

広域連携について (論点に対する考え方)

目次

- 1 基本的な考え方 P2～
 - (1) 資源制約の下での行政サービスの提供体制の確保
 - (2) 他の地方公共団体との連携の考え方
 - (3) 資源・専門人材の共同活用の執行段階の手法
 - (4) 広域連携の取組の計画段階への着眼

- 2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携 P8～
 - (1) 現状と課題
 - (2) 核となる都市と近隣市町村による連携
 - (3) 核となる都市と近隣市町村による連携以外の市町村間の広域連携
 - (4) 市町村間の広域連携についての都道府県の役割
 - (5) 市町村連携による都道府県からの権限移譲
 - (6) 都道府県による補完
 - (7) 三大都市圏についての留意事項

- 3 都道府県を越えた広域的な課題への対応 P26～
 - (1) 現状と課題
 - (2) 都道府県を越える行政課題への対応の方向性

1 基本的な考え方

1 基本的な考え方

(1) 資源制約の下での行政サービスの提供体制の確保

- 2040年頃にかけて全国的に進行する人口減少・高齢化等の人口構造の変化は、基礎自治体による行政サービス提供の持続可能性にも影響を及ぼす。
- 今後の資源制約の下でも、市町村の行政サービス提供の持続可能性を確保していくためには、公共の連携や技術を活かした対応とともに、他の地方公共団体と連携し、施設・インフラなどの資源や専門人材を共同活用する取組が重要になるのではないか。
- 特に、生産年齢人口の減少に伴い、既に、官民ともに人手不足が全国的に深刻化し、厳しい人材獲得競争となっており、多くの市町村では、技術職員（土木・建築・農業・林業）、保健師、ICT人材等の専門人材を単独で確保することが困難な状況が生じており、市町村においては、専門人材を他の地方公共団体と共同で確保・育成し、活用する必要性がますます高まっていくのではないか。

1 基本的な考え方

(2) 他¹の地方公共団体との連携の考え方

- 市町村が他の地方公共団体との間で資源・専門人材を共同活用することによって、行政サービスの提供体制を確保する取組については、市町村間の広域連携の取組、都道府県による補完が重要。
- まず、市町村が自主性・主体性を十分に発揮しながら、基礎自治体としての役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携が有効な選択肢であり、その積極的な活用を支援する方策を講じる必要。他方、一定の規模・能力を有する都市から相当離れていること等の理由から、市町村間の広域連携が困難な場合には、都道府県による補完が重要な選択肢。
- 専門人材の確保やこうした人材を必要とする事務処理に関しては、地域の核となる都市が近隣市町村と連携して共同で専門人材を確保・育成し、活用していくことや、また、専門人材を有する核となる都市との連携によって近隣市町村が事務処理を行うことが期待されるが、人材確保の困難性に応じて、都道府県が、自ら市町村で必要とされる専門人材を確保・育成することを含め、積極的な役割を果たすことが求められるのではないか。
- なお、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が前提であり、特定の手法を全ての市町村に適用するということではなく、市町村が、市町村間の広域連携、都道府県による補完など、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。

1 基本的な考え方

(3) 資源・専門人材の共同活用の執行段階の手法

- 施設・インフラなどの資源の共同活用については、事務の委託、事務の代替執行、内部組織等の共同設置など、地方自治法の事務の共同処理の制度の活用が考えられるほか、他の地方公共団体に対して民法上の委託を行うことによって柔軟に経営資源を共同活用する取組や、地域における共助の担い手、民間事業者との連携の仕組みを他の市町村と共同で構築するなど、外部資源を共同活用する取組が見られる。
- また、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要はないが、民間事業者に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがある施設やサービスについては、必要に応じて、地方独立行政法人が設立されるが、市町村の広域連携によって共同設立される事例もある。市町村の窓口関連業務については、デジタル化が進むとともに、セキュリティの担保、個人情報保護の要請も高まっているが、平成30年の地方独立行政法人法改正によって、審査、交付決定等の公権力の行使を含めた一連の業務を地方独立行政法人が一括して行う仕組みが創設され、この場合、共同設立のほか、核となる都市等が設立した法人を活用することも可能になっている。
- 専門人材の共同活用に関しても、職員の派遣など、地方自治法の制度の活用のほか、専門人材を要する事務処理について専門人材を有する他の地方公共団体に対して民法上の委託、地方自治法の事務の委託等を行う、地域の核となる都市が自らの役割として近隣市町村の事務処理に資する取組を行うなど、様々な柔軟な取組が見られる。職員や組織を他の地方公共団体との間で共同活用する、自らの事務として処理する際に他の地方公共団体の協力を得る、地域の核となる都市がその役割を果たす際に協力関係を構築する等、現行法制下で多様な実施手法が考えられる。

1 基本的な考え方

(3) 資源・専門人材の共同活用の執行段階の手法(続き)

- 例えば、必要とする専門人材による事務量が少ない場合であっても、地方自治法の事務の共同処理の制度を柔軟に活用して、他の地方公共団体に対して職員の派遣をパートタイム型で求める、一連の事務処理過程のうち専門人材による事務処理が必要な部分について他の地方公共団体による事務の代替執行を求める、専門人材を配置した内部組織を他の市町村と共同設置するなどの取組があることが参考になるのではないか。
- また、専門人材の共同活用の際には、併せて、その専門性が十分に発揮できるよう、地域医療における機能分化や学校現場への専門スタッフの配置のように、機能分担による専門性確保と負担軽減を進めることや、個々の職責を仕事単位に明確化していくことや、ICTによって共同活用を効率的に行いやすい環境整備を行うことが、また、事務内容に十分留意しつつ、地域の民間人材や外部人材を共同活用することも有効ではないか。
- 地方公共団体の事務処理を計画段階と執行段階に分けて考えれば、資源・専門人材の共同活用の執行段階については、これまでの地方制度調査会の答申を踏まえた地方自治法の改正等によって、多様なニーズに対応する手法が活用可能になっていると考えてよいか。こうした多様な手法の中から、地域の実情に応じて最も適した手法を選択して、取組を進めていくことが必要ではないか。
- 他方、市町村による他の地方公共団体との資源・専門人材の共同活用による行政サービス提供体制については、一旦、これを前提として体制が構築された後に、何らかの理由で急に共同活用が行われないうこととなった場合、市町村の事務処理が困難になる可能性があり、安定性・継続性の担保が課題となる。また、必ずしも議会の関与が担保されない中で、資源・専門人材の共同活用を前提とした体制が構築されることになることも想定され、特に、民法上の委託、地域の核となる都市が自らの役割として他の市町村の事務処理を支援など、柔軟な連携の取組が進んでいく場合には留意が必要。
- こうした課題に対しては、共同活用の取組の適切な段階において、地方自治法の「連携協約」、すなわち、地方公共団体間で連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める地方公共団体間の合意であり、その締結や変更・廃止には双方の合意・議会の議決を要するものとされ、紛争解決の手続もビルトインされている仕組みを活用することが有用ではないか。

1 基本的な考え方

(4) 広域連携の取組の計画段階への着眼

- 地方公共団体間の広域連携については、執行段階では多様で柔軟な手法が整備されていると考えられるが、広域連携の取組の円滑な実施のためには、計画段階に焦点を当てる必要がある。すなわち、まず、市町村において他の地方公共団体と連携する取組を行う必要性を認識し、その上で、広域連携の取組について他の地方公共団体との間で合意を形成する過程に着眼する必要がある。
- まず、各市町村においては、今後の資源制約の下で、行政需要や経営資源(人材、財源、公共施設等)等の変化に的確に対応して、持続可能な行政サービスの提供体制をどのように確保していくのか、地域のおかれた状況に応じて、自ら判断することが必要。
- このために、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の客観的なデータを「地域の未来予測」として整理することが考えられるが、その際、市町村間の広域連携を視野に入れて共同で整理することも有用である。この作成を通じて、地域の将来像や課題の見える化を図り、首長、議会、住民等で共有した上で、行政サービス提供の持続可能性を確保するために必要となる対応を、長期的な視点で選択していくことが重要。
- その上で、地域の実情に応じて必要となる連携の相手方、方法等を検討し、市町村間の広域連携、都道府県の補完などを適切に活用して、施設・インフラなどの資源や専門人材を共同活用する取組や、公共交通網の広域再編、広域的な立地適正化の取組などの今後の人口構造の変化に合わせた広域的なまちづくりの取組を行っていくことが必要。その際には、他の地方公共団体との間で、利害調整を含めて、計画段階の合意形成を円滑に進められるようにすることが重要になるのではないかと。
- 広域連携の取組については、住民の多様な意見を反映する関係市町村の議会が計画段階から積極的に参画することが重要。例えば、常任・特別委員会においても、地域の将来像や具体的な取組等を定める総合的な計画や、個別の重点政策・課題を審査、調査、研究等の対象とし、事務の共同処理のための規約や連携協約の締結等の審議にも反映させていく取組、また、関係市町村において共通する政策や課題について議会の議員の間でも定期的に協議するための組織を設けることなどにより、共通認識を醸成する取組などが見られる。関係市町村の議会が積極的に役割を果たすことは、取組の内容の深化に資するもの。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保 のための広域連携

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(1) 現状と課題

① 核となる都市と近隣市町村による連携

- 地域の核となる都市と近隣市町村による連携の取組については、地方圏において人口減少社会に的確に対応していくためのプラットフォームとして進められている定住自立圏(126圏、構成市町村数533)や連携中枢都市圏(33圏、構成市町村数301)の枠組み形成が、相当程度進捗した段階にある。
- 一方、こうした連携による取組の内容については、地域全体の経済成長のけん引、高次都市機能の集積・強化、生活関連機能の向上に関し、地域の実情に応じた多様な取組が行われているものの、多くの地域では広域的な産業政策、観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい取組について実績が積み上げられている状況にあるのではないか。
- 今後の資源制約の下でも、資源・専門人材の共同活用や、施設・インフラの再編、公共交通網の再編、立地適正化の取組など、合意形成は容易ではないが広域で対応していなければならぬような困難な課題にも積極的に対応し、取組の内容を深化させていくことが必要ではないか。

② 核となる都市と近隣市町村による連携以外の市町村間の広域連携

- 他方で、核となる都市がなく、規模・能力が同程度の市町村が複数存在するような地域などにおいても、人口減少、少子高齢化が先行して進んできた市町村をはじめとして、市町村間の広域連携により、行政サービスの提供体制を確保するための取組を行う必要性は認識されており、核となる都市と近隣市町村による連携ではないが、地域の実情に応じて、様々な市町村間の広域連携によって行政サービス提供体制を確保する取組が見られる。
- こうした取組においては、連携の枠組み形成や、連携による取組の具体的な内容の合意形成について役割と責任を負う主体が必ずしも特定されていない中であって、合意形成を円滑に行い、連携を安定的・継続的に進めていく方策が課題になるのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

③ 都道府県による補完

- 市町村間の広域連携による対応が困難である場合には、都道府県による補完の役割がより重要になるが、地方分権改革、「平成の合併」を経て、一部の地域を除き、かつてのように都道府県が幅広く市町村の補完に取り組んでいる状況にはない。
- また、都道府県による補完の仕組みとしては、従来から、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ことの必要性が指摘されてきており、平成26年の地方自治法改正によって、事務の代替執行を求める制度が創設されたが、現時点では、十分に活用されている状況にない。
- 他方、市町村からは、都道府県による補完を今まで以上に期待する意見が数多く寄せられており、これは従来、核となる都市から相当距離がある場合が主として想定されてきたが、近年では、加えて、市町村間の広域連携が可能である地域においても、例えば、市町村間の広域連携による専門人材の確保が困難である、あるいは、核となる都市がない地域においては広域的なまちづくりについて市町村間の合意形成が困難である等として都道府県が一定の役割を果たす必要性が指摘されているのではないかな。

④ 三大都市圏についての留意事項

- 三大都市圏の市町村間の広域連携については、規模・能力は一定以上あるものの昼夜間人口比率が1未満の都市が数多く存在し、通勤・通学等による住民の移動が極めて広域的であることから、一般的には、核となる都市と近隣市町村との間の連携は想定しにくい。
- 他方、面積が狭い都市が数多く存在しており、地方圏よりも交通機関が発達し、市街地も連坦していることから、本来は、公共施設の設置に当たっての分担や、広域的なまちづくりなど、他の都市との役割分担を伴う相互補完関係を築きやすく、広域連携の効果が上がりやすい。
- このため、近年の答申では、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であるとしてきたが、こうした役割分担に基づく広域連携が十分に進んでいるとは言いがたいのではないかな。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(2) 核となる都市と近隣市町村による連携

① 市町村間の合意形成の仕組みの特徴

- 核となる都市と近隣市町村による連携の取組について、内容の深化を図るためには、連携の取組の計画段階に着眼して、利害調整を含め、合意形成を円滑に進められるようにすることが重要ではないか。
- 定住自立圏・連携中枢都市圏では、中心市が近隣市町村と個々に定住自立圏形成協定・連携協約を締結することによって自主的に形成され、また、中心市が関係部分について近隣市町村との個別の協議を行うことによって、地域の将来像、具体的取組等を記載する定住自立圏共生ビジョン・連携中枢都市圏ビジョンが作成されているが、こうした過程において、利害調整を含め、合意形成の役割と責任を中心市が負っていることに特徴。
- これは、定住自立圏・連携中枢都市圏における都市機能、生活機能等の確保を効果的・効率的に行うに当たっての合意形成に際し、中心市の役割と責任が明確化されている点、また、形成された合意の個々の内容について、中心市や各近隣市町村の役割と責任が明確化されている点において、市町村間の合意形成を適切に、かつ円滑に行うことに資するものと評価できるのではないか。
- さらに進んで、定住自立圏形成協定・連携協約や共生ビジョン・都市圏ビジョンを活用して、公共交通、まちづくり、国土強靱化等の施策を一体的に実施するために、個別行政分野の計画の共同作成に取り組むことについても市町村間で合意し、さらに、その際、計画案の作成、市町村間の調整などを中心市が担うとする役割分担を定めている事例も見られる。
- このような核となる都市と近隣市町村の連携に当たっての合意形成の仕組みは、市町村間の広域連携の取組の内容の深化に資するものと言えるのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

② 市町村間の合意形成の仕組みの課題

- 他方、定住自立圏・連携中枢都市圏の取組については、課題も指摘されており、近隣市町村からは「意見が反映されない」、中心市からも「他の市町村が積極的に関わっていない」との意見が寄せられている。
- 共生ビジョン・都市圏ビジョンは、中心市が近隣市町村との間で合意形成を行った上で作成しているが、これらに盛り込む地域の将来像や具体的取組等については、各市町村の意見を十分踏まえた上でとりまとめられるべきであり、中心市が一方向的に作成するようなことはあってはならない。中心市は、例えば、提案を受ける等により、各近隣市町村の意見を十分に踏まえ、近隣市町村を含めた地域全体へのメリットを示しながら、丁寧に合意形成を行うことが重要であり、これによって、定住自立圏・連携中枢都市圏の取組への近隣市町村のより積極的な参画が確保されるようになり、取組の内容の深化が図られるようになるのではないかと。
- この点に関し、国の助言（要綱）では、共生ビジョン・都市圏ビジョンは中心市が作成し、その進捗管理も中心市が行うものとしつつ、近隣市町村に対して、共生ビジョン・都市圏ビジョンの関係部分について協議を行い、具体的な取組の実施状況についても定期的な協議を行うよう求めているが、このように、市町村間の広域連携に当たっての合意形成や、PDCAサイクルの基本的な枠組みにおいて、中心市が中心的な役割を担う場合には、近隣市町村の十分な参画を担保する仕組みを設けることが必要ではないかと。
- その上で、近隣市町村の十分な参画の下で作成された共生ビジョン・都市圏ビジョンについては、そこに盛り込まれた地域の将来像や具体的取組等は、地域全体の利益のために、着実に実施されるべきものであることから、近隣市町村の参画が担保されたPDCAサイクルによって、実効性を確保する仕組みが必要ではないかと。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

② 市町村間の合意形成の仕組みの課題(続き)

- このような仕組みによって、作成過程への近隣市町村の参画が確保され、また、具体的取組等の実効性が確保された共生ビジョン・都市圏ビジョンにおいて、個別行政分野における計画の共同作成を積極的に位置付けていくことで、公共交通、まちづくり、国土強靱化等、広域連携の取組の内容の深化が図られることになるのではないかと。また、個別行政分野で増加している、市町村による法定計画の作成事務の負担軽減にも資するものであり、各市町村が自主的・主体的に取り組む施策に注力しやすくなるのではないかと。

③ 公共私連携の課題

- 暮らしに必要な医療・介護、買い物、娯楽、交通なども含めた都市機能・生活機能の多くは、産業、大学・研究機関、金融機関、医療、福祉、教育、地域公共交通、地域コミュニティ・NPO等、地域における共や私の担い手によって提供されている。このため、市町村間の広域連携によって、都市機能、生活機能等を確保する取組を行う場合には、こうした主体の積極的な参画を促し、公共私連携した取組の推進体制を充実させていくことが重要。
- こうした観点から、国の助言(要綱)では、定住自立圏・連携中枢都市圏において、中心市による地域の将来像、具体的な取組等を定める共生ビジョン・都市圏ビジョンの作成に際して、地域における関係者の意見を幅広く反映させることができるよう、産学金官民の多様な主体が参画する懇談会における検討を行うことを求めている。近隣市町村の区域を含め、地域全体の共や私の担い手との連携によって、取組の内容の深化を図るためには、こうした共や私の担い手の十分な参画が担保された場において、共生ビジョン・都市圏ビジョンが作成されるようにする仕組みが必要ではないかと。
- さらに、一部の定住自立圏・連携中枢都市圏では、共や私の担い手から提案を受ける仕組みを設け、都市機能、生活機能等の確保に積極的な役割を果たすことを促す取組も見られるが、近隣市町村の区域を含め、地域全体の共や私の担い手を対象にして、このような仕組みを制度化することも考えられるのではないかと。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

④ 近隣市町村の十分な参画を確保する枠組みの制度化の考え方

- ②③の仕組みは、核となる都市と近隣市町村による連携について、合意形成等が近隣市町村やその区域における共や私の担い手の十分な参画の下で行われるようにし、これによって連携による取組の内容の深化を図ることを趣旨とする制度ということになるのではないか。
- この趣旨を踏まえれば、制度化に際しては、必ずしも、地方圏において安心して暮らすことができる地域を形成し、三大都市圏への人口流出を抑制する施策として進められている定住自立圏・連携中枢都市圏を前提とするのではなく、一般に、都市機能、生活機能等を確保するために行われる、核となる都市と近隣市町村による連携を自主的に選択した場合の仕組みとすることが適当ではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(3) 核となる都市と近隣市町村による連携以外の市町村間の広域連携

- 核となる都市がなく、規模・能力が同程度の市町村が複数存在するような地域においても、地域の実情に応じて、様々な市町村間の広域連携の取組が見られるが、こうした取組において、連携の枠組み形成や、連携の具体的な取組の内容についての市町村間の合意形成は、基本的に市町村相互間の協議として行われており、関係市町村間で協議組織を設けたり、こうした協議組織を地方自治法に基づく協議会として設ける事例も見られる。
- その際、都道府県が、市町村の助言や、調整、支援の役割を果たしている役割を積極的に担うこととし、都道府県が協議組織にも参加し、場合によっては、調整役、事務局機能を担い、利害調整を含め、合意形成について中心的な役割を果たしている事例も多い。
- このように協議組織として連携のプラットフォームを組織すること、さらに、必要に応じて、市町村の自主的な判断によって都道府県に一定の役割を求めることは、合意形成を円滑に行い、広域連携の取組を安定的・継続的に進めるために有用な取組ではないか。
- 他方で、資源・専門人材の共同活用や、施設・インフラの再編、公共交通網の再編、立地適正化の取組など、合意形成は容易ではないが広域で対応していかなければならないような困難な課題については、それぞれの市町村が主体的に利害調整に取り組むことが効果的ではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(4) 市町村間の広域連携についての都道府県の役割

- 核となる都市と近隣市町村による連携、あるいは、それ以外の市町村間の広域連携についても、市町村の自主的な取組として行われるものであるが、都道府県は、市町村の求めに応じて、助言や、調整、支援の役割を果たすことが重要ではないか。
- 例えば、市町村間の広域連携による公共交通網の再編、公立病院の再編、専門性の高い施設の共同設置等、市町村間の広域連携による個々の具体的な取組に際して、都道府県が積極的に役割を果たす取組が見られるが、利害調整を含め、合意形成が困難な事案については、このような取組も有効ではないか。
- このほか、市町村間の広域連携では対応が困難な場合には自ら市町村の補完を行うことを組み合わせ、都道府県は、広域の地方公共団体として、区域内の行政サービスが適切に提供されるように役割を果たすことが必要ではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(5) 市町村連携による都道府県からの権限移譲

- 市町村間の広域連携の取組の内容の深化を図るためには、権限の観点からも必要な体制を整備する必要がある。
- この点については、都道府県の権限に属する事務のうち、地域において核となる都市には移譲されているが、近隣市町村に移譲されていない事務について、住民の利便性の向上、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、近隣市町村の区域に係る都道府県の手務について、市町村連携によって、核となる都市が移譲を受ける取組が見られる。こうした取組は、市町村間の広域連携の強化にも資するものと考えられる。
- この場合に、近隣市町村が、都道府県から条例による事務処理の特例により事務の移譲を受け、その上で、既に事務が移譲されている都市に対して事務の委託を行うという法律上の構成をとることがある。これは、一旦、近隣市町村が事務の移譲を受けることに特徴があるが、現実には、近隣市町村において事務を行うことは想定されていない。このため、何らかの要因により、自ら事務を行うことは想定されていないが事務の委託元となっている近隣市町村と、事務の委託を受けている都市との間で紛争が生じた場合には事務処理に支障が生じる可能性があり、事務処理体制の安定性の観点からは課題もある。
- 別の手法として、既に事務が移譲されている核となる都市が、直接、都道府県から近隣市町村の区域に係る事務の委託を受けるといった法律上の構成をとることもある。この場合には、事務処理体制の安定性について、近隣市町村との関係の影響を受けることはない。他方、都道府県から核となる都市に対して事務の委託を行う法律上の構成において、法律上、当該近隣市町村が何ら関与しないことになるが、現実には、いずれの事例でも、あらかじめ当該近隣市町村を含めた合意形成がされており、また、事務の委託を受ける都市における事務処理については、当該近隣市町村の意見反映の仕組みが設けられていることも多い。このような手法は、市町村連携による都道府県からの権限移譲について、事務処理体制の安定性と、近隣市町村との適切な連携を両立させるものとして、積極的な活用が検討されるべきではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(5) 市町村連携による都道府県からの権限移譲(続き)

- さらに、こうした実態を踏まえると、既に事務が移譲されている都市への近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託に際して、法律上、当該近隣市町村が関与する仕組みを設けることも考えられる。
- 条例による事務処理特例による都道府県から市町村への権限移譲については、市町村から都道府県に対して積極的に求めていくことができるよう、平成16年に地方自治法が改正され、市町村が、都道府県に対して法律の規定に基づいて要請することができるものとされ、当該要請を受けた都道府県は、速やかに協議する義務を負うものとされている。
- これは、住民に身近な行政は、できる限り住民に身近な地方公共団体である市町村が担任できるようにするという考え方によるものであるが、核となる都市への近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託について、
 - ① 事務の委託について、近隣市町村との間で合意しており、かつ、
 - ② 事務の委託の対象となる事務に関連する行政サービスについて、2(2)④の制度化により、法律上も、当該核となる都市と近隣市町村が連携して事務を処理するための安定的な関係が構築されていると評価できる、場合には、同様に、核となる都市が、都道府県に対して、法律の規定に基づいて要請することができるようにすることが考えられるのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(6) 都道府県による補完

① 都道府県と市町村の関係のあり方

- 一連の地方分権改革は、国と地方の役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることを目的として推進され、都道府県と市町村の関係においても、役割分担を明確にし、市町村の自主性及び自立性を高めることが目指されている。
- こうした役割分担を実現するために、地方分権一括法によって、市町村に対する権限移譲が行われたほか、都道府県の処理する事務についても見直しが行われており、この結果、都道府県の「補完事務」は「規模対応事務」として再構成され、その範囲は、市町村の規模・能力に応じて相対的に定まることとなった。
- また、実態としても、一連の都道府県の事務の範囲の見直しや、「平成の合併」等による市町村の規模・能力の拡大、行政改革の進展等によって、都道府県のリソース(人員、施設、ノウハウ等)は縮小している。
- これらの改革や変化の結果、都道府県は、地方分権改革、「平成の合併」の前は、市町村を幅広く一律に補完していたが、今では、一部の地域を除き、都道府県は市町村の補完についてかつてのように取り組んでいる状況にはない。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

① 都道府県と市町村の関係のあり方(続き)

- しかしながら、「平成の合併」を経た現在も、なお相当数の小規模市町村が存在し、市町村の規模・能力は一層多様になっており、さらに今後の人口減少の加速により、小規模市町村の増加は予想される。
- こうした市町村の状況を踏まえると、地方分権一括法によって再構成された都道府県の「規模対応事務」の考え方からは、市町村は、行政サービス提供体制を自ら行財政能力を充実強化し、あるいは市町村間の広域連携等を行うことによって確保し、都道府県は、市町村の自主性・自立性を尊重するという関係を前提にしつつも、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、きめ細やかに個別的な補完を行う役割を果たすことが必要になっているのではないか。
- また、都道府県の補完の必要性については、従来、小規模市町村等において処理が困難な事務が生じ、核となる都市から相当距離がある等の理由から市町村間の広域連携が困難な場合等が指摘されてきたが、1(2)のとおり、近年、技術職員、ICT人材等の専門人材の確保や、こういった専門人材を必要とする事務の処理については、小規模な市町村に限らず、多くの市町村において対応が困難となっており、このため、核となる都市と近隣市町村による連携、あるいは、それ以外の市町村間の広域連携でも対応が困難な状況が生じている。
- 今後、人口減少と少子高齢化は、地方圏の一部の市町村ばかりでなく、指定都市、県庁所在市、三大都市圏も含めて全国的に進行することが見込まれている。これに伴い、市町村間の広域連携では対応が困難な事案は増加していくことが想定され、都道府県にはこれまで以上に積極的に補完の役割を担うことが求められるのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

① 都道府県と市町村の関係のあり方(続き)

- なお、個別行政分野において、市町村の行政サービスに密接に関連するが、都道府県の「広域事務」、「連絡調整事務」とされている役割については、これを適切に果たしていくことも重要であり、こうした役割については、近年、全国的に進行する人口減少、高齢化等の人口構造の変化を受けて必要な見直しが行われている。
- 例えば、社会保障分野では、平成26年に制定された医療介護総合確保推進法によって、複数の市町村にまたがる一定の地域における病床の機能分化と連携を進める「地域医療構想」を都道府県が策定するものとされ、その策定にあたっては、在宅医療・介護サービスの需要増大に対応するために都道府県医療計画や市町村介護保険事業計画と連携するものとされた。また、まちづくり分野では、平成26年の地域公共交通活性化法の改正により、地域公共交通網形成計画の作成主体として市町村のほか都道府県が位置付けられ、さらに、令和2年の改正案により、複数の市町村から都道府県に対して計画の共同作成を要請する仕組みが新たに規定される予定。こうした役割を適切に果たしていくことが、市町村による行政サービスの持続可能性を高める取組に資することになるのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

② 都道府県による補完の手法

- 都道府県による補完については、小規模な市町村等で処理が困難な事務が生じた場合に、都道府県が、市町村に代わって事務を行う仕組みの必要性が指摘されており、事務の委託や、平成26年の地方自治法改正によって創設された事務の代替執行の制度の積極的な活用が期待される。
- 一方で、小規模市町村が多い県など、市町村の補完に積極的に取り組む都道府県では、地方自治法等の規定に基づき事務の実施主体を市町村から都道府県に移す手法よりも、むしろ、法律上の都道府県と市町村の役割分担は変更せずに、都道府県事業と市町村事業を一体化する、都道府県が自らのリソース・ノウハウを活用して市町村支援を行う、市町村との役割分担に融通性のある事務を都道府県が積極的に引き受けるなど、都道府県、市町村それぞれが有する資源を活用して、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する、協働的な手法が用いられている。
- こうした協働的な手法は、都道府県と市町村のリソースに実情に応じ、柔軟で簡素な補完を行う手法として、積極的に評価することができるのではないか。
- 他方、事務の実施主体を市町村としたままで、都道府県との協働を無限定に進むことになれば、実質的には、市町村の権限と責任が不明確になり、都道府県への依存を招く、また、都道府県からの事実上の関与として機能するおそれがあるのではないか。結果として、市町村の自主性・自立性を損ねることも懸念されるのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

② 都道府県による補完の手法(続き)

- こうした観点から、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、協働的な手法の活用を含めて、きめ細やかに個別的な補完・支援を行うに際しては、地方自治法の「連携協約」を活用し、議会の議決を経た双方の合意によって、都道府県と市町村が連携して事務を処理するに当たっての役割分担を明確化し、都道府県の補完の安定性・継続性を担保することが有用ではないか。
- さらに、広域の地方公共団体としての都道府県の役割に鑑み、市町村は、市町村間の広域連携によっては行政サービス提供体制の確保が困難であり、都道府県との連携による事務処理が必要であると認める場合には、都道府県に対して、法律の規定に基づいて、連携協約を締結するための協議を要請することができることとすることが考えられるか。

③ 都道府県と市町村の役割分担の明確化との関係

- 一連の地方分権改革では、都道府県と市町村の関係においても、役割分担を明確にし、市町村の自主性及び自立性を高めることが目指されている。市町村の規模・能力が一層多様化している状況、専門人材の確保が困難になる等の資源制約の中で市町村が事務を処理している状況において、法律上の都道府県と市町村の役割分担を前提としつつも、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、都道府県が市町村に対して個別的な補完を行うことや、事務の実施の責任を移すことなく、協働的な手法によって都道府県が市町村を補完することは、併せて、連携協約を適切に活用していくことによって、地方分権改革の都道府県と市町村の役割分担の明確化の観点からも、都道府県と市町村の対等・協力の関係を前提とした役割分担ルールを個別最適化するもの、いわば、役割分担の成熟化と見ることはできないのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(7) 三大都市圏についての留意事項

- 2040年頃にかけて生じる変化・課題の多くは、とりわけ三大都市圏において顕著に現れることが見込まれ、三大都市圏の市町村は厳しい状況に直面することが見込まれる。また、こうした地域では、人を支える地域コミュニティの機能が低下し、人と人とのつながりが希薄化しているため、人々の暮らしを支える対人サービスにおいて市町村に期待される役割は大きい。
- このため、行政サービスの水準の維持・向上が課題になると考えられるが、市町村間の広域連携で、一定の地域内において行政サービスの重複を避けることによって、今後の資源制約の中で、行政サービスの水準の維持・向上を図る取組が合理的な行動になるのではないか。
- こうした観点からは、三大都市圏においても広域連携の取組の計画段階が重要。「地域の未来予測」の作成は、とりわけ、三大都市圏の市町村において重要であり、これを踏まえて、自ら積極的に、地域の実情に応じた市町村間の広域連携の取組を進める必要があるのではないか。
- また、都道府県は、このような顕著な変化・課題の見通しを共有し、その上で、市町村に対して、的確に助言、支援等を行い、広域の地方公共団体として、市町村間の広域連携の取組を支援する必要があるのではないか。

2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

(7) 三大都市圏についての留意事項(続き)

- これまでの事例からは、例えば、地理的に近接している地域、鉄道沿線地域など、住民の移動が特に活発である地域において、住民の利便性の向上を図るために、文化・スポーツ施設や子育て支援施設等の共通の住民ニーズ、環境問題、産業政策等の共通の行政課題や広域的な政策テーマについて連携して対応する取組や、住民の生活圏が共通であるという地域的な結びつきの強さを活かして連携して対応する取組が見られる。こうした取組を契機として、資源・専門人材の共同活用等を含めた広域連携に発展させていく取組も見られ、こうした取組が参考になるのではないか。
- 三大都市圏においては地域における社会的、経済的な関係が特に多様であることから、広域連携の枠組みが複数存在している場合もあり、それぞれについて関係市町村間で協議組織を設ける事例も見られるが、合意形成を円滑に行い、広域連携の取組を安定的・継続的に進めるためのプラットフォームとして有用な取組ではないか。
- さらに、三大都市圏では、地方圏と比較して、一般に、都市機能・生活機能に関し、地域コミュニティの果たす役割は比較的小さい一方、産業、大学・研究機関、金融機関、医療、福祉、教育、地域公共交通、NPO等の共や私の担い手は大きな役割を果たしている。このため、広域連携の取組に対して、こうした主体の積極的な参画を促し、公共私が連携した取組を行うことが特に重要になるのではないか。
- 国においては、三大都市圏の市町村間の広域連携の先進事例の知見を積極的に収集する取組を重点的に実施し、情報提供を通じて、取組の横展開を促進することが重要ではないか。

3 都道府県を越えた広域的な課題への対応

3 都道府県を越えた広域的な課題への対応

(1) 現状と課題

- 住民の生活圏や経済圏、大規模災害の被害想定区域が一の都道府県の区域を越えて広がっている場合等、都道府県境を越えた広域的な課題が存在。訪日客のニーズに応じた観光施策や海外市場を見据えた産業施策等では、人や物の流れに応じ広域的な役割分担・連携を行う事例が見られる。また、人口減少下の地域づくり等、共通する課題に対して、複数都道府県が連携して対応策を検討を行う事例も見られる。
- ブロック単位や隣接する都道府県間で会議等が設けられ、連絡調整や広域的な課題の検討が行われている。災害対応や広域観光等の個別の政策課題について、国が関わりながら、民間も含めた都道府県間の連携体制の構築が行われる例も見られる。災害時相互応援や大都市圏と地方圏の自治体連携など、遠隔地の自治体間の連携も進められている。
- 我が国では、東京圏をはじめとする大都市圏に人口・産業が集積。大都市圏は急速な高齢化に伴う介護・医療サービスの供給体制の確保や大規模災害への対応をはじめ、集積に起因して生じる行政課題への対応が求められる。集積が著しく、流入人口のうち他県からの割合が高く、急激な高齢化が進む東京圏では、医療・介護サービスの提供体制の確保や首都直下地震等への対応と我が国の経済成長のエンジンとしての国際競争力の向上の両立を図るため、広域的な視点に立った戦略的な対応が課題。
- 昨今の地方制度調査会では都道府県の区域を越える広域行政課題の増大、対応への必要性について指摘されている。また、三大都市圏について、大都市圏における広域的な調整や対応が必要だとして、そのために必要な枠組み、対象となる行政課題、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の枠組みとの関係、国の行政機関との関係等の論点が指摘されている。
- なお、三大都市圏はそれぞれ、広域での問題処理という観点から構造が違うのではないか。関西圏は広域連合が設立され、関西全体として取り組むべき広域にわたる行政の推進に係る基本的な政策の企画および調整を所掌する組織が設置され、広域計画に基づき多様な行政分野において広域行政が進められている。名古屋圏は、指定都市と県の調整に依るところが大きいと考えられるのではないか。

3 都道府県を越えた広域的な課題への対応

(2) 都道府県を越える行政課題への対応の方向性

- 住民の生活圏や経済圏、大規模災害の被害想定区域が一の都道府県の区域を越えて広がっている場合、人口減少に伴う課題など共通する課題に対応する場合等、都道府県境を越えた広域的な課題に対応していくためには、国も必要に応じ連携しながら、民間も含め都道府県間の広域的な連携を深めていくことが求められるのではないか。
- 関西圏のように東京圏全体の広域行政を所掌する組織が設けられていない東京圏において、国際的な競争力を高めながら、急激な高齢化や大規模災害への対応などの都道府県境を越えた広域的な課題に対し、協力・調整を深め、東京圏全体の視点に立った戦略的な取組を進めていくためには、多様な広域的課題について、国も連携しながら、日常的かつ継続的に協力・調整を深めるための体制を構築していくことが必要なのではないか。高齢化への対応や大規模災害対応など、具体的な課題を材料にしながらか検討を進めていく必要があるのではないか。