

## 「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」 第11回議事概要

日 時：令和元年5月17日（金）10：00～12：30

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、待鳥委員

北崎自治行政局長、吉川審議官、森行政課長、植田行政経営支援室長、  
寺田外国人住民基本台帳室長、山口行政企画官

事務局：望月市町村課長、光永市町村課課長補佐

### 【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）】

- 新しい制度の必要性を述べるのであれば、連携中枢都市圏などの広域連携施策の制度的課題をより明確に記載した方がよいのではないか。
- これまで、自治体間の柔軟な広域連携のための多様な制度が用意されてきたが、活用が進んでいないのではないか。
- 連携中枢都市圏と本研究会で議論している新たな広域連携との違いは、「網羅性」にあるのではないか。連携中枢都市圏の課題として、自主的かつ連携が可能なエリアにおける取組であるため、圏域を構成することができない市町村は連携によるメリットを享受できないことが挙げられるのではないか。
- 「網羅性（すべての市町村が取り組む）」に加え、「包括性」も本研究会で議論している新たな広域連携のポイントとなるのではないか。すなわち、従来は事務ごとにとるべき広域連携手法を検討・調整してきたが、事務ごとにではなく地域単位で検討・調整を行うとともに、既存の広域連携手法を1つのパッケージにして使えるようにするという2つの意味での「包括性」が重要なのではないか。事務を包括し、地域単位で利害調整を行うことが重要なポイントなのではないか。
- 圏域基本構想に関して、様々な行政分野における課題を包括的にカバーするという考え方は理解できる一方で、特定の行政分野での連携がきっかけとなり、他の行政分野での連携に波及していくことも考えられるのではないか。
- 新たな広域連携を推進する前提として、特定の市町村同士で連携の必要性やメリットの把握・共有を行うこととした場合に、必要性やメリットを把握・共有するユニットはどのように決まるのか。そもそも特定の市町村間で必要性やメリットを把握・共有しようという自発性は何によって生じるのか。

- 自発的な連携を進めるためには、連携の必要性やメリットの把握・共有だけではなく、より強い誘因が必要なのではないか。
- 連携の組み合わせを決める段階までは自発性に委ねた上で組み合わせが決まった後は必ず協議会を設けて連携することとするのではなく、連携の組み合わせを示した上でその後の連携方法については自由度を持たせる方がよいのではないか。
- 中心市の申出により広域連携の検討が始まるという仕組みになっているが、別途、例えば、旧郡単位で協議の場を暫定的に設けるなど、一定のエリアごとに検討の契機となる場を設定する必要があるのではないか。一定期間内に協議が行われなかった場合には住民投票を行うことを可能にすることも考えられるか。
- 例えば指示など、勧告よりも強い都道府県による働きかけを可能にするべきではないか。
- 実際に連携を進めるためには、市町村の自主性に頼りすぎず、指定都市や県庁所在市などのある程度の規模がある市を中心として連携を模索するための会議や準備組織を立ち上げることとした方がよいのではないか。連携に向けた準備を始める段階では、準備の発端となる市は予め決めておいた方がよいのではないか。
- 連携に向けた準備を始める段階で、大規模な市が中心になるということは、制度ではなく運用に委ねられるというイメージではないか。
- 中心市が道義的ではなく、法的に圏域全体を牽引していくべき責任を負っていると明記すべきではないか。
- 一定の客観的要件に該当する市については、中心市の申出をしなければならないとすべきではないか。
- 制度の入り口をどのように設定するかによって制度の利用度合いが大きく異なるということがよくある。制度の入り口の段階で、原則として圏域の形成を義務付けるものの、一定の場合には例外を認めるというオプトアウト方式にするのか、最初から希望する団体だけが圏域を形成すればよいというオプトイン方式にするのか、どちらにするのか考える必要があるのではないか。
- 圏域を網羅的に形成する観点からは、圏域を形成する期限を示した方がよいのではないか。
- 市町村は原則として圏域を形成しなければならないという法制度にするべきではないか。団体自治の観点から連携する市町村を自主的に選択できるものの、必ず圏域を形成しなければならないとすべきではないか。また、圏域の形成のための都道府県による助言や勧告を法定受託事務にするということも考えられるのではないか。
- 都道府県の関わり方について、人口縮減時代における行政基盤を早急に、網羅的に構築するためには、都道府県が生活圏域を踏まえて予め連携の枠組みを策定するパターンが基本になるのではないか。体力のある市町村同士が早い者勝ちで勝者連合的な

圏域を形成することを防ぐためにも、このパターンを基本とするべきではないか。その上で、都道府県は連携中枢都市圏等の既存の自主的な連携状況を尊重すればよいのではないか。

- 都道府県による助言・勧告は、相当強力な手段ではないか。
- 勧告が実際に用いられることは想定しにくいかもしれないが、更なる手段として勧告が設けられていることにより助言の実効性が担保されているのではないか。合併については、適正規模勧告がある。
- 合併はあくまでも自主的に行うものであるが、圏域は網羅的に必ず形成すべきものであり、同様には考えられないのではないか。
- 圏域の安定性を担保するため、連携協約に存続期間を設けておく必要はないか。
- 圏域運営協議会が圏域のあり方を考える最高位の合議体であることが明らかになるよう記載しておくべきではないか。
- 本研究会で検討している内容を仮に制度化する際には、圏域からの解消と脱退についても、具体的に決めておいた方がよいのではないか。
- 実際の連携の場面では、今後人口減少・少子高齢化が急速に進む小規模団体などを含めて圏域を形成するかどうかについて、議論が起こり得るものと思われるが、まずは、今後も一定規模の人口が維持されることが見込まれるものの現在あまり連携が進んでいない団体同士が連携を検討するようになることが重要なのではないか。
- 特に小規模町村において、急速な人口減少に伴い、行政サービスを持続的に提供することが難しくなるという事態にどう対処していくかが、重要な課題である。必ずいずれかの圏域に入ることとすべきなのではないか。市町村ごとに見ると規模にバラつきがあるが、圏域単位で見るとバラつきがないという姿が理想ではないか。
- 通勤通学割合10%圏などの客観的な要件を設ければ、そのような事態はあまり想定されないのではないか。
- 今後、人口全体に占める高齢者人口の割合が高まるにつれ、人口全体に占める通勤通学者の割合が低下し、自治体業務に占める医療・介護関係の事務のウェイトが重くなる。そのため、将来的には、通勤通学割合を指標として用いることについて検討しなければならないかもしれない。
- 通勤通学割合10%超というだけで、中心市にそれらの周辺市町村も含めて圏域全体を牽引させることができるのか。通勤通学10%以外の指標も必要ではないか。
- 通勤通学割合10%が人の流れを示す良好な代理変数であることを示す必要があるのではないか。
- 財政的な措置の規模や中心市以外にもメリットのある措置があるかどうかという点は、新たな広域連携を進める上で重要な鍵になるのではないか。

- 連携に伴って生じる負担に見合った財政的な措置が必要ではないか。
- 財政的な措置を強調しすぎると、施策の本来目的が果たされないことにもなりかねないので、合理的な誘因の1つとして位置づけることが重要なのではないか。
- 定住自立圏構想等の取組状況からすれば、財政面などのメリットを目当てに、中心市になろうとし、中心市になれないのであれば取り組まない団体が出てくるのではないか。また、中心市になりたがる団体が多くなると、構成市町村数の少ない小規模な圏域が多くできてしまうのではないか。
- 平成の合併の効果として、小規模市町村の数が減少したことに加え、一部事務組合が合併市町村に取り込まれ、整理されたことも挙げられるのではないか。
- 市町村合併の推進が現実的でないことについて、もう少し説明が必要ではないか。
- 更なる市町村合併の推進が現実的ではない理由の1つとして、住民自治の観点からみて、自治の単位として市町村が既に十分な規模になっているということが挙げられるのではないか。このため、更なる市町村合併を推進することはできないが、市町村は基礎自治体として多様な事務を担わなければならないため、新たな手法として、本研究会で議論しているような広域連携が必要になるのではないか。
- 広域合併を行った団体では、一体感を醸成しつつある段階にあり、更なる市町村合併の推進は難しいものと考えられる。一方で、平成の合併後も小規模な市町村はまだ相当数存在しており、そうした地域でも持続可能な形で行政サービスを提供していくための手段として合併を選択できるようにしておく必要はあるのではないか。
- 情報システムの統合などの面では、規模の経済性の観点から、もっと合併すべきとも考えられるが、既に合併を行った団体でようやく一体感が醸成されつつあることや、特に年配の方にとっては合併による長期的なスケールメリットに目が向きにくく、合併に対する理解を得ることが難しいことなどにより、合併が進まないのではないか。
- 高度経済成長期に比べれば、東京圏への転入超過は絶対数としては少なくなっているのではないか。
- 2040年頃にかけて生じる変化・課題について、都市機能の維持のみならず、都市機能の高度化への対応が必要となることについても言及すべきではないか。

以 上