

# 広域的政策法務の必要性

～ 分権改革後の広域連携 ～

平成18年2月

財団法人 福岡県市町村振興協会  
政策法務研究会

## はじめに

「遠賀川の水質を保全するためには、一つの市町村で対応するだけでなく、広域で対応する必要があるのではないか。」

当政策法務研究会員の一人が投げかけたこの問いかけを契機として、政策法務研究会の研究が始まった。

地方分権改革以降、市町村の意思決定権が地方分権改革以前と比較して拡大され、基礎的普通地方公共団体である市町村の役割が一層期待されているところである。

しかし、現実に市町村の置かれている状況を振り返ってみると①生活様式の多様化及び複雑化に伴う住民の行政に対する要求の多様化及び複雑化、②地方分権改革による市町村の権限の拡大による事務の増大、③三位一体の改革の影響に伴う市町村の財源不足化等の状態が現在の市町村の状況である。これらの状況下においては、住民の行政に対する要求は益々高まり、地方分権により市町村の権限は拡大され、市町村は市町村が処理すべき課題と認識はしているものの、財源不足のため、それを実行し、解決することができないという悪循環に陥っているものと思われる。

平成17年12月19日付けの朝日新聞においても、福岡県内の市町村の経常収支比率が上昇し、財政状況が硬直化している旨の記事が掲載されている。これによれば、平成16年度普通会計決算において福岡市及び北九州市を除く福岡県内83市町村のうち、交付税の減少等により経常収支比率が100%を超えた市町村が15に達し、この数値は前年度の8からほぼ倍増しており、今後も市町村の財政状況は、「借金は増え続け、自由に使えるカネが減り続ける」ことが予想されるということである。

ここで、市町村の事務を振り返ってみると、地方自治法は「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理されているものを除き、一般的に、前項の事務（普通地方公共団体の事務）を処理するものとする（第2条第3項）。」と規定し、同様に都道府県の事務を「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務（普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの）で広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当ではないと認められるものを処理するものとする（第2条第5項）。」と規定している。

都道府県が処理する事務の「広域にわたるもの」のうち、最小のものは、市町村の区域を超える事務で数市町村にわたるものとされているので、「広域にわたるもの」とは、地方自治法の趣旨からかんがみると、本来は都道府県が処理する事務であると考えられる。

しかしながら、「広域にわたるもの」についても、住民に最も身近な普通地方公共団体としての市町村が、市町村の事務として行うほうが、都道府県の事務として都道府県が行う場合と比較して適当であると思われるものがあるのではないか。さらに、市町村が市町村

の事務として行うとしても市町村単独では解決することができないような課題が生じているのではないかと等地方自治法と現実との間に多少のずれが生じている部分が存在している。

政策法務研究会では、以上に述べたような状況が市町村に生じているのではないかと、また、これらの課題を解決する手法の一つとして「市町村の広域連携」が考えられるのではないかとという観点から、この報告書の中では第 1 章においては、その前提知識として必要のあった地方分権前後における市町村の役割、分権改革に影響を与えた論理である補完性の原則等について、第 2 章においては、市町村の広域連携の必要性、広域的課題への対応策について、第 3 章においては、広域連携の必要性について実証的研究をするために実施したアンケートの結果分析と問題点の整理について、第 4 章においては、市町村の広域連携を実現するための提言について、それぞれ述べており、「広域的政策法務の必要性～分権改革後の広域連携～」について研究を行ってきた。

当政策法務研究会は、この研究報告が貴市町村の事務を執り行う上での参考となることを願うものである。

平成 18 年 2 月

財団法人福岡県市町村振興協会  
政策法務研究会

## 目 次

第1章 分権改革における市町村の役割と事務配分	1
第1節 分権前の市町村担当事務	1
①固有事務・（団体）委任事務・行政事務と機関委任事務	1
②市町村の役割＝「公共事業団体観」の残滓 <sup>ざんし</sup>	2
③分権改革過程における市町村の役割見直しの議論 （中間報告「分権型社会の創造」）	3
第2節 分権改革に影響を与えた理論	5
①シャープ3原則	6
②ヨーロッパ地方自治憲章・世界地方自治宣言	6
③補完性の原則	7
第3節 分権改革後の市町村の役割と事務配分	8
①三分類の廃止、機関委任事務制度の廃止、自治事務と法定受託事務へ	8
②国との役割分担、地域の事務の一般的・包括的引受け	11
第2章 広域的市町村連携の必要性	13
第1節 都道府県と市町村の役割分担、「単独で処理」と「広域」の「谷間」	13
①都道府県と市町村の役割分担	13
②「単独で処理」と「広域」の「谷間」	13
第2節 時代の変化と将来の予測	14
①時代の変化	14
②将来の予測	16
第3節 広域的課題への対応形態	17
①一部事務組合・広域連合による対応	17
②市町村合併による対応	18
③都道府県による対応	18
第4節 広域的市町村連携の必要性	19
第3章 アンケートの分析と問題点の整理	20
第1節 アンケート結果	20
第2節 アンケート結果の分析	23
①アンケート全体を通しての分析	23
②個別分野における分析	23
③広域的課題の分類	33
第3節 問題点の発見	37
①協議会の形骸化	37
②旧体制のしがらみ～未完成の地方分権～	38

③広域連携の阻害要因の矛盾点	38
第4章 提言	40
第1節 広域的な政策法務が必要とされる時代が来る	40
第2節 市町村条例と都道府県条例の関係	40
第3節 各種手法の提言	42
①武蔵野市のコミュニティバスに見る隣接自治体間協定について	42
②関門景観条例に見る県境を越えた景観の保全について	46
③菊池川流域に見る隣接自治体間協定について	51
④市場公募債の共同発行について	55
おわりに	60
資料	
1 アンケート調査票	61
2 先進地視察	62
3 参考文献	69
4 政策法務研究会員名簿	70

## 第1章 分権改革における市町村の役割と事務配分

当政策法務研究会の「広域的政策法務の必要性～分権改革後の広域連携～」を論じる上で市町村のもつ役割と事務配分がどのようなものであり、そしてどのように変化してきたのかが重要であるため説明しておくこととする。

### 第1節 分権前の市町村担当事務

#### ①固有事務・（団体）委任事務・行政事務と機関委任事務

地方分権推進委員会の勧告を踏まえて閣議決定された「地方分権推進計画」に基づく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（以下「地方分権一括法」という。）が、地方分権を推進するために、475本の法律改正を一括形式で行い、平成11年7月8日に国会において成立、7月16日に公布、翌年の4月1日から施行された。この法律の施行による地方自治法改正前、地方公共団体の機関は、国または他の地方公共団体その他の公共団体の機関として、いわゆる機関委任事務を多数行っていたが、この場合には、当該事務は、委任した国または他の地方公共団体その他の公共団体の事務であり、当該事務を実際に行う地方公共団体のもではなかった。もとより、地方公共団体は、機関委任事務のみを行っていたわけではなく当該地方公共団体自身の事務も行っていた。それが、自治事務または団体事務と呼ばれるものであった。

この自治事務（団体事務）は、地方自治法旧第2条第2項において、固有事務、（団体）委任事務、行政事務に分類されていた。

##### （a）固有事務（「公共事務」ともいう。）

地方自治の本旨に照らし地方公共団体の本来の存立目的と認められる事務及び地方公共団体の存立の目的に沿って住民福祉の増進のため実施する各種必要な事務をいう。国からの委任事務に対する概念として構成され、非権力的な事務を意味している。

##### （b）（団体）委任事務

地方公共団体の処理する事務のうち、本来国又は他の公共団体の事務であるもので、法律またはこれに基づく政令により委任された事務で委任事務ともいう。平成11年改正前の地方自治法において固有事務との対比で構成された講学上の概念である。社会福祉各法によって義務づけられた福祉施設の設置などは、一般的には国からの委任事務と解されていた。

##### （c）行政事務

固有事務及び団体委任事務のほか、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しない事務であり、住民の福祉に対する侵害を防止し、または排除するために、住民の権利を制限したり、住民に義務を課したりすることを内容とする権力的作用に属する事務

をいう。また、この事務は国の法律に基づくものではなく、地方公共団体がその条例で定めることによって処理するものである。

日本国憲法では、「地方自治」の章（第92条～第95条）を設け、地方自治を保障している。その第94条において、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」とあり、地方公共団体に自治立法権を保障している。ここでいう「条例」には、地方公共団体の長が定める規則も含まれると解されている。

#### （d）機関委任事務

国の事務であるが、地方公共団体の長がその処理を委任されたもの。この事務の処理については、国（主務大臣）の指揮監督権が広範かつ無限定に認められていた。このほかにも他の地方公共団体の事務や地方公共団体以外の公共団体の事務を委任するものもあり、長に委任するもの、委員会・委員に委任するものもあった。この存在は、国と地方公共団体との関係を行政上の上下関係とする発想を色濃くにじませるものであっただけでなく、実際に地方公共団体が行う事務のうち、都道府県で8割、市町村では4割以上を占めるといわれ、地方自治を阻害する大きな要因として問題視されてきた。

#### 注）（団体）委任事務と機関委任事務の違い

「（団体）委任事務」は、「地方公共団体そのもの」への委任であって、地方公共団体の他の事務と同じ扱いになり、議会の議決の対象になる。国の指揮・監督を受ける必要はない。一方、「機関委任事務」は、「地方公共団体の長や特定の機関」などへの委任であって、指揮・監督権は、都道府県の場合は、主務大臣に、市町村の場合は、都道府県知事に属する。議会は、予算に関すること以外は、その執行について説明を求め、意見を述べられるに過ぎない。

参考<sup>1)</sup> 平成11年改正（平成12年4月施行）前の地方自治法は、自治事務の3種を挙げ、その概要を例示していた。そして、地方公共団体が処理できない事務として、司法、刑罰、郵便などを挙げ、また本来「自治事務」に属するような性質のものであっても法律・政令に特別の定めがあるときは地方公共団体の事務に属しないものとしていた。

#### ②市町村の役割＝「公共事業団体観」の<sup>ぎんし</sup>残滓

地方分権一括法施行に伴う地方自治法改正前の市町村の事務としては、前述の自治事務の3分類と機関委任事務が存在していたが、権力的作用に属する事務である行政事務の行使は実際にはほとんどなく、実際の事務は機関委任事務が大きなウェイトを占めていた。結果、市町村の役割は、国や他の公共団体その他の地方公共団体の事務を行うのみの存在

<sup>1)</sup> 浦部憲徳（2001）『全訂憲法学教室』第1版第3刷、日本評論社

であった。この流れは明治時代において、政府が欧米列強に追いつくために、天皇を中心とする強力な中央集権国家体制を築いたことに起因していた。このように機関委任事務等に代表される国の強力な中央集権的行政により、地方公共団体は、本当の意味での「地方公共団体（地方政府）」とはなりきれずにいた。

### ③分権改革過程における市町村の役割見直しの議論<sup>2</sup>（中間報告「分権型社会の創造」）

社会経済の成熟化の中で、地域の重要性についての認識が高まる中、国から地方自治体への権限委譲等の地方分権が政治的に重要な課題となってきた。

機関委任事務等に代表される中央集権型の行政システムは戦後改革による大きな変革があったものの、機関委任事務制度の踏襲と拡張、通達行政の濃密化と補助金行政の拡大などによって中央集権化が進んできた。このシステムにはメリットもあったものの全国画一の統一性と公平性を重視するあまり地域的な多様性を鑑みず、個性ある生活文化を衰微させた。そして、この内外の大きな環境の変化により、旧来のシステムは一種の制度疲労に陥り、新たな状況と課題に的確に対応する能力を失っているという状況を生み出した。

そこで、新たな時代の状況と課題に的確に対応するため、地方分権の推進が必要となった。

#### （a）変動する国際社会への対応

国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽にし、その役割を純化し、強化していくことが求められる。

#### （b）東京一極集中の是正

政治行政上の決定権限を地方に分散させることにより、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育成し、地域社会の活力を取り戻させる必要がある。

#### （c）個性豊かな地域社会の形成

国民の価値観が多様化している今日、行政サービスに対するニーズも多様化の様相を呈してきている中で、ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねられるべきである。

#### （d）高齢化社会への対応

保健、医療、福祉及び生涯学習サービスの緊密な連携、児童向けの保育教育サービスの再編など各種サービスの供給体型の構築が急務であり、総合行政と民間企業の参入を得て公私共同のサービスネットワークの形成が必要である。これらは、省庁別、各局別の縦割り行政システムでは実現できず、この種の仕組みづくりは地方公共団体の中でも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかない。そこで、来るべき本格的な高齢化社会と少子化社会に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と

<sup>2</sup> 木村収（2001）『地方分権改革と地方税』（榊ぎょうせい、pp. 19-23）。



と公私協働を促進すべきである。

ここで、中間報告が、今回の地方分権推進の論議では、これまでの種種の経緯もあって、国から都道府県、市町村への分権を実現することが最重要課題であるが、地方自治制度にとっては基礎的地方公共団体である市町村こそが最も重要な存在であることについては大方の意見が一致しているところであって、都道府県と市町村の関係のあり方もまたきわめて重要な検討課題であると述べている。これは、分権の受け皿として市町村を重視することを改めて確認したものであると理解できる。

#### 地方分権推進の動き

平成 5 年 6 月 3 日	地方分権の推進に関する決議(衆議院)
4 日	地方分権の推進に関する決議(参議院)
10 月 27 日	第 3 次行革審最終答申 【「規制緩和」と「地方分権」に重点】
平成 6 年 9 月 26 日	地方分権の推進に関する意見書(地方 6 団体)
11 月 22 日	地方分権の推進に関する答申 (第 24 次地方制度調査会)
12 月 25 日	地方分権推進に関する大綱方針(閣議決定)
平成 7 年 5 月 19 日	地方分権推進法成立
7 月 3 日	地方分権推進法施行 地方分権推進委員会発足
平成 8 年 3 月 29 日	地方分権推進委員会中間報告
12 月 20 日	地方分権推進委員会第 1 次勧告 機関委任事務制度の廃止 国の関与の新たなルール 権限委譲 等
平成 9 年 7 月 8 日	第 2 次勧告 事務区分、国地方関係調整ルール、必置規制、 都道府県と市町村の関係、行政体制の整備、 補助金・税財源等
9 月 2 日	第 3 次勧告 地方事務官、事務区分
10 月 9 日	第 4 次勧告 係争処理手続、事務区分、国の関与、権限委譲等
12 月 24 日	機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の 事務のあり方等についての大綱
平成 10 年 5 月 29 日	地方分権推進計画閣議決定

11月19日	第5次勧告
平成11年3月26日	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案(地方分権一括法案)閣議決定 第2次地方分権推進計画閣議決定
3月29日	地方分権一括法案国会提出
7月8日	地方分権一括法成立
7月16日	地方分権一括法公布
平成12年4月1日	地方分権一括法施行
5月12日	地方分権推進法改正成立(13年7月まで1年延長)
8月8日	地方分権推進委員会意見提出

また、中間報告は地方分権の推進による変革は明治維新・戦後改革に次ぐ第3の改革といふべきものの一環であって、数多くの関係法令の改正を要する世紀転換期の大事業であり、相互に複雑に絡み合っている諸制度の縫い目を一つ一つ慎重に解きほぐし、システムの変革に伴いがちな摩擦と苦痛の発生を最小限に抑えながら、諸制度を新たなデザインに基づいて順序良く縫い直して、その装いを新たにしていすべき事業であると述べている。

今次の地方分権改革においては、分権委員会の勧告は政府の地方分権推進計画にほぼ100%忠実に反映され、さらに、ほぼそのまま今回の地方分権一括法に結実した。裏返してみれば、関係省庁側の同意を取り付けることのできなかつた改革事項については、勧告を見送ったということでもあった、と説明されていることから明らかなように、分権委員会の勧告と分権推進計画、そして地方分権一括法は、相互に連結し、三位一体のものであった。

## 第2節 分権改革に影響を与えた理論

地方分権一括法の制定に至る一連の経緯においては、①国と地方公共団体との間で役割分担が適切かつ明確になされるべきこと、②地方公共団体の自主性及び自立性が確保され、十分に発揮されるべきこと、が常にその基本となる考え方と位置付けられてきた。これにより、機関委任事務制度の廃止、事務の再構成、関与の新たなルールの創設、権限の配分などが行われたが、これらの改革に影響を与えた理論が政策的事務配分論である。政策的事務配分論とは、行政主体が担当すべき事務を国と地方公共団体でどう配分するか、さらに地方公共団体に配分された事務を都道府県・市町村・特別区等でどう配分するかの理論をいう<sup>3</sup>。一方、都道府県・市町村・特別区等の地方公共団体が現実担当している事務の概念を明らかにし、さらにこれを分類してその法的性格を論じるものを法的事務分類論<sup>4</sup>という。政策的事務配分論においては、法的事務分類論とは異なり、事務の配分自体につい

<sup>3</sup> 宇賀克也(2004)『地方自治法概説』(榊有斐閣、p. 80。

<sup>4</sup> 塩野宏(2001)『行政法Ⅲ[第二版]行政組織法』(榊有斐閣、p. 125。

て政策的判断が介入する余地が広いといえる。事務の配分に関しては、かねてからシャウプ 3 原則、ヨーロッパ地方自治憲章・世界地方自治宣言、補完性の原則がその基準として参照されてきたところである。ここでは、これらの原則等について簡単にその概要を述べることとする。

### ①シャウプ 3 原則

シャウプ 3 原則とは、1949 年に来日したシャウプ使節団が、わが国の地方自治を発展させるため、地方公共団体の事務に関して行った勧告に含まれる以下の 3 原則<sup>5</sup>である。

#### (a) 行政責任明確化の原則

行政責任明確化の原則とは、国、都道府県、市町村の事務を明確に区分し、1 つの種類の事務は、国、都道府県又は市町村のいずれかに排他的・専属的に割り当てられるべきであるとする原則である。そして、当該事務を配分された団体は、当該事務を遂行し、かつ、一般財源で賄うことについて全責任を負うべきであるとされている。これは、事務配分の方式としては、「一元的配分方式」を志向しているものといえる。

#### (b) 能率の原則

能率の原則とは、ある事務は、それを能率的に遂行するために能力・財源等の面で準備の整っている団体に割り当てるべきであるとする原則である。ある事務について、市町村が最も住民に身近な団体として当該事務を効率的に遂行することができ、そのための財源も有しているのであれば、当該事務は市町村に割り当てるべきこととなる。

#### (c) 地方公共団体優先（市町村最優先・都道府県優先）の原則

地方公共団体優先（市町村最優先・都道府県優先）の原則とは、市町村が適切に遂行できる事務は、まず市町村に優先的に割り当てるべきであるとする原則である。市町村の次に優先されるのは都道府県であり、国は地方公共団体では有効に処理できない事務のみを引き受けるべきとされる。

### ②ヨーロッパ地方自治憲章・世界地方自治宣言

ヨーロッパ地方自治憲章（以下「地方憲章」という。）は、1985 年 7 月にヨーロッパ評議会の閣僚委員会により採択され、1988 年 9 月に発効した。地方自治の原則を協定の形で保障した世界初の多国間条約であり、「地方自治の国際的保障」の原型として位置付けられている。

また、世界地方自治宣言（以下「世界宣言」という。）は、地方憲章の理念や原則はヨーロッパだけでなく世界の各国で実現すべきであるとして、1985 年 9 月の第 27 回国際自治体連合世界大会において宣言されたものである。

これらの体系・内容は基本的に共通している。以下、政策的事務配分論を考える上にお

<sup>5</sup> 宇賀克也（2004）『地方自治法概説』（榊有斐閣、pp. 80-82）。

いて重要と思われる原則を挙げる<sup>6</sup>。

#### (a) 「全権限性」の原則

全権限性の原則とは、地方自治体は、他の団体に排他的に配分されていない、又は地方自治体の権限から明白に除外されていない事項のすべてについて、自主的に活動することができる一般的権限を有するとする原則である（地方憲章第4条第2項・世界宣言第3条第2項）。

#### (b) 補完性の原則

補完性の原則とは、公的な責務は、原則として住民に最も身近な公共団体である地方自治体が優先的に遂行するとする原則である（地方憲章第4条第3項・世界宣言第3条第1項）。住民に身近な地方自治体が強調される背景は、そこにおいてこそ人民の意思の実現（住民自治）が最も効果的なものとなるという認識がある。補完性の原則は、古くはアリストテレスにさかのぼる原則で、1931年にローマ法王ピオ11世が社会回勅の中で示した考え方である<sup>7</sup>。この補完性の原則は、地方憲章・世界宣言の想定する地方自治の重要な原則の一つであり、わが国における最近の地方憲章等に対する関心はこの原則によっているといってもよい<sup>8</sup>。そこで、この原則については、詳しく後述する。

#### (c) 包括的・排他的な権限配分

包括的・排他的な権限配分とは、地方自治体に付与される権限は、明確性の要請のためにも、配分された事務の内容が骨抜きにされてしまわないためにも、包括的かつ排他的でなければならないとする原則である（地方憲章第4条第4項・世界宣言第3条第4項）。ここでは、補完性の原則とあいまって、機能分担論（事務の遂行に関しては、国、都道府県、市町村の協力関係が必要であるとする考え方）的発想を排除している。

### ③補完性の原則

補完性の原則とは、前述の地方憲章・世界宣言において条文化された概念であり、「人間の尊厳を個人の自立に求めたうえで、『問題はより身近なところで解決されなければならない』とする考え方」である<sup>9</sup>。つまり、前述したとおり、政策決定は、それにより影響を受ける住民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきだという原則<sup>10</sup>である。これは、地方公共団体が国よりも現場の事情に通暁しており、問題の認知・分析において国に先行するという「認知的先導性<sup>11</sup>」から導き出されるものである。我々の市民生活の現場で起きた問題が、何らかの行政的または法的対応が必要になった時に行政的課題が発生する。市

<sup>6</sup> 廣田全男（2002）『地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理』地方自治総合研究所、p. 11。

<sup>7</sup> 鈴木庸夫（2004）「政策法務と自治体改革の法原理」『自治体学研究』第89号、神奈川県自治総合研究センター、p. 3。

<sup>8</sup> 廣田全男（2002）『地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理』地方自治総合研究所、p. 14。

<sup>9</sup> 池田省三（2000）『分権改革と地域福祉社会の形成』大森彌編、(株)ぎょうせい、p. 216。

<sup>10</sup> 昇秀樹（2003）「補完性の原理」と地方自治制度『都市問題研究』、第55巻第7号、都市問題研究会、pp. 30-49。

<sup>11</sup> 宇賀克也（2004）『地方自治法概説』(株)有斐閣、p. 139。

町村は国よりも現場に近いことから、問題を先に認知あるいは分析して「公共化」することができる。これを市町村の「認知的先導性」という<sup>12</sup>。

補完性の原則について分かりやすく説明すると次のようになる。

- (a) 個人でできることは、個人で解決する（自助）。
- (b) 個人で解決できないときは、まず家族がサポートする（互助）。
- (c) 家族で解決できないときは、地域又は非政府組織がサポートする（共助）。
- (d) (a)～(c)でどうしても解決できないときに、はじめて政府が問題解決に乗り出す（公助）。その順番としては、まず市民に距離の近い基礎的自治体がサポートする。
- (e) 基礎的自治体でどうしても解決できないときは、広域自治体がサポートする。
- (f) 広域自治体で解決できないときは、中央政府がサポートする。

補完性の原則において最大限尊重されるべき思想は、「個人の自立」と「自己決定尊重の原則」である。したがって、自助、互助、共助で解決できる事柄に政府が介入することは不正義であり、さらに、政府が介入する場合であっても、基礎的自治体で解決できる事柄については、まず基礎的自治体で解決すべきということになる。

### 第3節 分権改革後の市町村の役割と事務配分

地方分権推進委員会<sup>13</sup>の中間報告にはじまり第5次までの勧告は、ほぼそのままの形で第1次地方分権改革へと結実し、地方分権一括法が施行された。

その地方分権一括法による改革では、先に述べた政策的事務配分論に関し基準とされる原則等を基軸として事務配分を考え、国と地方公共団体、さらに市町村と都道府県の役割分担と事務・権能が定められた。市町村と都道府県の役割分担においては、地域における事務のうち都道府県の事務とされたもの以外はすべて市町村の事務とされ、地方公共団体の中でもとりわけ基礎的自治体である市町村に広く責任を委ね、市町村が包括的な総合的・地域統括団体として地域におけるあらゆる事務を担当すべきであるとされた<sup>14</sup>。

#### ①三分類の廃止、機関委任事務制度の廃止、自治事務と法定受託事務へ

##### (a) 地方公共団体の自治事務の3分類の廃止

「地方分権一括法により改正される前の地方自治法」（昭和22年法律第67号、以下「旧地方自治法」という。）では、地方公共団体の行う自治事務を「固有事務（公共事務）」（「団

<sup>12</sup> 角松生史（2001）「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純考編『日本の都市法Ⅱ』東京大学出版会、p. 326。

<sup>13</sup> 6年間（1年間延長）の時限立法である「地方分権推進法」（平成7年法律第96号）に基づき、「地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、（中略）具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する。（同法第9条）」ために、総理府に設置された委員会。詳しくは、内閣府ホームページ『地方分権推進委員会』、<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/bunken.html>、2005年11月28日閲覧）

<sup>14</sup> 塩野宏（2001）『行政法Ⅲ〔第二版〕行政組織法』（株有斐閣、p. 126）。

体) 委任事務」「行政事務」に3分類していた。旧地方自治法の改正で、この自治事務の3分類は廃止された。

#### (b) 機関委任事務制度の廃止

自治事務の廃止と同時に、地方公共団体が国(都道府県)の下部機関として執行していた機関委任事務制度も廃止され、機関委任事務に関する旧地方自治法の次の規定が削除された<sup>15</sup>。

- (i) 国の事務に係る指揮監督権(旧地方自治法第150条)
- (ii) 市町村長が処理する国又は都道府県の事務に係る都道府県知事の取消・停止権(旧地方自治法第151条第1項)
- (iii) 長に対する職務執行命令(旧地方自治法第151条の2)
- (iv) 機関委任事務を掲げた別表及びその根拠規定(旧地方自治法第148条第2項及び第3項、第180条の8第2項、第180条の9第3項、第186条第3項、第202条の2第6項並びに別表第3及び第4)

これにより、従来の国(都道府県)からの通達等による無限定な指揮監督命令権の行使はできなくなり、従来の通達も効力を失った。

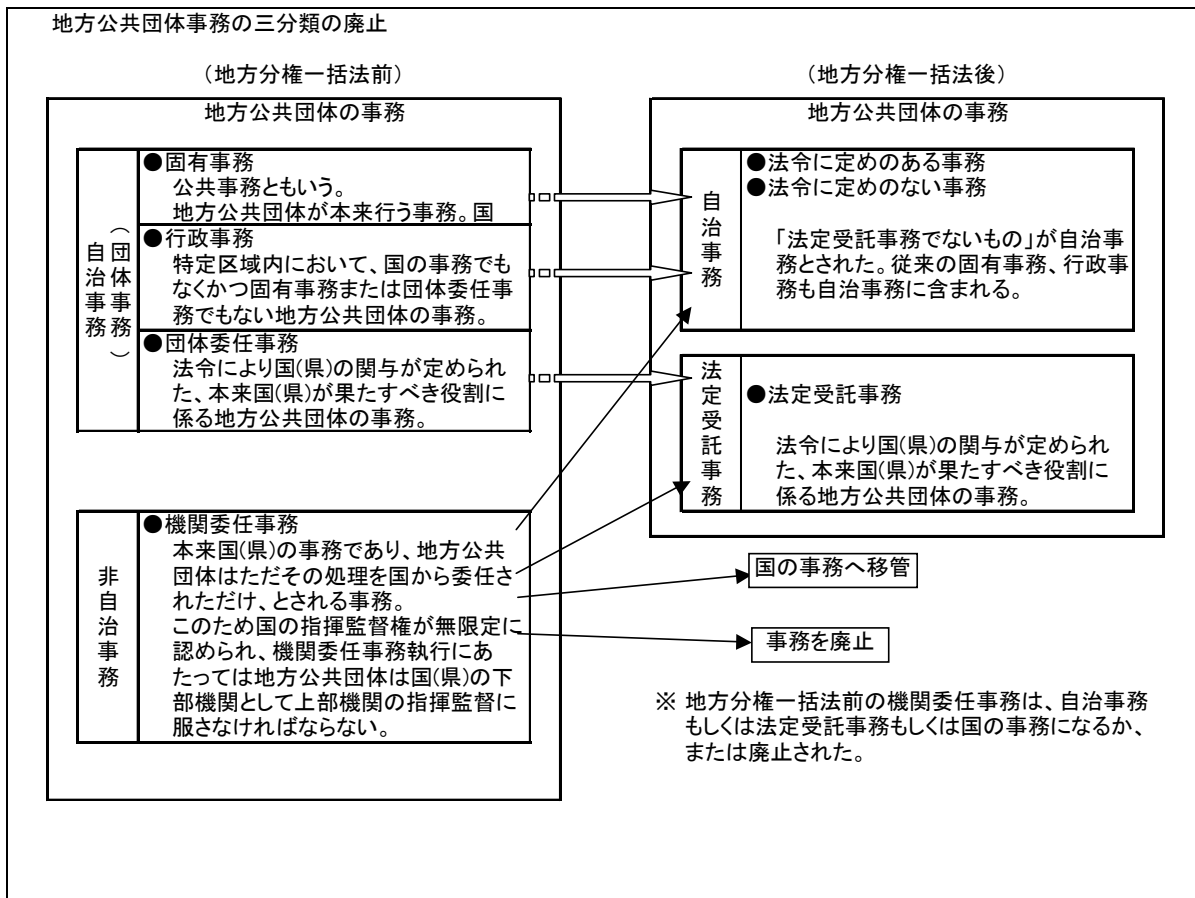
また、それまで旧地方自治法の別表第3及び第4に掲げられていた機関委任事務は、あらたに自治事務とされたもの398件(58.0%)、法定受託事務とされたもの257件(37.5%)、国の直接執行事務とされたもの20件(2.9%)、また廃止されたもの11件(1.6%)であった。

16

---

<sup>15</sup> 総務省(旧自治省)(1997)『機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方及び一連の関連する制度のあり方についての大綱』(総務省ホームページ『地方分権』97年12月24日発表資料、<http://www.soumu.go.jp/indexb4.html>、2005年11月28日閲覧)

<sup>16</sup> 宇賀克也(2004)『地方自治法概説』(株)有斐閣、pp.74-75、割合を加筆。



### (c) 自治事務と法定受託事務へ

自治事務の3分類の廃止と機関委任事務の廃止によって、地方公共団体の事務は新たに自治事務と法定受託事務の2分類になった。

#### (i) 自治事務

自治事務とは、「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの(地方自治法第2条第8項)」であり、法定受託事務の定義によって決まる。

#### (ii) 法定受託事務

法定受託事務とは、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(以下「第一号法定受託事務」という。地方自治法第2条第9項第1号)」及び「法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(以下「第二号法定受託事務」という。地方自治法第2条第9項第2号)」であり、あらかじめ法によって国(都道府県)の関

与が定められている、地方公共団体の事務である。

## ②国との役割分担、地域の事務の一般的・包括的引受け

### (a) 地方自治の本旨と国と地方公共団体の役割分担

憲法第 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」とし、地方公共団体に関して法律で規定するとしている。この憲法第 92 条を受けて、地方自治法では、地方自治の本旨に基づく国と地方公共団体の基本的な役割分担について規定している。すなわち、地方自治法第 1 条の 2 第 2 項で、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と規定され、国は国家存立に関わる事務など地方公共団体がなし得ない事務を行うと同時に、住民に身近な行政は、まずは地方公共団体が担うべきであり、地方公共団体の自主性自立性を重んじるように明記した。このことは、国の地方公共団体への過度の干渉を戒めたものであると考えられる。

### (b) 地域の事務の一般的・包括的引受け

地方自治法第 1 条の 2 第 1 項は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定し、地域の事務をまずは地方公共団体が広く担うものとした。このことは、補完性の原則、政策的事務配分論とも関わるが、地域における行政を地方公共団体が自主的に先占することを求めている、と言える。また、地方自治法第 2 条第 2 項で、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」とも規定している。この事務の範囲の定義はあたりまえのことのように見えるが、この趣旨は地方公共団体が、包括的な総合地域統治団体であることを宣明したことにある。<sup>17</sup>このように、新地方自治法の下で地方公共団体は地域の事務の一般的・包括的引受けを求められている。

### (c) 法定受託事務に関する国の関与

地方分権一括法により、地方公共団体の事務は、自治事務と法定受託事務の 2 分類となったが、この 2 分類の趣旨は、地方公共団体の自主的判断に委ねる自治事務と、地方公共団体が執行はするものの国（都道府県）の関心が高い（適正な処理を特に確保する必要が

<sup>17</sup> 塩野宏（2001）『行政法Ⅲ（第二版）行政組織法』（榊有斐閣、p. 126。



ある（地方自治法第2条第9項）ので、そのための特別な法的仕組みを作っている事務と  
いうことである。

法定受託事務は限定列举（地方自治法第2条第10項）され、今後法定受託事務を新たに  
設けることは避け、適宜見直しを求めている（地方自治法附則第250条）。ここで注意した  
いのは、国のあらゆる個別法が地方公共団体の事務の2分類を念頭において立法されるわ  
けではなく、個別法は、ときに包括的に法定受託事務を規定し、またときに国の直接執行  
と法定受託事務を混在させている、ということである<sup>18</sup>。また、旧地方自治法における3  
分類がそのままこの2分類に移行しているわけでもなく、自治事務も法定受託事務も共に  
市町村の事務であり、旧地方自治法が機関委任事務をもともとは国の事務を市町村が行っ  
ているとするのとは異なる。<sup>19</sup>

法定受託事務に関する国（都道府県）の関与<sup>20</sup>については、「普通地方公共団体は、その  
事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対す  
る国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない（地方自治法第245  
条の2）」とされた。国（都道府県）は、法令に定めのある場合に「法定受託事務を処理す  
るに当たりよるべき基準を定めることができる（地方自治法第245条の9第1項～第3項）」  
とされ、同時にその基準は「その目的を達成するために必要な最小限度のものでなければ  
ならない（地方自治法第245条の9第4項）」とされた。このことは、地方公共団体の事  
務のうち法定受託事務について、事務処理の基準は法令に基づき国（都道府県）が必要最  
小限の範囲で作成し、その解釈に当たっては、法令の目的に照らして国（都道府県）と市  
町村が対等であるということの意味すると考えられる。

---

<sup>18</sup> そもそも「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務であ  
る場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に  
配慮しなければならない。（地方自治法第2条第13項）」とされ、また地方自治の本旨に照らしても法定受  
託事務の範囲は法解釈を厳格にして抑制的に考慮されるべきではあるが、立法実務上本文のように事務の  
範囲の規定は必ずしも厳格ではなく、このためにこの事務区分は政策的見地から判断される余地がある。  
参照、塩野宏（2001）『行政法Ⅲ（第二版）行政組織法』（榊有斐閣、pp. 128-129）。

<sup>19</sup> 宇賀克也（2004）『地方自治法概説』（榊有斐閣、p. 76）。

<sup>20</sup> ここでいう関与とは、国（都道府県）が地方公共団体に対して行う「助言又は勧告、資料の提出の要求、  
是正の要求、同意、許可・認可又は承認、指示、代執行、協議」などである（地方自治法第245条）。

## 第2章 広域的市町村連携の必要性

### 第1節 都道府県と市町村の役割分担、「単独で処理」と「広域」の「谷間」

#### ① 都道府県と市町村の役割分担

地方自治法において、都道府県の事務は「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの（地方自治法第2条第5項）」とされ、市町村の事務は「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもののうち都道府県が処理するものとされているものを除くもの（地方自治法第2条第3項）」とされており、法理上では市町村と都道府県の事務が重なることはない。

#### ② 「単独で処理」と「広域」の「谷間」

ここでいう「広域にわたるもの」とは、市町村の区域を超える事務であって数市町村にわたるもの、全県的なもの、あるいは複数の都道府県又は全国的なものの当該都道府県の区域におけるもの、のすべてを含むものとされるが、すべての事務について厳格に区分できるわけではない。また、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの」についても、市町村最優先の原則を踏まえれば、本来は市町村が処理することが考えられるものであり、当該事務を適切に処理し得る規模及び能力を有する市町村においては、当該事務を処理することは妨げられるものではない。

それにもかかわらず、地方自治法では「都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当っては、相互に競合しないようにしなければならない。（地方自治法第2条第6項）」と事務競合を避けるべきという規定を置いており、「市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。（地方自治法第2条第16項）」と規定している。

法理上、都道府県と市町村の事務が重なることはないはずだが、事務競合を避けるように、との自治法上の規定からも示唆されるように、実務上では都道府県と市町村の事務が重なる可能性があり、これらの事務のうちいくつかは都道府県の事務が単独市町村の範囲を超えて広域にわたる事務に関して発生する。これは、市町村が行うべき事務と都道府県が行う事務との中間の規模の事務について顕著に発生する。この都道府県の事務は、単独の市町村で実施するには手に余る事務だが、単独市町村の手に余るからと言ってこれを即都道府県の手に移すには小さすぎる、という規模の事務である。

これらの事務については、地方自治法上一部事務組合などの法的枠組みを用意しており、福岡県下では、水道事業、消防、ごみ処理などの事務で一部事務組合などを結成し事務処理を行っている。地方分権一括法による地方自治法の改正で市町村は地域における基礎的統治団体として地域における事務を包括的に処理することとされたものの、地方自治法の

規定による都道府県の役割と市町村の役割において、「市町村が基礎的自治体として単独処理」する場合と「都道府県が広域にわたるものとして処理」する場合のちょうど「谷間」とも言うべき事務が存在する。そしてこの「谷間」の事務とは、都道府県と市町村の事務の境界というよりは、単独市町村でなくて広域で行った方が良いが、都道府県が所管するほどの広域的広がりがない事務に多く存在するのである。

## 第2節 時代の変化と将来の予測

### ①時代の変化

現在の地方自治体を取り巻く環境は、ここ数年間で著しく変化している。第1章で述べたとおり地方分権の波が大きく国と地方のあり方を変えている。

地方分権改革までの国（都道府県）と市町村の関係は、中央集権的な「支配-従属」構造により成り立っていた。戦後復興期においてこの中央集権的構造は、経済の高度成長と国土全体にわたる均衡のとれた社会的インフラ整備のためには有効なものであった。その後、戦争で荒廃した国土を復興するという目標を達成したあとも、経済はさらに成長し続け、経済社会の構造は「大量生産画一型」から、「少量生産多品種型」に方向転換し、行政に対する住民ニーズの多様化が進んだ。これらの時代の変化に対して、行政は住民ニーズと合致しない非効率な行政サービスをバブル崩壊後も行ってきた。

その結果、無駄な公共事業の増発やバブル崩壊後の景気後退ともあいまって国と地方の財政悪化を引き起こした。この中央集権的な「支配-従属」の行政構造を見直し、新たな国と地方の役割分担に応じた行政を行うため、平成12年4月1日に地方分権一括法が施行された。この地方分権一括法施行以後現在までは、市町村合併の加速及び補助金の削減、地方交付税の見直し、税源移譲を中心とした三位一体改革の実施へと波及しているところである。

#### （a）財政の悪化

バブル崩壊後の景気の低迷により、税収の自然減に加え、景気回復のための経済政策として実施された国税・地方税を併せた政策減税、毎年度多額に上る公共事業や地方単独事業の追加による国債及び地方債の乱発により、国・地方の財政を圧迫し、さらなる財政悪化を招いてきた。これにより、国と地方の長期債務残高は、平成17年度末で国内総生産（GDP）の1.5倍の774兆円<sup>21</sup>に達する見込みである。

#### （b）住民ニーズの多様化

住民ニーズの多様化を引き起こしている要因として次の3つの要素が考えられる。

##### （i）生活圏の拡大

昭和30年代前半頃までは、主な交通機関は自転車、バス、鉄道が中心であり、日

<sup>21</sup> 財務省(2005)『国及び地方の長期債務残高(平成17年6月)』(財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryousy1709g.pdf>、2005年1月15日閲覧)

常で移動できる範囲は狭く、移動するのに時間を要した。しかし、現在は交通機関が発達し、移動時間が極端に短縮されたばかりでなく移動距離も拡大した。これにより、通勤、通学、医療、買い物など私たちの日常生活の行動範囲は市町村の区域を越えて大きく広がった。さらに、電話やインターネットの普及により通信速度が速くなり、容易に遠隔地とたくさんの情報を交換することが可能になった。

## (ii) 少子・高齢化<sup>22</sup>

平成2年以降わが国の出生数は減少し、少子化傾向が続いている。少子化の原因は「未婚化の進展」、「晩婚化の進展」及び「夫婦の出生力の低下」であり、これらの背景にあるものとして、「仕事と子育てを両立できる環境整備の遅れや高学歴化」、「結婚・出産に対する価値観の変化」、「子育てに対する負担感の増大」及び「経済的不安定の増大等」がある。

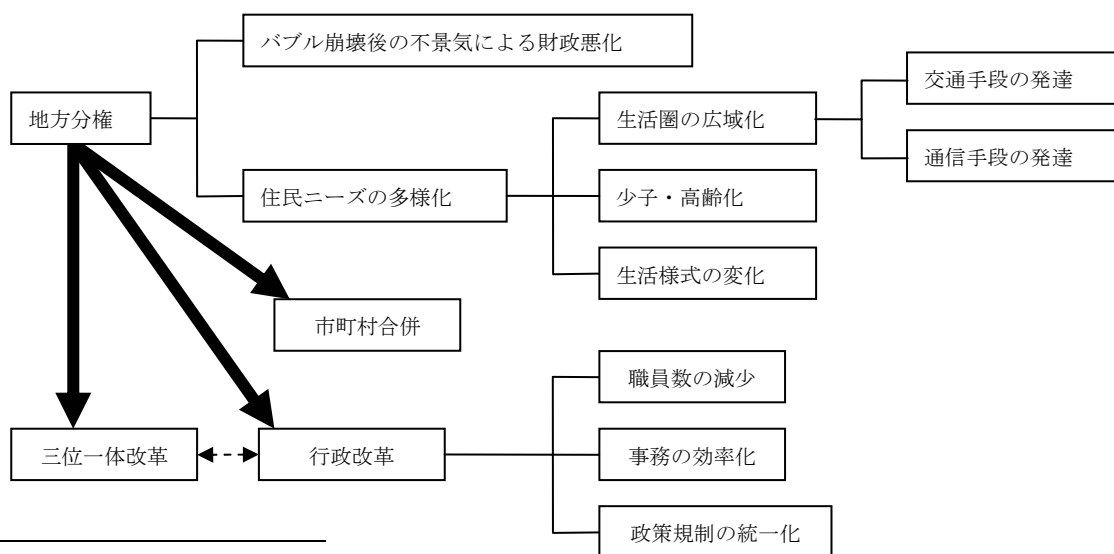
一方、我が国の総人口は、平成16年10月1日現在、1億2,769万人で、このうち、65歳以上の高齢者人口は、過去最高の2,488万人（前年2,431万人）となり、総人口に占める割合（高齢化率）も19.5%（前年19.0%）に上昇し高齢化が加速している。これは医療の進歩による長寿化及び出生率の低下が影響している。

## (iii) 生活様式の変化

生活圏の拡大と人口の都市集中及び少子高齢化に伴って、都市的な生活様式と生活意識が全国的に浸透してきた。

都市の生活には、一般に合理性、匿名性、個人主義などの特徴がみられるが、近年の高度成長過程においては、所得の増大に伴い、消費水準の向上と平準化が進展するとともに中流意識が広まり、また、若年層を中心として他人にわずらわされない自由な生活を楽しもうとする意識が広まってきた。

【時代の変化相関図】



<sup>22</sup> 参考：平成16年度版少子化社会白書（内閣府）、平成16年度版高齢社会白書（内閣府）

この住民ニーズの多様化に対して行政は、従来は効率的であった中央集権的構造では対応できなくなり、かえって行政コストの肥大化を招き財政面を圧迫するという悪循環を繰り返してきた。中央集権的構造から地方に権限を委譲することによって、各地方公共団体による行政サービスが地域住民の多様なニーズに即応する迅速かつ総合的なものになるとともに、地域住民の自主的な選択に基づいた個性的なものにするというのが地方分権の一連の過程である。

この地方分権改革について、国は全国的な統一性や公平性を重視する「画一と集積」の行政システムから住民や地域の視点に立った「多様と分権」の行政システムに変革しようとしている<sup>23</sup>。その中で、地方分権改革後の広域的行政については「今日、私たちの日常生活や経済活動はますます広域化し、町並みも広がりつつあります。また、私たちの価値観はますます多様化し、地方自治体へのニーズも高度化しており、行政サービスの一層の専門化や高度化が求められます。このような状況に地方自治体が適切に対応するためには、広域的な視点から連携・調整し、行政を進めていくことが必要です。また、国・地方を通じた非常に厳しい財政状況の下においては、各地方自治体で共通し、重複するような経費は広域的な対応でできる限り節約し、効率化を図るとともに、グレードの高いサービスの提供やまちづくりを進めていくことが大切です。<sup>24</sup>」として広域行政の推進を図っているところである<sup>25</sup>。

## ②将来の予測

将来の自治体を予測するうえで、先述の財政悪化と住民ニーズの多様化の問題は重要な要素となる。

まず、「2007年問題」とも言われる団塊の世代の大量定年退職問題などに象徴されるように、今後は、高齢化が一層加速し、社会保障費の増大による行政負担が増加する一方、所得税を中心とした税収の減少が深刻化するであろう。加えて、少子化の影響により税収の減少が、一層深刻化する可能性がある。

つまり、地方自治体の課題は過去の借金を圧縮し併せて単年度の収支均衡を図ること、未来に起こりうる減収の2つの財政課題に対応しなければならなくなる。そのため、行財政改革が急がれているところであるが、この行財政改革を行うことにより、事業の見直し、民間譲渡及び人件費の削減等による歳出の削減がより一層進むことが考えられる。

<sup>23</sup> 総務省（旧自治省）（1997）「機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方及び一連の関連する制度のあり方についての大綱」地方分権の推進（総務省ホームページ『地方分権』97年12月24日発表資料、<http://www.soumu.go.jp/indexb4.html>、2005年11月28日閲覧）。なお、同ホームページの「概要」にまとまっており、理解しやすい。

<sup>24</sup> 総務省（旧自治省）『広域行政の必要性』（総務省ホームページ『広域行政』、<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>、2006年1月8日閲覧。）

<sup>25</sup> 総務省（旧自治省）『広域行政』（前掲書）は、広域行政について、想定される具体的な分野として次のものを例示している・広域的な道路整備・観光ルートを広域的に設定・図書館をコンピューターで結ぶ・文化・スポーツ施設・福祉施設・ごみ焼却施設・川の上流と下流で一体的に水質浄化環境保全。

しかし、その一方で、住民ニーズの複雑化、多様化に対応するため、専門家などのマンパワーとそれに相当する予算が必要となるが、歳出を削減しながら住民ニーズに応えるのはかなり難しい命題となるであろう。

さらに、小規模な市町村にとって地方分権による権限委譲は、著しいマンパワー不足を引き起こす可能性がある。それにより、すべての住民ニーズを忠実に政策実現するのは不可能となり、国（都道府県）と市町村の間に事務の谷間が生じ、その部分が広がるのではないだろうか。つまり、地方分権となったものの多様化に対応できない部分が出てくることが予想されるのである。

### 第3節 広域的課題への対応形態

#### ①一部事務組合・広域連合による対応

一部事務組合とは、地方自治法第284条第2項に規定する組合であり、普通地方公共団体の行う事務の共同処理方式の一つとして設けられた特別地方公共団体である。都道府県が加入するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事の許可を得て設置され、議会も組織される。地方自治法第252条の2に規定する協議会と機能は同様であるが、構成する地方公共団体とは別個の、それ自体独立の法人としての取扱いを受ける点で特色がある。<sup>26</sup>

広域連合とは、地方自治法第284条第3項に規定する組合であり、普通地方公共団体の行う事務で、広域に渡り処理することが適当であると認めるものに関し、広域に渡る総合的な計画を作成し、一部事務組合と同様に総務大臣又は都道府県知事の許可を得て設置されるものである。<sup>27</sup>

これらの連携の手法は、「関係自治体の議会の議決、都道府県知事や総務大臣への届出や許可など、手続面からすれば、すぐに実現するものではない反面、一度できてしまうとその効果は安定的である。それゆえ、実施にかかる時間、人、予算などのコストは高いし、実施後も専用の組織をもって事務を行うため、ランニングコストの面でも高くつく。したがって、一度設置されれば、その力は非常に大きく、参加自治体に対しての強制力をもつ。その一方で、こうした安定性の代償として、その実施のために費やす時間や労力は膨大なものである。また、逆にその事務の必要性が薄れた際も、その廃止には、時間、コストが伴うほか、これらの組織は、それを設置した自治体とは別組織として活動しているため、設置自治体の意向に添った制御が難しくなる」と考えられている<sup>28</sup>。また、「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、さらに、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

<sup>26</sup> 地方自治法令研究会（2005）『自治六法』(株)ぎょうせい、pp. 241-242。

<sup>27</sup> 地方自治法令研究会（2005）『自治六法』(株)ぎょうせい、p. 245。

<sup>28</sup> 牛山久仁彦（2003）『広域行政と自治体経営』(株)ぎょうせい、pp. 99-100。

ことができず、事業実施などに支障を生じる<sup>29</sup>」とも考えられている。

## ②市町村合併による対応

市町村合併とは、地方自治法第7条及び市町村合併の特例に関する法律第2条に規定されるもので、いくつかの市町村が一つになって、効率的な行財政運営を行い、行政サービスの向上を図ろうとするものである。合併しようとする市町村はそれぞれの議会の議決により合併協議会を設置し、市町村建設計画を作成、さらにそれぞれに市議会の議決を経て都道府県知事あて申請を提出、都道府県議会の議決を経て総務大臣へ届け出され、市町村合併の告示で効力が発生するものである。この手法においては、一部事務組合・広域連合による手法とは異なり、住民の声は届きやすいものの、やはり手続き面において膨大な時間を要することとなる。

また、国と地方の財政は危機的な状況を迎えており、総務省も地方自治体の行財政制度を合理化する有効な手段として、市町村合併を強力に推進しているものの、総務省の推進論は財政面ばかりに力点が置かれすぎているため、政策的な観点における市町村合併の有効性は乏しいと思われる<sup>30</sup>。比較的小規模の町村が近隣の市に編入される場合、住民の身近な問題として、合併後の役場の位置や、編入されたことによる旧町村部の過疎化等が危惧されるため、特に政策的なメリットを前面に出す必要があると考える。

## ③都道府県による対応

都道府県により対応すべきである事務の範囲は、本章の冒頭で述べたように「広域にわたるもの」「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの」と規定されている<sup>31</sup>。すなわち、「市町村の区域を越える事務であって数市町村にわたるもの、全県的なもの、あるいは複数の都道府県又は全国的なものの当該都道府県の区域におけるもの」または「事務の規模が大きいため、これを処理するのに大きな財政力を必要とし、一般の市町村の負担に耐えられないもの、事務の性質からして高度な技術や専門的な能力を必要とするため、一般の市町村ではそのような技術・能力を有するスタッフを確保して当該事務を一市町村の区域内において処理することが困難であると思われるものや甚だしく非効率的であると思われるもの」<sup>32</sup>は、都道府県の実務と考えられる。

<sup>29</sup> 『合併研究会報告書』（総務省ホームページ、<http://www.soumu.go.jp/gapei/kenkyukai.html>、2005年12月5日閲覧）。

<sup>30</sup> 長谷美龍蔵（2002）「「合併をしない宣言」が問いかける町村の今後」『ガバナンス』ぎょうせい、2002年5月号、p.44。

<sup>31</sup> 本稿第2章第1節参照

<sup>32</sup> 松本英昭（2005）『新版逐条地方自治法』（榊学陽書房、pp.31-32）。

#### 第4節 広域的市町村連携の必要性

そもそも広域的課題への対応は、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体優先の原則、公的責務は一般に住民に最も身近な自治体によって優先的に行われるべきであるとする補完性の原則の考え方により、市町村ができることは市町村が行うことが望ましい。

前節において、広域的課題への対応形態としては、①一部事務組合・広域連合による対応、②市町村合併による対応、③都道府県による対応の3つの地方自治法上の仕組みを述べてきた訳であるが、「単独の市町村で実施するには手に余る事務だが、単独市町村の手に余るからと言ってこれを即都道府県の手に移すには小さすぎる、という規模の事務<sup>33</sup>」、この「谷間」とも言うべき事務については、①②③の手法によらずに複数の市町村が連携することにより対応することも可能と考える。そして、現在及び近い将来の市町村を取り巻く状況を考え合わせると、「谷間」の事務への対応は今後ますます重要性が増しこそすれ、減ることはないであろう。この場合において都道府県は、市町村連携による対応を促進・補助する役割を果たすべきと考える。

以上の考え方を基にして次章で福岡県下全市町村に行ったアンケート調査の分析を展開していくこととする。

---

<sup>33</sup> 「谷間」の事務については、本稿第2章第1節参照。



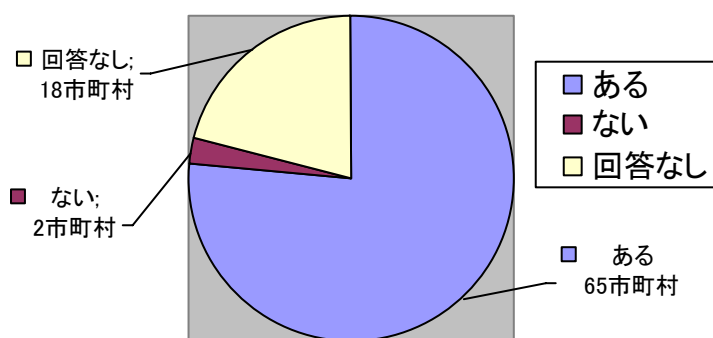
### 第3章 アンケートの分析と問題点の整理

#### 第1節 アンケート結果

本研究会では、福岡県内での広域的課題に関する実態を把握するため、アンケート調査を行った。平成17年8月2日に福岡県内85市町村に対してアンケートを送付し、内67市町村より回答を得た（付録にアンケート調査票様式を掲載）。次ページ以降の表がその集計結果である。

このアンケートによって、県内65市町村において、なんらかの広域的課題があることが明らかとなったが、この結果は、県内の全市町村（85市町村）の76%、アンケートに回答があった67市町村の97%という高い数値であり、福岡県内の多くの市町村で広域的課題があるということが実証されたといえる。

広域的課題がある福岡県内市町村数



しかし、アンケート結果を詳しく見てみると、328件の広域的課題に対し現時点で対応策をとっているのは68%の223件であり、その対応策に満足しているのは223件中60%の134件であった。つまり、全ての課題への対応における満足度は約4割しかなく、約6割の課題に対して福岡県内の市町村が十分な対応が取れていないことがわかる。

このように、福岡県内の市町村にとって今後の広域的課題への対応が重要であることが当アンケート結果から読み取れる訳だが、次章では、その結果について、さらに詳しく分析していく。

なお、当アンケートは、9つの分野（都市景観、環境問題（ごみ・河川）、交通対策、災害対策、少子化対策、高齢者対策、教育関係、観光関係、防犯・安心安全なまちづくり）にわけて実施されているが、アンケート全体を通しての分析を行った後、各個別分野の分析を行うものとする。

アンケート分析結果

内容	回答種別	都市景観		環境		交通		災害		少子化		高齢者		教育		観光		防犯		その他		全			
		数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合		
設 問 1 広域的課 題の有無	ある ない 無回答 ある(重複件数) ない(重複件数) 無回答(重複件数)	13	15.3%	50	58.8%	40	47.1%	37	43.5%	32	37.6%	31	36.5%	26	30.6%	32	37.6%	27	31.8%	0	0.0%	288	42.4%		
		51	60.0%	14	16.5%	24	28.2%	28	32.9%	32	37.6%	32	37.6%	37	43.5%	33	38.8%	36	42.4%	0	0.0%	287	42.2%		
		21	24.7%	21	24.7%	21	24.7%	20	23.5%	21	24.7%	22	25.9%	22	25.9%	20	23.5%	22	25.9%	85	100.0%	190	27.9%		
		13		60		44		43		33		34		40		40		32		28		0	0.0%	327	48.1%
		51		14		24		28		32		32		43		33		33		36				293	43.1%
	無回答(重複件数)	0		0		0		0		0		0		0		0		0		0		0			
設 問 3 広域的対 応を行っ ているか	ある ない 無回答 ある(重複件数) ない(重複件数) 無回答(重複件数) 一部事務組合 広域連合 条例等 協定 事務の委託 その他	11	84.6%	41	82.0%	20	50.0%	25	67.6%	20	62.5%	20	64.5%	19	73.1%	25	78.1%	14	51.9%	0	0.0%	195	67.7%		
		2	15.4%	9	18.0%	20	50.0%	12	32.4%	12	37.5%	11	35.5%	7	26.9%	7	21.9%	13	48.1%	0	0.0%	93	32.3%		
		0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	85	100.0%	0	0.0%		
		11	84.6%	49	81.7%	23	52.3%	29	67.4%	21	63.6%	23	67.6%	28	70.0%	25	78.1%	14	50.0%	0	0.0%	223	68.2%		
		2	15.4%	11	18.3%	21	47.7%	14	32.6%	12	36.4%	11	32.4%	12	30.0%	7	21.9%	14	50.0%	0	0.0%	104	31.8%		
		0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
		0	0.0%	15	36.6%	0	0.0%	6	24.0%	0	0.0%	2	10.0%	2	10.0%	1	5.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	24	12.3%
		1	9.1%	4	9.8%	1	5.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13	65.0%	0	0.0%	2	8.0%	0	0.0%	0	0.0%	21	10.8%
		1	9.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	4.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	15.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	2.6%
		0	0.0%	0	0.0%	2	10.0%	2	10.0%	9	36.0%	4	20.0%	1	5.0%	7	36.8%	0	0.0%	1	7.1%	0	0.0%	24	12.3%
設 問 4 その広域 的対応手 段	無回答 一部事務組合(重複件数) 広域連合(重複件数) 条例等(重複件数) 協定(重複件数) 事務の委託(重複件数) その他(重複件数) 無回答 一部事務組合(重複件数) 広域連合(重複件数) 条例等(重複件数) 協定(重複件数) 事務の委託(重複件数) その他(重複件数) 無回答(重複件数)	1	9.1%	3	7.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	11	55.0%	0	0.0%	1	5.3%	2	8.0%	1	7.1%	0	0.0%		
		7	63.6%	14	34.1%	16	80.0%	3	12.0%	5	25.0%	3	15.0%	6	31.6%	17	68.0%	11	78.6%	0	0.0%	82	42.1%		
		1	9.1%	5	12.2%	1	5.0%	6	24.0%	0	0.0%	1	5.0%	1	5.0%	1	5.3%	4	16.0%	1	7.1%	85	100.0%		
		0	0.0%	17	34.7%	0	0.0%	6	20.7%	0	0.0%	2	8.7%	2	8.7%	1	3.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	26	11.7%
		1	9.1%	5	10.2%	1	4.3%	0	0.0%	0	0.0%	14	60.9%	0	0.0%	0	0.0%	2	8.0%	0	0.0%	0	0.0%	23	10.3%
		1	9.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	3.4%	1	4.8%	0	0.0%	3	10.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	6	2.7%
		0	0.0%	3	6.1%	2	8.7%	10	34.5%	4	19.0%	1	4.3%	12	42.9%	0	0.0%	0	0.0%	1	7.1%	0	0.0%	33	14.8%
		1	9.1%	3	6.1%	0	0.0%	1	3.4%	11	52.4%	1	4.3%	1	4.3%	1	3.6%	2	8.0%	1	7.1%	0	0.0%	21	9.4%
		7	63.6%	16	32.7%	17	73.9%	5	17.2%	5	23.8%	4	17.4%	9	32.1%	17	68.0%	11	78.6%	0	0.0%	0	0.0%	91	40.8%
		1	9.1%	5	10.2%	3	13.0%	6	20.7%	0	0.0%	1	4.3%	2	7.1%	2	7.1%	4	16.0%	1	7.1%			23	10.3%
設 問 5 その対応 策への評 価	十分である 不十分である 無回答 十分である(重複件数) 不十分である(重複件数) 無回答(重複件数)	6	54.5%	24	58.5%	12	60.0%	17	68.0%	15	75.0%	12	60.0%	11	57.9%	10	40.0%	12	85.7%	0	0.0%	119	61.0%		
		5	45.5%	17	41.5%	7	35.0%	6	24.0%	5	25.0%	8	40.0%	8	42.1%	15	60.0%	2	14.3%	0	0.0%	73	37.4%		
		0	0.0%	0	0.0%	1	5.0%	2	8.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	85	100.0%	3	1.5%		
		6	54.5%	26	53.1%	13	56.5%	21	72.4%	16	76.2%	13	56.5%	17	60.7%	10	40.0%	12	85.7%	0	0.0%	134	60.1%		
		5	45.5%	20	40.8%	7	30.4%	6	20.7%	5	23.8%	10	43.5%	11	39.3%	15	60.0%	2	14.3%	0	0.0%	81	36.3%		
	無回答(重複件数)	0	0.0%	3	6.1%	3	13.0%	2	6.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	85	100.0%	8	3.6%		

内容	回答種別	都市景観	環境	交通	災害	少子化	高齢者	教育	観光	防犯	その他	全
設 問 6 不十分であることへの対応策の案	一部事務組合	0	4	1	0	0	1	1	0	0	0	7
	広域連合	0	2	0	0	0	1	0	2	0	0	5
	条例等	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
	協定	0	0	0	2	33.3%	2	2	0	1	0	7
	事務の委託	0	0	0	0	0.0%	0	1	1	0	0	3
	広域での対応をよめる	1	0	0	0	0.0%	2	0	0	0	0	3
	その他	2	11	5	2	33.3%	3	3	11	1	0	41
	無回答	1	0	1	2	33.3%	0	0	1	0	85	5
	一部事務組合 (重複件数)	0	4	1	0	0.0%	0	1	1	0	0	7
	広域連合 (重複件数)	0	2	0	0	0.0%	0	1	0	2	0	5
	条例等 (重複件数)	1	1	0	0	0.0%	0	0	1	0	0	3
	協定 (重複件数)	0	0	0	2	33.3%	2	4	0	0	1	9
	事務の委託 (重複件数)	0	1	0	0	0.0%	0	1	1	0	0	4
	広域での対応をよめる (重複件数)	1	0	0	0	0.0%	0	3	0	0	0	4
その他 (重複件数)	2	12	5	2	33.3%	3	4	11	11	1	44	
無回答 (重複件数)	1	0	1	2	33.3%	0	0	0	1	0	5	
設 問 7 現在は対応をとっていないが、広域的対応の必要の有無	思う	2	9	19	10	11	11	7	7	12	0	88
	思わない	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	4
	無回答	0	0	0	0	2	0	0	0	0	85	2
	思う (重複件数)	2	10	19	12	11	11	12	7	13	0	97
	思わない (重複件数)	0	1	2	0	2	0	0	0	1	0	6
	無回答 (重複件数)	0	0	0	2	14.3%	0	0	0	0	85	2
	一部事務組合	0	0	2	1	8.3%	2	0	0	0	0	5
	広域連合	0	1	3	0	0.0%	1	2	0	0	0	7
	条例等	1	1	0	0	0.0%	1	0	0	2	0	5
	協定	0	3	5	4	33.3%	3	5	3	0	3	26
	事務の委託	0	1	1	0	0.0%	1	1	0	0	0	6
	その他	0	3	3	2	16.7%	2	3	2	3	0	21
	無回答	1	0	5	3	25.0%	1	2	0	4	85	18
	一部事務組合 (重複件数)	0	1	2	1	8.3%	2	0	0	0	0	6
広域連合 (重複件数)	0	1	3	0	0.0%	1	0	3	0	0	8	
条例等 (重複件数)	1	1	0	0	0.0%	1	0	0	2	0	5	
協定 (重複件数)	0	3	5	4	33.3%	3	5	6	0	4	30	
事務の委託 (重複件数)	0	1	1	1	8.3%	1	1	0	0	2	7	
その他 (重複件数)	0	3	3	3	25.0%	2	3	2	3	0	22	
無回答 (重複件数)	1	0	5	3	25.0%	1	2	1	4	85	19	
設 問 8 その広域的対応手段	一部事務組合	0	4	1	0	0	1	1	0	0	0	7
	広域連合	0	2	0	0	0	1	0	2	0	0	5
	条例等	1	0	0	0	0.0%	0	1	0	0	0	2
	協定	0	0	0	2	33.3%	2	2	0	1	0	7
	事務の委託	0	0	0	0	0.0%	0	1	1	0	0	3
	広域での対応をよめる	1	0	0	0	0.0%	2	0	0	0	0	3
	その他	2	11	5	2	33.3%	3	3	11	1	0	41
	無回答	1	0	1	2	33.3%	0	0	1	0	85	5
	一部事務組合 (重複件数)	0	4	1	0	0.0%	0	1	1	0	0	7
	広域連合 (重複件数)	0	2	0	0	0.0%	0	1	0	2	0	5
	条例等 (重複件数)	1	1	0	0	0.0%	0	0	1	0	0	3
	協定 (重複件数)	0	0	0	2	33.3%	2	4	0	0	1	9
	事務の委託 (重複件数)	0	1	0	0	0.0%	0	1	1	0	0	4
	広域での対応をよめる (重複件数)	1	0	0	0	0.0%	0	3	0	0	0	4
その他 (重複件数)	2	12	5	2	33.3%	3	4	11	11	1	44	
無回答 (重複件数)	1	0	1	2	33.3%	0	0	0	1	0	5	
設 問 9 現在是对应をとっていないが、広域的対応の必要の有無	思う	2	9	19	10	11	11	7	7	12	0	88
	思わない	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	4
	無回答	0	0	0	0	2	0	0	0	0	85	2
	思う (重複件数)	2	10	19	12	11	11	12	7	13	0	97
	思わない (重複件数)	0	1	2	0	2	0	0	0	1	0	6
	無回答 (重複件数)	0	0	0	2	14.3%	0	0	0	0	85	2
	一部事務組合	0	0	2	1	8.3%	2	0	0	0	0	5
	広域連合	0	1	3	0	0.0%	1	2	0	0	0	7
	条例等	1	1	0	0	0.0%	1	0	0	2	0	5
	協定	0	3	5	4	33.3%	3	5	3	0	3	26
	事務の委託	0	1	1	0	0.0%	1	1	0	0	0	6
	その他	0	3	3	2	16.7%	2	3	2	3	0	21
	無回答	1	0	5	3	25.0%	1	2	0	4	85	18
	一部事務組合 (重複件数)	0	1	2	1	8.3%	2	0	0	0	0	6
広域連合 (重複件数)	0	1	3	0	0.0%	1	0	3	0	0	8	
条例等 (重複件数)	1	1	0	0	0.0%	1	0	0	2	0	5	
協定 (重複件数)	0	3	5	4	33.3%	3	5	6	0	4	30	
事務の委託 (重複件数)	0	1	1	1	8.3%	1	1	0	0	2	7	
その他 (重複件数)	0	3	3	3	25.0%	2	3	2	3	0	22	
無回答 (重複件数)	1	0	5	3	25.0%	1	2	1	4	85	19	

## 第2節 アンケート結果の分析

### ①アンケート全体を通しての分析

まず、アンケートの全体の結果より分析を行ってみる。

広域的課題への実際の対応策のうち、一部事務組合や広域連合など地方自治法に規定された広域的手段で行っているものは49件と全対応策の22%に過ぎない。残りの対応手段は、任意の協議会や協定など、法定外のものだった。

また、既存の広域的対応に「不十分である」と答えた市町村のうち代替対応策を一部事務組合や広域連合と答えた市町村も12件16.4%と少ない。

以上のことから、広域的課題への対応としては、一部事務組合や広域連合が有効なケースは当然あるが、対応しきれない課題も多いという実態と認識があり、地方自治法上の手段ではなく任意の協議会や協定書など、各市町村の創意工夫によるものが非常に多いことが分かった。

ただ、このような任意の協議会や協定は、導入のハードルが低いこともあって多様な形態で実施されている反面、形骸化しているものやアピールが先行していて実際に役立っていないものも多くあるようだ。また、協定や協議会での決断が各市町村をどれだけ拘束できるか、などの問題もある。

さらに、既存の協定書の中には、基本的な目的、実施期間、事務局の設置など根幹的事項のみが規定されているだけで、実際の運用に必要な詳細について取り決めが無いものも多いようである。

### ②個別分野における分析

それでは、各個別分野ごとに現状を分析してみよう。

#### (a) 都市景観

「都市景観」について、広域で解決することが望ましい課題等があると回答した市町村は20%（13市町村）に留まった。

その課題としては、「都市景観」というものの性質から、単独市町村の区域を越えて広域化した人々の活動や他の市町村と連続している地域の都市景観へは、単独の市町村のみの対応では限界があるという問題意識がうかがえる。

個別の市町村の問題意識としては各市町村に即して様々な捉え方があって当然であると思われる。しかし、今回の調査において、広域で解決することが望ましい課題等があると回答した13市町村のうち11市町村が「筑後田園都市推進評議会」（福岡県と筑後地域19市町村で構成）の構成団体であり、同評議会での取組みを念頭に置いた回答がほとんどを占めていると考えられる。

この11市町村の設問2「それ（広域で解決することが望ましい課題）は、どのような課題ですか」の回答をみると、各市町村の問題意識に多少の温度差、意識の違いが現れてい

る。大多数の回答は、連続する景観に対し、単独市町村が個別に規制・保全等のルール作りを行うのではなく、広域的に統一したルール作りの必要性を訴えている。一つの回答だけ「電線の地下埋没化」という風致景観を実現するための具体的手段の連携が必要であるとするものがあった。

「筑後田園都市推進評議会」の構成団体以外の回答は、合併を控えた調整の必要性を回答するものが1つのみであった。

設問5「現在実施されている広域での対応は、その課題を解決するには十分であると考えていますか」の回答は全て「筑後田園都市推進評議会」での取組みを念頭に置いた意見だと思われるが、広域的対応への取組みが不十分と考えられる理由について、参加自治体の地域性を反映していないと感じたり、都市計画の有無等参加自治体の前提条件が異なる点を調整できなかつたり、規制違反者に対して参加市町村での取扱いが異なる（取締りの広域連携や共通の条例が必要）などと感じている。これは、設問1と設問2の結果とあわせて考えると、同評議会での取組みにおいて、広域的な対応が必要という理念は共有しているが、自分の市町村の課題を解決するには至っていない、若しくは他の自治体の取組みが地域共有の理念に基づく地域の課題解決の妨げになっていると感じている状況がうかがえる。

設問6で、「筑後田園都市推進評議会」での取組みでは不十分と回答した市町村では、今後の対応として、「現行広域対応拡大強化」「市民意識高揚（行政サービス執行側のみの対策に留まらず、行政サービス受容側市民への働きかけ、啓発活動）」「（広域をやめ）単独対応（に戻す）」「法的規制導入（条例等）」の4つの方向性が有効ではないかと考えている。このうち単独対応に戻すとするもの以外は現行の枠組みを拡大強化する方向性を持つものと考えられる。

また、設問6-2「設問6で選択した対応策が有効と考えているにもかかわらず、その対応策をとることができない理由を記入してください」への回答は、現在の広域的取組みでは課題の解決には至らず、現行の広域的対応では限界があるが、現行の対策以外の対応策については「手が回らない」「現行規制の限界（規制内のものでも多数になれば規制の目的を達しない）」というものであった。

広域で解決することが望ましい課題等があるにもかかわらず、広域的対応を実施していない2市町村については、合併市町との調整のためには条例制定での対応が、また電柱埋没という個別具体的な手段に対するものとしては国・県、九電等、圏域を越えた組織的取組みが必要だと考えている。しかし、それぞれ「合併後の組織機構も明確に決まっていなため、その対応策まで決定していない」また「費用対効果の同意形成、財源の確保ができない」ために実施できないでいるが、これらはいずれも他自治体との調整が必要になったり、具体的手段を採るための財源の裏付けが必要であったりと、行政の担当部局だけではにわかに実施できない状況がうかがえる。

## (b) 環境問題（ごみ・河川）

「環境問題（ごみ・河川）」については、広域で解決することが望ましい課題等を持つ市町村が 6 割近くであるのが特徴であり、その規模も様々である。特に、廃棄物処理施設及び処理業務（23 市町村）、不法投棄及び野焼き防止対策（13 市町村）、流域河川の水質向上（12 市町村）が広域対応の必要性及び可能性があるとされており、それぞれ市町村域を超えた生活圏及び該当地域で解決したほうが、独自で解決するよりも費用、事務効率、課題の迅速対応の面で有利であることが考えられる。

実際、広域連携をしている市町村は 82%であり、廃棄物処理施設及び処理業務のほとんどが一部事務組合での対応、不法投棄及び野焼き防止対策・流域河川の水質向上のほとんどが協議会での対応となっている。全体を通して一部事務組合及び協議会での対応がほとんどを占め、条例及び協定による広域化が図られていると答えた市町村はほとんど無かった（しかし、このアンケート調査後、柳川市と矢部村において矢部川源流の保全協定が結ばれている。）。

そのためか、約 40%の市町村が現在の広域化対応に満足していないという状況であり、協議会の対応では情報の交換はできても統一的課題解決まで至っていないことがうかがえる。

一方、広域での対応策がとられていない理由には、マンパワー不足、財源不足、市町村間の認識の違い、費用負担の難航が主なものとして掲げられているが、逆にマンパワー不足や財源不足を解決するために広域連携が必要とされるという矛盾も垣間見ることができ

## (c) 交通対策

「交通対策」について、広域で解決することが望ましい課題等があると回答した市町村は 47%（40 市町村）であり、既存赤字バス路線に対する補助金等の交付による支援（13 市町村）及びコミュニティバスの共同運行（11 市町村）の 2 点を課題として回答している市町村が多い。

1 点目の既存赤字バス路線に対する補助金等の交付による支援については、13 市町村が広域で対応する必要があると回答している。そのうちの 7 市町村が既に広域での対応を実施しており、その形態は、協定が 1 市町村、協議会が 6 市町村である。そのうち現在の対応は不十分であると回答したのは 4 市町村であり、その理由としては、赤字補填としての補助の額が年々増大している現状において、協議会において課題を解決することは困難であること等が挙げられている。人口の減少等に伴うバス利用者の減少による既存バス路線の赤字化の状況については、各市町村とも年々深刻化しており、既に協議会等による広域で対応している場合であっても抜本的な課題の解決には至っていないというのが現状のようである。

2 点目のコミュニティバスの共同運行については、11 市町村が広域で対応する必要があると回答したものの、広域で対応している市町村はない状況である。これら 11 市町村がこ

の課題に対する有効な広域的解決策の形態として、協定が 3 市町村、一部事務組合及び広域連合がそれぞれ 1 市町村、その他と回答しているのが 1 市町村(検討中であるとのこと)、記入なしと回答しているのが 5 市町村である。各市町村ともこの課題を解決するために広域で対応する必要はあると認識しているが、実際にその対応を採ることができない理由として、各市町村においてコミュニティバスを運行させる目的が異なること等により関係する市町村の利害を一致させ、まとめていくことが困難であるため等が挙げられている。

以上が「交通対策」における福岡県内市町村の広域対応の現状であるが、既存赤字バス路線に対する補助金等の交付による支援については、福岡県バス対策協議会等による広域的な取組みが既に実施されているところである。しかし、特定の地域については、赤字化が急速に進行しているため、協議会等による従来の広域的な対応では、課題に対しての効果が十分でないようである。各市町村においては、行財政改革の一環として、今後は補助金が削減されることが予想されるため、赤字であってもバス路線を存続させる目的で補助金を交付するような現在の方法を維持していくことは困難であると思われる。しかしながら、既に吉富町、新吉富村等が実施している築上東部乗合タクシーは、仮に既存赤字バス路線が廃止された場合の代替交通として有効な対応策であるかもしれない。

コミュニティバスの共同運行については、この課題を解決するためには広域的な対応が効果的であると判断しているにもかかわらず、実際には広域的な対応が採られていない。コミュニティバスの共同運行については、例えば①筑紫野市、春日市、大野城市、太宰府市等筑紫地区の複数の市において、各市の市境を越えて鉄道の駅を結ぶ路線等を開設し、共同で運行すること又は住民の要望等により一方の市のコミュニティバスが他市の区域に乗り入れること②久山町が例示しているように、鉄道の駅が通っていない市町村において、市町村境を越えた最寄の鉄道駅に通じる路線を開設し、他市町村の区域に乗り入れること等が想定される。先進地視察で訪問した東京都武蔵野市のコミュニティバスも武蔵野市のコミュニティバスが隣市の小金井市の区域に乗り入れる路線を開設していたところである。

なお、武蔵野市のコミュニティバスの小金井市乗り入れについては、その手法について次章で詳しく述べることとする。

#### (d) 災害対策

「災害対策」について、広域で解決することが望ましい課題等があると答えた市町村は 43.5% (37 市町村) である。その課題として、ほとんどの市町村が災害発生時の相互応援を挙げている。

この課題に対して、67.6% (25 市町村) が広域的な対応をしており、多くの市町村が協定、一部事務組合で対応、68.0% (17 市町村) が現在の対応で十分であると回答している。

逆に現在の対応では不十分であると回答した市町村は 6 市町村であり、その理由は、県境を越えた対応が必要 (大牟田市)、消防団だけでなく、市町村間でも協定を結んだほうがよい (桂川町)、県・国・自衛隊等に早急な対応をお願いしたい (添田町)、無回答 (久留米市・矢部村) となっている。

一方、現在は広域的な対応をしていない 12 市町村においても、その 83% (10 市町村) が広域的な対応の必要性を感じており、その手法として有効と考えられているのは協定である。

以上が「災害対策」における福岡県内市町村の広域対応の現状であるが、単独市町村においては災害発生時の対応は困難な状況であり、これは、ほとんどの市町村が近隣の市町村と「相互応援協定」を締結していることと考え合わせれば明らかである。また、県境に位置する市町村は、県境を越えた対応も必要であると考えられる。

連携の手法としては、火災発生時や救急業務の対応は、常時の人員配置が必要であるため、「一部事務組合」で運営することが望ましいと考えられるが、地震や水害などの大規模な災害が発生した場合、その状況に応じて臨機応変に対応していくことが要求されるため、柔軟な対応が可能な「協定」による連携が有効と考える。

#### (e) 少子化対策

「少子化対策」について、広域で解決することが望ましい課題等があると答えた市町村は 37.6% (32 市町村) であり、その課題として、半数以上の市町村 (18 市町村) が保育所の広域入所を挙げている。

保育所の広域入所の課題については、すべての市町村 (18 市町村) で広域的な対応をしている。その対応策としては、14 市町村が事務の委託の方法を採っており、そのうち 11 市町村が十分であると回答している。

不十分であると回答したのは 3 市町村であり、その理由としては、すべての市町村が広域入所を実施しているわけではないこと、保育所の定員や入所要件に制限があること、などが挙げられている。これについては、各市町村において積極的に広域入所を導入したり、定員枠を広げる必要があると考えられているが、施設整備や保育士の確保には財政的な負担が伴うため、なかなか難しいというのが現状のようである。

また、11 の市町村が挙げた課題として、病後児保育等のファミリーサポート事業や小児救急医療事業がある。これについては、3 市町村で広域的な対応をしており、その対応策としては、すべての市町村が事務の委託の方法を採っている。そのうち不十分であると回答したのは 1 市町村であり、その理由としては、夜間や休日の対応ができていないことが挙げられている。また、課題があるにもかかわらず、広域的な対応をしていない 8 市町村のうち、広域で対応する必要があると回答したのは 7 市町村である。そのうち 3 市町村については、現在対応策を検討中であるが、残りの 4 市町村については、実施するまでのニーズがないため費用対効果の観点からも検討が進んでいないというのが現状のようである。

以上が「少子化対策」における福岡県内市町村の広域対応の現状であるが、少子化に関連する課題については、住民の生活圏域の拡大に伴う利便性の確保 (保育所の広域入所)、単独の市町村で行うにはニーズが少なく財政上の負担も大きい課題への対応 (病後児保育や小児救急医療)、のために広域で対応する必要があると考えている市町村が多いようである。



保育所の広域入所については、課題があると回答した市町村のすべてが既に広域的な対応をしており、その対応に対する満足度も高い。不十分であると回答した市町村についても、広域対応の手法自体は有効であるが、財政上の理由からその手法を十分に活かしきれていないことが問題であると感じているようであり、広域対応の手法としてはある程度完成されているといえる。

病後児保育や小児救急医療等については、課題の認識はあるものの、費用対効果の観点から事業の実施自体に踏み切れていない市町村が多い。

広域で解決することが望ましい課題があると回答した市町村は全体の約4割であること、あると回答した市町村が挙げた課題の内容も上記の2つがほとんどであることを考えると、少子化対策、子育て支援については、地域密着での対応が求められており、広域での対応になじまないと考えている市町村が多いと思われる。平成15年8月の次世代育成支援行動計画に係る行動計画策定指針においても、「地域における子育ての支援」の項目が設けられており、今後の子育て支援は、子育てに関する活動を行うNPOや民間事業者、子育て支援等を通じて地域への貢献を希望する高齢者等の地域の社会資源を十分活用する必要があるとされている。市町村間の連携よりは、むしろ地域住民との連携が必要な分野であるといえる。

しかし、各市町村間に子育て支援についてのサービスの格差が生じることは望ましくなく、また、児童虐待の防止等の分野においては各市町村が持っている情報やノウハウの共有が不可欠であることから、子育て支援について広域的な情報交換を行うための連絡協議会等を設置する意義はあると思われる。

#### (f) 高齢者対策

「高齢者対策」について、広域で解決することが望ましい課題等があると答えた市町村は36.5% (31市町村) であり、その課題としては、介護保険事業、徘徊高齢者の検索及び一時保護の体制が主に挙げられている。

介護保険事業においては、9市町村すべてがその解決手段として広域連合の方法をとっており、そのうち66.6% (6市町村) が広域連合で解決するに十分であると回答している。

また、不十分とした3市町村については、「財政面」、「保険料の問題」、「地域における問題の解決がされない」との回答があった。

次に、徘徊高齢者の検索及び一時保護の体制については、5市町村中2市町村が広域的な対応を行っており、その中で不十分と回答した市町村においては、徘徊情報は、現在FAXで提供されており、徘徊者の画像が不鮮明であるため電子メール等での提供を求めているが、提供元である警察が積極的に通信手段の見直しを行わず、有効な手段が活かしていないとの意見もあった。

以上が「高齢者対策」における福岡県内市町村の広域対応の現状であるが、高齢者に関する問題では、高齢者の行動範囲が狭いことから提供するサービス等においては、どうしても地域密着型にならざるを得ないとの見解が多いようである。

広域的対応を行っている内容を見てみると、直接、高齢者本人に対するものではなく、行政の事務的なものに集中している。広域レベルでの高齢者対策に関する研究会等の立ち上げを行い、問題点の解決に向け、広域で行うか単独で行うかの検討が必要であると考えられる。

#### (g) 教育関係

「教育関係」について、広域で解決することが望ましい課題等があると答えた市町村は26市町村であり、これは全体の30%強にあたる。その課題は全部で40件あり、施設の相互利用10件、イベント企画・開催での連携7件、区域外就学5件、埋蔵文化財保護5件と続く。

施設の相互利用では全ての市町村で協定を結んで協力をしているが、その対応が不十分であると答えた市町村は60%もあった。問題としては、予約方法や周知の不徹底など「実務面での問題」が4件、施設相互利用による受益関係が片務的や、連携区域の広域化への要望もそれぞれ1件あった。

イベント企画・開催での連携では、生涯学習関連での共同講座の開催や、イベントの共同開催による質の向上や規模の拡大が上げられた。この件では何らかの対策を行っているのが約半分の3件であり、そのうち1件は不十分と考えているようだ。不十分な理由としては、合併によりそれまでの枠組みが継続されるかどうか不透明なことが挙げられた。

次に区域外就学では、何らかの取組み（協定等）を行っているのが5件中2件であり、そのどちらも対応策は十分と考えているようである。しかし、対応を取っていない残りの3件では何らかの対応が必要と考えているようだが、まだ具体案は無いとのことであった。

また、埋蔵文化財発掘での連携では、約40%にあたる2件で何らかの取組み（協定等）を行ってはいるものの、そのどちらも不十分であると考えているようだ。理由としては、結局は各々の事業が優先され、時間も十分でないことが上げられていた。その代替策としては、一部事務組合の設立での対応が案として上げられていた。しかし対応をとっていない市町村では、3件とも協定による対応を望んでいるようだ。

そのほかには事務の共同処理、要保基準の統一、防疫での相互連携、不登校児対策、同和問題などが少数意見であるようで、じつに多岐にわたる。

以上が「教育関係」における福岡県内市町村の広域対応の現状であるが、これまで挙げた問題の中で、既存の広域的対応手段が有効であると考えられるのが「埋蔵文化財調査発掘保護」である。埋蔵文化財関連事業はその対象が複数市町村にまたがるときのみ都道府県が中心となるが、通常は1市町村で対応することとなる。ただ、小規模な市町村では専門職の配置や事務の技術レベルの確保といった面で難しく、いざ対応が必要となるときに万全でない恐れがある。また、民間委託の手法も採られてきているが、その民間業者の成果の妥当性を最終的に判断するのは、結局、発注した市町村ということになる。しかも、こういった案件は大規模開発が計画されたときに行うことが多く、時間的な制限も受けてしまうことが多い。このようなことから、日ごろより十分な技術を持った職員を確保して

おく必要があるが、協定などでの応援は、大きな市町村にのみ負担が偏ることも考えられる。よって、大規模な一部事務組合や広域連合での対応が有効ではないかと考える。これらの形態には組織の柔軟性にかけるなどのデメリットもいわれているが、現時点での対応が不十分である状況や、文化財は 1 市町村のみの財産ではなく周辺地域の財産でもあることを考えあわせれば、有効ではないかと考える。

次に、広域的な課題への取組みの実例として、「施設の相互利用」への対応について考えてみる。既存の施設の相互利用では、同様な施設を市町村ごとに設置するより効率的になることなどから多くの市町村間で採り入れられている。ただ、施設を持つ市町村の側から見ると、公平に負担する仕組みが必要ではないかとの指摘もある。また、施設を持たない他の市町村からの利用者の増加により、施設を持つ市町村の住民が利用しにくくなる面もある。一方で、事務運用面では連携はさほど採られておらず、予約方法の統一など利用者から見たサービス向上に取り組む余地は大きい。よって、新規約若しくは既存の規約等をこれらに配慮した規定とし、その規約に基づいた事務取扱規程を統一して結び、規約の趣旨に沿った、利用者へのサービス向上及びすべての加入市町村が納得できる負担方法を規定したものとする必要があるのではないかと考える。

不登校児対策では、実際に広域的に連携して対応中の市町村が協定等の締結で十分としていることからみて、他の市町村も同様の対応を行うことが有効だと考える。

その他の問題に対しては、「事務の共同処理」は市町村合併と同じ経済性の観点が強すぎ、「要保基準の統一」はそもそも生活保護行政と関連が深く地域の実情を考慮する必要もあり、今回の広域的対応の論点からは逸れてしまう。また、「児童の防疫対策」や「同和問題」、「イベント・生涯学習事業の共同開催」などは情報の共有化などの相互の連絡連携の向上によるもので十分でないかと考える。

このように、教育問題では、一部事務組合などの設立の例は極少数と考えられ、市町村間の連携が必要な広域的課題に対応するためには、新しい考え方で政策法務的対応が迫られているように感じた。

#### (h) 観光関係

「観光関係」について、広域で解決することが望ましい課題等があると回答した市町村は 37.6% (32 市町村) であり、その課題として 6 割以上の市町村 (20 市町村) が広域観光ルートを挙げていて、3 割以上の市町村 (10 市町村) が広域での観光 PR やパンフレットの作成を挙げている。

広域観光ルートについては、20 市町村うち 15 市町村で広域的な対応をしている。その対応策としては、観光協議会を設置しているが、そのほとんどが「観光ルートの設定」又は「パンフレットの作成」で終わっているため、12 市町村において現対応では不十分であると回答している。その理由としては、(各市町村における) 協議会に対する温度差、定期会議の不足、広域連携からの受益差が挙げられている。

以上が「観光関係」における福岡県内市町村の広域対応の現状であるが、従来の「観光」

は、歴史、文化、伝統、自然、食文化、施設などの観光資源を中心として交通や土産品店、飲食店などの観光関連事業が充実整備されたものであって、人々に十分周知されているものが観光地として栄えており、また、それらのほとんどは一つの地域で賄われており、複数の地域にまたがって整備されているものはほとんどなかった。事実、福岡県の中にも多くの観光資源が存在しているが、観光地としての整備が充分になされていないこともあって、その地域の活性化が十二分に活用されていなかったため、それらの観光資源の活用として、近年、広域観光ルートの整備などが複数の市町村で構成されている観光協議会等によって行われており、複数の観光資源を組み合わせると一つの「観光」として打ち出している傾向にある。

観光協議会等には、社団法人日本観光協会に属する社団法人福岡県観光連盟が中心となって行われているものもあり、ホームページにて「各地域、市町村の見所」、「広域観光ルート」を掲載している。これと同様の取組みが各地域にて行われており、北九州地区観光協議会、福岡地区観光協議会、筑後地区観光協議会、筑豊地区観光協議会を傘下に持つ福岡県観光推進協議会などが存在し、「各地域、市町村の見所」や「パンフレットの作成」などのソフト事業の整備は確立されている。

しかしながら、協議会等においては、「観光ルートの設定」「パンフレットの作成」「ホームページへの掲載」に留まっているようであり、このようなソフト事業のほかに「観光地までの交通」や「観光案内板」、「道標」等のハード面の整備、観光地周辺の調和のとれた雰囲気作り、土産品店や飲食店などの観光関連事業従事者、地域住民の意識の高揚のための講習会の開催、観光ボランティア登録制度の創設などが必要と考えられているが、交通や案内板、道標などの整備は、今日の財政難のため財源の確保が問題となっている。また、根本的な問題として各市町村における広域観光に対する温度差がある。協議会等において定期的に会議を開き、構成団体の意識を高揚させることが重要であり、広域連携による地域全体の有益性を第一に考え、意思統一を図らなければならない。

協議会等を設置するに当たり大切なことは、構成人員の中に民間企業や地区住民を含め、観光地としての将来像を見据えた議論を経て、官民一体となって取り組まなければならない。更に、今後は協議会同士の横の連携による広域観光ルート作り、パンフレットの作成等が期待され、周知方法においても雑誌等のメディアを活用するなどの取組みが考えられる。

本県及び九州は、移動手段として自動車を利用する人が多いため、更なる広域にて取り組みを行うことが必要となってくる。特に本年度は、国土交通省の事業「観光地域づくり実践プラン」において県境中津・豊前・築上広域連携観光交流推進協議会が選定され、活動内容は山国川流域の地域資源を生かした学習体験型の観光開発を目標としている。また、九州観光推進機構という組織も発足され、各県の枠を超えて新たな観光ルートの開発や観光PRに取り組まれるなど、新たな広域連携が至るところで行われている。

#### (i) 防犯・安心安全なまちづくり

「防犯・安心安全なまちづくり」について、広域で解決することが望ましい課題等があると答えた市町村は、27 市町村 (31.8%) であり、その課題は、不審者情報・防災情報等の情報共有、広域的な防犯・交通安全対策、暴走族対策などであった。

また、課題があると答えた市町村の 51.9%が防犯協会等の組織により広域的な課題解決に対応しており、その 9 割近くが現在の対応が十分であると考えている。

一方、課題があると答えた市町村の 50%が広域的対応を行っていないが、その全ての市町村が広域的対応の必要性を感じており、その望ましい対応策としては、広域連合 (6%)、条例等 (19%)、協定 (30%)、事務の委託 (13%)、その他 (19%) と様々であった。

「防犯、安心安全なまちづくり」については、近隣市町村との情報の共有化、防犯等の組織の広域化といった犯罪そのものの広域化に対応することを課題とする市町村が多いが、広域的対応を行っている市町村については、協定、事務の委託等の回答形態に違いはあっても、そのほとんどが防犯協会であり、また、その対応で十分としている市町村がほとんどであることが特徴である。

いずれにしても、「防犯・安心安全なまちづくり」について、47 団体 (74.6%) が広域的対応の必要性の有無を含めて現状に肯定的であり、全体的に新しい広域的手法の必要性を緊急には感じてはいないと考えられる。

以上が「防犯・安心安全なまちづくり」における福岡県内市町村の広域対応の現状であるが、防犯という分野に対する国民の関心は非常に高く、犯罪の抑制は喫緊の課題である以上、市町村が今まで以上に大きな役割を担っていくべきであり、何ができるかを模索していく必要があるだろう。

従来、日本における防犯分野は、原則として警察の専門の領域として存在していたが、犯罪の急激な増加等により、慢性的な人員不足に陥っている。しかし、複雑高度化した社会において確実な犯罪防止の知恵に長けた優秀な警察官を増員するのは容易なことではない。

そこで、近年、防犯への取組みについて最も重要となるのは、住民自身が犯罪を防止する意思と能力を持ち、防犯の基盤を担うことであると考えられるようになった。

現在、警察に協力し犯罪防止のために地域住民によって運営されている民間の任意団体として、全国の各警察署に防犯協会が設けられており、地域住民、市町村、警察が連帯して地域安全活動を推進している。アンケート結果からも読み取れるように、その活動は近隣市町村の情報の共有化などに一定の効果を挙げており、広域的組織としての枠組みとして重要な存在である。

しかし、防犯活動の基盤となるのは地域住民であるとする、その活動については市町村などの連絡調整の下で行っていることが多い、地域住民の顔が分かりづらいという欠点がある。

だからこそ、地域住民の顔が見える市町村が、地域住民の防犯活動の推進に今まで以上

に積極的に取り組んでいく必要があるといえるが、安全確保の決定打となるのはあくまで地域住民の防犯への主体的な取り組みであり、住民が過度に市町村に依存するのではなく、地域が自らが犯罪に強いコミュニティを目指して犯罪を防止する意思と能力を持つことが必要である。

つまり、住民による地域防犯活動に対して、市町村がいかにバックアップしていくかが重要であり、市町村が担うべき犯罪に強い地域づくりとは、地域住民に、自分の生命・身体・財産を自ら守る方法、犯罪者を寄せ付けない地域づくりの方法や犯罪を起こさせない地域づくりの方法を身に付けさせることであるといえる。その上で、犯罪の予防は地域住民、捜査・検挙は警察が行っていく環境がもっとも効果的であると考ええる。

以上のように、市町村の担う防犯への取り組みが各市町村の内部へと向いていることが、今回のアンケート結果に繋がったのではないかと推察される。しかし、仮に1市町村だけが犯罪に強い町になっても近隣市町村の防犯意識が低ければ、犯罪の発生がそれらの近隣市町村に移動するだけであるとは考えられないだろうか。人々の行動範囲が広がり、それに伴って犯罪が広域化しているのであれば、近隣市町村が共通したレベルで防犯に対して取り組み、向上していくことも今後ますます重要となっていくであろう。そのためにも、防犯協会の役割を今まで以上に強化し、その枠組みを通じて広域的に防犯に取り組んでいくことも必要だと考える。

また、将来的には、広域的な犯罪に強いまちづくりのために、近隣市町村と共同して安全・安心まちづくり条例や防犯カメラ設置条例などを制定することで対応していくことも考えられるのではないかと。

### ③広域的課題の分類

先述の個別分野における分析結果から、まず広域的課題の分類を試みる。分類は課題の性質や課題に取り組むべき主体を考慮して行う。次にその課題ごとの対応策について考察を加える。

アンケート分野ごとにこの作業を行った結果は、次のとおりである。

#### (a) 都市景観

都市景観分野における課題については、風景が一体的で連続している場合に、市町村の区域を越えた広域対応が必要となる。また、河川を中心とした景観整備や町並み保全は住民の生活圏の課題である。

いずれの場合も単独市町村の枠を越えて近隣の市町村と連携したほうが、より住民の生活圏の課題に則した対応が可能であり、それぞれの自治体のまちづくり政策を反映しやすいようだ。規模が大きければ都道府県による対応が有効で、比較的小規模であれば市町村同士の協定などによる連携が有効であるようだ。

#### (b) 環境問題

環境問題分野における課題については、3つに分かれる。まず、1つ目は「単独市町村だ

けで行っても効果が少ないもの」であり、2つ目は「緊急事態を想定して事前に対策を講じるもの」、3つ目は「施設の共同運営など効率的な運営が求められるもの」である。

これらのうち、「単独市町村だけで行っても効果が少ないもの」とは、流域河川の水質向上、不法投棄対策、循環型社会の構築という課題である。これについては、市町村間で協定や広域条例を作成することで対応することが有効であるようだ。次の「緊急事態を想定して事前に対策を講じるもの」は、災害時の廃棄物の処理などがあり、協定等による対応が有効であるようだ。そして3つ目の「施設の共同運営など効率的な運営が求められるもの」は、一般廃棄物処理施設の運営などがあげられ、一部事務組合による運営が有効であるようだ。

#### **(c) 交通対策**

交通対策分野における課題については、主に「住民の交通手段の確保」が課題として挙げられる。具体的には、コミュニティバスの共同運行や、赤字路線バスの共同支援及び廃止路線の代替交通手段の確保などが挙げられる。

これらについては、ただ単に事業の効率性が優先される場合は一部事務組合などでの共同運営を図ることが有効であると考えられるが、その他にお互いの市町村の合意または共通の利益がある場合には、協定や条例等により対応することが有効であるようだ。

#### **(d) 災害対策**

災害対策分野における課題については大きく3つに分けられる。1つ目は「災害発生時初期段階における緊急応援（人、物、金）」であり、2つ目は「災害発生後の共同復旧や相互援助」、3つ目は「平常時における災害ハザードマップの作成や防災訓練などの防災体制の確立」である。

災害の分野では、現在、市町村間の協定として取り組まれているものが大部分を占める。こうした市町村間協定にも関わらず、大規模災害発生によって市町村間連携がままならない場合などは、都道府県の果たす役割が重要である。このため、市町村間協定に加えて、連絡調整役または助言役として都道府県の立場が確立され機能することが望ましい。

#### **(e) 少子化対策**

少子化対策分野における課題については、2つに分けられる。1つ目は「施設の共同利用」であり、2つ目は「専門性が需要でまれな需要に対応するマンパワー不足」である。

「施設の共同利用」については、保育所の広域入所が挙げられ、市町村間の協定等による対応が有効であるようだ。「マンパワー不足」については、病後児・病児保育等の育児支援事業、擁護学校に通う障害児の放課後児童クラブの開設などで生じており、これについては、一部事務組合又は協定等による対応が有効であるようだ。

#### **(f) 高齢化対策**

高齢化対策分野における課題については3つに分けられる。1つ目は「施設の共同利用」であり、2つ目は「専門性が需要で稀な需要に対応するマンパワー不足」であり、3つ目は「施設の効率的な運営にかかるもの」である。

「施設の共同利用」については、施設の利用基準を設ける必要があることから、条例や協定での対応が有効である。「専門性が必要で稀な需要に対応するマンパワー不足」に対しては、都道府県以上の仕事として整理したほうが有効ではないか。「施設の効率的な運営にかかるもの」については、経費を抑える効果を達成するためには一部事務組合または広域連合での対応が有効であるようだ。

#### (g) 教育関係

教育関係分野における課題については、2つに分けられる。1つ目は「事業の効率性を目指すもの」、2つ目は「専門性が必要でまれな需要に対応するマンパワー不足」である。

イベント共催や施設管理や運営などの事業の効率性を目標としているものについては、協定等で対応するのが有効である。文化財発掘など専門的な人材融通確保策については都道府県での対応が有効であると考えられる。

#### (h) 観光関係

観光関係分野における課題については、「広域観光ルート・観光名所整備等観光資源の開発」、「イベントの実施」や「パンフレット作成等宣伝対策」などである。

これらのいずれの具体的事業についても市町村が広域的に連携して事業を推進していくことが課題となっている。これは、観光資源や財源に限りがあり宣伝効果や経費の面から単独市町村では効果に乏しいからである。

観光関係分野を考えると、連携相手先を固定する一部事務組合等ではなく、目的ごとに連携が可能な協議会形式が有効ではないか。

#### (i) 防犯、安心安全なまちづくり

防犯、安心安全なまちづくり分野における課題については、2つに分けられる。1つ目は「地域防犯組織同士の連携や広域化する暴走族への対応」、2つ目は「不審者情報等の安全情報の共有化」である。

「地域防犯組織同士の連携や広域化する暴走族への対応」は、影響が市町村の境界を越えて広範囲に影響することから単独市町村では効果が少ない。また、「不審者情報等の安全情報の共有化」についてはその内容や規模によって対応方法が異なる。

「地域防犯組織同士の連携や広域化する暴走族への対応」は、共同条例及び協定による対応が有効であるようだ。また、「不審者情報等の安全情報の共有化」については、複数の学校区単位等教育機関におけるものなど比較的狭い範囲における課題への対応については市町村の連携による対応が有効であるようだ。しかし、都道府県全域にまたがる等の広い範囲における情報共有については、行政の持つ情報伝達手段だけでは効果に乏しいと思われる、例えば新聞テレビ等のマスメディアを活用するなどは、市町村が直接マスメディアに対応するのではなく、都道府県が窓口となって対応することが有効でないか。

以上の考察を図にまとめると次のようになる。



広域的課題の分類

対応形態 分野	一部事務組合	合併	都道府県	その他の 市町村広域連携	備考
都市景観	規模による				
環境問題	効率化が求められるもの 処理施設運営			単独市町村では効果が少ない 水質向上 不法投棄対策 循環型社会の構築  緊急事態を想定して事前に対 策を講じるもの 災害時の廃棄物処理	
交通対策	効率化が求められるもの 住民の交通手段の確保			事業に合意や共通の目的があ るもの 住民の交通手段の確保	
災害対策			大規模なもの 県の連絡調整が必要な もの	災害発生初期段階 災害発生後の共同復旧や相 互応援 平時の訓練等	
少子化対策				施設の共同運営(利用) 広域入所  マンパワー不足 病後児病児保育、障害 児学校放課後児童クラ	
高齢化対策	既存施設の運営(利用) 効率化		マンパワー不足	施設の共同運営(利用)	
教育関係			マンパワー不足 文化財発掘	事業の効率性 イベント共催 施設管理運営	
観光関係				経費面、効果(事業の効率性) イベント実施、パンフレット作成  広域観光ルート、観光資源開発	
防犯、安 心安全な まちづくり			マスメディアの活用 行政の持つ情報伝達 手段だけでは効果に乏 しい場合	単独市町村では効果に乏しい 地域防犯組織(の連携) 暴走族対策 不審者情報の共有	

以上の分類を踏まえ、大まかに共通する要素を抽出すると、次の 4 つの要素が浮かび上がる。ただし、これらの分類については、市町村の規模や地理的条件によって当然に変わるものであって、すべての市町村に言えることではない。

理 由	連携方法
施設の効率的運営	一部事務組合・広域連合
公共用施設の広域的活用	協定、条例による市町村連携
マンパワー不足	
区域の規模が広い場合	都道府県が対応
区域の規模が小さい場合	協定、条例による市町村連携
課題に境界がなく単独市町村の対応では効果が得られないもの	
区域の規模が広い場合	都道府県が対応
区域の規模が小さい場合	協定、条例による市町村連携

### 第 3 節 問題点の発見

前節の分析を見ると一部事務組合で広域連携できているところは、ほぼその目的を達成していることがうかがえる。しかし、広域的課題のうち一部事務組合での対応に適さない部分が実在し、その部分に対応できていない市町村が少なくないことが分かった。

その理由について、アンケート結果を整理すると以下のように問題点が浮かび上がった。

#### ①協議会の形骸化

広域連携が必要な課題に対して協議会（地方自治法第 252 条の 2 第 1 項に定める協議会以外のものをいう。以下同じ。）で対応している市町村が多い。しかし、当該協議会に不満を持っている市町村が多いことも分かった。これは、協議会の機能について何か不足しているものがあると考えられる。

既存の協議会は、単なる情報交換の場となっているだけであり、共通する政策課題を解決する場になっていないことが多い。具体的には、「市町村間の連携が取れていない」という不満や、「具体的な課題の解決に至っていない」という不満に表れている。

また、問題に対して市町村間の温度差があり、市町村間で共通の課題に対する目的と、それを実現するための個別具体的な目標に対する意思の統一がされていない。そのため、現在の協議会は、結束力が弱く形骸化しているのではないだろうか。

つまり、協議会自体が形骸化しているのは、協議会の先に政策実現という具体的目標と、それを実現するために市町村間の広域的な条例及び協定による具体的な指針を形成する機能が不足しているのである。具体的には、協議会において政策実現という具体的目標を定

め、その目標を実現するために定期的に会議を開催すること、また目標を実現するために市町村間の広域的な条例や協定による具体的な指針を作成すること、この 2 つが欠けていることがわかる。

したがって、協議会を形骸化させないためには、協議会において政策実現への具体的な目標を定め、幾度となく会議を開き、その目標を実現するための市町村間の広域的な条例又は協定による具体的な指針を形成する必要がある。

## ②旧体制のしがらみ～未完成の地方分権～

平成 12 年の地方分権一括法の施行以降、これまでの中央集権的な体制から地方分権へと移行してきたが、地方分権体制が完成したかどうかについては疑問が残る。

現在、補助金の削減、地方交付税の見直し及び税源委譲からなる三位一体改革は、国と地方との間で攻防が繰り返されるのみで必ずしも地方分権に結びついていない。そのためか、いわゆる「ひも付き」といわれる国の関与や、法律による画一的な縛りが現在も残っており、地方の実情にあった政策の実現を阻害していると同時に、国・都道府県・市町村の役割を不明確なものとしているために様々なねじれが生じている。

つまり、広域的課題に対して「国・都道府県レベルで対応すべき」、「国や都道府県が業務を押し付けようとしている」というような不満をもっている市町村があるように、地方分権体制が完全に浸透していないのに対して、国・都道府県は地方分権を楯に関与しない。しかし、肝心の地方分権体制が完成されていないため、国や都道府県の関与が制度又は法律により残存しており、国・都道府県・市町村の役割の間で混乱が生じているものと考えられる。これが問題発生の原因である。したがって、国都道府県は市町村事務への関与と役割を限定的にはっきりさせる必要がある<sup>34</sup>。その上で、市町村の「認知的先導性」を認めて政策法務的手法による問題解決を行うことを援助していくべきである<sup>35</sup>と考える。

## ③広域連携の阻害要因の矛盾点

広域連携の阻害要因をみると、「財源不足」「マンパワー不足」を理由に掲げている市町

<sup>34</sup> 市民生活の現場で起きた問題が、何らかの行政的または法的対応が必要になった時に行政的課題が発生する。地方自治体は国よりも現場に近いことから、問題を先に認知あるいは分析して「公共化」することができる。角松はこれを自治体の「認知的先導性」と呼んだ。またこの認知的先導性と結びついたものとして、地方自治体の「試行的先導性」を挙げることができる。すなわち未だ法的規制の対象となっていない事案に対して自治体条例や要綱で先導的試行的に対処することがあり、その結果の検証を経て全国レベルでの法制定につながることは、公害防止条例などの例に見られるように周知のことである。参照、角松生史(2001)「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純考編『日本の都市法Ⅱ』東京大学出版会、p. 326。

<sup>35</sup> 景観法における規制については、全国一律に課す(ナショナル・ミニマムの規制)のではなく、景観団体の条例に委ねていることから、この認知的・試行的先導性をさらに進めて地域の実情にあった対処を可能としている、まさに地方分権時代にふさわしい法律と考える。この点、「最終的には法律による全国的規制にたどり着くことこそが望ましい事案についても、条例の制定を必ずしも排除するべきではなく、むしろそれを促進するような理論形成が望まれる(憲法第 29 条第 2 項に定める法律の先占論に関する議論。角松前掲書(2001)、p. 327。)」という認識より、地方分権という観点からは、さらに先に進んだ立法だと筆者は考える。(参照、本稿第 3 章第 2 節②都市景観。)

村が多い。事実、市町村の財政状況は悪化しており、コスト削減のために人材が不足している状況は言うまでもない。ここに大きな矛盾が生じている。財源不足やマンパワー不足を解消し、政策実現するために広域連携が必要なはずだが、広域連携を実現するためには財源やマンパワーが不足すると考えられている。

しかし、この矛盾は、広域連携に対する意識と理解が市町村に定着していないことを意味しているのではないか。つまり、根本的な原因は、単独で政策実現するよりも広域連携によるほうが、行政課題の解決だけでなく、効率化による財源の圧縮及びマンパワー不足を解消することができるという利点が十分に市町村へ浸透していないことにあると考えられる。

今後は、市町村が広域連携の意義と利点を知り、行財政改革のひとつの手法として広域連携という選択肢を持つことが必要となる。

## 第4章 提言

### 第1節 広域的な政策法務が必要とされる時代が来る

まず、第1章では現在の市町村の役割を明らかにした。地方分権改革の論理的背景である「補完性の原則」等により平成12年に地方分権一括法が施行され、明治維新に始まり戦後改革を経てなお存続してきた機関委任事務制度は廃止された。これにより、ようやく国と地方自治体が法の下に対等になり、市町村は地域における統治団体として地域の事務を一般的包括的に引き受ける存在となった。それに伴い、市町村の事務への国の関与が限定され、市町村の意思決定権・条例制定権が拡大した結果、市町村は政策実現能力によってそれぞれの市町村内の課題解決を図ることが必要となった。つまり、これまでのように国や都道府県が示した指導・準則どおりに事務を遂行するだけでは十分でなくなったのである。

しかし、分権はされても、その受け皿である市町村の政策実現能力が備わっていなければ、分権は絵に描いた餅になってしまう。市町村の思い描く政策を実現するためには、拡大した市町村の条例制定権を活用し、法令等を解釈し運用する能力を強化するなどの政策法務能力を磨く必要に迫られているのである。

次に、第2章では広域的市町村連携の必要性について論じた。法理上、市町村と都道府県の事務は必ずどちらかに属することになるが、実務上は単独市町村と都道府県のどちらの事務にも属さず、また単独市町村が担うより、一部事務組合その他の複数市町村の連携によって担われている「谷間」の事務とも言うべき広域的課題が存在すること、その広域的課題へは時代の変化を経て、今後ますます広域市町村連携が求められるであろうことを示した。

そして、第3章では福岡県内市町村における広域的行政課題に対するアンケート結果について分野ごとに分析し、全分野を通して広域的課題の分類を行い、それを基に3つの課題問題点を整理した。このうち協議会の形骸化への対策については、たとえば具体的目標を定め協議会において共通の条例案などを作成することが考えられるが、その実行にはやはり政策法務能力が必要になってくるのではないかと示した。

これからの時代においては、いかに住民ニーズの多様化に対応するかが重要となるが、単独の市町村による対応だけでなく、複数の市町村で対応したほうが有効な課題に対して今まで以上に連携し、克服していかなければならない。その課題に対応するための政策法務、つまり、広域的な政策法務が必要とされてくるのである。

### 第2節 市町村条例と都道府県条例の関係

以上のように広域的な政策法務が必要とされる時代が来ると考えられるが、実際に広域

的課題となる「谷間」の事務に対して、都道府県と市町村はどのような関係で対応していくべきかについて整理しておかなければならないだろう。

まず、第2章で述べたとおり、法理上重なるはずのない都道府県と市町村の事務との中間に事実上存在しているのが「谷間」の事務であるが、市町村の事務が「都道府県が処理するものとされているものを除くもの」である限り、「谷間」の事務も市町村最優先の原則の対象であると考えてよいだろう。つまり、市町村が「谷間」の事務について適切に処理し得るのであれば、当該事務を処理することは妨げられるものではない、ということである。

また、第1章で述べた補完性の原則によれば、政策決定はそれにより影響を受ける住民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきであり、この原則は「谷間」の事務においても適用すると考えられる。

なぜなら、補完性の原則は、「認知的先導性」から導き出されているが、この「認知的先導性」は、市町村が住民と直接接する基礎的自治体であることに変わりがない以上、国との関係に限らず都道府県との関係においても、当然に発生すると考えられるものであるからである。

以上2つの原則に基づく結論は、「谷間」の事務においても市町村が共同することで処理することが可能な事務であれば、まず市町村が共同処理し、そうでないものについて都道府県が対応するという関係が望ましい、ということである。

以上の関係を踏まえた上で広域的課題に対して政策法務的手法の活用を考えた場合、問題となることがある。それは、都道府県条例と市町村条例の関係である。

本来、自治体における政策法務とは、地域の課題を発見し、最も効果的な手段を講じるための論理的な政策をいかに法制度として実現するか、効果的に運用するかに関する取組みのことであるが、そのように地域の実情を把握し、地域の行政に対するニーズにあった施策を実施できるのは、やはり「認知的先導性」を持つ地域に密着した市町村であると考えられる。

そこで、各市町村はそれぞれ地域の課題を解決していくために条例の制定、法令及び例規の運用を行っていくことになるが、ここで市町村は、都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならず（地方自治法第2条第16項後段）、都道府県条例に違反して行った市町村の行為は無効とされるため（同条第17項）、都道府県条例と市町村条例が抵触する場合には、前者が優先することになる。<sup>36</sup>

このため、都道府県が「谷間」の事務に関して、その条例を制定する際には、市町村の持つ「認知的先導性」に配慮し、市町村の自治を過度に制約しないことが、現在進められている地方分権の意義に適うものであり、都道府県はその点に十二分に留意すべきである。また、都道府県条例の制定が必要な場合であっても、市町村が同じ課題を対象に条例を制定したときは、その市町村条例の内容によって都道府県条例のその後の適用の有無を決め

<sup>36</sup> 宇賀克也（2004）『地方自治法概説』（株有斐閣、pp. 143-144.）

るなどの規定をあらかじめ設けておくことも今後は必要となるであろう。

以上が広域的な政策法務が必要とされる時代における「谷間」の事務に対する都道府県と市町村のあるべき関係であるが、当然のことながら市町村については、自らの「認知的先導性」を自覚し、国、都道府県等から自立した上で、今まで以上に責任感を持って積極的に取り組んでいく姿勢を持つことが大前提にあることは、言うまでもない。都道府県に変化を求めるのであれば、当然に市町村自身がそれに耐えうる能力を身につけなければならないのである。

### 第3節 各種手法の提言

市町村の広域的課題を解決するには、広域連携が有効であると考えられることは、これまで述べてきたとおりである。

ここでは、次の4つの事例を研究することにより、市町村の広域連携について考えてみることにする。

#### ①武蔵野市のコミュニティバスに見る隣接自治体間協定について

第3章のアンケートのうち「交通対策」に関するアンケート結果において、「自身の市町村のコミュニティバスを他の市町村へ乗り入れること」、「自身の市町村のコミュニティバスと他の市町村のコミュニティバスとの乗り継ぎサービスを実施すること」等について、広域で対応し、解決することが望ましいと考えているが、具体的な対応をとることができていないと回答した市町村があった。

このアンケート結果を踏まえ、政策法務研究会では、協定を締結する手法による市町村の広域連携の事例として、武蔵野市のコミュニティバスが隣接する小金井市の区域の一部に乗り入れを実施していることについて視察をした。

武蔵野市のコミュニティバスであるムーバス（以下単に「ムーバス」という。）は、平成16年11月27日から5番目の路線である境・東小金井線において武蔵野市の西に隣接する小金井市の区域の一部への乗り入れを実施している。武蔵野市が小金井市の区域にムーバスを乗り入れることとした理由は、第1には、小金井市に隣接する武蔵野市の武蔵境駅以西の区域に存在する交通不便地域（一般の路線バスのバス停からの距離は300メートル以内であるが、一般の路線バスが1日100往復以下の地域のことをいう。以下同じ。）を解消するためであった。しかし、武蔵野市が設定する交通不便地域の基準から判断すると、武蔵野市の武蔵境駅の西に位置し、かつ武蔵境駅の次の駅でもあるJR中央線東小金井駅の東側に存在する小金井市の区域についても、同様に交通不便地域であると判断されたため、武蔵野市は、武蔵野市の交通不便地域を解消するだけでなく、小金井市の当該区域についても一体的に取り扱うことにより交通不便地域を解消する必要があるとの判断から小金井市の区域にムーバスを乗り入れることを決定したのである。武蔵野市が小金井市の区域の

一部にムーバスを乗り入れるに当たり、調整した事項は次のとおりである。

- ・商業施設の集積が小金井市と比較して武蔵野市が発達しているため、小金井市商工会は客足が武蔵野市に奪われるおそれがあるとしてムーバスの乗入れに当初は反対していた。小金井市が小金井市商工会と調整を行い、ムーバスは小金井市に乗入れできることとなった。
- ・ムーバスが小金井市の区域の一部に乗り入れるに当たり、生じた事務はほとんど武蔵野市が行った。例えば、小金井市の区域のムーバスのバス停の位置を決定すること等についても武蔵野市が行った。
- ・武蔵野市は、小金井市の区域の一部へムーバスの乗入れを実施するに当たり、小金井市と協定を締結した。その協定において、運行収支が赤字である場合に支払う補助金の額の負担割合として武蔵野市 6、小金井市 4 の割合で負担することとした。この割合は、5号路線の武蔵野市の区域と小金井市の区域の運行距離の割合に対する割合となっている。なお、運行収支が黒字となった場合の措置については、協定に明確に定めていないため、黒字が生じた際に別途協議する予定である。

コミュニティバスの他市町村への乗入れ等を実施するための広域連携の手法としては、武蔵野市の例で見たように、協定を締結することが有効である。協定に定める事項は、補助金を交付する場合は当該補助金の負担割合に関する事項、責任分担に関する事項等があげられる。以下に協定書の例を示すので、参考にしていきたい。なお、この協定書例は、〇〇市が△△市の区域の一部にコミュニティバスを乗り入れる場合を想定して記載したものであり、実際に協定を締結する場合は、個別の事情に応じた内容に変更する必要があることを念のため申し添えておくこととする。

(協定書例)

〇〇市コミュニティバスが△△市の区域の一部において運行することに関する  
協定書

〇〇市コミュニティバス（以下単に「コミュニティバス」という。）が△△市の区域の一部へ乗り入れ、運行することについて、〇〇市（以下「甲」という。）と△△市（以下「乙」という。）は、次のとおり協定する。

(事業主体)

第1条 コミュニティバスの事業主体は甲とする。



2 乙は、コミュニティバスの運行につき、甲に協力するものとする。

(運行主体)

第2条 コミュニティバスの運行主体は、□□バス株式会社とする。

(補助金の交付)

第3条 甲及び乙は、コミュニティバスの運行主体に対し、補助金を交付する。

(補助金の算定期間)

第4条 コミュニティバスの補助金の算定期間は、4月1日から翌年の3月31日までとする。

2 平成 年度の補助金の算定期間は、前項の規定にかかわらず、コミュニティバスの運行を開始した日から平成 年 月 日までとする。

(補助金の算定方法)

第5条 第3条の補助金の額は、当該年度のコミュニティバスの運行主体が行う収支報告に基づき算定し、その額は、運行経費から収入を差し引いた額を限度とする。

2 ××線に係る補助金の額は、××線の収支報告に基づいて算定する。

(補助金の負担割合)

第6条 甲及び乙は、第3条に定める補助金について、次に定める割合でそれぞれ負担する。

(1) 甲 補助金の額の10分のA

(2) 乙 補助金の額の10分の(10-A)

(その他の負担)

第7条 甲は、第3条に定める補助金を負担するほか、次に掲げる事項について負担する。

(1) コミュニティバスとして使用する車両の購入費並びに当該車両の購入に係る法定費用及びその他費用に関する事項

(2) コミュニティバスとして使用する車両に係る自動車損害賠償責任保険の保険料に関する事項

(3) コミュニティバスとして使用する車両の自動車継続検査に係る法定費用及び諸費用に関する事項

(4) コミュニティバスのバス停施設の設置に関する事項

(5) コミュニティバスのバス停施設の維持管理及び清掃に関する事項

(6) ○○市の区域におけるコミュニティバスの運行経路の安全対策に関する事項

(7) ○○市の区域におけるコミュニティバスの運行を起因とする道路の損傷に対する補修に関する事項

(8) コミュニティバスの利用の促進に係る各種広報に関する事項

(9) コミュニティバスの利用者の実態調査に関する事項

2 乙は、第3条に定める補助金を負担するほか、次に掲げる事項について負担する。

(1) △△市の区域におけるコミュニティバスの運行を起因とする道路の損傷に関する事項

(2) △△市の区域におけるコミュニティバスのバス停の設置への協力に関する事項

(3) コミュニティバスの利用の促進に係る各種広報に関する事項

(運行状況等の報告)

第 8 条 甲は、運行主体からコミュニティバスの運行状況について報告があったときは、その内容を乙に対して報告するものとする。

2 甲及び乙は、前項に定めるもののほか、コミュニティバスの運行に関する情報について、相互に連絡するものとする。

(協定の解除)

第 9 条 甲又は乙は、コミュニティバスの運行実績又は情勢の変化等により、この事業の存続が不可能と判断したときは、この協定を解除することができる。

2 甲又は乙は、この協定を解除しようとするときは、協定を解除する日の 3 月前までに、乙又は甲に対して文書によりその旨を通知しなければならない。

(有効期間)

第 10 条 この協定の有効期間は、協定した日から平成 年 3 月 31 日までとする。

2 平成 年 4 月 1 日以降の有効期間については、この協定を解除しない限り、1 年間継続するものとし、以後この例による。

(協議)

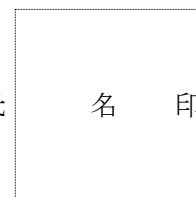
第 11 条 この協定に定めがない事項又は疑義が生じた事項については、その都度甲乙協議の上定めるものとする。

この協定を証するため、本書 2 通を作成し、甲乙それぞれ記名押印の上、各自 1 通を保有する。

平成 年 月 日

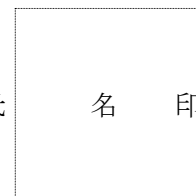
甲 ○○市

代表者 ○○市長 氏 名 印



乙 △△市

代表者 △△市長 氏 名 印



## ②関門景観条例に見る県境を越えた景観の保全について

第3章のアンケート調査によれば、「都市景観」については、広域で解決することが望ましい課題があると回答した市町村は全体の20%に留まっている。しかし、景観に対する住民や地方公共団体の問題意識が高まっていることは、500を超える（平成16年3月末現在）景観に関する自主条例が制定されていることからもうかがえる。

平成16年6月、わが国で初めての景観についての総合的な法律である景観法が制定されたことに伴い、景観行政の法的根拠が固められ、強制力を有する規制を行うことが可能になるなど、景観行政は新しい段階に入ったといえる。もちろん、法的枠組みの整備は重要であるが、複数の市町村にわたる景観を保全していくためには、最終的には、当該景観とともに育て、守り、将来に引き継ぐという意識の共有が不可欠である。アンケートにおいて、課題の認識が低かった理由もここにあるのかもしれない。

ここでは、山口県下関市と福岡県北九州市が、数々の日本史を彩る歴史を持ち、ダイナミックで変化に富んだ関門海峡を、海峡で結ばれた両市民が共有するかけがえのない財産と位置付け、全国で初めての都道府県境を越えた景観に関する同一条例を制定した例を挙げる。単に条例を制定しただけに留まらず、協議会や審議会を両市共同で設置し、景観の形成を連携して恒久的に進めていく仕組みを整えていることも参考になると思われる。

### （a）概要

関門海峡とは、山口県下関市と福岡県北九州市、響灘（日本海）と周防灘（瀬戸内海）を結ぶ「六連島」から「串島」までの全長約27.8キロの区間をいう。

対岸との距離が最も狭いところは幅650メートルほどしかなく、そこを1日700隻もの世界各国の大小さまざまな船が絶え間なく往来する。潮の流れは1日4度変わり、速さは最高10ノット（秒速5.1メートル）まで達する。海峡を挟んだ下関市の火の山公園及び北九州市の和布刈公園周辺は、「瀬戸内海国立公園」に指定された風光明媚な観光名所となっており、また、この狭い海峡は、「源平壇ノ浦の戦い」「武蔵・小次郎の巖流島の決闘」「馬関戦争」「日清講和条約」など数々の歴史の表舞台に登場している。

山口県下関市は、本州の最西端に位置し、市域面積224平方キロメートル、人口29万人を擁する山口県下最大の都市である。周防灘、響灘、関門海峡と三方を海に開かれ、響灘を北上する暖流により比較的温暖な気候に恵まれている。

福岡県北九州市は、市域面積486.81平方キロメートル、人口99万5,000人を擁する福岡県下2番目の政令市である。そのうち、門司区は、九州の北端に位置し、関門海峡を挟んで本州と向き合っている。

これら2つの市は、昔から交通の要衝として、また、歴史の舞台としてともに栄え、お互いに機能を分担し、競争しながら発展してきた。現在も、人と物が活発に交流する場所として、県境を越え、行政レベル、民間レベルでさまざまな連携が行われている。

### （b）関門景観条例制定の経緯

下関市と北九州市に挟まれた関門海峡は、ダイナミックな潮流や変化に富んだ海岸線、

緑豊かな山々などの素晴らしい自然と歴史や文化に彩られた美しい街並みが一体となって、対岸や海からの魅力的な景観を作っている。

この美しい景観の保全や育成については、両市それぞれで都市景観条例を作って取り組んでいたが、両市はこの関門地域の景観を両市民はもとより、すべての人々にとってかけがえのない共有財産としてその魅力を高め、地域の発展に結びつけていくまちづくりの一步として、関門景観づくりに取り組むこととし、平成10年8月に「関門景観協定」が両市長により締結された。

この協定に基づき、両市の学識経験者、市民、行政等で構成する委員会による検討、両市民合同のワークショップや景観ウォッチング等を経て、平成12年に両市同一内容の景観条例化の提案を盛り込んだ基本計画が策定された。その後、平成13年12月に両市長による「関門景観共同宣言」が行われ、同年10月に両市において、同一名称、同一条文の景観条例が制定された。このように複数の自治体が都道府県域を越えて景観に関して、同一の条例を制定するのは全国初のことである。

#### (c) 具体的内容

関門景観条例は、3章13条から成る。

第4条では、市長は、関門景観の形成に関する基本的かつ総合的な構想を定めなければならないと規定されている。これにより、平成14年4月に関門の景観形成に関する目標及び基本方針、その推進のための方策を示した「関門景観基本構想」が策定された。基本構想のテーマは、「山の緑とまちが関門海峡を取り囲んで一体感を持つ多様な表情のパノラマ景観を市民、行政、事業者は守り、育て、創りあげ将来の市民に継承していく」であり、このテーマに沿って3つの目標と6つの基本方針を定め、両市で魅力ある関門景観を形成している。

また、第7条では、市長は、関門海峡に面した地域のうち、関門景観の形成を積極的に推進していく必要があると認める地区を関門景観形成地区に指定することができるとしている。これにより、平成16年7月に、関門海峡を挟んで、下関市と北九州市を一つのエリアとしてとらえ、対岸や船上からの見え方、眺望できる範囲などを調査し、魅力ある関門の景観を推進していくべき地区を関門景観形成地区として指定した。今回の指定面積は、海峡部を含めて2,905ヘクタールであり全国最大規模である。

さらに、第9条では、関門景観の形成に大きな影響を与える建築物等（例 高さ10メートル以上又は延べ床面積1,000平方メートル以上の建築物）の新築、増築、改築、大規模の修繕、大規模の模様替え若しくは外観の過半にわたる色彩の変更を行おうとする者等は、事前にその内容を市長に届け出なければならないと規定されている。もし、届出をしなかったり、虚偽の届出をした場合等は、勧告することができ、勧告に従わない場合は、その旨を公表することができる。しかし、この届出勧告制は、強制力を持たず、そこが限界とされている。

また、関門景観条例の制定と同時に、地方自治法に基づく「関門景観協議会」及び「関

門景観審議会」を両市で共同設置した。協議会は、地方自治法第 252 条の 2（協議会の設置）に基づき設置するもので、会長、副会長及び委員は両市の職員の中から選任される。協議会は、関門景観基本構想案の作成を行い、これにより両市の景観の形成に当たって目指すべき目標を同一のものとする事ができる。一方、審議会は、地方自治法第 252 条の 7（機関等の共同設置）に基づき設置するもので、学識経験者等により構成される。両市が関門景観基本構想を策定する場合や勧告を行おうとする場合に意見を述べたり、関門景観形成地区指定後の関門景観条例の運用に関して調査、審議を行う。

同一の協議会や審議会が両市の関門景観条例の運用に関する連絡調整や両市の景観形成にかかわっていることで、今後、関門景観の形成を両市が連携して恒久的に進めていく仕組みが担保されている。

(参考)

## 関門景観条例

目次

第 1 章 総則（第 1 条—第 6 条）

第 2 章 関門景観形成地区（第 7 条—第 12 条）

第 3 章 雑則（第 13 条）

付則

### 第 1 章 総則

(目的)

第 1 条 この条例は、下関市及び北九州市（以下「両市」という。）の市民（以下「両市民」という。）が共同で受け継いでいく貴重な財産である関門景観を保全し、育成し、又は創造するために必要な事項を定めることにより、関門景観の魅力を更に高めるとともに、将来の市民に継承することを目的とする。

(定義)

第 2 条 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 関門景観 関門海峡並びにそれに面した地域における山並み等の自然環境、歴史や文化が薫る街並み及び人々の活動により構成される景観の総称をいう。
- (2) 関門景観の形成 関門景観を保全し、育成し、又は創造することをいう。
- (3) 建築物等 建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 2 条第 1 号に規定する建築物（以下「建築物」という。）及び建築物以外の工作物で規則で定めるものをいう。

(基本理念)

第 3 条 関門景観の形成は、下関市及び下関市民又は北九州市及び北九州市民が個別に行

うのみならず、両市及び両市民が、共同して行うことが求められていることにかんがみ、両市及び両市民はこれを連携して行わなければならない。

- 2 関門景観の形成は、市域内部における景観のみならず、関門海峡の対岸及び海上からの眺望についても配慮して行わなければならない。
- 3 関門景観が現在及び将来の市民にとってかけがえのない貴重な財産であることにかんがみ、将来の市民に、より魅力あるものとして継承していかなければならない。

(市長の責務)

第 4 条 市長は、前条に定める基本理念にのっとり、関門景観の形成に関する基本的かつ総合的な構想（以下「関門景観基本構想」という。）を定めなければならない。

- 2 関門景観基本構想は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- (1) 関門景観の形成に関する目標
- (2) 関門景観の形成に関する基本方針
- (3) 前 2 号に掲げるもののほか、関門景観の形成に関する重要な事項

- 3 市長は、関門景観基本構想を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 7 第 1 項の規定に基づき両市が共同で設置する関門景観審議会（以下「審議会」という。）の意見を聴かなければならない。

- 4 市長は、関門景観基本構想を策定し、又は変更したときは、速やかに、公表するものとする。

- 5 市長は、関門景観の形成のための施策の策定及び実施に当たっては、市民の意見、要望等を反映させるよう努めなければならない。

(市の先導的役割)

第 5 条 市は、建築物等、道路、公園、港湾その他の公共施設の整備を行うときは、関門景観の形成に先導的な役割を果たすよう努めなければならない。

(市民及び事業者の責務)

第 6 条 市民は、第 3 条の趣旨を踏まえて、関門景観の形成に関する意識を高めるとともに、自ら進んで関門景観の形成に寄与するよう努めなければならない。

- 2 事業者は、第 3 条の趣旨を踏まえて、その事業活動に際しては、関門景観の形成に寄与するよう努めなければならない。
- 3 市民及び事業者は、関門景観基本構想を尊重し、市が実施する関門景観の形成に関する施策に協力しなければならない。

## 第 2 章 関門景観形成地区

(関門景観形成地区の指定)

第 7 条 市長は、関門海峡に面した地域のうち、関門景観の形成を積極的に推進していく必要があると認める地区を関門景観形成地区として指定することができる。

- 2 市長は、関門景観形成地区を指定しようとするときは、あらかじめ、その旨を公告し、その案を当該公告の日の翌日から起算して 2 週間一般の縦覧に供しなければならない。

- 3 前項の規定による公告があったときは、当該地区の住民その他利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日の翌日から起算して1週間を経過する日までに、縦覧に供された案について、市長に意見を申し出ることができる。
- 4 市長は、関門景観形成地区を指定しようとするときは、あらかじめ、審議会の意見を聴かなければならない。
- 5 市長は、関門景観形成地区を指定したときは、これを告示しなければならない。
- 6 第2項から前項までの規定は、関門景観形成地区の指定を変更する場合について準用する。

(関門景観形成指針)

第8条 市長は、関門景観形成地区を指定しようとするときは、関門景観基本構想に定める関門景観の形成に関する基本方針に従い、あらかじめ、当該地区に係る関門景観の形成に関する指針(以下「関門景観形成指針」という。)を定めなければならない。

- 2 前条第2項から第5項までの規定は、関門景観形成指針を定め、又は変更する場合について準用する。

(関門景観形成地区における行為の届出)

第9条 関門景観形成地区において、関門景観の形成に大きな影響を与える建築物等で規則で定めるものの新築、増築、改築、移転、大規模の修繕、大規模の模様替若しくは外観の過半にわたる色彩の変更を行おうとする者又は規則で定める土地の形質の変更を行おうとする者は、規則で定めるところにより、当該行為に着手する日の30日前までに、その内容を市長に届け出なければならない。

- 2 前項の規定は、次の各号のいずれかに該当する行為については、適用しない。
  - (1) 通常管理行為その他軽易な行為で周囲の景観を損なうおそれのないものとして規則で定める行為
  - (2) 非常災害のため必要な臨時応急の措置として行う行為

(要請)

第10条 市長は、前条第1項の規定による届出があった場合において、関門景観の形成のために特に必要があると認めるときは、当該届出をした者に対し、関門景観形成指針に適合させるために必要な措置を講ずるよう要請しなければならない。

(勧告)

第11条 市長は、第9条第1項の規定による届出を行うべき者が正当な理由がなく同項に規定する期日までに当該届出を行わない場合は、その者に対し、当該届出を行うよう勧告することができる。

- 2 市長は、前条の規定による要請に応じない者に対し、関門景観の形成のために必要な限度において、必要な措置を講ずるよう勧告することができる。
- 3 市長は、第9条第1項の規定による届出が虚偽であることが判明したときは、関門景観の形成のために必要な限度において、必要な措置を講ずるよう勧告することができる。

4 市長は、前3項の規定により勧告を行おうとするときは、あらかじめ、審議会の意見を聴かなければならない。

(公表)

第12条 市長は、前条第1項から第3項までの規定による勧告を受けた者が、正当な理由なく当該勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。

2 市長は、前項の規定による公表をしようとするときは、あらかじめ、公表されるべき者にその理由を通知し、意見の聴取及び有利な証拠の提出の機会を与えなければならない。

### 第3章 雑則

(委任)

第13条 この条例の施行について必要な事項は、規則で定める。

付 則

この条例は、平成13年10月2日から施行する。

## ③菊池川流域に見る隣接自治体間協定について

第3章のアンケート調査において「環境問題(ごみ・河川)」における広域的課題として、ごみの不法投棄や上流から流れてくるごみの問題、広域の水質保全、海産資源保護を目的とした上流での森林保護などが挙げられている。その背景としては、近年の高度成長過程における森林伐採や水質汚濁などの自然破壊に伴い、人々の環境に対する問題意識が向上し、世界的に見ても問題となっていることが理由に挙げられるであろう。このような環境問題においては、多くの市町村で一部事務組合や広域連携による協議会での対応がなされているようだが、一部事務組合で対応している場合を除き、協議会での対応では満足していない市町村がある状況である。このような問題を解決する上で菊池川流域における広域連携の事例が参考になるのではないかと思われる。

### (a) 菊池川流域同盟結成のきっかけと背景

昭和40年代までの菊池川は澄みきっていて、シジミやアサリ貝、魚など種類も豊富で漁獲量、漁獲高も多かったが、高度成長期時代と共に菊池川本流域や有明海の汚濁が進み下流域、海岸部に汚泥が蓄積し、シジミやアサリ貝が酸欠を起し死滅してしまったといわれている。

このため昭和62年頃、最下流の玉名市が独自の浄化条例を検討したが上流から汚染された水が流れてきたら元の木阿弥になってしまう、このような観点から、菊池川流域全体に働きかけ、流域全体での取組みとして浄化運動を展開することになった。

河川浄化・保全を目的に、平成元年10月18日に21市町村の首長、住民代表が集まり、菊池川サミットを開催し、菊池川浄化共同宣言を採択すると共に菊池川流域同盟が結成された。



## (b) 菊池川流域同盟の成果

菊池川浄化共同宣言の内容は、毎年10月18日の直近の日曜日を「菊池川の日」と定め、啓発イベントを開催すること、統一の河川浄化条例を制定すること等が盛り込まれている。

平成2年10月に連携強化のため「第1回菊池川の日」を開催、平成3年10月に条例制定を目標に「第2回菊池川の日」が開催され、平成4年7月全国で初めての「統一の河川を美しくする条例」が施行された。

この条例の施行に当たり、水質汚濁を5年間で50%減少とする目標を定め、各市町村が目標を達成し現在に至っている。

この菊池川流域における広域連携の事例のように協議会を設置するだけでなく、協議会の目標となるものを達成するための条例等を設け、その地域全体で意識を高め、住民と結託しながら目標に向かって政策を実施することなどが重要であると考えられる。

(参考1)

### 菊池川浄化共同宣言

大阿蘇の外輪に源を発する母なる菊池川は、流域住民の生命の糧となり、豊かな耕土を支え、幾多の文化と歴史をはぐくみながら、生活に潤いと調和をもたらしてきた。

しかしながら、都市化の進展に伴い、我々が昔から種々の恩恵を受けてきた菊池川の清流が失われつつある。この流域住民の共有の財産である美しく豊かな菊池川の清流を保全し、次代へ引き継いでいくことは、我々に課せられた責務である。

ここに、我々、菊池川流域21市町村は、衆知と総力を結集し、菊池川を守る菊池川流域同盟として、以下のとおり宣言する。

- 一、 河川の浄化に関連する法令の遵守に努める。
- 一、 流域住民の水質汚濁防止についての意識の喚起を図り、啓発・啓蒙運動を推進するとともに住民運動組織の育成・支援を推進する。
- 一、 流域住民が、河川浄化についての統一認識を持ち、連帯の強化を図るため、毎年10月18日の直近の日曜日を菊池川の日と定める。
- 一、 河川浄化のため、公共下水道の整備や合併処理浄化槽の普及に努める。
- 一、 親しめる水辺環境の整備に努める。
- 一、 地域の実情に応じた各種の河川浄化の事業を行うと共に基本的な事項を定めた統一条例の制定に向けて努力する

平成元年10月18日 菊池川流域同盟

(参考2)

玉名市の河川を美しくする条例

(平成4年3月27日 条例第3号)

川は、人々に限りない恵みを与え、固有の風土と文化を育みながら生活に潤いと調和をもたらしてきた。

しかしながら、近年における社会経済の発展に伴い、川の自然浄化作用が低下し、その水質は急速に悪化してきている。

悠久の歴史をつづりながら、さまざまな人間活動を支えてくれた川を、我々の世代に汚すことは許されない。

我々は、市民の共有財産である美しく豊かな河川を保全し、次代へ引き継いでいく責務を深く認識し、菊池川流域21市町村は協調してハ河川の浄化に関する共同宣言を採択した。

ここに、この宣言を尊重し、自治と連帯の芽を育てながら、河川の浄化と河川環境の保全に寄与するため、市、市民及び事業者の果たすべき責務を明らかにし、最善の努力を積み重ねることを決意して、この条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、本市の美しく豊かな河川を保全するため、市、市民及び事業者の責務を明らかにするとともに、河川の浄化と河川環境の保全（以下「河川の浄化」という。）を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 河川 河川法（昭和39年法律第167号）が適用又は準用される河川、その他公共の用に供される水路（高度な処理能力を有する終末処理施設に接続する水路を除く。）をいう。
- (2) 生活排水 炊事、洗濯、入浴等市民の生活に伴い排出される水をいう。
- (3) 事業用排水 事業者の事業活動に伴い排出される水をいう。
- (4) 浄化装置等 河川に排出される生活排水の浄化に効果のある装置等で、規則で定めるものをいう。

(市の責務)

第3条 市は、河川の浄化のため、総合的な施策の実施に努めなければならない。

(市民の責務)

第4条 市民は、河川の浄化に努めるとともに、市が実施する施策に協力しなければならない。

(事業者の責務)

第5条 事業者は、河川の浄化のため事業用排水の適正な処理に努めるとともに、市が実施する施策に協力しなければならない。

(協力)

第6条 市、市民及び事業者は、河川の浄化のため相互に協力するものとする。

(関係行政機関との連携等)

第7条 市は、河川の浄化のため関係市町村と連携を図り、必要に応じ、国、県に対して協力を要請するものとする。

(広報活動等)

第8条 市長は、河川の浄化について市民及び事業者の理解と協力が得られるよう広報、教育活動を行うものとする。

## 第2章 河川の汚濁防止

(水質保全目標)

第9条 市長は、河川の水質を保全するうえで維持することが望ましい基準として、河川を指定し、当該河川の水質保全目標を定めることができる。

2 市長は、前項の規定により河川を指定したとき及び河川水質保全目標を定めた場合には、速やかにその内容を告示しなければならない。

(投棄の禁止)

第10条 何人もみだりに廃棄物を河川に捨ててはならない。

(生活排水の浄化)

第11条 市民は、生活排水を河川に排出しようとするときは、浄化装置等を設置して排出するよう努めなければならない。

(洗剤の使用)

第12条 洗剤を使用する者は、無リン洗剤及び石けん洗剤を使用するよう努めなければならない。

(化学肥料等の適正使用)、

第13条 化学肥料又は農薬を使用する者は、これらを適正に使用し、河川の水質を汚濁しないよう努めなければならない。

(事業用排水の浄化)

第14条 事業者は、事業用排水を河川に排出しようとするときは、規則で定める排水目標値に適合するよう努めなければならない。

(指導及び助言)

第15条 市長は、河川の浄化を図るため、市民及び事業者に対し、必要な指導及び助言を行うものとする。

## 第3章 水援隊員の設置

(水援隊員の設置)

策 16 条 市に、河川の浄化を推進するため、河川水援隊員（以下「水援隊員」という。）を置く。

2 水援隊員は、河川の浄化に理解があり、その任務に必要な熱意と能力を有する者の中から市長が委嘱する。

3 水援隊員は、3 人以内とする。

4 水援隊員の任期は、2 年とし、再任を妨げない。

5 水援隊員は、次に掲げる任務を行う。

(1) 河川の水質及び河川環境を監視し、異常があるときは、市に通報すること。

(2) 河川の浄化に関して市へ提言すること。

(3) 河川の浄化に関する啓発のため、市民に対して市が行う広報、教育活動に協力すること。

#### 第 4 章 雑則

(公表)

第 17 条 市長は、総合的施策の実施状況及び河川の水質保全の状況について毎年公表するものとする。

(報告及び調査)

第 18 条 市長は、河川の浄化のために必要な限度において、関係者の協力を得て、排水の状況その他必要な事項について報告を求め、又は職員に調査をさせることができる。

2 前項の規定により調査を行う職員は、その身分を明らかにする証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

(委任)

第 19 条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成 4 年 7 月 1 日から施行する。

#### ④市場公募債の共同発行について

政策法務研究会では、広域的な行政課題に対する広域的な取組みを行っている先進地として茨城県取手市及び水戸市へ視察を行った。

両市は、茨城県の主導で県と他 4 市（土浦市、下館市、牛久市、鹿嶋市）とともに地方債の共同発行を行っている。現在は、ノウハウの蓄積に重点が置かれ、また県の積極的かつ手厚い関与により、各市での単独発行又は県を除く市同士での共同発行へという機運はまだないようだ。

しかし、今後は、自治体の重要な財源である地方債の制度には大きな変化が見込まれ、今回の事例のような共同発行は、有効な手段のひとつであると思われる。

#### (a) 地方債自主発行の必要性の高まり

現在、財政投融资制度改革により政府資金が縮小され、自治体は自ら資金調達を求められつつある現状がある。平成 18 年度の地方債計画では、自治体の起債額総額 13 兆 9466 億円のうち民間資金の割合は 8 兆 6906 億円 (62.8%) を占め、そのうち市場公募債は 3 兆 5000 億円 (25.1%) を占める。この民間資金や市場公募債の割合は、近年急激に増加しており、東京都をはじめ都道府県や政令市等の大規模自治体ではかなりの割合で利用されている。

その反面、小規模な市町村ほど民間資金や市場公募債の割合は少なく、市場公募債にいたってはほとんど利用されていない。

しかし、今後は、財政投融资改革がさらに進むと見込まれ、自治体の規模が大きなものから小さなものへ順に民間資金の割合を高めるよう求められ、市場公募債の活用も併せて促されていくだろう。

#### (b) 地方債の市場公募での問題点と茨城県の事例

このように、自治体が市場公募債発行を求められつつあるなか、小規模な自治体ほど次のような課題が蓄積している。

- ・発行ノウハウの不足
- ・小ロット発行による、発行コスト負担
- ・小ロット発行により市場流動性が低く、調達不調や金利の上昇
- ・財政基盤が弱いことによる、調達不調や金利の上昇
- ・低知名度、投資家への広報不足による調達不調や金利の著しい高騰

このような問題を解決するうえで今回の茨城県での地方債共同発行は、有効な解決手段のひとつであり、具体的なメリットとして次のようなことが考えられる。

- ・既に市場公募債を発行している茨城県が積極的に関与しているので各自治体でもある程度のノウハウが蓄積できること。
- ・1つの自治体の発行額は1億であっても、全ての自治体の発行総額は30億となることにより、発行額当たりのコストが軽減されること。
- ・ある程度の規模の発行総額が確保できることにより、債券の市場流動性が向上し、順調な消化と調達金利の低下が見込まれること。
- ・複数の自治体が参加することによる宣伝効果と信頼性が増幅されること。
- ・小規模な自治体としては早期に発行できたことにより、その実績がアナリストや投資家などの市場から後年高く評価されることが期待されること。

ただ現段階では、水戸市及び取手市ともに単独発行や、県を除く市町村のみでの共同発行など、次のステップに進むことは考えていないようである。理由は、県の積極的な関与により事務量が少なく済み、現在の財政投融资もまだ利用できる現状であるため、必要に迫られていないということもあるようだ。しかし、順次市場公募債の自主発行を求められていったときに、この六市は、単独であれ共同であれスムーズに発行が可能であろうことは間違いない。

自治体としては、財政投融资改革の将来を見据えながら、売り手市場である今のうちに先手を打って市場公募債を共同発行しておくことは、その実績により市場からある程度の評価が期待でき、後年まで波及することだろう。

#### (c) 市場公募債共同発行での問題点

市場公募債共同発行では、発行コストの低減や宣伝効果の増幅などメリットも多くあるが、地方財政法第 5 条の 7 の規定により債務を連帯保証する必要があることなど大きな障壁がある。連帯債務保証は、参加する各自治体の議会の議決が必要で、どこか一つの市町村でも否決してしまうと発行することができず、その結果他の市町村に対し迷惑をかけてしまうことになる。そこで、茨城県での共同発行の例では、先行した都道府県同士の共同発行の例に倣い、「他の自治体には一切迷惑をかけない。」という規定を含む協定を結ぶことによりその解決を図っているということである。しかし、このような内容の協定を締結することは、連帯債務にかかる債務負担行為の議決を得たことと矛盾している。このことは、当局はもちろん議会も十分理解していると思われるが、やはり「形式として必要」だと説明があった。

地方自治体は、戦後地方債償還において債務の不履行を起こしたことはない。しかし、地方債残高が総額で 200 兆円超とも言われるなか、自治体の破綻と債務不履行が起こる可能性があるのではないかとささやかれている。

このような状況下で、協定書は自分の自治体の債務で他の自治体へ迷惑をかけないという道義上の原則を確認するという意味では必要かもしれない。しかし、実際に破綻が起こったときにはもちろんこのような協定は機能しないだろう。

この矛盾をみてわかるとおり、この連帯債務保証こそ市場公募債共同発行において最大の障害といえる。

#### (d) 連帯債務保証について

これまでは、市場公募債の共同発行においては、連帯債務保証した他自治体のひとつが償還困難となり、債務の一部が自らの自治体に降りかかる可能性には目を背けてきたともいえる。共同発行は小さな自治体にとって市場公募債を発行するための有効な手段のひとつと考えられるが、このリスクを考えると連帯債務保証が障害となりなかなか導入が難しい。もし連帯債務保証が必要であれば、市場公募債の発行において共同発行が有効なのはいうまでもないが、例えば、共同発行を狭義に解釈し、実質的な発行事務の共同化ならば抵触しない等と適用条件が緩和されるのならば、導入は容易となるだろう。しかし、現行ではそういった解釈は当然なされない。

また、市場公募債を共同発行しようとするとき、参加しようとする自治体の財務状況には当然ながらばらつきが生じる。連帯債務保証から目を背けず、他の自治体債務の肩代わりリスクを考えると、財務状況の良い自治体は財務状況の悪い自治体と共同で発行することを避けることとなる。これは市場公募債の共同発行の阻害要因となり、財務状況の差があまりに違うときは共同発行自体が困難となることが予想される。つまり、参加する自治

体の財務状況の差が全ての参加自治体が許容できる範囲であり、かつ、その参加市町村のみで適正発行額の規模である数十億から数百億円を確保できるときに限り、市場公募債の共同発行が選択肢の一つとなるのである。

#### (e) 政策法務上の提案

このように、連帯債務保証という足かせによって、市場公募債の共同発行にいたるのは稀なケースといえるのかもしれない。これでは市場公募債の発行がこれまでどおり一部の大規模市町村のみに限られたままとなり、小規模市町村においては、この連帯債務保証がネックとなり、資金を調達する手段としてこの手法を実現するのは難しい。この連帯債務保証の条件下で、自治体はどう対応すればよいただろうか。そこで、当政策法務研究会では次のような提案をしたい。

市場公募債発行に適したロット額確保のためにはより多くの市町村が必要となり、その市町村数増加により財政状況にばらつきが生じ、連帯債務保証により共同発行が難しくなるというジレンマがある。それに対し、これまでの過度ともいえる市町村間平等の原則を改め、財務状況に応じた平等を考えることも必要ではないかと考える。つまり、財務状況に応じた発行経費、金利への負担、もしものときのリスク負担の偏重化を誰もが納得できる形で定めることができれば望ましい。これにはもちろん、参加自治体が破綻したときの負担の仕方も含まれる。また、発行時点のみではなく長期間にわたる返済期間を考え、中途での不慮の事態の悪化を予防する仕組みも設けることも必要ではないかと考える。例えば、お互いに起債制限比率などの指標に制限を設けたり、定めた指標を超えた場合の関与の仕組み、例えば民間企業のように財政悪化の市町村は、財政担当管理職の受け入れ義務などを段階的に定めておくことも必要ではないだろうか。また、安易に共同発行を認め合うのではなく、やはりお互いの財布の中身を公開しあうことも必要であろう。そのためには情報公開を進め、民間の財務情報と同程度の情報公開を進めることが当然必要になるだろう。さらに一歩進んで、お互いの資産・負債を確かめ合う監査的な仕組みも必要だ。

また、もうひとつは債券発行のための共同機関（地方共同法人）創設もひとつの選択肢の一つではないかと考える。債券発行に必要な規模が確保できる単位で設置し、各市町村は新機関から借り入れを行い、新機関はその債権をひとつにまとめ、小口化して市場に売却する仕組みをつくるのである。これは、住宅金融公庫の住宅ローンの証券化の手法と同様なものであり、新機関が多く設立されることによって市場原理が働き、新機関の峻別がなされ、機関の財務状況、つまり構成市町村の財務状況の優劣による間接的な市場原理が働くことになるのではないかと考える。また、この発行・金利コストへの各市町の負担も、先ほどと同じように、財務状況による差をつけることも選択肢の一つではないか。

このような制度を設け推進していくことにより共同で資金を調達する仕組みを整え、これまで資金を間接的に自治体へ提供してきた「国」、これまで同様の良質な資金を手にする「自治体」、その自治体のサービスを受ける側の「住民」、資金提供者である「投資家」というすべての当事者が恵みを受けることができるのではないだろうか。

#### (f) 最後に

連帯債務保証は、地方財政法第 5 条の 7 の規定を根拠として行っているが、実際に債務の不履行が起こったとき、他の自治体がどのように負担を負うのだろうか。最近の潮流として市場原理や自己責任性が叫ばれているが、自治体という公共性も考慮したうえで市場原理を厳密に当てはめるのか。それとも、そこに住む一般市民への影響を考え、ある一定以上は限定的に扱うのか。このように、破綻した自治体の債務を他の自治体がどう責任をとるかは、すべて整理されていないのではないかと思われる。現在、総務相の私的懇談会「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」でも、財政難に陥った自治体を対象に、破綻法制をつくることを検討していることも見逃せない。

国は、今後政府資金を段階的に縮小廃止し、資金の自主調達及び債務履行における自己責任を問うのならば、「発行コストへの補助金交付」又は「共同発行における各自治体の連帯債務の免除（共同発行を単なる事務の共同化とすること。）」若しくは「共同発行事務を行う機関の設立（若しくは公営企業金融公庫の衣替え）」を図り、市場公募債発行の導入ハードルを下げる必要があるのではないだろうか。このことは、国にとっても自治体への資金供給コストやリスク軽減になり、国民の福祉の向上につながるだろう。



## おわりに

政策法務研究会は、「広域的政策法務の必要性～分権改革後の広域連携～」をテーマとして研究を行ってきた。「はじめに」でも述べたように、この研究テーマは、政策法務研究会員の一人のことばをきっかけに選ばれたものである。研究の過程においては「他のテーマにしておけば、もっと研究がしやすかったのに・・・」というような意見が出た時期もあった。

しかしながら、この研究報告において①都道府県と市町村の役割分担を整理することにより、都道府県の担任する事務と市町村の担任する事務の間に「谷間」の事務が存在すること、②実証的研究としてアンケートを実施することにより、福岡県内の各市町村が抱えている広域的な課題に対する対応形態の実態を把握し、それを分析したこと、③先進事例を踏まえ、広域的な課題を解決するための手法として市町村の広域連携が有効であること等を述べた部分については一定の成果があったと考えている。

最後に、研究を進めるに当たり、政策法務研究会の専門アドバイザーとしてご指導いただいた西南学院大学法科大学院の石森久広教授、また先進地視察を快く受け入れていただき、丁寧にご説明いただいた茨城租税債権管理機構、茨城県水戸市、同取手市、東京都武蔵野市、同町田市、神奈川県相模原市の職員のみなさまに対して深く感謝するとともに、この場を借りて厚くお礼を申し上げたい。

平成 18 年 2 月

財団法人福岡縣市町村振興協会  
政 策 法 務 研 究 会

資

料

- 1 アンケート調査票
- 2 先進地視察
- 3 参考文献
- 4 政策法務研究会員名簿

(調査票)

「〇〇〇〇」について

市町村名 \_\_\_\_\_  
所属名 \_\_\_\_\_  
担当者名 \_\_\_\_\_  
電話番号 \_\_\_\_\_

標記分類に関連する事業について、次のとおりお尋ねします。(該当する□にレ印を付してください。)

設問1 他の地方公共団体(県を越える場合を含む。)と広域で解決することが望ましい課題等がありますか。  
□ある(→設問2) □ない(→設問9)

設問2 それは、どのような課題ですか。

[ ]

設問3 その課題を解決するために、貴市町村では広域的な対応をしているものがありますか。  
□ある(→設問4) □ない(→設問7)

設問4 設問3で「ある」と答えた市町村にお尋ねします。その広域的な対応は、次に掲げるもののうち、どのような形態でなされていますか。(具体的名称を記入してください。)(→設問5)

- 一部事務組合 ( )
- 広域連合 ( )
- 条例等 ( )
- 協定 ( )
- 事務の委託 ( )
- その他 ( )

設問5 設問3で「ある」と答えた市町村にお尋ねします。現在実施されている広域での対応は、その課題を解決するには十分であると考えていますか。「不十分である」と回答される場合は、その理由を記入してください。

□十分である(→設問9) □不十分である(→設問6)

[ ]

設問6 設問5で「不十分である」と答えた市町村にお尋ねします。その課題を解決するためには、今後どのような対応が有効だと考えていますか。最も有効と考えられるものを1つ選んでください。

- 一部事務組合 □広域連合 □条例等 □協定 □事務の委託
  - 広域での対応をやめる □その他(具体的に記入してください。)
- ( )

設問6-2 設問6で選択した対応策が有効と考えているにもかかわらず、その対応策をとることができない理由を記入してください。(→設問9)

[ ]

設問7 設問3で「ない」と答えた市町村にお尋ねします。設問2の課題について、広域で対応する必要があると思われますか。「思わない」と回答される場合は、その理由を記入してください。

□思う(→設問8) □思わない(→設問9)

[ ]

## 先進地視察

当政策法務研究会において、今回のテーマ「分権改革後の自治立法～政策法務の分野における広域連携について～」を研究するに当たり、全国においてどのような「広域連携」を行っているのかを探し出し、特に興味を引かれた事例の広域連携を行っている地域に訪問し、視察を行った。

当政策法務研究会の会員は、平成 17 年 11 月 8 日、9 日の 2 日間、A 班、B 班の 2 班に分かれて次に挙げた視察箇所を訪問した。

### A 班

- ・町田市相模原市広域連携（視察先：東京都町田市、神奈川県相模原市）
- ・コミュニティバス広域乗り入れ（視察先：東京都武蔵野市）

### B 班

- ・市場公募債の共同発行（視察先：茨城県水戸市、茨城県取手市）
- ・茨城租税債権管理機構（視察先：茨城県茨城租税債権管理機構（一部事務組合））

これらの視察箇所のうち、「武蔵野市コミュニティバスに見る隣接自治体間協定」及び「市場公募債の共同発行について」は、第 4 章第 3 節において述べたため割愛し、「町田市相模原市広域連携」及び「滞納整理」について報告する。

## 1 東京都町田市・神奈川県相模原市広域連携

### (1) 風土・位置関係

東京都町田市と神奈川県相模原市の位置関係は、両市の間に境川という小さな川（狭いところで 5m ぐらい）があり、その川を境に分かれている。

地理的には、相模原市は台地になっていて昔ながらの工業地域が多く、町田市は多摩丘陵の一部に属しており、工業系はほとんど無く、住宅地や商業地域になっている。また、町田市の北部は市街化調整区域になっていて緑が多く、南部の相模原市よりも公共施設が集中している。

交通機関においては、両市の境界と平行して国道 16 号線、J R 横浜線が通っており、小田急線、京王相模原線が両市を横切るようにして通っている。特に、町田駅と橋本駅は両市民が互いに利用している状況である。

このような背景から両市民の間には生活習慣に境が無く、J R 横浜線を中心に生活空間が広がっている。

また、歴史的に見ても、東京都 3 多摩地域（町田市を含む。）は、以前神奈川県に属していた時期がある。

(2) 広域連携の推移

両市の広域連携は、町田市、相模原市首長懇談会が平成5年11月に始まり、年に1回開催されている。具体的には第6回(平成10年)の首長懇談会から合意事項を決定して事業を進めてきており、第6回の合意事項には、図書館の相互利用、高齢者施設(風呂)の相互利用、人事交流、広報誌記事の総合掲載が盛り込まれている。その後、第10回(平成14年)までにすぐできること(条例改正や協定書を交わすなどの手順を使用しないのでできるもの)は、合意事項に盛り込まれてきたが、第11回以降は、これまでの総括、そのときそのときの課題について情報交換を行っている。

また、第10回には両市職員による各市の事業を研究する合同研究会を設置し、今後の事業に反映させる予定である。

(3) 広域連携を行う際の手法

町田市・相模原市の広域連携においては、地方自治法による手法は使用せず、基本的には首長同士による同意で行っている(条例等に規定している委任事項により拡大解釈)。あったとしても協定書の交換ぐらいで行っている。

ただし、利用するに当たっては、当該市の市民とは何かしらの差をつけ、利用料金があれば差をつけたり、申込開始期間を制限したりしている。

(4) 連携交流実績

1. 市民生活の向上につながるもの	2. 行政組織同士の連携
<p>(1) 施設の相互利用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・図書館 (駅周辺にあるため、両市民の利用が多い。)</li> <li>・宿泊施設(保養地)</li> <li>・高齢者福祉施設</li> <li>・男女共同参画支援施設</li> </ul> <p>(2) サービスの相互提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・乳幼児健康検診の相互受診制度</li> <li>・消費生活センター相談受入</li> <li>・男女共同参画推進事業の連携</li> </ul> <p>(3) 市民レベルの交流</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市民桜祭り (団体交流、名産品や推奨品の販売)</li> <li>・境川クリーンアップ作戦</li> <li>・青少年健全育成組織交流会</li> </ul> <p>(4) 情報の交流</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・広報誌の相互掲載</li> <li>・施設見学バスの相互乗り入れ</li> <li>・行政資料の相互配架</li> <li>・文化公演事業の連携</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人事交流(2年間、1名ずつ)企画課だけでなく、過去には都市計画課もしていた。</li> <li>・職員の合同研修(係長級までの職員対象)</li> <li>・両市職員による合同研究会</li> </ul>

## (5) 断念した連携

### ① 夜間救急の受入

(理由) 相模原市は、メディカルセンターをもっているが、町田市は当番院制度をとっている。仮に町田市の市民を受け入れた場合、相模原市の市民の受け入れが困難になるという問題が起こりえる。また、医師会の絡みがあり、患者を取られるという問題も発生する。このような理由から夜間救急の受入に関しては、連携を断念せざるを得なかった。

## (6) 広域連携の成果

### ① 両市職員の反応

当初は、両企画課が中心となって各担当から情報をもらい首長懇談会に挙げていたが、最近では、首長懇談会を通さずに職員同士で日常的に話し合いが行われている。

### ② 住民・議員の反応

住民の反応は、(主に施設、サービスの相互利用に限るが) かなり喜ばれており、議員も両市の連携に対して支持している。ただ、住民の中には、自分の住んでいるところと近い市と同じような連携をしていただきたいという意見がでていいる。

## (7) 今後の課題

今後の課題としては、NPO支援やパートナーシップの連携が考えられる。また、市民の視点に立っての連携事業を考え、市民から要望があがってくるものを対象にする。

## (8) 最後に

広域対応の手法が首長同士による合意のみということであり、協定書の締結であるとか、任意の協議会の設置というものでなく、条例等の委任事項を拡大解釈して柔軟に対応している感を受けた。町田市と相模原市の境を中心として生活圏が確立されており、両市の住民にとっては生活するうえでは、特に市を意識しているものでもないようである。しかしながら、両市にとっては、市が異なるだけでなく、県も異なるため、全くといっていいほど交流がなかったようだ。その垣根を越えて様々な分野において広域連携を進め、住民ニーズに対して十分に応えているように見える。さらに近年においては、首長懇談会を通さず担当者同士において連携が進められているようであり、両市の職員と職員が密接に絡み合い、今後、さらなる連携が期待される。

町田市・相模原市の連携に見たように、特殊な手法を用いずに連携をすることも可能である。しかしながら、合意事項のみでは細部までは決定することができないため、協定書等を利用し、方向性を決定すべきでなかろうか。特に今回の視察において感じたことは、広域連携を行ううえで互いの職員同士のつながりが重要である。

## 2 茨城租税債権管理機構

### (1) 背景、経緯

茨城県においては、平成9年度の市町村民税（国民健康保険税を除く。）の収入未済額が約380億円、県税の収入未済額が約130億円にのぼり、年々増加している傾向にある。県税に関しては、収入未済額の4割が個人県民税であり、市町村が市町村民税と同時に徴収を行っていることから、県民税の収入未済額の縮減を図るためには、市町村と県とが連携して、徴収力の強化を図らなければならなかった。

そこで、平成9年9月に学識経験者、税務の実務家、県・市町村職員で構成する茨城県自主税財源充実研究会を発足し、個人住民税の効率的な徴収体制の確立方法の検討を行った結果、次のような意見が出された。

- ①小規模自治体では徴収専門のスタッフが少ないなど、効率的な整理事務が行われにくい。
- ②人事異動により税務に従事していた職員が他の分野に転出するなど、徴収に関するノウハウが蓄積しにくい。
- ③徴収職員と滞納者が同じ市町村の住民となるため、滞納処分がやりにくい場合がある。
- ④政治的な理由等による滞納の発生など、徴収職員のみでは解決できないケースもある。

また、平成10年10月に茨城県内の全市町村に対し、徴収体制のあり方についてアンケート調査を行った結果、40市町村において一部事務組合の設立を検討すべきであるという回答があった。

さらに、平成11年10月に県、市町村の税務実務担当者で構成する徴収方策研究会を設置し、一部事務組合の設立に向けての検討を行うとともに、全市町村の税務担当課長及び市町村長への説明等を行い、平成12年4月に準備室を設置し、平成13年4月に設立された。

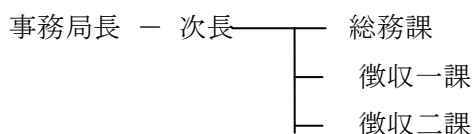
### (2) 組織概要

- |          |   |
|----------|---|
| ①名称      | 茨城租税債権管理機構  |
| ②性格      | 地方自治法第284条第2項の規定に基づく一部事務組合  |
| ③設立年月    | 平成13年4月   |
| ④構成団体    | 茨城県内全市町村（62団体）  |
| ⑤支援団体    | 茨城県   |
| ⑥処理業務    | 全市町村税（原則として国民健康保険税を除く。）・個人県民税の滞納整理<br>滞納処分の執行停止・不納欠損処分の適否判定<br>滞納整理に係る実務研修等 |
| ⑦滞納整理の範囲 | 財産調査、財産の差押、差押財産の公売等   |
| ⑧移管基準    | 基本的滞納整理（機構移管の最後通告を含む。）終了事案  |

市町村の大口滞納・整理困難事案で機構での整理可能事案  
公売可能事案等

⑨処理期間 原則1年間（公売が必要なものは3年）

⑩組 織 管理者－副管理者－収入役



顧問：弁護士、国税OB、裁判所執行官・書記官OB、銀行OB、  
警察官OB、行政OB

⑪議員定数 8人（構成団体を8選挙区にわけ、8選挙区から市町村長）

⑫議会定例会回数 2回（2月、8月）

⑬監査委員 2人（機構議会議員選出1人、学識経験者1人）

⑭公平委員会委員 3人（元県人事委員会事務局長）

⑮負担金 均等割額 50,000円

処理件数割額 170,000円

徴収実績割額 徴収額の10%

### （3）機構の特徴

茨城租税債権管理機構（以下「機構」という。）においては、単に滞納整理を行うだけでなく、市町村担当職員への研修や、インターネットを使った公売、機構の活動や実績の積極的な広報活動を行っていることが特徴である。

特に、市町村職員への研修については、初心者向け、ベテラン向け、税務課長向けなど、様々なカリキュラムを用意し、国税庁OBや税理士らが講師となって、不当要求への対処方法や悪質な滞納者に対する強制処分のこつなどを伝授している。さらに、機構に派遣される市町村職員についても、2年の任期の間に機構に蓄積された徴収技術のノウハウを身につけ、各構成市町村に戻ることとなるため、機構に引き渡さない滞納案件についても市町村単独で滞納処分を行うことができるノウハウのフィードバックが行われている。機構設立当初は、職員の派遣について難色を示していた市町村もあったようだが、このような実績を受け、現在では、派遣を行いたいという市町村からの要望が多く、通常16名のところを2名増員して、18名体制で業務を行っている。

また、機構の活動や実績についてその都度積極的に広報し、機構の滞納者に対する厳しい姿勢をアピールすることにより、最近では、市町村が徴収権限を機構に引き渡すと滞納者に最終通告した段階で滞納者が支払に応じるという「威嚇」効果も発生している。

さらに、平成17年10月からは、「ヤフー・オークション」による公売も始め、全国から落札者を募るため、より公売の周知がなされ、効果が期待されている。



(4) 徴収実績等概要 (平成 17 年 3 月 31 日現在)

①引受件数、金額、最終徴収額

(単位：件、千円)

	引 受 市町村数	引受件数	引受滞納額(A)	最終徴収額(B)	引受滞納額に対する 徴収額の割合(B)/(A)
14 年度	71	1,099	3,908,843	829,524	21.22%
15 年度	71	1,093	3,475,950	1,117,350	32.15%
16 年度	59	1,064	3,053,376	※663,440	21.73%

※ 平成 16 年度の最終引受はH17. 3 のため、最終徴収額の確定はH18. 3 である。

②徴収処分件数等

(単位：件、千円)

	差 押 内 訳				公 売		
	債 権	不動産	電 話	合 計	公告件数	売却件数	配当金額
14 年度	416	407	18	841	29	19	51,127
15 年度	635	366	2	1,003	55	18	36,469
16 年度	959	644	8	1,611	40	22	71,215

③機構設立効果

(単位：千円)

	市 町 村 負担金 (A)	機 構 設 立 効 果				費用対効果 (B)-(A)
		事前予告 効果額	機構徴収額	機構納付 約束額	計(B)	
14 年度	277,235	1,280,430	702,855	895,802	2,879,087	2,601,852
15 年度	283,150	1,509,851	817,536	1,443,946	3,771,333	3,488,183
16 年度	295,150	2,327,357	1,313,253	1,451,588	5,092,198	4,797,048

(5) 最後に

広域対応の手法が一部事務組合であることから、今回の研究テーマからは外れるところであるが、滞納税額の縮減という課題に対応する手法としては、非常に有効な手法であると思われる。ただし、設立に至る過程には大きな労力が必要であり、簡単に実行できる手法ではないという印象を受けた。

実際、茨城の例を見ても、設立に当たっては、滞納税額を縮減したいという各市町村の強い意志と県の強力なリーダーシップがうかがえる。特に負担金については、処理件数割額及び徴収実績割額が比較的高額のため、よほどの大口滞納でない限り機構へ引き渡すメリットが得られにくい部分があり、小規模自治体にとっては機構への参加意義が見出せない場合もあると思われるため、県内全市町村の参加を目指したことには様々な苦労もあったと思われる。

景気低迷等の影響から市町村税の滞納額は累増している。また、三位一体の改革による税源委譲もあり、市町村税の徴収体制の強化が求められている。しかしながら、現在、多くの市町村で、差押えも行わず、執行停止等を行っている不良債権があると思われる。税の公平性からも、収入未済額を減少させるため、県、市町村の徴収力の強化を図る必要がある。そのためにも、一部事務組合の設立とまではいかななくても、広域的な連携を図り、

徴収を行い易くすべきである。

## 参考文献

### 【文献】

- [1] 池田省三 (2000) 『分権改革と地域福祉社会の形成』大森彌編、(株)ぎょうせい
- [2] 磯崎初仁(2004) 『政策法務の新展開—ローカルルールが見えてきた』(株)ぎょうせい
- [3] 浦部憲穂(2000) 『全訂憲法学教室』日本評論社
- [4] 宇賀克也(2004) 『地方自治法概説』(株)有斐閣
- [5] 牛山久仁彦(2003) 『広域行政と自治体経営』(株)ぎょうせい
- [6] 角松生史(2001) 「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純考編『日本の都市法Ⅱ』東京大学出版会
- [7] 木村収(2001) 『地方分権改革と地方税』(株)ぎょうせい
- [8] 塩野宏(2001) 『行政法Ⅲ〔第二版〕 行政組織法』(株)有斐閣
- [9] 鈴木庸夫(2004) 「政策法務と自治体改革の法原理」『自治体学研究』第 89 号、神奈川県自治総合研究センター、pp. 2-7
- [10] 長谷美龍蔵(2002) 「「合併をしない宣言」が問いかける町村の今後」『ガバナンス』(株)ぎょうせい、02 年 5 月号、pp. 42-44
- [11] 昇秀樹(2003) 「「補完性の原理」と地方自治制度」『都市問題研究』、第 55 巻第 7 号、都市問題研究会、pp. 30-49
- [12] 廣田全男(2002) 「地方自治のグローバル・スタンダードと補完性原理」『自治総研』、02 年 4 月 282 号、(財)地方自治総合研究所、pp. 1-47
- [13] 松本英昭(2005) 『新版逐条地方自治法』(株)学陽書房
- [14] 室井力、原野翹(2003) 『新現代地方自治法入門(第 2 版)』(株)法律文化社
- [15] 地方自治法令研究会(2005) 『自治六法』(株)ぎょうせい
- [16] 内閣府(2004) 『平成 16 年度版少子化社会白書』(株)ぎょうせい
- [17] 内閣府(2004) 『平成 16 年度版高齢社会白書』(株)ぎょうせい

### 【Web サイト】

- [1] 総務省ホームページ『地方分権』97 年 12 月 24 日発表資料、<http://www.soumu.go.jp/indexb4.html>、2005 年 11 月 28 日閲覧
- [2] 総務省ホームページ『合併研究会報告書』、<http://www.soumu.go.jp/gapei/kenkyukai.html>、2005 年 12 月 5 日閲覧
- [3] 総務省ホームページ『広域行政』、<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>、2006 年 1 月 8 日閲覧
- [4] 内閣府ホームページ『地方分権推進委員会』、<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/bunken.html>、2005 年 11 月 28 日閲覧
- [5] 財務省ホームページ『国及び地方の長期債務残高(平成 17 年 6 月)』、<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy1709g.pdf>、2005 年 1 月 15 日閲覧

## 政策法務研究会員名簿

(平成 18 年 2 月現在)

	氏 名	所 属
会 長	中野 晃浩	宗像市総務部総務課法制係
副会長	徳永 司	那珂川町総務部総務課法制係
会 員	永井 亜紀	大牟田市総務部総務課文書法制担当
〃	鏡 隆之	直方市上下水道局下水道課下水道庶務係
〃	矢山 功	飯塚市市民経済部市民課市民係
〃	志垣 憲一	中間市総務部総務課文書法制係
〃	赤司 憲彦	春日市総務部総務課総務法制係
〃	茂田 和紀	太宰府市総務部税務課固定資産税係
〃	東 俊哉	立花町環境課上下水道係
〃	松永 将吾	福岡県消防団員等公務災害補償組合
専門アドバイザー	石森 久広	西南学院大学法科大学院教授