

# 広域連携政策の理論的考察

祐 野 恵

## 0. はじめに

わが国のこれまでの地方自治研究は、大きく3つの流れに分けられる（伊藤 2002）。伊藤は、それらを地方制度論、権力構造論及び政策過程論とする。1つ目の地方制度論とは、中央地方関係を規定する制度について論ずる研究であり、伝統的な集権・分権の軸のほか、分離・融合、集中・分散などの新たな軸を付け加えて、権限配分や事務処理の実態を捉えるための精緻化が図られている。2つ目の大きな流れは、地方の権力構造を探る系譜であり、自治体の政策過程における影響力関係を解明する研究が行われている。2000年代に入り、日本の地方政治に対する関心の高まりから、都道府県議会を対象とした分析が進められ、地方政府における政策変化の規定要因が明らかになった（曾我・待鳥 2007、砂原 2011、辻 2015）。3つ目の流れは、自治体における新たな政策を生み出すメカニズムの解明を試みる研究である。伊藤（2006）は、自治体による新たな政策の採用を理解するには、内生条件への対応、相互参照、横並び競争という行動原理が鍵概念であるとし、動的相互依存モデルを提唱した。動的相互依存モデルは、中央－地方関係に注意を払いながら、地方政府間の協力－競争関係を視角に収めることで、地方政府の新規政策の導入過程を描く。

このように、近年、中央政府による影響のもと、自律性をもった政体として地方政府を位置づけ、地方における公共政策の動態を明らかにしようと、研究が進められている。しかし、地方政府間の関係に焦点を当てた分析は、動的相互依存モデルの提唱はあるものの、十分ではない。そこで本稿では、公共財や公共サービスの提供をめぐる地方政府間の関係に着目し、地方政府の広域連携を分析の対象とした先行研究の概観と理論的考察を行う。以下、1では広域連携の定義を行い、日本の広域連携制度及び運用の実態を詳述する。2では日本及び海外の先行研究を整理し、3では先行研究から得られる日本の広域連携制度分析の含意をまとめる。さいごに、若干の考察を行う。

## 1. わが国の広域連携制度

広域連携とは、公共財や公共サービスの提供をめぐる、地方政府の区域を越えた地方政府間協力を指す。少子高齢化による人口減少社会の到来や中央・地方政府を取り巻く厳しい財政状況を背景に、現在の公共サービスの水準を維持する手法として広域連携に寄せられている関心は高い

(横道 2016、NIRA 研究報告書 2014)。所管官庁である総務省により、連携中枢都市圏構想や定住自立圏をはじめとする新たな共同処理方式が展開されるとともに、一部事務組合や事務の委任といった従来の手法についても見直しが行われている。他方で、かつて広域連携は「広域行政」と呼ばれ(横道 2016)、その始まりは 1888 年(明治 21 年)の市町村制の制定まで遡ることが出来るほど長い歴史を持つ。総務省の資料において、「広域連携」という用語が初めて用いられるのは、2009 年 6 月の第 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」である。本稿では、広域行政と広域連携を同義とし、いずれも地方政府間協力による事務の共同処理方式の総称として分析を進めたい。

もう一つ注意を要する点として、広域行政について、村上(2002)は、広義の広域行政である合併と、狭義の広域行政である自治体相互間の連携や協力とがあるとする。日本では、狭義の広域連携(村上の「狭義の広域行政」)を用いることが多い一方で、国際的には自治体の区域改革である合併を広域連携の一つの形態と捉える傾向が強い(加茂 2010)。本稿では、分析の対象としている日本の広域連携制度は、市町村合併を広域連携の一つの形態とは捉えていないため、狭義の広域連携を用いる。ただし、国際比較の観点から合併を地方政府間連携が最も進んだ形態と位置づけ、分析する。

#### 1-1. 広域連携の歴史的経緯

わが国の地方政府は、明治、昭和、平成と 3 回の大きな合併の波を経験<sup>1)</sup>している。まず、明治の大合併は、市町村による小学校運営の適正規模の実現を目指して行われ、1888 年末に 7 万 1,314 であった市町村数は 1889 年末に 1 万 5,820 にまで減少した。つづく昭和の大合併は、新制中学校運営のための適正規模を求めて行われ、1953 年 10 月に 9,869 であった市町村数は 1956 年 9 月には 3,975 に数を減らした。そして、平成の大合併は、地方分権の受け皿となる総合的な行政主体として、基礎自治体の行財政基盤を確立するために実施され、1999 年 3 月に 3,232 であった市町村数は 2009 年 3 月には 1,730 にまで減少した。総務省のホームページでは、2016 年 10 月現在の市町村数は 1,718 と発表されている。

いずれの時代も国主導の下、全国的に合併が展開され、市町村数は大幅に減少した。だが、市町村数は著しく減少したものの、明治、昭和の合併については当時の中央政府が掲げた基礎自治体の標準規模に全ての地方政府が到達していない。また、記憶に新しい平成の合併を振り返っても、政府が掲げた、合併後の市町村数を 1,000 とする目標には遠く及ばないまま、合併を進める国や都道府県の積極的関与を廃止している。表 1<sup>2)</sup>で合併の状況を確認すると、平成の合併に一区切りをつける合併特例改正法案が国会に提出された 2010 年 3 月 31 日時点で、人口 5 万人未満の自治体数は 1,185 に上り、これは全市町村数の 68%にあたる。総務省が掲げた規模の経済による自治体の行財政基盤の確立は必ずしも達成されていない状況である。

このように、それぞれの時代の行政サービスや公共財を提供するために必要と考えられた、自治体規模の実現に至らなかったことで、効率性や有効性を達成する合併の代替手法として用いら

表 1 人口段階別の市町村の人口・面積の変化：「『平成の合併』の評価・検証・分析」をもとに筆者作成

	1999年3月31日			2010年3月31日		
	団体数	人口	面積 (km <sup>2</sup> )	団体数	人口	面積 (km <sup>2</sup> )
50万人以上	21	24,459,688 (20.8%)	7,910 (2.1%)	27	30,406,053 (25.5%)	14,206 (3.8%)
30万人以上 50万人未満	43	16,672,731 (14.2%)	11,025 (3.0%)	45	17,334,198 (14.5%)	16,251 (4.4%)
20万人以上 30万人未満	41	10,139,015 (8.6%)	7,624 (2.1%)	41	10,082,356 (8.5%)	12,109 (3.3%)
10万人以上 20万人未満	115	15,609,766 (13.3%)	13,901 (3.7%)	154	21,252,161 (17.8%)	41,139 (11.1%)
5万人以上 10万人未満	227	15,738,410 (13.4%)	24,690 (6.7%)	278	19,314,878 (16.2%)	63,710 (17.1%)
3万人以上 5万人未満	262	10,015,674 (8.5%)	30,248 (8.2%)	259	10,015,061 (8.4%)	56,026 (15.1%)
1万人以上 3万人未満	986	16,620,311 (14.1%)	101,818 (27.4%)	467	8,480,508 (7.1%)	84,580 (22.7%)
1万人未満	1,537	8,347,037 (7.1%)	173,826 (46.8%)	459	2,393,126 (2.0%)	83,930 (22.6%)
全国計	3,232	117,602,632 (100.0%)	371,040 (100.0%)	1,730	119,278,341 (100.0%)	371,950 (100.0%)

れたのが、一部事務組合や事務の委託等の地方政府間の連携制度である。くわえて、昭和の合併終了後は、合併に至らなかった地域において相互交流をはかり、将来的な合併の素地をつくることや、圏域行政への対応を目的とした、広域市町村圏施策が政府の強い主導のもと展開された。広域市町村圏施策は、圏域の設定を都道府県が行い、その事務を担う広域行政機構については一部事務組合若しくは広域連合又は協議会の設置が義務付けられていた。合併に一区切りついた段階での圏域施策の展開は、平成の合併終了後も同様に行われており、連携中枢都市圏構想が現在では進められている。日本では、合併と一部事務組合や事務の委任、圏域行政といった広域連携を交互に繰り返している状況である。

### 1-2. 広域連携制度の概要及び運用状況

日本の広域連携制度の概要及び運用状況を図1<sup>3)</sup>に示す。広域連携は、共同処理方式の法的手法の観点から、法人格を備える組織を別途設立する方式（法人格創設型）と法人格を伴わない組織・協定等の枠組みにより共同処理を行う方式（非法人型）に大別される（木村 2017）。また、連携協約は、平成の合併終了後に実施されている圏域行政の連携中枢都市圏構想で活用されている制度である。

共同処理制度		制度の概要	運用状況 (2016/7/1現在)
非 法 人 格 型	連携協約	地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるための制度	○締結件数:175件 ○連携中核都市圏の形成に係る連携協約:128件(73.1%)、その他:47件(26.9%)
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連携調整、計画作成を行うための制度	○設置件数:202件 ○主な事務:消防41件(20.3%)、広域行政計画等28件(13.9%)、救急23件(11.4%)
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度	○設置件数:444件 ○主な事務:介護区分認定審査129件(29.1%)、公平委員会117件(26.4%)、障害区分認定審査106件(23.9%)
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度	○委託件数:6,443件 ○主な事務:住民票の写し等の交付1,417件(22.0%)、公平委員会1,141件(17.7%)、競艇854件(13.3%)
	事務の代執行	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度	○代執行件数:2件 ○上水道に関する事務:1件、公害防止に関する事務:1件
法 人 格 型	一部事務組合	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設ける特別地方公共団体	○設置件数:1,493件 ○主な事務:ごみ処理406件(27.2%)、し尿処理337件(22.6%)、救急271件(18.2%)、消防270件(18.1%)
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる	○設置件数:116件 ○主な事務:後期高齢者医療51件(44.0%)、介護区分認定審査45件(38.8%)、障害区分認定審査32件(27.6%)

図 1 広域連携の制度の概要及び運用状況：共同処理制度の概要をもとに筆者作成

## 2. 先行研究

前述のとおり、厳しい財政状況と行政サービスに対するニーズの多様化及び期待の高まりは、わが国における広域連携推進の原動力となっている。こうした効率化及び有効性向上を求める住民の地方政府に対する圧力と広域連携に寄せられる期待の高まりは、わが国独自の状況ではなく、諸外国にも共通する潮流である (Dollery and et al. 2016、Elston and MacCarthaigh 2016、Hawkins and Carr 2016)。しかし、各国の広域連携制度を網羅的に確認し、それぞれの国における先行研究を取り上げることは、本稿の射程を超える。そこで本稿では、広域連携の視座から地方政府間関係を捉えるという目的に従い、地方政府の競争－協調関係が広域連携の分析の視角に取められているアメリカを中心に海外の先行研究の確認を行う。

### 2-1. アメリカを中心とした広域連携に関する先行研究

アメリカの広域連携はシェアードサービスとよばれ、その先行研究は、大きく2つの流れに分けられる。それは、地方政府間連携の成立過程に焦点が当てられている分析と運営の実態や結果に関する分析である。1つ目の成立過程に関する分析は、アメリカの地方政府の成り立ちや自治体の機能及び権限に由来しており (Bel and Mildred 2014)、アメリカにおける社会経済的要因を包含する視点である (Carr and Hawkins 2013、Warner 2015、Cresswell and Cresswell 2015)。2つ目の運営の実態や結果に関する分析は、オーストラリア及びヨーロッパ、カナダ等の先進諸国においても広く取り組まれている。なお、2つの大きな流れはあるものの、成立過程のあり方が運営に与える影響も存在すると考えられ、成立要因と運営の結果をつなぐ分析も進められている。それぞれ、以下に確認する。

地方政府間連携の成立過程を明らかにしようとする試みは、Feiock (2004、2009、2013) によ

る制度的集合行為の提唱によって新たな理論的知見の蓄積へとつながった。制度的集合行為は、Olson の諸個人を分析の対象とした集合行為論を基礎とし、メトロポリタンにおけるガバナンスシステムを理解する理論的フレームワークを提供する。

アメリカでは、小規模で断片化したミュニシパリティによる非効率性が指摘される一方で、地方政府間における競争は自治体の数が多くなるほど激しくなるため断片化によって効率性が生まれるという議論が存在する (Tiebout 1956、Oakerson 2004)。統合と分権のいずれも効率性に資するという議論の対立にくわえ、実際には、ミュニシパリティの合併という地方における政府構造の変更は困難を伴った。そこで、既存の地方政府単位を残したまま、政策ごとに集権化された権限を設立するメトロポリタンガバナンスが模索され、その動きは「新しい地域主義 (new regionalism)」と呼ばれている (Post 2004、Savitch and Vogel 2000)。新しい地域主義は、コミュニティにおける競争と協力 (連携) の内在を示唆する。新しい地域主義の協力 (連携) の側面に焦点を当て、地方政府間や地方政府とそのコミュニティにおけるアクターの協力関係が構築されるメカニズムが、制度的集合行為である。

Olson (1965) によると、個人の集団への参加が自己利益につながるとき集合行為は生じ、他では得られない便益を受ける、共通の政策目標や選好を発展させるという 2 つの理由に動機づけられる。集団が集合財の最適供給を続けるには、選択的誘引あるいは強制が必要とされ、大規模集団ほど集合財の最適供給は難しい。くわえて、集団の設立には、集合行為の費用を克服しようとする政策起業家や強いリーダーが必要とされる。

Post (2004) は、制度的集合行為論の独自の視点として、連携する組織の数、その組織の規模と組織間の非同質性に着目し、理論的検討を行った。その結果、地方政府間協力の決定要因として 5 つの条件で 11 の項目 (表 2) を挙げている。

さらに、取引コストの視角から制度的集合行為論は精緻化され、質的研究及び量的研究の蓄積

表 2 地方政府間協力の決定要因：Post (2004) をもとに筆者作成

決定要因	項目	効果
地理的条件	地方政府数の増加	+
	地方政府の密度の増加	+
集団の規模	連携を求める地方政府数の増加	-
	非同質的な有権者	-
共通政策目標	コスト抑制の可能性	+
	サービスの継続性	+
	財やサービスの属性：資本集約型	+
	財やサービスの属性：労働集約型	-
リーダーシップ/政策起業家	強いリーダーシップまたは政策起業家	+
共生や選択的誘因	地方政府の連携に対する連邦の補助金や財政的インセンティブ	+
	地方政府間協約に影響する州法	+

がある (Feiock 2007、Kwon and Feiock 2010、Hatley 2010、Hatley and et al. 2015 他)。Carr and Hawkins (2010) によると、地方政府間連携のシェアードサービスの取引コストは3つのリスクから成る。第一が、連携コストによるリスクで、いずれの地方政府と連携するかという問題である。住民が同質的な地方政府間の方が選好のばらつきが抑えられるため、コストは低下する。その他の要因として、シェアードサービスに参加する地方政府の数や対象とする政策分野が少ない場合、インフラ整備を連携の目的とする場合、連携する地方政府が専門性を持った職員を多く抱える場合にもコストは低くなる。第二が、分配コストによるリスクで、シェアードサービスによって生じる財政負担及び恩恵をどのように分配するかという問題である。これは第一の連携コストと強く関連している。第三が、離反コストによるリスクで、シェアードサービスで提供する財やサービスに特別な投資が必要な場合や業績測定の難しさによってコストは増加する。これらのリスクを抑えるためには、提供するサービスや財の性質に応じた制限的な契約内容または自由裁量を残した契約内容の作成、カウンティとのネットワークや政策ネットワークの活用が有効と考えられる。

ここまで、アメリカ特有の断片化した地方政府における連携の成立過程に焦点を当てた先行研究を確認した。つづいて、広域連携の運用や結果に焦点を当てた分析へと移る。管見の限り、シェアードサービスに関して、アメリカの州を横断する分析は存在せず、州およびカウンティ、メトロポリタンを単位とした実証研究がなされている。まず、地方政府間連携の第一の目的である、効率性の実現に関する分析を確認する。地方政府が提供する公共財及びサービスは、それぞれ性質が異なっており、その性質に応じて規模の経済を実現しやすいシェアードサービスは地方政府にとって有効な手法とされる (Holzer and Fry 2011)。しかし、先行研究の結果は、シェアードサービスによる効率性の実現を必然としていない。例えば、Maher (2015) は、ウィスコンシン州の警察と消防サービスにおける広域連携について、1987年から2009年の時系列分析を行い、サービスの統合後に一人当たりの支出額が増加しているとする。シェアードサービスの実施後に支出が増加する傾向は、アメリカだけでなくノルウェーやイタリア等でも確認される (Bel and Warner 2015)。こうしたシェアードサービスの失敗について、Elston and MacCarthaigh (2016) は、初期費用の増加、取引コストの増加、業務の改善ではなく連携自体の目的化、構成自治体と連携機構の業務の重複等を理由に挙げる。

次に、地方政府間の連携設立過程に存在するリスクと運営結果の関連を分析の視角に収める先行研究へと移る。Chen and Thurmaier (2009) は、連携の推進力が連携の成功に及ぼす影響について分析を行った。シェアードサービスを提供している自治体の職員に対する意識調査を用いた分析で、コストを公平に負担し、シェアードサービスによる便益を公平に分配しているという職員の認知が、連携は成功を収めているという職員の認知に正の影響を及ぼすと明らかにした。また、Carr and et al. (2017) は、制度的集合行為論から導出される3つのリスクと実際に職員が認知しているリスクの相違について、職員に対する意識調査を用いて明らかにした。分析によると、連携を行うコミュニティにおいて社会資本が形成されている場合にはリスク認知が低く

	Fragmented	<b>Service production</b>	Consolidated	
<b>Governance</b>	Shared	[Coordination]	Joint operations [Collaboration]	Merged units [New entities]
	Co-production	Joint facilities [Services contracting]	New joint entities Transfer of functions (w/shared governance)	
	Autonomous	Grants, contributions Resource sharing [cooperation]	Services contracting Cooperative purchasing	Transfer of functions (minimal shared governance)

図2 シェアードサービス協約の分類：Morse and Charles (2015) をもとに筆者作成

なった。くわえて、構成地方政府間の人種の非同質性はリスク認知に有意な影響を及ぼさないことを示した。

そのほかに、現在、実施されているシェアードサービスについて、運営の形態に応じて特徴を記述する試みもある (Abernathy 2009、Morse and Abernathy 2015)。Morse and Abernathy は、サービス生産の主体の断片化に関する次元とガバナンスに関する次元を用いてシェアードサービスの形態を分類している (図2)。図2において、横軸はサービス生産の主体が断片化しているか否かを示す。縦軸はサービスを提供する際のガバナンスに関する状況を示し、構成地方政府が自律的にサービス内容について決定可能か否かを表す。それぞれのシェアードサービスの形態が与えられている位置はシェアードサービスの運営の容易さを示すものではない。サービス生産の主体について断片化の程度が自明である場合に、サービス提供手法の適切さを分析する材料となるものだ。住民によるサービスの統制と行政の応答性の観点から提供するサービスの内容を決定する際に、地方政府はどの程度の自律性を確保すべきかという実務的な関心に応えるものである。

ここまで、アメリカを中心とする先行研究を確認した。地方政府間の競争-協調関係に焦点を当てる分析は、断片化したミューニシパリティを抱えるアメリカの特徴に由来する。しかし、連携の設立時に存在する取引コストは、運営段階でも取り組みに影響を及ぼすと推測される。連携コスト、分配コスト、離反コストから構成される制度的集合行為論は、諸外国及び日本の広域連携に関する分析でも応用可能な理論といえるだろう。また、広域連携によるサービス及び公共財の

提供の結果に関する分析は、今後発展が期待される分野であるとともに、既存研究が提示する分析手法をわが国の広域連携分析へ適用することは有益である。

## 2-2. 日本の広域連携に関する先行研究

次に日本の広域連携に関する先行研究を確認する。「広域行政」は古くて新しい問題とされる(前田 2001)。広域連携に関する研究は古くから蓄積されており、実務的な関心に応える分析も多い。その全てを網羅的に記述することは本稿の目的ではない。以下では、広域連合制度の制定によって、現在の広域連携の制度的枠組みが整えられた 1994 年以降の研究を中心に取り上げる。

前述のとおり、日本の広域連携は、規模の経済を目的とする一部事務組合の設立や事務の委託といった手法と圏域行政を目的とする広域行政圏構想及び連携中枢都市圏構想といった手法に分けられる。先行研究は、これらの広域連携制度の概観を捉え、制度の特徴を明らかにする試みが最も多い。そのなかでも、佐藤(2006)は、戦前から現在までの広域行政論を整理し、その変容を明らかにする。戦後の民主化のなかで広域行政がどのように位置づけられていたか、高度経済成長期における工業化と広域行政及び都市化と広域行政のかかわり、自治制度改革と広域行政の関係、そして合併と広域行政論の結びつきについて歴史的に詳細を記述し、現在の広域連携制度が形成された背景を説明する。

佐藤の歴史的経緯から広域連携を特徴づけようとする試みに対し、諸外国との比較によって制度を捉えようとする先行研究も存在する。とりわけ、フランスの事例については多くの分析がなされている(加茂 2010、西尾 2007、小原 2007、岩崎 2000)。最近のものでは、横道が、詳細な現地調査結果<sup>4)</sup>に基づく考察を行っている。横道(2011)は、フランスと日本の比較をとおして、その歴史的経緯や現在の基礎自治体の規模の違いから、フランスでは、広域連携機構を基礎自治体に近い存在にしようとしているが、合併の進んだ日本においては、そのような市町村から独立した強力な広域連携機構を創設する必要はないとする。

また、稲継(2010)は、オーストラリアの合併政策を事例として取り上げ、今後の自治体間連携のあり方について考察を行っている。オーストラリアでは、人口規模と効率性において明確な相関関係は存在せず、合併の代替手段として7つのモデル等があると紹介する。そして、オーストラリアの経験を参考にすると、日本においても合併ではなく、リソースシェアなど様々な形の自治体間連携の手法があり得ること、民主制の観点からはもちろん、経済性や効率性の観点からも必ずしも合併がよりよい選択とは限らないとする。

これらの先行研究は、詳細な歴史的記述や国際比較から日本の広域連携制度の特徴を描き、今後の広域連携制度について考察を行っている。次に、広域連携の運営の実態に焦点を当てる先行研究を取り上げる。大和田(1999)は、広域連携制度における民主的統制の脆弱さを指摘し、事例分析を行った。東京都三多摩地域廃棄物処理組合の事例分析を通じて、広域的な事務組合では、行政組織として大きくなると構成市町村に当事者能力がなくなり、財政的には構成市町村は組合からの分担金に縛られるという問題が発生すると明らかにした。そして、事務が広域化し住民か

ら遠い存在となると、住民の視点で問題を解決していくことがより困難になると指摘している。

また、新家（2005）は、サーベイの分析とケーススタディの双方に注意を向けつつ、広域連合の機能に関する特徴と、その特徴を形成する要因に関して実証的な分析を行っている。数量化理論Ⅲ類を用いた結果は、広域連合が、「一部事務組合に限りなく近い広域連合」と「財源をそれほど必要としない事務のみを限定的に行っているもの」、権限委譲を特徴とする「旧自治省が考える理想の広域連合像」の3つに分けられることを示す。そして、これら三グループにおける違いを説明する変数として注視すべきは、権限委譲の有無・設立以前の広域行政機構の有無・事務の数・構成市町村の団体類型・構成市町村の構成数・設立時期・設立の契機になった事務・取り扱う事務の数等とする。

財政的な視点から広域連携に焦点を当てる試みも存在する。林（2009）は、歴史的な経緯によって決まっている行政区域内では行政サービスの効率的な供給という観点からは疑問が残るとする。そして、市町村でできないことは都道府県が担うのではなく、単独でできないことは複数の市町村が連携して行うというように、真に広域的な課題は市町村自らの手で処理する仕組みを構築する必要を説く。

つづいて、圏域行政施策を対象とする研究を確認する。圏域行政施策に関する先行研究は、制度の特徴を記述する内容の他、施策が既に終了した広域行政圏構想を対象に、制度的帰結の分析が行われている。例えば、原田（2011）は、広域行政圏施策は、市町村合併に結実せず、むしろ市町村合併を防御したと結論づける。原田は、戦後日本の広域行政施策の変遷を、「手段としての広域行政」と「目的としての広域行政」という2つの概念を用いて説明する。「手段としての広域行政」とは、圏域の機能的一体性を強め、最終的には市町村合併による「広域的市町村」を創出しようとする施策である。これに対し、「目的としての広域行政」は、現行の市町村規模を前提とした上で、主として事務の効率化のために共同処理を促す施策である。そして、旧自治省（総務省）の展開する広域行政施策は、最近まで一貫して「手段としての広域行政」に傾斜してきたとする。

次に、連携中枢都市圏構想は、取り組みが始まった初期段階であり、連携の構築過程や制度の活用手法を記述する内容が多い（横道 2016、三浦 2016）。例えば、片山・伊藤・城所（2013）は、広域ガバナンスの観点から定住自立圏構想を考察し、自治権を存置する柔軟性を維持しつつ、目標を共有する協働体制の構築や、協働を妨げるおそれのある取引コストの軽減と協働のインセンティブを高めることが重要であるとする。そして公開資料とケーススタディから、定住自立圏の圏域と取組内容、連携体制構築プロセスを明らかにしている。

日本の広域連携に関する先行研究を概観すると、一部事務組合の設立や事務の委託等により規模の経済の実現を目的とする連携については、制度的特徴の分析に焦点が当てられており、サービスや公共財の提供を行っている連携組織のガバナンスに主たる関心が向けられている。他方で、圏域行政については、地方政府間関係に焦点が当てられており、地方のガバナンスに関する分析が中心となっている。また、連携組織の分析及び圏域行政における地方政府間関係の分析のいず

れにおいても、連携によって効率性や有効性が達成されたのかという実証分析は少ない。

### 3. 考 察

アメリカにおける広域連携の文脈と日本では、地方政府の成り立ちや上位政府との関係が異なっている。アメリカにおいて発展した理論を日本の事例にそのまま当てはめることは難しいため、機能的に現象を捉えることで、日本の広域連携分析の新たな視角を得たい。

まず、広域連携の成立過程に着目した分析を取り上げる。原田（2011）の広域行政圏構想を対象とした分析が示すように、日本でも合併と連携は相互に関連しながら今日に至る。例えば、兵庫県篠山市は、合併前には、篠山町、丹南町、西紀町、今田町の4町によって一部事務組合を形成し、サービスの提供を行っていた。平成の合併で第一号に名乗りを上げることになったきっかけは、地域全体で水道事業の開発を進める際、事務組合では意思決定のスピードが遅くなる懸念があり、新市による迅速な地域開発が望まれたことであった（森 2006）。また、平成の合併に至らなかった自治体を対象とした調査<sup>5)</sup>では、地理的に合併が困難という回答が4.6%、意見集約ができなかったという理由が33.7%、合併を選んだが合併相手が消極的・否定的だったという理由が26.4%という結果が報告されている。これは、調整コストによるリスクの存在を示しており、制度的集合行為論によって分析する有益性を示す。一部事務組合や事務の委託制度の活用は小規模自治体で進んでいる現状がある。他方で、都市度や財政力も含めた詳細な分析は行われていない。古い歴史を持つ組合制度も、地方政府がいずれの団体と連携するかは自明ではなく今後の分析が必要である。さらに、現在、取り組みが進められている圏域行政の連携中枢都市圏構想は、圏域の指定が地方政府の自主性に任されている。いずれの地域において、圏域が設定されているかという視点は、日本の地方政府間関係を理解するうえで示唆に富んだ分析となるだろう。

次に、広域連携の運営の実態、制度的帰結に関する分析を取り上げる。ガバナンスに焦点を当てた分析は、日本の先行研究でも行われている（鈴木 2011、横道 2012、鈴木 2016）。その内容は、広域連携の形態や事務の種類、圏域行政に焦点を当てた分析など多岐に渡る。他方で、図2で示した Morse and Abernathy（2015）のような、広域連携を構成する地方政府がサービス内容の決定に対して持つ自律性の程度を捉える分析は現在のところごくわずかである。たとえば、法人設立型の広域連携については、民主的統制が脆弱で、住民の意思が反映されにくいという指摘（村上 2002）がなされてきた。これに対し、構成団体の拒否権に注目し、構成団体による統制が強く効く「民主主義の黒字」の存在を指摘する研究（鈴木 2016）が存在する。これらの先行研究は、事務の種類によって必要と考えられる民主的統制の程度の違いに注意を向ける。他方で、同一のサービスを一部事務組合といった同一の制度を用いて運用する際、連携機構の決定に対して、構成自治体に自律性が残される場合とそうでない場合のそれぞれの条件については関心が向けられていない。法人型連携の場合に、地方政府の団体規模の差異や構成団体の数が連携のガバナンスにどのように影響を及ぼすか明らかにすることは今後の課題である。くわえて、広域連携によ

る効率性の有無に関する分析も必要である。また、非公式な連携から公式の連携へと至った事例も存在し（祐野 2017）、地方政府の職員や首長の意見交換など非公式な連携に焦点を当てることで、地方政府間連携の動態に関する分析を精緻化することができるだろう。

#### 4. おわりに

本稿では、わが国の広域連携について、新たな分析の視座を得ようと、主に、アメリカにおけるシェアードサービスの先行研究を概観した。調整コストによるリスクや分配コストによるリスク、離反コストによるリスクによって構成される制度的集合行為論は、日本の広域連携を分析する場合にも有益な視点である。また、広域連携のガバナンスに着目し、連携によって提供するサービス内容の決定における構成団体の自律性の程度を捉える分析の視角は、連携制度のもとで制度以外の要因が及ぼす影響に関心を向ける。広域連携は、公共サービスや財の効率的な提供を構成自治体に必ず約束するものではない。森（2012）は、事務の共同処理の積極的導入が、市町村自身の組織変革への関心にマイナス効果を与える可能性を指摘する。地方政府が財やサービスの提供に有益な手法として広域連携を活用するためには、分析の精緻化が今後も必要である。

#### 注

- 1) <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> [最終検索日：2017/10/25]
- 2) [http://www.soumu.go.jp/gapei/sicyouson\\_kenkyuukai\\_mokuji.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/sicyouson_kenkyuukai_mokuji.html) [最終検索日：2017/10/25]
- 3) <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html> [最終検索日：2017/10/25]
- 4) 熊谷和樹（2010）『フランスの広域行政組織にみる広域連携策』「都市とガバナンス vol. 15」財団法人日本都市センター
- 5) [http://www.soumu.go.jp/gapei/sicyouson\\_kenkyuukai\\_mokuji.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/sicyouson_kenkyuukai_mokuji.html) [最終検索日：2017/10/25]

#### 参考文献

- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及——』慶応義塾大学出版会
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新』第一印刷発行
- 稲継裕昭（2010）「グローバル化時代の地域ガバナンスと自治体間連携」加茂利男・稲継裕昭・永井史男『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房
- 岩崎美紀子（2000）「基礎自治体の国際比較」岩崎美紀子『分権型社会を創る7』ぎょうせい
- 小原隆治（2007）「広域連合の基本設計を考える」小原隆治・長野県地方自治研究センター『平成大合併と広域連合 長野県広域行政の実証分析』公人社
- 加茂利男（2010）「はしがき」加茂利男・稲継裕昭・永井史男『自治体間連携の国際比較』ミネルヴァ書房：i-ii
- 加茂利男（2010）「コミュン自治と自治体間革命——フランス——」加茂利男・稲継裕昭・永井史男

- 『自治体間連携の国際比較』 ミネルヴァ書房
- 北村亘 (2010) 「地方自治体に対する中央政府のコミットメント——イギリス——」加茂利男・稲継裕昭・永井史男『自治体間連携の国際比較』 ミネルヴァ書房
- 木村俊介 (2010) 『グローバル化時代の広域連携——仏米の広域連携制度からの示唆』 第一法規
- 佐藤俊一 (2006) 『日本の広域行政の研究——理論・歴史・実態——』 成文堂
- 新家秀雄 (2005) 「広域連合の展望」田村悦一・水口憲人・見上崇洋・佐藤満『分権推進と自治の展望』 日本評論社
- 鈴木潔 (2011) 「自治体合併と広域連携の進展」佐藤竺・金井利之・日本都市センター『オランダ・ベルギーの自治体改革』 第一法規
- 鈴木潔 (2016) 「広域連携におけるガバナンスのあり方——連携中枢都市圏を中心に——」日本都市センター『広域連携の未来を探る——連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏——』
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治——二元代表政府の政策選択——』 名古屋大学出版会
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』 有斐閣
- 辻陽 (2015) 『戦後日本地方政治史論：二元代表制の立体的分析』 木鐸社
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』 東京大学出版会
- 林宜嗣 (2009) 「地方財政と広域連携」『都市問題研究 第1巻・第1号・通巻697号』 都市問題研究会
- 原田久 (2011) 「広域行政機構廃止の実証分析」『基礎自治体の広域連携に関する調査研究報告書』 日本都市センター
- 前田成東 (2001) 「本書の構成と概要」山梨学院大学行政研究センター『YGU 現代行政叢書② 広域行政の諸相』 中央法規出版：1
- 三浦正士 (2016) 「連携中枢都市圏構想の展開とその論点——みやざき共創都市圏と備後圏域連携中枢都市圏の事例から——」『広域連携政策の未来を探る——連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏』 公益財団法人日本都市センター：102-120
- 村上芳夫 (2002) 「広域行政の問題性と狭域行政」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想2 制度』 岩波書店：203-222
- 森裕亮 (2006) 「自治体合併と篠山市」浅野慎一・岩崎信彦・西村雄郎編『京阪神都市圏の重層的成り立ち：ユニバーサル・ナショナル・ローカル』 昭和堂
- 森裕亮 (2012) 「基礎自治体間の事務処理連携とその課題」真山達志『ローカルガバメント論——地方行政のルネサンス——』 ミネルヴァ書房
- 祐野恵 (2017) 「広域連携政策の事例分析——南和広域医療組合の考察——」『社会システム研究』 20：125-138
- 横道清孝 (2011) 「市町村の広域連携における日仏比較」『都市とガバナンス Vol. 16』
- 横道清孝 (2012) 「機能的な共同処理方式の活用可能性」日本都市センター『協議会・機関等の共同設置・事務の委託に新しい光をあてて』
- 横道清孝 (2016) 「広域連携の現状と今後の方向性」『広域連携政策の未来を探る——連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏』 公益財団法人日本都市センター：1-16

#### 外国語文献

- Abernathy, Charles R. 2009. "Service delivery consolidation, governance and the enhancement of local government capacity: Creating a service consolidation model." PhD dissertation, University of Tennessee.

- Bel, Germà, and Mildred E. Warner. 2015. "Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence." *Public Administration* 93(1): 52-67.
- Carr, Jered B., and Christopher V. Hawkins. 2010. "The Cost of Cooperation: What the Research Tells Us about Managing the Risk of Service Collaborations in the U.S." *State and Local Government Review* 45(5): 224-239.
- Carr, Jered B., Christopher V. Hawkins, and Drew E. Westberg. 2017. "An exploration of Collaboration Risk in Joint Ventures: Perceptions of Risk by Local Economic Development Officials." *Economic Development Quarterly* 31(3): 210-227.
- Cresswell, Sydney, and Anthony Cresswell. 2015. "Communities and Culture." *Municipal Shred Services and Consolidation*. Alexander C. Henderson (Ed.). Taylor & Francis, 36-55.
- Chen, Yu-Che., and Kurt Thurmaier. 2009. "Interlocal Agreements as Collaborations: An Empirical Investigation of Impetuses, Norms, and Success." *The American Review of Public Administration*. 39(5): 536-552.
- Dollery, Brian, Michael A. Kortt, and Joseph Drew. 2016. "FOSTERING SHARED SERVICES IN LOCAL GOVERNMENT: A COMMON SERVICE MODEL." *Australasian Journal of Regional Studies* 22(2): 225-242.
- Elston, Thomas, and Muiris MacCarthaigh. 2016. "Sharing services, saving money? Five risks to cost-saving when organizations share services." *PUBLIC MONEY & MANAGEMENT (JULY)*: 349-356.
- Feiock, Richard C. 2004. "Introduction: Regionalism and Institutional Collective Action." *METROPOLITAN GOVERNANCE: COFRICT, COMPETITION, AND COOPERATION*. Richard C. Feiock (Ed.). Georgetown University Press, 3-16.
- Feiock, Richard C. 2007. "RATIONAL CHOICE AND REGIONAL GOVERNANCE." *JOURNAL OF URBAN AFFAIRS* 29: 47-63.
- Feiock, Richard C. 2009. "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action." *Urban Affairs Review* 44(3): 356-377.
- Feiock, Richard C. 2013. "The Institutional Collective Action Framework." *The Policy Studies Journal* 41(3): 397-425.
- Hatley, William. 2010. The art of collaboration: Interlocal collaboration in the provision of fire services in the Detroit area. PhD diss., Wayne State University.
- Hatley, William D., Richard C. Elling, and Jered B. Carr. 2015. "Toward Interlocal Collaboration: Lessons from a Failed Attempt to Create a Five Authority." *Municipal Shred Services and Consolidation*. Alexander C. Henderson (Ed.). Taylor & Francis, 123-143.
- Hawkins, V. Christopher, and Jered B. Carr. 2015. "The Costs of Services Cooperation: A Review of the Literature." *Municipal Shred Services and Consolidation*. Alexander C. Henderson (Ed.). Taylor & Francis, 17-35.
- Holzer, Marc, and John Fry. 2011. *Shared Services and Municipal Consolidation*. Public Technology Institute.
- Kwon, Sung-Wook, and Richard C. Feiock. 2010. "Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements." *Public Administration Review* 70(6): 876-884.
- Maher, Craig S. 2015. "A LONGITUDINAL ANALYSIS OF THE EFFECTS OF SERVICE CONSOLIDATION ON LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES." *Public Administration quarterly* 39(Fall): 393-423.
- Morse, Ricardo S., and Charles R. Abernathy. 2015. "Mapping the Shared Services Landscape." *Municipal Shred Services and Consolidation*. Alexander C. Henderson (Ed.). Taylor & Francis, 143-160.

- Oakerson, J. Ronald, 2004. "The Study of Metropolitan Governance." *METROPOLITAN GOVERNANCE: COFRICT, COMPETITION, AND COOPERATION*. Richard C. Feiock (Ed.). Georgetown University Press, 17-45.
- Olson, Mancur, 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Post, Stephanie S. 2004. "Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action." *METROPOLITAN GOVERNANCE: COFRICT, COMPETITION, AND COOPERATION*. Richard C. Feiock (Ed.). Georgetown University Press, 67-92.
- Savitch, H. V., and Ronald K. Vogel. 2000. "Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville." *State and local Government Review* 32(3): 198-212.
- Tiebout C. M. 1956. "A Pure Theory of local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64: 416-24.
- Warner, Mildred E. 2015. Municipal Size, Resources, and Efficiency: Theoretical Bases for Shared Services and Consolidation. *Municipal Shred Services and Consolidation*. Alexander C. Henderson (Ed.). Taylor & Francis, 3-16.