

基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会

〈第11回〉

事務局提出資料

令和元年5月

総務省自治行政局市町村課

広域連携の必要性

2040年にかけて生じる変化・課題に対応するための自治体行政のあり方 全体像（案）

2040年にかけて生じる変化・課題

- 我が国は、少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面。Society5.0など技術革新の到来。
- 地域全体の生活や産業を支える都市機能の維持も難しくなる。

自治体行政に求められる対応

- 急激な人口構造の変化や技術革新の中で、市町村の行政サービスを担う人材(特に専門人材)不足、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などの課題が顕在化するおそれ。
- 限られた経営資源(人材、財源、公共施設等)を有効活用する観点から、自治体同士が有機的に連携し、行政サービスを継続的に提供していくとともに、地域の活力や経済の持続可能性を確保する観点から、地域全体にとって必要な都市機能を維持していく必要がある。

「生活圏域単位」で連携する必要性

- 市町村の区域を越えて移動する労働力により、生活関連サービスが提供。今後、希少化する人材を確保し・効率的に活用していく観点から、人口構造の変化等により生じる諸課題に対して、市町村の区域を越えて生活圏域単位で対応することが不可欠。

生活圏域単位での連携のために求められる対応

- 生活圏域単位で対応する前提として、行政需要や経営資源の変化に係る長期的な見通しを生活圏域単位で共有し、生活圏域単位で連携して対応の必要性についての共通理解を醸成することが不可欠。
- 共通理解を踏まえ、各地域の実情に応じて、事務や施策の広域的な調整や役割分担を実現し、市町村間連携や都道府県による補完・支援を通じた行政運営体制を、各市町村がそれぞれの判断により、確保する必要がある。

2040年にかけて生じる変化・課題と自治体行政に求められる対応（案）

2040年にかけて生じる変化・課題

- 我が国は、少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面している。
 - ◆ 人口減少の進行
総人口は、2008年の1億2,808万人をピークに減少局面に入り、国立社会保障・人口問題研究所の出生中位・死亡中位推計（平成29年推計）によれば、2040年には1億1,092万人となる。
 - ◆ 生産年齢人口の減少
2040年にかけて、15歳から64歳までの生産年齢人口は、全都道府県で継続的に減少。減少幅は、大都市部で小さく、地方部で大きい。
 - ◆ 高齢化の急速な進行
三大都市圏を中心に高齢化が急速に進行し、65歳以上人口は、団塊ジュニア世代が全て高齢者となる2042年に3,935万人でピークを迎え、75歳以上人口は、2054年まで増加し続け、85歳以上人口は、2015年から2040年にかけて倍増する見込み。
- 今後、「Society5.0」に代表される技術革新と人口減少の中で、ICT人材が官民を通じてますます逼迫することが見込まれる。
- 人口の縮減に伴い、住民生活や経済活動の維持に不可欠な高度医療や高等教育、交通結節機能、ビジネス支援機能、商業施設などの地域全体の生活や産業を支える都市機能の維持も難しくなる。

自治体行政に求められる対応

- 現在、我が国の住民生活に身近な行政サービスの多くは、地方自治体が支えている。
- 住民に最も身近な基礎自治体が担ってきた行政サービスについて、今後、約20年足らずで生じる急激な人口構造の変化等により、以下のような課題が顕在化するおそれがある。また、これらの課題の顕在化の状況等には、地域ごとのばらつき（時間差、変化の大きさ等）が見込まれる。
 - ◆ 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、情報戦略担当職員など
 - ◆ 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（例：介護需要の増、公共施設の再編・整理 等）
 - ◆ 人口減少に伴う都市構造の変化（例：都市のスポンジ化、公共交通網の再編・整理 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）
- 将来の人口減少・少子高齢社会においても、全ての人々が安心して暮らしていけるようにするためには、限られた経営資源（人材、財源、公共施設等）を有効活用する観点から、自治体同士が有機的に連携し、行政サービスを継続的に提供していくとともに、地域の活力や経済の持続可能性を確保する観点から、地域全体にとって必要な都市機能を維持していく必要がある。

サービス施設の立地する確率が50%及び80%となる自治体の人口規模

- 小売では定住自立圏の中心市規模(5~10万人程度)でショッピングセンター、中核市~指定都市規模(20万人程度以上)で百貨店の立地がみられる。
- 対企業サービスは一定の人口規模がある自治体に立地しており、定住自立圏の中心市規模で法律事務所や経営コンサルタントが、中核市~指定都市規模で公認会計士事務所が見られる。
- 学術研究では、定住自立圏の中心市規模で博物館・美術館、学術・開発研究機関、中核市~指定都市規模で大学の立地が見られる。
- 医療・福祉では小規模自治体でも診療所や介護老人福祉施設は立地している。人口1~2万人程度で一般病院や訪問介護事業が、中核市~指定都市規模では地域医療支援病院や救命救急センター施設が見られる。

	~5,000人程度	1~2万人程度	5~10万人程度	20万人程度~
小売	飲食料品小売店 書籍・文房具小売業	男子服小売業	ショッピングセンター	百貨店
金融	郵便局	銀行(中央銀行除く)	金融商品取引業	
対企業サービス		税理士事務所	インターネット付随サービス 法律事務所 経営コンサルタント(4~6万人)	公認会計士事務所(9~28万人)
学術研究、 教育・学習支援		外国語教室(2~3万人)	博物館、美術館 学術・開発研究機関	大学(13~18万人)
医療・福祉	一般診療所 歯科診療所	一般病院 救急告示病院(2~4万人)		地域医療支援病院 (10~23万人) 救命救急センター施設 先進医療を実施する病院
	介護老人福祉施設	訪問介護事業 介護老人保健施設	介護療養型医療施設(3~6万人) 有料老人ホーム	

自治体間連携のあり方

2040年にかけて生じる変化・課題の特徴

- (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）

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、**圏域全体の労働力を確保**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

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**相互に関連する行政分野**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

時間軸

- 日常的な業務に支障が生じない限り、行政サービスの持続可能性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（行政需要や経営資源の変化、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

- 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、人口構造の変化等に伴う課題が顕在化・深刻化する前に、行政需要や経営資源の変化に対する**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、人口減少による経営資源に係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。

これまでの行政体制施策の変遷

- 明治21年(1888年)には7万を超えていた町村(自然村)が、明治、昭和、平成と3度の合併を経て、現在では1,718市町村にまで減少している。
- これまで、我が国の行政体制施策は、市町村合併と広域連携関係の施策を交互に行われてきている。

市町村合併

明治の大合併

- 明治21年(1888年)当時は71,314町村(江戸時代からの自然発生的な町村を受け継いだもの)。
- 政府は明治22年(1889年)に初めての近代的な地方自治制度である市制・町村制を施行。300~500戸を標準として、全国一律に町村合併を実施。

昭和の大合併

- 昭和28年(1953年)に、事務や権限をできるだけ住民に身近な市町村に配分すべきとの観点から、「町村合併促進法」が施行され、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。

平成の合併

- 地方分権の推進や少子高齢化の進展を背景として、市町村の行政サービスの維持・向上や行政規模の拡大・効率化を図る観点から、自主的な市町村合併を推進。

年月	市	町	村	計
明治21年(1888年)	-	(71,314)		71,314
22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520
28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868
31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668
36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472
40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392
60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253
平成11年(1999年)3月	670	1,994	568	3,232
18年(2006年)3月	777	846	198	1,821
22年(2010年)3月	786	757	184	1,727
26年(2014年)4月	790	745	183	1,718

明治21年(1888年)
市制・町村制

昭和28年(1953年)
町村合併促進法

平成17年(2005年)
市町村の合併の特例等に関する法律(新法)

広域連携関係施策

明治21年(1888年)
町村制制定(町村組合制度の創設)

明治44年(1911年)
市制改正(市町村組合制度の創設)

昭和27年(1952年)
地方自治法改正(協議会、機関等の共同設置及び事務の委託の制度の創設)

昭和44年(1969年)
「広域市町村圏振興整備措置要綱」制定。第1次として33府県41圏域を指定(昭和44~47年度までで340圏域を指定)。

昭和52年(1977年)
「大都市周辺地域広域行政圏」制度開始。平成22年4月までに19圏域を指定。

平成元年(1989年)
「ふるさと市町村圏推進要綱」制定。平成22年4月までに115圏域を指定。

平成6年(1994年)
地方自治法改正(広域連合制度の創設)

平成20年(2008年)
「定住自立圏構想推進要綱」制定。平成31年4月現在、123圏域。

平成26年(2014年)
地方自治法改正(連携協約、事務の代替執行の制度の創設)
「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」(※)制定。平成31年4月現在、32圏域。
※平成27年「連携中枢都市圏構想推進要綱」に改称。

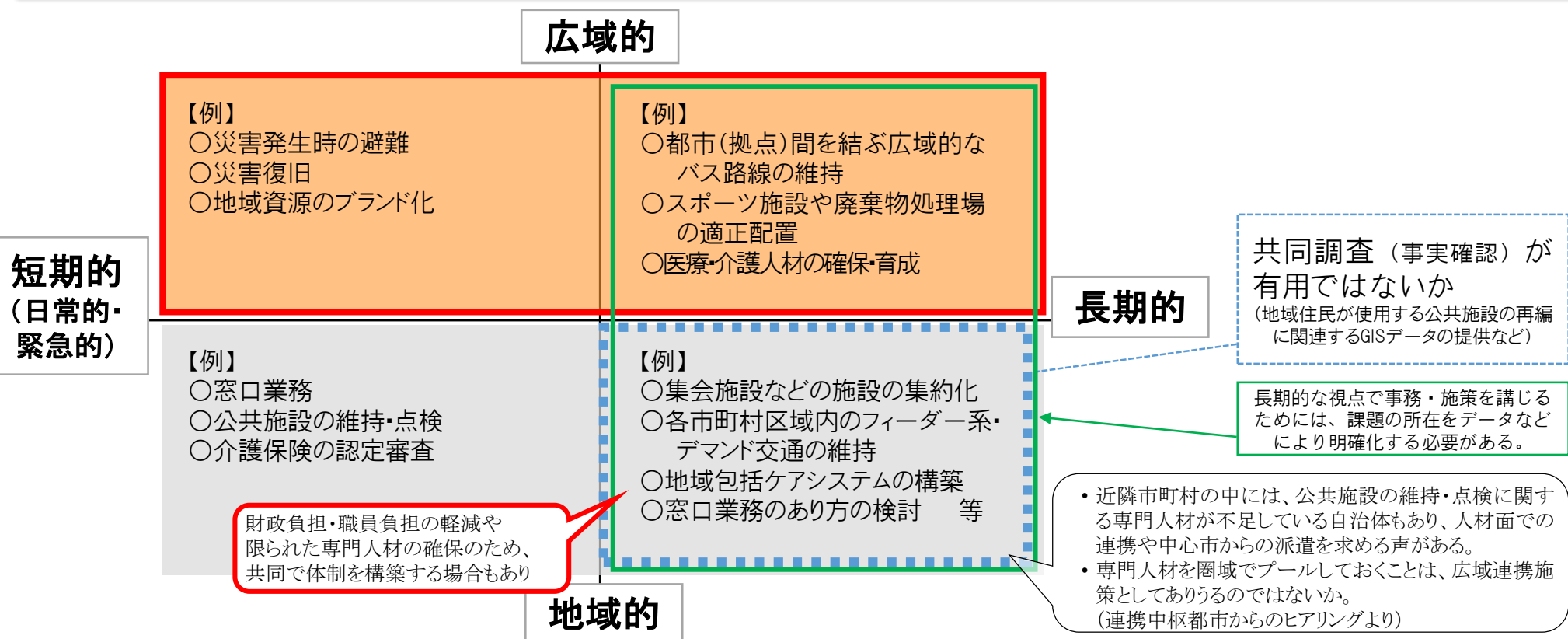
連携中枢都市圏における取組の現状

- 現在、中心都市の施設の広域的な利用、イベントの共同開催など連携しやすい取組から連携を始めている状況。
- 公共交通、まちづくり、医療・福祉の役割分担など、合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければならないような困難な行政課題への取組はあまり進んでいない。相互に関連する行政課題でも取組状況には差がある。

	地域公共交通に関する計画の策定	「立地適正化の方針」の策定	医療人材確保・育成	医師派遣
	都道府県、市町村	市町村	都道府県	—
策定主体の現状	・「地方公共団体」は、マスタープランとして「地域公共交通網形成計画」を、具体的な取組に向け「地域公共交通再編実施計画」を策定	・立地適正化計画の作成主体は個々の市町村 ・法律に基づかない任意事項として、広域的な「立地適正化の方針」を作成することが望ましいとされている(国交省Q&A)	・都道府県は構想区域を定め(原則として二次医療圏)、地域医療構想を策定(平成28年度末までにすべての都道府県で策定済) ・地域医療構想ガイドライン(厚労省)では、将来のあるべき医療提供体制を実現するために検討すべき施策として、「医療従事者の確保・養成」が挙げられている	—
連携中枢都市圏 A	○ (圏域全体で「地域公共交通網形成計画」、「地域公共交通網再編実施計画」を策定)	×	○ (構成団体の病院の医師等に対し、救急・周産期医療に関する講習会(圏域の中核病院で開催)への参加機会を提供)	○ (圏域の中核病院から周辺病院への医師派遣事業)
連携中枢都市圏 B	△ (圏域内の複数の自治体で「鉄道沿線まちづくり計画」を策定)	○ (圏域内の複数の自治体で「立地適正化の方針」を作成。立地適正化計画は各自自治体が作成)	○ (看護師などを対象にした就職セミナーを開催)	×
連携中枢都市圏 C	△ (圏域内の複数の自治体で一つの地域公共交通網形成計画を策定)	×	○ (離職中の看護師などを対象にした再就職支援セミナーを開催)	○ (圏域の中核病院から周辺病院への医師派遣事業)
連携中枢都市圏 D	×	×	×	×

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、実施することが効果的・効率的ではないか。
- 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有用ではないか。
- さらに、地域的な課題への対応を含め、行政サービスの執行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、実施することが効果的・効率的ではないか。
- 圏域単位での共同調査や人材育成の取組においては、中心市に圏域全体をけん引する役割が求められるのではないか。



(参考) 典型事例の課題整理 (事務・施策の分類イメージ)

- 広域連携に際しては、連携する行政分野に係る事務や施策を丸ごと共同して実施するのではなく、各市町村の実情に応じて、連携して実施するものと単独で実施するものに分けて対応していると考えられる。
- 連携して実施している事務や施策は、「市町村の区域をまたがる」「長期的な視点が必要」な課題への対応が多く、単独で実施している事務や施策は「市町村の区域内」や「短期的(日常的・緊急的)」な課題への対応が多いのではないかと考えられる。

行政分野	連携して実施している事務・施策 (例)	単独で実施している事務・施策 (例)
地域公共交通	<p>市町村の区域をまたぐ幹線バス路線維持</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 圏域市町村で行うのは、連携中枢都市と連携市町村をつなぐ幹線バスの上限料金の設定。幹線バスは複数の市町村の区域をまたいでいるので、市町村単独で取り組む合理性がない。 ○ 20～30年の長期的視点で広域的な路線を維持することができるかを考えていかなければならない。連携市町村だけでは限界があり、将来的には、広域連携が必要。 ○ 今後、圏域内の拠点間を結んでいる広域的なバス路線を残すために圏域で連携することはありうる。 	<p>市町村で完結するフィーダー交通網の形成・運行</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 広域路線については、圏域市町村と事業者で調整を行い、各市町村内のコミュニティバスの運行については市町村がそれぞれ実施している。 ○ 拠点からのフィーダー交通ネットワークの構築については、各市町村の方針や重視する点が異なるため、広域連携は困難。
公共施設	<p>スポーツ施設などの大規模施設における機能分担</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 利用者の範囲が所在市町村の住民に止まらないような公共施設に関して、圏域全体で長期的な視点から考えていくとすると、大規模な体育館や博物館・美術館などは連携中枢都市が担うことになるのではないかと考えられる。 	<p>集会施設などの地域密着型施設の集約・管理修繕</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 広域での適正配置の議論に馴染む施設とそうでない施設がある。スポーツ施設やゴミ処理施設などの大型施設は、広域での適正配置の議論に馴染むと思う。 ○ 市内では、公民館やコミュニティセンターなどの集会施設が地域に重複して存在しており、現在、学区ごとに住民の合意形成を得ながら、集約化を進めている状況。 ○ 点検・診断作業を発注する際には、対象となる施設へ実際に訪問して調整をしなければならぬ。圏域で行うとすると、他市町村の施設の管理者との調整が必要であり、手間がかかる。
介護	<p>医療・介護資源の広域マップの作成</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 連携中枢都市が市内の医療機関と介護事業所等を掲載したホームページを運営していたが、市町村の区域を越えたサービス利用がなされていることから、圏域全体を対象にしたホームページを運営している。 	<p>地域支援事業の運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 地域包括ケアシステムとして、具体的にどういったものを作るかということは、基本的には自治体によるのではないかと考えられる。実際の話し合いは学区単位でしている。 ○ 地域支援事業はそもそも地域の実情に応じて行うものである。

広域連携が進まない2つの要因

< 広域連携の実施までの流れ(イメージ) >

【共通課題の例】

圏域全体で労働力の確保や産業構造の転換ができなければ、地域経済が停滞するおそれがある。

圏域全体で
課題に対応する
必要性・メリットの把握

広域連携による
課題解決の具体化
(合意形成)

圏域としての
課題対応(広域連携)
の実施

長期的な見通しの把握・共有

安定的かつ恒常的な調整

**必要性・メリットが
把握・共有できていないこと**

により連携に至らない

(都市圏としての共通利益が
具体的に考えられない)

合意形成ができないこと

により連携に至らない

(具体的な連携の取組を
合意形成できない)

(参考) 利害調整の実現イメージ

- 個々の利害調整の場面では、事務や施策を取り巻く状況に加えて、自治体の**経営資源の客観的な状況を共有**して、調整に際してとりうる**選択肢の範囲(=議論の外縁・外枠)を明確**しておく必要があると考えられる。
- その際、経営資源の客観的な状況については、**数値データ等を把握しやすい形で、住民や職員に提供**する必要があるのではないか。

<利害調整の実現イメージ>

利害調整に係る
前提条件の整理
(フレームの設定)



住民のデメリットの
緩和・代償措置等
を具体化



利害調整の
実現

- 利害調整の前提条件が不明瞭な場合、各当事者は利便性低下・負担増を受け入れず、利益の最大化・負担の最小化を図ろうとするおそれ。
- このため、あらかじめ議論の外縁・外枠となりうる選択肢を明確化しておく必要がある。

連携に当たっての検討要素

- 自治体が他の自治体との連携の適否(=広域連携の容易さ・実現可能性)を判断するに当たっては、対象とする事務・施策ごとに(更には、局面ごとに)、規模の経済・範囲の経済など、連携のメリットが連携のコストを上回るかどうかを判断していると考えられることができるのではないか。

連携の検討要素

連携のメリット (=推進要素)

- ① 財政負担の軽減
- ② 職員負担の軽減
- ③ 職員の専門性の向上・専門人材の確保
- ④ 単独では実現できない解決策の実現

連携のコスト (=抑制要素)

- ① 利害調整の困難さ
 - ・ 公共施設の利用や財政負担など、利便性・負担の面で、住民間(市町村間)の利害調整が必要となることが想定される。
 - ※ 住民がどのような利害関係に関心があるのかが明らかでない場合には、その把握自体が連携のコストとなる。
- ② 行政の執行体制に係るコスト・負担感(特に一時的なコストへの負担感)
 - ・ 組織/人事配置などの体制確保のほか、システム統合や業務の標準化に係る一時的な業務増大が想定される。



<メリット> 連携のメリットがどの程度見込まれるか(分かりやすいか)。

<コスト①> 連携に係る利害調整がどれほど困難か。

<コスト②> 連携時の行政執行体制の整備(変更)にどの程度の人的・財政的な負担が生じるか。

地方都市（指定都市、中核市等）の通勤・通学10%圏

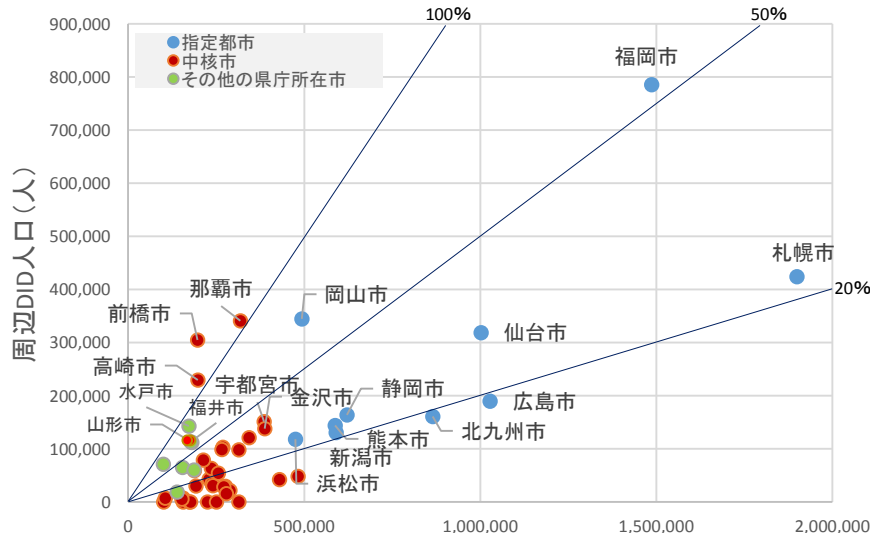
- 地方都市（地方圏の指定都市、中核市、その他の県庁所在市）の多くでは、その都市への通勤・通学10%圏である周辺市町村が存在する。
- 社会経済的一体性が高い周辺市町村のDID（人口集中地区）人口が中心市の5割以上となる自治体も多い。

地方都市の通勤・通学10%圏の市町村数
（地方圏の指定都市、中核市及びその他の県庁所在市を集計）

※着色は県庁所在市

	指定都市	中核市	その他の県庁所在市
10団体以上	仙台市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市	山形市、郡山市、宇都宮市、甲府市、長野市、高知市、那覇市	水戸市、徳島市
6～9団体	札幌市、新潟市	旭川市、八戸市、盛岡市、秋田市、前橋市、高崎市、富山市、金沢市、福井市、和歌山市、福山市、高松市、久留米市、宮崎市	佐賀市
3～5団体	浜松市	函館市、青森市、福島市、鳥取市、倉敷市、呉市、松山市、長崎市、佐世保市、大分市、鹿児島市	
2団体以下	静岡市	いわき市、大津市、松江市、下関市	山口市

中心市と周辺市町村*のDID人口



周辺DID人口（合計）の中心市DID人口に対する割合

都市名	
100%以上	前橋市、高崎市、那覇市
50～100%	山形市、水戸市、福井市、岡山市、山口市、福岡市
20～50%	札幌市、仙台市、宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、甲府市、長野市、静岡市、浜松市、大津市、福山市、徳島市、高松市、久留米市、長崎市、熊本市、大分市
10～20%	函館市、盛岡市、福島市、郡山市、和歌山市、広島市、高知市、北九州市、佐賀市、鹿児島市
0～10%	旭川市、青森市、八戸市、秋田市、いわき市、鳥取市、松江市、倉敷市、呉市、下関市、松山市、佐世保市、宮崎市

※通勤・通学10%圏の市町村を指す。 中心市DID人口(人)

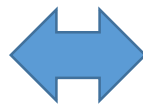
出典)総務省統計局「H27国勢調査」から総務省作成。

生活圏域単位での広域連携等の具体化イメージ

圏域形成の考え方①（案）

- 今後、人口減少・少子高齢化が進行する中でも、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(都道府県による補完・支援も含む)必要がある。
- 圏域は、住民生活や地域の実情、これまでの当該地域における自治体間連携の取組等を踏まえて、行政サービスの提供を継続する観点から実務的な行政基盤を構築できるよう、各市町村が自主的な判断に基づいて形成することが望ましい。
- 以上を踏まえると、圏域形成をはじめとする、行政サービスの持続可能性を確保するための枠組みとしては、
 - ① 全ての市町村は、共同で又は単独で(本格的な人口減少社会の到来を踏まえた)行政サービスの提供体制に関する長期的な見通しを作成する
 - ② 生活圏域を同一にする市町村は圏域を形成する(水平補完)か否かを自ら判断する
 - ③ ①により圏域を形成してもなお行政運営体制を十分に確保できないと判断した団体は都道府県による垂直補完を求める(=補完・支援の取組を求める申出を行う。)。生活圏域が市町村の区域内で完結しており圏域を形成できない市町村も同様。
- 都道府県は、区域内の全ての市町村がそれぞれ適切に行政サービスの持続可能性を確保できるように、必要と認める場合に長期的な見通しの作成(①)を支援するべきではないか。さらに、都道府県が圏域形成に向けた助言・勧告を行うことも考えられるか。

(圏域に限らず)全ての市町村が行政サービスの持続可能性を確保する必要がある



圏域は市町村の自主的な判断に基づき形成することが望ましい

① 市町村は、「行政サービスの提供体制に関する長期的な見通し」を作成(共同で又は単独で)
※必要に応じて都道府県が支援

② 圏域を形成するか自ら判断 ← 都道府県による助言・勧告

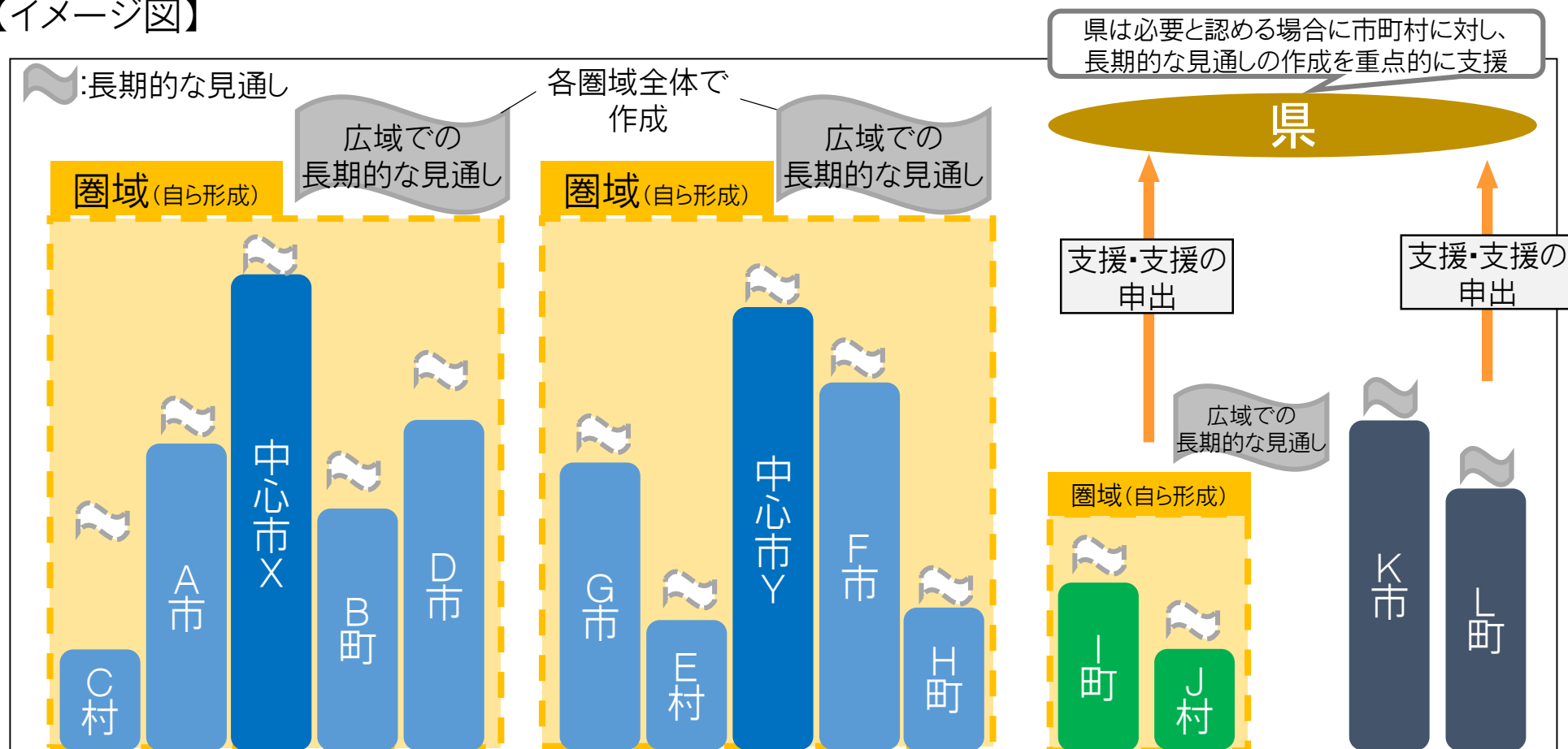


③ 持続可能性を確保できない市町村は自らの判断で都道府県による補完・支援を要請

圏域形成の考え方②（案）

- ① 全ての市町村は、共同で又は単独で(本格的な人口減少社会の到来を踏まえた)行政サービスの提供体制に関する長期的な見通しを作成する
- ② 生活圏域を同一にする市町村は、圏域を形成する(水平補完)か否かを自ら判断する
- ③ ①により圏域を形成してもなお行政運営体制を十分に確保できないと判断した団体は都道府県による垂直補完を求める(=補完・支援の取組を求める申出を行う。)。生活圏域が市町村の区域内に完結しており圏域を形成できない市町村も同様。

【イメージ図】

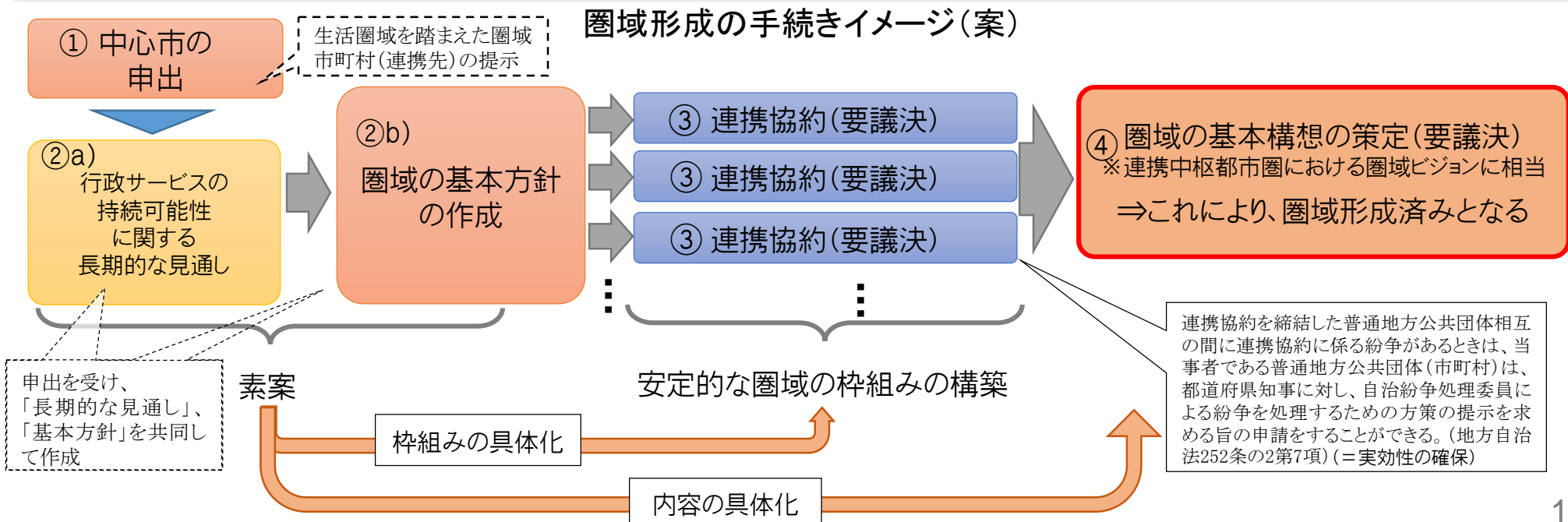


※グラフの高さは人口規模を示す。

※離島など生活圏域が市町村の区域内で完結しているような例外的な場合

圏域形成の手続きの基本イメージ（案）

- 圏域を構成する市町村は、行政サービスの継続的な提供、地域の活力の維持という共通の目的を達成するために、圏域全体での長期的な見通しの共有や、利害調整、行政基盤（行政運営体制）の整備を行う。
- こうした圏域における取組は、将来わたって安定的に、また実効性のある形で推進していく必要があることから、現行の連携中枢都市圏の形成手続きも参考に、以下の流れにより形成することとしてはどうか。
 - ① 圏域の中心市になろうとする市は、生活圏域を同一にする市町村に中心市となる旨の申出をする
 - ② 中心市と①の申出を受けた関係市町村が共同で、a)行政サービスの提供体制に関する長期的な見通しと、b)圏域単位の行政運営に関する基本的な方針を定めた「基本方針」を作成し、
 - ③ 「基本方針」に基づいて、中心市が関係市町村との間で連携に関する基本的な方向性等を定めた連携協約を締結する（＝連携協約の協議については議会の議決が必要（地方自治法第252条の2第3項））
 - ④ 連携協約を締結した全ての市町村（以下「連携市町村」という。）は、共同で、行政分野・課題ごとに連携の枠組みを規定した圏域の「基本構想」を作成する。
- この手続きにおいて、中心市は、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、圏域を代表して対応する責務を負うことを明らかにすべきではないか。



市町村間連携における都道府県の関わり方の考え方

- 都道府県の関わり方としては、都道府県の区域内の住民に対して行政サービスを漏れなく提供する観点から、生活圏域を踏まえ、予め都道府県が連携の枠組みを策定し、その枠組みに基づいて市町村が連携を検討する方法(パターン①)や、市町村の主体性を重視する観点から、まずは市町村が自主的に連携を検討した上で、連携が行われない市町村について、都道府県が連携の枠組みを検討・策定する方法(パターン②)が考えられるのではないかと。

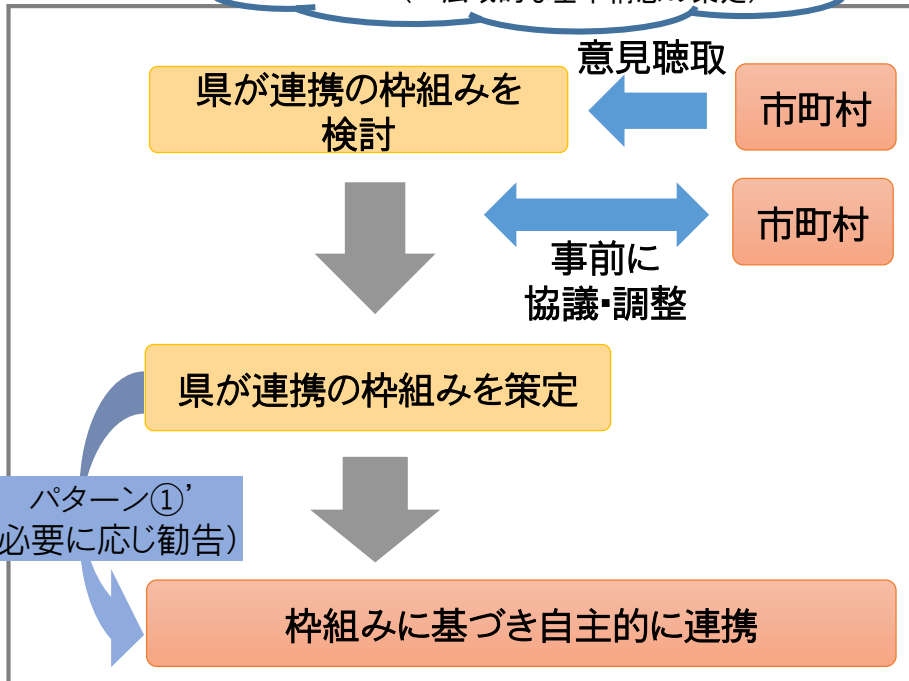
いずれにしても、市町村の判断に基づいて圏域の形成が行われる点では同じである。既に連携中枢都市圏などが自主的に形成されている現状を踏まえると、②がより現実的であると考えられないか。

- いずれの方法についても、円滑かつ適切な市町村間連携を促し、持続可能な行政サービス提供体制を確実に構築していくためには、連携の実施について都道府県が市町村に対して必要に応じて勧告することのできる制度を設けることも考えられるか(パターン①'、②')。

※勧告できるとする規定の例:適正規模勧告(地方自治法第8条の2第1項)、連携協約締結の勧告(同法第252条の2第5項)

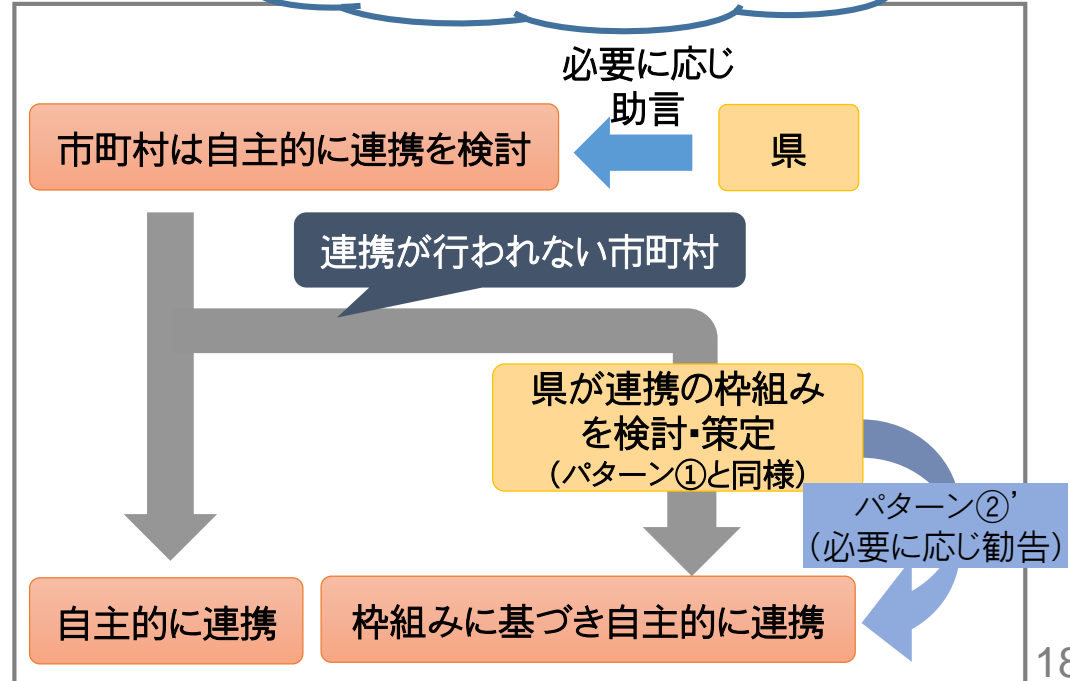
パターン①

公共施設や人材などの中長期的な見通しの見える化
(⇒広域的な基本構想の策定)



パターン②

公共施設や人材などの中長期的な見通しの見える化
(⇒広域的な基本構想の策定)



長期的な見通し及び基本構想などの記載事項（案）

- 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の変化に関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・深刻化する前の段階から対策を講じることが必要ではないか。また、生活圈域を同一にする中心市及び近隣市町村で共同して、**圏域全体を対象に長期的な見通し**を作成することが考えられないか。
- 我が国で今後深刻化する人口減少や高齢者人口の増加等に的確に対応する観点から、長期的な見通しの計画期間は概ね20年とし、人口推計の更新の周期等に応じて原則として5年程度で見直すことが考えられないか。
- 生活圈域を同一にする中心市及び近隣市町村は、生活圈域単位での行政サービスの提供体制を確保するため、共同して、長期的な見通しに基づく圏域単位での行政運営に関する「基本方針」や「基本構想」を作成・策定する必要があるのではないか。
- 「基本方針」や「基本構想」には、連携の実効性を確保するため、行政分野・課題ごとに連携の枠組みを規定することが考えられないか。

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
- ※さらに、市町村の判断により、住民生活に密接に関連する事項について記載(以下は例)。
- 都市的施設(病院、金融機関、福祉施設等)の立地状況及び人口構造の変化に伴う推移予想
 - 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

基本方針や基本構想に記載する連携に関する事項(イメージ)

第〇条 地域の公共交通網に関する計画については、圏域市町村で構成する計画作成協議会において作成するものとする。

第〇条 医療機関、教育機関、大型運動施設等高次都市機能に関する圏域市町村間の役割分担については、圏域市町村で構成する連絡調整協議会において、協議するものとする。

第〇条 介護認定審査については、介護認定審査会を共同設置することにより、これを処理するものとする。

第〇条 各行政分野における専門職員については、合同研修の開催等による共同育成に努めるとともに、中心市からの職員派遣や職員相互の交流を図るものとする。

圏域単位で企画・処理する事務・施策の類型（案）

- 圏域において、圏域単位で企画・処理することが必要な(又は望ましい)事務・施策としては、以下のように類型化できないか。圏域の基本構想についても、このような視点に基づいて作成すること考えられるのではないか。

類型		想定される事務・施策(例)
① i	市町村の区域を越える事業活動に対して関与を行うもの	地域公共交通網の維持・活性化／鳥獣被害対策／防災計画・応急対応／圏域単位での産業政策 等
① ii	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	地場製品のブランド化／地域全体の振興／在宅医療・介護の資源把握・活用 等
②	複数市町村で協調して社会的ジレンマに対処するもの (必ずしも市町村の区域を越えない場合でも、協調することで効果がより発揮されるもの)	都市のコンパクト化／公共施設の再編 等
③	複数市町村で経営資源を共有／相互利用するもの (共有／相互利用することで低廉化や高度化・効率化を図るもの)	公共施設の維持管理／専門人材の育成・確保 等

- 圏域(又は都道府県による補完・支援)を前提とすると、市町村の事務執行能力に差があるために「努力義務」とされている事務についても、今後は市町村の事務として配分することが考えられるのではないか。
- なお、①～③の事務・施策の多くは、各行政分野の法令によって規律されているため、圏域を単位とした事務・施策の実施には、地方自治制度に「圏域」を位置づけることに加え、各行政分野の法令において必要な対応を講じる必要があるのではないか。
- 一方で、法令に基づかない事務・施策であっても、必要に応じて、国からの技術的助言などによって、圏域を単位とした事務・施策の実施を推進する必要があるか。

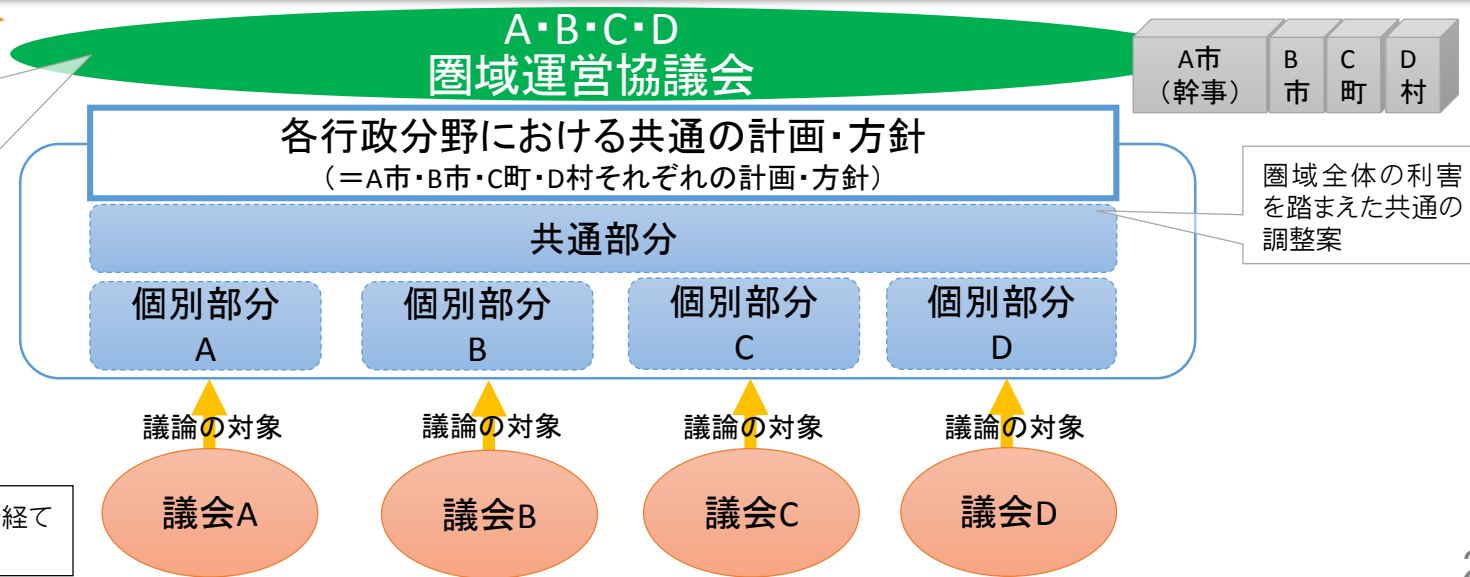
圏域における連携手法に関する調整方法（案）

- 圏域を構成する市町村は、共同して、①空間管理(土地利用)などに関する広域的な調整・役割分担、②行政サービスの確保に向けた行政運営体制の構築を行う必要がある。
- 上記の連携を推進するための組織(いわば、圏域運営の企画・立案の指令塔)として、圏域を構成する市町村により、地方自治法(第252条の3等)に基づき、「圏域運営協議会」を設置することが考えられる。その際には、規約により「中心市の長をもって会長に充てる」とすることも可能である。また、現行の地方自治法上、協議会の委員については、構成市町村の職員(首長、副首長を含む。)から選任することとなる。
 なお、有識者や構成市町村の議会の議員を「圏域運営協議会」の委員とすることができるようにするためには、地方自治法の特例を設ける必要がある。
- 「圏域運営協議会」において、圏域全体で行政サービスを維持・提供していくため、行政分野・課題ごとに、事務の委託や事務の代替執行等の連携手法の中からどの手法を用いるかについて定めた圏域の「基本構想」を、圏域内の各市町村の議会の議決を経て策定することが考えられる。
- 人口減少下においても生活関連サービスを確保するためには、サービスの担い手として、公(行政)のみならず、住民団体、NP〇、企業といった共・私果たす役割も重要であることから、共・私の意見を聴取するための場を「圏域運営協議会」とは別途、設けることが考えられるのではないか。
- 各行政分野で想定している利害調整や紛争解決のための機関を共同で設置することなども考えられる。

○協議会の委員については、規約の定めるところにより関係普通地方公共団体の職員(首長、副首長を含む)から選任(地方自治法第252条の3第2項等参照)。

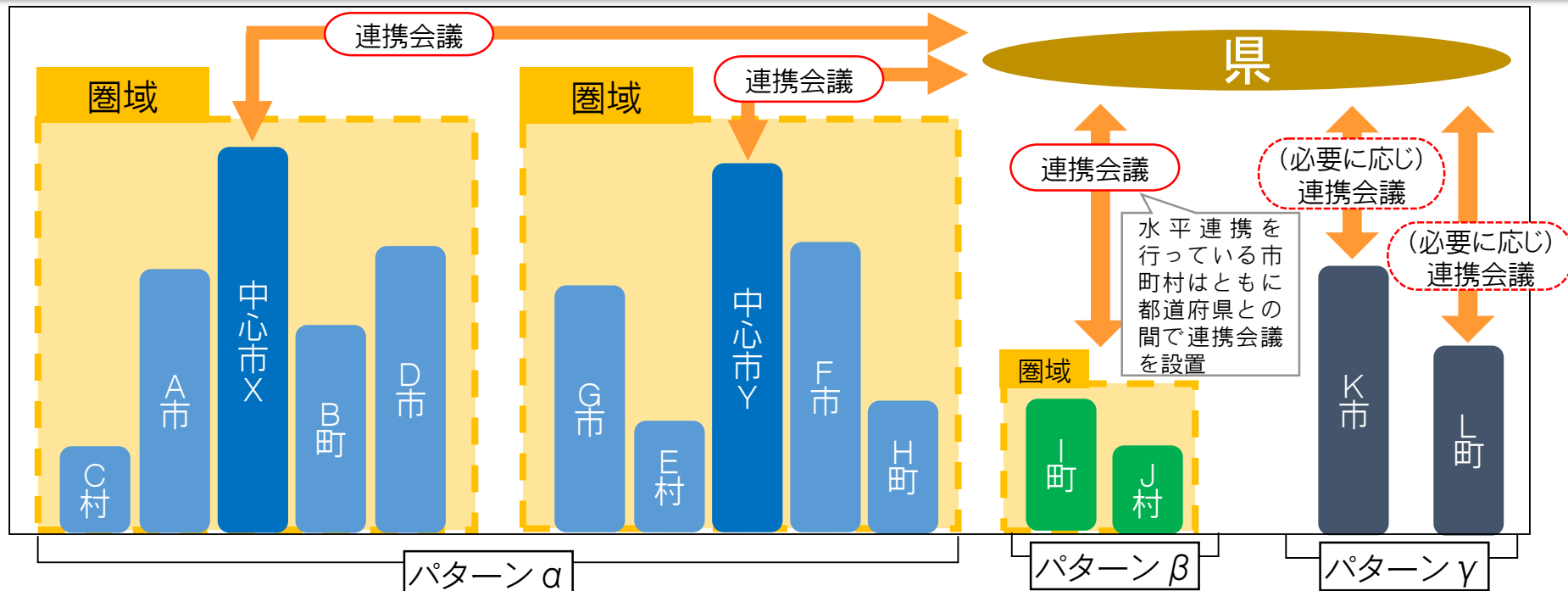
○なお、参考として、市町村の合併の特例に関する法律においては、合併協議会の委員について、地方自治法第252条の3第2項の特例として、規約の定めるところにより有識者や関係普通地方公共団体の議会の議員を委員に選任することができる旨の規定を設けている(市町村の合併の特例に関する法律第3条3項、5項)。

議会の議決を経て設置

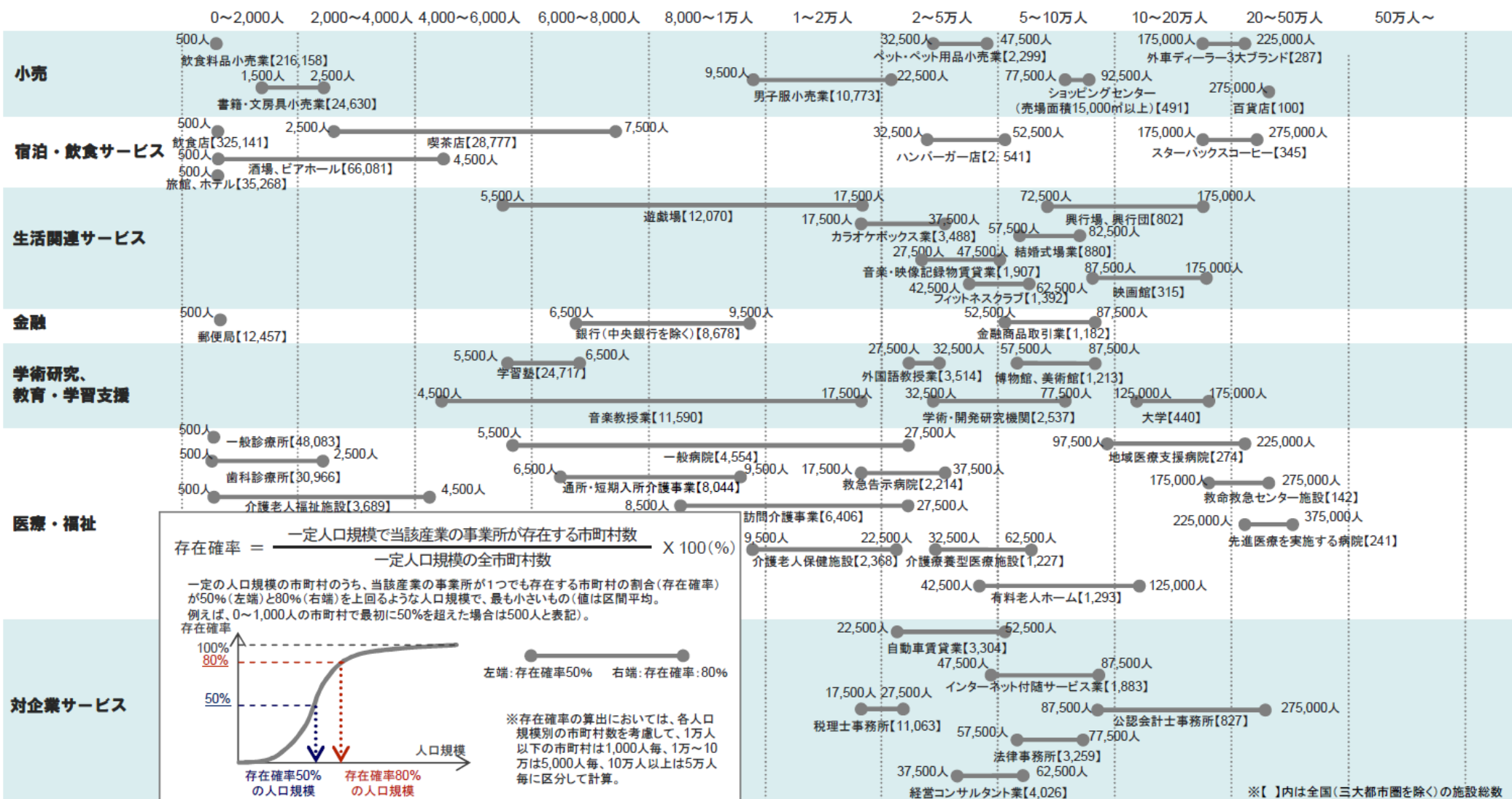


都道府県と圏域等の役割分担の調整（連携会議）（案）

- 人口構造の変化等が生じる中で、持続可能な形で行政サービスを提供し続けるためには、都道府県及び区域内の市町村が有する経営資源をより効果的かつ効率的に活用する必要がある。特に、都道府県は、水平補完が困難な市町村に対して、その経営資源を重点的に配分することが求められる。
- そこで、経営資源が全体として有限である中でも、必要な行政サービスを維持できるように、都道府県と圏域（特に中心市）が事務の処理について必要な協議を行う場として連携会議を設けることが考えられないか（パターンα）。
- 市町村間連携によって持続可能な形で行政サービスを提供することが困難な市町村についても、まずは市町村間連携を進めた上で、連携を行ってもなお提供できない行政サービスを確保するために、連携を行っている市町村が合同して都道府県との間で連携会議を設けることが考えられないか（パターンβ）。
- また、圏域を形成することが難しい市町村についても、必要に応じて都道府県との間で「連携会議」を設けることが考えられないか（パターンγ）。
- 都道府県をまたぐ圏域については、まずは中心市の所属する都道府県との間で「連携会議」を設けることとすべきか。その際、連携市町村を包括する他の都道府県にも関与を求めるべきか。



サービス施設の立地する確率が50%及び80%となる自治体の人口規模



(注1) 2050年の市町村別人口は、国土交通省国土政策局推計値
 (注2) 2010年、2050年ともに、人口規模別の市町村数は、平成22(2010)年12月1日現在の三大都市圏を除く1,260市区町村を基準に分類

(出典) 総務省「平成21年度経済センサス」、厚生労働省「医療施設調査 病院報告(平成24年10月)」、同「介護サービス施設・事業所調査(平成24年10月)」日本救急医学会HP、wellnes HP、日本ショッピングセンター協会資料、日本百貨店協会HP、メルセデスベンツ・フォルクスワーゲン・BMW各HP、スターバックスコーヒー・ジャパン資料をもとに、国土交通省国土政策局作成

主な広域連携制度の変遷

- 広域連携制度は、地方制度が確立した明治期から存在。
- 近年、より多様で柔軟な連携の選択肢を整備。(1994年(平成6年)に広域連合、2014年(平成26年)に事務の代替執行と連携協約をそれぞれ創設。2011年(平成23年)に機関等の共同設置の対象機関を拡大など)

