

- (1) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

—N県K地域を事例として—

梶 田 真

- 1 はじめに
- 2 K地域広域行政推進会議と主要なアクター
 - 1) K地域の概要とN県の広域行政政策
 - 2) K地域広域行政推進会議と主要なアクターの概要
- 3 過程1 会議発足から中間報告書承認まで
- 4 過程2 最終報告書を巡る攻防
- 5 考察
 - 1) 合意形成過程にみる過疎地域の政治構造変化
 - 2) K地域の事例にみる広域連合制度の問題点

1 はじめに

広域連合制度は1994年の地方自治法の改正によって中核市制度と共に創設された。広域連合制度はそれまでの一部事務組合としての広域行政事務組合に比べて1)住民の直接選挙によって長・議員を選任することができる(従来の一部事務組合のような間接選挙による選出も可能), 2)国, 都道府県から権限の委任を受けることやその要求を行うことができる, 3)広域連合自ら構成団体に対して事務執行の勧告を行ったり, 規約の変更を要請することができる, などの点を特徴としている。つまり, 市町村合併に比べ, 市町村の枠組を残しつつ広域化を進める, よりゆるやかな枠組みが広域連合制度である。この広域連合制度の導入が想定されていた地域は主として国土縁辺部の, いわゆる過疎地域である。過疎地域では地理的隔絶性や昭和の合併政策の際の社会的混乱の

経験などから市町村合併に対する拒絶反応が強い。それゆえに、こうした地域では「機能的合併」と呼ばれる様々な一部事務組合を発達させてきた。しかし、一部事務組合の場合、活動範囲に一定の制約があることに加え、独自の財源を持っていないため負担金の出資者である構成全団体の合意が得られないと意志決定ができず、組織としての機動力・柔軟性を欠く。

一般に市町村合併問題の成否の鍵を握るのは議員と一般職員であると考えられている（大久保 1994：49）。これは市町村合併が議員の削減や一般職員の職場環境や肩書の変化をもたらすためであるが、この点は過疎地域の市町村においてより深刻である。人口規模の大きな市や町と合併した場合、元の過疎地域の市町村からは議員を輩出すること自体が困難となり、一般職員も新しい行政組織の中で傍流に追いやられる可能性が高い¹⁾。過疎地域における一部事務組合の発達も、これを現行市町村の枠組みを残しつつ、高次の行政サービスを供給するための手段として捉えれば容易に理解することができるだろう。このように考えれば、過疎地域において広域行政主体の権限強化につながる広域連合化が実現するか否かの焦点は、行財政の効率化の度合いと同時に地域内の様々なアクターから政治的合意が得られるかどうかにあると考えられる。

筆者は1997年7月から1998年12月までの1年間半に渡って、後述するK地域広域行政推進会議担当の嘱託職員としてK広域行政事務組合に勤務する機会を得たが、本稿は当時の記録を踏まえて過疎地域における広域連合化の合意形成過程を分析したものである。調査対象者に対する調査者のモラル²⁾と有給職員として働いていたことに伴う秘匿義務があるため、人名・組織名を匿名としている他、立ち上がったばかりの新しい組織に混乱を招かないよう、公表までに4年の期間を明け、当時の主要な政治的責任者が引退したことを受けて今回、論考としてまとめた³⁾。地方行財政をめぐる状況が急速に変化しつつある現在、本稿がやや速報性を欠いた論考になってしまったことは否定しえないが、その点を差し引いてもなお過疎地域における広域行政の問題を考える上で多くの有

(3) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

用な内容を持っていると考える。

本稿の目的は大きく以下の2点である。第1にK地域の広域連合化をめぐる合意形成過程、さらには合意内容に関する事例研究を通じて、広域連合化を図る上での政治的問題の実態および広域連合制度の問題点を明らかにすることである。第2に第1の作業を通じて、現代の過疎地域の政治構造がどのように変化しているのかを明らかにすることである。1970年代以降の農村社会学の低迷などによって、過疎地域におけるローカルな政治構造変化はこれまで十分に検討されてきていない。しかし、少数ながらも最近の研究成果からは確実にその性格が変化してきていることが読みとれる。例えば鳥取県の過疎山村の村議会選挙を分析した春日(1996)はムラ単位での地区推薦制の影響力が戦後、低下し続けていること、さらに旧村単位の分析でも1990年代に入って急速に投票と地域との一致性が弱まってきていることを明らかにしている。

本稿は本章以下、5章によって構成される。第2章ではK地域の概要とN県の広域行政政策に触れた上でK地域における広域連合化の検討の場である、K地域広域行政推進会議および会議の主要なアクターの概要を説明する。第3章と第4章ではK地域広域行政推進会議の発足から最終報告書における広域連合化の合意形成に至るまでの過程を順次みていく。最後に第5章では前章までの分析で得られた知見を踏まえ、上記した目的に即した考察を行う。なお、本稿では内容の具体性、臨場感を高める目的から適宜、会議の場における発言内容を引用している。

2 K地域広域行政推進会議と主要なアクター

1) K地域の概要とN県の広域行政政策

K地域は3町8村の11団体で構成される圏域で、域内には市がなく、圏域人口も4万人程度に過ぎない。しかし、広範な山間地域を有するため大阪府全域

に匹敵する面積を持っている(第1図)。圏域の中心は関所として栄えたK町であり、県の地方事務所も同町内に設けられている。それでも、K町の人口は8,500人強にすぎず都市機能も低いため、通勤あるいは購買行動において、圏域の北部はM市(人口約20万人)やS市(同 約6万人)を志向し、圏域の南部ではG県のN市(同 約5万人)を志向する動きが顕著に見られる(財中部産業活性化センター、1996)。このようなK地域では行財政運営上、広域的な町村間協力の必要性が高く、早くから様々な一部事務組合が発達してきた。

また、K地域が属するN県は広域行政を考える上で2つの特徴を持っている。

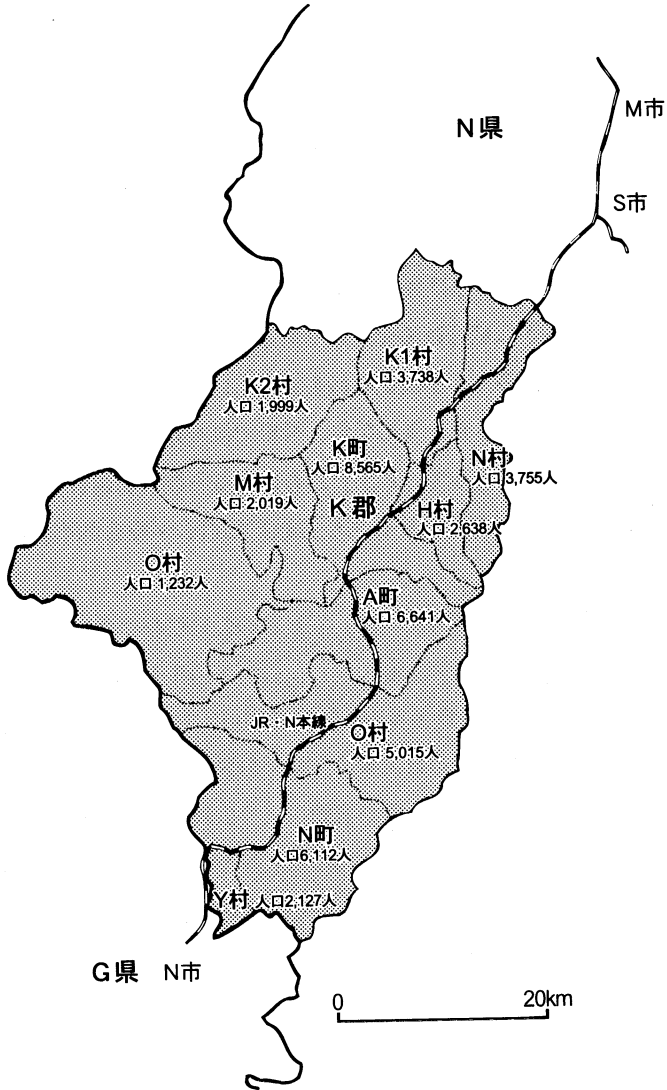
まず、第一にN県が広域行政の先進県であることである。N県は県全体が内陸山間地域に位置し、多くの小規模町村を抱えていたにもかかわらず、地理的条件から合併は困難であった。その結果、N県では全県的に広域行政が発達してきた。N県も県の施策として一部事務組合の広域行政事務組合への統合を進め、さらに1994年にはN県内全ての広域行政事務組合が複合的事務組合⁴⁾に移行している。

第二の特徴はN県と自治省(現・総務省)との強い結びつきである。N県では長年に渡って地方課長のポストを30歳前後の若手のキャリア官僚が占めており「地方課の政策はイコール自治省の政策」(和田1999:23)という状況であった。上記した広域行政の進展も自治省の方針の影響を受けた部分が大きい。

このような状況下で、N県では県の音頭により広域連合化の検討が全県一斉にスタートする。まず、N県の地方課内に広域行政制度研究会という組織が設置され、同研究会は1997年3月に報告書『地方分権時代にふさわしい行政体制づくり』(広域行政制度研究会1997)を提出する。この報告書は一部事務組合の統合・複合化の方針を示し、さらに広域連合化の方向性を示唆した。当時、自治省の方針にもかかわらず広域連合は数ヶ所で結成されていたにすぎず、その内容も自治省が意図したような共同処理事務の拡大や一部事務組合の複合化を伴うものではなかった⁵⁾。こうした中でN県が自治省の意向をくみ、いち早

(5) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

第1図 K郡の概要



資料：国勢調査（1995）

く本格的な広域連合の発足をめざしたことは想像に難くない。同報告書は「当面県が採るべき具体的な方策」(広域行政制度研究会 1997: 25-26)として県の地方課内に「広域行政プロジェクトチーム」を設置すると共に、広域圏毎に市町村、広域行政事務組合、県・地方事務所等をメンバーとする「広域行政推進研究会」を設置することを謳っている。これを受けて4月に県内各圏域に県・総務部長の名前で「広域行政推進研究会」の設置について」という通知が行われる⁶⁾。

N県において広域連合化の推進を図る直接の契機となったのは介護保険制度の開始とゴミ焼却施設におけるダイオキシン・煤塵対策である。2000年4月1日の介護保険制度の開始と同時に市町村に降りてくる新規行政事務のうち、要介護度を定める認定審査事務は過疎地域の市町村単独での実施が困難であった。また、ゴミ焼却施設におけるダイオキシン・煤塵対策では、1997年に発表された「ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止等ガイドライン」により、それぞれ排出基準と施設改良のタイムリミットが設けられ、新設炉についてはより厳しい排出基準が定められた。K地域では歴史的な経緯から、ゴミ焼却は北部(K町、N村、K1村、H村、K2村、M村、O村)と南部(A町、N町、O村、Y村)の2つの組合にわかれて業務を実施してきた。県は焼却施設の新設に際してゴミ処理広域化計画の提出を各広域圏に求め、その認定を補助事業採択の最低条件とした⁷⁾。人口規模の小さいK地域の場合、焼却施設の圏域一本化は計画認定の最低条件とされた。

この切迫した2つの問題への対応もあってN県内10圏域は同年の3月から8月までの間に順次、広域行政推進研究会をスタートさせた。10圏域のうち、最初に研究会を発足させた2圏域(J地域、M地域)は共に研究会の名称に「広域連合」の名前を入れており、うちJ地域は1998年4月にN県内で最初の広域連合をスタートさせた。このJ地域の事例は以後、事務的・政治的手続きの面において他の広域圏のモデルとされた(和田 1999: 48-49)。K地域において

(7) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

K地域広域行政推進会議という名称で研究会がスタートしたのは7月のことである(第1表)。

第1表 K地域広域行政推進会議の概要

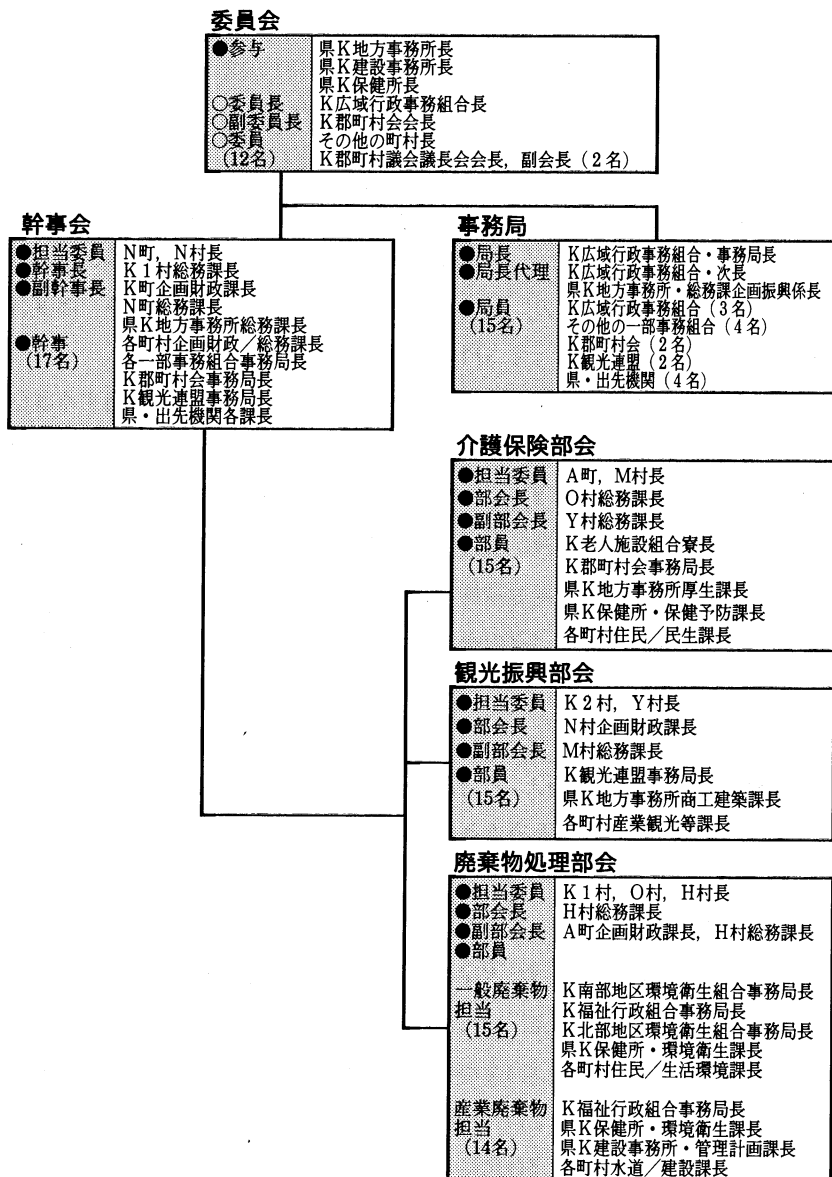
年次	委員会	幹事会	部会		
			介護保険部会	廃棄物処理部会	観光振興部会
1997年 7月	第1回(合同)	第1回(合同)			
8月		第2回 第3回 第4回			
9月					
10月					
11月		第5回	第1回	第1回	第1回
12月		第6回			
1998年 1月			第2回	第2回	第2回
2月	第2回	第7回			第3回
3月		第8回 第9回			
4月			第3回	第3回	
5月					第4回
6月					第5回
7月		第10回			
8月					
9月				第4回	第6回
10月	第3回	第11回 第12回		第5回	
11月	第4回				

2) K地域広域行政推進会議と主要なアクターの概要

K地域広域行政推進会議は1) 県・出先機関, 2) 圏域内11町村, 3) 一部事務組合, 4) 諸団体(K町村会, K観光連盟等)によって組織され, 内部に委員会・幹事会・部会が設けられ(第2図), 顧問として地元出身の県議員I氏と県・地方課長G氏(自治省から出向)が名を連ねた。

まず, 委員会は11町村の首長, 県のK地方事務所長, K建設事務所長, K保健所長, K郡町村議会議長会会長・副会長によって構成される。11町村長の委員のうち, 委員長のK町町長(K広域行政事務組合長)と副委員長・O村村長(K郡町村会会長)を除く9名は全員, 幹事会ないしは部会の担当委員となっ

第2図 K地域広域行政推進会議の概要



(9) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

た。幹事会は11町村の企画財政／総務課長、県・出先機関の各課長、一部事務組合および諸団体の事務局長によって構成される。幹事長となったのはK1村の総務課長である。一般に企画財政／総務課長は町村の課長職の中で最も有力なポストであるとみられている。部会については後述する。

また、資料や議論の取りまとめ、会合の調整・答弁を行う主体として事務局が編成される。事務局はK広域行政事務組合の中に置かれ、K広域行政事務組合の事務局長が事務局長に、同組合の次長と県K地方事務所・総務課企画振興係長が局長代理となり、このほか県・出先機関の主要な部署および各一部事務組合の職員らが事務局に名前を連ねた。

K広域行政事務組合はK地域全体における広域的な企画振興を担当する事務部門と消防などに関する現業部門を持っているが、事務局が置かれているのは前者である。事務部門は当時、事務局長以下6人の職員で構成されていた。このうち事務局長と次長は町村からの派遣職員がプロパー職員に転じたものであり、1名は構成団体からの派遣職員で2年程度で入れかわる。K広域行政事務組合の事務所は県K地方事務所の中に置かれ、県とは日常的に密接なコンタクトをとっている。筆者は在任中、多くの時間をK地域広域行政推進会議の事務局長であるS氏に同行した。

広域連合化に向けた検討作業の場となる、K地域広域行政推進会議の主要なアクターの性格を簡単にまとめると以下ようになる。

1. 県・出先機関

県庁職員の多くは出先機関と本庁を3年程度の間隔で往復しながらキャリアを積み重ねていく。県の出先機関における主たる仕事は市町村間の調整や指導活動などを通じて国や県の意向を市町村に的確に反映させていくことである。それゆえに国と県が推進している広域連合化を実現することは職員のキャリア上の実績となるため、広域連合化に対するモチベーションが与えられることに

なる。

2. K広域行政事務組合

K広域行政事務組合の事務部門のうち、事務局長と次長は既に元々の所属町村から離れ、組合のプロパー職員となっている。それゆえにポスト的な面でのモチベーションはない。むしろ、広域行政の先進事例として成果を上げ、全国的に注目されていることが彼らのモチベーションとなっているように思われる。実際、同組合のS事務局長はK地域広域行政推進会議に関する仕事の中でしばしば「うちがやらないでどこがやるんだ」といった類の発言をしている。

3. その他の一部事務組合

K地域にはK広域行政事務組合の他、1) K老人施設組合、2) K南部地区環境衛生組合、3) K北部環境衛生組合、4) K福祉行政組合の4つの一部事務組合が存在する。このうち2)～4)は廃棄物処理の問題を抱えていたため、当事者として部会に関わることになる。K地域広域行政推進会議の場において各一部事務組合の関係者が自ら政治的な意思表示をすることは少なく、発言のほとんどは技術的な問題を踏まえた現場の実情に関する報告である。

4. 各町村首長

各町村の首長は自地域の利益に基づいて行動し、それぞれ一国一城の長としてのプライドがあるため、他町村との対等な扱いを主張することが多い。各首長の行動規範はそれぞれの町村が置かれている状況や首長個人のパーソナリティによって微妙に異なるが、会議発足当初の段階において、広域連合制度に関する知識はあまりなく、市町村合併に準じる、あるいはその布石ではないかという警戒心を持っていた者が多い。

5. 各町村議会議員

K地域の特徴は昭和期の合併政策の際に大規模な市町村合併を経験していないことである。それゆえに地域内には人口が3,000人にも満たないような小規模町村が数多くある。一般にこのような小規模町村では地区推薦制度によって

(11) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

選出されたムラ代表的な議会議員が多くなる傾向がある⁸⁾。当初、K地域広域行政推進会議に参加したのはK郡町村議会議長会の会長・副会長の3名だけであり、これ以外の議員のうち広域連合制度について自主的に勉強していた者はほとんどいないと思われる。

6. 各町村職員

各町村の職員は立場上、表面だって政治的意志決定の場にでることはないが職員数の削減など自らに直接関係した問題に関しては様々な形で抵抗する。また首長が人事（特に特別職や幹部職）に対して大きな影響力を持っているため、首長の動向には敏感であり、派閥をつくったり間接的に選挙運動を行うことも多い（太田 1975：65）。各町村職員の位置づけの変化は本稿の議論の中心でもあり、後で改めて詳述することにした。

3 過程 1 会議発足から中間報告書承認まで

1997年4月の県・総務部長通知を受け、K地域では5月に町村会の場でK地域広域行政推進会議の設置と事務局をK広域行政事務組合に設置することが了承され、6月のK広域行政事務組合の理事者会で組織構成が決定された。こうして7月にK地域広域行政推進会議が発足し、第1回委員会および幹事会が地元のホテルにおいてセレモニー的な形で開かれている。この場において顧問として名を連ねていた県・地方課長G氏は「地方分権と広域行政の推進」という講演を行っている。以後、K地域広域行政推進会議では幹事会を中心に実質的・事務的な検討作業を行い、その検討結果を幹事会の意見として委員会に答申し、政治的判断を仰ぐ格好をとった。ただし、委員長や幹事会担当の委員は幹事会に参加したり、事務局と密に連絡・調整を行うことで全体の方向性に関する意志疎通を図っている。

第1回委員会の開催後は幹事会を中心に月一回のペースで検討作業が進めら

れた。幹事会ではまず、広域行政やK地域の将来に関する勉強の場が設けられた。第2回幹事会（7月）では町村サイドの意見としてN県町村会のK氏を呼んで「地方分権の実現に向けて」と題した講演を行い（N県市長会・N県町村会 1995）、第4回幹事会（9月）では事務局が圏域人口の将来推計に関する報告を行った。第5回幹事会（11月）ではN県内で最初に広域連合化を実現することになるJ地域の中間報告の内容が事務局より報告された。一方、第2回幹事会の後、事務局は各幹事経由で広域行政の推進に関するアンケートを実施し、現場担当者に広域化の検討を行うべき事務をボトムアップの形で挙げさせた。これを総務・民生・衛生・農林水産・商工・消防・土木・教育・分野共通⁹⁾、その他の10カテゴリーに分類して集計し、以後、第5回幹事会までの約4ヶ月の間、事務局は適宜、それぞれの検討項目に関する資料等を作成し、幹事会の場で報告した。

また、特定の事務に関する関係者の検討の場として介護保険・廃棄物処理・観光振興の3つの部会の設置が第5回幹事会（11月）で了承された。N県内各圏域の研究会をみると部会の数は2から7まで幅があったが、廃棄物処理と介護保険の部会は全ての研究会において設置されていた。また、観光振興部会が設置された背景にはK地域全体がかつての街道筋にあたり、Kという名前を全面に出した宿場観光を売り物にしていたことがあげられる。

部会には幹事長、副幹事長以外の各町村出身の幹事が2～3名ずつ割り振られ、それぞれの部会の部会長・副部会長となった。さらに委員会からも各部会担当の委員が選出される。介護保険部会では各町村の住民課長ないしは民生課長、観光振興部会では産業観光課長などが部員となった。廃棄物処理部会はさらに一般廃棄物担当と産業廃棄物担当とに分かれ、前者は住民ないしは生活環境課長、後者は下水汚泥の処理問題が焦点となっていたため、水道課長ないしは建設課長が名を連ねた。こうして幹事会・部会を合わせた事務レベルでの協議機関は各町村課長の大半を含む格好となり、全員参加に近い構図が出来上が

(13) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

る。このような組織運営は各町村の幹部職員が自ら広域行政の問題を考える、という意味で教育的役割を果たした(和田 1999: 49)。第1回の各部会は11月13日から21日にかけて順次行われ、その結果は第6回幹事会(12月)の場において報告された。

第2回委員会は翌1998年の2月に設定され、事務局はこの時点までの検討結果を中間報告書の形でまとめなければならなかった。それゆえに第6回幹事会後の1ヶ月余りの間に事務局は中間報告書(案)と各検討項目の資料の作成に追われる。1月23日から26日にかけて、各部会では第2回の会合が開かれ、事務局はその時の検討結果を踏まえて中間報告書(案)加筆・修正を行った。こうして、まとめられた中間報告書(案)では広域的な行政課題の検討結果を順次、報告した上で最後に「今後の広域行政制度は、単なる一部事務組合の複合化ではなく、「広域連合制度」への移行を目指す必要がある」(K地域広域行政推進会議1998a: 49)と記した。この中間報告書(案)はまず第7回幹事会(2月2日)で審議にかけられた。この第7回幹事会では各幹事から首長を説得する上での様々な問題点と事務局に対する切実な要望が示される。

幹事)うちの村長は広域制度そのものが良く分かっていないから、その分だけ心配だ。

事務局)表現についてはどう変えたらいいのか。以前に比べて(表現を)一段と落としたんですが。

幹事)連合化が町村合併へのステップだと考えている向きがある。

事務局)現状では地理的条件から町村合併は困難である、という記述を入れて、話を続けられればいい。

続いて行われた第2回委員会では、会議時間の大半が個別行政課題の検討結果の報告に費やされ、広域連合化の方針については手短かに報告を済ませることで委員会としての承認を得ようとした。けれども委員の一人がこの動きを牽制し、委員長は話を一步後退させることを余儀なくされた。

委員) 広域連合についての勉強が進んでいないような気がする。広域行政の推進と広域連合とは違う。

委員長) 最初に連合の話聞いたときに、しかるべきステップを踏まないと(広域連合化を)打ち出せないと思った。その辺については幹事会の方におまかせしている。

委員) 私が言いたかったのは、もうワンクッションが必要だ、ということだ。

幹事会の立場より、K幹事長は改めて中間報告書において広域連合化の方針を明記することを求め、会議後の調整によって最終的に原案通りで中間報告書は発表されることになった(K広域行政推進会議 1998b: 49)。これによって一部事務組合を統合し、統合した場合の組織は広域連合を目標とする、という方針が確認されたことになる。中間報告書の発表を受けて3月には各町村の議会議員への説明会および3月議会対策、町村長の研修会、町村職員への周知活動などが行われる。また中間報告書の発表を受け、第8回(3月)、第9回(同)の2度の幹事会の場では今後の検討方針とスケジュールが話し合われた。広域連合化の方針の承認を受けて、以後の会議における検討項目は1) 広域連合の設立時期、2) 事務所の確保、3) 広域連合の処理する事務(特に従来の一部事務組合等が対応していない新規事務)の3点に移されることになり、K広域行政事務組合の理事会(4月)の場で各町村長の間でもこの検討方針が確認された。

4 過程2 最終報告書を巡る攻防

中間報告書において広域連合化の方針が承認されると、事務局の仕事は翌1999年4月1日の広域連合発足を想定した実務的な詰め、言うなれば「落としどころ」への収斂と幅広い合意の形成に向けられるようになった。

また、年度代わりと前後してK地域広域行政推進会議にいくつかの変化が訪れた。まず、広域連合化の方針が固まったことで県から1年間、K広域行政事

(15) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

務組合に1名職員が派遣され、事務局機能の強化が図られた。さらに各町村の首長選挙の結果により委員会のメンバーも3人が入れ替わった。特に地域の中心都市K町の町長であり、K地域広域行政推進会議の委員長であったN氏が1998年3月の町長選挙で落選したため、委員会では新たな委員長を選出することが必要になった。N氏は長い東京暮らしの後、政治家になるため出身地のK町に帰ってきた人物で、地元で強力なネットワークがなく選挙基盤は脆弱であった。しかも政治主導による行政を志向していたため、役場との関係も決して良好とはいえなかった。それゆえに、N氏は1978年の町長選初出馬の際に現職に大差で破れており、1982年の選挙で当選したあと、3回の町長選挙を無投票で乗り切っていたため選挙組織にゆりも出ていた。このような中で行われた1998年の町長選でN氏は共産党所属のT氏に大差で敗れた。委員間での調整の結果、K地域の北端にあるN村のM村長が次のK地域広域行政推進会議の委員長の座につくことになった。M氏は幹事会の担当委員であり、首長としても既に5期のキャリアを持っていた。

部会の問題以外で事務局が頭を悩ませる事になったのは政治面・財政負担面での調整である。政治面では1) 連合長とその他の町村長とのバランス、2) 連合会議議員枠の各町村への配分、財政負担面では広域行政の進展に伴う費用削減効果の提示が焦点となった。K地域では他の地域に比べ様々な広域行政組織が発達してきたが、そのぶん各町村の負担金も大きく、第1回委員会でも委員の一人が「負担金を減らす方向でいってほしい」と発言している。それゆえに広域連合化をはじめとした広域行政の進展に向けては、まず費用削減効果を示すことが求められ、幹事会でも検討の進め方として「一組（一部事務組合）の統合、新規事務処理に関してメリット、デメリットを出来るだけ具体的かつ可能なものは数値化する」ということを明記した。事務局はこの決定を受けて1) 介護保険認定審査会事務、2) ゴミ関係事務、3) 汚泥関係事務、4) 一般職・特別職の人件費などに関して広域対応・広域連合化によるコスト削減効

果を試算した（K地域広域行政推進会議事務局1998）。試算の結果、介護保険認定審査会や議会議員の人件費などの面では大幅なコスト削減効果が期待でき、ゴミ関係と汚泥関係についても広域連合化をベースとした整備再編事業の推進によるコスト削減効果を示すことができた。しかし、一般職員については広域連合化によって職員数が減るわけではないため、短期的なコスト削減効果はなく、長期的な効果が期待できる、という説明以上のことはできなかった。

3つの部会のうち介護保険部会は4月の第3回部会で打ち切れ、県K地方事務所の厚生課を中心としたK圏域介護保険推進会議にその役割は引き継がれた。観光振興部会は第4回部会（5月）でアンケート結果の検討が行われ、第5回部会（6月）、第6回部会（9月）で最終的な報告内容が詰められていった。観光振興部会は他の2つの部会のような切迫した、かつ利害関係に対立のある問題を抱えていない上に、現状での広域行政事務は少なく、実質的な成果を得るまでには至らなかった。

廃棄物処理部会では第3回部会（4月）において5名程度による、ゴミ処理および汚泥処理の2つの検討小委員会が設けられ、具体的な将来方針の検討作業に入った。この検討小委員会ではまず5月に事務局が提示した案についての検討を行い、6月から7月にかけて、いくつかの将来パターンを提示した。最終的に8月から10月にかけてコンサルタントに各パターンの比較検討を依頼し、その結果を待って、ゴミ処理は9月、汚泥処理は10月に小委員会の結論がまとめられた。そして最終的に廃棄物処理部会の答申が承認された第5回部会は当初想定していたスケジュールよりも2ヶ月遅れ、10月にずれ込んだ。

廃棄物処理部会の答申の遅れにより、次第に1999年4月1日からの広域連合化が時間的に厳しくなる。第11回幹事会（10月）では事務レベルにおける最終報告書（案）の検討が行われ、同月12日の理事会会で最終報告書（案）の幹事会案が了承される。この最終報告書（案）では「広域連合の設立に向けて」と題された1章が設けられ、中間報告書策定以後の検討成果を踏まえて、広域連

(17) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

合の受け持つ事務、組織体制、設立スケジュールなどを含めた具体的な提案が行われた（K地域広域行政推進会議事務局1998c）。タイムリミットが迫る中、第3回委員会（10月）での円滑な合意の形成に向けて事務局は議会対策を慎重に検討し、10月14日のK郡町村議会議長会場で議会議長に対して説明を行うことを予定していた。しかし、12日の理事者会の模様が翌日の新聞で報道されたため、各町村議会には議会の頭越しに広域連合化の方針が既成事実にされたかのような印象を与え、広域連合制度の実態が十分に認知されていないこともあって、議会は強く反発した。そのため第3回委員会では各町村および一部事務組合の議会議長を委員に加えて実施することになった。

各町村長の委員は既に12日の理事者会で最終報告書（案）を承認していたために、第3回委員会の席で発言をすることはほとんどなく、専ら町村議会議長の委員からの質問に事務局が答える形となった。町村議会議長の反発は強く、第3回委員会では数人を除く、ほとんど全ての町村議会議長が一連の動きを議会軽視であると批判し、議論が十分に尽くされていない、として翌年4月1日付けでの広域連合化に対して反対した。

うちの村では30日に村長や総務課長の方から話を聞く、ということの中で初めて議員もこの問題について、資料はもらっているけれども知っていくと、こういうことですね。そういう段階の中でこんな大問題が早急に、性急に決まるもんじゃないと思うんですね。だから、いろいろな幹事会の努力は努力として私もそれは評価しますけれども、やはり議会は議会として、また考え方もそれぞれの町村議会であると思うから、理事者会等で各町村の議会あたりの意見を聞きながら、実質的な方向を決めていってもらえば有り難いと思います。やはり1つの議会が怒って、それじゃあ折角頂いたけれども継続審議にしましょう、といってこの問題の取り扱いをもっていってしまえば、やはり12月議会では結論はできませんよ。（町村議会議長の委員）

彼らはさらに1) まだ広域連合は全国に10ぐらいしか存在しておらず、その実態がよくわからない段階であえて広域連合化を急ぐ必要はないのではないかと、

2) 翌年に統一地方選挙が控えており、新しい体制がきまってから議論すべきではないか、と主張した。委員長のM氏は専ら彼らの聞き役に回り、手続き上の不備を詫び言葉を慎重に選びながら、なんとか翌年4月1日付けでの広域連合化に向けて最大限の努力をしましょう、ということで会議を締めた。

今日の所では4月を目標にしてそれぞれの議長さん、お立場では大変ご迷惑・ご苦労をおかけするわけですが、最大限組織の中でご尽力・ご努力を頂戴をして、この会議がこれで終わるわけでもございませんし、また議長会とか、あるいは事務局同士の打ち合わせの機会もあると思いますから、現在ある11月、12月という時間をどういう風につかってどういう風になるのか、ということでこの目標に向かってやってみまいかと、やれといわれてやる、ということになるとちょっとニュアンスが違いますので、やってみまいか、ということでご合意をして頂くのは無理ですか。(委員長)

事務局は議会議長の委員から出された質問点に答える資料を作成した上で第4回委員会を11月に実施した。しかし前回同様、第4回委員会でもやや感情的になった各町村の議会議長の委員から多くの質問が出され、資料に対する討議に入れられないまま、予定の時間を大きく超過した。特にK地域よりもG県のN市とのつながりが強いY村の議長O氏が最も強硬な反対の立場を取った。

今、F議長の方から申しましたけれども、今後、この計画を進めていく、ということは今、Y副委員長が申したように、各町村の議会の皆様の理解を得る、ということでない駄目ですので、その方向で各町村の理解が得られるように一つお願いいたします。(町村議会議長の委員)

会議時間が3時間近くになろうとするところで町村議会議長の委員であるM委員が、町村議会議長たちを集めて調整を図る時間がほしい、ということで議長である委員長に休会を求めた。

(19) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

いろんなご意見があると思いますけれども、折角今日組合長さん、それから一部事務組合の、それから議長さん、みんな集めているんでね、ちょっとその皆さんだけ集まって、さっきFさんや私が提案したものについたほうがベターなのかどうか、それをちょっと話し合った方が私はいいと思いますので、その時間を頂ければ。それである程度の方向が見えると思いますけれども、いかがでしょう。(町村議会議長の委員)

その後、町村議会議長たちは一室を借りて調整に入った。20分前後の調整のち委員会は再開し、町村議会議長の一委員は次のように切り出した。

今後のスケジュールについて協議をいたしましたので、ご報告をいたします。端的に申し上げますけれども、12月の各町村の定例議会において、この問題について十分討議をつくしていただき、前向きの方角をお願いしたいと。で、その結論をもって翌1月の20日にK広域行政事務組合の議会の全員協議会を開会いたします。同時並行的に各一部事務組合の全員協議会を開いていただいて、そこでそれぞれ方向付けをしていただいて、あと事務的な関係についても進めていただくようにしたいと。こういうことで、それぞれ皆さんの合意を得ましたのでご報告を申し上げます。(町村議会議長の委員)

この発言により1月末までの決議に向けたスケジュールを設定し、前向きに検討していくことで全員一致の合意をみた。町村議会議長等の委員以外の人間を閉め出して調整が行われたため、議論の内容は推測の域をでないが、現実的にみて1999年4月1日付けでの広域連合化を容認せざるをえない、という認識が大勢を占める中、最も強硬に反対していたY村のO議長を説得する形になったと言われている。

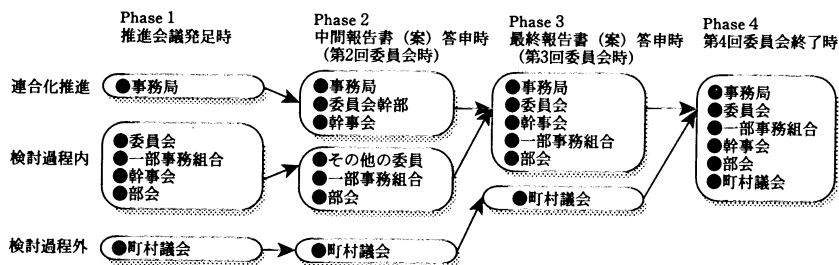
こうして広域連合化への最終的な合意が形成されると、12月からのわずか4ヶ月の間に各一部事務組合の全員協議会、各町村議会での各一部事務組合の解散および広域連合の設立等の決議など、各種事務処理が駆け足でおこなわれ、晴れて1999年4月1日付けでK広域連合はスタートする運びとなった。

5 考 察

1) 合意形成過程にみる過疎地域の政治構造変化

広域連合化をめぐる合意形成過程をまとめると第3図のようになる。まず、K地域広域行政推進会議が発足した時点では、県・出先機関とK広域行政事務組合を中心とした事務局のみが明示的ではないにせよ、広域連合化推進の立場をとっていた(Phase1)。K地域広域行政推進会議の発足により、委員会や幹事会、部会に属する各町村の首長や幹部職員らは広域連合化の検討過程の中に組み込まれることになったが、各町村の議会についてはK郡町村議会議長会の幹部3人だけが委員会のメンバーに名前を連ねていたに過ぎず、事実上検討過

第3図 広域連合化をめぐる合意形成過程



程の外におかれた。以後、半年の検討過程の中で幹事会や委員会の幹部は広域連合制度についての理解を深めていくと同時に、所属町村と自身の利害の許す範囲内で広域連合化推進のスタンスを取るようになる。しかし、中間報告書(案)答申の段階では、まだ彼らのように主体的に会議に参加するメンバー以外の広域連合制度に関する理解は不十分であり、それゆえに第2回委員会の場では広域連合化を目指すという方針が承認されなかった(Phase2)。しかし、調整の末、中間報告書で広域連合化の方針が決まると事務局を中心に現実的な

(21) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

「落としどころ」を巡って頻繁に協議がすすめられ、まとまり切らない部分を残しつつもギリギリの線での合意形成が図られ、最終報告書(案)が完成する。けれども、新聞への情報漏えいによって自分達抜きに広域連合化の検討が進められていることを知った町村議会は反発し、第3回委員会ではようやく彼らも検討の場に加わることになる(Phase3)。しかし、実質的に既に大きな流れには逆らえない状況にいたり、第3回、第4回の委員会を通じて意見を言う場は与えられたものの、形式的に彼らが主体的に合意形成を図った格好にすることによって、いわば「顔」を立ててもらうことで広域連合化に合意することになる(Phase4)。

では、なぜ町村議会は広域連合化の検討の場から外されたのだろうか。この点については戦後における過疎地域の政治構造変化との関係から以下のようにまとめられる。

戦後、農地改革によって農村地域における地主層の政治的支配力は大幅に後退したが、長らく首長は旧地主層を中心とした名望家によって担われてきた。1953年に行われた全国90町村の調査結果では、町村3役の57%が依然として旧地主層であったというが(福武1971:211)、少なくとも過疎地域ではこの構図が1960年代、70年代ぐらいまで大きく変化していないものと考えられる。なぜなら当時、首長の給与は十分ではなく、財産・所得を持っている人々でなければ就任することが難しかったためである。また、首長にふさわしい高い教育を受けていた者も当時はこうした名望家層に集中していた。彼らはいきなり首長になることもあったが、役職経験の1つとして町村議会議員を務めたのちに町村長となることが多く、K地域でも1979年の段階では11町村長中8人、1995年の段階でも7人が町村議会議員を経験しており、出身階層の共通性という面で首長と議会の関係は強かったといえる。

しかし、国の政策目標が経済成長から「歪み」の是正と福祉社会の構築にとっかわられ、大都市圏から地方圏への財政トランスファーが強化された1960年

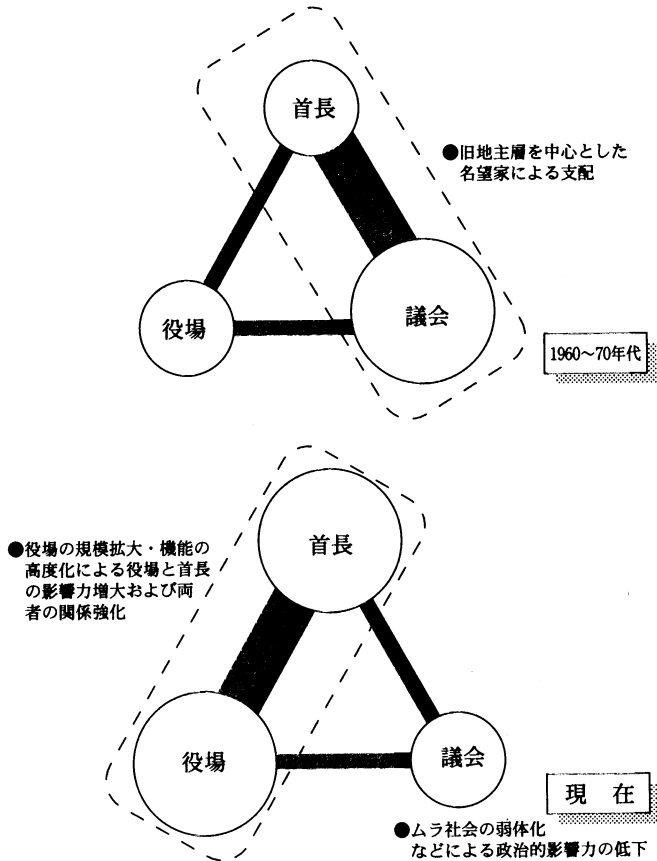
代後半以降、役場は行財政規模の拡大、機能の高度化によって影響力を強める。この動きは首長の影響力を強めることにもつながるが、一方で首長は行政運営面でも選挙面でも役場への依存を強めていくことになる。

このような流れの中で次第に役場の幹部職員が助役をはじめとした特別職に登用されるようになり、この役場出身の特別職が首長になるケースが増加する。こうして、首長の主要な出身階層は名望家から役場エリートへとシフトしていくことになる。K地域の場合には1990年代後半に大きな転機が訪れる。1995年4月の段階では2人しかいなかった役場出身の首長の数は、1999年4月の段階で6人となり、過半数を占めるようになる¹⁰⁾。これら役場出身の新首長の年齢は1999年4月現在でみな60歳代であり¹¹⁾、役場の規模拡大・機能の高度化の中で職員を勤めてきた世代である。役場出身の首長の場合、主要な課長ポストから時の首長によって助役あるいは収入役に抜擢され、町村議会議員を経験することなく首長となる。K地域では1995年4月の段階で既に10町村（Y村は当時、助役が空席）の助役のうち8人が役場出身者となっていたため、1990年代後半に上記したような転機が訪れることになる。他方、これに伴い町村議会議員出身の首長は4人に減少する。

このような関係変化を整理すると第4図のようになる。K地域では前記したように、かつて首長の大半が町村議会議員経験者であり出身階層の同一性から両者の関係は強かった。また、当時ムラは行政上の町村よりも有力な自治組織であり、ムラ代表の連合体である町村議会は大きな政治的影響力を持っていた。他方、役場は機能が弱く、規模も小さかったため有力な政治エリートの輩出機関ではなかった。しかし、役場の規模拡大、機能の高度化により、次第に役場は政治エリートの輩出機関となる。その中で役場の幹部職員に対する人事権を持つ首長と、首長に対して政策運営面でも、選挙面でも大きな役割を果たすようになった役場との関係が強まっていったことは想像に難くない。事実、幹事会の主要なメンバーはそれぞれの町村における将来の首長候補の1人と目され

(23) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

第4図 首長・役場・議会の関係変化



注) 丸の大きさは影響力の大きさ、線の太さは関係の強さを示している。

ている。他方、町村議会は首長との関係を弱めていくだけでなく、過疎化に伴うムラ社会の弱体化などによって政治的影響力も低下していく。

今回のK地域広域行政推進会議での合意形成過程にはこのような政治構造変化が端的に現れている。首長は委員会の幹部を中心に事務方と密接にコンタク

トを取り、いちはやく実務レベルの意向を汲んだ。他方、町村議会議員は長い間、検討の場の外におかれ、大枠での方向が決まった後の第3回、第4回委員会において面子を保つための発言の場を与えられたにすぎなかった。このような過疎地域における町村議会の影響力の低下、形骸化はインテンシブなフィールドワークに基づいた金（2000）の論考でも同様に報告されている。

2) K地域の事例にみる広域連合制度の問題点

県主導で検討作業がはじまったとはいえ、K地域は実質1年半で広域連合化の合意を取りつけることができた。しかし、K地域における広域連合化の合意形成過程と合意内容には、過疎地域における広域連合制度をめぐる様々な問題点が浮き彫りになっている。

第一に様々な「ねたみ」の問題である。まず、広域連合化に際して、それまで水平的な関係にあった各首長が連合長という形で序列化されることに対する反発があった。職員についても同様である。特にK広域行政事務組合のS事務局長に対しては年齢が若いこともあって「広域連合の事務局長」のポストを狙っているのではないか、という声が囁かれた。これは一般に一部事務組合の事務局長のポストが各町村課長よりも格下であると見られていることによる。結局、K広域連合の初代事務局長には県K地方事務所の副所長であったI氏が就任し、S事務局長は総務課長の座に収まることになった。また、初代の広域連合長にはK地域広域行政推進会議の委員長であったM氏がつくことになったが、残りの10町村長全員が副連合長となり¹²⁾、連合長も2年後に別の町長にかわった。連合議会議員の町村間配分もまた議論となり、小規模町村に配慮する形で人口が1,000~2,000人程度しかないK2、M村、O村、Y村にも2人の連合議会議員枠が与えられている¹³⁾。

第二に構成全団体が合意しなければ機能しない、という組織運営上の問題が何ら解決されていないことである。事務局は合意形成を図るために、議員配分

(25) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

などの面で常に平等主義的な立場にたち、小規模町村に配慮して物事を決めていかざるをえなかった。広域連合化が実現したことでK広域連合には構成団体に対する勧告権が与えられるものの、依然として独自の財源を持つことはできない。それゆえに、K広域連合が強力なリーダーシップを発揮することは難しいだろう。

第三に広域連合化がもたらす効果の提示に関する問題である。特に痛みを伴う組織や事務処理体制の再編については、誰かがそのメリットを示し、アクターの説得を行わなければならない。K地域の場合にはK地域広域行政推進会議の事務局であるK広域行政事務組合がこの任にあたった、しかし、過疎地域の小規模町村では職員が複数の職務に携わることが多く、日々の行政事務に忙殺され、広域連合化のメリットに関する検討作業を行う人員を供出することができない。N県では既に県内全域に強力な広域行政主体が編成されており、K地域でもK広域行政事務組合がこの役目を担うことで対応することができたが¹⁴⁾、他の多くの自治体ではどのような立場の人がこの任にあたることのできるのだろうか。

第四に首長と役場の関係強化がもたらす問題である。国政レベルでの省庁再編の議論と同様に、首長が本当に役場職員の痛みを伴うような改革を断行することができるのかどうかには疑問が残る。また、議会の機能を適正化させていくことも課題である。首長・役場ラインが議会から距離を置いて行政運営を行うことは、議会制民主主義の観点からみて大きな問題である。しかし、彼らがこのような行動を取る背景には、町村議会議員の多くがあまりにもムラの利害に基づいた行動を取り、一体的な町村政の妨げとなっていることが挙げられる¹⁵⁾。その意味でこの問題は首長・役場ラインと町村議会議員の双方に課された問題である。

今後、過疎地域において実質的で効果的な広域行政を発展させていくためには、本研究における知見を踏まえつつ、より幅広い視点から、そしてより多く

の事例研究の分析を通じて、どのような政策・制度が必要なのかを検討していく必要があるだろう。この点については今後の課題としたい。

補記

1990年代末期以降の地方交付税の傾斜配分の見直しや市町村合併政策の強化によって、今日、地方行財政改革の焦点はすっかり市町村合併へとシフトし、広域連合制度への関心は弱まってしまった。しかし、現在の市町村合併の動きに対しても本稿で得られた知見が示唆する点は少なくないと筆者は考える。

注

- 1) 昭和の合併政策の際に町部と農村部が合体して生まれた新市町村の多くでは、自治体の内部において町部と農村部の対立が生じている。しかし多くの場合、町部の方が農村部よりも人口規模が大きいため、首長や議員の大半が町部から選出され、その結果として農政などが後退する傾向が見られた(磯村・星野編 1990:218)。このことは以後、農村部の町村が市町村合併政策に懐疑的な姿勢を取り続けてきた一因となっている。
- 2) 調査者は調査対象者への二種類の影響に対する倫理的責任を負っている(佐藤1992:229)。それは第一に現地活動中に調査者の言動・行動が調査対象者に与える影響であり、第二に調査活動の成果を公表することが与える影響である。
- 3) 後述するK地域広域行政推進会議の2人の委員長経験者は共に町村長選挙に敗れ、現在は公職の座から退いている。
- 4) 戦後の行政サービス領域の拡大とともに一部事務組合が乱立するようになったため、その統一を図ることを目的に1974年に地方自治法の改正が行われる。この改正により、事務の種類に拘わらず相互に関連する事務について一部事務組合を設置することができるようになった。このような組合は複合的事務組合と呼ばれる。
- 5) 大分県では全国で最初の広域連合(大野広域連合)をはじめ、いち早く3つの広域連合を発足させているが、これらの広域連合は総合文化施設建設のための財政支援制度を活用することやふるさと市町村圏の指定に際して県が広域連合を優遇したことを理由として設立されたものであり、共同処理事務の拡大、特に一部事務組合の複合化については大きな進展がなかった(奥田, 1998)。
- 6) この通知では広域行政推進研究会を設置する趣旨を「広域行政に関する課題、具体的な推進方策を検討し、広域行政推進に向けた展望を明らかにした広域行政推進プランを策定する」としており、検討事項として1) 広域行政の必要性、2) 課題の把握、3) 広域行政推進の具体的な事務、4) 広域行政推進の具体的な方策、5) 推進方策実現のための具体的なスケジュール、の5点を挙げている。
- 7) ゴミ処理広域化計画および広域連合化との関係の詳細については山本(2001)を参照。

(27) IV. 過疎地域における広域連合化の合意形成過程

- 8) これは小規模町村ほど議員の当選に必要な票数が少なく、ムラの票を固めることで当選が可能となるためである。
- 9) 分野共通のカテゴリーに回されたのはインターネットの共同開発、税務関係の諸証明、戸籍届等の書届及び証明書の発行、情報発信、各種啓発運動の5つである。
- 10) これらのキャリア分析は地元誌「S毎日新聞」が統一地方選後に公表している首長・議員一覧のデータに基づいている。
- 11) 正確には64歳、61歳、61歳、67歳である。
- 12) ただし、10人の中から代表副連合長が2名選ばれる。この代表副連合長を含めた10人は総務、企画、福祉、環境のいずれかの分野を担当する。
- 13) この他の町村に対する議員定数の配分はK町が4、残りの町村が3である。
- 14) しかし、K広域行政事務組合でも事務局長がK地域広域行政推進会議の仕事に集中したことにより、少なからざる混乱が生じていた。
- 15) 磯村・星野編(1990)は地区推薦制が卓越する議会の問題点として、この他に1)競争選挙という本来の選挙の意義が喪失されている、2)新人や有能な人の選出を困難にしている、という2点を指摘している。

文献

- 磯村英一・星野光男編 1990.『地方自治読本(第6版)』東洋経済新報社。
- 大久保圭二 1994. 市町村合併の新たな展開を読む。地方財務1994年8月号:34-49。
- 太田忠久 1975.『むらの選挙』三一書房。
- 奥田憲昭 1998. 広域連合の可能性と限界・大分県の広域連合を事例として。大分大学経済研究所研究所報 32:117-143。
- 春日雅司 1996.『地域社会と地方政治の社会学』晃洋書房。
- 金科哲 2000. 過疎地域における従属的地域構造の形成過程と内生的住民組織の変容:長野県下伊那郡浪合村を事例に。人文地理 52:28-50。
- 広域行政制度研究会 1997.『地方分権時代にふさわしい行政体制づくり』。
- (財)中部産業活性化センター 1996.『K広域圏地域振興計画策定調査報告書(中間報告)』。
- 佐藤郁哉 1992.『フィールドワーク 書を持って街へ出よう』新曜社。
- 福武直 1971.『日本の農村(第二版)』東京大学出版会。
- 山本節子 2001.『ごみ処理広域化計画:地方分権と行政の広域化』築地書館。
- 和田蔵次 1999. 長野県に広がる広域連合のシナリオ。村上博・自治体問題研究所編『広域連合と一部事務組合:広域行政でどうなる市町村』9-85。自治体研究社。
- K広域行政推進会議 1998a.『中間報告書(案)』。
- K広域行政推進会議 1998b.『中間報告書 地域住民の福祉の向上のため、多様で高度なサービスをより効率的・効果的に提供できる新たな広域行政の推進をめざして』。
- K地域広域行政推進会議 1998c.『最終報告書(案)』。
- K地域広域行政推進会議事務局 1998. K地域広域行政推進会議の検討結果(配付資料)。
- N県市長会・N県町村会 1995.『地方分権の実現に向けて』。