

市町村における政治行政運営

―アンケート調査から考える持続可能な自治体運営―

北海学園大学法学部 准教授

鹿谷雄一

ただいま紹介を受けました鹿谷です。今回はこのような機会をいただきありがとうございます。初めてお会いする方ばかりですので、最初に少し自己紹介をさせていただきます。私はこれまで戦後昭和期の住民投票の歴史を中心に研究してきました。財団法人行政管理研究センターに研究員として勤務したことで、自治体の組織や事務にも関心をもつようになりました。その後、行政委員会の歴史的な部分や公選制についても調査しました。行政委員会における公選制は廃止されてしまいました。行政委員会に自治体運営における行政委員会に焦点が、これに自治体運営における行政委員会に焦点を当てた研究を改めてしていかなければならないと考えています。

北海道に着任して二年半あまり経ちましたが、この間に道内を車で一通り周ることができました。とは言っても、役所・役場の中に入っていないし、国道を走っていますと中心部を迂回する

ところもありますので、すべての市町村の状況についてみることはできていませんが、運転しながら実感したことは「本州とは異なる考え方を持たなければならぬ」ということです。イメージはもっていたつもりでしたが、市町村間や集落間の距離だけでも市町村運営のあり方には困難があり、アイデアが必要になると感じました。「地方自治土曜講座」が開催されていた意義とつながるものを感じました。

そこで本日は、私が関心を持っている広域行政や広域連携について報告したいと考えています。まず、二〇〇三年に北海道町村会が提唱した「連合自治体（仮称）」と全国町村会が提唱した「市町村連合（仮称）構想」を中心に、これら歴史的な部分について報告をしたいと思えます。

簡単に関連する背景について説明しておきたいと思えます。都道府県知事の権限に属する事務の

一部を、都道府県の条例で定めるところにより、市町村が処理することができる「条例による事務処理の特例」（地方自治法第二五一条の一七の二）によって、道から市町村へ事務権限の移譲がなされています。また、地方分権改革以前は国などから来る仕事の多くが機関委任事務ですから、その多くが法定受託事務となったという点では事務の位置づけが変わったものであり、自治体としての事務の内容負担はあまりなかったのではないかと推測しています。一方で、条例による事務処理の特例によって、都道府県により移譲の事務数に差があり、さらに都道府県内の市町村間でも差があります。さらに、住民にとって身近な事務権限が移譲されたことに伴い、事務量・業務量が増えています。

また、いわゆる平成の大合併が進められましたが、上手く進まなかったことで、水平的補完や垂直的補完による連携にシフトしていきました。た

だ、事務の代替執行は全国的には三件くらいしか実施されていけませんので、現在のところまだ機能しているとはいえません。定住自立圏構想や連携中枢都市圏構想といった広域連携のしくみが導入されています。そのような中で広域制度をどのように考えていったらいいのか、そこに問題関心も生まれてきています。

さらに、二〇一七年には高知県大川村で町村総会の議論が浮上しました。二〇二〇年一月には二回目の大阪都構想住民投票が実施され、大都市のあり方が問われています。また、二〇一九年には総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」から多数参画型や専門集中型が提案され、これらのことから新たな自治のしくみを住民自身が選べる時代が近づいてきたのではないかと考えています。しかしながら、端境期とも言えるため、理解されず、受け容れられていない部分があります。

1 連合自治体構想の歴史

(1) 全国町村会提案「市町村連合(仮称)構想」

全国町村会は二〇〇三年二月に『町村の訴えー町村自治の確立と地域の創造力の発揮ー』を公表し、このなかで「市町村連合(仮称)」を提案しています。この「市町村連合(仮称)」が提案された背景としては、第二七次地方制度調査会で出された論点整理と西尾私案というところになるかと思えます。西尾私案のなかでは、一定規模ある

いは法定人口に満たない町村について、都道府県による垂直補完となる「事務配分特例法式」と他の基礎的自治体への編入による水平補完となる「内部団体移行方式」の二つの方式を示し、それまでとは異なる町村のあり方が示されました。あまるとは異なる町村のあり方が示されました。という意味、小規模町村を否定する方向がなされたということになります。

全国町村会は、これに対抗、あるいは否定するため、すでに制度として存在していた広域連合を核として広域連携の方向性を提案しました。このなかでは業務について、ソフト面は市町村が担い、都市計画や農地などのハード面は広域連合が担うとされています。さらに、広域連合の長は、直接公選制を求めています。現行でもそれを採用することができそうですが、採用した例を聞いたことがありません。

広域連合制度が創設された当時、地方分権の受け皿として期待され、医療・保健福祉といった分野が中心で、生活に密接に関係する部分を市町村が行い、そのような状態での連合組織を目指していました。責任の所在や連絡調整に要するコストなどを問題として否定的な見解も出されていましたが、市町村連合(仮称)構想を含めた『町村の訴え』を読むと「必ずしも機能しないことは適さない制度なのか」とまとめられています。

したがって、全国町村会の「市町村連合(仮称)構想」は一つのアイデアとして、すでにある広域連合を有効に活用していくためにはどのようなようにし

たらいいのかについて、制度面の指摘がなされたということになるかと思えます。

(2) 北海道町村会提案「連合自治体(仮称)制度」

制度一

全国町村会「市町村連合(仮称)」の提言と同時期に、北海道町村議会(以下、「道町村会」とする)と北海道町村議会議長会とが共同で提言した『市町村のあり方についての提言書ー連合自治体(仮称)制度の創設ー』によって「連合自治体(仮称)制度」を構想しています。両者に共通している部分は多々あるのですが、特筆すべき点は市町村の自立ではないでしょうか。当時の北海道は市町村合併があまり進んでおらず、合併協議会が設置されても破綻していく状況がありましたので、道町村会としても、地理的な理由で合併できない市町村の生き残りを模索し、行政サービスの高度化・専門化により、町村にとつては専門職員を配置することが難しい場合もありますので、人事面の点では大きな関心事だったと思います。それらを踏まえて考えた結果が「連合自治体(仮称)制度」だったということです。

制度的には既存の広域連合をベースにして考えられている部分もありますが、全国町村会の「市町村連合(仮称)構想」と異なるのは、広域連合長は必ずしも公選とは明記されておらず、規約で定めるとなっていることです。広域連合の考え方を改善・拡大し、構成する市町村に共通する事務

事業の計画・立案や管理運営を共同処理することによって広域的・効率的な行財政運営をめざしています。共通する事務事業、高度・専門的な事務事業、行政委員会に関する事務事業、基本計画に基づく事業、許認可事務などを挙げています。これらは、国や道から大きな事務権限を受けるものではなく、構成する市町村に共通する事務事業の計画・立案や管理運営を共同処理することによって広域で対応し広域的・効率的な行財政運営をめざしているという流れだったようです。

(3) 堀道政下「北海道の基礎的自治体のあり方提言」

堀知事時代の二〇〇三年三月には、北海道が「北海道の基礎的自治体のあり方提言」を公表しています。この当時、すでに市町村合併している自治体もありましたので、北海道のなかでもさまざまな市町村のタイプに分かれていく過渡期だったと言えます。こうしたなかでどのような自治のあり方を考えていくかの議論がなされています。

その一環として多様な自治のかたちとして、道町村会の「連合自治体（仮称）制度」の提言も含めて、「協働行政区（仮称）制度」が提案されています。これは、道と市町村とがパートナーとなつてNPOやコミュニティが参画しながら権限移譲を受けて地域経営にあたらうとするものです。

(4) 高橋道政下「北海道の基礎的自治体のあり方に関する提言」

一方、高橋知事に交代して間もない二〇〇三年一〇月には、「北海道の基礎的自治体のあり方に関する提言」が出されています。堀知事下での「北海道の基礎的のあり方提言」との違いは多くはないのですが、広域連合制度を踏まえたしくみにすることや、小規模市町村については都道府県との共同処理とすべきとする内容が含まれています。広域連合長が公選制となっている点が大きく異なり、連合長は直接公選により、構成市町村の長との兼職を認めるとしています。

また、事務権限は広域連合議会が規約で定めるとなっていますので、この点も堀知事の提言とは大きな違いではないでしょうか。しかしながら、広域連合議会については構成している市町村にに応じて変えていくことですので、基本的なベースはあまり変わっていません。

ほぼ同じ時期に二つの提言が出されてきたというところで、どちらも方向性を示した程度にすぎません。分量的には多くはありませんが、道として広域連携を検討していたことが分かるかと思えます。ともに、道州制を見据えたものとも言えそうです。

(5) 神原・山田「自治体連合」

次は北海道大学教授（当時）神原勝さんと浅井学園大学教授（当時）山田真知子さんが提案した

「自治体連合」です。山田教授はフィンランドに滞在していた経験を有しておりますので、神原教授がそこからの示唆を相当受けた結果、提案されたのではないかと思えます。神原教授は、「自治体連合」に関する内容を含む講演や座談会などが多くあります（参考文献を参照）。

フィンランドにおいては、日本の一部事務組合に相当するものとして広域の組合があり、地域開発と二次医療と知的障害者特別ケアは自治体ではなく、組合で実施すると法的に定められています。また、都市計画やエネルギー（熱供給）なども行う場合もあります。自治体が固有で行うものは教育と文化、保健と社会福祉です。これら以外は広域で実施することになります。このような制度となっている理由は、フィンランドの人口は北海道と同規模くらいですし、面積も日本と同じくらいという非常に小さな国のため、事務を広域でせざるを得ない状況だったからではないでしょうか。

フィンランドにおける自治体連合には、法律に基づき組合を設置する方法と、日本で言えば第三セクターや出資法人に近いような組織を立ち上げる方法もあります。場合によっては行政サービスを民間会社から購入する場合もあるようです。そうした実情を踏まえた上で、神原教授は「市町村が行うべき個別の自治は存在するので、これに組合といったかたちを加え、連合や連携、協力といった連合自治もある。これからはそれを考えていく必要性があるのではないか」とまとめ、「連合自

「治権」を提唱しています。「連合自治権」は、非合併の市町村のみに限定するものではありません。もちろん、市町村合併に対抗する意味での連合も考えられますが、それでは消極的ですので、積極的に自治体連合を行うことを考えていく必要があるでしょうから、現実をみるという意味でいえば当然、一つの考え方・方向性として成立するのではないのでしょうか。ただ、フィンランドの場合には小さな国ですし、地方行政制度は国と基礎自治体より成り立つ一層制を採用していますので、日本とは大きく異なりますが、自治体連合をベースにしている点は大いに参考になります。

(6) その他道内での動き

二〇〇五年前後は様々な議論がなされており、先ほど話したような市町村合併という方向性に対抗する流れのほか、将来的には市町村合併もありうるという連携もみられましたし、自治をベースに連携を図っていくという動きもありました。このような多様な方向性があるなかで、北海道地方自治研究所や道町村会では、何度も座談会を開催して連合自治の可能性を模索していました。

座談会では、北海学園大学法学部佐藤克廣教授が「連合自治をする場合には、委任することができるとする事務事業をメニューとして示すべきなのか、あるいは各市町村に委ねる選択制とすべきなのか」と問うていました（『フロンティア一八〇』二〇〇六年新春号を参照）。選択制にすると、最

大でかつての役場事務組合に近いイメージまで行うことはできると思いますが、やはり市町村に求められている役割を考えたらうえて、市町村のみが担うべき事務事業は何かを考える必要があるのではないのでしょうか。すでに広域行政として行われているような事務であれば連携しやすいのかもしれませんが、特色ある取り組みをしているような市町村にとつては、それに自負があり、他方で他の市町村では難色を示すこともあり、調整することが難しくなることもあるのではないのでしょうか。道内のいくつかの地域でも広域連携にかかわる動きが見られました。その中でも十勝地区の「十勝地方政府研究会」は一つの結実があったと思いますし、後志地区でも同様な動きが展開されました。これらは、必ずしも合併しないというわけではなくて、現実から将来を展望したときに自治体としてのあり方が当然問われていくだろうということを見越して、研究会を立ち上げています（『フロンティア一八〇』二〇〇六年新春号を参照）。

広域連携を実現するためにはどのような方式とすべきでしょうか。補完性の原理を考えますと、市町村・都道府県の関係をどのように構築するかの前に、市町村間の連携があつたうえで関係を構築していく必要があると考えます。最近では、市町村間の広域連携を重視せずに、都道府県との間で連携をしていくとするかたちもみられるようになっていますが、連携のあり方については考えていかなければならないポイントだと感じています。

そして、行政委員会の取扱いについても考えていく必要があります。地方自治法第二五二条の七〜一三で規定されている機関等の共同設置では、公選制を導入している行政委員会は難しいとされてきました。農業委員会などは公選制が廃止されませんでしたので、その意味では広く可能性はあるのではないかと考えています。

さらに、市町村合併が促進されていた当時、市町村が動向をどのように認識していたのかという点です。市町村合併に対してはどちらかといえば消極的だったと言えそうですが、合併への圧力があつたなかで、合併の限界を見抜いて判断をしたところもあつたでしょうし、前述のように広域連携と言つても市町村合併の方向性に向かうのか、それとも広域連携を目指すのかについて、当時の意見としては、自治体も判断が難しかったのだからと感じていきます。

2 道内における連合自治体構想の動向

道内で検討された連合自治体構想のうち、実現した地域の動向を確認してみましよう。

(1) 十勝での取り組み

十勝地区には前述した十勝政府研究会が立ち上げられ、その中では総務事務センターを広域でできないかを検討しています。同研究会がまとめた「十勝地方政府構想」では、構成町村の共通事

務を担う連合自治体としての広域連合としてい
ます。行政委員会・委員のほか専門性や効率性の向
上を目指して権限移譲によるものとしています。
これとは別に、構成町村が自由に参加・連携して、
複数の町村にまたがる政策的な事務を担う広域連
合も置くとしています。実現するとすればさまざ
まな課題が出てくるでしょうが、連合自治体へ構
成町村の職員を派遣しても単独で事務を担う場合
と比較しても人的資源が有効になります。後者に
ついては、比較的に取り組みやすい保健や医療、
福祉以外の事務事業をどうするかという議論が必
要になります。

また、構想をまとめるにあたり、事務事業の仕
分け作業についても言及しています。同じテーブ
ルで協議したうえで、町村が担っている事務でも
国や道へ戻すことも想定しています。仕分け作業
についての詳細まではわかっていませんが、市町
村への押し付け的な移譲はあってはならないです
し、市町村にとって必要な事務は何かを問いただ
すうえでも必要な議論ですので、仕分け作業は評価
すべき点です。

(2) 富良野・大雪地区その他の取り組み

富良野も道内のなかでもまとまりがあったとこ
ろになります。富良野地区の今後のあり方につい
ての検討のなかで、自治のかたちとして、合併や
連携に加えて、道州制の地域版とも言えるよう
な道の出先機関を統合する広域都市という案が提

示されていきました。結果的には広域都市は採用さ
れませんでした。地区内にあった一部事務組合
が統合され、富良野広域連合として設立されてい
ます。

ただ、前身となった組織や構成している市町村
間の問題などから、広域連合の運営には相当苦勞
されているようです。(詳細については、「二〇一
九自治体政策セミナー 北海道における自治体間
連携を考える」〔北海道自治研究〕第六一〇号、
二〇一九年一〇月〕を参照)。

大雪広域連合の場合は、最初から市町村合併を
選ばずに広域連合ですめる方向性が出ていて、
その中で国民健康保険事務が行われたことは特徴
的だったと思います。また、国民健康保険事務で
言えば、後志広域連合でも行っていますので、そ
ういう点では自分たちで考えていったアイデアが
結実したと言えるでしょう。

しかしながら、広域連携を積極的に行っていた
ところと、そうではないところに分かれていたの
は間違いないでしょう。事実、広域連合や一部事
務組合が設置されたところを見ると、それほど真
新しい事務はありません。もちろん一部事務組合
の場合には、規約の変更をしているところもあり
ますが、最新の資料を見ても複合的一部事務組合
も少ないままです。二〇〇五年以降の広域連合
の設立状況を見ても、設立数はそれほど多くはあ
りません。つまり、議論としてはその時点で終わっ
てしまっただけで、その後は展開できていないと言える

のではないのでしょうか。

3 小規模市町村における政治行政運 営に関する調査

(1) アンケート調査概要

二〇〇三年～〇五年前後の広域連携に関する議
論を中心にみてきました。こうした基礎知識をもつ
たタイミングで大学から研究費をいただいたこと
もあり、市町村における政治行政運営について、
道内市町村における現状と課題を踏まえた持続可
能な運営のあり方の検討をするため、道内一五一
市町村(全ての町村、人口二万人未満の市)を調
査対象としたアンケート調査を行うことにしまし
た。今後、北海道で活動していくために、状況と
して知っておきたいことを中心に盛り込んでいま
す。

準備に時間がかかってしまったことで年度末と
なってしまう、さらには新型コロナウイルスの感
染拡大が進んだこともあり、回答への負担と回答
率を考えて、当初の質問事項から内容を絞り、二
〇二〇年三月に調査票を発送しました。

さらに、三月以降、新型コロナウイルスの特別
定額給付金に関する事務が本格的に始まり、主に
担当すると思われる総務部門は忙しいと推測し、
回答への催促・確認等はとくに行いませんでした。
アンケートは、市町村における政治行政の運営
について、とりわけ北海道の市町村における現状

と課題を踏まえた持続可能な運営のあり方の検討に資する目的でおこなうもので、「職員」「広域行政」「事務権限」に関する質問で構成されています。回答率は三三・一％（回答数五〇市町村）でした。

(2) 職員について
① 職員の配置状況

地方分権改革による権限移譲や条例による事務処理の特例などによって市町村の業務が増え、さらには高度化・専門化し、職員も増えていないなかで、どのように事務を処理しているのかについて関心がありました。今回は表面的なことしか聞いていませんが、再任用の状況や制度が始まったばかりの会計年度任用職員の動向だけは確認しています。

アンケートに回答いただいた市町村の職員数の状況は、表1のとおりです。総務省の『地方公共団体定員管理調査』から道内町村のみを抽出して比較しますと、概ね道内町村と同じ構成比率になっています。総数に対する部門ごとの構成比率をみますと、一ポイント以上相違があったのは総務部門で一・九ポイント、消防部門で一・三ポイント高く、病院部門で一・一ポイント、公営企業等のその他で二・三ポイント低くなっています。また、技術職と専門資格職の人数についても調査項目を入れています。常勤一般職と同様に再任用・任期付職員のほか、臨時・非常勤職員についてたずねています。

表1 職員数状況（有効回答50市町村）

常勤一般職																
	議会	総務企画	税務	民生	衛生	労働	農林水産	商工	土木	教育	消防	病院	水道	下水道	交通	その他
一般職	50	50	50	49	50	8	49	49	49	50	9	17	42	43	0	41
(人)	101	1233	258	817	372	8	441	169	339	748	128	748	118	75	0	363
再任用・任期付	1	16①	3①	12②	2	1	5	3	7①	16②	0	10	2	1	0	2
(人)	1	22	2	16	2	1	5	4	9	20	0	18	2	1	0	2
技術職																
	議会	総務企画	税務	民生	衛生	労働	農林水産	商工	土木	教育	消防	病院	水道	下水道	交通	その他
技術職	0	5	0	3	4	0	12	1	32	4	0	6	18	16	0	3
(人)	0	11	0	77	22	0	26	2	146	11	0	54	35	22	0	5
再任用・任期付	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0
(人)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0
臨時・非常勤	0	0	0	2	2	0	0	0	5	1	0	3	0	1	0	2
専門資格職																
	議会	総務企画	税務	民生	衛生	労働	農林水産	商工	土木	教育	消防	病院	水道	下水道	交通	その他
技術職	0	1	0	27③	24②	1	1	1	1	17①	0	13②	1	0	0	13①
(人)	0	2	0	206	186	8	1	1	2	67	0	527	1	0	0	78
再任用・任期付	0	1	0	8②	1	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0
(人)	0	1	0	23	1	0	0	0	0	0	0	15	0	0	0	0
臨時・非常勤	0	2	0	18	8	0	0	0	1	16	0	10	0	1	0	8
会計年度任用職員（採用（予定））																
	議会	総務企画	税務	民生	衛生	労働	農林水産	商工	土木	教育	消防	病院	水道	下水道	交通	その他
フル	7	18	4	18	10	1	11	6	8	24	2	10	6	1	0	4
パート	12	38	13	35	26	1	29	18	18	42	2	14	7	3	1	20

注 ○内の数値は人数未記入団体数の内数

会計年度任用職員については、調査票発送が年度末でしたので採用予定の人数は決まっていたと思いますが、今回は具体的な人数は聞かず、どの部門で採用するかは質問だけに留めました。採用予定の部門をみますと、フルタイム・パートタイムともに総務企画・民生・教育部門で多いことがわかります。常勤一般職の再任用・任期付職員においてもみられますので、業務上必要な職員数を

表2-1 派遣職員数（有効回答50市町村）

	合計	国	都道府県	市区町村	一部事務組合・広域連合	セー三第七 等出資 法人	町村市等 会長連 組	以民 左外 団体
派遣	31	4	8	1	21	0	1	7
受入	20	3	17	1	2	0	0	1
団体	80	4	8	1	52	0	1	14
個人	30	3	23	1	2	0	0	1

受入は二市町村二名となつています(表2-1)。また、都道府県、これは道との関係となりますが、市町村からの派遣人数より、受入人数の方が多くなつています。これは条例による事務処理の特例に伴う対応、あるいは道の地域振興条例に基づき道職員を派遣していることが影響しているようです。この制度と派遣

これらで補充していることがわかります。

② 職員の派遣実態

次は、市町村職員について、一部事務組合や広域連合、その他団体との間で派遣や受入の関係についてです。こうした組織にどれだけの人が派遣されているのかに関心がありましたので、自治体職員を派遣しているか、あるいは派遣職員を受け入れているかを質問しました。派遣は三市町村で八〇名であるのに対して、受入は二〇市町村三〇名にとどまっています。市町村からの派遣先としては、団体・人数ともに総数の三分の二が一部事務組合・広域連合となつています。一方で、受入は二〇市町村三〇名にとどまっています。市町村からの派遣先としては、団体・人数ともに総数の三分の二が一部事務組合・広域連合となつています。一方で、受入は二〇市町村三〇名にとどまっています。

表2-2 派遣・受入理由（回答対象22市町村）

	派遣 団体数	運営の 中心 (幹事 団体)	構成 団体 持ち 回り	構成 団体 当 定	派遣 先 から 依頼	派遣 先 の 活 支 援	人事 交 流 (研 修 含 む)	その他
広域連合	15	2	4	11				
一部事務組合	9	2	5	5			1	
出資法人	0	0					1	
連合組織	1	1	1				1	

の状況の分析については、二〇一七年の自治総研セミナーにおいて北海道大学の山崎幹根教授が報告されています(新垣二郎編『自治のゆくえ』「連携・補完」を問う)「公人社、二〇一八年を参照」。なお、この報告後の状況について道のホームページで確認をしてみましたのですが、市町村と道との間での人事交流の詳細な状況を見つけることができず、よくわかりませんでした。

話を戻して、市町村の職員を派遣している理由についても質問しています。一部事務組合・広域連合ともに、構成団体間での割り当てや持ち回りによる回答が多数を占めていました。人事交流としている市町村は一市町村のみでした(表2-2)。

③ 職員の兼任・併任状況

一般職の職員について、兼任あるいは併任している状況についてです。兼任・併任していないと回答したのは二市町村だけでしたので、大半が何らかのかたちで兼任・併任を行っています(表3

表3-1 兼任・併任職員の割合（有効回答50市町村）

なし	あり	割合					無回答
		1割	2割	3割	4~5割	6割超	
2	48	23	10	4	4	5	2

表3-2 議会・行政委員会との兼任・併任職員の割合（回答対象48市町村）

なし	あり	割合			無回答
		1割	2割	10割	
6	42	35	3	1	3

11)。兼任・併任している職員の概ねの割合については、職員の一割が二三市町村、二割が一〇市町村であり、なかには六割超えている市町村もありました。市町村の運営において、兼任・併任が一部で常態化していることがわかります。併せて、首長部局内ではなく、それを超えて議会事務局や行政委員会などと兼任・併任している職員の概ねの割合も調査してみました。兼任・併任があると回答した四八市町村中、四二市町村でおこなわれており、職員の一割(三五市町村)で内部組織を超えて兼任・併任がなされていることが確認することができます(表3-2)。

兼任・併任している職員数については、職員数が多い市町村では多くなるため若干注意が必要となりますが、選挙管理委員会事務局との間で兼任・併任をしているケースが三六市町村二三八名と多いことがわかります。次いで、農業委員会事務局の二五市町村六一名、監査委員事務局の二〇市町

表3-3 議会・行政委員会事務局との兼任・併任状況（回答対象42市町村）

	団体	人数	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人	8人	9人	10人	11人以上
議会	8	19	2	3	2	2	1						
選管	36	238	4	2	4	4	5	1		4	3	2	5
教委	4	13	2						1				
監査	20	43	5	9	5	5	1						
公平	7	19		3	3	3							
農委	25	61	6	9	9	6	3						
固定	10	35	1	2	2	2	1		1				
公営	2	2	2										
出資	2	5	1			1							

表3-4 兼任・併任職員の役職状況（回答対象42市町村）

職務上の役職 (A)	団体		係員相当職 (主任相当)	係員相当職 (主任相当)	係長相当職	課長補佐相当職	課長相当職	無回答
議会	8	役職高	1		4	1	2	
		役職下	6					
選挙管理委員会	36	役職高			4		32	
		役職下	15	5	13			
教育委員会	4	役職高		1	1	1	1	1
		役職下	1	1				
監査委員	20	役職高		1			18	1
		役職下	5	2	5	1		
公平委員会	7	役職高	1					
		役職下	2		3	1		
農業委員会	25	役職高		1	1		23	
		役職下	6	4	5	2	1	
固定資産評価委員会	10	役職高			2	1	7	
		役職下	6	1	2			
公営企業	2	役職高				1	1	
		役職下		1	1			
出資	2	役職高				1	1	
		役職下	1					

注1 1人の場合：ポスト高のみ、2人の場合：ポスト高と低、3人の場合：ポスト高中低
 注2 役職中位は略

表4 職員の兼任・併任を行う理由（回答対象42市町村）

理由	団体		職員欠員	職員不足	繁忙期対策	慣行的な充て職	事務に共通性がある	内部組織の部課が組織として職務にあたっている	その他
議会	8	役職高		3		4		2	
		役職下		2		3		2	
選挙管理委員会	36	役職高		5	1	14		17	
		役職下		5		12		15	
教育委員会	4	役職高		1		1	1		1
		役職下				1	1		
監査委員	20	役職高		5	1	8	2	4	1
		役職下		4		5	1	3	1
公平委員会	7	役職高		1		2	2	2	
		役職下		1		2	1	2	
農業委員会	25	役職高		4		12	2	8	
		役職下		1		9	2	6	1
固定資産評価委員会	10	役職高		1	1	4		4	
		役職下		2		3		4	
公営企業	2	役職高					2		
		役職下					2		
出資	2	役職高				1		1	
		役職下						1	

注 役職中位は略

村四三名と続きます。議会事務局にも八市町村一人が兼任・併任しています（表3-3）。兼任・併任している職員が就いているポストについても調査しました。私の方で、一人の場合はポスト高でカウントし、二人の場合はポスト高とポスト低でカウント、三人以上の場合はポスト高

中低でカウントし、分類しました（表3-4）。どのような役職な

のかを確認してみると、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会です。ポスト高にあたる職員の大半が課長相当職以上でした。行政委員会によっては役職が高い人が就く場合もあれば、選挙管理委員会のように役職が低い人が多くいる場合もあります。また、議会事務局において首長部局を兼任・併任していると回答した市町村があり、それも総務企画部門と兼任・併任している例もみられました。

④ 併任・兼任の理由
 兼任・併任の理由として、人員不足や欠員がある程度あるのではと想定していましたが、実際のところそうした理由は多くなく、慣行的に行っているという回答が多数を占めました（表4）。選挙管理委員会事務局は総務企画部門との兼任・併任となっているケースが大半でしたので、歴史的な部分でこれまで行われてきたことが、現在も続いているということなのかもしれません。調査から確認できたのは、どの部署で兼任・併

任が行われているのかについてです。選挙管理委員会事務局と総務企画部門（三上市町村）、農業委員会事務局と農林水産部門（二上市町村）、固定資産評価委員会事務局と税務部門（八市町村）と、業務内容の共通性がみられますが、理由としては共通性よりも、慣行的な充て職であったり、部課として職務にあたりという回答が多くを占めました。議会事務局と監査委員事務局との兼任・併任についてはよく知られているところです。

議会制度に関わるようになりますが、全国町村議会議長会の調査でも、議会事務局の職員の約三分の一が専任で、三分の二が兼任となっています。先ほどお話ししたように議会事務局と総務企画部門（五市町村）とが兼任・併任している点については、仮に職員の不足であったとしても、二元代表制の観点からすると、今後、議会事務局のあり方について考えていく必要性があります。

(3) 広域行政の状況について

① 広域連携組織の加入

次に、広域行政について質問をしました(表5)。一部事務組合や広域連合などでは必ずしもなく、市町村が任意のかたちでの連携組織を設置し加入しているかについて質問したもので、「加入していない」が三上市町村、「加入している」が一六市町村でした。

連携中枢都市圏や定住自立圏としての事業が取り組まれています。これを形成することが困難

な地域においては近隣市町村との間で連携することも考えられます。掘り下げて具体的な行政分野について確認することはしませんが、今後、公共交通や観光などの分野で市町村同士がさまざまなかたちで連携して行く必要が出てくると思われまます。また、公共交通や観光の区域については、たとえば道の振興局という枠組みでなければならぬということもありません。

② 公共施設の広域利用

公共施設の更新時期に入ってきていますので、公共施設等管理計画において、周辺市町村との間で公共施設の広域利用についての記述を含めていくかを聞いてみました。最も多かった回答は「明示していない」（二七市町村）で、半数を超えていました(表6-1)。

公共施設広域利用の可能性を明示、検討していると回答した市町村のみに掘り下げて質問しています。広域利用について、すでに計画のなかで明示したが、一上市町村中、六市町村とあらかじめ方向性、あるいは認識を持っていたところが半数あったということになります(表6-2)。

これだけを見ると、これから直面する課題についての想定していかないと言えるのかもしれませんが、北海道の場合は、本州とは異なり他の市町村の施設を使うとしても一時間かけて行かなければならないところもありますので、こうした地理的条件が結果として現れたところもあるのではない

表5 広域連携組織の加入状況（有効回答50市町村）

	加入していない	加入している
回答数	34	16

表6-1 公共施設の広域利用検討（有効回答50市町村）

	計画を策定していない	明示していない(想定していない)	検討・可能性のみ明示している	具体的に明示している
回答数	12	27	10	1

表6-2 公共施設の広域利用状況（回答対象11市町村）

	計画の中で明示したのみ	各施設の管理担当組織で検討段階	周辺市町村と具体的に協議開始	施設の一部で実施している
回答数	6	3	0	2

でしようか。公共施設の種類によっては、住民にとって身近なものもありますので、広域利用にあたっては日常のかどうかで検討すべき点もあるのではないかと感じています。

③ 法に基づく広域行政事務への関心

ご存知のとおり、都道府県単位で行っている後期高齢者医療制度や都道府県事務となった国民健

康保険のように個別法に基づき実施されています。やや強制的な側面があることは否めませんが、事務によっては、個別法等によって一定の区域を示して広域で事務をおこなう必要性や可能性もあると考えられます。そこで、個別法による広域行政について質問したところ、「どちらかといえば賛成」と「賛成」との回答が三七市町村（賛成は一四市町村）で両者を合わせると半数を占めました（表7）。

さらに、具体的に広域連携にあたってどのような行政事務分野が望ましいかについても聞いたところ、すでに連携しているような介護保険や国民健康保険、観光、ごみ処理といった事務で多くの回答がありました。

この質問は、第三〇次の地方制度調査会（第二九回専門小委員会）でおこなわれた調査を参考にしています。ここでは、①補完性の原理により周辺市町村と共同でおこなうべき事務と、②都道府県がおこなうべき事務とに分け、それぞれ上位の結果のみが理由を含めて公表されています。個票が公表されているわけではありませんので、断片的な見方となってしまうと思います。この調査結果も今後の方向性を示すうえで必要な資料となると思います。

ただ、国はこうした資料を利用して一部事務組合や広域連合は使い勝手が悪いような指摘をしています。地方制度調査会の調査で一部事務組合に課題があるとの回答は三二％で、広域連合は二

六％でした。総務大臣は、それぞれで挙げられた問題点の理由だけを抽出して「意思決定が難しい」「意見が反映されにくい」割合が高いとしています。個票が出ておらず概要だけです、詳細が分からない部分がありますが、現行のしくみとして挙げられた問題点であり、それぞれの制度自体を問題にしているとは言い切れるものではありません。

町村も同様だと思われます。これに加え、事務量、一人当たりの事務量も増えていることが影響しているものと考えられます。

中長期的な職員数の見直しについても常勤職員、再任用、会計年度任用職員ごとに確認したところ、「あまり変わらない」が最多で、次いで「やや減少」が続いています（表8-2）。行政分野ごとの見直しについても調査しました。十分に議論され尽くされていないためにきちんとした回答がされていないところがあるという前提で考えましても、一般行政全体や一般会計全体で職員数を判断していった結果、再任用職員は該当職員なし、あるいはなくなる（表中は該当なしの欄）がある一方で、「やや増加」との見直しも他より高く、二分

表7 個別法による広域行政について（有効回答50市町村）

	反対	どちらかといえば反対	どちらかといえば賛成	賛成	無回答
回答数	1	11	23	14	1

表8-1 職員負担の程度（有効回答50市町村）

	まったく負担となっていない	あまり負担となっていない	ある程度負担となっている	大いに負担となっている	無回答
回答数	0	3	40	5	2

(4) 事務権限について

① 今後の職員数見直し

職員の負担状況についても質問しました（表8-1）。「ある程度負担となっている」との回答は四〇市町村と高いものがあります。道内市町村の職員総数（札幌市を除く）は、地方分権改革ごろから減少し、ここ五年は横ばいで、ピークであった一九九六年の約八割となっています。各市

② 事務権限範囲の見直し

最後に、現在担っている事務権限の範囲について質問しました。「ほぼ適当である」が三九市町村と多くを占めています。こうした現状を踏まえ、中長期的な事務権限範囲の見直しについても質問してみると、基本的には「現行のしくみのままでよく、事務権限の範囲について抜本的な見直しをする必要はない」と回答したところが二三市町村、

表8-2 中長期的な職員数の見直し（一般行政）

	該当なし	減少	やや減少	あまり変わらない	やや増加	増加	無回答
一般職（任期なし）	0	0	12	31	3	0	4
一般職（再任用等）	10	2	3	17	7	0	11
会計年度任用職員	0	0	8	29	2	1	10

中長期的な職員数の見直し（一般会計）

	該当なし	減少	やや減少	あまり変わらない	やや増加	増加	無回答
一般職（任期なし）	0	0	13	29	2	0	6
一般職（再任用等）	7	1	5	18	7	0	12
会計年度任用職員	0	0	7	29	3	1	10

中長期的な職員数の見直し（公営企業会計）

	該当なし	減少	やや減少	あまり変わらない	やや増加	増加	無回答
一般職（任期なし）	0	0	8	37	1	0	4
一般職（再任用等）	10	0	3	22	2	0	13
会計年度任用職員	9	0	4	24	1	1	11

「現行のしくみを見直し必要があるが、事務権限の範囲について抜本的に見直しする必要はない」は二一市町村でした（表9）。

前述の職員に関する調査では「負担となつてい」と回答し、中長期的な職員数についても「あまり変わらない」と回答している市町村が多いにもかかわらず、事務権限の範囲は「ほぼ適当である」と回答しています。これらの回答の関係についてどのように考えたらよいのでしょうか。このアンケートがどのように利用されるか懸念があったのかもしれませんが、現状の体制で一部負担はあるものの、再任用職員や会計年度任用職員・臨

表9 中長期的な事務権限範囲の見直し（有効回答50市町村）

	現行のしくみを見直す必要はない	現行のしくみを見直す必要はない	現行のしくみを見直す必要はない	現行のしくみを見直す必要はない	現行のしくみを見直す必要はない	現行のしくみを見直す必要はない
回答数	23	21	0	1	3	2

印象が強いものであったこととあり、以後、議論が継続することはありませんでした。構想を提示

時職員などを採用することによって運営できているから抜本的な見直しまでする必要がないということになるうかと考えます。

4 持続可能な自治体運営に向けて

最後に、調査結果から見てきた部分も踏まえて、今後の広域連携の可能性について検討してみたいと思います。

① 連合自治体の再評価 抵抗としての連合自治体から脱却

冒頭で話した二〇〇三年〇五年にかけての道内、あるいは全国町村会の連合自治体の議論について評価しています。連合自治体の発端は市町村合併への抵抗を強くもつものとして構想されたことは明らかです。この

するタイミングがよくなく、早すぎたという側面もあるように感じています。

ただ、これからはそういった抵抗としての連合自治体や広域連携ではなくて、これを積極的に進めていかなければならない行政分野、とくにアンケートのなかで挙げられた行政分野（③③）も出てくるのではないかと考えています。すでにダウンサイドの時代に入っていますので、こうした行政分野を中心に連携のあり方や枠組みについて協議・検討しておく必要があります。

また、広域連携のうち、特に広域連合は意思決定に問題点があると指摘がなされていますが、新しいしくみを創設する必要性は必ずしもありません。新しいしくみを導入しようとする、それへのリスクを見定める期間が生じてしまいます。

② 積極的な連合自治体の必要性

連携中枢都市圏をはじめとしてさまざまな広域のしくみの採用の先には、補助金の話がついてきます。広域連携を議論し連携していくきっかけづくりとしてはいいのですが、補助金が目的となってしまうとは本質的な問題を見誤ってしまっています。市町村合併が最たる例です。総合的に考えても、新しいしくみというよりは、今あるしくみの問題点を改善してより使い勝手のよいシステムに変えていくのがいいのではないのでしょうか。

他方で、総務省に設置された「自治体戦略2040構想研究会」において、市町村が行政のフル

セット主義から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能などを守る「圏域」という新たなシステムが提唱された。「圏域」構想については、連合自治とは考え方が異なるものです。各界から反対の声が挙がり、その後の地方制度調査会の答申でもこのことは使われませんでした。

国は圏域を西尾私案に出てきたような特例町村制のようなしくみを想定していたと思われませんが、仮に、町村が自治体としての機能を十分に果たせないからといって、その自治を奪うようなことができないのか疑問に思います。そうではなく、逆の立場をとる必要があります。難しい課題だからこそ、地域で連携していくことでよりよい自治が達成することができそうです。道内をみると、この点を強く感じます。

(2) 補完性原理に基づく連合自治へ

① 事務権限の明確化

補完性の原理に基づき市町村をどう運営していくのかですが、これまでは広域自治体と基礎自治体間での調整でしたので、住民から見ればわかりにくいものがあります。先日、ある市町村のホームページを見ていたところ、法定受託事務によって都道府県に移管されたパスポート発給事務が、条例による事務処理の条例でその市町村に移され、その市町村は別の市町村にその事務を委託していました。

制度的に問題がないとしても、このように事務が転々とすることは本来の自治体間の関係とは言えないと思います。以前、秋田県の条例による事務処理の特例について調べたことがあります。移譲先の市町村において処理する案件としては出ない想定している事務についても、その対象として含まれていました。事務権限の移譲もいくつかの事務が集まりパッケージ化されている分にはいいのですが、細分化されてしまうと、事務の数の数え方にもよりますが、その数だけが増えることになります。

住民に身近な事務をできる限り身近な自治体が担うという方向性をもって、事務事業をきめ細かく担っている点は日本の特徴とも言えます。これによって、モザイク的な状況となり、場合によっては目先にある一部のピースとなる事務事業だけを動かしている状況となってしまうだけのところがあります。このために、自治体にとつては大局からみることができず、対応しようにも限界がでてしまうことにもつながります。方向性としては、事務権限はある程度まとまりのある方がわかりやすいのではないかと考えています。

前述したフィンランドのように、市町村が絶対行わなければならないものを自治体固有の事務とし、それ以外は連携でも単独でも行ってもいい枠組みがあってもいいのではないのでしょうか。連携する区域の設定において市町村の意向を尊重することによって、議論すべき点がありますが、す

に広域連合として事務を行っている後期高齢者医療以外の事務でも広域連携の可能性はまだあるでしょう。

② 住民への見える化と公選制導入

連合自治が構想されたころ、長野県でも同様に、市町村のあり方について議論がなされています。「長野県市町村『自律』支援プラン」新たな「コモンズ」の創設を目指して」。長野県の議論では、公共サービスの提供のあり方として、四つのステップを明示しています。第一ステップは市町村による直接提供、第二ステップは広域連合（町村連合）・一部事務組合、隣接市町村との連携、第三ステップは地域住民・民間・NPOとの協働、第四ステップは県による機能補完（人的支援、特例事務受託）としています。

この第四ステップは、本日の報告した「連合自治」とは異なるものです。市町村が自助努力し、広域連携してもなお支障がでるようなときに、県が補完する「長野モデル」として県が参画する広域連合制度に取り組むとしています。上からの広域連携といつていいかもしれません。また、第三ステップにおいて、協働という視点も含めている点は、住民との関係を考えるうえで必要な論点を含んでいます。

広域連合は、議会あるいは理事会を設置していますが、その議会の議員は直接公選又は間接選挙によるとされています。ただ、直接公選の例を聞

いたことがありませんので、構成自治体による間接選挙によって選ばれた議員によって運営されていきます。このため、議会の動きはなかなか見えてきません。広域連合長も同じです。住民からすれば、サービスの提供をしっかりとしてもらい、その受益者になればいいのかもしれませんが、やはりしくみを作るときには組織を見える化していく必要はあると思います。この点、連合自治の構想では、少なくとも広域連合長を直接公選としている点を評価することができます。

また、連合長や広域連合議員を直接公選制とする場合は、選挙制度のしくみとも関係してきます。理想を言えば、任期を四年間で固定化し、広域連合の選挙と統一地方選挙とを一緒に実施することができればよいかたちになるのではないかと考えていますが、現状では構成する自治体の選挙日程がそれぞれ異なるためになかなか難しいものがあります。一方、頻繁に選挙となればコストばかりがかかってしまいますし、住民の関心も失われてしまいます。タイミングも考える必要があります。以上のように、公選制とするのであれば、さまざまな課題があります。よりよい方向性を見いだせていませんが、今後、マイナンバーが普及し、電子投票ができるような環境が整いますと、コストの抑制が見込めますので公選制にいく必要性が高まっていくのではないかと考えています。

③ 兼任など職員をめぐる課題への対応

表1でみたように、民生・教育・病院などの分野で常勤以外の職員を採用しており、会計年度任用職員としても多くの市町村で採用予定となっております。常勤一般職、会計年度任用職員ともに中長期的には「あまり変わらない」か「やや減少」と見通しを持っているなかで、増加していく事務にどのように対応していくのが課題となります。

また、技術職の不足も指摘されています。こうした専門職員の配置については、広域連携を行うことで可能となります。最近では議会事務局などを共同設置することも考えられていますが、議会の場合は、開会時期がだいたい同じですし、特に集中する三月などは対応できる職員がいなくなる可能性が高く、共同設置のメリットが活かされないことが想像されます。一部でみられた、二代表制の下で議会事務局職員を総務企画部門の職員が兼任・併任している状況は改善しなければなりません。町村総会や、執行機関と議事機関とが融合するようなくみを採用している場合であればまだいいのかもしれませんが、たとえ人員不足とはいえ、やはり二代表制の趣旨には合致しないものと思います。

ただ、小規模な市町村では職員が限られていますので、首長部局と議会事務局との間で協調路線をとり、若手職員を議会事務局に派遣し、とくに調査を担ってもらうということは例外的に考えてもいいのかもしれませんが。管理職級の職員の兼任・

併任は、やはり支障があります。

④ システムの共通化

一部事務組合を設立しようと思っても、システムの統一が障害になった事例が多々あったと聞いています。現在、国レベルでも各省庁でバラバラとなっているITインフラや情報を標準化する話がでてきます。もちろん、標準化するにあたってはコストがかかってしまいますが、その後は運営上のコスト削減は可能となります。

また、システム部分の共通化を図れば、統一するうえでの障害は少なくなりますので、システムを理由に設立できないということは少なくなるでしょう（報告後、二〇二一年二月九日にデジタル改革関連法案が閣議決定され、地方公共団体情報システムの標準化に関する法律案が第二〇四回国会（常会）に提出されています）。

補完性の原理のうえで、システムの共通化・標準化が進むことで、広域でも支障がなく、住民にとつての利便性が高まる事務もあります。これによって、これまでの紙ベースであったり、閉鎖的なシステム内であったりしていたことから解放され、市町村運営のあり方も変わってくるでしょう。

本日の報告は、北海道における市町村運営についてアンケート調査の結果も用いながら、市町村運営の問題点やその解決策としての広域連携について表面的に考察したものにすぎません。アン

ケート調査からは積極的に広域連携を図っていく必要性を感じている市町村は限定的でした。高度化・専門化が進んでいますので、市町村運営に困難をきたす問題が大小問わず直面していくことも予想されます。市町村は具体的に協議・検討する余裕がないところもみられますが、従前とは異なるかたちで将来を見据えた対応をとっていかねればならないでしょう。

最後になりますが、新型コロナウイルスへの対応で業務多忙となっていくなか、アンケートに回答してくださった道内市町村に厚く御礼申し上げます。このことから、今回はフォローアップ調査をすることをしませんでした。取束後、さらに踏み込んだ調査をしたいと考えています。本日はありがとうございました。

ハしかたに ゆういち

ハ主な参考文献

- ・松岡・堀・三本・佐藤・砂川・北・加藤・嶋田・西野・西科・山田・神原『連合自治の可能性を求めて』二〇〇五年サマーセミナーin奈井江町 公人の友社、二〇〇六年
- ・神原勝『小規模自治体の生きる道 連合自治の構築を指して』公人の友社、二〇一二年
- ・大森彌『町村自治を護つてく存立の危機に立ち向かう』ぎょうせい、二〇一六年
- ・新垣二郎編『自治のゆくえ』「連携・補充」を問う」公人社、二〇一八年

・木村俊介『広域連携の仕組み 一部事務組合・広域連合・連携協約の機動的な運用(改訂版)』第一法規、二〇一九年

・山田・神原『フィンランドの分権改革と地方自治 自治体連合の発展が地方自治を豊かにする』『フロンティア』一八〇』第五三三号、二〇〇五年四月

・山田・神原『続・フィンランドの分権改革と地方自治 自治体間協力の仕組みと運営の実際を見る』『フロンティア』一八〇』第五四号、二〇〇五年七月

・佐藤・神原・金・三本・西科・吉田『新たな地方自治の確立と手法』地域主権の自治を目指す!』『フロンティア』一八〇』第五六号、二〇〇六年一月

・山田眞知子『フィンランドの連合自治』『北海道自治研究』第四五二号、二〇〇六年九月

・神原・西科・西野・佐藤『基礎自治体と連合自治、合併』『北海道自治研究』第四五四号、二〇〇六年十一月

・特集『自治体間連携を考える』『都市問題』第一〇六巻第五号、二〇一五年二月

・特集『都道府県・市町村関係―補充と協働』『都市問題』第一〇八巻第八号、二〇一七年八月

・今井・柿本・大澤・山崎『北海道における自治体間連携を考える』『北海道自治研究』第六一〇号、二〇一九年十一月

・その他、『北海道自治研究』『フロンティア』一八〇』各号

※この報告は、北海学園大学「平成三二年度 北海学園学術研究助成」の成果の一部です。

本稿は、二〇二〇年十一月二七日に開催した北海道自治研究会での報告をまとめたものです。
文責・編集部