

広域行政手段としての広域連合制度の活用に関する研究

Regional Association as the Regional Government in Japan

97-1645-0 高野 寛之
指導教官 中井 検裕

1. はじめに

地方分権一括法が施行され、市町村は今まで以上にその役割に自主性・自立性が求められるようになり、市町村の多くは対応に迫られている。今後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、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なっている。その対応策として考えられるものとして、広域行政体制の整備を図ることを目的とする広域連合や一部事務組合等の制度の活用が期待される。総務省はこれら広域行政手段に加え、市町村合併の推進を平行して行っているが、現状ではなかなか合併には至っていない。市町村合併は広域問題の解決手段として考えられるが、広域行政は市町村合併後にも必要なことであり、その活用が重要になってくる¹⁾。

そこで本研究は、広域連合制度の抱える問題を明らかにし、その上で広域行政手段として広域連合を活用するための方策を検討することを目的とする。

本研究の構成は以下の通りである。まず、広域行政について、都道府県の推進状況について明らかにし、次に広域連合についてその実態を把握する。さらに、広域連合と市町村の関係性を調査し、これら全てから広域行政の活用について述べる。広域連合を数量化理論第類を用いて分類すると同時に、都道府県、広域連合、長野県内の市町村のそれぞれにアンケート調査を実施し、その全体を把握する。

なお、本研究では、広域行政の主体として自らが事業を主体的に管理執行できる広域連合及び一部事務組合を広域行政として定義する。

2. 都道府県から見た広域連合制度

まず市町村合併、広域連合、一部事務組合の3者の相違を明らかにした上で、都道府県がいかに広域連合制度を捉えているのかを分析したい。

2-1 3手法の比較

市町村合併、広域連合、一部事務組合の現状及びメリット・デメリットを表すと、表1のようになる。

市町村合併は平成12年11月に策定された行政改革大綱により推進されているが、平成7年の合併特例法の改正以来5件しか合併されておらず、今後の国・都道府県の動向が注目されている。広域連合は、順調にその数を伸ばして、今後も設置数は増えるものと思われ、一部事務組合の統合を含め、より充実していくものと思われる。

次にそれぞれのメリットに注目してみると、「行財政運営の効率化と基盤の強化」ということが挙げられる。しかし、これに関しては市町村合併に比べて広域行政ではメリットが小さいといわれている²⁾。また、広域連合は、一部事務組合の欠点を改良した制度であるため、一部事務組合より広域問題に対応するにふさわしい制度であるといえることができる。

2-2 都道府県における広域連合の評価

<表1 3手法の現状およびメリット・デメリット>

	現状	メリット	デメリット
市町村合併	平成7年に平成17年までの期限付きで合併特例法を改正、市町村数は約1000にする事を目標としているが、あまりうまくいっていない	行財政運営の効率化と基盤の強化 総合的な地域づくりが可能	実施するまでに時間がかかる 住民サービスのきめ細やかさが無くなる 合併により地域格差が生じる
広域連合	平成7年の成立以来、平成13年1月までに68の広域連合が設立されている。そのうちの61の広域連合において、介護保険に係ることを処理する内容としている	行財政運営の効率化と基盤の強化 権限委譲・委譲の要請ができる 市町村合併に比べて導入が容易	責任の所在が不明確 総合性の不全 迅速かつ的確な意志決定が困難 構成団体からの独立性がない
一部事務組合	広域連合への移行などでその数を減らしてきているが、依然として我が国の広域行政需要に広く対応している	行財政運営の効率化と基盤の強化 市町村合併に比べて導入が容易	広域連合のデメリットすべて 権限委譲・委譲の要請ができない

<表2 タイプ別件数・平均処理内容数と特徴>

	件数	平均処理数	特徴
A	3	11.7	総合+広域都市計画型
B	21	6.8	総合型
C	21	3.1	介護+機能型
D	18	1	単一介護型
E	5	1	その他単一機能型

次に市町村の広域行政及び市町村合併への都道府県の対応を明らかにするため、「広域行政及び市町村合併に対するアンケート調査」を47都道府県に実施した(平成12年11月1日~24日、回収率91%)。これより、広域連合を推進しているところは23県(53%)あり、広域連合以上に市町村合併を推進しているところが16県(37%)見られた。これは、行財政において広域連合のメリットが小さいという理由が最も大きかったものの、市町村合併が成立しない場合の広域連携手段として有効だという理由(7県47%)も次いで見られた。市町村合併と広域行政とは機能、役割が異なるものの、市町村合併に比べて設立が容易な広域連合制度を、県は合併に代わる広域連携手段として一定程度評価しているといえるであろう。

以上、国の方針を受けて市町村合併推進の方向性は顕著に見られた。しかし時間と地域格差等の問題から、必ずしも迅速な合併は不可能なことが明らかとなった。こうしたことから考えれば、意思決定、責任での問題を抱えているものの、設立と権限委譲ができるということからも広域行政として広域連合の果たす可能性は高いといえよう。

3 全国の広域連合の実態

2章の内容を受けて、ここでは全国に68ある広域連合の現状を把握する。

3-1 数量化理論第類による広域連合の分類

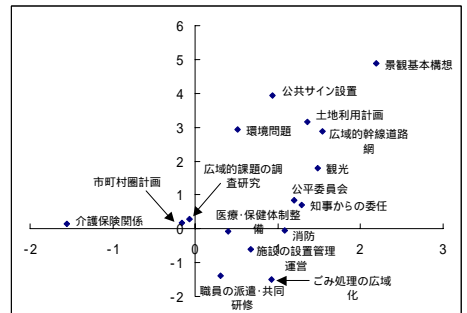
現在68の広域連合が全国にあり、広域連合で処理する内容のうち16の事業・事務をカテゴリにし、数量化理論第類による分析を行った。

数量化によって得られたカテゴリ・スコアおよびサンプル・スコアが図1および図2である(累積寄与率は軸までで41.66%)。これらを基に広域連合について分析すると、図2のA~Eの5タイプに分類ができる。また、それぞれの件数及び分類について述べたものが表2である。

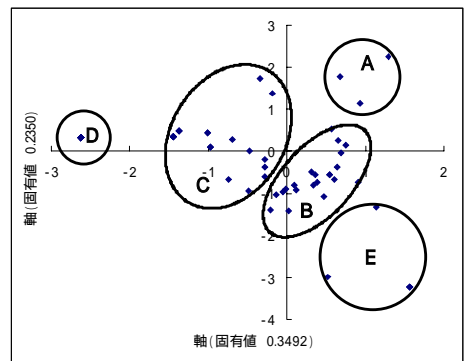
図1からも分かるように、Aは景観基本構想や土地利用計画など、事務の共同処理をこえた地域の将来を考える計画が見られ、他の広域連合に比べ一歩先の広域行政を実現しているといえる。

3-2 広域連合の実態

広域連合の分類をうけて、それぞれの広域連合の現状等をさらに分析し、比較するために、全国の広域連合に対し「広域連合に関するアンケート調査」を実施した(1月26日~2月7日、回収率94%)。



<図1 カテゴリスコアの分布>



<図2 サンプルスコア分布図>

(1) 今後の処理内容の方向性

広域連合が今後どういった機能を付加させる方向性にあるのかを表したものが表3である。

Aタイプは、事業・事務の総合化をほとんど終えているため、新たに処理する内容は税の滞納整理や景観規制など、さらに今まで広域連合全体でもほとんど処理されていない内容を処理しようとしている。B・Cタイプは、まだ発展途上にあり、いろいろな広域行政需要に対し取り入れようとしている段階である。Dタイプは、介護保険以外に処理する内容を増やそうとしている例も見られるが、介護保険のための人材の確保など、より介護のとりくみを充実させる方向性にある。Eタイプは、処理する内容を増やす予定はほとんどなく、人事交流や廃棄物処理などの特定の内容のみをこれからも処理していく。つまり、A～Cは総合性をより高めていく一方でD・Eは一定分野の充実を目指している、と見ることができる。

<表3 タイプ別の今後処理したい事業・事務の分類>

	消防	保険・医療対策	人材の確保・育成	ゴミ処理	介護保健関係	観光計画	施設のネットワーク化	広域幹線道路網計画	税の滞納整理	公共交通計画	施設の利用計画	土地利用計画	固定資産の評価	環境計画	景観規制	市町村圏計画の策定	下水道	開発調整・開発規制	その他	合計	平均
A			1					1				1		1		1				5	1.67
B	2	3	2	1	2	2	2	1	2	1	1							1	1	21	1.17
C	8	4	3	5	1	3	3		2	1	2	1	1			1			1	39	1.86
D	2	2	1	1	3				1		1								2	13	0.81
E			1																	1	0.33
	12	9	8	7	6	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	1	1	1	4	79	1.23

(2) 広域連合の裁量性

アンケート調査を通して、広域連合の欠点は意志決定の迅速性に欠ける(65%)、調整に非常に労力を要する(70%)、という二つが特に言われていることが明らかになった。これは、広域連合の権限不足のために、構成市町村の職員の連絡調整に熱心さが欠けるなどが理由として考えられる。そこで広域連合の予算に着目すると、A～Cのそれぞれのタイプは、その予算のほとんどを構成市町村からの負担金でまかなっているのに対し、Dタイプの広域連合は介護保険の保険者である場合が多く、その予算に都道府県支出金、国庫支出金が含まれる。従ってA～Cでは資金面での市町村への依存度が高いことから、広域連合の権限が弱くなっているといえる。現在のところ権限の強さは、「国>都道府県>市町村>広域連合」であり、広域連合の権限が市町村よりも弱くなっている。

この問題の対応策としては、Dタイプの広域連合が行っているように、国や都道府県から支出金ができるような介護保険の保険者となる方法や、土地利用計画や広域幹線道路網計画などといった事業を広域で行い、都道府県と構成市町村とのファシリテーター機能を高めるなど、「広域連合でなくてはできない」という認識を高めていくことが今後、必要といえる。

4章 長野県市町村による広域連合の評価

次に、長野県の市町村に着目し、広域連合の構成市町村側から見た活用方法を検証する。

4-1 長野県の選定理由

長野県は、全国で唯一県内全ての市町村がそれぞれの広域行政圏ごとに広域連合に属しており、その全てがA・Bのどちらかのタイプに属する。そのため、市町村の広域行政に先進的に取り組んでいると判断し、対象として選択した。

4-2 広域連合への満足度

長野県内の市町村における広域行政、および市町村合併との関わりを調査するため、「広域連合と市町村合併に関するアンケート調査」を実施した(1月26日～2月7日、回収率74%)。市町村が、所属する10広域連合について、その設置、負担金、議員選出方法を評価させ、それを各広域連合ごとに示したものが表4である。

<表4 市町村の所属する広域連合の評価(単位%)>

所属	分類	市町村数			設置	負担金について			議員数について		
		市	町	村		問題なし	不満	得	損得両方	問題なし	不満
木曽	A	0	3	8	100	0	25.0		75.0	50.0	50.0
北アルプス	B	1	1	5	100	60.0			40.0	100	
北信	B	2	1	4	85.7	100				85.7	14.3
南信州	B	1	3	14	100	45.5	27.3		27.3	90.9	9.1
上伊那	A	2	4	4	100	100				100	
諏訪	B	3	2	1	100	100.0				100	
佐久	B	2	7	7	93.8	75.0	6.3		18.8	100	
上田地域	A	1	5	3	85.7	71.4			28.6	100	
松本	B	2	4	13	93.3	66.7	6.7	6.7	20.0	100	
長野	B	3	7	8	100	92.9			7.1	100	

これを見て分かるように、木曽広域連合は負担金と議員選出の両方について、不満が多い結果となっている。木曽は11町村からなる長野県内で唯一市が所属しない広域連合であり、また、最も処理する内容数が多い。不満度が高いのは、その多様な処理の調整課程や複雑な負担金の割合等によって町村の間で認識のずれが生じたものと思われる。さらに、岐阜県側に隣接する村から経済圏や広域行政のメリット等について格差が生じるといった意見が出ていて、今後の対策が必要といえよう。

広域連合はこうした問題を抱えていることから、二つの広域連合に加入する自治体が存在する。坂城町では、行政圏が長野、生活圏が上田地域のため、両方の広域連合に入っている。また、両者の間に連携関係がないことから、上田地域で策定している広域幹線道路網計画は長野になってしまうと策定されていないため、整合性が図られておらず問題となっている。こうしたことから考えれば、今後、広域連合自体の再編や連携強化を考慮する必要がある。

4-3 市町村と広域連合の今後の関係

長野県内の広域連合が今後の広域連合と市町村の関係をいかに捉えているのかを表したものが表5である。これより、市に比較して町村では市町村合併以上に広域連合による広域行政を望んでおり、合併には都市規模による温度差のあることがわかる。ただし、連合、市が合併に積極的な姿勢を提示している一方で、広域連合の必要性も高く認識している。こうしたことから考えれば、小規模自治体を中心に、市町村合併に消極的な姿勢が見えるものの、広域行政制度の評価が高いことから、まずは広域行政の仕組み・権限の充実を図ることで、さらなる広域行政の充実を図る必要があると考えられる。

<表5 これからの広域連合と市町村の関係について(単位%)>

	連合	市	町	村
現存の広域連合があれば、市町村は今のままでよく合併はしなくてもよい	0.0	7.1	33.3	40.9
現存の広域連合に加え、近隣市町村の基盤強化のための合併が必要である	16.7	50.0	37.5	22.7
広域連合の構成市町村がすべて合併して一つの自治体として存在するべきだ	0.0	14.3	0	6.8
市町村合併は必要ないが、広域連合は再編してさらに大きな組織になるべきだ	0.0	14.3	16.7	22.7
広域連合の再編・構成市町村の合併を平行して進めていくべきだ	50.0	7.1	8.3	6.8
その他	33.3	7.1	4.2	0

註)連合 長野県内の広域連合

5章 おわりに

本論文の結論として、以下の2点を述べる。

国や都道府県から支出金ができるような行政体制の確立や都道府県と構成市町村とのファシリテーター機能を高めることにより、広域連合の役割を確立させ、権限を強化させることが必要である

広域連合に対し市町村間及び市町村と広域連合間でその認識に差が生じているため、を行うことにより広域圏全体で協力体制を構築させ、認識の差を解消させる必要がある

今後の課題としては、広域連合同士の連携、および再編の可能性の分析および広域連合と市町村合併の整合性の調査が挙げられる。

1) 川上光彦(1999)日本都市計画学会編「都市計画の地方分権」学芸出版,p144

2) 米田耕一郎(2000)岩崎美紀子編「市町村の規模と能力」ぎょうせい,p156