

# 人口減少下における 広域ガバナンスと広域連合

池 原 真\*

## 目 次

- 1 はじめに
- 2 自治体広域連合の位置づけの変化
- 3 広域連合の制度分析と広域ガバナンス
- 4 鳥取県における広域ガバナンスの展開  
～多様な連携方式と区域の多層性～
- 5 まとめにかえて

## 1 はじめに

人口減少時代への突入を踏まえて、現在日本の地方自治においては、再び自治体（市区町村）レベルの「圏域行政」に焦点が当たりつつある<sup>1)</sup>。後述するが、周知のとおり総務省が設置した自治体戦略2040構想研究会は、第一次報告（2018 a）において急速な人口減少及び高齢化とそれに伴う諸課題を「内政上の危機」と位置づけた上で、第二次報告（2018 b）では「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」を唱えて圏域単位での行政の標準化（「スタンダード化」）の方向性を示している。具体的な制度設計はその後に発足した第32次地方制度調査会に委ねられたが、全国市長会や全国町村

---

\* いけはら・まこと 鳥取県西部総合事務所地域振興局課長補佐

1) 国立社会保障・人口問題研究所（2018）の推計では、2045年の全国の人口は、2015年比で△16.3%の106,421千人と見込まれているが、自治体ごとの差が非常に大きい。その中で特に小規模自治体（人口5,000人未満）の増加が予測されており、その割合は、2015年の14.8%から2045年の26.4%へ増加する見込みである。

会などからは周辺部が衰退し自治が損なわれかねないとして反発や懸念が生じている。

このような人口減少に伴う政治的・行政的な変化は、広域（圏域）レベル<sup>2)</sup>のガバナンスに対してどのような影響を与えるのだろうか。とりわけ、広域ガバナンス<sup>3)</sup>における多様性と自治を確保するためには、どの区域レベルでのどのような仕組みが必要となるのだろうか。これが本稿の基本的な研究課題である。

本稿がその課題解決に向けて関心を持つのは、1994年の地方自治法改正により導入された広域連合である。自治体・都道府県の両方も活用が可能な制度であり（府県間での活用案については例えば村上（弘）2019）、直接公選（住民による直接投票）または間接公選（構成団体の公選者による選挙）が必須であり広域レベルでの民主制の確保が可能となっているけれども、「平成の大合併」（1999～2010年）とその後の国の広域連携施策<sup>4)</sup>においては中心都市を核とした連携方式が主流となっている。ところが、その平成の大合併の前後から、全国町村会や一部の論者などにより小規模自治体を補完する手段として広域連合を活用すべきとの主張が行われている。果たして広域連合は小規模自治体の補完手段としての期待に応えられるのか。

本稿は、以上の研究課題の解決に向けて人口減少時代における広域ガバナンスと自治体広域連合（市区町村により構成される広域連合）のあり方について考察する。結論を先に述べれば、まず、広域ガバナンスにおいては多

---

2) 「広域」(region) とは、自治体(市区町村)と上位政府(都道府県)との間に存在する、1つの自治体を超えて一定のまとまりを持つ区域とする。これに関連して、「圏域」は、通勤、通学、商業、医療、観光など様々な機能との関わりで設定可能であるが、本稿では複合的な性格を有する「生活圏」として捉える。また、特に断らない限り、本稿では広域と圏域を同義に用いる。

3) 「広域ガバナンス」(regional governance) とは、広域レベルの区域単位において、自治体などの地方政府(ガバメント)と民間アクターによって形成される、非制度的・非権力的なものを含む「自治のかたち」(ガバナンス)を指す。

4) 「広域連携」とは、近隣自治体間の連携・協力関係に基づき形成される広域ガバナンスを指す。複数の近隣自治体により形成される自治体間連携とも言える。

様な連携方式があり、また区域も多層的（マルチレベル）であることを前提とする必要がある。そのため、広域ガバナンスにおける構成要素の一つとして広域連合を捉えることが求められる。その中で、広域連合固有の役割とは、広域（圏域）レベルにおける民主制の確保である。現在、国が検討している人口減少下での新たな「圏域行政」構想については、行政サービスのみならず民主制のあり方も射程に入れて検討が進められるべきことを主張する。そして、多様な連携方式と区域の多様性を前提とした広域ガバナンスのあり方を展望する。

本稿の構成は、第2章では国の施策を中心に自治体広域連合に関する位置づけの変化について概観する。第3章では広域連合の制度の特徴を分析し、広域ガバナンスに関する試論的な見取り図を提示する。第4章では、鳥取県における広域ガバナンスの取組状況について事例研究を行い、多様な連携方式や区域の多層性が存在することを明らかにする。終章では、まとめにかえて、現在検討中の「圏域行政」構想に触れながら人口減少下の広域ガバナンスと自治体広域連合のあり方について展望する。

先行研究との関わりについては、①広域連合の制度及び制度分析に関するものと、②広域ガバナンスの一環として広域連合を捉えるものを取り上げる。①については、新藤（2002）による地方自治制度に関する構想が参考となる。新藤は、一般目的の総合的中央政府である自治体や都道府県を基本としながら、政府機能の広域性と狭域性とを調整するために補完を行う特定目的の広域地方政府と近隣自治政府とを措定する（pp.5-13）。本稿でも、広域連合は基本的に限定された機能を有する広域地方政府という前提の下で考察を行う。また、広域連合の具体的な制度分析では原田（1999）が代表的な研究である。原田は、歴史的な分析や国の施策の変遷を踏まえて広域連合の3つの特徴（「総合性」「主体性」「民主性」）を明らかにした上で（pp.203-206）、市町村合併一辺倒とにならないための代替案として活用を提唱している。村上（博）（2009）は行政法学からのアプローチであり、市町村合併や道州制の対案として民主的な自治体間の共同処理を提起

することを目的に（はしがき i），広域連合を中心に制度や実態の分析を行っている。しかし第4章で鳥取県を例に見るとおり，合併と連携とは必ずしも排他的なものではなく，また広域連携にも様々な方式がある。本稿では平成の大合併やその後の広域連携施策などの変化を踏まえて，広域連合制度の特徴を分析する。

②については，近年，広域連合を地域（ローカル）ガバナンスや多層的（マルチレベル）ガバナンスの中に位置づけて考察を行う研究が現れている。水谷（2016）は長野県南信州圏域を例に，ローカル・ガバナンスをコミュニティレベル，市町村レベル，圏域レベル（広域連合・定住自立圏・県出先機関），府県レベルの4層から成るものとした上で，圏域レベルの連合自治とデモクラシーの重要性を指摘する（pp.138-139）。今里（2017）は愛知県東三河地域を例にマルチレベル・ガバナンスの様相を分析し，東三河広域連合（2016年設立）が多層的な連携の核として設定されたことで，県出先機関との連携の下に事務の共同処理や県からの権限委譲などが可能になったと指摘する（pp.107-108）。以上の例で示されているように，広域連合は必ずしも圏域内の全ての広域連携取組を包括するものではない。本稿では，むしろ広域ガバナンスの構成要素の1つとして広域連合を捉え，鳥取県を事例としながら広域ガバナンスにおける広域連合の意義や課題を考察する。

## 2 自治体広域連合の位置づけの変化

本章では，高度成長期から現在に至る国の広域連携施策を概観し，自治体広域連合の位置づけの変化について分析する。結論から述べれば，高度成長期以降の広域行政圏施策の流れを受けて，広域連合はその推進主体となる広域行政機構としての役割を期待されていたが，平成の大合併を経て，国の施策上は中心都市を核とした連携方式が主流となっている。自治体広域連合に関する主な論点としては，① 広域連合と構成自治体との関係，② 民主制の確保，③ 広域連合と合併との関係，の3つである。

自治体広域連合の位置づけの変化について、国が広域連携に関わる施策や制度を検討する上では、高度成長期以降、地方制度調査会が中心的な舞台となっており、図表1ではその主な検討状況を整理している。日本の広域連携施策は、大きく言って大合併期と大合併期との間に推進されてきたという歴史がある(横道 2010 : p.1)。戦後においては、昭和の大合併(1953~61年)の終了後、広域行政圏施策(1969~2009年)の下、広域行政機構(協議会・一部事務組合・広域連合)の整備による広域連携の推進が図られた。広域連合制度は、このような流れの中で1994年の地方自治法改正により制度化されている。

広域連合の前史として重要なのは、1960~70年代にかけて自治省(当時)から「自治体連合」法案が提起されたけれども、野党の強い反対を招いて修正されたという経過である。1969年、自治省の広域行政圏施策(広域市町村圏施策)が要綱に基づき開始されるとともに第13次地方制度調査会答申が行われ、この答申に基づき1971年に地方自治法の一部改正法案が国会へ上程された。この法案では生活圏の広域化への対応のため、広域的な計画の策定・連絡調整・実施を担う市町村間の一部事務組合に関する規程の整備が目指されたが、野党の反対が強く紆余曲折を重ねた。結局、1974年、与野党共同提出の修正案により自治体事務の複合的処理(共同処理する事務が構成自治体全てに共通していなくともよい)のみを規定した複合的一部事務組合(地方自治法第285条)として実現している。このように難産となったのは、広域化に伴う構成自治体の空洞化への懸念などがあったためだが、与野党共同提案による附帯決議が付され、構成自治体の自主性に配慮すべきことなどが謳われた<sup>5)</sup>。

そしてその後20年を経た1994年、地方自治法の一部改正により広域連合

---

5) 以上の主な経過と法案の概要は、村上(順)(2000 : pp.842-843, pp.919-929)を参照。野党の主な反対理由については第65回国会衆議院地方行政委員会会議録第28号(1971年5月14日 : pp.10-11)を参照。また、修正議決の経緯と附帯決議の内容については第72回国会衆議院地方行政委員会会議録第36号(1974年5月17日 : pp.23-25)を参照。

人口減少下における広域ガバナンスと広域連合（池原）

図表 1 地方制度調査会における自治体広域連携制度の検討経過

年	答申名	テーマ	制度提案等	広域連携制度の導入状況等	備考
1953 -61				昭和の大合併（1953-61） ※市町村数：9,868→3,472	
1962	第8次地方制度調査会「地方開発都市に関する答申」	地域開発	市町村連合 地方開発事業団	地方開発事業団 (1963-2011)	
1963	第9次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」	地方分権 地域開発	地方公共団体の連合		臨時行政調査会「広域行政の改革に関する意見」（1964） ※都道府県連合関係
1969	第13次地方制度調査会「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」	地域開発	広域市町村圏施策の推進 地方公共団体の連合	広域市町村圏 (1969-2009) 複合的一部事務組合 (1974)	
1993	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」	地方分権	広域連合	広域連合（1994）	臨時行政改革推進審議会「国と地方の関係等に関する答申」（1989）
1994	第24次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」	地方分権	（自主的合併の推進）		
1998	第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」	地方分権	（平成の大合併の開始）		
2003	第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」	地方分権	（平成の大合併の推進）	平成の大合併（1999-2010） ※市町村数：3,229→1,727	行政改革大綱（2000）
2007	第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」	地方分権	（平成の大合併の終了） 委託の制度改正、機関等の共同設置の対象拡大 事務の代替執行	機関等の共同設置の対象拡大（2011） 事務の代替執行（2014）	定住自立圏施策（2008） ※答申では直接言及はしていない
2013	第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」	人口減少	弾力的な広域連携制度の導入 地方中枢拠点都市圏施策	連携協約（2014） 地方中枢拠点都市圏施策（2014）※連携中枢都市圏施策に名称変更（2015）	
2016	第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」	人口減少	連携中枢都市圏施策・定住自立圏施策の推進、都道府県による補完		
2019	第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」	人口減少	圏域における地方公共団体の協力関係（諮問事項）		自治体戦略2040構想研究会「第一次報告」「第二次報告」（2018）

（注）筆者作成。

が法制化された。制度導入の主な目的は広域行政需要への対応と権限の受入体制整備であった<sup>6)</sup>。制度の特徴は次章で詳しく分析するが、自治体間連携に基づく広域化（水平的関係）に留まらず、行政改革の一環で上位政府の事務権限委譲の受け皿としての役割（垂直的關係）も期待されていた。制度化に至った推進要因としては、このように広域行政圏施策に加えて行政改革（臨調・行革審路線）の流れが指摘できる（辻山 1994：第4章を参照）。広域行政圏施策の関連では、竹下内閣の下で始まったふるさと市町村圏施策（1989年）の導入に際して、自治省振興課長（当時）の岩崎忠夫は、広域行政圏施策を推進するために圏域を「govern」し圏域全体の利益を主張する統治主体を整備する必要性を訴えている（岩崎 1989：p.11）。そして、制度化の直接の契機となったのは臨時行政改革推進審議会の「国と地方との関係等に関する答申」（1989年）であり、この答申を受けて第23次地方制度調査会での検討が行われ法制化に至った<sup>7)</sup>。

このような経過を経て広域連合は法制化されたけれども、その後、平成の大合併へと舵が切られたことで、国の施策上は周延的な位置づけに留まることとなった。すなわち1995年に地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会を推進役とする第1次地方分権改革が進展したが、その中で与党からの強いプレッシャーを受けて平成の大合併へと舵が切られた（西尾 2007：pp.38-41）。中でも自治省「市町村合併についての指針」（1999年）は市町村合併と広域行政との関係について直接言及しており、一部事務組合や広域連合などの広域行政では責任の所在が不明確になりがちで、迅速・的確な意思決定を行うことができず事業実施に支障を来すこともあるため、合併して単一の自治体が行う方が効果的であると言明している。

ここで注目すべきことに、この平成の大合併の頃から全国町村会や小規

---

6) 第129回国会参議院地方行政委員会会議録第6号（1994年6月16日：p.16）を参照。

7) この法案に対しては大きな反対は起きていないが、与野党共同提案による附帯決議が付され、広域連合の自主性尊重や住民の意向尊重などが謳われた。第129回国会衆議院地方行政委員会会議録第5号（1994年6月7日：p.21）を参照。なお、当時は羽田内閣であり自由民主党の野党時代であった。

模自治を重視する論者により小規模自治体を補完する手段として広域連合を活用すべきとの主張や構想が行われるようになってきている。「自治体連合」法案の時代は、当時の野党などから自治体の空洞化などの懸念から批判を受けていたため、大きな変化と言える。代表的な構想としては、全国町村会が平成の大合併への対案として2003年に提起した「市町村連合（仮称）」案が挙げられる<sup>8)</sup>。この構想案の立案に関わった大森彌によれば、その要点は、① 都道府県から権限移譲は受けるが構成団体には加えないこと、② 直接公選と間接公選とを組み合わせること（連合長は直接公選、副連合長は構成自治体の長、連合議会は構成自治体の議員から選出）、③ 連合の処理事務に応じて構成自治体の行財政体制をスリム化すること、などである（大森2016：pp.10-19）。このうち②に関しては、直接公選の導入により連合の主体性・独立性を高める一方で、間接公選も併用することで市町村との密着性も確保しようとしていることが窺われる。

この平成の大合併は、第29次地方制度調査会答申（2007年）に基づき2010年3月末で終了することになった。さらにこの答申では、自治体が、合併、広域連携、都道府県による補完などの多様な選択肢の中から、それぞれが最も適した仕組みを自主的に選択できるようにすべきとの基本的な方針が示された。従来の広域行政圏施策や平成の大合併とは異なり、特定の方式を全国一律的に推進しないという点では、広域ガバナンス形成における自治体の自由度が高まったように見受けられる。ただしその後、実際に行われた制度改正や施策を見ると、定住自立圏施策（2008年）及び連携中枢都市圏施策（2014年）といった広域連携施策や連携協約制度の導入（2014年）など、自治体と別の法人・組織などは設けない柔軟な広域連携方式を推進しており、特に中心都市が核となって圏域振興や行政サービスの

---

8) 全国町村会（2003）『町村の訴え』，pp.15-17。全国町村会（1972）によれば、1960～70年代にも町村連合制度の実現に向けてロビイング活動を行っている（pp.66-70，pp.125-136）。ただし、昭和の大合併時には合併推進に積極的であったことについては、同pp.38-48を参照。



提供を図る方向にある。そのため、広域連合に関して言えば、国の施策は合併から広域連携へと転換したものの、引き続き周辺的な位置づけに留まっていると言える<sup>9)</sup>。

以上、自治体広域連合の位置づけの変化について歴史的に分析してきたが、主な論点として以下の3点が指摘できる。まず①「広域連合と構成自治体との関係」であり、広域連合の自主性と構成自治体の自主性との関係をどう考えるのかということが問題となる。次に②「民主制の確保」であり、次章でも分析するように広域連合制度の眼目の一つであるが、とりわけ直接公選のあり方が焦点となる。もう一つは③「広域連合と合併との関係」であり、両者は択一的なのかそうではないのかが問題となる。次章以降では、これらの主要論点を踏まえて分析や考察を行う。

### 3 広域連合の制度分析と広域ガバナンス

前章で触れたように、広域連合は臨時行政改革推進審議会と第23次地方制度調査会での検討を経て制度化されたが、制度設計の基となったのは第23次地方制度調査会の成田頼明副会長(当時)が提案した「成田私案」である<sup>10)</sup>。しかし、広域連合の制度立案者である成田や松本英昭(元・自治事務次官)は、その後の法案化の過程で修正を受けて実現した広域連合制度について、当初の案とは大きく異なり「組合」の性格を脱していない限界があると指摘している(松本 2009 : p. 328, 成田 2013 : pp. 21-22)。

---

9) 総務省自治行政局市町村課(2019)によれば、広域連合の設置数は2018年8月現在で116団体である。内訳は、数都道府県にわたるものが1団体(関西広域連合)、都道府県と管内自治体により構成されるものが5団体であり、自治体のみで構成されるものは110団体である。このうち、各都道府県単位で全市区町村により構成される広域高齢者医療広域連合(義務的設立)が47団体あり、任意設立の自治体広域連合は63団体である。なお、直接公選の実施例はない。

10) 成田頼明「地方公共団体の連合制度について(私案)」第23次地方制度調査会第4回専門小委員会提出資料(1991年11月13日)。

それでは、実現した広域連合の制度的な特徴とはどのようなものなのか。本章では、広域ガバナンスにおける広域連合のあり方を検討するに当たり、まず広域連合の制度的特徴を分析する。その上で、広域ガバナンスのあり方についての試論的な見取り図を提示する。

広域連合の制度的特徴について、前章で触れた「広域連合と構成自治体との関係」に焦点を当てて分析したのが図表2である。大きく言って、広域連合には構成自治体からの「独立性」と構成自治体との「密着性」という性格が併存していると言える。個別の項目について触れる前に、まずこの制度の基になった「成田私案」について説明する。

「成田私案」で提案された「連合」制度は、当時の EC（欧州共同体）をモデルに、各構成単位の区域を越えた共通政策の形成と実施を目指したものである（成田 2013：pp.16-17、松本 2009：p.330）。これ以外にも、憲章の制定、組織運営の選択化・弾力化などの提案が行われたが、法案化の過程において広域連合の法制上の位置づけについて内閣法制局と調整の結果、組合制度の一種に留まることになり当初の構想は部分的にしか実現されなかったという（成田 2013：p.21、中川 1996：pp.381-382）。

この「成田私案」は、広域連合導入前の組合制度の何を問題としていたのか。成田（2013）は、①構成自治体の影響力が非常に強く組合自体の主体性が十分発揮できないこと、②組合独自の住民が存在しないこと、③組織運営の面で画一的であること、といった点を挙げる（pp.13-15）。これらの問題点は、基本的に構成自治体との密着性の強さに関わるものである。そして、実際の広域連合制度においても、②を除いては解決されていない。

それでは、広域連合の構成自治体からの独立的な性格、とりわけ広域連合が一部事務組合と異なる特徴とは何なのか。それは、広域計画に基づく事務処理、公選制度（直接または間接）、直接請求制度、「権限の受け皿」などである。以下、それぞれに関する規定を見ていこう。

広域計画の特徴は、広域連合及び構成自治体は広域計画に基づいて事務

図表2 広域連合制度における構成自治体からの「独立性」と「密着性」

項目	概要(カッコ内は地方自治法上の根拠規定)	独立性	密着性
法人格	[普通・特別] 地方公共団体は法人とする(21)	○	
制度の目的	広域にわたり総合的かつ計画的に処理(284Ⅲ)	○	
構成員	構成自治体(※)及び住民(解釈上)	○	○
規約の制定	構成自治体の協議により定める(284Ⅲ)		○
権限の受け皿	国の事務について、法令に基づき広域連合に関連事務を処理させることができる(291の2Ⅰ)	○	
	都道府県は条例に基づき、事務特例条例の例により、広域連合に関連事務を処理させることができる(291の2Ⅱ・Ⅲ)	○	
	自治体広域連合の長は、議会議決を経て都道府県に対して事務移譲を要請できる(291の2Ⅴ)	○	
規約の変更	構成自治体の協議により定める(291の3Ⅰ)		○
	連合長は関係自治体に規約変更を要請できる(291の3Ⅶ)	○	
議員の選挙	広域連合の選挙人による投票(直接公選)または広域連合を組織する自治体の議会による選挙(間接公選)(291の5Ⅰ)	○ (直接)	○ (間接)
連合長の選挙	広域連合の選挙人による投票(直接公選)または広域連合を組織する自治体の長による選挙(間接公選)(291の5Ⅱ)	○ (直接)	○ (間接)
直接請求	条例の制定・改廃、監査、議会解散、解職請求(291の6Ⅰ)	○	
	規約の変更(291の6Ⅱ)	○	
広域計画	広域連合は広域計画を策定し、広域連合及び構成自治体は広域計画に基づいて事務を処理しなければならない(291の7Ⅰ・Ⅳ)	○	
広域計画の実施 勧告	構成自治体の事務処理に支障がある場合は、必要な措置を行うよう勧告できる(291の7Ⅴ)	○	

(※) 一部事務組合については、地方自治法第286条第1項において「これを組織する地方公共団体(以下この節において「構成団体」という。)」と規定されている一方、広域連合ではそのような略称を定めた規定が存在しない(同第291条の3を参照)けれども、特に区別せず「構成自治体」と表記する。

(注) 筆者作成。

処理を行う必要がある、連合長は構成自治体に対して勧告権を有する点にある（地方自治法第291条の7）。このような制度は一部事務組合には存在しない。公選制度については、広域連合の長や議員は直接公選または間接公選でなければならないが（同第291条の5）、一部事務組合の場合は規約事項となっており（同第287条第1項第5項）、直接公選や間接公選だけでなく「充て職」（構成自治体の公職者を組合の長や議員として充てる規定を置くもの）も認められている（松本 2017：pp.1656-1657）<sup>11)</sup>。直接請求制度については、広域連合では明文での規定が設けられ（同第291条の6）、直接公選か間接公選かを問わず一律に適用され、連合規約の変更に関する直接請求も可能である。一方、一部事務組合は、解釈上、直接公選の場合のみ可能とされている（木村 2019：pp.309-310）。「権限の受け皿」については、広域連合は国や都道府県から直接権限委譲を受けることができ（同第291条の2第1項～第3項）、自治体広域連合は都道府県に対して権限移譲を要請できる（同第5項）けれども、一部事務組合にはこのような規定は無く構成自治体に事務移譲してから改めて共同事務として持ち寄る必要があると解されている（松本 2017：p.1673）。

これらの違いは、構成員や住民をめぐる解釈にも影響する。総務省（旧・自治省）関係者による逐条解説書を参照すると、広域連合制度の導入直後に刊行された長野（1995）は、長・議員の直接公選が可能であることと住民の直接請求制度が存在することを理由に、広域連合の構成員は区域内の住民としていた（p.1158）。しかし、松本（2017）は、区域内の住民に加えて自治体も構成員としている（p.1636）。広域連合の構成員に自治体を加えた理由は明示されていないが、広域連合の設立は一部事務組合と同様に構成自治体しか行うことができず、許可の名宛人も構成自治体であることに鑑みたものと思われる（同第284条第3項を参照）<sup>12)</sup>。一方、一部事務組

---

11) 一部事務組合でも直接公選が可能なことについては、木村（2019：pp.233-235）、さらに公職選挙法第267条を参照。

12) 規約改正の際は、広域連合が申請を行うが、改正内容を構成自治体間で協議して定め

合の構成員は、長野・松本の両者とも自治体のみとしている(長野 1995 : p.1158, 松本 2017 : pp.1635-1636)。

このように広域連合の構成員に関する解釈に違いはあるけれども、いずれの解釈をとっても、広域連合は「成田私案」に比べれば構成自治体からの独立性は低いが一部事務組合に比べれば独立性が高い制度だと言えるだろう。

以上、広域連合の制度的な特徴について分析を行った。それでは、このような特徴を持つ制度が、広域ガバナンスにおいてどのような役割を果たすことができるのだろうか。次章ではその点について鳥取県を事例として考察するが、その準備作業として、広域ガバナンスの諸方式についての試論的な見取り図を提示し、その中に広域連合を位置づける。

その広域ガバナンスの見取り図は、図表3のとおりである。横軸に「自治体間関係」、縦軸に「広域組織・取組と自治体との関係」という2つの評価軸を取ってマトリクスをつくり、その中に広域ガバナンスの諸方式を位置づけたものである。

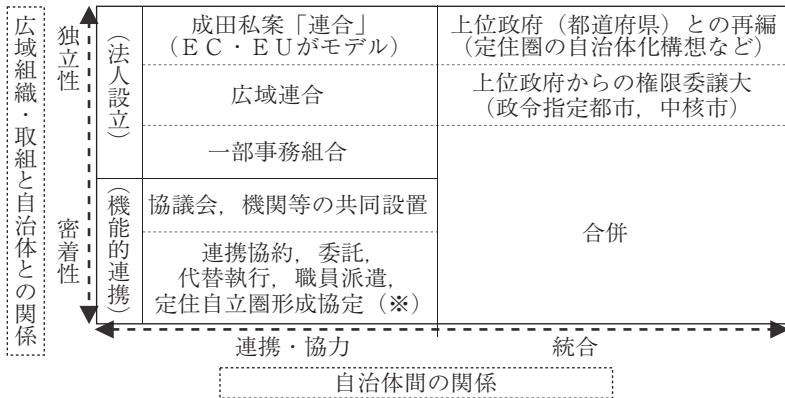
横軸は自治体同士の関係を示すもので、広域連携と合併との違いに対応して「連携・協力」と「統合」との区分を設けている。縦軸の「独立性」と「密着性」の軸については、地方自治法上、広域連合や一部事務組合は特別地方公共団体の中の組合(第3編第3章)で構成自治体とは別の法人格を持つために独立性が高く、反対に、連携協約、協議会や事務の委託などの機能的連携は「普通地方公共団体相互間の協力」(第2編第11章第3節)に位置づけられており密着性が高くなる。

この縦軸は、フランスの Lefèvre (1998) による大都市圏政府の整理に対応している。Lefèvre は、大都市圏政府の制度設計における類型として、政治的正統性(直接公選あるいは間接公選)、財政的自立性、権限に着目し、「自治体を超える(supra-municipal)」方式と「自治体間(inter-municipal)」

---

ゝることになる(同第291条の3)。

図表3 広域ガバナンスの諸方式



(※) 定住自立圏形成協定のみは総務省の要綱に基づくものであり、その他は地方自治法上の制度である。

(注) 筆者作成。

的な方式の2つを提示する (p.13)。この分類は、George (2004) が指摘するように、EC・EUの性格に関する基本的な視点として、構成国家によりコントロールされるかどうかを基準にした「政府間-超国家」の二分法 (the intergovernmental-supranational dichotomy) が存在するが (p.108)、それを自治体レベルに応用したものと云える。

この見取り図において、広域連合は「独立性の高い連携・協力」、すなわち「独立性の高い自治体間連携」という特徴を示す。基礎的自治体を残したままでその上位（広域）に新たな政府を設置するという点において二層制広域政府の性格を有する。また、この類型の中では、先に触れたように広域連合の独立性は「成田私案」と一部事務組合の間に位置づけられる。さらに独立性-密着性の軸に関しては、上位政府（本稿では都道府県）からの権限委譲を伴う場合は独立性が高まることになり、都道府県と自治体との再編や、自治体合併に伴う政令指定都市や中核市への移行も独立性が高まることになる。

なお、この見取り図は諸方式の間の優劣を一義的に決めるためのもので

はない。水谷(2016)や今里(2017)が示唆するように、1つの区域(圏域)において複数の方式が併存することも決して稀ではない。この見取り図は、複数の「自治のかたち」(ガバナンス)の重なりやそれらの関係を通して、広域ガバナンスを分析するためのものとして位置づける。

#### 4 鳥取県における広域ガバナンスの展開 ～多様な連携方式と区域の多層性～

本章では自治体広域連合及び広域連携の実態を分析するために、鳥取県を例に事例研究を行う<sup>13)</sup>。

鳥取県を取り上げる理由は、地域の実情に応じて合併、広域連合、定住自立圏、さらに県と自治体との連携協約など、多様な連携方式が多層的(マルチレベル)に展開されているという点で、一つのモデルと考えられるからである。長野県では、県内全ての圏域に広域連合が設置され、広域連合活用のモデル(代表的な事例研究に小原ほか2007)とされるが、それとは別のかたちのモデルとして提示したい。そして、鳥取県における広域連携の状況を分析した上で、「広域ガバナンスの一つの構成要素としての広域連合」という観点から終章にかけて広域ガバナンスにおける広域連合の役割について検討する。

まず全県の概況をまとめたものが、図表4である。1969年から71年にかけて東部・中部・西部の3つの広域行政圏(広域市町村圏)が設定され、その広域行政圏ごとに一部事務組合が設置されたことが歴史的にも行政上

---

13) 筆者は鳥取県職員であり、また2010年度から11年度まで鳥取中部ふるさと広域連合に派遣され広域観光業務を担当したけれども、以下の記載内容は全て筆者の個人的見解であるのでお断りしておきたい。また以下の記述には筆者の業務を通じた知見が含まれるが、全県的な市町村合併や広域連携に関する状況は山田(2011)、県総合事務所の状況は水谷・平岡(2018: pp.155-160)、日野郡の状況は三浦(2016)も参考にした。なお、本節で取り上げた以外にも、広域連合では1団体(鳥取県後期高齢者医療広域連合)、一部事務組合では5団体が存在する。

図表 4 鳥取県における広域ガバナンスの主要取組

圏域	市町村名	平成の大合併		一組 (東部)	連携中枢 (因幡)	広域連合 (中部)	定住自立 (中部)	一組 (西部)	定住自立 (中海)	広域連合 (南部 箕蚊屋)	連携協約 (日野)	県総合 事務所
		前	後									
東部圏域	鳥取市	9	1	○	◎							△ (個別出先 機関)
	岩美町	1	1	○	○							
	八頭町	3	1	○	○							
	若桜町	1	1	○	○							
	智頭町	1	1	○	○							
(兵庫県)	新温泉町	-	-	-	○							-
中部圏域	倉吉市	2	1			○	◎					○ (中部総合 事務所)
	湯梨浜町	3	1			○	○					
	三朝町	1	1			○	○					
	北栄町	2	1			○	○					
	琴浦町	2	1			○	○					
西部圏域	米子市	2	1					○	◎			○ (西部総合 事務所)
	境港市	1	1					○	○			
	大山町	3	1					○				
	日吉津村	1	1					○		○		
	南部町	2	1					○		○		
	伯耆町	2	1					○		○		
	日南町	1	1					○			○	
	日野町	1	1					○			○	
	江府町	1	1					○			○	
	(鳥根県)	安来市	-	-	-					○		
	松江市	-	-	-					◎			-
鳥取県		39	(10)	19							○	

【記載注】 定住自立圏・連携中枢都市圏における「◎」は中心市を表す。

【略称】 一組（東部）＝鳥取県東部広域行政管理組合，連携中枢（東部）＝因幡・但馬麒麟のまち連携中枢都市圏，広域連合（中部）＝鳥取中部ふるさと広域連合，定住自立（中部）＝鳥取県中部定住自立圏，一組（西部）＝鳥取県西部広域行政管理組合，定住自立（中海）＝中海圏域定住自立圏，広域連合（南部箕蚊屋）＝南部箕蚊屋広域連合，連携協約（日野）＝鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約

(注) 筆者作成。

の事務処理においても圏域ガバナンスの基礎にある。平成の大合併では市町村数が39から19に減少し，合併進捗率は51.3%と市町村数がほぼ半減した（総務省 2010：p.29）。平成の大合併後は，各圏域やその一部区域において一部事務組合，広域連合，連携中枢都市圏，定住自立圏，県と自治体との連携協約というように様々な連携方式が併用されている。以下，各圏域における広域連携の状況を分析する。

東部圏域（5市町）では圏域全市町により一部事務組合が設立されており，さらに平成の大合併を経て鳥取市が中核市に移行して周辺4町に関する



る県事務の一部を県から受託して実施している状況にある。大杉(2018)は、水平的な自治体間の連携(水平補完)が都道府県による自治体の垂直的な補完(垂直補完)を代替する現象について「逆補完」と指摘しているが(pp.75-76)、東部圏域ではまさにこの「逆補完」が生じていると言える。

圏域の形成については、1970年に広域市町村圏が設定された後、鳥取県東部広域行政管理組合が1971年に設立されており、これが圏域ガバナンスの基礎にある。現在は消防・廃棄物処理・火葬などの共同事務を処理している。平成の大合併では、中心都市である鳥取市が9市町村で合併するなど15町村が5町村に統合された。その後は、2010年に鳥取・因幡定住自立圏の共生ビジョンを策定して取組を進め、さらに2018年、鳥取市が中核市へ移行したことに伴い、兵庫県新温泉町を加えた6市町で因幡・但馬麒麟のまち連携中枢都市圏の取組を開始している。連携中枢都市圏では、産業振興、医療・福祉、公共交通、移住・定住などの取組が行われている。

県との関係では、2017年、中核市移行に備えて鳥取市と鳥取県との間で連携協約を締結し、県が行っていた周辺4町の保健所事務などを鳥取市に移管(事務委託)している。県の総合出先機関(総合事務所)については、2006年度に東部総合事務所と八頭総合事務所が設置されたが、2013年度に実施された総合事務所改革に伴いともに廃止され、本庁機関や個別出先機関での対応となっている。

中部圏域(5市町)では、広域連合、定住自立圏、県総合出先機関と、全ての区域が一致し、広域連合を圏域ガバナンスの基礎としながら水平・垂直双方の連携強化が図られている。中部圏域は、東部・中部・西部の中で最も人口が少なく(約10万人で全県の2割弱)、東部・西部に対するプレゼンスを高めるためもあってか「まとまりがいい」と言われることが多いが、それはこの「区域の一致」からも窺える。

圏域の形成については、1969年に広域市町村圏が設定された後、1971年に中部市町村共同施設管理組合が設立され、さらに1977年に中部広域行政

管理組合に名称変更された。この組合が母体となって、1998年に鳥取中部ふるさと広域連合へと移行している。現在は、消防・廃棄物処理・火葬などに加えて、税務事務（滞納整理及び固定資産評価審査委員会：1998年開始）、広域観光（2010年開始）、消費生活相談（2012年開始）なども順次加わり、幅広く事務を担っている<sup>14)</sup>。平成の大合併では10市町村が5市町に統合されたが、その後は倉吉市を中心市として、2010年に鳥取県中部定住自立圏の共生ビジョンを策定して取組を進めている。定住自立圏では、医療・福祉、産業振興、公共交通、移住・定住などの取組が行われている。

県の総合出先機関は、2003年度に中部総合事務所が設置され、現在まで変わりはない。ただし、2013年度の総合事務所改革にあわせて、広域観光分野での連携強化のために職員1名が鳥取中部ふるさと広域連合への駐在を開始するとともに、県から広域連合への補助制度（2019年度予算15,000千円）が創設されている。

西部圏域（9市町村）では、一部事務組合を除くほかは圏域全体での広域連携取組は行われていないが、圏域内の区域で様々な連携方式が取り組まれているという点で、県内3圏域の中で最も多様性に富む圏域と言える。区域も連携方式も多様であるという点では、「広域ガバナンス」という用語のイメージに近い状況と言えよう。

圏域の形成については、1971年に広域市町村圏が設定され、1972年に鳥取県西部広域行政管理組合が設立されており、これが圏域ガバナンスの基礎にある。現在は、消防・廃棄物処理・火葬など、概ね東部広域行政管理組合と同様の事務を担っている。平成の大合併では、14市町村が9市町村に統合されたが、結果として3圏域の中では最も合併が進まなかったことになる。中海周辺の米子市と境港市は、東部・中部圏域と同じ2010年に中海圏域定住自立圏の共生ビジョンを策定して取組を進めており、中心市は米子市及び松江市（鳥根県）と全国でも珍しい県境を越えた双眼型の圏域

---

14) 広域連合での滞納整理と、県から広域連合への権限委譲（火薬類許可・液化石油ガス設備工事の届出受理）は、ともに鳥取中部ふるさと広域連合が全国初の取組である。

である。しかし、米子市と境港市を除く7町村は定住自立圏に含まれていないという点で、東部・中部圏域とは異なる状況が生じている。また、1999年、西伯郡4町村のうち3町村により南部箕蚊屋広域連合が設置され、介護保険に関連する事務を行っている。

中国山地沿いの日野地区(日野郡)は、独立の総合事務所が設置されたこともあり西部圏域の中では独自性が高い地域である。平成の大合併では、1町(旧・溝口町)が伯耆町の一部となって郡域から外れたほかは合併は行われなかった。その後、2010年に県と3町で鳥取県日野地区連携・共同協議会が設置され、さらに2015年、鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約を締結した<sup>15)</sup>。この連携協約により、消費生活、公共土木施設の維持管理、有害鳥獣対策、産業振興などについて、水平・垂直双方での連携が進められている。

県の総合出先機関は、2001年度に県内で初めて日野総合事務所が設置され<sup>16)</sup>、続いて2003年度に西部総合事務所(西部圏域のうち日野郡を除く)が設置された。2013年度の総合事務所改革により、日野総合事務所は日野振興センターとなり西部総合事務所の管轄下に置かれるようになったが、地域振興部門(日野振興局)は現在も存続している。

以上をまとめておけば、こうなる。鳥取県における広域ガバナンスの状況を見ると、広域市町村圏以来の3圏域を基本的に維持しながら、地域の実情に応じて広域連合を含む多様な連携方式や多層的な区域が活用されており、第29次地方制度調査会答申が示すように各地域で選択的に広域ガバナンス形成が行われている状況と言える。その中で、特に鳥取中部ふるさと広域連合については、同じ圏域で定住自立圏施策が併用されながら連合事務が漸進的に追加され、広域観光分野などにおいて県との連携強化が図られている。

---

15) 県と市町村との間での連携協約締結としては、全国初の取組である。

16) 2002年度から10年度まで、県出先機関への住民参画組織として、日野郡民参画推進会議が設置されていた(三浦 2016: pp. 132-133, 水谷・平岡 2018: p. 159を参照)。

これとの関連で、長野県の取組と比較したいので見ておきたい。長野県は、小規模市町村支援のために広域連合を活用している先進モデル（堀内 2012：p.66）とされ、2003年には「長野県市町村『自律』支援プラン」を打ち出し、既存の広域連合や一部事務組合の充実強化や自治体と県で構成する県参画型広域連合を検討する方針を示していた。その後、田中康夫県政の下では合併に消極的であり、合併進捗率は全国平均（46.5%）を下回る35.8%であった（総務省 2010：p.29）。そして近年、広域連携についての新たな方針である『自治体間連携のあり方研究会とりまとめ』（2016年）を公表している。その概要を見てみよう。

まず、自治体は、合併や広域連携など様々な選択肢の中から最も適した仕組みを選択することが原則としつつ、人口減少社会において行政サービスを持続的・効果的に提供するためには広域連携の推進が有効だとする。そして、旧・広域市町村圏単位で全県にくまなく10の広域連合が設立されている地域特性を生かして、広域連合は消防や廃棄物処理などの共同処理を担い、その上に連携中枢都市圏や定住自立圏などの柔軟な仕組みを構築して医療・福祉や公共交通などの政策面の連携を図るとする。県の役割は、圏域形成に向けて支援を行いながら、地域の状況に応じて垂直補完の必要性も含めて検討するとしている。

飯田市長で南信州広域連合長の牧野光朗によれば、実際に南信州圏域で定住自立圏にいち早く取り組むことができたのは、広域連合での信頼関係がベースにあり毎月開催される首長会議で意見調整を行ったからだという（牧野 2011：pp.20-22）。これは、国の財政支援策を背景にしつつも、広域連合を場とした定期的な「圏域サミット」による調整により他の連携方式（定住自立圏）が生み出された事例と理解できる。

このような長野県の方針や取組は、広域連合が全県に設置されているという地域特性を踏まえつつ、その他の連携方式も重ねて活用していくというものである。根本的なところでは、鳥取県の取組や第29次地方制度調査会答申の基本的な方向性と重なるものと言えよう。

## 5 まとめにかえて

以上、広域ガバナンスにおける広域連合の位置づけに関して、歴史的分析(第2章)、制度的分析(第3章)、事例研究(第4章)を行ってきた。そのまとめを行うに当たり、近年の広域連携に関する国の政策の大きな変化を見逃すことはできない。すなわち、人口減少問題に関連して国は「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」という政策方針を提示し、広域ガバナンスに関する潮流が大きく変わりつつある。このような中、今後の広域ガバナンスや広域連合のあり方についてどのように考えていくべきなのか。本章では、広域ガバナンスと広域連合について理論的な課題整理を行った上で、人口減少下の広域ガバナンスのあり方について展望し、本稿のまとめにかえる。

まず、広域ガバナンスへの理論的接近においては、多様な連携方式があり、また区域も多層的であることを前提とする必要がある。そのため、自治体広域連合に関しては、広域ガバナンスにおける構成要素の一つとして広域連合を捉えることが必要となる。また、都道府県レベルにおける広域連携での事例になるが、関西広域連合では本部事務局とは別に政策分野別の事務局(分野事務局)を構成団体が分担しながら設置している(村上(芳) 2011: pp.93-94)。このことに着目すれば、広域連合を一枚岩の広域地方政府(ガバメント)として捉えるだけでなく、構成団体の分担と連携による広域ガバナンスとしての側面から制度・組織や政策過程に接近することも必要となる。さらに、本稿では深く分析できなかったが、権限移譲や財政支援を視野に入れると、自治体間の広域連携は国や都道府県との関係を無視できず、垂直間関係にも着目する必要がある。

このような着眼点は、いわば「広域ガバナンスにおける(in)広域連合」という視角と言える。それでは、広域ガバナンスにおける広域連合の固有の役割とは何か。それは、広域(圏域)レベルにおける民主制の確保

だと考えられる。この民主制の確保という課題は、住民による広域ガバナンスの統制という問題だけではなく、政治的リーダーシップの創出にも関わってくる<sup>17)</sup>。

この問題に関連して、民主党政権下で閣議決定（2012年11月15日）された「特定広域連合法案」（国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案）を紹介したい。この法案により、国出先機関改革に際して広域連合を権限の受け皿として本格的に活用しようとしたけれども、結局は挫折した。直接には法案の閣議決定直後に政権交代があったためだが、災害対応を行う地方整備局が権限移譲の対象機関に含まれており、危機管理対応への不安が生じて全国市長会・全国町村会などの反対を招いたことも一因となっている<sup>18)</sup>。とりわけ民主制の確保に関しては、特定広域連合の長や議員の選任について特段の規定は無く、都道府県知事や議員の兼任も可能であったため、間接公選のままではいいのかという問題が残っていた<sup>19)</sup>。

そのため、広域連合において民主制の確保を実現しようとするれば、法制上可能である直接公選化が視野に入ってくる<sup>20)</sup>。広域連合での直接公選はこれまで実施された例はなく、選挙区の設定、投票方式、立候補者の確

---

17) 沼尾（2007）は、間接公選下の広域連合は事務局主導になりがちだが、広域行政機構としての合意形成や不祥事に際しての責任の確保の上では政治主導が欠かせないと指摘する（pp. 148-156）。

18) 「参議院議員江口克彦君提出の国の出先機関に関する質問に対する答弁書」（2013年3月22日第183回国会（常会）答弁書第56号）。

19) 片山善博・鳥取県知事（当時）は県議会答弁（2001年9月17日）において、「自分が代表として選ばれていない地域、しかし、たまたま広域連合の長になったがゆえに管轄することになった地域について、本当に親身になってできるかという、私には自信がありません。……（中略）……今の広域連合という形態は……（中略）……デモクラシーとの関係、政治責任との関係で、そういう欠陥を持っている。……（中略）……いざというときに、本当にぎりぎりの選択を迫られるときに、果たして今の制度が機能するかどうかというところは私は問題点を見出している。」と指摘している。鳥取県議会会議録（web版）平成13年9月定例会（第6号）本文を参照（<http://www.db-search.com/tottori/index.php/>）。

20) 池原（2016：pp. 26-28）。

保、投票率、選挙費用や人役などの基本的な課題に加えて、同じ直接公選職である構成自治体及び都道府県の首長や議会・議員との関係なども課題となるだろう。しかし、後述のように国が検討しているような方向性で本当に「圏域行政」の重みが増していくならば、広域レベルの民主制の確保の問題は避けて通れない。なぜなら、大杉(2018)が指摘するように自治体の活動量や領域が増える場合、それに見合う自律性(団体自治)と自己統治性(住民自治)を確保しなければ自治が制約されてしまうからである(p.74)。

ここで注意が必要なのは、直接公選の導入は構成自治体からの独立性を高めることとなり、遠藤(1988)が指摘するように構成自治体(特に小規模自治体)の意向反映との間でジレンマを生じさせるということである(pp.216-217)。小規模自治体の意向を反映するためには、連合規約において小規模自治体に一定の公職者(副連合長・議員など)の選出権を保障することや、コンセンサス型の政策形成や政策決定を行っていくことが必要となるけれども<sup>21)</sup>、これに対しては間接公選下の政策過程と変わらず直接公選を導入した意味がないとの批判も生じうるだろう。もちろん、各地域の自主的な選択に委ねることも制度上は可能だが、影響が大きい問題であるため、広域地方政府の直接公選化に関する諸外国の研究も踏まえてさらなる検討が必要と考えられる<sup>22)</sup>。

加えて、本稿のように広域ガバナンスにおける構成要素の一つとして広域連合を捉えるならば、単に広域連合を直接公選化するだけでは広域ガバナンス全体の民主制を確保できない可能性がある。例えば、広域連合と定住自立圏や連携中枢都市圏など他の広域連携方式との関係はどうなるの

---

21) 新川(2018)は、圏域レベルでのガバナンスにおける直接公選化を主張する中で、議会において小規模自治体の代表権を一定程度確保し、少数代表の意義を確認することが重要と指摘する(p.28)。

22) 例えばフランスについては、飯島(2013)、飯島(2019)、中田(2015)、中田(2018)を参照。また、広域地方政府と中心都市との関係における「ねじれ」や「保革共存」などの事例については、山下(2007: pp.105-118)を参照。

か。また、直接公選化された広域連合が広域ガバナンスの核としての役割を担うような仕組みが必要になるとすれば、どのような制度設計になるのか。議論は尽きないが、これらの論点の考察は別の機会を期したい。

最後に、人口減少下の広域ガバナンスと広域連合のあり方について、現在、国で検討中の「圏域行政」構想に触れながら展望する。この構想については、現在、第32次地方制度調査会で検討中であるが、現段階では総務省設置の自治体戦略2040構想研究会（2018b）が最もまとまった内容となっている。この構想の中に「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」という項目があり、水平補完と垂直補完の双方に関して記載されている。

この「圏域マネジメント」の内容について、報告書は「圏域単位での行政のスタンダード化」と題して、自治体が人口減少に対応しつつ持続可能な形で住民サービスを提供し続けるためには、個々の市町村が行政のフルセット主義などから脱却し、圏域単位の行政を標準とする必要があると主張する（p.35）。具体的には、圏域単位で行政を進めることを認める法律上の枠組みを設けて、圏域の実体性を確立し、中心都市のマネジメント力を高めて合意形成を容易することが必要であるとしている（p.36）。現段階では、これ以上の具体的な制度設計は示されていないが、「中心都市のマネジメント力を高める」という記述からは広域連合や一部事務組合のように別法人を設置する方式ではなく、定住自立圏や連携中枢都市圏のように中心都市を核とした自治体間のネットワーク形成による連携方式を想定していると思われる<sup>23)</sup>。

この構想は、地方自治の観点から主に4つの問題をはらんでいるように思われる。1つ目は、嶋田（2019）が指摘するように圏域行政の標準化により各自治体が圏域での連携を行うかどうかの選択が制約されるということである（p.16）。2つ目は、連携方式を選択するに当たった選択が制約される可能性があるということである。3つ目は、新川（2018）が指摘

---

23) 自治体戦略2040構想研究会（2018b：p.35）に掲載のイメージ図も参照。



するように中心都市と周辺自治体が対等な関係では無くなり格差が生じうるとのことである(p.28)。4つ目は、圏域レベルの行政が標準となることに伴い、自治体から圏域レベルへ本格的な事務配分が行われれば、自治体の空洞化が生じかねないということである。

現にこの構想に対しては、全国市長会や全国町村会などからの懸念や反発が生じている<sup>24)</sup>。特に、2019年11月27日に全国町村会が開催した全国町村長大会では、「これからの町村行政と新たな圏域行政に関する特別決議」<sup>25)</sup>が採択され、この構想に反対する姿勢を示している。その理由は大きく2つあり、①周辺自治体を衰退に追い込む危険性をはらんでいることと、②広域連合など様々な選択肢がある中で新たな法制度化が行われるならば自治が損なわれるということである。このような反発や懸念が生じているのは、国の行政サービスの確保という観点からの検討が主となっており、自治体レベルや圏域レベルでの自治をどのように確保していくのかという観点がまだ見えてこないからであろう。

仮に、国が進めようとする「新たな圏域行政」において選択的に広域連合を活用できる場合は、どのような形態になるのか。水平補完のみであれば自治体広域連合、垂直補完も含めれば都道府県とその一部地域の市町村で構成する水平・垂直双方の連携による広域連合(「スクランブル広域連合」)が想定される。都道府県は、構成団体になるかどうかに関わらず、広域ガバナンスの形成を促進したり調整を行う「広域メタ・ガバナー」<sup>26)</sup>としての役割が重要になるだろう。もちろん、圏域行政は義務的でなく、連携方式も各圏域で選択できることが自治的な広域連携のあり方として望ましい。

---

24) 第32次地方制度調査会第19回専門小委員会(2019年6月24日)資料2「地方六団体からの意見聴取の概要(第17回専門小委員会)」。

25) 全国町村会ホームページ(<https://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3425.pdf>)。

26) 新川(2016)によれば、「メタ・ガバナンス」とはガバナンスのデザインや修復を担う機能であり、「メタ・ガバナー」はガバナンスが適切に作動して政策形成や実施ができるように調整・促進などの機能を担う(p.9)。

「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」構想の帰趨はまだ分からないが、地方自治のあり方に大きく影響することは間違いないだろう。现阶段では、特に小規模自治体の自治が損なわれるとの懸念が強く生じているけれども、広域（圏域）レベルにおいて地域の自主的な選択や合意形成を尊重する姿勢を明確に示し、その先に未来の地方自治のビジョンを描いていくことが必要である。

#### <参考文献>

- 飯島淳子（2013）「フランスにおける大都市制度」日本都市センター編『欧米諸国にみる大都市制度』（日本都市センター）。
- 飯島淳子（2019）「フランスにおける地方分権・地方自治」大津浩編『分権改革下の地方自治法制の国際比較』（有信堂）。
- 池原真（2016）『自治体間連携と広域連合（後藤・安田記念東京都市研究所リサーチペーパー No.22）』（後藤・安田記念東京都市研究所）。
- 今里佳奈子（2017）「地域資源の最適化を図る」白石克孝ほか編『連携アプローチによるローカルガバナンス』（日本評論社）。
- 岩崎忠夫（1989）「広域市町村圏の課題とふるさと市町村圏基金の勧め」『地方自治』第496号。
- 遠藤文夫（1988）『地方行政論』（良書普及会）。
- 大杉覚（2018）「自治体間の水平的な連携・補完と自治」新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』（公人社）。
- 大森彌（2016）『町村自治を護って』（ぎょうせい）。
- 木村俊介（2019）『広域連携の仕組み 改訂版』（第一法規）。
- 国立社会保障・人口問題研究所（2018）『日本の地域別将来推計人口 平成30年推計』。
- 小原隆治ほか（2007）編『平成の大合併と広域連合 長野県広域行政の実証分析』（公人社）。
- 自治体戦略2040構想研究会（2018 a）『自治体戦略2040構想研究会 第一次報告』。
- 自治体戦略2040構想研究会（2018 b）『自治体戦略2040構想研究会 第二次報告』。
- 嶋田暁文（2019）「小規模自治体と圏域行政」『地域開発』第630号。
- 新藤宗幸（2002）「自治体の制度構想」松下圭一ほか編『自治体の構想2 制度』

(岩波書店)。

全国町村会 (1972) 『全国町村会五十年史』 (全国町村会)。

総務省 (2010) 『「平成の合併」について』。

総務省自治行政局編 (2013) 『地方制度調査会答申集 (第1次～30次)』。

総務省自治行政局市町村課 (2019) 『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調査 (平成30年7月1日現在)』。

第31次地方制度調査会 (2016) 『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』。

第32次地方制度調査会 (2019) 『2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告』。

辻山幸宣 (1994) 『地方分権と自治体連合』 (敬文堂)。

中川浩明 (1996) 「平成六年度地方自治法一部改正の立法過程について」『北大法学論集』第46巻第6号。

中田晋自 (2015) 「フランスにおける自治体間協力型広域行政組織とその制度的発展」『愛知県立大学外国学部紀要 (地域研究・国際学編)』第47号。

中田晋自 (2018) 「フランスの自治体間協力型広域行政組織」『都市計画』第67巻第5号。

長野士郎 (1995) 『逐条地方自治法 第12次改訂新版』 (ぎょうせい)。

成田頼明 (2013) 『「連合制度」と「基礎自治体連合」』 (学陽書房)。

新川達郎 (2016) 「メタガバナンス論の展開とその課題」『行政管理研究』第155号。

新川達郎 (2018) 「圏域マネジメントと民主的ガバナンスの課題」『ガバナンス』第209号。

西尾勝 (2007) 『地方分権改革』 (東京大学出版会)。

沼尾史久 (2007) 「広域行政体制としての広域連合制度の運用」小原隆治ほか編『平成の大合併と広域連合』 (公人社)。

原田晃樹 (1999) 「広域連合制度の特質とその活用方途」日本地方自治学会編『介護保険と地方自治』 (敬文堂)。

堀内匠 (2012) 「長野県における市町村広域連合のその後」『自治総研』第400号。

牧野光朗 (2011) 『「結い」の力による圏域の一体的な政策連携』日本都市センター編『これからの広域連携』 (日本都市センター)。

松本英昭 (2009) 「広域連合」東京市政調査会編『地方自治史を掘る』 (東京市政調査会)。

松本英昭 (2017) 『新版 逐条地方自治法 (第9次改訂版)』 (学陽書房)。

- 三浦正士（2016）「都道府県と市町村の『連携』を考える」日本都市センター編『広域連携の未来を探る』（日本都市センター）。
- 水谷利亮（2016）「小規模自治体と圏域における自治体間連携」石田徹ほか編『ローカル・ガバナンスとデモクラシー』（法律文化社）。
- 水谷利亮・平岡和久（2018）『都道府県出先機関の実証研究』（法律文化社）。
- 村上順（2000）『逐条研究 地方自治法 v』（敬文堂）。
- 村上弘（2019）「ポスト道州制の地域振興政策——道州制は、府県広域連合の夢を見るか？——」『立命館法学』第385号。
- 村上博（2009）『広域行政の法理』（成文堂）。
- 村上芳夫（2011）「関西広域連合の成立と大都市圏行政」『都市問題』第102巻第7号。
- 山下茂（2007）『フランスの選挙』（第一法規）。
- 山田光矢（2011）「鳥取県の平成の大合併の経過とその後」『政経研究』第48巻第2号。
- 横道清孝（2010）『日本における新しい広域行政政策』（比較地方自治研究センター）。
- 臨時行政改革推進審議会事務局（監修）（1990）『行革審・全仕事』（ぎょうせい）。
- George, Stephen (2004) Multi-level Governance in European Union, Bache, I. and Flinders, M. (eds.) *Multi-level Governance*, Oxford University Press.
- Lefèvre, Christian (1998) Metropolitan Government and Governance in Western Countries, *International Journal of Urban and Regional Research* 22(1).