

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＞

事務局提出資料

平成31年1月

総務省自治行政局市町村課

時代の変化に対応した連携の必要性（案）

現状(時代の変化)

市町村の区域を越えた
多層的な生活空間の広がり

人口減少や技術革新などによる
これまでに経験したこと
のないような大きな変化

顕在化するおそれがある課題

- 基礎自治体による行政については、2040年にかけて、人口構造の変化等に伴い、以下のような課題が顕在化するおそれ。
 - ◆ 生産年齢人口の減少に伴う人材(特に専門人材※)の不足
※保健師、土木技術職員など
 - ◆ 各世代の人口が大きく増減することに伴う行政需要の変化への対応
(例:介護需要の増、公共施設の再編 等)
 - ◆ ライフスタイルの変化等に伴い社会問題化する高度な課題への対応
(例:病児保育、発達障害への支援 等)

課題の特徴と連携に至らない要因

- (1) 全ての市町村で顕在化し、 (=地域的な広がり)
- (2) 特定行政分野にとどまらず幅広い行政分野で顕在化するものの、 (=分野的な広がり)
- (3) 顕在化の状況等には差がある。 (=時間差によるばらつき)

➡ 共通の課題に対応する必要があるにも関わらず、近隣市町村での連携が十分に進展しているとはいえない。

- 全ての市町村で、持続可能な形で、行政サービスを提供し続けることができるようにするためには、これらの課題が顕在化しつつある段階から、課題が深刻化しないように、行政需要や経営資源(人材・財源)の変化に対する長期的な見通しを持ち、早期に対策を講じることが必要。
- 特に、人口減少による供給制約に対応するためには、希少化する人材や既存の公共施設について、自治体ごとのフルセット主義や行政分野別の縦割りによって生じる資源の過少利用から脱却し、より広域的で、分野横断的な観点から、資源を有効に活用できるようにすることが必要。

(参考) 連携のための「壁」の除去 (案)

- 圏域で一体的に実施することが長期的に望ましい事務・施策であっても、その必要性・メリットが感じられないことにより、広域連携の検討に至らない例もあると考えられる。連携に至らない事例では、市町村(部署)が「連携は自らの事務(施策)ではない」と考えている場合もあるのではないかな。
- 今後の圏域における市町村には、圏域の共通課題について、空間軸、時間軸、行政分野における「壁」を取り払い、広域的、長期的かつ分野横断的な視点で対応することが求められるのではないかな。

今後の圏域に求められる市町村の行動パターン (=連携が進んだ連携中枢都市圏における取組)

空間軸

- 現在、中心市のみならず近隣市町村の住民も、市町村の区域を越えて、中心市に所在する事業所に通勤している。
- 今後、**圏域の労働力を確保**することは、中心市にとっても重大な課題であり、**圏域全体として**、地域経済を活性化させ、行政サービスを確保する必要がある。



地域的な課題のみならず、**広域的**な視点で共通課題に対応

時間軸

- 日常的な業務に支障が生じない限り、行政サービスの将来の姿を検討することはない。
- 今後、自治体行政や地域産業を取り巻く環境変化(経営資源の不足や行政需要の増減、技術革新)に対応するには、**長期的な見通し**を圏域で共有する必要がある。



短期的な課題のみならず、**長期的**な視点で共通課題に対応

行政分野

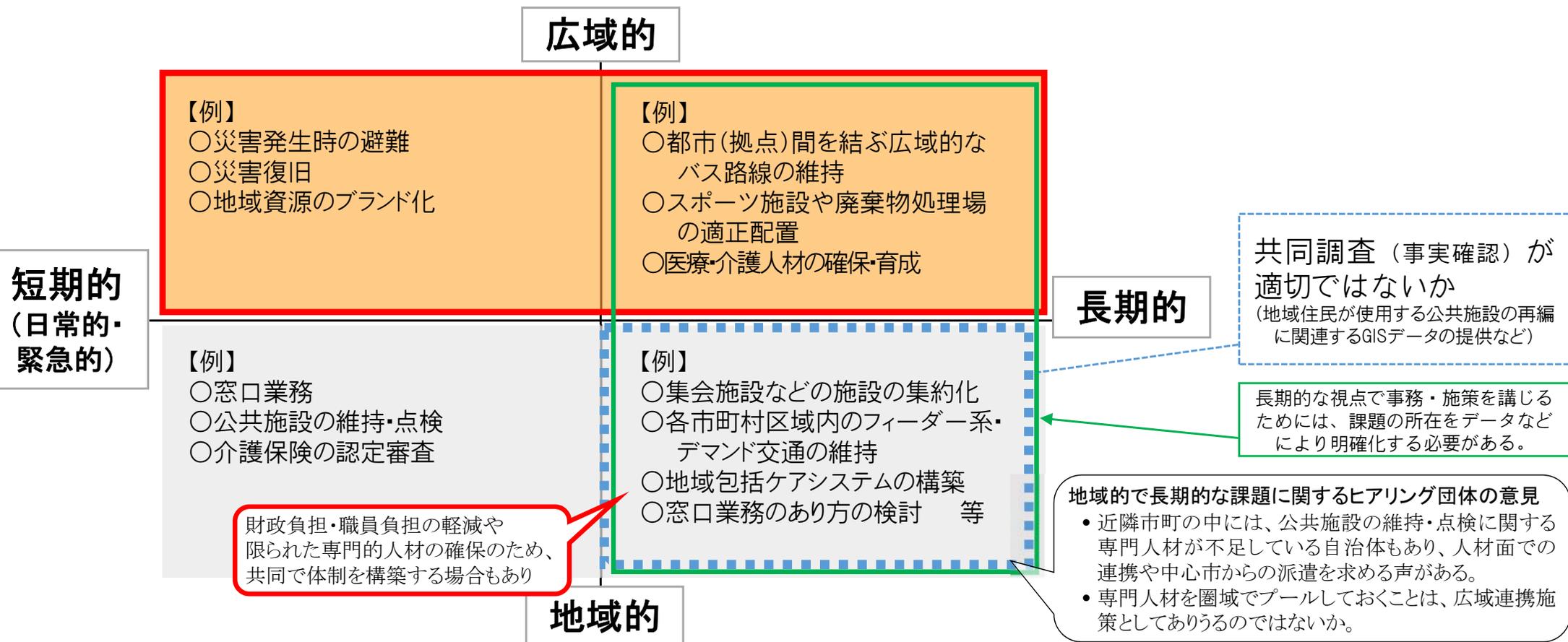
- 関連性が強い行政分野の計画策定であっても、個々の部局が個別に連携の可否を検討している。
- 今後、圏域における都市機能を維持することの必要性を**全ての行政分野**において共有し、連携の可否を検討する必要がある。



行政分野の縦割りでなく、**分野横断的**な視点で共通課題に対応

事務・施策の特徴と連携のイメージ（案）

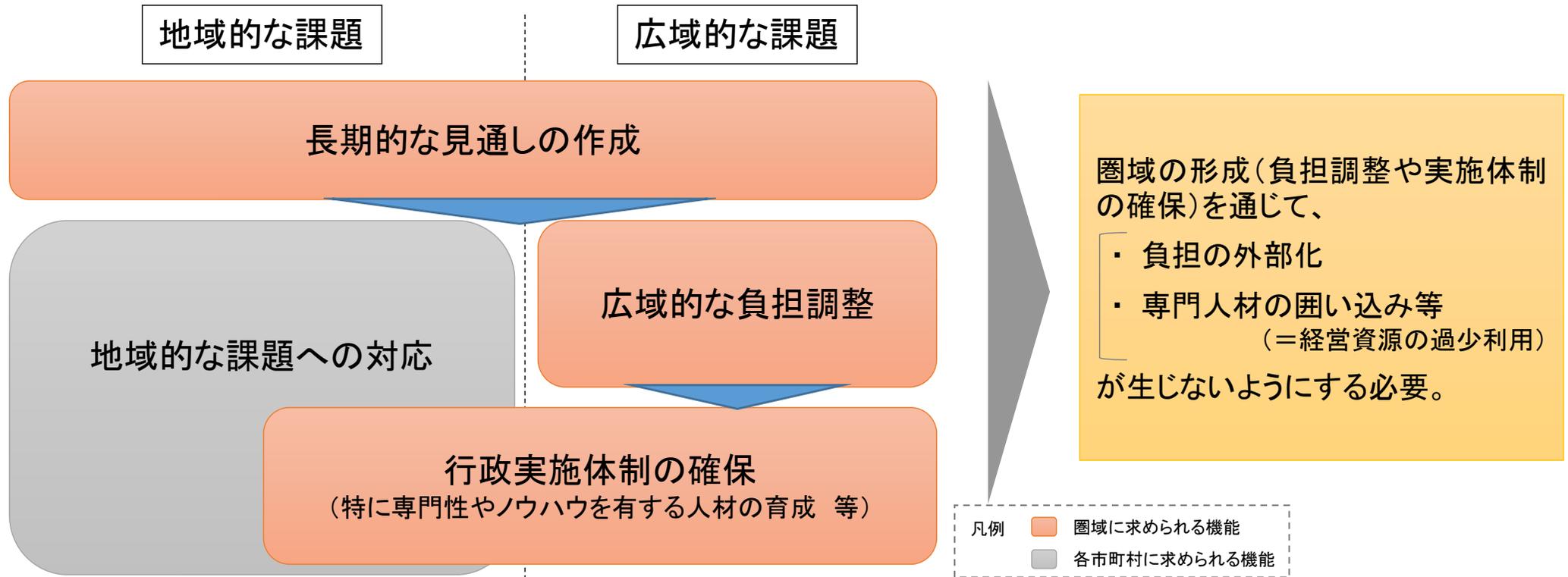
- 都市間バス路線の維持、大規模な公共施設の再編、災害時の対応等のように、市町村の区域をまたぎ、広域的な視点で対応する必要がある事務・施策は、圏域で一体的に検討し、実施することが効率的・効果的ではないか。
- 多くの市町村では、長期的な見通しを立てるための体制が不足している可能性があるため、地域的な課題であっても、顕在化しつつある長期的な課題への対応には、圏域の持続可能性を高める観点から、一定の体制を有する中心市が近隣市町村に係る調査(事実確認)を合わせて行うことが適当ではないか。
- さらに、地域的な課題への対応を含め、行政サービスの実施体制を確保するために、広域的・長期的な観点で人材(特に専門性やノウハウを有する人材)を育成する取組は、圏域で一体的に検討し、実施することが効率的・効果的ではないか。



圏域に求められる機能（案）

- 市町村が、人口構造の変化等に伴う地域の共通課題に対応するとともに、行政需要や経営資源の変化の中で、持続可能な形で行政サービスを提供し続けることができるようにするために、社会・経済・行政などで関連性を有する市町村からなる圏域において、以下の機能が満たされる必要があるのではないか。
 - ① 行政サービス(行政需要の量・質の変化／供給制約)に関する長期的な見通しの作成
 - ② 広域的な負担調整の実施
 - ③ 行政実施体制の確保（特に専門性やノウハウを有する人材の確保・育成）
- 圏域がその機能を十分に発揮するためには、特に中心市が圏域を牽引する役割を果たすことが重要であるため、中心市の取組(及びそれに呼応する近隣市町村の取組)を円滑化する制度と、それを支える財政措置等を講じる必要があるのではないか。

圏域に求められる機能(イメージ)



圏域の仕組みを考えるに当たっての論点整理（たたき台）

【圏域と各市町村の自律性との関係】

- 市町村が地域の実情やこれまでに形成されてきた一体性等を踏まえて実効的な協力関係を構築（＝水平補完）することができるように、圏域は、各市町村が自主的な判断に基づいて形成するものとするべきではないか。

【都道府県の役割】

- 圏域を形成するか否かにかかわらず、全ての市町村において行政サービスの持続可能性を確保する必要があるのではないか。このため、圏域を形成しなかった市町村が、仮に、単独で行政サービスを維持できないと自ら判断する場合には、都道府県が補完（＝垂直補完）する仕組みを設ける必要があるのではないか。
- 都道府県は、必要と認める場合には、長期的な見通しの作成を自ら支援等すべきではないか。

【圏域形成の手続き】

- 圏域では、関係市町村が長期的な共通利益を追求する取組を行う必要があり、そのためには、長期的な関係を構築する必要があることから、形成手続きを通じて、圏域の安定性と実効性を確保する必要があるのではないか。
- 具体的には、中心市と関係市町村（＝社会・経済・行政などで関連性を有する市町村）が長期的な見通しや基本的な方針を定める「基本計画」を共同して策定した上で、各市町村の議会の議決を経て連携協約を締結することなどが考えられるのではないか。

【圏域における中心市の役割】

- 圏域の中心市は、圏域を牽引する役割を果たす必要があることから、連携市町村と相互に協力しながら圏域全体の利益に配慮して、圏域内で顕在化する共通課題に対して、いわば圏域の代表として対応する責務を負うべきではないか。

【圏域において処理する事務・施策の考え方】

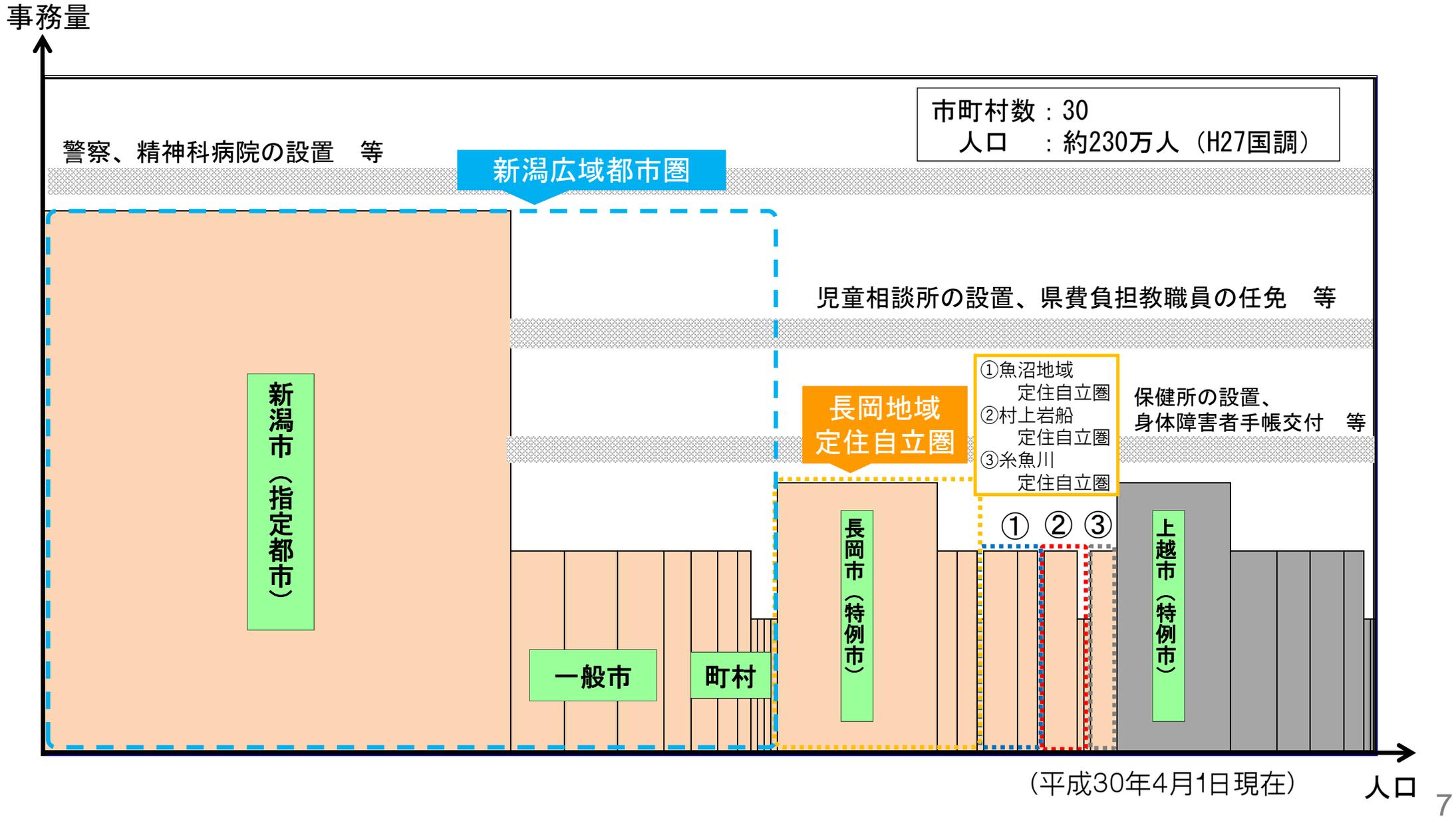
- 圏域において処理すべき事務・施策としては、生活圏域の広がりに対応するもの（市町村の区域を越える事業活動に関与を行うもの、市町村の区域を越えて存在する資源を活用しようとするもの）や複数市町村で協調して社会的ジレンマに対処するもの、経営資源の供給制約に対応するもの（複数市町村での共有・相互利用により低廉化や高度化・効率化を図るもの）などが考えられるのではないか。

【圏域において事務を処理する体制の考え方】

- 圏域は、圏域単位で処理するものとされた事務を処理するものであるため、中心市と連携市町村による協議会の設置などに際して、連携協約に一定の規定を設けている場合には、手続きを簡素化することが考えられないか。

参考

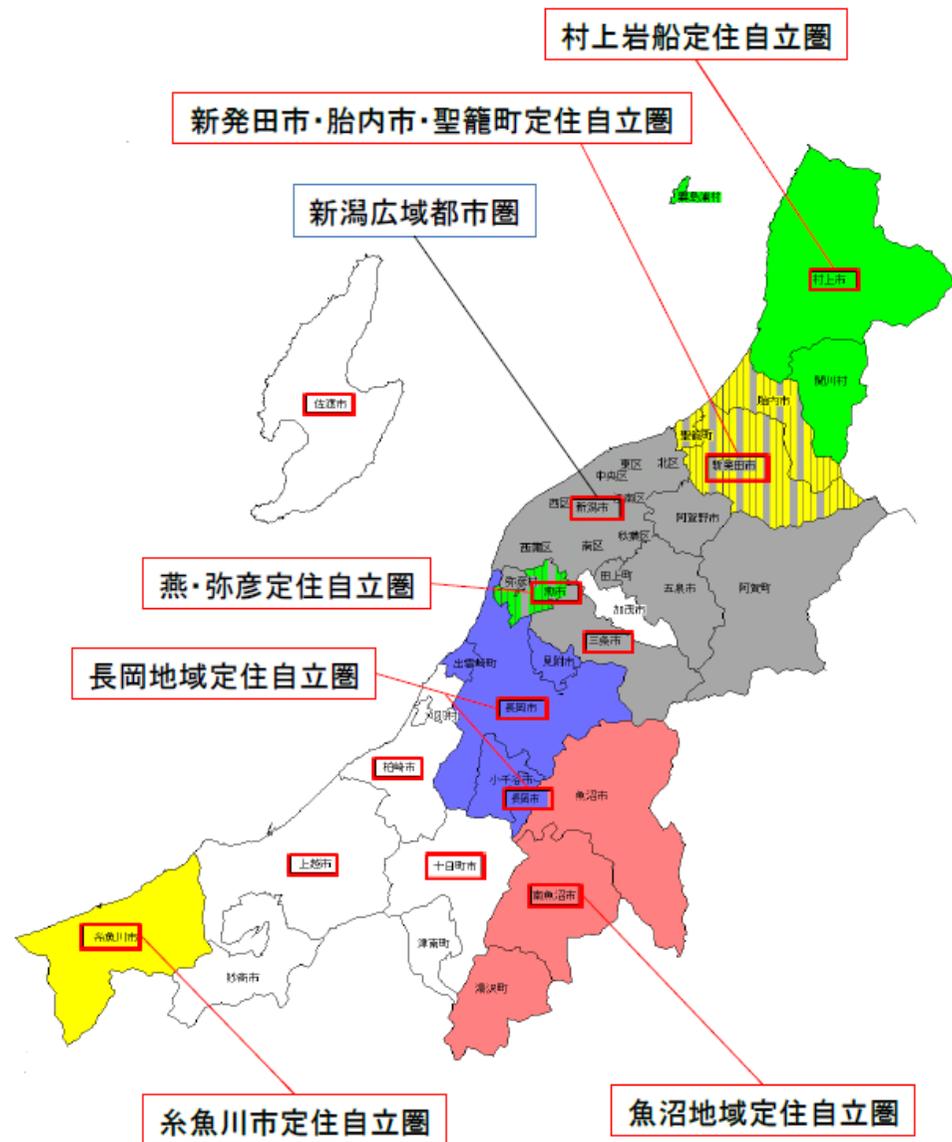
(参考) 新潟県の連携中枢都市圏・定住自立圏等の状況【イメージ】



(参考) 新潟県の連携中枢都市圏・定住自立圏等の地理的状況

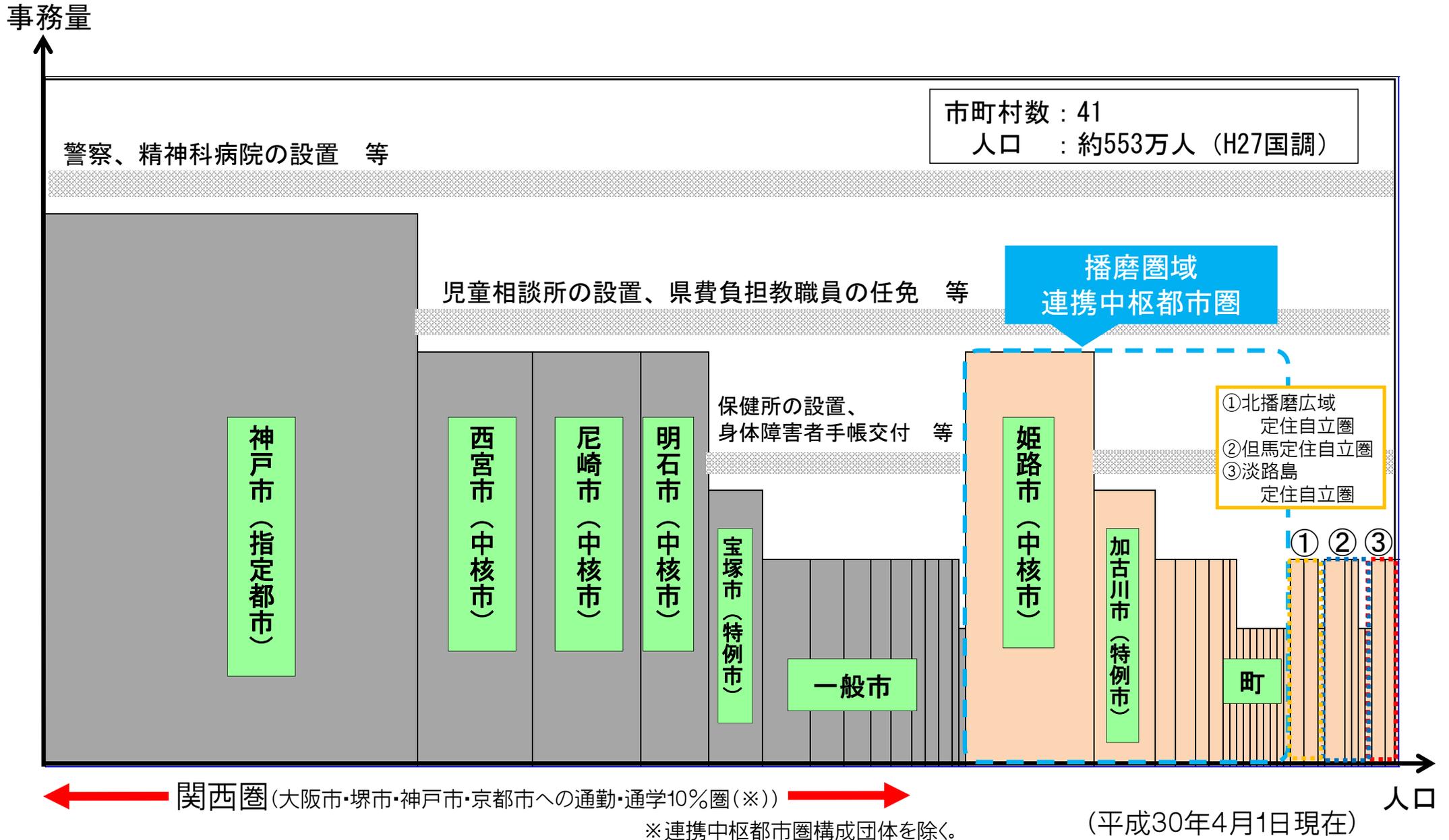
新潟県

- ※燕市は、新潟市と圏域を形成
- ※弥彦村は、新潟市、燕市と圏域を形成
- ※新発田市は、新潟市と圏域を形成
- ※胎内市、聖籠町は新潟市、新発田市と圏域を形成



(平成30年4月1日現在)

(参考) 兵庫県の連携中枢都市圏・定住自立圏等の状況【イメージ】

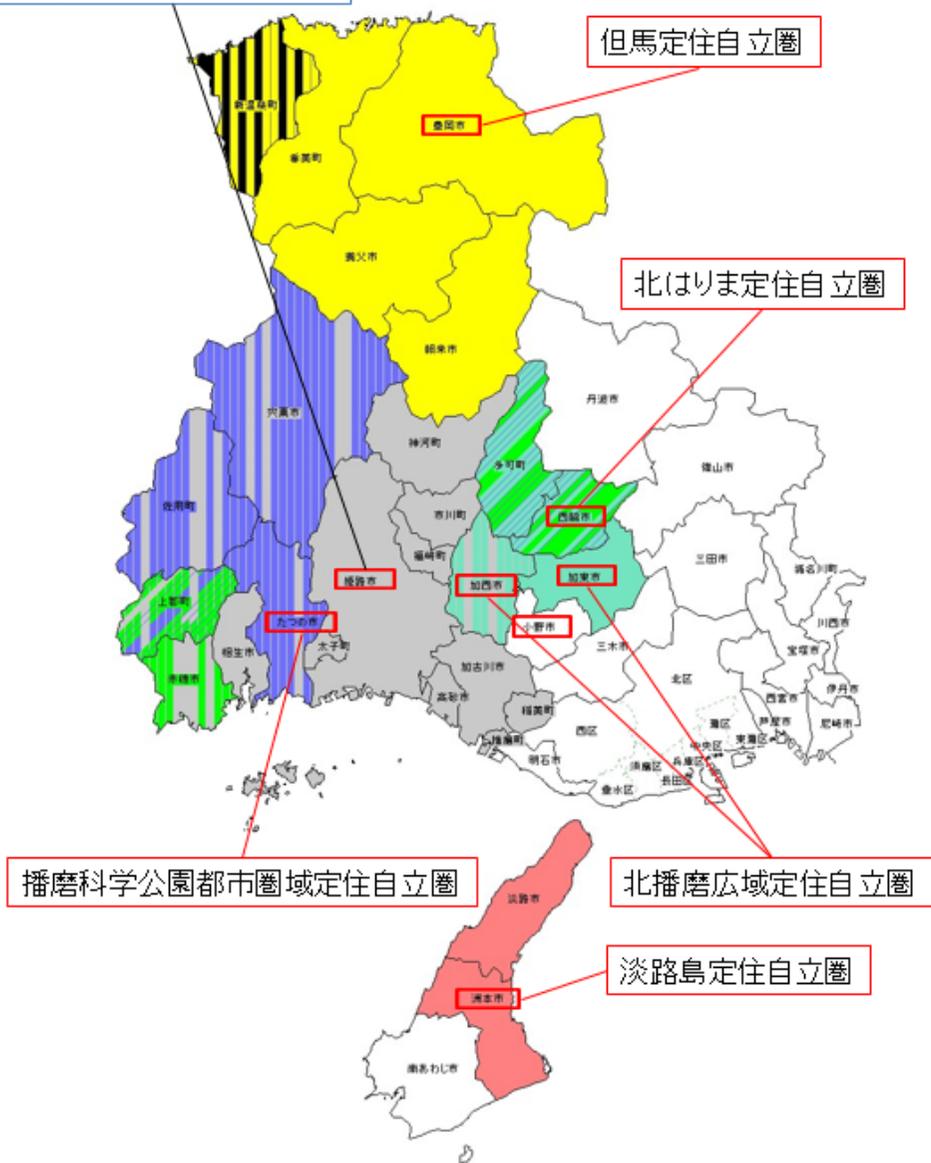


(参考) 兵庫県の連携中枢都市圏・定住自立圏等の地理的状況

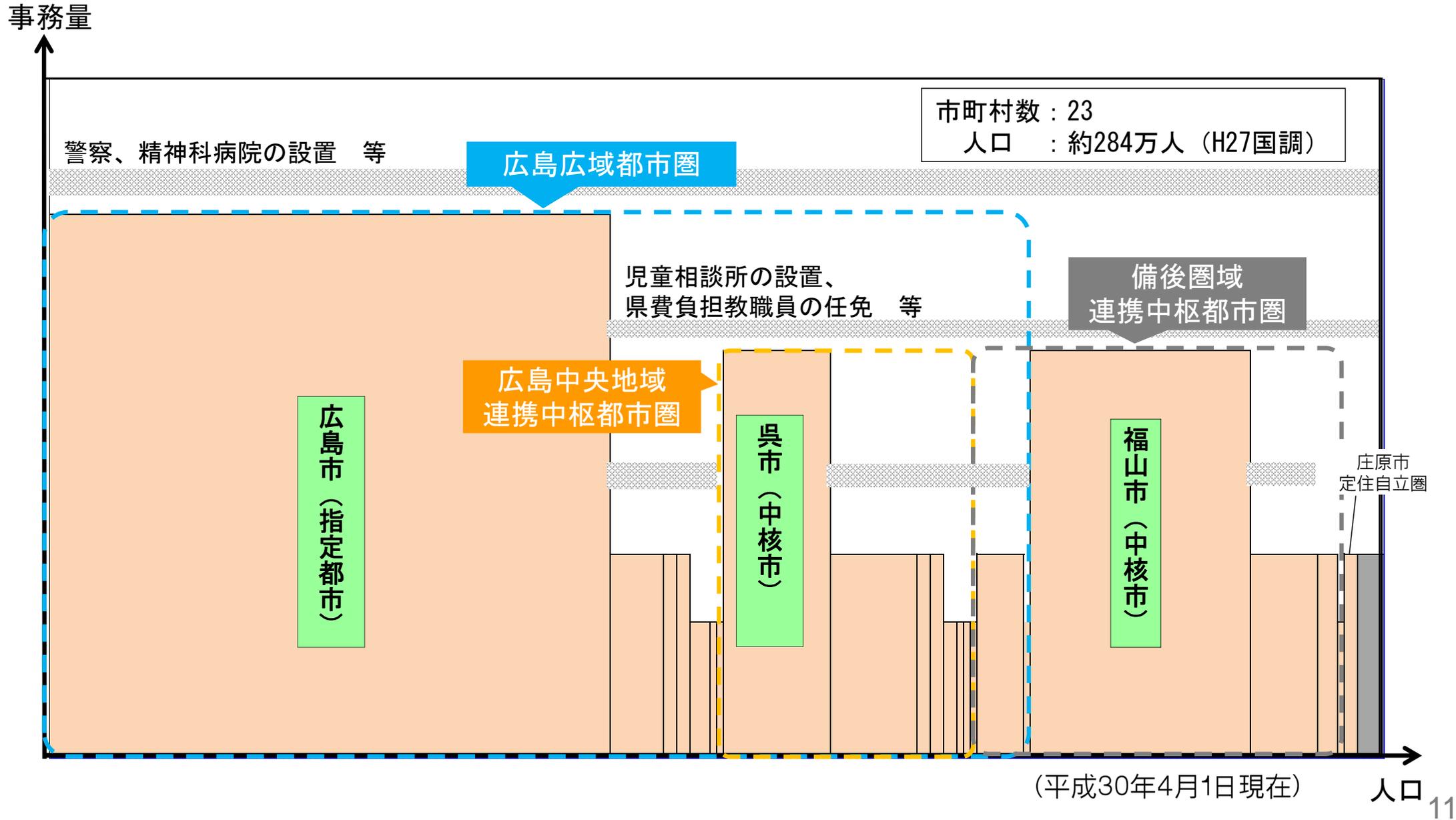
兵庫県

- ※赤穂市は、姫路市、岡山県備前市と圏域を形成
- ※上郡町は、たつの市、姫路市、岡山県備前市と圏域を形成
- ※新温泉町は、豊岡市、鳥取県鳥取市と圏域を形成
- ※西脇市、多可町は、加西市・加東市と圏域を形成
- ※加西市は、加東市、姫路市と圏域を形成
- ※たつの市は、姫路市と圏域を形成
- ※宍粟市、佐用町は、たつの市、姫路市と圏域を形成

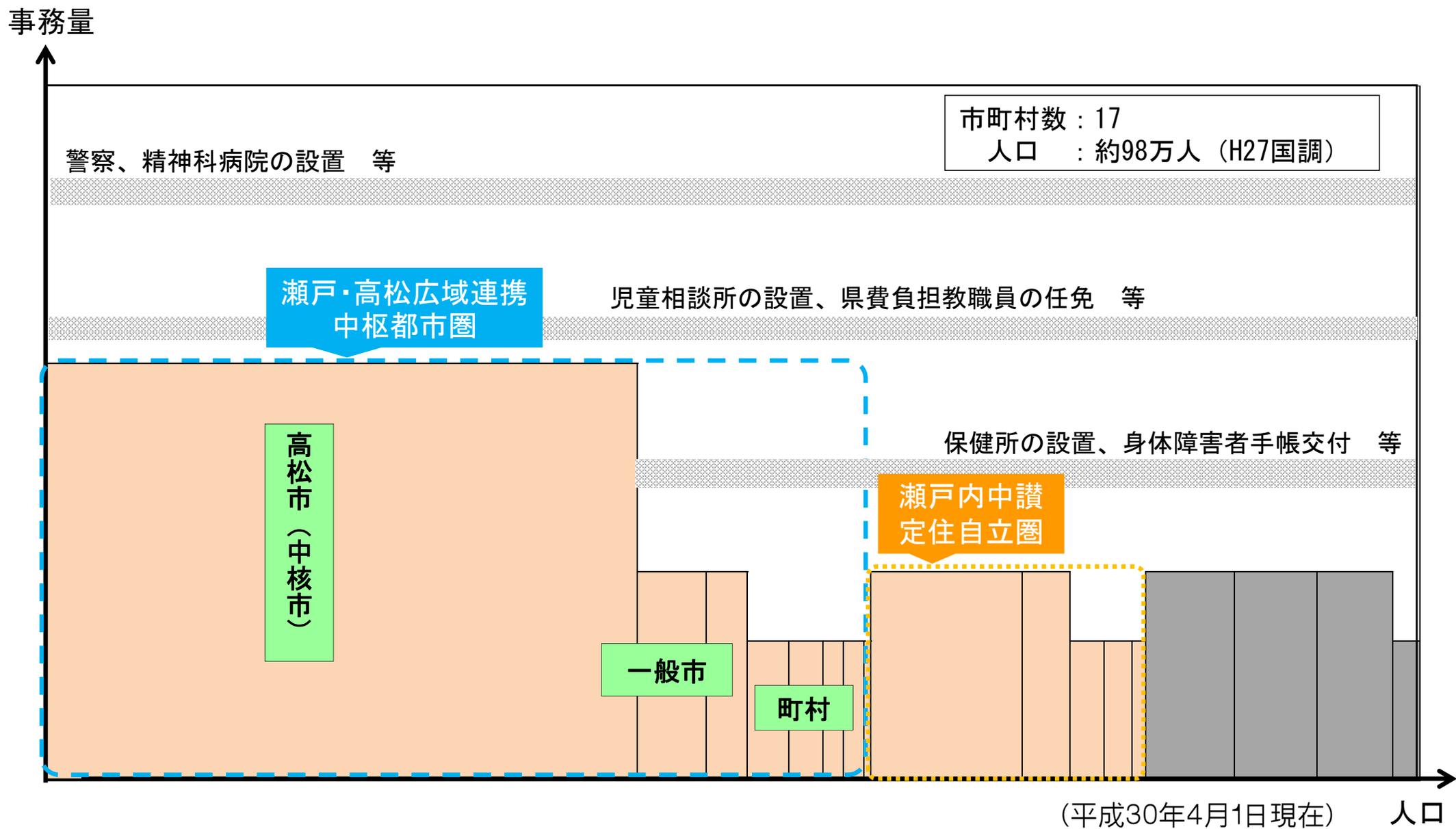
播磨圏域連携中枢都市圏



(参考) 広島県の連携中枢都市圏・定住自立圏等の状況【イメージ】

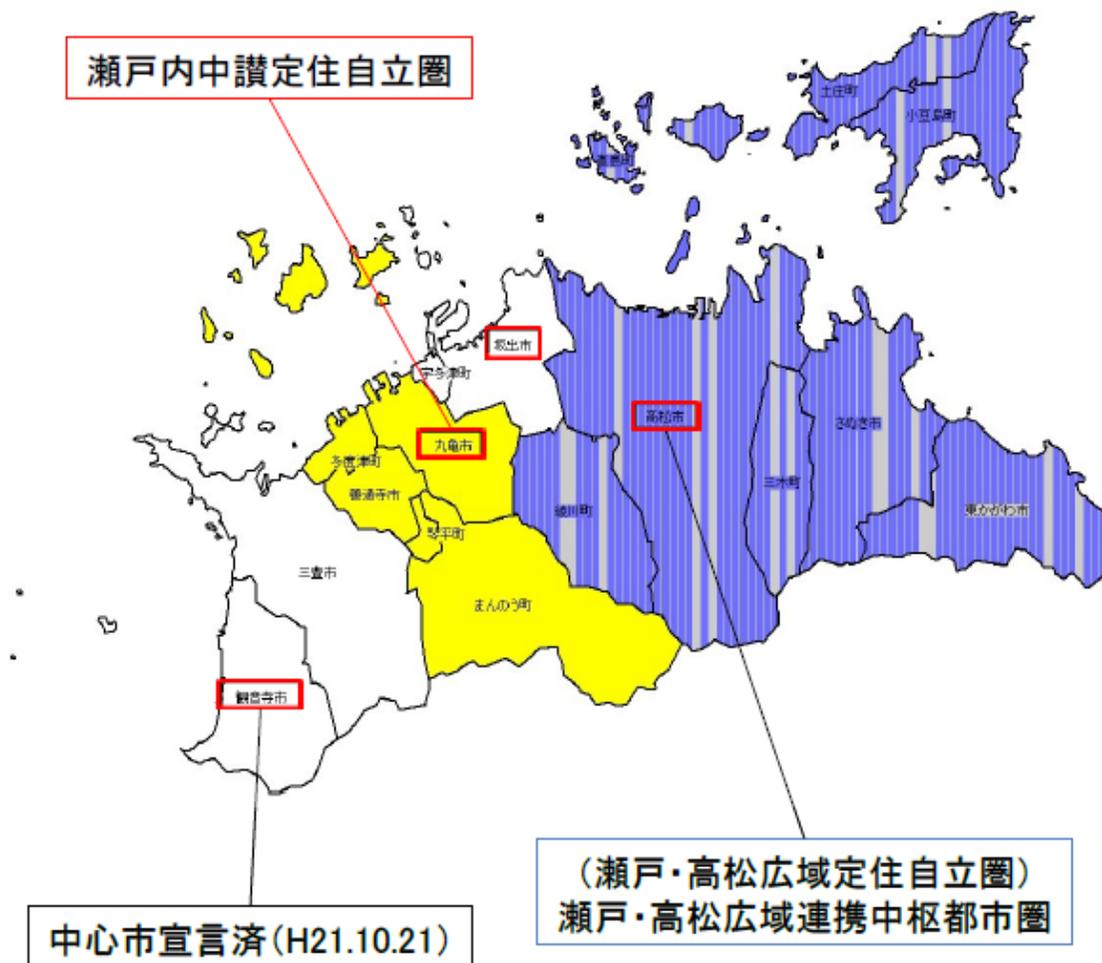


(参考) 香川県の連携中枢都市圏・定住自立圏等の状況【イメージ】



(参考) 香川県の連携中枢都市圏・定住自立圏等の地理的状況

香川県



連携中枢都市圏形成の手続き

① 連携中枢都市宣言

- 地域において相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が、近隣市町村と連携して、圏域全体の将来像を描き、圏域全体の経済をけん引し、圏域の住民全体の暮らしを支えるという役割を担う意思を有することを表明。

② 連携協約の締結

- 連携中枢都市と連携市町村が、圏域全体の方向性、連携する分野、役割分担等を規定した連携協約(地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の2第1項)を締結。

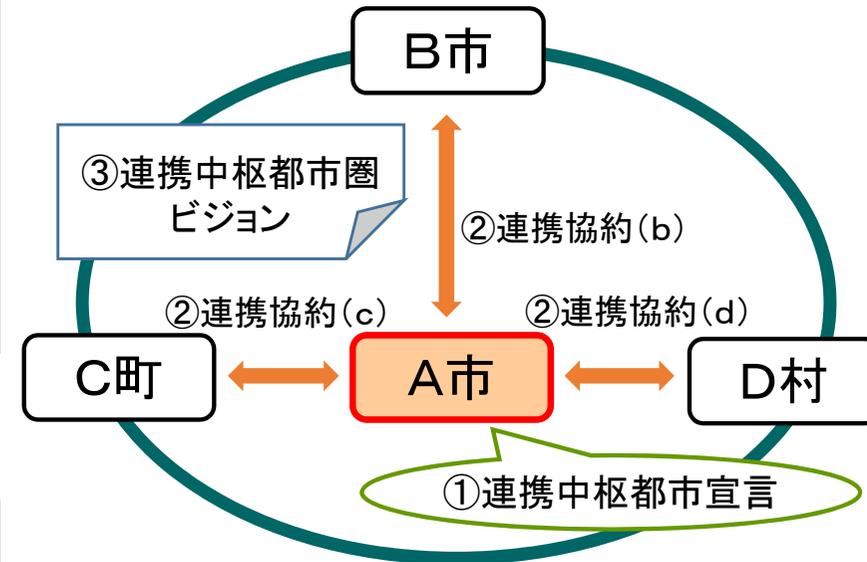
地方自治法に規定された連携協約を活用することで、それぞれの地方公共団体が義務を負うことと、第三者による迅速・公平な解決方策が提示されることが制度的に担保されていることから、連携協約を締結した地方公共団体は継続的・安定的に安心して政策に取り組むことができる。

③ 都市圏ビジョンの策定

- 連携中枢都市が、連携協約に基づく具体的取組(期間・規模)について、近隣市町村との協議を経て決定。
- 圏域内の関係者の意見を幅広く反映させるため、産学金官民の関係者を構成員(※)とした「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」において検討。

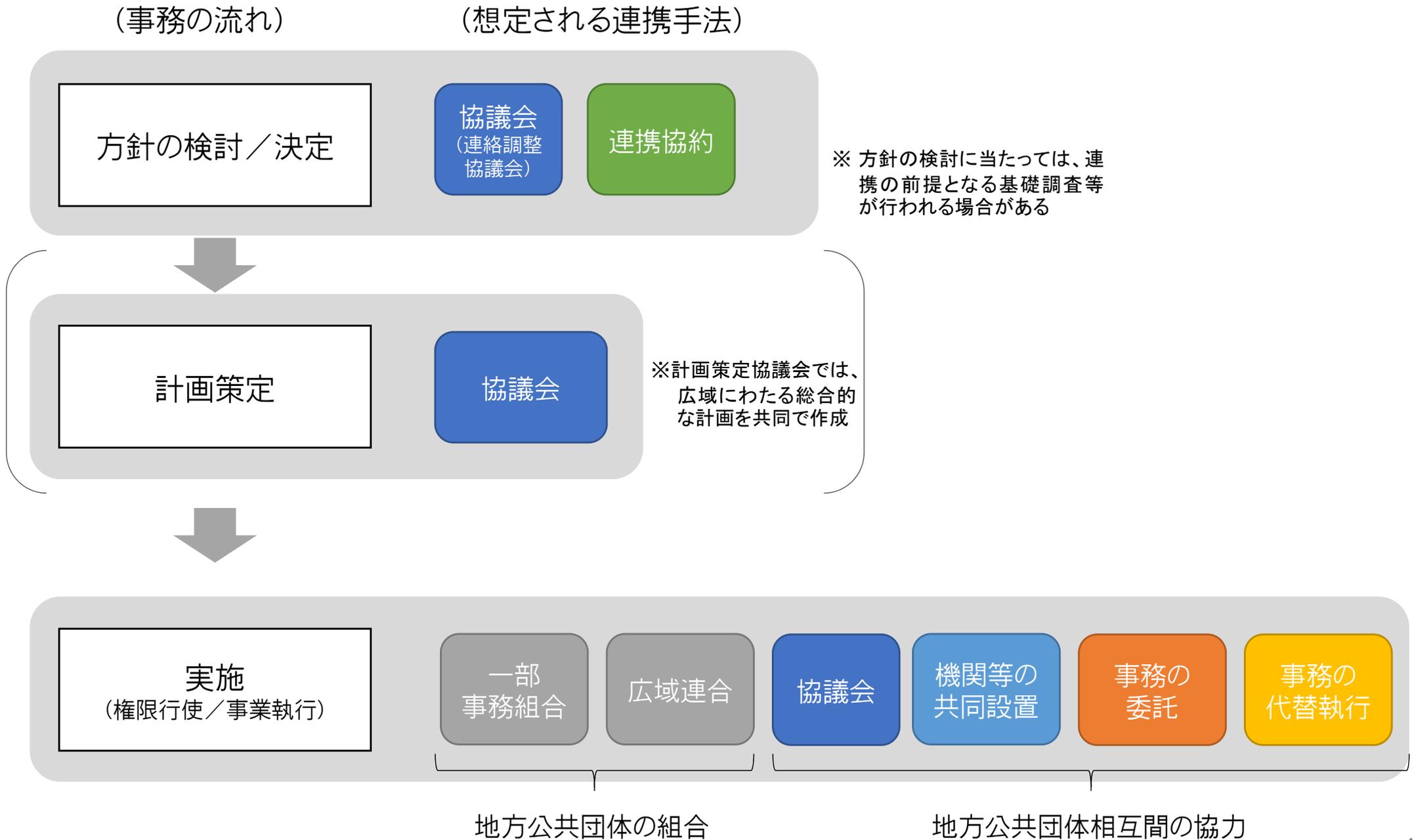
《構成員》・ 産業、大学・研究機関、金融機関、医療、福祉、教育、地域公共交通等の代表者
・ 地域コミュニティ活動・NPO活動の関係者
・ 大規模集客施設、病院等都市集積が生じている施設等の関係者 等

【連携中枢都市圏形成の手続きイメージ】



広域連携手法と行政事務の流れ（イメージ）

参考
(第5回資料を一部改変)



広域連携制度の比較①

参考(第5回資料)

	一部事務 組合	広域連合	機関等の 共同設置	協議会 (管理執行)	事務の委託	事務の 代替執行	連携協約
位置づけ	地方公共団体の組合		地方公共団体相互間の協力				
連携 イメージ							
組織	独立した法人格あり		法人格をもたない				
			構成団体の 職員が処理 ※機関が存在 する	構成団体の 職員が処理 ※機関が存在 しない	受託団体が 事務を処理	一方の団体(A) が他方の団体 (B)の事務を 処理	—
法律 効果 の帰属 (括弧内は条 文を要約)	一部事務 組合に 帰属	広域連合 に帰属	各構成団体 に帰属 (普通地方公共団体 は、共同して、内部組 織、委員会等を置くこ とができる)	各構成団体 に帰属 (普通地方公共団体 (又はその機関)が管 理し執行したものと しての効力を有する)	受託団体(A) に帰属 (普通地方公共団体の 事務の一部を、他の普 通地方公共団体に委 託して、管理し執行さ せることができる)	他方の団体 (B)に帰属 (普通地方公共団体は、 他の普通地方公共団 体の求めに応じて、当 該他の団体(又は執行機 関)の名において管理し 執行することができる)	—
その他	<ul style="list-style-type: none"> 財産を保有できる 	<ul style="list-style-type: none"> 財産を保有できる 首長を直接選挙できる 連合長に代えて理事会を置くことができる 	<ul style="list-style-type: none"> 事務の管理及び執行に関する法令等の適用は、構成団体の機関と同一 	<ul style="list-style-type: none"> 協議会固有の財産・職員を有しない 	<ul style="list-style-type: none"> 受託団体は受託事務を自己の事務として処理(委託した団体は権限がなくなる) 	<ul style="list-style-type: none"> 代替執行事務の処理権限は、代替執行を求めた地方公共団体に残る 民法の代理に相当 	<ul style="list-style-type: none"> 基本的な方針や役割分担を定める仕組み(管理及び執行することはない) 双務契約に類似

広域連携制度の比較②

参考(第5回資料)

	一部事務組合	広域連合	機関等の 共同設置	協議会 (管理執行)	事務の 委託	事務の 代替執行	連携協約
当事者 (括弧内は地方自治法上の規定例)	複数の団体 (「構成団体は・・・」)		複数の団体 (「普通地方公共団体は・・・共同して・・・」)		1対1 (「普通地方公共団体は、・・・他の普通地方公共団体と・・・」)		
設置	①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)		①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)				
解散	①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事への届出(※2)		①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)				
規約の変更等	①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)						
紛争解決 方法の ビルトイン	× (地方自治法上の紛争解決の一般的制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)		× (地方自治法上の紛争解決の一般的制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)		○ ・ 自治紛争処理委員による紛争処理の方策の提示を申請できる ・ 当事者はその方策を尊重して必要な措置を執る必要(調停と異なり、 <u>当事者の受諾を要しない</u>)		

※1) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣の許可
 ※2) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣への届出
 ※3) 連絡調整協議会の場合には、議決不要