

「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2回議事概要

日 時：平成28年12月27日（火）13：00～15：10

場 所：総務省 地下2階 第1・第2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、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、村上市町村課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局補足説明
3. 山下（保）委員発表
4. 村上委員発表
5. 今後のスケジュール（案）について
6. 閉会

【事務局補足説明】

- 事務局より、配布資料に基づき説明。
 - ・ 資料2は、第27次地方制度調査会専門小委員会のいわゆる「西尾私案」において、合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方として、小規模団体の組織の簡素化が言及されていたことを紹介させていただくもの。発表当時は市町村合併を強力に推進していた時期だったため、小規模団体を残さない方針を示したこの西尾私案は非常に強い反発を受けたが、現在では異なる評価もあり得るのではないかと。
 - ・ 資料3は、事務局の考え方を示すため、直観的なイメージ図として作成したものであり、縦軸が職員数、横軸が事務の量を表している。「新しい公共」やNPMなど、事務を減少させる要因もあった一方で、国や都道府県からの権限移譲や家庭等で担われていたサービスの社会化が進み、実感としては、地方公共団体の処理している事務は増加しているものと考えている。加えて、地方行革の要請を受けて地方公共団体の職員数は減少している。全体としては、地方公共団体の職員数と事務の関係は資料3のように変化してきたのではないかと。

- 国税庁においては、職員の事務量をどのように把握しているのか。
 - 日報を作成することによって職員の事務量を把握している。国税庁においては、これを組織全体の事務管理や定員要求の際に用いていると承知している。

- 横軸の事務の範囲は、どのような考え方で描いたものか。
 - まず、黄色の部分は、従来国で処理することとされていた事務が都道府県で処理することとされたり、都道府県で処理することとされていた事務が市町村で処理することとされたことを表す。例えば、かつて保健所の事務はほとんど都道府県が処理していたが、権限移譲により多くの部分を市町村が処理するようになっている。
黄緑色の部分は、従来家庭や地域で担われていたサービスが行政の事務とされたことを表すものであり、介護保険に係る事務が典型である。
水色の部分は、従来地方公共団体の職員が行っていた事務のうち、アウトソーシング等が可能になったものがあることを表している。図書館の事務における指定管理者の活用が典型である。

【山下（保）委員発表】

- 山下保典委員より、資料に基づき発表。
 - ・ 社会保障・人口問題研究所によれば、奈良県では、2040年には38市町村で人口が減少すると推測されている。
 - ・ 平成の大合併においては、結果として8団体の減少（47市町村→39市町村）にとどまり、合併があまり進まなかった。現在でも、39市町村のうち18町村が人口1万人未満であり、小規模で財政基盤の弱い市町村が多く存在する状況。
 - ・ 社会保障・人口問題研究所によれば、奈良県では、2060年には人口約84万人になると推計されている。また、2040年の時点で、香芝市以外の全ての市町村で総人口が減少する見通し。そこで、奈良県では、人口減少を抑制するための取組を展開しており、「奈良県人口ビジョン」でも2060年時点で人口105万人を維持することを目標としている。
 - ・ このような状況の中で、「奈良モデル」として、市町村同士又は県と市町村の連携協働に取り組んでいる。奈良モデルにおける県の役割は、県と市町村は対等な立場にあるという前提の下、自主的に頑張っている市町村を下支えしていくことであり、サッカーに例えればミッドフィルダー、できれば良いヴォランテとして、県がコーディネーターあるいはコンサルタントとして調整を行う。また、「奈良モデル」においては、県・市町村が有する職員、予算、土地、施設等の総資源を有効活用していくことも目指している。

- ・ 平成20年から「県と市町村の役割分担協議会」を設置して検討を進め、平成22年に考え方をまとめて「奈良モデル」がスタート。平成22年度以後取組が可能な業務から順次推進している。
- ・ 「奈良モデル」では、奈良県・市町村長サミットを中核としていくつか検討の場を設けている。奈良県・市町村長サミットは知事と39市町村長が一同に会するもので、年5回程度開催しており、出席率は非常に高い。このほか、サミットを補完する住民向けの地域フォーラム等、各種の取組を実施している。
- ・ 「奈良モデル」の類型としては、①市町村間の広域連携を県が促進・支援するもの、②県が市町村の事務を代行するもの、③県が市町村の業務に積極的に関与するもの、の3つがある。①については、更に、（1）助言、調整等を通じて市町村間の広域連携を促進するもの、（2）県が実施主体として参画するもの、の2つの類型がある。この主な取組例を資料5で紹介させていただいている。
- ・ 県による市町村への支援の方策としては、財政支援、人的支援、県有資産の有効活用による支援、シミュレーションやデータ分析に基づく課題解決モデルの提案などのシンクタンク機能の発揮、市町村同士では広域連携が難しい取組に対する調整機能の発揮、といったものがある。

- 道路インフラ管理の支援について、市町村道を県道に移し替える方法を取らないのは、何か法制上の理由があるのか。
 - 法制上の理由があるわけではなく、現状の実態を前提としてどうするかという発想で取り組んでいるもの。各市町村に移替えの意思もないという要因もあると思う。
- 平成22年度～平成25年度までの取組から平成26年度取組へと段階が進んでいるが、これは関係者が合意できたものが増えたことによるのか。
 - 多くは、県の強いリーダーシップにより合意が実現できたもの。例えば、消防の広域化については、当初は単独の消防本部を有する市町村も、広域の消防組合を組織する市町村もあり、その組織や運用を統合するためには県の強力なリーダーシップが必要であった。

また、このような連携の推進に当たり、「奈良県・市町村長サミット」の仕組みの寄与が大きいように思う。「奈良モデル」の取組がサミットを通じて各市町村に浸透していったことで、連携を進める土壌ができたと考えられる。
- 奈良県では、小規模団体が多く、また、規模の大きな市が北部に集中しているため、規模の大きな市が周辺の小規模団体を支援するという仕組みは取りづらいと理解して

よいか。県及び市町村の職員数を見ても、奈良県では市町村職員に比した県職員の割合が大きい。

→ お見込みのとおり。また、奈良県では中核的な市もそれほど余力がない状況もあり、こうした市が周辺の市町村を支援するための土壌があまりないと思われる。

○ 県が市町村に対して金も口も出してしまうと、市町村に県に依存する意識や県との上下関係の意識が生じるのではないか。また、県と市町村の連携に当たり、法律的又は財政的に障害となっていると感じている仕組みはあるか。

→ 従来、奈良県では、市町村が県に対して財政的支援を求める意識は強かったと思われる。しかしながら、「奈良モデル」の取組を進める中で、市町村が自分でどこまでできて、どの部分を県に支援してほしい、と自立的に考える意識が少し出てきたのではないかと思う。

財政的な支援ができればより良いが、「奈良モデル」を県として推進するには、連携することのメリットを県が各市町村に提示することが重要だと考える。

○ 県民税は市町村において一括して徴収していると思うが、徴税の分野での連携は県にもメリットがあると理解してよいか。その場合に県職員を市町村に派遣する形を取っているのか。

→ ご指摘のとおり、徴税の分野での連携は県にもメリットがある。また、税收確保は団体の最も基盤となるものであることから、困っている市町村を助ける要請が大きい面もある。県職員は、市町村に併任する形を取っている。

○ 「奈良モデル」は県と市町村の連携の仕組みと思うが、民間企業との連携についてはどのように考えているか。また、「奈良モデル」では救いきれていないと感じる部分はあるか。

→ 民間の力を活用することの必要性は認識しており、共同での指定管理・アウトソーシングの検討を進めようとしている。団体独自に住民に対して付加的サービスを提供する場合など、連携・協働になじまない事務は、「奈良モデル」になじまないかと思う。

○ 「奈良モデル」を推進する中で、対象とすることが難しいと感じる事務や、対象とすることに市町村が消極的な事務はあるか。

→ 例えば、公共施設の共同化など団体間の利害調整や地元調整が必要な事務、各団体が独白色を出して他地域との差別化を図りたい事務などは、一朝一夕には進みにくいのではないかと感じている。

○ 県・市町村間で上下関係の意識が入り込まないようにファシリテートの面で工夫されている点や、シンクタンク機能を発揮するに当たって工夫されている点があれば教えていただきたい。また、広域連携が困難な市町村が生じる要因の一つに人口の減少と偏在があるかと思うが、連携によるその改善の可能性について、お考えをお聞きたい。

→ ファシリテートの方法については、「奈良県・市町村長サミット」の運営において、「アイランド方式」と呼んでいるが、テーブル単位でテーマを議論し、最後に代表者が取りまとめて発表することで、各団体の意見を全体にうまく共有できていると考えている。

また、シンクタンク機能については、今の県知事がデータの分析や提示の仕方への関心が非常に強いことから、職員のそうしたスキルも高まっており、各市町村長からサミット場で受けた改善案を反映していくことで、より高めることができていると考えている。

人口減少の回避等については、現在各市町村で取りまとめている地方版総合戦略と関連させ、連携の施策をうまくパッケージ化して融合できれば、それに資することができるのではないかと考えている。

○ 市町村税の税收強化に関し、県職員の市町村への派遣については、地方自治法上の職員の派遣に基づいてやっているのか。また、道路インフラの長寿命化に向けた支援については、地方自治法上の事務委託を用いているのか、あるいは私法上の契約に基づくものか。その場合、それぞれの経費の支弁の方法はどのようになっているのか。

→ 市町村税の税收強化については、地方自治法上の派遣ではなく、併任という形でやっている。

道路インフラの長寿命化に向けた支援については、私法上の契約に基づくものであり、県が市町村から委託料と事務費を徴収し、県の分を含めて共同発注している。

○ 「アイランド方式」では、知事が講師になるわけではなく、知事もグループワークに参加する。また、表彰も第三者が評価する形で行っており、県と市町村が対等・一体となって進めていると言えるのではないかと。また、「奈良モデル」のメリットとして、縦割りになりがちな広域連携を横で連携して進められることがあげられる。

ただ、人口千人にも満たないところ等、規模が非常に小さい市町村が多く、そうしたところでは連携の効果が小さい点が、大きな課題の一つである。このほか、奈良市と生駒市の意見が異なる場合に、奈良県における連携のあり方として最適と言えるのか、という点も課題。県知事は医療の分野に強く関心を持っており、医療の分野で「奈良モデル」が有効に機能するかも、大きな課題の一つである。

奈良県は出生率の低さが大きな課題であるが、県全体で考えれば南部よりも北部での取組が非常に重要。奈良県では、そこそこの人口密度がある一方で面積が小さい市町村が北部に多く、そうした市町村の連携も重要ではないか。

【村上委員発表】

- 村上明雄委員より、資料に基づき発表。
 - ・ 広島県では、市町間の連携と県・市町連携の2つの方式を、業務の性質や市町のニーズを勘案しながら、その時々のリソースの状況を踏まえて選択している。
 - ・ 市町村間の広域連携の変遷をみると、本県では市町村間の事務の共同処理については、一部事務組合を中心として従来から幅広く取り組まれてきたが、一部事務組合数が平成11年の60組合から現在では12組合まで減少しているなど、平成の大合併を契機に大きく変容している。一部事務組合の解散の類型としては、自然消滅型、ねじれ解消型、自己完結型の3つがある。
 - ・ 1組合当たりの構成団体数も、かつては、6～9団体で構成される一部事務組合が多かったが、現在では2団体のみの1対1で構成されているものが多い。その背景としては、合併で市町村数が減少したこと、とりわけ73あった町村が9町になったことの影響が大きいと思われる。合併を通じ、市町の組織・体制は、市と町のいずれにおいても充実強化されたこともあり、従来型の業務分野においては、合併後の市町の行政体制強化に伴い、共同処理の必要性は相対的に薄れつつある一方で、今日的な業務分野において、新たな広域連携の仕組みづくりの動きが芽生えつつあるのではないか。
 - ・ 広島県では平成26年4月時点で147事務が権限移譲され、23市町延べでは1,871事務が権限移譲されている。移譲事務を性質別にみると、窓口サービスや福祉の分野、代表例としては旅券交付や町設置の福祉事務所などであるが、住民サービスの利便性向上や総合性・自主性の発揮の面において権限移譲の効果の発現がみられる事務がある一方で、専門性が高い事務や年間処理件数が極めて少ない事務については、専門人材の確保等、市町が単独で実施するには課題が残っているものもある。これらについては共同処理や機能連携の仕組みを構築していく必要があると考えられる。

- ・ 現在、広島県では、県市町を通じた行政サービスの最適化の一環として、県から権限移譲した事務で課題の残るものを中心に、県による支援と併せ、市町間連携に取り組んでいる。県からの支援はより実務的・実践的なものにシフトするとともに、広島市、福山市、呉市による支援の取組も始めている。
- ・ また、県・市町連携の取組としては、職員研修の共同実施、個人住民税の共同徴収、改正行政不服審査法の第三者機関事務等を行っている。特に水道事業やインフラ老朽化対策等の社会資本関係の事務は、専門性が高いことから、今後検討に着手したいと考えている。県・市町連携に関しては、県と市町が同種の事務を行っているものが出発点になるのではないかと。県が個々の市町の個別の課題に対応するのは難しいため、全県的な課題に取り組む形がよいのではないかと。
- ・ 合併が進んだ広島県では、広域連携を進めていく上での課題として、合併後のより広域化した市町間の物理的な距離と人員削減の影響をどうクリアできるかがポイントになるのではないかと。
- ・ 市町間連携を進める上では、連携中枢都市圏などの制度的な後押しは中心市の首長の意識の変化という面、また、「なぜ他市町のことまでやるのか」という大義名分の面で一定の効果があつたと考える。
- ・ 連携中枢都市圏では、発足当初は拠点機能の発揮が理念の中心とされていたため、事務の連携・共同に当たっては調整の苦労があつた。連携中心都市圏の理念でも、市町間連携の切り口がもう少し強調されるとよいのではないかと。
- ・ 他方で、例えば現地性の強い業務に関して、中心市が一番端の市町まで、支所もない中で日常的に取り組むことができるのか、という距離の壁の課題がある。1つ、2つの連携中枢都市圏で全てをまかなうのではなく、色々な圏域設定を使い分けることも、手段としてあり得るのではないかと。
- ・ また、市町現場の悩みとして、定員管理・行革の観点から、他市町の事務を受託することによる人員増への抵抗感や交付税算定上の割り負け感を懸念する向きがあるように思う。中心市が他市町へ貢献する取組に対し、定員管理や交付税制度でも応援できないか。同様に、町設置の福祉事務所も成果をあげているので、特別交付税から普通交付税への付け替えや、定員面での支援があるとありがたい。他方、協力を要請する側の市町においては、ヒトを出さなければならない連携の仕組みはハードルが高い傾向がある。
- ・ 水平補完と垂直補完は二択ではなく、事務の性質、地理的条件や専門人材の保有状況に応じて使い分けるのがよいのではないかと。また、業務全体ではなく、業務の一部のみを切り出して共同する方法もあり得る。

- ・ 最終的には、専門人材の受け皿や人材のシェアの仕組みをどうするか、という点
が大きいと思うが、悩んでいるところである。

○ 県から市町への権限移譲や、福山市や呉市の中核市への移行に伴って、県職員の市
町への移管はなされたのか。また、町によって福祉事務所を置くものと置かないもの
があることや、県の保健所と市の保健所が同じ市域の中に置かれる場合があることに
ついて、事務の効率性の観点からどのような考えをお持ちか。

→ 福山市については、中核市となった時に県職員が割愛の形で市保健所に勤務した
と聞いている。呉市については元々保健所政令市であった。また、権限移譲に伴い、
県の出先機関の統合・縮小等を行っている。

広島県では、全ての町が福祉事務所を設置している。個人的な考えとして、福祉
事務所の事務は、普段から義務教育や保健サービスで住民と関係を持つ基礎自治体
が実施することにより、複合的な問題に対して総合的な対応ができるようになり、
単に住民に身近になったというだけでなく、より機能発揮ができるようになってい
るのではないかと考える。

また、保健所のケースではないが、児童相談所の例で申し上げますと、指定都市の
中に県の児相と市の児相が設置されている。統合の可能性についてのご質問と思う
が、事務の性質上、生死に関わる重大事案もあることから、効率性の観点だけで、
最終的な責任主体が事務の実施を他の主体に委ねてしまうことが果たして妥当か、
という問題がある。現在、この分野における広島県と広島市の連携の取組としては、
統合という形ではなく、専門人材の共有化、一時保護所の相互活用、対応マニュアル
の共通化といった機能連携等を行っている。

○ 中国山地では、今後無居住化が見込まれる地点が多いなど人口減少が深刻な中で、
三次市や庄原市等、中核となる市から距離がある地域への対応が課題となると考えら
れる。このような地域に対する県のお考えをお聞きしたい。

→ こうした地域では、平成の大合併以後人口が減少を続けているが、感覚的には、
基礎自治体として処理すべき事務ができなくなるまでは至らないのではないかと
考えている。他方、人口規模の小さい町においては人口減少の影響は大きいものか
あると思うが、本来的な業務は処理できると思っている。なお、専門性が高い業務
等については何らかの連携の枠組みが必要であろうと考えている。

○ 広島県では権限移譲や合併に早期から取り組み、結果的にきれいな形で市町村合併が進展したと言えると思う。それぞれの基礎自治体が十分な規模を持っていると考えられるが、その中であえて連携中枢都市圏の施策を推進する理由をお聞きしたい。

→ 基礎自治体がある程度の規模を有する中でも、困っている点がないわけではないと考える。従来型の事務については各団体が最後まで処理し得ると考えられるが、専門技術職等については連携を考えていく必要があると思う。

連携中枢都市圏は、定住自立圏と比較して非常にエリアが広い。理想としては、経済成長等の大きな部分を連携中枢都市圏の中心市が支え、身近な事務についてはより近くの市町同士で支えあう、という重層的なあり方がよいのではないかと考えている。

○ 町村であれば小規模であっても住民から見えやすい一方で、一部事務組合は住民から見えづらい面がある。広島県では一部事務組合の解消が相当程度進展したが、これは行革効果や民主制の観点から言えば好ましい状況なのではないか。広域連携の仕組みを多く作ってしまうと、制度が複雑化して非効率な面も出てくる。住民から見ればシンプルな制度設計が望ましく、制度の合理化を進めることも重要なのではないか。

中心市に積極的な役割を求めるに当たっては、広域連携を進めるインセンティブを持たせることも重要であり、団体そのもののインセンティブと、団体を構成する職員のインセンティブの双方を考えることが必要。ただ、連携を拡大すれば条件不利地域のリスクをより背負うことになるため、その点は大きな課題。

奈良県における広域連携と広島県における広域連携のあるべき姿は異なるだろう。広島県では大きく合併が進み、最低限の事務さえ処理できない、ということはないものと思われる。

連携中枢都市圏の中心市として十分な規模を有するところ、定住自立圏による取組が適すると考えられるところがある一方、連携中枢都市圏の中心市の要件は満たすが力が弱いところもあり、この点も課題の一つと考えられる。

【意見交換（概要）】

○ 事務局提出の都道府県と市町村における職員数と事務の範囲の図について、奈良県や広島県のそれぞれ県単位で図が作れないか。

→ どのような示し方が可能か検討してみたい。

以 上