

「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」 第7回議事概要

日 時：平成31年1月22日（火）10：00～12：00

場 所：総務省内会議室

出席者：辻座長、姥浦委員、興津委員、原田委員、堀田委員

北崎自治行政局長、吉川審議官、森行政課長、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）】

- 圏域を形成するインセンティブが必要ではないか。一つの自治体では課題に対応できないため連携するという動機は考えられるが、自発性を重視すると圏域を組みたがらない団体も出るのではないか。
- 中心となるべき都市が周辺の小規模町村を抱え込みたくないがゆえに、連携をしないということがあり得るのではないか。周辺の小規模町村だけではなく、中心となるべき都市にも連携のインセンティブを用意しておく必要があるのではないか。
- 実務担当の立場から考えると、広域で事務を執行するインセンティブはあるのではないか。例えば、ある計画を作成する際に、大規模な市では担当職員を配置できるが、小規模町村ではそこまでマンパワーが回らない。また、裁量の余地がほとんどなく、機械的に作成される計画も多い。このような計画について、小規模町村は、大規模な市で一括して作成してもらった方がよいと考えるのではないか。さらに、最近は多くの事務はシステムによって行っているが、ベンダーは小規模町村に人材を回せなくなるおそれがある。この点からも大規模な市と連携するメリットがあるのではないか。
- 大規模な市にとっては、仕事自体は増えるが機械的にもう一つ計画を作成するだけであるし、同じ計画の中に含める形で計画を作成できればそれほど負担は増えないのではないか。
- 小規模団体の首長にとっては、計画策定について中心市の職員に指示を出すことが難しいという政治的なデメリットがあるのではないか。また、大規模な市にとっては、広域で策定する計画の中に給付に係る事項を盛り込むとなると、財政上のデメリットが生じるリスクがあると考えられるのではないか。
- 中心になりうる市がない地域については、小規模団体同士の連携も考えられるが、県による補完によって行政サービスを維持することが考えられるのではないか。連携

を志向しない市町村については、県に支援の申出がなされた際に支援をすることや、申出がなくとも県が助言等によって他の市町村との連携、県による補完を促すことが考えられないか。

- 連携を志向しない市町村に対しては、申出が行われないのであれば、他の市町村との連携や県による補完を県が促す必要はないのではないか。
- 中心になりうる市がない地域では、直ちに県による補完の対象とするのではなく、連携を行ってみて、上手くいかない場合に、県による補完を行うこととすべきではないか。
- 県にも職員が足りていないという事情もあるかもしれないので、県による補完を進めるのであれば、県と市町村の恒常的な連絡調整の場が必要ではないか。
- 圏域は抜けを防ぐことに意味があるのではないか。そうであるとする、都道府県が連携先の市町村を積極的にマッチングすることも必要ではないか。
- 都道府県による補完について、例えば人材面での支援などは考えられる。一方で、圏域の地理的範囲を確定する場面では都道府県が出てくることはおかしいのではないか。都道府県が支援するという問題と圏域を組むという問題は別なのではないか。
- 本研究会で議論している圏域はこれまでの広域連携制度とどう違うのか。圏域の事務執行手法として事務の代替執行や事務の委託といった従来の広域連携制度を想定し、圏域の形成にあたって連携協約を用いることを想定するのであれば、圏域は従来の道具を組み合わせるものであり、新たなスキームを作るものではないのではないか。
- 圏域が従来の広域連携制度を組み合わせるものであるとすると、圏域の意義は地域的な結合体を線引きするという点のみにあるのではないか。行政作用ではなく地縁的なつながりによって圏域が形成されるのであれば、圏域が重なり合うということはおかしいのではないか。圏域の意義は地方自治法における単位として地理的な塊を作り出すという点にあることになるのではないか。
- 仮に圏域に対して事務を配分とした場合に、圏域内のガバナンスや意思決定の仕組みがある程度担保されていることが前提ではあるが、事務の代替執行や連携協約といった従来の広域連携制度を用いるのであれば、各行政分野を所管する他省庁が圏域に事務を配分しようとするのか。圏域自体のもつ意義が行政作用法レベルではあまりないのではないか。
- 圏域単位で対応すべき課題のうち、長期的な見通しの作成や行政実施体制の確保については既存の制度を組み合わせたパッケージでも対応できるかもしれないが、広域的な負担調整については財政的な問題も関わってくるため、既存の制度を組み合わせただけで対応できるのか。
- どこが権限主体となり、どのような意思決定でどのように事務を執行するのかということを考えると、既存の制度を組み合わせた圏域のイメージで、圏域に事務を配分するということが現実にあるのか。

- 現状でも広域連合や一部事務組合など広域連携手法は相当程度準備されている。これ以上に新しい制度を作るメリットはあまりないのではないか。例えば、都市計画についても、広域連合や計画策定協議会で策定することもできると思うが、それが進んでいない理由が実態として市町村が連携しないという点にあるのであれば、法制度の話にはなりにくいのではないか。
- 市町村が実態として連携しないため、県が関与する必要があるのではないか。都市計画については、県が策定する計画と整合する範囲で、市町村でも計画を策定することができるようにすることができるのではないか。計画の影響が市町村の区域内に収まるのであれば市町村で判断すればよく、より広域に及ぶのであれば、広域的なチェックが必要になってくる。そのチェックをするため、圏域全体の合意に基づいたビジョンや計画が必要になってくるのではないか。
- 医療分野でも介護分野でも、近隣市町村で連携して考えていこうという動きが起きるためには、保険者等が危機感やリーダーシップをもっていることが必要なのではないか。住民の側からは連携によるメリットを実感しにくいことも多いため、よほど強い力がない限り、自主的な連携は進みにくいのではないか。
- 本研究会で検討している施策はこれまでの施策とは異なり、市町村がやりたがらないことが課題なのではないか。手を挙げない人たちに手を挙げてもらうことがこの施策で行おうとしていることであり、それにも関わらず自己決定をしてもらうためには整理が必要なのではないか。
- 圏域をある種の政策パッケージと考えた方がよいのではないか。政策パッケージの中に、最初は連携協約による軽いパッケージを作り、その後に広域連合や一部事務組合のような重いパッケージを作ることが考えられないか。さらに、中心市にイニシアチブをもたせるような種類の広域連合を作ることが考えられないか。新たな種類の広域連合を選択しないのであれば通常の広域連合や一部事務組合を選択すればよいこととして、連携の制度が全国あまねく存在しているという状況を作っておけば、各省庁が圏域に事務を分配するかもしれない。
- 現状でも連携のための制度はかなり揃っており、新しい制度を作ることは難しいのではないか。法人格を有する第二市町村のようなものを作るということがあり得るかもしれないが、そうでないとすると現状の仕組みを使ってもらうような仕組みが必要なのではないか。それを圏域と呼んで、新たな枠組みとして打ち出すことが考えられるのではないか。
- より強力に広域行政を進めていくのであれば、正面から法人格を認める制度が必要ではないか。一方で、ハードな制度を作ると、それだけその制度に係る事務手続きも煩雑になってしまうため、その制度でなければ執行できない事務は何なのかをよく考えなければならないのではないか。
- 連携協約が1対1で締結されるものであることにより、連携から離脱しやすくなる側面もあるのではないか。

- 各団体による長期的な見通しは、都市計画と連携して考えることはできないか。例えば、青森県では都市計画区域マスタープランを策定するために非法定の広域計画を作成しており、その中で県を6つの都市圏に分けている。三八圏域や上北圏域では、圏域の中で定住自立圏や連携中枢都市圏の形成、地域公共交通網形成計画の策定などに取り組んでいる。これら6つの都市圏は、県のトップダウンではなく、地理状況、歴史的背景、住民意識などに基づいて形成されている。都市計画区域マスタープランの位置付けが曖昧になってきている中で、点（施設）、線（交通）、面といった空管管理について都市圏全体でよく考えていかなければならないという意識があるのではないか。
- 圏域の重なり合いについては、計画上は重なり合いを認めた上で、個別具体の施策を実施する際に、重なり合う地域についてどのように取り扱うかを検討するという方法も考えられないか。
- 都市計画は介護保険などに比べ、圏域単位で事務を行うことに抑制的で、基本的には都道府県か市町村しか主体として認めていない。その理由は、独立の議会を有していなければ政治的な調整が難しいという点と、専任の技術系職員を有している主体が行う方がよいという点にあるのではないか。
- 圏域に法人格を付与せず、住民意思や利害調整を直接に反映させる場を設けず、あくまで市町村の塊として観念するのであれば、行政作用法上の権限を圏域単位で割り振ったり、圏域を都市計画の単位とすることには馴染まないのではないか。
- 地方分権の結果として、都市計画法上の権限のほとんどは市町村が主体となり、都道府県の権限は線引きくらいになっている。非法定の広域計画のようなものが策定されているのは、ニーズがあるからではないか。都市計画法の枠組みにするのか地方自治法の枠組みにするのかという問題はあるにしても、都市圏単位の計画によって、交通、土地利用、公共施設、都市機能などについて広域的に考える必要があるのではないか。
- 医療分野と介護分野でさえ十分に連動できていない現状がある。基礎自治体が担う様々な行政分野の事務について区域を越えて長期的な見通しをたてたり、どの市町村と連携するかを決めたりすることが、現実的に可能なのか。全体を俯瞰できる何らかの主体が、各市町村に対して現状のままだとどうなるかという姿を示さなければ、各自治体が長期的な見通しを立てたりすることはできないのではないか。
- データに基づいた政策決定ができる人材を計画的に育成しなければ、市町村が長期的な見通しに基づいた意思決定を行うことは難しいのではないか。
- 誰も見なかったり使わなかったりする計画があまりにも多いのではないか。新たに計画策定を義務付けるのであれば、いたずらに計画を増やすことにならないような工夫が必要ではないか。

以 上