

「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」 第6回議事概要

日 時：平成30年12月27日（木）13：30～15：30

場 所：総務省内会議室

出席者：辻座長、姥浦委員、原田委員、堀田委員、待鳥委員

北崎自治行政局長、吉川審議官、森行政課長、阿部住民制度課長、植田行政
経営支援室長、寺田外国人住民基本台帳室長、内海行政企画官

事務局：望月市町村課長、吉村市町村課課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局提出資料について
3. 意見交換
4. 閉会

【意見交換（概要）】

- 市町村の区域を越えて生活圈や通勤・通学圏などが一体となった圏域が存在するという実感は、住民、行政職員、首長も認識しているのではないかと。事前に意思疎通することを前提に、既に一体性がある圏域を改めて指定するということが必要なのではないかと。
- 県が当初から圏域を指定すべきではないかと。連携が十分に進んでいない市町村が多いという現状を考えれば、強い誘因がなければ、連携は進まないのではないかと。
- 県の役割について、県が圏域を指定するとしたときに、例えば、県境をまたいだ生活圈が存在する場合に、どう取り扱うかという問題が生じるのではないかと。一義的には市町村間で考え、どうしても答えがでない場合には県が関与するという方法も考えられるのではないかと。
- 放っておいても連携するということは期待できないのではないかと。市町村が自発的に連携することを待つ余裕はないのではないかと。
- 自らの自治体だけでは十分に運営できない場合の連携先となる自治体は、固定しておかなければならないのではないかと。どのような事項で連携するのかは場合によるが、ほとんどの事柄について、固定された自治体間での連携を基本フレームにすることを求めていくべきではないかと。その際に、補助金などで誘導するのか、法的に義務づけるのかは、施策ごとによって変わってくるのではないかと。
- 地方分権を考える上で、行政運営が立ち行かなくなる「滅びの自由」はあるのかという問題があるのではないかと。圏域行政の根底には、「滅びの自由」はないという発想が存在するのではないかと。そうであれば、行政運営を可能とする方策として、連携先の自治体をあらかじめ定めておかなければならないのではないかと。

- 連携先を定める際の手法として、誘因なのか指示なのかは、個別施策ごとに考えていくことになるのではないかと。例えば医療・介護のように人の生死に関わるものは指示や命令などより強い拘束力をもった手法によるべきであるし、一方で立地適正化計画等は緩やかな手法でよいのではないかと。
- この研究会で検討している圏域では、一部事務組合や広域連合といった広域連携制度では上手くいかない事務を扱おうとしているのではないかと。圏域を形成する市町村は固定しておかなければ、話が錯綜してしまうのではないかと。地域的にこの枠でなければ処理できない事務を行うものとして圏域を想定し、計画策定などの一定の手続きを経て、中心市が責任をもって当該圏域をみるという制度にする必要があるのではないかと。
- 現状の連携中枢都市圏では圏域の重なり合いがあってもよいと思うが、当該圏域でしか処理できない事務を行うものとして圏域を想定するのであれば、重なり合いは認められないという発想になるのではないかと。重なり合いが必要であれば一部事務組合などの別の枠組みで行うことになるのではないかと。
- 人口減少などにより、よい話が減ってきて、負担がどんどん大きくなっていく際に、どのようなユニットを考えなければならないかが議論の出発点ではないかと。
- 例えばどの市町村もフルセットで公共施設を設置できるように、全ての市町村が対等であることを前提にすると、市町村間の協力関係は生まれないのではないかと。市町村には、実態として、財政状況や行政サービス提供体制に差が存在するのではないかと。
- 中核市や指定都市制度は、一般市よりも扱うことのできる事務がやや多いというランク分けであるが、市町村が行う事務についてよりシビアにランク分けを考えざるを得ないのではないかと。
- 総務省の役割はフォーマットづくりであり、最終的には各省の所管する個別法の中で事務を配分することではないかと。
- 現在のフォーマットは都道府県と市町村しかないもので、事務をいずれかに配分することになるが、広域的に事務を配分したいという場合に、圏域という単位を設けておけば、圏域単位の手務を設けることができるのではないかと。
- 一定の手務について、一定程度の事務執行能力のある市町村には配分できるが、そうでない場合には圏域に配分するといった選択肢を準備しておくことが考えられないかと。
- 人口規模や職員数など客観的な指標を用いて事務配分上の区別をもう少し細かく設け、この手務は単独でできるが、この手務には圏域をつくらなければならないといったスキームが考えられるのではないかと。
- 医療で考えられている圏域と介護で考えられている圏域の範囲が違い、整合性がとれていない部分がまだまだ多いのではないかと。例えば、病床を減らしていく場合に、地域における介護の受け皿をどうするのかという点などで必ずしも医療と介護がつ

ながっていないこともある。医療で考えるべき圏域と介護で考えるべき圏域が全く同じということにはならないと思うが、どこかのレイヤーで齟齬をなくしていくことが必要ではないか。

- 圏域を立ち上げる際には、広域的な計画を作成しているエリアを圏域と認定するのが一つの方法ではないか。
- 総務省の役割として、各市町村や圏域に計画を策定してもらい、現状認識や課題把握をしてもらうということはあるのではないかと。計画策定により把握された具体的課題に対しては、各個別法を所管している省庁が、どの単位で事務を配分するのが適当かを考えていくことになり、その前段階として、例えば地方自治法の中に基本的な計画の策定を規定するということがあり得るのではないかと。
- 対等だからものごとを決められないということではなく、国・都道府県がものごとを決めるという今までの秩序感の中では難しいということではないかと。人口減少に合わせて主体的に都市計画を縮小させたり、コンパクト化したりするときに、市町村間では対等のままで、事実上の行為で、政治的意思決定が伴わない基礎調査を広域で実施するのは新しい方法ではないかと。
- 広域での基礎調査については、各市町村で行う基礎調査に上乘せをする形で行うのではなく、広域で行えば各市町村が改めて個別に行う必要はないという免除規定を設けるといった措置であれば、広域での基礎調査は進むのではないかと。
- 計画の種類によっては、基礎調査を広域で行おうとしても、民間事業者に対抗できるようなノウハウが中心市にも蓄積されていない場合もあるのではないかと。
- 都道府県も市町村も地域団体であり、その区域が定まっている。区域外の事務を配分するためには、法律上これを許容する何らかの仕掛けが必要なのではないかと。広域的な計画を策定し、計画の範囲については中心市が扱うということは一つの仕掛けではないかと。
- ドラスティックな方法としては、圏域をリードするような特別な資格をもつ市を地方自治法上で予定することも考え得るが、広域的な計画を策定した場合に、当該計画の区域についてまで、地域における事務を担うものとみなすといったことが考えられるのではないかと。
- 圏域は、市町村が行っている事務の持続可能性を高めるためのスキームになるのではないかと。そうすると圏域が担うべき事務は、固定した地域単位で、長期的にある程度よく考えることが必要な事務や、専門性が高く個々の市町村の専門人材が不足しているという事務になるのではないかと。
- 圏域が担うべき事務は地域性の高く、長期的な視点でなければ一般的には考えにくい事務を担うことになるのであれば、従来の市町村の枠組みを広げていくものであり、都道府県との重なり合いはあまりないのではないかと。

- 市町村が策定する計画には、議決しなければならないものはそれほど多くなく、市町村長の責任で策定されるものが多いのではないかと。市町村長の責任で策定できる計画については、圏域に法人格を付与しなくても、圏域で策定して各市町村の計画とみなすことは、実質的に可能ではないか。
- 医療は都道府県や圏域を単位とする計画策定や資源確保が進んでいるが、介護ではなかなか進んでいないのが現状ではないか。一方で、介護人材について複数の自治体が一括採用をしたり、共同で人材育成を行っている場合もある。人材の確保や育成の面では市町村間の連携をもう少し進めていく余地があるのではないかと。
- 例えば、複数の介護事業所や医療機関がアライアンスを組み、地域の中核である県立病院を中心として看護師の人材育成・交流を行っている例がある。介護人材についても、アライアンスを組みながら同様に取り組んでいく余地があるのではないかと。
- 介護人材について、現在の制度では、施設の種別に応じて配置すべき職種の人数を定めている。しかし、限りある介護人材を有効に活用するためには、圏域の中に、一定の機能が確保されていればよいという発想への転換が必要ではないかと。
- 最適な圏域の大きさは地域によると思うが、どこまでの距離であれば移動が可能かといった、医療・介護などの専門人材側の意識などを踏まえながら、適切な大きさを把握することが必要ではないかと。
- 施設の種別に応じて配置すべき職種の人数が定められている背景には、そもそも、圏域としてどれくらいの機能が必要なのかということが正確にシミュレーションされているわけではなく、圏域でこれだけの機能が確保されていればよいという計画を策定することの困難さがあるのではないかと。また、質の評価がなかなか難しいため、インプットの部分で、特定の職種を一定数配置していれば質が保たれるという考え方が強いのかもしれない。
- 市町村レベルで比較しても、一人の高齢者を何人の職員でみるかはばらつきがある。効果的・効率的な資源配分の方法を複数の市町村で比較をしながら検討し合えるような場があってもよいのではないかと。
- 自らの市町村は困っていないものの隣の市町村が困りそうなときに、それを自分たちの問題として意識するかどうかは当事者次第ではないかと。良心的な人間の良心的な行動に期待した制度ではなく、良心的ではない者が運用しても回るような制度にするべきではないかと。
- 隣の市町村のことも考えなければいけないという義務づけがないと自分たちの問題とは考えないのではないかと。自らの市町村以外のどの範囲まで考えなければいけないかということを設定しなければならないのではないかと。
- 小さい単位にすれば合意を形成しやすくなると思うが、それは負担を外部化して、自らと無関係な外部に負担を押しつけているからではないかと。嫌な決定をするユニットは固定化しておかなければ、得をする決定のときには協力するが、嫌な決定をするときには外部化し合うという事態を招いてしまう。

- 計画策定・負担調整における調整が最も難しく、この部分を解決できれば、基本的には他のところの問題も波及的に解決できるのではないかと。負担調整の部分をいかに解消するかが問題であり、負担の外部化ができる状態のままでは、調整しないのではないかと。
- 市町村も人為的な単位であり、仮に今の市町村の単位で「自分たち」ということを考えるのであれば、市町村以外のユニットでも「自分たち」と考えられるのではないかと。
- 縮小する方向での意思決定は、大きな単位でなければできないことの方が多いのではないかと。きめ細かい事項や標準的な行政サービスを越える部分についての決定は地域単位の方がよいと思うが、そうでない場合には、大きい単位でなければ利害が具体的にぶつかってしまって、話が進まないということになってしまうのではないかと。意思決定の単位を意識的に大規模化する必要があるのではないかと。
- マイナスの意思決定ができない市町村は最終的に行政運営ができずに破綻することになるのではないかと。破綻する自由をみとめないのであれば、制度上何らかの担保をつくっておかなければならないのではないかと。破綻した市町村の事務を都道府県が代行に行うという制度を考えても、都道府県にもマンパワーなどの資源に限界があるのではないかと。
- 例えば、合併前の市町村がそれぞれ保有していた公共施設を、合併後に一つの公共施設に集約する場面においては、合併によって意思決定の単位を大きくしているといえる。合併によらずに意思決定の単位を大きくしようとする、市町村よりも大きな単位として圏域がでてくるが、中心市の責務として圏域や周辺市のことまで考えることとし、その裏返しとして、中心市の意思がある程度貫徹できる制度を組めば、従来の広域連合や一部事務組合とは異なる形で意味をもつかもしいない。
- 住民にとっては、小さい単位での合意形成の方が負担は見えやすいのではないかと。住民が財政的な危機を特に実感するのは、誰も利用しない施設が存在、老朽化した施設が更新されないこと、追加の住民負担の発生、3つではないかと。財政的な危機を自らの問題として認識してもらわなければ、不利益な意思決定は難しい。財政的な危機が見えやすくするためには、ある程度小さい範囲で、人口減少などを実感してもらう必要があり、地域カルテなどで客観的な情報を提供していく必要があるのではないかと。
- 地域カルテなどによる情報共有の意味は大きい。まずはこういったものを作らなければ議論が始まらないと思う。ただし、どういうユニットで作成するかという問題が直ちに生じるので、圏域が成立した後にカルテを作成するのか、各市町村でカルテを作成し、それを組み合わせた際に最も問題が少なさそうなユニットを圏域と考えるのかは検討する必要があるのではないかと。
- 地域カルテは、一種のハザードマップのようなものではないかと。自然災害ではなく、時間の経過により生起する問題を対象とするものといえる。ハザードマップについては、住民に配付してもなかなか見なかったり、リスクのある地域であると表記されな

いように働きかけがあったりするという問題があるが、地域カルテのような客観的データがなければ議論は始まらないのではないか。

- 地域カルテを作ることで、住民が地域の将来像を知り、これまで行政が担ってきたサービスであっても、今後は住民たちが自ら担った方がよいものがあるのではないかと考えるようになるきっかけになるのではないか。
- 県の役割をどう考えるか。例えば、連携すべき圏域の範囲を県が指定するなど、県が主導的な役割を果たすべき局面もあるのではないか。今後、必ずしも連携が進んでいない地域において連携を進めていくためには、県の役割が一定程度必要になってくるのではないか。
- 県の役割にはいくつかのレベルがあるのではないか。県がある程度の枠組みを示した上で、具体的に何をするかは市町村間で考えていくという方向性はあり得るのではないか。
- 実際には、県や国が介入することは難しいのではないか。例えば、県が介入すると中心市の意向と相容れない方向に計画が進んでしまうということが懸念されるのではないか。
- 個別事例を見ると、プリミティブなテーマから連携が始まっているのではないか。例えば、最初は非法定計画の共同策定から始めて、最終的には法定計画を共同策定するというように、「連携を育てる」ということを制度的に盛り込んでいくことを検討すべきではないか。
- 市町村の計画を一定の期限を設けて順次改訂し、改訂時に改善するという、いわば、計画を育てていくという観点は、一般的に重要だと思うが、実際には、計画の改定に伴って、計画に盛り込まれる規律はより緩やかになっていくことではないか。人口減少に合わせて計画に盛り込まれる規律をより厳しくすることは、実際には難しいのではないか。
- 行政法の観点からは、調査・企画と計画策定を合わせて行政計画と考えるのが一般的である。そのうち調査部分だけを取り出して別の主体が行うということは通常は考えてこなかったのではないか。事実を確認したところが、その事実をもとに計画を策定することが自然であり、きちんと計画できるかは不安がある。
- 計画を改定する際に計画が劣化するという懸念もあるが、一度計画を共同で策定したことが成功体験となれば、更なる連携につながっていくのではないか。

以 上