

〈4〉市町村合併後の広域行政制度の 利活用に関する研究

市政研究センター 専門研究嘱託員 新垣 二郎

1 はじめに

近年、「平成の大合併」と呼ばれる大規模な市町村合併が進行したことにより、広域行政制度¹の見直しが議論となりつつある。これは、従来の広域行政制度についてしばしば指摘されてきた「責任の所在の曖昧さ」や「関係団体との連絡調整の煩雑さ」等の問題点が市町村合併によって一定程度解消したため、新たな制度設計を要するという積極的側面と、市町村合併によって誕生した新市町村の区域と従来の広域行政制度上の枠組みとの間の整合性をどう取るかという消極的側面の両面から惹起されていると考えられる。

歴史的に言えば、これまでわが国では、市町村区域を超える行政課題については、「合併→広域行政→合併→広域行政→大合併」と、市町村合併での対応と広域行政制度の利活用・創設による対応が相互に入れ替わってきた²。換言すれば、市町村区域の拡大による広域行政課題の「内部処理」化と市町村間の協力・連携による広域行政課題の「共同処理」化という、相反する方向性のいずれかが、時代状況に応じて優位性を与えられ推進されてきたといえよう。今後において、まだ合併優位体制が継続されるか否かについては予断を許さないものの、平成22年3月末での市町村の合併の特例等に関する法律の失効や、広域行政圏施策の廃止と定住自立圏構想の試験運用及び道州制に関する議論の高まり等をふまえて考えれば、少なく

とも時流的には「大合併→広域行政」という方向へ着実にシフトしてきているといえる。

栃木県では、この「平成の大合併」によって市町村数は49から30へと減少するに至ったが、広域行政課題への対応としては、最近の栃木市の合併と、隣接する小山市での定住自立圏の中心市宣言にみられるように、「内部処理」化と「共同処理」化の方向性が未だ混在している状況にある。宇都宮市でも平成19年3月に河内町・上河内町との合併を実施したが、これで広域行政課題の「内部処理」化が完了したとは必ずしもいえず、また、昨今の地方分権の推進という時代的背景に鑑みれば、周辺市町との水平的協力・連携体制を模索する必要性は依然として高い。

本研究では、このような点を踏まえ、従来の広域行政制度を通じた市町村間の協力・連携体制がどのように形成・運用され、これが近年の「平成の大合併」でどのように変容したのかを分析した。本報告は、この概要を紹介するものである。

2 研究の進め方

現在、わが国で一般的に利活用されている広域行政制度としては「協議会」、「機関等の共同設置」、「事務の委託」、「一部事務組合」、「広域連合」の5制度があり、本県ではこのうち「機関等の共同設置」を除いた4制度について導入実績がある。しかし、県内の各市町村がどの広域行政制度を通じてどの分野の事務を何件処理しているか等の詳細を包括的・横断的に整理したデータは、今のところ現存していない。

そのため、本研究では、各種統計資料情報の相互参照による基本情報の整理や、関係機関へのヒアリングによる修正・補足を通じて、各市町村の広域行政制度の利活用状況を精査した。以下では、この1次データの整理に内在する問題点と、本研究での解決方法について叙述する。

¹ 本報告で対象とする広域行政制度は、地方自治法に根拠を持つもののうち、「協議会」（第252条の2以下）、「機関等の共同設置」（第257条の7以下）、「事務委託」（第257条の14以下）、「組合」（第284条以下）、「広域連合」（第291条の2以下）に限定する。

² 横道清孝「基礎自治体の将来—合併と広域行政の間で—」『都市とガバナンス』第11号、日本都市センター、2009年、2頁

(1) データ整理の問題点

広域行政制度についての1次データを本研究での分析に利用するには、以下3点の問題性がある。第1に、広域行政制度間で事務件数をカウントする「主体」が異なっている点がある。これは「事務の委託」制度とその他の3制度の間でみられる。すなわち、「事務の委託」制度は基本的に地方公共団体間で事務の代行処理契約を結ぶものであるから、同制度では「統計上の事務件数＝地方公共団体が同制度を通じて処理する事務件数」としてカウントされる。しかし、「一部事務組合」、「協議会」、「広域連合」等の制度では、設置された当該団体の所管する事務数がそのまま事務件数としてカウントされており、これを構成する地方公共団体の数は考慮されていない。そのため、「統計上の事務件数＝地方公共団体が同制度を通じて処理する事務件数」ではない³。

第2に、事務件数をカウントする「主体」が必ずしも市町村のみではないという点である。「事務の委託」制度では、市町村の他に、都道府県や特別地方公共団体である一部事務組合や広域連合も契約の「主体」となり得る。実際にも、本県における同制度の利活用は、各一部事務組合から栃木県への事務委託が相当数を占めている。つまり、「統計上の事務件数＝地方公共団体が同制度を通じて処理する事務件数≠市町村が同制度を通じて処理する事務件数」なのである⁴。

第3に、これも「事務の委託」制度のみに該当することだが、契約の「主体」が市町村合併等の環境変化や契約期間の終了・中途解消によって存在しなくなることにより、契約関係の存否そのものが辿れなくなる点である。行政文書は、当該契

約の有効期間内は基本的に永年保存であり、契約が失効した後はおおむね3～10年の間で担当者の裁量により処分されるのが一般的と考えられる。しかし、都道府県単位で取り纏められている統計要覧等の刊行物には、各市町村の「事務の委託」制度の利活用状況の詳細が記載されていないため、全県的な把握ができない。加えて、近年のように市町村合併が進行した場合、当該契約の「主体」であった市町村そのものが消えてしまうため、以前の契約関係の洗出は経年ごとに困難となる。

(2) 本研究の進め方

このような問題点に関して、本研究では以下のような方法を採用した。

まず、各市町村の広域行政制度を通じて処理する事務件数のカウント方法についてだが、「一部事務組合」、「協議会」、「広域連合」の3制度に関しては、『栃木県市町村要覧』に記載されているデータを基として、各団体の構成市町村ごとに事務件数をプロットし直すとともに、経年ごとの「団体の新設・解散」、「所管事務の変化」、「構成市町村の変化」及び複合的一部事務組合における構成市町村内部での事務処理状況についても加味した。「事務の委託」制度に関しては、栃木県市町村課から提供された内部資料を基に、一部の欠落・不明情報に関しては各市町村関係課へのヒアリングによって補足・修正し、一部事務組合と広域連合が委託の「主体」となっているものを除外して整理した。

次に、事務分野の区分方法については、総務省が公表している「地方公共団体の事務の共同処理の状況調」で採用されている事務分野区分の14の大項目を引用し、79の小項目は割愛した。

最後に、経年変化をみる時期区分については、上述の「地方公共団体の事務の共同処理の状況調」が隔年調査であることに鑑み、これと同様の区分にした。なお、以下の記述で年度が表示される場

³ 一部事務組合や広域連合は特別地方公共団体であるため、「事務の委託」制度と同様のカウント方法が取られているという指摘もあるが、「協議会」は地方公共団体ではない。

⁴ なお、一部事務組合や広域連合等が他の一部事務組合・広域連合の構成団体になることは、地方自治法第284条の規定により不可能とされているため、このような問題は起こらない。

合、すべて当該年度の7月1日付けである。

3 本県における広域行政制度の利活用状況と変遷

本章では、前章で示した方法によって整理されたデータを基に、平成12年から平成20年の間における県内各市町村の広域行政制度を通じた事務処理の状況の変化を示していく。

(1) 広域行政制度の「事務分野」別利活用変遷

表1 広域行政制度の利活用実態

(単位：事務件数)

	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年
地域開発計画	127	127	127	74	66
総合開発計画					
第1次産業振興	23	23	23	18	18
第2次産業振興	4	6	6	6	6
第3次産業振興					
輸送施設					
国土保全					
厚生福祉	87	83	95	47	174
環境衛生	187	203	214	131	133
教育	81	83	71	42	30
住宅	1	1	1	1	1
都市計画					
防災	56	94	97	63	59
その他	325	350	333	236	207
事務数合計	891	970	967	618	694

筆者作成

表1は、広域行政制度を通じて処理される事務について、上述4制度で処理される事務件数の総数の経年変化を表したものである。この表から読みとれる特徴として、おおむね2点が挙げられる。第1に、広域行政制度によって処理される事務分野の分布状況は、全国的な傾向と軌を一にしている点である。すなわち、全国的に広域行政制度で処理されている事務の分野は、おおむね「厚生福祉」、「環境衛生」、「その他」等の3分野を主としながら、これらに「地域開発計画」、「第一次産業振興」、「教育」、「防災」等の4分野が続いており、その他の分野等については利活用がほとんどない。本県でもこの傾向は同様で、上述の7分野で全体の約99%を占め、これ以外の「第二次産業振興」と「住宅」分野の事務件数は1桁台にとどまっている。

第2に、「平成の大合併」の進行による各事務分野の減少傾向もまた、全国的な傾向とほぼ同様の状況が起きている点である。すなわち、「協議会」制度における「教育」分野の大幅な減少や、「一部事務組合」制度における「厚生福祉」、「環境衛生」、「教育」、「防災」、「その他」等の広範囲にわたる減少等は、全国的な傾向とほぼ同一である。ただし、「地域開発計画」分野については、全国的には「一部事務組合」制度での処理件数が半減しているのに対し、本県では「協議会」制度での処理件数が半減し、「一部事務組合」制度での処理件数は若干の減少にとどまっていることが特徴的である。

(2) 広域行政制度の「制度」別利活用変遷

次に、平成12年から平成20年までの期間における上述4制度それぞれの内部変化の詳細を示していく。但し、「広域連合」制度については、1件の設置例しかいないため、分析は割愛する。

1) 「事務の委託」制度

表2は、同制度を通じて処理される事務件数の経年変化を事務分野別に示したものである。まず、総体として、本県における「事務の委託」制度の利活用は「厚生福祉」、「環境衛生」、「防災」、「その他」の4分野のみであり、とりわけ「その他」の分野が半数以上を占めていることが指摘できる。そして、経年変化としては、平成16年を頂点とした山型の事務件数になっていることが特徴的である。

次に経年変化の詳細についてだが、本県では、平成12年から平成16年までの期間は母数となる市町村数が49で推移している。この間、「事務の委託」制度で処理されている事務件数は「81→110→124」と軒並み上昇傾向にある。この増加要因の主なものとしては、宇都宮市・河内町・上河内町・上三川町・壬生町・石橋町間での住民票の交付事務の相互受委託や、茂木町・市貝町・芳賀町・

表2 「事務の委託」制度の利活用実態

(単位：事務件数)

	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年
地域開発計画					
総合開発計画					
第1次産業振興					
第2次産業振興					
第3次産業振興					
輸送施設					
国土保全					
厚生福祉	2	2	2	1	2
環境衛生	25	25	36	26	25
教育					
住宅					
都市計画					
防災	8	8	11	9	5
その他	48	75	75	53	34
事務数合計	81	110	124	89	66

筆者作成

藤原町・喜連川町・黒羽町・那須町の栃木県への下水道資源化施設の建設・管理維持事務の委託、上三川町・石橋町で相互受委託されていた下水道関連事務への宇都宮市の参入及び益子町・芳賀町・市貝町の「芳賀中部上水道事業団」への防災計画に基づく飲料水確保事務・公共下水道料金の計算事務の委託等が挙げられる。一方、この間の減少要因は少なく、宇都宮市・足利市の地方競馬に係る事務の栃木県への委託解消のみにとどまる。

平成16年から平成18年にかけては、事務件数が「124→89」へと減少するが、このほとんどが市町村合併に伴うものである。すなわち、減少要因としては、栗野町の夜間休日救急診療事務・ごみ処理事務・し尿処理事務の鹿沼市への委託解消、栗山村の消防事務・救急事務の藤原町への委託解消、栗野町・栗山村・藤原町の下水道資源化施設関連事務の栃木県への委託解消、日光市・今市市・栗山村・藤原町・足尾町・黒磯市・南河内町・石橋町・国分寺町・大田原市・湯津上村・黒羽町・西那須野町・塩原町・田沼町・葛生町・栗野町の公平委員会関連事務の栃木県への委託解消及び上述の宇都宮市・上三川町・石橋町での下水道関連事務の相互受委託関係からの宇都宮市の離脱等がある。また、この間で事務の委託が新しく増加した例はないが、那須塩原市や大田原市、さくら市、下野市等では、旧市町村で契約していた委託関係

を新市が改めて締結し直すという、実質的な「継続」ケースもみられる。

平成18年から平成20年にかけても、「89→66」と減少傾向にある。この減少要因は、宇都宮市と河内町・上河内町の合併関連のみである。すなわち、河内町と上河内町は、それまで下水道資源化施設関連事務と公平委員会関連事務の栃木県への委託（前者は河内町のみ）、ごみ処理事務・し尿処理事務・消防事務・救急事務の宇都宮市への委託、あるいは上述6市町での住民票の交付事務の相互受委託をおこなっていたが、それがすべて解消されたことにより、同制度で処理されていた事務件数のうち計29件が減少した。一方で、新たな事務の委託としては、上三川町の夜間休日救急診療事務の宇都宮市への委託、下野市・上河内町・壬生町の火葬場事務の宇都宮市への委託、芳賀町の公共下水道料金の計算事務の芳賀中部上水道企業団への委託及び野木町の水道用水関連事務の茨城県古河市への委託等の6件が増えている。

2) 「一部事務組合」制度

次に、「一部事務組合」制度の利活用状況についてみていく。表3は、同制度を通じて処理される事務件数の経年変化を事務分野ごとに示したものである。同制度は、上述の「事務の委託」制度や後述する「協議会」制度と異なり、広範な分野の事務を扱っており、事務件数としても他の制度を圧倒している。同制度が扱う事務件数については、「団体の新設・解散」、「所管事務の変化」、「構成市町村の変化」という3つの側面すべてで経年変化が起こっているため、増減が複雑になっている。

まず、平成12年から平成14年の間の変化としては、事務件数は「703→751」と増加する。このうち、「団体の新設・解散」としては、「両毛地区広域行政市町村圏事務組合」の解散がある。「所管事務の変化」の側面では、「防災」分野の事務を所管する全団体への液化石油ガス設備工事届出

表3 「一部事務組合」制度の利活用実態
(単位：事務件数)

	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年
地域開発計画	47	47	47	34	34
総合開発計画					
第1次産業振興	23	23	23	18	18
第2次産業振興	4	6	6	6	6
第3次産業振興					
輸送施設					
国土保全					
厚生福祉	85	81	93	46	48
環境衛生	162	178	178	105	108
教育	54	54	54	33	21
住宅	1	1	1	1	1
都市計画					
防災	48	86	86	54	54
その他	279	275	258	183	173
事務数合計	703	751	746	480	463

筆者作成

の受理関連事務の追加、「那須地区広域行政事務組合」への一般廃棄物処理業・浄化槽清掃事業の許可事務の追加、「芳賀地区広域行政事務組合」へのごみ処理施設建設に関する事務の追加、「宇都宮西中核工業団地組合」への団地内両町所有地の管理事務の追加等がある一方で、「鹿沼地区広域行政事務組合」の救急事務の削減、「南那須地区広域行政事務組合」の結核予防事務に係る健康診断・予防接種事務の削減等、一定の割合で増減が起きている。「構成市町村の変化」としては、「芳賀郡中部環境衛生事務組合」への茂木町の参入がある。

平成14年から平成16年にかけての変化については、事務件数が「751→746」と小幅に減少する。このうち、減少要因としては「栃木県都市競輪組合」の解散と、「栃木地区広域行政事務組合」の建設機械器具の購入・維持管理事務の削減のみで、一方の増加要因も、「那須地区広域行政事務組合」への小児救急拠点病院運営事業に係る補助金の交付事務の追加と、「日光地区広域行政事務組合」への病院群輪番制病院運営に係る補助金の交付に関する事務の追加のみにとどまる。

平成16年から平成18年における「平成の大合併」の最盛期を経ると、事務件数は「746→480」と大幅に減少する。ただし、これは一方的な減少のみではなく、上述3つの側面における増加要因と減

少要因が複雑に錯綜している。すなわち、「団体の新設・解散」では、減少要因として「栃木県市町村消防災害補償等組合」、「西那須野町塩原町水道事務組合」、「栃木県市町村職員退職手当組合」、「栃木県町村議会議員公務災害補償組合」、「日光地区広域行政事務組合」、「鹿沼地区広域行政事務組合」、「栃木県・県南病院組合」、「黒羽湯津上環境整備組合」、「栃木県自治会館管理組合」、「安蘇衛生施設組合」、「日光地区消防組合」、「自治医大周辺下水道組合」等12団体の解散により290事務の減少があったのに対し、「栃木県市町村総合事務組合」の新設による151事務の増加があった。このような「一部事務組合」制度の解散に特徴的な点として、市町村合併によって解散した団体はすべて単一の分野の事務を所管しているものであり、複数の分野の事務を所管している団体は、日光市合併・鹿沼市合併に関わるもの以外のすべてが存続している点がある。

「所管事務の変化」では、増加要因として「芳賀地区広域行政事務組合」への救急医療センターの設置及び管理運営事務の追加、「南那須地区広域行政事務組合」への広域行政圏計画の策定及び実施に係る連絡調整事務の追加があり、減少要因としては「塩谷広域行政事務組合」の視聴覚ライブラリーの設置及び維持運営事務の削減がある。

そして、事務件数上の減少数より実際に変化していないものとして「構成市町村の変化」がある。つまり、「那須地区広域行政事務組合」の構成4町村の減少、「佐野地区衛生施設組合」の構成2町の減少、「石橋地区消防組合」の構成3町の減少、「大田原地区広域消防組合」の構成3町村の減少、「南那須地区広域行政事務組合」の構成4町の減少、「佐野地区広域消防組合」の2町の減少、「塩谷広域行政組合」の2町の減少、「小山広域保健衛生組合」の構成3町の減少等によって、名目上は128事務が減少しているが、実際は上述すべての組合で従来の圏域のまま事務処理がおこ

なわれているため、実質的な変化はない。そして、上述の「栃木県市町村総合事務組合」の新設も実際は4つの組合の統合によるものであるため、名目上は65事務の減少が起きているが、実質的な変化はない。

また、事務件数としては表出してこないが、「黒磯那須公設地方卸売市場事務組合」の構成市町村であった黒磯市が那須塩原市となったケースや、「宇都宮西中核工業団地組合」の構成市町村であった栗野町が鹿沼市となったケース及び「栃木県南公設地方卸売市場事務組合」の構成市町村であった国分寺町が下野市となったケース等は、むしろ同組合で事務処理をおこなう圏域が拡大している。

最後に、平成18年から平成20年にかけては、事務件数が「480→463」と若干減少している。これはひとえに「所管事務の変化」の側面のみであり、具体的には、「那須地区広域行政事務組合」への広域クリーンセンター大田原の管理運営事務の追加と、「南那須地区広域行政事務組合」への介護給付に係る障害程度区分の審査・認定事務と准看護学校の設置・管理事務の追加及び同組合の心身障害事務の障害種類・程度の判断事務と教育関連6事務の削減に因る。なお、この期間も宇都宮市と河内町・上河内町の合併により名目上は10事務が減少しているが、実質的な変化はない。

3)「協議会」制度

最後に、「協議会」制度の利活用状況についてみていく。表4は、同制度を通じて処理される事務件数の経年変化を事務分野ごとに示したものであるが、一見してわかるように、同制度では「地域開発計画」と「教育」分野のみに利活用されており、事務件数も多くないため、経年変化を追うのは比較的簡易である。

平成12年から平成14年の事務件数の変化は「107→109」と微細であるが、これは、「田沼町・葛生町学校給食センター協議会」の新設に因る。平成14年から平成16年にかけての事務件数の変化も

表4 「協議会」制度の利活用実態

(単位：事務件数)

	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年
地域開発計画	80	80	80	40	32
総合開発計画					
第1次産業振興					
第2次産業振興					
第3次産業振興					
輸送施設					
国土保全					
厚生福祉					
環境衛生					
教育	27	29	17	9	9
住宅					
都市計画					
防災					
その他					
事務数合計	107	109	97	49	41

筆者作成

また「109→97」と僅かな減少であるが、これは逆に「河内郡視聴覚ライブラリー協議会」の解散に伴うものである。

そして、やはり平成16年から平成18年にかけての変化は大きく、この間で事務件数は「97→49」と大幅に減少する。これは「団体の新設・解散」と「構成市町村の変化」に伴うものである。前者の側面では、「南那須地区広域行政推進会議」、「両毛地区広域行政推進協議会」、「鹿沼地区市町村広域行政推進協議会」、「鹿沼及び栗野町視聴覚ライブラリー協議会」、「安佐地区視聴覚ライブラリー協議会」、「田沼町・葛生町学校給食センター協議会」等計6団体が相次いで解散したことにより、47事務の減少が起きている。ただし、「両毛地区広域行政推進協議会」については、構成4市町村のうち足利市と佐野市のみで新たに同名称の協議会を設置している。後者については、「小山地区広域行政推進協議会」の構成2町の減少、「下都賀栃木小山地区視聴覚ライブラリー協議会」の構成2町の減少があるが、これもまた名目上の減少であり、新たに下野市が参加しているので、実質的には同団体で処理する圏域は拡大している。純粋に構成市町村が減少したのは、「宇都宮地区広域行政推進協議会」の石橋町の脱退のみである。

平成18年から平成20年にかけての変化は「宇都

宮地区広域行政推進協議会」の構成2町の減少に因るもののみで、名目上の事務件数は「49→41」と減少しているが、実質的な変化はない。

(3) 広域行政制度の「市町村」別利活用変遷

最後に、各市町村が各広域行政制度を通じて処理している事務件数の経年変化について、「合併可否」、「行政規模」、「地域性」という3つの視点から分析した結果について示していく。

表5は、各市町村が広域行政制度の利活用によって処理している事務の総件数と経年変化をあらわしたものである。この表から読みとれる特徴は3点ある。第1に、「平成の大合併」以前においては、どの市町村も経年ごとに事務件数が急激に増減しているケースはなく、おおむね緩やかな増減にとどまっている点である。第2に、合併をおこなった市町村に関しては、日光市・鹿沼市を例外として、どの市町村も広域行政制度を通じた事務処理件数がさほど減っていない点である。第3に、合併をおこなっていない全市町は、平成12年比で広域行政制度を通じて事務を処理している件数が増加している点である。これは平成20年に全市町で構成している広域連合が新設されたことに因る影響も大きいが、平成18年まででも事務件数が減少しているのは足利市のみであることに鑑みれば、広域行政制度そのものの必要性が「平成の大合併」によって減退したとは必ずしもいえない状況にあることを示唆している。

次に、広域行政制度の利活用状況と市町村の行政規模との関連性を捉えるために、「人口」、「面積」、「人口密度」、「財政力指数」の各指標を設定して分析した。その結果を示したのが表6である。各指標の色分けは、実際に広域行政制度を多く利活用している市町村と、広域行政制度を利活用する必要性が比較的高いと考えられるものを濃くしてある。各市町村の同じ行にある指標の色分けが近似していれば、各統計指標と広域行政制

表5 県内市町村の広域行政制度の利活用実態

(単位：事務件数)

市町村名	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年
宇都宮市	9	13	15	14	宇都宮市 16
上河内町	17	22	19	19	
河内町	18	23	20	20	
足利市	10	9	7	8	12
栃木市	10	11	9	10	14
佐野市	13	13	12	佐野市 13	17
田沼町	23	24	24		
葛生町	23	24	24		
鹿沼市	12	12	11	鹿沼市 8	12
栗野町	21	22	22	17	21
西方町	16	18	17		
日光市	14	15	15	日光市 4	8
今市市	12	12	12		
藤原町	13	13	15		
足尾町	14	15	16		
栗山村	16	16	17		
小山市	16	16	15	16	20
真岡市	21	23	22	24	28
二宮町	22	24	24	25	29
大田原市	17	19	19	大田原市 21	26
黒羽町	20	22	24		
湯津上村	20	22	23		
矢板市	16	17	16	16	20
黒磯市	19	21	21	那須塩原市 26	31
塩原町	20	22	23		
西那須野町	20	22	23		
上三川町	19	25	23	22	26
南河内町	20	21	18	下野市 24	27
石橋町	18	24	25		
国分寺町	19	20	20		
茂木町	20	25	26	26	30
益子町	25	27	29	29	33
市貝町	24	26	28	28	32
芳賀町	24	26	28	28	33
壬生町	14	20	20	20	23
野木町	19	19	19	19	24
大平町	13	14	13	13	17
藤岡町	14	15	14	14	18
岩舟町	15	16	15	15	19
都賀町	13	14	13	13	17
塩谷町	16	17	17	16	20
氏家町	17	18	18	さくら市 17	21
喜連川町	16	17	18		
高根沢町	17	18	18	17	21
南那須町	29	29	29	那須烏山市 26	25
烏山町	29	29	29		
馬頭町	29	29	29	那珂川町 26	25
小川町	29	29	29		
那須町	20	22	24	24	29

筆者作成

度の利活用との間に関連性が見出せることとなる。これに沿ってみていくと、上述4つの指標のいずれに関しても、広域行政制度の利活用と行政規模の間に明確な連関性は読みとれない。ただし、大まかに捉えれば、すべての指標において、中位の市町村が多く広域行政制度を利活用する傾向にある。すなわち、広域行政制度は本来、広域性や財政的効率性の高い事務に利活用されと考えられるが、実際は各市町村の人口や面積、財政力等と

表6 県内市町村の広域行政制度の利活用実態と各種統計値との関連性

市町村名	事務数	面積 (km ²)	人口 (人口数)	人口密度 (人口/km ²)	財政力指数
宇都宮市	9	312.16	439,767	1408.79	0.911
上河内町	17	56.9	9,746	171.28	0.451
河内町	18	47.72	34,144	715.51	0.673
足利市	10	177.82	163,048	916.93	0.692
栃木市	10	122.06	84,125	689.21	0.712
佐野市	13	84.37	83,786	993.08	0.744
田沼町	23	180.04	30,208	167.78	0.474
葛生町	23	91.66	13,070	142.59	0.456
鹿沼市	12	313.3	94,592	301.92	0.697
栗野町	21	177.32	10,857	61.23	0.372
西方町	16	32	7,062	220.69	0.464
日光市	14	320.98	18,050	56.23	0.529
今市市	12	243.52	63,271	259.82	0.707
藤原町	13	272.27	12,072	44.34	0.738
足尾町	14	185.79	3,723	20.04	0.194
栗山村	16	427.37	2,491	5.83	0.327
小山市	16	171.61	151,706	884.02	0.943
真岡市	21	111.76	62,040	555.12	0.822
二宮町	22	55.45	16,987	306.35	0.392
大田原市	17	133.97	54,933	410.01	0.682
黒羽町	20	187.47	15,995	85.32	0.373
湯津上村	20	32.68	5,585	170.9	0.328
矢板市	16	170.66	36,758	215.39	0.642
黒磯市	19	343.12	58,354	170.07	0.772
塩原町	20	190.07	8,937	47.02	0.982
西那須野町	20	59.63	42,591	714.25	0.752
上三川町	19	54.52	29,125	534.21	0.782
南河内町	20	31.35	21,182	675.66	0.663
石橋町	18	22.43	19,546	871.42	0.588
国分寺町	19	20.8	16,556	795.96	0.663
茂木町	20	172.71	18,128	104.96	0.441
益子町	25	89.54	25,954	289.86	0.469
市貝町	24	64.24	12,645	196.84	0.558
芳賀町	24	70.23	17,484	248.95	0.914
壬生町	14	61.08	39,576	647.94	0.613
野木町	19	30.25	26,882	888.66	0.741
大平町	13	39.8	28,792	723.42	0.723
藤岡町	14	60.45	19,617	324.52	0.456
岩舟町	15	46.74	19,691	421.29	0.53
都賀町	13	30.52	14,163	464.06	0.455
塩谷町	16	175.99	14,617	83.06	0.428
氏家町	17	49.99	28,629	572.69	0.603
喜連川町	16	75.47	11,712	155.19	0.652
高根沢町	17	70.9	29,794	420.23	0.755
南那須町	29	81.56	13,533	165.93	0.397
烏山町	29	92.86	19,738	212.56	0.409
馬頭町	29	151.68	14,236	93.86	0.314
小川町	29	41.16	7,409	180	0.435
那須町	20	372.31	27,590	74.1	0.759

面積・人口・人口密度は『全国市町村要覧』（平成12年度版）、財政力指数は『栃木県市町村要覧』（平成16年度版）より引用して作成

は明確な相関関係がみられず、中規模の「町」を中心に利活用が進んでいる。ここから勘案すると、広域行政制度の利活用は上述のような行政規模を表す指標が一定程度考慮されながらも、実際は各市町村の周辺市町村との歴史的・政治的関係性等を主因として変化すると考えられる。

最後に、広域行政制度の利活用状況に地域的傾

向があるかどうかみていく。図1は、県内市町村が広域行政制度で処理していた事務件数について、平成12年当時のものを色分けしたものである。ここからは、以下2つの点が読みとれる。第1に、マクロ的に捉えた場合、やや県東部で広域行政制度を利活用数が高いように見受けられるものの、特定のブロックで一定の傾向性は見出せない点である。つまり、当該市町村と周辺市町村との協力・連携で処理される広域行政制度の利活用の頻度に関しては、特段の地域的な格差はみられない。

第2に、合併をおこなった市町村、特に編入合併された町村は、それぞれの合併枠組内において、広域行政制度の利活用で処理していた事務件数が近似している点である。この詳細をみていくと、河内町・上河内町における広域行政制度の利活用は宇都宮市への「事務の委託」が10件と多く、佐野市に編入された田沼町・葛生町や大田原市に編入された黒羽町・湯津上村では、それぞれ参加している一部事務組合がまったく同一である。また、さくら市となった氏家町・喜連川町や、那須烏山市・那珂川町となった南那須町・烏山町・馬頭町・小川町でも、広域行政制度の利活用形態が全て同一である。

以上の点から、広域行政制度の利活用の「多寡」については市町村合併の可否との連関性は見出せないが、その利活用の「制度」選択ないし方法については、一定の類似性があるといえる。

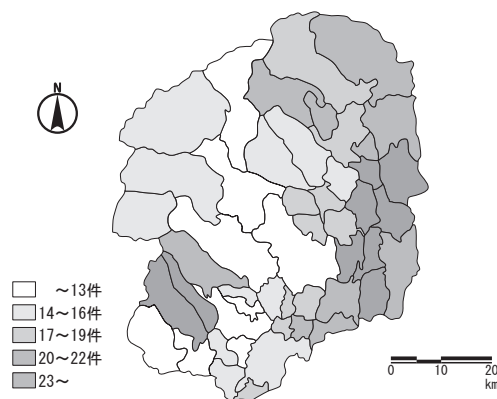


図1 県内市町村の広域行政制度利活用地域的分布
筆者作成

4 まとめ

本章では、本研究での分析から得られた知見について整理するとともに、その意義と課題について数点ほど示しておく。

(1) 広域行政制度の利活用状況の実態と変遷

本研究で得られた知見としては、以下4点が挙げられる。第1に、最も重要なものとして、これまで各種統計を基にいわれてきた「平成の大合併」の進行に伴う広域行政制度の利活用の減少が、実質的にはさほど進んでいないことを明らかにした点である。すなわち、本研究で採用した事務件数のカウント方法に基づいて整理すると、確かに総数としては「平成の大合併」の最盛期であった平成16年から平成18年にかけて968件から619件へと約36%弱の減少を示しており、市町村数の減少率（49→33：33.6%）とほぼ同様である。しかし、この市町村合併によって実際に広域行政課題の「内部処理」化が進んだとみられるものは144件にとどまり、残り205件は合併前の共同処理体制が維持されていることに鑑みれば、合併によって広域行政の必要性が順当に低下したとは言い難い。

第2に、広域行政制度について、最も広く利活用が進んでいるのが「一部事務組合」制度であることを示した点である。これまで、各種統計や論文等においては、広域行政制度で最も利活用の進んでいるものは「事務の委託」といわれることが多かった。しかし、本研究では既存の1次データに内在する問題性に着目し、各広域行政制度で処理される事務件数をすべて市町村単位に整理し直すことで、制度横断的な事務件数の比較を可能にするとともに、全体数の約80%が「一部事務組合」制度で処理されていることを明らかにした。

第3に、市町村合併によって実際に「内部処理」化が進んだ事務分野を「制度」的側面から明らかにした点である。すなわち、「事務の委託」制度

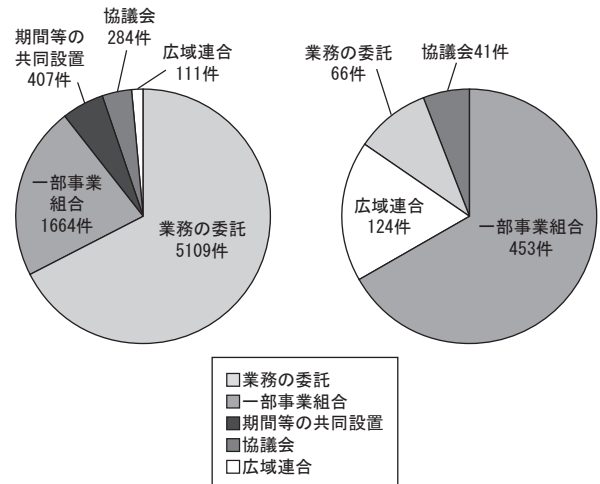


図2 全国と本県の広域行政制度の構成比較

左図は「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調査」より修正して引用、右図は筆者作成

で減少が進んだのは公平委員会関連の事務が大半を占め、その他の分野は多く継続していることや、「一部事務組合」制度では「厚生福祉」や「環境衛生」、「消防」、「その他」等単一分野を所管する団体のみ解散が進み、複数分野の事務を所管している団体や複合的一部事務組合はほとんど解散されていないこと、及び「協議会」制度についてはもとより「地域開発計画」と「教育」分野しか扱っておらず、その両方において「内部処理」化が進んだこと等を示してきた。以上の諸点は、広域行政制度で扱われている事務を市町村単位で整理し直す作業を経なければ明らかにできない点であると考えられる。

第4に、市町村合併の進行と広域行政課題の発生が対称的ではないことを示した点である。つまり、市町村合併が「究極の広域行政」と呼ばれるように、広域行政課題の「内部処理」化方策として有効とされ、これまでは広域行政制度で処理される事務件数の相対的減少が指摘されてきた。しかし、本報告において示したように、広域行政制度を通じて処理される事務は市町村合併と無関係な形で増減する。その意味で、「平成の大合併」が進行した現在でも、広域行政制度の利活用を通

じた市町村間の連携・協力方式の模索は喫緊の課題として残っているといえる。

(2) 本研究の課題

本研究における問題点ないし課題については、おおむね以下の3点が挙げられる。第1に、事務件数のカウント方法に関しては、若干の疑義がある。本研究では、各統計資料に記載されている文字情報から筆者の判断によって各広域行政制度の所管する事務の件数を分類・カウントしたが、この方法が正しいかは心許ないところである。

第2に、広域行政制度を利活用して処理されている事務の本質的な広域性に係る議論については、本研究では完全に「棚上げ」した点である。しかし、当然ながら、なぜ当該事務を広域行政制度の利活用によって処理「すべき」なのかについては、今後の広域行政制度の利活用の検討や、具体的な事務の選定及び新たな制度・構想を模索していく上で必要不可欠である。

第3に、地方自治法に根拠を持たない「任意」協定レベルでの広域行政体制を分析対象としなかった点である。しかし、創造的で課題即応的な市町村間の協力・連携体制は、法令に根拠を持たないところから萌芽すると考えられる。その意味において、本研究は、既存の制度設計を所与とした範疇内での議論にとどまり、新しい制度の設計や導入に直接的に資するものではなかったといえよう。以上の諸点については、次年度以降の研究で対応していきたい。

に市町村合併による事務件数の「名目的」増減と「実質的」増減を篩に掛けたため、非常に煩雑な考察とならざるを得なかった。しかし、これによって、平成12年以降の県内の広域行政制度については、おおむね実態を捉え終えたと考えている。

今後は、この結果を以て、近年議論になっている「定住自立圏」構想や「行政部署の共同設置」等の動向が、果して本市を初めとした県内市町村の水平的協力・連携方策の1つとして真に検討すべきか否かについても、上述の課題と併せながら更なる分析を進めていく予定である。

本研究を進めるに際しては、栃木県市町村課をはじめ、栃木県都市整備課下水道室、佐野市学校給食課、西方町保健福祉課、芳賀地区広域行政事務組合、塩谷広域行政組合、栃木県市町村総合事務組合等、多くの関係機関の担当者の方々から有益な情報提供とアドバイスを頂きました。末筆ながら、記して感謝申し上げます。

5 おわりに

本報告は、県内市町村の広域行政制度の利活用実態を捉えようとしたものであるが、その主体となる市町村が49（～31）もあるだけでなく、「制度」が4種類、「事務分野」が14種類、そして経年変化を見るための5つの「時点」を設け、さら