

特別区制度研究会（第2分科会）

【調査研究事項の例】

今後の分権改革の議論に備えて、報告が示した「基礎自治体連合」の仕組みを参考として、特別区と他自治体との連携のあり方を検討する必要がある。

【テーマ】

基礎自治体間の連携のあり方について

■ 研究の目的等	1
1 研究目的	1
2 研究内容	2
第1 基礎自治体間の連携をめぐる現状	3
1 自治体の現状	3
(1) 地方の疲弊と東京一極集中	3
(2) 市町村合併の変遷と平成の市町村合併	5
■ 平成の市町村合併に関する分科会の意見	9
2 なぜ、「連携」	10
(1) 連携の必要性	10
(2) 分科会が検討する連携の基本的な視点	10
3 現在の広域連携	11
(1) 広域的な連携の形態	11
(2) 基礎自治体間の連携状況	11
(3) 事務の共同処理制度	13
■ 広域連合に関する分科会の意見	17
(4) 広域行政圏施策の廃止と定住自立圏構想	17
■ 定住自立圏構想に関する分科会の意見	18
第2 基礎自治体間の【連合】のあり方	19
1 自治体間の連合構想	20
(1) 各地における様々な構想・提案	20
○ 各構想・提案の一覧	24
(2) 「基礎自治体連合」の構想	26
2 「基礎自治体連合」と他の地域での構想・提案との比較	27
第3 基礎自治体間の【連携】のあり方	31
1 「特別区と他の基礎自治体との連携」による「共存共栄」	31
(1) 町村から見た都市	31
(2) 多摩地域	32
(3) 特別区と他の基礎自治体の発展のために	33
2 連携のあり方	34
(1) 特別区間または他の基礎自治体との連携のあり方	34
(2) 特別区の【連携】・【貢献】の可能性を探る	35
(3) 特別区の【連携】・【貢献】の事例	35
(4) 連携を検討する際のステップ	39
3 特別区が果たすべき役割	40
■ 特別区の有機的結合による連携の可能性	41
第2分科会 研究員名簿、活動日程	42

■ 研究の目的等

1 研究目的

「特別区は、特別区と他の基礎自治体が支えあう共生社会を実現するために、特別区間または他の基礎自治体との連携のあり方はどうあるべきか」を探っていくことを研究の目的とした。

研究の背景

○ 広域的な行政運営

高度に成熟した現代社会においては、交通基盤等のインフラ整備や情報通信手段の急速な発達・普及によって、住民の活動範囲は自治体の行政区域を越えて飛躍的に拡大し続けている。

このような状況下、広域的な交通体系の整備、公共施設の一体的整備や相互利用、行政区域を越えた土地の利用など広域的なまちづくりや施策に対するニーズが高まっており、自治体は地方自治法に基づく一部事務組合や広域連合などの共同処理の諸制度を活用し、広域的な行政運営を進めてきた。

○ 平成の市町村合併の結果

国は広域的な連携を認めつつも、「自主的な市町村合併を推進」することを名目として、平成の市町村合併を行った。これにより自治体の規模が拡大し、その区域が住民の生活圏と一致するような市町村も誕生している一方で、合併が困難な山間部や島しょ地域などが存在している。また、合併後、依然として行財政基盤が強化されていない自治体も存在している。

○ 広域行政圏施策の廃止と定住自立圏構想

合併が困難な状況にある地域の広域行政を促進する施策として、総務省は、広域連携の必要性は認めたとうえで、広域行政圏施策は当初の役割を終えたとして、施策を廃止し、新たに広域的な市町村連携の手法として、定住自立圏構想を推進するとした。

○ 厳しい財政状況

自治体の財政状況に目を向けてみると、いわゆる「三位一体の改革」後、基礎自治体（特に小規模町村）にとっては、非常に厳しい財政運営を余儀なくされている。

さらに、世界的な金融不安から端を発した経済危機により、雇用情勢の悪化や景気の低迷など、税収の落ち込みが著しい状況にある。

○ 基礎自治体間による広域連携の必要性

今後の地方分権型社会においては、基礎自治体優先の原則¹に基づき、まずは、基礎自治体各々が自己決定・自己責任に基づきそれぞれの役割を果たすべきである。

しかし、個々の基礎自治体は規模、地理的条件等に違いがあるため、一つの基礎自治体単位では、自らがその責任を担うことが難しいこともある。これらの問題を

¹ 国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分すること（地方分権改革の基本原則）。

解消するためには、合併という選択肢もあると思うが、第29次地方制度調査会²（以下「地制調」という。）では、「合併も平成22年3月末までで一区切りとすることも適当である」として、「今後は、基礎自治体間の広域的な連携により補完していくことが重要である」との答申がなされている。

○ **共存共栄のために**

このような状況下、都市への人材輩出、食物の生産、水資源など、他の自治体から様々な恩恵を受けている特別区は、他の自治体が疲弊していくことになれば、いずれは疲弊していくことに繋がるのではないか。

今後の特別区の発展には、他の自治体と共に発展していくことが不可欠である。

そのためには、基礎自治体間の連携により共存共栄を模索していく必要がある。

2 研究内容

■ 第1「基礎自治体間の連携をめぐる現状」

今般の市町村合併、定住自立圏構想、広域連合の問題点や課題を整理、また、基礎自治体間の連携状況などを確認することで、基礎自治体間の連携をめぐる現状の把握を行った。

■ 第2「基礎自治体間の【連合】のあり方」

法的な縛りや拘束力のある組織としての【連合】のあり方として、「基礎自治体連合」と各地における様々な構想や提案との比較を通じ、今後、「基礎自治体連合」はどうあるべきかの方向性についての検討を行った。

■ 第3「基礎自治体間の【連携】のあり方」

特別区と他の基礎自治体との共存共栄のためには、どのような方向で【連携】を行うべきか。

事務の共同処理制度など法的な縛りや拘束力のあるものとは別に、自主的又は緩やかな連携について、特別区間又は他の基礎自治体との連携のあり方や連携事例の検討を行い、連携を行う際のステップや今後特別区が果たすべき役割についての検討を行った。

² 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」2009.6, p. 6.

第1 基礎自治体間の連携をめぐる現状

まず、全国の基礎自治体の現状を把握するための手段として、全国町村会や全国市長会が現在までに行った提言内容を確認するとともに、市町村合併の検証結果についての比較を行った。

また、基礎自治体間の連携状況に関する調査を実施し、現在の連携状況の確認を行い、現行の事務の共同処理制度や定住自立圏構想の課題・問題点を探ることとした。

1 自治体の現状

(1) 地方の疲弊と東京一極集中

- 地方の自治体では、いわゆる「三位一体の改革」による地方交付税や国庫補助負担金の削減、景気低迷などの影響により、非常に厳しい財政運営を余儀なくされている。その結果は、市町村合併（平成の大合併）を推進させる要因ともなった。
- その市町村合併においては、平成11年3月31日現在で、3,232あった市町村数（市670、町1,994、村568）が、平成22年3月31日には1,730（市786、町757、村187）となる予定³であり、その数はこの10年で半減している。第29次地制調答申⁴においては、「平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。したがって、平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りすることが適当であると考えられる。」とし、今後の対応策として、「今後もなお有効であると考えられ、現行合併特例法期限後においても、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象とした合併に係る特例法が必要である。」と、今後も行財政基盤の強化の手法の一つとして、合併を有効な手段として位置づけている。⁵
- 過疎地域へ目を向けてみると、人口減少に歯止めがかからず、耕作放棄地が増加し、森林の荒廃が進み、多くの集落が消滅の危機に瀕している状況にある。平成21年4月1日現在、過疎市町村の数は730であり、その数は全国の市町村数の約40%に当たる。人口規模では約1,056万人（平成17年国勢調査人口）と全国の8.3%余の割合に過ぎないが、面積では日本国土の半分以上（54.0%）を占めるまでになっている。⁶
- 一方、東京においては、人口はバブル経済が崩壊した一時期を除けば、高度経済成長期から、ほぼ一貫して増え続けており、また、経済、教育、文化、情報など、

³ 総務省ホームページ「合併相談コーナー」 <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>（平成22年1月18日現在）

⁴ 前掲「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」, p. 6.

⁵ 総務省は、平成22年3月末に期限を迎える市町村合併特例法の改正案をまとめ、2月に閣議決定の上、通常国会に提出する予定である。平成の合併に一区切りをつけ、今後は自主的合併を選択する市町村が不利になるような障害の除去を継続する内容とした上で、10年間延長するとしている。なお、合併に関する国や都道府県による積極的な関与は廃止となる予定。

⁶ 財団法人過疎地域問題調査会ホームページ「過疎のお話」から抜粋
<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm>

あらゆるものが集中している。財政についても、厳しいとはいえ他の基礎自治体に比べれば恵まれている状況であると思われる。

① 全国町村会の提言から⁷

- ・ 市町村合併そのものに反対しているわけではなく、関係市町村の自主的な判断により進められることが何よりも重要であり、合併をしたかしないかとか、人口規模が大きいか小さいかとかに関係なく、すべてを基礎自治体として位置づけるべき。
- ・ 合併した市町村で見られた財政支出の削減効果は住民サービスの低下を伴うもの。また、行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退など、さまざまな弊害が顕在化している。
- ・ 既存の財政的基準、規模の大小のみで市町村の行財政運営能力を評価することなく、合併を選択せずに、行政と住民の連帯を活かした効率的な行財政運営に取り組みむ市町村を、正当に評価する必要がある。
- ・ 現行の広域連合の見直しや「市町村連合」の制度化など、広域行政の仕組みのあり方についても幅広く検討すべき。
- ・ 特例的団体の制度（事務配分特例制度）の導入を図ろうとすることは、基礎自治体としての町村の自治を否定するもの。
- ・ 自主自立の途をめざし、住民一人ひとりが誇りと愛着を持てる活力と個性溢れる町村を実現するための取組みにより、芽生えてきた活性化の芽は、さらに伸ばしていかなければならない。その結果として「地域差」が生ずるとしても、分権型社会においては、それは解消されるべきものではなく、尊重されるべき「個性差」として認識すべき。

② 全国市長会の提言から⁸

- ・ 関係市町村の自主的判断を尊重することが基本であり、各市町村及び住民が合併を進める上で適確な判断ができるよう、地方財政の将来見通し等について情報提供をさらに強化することが必要である。
- ・ 今後の大都市制度のあり方を考える場合、市の機能と道府県としての機能を併せもつ特別市の構想は、今後の都道府県のあり方ともあわせて更に検討を進めていくべきと考える。
- ・ 将来的には概ね10万人以上の都市が基礎的自治体の標準的なものとして、現在都道府県が行っている事務・権限の多くをもあわせて担当し、自立して総合的な行財政運営が行えるような分権型社会の実現を目指すべきではないかと考える。
中核市については政令指定都市と同様に、特例市については中核市と同様になるよう制度改正するとともに、また、それぞれの指定要件の緩和についても検討が必要である。
- ・ 役割分担の基本原則としては、国は、国家戦略の立案・検討と実践を中心に担い、内政面では、地方にできることは地方が担い、その責任を引き受けることとすべき。
- ・ 関与、義務付け・枠付けの廃止・縮小と二重行政の解消について、大胆に廃止・

⁷ 全国町村会ホームページ「提言・調査」から一部抜粋 <http://www.zck.or.jp/teigen/>

⁸ 全国市長会ホームページ「全国市長会の主張、提言・意見・要望・声明等」から一部抜粋 <http://www.mayors.or.jp/opinion/youbou/youbou-index.html>

縮小し、国、都道府県、市町村の各主体が、自己決定・自己責任の下、事務事業を実施できるようにすることが必要であるとともに、事務の的確かつ迅速な実施等ができるよう、明確化された役割分担に基づき、基本的には制度内における事務事業を包括して市町村が担うことが必要である。

- ・ 地方に関わる事項について、政府と都道府県、市町村の代表者等が協議を行い、都市自治体の意見を政府の政策立案及び執行に反映させる「(仮) 地方行財政会議」を法律によって設置すべき。

(2) 市町村合併の変遷と平成の市町村合併

① これまでの市町村合併の概要

● 明治の大合併⁹

「近代的地方自治制度である『市制町村制』の施行に伴い、行政上の目的(教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理)に合った規模と自治体としての町村の単位(江戸時代から引き継がれた自然集落)との隔たりをなくすために、町村合併標準提示(明治21年6月13日 内務大臣訓令第352号)に基づき、約300～500戸を標準規模として全国的に行われた町村合併。結果として、町村数は約5分の1に。」

● 昭和の大合併¹⁰

「戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされた。昭和28年の町村合併促進法(第3条「町村はおおむね、8,000人以上の住民を有するのを標準」)及びこれに続く昭和31年の新市町村建設促進法により、『町村数を約3分の1に減少することを目途』とする町村合併促進基本計画(昭28年10月30日 閣議決定)の達成を図ったもの。約8,000人という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口。昭和28年から昭和36年までに、市町村数はほぼ3分の1に。」

● 平成の大合併

今までの市町村合併は、新しい特定の行政サービスの供給体制を整備するために進められたものであったが、平成の市町村合併に関して西尾勝氏は、「自治省と内閣は、市町村合併は関係市町村間の協議と合意に基づく自主合併を大原則にしているので、3,200有余の市町村数をどの程度まで削減するのかといった目標値を示すことは適当ではないと答弁し続けてきたが、国会を構成する各党はこれを不満とし、それぞれの政策綱領の中に3,200有余の市町村をおおむね1,000にまで統合すべきであると、目標値を設定したのである。このように、『平成の市町村合併』の第一の特徴点は、それが官僚主導、政府主導ではなしに、国会議員主導、政党主導で始まったことである。そして、その結果として、最小の村をどの程度の規模以上にするのかという目標基準も設定されなかった。これが第二の特徴点

⁹ 総務省ホームページ 「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」 から引用
<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>

¹⁰ 同上

であった。」¹¹としている。

② 全国市町村数の推移¹²

年 月	市	町	村	計	備考
明治21年	—	71,314		71,314	
○ 明治の町村合併					市制町村制施行(明22.4.1)
明治22年	39	15,820		15,859	(明21.4.17 法律第1号)
大正11年	91	1,242	10,982	12,315	
昭和22年8月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行 (昭22.5.3 法律第67号)
昭和28年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行 (昭28.10.1 法律第258号)
○ 昭和の市町村合併					新市町村建設促進法施行
昭和31年4月	495	1,870	2,303	4,668	(昭31.6.30 法律第164号)
昭和36年6月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効 (昭36.6.29)
○ 平成の市町村合併					市町村の合併の特例に関する法律
平成7年4月	663	1,994	577	3,234	の一部を改正する法律施行 (平7.3.29 法律第50号)
平成11年4月	671	1,990	568	3,229	地方分権の推進を図るための関係 法律の整備等に関する法律一部施 行(平11.7.16 法律第87号)
平成18年3月	777	846	198	1,821	市町村の合併の特例に関する法律 経過措置終了
平成22年3月	786	757	187	1,730	平21.1.18 時点の見込み

③ 平成の市町村合併に関する「総務省（市町村の合併に関する研究会）」¹³と「全国町村会（道州制と町村に関する研究会）」¹⁴の検証結果を比較

● プラス効果	
総務省(市町村の合併に関する研究会)	全国町村会(道州制と町村に関する研究会)
組 織 面	
<ul style="list-style-type: none"> ○経営中枢部門の強化 ○組織の専門化 ○税の徴収部門、監査委員事務局の独立などによる適正な事務執行 ○旧市町村では配置できなかった専門職員の配置 	<ul style="list-style-type: none"> ○専門の組織・職員の配置が可能
行政運営面	

¹¹ 西尾勝 「平成の市町村合併」の特徴と問題点 『まち むら』No96, 2007, p. 37.

¹² 前掲 総務省ホームページ 「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」から抜粋

¹³ 総務省 『「平成の合併」の評価・検証・分析』市町村の合併に関する研究会 2008.6

¹⁴ 全国町村会 『「平成の合併」をめぐる実態と評価』道州制と町村に関する研究会 2008.10

○適切な行政運営のための条件整備 ○職員のモチベーションの向上 ○適切な人事管理・職員研修の実施	○職員の政策形成能力・実行能力が向上 ○旧市町村間の垣根を越えた職員同士の交流
財 政 面	
○短期：財政基盤の強化 ○中期：合併による行政効率化効果を生かし、今後、財政運営の改善の期待 ○適切な職員配置や出先機関の見直しなどで職員総数・人件費を削減 ○職員総数を削減しながら、本庁機能を強化し、商工・民生部門等へ適切な職員配置 ○旧市町村の境界を越えた公共施設の広域的利用など効率的な住民サービスの提供	○職員数削減による人件費減少、重複投資の解消等により、財政支出が削減 ○現場の声 ・現在 800 人の事務職員を 10 年間で 500 人にまで減少させることで、約 40 億円の人件費を削減 ・町どうして競い合うように同種の公共施設を重複整備していたが、合併により、解消の方向
● 課題・マイナス効果	
行政と住民	
○旧市町村の組織風土の違いなどから、一つの組織としての融和に時間を要する事例もある。 ⇒ 移行期の課題を早期に乗り越え、強化された行財政基盤を活かし、行政遂行能力を高める必要がある。	○支所の職員数削減等により、地域における行政の存在感が希薄化し、これまで培ってきた行政と住民相互の連帯が弱体化。これにより、住民の地域づくり活動に支障が生じている事例が多く見られる。
財 政 面	
○財政状況悪化の時期と合併の時期が重なり、合併の財政効果が実感できない事例もある。 ⇒ 重複部門削減等の合併効果を活かして積極的な行政効率化に取り組む、中期的に財政運営を改善する必要がある。	○合併と地方交付税の大幅削減が期的に重なり、合併時に立てた財政計画から大幅に乖離した財政運営を余儀なくされた。 合併前の駆け込み事業や「サービスは高く、負担は低く」という調整方針が、新市町の財政を圧迫している事例が見られた。
周辺部の衰退	
○旧役場が支所等になった周辺部において、住民の自主的な活動の有無により地域の活力に差が生じる懸念がある。 ⇒ 住民の自助自立意識の高まり	○役場がなくなることによる経済波及効果の減少、役場の存在によって保たれてきた安心感の喪失、行政単位の過大化等により、周辺部の衰退が加速

<p>を活かし、住民が主体となった地域づくりをさらに推進する必要がある。</p>	
<p>合併を行わなかった（行えなかった）要因</p>	
<p>○地理的要因が合併の阻害要因となるのは、一部の地域にとどまる。 ○積極的な単独運営の選択でなく、意見集約が不調で未合併となった市町村も多い。 ○合併を望んだが、組合せの相手との関係で未合併となった市町村も多い。 ⇒住民も交えて真剣に議論し合併も含め地域の将来のあり方の結論を得る必要がある。</p>	<p>○地域に対する「愛着」と「責任感」を共有することで、難局を乗り越えようとする判断 ○行政と住民相互で、価値観とそれに即した地域課題を共有することで、身の丈に合った効率的な地域経営が可能 ○行政と住民、住民どうしの顔が見える手触り感のある地域では、「つながり力」が生まれ、地域課題に即応した効率的な地域運営が可能に</p>
<p>● 全国町村会が指摘する上記以外の問題点</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村を合併に向かわせたもの <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政問題：財政措置や地方交付税の削減等という「アメとムチ」により、自主財源に乏しい小規模市町村は合併を余儀なくされた。 ・ 府県の強力な指導：府県の指導を合併理由にあげた市町村が少なくなかった。なかには、府県が半ば強制に近い形で合併を主導したという声も存在した。 ○ 国の合併推進策の問題点 <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政措置に偏った合併推進策：国が合併推進のために用いた手段は、その多くが財政措置である。こうした行政手法は、分権時代の流れに逆行するものであり、将来に禍根を残すことになったのではないかと。 ・ 広域行政・地方分権に対する誤解：国は、合併推進の目的として、基礎自治体の強化、日常生活圏の広域化への対応をあげたが、そこには、「市町村規模と行政能力が比例」、「広域行政は1市町村単位でしか行えない」という2つの誤解が存在した。 ・ 合併推進の強引さ：国と府県による強引な合併誘導策。自主性が尊重されたとは言い難い実態が顕在化。 	

□ 両報告書の相違

両報告書の合併によるプラス・マイナス効果については、両者ともほぼ同様な検証結果となっている。

しかし、総務省（市町村の合併に関する研究会）から見た検証結果は、課題を挙げているが、次のように前向きな評価を前面に出している。

- 市町村数は、3,232から1,784まで減少し相当程度進展
- 合併は、行政運営の単位を住民の日常生活圏に近付ける

一方、全国町村会（道州制と町村に関する研究会）から見たときには、前向きな評価はあるが、検証結果として、様々な問題点や課題を提起している。

- 国と府県による強引な合併誘導策が目立ち、市町村の自主性が尊重されたとは言い難い。
- 行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退など、さまざまな弊害が顕在化している。
- 合併を選択せずに、行政と住民の連帯を活かした効率的な行財政運営に取り組む市町村を、正当に評価することが必要である。
- 住民と行政との関係の希薄化に対応するため、合併後の市町村において、地域共同社会をいかに構築するかが課題である。

■ 平成の市町村合併に関する分科会の意見

- 効率化の面ではメリットがあったと思うが、規模が大きくなることで、住民とのつながりの面では、きめ細かいサービスの提供が困難になると思われる。
- 合併による行財政への影響についても、仮に特別区に置き換えた場合、メリットといえるのは職員数の削減や出先機関の見直し程度ではないか。特別区が再編に向う動機付けが少ないと思われる。都市部と地方では前提条件も違う。だからこそ都市部は合併しないことが明白である。
- 合併を検討する際に、行政組織を効率化するためというのは安易ではないか。それだけで財政が潤うかというところではない。短期的には良いが、中長期的な視点からはどうか。効率性の面からだけでなく、住民目線も考慮した上でないと評価すべきかどうかは大いに疑問である。
- 西尾私案¹⁵を見た限り、弱者切捨てという側面が大きい。このような状況における合併は、うまくいかないとの印象をもった。無理に合併を推進しても、中心以外の周辺部は衰退しているため、結果的に地方の衰退を更に進めているのではないか。

¹⁵ 平成14年11月に開催された第27次地方制度調査会第10回専門小委員会において、当時、調査会副会長であった西尾勝氏が、「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」として提出したもの。

私案では、今後の基礎的自治体のあるべき姿は、自治体経営の観点から、一定の規模・能力が必要であることを前提として、「合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方」について、二段階の進め方を検討すべきではないかとしている。

第一段階：合併特例法の失効後（平成17年4月以降）は、同法とは異なる発想の下に、一定期間さらに強力で合併を推進

第二段階：一定期間経過後は、それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体について、事務配分特例方式や内部団体移行方式等により対応する案を検討する必要

総務省ホームページ 第27次地方制度調査会第4回総会(参考資料1) から抜粋加工
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No27_sokai_4.html

2 なぜ、「連携」

(1) 連携の必要性

- 平成の市町村合併が相当程度進み、町村数はその数を大幅に減少させた。
市町村合併の推進は、地方分権の「受け皿」として全国の市町村で推進され、大規模な市町村が誕生している。その結果、合併をしなかった（行えなかった）小規模市町村においては、財政状況も厳しく、限界集落を抱えるなど、単独で都市機能や行政サービスをフルセットで備えることは難しい状況となっている。
- これらを踏まえ、第29次地制調答申では、合併後の対応策として、これからの基礎自治体の事務処理方策に関する基本的な考え方について、「それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。」¹⁶との答申がなされている。
- その選択肢の一つである広域連携については、「住民ニーズや生活圏の拡大・変化に対応するため、自治体の区画が存在する限り、いかに合併を繰り返そうとも、自治体の区画が存在し続ける以上、考えていかなければならない課題」¹⁷であるとの指摘もある。
- これらのことから、今後も複数の自治体が必要に応じて広域的に連携することにより、お互いの弱みを補完し、あるいは強みを強化しあえる相互支援関係の重要性がさらに増してくると思われる。

(2) 分科会が検討する連携の基本的な視点

連携を検討する際は、次のような基本的な視点が必要であると考えます。

単独の自治体ではなく、広域的又は機能的に連携することにより、住民ニーズや生活圏の拡大などに対応することができるのではないかと。

特に住民ニーズについては、住民が求めていることは連携の枠組みではなく、生活の利便性や豊かさである。連携を行う際は、住民の生活や地域経済活動に密接に関連するからこそ行うという視点が重要である。

特別区として、他の自治体と比較した場合に、お互いに不足しているものがあれば、連携によって補い合うこと（相互補完）で、特別区と他の基礎自治体の「共存共栄」が図れるのではないかと。

その際、補完については、国や都道府県からの垂直的な補完ではなく、基礎自治体が自ら広域的な連携を行うことで解決する必要があるのではないかと。¹⁸

16 前掲「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」p. 7.

17 牛山久仁彦「広域行政と市町村合併-ポスト合併時代の市町村連携-」『都市問題研究』No697, 2009, p. 63.

18 林宜嗣「地方財政と広域連携」『都市問題研究』No697, 2009, p. 32. 『個人でできないことは家族が、家族でできないことはコミュニティーが担い、コミュニティーでは十分に対応できない場合には基礎自治体(市町村)が、基礎自治体でできないことは広域自治体(都道府県)が、自治体では対応しきれない課題は国が担う、これが行財政における「補完の原理」である。しかし今後は、市町村でできないことは都道府県が担うのではなく、単独でできないことは複数の市町村が連携して行うというように、真に広域的な課題は市町村自らの手で処理する仕組みを構築していく必要がある。』

3 現在の広域連携

(1) 広域的な連携の形態

地方自治法に規定されている連携・協力関係や法律などの根拠によらない自主的な連携など、広域連携には様々な形態があり、全国の自治体において幅広く活用されている。

① 地方自治法などの連携・協力関係、共同処理制度(法的な縛り、拘束力がある連携)

地方公共団体相互間の協力	
協議会	第 252 条の 2
機関又は職員の共同設置	第 252 条の 7
事務の委託	第 252 条の 14
職員の派遣	第 252 条 17
公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用	第 244 条の 3 (第 2 編第 10 章)
特別地方公共団体	
地方公共団体の組合	第 284 条
地方開発事業団	第 298 条
定住自立圏構想 (推進要綱)	総務事務次官通知

② 法律などの根拠によらない自主的な連携 (緩やかな連携)

<input type="radio"/> 事実上の協議会	<input type="radio"/> 自主的な協定・覚書、申し合わせなど
<input type="radio"/> 私法上の委託	<input type="radio"/> 職員の併任又は出向

(2) 基礎自治体間の連携状況

事務の共同処理制度については、広域連合や一部事務組合などの現行制度もあるが、より緩やかな基礎自治体間の連携・協力体制もある。そこで、基礎自治体間における事務の共同処理、連携の取り組み状況等の調査を実施し、基礎自治体間の連携状況を確認した。

● 調査対象 (平成 21 年 2 月実施)

〈調査対象自治体〉 806 市区 (783 市+東京 23 区)

〈調査票回収状況〉 回答 : 555 市区 (535 市 20 区、回収率 68.9%)

● 調査結果のポイント

- ・ 一部事務組合は、98%の市区が参加
- ・ 「協議会」は3分の2、「事務の委託」は半数強の市区で実施
- ・ 法律に基づく協定・契約等では、「消防組織法第 39 条」(市町村の消防の相互の応援)が最多、77%回答
- ・ 法律の根拠によらない自主的な協定等では、8割の市区から防災・災害時応援協定が挙がる
- ・ その他の連携では歴史・観光資源を軸とするものが目立つ
- ・ 新たな連携の予定がある 147 市区の 4 割が法律によらない自主的連携を検討

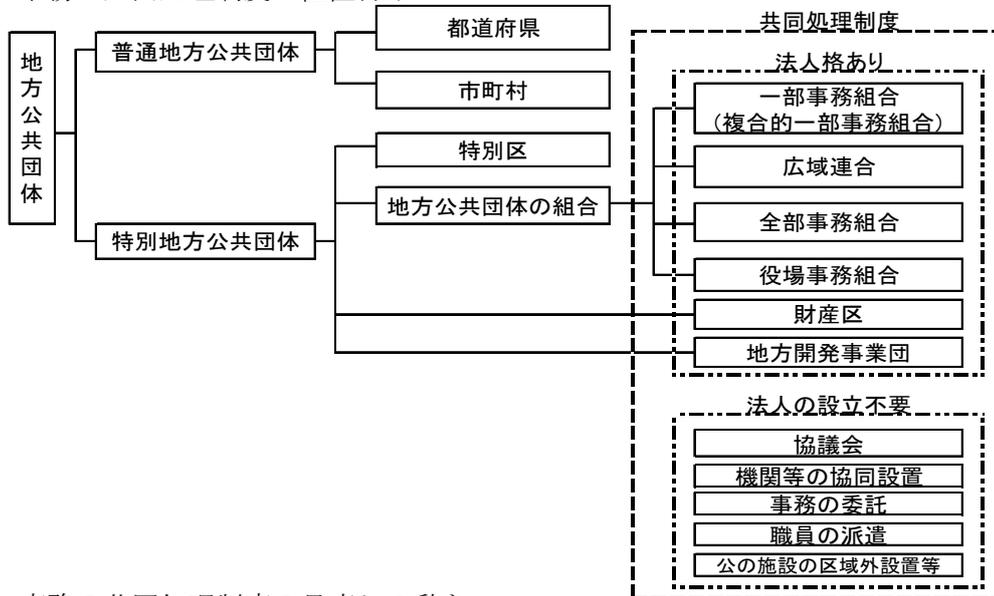
● 調査結果の分析

<p>○ 一部事務組合に 98%市区が参加 ＝協定・覚書では「消防」「防災」が 8 割を占める＝</p> <p>回答市の 98%が一部事務組合に参加、ごみや消防などの業務を広域で処理する仕組みが、都市・地方を問わず全国的に機能している姿が浮かんた。また、他自治体との連携において、災害時の相互応援を目的とする協定が多く、法的根拠の有無に関わらず、防災の観点で横の連携を強めている様子がうかがえた。</p>
<p>○ 地方自治法第 3 編第 3 章、第 5 章に基づく事務の共同処理について</p> <p>広域連合や一部事務組合などを組織していると回答したのは、回答団体の 93%に当たる 518 市区。内容（選択式）では、「一部事務組合」が最も多く、518 市区中 507 市区(98%)が挙げた。次いで「広域連合」が 96 市(19%)、「地方開発事業団」が 5 市(1%)の順。なお、地方開発事業団と回答した 5 市はすべて人口 10 万人未満。</p> <p>具体的な名称の回答を見ると、一部事務組合では、消防（回答は 106 市）、清掃（同 58 市区）、衛生（同 175 市）といった業務が目についた。</p>
<p>○ 地方自治法第 2 編第 11 章第 3 節に基づく自治体間相互の協力について</p> <p>「行っている」と回答したのは、回答市区の 78%に当たる 432 市区。最も多いのが「協議会」で 279 市区(65%)が回答。次いで「事務の委託」の 228 市区(53%)、「職員の派遣」208 市区(48%)、「機関等の共同設置」120 市(28%)の順。</p> <p>「協議会」では、周辺自治体との広域行政推進・振興等をうたうもの（計 170 市）が最も目についた。この他、「視聴覚教育協議会」を 22 市が、電子化推進をテーマとする協議会を 11 市が、それぞれ挙げている。</p> <p>「事務の委託」では、ごみ・廃棄物処理（45 市区回答）、消防（あるいは消防および救急、53 市回答）、火葬・葬祭（19 市回答）、職員研修（12 市区）など。</p>
<p>○ 法律に基づく協定・契約等の自治体間での締結について</p> <p>65%に当たる 362 市区が「締結している」と回答。人口規模別に見ると、10 万人未満の市では比較的少なかった一方、10 万人以上では、特別区と 40 万人以上市（いずれも 6 割）を除く各類型で 8 割前後を占め、締結しているとの回答が多かった。</p> <p>最多は、消防組織法第 39 条(市町村の消防の相互の応援)に基づく協定等で 77%に当たる 278 市。以下、地方自治法第 244 条の 3（公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用）に基づく協定等が 96 市区(27%)、道路法第 54 条（境界地の道路の管理に関する費用）に基づく協定等が 67 市区(19%)、学齢児童の教育事務の他市町村への委託を定めた学校教育法第 40 条に基づく協定等が 47 市(13%)、民法上の契約が 32 市(9%)の順。「その他」も 108 市(30%)の市区が回答。</p>
<p>○ 法律の根拠によらない自主的な協定・覚書き・申合せ等について</p> <p>75%に当たる 415 市区が「交わしている」と回答。協定等の名称を見てみると、圧倒的に多いのが防災や災害時応援に関するもので、計 329 市区（79%）に達した。広域消防相互応援も 40 市が回答している。</p> <p>この他、目についたものとして、広域救急医療（9 市）、職員の派遣・交流等（12 市区。災害時応援のケースを除く）、観光振興（19 市区）などがある。</p>

○ その他自治体間で連携していること
これまでの項目以外で、313 市区（56%）が「ある」と回答。内容は、共通の資源とする地域の観光振興、歴史、観光資源などをきっかけとする交流事業が比較的目的だった。このほか、行政課題をテーマとする集まりや経済関連の連携、スポーツ交流などの取り組みも並んだ。
○ 新たな自治体間の連携の予定
《 4 割の市区が法律によらない自主的連携を予定 》
回答市区の 4 分の 1（27%）に当たる 147 市区が「予定している」と回答。「法律の根拠によらない自主的な協定・覚書・申合わせ等」が 59 市区(40%)を占めている。「その他」を選んだ回答の中では、「定住自立圏構想」による連携の検討が目についた。

(3) 事務の共同処理制度

① 事務の共同処理制度の位置付け



② 事務の共同処理制度の見直しの動き

事務の共同処理については、第 29 次地制調答申において、「事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要がある。」¹⁹として、広域連携の積極的な活用を促すため、今後の対応方針を示している。

これを受け、総務省は、これらを具体化するための研究会である「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」を平成 21 年 7 月に設置した。

この研究会は、現段階（平成 22 年 1 月 18 日現在）では論点整理の仮案²⁰であるが、事務の共同処理の現状や課題を提起した上で、今後の基本的な考え方や制度の活用方針について、次のとおりまとめている。

¹⁹ 前掲「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」 p. 7.

²⁰ 総務省ホームページ 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会（第 4 回）資料 2 から抜粋 なお、平成 21 年 12 月 18 日に第 5 回が開催され報告書の最終案がまとまる予定とされているが、平成 21 年 1 月 18 日現在、ホームページ上では公表されていない。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimu_kyoudo/21620.html

● 今後の事務の共同処理に関する基本的考え方について

現在、共同処理が活用されている部門の特徴として、「①事務が定型的で裁量の余地が小さいもの、②規模の拡大による効率化が可能なもの、③専門性が高いもの、④一定の規模があることが望ましいもの、④広域的に実施することが施策目的の達成に有効だと考えられるもの」を挙げている。

このような観点から、現在、あまり活用されていないが、今後、共同処理の効果が期待できる部門もあるのではないかと、委員からは、「税務事務（特に滞納整理、資産評価）、監査、保健所業務、会計管理・出納、選挙管理、国土調査、土木（設計・積算）、消費生活センター、保健福祉、生活保護（福祉事務所）、特定行政庁（建築確認等）、情報公開・個人情報保護審査会、職員研修、観光振興、都道府県からの移譲事務」などの意見が挙げられている。

● 共同設置制度の改正とその活用方策について

「共同処理が有効だと考えるにも関わらず活用が進んでいない部門もあることや、任意組織による協力が拡大していることなどを考えると、地方公共団体の潜在的なニーズに応えきれていない面もあるのではないか。」とした上で、現行の共同処理の各制度の課題から、「①仕組みが簡便であること、②構成団体の主体性が一定程度維持されること、③住民・議会からのコントロールが機能しやすいものであること、④従事する補助職員の身分取扱いが安定していること」などを満たす仕組みが必要であるとしている。

第29次地制調答申において提言されているとおり、「差し当たり現行の各制度のうち、機関等の共同設置の対象を広く内部組織、行政機関、事務局に拡大することが有効なのではないか」とした仮案をまとめている。

③ 広域連合の問題点・課題

従来から事務の共同処理のための諸制度が活用されてきたが、ごみ処理や消防などの事務を中心とした一部事務組合については、次のような問題が指摘されていた。

- ・ 国や都道府県から権限移譲を受けられない
- ・ 規約の変更について構成団体に対し自らのイニシアティブが発揮できない
- ・ 広域にわたる計画を作成しても、実効性を法的に担保する制度がない

広域連合はこれらの制度的な限界を踏まえ、様々な広域的ニーズに柔軟かつ効率的に対応するとともに、権限移譲の受け皿として整備するために設けられた制度である。

しかし、こうした経緯でできた広域連合制度であるが、様々な問題点や課題が指摘されている。ここでは、その問題点や課題を挙げて整理した。

○ 議員や長の直接選挙の事例がない

議会の議員及び長の選挙については、地方自治法291条の5の規定により、住民による直接選挙と、構成団体の長・議員による間接選挙の二つの方法があるが、現在までに全国で直接選挙を行った事例はない。

この選択制を導入したことで、制度の民主的な運用があいまいなものとなっている。田島平伸氏は、住民の声が広域連合に反映されていないことについて、「構成団体以外の長の人物が直接選挙によって長に選出されると広域連合と構成団体との調整が確保できるか心配だからである。（中略）広域連合が住民参加型のシステムであ

るならば、住民による直接公選の可能性を検討すべきであろう。」²¹と提言している。

神奈川県自治研究センターの報告書によると、肝心の行政サービスの受け手である住民の顔が見えないとして、『①連合の設立や広域計画の策定にも住民はほとんど参加していない、②広域連合設立の原因となった経緯についての広域連合の回答でも、「住民の利便性向上のため」という回答比率は19%に過ぎず、他の回答のほとんどが「単独の自治体では実施しにくい」、「経費面での効率性のため」、「一部事務組合を統合するため」など、自治体側の必要性により設立されている。また、直接選挙を行うと費用がかさみ、広域処理の効率性を失わせるなどの課題もある。』²²と報告している。

○ 広域連合には独自の財源がない

現在の広域連合は、構成団体からの分賦金が主な財源となっている。

地方自治法第 291 条の 7 第 8 項の規定により、広域連合の長は広域計画の実施に支障があるときなどに、構成団体に対して勧告することができる旨が規定されているが、構成団体からの分賦金が主な財源となっている現状においては、構成団体に対して勧告することは難しいのではないかと懸念されている。

神奈川県自治研究センターの報告書では、「現在の広域連合が構成団体からの権限移譲も得られず、自主財源も乏しく構成団体への依存体質から脱却できずに、構成団体との調整に汲々としている…。再検討する機会とは、地方分権に具体的に取り組めることとなった今が最適であろう。」²³と問題点を指摘している。

○ 責任の所在が不明確

旧自治省は、「市町村の合併の推進についての要綱」の策定を要請した「市町村合併の推進についての指針」²⁴において、「一部事務組合や広域連合などのような市町村の枠組の変更を伴わない広域行政に関する諸制度を活用した特定の分野における事務の共同処理が既に幅広く行われ、一定の成果もあがっているところであるが、ややもすれば、責任の所在が不明確となりがちであり…」と指摘している。

また、成田頼明氏も「広域連合で共同決定しても、責任が分散されてしまうので、個々の自治体が都市決定をした方が、責任が明確になっていいという意見が根強い」²⁵としている。

○ 構成団体との合意形成・連絡調整に手間がかかり非効率

旧自治省「市町村合併研究会報告書」²⁶では、「関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために、迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施などに支障を生じている場合も見受けられる。」と報告している。

また、成田頼明氏は、「何かを決めるときに一々フィードバックして了解をとらないとうまく進まないし、自らのイニシアティブで個々の自治体の利益を超えた利益

²¹ 田島平伸「いま、なぜ広域連合制度を再考する必要があるのか」『月刊自治研』2000. 2, pp. 49. -50.

²² 神奈川県自治総合研究センター「広域連合制度の検証と展望」2001. 3, p. 177.

²³ 前掲 「広域連合制度の検証と展望」 p. 180.

²⁴ 平成 11 年 8 月 6 日付け自治振第 95 号自治事務次官通知

²⁵ 成田頼明 「自治体連合の可能性 広域連合の原点からあらためて問う」 『月刊自治研』 No524, 2003, pp. 41-42.

²⁶ 「市町村合併の推進のための指針」の参考となる事項等について、調査研究するために平成 8 年 10 月設置された自治省市町村合併研究会が平成 11 年 5 月にまとめたもの。

を追求することができなくなる…。このフィードバックが面倒で、全体として運営がうまくいかない。」²⁷と指摘している。

総務省が、平成20年7月に共同処理の状況・課題について、人口規模ごとに、一定数の市町村（各50団体で全250団体）を抽出し、調査²⁸を実施したところ、共同処理の課題について、課題があると回答（30.9%）したものの理由（複数回答）には、「機動的な意思決定が困難（各議会を経ることの時間的ロス、事務的な調整の手間）54.5%」、「全構成団体の協議を調えることが難しい（団体間の意見の調整に手間がかかる）42.8%」との結果が出ている。

○ 都道府県から広域連合への権限移譲が進んでいない

都道府県が権限移譲を進めることが困難な理由として、神奈川県自治研究センターの報告書では、「①権限移譲になじむ事務が少ないこと、②広域連合には人的・組織的な限界があること、③移譲先の相手として都道府県の出先機関や市町村の方が適当であること」²⁹などが挙げられている。

また、全国町村会では、「自己決定権のない義務的事務について、広域連合を組織しても、地方分権の受け皿につながらないのは、ある意味当然と言える。まして、土地利用計画のように、実質的な活動が行えるようなものについて広域連合を編成しても、実質的な活動が行えるはずがない。したがって、市町村にとって次なる分権改革の中心課題は単なる権限移譲ではない。事務の義務付け見直し、そしてなによりも、根本的な権限移譲である。」³⁰と訴えている。

○ 制度上の問題点

制度上の問題点として、神奈川県自治総合研究センターの報告書では、『地方自治法第284条の各号の規定をみると、広域連合以外の設置目的が「事務の共同処理」であるのに対し、広域連合の設置目的は「広域にわたり処理することが適当な事務の広域的・総合的・計画的な管理・執行」であり、「広域的な事務の共同処理」とは明記されていない。広域連合の創設目的は、単なる事務の効率的執行をねらいとする「事務の共同処理」とは明らかに趣旨を異にしているのである。』³¹と指摘している。

また、「一部事務組合等他の組合との設置目的も異なり、地方分権に対応する広域連合については、住民との協働やその独立性を保障する制度体系を組合とは別に用意すべきではないだろうか。」と結論付けている。

同様に、成田頼明氏も「広域連合が使いにくいとすれば、組合にしたことが根本原因だと思います。組合とは、メンバーの共通の利益を増進する目的をもった結合体なので、どうしても単位母体と結合体である組合との関係が密接に繋がって断ち切れないわけです。」³²と指摘している。

²⁷ 前掲 「自治体連合の可能性 広域連合の原点からあらためて問う」 p. 36.

²⁸ 総務省ホームページ 地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会(第1回)資料 2-2 から http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jimu_kyoudo/17152.html

²⁹ 前掲 「広域連合制度の検証と展望」 p. 151.

³⁰ 全国町村会ホームページ 「町村の訴え-町村自治の確立と地域の創造力の発揮-」2003. 2, p. 16. <http://www.zck.or.jp/uttae2/index.html>

³¹ 前掲 「広域連合制度の検証と展望」 p. 178.

³² 前掲 「自治体連合の可能性 広域連合の原点からあらためて問う」 p. 36.

■ 広域連合に関する分科会の意見

以上の問題点や課題から、広域連合についての意見をまとめた。

【住民自治】

現在まで、議会の議員や長の直接選挙の事例がない。広域連合の設置目的にあるとおり、住民の意思を反映させるような仕組み作りが必要である。

【独立性】

- 広域連合には独自の財源がない
- 責任の所在が不明確
- 構成団体との合意形成・連絡調整に手間がかかり非効率

これらの課題等からも、安定的な財源の確保や迅速な意思決定などを行うためにも、広域連合の独立性を確保する必要があるのではないか。

【権限移譲】

総務省が示している広域連合の特色として、「権限移譲の受け皿となることができる」とあるが、現状は都道府県から広域連合への権限移譲は進んでいない。なぜ進まないのかを検証する必要がある。

【制度上の問題点】

地方自治法の「組合」の枠にとらわれない、もっと汎用的な制度設計が必要ではないか。

(4) 広域行政圏施策の廃止と定住自立圏構想

社会経済構造の変化とともに、人口の減少、少子高齢化が進行している。また、市町村合併の進展等の中で、広域行政圏内の市町村数が著しく減少した圏域や広域行政機構を有しない圏域が広がるなど、広域行政圏を取り巻く環境は、圏域ごとに大きく異なる様相を呈している。このような社会情勢の変化や市町村合併の進展等の中で、行政機能の分担等を推進してきた広域行政圏施策は、当初の役割を終えたものと考えられ、広域市町村圏制度は平成 21 年 3 月末をもって廃止となった。³³

今後は、地方自治法に基づく協議会、一部事務組合、広域連合等の事務の共同処理の諸制度を活用しながら、関係市町村が自主的な協議に基づき取り組むこととしている。

新たな地域活性化の取り組みとして、定住自立圏構想³⁴を推進するとしており、「経済財政改革の基本方針 2008」³⁵において、『中心市と周辺市町村が協定により役割分担する「定住自立圏構想」の実現に向けて、地方都市と周辺地域を含む圏域ごとに生活に必要な機能を確保し人口の流出を食い止める方策を、各府省連携して講ずる』

³³ 平成 20 年 12 月 26 日総行応第 39 号各都道府県知事及び各指定都市市長あて総務事務次官通知

³⁴ 定住自立圏構想とは、三大都市圏への人口流出を食い止め、地方圏への人口の流れを創出するため、地方の核となる都市を中心として、周辺の市町村と連携し、都市機能や生活に必要な機能を確保して、三大都市圏に並ぶ魅力ある地域を形成していこうとするもの。

³⁵ 平成 20 年 6 月 27 日閣議決定 日本経済の成長力を強化するとともに、豊かで安心できる国民生活を実現するための、経済財政改革の道筋を示すことを役割としたもの。

と明記され、政府をあげて推進していく方針が示された。³⁶

■ 定住自立圏構想に関する分科会の意見

定住自立圏構想の課題や問題点については、一定期間の経過後ではないと判断ができないこともあるが、次のように考える。

【問題点・課題】

- 協定を締結するとはいえ、中心市が周辺市町村に対し圏域マネジメントを行うことで、上下関係になるのではないか。
- また、圏域マネジメントを行う中心市の都市機能が低下した場合、周辺市町村は更に衰退してしまうのではないか。
- 中心市にのみ機能が集積されることで、周辺部との間の格差が広がり、周辺部の住民が中心市に移動するのではないか。その結果、周辺市町村が衰退していくことになり、最終的には編入合併が促進されるのではないか。
- 周辺市町村は中心市と協定を結び、中心市の圏域マネジメントに従った方が、周辺市町村としては発展が望めるのではないか。
- 元々、地方圏は疲弊が見られる中で、国の支援があるとはいえ、中心市及び周辺市町村の双方の体力強化が必要である。そうでなければ、圏域全体の発展が期待できないのではないか。
- 周辺市町村は、中心市への事務の委託により、いったん事務を手放してしまうことで、今まで蓄積されてきたノウハウや人材などの資源は元に戻らなくなるのではないか。

【参考となった点】

- 市町村合併ではなく、中心市と周辺市町村が協定により連携を行うことで、基礎自治体のあり方を模索していくという方策は、特別区として、様々な連携の形を検討するに当たり、学ぶべきことが多々あるのではないか。
- 定住自立圏構想の施策の例では、大都市圏と定住自立圏間の人的交流や環境創出の支援をあげて連携と定義しているものもある。特別区としても、このような視点から検討を行うことで、特別区と隣接していない他の基礎自治体との連携を模索できるのではないか。

³⁶ 平成 21 年 10 月 20 日、政府が閣議決定した平成 21 年第 1 次補正予算の執行の見直しにより、総務省の定住自立圏等民間投資促進交付金は、当初の補正予算額 550 億円から 100 億円 (81.8% 減) と大幅な減額となった。今回の見直しで、中核的な医療を担う民間機関の機器導入や施設改善などに対象が絞り込まれた。

第2 基礎自治体間の【連合】のあり方

- 平成14年11月1日、第27次地方制度調査会第10回専門小委員会が開催され、「西尾私案」³⁷が提示された。この私案は、合併特例法の失効後は、同法とは異なる発想の下に、一定期間さらに強力に合併を推進すべきであり、それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体については、事務配分特例方式や内部団体移行方式等による対応を検討する必要があるとしている。
- この私案に対し全国町村会は、『今後の基礎的自治体のあり方について（地方制度調査会専門小委員会における「西尾私案」）に対する意見』³⁸において、『「私案」は財政効率、経済効率、規模の論理を優先することで貫かれており、地方自治・地方分権の理念に照らしても問題があるばかりでなく、総じていえば、人口規模の少ない町村を切り捨てるという横暴極まわりなき論旨であり、絶対容認できない。』と決議した。
- このような動きの中で、小規模町村は合併をせずとも自治の単位としての町村を残しながら、多くの事務事業を共同処理していくため、広域連合など事務の共同処理制度の改善・拡大を求める声が、北海道町村会と北海道町村議会議長会が提案した「連合自治体(仮称)」をはじめとして、各地における様々な提案や構想という形で表出されるようになってきたと思われる。
- 一方、大都市においては、地方分権型社会の実現や道州制の導入を見据えた見地から、大都市制度の確立を求める様々な提言や構想がなされている。
- 特別区においては、平成19年12月に第二次特別区制度調査会報告である『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を公表した。

「基礎自治体連合」は、『人口、面積、位置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民ニーズと効率性の要請に的確に答え得るものでなければならない。』³⁹として新しい自治システムを提唱し、東京大都市地域に限定されるものではなく、他の地域の基礎自治体間にも適用できる可能性を持つものであるとしている。

■ ここでは、「第1 基礎自治体間の連携をめぐる現状」を踏まえ、法的な縛りや拘束力のある組織としての【連合】のあり方について、各地における様々な構想や提案との比較を通じて、今後、「基礎自治体連合」はどうあるべきかの方向性についての検討を行った。

³⁷ 前掲 「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」 (p. 9. 脚注15参照)

³⁸ 全国町村会ホームページ「活動状況」から <http://www.zck.or.jp/activities/h141112/index.html>

³⁹ 特別区制度調査会 『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』2007. 12, p. 10.

1 自治体間の連合構想

(1) 各地における様々な構想・提案

構想・提案における組織の名称	構想・提案団体（者）	構想年月
① 地方公共団体の連合制度について(私案)	成田 頼明氏	1991. 11
② 市町村連合（仮称）	全国町村会	2003. 2
③ 市町村の共同体制度「郡」の創設	(社)関西経済連合会	2003. 2
④ 大阪新都機構	大阪府地方自治研究会	2004. 10
⑤ 静岡県における広域連合の新たな制度設計	静岡県	2005. 3
⑥ 望ましい連合組織についての模索	京都府	2006. 8
⑦ 都市州	横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会	2009. 2
⑧ 関西広域連合（仮称）	関西広域機構	2009. 3

① 地方公共団体の連合制度について（私案） 成田頼明氏

— 第23次地方制度調査会・専門小委員会提出（1991. 11. 13）—

○ 構想の経緯、趣旨

個性的で魅力のある地域づくりのためには、中央に対する地域の総合的な主体性を高める必要がある。そのためには、地方における基本的な行政主体である都道府県及び市町村ばかりではなく、広域行政需要に対処するためのシステムとしての広域行政体制についても新たな視点から抜本的に充実強化を図る必要がある。

そのため、一部事務組合とは異なった広域行政体制として、地方公共団体の連合制度を創設ことが適当である。

○ 主な特徴

- ・ 組合から脱却して、独立した自治体としての自立性を持つ
- ・ 事務ごとに、市町村との合意で基本となる憲章を制定、基本的な憲章で合意をした範囲で、合意によりメンバーが拘束
- ・ 組織は、二元的組織として「執行機関－議事機関型」又は、執行機関と議決機関を一元化した「評議会型」を任意に選択
 ※「評議会型」の場合は「マネージャー制度」を導入することも可
- ・ 選出方法は、直接選挙制又は間接選挙制を選択
- ・ 安定した財政基盤を確立するため、公選制を採用した場合は、課税権を持つことができるほか、地方債や永久公債を発行することが可能

② 市町村連合（仮称）⁴⁰ 全国町村会（2003. 2）

○ 構想の経緯、趣旨

広域連合が失敗に終わったのは、地方分権が十分に進んでいなかったからである。

したがって、市町村にとって次なる分権改革の中心課題は単なる事務権限の移譲ではない。事務の義務付けの見直し、そしてなによりも、根本的な権限移譲である。市町村間の協働・多核連合型の「市町村連合」が、行財政効率化、そして地方分権の受け皿となる。

いずれにしても、「小規模町村」の事務権限を極端に縮小し、あるいはそうした町村自体を解消するという方向ではなく、事務権限を幅広く認め、その中で市町村が主体的に、地域の実情に応じて選択・実施できるような広域行政の仕組みを整え、

⁴⁰ 第27次地方制度調査会第31回専門小委員会提出 2003. 10. 3

今後の市町村のあり方を検討すべき。

○ 主な特徴

- ・ 各市町村は住民生活に密接に関連する事務を担う
- ・ 市町村連合の首長は公選制
- ・ ハード事業（建物、建設）などは市町村連合で実施
- ・ 農業、農用地関連の方針や開発許可、転用許可などの権限を市町村連合へ
- ・ 土地利用規制に係る権限と財源を市町村連合へ

③ 市町村の共同体制度「郡」の創設 「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案(2003.2) (社)関西経済連合会」⁴¹

○ 構想の背景、経緯

わが国の地方制度はほぼ全国画一的であり、しかも明治時代にできた府県制と市町村制が基本的に引き継がれてきた。

地方制度を現状よりもフレキシブルな（柔軟で融通のきく）制度にし、多様な選択肢の中からそれぞれの地域が実情に応じて選択できるようにすべき。

市町村合併にはストロー効果⁴²が働くといった弊害や住民感情の問題などがあることから、財政状況が厳しく効率化のために合併の必要性を感じていても合併に踏み切らない自治体も多い。単独では生き残りが難しいと住民が判断し、しかも合併は望まない自治体はどうすればよいのか。

○ 主な特徴

- ・ 「共同体（郡）」を創設することで、合併と同様の効果を発揮しつつ既存の小規模市町村の特性を活用
- ・ 「郡」は普通地方公共団体
- ・ 議会の議員及び首長は、直接公選
- ・ 基礎自治体の事務の一部を独自の課税権(市町村税の一部) で自立的に処理

④ 大阪新都機構

「大阪都市圏にふさわしい地方自治制度（2004.10）大阪府地方自治研究会」⁴³

○ 構想の背景、経緯

大阪都市圏が直面している課題を踏まえ、①都市機能の充実による「世界都市大阪の建設」、②地域の実情に対応しうる行政システムの実現、③効果的、効率的な行政運営の実現(府市の二重行政を解消)、を図るための新たな自治制度のあり方について研究を行った。

○ 主な特徴

- ・ 大阪府を廃止し、新しいタイプの広域連合である「大阪新都機構」を設置。大阪都市圏全体にわたる計画・政策策定、広域的見地からの事業実施など広域行政を総合的、一元的に実施
- ・ 広域行政に関する「固有事務」を持ち、「課税権」を有する
- ・ 首長と議会は直接公選
- ・ 市町村代表からなる「評議員会」を設置し、共同実施事務に関する首長の諮問に対し答申、その他、必要に応じて首長及び議会に意見を提出

⁴¹ 社団法人関西経済連合会ホームページ <http://www.kankeiren.or.jp/material/2008/11/2003-2.html>

⁴² 地方に高速道路や新幹線、橋などの交通インフラが整備された際に、地方の活力が大都市に奪われてしまう現象。「ストロー現象」とも言う。

⁴³ 大阪府ホームページ <http://www.pref.osaka.jp/shichoson/jitiken/>

⑤ 静岡県における広域連合の新たな制度設計⁴⁴

「静岡県広域連合研究報告書（2005.3）静岡県内政改革研究会」

○ 構想の背景、経緯

静岡県内の市町村格差の拡大、県と市町村の関係の変化、市町村の自己決定権と住民に対する責任の拡大を背景として、目指すべき県内構造について、広域連合の基本的な制度設計について検討

これにより、住民に身近な行政サービスを安定的に提供、市町村間における行政サービスの格差を是正、地方行政運営の効率化、地域における一体的・総合的行政の推進と予算・決算・評価を通じた公共経営の効果が得られるとして構想された。

○ 主な特徴

- ・ 指定都市の区域においては新型指定都市を形成、指定都市以外の区域では県が参画する広域連合を形成
- ・ 長と議会：原則として直接選挙
評議員会：各構成市町村の長及び県の職員からなる評議員会を設置
（長からの諮問に応じて答申、長及び議会に対して意見を具申）
CE：連合の長が構成団体の長と兼務の場合は実質的な首席行政執行者として設置
- ・ 第三者評価機関等：出納長を置かない体制を構築するため、住民代表からなる機関を設置するとともに、外部監査を積極的に導入
- ・ 安定的な自主財源の確保に係る制度的保障として、自主課税及び地方税の交付税化等を検討
- ・ 連合の判断により優先施策の展開が可能となる自主財源として連合交付金制度を創設し、将来的には、連合間の地域格差を是正する財源調整機能について検討

⑥ 望ましい連合組織についての模索 「自主・自立の広域自治体のあり方 ～道州制等の多面的検討～（2006.8）京都府広域地方制度検討プロジェクトチーム」⁴⁵

○ 構想の背景、経緯

広域行政圏や広域連合における教訓から、意思決定の弱さ、財政力の弱さ、チェック機能の甘さなどの問題点を踏まえ、市町村へ新たに移譲される都道府県事務を市町村が共同で処理する連合組織について、これらの点を補う形での形態を試作した。

○ 主な特徴

- ・ 現行の都道府県事務を一旦、市町村へ事務移譲後、地域によっては広域的に処理した方が効果的・効率的な事務を集約（管理的業務が中心）
- ・ 首長と議会を置き直接選挙、議会には条例制定権及び監査権付与、なお、議会に代えて、事務区分ごとの委員会を設置するのも一案
- ・ 財政は、構成団体からの事務委託料及び手数料収入により運営（独自の課税権を付与すれば、地域事情の変化に応じて事務権能を市町村に戻す等のやりとりが難しくなる）

※ なお、報告書では「試作を行ったが、連合組織の問題点を全面的に解決する決め手は見出せていない」とし、「結局のところ連合組織では、意思決定の問題はク

⁴⁴ 静岡県職ホームページ「第二次提言、自治・分権の新展開を図る広域連合」2007.8（静岡県ホームページでは公表されていない）<http://www.shizuoka-kenshoku.jp/senmonbu/jichi/index.html>

⁴⁵ 京都府ホームページ <http://www.pref.kyoto.jp/koiki/>

リアできず、定型的業務を効率的に処理する共同組織となる」と結論付けている。

⑦ **都市州** 「日本を牽引する大都市－『都市州』創設による構造改革構想－(2009. 2) 横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会」⁴⁶

○ 構想の背景、経緯

現在は政令市が 18 都市まで拡大し、およそ 5 大都市を想定した当時の制度趣旨とは大きくかけ離れたものとなっている。大都市自治体は大都市の経営主体であり、膨大かつ複雑な行財政需要に的確に答えていく使命がある。旧来の「大都市の特例」ではなく、大都市を府県(州)の権限外と位置付け、大都市(圏)をマネジメントするための固有の行財政権限を有した大都市制度＝「都市州」の創設が必要であるとして構想された。

○ 主な特徴

- ・ 道州制下の大都市制度として、一般道州から独立し、市と州の機能をあわせ持つ「都市州」を創設し 3 市に適用。これにより、わが国の GDP を約 7.8 兆円、1.5% 押し上げる経済効果(財政的な削減効果は年間 1,200 億円以上)
- ・ 市と州の機能を兼ねる「都市州」には、市町村税と道州税を一元化した「大都市税」として、地方税のすべてが配分される。あわせて、大都市部の税収が、「都市州」を含めた道州間の財政調整を通じて、全国に行き渡る仕組みを構築(水平的な移転)
- ・ 住民自治機能を一層強化(区役所が地域住民へのサービス機能や地域支援機能を一元的に担い、その機能・権限を強化、区における住民のガバナンス強化として、特別区制度に近い公選の区民代表機関、地域レベルの地域自治組織の設置)

⑧ **関西広域連合(仮称)**

「関西広域連合(仮称)設立(案)(2009. 8) 関西広域機構分権改革推進本部」⁴⁷

○ 構想の背景、経緯

東京を中心とした中央集権体制により、関西の強みや特長が埋没し、首都圏に対する地位も低下し続けている。こうした流れを断ち切るためには、制度疲労を起こしている現在の中央集権体制を打破し、自らの政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた関西を作り上げていくことが重要。自主・自立の関西を実現するために、①地方分権改革の突破口を開く(分権型社会の実現)、②関西における広域行政を展開する(関西が一丸となった推進体制づくり)、③国と地方の二重行政の解消(国の地方支分部局の事務の受け皿づくり)を設立の狙いとしている。

○ 主な特徴

- ・ 関西全体の広域行政の明確な責任主体となる
- ・ 地方分権改革の考え方を国に対して迫り、地方発の分権改革のモデルとなる
- ・ 組織体制は、構成自治体の首長で構成する、「広域連合委員会」を設置し、各団体の多様な意見を的確に反映した組織運営をめざす
- ・ 官民連携のしくみを活用する観点から広域連合が担う事務に係る府県・政令市等の機関や地域団体・経済団体等の代表者、学識経験者等で構成する「広域連合協議会」を設置し、広域連合が担う事務事業はもとより、関西の課題と今後のあり方等を踏まえた広域連合の将来像等について協議を行う

⁴⁶ 大阪市ホームページ <http://www.city.osaka.lg.jp/seisakukikakushitsu/page/0000020344.html>

⁴⁷ 関西広域機構ホームページ <http://www.kippo.or.jp/ku/frame/gian05.html>

○ 各構想・提案の一覧

連合構想	① 地方公共団体の連合制度について (私案)	② 市町村連合(仮称)	③ 市町村共同体「郡」の創設	④ 大阪新都機構
	成田 頼明氏(1991.11)	全国町村会(2003.2)	(社)関西経済連合会(2003.2)	大阪府地方自治研究会(2004.10)
設置の目的等	広域行政需要に対処するためのシステムとしての広域行政体制について新たな視点から抜本的に充実強化を図る	市町村連合は合併に替わるものとしてのみならず、一般的な広域行政手法として現行制度の不備を補い、行財政の効率化や地方分権の受け皿となる	地方制度の改革の方向は現状よりもフレキシブルな(柔軟で融通のきく)制度にし、多様な選択肢の中からそれぞれの地域が実情に応じて選択できるようにすべき 【構成市町村を残しつつ、合併と同様の効果】	大阪の再生と世界都市への発展、大阪府が果たすべき役割の見直し、大阪府と大阪市の二重行政の見直しなどの課題を克服するなど、大阪都市圏の課題を解消
設置手続	事務等ごとに、市町村との合意で基本となる憲章及び規約等で定め、基本的な憲章で合意をした範囲で、合意によりメンバーが拘束される	市町村が規約によって設立	—	大阪新都のための特別法(憲法第95条)の制定 地方自治法の改正
組織体制	【組織】 「執行機関-議事機関型」と「評議会型(マネージャー制度の導入も可)」を選択 公選制又は間接公選 ※議事機関の議員及び評議員は、国の機関又は有識者の選出も可	【執行機関】 連合の長:直接選挙又は間接選挙 副連合長:すべての構成団体の長となり、理事会を構成 【議事機関】 議会:構成団体から選出	【執行機関】 首長:直接公選 【議事機関】 議会:直接公選	【執行機関】 首長:直接公選 【議決機関】 議会:直接公選 【評議員会】 評議員は構成市町村の首長で構成
構成団体の意見の反映	間接選挙制度の場合は、執行機関の長及び議事機関の議員となる。評議会評議員も同様	副連合長は、すべての構成団体の長であり、理事会を構成	首長、議会の議員とも直接公選	評議員会は、構成団体の首長で構成され、意思決定に関与
住民参加の仕組み	住民自治的な要素を持ち込むために、連合は住民を持つ	(連合の長が直接選挙で行われた場合は、住民参加の機会が得られる)	(連合の長が直接選挙で行われるため、住民参加の機会が得られる)	—
国等からの権限移譲	国及び都道府県から直接、事務の移譲ができる	国や都道府県から事務権限を直接受けることができる	—	国から地方支分部局の事務を中心に権限移譲を受ける
処理する事務	共通政策の樹立、その遂行の確保又は自ら行う事業の実施に関する権能を有し、その事務又は事業は単独であるか複数であるかを問わない	基礎自治体の事務の一部を処理 ・各種行政委員会 ・保健、福祉、医療 ・防災 ・交通 など	基礎自治体の事務の一部を処理	・固有事務(全域にわたる計画、共通政策の策定など) ・共同実施事務(市町村事務で、効率的、効果的なものを、市町村の自主的な判断に基づき実施) ・受託事務(移譲された事務の実施が困難な市町村からの委託)
財源、財政制度	●国からの包括的交付金等 ●構成団体からの交付金(分担金) ●地方債の発行 ●永久公債の発行	●構成市町村の負担金や国等の補助金 ●地方債の発行	—	●公債発行権 ●国からの財源移転 ●大阪新都広域法人に必要に応じて交付金を支出(国の交付税措置を受けない仕組みを確立する) ※交付税同様の制度により市町村の財政調整を行う
○課税権	○課税権(公選制を採用した場合)	○一定の課税権の検討	○課税権(市町村税の一部)	○独自の課税権
道州制	—	—	(「郡」の創設の項目では、道州制との関わりについての記述はない)	道州制を導入した場合でも、都市としての課題が集中する大阪都市圏において、大阪・関西の活性化の核となるシステムとして有効

※ 表中の「—」は、不明、または規定がない、報告書から読み取れないもの

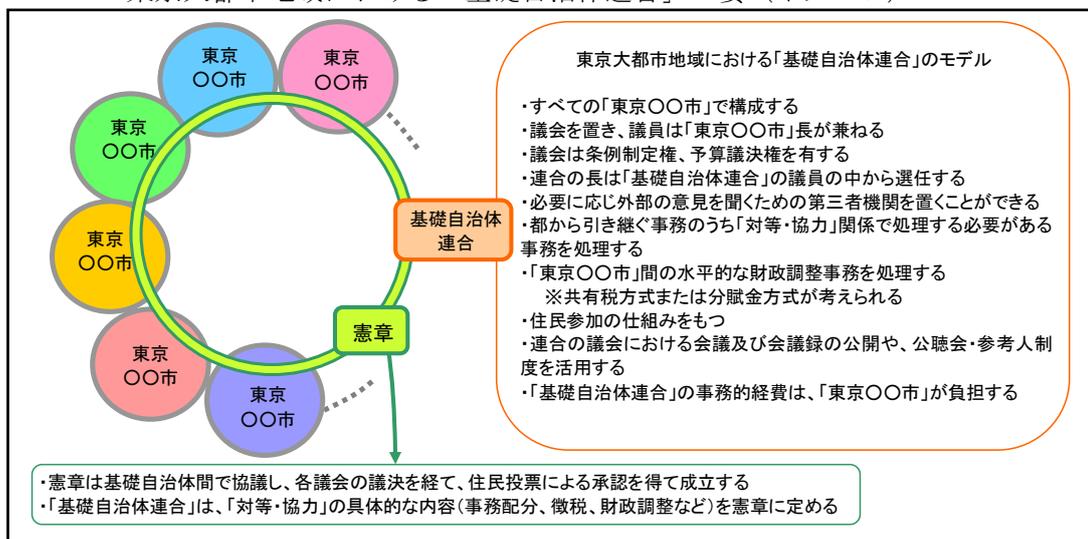
⑤ 静岡県における広域連合の新たな制度設計広域連合の制度設計	⑥ 望ましい連合組織についての模索	⑦ 都市州	⑧ 関西広域連合(仮称)	
静岡県広域連合研究報告書(2005.3)	京都府広域地方制度検討プロジェクトチーム(2006.8)	横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会(2009.2)	関西広域機構分権改革推進本部(2009.3)	連合構想
静岡県内の市町村格差の拡大、県と市町村の関係の変化、市町村の自己決定権と住民に対する責任の拡大を背景、目指すべき県内構造としての広域連合の基本的な制度設計	道州制下において、広域行政圏や広域連合における教訓から、意思決定の弱さ、財政力の弱さ、チェック機能の甘さなどの問題点を踏まえ、市町村へ新たに移譲される都道府県事務を市町村が共同で処理する連合組織について、これらの点を補う形での形態	旧来の「大都市の特例」ではなく、大都市を府県(州)の権限外と位置付け、大都市(圏)をマネージメントするための固有の行財政権限を有した大都市制度＝「都市州」の創設	制度疲労を起こしている現在の中央集権体制を打破し、自らの政策の優先順位を決定・実行できる個性豊かで活力に満ちた自主・自立の関西を実現するために設立	設置の目的等
—	①都道府県事務のうち、市町村へ事務移譲できる事務の洗い出しと条件整備の検討 ② 必要な法整備後、連合を設置するかどうかなど、市町村長が議会の議決を経て申請を決議 ③ 関係市町村長の申請を受けて、連合の設置区域を道州の首長が告示 ④ 連合の設置選挙実施後、関係首長が協定を結び、事務権能、職員、財産を特別地方公共団体へ移譲	現行都道府県制度下においても、3市は、府県との重複行政を排し、事実上府県から独立した、府県と同等の権限を持つ、いわゆる「新・特別市」の実現を求めにくための「大都市制度法(仮称)」の制定	広域連合と同じ	設置の手續
【執行機関】 長：原則は直接選挙(間接選挙の場合は応募) 【議決機関】 議会：直接選挙が望ましい(間接選挙の場合は構成団体の議会の定数により割り振る) 【評議員会】 すべての構成団体の長で構成し、意見表明の機会の確保、意見の調整を行う 【CE】 連合の長と構成団体の長が兼務の場合、首席行政執行者として設置 【第三者評価機関】 出納長を置かなくても良い体制の構築のため、住民代表等からなる評価機関を設置	【執行機関】 首長：直接選挙 【議決機関】 議会：直接選挙(議会に代えて、事務区分ごとの委員会を設置するのにも一案) 議会に条例制定権及び監査権を付与	・市長(州長) ・区(特別区制度に近い公選の区民代表機関) ・地域レベルの地域自治組織の設置 首長、議員、職員は市と州の職務を兼務	【執行機関】 広域連合委員会：構成団体の長 広域連合長(委員長)：構成団体の長の中から選挙 【議事機関】 広域連合議会：基本は、構成団体の議員からの選挙 【広域連合協議会】 広域連合長、構成団体の長、関係地方公共団体の長、市長会、町村会関係者、経済団体の代表、学識経験者 ※広域連合の実施事業はもとより、関西の課題と今後のあり方を踏まえた広域連合の将来像について協議を行う	組織体制
評議員会は、すべての構成団体の長で構成	設置区域ごとに、構成団体及び連合の長により、委託事務(権能)の範囲及び条件(財政負担、執行体制等)を協議し、構成団体の議決を経て決定	都市州は、広域自治体であるとともに基礎自治体	連合の長、議会とも構成団体の長や議会の議員で構成	構成団体の参画
第三者評価機関に、住民代表が参画している (長、議会の議員が直接選挙であれば、住民参加の機会が得られる)	(連合の長が直接選挙で行われるため、住民参加の機会が得られる)	—	議会の監視機能が及びにくい国の地方支分部局から権限・事務移譲を受け、広域連合議会の監視のもとで展開	住民参加の仕組み
県から、または市町村から広域連合への事務移管	現行の都道府県事務を一旦、市町村へ事務移譲後、地域によっては広域的に処理した方が効果的・効率的な事務を集約(管理的業務が中心)	道州制の導入により、国からの大幅な権限と財源を移譲	国の地方支分部局の廃止による権限移譲の受け皿を備える	国等からの権限移譲
【市町村から】 専門性・効率性の観点から市町村では十分な対応ができない事務、県と相互に関連性・類似性があり、一体的施策展開が期待できる事務を移管 【県から】 県の出先機関で実施している事務は、原則としてすべて移管	・医療機関等の監査等、建築確認、火災・危険物管理等、一定の専門性や行政頻度を要する事務 ・大規模な開発許可、市町村域を超える一定規模を有する事務 など	市(都市州)：市域全体の総合調整、大規模事業などに限定 区：住民に身近な行政サービス、地域支援・コーディネート機能(機能・権限を強化) 地域自治組織：地域の合意形成・意思決定、地域運営や地域課題の自主的な解決	防災、観光・文化振興、産業振興、医療連携、環境保全、資格試験・免許等の実施・交付、交通・物流基盤整備など	事務
●広域連合交付金 ●市町村負担金 ●交付税 ●国庫支出金 ●その他(連合債、事業収入などのほか、基金設置も検討) ※広域連合間の地域格差を是正する財源調整機能の検討	●構成団体からの事務委託料及び手数料収入により運営 ※市町村は道州から財政調整機能を果たす交付金を受ける	●基礎自治体税(市町村税)と広域自治体税(道州税)を一元化した「都市州税」(仮称)を創設 ※大都市間の税収が、道州間の水平的な財政調整を通じて全国に行き渡る仕組みを構築 ●税源移譲を前提に国債費の引き受け	●構成団体からの分賦金	●財源等
○自主課税及び地方税の交付税化等の検討	○課税権なし⇒地域の事情の変化に応じて事務機能を市町村に戻す等やりとりが困難	○地方税のすべてを課税	—	○課税権
—	(連合組織の項目では、道州制との関わりについての記述はない)	構想自体が、道州制下の大都市制度の創設を前提	道州制についての様々な議論があるが、関西広域連合の活動実績を積み重ね関西自らが評価し、将来のあり方を検討	道州制

※ 表中の「—」は、不明、または規定がない、報告書から読み取れないもの

(2) 「基礎自治体連合」の構想⁴⁸

- 「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現（「区」という名称から決別）
- 基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体間の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計
- 「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度
- 「東京〇〇市」間の財源の均衡化を図るために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける

東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿（イメージ）⁴⁹



- 今後の特別区が注視すべき、あるいは場合によっては本格的な対応を迫られると思われる点についての付言
 - ・ 区域の再編については、まず平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実施し、その上で各区が自主的に取り組むことが順当な道筋
 - ・ 道州制については、都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度
 - ・ 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調については、都に頼らず、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自ら調整するには、23区間で培ってきた「互譲・協調」精神と自主・自立への確固たる決意が必要

⁴⁸ 第二次特別区制度研究会報告書 『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』2007.12

⁴⁹ 財団法人特別区協議会ホームページ 『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想【概要版】』 <http://statwb.tokyo-23city.or.jp/seidochousakai/b4page.htm>

2 「基礎自治体連合」と他の地域での構想・提案との比較

以上のように、現在まで「基礎自治体連合（以下、ここでは「連合」という。）」を含め、各地において様々な構想や提案がなされている。

ここでは、これらの構想や提案との比較を通じて、今後、「連合」はどうあるべきかの方向性についての検討を行った。

	「基礎自治体連合」	他の構想との特徴の比較
	分科会の意見	
設置手続	<p>事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立</p>	<p>「連合」では、住民投票による承認を成立要件としているなど、他の構想や提案には見られない住民自治の仕組みが検討されている。</p>
	<p>●成立要件に住民投票による承認を得ることが必要となると、すべての構成団体で承認が得られるのか。得られない団体は参加しないのか、また、その際は「連合」自体が成立しないのかなど、検討すべき課題が多いと思われる。</p> <p>●住民投票を行う際は、住民の理解や承認が十分に得られるよう、「連合」制度の意義、必要性、メリットなどについて、事前に幅広く理解を得ておく必要がある。</p>	
組織体制	<p>【意思決定機関】</p> <p>○議会</p> <p>・議会は、条例制定権、予算議決権を有する。</p> <p>※必要に応じ外部の意見を聴くための第三者機関の設置が可能</p> <p>【執行機関】</p> <p>○「連合」の長</p> <p>「連合」の長は、議会の議員の中から選任</p>	<p>「連合」では、「執行機関－議事機関」という二元的な組織となっている。</p> <p>他の構想では、住民代表等からなる第三者評価機関の設置を検討しているものや、官民連携の仕組みを活用する観点から、地域団体、経済団体、学識経験者等で構成する「協議会」を設置するなど、住民や様々な立場の意見を反映させるような体制を検討しているものもある。</p>
	<p>●一部事務組合や広域連合では、「責任の所在が不明確」、「構成団体との合意形成・連絡調整に手間がかかり非効率」との課題が指摘されている。こうした課題を克服するためには、「連合」に対して構成団体の議会や住民からのチェックが行き届くよう、住民と行政の距離を縮めるための方策の検討や迅速な意思決定ができるような体制の構築が必要ではないか。</p> <p>●「平成12年改革」は、特別区を「基礎的な地方公共団体」として位置付け、特別区の自主性・自立性が強化された。これにより、各区は独自の施策を展開するなど、特別区間においても基礎自治体間競争が行われている。</p> <p>このような状況下、「連合」は「対等・協力」関係のもと、議会で意思決定を</p>	

	<p>行うが、特別区が現在までに培ってきた「互譲・協調」関係を前提とすれば、それを乗り越えていくことは十分に可能であると思われる。</p> <p>●「連合」としても、他の構想にもあるように、地域内の様々な立場の意見を反映させるための官民連携の仕組みを活用するような組織体制の検討も必要ではないか。</p>	
<p>構成団体の意見の反映</p>	<p>○「連合」議会の議員は構成団体の長が兼任</p> <p>○「連合」の長は、議会の議員の中から選任</p>	<p>広域連合の改善・拡大を提案する他の構想では、民主的統制を強固にするためにも、議会の議員・長ともに直接公選とし、別途、構成団体の意見を反映させるための機関を設置しているものが多い。</p> <p>一方、「連合」は、意思決定機関である議会の議員及び執行機関である長も各構成団体の長が兼ねているため、各構成団体の意見が反映されやすい仕組みとなっている。</p> <p>●「連合」の議会は、各構成団体の意見が反映されやすい仕組みとなっている。本来、住民自治の観点から、住民の意思を「連合」に反映させるためには、直接公選という選択肢もあったと思われる。</p> <p>●一見、住民から遠い存在になるおそれもあるが、「連合」の成立要件として住民投票を実施することから、それを補う仕組みが用意されている。また、住民投票以外にも、住民参加の仕組みについて様々な検討がなされている。 (次項参照)</p>
<p>住民参加の仕組み</p>	<p>○直接請求、住民監査請求などの住民参加の仕組みを持つ</p> <p>○住民自治の基盤を強めるため、「連合」の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用</p>	<p>「連合」では、住民の参加や監視、情報公開について、具体的な方策を挙げている。</p> <p>一方、他の構想においては、権限移譲により身近な事務を行うことで住民自治が充実するなど、住民自治の必要性は訴えているが、具体的な方策を提案しているものはあまり見受けられない。</p> <p>●住民参加の仕組みや住民自治の拡充のためには、「連合」設立後も、常に開かれた「連合」を目指していく必要があるのではないか。</p> <p>●「連合」は人為的組織であるため、住民から理解や信頼されるものになる必要がある。その一つとして、「連合」の名称なども住民に覚えやすく親しみやすいネーミングとすることも良いのではないか。</p>
<p>国等からの権限移譲</p>	<p>「道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる」とされているため、権限</p> <p>地方分権の流れで、他の大部分の構想においても、権限移譲の受け皿としての検討がなされている。大阪新都機構や関西</p>	

	<p>移譲の受け皿ともなりうる。</p>	<p>広域連合(仮称)では、二重行政解消のため、国の地方支分部局の事務を引き受けるとしている。</p>
	<p>●移譲された事務について、広域的・効率的観点から、「連合」として実施すべきかどうかの検討が必要である。</p> <p>●今後の分権改革の動向にもよるが、二重行政の解消に向けて、国や都道府県から権限移譲される事務について、「連合」における東京都から引き継ぐ事務(次項参照)と同様に、「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務として「連合」がその受け皿となるのかの検討が必要ではないか。</p>	
<p>処理する 事務</p>	<p>○都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務</p> <p>○財源の均衡化をはかるための構成団体間の水平的な財政調整事務</p> <p>○「連合」を維持するための事務</p>	<p>報告書では、消防や上下水道について言及しているが、「連合」が処理する事務についての具体的な記述はない。</p> <p>他の構想では、各地域の実情から、小規模市町村として十分な対応ができない事務を合併ではなく連合組織として担おうとするもの、また、全体にわたる計画、共通政策の策定などの固有事務を持つとしているものもある。</p>
	<p>●東京大都市地域における「連合」の処理する事務については、都から引き継ぐ事務として、「都区のあり方検討」で行われている移管すべき事務についての検討結果を注視し、「対等・協力」関係で共同処理する必要があるものとして、「連合」が行うべき事務であるかを同時に見ていく必要があるのではないか。</p> <p>●上記の都から引き継ぐ事務とは別に、特別区間において、徴税事務や電算システムなど、共同で処理することで、効率化を図ることができる事務の洗い出しも必要ではないか。</p>	
<p>財源・ 財政制度</p>	<p>○連合の事務的経費は、構成団体が負担</p> <p>○構成団体間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける</p> <p>○税財政制度については、「共有税方式」または「分賦金方式」の2つの方式が考えられる。</p> <p>○東京大都市地域における「連合」は、自ら財政調整を行うために、各構成団体の地方交付税算定につ</p>	<p>財源については、ほとんどの構想において、構成団体からの分賦金や地方債の発行が主となっている。</p> <p>また、安定的な財源を確保するため、課税権の検討を行うとする構想もあるが、具体的な法整備の検討はなされていない。</p> <p>東京大都市地域における「連合」の特徴の一つに、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整がある。</p> <p>他の構想においても、地域間格差を是正</p>

	<p>いては一括して「連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要</p>	<p>するための「財政調整」を設けるとして いるものもある。</p>
	<p>●「連合」の税財政制度は、東京大都市地域以外においても適用できるのではないか。他の地域において「連合」を設立する際に、この税財政制度を適用することで、構成団体間において「対等・協力」関係という共同意識が芽生えるのではないか。その意識のもと、「連合」の圏域内における総合的な計画や共通政策の策定などにより、政策面でのネットワークが形成され、その圏域の地域特性に合致した施策展開が行えるなど、圏域全体の発展が見込められると思われる。</p> <p>●また、その際には、定住自立圏構想（p. 17. 脚注 34 参照）を併用することで、圏域全体の更なる発展が見込めるのではないかなど、多角的な検討があっても良いのではないか。</p> <p>●しかし、「連合」の税財政制度を導入するための実行性については、徴税権や配分権を持たせることができるのかなど、多くの問題や課題をかかえており、今後も様々な視点からの検討が必要であると思われる。</p>	
<p>道州制</p>	<p>道州制が導入される場合であっても対応できる制度</p>	<p>具体的な記述はないが、「連合」は道州制の導入に対応できる制度となっている。他の構想でも同様に、道州制の導入を見据えた構想もある。</p>
	<p>●今後の道州制議論の動向にもよるが、道州制への対応については、「横浜・大阪・名古屋 3 市による大都市制度構想研究会」の提言のように、特別区としても道州制が導入された場合の対応について、現段階から検討を行い、全国へ向けて発信・提案していくことも重要ではないか。</p> <p>●なお、検討を行うに当たっては、特別区の域内だけの議論ではないため、他の自治体を含め共同で行う必要があるのではないか。</p>	

第3 基礎自治体間の【連携】のあり方

特別区と他の基礎自治体との「共存共栄」のためには、どのような方向で連携を行うべきか。

事務の共同処理制度など法的な縛りや拘束力のあるものとは別に、自主的又は緩やかな連携について、特別区間または他の基礎自治体との連携のあり方や連携事例の提案を行い、連携を行う際のステップや今後の特別区が果たすべき役割についての検討を行った。

1 「特別区と他の基礎自治体との連携」による「共存共栄」

「特別区と他の基礎自治体との連携」による「共存共栄」を検討するに当たっては、「第1 基礎自治体間の連携をめぐる現状」を踏まえることは勿論のこと、町村から見た都市像や多摩地域の現状にも目を向けておく必要がある。

(1) 町村から見た都市

- 全国町村会提言「私たちは再び農山村の大切さを訴えます 一住民一人ひとりが誇りと愛着を持てる活力と個性溢れる町村を実現するために― (2006. 11)」⁵⁰から

「(中略) また都市の一部のひとからは、自分たちが払った税金が地方にばかり流れている、といった声が聞かれます。しかし、消費地としての性格を持つ都市は、周辺地域に様々なものを依存しており、発電所やダムが立地する農山村から、水や電力が、食料とともに供給されています。加えて、廃棄物処理施設などのリスクを周辺地域に頼ることによって、自らのアメニティを良くしてきたという経緯があります。さらに、農山村からの大量の優秀な労働力供給が日本経済の高度成長を支えたことも事実です。

地方交付税の配分の根拠を考える際は、このような都市と農山村の関係のなかで、都市の経済活動や都市住民の生活の重要部分が農山村によって支えられているといった視点を忘れるべきではありません。」

- 立谷誠一 和歌山県白浜町長「地方の現状と課題」⁵¹から

『(中略) まず都市の繁栄は何により支えられているのか、それは紛れもなく地方の存在に他ならないと断じます。例えば地方は大切に育てた次の世代を、都市へ送り続けてきました。都市は、若く健康で将来の可能性に富んだ若者を受け入れ、夢と希望に満ちた町づくりが出来てきましたが、一方、送り出した側は赤子の時から手間暇と費用を惜しみなく掛けて育て、さてこれからという年代になると都市へ吸い込まれていく。全国の地方は、その年月の積み重ねでした。

当然、若者を送り出した地方の町村は、残された者(必然的に高齢者中心の構成となる。)での町づくりを余儀なくされるため、コストをかけ病院や老人ホームなど社会福祉資源の整備に努め何とかやりくりをして、ささやかな町づくりをしてきたというのが現状です。少なくとも終戦後ずっと「コストは地方に、果実は都市で！」

⁵⁰ 全国町村会ホームページ 同報告書から一部引用 <http://www.zck.or.jp/teigen/>

⁵¹ 全国町村会ホームページ 町村長随想から一部引用 <http://www.zck.or.jp/essay/2649.html>

でした。

時代は進み、地方でも少子化の波が吹き荒れており、往時は 150 名も学んでいた学校でも今は新入生 1～2 名、全校生徒 10 名前後という小・中学校がたくさん出現しています。これでは町づくりは出来ません。さらに重要な視点は、地方は都市で大量に生産された工業製品の消費地の役割も担ってきた事です。今日では、そのいずれも担えなくなって来ています。

都市は、地方に元気がなければ成り立ちません。私は思います、このままアンフェアでアンバランスな状況を放置すれば、間違いなく地方は行き詰まり、連動して都市の成長は止まります。この事は国家が行き詰る事に繋がって行きます。』

(2) 多摩地域

多摩地域は、高度成長期の人口集中により都市化が進展し、現在は人口約 400 万人を抱えるに至った。

区部との生活便利上の格差である、いわゆる「三多摩格差 8 課題」⁵²について、東京都は、「昭和 50 年以降、都と市町村が解消に取り組んできた結果、かなりの部分で解消している。」⁵³としており、現在の多摩地域の主な課題としては、「①少子・高齢社会の進行、②環境保全と負荷の軽減、③救急医療や小児医療体制の充実、④耐震化の促進、⑤都市基盤の一層の充実」⁵⁴などが挙げられている。

三多摩格差 8 課題の過去と現状⁵⁵

課題	指標	8 課題設定時		現状	
		多摩地区	特別区	多摩地区	特別区
1 義務教育施設	体育館保有率（小学校）	76.6%	98.5%	99.4%	100.00%
2 公共下水道	人口普及率	21%	55%	90%	100%
3 病院・診療所	人口10万人当たり病床数	620床	864床	878床	996床
4 保健所	1所当たり人口	155千人	138千人	65千人	92千人
5 道路	平均幅員	4.1m	7.0m	6.2m	8.2m
6 図書館	1館当たり人口	81千人	98千人	27千人	39千人
7 国民健康保険	1人当たり保険料(年額)	5,971円	4,647円	61,200円	72,675円
8 保育料	1人当たり保育料(月額)	2,474円	1,612円	16,219円	15,208円

(資料：平成12年1月東京都総務局調べ)

⁵² 人口増加により急激に都市が膨張する中で、多摩地域は交通基盤の未整備や住宅、義務教育施設および保育園の不足など、様々な都市問題が発生した。このような背景のもとで、1975年の都市町村協議会において「三多摩格差 8 課題」が設定された。

⁵³ 東京都ホームページ「多摩の将来像 2001」のポイントから
<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/sinkou/shouraisou.htm>

⁵⁴ 東京都ホームページ「多摩振興プロジェクト-多摩の総合的な振興策-」2009.2
<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2009/02/70j29100.htm>

⁵⁵ 町田市ホームページ「東京都からの事務移管に伴う包括財源移譲方式に関する研究報告書」2003.3, p.54. に掲載されている「三多摩格差 8 課題の過去と現状」から引用作成
<http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/seisakuchousa/kenkyuseika/index.html>

一方、減少してきているとはいえ、現在でも東京の貴重な財産である森林・水辺空間が保たれている。これらは、様々な人々に潤いをもたらし、憩いの場を提供するとともに、ヒートアイランド現象の緩和や都市防災の面で重要な役割を担っている。

また、連携については、平成18年に東京都市長会が、『各自治体が競い合う「都市間競争」の意義を認める一方で、多摩全体の魅力を高めるために、共通のテーマや目的を持つ自治体が、今まで以上に連携して取り組む、「自治体間連携」をここに提言する。』⁵⁶とした政策提言を行っている。

(3) 特別区と他の基礎自治体の発展のために

特別区は、食料生産、エネルギー、水の供給は無論のこと、二酸化炭素の吸収、人、歴史、伝統、文化、環境の維持・保全など、様々な分野において地方圏から多大な恩恵を受けている。

その地方の自治体においては、少子高齢化、人口流出、三位一体改革による地方交付税や補助金の削減など、様々な課題や問題が山積しており、疲弊し始めている。

また、特別区の近隣自治体においても、環境、エネルギー、自然災害、インフラ整備など、特別区と同様に大都市としての様々な行政課題を抱えている。

このような状況の下、他の基礎自治体の疲弊が続いていくことになれば、特別区としても、いずれは地方から受けている様々な恩恵がなくなり、疲弊していくことに繋がるのではないか。今後、特別区が発展していくためには、地方の基礎自治体と共に発展していくことが重要である。

特別区と他の基礎自治体と共に発展していくための方策として、特別区間はもとより、都県域を越えた近隣の自治体を含めた他の基礎自治体との様々な連携により、これらの諸課題を解決していく必要があるのではないか。

特別区と他の基礎自治体との連携の最終的な目的は、住民の生活利便性の向上や豊かさの実感という視点が重要であるが、それとともに、基礎自治体として共に発展していくための「共存共栄」という視点も重要である。次項においては、そのための連携のあり方を検討する。

⁵⁶ 東京都市長会ホームページ「広域連携の勧め～多摩の魅力を高める18の連携～」2006.11
<http://www.tokyo-mayors.jp/katsudo/seisaku.html>

2 連携のあり方

各区は、現在、様々な行政分野において、特別区間や他の自治体との間で、法的又は自主的な関係による連携を行っている。その連携内容は、防災・災害、産業・観光、環境、教育など多岐の分野にわたっており、各分野において一定の効果を上げている。

しかし、現状のままの連携の形だけで良いのであろうか。目指すべきは、特別区と他の自治体との連携による相互の発展である。そのためには、今までの形にはとらわれない新しい連携の形を模索していく必要があるのではないか。

また、連携を行う際には、特別区を広く理解してもらうため、特別区の現状や存在感を全国の市町村をはじめ住民やマスコミなどにも訴えかける仕掛けづくりも必要ではないか。

(1) 特別区間または他の基礎自治体との連携のあり方

● 連携の種類

○ 広域行政圏型の広域連携（一定の圏域設定を想定）⁵⁷

○ 機能連携型の広域連携（圏域にとらわれず機能に着目）

必ずしも隣接する自治体間によって行われるだけではなく、頻発する災害への対応や住民の交流など、非隣接自治体間で行われる連携も十分にある。したがって、連携のあり方を検討するにあたり、規模のメリットを活かすために行われる広域行政圏型のものに加え、機能的、機動的に区域が設定され、多様な広域連携のあり方を模索するなど、多面的に検討する必要がある。

● 連携の関係

連携の関係として、本来は特別区と他の基礎自治体が「対等・協力」のもと、「win-win（ウィン・ウィン）」⁵⁸となる関係が望ましい。

しかし、先にも述べたように、人口、食料、エネルギー、自然環境などを地方圏から依存している現状からも、地方が疲弊すれば、地方からの恩恵を受けている特別区も疲弊していくことが予測される。

このような観点から、「対等・協力」関係による連携の視点も重要であるが、特別区が他の基礎自治体に対して、どのような「貢献」ができるかという考えに基づいた視点も重要ではないか。

● 第2分科会としては、住民視点（ニーズ）から「貢献」を次のように捉えた。

「貢献」というと、特別区から地方への一方通行的な支援と受け取られがちである。これでは、特別区の住民としては、地方のために税金を投入する分を、なぜ自分たちのために使わないのかとの疑念が浮かぶものと思われる。

確かに、当初は一方向なものとして特別区が地方に対して「貢献」を行うこともあると思われる。しかし、特別区が「貢献」の名の下に行っていた行動は、逆に特別区が大災害など窮状に瀕するような事態になった際に、地方からの支援や応援という形となって特別区に還元されるとなれば、相互扶助の観点から住民にも納得が

⁵⁷ 自治体間の広域連携について、大きく分けて、「広域行政圏型の広域連携」と「機能連携型の広域連携」の二つの場合が想定できるとしている。（牛山久仁彦「ポスト市町村合併と自治体の広域連携」『月刊ガバナンス』No. 95, 2009. 3, p. 23.）

⁵⁸ ここでは、両者ともにメリットのある状態を指す。

得られるものと思われる。

「貢献」という名のもとの行動は、今後、特別区と他の基礎自治体との間において、「パートナーシップ」という連携の形を構築できるものであり、価値あるものとなるはずである。

(2) 特別区の【連携】・【貢献】の可能性を探る

【連携】
① 「人（人材）」の派遣 ② 医療連携システムの構築 ③ 「管外保育」を超える受入体制の整備 ④ 姉妹都市、友好都市関係の再構築 ⑤ 環境対策（地球温暖化防止）関連 ⑥ 農山漁村と都市部の交流
【貢献】
① 大規模災害発生時等の率先行動 ② 行政運営や先駆的取組事例の発信 ③ 特別区公有財産の有効活用

(3) 特別区の【連携】・【貢献】の事例

【連携】

① 「人（人材）」の派遣

特別区には、平成20年4月1日現在で約6万2千人の豊富な人材（職員）がいる。この地域資源とも言える人材を有効に活かしていくことで、特別区と他の基礎自治体との間で「win-win」の関係を構築することができる。

※ 横浜市においては、平成21年度から人事交流制度を一般職員まで拡大し、平成21年度は29人を派遣し、28人を受け入れているなど、積極的に職員派遣による人事交流を行っている。

●各区の職員を他の自治体へ派遣し、その現状を自身の目で見て、直接肌で感じてくることが重要なのではないかと。広い視野を得るためにも、特別区の職員として埋没してしまうのではなく、他の自治体へ赴き、地方から特別区をしてみる必要がある。

例えば、財政再建団体となった北海道夕張市へ職員を派遣することにより、制度の違い以上に財政面からも違いがあることを認識できるなど、特別区を客観的に捉えることができるまたとない機会となるはずである。

また、これ以外にも、様々な自治体へ赴くことで、他の自治体において特別区より先行する行政課題（少子高齢化など）がある場合には、職員が実務として取り組むことで、先見事例を扱うこととなり、その経験により習得されたスキルは、各区に還元されることとなるはずである。

このような職員の派遣は、派遣先の自治体においてもマンパワーとして迎え入れることとなり、両者にとって有意義な連携の構築になると思われる。

●特別区が他の自治体との連携を模索する上では、まず、他の自治体の現状や要望な

どを常に把握しておく必要がある。そのためには、既に特別区が加盟している全国市長会の事務局へ職員を派遣することも良いのではないかと。今後、全国市長会が様々な提言などをまとめていく過程において、特別区の職員もその中に入り一緒に考えていくことで、他の自治体の現状を的確に把握することができるのと同時に、他の基礎自治体が今何を求めているのかを常に把握することができると思われる。

② 医療連携システムの構築

近年、救急医療や産科・小児科・周産期医療などをはじめとして、「医療の崩壊」が叫ばれている中、特別区としては、二次保健医療圏にとどまらない広域的な連携・結びつきにより相互に協力・補完することで、住民の安全・安心を確実に担保すべく、良質な医療連携システムを構築していく必要があるのではないかと。

東京都は、医療法に基づく「医療計画」として、「東京都保健医療計画」⁵⁹を策定し、二次保健医療圏として特別区部を7つの区域に分けている。しかし、東京は、病院数は多いものの、その配置に地域的偏りが見られ、医療圏によっては基準病床数が低く設定されているため、人口増に見合った病床を確保できない圏域もあるなど課題も指摘されている。

今後は、地域における病院と診療所・クリニックとの「病診連携」や、病院間相互の「病病連携」など、医師会などとの調整・連携を図り進めていく中で、行政の果たすべき役割も求められている。特に産科や周産期医療などにおいては、既に一部の区において、地域で出産できる環境づくりに取り組むなどの動きも出てきている。

二次医療圏として区域を区切り、保健医療提供体制の整備を行うことも重要であるが、状況によっては既成圏域にとらわれず、近隣区あるいは隣接県・市までも含めた広域的な連携体制を整えることにより、医療資源の有効活用と患者(地域住民)への切れ目ないサービスの提供が図られ、住民のより一層の安全かつ安心な生活の実現が可能になるとと思われる。

③ 「管外保育」を超える受入体制の整備

保育制度には、在住する市区町村以外の保育所で保育を行う管外保育という制度があり、全国の自治体で取り組んでいる。管外保育は、核家族化、女性の就業増加により、乳幼児保育の需要が増しており、特に交流人口の多い都市間では、居住地と勤務地にまたがる住民が多いこともあり、この制度の充実を望む声も多いと聞いている。

一方、特別区は、平成21年4月1日現在、4,613人の待機児童がおり、その解消に向けた取り組みで精一杯であり、管外保育制度はあっても居住者以外の児童を受け入れるような余裕はほとんどない。

しかし、多くの流入人口(昼間人口)の消費活動により、東京(特別区)の経済を支える一助となっていることもあり、特別区として、待機児童の解消を自区内の課題のみとして捉えるのではなく、特別区内あるいは近隣自治体の圏域において管外保育制度を超えるような受け入れ体制を整備するなど、広域的視点での連携を検討する必要があるのではないかと。

④ 姉妹都市、友好都市関係の再構築

⁵⁹ 東京都「東京都保健医療計画(平成20年3月改定)」 この計画では、一次保健医療圏は区市町村の区域、二次保健医療圏は都内を13の区域に分け、三次保健医療圏は東京都全域としている。

現在、各区は他の自治体との間で友好関係等を築いているが、両者にとって実質的な「対等・協力」の関係を構築する必要がある。そのためには、現状の友好関係を踏まえた上で、再度、その自治体は何を求めているのか、また、区として何ができるのかなど様々な視点で洗い直し、その関係を更に充実させることで、より良い友好関係を築くことが可能ではないか。

一例として、区民の中には、地方定住や二地域居住など、新しいライフスタイルを求めるものが相当程度いると思われる。

平成 17 年の内閣府の調査結果⁶⁰によると、農山漁村への二地域居住・定住に対する願望は、二地域居住については 50 歳代を中心(50%弱)に、定住については 20 歳代、50 歳代(各 30%程度)で関心が高く、また、ふるさと暮らし希望者が平成 8 年調査比 1.5 倍(26%→40%)⁶¹となっており、農村への関心が高まっていることがわかる。

そこで、地方の農山漁村の未利用遊休地などを特別区が借り受け、定住促進などにより、区から地方への人の流れを作ること、モノやカネの流れも誘導し、地方への民間投資の促進や内需の振興に寄与していくなどの検討があっても良いのではないか。

⑤ 環境対策（地球温暖化防止）関連

現在、特別区では、新宿区の「カーボン・オフセット事業」、中央区の「中央区の森活動」、港区の「CO2 貯留認証制度の創設」、千代田区の「再生可能エネルギー地域間連携協定」など、各区において環境に関する事業を積極的に推進し、CO2 の削減に努めている。

また、埼玉県北本市においては、国内で初めて環境省が実施している「自主参加型国内排出量取引制度」への参加を決めており、目標を掲げさらに CO2 削減に向けた意識を高めようとしている。

環境対策については、各区個別の政策も必要であるが、特別区として、多摩地域、都県域を越えた近隣自治体又は遠隔地の自治体との連携によるカーボン・オフセット⁶²などにより、CO2 排出削減活動を積極的に推進し、地方の森林保全、緑地整備のための仕組みづくりを早急に構築する必要があるのではないか。

⑥ 農山漁村と都市部の交流

過疎化や財政難に悩む地方の自治体としては、観光客、生徒・児童、定住者など、「人を呼び寄せること」が地域活性化へのカギではないか。

近年、農山漁村の体験学習として、自然と触れ合う機会が少ない子どもに、農山漁村の生活を経験させよう試みがなされている。過疎に悩む自治体や農山漁村としては、学校活動、教育旅行の誘致を一つのビジネスチャンスと捉え、実質的な収入に加

⁶⁰ 内閣府ホームページ 「都市と農山漁村の共生・対流に関する調査(2005. 11)」

<http://www8.cao.go.jp/survey/h17/h17-city/index.html>

⁶¹ 農林水産省ホームページ 農林水産省農山漁村活性化推進本部 第 1 回 資料 3 から

http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/nouson_sinkou/activate/01/data03.pdf

⁶² カーボン・オフセットとは、日常生活や経済活動において避けることができない CO2 等の温室効果ガスの排出について、まずできるだけ排出量が減るよう削減努力を行い、どうしても排出される温室効果ガスについて、排出量に見合った温室効果ガスの削減活動に投資すること等により、排出される温室効果ガスを埋め合わせるという考え方（環境省ホームページ「カーボン・オフセット」から引用 http://www.env.go.jp/earth/ondanka/mechanism/carbon_offset.html）

え、今後にもつながるという期待がある。

また、都市部では児童・生徒に限らず大多数の人々は農山漁村に対して、その役割や大切さと同時に、強い郷愁を感じていると思われる。

特別区としても、これら農村漁村と都市部の想いをうまくマッチングさせることで、交流を深めることができれば、お互いに「win-win」の関係になると思われる。

これをきっかけに、大人になった児童・生徒が、農村漁村に定住者として移り住むことも出てくるのではないか。地方圏からの人口流入が多い特別区であるが、先にも述べたように、逆に地方へ流出させるような施策などがあっても良いのかもしれない。長い時間はかかるが、地方圏の活性化のためにも、都市部と農山村漁村との本来の意味での交流が必要なのではないか。

【貢献】

① 大規模災害発生時等の率先行動

特別区は、大規模災害時はもとより他の自治体が困窮し支援を必要としている状況においては、その求めに応じて物的支援のみならず、人的支援をも率先して行うことが必要ではないか。

新潟の中越地震や中越沖地震の際、被災地自治体からの清掃車両の派遣要請により、特別区として、多数の区の協力により清掃車や職員を現地へ派遣し、要請に応える形で復旧活動の支援を行った。

先の「人(人材)の派遣」で述べた北海道夕張市への職員派遣とも関わるが、社会貢献の観点から、ケースバイケースの対応ではなく、大規模災害時以外の場合においても、他の自治体に率先して支援行動を起こすくらいの気概があっても良いのではないか。

また、これらは、各区の自主性に基づいた個別対応を尊重しながらも、特別区として一体となることで、様々な分野における支援要請に応えられるはずであり、そのための体制を整備していく必要もあるのではないか。

このように、支援体制を整備し、常に率先した行動をとることで、特別区の存在感を全国に示すことができる機会ともなり得るのではないか。

② 行政運営や先進的取組事例の発信

特別区の行政運営や先進的取組事例について、全国の自治体に対して積極的に発信していく必要がある。

特別区には、他の自治体の参考となる行政運営や先進的な取組事例があるはずである。これらについて、今まで以上に、積極的に各種メディアを通じた情報発信を行うとともに、インターネット等を活用した広報を実施する必要があるのではないか。

また、地方の自治体を対象としたフォーラム、セミナー、シンポジウムなどを通じて、特別区と全国の自治体との双方向のコミュニケーションの向上を図ることや、特別区が所有している有益な情報等を共有できるような取り組みも必要である。

③ 特別区公有財産の有効活用

特別区が主要駅周辺に所有している未利用地があるのであれば、地方の自治体のために有効に活用するのはどうであろうか。

地方では、農産物直売は産地近辺で行われているのが主流で、あまり大きな売り上

げ拡大にはつながっていないのが実情であると思われる。東京にアンテナショップや期間限定の店舗を開設するにも、地方の自治体には東京の高い地代が大きな負担となっている。特別区が所有している未利用地の使用料を減免することにより、その負担感を和らげることができるのではないかと。

特別区としても、その未利用地が活用されることにより、集客効果が生まれ、地域の活性化にもつながるのではないかとと思われる。

(4) 連携を検討する際のステップ

連携を検討する際には、短期的な視野だけにとらわれず、中・長期的な視野も念頭に置きながら、次のようなステップで行うことが良いのではないかと。

第一に、特別区は常に問題意識をもちながらアンテナを張り巡らせ、国、地方などの現状や動き、また、刻々と変化する社会情勢や住民ニーズを、的確かつ迅速に捉えておく必要がある。

その上で、他の基礎自治体との間において、お互いに不足しているものや必要としているものを把握し、両者にとって、どのようなことが有機的な連携関係となるのかという視点で検討する必要がある。



第二に、有機的な連携を行う際の目的は、双方の活性化や発展を図ることである。これらの実現を図るためには、お互いの地域資源（地方圏であれば自然環境や特産品など、特別区であれば人材や行政の有用情報など）を最大限に活用するための方策について、明確に打ち出していく必要がある。



第三に、特別区と他の基礎自治体それぞれの存在価値を高めることである。有機的な連携により交流を深め認め合うことで、今まで以上のパートナーシップを築くことができ、さらに価値のある連携の形が生まれ出される。そのことが、お互いの存在価値を高めあっていくことになるのではないかと。



第四に、連携関係を定期的に検証することである。有機的な連携関係を構築することで、お互いが「win-win」の関係となるが、それ以降、漫然と今までの経緯などにより連携を続けていくのではなく、連携の効果をきちんと検証していく必要がある。何が良かったのか、何が不足しているのかを定期的に検証することで、さらに発展的な連携関係としてバージョンアップさせていくことができるはずである。

3 特別区が果たすべき役割

特別区は、各区の財政力を全国の基礎自治体と比較した場合、全国でも比較的恵まれている存在であるといえる。

一方で、特別区は全国でも類を見ないほど極度の企業の集中や人口流入(昼間人口)等により、交通、都市基盤、福祉、防災などをはじめ膨大な行政需要を抱えており、限られた財源で必死の改革努力を積み重ねながら、職員数の削減等の行財政改革を進めてきた。

ただし、特別区は、長らく都の内部団体とされた状況が続いていたこともあり、一般の市と比較すると、独自の厳しい政策判断を迫られる度合いが弱かった面があるかもしれない。大都市行政の一体性が強調される余り、各区の施策は、細部は異なるが、画一的な面があったのではないか。

しかし、「平成12年改革」により、特別区は「基礎的な地方公共団体」と位置づけられたことにより、自主性・自立性が強化され、様々な分野で各区の独自性が発揮されるようになった。

地方分権が叫ばれる中、今後、各区は今まで以上に自主性・自立性を発揮し、基礎自治体としての力を強化していく必要がある。さらに、各区が基礎自治体としての力を強化していくことのみならず、その強化された力に、現在までに特別区間で培ってきた「互譲・協調」の理念を反映し、特別区としての力を結集すれば、今まで以上に発展的な「対等・協力」関係が築けるはずである。

この基礎自治体間の連携の形は、今後、他の地域においても連携を模索する際の範を示すべく新たな連携の形として、積極的に打ち出していくことができるのではないか。

先にも述べたように、「地方が疲弊すれば特別区も疲弊する」ということを常に念頭に置き、特別区が更に発展するためには、地方と共に発展していくことが必要不可欠である。

そのために、特別区は常に国や地方の状況を把握しつつ、受身的な連携ではなく、新たな取り組みを打ち出していくような主体的な連携・協力を積極的に行い、他の地域に対してできる最大限の努力を惜しまない姿勢が必要である。それには、今まで以上に広い視野と高い意識をもち、特別区ができる役割をしっかりと果たしていく気概が必要であると考えられる。

■ 特別区の有機的結合による連携の可能性

各区では、行政課題や住民ニーズに的確に応えるため、特別区間または他の自治体との間で、地方自治法に規定されている事務の共同処理制度の活用や法律の根拠によらない自主的な連携・協力など、様々な形の取り組みを行っている。

しかし、第2分科会で検討した過程において、基礎自治体間の連携には様々なパターンがあり、各区だけの対応では限界があるのではないかとの発言も多くあった。例えば、大規模災害発生時の支援・応援体制や昨今、崩壊の危機が叫ばれている救急医療などである。

これらについては、「特別区の果たすべき役割 (p. 40. 参照)」で述べたように、特別区が有機的結合による連携を行うことで、一つの連合体として23プラス α (アルファ) の力を発揮するなど、そのスケールメリットを活かし対応することが効果的である。

ここでは、「基礎自治体間の【連携】のあり方」についての検討を行ってきたが、特別区の連合体の形として「基礎自治体連合」の仕組みを活用することが方策の一つであると考えている。

第2分科会研究員名簿

氏名	所属
鈴木 裕佳	文京区 資源環境部 環境政策課
越智 浩史	台東区 企画財政部 企画課
河野 佳幸	江東区 政策経営部 企画課
本田 清隆 (第7回まで)	世田谷区 政策経営部 政策研究担当課
小川 貴明 (第8回から)	
須田 具子	荒川区 総務企画部 総務企画課
渡邊 慎	練馬区 健康福祉事業本部 福祉部 障害者施策推進課
福島 功 (第9回まで)	財団法人特別区協議会 事業部 調査研究課 (大田区から派遣)
森本 敏博 (第10回から)	

第2分科会活動日程

	実施日	検討内容
第4回	平成20年11月14日	・テーマ設定に向けた意見交換
第5回	平成20年12月2日	・テーマ設定、研究計画の検討
第6回	平成20年12月16日	・テーマ、研究計画の検討、決定
第7回	平成21年1月28日	・一部事務組合、広域連合について
第8回	平成21年2月24日	・定住自立圏構想について
第9回	平成21年3月18日	・成田私案、広域連携、基礎自治体連合について
第10回	平成21年4月30日	・基礎自治体の現状、市町村合併について
第11回	平成21年5月18日	・特別区間、特別区と他の基礎自治体との連携について① (論点整理)
第12回	平成21年6月26日	・特別区間、特別区と他の基礎自治体との連携について② (自治体間の連携状況・事例)
第13回	平成21年7月29日	・特別区間、特別区と他の基礎自治体との連携について③ (連携のあり方などの意見交換)
第14回	平成21年8月18日	・特別区間、特別区と他の基礎自治体との連携について④ (まとめ)
第15回	平成21年9月11日	・他の基礎自治体との共存共栄のあり方について
第16回	平成21年10月13日	・基礎自治体間の【連合】のあり方① (論点整理) ・報告書案の検討①
第17回	平成21年11月9日	・基礎自治体間の【連合】のあり方② (他地域の提案・構想) ・報告書案の検討②
第18回	平成21年12月16日	・基礎自治体間の【連合】のあり方③ (意見交換、まとめ) ・報告書案の検討③
第19回	平成22年1月18日	・報告書全体のまとめ

※ 第1回から第3回までは全体会

意見交換会

実施日	内容
平成21年5月18日	「基礎自治体間の連携」について 特別区制度懇談会委員 大杉覚(首都大学東京教授)
平成21年6月26日	「成田私案、基礎自治体連合」について 成田頼明 横浜国立大学名誉教授
平成21年8月7日	「市の現状と連携」について 全国市長会