

広域連携について (これまでの調査審議における主な議論)

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 P10～
 - (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 P25～
 - (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

- 施設・インフラ、情報システムなどの資源や、専門人材を共同活用する取組が重要ではないか。
- 人間を単位とする人材獲得競争をこれ以上続けることは非常に困難であるというメッセージを発することが重要。組織が組織として機能するためには、経験の継承が行われる必要がある。複数の人材が世代をまたいでシフトしていくことが必要であり、それが困難な場合には、何らかの方法で統合しないと組織としての文化が守れないのではないか。
- 専門人材不足はどの地方も同じような課題を抱えており、知見の共有や人材の共同活用の体制の整備ができれば、現場を助けることになるのではないか。
- 土木技師やICT人材などは、官民ともに不足しており、人材獲得競争がなされている実態もあることから、人材をどのように育てていくかも大事ではないか。人材育成の観点からも連携が重要ではないか。
- 技術職だけでなく、観光の企画などそれぞれの分野の専門的なスキルが必要な人材の連携も必要ではないか。
- 半公半民のような人材(例:政府CIO補佐官)も考えられないか。
- 民間との人材の共有については、うまくいく場合もあるが、行政と民間とが規制する側とされる側とに分かれる場合には適当ではなく、自治体間の水平連携か垂直連携で対応するしかないのではないか。
- 専門人材のシェアは進んでいくと思うが、人材に余裕がない中で効率的に業務が行えるようにするための環境整備(例:テレビ会議を通じた遠隔でのコミュニケーション)も必要ではないか。

1 基本的な考え方

(2) 他の地方公共団体との連携の考え方

- 多様な制度が用意されている現状を踏まえると、既存の制度を抜本的に変えるということではなく、定住自立圏や連携中枢都市圏における取組をどのように深化させるのか、連携中枢都市圏等を形成することが困難な地域をどうするのか、三大都市圏内での広域連携をどうするのか、といったことについて検討する必要があるのではないか。
- 全国の自治体の多様性を前提とした上で、現在の仕組みが機能しているのか、2040年頃においても機能するのか、考える必要がある。
- 単独の自治体で地域を構成しようとする自治体も尊重しつつ、複数自治体による連携を志向した場合には、それを可能とする枠組みを用意することが極めて重要ではないか。
- 2040年頃においても持続可能な地域を維持するための一つの手段が広域連携であり、単独で実施する取組や、定住自立圏・連携中枢都市圏といった新たな広域連携、都道府県による補完などを組み合わせて、総体として回る体制になればよいのではないか。
- 定住自立圏等がカバーしてこなかった三大都市圏における広域連携についてどう考えるか。地方圏でも、中心市が存在せず、人口規模や経済規模が同等程度の市町村が隣接する地域も同じ問題があるか。
- 広域行政圏施策の問題点についても、議論の前提とする必要があるのではないか。

<地方6団体からの意見>

- これまでの広域連携施策に関して、制度の目的の達成状況やその後の変化への対応状況について、地方の実情を踏まえて丁寧に検証すべき。十分に地域の活性化につながっているかの成果等を検証する必要があり、その上で広域的な連携のあり方を考えるべき。
- 一部事務組合、広域連合、事務委託や定住自立圏、連携中枢都市圏、連携協約等の現行の広域行政や共同化・連携の仕組みの検証が必要。
- 各市町村が課題を共有し、お互いの立場を尊重しながら、課題解決に取り組み、地域の将来の姿を自ら描けることが広域連携の望ましい姿であり、広域連携を推進していく上では、個々の自治体が主体性を発揮できるよう、画一的に一括りにせず、現場のニーズを重視して柔軟性を持たせる視点が重要。

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

(共同活用のために役割を果たすべき主体)

- 資源・専門人材の共同活用について、地域で中心的な役割を果たす市町村の役割が大きくなってきているのではないか。
- 市町村間の広域連携の枠組みづくりへの都道府県の支援も重要ではないか。都道府県が市町村間の広域連携の調整役を担う場合において、都道府県によって温度差があることについてどう考えるか。都道府県の関与について、構成市町村の住民や議会がどのように関与することができるか、都道府県境をまたぐ地域での調整が必要となる場合に都道府県同士をどのように連携させるか、といった点も課題ではないか。
- 定住自立圏等の取組の一層の深化は必要だが、定住自立圏等を形成できないエリアをどうするか。自主的に市町村が広域連携するという方針は堅持するとしても、都道府県の役割を検討する必要があるのではないか。
- 資源・専門人材の共同活用について考えると、現在は、水平連携がうまくいくところは連携して、うまくいかない、枠組みに乗れない小規模なところは都道府県が補完して、という整理になっているが、今後、連携中枢都市圏等のエリアでも人材確保が困難になる可能性もある。そうなった場合に、都道府県の役割が重要になってくるのではないか。
- 人材育成の観点から、都道府県が役割を果たすことが求められるのではないか。市町村ではやりきれない部分をカバーしたり、若い世代を育成して一定の年齢になったら市町村に移していったりなど、事務と人材のサステナブルな仕組みを地域ごとに構築していくことが必要ではないか。
- 少ない人材を奪い合わないよう、都道府県と大都市との間の調整が必要になるのではないか。
- 例えば、地域の人材マップといったような、どこの地域にどういう専門人材がどれくらいいるか全体を見渡し、それを地域の中でうまく活用できるような仕組みが必要ではないか。そういう意味では、人材育成プログラムも含め、都道府県の役割が非常に重要ではないか。

<地方6団体からの意見>

- 都道府県と小規模自治体が共同で土木技師を採用することなどは非常によい。
- 市町村支援のための職員を採用まで踏み込んで、都道府県の補完機能が発揮されるのであれば、非常に良いことであり、ぜひ推進していただきたい。

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)

(共同活用の具体的な手法)

- 資源の共同活用については、現場で様々な工夫がなされており、地域の実情に応じて最も適した手法を活用していくことが必要ではないか。その上で、必要があれば、制度改正をして活用しやすい環境整備をしていくということが重要ではないか。
- 既存の事務の共同処理の仕組みを使っている事例もあり、こうした仕組みをさらに使っていく余地もあるか。また、事務を丸ごと移したり、機関を共同設置したりするところまではいかなようなものが、私法上の委託などでカバーされているということか。

(専門人材確保の手法)

- 専門人材の共同活用の手法(制度)と自治体間の連携の仕方の間には、緩やかな対応関係や類型があるのではないか。
- 限られた専門人材を仕事の単位で確保することについて、制度面でも後押しすることができるかといえるのではないか。
- パートタイムや併任など、貴重な人材を共有するのはよい方向ではないか。
- ジョブ型の職種であれば、大学教員等の世界で取り入れられている「クロスアポイントメント制度」を参考に、複数の自治体の中で事務の従事割合を定めて雇用契約を結ぶことも可能ではないか。そう考えると、自治体の人事制度において、メンバーシップ型からジョブ型に移行していくことについても考えていかなければならないのではないか。
- 高い専門性が求められる分野(土木・建築など)については、人事慣行を見直して、ジョブ型で一人の人間の共同活用を進めるという方向性を打ち出すことが重要ではないか。
- 採用試験を複数の団体が一括して実施し、採用自体は個々の団体において行うことも考えられるのではないか。

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)

(共同活用のための合意形成)

- 資源や専門人材の共同活用を前提として事務処理体制を構築する場合、安定性や継続性が課題になるのではないか。
- 連携協約は、連携中枢都市圏のための制度のようなイメージがあって、他の場面であまり使われていないのではないか。
- 連携協約は、総合的な取組をする場合の枠組みのように捉えられているが、もう少し細かいレベルでの事務の共同処理の場面でも使えるのではないか。代替執行についても、同様のことが言えるのではないか。
- 連携協約の仕組みについて、総合的な連携の枠組みの手法というだけでなく、また、組織や事務の観点からだけでなく、1人の人材を複数自治体でうまく共有していくというきめ細かな連携の観点からも活用できるのではないか。
- 連携協約は、紛争処理の仕組みや住民の関与の仕組み(議会の議決)がビルトインされている、という点でも仕組みが整っている。
- 私法上の契約により資源を共同活用する場合、紛争になって、住民生活に不都合が生じてはよくない。私法上の契約方式を使うのであれば、ADRの仕組みを設ける(例:自治紛争処理委員)とか、モデル約款のようなものを用意するとか、そうした形で適正な解決を図るということも考えられるのではないか。
- 連携協約については、安定性があり、議会の関与や住民によるコントロールが効く反面、手続面で煩瑣であるとも言え、また、連携協約を締結した後に具体的な共同処理の手続も含めたマネジメントが必要になる。こうしたコスト感をどのように下げていくのか、連携協約を使ってもらうインセンティブをどうするのか、という観点も重要ではないか。

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

(計画作成段階における合意形成・利害調整の重要性)

- 自治体の業務を計画を作成する部分と作成した計画に基づいて執行する部分に分けて考えた場合、執行段階については柔軟に連携・協力するための仕組みが整っている一方、計画作成段階についてはマイナスサムの局面で競争すべきでないところでの競争はやめる合意をしたり、地域の中で人の流動に応じた交通網を確保するため、複数の自治体を通じて計画の統一化、整合性の確保を図るという連携も期待されるのではないか。
- 圏域としてのマネジメントをどう行っていくかは広域連携では非常に重要。一緒に地域の未来を作っていけるよう、きちんと意見交換をしながら、戦略を作ってマネジメントする体制の強化も必要ではないか。
- 核となる都市がある地域については、取組の深化という次なるステージに進めるよう、計画作成段階に焦点を当てた仕組みを考えるべきであり、核となる都市と近隣市町村との間のコミュニケーションについて制度化することが考えられる一方、核となる都市がない地域については、関係市町村で協議組織を設けるなど、何かしらの連携をまずは進めていただくということではないか。
- 定住自立圏等では、ビジョンや連携協約等において、圏域として戦略的に取り組む方向性がビルトインされているにも関わらず、計画作成の場面で十分に機能していないのであれば、定住自立圏等の制度のあり方も含めて検討する必要があるのではないか。
- 計画作成は、各自治体の自治の核となる部分であり、構成市町村の主体性が確保される必要がある点への留意が必要ではないか。
- 合意が難しい事項に係る連携を強化するためには、丁寧な合意形成と市町村間での問題意識の共有が重要ではないか。その際、核となる都市がある場合には核となる都市、核となる都市がない場合には協議組織や都道府県が調整する必要性があるものとするが、負担が相当重くなるのではないか。負担を担うことへのインセンティブをどう確保するかが重要ではないか。
- 全体最適を考えると連携が望まれるとしても、それが直ちに各自治体に連携を義務付けることにはつながらない。このギャップを制度によって埋める必要があり、インセンティブのデザインによる調整が必要ではないか。

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(続き)

(計画作成段階における合意形成・利害調整の重要性)(続き)

- 基礎自治体同士は対等であるという建前を維持しつつ、連携をすることや中心市が一定の負担を負うことについて、財政措置などの一定のメリットや共同で計画策定できるよう制度的に担保することなどが必要ではないか。

(「地域の未来予測」)

- 各自治体において自主性に基づく連携に取り組んでいるが、現在の連携の仕組みが、住民も含めたコンセンサスの取れた、課題解決につながるものとなっているか。2040年頃から逆算して想定される問題を解決するために、どのような仕組みが必要かという視点から現状の仕組みを評価し、それに対応するための仕組みを検討する必要がある。そのためには、「地域の未来予測」による課題の見える化や共有が重要ではないか。
- 広域連携をするのか、単独でやっていくのか、また、広域連携をする場合に連携の相手先や方法をどうするのか、そうしたことを検討する上では、「地域の未来予測」が非常に重要。
- 定住自立圏等のエリアと、消防など、平成の合併前から事務を共同処理しているエリアとがずれている場合がある。ずれがあること自体は問題ではないが、将来、資源が制約される中でも、ずれたままで対応できるのか。将来、各地域の公共サービスを提供する体制がどうなるかということ、各自治体や圏域レベルで考えなければならぬところが出てくると思う。「地域の未来予測」については、単に人口だけでなく、まちづくりや対人サービスを維持することについても想定しながら作れるよう、支援する必要があるのではないか。
- 三大都市圏の市町村間においては、住民の利便性やニーズを可視化して連携を進めるしかないのではないか。そうした観点からも、「地域の未来予測」が必要ではないか。
- 現状の分析として、公的な連携でなくても事実上でできている部分はどこまでか、2040年頃を見据えてこれから必要となる、ニーズがあるにも関わらず足りない部分はどこなのか、エビデンスやデータを基に整理をして、そこに対応できるような形で制度を検討できるとよいのではないか。

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

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

- 多様な制度が用意されている現状を踏まえると、既存の制度を抜本的に変えるということではなく、定住自立圏や連携中枢都市圏における取組をどのように深化させるのか、連携中枢都市圏等を形成することが困難な地域をどうするのか、三大都市圏内での広域連携をどうするのか、といったことについて検討する必要があるのではないかと。（再掲）
- 広域連携については、これまでの地方制度調査会で何度も議論が行われ、多様な制度が用意されているところ、広域連携に係る新しい切り口として、例えば、合意形成が難しい課題にも対応できるようにするためにはどのようにしたらよいか、中核となる自治体がない地域についてどう考えるのか、といった切り口が考えられるのではないかと。
- 中核的な自治体がない地域では、同程度の規模の団体同士で連携する、都道府県が補完・支援する、といったことが考えられるのではないかと。
- 中心市がない地域の中には、自発的な取組として連携している地域も見られるところだが、そうした地域において、連携協約を活用することは可能か。難しいのであれば、対応が必要ではないかと。
- 定住自立圏等の取組の一層の深化は必要だが、定住自立圏等を形成できないエリアをどうするか。自主的に市町村が広域連携するという方針は堅持するとしても、都道府県の役割を検討する必要があるのではないかと。
- 市町村間連携がやりにくい場合に、都道府県が調整していく必要はある。
- 都道府県による補完・支援と市町村間連携との関係をどのように整理するか。

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) 核となる都市と近隣市町村による連携

(市町村間の合意形成の仕組みの課題)

- (連携中枢都市から)連携市町村のニーズを把握することなく取組を進めてきた点が反省点。連携のためには、コミュニケーションを密にとるといふ点と、連携が効果的な事業を探し出すという点が重要ではないか。
- (連携市町村から)連携中枢都市圏の事業について、周辺市町村として事業の枠には入っているが、恩恵を受けていない。効果を実感できていない。圏域全体として均衡のある発展は難しいと感じている。
- 広域連携のあり方としては、各自治体の主体性を大事にしながら広域で緩やかに連携する、連携の傘の下に各自治体が存在する、という2つのパターンが考えられるが、今後の人口減少社会を見据えると、合意可能な取組について緩やかに連携するというよりも、もう少し堅く連携することについても考えていく必要があるのではないか。
- 比較的余裕のある中核的な自治体が周辺市町村の分まで作成することにより、計画作成に係る自治体の実質的な負担を希釈することも可能ではないか。
- 個別行政分野の計画について、圏域レベルで作成することができる制度やそれを円滑化する制度を検討する必要はあるのではないか。
- 計画の共同作成について、個別法の中で対応する方法もあるが、共同作成する場合の共通手続をビルトインすることができれば、個別法の仕組みを前提としながらも、地域で自主的に取り組むことができるのではないか。計画作成のあり方について、地方分権の観点からも精査した上で、連携のステップに進むことが理想ではないか。

<地方6団体からの意見>

- 連携中枢都市の意向で連携市町村の主体性が損なわれることや、連携市町村の切り捨てにつながらないかが心配。

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(続き)

(公共私連携の課題)

- 市町村間の広域連携に際しては、公共私連携の視点も必要ではないか。どのように住民の意思を反映させるかという点が課題となるか。
- 連携中枢都市圏において行われている取組を見ると、公共私連携やデジタル化に関連する取組が少ないように思う。そういった取組を行うための広域連携が必要ではないか。
- 自治体間のコミュニケーションや、住民や共私等の主体とのコミュニケーションについては、現在の広域連携に関する法制度に入っていない。こうした部分についても考えていかなければならないのではないかと。
- 公共私連携に係る紹介事例を見ると、緩やかなプラットフォームが形成・活用されている事例が多い印象であり、そうした観点からは、あまり堅いメンバーシップは想定されないか。
- 公共私連携について、定住自立圏共生ビジョン懇談会・連携中枢都市圏ビジョン懇談会のメンバーが提案権を有するという仕組みにするのか、もう少し広い主体に提案権を認めるのか。広い主体に提案権を認める場合には、メンバーの特定や有象無象の提案がなされるという点が問題となるのではないかと。
- 広域連携の合意形成の議論の根本にあるのは、人口減少時代の行政サービスの維持にあるのだとすれば、計画作成段階において、行政サービスの受益者側の意見を広く聞けるような仕組みがあってもよいのではないかと。提案権者をあまり絞り込まない方がよいのではないかと。
- 首長同士の調整ではうまくいかないという場合に、行政サービスの受益者や共私のような様々な主体が関わることによって、それを解きほぐしていくことができるとよいのではないかと。利用者代表、納税者代表である議員の関与を強めることも考えられるのではないかと。
- 三大都市圏においては、公共私連携と組み合わせた自治体間連携を促していくのが重要であり、そうした取組の横展開が必要ではないかと。
- 三大都市圏の市町村間においては、始めから、公共私連携を考えていく必要があるのではないかと。

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

(2) 核となる都市と近隣市町村による連携(続き)

(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)

- 核となる都市がある地域では、核となる都市が責任を持ってイニシアティブを発揮することが有用であるため、協議会のようなものを作るのではなく、核となる都市にイニシアティブを発揮する一方で、近隣市町村の参加を保障する必要があり、そのための方法としては、定例的な協議や近隣市町村からの提案制度など、様々な方法が考えられるのではないかと。
- 定住自立圏構想推進要綱・連携中枢都市圏構想推進要綱からさらに進み、近隣市町村の参画をより促す仕組みを設けるとすれば、協議会のような固定的な組織の仕組みではなく、近隣市町村が関与できる手続的な仕組みを制度化するイメージではないかと。
- 近隣市町村からの意見の申出に臨機応変に対応できるようにすることや、近隣市町村から核となる都市に対して協議を持ちかけられるようにすることも考えられるのではないかと。
- ある程度の頻度で近隣市町村が関与していく仕組みを取り入れた方がよいのではないかと。
- 近隣市町村が意見を出すことができるようにする一方で、それが拒否権的に発動され、圏域全体の取組、地域全体の発展が阻害されることのないようにしなければならないのではないかと。建設的な意見が出るような仕組みをどのように担保するか。
- 議論の出口としては、定住自立圏構想推進要綱・連携中枢都市圏構想推進要綱の全体ではなく、特に近隣市町村との協議に係る部分などの一部を法制化するという理解でよいかと。
- 連携協約を締結しても、具体的な連携内容については各自治体の判断に委ねられており、連携するかしないかは任意であることと、コミュニケーションの仕組みを制度化することとの関係をどう考えるか。
- 連携協約は柔軟性を特徴とした制度として設計されたものであり、手続に係る規律密度をどの程度まで高めてよいものなのか、若干懸念している。
- 十分な協議を経た連携の取組が着実に実施されるべきであることは理解できるが、どの程度の計画をどの程度進捗させるかは当事者に委ねざるを得ず、進捗状況を連携市町村で確認・協議することまでしか制度的には担保できないのではないかと。

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

(2) 核となる都市と近隣市町村による連携(続き)

(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)(続き)

- 合意が難しい事項に係る連携を強化するためには、丁寧な合意形成と市町村間での問題意識の共有が重要ではないか。その際、核となる都市がある場合には核となる都市、核となる都市がない場合には協議組織や都道府県が調整する必要性があるものとするが、負担が相当重くなるのではないか。負担を担うことへのインセンティブをどう確保するかが重要ではないか。(再掲)
- 全体最適を考えると連携が望まれるとしても、それが直ちに各自治体に連携を義務付けることにはつながらない。このギャップを制度によって埋める必要があり、インセンティブのデザインによる調整が必要ではないか。(再掲)
- 基礎自治体同士は対等であるという建前を維持しつつ、連携をすることや中心市が一定の負担を負うことについて、財政措置などの一定のメリットや共同で計画策定できるよう制度的に担保することなどが重要ではないか。(再掲)
- 核となる都市があり、近隣市町村が存続の危機に瀕するような地域については、最終的には合併により救済することが目指されるべきではないか。一方で、核となる都市がなく、全体として衰弱するような地域については、例えば、都道府県の直轄地とするなど、広域行政の中に取り込むことについて展望することも考えられるのではないか。このどちらのパターンでもない場合には、自治体の自立性を保ちながら、広域行政を推進することが望まれることから、そのためのインセンティブを設計するということになるのではないか。
- 核となる都市をどう捉えるか。定住自立圏・連携中枢都市圏では、一定の人口規模、都市機能、生活機能を備えていることが要件となっているが、人と予算が確保できるということであれば、人口が少なくても、所属する地域を活性化し、持続可能な地域を作るビジョンとアイデアを有する自治体を支援することも可能か。

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

- 中核的な自治体がない地域では、同程度の規模の団体同士で連携する、都道府県が補完・支援する、といったことが考えられるのではないか。(再掲)
- 中心市がない地域の中には、自発的な取組として連携している地域も見られるところだが、そうした地域において、連携協約を活用することは可能か。難しいのであれば、対応が必要ではないか。(再掲)
- 市町村間の広域連携の枠組みづくりへの都道府県の支援も重要ではないか。都道府県が市町村間の広域連携の調整役を担う場合において、都道府県によって温度差があることについてどう考えるか。都道府県の関与について、構成市町村の住民や議会がどのように関与することができるか、都道府県境をまたぐ地域での調整が必要となる場合に都道府県同士をどのように連携させるか、といった点も課題ではないか。(再掲)
- 合意が難しい事項に係る連携を強化するためには、丁寧な合意形成と市町村間での問題意識の共有が重要ではないか。その際、核となる都市がある場合には核となる都市、核となる都市がない場合には協議組織や都道府県が調整する必要性があるものとするが、負担が相当重くなるのではないか。負担を担うことへのインセンティブをどう確保するかが重要ではないか。(再掲)
- 核となる都市がなく、全体として衰弱するような地域については、例えば、都道府県の直轄地とするなど、広域行政の中に取り込むことについて展望することも考えられるのではないか。(再掲)

(4) 市町村間の広域連携についての都道府県の役割

- 市町村間連携がやりにくい場合に、都道府県が調整していく必要はある。(再掲)
- 観光行政や商工行政など、県が調整することにより、市町村間の連携を促進することが有効。
- 市町村間の広域連携の枠組みづくりへの都道府県の支援も重要ではないか。都道府県が市町村間の広域連携の調整役を担う場合において、都道府県によって温度差があることについてどう考えるか。都道府県の関与について、構成市町村の住民や議会がどのように関与することができるか、都道府県境をまたぐ地域での調整が必要となる場合に都道府県同士をどのように連携させるか、といった点も課題ではないか。(再掲)

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

- 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、市町村連携により、都道府県からの権限移譲を受けることが考えられるのではないか。例えば、事務処理能力がある市町村に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務を、都道府県から事務処理能力のある市町村に移譲するかどうかの判断に際して、当該近隣市町村を何らから関与させることが考えられるか。
- 中心市と近隣市町村が合意している場合において、条例による事務処理特例の場合と同様に、都道府県に対して権限移譲の要請を行う法的仕組みについては、ぜひ制度化していただきたい。
- 住民に身近な地方公共団体への権限移譲を進めるため、住民の状況をよりよく把握できる立場にある市町村が関われる体制を作ることは必要。
- 近隣市町村がその住民に対して負っている住民の利益を守らなければならないという任務の表れと言えるのではないか。事務処理能力を有する市町村に事務処理をお願いする場合に、事務処理能力を有する市町村に意見を言うのであれば、当該事務処理に合意することが求められるということなのではないか。その意味では、条例による事務処理特例とは少し違った考え方を持ち込むことになるのではないか。
- 近隣市町村が、中心市と一緒にやるので、都道府県に対して権限移譲を求めるという場合について、垂直連携よりも、水平連携の方が優先されるべきであるという考え方だけでは十分でない。近隣市町村の住民は当該都道府県の住民ではあるが、中心市の住民ではない。近隣市町村と中心市の間でどのように安定的な関係をつくっておく必要があるのかしっかり考えておいた方がよいのではないか。
- 定住自立圏・連携中枢都市圏の存在を前提として、市町村連携による都道府県からの権限移譲に係る仕組みを導入することになると、現行制度の対象外とされている三大都市圏では新しい仕組みを活用できないということになるが、地域によって扱いが異なることについて議論が出てくる可能性もあるのではないか。

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

(5) 市町村連携による都道府県からの権限移譲(続き)

- 条例による事務処理の特例と事務の委託を組み合わせるスキームは、制度上は、市町村側からの要請がなくとも事務処理特例条例で権限を移譲できるところであり、事務処理能力を有する市町村と近隣市町村との関係次第では、事務処理が不安定になるおそれがあるほか、事務処理能力のない市町村に一旦権限を移譲することをどのように考えるか。
- 条例による事務処理の特例と事務の委託を組み合わせるスキームにおいて、事務処理に支障が生じた場合、権限を都道府県に返すということは、事実としてはできるものと思われるが、法的には予定されていない。また、都道府県においては、是正要求を出し続けるしかない。権限の再配分のスキームとしてきちんと制度化した方がよいのではないか。
- 現状の2つの法的スキームについて、1つにまとめることや、両者のすみ分けの基準や考え方を示すことができるのであれば、両者を両立させることも可能ではないか。

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

(都道府県と市町村の関係のあり方)

- 地方分権一括法後の都道府県・市町村の関係を踏まえ、都道府県による補完・支援は、市町村の自立を前提としたものであるべきではないか。市町村間の広域連携等によって行政サービス提供体制を確保するための取組を自ら行うことが前提ではないか。
- 「地域の未来予測」を作成し、客観的なデータや基本的なデータを見える化を進めた結果として、単独での事務処理が難しいとなった場合に、都道府県による補完・支援が必要ということになるのではないか。
- 都道府県と市町村の信頼関係構築の上で、市町村が主体性を持って、広域連携に取り組めるようにすることが大事。
- 都道府県による事実上の関与とならないよう、団体自治を担保し、市町村が自らの責任を放棄しないようにすること、自立性を失わないようにすることが求められるのではないか。
- 例えば、社会保障分野では、都道府県から市町村への権限移譲は進んだが、一定の空間内でサービスの適切な水準を確保するために、都道府県に権限が留保されているのではないか。こうした社会保障の考え方を都市計画や公共交通の議論に応用することができるか。

<地方6団体からの意見>

- 連携から取り残される地域が生じないよう、市町村間の連携と相まって、都道府県が一定の補完を担う必要。
- 都道府県による支援は単独市町村ではなく複数市町村に対するものが中心。今後、都道府県と市町村のより踏み込んだ連携が必要になってくるのではないか。
- 都道府県による小規模市町村への支援は、支援される自治体の自主決定権や地域住民の声の反映の観点から懸念。

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(続き)

(都道府県による補完の手法)

- 都道府県も市町村もリソースが限られてくる中でも地域を維持するためには、地方自治法に基づく「事務の委託」「事務の代替執行」等に限らず、一体的なサービス提供体制を構築していくのが現実的な解決策であり、今後はこうした取組が増えていくのではないかと。他方、権限と責任の所在については、きちんと整理する必要があるのではないかと。
- 事務の執行権限を移すのではなく、市町村が連携して計画を作成する際に都道府県が支援する、都道府県と共同で作り上げていく、というようなことも考えていけないのではないかと。奈良モデルのような取組なども、そのようなものとして理解できる可能性があるのではないかと。
- 当該市町村単独では処理できないところだけ、「事務の代替執行」を活用することにより、都道府県のノウハウを借りながら、市町村のイニシアティブのもと、都道府県と一体となって事務処理をすることができるようになるのではないかと。
- 住民サービスをよりよいものとするためには、ある程度広域のビジョンが必要との前提でビジョンを作る際において、核となる都市がない地域については、都道府県がサポートすることになるのか。ビジョンの中身については、各自自治体で議論すべきであるが、作成することへのサポートが必要になるのではないかと。
- 都道府県による補完・支援の取組が進むと、都道府県が地域の実情を知ることができるようになる一方で、市町村の依存度が高くなる懸念もあるのではないかと。関係性ができていない当初の段階から役割分担をするのは難しいものと思われるが、いずれかのタイミングで役割分担を明確化することが必要ではないかと。
- 計画策定段階の補完・支援だけでなく、執行段階の補完・支援を無限定に実施することは望ましくないのではないかと。自立性の高い基礎自治体となるための努力を怠った市町村も含め、都道府県が無限定に補完・支援を行うのはどうか。ある分野の事務を手放したり、補完・支援を求めたりするのであれば、それに見合うコストの再配置が必要ではないかと。
- 協働的な手法について、無限定な協働による依存や都道府県による事実上の関与は望ましくない。安定性、継続性、住民の関与、紛争処理などのセーフティーネットは、制度にビルトインする必要があるのではないかと。

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

(6) 都道府県による補完(続き)

(都道府県による補完の手法)

- 連携協約は、連携中枢都市圏のための制度のようなイメージがあって、他の場面であまり使われていないのではないか。(再掲)
- 連携協約は、総合的な取組をする場合の枠組みのように捉えられているが、もう少し細かいレベルでの事務の共同処理の場面でも使えるのではないかと。(再掲)
- 連携協約は、紛争処理の仕組みや住民の関与の仕組み(議会の議決)がビルトインされている、という点でも仕組みが整っている。(再掲)
- 連携協約については、安定性があり、議会の関与や住民によるコントロールが効く反面、手続面で煩瑣であるとも言え、また、連携協約を締結した後に具体的な共同処理の手続も含めたマネジメントが必要になる。こうしたコスト感をどのように下げていくのか、連携協約を使ってもらうインセンティブをどうするのか、という観点も重要ではないかと。(再掲)

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

(現状と課題)

- 人口規模や経済規模が同等程度の市町村が並び立つ三大都市圏において、どのように広域連携を進めていく必要があるのか。制度や、制度的な枠組みまでいかないにしても、何らかを考えていかなければならないのではないかな。
- 三大都市圏には、人口は多いものの面積は小さい自治体が多く存在。中規模で、富裕な自治体であっても、人口減少の影響は避けられない。三大都市圏は、広域連携の動きがあまり出てきていないが、将来のデータは厳しい。執行面での自立性は確保できたとしても、計画作成面で効率的な計画を作る必要性は増してくるのではないかな。何らかの圏域的なものを考える必要はあるのではないかな。
- 三大都市圏においては、コミュニティの力が弱く、その力に頼ることができないため、地方公共団体の果たす役割が相対的に高く、地方圏以上に広域連携を進める必要があるのではないかな。

(市町村間の広域連携の方向性)

- 図書館や保育所などの施設は、多ければ多いほどアクセシビリティが上がるものであり、住民からすれば、市町村の境界は関係なく、関係があるのは、人の移動の経路と施設からの距離。今後、施設数は維持したまま、行政サービスの水準を下げていくということも可能と考えられるが、そうではなく、施設の集約化を進める必要があるということであれば、行政サービスの水準の維持等の何らかの理屈が必要になるのではないかな。
- 三大都市圏の市町村間においては、住民の利便性やニーズを可視化して連携を進めるしかないのではないかな。そうした観点からも、「地域の未来予測」が必要ではないかな。(再掲)
- 地方圏では、中心市に集まる形で人が移動し、近隣の自治体間のつながりが強い。一方で、三大都市圏では、少し離れた通勤・通学先とつながって人が移動しており、近隣の自治体間のエリアでは日常生活が完結していない。三大都市圏の近隣の自治体内では、直接的な人の往来が少なく、地域の一体感もなかなかできず、地域の将来像を共有する上では、何らかの体制整備や工夫が必要になるのではないかな。
- 三大都市圏内での日常的な人々の移動、通勤・通学での移動の状況を踏まえると、地元の自治体だけでなく、一時的な滞在先でも行政サービスを受けられるような仕組みが重要ではないかな。行政のデジタル化と関連付けて考えていく必要があるのではないかな。

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

(市町村間の広域連携の方向性)(続き)

- 三大都市圏の市町村には、まずはバックカスティングの思考をしていただいた上で、どの程度の連携のニーズがあるのかをそれぞれで発見する、ということが重要なのではないかと。それと並行して、国においては、どのような枠組みがよいかアドバイスを、ということになるのではないかと。
- 三大都市圏における市町村間の広域連携については、国だけでなく、都道府県がきっかけを作るとすることも考えられるのではないかと。
- 三大都市圏における市町村間の広域連携については、広域的に執行面での役割分担をするきっかけをどう作っていくかが肝ではないかと。
- 三大都市圏では、一般市が並び立ち、連携が進んでいないということかと思うが、例えば、保健所はA市、児童相談所はB市、といった形で取り組むことを1つの突破口として連携を進められるようになるとういのではないかと。
- なぜ連携する必要があるのか、どのような事務なら連携しやすいのかなど、類型化することができるとよいのではないかと。
- 自治体同士の関係性の深さから連携先が決まる場合もあれば、潜在的な住民ニーズを分析した結果、連携先が決まる場合もあるのではないかと。住民ニーズをベースに連携の必要性を考えることもできるのではないかと。
- 自治体が連携する要因となるのは、タスクの共有とリスクの分散。リスクの分散について言えば、災害時を見据えると、遠隔地との連携が必要。一方で、施設については、遠隔地と連携しても意味がない。分野によって適切な連携のあり方が異なる。
- 今後、人口減少や高齢化、公共施設の更新が課題になる中で、公共施設等の配置や更新のあり方は、特に三大都市圏でより深刻になるものと見込まれるところであり、計画レベルでの広域的なマネジメントが重要になるのではないかと。

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

(市町村間の広域連携の方向性)(続き)

- 三大都市圏の市町村間の広域連携については、最終的には連携協約を締結するということになるのかもしれないが、その前段として、協議組織で検討を進めたり、連携のあり方について協議したりした上で、より堅い制度を使っていくということになるのではないか。
- 連携協約は、三大都市圏で2自治体が連携する場合には有用だと思うが、より複数の自治体で連携する場合や核となる自治体がない場合には活用が難しいのではないか。
- 三大都市圏においては、公共私連携と組み合わせた自治体間連携を促していくのが重要であり、そうした取組の横展開が必要ではないか。(再掲)
- 三大都市圏の市町村間においては、始めから、公共私連携を考えていく必要があるのではないか。(再掲)

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

<三大都市圏の違い>

- 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全く違っている。名古屋都市圏は、名古屋市と愛知県の両者の調整の問題ではないか。通勤通学10%圏の地図を見ると、名古屋都市圏問題は、ほとんど愛知県西部問題。県をまたぐ問題は、三重県の県境の一部と、岐阜の南部の一部に限られているのではないか。
- 関西圏は多極的な協力の問題であり、広域連合という形で比較的解決が図られ、少なくとも進展していると言えるのではないか。そうなったときに、東京圏が取り残されているのが非常に大きな問題であり、首都圏マネジメント問題が未解決としてあるのだということを確認する必要はあるのではないか。
- 三大都市圏の中で東京圏については様々な機能が集中しているという問題と、それがもたらすリスク。そのことが首都圏だけではなく、国全体に及ぼすリスクもある。さらに、首都圏の中では人が非常に大きく移動していることから、やはり一定の連携についての特別な取組があってもいいのではないか。
- 東京一極集中という問題、2040年頃を見据えた課題からすると、首都圏、東京圏の問題は少し位相が違う話なのではないか。
- 三大都市圏は個性が違うので、一つでくって議論をするのではなく、それぞれの課題に応じて検討が必要ではないか。

<東京圏における対応の方向性>

- 東京圏について、例えば、国の関与によって何らかの機構的な解決を図るという方向性に持っていくのか、少なくとも関西と同様に水平的な都道府県の自律的な協力関係による解決の方向か、あるいは、東京都が中心となって引っ張っていくつもりで他の都道府県と連携する方向性に持っていくのか議論があるのではないか。
- 圏域として、東京を含めた1都3県レベルで何らかの取組を2040年頃に向けて行っていただくよう促すときに、それぞれの1都3県の自主性に任せるのか、それとも、国も少し関わるような協議の仕組み、調整の仕組みを考えるのか。かつては国が関与して首都圏整備を行っていたが、今はほとんど行っていない。それをもう一段、2040年頃を見据えて復活させるという考え方があり得るのかどうか検討しなければいけない時期に来ているのではないか。

3 都道府県を越えた広域的な課題への対応

<東京圏における対応の方向性(続き)>

- 三大都市圏の市町村は水平的だが、三大都市圏の都道府県になると、むしろ、今まで我々が議論していた中心市、非中心市型になるが、それを他の県がどう考えるという論点があるのではないか。
- 東京都が大き過ぎ、他の自治体から見ると、二の足を踏むということがあるのであれば、例えば地方行政連絡会議のような仕組みを、首都圏については特別に機動して、国も各都道府県と対等な立場で参加する。東京都とそれ以外の自治体との間で公正な、あるいは対等な話し合いが進むようにするという形で、一プレイヤーとして国が関わるといった形で、首都圏における広域行政を進めるというようなことも考えられるのではないか。
- 首都圏の話をしようとするときには必ず開発がどうなるか、マーケットメカニズムがどうなるかということと連動してくる。日本全体の中での経済成長を考えないといけない。交通や土地については、首都圏全体でのバランスや調整を国の方でも行っているところだと思うが、それ以外の分野で調整、行政間の連携にどこまで踏み込んだことができるかは慎重に議論すべき。
- 競争力と、例えば高齢化などの広域課題もあわせて対応していく必要があるということになると、競争力を維持していく上での企業、事業者としての側面も踏まえた上での住民としての責任をいかに果たしていくのかという枠組みができるのではないか。昼間住民の自治と責任というものも考えていくことが都道府県を越える行政課題の対応に当たっては必要ではないか。
- 関西広域連合は実際つくってみると動き始めたというある種の発展プロセスがあった。東京圏でこうしたものが育たないのなら、育たないなりの理由がある。東京圏の大きな課題があるのであれば、その課題について議論すべき。
- 医療、介護、災害時の対応、こういった具体的な課題をてこにして考えていく必要があるのではないか。

3 都道府県を越えた広域的な課題への対応

<都道府県間の連携について>

- 自治体の連携には、タスクの共有という方向性と、リスクの分散という方向性がある。リスク分散については、例えば災害時の救援は、一斉に被災したときの問題があるので、遠隔地の連携をきちんと考えておくことが必要。一方、例えば施設の共通利用では遠隔地で連携してもあまり意味がなく、分野によってどういう方向の連携が向いているかというのは変わってくる。(再掲)
- 複数都道府県の広域連合について、次の事例が長年出てこないのは、その地域に合うかどうかという特殊性と、大規模な組織なので、かなり運営にかかるコストが大きいのではないかと。組織の運営を広域で、特に都道府県単位でやるときに、どのくらいコストがかかってしまう仕組みなのか注意して考えないといけないのではないかと。
- 地方行政連絡会議が、平成13年度以降開催されていないが、うまく動けばもうちょっと計画レベル、戦略レベルでの共有ができるのではないかと。今後、少子高齢化で、福祉のマンパワーが足りないなどの課題はだんだん共通してくると、悩みが共有できる部分があるのではないかと。課題が共通してくれば一緒にやるのも選択肢にはなるのではないかと。日程調整も、階層的な組織単位で動かしたり、分野的に開けたりと上手にやれば、意外に使えるポテンシャルはどこかにあるのではないかと。議論するときのアイデアになるのではないかと。
- 論点ごとにたくさん組織を、当事者を集めて分立させるのと、関西広域連合のように包括的につくるのと、どちらの方がいいということはあるのか。色々な会議があり、これ以上、屋上屋を重ねてもと思う一方で、今までのものが機能していない場合は、新しくつくる以外ないとも考える。
- 組織があることで広域的な視点から広域的な課題を考えなくてはいけなくなるのではないかと。連絡協議会という形だと、連絡調整となる。広域の課題について何か答えを出していかなくてはいけないとすると、恒常的に考える何かが必要なのではないかと。
- 近隣地域の連携だけでなく、地域を越えた都市間の連携も出てきている。福祉、教育、行政の人材、OBの方もたくさんいるが、都心の自治体と地方の自治体が連携をすることで、人の移動や、デジタル化を利用したサポートを得ながら、新たな仕組みができないかと。地域を越えた飛び地連携という視点もあるのではないかと。