

1 広域行政施策の概要

(1) 広域行政のあらまし

交通・情報通信手段の発達や経済活動の活発化に伴い、住民の日常社会生活の行動範囲（日常社会生活圏）は、現在の市町村の区域を越えてますます拡大している。

これにより、個々の市町村の行政区画を越えるさまざまな住民ニーズが生じ、また、個々の市町村で対応しているのは、効率性や総合性の観点から無駄が多い行政分野（例：ごみ処理、介護保険等）も多くなっている。

このため、従前より複数の市町村が連携した上でこれらの課題に対応する例が数多く見られるところであるが、このような個々の市町村の枠組みを越えた行政の取組を「広域行政」といい、地方自治法上、一部事務組合等が制度化されている。

また、総務省では、人口減少・少子高齢化が進行する中で、地方においても一定の圏域人口を有し圏域全体で必要な生活機能を確保し、地方圏への人口定住を促進する政策として、「連携中枢都市圏構想」及び「定住自立圏構想」を推進しており、現在、各地で取組が進んでいる。

(2) 主な広域行政制度

① 一部事務組合（地方自治法第 284 条）

2以上の地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために協議により規約を定めて設置する事務の共同処理機構。

一部事務組合は、特別地方公共団体であり、法人格を有する。すなわち、規約で定められた共同処理する事務を処理するために、必要な範囲において権利義務の主体となりうる。

② 広域連合（地方自治法第 284 条）

一部事務組合と同様の手続きにより、特別地方公共団体として地方公共団体の事務で広域にわたり処理することが適当な事務に関し、① 広域にわたる総合的な計画の作成、② 広域にわたる総合的な計画の実施のために必要な連絡調整、③ 事務の一部について広域にわたる総合的かつ計画的な処理を行う。

一部事務組合と比較して、国、都道府県等から直接に権限等の移譲を受けることができることや、直接請求が認められているなどの相違がある。

③ 連携協約（地方自治法第 252 条の 2）

他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、連携して事務を処理するにあたっての基本的な方針及び役割分担を定める協約を締結する制度。別組織（組合、協議会等）を作らず、簡素で効率的な相互協力を行うことができる。連携協約に基づく事務の執行については、個々の市町村が個別に実施するか、あるいはその基本的な事項を連携協約に規定した上で、事務の委託（地方自治法第 252 条の 14）や事務の代替執行（地方自治法第 252 条の 16 の 2）等のほか、民事上の契約等により事務を処理することとなる。

④ 協議会（地方自治法第 252 条の 2 の 2）

協議により規約を定め、協議会を設置し、① 事務の一部を共同して管理及び執行し、若しくは② 事務の管理及び執行について連絡調整を図り、又は③ 広域にわたる総合的な計画を共同して作成する。

一部事務組合のように法人格を有するものではなく、いわば関係普通地方公共団体の共同の執務組織というべきもの。

⑤ 機関等の共同設置（地方自治法第 252 条の 7）

協議により規約を定め、執行機関としての委員会若しくは委員、執行機関の附属機関、執行機関の事務を補助する吏員、書記その他の職員及び専門委員を共同設置する。

共同設置する機関等が管理、執行したことの効果は、関係普通地方公共団体の機関等がしたことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。

平成 23 年の地方自治法の改正により、議会事務局、保健所等の行政機関、長の内部組織等も共同設置の対象となった。

⑥ 事務の代替執行（地方自治法第 252 条の 16 の 2）

普通地方公共団体が、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、その事務の一部を当該他の普通地方公共団体の名において管理し及び執行する制度。事務を処理する権限が移る「事務の委託」とは異なり、あくまで普通地方公共団体が、その権限を有する他の地方公共団体に代替して事務の執行を行う、いわば事務の管理・執行についての代理権が付与されるものであり、権限の移動が伴うものではない。

⑦ 事務の委託（地方自治法第 252 条の 14）

協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を他の普通地方公共団体に委託する。

委託を受けた普通地方公共団体は、受託事務の範囲において、自己の事務として処理する権限を有することとなる。

委託をした普通地方公共団体にとっては、自らが当該事務を管理執行したのと同様の効果が生じるが、当該事務についての法令上の管理執行責任は、受託団体等に帰することになるので、その委託の範囲内において、委託した事務を管理執行する権限を失うことになる。

⑧ 公の施設の区域外設置（地方自治法第 244 条の 3 第 1 項）

他の普通地方公共団体との協議により、その区域外においても公の施設を設けることができる。

例えば普通地方公共団体が水道事業を営む場合に水源地や貯水池、水源林を設け、給配水管等の敷設をしたり、バス事業の営むに当たって路線を建設し、停車場や車庫を設ける場合には、当該地方公共団体の区域内でなければならないとするのは、これらの活動を不当に抑制するのみであって、その権能を他の普通地方公共団体の区域に及ぼし得ることとすることが共に利益となるような場合、区域外に公の施設を設けることを認めることとしている。

⑨ 他の団体の公の施設の利用（地方自治法第 244 条の 3 第 2 項）

他の普通地方公共団体との協議により、当該他の地方公共団体の公の施設を自己の住民の利用に供させることができる。

例えば上下水道、ガス、火葬場、病院、市場、墓地等の公の施設は、必ずしも自己の住民の利用のみに限定せず、他の地方公共団体の利用に供したとしても、その設置の目的に反するものではなく、またその維持の上からも適当なことが少なくなく、他の団体の公の施設の利用制度を活用することにより、既存施設の共同利用、相互利用を推進し効率的な施設運営を行っていくことが考えられる。

⑩ 職員の派遣（地方自治法第 252 条の 17）

普通地方公共団体相互間の協力援助に関する措置として、職員の派遣の制度を法定化することにより、派遣される職員の身分を保障し、積極的に職員の派遣を促進して、事務処理の能率化、合理化等に資するようになるもの。

※ 平成 23 年の地方自治法の改正により、全部事務組合、役場事務組合及び地方開発事業団は廃止された。

（3）連携中枢都市圏構想の概要

人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために、連携中枢都市が近隣市町村と連携協約を締結し、連携しながら圏域全体の政策を推進する制度。

○ ねらいと基本的な考え方

地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「圏域全体の経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積・強化」及び「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成するというもの。

○ 圏域形成について

「連携中枢都市圏」は、相当の規模と中核性を備える連携中枢都市と密接な関係を有する近隣市町村が、自らの意思で 1 対 1 の協定を締結することを積み重ねる結果として、形成される圏域である。

【連携中枢都市の要件】

- i) 指定都市または中核市
 - ii) 昼夜間人口比率 1 以上（平成の大合併を経た市は、人口最大の旧市の数値を使用）
 - iii) 三大都市圏の区域外に所在
- ※ 県内では新潟市が該当

○ 連携中枢都市圏構想の事務

「連携中枢都市宣言」、「連携中枢都市圏形成に係る連携協約」、「連携中枢都市圏ビジョン」を順次策定し、圏域内市町村が連携して業務を実施する。

(4) 定住自立圏構想の概要

「定住自立圏構想」とは、人口減少、少子高齢化が進行する中で、地方圏において、安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに、地方圏への人の流れを創出するために全国的な見地から推進していく施策。

○ ねらいと基本的な考え方

昨今の厳しい財政状況のもとで、すべての市町村にフルセットの生活機能を整備することは困難であり、単なるばらまきではない効率的な施策が求められている。定住自立圏構想では、「選択と集中」、「集約とネットワーク」という基本的な考え方により、効率化を実現しながら、圏域全体の暮らしに必要な機能を確保することとしている。

○ 圏域形成について

「定住自立圏」は既にある程度の都市機能を持つ「中心市」と生活面や経済面で中心市と関わりが深い「近隣市町村」が、自らの意思で1対1の協定を締結することを積み重ねる結果として、形成される圏域である。

【中心市の要件】

- i) 人口5万人程度以上（少なくとも4万人超）
 - ii) 昼夜間人口比率1以上（平成の大合併を経た市は、人口最大の旧市の数値を使用）
 - iii) 三大都市圏の区域外に所在
- ※ 県内では、新潟市、長岡市、上越市、三条市、新発田市、柏崎市、燕市、村上市、佐渡市、南魚沼市、十日町市、糸魚川市の12市が該当。

○ 定住自立圏構想の事務

「中心市宣言」、「定住自立圏形成協定」、「定住自立圏共生ビジョン」を順次策定し、圏域内市町村が連携して業務を実施する。

一部事務組合と広域連合との主な相違点

区 分	一部事務組合	広域連合
団体の性格	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特別地方公共団体 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同左
構成団体	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都道府県、市町村及び特別区 ・ 複合的一部事務組合は、市町村及び特別区のみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都道府県、市町村及び特別区
設置の目的等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受入れ体制を整備する
国等からの事務移譲等	/	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国又は都道府県は、広域連合に対し直接権限・事務の移譲を行うことができる ・ 都道府県の加入する広域連合は国に、その他の広域連合は都道府県に権限・事務を移譲するよう要請することができる
構成団体との関係等	/	<ul style="list-style-type: none"> ・ 構成団体に規約を変更するよう要請することができる ・ 広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告が可能 なお、広域計画は、他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない ・ 広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる
設置の手続	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関係地方公共団体が、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同左 ただし、総務大臣は、広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長に協議
直接請求	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法律に特段の規定はない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有する者は、広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる
組織	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会 — 管理者（執行機関） ・ 複合的一部事務組合にあつては、管理者に代えて理事会の設置が可能 ・ 公平委員会、監査委員は必置 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会 — 長（執行機関） ・ 公平委員会、監査委員、選挙管理委員会は必置
議員等の選挙方法等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又は選任される 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の議員及び長は、直接公選又は間接選挙による