

基礎自治体の行政サービスの提供のあり方についてのとりまとめ（案）

1. 基礎自治体をめぐる現状と課題

（人口減少・少子高齢社会）

- 少子高齢化が進行し、我が国が人口減少社会となったことは否定できない事実。人口減少が進む中であっても集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯も増加する見込み。
- 医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において、住民に身近な基礎自治体の役割が増え、住民一人当たりの行政コストも増大する見込み。
- 人口減少・少子高齢社会の到来により、社会経済や地域社会の状況が大きく変容する中で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくかが問われているところ。

（東日本大震災の教訓と課題への対応）

- 平成23年3月に発生した東日本大震災によって、職員自身が被災し、災害対応の拠点となるべき庁舎が壊滅する事態が発生。住民を把握するための住民基本台帳データも喪失するなど基礎自治体の行政機能そのものが失われ、大災害時において基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになったところ。
- 被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村や都道府県が広域的な対応を積極的に実施。東日本大震災後、遠方の地方公共団体と災害時相互応援協定を締結したり、情報途絶対策等を拡充したりするなど、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が醸成。
- 災害関係法制においては、順次法改正が実施され、人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等への応援業務の対象の拡大や市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定の創設など、所要の見直しが進みつつある状況。

- 原発事故災害の影響により住所地以外への避難を余儀なくされている方々に対しては、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発避難者特例法）に基づき避難先市町村等により行政サービスが提供されるとともに、避難元市町村による避難場所に関する証明書の交付等により、避難生活に極力支障が生じないよう対応。
- 東日本大震災の教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が進められつつある状況。

（今後の基礎自治体における行政サービスの提供）

- 平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえると、引き続き市町村の行財政基盤の強化を図ることが必要。
- 自主的な市町村合併に対しては、引き続き必要な支援措置を講じていくことが重要。しかしながら、市町村合併に向けた現実の取組は進んでおらず、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗することは想定し難い状況。
- 人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービスの提供のあり方については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併のほか、共同処理方式による市町村間の広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意し、それぞれの市町村が最も適した仕組みを自ら選択できるようにしていくことが必要。
- 合併市町村においては、行財政の効率化等の成果が現れつつあるが、行政区域の広域化に伴う課題なども顕在化。課題の解決に取り組む合併市町村に対しては、合併の効果を最大限に発揮できるよう適切な支援を行っていくことが必要。

2. 今後の基礎自治体の行政サービスの提供のあり方

(1) 市町村間の広域連携

① 現行の広域連携について

(基本的考え方)

- 市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すべき。

(市町村間の広域連携に対するニーズ)

- 将来的に近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く存在し、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高い状況。

(現行の事務の共同処理制度の特徴)

- 現行の地方自治法では、事務の共同処理の制度について、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託の各方式が定められ、その効果が規定。全国の市町村においては、広域市町村圏施策が展開されて以降、現行の制度を活用して相当の成果。
- 現に事務の共同処理を行っている市町村から、事務の共同処理の各方式について、それぞれの制度の特徴により、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか等の指摘があることも事実。

② 新たな広域連携の制度の必要性

(新たな広域連携の制度の検討)

- 広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべき。
- 人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要。

- 現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要。

市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき。

- 地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手續、合意の実行性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要。
- 広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が調わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについても検討を進める必要。

(市町村間の広域連携の促進に向けた留意点)

- 今後、市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示すことが必要。特に、既に一定の規模・能力を備え、広域連携において中心的な役割を果たすべき都市と近隣の市町村が連携を行う場合に、それぞれのメリットが示されることが必要。
- 中心的な役割を果たすべき都市のリーダーシップのあり方や、市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方、さらには法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方についても検討を進めるべき。
- 市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されていることから、このような手法を含めて、連携を促していくべき。
- 市町村が連携して民間部門等を活用する取組は、災害対応や監査、福祉などの分野において有効であり、特に民間部門等の専門的な人材の活用も有用。

- 市町村の技術系職員等の有する知識や技術を継承できるよう、専門的な人材を共同で確保することも考えられるところ。
- 広域連携の取組によって、それぞれの地域が、それぞれの有する都市的な機能の魅力、自然環境の魅力等を高め、人々が地域に誇りを持って住み続けようと思えるような地域づくりを推進する必要。
- 大都市圏の住民を地方に呼び込み、交流人口を増やす取組の必要性が高まっており、近隣の都市圏域を越えた遠方の市町村との連携・交流など、交流人口の増加という視点も重要。

(2) 都道府県による補完

- 自ら処理することが困難な事務について、将来的に都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完には一定のニーズ。
- 小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことが考えられるところ。
- 現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべき。
- 小規模市町村における事務執行の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情も十分踏まえることが必要。

3. 「平成の合併」後の基礎自治体における課題への対応

(1) 合併市町村

- 人口減少・少子高齢化の進行等に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進。
- その効果については、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要があるが、短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れていると評価。
- 市町村合併によって組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることによって体制が充実した市町村がある一方で、合併後も人口規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合があるなど、市町村合併の効果の発現には、一様でない面もあるところ。
- 市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている状況。
- このような課題の解決に向け、それぞれの合併市町村においては、コミュニティ活動等を行う団体への地域単位での支援、コミュニティバスの運行・エリアの拡大、地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援、支所機能の充実によるサービスの維持・向上等、様々な取組を実施。
- 合併市町村における支所や出張所、自治会などについては、コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられるところ。
- 地域によっては支所・出張所の適正配置の努力が必要なところもあり、地域の実情に応じた取組が進められるよう留意すべき。

- 「平成の合併」により市町村の面積が拡大する等、市町村の姿が大きく変わった面があり、市町村の安定した財政運営を可能にするとともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するためにも、支所機能を適切に活用する等の取組を継続的に進めることができるようにすることが必要。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置について検討すべき。

(2) 大都市圏の市町村

- 市町村合併があまり進捗しなかった大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化が進行するとともに、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎える見込み。
- 大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障が生じているところ。
- 今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要。
- 地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みについては、大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことに資するものとする必要がある。