

北海道における自治体間連携を考える

- ◆ 基調講演 今井 照 氏 (公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員)
- ◆ 事例報告 柿本敦史 氏 (富良野広域連合 事務局長)
大澤貴文 氏 (長万部町新幹線推進課 係長)
- ◆ ディスカッション
司会 山崎幹根 氏 (北海道大学公共政策大学院教授)

基調講演

自治体の使命を考える

— 第三二次地方制度調査会中間報告を読んで

今井 照

はじめに

地方自治総合研究所の今井と申します。本日は、「自治体の使命を考える—第三二次地方制度調査会中間報告を読んで」というタイトルでお話をさせていただきます。

本日は主として、副題にもあるとおり、二〇一九年七月三十一日に公表された第三二次地方制度調査会の中間報告を読み解きながら、これからの自治体のあるべき姿について考えてみたいと思います。あわせて、後段のディスカッションでは自治体間連携がテーマになるので、そこにつながる話もできればと思っています。

1. 第三二次地方制度調査会について

(1) 第三二次地方制度調査会の前提と特徴

地方制度調査会（地制調）は戦後直後の一九五二年から断続的に設置されてきている政府の審議会の一つです。その第三二次が二〇一八年七月に

発足し、約二年間の任期の中間に当たる二〇一九年七月に「二〇四〇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」（以下、「中間報告」）を決定し、公表しました。今次地制調の大きな特徴として、発足のわずか二日前に公表された「自治体戦略2040構想研究会」の「第二次報告」（以下、「2040構想」）の議論との密接な関係があります。逆に言えば、第三二次地制調を始めるために、「2040構想」を間に合わせたということですが。

首相からの諮問事項は「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える二〇四〇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・私への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」という内容です。これは「2040構想」の文言をそのまま載せたものであり、いわば第三二次地制調は「2040構想」をオーソライズすることが期待されていたとみることが可能です。

(2) 異例の展開

地制調には「地方制度調査会設置法」(昭和二十七年法律第三一〇号)という根拠法があり、第一条で設置目的は「現行地方制度に全般的な検討を加えること」とされていますが、第三次地制調の前提である「2040構想」の取り扱っている分野は「自治体戦略」というよりは、「国家戦略」ともいべき広範囲にわたる内容になっているため、地方制度そのものについてはほとんど具体的な話が出ていません。したがって、これを受けた第三次地制調の動きには当初、迷走が見られました。



今井 照氏

発足した二〇一八年七月は、実質的な審議を行う専門小委員会は一回しか開かれず、八月以降に本格的に動き始めましたが、最初の半年ほどは有識者ヒアリングと現地調査をくり返していました。「2040構想」で挙げられた事項をそのまま受け入れるのではなく、それらをどのように処理していくべきか戸惑っている様子がうかがえます。これは地制調の専門小委員会の動き方としては異例です。その上で「検討の進め方」(案)が整理され、第二回・第三回の総会を経て、「中間報告」のとりまとめに至っています。

(3) 「中間報告」の読解に必要な周辺の動き

「中間報告」を読解するに当たっては、第三次地制調の議論だけを見ても読み取れない部分があります。併走する政府や総務省関係の研究会などを総合的に見なければ、意図を理解できない概念が多数あるからです。関係する主な研究会としては以下のようなものが挙げられます。

最も中心的な課題は先述のとおり「2040構想」から受け継いでいますが、その前段には「町村議会のあり方に関する研究会」(二〇一七年七月二七日〜二〇一八年三月六日)があります。同研究会は報告書も策定済みですが、自治体関係者からの評価が低く、同様のテーマで二〇一九年六月から新たに「地方議会・議員のあり方に関する研究会」(二〇一九年六月二八日)が活動を始

めています。

あわせて、第三次地制調と同時期に総務省が設置した重要な研究会として、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」(二〇一八年七月一日〜二〇一九年六月七日)、「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会」(スマー卜自治体研究会) (二〇一八年九月二一日〜二〇一九年五月一日)があり、いずれも報告書を策定済みです。後者の後継として「自治体システム等標準化検討会」(二〇一九年八月二六日)も設置されています。

このほか、内閣府所管の「まち・ひと・しごと創生本部地域魅力創造有識者会議」(二〇一八年九月〜十二月)が報告書(同一二月)を公表しています。また総務省は「地方公共団体における人材育成・能力開発に関する研究会」(二〇一九年六月二七日)を設置しています。

これらの研究会がつくる全体的な流れが第三次地制調「中間報告」には反映されています。地制調では今後一年かけて議論が続けられ、最終的な答申の策定につながっていくものと思われます。

(4) 警戒感の噴出

第三次地制調のスタートは先述のとおり「2040構想」を受けてのことでした。最初の総会時点での委員には、国会議員六人(自民五人、立

憲民主一人」と地方六団体の関係者計六人が含まれていますが、総会では、彼らの口から警戒感を持った発言がくり返し述べられています。

例えば、全国町村会会長の荒木泰臣氏（熊本県嘉島町長）は、第二回総会（二〇一八年一月一八日）で、以下のように発言し、地制調の動きを牽制しています。

「自治体戦略2040構想に対する強い違和感がある中で地方制度調査会がスタートいたしました。圏域マネジメントと行政のスタンダード化、二層制の柔軟化、スマート自治体への転換などには懸念も多く、上からの一方的な押しつけには強い警戒感を持ちます。

我々町村長の中には、大変失礼な言い方もありませんが、霞が関や東京をベースとする方々に、果たして地方の本当の現場が皮膚感覚でわかるのだろうかと厳しく指摘する声もごいます」

しかし、こうした委員たちの警戒感をよそに今回の「中間報告」はまとめられていると言えます。

2. 「中間報告」の特徴

(1) 自治体の課題・実感からの大きなズレ

第一の特徴として、自治体関係者などが「中間報告」を読んだときにまず気づくのは、自治体が日々直面している地域社会や市民生活の課題との大きなズレだと思えます。

この大きなズレの原因は、議論の前提にあるのではないかと思います。第三二次地制調の議論の前提である「2040構想」は、我が国の内政上の危機をどうするか、という問題意識で議論していました。すなわち、自治体戦略ではなく、国家戦略です。国家戦略としてマクロの人口減少の問題にどう対応するかが、「2040構想」の出発点です。自治体が日々直面している地域社会や市民生活の課題といった観点から出発していないので、どうしても自治体や地域の実感からずれて、いわば上から目線の提言になっています。

第三二次地制調は「2040構想」を前提とする諮問を受けているので、「中間報告」もそのような性格を引き継いでいるように感じます。例えば、「中間報告」には、「成長性の高い新たな分野に挑戦する起業家の育成やプロフェッショナル人材による支援等」、「産業の新陳代謝を高めていくことが重要」、「地域経済に波及効果を及ぼす中核企業の事業を活性化させる」、「産業の集積を進める」、「第三次産業について、東京圏に集中している機能を地方圏に分散させる」といった文言が書かれています。しかし、これらは国家戦略の話であり、すでに人口減少が何年も続いている地域社会の立場から見ると絵空事のように感じます。

どうしてこうなってしまうのかと言うと、日本経済再生本部に置かれた「未来投資会議」による「未来投資戦略」を出発点とした国の諸計画の体系の中で、総務省を含む中央政府省や自治体が統制

されつつあるという現状があります。自治体行政は、骨太方針に連なる「2040構想」および第三二次地制調、規制改革に連なる地方分権改革有識者会議による分権一括法（一〇九次）、地方創生に連なる地方版総合戦略などを通じて、国の「成長戦略」の下働きをさせられていると見ています。

(2) 「技術」と「連携・協力」で問題が解決できるといふ幻想

第二の特徴として、第一章ではどの分野・地域でも人材不足で難局が生じると書きながら、第二章で対策を語る際には、以下の三つほどの決まり切った文言が出てきて、それらによって問題が解決できるかのような幻想を振りまいていることと

決まり切った文言とは、一つは「技術」で、「中間報告」では「Society 5.0」というキーワードが七カ所書かれています。これは「2040構想」のいう「AI・ロボティクス」の言い換えです。

二つめは「枠を越えた連携」という概念です。自治体が連携するのは当たり前なのですが、「中間報告」で特徴的なのは、あえて「枠を越えた連携」という表現を何度もしていることです。この「枠」という表現の背景には、「2040構想」で言われている「圏域化」という議論があります。市町村の枠を越えた圏域化、東京圏では都道府県の枠を越えた圏域化を目指すという議論です。しかし、

先ほどもご紹介したとおり、地方六団体の関係者

や国会議員が強い警戒感を示したことから、「圏域」という文言は「中間報告」では諮問事項の引用箇所を除くと一度も出てきません。「枠を越えた連携」は「圏域化」の言い換えを意味します。

三つ目は「公共私間の連携・協力」という概念です。これは「2040構想」で書かれている「公・共・私のベストミックス」の言い換えです。しかし、市町村にとってこれらは当たり前のことで、全国町村会の荒木会長は第二回総会で「例えば公・共・私のベストミックスなども、町村では当たり前の日常でございます。地域地域で多様に展開される取組を制度の枠にはめるのは本末転倒ではないかと思えます」と発言しています。元々、特に小規模市町村では「公・共・私のベストミックス」はこれまでも当たり前に実践されてきたことであり、人口減少はそうした従来の手法さえ上手くいかなくなりつつあることに問題の本質があります。こうした現状への解決策として「中間報告」が提示しているのが、再び「公・共・私のベストミックス」なので、自治体の実感からはズレが生じるのです。

キーワードとしては以上の三つほどです。
“Society5.0”は一七カ所「連携」は六三カ所、「公私」は二九カ所出てきます。「中間報告」は、これらを実践すれば、自治体の抱える現下の問題は概ね解決するような方向性を示しています。

(3) 国の自治体統制への意欲が前面に

第三の特徴として、「2040構想」の特徴を引き継いで、国が自治体を統制するという意欲が強く前面に出ています。

「中間報告」には「地方分権」や「地方創生」という言葉は一回も出てきません。二〇〇〇年の分権一括法の施行から二〇年経ち、この分野の報告書は前文などで分権改革や地方創生に言及せざるを得ないものですが、「中間報告」はそこから逸脱しています。

このほか、地制調の議論の中では、各自治体から提案されました。これには、委員の立谷秀清・全国市長会会長（福島県相馬市長）から強い批判がありました。立谷会長は元々医師で、カルテは処方箋なしには書けないという批判です。結局、「中間報告」では「地域カルテ」は「地域の未来予測」と言い換えられましたが、自治体側にしてみれば、二〇二〇年着手の「第二期地方版総合戦略」と似たような計画を別に並行してつくられることを意味します。

国と自治体との関係に対する総務省の考え方の変化に関わる象徴的な事例として、二〇一九年九月二日の国地方係争処理委員会の決定があります。泉佐野市がふるさと納税の新制度の指定要件から除外されたことについて六月に審議の申し立てを行い、同委員会の勧告が九月二日に出されました。

この問題の核心は技術的助言にあります。

技術的助言とは、国から自治体への過剰な介入を防ぐため、二〇〇〇年の分権改革で従来の通知・通達に代わって打ち立てられた概念で、規範性はありません。ところが、泉佐野市の案件で、国が同市をふるさと納税の要件から除外するにあたって根拠にしたのが、技術的助言に従わなかったということでした。国政の中で自治体の立場を反映すべき総務省自らが分権改革の成果を否定ないし忘却してしまつたのです。

これと似たような感触が「中間報告」には滲み出ています。例えば、「中間報告」の素案（二〇一九年六月二四日、第一九回専門小委員会資料）では、「地域間連携を安定的に実施するためには、首長が交代しても連携の関係性が維持される仕組みを構築する必要がある」という文言が書かれていました。起案者は恐らく総務省職員ですが、首長が交代しても何ら変わらない仕組みをつくるという、地方自治を否定するようなことを平気で書いてしまう状況が見られます。この文言はさすがに委員から批判され、その後修正されましたが、内容はさほど変わっていません。要するに、地方自治を否定し、地方行政が安定的に運用されることを何よりも重視する思考がうかがえます。これを踏まえると、「圏域化」を内実とする「枠を越えた連携」という概念には、地方行政の運用において住民の意思を反映させにくくしたいという国の意図がうかがえます。

3. 第三二次地制調の今後の審議の展望

第三二次地制調のこの先一年の審議について、総務省は「今後の審議について（案）」（二〇一九年七月三十一日、第三回総会資料）の中で、「今後は、中間報告（案）の「あとがき」に即して調査審議を進める」とし、具体的に、①「地域の枠を越えた連携」、②「組織の枠を越えた連携」、③「技術を活かした対応をとるための方策」の三点について議論することを強調しています。あえて「枠を越えた連携」と書くことに、「圏域化」への意欲がうかがえます。

審議事項はこれら三項目だけでなく、「地域のイノベーションを生み出す職員の育成、地方議会への多様な人材の参画促進等について審議することが考えられる」とも書かれています。このテーマについては「中間報告」にわずかに言及があるとはいえ、これまで本格的に議論されたことがないテーマです。しかし、先ほどもご紹介したとおり、二〇一九年六月下旬に自治体議会と自治体職員の人材育成をテーマとする研究会が同時に始まったことはこのテーマと関係しているはずなので、これら二つの研究会についても今後の議論の動向を注目していく必要があります。

加えて、「中間報告」本文に全く言及がないのですが、「現行の合併特例法が本年度末に期限を迎えることへの対応について、期限が迫っている

ことから、審議を進める必要がある」とも書かれています。第三二次地制調ではこれまで全く議論されてきていないテーマです。合併特例法は一年ごとに更新される期限法で、更新の度に時の地制調が中味を議論してきたかと言えば、そうではありません。なぜこの文言が第三二次地制調の今後の審議事項に入ってくるのかよくわかりませんが、圏域化と合併の話をクリックさせて何らかの結論を導こうとしているのではないかと想像されます（その後、早くも二〇一九年一〇月三〇日に、「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」が出されました。詳細は、拙稿「第三二次地方制度調査会『市町村合併についての今後の対応方策に関する答申』について」『自治総研』二〇一九年一二月号、参照）。

4. 「圏域化」論の危険性

「圏域化」という言葉は、「2040構想」では盛んに言われていましたが、「中間報告」では委員の反対があつて一度も使われていません。この概念が何を意味するのか、「中間報告」からは詳細はわかりません。

この「圏域化」に特化して議論していた研究会が別にあります。第三二次地制調と同時期に設置された「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」です。委員の一人である原田大樹氏（京都大学教授）によれば、同研究会の報告書は二〇

一九年六月にまとめられました。未だに公表されていません（二〇一九年一月一日現在）。議事要旨はありますが、議事録は未公表です。

同研究会の配付資料（二〇一九年五月一七日、第一一回研究会配付資料）を見ると、「市町村が自主的に連携して圏域をつくる」、「自主的な連携が行われない市町村は県が圏域の枠組みをつくり、その枠組みに基づいて自主的に連携する」などと書かれています。原田氏の説によれば、これは「どの市町村も何らかの圏域に属する」「圏域設定の網羅化」が謳われている」とのことです。「自主的」という看板を掲げつつも、こうして全ての市町村をどこかの圏域に属させるという進め方は、到底「自主的」とはいえません。これは平成の大合併のときによく見られた「自主的な合併を強力に推進させる」という表現と同じロジックです。議事録や報告書が未だ公表されないのは、強い反発が来るのを警戒しているのだと思います。

自治体同士の連携は、市町村間の協力であれ、都道府県による市町村の補完であれ、人口減少社会に限らず、当たり前のことです。しかし、国が現在言っている「連携」は、「枠を越えた連携」、つまり「枠を無くせ」という意味です。それは連携ではなく統合です。国の狙いは自治体の統合であり、それを「連携」と言い換えているのです。国は連携中枢都市圏のモデルとして福山市をしばしば取り上げていますが、なぜ同市がモデルとされるかと言えば、県の枠を越えて広島県と岡山

県に跨がっているからです。福山市では現在、特に離島地域などの周辺部で、学校の統廃合など、生活インフラの再編が進み、住民の生活基盤を壊しながら地域社会が畳まれていく構造がつくられつつあります。既存の仕組みの実践例を見る限り、国の言う「連携」には、一つの圏域の中心自治体と周辺自治体をつくって、周辺を衰退させていく傾向が見られます。

5. 自治体を取り巻く現状

(1) 地方分権の現状

第九次の地方分権一括法が二〇一九年六月七日に公布されました。その内容は、都道府県から中核市への事務権限の移譲が一法律、自治体に対する義務づけ・枠づけの見直し等が一二法律です。今や国から自治体への権限移譲は一件も無く、にもかかわらず、地方分権一括法の名の下に規制緩和ばかりが進められています。

例えば、第九次一括法の最大の目玉は、放課後児童健全育成事業に従事する者の人数の基準について事実上緩和することです。国の資料によれば、「これにより、事業の質を担保した上で、地域の実情に応じた運営が可能となる」とされています。本当でしょうか。現在は地方分権の名の下に規制緩和ばかりが進められ、当事者の市民から批判を受けるという構図が見られます。これは本当に望

ましい姿の地方分権なのか、疑問があります。

一方で、二〇一九年通常国会で廃案になった法律案に「国家戦略特別区域法改正案（スーパージンテイ法案）」があります。国の説明によると、一定の条件を備えた事業者が自治体の保有する情報（ビッグデータ）の提供を求めることができるようになる、とされています。法律上は、首長は「遅滞なく、当該求めに係るデータを当該求めをした実施主体に提供できるものとする」と書かれています。つまり、国が一定の条件を備えていると認定した事業者が、自治体に対し情報提供を求めきたら、首長はその提供が義務づけられているということなのです。

このように現在、一方では地方分権の名の下に義務づけ・枠づけの緩和を進めながら、もう一方ではビジネスのために新たな義務づけを自治体に課すような状況が見られます。ビジネスを進める上で、自治体の存在や自治の諸制度が事業者にとって邪魔になっているので、これを「障壁」とみなし、法律で取り払おうという国の意志が見えます。

(2) 行政統制から計画統制へ

法律に基づく市町村計画の数を調べたところ、暫定集計で二七三（二〇一九年八月現在）ありました。特に二〇〇〇年の分権改革を境に増えていることもわかりました。

分権改革の目的の一つに、行政統制（省庁によ

る自治体への直接指示）から立法統制（国と自治体の関係を法律で統制）への転換がありました。これが国に逆手に取られて、法律に基づいて自治体に計画を策定させ、その結果責任を取らせることで、国が自治体を統制する仕組みが編み出されました。

二〇一九年の新規定法一七のうち、市町村に計画策定を求めているものが五、市町村に新たな責務を設けているのが四あり、計九つの法律で市町村に新たな負荷を与えています。二〇一八年では新規定法二五のうち計一七（計画策定七十責務一〇）がこれに該当します。日本で近年制定されている法律の半分程度は、新たに市町村に計画をつくらせたり、新たに責務を課したりするものです。このほかに改正法に基づくもの、さらに通知や要綱、補助金申請などで要請される計画もあり、負荷はさらに膨らみます。

全ての市町村が全ての計画策定を必ず課されるとは限りませんが、特に職員数が限られる小規模市町村で、これだけの数の計画策定に対応しきるのは事実上不可能であり、結局は担当職員がマニュアルを見ながら、外形を整えるしかない現状もあると思います。

このように、第一次分権改革から二〇年経って、逆に自治体の可能性を狭めるような動きが起きています。自治体の使命（ミッション）とは、結局のところ、地域の住民の暮らしを支え、維持して

いくことです。そうしたミッションになるべく忠実に仕事を選ぶことが最も優先されるべきことです。そこに国から足を引っ張るような要請や仕事 came ときは、はねつけるものは自治体間で協力

してはねつけつつ、地域住民にとって本当に必要な仕事だけを受け入れていくようにすることが、これからの縮減社会では求められていると思えます。

事例報告①

富良野広域連合の現状と課題

柿本 敦史

1. 富良野広域連合の概要

富良野広域連合で事務局長を務めています柿本と申します。二〇一六年に富良野市役所から同広



柿本 敦史氏

域連合に派遣され、今年で三年目になります。

富良野広域連合は、上川地方の南部にある、富良野市、上富良野町、中富良野町、南富良野町、占冠村の五市町村（一市三町一村）で構成されています。人口は計四万二〇〇〇人ほど。面積は計二一八三平方^{キロ}メートルで、東京都とほぼ同じです。

富良野広域連合の設立日は二〇〇八年九月一日で、道内の広域連合としては二三番目になります。その翌年、二〇〇九年四月一日から事業がスタートしています。

主な所管施設としては、環境衛生センター、公共牧場、消防、学校給食センターがあります。

環境衛生センター（富良野市）では、し尿、浄化槽汚泥、生ゴミの処理をし、堆肥を生産しています。この堆肥は広く農業者や地域住民にも販売しています。富良野市はリサイクルのまちとして全国的に知られ、視察者の来訪も頻繁にあります。ゴミの資源化率は九〇％。生ゴミは堆肥に、紙や

木材などは市の施設でRDF（ペレット状の固形燃料）に加工されています。収集時の分別は一六区分にも上ります。

公共申内牧場（南富良野町）では、五月から一〇月末まで農家から牛を預かり、起伏に富んだ広い敷地内で健康に育成しています。

消防は七施設あります。上富良野町に消防本部があり、以下、上富良野消防署、中富良野支署、富良野消防署、山部出張所、南富良野支署、占冠支署があります。

学校給食センターは、富良野市、上富良野町、南富良野町に計三施設あります。富良野市のセンターは富良野市、中富良野町、占冠村の三市町村の学校に供給しています。

富良野広域連合の職員数は現在一四〇人で、このうち消防職員が一二二人（約八七％）です。市町村派遣職員は四二人いますが、役所・役場からの異動は私も含めて一〇人ほどです。他の三二人は、各町村で採用後すぐに広域連合に派遣されている消防職員です。このほかに、各市町村との併任職員が一五人、非常勤職員（嘱託職員）が九人います。

2. 富良野広域連合の前身組織

富良野広域連合には前身となった組織が七つあり、五つの一部事務組合と、二つの町単独の学校給食センターが統合されています。

このうち、五市町村全てが構成団体となってい

た一部事務組合として、「富良野地区環境衛生組合」（一九九八年五月一日設立）と「富良野広域串内草地組合」（一九七六年一〇月七日設立）の二つがあります。

消防では、富良野市・南富良野町・占冠村で構成する「富良野地区消防組合」（一九七四年四月一日設立）と、上富良野町・中富良野町で構成する「上川南部消防事務組合」（一九七〇年一二月一日設立）という二つの一部事務組合が統合されています。

学校給食センターでは、富良野市・中富良野町・占冠村で構成する「富良野地区学校給食組合」（一九九七年七月三十一日設立）と、上富良野町と南富良野町がそれぞれ単独で設置していたセンターが統合されています。

3. 広域連合設立までの経過

富良野広域連合の設立に関する議論は、一九九九年に富良野地区広域市町村圏振興協議会で広域行政組織に関する調査・研究に着手したことが発端です。この年、合併特例法が改正され、合併特例債が法定化され、平成の大合併が本格化し始めるなかで、富良野地区でも広域行政組織に関する議論が始まったということです。この取り組みの中では五市町村長や担当職員による道外の事例調査や研究会などが積極的に行われました。

二〇〇五年になると、四月の合併新法の施行か

ら一カ月後、専任職員による「自治のかたち」検討プロジェクト^①が設置されました。専任職員は、富良野市からの三人と、四町村から各一人の計七人。ここでの検討を経て、二〇〇六年三月に、今後のあり方として、①市町村連携、②広域連合、③市町村合併、④広域都市の四つの選択肢が提示されました。これを踏まえて、各市町村で住民説明会や意見聴取が行われ、また、並行して首長による会議も実施され、同年八月に、富良野地区広域市町村圏振興協議会で五市町村として広域連合に取り組むことを決定しました。

この間、富良野地区では合併の気運がなかなか高まらず、南富良野町と占冠村の間では法定の合併協議会が設置されましたが、最終的に協議は破綻しています（「南富良野町・占冠村合併協議会」、二〇〇四年五月一日設置、二〇〇五年三月三十一日解散）。

二〇〇七年一月には、五市町村長で構成される「富良野広域連合準備委員会」を設立し、その下部組織として、消防、衛生、学校給食、公共牧場、国保、介護、火葬場、総務の八つの専門部会を設置し、部会ごとに五市町村の担当職員が集まって検討・協議を行いました。この専門部会での検討を経て、同年一〇月、消防、衛生、学校給食、公共牧場の四分野の事務について広域連合で取り組むことを準備委員会で決定しました。

以上のような経過を経て、二〇〇八年九月に道庁から設立許可書の交付を受けて、現行の「富良

野広域連合」が設立されました。冒頭でも述べたとおり、二〇〇九年四月から広域連合としての事務事業を開始し、今日に至っています。

4. 広域連合の設立・運用による成果

自治体連携のメリットとしては、一般的に、共通事務の集約による経費縮減や効率的な事務の執行、広域的な行政課題の総合的展開による住民サービスの向上などが挙げられますが、当広域連合の設立・運用による成果については現状では以下のものがあると考えています。

第一は管理経費の縮減です。過去の資料には、設立前後の二〇〇八年度と二〇〇九年度の予算で比較すると、前身の各事務組合にあった監査、公平委員会、庶務などの集約が図られ、約二〇〇〇万円の削減効果があったと記されています。

第二は事務の連携強化です。この点では以下のような成果・効果が指摘されています。

- ・ 消防出動体制（初動体制）や通信指令体制の充実強化が図れた
- ・ 大規模災害等の現場に、多くの隊員を集結することが可能となった
- ・ 廃棄物処理能力等を圏域内に周知し協力を求めることにより、変動の少ない安定した処理が可能となった

・ 学校給食の共通メニューの提供や食材の共同購入によるコストの削減

・ 各種研修会の合同開催により、職員の知識の均一化や向上が図れた

・ 職員間の情報の共有化、コミュニケーションの醸成が図れた

特に消防では、市町村によって作業に細かな違いがある一方で、お互いに良い点を学び合えるというメリットもあるようです。

第三は広域的事業への取り組みです。国や道庁が関係する事業などには、広域連合として取り組むことによって、各市町村がそれぞれ単独で対応する場合に比べてスムーズに事業を行えています。この間の事例として、消防無線のデジタル化(二〇二二〜一四年)、道営草地畜産基盤整備事業(二〇一九年度)があります。前者では、事業の進行がスムーズだっただけでなく、伝搬調査や実施設計の経費が縮減されるという効果もありました。

5. 現下の課題

富良野広域連合が現在抱えている課題については以下のものがあると考えています。

第一は、職員給与が未統一であることに伴う事務負担の発生です。当広域連合の職員の給与は、旧一部事務組合と同様に、それぞれの施設が所在する市町村の職員と同じ給料表に基づくこととされているため、同じ仕事をしていても勤務施設の所在地によって変動し、給与担当職員に非常に負

担がかかっています。この問題は広域連合の設立時点で整理しておかないと、途中で変更しようと思っても、より難しくなります。

第二は、各市町村の自賄経費にかかる問題です。各消防署・支署にかかる経費は、それぞれの所在市町村が負担することとされています。しかし、消防車輛などの施設整備は、圏域全体におけるバランスを考えながら判断するべきものだと思いますが、現状では各市町村の個別の判断になっており、市町村の個別事情が優先される恐れがあります。元々単独で運営されていた上富良野町と南富良野町の学校給食センターについても同様の問題があります。

第三は、人事交流(異動)が限定的であることです。人事交流はすでに行われていますが、例えば上富良野町―占冠村の間が約六^{キロ}と、市町村間の移動距離が長く、転勤・転居を伴わざるを得ないためです。先ほど挙げた職員給与の未統一という問題も人事交流を困難にする要因の一つです。ただし、上富良野消防署と中富良野消防支署は、両署間の移動距離が短く、また、一部事務組合の時代から連携してきたこともあり、ここだけは頻繁に人事交流が行われています。

市町村間の距離の長さに関して言えば、決裁文書や会計伝票の回付などの面では、担当職員は普段から非常に大変な思いをしています。例えば連合長の決裁を貰おうとするならば、富良野市役所まで行かなければならないので、占冠村や南富良

野町の担当職員は、片道一時間弱の移動をしなければなりません。電子決裁システムの導入なども一時検討されたと聞きますが、導入には相当のコストがかかるため、現状ではそこまで踏み込んでいません。

第四は、学校給食センター施設の集約・再編です。広域連合では設立当初、同センターを近い将来に集約して効率的な運用を図ることを目標に挙げていました。しかし、実際にこれを進めようとすると、雇用や関連事業者の仕事の消失など、地域経済へのマイナスの影響を懸念する地元住民の声があり、なかなか踏み込めない状況が続いています。上富良野町と南富良野町のセンターが比較的古いのですが、現在長寿命化を図っており、現行三施設が使えるうちは現状の体制が続くのではないかと思います。

「はしっこ同盟」の設立経過と取り組み

大澤 貴文

1. 北海道新幹線の開通を見据えた長万部町の広域連携の考え方

長万部町新幹線推進課の大澤と申します。私は現在、北海道新幹線に関わるまちづくり政策を推進するセクションで仕事をしています。北海道新幹線は現在、二〇三〇年度の開通をめざし札幌へ



大澤 貴文氏

小樽に駅をそれぞれ設置するとされています。こうした動きを踏まえた今後のまちづくりをどうするか、当町では目下、重要な課題になっています。これに関係し、「はしっこ同盟」という取り組みを始めます。黒松内町と豊浦町との三町でつくる相互連携組織で、二〇一九年四月一二日に協定を結んで以降、活動を本格化させています。

「はしっこ同盟」の設立に至る前提には、北海道新幹線の札幌延伸に関わって、当町が今後どのようなまちづくりを展望し、その中で近隣自治体とどのような広域的な連携を図っていくか、このことに関する基本的な考え方があります。二〇一八年三月に策定した『長万部まちづくりアクションプラン』の中で、当町の本件にかかる広域連携の考え方を以下のように整理しました。

「駅勢圏」という視点から、北海道新幹線の開通後における観光やまちづくりの方向性を考えるときに、駅のある当町と八雲町だけで連携するか、もつと多くの自治体とも連携するか、どちらを選ぶかで内容は大きく変わってきます。これについて考えるなかで、すでに新幹線駅が開業している木古内町を視察したところ、檜山南部および渡島南西部の計九町で観光分野での連携を行っている

と知りました。結果として、当町も木古内町を見做って、より多くの自治体と連携する方向で考えていくことにしました。

北海道新幹線が札幌まで開通すると、新幹線は長万部駅を通過して北上し、倶知安・小樽経由で札幌に接続され、現行の長万部駅から東（室蘭・苫小牧方面）に向かう既存のJR室蘭本線は在来線として残ることになります。長万部町には明治期以来、交通の結節点として繁栄してきた歴史があります。こうした歴史も踏まえながら、長万部の新幹線駅を中心とした圏域をつくり、近隣自治体との連携を深めていこうと検討を続けています。

2. 同盟の発足までの経過

なぜ北海道新幹線開通後のまちづくりの分野で広域連携に取り組んだかと言えば、大きな背景として、まず何よりも人口減少の進行があります。当町単独で様々なことにチャレンジしようと思っても、町内だけでは担い手が不足しているということです。

一方で、黒松内町は南後志地域、豊浦町は西胆振地域にあつて、二町ともそれぞれの地域で、「秘境駅」や「北限のプナ」を活用したモニターツアーの実施など、観光分野での積極的な取り組みがあると聞きました。

こうした状況を踏まえ、新幹線の開通後、長万部駅での新幹線から在来線への乗り継ぎの際など

に、近隣のより多くの自治体を含む広いエリアで、乗降客に様々なことを体験していただくモニターツアーを考えてはどうかと提案したところ、この点でまず三町が合意しました。二〇一八年秋に開かれた会議では、首長同士の話し合いの中から、まずは各町役場の職員同士の交流から始め、その上で各町のPRに連携して取り組んでいきたいという意見が出されて、急ピッチで三町間で「はしっこ同盟」の協定締結へと進んでいきました。その後、何を三町の連携事業の中心に据えるかが課題になりました。当町から提案したのは、観光ツアーや二次交通の整備などに関する施策であり、実際に現在取り組んでいます。

3. 同盟のこれまでの取り組み

「はしっこ同盟」の名称は、三町が、道庁の振興局の所管域においても、他の広域連携の枠組みにおいても、「端」に位置していることに由来しています。渡島地域の北端に位置する当町の場合、例えば函館市を中心市とする定住自立圏などにも参画していますが、目に見える経済的效果は当町までは届きません。後志地域の南端に位置する黒松内町も、胆振地域の西端に位置する豊浦町も同様の状況に置かれており、このことが「はしっこ」の由来になっています。

同盟の協定は二〇一九年四月に締結され、六月七月には、豊浦町の「いちご豚肉まつり」、当町

の「おしやまんべ毛がまつり」、黒松内町の「ピーフ天国まるっと黒松内」において、まずは三町連携のPRを行い、住民への周知を図るため、各町のイベントで物販を行いました。これらは新聞等で広く報道されました。

今後は、三町共同でPRに利用できる商品開発などを行い、町内外への発信をいっつつ、今後の事業の発展に役立てていこうと考えています。このほか、来年度以降の取り組みとしては、地域お

ディスカッション

計画策定の増加が自治体の大きな負担に

山崎 基調講演と事例報告を受けまして、北海道における自治体間連携をテーマとするディスカッションに入っていきたいと思えます。

基調講演では、自治体をめぐる現状について、国の考える「圏域化」の危険性、地方分権改革の規制緩和への変質、計画を通じた国の自治体統制の広まりなど、様々な問題があることが指摘されました。

最初に、基調講演で指摘されたこれらの問題について、柿本さん、大澤さんは自治体の現場にいる立場からどう受けとめられたのか、ご発言をお願いします。

柿本 計画統制の手法が広まり、法律に基づい

こし協力隊や移住・定住者の募集についても三町合同でできないか話し合っているところです。

また、財政に関して言えば、話し合いの中では、例えば地方創生の交付金など、国からの補助金を活用してはどうかという意見も出ていますが、使途に制限がかかることを避けるため、同盟としての活動が軌道に乗るまでは、各町の負担金を持ち寄ることとしています。

て自治体に策定が課される計画が増えているという指摘をうかがって、実感としてその通りだと思いました。「計画をつくらないことには何もさせてもらえないな」と感じることは、私自身も最近多くなっています。

私の現在の仕事に関して言えば、計画策定は個別の自治体単位で課されるものだけでなく、一部事務組合や広域連合の単位で義務づけられている計画も増えており、対応に追われています。

大澤 私は実は地方創生関係も担当しており、現在は第二期地方版総合戦略の策定に取りかかっています。実際に計画策定に携わって感じるのとは、同時にいくつもの計画づくりが進められるなかで、計画間で重複する項目が相当あるということ。最近の例で言えば、地域防災計画と国土強靱化計



画などです。このような場合、役場内では、同じものをいくつもつくるのかという議論がよく行われており、確かに疑問を感じます。同じ項目が他の既存の計画にすでにあるような場合、新規の計画の策定を保留するというのは、人手が足りないことも相俟って、どこの自治体でも実態的にはあり得ると思います。

山崎 計画統制の影響が自治体の現場に相当の負担感や違和感を与えている実態が想像以上にあり、お二人の発言からよくわかりました。

計画統制を進める国側の言い分は、「地方分権の時代なのだから、政策は自治体が主役となって策定すべきだ」ということであり、それを単なる声かけに終わらせないようにするために、計画をつくらせることでその実効性を担保しているのだらうと思います。そのため、自治体が主役の政策づくりを国が奨励すればするほど、国は自治体に計画づくりを押しつけてくるという、倒錯した事態が現在拡大しているのだと思います。

実はこうした手法の問題性は、何十年前前から「計画集権」という言葉で指摘されてきました。計画の策定を媒介とした、自治体に自発性を伴わせる、国による自治体コントロールという問題です。現下の計画統制には計画集権の問題をあらためて見ることができません。

今井 山崎さんのご指摘のとおり、計画統制は最近になって突然発生したのではなく、かなり以前からあったものです。西尾勝さん（東京大学名誉教授）らが「計画集権」という概念を使っていたのは一九九〇年頃のことです。しかし、二〇〇〇年以降の計画統制は以前のものとは性格が異なります。以前は都市計画や建設部門にほぼ限られていましたが、現在はありとあらゆる政策分野に広がっているからです。それは国自身にアイデアが無いことの現れでもありますが、問題はその責任を地方分権の名の下に自治体に転嫁する構造をつくっていることにあります。

新たな技術による「自治体業務の標準化」、その問題性

山崎 その一方で国は、AIやロボティクスといった新たな技術を使って自治体の仕事を合理化・効率化していくよう盛んに言ってきています。しかし、これが本当に自治体の仕事の合理化・効率化につながり、浮いた時間や労力を自治体が本来的に担うべき対人サービスや政策立案などに振り向けられるならよいのですが、これらの技術によって「自治体業務の標準化・共通化」が進められるとともに、国が自治体をコントロールする手段になりはしないかと警戒しながら注目しています。

さらに、近年はいわゆる「交付税のトップダウン方式」によって、自治体の行政改革を促し、国が望む方向へ誘導していく手法も見られます。基調講演を聴きながら、近い将来に、圏域化やAI・ロボティクスの導入が交付税のトップダウン方式によって奨励される事態が来るのではないかという思いを強くしました。

今井 AI・ロボティクスについては基調講演でほとんど触れられませんでした。これも大きな課題です。

例えば、「2040構想」には「…従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある」（二一九頁）などと書かれています。こうした文言に人員削減

の契機を見出して自治体の職員組合が反発するような状況が見られますが、このような捉え方をベースに論点をつくと間違えてしまう気がします。

AI等は個々の職員の業務支援のために使われるのであり、職員はそれらを使いこなすことを求められるので、仕事のしかたが高度化し、より大変になります。かつてパソコンを一人一台ずつ使うようになったときを思い出すと、個々の職員の仕事が楽になるどころか、膨大な量の情報を処理しながら仕事をしなければならなくなりました。

新たな技術が職場に導入されると、改善される面もあるでしょうが、別に新たな問題や負担も発生するので、その点も考えておく必要があります。

特に自治体が考えておかなければならないのは、新たな技術が社会化するときに生じる人権問題に、政府として人権を守るといふスタンスでどう対応するか、ということ。この間、就職情報サイトの運営事業者が、就職活動中の学生を対象とした内定辞退率予測データを企業に提供したことで批判を受けています。職員組合がAI等の導入問題に対するにあたって、自治体が果たすべき人権擁護の役割という視点を持って当たらないと、かつてのコンピュータ導入反対闘争のような十分な対応になるのではないかと懸念します。

地制調の変質をどう見るか

山崎 もう一つ今井さんにうかがいたいのは、

第三二次地制調については。以前の地制調であれば、良くも悪くも地域の実態を踏まえた上で細かな議論を行い、その答申は多くの場合、地方自治法の改正などにつながっていました。それと比べると第三二次は大きく毛色が変わっており、成長戦略からさみだれ式に降りてきた課題がメインの仕事になり、直接には2040構想研からの流れで、地に足が着いてない状態でかなり大きな未来図をまとめる作業に当たっています。これは地制調自体の変質なのでしょうか。

今井 少なくとも私が知りうる限り、今次地制調がかなり異例の展開をしていることは確かです。それは「2040構想」がそもそも国家戦略として構想され、それを自治体に落とし込むという構造になっているからです。

専門小委員会の委員を務める有識者たちは半分近くが法律関係で、彼らは制度の議論をするために地制調に呼ばれているわけですが、諮問事項との間でギャップが生じ、だからこそ、発足当初は執拗に現地調査が続けられました。しかし、そこで得られた知見は「中間報告」の内容にほとんど活かされていません。

一方、第三二次地制調の総会はこれまで三回開かれていますが、地方六団体の関係者の委員は三回ともほとんど同じことを発言しています。つまり、彼らの言っていることは活かされないまま、「中間報告」は出来上がっているということ。委員の間で議論はしますが、起案者の立場が強い

ため、議論の中で出てきたキーワードの一部を採用することはあっても、筋は変わらないのです。それが「中間報告」の歪さをつくり出している背景の一つだと思います。

地方自治の存在意義、自治体の広域連携の特徴

山崎 続いて、一人の報告者から事例報告のあった、自治体の広域連携について議論していきたいと思います。

自治体間連携は、好むと好まざるとにかかわらず、地方自治の主要なテーマの一つです。それと同時に、総論賛成ではありつつも、自治体の現場で適切に運用することは非常に難しいものでもあります。さらに、広域連携の方法には、法律に基づく一部事務組合や広域連合のほか、非公式な自治体間協力もありますが、いずれもなかなか実態が見えにくいものでもあります。まずは実態を明らかにし、課題を整理した上で議論することが重要です。

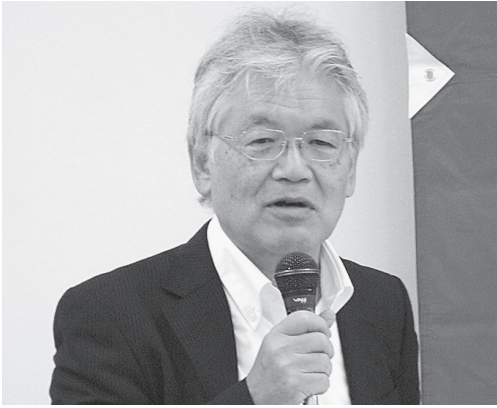
基調講演でも指摘されましたが、私自身も問題意識として持ち続けているのは、「圏域化」を国がどこまで本気になって自治体に押しつけようとしているのか、ということ。今井さんから事例報告に関する感想などについてご発言をお願いします。

今井 国は現在、非常に強い意志として、「自

治体業務の標準化・共通化」をしばしば意見表明しています。しかし、なぜ地方自治が大事かと言えば、地域が多様で、個別的で、ネットワーク性があるからです。そこに地方自治の意義があります。皆が一樣で良いならば、地方自治は不要です。また、すでに各地で取り組まれている自治体の広域連携の事例は、国の言う「枠を越えた連携」とは全く異なるものであり、それぞれ個別に挑戦し、成功もあれば失敗もあり、そういうプロセスを積み重ねていかなければならないものだということが大前提としてあります。

富良野広域連合の課題の背景

今井 地方自治の意義と、自治体の広域連携に



今井 照氏

ついてあらためて確認した上で、いくつか質問をさせていただきます。

まず富良野広域連合の事例に関して、五市町村が参加しているとのことでしたが、定住自立圏などの他の広域連携の仕組みとの関係はどうなっていますか。

また、恐らく富良野市が中心的な役割を果たしてきていると思いますが、中心の富良野市と、それを取り囲む周辺町村の間で、温度差といえますか、どういうところで意見が分かれるかが気になっています。

柿本 まずご理解をいただきたいのは、五市町村の連携は富良野広域連合から始まったのではなく、歴史的に様々なかたちでご近所付き合いをしてきた経緯があるということです。広域連合を設



山崎 幹根氏 (司会)

立したのは、平成の大合併の下で、時代の趨勢を踏まえてのことであり、流れとしては、すでに一部事務組合などで対応されていて、広域連合でも取り扱いやすい消防や給食センターなどを組み込んでいったということです。それ以外の分野の仕事が広域連携されていないわけではありません。

定住自立圏構想では、「富良野地区定住自立圏」を二〇一四年度から実施（ビジョン策定）しています。多自然型という枠組みで、同じ五市町村で構成しています。ビジョンの中に挙げているメニューについては、北海道社会事業協会富良野病院を中心とした救急医療体制の確保、廃棄物処理の広域分担、文化・スポーツ施設の相互利用など、過去から五市町村間で連携してきたものを盛り込んでいます。

今井 ご説明の中でショッキングだったのが、職員給与が未統一であることと、各施設の経費は所在市町村が負担する自賄経費という点です。広域連合の会計制度はどのように運用されていますか。

柿本 職員給与の未統一の理由は、例えば消防では、前身の一部事務組合時代からの慣行が残っているからです。手当や有休なども同様の状況です。今から統一しようと思っても、最も低いところに合わせてと職員の高い反発が予想され、最も高いところに合わせてと財政的負担が懸念されます。

自賄経費について補足すると、例えば富良野消

防署で消防車輛を購入する場合、富良野市が広域連合に相当額の一〇〇%を収めることになりす。当広域連合では、五市町村の負担金を計算するための非常に煩雑な計算表がエクセルで作成されています。例えば、衛生関係の負担割合は、し尿や生ごみの処理量をベースに、二割を均等割、八割を処理量割で算出します。給食センター費の負担割合は、二割が均等割、八割が児童・生徒数割です。事業ごとに負担率は変動します。

今井 そうすると、例えば中富良野支署の消防員が他の市町村所在の消防署に異動になると、給料の額は上がったりがつたりするということですか。

柿本 別に人事交流時の規程があり、例えば、中富良野支署の職員が上富良野消防署に異動した場合、給料は派遣元の中富良野支署が負担し、給料の額は変わりません。

今井 例えば、学校給食センターを改築するようになったら、それはどのように意志決定がされますか。

柿本 富良野学校給食センターの運営は元々三市町村（富良野市、中富良野町、占冠村）の一部事務組合で行われ、建築費も含めて三市町で分担し、今も継続しています。上富良野町と南富良野町の各センターは、元々それぞれの町内の小中学校の給食だけをつくり、それが今も継続しているので、修理費なり、人件費なりは各町が広域連合に負担金を収めるかたちで負担しています。

今後、老朽化により現行三センターを全て廃止し、どこかに一つのセンターを建て、全五市町村の学校給食を全て賄うことになれば、児童生徒数割等で五市町村から負担金を集めることになると思います。

はしっこ同盟のさらなる展開の可能性

今井 次にはしっこ同盟についてうかがいます。同盟の構成は、三町の道庁所管域も既存の一部事務組合の枠組みもバラバラで、富良野広域連合と違い、なぜこの三町で組むのかを説明するのが簡単ではないと感じました。三町の首長はどのような役割を果たしてきましたか。

大澤 三町の人口規模は、長万部町が五五〇〇人弱、黒松内町が三〇〇〇人弱、豊浦町が五〇〇〇人弱という現状です。

はしっこ同盟では、協定上、同盟として行う事業は全て構成三町の合意に基づいて行うこととされています。一方、連携の提案をしたのは長万部町なので、事務局は長万部町役場に置くことがすなりと決まりました。その他の観光PRなどは、各町の企画担当部署の職員の間で話し合ったことを各首長に報告し、そこで了解を得たものだけを事業化して実施しています。同盟の事業に関わる資金については、長万部町役場にある事務局で全て負担金として集め、必要に応じて支出しています。

今井 先ほど観光振興や物販で一定の成果が出ているとのお話がありましたが、その先を見据えているのかどうか教えてください。東京都内では現在、二三区と地方圏の市町村との遠隔連携という議論が出ています。防災とか、別の種類の課題に対応することを想定したビジョンなどは現在ありますか。

大澤 現状ではそこまで具体的な検討はしていませんが、三町の企画担当者の間では、将来的には、空き家の活用など、交流人口・関係人口の増加に関する政策に関して、三町間で連携してはどうかと考えています。様々な壁を乗り越えて実際に事業化していくには対応の時間を要すると思われませんが、引き続き三町で協力して考えていきたいと思います。

円滑な広域連携の実施のために求められる工夫

山崎 広域連携の個別具体的な実施においては、現場では様々な壁を乗り越えていくのご苦労があると、お二人のお話からあらためて学ばせていただきました。

広域連合については、総務省の研究会が二〇〇九年に出した報告書でも、国が推進する政策の実施とともに導入されたものが多数を占めるものの、広域連合の導入数が停滞していることや、広域連合制度としての特質を生かしきれていない現状が

指摘されています。広域連合の特徴は、連合長と連合議会を置き、基礎自治体の縛りから相対的により機動的な活動ができるようにすることを目指していましたが、現実には難しいようです。

また、定住自立圏の実施自治体、特に中心自治体以外の自治体の声を聴くと、「あえて定住自立圏でなくとも同じことができる」、「特別交付税を貰う以外にメリットがない」、「プランづくり自体が自己目的化している」など、総じて評判は良くありません。他方で、中心市からは、例えば地域の中核的な病院を持っているような市の場合、周辺町村からも患者が集まってくることに伴い、財政負担も重くなるなどの課題が指摘されています。

さらに、定住自立圏などでは多くの場合、独立した事務局ではなく、中心的な市の企画部門などがそれを兼務しています。担当職員は定住自立圏の関係事業を進めようとするとき、庁内の担当部局を説得していく作業が必要になりますが、それは自治体の規模が大きいほど苦勞が増すという現実もあると聞きます。

広域連携の円滑な推進には、参加コスト・調整コストをいかに下げていくかが問われます。言い換えれば、関係自治体間で普段から建設的なコミュニケーションをどれだけとれているかによるところが大きいのです。富良野広域連合とはしっかりと同盟では、普段からどのようなコミュニケーションをとるよう心掛けているか、それは首長主導なのか職員主導なのかも含めて、それぞれご発

言をお願いします。

柿本 富良野広域連合を設立してから、連合長と副連合長が顔を合わせる機会が増えたのは確かです。しかも、その立場は、各市町村から出てきた代表者としてではなく、広域連合という同じ一つの組織の中の一役職者として相對することに、首長同士の関係しかなかった頃に比べると、コミュニケーションは以前よりも円滑になっていると感じています。これは広域連合の効果の一つとして個人的には良い面だと思っています。

一方、構成市町村から広域連合への負担金をどうするかはシビアな問題であり続けています。広域連合以外の最近の事例ですが、センター病院の集積医療等の機器を整備するために導入費の負担率割合を決める際は、大変苦勞があったと聞いています。この事例に限らず、全市町村の合意を得ることは容易ではありません。とはいえ、広域連合の事務局長の職に就いてから、各市町村の立場や考え方の違いに触れ、一方的ではない見方ができるようになってきたと感じています。

大澤 長万部町の場合、定住自立圏構想で言えば函館市が中心市になり、当町は構成町のひとつという立場にとどまります。定住自立圏で事業実施する場合、庁内の関係部署とのすり合わせを短期間で済ませなければならぬときなどは特に苦勞しています。この間の経験から言えば、定住自立圏の事業と知らずに、担当部署が別の補助金を申請していたということもありました。

また、定住自立圏の事業の内容は、関係市町村の代表者らでつくる懇談会で決められることになっていますが、実質的には、中心市とその周辺だけで決められた内容が提案され、それが通されるケースが多いように感じています。特に当町の場合、圏域の北端にあることもあって、当町からの提案がどれほどの効力を持つのか見通せず、中心から遠い自治体には提案がしづらい仕組みだと考えています。

実践の難しい広域連携、その上手な活用に向けて

山崎 広域連携の実践には確かに相応の苦勞が伴いますが、それを嘆くだけでなく、これからの自治体を取り巻く課題への対応策としての重要性は今後も変わりません。

最後に、どのように広域連携を賢く使いこなしていくべきか、それぞれご発言をお願いします。

柿本 五市町村の職員・議員で、広域連合に携わった経験のない者の中には、広域連合は不要と考える者もいると思います。かく言う私自身も現在の職場に来るまではほとんど関心を持っていませんでした。それが実際に関わるようになってからは広域連携の様々な良い面を見てきたので、今となっては振り出しに戻った方が良いとは全然考えていません。

例えば、二〇一六年八月に南富良野町で豪雨・

洪水が発生したとき、広域連合の枠組みがあったことで、消防本部の指揮系統が機能し、他市町村の消防署・支署もリアルタイムでの出動が可能な体制をつくれました。広域連合が無ければ、他市町村の協力を得るには一定の手続きが必要なるので、スムーズには行かなかつたはずで、普段の火災発生時の初動体制は完全にルール化されており、各署の役割分担が明確化されています。

これから考える必要があるのは、関係市町村間の距離を踏まえて、広域連合として実施していくことが妥当な事業をいかに選定していくかということです。距離の遠さは、施設の性格によっては相互利用・共同利用において障壁になり、火葬場は一つでも可能かもしれませんが、文化・スポーツ施設などは一つでは足りないかもしれません。最終的には首長の判断に委ねる部分もありますが、住民の意見を踏まえながら、関係市町村があるべき姿を今後も追求していくしかないと思います。

大澤 はしっこ同盟がスタートできたのは、三町の首長がこの事業に賛同し、近い将来につくられる新幹線の駅を中心に町の活性化を図っていきたいと、負担金の予算をつけていただいたからです。しかし、その取り組みが今後深まっていくなかでは、やはりどの町でも財源をどうするかが課題になってくると思います。

また、今後の課題として、自治体間で連携の主導権争いが起きてしまうことを懸念しています。そうになると、自治体間の足並みが揃わなくなり、

事業実施に時間がかかるなどの影響が出てしまうからです。同盟の協定書では、三者合意が得られた事業のみを実施することを定めています。これを大前提として厳守し、三町の活性化に向けて取り組んでいきたいと思っています。

今井 広域連携の上手な活用という点で、最後に三点ほど指摘させていただきます。

第一に、本日のお話をうかがって、何らかの必然性が前提にあつてこそ広域連携は進むのではないかと感じました。必然性がない広域連携は自治体の負担を増やし、結果的に地域社会や市民生活を崩壊させてしまうので、たとえば法律や通知によって、「自主的」というテーマでありながら、全国一律に「圏域化」されるような状態に国から追い込まれないようにするために、自治体として対抗していく必要があるでしょう。

第二に、市町村間の広域連携を進めていく上では、都道府県による補完がもつとあつて良いと思つています。ただし、現行の制度環境では都道府県としては財政や人手の不足の問題もあつて補完は簡単ではないので、市町村ごとの状況の違いに応じた支援をもつとスムーズに進められるような仕組みを整備していく必要があります。

三点目として、連携の成否は実質的な交流の有無に左右されるといふことです。二〇一一年の東日本大震災のとき、被災した福島県相馬市に最初に駆けつけたのは千葉県流山市で、発災の翌日に救援物資を届けにきました。それは両市が元々

友好都市で、従前から住民や市職員の行き来が相互にあつたからです。また、原発災害により福島県楢葉町の住民は約一〇〇⁺離れた会津美里町に避難し、抵抗なく受け入れられました。これも両町が友好都市の関係にあつて、日常的な交流が従前からあつたからです。普段からの交流の実践が必然性のある連携につながります。

山崎 お三方のご発言を聞いて、実践可能な広域連携は、住民間や自治体間の普段からの交流・コミュニケーション、首長の適切なりーダーシップの発揮、連携するに足る政策課題の必然性があつてこそ進むものとあらためて感じました。

これにて本日のセミナーを終了したいと思います。長時間ご静聴くださり、ありがとうございます。

本稿は、二〇一九年九月七日に開催された、自治労北海道本部自治研推進委員会主催「2019自治体政策セミナー」の内容をまとめたものです。
文責・編集部