

2011 年度

国際学研究科修士論文

地方自治体における広域連携事業の研究
A Study of Regional Cooperation among
Local Governments.

宇都宮大学大学院国際学研究科

国際社会研究専攻

104104M

坂本 正昭

要 旨

「警官を雇えぬ街 自治体破産」という新聞記事の見出しを見て驚いた。米国カリフォルニア州バレーホ市が、住宅バブルの崩壊による不況で税収が落ち込み負債を抱え破産し、警官を 4 割削減した結果、治安が悪くなったので市民が自警団を組織し自ら治安を守っているという内容であった。また、同紙の関連記事「貧富拡大 夢が見えぬ国」では、2011 年 8 月に米東部ロードアイランド州セントラルフォールズ市が、同年 10 月にはペンシルバニア州の州都ハリスバーグが破産を申請し、米自動車産業の拠点であるミシガン州デトロイトなど 8 自治体が破産予備軍と報じられた。

日本でも、2006 年 6 月に夕張市の破綻表明があり、大きな衝撃を受けたことを覚えている。これを機に自治体財政の健全化が叫ばれ、翌年、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が公布され、自治体の財政運営による厳格な基準が定められた。

現在の日本経済は、長期化している景気低迷、歴史的な円高、欧州の債務問題、2011 年 3 月 11 日に起こった東日本大震災の影響などを受けて、先行き不透明な状況である。また、厳しい雇用情勢や益々深刻になる少子・高齢化を踏まえるならば、地方にあっては大幅な市税の減収が見込まれるとともに、歳出面では社会保障関係費等の増加が見込まれることから、地方自治体の財政状況は今後も依然として大変厳しい状況にある。このことは、栃木県下の財政力が乏しい小規模地方自治体にとっては共通した課題であると言えるだろう。特に本県では、県の人口約 200 万人の約 4 分の 1 の住民が、地理的にも県のほぼ中央に位置する宇都宮市に集中しており、中核市宇都宮以外の基礎自治体にとって限られた資源で市民福祉の最大化を図るには事態は殊に深刻である。都市と地方の格差は依然として問題なのである。

さらに、東日本大震災、東京電力福島第一原発事故の影響で復興再生事業優先とならざるを得ない状況にあって、国からの補助金、交付金はこれから益々削減傾向となることが見込まれる。一方で、高度経済成長時代に建設された公共施設の大半が建て替え時期を迎えようとしている。公共施設の老朽化や耐震化の問題にも対応していかなければならない状況にある。また、除染など放射性物質からの被害防止対策、水道水・学校給食・農作物などにおける安全性の確保、保育所・学校などにおける安全な環境づくりなど、住民と身近にある市町村にあっては、不測の事態をも想定しての安全・安心な生活を守る施策が喫緊な課題となっている。

このような中、基礎自治体は限られた資源で市民福祉の最大化をどのように実現してい

けばよいのであろうか。第二期分権改革の目的であったところの自己決定・自己責任に基づく自立した地方政府の確立を、基礎自治体はどのようにして成し得ることができるのか。そのための手法の一つとして、本研究は、基礎自治体間(市町村間)の連携に着目し、特に大都市圏に属さない地方(region)の概ね特例市以下の基礎自治体の体制強化、機能強化のための広域連携による事業の手法を研究し、地域の持続可能性を探求するものである。

なお、市町村間協力については「広域行政」という言葉が従来用いられてきたが、最近では「広域連携」という言葉が用いられることが多い。英語に訳すとWide area Cooperationであるが、本研究では前述のとおり小さなエリアにも視点をあて、特に地方(region)の基礎自治体間における広域連携に着目することにして、Regional Cooperationとした。

第1章においては、まず、合併や広域行政の関係を歴史的に振り返りながら、広域行政制度とその背景を探ることとし、広域連携の現行制度の仕組みや課題を検討した。日本における広域連携の仕組みにおいては、地方自治法に基づく制度において見直す時期に来ており、既に同法の一部見直しがあったところである。今後も住民や自治体のニーズに適した、社会経済情勢の変化に即応した法の改正が必要である。合併については平成の大合併以後も全国に約450の人口一万人未満の自治体があるが、更なる合併については「飴と鞭」による誘導ではなく、各市町村が自ら選択して行く方向が最善である。

第2章においては、平成の大合併のあと登場した「定住自立圏構想」はどのような制度であり、その成果はどうか分析を行った。また、日本の公式の広域計画や海外における広域連携の事例を交えながら、近年における広域連携に関する動向を捉えた。なお、海外は、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカを主に考察した。

第3章においては、水道事業の課題と水道広域化について現状を把握し、水道事業における広域連携への取り組み事例を考察した。

第4章においては、第3章で取り上げた水道事業とは全く性質の異なる事業である学校給食事業について考察し、それぞれの事業にあった広域連携の多様性を探ってみた。

「おわりに」においては、1章から4章までの論述のまとめとして、広域連携の展望について検討したものである。

広域連携に関する国の制度改革の影響も大きな要因であり、国の広域化の促進と広域化の多様性に沿った法整備が必要である。しかし、実は制度よりも担い手である「人」の推進力が重要である。

目 次

はじめに	1
第1章 広域行政をめぐる現状と課題	3
第1節 広域行政制度とその背景	
第2節 現行制度の仕組みと課題	
第2章 広域連携に関する近年の動向	9
第1節 定住自立圏構想について	
第2節 国の政策の動向 ―広域地方計画―	
第3節 海外における事例の考察	
第3章 水道事業における広域連携の可能性について	25
第1節 水道事業の課題と水道広域化について	
第2節 今後の対策と「新たな概念の水道広域化」	
第3節 「埼玉県水道広域化協議会」の取り組みについて	
1. 現状と課題	
2. 実現に向けた広域化方策	
3. 考 察	
第4節 水道広域化の両毛地域における展望	
1. 両毛地域における取り組みについて	
2. 今後の水道広域化の実現に向かって	
第4章 学校給食センター事業における展開	37
第1節 学校給食業務の概要と課題	
第2節 広域連携の必要性	
おわりに	42
参考文献	46
あとがき	47

はじめに

「警官を雇えぬ街 自治体破産」という新聞記事¹の見出しを見て驚いた。米国カリフォルニア州バレーホ市が、住宅バブルの崩壊による不況で税収が落ち込み負債を抱え破産し、警官を4割削減した結果、治安が悪くなったので市民が自警団を組織し自ら治安を守っているという内容であった。また、同紙の関連記事「貧富拡大 夢が見えぬ国」では、2011年8月に米東部ロードアイランド州セントラルフォールズ市が、同年10月にはペンシルバニア州の州都ハリスバーグが破産を申請し、米自動車産業の拠点であるミシガン州デトロイトなど8自治体が破産予備軍と報じられた。

日本でも、2006年6月に夕張市の破綻表明があり、大きな衝撃を受けたことを覚えている。これを機に自治体財政の健全化が叫ばれ、翌年、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が公布され、自治体の財政運営による厳格な基準が定められた。

現在の日本経済は、長期化している景気低迷、歴史的な円高、欧州の債務問題、2011年3月11日に起こった東日本大震災の影響などを受けて、先行き不透明な状況である。また、厳しい雇用情勢や益々深刻になる少子・高齢化を踏まえるならば、地方にあっては大幅な市税の減収が見込まれるとともに、歳出面では社会保障関係費等の増加が見込まれることから、地方自治体の財政状況は今後も依然として大変厳しい状況にある。このことは、栃木県下の財政力が乏しい小規模地方自治体にとっては共通した課題であると言えるだろう。特に本県では、県の人口約200万人²の約4分の1の住民が、地理的にも県のほぼ中央に位置する宇都宮市に集中しており、中核市宇都宮以外の基礎自治体にとって限られた資源で市民福祉の最大化を図るには事態は殊に深刻である。都市と地方の格差は依然として問題なのである。

さらに、東日本大震災、東京電力福島第一原発事故の影響で復興再生事業優先とならざるを得ない状況にあって、国からの補助金、交付金はこれから益々削減傾向となることが見込まれる。一方で、高度経済成長時代に建設された公共施設の大半が建て替え時期を迎えようとしている。公共施設の老朽化や耐震化の問題にも対応していかなければならない

¹ 朝日新聞「警官を雇えぬ街 自治体破産」2011年11月6日朝刊1面及び2面。「米自治体の破産 米国の自治体は借金返済ができなくなった場合などに、民間企業とほぼ同様に、連邦破産法に基づいて破産裁判所に破産を申請できる。認められると破産管財人の管理下に置かれ、財政再建に向けて予算の使い方を制限される。自治体破産は、1937年に制度化され、これまでに607件あった。」

² 「栃木県毎月人口推計月報」栃木県統計課人口労働統計担当HP。2011年11月1日現在における本県の総人口は1,999,972人、世帯数は751,414世帯。宇都宮市人口513,369人、世帯数213,131。

<http://www.pref.tochigi.lg.jp/c04/pref/toukei/toukei/popu1.html> 2011.12.11 検索。

状況にある。また、除染など放射性物質からの被害防止対策、水道水・学校給食・農作物などにおける安全性の確保、保育所・学校などにおける安全な環境づくりなど、住民と身近にある市町村にあっては、不測の事態をも想定しての安全・安心な生活を守る施策が喫緊な課題となっている。

このような中、基礎自治体は限られた資源で市民福祉の最大化をどのように実現していけばよいのであろうか。第二期分権改革の目的であったところの自己決定・自己責任に基づく自立した地方政府の確立を、基礎自治体はどのようにして成し得ることができるのか。そのための手法の一つとして、本研究は、基礎自治体間(市町村間)の連携に着目し、特に大都市圏に属さない地方(region)の概ね特例市以下の基礎自治体の体制強化、機能強化のための広域連携による事業の手法を研究し、地域の持続可能性を探求するものである。

なお、市町村間協力については「広域行政」という言葉が従来用いられてきたが、最近では「広域連携」という言葉が用いられることが多い³。英語に訳すとWide area Cooperationであるが、本研究では前述のとおり小さなエリアにも視点をあて、特に地方(region)の基礎自治体間における広域連携に着目することにして、Regional Cooperationとした。

第1章においては、まず、合併や広域行政の関係を歴史的に振り返りながら、広域行政制度とその背景を探ることとし、広域連携の現行制度の仕組みや課題をまとめてみた。

第2章においては、平成の大合併のあと登場した「定住自立圏構想」はどのような制度であり、その成果はどうか分析を行う。また、日本の公式の広域計画や海外における広域連携の事例を交えながら、近年における広域連携に関する動向を捉えることにする。

第3章においては、水道事業の課題と水道広域化について現状を把握し、水道事業における広域連携への取り組み事例を考察し、さらなる可能性について探究していく。

第4章においては、3章で取り上げた水道事業とは全く性質の異なる事業である学校給食事業について概観し、それぞれの事業にあった広域連携の多様性を探ってみた。

「おわりに」においては、1章から4章までの論述のまとめとして、広域連携の展望について検討したものである。

³ 基礎自治体の広域連携に関する調査研究会 座長 横道清孝ほか『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書―転換期の広域行政・広域連携―』財団法人 日本都市センター、2011年、3頁。

第1章 広域行政をめぐる現状と課題

第1節 広域行政制度とその背景

まず、広域連携の代表格である合併の歴史と、戦後における合併と広域行政の関係を歴史的に捉えてみたい。

合併の歴史をたどると⁴以下のようなになる。

年	市町村数	法令等	大合併
1888年（明治21）	71,314		<明治の大合併>
1889年（明治22）	15,859	市町村制	
1953年（昭和28）	9,868	町村合併促進法	<昭和の大合併>
1956年（昭和31）	4,668	新市町村建設促進法	
1961年（昭和36）	3,472		
1965年（昭和40）	3,392	合併特例法	
1999年（平成11）4月	3,232	合併特例法改正	<平成の大合併>
2005年（平成17）4月	2,521	新合併特例法	
2010年（平成22）4月	1,727		

戦後の広域行政と合併との関係をみると次のとおりである⁵。

・ 合併：財政危機・地方財政再建 1950年代初期、1990年代末以降

・ 広域行政：全国総合開発計画 高度成長・低成長期60～90年代中期

広域行政圏とその広域行政機構の制度的運用の合理化を中心に展開され、全国総合開発計画を媒介に省庁と地方政府が相乗りする構図である。⇒

第1期 1950～67年 合併が広域行政に優先

第2期 1968～92年 広域行政が合併に優先

第3期 1993～96年 合併と広域行政が拮抗

第4期 1997年～ 合併が広域行政に優先

明治以来、中央集権下において、国主導の公共サービスの受け皿づくりとして合併が繰り返行われて来た。戦後は、合併と広域行政の方針を交互に変えている。

市町村合併の推進論者が一致して強調するのは、行政能力と行政効率の向上である⁶。し

⁴ 佐々木信夫『自治体をどう変えるか』（ちくま新書、2007年）193頁の図をもとに筆者作成。

⁵ 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想—2 制度』岩波書店、2002年、村上芳夫「広域行政の問題点と狭域行政」207頁。

⁶ 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想—2 制度』岩波書店、2002年、新藤宗幸「自治体の制度構想」2頁。

かし、平成の大合併の評価はまちまちのようだ。総務省は、「平成の合併の評価」を次のように公表している⁷。

合併の本来の効果が現れるまでには10年程度の期間が必要であると考えられ、現時点では短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村の行政・住民、また世論の合併に対しての評価は大きく分かれている、というものである。そして、合併による主な問題点や課題として、①周辺部の旧市町村の活力喪失（周辺部が取り残されるのではないか）、②住民の声が届きにくくなっている（自治体の規模が大きくなって）、③住民サービスの低下（合併後の見直し結果によって）、④旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失（地域の伝統・文化の継承・発展が危うくなる懸念が生じている）の4点が指摘された。

1999年（平成11年）以来の全国的な合併推進については、10年が経過していること、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、国は合併推進を新合併特例法の期限である2010年（平成22年）3月末で一区切りとした。その上で、2010年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して円滑化のための特例を用意している。旧合併特例法及び現行合併特例法下の合併市町村については、引き続き、確実に支援することとした。

第2節 現行制度の仕組みと課題

日本における広域連携の仕組みは、まず、地方自治法に基づく制度と基づかないものに大別できる。地方自治法に基づく制度の中で、法人の設立を要する仕組みとして、一部事務組合⁸、広域連合⁹、地方開発事業団¹⁰、全部事務組合¹¹、役場事務組合¹²があるが、これは特別地方公共団体の設立に係るものであり、総務大臣または都道府県知事の許可を要する。運用状況（2008年7月1日現在）¹³は、地方開発事業団は設置件数が1件、全部事務組合・役場事務組合は、1960年（昭和35年）以降活用例がない。そのため、地方自治法の一部を改正する法律が2011年（平成23年）5月2日に公布されて、地方開発事業団、全部事務組合、

⁷報道資料「平成の合併」についての公表 2010年3月5日：総務省自治行政局合併推進課 HP、http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf、2011年12月18日閲覧。

⁸ 地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。

⁹ 地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。

¹⁰ 地方公共団体が、地域開発の根幹となる建設事業を総合的かつ一体的に実施するために設ける特別地方公共団体。共同処理する事務は、公共施設の建設事業や関連する用地の取得・造成等に限定されている。

¹¹ 町村が、その事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。

¹² 町村が、執行機関に係る事務の全てを共同して処理するために設ける特別地方公共団体。

¹³ 「広域連携について」総務省 HP、http://www.soumu.go.jp/main_content/000071521.pdf、2011年12月18日閲覧。

役場事務組合は、廃止となった。なお、この改正法により行政機関等の共同設置に関する事項（議会の事務局等）、広域連合が広域計画を作成した場合（地方公共団体の長への送付と総務大臣等への提出の不必要）についても、改正があった。今や自治体が望んでいる広域連携のニーズと現行制度の仕組みとの不一致が生じ、見直し時期に達している。

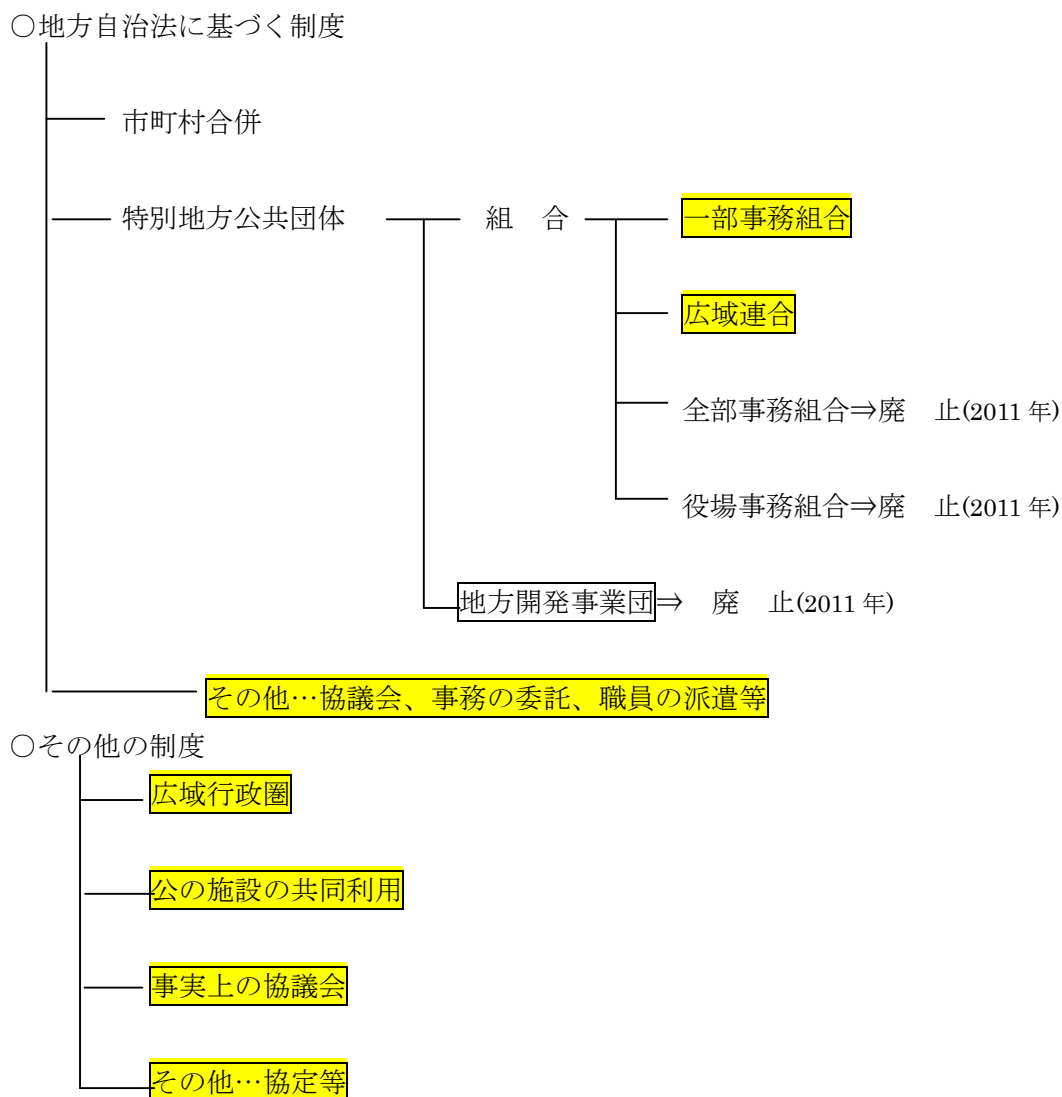


図1 広域連携の仕組み 筆者作成

市町村合併の課題については、直近のいわゆる平成の大合併を取り上げる。

人口減少、少子高齢化などの社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体の行財政基盤の確立を目的として、政府をあげて全国的に推進され（2000年12月1日及び2004年12月24日閣議決定）、1999年（平成11年）以来の全国的な合併推進については、現行合併特例法の期限である2010年（平成22年）3月末で「平成の合併」は一区切りとされた。その結果、小規模自治体の数は激減したが、依然として、財政基盤を有していない市町村は地域によって偏在している。栃木県においては、2004年4月1日現在、49市町村（12市35

町2村)であったが、2011年10月1日現在には、西方町が栃木市へ編入合併し26市町(14市12町)となった。

しかし、栃木地区等では市民の意見が分断し、市町村合併がなかなか容易に進まない状況も出てきた(例:旧藤岡町、西方町、岩舟町)。

その一例である岩舟町の状況は、佐野市と栃木市双方との合併協議会が併存する異常さであった。栃木市との合併を推進する住民グループ「岩舟町を考える会」は町長の解職請求をめざして、署名活動を開始した。町長が栃木市との法定合併協議会(法定協)を延期し、あらためて「佐野市と合併」「栃木市と合併」「合併しない」の3択で合併先を問う住民投票(2011年8月23日告示、28日投票)を実施することは、民意に反するなどとする理由をあげて同会は解職請求を行った。その8月の住民投票の結果であるが、「栃木市と合併する」があらためて票と、「佐野市と合併する」の5037票を1448票上回った。「合併しない」は、わずか280票だった。なお、投票率は76・37%であった。

混迷が続いている町では、2009年に合併問題を理由とする解職請求が成立し、前町長が失職している¹⁴。現町長も、前述の住民投票の結果を受け、公約に掲げた佐野市との合併が選択されなかったとして2011年11月22日に辞職した。そのため、12月11日に予定していた町長の解職を問う住民投票は中止となり、町長選挙が12月25日に行われることになった。今後、8月の住民投票で示された民意のとおり栃木市との合併が円滑に運べば良いのだが、2008年以降に合併に関係して行われた住民投票が4回、この間に町長2人が辞職し、1人が解職となっている。このことは、住民投票の結果が正確に民意を反映していると言い難いことを示しているのではないだろうか。また、人口約1万8,000人の町で起こったこの合併をめぐるの事案は、住民投票や多数決で決する民主主義の制度について疑問を投げかける一例でもあるように思える。

平成の大合併が始まる直前1999年(平成11年)3月末現在3,232団体であった市町村は、平成の合併推進によって2010年(平成22年)3月31日現在1,727団体に減少(46.57%減少)している。また、全体として見た場合には、1市町村あたりの平均面積は1.88倍、平均人口は1.90倍に増えている¹⁵(表1)。市町村数の減少の内訳は表のとおりであるが、町村が激減した一方で市は増えており、つまり新しい名の市が増えたことが特徴である。もう一つ特徴をあげるならば、旧法から合併新法における合併誘導の方向転換が挙げられる。合併特

¹⁴ 下野新聞「岩舟で解職請求の署名活動開始 町選管が証明書交付」2011年7月27日付。

下野新聞「栃木市と合併選択 岩舟住民投票 町長、引責辞任を示唆」2011年8月29日付。

¹⁵ 「政策ミニ講座 平成の合併 第1・2回」総務省発情報メルマガ 第1289・1290号 2010年4月15・16日発行、総務省HP。http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/melmaga/mail-back/100415.html、2011年12月18日閲覧。

例債による財政支援措置(給)での合併誘導から、新法により合併特例債は廃止され、知事に合併協議会設置勧告権を与えて、都道府県の構想(権力による鞭)に基づく誘導に変わったことである。本来、合併の意義からすると強制されて行くべきものではない。国や県の構想もあろうが、あまり極端な誘導は地域住民の自主的な合併への原動力を減退させてしまうだろう。そもそも、平成の大合併は、並行して行われた地方分権改革の政策主体となる自治体の受け皿の整備が目的であったはずだからである。

表1 平成の大合併による市町村数の変遷

基準日	1999 (H11) .3.31	2006 (H18) .3.31	2010 (H22) .3.31
市町村数(増減)	3, 232 市670 町1,994 村568	1, 821 市777 町846 村198 (→△1,411)	1, 727 市786 町757 村184 (→△94)
人口1万人未満	1,537		457
平均人口(人)	36,387		69,067
平均面積(km ²)	114.8		215.4
旧法・新法	<1999.4.1合併特例法改正～2005(H17).3.31、 経過措置1年～2006.3.31>		
		<2005.4.1新市町村合併特例法施行、 5年の時限法～2010.3.31>	

資料：市町村数の変遷¹⁶、「平成の合併」による市町村数の変化¹⁷から筆者作成。

今後、地域主権改革の進展により、都道府県から市町村への権限移譲、義務付け・枠付けの見直しなどが実行されると、今まで以上に、市町村の責任と判断で住民の負託に応えていく必要がある。そのため、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することが、地方制度調査会の答申に挙げられた¹⁸。

① さらなる市町村合併による行財政基盤強化の必要性、② 共同処理方式による周辺市町村間での広域連携、③ 都道府県による補完、などのうちから各市町村が自ら選択して行くことになるが、どの方向を選択して行くのがよいだろうか。

¹⁶ 「広域行政・市町村合併」総務省HP。http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html、2011年12月18日閲覧。

¹⁷ 「市町村合併資料集」総務省HP。http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf、2011年12月18日閲覧。

¹⁸ 第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度の在り方に関する答申」2009年6月16日。

これからは、地理的・地域的な特性を生かした、かつ行政サービスの質の向上を踏まえた地域住民のニーズに適合した対応というのが重要ではないだろうか。基本的に地方制度調査会の答申のとおり、自らの責任と判断で住民の負託に応えていけばよいと思う。どれか一つではなく、その併用も場合によっては最善と成り得よう。しかし、有力な方法として②の広域連携に注目したい。

合併は確かに広域連携の究極の姿であると思う。しかしながら、先にみた岩舟町の例や、東日本大震災の影響で合併特例債などの「飴」は今後見込めない。「鞭」で主導する合併は時には必要な時もあるが、最悪である。スケールメリットを生かしながらも住民自治を重視した地方分権にあった手法として広域連携が大きな可能性を秘めている。新合併特例法において認められた合併特例区もそれに類するものではないだろうか。

なお、③については、道州制の議論がある中で、将来的には存続位置が不安定であるが、逆に重要な役割を担い期待される可能性を秘めているため、十分な研究が必要であると思慮する。

第2章 広域連携に関する近年の動向

第1節 定住自立圏構想について

福田内閣の時に発案された「定住自立圏構想」が2008年(平成20年)5月に提唱されて、2009年(平成21年)4月から実施となり、現在その推進が図られている。その目標は、産業の地方立地、地場産業の育成、農林水産業の再生、地方分権、移住・交通推進などの国の政策と連動しつつ、地方圏への人の流れを創出し、分権型社会にふさわしい社会空間を形成するとともに、ライフステージに応じた多様な選択肢を提供することにある。そもそも、当時の福田首相が地方圏の疲弊と人口の大都市圏への集中に深い憂慮の念を持ち、それぞれの地域の生活環境の整備によって歯止めをかける目的で当時の増田総務大臣に指示を出されたものであった¹⁹。

定住自立圏の形成にあたっては、医療や買い物など住民生活に必要な機能について一定の集積があり、周辺の市町村の住民もその機能を活用しているような都市が「中心市」となり、圏域全体において中心的な役割を担うことを想定している。「中心市」が周辺の市町村と役割分担した上で、NPOや企業など民間の担い手とも連携して生活機能の確保のための事業を実施し、人口定住を図っていく。全国での取り組み状況は、次のとおりである。

表2 全国における定住自立圏の取り組み状況

基準日	2010. 3. 25 (H22)	2011. 3. 31 (H23)	2011. 10. 12 (H23)	備 考
宣言中心市	49市	69市	72市	中心市宣言を行った市の数
定住自立圏	27圏域	54圏域	61圏域	定住自立圏形成協定の締結又は定住自立圏形成方針の策定により形成された定住自立圏の数
ビジョン策定市	12市	48市	53市	定住自立圏共生ビジョンを策定した宣言中心市の数

資料：平成21年度報告書、平成22年度報告書²⁰、全国の取り組み状況²¹から筆者作成。

表2を見ると、定住自立圏構想が本格実施してから約1年後の2010年3月には27の圏域が形成され、2年後には2倍の数の圏域が成立している。宣言中心市数が現在でも増加の

¹⁹ 佐々木 毅『住自立圏構想の目指すもの』域政策研究第48号、ぎょうせい、2009年

²⁰ 「定住自立圏構想推進調査報告書」総務省地域力創造グループ地域自立応援課HP、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html、2011年12月18日閲覧。

²¹ 「定住自立圏構想」総務省地域力創造グループ地域自立応援課HP、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html、2011年12月18日閲覧。

傾向にあるということは、本制度の有効性、必要性が基礎自治体において認められてきている証拠である。平成の大合併がこれ以上進展する見込みがなくなり一区切りとされる中で、その後登場した定住自立圏構想であるものの、政府は合併の代わりとは言っていない。全国的にはまだ少数ではあるが着々と推進されていることがわかる。



図2 定住自立圏形成の全体図 資料：定住自立圏形成の具体的な手順²²

次にこの制度の特徴を以下のように捉えてみたい。

- ① 地方圏で人口規模等の一定要件を満たす中心市が「中心市宣言」を行う。
- ② 中心市と周辺市町村が、人口定住に必要な生活機能の確保に向けて役割分担し、どのような分野で連携していくことを明示した「定住自立圏形成協定」を自らの意思で1対1の締結をする。
- ③ 一つの周辺市町村が分野を変えて複数の中心地と協定を締結することも可能であり、任意な圏域が決まるとともに複雑な複合的圏域が形成される可能性がある。
- ④ 自治体間の協定は、都道府県を越えて設定できる。
- ⑤ 自治体間の協定は、地方自治法に基づいて議会の議決により行われる。
- ⑥ 中心市は、周辺市町村との協議等を経て「定住自立圏共生ビジョン」を策定し、定

²² 「定住自立圏の内容・手順」総務省地域力創造グループ地域自立応援課 HP、
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html、2011年12月18日閲覧。

住自立圏の将来像を提示する。

上記①の中心地の一定要件であるが、イ.人口が5万人程度以上であること（少なくとも4万人超）、ロ.昼夜間人工比率が1以上であること、ハ.3大都市圏の都府県外にあること、イロハの要件すべてを満たす市とされ、全国で243市と限られている。栃木県では、宇都宮市、栃木市、佐野市、小山市、真岡市、大田原市の6市である。このように条件が多いため限定されてしまい、せっかく上記④のとおり協定は都道府県を越えて設定できるなどの柔軟な面を持ちながらも、該当から外れてしまう市があり、手を挙げたくても宣言できないという側面を持っている。また、人口4万以下の市にあっては、隣接する二つの市の合計が4万人を超える場合は、二つの市を合わせて一つの中心市と見なすことができる複合型中心市の考えや、中心市内、広域的な合併を行った合併市であって人口最大の旧市の昼夜間人口比率が1以上のものは、合併1市で定住自立圏形成することができるという考えは、わかりにくい制度となっている。

国や都道府県からの市町村に対する支援や財政措置はどうだろうか。都道府県は、当該都道府県内の定住自立圏に関する取り組みについて総務省に情報提供するとともに、意見交換を行うものとされている。また、総務省は必要に応じて、取り組みについての助言や国と地方団体間との連絡調整を行うとともに、協定やビジョンに基づく中心市と周辺市町村へ必要な支援を行い、関係府省と連携して国からの支援について地方公共団体に分かりやすく情報提供を行うこととしている。

財政措置としては、

- ①中心市の取り組みに対する包括的財政措置（特別交付税）…1市あたり年間4千万円程度を基本にして圏域の人口、面積、周辺市町村数、昼夜人口比率等を勘案して算定。
- ②周辺市町村の取り組みに対する包括的財政措置（特別交付税）…1市あたり年間1千万円程度を基本にして圏域の人口、面積等を勘案して算定。
- ③地域活性化事業債における「定住自立圏推進事業」の創設…圏域全体の生活機能等を確保するために必要不可欠なものの整備に対し地域活性化事業債を90パーセント充当。元利償還金の35パーセントを普通交付税措置。
- ④外部人材の活用に対する財政措置…圏域市町村あたり年間7百万円を上限として最大3年間の措置。
- ⑤民間主体の取り組みの支援に対する財政措置…ア 協定やビジョンに基づく取り組みを推進するため、公益法人等に出資してファンドを形成し、民間事業者等に融資等を行う場合、公益法人等への出資に要する経費に一般単独事業債を90パーセント充当。償還金利子に50パーセントの特別交付税措置。イ ふるさと融資の融資限

度額等の引き上げ。

⑥個別の施策分野における財政措置…ア 病院連携都による地域医療の確保に対する財政措置（特別交付税）イ へき地における遠隔医療に対する財政措置の拡充（特別交付税）ウ 簡易水道の統合等に係る経過措置

⑦辺地度点数の算定要素の追加⑧情報通信基盤等の整備に対する支援…地域情報通信基盤推進交付金により優先的に採択・支援(交付率 1/3)。

出典：財政措置の内容²³から筆者加筆。

この財政措置に対して、実際に取り組みを行っているところの受け止め方はどうなのだろうか。たとえば、秩父市市長室参事兼定住自立圏構想プロジェクトチームリーダーは次のように述べている²⁴。「定住自立圏構想は特別交付税措置を中心とした財政措置に注目が集まるが、在施措置の限度額は必ずしも多いとはいえない。また、国からの財政支援ありきで定住自立圏構想を始めてしまうと、最近散見される補助金事業の失敗例と同様の事態を招く可能性がある。このため、定住自立圏構想の問題意識や目指そうとする姿を理解していただくために、地域住民や議会、行政関係者に向けて説明する機会を可能な限り設けることとした」という意見であるが、財政措置の限度額についての意見は協定にかかる分野によって差が生じるであろう。

実施する事業の規模によって経費は莫大のものになる。当該定住自立圏構想において協定を締結した緊急医療体制の充実等 8 項目のうち、水道事業の整備については事業費が多額となり、定住自立圏構想での財政措置だけでは対応できないことから、別の枠組みの中で国の補助金を活用することになるだろうとも述べている。この点における論点は、地方分権改革における税源移譲の問題が解消されない限り解決されない。

なお、秩父市と周辺町との定住自立圏協定の内容は次のとおりである。

秩父市と周辺町との定住自立圏協定の概要²⁵ (2011. 12. 18 現在)

- ・ 中心市：埼玉県秩父市 人口 70, 563 人、面積 577. 00 平方キロメートル
- ・ 状 況：ビジョン策定
- ・ 周辺都市：横瀬町 人口 9, 684 人、皆野町 人口 11, 518 人、
長瀬町 人口 8, 352 人、小鹿野町 人口 14, 479 人、
圏域合計 114, 596 人

²³ 「定住自立圏の内容・手順」総務省地域力創造グループ地域自立応援課 HP、
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/index.html、2011 年 12 月 18 日閲覧。

²⁴ 「ちちぶ定住自立圏の形成に向けた取組と今後の展開について」地域政策研究第 48 号、ぎょうせい、2009 年

²⁵ 「定住自立圏構想情報」総務省地域力創造グループ地域自立応援課 HP。
<http://www.teijyu-jiritsu.jp/index.php>、2011 年 12 月 18 日閲覧。

- ・生活機能の強化にかかる政策分野
 - ①医療
 - ・医師・医療スタッフの確保及び負担軽減
 - ・救急医療体制の充実
 - ・リハビリテーション体制の確立
 - ②福祉
 - ・住民を対象とした保健福祉事業の充実
 - ③教育
 - ・生涯学習の充実
 - ・保護者の学習に関する事業の充実
 - ④産業振興
 - ・滞在型観光の推進
 - ・外国人観光客の増加
 - ・秩父まるごとジオパークの推進
 - ・圏域内企業の支援体制の充実・有害鳥獣対策の推進
 - ⑤環境
 - ・秩父環境保全の推進
 - ・結び付きやネットワークの強化にかかる政策分野
 - ⑥地域公共交通
 - ・誰もが利用しやすい公共交通の推進
 - ⑦ICT インフラ整備
 - ・秩父圏域情報化の推進
 - ・秩父情報共有システムの構築準備
 - ⑧交流・移住・定住
 - ・交流及び移住促進事業の実施
 - ⑨その他
 - ・秩父圏域における水道事業の運営の見直し
 - ・圏域マネジメント能力の強化にかかる政策分野
 - ⑩合同研修・人事交流
 - ・圏域外の専門家の招聘、合同研修の実施

ところで、現在の秩父圏域は秩父市、横瀬町、皆野町、長瀨町、小鹿野町の1市4町であるが、平成の大合併では1市5町3村の9自治体により様々な合併の協議を行い住民投票の結果、新設合併を行うこととなり現在の秩父市となった経緯がある。さらに、皆野町から合併の申し入れがあったが、新市長の方針により合併よりも定住自立圏構想を推進したいという方向に向かい1市4町で協議することになった。1970年（昭和45年）に発足した秩父広域市町村組合があり、現在はこの1市4町で9事業を共同処理している。従って、定住自立圏構想は、当該広域市町村圏がベースになっている。このように従来の広域行政での形態が基盤となって発展する例は多いように思われる。

「平成21年度定住自立圏構想報告書」（総務省）によると、定住自立圏構想に取り込む動機は地域により異なると考えられるが、当該報告書を作成するにあたって行った今回の特定事例調査の対象圏域について言えば以下の傾向があるという。

- ①合併1市をベースとする圏域形成
- ②広域連合・一部事務組合をベースとする圏域形成
- ③従来の広域連携をベースとする圏域形成

他にも定住自立圏形成の例としては、

- ④将来の市町村合併を見据えた圏域形成
- ⑤過去の市町村合併の議論の経緯を踏まえた圏域形成
- ⑥まず取り組みを開始することが重要との観点から、将来の圏域拡大を視野に入れた中心市と一周辺市町村による圏域形成

平成の大合併が行き詰った後に登場した関係府省の連携による推進体制のもと取り組まれる定住自立圏構想であったが、ふたを開けてみるとキャッチフレーズの自由な自立性とは逆に宣言市要件がきついなど別物の様な制度に思えてならない。また、次なる合併までのつなぎ期間、合併を後押しする制度として登場したかのように思える。連携自治体同士が対等な関係で協定ができる制度の方がより一層推進されるであろうと思われるし、地方分権時代に合った制度と言えるであろう。この制度における中心市と周辺市町村との関係は主従の関係を思わせる感がある。お互いに資源を補完、活用する相互補完的な協定・取り組みとなった方が望ましいだろう。

栃木県内では、小山市において計画の動きが以前あったが、現在のところ一つも実施されていない。当時小山市と周辺市町村となる間において協定をめぐってのギャップが生じたためと推測できる。中心市と周辺市町村の意思の疎通が重要であり、また、関係市町村の議会の議決を得て「定住自立圏形成協定」を定めることから、「お見合い」の成立のカギは各議会、住民の理解にあるのではないだろうか。「地域住民や議会、行政関係者に向けて説明する機会を可能な限り設けたい」と語った、「ちちぶ定住自立圏構想」プロジェクトチームリーダーの言葉通りである。また、県境を越えて締結することは可能ではあるが、他の要件で打ち消されてしまうのもっと制度としては柔軟であってほしい。第3章で取り上げるが、日頃から県境の壁に悩む両毛地域等の市町村にとっては対応がきく制度が必要なのである。

第2節 国の政策の動向 ー広域地方計画ー

本研究で広域連携を考える場合、そもそも地方の広域計画を国土計画の中では、どのように捉えているのか、そして、その計画をもとに行われる国の政策がどのように関係してくるのかを明らかにしていきたい。

日本の国土計画は、それまで5次にわたって策定・推進されてきた全国総合開発計画（全総）から代わって国土形成計画として策定されることに、2008年7月4日に閣議決定された。見直す理由については、時代の潮流と国土政策上の課題を挙げているが、具体的には

人口減少社会の到来、急速な高齢化、グローバル化の進展、東アジアの経済発展、情報通信技術の発展による経済社会情勢の大転換である。国土形成計画法に基づき、今後概ね10ヶ年間にわたる国土づくりの方向性を示す計画である。そして、本計画は、新しい国土像として、多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図ることとし、その実現のための戦略的目標、各分野別施策の基本的方向等を定めるものとしている²⁶。

また、本計画は、二つの特徴をあげている。一つは、これまでの量的拡大「開発」基調を目指す計画から「成熟社会型の計画」への転換により国土の質的向上を目指し、国土の利用と保全を重視した計画であること。二つめは、二層の計画体系（国と地方の協働によるビジョンづくり）であり、「全国計画」と、2つ以上の都府県にまたがる広域ブロックごとに作成される「広域地方計画」から構成される。

広域地方計画では、各広域ブロックで、国、地方公共団体、経済団体等で組織される広域地方計画協議会において、本計画を基本とした広域地方計画の策定へ向けて本格的な議論を行うとしている。首都圏広域地方計画協議会委員は、圏域の知事、政令指定都市の市長、経済界代表、関係省庁局長クラス等のメンバーであるが、第1回開催（2008年10月24日）、第2回開催（2009年6月30日）の開催状況をみるとほとんどが代理出席となっている状況である²⁷。実質は事務レベルでの協議になっていると推察できる。協議会での協議を経て国土交通大臣が計画を定めることになるが、知事自ら発言できる場があるのだから、自ら出席して活発に議論するべきである。

策定にあたっての必要な検討事項は、①地域の現状分析に基づく地域特性の把握、②地域の発展に向けた独自の地域戦略の立案、③独自の地域戦略に基づく重点的・選択的な資源投入の3事項である。また、地域戦略の立案にあたっての視点としては、①国土における自らのブロックの位置付けと東アジアの中での独自性の発現、②ブロックの特性を踏まえた域内の各都市や地域の連携方策のあり方、③全国共通の課題に対するブロック独自の対応策、④それぞれの広域ブロック固有の課題への取組といった4事項を挙げている。

全国8地域（東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏）とした広域地方計画の圏域を区分し、栃木県は首都圏に属しているが、北関東地域の分科会を設けている点に注目したい。北関東地域3県の自立発展と東北圏の福島県、新潟県を加

²⁶ 「国土形成計画とは」国土交通省国土政策局HP。http://www.kokudokeikaku.go.jp/plan/about.html、2011年12月18日閲覧。

²⁷ 「首都圏広域地方計画協議会開催状況」国土交通省関東地方整備局HP。http://www.ktr.mlit.go.jp/shihon/shihon0000001.htmlhttp://www.ktr.mlit.go.jp/shihon/shihon000001.html、2011年12月18日閲覧。

えた5県での広域連携の取組となっている。首都圏をさらに二分する計画を含んでいるようだ。今後、法による広域計画は、国が各地域にどのような事業を行うかを示す国の計画であるから²⁸、基礎自治体はその動向を参考にして自分が築く広域連携の方向を決定した方が良いであろう。今までも新幹線や機関道路の整備はその通り拡張整備されてきており、それに伴って都市が発展してきたのは事実であるから、広域地方計画に適合した方向で広域連携を推進した方が円滑に運ぶという結論に至った次第である。広域計画と地方地域の広域連携の調和が最大の効果を生むに違いない。

第3節 海外における事例の考察

先行研究から、海外における広域連携と広域計画に関連する代表的な事例の特徴を取り上げて考察したい。

(1) イギリス 一市町村合併を徹底した後にクワン後問題が噴出—

イングランドの地方行政制度は、一層制と二層制の地域が混在する。非大都市圏では、カウンティ・カウンシル (County Council) とディストリクト・カウンシル (District Council) から成り、一層制の地域は単一自治体 (Unitary Authority) のみである。イングランドの基礎自治体の平均人口は、10万人を超え、欧州では群を抜き規模が大きい。1974年に小規模自治体の合併が推進されたが、サッチャー政権による地方制度改革により地方政府による自治の流れが根本的に変わった。地方政府の自律性と地位を政治的にも役割的にも削減し、代わりに民間企業や非営利団体、特殊法人等、単一事業のための書記官を参入させるなど、NPM (新公共管理論、New Public Management) 的な行政手法を導入した。「小さな政府」による独占的な公共サービス供給の見直しは効率性や市民満足度においては否定できない一面もあるが、いわゆる「クワンゴ²⁹ (特殊法人など、quango : quasi-autonomous non-governmental organisation) 問題」となっている³⁰。

前節で取り上げた日本の国土形成計画は、イングランドの指針による計画体系を参考に

²⁸ 大西 隆『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、2011年、21頁。

²⁹ 中央政府が特定の事業を統制するために創設した団体であり、実に多様な存在形態があるため明確な定義は困難で、その実態についても十分把握されていない。政府が「省外公的諸団体」(Non-Departmental Public Bodies :NDPB) と定義したものに限られ、公金が支出され中央政府の強い影響下で刈られているようにも、大臣が委員を任命していないため、政府の認識外とされた地方クワンゴはサッチャー政権下で激増した。

³⁰ 野田昌吾 「ガバナンス改革時代の地方行政と自治体間連携—ヨーロッパ—」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年、32頁。

したと言われる³¹。それは、地域空間戦略に特徴がある。地域空間戦略が地方自治体の都市計画の上位戦略として位置づけられ、国の分野別指針を地域に即して具体化し、地域戦略との調和を図り、地域開発や環境を含めた内容を有している。国土レベルから地方レベルまでが、地域空間戦略を中心として一貫とした体系がなされている。これに比して、日本の広域地方計画が全国計画の具体化の役割を持ちながら、集約型都市構造や低炭素都市の実現に向けて必要と思われる都府県の土地利用基本計画や都市計画区域マスタープランなどとの関係が明確でないと片山は指摘している。また、日本の地方計画は、協議会での素案を国土交通大臣が決定するプロセスは、イングランドの地域空間戦略のプロセスに類似しているが、イングランドの場合は、政府地域事務所、地域計画組織が別々の主体として存在し協議を行いつつも各段階における役割分担明確であるのに対し、日本の場合は、国、都府県知事、経済団体等全てが一つの協議会メンバーになり実質的には事務局である地方整備局が主導的な役割を果たしていると指摘している。これが事実であるならば、前節で広域地方計画協議会の出席の様子で推測した懸念はさらに強まることになる。

しかし、片山は必ずしもイングランドの計画システムが適当とは言い難いと断言している。2007年に商務・企業・規制改革相、コミュニティ・地方自治省、財務省の3省から公表された「地域の経済発展と再生に関するレビュー」で地域空間戦略と地域経済戦略の統合や地域評議会の廃止などの再度見直しが提言され、2009年11月には、この提言実現のための地方民主性・経済発展・建設法が制定されたからだ。ここでその後どうなったかをこれ以上追及しないが、先進国においても見直しが再度繰り返されていることを強調したい。

(2) フランス —コミューンを維持しつつコミューン共同体を形成—

フランスの地方行政制度は、州(Région)、県(Département)、コミューン(Commune)の三層から成っている。フランスの基礎的自治体であるコミューンは、ナポレオンの時代から引き継がれたという、中世の教区に由来するもので約3万6,500人(平均人口1万5,000人)である。小規模で分散的なため政府は何度かコミューンの合併を試みているが1971年に行われたマルスラン法による合併政策が失敗してから合併方針は破棄されている。80年代のミッテラン以降、分権改革が進められ、事務権限が拡大されたが単独では処理できず、また広域的・集合的な処理が必要な事務を扱うために、コミューン共同体(communautés de communes)、都市圏共同体(communautés d'agglomération)、大都市圏共同体(communautés urbaines)を創設(1999年シュベヌマン法)、整備する法律を逐次整備している。こうし

³¹ 片山健介「イギリスの広域計画」、大西 隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、2011年、151頁。

たコミューンの連合・共同体(前記 3 種のコミューン共同体を総称して「コミュノテ」communauté という)に議会と長を置き、義務的な事務を課すると共に、独自の税源・課税権・人事権を与えた³²。複数のコミューンから構成されるコミューン間広域行政組織 (EPCI) のうち、経済開発や都市整備などの義務的権限と固有の財源を与えられたコミューン共同体、都市圏共同体、大都市圏共同体は、その重要性が高まっており、今後も都市間レベルにおいて更なる役割を担うことが期待されている。なお、日本における市町村合併の議論の際、全国町村会や関西経済連合会が自治体連合案としてフランスの制度を参照している。しかし、市町村合併が不可能な状況下でのフランス地方分権改革における“苦肉の策であった”と野田は指摘している³³。その理由として、これらの自治体間協力制度の執行機関は選挙によって選出されたものではなく、その意味で「市民による自治」という点で問題を残すし、簡素化されたと言っても様々な行政主体が併存し権限や責任が錯綜しているという状況は変わらないことを挙げている。

コミューンは、競争力ある都市を構築する手法として複数の基礎自治体が連携した生活圈、雇用圏といった圏域に着目して、一体となった圏域を「都市圏」と定義し、これを単位として経済開発や国土整備を推し進めている。広域計画はこの都市圏を単位として策定され、都市計画システムの一つと見なされてきたが、都市圏の創設以降、国土整備システムとも密接な関係を持つようになってきている³⁴。

(3) ドイツ 一州計画と中心地・開発軸

ドイツの地方行政制度は、基本的に①連邦(Bund)、②州(Länder)及び都市州、③郡(Kreis)および都市自治体、④町村(ゲマインデ、Gemeinde)の段階構成になっている。歴史的にナチス時代を除けば連邦制がとられてきたため、州や基礎自治体の決定権限が強く、連邦はそれを調整する体系になっている。立法権は主として連邦にあるが、行政権は主として州にある。州には、州首相、各行政業務を掌る州大臣、州議会を持ち、日本では国レベルで定められるような各分野の法律を各州が自ら制定することができる。所得税等の主要な税収も州と連邦が折半して得ることから、財源も持つ。従って、州によって計画制度を含めた制度や組織の体系は異なる。郡は基本的に、法定事務として社会保障、道路、住宅建設促進を担い、任意事務として上下水道、中学校、病院、保育所、老人ホーム等を担当す

³² 加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年、36・52頁。

³³ 野田昌吾「ガバナンス改革時代の地方行政と自治体間連携—ヨーロッパ—」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年、37頁。

³⁴ 岡井有佳「フランスの広域計画」、大西 隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、2011年、155頁。

る。郡には課税権はないが、議会に当たる郡会、郡委員会で構成される。人口規模が大きく郡には属さない都市自治体は、郡と町村の業務を合わせ持つ。都市自治体を含めた市町村は法定事務として社会扶助、道路、小学校、消防、土地利用計画などを行い、任意事務としてゴミ処理、下水道、公園整備等を担当する。

特に学校や消防、上下水道、土地利用計画の作成など小規模町村が単独ではできない業務や、公共交通機関の運営、都市圏の産業政策など広域で処理した方が良いと判断される業務は、市町村連合、地域連合などを組織して、自治体が共同で行うことが多い。小規模の町村同士の連合の場合、日本の広域連合やかつての全部事務組合、役場事務組合に似た制度で行政業務のかなりの部分を共同で行っている。近年は、大都市を含めた広域にわたる市町村の連合の事例が多く出てきており共同処理する事務は様々になっている。

小規模市町村は、自治体間協力の方式として、中でも一部の任務を共同で遂行するために市町村が自主的に結成する「行政組合」(Gemeindeverwaltungsverbände)を活用する、このほか特定の分野の自治体の権利・義務を他の自治体に完全に移譲する「公法上の協定」や、自治体間の契約により作られる独立の公法人が契約によって移譲された責務を独自の責任で果たす「事務組合」(Zweckverband)などがある³⁵。

自治体間協力は、市町村合併を避けるための避難策であったため一般に「必要悪」(kleinstes Übel)と見なされることが多かったことは興味深い。1990年前後に再び脚光を浴びるようになるのは、経済的財政危機とそれ伴う経費節減の増大が背景にあった。法律によって市町村に実施が委託されている「委託事務」の遂行や上下水道やごみ処理といった必要最低限の分野に協力をお願いしてきた従来の仕方と大きく変貌している。都市・地域計画(交通計画、建設指導計画、土地利用計画、住宅開発)、経済開発(商業用地開発、立地マーケティング、経済団地、観光)といった地域経済分野での協力である。開発に伴う代替地の選択肢も増えるなど、政策実施の上で新しい可能性を追求できるようになった。1988～1997年で236の自治体がこの分野での協力を行っており、うち165は商業地域開発である。ドイツ都市問題研究所の研究によると住宅開発分野の協力も都市基盤設備や公共交通の効率的使用といった点で肯定的に評価できる事例が多い。こうした自治体間協力の動きは、ドイツに限らずスウェーデンでも同様に見られ統合の進むEU諸国では、国境を跨いだ自治体間協力の事例も珍しくはないそうである。もうひとつ注目されるのは、経費削減のための協力である。各州の住民手続き部門、財政・租税部門の協力・統合、物資・機材の共同購入、病院や社会支援施設の統合や共同管理、経済・交通・観光部門の統

³⁵ 野田省吾「ガバナンス改革時代の地方行政と自治体間連携」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年、46・47頁。

合・協力、スポーツ・文化施設の共同利用・管理など、様々な分野が対象となっている。

例えばヘッセン州では、自治体間共同のサービスセンターの設置により 15%以上の経費節減を達成すれば、州内務省から最高 7 万ユーロ（約 980 万円）の支援が得られるという。近年ドイツでは、地方行政を取り巻く大きな環境変化への対応の必要から、経費削減と地域開発に主眼を置く自治体間協力の動きが活発に見られるようになり成果を上げている。しかし、ガバナンス型サービス供給が抱える問題から完全に自由なわけではない。地域的自立性の問題や民主的コントロールの問題が存在していると野田は指摘している³⁶。イギリスの「クワンゴ化」現象やフランスの「組織過剰」にも同様の問題を指摘できるとしている。

前述のとおり州の計画は決定権限が強く、一部の大規模インフラ整備の計画などを除けば州の計画が計画体系に置いて最上位に位置する。各州またそれ以下のレベルの計画において重要な概念がある。中心地と開発権の設定である。ドイツの計画概念においては、「中心地」とは端的には開発されるべき地域（市町村などの行政単位）として指定される場所のことを指し、各種基盤施設（学校、病院等）をどの地域にどの程度の規模を立地させるべきかの重要な指針であり、同時に民間等の開発行為にどの地域にどの程度認めるかの指針となる。開発軸は、より大きな中心地同士を結ぶ線のことを示す。この中心地と開発軸の設定によりドイツ全土の平等、効率的にインフラ供給を保証し農村からの人口流出を防ぐと共に自治体の負担の増大なる無秩序なスプロールを防ぐ³⁷。広域計画は、最も柔軟で多様な体系を持つ。連邦地域計画法（ROG）には、国土整備の目標の規定に即すること以上の制限はなく、広域計画の名称、策定主体、計画の権限、手続きなど各州の計画法が規定する。

（４）アメリカ 一州の創造物—

アメリカの地方行政制度は、連邦、州と地方政府から成り、地方政府は、①郡（カウンティ、County）、②市（ミュニシパリティ、Municipality）、③郡区（タウン、Town など）、④特別区、⑤特別区で構成される。州によって異なるが、首長、議会、などの行政機関を有するのは上記①、②、③である。州政府は、州憲法により主権を持ち、地方政府は「州の創造物」（ディロン・ルール、Dillon's rule）と称されるように基本的に州憲法により規定された権限を持つ。一方、自治体の独自性を確保する目的でホームルール（home rule、

³⁶ 野田昌吾 「ガバナンス改革時代の地方行政と自治体間連携—ヨーロッパ—」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年、49頁。

³⁷ 瀬田史彦 「ドイツの広域計画」、大西 隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、2011年、73頁。

自治憲章)を活用し、自治体運営に関しかなりの裁量が認められるものの、課税権など財政面については州法により詳細に規定されている。基本的に地方政府が公共サービスを担う主体となっているが、州によって業務形態もこととなっている。一般的に、カウンティが司法機関、福祉、道路、教育、保険、レクリエーション、都市計画などを行い、ミュニシパリティが上下水道、保健衛生、道路、警察、消防、教育、福祉、都市計画などを、特別区が下水処理、上下水道、港湾、空港の業務を行っている。

地方財政については、公共サービスの実施主体である地方政府の税収の70～80%が財産税(いわゆる固定資産税)、次に大きいのが小売売上税10%程度となっており、他に個人所得税、法人税などがあるが各州により歴史、政治・経済、社会状況などが異なるため一般的には決定付けられない³⁸。

1960年代から続く郊外化の影響で、米国各地で広域連携が実施されている。その背景には、郊外化による以下のような課題が挙げられている。① 都心部と郊外部の社会的、経済的格差による都心部の荒廃と中高所得層が郊外部に移り住み、それに伴い商業機能やオフィスなど業務機能なども郊外移転し、都心が空洞化したこと、② 郊外部での公共サービスに関する需要と供給のアンバランス、特に交通問題など、③ オープンスペースや優良農地などの緑地の喪失、以上このような課題に対処するには、広域計画に基づく自治体の連携により、“いかにしてスプロールをコントロールし、公共サービスを効率よく提供するか”ということが求められる。広域行政の代表例として以下のような事例が挙げられている。

① ミネアポリスーセントポール都市圏 → 税収の共有化、② ポートランド(オレゴン州) → 都市成長限界線、③ シアトル都市圏 → 州成長管理と広域計画、④ その他、サンフランシスコ都市圏、シカゴ都市圏³⁹である。

(5) 先行研究における地方自治制度の類型化

上記(1)から(4)について文献から各国の様子を見たが、歴史的な背景や制度などの違いにより客観的に捉えた比較は難しい。そこで、先行研究の中から各国の自治制度に関する比較研究をみて彼らがどう判断しているか考察の参考にしたい。

1970年代以降資本主義の構造転換に伴って、社会のマクロ・トレンドにも変化が起こり、つまりグローバル化、脱工業化、IT革命、サービス経済化、人口の流動化、少子

³⁸ 西浦定継「アメリカの広域計画」、大西 隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、2011年、182頁。

³⁹ 西浦定継「米国における都市の広域連携の取り組み」

[http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/lifestyle/3/shiryous5.pdf#search=アメリカ 広域連携](http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/lifestyle/3/shiryous5.pdf#search=アメリカ%20広域連携)、2011年12月18日閲覧。

高齢化などの新たな趨勢が人々の生活様式や地域生活に変化をもたらした。その結果、地方自治制度にもこれまでに見られなかった変容が生じ、新たな分化・多様化の動きが現れた。それに対応するために、自治体の規模・能力、国と地方の関係や公共部門と民間部門の役割の再定義、自治体の組織・経営の改革や市民との関係の見直しなどが必要となった⁴⁰。こうした変化の結果、国・地域によって自治体の数や規模におきな偏差を生じ、自治制度のかつての区分「大陸型」・「英米型」の意味がなくなっていった。従って以下のような類型化が先行研究に見られる。

①「北欧型」・「南欧型」モデル

20世紀後半の約40年間におけるOECD諸国の基礎自治体数の変化によってはっきり二つのパターンに分かれ、連邦国家と単一国家の違いを問わず自治体数が大きく減少した国と、殆ど減少しないか、むしろ増加した国に分極したことに着目したものである。

表3 北欧型・南欧型の主な国と人口規模の変化

() 内の数字は1950年から1992年における基礎自治体数の増減率%

	ヨーロッパの単一国家	左記以外の国
北欧型	スウェーデン(-87.5)、イギリス(-82.6)、 デンマーク(-80.2)、ノルウェー(-41.0)	ドイツ(-66.7, 連邦国家)、ベルギー(-77.9, 連邦国家)、韓国(-83.4)、日本(-69.0)
南欧型	フランス(-5.3)、ポルトガル(0.7)、 イタリア(4.1)、スペイン(-12.3)	スイス(連邦国家)、アメリカ(連邦国家)、

資料：基礎自治体数・人口規模の変化・国際比較⁴¹から加筆して筆者作成。

E・ページとM・ゴールドスミス⁴²が提示したものであるが、彼らの議論は、ヨーロッパの単一国家制の国に限定しながら二つのタイプの違いを、自治体の規模、区域、だけでなく行政機能の大きさ、自立性及び住民の自治体へのアクセスの程度などと結びつけて説明している。北欧型は、福祉国家の発展の中で成立したもので政府が大きな公的サービスの責任を持ち、自治体が地域の行政や福祉の担い手として広範な役目を総合的に持つことになった。そして、自治体の規模が大きくならざるを得なく、人々の生活に大きな影響を及ぼす自治体への住民の関心や影響力・アクセスも拡大された。北欧、ドイツ、イギリスなどでは、大規模な自治体合併・統合が行われ自治体数が大きく減少している。

南欧型は、地方政治家たちが中央政治に大きな力を持ち、政治における地方の影響力は

⁴⁰ 加茂利男「自治体の合併と連合」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年。2・3頁。

⁴¹ 加茂利男「自治体の合併と連合」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年。4頁。

⁴² Page and Goldsmith 1987. P. John. *Local Governance in Western Europe*, Sage. 2001.

強くなったが、自治体そのものの公的機能や自立性・住民アクセスなどは限られたものとなったとしている。フランスではナポレオン時代以来、コミューンの数が3万6,000～3万8,000とほとんど変わらず存続し、イタリア、スペイン、スイスなどでも小規模自治体の伝統が保持された。

②「三類型」モデル

ヘッセとシャープは、欧米諸国の地方自治体を三つに分類した。

表4 欧米諸国の地方自治体の「三類型」モデル

フランコ＝ナポレオン型	フランス、イタリア、ベルギー、スペイン、ポルトガルなど
アングロ型	アメリカ、イギリス、アイルランド、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなど
北中欧型	ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、オーストリア、スイス、ドイツ、オランダなど

資料：加茂利男「自治体の合併と連合」から筆者作成。

フランコ＝ナポレオン型は、自治体が憲法上の根拠付けを与えられている半面、公共サービスの供給機能では国への依存度が高く、地方自治の存在理由は機能的であるよりは政治的である。自治体は第一義的には行政サービスよりアイデンティティの担い手であり、自治体規模は小さい。アングロ型は、自治体が憲法上の根拠付けを与えられておらず、法律によって創設されるが、中央政府は自治体に対して後見的な役割を持たず、中央・地方政府の役割が比較的に分離されているため、自治体の自立性は高い。自治体の規模や区域は多様である。北中欧型は、自治体の機能・能力を重視している点はアングロ型と共通しているが、自治体はある種の一般的・機能的な法的権限を認められている。19世紀プロシア以来の団体自治の伝統を引き継いでおり、憲法的地位も政策決定における自立性も強く、地域における公共サービスの総合的な担い手として、自治体の規模・能力は拡大する傾向を持っている。

また、ヘッセはタイプの如何を問わず、おしなべて自治体のパフォーマンスが拡大しており、中央と地方の関係は協調的なものになってきているという。デンターズとローズは、ヘッセとシャープの類型化を踏襲しながら、この三類型に単一国家と連邦制の制度分類を組み合わせ、近年イタリアが連邦制（主義）の方向に変化し始めており、イギリスも単一国家性からの変容を始めていること、21世紀の地方自治制度はガバメントからガバナンスに変容しながら、文化・多様化と収斂が入り混じる新たな変化の時代に向かっている

と言っている⁴³。

日本をこれらの類型に当てはめることには異論が生じるであろうが、表3に加筆したとおり、合併を繰り返し自治体数が減少してきた日本は、「北欧型」・「南欧型」モデルでは「北欧型」と言えるであろう。「三類型」モデルにおいては、日本国憲法8章で地方自治が規定されていることから、「北中欧型」といってよいのだろうか。

いずれにしろ、以上みてきた限りにおいて、諸外国の基礎自治体は、規模、制度、権能等が国ごとに異なるのみならず、その国内においても多様であることが分かった。そして、その規模、制度等が異なる中で、この節で取り上げた国々においては、手法は異なるが多元的な自治体間連携により取り組み成果を挙げていることは文献・資料からだけであるが、その概要を把握することができた。日本と制度等が違う点や問題の指摘もあることは当然留意すべきである。

その中で、ドイツにおける近年の自治体間協力は多分野にわたる成功例として興味深く本研究においても参考になる事例である。本来ならば、現地調査により実態を検証したいものだが、今後の課題とせざるを得ない。日本の基礎自治体の広域連携について検討するにあたっては、このような外国の事例を参考として分析し、それぞれにふさわしいあり方や権能、連携方策等を工夫することが重要であるといえるであろう。

⁴³加茂利男「自治体の合併と連合」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年。6頁。Denters and Rose, eds. 2005, Chaps. 1 and 15.

第3章 水道事業における広域連携の可能性について

第3章では、ライフラインとして我々の生活・生命を維持するために欠かすことのできない水道事業の広域連携について探求したい。

第1節 水道事業の課題と水道広域化

私たちは普段、空気と同じで水も蛇口をひねればいつでも困らずに手に入っていると思うが、東日本大震災が起きた時のように断水を経験すると水の有り難さを改めてしみじみ感じずにはいられないだろう。その水道事業については、日本ではほとんど地方公営企業として自治体が経営し各家庭に安全で安心な水を供給している。しかし、水道事業経営者にとって近年共通した課題を抱えている。

一般的な水道事業における課題は次のとおりと考えられる。

- ・人口激減による給水収益の減収
- ・施設の老朽化に伴う更新等の投資増大
- ・技術の継承…熟練職員の大量退職
- ・水道事業運営の透明性や事業の説明責任の確保⁴⁴
- ・環境保全の取り組み

これを解決すべく検討するにあたって、役立つように厚生労働省は指標を示している⁴⁵。「水道ビジョン」の中の「新たな概念の水道広域化」において、検討方法や進め方を示したものである。水道事業者等が地域水道ビジョンなどの各種計画を策定する際の、広域化についての案内書である。県や水道事業者等の地域水道ビジョンなどの計画策定に際して、水道広域化の検討を行う場合の手順を示している。

我が国における水道広域化の歴史は、1919年（大正8年）に設置された江戸川上水町村組合が最初の広域水道であり、都道府県営の水道事業としては1936年（昭和11年）に神奈川県営水道が給水開始し、水道用水供給事業としては、1942年（昭和17年）に阪神上水

⁴⁴ 「水道事業ガイドライン」の活用が期待されている。平成17年1月に日本水道協会により規格化されたもので、水道サービスを将来にわたって維持、向上していくために、「安心」・「安定」・「持続」・「環境」・「管理」・「国際」の6つの目標を137項目の業務指標（PI：Performance Indicator）として体系的に表したものの。業務指標は、事務事業を定量化することにより、水道事業の客観的な分析を可能とするほか、お客様への説明責任を果たすための手段として活用が期待されている。

⁴⁵ 「水道ビジョン（昭和20年7月改定）」2004年（平成16年）6月に今後の我が国の水道の将来像とそれを実現するための施策、工程等を示した。

道市町村組合（現阪神水道企業団）が供給を開始している。その後も広域水道は、1967年（昭和42年）の国庫補助制度設立や、1977年（昭和52年）の「広域的水道整備計画」を規定した水道法改正により多くの事業が創設されている。

1970年（昭和45年）には94事業、2000年（平成12年）には最多の194事業となったが、近年は市町村合併に伴う企業団の解散等により減少傾向にある。2005年度（平成17年度）は154事業となっている⁴⁶。水道の広域化の形態は、今までの水道の普及とともに変化しており、その時代に適した試みが図られてきている。国の施策と法律の改正を受けて、地方自治体は対応しているのであるから、その影響も大きいのは見逃せない。

なお、上記「広域的水道整備計画」であるが、水道法第5条の2に規定のとおり、地方公共団体が水道の広域的な整備を図る必要があると認めるときには、関係地方公共団体と共同で、水道の広域的な整備に関する基本計画を定めるべきことを都道府県知事に要請することができる。これを受け都道府県知事が、必要があると認めるとき、関係地方公共団体と協議し、かつ議会の同意を得て定める計画である。

また、「水道ビジョン」であるが、厚生労働省が、我が国の水道の現状と将来見通しを分析・評価し、水道のあるべき将来像について、すべての水道関係者が共通目標を持って、その実現のための具体的な施策や工程を包括的に示すため、2004年（平成16年）6月「水道ビジョン」を策定し、その推進を図ってきたものである。

第2節 今後の対策と「新たな概念の水道広域化」

「水道ビジョン（昭和20年7月改定）」で示された「新たな概念の水道広域化」とは、どういうものなのか。まず、このビジョンで安心、安定、持続、環境、国際の5つの政策目標を掲げている。そして、次のように定義している。

水道ビジョンに示された新たな水道広域とは、「給水サービスの高度化やライフラインとしての社会的責務を果たすために必要な財産基盤及び技術基盤の強化を目的として、複数の水道事業等が事業統合を行うこと、または、その目的のために複数事業の管理の全部または一部を一体的に行うこと」といった定義であると考えられる⁴⁷。

新たな水道広域化のイメージは、事業統合に加えて、経営の一体化、管理の一体化、施設の共同化といったソフト面の一体化や連携までを含めた広い概念となっている。具体的には、地域の自然的社会的条件に応じて、施設の維持管理を相互委託や共同委託すること

⁴⁶ 「水道概論－水道行政と事業運営－」社団法人日本水道協会、平成22年度研修会資料

⁴⁷ 「全国水道関係担当者会議資料」2010年3月5日、厚生労働省健康局水道課

による管理面の広域化、原水水質の共同監視、相互応援体制の整備や資材の共同備蓄等防災面からの広域化など、新たな水道広域化は、幅広い形態に当てはまるものである。

ここで重要なのは、広域化しようとするその地域の現状の把握と分析、そして、それに適した方法ではないだろうか。水源一つを考えても、各地域によって異なっている。たとえば、水源として地下水や伏流水を利用しているところもあれば、河川の表流水を利用しているところもある。地理的な地域の特性によって大きく左右されるため、現状の把握と分析はより重要である。そのような視点に立って水道の広域化について先進的な研究事例を探ってみた。

第3節 「埼玉県水道広域化協議会」の取り組みについて

最初に、埼玉県の水道の概要であるが、大正時代の秩父市を皮切りに、主に1955年から1974年頃（昭和30年代から40年代）にかけて市町村による水道事業が創設されて来た。また、一方で高度経済成長による水需要の増加と地下水汲み上げによる地盤沈下防止のため、1968年（昭和43年）に、主に利根川と荒川の河川表流水を水源とする県営水道による用水供給が開始された。従って、埼玉県の水道水供給システムは、山間部の秩父地域は河川表流水を水源として市町村が蛇口までを担当し、平野部においては用水供給事業の県営水道と水道事業の市町村という構造になっている⁴⁸。

埼玉県が中心となって水道事業における種々の課題を解決するために、2006年（平成18年）12月から「広域化研究会」を立ち上げて、広域化の必要性和効果について研究を続けて来た。その結果、2009年（平成21年）5月に県内全水道事業者による「埼玉県水道広域化協議会」が設立された。さらに協議会が検討した内容を、客観的・専門的な立場から検討する組織として、「埼玉県水道広域化委員会」が設置された。その委員の構成であるが、合計6人の委員のうち大学教授3人、監査法人理事長1人、産業協力財団法人研究員1人、水道関係財団法人常務理事（元県水道課課長）1人となっている。委員会は2009年（平成21年）8月から計5回にわたって委員会を開催し、その検討結果をまとめた⁴⁹。2011年（平成23年）2月4日に当該委員会の企画担当を担っている埼玉県衛生課を訪れ、聞き取りを行った。その時の概要と報告書の内容は次のとおりである。

⁴⁸ 「埼玉県内水道のあるべき姿とその実現に向けた広域化方策について」埼玉県水道広域化委員会による提言書、2010年3月23日。

⁴⁹ 「埼玉県水道広域化検討委員会報告書」埼玉県水道広域化委員会、2010年3月。

1. 現状と課題

(1) 現 状

現状として大きく二つの状況を捉えている。

①二層構造の給水システム

埼玉県の水道は、河川水を水源とする県営水道による市町村への「水道の卸し供給」（用水供給事業）と、市町村が県水や地下水などを水源として直接住民へ給水（水道事業）する二層構造の給水システムとなっている。県営水道（県企業局）は、平野部の61事業所へ用水供給する「水の製造・卸問屋」としての役割を果たしているが、現在給水人口、年間総送水量など大阪府を上回って全国1位の水道用水供給事業となっている。

②市町村水道事業数の料金格差と給水収益の減少

2010年現在、市町村が運営する水道事業が66事業者と全国平均の約2倍と多く、事業者間で料金格差（標準世帯1箇月当たり約2千円）が生じている。市町村では、2005年度（平成17年度）をピークに給水収益の減少が続き、厳しい経営環境にある。

(2) 課 題

課題は「現時点の課題」と給水収益の減少傾向を鮮明化した中での財政状況をシュミレーションし「将来の見通しから見た課題」とに分けて特に経営状況を検証している。

①将来の備え（更新対策）

水道施設の中核的役割を果たす配水ポンプなどの設備機器の半数以上が耐用年数を超えており、早急な更新対策の構築が必要である。また、現在の管路更新サイクルでは更新に約97年かかるため、耐用年数の40年に見合った更新対策の構築が課題である。

②災害対策

災害時における給水拠点や給水方法などの応急給水体制が全国水準より劣るため、住民への飲料水の提供とその方法を向上させるなど、危機管理対策の充実が課題である。さらに、東日本大震災による検証データや経験を生かした見直しが今後必要と思われる。配水池等の土木施設の約6割が東京湾北部地震などの直下型大規模地震に対して、耐震化が図られていない状況であり、耐震化の推進が課題である。

③経費縮減

将来の水需要予測を基に20年後の給水収益を算出すると、約81億円の減少が見込まれる。また、給水原価は、耐震化等の建設投資により、20年後には1m³ 当たり約4割（約65

円)の上昇が見込まれており、料金値上げ幅を抑制するための経費縮減が課題である。

④施設更新費用の削減

20年後～30年後に施設更新のピークを向かえ、20年後以降の更新費用約1兆1千億円に
対し、自己資金が不足するため大幅な更新費用の削減が課題である。

⑤技術力の確保

今後、10年間で約4割の職員が退職し技術力が低下するため、技術力の確保が課題で
ある。

2. 実現に向けた広域化方策

埼玉県水道広域化協議会から、将来の県内水道1本化を見据えた20年後の「広域化形態」
の提案(図3)がなされたとして、「県内水道のあるべき姿」の項の中に「『半世紀先のシ
ステム統合(水道～蛇口まで):県内水道の1本化』を見据えた広域化形態案」とし、報告書
に示している。

その提案は、「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」や運営規模、県営水道の供給実態等を
考慮して県内を12ブロックに分けるというものである。ここで地域特性や広域化に関す
る県計画を参考にしているが、具体的には次の4つの計画である。なお、20年後というのは、
このビジョンの目標年次としている2030年度(平成42年度)である。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">①「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」…埼玉県5カ年計画(平成19～23年度)、生活
圏や交通軸をもとに10の地域区分を設定②埼玉県市町村合併構想…合併新法の施行に伴う策定、12の地域区分を設定③埼玉県消防広域化計画…消防は既に13の組合に因って共同運用されているが2010
年に策定、8の地域区分を設定④二次保健医療圏…2010年4月から県の保健所を13か所に統合再編、10の地域区分 |
|--|

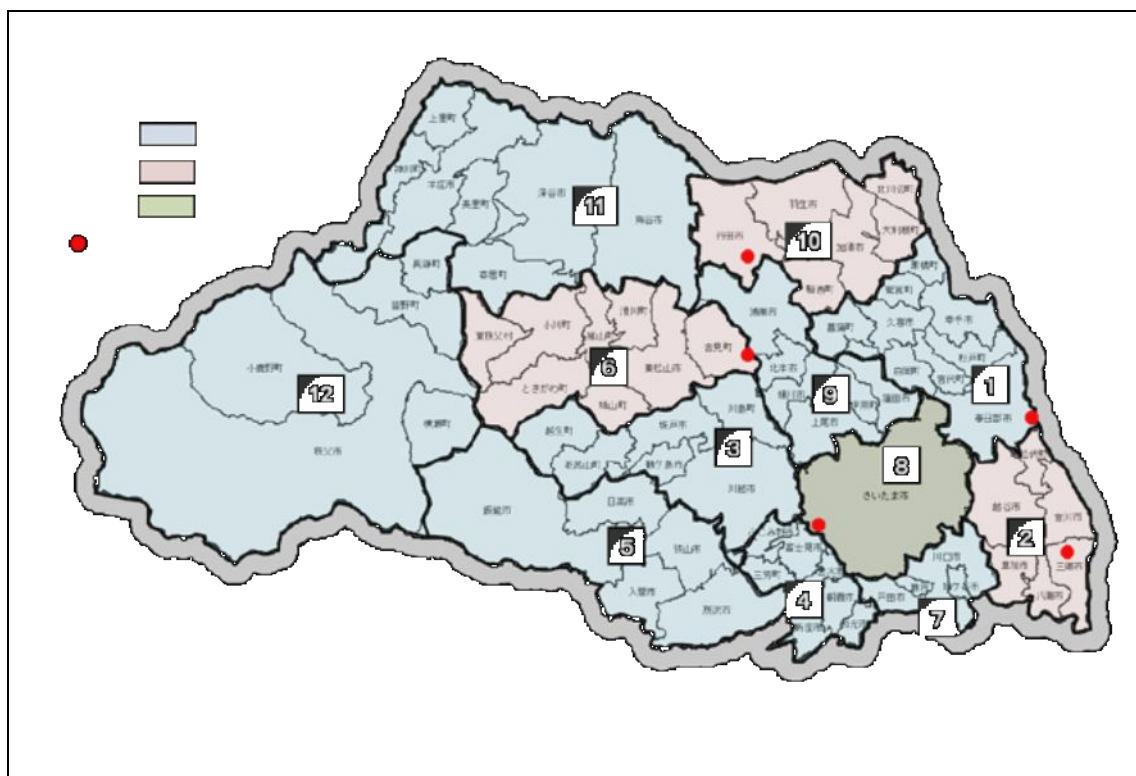
上記4つの各計画の実状等を参考にして8から12の地域区分が設定されていることを示し
ているが、計画の目的や基になる法の主旨がそれぞれ違うため、それぞれの用途によって
地域の区分を考える必要があり、それは本来目的が違うため当然区分は異なるものと筆者
は思っている。お互いに関連した計画もあるが、上記③においては、消防組織法によるも
ので、広域化の主旨が本来人件費の削減にあったことから栃木県においてはそのブロック
化の協議において中々まとまらなかった。広域化(市町村)組み合わせ案の一つの指標にす
るのは良いが、水道事業の供給利便や効率の観点など水道事業の特性にウェイトを置いた

視点から判断した方が良いでしょう。

12ブロックの内、8ブロックが水平統合（水道事業者同士の統合）するもの、3ブロックが垂直統合（水道事業者同士の統合+県営水道の経営参画）するもの、1ブロックが先導（他ブロックの統合を牽引）する3つの形態案がある。

- ①核となる事業者を中心に近隣事業者と統合（水平統合）を進めるブロック
…図3中の1, 3, 4, 5, 7, 9, 11, 12
- ②県営水道を軸としてモデル的に統合（垂直統合）を進めるブロック…図3中の2, 6, 10
- ③大規模事業者として埼玉県の水道事業を先導するブロック…図3中の8

図3 《20年後の広域化形態と12ブロック案》⁵⁰



（図3中の●は、県営浄水場を示す）

広域化を推進するには、広域化のイメージを明確にする必要があり、短期5年、中期10年、長期20年の目標設定と、各段階での広域化方策による効果を検証するとしている。

各ブロックにおける広域化の実現に向けた方策として、段階的な目標設定である工程が示された。2010年度から、おおむね5年を目途に方針決定や計画策定を行い、その後、「新たな概念の広域化」の一つである管理の一体化や施設の共同化などを実施しつつ、それぞ

⁵⁰ 「埼玉県内水道のあるべき姿とその実現に向けた広域化方策について」埼玉県水道広域化委員会による提言書2010年3月23日、<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/382480.pdf>、2011年12月18日閲覧。

れ目標とする20年後の2030年のあるべき姿に向かうものとなっている。各段階における主な広域化方策を具体的に見ると、工程の段階は、計画策定期間、ソフト統合期間、事業統合期間、の3段階となっている。

第1段階の計画策定期間（2011～2012年度）では、次の3項目を行う。① ブロック別検討部会を設置する。管理の一体化等における委託業務の発注内容やその検証方法などの実務的な検討を行う部会を各ブロックに設置するものである。② 集中監視制御システムの整備を行う。浄水場維持管理業務の一体化の準備として、効率的な管理を実施するための集中監視制御システムを整備する。浄水場有人施設を無人化する案などが示されている。③ 情報共有化システムの構築を行う。これは、全水道事業者について、事故時における補修用備蓄資機材情報や災害時における応急給水情報（地図を含む）をウェブ化した情報共有化システムを構築するものである。

次に第2段階のソフト統合期間（2013～2020年度）では、次の5事業を行うとしている。① 営業業務の一体化を行う。営業に関する窓口・収納・徴収業務を各ブロックで一体化し、コールセンター機能等を有した共同のサービスセンターと支所を運営する。その手法は、民間への長期継続契約による包括的な委託とする。人件費や現在の個別委託料に対し、圏全体で年間約23億円の縮減効果を見込んでいる。② 浄水場維持管理業務の一体化を行う。これは、浄水場や配水場に関する全ての維持管理業務と緊急時の初期対応業務を各ブロックで一体化し、集中監視制御により業務を効率的に運営するものである。その手法は、水道法に基づく第三者委託による技術提案型の長期継続契約とする。人件費や現在の個別委託料に対し、圏全体で年間約24億円の縮減効果を見込んでいる。③ 資機材備蓄の共同化を行う。想定される東京湾北部地震などの5つの地震を基に、補修工事業者が常時保有していないもので市販性の乏しい口径200mm以上の補修用資機材を各ブロックで共同備蓄する。④ 給水拠点の強化を行う。これは、県営水道の送水管路上にある空気弁を活用し、災害時における臨時の給水拠点の拡充や給水方法の利便性の向上を図るものである。⑤ 経営統合の推進として、一部事務組合を設立する。これは従来の事業統合による一部事務組合ではなく、「経営の一体化」による一部事務組合を設置し、料金格差等の広域化阻害要因を少なくし、かつ、広域化によるスケールメリットが享受できる経営統合を推進するものである。広域化の機運が高いブロックは、モデルブロックとして積極的に統合を推進し、その手法や効果をまとめ他のブロックの目標推進に活用する。

最後に第3段階である事業統合期間（2021～2030年度）では、次の3事業を行う。① 共同浄水場等を建設する。これは、老朽施設が多い12ブロックにおいて、事業者別の浄水処理

システムを見直し、新たに共同浄水場と共同送水管路を建設することにより、既存の浄水場を配水場に特化し、供給システムの再構築を行い更新費用の削減を図るものである。その再構築の概要は、浦山ダム直下の荒川本川に共同浄水場を建設(35,200m³/日)し、更新予定の橋立浄水場(16,000m³)を活用、送水管路43キロメートルを築造するものと、概要を具体的に掲げている。地形を利用した自然流下で、イニシャルコストとランニングコストの効果を最大71億円と見込んでいる。② 長期水需給の見通しを基に、施設能力をダウンサイジングした施設の統廃合をブロック単位で実施する。この方策では、ブロック内での効率的な供給と県営水道の受水率を考慮した廃止浄水場の設定により、統廃合を計画することで更新費用の削減を図るもので、県全体で約2,555億円の縮減を見込んでいる。維持管理費についても施設数減少により、県全体で年間約33億円を見込んでいる。③ 垂直統合の3つのブロックにおいて、県営浄水場に近傍している利点を活かした県水の直送給水(市町村の配水池を介さず直接県水の圧力により給水する方法)を実施する。CO₂削減をも考慮に入れている。この方策では、変動給水に対応する県営浄水場側の施設整備と市町村側の配水池更新費用との費用を比較し、更新費用の削減・電力料等の経費縮減並びに二酸化炭素排出量の削減を図る。

3. 考 察

以上のように、特徴として新たな概念の広域化を強調して説明されていたが、最終的には事業統合を目指すものになっており、一見、従来の広域化としての対策と変わらないのではないと思われるし、理解し難い。従来の広域化(水平統合)は、一度に市町村合併や一部事務組合(〇〇企業団)による事業統合の形態がとられてきたが、借金や貯金を含めた会計を一つにすることや料金を統一することが必要であり、合併以外の広域化は中々推進されないと説明している。

そこで、最終的にはその方向を目指すのであるが、その前の段階で新たな概念による「経営の一体化」＝一部事務組合方式による事業統合(ソフト統合)を行うというものである。この場合どこが異なるかと言うと、複数事業(認可)、複数会計(決算)、複数料金体制と言うことである。そのメリットは、広域化する前の各市町村の水道事業経営者間で温度差があり広域化の阻害要因を少しでも取り除くことができる、各構成員の意見が反映される仕組みであること、広域化によるスケールメリットを享受できることをあげている。

本章第2節で取り上げた「水道ビジョン」の「新たな社会情勢に対応した最適な事業形

態の選択」⁵¹の中で、各々の水道事業者等の抱える課題に対応するために最適な運営形態をいかに選択していくべきか、需要者へのサービスという視点から幅広い検討を行いつつ決定することが必要であることを強調している。具体的には、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）の制定、水道法改正による第三者委託制度の導入、地方自治法改正による公の施設に係る指定管理者制度の導入、地方独立行政法人法の制定等様々な制度面での対応がなされ、水道事業者等相互や民間業者との間で様々な形態による連携が可能となったため、その活用を進めている。埼玉県の場合の一部事務組合方式による事業統合は、水道ビジョンがすすめる最適な事業形態を模索した結果であることに間違いはない。浄水場維持管理業務の一体化においても水道法に基づく第三者委託による技術提案型の長期継続契約を行う民間活用の手法を選択するなど、水道ビジョンの影響が大きい。

こうした最適な事業形態の選択が、目指す広域化の成功を左右する要因となると推察できる。訪問時の聞き取りの際、埼玉県にこの手法についての課題を質問してみたが、回答によると、認可の申請等に関連した複雑さ、事務量の増大、議会对応等の懸念が生じるが、効果として得られるメリットの大きさによってその方向は変わるかもしれないということであった。また、経営・管理・施設の一部の一体化（「ソフト統合」という用語が使われていた）で終わるか、事業統合となるかは、今後の実施段階で協議のうえ方向転換ありきの柔軟性を持つということであった。

社会経済情勢の変化が激しい今日においては、実施時期における法体系の変化も見込まれ、もっと適した手法が登場するかもしれない。それならば、準備期間を短縮することも考えられるが、20年後という大分長い準備期間を設けたのは、市町村間の格差があることに因るためとのことであった。負債や料金体系の格差の是正に対する住民の理解を得るために必要な期間は十分に設けたいということである。

次に、全66水道事業者（設立当時）と県企業局が参加する「埼玉県水道広域化協議会」の取り組みについての考察を通して、水道広域化を進めるに当たって特に重要と思われる事項をまとめてみた。すなわち、

第1に、広域化の推進は長期的な計画と、環境の変化に合わせた、短期的・中期的な取り組みと検証が必要であり、適切な時期に見直していく柔軟性も重要である。

第2に、水道ビジョンでいう最適な事業形態の選択は運営の根幹をなすため慎重に行う必要がある。

⁵¹ 「水道ビジョン」平成16年6月（平成20年7月改定）厚生労働省健康局、16頁。

第3に、水道事業者等相互や民間業者との間で様々な形態による連携の可能性についての分析及びその手法の具現化が大切である。

第4に、水道事業は、水道法に基づく一定の規制の下で運営されており、事業認可、水質基準や施設基準の遵守、行政による立入検査、料金の届出や認可等の規制体系がかなり存するため、国の広域化の促進と広域化の多様性に沿った法整備が必要である。

第5に、水道事業者間の統合や水道用水供給事業者との統合等の色々のパターンがある中で民間部門との連携も踏まえて、構成員等の共通目的、共通理解の構築が必要である。

第4節 水道広域化の両毛地域における展望

1. 両毛地域における取り組みについて

4世紀から5世紀前半にかけて、群馬県と栃木県は毛野国（けぬのくに）と呼ばれていたが、その後、上毛野（かみつけの）下毛野（しもつけの）2国に分かれ、これが今日の両県の源となった。この上毛野と下毛野にまたがる一帯の地域は、「両毛地域」呼ばれている。関東平野の北端、足尾山地の裾野に位置し、地域の中央を渡良瀬川が、南部を利根川が流れる水と緑の豊かな地域である。

東京から60～80kmの距離にあり、地域面積は、1,386平方キロメートル、地域人口は約86万人である⁵²。現在の行政区分では、足利市、佐野市（栃木県）と太田市、桐生市、館林、みどり市、（群馬県）の6市と板倉町、明和町、千代田町、大泉町、邑楽町の5町（群馬県）が概ね該当する。

両毛地域は、県境を挟む周辺市町村で成しているが、歴史的にも生活圏として密接な関係を既に有している。また、多くの分野において広域連携の実現を期待することもできるが、水道事業においては、特に新たな広域連帯を見出す可能性が高いと考えられる。

なぜならば、既に、水道事業では広域連携した取り組みを行っているからである。その担い手は、「両毛都市水道事業管理者協議会」であるが、災害時における協力体制を構築する目的で、1981年（昭和56年）8月27日に設立された。そして、1983年（昭和58年）6月29日には、災害時に県境を跨いで、近隣市が水道管を連結し水を被災地へ供給できるように「水道災害相互応援に関する協定書調印」を全国に先駆けて締結している。また、水

⁵² 「両毛ってなあに？」両毛広域都市圏総合整備推進協議会HP、
<http://www.sunfield.ne.jp/ryoumoukouiki/htm/top.htm>、2011年12月18日閲覧。

道事業における問題点の協議や共同の研修を定期的に行っている。

水道事業については、今後の人口激減による料金収入の減収、施設の老朽化に伴う更新等の投資増大等の共通課題を抱えている。その対策においても、地方公営企業という分野での自由度を活用しスケールメリットを生かした事業運営は有効である。

平成 20 年度から桐生市とみどり市は共同で水質検査を行っている。桐生市の既存の施設を利用し、そこへみどり市職員を派遣して、法定で義務付けられた項目の分析を行っている。分析試薬や機器類や機器類は相当に高額なものがある。共同で行うことによって 1 市あたりの負担は軽減される。分析方法の技術的なノウハウや汚染状況などの情報交換にも寄与していると思慮される。両市とも群馬県同士であるが、この連携が県境を越えて両毛地域の市町村全体全体での共同の取り組みとなれば、広域連携の効果は拡大される。

表 5 両毛都市における水道事業関連の広域行政⁵³

No	名称	共同処理方式	設立年月日	構成団体名	備考
1	水道災害相互 応援に関する 協定	その他 (協定等)	1983. 6. 29	足利市、桐生市、 太田市、館林市、 佐野市	・水道災害時における 相互応援 ・応急給水、復旧作業、 資機材、車両等の提供
2	両毛地域水道 事業管理者協 議会	事実上の協議 会	1981. 8. 27	足利市、佐野市、 桐生市、太田市、 館林市、みどり市	・情報交換、各種研究 会等
3	両毛 6 市水道 災害相互応援 に関する協定	その他 (協定等)	2006. 7. 11	足利市、佐野市、 桐生市、太田市、 館林市、みどり市	・災害時相互応援



写真 1 X 市浄水場のポンプ室⁵⁴

⁵³ 表 5 筆者調査のうえ作成

⁵⁴ 2010 年 4 月筆者撮影



写真2 県境をまたいで、近隣市と水道管を連結⁵⁵

2. 今後の水道広域化の実現に向かって

前節では、埼玉県の水道事業の広域化の取り組みを見てきたが、県規模における取り組みを考えた場合の比較においては、やはり、現在形成されている色々の分野における広域連携を軸として、町村をも巻き込んだ水系を軸とした地域全体の水道事業を構想する方が良いのではないかと考えられる。原則同じ水系でまとめるのが効果的である。両毛地域は渡良瀬川水系と並行して走る利根川水系があり一体的である。地形的にも群馬側から栃木側への自然流化が見込める。また、生活圏を踏まえて歴史的にも密接な関係を築いている地域である。

町村と都市との財政規模や施設規模の差はもとより、6市間においてもその差は当然あるが、埼玉県の事例より有利なのは、エリアがコンパクトであり、災害時での相互応急給水などの応援協定などで培ってきた信頼感があることだ。ノウハウにしても構成市の太田市水道事業の包括委託に関しては全国的にも先進地である。

しかし、ここで重要なのは、埼玉県の例でいえば当該県のような「牽引役のアクター」の存在とリーダーシップ発揮の如何である。広域化の成功のカギは、各事業間の意思決定と合意形成の成立にあるだろう。事業管理者、組長等の決断と柔軟な対応が必要であり、それと何より忘れてはならないのは、この水道事業の広域化への関係市町村の市民ニーズがあるかどうか、地域住民の理解と協力へのアプローチが不可欠である。また、広域連携に関する国の制度改革の影響も大きい要因である。

最後に、両毛地域における地域主権にふさわしい水道広域化の実現により、地域住民に一層、安全で安心な安定したおいしい水が提供できることを期待する。

⁵⁵ 2010年4月筆者撮影

第4章 学校給食センター事業における展開

前章では、自治体の広域連携の展望として水道事業について考察したが、広域の地理的範囲とすれば一つの県規模の連携も可能であった。そのスケールについては、事業内容や目的によって、適正な範囲を考慮しなければならないし、その性格上限定される場合もあるであろう。その点において水道事業とは、対照的であり全く異なる分野の学校給食業務について、この章では考察していきたい。

なお、学校給食は、広義では学校の管理下において、学校に在学する児童生徒に提供される食事をいうが、狭義では学校給食法に規定されているとおり、夜間課程の高等学校、特別支援学校の幼稚部など範囲は広い。ここでは、便宜上、公立の小中学校の学校設置者が実施主体となり公立の小中学校に在学する児童生徒に食事を提供する業務について考えることとしたい。

第1節 学校給食業務の概要と課題

日本の学校給食は、今から120余年前の明治22年10月に山形県鶴岡町（現鶴岡市）の私立中愛小学校（仏教各宗派時院住職が設立）で経済的に恵まれない児童を対象に昼飯供与を行ったのがその起源とされている⁵⁶。大正時代に入ると栄養不良児に対する栄養補給として実施されるべき事業として取り上げられ実施主体も民間宗教団体、慈悲団体から地方団体主導のものとなって行った。昭和に入ると就学奨励ないしは社会政策的な配慮からの学校給食へと発展し、戦時下における学校給食へと移行する中から、その対象の一般化、公共化へと変貌を遂げた。1946年（昭和21年）12月、文部・厚生・農林三省次官通達により再開し、1954年（昭和29年）6月の学校給食法制定により、教育活動としての重要性の認識が一般的になってきた。

学校給食は、学校給食法その他の法令に基づく学校教育活動の一環として実施されるものであり、2008年（平成20年）に告示された新学習指導要領にも特別活動の中の学校活動の一分野として位置付けられている。さらに2011年度（平成23年度）から小学校、その翌年度から中学校において全面実施となる新学習指導要領の総則には、食育の推進が位置付けられ単なる栄養補給にとどまらず益々学校教育の一環であるという意義が明確になっ

⁵⁶ 健康教育法令研究会『学校給食執務ハンドブック』第一法規出版、1974年。

てきている。食育の推進については、2005年（平成17年）6月に食育基本法が制定され、内閣府が定める食育推進基本計画とともに、学校給食での地産地消の推進など、より一層の学校給食の充実が求められている。また、食物アレルギーをもつ児童生徒も増え、その対応が課題となっている。財団法人日本学校保健会で取りまとめられた「アレルギー疾患対応の学校生活管理指導表」及び「学校のアレルギー疾患に対する取り組みガイドライン」を参考とした取り組みが求められている。

学校給食の食事内容がパンまたは米飯、ミルク及びおかずである完全給食、完全給食以外でミルク及びおかず等から成る補食給食、並びにミルク給食の三つの食事形態がある（学校給食法施行規則第1条）が、どの食事形態をとるかは学校設置者の裁量となっており、いずれにしる「学校給食実施基準」等関連法規を踏まえて実施されることが要請されている。栄養のバランスが適切に考慮されるよう一定の水準を満たした学校給食が行われるよう「学校給食実施基準」（学校給食法第8条）を、また、安全で衛生的に行われるよう「学校給食衛生管理基準」（同法9条）を望ましい基準として文部科学大臣が定めることとされている。学校保健法等関係法令の改正に伴い2009年（平成21年）4月1日施行の学校給食衛生管理基準は大臣告示となり、HACCP（Hazard Analysis and Critical Control Point：危害分析・重要管理点）の考えに基づいていることが明記され、設置者の責務が求められている。ノロウィルス対策が盛り込まれ、施設・設備の整備等のハード面及び衛生管理調理等のソフト面においても具体的に示され調理作業の業務委託等の場合も本基準を遵守することが義務付けられた。従って、調理場を汚染作業区域と非汚染作業区域等に区分することとし、ドライシステムを導入することを努力目標とするなど調理場の老朽化とともにその対策が課題となっている。

学校給食の実施に必要な、施設設備費及び人件費等の管理的経費は学校設置者の負担とされ、その他の経費（主として食材）は保護者の負担とされている（学校給食法第12条）。施設設備費及び人件費等の管理的経費にかかる国の補助金（安全・安心な学校づくり交付金交付事業（学校給食施設整備））は今後見込めない状況にあり、給食費の未納問題も浮上している。また、喫緊の課題としては、2011年3月11日に起きた東日本大震災による福島原発事故に起因する放射性物質の問題がある。食品の放射性セシウムによる内部被曝の許容線量については、厚生労働者が基準を見直すか検討しているところであるが、今後、学校給食の食材に対する影響が懸念されている。特に児童に対しての安全を心配する保護者からの問い合わせは多くなっている。そして、今回の計画停電時における学校給食の対応経験から大きな教訓を得たとともに、災害時における今後の対応への検討が重要となって

いる。

第2節 広域連携の必要性

学校給食の調理場には大きく二つの方式があり、それは単独校調理場と共同調理場である。それぞれ長所と短所があるが、今までの国の行政改革の推進において共同調理場方式の普及を図ってきた経緯がある。「学校給食業務の運営の合理化について」（昭和60.1.21 文体給57文部省体育局長から各都道府県教育委員会教育長あて）によるとその業務の運営については臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会及び総務庁から合理化の必要性が指摘され、今後、各設置者が地域の実状等に応じた適切な方法により運営の合理化を推進するよう市町村教育委員会等に対し指導及び周知徹底を促している。学校給食の質の低下を招くことのないよう十分配慮するようとしながら、地域の実状等に応じ、パートタイム職員の活用、共同調理場方式、民間委託等の経営経費の適正化を図る必要があると指摘している。これを受けて、かつて多かった単独校調理場方式（学校内に設置した調理場から給食の供給を受ける方式、自校方式とも呼ばれる。）は少子高齢化の進展による学校数の減少に伴い減少し、共同調理場方式（二以上の義務教育諸学校の学校給食の実施に必要な施設を設けて、各学校が給食の供給を受ける方式。センター方式と呼ばれる。）が増加したと推測できる。

表6が示す通り栃木県内の単独校調理場は2001年から2010年の10年間に、52減少（-17.69%）し、共同調理場は8増加（+15.38%）している。2010年5月1日現在の県内の状況は、①共同調理場方式は10市町（足利市、佐野市、真岡市、那須烏山市、上三川町、益子町、茂木町、塩谷町、高根沢町、那珂川町）、②単独校調理場（自校）方式は6町（西方町、芳賀町、壬生町、野木町、岩舟町、那須町）、③共同・単独校（自校）併設は11市町（宇都宮市、栃木市、鹿沼市、日光市、小山市、大田原市、矢板市、那須塩原市、さくら市、下野市、市貝町）となっている。

表6 栃木県内の調理場方式別対象校及び供給人数

	単独校調理場			共同調理場		
	調理場数	供給対象校計	供給対象児童生徒数計	調理場数	供給対象校計	供給対象児童生徒数計
2001.5.1 (H13)現在	294	294	100,511	52	312	87,083
2010.5.1	242	242	79,932	60	295	79,077

(H22)現在						
---------	--	--	--	--	--	--

資料：「栃木県の学校給食」平成13年度版と平成22年度版により筆者作成⁵⁷。

今後はどうであろうか。今後到来する人口激減によって、また、民設民営の活用の増加も考えられるため単独校調理場方式と共同調理場方式の数は双方減少となるであろうが、衛生管理上HACCP使用の必要性、運営の合理化を考えると完全共同調理場方式化への傾向が高まると思われる。また、共同調理場の老朽化に伴い、共同調理場同士の統廃合も予想される。

しかし、その過程においては、現在でも同じ自治体の中に両方の方式を持つ併用型もあり、学区の統廃合の方向や供給エリアの規模・地形・交通の便を考慮すると併用型が適正であることも想定されるため、いわゆる親子方式も含め多様な形態も予想することもできる。

学校や現存する共同調理場の老朽化に伴う課題は、どこの自治体にも共通しているであろう。その解決方法の立案においては、学校給食一分野のみでなく、学校運営の総合的な体系をみて、たとえば学区の見直し、学校の統廃合の計画等に即して勘案したプランが必要である。その際、慎重に考えなければならないことがある。それは、学校給食衛生管理基準により、調理後の食品は、適切な温度管理を行い、調理後2時間以内に給食できるように努めなければならないということである。配送車の台数の確保数にも左右されるが、そこで配食上、適正な距離的範囲が限定されることに注意したい。

子供たちに安全で安心なおいしい給食を提供するには、調理してから短時間で配食されるのが一番である。基礎自治体の市域や町域が広大な場合、そのアウトラインにある学校は、自分の調理場よりもむしろ隣まちの共同調理場の方が近い場合もあるだろう。また、隣接した自治体同士が共同で出資し、最先端の整った設備で衛生的に、効率よく大量に調理した方が効果を生む場合もある。この度の東日本大震災を通して、災害などの不測の事態に補完的に機能する体制の必要性を切に感じた。被災者用食事の調理上の役目を果たす可能性もある。学校給食においても広域的連携が最大の効果を上げる可能性やその活用方法にも多様性を持っている。既に一部事務組合で共同調理場を運営している事例や定住自立圏構想に向けた文部科学省の支援策において取り組んでいるところはある。

例)・東備西播定住自立圏⁵⁸ (2009. 12. 25 協定締結) …岡山県備前市、赤穂市、上郡町の協

⁵⁷ 栃木県教育委員会健康福利課「栃木県の学校給食」平成13年度版18頁第8表、平成22年度版5頁第5表。

⁵⁸ 「市町要覧」財団法人兵庫県市町振興協会、兵庫県市町振興課企画調整係のHP。
<http://www.sichouyouran.jp/document/list/23.html>、2011年12月18日閲覧。

定において給食の提供を行う。

- ・本庄上里学校給食組合…昭和42年に当時の本庄市と上里村で設立、昭和43年1月から旧給食センターにおいて給食を調理、提供を開始。平成20年11月には、新たな給食センターを建設し、アレルギー対応給食も開始している。非常用設備を備えた炊飯施設を併設することによって、地域の防災拠点としての機能を有している⁵⁹。

- ・定住自立圏49圏域(2011年(平成23年)2月3日時点)における主な取り組み例と圏域数の内、市町村間の結びつきやネットワークの強化において、地産地消として27圏域が取り組んでいる具体的な内容は、学校給食への地元特産物の活用直売所の整備等である⁶⁰。

⁵⁹ 本庄上里学校給食センターHP。 <http://kyuushoku.jp/html/information/index.html>、2011年12月18日閲覧。

⁶⁰ 「基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書—転換期の広域行性・広域連携—」財団法人日本都市センター、24頁。

おわりに

本研究は、地方自治体（概ね特例市以下の基礎自治体）の広域連携の必要性とその機能を検証し、厳しい環境においても持続可能な都市や地域の形成づくり、圏域全体の住民福祉の向上につながる新たな広域連携事業の研究を探求することにあつた。研究する過程において感じたことや分析して得られた結果を整理しまとめてみたい。

まず第1章から第4章までの考察を振り返って、住民と自治体の役割やそれを取り巻く制度の変化とその影響を改めて考える機会を得ることができた。その割に自治体中心の視点での見方となつてしまった感があるため、軌道修正したい。住民にとって最も身近な政府である基礎自治体は、住民の負託に応じて政策を実施し、住民サービスを提供しているわけであるから、そこに住民の参加・参画があつて当然であり、住民の意思が十分に反映されなければならない。本研究で考察してきた自治体の広域連携においても当然住民による十分な議論や理解がないと実施できないものである。自治制度による積極的な住民の参加が重要である。

第1章においては、まず、合併や広域行政の関係を歴史的に振り返りながら、広域行政制度とその背景を探り、広域連携の現行制度の仕組みや課題を検討した。日本における広域連携の仕組みにおいては、地方自治法に基づく制度において見直す時期に来ており、既に同法の一部見直しがあつたところである。今後も住民や自治体のニーズに適した、社会経済情勢の変化に即応した法の改正が必要である。合併については平成の大合併以後も全国に約450の人口一万人未満の自治体があるが、更なる合併については「飴と鞭」による誘導ではなく、各市町村が自ら選択して行く方向が最善である。合併を否定するわけではないが合併によってはメリットだけでなくデメリットも生じる。逆に小さなまちとしてのアイデンティティ・希少価値を生かした方向に付加価値を見出すことも一つの生き残りの方法である。自治体が自らの責任と判断で更なる合併かそれとも他の方向性を求めるかの、今後の選択の中で、行財政基盤強化及び住民サービスの向上を図るために、地方分権にあつた手法として広域連携が大きな可能性を秘めており、クローズアップされていることを確認した。

第2章においては、平成の大合併のあと登場した「定住自立圏構想」はどのような制度であり、その成果はどうか分析を行った。また、日本の公式の広域計画や海外における広域連携の事例を交えながら、近年における広域連携に関する動向を捉えた。

定住自立圏構想はキャッチフレーズのとおり自治体の「自由な自立性」に基づく発想は素晴らしいものがあるが、実態は中心地の一定要件が有り自治体が限られてしまうこと、宣言市要件がきついなど限定された制度であることが分かった。また、この制度における中心市と周辺市町村との関係は主従の関係を思わせる感があり、中心市と周辺市町村との効果に格差があるように思える。広域連携の構成自治体は対等の立場であり、お互いに資源を補完、活用する相互補完的な協定・取り組みとなる制度が望ましいであろう。これは、2011年11月1日に東京都小金井市市長が辞任した「ゴミ処理問題」⁶¹での教訓でもある。

また、その対象事業は国の広域計画と合致したものが最大の効果を生むだろう。八ッ場ダム建設計画変更のように地域住民が困るような事態は避けたい。縦割り行政・セクショナリズムを排除した広域連携に関する制度作りが必要である。2章3節では、触れなかったが、イギリスにおける第三者的な機関である「改善開発庁」(IdeA)⁶²によるソフトで間接的な地方統制⁶³が必要なのかもしれない。地方自治体の全国団体である地方自治体協会(LGA)が設立母体であり、執行委員会の過半数は地方自治体の代表で構成されている。改善開発庁の専門的職員がコスト削減や他の地方自治体の先進的事例について調査しそこで得られた情報を駆使して地方自治体を説得していくのだという。改善開発庁は、中央からの独立が強調され、執行委員会は地方自治体に対して説明責任を負う。「ソフト統制」や「説得」という作用の具体的な内容の研究が必要だが、日本における地方自治体間の連携に関する専用機関としての活用できるものを構築する場合の事例として興味深い。

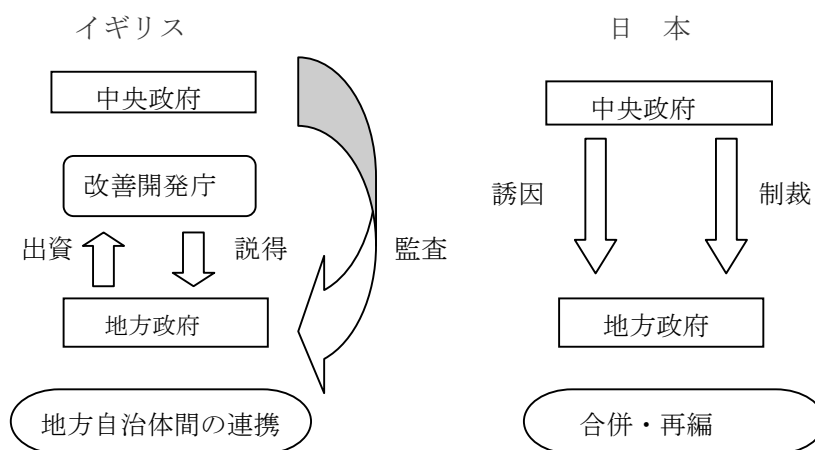


図4 地方自治体間の連携における中央政府のコミットメント⁶⁴

⁶¹ 毎日新聞「小金井市ごみ処理問題」2011年1月7日付。

⁶² Improvement & Development Agency for local Government

⁶³ 北村 亘「地方自治体に対する中央政府のコミットメント」、加茂利男・稲継裕昭・永井史男編著『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房、2010年、67～80頁。

⁶⁴ 出典：北村 亘「図3-2 地方自治体間の連携における中央政府のコミットメント」から一部引用、加茂利

外国の自治体間の広域連携の事例において、ドイツにおける近年の自治体間協力は多くの分野にわたる成功例として興味深く本研究においても参考になる事例であるが、連邦制であり、税源を含めた州の権限が強いなど諸制度が異なることや、EU 諸国にあっては、EU における規制や指令などが各国の自治体に及ぼしている影響が背後にあることを忘れてはならない。フランスの例では、地域アイデンティティを大切にしながら、効果的なサービス供給を実現するコミューン間の連携があったが、他方で複雑な連携形態になり修復の課題もみられた。

独立した公営企業の設立や、公共サービスの提供を民間企業へ委託する方法は、欧米諸国で採用されてきた経緯がある。フランスにおいては、コミューンの合併は困難であったが水道・電気・ガスなどの公共サービスの供給組織の統合は行われてきている。日本においても行政改革の流れでアウトソーシングなどの外部化は行われてきており、今後も広域連携においてもその活用はされていくであろう。しかし、行政の責務を守った手法が重要である。

第3章においては、地方自治体における広域連携の一つの分野として水道事業を取り上げ、先進地における取り組み事例を考察した。水道事業者に通じた課題として施設の老朽化に伴う更新等の投資増大などを捉えて、厚生労働省が「水道ビジョン」の中の「新たな概念の水道広域化」において、検討方法や進め方を示していることを確認した。その実現のための具体的な施策や工程を包括的に示し推進を図っているが、地域の自然的社会的条件に応じて、施設の維持管理を相互委託や共同委託することによる管理面の広域化、原水水質の共同監視、相互応援体制の整備や資材の共同備蓄等防災面からの広域化など、新たな水道広域化は、幅広い形態に当てはまるものであった。考察した事例は、その利点を十分に活用したプランであることが明らかになった。

重要なのは、広域化しようとするその地域の現状の把握と分析、そして、それに適した方法である。案内書にはないその地域特有の課題とそれに適した独自の解決法があることに留意しなければならない。方法においては、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）の制定、水道法改正による第三者委託制度の導入、地方自治法改正による公の施設に係る指定管理者制度の導入、地方独立行政法人法の制定等様々な制度面での対応がなされてきたので、水道事業者等相互や民間業者との間で様々な形態による連携が可能となってきている。これは、国による先に見た欧米諸国で採用されてきた手法の活用に他ならない。この手法については今後も海外においても研究が進んで

いくであろうし、日本においても研究し進化されるべきであろうが、それを活用し最大の効果を上げなければ意味がない。自己責任においてそれを選択し行うのは広域連携事業の構成員たる自治体自身なのだ。本当に良い制度なのか、住民ニーズに適した制度なのかを見極める判断力、検討・協議がポイントとなる。

第4章においては、3章で取り上げた水道事業とは全く性質の異なる分野ある学校給食事業についての広域連携の必要性を検討した。水道事業と共通した課題があり、広域連携の可能性はあるが規模の違いを考慮しなければならない。つまり、学校給食衛生管理基準により、調理後の食品は、適切な温度管理を行い、調理後2時間以内に給食できるように努めなければならないということである。広域事業の分野によって、公共サービスの適正規模を考慮する事例となった。

結びに本研究を通して言えるのは、地方自治体における広域連携事業は、厳しい環境においても持続可能な都市や地域の形成づくりに不可欠なものであり、圏域全体の住民福祉の向上につながるもので、その方法や効果は多様性に満ちているということである。

広域連携に関する国の制度改革の影響も大きな要因であり、国の広域化の促進と広域化の多様性に沿った法整備が必要である。しかし、広域連携事業を円滑に推進し地域住民の福祉の向上につながる事業の実現のためのキーポイントは、実は制度よりも担い手である「人」である。構成員たるアクターの共通目的と共通理解は重要であり、何より「牽引役のアクター」の存在とリーダーシップ発揮の如何によって結果が左右されるだろう。これは広域連携の全構成員について共通な条件でもある。広域化の成功のカギは、各事業間の意思決定と合意形成の成立にある。事業管理者、組長等の決断と柔軟な対応も必要であり、地域住民の十分な理解と協力へのアプローチも不可欠である。

広域連携事業には、エンパワーメントの高まり・人が大きな役割を成す、広域連携事業はボーダレスだからである。

参考文献・参考資料（脚注に掲げた以外）

論文

- ・天川 晃・稲継裕昭『自治体と政策』放送大学教育振興会、放送大学大学院教材、2009
- ・小倉充夫・加納弘勝・竹内隆夫・田巻松雄・北原淳・北川隆吉編『アジア社会と市民社会の形成—その課題と展望—』文化書房博文社、2009
- ・高島茂樹『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい、2002
- ・田村 秀『道州制・連邦制 —これまでの議論・これからの展望—』ぎょうせい、2004
- ・中村祐司『“とちぎ発” 地域社会を見るポイント100』下野新聞社、2007
- ・中村祐司「ネットワーク・ガバナンス研究の基礎類型・行政理論からのアプローチ」『宇都宮大学国際学研究論集第30号』2010.9
- ・林 敏彦『経済政策』放送大学教育振興会、放送大学大学院教材、2009
- ・本田 弘・下條美智彦編著『地方分権下の地方自治』公人社、2002
- ・松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想—2 制度』岩波書店、2002
- ・水島 司・田巻松雄『日本・アジア・グローバリゼーション』日本経済評論社、2011
- ・守友裕一『内発的発展の道—まちづくり、むらづくりの論理と展望—』農産漁村文化協会、2000
- ・最上敏樹『国際機構論』東京大学出版会、2010
- ・山脇直司『公共哲学とは何か』ちくま新書、2011

資料

- ・「新しい都市の振興戦略—地域資源の活用とグローバル化—」第70回全国都市問題会議
- ・「市政」全国市長会、2010.1
- ・「河川文化」日本河川協会、2010.4

あとがき

本研究にあたり、宇都宮大学大学院教授 中村祐司先生におかれましては、指導教員として懇切丁寧にご指導いただきまして厚くお礼申し上げます。社会人学生として、仕事との両立が課題でしたが、中々うまくいかず皆さんにご迷惑をかけるばかりでした。中間発表におきましては、中村先生はじめ多くの方々にご協力を賜り感謝に堪えません。

国際学部や他の先生の皆さまにも大変お世話になりました。特に田巻松雄先生、高橋若菜先生、清水奈名子先生、戚傑先生におかれましては、講義を夜や土曜日に開講していただくなどご配慮いただきました。また、研究の仕方、論文作成に向けたご指導を賜り心からお礼申し上げます。共に学んだ、院生、研究生、学部生の皆さまにもご協力いただき、色々と教えていただきました。励ましの言葉もいただき、勉学の励みになりました、ありがとうございます。特に後期博士課程の館野治信さんには、大学時代にもお世話になり、この度は先輩として多大なご助言をいただき深くお礼申し上げます。

長男が本大学の工学部を卒業した翌年に本大学院へ入学しました。仕事との両立は苦しいものでしたが、それを打ち消す楽しみの方が大きかったのは、中村先生はじめご指導いただいた先生たちの講義が興味深く充実していたからだったと思います。50歳を過ぎ改めて学ぶ楽しさを知った思いです。疑問を持つこと、気づくこと、感じること、考えることを学びました。このことを今後の仕事や人生に活かしていきたいと思います。自分の子供と同世代の方々と学べて若返った気がします。

結びに、その他事務局の方々にもお世話になりました、ここに修論を完成することができましたのは多くの方々による支援があったからであります。心から感謝の意を表します。