

## いま、広域連合の経験から学ぶことの意味

第15回地域再生研究会「広域連合と市町村連携の今後を考える」に参加して

研究員 宮下聖史（立命館大学）

### ■「自治体戦略 2040 構想」と広域連合

2月4日、長野大学にて、第15回地域再生研究会「広域連合と市町村連携の今後を考える-総務省『自治体戦略 2040 構想』への対抗軸を探る-」が開催されました。県内各地から23名の参加を得て、活発な議論が行われました。

周知の通り、総務省に設置された「自治体戦略 2040 構想研究会」は、「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」というサブタイトルの報告書を2018年4月と7月の2回に分けて公表しています（以下、「自治体戦略 2040」）。これを受けて同年7月には、第32次地方制度調査会が発足しています。諮問の内容は、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私ベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」となっています。

「自治体戦略 2040」をめぐっては、2019年に入ってから『住民と自治』や自治体研究社が出版する書籍などでも、多角的な議論が展開されていますが、本研究所では、第14回地域再生研究会（2019年8月17日）においてこの問題を取り上げ、同日に開催された総会でも、これへの対抗軸を打ち立てていく必要性が確認されました（『研究所だより』No.151、152）。



ここから導かれた論点は、「自治体戦略 2040」が提起した「圏域マネジメント」と既存の広域連合を対置し、全国的にも突出して設置が進んだ長野県内の広域連合の経験から、「圏域マネジメント」論への対抗軸を打ち出していこうというものです。長野県の広域連合の状況は『研究所だより』No154に掲載の通りであり、研究会当日は、本研究所理事の傘木宏夫さんより、これまでの『研究所だより』に加えて、長野県内の広域連合議会における市町村別選出数や一般質問の実施状況、北アルプス広域連合議員の大和幸久さん（会員）へのインタビュー（次頁）、そして第32次地方制度調査会の審議状況について説明がありました。

### ■広域連合の特徴と評価

研究会当日、主に話題となったのは、「圏域マネジメント」がなにを意図しているのか、という点と県内広域連合の経験の共有です。「圏域マネジメント」の考えは市町村の権限の一部を圏域に担わせることであり、さらに市町村のチェックを免れて市町村業務の市場開放が意図されているのではないかと指摘もありました。それに対して広域連合には議員がいて意思決定を行うという点で民主的なガバナンスが担保されています。もっとも、その意思決定の仕組みと実態は県内広域連合においても一様ではなく、その点は資料にもとづいて具体的に確認されたほか、参加者より、長野広域連合、北アルプス広域連合、南信州広域連合などの実態が報告されました。小さな町村がフルセットの行政を行うことはできないので、その点から広域連合は必要であるものの、  
(次頁に続く)

次頁に、大和幸久氏（北アルプス広域連合議員）へのインタビューを掲載

中心的な市が主導権を握ってしまう場合もあり、功罪両面あることが確認されました。今後さらに、県内の広域連合の経験を言語化し、教訓としていくことも提案されました。

### ■ 対抗軸をどう打ち立てるか

改めて、私見として「自治体戦略 2040」の概要と特徴を整理しておきたいと思います。その特徴は第1に、高齢者人口がピークを迎える2040年頃からのバックキャスティング思考を採用している点です。第2に、「全体最適」と「部分・個別最適」を切り分けた把握の仕方をしている点です（細かいことですが、後者について、第一次報告書では「部分最適」、第二次報告書では「個別最適」という表現をしています）。この用語は、近年、改革派のオピニオンリーダーや経営マネジメント論者の間でもよく使用される、一種のトレンドワードのようです。

第1の点について、バックキャスティングそのものは首肯できますが、ここで問題とされる人口減少について、それが招来された要因を歴史的に検証しなければ、現在や未来についての正しい認識も対策も持ち得ないはずで、第2の点について、細部までみると微妙な表現もありますが、論調としては明確に「全体最適」が何より優先される立場に立っています。

こちら「全体」と「個別」が相互に影響するものである点は首肯しますが、ここにあるような統治、あるいはマネジメントの論理で貫徹される「全体最適」とは結局、誰のための、何のための「最適」化なのか、この点に私たちは十分な注意が必要だと思えます。そして研究会ではあまり話題になりませんでした。しかし、「自治体戦略 2040」では自治体職員を半分にできるという「スマート自治体」の提案など、極めてラディカルな内容も含まれています。

このように、地域に暮らし働く住民の存在を等閑視して、統治やマネジメントの論理を貫いたレポートとしては、「地方創生」に先立って公表された「増田レポート」が想起されます。実際の制度・政策に落とし込む前に、乱暴ともいえるラディカルな提言を行い、世論の地ならし役割を担わせる戦略がパターン化されているようです。

さて、「自治体戦略 2040」への対抗軸を探る、という点が、本研究所の近年の基本的な課題となっています。広域連合／広域行政の経験を教訓へと高めていくと同時に、生活者の視点からなぜ人口減少が問題なのかを問い、かかる教訓が、生活問題の解決のために有意義なものであることを示していく、そのような点において、有意義な対抗軸が示されるのではないのでしょうか。

(みやした・せいし)

## インタビュー 広域連合議会での活動の現状と課題

大和幸久さん（会員、大町市議会議員・北アルプス広域連合議員）

### ■ 少数会派に配慮した選出

——広域議員の経験は何年になるのか。

3期12年務めて、4期目に入り、のべ13年になる。北アルプス広域連合は18名の議員で構成されていて、大町市7人、池田町・松川村・白馬村各3人、小谷村2人の構成となっている。

建前は選挙ということになっているが、各市町村議会のルールによって選出されている。大町市議会の場合、近年は正副議長の他は各会派から1名ずつ選出することになっている。そのため、私も少数会派ではあるが、選出してもらってきた。他の町村では議長・副議長にプラス1名ということになっているようだが、選出されている議員をみると少数会派への配慮がみられる。

——中心市の議会の力関係は影響しないか。

その傾向は否めない。理事者を追求するような質問は少数会派から選出された議員の役目になっている。しかし、最近では広域連合が所管する老健施設でのパワハラ問題でも、いわゆる与党議員も「おかしい」と思っている問題を取り上げてくれているという面はあるようで、議会が動いて、理事者の対応を引き出したこともあった。

少数会派への配慮は他の広域でも同様かどうかは知らないのですが、研究所で調べてみてほしい。

### ■ 広域議会の運営

——議会はどのように運営されているのか

年間に4回の定例議会がある。しかし、一般質

問の機会があるのは2回（5月と11月の定例会）のみで、各市町村から1名ずつの配分なので、一般質問に立てる機会は本当に限られている。加えて、町村から選出されている議員の中にはまったく質問にもなっていないような内容も見受けられて、議会としての機能が発揮できていない。

そのため、私は、各定例会での理事者による議案説明の際の質疑（3回ルール）の機会を最大限利用して、いろいろな問題を提起している。

また、市町村議会では非公式の場で議員が意見交流する機会があるが、広域議会にはそれもないので、各議員の問題意識や各市町村の課題を交流することもほとんどない。広域議会について議論する場が、広域議会にもないし、市議会にもない。

### ■広域連合の業務について

——北ア広域は県内で比較しても業務数が多い。

本来、基礎自治体が自己完結型で業務を行うべきであり、安易な広域化には反対である。扱う業務の範囲は、それぞれの地域の事情に即して必要最小限にとどめるべきである。広域の議員は住民が直接選んでいるわけではないので、住民のチェックが入りにくく、「屋上屋」の感もある。

そうした中でも、消防や介護の業務を広域で行うことには一部合理的な面がある。

消防は、高度な設備の導入や職員の訓練などでメリットがある。一方で、目先の経費は削減できるが、大北地区を北部・中部・南部と人事異動があり、地域に密着した活動ができるのか、懸念される。

介護は、各市町村で介護認定を行うのであれば、対応する医師会や専門家は大変なので、これも合理性がある。一方で、広域できめ細やかさが求められる地域福祉に対応できるのか。包括支援のようなことは市町村単位が望ましい。

観光は、白馬村が突出していることもあって、統一で売り出せるイメージがないし、実効性も感じられない。他の市町村にはメリットがないのではなかろうか。

ごみ処理は、かつてダイオキシン対策の時に池田町・松川村からの呼びかけを大町市が受け入れなかった経過があって、広域ごみ処理には大町市・白馬村・小谷村のみの参加となっている。そのため関係市町村から選出された議員で特別委員会を設置している。

### ■プロパーが育たない人事運営

——広域で専門職が確保できるという話もある。

たしかに、広域連合には長年勤めている有能な方もおられる。しかし、市町村の担当者が排他的傾向にあり、それとの間で板挟みになって、苦しんでいる職員もいる。せっかくの専門性が発揮できない環境があるように見受けられる。

——広域連合の生え抜き職員の待遇は。

プロパー化の必要性は言われているが、進んでいない。北ア広域には課長クラスまでの規程しかないので、プロパーは課長以上にはなれない。部長クラスはすべて大町市からの派遣となっている。その背景には大町市以外の町村は課長制なので、足並みをそろえているという面がある。

しかし、これでは職員が育たない。さらに、重要ポストが大町市の人事になっているので、トップによる人事の私物化が行われやすいという問題もある。顧問職が大町市の第二の天下り先になっているという声も聞かれる。

### ■今後の市町村連携について

——人口減少の中で広域業務は増えていくのか。

そんなにはないと思う。地域生活に密着した市町村業務を充実させることの中で、単独では難しいことを連携してやるというのが基本だ。資金の流れも、国や県から市町村に来たものを、持ちよって一緒に事業を行うということだ。それを、総務省の研究会が検討しているような、国から直接圏域マネジメント組織に流すというのは自治体の否定につながる。

その点、まだ広域連合は地方自治法で位置付けられた自治体ではあるので、その機能を改善するという政策はありうる。その場合も、業務の基本は堅持しつつ、議会運営や職員のプロパーを育てることなどを含む自治の仕組みを改良する方向でなければならない。

——県の地域振興局の役割は。

地方事務所から地域振興局に名称は変わったが、内容はなんら変わることはない。林地手続きのような複数の市町村にまたがるような業務を県が行い、中間的なところを広域連合や一部事務組合（市町村から議員が選出されている）で補完するといった整理は必要だ。

——圏域マネジメント構想のリアリティは

総務省研究会による圏域マネジメントの発想

は市町村業務を民間に市場開放すること（民活）を前提としている。市町村はもとより、広域連合もしっかり仕事をしないと、民活に開放する世論に誘導される可能性がある。

2020年1月14日インタビュー  
(聞き手&文責：傘木宏夫)

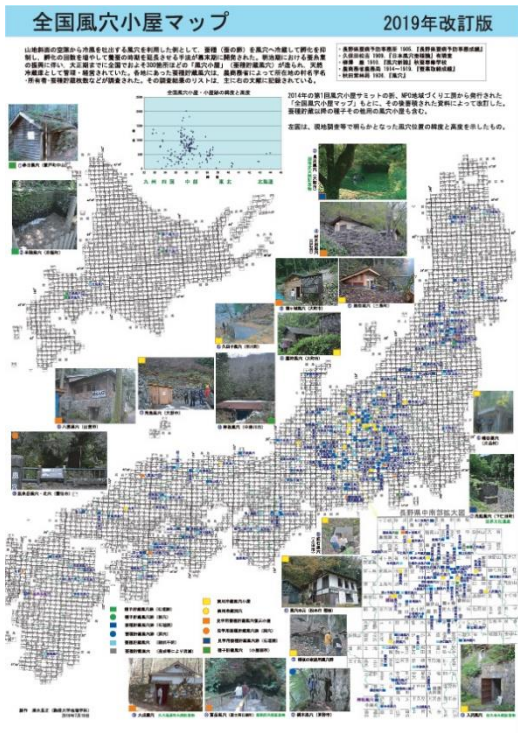
《資料》

県内市町村広域連合の議会運営状況

インタビューでの大和氏の指摘を受けて、県内広域連合の議会構成と委員会の設置状況、定例会の回数とそのうちの一般質問がある回数を調べました。詳細は次号に紹介します。

| 広域連合名     | 選出議員のうち市町村正副議長の割合 |      | 常任委員会設置状況 | 定例会の回数 | 一般質問のできる定例会の回数 |
|-----------|-------------------|------|-----------|--------|----------------|
|           | 議席数               | %    |           |        |                |
| 上田広域連合    | 6/23              | 26.1 | 2         | 2      | 2              |
| 佐久広域連合    | 12/22             | 54.5 | 2         | 4      | 4              |
| 松本広域連合    | 6/20              | 30.0 | 2         | 2      | 2              |
| 木曾広域連合    | 9/20              | 45.0 | 3         | 2      | 2              |
| 南信州広域連合   | 16/33             | 48.5 | 0         | 2      | 2              |
| 上伊那広域連合   | 10/26             | 38.5 | 2         | 2      | 2              |
| 北信広域連合    | 9/23              | 39.1 | 0         | 2      | 2              |
| 長野広域連合    | 9/29              | 31.0 | 2         | 0      | 0              |
| 諏訪広域連合    | 10/22             | 45.5 | 2         | 2      | 2              |
| 北アルプス広域連合 | 9/18              | 50.0 | 2         | 4      | 2              |
| 集計        | 96/236            | 40.7 | 平均 1.7    | 平均 2.2 | 平均 2.0         |

※県内の市町村連携型の広域連合（10団体）について、議会運営の状況を各広域連合のホームページから得られる情報を整理した上で、連合事務局への電話による取材で補完して作成。  
調査実施期間：2020年1月20日～23日、調査者：中村正樹（NPO地域づくり工房）



広域連合の現状に関する情報をお寄せ下さい

広域連合の運営や組織のあり方については、他県に類似機関が少ないこともあって、論文や情報が圧倒的に不足しています。地元の広域連合の現状について課題とっておられることなどの情報をぜひお寄せ下さい。

みなさまからの投稿をお待ちしています！

手書きの原稿でもかまいません。地方自治や住民運動などをめぐる身近な話題をお寄せ下さい。お気軽に事務局にご連絡下さい。

研究所だより 第156号

発行日：2020年2月21日  
発行者：長野県住民と自治研究所（担当：傘木宏夫）  
事務局：NPO地域づくり工房  
長野県大町市仁科町 3302（〒398-0002）  
Tel&Fax.0261-22-7601 E-Mail:jitiken@omachi.org  
郵便振替口座 00570-1-80805 長野県住民と自治研究所

お求めはNPO地域づくり工房（右記）へ  
A1サイズ 頒価：700円（送料別）