

多様な広域連携を模索する地方自治体

伊藤 敏 安

人々の日常生活行動圏や人口構成の変化、あるいは行財政改革に対する要請の高まりなどを背景に、広域的行政への関心が強まるなかで、広域連合の施行や市町村合併における住民発議制度の導入などの制度的枠組みも整備されつつあります。市町村の側では、これらの動きに積極的に対応しようとしているだけでなく、必ずしも制度的枠組みにとらわれることなく、多様な試みに乗り出そうとする事例が増えています。

そこで、本稿では、広域連合と市町村合併の動向を概観したのち、全国におけるさまざまな広域連携の事例とその課題を検討することにしたいと思います。なお、本稿は、当研究センターが中国経済連合会と共同で実施した「地方分権の推進と広域的行政のあり方に関する調査研究」（1997年6月）の一部を抜粋したものです。詳しくは、この報告書をご覧ください [A4判200ページ]。

主要な広域行政制度と市町村合併促進制度

整備されつつある広域行政制度

広域行政機構は、地方自治法によるものとそうでないものとに分けられる。地方自治法では、都道府県や市町村などの普通地方公共団体とともに法人格を有する特別地方公共団体が定められ、このなかの一部事務組合や広域連合などが含まれる。また、協議会や機関の共同設置などは、法人格をもたないが、広域行政制度に含められている。

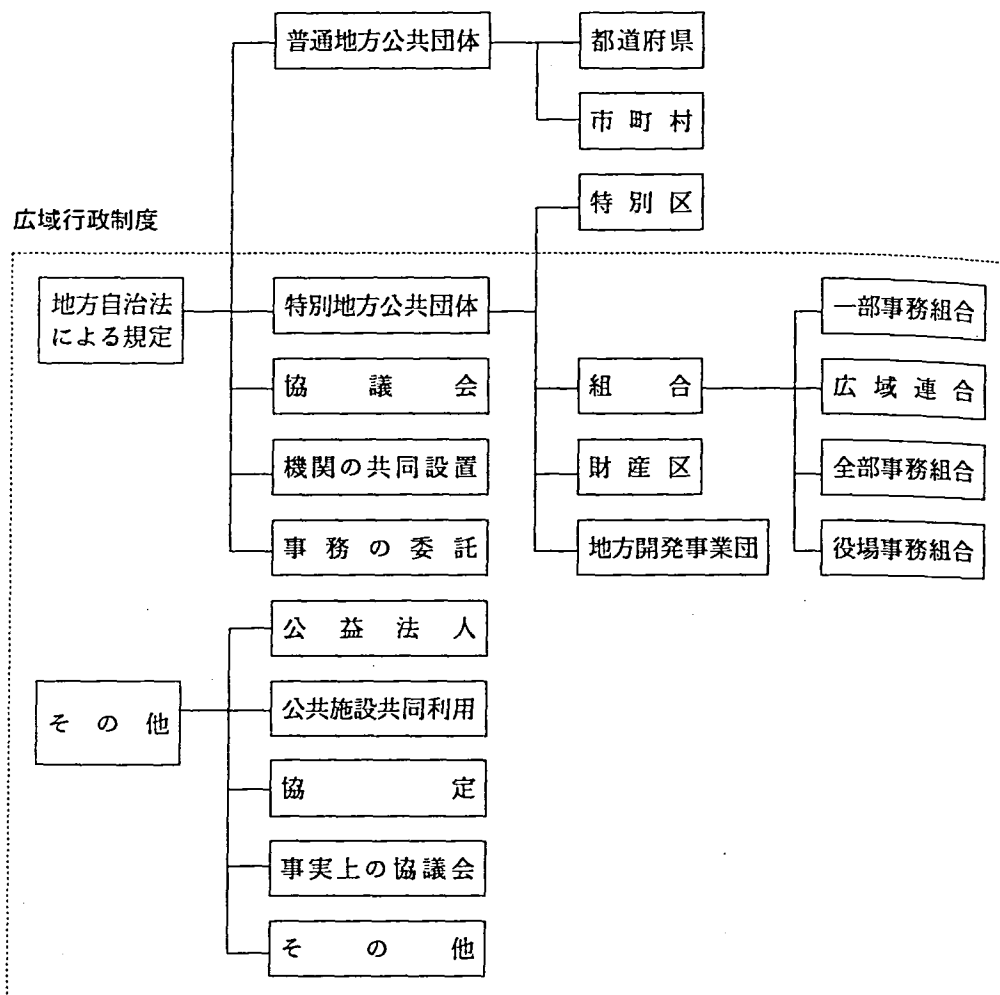
全国のほとんどの市町村について設定

されている広域市町村圏（広域行政圏）の広域行政機構として、一般に一部事務組合が利用されているが、大都市周辺地域広域行政圏では協議会が導入されることが多い。一部事務組合をさらに強化したものとして、1995年から広域連合制度が施行された。主要な制度の概要は、以下のとおりである。

① 一部事務組合

市町村が戦前から実施してきた事務の

広域行政制度の枠組み



(注) 埼玉県「広域行政活性化マニュアル」(1996年3月)を参考に追補。

共同処理の手法。戦後、地方自治法に位置づけられ、同一の事務について一部事務組合を設置することとなった。しかし、ごみやし尿処理に関する一部事務組合が個別に設立され、混乱が生じてきたため、1974年の法律改正に伴い、同一の事務でなくても相互に関連する事務であれば、

一部事務組合を設置することができる複合的一部事務組合が認められるようになった。ごみ・し尿、消防・救急、水道などの事務は、通常、一部事務組合で広域的に実施されている。戦前からの歴史を受け継いで今日でも全国には市町村数の8割あまりに匹敵する約2,800の一部事務

組合があることから、その統合・複合化が課題となっている。

② 広域連合

多様化・高度化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するため、1995年6月から広域連合が導入されている。広域連合は、一部事務組合とちがって、権限の直接的な移譲、直接選挙または間接選挙による議員と長の選出、住民の直接請求権などが認められている。広域連合は、市町村間だけでなく、都道府県間、都道府県と市町村間などでの組み合わせも可能である。

広域連合については、一部事務組合と同一カテゴリーとする見方もある〔岩崎美紀子「都市連合の理論的課題」都市問題、第81巻第9号、1990年9月、同「中核市・広域連合の可能性」都市問題、第86巻第2号、1995年2月などを参照〕。しかし、一部事務組合は、事務の共同処理による効率化を主たる目的としているのに対し、広域連合は、さらに住民の広域的な行政需要に対応することがねらいとされており、地方分権の推進を広域的に支える枠組みとして一層の充実が期待されている〔広域連合の詳細については、次項を参照〕。

③ 全部事務組合・役場事務組合

どちらも町村にのみ適用される制度。全部事務組合は、実質上合併したくても形式上困難な場合、執行機関、議会を含む町村の事務の全部を処理するために設置される。全部事務組合の設立に伴い、町村の議会と執行機関は消滅する。役場事務組合は、町村の議会を残したまま、執行機関の事務の全部を共同処理するために設置されるもので、一部事務組合と全部事務組合の中間的な性格をもつ。1959年10月以降、全部事務組合と役場事務組合の事例はない。

④ 協議会

複数の市町村が事務の一部等を共同で管理、執行、連絡調整を行うために、あるいは広域にわたる総合的計画を策定するために設置することができる。協議会は、法人格を有さないため、財産を所有できない。施設の整備や運営などのハード事業を実施することができない。

⑤ 機関の共同設置

市町村は、協議により規約を定め、共同して執行機関としての委員会、委員、附属機関等を設置することができる。共同設置された機関は、それぞれの市町村の機関として各市町村の条例や規則が適用される。

主要な広域行政制度の概要

区分		目的	概要・特徴	設置手続き
地方自治法によるもの	特別地方公共団体(組合)			
	一部事務組合	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の事務の一部等の共同処理を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 一般的な共同処理方式で、広域市町村圏の行政機構として多用 複合的一部事務組合も設置できる 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村長が協議して規約を定める(議会の議決を要する) 県が加入する場合または複数の都道府県に属する場合は自治県大臣の許可、が加入しない場合は知事の許可を要する
	広域連合	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の事務等で広域的に処理することが適当と認められるものに関する広域計画の作成 その事務の一部の広域にわたる総合的・計画的な処理を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 国等から直接、権限・事務の委任が受けられる 国等に権限・事務の委任を要請できる 規約の変更を構成団体に要請できる 広域計画の実施に必要な措置を構成団体に勧告できる 議員と長の選出は直接選挙または間接選挙による 住民による直接請求権(条例改廃、議会解散など) 	<ul style="list-style-type: none"> 一部事務組合に準じる
	全部事務組合	<ul style="list-style-type: none"> 町村の事務の全部の処理を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 成立に伴い、町村の議会と執行機関は消滅する 他の組合に加入できない 	
	役場事務組合	<ul style="list-style-type: none"> 町村の執行機関の事務の全部の処理を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 町村の執行機関は消滅するが、議会は存続する 他の組合に加入できない 	
	協議会	<ul style="list-style-type: none"> 市町村が共同して行う事務の一部等の管理、執行、連絡調整および広域的な総合的計画の策定等を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 法人格を有さないため、固有財産の所有などの権利・義務の主体になれない 施設の整備・運営などの主体になれない 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村が協議して規約を定める(連絡調整以外は議会の議決が必要) 届出が必要(届出先は一部事務組合に準じる)
	機関の共同設置	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の執行機関附属機関、職員を共同で設置する 	<ul style="list-style-type: none"> 管理・執行に関する条例等の規定は、各市町村のものが適用される 	<ul style="list-style-type: none"> 協議会の設置に準じる
事務の委託	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の事務の一部の管理・執行を他の市町村等に委託する 	<ul style="list-style-type: none"> 事務処理の権限は委託先の市町村等に所属し、委託元の市町村は権限を失う 委託元に適用される規定は委託先に適用される 		
その他	公益法人の設立	<ul style="list-style-type: none"> 複数の市町村により公益事業を共同で実施する 	<ul style="list-style-type: none"> 行政権限を有さない 	<ul style="list-style-type: none"> 事務の内容に応じ主務官庁の許可が必要
	公共施設の共同利用	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設を相互の住民に供する 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の合意に基づき、各市町村が所要の準備を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の協定等(必要に応じ条例改正等)
	協定	<ul style="list-style-type: none"> 複数の市町村が一定の事項について協力する 	<ul style="list-style-type: none"> 公法上の契約に該当する 	<ul style="list-style-type: none"> 特に定めはない 協定等を交わす
	事実上の協議会	<ul style="list-style-type: none"> 複数の市町村にわたる広域的な課題に対処する 	<ul style="list-style-type: none"> 任意に設置できる(活動内容は、自治法上の協議会と同様) 	<ul style="list-style-type: none"> 特に定めはない 協定等を交わす

(注) 前図と同じ(一部抜粋、改変)。

⑥ 事務の委託

市町村は、事務の一部等の管理、執行を他の市町村等に委託することができる。委託した事務処理の権限は、委託先の市町村等に移行し、委託元の市町村は権限を失う。委託元の市町村に適用される規定は、委託先の市町村等に適用される。

⑦ 公益法人

市町村が資本金や基金の2分の1以上を出資するか、または2分の1以上の債務を負担している法人で、社会一般の利益となる事業を目的とする非営利法人。社団法人と財団法人があるが、行政権限をもたない。

⑧ 公共施設の共同利用

複数の市町村が協定等を定め、既存の公共施設を相互の住民が利用できるようにするもの。後述のとおり、各地でさまざまな取組が行われている。

⑨ 協定

複数の市町村が一定の事項について合意の上で行う取り決めの手法のひとつ。市町村の間で締結される一種の公法上の契約とみなされる。消防・救急の相互応援協定、公害防止協定などの事例がみられる。内容によっては法律に基づくもの、経費の負担が必要なもの、条例改正等に

伴い議会の議決が必要なものもある。

⑩ 事実上の協議会

地方自治法に基づく協議会ではないが、事実上、法律上の協議会と同様の活動を行う市町村間の活動。担当職員間の連絡調整、共同の調査研究、研修、会議などの活動がこれにあたる。

活用が期待される広域連合

これらの広域行政機構のうち広域連合については、後述のような問題点が指摘されているものの、地方分権の推進に対応した広域的行政の新たな枠組みとして、中国地方の市町村長を対象に実施した今回のアンケート調査〔本誌1996年11～12月号を参照〕にも示されるとおり、市町村の関心が高まっている。

① 広域連合の設置手続き

広域連合は、次のような手続きによって設置される。

- 1) 地方公共団体の長は、事前の協議により、広域連合の規約案を作成する。
- 2) 地方公共団体の議会において、広域連合の設置および規約案の内容について、これに同意する旨の議決を行う。
- 3) 広域連合を設置しようとするすべての地方公共団体において2)の議決が行われた場合、関係地方公共団体の長は、

一部事務組合と広域連合との比較

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	
構成団体	・都道府県、市町村、特別区 (複合的一部事務組合は市町村)	・都道府県、市町村、特別区
設置の目的	・構成団体また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体制を整備
国等からの権限・事務の委任	・ない	・直接、権限・事務の委任ができる ・国または都道府県に対し、権限・事務の委任を要請できる
構成団体との関係	・ない	・規約の変更を要請できる ・広域計画を策定し、その実施を構成団体に要請できる ・協議会を設置できる
設置手続き	・表、主要な広域行政制度の概要(4頁)を参照	
直接請求	・法律に特段の規定はない	・普通地方公共団体と同様に直接請求が認められる ・住民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では管理者の代わりに理事会を設置できる)	・議会-長(執行機関)
議員等の選挙方法	・議会の議員、管理者は、規約の定めるところにより選挙され、または選任される	・議会の議員、執行機関の選出は、直接公選または間接選挙による

(注) 地方自治精度研究会編『地方分権推進ハンドブック・増補』1975年から作成

協議により広域連合の規約を定め、都道府県の加入するものについては自治大臣、その他のものについては都道府県知事に対して設置の許可申請を行う。

- 4) 自治大臣または都道府県知事の許可を得て、広域連合が設置される。なお、自治大臣が設置の許可をしようとするときは国の関係行政機関の長と協議する。

② 広域連合に適している行政サービス
広域連合と市町村合併の必要性を考える材料として岐阜県が作成したパンフレット(1996年7月)によると、広域連合に適している行政サービスとして次のような事例があげられている(表現の一部を敷衍した)。

- 1) 規模や効率を重視した行政サービス
(ごみ・し尿処理、上下水道など)
- 2) 圏域の一体性を重視したハード面で

設立されている広域連合の概要

(1997年3月31日現在)

名 称	設置年月	構 成	人口面積	目 的	概 要
大野広域連合 (大分県)	1996年 4月	大野町、野津町、三重町、緒方町、朝地町、犬飼町、清川村、千歳村	57千人 743km ²	・複合文化施設の建設(ごみ処理、消防・救急等の組込も検討中)	・建設場所：三重町 ・内容：大ホール1,000席、小ホール300席、ギャラリーなど ・事業費：約50億円 ・1998年1月完成予定
徳島中央広域連合 (徳島県)	1997年 2月	吉野町、土成町、市場町、阿波町、鴨島町、川島町、山川町、美郷町	94千人 335km ²	・主としてソフト事業の展開	・5億円のふるさと市町圏基金を3か年で造成 ・図書館ネットワーク、人材育成など
桜井宇陀広域連合 (奈良県)	1997年 3月	桜井市、大宇陀町、菟田野町、株原町、室生村、曾爾村、御杖村	112千人 474km ²	・主としてソフト事業	・ふるさと市町村圏基金を造成
南和広域連合 (奈良県)	1997年 3月	五條市、吉野町、大淀町、下市町、黒滝村、西吉野村、天川村、野迫川村、大塔村、十津川村、下北山村、上北山村、川上村、東吉野村	103千人 2,346km ²	・主としてソフト事業	・ふるさと市町村圏基金を造成

(注) 新聞情報などによる。人口は、自治省編「住民基本台帳人口要覧」(1996年3月31日現在)、面積は、自治省監修「広域行政圏要覧」(1994年改訂)による。

の行政サービス(公共交通機関、幹線道路、公園などの整備)

3) 行政区界を越えて移動する住民の利便を重視した行政サービス(情報、保健・福祉など)

これらの行政サービスは、一部事務組合でも提供可能であり、実際多くのサービスがすでに一部事務組合を通じて実施されている。とはいうものの、一部事務組合と広域連合のいずれを選択するかは、それぞれの地域に任せるとしても、「従来と同様の事務処理ができる充実強化さ

れた新しい制度ができたのに、あえて一部事務組合に頼る必要性は薄いのではないか」(埼玉県「広域行政活性化マニュアル」1996年3月)という見方は、首肯できるものといえよう。

③ 広域連合の導入事例

広域連合は、1996年度末時点で、大分県大野地域(8町村)、徳島県中央地域(8町)、奈良県桜井宇陀地域(7市町村)および同県南和地域(14市町村)の4地域で設立されている。

広域連合設立に向けた取組

地 域		構 成	経 緯 ・ 概 要
青 森 県	弘前地方拠点都市地域	弘前市など	・広域市町村圏協議会の法人化の方法の1つとして広域連合の導入を検討中
栃 木 県	宇都宮地域	宇都宮市など4市12町	・担当者級で広域連合制度調査研究班を設置（1996年6月）
熊 本 県	宇城地域*	宇土市など1市9町村	・地域の市町村長と議会が広域連合設置について基本的に合意 ・1998年2月設立に向けて検討中
	天草地域*	本渡市など2市13町	・関係市町村が広域連合設立準備委員会幹事会を結成 ・1998年4月設立を目標に検討中
鹿児島県	川内地方拠点都市地域	川内市など2市8町	・地方拠点都市地域推進協議会の規約に「広域連合に関する調査研究」を盛り込む ・基金20億円を造成して、文化振興などに取り組む

（注）新聞情報などによる。*印は、広域市町村圏の協議会等を母体としているもの。

これらの4地域は、広域市町村圏の広域行政機構である一部事務組合または協議会を母体としている点で共通している。4地域のいずれも市町村による広域連合であり、都道府県によるもの、あるいは市町村と都道府県との組み合わせによる事例はみられない。

また、大野広域連合の場合は後述のとおり複合文化施設の建設を目的としたものであるが、その他の3地域では「ふるさと市町村圏基金」（広域市町村圏を単位にソフト事業を実施するための基金であり、その造成にあたっては地域総合整備事業債による起債、地方交付税による元利償還金の補填などの便宜が講じられている）を造成して、主にソフト事業を展開することとしている。

このほかにも広域連合の設立に向けて、関係市町村による研究会などを設置している事例がいくつかみられる。これらの事例のなかには、広域市町村圏のほか地方拠点都市地域などをベースにしたものもあらわれている。

④ 広域連合の課題

市町村にとって広域連合は、「スーパーコンピュータを購入してワープロとして使うようなもの」といった受け止め方がされているといわれ〔日経地域情報、No.244、1996年〕、本格的に動き出している事例は少なく、市町村の側も扱いを決めかねているのが実情のようである。

また、すでに設立のもの、あるいは検討段階のものも含め、広域行政機構であ

る一部事務組合の複合化・統合化や協議会の法人化にあわせて、広域連合を導入しようとする事例が多数を占めており、見かけ上は、現行制度とさほど変わらないようにも見える。

このほか広域連合の問題点として、次のような点が指摘されている。

- 1) 制度の内容が市町村に十分理解されていないこと
- 2) 自己裁量の部分が大きく、マニュアル慣れした市町村には十分に使いこなせないこと
- 3) 移譲される権限・事務の内容が具体的になく、財政的裏づけが明確にされていないこと
- 4) 市町村にとっては市町村合併につながる懸念がされていること

これらのことから国・自治省では、広域連合に移譲すべき権限の内容や設立時の財政的支援策を検討することとしている。また、徳島県では、全国で2番目に設立された徳島中央広域連合をモデルケースに、広域連合のあり方を専門的に協議する研究会を国の負担で設置するよう働きかけている。

ただ、いずれにせよ住民の側からみると、行政サービスの一定の水準が維持されていれば、その供給主体が誰であるかはあまり問題とはならない。このため、「経済的な効率が強く作用する行政サー

ビスは自治体間で協力して行い、きめ細かさが要求される行政サービスは各自治体が対応していくことが必要」(岐阜県「広域行政の必要性を考えるパンフレット」1996年7月)といえる。

つまり、住民の側では、すべての機能を自市町村に整備してほしいという“フルセット志向”からの脱却が求められているのと同様、市町村の側は、すべての事務を自ら行うという考え方から脱却し、広域連合の利益と各市町村との利益のバランスを勘案しながら適切な役割分担を図っていくことが重要になっている。

住民主導の市町村合併

人々の日常生活行動圏と行政区界との間における不一致やずれの拡大に対応して、市町村が円滑な行政サービスを提供しようとする、一部事務組合などを利用することもできるが、これを地方分権推進との関連でより効率的に進めようとすると、広域連合を利用することが可能であり、さらに市町村合併を導入することができる。1995年3月の法律改正に伴い、市町村合併に住民発議制度が認められるとともに、財政的措置などの支援方策が充実された。

① 市町村合併の意義

広域連合は、現行の市町村区界を残し

たまま（場合によっては広域連合の議会と長を設置したうえで）、市町村が目的に合わせて相互に協力し、広域的な行政サービスを提供していく形態である。

他方、市町村合併は、市町村の区域を拡大し、人々の日常生活行動圏と行政区界を限りなく近づけるため、周辺の市町村が1つの市町村に統廃合されることである。もっと厳密に言えば、市町村合併とは、市町村の合体、編入、分割および分立（市町村の廃置分合）のうち、少なくとも1つ以上の市町村の数が減少することであり、次の2つの形態に分けられる。

- 1) 新設合併（対等合併）：A町とB町が新たにC市を設置する場合など
- 2) 編入合併（吸収合併）：B町がA市に編入される場合など

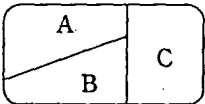
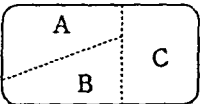
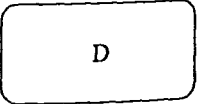
市町村合併による効果として、次の点が指摘されている〔市町村自治研究会編

『Q&A市町村合併ハンドブック』（1995年）の表現を一部敷衍〕。

- 1) 地域の一体的な整備が促進されること
- 2) 組織の統合・合理化による経費節減と行財政運営の効率化が図られること
- 3) 人材の確保が容易となり、職員の資質向上が図られるとともに、組織の整備・充実が図られること
- 4) 事務処理の改善が行われること（窓口事務の合理化、OA化など）
- 5) 公共施設の効率的な配置、利用が可能となること
- 6) 広域的・総合的・計画的な公共施設整備が実施できること（住宅、交通、土地利用など）
- 7) 効率的投資が可能となること

このうち市町村合併に伴う経費節減効果については、埼玉県の試算がある。これによると、人口3～10万人の2市2町

広域連合と市町村合併

	一部事務組合	広域連合	市町村合併
権限等の移譲	・できない	・できる	・できる
市町村の区界	・既存のまま 	・既存のまま（広域連合の議会と長を置くこともできる） 	・残らない 

が合併して23万人の新しい市町村をつくった場合、職員と議員の減員により、職員給与総額は25%、議員報酬額は50%、それぞれ減少し、合計で年間27億円が節減できるという [1997年6月5日の日本経済新聞を参照]。

② 市町村合併特例法の改正

特に1950年代半ばの大規模な市町村合併に代表されるように、従来の市町村合併は、小規模町村の問題解決を図るといふ色合いが強かったが、その後は市制施行や中核市・政令指定都市の指定をめざすなど、市町村の自主的合併に対する関心が高まってきた。このため1995年3月、「市町村の合併の特例に関する法律」の改正により、合併の際の障害を除去するという従来の観点に加え、合併に向けた環境を積極的に整備し、自主的な合併を推進するとの観点から、法律の趣旨にもその旨が明記された。

改正後の特例法の主要な特徴は、以下のとおりである。

- 1) 合併協議会の設置を市町村長に対して請求できる（有権者の50分の1以上の署名が必要）という住民発議制度が設置されたこと
- 2) 合併市町村のマスタープランとなる市町村建設計画の内容に、合併市町村自身が行う事業のほか、都道府県が実

施する合併市町村の建設の根幹となる事業に関する事項が加えられたこと

- 3) 合併後の議会の議員の定数や在任に関する経過措置の延長が認められたこと
- 4) 財政的支援が図られていること（地方税の特例措置の期間延長、過疎地域が含まれる場合は合併後一定の期間における過疎債の発行、地方債の発行とその元利償還金に対する支援）
- 5) 国・都道府県は、市町村の合併について助言や情報提供を行うとともに、都道府県は市町村の求めに応じて市町村間の必要な調整を行うことが明示されたこと

③ 市町村合併の手続き

市町村合併は、一般に次図のような手続きで進められる。

④ 市町村合併への動き

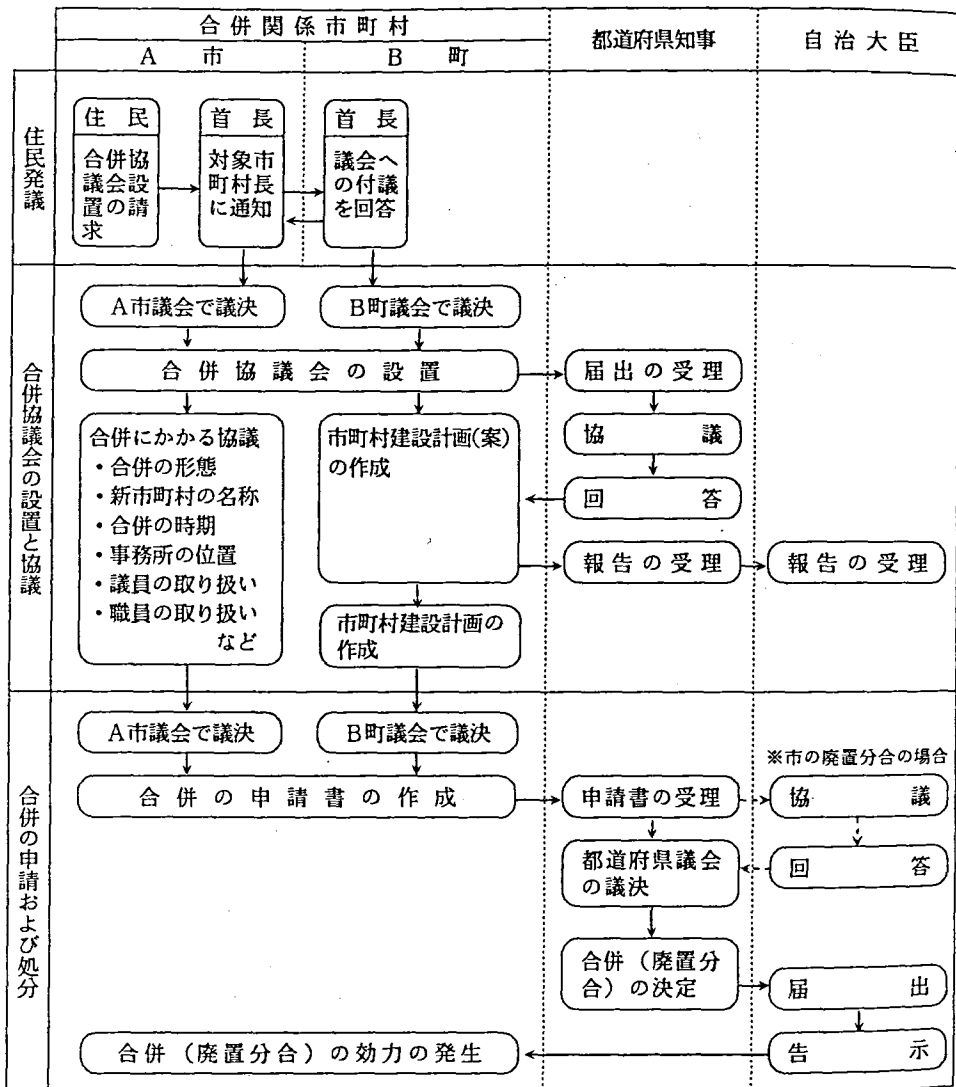
中国地方の市町村長を対象に実施した今回のアンケート調査によると、今後、広域的行政を促進する手法のひとつとして市町村合併に対する関心が高まっていることが分かった。このほかの類似調査においても、市町村合併に前向きに対応しようとする姿勢が全般に強くみられる。

たとえば、朝日新聞社が全国の都道府県知事と市町村長を対象に実施したアン

ケート調査によると、市町村合併の促進について「賛成」という回答は、47都道府県知事のうち4（8.5%）、2,768市町村長のうち351（12.7%）であったが、「自主的な合併には賛成するが、強制的な合併には反対」という条件付きの賛成

意向は、47都道府県知事のうち41（87.2%）、2,768市町村長のうち1,996（72.1%）となっており、両者を合計すると、都道府県知事のはほぼ全員、市町村長の85%が市町村合併に肯定的な意向を示している [1997年4月5日の朝日新聞]。

市町村合併手続きの流れ



資料：市町村自治研究会編『Q&A市町村合併ハンドブック』1995年の一部を改変して作成。

また、同じ調査によると、市町村合併を検討しているかどうかについて、2,768市町村長のうち162 (5.9%) が「検討中」、669 (24.2%) が「今後検討したい」と回答しており、合計で3割あまりの市町村長が合併を検討していることになる。

一方、最近の調べによると、全国110か所、569市町村において何らかの合併構想がみられるという [1997年6月5日の日本経済新聞]。次表は、都道府県を対象に実施した今回のアンケート調査 (1996年4月) に加え、これらの新聞情報をもとに、全国における主要な市町村合併構想を整理したものである。

1996年12月末現在で、住民発議は32件行われている。しかし、市町村議会の議決を経て合併協議会の設置に至った事例は、茨城県水戸市と常北町、兵庫県多紀郡4町および岡山県川上村と八束村の3例にすぎない。残りは、宮城県仙台市と名取市、淡路島、福岡県志摩町の事例のように、住民請求がありながらも関係市町村の議会において否決されている。

⑤ 市町村合併の留意事項

1995年3月に改正された「市町村の合併の特例に関する法律」の冒頭において、関係市町村の自主性が強調されており、地方分権のいわゆる“受け皿”として「団体自治」の論理が優先され、

「住民自治」の契機を欠いた機械的な市町村合併は避けなくてはならない。

このような観点から全国知事会など地方6団体は、地方分権推進委員会第1次勧告に先立って1996年10月にまとめた「機関委任事務の廃止に伴う事務の整理及び国の関与に関する考え方等について」のなかで、「権限移譲の“受け皿”の整備等の見地のみから一律の人口規模や財政規模により市町村の合併が行われることは不適切であるが、住民の日常生活圏の拡大に応じて地域の一体的整備、高齢化社会に備えた社会福祉等住民に身近な行政サービスの充実、市町村の行財政基盤の強化等を図るため、各地域における広域行政の積み重ねの上に立ってその自主的な発意に基づくいわゆる“自主的合併”が行われることは望ましいこと」との見解を示している。

また、逗子市長を務めたこともある富野暉一郎・島根大学教授は、「財政権と自己決定権を地方政府に付与する法的・実態的対応を伴わない権限と事務の委譲は、住民の生活空間に関する意識やコミュニティレベルにおける一人ひとりの生活の充足に対するきめの細かい施策の展開 (狭域行政) を動機付けるよりは、権限と事務の肥大に見あう効率的行政 (広域行政) の展開に自治体側をブッシュし、結果として地方政府 (住民ではない) 主

導による行政区域の統合広域化を促す結果となる」と、行政の都合だけによる地方分権の推進が機械的な広域化につながりかねないとの警鐘を鳴らしている〔同『地方政府・地方主権のすすめ』1994年〕。

⑥ 市町村合併の推進課題

少子化・高齢化の進展、人口減少局面への移行、行財政改革、景気の長期低迷と財政事情の悪化、公的介護保険導入の具体化といった要因を背景に、地方分権の推進とも相まって、市町村合併に関する議論が高まりをみせている。1997年1月、白川勝彦・自治大臣が「市町村数は現行の3分の1の1,000程度が適正」と発言したことをうけて、自治省・地方制度調査会でも市町村合併に関する議論が活発となり、新聞などでは「昭和の大合併」に次ぐ「平成の大合併」という表現もみられる。

市町村合併の推進にあたっては、前述のとおり市町村の自主性が尊重されるべきであり、たとえば山口県山口市と小郡町のケースのように、山口県などが「中核都市」の育成のために合併が必要と唱えるほどには、合併に対する小郡町民の関心が煮詰まっていないのが実情である。

とはいうものの、一方では、住民発議が成立したにもかかわらず、関係市町村の議会の反対で合併協議会の設置に至ら

なかったケースをどうするかという問題がある。他方では、合併したくても実現が困難なケースをどう扱うかという問題もある。また、道路交通網の整備や情報通信基盤の発達に伴って人々の日常生活行動圏はさらに変化することが見込まれるが、市町村合併によって行政区界が固定されると、機動的な行政サービスの提供が難しくなるのではないかという見方もある。

このうち2番目の問題については、今回のアンケート調査にもみられるとおり、特に山間地域や島しょ部では地形的理由などからこれ以上の合併が困難な状況がうかがわれる。たとえ地形的制約はなくとも、これらの山間地域や島しょ部では小規模な町村が多く、小規模町村同士が合併しても行財政の効率化と行政サービスの維持につながるかどうかは判断が難しい。逆に、中心都市は、財政面などに問題のある小規模町村との合併を忌避するかもしれない。

以上のようなわけで、地方分権や国・地方の行財政改革にあわせて市町村合併を進めると同時に、多様な広域連携の方途を検討していく必要がある。

全国の主要な市町村合併構想

都道府県	関係する市町村・団体	取組の概要
北海道	歌志内市	・95年10月、理事者と市議会議員による勉強会が設置
	赤平市	・95年12月、議員有志による勉強会が設置
	釧路・中空知地域	・商工会議所、青年会議所が講演会などを開催
青森県	八戸市、周辺6町村	
岩手県	盛岡市、3町村	・経済同友会が提唱
宮城県	仙台市・名取市	・95年5月に名取市で住民発議が成立したが、名取市議会の反対で合併協議会の設置に至らず
	築館町など10町村	・青年会議所が「くりはら市」構想を提唱
	大河原町、柴田町、村田町	・経済団体が「さくら市」構想を提唱
山形県	山形市	・3市2町の合併構想を関係市町に提示
茨城県	水戸市、常北町	・95年9月に水戸市との合併について住民発議が成立、町議会が法定合併協議会の設置を可決
	取手市、藤代町	・96年8月、藤代町の住民発議をうけて、取手市との間で合併協議会設置を検討中
	鹿嶋市、2町	・青年会議所などが提唱
	ひたちなか市、東海村	
群馬県	前橋市、大胡町、柏川村、富士見村、宮城村	・1997年5月、中核市を意図しながら、前橋広域圏行政研究会（企画担当部長）を設置
埼玉県	大宮市、上尾市、伊奈町	・95年5～6月に上尾市と伊奈町で住民発議があるも、合併協議会の設置に至らず ・96年5月に関係市町の議員が合併連絡協議会の設置に合意
	浦和市、大宮市、与野市	・浦和市、大宮市、与野市の3市合併をめざして、浦和市に研究会などを実施 ・97年春、浦和市と大宮市の市議会関係者らが懇談を開始 ・97年7月の合併協議会設置に向けて準備中
	川口市、蕨市、戸田市、鳩ヶ谷市、草加市	・川口市などの市議会関係者が提案
	朝霧市、志木市、和光市、新座市	・青年会議所などが提唱
	本庄市、5町村	・青年会議所などが提唱
千葉県	茂原市、6町村	・97年5月、関係市町村長が合併問題調査研究会を設置
東京都	保谷市、田無市	・両市長が可能性を協議
新潟県	新潟市、黒崎町	・95年7月、2市町で新潟市・黒崎町合併問題協議会を設置し、事務レベルで研究中
	三条市、燕市	・三条青年会議所などが提唱
	鹿瀬町など3町村	
富山県	小杉町など3町村	
山梨県	甲府市、周辺5町（または8町村）	・青年会議所が提案、運動中 ・甲府市の総合計画策定委員会で中核市構想が提示（現在の人口は約20万人、中核市移行のための合併を意図） ・97年前半、甲府市が市町村合併と中核市構想に関する庁内研究会を設置予定
	富士吉田市、周辺町村	・青年会議所が提唱
	八田村など5町村	・青年会議所が「峡西市」構想を提唱
	高根町、小淵沢町など4町村	・青年会議所が「八ヶ岳市構想」を提唱
	楯形町など5町村	

(その2)

都道府県	関係する市町村・団体	取組の概要
長野県	諏訪地域3市2町1村	<ul style="list-style-type: none"> 96年9月、住民発議に基づく直接請求書を提出 97年2月、3市1町の議会で可決、1町1村の議会で否決
	更埴市、戸倉町など3町	<ul style="list-style-type: none"> 戸倉町などが提案
岐阜県	岐阜市など3市1郡	<ul style="list-style-type: none"> 93年に経済同友会が県央広域圏形成を提言
	西濃地域	<ul style="list-style-type: none"> 93年に青年団体が「西濃市」を提唱
	中津川市、恵那市	<ul style="list-style-type: none"> 94年に経済同友会が提言
	多治見市、土岐市、瑞浪市、笠原町	<ul style="list-style-type: none"> 91年に経済関係者による研究会が合併構想を提示 93年に経済同友会が提言
静岡県	静岡市	<ul style="list-style-type: none"> 94年4月、市と商工会議所が広域都市問題に関する研究会を設置、政令指定都市実現に向けた研究を開始 94年11月、静岡市長が政令市に向けて当面、静岡市と広域連合を設置したい旨を発表
	清水市	<ul style="list-style-type: none"> 97年2月、青年会議所が静岡市との合併に向けた住民発議への活動を開始
	沼津市、清水町	<ul style="list-style-type: none"> 首長が中核市推進協議会を設置
	焼津市、藤枝市、島田市ほか2町	<ul style="list-style-type: none"> 97年5月、関係市町の首長と経済団体代表が連絡協議会設置に向けて合意
	刈谷市、安城市、高浜市、知立市、碧南市	<ul style="list-style-type: none"> 94年に関係市長会議で「碧海市」設立を提案 95年に住民アンケートを実施
愛知県	半田市、常滑市など5市5町	<ul style="list-style-type: none"> 半田市長が連合政府構想を提唱 94年3月、知多地区広域行政圏協議会で広域行政に関する調査研究の実施を決定
	西尾市、周辺3町	<ul style="list-style-type: none"> 青年会議所などが提唱
	豊川市、周辺4町	<ul style="list-style-type: none"> 青年会議所などが提唱
	浜島町など5町	<ul style="list-style-type: none"> 住民発議を進行中
京都府	田辺町	<ul style="list-style-type: none"> 95年11月、木津町、精華町との合併について住民発議あるも、合併協議会の設置に至らず
	園部町	<ul style="list-style-type: none"> 96年2月、周辺7町との合併について住民発議あるも、合併協議会の設置に至らず
兵庫県	阪神丹波地域	<ul style="list-style-type: none"> 阪神広域行政都市協議会（1961年設置、尼崎市、西宮市など）と丹波総合開発促進協議会（1959年、水上町など）が1972年に阪神丹波地方行政連合協議会を設置し、相互協力や共通プロジェクトの促進を行う
	淡路島（1市10町）	<ul style="list-style-type: none"> 96年5月、青年会議所を中心に「淡路1市を実現する会」を設置 96年8月、住民発議に基づき合併協議会設置が検討されたが、成立に至らず
	多紀郡4町	<ul style="list-style-type: none"> 96年3月、4町の町長・議長らが研究会を設置 97年4月、法定合併協議会を設置
奈良県	王寺町など6町	
鳥取県	倉吉市、9町村	<ul style="list-style-type: none"> 関係市町村の議会議員の若手有志が提唱
島根県	浜田市、江津市、4町村	<ul style="list-style-type: none"> 経済同友会が提唱
	出雲市、平田市、大田市10町村	<ul style="list-style-type: none"> 経済同友会が提唱
岡山県	川上村、八束村	<ul style="list-style-type: none"> 96年4月、住民発議請求が議会で可決 96年9月、合同の合併協議会が設置
広島県	海田町	<ul style="list-style-type: none"> 95年10月、海田町の民間団体が広島市との合併推進協議会を設置 96年1月、海田町長が広島市長に検討会設置を申し入れ 97年3月、広島市・海田町合併問題検討会が当面は合併を具体化しない旨を最終報告

(その3)

都道府県	関係する市町村・団体	取組の概要
広島県	福山市、神辺町	・経済団体などが提唱
	甲山町	・95年5月、町議会が世羅町との合併に関する特別委員会を設置
山口県	山口市、小郡町	・95年2月、山口市長が小郡町長に合併を申し入れ ・96年8月、合同で合併計画検討協議会を設置
	徳山市など4市4町	・90年5月、関係市町の職員が調査研究会を設置 ・93年4月、徳山市の民間団体が中核都市づくり協議会を設置 ・96年10月、徳山市議会が合併問題懇話会を設置 ・97年2月、徳山・下松・新南陽の民間団体が統合して周南中核都市づくり協議会を設置 ・97年5月、徳山・下松・新南陽3市長が周南合併推進協議会の設置を表明 ・97年6月、徳山・下松・新南陽3市の正副議長が周南地区市議会合併問題研究会を発足
	長門市、周辺3町	・95年9月、長門市が周辺町に合併問題を提示 ・96年11月、三隅町の検討会が「民意は合併に反対」の旨を町長に報告
香川県	丸亀市、善通寺市、周辺7町	・青年会議所などが20万都市構想を提示
	大川郡8町	・青年会議所などが構想を提示
	観音寺市、9町	・住民団体、経済団体などが「三豊市構想」を提唱
愛媛県	伊予三島市、川之江市、1町2村	・経済団体などが構想を提示 ・95年7月、伊予三島市に合併推進プロジェクトチームを設置
福岡県	志摩町	・95年11月、福岡市との合併に向けた準備室を設置 ・96年4月、住民発議あるも福岡市の同意が得られず合併協議会の設置に至らず
	田川郡8町1村	・93年4月、関係町村助役会が合併に向けて一部事務組合の統合や合併研究会の設置を提案 ・田川市と9町村の合併構想も浮上
	宗像市、4町村	
	遠賀郡4町	・93年5月、関係町の議員による調査検討委員会を設置
佐賀県	唐津市、9町村	
長崎県	島原市、16町	・市民グループが提唱
熊本県	免田町など5町村	・地元町村で可能性を検討
宮崎県	宮崎市、高岡町	
	日向市、門川町	・日向商工会議所、門川町が提唱
鹿児島県	国分市、周辺3町	・93年5月、関係市町の議員が研究調査会を設置 ・96年5月、研究調査会が連絡協議会(50人)に発展
	国分市、11町村	・加治木・隼人の両町長が「南九州市構想」を提唱
沖縄県	具志川村、仲里村	・2村議会が合併協議会設置に向けて合意
	具志川市、2町	

資料：都道府県に対する今回アンケート調査(1996年4月)、1997年5月23日の時事通信社「官庁速報」、1997年6月5日と同年6月29日の日本経済新聞などから作成。

広域的行政を促進する仕組みづくり

① 自治省の動き

自治省は、1995年9月に「広域行政アドバイザー制度」を発足させた。これは、都道府県や市町村が開催するシンポジウムやセミナーにアドバイザーを派遣するものである。

1997年1月には庁内に「合併相談コーナー」を開設するとともに、インターネットを通じて市町村合併などに関する情報提供サービスを開始した。4月には、課長級から構成される「市町村合併推進プロジェクトチーム」を設置した。また、4月に開催された全国都道府県財政課長・地方課長合同会議では「1997年度地方財政運営に関する事務次官通達」が出されたが、そのなかでは地方行財政運営の効率化にあわせて、地域の一体化を図るため、複数の市町村による公共施設の相互利用と市町村間の人事交流を促進していくことが要請されている。

なお、同省では、1995年度から3か年にわたって「広域行政圏のあり方に関する調査」を実施中である。

新聞報道などによると、こういった一連の活動を通じて、たとえば一定規模を有する広域市町村圏に対し、広域行政機構の強化にあわせて政令指定都市や中核市に準じた権限移譲を行うかどうか、住民発議が設立したにもかかわらず議会の

議決が得られなかったときに住民投票で市町村合併の是非を問うかどうか、といった事項が検討されているといわれる。

② その他

自治省の動きに対応して、地方制度調査会でも市町村合併の推進課題や小規模町村の維持のあり方を検討中である。その一環として、自治省と連携しながら、都道府県による市町村合併の支援策、市町村長の合併意向などを調査しており、これらをふまえ、1997年秋を目途に答申を行う予定である。

また、全国市長会や全国町村会など地方6団体は、1997年5月、市町村合併に関する研究会を設置した。

さらに地方分権推進委員会においても、広域的行政などの地方行政体制の問題は、財政問題などとともに、残された重要課題のひとつであり、第2次勧告に向けて検討が進められている。

広域連携への新たな取組

複数の市町村による広域的行政への関心が高まるなか、必ずしも制度的枠組みにとらわれず、全国各地で多様な広域連携の試みが展開されている。以下は、都道府県を対象に実施した今回のアンケート調査や新聞情報などをもとに全国の事例を整理したものである。

スケールメリットが期待できる公共施設の共同整備

① 共同整備によるメリット

公共施設の共同整備に取り組んでいる事例としては、次表のようなものがあげられる。中国地方からは、共同でホールを建設したり、他都市に共同でアンテナショップを開設した島根県邑智郡7町村の取組がみられる。

こういった施設の共同整備については、次のようなメリットが指摘されている[時事通信社「官庁速報」1996年7月30日～8月1日]。

- 1) 共同することによって財源が拡大し、単独で実施する場合より1～2ランク上位の施設が整備できること
- 2) 複数の市町村が種類の異なる施設整備を行うことにより、広域的に機能分担が図られること
- 3) 管理運営費用を分担できること

② 共同整備の問題点

その一方、建設場所の選択が難しいこと、費用の分担を決めるのに時間がかかること、といった問題点が指摘されたいる[同上]。

表の施設について建設場所にみても、「登米地域視聴覚センター」は人口が最も多く圏域の中心となっている迫町、「那須野が原ハーモニーホール」は2市町の境界上、「小出郷文化会館」は人口が最も多い小出町、「悠邑ふるさと会館」は邑智郡の中央部に位置する川本町に建設されている。大野広域連合の場合は、文化会館建設のために以前から基金を積み立てていた実績が買われて、三重町に建設される。

費用についてみると、登米地域では、事業費・運営費ともに均等割りを3割、人口割りを7割としている。大田原市と西那須野町の場合、建設費は人口・財政規模に応じて7：3、運営費は双方対等に5：5の配分としている。

他の3例は、もっと複雑な方法で分担を決めている。新潟県小出地域の場合は、均等割り、人口および利便性（距離や交通の便）という3つの要素が組み合わされ、小出町が52.59%、残りを5町村で分担している。管理運営費については1

年目は建設費と同じ割合としているが、
2年目以降は建設費の負担割合や施設の
利用実績などを勘案して決めていくこと

にしている。島根県邑智郡7町村の場合
は、大ホール、事務組合事務室、図書室
などの機能ごとに分担を細かく決めてい

公共施設の共同整備の事例

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
宮城県	登米地域視聴覚センターの設置	1994年8月竣工	登米郡8町	<ul style="list-style-type: none"> 一部事務組合で設置 総事業費は約2.9億円
	勤労者福祉センターの設置	1997年4月設置	石巻市など1市9町	<ul style="list-style-type: none"> 広域圏で財団法人石巻地区勤労者福祉サービスセンターを設置する
山形県	公立病院の建設	1997年度着工、2000年度開設予定	山形県、置賜地域2市2町	<ul style="list-style-type: none"> 県と市町で一部事務組合を設置し、病院の建設・運営を行う、総事業費300億円 県は事業費の80%、運営費の45%を負担
栃木県	那須野が原ハーモニーホールの建設	1994年12月開設	大田原市、西那須野町	<ul style="list-style-type: none"> 全国初の自治体共同施設としてホールを開設（大ホール1300席、小ホール400席） 2市町が設置した那須野が原文化振興財団が運営する 総事業費は約91.4億円
東京都	多摩六都科学館の設置	1991～93年度事業	多摩北部都市広域行政圏協議会	<ul style="list-style-type: none"> 総事業費は約120億円 共同で設立された多摩六都科学館組合が運営
新潟県	小出郷文化会館の設置	1996年6月開設	北魚沼郡の6町村	<ul style="list-style-type: none"> 一部事務組合で文化会館を設置（大ホール1200席、小ホール400席） 総事業費は約35億円
富山県 岐阜県	県境を越えた広域行政機構による病院の建設	検討段階	富山県：城端町、福光町、平村、上平村 岐阜県：白川村	<ul style="list-style-type: none"> 共同で病院を建設・運営 方式として一部事務組合または広域連合を検討
島根県	他県にアンテナショップの開設	1996年8月開設	邑智郡5町2村	<ul style="list-style-type: none"> 広島市内に「ぐんぐんおおち」を開設し、特産品の紹介や観光案内を行う
	悠邑ふるさと会館の設置	1996年10月開設	邑智郡5町2村	<ul style="list-style-type: none"> 邑智郡町村総合事務組合で設置 ホール1100席、図書館、事務組合事務室など 総事業費は約33億円
大分県	文化センターの建設	1998年1月（予定）	大野郡8町村	<ul style="list-style-type: none"> 全国初の広域連合により建設する

資料：都道府県に対する今回アンケート調査（1996年4月）、時事通信社「官庁速報」、新聞記事などから作成。

るが、全体では川本町が79.3%、残りは6町村の均等割りとしている。運営費もほぼ同様の負担としている。大野広域連合の場合、三重町が用地費の全額と建設費の8割を負担し、残りの建設費は、人口、建設地からの距離の逆数および標準

財政規模の3つを組み合わせる7町村が負担することになっている。

大都市圏で活発な公共施設の相互利用

次表は、広域的に公共施設の相互利用

公共施設の相互利用の事例

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
栃木県 群馬県	公共施設の相互利用、 広域タウン誌の発行	1992年9月 設置	両毛広域都市圏総合整備推進協議会 (栃木県足利市など2市2町、群馬県桐生市など3市9町4村)	・圏域20市町村が92年に協議会を設置し、交流イベントや公共施設の相互利用などを実施 ・96年4月から広域タウン誌を発行(約30万部、圏域と周辺地域の全戸に配付、隔年発行を予定)
群馬県	図書の相互貸し出し、 共同観光キャンペーン		前橋市、周辺4町村	
埼玉県	公共施設の共同利用	1994年6月 開始	県央都市づくり協議会(鴻巣市など3市1町1村)	・圏域内59施設の共同利用(利用料金の統一)
	図書館の共同利用	1994年10月 開始	埼玉中枢都市圏首長会議(浦和市、大宮市、上尾市、伊奈町)	・圏域内の13図書館のほか異動図書館、配本所の相互利用
		1995年10月 開始	西部地域まちづくり協議会(所沢市など4市)	・4市の図書館の相互利用
長野県	広域市町村圏での住民票交付、図書館の情報交換	1990年から 順次開始	諏訪市、岡谷市、茅野市、3町村	・住民票の相互交付サービス ・図書館のオンライン化
大阪府	公立文化施設協議会	1966年7月 設置	大阪府、32市2町	・公演の企画、研修、表彰などを共同で実施
鳥取県 島根県 岡山県 広島県	中国山地県境市町村連絡協議会(県境サミット)	1997年秋開始 予定	4県の16市町村	・域内の5図書館の蔵書を郵便で貸し出すサービス
広島県	公立図書館の相互貸し出し事業	検討段階 (97年内に 実施予定)	広島市、廿日市市、大竹市、海田町、大野町	・相互開放に向けて条例などを検討中(広島市ではすでに一部の施設を開放中)

資料：都道府県に対する今回アンケート調査(1996年4月)、新聞記事など。

に取り組んでいる事例である。首都圏や大阪圏などの大都市圏では、交通網の発達や人々の流動性の高さなどを背景に、公共施設の相互利用が活発である。

特に埼玉県では、9つの広域行政圏を一部組み替えた5つの複合都市圏に基づいて地域整備を進めることとしているが、さらに「基礎的都市圏」として、14の地域について「まちづくり協議会」を設置している。これは、同県独自の広域行政推進体制であり、それぞれの「まちづくり協議会」において、市町村の自発的な連携を活かしながら、広域的な計画策定、広域的課題に関する調査研究、住民の一体感を醸成するためのイベントの開催や情報誌の発行などが行われている。ほとんどすべての「まちづくり協議会」において、図書館やスポーツ施設などの公共施設の相互利用が実施されている〔詳し

くは、埼玉県「広域行政活性化マニュアル」(1996年3月)を参照〕。

また、長野県諏訪地域の3市3町村では、市町村合併構想も検討されているが、これとは別途、関係市町村が協力して住民票の相互交付サービス、公立図書館のオンライン化による情報交換などを実施している。

中国地方では、鳥取・島根・岡山・広島4県にまたがる中国山地県境市町村連絡協議会(県境サミット)と広島都市圏において、図書館の相互利用を検討中である。このうち「県境サミット」では、構成している16市町村の住民が、圏域内5か所の図書館の蔵書を電話などで注文し、郵便を通じて配達・返却するシステムを考えている。

広域圏における条例制定の事例

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
栃木県	ポイ捨て条例の制定	準備段階	宇都宮市など4市12町	<ul style="list-style-type: none"> 同一趣旨の条例を関係市町で制定(97年度) 98年度から共同事業を予定
新潟県	市町村ごみの散乱防止に関する条例の制定	1997年1月制定(4月施行)	新井市、板倉町、妙高高原町、中郷村、妙高村	<ul style="list-style-type: none"> 住民のほか登山者などの観光客を対象に、ごみのポイ捨てを防止する条例
長崎県	環境美化の推進に関する条例の制定	1994年4月制定	平戸市など2市11町1村	<ul style="list-style-type: none"> 県の条例制定(93年度)をうけて広域圏で統一条例を制定
	環境美化の推進に関する条例の制定	1994年10月制定	壱岐郡4町	

資料：都道府県に対する今回アンケート調査(1996年4月)、新聞記事など。

統一性・一貫性が確保できる広域圏
での条例制定

環境美化や公害防止などの分野は、単
独の市町村で実施するよりも広域的に取
り組んだほうが統一性・一貫性を確保す
ることができる。

今回の調査によると、同一趣旨の条例
を広域的に制定している事例は、次表の
とおり4例であるが、いずれも環境美化
に関係したものである。このうち栃木県
宇都宮地域を除く3例は、観光地とみら
れる。

広域的な観光・イベント・情報交流への取組事例

① 観光・イベント

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
山形県	広域観光振興プログラムの策定	1997年3月開始	山形県、村山地域(山形市など7市7町)	・2006年度を目標とした「やまがた地域・昇プラン21」を策定 ・市町長などから構成されるやまがた地域観光振興協議会を設置する
福島県	只見川電源流域振興協議会	1989年2月設置	流域9町村	・イメージアップ、特産品振興、観光推進、人材育成などの共同事業を実施
埼玉県	ツール・ド・秩父の開催	1989年度～	秩父広域市町村圏組合	・埼玉県などと協力し、圏域内でサイクリング大会を年1回開催する
東京都	多摩六都フェアの開催	1988年度～	多摩北部都市広域行政圏協議会	・共通コンセプトのもとで各自治体がイベントを開催 ・広域圏の広報誌で紹介する
富山県	庄川水系ミュージアム街道推進協議会		流域の2町3村	・広域観光ゾーン形成のために共同事業を実施
大阪府	華やいで大阪・南河内キャンペーン協議会	1990年12月設置	南河内地域の10市町村と観光協会	・歴史大学、キャラバン隊、パンフレット作成などの共同事業を実施
島根県 広島県	神楽観光ルート協議会	1989年設置	浜田道沿線の18市町村	・浜田道沿線で神楽をテーマに一体的な観光振興の推進
	江の川文化圏会議	1994年設置	建設省、島根県、広島県、流域39市町村	・連携してイベントなどを実施
島根県	鉄の道文化圏推進協議会	1987年設置	安来市、広瀬町、仁多町、横田町、吉田村	・鉄の道に関する学術調査、共同パンフレットの作成、広報活動などを実施
広島県 愛媛県	瀬戸内しまなみ海道周辺地域振興協議会	1995年設置(1996年5月名称変更)	西瀬戸自動車道沿線の20市町村	・広域的課題の総合調整と事業の推進、地域活性化の研究と施策の実施、広域プロジェクトの推進を目的

広域的な観光・イベント・情報交流への取組

観光・イベントなどの分野も広域的な取組が必要であることから、次表に示すとおり、広域的に共同して観光・イベントを実施したり、そのために相互に情報交流や共同で情報提供を行っている事例は数多くみられる。

情報提供の取組のなかには、地域外に

情報発信をするだけでなく、圏域を構成する市町村の広報誌などに他の市町村の情報を掲載するコーナーを設けるなど、圏域の一体感形成を意図したものも少なくない。また、最近では情報提供の手段としてインターネットに共同でホームページを開設する事例も増えている。

② 情報交流

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
山形県	広域情報誌の発行	1995年開始	庄内広域行政組合(14市町村)	・95年度から年2回発行
茨城県	広報誌に広域圏の共通記事を掲載	1995年4月開始	水戸地方広域市町村圏(15市町村)	・各市町村の広報誌に圏域の情報を記載するコーナーを設置
兵庫県	共同でホームページの開設	1997年5月開設	神戸市、周辺の6市2町	・災害時の相互応援協定を締結している7市2町で、観光・イベント情報を提供
鳥取県	共同でホームページの開設	1997年秋(予定)	鳥取県東部広域行政管理組合(鳥取市など15市町村)	・観光・イベント情報などを掲載
岡山県 広島県	広報誌に情報提供	1997年7月開始予定	井笠圏域振興協議会、福山地方拠点都市地域推進協議会	・井笠地域の公共施設におけるイベント情報を福山地域の広報誌に掲載 ・井笠地域にも配付
広島県 山口県	広域広報、ガイドブックの作成	1994年度から開始	広島広域都市圏形成懇談会(広島市と周辺の13市町)	・広報誌に相互の情報を紹介するコーナーを開設 ・圏域の公共施設のガイドブックの作成など
山口県	公共施設を紹介したパンフレットの作成	1997年5月	県中部地方拠点都市地域整備推進協議会(山口市、防府市、2町)	・圏域の10万強の世帯に配付
徳島県	英文の圏域ガイドブックの作成	1994年度	県中央地区広域市町村圏振興協議会(8町村)	・日英両国語による圏域ガイドブックを作成(8000部) ・外国人のほか学校の教材としても利用

資料：都道府県に対する今回アンケート調査(1996年4月)、新聞記事など。

増えている広域的な人事交流と人材養成

1997年4月に出された「1997年度地方財政運営に関する事務次官通達」のなかで、地方財政改革にあわせて、複数の市町村間で公共施設の相互利用を進めたり、相互の人事交流を促進することが要請された。

この通達に先行するかたちで、全国では次表のような広域的な人事交流の事例

がみられる（姉妹市町村における人事交流のような遠隔地の事例を除く）。これらの取組は、いずれもこの2～3年のうちに開始されている。広島広域都市圏では、後述のように、相互の情報提供や共同の職員研修などの事業を実施しているが、一部の市町が参加して人事交流を始めている。

広域的な人事交流・人材養成への取組事例

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
宮城県	職員の相互派遣	1996年4月開始	石巻市、桃生町	・各3人、1年
茨城県	職員の相互派遣	1997年4月開始	真壁郡5町村	・一般行政職、保健婦、保母など、各町村3人、1年
千葉県	職員の相互派遣	1994年4月開始	富浦町、富山町など3町1村	・一般職、教育職各2人、1年
新潟県	職員の相互派遣	1995年4月開始	聖籠町、加治川村、紫雲寺町、中条町	・各6人、2年
長野県	職員の相互派遣	1996年4月開始	軽井沢町など4町2村	・各2人、2年
岐阜県	職員の相互派遣	1997年4月開始	岐南町、穂積町	・各2人、1年
静岡県	職員の相互派遣	1997年4月開始	静岡市、清水市、藤枝市、島田市	・88年度から静岡市と清水市で開始 ・97年度から2市参加、98年度から焼津市も参加予定 ・各1人、1年
広島県	ホームヘルパー養成事業	1997年5月開始	呉地方拠点都市地域推進協議会（呉市など1市12町）	・基金の果実を利用し、共同でヘルパー養成講座を開催
広島県 山口県	職員の相互派遣	1996年4月開始	広島市、廿日市市、加計町、岩国市	・広島市4人、他市町から各1人、1年

資料：都道府県に対する今回アンケート調査（1996年4月）、人事交流については1997年5月26日付け日本経済新聞を参照。

広域的な地域振興への総合的な取組事例

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
北海道	札幌広域圏組合の設置	1997年2月	札幌市など6市1町3村	<ul style="list-style-type: none"> 札幌広域市町村圏振興協議会を発展させ、ふるさと市町村圏基金を利用して組合を設立
山形県	山形広域行政協議会	1972年度設置	山形市、天童市、上市市、周辺2町	<ul style="list-style-type: none"> 96年4月、各市町の広報誌に圏域の情報を記載した共通コーナーを開設 96年度、各市町の行政制度の比較に関する調査 97年度、パソコンによる情報ネットワーク構築、統計データなどの共有化により総合計画の推進に利用(98年度から本格稼働予定)
福島県 茨城県 栃木県	広域的な活性化構想の策定	1995年7月	3県の25市町村	<ul style="list-style-type: none"> 3県にまたがる「FIT構想」の地域版
千葉県	千葉都市圏企画担当課長会議	1995年5月設置	千葉県ほか10市町	<ul style="list-style-type: none"> 広域的な連絡・調整を行う
岐阜県	揖斐郡過疎地域広域連合協議会	1996年12月設置	春日町、久瀬町、藤橋町、坂内町	<ul style="list-style-type: none"> 福祉・健康、教育、交通・通信、人事・財政、観光の5部会を設置し、共同で過疎対策に取り組む
長野県 静岡県 愛知県	県境三圏域交流懇談会	1977年10月設置	長野県飯伊地域、静岡県北遠地域、愛知県新城南北設楽地域の広域行政機構	<ul style="list-style-type: none"> 情報交換、研究活動、共同事業を実施 89年度から年1回「街道物語」を発行
	三遠南信地域の交流・連携の促進		3県の59市町村の行政、経済団体など	<ul style="list-style-type: none"> 85年に中部経連が「三遠南信トライアングル構想」を発表 94年1月、3県、関係市町村、商工会議所などが三遠南信地域整備連絡会議設置 96年、3県の3拠点都市地域の59市町村長、商工会議所などが三遠南信地域連携推進協議会を設置
静岡県	広域的な地域づくりの推進	1994年度策定	川根地域3町	<ul style="list-style-type: none"> 共同で産業や文化の活性化を図るため「川根地域まるごと博物郷構想」を策定
愛知県	広域行政の新たな枠組みに関する研究会の設置	1994年度に設置	半田市、知多市、常滑市など5市5町	<ul style="list-style-type: none"> 半田市長が連合政府構想を提示 知多地区広域行政圏協議会に広域行政に関する研究会を設置

(その2)

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
兵庫県 鳥取県	因但県境自治体会議 (因但県境サミット)	1996年5月 設置	兵庫県温泉町など 4町、鳥取県国府 町など4町	・共同で観光振興、特産品づ くり、交通網整備などに取 り組む
鳥取県 島根県 岡山県 広島県	中国山地県境市町村連 絡協議会(県境サミッ ト)	1993年8月 設置	4県の16市町村	<ul style="list-style-type: none"> ・96年11月、議会により中国 山地県境市町村議会協議会 を設置 ・96年11月、広島県中小企業 共済協同組合と圏域内の施 設の割引サービスで提携 ・97年2月、地ビールによる 森林水源トラスト事業の計 画を発表 ・97年秋から図書館の蔵書の 貸出サービスを開始予定
島根県 広島県	中国山地森林文化圏構 想		中央中国山地 (対象は島根・広 島の12町)	<ul style="list-style-type: none"> ・93年度に両県が基本計画を 策定 ・95年度に両県が基本計画を 策定
			西部中国山地 (対象は島根・広 島の8町3村)	<ul style="list-style-type: none"> ・95年度に両県が基本構想を 策定 ・96年度に両県が基本計画を 策定
島根県	邑智郡振興協議会	1989年9月 設置	島根県、関係7町 村	<ul style="list-style-type: none"> ・県の支援事業を利用しなが ら、広域的地域振興計画の 策定と広域的総合調整に取 り組む
	隠岐・絵の島振興協議 会	1989年10月 設置	島根県、関係7町 村	
	鉄の道振興協議会	1994年3月 設置	島根県、安来市な ど1市2町	
	那賀郡振興協議会	1994年5月 設置	島根県、関係4町 村	
	雲南地域振興協議会	1994年7月 設置	島根県、関係10町 村	
広島県	TRYアングル	1996年4月 設置	比和町、口和町、 高野町	・隣接する3町でウェディン グセミナーなどの共同事業 を実施し、地域振興を図る
	広島臨空広域都市圏振 興協議会	1996年5月 設置	東広島市、竹原市、 三原市、周辺14町	・空港を活用した広域的な地 域振興を図る(観光ガイド ブックの作成など)
	都市基盤整備のための 広域計画の策定	1994年3月	広島市ほか	・広島市が同市安芸区、海田 町、熊野町、坂町を対象と した安芸地域整備構想を策 定

(その3)

都道府県	活動・事業の名称	年月	構成	取組の概要
広島県 山口県	広島広域都市圏形成懇談会	1994年度から開始	広島市、山口県東部地域を含む周辺9市4町	・中枢都市圏としての一体的な地域形成のために、広域広報やガイドブック作成、職員の共同研修、共同イベントの開催などを実施
愛媛県	今治市及び越智郡陸地部行政連絡会	1995年12月設置	今治市、周辺町村	・広域的行政課題に関する意見交換などを行う
愛媛県 高知県	四国西南サミット	1991年2月設置	愛媛の3市、高知の3市	・共通課題の検討、相互交流と親睦、社会基盤整備促進を図る
	四国カルスト総合開発連絡協議会	1989年設置	愛媛の2町2村、高知の1町2村	・広域計画の策定、観光振興などを実施 ・91年度に広域共同プロジェクトに指定
福岡県	八女・筑後地域振興連絡協議会	1995年11月設置	八女市、筑後市、周辺6町	
鹿児島県	鹿児島都市圏整備推進協議会	1991年6月設置	鹿児島県、鹿児島市ほか2市10町	・広域都市圏形成のあり方を検討 ・94年秋、「鹿児島都市圏ニュース」を創刊(年2回刊行予定、約9000部)

資料：都道府県に対する今回アンケート調査(1996年4月)、新聞記事など。

市町村職員の交流がほとんどであるが、広島県呉市を中心とする呉地方拠点都市地域では、「ふるさと市町村圏基金」の果実を利用して、ホームヘルパーの養成講座を共同で開設することになっている。一方で高齢化が進展しながら、他方で保健・福祉人材の確保が困難になることが見込まれるなかで、同地域の取組は注目される。

広域的・総合的な地域振興への取組

次表は、公共施設の共同整備や相互利用といった特定の分野に限定することなく、広域的な地域振興に総合的に取り組んでいる全国の事例を示したものである。これらの一部には、広域行政機構の機能強化といった既存の制度的枠組みを契機としたものもみられるが、ほとんどは、必ずしもそのような枠組みにとらわれず、新たな交流・連携のあり方を模索しようとする取組といえる。また、複数の府県

に関係する広域的な取組もみられるようになってい

る。中国地方については、鳥取県と兵庫県にまたがる「因但サミット県境サミット」、中国地方4県の県境で展開されている「県境サミット」、島根県における地域別の振興協議会、島根県と広島県の県境地域で検討されている中国山地森林文化圏構想、広島市を中心に山口県東部を含む周辺市町村が参加した広島広域都市圏形成懇談会などの取組がみられる。このうち「県境サミット」と広島広域都市圏形成懇談会の概要は、次のとおりである。

① 県境サミット

中国山地県境市町村連絡協議会（県境サミット）は、歴史的に結びつきが強く、今日でも通勤・通学などで相互に交流関係のある鳥取・島根・岡山・広島4県の市町村が参加して、1993年8月に結成された。当初は1市13町1村、1994年度から1町が加わり、現在は岡山県新見市など1市14町1村から構成されている。圏域の面積は、2,665km²で、東京都の1.2倍、人口は11万人あまりである。

県境サミットでは、一体的な機運醸成と圏域のイメージ形成を図るため、行政関係者、住民、大学関係者などが参加した定期的な研究会活動、情報誌の発行、地域内外に参加を呼びかけたフォトコン

クールなどのイベント開催などの共同事業を実施している。また、新卒者やUターン希望者を対象に東京や大阪で就職説明会を開いたこともある。

1996年度には中国地方知事会による「中山間地域モデル基地事業」のひとつに採択され、緊急通報システムネットワークの整備、保健・福祉・医療情報ネットワークの整備、保健サービスの相互乗り入れとマンパワーの共同確保、図書の貸出返却システムの整備、都市住民に貸し付ける果樹・山村コテージ村の整備などを内容とする整備計画がまとめられた。その一環として、水源の水を利用した地ビール「上流社会」を製造して、水源保全基金を上乘せして販売し、得られた基金を水源涵養のための事業活動にあてることにしている。

また、1996年11月には、関係市町村の議会間の連携を図るための横断的な組織として、中国山地県境市町村議会協議会が設置されている。

② 広島広域都市圏形成懇談会

1993年10月、広島広域都市圏形成研究会での合意をもとに、同形成懇談会として翌1994年度から正式にスタートした。広島県側から広島市、呉市、竹原市、三原市、大竹市、東広島市、廿日市市、江田島町、加計町、千代田町、吉田町、山

口県側から岩国市と柳井市の9市4町から構成される。

懇談会は、都市圏の相互のアクセス性の向上、都市圏における情報の共有と一体感の形成、および都市圏において住民の生活ニーズの大半を充足できる都市機能の整備を図るため、定期的な懇談会・研究会の開催、相互の情報提供、公共施設ガイドブックの作成、共同イベントの開催などに取り組んでおり、1995年度からは職員の海外共同派遣や共同研修などの事業も行っている。

1995～96年度には、同懇談会を構成する市町を中心とした範囲を対象に、国土庁により「地方中枢都市における広域的観点からの地方都市整備方策調査」が実施された。

広域的取組の課題

中国地方の市町村を対象とした今回のアンケート調査（1996年4月）などによると、複数の市町村による広域的取組については、次のような問題点が指摘されている。

- 1) 人々の日常生活行動圏の変化に対応して広域化するといっても、あまりに広域化しすぎると住民の生活感覚との間にかえってずれが生まれる。
- 2) あまり広域化すると、周辺部においては研究会などに定期的に参加するだ

けでも負担に感じることがある。

- 3) 共同事業を実施するために関係市町村の負担が必要になってくると、その分担の仕方を決めるのに手間取る。中心市の負担が大きくなるという見方の一方で、周辺部の町村では期待される利便の割に負担が少なくないという意見もある。
- 4) 広域的な取組の経緯や背景は、それぞれの市町村によって異なっており、事業を進めていく段階で微妙な“温度差”が生まれてくる可能性がある。
- 5) 広域的問題を調整するとの趣旨から、県の介入が強まることもある。
- 6) 県境の“壁”はまだ厚いため、複数の県にまたがる取組の場合は、関係市町村のみならず関係県との間で十分に調整しておく必要がある。

*

[いとうとしやす／当研究センター主任
研究員・地域経済研究部長]