

## 広域連合

関西広域連合を読み解くために

2回生 東谷 陽聖

はじめに

- ・前身制度としての一部事務組合
- ・一部事務組合の「不都合」
- ・広域連合とは
- ・広域連合の特徴
- ・浮上する問題

おわりに

はじめに

- ・前身制度としての一部事務組合

(a)必要性に迫られた歴史及び概略

学校組合・病院組合・火葬場組合・滞納整理組合であることが多く、殆どが現在まで引き継がれている。現在では介護保険制度につての一部事務組合が大変多く、事務の内容は時代を反映したものとなる。

(b)一部事務組合の現状

平成15年時点で一部事務組合は2057組合あり、一部事務組合等に加入して事務を共同処理している市町村(一部事務組合等を含む)数は延べ2万9,336団体(市町村・特別区延べ2万6,999団体、一部事務組合等延べ2,337団体)となっており、1市町村・特別区(一部事務組合等を除く)当たり平均8.6の一部事務組合等に加入していることになる。

(c)事務の内容

長野県内広域行政圏別一部事務組合

- ・一部事務組合の不都合

構成団体による事務・事業の「持寄的」な仕組みのため各地域の利害が表面化しやすい

広域にわたる共通の政策を樹立し、その実効性を確保するという機能が弱い

所掌事務の決定について自らのイニシアティブを発揮できない

市町村の一部事務組合の場合は、国又は都道府県から直接に権限の移譲をすることができない

組織及び運営の面で画一的で選択の幅が少ない

自主的な財政基盤の確立が難しい

地域住民から遠い存在となりやすい

### ・広域連合とは

平成 6 年に「地方自治法の一部を改正する立法案」および「地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」により従来の中核市とともに広域連合が新たな地方自治制度として創設されたものである。

広域連合は、地方自治法上は一部事務組合と同様に組合に位置付けられ（地方自治法第 284 条第 1 項）構成団体との関係において一定の独立性を有し、自主的・自立的な行政運営を行うことができる権能を有する

つまり広域的なニーズに効率的に対応し、国や都道府県・市町村相互間における権限の適正配置を実現できるよう、現行の都道府県制・市町村制を維持したまま横の連携によって地域の発展を実現することが可能な制度である。第 23 次地方制度調査会『広域連合及び中核市に関する答申』においては「多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応する」「国からの権限移譲の受け入れ体制を整備する」ことを制度化の趣旨とし、本発表において述べるような特徴をもつこととなった。

### ・広域連合の特徴

地方自治法によって存在する広域行政体として広域連合の他に一部事務組合やより簡素で能率的な事務の共同処理方式としての協議会・機関等の共同設置・事務の委託・職員の派遣といったものが定められている。

「広域にわたる総合的な計画（広域計画）を作成し、これらの事務の管理及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、並びにこれら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」（地方自治法第 252 条第 2 項）

広域連合は都道府県同士や市町村同士の連合だけでなく都道府県と市町村間の連合も可能な制度である。

#### 広域連合は共同処理である必要はない

広域連合では広域に処理することが適当であれば足り、極論すれば全ての構成団体に共通しない事務であっても処理することが可能であるため、融通のきく制度であるといえる。

広域連合では都道府県加入の連合であれば国から、市町村で構成される連合であれば都道府県から直接的に権限移譲を受けることができる。

一部事務組合においては国の事務及び都道府県の実務は各構成団体に振り分けられた後に事務組合に持ち寄る形をとっていた。

#### 広域連合は構成団体や上級機関から独立して事務を処理する仕組みが認められている

広域連合は一部事務組合と同様に名称・構成団体・区域・処理する事務・議会等の組合及びその選出方法を規約として定めなければならないが、規約の変更には一部事務組合が自ら変更発議をすることはできず、各組合の上にある国・都道府県の許可が必要である。広域連合では連合の議会において発議及び変更が独自に可能である。

#### 地域の政治を住民の民主的統制の下におくための手法

都道府県・市町村における直接請求制度が準用され、その議会の選挙は直接選挙及び間接選挙に限定されていることで「充て職」が認められていない。

・浮上する問題点

広域連合とは従来の地方自治及び一部事務組合の限界を補完する制度である。しかしながら、その原理の実現は容易ではなくうたい文句とは裏腹に単に事務の共同処理方式と解釈されることが多い。これでは「一部事務組合の制度をフレキシブルにさせることで済む話」となってしまう。

最大の要因は連合を「現行制度上でどういった位置に据えるか」の不明確さ

設立趣旨が「道州制」の対案もしくは防波堤に過ぎないために、元来内実が薄い。  
よって、既存の事務を共同・複合的に処理するだけであれば一部事務組合の制度の発展を期待すればよく、メリットが乏しい

広域連合の長や議会の議員を直接選挙によって選出して権能が自然に強化されることになるので各構成団体の自治の侵害になる

住民自治が守られない

財政的にも格段に構成団体にとって利益になる訳ではない

広域連合の運営については各構成団体からの分賦金からなるため、財政基盤の弱い自治体にとって更なる負担増ということも有り得る。

つまり、一部事務組合という制度からの反省を生かしていない、ということで看板を付け替えただけという批判は免れ得ない。

おわりに

上記の一部事務組合と広域連合の問題点は以下のように解決すべきだと考える。

・広域連合は道州制移行に向けての基盤作りとして全国的に活用すべき

近時の地方制度調査会において道州制が実施に向けての議論が活発に行われている。しかし、その基盤の育成なしに実施は困難である。よって広域連合を道州制準備期間に活用すべきという考えからである。

広域連合は都道府県間に設立されるものに限定・再編をする。

これまで曖昧であった定義を確定させることで立ち位置の問題が解決できる。

設置前に構成団体において処理すべきことと広域的に解決すべきことの棲み分けを行う

これは次に述べるような財政的な問題に関わるので、優先的に棲み分け作業を行う必要がある。

広域連合に段階的に徴税権を移譲してゆき、財政の持ち寄り体制を出来る限り縮小させる

徴税権のないところには政策実行へのインセンティブがはたらかないと言われる。また、従来の紐付き補助金の呪縛から出来るだけ解放されるようにすることでより地域の特性に合わせた地方自治が可能となる。

広域連合の議会は直接選挙制とする

統一地方選において比例代表制によって連合議会議員を選出する。これによって地域政党を含めた政党が議会を構成するため、構成団体同士の利害対立はある程度抑制される。

広域連合を地域内シンクタンクとして活用する

各種諮問機関及び協議会で産学協働という形を整えることができればより地域の発展のカギとなることが可能である。