

「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」

第5回議事概要

日 時：平成29年4月18日（火）13：30～15：30

場 所：総務省 10階 共用10階会議室

出席者：辻座長、姥浦委員、太田委員、大屋委員、島崎委員、曾我委員、巽委員、
中本委員、速水委員、村上委員、山下(保)委員、山下(祐)委員

幹 事：安田自治行政局長、宮地大臣官房審議官、篠原行政課長、阿部住民制度課長、
田中行政経営支援室長、松谷行政企画官

事務局：小川市町村課長、山口市町村課課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局説明
3. 意見交換
4. 閉会

【資料説明】

- 事務局より、配布資料に基づき説明。

【意見交換（概要）】

- 法制的には、法令に基づかない方針や基準等によって地方公共団体に義務付けを行うことはできない。そのため勝手にハードルを下げることもできる。そのようなものについても水準の逸脱やハードルを下げることについてお墨付きを与えるような仕組みがあった方がいいという問題意識からの論点提起と理解すればよいか。
- 第一次地方分権改革のころからの議論であるが、通知・通達の類いは法律・法規ではなく、地方公共団体はこれによって義務付けられることはないため、これらの見直しにより分権や規制緩和を行うという考え方には懐疑的であった。しかしながら、市町村の現場から見れば、通知・通達であってもこれに従わずに独自のことを行うことは難しい。各省からは通知・通達に基づく緩和的なものが多く出ていて、こういったものが実効的にはかなり効いてきている。これを法治の世界の中でどのように位置付けるか、評価するか、議論すべきではないかという趣旨から提示させていただいた。
- 計画等の基準を引き下げないと身の丈にあった事務事業のやり方でできない事務もあるが、一方で、例えば建築確認で言えば過疎地に高いビルと建てようとする者はお

らず、過疎地等ではそもそもニーズが小さいというように、おのずと身の丈に合った水準に落ち着くものもあるのではないか。

- ご指摘についてはそのとおりであるが、その点についてまだ顕在的に検討しておらず、本日の資料では明示的に盛り込んでいない。

従来から、規制緩和の議論は法令からの逸脱につながる懸念が常にある。小規模自治体における身の丈にあった水準の議論も、単なる法令からの逸脱や抜け道といったものと、地域の実態にあった対応が結果的にハードル下げにつながっているものとを、振り分けることが重要かと思う。

- 提示のあった類型における「権限行使的」「事業・サービスの」という用語について、もう少し説明をいただきたい。それ自体独立の要素として観念されたものというよりも、実施主体及びサービス水準の軸を合わせたキーワードのようなものと感じたが、どういったことを念頭に置いているのか。

- 「事務」という場合には「権限行使的」な部分をイメージし、「事業」という場合には「事業・サービスの」というものとして使い分けている。

ただ、ご指摘のとおり、この使い分けは実施主体・サービス水準の規律が強いかな否かと表裏一体のものであるかもしれない。また、当研究会特有の分類になっているかもしれない。

- 「事業・サービスの」という場合の「事業」という用語は、地方自治法で用いられているか。

- 監査委員の職務権限について定めた地方自治法第199条において用いられている。

「経営に係る事業の管理」として、地方公営企業系を念頭に置いている意味だと考えられる。地方公営企業法においても、同法第2条において、「この法律は、地方公共団体の経営する企業のうち次に掲げる事業に適用する」という形で用いられている。

- 「協働的な手法」の部分は、より具体化するとどのように定義できると考えるか。

「法定の実施主体代替スキーム」も、行政法学的に言えばやはりある種の協働の仕組みだと思われる。「法定の実施主体代替スキーム」とは異なる「協働的な手法」の特色とはどういったものか。

- 「法定の実施主体代替スキーム」は実施主体が一方に片寄せされるもので、都道府県と市町村の両方が行うのではなく、主に市町村から都道府県に片寄せされるもの。

他方、「協働的な手法」は、雑多なものをバスケット的に含む概念。県と市町村の仕事を見直し、県はこの仕事、市町村はこの仕事、と分類して実施しているもの(③-1)、事務の再編はせず、それぞれの事務・事業を同じ場所で、あるいは同じ方向を向いて実施し、全体として合同して行っているもの(③-2)、役割分担が明確でない任意の事務について、県と市町村が同じ場所で、あるいは同じ方向を向いて合同

して実施するもの（③－３）、県は実際に事務を実施せず、助言等によって市町村を方向付けるもの（③－４）の４つの段階を、総称して「協働的な手法」と呼称している。

- ③－１の段階は「法定の実施主体代替スキーム」と連続的なのではないか。例えば用水供給と末端給水の垂直統合は、東京都において都水道局が末端給水事業を全て実施しているのとそう差はないのではないか。企業団を設立する県市連携による公立病院統合も、片方に片寄せしているわけではないが実施主体を別の主体に収れんさせている点においては、「法定の実施主体代替スキーム」にかなり近いのではないか。

③－２と③－３は役割分担が明確かどうかの違いがあるが、経営主体が同じフロアに来たり、同じ空間を共有して何かをやる、という点ではかなりの連続性がある。

「法定の実施主体代替スキーム」と「協働的な手法」の２者はかなり似ている一方で、「処理水準・手法の柔軟化」は性格が違うタイプではないか。

「処理水準・手法の柔軟化」は、義務付け・枠付けの緩和と連続性を指摘されている点に示されているように、補完・連携の機能を持つものではあるが、文脈が異なるのではないか。手挙げ方式で義務付け・枠付けを緩和することについては、例えば保育所の面積要件の緩和等の局面等、場合によっては小規模市町村ではなく大都市地域の市町村のためになるものもある。この「処理水準・手法の柔軟化」を手挙げ方式で行うこととする場合には、その必要性和合理性を小規模団体が自ら論証する必要があり、そのコストを小規模団体がわざわざ払うのか考慮する必要がある。何らかの工夫がいるのではないか。

- 「法定の実施主体代替スキーム」はいずれの主体が実施すべき事務であるかが明確な点で「協働的な手法」とは違いがあると考えているが、ご指摘のとおり両者は地続きのものとも考えられる。

「法定の実施主体代替スキーム」は、本来の実施主体がはっきりしているが、事務の委託又は事務の代替執行によって一時的に片寄せしているものであり、「協働的な手法」は、本来の実施主体がなく、歴史的経緯や経路依存的に県・市がやっているものを、今一度最適配分しているもの、というイメージである。

一方で、「処理水準・手法の柔軟化」については、これにより県が支援しているわけではないので、手法というより「小規模市町村の存続を可能ならしめている仕組み」という側面から捉えたものである。例えば、地方分権改革提案募集方式について、義務付け・枠付けを大都市特有の課題に対するものと小規模市町村の課題に対するものにカテゴリー化して行うこと等が考えられるのではないか。

- 中山間地域に僻地保育所というものがある。１人の子どもしかいない場合に、保育士の配置基準により２人いてもオーバースペックとなる。オーバースペックな配置基

準の見直しについては、確かにニーズとしてあると思う。ただ、小規模市町村であるということエクスキューズにして基準を見直すような捉え方はしづらいのではないか。条件不利地域の実情に合った基準と、都市部における全国一律基準とは異なるのではないか、という使い分けで捉える方がよいのではないか。

- 権限行使的な事務、事業・サービスの事務の使い分けについては、事務の実施が義務的であるかどうかや、内容が法定されているか否かによってある程度の色合いはあるものであり、「法定の実施主体代替スキーム」と「協働的な手法」の差もある程度この点と関係しているのではないか。サービスの事務であれば、県立高校と市立高校のように重畳的に実施してもよいが、権限行使的な事務は重畳的な提供はあまりよくない。誰が主体で権限を持っているかということを明示しないとイケない分野と、その点が適当であっても、サービス提供主体が明らかであれば問題ない分野とがあるのではないか。
- 一般論として言えば、例えば住民登録のように、権限行使的な事務は相手方が一義的に決まっている必要があると言えるであろうが、例えば建築確認の事務においては、民間へ依頼することも可能であり、重畳的になっても問題ない場合もあると考えられる。

その上で、【A】【B】【C】【D】の事務の分類と、自ら最後までやらないとイケない事務と、連携してやっても、連携せずにやめてしまってもいい事務というのが対応していないのではないか、という問題がある。

個々の団体に聞くと、最後まで自ら実施しなければイケない事務であると考えられている事務は、ほぼないように感じる。【A】の事務でさえ、連携の対象とすることに躊躇はない。首長はむしろ観光や地域振興等の【D】の事務をやりたいと考えている。【D】の事務を自分でやるために【A】の事務を連携して実施することを受容するのか。あるいは当事者の意思を考慮しない場合に、【D】を連携していいが、

【A】の事務は自ら実施してほしい、というようなメタルールが認められるのか。それを整理するための手がかりがわからない。

- 建築確認については、民間開放によって市町村と民間で重畳するに至っているものの、市町村と県で重畳はせず、自治体間では基本的には権限分配が基礎にあるのではないか。
- 並行権限行使という観点からいけば、役割分担原則から言えば適当かどうか議論があるが、小規模団体を支援する観点からは並行権限行使を用意しておくことが良い場合もある。
- 給付行政であれば並行権限行使も認められるであろうが、一般論としては、規制行政では難しいといえるのではないか。

- 強制的なものであっても、例えば消費者法のように並行権限行使がある方が網の目が詰まって望ましいと考えられる分野もあるかもしれない。
- 処理水準・手法の柔軟化の評価には、分野ごとの特性も関わる。例えば人命が関わる点では柔軟化を認めるべきではないが、道路の歩道の幅であれば多少は、といったものもある。
- その点、義務付け・枠付けの議論における、「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」の振り分けの基準は流用できるかもしれない。ただ、小規模市町村と大都市の合理性が必ずしも異なるか、という点は少し微妙で、いずれも柔軟化してもらえればありがたいと考えている場合もあるかもしれない。
- 【D】の事務をやりたいから【A】の事務はやらない、ということを野放図に認め、負担ばかりかかる事務をさっさと手を挙げて県にお願いするようになるのも困るだろう。事務の処理を県にお願いしたり、広域的に実施することとする場合、財源とセットで提示するあり方は想定できるのではないか。
- 当市では、周辺市に対し、一定期間でごみの量を減らして自らで処理できるようにすること等を求めた上で、周辺市からごみを受け入れて処理しているが、結局求めたことがなされないこともあり、まさに今指摘のあったようなことが起こっている。小規模市町村を助けなければならないのは確かであるが、モラルハザードが起きないよう一定の線引きというものは考慮する必要があるのではないか。
- 実施が義務付けられていない【D】の事務について支援の仕組みを考えなければならないのはなぜなのか、という点の整理がよくわからない。
- これまで【A】と【B】の事務に着目してきており、小規模市町村がづらいというときに、何をづらいと考えているか、当研究会などで小規模市町村に聞いても、わからなかった。今回の分類は、【C】【D】の事務に視野を広げることにより、その点が理解できるのではないかと考えて設定したもの。ただ、ご指摘いただいたとおり、【D】の事務について支援が必要か否か、という点については当然には結論が出るものではない。
- 【D】の事務ばかりを一生懸命やって、【A】の事務をほとんど補完してもらおう、という市町村のあり方を認めるかという点を考慮するに当たり、市町村のアイデンティティが【A】の事務の処理にある、ということを論証することはどうもできないのではないかと。国の政策においても、人口の分布を変えようとするものなど【D】に市町村のある種のアイデンティティを与えるものもある。【A】【B】【C】【D】の分類にさらに何らかの操作を加えることがルール化するためには必要なのではないかと。
- 【D】の事務は、例えば隣接する団体が同じ日にイベントをやっている場合等、個々に単独で実施すると無駄が多い領域であり、連携の効果が大きく連携が重要なもの

のと言えるのではないか。基礎的に本当にやらなければならないところをどうしているかということにもつながっていくのではないか。

- 【D】の事務については、民事上の手法ではなぜ不十分か、という議論もある。連携協約の制度の時は、個別の契約等に至る前の段階の政策的判断について議決が必要、という整理であったはず。特別なスキームが必要かどうかについては、もう少し考えることが必要。

- 小規模団体は財源がなくとも何とかする力がある。観光や定住促進等が進んでいるのは、小規模団体。このため、【D】の事務をやることで新しい芽が出る、という期待も肌感覚としてある。

ただ、連携や補完に関する関心がほとんど見られない点については、ハードルを下げることも含めて、本来やるべきことをちゃんとやらないまま放置しているという実態もある。

他方、ただ単に処理水準・手法の柔軟化をするだけでは倒れてしまうので、本来やるべきことはちゃんとやってくださいということや、事務を処理できないのであれば協働又は代替により解を見つけるということになると思う。その際、協働の手法を制度化するだけではなくて、協働の手法をどのように活用すればよいか、県等が調整して解を見つけることが必要ではないか。

- 「奈良モデル」は、当初、県と市町村の役割分担のあり方の検討を進めた。県と市町村の予算書を全て見て、協働で処理できるものはどういったものが洗い出すところから検討を進めた。当初は窓口の一本化による事務の効率化の取組のような小さなところから始まったが、その後、県庁内部の部局で考えている共同処理・連携したい事務を検討したり、市町村から連携あるいは助けてほしいといった意見を集め、取組を広げていった。

- 制度面から考えると、何か邪魔をしている制度を取り除く手法と、あるいは制度的なオプションを用意する手法がある。しかし、何か邪魔している制度というのは、お金の問題を除けばおそくない。オプションを用意することについては、これまでいろいろと用意してきて、それらを使うインセンティブもあると考えられるが、空振りに終わっていると考えられる。その上で、今回の【C】【D】の事務にオプションを用意するかどうか、どのようなオプションがあるのかといった点や、変なオプションの提示の仕方によりモラルハザードが起きることも避けなければならない、という議論をしている状況。

【A】の事務をほとんど他の主体に補完してもらって一方で【D】の事務ばかりやる小規模団体も破綻させないという認識を共有できるか。「破綻はしない」という認識をもっているのはなぜか、という点も問題の一つであろう。

- 平成の大合併で市町村を合併した市町村は財政面から手厚く措置された。他方で、合併をしなかった市町村の方が、そうした財政面の措置がなかったため、歯を食いしばって頑張っており、危機意識も高くなっている面があると思う。
- 市町村と一口にいても、創意工夫を凝らし頑張っているところもあれば、国や県に「丸投げで」助けを求める市町村もある。外に依頼できず補完を求めることができる主体が外にない市町村の方が、独立不羈の精神が貫かれており、結果として職員の行政能力も高いという場合もある。

現場に入る都道府県に対して強い支持があるとのことだが、本来、都道府県と市町村の役割分担のあり方という基本論を踏まえた上で、その後の応用問題として捉えないと、住民に身近な事務は身近な市町村で行うという地方分権の意義が問われるし、市町村の都道府県に対する依存体質も強まりかねない。実際、頑張っている市町村の首長から、「県は権限も責任も引き受けなのに、なぜ口だけ出してくるのか」という不満を聞いたこともある。いずれにせよ、県と市町村の機能合体が単純によいというわけではない。

【D】のような事務はやりたければやればよい事務であり、これまでの議論が法定事務、権限行使的な事務を中心に行われてきたことには、実質的な理由もあるものと考えている。

医療・福祉などサービス系の事務・事業については、その処理のあり方は必ずしも行政主体と対応しているわけではない。たとえば、住民は行政区画で病院や医師を選んでいるわけではないし、経済圏も県を跨って成立することが少なくない。いずれにせよ、権限行使の主体としての市町村と事業の場合のエリアとしての地域との関係は整理が必要。また、例えば医療であれば、医療サービスの提供体制の企画する責任主体としての役割と事業の実施主体としての役割とは別物であることに留意して整理する必要がある。

- 【D】の事務については、やりたければどうぞという性質の事務であるが、地方財政全体の観点から全体的に予算の活用が効率的であることが望ましいという判断があれば、ベストプラクティスの紹介のようなソフトな手法により政策を促す方法もあるのだろうし、インセンティブを付与していくような政策もあり得る。

小規模市町村が工夫して頑張るに当たり、生活保護受給者を追い払ったり、受理を遅らせるような間違った頑張り方をされることも困る。そうしたことをはびこらせるよりも、正面から水準を下げて、適切な逃げ道を用意した方がよいケースもあるように思う。

- まず、【A】【B】【C】【D】のそれぞれの事務の位置付け、重要さであるが、普通の市町村の住民や多くの団体からすれば、定住促進等の【D】の事務が圧倒的に

重要である。人口動態の問題は【D】に入っているものであり、地方自治法の中では義務付けられていないかもしれないが、まち・ひと・しごと創生総合戦略においても人口動態に関して努力をすることを求められている。また、人口減少の中でサービスを維持していきたいという時には、【A】や【B】よりも【C】の事務の維持を求めている。【A】と【B】の事務については、財政措置もあり、今までの延長で何とか維持できるものが多い。

しかしながら、【C】や【D】の任意に任されている事務は、それぞれ試行錯誤している中で、失敗もある。特に【C】については、公営企業として料金を取って事業をしているため、料金収入に転嫁され、料金が高くなってますます人が利用しなくなり、事業体として成り立たないという側面もある。市町村の業務のうち事実上かなりのウエートを占めている【C】【D】の事務についても、何らかの対応をすることが今回の主要論点となり得るのではないかと。

「協働的な手法」というのは、耳触りの良い言葉ではあるが、「支援している仕組み」と同義と言えるほど、代替スキームの提示や、処理水準・手法の柔軟化等の多様な手法などの多様な手法が、いろいろな階層の中で多面的に入っている。法制的、財源的な部分について、協働的な手法の中身をもう少し解剖して、都道府県と市町村でそれぞれどういう意味を持つかという点を分析していくことが必要であろう。

建築確認はあくまで単なる確認であり、典型的な権限行使的、事業・サービスのな事務のいずれとも少し異なる事務であり、例としてあまりふさわしくない。

- 事務と財源措置に牽連性がない事務を補完する場合にも、都道府県はやはり財源を気にしており、交渉コストはかかるが、結局はお互いにお金の面で損をしない範囲での協働をするのではないかと。交渉コストの問題がどうなっているのかという部分が大きいのではないかと。

また、市町村が都道府県に事務の処理を委託する場合には、市町村で都道府県の手続き処理をモニタリングするコストがかかってしまうことも考えられる。

市町村が県に委託して県が民間委託をするのは、市町村と県が共同して民間と委託契約を結ぶこととあまり変わらない気がする。

- 【A】や【B】の事務は、財源を積算しながら実施することになじむが、地域振興、観光振興のような事務はそうした積算がしにくい。そうしたルールに乗せにくい事務については、あえて権限を移すのではなく、同じ場所に事務所を構えてやりましょうという方向にインセンティブが働きやすいのではないかと、ということを示している。

モニタリングのコストについて言えば、1対1の委託であればコストの比較の問題となるであろうが、多くの場合は県が県内市町村の全部又はかなりの部分の事務を一

括して受託し、県で1本の業者に発注している。これによって圧倒的に契約コストが下がり、モニタリングもしやすくなる。

- 財源措置を当事者の交渉に任せ、法定の実施主体代替スキームを活用するという手法に対し、何か抵抗を持っているということか。あるいは、当事者がその最適解を事務所の共同設置であると考えてるのであればそれでよいと考えているか。
- そのような抵抗があるわけではなく、我々が用意した仕組みが活用されない理由の一つではないかとの考えで提示している。
- 今回、各論的に協働的な手法が見られる、皆がどのような手法で対処しているということはわかったが、何が問題かが見えない。どういった点が課題になっているのかの設定があると議論しやすい。

また、処理水準・手法の柔軟化は支援の仕組みとして確かにあると思うが、各論の議論が必要。場合によっては柔軟化しない方がよいケースもあるのではないか。都市計画の分野においても、過去に田舎は線引きをしなくてよいとしたが、現在困った状況になっている場合もあり、単純には考えられない。支援の仕組みを作るのであれば、それが正しい方向の誘導なのか、きちんと考えることが必要。

- 資料の構成上、民間委託及び財源措置の話を後ろに持ってきているが、頭の整理としては市町村の仕事のかなりの部分が民間によって行われていて、都道府県との関係だけに支援を当てても市町村の業務の全体の議論にはならない。むしろ、このことを前提とした上で、民間委託せずに残っている市町村が直営でやっている点をどうするかという議論をしている、という点をお示しする趣旨で資料を作成したもの。
- 地方自治制度は一般的な制度であるため、抽象的なメルクマールを使って、抽象化・類型化して考える思考をしているのだと思う。例示から更に抽象化可能な論証をできるかはわからないが、逆に具体例を絞ってしまうと、地方自治制度の議論ではなく個別の制度の議論になってしまう点が一つの問題かと思う。
- 消防、病院といった個別の事務を実施する際の水準と、防災や健康の維持といった政策目標の水準とは、別の議論が必要となるものと考えられる。

産業振興、雇用、都市計画、農村計画のように、県が動かしている事務であっても、市町村にとって非常に重要なものもあると考えられる。県民全体にとって重要なものの中において、小規模市町村だからこそ果たすべき役割といったものもあるのではないか。

- 県が支援をする場合に、処理基準の観点から言えば、一元的に一定の水準を保ってやるべきものと、処理基準は多様であっていいものとの2つがある。個別の事務ごとに必ずどちらというのではないと考えられるが、主要な論点について具体的に少し深掘

りして、わかりやすいような例示により全体像を俯瞰できるように工夫して議論を進めていきたい。

以 上