

○山本委員長 それでは、時間がまいりましたので、第27回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日は、広域連携の現状と課題について、審議を行いたいと存じます。

審議の流れにつきましては、資料「広域連携の現状と課題について」を事務局に用意していただいておりますので、まずは、資料の前半部分、総論部分ですけれども、「平成の合併」後の市町村の状況について」及び「広域連携についての検討方針について」に関する資料、13ページまでになります。これについて、事務局から説明を受けた上で、議論を行います。

その後、資料の後半部分、各論部分ですけれども「事務の共同処理制度について」、「定住自立圏・連携中枢都市圏の取組について」及び「都道府県による補完・支援について」の資料について、事務局から説明を受けた上で、議論を行いたいと存じます。

なお、参考資料をお配りしておりますので、御参照いただければと存じます。

それでは、事務局から、資料「広域連携の現状と課題について」の先ほど申しました13ページまでの前半部分「平成の合併」後の市町村の状況について」、「広域連携についての検討方針について」の説明を求めることといたします。

お願いします。

○市町村課長 それでは、よろしく申し上げます。お手元の資料の2ページ目からお願いいたします。

まず「平成の合併」後の市町村の状況について」でございます。

平成の合併によりまして、市町村の面積・人口の規模が拡大したところでありまして、「(2) 団体種別ごとの市町村数」をご覧くださいますと、指定都市、中核市、市の数が増加をしたということでございます。

また(3)の、地方圏においても、定住自立圏や、連携中枢都市圏の中心市となりうる人口要件を満たす市の数が増えたという状況でございます。

3ページは、専門職員の配置状況についてでございます。

これまで御紹介しましたように、旧市町村単位で配置が困難だった専門職員が配置されてきて、専門職員の配置率が上昇したり、平均配置人数が増加したのですが、他方で、人口規模が小さい市町村を中心としまして、依然として配置できていない団体もございまして、以前も紹介させていただきましたが、例えば土木技師でございますと、人口5,000人から1万人刻みでも、半分程度の団体では配置ができていない状況でございます。

4ページでございます。

財政力指数という点をご覧くださいますと、合併市町村においては、財政力指数が伸びていますが、他方で、特に小規模な市町村では、財政力指数の低い団体が多い状況でございまして、右の表をご覧くださいますと、例えば人口1万人未満の町村の欄をご覧くださいますと、財政力指数0.3未満の団体が75%近くを占めている。例えば人口1万人以上の町村の欄をご覧くださいますと、5割以上が0.5未満、10万人未満の小都市でも45%程度が

0.5未満になっている状況でございます。

5 ページ目でございます。

このように規模によって多様になっている市町村の状況ではありますが、こうした状況を前提として、どのように行政サービスの持続可能な提供体制が構築されているのかという点につきまして、これまでもご覧いただいた資料ではありますが、長野県の事例でございます。

長野県は、合併が進んだ地域と進まなかった地域とが、それぞれあるわけですが、青のところが財政力指数が低いところございまして、赤みが増していくと、財政力指数が高くなっていくということでございます。

合併後、平成29年度の状況をご覧いただきますと、青いところも各所にあるわけですが、そういうところを中心にしまして、広域連携の取組状況をご覧いただきますと、色がついているのが、連携中枢都市圏とか、定住自立圏とか、あるいは長野県の場合には、県独自の圏域行政をやっている、県も支援する形での独自の圏域行政が行われております。

このように、市町村連携に県の支援を組み合わせまして、行政サービスの持続可能な提供体制を構築している例があるということでございます。

6 ページ目をお願いいたします。

これまで、中間報告の中で、2040年頃にかけて求められる視点について、御議論いただいたところございまして、その内容でございますが、2040年頃にかけて生じる変化や資源制約によって、新たな変化や課題が顕在化すると、国も自治体も、持続可能な取組が求められるということでございます。

2の(1)の③ウ地域間協力のところをご覧いただきますと、広域的な行政課題に対して、生活圏、経済圏を同一にする地方公共団体が連携・協力して対応することが求められる。

また、都道府県も補完機能や広域調整機能を発揮することが求められる。

それから、東京圏における介護サービスの供給体制の確保や首都直下地震への対応をはじめとして、一の都道府県の区域を越えてニーズが広がっている場合には、都道府県を超えた協力関係の構築も求められる。

あるいは災害対応や、インフラの適切な維持管理のための人材の確保について、広域的な枠組みをつくっていく必要があるというようなことについて、中間報告の段階で整理がされています。

7 ページでございますが、本年10月にとりまとめいただきました合併に関する答申でございます。これもほぼ同じことが指摘されておりますが、一番下のところございまして、地域の枠を越えた基礎自治体による行政サービスの提供体制につきましては、各市町村において、自主的な合併、市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中から、最も適したものを自ら選択できるようにすることが適当とされております。

8 ページ以降「広域連携についての検討方針について」でございます。

9 ページが広域行政圏について、平成20年度まで、政府が取り組んできた内容でございます。これは既に平成20年度をもって廃止されたものでございます。

10 ページが、現在の広域連携の取組でございますが、これをかつてのものと対比させたものが11 ページでございます。

平成20年度まで取り組まれてきた広域市町村圏と、現在の定住自立圏（連携中枢都市圏）の取組を対比してみますと、やはり大きな違いは、圏域の設定主体・形成主体についての考え方でございまして、平成20年度までの取組は、市町村と協議の上でございますが、都道府県が圏域を設定するような考え方になっておりました。

また、広域行政機構として、一部事務組合や協議会などを設けるとされておりまして、また、全市町村に占めるこういう圏域に参加している割合は約95%ということで、ほぼ全国をカバーするよう圏域が組織されていたということでございます。

それが、現在取り組まれております定住自立圏で大きく変わっているところは、形成主体でございまして、かつての広域市町村圏は、都道府県知事が設定しておりましたが、現在は中心市と近隣市町村が1対1で、自主的に協定を締結して、圏域をつくっていくという取組に変わっているということでございます。

また、広域行政機構についても、特段の組織をつくることを想定しておらず、市町村の主体性を尊重する取組になってございます。

このような取組でございますので、必ずしも全国をカバーするものではなくてございまして、43.8%の全国のカバー率になっているというような状況でございます。

こういう状況を踏まえまして、12 ページで、広域連携についての今後の検討方針の案を作成させていただいております。

まず、2040年頃にかけて厳しい状況が見込まれるわけございまして、基礎自治体による行政サービス提供体制の持続可能性にも影響を与えることが見込まれているわけですが、各市町村において、どのように経営資源を確保していくのか、地域の置かれた状況に応じて、自ら判断することが重要である。

このために、まず、中間報告で御整理いただきましたように、各市町村の行政需要や経営資源の長期的な変化の見通しを、客観的なデータを用いて明らかにする「地域の未来予測」の作成を促進することが、有用ではないかということでございます。

13 ページでございます。

その上でになりますが、行政サービス提供のために必要な経営資源を確保するための選択肢としましては、公共私連携や、技術を生かした対応についても御議論いただきましたけれども、やはり他の地方公共団体と連携する取組が有効であるということではないか。

このために、その積極的な活用を支援する方策を用意することが考えられますが、広域連携施策の現状と課題を踏まえた上で、新たな政策ありきではなくて、広域連携施策の現状と課題を踏まえた上で、必要な対応を検討することが適当ではないかと。

その際に、これまでの議論を踏まえますと、広域連携の取組は、地域の実情に応じた自主的な取組として行われるものであるというのが、検討の前提になるのではないかと。ここは合併の答申のときにも御議論いただいた点だと思いますが、改めまして、自主的な取組として行われるものが、検討の前提ではないかと。

こうした観点からは、かつて取り組まれた広域行政圏施策のように、国の要綱等に基づいて、都道府県が圏域を設定して、全国をカバーするよう圏域を形成する方向性は適当ではないのではないかと、と検討方針の案としてお示しさせていただくものでございます。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明につきまして、御意見等をいただければと存じますけれども、いかがでしょうか。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 純粋な質問としてお伺いしますが、12ページに「「地域の未来予測」の作成を促進することが有用」であるとあります。有用であるとは私も思いますが、この促進するという方向は、一度廃止した基本構想のようなものの義務付けを再導入することも、脳裏には浮かんでおられるのかどうか。

例えば医療計画だと、あまりうまくいっていないので、また少し手を入れているようですが、医療計画の中に地域医療構想があって、あれは純粋な医療計画と、その将来見通しとしての構想を得て、そこを目指してというのと、他にも色々な要素があって複雑化していますが、そういうものとしての地域医療構想は、むしろ義務付けられていますよね。そういうようなことも、やはり脳裏に浮かんでおられるのか。

そうではなくて、まだ誘導止まりだ、あるいは宣伝はするが、義務付けるとかそういうことではないのか、そこら辺はどのようにお考えか。もしよろしければ、お聞かせいただきたいと思います。

○山本委員長 それでは、何か事務局の方からあれば、お願いします。

○市町村課長 ここは純粋に中間報告で御整理いただいたラインで書かせていただいているつもりでございまして、2040年頃に向けて、こういうことが必要だという認識は、お示しいただいていると思いますので、それ以上義務付けるとか、そういうことを脳裏に浮かべて書いているわけではないということでございます。

○山本委員長 よろしいでしょうか。

ここで、これからこれをどのように進めていくかということ、まさに議論していくということで、このように論点を提示いただいたのではないかとと思いますが、他にいかがでしょうか。

それでは、大屋委員、お願いします。

○大屋委員 既に事務局がおっしゃったとおりだと思っておりますので、蛇足かもしれませんが、検討方針としてまとめられている方向性については、基本的に強く賛成であって、

一つは地方分権の時代だからということでもありますし、もう一つは、やはり平成の大合併を経て、単独の自治体で自立できるように地域を構成するという選択肢は、強く打ち出されてきたと。この間の合併特例法の議論でも、その流れを否定するものではないし、そういう方向に進みたいという自治体の考え方は、それは当然尊重するという考え方でまわってきたとっております。

なので、そういう形で、一自治体としての自立を志向するところはあるにしてもいいし、自治体としては複数で存続し続けるけれども、広く連携をしていきたい場合には、それを受け入れられるような枠組みをつくるのが、極めて重要だと考えております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

さらに、その他に意見、あるいは御質問はございますでしょうか。

特に検討方針として、案もお示しいただいておりますけれども、この点につきましても、いかがでしょうか。

13ページの2番目の○に書かれておりますように、これは先ごろ、合併特例法に関する議論でも既に明らかにしていることでありますけれども、あくまで広域連携の取組は、地域の実情に応じた自主的な取組として行われるものであることを、ここでの検討の前提とすると。かつての広域行政圏施策のような方向性は適当でないということで、これは前回の合併特例法に関する議論において、このような方向で、この場で議論を行ったわけですが、この点を再度ここにおいて確認をする意味で、検討方針の案に入れていただいているという趣旨かと思っておりますけれども、さらにいかがでしょうか。

それでは、宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員 東京大学の宍戸でございます。

今、大屋委員からも御発言がありましたし、山本委員長からも御発言があった方向でよろしいのではないかとと思いますが、私の観点から申し上げますと、一つには、やはり検討方針として13ページの2番目の○にありますように、広域連携の取組が、地域の実情に応じた自主的な取組として行われる、言いかえますと、地方公共団体の側で、自主的な取組として広域連携を選ぶのであれば選ぶのだと、そうではなくて、自前でやっていくのだらしたら、やっていくのだということは、はっきりさせておいた方がよろしいのかと思います。

その上でなのですが、何か順番が前後するわけでありましてけれども、12ページの2番目の○でございます。先ほど「地域の未来予測」に関して、太田委員からも御発言がありましたけれども、まさにこのような、地方公共団体が主体的に広域連携をするか、しないか。自分でやっていくのか、あるいは広域連携というときに、どのような相手と組んで、どのような連携の仕方をするのかということを選ぶ意味で、この「地域の未来予測」というものが極めて重要であります。

また、ここには一応、作成を促進するとありますけれども、さらにその作成された「地域の未来予測」について、首長部局はもちろんでございますけれども、議会、あるいは住

民において、その「地域の未来予測」に基づいて、様々な議論をすることを促進したり、必要な国あるいは都道府県の支援を行っていくという連関があることは、改めて確認しておきたいと思います。

つまり12ページから13ページへという流れではあるわけですが、他方で、13ページから12ページへの流れも、ここで強調しておきたいと思います。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

この「地域の未来予測」の話は、ここでの前半の議論から一貫して非常に重要であることが強調されてきたところですので、さらにこれ以降、具体的にこの「地域の未来予測」の作成を、どのように促進していくかということ、先ほど申しましたけれども、議論していくことが必要といえますか、非常に重要なテーマになってくるのではないかと思います。

さらにいかがでしょうか。

それでは、飯島委員、お願いします。

○飯島委員 飯島でございます。

この検討方針自体は、これまでの議論、今次の地方制度調査会よりも以前の議論からの継続性を持ったものであり、異存はございませんけれども、今回、広域市町村圏との対比を明らかにされているという点では、新しさを感じました。広域市町村圏をあえて今回出したということは、ここでの何らかの成果を活用する可能性があるのでしょうか。

また、国の要綱等に基づきとありますけれども、定住自立圏構想なども要綱に基づいた制度ではあると思うのですが、そういったところからも、なぜ広域市町村圏をあえて対比しているのかについてお教えいただければと存じます。お願いいたします。

○山本委員長 それでは、事務局の方から何かございますか。

○市町村課長 現在の定住自立圏の説明をさせていただく際に、今までの、かつ平成20年度までの取組との対比をした方が、現在の施策の特徴が浮き彫りになるのではないかと思いますので、あえて対比をさせていただいたものでございます。

それで、かつての取組が、今後使えるという、何かそういう含みがあるのかということに関しましては、特段そういう意味でお示ししているわけではないのですが、ただ、現実に各地方の取組の中では、また追って御紹介させていただくこともあろうかと思いますが、かつての広域市町村圏の取組は、国の要綱は廃止されましたけれども、各地域でまだ取組自体が残っている部分もありまして、そういうところが連携の核になっている地域もあると認識をしております。

それから、国の要綱に基づきということにつきましては、確かに定住自立圏、連携中枢都市圏の方も、要綱に基づいて取り組まれているものでございまして、そこについては確かに変わりありませんが、設定主体・形成主体の違いに着目をして、今回はお示しさせていただいているということでございます。

○山本委員長 それでは、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 飯島委員の御質問に少し補足して伺いたいことがあったのですけれども、やはり同じように、広域行政圏をやったことが何か残っているのかなというのは、考えていて、例えば長野県の例だとか、奈良モデルとか、ああいうところは、広域行政圏の枠組みを、かなり県の側が利用しているようなことがあるという理解でよろしいのでしょうか。

○山本委員長 では、お願いします。

○市町村課長 奈良県はすぐお答えできないのですが、長野県については、副会長が御指摘のように、かつての広域市町村圏の枠組みを使った取組は、今でも続いていると理解しております。奈良県は追って調べさせていただきます。

○山本委員長 ありがとうございます。

その他にいかがでしょうか。

今の点は、追って説明を加えていただければと思います。

特にこれを引き継いで、ここで議論をするというよりは、このような経緯を踏まえて、こういうことが過去にあったので、それが利用されているところも実態としてあるという、ここでの議論の前提として、過去にこういう経緯があったという程度の話なのではないかと理解をしましたけれども、いかがでしょうか。

それでは、市川会長、お願いします。

○市川会長 今回の点は、広域行政圏という仕組みが、全市町村数の95%もカバーするような状態であったにも関わらず、機能しているところもあったかもしれませんが、全体の仕組みとしてはうまく機能しなかったといいますか、これは不適當だという形で廃止されたということだと思いますので、その点は、我々としては検討の前提に置いておく必要があるかなと。どういう点が問題であったかということも理解する必要があるかと思えます。

○山本委員長 それでは、お願いします。

○市町村課長 今、会長がおっしゃったことに尽きるのですけれども、先ほど、私は定住自立圏の特徴を浮き彫りにするためと申し上げましたけれども、強いて申し上げますと、広域市町村圏のときの取組の反省としましては、やはり都道府県が設定する仕組みになっていて、市町村の自主性を尊重する仕組みになっていないことについて、課題が指摘されていたということです。

それから、広域行政機構を市町村と別につくることを必須にしていたわけでありまして、要は市町村の主体性が損なわれているのではないかという批判もあったと理解しております。そういう反省もあって、今の定住自立圏は、それと全く違う仕組みになっているという点は指摘させていただきたいと思えます。

○山本委員長 ありがとうございます。

今の色々なやりとりに関しましては、今後、さらに具体的に議論していく中で、過去の経緯等も分析しながら、ここで色々な制度設計を考えていくことになるのではないかと思います。

います。

それでは、次に事務局より資料の後半部分「事務の共同処理制度について」、それから「定住自立圏・連携中枢都市圏の取組について」、「都道府県による補完・支援について」の部分について説明を求めることといたします。

○市町村課長 それでは、事務の共同処理から説明させていただきますが、今回、それぞれのテーマにつきまして、調査審議の着眼点の案を最後に持ってきています。その着眼点の案を御議論いただくイメージで、資料を用意させていただいております。

15ページをお願いいたします。

まず、最近の地方制度調査会において、どのような答申が出て、対応がされているのかという点についてでございます。

まず、第29次地方制度調査会でございますが、答申におきまして、それまでに存在しました機関、委員会や、委員や、あるいは職員の共同設置という仕組みがあったのですが、その対象をさらに広げまして、保健所などの行政機関とか、あるいは内部組織、例えば市町村の中の税務課とか、会計課とか、そういうようなところとか、あるいは委員会、または委員の中の事務局、監査委員事務局とか、そういうところまで共同設置の対象を拡大して、もっと使い勝手がいいようにしようという改正が、平成23年にされております。

もう一つ、事務の委託についても、このときには答申では指摘をされておきまして、事務の委託は、制度としましては、ある団体の事務権限を他の団体に移すことによって、効率的な事務の処理をするという仕組みで、効率性は高いのですが、権限が移ってしまって、委託をしようとする団体が、その後、何も関与できないものですから、非常に活用を躊躇するという意見もあったのです。

そこは制度改正には至らずに、一番下のところにありますが、研究会の報告書の中で、連絡会議を定期的開催するなどの運用上の対応があり得ますということ指摘させていただいている状況でございます。

16ページであります、第30次地方制度調査会の答申でございます。

こちらは2つの制度改正がされておきまして、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とするための仕組みとしまして、地方公共団体間で連携協約を締結できる新たな仕組みが設けられております。この連携協約は、事務の分担だけではなくて、政策面での役割分担も盛り込むことができまして、自治紛争処理の紛争解決手続もビルドインされているということでございます。

それから、もう一つは、都道府県と市町村の関係で、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができる仕組みとしまして、事務の代替執行という仕組みが設けられております。これは地方公共団体が自らの名において、他の地方公共団体の長等に事務を管理・執行させることができるような仕組みになっているものでございます。

17ページをお願いいたします。

ここからが、そういう制度改正を踏まえまして、今の事務の共同処理の仕組みを一覧に

したものでございまして、17、18ページは様々な仕組みがありますということなのですが、19ページをご覧いただきますと、それぞれの仕組みの特徴と課題ということで、整理をさせていただきます。

例えば、それぞれメリット、デメリットがあって、使いやすいものを使っていたということなのですが、一番右側の「一部事務組合」や「広域連合」につきましては、例えばこれは法人格を別に持つ仕組みでありまして、財産の保有が可能になったり、組合としての責任の所在がはっきりしていることになるのです。

課題としましては「一部事務組合」については、構成団体からは事務権限が離れてしまうものですから、意志が反映しにくくなるとか、例えば議会の直接の審議の対象にならないということで、ガバナンスが不在になると指摘されることがございます。

それから、法人を設けない共同処理の仕組みも様々ありますが、例えば経営資源の共有、共同活用という、今回の地方制度調査会でも様々指摘されております問題意識で申し上げますと、「機関等の共同設置」については、複数の団体が1つの組織を共同で設置する仕組みであります。議会の議決、規約が必要になりますので、手続が煩雑であるという指摘がされたり、あるいは複数の責任主体に対してお仕えをすることになりますので、指揮命令系統が不明確になるようなこともありまして、現時点においては、活動分野がそれほど広まっていない点が課題でございます。

それから「事務の委託」については、これはある団体が、他の団体に対して事務処理権限を渡すものでございまして、これは非常に効率的な事務処理が可能になるものでございますが、権限を渡してしまうものですから、委託しようとする団体は、その後、基本的には関与ができなくなってしまう。

事務を受ける団体の方は、今度は受託した事務について、責任を全て負うこととなりますので、委託する団体も受託する団体もやや躊躇してしまうという課題が、指摘をされているものでございます。

20ページをお願いいたします。

それぞれの活用状況でございまして、円グラフをご覧いただきますと、数が多いのは「事務の委託」でございます。件数ベースでいうと、それぞれの件数にも重みがありますけれども、72%が「事務の委託」でございますが、多いのは住民票の交付など、割と簡易な事務が多いという印象がございます。

それから「一部事務組合」が、それに次いで件数が多くなっています、その次に「機関等の共同設置」になっているという状況でございます。

21ページをお願いいたします。

「事務の共同処理制度についての議論の着眼点」の案でございます。

これまでの地方制度調査会の累次の答申を受けまして、多様な事務の共同処理制度の方式が整備をされてきたわけでございます。

これによりまして、法人をつくる仕組みとか、つくらない仕組みとか、1対1で共同処

理をする仕組み、あるいは複数の団体で実施する仕組みなど、多様な形態で共同処理が可能になっていると考えられますが、これにさらに改善を加えるべき点があるのかどうかという点でございます。

下に書いておりますが、私どもは、これまでも分権提案などで、様々関心を持って、何か提案はないかなということは見ているのですが、これまで新しいメニューを追加してほしいというような要望は、あまりないということでございます。

それから、地方六団体からの要望ですとか、あるいは我々は様々な場で、地方団体との意見交換をさせていただいていますが、そういう場においても、特段の要望は今のところは受けていないという状況でございます。

引き続きまして「定住自立圏・連携中枢都市圏の取組について」、22ページ以降で、御説明をさせていただきます。

23、24ページは定住自立圏構想の概要と形成状況でございますが、これは御説明させていただいたことがありますので、省略しまして、25、26ページの連携中枢都市圏の概要と形成状況も、既に御説明させているものでございますので、省略いたします。

27、28ページで、定住自立圏・連携中枢都市圏が、全国のどのぐらいの割合をカバーしているのかという御質問を以前いただきましたので、その点につきまして、資料を用意させていただいたものでございます。人口ベース、面積ベース、それから市町村数ベースということで、3つの視点で整理をさせていただいております。

人口ベースで見ますと、この両圏域が形成が可能な地域、実際に形成しているかどうかは別にして、形成が可能な地域は、人口ベースで見ると、約50%でございます。実際に形成しているところが32%でございます。

面積ベースで見ますと、可能な地域は72%とやや広くなりまして、実際に形成しているところは54%となります。

28ページで、市町村数ベースでご覧いただきますと、形成が可能な地域は64%でありまして、実際に形成しているところは44%となっております。

この際、形成していないところに、どうして形成していないのかということをお私どもで聞き取りをしてみたものが、この点線の中でございます。

いくつか事情がありまして、例えば先ほどの御議論でも色々出ていましたが、協議会をつくって、これは以前からの経緯の協議会ではないかと思うのですがけれども、既に協議会をつくって連携しているので、それと別に、改めて取り組む必要はないと考えているとか、あるいは既存の一部事務組合や個別行政分野の連携の枠組みで対応しているので、現在、つくる必要はないと思っているというケースです。

あるいは人口規模とか経済規模が同程度の団体になっているので、どこかが中心になって取り組んでいくという仕組みは、そういう団体が存在しないので、この仕組みには乗ってこないのだということとか、あるいは、これも先ほど御議論いただきましたけれども、広域的な合併によって、既にもう一定の人口とか都市機能の集積が実現しているので、そ

れと別に圏域をつくっていく必要はないと考えているということでございます。

29ページが、それぞれの圏域の、取組の内容について分析を試みたものでございます。

分野別の取組圏域数を連携中枢都市圏で見させていただいたのですが、連携中枢都市圏の数は全体で32圏域あるわけでございますが、実際に取り組んでいる分野の割合を分析してみたものでございます。

多様な取組がされていますが、やや、取り組まれている割合が低くなっている分野がございます。右側の表になりますが、例えば土地利用についての取組は25%ぐらいになっているとか、ICTインフラや、交通インフラの整備は50%ぐらいになっているとか、あるいは下から3番目ですが、外部からの人材の確保については、16%となっていて、こういった分野については、やや取組の割合が低いかと受けとめております。

30ページでございますが、非常に連携が進展して、活発な取組をしていただいている連携中枢都市圏の取組事例をいくつか御紹介させていただきたいと思っております。

連携が進展している連携中枢都市圏の中には、経営資源の共同活用とか、市町村間の利害調整を伴うような計画作成、まちづくりに関わるような、利害調整を伴うような計画作成に、積極的に取り組んでいただいている事例もあるということでございます。

31ページでございますが、まず、地域の公共交通網の形成についての取組の事例でございます。

八戸の連携中枢都市圏、これは定住自立圏として取り組んでいただいた時期もあるのですが、その中心地である八戸市が、圏域内の町村と連携をしまして、地域公共交通網形成計画の作成を共同で行っているということございまして、これは地方のバス路線の再編を行うための計画でございます。

まず、平成21年に、法定の計画ではない圏域公共交通計画を共同で作りまして、その後、一旦八戸市単独で法律上の地域公共交通網形成計画をつくったのですが、連携中枢都市圏に移行した後、圏域内の町村と共同して、一つの地域公共交通網形成計画をつくったという事例でございます。

これは圏域内の幹線、支線とか、そういう交通ネットワークをどのように再編するかということに関する計画になるわけでございますので、利害調整が必要になってくるということで、国土交通省も、これを共同で作成することは推奨されていると理解しておりますが、全国的に見ても、このように共同で実際に作成できている団体は、80ほどだったと理解しております。

32ページでございますが、立地適正化計画の上位計画、その広域版であります「広域的な立地適正化の方針」を作成している事例でございます。

播磨圏域連携中枢都市圏でございますが、中心地である姫路市が、圏域内の隣接する市町村と連携をしまして、この「広域的な立地適正化の方針」をつくっている事例でございます。

ここは平成27年に連携中枢都市圏を形成しておりますが、鉄道沿線のまちづくりの勉強

会からスタートしまして、公共施設に関する圏域内の市町村間の相互利用や、共同管理の手法や、効果について検討をしたところからスタートをしております。

その上、まちづくり協議会をつくって、平成29年3月に、課題分析を経て、圏域内の複数市町村の区域を対象とする「広域的な立地適正化の方針」をつくったということがございます。

例えば姫路駅の中心が広域の都市機能集積地区だと、それ以外の駅の周辺や、役場の周辺は地域の都市機能集積地区だというような役割分担をしたり、あるいは右の方にご覧いただくように、様々な都市機能について、都市機能のレベルに応じて、それぞれの市町村で役割分担をするような取組をさせていただいているということがございます。

33ページをお願いいたします。ドクターカーでございます。

やはりこれもまた八戸市になるのですが、八戸市が圏域内の町村と連携をしまして、救急医療の充実を図るためのドクターカーの運行を行っている事例でございます。

圏域の拠点として、八戸市立市民病院にドクターカーを配備しておりまして、この配備自体は八戸市が行っているのですが、八戸市と連携町村が維持管理を共同で行ってまして、必要な費用負担も行っているということがございます。

1台から始まったのが、現在、3台体制にまで増強されている状況でございます。

34ページであります。こういう先進的な取組もあるのですが、全体像でございます。

内容を分析してみますと、我々も圏域の事業全てを分析することがなかなか難しいものですから、昨年度分の連携中枢都市圏の取組の中の、特別交付税の算定で把握が可能な生活関連機能サービスに限定して調べてみたのですが、全体の事業が412件あるうちで、例えば人材や施設の共同活用に係る取組や、事業の集約・共同実施に係る取組など、利害調整を伴う計画の作成に係る取組の割合は、それほど多くはなくて、13%程度になってございまして、この辺りをいかに増やしていくかというのが、一つの課題なのかなと思っております。

35ページをお願いいたします。

まず、第31次地方制度調査会の議論でございますが、第31次地方制度調査会の答申では、都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されていますが、近隣の市町村には移譲されていない事務について、双方が合意をしているときには、積極的に権限を移譲すべきだという答申が出ております。

関連する取組を36ページで御紹介させていただきますが、これは鳥取市の取組でございまして、鳥取市が中核市に移行すると、それに伴って、保健所業務を県から移譲を受けることになるわけでございます。その際に、鳥取市の周りに4つの町があるのですが、その保健所業務は、県が引き続き行う必要が、法律上はあるわけですが、その取扱いが問題になったということがございます。

その際に、県と4つの町で、検討会をつくって、保健所業務の委託、保健所業務を鳥取市に委託することについて検討がされまして、運用改善とか、あるいは委託業務の実施状

況をチェックする仕組みを設けることなどによって、住民サービスや利便性の向上を図ることで、県と4つの町が合意をしまして、それを前提に、鳥取県から鳥取市に対しまして、この4町の保健所業務の事務の委託がなされたケースでございます。

37ページでございまして、今度は生活保護の業務でございます。

山口県北部の事例でありまして、萩市の事例なのですけれども、合併の進展によりまして、山口県北部で生活保護を県が実施するエリアが阿武町というところだけになってしまったと。ところが、県の中心部から、その阿武町までは車で片道70分かかって遠いということになりまして、萩市に阿武町における生活保護業務について、委託がなされた取組でございます。

平成17年でありますので、定住自立圏の取組が始まる前のものであります。

メリットとしましては、より近いところですので、緊急時に迅速に対応いただけることとか、あるいは行政資源という点で言いますと、萩市も特に新しい人員配置をせずに対応ができていたということでございます。

この委託を実現する際にも、やはり阿武町と協議がなされておりまして、その合意を得て行われているということでございます。

38ページでございます。

「定住自立圏・連携中枢都市圏の取組についての議論の着眼点」の案でございますが、それぞれの圏域で、例えば広域的な産業政策のように、事務の性質上、自ずとスピルオーバーがあるというような、比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられている傾向はあるわけですが、例えば先進団体の取組でありますように、公共交通網の整備や、都市計画の広域調整や、施設の適正配置や、人材の確保など、合意形成がなかなか容易ではない課題の対応は、まだ一部にとどまっているかなと考えております。

今後、2040年頃にかけて、人口減少、高齢化が全国的に進行することが見込まれる中で、経営資源を共同活用する取組や、市町村間の利害調整を伴う取組など、取組内容の深化をさせていくことが有効ではないだろうかと考えております。

また、地域の実情を踏まえて、住民の利便性の向上とか、都道府県、市町村の経営資源の効率的な活用に資する場合に、第31次の地制調でも指摘がありましたように、市町村連携で都道府県の事務の移譲を受けることを促進することが考えられるのではないだろうかということでございます。

また、これまでの調査審議におきまして、こういう圏域の取組について、中心市ではない構成団体から、メリットがあまりないような御指摘があったと受けとめておりまして、こういう意見をどう考えるのかという点も着眼点ではないかと考えております。

39ページからが「都道府県による補完・支援」でございます。

まず「最近の地方制度調査会答申における言及」でございますが、これまでも第29次、第30次、第31次と、最近の答申におきまして、市町村間の広域連携が困難な場合の小規模市町村における事務処理の対応方策としまして、市町村の判断により、都道府県の補完

を選択できるようにする必要性については、いずれの答申でも言及があるということでございます。

では実際、どういう取組の状況になっているかということが、41ページ以降でございますが、まず「都道府県による補完・支援の取組」としまして、地方自治法のスキームを使った事例でございます。

最近の地方制度調査会における都道府県の補完・支援を巡る議論ですと、小規模市町村の区域を想定して、都道府県が市町村の役割を代わって担うのだということが、念頭に置かれてきたと受けとめております。

これを受けまして、これまでの答申ですと、事務の代替執行という制度が設けられておりまして、都道府県が市町村の事務の実施を代替する手法の整備が進められてきたわけですが、実はこの制度の活用事例が非常に少なくなっております。

一番下をご覧くださいますと、都道府県がこの制度を活用したのは、広島県の事例と長野県の事例の2つだけになっていまして、都道府県の補完・支援について、これまでの調査審議でも声は結構上がっている感じはするのですが、実は今まで整備した制度はあまり使われていないのが実情かと受けとめております。

42ページをお願いいたします。

ここからが、やや違うアプローチをしている県もあるのではないのでしょうかということなのですけれども、一部の県では、市町村の役割を県が代わって担うのではなくて、県と市町村が一体になって行政サービスを提供する取組の事例が見られるということでございます。

ここでは「奈良モデル」ということで、これは何度かご覧いただいたものでございますが、県と市町村が連携して、県が市町村の役割を代わって担うのではなくて、県と市町村が連携して、行政の効率化や、地域の活力の向上などを目指していく取組の事例が、見られるのではないかとございます。

次の43ページであります、今度は高知県の取組でございます。

高知県においても、これは県の職員が市町村役場に配置をされまして、市町村と同じ目線で活動する取組でございまして、計64人が市町村役場を中心とする地域に配置をされておりまして、やはり同じように、県と市町村が一体になってサービス提供をしていく考え方の取組かと受けとめております。

44ページで、今度は鳥取県の取組でございます。

これも類似した取組でございまして、県と日野郡の3つの町が連携協約を締結しまして、県と町が一体的に事業実施をしております。

例えば発達支援の事業は、県と市町村、それぞれの事業があるのですが、共同で開催をしているとか、あるいは道路の除雪・維持管理について、県道と町村道を一体的に除雪の作業ができるようにしているとか、そういうような一体的に事業を実施するのですが、その中で事業実施の調整とか、専門人材の確保などの部分については、県が重点的に実施す

ることがされている事例でございます。

45ページで、技術職員の確保の取組でございます。

技術職員が少なくなっていることは、何度か御説明させていただきましたが、この点で市町村の支援に乗り出している県が見られるということでございまして、技術職員の派遣などの取組があるということで、さらに一部の県の最近の動きとしまして、市町村への派遣をするために、今、県の技術職員を上乗せして採用する取組を検討しているところがあるということでございまして、3つの県の取組、例えば熊本県でございますと、令和2年度からの派遣が検討されている状況でございます。

このように、都道府県による補完・支援の取組があるのですが、他方で、都道府県のリソースが今どうなっているのか、都道府県の役割も厳しくなっているのではないかと、という点が、46ページからでございます。

「地方公共団体が処理する主な事務に係る制度の沿革」でございまして、地方が処理する事務は、戦後ずっと増えてきた経緯があるわけではありますが、特に増えてきているのが対人サービスを中心とする社会保障分野であろうということでございまして、この分野の主な担い手として想定されているのは市町村でございます。

色々な制度が改正されまして、地方公共団体の事務が充実されてきましたが、やはり市町村の役割が特に大きくなっているのではないだろうかということでございます。

その例としまして、47ページでございます。地域の保健分野につきまして、伝統的には保健所が業務をしていたのですが、最近では市町村保健センターへの権限移譲が大幅に進んでいる状況でございます。

現在、保健所が行っている業務は、地域保健の中でも、例えば感染症や、難病・エイズや、精神保健や、あるいは食品衛生とかというような、非常に専門性が高いものに限定されていたり、あるいは対物の保健という、食品衛生や、生活衛生や、そういうものが業務になっておりまして、それ以外の地域の住民に密着した対人保険サービスについては、今では市町村保健センターが主な担い手になっている状況でございます。

このような市町村の事務の充実が図られてきた結果、今、都道府県と市町村のリソースの関係はどうなっているかというのが48ページでございまして、これは昭和49年の県と市町村の職員数と、平成30年の都道府県と市町村の職員を対比したものでございます。

ご覧いただきますと、都道府県と市町村の職員数の比が、昭和49年に1対2だったものが、平成30年になりますと、都道府県と市町村の比が1対3になっておりまして、市町村の割合がより高まっている状況でございます。

この要因でございますが、都道府県も市町村もどちらも地方行革の要請があつて、職員数は減少してきているということでございますが、この中にあって、市町村においては、市町村に対する権限移譲が進んできたことによりまして、増要因があつたこととか、あるいは従来であれば、家族や地域が担ってきたサービスを市町村が担うことになりまして、その分で市町村の役割が増えてきたこともありまして、そういうことによつて、相対的に

見ると、市町村の職員数が増えてきていることになっているのではないかと考えております。

最後のページで、「都道府県による補完・支援についての議論の着眼点」の案でございます。

これまでの地方制度調査会の答申ですと、都道府県による補完が今後の基礎自治体の行政サービス提供体制についての選択肢ということで挙げられまして、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときに、都道府県が市町村の事務の一部を代わって処理する役割を担う仕組みの必要性が指摘されまして、そういうことで「事務の代替執行」の制度が創設されたのですが、十分に活用されている状況はない。

こういう中であって、これまでの調査審議において、都道府県による補完・支援の必要性を指摘する声が多く寄せられていることを、どう考えるかということにしております。

一方で、地方分権が進んでいく中で、都道府県の補完事務の内容も再構成されまして、都道府県の補完事務は、かつてに比べれば縮小しているということでございます。

市町村に対する権限移譲とか、合併の進展などによりまして、都道府県の事務範囲、リソースが、先ほどご覧いただきましたように、実態としても法的にも縮小しましたが、都道府県の果たし得る役割とか、事務の変化を踏まえる必要があるのではないだろうかということです。

最後に、先ほど奈良モデルとか、高知県の取組をご覧いただきましたけれども、小規模市町村が多い県を中心に、県と市町村が、それぞれ有する資源を活用して、一体となって行政サービスを提供する取組が進められている状況があるかと思いますが、これをどう評価するかということ、また、こういう取組に課題はあるかどうかということに着眼点の案として、お示しさせていただくものでございます。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明につきまして、御意見等いただければと存じますけれども、いかがでしょうか。

それでは、大屋委員、渡井委員の順でお願いします。

○大屋委員 大屋でございます。御説明ありがとうございます。

大きく、自治体が行うような仕事の計画を立案していく。将来どういう姿で、どういうことをやっていきたいかということを考える作業と、それに基づいて現実化していく執行の局面に切り分けたときに、事務局の御説明からも、この執行の局面については、かなり柔軟に、弾力的に協力をする仕組みがもう準備されているし、現実にもそういったものを利用して、各自治体が取組を進めていると言えらると思うのです。

それに対して、問題は計画側であって、特に今回は2040年を見据えてということになっているわけですが、かつてのように、人口も財政もどんどん拡大していく状況であれば、全体としての計画などはあまり考える必要はなくて、自由に競争して、お互いによい状況

になるように狙っていけばいいということだったと思うのですけれども、典型的には人口を考えていただくと、マイナスサムで、競争をむやみにやるとどうなるかということ、みんな揃って疲弊して、何もいいことはないということになる。

最も典型的な例を挙げると、子供の医療費の無償化でして、各自治体が、うちは人口を増やしたいと思い、サービスを向上させれば人口が増えると思い、無償化の対象年齢の上限を引き上げると。ある自治体を引き上げると、対抗して他の自治体を引き上げて、負けてはならじと他の自治体を引き上げて、結局どこも一回り上の同じ年齢に落ちついて、自治体財政が全部疲弊して終わるような問題が発生するわけです。

こういったときに、もちろん1つの自治体に合併してしまっ、そういう無駄な競争をやめるのも一つの選択肢ですけれども、自治体としては独自であり続けたいのだが、競争すべきところはするけれども、しないところはやめましょうと。例えば人口の取り合いはやめて、我々のところの地域の子供医療の供給は、このような水準で統一しましょうと合意をして、それがみんなの納得した制度として存続するならば、それはそれで効率的なことだろうと思われるわけです。

その観点から見たときに、例えば連携中枢都市圏とか、定住自立圏で本来期待されるのも、このような計画の統一化、整合性の確保であり、例えば最も典型的には、交通網の整備はまさにその典型であると。つまり地域の中で人の流動に応じた交通網がきちんと組めるのかということ、複数の自治体を通じて計画しないと何が起きるかということ、路線バスがあらゆるところで市町村の境界で途切れる。高校生が市町村境をまたいで高校に通えなくなったりすることになるわけです。

なので、ここを進めるために、定住自立圏や連携中枢都市圏の一層の深化は必要であるし、もう一つ気になっているのは、そこに明らかに取り残された部分があるということです。

27、28ページの統計をお示しいただいたところからも確認できるのですが、総面積で見ると、そもそも地方のうち、これらの圏域を組めないところ、対象になっていないところが、面積だと19.7%、人口だと3.7%ということで、要するに人口の少ない地域であるということになる。中心となる都市がない人口の少ない地域が、このような計画による効率化から取り残されていく傾向が生じているのではないかということが懸念され、これを何らかの形で埋め合わせなければいけないだろうと思われま。

その際に、恐らく一つの方向性として考えられるのは、事務局からもお示しいただいたように、都道府県による補完という方向性でして、以前の研究会などでは、事務の執行を市町村から都道府県へということが考えられたのですが、むしろ各市町村が何をやりたいかという計画をつくる段階を、都道府県がサポートしていくとか、都道府県と共同でつくり上げていく方向性を考えた方がいいかもしれず、現状の奈良モデルなども、そのようにして理解できる可能性があるかなと思いました。

もう一つは、この圏域のところでは扱われてこなかった三大都市圏が、やはり問題として

は残っているだろうと思います。

こちらは逆に、総人口に占める割合は46.2%、面積では8.1%、自治体数では19.8%ですから、非常に人口は多いけれども、面積的には小さい自治体が多数存在する状況になっている。これは例えば東京の都下の状況を考えれば明らかであって、中規模の、しかし富裕なので、今のところ独自性を捨てることを考えない自治体が大量に存在している状況だろうと思います。

しかし、これらの自治体も、今後2040年に向けて、明らかに人口減の影響は避けられないのであって、先ほど述べたように、執行の局面では、なお自立性を維持し得るとしても、計画の面で全体として齟齬がないような、整合性のある広域的なものを組んでいただきたいという必要性は、増してくるのではないか。

そうすると、このような三大都市圏の比較的自立性の高い市町村についても、何らかの圏域的な構想を考える余地はあるのではないかと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

渡井委員、お願いいたします。

○渡井委員 渡井でございます。この事務の共同処理制度の比較の表を拝見しまして、2点ほどお伺いできればと思っております。

1点目は、広域連携を考える上で、いかに住民の意思を反映させていくかが、問題になり得るのかどうかという点でございます。このことは、特に法人格を持つ一部事務組合や広域連合に限定した話なのかもしれません。20ページの円グラフを拝見しますと、一部事務組合や広域連合は少ないことから、あまり問題になっていないのかもしれませんが、自治体が連携していく中で、住民の意思をいかに反映させるかということ課題として挙げることは、適切かどうかということがございます。

そして、2点目としましては、この課題を拝見しまして、今後、広域連携を自主的に進めたいと考える自治体が仮にあったとして、一番大きな課題は何であるのかと、大きく言えば、いかに自治体間の調整を図っていくかということになると思いますけれども、調整を進める上で、何が一番大きなコストとなるのかという点について、もし何か具体的におありでしたら、お教えいただければと思います。

どうぞよろしくお願いいたします。

○山本委員長 ありがとうございます。

事務局の方から、何かございますか。

○市町村課長 事務の共同処理における住民の意見の反映の仕組みは、例えば一部事務組合でございますと、それぞれ議会がありまして、執行機関も管理者が設けられていまして、規約で議会のメンバーの選出方法や、管理者の選出方法を定めることになっております。

ですので、そういう意味では、民主的なコントロールは及ぶとなっているのですが、ただ、実際そうなのだろうかということについては、様々な見方があるかと思います。

例えばよく使われている事務の委託についても、同じように規約で色々なことが定められることになっておりますが、ただ、事務権限が相手方に行ってしまいますので、そこについて、なかなか委託する団体の方の住民の意思の反映が難しいのではないかとということが、活用を躊躇させる要因になっているのではないかとこの御指摘もいただくことがございます。

それから、調整を進めるに際しての課題についてでございます、それは事務によってそれぞれあるかなと思うのです。連携することによってプラスアルファが当然あるような話であれば、比較的そんなに調整は難しくないのですけれども、やはりゼロサムの仕事とか、例えば先ほど私が御説明したもので申し上げますと、都市計画の関係や、公共交通網の再編など、こういうまさに利害調整が必要になってくるものは、なかなか大変であるということです。

特に中心市の方は、それでもやらなければいけないとなりがちですけれども、周辺の市町村になりますと、そんなにメリットを感じられないと、その割には、事務負担は結構重いというような点もあるのかなと思っております。

それから、経営資源の共有についても、やはり要は1つのリソースを取り合う話になりますので、なかなかそういう点で、課題があるのかなと考えております。

以上です。

○渡井委員 ありがとうございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

その他にいかがでしょうか。

それでは、谷口委員、勢一委員、太田委員、伊藤委員。

では、谷口委員からお願いします。

○谷口委員 御説明ありがとうございました。

本日の論点の提起も含めて、これまでの枠組みのさらなる推進というような御趣旨の方向性か、あるいは何か新しい枠組み、新しい仕掛けを加えるべしというような御方針なのか。何か方向性があったら、教えていただきたい。

もう一つは、28ページに定住自立圏・連携中枢都市圏に関して、これがカバーしている総市町村数に占める割合の横に、こういった圏域に入っていない理由を事務局が自治体に聞き取りされたという点線で囲まれた部分があるが、「形成する必要性がないから入っていない」という聞き取り結果が多い。現状ではそういった連携の必要性を感じていない自治体にも、連携推進を薦めていくのでしょうか。

例えば未来予測などを行うことの根拠として、今はともあれ、今後、厳しい状況になることへの理解を深めていただくことによって、やはり広域的な連携を考える必要があるのでという御提案になるのか、その辺りの流れはどういうものになるかということも教えて下さい。

最後は、これは全体の立て付けの問題ではなくて、個人的な関心なのですけれども、広

域的な視点で調整する場合に、水道ですとか、公立の施設、病院等々に関して、広域的に運営した方がいいというストーリーに関しては、そのとおりかと思うのです。

一方で地域の交通網に関して考えるときに、バスや電車の業者は民間企業なわけですから、地域としては、そういった交通網が必要だと考えたとしても、事業者にとっては、事業としてペイしないものを維持することは、ビジネスとしては難しいという場合があるかと思えます。こうした場合、自治体や行政はどういう形で民間の事業者に協力を要請するのか、例えば何か公的な支援と組み合わせた上で協力してもらうということなのか。

この八戸の事例など、計画された例が上がっていますが、実際はどのようにされているのか、もし情報がありましたら、教えてください。

○山本委員長 非常に大きな問題といたしますか、ここでまさにこれから議論していかなくてはいけない問題について、整理をしていただいたのではないかと思います、事務局の方から、何かございますか。

○市町村課長 まず、新しい枠組みをつくる議論をするのかどうかということにつきましては、そこは今の段階ですと、現状と課題を御議論いただきまして、その上で、その必要性があるのかどうかについても、そこは御議論いただければと思っております、私どもとしましては、冒頭申し上げましたように、新しい施策ありきではないと考えております。

それから、連携の必要性がないという声も結構あるということでもございまして、特に私どもは、先生からも御指摘がありましたように、2040年に向けて、非常に厳しい状況が来ることを、まずは御認識いただく必要があるのかなと思っております。

その上で、本当に困っていないのであれば、そういうところに別に無理に連携をお願いする必要はないのかなと思っております、申し上げましたように、全国で圏域を実施されなければいけないという価値観に、私どもは立っていないということでもございますので、それは必要性がないと本当に御判断されるのであれば、やっていただく必要はないのかなと感じております。

それから、公共交通についてでございますが、例えば八戸市の場合ですと、公費負担を入れているのだと思うのですけれども、路線の再編と上限運賃制を導入しているのです。それによりまして、お客さんの数が右肩上がりが増えていた結果がありまして、それによってサステナブルになっていると承知をしております。

○山本委員長 それでは、勢一委員、お願いします。

○勢一委員 ありがとうございます。

広域連携の部分の議論としては、2040年において、持続可能な地域が維持できるか、そのためにどういう方策があるかといったときの一つの手段ということで、現行の色々な事務のやり方で、それ以外に定住自立圏であるとか、連携中枢都市圏という新しい連携の行い方、そして、あとは都道府県による補完、もちろん単独で提供するもの、この総体として、きちんと回る体制になれば、それでいいという考え方が、恐らくこれまでのこの議論であったでしょうし、今回の事務局の整理の案であつたらうと思えます。

私も基本的にはそれで支障はないと考えており、むしろそれで落ちているところがないかどうか。落ちているところに対して、何か手当てできる制度的な選択肢があるのかどうかというところを考える作業が要るのかなと思っているところです。

その点では、既に大屋委員から指摘がございましたけれども、三大都市圏の部分は、あまり動きとして出てきていないけれども、データからすると、かなり厳しいものがこの先待っているというときに、ここの部分について、何か検討する余地があるかどうか。

あとは、現在用意されている手段の中で、例えば事務の代替執行の利用活用例が極めて少ないと御紹介がありました。これは従前のやり方ではできなかった部分を補填するということで、新しい形になったはずなので、むしろ使い勝手がよくなるのではないかという期待があったにも関わらず、使われていないというところ。

それから、個別の制度の機能不全の要因についても、少し検討して、必要な改善があれば、それを施して、より使いやすいものを提供するというのは、制度を考える上では重要かなと感じているところです。

もう一点、これも大屋委員の御指摘と重なるのですが、広域連携の新しい形という点では、やはり単に執行の部分だけではなくて、お言葉を借りれば、計画の部分が大事だという御指摘でした。私もそこは非常に共感をしておりまして、定住自立圏とか、とりわけ連携中枢都市圏の考え方については、これは実は圏域のビジョンであるとか、連携協約などをつくる形で、計画というか戦略的なものは、そこでビルドインをするところが入っていたのではないかと、私は制度的理解としては、そのように考えておりました。

ただ、それが必ずしも計画とか戦略が必要な部分で、十分に使われていないという点がありましたら、そこは今後どういう形で行えばいいのかは、制度を含めて検討する必要があると感じています。

これは中心市以外の構成団体の方から、メリットが少ないという御指摘があったことと重なるかと思えますけれども、圏域としてマネジメントをどう行っていくかというところが、実は広域連携では肝になってくるだろうと思えます。

自然な流れに任せて放置しておいて、民間の資金が入るような形で自由にとというのも、一つの地域のあり方かもしれませんが、そうではなくて、それぞれの地域が保っていきたい形を目指せるように、きちんと意見交換をしながら、戦略をつくってマネジメントをする体制は重要かと思えますので、執行の上の段階の部分を機能するような工夫ができればと感じたところです。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 御説明ありがとうございました。

まず、事務の共同処理制度の比較で、これをブラッシュアップする必要があるか。勢一委員がおっしゃるように、事務の代替執行などは典型ですが、用意したのに使われていな

い。事務の委託が嫌だから代替執行をつくったのに、こっちも使われていないということで、空振りになっているのはそうなのですが、同時に、私が見聞きして、なるほど思っていたのは、インフォーマルな協働というのがあることです。制度外で行われている協働があり、これをどう評価するか。

要するに、民法上の契約とか、単純に相談して行っているときに、形を与えないということがある。それについて、やはり議会の関与にしても、住民自治との関係でも、何にしても問題であるという形で、いわばそれを取り込んでとにかくフォーマル化する路線をとるのか。それとも、根本的な重要な事務については、この法定制度を使ってもらいが、そうでないようなものについては、制度外で勝手にやっているなら、もうそれでいいと考えるかという論点も、1つあるのではないかという気がいたします。そういった制度外の対応もあるよという、その評価も意識してもいいのかもしれないと思いました。

次に、資料でいいますと35～38ページにかけて、つまり市町村が連携して、そこに都道府県からの権限移譲がなされるという部分でおもしろかったのは、36、37ページの鳥取県、山口県の例でも、例えば鳥取市に保健所業務を委託する際、東部4町もやってくださいというときに、東部4町と協議している。法律上は多分要らないのです。あるいは福祉事務所の件にしても、もともと阿武町は福祉事務所を置けない。置こうとしたら置ける規定は、今でも残ってもいるのですが、置かないので、やはり本来は要らないものです。

ところで、真の利害関係者は住民なので、町などとの協議を経る必要があるのかというと、割り切ればないのかもしれませんが、他方において、地方公共団体がこういう組織編成を行おうとしているときに、やはり住民のことを考えて、代表として動けるのは、山口県であれば阿武町であり、鳥取県なら東部4町がふさわしいような気がします。

そうすると、東部4町と鳥取市が連携協約を組んだ上で鳥取市に鳥取県から委託されるとかすると、法律家的には一番美しい感じがするのですが、そうでなくても、何かこの手の、ある種の住民の代表団体として、利害関係を持っているような、制度の組織権限からすると本来は関与する資格がないように認められるところにも、ある種の関与権のようなものを認めるという手続の問題は、少し考えてもいいのではないかという気がいたしました。

それから、都道府県による補完・支援の確保のところで、最後に社会保障のことを使われて、やはり都道府県的人员も減っているというのも市町村の方に権限が落ちているからと言われて、専門柄、やはり社会保障が出るとうれしくなるのですが、もう少し複雑ではないかと思うのです。

まず、46ページの表なのですが、これは地方公共団体に任せている社会保障制度に線が引っ張ってありますが、生活保護というのは、町村部を除けば、市が保護の実施機関を置くのでこれでもいいのですが、次の社会福祉法、当時は社会福祉事業法だったと思いますが、これは基本的に今も、都道府県に権限があるものです。

だから、市町村と都道府県で、やはり少し違いうだろうと。福祉六法がどうだったかなと

というのが、思い出せないのですが、老人福祉法は、最後、市町村に移っていたけれども、あれは最初からそうだったかというのは自信がない。

あと国民年金法も、これは国が管掌しており、多分保険料の徴収のことで、ここに入っているのではないかと思うのですけれども、あれは当時、地方事務官制度だったから入っているわけで、地方事務官制度ですから、一番手先に使う類型だったわけです。

そういうことを考えると、本当にこういう整理でいいか。本当にその中のストーリーとして、都道府県から市町村へ移ってきているというストーリーを御説明になったわけですが、これはお金の問題に焦点を合わされています。社会保障のこの手の福祉・介護を考えるときには、提供体制をどうするかというデリバリーの問題と、お金をどうするかというファイナンスの問題を一応分けて考える必要がありますが、基本的に、ここに出てくるのはファイナンスの御説明になっているのです。

ファイナンスでも、確かに介護保険は市町村なのですが、実はそれと並行しながら徐々に変化の起こっていた医療の方は市町村国保ではもうない。今は、都道府県と市町村が共同で管轄するのですが、財政責任は基本的に都道府県が負って、払うべき保険料はこれぐらいだと市町村に割りつけて、市町村が取ってくる基本体制になっています。そうすると、単純に都道府県から市町村に事務が移って、人も移っているというこの図は正しいのですが、細かく見ると、本当にそういう流れで社会保障を理解できるか。

また、デリバリーの方を考えると、医療などは典型的に医療計画からずっと都道府県のもとに置かれていますよね。あれを市町村に降ろすことはない。介護の方は、市町村福祉計画からボトムアップ系なので、お書きのとおりですが、介護保険事業計画などで全部市町村から出発するのですが、端的に言うと、医療のことも同じですが、いつまでもつかということに依存する気がします。要するに、市町村財政がいつまで耐えられるか。

介護保険も始まったときは全部、指定権限は都道府県に置かれています。さすがにそれでは適正配置とか、もともとの居住空間に近いところで介護を行うという目的が達成されないということで、最近、地域密着型が入って市町村に指定権限が落ちているわけで、かなり動きが複雑であるし、やはりデリバリーのベースは都道府県、つまり広域だったのではないかという解釈も成り立つかと思うのです。そこら辺は私も正直わかりません。

そこから出てくるのは、大屋委員とかもおっしゃっている、つまり空間に関して、適正にサービスを行っていくのは、やはりどうしても広域性の問題があり、意外に広域地方公共団体に、初めから留保されているのではないか。

これを連携によってやれるのかというところが一つの問題で、都市計画や、公共交通で連携はできないとここで言い切る自信も全くないのです。なぜかというと、苦しくなれば行うので。つまり介護保険の方は、初めから苦しいから、もともと介護認定審査会の共同設置とか、そういうものが行われていたので、お金が苦しくなってくれば、やはり水平連携の中でも仕方がない、やるかとなるので、やれないとここで言い切るのは乱暴だろうと思います。

ただし、やはり調整主体を、広域を担当できる人に決めておく仕組みの方が、結構生き残ってきてはいるので、その中で、実施のところだけ市町村に落ちているとも言えるようにも思います。せっかく社会保障が出てきたので、ここら辺のことを分析したときに、何を得られるかを考えて、都市計画や公共交通、地方制度の方へフィードバックできるのならフィードバックしていく。一般制度にフィードバックしていくかという問題もあるのではないかと思います。その前提として、本日の御説明だけだと、もう少し考慮すべき点があるのではないかと思います。

特段の意見は、これ以上はありません。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。私は大きく2点、意見を申し上げたいと思います。

1点目は、現状の連携の取組として、定住自立圏、連携中枢都市圏がありまして、取組は進んでいるのですけれども、事務局から御説明があったとおり、一部の分野については、まだ十分連携が進んでいないところがあるということです。

他方で、先ほどの広域市町村圏の話とも関連すると思うのですけれども、一方では、例えば消防などは市町村合併前の枠組みで連携していて、この新しい連携の取組と、従来型の一部事務組合に参加しているような形での共同処理の枠組みが、ずれているところがあるわけです。

このずれ自体は別に問題ではなくて、それぞれの分野に応じて、それぞれの適切な共同処理の仕組みをとっていることはいいのですけれども、これが果たして、本当に将来、2040年に向けて、様々な資源が減少する中で、維持できるのかどうかということなのです。

これは恐らくは地域の未来予測とも関わっていて、地域において公共サービスを提供する体制が、将来どうなるかということ、それぞれの自治体や圏域レベルで考えなければいけないところが出てくると思っています。地域の未来予測を活用する場合には、単に人口が増えるとか、減るとか、そういうことではなくて、やはり地域のまちづくり、さらにそれだけではなくて、先ほど太田委員がおっしゃったような、対人サービスを含めて、そのようなあり方がどうなるのかということ、想定しながらつくることを支援する必要があるのではないかと思います。

2点目は、都道府県による補完と、市町村間の連携の関係をどう捉えるかということです。

例えば人材などの経営資源の共同活用という点では、現状の連携中枢都市圏や定住自立圏は、なかなか取組が進んでいないところなのです。

他方で45ページ、都道府県の方で、例えば技術職員を確保する取組は始めつつあるわけです。これは先ほど太田委員がおっしゃった広域的な地方公共団体の役割とも関わると思うのですけれども、今の想定ですと、例えば市町村間で連携がうまくいくようなところに関しては、そこで人材を共用・共有し、連携の枠組みには乗れないような小規模なところ

に関しては、県が支援するという一種の代替的な発想に立つことはあり得ると思います。

ただ、本当にこれから長期的に考えたときに、現状、連携中枢都市圏でやっていけるような人口規模のところでも、人材確保が相当困難になってくる可能性があって、その場合には、やはり広域的な自治体である都道府県の役割は、一定程度、今よりもかなり重視していく必要があるのではないかと考えています。

これは地域において、色々な連携の仕組みをつくったり、様々な選択肢を検討していくとき、さらには地域の未来予測をつくっていくときに、都道府県がどういう支援をできるかということとも、恐らく関係してくると思います。

立地適正化計画や地域の公共交通網の計画を圏域レベルで考えるにしても、やはり県の立場からの広域調整的な観点とのすり合わせは必要になってくると思います。もちろん自主的に市町村が連携する今回の方向性は堅持する必要があると思いますが、広域的な自治体である都道府県の役割も、改めて検討する必要があるのではないかと、個人的には思っております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

そろそろ時間が近づいてきたのですが、それでは、村木委員、横田委員、田中委員、お願いします。

○村木委員 本日は私がやっている都市計画のところの話がかなり多かったように思うのですが、交通については、やはりサービスと連動するので、連携というのは、市町村同士やりやすいものだと思えます。ところが、本日もかなりの先生方が言われていた立地適正化計画については、難しいところがたくさんございまして、都市計画はそもそも、どこの市町村も都市計画をやっているわけではないということが、まず一つです。

2つ目に、調整は、今まで都市計画では県がやってきました。大都市は1つの市に1つの都市計画区域ですが、地方に行けば行くほど、複数の市で1つの都市計画区域です。

本日の資料の32ページの右側の表があるのですが、この姫路の周辺、実はここに出てくる3市1町は、この組み合わせで1つの都市計画区域なのです。だから、もともと県とこの4つの行政体で調整をしてきていた過去の経緯があります。それでいて、広域都市計画、立地適正化をつくりたいということであれば、やりやすいところはある。やりにくいところを一体どうするか。これを県が調整していく必要性は多分あって、そのところは会議でも、これからも議論していくべきだと思います。

ただ、広域立地適正化計画を考えると、中心市とそうでないところはヒエラルキーをつくることになるので、仮に全ての行政体がそれをオーケーと言うかどうかはわからないし、大きな開発などが起きて、その序列が変わってしまうこともあるわけで、そうなる絵に描いた餅のような計画をつくって、何の意味があるのかということにもなり得る。そのあたりが難しいなと思いました。

以上です。

○山本委員長 それでは、横田委員、お願いします。

○横田委員 ありがとうございます。

私は11ページ、27ページ、28ページを、それぞれ見比べながら拝見していたのです。

まずは11ページを拝見していると、都道府県が音頭を取っていたときよりも、定住自立圏の方になったとき、自主性を大事にするのは大前提だとは思っているのですけれども、自主性を大事にしているからこそ、止まっている地域もきっと多いのだろうと。要はカバー率を拝見していたり、27、28ページの非形成団体の中で理由として、組む必要がないところもあったのだけれども、音頭を取ってくれるところがないからという意見もある。やはり自主性はほしいのだけれども、取り込まれてしまう恐怖から止まっているところもあったりすると思うのです。

ここは他の先生方もおっしゃっていましたが、調整役はどうしても必要になるだろうし、もう一つ考えたいのは、自主性と財政力指数と活発な取組事例が、全てが連動しているかというのも活発な事例として挙がっているけれども、実は財政力指数が低い地域もある。それは低いから、活発な事例が起こっているのか、そういうところも、もう一歩踏み込んで分析をしたいなと思いました。

以上です。

○山本委員長 田中委員、お願いします。

○田中委員 19ページに、事務の共同処理制度の比較を書いていたのですけれども、その前に、今回、運用上の工夫をしていこうというお話もありました。

ただ、ここは見ていると、特徴よりも課題が目立ち、やはり今のままだと複雑な面がありつつも、事務の委託において住民票を出すなどの割と基本的な事務が中心になっているようです。

今後は、ここの部分は、本日は議題にありませんけれども、デジタル行政等のリソースの共有の部分で、何か解決策が見えてくるのか、住民サービスというゴールに向けて、共通でベストな形を模索できるのかを考えることができればと思いました。

また、28ページの定住自立圏・連携中枢都市圏が形成されない理由に「今は困っていない」とありますけれども、これは見立てが大丈夫なのかということ、地域の未来予測をベースに、冷静に見なければいけないと思います。

周辺の市町村が大変になるようなお話もありましたが、これは住民にとっては、もしかすると、医療、交通、福祉のアクセスなどが担保されて、よい状況になっている可能性もあるかもしれません。この情報、自治体に聞き取りされた結果だと思いますので、住民の便益の観点からよく見て、自治体が大変だというところがあれば、それは先ほどの事務の観点から対応していけるような新しい地域経営、組織の改善をセットで検討が必要と感じます。

そして、5ページにお示しいただいた長野県の図を見ると、白紙になっているところのあたりが、今後、例えば大変になってきたときに、県と連携することでうまく進められる

方策は出るのかどうか。そのときには、計画策定立案において、ビジョンを自主的に打ち出していけるようになるのかどうか、今後、色々当てはめながら見ることができればと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員 1点目は28ページですけれども、この聞き取りの中で、同規模の自治体が近くにあるため、中心となるところ、いわば中枢が1個ないので連携できないようなことがあるように拝見しましたけれども、今後、三大都市圏については、多分同規模の自治体が近くに寄り添いながら、しかし、連携が必要だというようなことも出てくると思っていますので、この点の検討が必要なのではないかというのが1点でございます。

2点目は、29ページでございますけれども、このような自治体間の連携を超えて、今次の地方制度調査会で議論しております公共私連携であったり、新しい技術を使った行政サービスの展開に関わる取組が、29ページを見ていると、まだ少ないと思われまので、今次の地制調の議論として、今のような、繰り返しになりますが、公共私であるとか、新しいテクノロジーを使うための圏域であったり、広域連携という視点も必要であり、また、ニーズがあり得るのではないかと思ったところです。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

この辺で本日は終了したいと思います。

私からも申し上げますと、1つは、確かに現在の事務の共同処理制度は一通りそろっていると、これは18、19ページあたりにあるのですが、これは主には事務の帰属と指揮命令系統についての区分です。

地方公共団体間のコミュニケーションをどうやっていくのか。あるいは今、公共私の話が出ましたけれども、住民との関係、あるいは他の共私との間のコミュニケーションをどうやって取り入れていくのかという点は、現在の制度的な枠組みの中には、やはり入っていないところがあるので、「地域の未来予測」という話にも関わるのですけれども、考えていかななくてはいけないのではないかというのが一つです。

2つ目は、49ページの最後のところにある一体としてやるというやり方、あるいは、先ほども指摘がありましたけれども、法定の枠組みではなく、インフォーマルな形で色々行っている部分について、どのように考えていくのか。そこのもう少し制度的に補っていく必要がある部分があるのかどうかというのが、一つのポイントかと思えます。

3つ目は、先ほどから少し話が出ておりますけれども、都道府県による補完・支援と、それから、市町村間の連携との間の関係をどのように見るか。この点は、本日の事務局の資料の中にも出ている部分があるのですが、やはり考えていかななくてはいけない。

最後に、これも先ほどから話が出ておりますが、三大都市圏の部分です。いわば並び立

つ市町村があるような状況をどう考えていくのか。どのように制度、ないし制度的な枠組みまでいかないにしても、考え方として、どのように連携を進めていく必要があるのかというあたりは、考えていかななくてはいけないのではないかと思います。

今後、さらに議論を深めていきたいと思います。

本日はここまでとさせていただきます、次回ですが、前々回の専門小委員会において議論をした行政のデジタル化について、審議を行いたいと存じますので、資料の作成を事務局にお願いしたいと思います。

次回は、12月13日金曜日10時から、中央合同庁舎4号館の1208会議室で開催したいと存じます。

それでは、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。長時間にわたりまして、ありがとうございました。