

## 長野県における市町村広域連合のその後 — 「平成の合併」による変化を中心に —

堀 内 匠

### はじめに

「人口減少・少子高齢化等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にふさわしい行財政基盤の確立<sup>(1)</sup>」を目的として、1999年以来、全国的に推進されてきた「平成の合併」は、市町村合併推進法の期限切れとなる2010年3月をもって一区切りした。

全国で平成合併期<sup>(2)</sup>に新設された自治体は10万人未満の規模のものが8割を超えている<sup>(3)</sup>が、長野県には小規模な自治体が数多く残されており、平成合併が終了した現在、1万人未満の町村が40団体（2010年国調速報値）と、県下77市町村の過半数を占める。

現在、国は地方の自主性自律性を高めるべく権限移譲を進めようとしているが、市町村の規模は不揃いのままであるので、小規模市町村を補完する仕組みとして自治体の事務組合に関する制度改正や定住自立圏構想等の広域連携制度の手直しをする予定である。一方、長野県は、平成合併期以前から小規模自治体が多く、これまでも支え合う仕組みとして広域連合制度を活用してきた地域である。2000年以降、県内全ての市町村が広域連合<sup>(4)</sup>に組み込まれており、「広域連合先進県」と言える。

広域連合は、制度創設時から合併との関係性 — 合併の代替となるものか、合併へと導

---

(1) 総務省「『平成の合併』について」（2010年3月）冒頭

(2) 本稿では、「平成合併期」を1999年4月1日の篠山市の誕生から、市町村合併特例法の期限切れとなる2010年3月末までを指すものとして用いる。

(3) 第29次地方制度調査会第2回専門小委員会資料3「市町村合併の進展の状況」による。当該資料がつくられたのは2008年であるので、「平成合併期」の最中ではあったが、最も集中して市町村合併が行われたのは2005年であり、資料発表時点から数字上大きく変動していないものと考えられる。

(4) 広域連合制度には市町村間のものや都道府県間のものがあるが、本稿では市町村間のものについてのみ扱う。また、全国全ての都道府県に1つずつ置かれ、県内全ての市町村が加盟する後期高齢者医療広域連合については問題の所在や性質が特殊であるので本稿では扱わない。

くものか——が議論されてきた。実際にその趨勢を決するほどかは別としても、合併と広域連合とは互いに影響しあう部分はあったのではないかと考えられる。そこで、平成合併の検証の一環として、合併に際して県下の広域連合体制が果たした機能について長野県を事例に検証しておきたい。

本稿のもうひとつの関心は、市町村合併によって広域連合の運営はどのように変化したのかという点である。設立後10年程度経ち、その間に合併期を経ることで制度や運営面の問題は克服されたのか、新たな課題が生じることになったのか、その現状を検証する。

長野県地方自治研究センターでは、2004年から2006年にかけて、長野県における広域連合問題調査プロジェクトチーム（第1次調査と呼ぶ）を設置し、その成果を書籍『平成大合併と広域連合』（小原隆治・長野県地方自治研究センター編、2007年）としてまとめたが、筆者もそのチームの末席を汚した経緯がある。長野県地方自治研究センターでは、その後2006年に市町村の合併当局宛、2010年に首長宛および合併当局宛に合併に関するアンケートを実施しており、さらに2010年には合わせて広域連合に対するヒアリング調査も実施した。そこで本稿では合併期を経た広域連合について、2006年と2010年に実施した調査を踏まえ、第1次調査を実施した6年前と比較しながら検証を進めることとする。

## 1. 広域連合と合併

自治体の連合制度は1960年代から構想されては挫折を繰り返し、その都度力点が変わってきた。その経緯を紐解くと、当初は市町村よりも広域の開発整備のための調整主体たる連合として意図されていたものに、広域行政需要に対応するための、行政サービスを共同処理する仕組みとしての企図が後に合流し、その結果、より総合的な広域行政機構としての広域連合制度が提案されるに至ったものであることが言える。

議論の中で、特に都道府県連合が導入された理由については経済界およびそれが推進する道州制との関係性は無視できない<sup>(5)</sup>のだが、紙幅の制限があるので、ここでは主として提言の度に合併との関連性について触れられてきた市町村連合制度と市町村合併の関連性にフォーカスし、地方制度調査会の答申を概観したい。

---

(5) 地制調での議論についてはさしあたり大杉覚『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成』や成田頼明・鎌田司（聞き手）「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』2003年5月号が参考になる。

## (1) 開発指向期の自治体連合構想とその挫折

自治体の「連合」という考え方は第8次地方制度調査会の「地方開発都市に関する答申」（1962年）で示されたものが初期のものとして知られている。同答申では、「一部事務組合よりも構成団体からの独立性の強い特別地方公共団体」として市町村の連合が提言された。

第8次地制調で「均衡のとれた国土の全体的な発展」のために提言された市町村の連合たる地方開発都市は、道路、港湾、工業用地、工業用水等の産業立地条件の整備、住宅、上下水道、教育文化施設、公園緑地、厚生施設等のいわゆるハコモノ建設を行う主体として予定されており、その建設事業の中には、国の直轄事業、政府関係機関又は公団がその一部を担当することを適当とする事業もあるとされていた。高度経済成長期であることを反映して、開発に力点が置かれた提言となっている。

また、同答申では、これらの事業を実施するについて、関係団体間において総合的な計画に基づいて一体的に進める必要があるとしており、そのために合併、一部事務組合等の事務の共同処理又は市町村の連合体を設けることを提言していて、合併か連合かというように選択肢を並列に示している点が注目される。

その後この連合制度については、第9次地制調において市町村に加えて都道府県の連合の提唱も行い、「地方公共団体の連合要綱」を別紙として示したものの、実現には至らず、1963年に地方開発事業団制度のみが創設されることとなった。

## (2) 総合的な行政主体としての自治体連合構想とその挫折

連合制度については、その後再び1969年の第13次地制調で「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」に登場する。このときは地方においてははまだ公共施設の整備が著しくたち遅れているとして開発指向を維持しつつも、モータリゼーションの普及による生活圏の広域化を背景に、「日常社会生活圏」を行政の場と一致

させるための「広域市町村圏」を提唱した<sup>(6)</sup>。

日常生活圏について、答申では、「就業、生活物資の購入、衣料、教育、教養娯楽その他の住民の基礎的な生活需要をほぼ一日の生活行動によって充足することができるような生活上の圏域」としており、この広域行政機構として、既存の事務の共同処理の機構ではなく、自治体の連合制度を導入することを提唱している。第9次地制調までに示された連合制度のような開発振興策だけではなく、より総合的な行政主体を創設することを狙ったものとなっている。

一方、合併との関係について、答申では、関係市町村の共同処理方式によるよりも、関係市町村の合併によるのが適当であるとする少数意見があることを挙げつつも、「合併によりすべての広域市町村圏における広域行政体制の整備を図ることは実際問題として困難であるのみならず適当でもないから、当面は、合併とあわせて共同処理方式の活用により広域行政体制としての広域行政機構の整備を図る」と、合併と共同処理方式を並列関係に位置づける姿勢を維持した。

なお、このときの連合制度も各省の抵抗から断念せざるを得ず<sup>(7)</sup>、複合的事務組合が制度化されるにとどまったが、広域行政圏については整備が進み、その広域行政機構として複合的事務組合、協議会を設置することとされた。後に広域連合制度が創

(6) 広域行政圏は、設置当初は道路網の整備等の広域ネットワークの形成、し尿・ごみ・消防等の広域事務処理システムの整備に主眼が置かれたものだったが、オイルショック以降、「地域間格差」の拡大をみて役割を転じた。1979年度から策定が進められた新広域市町村圏計画においては三全総の「定住構想」、大平内閣の「田園都市構想」を受けて、地域の総合的居住環境の整備を目標とした大規模複合施設（リージョンプラザ）の建設、まちづくり特別対策事業等が位置づけられることとなる（自治省「新広域市町村圏計画策定要綱」（1979年4月）参照）。広域市町村圏は、60年代、70年代を通じて圏域設定が行われた結果、圏域が設定された地域は国土の97パーセントを占めるまでに至った（制度廃止直前である2008年4月1日時点の値で、総務省資料「広域行政圏施策の概要」による。なお、1991年時点でも同様の面積カバー率であった（辻山幸宣『地方分権と自治体連合』1994年、p. 148））。

その後、1989年にふるさと市町村圏構想が持ち上がると、広域行政圏はふるさと市町村圏基金を創設してその運用益でソフト事業を実施する主体としても活用されるようになる等、設置当初からますます複合的な計画主体になる反面、変遷を繰り返した結果その存在が意味するところについては曖昧なものとなっていった感は否めない。そして2009年度には、広域行政圏施策（広域行政圏計画策定要綱およびふるさと市町村圏推進要綱）は生活圏域の拡大等の社会情勢の変化、合併による市町村数の減少、同じく合併による広域行政機構を持たない圏域の増加を理由に廃止され、総務省によれば、その後継の仕組みとして新たに定住自立圏構想を推進することになった（総務省「広域行政圏施策の見直しについて」（2008年12月）参照）。

(7) 松本英昭「広域連合制度」『地方財務』2010年10月号、p. 131

設されて以降は、広域連合もこれに加わることになる。

### (3) 広域連合制度の成立と合併推進政策

連合制度は、先述の通り1969年に2度目の構想が挫折したものの、1987年の第2次行革審の権限移譲論の中で三たび脚光を浴びた。1989年の「国と地方の関係等に関する答申」で都道府県連合制度、市町村連合制度、都市連合制度の導入を掲げられると、この流れを引き継いだ第23次地制調が1993年に広域連合制度の創設を提唱するに至った。法制化にあたっては、組合制度ではない新しい広域行政主体を模索したが法制的な問題から断念したこと<sup>(8)</sup>に留意する必要がある。また、折しも制度構想中1993年の衆参両院における地方分権の推進に関する決議を踏まえて、広域連合は単に広域的な行政需要に対応するだけでなく、「地方分権を推進するための新しい広域行政体制」<sup>(9)</sup>としての役割が期待されることとなったのである。

このように創設された広域連合制度は、「広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画（以下「広域計画」という。）を作成し、その事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにその事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するため」に設置される。単に「事務の一部を共同処理するため」である一部事務組合とは大きく異なり、“圏域を一つとしてgovernする主体の形成<sup>(10)</sup>”が模索されたものと考えられる。

この時期国の合併推進施策は本格化しておらず、第24次地制調の「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」（1994年）においても広域連合制度と市町村合併とは並列関係に位置づけられ、両者は必要に応じて、適切に活用していく必要があるとされていた。

### (4) 平成合併期における広域連合制度の位置づけ

このような広域連合と合併の関係について1995年頃から潮目が変わってくる。

当時自治大臣であった野中広務は、合併特例法改正案の国会審議を行った1995年2月の衆議院地方行政委員会で次のように述べたことに端的に示されている。「今日ま

---

(8) 松本前掲論文、pp. 134—135、成田頼明・鎌田司前掲論文、pp. 31—32、p. 39

(9) 第23次地方制度調査会「広域連合及び中核市に関する答申」第1、答申に当たっての基本的な考え方参照。

(10) 辻山前掲書、p. 149

で自治省としては広域行政をより積極的に進める指導をしてまいったところでございますけれども、やはり骨幹となるべき自治体が大胆に、自主的に、かつ主体的に合併への道をたどってくれて、効率化の道を歩んでくれない限り真の地方自治は確立しないとまで私は考えておるわけでございまして、今回また国会に合併の法案をお願いしておるわけでございます」。この発言に象徴されるように、この年行われた合併特例法改正以降、広域連合は合併の代替たり得ないとする路線へ方向転換しはじめたように考えられる。

同年、5月24日、行政局長の私的諮問機関である「市町村合併研究会」（森田朗座長）は、その報告書の中で、市町村合併と広域行政との関係について、「（一部事務組合などによる）事務の共同処理方式による場合には、ややもすれば、住民と行政との間の距離が遠くなることにより、責任の所在が不明確となりがちであり、また、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る場合も見受けられる。これらを踏まえると、総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の団体が行うことがより効果的である<sup>(11)</sup>」（括弧内引用者）として、ある意味わかりきった欠点を指摘して、「総合性」を理由に、ここでも事務組合による共同処理よりも合併によることの優位性を明確にした。

一方で、広域連合について改めて評価する動きが2002年のいわゆる「西尾私案」発表後に起こる。北海道町村会・町村議会議長会「市町村のあり方についての提言書」、長野県「市町村『自律』研究報告書」、全国町村会「町村の訴え」（いずれも2003年）等によって、西尾私案に対抗し、小規模自治体が合併をせず自立の道を歩むツールとして広域連合制度はにわかに期待されるようになった。国からの合併圧力に対して、地方側には合併へと至るための「一里塚」などではなく、合併の波に対する「防潮堤」として広域連合を用いようとする期待の転換が起こったわけである。

ただ、この動きに際しても総務省はこれまでの判断を崩さず、合併をさらに強力に推進することになる<sup>(12)</sup>。それに伴い、これ以降合併はもっぱら段階補正の切り下げや交付税削減等の財政的締め付けにより推進され、市町村財政は暗澹たる将来像しか描けない状況へと追い込まれることとなった。

(11) 自治省市町村合併研究会「市町村合併研究会報告書」（1999年5月24日）、p. 4

(12) 山崎重孝「基礎的の地方公共団体のあり方」『自治研究』2003年10月号

#### (5) 「合併後」における広域連合への期待

合併を推進するため、広域連合制度の利用促進はいったん下火となったものの、合併が一段落した現在は、再び広域連合への期待が高まってきている。しかしそのねらいは様々である。

まず、民主党政権下で推進されている地域主権改革では、都道府県から基礎自治体への権限移譲を行った<sup>(13)</sup>。地域主権改革のもうひとつの柱である義務付け・枠付けの廃止と合わせ、事務権限が移譲された小規模な市および町村では、これらの事務について単独で担いきれないことも予想される。つまり、権限移譲の流れからは、分権された事務を持ち寄る受け皿として広域連合による補完が改めて期待されることになっている。

また、基礎自治体のあり方を考える際に基礎自治体の連合体として広域連合を用いる考え方の他に、都道府県と市町村の関係において広域連合を用いようとする例もある。2008年から実施されている後期高齢者医療制度においては、全市町村が参加する広域連合を都道府県単位に設けて保険者としている<sup>(14)</sup>。強制設置であることから批判は多いが、今後も同様の手法がとられる懸念がある。

さらに2010年12月に設置された関西広域連合は、現在設置されている唯一の都道府県間広域連合であるが、そのねらいは国の出先機関の廃止および移管の受け皿とするものであり、その先には府県合併、道州制へと昇華させようとするねらいが透けて見える。

これらの動きに共通しているのは、唯一、広域連合制度を用いようとする点である。したがって、広域連合制度の改革を行おうとする場合、どの動きに対処するための改革とするかによって当然全く方向性の違う改革内容になる。しかし、総務省の地方行財政検討会議での自治法改正をめぐる議論は方向感を欠き、単に「地方公共団体の選択の幅を広げたより柔軟なものに見直し、より活用しやすいものとする」と目指すこととされた。

---

(13) 地域主権一括法（第2次）の解説として、上坊勝則「第2次義務付け・枠付け見直し一括法について」『地方自治』2011年12月号、岩崎忠「義務付け・枠付けの見直しと権限移譲～第1次一括法と第2次一括法の制定過程を踏まえて～」『自治総研』2011年11月号を参照。

(14) 都道府県改革との関係で、辻山幸宣「都道府県改革の視点」『月刊自治研』2008年6月号

## 2. 長野県における広域連合体制

### (1) 広域連合体制の整備

次に、具体の事例として長野県における合併と広域連合体制の関係を確認するにあたって、長野県が現在のような広域連合体制を築くまでにどのような生い立ちがあるのかを簡単に確認しておこう。

長野県の広域行政体制は、二全総、三全総といった国土開発と一体化しての自治体政策として<sup>(15)</sup>出発する。まず1969年の佐久地区、飯伊地区を皮切りに、1972年までに県内全10地域が広域市町村圏に指定された。その後、これを母体として広域行政事務組合を形成し、域内の一部事務組合を取り込んで広域圏行政体制を強化しつつ1994年までに複合的一部事務組合を設立することで広域市町村圏は一度目の脱皮を果たした。

さらに1994年に広域連合制度が創設されると、後述の火薬類の許可等の事務の県からの移譲や2000年4月からの介護保険制度導入、ごみ処理の広域化問題を契機に1998年から2000年にかけて広域市町村圏と同一の構成市町村の単位で広域連合の設置が進んだ。県下全市町村を10の広域連合に組織化し、いわば二度目の脱皮を果たしたのである。

長野県の広域圏行政体制の整備は国土開発計画と連動して県地方課主導で進められたとされる。その結果、広域圏行政体制が国土開発計画とは切り離されて住民に身近な事務を共同処理する仕組みとして再編された現在も、県の地方事務所は広域市町村圏＝広域連合と共通の管轄エリアで配置されている。

現在、長野県内には2007年に設立された長野県後期高齢者医療広域連合を加え、11の広域連合が存在する。長野県の地方課長は伝統的に自治省の出向ポストとされてきたが、先に描いた広域連合制度創設までの道筋、すなわち国土開発のツールから“圏域を一つとしてgovernする主体”へという流れに誠実に沿って、県内の広域連合体制が整備されてきたことがうかがえる。同時に、長野県は小規模な町村を多数かかえており、合併期の直前ないし最中に誕生した市町村広域連合は、必然的に市町村の補完

---

(15) 長野県の広域連合体制構築までの理解・整理については和田蔵次「長野県における広域連合への経緯」（小原隆治ほか編『平成大合併と広域連合』公人社、2007年所収）p. 30によるところが多い。



行政を担う主体として位置づけられてもいた。

## (2) 長野県における合併と広域連合の関係性

このように、長野県内では、国の施策に沿って、他県では実現し得なかった「総合型」広域連合<sup>(16)</sup>としての広域行政機構を設立しており、この動きは総務省が広域連合では合併の代替たり得ないとする判断を示すよりも前から進められてきた。

長野県ではじめて合併に関する任意協議会が設置されたのは2000年に入ってからであり、合併協議に先立ち広域連合体制はほぼできあがっていた。そのため、総務省の方針転換に関わらず当時の田中県政は平成合併期においても2003年9月に「市町村『自律』研究報告書」に基づく「長野県市町村『自律』支援プラン」を発表する等、広域連合や一部事務組合の充実・強化方針を打ち出している。ここで示されたのは、広域連合や「町村連合」へ人的支援によって県が参画し、機能補完を行うとするものであり、さらに集落創生交付金の創設等の小規模町村への財源的支援も含まれていた。これらの動きに後押しされた長野県内の市町村には、現に存在する広域連合を事務の受け皿にして、高まる行政需要に応えながら財政危機を乗り越えることができれば、合併せずとも今後も自立し続けられるという期待を持つものもあっただろう。

## (3) 合併・非合併の意思決定と広域連合への期待

広域連合の存在は、自治体の意思決定に際して実際にどのような影響を与えたのだろうか。

長野県に広域連合が設置されたのは1998年から2000年にかけてであって、平成合併期と重なるものの、全国的に合併が本格化する以前である。長野県内の合併は2003年からはじまっており、合併協議は広域連合設置直後から行われていたことになる。しかし、広域連合については、合併により別の広域連合に所属することになる一部地域を除いて、合併協議の中で議論された形跡を現存する資料の中から見出すことは難しい。そこで、首長に対するアンケート結果から、合併に際して広域連合の存在をどのように認識していたのかを推測してみたい。

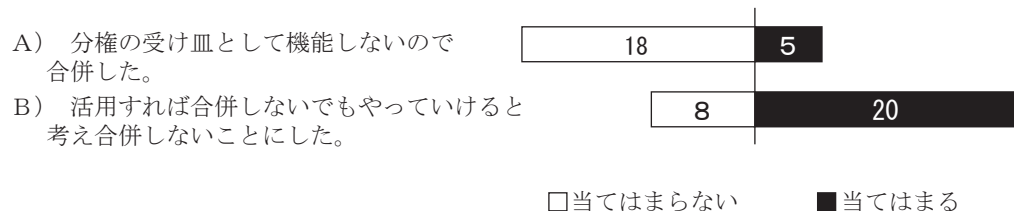
長野県地方自治研究センター平成合併検証プロジェクトでは、平成合併の検証のた

---

(16) 辻山幸宣「広域連合創設」『北海道自治研究』2006年3月号の分類による。他に、廃棄物型、介護型のタイプがあるとしている。

図表1 合併・非合併要因：広域連合の存在

問：広域連合は



めに実施したアンケート<sup>(17)</sup>の中で平成合併期における広域連合の存在が合併に対してどのような影響を与え、また今後自治体運営にとってどのような期待を持たれているのか項目ごとに評価する問いを設けた。このアンケートは旧市町村単位で合併・非合併を決断したときの全市町村長を対象に実施したものである。

平成合併期に合併した首長に、合併した理由についてそれぞれ最も当てはまる場合を5とした5点評価をしてもらったところ、「広域連合が分権の受け皿として機能しないと感じたから」という項目に4点以上を付けたのは5人と少なく、逆に、受け皿として機能すると回答した自治体（1、2点を付けた首長）は18人だった（中間評価の3点を付けた首長については省略）。広域連合の地方分権の受け皿としての機能について、合併自治体の間でも高評価である。

また、合併しなかった市町村長に対して合併しなかった理由について同じく5点評価をしてもらったところ、「広域連合を活用すれば合併しなくても対応できるため」という項目に対して4点以上の点数を付けた首長が20人いたのに対して、1点を付けた首長は8人で、少数である（2点を付けた首長はいない）。広域連合の存在は、非合併を決断した首長にとっては平成合併期以降に地域を維持するためには有効なものだと考えられていたと言って良いだろう。

では、何が評価を分けたのか、非合併の自治体首長への設問で1点を付けた自治体と4、5点を付けた自治体の間には財政力指数や将来負担比率等の財政関係指数に大きな差はなく、また判断が特定の広域連合ないし地域に偏っているわけでもない。広域連合の役割について首長が低い評価をしている非合併自治体におおむね共通するのは、合併を試みたものの何らかの理由で合併を実現できなかった自治体であるという

(17) 2006年12月と2010年4月～10月の2回にわたって実施した。アンケートの個表および分析については今春発刊される予定の当プロジェクトの中間報告書に掲載される予定である。

ことである。平谷村、須坂市、王滝村は合併を申し入れたものの相手方に断られた。御代田町、南木曾町、茅野市、下諏訪町、駒ヶ根市は住民アンケートや住民投票で合併反対の民意が示されて合併を断念している。このうち茅野市、下諏訪町は現時点の評価として、やはり合併すべきだったと回答している。いずれも当てはまらないのは中川村のみである。

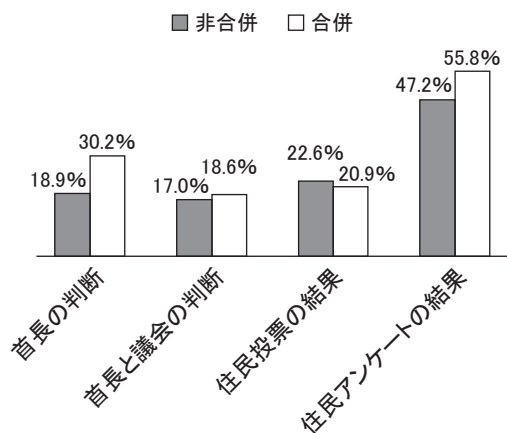
このように、首長が広域連合をあまり評価していない自治体には消極的に非合併を選択した自治体が多い。現時点の評価として非合併で良かったと回答しているのは南木曾町と王滝村の2町村のみで、両者とも当初懸念されていたほどには財政指数が悪化していないことが非合併の決断に関する前向きな評価の理由であると述べている。

#### (4) 合併の波に対する広域連合の役割

長野県内では、2000年7月に全域の広域連合設置が完了した直後から任意協議会における合併協議が一部地区ではじまっていた。首長アンケートの結果からは、合併の際および合併期後の行財政運営を考えると、合併・非合併の決断に際して広域連合の存在はそれぞれに意識されていたことがわかった。合併した自治体首長は広域連合が分権の受け皿として機能すると期待していたが、合併の波がそれを乗り越えたものである。非合併の自治体首長の場合、広域連合を頼りにしていたと思われる例も見られた。

一方、広域連合の存在が合併・非合併を判断する上で決定的な位置を占めていたとまでは言えない。段階補正の縮小や三位一体改革に伴う財政的締め付け、合併特例債等の、いわゆる財政上のアメとムチによる影響を合併の理由に挙げる首長が多いことや、また首長の判断に影響を与えようとも、合併の決定主体が首長以外である割合も多いことが影響しているものと考えられる(図表2)。このことから推察されるのは、首長にとっては頼みの綱と映る広域連合だが、住民にとってはそれほど浸透しておらず、必ずしもそうは映らない

図表2 合併・非合併の決定主体



ということだろう。これらの結果から、広域連合が持っていたのは、合併推進の大波を弱める波消しブロック程度の効力だったことが推察されるにとどまる。

それとは逆に、広域連合が圏域の一体性を醸成し、合併の一里塚として作用したのかについて

て今回は具体的設問を設けなかったために確認することはできていない。木曾等の広域連合では、初期に広域連合全体で1市へと合併する案（「木曾は一つ」等）が検討された形跡があるが、長野県内の広域連合は一つ一つの規模が大きく、たとえ一体性が醸成されていたとしても、そのようなプランはいずれも実現に至らなかった<sup>(18)</sup>。合併は広域連合の圏域を超えることはなかったとも言える。

合併期以降については、合併した自治体でも、しなかった自治体でも、広域連合は分権の受け皿や自立した場合の事務の負担軽減等の役割を期待されているようであるが、合併期を経て、広域連合のあり方はどのように変化したのだろうか。

2006年に実施したアンケートでは、首長に対して、合併の結果、広域連合の枠組についての見直しが必要になっているかを聞いている。その結果、合併団体のうち10団体、非合併団体のうち5団体から見直しが必要であるとの回答を得た。

それぞれの理由について、合併団体からは、合併によって加盟自治体が減ったために枠組を変える必要ができたとする意見、あるいは、広域的な課題に対して迅速な対応ができていないといった不要論がある一方で、非合併団体の、特に小規模町村からは広域連合が介護保険<sup>(19)</sup>・国保の保険者になるなどさらなる機能強化が必要であるとか、安定的な財政運営のために地方交付税を広域連合で確保することが必要といった基盤強化の必要性を訴えるなど、逆に町村同士の連携を強化するために広域連合を拡充・発展させるべきであるとの意見が聞かれ、広域連合のあり方については合併団体・非合併団体で意見が分かれているように思われる。次節では、合併による影響を掘り下げてみよう。

図表3 広域連合の枠組

	合併	非合併
見直しが必要	10	5
今のままで良い	26	47

(18) 一部事務組合でも安曇野を除いては長和町、飯綱町等2自治体合併のもの以外では事務組合の枠での合併はおこらなかった。

(19) 諏訪、木曾、北アルプス等広域連合によってはすでに広域連合が保険者になっているところもある。

### 3. 市町村広域連合が被った合併の影響

長野県の広大かつ多様な地勢を反映して、広域連合もまた多様な運営がなされている。概して「総合型」の広域連合と考えられる長野県内の10広域連合のそれぞれの特徴や比較については、長野県地方自治研究センターが2004年から2006年に行ったプロジェクト（小原隆治座長）の中で詳細に検証されている。紙幅の制限もあるのでここではそれを前提とした上で、それぞれの広域連合は合併によって何が変わったのか、またこれまで広域連合が抱える問題点として指摘されてきた問題については設置後10年経ってどのような変化があったのか、聞き取り調査の結果を元に詳細に見ていきたい。

本稿執筆にあたり聞き取り調査を行った<sup>(20)</sup>のは、「小規模町村連合型」<sup>(21)</sup>の木曾広域連合と「大都市依存型」の長野広域連合である。この2つの広域連合は「総合型」と言われる長野県内広域連合の中でも対照的なタイプと言えるだろう。まず、合併によって現れた構成自治体間のパワーバランスについて注目しながら2つの広域連合の平成合併期の団体構成の変化を確認した後で、広域連合が実施する事務の変化についてヒアリングで得られた知見を紹介し、その後、市町村合併により新たに生じた課題について考えたい。

#### (1) 自治体間パワーバランスの変化

まず、調査対象地である2つの広域連合が平成合併期にどのような構成団体の変化を経験したのかを簡単に紹介しよう。

##### ① 木曾広域連合のケース

木曾広域連合は、中山道木曾11宿と木曾御嶽を中心とした地域で形成される「小規模町村連合型」の広域連合である。狭隘な木曾谷に、国道と木曾川に沿って小さな町村が点在する。

木曾広域連合では、2005年11月1日に、木曾福島町、日義村、開田村、三岳村が

---

(20) 2010年10月27日、28日実施

(21) 長野県の広域連合は多様であり、10の広域連合を構成団体の規模や関係性から分類すると、6もの類型に分類される。三野靖「長野県の広域連合の類型化」（小原ほか編前掲書所収）pp. 86-95では、長野県の広域連合を（1）大都市依存型、（2）都市中心型、（3）中心市依存型、（4）市町村連合型、（5）中心市連合型、（6）小規模町村連合型に類型化している。

合併して木曽町が誕生した。この合併によって、際だった中心都市のない「小規模町村連合型」だった木曽広域連合にも他の構成団体よりも明確に大きな自治体が出現したことになる。また、榑川村が木曽広域連合の外にある塩尻市と、山口村は県外の中津川市と合併したことによって、連合の地理的領域は縮小することとなった。

木曽広域連合



### 境界変更に伴う事務処理の見直しと事務権限関係の複雑化

木曽広域連合では境界の変更があったために、これまで実施してきた事務の共同処理について見直しを迫られている。

榑川村は合併により塩尻市の一部となったために木曽広域連合からは脱退しており、木曽広域連合の規約上は関係市町村ではなくなっている。一方で木曽広域連合では榑川村が構成団体だった時期に施設建設を含む事業を実施しており、そのために発行した起債償還や施設維持費については合併後も変わらず負担することになっている。

例えば木曽広域連合の独自事業である広域サインの設置・管理については、榑川村は広域サイン設置分の償還が終了した後も看板の維持費として電気代相当額を新自治体が負担し続けることになっている。さらに榑川村では、消防については松本消防の範囲内ではあるが木曽広域連合に事務委託する形になっており、広域連合という曲がりなりにも民主的統制の下にある事務事業の実施・管理体制を用いながらも榑川村は木曽広域連合には自らの代表を送ることができない状態で、当面の間の措置として事務委託関係を結ぶことになった。

### 合併によるパワーバランスの変化

木曽広域連合の連合長は規約上、関係町村の長のうちから、関係町村の長が投票により選挙することになっており、これまでは榑川村、上松町、木曽福島町と交代で運用されてきた。他の県内9広域では、連合長は域内最大の自治体の首長が充て職的に担っており、連合長所属自治体の交代があるのは10広域で唯一木曽広域連合

のみである。しかし木曾町誕生後は2期連続で木曾町長が連合長に就いており（木曾福島町長から数えると3期連続）、今後は他の自治体と同じように充て職化する可能性がある。

また、木曾町誕生によって、木曾町からの職員派遣が増えている。2010年末現在木曾広域連合には182名（非常勤を含む）のプロパー職員がいるが、2004年以降は新規採用を抑えており、その分を木曾町からの派遣で補っている。平成合併を経て、連合の木曾町への依存が強まったように思われる。

## ② 長野広域連合のケース

長野広域連合は、県庁所在都市の長野市を中心とし、須坂市、千曲市という2つの市と5つの町村で形成されている。長野市は県内でも最大の都市で、他の構成団体と比較して格段に大きな規模であり、広域連合内人口の68.3%を占める。巨大な1市にその他全ての関係市町村が依存する「大都市依存型」の広域連合である。

平成合併期には、2005年1月1日と2010年1月1日に2回にわたって長野市が合計6つの町村を編入する合併を行った他、更埴市と戸倉町、上山田町が合併して千曲市を新設し、牟礼村、三水村は合併して飯綱町を新設した。人口6万2,000人あまりの千曲市は関係市町村では人口5万2,000人あまりの須坂市を抜いて2番目の人口規模となったものの、長野市の人口38万人と比較するとはるかに小さく、市とはいえ、広域連合なしに単独で全ての事業を実施することはできない規模であると考えられている。

### 長野広域連合



### 中心市の優位性強化

議員数は設置当初地方自治法91条に定められた人口規模ごとの議員上限を参考に48人と定められたが、その際、各町村につき2名、市は3名とし、その残りを長野市から選出することとした。議員の任期は属する市町村の議員としての任期によるとされているため、合併によって広域連合議員としての任期を終える。非合併自治

体は他の自治体の合併によって議員数を減らされることはないが、合併により市となった場合でも長野市以外は3名しか議員を選出できないので、合併するごとに広域連合議会の議員数は減っていくことになる。千曲市が誕生した際は1市2町の合併なので、従前3自治体で7人の議員を輩出していたものが合併後は3人へ、一方、長野市は編入合併を行った前後で議員数を増やさなかったため、編入された12人分は議会議員が減った。結局、設立当初48人のうち12人だった長野市選出議員は30人のうち12人へ、相対的に比重を増した。非合併町村側から、これについて特に異論はなかったというが、構成団体間のパワーバランスが極端に偏っている広域連合では、市町村の枠を超えた全体を考えた民主的決定・執行など可能なのか、不安が残る。

そんな中、長野市長は、「構成市町村全てが同意しないと何事も実行に移せないということ」を広域連合の決定的な欠点と述べ<sup>(22)</sup>、この欠点を補うために定住自立圏を検討する旨を発表した<sup>(23)</sup>。この定住自立圏の圏域が長野広域連合と一致するために、広域連合と定住自立圏との関係性が問題となる。

本稿執筆段階では研究会の設置を宣言したにすぎないが、長野市長は定住自立圏を「中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村においては必要な生活機能を確保し、農林業の振興や豊かな自然環境の保全を図るなど、互いに連携・協力することによって、定住を促進し圏域全体の活性化を図る」ものとの理解を示しており<sup>(24)</sup>、今後、全会一致によらない広域行政の実施に向けて動き出すものと考えられる。

長野県では長野市の他に上田市や飯田市、佐久市でも定住自立圏を構築する動きがある。飯田市ではすでに定住自立圏共生ビジョンが策定されており、これら定住自立圏と広域連合との関係性について今後の展開が注目される。

## (2) 広域連合が実施する事務への影響

長野の広域連合は全国的に見て多様な事務を実施している<sup>(25)</sup>。広域連合が実施す

(22) 長野市メールマガジン「\*\*ふれ愛ながの\*\*」第455号(2011年1月20日配信)

(23) 信濃毎日新聞2011年1月21日

(24) 前掲メールマガジン同号

(25) 個々の広域連合の実施事務や負担割合についての比較分析については拙稿「長野県の広域連合の特徴、各広域連合の相違 — 比較表に基づく分析」(小原隆治ほか編前掲書所収) pp. 42-85)を参照。



る事務をその性質から大ぐりに分類すると、**図表4**に示すような5類型に分類することができるだろう。それぞれ事務の性質によって合併による影響は異なる。

① 持ち寄り事務

第一は、共同処理として関係市町村の事務を当該市町村に代わって実施するいわば「持ち寄り事務」である。広域連合で実施する主要な事務はこの類型に含まれる。これらの事務は、元来市町村の事務であるが、広域連合が実施することとする場合、市町村には当該事務に関する権限が残らない建前になっている。市町村からの関与は負担金支出にとどまる。逆に言えば、市町村は当該事務から解放される。

持ち寄り事務については、合併後は事務組合以外の方式との比較が行われることになる。ヒアリングを行った範囲では具体の事例が明らかにされたわけではないが、関係市町村が合併によって領域を拡大したために、共同で処理する必要がなくなり、単独で処理することとするケースが考えられる。また、負担金が過大であると考えられた場合、中心都市へ事務委託する方が効率的であると判断される場合もあるだろう。非合併自治体にとっては、周囲の市町村の合併が進むほど、負担額が増加することになるが、この種の事務は法令上の義務付けがあることが多く、実施を取り

**図表4 長野県の広域連合で実施する事務の類型**

類 型	説 明	事 務 の 例
① 持ち寄り事務	共同処理として関係市町村の事務を当該市町村に代わって実施する事務	介護認定審査会の設置及び運営にかかる事務、消防に関する事務、特別養護老人ホームの管理及び運営に係る事務、ごみ処理施設の設置・管理及び運営に関する事務、公平委員会*
② 独自事務	構成市町村が本来行っていなかった事務であるものの広域連合が独自に実施している事務	広域サインの設置・管理に関する事務（木曽）、CATV（木曽）、視聴覚ライブラリーの設置・管理・運営（北アルプス）、図書館情報ネットワークの整備運営（上田地域） 広域観光振興、広域幹線道路網構想の策定、広域ごみ処理計画の策定 ふるさと市町村圏基金事業
③ 統合・統制事務	圏域を統合・統制する内容の事務	広域計画の作成
④ 権限移譲の受け皿事務	都道府県から市町村を介さず直接権限移譲されている事務	火薬類の譲渡、譲受及び消費の許可等に関する事務、液化石油ガス設備工事の届出の受理に関する事務
⑤ 固有事務	地方公共団体として組織を維持するための事務	公平委員会*、選挙管理委員会、監査委員等、法令上必置の行政委員会、広域連合議会、連合長の設置、広域連合の総務事務

\* 持ち寄り事務の公平委員会は市町村公平委員会を共同処理するもの。一方、固有事務としての公平委員会は、広域連合自体に必置の公平委員会事務のこと。

やめることはできない。かといって単独で事業を行うこともできない小規模非合併町村は、中心市に依存せざるを得ないのである<sup>(26)</sup>。

## ② 独自事務

第二の類型は、構成市町村が本来行っていなかった事務であるものの、広域連合ごとの発意により各広域連合で実施されている独自の取り組みである<sup>(27)</sup>。この中には、広域連合が自ら管理・執行するものと、広域連合が音頭をとる形で、実施は構成市町村が担うものがある。

また、観光や幹線道路網計画の策定事務もこの分類に含めることができるだろう。上田地域、木曽、佐久などでは、広域連合として広域観光振興計画の策定ないし事業を実施している。市町村単独としても観光振興の事務を行ってはいるものの、広域連合という文化的・領域的の一体性を持った公共団体で一体的に実施した方が単に効率的というだけでなく、相乗効果を持ってより効果的に実施できるものと期待される事業である。

例えば木曽広域連合では広域観光振興計画を策定し、中山道宿場町や御嶽山などをシンボルにして広域連合が音頭を取ってパンフレットや情報誌をつくり、特産品を開発したりホームページを開設した上で、個別の市町村が多彩な観光客誘致事業を実施している。旧榑川村の奈良井宿は塩尻市に合併した後も中山道木曽11宿として一体的な観光振興が行われている。また、南木曽町の妻籠宿とそれに隣接する旧山口村の馬籠宿は2宿間にハイキングコースを設定している他、まちづくりでの連携などにより、合併で県境を跨ぐことになった後もその結びつきの強さは全国的にも有名である。木曽のように観光資源が豊かである場合、合併を経ても新自治体側の観光振興政策に乗らず、旧自治体が属していた広域連合の実施する観光振興の枠組にとどまるケースもある。

広域連合の独自事務については、合併によって直ちに廃止されるような影響を受けることは少ないと考えられる。広域的な視点に立った事業については合併して広

(26) 辻山幸宣「合併協議と広域行政機構」『自治総研』2004年3月号巻頭コラムでは、群馬県富士見村のケースを取りあげているが、同様の事例は全国に見られる。

(27) 広域連合制度を検討した第23次地方制度調査会の「地方公共団体の連合制度について」（いわゆる“成田私案”）で「固有の権能」と表現されたものに相当すると考えられるが、ここでは類型5との区別のため、「独自事務」と呼ぶことにする。

域連合以上の規模の自治体が誕生しない限りはその意義を失うことはない。ただし、いずれの事務も持ち寄り事務とは異なり法令による実施義務のない事務であるので、自治体財政の厳しい折、独自の財源を持たない広域連合においてはこれらの事務自体が廃止される恐れにさらされ続けている。

### ③ 統合・統制事務

第三の事務分類は、圏域を統合・統制する事務であり、広域計画の作成がこれに該当する。しかし自治法上義務付けられた広域計画の内容は、少なくとも長野県下の広域連合に関して言うならば、個別の実施事務についての内容と期間と方針を定めたものを束ねたものにすぎず、市町村の基本計画のように個別の事業に統一方針を示す内容ではない。

また、長野県下10の広域連合は広域行政圏計画を策定し、圏域の振興整備を推進するための主体（広域行政機構）として位置づけられ、連合制度の構想がなされた当初は、この広域行政圏の役割が開発指向のものから総合化され、“一つの圏域としてgovernする”機能を期待されていたことについては先に述べた通りである。しかし、広域行政圏施策は2009年に廃止された<sup>(28)</sup>。したがって、かつての広域行政圏計画やふるさと市町村圏計画はこの統合・統制事務の分類から外れ、単なる独自事務として継続されることになるだろう。

広域連合が、“一つの圏域としてgovernする”機能を失ったのか——そもそもそのような機能を持っていたのかどうか——の評価は今後の課題として残される。

### ④ 権限移譲の受け皿事務

第四は、都道府県からの権限移譲の受け皿としての事務である。本稿執筆時点では関西広域連合が設置され、その他の地域でも複数の都道府県を構成団体とした広域連合やそれに類するものを設置する動きが広がっているが、そこで主張されているのは国の事務の受け皿として広域連合を機能させようというものである。現時点では具体的に国からの権限が広域連合に対して移譲された事例はない<sup>(29)</sup>。現時点でこの第四の類型に属するものは、県からの事務移譲の受け皿としての事務である。

---

(28) 本稿注(6)参照。

(29) これまでの経緯については、秀嶋善雄、大森康宏「国の出先機関の広域的实施体制への移譲について」『地方自治』2011年5月号が詳しい。

長野県では、火薬類の譲渡、譲受及び消費の許可等に関する事務や、液化石油ガス設備工事の届出の受理に関する事務がこれに当てはまる。これらの事務は、県の「知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例」（平成11年長野県条例第46号）により広域連合が処理することとされている。この条例はいわゆる事務処理特例条例にあたるが、上記事務に関して長野県の場合は市町村ではなく広域連合に直接権限を移譲している。市町村ではなく広域連合に直接事務を移譲している理由としては、常備消防を担う場合に附属する事務として、常備消防を行う団体が行うのが適切であるものの、これらの届出については域内における年間届出件数がきわめて少ないために、一市町村単位でこれを受理する体制を整えることが適当でないからであるとされる。

県の事務移譲の受け皿としての事務については、合併による規模拡大によって県からいっそうの権限移譲が進むことになるのかということが注目される。長野県では、現時点では合併の進展を受けてもさらなる権限移譲は実施されていない。しかし第177回国会で成立した地域主権一括法（第2次）で自治体への義務付け・枠付けの見直し等と共に都道府県から基礎自治体へ移譲される事務には、現在事務処理特例で市町村に権限移譲されている都道府県の事務について基礎自治体の事務とするものも多く含まれるため、長野県の場合はこの移譲事務の受け皿として広域連合の活用が考えられる。

## ⑤ 固有事務

このほかに、①～④の事務と同列に並べるのは馴染まないものではあるが、広域連合固有の事務で、広域連合がその組織維持のために経常的に処理しなければならない事務ないし組織がある。圏域のガバナンスには重要な事務分類ではあるはずだが、広域連合が充て職化した議員と理事者と市町村からの派遣職員に多く支えられている場合、この事務は合併自治体からは負担として最も疎んじられる。

なお、公平委員会については、北アルプス広域連合と木曾広域連合については2005年4月から県内29町村15事務組合と共同で長野県町村公平委員会を設置し、ここで公平委員会事務を運営することとなった。

## (3) 運用上の難点の克服

以上に見てきたように、広域連合は構成市町村の合併の影響を様々に受け、新たな

課題に直面することになった。では、逆に、既存の難点と言われてきた点については個別の努力によって何らかの改善が見られたのかを最後に確認したい。第1次調査では、①自主財源確保の困難、②負担金・分担金の負担割合のわかりにくさ、③意思決定に手間や時間がかかる点、④議員の広域的課題に関する認識の共有困難、⑤圏域内の一部事務組合の統廃合と入れ子構造、⑥住民参加の困難性という6点の制度・運用上の難点が指摘された。設置から10年が経ち、またその間の平成合併期の環境変化を経て、どのような姿になろうとしているのだろうか。ここでも2010年調査のヒアリングで得られた知見を整理して紹介する。

### ① 自主財源確保の困難

関係町村からの負担金・負担金以外に、広域連合が事業を実施するための自主財源を確保する手立ては限られている。そんな中、各広域連合では10億～20億円（当初）のふるさと市町村圏基金を設けており、この運用益を広域活動計画やふるさと市町村圏計画に基づく事業実施に用いてきた。例えば広域行政ネットワーク開発（北アルプス広域連合）、文化公園事業（木曽広域連合）、人が集う地域づくりプロジェクト大会（長野広域連合）といった事務である。しかし基金を運用しても金利は低く、一定規模の収入を得るには工夫が必要となる<sup>(30)</sup>。独自事業の資金工面については広域連合ごとに様々だが、課税権を付与する等の制度改革がなされない限りは今後も困難が伴うことが予想される。

### ② 負担金・分担金の負担割合のわかりにくさ

県内に限らず、全国的に広域連合や一部事務組合など広域連携の組織が合併に

---

(30) 例えば、長野広域連合では、10億円の基金の運用益のうち純粋な運用益としては市中金融に預けた3億円程度から得られる利子である年間100万円に満たないものの、一般会計への7億円あまりの貸付を年利1%で行っており、その利子分を合わせて625万円程度の特別会計収入を見込む（2010年度）。さらに県支出金を追加した合計1,000万円程度を確保することで上述のふるさと市町村圏事業を実施している。

また、木曽広域連合では、木曽川の上下流交流事業を進めている。木曽川上流部にあたる木曽広域連合と下流部にあたる愛知中部水道企業団との交流事業で、水を使った量に応じて1トンあたり1円の基金積み立てを行って、この木曽森林保全基金を郡内森林組合への補助金として用いて木曽川流域の森林整備を行っている。これに県の森林整備協定（森林税事業）等を足した場合、地主負担は1ヘクタールあたり2,000円にまで軽減される。当初計画では14,000ヘクタールを18年かけて整備することとしており、5年間で4,116ヘクタールの整備が完了している。

よって受けた共通の影響として負担金・分担金の変化がある。

広域連合では事業ごとに市町村からの負担金・分担金を主な財源として当該事業を実施している<sup>(31)</sup>。通常、負担金・分担金は総額の一定割合を構成団体が一律に負担する均等割とし、それ以外を使用量や人口等に応じた応益負担割として基準を設定して算定されている。

したがって、自らは合併せずとも、周辺自治体が合併することによって負担割合が増加してしまう。合併自治体にとっては、合併することで事務のコスト削減を図るねらいがあるために、合併しても従前と負担割合が変わらないのでは合併した甲斐がない。一方で、影響を受けることになる他の構成団体にとっては、事務を開始するときの協議で合意して決めた負担割合を、自らの責がないにもかかわらず一方的に引き上げられることになるため、この問題について両者の主張は正面からぶつかることになる。負担割合の問題は常に政治的対立と妥協を生む。

長野広域連合の場合、経過措置を設けた上で、事業全体の収入のうち最低10%を均等割としている。長野広域連合では起債償還分についてはその額を事業ごと、自治体ごとに設定し、事業と自治体のマトリクス状の負担割合表を作成している。これまでも負担割当が複雑で根拠がわかりづらいという批判を受けてきたが、合併以降より複雑になり、かえって悪化してしまった。

木曾広域連合でも、合併協議の中で全体事業費のうち、5年の経過措置を経て平均割の割合を3割から2割へと減じる措置をとることとしている等、域内の市町村が合併する際には、政治的な交渉の末に実際の負担額の変化を最小限にとどめるよう調整を図る例が多いが、その結果、個々の事業間で負担割合のバーター取引が行われる等、負担割合の根拠が一見してわからないようになってしまう例が見られた。

### ③ 意思決定に手間や時間がかかる点

広域連合の意思決定は、(市町村)担当課長会議、幹事会、正副連合長会議などを経た後に広域連合議会での議決にかけられるため、機関意思の形成には時間がかかる。合併によって構成市町村数が減少すれば自ずと各プロセスにかかる時間コストは減少する。木曾広域連合も長野広域連合も、合併により関係市町村数が減少したために意思決定のための調整の必要が減少し、より迅速な意思決定が可能になっ

---

(31) 連合の規約上はこのほかに使用料・手数料や国や県の支出金、財産収入、地方債その他をもって充てるとされているが、最大の収入源は関係市町村の負担金・負担金である。

たと話す。ただし、広域連合が屋上屋の組織である以上、自治体同士の委託・受託よりも意思決定には手間がかかるため、合併はどれだけ進もうともこの欠点を打ち消すほどの変化とはなり得ない。

#### ④ 議員の広域的課題に関する認識の共有困難

そのような意思決定を担う広域連合の議員および理事者は、いずれも関係市町村の議員や長から選出されている。そのため、所属市町村を超えた広域的課題に関する関心の薄さから課題共有が困難である、その結果ガバナンスが機能しないといった問題点が指摘されてきた<sup>(32)</sup>。

木曾広域連合では、合併によって関心が変わる動機はないとしながら、広域連合がCATV、ごみ、衛生といった住民に身近な行政を担っているために広域連合の定例議会で一般質問が行われるようになったという。議員報酬は月額1万円が高いとは言えず、委員会等については無報酬であるにもかかわらず活発な議論が行われていることに胸を張る。

長野広域連合では、広域化、専門的知識の醸成等、個々の市町村では実施できない専門的研修や広域的視点の醸成にかかる共同研修を職員に対して実施している。その他、議員に対しては視察研修や、関係市町村で首長から市町村の課題や施策について説明を受ける機会を設けており、これにより互いの市町村の課題を共有しようとしているという。

ヒアリングでは、木曾、長野共に合併によって広域的課題に関する認識や議員の関心に変化の兆しが見られるとの回答は得られなかったが、広域連合ごとに実施している事務の差を反映して議員の関心にも差があった。先に紹介したアンケートでは特に非合併自治体で広域連合への期待が高かったことから、今後、市町村側の広域連合実施事務への関心の低さには何らかの変化があるかもしれない。ただし、この点の克服は、③の点とトレードオフの関係にある。

#### ⑤ 圏域内の一部事務組合の統廃合と入れ子構造

長野県内には、2003年7月1日現在で96の一部事務組合があったが、2010年4月1日現在、その数は77に減っている。減少した19のほとんどは、構成市町村の合併

---

(32) 地方行財政検討会議第一分科会（第5回）資料「広域連携について」（2010年8月25日）など。

によって消滅・解消されたものである。

2004年調査の時点では上田地域広域連合の依田窪医療福祉事務組合、北信広域連合の北信保健衛生施設組合、岳北広域行政組合、岳南広域消防組合のように、特別地方公共団体である一部事務組合が広域連合の構成団体となっている入れ子構造が存在し、広域連合が一部事務組合の公平委員会事務等を担っている状態だった。このうち上田地域広域連合については、現在はこの関係が解消されているものの、北信広域連合ではいまだこの関係が維持されている。分担金・負担金や、事務自体に対する住民からのコントロールの観点からは、このような入れ子構造は望ましいとは言いがたい。

## ⑥ 住民参加の困難性

長野県内の広域連合は、いずれも情報公開条例を具備しており、情報公開請求への対応が可能になっている。長野広域連合ではこれまでに9件、木曾広域連合では1件（いずれもごみ処理施設関係）の情報公開請求がされた実績がある。

一方、広域連合は法制度上、住民の直接参加の方法として、長や議会の直接公選、条例の制定改廃、事務の執行に関する監査、連合長、議会、職員で政令で定めるもの（副連合長、監査委員、選挙管理委員）の解職についての直接請求（同291条の6）、規約の改正（同291条の6第2項）が可能となっているが、長野県の広域連合では設立以来これらが行われた実績はない。広域連合は、制度上、長および議会の議員の選出方法について、直接公選もしくは長や議会による間接公選制に限定するなど他の広域連携制度と比較すると民主的統制のための仕組みが多いが、現状としてその利用が活発であるとは言いがたい。

ただ、長野県の広域連合の中には、上田地域など広域計画の策定委員について住民参加方式を導入したところもある。ここでは介護保険に関する事務、ダイオキシン対策等について委員の住民のあいだで熱心な議論があった<sup>(33)</sup>とされ、一定の工夫が見られる。より多くの事務を実施する場合、その執行に際しては住民からのコントロールを担保しなければならないが、これもひとつの手段だろう。

---

(33) 小原ほか編前掲書pp. 155-156



## おわりに — 設置10年後の変化と評価

長野では実際に広域連合のあり方そのものを見直さざるをえないような大規模な合併が起こったわけではない。したがって、小規模町村を支える広域連合の機能は引き続き必須のものである。

ただし、合併により広域連合内で自治体間のパワーバランスが変化して、非合併市町村が自立どころかいっそう依存が強まったことが指摘される地域も見られる。しかも依存を強めながら、均等割の増額分だけ周辺町村の負担額が増してしまっているなどの問題を引き起こしている。本稿で見てきた限り、非合併は自立などではなく、従属に繋がる因子となり得るものでもある。合併すれば周辺部は荒廃する恐れがあるが、しかし合併しなければ中心部へ依存せねばならないのである。

中心市への依存が高まった状態では、広域連合のような公共団体を利用するよりも中心市への委託の方が有利であると見られがちで、広域連合の団体としての自治が軽んじられる恐れがある。広域連合では独自事務を充実させ、ガバナンスを強化し、住民の参加を促すことで説明責任を果たす必要がある。

また、合併・非合併決断時には首長の勘案要素になった広域連合だが、今回調査を実施したなかでは今後の地域運営のためのより活発な取り組みを実施しようとしているといった話はなく、相変わらずの財政圧力下にあつてむしろ事務をどのように維持するかに苦心する様子がかがわれた。合併によって役場組織の再編を迫られつつも「総合的」行政主体として住民のニーズに敏感に反応しなければならない市町村から見れば、一部の決められた事務だけを処理すれば良い広域連合は余剰を抱えがちだと話す理事者もいる。公共サービスのより良い提供方法を模索する中では必ずしも広域連合制度に固執する必要はないだろうが、民主的統制手法をより活用した地域づくりを模索する必要がある。

また、これまで指摘されてきた難点については、設置から10年を経て、いくつか工夫が見られ、前進したと思われる事例もあった。しかし、いずれも制度が本来的にもつ特性であるため、改善されたのはどれも個々の創意と実践によるものである。では、その声に現実の制度改革の動きは向き合っているのか。現在政府で取りまとめられようとしている地方

自治法改正案では、一部事務組合と広域連合について以下の改正項目が含まれている<sup>(34)</sup>。

1. 一部事務組合等からの脱退の手続を簡素化する。
2. 一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができることとする。
3. 広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとする。

残念ながら、すべて合併後の包括的共同処理組織の整備を進め、長野のような市町村広域連合を形成しようとする場合はほとんど影響のない改正内容である。総務省が「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」で謳ったような、合併後の基礎自治体のあり方を考えそれを支えるための改正などではなく、ましてや使い勝手をよくするものとも言えない。合併時に問題となる事務組合脱退問題に対するパッチワークや、「超」府県レベルの国の出先機関改革の流れを見据えたものだからだろう。上記2.のように、事務組合のガバナンスの面で市町村への従属性を強める方向性の改革内容も気になる。広域連合制度はどこへ向かおうとしているのだろうか。

本稿では、道州制と広域連合を結びつけた都道府県広域連合の潮流については検討の対象から外してしまった。また平成合併期を経ても圏域の枠を超えなかった広域市町村圏が廃止されたことと定住自立圏の動き等、合併と広域連合の関係を考える上で積み残してしまった検証課題は多い。これらの課題については、現在まさに事態が動いているものもある。引き続き注目していきたい。

なお、本稿は、長野県地方自治研究センターが実施した長野県における平成合併検証プロジェクトの一環として執筆されたものである。

（ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

---

(34) 総務大臣・地方六団体会合（2011年2月7日）総務省提出資料1-1 地方自治法の一部を改正する法律案（概要）について

（[http://www.nga.gr.jp/news/H230207soumudaijinkaigou\\_shiryo1-1.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/H230207soumudaijinkaigou_shiryo1-1.pdf) 2012年1月23日閲覧）。本稿執筆時点では具体的な法律案までは公表されていない。