

時代に対応した広域連携のあり方について

政策研究大学院大学副学長・教授
横道清孝

平成の大合併が終了した現在、市町村は新しい広域連携の時代に入った。その新しい広域連携は、少子高齢化や人口減少が進む中で、如何に住民サービスを維持しつつ新しい行政ニーズに対応していくかという課題に対応するためのものであり、そのあり方は、これまでの一部事務組合等の広域連携の蓄積の上に立ち、また、平成の大合併により変化した市町村の体制を踏まえて、地域ごとに市町村が必要に応じ、多様な分野で多様な形の連携を、環境の変化に応じて柔軟に見直しを行いながら実施している姿であろう。広域連携の制度は時代の要請に応じて創設され発達してきたものであり、このような新しい広域連携の姿を実現するための新しい広域連携の仕組みの制度化が求められている。

はじめに

基礎自治体には、少子高齢化・人口減少という厳しい環境のなかで、行政サービスの維持と新しい行政ニーズへの対応が求められている。市町村間の広域連携は、そのための有効な手段の1つであり、2010年をもって平成の大合併が終了し合併が一段落した現在、市町村は新しい広域連携のあり方を模索する時代に入った。また、国には、時代に対応した新しい広域連携制度の開発が求められている。

1 現在の広域連携制度

地方自治法には、広域連携の制度として一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同処理及び事務の委託の5つの方式が規定されている。

一部事務組合及び広域連合（いずれも組合制度）は、基礎自治体とは別の法人（特別地方公共団体）を作り、その法人によって事務の共同処理を行うものであり、協議会、機関等の共同設置及び事務の委託は、そのような特別の法人を作らないで事務の共同処理を行うものである。このうち、最もよく用いられているのは、前者の方式では一部事務組合であり、後者の方式では事務の委託となっている¹。

¹ 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の概要（平成24年7月1日現在）」参照。

2 広域連携制度の創設と時代背景

広域連携の制度は、時代の要請に対応して創設され発達してきた。

組合制度は、既に1888年の町村制に規定されていたが、これは、そもそも町村制の施行に伴い進められた明治の大合併において合併できなかった町村に対して、合併に代わる手法（便法）として導入されたものであった。

協議会、機関等の共同設置及び事務の委託は、1952年の地方自治法（以下「自治法」という）改正により創設された制度であるが、これは当時の行政改革の流れの中で、経費節約及び事務の能率的処理の観点から導入されたものであった。

2011年の自治法改正により廃止された地方開発事業団も、1963年の同法改正により、当時の新産業都市を始めとする地域開発の時代に対応して、地方自治体が共同して地域開発を行うために創設された制度であった。

また、組合については、その導入以降、1911年の市制・町村制改正により市にもその適用範囲が拡大されるなど、時代の要請を踏まえつつ、事務の共同処理を行う手法として発達してきている²。

3 高度経済成長の時代における広域連携の展開

1960年以降、我が国は高度経済成長の時代に入り、農村型社会から都市型社会への移行が進むとともに、モータリゼーションの進展により住民の日常的な行動範囲が拡大する中で、行政サービスに対するニーズも増大し、高度化・広域化していった。

これに対応するために、市町村は、昭和の大合併の終了（1961年）からまだ間がないこともあり、合併という手法ではなく広域連携の手法で対処した。すなわち、一部事務組合を作って、ごみ・し尿処理や常備消防などの共同処理を進めていった。その結果、一部事務組合の数は、1967年から1974年までのわずか10年足らずの間に大きく増加し、2202から3039へと1.5倍近くになった³。

その間、国（自治省）も、市町村の広域連携を広域市町村圏の推進という形で後押しをした。この広域市町村圏は、1969年以降「広域市町村圏振興整備措置要綱」に基づき進められてきたのであるが、概ね人口10万以上を標準として、中心市と周辺市町村から成る圏域を広域市町村圏として設定し、それを単位として広域連携を展開しようというものであった。また、その中核を担うことが期待されていたのが、広域連携の制度を活用した広域行政機構であった。

² 広域連携制度の発達については、横道清孝「これからの広域連携のあり方を考える」『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—』（財）日本都市センター、2011年、3~5頁参照。

³ 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の概要（平成24年7月1日現在）」参照。

その広域行政機構を強化するために、また、増加する一方の一部事務組合の抑制・統合を図るために、1974年の自治法改正により、複合的一部事務組合の制度が創設された。

この広域市町村圏の推進は、その後、2008年に広域市町村圏関連の要綱が廃止されるまで40年間にわたって進められ、その間、1994年の自治法改正によって導入された広域連合が、広域行政機構の形態としては、複合的一部事務組合よりも更に強力なものとして望ましいとされた⁴。

しかしながら、その設置状況（2012年現在）は、複合的一部事務組合が190（うち広域市町村圏の広域行政機構に相当するもの65）、広域連合は115（うち広域市町村圏の広域行政機構に相当するもの20）である⁵。

複合的一部事務組合の導入により一部事務組合の増加に歯止めをかけることはできたが⁶、複合的一部事務組合や広域連合に対して国が期待したような、広域市町村圏の広域行政機構としての活用は余り進まなかった。そして、この広域行政機構の強化を通じた機能的合併の不成功が、平成の大合併をもたらすことになったのである。

4 合併から再び広域連携の時代へ

平成の大合併が2010年に終了したことに伴い、再び広域連携の時代が到来した。ただし、その広域連携に求められる姿は、平成の大合併前のものと同じではない。

国（総務省）は、2008年に従来の広域市町村圏関連の要綱をすべて廃止するとともに、新たに定住自立圏構想推進要綱を打ち出し、今後は、同要綱に基づき基礎自治体の広域連携を進めていく方針を明らかにした。

今から思えば、広域市町村圏というのは、国主導の全国画一的な政策であった。国が要綱を策定して、全国の都道府県知事に対して一定の基準で全国的に圏域を設定させ、市町村に対しては、その圏域すべてで広域行政機構を作らせ、広域計画を作らせて広域連携を実施させようとしたものであった⁷。また、その広域行政機構としては、強力な広域連携の制度である複合的一部事務組合や広域連合が望ましいとされたのである。

これに対して、定住自立圏は、同じく国が要綱を定めて推進するものであるが、はるかに分権的かつ柔軟なものとなっている。圏域の設定は、それを設けるか否かも含めて中心市と周辺市町村のイニシアティブに任せられており、広域行政機構の設置は予定されてお

⁴ 広域市町村圏の歴史については、横道清孝「広域行政の新展開に向けて」公営企業40巻12号（2009年）、2～11頁参照。

⁵ 複合的一部事務組合のうち、組合の名称に「広域市町村圏」を付しているもの及び広域計画の策定やふるさと市町村圏事業を実施しているものを広域市町村圏の広域行政機構に相当するものとしてカウントし、また、広域連合のうち、地域開発計画の策定を事務としているものを広域市町村圏の広域行政機構に相当するものとしてカウントした。

⁶ 一部事務組合の数は、複合的一部事務組合の制度が導入された1974年の3039をピークとして、その後はなだらかに減少傾向を辿り、平成の大合併が始まる前の1998年には2770となった。その後は、平成の大合併の進展に伴って大幅に減少し、2012年現在では1546となっている。

⁷ 「広域市町村圏振興整備措置要綱」（1970年4月10日）参照。

らず、広域連携の事業実施は、組合方式ではなく機関等の共同設置や事務の委託等のより簡便な方式が想定されている⁸。

平成の大合併後の広域連携は、この定住自立圏の設置も含む多様な選択肢の中から、各地域・各市町村が、それぞれの地域の実情や戦略的判断に基づき自ら選択していく時代となったのである⁹。

5 最近における広域連携制度の改正

上記のような時代背景を受けて、最近、広域連携制度の使い勝手を良くするための改正が行われた。

まず、2011年の自治法改正において、組合のうち適用実績がなくなった全部事務組合及び役場事務組合の制度が、地方開発事業団制度とともに廃止され、組合は一部事務組合と広域連合の2つの形態だけに整理された（自治法284条）。

また、同改正において、機関等の共同設置の範囲が拡大され、従来は行政委員会・委員、附属機関、委員会・委員の事務補助職員及び専門委員に限定されていたものを、議会事務局（その内部組織）、行政機関、長の内部組織、委員会・委員の事務局（内部組織）及び議会の事務補助職員についても共同設置することができるとされた（自治法252条の7）。

これにより、機関等の共同設置という手法の活用拡大が期待され、現に大阪府の市町村においては、池田市箕面市豊能町能勢町共同処理センターなど長の内部組織の共同設置が始められている¹⁰。

次に、2012年の自治法改正において、一部事務組合、協議会及び機関等の共同設置について脱退の手続が簡素化された。従来は脱退には規約の変更が必要であったため、すべての構成団体の同意がなければ脱退することができなかつたであるが、本改正により、脱退したい市町村は2年前に予告することにより脱退することができるようになった（自治法252条の6の2、252条の7の2、286条の2）。ただし、同じ組合でも広域連合には、この取扱いは適用されていない。

このように脱退の自由を認めたことにより、これまでは脱退がほぼ不可能であったため慎重にならざるを得なかつた広域連携への参加のハードルが低くなった。また、脱退により構成団体が1つとなってしまった場合には、一部事務組合は解散、協議会や機関等の共同設置の場合は廃止するものとされたため、時代にそぐわなくなつた広域連携について脱退という手段を用いてスクラップすることも可能となった。

また、同改正において、一部事務組合の議会について構成市町村の議会をもって組織す

⁸ 「定住自立圏構想推進要綱」（2008年12月26日）参照。

⁹ 第29次地方制度調査会「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」（2009年6月16日）参照。

¹⁰ 大阪府総務部市町村課「府内市町村における広域連携の取組み～池田市・箕面市・豊能町・能勢町が「共同処理センター」を設置し、事務処理を開始～」自治大阪2011年11月号、12～18頁。

ることができる」とされた。これは、一部事務組合に別途の議会を置かず、構成市町村の議会全体を組合議会と位置づけ、各議会の一致した議決をもって組合議会の議決とするという扱いを認めたものであり、議会についてこのような取扱いをする一部事務組合を特例一部事務組合と呼ぶとしている（自治法 287 条の 2）。

これにより、一部事務組合の組織の簡素化が図られるとともに、構成市町村の議会における審議との二度手間を省くことが可能となった。また、この特例一部事務組合においては、監査委員も必ず置く必要はなく、規約で定める構成団体の監査委員がその事務を行うことができることもされた（自治法 287 条の 2 第 9 項）。ただし、この簡素化は、複合的一部事務組合には適用されず、広域連合にも適用されない。

さらに、同改正においては、一部事務組合と同様に、広域連合においても長に代えて理事會を置くことができる」とされた（自治法 291 条の 13）。

このように、ここ 1、2 年の自治法改正により、使われない広域連携制度のスクラップ、機関等の共同設置の対象範囲の拡大、協議会・機関等の共同設置及び一部事務組合の脱退手続の簡素化、一部事務組合の組織の簡素化といった、既存の広域連携制度の改善が行われている。

6 第 30 次地方制度調査会の答申

第 30 次地方制度調査会は、2013 年 6 月 25 日に「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」を出した。

同答申は、市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、広域連携は有効な選択肢であり、現行の制度の活用により相当の成果が上がっているとしつつも、現行の広域連携制度には以下のような問題点の指摘があるとしている¹¹。

- ・一部事務組合や協議会については、迅速な意思決定が困難ではないか。
- ・機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないかと。
- ・事務の委託については、委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないかと。

その上で、同答申は、広域連携を一層促していくためには、現行の広域連携制度に加えて、地方自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきであるとした¹²。

答申では、その具体的な中身までは言及されていないが、合意形成の手続、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのよ

¹¹ 第30次地方制度調査会「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」（2013年6月25日）17頁参照。

¹² 同上17頁参照。

うに補うかという観点からの検討が必要であるとしている¹³。

この答申を受け、国（総務省）において、新たな広域連携制度の創設に向けた検討が始められることになるであろう。

7 少子高齢化・人口減少時代に対応した広域連携へ

大合併が終了し広域連携の時代に入ったこと、社会経済環境の変化に対応するために広域連携が求められていること、基礎自治体が置かれているこの2つの状況は、50年前と同じである。

しかしながら、一步深く突っ込んでみると、その状況は50年前とは大きく異なっている。

(1) 50年前の広域連携のあり方とその時代背景

50年前は、全国的にみれば経済も人口も右肩上がりであった。団塊の世代（ベビーブーム世代）はまだ若く、高齢化率は5.7%（1960年）であった。国として大きく発展していた時期であり、農村型社会から都市型社会への移行が始まったことにより、住民の生活スタイルが変わり、また、道路が良くなりマイカーが普及し始めたことにより、住民の行動範囲は拡大していった。

このことは、基礎自治体に対する行政ニーズの増大をもたらし、住民サービス水準の向上が求められることになった。ごみ・し尿処理に対するニーズはその代表的なものである。

一方で、当時は中央集権的な傾向が強く、広域連携の推進に当たっては、国（自治省）が主導的な役割を果たした。全国画一的に広域市町村圏を設定させ、広域行政機構を中心とした広域連携を全国的に展開しようとしたのである。

また、その際に、広域的サービスの共同処理システムの確立と併せて、広域市町村圏単位の機能的な合併も意図していたため、広域行政機構は、できるだけ強力で固い組織であることが望ましいとされていた。

結果的には、ごみ・し尿処理及び常備消防といった分野を中心に、主として一部事務組合制度を活用した広域サービスの共同処理システムの全国的な普及が進み、都市化する住民の行政ニーズに応じていったのである。

しかしながら、広域行政機構を核とした広域市町村圏の機能的な合併は実現できず、また、当時の好調な財政状況からして、広域サービスの共同処理システムの効率性や経済性については余り問題とされなかった。

¹³ 第30次地方制度調査会「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」（2013年6月25日）18頁参照。

(2) これからの広域連携とその時代背景

現在、日本は先進国となったが、その経済は成熟しグローバル化が進む中で激しい競争にさらされている。人口は既に減少傾向に転じており、将来一億人を切ることが予想されている。団塊の世代は高齢者の仲間入りを始め、高齢化率は23.0%（2010年）で今後も更に上昇することが見込まれている。また、50年前と比べると、住民は都市的で便利な生活を求めるようになり、行政はそのような住民生活を支えるために多様なサービスを提供するようになった。

このため、基礎自治体には、少子高齢化や人口減少が進む中で、いかに住民サービスを維持しつつ新しい行政ニーズに対応していくかという課題が突き付けられている。

一方で、現在は地方分権の時代であり、広域連携に当たっても、国（総務省）は定住自立圏構想を示しはしたものの、その選択の可否も含め広域連携のあり方については各地域・各市町村のイニシアティブに任せるとしている。広域連携は、各地域の実情に応じ、各地域・各市町村がそれぞれの戦略的判断に基づき、多様な姿で展開すべき時代となったのである。

また、その広域連携のあり方は、平成の大合併後の市町村の姿を踏まえた上で、効率性や経済性の観点も重視するとともに、時代の変化に柔軟に対応できるものであることが必要とされている。

そう考えた場合には、広域連携制度の活用としては、事務の共同処理のために、一部事務組合や広域連合のような別法人を作る場合には、特例一部事務組合の活用を検討すべきであり、さらに、そのような別法人を作るよりは、協議会、機関等の共同設置あるいは事務の委託といったより簡素な方式（機能的な共同処理方式）で対処できないかを検討すべきである。

ただし、これらの仕組みについても、協議会や機関等の共同設置について一部事務組合と同様に脱退の自由が認められたことは結構なことであるが、それでもいったん作られると永続的・硬直的なものとなりやすい。

時代の変化により柔軟に対応できるという観点からは、また、分権時代にふさわしく各市町村が経営主体としてそれぞれの経営判断に基づき決めていくという観点からすれば、期限も含めその内容について自由に決めることができる協定や契約のような方式が広域連携の制度としてあることが望ましく、それは国が新しく進めようとしている定住自立圏構想ともより適合的であると考えられる。

第30次地方制度調査会の答申にある「地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである」というのは、そのようなものの制度化を想定しているのではないかと思われる。

今後新しく展開される広域連携は、ごみ処理や消防等のルーティンの業務を一部事務組合等を中心として共同処理するという従来型の広域連携の蓄積の上に立ち、また、平成の

大合併により変化した市町村の体制を踏まえて、地域ごとに市町村が必要に応じ、多様な分野で多様な形の連携を、環境の変化に応じて柔軟に見直しを行いながら実施している姿であり、また、それが既存の広域連携のあり方の見直しにもつながっていく姿である。

このような新しい広域連携の姿を実現していくために、それを後押しする新しい広域連携の仕組みが早期に制度化されることを期待したい。

参考文献

- ・(財)日本都市センター『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—』、2011年
- ・(公財)日本都市センター『協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光を当てて』、2012年