



Title	自治体間協力の課題と展望
Author(s)	都築, 岳司
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 8, 119-146
Issue Date	2001-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22327
Type	departmental bulletin paper
File Information	8_P119-146.pdf



自治体間協力の課題と展望

つ ぶき たけ し
都 築 岳 司

目次

はじめに	120
第1章 市町村合併の沿革と地方分権論議に伴う合併論	120
第1節 市町村合併の沿革	120
第2節 自治体経営の効率化と市町村合併	123
第3節 財政改革からの市町村合併論に対する反論	125
第4節 北海道の市町村の推移	126
第5節 合併に対する自治体の意識	127
第6節 合併への条件と自治体間協力	128
第2章 自治体間協力の現状と課題	130
第1節 自治体間協力今日的意義	130
第2節 自治体間協力の種類と沿革	131
第3節 自治体間協力の現状	132
第4節 自治体間協力の課題と限界	132
第3章 広域連合	133
第1節 広域連合制度導入の経緯	133
第2節 広域連合制度の大きな特徴	134
第3節 広域連合の実際	135
第4節 事例～空知中部広域連合	136
第5節 広域連合制度の検証	139
第6節 広域連合の展望	145

はじめに

新しい世紀に入り、今後自治体はどのような姿で存在していくことになるのだろうか。本稿はこのような素朴な疑問から出発した。

20世紀の最後の10年間は我が国の自治体にとって変化の年であった。1970年代の自治体改革から始まった地方分権の流れは、ついに1990年代に入って熟柿が落ちるように現実化した。この成熟の分権改革には、自治の現場や研究者のたゆまぬ努力があったのはもちろんのこと、一人ひとりの生活者、市民による地域課題の解決の努力もあったことも忘れてはならないだろう。

市民活動は、1995年の阪神・淡路大震災を契機に地域課題の解決の主体として社会に認知された。また、かの英国病から立ち直ったイギリスの行政改革を手本として、日本の中央政府、自治体を通じた財政危機に対しても対応がとられようとしている。このようにいままで政府が独占してきた公共の課題の解決の主体は公共セクターにとどまらなくなろうとしている。民間非営利活動によるまちづくりや、PFIのような企業の事業ノウハウを生かした行政サービスの供給のよう場面において、自治体の姿が民間の分野との間で相対化していく兆しを見ることができるといえる。

このように、公共課題の解決にあたっては、それぞれの主体がその特質を生かしながら幅の広い解決方策を模索することが必要となる。それは自治体においても例外ではなく、その自治体の区域にとどまる公共課題のほうがかえって少ない今日において、自治体の枠を超えた協力の方策が真剣に模索されなければならない。

自治体間協力を考えるにあたって、市町村合併をめぐる議論は避けて通れない。それは、自治体間協力を行政サービス供給における自治体の能力向上の手段とすると、別の方法として市町村合併が考えられるからだ。新しい課題に対応するためには自治体間の協力という見えにくい方策を採るよりも、単純に自治体の規模を拡大すればいいのではないかという議論には一定の筋が通って

るように見える。しかし、現実には市町村合併は進んでおらず、むしろ介護保険、ごみ処理といった新しい課題に対しては自治体間協力方式が主に利用されている。

筆者は自治体の日常的な協力関係のなかに今後の自治体のあるべき姿を描くヒントが隠されているのではないかと考えた。そこで、本稿は市町村合併を出発点として、まず合併論の沿革と現在における市町村合併を検討したうえで、市町村合併と自治体間協力どのような関係にあるのかを明らかにしようと試みた。そこから、法制度上の方式を中心に自治体間協力の課題について検討し、そこから自治体間協力方式の中でも特に広域連合制度に注目することにした。広域連合制度については全国でも最も早い段階で広域連合によって介護保険運営を始めた空知中部広域連合の事例を中心として、広域連合制度の今後のあり方を探るとともに、今後の自治体の枠を超えた協力関係のあり方を検討することとした。

第1章 市町村合併の沿革と地方分権論議に伴う合併論

第1節 市町村合併の沿革

現在の市町村の区域が現在のようになった起源はどこにあるのだろうか。

地方自治法（以下、「自治法」という。）第5条第1項によれば、「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。」とされている。この「従来の区域」とは、自治法施行時の従来の区域のことを指している⁽¹⁾。さらに町村の場合、自治法の前身である町村制（1911年）第1条において「町村ハ従来ノ区域ニ依ル」とされ、その前の1888年の制定時の町村制においても従来の区域をそのまま町村の区域としており、さらにその前の郡区町村編制法（1878年）では、「郡町村ノ区域名称ハ総テ旧ニ依ル」と定めている。これらのことから、現在の市町村の起源は、一見すると江戸時代の自然村ということになりそうである。

ところが、これらの法律の文言に関わらず、現在の市町村は江戸時代の自然村に直結したもので

はない。明治維新の一時期に現在の市町村にあたる自然村は、行政区画から姿を消していたことがあった。その後、1888年の町村制の施行にあたっては大規模かつ強制的な市町村合併によって旧来の町村を大規模に整理し、実質的には「従来の区域」とは違った新制度を担うに適した市町村に再編された。また、1953年からの町村合併特例法に基づく市町村合併は、中学校の運営が行える程度の人口規模(8,000人)を基準に市町村の整理が行われた。

このように市町村の区域は、時代によって基礎自治体が果たすべき機能とともに統合・拡大を繰り返してきた。それは、今日の地方分権改革において市町村合併の必要性が議論される根拠とも共通している。

戦後のGHQによる民主化において、地方自治の充実強化は重要な柱のひとつであった。この際の基本的な考え方として、行政事務はできるだけ基礎自治体である市町村に優先的に配分されるべきものとされた。この時点では、新しい義務教育の実施に伴う新制中学校の設置や、市町村消防、保健衛生の新しい事務などが市町村の事務とされた。

このような状況の中、1953年に町村合併促進法が3年の時限立法として公布され、市町村の規模を、一つの自治体につき中学校をおくことを基礎として、人口8,000人程度、自治体の数を3分の1に減らすことを目標に市町村合併が進められた。この合併推進施策の結果、同法が失効した1956年9月に市町村数は3,975に減り、明治の大合併に次ぐ劇的な変化を遂げることとなった。町村合併促進法は、新市町村建設促進法に引き継がれ、同法は町村合併促進法によって合併した町村の健全な発展の支援と、いまだ合併していない町村の合併推進が図られた。新市町村建設促進法の一部が失効した1961年6月までに、市町村数は3,472に減少した。

このような強力な市町村合併によって、市町村の数は3分の1に減少し、その一方で人口・面積はともに町村合併促進法施行前の3倍近くに達し

た⁽²⁾。市町村の規模の拡大により、教育水準の確保や国土開発・国土建設を担う基礎的な行政体制が整備され、高度成長を支える地域の基盤となっていった。ここにおいても、市町村の機能の拡充は、住民福祉の充実という側面というよりは、国家の民主化と、戦後復興・経済成長のための基盤整備という側面を強く有していたといえよう。

戦後直後の市町村が戸籍、配給、義務教育といった民主国家の基礎的な行政サービスを提供するための単位として、その行政能力の確立が図られたのに対して、高度成長期の市町村は国土の均衡ある発展を担う基礎的な行政体として、その意味を変化させていった。そのなかで市町村は、市相互の合併や地域の中核的な都市を中心とした合併が行われるなど、合併の形態も多様化していった。この時期の市町村数の変化は、市の合併の特例に関する法律が施行された1962年10月の市町村数は3,453、1970年4月には3,280と、173市町村の減少を見せている。

つぎに、高度成長期後から1990年代中頃に至る時期においては、地方制度調査会の答申や市町村の特例に関する法律の改正もあって市町村合併はおこなわれているものの、その実績は少ない。1995年4月現在の市町村数は3,234で、これ以前の時期に比べると、ほとんど減っていないことがわかる。(図表1)

これにはいくつかの理由が考えられる。一つは市町村合併推進法の時代状況にあった中学校の設置のための行財政能力の確保といったように、市町村の基礎的な基盤の整備を必要とする時代ではなくなったことが挙げられる。もうひとつの理由としては、高度成長期においては経済・社会情勢の変化に対して基礎自治体の枠組みを変化させて対応してきたが、ここに至って交通・通信手段の高速化、環境問題、福祉といった課題・価値軸の多様化といったように、すでに自治体の枠を大きくすることで対応できる課題ではなくなってきたことが挙げられよう。

今日、市町村合併は戦後四番目の時期に入ったといわれる。合併特例法の改正や、地方制度調査

図表 1 市町村数の変遷

1999年4月1日現在

年 月	市	町	村	計	備 考
1888	—	(71,314)		71,314	
1889	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行 (1889.4.1)
1922	91	1,242	10,982	12,315	
1945.10	205	1,797	8,518	10,520	
1947. 8	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行
1953.10	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行
1956. 4	495	1,870	2,303	4,668	
1956. 9	498	1,903	1,574	3,975	新市町村建設促進法施行
1961. 6	556	1,953	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効
1962.10	558	1,982	913	3,453	市の合併の特例に関する法律施行
1965. 4	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行
1970. 4	564	2,027	689	3,280	
1975. 4	643	1,974	640	3,257	市町村の合併の特例に関する法律一部改正
1980. 4	646	1,991	618	3,255	
1985. 4	651	2,001	601	3,253	市町村の合併の特例に関する法律一部改正
1990. 4	655	2,003	587	3,245	
1995. 4	663	1,994	577	3,234	市町村の合併の特例に関する法律一部改正
1998.10	670	1,994	568	3,232	
1999. 4	671	1,990	568	3,229	

参考：自治省行政局振興課『全国市町村勢要覧 平成12年度版』第一法規 2000年

会の答申、政府行政改革大綱などにおいて、合併推進のキャンペーンが行われている。最近の合併論の流れは、二つの特徴を有している。ひとつは、今日の地方分権との関連ともいえるもので、合併によって政令市や中核市、特例市といった市の特例の要件を満たし、より権能の強い自治体を目指すものである。浦和市、大宮市、与野市が合併して2001年5月に誕生した「さいたま市」や、静岡市、清水市の合併構想などがその例として挙げられる。

このような自治体サイドからの市町村合併とは別に、地方分権の進展とともに分権の受け皿として現行の市町村の能力を拡充する必要があるというものや、1990年代後半に顕著になった国・地方を通じた財政危機への対応のための基盤整備といった側面がある。また、ごみ処理や介護保険運営といった個別課題においても、市町村を量的に拡充し、質を高める必要があるとの議論がなされ

ている。これは特に地方制度調査会の答申や地方分権推進委員会の勧告、それを受けた政府の施策などに現れている。

1970年代から1990年代まで続いた自主的な市町村合併の推進が、現在のようにより強力な「自主的な」合併推進へと方向転換がなされたのは、1990年代中頃のことであった。様々な側面から地方分権改革が求められ、その結果、1995年の地方分権推進法の成立、そしてそれを具体化するための地方分権推進委員会の設置となる。

地方分権改革においては、いわゆる市町村の「受け皿」論は棚上げし、現在の市町村における分権を前提とした。その一方で、市町村合併を全て否定していたのではなく、分権の進展に伴う自主的な市町村合併に対しては支援、促進していくことは必要との認識に立っている⁽³⁾。

そこで、第2次勧告(1997年)では、「国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます

増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するためには、基礎自治体である市町村の行財政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題、との認識を示した上で、今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進するため、特例市の創設、都道府県による合併パターンの提示と国による合併のための指針の作成、合併特例法に基づく財政支援措置、議員の定数・任期の特例、住民発議制度の充実といった措置を講ずることとしている。

地方分権推進委員会第2次勧告において国は都道府県が合併パターンを作成する際の指針を策定することとなっていたことに基づき、自治省（現総務省）は1999年8月、「市町村の合併の推進についての指針の策定について」を各都道府県知事あてに通知した。ここにおいて、市町村合併に対する国の考え方を示すとともに、都道府県に対して「市町村の合併の推進についての要綱」（以下、「市町村合併推進要綱」という。）の策定を求めている。

この指針では、市町村合併に対する基本的な考え方や市町村に対する支援の方法については先の地方分権推進委員会第2次勧告の内容をほぼ踏襲し、その上で市町村合併推進要綱の内容について細かく示している。

支援の方法においては、合併特例法に加えて、合併直後の臨時的経常経費に対する財政措置、合併関係市町村間の公債費負担格差に対する財政措置、都道府県が行う合併支援経費に対する財政措置の三つを設け、財政措置の充実を図っている。市町村合併推進要綱については、要綱の構成とその内容について詳細に示すとともに、特に合併パターンに関しては人口規模に準じた市町村合併の類型を示している。

第24次地方制度調査会からの方針転換は、自治省（現総務省）による都道府県に対する詳細な指導によって、より確実なものとなれようとしている。そして、現在も市町村合併推進への動きは止まることはない。政府は2000年12月、行政改革

大綱を閣議決定した。その「地方分権の推進」のなかで、「市町村合併の推進」の項目を設けている。ここでは、市町村合併推進の基本的な考え方として市町村の行政サービスを充実させ、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、自治体数を約1,000にすることを目標に、自主的な合併を推進するとしている。また、財政支援、住民発議制度の拡充、交付税措置など行財政上の措置の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入にも言及している。

第2節 自治体経営の効率化と市町村合併

地方分権改革のなかでいわゆる「受け皿」論が棚上げされながらも、「自主的な」市町村合併については「積極的に」推進するとされ、その結果、市町村合併推進の議論は近年にない盛り上がりを見せている。このように市町村合併推進が盛んに叫ばれている理由には、単に広域行政需要が拡大しただけではなく、国・地方を合わせた長期債務残高が640兆円を超えるなど、国・地方を通じた厳しい財政状況も大きく関係している。

地方財政制度においては、2000年度当初予算において通常収支、恒久減税分を合わせて約13兆円の税収不足が見込まれている。地方財政の借入金残高は2000年度末で184兆円と見込まれ、これは近年地方税収などの落ち込みや減税による減収の補てん、景気対策などのため地方債の増発などによって大きく増加している。一方、地方の財源不足を保障する制度であるはずの地方交付税は、地方税収の不足分を賄いきれず交付税特別会計からの借入金残高が34兆円にのぼるなど恒常的に不足しており、制度の限界が指摘されている⁽⁴⁾。

地方交付税は、国税の一定割合（所得税、酒税の32パーセント、法人税の35.8パーセント、消費税の29.5パーセント、たばこ税の25パーセント）を地方の税源として確保し、自治体の「基準財政需要額－基準財政収入額」によって計算された額が各自治体に配分される。現在のような不況においては、自治体の税収が落ち込み財源不足となる一方、地方財源を補償するはずの地方交付税

総額も国税の一定割合となっているために国税収入の落ち込みにより不足してしまう。高齢化、少子化等によって行政サービスの拡充が必要とされるとき、合併のスケール・メリットによる行政運営の効率化は不可避とされるのである。

財政の効率化にあたって、「規模の効率化」を働かせるために市町村合併を推進すべきとの主張は少なくない。市町村の適正規模を求め、その規模に市町村を近づけることによって地方財政の効率化を図ると同時に、地方分権に伴って市町村職員に求められるであろう専門性の強化や社会情勢の変化による広域行政需要に対応できる能力の拡充を目指すべきとの議論が展開されることとなる⁽⁶⁾。

市町村の適正規模は、現在の市町村を人口規模別に分類し、それぞれ人口一人当たりの地方税収入、交付税額、歳出総額を比較することによって求められる。そうすると下に凸の曲線が描かれる。これは、現在の市町村において、ある程度までは人口が増加すればするほど人口一人当たりにかかるコストが下がり、ある程度の規模を越えると逆に人口一人当たりのコストが増大することを示している。そこで、市町村合併を進めて市町村の人口をより財政的効率性の高い規模に再編すべきということになる。市町村の規模によって住民一人当たりのコストに大きな違いが生じているため、コストのかかる自治体をそのままにしておけば、地方財政全体における地方交付税の不足分はそのまま増え続け、地方財政は返すあてのない借金を続けることになる。そうすれば、地方財政が近い将来立ち行かなくなることは目に見えている。そうすると、現在の市町村はその適正規模に向けて大幅な改編が迫られることになるが、現実には市町村合併はそれほど起こっていない。

また、市町村合併を阻害する要因として、地方交付税制度そのものが挙げられている。その指摘のひとつは、地方交付税制度が市町村合併への負の誘因となっているというものだ。地方交付税は自治体の人口規模など客観的な指標に基づいて配分される。市町村が合併によって人口を拡大し、

財政的効率性を良くすればその分交付税は減ってしまう。自治体にとってみれば道路整備や地域振興を思うようにできなくなるため、合併をしない方が得という判断となっているのではないかという指摘がなされている。

そこで、地方財政を立て直すために、地方交付税の算定基準を見直し、現在手厚い財源保障が行われている小規模自治体に対する交付税配分を縮小させることによって、市町村合併が促進することになるとの見方もある⁽⁶⁾。

このような主張の当否はともかく、地方財政改革のなかでも地方交付税制度の改革が急務なことは間違いない。地方財政の再建には、国による財政調整とそれに基づく政策誘導を極力廃し、各自治体に財政責任とコスト意識を持たせた上で地域レベルに財政運営を委ね、自治体が自由に市場で資金調達を行い市場のチェックを受ける体制を整える、といった改革が必要とされる⁽⁷⁾。この厳しい財政状況に際して交付税改革は不可避であり、自治体にとっても現在のような交付税措置がいつまでも続くことにはならないであろう。

実際に、最近合併が行われた事例をもとに効率化の成果を確かめてみた。茨城県つくば市（1987年4町村新設合併、1988年1町編入）、岩手県北上市（1991年3市町村新設合併）、茨城県ひたちなか市（1994年2市新設合併）、東京都あきる野市（1995年2市町新設合併）について、それぞれ、人口、職員総数、交付税総額、歳出総額について合併前の合算と合併後の数値を比較した。（図表2）

その結果、まず職員総数については、つくば市以外の3例については合併前よりも減少していた。つくば市において職員総数は増加しているが、人口の伸び率に比べてその伸びは低くなっていることから、人件費削減に関しては、いずれの事例も合併の効果があるといえる。

次に、交付税総額と歳出総額については、つくば市の場合、交付税総額は合併前の6割という大幅な減少を見せており、一方で歳出総額は2倍近い伸びを示している。これは人口の増加に加えその他の税収増の要因があったことが推測される。

図表2 合併前後の比較（人口、職員総数、交付税総額、歳出総額）

つくば市	人口（人）	職員総数（人）	交付税総額	歳出総額
合併前（1986年度）計	127,327	1,177	2,988,410	26,397,714
1999年度	153,904	1,253	1,870,003	49,603,715
増減率	120.9%	115.0%	62.6%	187.9%
北上市	人口（人）	職員総数（人）	交付税総額	歳出総額
合併前（1990年度）計	82,694	740	7,564,641	25,749,530
1999年度	90,213	703	8,956,871	37,469,692
増減率	109.1%	95.0%	118.4%	145.5%
ひたちなか市	人口（人）	職員総数（人）	交付税総額	歳出総額
合併前（1994年度）計	146,867	1,125	3,434,766	40,077,420
1999年度	151,581	1,070	4,777,398	40,764,106
増減率	103.2%	95.1%	139.1%	101.7%
あきる野市	人口（人）	職員総数（人）	交付税総額	歳出総額
合併前（1995年度）計	75,791	532	3,390,447	26,749,365
平成11年度	77,167	527	4,575,514	25,355,849
増減率	101.8%	99.1%	135.0%	94.8%

地方財務協会『市町村別決算状況調』1986年度 1990年度 1994年度 1995年度 1999年度から作成

北上市の場合は、交付税総額の伸びに比べて歳出総額の伸びの方が上まっていることから、なんらかの収入増が図られていると思われる。しかし、ひたちなか市では歳出総額に比べて交付税総額が大きく伸びており、歳入歳出構造の変革には至っていないと思われる。なお、あきる野市はまだ地方交付税の特例期間（5年間）を過ぎていないため、判断できない。このように単純に合併前と後の数値を比べただけでも、合併を行ったことによって行財政の効率化は概ね図られているといえよう。

第3節 財政改革からの市町村合併論に対する反論

いままでみてきたように、地方分権の面からも、財政改革の面からも、自治体は専門性、効率性を確保し、行財政能力を拡充しなければならない状況にさらされている。このような状況のなか、自治体経営の専門性を高め、効率的な行政運営のために現在の自治体の規模を拡大しなければならないという議論には一定の説得力が認められる。

しかし、財政改革からの市町村合併推進に対しては反論も展開されている。その最も有力なものは、自治体の規模拡大は必ずしも効率化をもたらさないというものである。

自治体の最適な規模、つまり行政サービスの便益が最大化される人口規模を算出するには、住民が行政サービスを楽しむ際に負担するコストと、住民意思の行政サービスへの反映度が考慮されなければならないはずだ。たとえばある公共施設を建設するとして、人口3万人の自治体と人口1万人の自治体が三つあるとする。一つの自治体に施設はひとつあれば足りるとすると、人口1万人の自治体は合併すべきことになる。しかし、その分自治体の区域は拡大するから、住民にとっては施設までの距離が遠いことになり、住民が行政サービスを受けるために負担するコストが高くなってしまう。

また、人口規模が大きくなればなるほど、住民意思は多様化する。ある行政サービスがある住民ニーズに対して行われるとすると、その行政サービスを望まない住民は、それにも関わらず行政

サービスにかかるコストを負担することになる。人口規模が大きくなり、住民意思が多様化すれば、おのずとその行政サービスの便益を受ける住民の範囲は縮小することになる。

このように、自治体の規模の拡大がすなわち合理的な行政サービスの提供にはならない。さらに、行政サービスの最適規模は、行政サービスの便益から行政サービスを供給する際のコストと需要する際のコストを差し引いたものとなるが、このふたつのコストの数値化は行えていないのが現状ではなかろうか。

また、合併による自治体の財政基盤の強化に対しては、人口が1万人に満たなく、地方税の収入が1割にも達しない小規模な自治体がいくら集まっても財政力の強化は期待薄であり、合併によって行政効率が向上し、財政力が向上するのは都市が隣接する大都市圏での話であるとの主張もある⁽⁸⁾。これは、自治体の最適規模を求める実証的分析においても指摘されている⁽⁹⁾。

このように、最適規模を求めることの限界は明らかであり、自治体の行政サービス提供の際のひとつの指標とはなり得ても、最適規模に基づいて自治体を再編すべきとはならないであろう⁽¹⁰⁾。

また、地方交付税の算定にみられる「段階補正」のような小規模自治体優遇策を廃止すべきとの主張に対しては、算定方法を単純にしても交付税所要額は変化しないとの反論がある⁽¹¹⁾。さらに、近年の合併の事例から、合併をしなかったであろう場合を考えれば確かに合併の効果があったとはいえる。しかし、これでは地方交付税の抱える問題点はそのまま残り、地方財政の構造的な改善策とはなり得ていない。このためには、税財源の移譲を含めた改革が必要であろう⁽¹²⁾。

第4節 北海道の市町村の推移

上のように財政改革の面からの市町村合併推進にみられるように、自治体の効率化を進めることは不可避としても、面積的な条件は無視できない。いわんや北海道の市町村の特性はまさにその広大な面積にある。そこで、ここからは検討の対象を

主に北海道に絞って市町村合併と自治体間協力について検討を進めていきたいと思う。

北海道において、戦後から今日に至る市町村数は全国ほど減っていない。全国では自治法施行直後の1947年から現在にまでに自治対数は約3割減少しているのに対して、北海道では1947年7月1日現在の市町村数は273、2000年7月1日現在212で、約8割の市町村が戦後から今日まで残っている。

この北海道の市町村の減少数が少ないのは、当時の市町村がそのまま残っているだけではなく、分村・分町によって市町村の数が増えたことがあったためである。分村は戦前の市制町村制の時期にたびたび行われており⁽¹³⁾、自治法施行後においても6件の分村が確認できる。

北海道で分村が行われた大きな要因はふたつある。ひとつは面積が広大なことである。戦後に分村した各町村史を紐解いてみると、当時の分村を求めた理由に役場への距離の遠さが必ず挙げられている⁽¹⁴⁾。当時は交通手段が乏しく、たとえ鉄道が通っている所でもその便が極端に少ないことなどにより、10キロ、20キロ離れた役場まで行くことは住民にとってかなりの負担であったという。特に積雪のある冬場には数日がかかることもあったといわれている。

もうひとつの理由としては、役場までの距離の遠さとともにその地域において新しい役場の経費を支弁できるほどの人口を抱えていることが挙げられている。その集落において人口増となったきっかけは地域によって様々で、農地の開拓が進んだことや、炭坑が戦後直後の傾斜生産によって働き手を必要としたためであるとか、木材・木炭生産が盛んになったためなどであったという。

全国の市町村においては戦後民主化における地方自治強化に伴い、中学校の設置を基準として市町村の行財政能力の拡充を目指して合併が進められた。これは北海道においても例外ではなく、特に旧指定町村であったところにおいて合併が行われている。しかし、分村した町村は今日まで続いているところがほとんどである。なお、分村は

1952年に安平村（現早来町）から追分村（現追分町）が分かれたのを最後にそれ以降は行われていない。

第5節 合併に対する自治体の意識

このように、北海道においては昭和の大合併の時期も含めて市町村合併は進んでいない。そこで、現在、自治体の側はこの地方分権・財政改革の時代状況の中でどのような意識にあるのか。以下では北海道町村会が北海道内町村長に対して地方分権をテーマにして行ったアンケートをもとに合併、広域行政についての自治体の意識を探ってみた。

このアンケートは北海道町村会が1997年7月に道内町村長を対象に町村合併や広域合成に対する意識調査を行ったものである⁽¹⁵⁾。対象となった178町村すべてから回答を得た。

まず、市町村合併・広域行政に関する設問のうち、「一般論として、道内での市町村合併の推進についてどのように考えますか。」という問いに対して、「全体として合併を進めるべき」、「地域によっては、合併を進める必要がある」と積極的な姿勢を見せたのは合わせて55.1パーセントにのぼっており、約半数の町村長が一般論としての合併推進の必要性を回答している。また、「合併は特に進める必要はない」と回答したのは、34.8パーセントであった。

つぎに、「あなたの町村では合併が必要だと思いますか。」という問いに対して、「必要だ」または「どちらかといえば必要だ」と答えた町村長は全体の12.3パーセントであった。一方、「どちらかといえば必要ではない」または「必要ではない」と消極的な答えをしたところは80.9パーセントと、圧倒的な割合を占めている。

このように、道内町村長から得た回答では、一般論としての市町村合併には肯定的にもかかわらず、自らの自治体の問題としての市町村合併については否定的に考えている傾向が明らかとなった。

そこで自らの町村で合併推進に賛成の町村長に

その理由を尋ねたところ、上位二つに「地方分権に対応できる行政能力を高めるため」(63.6パーセント)、「行政効率を高めるため」(59.1パーセント)が入り、また、「財政基盤を強化するため」という理由を挙げたところも40.9パーセントにのぼっている。このように、市町村合併に肯定的な町村長においては、地方分権に対応できる専門性ととともに、財政改革に対応できる市町村の規模を高める必要性が強く認識されていることがわかる。

つぎに、自らの町村で合併推進に消極的な町村長にその理由を尋ねたところ、「きめ細やかな住民サービスができなくなるから」という回答と、「広域連合や一部事務組合等の活用で広域的な対応ができるから」という回答が6割にのぼり、次いで3割以上の町村長が「個性的な地域づくりができなくなるから」と回答している。

このように、多くの町村長は市町村合併によって行政の規模が拡大すれば、住民に対する行政の応答性が低下すると考えている。その一方で、現在の自治体の行財政基盤の整備が十分とは考えていない（「行政基盤の整備が進んでいるから」5.6パーセント）。行政の応答性を確保したまま地方分権などの行財政改革に対応するには、広域連合や一部事務組合によって活用すべきという意識であることがわかる。

北海道の町村長は市町村合併に消極的な一方で、合併に代わるものとして広域連合や一部事務組合といった自治体間協力への関心が高まっている。「広域行政についてどのように考えますか」という問いに対して、「推進すべき」及び「どちらかといえば推進すべき」と回答しているのを合わせると90.0パーセントにのぼっている。

次に、広域行政に積極的な態度を示した町村長に対して、その推進すべき分野を聴いたところ、もっとも高い割合を示したものは防災(60.2パーセント)で、そのあとに保健・医療(55.3パーセント)が続いている。この二つが抜け出ており、その他に回答の多かったものとしては福祉(37.9パーセント)、職員研修・人材育成(37.9パーセン

ト)、地域振興(31.7パーセント)、地域情報化(26.7パーセント)などと続いている。なお、この選択肢の中にごみ処理に関する項目がなかったために、最近広域連携の必要性が高まっているごみ処理に関する広域化の期待度はわからないが、自由回答の中に「廃棄物処理対策」「環境保全」「環境衛生」などが多数見受けられることから、この分野に関する自治体間協力の必要性は道内町村長の間では高く認識されていると推測できよう。

第6節 合併への条件と自治体間協力

市町村合併を考える際には、北海道における特徴として分村が行われていた状況と、昭和の大合併のように市町村合併が円滑に行われた状況をどのように考慮するのが問題となる。分村や昭和の大合併が行われていたときの社会的条件を整理し、それが今日においても存在するのか、その条件が今日の地方分権、財政改革といった新たな条件を凌駕し、市町村合併を推進しなければならないほどの条件として存在するのかを検討しなければならない。

まず、分村が行われた要因として、先にも述べたように面積と役場を置けるほどの人口規模の二つが大きなものとして挙げられている。

面積については、現在も北海道の市町村は全国平均を大きく上まわっている。市において全国平均の約2.5倍、町村においては4倍近く広大となっている。その一方でモータリゼーションの進展によって面積的な広さは時間的な狭さとなって克服されたとも考えられる。しかし、北海道の1世帯あたりの自動車保有台数は1.018台で、全国の1.075台と比べて低い値となっている⁽¹⁶⁾。また、公共交通機関では鉄道は廃線によって縮小し、路線バスも利便性が高いとはいえない。このように、道路状況の改善などによるモータリゼーションの恩恵を受けているのは一部の住民にとどまっているといえよう。

また、人口については市ではほとんど変わらないが町村においては全国の4分の3となっており、全国に比べても小規模である。人口減のみならず、

現在市町村が行っている事務は当時とは比べものにならないほど質量ともに増大している。事務の中にはナショナルミニマムの保障という性格を持っているものを少なくない。それらにかかる経費は、すでにその自治体で賄える財源の範囲を大きく超え、そのために、先にもみたように自治体間の財源格差を調整するために地方交付税といった地方財政制度が整備されている。

つぎに、昭和の大合併が上からの合併推進によって円滑に行われたことについては二つの理由が指摘されている⁽¹⁷⁾。ひとつは、当時の市町村は財政的に等しく貧しい状況にあり、行政組織の体質や施策の個性差がなかったということである。二つ目は、自治体の自意識の違いである。当時の市町村は制度的には国から自立していたが、現実には国が決めた政策を執行する役割を担っていた。

このようにみえてくると、分村が行われていた当時の状況と比較して、面積の広大さはいまだ存在し、市町村合併にとっては負の要因となっていることが推測される。一方、人口の減少と事務量の増大は、市町村の行政能力の向上や財政効率化のためには市町村の再編の必要性増大として、合併を推進すべきとする理由となる。

しかし、昭和の大合併が行われたときと比べると、現在の自治体が事務量の増大とともに独自性を発揮できる分野を拡大し、市町村はそれぞれの組織の体質や政策の個性差、さらには自意識を持つに至っている。そのため、国が合併推進の号令をかけたところで、自治体はそれに従わず、むしろ自治体の独自性のある政策を国がナショナル・ミニマムとして制度化するという流れが当然のこととなっている。このように市町村合併への条件は、昭和の大合併が行われた当時と比べると厳しい状況にあるといえる。

それだけではなく、行政サービスの合理的な供給のために住民意思の行政への反映度を考慮すれば、際限なく市町村合併をくり返し自治体の規模を拡大することはできない。市町村が合併推進に消極的な理由も、規模の拡大によって住民に対す

るきめの細かい行政、つまり住民への応答性が確保できなくなると考えているからであった。

さらに、いまや住民の生活に関わる圏域は、学校、買い物、上下水道、環境、といったように、分野によって多様な広がりを見せている。その圏域ごとに行政体を設けて行政課題の解決を行うことがある意味効率のともいえるが、それは逆に行政体ごとに選挙、住民参加手法、情報公開、といったように、政治的・行政的コストを増大させることになる。圏域に最適な行政体を求めて市町村合併を行うことにも限界があろう。

それに加えて、どんなに国と自治体の事務配分を整理したところで、地方政府（自治体）が存在する限り、地域をまたぐ広域的な課題はなくなり、住民生活が多様な圏域にわたって展開されているからには、政府（自治体）間の協力もなくなることはない。

このように考えてくると、市町村合併とは別の次元で、行政サービスの規模を拡大し費用節減効果や専門性向上の効果を求め、広域にわたる行政課題に対応するための方策として、自治体相互の協力関係を考えていかなければならないだろう。合併は条件の整った地域によっては行いうる問題となる。いま検討しなければならないのは、この地方分権の時代に、住民との応答性を確保しながら広域の行政課題にどのように対応していくべきか、その方式とは具体的にどのようなものが活用できるのか、また、既存の方式を改良し、新たな方式を創造していくかということにあるといえよう。

注一第1章

- (1) 長野士郎『逐条地方自治法 第12次改訂新版』（学陽書房 1995年）p73。
- (2) 山越伸子「市町村の合併」伊藤祐一郎編『広域と狭域の行政制度 新地法事地方講座11』（ぎょうせい 1998年）p274。
- (3) 西尾勝『未完の分権改革』（岩波書店 1999年）p170。
- (4) 自治省ホームページ資料 2000年。

- (5) 横道清孝「財政的側面からみた市町村合併」『地方財政』40巻2号（地方財務協会 2000年2月）。
吉村 弘『最適都市規模と市町村合併』（東洋経済新法社 1999年）。
小西砂千夫『市町村合併ノススメ』（ぎょうせい 2000年）。など。
- (6) 横道清孝＝沖野浩之「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』72巻11号（良書普及會 1996年11月）p9。
- (7) 高坂晶子「『地方主権』時代における市町村合併のあり方」日本総合研究所『Japan Research Review』1998年1月号 日本総合研究所。
- (8) 林 宜嗣『地方分権の経済学』（日本評論社 1995年）p119。
- (9) 横道＝沖野 前掲書(6) p86。
「最後に、市町村合併モデルのパターン3は、(中略)人口規模が小さい割に面積が大きく、また、中心市の規模も小さい圏域である。(中略)このような圏域では、合併したとしても財政的効率性の改善はあまり期待できないため、現実の市町村合併も少ないのである。」
- (10) 神野直彦編著『分権型財政の運営 分権型社会を創る6』（ぎょうせい 2000年）p97（第4章 小泉和重執筆分）。
- (11) 香山充弘「地方分権と交付税」『地方自治』第597号（地方自治制度研究会 1997年8月）p10。
「なお、段階補正を見直すべきとする論者にあっては、これにより交付税所要額が減少すると考えているのではないと思われる節がある。これは正しくない。全国の参入総額を、例えば人口に単純に比例させて平均的に算入するか、スケールメリットを勘案して傾斜的に算入するかの違いであって、算入総額（従って、交付税所要額）に差が生ずるものではない。」
- (12) 税財源の移譲を主張するものとして、神野直彦＝金子勝『地方に税源を』（東洋経済新報社 1998年）。
- (13) 北海道における戦前の地方自治制度では、一

般の府県における町村と同様の権能を持つ普通町村(町村制改正前は「1級町村」といった)と、町村会(議会)の権限が制限され、町村長は北海道長官が任命する指定町村(同じく「2級町村」)が存在した。分村は、普通町村(1級町村)、指定町村(2級町村)のいずれにおいても行われていた。

(清水明典「北海道における地方制度の成立と変遷」高橋新一郎監修＝関秀志編『北海道の研究第5巻 近・現代編I』(清文堂 1983年)。

例として、1946年7月10日に標津村(現標津町)から分村して指定町村となった中標津村(現中標津町)、1944年4月1日に砂川町(現砂川市)より分存して普通町村となった奈井江村(現奈井江町)などがある。

(森口誠『北海道市町村の推移』(未刊行 1981年))。

- (14) 佐呂間町史編纂委員会『佐呂間町史』(佐呂間町 1966年) p 118。

上砂川町史編纂委員会『上砂川町史』(上砂川町 1959年) p 391。

大樹町史編さん委員会『大樹町史』(大樹町 1969年) p 262。

朝日町史編さん委員会『朝日町史』(朝日町 1981年) p 160。

追分町史編さん委員会『追分町史』(追分町 1986年) p 475。

- (15) 北海道町村会小規模町村問題研究会『地方分権と小規模自治体 政策研究フォーラム報告書』(未刊行 1998年)。

- (16) 自動車検査登録協会「都道府県別の自家用乗用車普及状況 平成12年3月末現在」自動車検査登録協会ホームページ掲載資料 2000年。

- (17) 神原勝「支庁改革の構想と展望」『フロンティア180』2001年 新春号。

第2章 自治体間協力の現状と課題

第1節 自治体間協力の今日的意義

前章でみたように、市町村合併と自治体間協力は別の課題として考えなければならない。本章か

らは、自治体間協力を中心に考察を進めることにする。

今日、自治体間協力は新たな展開を迎えている。第一は、地方分権に伴い量的な行政処理の効率化だけでなく、質的な、いい換えれば想定された政策目標の達成のための自治体間協力という意味が加わってきたことである。

それまでは、自治体全般にわたる問題として、人口規模などの量的な拡大によって税源を確保し、または職員規模の拡大により専門職員を確保し、能率的な行政を行うために事務を広域にわたって処理するというものであった。ところが今日では、ある行政課題の目標を達成するための広域的な対応が求められている。例えば、ごみ処理に関しては1990年代後半に各地でごみ焼却に際して排出されるダイオキシンが問題となった。その発生を極力抑えるためには焼却炉を24時間連続して運転しなければならないが、そのためにはごみを収集する範囲を広域化し、複数の自治体でひとつの大きな施設を設置しなければならない。また、介護保険の運営にあたっては介護認定審査の公平性の確保や、保険財政の安定化のために、複数の自治体によって介護保険の運営主体としている。このような自治体間協力は、それぞれの地域の事情によって行われていることが特徴といえよう。

第二は、公共課題の量的、面積的拡大によって自治体の水平間の協力関係の必要性が高まってきたことである。行政サービスを必要とする住民の日常生活の圏域は、通勤圏、買い物圏、医療圏、福祉圏といったようにますます重層化・複雑化しており、全ての圏域に対応できるように市町村の枠組みを編制することは不可能だろう。そこで、自治体の区域を越えた行政課題への対応、つまり、自治体相互の水平的関係における協力が必要となる。たとえば、都市の中心部とその近郊の交通体系に関してや、水道水の水源に関して河川の上流と下流での連携など、自治体間の水平的な協力関係が求められる分野は多岐に及んでいる。

このように、自治体間協力の意義が今日におい

てますます高まってきたことは、地方分権によって国の関与が縮小され、自治体の自己決定、自己責任が問われていることと無関係ではない。地方分権によって自治体の自己決定、自己責任が増すことは、単純に自治体の事務量が増えることだけではなく、裁量の行政サービスを提供するためにもっとも適する組織とは何かを追求する必要がある。そうすると、地域課題の解決に向けた取り組みはひとつの自治体の枠にとどまらず、地域の住民や非営利民間活動、企業など従来私的な分野とされたセクターが公的な分野を担うことになる。このような自治体が質的に変化とともに、自治体相互の協力、連携という、自治体の枠を柔軟に考えることも同時に必要となってくるであろう。現在、自治体間協力は行政運営の効率化や行政組織の能力強化にとどまらず、地域課題の解決にあたる主体相互の関係、さらには自治体の役割の変化とも密接に関わっているといえよう。

第2節 自治体間協力の種類と沿革

(1) 種類

自治体間協力とは、広域にわたる行政課題に対応するため、単一の自治体を越える能力を確保し、または能率的・効率的な行政を行うことなどを目的として、自治体の区域を越えて事務の共同処理、行政サービスの提供を行うことである。その類型は、特別地方公共団体を形成するものから、任意の協議会に至るまで、自治法、その他の法律、法令によらない事実上の協力関係など様々な形態が存在する。施策の実施にあたって自治体の独自性が求められる今日、法制度による協力方式だけではなく、日常的に行われる事実上の協力関係も忘れてはならないが、本稿では自治体間協力方式の中でも中核をしめる法制度上の方式を中心に考察を進めることにする。

協力関係の形態を法制度上のものを中心に整理すると、特別地方公共団体を形成するもの、相互の取り決めによるもの、種々の団体を形成するものに分けられる。特別地方公共団体を形成するものとしては、一部事務組合(自治法 284 条)、広域

連合(同)、役場事務組合(同)、全部事務組合(同)がある。一部事務組合と広域連合は後に詳しく説明することとするとして、役場事務組合と全部事務組合は自治体が一体的行政を執り行うことが望ましいにも関わらず例外的に合併が困難な場合に活用されることが想定されているが今日ではほとんど使われていない。相互の取り決めによるものとしては、自治法に定めのあるものとしては公の施設の共同利用及び区域外設置(自治法第 244 条の 3)、機関又は吏員の共同設置(自治法第 252 条の 7)、事務の委託(自治法第 252 条の 14)、職員 の派遣(自治法第 252 条の 17)があり、その他の法律や任意に行われるものとして協定、事実上の協議会などがある。種々の団体を形成するものとしては、協議会(自治法第 252 条の 2)、公益法人がある。

(2) 沿革

このような各種の自治体間協力の方式のうち広域連合を除く主なものについてその沿革と現状を整理してみた。

①一部事務組合(複合的一部事務組合)

一部事務組合の沿革は、1888年の市制町村制までさかのぼることができる。自治体間協力の方式のなかでも最も古い歴史を持ち、市制町村制導入までさかのぼる。それは、市制町村制導入に伴う大規模な合併によっても解消されなかった小規模町村の行政能力を確保することを意図していた。

戦後、高度成長による社会・経済条件の変化による住民の日常生活圏が拡大、それによる広域行政の必要性の高まりによって、1969年より全国において広域市町村圏施策が展開されることとなった。それを推進するための広域行政体としては、協議会や一部事務組合が利用されてきたが、協議会は法人格を持たないため事業の実施管理の主体とはなり得ず、一部事務組合は構成自治体によって異なる事務を扱う場合には事務ごとに設立しなければならないなど、既存の制度の限界が指摘されることとなった。そのため、自治体の「連合」が模索されることとなった。

自治体連合の構想は、1962年の第8次地方制度

調査会、翌年の第9次地方制度調査会の答申にみることができる。しかし、これらの答申が示した自治体の「連合」構想が実現することはなかった。その後、自治体「連合」構想は第13次地方制度調査会に受け継がれた。同調査会「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」(1969年)を受け、広域市町村圏が1969年からスタートしたが、自治体「連合」制度の創設には至らなかった。その後、1974年の自治法改正において、地方制度調査会答申の趣旨を尊重しつつ、市町村が共同で処理しようとする事務が同一の種類ではない場合においても一部事務組合を設立できることとなり、いわゆる複合的一部事務組合の制度がスタートした。

1999年10月に自治省(現総務省)が作成した「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」によると、複合的一部事務組合創設後の一部事務組合全体の設置件数は減少の傾向を見せている。

②その他

戦前の地方自治制度において、市町村組合以外の事務の共同処理方式の一般的な仕組みはなかった。

戦後、シャープ勧告において市町村優先の原則が唱えられ、市町村において事務の受け入れ態勢の整備が急務となり市町村合併が推進された。その一方で、組合の方式はその設置や運営において複雑な手続を必要としていることから、この方式よりも簡素で能率的な共同処理の方式が必要と考えられるようになった。そこで、1952年の自治法改正により、協議会、機関等の共同設置、事務の委託の制度が設けられ、今日に至っている。

第3節 自治体間協力の現状

前出の自治省資料によると、1998年7月1日現在における自治体間協力方式⁽¹⁾の割合は、事務の委託が64.1パーセント、一部事務組合が29.4パーセントにのぼり、このふたつで圧倒的多数を占めている。ただし、この調査の後に、介護保険制度の導入に伴って広域連合の設置数が大幅に増加しており、それに伴って事務の委託、一部事務

組合、協議会の設置数は減少していると考えられる。2000年9月27日現在、広域連合の設置数は68で、構成団体総数680(2県104市390町180村4組合)にのぼり、27道府県にわたっている⁽²⁾。

事務の共同処理方式のうち、高い割合を占めている事務委託と一部事務組合についてその内訳をみると、事務委託で最も多いのは公平委員会(41.7パーセント)で、次いで厚生福祉(10.3パーセント)、環境衛生(7.2パーセント)となっている。自治体間の別では、半数以上が都道府県と市町村間となっており、また市町村間の事務委託も44パーセントの割合で行われており、決して少ない。なお、北海道において事務委託は45件が行われている。

次に、一部事務組合の内訳では、環境衛生(37.6パーセント)、防災(17.6パーセント)、厚生福祉(14.0パーセント)の順となっている自治体間関係ではほとんどが市町村間におけるものとなっている。

北海道における一部事務組合の設置状況を見てみると、1998年7月1日現在において、151の一部事務組合が設立され、これらを構成する自治対数は1,907となっている。その種類別内訳では、環境衛生(41.4パーセント)、防災(29.1パーセント)、教育(11.9パーセント)、地域開発計画(2.6パーセント)がそれぞれ全国よりも高い割合を示している。このうち、環境衛生、防災については特に道内市町村の人口規模が全国に比べて小さいことが影響していることが推測できる。教育については、学校給食を行っている組合の割合が高いのが注目される。これも人口(児童数)と関係があることが推測される⁽³⁾。

第4節 自治体間協力の課題と限界

つぎに、北海道町村会の調査によると⁽⁴⁾、広域連合を除く自治体間協力の方式については以下のような問題点が指摘されている。

消防の分野においては、一部事務組合を設置しても、要員や施設整備は各自自治体で行っており(自賄方式)、実質的な広域連携にはなっておらず、財

政的なメリットが生じていないということが指摘されている。

ゴミ処理については、4～5町村程度による一部事務組合での処理が行われているが、ダイオキシン問題に対してはさらに大きな規模が必要とされており、現状での対応は困難とされている。

また、し尿処理については、下水道事業の進展により既存の処理場の稼働率が低下し、施設の縮減、運営規模の縮小の事態に至っているという。

広域圏協議会または広域市町村組合では、広域圏独自の施策が少なく、財政的裏付けも弱く、行政主体として整備されていないことや、組織自体に対する住民の関心・理解が低いという点が指摘されている。

複合的一部事務組合については、組合の所掌する事業の定義が抽象的で、選択された事業が構成自治体のニーズと一致していない例があるといわれている。

このように、広域連合を除く自治体間協力の方式には、組織の目的が明確ではないこと、住民との関係が希薄なこと、自治体間協力の行政体（広域行政体）の主体性がないといった限界が指摘される。

この限界を克服するためには、自治体間の協力方式をさらに進め、構成自治体や国、都道府県から一定の自律性を持ちながら広域にわたる行政課題に対応する新たな自治体が必要となる。

そういった広域行政体が主体性を持たせるためには、住民との関係を明確にするため選挙や直接請求のような民主的な手続を組み込むとともに、自治体間協力の目的や事業の透明性を高め、広域行政体の説明責任を果たすために住民参加施策を積極的に講じる必要がある。また、構成自治体から一定の独立性を確保するために、必要な場合には広域行政体から構成自治体への働きかけを行い、または国、都道府県と独自の関係を築くことのできる仕組みを備えることが望ましいであろう。

このような考え方に沿った制度として、1994年に広域連合制度が導入された。この制度は最近の

介護保険制度の導入やごみ処理の広域化に伴って設立が著しく増加している。この制度には、それまでの自治体間協力方式の限界を克服する仕組みが備えられている。そこで、広域連合制度に自治体間協力の新しい展望を望むべく、次章からは広域連合制度について事例を含めて詳しく検証する。

注一第2章

(1) ここでいう「事務の共同処理」とは、都道府県相互間、市町村相互間および都道府県と市町村間において次に掲げる組織を有し、または事務を処理しているものをいう。

- ① 協議会（自治法第252条の2）
- ② 機関又は吏員の共同設置（同252条の7）
- ③ 事務の委託（同252条の14）
- ④ 一部事務組合（同284条）
- ⑤ 広域連合（同284条）
- ⑥ 地方開発事業団（同298条）

自治省行政局振興課「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（1999年10月）。

- (2) 自治省ホームページ資料 2000年。
- (3) 自治省 前掲資料 1999年10月。
- (4) 北海道町村会小規模町村問題研究会『地方分権と小規模自治体 政策研究フォーラム報告書』（未刊行 1998年）。

第3章 広域連合

第1節 広域連合制度導入の経緯

自治体の「連合」構想は過去に2回の時期にわたって構想された。ひとつは1960年代から70年代にかけて、高度成長による国土開発を支えるための行政体の整備として考えられた。もうひとつは、1980年代の行政改革の中で、中央政府と自治体の事務の配分先として、その行政需要を担える行政体としての構想である。そして、前者の流れは、複合一部事務組合として実現し、後者は今日の広域連合として実現した。

複合的一部事務組合の制度が創設されたものの、国または都道府県から直接に権限または事務

の委任が受けられないこと、所掌事務の変更に自らのイニシアチブが発揮できないこと、組織が画的であることなど行政需要に対応する上での限界が指摘されていた。

そこで、1989年の臨時行政改革推進審議会（第二次行革審）、1993年の第23次地方制度調査会、さらに同年の臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）において広域連合の創設が提言され、1994年の自治法改正により広域連合制度がスタートした。

第2節 広域連合制度の特徴

広域連合の制度設計は一部が複合一部事務組合として実現され、しかも自治法上は一部事務組合と同じ「地方公共団体の組合」とされているため、一部事務組合と比較するとわかりやすい。一部事務組合と比べて、①広域連合の構成団体、②住民、③広域連合の自律性、④権限移譲に大きな違いがある。

まず、広域連合を構成する団体は、都道府県、特別区、市町村それぞれを組み合わせることが可能となっている（自治法第284条第3項）。これに対して、一部事務組合は都道府県と基礎自治体の組み合わせが可能なものの、広域で処理する事務ごとに組合を設立しなければならず、複合一部事務組合では特別区と市町村の組み合わせしか行えない（自治法第285条）。これは、一部事務組合があくまでも自治体の事務の共同処理に過ぎないことによるためである。一方、広域連合はその目的が広域行政需要に適切かつ効率的に対応し、また国の権限移譲の受入体制を整備することであるため、構成自治体の組み合わせを弾力的にし、広域行政需要に柔軟に対応することができるようになってきている。

つぎに、広域連合の構成員はその区域の住民とされ、一部事務組合の構成員が構成自治体とされていることと大きな違いを持っている。

広域連合では、広域連合の住民には直接請求の権利があり、普通地方公共団体の直接請求制度が準用されるとともに、連合の規約の変更について

も直接請求をすることができる（自治法第291条の6）。また、連合議会の議員、長の選挙の方法を間接選挙または直接選挙に限定している。このように、広域連合は民主的な手続を備えている（自治法第291条の5）。

また、一部事務組合はあくまでも自治体の事務の一部の共同処理であるため、組合に自律性は存在しなかった。しかし、広域連合では、規約変更について構成自治体に要請できる（自治法第291条の3第7項）とともに、広域計画の実施に必要な措置について、勧告を行うことができる（自治法第291条の7第8項）。広域連合が広域計画の実施にあたって構成自治体に対して必要な措置を講ずべき勧告を行う権能を持つ理由は、広域連合が構成自治体から一定の独立性を有し、自主的・自律的行政運営を行うためといえる。このように、広域連合が構成自治体に対して勧告を行うことは、その設立目的を達成するためであることから、勧告にあたっては当然連合議会の議決を経ることとなる（自治法第291条の7第7項、第8項）。

このように広域連合が構成自治体に対して一定の自律性を持っているのは、広域連合制度の目的が、広域計画に基づいて総合的かつ計画的に施策を実施することによって、広域行政ニーズに応えることを目標としているためである。

加えて、広域連合は、国または都道府県から権限の移譲を受けることができる（自治法第291条の2第1項、第2項）。一部事務組合においても、法律または条例に明記されれば、権限または事務の委任は可能となる。しかし、一部事務組合が市町村の事務の共同処理体であるため、市町村がそもそも持っている事務を越えて国または都道府県から権限または事務の委任を受けることには適当ではないと考えられている。

このように、広域連合は構成団体、住民、自律性において基礎自治体と変わらない権能を持っている。このことは広域連合の運営によっては市町村合併に代わる広域行政需要に対応する担い手として有意義な存在となる可能性を持っていることを示している。

第3節 広域連合の実態

(1) 設立状況

広域連合制度が導入されてからしばらくの間、この制度は利用されていなかった。しかし、1990年代後半に入りゴミ処理施設のダイオキシン対策や介護保険制度の導入を契機にその設立数は増加し、2000年9月27日現在での設置数は68となっている。

次に、事務の種類では、介護保険、病院、診療所、障害者福祉などの厚生福祉分野を広域連合の処理する事務をしているところは9割近くにのぼっている。また、近年ごみ処理場から排出されるダイオキシンが問題となった環境衛生分野についても4割以上が挙げており、この分野での広域処理の必要性が高まっていることも裏付けられた。

その他には、広域市町村圏計画またはふるさと市町村圏計画の策定などの地域開発計画を挙げているところが多いことが注目される。この分野のほか、環境衛生分野とともに一部事務組合において多かった防災分野も、広域連合における事務としては4分の1近くを占め、高い割合となっている。これらは広域連合の設立とともに協議会、一部事務組合の行っていた事務を広域連合へ統合したことによる増加が大きな要因と考えられる。

道内では、1997年11月に大学運営をおこなうための「函館圏公立大学広域連合」(構成：函館市、上磯町、大野町、七飯町、戸井町の1市4町)が設立されたほか、1999年7月には介護保険の運営主体として「空中中部広域連合」(構成：歌志内市、奈井江町、上砂川町、浦臼町、新十津川町、雨竜町の1市5町)、ついでごみ処理のための広域連合として、2000年3月には「西いぶり廃棄物処理広域連合」(構成：室蘭市、伊達市、豊浦町、虻田町、洞爺村、大滝村、壮瞥町の2市5町村)、2000年9月には「渡島廃棄物処理広域連合」(構成：松前町、福島町、知内町、木古内町、上磯町、大野町、七飯町、南茅部町、鹿部町、砂原町、森町、八雲町、長万部町の13町)が設立されている。(2000年12月1日現在)

(2) 設立の傾向

このように、広域連合の設立はここ数年で著しく増加した。設立の傾向としては、二つの特徴を挙げることができる。

ひとつは国、都道府県による指導、支援策による広域連合の設立である。長野県では県の指導により、県内の広域市町村圏の広域行政体を広域連合にする指導が進められた結果、県内すべての広域市町村圏が広域連合を設立した。また、奈良県ではふるさと市町村圏の選定を受けるように指導しており、「桜井宇陀広域連合」、「南和広域連合」はその一環として設立された⁽¹⁾。

国においても広域化への誘導・支援策が講じられている。厚生省(現厚生労働省)は介護保険事務において広域で保険料を統一する場合に保険料を引き上げなければならない市町村に補助することとしている。また、廃棄物処理にあたっては、1日あたりの処理能力が100トンを満たない焼却施設に対して補助を行わないとしたことも、市町村にとって廃棄物処理の広域化への大きな誘因となっている。

国、都道府県の指導、支援策による広域連合設立とは別に、環境衛生や高齢者福祉といった個別課題への対応のために広域連合を設立する動きが注目される。これらの広域連合では、総じて処理する事務の種類が少なくなっている。

三重県では長野県と並んで全国最多の10連合が設立されている。県では人的・財政的なさまざまな支援や指導を行っているが、広域連合の区域は必ずしも広域市町村圏とは一致せず、ごみ処理関係の既存の複合的一部事務組合を改組したものや、広域連合への対応のために設立されたものが多数を占めている⁽²⁾。

北海道の状況も同様に、これまで設立された広域連合はいずれも大学設置、介護保険、ごみ処理といったように単一の種類の行政課題を担っている。広域連合を構成している市町村を広域市町村圏と比較すると、課題に対応するための広域連合の特徴として、その課題に単独に対応できる自治体は、その広域連合に加入していないことがわか

る。(例えば、空知中部広域連合の滝川市など、西いぶり広域連合の登別市、渡島廃棄物処理広域連合の函館市など)

第4節 事例～空知中部広域連合

これまでみてきたように、広域連合は一部事務組合にはない特徴を備えた制度となっている。そこで、実際の広域連合の運営がどのように行われているのか、介護保険などの運営で全国的に知られている空知中部広域連合を取材した⁽³⁾。

(1) 構成自治体の概要と設立の経緯

①構成自治体の概要

空知中部広域連合は、空知支庁管内の歌志内市、上砂川町、奈井江町、浦臼町、新十津川町、雨竜町の1市5町が介護保険を運営するために、1998年(平成10年)7月に発足した広域連合である。構成する1市5町は、北海道のほぼ中央に位置しており、稲作を中心とした農業を基幹産業とする自治体(奈井江町、浦臼町、新十津川町、雨竜町)と、かつては石炭産業で栄えた自治体(歌志内市、上砂川町)という、大きく二つの特色を持っている。

広域連合の人口は約3万3千人、広域連合全体の高齢化率は約28パーセントである。高齢化率は、北海道内の町村の平均値22.23パーセントに比べてもやや高くなっている。

②広域連合設置の経緯

空知中部広域連合の結成は、奈井江町の北良治町長のリーダーシップの下、奈井江町が幹事的役割を果たしながら進められてきた。

奈井江町では、町立国保病院が1930年代の設立以来、地域の病院として利用されていた。さらに、奈井江町では介護保険導入以前から地域の診療所と町立国保病院との連携を進めていた。これは、住民は地域の診療所を利用しながら、診療所では整備できない高度な医療機器を町立国保病院で利用できるようにするなど、町立国保病院をいわゆる「開放型病院」として運営するもので、先進的な事例として注目されていた。1996年4月には、浦臼町で医師が不在の自体となり、これに対応す

るために奈井江町と浦臼町で医療の広域的取り組みが始まった。また、訪問看護ステーションの共同運営の取り組みも行われていた。

これらの取り組みが、検討が進められていた介護保険の、広域運営に向けたモデル事業を行う上で適する素地となり、北奈井江町長のイニシアチブによって、介護保険に関する各種のモデル事業が行われることとなる。1996年10月に奈井江町、浦臼町2町による介護保険モデル事業実施本部を奈井江町臨時部署として設置し、介護認定調査・認定審査のモデル事業、要介護者の保健医療福祉サービス情報の一元化を図るためのシステム開発に取り組むこととなった。

1997年には、さらに歌志内市、上砂川町、新十津川町、雨竜町が加わり、1市5町体制で広域介護保険推進協議会を設置し、その事務局として奈井江町に広域介護保険準備室を置き、介護保険に関するモデル事業を実施した。なお、この協議会は、自治法第252条の2から第252条の6に定める「法定」の協議会ではなく任意に設置されたものである。この協議会の事務経費については、地方自治法第252条の14の事務の委託により、各市町が奈井江町に対して経費を負担した。

1998年4月、広域介護保険推進協議会において基本合意がなされ、介護保険の広域運営の主体として広域連合制度が浮上した。広域連合設置に向け、奈井江町に設置された広域介護保険準備室がその準備にあたることとなり、これ以降、約3か月にわたり規約の策定、北海道知事への設立許可の申請など、設立に必要な手続が進められた。1998年7月北海道知事の許可により、名称を「空知中部広域連合」として発足した。

③設立の目的

広域連合を設立した目的は、介護保険サービスなどの福祉サービスの提供にあたって、公平性・効率性・専門性を確保するためである。

現在、自治体は近年の厳しい地方行財政の現状の中、日常生活の広域化から生じる新たな行政需要の対処することが求められている。空知中部広域連合を設立した1市5町は、介護保険制度の導

入によって「与える福祉」から「選択する福祉」「負担と給付」への転換となる福祉政策を市町村が自ら行うためには、市町村の垣根を越えて共同連帯することが住民の幸福につながると考えた。介護認定調査・認定審査・「ケアの継続性」・「ケアの包括制」・限らない保健・医療・福祉の連携には、過疎地の一市町村での取り組みには限界がある。そこで、介護保険の根幹となる介護認定審査の専門性ととも公平性の確保し、介護サービス基盤の共有による効率化、介護保険料の平準化のためには、広域取り組みが最善との結論に至ったのである。

④規約変更の経緯

しかし、介護保険制度は2000年4月からスタートしたばかりであり、現状と介護保険制度の目指す福祉のあり方との間にはまだ開きがある。また、広域的取り組みの主体である広域連合制度も、空知中部広域連合が目指す「限らない保健・医療・福祉の連携」のためには越えなければならない壁が多く存在する。空知中部広域連合では連合設立の目的の達成のために、早くも3回の規約変更を行い、まさに「走りながら考える」状況にある。

設立当初の連合規約を現在の規約と比べてとき、二つの大きな変化をみることができる。一つは連合の処理する事務を介護保険に関する事務に限定していたものが、国民健康保険に関する事務が加わったことである。もう一つは、介護保険料の賦課徴収を各市町で行っていたのが、広域連合によって行われるようになったことである。

第1回目の変更は1999年3月に行われた。ここでは、第一に国民健康保険事業に関することを追加した。国民健康保険事業は財政基盤の健全化や事務の効率化などが課題とされている。そこで、国民健康保険の運営を広域連合で広域的に行うための調査研究の前段として、その推進方策の課題を整理することを目的として、奈井江町・浦臼町において国民健康保険の保険者を広域連合として実施することとなったために追加した。この国民健康保険の広域連合による運営には、後に雨竜町が参加することとなる。なお、この変更に伴い経

費の負担割合に関する事項も変更された。

また、介護保険料の賦課徴収を各市町で行うこととしていた附則の項目を削除した。これは、各市町間における介護保険料の平準化に向けての協議が整ったことによる。

第2回目の変更は1999年8月に行われた。この変更において副広域連合長が設置された。副広域連合長には、広域連合長を勤める奈井江町以外の構成市町の首長が任命され、関係市町の連携強化と広域連合行政の円滑な推進が図られることとなった。

第3回目の変更は2000年3月に行われた。ここでは広域連合の処理する事務について文言の整理を行っている。それまでは「介護保険の次の事務に関すること」とし、その内容を「被保険者資格管理に関すること」、「介護保険の賦課徴収に関すること」などと詳しく記述していたが、他の関係する事項とともに「介護保険の事務に関すること」という文言に集約した。

また、「介護予防対策事業に関すること」を追加し、介護保険施行による自立判定者に対する介護予防対策事業を、広域連合が運営主体となって広域的に実施することとした。その他には、国民健康保険事業と関連のある老人保健事業を追加し、「広域化の調査研究の関すること」については、それまでは国民健康保険に関する調査研究となっていたものを、老人保健事業やその他に広域化できる事務事業の調査もできるように整理している。さらに、第1回目の変更と同様、処理する事務の追加・変更に伴って経費の負担割合の変更を行っている。

⑤進化する空知中部広域連合

このように、広域連合が発足した後も、流動する介護保険制度や事務の効率化を進めるために、広域連合は進化を続けている。

また、これまで奈井江町、浦臼町、雨竜町の3町で行っていた国保事業を2001年度から空知中部広域連合全域に拡大することとなった。介護保険事業、老人保健事業、国保事業の3事業が一体的に運営されることで、人件費の削減や運営の安

定化のほか、予防介護にも一体的に取り組める利点を生かし、要介護者の出現を抑制する効果が期待されている。

空知中部広域連合の設置は以上のような経緯をたどったのであるが、構成する1市5町は、初めから広域連合という形態で介護保険を運営することを前提として検討を進めたわけではなかったという。奈井江町が中心となって行っていた介護保険モデル事業とその研究を通じて、各市町長で広域取り組みへの理解が進み、最終的に広域連合という形態をとることになった。

これは、介護保険制度の導入が急ぎ足で行われたために、保険者となる市町村が国の方針の転換に振り回されたという状況があったこと、また、広域連合制度そのものの経験が全国的に少なく、介護保険制度によって広域連合制度が目されることとなったこととも関連するであろう。広域連合の規約がわずか2年の間に3回も変更されたことは、空知中部広域連合では介護保険制度ならびに広域連合制度をより良いものにするために絶えず努力している姿と見て取れる。

また、空知中部広域連合は、合併を前提とした広域連合でも合併のオルタナティブとしての広域連合でもない。空知中部の1市5町が、介護保険の広域運営として、最適の制度を求めた結果であった。

(2) 空知中部広域連合による介護保険運営

空知中部広域連合は、次に掲げる事務を行っている。

- ① 介護認定審査会の設置運営に関すること
- ② 介護保険の事務に関すること
- ③ 訪問看護ステーションの管理運営に関すること
- ④ 介護予防対策事業に関すること
- ⑤ 医療連携システムの開発および管理運営に関すること
- ⑥ 国民健康保険事業に関すること（国民健康保険直営診療施設に係る事務を除く。）
- ⑦ 老人保健事業に関すること（医療等に限り。）

⑧ 広域化の調査研究に関すること

このうち、③訪問看護ステーションに関することについては奈井江町と浦臼町において処理される事務となっている。

なかでも、介護保険運営において利用者から出てくる苦情を処理するしくみを整備していることが注目されよう。規模の小さな自治体の利点として、行政サービスの供給側と受け手側の距離が近く、サービスの受け手の意向がより反映されやすいという面があるものの、その関係によっては逆にサービスを受ける側が不満や苦情を抑え込んでしまうおそれもある。そこで、苦情の処理を広域で行うことは、苦情に匿名性をもたせることによって、苦情を行政サービスに生かしやすくなることが考えられる。

空知中部広域連合では、保健、医療、福祉を総合的に行うために連合で独自に「空知中部広域連合介護保険総合条例」（以下、「介護保険総合条例」という。）を作成し、連合規約や介護保険法の定めにあるもの以外の連合の行う事務・事業についての基本的な内容について定めている。その中において、より客観的、中立的立場で問題を解決する者を地域に配置し、住民の住民の権利利益を擁護し、広域連合と地域住民との距離を身近にしながら制度の理解を求め、また制度運営上問題のある場合は改善を図っていくため、オンブズマン制度（オンブズパーソン）を設けている。

1999年10月に制度がスタートしてから、2000年9月31日までの1年間にオンブズパーソンが受け付けた苦情、相談の件数は2件であった。

1件は介護認定審査の結果についてであった。この申立てに対してオンブズパーソンは、介護認定審査の結果については北海道に設置されている介護保険審査会への申立てを進め、認定調査の方法についてはオンブズパーソンによる調査が可能であるとした。また、介護サービスの内容について、地元の在宅介護支援センター等への相談を進めた。

もう1件は身体的に不安を抱えている独居老人が安心して生活できるための行政の対応について

のものであった。これの申立てに対してオンブズパーソンは、緊急時の対応として隣近所との連携、新聞配達者への協力の依頼、緊急通報装置の普及等を求めているかなければならず、また、閉じこもりの問題については、シルバー事業団等への積極的参画も必要であるとの審査結果を出している。

また、オンブズパーソンにとっても介護保険制度は複雑でわかりにくいものであったことから、各市町の行政相談員とともに「空知中部広域連合行政相談連絡懇話会」を設置し、介護保険制度の研究、情報交換、事例検討などを行っている。

(3) 広域連合設立の効果

空知中部広域連合では、介護保険を広域連合によって広域運営したことの効果をつぎのように挙げている⁽⁴⁾。

- ・介護保険料の平準化が図られた。
- ・認定審査運営の基盤が成熟した。
- ・認定調査の市町村間の連携強化とレベルアップが図られた。
- ・高齢者介護サービスシステムの構築により、ケアの継続性、ケアの包括性、ケアプランの効率性が図られた。
- ・市町村間に広域行政に対する協同連帯の思想が芽生えた。

このように、現在のところ広域化のメリットは介護保険運営における専門性の確保と構成自治体間の公平性に関することが主なものであり、きびしい自治体財政の効率化までは見通せていないのが現状のようである。国による自治体合併の推進が強まり、今後地方交付税の減額等でますます自治体財政が厳しくなる中、広域連合が自治体合併とは別の選択肢として活用できるのかの実証が待たれるところである。

第5節 広域連合制度の検証

(1) 広域連合設立の効果と課題

これまで自治体間協力のひとつのあり方として広域連合の可能性に期待すべく、制度導入の経緯と先進的な事例について概観してきた。そこで、本節では広域連合の課題や問題点を検証し、自治

体間協力の展望へとつなげることにする。

①効果

広域連合設立の効果について、北海道市町村振興協会が1999年11月に全国56の広域連合を対象に行ったアンケート調査（回答数55）の結果をもとにみてみよう⁽⁵⁾。

これによると、「新たな事務事業に取り組めた」と回答した割合が54.5パーセントに上り、もっとも高くなっている。ついで「構成市町村の相互連携が強化した」（50.9パーセント）、「事務事業が効率化・合理化した」（47.3パーセント）と続いている。このように、特に空知中部広域連合のように介護保険など特定の分野を担う広域連合にとっては、単独の自治体ではできなかった専門性の確保と、それによる公平性の確保、スケールメリットによる効率化が大きな成果となっている。

その一方、「地方分権に対応する対応力（受け皿）が強化された」と回答したところは25.5パーセント、「事務事業の内容が充実した（住民サービスが向上した）」と回答したところも同じく25.5パーセントにとどまり、他の選択肢に比べると相対的に低い。また、市町村合併への気運が高まったと回答したのはわずか1団体にとどまっている。しかし、「その他」の回答のなかでは、設立後の期間が短く効果が判断できないとするものが多くみられたように、広域連合は全体的に設立後期間を経ていない。住民に対する行政サービスの充実や、広域連合としてのまとまりがどのような方向へ行くのかという、中、長期的な成果については今後の広域連合の運営によるところが大きいと考えられる。

②問題点と課題

つぎに、全国の広域連合では、連合を運営していくなかで起こった問題点として、「構成自治体の利害調整やコンセンサスの確保が難しい」と答えたところが最も多くなっている（40.0パーセント）。これは「構成自治体の理解、協力意識が弱い」（14.5パーセント）とあわせて考えると、構成自治体での意識の共有や利害調整が最も大きな問題点といえる。

二番目に高い割合で挙げられたのは、「事務量、事務内容に対して組織体制が弱い」(36.4パーセント) こととなっている。そのつぎに高い割合となっている、「財政基盤が弱い(財源の確保が難しい)」(27.3パーセント)に加え、「専門的な技術を有する職員等の確保が難しい」(14.5パーセント)とあわせて考えると、広域連合を設立したものの広域的な行政サービス供給のための基盤の整備が十分とはいえないと認識しているところが少ないことがわかる。

広域連合設立の成果として広域にわたる新たな課題への対応が可能となった面があったものの、このように広域連合が構成自治体に対して主体的に広域にわたる行政サービスの供給を行うためには、組織や財政といった行政体としての基盤が未熟であり、構成自治体の広域連合運営へのコンセンサスがいまだ不十分となっている一面が示されている。

このような問題点に対して、今後どのように対処していくのか、前述の北海道町村振興協会の調査では、広域連合運営の問題点に続いて今後の課題について聞いたところ次のような結果を得た。広域連合運営における二つの大きな問題点のうち、「組織体制の強化・職員の育成」については最も多くの広域連合が課題として挙げている(61.8パーセント)。これに続いて、「事務事業の充実、拡大」(49.1パーセント)、「住民に対する広域連合のPR、理解増進」(41.8パーセント)となっている。これらは現時点で広域連合として行いうる方策を示しているといえよう。

このように、行政体としての基盤を成熟させ、構成自治体の意識の共有と、住民への認知を高めることという三つが広域連合制度の今後において大きな課題となっている。

(2) 広域連合の曖昧性

現在、広域連合が上の三つの課題を抱えている理由として、広域連合制度に関わる三つの曖昧性が関係していると考えられる。ひとつは過去の「連合」構想との関係で、これまで構想された自治体の連合制度が不十分ながら制度化されてきたため

に、かえって今の広域連合制度とその他の自治体間協力方式との違いがわかりにくくなっていることが考えられる。もうひとつは、広域連合が対応すべき「広域行政需要」とは何かという問題であり、第3は地方分権と広域連合との関係である。

①過去の「連合」構想との関係

自治体「連合」の構想は、前述したように古くは1962年の第8次地方制度調査会にみられることができる。そして、1994年に実際に広域連合として実現するまでにその構想はいくつかの変遷をみている。

当初、連合構想は自治体間の事務の共同処理方式のひとつに過ぎなかった。その後、中央政府の行政改革とともに自律性を高める形になり、そして住民の概念を持つことによって自治体としての権能を持つことになった。

この結果、現在の広域連合もその運営によって事務の共同処理方式型、総合調整型、課題対応自治体型の3つのタイプに分けられることになる。

現行の広域連合制度は第23次地方制度調査会の答申を受けて創設されたこともあり、制度設計は「課題対応自治体型」となっている。しかし、問題はこの制度の運用が果たして制度設計の意図の通りに行われているかということである。

現在の広域連合制度において、連合長を住民による直接選挙によって選出しているところはなく、議員についても同様である。「課題対応自治体型」と「総合調整型」との大きな違いは、住民の概念の存在と、住民による民主的な広域連合のコントロールであるから、現在の広域連合制度は、ほとんどが「総合調整型」となっているといえよう。また、広域連合の扱う事務の内容が抽象的なものや、機関の共同設置、もしくは一部事務組合など既存の自治体間協力方式で行った方が設立手続など構成自治体の負担が少ないと思われるものもあり、現在設立された広域連合が全体として既存の一部事務組合や複合的一部事務組合との差異を明確にできていない側面がある。

②広域行政需要との関係

広域連合制度の曖昧性の第二点目は、広域行政

需要をどのように捉えるかという問題である。広域連合制度創設の目的のひとつは、多様化する広域行政需要に的確に対応するためであった。しかし、広域連合が広域にわたって処理すべき事務とは何かが明確ではない。

第一に、広域連合は「市町村を包括する広域」（自治法第2条第6項）の自治体としての都道府県と、基礎的な自治体としての市町村とが構成することができることになっている。都道府県の加入する広域連合と、市町村のみで構成される広域連合では「広域」で対応する事務の意味が違ってくるであろう。

第二に、広域にわたる行政の「需要」とは何かが明確ではない。たとえば公共施設の「適正」な配置は、行政サービス供給の効率化や合理化になることに疑いの余地はないが、行政サービスの受け手である住民にとっての「需要」となるか明らかではない。受益と負担の関係が明確にならないままの行政サービス提供における「広域行政需要」とは、行政にとっての効率化のための理由ではない。

また、広域行政需要を所与のものとしても、行政需要がすべて行政の担うべき課題とはならないであろう。PFI (Private Financial Initiative) のように民間企業のノウハウを生かして行政サービスの供給を外部化する試みがなされているほか、特定非営利活動即促進法が成立し、介護保険を含めた高齢者福祉分野などを代表的に、民間かつ非営利な活動が公的な分野を担うことが認知されてきている。このように、行政サービスの供給主体は行政に限らず、最も質が高くかつ効率的に供給しうる主体が行政サービスを担うという動きが加速している。公的な分野が行政にとどまらないなか、広域連合が担うべき課題とは何かを明確にする必要がある。

③ 地方分権との関係

第3に問題となるのは、広域連合による自治体の広域化と地方分権との問題である。市町村合併を推進する主張は、地方分権を理由としている。地方分権によって自治体の自律性が増すことに

よって、市町村にはより専門性の高い事務の対応できる組織が必要とされる。しかし、現在の市町村に規模には大きな差があり、小規模な市町村は合併によって規模を拡大し、分権に対応できる受け皿を整備すべきとされる。

一方、広域連合などの自治体間協力については、①責任の所在が不明確、②関係団体との連絡調整に時間と労力を要するために迅速・的確な意思決定ができない、③人材を確保し、地域の加地を総合的に解決する観点からは市町村合併によって単一の自治体で行うほうが効果的という理由によって、市町村合併の代替とはなり得ないとされている⁽⁶⁾。

しかし、現在市町村合併が進まない理由は、合併による自治体の規模の拡大によって行政の住民に対する応答性が確保できなくなるとの判断があるからであった。そうすると、市町村が総合的な行政を担うことを前提とした上で、広域の課題対応するための自治体として、広域連合を活用していくしかないだろう。そのためには、広域連合の役割の明確化と市町村における広域化への意識の共有と、広域連合における市民参加を確保しつつ、連合が主体的に事務を進めるための環境を整える必要がある。

(3) 広域連合の主体性の確保

現在の広域連合が持つ曖昧性を払拭するためには、広域連合を課題対応のための自治体として位置づける必要がある。そのためには、第1に連合設立の目的を明確にし、公共課題の解決のためにどのような役割を担うのかをはっきりさせなければならない。そのためには、広域連合の「使命」を規定する法令、計画、予算といった規範の関係を整理する必要がある。そして第2に広域連合の自治体としての自律性を強化するために、広域連合設立後の国または都道府県、もしくは構成自治体の関与を縮小し、逆に住民によるコントロールを高める必要がある。

① 役割の明確化

広域連合の使命は、憲法、自治法を初め、自治法に定められる連合規約、広域計画のほか、各種

の法令やそれに基づく計画、さらには予算などによって規定される。事例で紹介した空知中部広域連合を例に整理してみると、これらの規範は複雑に絡み合っていることがわかる（図表3）。

広域連合の規範は、まず大きく二つに分けられる。一つは、広域連合の枠組みを規定するものであり、自治法によって規定される連合規約、広域計画がこれにあたる。規約は構成自治体の協議によって定められ、市町村によって構成される広域連合では設立に際して都道府県知事の許可を得ることとなっている。規約には、前述したように広域連合の名称、構成自治体、区域、処理する事務、広域計画の項目、事務所の位置、議会の選挙の方法、長・執行機関の選任の方法、経費の支弁の方法について定めることとなっている。

広域計画は「広域にわたり処理することが適当と認め」（自治法第284条第3項）られるものについて、広域連合設立後に連合議会の議決を経て作成される。事例で紹介した空知中部広域連合では規約によって、認定審査会、介護保険事務、訪問看護ステーション、介護予防対策事業、医療連携システムについて広域計画に盛り込むこととして

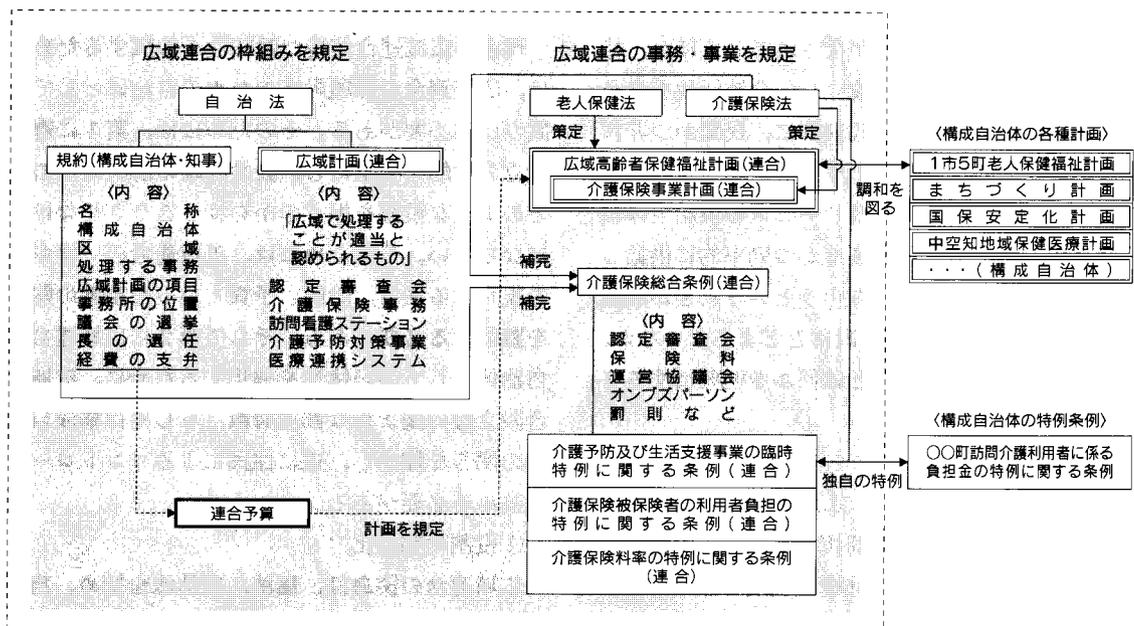
いる。

このように、広域連合の枠組みを規定するものとは別に、広域連合の事務事業の具体的な進め方や内容を規定する一連の規範群がある。まず法令では介護保険法と老人保健法がその事務を規定する最も基幹的な法令となる。

また、空知中部広域連合では、連合が行う介護保険事務に関して「介護保険総合条例」を定めている。これは「法令及び空知中部広域連合規約に定めがあるもののほか」、広域連合が行う介護保険事務について規定している。その内容は認定審査会、保険料など介護保険法によって条例を規定しなければならないものに加え、運営協議会、オンブズマン制度など、連合独自の施策も盛り込んでいる。また、その他に介護保険の施行に関して連合における特例などを条例によって定めている。

このような法令に加え、連合の行う介護保険を規定するものに各種の計画がある。最も基本的なものは、老人保健法に基づいて作成される「広域高齢者保健福祉計画」であり、これには介護保険法に基づいて作成される「介護保険事業計画」を含み、介護と保健に関わる計画の総合化を図って

図表3 広域連合の使命の基となる規範の関係



いる。「広域高齢者保健福祉計画」は、構成自治体の「老人保健福祉計画」やまちづくり計画、国保安定化計画などの各種計画との調和を図りながら実施されることとなっている。

「介護保険事業計画」を含む「広域高齢者保健福祉計画」は、広域連合の事務の将来設計であることから、連合の広域計画との関係が問題となる。広域計画の内容は広域連合が広域にわたって提供する行政サービスについて定められており、「広域高齢者保健福祉計画」と重なる部分があるが、この二つの計画の関係は明らかではない。計画の総合化を図るか、計画の相互のすみ分けを明らかにする必要がある。

また、計画の実施にあたって重要なのが財源的な裏付けであり、予算の規範的性格を無視することはできない。連合の財源は規約によって定められることとされており、一般的には構成自治体の負担金、事業収入、国・都道府県の支出金、地方債が主なものとなっている。特に大きなウェイトを占めるのは構成自治体の負担金である。

このようにみえてくると、広域連合は構成自治体の意思によって設立され、広域連合が行うサービスのメニューの種類については構成自治体によって決定される。しかし、構成自治体によって規定されるのは行政サービスの種別にとどまっている。そこから先、具体的なサービスの提供の方法についてルールや計画を作成し、いかにして質の高いサービス提供を行うかの裁量は、広域連合に委ねられている。

②広域連合の自主性の強化

前述したように、現在設立された広域連合の大部分は、いまだ「総合調整型」とどまり、本来持っているはずの自主性を十分に発揮できていないのが現状ではないだろうか。しかし、広域連合は、一部事務組合が構成自治体の単なる事務の共同処理にとどまるのと対照的に、広域にわたる行政課題についてどのように対応すべきかを、具体的に企画できる制度である。

広域連合が課題への対応をより柔軟におこなえるためには、先に指摘したように役割の明確化に

加えて、より広域連合が政策を企画、立案する際に自主性を発揮できるようにしなければならない。そのためには、①規約の変更にあたって国または都道府県、もしくは構成自治体の関与を縮小し、②財源の自主性を強化し、③広域連合制度が本来予定している民主的手続を履行するとともに住民参画の方策を図ることが必要となる。

ア 規約の変更

連合の規約の変更にあたっては、規約作成と同様に構成自治体の協議によって定め、国または都道府県の許可を得ることとなっている。ただし、事務所の変更、経費の支弁の方法に関する変更の場合は、国または都道府県への届出で済むこととなっている。

このように規約の変更のうち一部が届出で済むことになっているのは、これらの事項について国または都道府県の関与は必要なく、構成自治体が自主的に決定すべき事項とされているためであろう。そうすると、これはこのふたつ以外の事項にもあてはまるのではないだろうか。たとえば、広域計画は構成自治体で作成し、国または都道府県の許可を受けている規約をもとに作成されるものであり、広域連合がその事務・事業を行うにあたっての基本的な計画となることから、広域連合の自主性に任せ、この部分の規約の変更については届出制に改めるべきであろう。また、広域計画と同じような性質を持つ高齢者保健福祉計画は、広域連合が独自に作成することからも、広域計画の項目について国または都道府県の許可権限を与えていることは、公平を逸するといえよう。

イ 自主的な財源の整備

また、広域連合の自主性を高めるためには、広域連合が自主的に使える財源を確保すべきである。

広域連合の経費の支弁の方法は規約事項とされる。空知中部広域連合では、経費の支弁の方法を、構成自治体の負担金、事業収入、国および道の支出金、地方債、その他としている。使用料や分担金は自治法 292 条で準用する同法 224 条の規定により広域連合で条例を制定することによって徴収

することができる。構成自治体の分担金による場合は、人口、面積、地方税の収入額、財政力その他の客観的指標に基づいて支弁しなければならないこととされている。(自治法第291条の9第1項)

一方、広域連合には地方税を賦課徴収する権限はなく、地方交付税の対象ともならないとされている。

地方税は地方税法第1条第1号によって、「地方団体」とは道府県または市町村として、同法第2条において地方団体は地方税を賦課徴収できるとされている。このことから、広域連合は地方税を賦課徴収できないとされている。また、地方交付税法2条2号では、地方団体とは都道府県または市町村とされ、同法3条1項において自治大臣は地方団体に地方交付税を公布しなければならないとされていることから、広域連合は地方交付税の交付対象にはならず、財源とすることはできないとされている。

この結果、広域連合はその財源の多くを構成自治体の分担金で賄うことになる。ところが、広域連合は単なる事務の共同処理の方式にとどまらず、構成自治体が広域にわたって処理する必要があると認めた事務に関して新たな自治体を設け、民主的なコントロールのもと行政サービスを行う組織である。それにも関わらず、財源に関して広域連合は一部事務組合と同様に自主性が存在しないことになっている。広域連合が課題対応自治体型としてその権能を発揮するためには、自主的な財源を整備する必要がある。

ウ 住民によるコントロール

広域連合の自主性を確保する方策として、これまでは現行の制度を改善すべきとしてきたが、現在の制度の範囲内でも運用において工夫の余地があると考えられる部分も少なくないのが事実である。その大きなものは、住民と広域連合との関係をどのように緊密にするかということだ。住民による広域連合のコントロールを高めることによって、他の団体との関係において相対的に自主性を高める可能性を重視しなければならない。

広域連合には一部事務組合に比べて民主的コントロールの手法が明確に制度化されている。その一つは議会の議員と長の選挙の方法が直接または間接選挙に限定されていることであり、もう一つは普通公共団体と同様の直接請求制度を備えていることである。現在、一部事務組合においては議会の議員の選挙を直接選挙で行っている例が存在するが⁷⁾、広域連合では議会の議員、長ともに直接選挙を行っている例は存在しない。

このこともあり、いまのところ広域連合は住民にとって遠い存在となっている。介護保険、ごみ処理といった住民生活に直結する行政サービスを提供する広域連合が増えてくる中で、その運営において住民への連合の存在の周知が問題とされている。

広域連合と住民が遠い存在にある現在、すぐに直接請求制度が活用されることは余り期待できない。一方、今後、直接選挙を行う広域連合が現れることが大いに期待される。直接選挙は、住民による直接のコントロールという側面のみならず、広域連合の議会と執行機関とのチェックアンドバランスを作用させることにもなる。というのも、連合議会の運営に関してはほとんど自治法の規定が準用されることとなるが、議会の議員が間接選挙による場合は、管理者と議会の関係（長に対する議会の不信任決議：自治法第178条）は準用されないことになるからである。広域連合が課題に対応するための自治体として自律的な活動を行う上で、このような住民と、広域連合の議決機関、執行機関相互のコントロールは不可欠であろう。

このような制度化された住民による統制手法は、いまだ実際に行われている例がないことから、広域連合の自律性を高めるための方策として有効かどうかは実証できない。その一方、日常的に広域連合の施策の決定に住民の参画を図り、連合の行っている事業を住民にPRして関心を高め、また、住民の権利として情報公開、個人情報保護といった情報法制を整備することについては、様々な自治体で多様な取り組みが行われていることから、現在広域連合がもっとも試みるべき方策とい

える。

連合の施策の決定にあたって住民の参画を図るためには、先に説明したように連合の「使命」を定める規範を整理し、住民にとってわかりやすいものにしなければならない。連合が今後その地域においてどのような行政サービスを行っていくのかという設計図を住民とともに描くためには、どの計画や条例の策定に広域連合の「使命」が記されているのか、明確にする必要がある。

また、情報法制については、構成自治体が小規模な町村の場合はその自治体に情報公開条例、個人情報保護条例といった基本的な情報法制が整備されていない場合が多いことが考えられる。しかし、広域連合はもともと住民にとって遠い存在となっていることから、住民が広域連合の保有する情報にアクセスできる権利は用意しなければならない。また、広域連合の設立によって、その地域に自治体一つ増えることになる。それに伴って、自治体間で個人情報をやりとりしなければならない場面が増えることが考えられることから、その情報の取り扱いについて基本的なルールを作成する必要がある。広域連合においてこれらのルールが作成されるからには、情報法制を整備していない構成自治体では速やかに同様の制度を設ける必要がある。

このように、自治体において「法」を意識した行政が不可欠となっていることは、広域連合においてもそのまま当てはまるといえる。自治体が法務に関して組織・職員の専門性を高める必要に迫られていると同様に、広域連合においても組織体制の整備は今後も大きな課題として存在するであろう。

第6節 広域連合の展望

このように、自治体間協力の方式の中でも特に広域連合制度に焦点をあてて、広域にわたる行政課題に対して自治体が対応するための方策を検討してきた。ここで、広域連合の展望を図ることによって、自治体間協力の展望を見直すことにしよう。

現在、事務の共同処理型、総合調整型が多くを占める広域連合はどうなっていくのか、一つは筆者が期待する課題に対応するための自治体となる道である。

それ以外に考えられるの方向として、一つは「事務の共同処理」ととどめる道である。現在の広域連合にも、事務の委託や機関の共同設置で十分なものがみられるように、住民による意思決定への参画も、広域行政体の自律性も必要がなく、その事務処理にかかるコストを削減することが主たる目的となる場合である。これらは、単なる自治体相互の事務の共同処理へとなっていくだろう。

もう一つの道は、責任の所在を明確にし、迅速・的確な意思決定を行うことができるように、一つの自治体にしてしまうこと、つまり市町村合併である。広域連合を初めとする自治体間協力方式が、市町村間の広域にわたる調整の機能しか持ち得ないとき、今後自治体にとってますます厳しくなるであろう財政状況も相まって、より効率的な行政を求めていく結果としてそこには市町村合併という選択肢が大きく存在することになる。

これまで、自治体、特に市町村はその人口、面積、組織の規模に関係なく同じような事務を行ってきた。もちろん、政令指定都市や中核市、市と町村の間においてその権限の違いはあるものの、人口20万人の市も人口1万人に満たない町村においても、いわばフルコースの行政を行っている。

しかし、地方分権と市民社会の進展とともに、地域の自己決定、自己責任が求められていると同時に、公共課題の解決の主体が行政に限定されなくなってきた。これまで公的な課題は行政の専決事項であったが、今後の行政はひとつの主体に過ぎなくなる。そうすると、自治体の枠組み自体も柔軟に考えなければならなくなるだろう。ある課題については市町村や都道府県の枠を超える自治体を創造し、その課題が解決した時点でその自治体を消滅させるという自治体像も模索されることになるだろう。

どんなに市町村合併が進んでも、自治体が存在する限り自治体相互の協力関係はなくなることは

ない。広域の課題の解決に際して、単独であたるのか、市町村合併によって自治体の単位を大きくするのか、他の自治体と共同処理を行うのか、それともその課題の解決を行う「使命」を帯びた新しい自治体を創造するのか、まさにその地域が選択することになる。

注一第3章

- (1) 原田晃樹「広域連合制度の特質とその活用方途」日本地方学会『介護保険と地方自治』（敬分堂 1999年）p 214。
- (2) 原田 前掲書(1) p 214。
- (3) 空知中部広域連合取材 2000年8月7日
2000年10月5日。
- (4) 空知中部広域連合資料 2000年4月。
- (5) 北海道市町村振興協会『広域行政（広域連合）

実態調査報告書』（北海道市町村振興協会 2000年）。

- (6) 自治省「市町村の合併の推進についての指針の策定について」（2000年8月）。
- (7) 自治省行政局振興課「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（1999年10月）によると、5組合において住民の直接選挙を行っている。

※ 本稿を執筆するにあたっては、指導教官のみならず多くの方々にお世話になった。特に空知中部広域連合の小沢敏博氏（総務企画係長）には多忙の中を度重なるインタビューに答えていただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げる。

（つづき たけし 奈井江町総務課）