

「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6回議事概要

日 時：平成29年6月6日（火）15：00～17：10

場 所：総務省低層棟1F 共用会議室4

出席者：辻座長、太田委員、島崎委員、曾我委員、巽委員、中本委員、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）】

（資料2－1関係）

- 「補完」は地方分権の考え方に反しないが、市町村から都道府県への権限の「移管」はベクトルが変わるとも言える。高度な専門知識やノウハウの蓄積が必要な事務は、事務によって意見が分かれることもあるかと思うが、市町村のやりたい、やりたくないという意見にどう対応するのか。

法令等による事務の実施の義務付けがないことは当該事務の必要性がないことや重要性が低いことに直結しない、というのはその通りであるが、市町村にとってその事務が必要、重要であるという議論は、補完の必要性の議論には帰結しないのではないか。

- 地方分権改革において、事務・権限をなるべく市町村へと事務配分を進めてきた。そして、市町村に事務を割り当てた以上、確実に処理されなければならない、もし自らできないのであれば連携や補完により対応する必要があるというのが、これまで前提としてきた考え方。基本的には今後とも市町村に仕事を厚く割り振って、その上で

困難があれば、「補完」や「支援」の仕組みで対応していくことをベースに議論することになるのではないか。

○ 国民健康保険のように、都道府県と市町村の共同の事務とすれば、財政的な面では問題が解消する問題領域もあるが、その区分けはどう考えているか。

○ 例えば、国民健康保険は、実証的な検討の結果制度が改正されたものであり、このような一つ一つの制度見直しは必要と考えている。しかし、単にスケールメリットがあるというだけで市町村の事務を都道府県又は国の出先機関に戻すという方向は採りがたいと考える。

○ 人口減少対策など都道府県にとっても関心が高い事務は、補完・支援の仕組みがなくとも都道府県が自ら助けに行くのではないか。

○ 資料2-1のp6では、ライフラインの維持というような限定がかかっている。

【D】の事務について、都道府県にとっても関心が高い事務については、むしろ市町村にやらしてもらわないと困る、という場合がある。個別に補完が行われているがルール化されていない。ルール化は可能か、という点を議論いただきたい。

○ 補完の必要性の議論はポイント。市町村が単独で実施できない事務についてなぜ都道府県による補完・支援が必要となるかといえば、都道府県と市町村に情報の非対称性がある場合と、市場に自由に任せておくと不利なところが割高になるような、規模の経済性や範囲の経済性が働く場合である。ただ、規模の経済性や範囲の経済性が必ずしもアприオリに規定できるわけではない点が、この議論の難しい点。

また、財政的にメリットがあるものについて、市町村の事務を実施する意欲は非常に高い。合理的な選択をしたいと考えているのではないか。

○ 国民健康保険や介護保険については、数理計算上の話だけであれば再保険事業で対応できるし、規模のメリットだけ考えるのであれば国でやればよいということになる。なぜ国民健康保険や介護保険について、これまで市町村がやってきたかといえば、年金と異なり、ファイナンスだけではなくサービスの提供との関係があるからだ。今般の国民健康保険の財政運営の責任主体の都道府県への移管に当たっても、被保険者の管理、保険料の徴収、ヘルス事業等、市町村が実施する事務は残っている。被用者保険と異なり地域保険の場合は、被保険者の管理は住所に基づき行わざるを得ない以上、市町村の関与は欠かすことはできない。

その一方で、小規模市町村はやはり専門性に課題があるというのも事実ではないか。国民健康保険の例でいえば、制度が複雑化していることもあり、町村が保険料に関する条例を制定するに当たっては、様々な形で都道府県や国民健康保険連合会の助言を受けているのが実態である。町村自らの認識と客観的な視点からの見方は異なる部分がある。

- 全国町村会のアンケートの結果については、「町村はこう考えているのではないか」と我々が推量して議論していた事項を資料として紹介したものであり、それをどう観察するかは別問題。
- 資料2-1のp5の末尾にあるとおり、法令で実施が義務付けられていない事務にも議論を広げるとともに、法定の事務についても、「法定の実施主体代替スキーム」以外の補完や支援の仕組みを検討する必要がある、という点については、各委員の共通認識となっているのではないか。

また、都道府県による補完・支援が必要な場合があるのかということについては、資料2-1のp6における3つの矢印にあるが、当事者の基本的な能力と、規模の経済性、範囲の経済性が重なるときに、公的主体として都道府県が参加する可能性もあるということではないか。

(資料2-2関係)

- 【A】【B】の事務に加えて【D】の事務に重点を置いて議論をする話をされていたかと思うが、本研究会では、【A】【B】【C】【D】の事務全てを議論しようとしているのか。それとも、いずれの事務にフォーカスして議論しようとしているのか。
- 【C】【D】の事務に関して協働的な手法に光を当てようとする点と、【A】【B】の事務についてもそこにおける協働的な手法の活用や他の手法の活用について議論を深めようという点の2点を議論いただきたいとの趣旨。
- 地方分権改革を推進し始めた20年くらい前の段階では、協働という考え方を極力排除しようとした時期があったように思う。国と地方、あるいは都道府県と市町村が共同して共通の目的を追求する関係だという見方が、濃密な、あるいは不定型な関与を許したという分析、反省があつて、協働的なものを極力排除し、両者を役割分担の関係として整理すべきである、との考えのもと進められた時期があつたと考えている。このため、今一度この「協働」に光を当てることには躊躇も感じるが、今の時代において、アカデミズムの世界、又は現場から見て、それほど危惧するものではないというお考えか。それとも、やはり一定の整理をしておく必要があるとお考えか。
- 私は、その危惧を共有している。これまで、「協働的な手法」というと、法律レベルで総合行政主体とされた地方公共団体間で協働する、という仕組みであつた。しかしながら、今回議論されているのは、機関の共同設置等既に制度として用意されていた局面もあるにせよ、職員の派遣など、法人内部の機関あるいは職員の関係で協働する、連携するというもの。主体はあつても、その人的組織は事実上合一化していく可

可能性がある。そうした中で、権限と責任の所在が不明確な状況が対外的に生じるのではないか。

他方、「協働的な手法」を安定的に実現するために連携協約を活用する、というアイデアが出ているが、連携協約もやはり主体間の関係である。その内容に職員の派遣の仕方や職員の責任まで書き込むこともできるが、第30次地方制度調査会における議論では、連携協約には大まかな根本問題について規定し、個別のものは更に協定で埋めていくというものであったので、少しイメージが異なる。

地方議会がこのような連携協約を果たして審議するのか。また、「別に定める」と書かれて行政協定のように議会の関与が薄れた細部の取決めが発達していくことにならないか。連携協約に書き込むことで明確化・ルール化する考えなのか、そうしないともっと不明瞭になるのでせめて連携協約で基礎と枠組みを与えておきたいという考えか。

- 確かに「協働」は権限と責任の所在を不明確にし、また、依存を招きモラルハザードを生じるおそれがある面もある。

しかしながら、協働のあり方の設計の仕方によっては、権限・責任の所在が明確になり、依存と支配の関係にならない文字通りの協働、協力という関係を導き出す手法はあるというのが社会学の議論。コミュニケーションの公開性と、公開されたコミュニケーションの中でそれぞれの適切な関係性を対等に設計した議論の場が必要。

対等に国、都道府県と市町村が議論できる場が設計できるのか、という点については、非常に難しい。ただ、いろいろな工夫を入れると、そのような場面を設計することもできる。高知県の例では、市町村への県職員の派遣を何年も続けていくと、非常に対等な関係ができ、具体的な取組に結びついているということであった。兵庫県の提案募集方式の事例、高知県と市町村の関係、過疎市町村を抱えている鳥取県の取組など、具体的に見てみたい。

- 「協働」のとらえ方について、もう少し素直に、素朴に考えてもよいのではという気がしている。権限行使的な事務について、例えば人の生死に関わるようなのであれば、協働では責任所在や命令権などの問題等が生じるため、しっかりとしたスキーム（共同組織、事務委託）がないと協力が難しい。他方で、上水道や、社会資本インフラ等、県も市町も共通の課題を抱えているときに、一緒にやった方がいいというものについては「県も一緒にやりましょう、県もやるので一緒にやりませんか」というのが今のベクトルであり、こうした同じ方向を向いた連携、協働に対するニーズは確実にあると思う。これが地方分権の理念との関係がどうかとの捉え方より、素直に、都道府県、市町村のこれからの共通する行政課題を解決するのにどのようなやり方が最適か、という話なのではないか。

- 「協働」という言葉は、地方公共団体とNPOとの関係のあり方の整理について用いられた。2通りの定義の仕方があり、広い意味の定義では、委託事業、補助事業と並んで、NPOの自主事業に対する基金での支援や、行事の共催等を全て含めて「協働」だとする。他方、狭い意味の定義では、NPOの自主事業を基金で支援する等、NPOの自主的な活動を比較的自由に支援するもののみを「協働」だとする。

今回市町村との協働の手法を考えると、広い意味で使っているのか、狭い意味で使っているのか。広い意味の定義は、連携協約の話も含め、今回の「協働的な手法」ともおそらく整合する。

- 地方分権改革後に研究生生活を始めた私は「協働」にそこまで抵抗はなく、連携協約も導入され、協働自体は解禁した上で、中身がおかしければ、そこを整えていく形で進んでいるのかな、という感覚。例えば、実施主体だとかサービス水準などは、各個別法である程度決まっているのであれば、逸脱する協働に対し個別に見直せばよく、協働の仕組み自体をあらかじめ閉じてしまうほどの危惧感は持っていない。

協働の各論について、連携協約の活用や、丁寧に協議を行うモデルがあるという話があった。資料集p4にある各種の協議会は、地方自治法上の協議会を用いているものか。それとも、地方自治法上の協議会を設けるところまで行かずに、アドホックにいろいろ相談する場を設けているものか。協議、連携の枠組みを作ってしまうこと自体が、現場で柔軟に協議したいというニーズを阻害することにもなり得るのではないか。

- 資料集p4にあるような協議の場は、地方自治法上の協議会ではなく、事実上の協議をする場として活用されているものである。
- 役割分担原則を導入した地方自治法の連携は、協議会や機関等の共同設置を除くと、組織体をまず確立させ、行政主体として確定させた後、その総合行政主体同士の協約として連携・協働するものであり、これを積極的に進める方向にもなった。

今議論しているのは、イメージとしては組織体を開放して、絡み合わせる要素が強くなっていく。個々の機関が上下関係に立って、そのネットワークが発達していくのではないか。そのネットワークが上下関係の形を取り、法的にも指揮命令の中に置かれるというのが機関委任事務であった。その後も、自治事務のもとでも、機関委任事務体制のようなものが事実上置かれているということが今なお言われている。そうならないようにしなければならない。主体は独立、役割分担だけれど、主体の中の組織・機関を見れば上意下達的なネットワーク化が行われていて「誰に何を言えばいいかわからない」という状況は、地方自治そのもののあり方の透明性を大いに害するのではないか。議会もコントロールしないし、住民もどの機関に自分の要求を伝達するのが正式なルートであり効果的なルートなのかよくわからなくなる。

協力と訳してもよいことを「協働」と言っており、「協力による」という程度の意味で使っているものと思うが、やはり密接化していく、一体化していくということは、主体を分けていることの意味を失わせかねないのではないかと、という点は危惧を持っている。

- 実態が先行して、何の整理もない中で地方自治体間の「ネットワーク」なり「融合」が進むよりも、最低限のところを連携協約という形で議会にかけ、一定の役割や協力関係が議論され、連携協約で大枠は定めつつ細目は現場レベルに落とされている、という方がよいとは考えられないか。協働や協力に対する危惧感がありつつも、現に今起こっている、求められているニーズに対する「答え」が必要ではないか。
- 連携協約は、ない場合よりは全体としての透明性が保たれるという点では一つの選択、という考えか。その程度の期待という限りでは理解可能である。その上で、ネットワーク、コミュニケーション構造がより密接になっていく中で、全員対等とは言えない、事実上の機関委任事務化、上意下達のネットワーク化をどう防ぐかとの問題が別にあるということだろう。
- かつての機関委任事務に近いようなものも協働として対象としていくことも可能だが、もっと自由なものも対象とできる多様性がある。その多様性に関して、連携協約との関係をはっきりさせて、一定の歯止めをかけようというのは、一つの整理になるかと思う。「協働」を役割分担が明確なものについて考えるものとのイメージが先行していると、議論が混乱するかもしれない。

地方自治法上の協議会は、地方自治法によらない任意の協議会もあるため、結果として難しい概念になっている。「協働」の概念も一般に使われる概念であり、果たして規定されることによって整理になるのか、新しい難関な概念となってしまうのか、もう少し検討していくことが必要かもしれない。

(資料2-3関係)

- 「基礎自治体論」と「地域経営の戦略本部論」との関係を相反するものではなく統合的なものだとして整理しているが、「地域経営の戦略本部論」は、民間委託も含めた外部資源の活用というより広い文脈で出てきたものであり、都道府県による補完の議論よりも広い文脈にある。また、日本とアメリカの地方自治の比較に関し、アメリカは行政として担うべき事務の範囲が日本と大きく異なっているからこそ、地方自治のあり方も大きく異なっている側面がある。こうした話は、必ずしも補完のあり方というだけではなく、もっと広い範囲で議論されるべきものを含んでいるのではないか。
- 「基礎自治体論」と「地域経営の戦略本部論」とが矛盾しているのではないかと指摘されることがあることから、その整理をした

もの。特に「基礎自治体論」については、市町村に高い水準を求めすぎており、グローバルに見ても市町村にここまでの規模や能力を求める必要はないのではないか、という意見がある。「地域経営の戦略本部論」が行政の役割に関する基本的な考え方になってくる中で、「基礎自治体論」をどう位置付けるかを説明しようとしているもの。

- 第27次地方制度調査会は市町村合併を推進していたころであり、「基礎自治体論」は合併後の市町村の理想像を示す文脈から出てきたもの。その当時の文脈に照らせば、やはり補完を受けて外に事務を出していくことと緊張関係にはあろう。しかし、権限を持っていて外に事務を出しても、司令塔機能を持っている限りは総合行政主体と位置付けることができる、これぐらいの読み替えは可能だろうというのが第31次地方制度調査会における議論であった。

事実上ほとんど補完により外に事務を任せ、ヘッドクォーターの機能も失われた市町村について、基礎的地方公共団体と位置付けることができるかどうかという問題設定について議論することの趣旨は何か。住民として、合併したくないと思っているときに、ヘッドクォーターであるか疑問があっても、第三者からの見え方にかかわらずそのままにしておけばよいのであって、外から手を突っ込まなくてもいいじゃないか、という議論もできる。

- 市町村はかなりの仕事を確実に実施する必要があるということを前提とした上で、今後更に人口が小さくなっていく市町村が不可避的に出てくる中で、今後も全ての市町村にその仕事をお願いできるだろうか、という率直な疑問が生ずる。補完をすれば未来永劫全ての市町村が国民が期待する行政水準を維持できるというわけではないのではないか。
- 様々な問題に対し、解決へと調整する主体がみえないときに、小規模自治体を肯定的に位置づけつつ、補完しながら、我々がいろいろと抱えている問題の解を見つける手段にならないか。小規模団体は、どうしても残らざるを得ないために残っている側面がある。他方、大きな自治体と合併し、問題を調整して解決する能力がなくなっているところは多い。

協働的な手法が、新しい自治体や地域のあり方が見えてくる手法、問題を解決するための手法になればよいと思う。その際、依存や権限・責任の所在が不明確になるという議論よりも、協働的な手法によって、小規模自治体だけではなく、小規模自治体から多くの次世代が出ていった都市部との関係の中でも、解を見つけていくきっかけとなる、といった議論ができないか。

- 市町村はどう考えているかという点は伺えたが、都道府県がどう考えているか、という点があまり出てこなかったように思う。今回の話は、市町村にやってもらわないと困る事務と、任意の事務であるが市町村がやりたいと考えている事務があるという

こと。基礎自治体優先の原則は、基礎自治体がやりたくないと言えばやめていいということを意味するわけではなく、いかにして維持していくかという話。

また、協働的な手法がうまくいっている事例を紹介いただいたが、その裏には、やってうまくいかなかったところ、やっていないところもあると思う。そういったところは、やる必要がないからやっていなかったのか、やると何か困るからやっていないのか、あるいはその手法を単に知らないだけなのか。単に知らないというだけであれば、制度化することで広まっていくことになるかもしれないが、そうでない場合は必ずしもそうならないだろう。

小規模市町村にやってもらわないと困る部分がある以上、都道府県に対してどこまで何を求めようとしているのか。

- 【D】の事務に関する市町村の関心が高いことは理解するが、市町村にとってきつい【A】や【B】の事務は都道府県で担ってくれということでは困る。また、【D】の事務で必要なのは創意工夫や自主努力である。地域の実情等が異なる以上、「最適解」は千差万別であり、それをあえてモデル化していくことは画一的・横並び的な取組みを招きかねない。人口構造の変容のインパクトは大きい。そうしたなかで重要なことは、多様な取組みを阻害している制度や規制等を取り除き、意欲のある市町村の創意工夫や先見性をより促していくことではないか。
- 都道府県として補完しないといけないと考えていても、役割分担の問題など一定の抵抗感もあるので、いかに課題に対し抵抗感を取り除いていくかという議論が必要ではないか。
- 小さい自治体を守るというよりも、広域連携が困難な小規模自治体の補完のあり方ということを通じて、適切な政策を見つける手法を確立することが求められているのではないかと感じている。
- これまで小規模市町村でやっていたものが、なぜ今成り立たなくなってくるのかという事情を説明することが必要ではないか。高齢化、医療・福祉サービスの増大、ICTや民間委託の普及といった点も踏まえつつ、小規模市町村が本当に単独でやっていけるのかどうかについて、展望が必要なのではないか。

次に、都道府県による補完によらずに、民間によるサービス提供や水平調整により、小規模市町村はサービスを維持できるのか、という点が2つ目の論点。

また、都道府県による補完が必要であり、かつ、都道府県による補完が相当な領域に及んだ場合の市町村を、引き続き総合的な行政主体と考えることができるか、若しくは総合的な行政主体とは別の位置づけのものとして考える必要があるか、という点が3つ目の論点。

民間委託や水平調整の場合には、政策の自由度にかかわらず、総合行政主体であると考えられる。しかし、都道府県による補完が増えていく場合には、都道府県自体も議会の議員と首長を直接選挙で選んでいる存在であることを踏まえると、限定的な役割しか果たしていない小規模町村をどう位置付けられるのか。

以 上