

# 基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会

## <第8回>

### 事務局提出資料

平成31年2月

総務省自治行政局市町村課

# 第8回研究会において議論をいただきたい事項

- 圏域の位置づけ
- 圏域の形成と都道府県の補完との関係
- 圏域形成に対する都道府県の関与
- 圏域における広域的な負担調整の進め方 等

# 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。

# 圏域の位置づけについての意見（第7回研究会議事概要より抜粋）

- 圏域が従来の広域連携制度を組み合わせるものであるとすると、圏域の意義は地域的な結合体を線引きするという点のみにあるのではないか。行政作用ではなく地縁的なつながりによって圏域が形成されるのであれば、圏域が重なり合うということはおかしいのではないか。圏域の意義は地方自治法における単位として地理的な塊を作り出すという点にあることになるのではないか。
- 本研究会で検討している施策はこれまでの施策とは異なり、市町村がやりたがらないことが課題なのではないか。手を挙げない人たちに手を挙げてもらうことがこの施策で行おうとしていることであり、それにも関わらず自己決定をしてもらうためには整理が必要なのではないか。
- 圏域をある種の政策パッケージと考えた方がよいのではないか。政策パッケージの中に、最初は連携協約による軽いパッケージを作り、その後広域連合や一部事務組合のような重いパッケージを作ることが考えられないか。さらに、中心市にインシアチブをもたせるような種類の広域連合を作ることが考えられないか。新たな種類の広域連合を選択しないのであれば通常の広域連合や一部事務組合を選択すればよいこととして、連携の制度が全国あまねく存在しているという状況を作っておけば、各省庁が圏域に事務を分配するかもしれない。
- 圏域単位で対応すべき課題のうち、長期的な見通しの作成や行政実施体制の確保については既存の制度を組み合わせたパッケージでも対応できるかもしれないが、広域的な負担調整については財政的な問題も関わってくるため、既存の制度を組み合わせたパッケージだけで対応できるのか。
- 圏域に法人格を付与せず、住民意思や利害調整を直接に反映させる場を設けず、あくまで市町村の塊として観念するのであれば、行政作用法上の権限を圏域単位で割り振ったり、圏域を都市計画の単位とすることには馴染まないのではないか。
- 現状でも連携のための制度はかなり揃っており、新しい制度を作ることは難しいのではないか。法人格を有する第二市町村のようなものを作ることがあり得るかもしれないが、そうでないとすると現状の仕組みを使ってもらうような仕組みが必要なのではないか。それを圏域と呼んで、新たな枠組みとして打ち出すことが考えられるのではないか。
- より強力に広域行政を進めていくのであれば、正面から法人格を認める制度が必要ではないか。一方で、ハードな制度を作ると、それだけその制度に係る事務手続きも煩雑になってしまうため、その制度でなければ執行できない事務は何なのかをよく考えなければならないのではないか。

# 長期的な見通し及び基本構想などに記載すべき事項（たたき台）

- 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、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作成し、人口構造の変化等の影響が顕在化しつつある段階から対策を講じることが必要ではないか。また、圏域の中心市及び連携市町村については、**圏域全体**で一括して共同の長期的な見通しを作成することが必要ではないか。
- 圏域の中心市及び連携市町村は、圏域単位で処理するとされた事務の実施体制を確保するために、共同して、圏域の基本方針や広域的な基本構想を作成・策定する必要があるのではないか。

## 長期的な見通しに記載する事項（イメージ）

- 人口構造の推移
- 財政の現況及び将来見通し
- 自治体職員数（**専門職員の育成・確保**状況等）の将来予測
- **公共施設**の現況及び将来見通し
- 主要産業の動向
- 都市的施設（病院、金融機関、福祉施設等）の立地状況の推移
- 介護分野における需給推計
- 保育・教育分野における需給推計等

# 參考資料

# (参考) 指定都市都道府県調整会議

## 目的

- 指定都市と都道府県の二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するための協議の場 (改正法の施行により、いわば自動的に設置されていることになるもの)

## 協議事項

- 指定都市又は都道府県は、二重行政を防止するために必要であると認めるときは、調整会議における協議を求めることができる。

→ 指定都市又は都道府県は、協議を求められれば、応じなければならない。

### 【例】

- ・ 公共施設の整備（都市部に不足する介護老人福祉施設の整備など）
- ・ 同一の施策の調整（圏域の成長のための産業政策や中小企業支援策など）
- ・ 類似した行政分野の調整（ゲリラ豪雨対策としての河川整備と下水道整備など）

## 指定都市都道府県調整会議



指定都市の市長



都道府県知事

### 【構成員として追加可能な者】

- ・ 他の執行機関の代表者
- ・ 職員
- ・ 議会を代表する者として議会が選任した者
- ・ 学識経験者

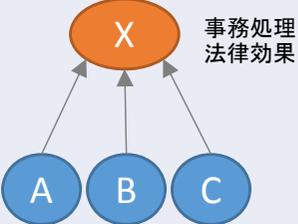
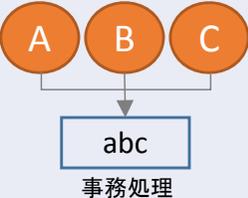
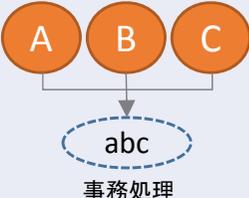
協議を調えるために必要と認めるとき  
総務大臣の勧告を求める申出が可能

## 総務大臣の勧告

(指定都市都道府県勧告調整委員  
及び各省の意見を聴く)

# 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"> <li>財産を保有できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財産を保有できる</li> <li>首長を直接選挙できる</li> <li>連合長に代えて理事会を置くことができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協議会固有の財産・職員を有しない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>民法の代理に相当</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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)</li> <li>双務契約に類似</li> </ul>

# 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

# 参照条文①

## 地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)

(市町村の適正規模の勧告)

第八条の二 都道府県知事は、市町村が第二条第十五項の規定によりその規模の適正化を図るのを援助するため、市町村の廃置分合又は市町村の境界変更の計画を定め、これを関係市町村に勧告することができる。

- ② 前項の計画を定め又はこれを変更しようとするときは、都道府県知事は、関係市町村、当該都道府県の議会、当該都道府県の区域内の市町村の議会又は長の連合組織その他の関係のある機関及び学識経験を有する者等の意見を聴かなければならない。
- ③ 前項の関係市町村の意見については、当該市町村の議会の議決を経なければならない。
- ④ 都道府県知事は、第一項の規定により勧告をしたときは、直ちにその旨を公表するとともに、総務大臣に報告しなければならない。
- ⑤ 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、国の関係行政機関の長に対し直ちにその旨を通知するものとする。

(連携協約)

第二百五十二条の二 普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たつての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たつての基本的な方針及び役割分担を定める協約（以下「連携協約」という。）を当該他の普通地方公共団体と締結することができる。

- ② 普通地方公共団体は、連携協約を締結したときは、その旨及び当該連携協約を告示するとともに、都道府県が締結したものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事に届け出なければならない。
- ③ 第一項の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- ④ 普通地方公共団体は、連携協約を変更し、又は連携協約を廃止しようとするときは、前三項の例によりこれを行わなければならない。
- ⑤ 公益上必要がある場合においては、都道府県が締結するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事は、関係のある普通地方公共団体に対し、連携協約を締結すべきことを勧告することができる。
- ⑥ 連携協約を締結した普通地方公共団体は、当該連携協約に基づいて、当該連携協約を締結した他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たつて当該普通地方公共団体が分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようにならなければならない。
- ⑦ 連携協約を締結した普通地方公共団体相互の間に連携協約に係る紛争があるときは、当事者である普通地方公共団体は、都道府県が当事者となる紛争にあつては総務大臣、その他の紛争にあつては都道府県知事に対し、文書により、自治紛争処理委員による当該紛争を処理するための方策の提示を求める旨の申請をすることができる。

## 参照条文②

### 地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)

(指定都市都道府県調整会議)

第二百五十二条の二十一の二 指定都市及び当該指定都市を包括する都道府県 (以下この条から第二百五十二条の二十一の四までにおいて「包括都道府県」という。) は、指定都市及び包括都道府県の事務の処理について必要な協議を行うため、指定都市都道府県調整会議を設ける。

② 指定都市都道府県調整会議は、次に掲げる者をもって構成する。

- 一 指定都市の市長
- 二 包括都道府県の知事

③ 指定都市の市長及び包括都道府県の知事は、必要と認めるときは、協議して、指定都市都道府県調整会議に、次に掲げる者を構成員として加えることができる。

- 一 指定都市の市長以外の指定都市の執行機関が当該執行機関の委員長 (教育委員会にあつては、教育長)、委員若しくは当該執行機関の事務を補助する職員又は当該執行機関の管理に属する機関の職員のうちから選任した者
- 二 指定都市の市長がその補助機関である職員のうちから選任した者
- 三 指定都市の議会が当該指定都市の議会の議員のうちから選挙により選出した者
- 四 包括都道府県の知事以外の包括都道府県の執行機関が当該執行機関の委員長 (教育委員会にあつては、教育長)、委員若しくは当該執行機関の事務を補助する職員又は当該執行機関の管理に属する機関の職員のうちから選任した者
- 五 包括都道府県の知事がその補助機関である職員のうちから選任した者
- 六 包括都道府県の議会が当該包括都道府県の議会の議員のうちから選挙により選出した者
- 七 学識経験を有する者

④ 指定都市の市長又は包括都道府県の知事は、指定都市の市長又は包括都道府県の知事以外の執行機関の権限に属する事務の処理について、指定都市都道府県調整会議における協議を行う場合には、指定都市都道府県調整会議に、当該執行機関が当該執行機関の委員長 (教育委員会にあつては、教育長)、委員若しくは当該執行機関の事務を補助する職員又は当該執行機関の管理に属する機関の職員のうちから選任した者を構成員として加えるものとする。

⑤ 指定都市の市長又は包括都道府県の知事は、第二条第六項又は第十四項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、指定都市の市長にあつては包括都道府県の事務に関し当該包括都道府県の知事に対して、包括都道府県の知事にあつては指定都市の事務に関し当該指定都市の市長に対して、指定都市都道府県調整会議において協議を行うことを求めることができる。

⑥ 前項の規定による求めを受けた指定都市の市長又は包括都道府県の知事は、当該求めに係る協議に応じなければならない。

⑦ 前各項に定めるもののほか、指定都市都道府県調整会議に関し必要な事項は、指定都市都道府県調整会議が定める。

# 参照条文③

## 地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)

### (地域自治区の設置)

第二百二条の四 市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。

- ② 地域自治区に事務所を置くものとし、事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。
- ③ 地域自治区の事務所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てる。
- ④ 第四条第二項の規定は第二項の地域自治区の事務所の位置及び所管区域について、第七十五条第二項の規定は前項の事務所の長について準用する。

### (地域協議会の設置及び構成員)

第二百二条の五 地域自治区に、地域協議会を置く。

- ② 地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する。
- ③ 市町村長は、前項の規定による地域協議会の構成員の選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。
- ④ 地域協議会の構成員の任期は、四年以内において条例で定める期間とする。
- ⑤ 第二百三条の二第一項の規定にかかわらず、地域協議会の構成員には報酬を支給しないこととすることができる。

### (地域協議会の権限)

第二百二条の七 地域協議会は、次に掲げる事項のうち、市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。

- 一 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項
  - 二 前号に掲げるもののほか、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項
  - 三 市町村の事務処理に当たつての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項
- ② 市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であつて地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない。
  - ③ 市町村長その他の市町村の機関は、前二項の意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない。

# (参考) 連携ビジョンに記載する事項 (連携中枢都市圏構想推進要綱より抜粋)

## 第6 連携中枢都市圏ビジョン

### (3) 連携中枢都市圏ビジョンに記載する事項

連携中枢都市圏ビジョンにおいては、以下の事項について記載するものとする。

#### ① 連携中枢都市圏及び市町村の名称

連携中枢都市圏の名称及び連携中枢都市圏形成に係る連携協約を締結し、又は連携中枢都市圏形成方針を策定したすべての市町村の名称を記載するものとする。

#### ② 連携中枢都市圏の中長期的な将来像

当該連携中枢都市圏における将来推計人口（平成30年3月に国立社会保障・人口問題研究所が公表したもの（福島県内の市町村にあっては、これに準ずる方法により推計したもの）に基づくものに限る。）、行政及び民間分野に係る都市機能の集積・強化の状況の現状等を記載した上で、今後の人口動態について認識共有をしつつ、連携中枢都市圏全体で圏域の経済をけん引し人々の暮らしを支えるという観点から、当該連携中枢都市圏の将来像を提示するものとする。

この将来像には、上記将来推計人口を踏まえつつ算出した、連携中枢都市圏の取組の結果実現されるべき中長期的な将来の人口、高齢化率等の目標を含むものとする。

#### ③ 連携中枢都市圏形成に係る連携協約等に基づき推進する具体的取組

②の規定により提示する将来像の実現に向けて、各連携中枢都市圏形成に係る連携協約等において規定された事項に基づき、関係市町村が連携して推進していく具体的取組の内容を記載するものとする。

取組の記載に当たっては、具体的内容や実施スケジュール等に加えて、関連する市町村の名称及び根拠とする各連携中枢都市圏形成に係る連携協約等の規定を明確に記載するものとする。併せて、予算措置を伴うものにあつては、総事業費や各年度の事業費等の見込みも含めて記載するものとする。

#### ④ 具体的取組の期間

具体的取組の期間を記載するものとする。この場合において、当該期間は、おおむね5年間とし、毎年度所要の変更を行うものとする。

#### ⑤ 成果指標

地域経済、高次都市機能及び生活関連機能に関する明確な成果指標（KPI: Key Performance Indicator）を設定し、進捗管理をするものとする。

# 連携中枢都市圏の形成の動き（県を跨ぐ圏域）

平成30年4月1日現在

圏域名 (連携中枢都市)	連携中枢都市宣言	連携協約	都市圏ビジョン	連携市町村	圏域人口等
1 備後圏域 (福山市)	H27年2月24日	H27年3月25日締結式	H27年3月25日公表	【岡山県】笠岡市、井原市 【広島県】三原市、尾道市、府中市、世羅町、神石高原町 (計:5市2町)	857,212人 (うち福山市 464,811人)
2 広島広域都市圏 (広島市)	H28年2月15日	H28年3月30日締結式	H28年3月31日公表	【広島県】呉市、竹原市、三原市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、 府中町、海田町、熊野町、坂町、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町 【山口県】岩国市、柳井市、周防大島町、和木町、上関町、田布施町、平生町 (計:10市13町)	2,324,756人 (うち広島市 1,194,034人)
3 【複眼型】 山口県央連携都市圏域 (山口市・宇部市)	H28年11月28日	H29年3月30日締結式	H29年3月30日公表	【山口県】萩市、防府市、美祢市、山陽小野田市【島根県】津和野町 (計:4市1町)	628,836人 (うち山口市197,422人、 宇部市169,429人)
4 因幡・但馬麒麟のまち 連携中枢都市圏 (鳥取市)	H29年12月5日	H30年4月1日締結式	H30年4月1日公表	【鳥取県】岩美町、若桜町、智頭町、八頭町 【兵庫県】新温泉町(計:5町)	247,429人 (うち鳥取市 193,717人)