

○山本委員長 それでは、時間がまいりましたので、第30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」について審議を行いたいと存じます。

審議の流れですが、まず、資料「広域連携について」の前半部分、すなわち、前回の議論の整理に関する資料である17ページまで、事務局から説明を受けた上で、議論を行います。

その後、資料の残りの後半部分、すなわち、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、資料に関する参考資料をお配りしておりますので、適宜、御参照いただければと存じます。それでは事務局より、資料「広域連携について」、先ほど申しました前半部分の説明をお願いいたします。

○市町村課長 それでは、よろしくをお願いいたします。

前半部分は、前回の議論の振り返りでございます。

まず、資源・専門人材の共同活用についての論点と考え方について、3ページ以降で御説明をさせていただきます。

まず、1つ目の論点でございますが、今後、2040年頃にかけて、人口減少と高齢化が全国的に進行することが見込まれる中で、各市町村の行政サービス提供の持続可能性を高めるために、地域の枠を越えて資源を共同活用することが必要になると考えられますが、どのような取組が求められるのか。とりわけ、多くの市町村にとって喫緊の課題になっている専門人材の確保についてどう考えるのかという点でございます。

これまでの主な意見でございますが、1つ目のところでは、連携について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に、執行面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、計画作成面では、マイナスサムの、競争をすべきではないところでの競争はやめる合意をするという意味における連携が期待されるのではないかと御意見がございました。

また、連結中枢都市圏の取組の内容を個別に見ていったときに、公共私の連携やデジタル化に関する取組が少ないように思う。そこがもう少し必要ではないかという御意見をいただきました。

それから、専門人材の確保につきましては、広く御指摘をいただいているところでございます。

2つ目のポツは、採用試験についてです。専門人材の共同活用の必要性については多くの指摘をいただいておりますが、採用自体はそれぞれの団体で行うにしても、採用試験を一括で実施することも考えられるのではないかと御指摘をいただきまして、どういう事例があるのかを調べるようにという御指示をいただいておりますので、お手元の参考資料で御紹介をさせていただきます。

参考資料の1ページは、「職員採用試験の共同実施」というタイトルのページでございます。

まして、複数の地方公共団体が共同で技術職員等の採用試験を実施する事例が見られます。これは、地方公務員法の中で、ある団体の人事委員会が他の地方公共団体の機関と共同で採用試験を実施することや、あるいは他の地方公共団体の機関に対して採用試験の事務を委託するという規定が設けられておりまして、その規定に基づいて採用試験を実施しているケース、あるいは地方公務員法ではなく、地方自治法の事務の共同処理の手法でございまして一部事務組合などの方法によって採用試験を共同で実施しているケース、あるいはこういう法律に基づくものではなく、事実上の方式で、統一した採用試験問題の作成・使用を行ったり、合同で試験会場を設営するなどを共同で行ったりしているケースがございまして。

下の具体的な事例をご覧くださいまして、一つは奈良県の事例でございまして、奈良県と県内の市町村が土木技術職員の一次試験について共同で実施しているということでございます。二次試験、面接以降は、各団体が個別に実施しているということでございます。

志願者は、採用を志望する自治体を、職種ごとに第1志望から第3志望まで書くことができるようになっていまして、成績順に各自治体の合格者を決定していく仕組みになっているということでございます。この仕組みは、地方公務員法に基づく採用試験の共同実施ということでございます。

右側でございまして、長野地域連携中枢都市圏としての取組でございまして、これは、圏域の市町村が共同で、県外にお住まいの社会人経験者を対象といたしまして、職員採用試験を共同で実施しているケースでございます。

元々は、長野市が移住促進の目的で先行してやっていたものでございますが、令和元年度からは、連携中枢都市圏域において、一次選考を共同で行うことにしております。二次試験以降は、各市町村で個別に行っているということでございます。このように、採用試験の共同実施は行われている状況でございます。

元の資料の3ページに戻っていただければと思います。

採用試験のお話をさせていただきましたが、それ以外にも、人材育成の観点からの連携、共同活用だけではなくて育成の観点からも連携が必要ではないかという御意見をいただきました。

それから、自治体間だけではなくて民間との人材の共有が重要ではないかという御指摘もいただきつつ、他方で、行政と民間が規制をする側とされる側に分かれる場合もあるので、そうした場合には自治体間の連携で対応するしかないのではないかという御指摘もいただいております。

4ページをご覧くださいまして、考え方でございます。

まず、「計画段階での調整を進める必要性、公共私との連携の視点」としてありますが、市町村間の広域連携につきまして、例えば広域的な産業政策とか観光政策のように、元々の事務の性質として、市町村の区域を越えるような性質があるようなものについては比較的連携しやすいと考えられますので、そのようなものから実績が積み上げられてきている

傾向があります。

ただ、例えば資源・専門人材の共同活用や公共施設等の適正配置となってくると、例えばゼロサムやマイナスサムの中での合意形成をしなければいけない局面もあるわけがございます。

また、市町村の区域をまたぐ公共交通網の整備や都市計画の広域調整になりますと、集約とネットワーク化のための利害調整が必要になってくるということでございまして、このような合意形成が容易でない課題への対応を進めていくという観点からは、計画段階での合意形成、利害調整を円滑に進める仕組みを検討する必要があるのではないかとということにしております。

また、市町村間の広域連携の推進に際しては、行政だけではなく、地域における共助の担い手や民間事業者など、公共私連携の視点も重要ではないかとしておりますが、この2点につきましては非常に重要なテーマでございますので、また回を改めまして、「市町村間の広域連携における計画段階での調整」というテーマ設定で、改めて御議論をお願いできればと思っております。

次は、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という御指摘をいただいておりますが、この中で行政のデジタルにつきましては、今、別途御議論をお願いしているところでございます。

とりわけ多くの御指摘をいただいておりますのが、「専門人材の共同活用の必要性」でございまして、官民ともに人手不足が全国的に深刻化している中で、技術職員や保健師、ICT人材等の専門人材を十分に確保することが困難になってきているということでございまして、特に、市町村においては、厳しい人材獲得競争の中で単独で採用することが困難になっていくのではないかとございまして、こういう状況を踏まえますと、専門人材を地方公共団体間で共同で確保・育成し、活用する必要性が高まっているのではないかとしております。

民間との共同活用につきましても御指摘をいただいておりますが、この点については利害関係の有無等に十分留意する必要があるのではないかとしております。民間との共同活用につきましては、後ほど担当部局から、また回を改めまして、これも現在の仕組みなどにつきまして御説明をさせていただければと考えております。

5ページが2つ目の論点でございまして、このような地域の枠を越えた資源・専門人材の共同活用に向けまして、市町村、都道府県はどのような役割を果たすことが求められているかということでございます。

これまでの主な意見でございますが、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とございまして、

それから、3つ目のポツでございまして、連携中枢都市圏等のエリアでも、その圏域で確保しようとしても人材確保が困難になる可能性もあるのではないかと。そのような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と御指摘をいただいております。

また、一番下であります、どこの地域にどのような専門人材がいるか全体を見渡すという、都道府県の役割も重要ではないかという御指摘もいただいております。

6 ページは、考え方でございます。

まず、「市町村間の広域連携による対応」でございます。

これまでも御議論いただいておりますし、かつての地方制度調査会でもそのような御指摘をいただいておりますが、定住自立圏、連携中枢都市圏、核となる都市と近隣自治体が相互に役割分担を行い連携・協力するプラットフォームと位置付けられてきていますが、この取組が重要ではないかということです。

それから、中心市がないようなエリアにおいて、例えば人口規模や経済規模が同等程度の市町村が並び立っている地域とか、三大都市圏における広域連携の取組も必要ではないかということでございます。

それから、「都道府県の役割」でございます。

市町村間の広域連携の枠組みづくりの段階においても、都道府県が調整の役割を果たしている取組も見られますが、こういう取組も有効ではないかということ。あるいは広域連携がなかなか難しいという場合もあります。核となる都市から相当距離がある等の理由で難しいという場合もありますので、そういう場合には都道府県が自ら役割を果たすことが求められるのではないだろうかということでございます。

最後のところでございますが、専門人材の共同活用の必要性について数多く御指摘をいただいております。専門人材につきましては、定住自立圏・連携中枢都市圏の中心市等の一定の規模・能力を有する市が中心的な役割を果たし、広域連携で共同で確保・育成し、活用することが考えられるのではないかと。ただ、地域における人材・職員の確保の困難性、困難の度合いによっては、市町村の求めに応じて、都道府県が積極的な役割を果たすことが求められるのではないだろうかとしております。

7 ページは、3 つ目の論点でございまして、資源・専門人材の共同活用ための手法に課題はあるかということでございます。

これまでの意見として、先ほど言及させていただきましたが、1 つ目のポツでは、計画段階では課題がありますが、執行面においては柔軟に連携・協力するための仕組みが整っているのではないかと御意見もいただいております。

一番下の「連携協約の活用による課題解決の可能性」に飛んでいただきまして、下から3 つ目の、連携協約の仕組みということについて、これまでですと総合的な連携の枠組み、すなわち、連携中枢都市圏とか定住自立圏をつくるための仕組みというようにみなされてきたところもありますが、そういう手法としてだけではなくて、個別の組織とか個別の事務を行うための手法、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手法としても活用できるのではないかとということです。

それから、地方自治法上のスキームではなくて私法上の契約によって資源を共同活用する場合には、紛争になって、事務処理の安定性が阻害されるケースもあるわけですが、そ

うなってしまいますと住民生活に不都合が生じるのではないかとということでございまして、私法上の契約を使う場合には、ADRの仕組みが設けられるケースがありますが、そういうもので適正な解決を図ることも考えられるのではないかと御指摘をいただいております。

連携協約については、色々な議論が出てきていますので、参考資料で連携協約の制度を振り返っておきたいと思っております。

参考資料の2ページの「②制度の概要」をご覧くださいますと、連携協約は、普通地方公共団体が、他の団体と連携して事務処理をするに当たっての基本的な方針、役割分担を定める制度であるということでございまして、定められた場合には、当該連携協約に基づいて、分担すべき役割を果たすために必要な措置をとるようにならなければならないことになっております。

また、連携協約に係る紛争がある場合には、自治紛争処理委員による処理方策の提示を求め、提示を受けることができるとされております。

下の実績をご覧くださいますと、これまでの締結件数は319件でございまして、7割以上が、連携中枢都市圏の形成のための協約になっているという状況でございまして。

参考資料の3ページをご覧くださいますと、引き続き、連携協約の制度概要の中で柔軟性と安定性が特徴であるという資料でございまして、特に、安定性のポイント④のところをご覧くださいますと、地方公共団体間の安定的な連携のための仕組みであるというのがセールスポイントになってございまして、締結する際の協議について、首長間だけではなく議会の議決を経て団体間の意思として連携するというものでございまして、安定性が確保されるのだということになっております。

また、ポイント⑤は、紛争解決の手続があらかじめビルトインされているということでございまして、これは後ほど、詳細をもう少し説明させていただきます。

参考資料の4ページをご覧くださいますと、連携協約に基づく事務の執行イメージでございまして、右側に連携協約の例を書いておりますが、左側にフロー図が入ってございまして、連携協約の段階では基本的な合意がされます。事務処理の方向性が定められまして、また、個別の事務処理について、例えばA市がB市のとある事務について事務の委託により処理するとか、A市がB市のとある事務について協議会によって共同処理するとか、そういう基本的な合意がされまして、その基本的な合意に基づいてそれぞれ事務の委託や協議会の規約などが定められていくというイメージになっております。

参考資料の5ページをご覧くださいますと、紛争解決手続がどのようなものなのかということでございまして、連携協約に係る紛争がある場合には、自治紛争処理委員による処理方策の提示を求めることができるわけでもございまして、紛争があった場合には、当事者である普通地方公共団体の申請がありまして、そこから自治紛争処理委員が任命され、審議が行われまして、処理方策の提示が行われます。提示された場合には、提示された処理方策を尊重した必要な措置を講ずるという義務が課されることになってございまして。

元の資料の8ページに戻っていただき、3つ目の論点についての考え方でございまして、

「資源・専門人材の共同活用を具体的に実施するための手法」でございます。施設・インフラなどの資源の共同活用については、地方自治法の規定による地方公共団体間の協力の仕組みの活用の他、私法上の委託契約の活用などによっても経営資源の共同活用の事例がありますし、また、外部資源の活用ということで、共助のセクターや民間事業者との共同での連携や、あるいは地方独立行政法人の活用などの事例もありまして、そういうものも参考になるのではないかとということです。

それから、専門人材の共同活用につきましては、様々なスキームがあるわけですが、小規模市町村で事務量が1人分に満たない場合には、人材確保をどうするかという悩みがあるわけですが、例えば地方自治法の規定によって「職員の派遣」をパートタイムで行う、あるいは「内部組織の共同設置」という形で行う、あるいは一連の事務処理過程のうち専門性の高い部分だけを、他の地方公共団体が「事務の代替執行」をするなどの事例があることが参考になるのではないかとということです。

また、地方自治法の仕組みに限らず、定住自立圏・連携中枢都市圏において中心市が自らの役割として周辺市町村の事務を支援している取組があったり、あるいは私法上の委託を行っているなど、柔軟な取組を行っている事例があるのが参考になるのではないかとしております。

このように、具体的に資源・専門人材の共同活用をするための手法については、これまでの地方制度調査会の答申も踏まえまして、様々な地方自治法改正が繰り返されてきておりまして、必要な法制は整備されていると考えてよいだろうかということでございます。こうした法制を活用しまして、最も適した手法で共同活用を進めていくことが必要ではないかということでございます。

9ページでございます。他方で課題としましては、他の自治体との資源・専門人材の共同活用については、安定性や継続性の確保が課題になるのではないかと。また、議会の議決が必ずしも担保されないという中で、資源・専門人材の共同活用を前提とした事務処理体制が構築されることをどう考えるのか。

特に、地方自治法に基づく事務の共同処理の手法でありますと、規約の締結手続を通じて議会の議決が絡んでくることがありますが、そうではない柔軟な連携手法がかなり多く出てきているという中であっては、殊さらにこういう事務処理に安定性・継続性の確保などについての留意が必要になるのではないかとということです。

このような他の団体との資源・専門人材の共同活用を前提とする事務処理体制について、安定性・継続性を確保する観点や、住民自治を確保する観点からは、地方自治法の「連携協約」の活用が有効ではないかとしております。

ここまでが資源・専門人材の関係でございます。

11ページ以降は、都道府県による補完・支援についての論点と考え方でございます。

1つ目の論点は、今後、2040年頃にかけてまして、人口減少と高齢化が全国的に進行することが見込まれる中で、市町村の行政サービスの提供体制の確保について、都道府県が果

たすべき役割をどう考えるのか。

その都道府県の役割を考える際に、都道府県による補完・支援と、これまでの地方分権改革の「役割分担論」、都道府県・市町村関係の見直しとの関係はどうなるのだろうかということでございます。

また、実態として、これまでの市町村への権限移譲や、行政改革の進展等によりまして、都道府県の事務の範囲やリソースが縮小していることをどう考えるかという論点でございます。

これまでにいただいた意見の中で、「都道府県の補完・支援の必要性」については、数多くの御指摘をいただいているところでございます。

他方で、2つ目のくくりの「市町村の自主性・自立性の必要性」ということで、都道府県の補完・支援は必要なだけけれども、市町村の自立を前提としたものであるべきだという御指摘もいただいております。

この中の4つ目の点でございますが、執行段階の補完・支援を無限定にすることはあまり望ましくないのではないだろうかという御指摘もいただいております。

また、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て補完・支援を行うのはどうなのかという御指摘もいただいているところでございます。

12ページをご覧くださいまして、考え方でございます。

「都道府県による補完・支援の必要性」の点については、数多くの御指摘をいただいております。専門人材を必要とする事務処理など、市町村間の広域連携による対応では困難な場合が増加していて、それによって都道府県が一定の役割を果たすことを求めるニーズが増えるのではないだろうかということでございます。

また、「市町村の自主性・自立性の確保のために都道府県が果たすべき役割」としまして、都道府県による補完・支援は重要ではありますが、他方で、市町村がまず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ための取組を自ら行うことが前提ではないか。そういう意味では、都道府県がいきなり乗り出していくのではなくて、都道府県が役割を果たすにしても、まずは広域連携の枠組み形成についての調整の役割を果たすことや、市町村間の広域連携に際して利害調整役を果たすことも重要ではないだろうか。こういったことの組み合わせによって、都道府県が区域内の行政サービスが適切に提供されるように取り組むことが期待されるのではないかということでございます。

13ページの、地方分権一括法後の都道府県の「補完事務」の再構成との関係でございます。前回御紹介させていただきましたが、地方分権改革では、国と地方の役割分担ということもありますが、都道府県と市町村の役割分担の明確化も目指されてきたわけございまして、それは市町村の自主性・自立性を高めていくことを目標としてきたものでございます。

このため、市町村に対する権限移譲が行われましたが、都道府県が処理する事務についても見直しが行われまして、都道府県の「補完事務」の再構成が行われたところでござい

ます。

この結果、都道府県の「補完事務」は、分権一括法による地方自治法の改正前は、通常は都道府県の任務とされる事務と解されていたわけですが、改正後は、本来は市町村が行うべき事務なのですが、市町村の規模・能力に応じて都道府県が補完するのだというように、原則と例外の関係が入れ替わったと解されているわけですが。

実際、地方分権改革、「平成の合併」の前までは、都道府県は市町村を幅広く一律に補完・支援をしていたと考えられますが、今では、一部の地域を除きまして、都道府県は市町村の補完・支援について積極的に取り組んでいる状況にはないのではないかということになります。

14ページでございます。

しかしながら、「平成の合併」の後、現実には市町村の規模・能力は一層多様になりました。要は小規模団体も残っておりますし、規模・能力が高まったところもあるわけですが、一層多様になったということになります。

地方分権一括法後の都道府県の「補完事務」の考え方というのは、単純に「補完事務」が縮小したということではなくて、本来は市町村が担うべき事務についても市町村の規模・能力に応じては、都道府県が個別に補完・支援をしていくという考え方でございますので、市町村の規模・能力や、市町村間の広域連携の取組状況に応じて個別的な補完・支援を行う役割を果たすことが期待されているのではないだろうかということになります。

他方で、地方分権一括法による地方自治法の改正の後、市町村による行政サービス提供体制については、基本的には市町村自らが行財政能力を充実強化して、広域連携によって確保していく。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が原則であることを確認しておきたいということになります。

このような関係に基づく補完・支援が、都道府県のリソースの実態に照らしても現実的な方策ではないかということになります。

15ページは、「協働的な手法」の評価でございます。都道府県による補完・支援といいますと、これまでの地方制度調査会では、地方自治法などに基づいて、市町村の事務の実施主体を、事務の代替執行や事務の委託によって都道府県に移すという手法を念頭に置いて議論が行われてきたわけですが、近年、小規模市町村が多い県を中心に組み込まれてきているのは、実施主体を移すという手法ではなく、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取組が進められてきているということになります。

これまでの御意見では、1つ目の「協働的な手法」の必要性ということについて、リソースが限られている中で、一体的なサービス提供が現実的な解決策で、こういうことも増えていくのではないだろうかという御指摘もいただいておりますが、他方で懸念もいただいております。権限と責任の所在について整理する必要があるのではないかと、また、市町村の依存度が高まっていくのではないだろうか、いきなりは難しいかもしれませんが、

いずれかのタイミングで役割分担を明確化していくことが求められるのではないだろうかという御指摘をいただいているところでございます。

16ページは、「協働的な手法」の評価でございます。都道府県の補完・支援の手法として地方自治法の手法、「事務の代替執行」や「事務の委託」の制度は、市町村と都道府県の間で規約を締結しまして、市町村から都道府県に事務の実施主体を移す手法でございます。権限と責任の所在が明確であるわけでございますが、活用事例は限られているということでございます。

一方で、近年増えてきている「協働的な手法」は、こういう手法ではなくて、例えば都道府県と市町村の間で役割分担に融通性がある事務、病院とか上下水道とか、例えば消費生活センターの設置とか、どちらも一定の役割を負っているというケースに都道府県がそれをあえて引き受けていくとか、あるいは都道府県と市町村が一体的に事業を実施したり、都道府県が自らのリソース・ノウハウを投入して市町村支援を行う。例えば現場に県職員も出ていくことや、市町村の橋梁点検業務を県が引き受けることといった手法によって都道府県、市町村がそれぞれ有する資源の実情に応じて、柔軟な連携を行うという手法が見られてきているわけでございます。

このような「協働的な手法」についても、都道府県と市町村のリソースに応じた柔軟な手法として積極的に評価することができるだろうかということでございます。

17ページでございます。

他方で、このような「協働的な手法」の活用についての懸念としましては、権限と責任の所在が不明確になるという課題があるわけございまして、「役割分担論」との関係の整理が要るのではないだろうか。無限定な協働によって、権限と責任の所在を不明確にすることはないか。都道府県への依存を招く恐れはないか。事実上の関与と受けとめられないかという懸念があるわけございまして、こうした観点からは、「連携協約」の活用によって、権限と責任の明確化を図ることが考えられるのではないだろうか。「連携協約」の締結によってルール化をして、ルールに基づいて役割を担うのだという仕組みに変えていく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。

こういう措置を適切に講じた上で「協働的な手法」を活用しながら、都道府県が、個別的な補完・支援をしていく。都道府県の補完事務という考え方に照らして、個別的な補完・支援をしていくことについては、地方分権改革の「役割分担論」と矛盾するものではなくて、「役割分担論」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なのだと。役割分担が成熟してきたものだと見ることもできるのではないかという、考え方で整理をしてみたところでございます。

以上でございます。よろしく申し上げます。

○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が、いかがでしょうか。

それでは、村木委員、お願いします。

○村木委員 ありがとうございます。

資源・専門人材の共同利用のところで意見を申し上げたいと思うのですが、8ページの辺りに色々書かれているのですが、専門性の育成というところで、共同活用ということだけではなくて、1つの行政体の中で専門職員をどうやって育成するか。これは異動との関係が非常にあるように思っています。

特に、まちづくりは非常に時間がかかって、行政職員が現場に出て市民の方たちと話をして、2年経つと他の人になると。どんなに業務の引き継ぎができて、構築された人間関係を次の方に譲ることはできないので、その辺りは分野に応じて、同じ課にある程度長い時間とどまらせるという考え方は、地方自治体であってもいいように思います。

私がおつき合っている札幌市では、エネルギーマスタープランというものの検討に、係長が6年間異動しないでやったのですけれども、その6年間に専門性の育成はかなりでき上がってきたということと、その人を育てるために6年間異動しないでいるというのは非常に大変でした。

しかしながら、そういうものは非常に大事だと思いますので、共同利用とか共同活用ということ以外に、行政職員の中での専門家の育成です。海外では何年行っても同じ人が行政の中で出てくるということと同じように、日本でもそういうことを検討してもいいのではないのかと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

非常に大きな観点からの御指摘でしたけれども、さらにいかがでしょうか。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 資料をありがとうございました。お伺いしたい点は、共同活用の部分と、両方を通じた連携協約の取り扱いの位置付けについてあります。

まず、人材の共同活用なのですが、資料で一番近いのは、共同活用のための手法の7ページ、8ページの辺りかと思うのですが、共同活用という中で、具体的にどんな制度を考えているのか。色々な制度があると御説明をいただいたのですが、それとその連携の仕方との間に連関がないか、あるいはその問題としてはコロラリーというか位置付けが、具体的な現れでしかないと理解できる場合がないかという疑問がありますので、お考えをお聞かせいただければと思います。

すなわち、例えば連携協約を結ぶと、A市、B市の両方に関わる事務について、ある事務についてはA市だけが行い、別の事務についてはB市だけが行う。そうすると、それに必要な専門人材はA市に集中させれば共同活用したことになりそうですね。

ただし、問題はB市から、A市の職員は自分たちのために連携協約に従ってきちんと行ってくれているのだろうかという問題が出てくる。ただ、これは連携協約においてA市がB市のことをきちんと行っているのかということの、ある種の具体的な現れでしか

ないような気がいたします。

他方で、事務の委託や事務の代替執行についても同じような感じがいたします。あまり考えられないかもしれませんが、連携協約を結んだ後で、一部事務組合を共同設置するというような場合になると、多分、人事権は一部事務組合が持つことになるだろう。それでも一応共同利用していることになるのだが、この場合は多分、一部事務組合の人事権を実際どうやって動かすのかという問題になってくるだろうと思います。

逆に、併任のようなことを考えると、これは要するに週3日ずつA市とB市の職員をやっていることになって単純ですが、あとはお互いの人事権の調整をきちんとやればよいということになるし、また、調整する必要があるのかどうかさえもよくわかりません。

さらに別のパターンとして、ある種の要するにアウトソーシングのようなものです。民間の人の活用にも関わるのですが、要するにA市の職員でもないですし、B市の職員でもないのだけれども、アウトソーシングとして委託する法人ないしは自然人を外に置いておく。これも共同活用のような感じがしますが、このときに出てくるのはやはりまた違う問題だろうという気がするのです。

今お話ししたように、連携の仕方と人事、共同活用として具体的にどういう人の活用制度を考えるのかというのは微妙に関わりを持つ。1対1で対応しているわけではないので困るのですが、関わりを持つような気がいたします。どうもその論点が、本日御説明いただいた資料では出ていないような気がするのです。これは今後考える必要はないかということ、既に議論に出てそれは色々多様だからやめようということになったというのであれば、それを確認していただければというのが1点目です。

それから、2点目は、もう少し茫漠とした質問なのですが、前半でも後半でも、最後に回答のモデルとして連携協約の活用が出てまいりました。確かに安定性、柔軟性があり、特に安定性があるというのが本日のものでは大きかったかと思うのですが、連携協約の柔軟性というのは、確かにポイント①で「政策面での役割分担等についても自由に盛り込むことが可能」と書いてあります。これはやや人によっては理解が異なろうかとは思いますが、参考資料の6ページの「事務の共同処理制度の比較」を見ますと、連携協約についてその他のところで基本的な方針や役割分担を定める仕組みであって、管理及び執行することはないと。最初に導入した第30次地方制度調査会のようなときの議論を思い出しますと、母契約といいますか基本契約であって、この後に共同設置とか事務の委託とか、色々なものがついてくるというイメージだったのではないかと思うのです。

そうすると、本日のようにあらかじめ定めてこれを活用しようという、連携協約そのものがかなり重たくなって使いにくくならないかという、議論が随分変質していかないかなという気がいたしまして、その点をどのように事務局がお考えになっているのかを確認させていただければ幸いです。

以上です。

○山本委員長 それでは、お願いします。

○市町村課長 まず2点目からお答えさせていただきますと、前半についても後半についても、いわばこの連携協約の中で全ての役割分担を書き切るというイメージではなくて、そこは第30次地方制度調査会の認識と変わっておりませんで、あくまで母契約なのですけれども、母契約であることによって、その安定性・継続性が確保されるということではないかと思っております。この連携協約の中に全部放り込むということではなくて、連携協約がその母契約になって、それに基づいてA市、B市の間で役割分担や事務の委託や代替執行がされたりという関係だと第30次地方制度調査会のときも理解されていたと思いますが、その認識は変わらないのではないかなと思っております。

本日御説明した資料の中でも、例えば参考資料の4ページに「連携協約に基づく事務の執行のイメージ」がありまして、まさに連携協約というのは基本的な合意をする仕組みであると。ここで基本的な合意がされて、下の個別の事務の役割分担がされていくということではありますが、例えば最近増えてきている、民法上の請負契約で行うとか、あるいは中心市が自分の役割として周辺市町村を支援することになってきますと、それは議会の関与が必ずしもないような形になってくるわけではありますが、それが母契約である連携協約があることによって、その議会の議決があったり、あるいは自治紛争処理委員による紛争解決の仕組みはビルトインされるというメリットがあるのではないかと考えております。これが2点目でございます。

1点目でございますが、例えば、専門人材の共同活用の具体的な手法につきましては、本日の参考資料の9ページ以降で、具体的に職員を共同活用する場合にどのようなパターンがあるのかについて、様々なパターンを整理させていただいてまして、これは以前に御説明させていただいた資料でございます。今の制度でも、給料の負担がどちらなのか、あるいは個人の職員だけを共有するのか組織を共有するのか、あるいは私法上の委託によるもの、そうした様々な手法が今でも利用可能でございまして、そうした仕組みの中で具体的な職員の共同活用の執行段階、実施段階においての手法というのは一通りあるのではないかと。

ただ、これも先ほどの話と同じように、それだけだと事務処理の安定性・継続性を欠く部分があるので、そこに連携協約をかませることによって安定性・継続性が確保できるというメリットがあるのではないかという問題意識で考えているところでございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

何か今の点について、太田委員、ありますか。

○太田委員 はい。よろしいですか。

1点目について、私の問題関心だけもう少しまとめますと、要するに色々な職員の共同活用ができる現行法上の制度がたくさんあるというのはわかります。ただ、今の我々は、今後、その連携の一環として考えてくるのであれば、連携の仕方と職員の共同利用の仕方に緩やかな対応関係とか類型があるのではないか。その文脈を押さえておいた方が、そこでより制度の改善とかを議論する際に、どんな問題を具体的に考えないといけないのかに

ついて、ひょっとすると見通しが得られないだろうか。そこら辺の関連を考える必要はないかという問題意識からの発言でした。

以上です。

○山本委員長 わかりました。ありがとうございます。

今、何人かお手が挙がりましたが、それでは、伊藤委員、大屋委員、牧原委員の順にお願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。

大きくは2点の意見を申し上げたいと思います。

1点目は、専門人材の共同活用の点なのですが、今、太田委員がおっしゃったように、連携の仕方と職員の人材の共同活用の仕方の間には、何らかの関係があり得るところもあるかと思うのですが、恐らく、当面必要になっているのは、そもそもその専門人材自体が確保できないことにどう対処するかということだろうと思います。

その際に、どういう単位でこの専門人材を共同活用するのかについては、色々なレベルで、地域による実情もあると思いますし、また、その専門人材の性質によっても異なるのだろうと思います。

ただ、少し懸念していますのが、連携中枢都市圏、大都市を中心とした市町村間の共同活用があり、他方で、それでは対応できない部分については都道府県が共同採用をしていくと。多分、共同採用の中身も色々なパターンがあり得ると思うのですが、その際に両方が両にらみで進めていくと、ある程度勤務条件がいいところに人材が集まる可能性がありますので、短期的には大都市圏、大都市を中心とする圏域に優秀な人材が移ってしまう可能性もあるのかなということは懸念しておりますので、その意味でも都道府県の一定の役割を考えなければいけませんし、少ない人材を奪い合うという状況は、誰にとっても不幸であると思いますので、その面での都道府県と大都市の間の協力、調整というのは、短期的、中期的にも色々課題になってくるのではないかなというのが1つ目です。

2点目は、今、太田委員が後半でおっしゃった連携協約に関わることです。

連携協約を活用していこうという、今回御説明いただいた中身については、私も基本的に賛成するところなのですが、現状、連携協約が活用されているのは、ほとんどが連携中枢都市圏や定住自立圏といった圏域を構成するために使われているということだろうと思います。これはなぜかという、財政的な措置があるという意味でのインセンティブはあるからです。

他方で、これから色々な連携の仕組み、共同活用の仕組みに連携協約を使っていこうというときに安定性があると。それから、議会の関与があって、究極的には住民のコントロールが一定程度きくことは、制度としては非常にメリットがあると思いますけれども、他方で、理事者側といいますと語弊がありますが、そちらからすると議決が必要であったり、手続面で煩瑣である可能性があるわけです。一定程度のコストがかかるということですし、この連携協約だけでは終わらなくて、他の手法、共同処理の手法も組み合わせ

て全体をマネジメントしていくという必要があると思いますので、このコスト感をどうやって減らせるかという観点も、連携協約という仕組みをこれから使っていく上では、重要なのではないかと考えています。

以上です。

○山本委員長 それでは、大屋委員、お願いします。

○大屋委員 ありがとうございます。

第1点は、太田委員がおっしゃったことは、非常に正しいことだと思ってその分析も必要だろうと思うのですが、それは制度のことなのかという議論は当然あり得ると思うのですが、非常に重要なのはメッセージとして、人間を単位とする人材獲得競争をこれ以上続けることが非常に困難であることを明示することではないかと思えます。つまり人間の数が減っていく中で、単純にリクルート競争を続けるだけでは、これは伊藤委員がおっしゃったとおり、条件のいいところに流れて全体が終わることになるわけですから、限りある専門人材を仕事の単位でスライスする仕組みというのに、特に条件の不利なところからシフトしていくことをきちんと考えるべきであるということと、例えば制度面でもそれが促進できるようなインセンティブのつけ方などがあるのであればそれをやることを考えていくべきだというのが、メッセージとして非常に重要なだろうと思いました。

第2点は、村木委員がおっしゃったことは極めて的を射ていて、専門人材ほど、特にこういう状況になればなるほど、ローテーションすると視野は広がるけれども、基本的な能力が落ちていくので、専門性を重視させるために1カ所に置いて蓄積をしなければいけないことを考えないといけないと思うのです。この話が出た瞬間に、特に、行政経験のある方がお考えになるのは、それは人事慣行上極めて難しいということですね。

ということは、要するにこれまでの人事慣行を見直さなくてはいけない。それは、全体において見直さなければいけないというのではなくて、例えばですけれども、いわゆる企画とか財政とか、そういうところはこれまでどおりでいいかもしれないけれども、多分、土木や建築は、これまでとは変えなければいけないということがあり得るのではないかとということだと思いのです。

ですから、行政がやる仕事の中で、従来型のメンバーシップ型でないとい非常に維持しがたいものと、ジョブ型に切り分けてやっていけそうなところを洗い直して、ジョブ型で人材の共同利用というものを進められるところについては進めていくという方向性を、政策的に打ち出すことが重要ではないかと思っております。

以上です。

○山本委員長 それでは、牧原委員、お願いします。

○牧原委員 本日のお話を伺って、また、太田委員、伊藤委員、大屋委員の御質問、御意見を聞いて、大きく分けて2点だと思うのですが、申し上げたいと思います。

一つは、事務の共同処理制度の類型があって、だから人材も共同なのだという、多分そういう理屈なのでしょうけれども、この2つは明らかにずれているのだと思うのです。

ただ、一応その枠に乗った上で、事務の共同処理制度という類型があるのですけれども、恐らく、非常に固いものとして安定性を持たせるのであれば、広域連合や一部事務組合をつくれば良いということなのではないかと思うのです。

そうではなくて非常に簡便にしたいのであれば、連携協約に関わらない、まさに民法上の事務の委託で請負契約をすとか、中心市がサポートするのがいいのではないかと思うのです。なぜ連携協約をそこで強化しなくてはいけないのかというところです。安定性を強めるなら一部事務組合をつくれば良いわけです。そこまでではないというのはどういうものなのかということ、もう少しそこを定義していただいた方が、それならば連携協約にするのではないかと思います。

というのは、この議論をずっと見ていた私の印象では、もっと柔軟にお互いサポートし合わない人が回らなくなるという地域を考えると、連携協約に入らないような柔軟な職員がサポートし合う方が現実的なように思えるのです。もちろん、それには一定の責任をどこまでとれるかという色々な問題があるのですが、そこを強化しないで連携協約に行くのだとするその意味です。あるいはそれに関わる、どういう事務ならばそれにふさわしいのかというイメージを具体的に出していただくと、この議論はよりわかりやすいのかなと思います。

2点目は、もう少し別の観点で、それがあくまでも人だとした場合になかなかわかりにくいのは、今の議論にもあったように、他の組織に助けを求める前に自分の中でやるのが自治ではないかとする、中の人事の仕組みをうまく使った中で専門人材を育てるとか確保するという話になるわけですが、それでもだめだから、恐らく、本日の議論は、当面は足りないところをお互いで補い合おうということだと思います。

ただ、長期的に考えるとそれでも進まなくなるから、枠を超えなくてはならないということだと思うのです。そのときに、人がどの程度、共同活用で共有するのかと考えると、恐らく、一番強い共有というのは、複数の自治体の職員が複数の自治体にそのまま属することだと思うのです。現行制度ではもちろんそういうことはないわけですが、それを一括採用して、もちろん人事は、当面はそのA市ならばA市なのだけれども、A市の職員は、例えばB町やC村の職員でもあると最初からしてしまえば、その意味では共同活用は楽だということになります。

ただ、このことの意味をなぜ言ったかということ、本当にこれを共同活用するのであれば、他の自治体の仕事もするのだという意識を持たないと、すごく嫌々やることになるのではないかと思います。

実は最近、自治体研修でこの話を少し、枠を超えることをテーマに何かできますかと言ったときに、あるいくつかのグループが「心の枠を超える」という、やや抽象的なことを言ってなるほどと思ったのですが、現場は多分そういう部分があるのではないかと思うのです。

ですから、共同採用は一つのやり方ですが、やはりその職員が複数の自治体の仕

事をするのが職務というか、ある種、そういう心構えは元々持っているのだという前提はつくる必要があるのではないかと思います。

その上で、もちろんそういう共有する必要はないにしても、人をある種、緩やかに共有するというときの枠組みが、連携協約というものがいいのであれば、連携協約する場合には割とそこは、職員の共有について、私のイメージではむしろそのものを書き込むような形の方が、共有して執行することにつながるのではないかと思います。

3つ目は、もう一つ考えている論点ですが、例えば現場の調査をして非常に気になったのは、例えば病院の場合ですね。医者が足りないということがよく地域で言われている。これは公立病院だけではなくて、私の、プライベートセクターの医者もいると。地域によって非常に足りないから困っているということを知りたけですけれども、その場合だとどこに入るのかと。それは民間もあるから関係ないのか。あるいは、その場合は連携協約をどういう形にかませるのか。例えばそういうものを少し見せていただくと、そういう専門人材の使いまわし方ということが見えてくるような気がします。

ですから、色々なところに専門人材がいて、しかし実際はものすごく足りない場合に、今の共同処理制度に、どうもそれがいくつかに多分関わってくると思うのです。今回、類型にさせていただいたので見えてきたのですけれども、その部分が複数をかませる形でどうしてそれがそういう枠組みがいいのかを示していただけるとありがたいです。

ですから、本日の参考資料の8ページの類型で言えば、ゴミ処理や消防・救急は、事務の委託でも一部事務組合でも使われているということですから、なぜそうなるのかということ。例えばこういうことだと思うのですけれども、それが見えてくるとまた議論が進むのかなと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

さらにいかがでしょうか。

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。

私からも、大きくは2点について、質問と若干の意見を申し上げたいと思います。

1点目は、専門人材のところ、御紹介いただきました職員採用試験の共同実施の例に関してです。確かに専門人材、特に技術系職員については、既に人が足りない、採用できないという状況が起きていますので、色々な自治体で取組、特に県が出て行って取組をしているという例は、九州でもいくつかあります。こういうときに、奈良県の例などは一つの参考にはなると思うのですが、これの実施の状況、実績はどうなっているのかというのが気になりました。と申しますのは、こういう形で共同でやったとしても、自治体によって待遇、処遇は違うわけでありまして。そうすると、当然条件のいいところに人は行きたいと考えます。そうすると、上手に専門人材を配分できるような仕組みになり得るのかどうかということになります。九州のいくつかの自治体で議論、取組に関して出ているのは、県が

人材を確保して県下の市町村に派遣するなどの対応をするのがいいのではないかという話になっています。そうすると、その発想としては、県であれば専門職員として採用してほしい。ただ、小規模のところだと難しいということは、実態としてはあり得るのだろうと思います。ですから、こういう共同の取組がどのような形でワークし得るのか。恐らくこれは、別の論点である都道府県の補完で協働的な手法をどう評価するかというところにありますけれども、こちらでのメカニズムとも少し通ずるところがあるのかなと思います、申し上げます。

もう1点目は、先ほどから議論になっている連携協約のところ、連携協約の肝は、その安定性というところがありまして、特に紛争処理の仕組みをビルトインされているところで、これは制度としては非常に大きいところだと思っています。

その点で質問させていただきたいのは、これまでにこの紛争解決手続を行った例があるのかどうか。あるのだとすれば、差し支えない範囲でどういう形になったのかを聞きたいというのがあります。まだ新しい制度なので実績がないかもしれませんが、実際にどういう仕組みとして現場でワークし得るのか。もしワークしがたいような状況を現場から拾うことができるのであれば、場合によっては連携協約の紛争解決のメカニズムに若干の修正を加えることはあるのかなと思います。

あわせて、紛争解決まで持っていくというところまで待たずに、もう少し前の段階で何らかの、これはコミュニケーションレベルで調整ができるような方が望ましいというのであれば、そういう連携協約の定期的なブラッシュアップ、確認作業のようなものを、現場でしっかりやってもらうこともできるのかなと思います。

連携協約の安定性は、恐らく先ほども議論に出ましたけれども、改正に係るコストと、恐らく、トレードオフのところがあるかと思っていますので、ここの部分をどうやったら現場が使いやすいと思ってくれるのかというのを、現場の状況から少し勉強させていただきたいなと思いました。

以上です。

○山本委員長 質問が若干ございましたが、お願いします。

○市町村課長 まず、奈良県の職員採用試験の実績は、また改めて御報告をさせていただきますと思います。

それから、連携協約に基づいて自治紛争処理の仕組みが使われたケースがあるかどうかにつきましては、現時点では把握しておりません。改めて確認しますが、恐らくないのではないかと思います。自治紛争処理は、これに限らず自治体間、あるいは自治体の機関間の紛争解決の手法として用意されていますが、これは最終手段でございます。通常であれば、そこに至る前の間に解決されるのが通常でございます。ラストリゾートだと考えておりますので、現実に発動されたケースは恐らくないのではないかと思います。改めて確認をします。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、次回議論するまでに、若干補足をしていただければと思いますが、他にございますか。

それでは、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 素朴な疑問を申し上げるのですけれども、事務の共同処理と職員の共同活用が同じことのように論じられているのですけれども、実は全然違う話で、事務を共同処理してしまうと職員を共同活用する必要がなくなるわけです。だから、そもそもその辺を仕分けする必要があるのではないかという気がいたしました。例えばある大きな町が周辺の事務を専門職員を使って全部行うのだったら、他のところは専門職員はその分野については要らなくなるわけなので、むしろ反対の話になる局面があるのではないかなという気がいたしました。それが一つです。

あとは、先ほど伊藤委員がおっしゃったことと重なるのですけれども、連携協約のいい点は色々あるのですけれども、使ってもらうインセンティブをどうするかが一番重要なのではないかなと思うので、その辺も議論していただければと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

他にございますでしょうか。

それでは、お願いします。

○太田委員 先ほど大山副会長がおっしゃったことは、多分、私が冒頭に申し上げたことと関連するのですが、共同活用として何をいうのかということだと思うのです。私が先ほど、事務をどこかに集約する、A市に集約してA市の職員にB市の事務を全部行ってもらえば、要するにB市の職員ではないけれども、事実上A市とB市は専門人材をA市に集約する形で活用したことになるのではないかという理解で、つまり連携の方法と共同活用の方法が、緩やかな何らかの対応を持っているかもしれないと申し上げたわけです。

大山副会長は、多分、共同処理をもう少し厳密に捉えられているのではないか。多分、首尾一貫していれば、最後はどちらでもいいのだらうと思うのですけれども、そこら辺のあるかないかよくわからない連関というものを意識しないで議論するのはまずくないかという問題意識で申し上げたということになります。

○山本委員長 何か事務局からありますか。

○市町村課長 今の点でございますが、事務の共同処理と専門人材の関係も全く、副会長や太田先生が今おっしゃったとおりの関係だと思うのですけれども、今までの地方制度調査会の議論ですと、事務の共同処理や都道府県の補完というときに、都道府県や中心市に事務を集めて共同処理をすることが念頭に置かれてきていまして、それは権限と責任の関係が非常にはっきりしますので、地方自治法の仕組みを使うにしても、私法上の請負契約にしても、それはすっきりしている仕組みなのだらうと思うのですが、現実には今、最近、小規模自治体が多い県などで行われていますのは事務権限を動かす、あるいは私法上の委託をするというところまでは行かずに、人材を派遣したり共同活用したりという形での連

携もかなり多くなってきているのかなと考えておりました、その事務権限を動かす、あるいはその請負契約によってどこかに集めるという手法に至らないような、そういう手法をとることについても最近ニーズが出てきているのではないかなという問題意識であります。

○山本委員長 それでは、市川会長、お願いします。

○市川会長 今の点は、柔軟性という意味で非常にプラクティカルな話だと思うのですが、そのときに人の動きが常にあると。A事務をB町が行う、B事務をA町が行うときも、自分の所属自治体の状況をわかっていてそれに対応できる人間がそちらに行って仕事をする。ここでは、参考資料の9ページ、10ページに、職員の事例のあり方がありますが、そういう形で本当に事務処理を柔軟に行う場合は、そこに人の移動が伴うことが重要だと思いますので、そのときの人の派遣のあり方が、今までの議論の中で、仕組みと人の移動のあり方をどうマッチさせるかという議論がありましたけれども、そこはきちんと考慮する必要があるのではないかなと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

前半に関しましては、色々な議論を既にいただいておりますので、次回までにさらに事務局にも準備をしていただいて、議論を深めていきたいと思っております。

事務の共同処理の制度と人の話という点につきましては、まず、前回の資料でも色々な事例を挙げて整理されていたのではないかなと思いますけれども、色々な御議論がございました。人をどのようにそれぞれの自治体が、あるいはそれぞれの自治体間でどのように融通をし、あるいは活用していくかという観点から、恐らく、事務の共同処理制度のそれぞれの類型と対応する場合もあるでしょうし、そこからはみ出る、パートタイムの派遣とか、あるいは都道府県が補完事務として市町村の事務を行うとか、そういったことがあるかなと思います。あるいは人に着目をして若干整理をしていただくと、議論がしやすいのかなと思います。

それから、本日は人事制度あるいはその人事の運用そのものの問題も指摘がございましたので、これは関係部局からまた何かの説明を受ける機会があるのですか。

○市町村課長 また回を改めて、そういう機会を設けることを考えたいと思っております。

○山本委員長 わかりました。整理をしていただいて必要であれば、またそういう機会を設けることができればと思います。

都道府県の話については、本日は議論がそれほどなかったのですが、こちらについては、概ねこのような整理でよいということなのではないでしょうか。さらに議論を深める必要はあろうかと思っておりますけれども、本日のところはよろしいですか。

では、後半に移りたいと思っております。

それでは、事務局から説明をお願いいたします。

○市町村課長 資料の19ページ以降で、「市町村連携による都道府県からの権限移譲」につきまして御説明させていただきます。

20ページは、以前提示させていただいた着眼点に若干の加筆をさせていただいているものでございますが、第31次地方制度調査会の答申におきまして、都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等には移譲されていますが、周辺の近隣市町村には移譲されていない事務があるときに、中心市と近隣市町村が合意をしているときには、都道府県が積極的に権限を移譲すべきであると。要は、連携中枢都市等の中心市において一体的に処理することを検討すべきであるということでございます。

これは地域の実情を踏まえて、住民の利便性の向上にもなるとか、あるいは都道府県・市町村間の経営資源の効率的な活用に資するということに、こういう市町村連携によって、都道府県の権限に属する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。

この際に、これは都道府県と中心市の関係だけなのではなくて、都道府県から既に中心市に移譲されていますが、周辺市町村には移譲されていない事務を中心市に移譲するときに、その判断に際して、周辺の近隣市町村を何らかの形で関与させることが考えられるのではないかとこの着眼点でございます。

21ページでございます。第31次地方制度調査会の答申につきましては、先ほど申し上げたとおりでございますが、この枠の中の下から3行目のところにそのような記述がされております。

そして、第31次地方制度調査会でこういう答申に至るまでの議論でございます。当時、広島市からヒアリングをしまして、その概要でございますが、専門性が高い権限などについて、広島市など規模の大きい市町が地方自治法に基づく事務の委託をすることで、広島市が近隣の市町の住民に対しても権限を行使することを考えていますということでございますが、市のエリアを越えるような権限については移譲が見送られているわけでございますが、中心市が市のエリアを越えて担うことができれば、圏域内ネットワークの強化につながるのではないかと考えているということでございます。

例えば1年のうち数回しかないような仕事などについてお手伝いをするのがあり得るのではないかとこの意見があったということでございます。

22ページでございます。

中心市には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のイメージでございます。これは法律に基づく市町村に対する規模・能力に応じた移譲の状況をお示しするものでございます。

左側に行くと、規模・能力が高まっていくわけございまして、移譲されていない白い部分というところで、例えば都市計画や福祉、福祉の中でも児童相談所などがありますが、そういうものは指定都市には移譲されていますが、それ以外の市には移譲されていないということでございます。いわばこの白い領域が、規模・能力がある市には移譲されていますが、周辺の近隣市町村には移譲されていない事務という領域でございまして、ここが都道府県の役割になっているということでございます。

例えば、指定都市であれば児童相談所の仕事をやっていますが、それ以外の市町村は児童相談所の仕事を行っていない。

屋外広告物の設置に関する事務は、指定都市、中核市であればやっていますが、それ以外の市町村は行っていない。保健所も同じでございます。

保育所の設置の認可・監督についても、同じように指定都市、中核市であれば行っていますが、それ以外の市町村は行っていないということでございまして、そのように中心市には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という領域があるということでございます。

その地域的な状況を見てみたものが23ページでございます。

これは、一度お示ししているものと同じ資料でございますが、例えば先ほどヒアリングで登場しました広島市がある広島県においては、指定都市が1つあって中核市が2つありまして、かつ合併もかなり進んだ状況でございますので、かなりの領域が、その規模・能力のある市において事務が処理されているという状況でございます。

例えば保健所の設置をご覧くださいますと、これの横軸が人口になっているのですけれども、広島県においては多くの人口が、指定都市、中核市において設置されている保健所によって事務が処理されているということでございまして、県が設置する保健所がカバーしている人口というのはむしろ少なくなっているという状況でございます。

神奈川県は、それほど合併が進んだわけではございませんが、元々指定都市が3つあるということでございまして、やはり同じように、県が設置する保健所がカバーする人口というのはむしろ少なくなっています。

また、児童相談所についても、神奈川県については指定都市が3つもありますので、県が設置する児童相談所がカバーする人口というのは、今や少なくなっているという状況でございます。

他方で、奈良県をご覧くださいますと、ここは中核市が奈良市だけであるという状況もございまして、県が処理している事務領域がかなり大きいということでございまして、保健所であってもやはり県が処理している事務領域が大きいということでございます。

徳島県は、保健所設置市もございませんので、全て県がカバーしているという状況でございます。

24ページでございます。今度は法律に基づく事務配分ではございまして、条例による事務処理特例の活用状況でございまして、かなり幅広い分野において市町村への権限移譲が行われているということでございまして、全体で230法律について移譲実績があるということでございます。規模・能力に応じて移譲がされているという状況でございますが、下の移譲実績が多いものをご覧くださいますと、例えば鳥獣の捕獲の許可や、都市計画区域等における開発行為の許可や、農地転用の許可などといったものについて移譲がされているということでございます。

規模・能力が十分ではなく権限移譲がされていない市町村の区域というのが、それでも

残るわけでありますが、そういう事務を中心市に委託している取組事例が25ページ以降でございまして、大きくは2つのパターンがございます。

1つ目のパターンは、県の事務を中心市に寄せて移譲するというときに、条例による事務処理特例によりまして、一度、市町村に移譲しまして、その市町村におろした事務を中心市に事務の委託を行うという、この二段階で構成をするというスキームでございます。

これは、埼玉県におけるパスポートの発給事務のスキームでございますが、右の図をご覧くださいますと、平成20年度までは、熊谷市にあります県の出先機関がパスポートの事務を処理してございまして、秩父地域からは遠かったわけでありまして、これが平成21年度以降につきましては左側をご覧くださいますと、秩父地域の1市4町が、まず条例による事務処理特例によって埼玉県から事務の移譲を受けます。

ただ、この1市4町がそれぞれパスポートの発給事務を行うのではなくて、この4町が秩父市に対して事務の委託を行いまして、秩父市において一元的に事務を処理するというスキームになっているものでございます。

26ページも基本的には同じスキームでございまして、高圧ガス保安法、液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律、火薬類取締法の保安3法に基づく事務でございます。能勢町と豊中市の間の関係で同じようなことがございまして、大阪府から能勢町に対して事務処理特例に基づく権限移譲がされていますが、移譲された事務が豊中市に対して事務の委託がされてございまして、豊中市において一元的に保安3法の事務が行われることになりまして、住民の利便性が向上したとか、現地の立入調査とかがしやすくなったということでございます。豊中市は、この事務を元々やっていたので、新たな人員配置も必要ないという状況でございます。

27ページでございます。

今度は、もう一つの別のスキームでございまして、都道府県から中心市に対しまして直接事務の委託がされているというスキームでございまして、これは、以前に御紹介させていただいたスキームで、鳥取県の事例でございまして、鳥取県において鳥取市が中核市になりまして保健所を設置するようになった際に、鳥取県の東部にありますその4つの町は、以前ですと鳥取市にある県の保健所がカバーしていたエリアであります。その4町における保健所事務について、県から鳥取市に対して直接事務の委託を行ったというケースでございまして。

これまでご覧いただいたケースですと、一度、1市4町に権限移譲した上で、鳥取市に対して横で事務の委託をするというケースでございましたが、このケースは、県から市に対して直接事務の委託が行われています。県から市に委託をしたというのは、保健所を鳥取市と鳥取県がそれぞれ設置した場合、重複によってコストが大きくなることを恐れてこういうスキームがとられたわけでございます。

一番下の「委託の方法」をご覧くださいますと、県と4町の間で検討会が行われまして、これは県から市に対する事務委託ですので、4町は直接当事者ではないのですが、その4

町も入った形で合意形成が実際にはされているということでございます。

さらに申し上げますと、保健所業務の運営についても4町が出席可能な連絡調整会議が開催されていまして、そこで意見反映するような仕組みも設けられているという状況でございます。

右の28ページは、合意形成の状況について御説明をしている資料でございます。

一番上の、「鳥取県東部の保健所のあり方検討会」が開催されまして、県と4町の間で協議がされまして、保健所の業務の委託や、保健所サービスの水準の維持・向上について議論されまして、県から市に対する委託について4町も含めた合意が形成されています。ただその際に、サービス水準の維持・向上をするのだと。それを担保するための仕組みが要ということで連携協約であるとか、連絡調整会議の設置などが合意されているところでございます。

連絡調整会議は、この事務の委託の規約の中に根拠がありまして、4町が出席できることになっております。

一番下であります。この連絡調整会議は、首長のレベルとか副市長、副町長のレベルとか、あるいは担当職員のレベルのそれぞれで設置をされておりまして、事務の実施状況とか事業計画について議論がされているという状況でございます。

29ページは、生活保護業務の事例でございます。

山口県の北部の萩市が、隣接する阿武町の生活保護業務を山口県から事務の委託という形で引き受けているという事例でございます。これも萩市においては新たな人員配置をせずに対応ができていますということでございますが、これも県から萩市に事務の委託をするに当たって、阿武町との間でも合意形成がされているという事例でございます。

30ページは、神奈川県事例でございます。

茅ヶ崎市が、隣接する寒川町の保健所業務の事務の委託を神奈川県から受けているという事例で、これも全く同じスキームでございます。この事例の中でも寒川町を含めた合意形成がされていたり、連絡調整会議が設置されておりまして、保健所の業務について寒川町も意見を言うような仕組みが設けられている事例でございます。

31ページでございます。

条例による事務処理特例で一旦、市町村に権限移譲して、市町村から中心市に対して事務を委託するというスキームと、県から中心市に対して事務を委託するという、大きくは2つの法的スキームがあるわけでございます。それぞれの特徴と課題について整理させていただきます。

1つ目のスキームでは、A県からC町に対して事務を移譲しまして、その上でC町が中心市であるB市に事務を委託するというスキームであります。この特徴というのは、C町が関与するということございまして、C町がA県から権限移譲を受けて、C町がB市に対して事務の委託を行うというふうに、C町が介在しているということでございます。

ただ、3つ目の○にあります。現実にはC町において事務処理をすることは全く想定さ

れていないというのがこのスキームの特徴でございますので、あえて心配すれば、予算などの関係でB市とC町の間で紛争が生じたときに、事務の執行に支障が生じる恐れもあるということでございます。

また、もう一つの視点としまして、市町村側がイニシアティブをとれるかどうかという点で見たときに、条例による事務処理特例については、市町村側から都道府県に対して権限移譲の要請をするというスキームが設けられておりまして、その区域を所管するC町から県に対して要請をするという法律上の仕組みを使うことが可能であるというのが特徴でございます。

一番下でございますが、このスキームの活用事例が109件ありますが、109件のうち多くは、先ほどご覧いただいた保安3法やパスポートの発給事務でございまして、件数は多いのですけれども、比較的定型的なものが多いという印象を受けております。

32ページは、直接事務の委託をするという、また別のスキームでございまして、このスキームの特徴は、C町が制度上全く登場してこないのが特徴でございますが、しかしながら、先ほどご覧いただいたいずれの事例でも、実際にはA県からB市への委託の判断に際しまして、あらかじめC町との間で合意形成がされているというのが特徴でございます。

また、その多くのケースでは、C町の意見反映の仕組みも設けられているということでございます。

他方で、市町村側がイニシアティブをとれるかという点に関しましては、先ほどの事務処理特例の場合ですと、市町村が都道府県に対して要請ができるという規定がありますが、こちらについては市町村側がイニシアティブを発揮するような法律上の仕組みは設けられていないということでございます。

一番下でございますが、事例は3件でございまして数は少ないのですけれども、保健所や生活保護など、比較的ボリューム感がある仕事が多いという印象を持っております。

33ページでございます。

市町村側がイニシアティブを発揮する仕組みが設けられているものと設けられていないものがあるということでございますが、この条例による事務処理特例の場合に、なぜそのような市町村側がイニシアティブをとる仕組みが設けられているのかについて振り返って見たものでございます。

1つ目の○は、条例による事務処理特例の趣旨でございまして、補完性の原理の考え方で、都道府県の権限に属する事務の一部を、都道府県の条例で定めるところによって市町村が処理することとできるものでございまして、その趣旨としては、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することができるようにするという仕組みとして、地方分権一括法によって設けられたものでございます。

その後、平成15年の第27次地方制度調査会の答申を受けた地方自治法改正によりまして、これについては法律上、市町村が都道府県に対して権限移譲を要請することができるという規定が設けられまして、この要請を受けたときに都道府県は、速やかに協議を行う義務

を負うという仕組みが設けられておりまして、これも補完性の原理という観点から市町村側がアクションを起こせるような仕組みが設けられたものと理解をしております。

34ページは、論点の案でございますが、今申し上げさせていただいたことの、やや整理的なものでございますが、2つのスキームがあるわけございまして、その特徴と課題でございます。

1つ目の、事務処理特例プラス事務の委託というスキームの特徴は、C町がこのスキームに介在してくるわけでありますが、他方で、C町において現実に事務処理をすることは想定されていないわけでございます。

したがって、C町はそういう意味では法律のスキームには関与するのですが、事務処理については現実的には全く責任を負わないということでございますが、事務処理の安定性についてC町の影響を受けるという側面があるのではないかと、やや課題ではないかと思っております。

これに対しまして2つ目は、A県が事務処理能力を持つB市に対しまして、直接C町の区域に関する事務の委託をするスキームでございますが、この特徴はC町が全く蚊帳の外になる、制度上無関係になってしまうということございまして、そういう意味では、事務処理の安定性についてC町の影響を受けることはないわけでございますが、現実には先ほどご覧いただきましたように、いずれの事例でもあらかじめC町との間で合意形成がされているというのが特徴でございます。

35ページでございます。

この2つの特徴のもう一つの視点としまして、市町村側がイニシアティブを發揮できるのかどうかという視点で見てみたときに、1つ目のスキームについては、申し上げましたように、C町からA県に対して要請をする法律上の仕組みが設けられているということでございますが、この趣旨は、補完性の原理の考え方が背景にあるのだろうと考えております。

他方で、2つ目のスキームについてはそういうスキームがないわけございまして、C町が法律のスキームに全く介在してこないの、補完性の原理が登場する余地がないからであろうと考えております。

3つ目の○であります。ここで、2つ目のスキームについて、実際の事例では今までご覧いただきましたように、A県とB市だけではなくて、現実にはC町を含めた合意形成がされていることを考えますと、C町を関与させるような法的仕組みは考えられないだろうかという問題提起でございます。

すなわち、C町が関与するような一定の場合については、補完性の原理の考え方を援用しまして、B市がA県に対して要請を行うことを可能にするような仕組みを設けることが考えられないだろうかということでございます。

36ページの絵をご覧くださいますと、現在の条例による事務処理特例の制度というのは、B市がA県に対して権限移譲を要請することができるわけでありまして、なぜこういう要

請ができるかという、B市が住民に身近な地方公共団体であり、かつその事務処理能力を有しているからであると考えられるわけではありますが、右側の2つ目の方式、事務の委託の方式というのは、中心市であるB市は事務処理能力は持っているのですが、住民に身近な地方公共団体ではないと。C町は、住民に身近な地方公共団体なのですが、事務処理能力を有していないということなのだろうと思います。

ご覧いただきましたように、この2つが合意をしながら事務の委託を受けているというのが現実でございますので、このB市とC町が結びついたときに、A県に対して一定の働きかけができることも考えられるのではないかと問題意識でございます。

具体的にどういう場合が考えられるかという、例えばB市とC町の間で合意が形成されている。例えば事務処理をする場合の意見反映の方法などについての取り決めがされているということが1つ目です。

2つ目が、単にアドホックに合意がされているということではなくて、B市がC町の区域の行政サービスの提供について、一定の役割を担うような安定的な関係があるという、この2つの条件が満たされたときには、事務処理特例の場合と同じように、A県に対して一定の働きかけができるという仕組みが考えられ得るのではないかと考えたということでございます。

こういう安定的な関係があるというのを、今の市町村の状況で見たときに、定住自立圏・連携中枢都市圏では、中心市が圏域として必要な生活機能の確保について中心的な役割を担うとされておりまして、これは中心市が宣言をすとか、近隣市町村と協定を締結すとか、あるいは圏域ビジョンを策定することによって中心的な役割を担うとなっているわけでございますが、こういう関係を前提としまして、中心市と圏域内の市町村が、この事務の委託について合意をしている場合については、その条例による事務処理特例の場合と同じように、県に対して要請を行うような仕組みを設けることも考えられるのではないだろうかという問題意識で、論点を提示させていただくものでございます。

以上でございます。よろしく申し上げます。

○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をいただければと存じますが、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 御説明ありがとうございます。

36ページで御提案いただいたものは、以前、生活保護とか鳥取県のものを見せていただいて、実務上やっている協議のものを制度化できないかということを行った覚えがありますので、私としても可能であればやっていただけないかと思っております。

ただ、学者っぽいことを言いますと、補完性の原理を導入されたのですが、どちらかというと私のイメージとしては、C町がC町の住民に対して負っている、C町の住民の利益を守らないといけない任務の現れではないかなと。だからこそ、B市にやってもらっても

いいというときに、いわばB市に対して意見を言うことの究極的な現れとして合意することが求められるということではないかなという気がいたします。その意味では、条例による事務処理の特例と違う考え方を持ち込むのではないかと思います。

その上で、本日もう一つスキームとして教えていただいた、前に教えていただいたことがあったかもしれませんが、パスポートとか保安3法で使われているこちらのスキームです。本日の御説明ですと、C町とB町の間でトラブルがあったときに、事務執行の支障が生じるという形で御説明をいただいたのですが、これの実際の問題としては、私の印象としては要するにC町がやや暴れたときにどうしようもなくなるという感じで御説明を受けたような印象があるのですが、逆に、C町として、自分が行えない事務をあらかじめ事務処理特例で一旦下ろされているわけです。ということは、逆に、B市の言い値でC町はお金を払わないといけなくなるのではないかなという感じもあり、B市とC町の現実の力関係に応じてどちらが困るかは結構変わってくるのではないかなと思うのです。

本日の御説明は、どちらかというところC町の影響というところに注視されたのですが、どうなのでしょう。B市の行動いかんによっても危ない。B市が問題のあるプレイヤーになってしまう危険もあるのではないかなという点は、どのように考えるべきでしょうか。

○山本委員長 お願いします。

○市町村課長 要はB市とC町の関係に依存するということが正確な言い方なのだろうと思います。C町が暴れるというよりは、B市とC町の関係に依存するということで不安定性があるというのが正確な言い方だと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、牧原委員、お願いします。

○牧原委員 確認なのですが、先ほどの前段の部分で水平的な専門職員の共同活用のところでは、連携協約に寄せていくようなイメージで、他の事務の共同処理を捉えていたように思ったのですが、今、いくつか例を出されたものを見ていて、連携協約のもとで規約を結んだのが鳥取市ですね。29ページの山口県と萩市は、これは県と市の協定書であって、市同士のものはどういう合意だかわからないのですが、同じようなものは多分、茅ヶ崎市の例です。

こういったものを水平的な面で言うと、連携協約的なものを結んでいくということをお考えなのか、それともそれは必要なくて、安定性がある、ある種の合意があればいいということなのか。これは、前段の話と重なっているところだと思うので、どういう方向性をこの問題について、その点で考えているのかを伺えればと思います。

○山本委員長 お願いします。

○市町村課長 36ページで申し上げましたように、事務配分をするということは事務処理の責任を持っていただくということですので、単にアドホックの合意があるだけではなくて、B市とC町の間で安定的な関係があることが条件になるのかなと思っております。

戻っていただいて、連携協約、要は定住自立圏や連携中枢都市圏がベースになっている

のかどうかという点で御説明させていただきますと、25ページの埼玉県の事例は、実は定住自立圏を構成しております。そういう意味では安定的な関係がここにはあるということでございます。

26ページの実例は、実はそういう関係ではないところの実例でございます。

27ページの実例は、連携中枢都市圏を構成しているところの実例でございます。

29ページの実例は、これも定住自立圏の実例でございます。

30ページの茅ヶ崎市の実例は、そういうものにはなっていない実例でございますので、両方あります。

ただ、そういう意味で、別に今のスキームでも、都道府県から中心市に対して事務の委託はできるのですが、ただ、あえて市町村から都道府県に対して一定の働きかけをして都道府県が一定の義務を負うというぐらゐの働きかけができるとするためには、それなりの責任を持ってその事務処理ができるような体制、安定的な体制ができていることが前提になると考えますと、こういうものの中でも連携協約などの裏づけがある、連携中枢都市圏とか定住自立圏が構成されているというのが、その要件の一つを満たしていると言えるのではないだろうかと考えたということでございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、大屋委員、伊藤委員、渡井委員の順にお願いします。

○大屋委員 ありがとうございます。

牧原先生から御指摘があった今の件については、もちろん任意の形でやることもできるのだけれども、連携協約の活用方法としてアピールする、あるいは定住自立圏の割と定番的なオプションとして提示するという形での、あるいはそういうものもオフィシャルに組み込むという形での活用も可能だという話なのかなと思いましたがというのが付け加えの話です。

もう一つは、事実問題として確認したいことなのですが、条例による事務処理特例のスキームなのですが、多分これまでは、関連する自治体の方が全て良識的だったのでそういうトラブルは起きていないということだと思っておりますが、これは事実として言うと、このケースで、まずC町が暴れたケースでは割と問題が大きくなりますということもあると思いますし、B町がハングアップしたときの処理もあまり想定されていないということだと思っております。

つまり書かれているとおり、市町村側の関与の仕方というのは、現状では権限を欲しいという要請ができるけれども、返すというのは、要するに事実としてはできるかもしれないけれども、法的には予定されていないわけです。

あと、建前として言うと、これは県側の一方的な行為なので、県側が配分してしまって市町村側ができませんと言った場合には、県から是正要求を出し続けることしかできないような仕組みになっているのではないかと。

繰り返して言うと、これまでは要するに一応良識的に全ての人が振る舞うところでしか

このスキームが動いていないので大丈夫だったということだと思っておりますが、今後のことを考えると、例えばこの辺りも整理する形で、権限の再配分のスキームとしてきちんと制度化する方がいいかもしれないと思ったのですけれども、そういう認識でいいですかということ。

それと、この2つのスキームのお話で言うと、同じ機能を持つスキームがあまりたくさんあってもよくないので、片方にまとめてしまうのも一つの方針かもしれないし、今おっしゃったように、事務処理特例は割と定型的で、事務委託は割とボリュームのあるものが行われている感じがあるという形で、両者がすみ分けをするのであれば、すみ分けの基準というか考え方みたいなものを示して両立させることも可能なのかなと思ったところです。これはただの感想として申し上げます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

お願いします。

○市町村課長 31ページのスキームの課題については、大屋委員のおっしゃった課題を共有しているということでございまして、そういう点もあるので、いわばハングアップしても問題ないような事務が移譲されているということなのかなと。

ご覧いただきますと、保安3法とかパスポートの発給事務とかそういうものがあって、保健所の業務とか生活保護業務はこちらが対象になっていないというのはそういう含みではないかなと、考えているところでございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

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。

先ほどの牧原委員の御質問に対する事務局の説明のところ、36ページのところですけれども、C町の意見反映の方法ですとか、あるいはB市とC町の安定的な関係が存在することが前提だということは確かにそのとおりであって、新しい仕組みを導入すること自体には反対するわけでは当然ないのですけれども、定住自立圏・連携中枢都市圏の存在を前提として新しい制度をつくることになると、現行では三大都市圏は対象外になっていると。先ほどの茅ヶ崎市と寒川町の事例というのも三大都市圏の中ですから、このスキームには乗ってこないことになります。それはそれでいいのかどうか。当事者が合意すればいいのだとみなすのか。この圏域を構成するという仕組みと連動させるというメッセージを明確に出すということ自体は、別に悪いことではないと思うのですけれども、一種、地域によって扱いが異なることをどう判断するか、という議論が出てくる可能性があるのかなというのは、若干懸念しております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、渡井委員、お願いします。

○渡井委員 御説明ありがとうございました。私も感想を2点ほど申し上げたいと思います。

住民に身近な地方公共団体に権限移譲することにももちろん賛成をいたします。もちろん、これまでも市町村が独自に条例や要綱を設けて様々に対応してきたことはあったと思いますけれども、県に権限がある場合に、同じ県内であっても市町村ごとに状況が異なるわけですから、よりよく把握できる立場にある、より小さな単位の市町村が関わることができる体制をつくることは必要なことであるだろうと思います。その際に、法令の抵触の問題などが生じないように事務を進めることができるようにすべきだと思います。

どのスキームにするかが問題になっているわけですが、連携協約は非常に柔軟性が高いというメリットはあると思いますけれども、私も市町村が不利にならないような仕組みづくりが必要ではないかと思います。

そして、最後の37ページに、定住自立圏の仕組みについての御説明の図がありますけれども、圏域に求められる役割として、生活機能の強化、ネットワークの強化、マネジメント能力の強化がございまして。想像ですが、恐らく最初の2つの生活機能の強化やネットワークの強化ということは、目に見えた成果が得やすい領域であると思いますが、3つ目のマネジメント能力の強化が、本日の前半の御議論にも関わる人材の育成の問題だと思いますけれども、やはりこれについては、各自治体でそれぞれメリット、デメリットをどうしてもお考えになって、最初の2つよりは成果が出にくいところではないかと思います。

そこでやはりマネジメントの強化ということについて、どういうことを考えることができるのかを、都道府県も含めて考えていくことが今後の課題になるのではないかと思います。

そして、2点目ですけれども、この地方制度調査会の最初の方で、まち・ひと・しごとという議論もございましたけれども、やはり仕事面で産業の振興というのが、こういった連携をうまくしていく上で、人を定着して2040年問題に対応することにつながっていくのではないかと思います。

その点では、市町村への権限移譲ということに関して、産業の振興について何ができるのかということも課題になるのではないかと思います。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

何か事務局からありますか。お願いします。

○市町村課長 伊藤先生の先ほどの御指摘に関してなのですが、定住自立圏とか連携中枢都市圏については地方圏を対象とする仕組みであって、三大都市圏は対象にならない仕組みであるということですが、三大都市圏の広域連携については、今までの地方制度調査会の議論でも、中心市やその近隣市町村という、そういう中心市が社会経済的な関係を裏づけとして近隣市町村の行政サービスも安定的に提供するという、そういう関係ではないのではないかとというのが今までの議論で、相互補完的、互恵的な関係で広域

連携が行われるのが現実的だというのが、これまでの地方制度調査会での議論だったのではないかなと受けとめております。そう考えたときに、B市がC町の区域における行政サービス提供について一定の役割を行う安定的な関係と評価できる関係が、三大都市圏においてあるのかどうかというのが一つ議論としてあるのかなと考えております。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、横田委員、お願いします。

○横田委員 1点の感想と1点の質問になります。

結局ゼロサムの話も含めて連携協約を乱発していくと、個別最適が進んでしまって、全体最適との関係性というところで、恐らく先ほどの大屋先生の権限の再配分というところはそこに通じてくるところなのだろうなと思うのですけれども、そこをきっちり慎重に議論をしたいと思ったのが1点目の感想です。

2つ目は、都道府県と連携協約の関係の件で、越境に関する点です。特に、三大都市圏の話になってくるかと思うのですけれども、自発的に中心市がないところが、場合によっては県境を越えて連携をした方が全体最適を考えると本当はいいかもしれない中で、そこに関しては市町村が本当は音頭をとって進めていくのが実情に合ったところであるのだけれども、どのような状況か確認したいと思っています。

要は、越境での連携協約がどのように進んでいて、どういう経緯でそれが進んでいるのか。むしろ進んでいないのではないか。災害の点だけは進んでいると聞きましたが、他の点でもっとより踏み込んで進めた方がいいのではないか、状況がわかれば教えていただければと思います。

以上です。

○山本委員長 それでは、お願いします。

○市町村課長 今の点は非常に重要な御指摘だと思っております。今までの地方制度調査会の議論も踏まえて、定住自立圏・連携中枢都市圏の取組は行われてきていますが、都道府県の区域とは必ずしも連動させずに、この圏域の取組は進んできていると理解しております。この場でも色々御紹介をさせていただいております、例えば福山市を中心とする連携中枢都市圏の事例などは、複数の県にまたがる取組でございまして、例えば、実は医療圏もまたがっているのです。医療圏がまたがっているにも関わらず、この圏域で医者を広域派遣するようなスキームを、医療圏の取組とは別にやっているという事例もございまして、それぞれの地域の実情に応じて最適な、生活圏の単位の広域連携ということで、都道府県の区域ということには必ずしも関わらず行われているのが今の状況でございます。

○山本委員長 さらにございますか。

どうぞ。

○横田委員 実際に事例があるのは理解しているのですけれども、特に、三大都市圏かもしれませんが、きちんと進んでいるという認識をした方がいいのか、よりその事例をさらに広げられる可能性があるのか、現状がどこにあるのかを再度教えていただけますでしょ

うか。

○山本委員長 お願いします。

○市町村課長 三大都市圏につきましては、通常の、今まで念頭に置いてきた地方圏とはまた違う課題があると思っております、地方圏で我々が今まで定住自立圏や連携中核都市圏ということで想定してきたのは、一定の規模・能力がある市があって、そこ社会経済的に一体的な地域があって、その間で連携をしていきたいと思いますということを想定して議論してきたのですが、三大都市圏というのはそういう構造になっていないエリアであって、様々な人の行き来があるというエリアで、単純にはなかなかいかない地域というのがこれまでの地方制度調査会の議論であったのではないかなと思っております。

そういう観点で、色々なレベルの広域連携の取組があったり、あるいは広域連携をするにしても互恵的、相互補完的な取組になったりという状況になっているかと思いますが、また他の地域と違う特徴があるかと思っておりますので、それは次回にまた、三大都市圏の議論をさせていただければと思っております。

○山本委員長 今、三大都市圏の問題について御指摘がございました。

これは以前に、たしか全体の議論をした際にも、三大都市圏をどう考えるのかという問題提起があったところで、非常に重要なテーマですので、次回に取り上げることにいたします。

さらにいかがでしょうか。

それでは、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 次回にしてくださるということなのですけれども、三大都市圏のことについて申し上げておきたいと思っております。

要するに、言葉は悪いですがけれども、ドングリの背比べ的な一般市が並んでいてなかなか協力が進まないということだと思っております。本日の、県からの権限移譲というところに絡めて、例えば3つぐらい市があって、保健所はA市がやりますとか児童相談所はB市がやりますという連携ができれば、権限をおろすという仕組みがもしできるのだったら、その辺を突破口にしてもう少し協力し合ってやったらどうですかみたいなことが言えるのではないかなという気がしましたので、次回は、その辺りも考えていただければと存じます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、勢一委員、お願いします。

○勢一委員 かなり議論が出たので1点だけ。

私も今回、36ページの案で出していただいた形での、事務の委託の②について、合意形成の仕組みを何らかの形でフォーマル化するというのは、安定性を増すという点でも使い勝手がよくなるのではないかなと思っておりますので、いい方向性だと思っております。

ただ、一つ考えておく必要があるかなと感じましたのは、今回示していただいた、C町がB市に対して事務の委託をしてやってもらうというときのロジックというか、論理的な根拠についてです。

36ページの案では、定住自立圏と連携中枢都市圏を一応前提として、地方圏の中でそういう仕組みをビルトインするという話になっています。

恐らくこれは、住民に身近な行政をより身近な自治体でという発想の、補完性原則の考え方を35ページに示していただいた、その流れでの限定になるのだろうと理解しています。そういう点ではこういう形になるのかもしれませんが、これを地方圏で限定して、これから小規模の自治体が、さらに、自分たちの行政サービスを確保するための資源が枯渇していくという中で、どういう形で行政サービスを維持するのかという見方で見れば、先ほど太田委員に指摘いただいたような、C町がC町の町民へ対するサービス提供の確保を、どのような形で責任を果たしていくのかというときに選ぶ一つの方法になるのかなと感じています。

そうすると、恐らく中心市に対して事務の委託をして実現するという方法ももちろんあるのだけれども、もちろんそれをせずに、県の補完の方を選択するというのも当然、状況によってはあり得る話で、これはどちらのロジックでいくかによって、実はどちらを前提とするかというのは少し変わるような印象を持っていますので、一応議論をするときには少しその部分も踏まえながら、丁寧に話をする方がいいのかなと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

その他にいかがでしょうか。

太田委員、お願いします。

○太田委員 まず、勢一委員がおっしゃったところで言いますと、今の文脈は、A県に法定上の権限があることが前提になっていますので、何もしなければA県がC町の住民のために事務を処理する、A県住民ということの地位において事務を処理することになります。だから、都道府県による補完を選ぶというよりも、また少し違う、あるいは広域事務か何かでそこへ入っているという文脈だろうと思います。そのときに、B市はC町と合意しますのでB市の住民にも不利にならないし、何がしかの地域の社会一体性とか自分たちの中心市なり、その地域の社会構造に鑑みて意味があるだろうという形で合意をすると。

ただ、問題は、C町がB市と一緒にやるのでA県から権限を移してくれということ为基础づけるのに、一部は補完性も動くのだろうとは思いますが、そこのロジックは一体何なのか。要するにA県よりB市が身近であると。垂直的連携よりも水平的連携が優先されるべきだというのは今までの考え方ではあったかとは思いますが、それで十分なのか、あるいはそれをA県に主張するためにB市とC町がどういう安定的な関係をつくっておく必要があるのかというのは、確かに、制度ができ上がってから考えるよりも、制度前に考えた方がいいかもしれないと思いました。

○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。よろしいですか。

ここの論点に関しましては、36ページにありますように事務の委託の制度について、C

町とB市の合意を要件にして要請するという制度を仕組んでいくことについて、概ね、この制度の案自体については、反対という御意見はあまりなかったのではないかと思います。

ただ、この説明の仕方については、今、議論が少しありましたけれども、もう少し詰めて考える必要があるのかもしれない。

現行の制度ですとB市とC町の間には、法的には別に何もなくてもこれができるようになっていて、そうすると結果的には、C町の住民はB市によって色々な公共サービスを受けることになるわけですが、それがやはり問題なのではないかということはあるかと思えます。A県であればC町の住民はA県の住民でもあるということがあるのですが、B市とC町ですとそういう関係がないので、現行の何もそれが制度上ないという状態だとやはり問題ではないかということはあるかと思えます。

はね返って、条例による事務処理特例という、先ほど大屋委員が指摘された点が、実は陰にあって、こちらでも現行法では説明が難しいところがあるかと思えます。つまり大屋委員が指摘されましたように、制度上は要請ができるのですけれども、要請しなくても条例で定めてしまうことができるということがありますと、B市とC町の実態としての関係によってはかなり困った事態になり得るということです。

それから、36ページの図ですと、B市は事務処理能力を持っているということで条件を満たしているというところがあるのですが、これは同時にC町にも事務処理特例を適用する、条例で下ろすというわけですが、C町は事務処理能力がないという前提なのです。ですから、そういう点からいっても、実はこちらの左側の、条例による事務処理特例についても、本当は考え始めると色々な問題があるかと思えます。

それから、連携協約に関しましては、前半の議論にも共通するのですけれども、本日の参考資料の4ページに、A市とB市間の連携協約というので、例として、主には地方自治法の定めによる事務の共同処理の仕組みがこの中に定められているというモデルが一つ示されておりますけれども、恐らくイメージを膨らませるといふか、本日、色々な議論もありましたので、新たに、例えば都道府県と市町村の間で連携協約を使っていく。あるいは、この4ページの表に既に民法上の請負契約なども出ていますけれども、地方自治法上の事務の共同処理の仕組み以外の形で連携をしていく場合に、連携協約の中にはどんなふう書き込まれることになるのかとか、少し具体的なイメージがあると、あるいは議論しやすいのかなと思いました。後半でも連携協約を使うことが出てきましたから、少しその辺りのイメージがあると、さらに議論が進むのではないかと思いました。

それでは、よろしいでしょうか。

次回は、引き続き「広域連携」と「行政のデジタル化」の審議を行いたいと存じますので、事務局は資料の作成をお願いいたします。

次回ですが、1月30日木曜日14時から開催したいと存じます。場所等の詳細につきましては、追って事務局より御連絡をさせていただきますのでよろしくお願いいたします。

それでは、これ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。