

## 「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」 第5回議事概要

日 時：平成30年11月6日（火）13：00～15：00

場 所：総務省内会議室

出席者：辻座長、飯田委員、姥浦委員、原田委員、平田委員、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、内海行政課企画官

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）】

- 既存の連携中枢都市圏では、利害調整が困難な分野の事務について踏み込んで合意形成を進めようという動きは、まだ弱い。新たにサービスの提供をはじめたり、拡大したりするものが多い。本格的に利害調整を行う必要のあるものは未着手ではないか。
- 従来、市町村において執行してきた事務であっても、市町村単位ではなく、広域的な単位で合意形成を行うことも考えられるのではないか。
- 誰が何に同意するのかというアカウントビリティの問題があるのではないか。中心市街地を有する近隣市町村とショッピングセンターの誘致を行っている市町村とでは合意ができないのではないか。
- 市町村間の合意を前提とする限りは、合意できる程度の事務でしか連携しないのではないか。
- 圏域内の市町村の利害が不一致となる場合でも連携をするようにするための手法が議論されるべきなのではないか。
- 仕事の中身から連携のあり方を考えることはできないか。例えば、計画策定なのかその執行なのかというように、取り組む内容によってあるべき連携の仕組みも変わってくるのではないか。
- 合意形成できる事務を共同で執行するための制度は既に十分に用意されているのではないか。どういう枠組みによって、どういう取組をしやすくするかを検討し、個別行政分野を所管する関係府省に提示することが必要ではないか。

- 自治体は、連携しなくていいのであれば、連携しないのではないか。合意できる分野で合意できる団体から連携を進めるという考え方では、いわゆるモラルハザードを招くおそれがあるのではないか。
- 事務を丸ごと連携対象とするのではなく、計画策定と執行を分離して、その一方を共同で行うという方法もありうるのではないか。計画策定と執行を分離しても、その一方を共同で行うことで、他方も自然と一本化される可能性もありうるのではないか。そうであれば、市町村に事務を配分したままでも、連携ができるのではないか。
- かつては、計画策定も事業執行も市町村が直接、担うことが多かった。ところが、次第に、実施は民間に委ねて、計画策定や監督者責任のみを担うようになり、最近では、実施のみならず、計画策定も民間に委託することが多くなっている。小規模団体は官・民を通じた委託で事務の大半をこなすようになったのではないか。そうしたアウトソーシング時代の広域連携であることに留意する必要がある。
- 今日の市町村の行政運営は、民間委託を抜きには考えられないのではないか。市町村間連携の一つとして、定型性の大きい業務については、小規模団体が個々に交渉力の弱い状態で契約を行うのではなく、一体となって民間事業者と委託契約を結ぶことができるような仕組みが考えられるのかもしれない。
- 市町村間連携は市町村の自主的な選択の結果であるが、ただでさえ人的資源や時間的余裕が十分にはない。自治体の職員は将来の危機を認識はしていると思うが、事務が処理できているという現状を過度に評価しているのではないか。
- 日々の業務に追われる自治体職員が連携のコストを上回るだけのメリットを感じられるように、将来の危機を認識できるようなフレームが必要ではないか。
- 市町村は、自由度を損なう連携には、いまだ慎重である。今後、一段と高齢化が進み、地域に後継者世代が残らないようになって、さびれてきても、現状の体制でできるところまで対応したいという考えが強いのではないか。
- しかし、急速に進む今後の人口減少に対して、行政対応には時間を要するため、今から、何らかの対応を講じる必要があるのではないか。
- 財政面のインセンティブや徐々に連携分野を広げる仕組みはあり得ると思うが、時間的余裕があるのかということを考えなければならないのではないか。
- 市町村に事務を残しつつ、当事者間の合意によって利害関係のある難しい課題に対応するのは困難ではないか。
- 近隣市町村で、現状のまま協力しなければ将来的に行政が成り立たなくなるというイメージが共有されれば、連携を進めようという考えになるのではないか。イメージの共有とインセンティブ付与による誘導とを合わせて考える必要があるのではないか。

- 連携しようとする事務や取組の種類・性質によって、連携に適した地域的広がり  
は異なるのではないか。
- 市町村間の合意形成が難しい取組で連携を推進するためには、各行政分野の個別  
の法律で調整の枠組みを規定する必要があるのではないか。その際、地方自治法に  
おいて何ができるかはよく検討しなければならないが、例えば、地方自治法でフ  
ォーマットを準備しておき、個別法でその制度を引用するという仕組みは考えられ  
るのではないか。
- 連携が考えられる事務として、いくつか典型的なものを議論する必要があるの  
ではないか。例えば、水道、医療、交通など、異なるエリアでまとまることも考えら  
れる。業務内容や人口規模によって、典型例を念頭に、どのようなものが近隣の中  
心市との連携に適していて、どのようなものが都道府県による補完に向いているの  
かなどを検討してはどうか。
- 地理的一体性という観点からは、消防なども典型例になるのではないか。
- できる相手とできることから連携する仕組みでは、連携は合意形成が容易な分野  
に止まるのではないか。難しい意思決定を行うのであれば、市町村がいずれかの圏  
域に含まれて、その中で合意形成を行うような仕組みが求められるのではないか。
- 三大都市圏や一定規模以上の中心市が周囲に存在しない地域もあるので、すべて  
の団体を連携中枢都市圏や定住自立圏でカバーすることは難しいのではないか。中  
心市があるところは市町村の連携機能を強化し、そうでないところは都道府県の補  
完を強めていくということも考えられるのではないか。
- 一部事務組合や広域連合といった事務の共同処理制度によって、行政サービスの  
提供主体がどこであるのか、住民にとって見えにくくなっている側面もあるの  
ではないか。
- 米国では機能別に異なる地方政府を形成しており、一人の住民が十を超える地方  
政府に所属していることも少なくない。その結果として、住民は数多くの地方政  
府の動向に関心を持ち続ける必要が生じてしまい、なじみのない数多くの首長や議員  
に投票しなければならないことがある。日本でも一部事務組合や広域連合がサー  
ビスを提供している事例があるが、住民はそれをあまり意識していない。住民の意  
識が向いていない団体がサービスを提供することが、民主的な意思決定にとってプ  
ラスかどうか。
- 現状でも総合行政主体といいながら、執行権が多分化しているのであれば、圏  
域を設定して広域で行政サービスを提供する姿が可視化される方が、有権者にと  
って分かりやすく、民主的正統性の観点からは好ましいことなのではないか。
- 行政サービスの供給主体が総合化すると、住民から見ると分かりづらくなる。理  
念的には供給主体が違えば、その主体ごとに意思決定することが望ましいが、現  
実には住民は個々の分野にそれほど関心を持たないのではないか。

- 行政サービスの提供主体としての機能が大きくなるほど、相応の説明責任を果たすことが必要となり、行政ユニットとすることが必要なのではないかと。
- 市町村がフルセットの行政サービスの提供主体たりうるようにするため平成の合併が行われた。合併をしないのであれば、フルセット主義から脱却するしかないのではないかと。行政サービスの供給主体と政治的なユニットが一致していないことは現在でもあるが、市町村の事務や権限を再構築するのが筋なのではないかと。
- 連携中枢都市圏の中には一般的に合意形成が難しい分野でも連携が進んでいる圏域もあるが、担当者間のつながりなどいわばアナログなつながりが連携を進めるキーポイントになっているのではないかと。担当者会議による顔のみえる関係づくりなどソフトな相互作用によって連携が促進されるのではないかと。
- 圏域の形成の過程を考えると、都道府県が強制的な手法によらずに、市町村の行政レベルから地域的なまとまりの意識を醸成していく方法があるのではないかと。
- Win-Win関係であれば市町村間で合意形成できるが、関係市町村が連携に参加しないなど市町村だけでは合意形成が困難な場合もあるのではないかと。都道府県が調整役となることなど都道府県の果たす役割も整理すべきではないかと。
- 中心市が近隣市町村の事務を行うことが考えられるのではないかと。
- 中心市が近隣市町村の事務を行うということは、Win-Winの関係にあるタイプの事務以外は、中心市から言い出しにくいのではないかと。
- 中心市が近隣市町村の事務を行うイメージとして、都市計画であれば、たとえばその基礎調査を中心市が行うことを想定できる。その場合、中心市が事実上の行為だけを行うことを想定できるのか。
- 今日のいわば縮小型のまちづくりにおいては、どの施設を諦めるのかという議論が主になるので中心市が関与することは難しいのではないかと。
- まちづくりについては、圏域全体としてどのような将来像を目指すのか、周辺市が納得できる程度に中心市が描かなければならないと思うが、それは非常に難しいのではないかと。
- 立地適正化計画は規制ではなく、緩やかな誘導により長期的に集積を維持するものであり、必ずしも即効性を期待できるものではない。
- Win-Winの関係にあるタイプの事務についても、事務的な手間をかけるメリットがどこまであるのかという問題になるのではないかと。その場合には予算措置などによる誘導が必要になるのではないかと。
- インセンティブ付与などにより連携中枢都市圏の中心市に調整力を持たせることを考えるとしても、行政関係者だけで共有されている仕組みではなく、住民にも理解される仕組みでなければ使われないのではないかと。

- 行政関係者が連携のメリットを把握して、必要性を感じなければ、住民には伝わらないのではないか。これからはWin-Winだけではなく、いわばLose-Loseの合意をすることが必要になるが、各分野を総合化して判断できるようにすることが重要ではないか。
- 例えば、いわゆる囚人のジレンマ型、給付行政型といったようにいくつかの類型に分けて検討することが有用ではないか。
- 連携して取り組むことにより、事務ごとに体制が複雑化することのコストも考えなければならないのではないか。また、住民の側から責任を求める対象がわかりづらいという問題があるのではないか。
- 仮に囚人のジレンマ状態にあることを確定し、それを認識できれば、大きなハードルを越えることができる。問題はそうした認識自体を確定できないところにあるのではないか。高齢者は連携による長期的なメリットに目を向ける誘因が働きにくい。また、中心市街地を活性化するより地価が安い周辺を開発した方が、短期では開発しやすいなど、論点を単純化できないことが課題となっている。
- 圏域での連携に馴染みやすい事務、都道府県の処理に馴染みやすい事務、市町村の連携に馴染みやすい事務といったように類型化した方が議論しやすいのではないか。

以 上