への報告

内閣総理大臣は、道州制国民会議から5の中間報告及び3の諮問に対する答申を受けたときは、これを国会に報告するものとする。

7 組織

- ① 道州制国民会議は、委員30人以内で組織する。
- ② 委員は、国会議員、地方公共団体の長及び議会の議員並びに優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。
- ③ 委員（国会議員を除く。）の任命については、両議院の同意を得なければならない。
- ④ 委員の任期は、3年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- ⑤ 委員は、再任されることができる。
- ⑥ 委員は、非常勤とする。

8 会長及び会長代理

- ① 道州制国民会議に会長及び会長代理1人を置き、委員の互選によってこれを定める。
- ② 会長は、会務を総理する。

- ③ 会長代理は、会長を補佐し、会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

9 専門委員

道州制国民会議に、専門の事項を調査審議するため必要があるときは、専門委員を置くことができる。

10 部会

会長は、必要に応じ、道州制国民会議に部会を置き、その所掌事務を分掌させることができる。

11 事務局

- ① 道州制国民会議の事務を処理させるため、道州制国民会議に事務局を置く。
- ② 事務局に、事務局長のほか、所要の職員を置く。
- ③ 事務局長は、会長の命を受けて、局務を掌理する。

12 設置期限

道州制国民会議は、4の答申をした日から起算して6月を経過する日まで置かれるものとする。

第4 法制の整備

政府は、道州制国民会議の第3 4の答申があったときは、当該答申に基づき、2年を目途に必要な法制の整備を実施しなければならない。

第5 その他

- ① この法律に定めるもののほか、本部及び道州制国民会議に関し必要な事項は、政令で定める。
- ② 道州制国民会議が設置されている間、地方制度調査会の所掌から道州制国民会議の所掌に属するものを除くものとする。

出所：自由民主党 道州制推進本部ホームページ

<https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/118427.html>

道州制のイメージ

平成24年6月19日
道州制推進本部
道州制基本法小委員会

1. 組織

- ・ 全国に10程度の道州を設置する。
- ・ 都道府県は、廃止する。
- ・ 基礎自治体は、現状を基本とする。（自主合併は、妨げない）
- ・ 基礎自治体の権能を補完する必要がある小規模な基礎自治体については、道州が地方機関を設置して、その事務を支援するなどの仕組みを設けることができるようにする。
- ・ 東京及び政令市の在り方は、検討する。

2. 権限

- ・ 「国の関与」等をできるだけ廃し、二重・三重行政をなくす。
- ・ 国は、国家の存立に関すること、全国的に統一的定めが必要なこと等を行い、機能を集約・強化する。
- ・ 道州は、道州内に関することを行うとともに、このことに関し、道州法を制定できる。ただし、国の権限に属することは除くとともに、基礎自治体の能力に応じ、事務・権限を移譲する。
- ・ 基礎自治体は、その能力に応じて事務・権限を担い、立法することができる。

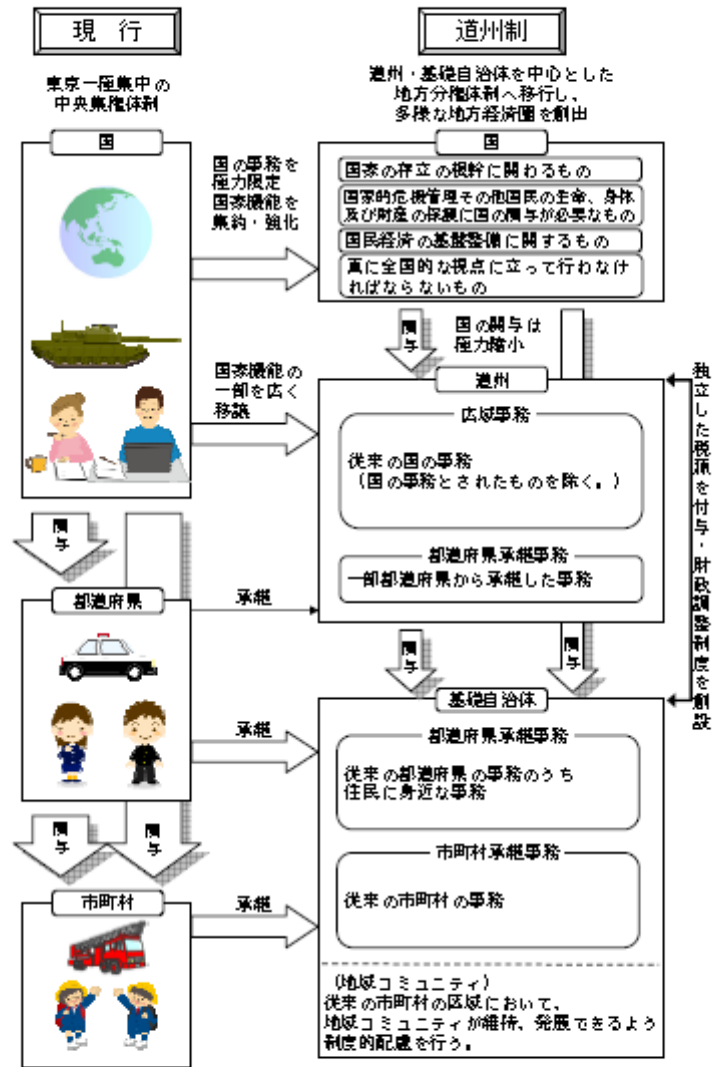
3. 首長・議会

- ・ 議会は、現行の都道府県の区域以下の選挙区から選出された議員で構成する。
- ・ 定数については、従来の「市町村合併」時の方式を参考にする。
- ・ 首長は、住民の直接選挙で選出される。
- ・ 首長の多選制限や議会権限の強化策を検討する。

4. 税・財政制度

- ・ 国・地方の役割分担に応じて制度設計するが、中央政府に依存しない税・財源とする。
- ・ 財政調整制度を設ける。
- ・ 現在の国と地方の債務の処理について検討する。
- ・ 現在の知的・社会的インフラ整備状況の格差是正策を検討する。

出所：自由民主党 道州制推進本部ホームページ
<https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/118427.html>



出所：自由民主党 道州制推進本部ホームページ
 <https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/118427.html>

参考資料 8 広域連携の運営推移

			1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
組織的協力	広域連合	設置数	0	1	14	66	79	82	63	111	115	115
		事務件数	0	2	62	300	394	371	310	380	505	515
	一部事務組合	設置数	2,830	2,818	2,770	2,630	2,544	2,438	1,791	1,664	1,572	1,546
		事務件数	5,565	5,615	5,708	5,516	5,390	5,205	3,855	3,706	3,779	3,791
	地方開発事業団	設置数	11	10	9	6	4	1	1	1	1	1
		事務件数	19	15	14	11	5	2	1	1	2	2
機能的協力	協議会	設置数	400	384	283	385	437	914	281	284	216	191
		事務件数	474	407	396	393	504	977	321	331	252	255
	機関等の共同設置	設置数	216	210	210	467	477	463	404	407	395	400
		事務件数	221	211	212	469	477	463	408	413	395	416
	事務の委託	設置数	5,233	5,257	6,039	6,114	8,236	8,715	5,036	5,109	5,264	5,668
		事務件数	5,440	5,423	6,241	6,572	8,236	8,715	5,036	5,109	5,264	5,668
計	設置数	8,690	8,680	9,325	9,668	11,777	12,613	7,576	7,576	7,563	7,921	
	事務件数	11,719	11,673	12,633	13,261	15,006	15,733	9,931	9,940	10,197	10,647	

出所：総務省の調査結果を基に作成

参考資料 9 滋賀県内の一部事務組合

(2013年4月1日現在)

組合の名称	共同処理する事務	構成団体
滋賀県市町村職員退職手当組合	退職手当の支給および負担金納入事務	栗東市、甲賀市、野洲市、湖南市、高島市、米原市、日野町、竜王町、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町、12 一部事務組合、滋賀県後期高齢者医療広域連合
公立甲賀病院組合	病院施設、介護サービス	甲賀市、湖南市
彦根市犬上郡営林組合	山林の管理、木材製材	豊郷町、甲良町、多賀町、彦根市
彦根市、米原市山林組合	財産区 of 山林管理	彦根市、米原市
大滝山林組合	財産区および共有山林の管理	豊郷町、甲良町、多賀町、彦根市
彦根市、米原市造林組合	山林の造林経営	彦根市、米原市
長浜水道企業団	上水道施設（簡易水道含む）	長浜市、米原市
湖北広域行政事務センター	し尿処理施設、ごみ処理施設、火葬場	長浜市、米原市
滋賀県市町村交通災害共済組合	交通災害共済事務	県内全市町
八日市布引ライフ組合	し尿・汚泥処理施設、火葬場	近江八幡市、東近江市、竜王町、日野町
滋賀県市町村議会議員公務災害補償等組合	市町村議会議員の公務災害等補償事務	甲賀市、野洲市、高島市、日野町、竜王町、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町
中部清掃組合	ごみ処理施設	近江八幡市、東近江市、日野町、竜王町
東近江行政組合	ふるさと市町村圏計画の策定・連絡調整、地方拠点都市地域整備、消防事務、休日急患診療所、地域医療支援センターの建築・管理	近江八幡市、東近江市、日野町、竜王町、愛荘町
甲賀広域行政組合	滞納整理事務、し尿・ごみ処理施設、消防事務、火薬類	甲賀市、湖南市
湖東広域衛生管理組合	し尿処理・可燃ごみ処理、障害児通所支援、乳幼児発達相談指導事業、障害者総合支援法市町村審査会	東近江市、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町
愛知郡広域行政組合	不燃ごみ処理、上水道事業、休日夜間診療所、火葬場	東近江市、愛荘町
守山野洲行政事務組合	火葬場・葬祭場	守山市、野洲市
湖南広域行政組合	し尿処理施設、消防事務、防災・国民保護、火薬類、第二次救急医療、休日急病診療所	草津市、守山市、栗東市、野洲市
彦根愛知犬上広域行政組合	火葬場、最終処分場、新ごみ処理施設整備	彦根市、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町
滋賀県市町村職員研修センター	市町村の職員研修	県内全市町
湖北地域消防組合	消防事務	長浜市、米原市

出所：滋賀県のホームページを基に作成

参考資料 10 広域連携についての調査結果

		名称	担当課	構成団体名	概要	備考
1	広域連合	滋賀県後期高齢者医療広域連合	保険年金課	県内全市町	滋賀県内に居住する75歳以上の方(65歳以上で一定程度の障害がある方を含む。)の医療保険制度に関する事務	
2	一部事務組合	湖南広域行政組合	企画調整課 予算調整課 ごみ減量推進課 健康増進課 危機管理課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	し尿処理施設、消防事務、防災・国民保護、火薬類、休日急病診療所、第二次救急医療の共同処理	
3	一部事務組合	滋賀県市町村職員研修センター	職員課	県内全市町	県内市町職員の研修	
4	一部事務組合	滋賀県市町村交通災害共済組合	交通政策課	県内全市町	交通災害共済事務	
5	法定協議会	琵琶湖流域下水道協議会	下水道課	滋賀県、大津市、彦根市、長浜市、近江八幡市、草津市、守山市、栗東市、甲賀市、野洲市、湖南市、高島市、東近江市、米原市、日野町、竜王町、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町	地方自治法第252条の2第1項の規定により、琵琶湖流域下水道事業の運営計画を策定するとともに相互に連絡調整を行うことを目的としている。	
6		湖南総合調整協議会	企画調整課	滋賀県、草津市、栗東市、守山市、野洲市	広域的な課題について総合的に協議、調整することにより、相互の連携を強化し、もって湖南地域の飛躍的な発展と住民福祉の向上を実現することを目的としている。	
7		湖南地域グループウェア共同化連絡協議会	情報政策課	草津市、栗東市、守山市、野洲市、湖南市	湖南地域5市によるグループウェア等のシステムの共同利用について協議している。	
8		草津栗東防犯自治会	危機管理課	草津市、栗東市、草津警察署	草津警察署管内の市民を以って構成し、防犯活動の実践体として郷土およびその職域を犯罪から守るため民間の自主防犯体制を確立して、警察との連携により犯罪の予防に協力することにより明朗な地域社会をつくることを目的としている。	
9		草津・栗東暴力団追放運動連絡会	危機管理課	草津市、栗東市、草津警察署	草津市・栗東市の地域住民および各種団体が一体となって、関係機関と連携しつつ暴力団追放運動を効果的に推進し、明るく住みよい地域社会をつくることを目的としている。	
10		災害協定	危機管理課	近畿地方整備局、地方公共団体(37団体)、民間事業所等(25事業所)	地震や風水害等の大規模災害が発生した時に必要となる物資、重機、各種資機材や人員などを確保することにより、円滑な応急・復旧活動を迅速に実施できる支援体制づくりの一環として災害支援に関する協定を締結している。	
11		湖南四市入札制度検討会議	契約検査課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	年1-2回 意見交換会を行っている。	
12		滋賀県土地評価協議会(湖南地区分科会)	税務課	草津市、栗東市、守山市、野洲市 不動産鑑定士	土地の鑑定価格の調整のために開催している。 滋賀県土地評価協議会内の組織で、県内に7分科会が設置されている。滋賀県土地評価協議会の構成員は、各分科会の幹事市、国税局、滋賀県、不動産鑑定士。	

	名称	担当課	構成団体名	概要	備考
13	滋賀県地方税務協議会・滋賀地方税滞納整理機構本部会議	納税課	県、全市町	地方税の賦課徴収に関する新たな取組や連携方を協議・実践している。	
14	滋賀地方税滞納整理機構	納税課	県、全市町	地方税の滞納額の縮減と税務職員の徴集技術の向上に向けて連携を行っている。	
15	これからの地方自治を考える会	まちづくり協働課	県内全市町	滋賀県が県内全市町を対象に研修を実施している。	
16	滋賀県市町人権問題連絡会	人権政策課	県内全市町	人権問題に関する政策について、連携のための情報交換を行っている。	
17	湖南地域環境協議会	環境課 ごみ減量推進課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	湖南地域の公害防止ならびに環境衛生行政の推進を図り、良好な生活環境の確保に努めることを目的としている。	
18	滋賀県戸籍住民基本台帳事務協議会	市民課	滋賀県、全市町	法令の研究、事務の改善を図るとともに、関係市町間の連絡を密にし、当該事務の円滑な運営を目的としている。 大津地方法務局直轄並びに同支局管内を単位とする支会が置かれ、支会単位でも会議がある。(草津市は湖西支会、大津市、草津市、栗東市、守山市、野洲市、高島市)	
19	湖南地区消費者行政連絡協議会	消費生活センター	草津市、栗東市、守山市、野洲市	会員の連絡調整、湖南地区の消費者行政向上の啓発及び協力を図ることを目的としている。	
20	滋賀県廃棄物適正管理協議会	ごみ減量推進課	滋賀県、県市町、一部事務組合	市町が廃棄物処理対策に関する知識、見識を深めることにより、廃棄物の適正な処理および資源の有効利用の促進を図り、もって地域住民の生活環境の向上に寄与することを目的としている。	
21	地域ごみ対策会議	ごみ減量推進課	滋賀県、草津市、栗東市、守山市、野洲市	産業廃棄物の不法投棄および散在性ごみ等について地域の状況に応じた対策を検討している。	
22	湖南四市福祉担当部長会議	健康福祉部 こども家庭部	草津市、栗東市、守山市、野洲市	年4回、福祉担当部長間の意見交換を行っている。	
23	湖南地域障害児・者サービス調整会議	障害福祉課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	5つの部会を設け、それぞれの課題解決に向けた検討や調整を行っている。	
24	湖南地域広域圏福祉事業	障害福祉課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	びわこ学園生活介護施設「たいよう」運営補助事業、湖南地域24時間対応型利用制度支援事業、湖南地域・地域活動支援センター事業について、4市が委託している。	
25	湖南地域障害者働き暮らし応援センター「りらく」運営補助事業	障害福祉課	滋賀県、草津市、栗東市、守山市、野洲市	県と4市が広域事業として事業費の補助を行っている。	

	名称	担当課	構成団体名	概要	備考
26	緊急一時保護事業	障害福祉課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	被虐待者を一時保護するための居室の確保について、4市が委託している。	
27	管内救急医療担当課長会議	健康増進課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	二次保健医療圏での救急医療体制等について協議を行っている。	
28	湖南地域自殺対策連絡協議会	健康増進課	草津市、栗東市、守山市、野洲市、医療機関、警察、消防、弁護士、ハローワーク、自助グループ等	湖南地域における自殺予防を効果的に実施するために、関係者が自殺対策についての情報を共有し、連携した取り組みを行っている。	
29	市町・保健所精神保健福祉主管課長会議	健康増進課	県内市町、精神保健福祉センター	県内の精神保健担当課長の会議。	
30	湖南救急医療連絡協議会	健康増進課	2医師会、救急告示病院、医大、草津市、栗東市、守山市、野洲市	複雑多様化する救急医療の円滑化と救急医療情報の交換および社会要請に応える救急業務のあり方について、調査、研究、提言を行い、湖南地域の救急医療体制の充実を図ることを目的としている。	
31	(二次救急)構成4市保健担当課長会議	健康増進課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	二次救急体制について、協議、調整を行っている。	
32	二次救急輪番病院長会議	健康増進課	病院長会・事務長、草津市、栗東市、守山市、野洲市	滋賀県保健医療計画に基づき、二次保健医療圏ごとに、入院治療を必要とする医療を救急告示病院で行う二次救急体制について、病院群輪番制(当番病院を定めて休日、夜間の救急医療に当たる方式)で行うための調整を行っている。	
33	地域医療連携病院運営委員会	健康増進課	2医師会、保健所、連携診療所代表等	草津総合病院が、地域医療連携を進めるうえで、診療所や開放型病床登録医からの要請を適切に対応し、地域における医療の確保を行っている。	
34	湖南地域緊急通報システム事業	長寿福祉課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	緊急通報システムの運用を湖南広域行政組合に委託している。	
35	青年後見制度利用支援事業	長寿福祉課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	成年後見制度の相談・申立支援をNPOに委託している。	
36	湖南・甲賀地域包括支援センター連絡会議	地域包括支援センター	草津市、栗東市、守山市、野洲市、湖南市、甲賀市、南部健康福祉事務所、甲賀健康福祉事務所	地域包括支援センターの運営等についての勉強会、情報交換を行っている。	

		名称	担当課	構成団体名	概要	備考
37		滋賀県国民健康保険団体連合会	介護保険課 保険年金課	滋賀県内の保険者	以下の業務を行っている。 1 保険者の事務の共同処理 2 診療報酬(国民健康保険・後期高齢者医療・福祉医療費)の審査支払 3 特定健康診査・特定保健指導に関する事業 4 国民健康保険運営資金の融資 5 保健事業 6 各種調査・研究・広報・研修 7 後期高齢者医療に関する事務 8 介護保険関係 ・介護給付費等の審査支払 ・介護サービスにかかる苦情処理 9 障害者自立支援関係の審査支払 10 保険料等の特別徴収に係る経由事務 11 健康保険の保険者からの委託を受けて行う事務	
38		湖南圏域国民健康保険連絡協議会	保険年金課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	国民健康保険事業、福祉医療事業および後期高齢者医療事業に係る関係者の連絡調整を図り、事業の健全な運営と円滑な執行を確保することを目的としている。	
39		南びわ湖観光推進協議会	商業観光課	びわ湖大津志賀観光振興協議会、湖南地域観光振興協議会、甲賀広域観光振興協議会	南びわ湖地域への誘客促進を図るため、各観光振興協議会が連携して観光振興事業を実施している。	
40		湖南地域観光振興協議会	商業観光課	草津市観光物産協会、守山市観光物産協会、栗東市観光物産協会、野洲市観光物産協会、草津市、栗東市、守山市、野洲市、草津商工会議所、守山商工会議所、栗東市商工会、野洲市商工会	湖南地域の観光と関連産業の発展に寄与することを目的としている。	
41		湖南就労サポートセンター	産業労政課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	4市の負担金により運営を行っている。 4市へ求人情報の提供や就労支援相談員に対する研修会等を開催している。	
42		湖南地域農業センター	農林水産課	滋賀県、JA、草津市、栗東市、守山市、野洲市	担い手の確保、育成を行っている。また、特産物の生産振興と地産地消を推進し、地域の活性化を図っている。	
43		大津・湖南地域地産地消推進連絡会議	農林水産課	滋賀県、JA、大津市、草津市、栗東市、守山市、野洲市	農産物の地産地消の推進のため、情報交換や研修を行っている。	
44		大津・湖南都市計画推進連絡協議会	都市計画課	大津市、草津市、栗東市、守山市、野洲市、湖南市	大津市及び5市における都市計画事業を円滑に推進するため、相互間の連絡調整を図り、必要な調査、研究を行うことを目的としている。	

		名称	担当課	構成団体名	概要	備考
45		びわこ大津草津景観推進協議会	景観課	大津市、草津市	琵琶湖の対岸に位置する大津市と草津市が、琵琶湖や旧東海道でつながる景観やまちなみについて、その保全と新たな創造に取り組み、いっそう愛着と魅力あるものとして未来につなげていく施策を円滑に推進し、より良い景観形成に資するため、連絡調整を行うことを目的とする。	
46		草津栗東地区交通対策協議会	交通政策課	草津市、栗東市、草津・栗東交通安全協会、立命館、南部土木事務所、草津・栗東安全運転管理者協会、草津市自治連合会、栗東市自治連合会、草津警察署	滋賀県交通対策協議会の実践機関として、具体的な交通対策をはかることを目的としている。	
47		湖南地区開発指導事務連絡協議会	開発調整課	草津市、栗東市、守山市、野洲市、湖南市	会員相互の事務連絡を密にし、開発指導事務の適切な運用を図ることを目的としている。	
48		滋賀県湖南土木協会	道路課 ※	滋賀県、草津市、栗東市、守山市、野洲市	土木に関する諸般の事項を考究し、土木事業の促進および公共土木施設の改善を図り、災害の防止軽減を期するとともに、これら関係機関の連絡を図ることを目的とする。	※平成26年度より担当課を都市計画課に変更
49		滋賀県河港・砂防協会	河川課	滋賀県、全市町	滋賀県内河川・港湾及び砂防事業に関する諸般の事項を考究し、事業の促進完成を図り、災害の防止軽減を期するとともに、これら関係者の連絡親睦を図ることを目的とする。	
50		瀬田川・野洲川水防連絡会	河川課	滋賀県、滋賀県警本部、大津市、草津市、栗東市、守山市、野洲市、湖南市、大原貯水池土地改良区、野洲川土地改良区、彦根地方気象台、琵琶湖河川事務所	瀬田川、野洲川の水防について、警戒警報の発令を行い、訓練を実施する。	
51		公共料金等暴力対策協議会	住宅課、上下水道総務課	草津市、栗東市、関西電力、大阪ガス、NTT	公共料金の回収および、これに付随する業務にともなう不法事案を防止し、公共事業の円滑な運営を図ることを目的としている。	
52		滋賀県居住支援協議会	住宅課	滋賀県、全市町	住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律に基づき、住宅確保要配慮者または民間賃貸住宅の賃貸人に対する情報の提供等の支援、その他の住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進に関し、必要な措置について協議することにより、住宅確保要配慮者に対する民間賃貸住宅の供給の促進を図り、もって、滋賀県における豊かで住みやすい地域づくりと社会福祉の増進に寄与することを目的とする。	
53		市町住宅施策担当者会議	住宅課	滋賀県、全市町	県下市町相互の連絡調整を図り、住宅管理の諸問題に関する意見交換を行うことを目的としている。	
54		滋賀県営繕主務者会議	建築課	滋賀県、大津市、草津市、栗東市、守山市、野洲市、彦根市、長浜市、近江八幡市、東近江市、甲賀市、高島市、米原市	滋賀県内官公庁の営繕業務担当課担当者相互の協力により、建築に関する技術の交流、理解をはかり、営繕業務の向上に寄与することを目的としている。	

	名称	担当課	構成団体名	概要	備考
55	滋賀県特定行政庁連絡会議	建築課	滋賀県内の特定行政庁	県下特定行政庁の相互の連絡調整を図り、建築行政推進及び適正な運用を図ることを目的としている。	
56	滋賀県建築主事会議	建築課	滋賀県内の特定行政庁の主事	県下特定行政庁の建築主事の相互の連絡調整を図り、建築行政の適正で円滑な運用を図ることを目的としている。	
57	滋賀県建築行政担当者会議	建築課	滋賀県内の特定行政庁	県下特定行政庁の建築行政担当者相互の連絡調整及び、建築行政の適正で円滑な運用を図り、活担当者の資質の向上を図ることを目的としている。	
58	滋賀県南部上水道用水受水市連絡協議会	上下水道総務課	滋賀県、近江八幡市、草津市、守山市、栗東市、甲賀市、野洲市、湖南市、東近江市、日野町、竜王町	滋賀県南部上水道用水受水事業を円滑に推進するため、必要な調整、研究及び関係機関との協議を行い、且つ関係し相互の連絡調整を図ることを目的としている。	
59	琵琶湖湖南中部地域下水道推進連絡協議会	下水道課	滋賀県、大津市、近江八幡市、草津市、守山市、栗東市、甲賀市、野洲市、湖南市、東近江市、日野町、竜王町	湖南中部流域下水道事業の推進と湖南中部浄化センターの運営について連絡協議している。	
60	琵琶湖流域下水道湖南中部浄化センター運営協議会	下水道課	滋賀県、大津市、近江八幡市、草津市、守山市、栗東市、甲賀市、野洲市、湖南市、東近江市、日野町、竜王町	湖南中部浄化センターの運営について連絡協議している。	
61	琵琶湖流域下水道湖南中部浄化センター運営協議会 矢橋帰帆等島部会	下水道課	滋賀県、草津市、地元自治会	湖南中部浄化センターの運営について連絡協議している。	
62	滋賀県浄化槽設置推進協議会	下水道課	大津市、彦根市、長浜市、近江八幡市、草津市、守山市、栗東市、甲賀市、野洲市、湖南市、高島市、東近江市、米原市、日野町、竜王町、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町	浄化槽の設置を推進し、維持管理の適正化を図ることを目的としている。	
63	湖南地区会計管理者連絡協議会	会計課	草津市、栗東市、守山市、野洲市	年1回、勉強会	
64	滋賀県社会教育研究会	生涯学習課	県内全市町	市町における社会教育振興のために必要な研究、調査および関係機関との連絡調整をはかり会員相互の研修を深めることを目的としている。	
65	滋賀県公共図書館協議会	図書館	滋賀県、県内全市町	滋賀県の公共図書館事業の振興及び相互間の協力をはかることを目的としている。	
66	湖南地区監査委員会	監査委員事務局	監査委員(草津市、守山市、栗東市、野洲市、湖南広域行政組合)	監査に関する調査研究、研修会の開催等を行っている。	

※ この調査は、各課への聞き取り調査に基づき取りまとめたものについて、各課に照会したものである。

参考資料 11 共同処理を実施する上での問題点

共同処理の方式	実施市町村数	課題がある	共同処理の問題点（複数回答可）					特に課題はない
			迅速な意思決定が困難である	構成団体の意見が反映されにくい	責任の所在が不明確である	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	その他	
協議会	664	174 <26.2%>	149 (85.6%)	61 (35.1%)	32 (18.4%)	14 (8.0%)	15 (8.6%)	490 <73.8%>
機関等の共同設置	708	109 <15.4%>	74 (67.9%)	28 (25.7%)	21 (19.3%)	14 (12.8%)	16 (14.7%)	599 <84.6%>
事務の委託	1,106	145 <13.1%>	69 (47.6%)	56 (38.6%)	22 (15.2%)	27 (18.6%)	24 (16.6%)	961 <86.9%>
一部事務組合	1,623	526 <32.4%>	413 (78.5%)	218 (41.4%)	79 (15.0%)	61 (11.6%)	49 (9.3%)	1,097 <67.6%>
広域連合	1,578	412 <26.1%>	271 (65.8%)	176 (42.7%)	102 (24.8%)	41 (10.0%)	43 (10.4%)	1,166 <73.9%>

※「課題がある」「特に課題はない」の<>内は、実施市町村数に対する割合

※「共同処理の問題点」の（ ）内は、「課題がある」とした市町村数に対する割合

※全市町村（政令市を除く1,699団体）を対象に市町村における事務処理の現状や今後のあり方について調査を実施。（平成24年12月31日現在）

出所：総務省「市町村における事務処理のあり方に関する調査について」<http://www.soumu.go.jp/main_content/000210436.pdf>

参考資料 12 広域連携で取り組む事業の抽出

区分 方式	機能的協力			組織的協力	
	地方自治法上の協議会	機関等の共同設置	事務の委託	一部事務組合	広域連合
設置件数(2012)	191	400	5,668	1,546	115
総務省の調査(2012)に基づく代表的な事務	<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・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)
総務省の研究会(2009)による、今後活用が見込まれる事務	<ul style="list-style-type: none"> ①管理執行協議会 ・消防通信指令 ・職員研修 ・広域観光 ・コールセンター ・電算システムの運営 ②連絡調整協議会・計画作成(策定)協議会 ・環境対策 ・防災対策 ・交通政策 ・広域観光 	<ul style="list-style-type: none"> ・介護保険認定審査会 ・障害区分認定審査会 ・公平委員会 ・情報公開審査会等の不服審査会 ・建築主事 ・指導主事 ・社会教育主事 ・保健所 ・消費生活センター ・配偶者暴力相談支援センター ・滞納整理機関 ・東京事務所 ・統計調査事務 ・土木設計、積算事務 ・権限移譲に伴う事務 	<ul style="list-style-type: none"> ・公平委員会 ・ごみ処理 ・消防 ・救急 ・火葬場・斎場 ・公営競技の場外発売 ・住民票の写し等の交付等の窓口業務 		
特徴的な先行事例					<ul style="list-style-type: none"> ・教育委員会 ・職員研修(県と市町の広域連合)
検討事務	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 		<ul style="list-style-type: none"> ・介護保険 ・上水道 ・職員研修所 ・(火葬場) ・(ごみ処理施設) 	

参考資料 13 今後広域連携が考えられる事務についての検討結果

	事 務	制 度 ・ し く み	現 状 等	備 考
1	電算システムの運営	湖南地域グループウェア共同化連絡協議会	協議会を設けて5市(草津市、栗東市、守山市、野洲市、湖南市)でグループウェアの共同化を始めた。 将来は基幹システムも共同化する方向で協議している。 システムの共同化がこの分野の流れとしてあり、共同の調達によるコストの低減を狙っている。 また、関連する業務(帳票の印刷・封入封緘等)のアウトソーシングも視野に入れながら共同化に向け取り組みを進める。	
2	広域環境対策	湖南地域環境協議会	公害について、現在の協議会で協議している。 草津市は、他市にはない取り組みを多く行っており、特に環境教育に重点を置いている。 環境の規制基準は各市独自の考え方があるので、統一するのは難しい。	
3	広域防災対策	湖南広域行政組合規約 滋賀県広域消防相互応援協定 災害協定(近畿地方整備局、地方公共団体(37団体)、民間事業所等(47事業所))	消防等を一部事務組合で処理している。 湖南広域行政組合の担当課長会議および担当部長会議で広域消防について協議している。	
4	広域交通政策		草津市と栗東市のコミュニティバスの路線統一については、両市の協議会等でそれぞれが協議し実施された。 県が「滋賀交通ビジョン」を取りまとめた。 総合交通戦略協議会において広域交通政策について協議している。	
5	広域観光	南びわ湖観光推進協議会 湖南地域観光振興協議会	広域観光について議論する場合は、県レベル、湖南地域ともにある。 キャンペーン等を広域で取り組んでいるが、それ以上の取り組みができていない。	
6	広域景観政策	びわこ大津草津景観推進協議会 びわこ大津草津景観宣言 草津市景観計画、草津市景観条例	平成25年11月に「びわこ大津草津景観推進協議会」を設置するとともに、「びわこ大津草津景観宣言」に調印した。	
7	公平委員会・書記	地方自治法第202条の2第2項 地方公務員法第7条第3項の規定に基づき設置 地方公務員法第7条第4項に基づき、共同設置もしくは委託することができる。(委員会) 地方自治法第252条の7第1項に基づき、共同設置することができる。(書記)	会議は、毎年、1回開催している。 案件はほとんどない。	
8	固定資産評価審査委員会・書記	地方自治法第202条の2第5項 地方税法第423条の規定に基づき設置 地方自治法第252条の7第1項に基づき、共同設置することができる。	案件はほとんどない。	
9	監査委員・事務局	監査委員 地方自治法第195条から第199条、第201条、第202条 事務局 地方自治法第200条	識見を有する者から選任された委員1名、議会から選任される委員1名で構成されている。 定期監査、財政援助団体等に関する監査、例月現金出納検査、決算審査等を行っている。 国で地方公共団体の監査制度の見直し議論されており、監査機能の共同化(地方公共団体が都道府県単位等で監査を共同して行う組織を設立)などの見直し案は出ているが、具体的な制度化には至っていない。	
10	建築確認申請	建築基準法第4条、第97条の2 滋賀県特定行政庁連絡会議	人口25万人に満たないが、建築主事を置くことにより特定行政庁として建築行政を行う権限を得ている。 建築主事の事務である建築確認申請が民間開放され、市への申請件数は減少したたことにより、特定行政庁として本来やらなければならないことができるようになった。しかし、制度上、草津市の確認審査はわずかであっても残り、一方で確認の審査に必要な専門知識は高度化しているにもかかわらず、建築士の資格を持つ職員数が減少している。 専門知識を持った職員の確保が課題である。	

	事 務	制 度 ・ し く み	現 状 等	備 考
11	消費生活センター	消費者安全法第10条第2項	法では努力義務であるが、草津市は消費生活センターを設置している。消費者被害を未然防止するため出前講座や教育・啓発活動、相談員の研修に力を入れてやっている。相談員3名を確保し、対応している。現状では広域での取り組みは、各市の考えが異なるためできない。	
12	配偶者暴力相談支援センター	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律第3条第2項	滋賀県立男女共同参画センター、滋賀県中央子ども家庭相談センター、滋賀県彦根子ども家庭相談センターがこの機能を持っている。法には市町村も自らが設置する適切な施設において、配偶者暴力相談支援センターの機能を果たすように勤めるとあり、人権センターと子ども家庭課が窓口となっている。草津市には統一した窓口がない。相談者の保護等は、県の施設等に頼っている。	
13	非常勤職員公務災害補償等事業	地方公務員災害補償法第69条及び第70条	非常勤職員が公務上の災害又は通勤による災害によって負傷、疾病、死亡又は障害の状態となった場合その損害を条例を定めて補償しなければならないことになっています。	
14	学校医等公務災害補償等事業	公立学校の学校医、学校歯科医及び学校薬剤師の公務災害の補償に関する法律(昭和32年法律第143号)第2条	非常勤の学校医、学校歯科医及び学校薬剤師の公務災害補償等に関する事務	
15	介護保険	介護保険法	現在は各市で行っている。湖南地域各市の高齢化率はそんなに変わらない。広域連合等で取り組むことは可能である。草津市民にとっては、サービスが低下する可能性がある。	
16	上水道	水道法 滋賀県南部上水道用水受水市連絡協議会	2つの浄水場を中心に供給しているが、一部県水を購入している。料金の違いなどから広域化は難しい。草津市は、2つの浄水場からの給水を主としており、当面、体制の変更は計画していない。緊急時には連携している。	
17	職員研修	滋賀県市町村職員研修センター(一部事務組合)	現在、職員研修は市町村研修センターに委託している。センターでは、一般研修、研修指導者養成研修、実務専門研修、特別研修を行っている。	
18	火葬場	墓地、埋葬等に関する法律	2013年度に火葬需要調査を実施しており、今後、火葬場のあり方について検討していく。近隣自治体(特に栗東市)との共同処理も視野に入れて検討するが、厳しい状況であると推察される。	
19	ごみ処理施設	廃棄物処理法 容器包装リサイクル法、家電リサイクル法、小型家電リサイクル法 資源の有効な利用の促進に関する法律	焼却施設、リサイクル施設の更新計画が進行中である。	
20	公営住宅および改良住宅の管理	公営住宅法 住宅地区改良法	特に共同処理に向けた動きはないが、家賃収納管理、入居者管理、修繕などの管理業務は、各市町で異なる部分はほとんどなく、むしろ共同で処理することにより、経費の節減などの効率性を高めることが可能である。	研究会では取り上げなかったが、担当から提案があった。

参考資料 14 指定都市・中核市・特例市制度の概要

区分	指定都市	中核市	特例市
要件	・人口50万以上の市のうちから政令で指定（人口その他都市としての規模、行財政能力等において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）	・人口30万以上の市の申請に基づき政令で指定	・人口20万以上の市の申請に基づき政令で指定
事務配分の特例	<p>中核市の特例に加えて</p> <ul style="list-style-type: none"> ○民生行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所の設置 ○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定 ・市街地開発事業に関する都市計画決定 ○土木行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・市内の指定区間外の国道の管理 ・市内の県道の管理 ○文教行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の任免、給与の決定 	<p>特例市の特例に加えて</p> <ul style="list-style-type: none"> ○民生行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・身体障害者手帳の交付 ・母子・寡婦福祉資金の貸付け ・養護老人ホームの設置認可・監督 ○保健所の設置（保健所設置市が行う事務） <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施 ・飲食店営業等の許可 ・浄化槽設置等の届出 ・温泉の利用許可 ○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・屋外広告物の条例による設置制限 ○環境保全行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出 ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可 ○文教行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の研修 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・市街地開発事業の区域内における建築の許可 ・都市計画事業の施行地区内における建築等の許可 ・市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可 ・土地区画整理事業の施行地区内の建築行為等の許可 ・住宅地区改良事業の改良地区内の建築等の許可 ・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 ○環境保全行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> ・騒音を規制する地域の指定、規制基準の設定 ・悪臭原因物の排出を規制する地域の指定 ・振動を規制する地域の指定 ○その他 <ul style="list-style-type: none"> ・計量法に基づく勧告、定期検査
関与の特例	・知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。	・福祉に関する事務に限って政令指定都市と同様に関与の特例が設けられている。	・なし
行政組織上の特例	・区の設置・区選挙管理委員会の設置等	・なし	・なし
財政上の特例	・地方揮発油譲与税の増額・地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正） ・宝くじの発売等	・地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正）	・地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正）
決定の手続	・政令で指定	・市からの申出に基づき、政令で指定・市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 ・都道府県が同意する場合には議会の議決が必要	・市からの申出に基づき、政令で指定・市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 ・都道府県が同意する場合には議会の議決が必要

出所：総務省ホームページを基に作成

参考資料 15 指定都市・中核市・特例市の指定の状況

	指定都市	中核市		特例市		人口20万人に未 満で保健所を設 置している市(2 市)
		20市	42市	人口30万人以上で中核 市でない市(13市)	39市	
全国	20市	42市	人口30万人以上で中核 市でない市(13市)	39市	人口20万人以上で30 万人未満で指定を受 けていない市(8市)	人口20万人に未 満で保健所を設 置している市(2 市)
北海道	札幌(191)	旭川(34)、函館(27)				小樽(13)
東北	仙台(104)	いわき(34)、郡山(33)、秋田(32)、 青森(29)、盛岡(29)		山形(25)、八戸(23)	福島(29)	
首都圏	横浜(368)、川崎(142)、さいたま (122)、千葉(96)、相模原(71)	船橋(60)、宇都宮(51)、横須賀(41)、 柏(40)、高崎(37)、前橋(34)、 川越(34)	八王子(58)、川口(50) (特)、松戸(48)、市川 (47)、町田(42)、藤沢 (40)、所沢(34)(特)、越谷 (32)(特)	川口(56)、所沢(34)、越谷(32)、水戸(26)、 平塚(26)、草加(24)、春日部(23)、 茅ヶ崎(23)、厚木(22)、大和(22)、太田(21)、 つくば(21)、伊勢崎(20)、熊谷(20)、 小田原(19)、甲府(19)	市原(28)、府中(25)、 上尾(22)、調布(22)	
北陸	新潟(81)	金沢(46)、富山(42)		長岡(28)、福井(26)、上越(20)		
中部圏	名古屋(226)、浜松(80)、静岡(71)	豊田(42)、岐阜(41)、長野(38)、 豊橋(37)、岡崎(37)	一宮(37)(特)、 春日井(30)(特)、 四日市(30)(特)	一宮(37)、春日井(30)、四日市(30)、 富士(25)、松本(24)、沼津(20)	津(28)	
近畿圏	大阪(266)、神戸(154)、京都(147)、 堺(84)	姫路(53)、東大阪(50)、西宮(48)、 尼崎(45)、豊中(38)、和歌山(37)、 奈良(36)、高槻(35)、大津(33)	枚方(40)(特)、 吹田(35)(特)	吹田(35)、明石(29)、茨木(27)、八尾(27)、 加古川(26)、寝屋川(23)、宝塚(22)、 岸和田(19)		
中国	広島(117)、岡山(70)	倉敷(47)、福山(46)、下関(28)		呉(23)、松江(20)、鳥取(19)		
四国		松山(51)、高松(41)、高知(34)			徳島(26)	
九州	福岡(146)、北九州(97)、熊本(73)	鹿児島(60)、大分(47)、長崎(44)、 宮崎(40)、久留米(30)		佐世保(26)	佐賀(23)	大牟田(12)
沖縄		那覇(31)				

出所：総務省ホームページを基に作成

備考：(特)は、特例市の指定を受けている市。アンダーラインを付した市は、指定都市および中核市以外の保健所を設置している市。

()内は、2010年国勢調査の人口(1万人未満切捨て)

※2013年11月26日の閣議において、大阪府枚方市を中核市に指定する政令を決定。2014年4月1日に施行され、中核市は全43市となる。

広域行政に関する調査研究報告書
－草津市の今後の方向性について－

2014年3月 発行

草津市 草津未来研究所
〒525-8588 滋賀県草津市草津三丁目 13 番 30 号
TEL 077-561-6009 FAX 077-561-2489
E-Mail [kusatumirai@city.kusatsu.lg.jp](mailto:kusatsumirai@city.kusatsu.lg.jp)