

○山本委員長 それでは、そろそろ時間ですので、第32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。

審議の流れにつきましては、資料「広域連携について」を事務局に用意していただいていますので、事務局から一括して説明を受けた上で、一括して議論を行うことにいたします。

それでは、事務局より資料「広域連携について」の説明をお願いします。

○市町村課長 よろしくお願いたします。

それでは、お手元の資料をお開きいただきまして、2ページ目をお願いいたします。「取組内容の深化に向けた計画段階での合意形成・利害調整」というテーマでございます。これまで広域連携につきましては、資源、専門人材の共同活用の御議論をいただきまして、都道府県による補完支援、あるいは市町村連携による都道府県からの権限移譲についても御議論いただきまして、三大都市圏についても御議論をいただいたわけですが、今回は、計画段階と執行段階に分けて、執行段階についてはいくつかまだ宿題をいただいています、かなりの仕組みは整っているのではないかとござりますが、計画段階での合意形成・利害調整に焦点を当てた議論をお願いするものでござります。

お開きいただきまして、3ページ目でございますが、最近の地方制度調査会の答申における言及でございます。まず、第30次地方制度調査会でございますが、市町村間の広域連携を促していくためには、連携するメリットを分かりやすく示すことが必要である。特に、一定の規模・能力を備え、中心的な役割を果たす都市と近隣の市町村の連携の場合については、それぞれのメリットが示される必要がある。同時に、中心的な役割を果たす都市のリーダーシップや財政措置、法的責任の所在、構成団体の市町村に対する説明責任のあり方について検討を進めるべきであるということが言及されております。

また、第31次地方制度調査会でございます。同旨のことが書かれている部分もありますが、右の方に行きまして、新しい論点としましては、公共私連携、住民、企業、NPO等、多様な構成員からなる協議・懇談の場を設けて、圏域の形成を進めていくべきであるということが言及をされております。

また、取組の内容につきまして、比較的連携しやすい取組から始めることが重要であります、インフラの広域再編などのように合意形成は容易ではないけれども、圏域単位で対応していかななくてはならないような困難な課題に対応していかなければいけない。こういう取組を進めるために、連携中枢都市と近隣市町村が圏域の取組を円滑に行えるよう、権限、財政、人材の面から地方行政体制を整備する必要があるということが言及されております。

また、一番最後のところでありますが、連携中枢都市圏以外の広域連携ということで、圏域の中に規模・能力が一定以上の都市が複数存在するような場合について、連携中枢都市圏というわけにはいかないけれども、連携協約を活用しまして、統一的、一体的に取組

を実施していく必要性はあるのではないだろうか。さらに、このような場合に都道府県が助言や取組に対する支援を行うことも考えられるということが言及をされており。

5 ページでございます。ここから市町村連携につきまして、3つの類型に分けて御紹介をさせていただきたいと思っております。かなりの部分が今までの議論と重複することありますが、まず、核となる都市がある地域における市町村連携でございます。左側は連携中枢都市圏、右側は定住自立圏の取組でございます。

左側につきましては、八戸圏域連携中枢都市圏の事例でございますが、このような核となる都市と近隣市町村との間の取組につきましては、都市機能や生活機能の確保について中心的な役割を中心市が担うこととなりますが、連携中枢都市圏の形成、ビジョンの作成などの合意形成・利害調整について中心市が役割を果たしていることが特徴だと受け止めております。

八戸圏域連携中枢都市圏におきましては、ベンチャー支援、公共交通、ドクターカーの運行など、様々な取組をやっていただいているところでありますが、人口23万人の中核市である八戸市が近隣市町村あるいは民間事業者との調整など、合意形成・利害調整の中心的な役割を果たしていることが特徴でございます。

右でございますが、那須地域定住自立圏でございます。ここも公共交通ネットワークの構築などの取組を行っておりますが、人口11万人余りの那須塩原市が中心になって合意形成が行われているということでございます。

7 ページ、8 ページが、核となる都市がない地域における市町村間連携の取組でございます。核となる都市がない地域におきましては、基本的には、市町村相互間の協議によって合意形成・利害調整が行われていることが特徴と受け止めております。関係市町村でもちろん協議会のような協議組織が設けられることも多くなっておりまして、その際に、特に、この両ページでは地方圏の事例を御紹介していますが、このような核となる都市がない地域におきましては、都道府県が市町村間の調整・助言に積極的な役割を果たしている事例が多くなっていると受け止めております。

左側のページは、静岡県伊豆半島南部の賀茂地域でございます。全体の人口が6万人余ということでございますが、ここにおいて、消費生活センターの共同設置、税の徴収業務の共同処理、地籍調査を共同で行うなど、様々な取組がありますが、市町村間同士の取組ではありますが、例えばこの場合ですと事務局を県がやっておりまして、県がかなりの合意形成や利害調整の役割を果たしていると受け止めております。

右側にある長野県の事例は一度、御紹介させていただきましたが、木曾地域でございます。全体の人口は2万7000人ということで、人口減少の著しい地域でございますが、この地域におきましては、3町3村において広域連携をする枠組みとしまして、広域連携推進会議が設けられていますが、ここもやはり事務局を県が務めているということでございます。その上で、定住や移住の取組、公共交通の維持・改善の取組などが行われているということでございます。

9 ページ、10 ページでございますが、次は、三大都市圏の取組でございます。三大都市圏の市町村間の広域連携におきましても、核となる都市がないということになりまして、この場合も市町村間の相互間の協議によって合意形成・利害調整が行われているわけですが、この場合にも必要に応じまして、関係市町村が参加します協議組織が設けられております。この両ページで御紹介しているのは、前回御紹介させていただきました湘南地域、茅ヶ崎、藤沢、寒川の事例でありまして、テーマによって複数の広域連携の枠組みが存在しているということでございます。

左側の藤沢、茅ヶ崎、寒川という枠組みにつきましては、湘南広域都市行政協議会という任意の協議会として立ち上がりましたが、運営基盤の強化を図るということで、地方自治法に基づく協議会に平成22年に移行しております。専門部会が設けられまして、環境政策、あるいは県からパスポートセンターの権限移譲を受けるなどの取組が行われているものでございますが、行政以外に地域の経済団体、大学が入った取組も行われているということでございます。

一方で、右側の、この中でも寒川と茅ヶ崎の取組についてはさらに深い取組が行われております。広域連携検討会議という場が設けられていまして、火葬、し尿処理の共同処理、あるいは消費生活相談窓口の相互利用ということで、ここはさらに生活圏が密接な関係があるということで、さらに深い取組が行われているという事例でございます。

11 ページでございますが、ここで、核となる都市がある地域における市町村間の広域連携と、核となる都市がない地域における市町村間連携の特徴を整理したものでございますが、先に右側の論文をいくつか抜粋させていただいたものを御紹介させていただきます。

かつての広域行政圏、複数市町村が相互に連携をしていく取組と、定住自立圏・連携中枢都市圏のような核となる都市が広域連携のコーディネートをしていく取組についての評価でございます。上の斎藤誠教授の論文からの抜粋でございますが、市町村相互間で協議をしていくための協議組織として協議会があるのですが、この方式につきまして、やはり固定的な面があって、協議会が設けられてしまいますと、あの仕事は協議会の仕事だということで、だんだん他人事のようにになってしまうという課題があることが指摘をされております。

また、下の方は横道教授の論文からの抜粋でございますが、広域市町村圏におけるマネジメントの課題としまして、広域行政機構が圏域マネジメントの主体として十分な力を発揮することができなかったということが指摘をされておまして、3 番目のパラグラフがありますが、広域行政機構というのは、圏域を構成する全ての市町村の合意がなければ意思決定することができなかったということでございます。その結果、圏域を構成する市町村の発展・整備を優先した計画、要は、全ての市町村の要望をそのまま盛り込んでしまったような計画が決定されることになったということが指摘をされておまして、定住自立圏構想、核となる都市がある広域連携に移行するときの考え方としまして、かつてのように広域行政機構によってマネジメントしていくのではなくて、既に存在する中心市にマネ

ジメントの役割を期待していくというのが考え方なのだということが言及されております。

左に戻っていただきまして、核となる都市がある地域と核となる都市がない地域の連携を対比したものでございます。

まず、右側の核となる都市がない地域を御覧いただきますと、この場合の手法は、関係市町村相互間の協議で合意形成・利害調整が行われまして、協議組織が別途設けられることも多くなっております。特に、地方圏では都道府県が一定の役割を果たす場合があるということでございます。この場合の特徴については、基本的に合意形成・利害調整について特定の市町村が役割を果たすとはされておられません。むしろ、協議組織などで合意形成がされることが予定されている。基本的に、連携する全ての事項について、全ての市町村が関与して合意形成・利害調整がされるということでございます。

課題としましては、合意形成・利害調整に責任を持つ主体が不明確である。市町村の要望・意向をそのまま盛り込むことになりがちであることが言われているということでございます。

左の、核となる都市がある地域のパターンであります。この場合には、核となる都市が近隣市町村との間で1対1で合意形成をしていくということでありまして、協議組織を設けることは前提とされていないということでございます。

この特徴は、核となる都市が合意形成・利害調整について役割を果たすということでございます。また、合意形成・利害調整については、全ての市町村について、全ての事項について行うのではなくて、その市町村に関係する事項について行われるということが特徴でございます。こう考えますと、合意形成・利害調整に責任を持つ主体や、決まったことについて誰が責任を持つのかということが比較的明確ではないかということでございます。

ただ、課題としましては、これまでもこの場でも色々御指摘がありましたように、近隣市町村の要望・意向が十分に反映されない。それと、近隣市町村が積極的に参画してこないという点が課題であるということでございます。

関係する法制度につきまして、核となる都市がない地域を御覧いただきますと、この場合には協議組織につきまして、地方自治法に基づいて協議会という制度が用意されていまして、こういうものを活用することが可能であるということでございます。また、決まったことの実効性を担保する法制度としましては、どちらも連携協約が活用可能であるということでございます。

その上で、13ページ、14ページを御覧いただきまして、これまでの調査審議における主な意見を整理したものでございます。

左上の広域連携の取組を計画段階と執行段階に分けて考える必要性についてでございます。執行面についてはかなり連携・協力するための仕組みが整っている一方で、計画作成面について連携を促すための仕組みで統一化、整合性の確保を図るという連携が期待されるのではないだろうかという議論があったと理解しております。

他方で、下であります。広域連携における中心市と近隣市町村とのコミュニケーション

ンの充実の必要性ということでありまして、総会も含めて、この場においては、例えば連携中枢都市、中心市の方から近隣市町村のニーズの把握を十分することなく取組を進めてきた点が反省点であるという指摘があったり、あるいは近隣市町村、周辺の方から事業の枠組みには入っているのだけれども、あまりメリットがなく、恩恵を受けることができていないという指摘がありました。また、連携中枢都市の意向で近隣市町村の主体性が損なわれることが心配であるという御指摘もあったところでございます。

14ページでございます。この小委員会では、特に公共私連携について様々な御指摘をいただいたと受け止めておりまして、連携中枢都市圏の取組で公共私連携の取組が少ないのではないかと御指摘をいただいております。

また、三大都市圏につきまして、地方圏では、中心市と近隣市町村というつながりが強いけれども、三大都市圏にいけますと、なかなか一体感がないというときに何らかの体制整備や工夫が要るのではないだろうかということ。あるいは先月に、市町村連携で都道府県から権限移譲を受ける仕組みについて御議論いただくときに、定住自立圏・連携中枢都市圏の存在を前提として議論させていただきましたけれども、三大都市圏は全く、定住自立圏・連携中枢都市圏となってしまうと、これは地方圏の取組になってしまうと、そういうことが全く、扱いが違うということで、果たしていいのだろうかという御指摘もいただいたところでございます。

15ページをお願いいたします。こういうことを踏まえまして、本日の議論の着眼点として御用意させていただいたものでございまして、1つ目が、計画段階と執行段階に分けて、計画段階に焦点を当てて考える必要があるのではないかとございまして。

2つ目でございますが、核となる都市がない地域における市町村間の広域連携に当たっての合意形成・利害調整についてであります。基本的に、市町村相互間の協議として行われておりまして、さらに、その上で関係市町村で協議組織を設けることもありますし、地方自治法に基づく協議会というものを必要に応じて、これは活用が可能でありますので、これを活用いただいている事例もあるわけございまして、こういう協議組織を設けるということは、合意形成・利害調整を円滑にする場をつくる。また、広域連携を安定的・継続的なものをするという点で有用なものと考えられますが、ただ、御紹介した論文にも御指摘がありましたように、あくまでも合意形成・利害調整というのは協議組織で自動的に進んでいくものではないので、やはり市町村の主体性に十分留意する必要があるのではないだろうかということでございます。

また、都道府県の役割ということでありまして、特に、核となる都市がない地域における市町村連携については、都道府県が役割を果たしている事例が多くなっておりまして、市町村間の利害調整・合意形成について調整を行うことも、都道府県が行うことも重要ではないかとございまして。これは、都道府県の補完支援という場で既に御議論いただいている論点だと理解しております。

他方で、核となる都市がある地域における市町村間の広域連携でございまして、この点

については、最近の地方制度調査会ですと定住自立圏・連携中枢都市圏がプラットフォームとして重要であるということが指摘されておりますが、さらに取組内容の深化をしていくという点でどのようにそれを図っていくかという点につきまして、3点、着眼点を整理してみたものでございます。

1点目でございますが、合意形成・利害調整を円滑に進める仕組みということございまして、定住自立圏・連携中枢都市圏については、中心市がまさに合意形成・利害調整の役割を果たしているということに特徴があって、それ自体が円滑に進める仕組みだと考えられますが、さらにこれを円滑に進めるようにするためにどのような方策が考えられるかということでございます。

2点目でございますが、ここは何度も様々な御意見をいただきましたけれども、核となる都市と近隣市町村の関係の緊密化ということでございまして、特に、周辺の近隣市町村からあまりメリットがないという指摘。中心市の方からも、近隣市町村からの関わりが受動的である。よそよそしいという意見があったことをどう考えるかということございまして、この点について、核となる都市と近隣市町村が相互に役割分担を行って、連携・協力をすることによって、全体の活性化を図っていくことが目的だと考えると、近隣市町村の意見が適切に反映されるような方策や、連携の取組に積極的な参画を確保するための方策を考える必要があるのではないだろうかというのが2点目でございます。

3点目が、公共私連携の充実ということでありまして、定住自立圏・連携中枢都市圏は、暮らしに必要な都市機能・生活機能を確保していくときに、役所だけでできることは限られているわけでありまして、民間事業者の経済活動としてサービス提供されているものもありますし、コミュニティ組織やNPOなどの共助の担い手による活動で確保されているものもあるわけでございます。こうした観点から、公共私連携というときに、市町村単体でももちろん重要なのですが、市町村間の広域連携でサービス提供体制を構築していくときにも、公共の主体の積極的な参画を促進するための方策を考える必要があるのではないかとございまして。

以下、この3つの論点について御説明させていただきます。17ページでございまして、まず、核となる都市と近隣市町村の関係の緊密化でございます。

18ページが、現在の定住自立圏・連携中枢都市圏の要綱の中でどういう仕組みになっているかということございまして、中心市宣言、協定・連携協約の締結、これによって圏域が形成される。その上で、都市圏ビジョンが作成されまして、その後、フォローアップの協議が行われるという流れになっています。近隣市町村との協議というのは、1つは、②連携・協約の締結の段階において、役割分担を規定した連携協約を締結するとされておりまして、これが近隣市町村との協議、合意の上で締結されるものとなっております。これは地方自治法に根拠があるものでございます。

その上で、ビジョンの策定でございまして、これは要綱ベース、助言ベースで行われているものでございますが、具体的な取組について、中心市がビジョンを作成するのですが、

それに当たりまして、近隣市町村とそこに関係する部分について協議を行った上で策定するとされておりまして、

また、④定期的な協議、これも要綱ベース、助言ベースで行われているものであります。中心市、近隣市町村の長の間で定期的な協議をすることとなっているということでございます。

19ページがその要綱でございますが、総務省の局長通知という形で技術的助言としまして、今、申し上げたようなことが助言をされているということでございます。

20ページでございます。我々が連携中枢都市圏の中心市と意見交換会を定期的に行っておりまして、その場において中心市からの意見ではあるのですが、どのような意見が寄せられたかを御紹介させていただくものでございまして、昨年の11月でございますが、近隣市町村との関係に関しては、定期的な意見交換や事業進捗報告を行っているという意見もあります。やはり今まで申し上げたような懸念の声がかなり上がっております。

下の段を御覧いただきますと、連携によるメリットが見えにくいという意見が寄せられていることや、近隣市町村からの提案・事業参加の度合いが低いということであったり、近隣市町村からの提案が少なく、ほとんど中心市と意見ばかりで決められているなどの意見が出されているということでございます。

21ページから、こうした課題はあるのですが、先進的な地域においてどのような取組が行われているのかということでございます。21ページは八戸圏域の取組でございます。この地域におきましては分野別のワーキンググループが設けられていまして、担当職員レベルから課長レベル、市町村長レベルという積み上げで、丁寧な近隣市町村との協議の場が設けられていまして、さらには議会に対する説明まで行われております。

その結果、このページの右側の方に、近隣市町村からの提案や要望によって開始した取組ということで様々なものが実現をしているということでございます。

22ページでございます。こちらは熊本連携中枢都市圏でございます。熊本連携中枢都市圏の取組につきましては、かつては熊本市からいわば、一方的に提案をして、近隣市町村がそれに参加しますかどうかということだったのですけれども、その手法についてやや反省をしたと。不十分であるという指摘があったということ踏まえまして、本年度から手法を見直したということでございます。これはまだオンゴーイングの取組でございますが、連携事業の希望調査を近隣市町村に対して行いまして、そこで提案があった取組について担当レベルで構成される部会をつくりまして、丁寧な合意形成に努めるようにしていますということでございます。現在検討中のものとしまして、右下で給食調理場の共同利用、人材派遣など、様々な取組が今、まさに近隣市町村から提案で議論されているということでございます。

23ページでございます。そういうビジョンづくりに際しての合意形成ももちろん重要なのですけれども、その前提としまして、相互理解の促進、一体感の醸成という意味で、人事交流、あるいは官民を含めた人事交流に取り組んでいる事例でございます。例えば

広島広域都市圏ですと、圏域内の市町における職員の相互派遣をしまして、相互の理解に努めるようにしているということでございます。また、さっぽろ連携中枢都市圏でも同じように、近隣市町村から職員派遣を受け入れて、そういう人にまさにこの事業の立案に携わってもらっているということでございます。右側のグループは、官民での業種交流に取り組んでいるということでありまして、シンクタンクを地域でつくって、そこに近隣市町村の職員も参加して、また、民間も含めた共同研究が行われている事例でございます。

次の論点でございまして、24ページからが合意形成・利害調整を円滑に進めるための仕組みでございます。

25ページでございますが、先ほど御覧いただいたものの再掲でございます。具体的な事業の合意形成・利害調整がどうされているかということでございますが、③のビジョンの策定ということで、具体的な取組について、これがビジョンとして盛り込まれるわけでございますが、その際に中心市が近隣市町村と関連する部分について協議をするとされていまして、この中で合意形成がされていくということでございます。

また、一番最後の定期的な協議・ビジョンの進捗管理も予定されているということでございます。

26ページを御覧いただきますと、その関係部分の要綱の抜粋でございまして、具体的な取組の内容が記載されるということでございます。

27ページが現場の意見ということで、先ほど御紹介した我々の連携中枢都市圏の中心市による意見交換会の場で寄せられた意見でございまして、取組内容の深化について、例えば公共施設の広域的な再配置や、公共交通網の構築という広域的なまちづくりに取り組まなくてはいけないとか、資源、専門人材の共同活用に取り組む必要があるという意見はかなり広く聞かれた意見だったと理解をしておりますが、一方で、市町村でプライオリティーがそれぞれ違うので、合意形成や利害調整がなかなか大変というような、懸念する声も聞かれております。

例えば下の段を御覧いただきますと、市町村間での地域の実情の相違による合意形成・利害調整の困難の1つ目のところですが、市町村間で連携事業に対する優先度や地域事情が違うので、こういう温度差がある中で、バランスをとりながら進めていくことがなかなか大変ですということでございます。

1つ飛んでいただきまして、既存事業で連携を進めていこうというときに、運用方法を統一しなくてはいけないということもあって、なかなか合意が大変という指摘もございました。

現在の仕組みでどのように合意形成・利害調整が図られるのかということをもう少し具体的なイメージを28ページで御覧いただければと思います。連携中枢都市圏ビジョンとして、ビジョンというのがまさに圏域全体を対象にして、目指すべき将来像や具体的な取組について記載をされるものでございますが、その中で、左側の下のポンチ絵を御覧いただきますと、このビジョンの中に、例えば圏域の目指すべき将来像というのがあります、また、



その具体的な取組がその下に記載されているわけですが、例えば圏域の目指すべき将来像は全市町村に関係するものでありますので、全体の市町村に対して協議がされて、合意がされるということでございます。

他方で、具体的な取組については、全ての市町村が必ずしも参加しているわけございません。このケースですと、例えば経済戦略についてはA市とC村は参加するのですが、B町は参加をしていない。医療サービスの提供については全て参加しています。公共交通についてはC村は参加をしていないという、このようなむらがある構造になりますので、必ずしもこれは全ての市町村が関与する必要はないでしょうということで、関係市町村に協議をするということで、協議を円滑化・柔軟化しているということでございます。

右側のさっぽろ連携中枢都市圏の事例でございますが、まさに全市町村で協議するものと、関係市町村に限って協議をするものは分けて運用されておりまして、個別事業については、関係市町村との協議となっているものもかなりあるということでございます。

29ページでございます。もう少し具体的にイメージを御覧いただければと思いますが、熊本連携中枢都市圏のビジョンでございます。左上でございますが、これは病児・病後児保育について、連携中枢都市圏で施設の相互利用の取組が行われております。関係市町村が全てにはなっておりませんで、この事業でも、圏域全体は広いのですが、この中で8市町村だけがこの取組に関与しているというようになっていまして、この8市町村において合意形成が行われているということでございます。

他方で、右下を御覧いただきますと、災害への対応になりますと、これは全ての市町村が関与してくるということでありまして、全市町村の広域的な避難体制の構築ということでもありますので、全市町村が参画して合意形成がされているということでございます。

その上で、例えば左側でございますと、病児・病後児保育については、連携の具体的な手法としまして、施設の相互利用という方法で行うということでございますし、左下、配偶者暴力相談支援センターの設置については熊本市の施設を使うということでございます。右上の行服法に基づきます諮問機関についてはみんなで共同設置を行うという連携になっています。また、災害への対応については全市町村が相互応援をするという位置付けになっておりまして、このような形で合意形成がされているということでございます。

ここまでのところで、ビジョンということで、総合的な計画について、連携の全体像の合意形成についてのイメージを御覧いただきましたけれども、30ページ以降はさらに個別行政分野の計画についてでございます。取組を深めていくという意味では、こういう総合的な計画段階ではなくて、個別の行政分野についていかに計画を共同作成して、それを円滑に進めていくかが重要になってくるわけですが、連携が進展している定住自立圏や連携中枢都市圏においては個別行政分野におけるこのような計画を共同で作成するという取組を行っている事例があります。例えば交通やまちづくり、防災であります。こういう事例の中では、先ほど御覧いただきましたビジョンの中で、まさに計画の共同作成を行うという合意形成を行っていたり、その上で、共同作成をするに当たって誰が責任を

持つのか。多くの場合には中心市になるのですけれども、中心市が計画案の作成を行うとか、近隣市町村との調整をしますとか、事務局機能を担いますという役割も、このビジョンという形だったり、あるいは連携協約であることもあるのですが、そのような形で決められている事例もございます。それをいくつか御紹介させていただきます。

31ページでございます。地域公共交通でございますして、八戸市になるのですけれども、八戸連携中枢都市圏でございますして、地域公共交通網形成計画を共同で作成しております。共同で作成するという合意形成については、八戸圏域中枢都市圏の前身である定住自立圏だったときの協定の締結や、そのときのビジョンの作成を通じて計画の共同作成や、八戸市が事務局機能を担うことがまさに合意をされているということでございます。

右側のページに、その当時の協定やビジョンをつけておりますので、御覧いただければと思いますが、これは八戸市と三戸町の間で結ばれた協定のサンプルでございます。まさに地域公共交通という分野において圏域公共交通計画、これが地域公共交通網形成計画の前身でございますが、圏域公共交通計画の策定について、役割分担ということで、甲の役割、八戸市の役割としまして、三戸町や関係町村、交通事業者と共同して圏域公共交通計画を策定することが合意をされております。

さらに、その次のところでありますが、計画の策定費用を負担するのが八戸市の役割となっておりまして、要は、これは事務局機能を担うということであると理解しております。ビジョンの方でもまさに共同作成をするということが書かれているものでございます。

33ページでございます。次は、都市計画の分野の広域的な立地適正化の方針でございます。これも何度か御紹介させていただいたことがありますが、姫路市が中心となっております播磨圏域連携中枢都市圏の取組でございます。法定の立地適正化計画は、基本的には各市町村がつくるものでありますが、その広域的な方針となる広域的な立地適正化の方針というものがありますが、これを共同で作成している事例でございます。これは全国でも3つしか例がないということで、必要性は指摘されいながら、なかなか取組が進んでいないものと理解しています。これがまさに連携協約の締結を通じて高度な中心拠点の整備や、広域的公共交通網の構築、さらには姫路市の役割について連携協約の中で合意形成がされております。

右を御覧いただきますと、これは姫路市とたつの市の間の連携協約でございますが、取組の内容としまして、高次都市機能の集積した中心拠点の整備及び広域的公共交通網の構築に取り組むということでございまして、甲の役割、姫路市の役割としまして、圏域全体で高度な専門的な都市サービスを提供するために、姫路市の地域内で高度な中心拠点の整備を進めるとともに、圏域を中心として広域的公共交通網の構築に取り組むということが、まさにこの中で合意をされております。連携協約ではありませんが、別途の協議会の規約において、費用負担について姫路市が行うのだということになっているものでございます。

35ページでございます。基本的に同じようなパターンになりますが、次のページも八戸市になるのですが、これは、国土強靱化計画を共同で作成してございまして、共同で作成す

るという合意形成が連携協約や都市圏ビジョンの作成を通じて行われていまして、やはり八戸市の役割が書かれております。

国土強靱化計画については、各市町村も単体でつくと負担が重いということもありまして、各市町村の負担が共同でつくった方が軽減されとか、あるいは津波や洪水といったリスクは広域的な視点が必要だということで、こういう取組に至ったと聞いております。

36ページ、八戸市と三戸町の連携協約を御覧いただきますと、安全・安心なまちづくりということで、連携協約の段階では安全・安心なまちづくりというやや抽象的な政策レベルで八戸市の中心的な役割が書かれております。都市圏ビジョンということで、こちらの方で具体的に御覧いただきますと、平成30年度に国土強靱化地域計画を連携市町村合同で作成するということがはっきりと明記されておまして、役割分担ということで、一番下になりますが、八戸市が計画策定・推進のために、連携町村への情報提供や助言、調整を行い、費用負担もすると。連携町村の方は、データの提供や資料を作成するという役割分担がはっきりと書かれているということでございます。

37ページでございます。今度は地球温暖化対策でございます、これは熊本連携中枢都市圏の取組でございます、地方公共団体実行計画を共同で作成してまして、熊本の役割が合意されています。これもやはり地球温暖化対策ですので、情報やノウハウの共有という点で共同作成のメリットが大きいと判断されたと承知をしております。

38ページを御覧いただきますと、これは熊本市と菊池市の間の連携協約でございます、これも環境の保全というやや抽象的な政策のレベルで、熊本市の役割が環境保全に菊池市と連携して取り組んで、圏域市町村全体の調整を行うという熊本市の役割が規定されております。その上で、都市圏ビジョンの中で、事業内容としまして熊本連携中枢都市圏での策定を行うのだということがはっきりと書かれておまして、役割分担としまして、熊本市が連携調整会議の事務局として全体の連絡調整を行い、近隣市町村はデータの提供を行うということが書かれております。

39ページからは、公共私連携の話に移らせていただきたいと思います。公共私連携については、現在の要綱の中ですと、まさに都市圏ビジョンの作成におきまして、産学金民の関係者を構成員とする懇談会において検討するとされておまして、ここにおいて公共私連携を取り込んでいくことが意図されているものと考えております。

41ページが要綱を引用させていただいたものでございまして、局長からの通知ということで助言をさせていただいているものでございます。

42ページで同じく我々が主催しています意見交換会において、公共私連携で頑張っているという声もあるのですが、取組をさらに創出・拡充していくために産学金民といった共私主体との連携が一層必要だという意見が寄せられておまして、民間企業を巻き込んだ展開が必要だということ。特に産学金民が主体となる。行政が主体となった取組は自分たちでできるのですけれども、産学金民が主体となった取組をさらに拡充していく必要があるのだということが指摘をされているものでございます。

では、今、実際どのような状況なのかということが43ページでございまして、まさにビジョン懇談会の開催状況はどうなっているかということでございます。開催頻度を書いています、年に1回とか、ビジョン改定時にはやりますというミニマムな開催のところはやや多くなっている。定例的な開催にとどまっているところが多いのかなということですが、いくつか複数回やっていますとか、緊密にやっているとされるケースがあります。左下が、福山市が中心になっているところですが、備後圏域は年3回、ビジョン懇談会をやっているということでもあります。あとで具体的に御説明させていただきます。久留米広域も分科会を設けて産学官金民の団体との分野別の意見交換会を丁寧に行っているという取組事例でございます。

44ページの福山市の備後圏域中枢都市圏の事例でございまして、ここの特徴は民間主体の連携事業を促進していくために、戦略会議は懇談会ではありますが、この戦略会議を設置しまして、意見交換を行うのはもちろんなのですが、デニムやワインなど、備後圏域の共通資源を活用した活性化の取組や、経済循環促進する取組について民間事業者から提案を受けて実施しているということでございます。右下にあるようなデニムのプロジェクトや、再生エネルギーの地産地消、あるいは中小企業支援、ワインプロジェクトですとか、こういうものについては民間事業者からの提案を採択する形で取組が行われているということでございます。そういうことなので、民間事業者にかなり主体的に取り組んでいただいていることだと承知しております。

45ページでございまして、今、備後圏域の御紹介をしましたが、それ以外にも、例えばこおりやま広域連携中枢都市圏であれば、社会起業家の加速化支援プログラムについて民間からの提案で取り組んでいたり、瀬戸・高松広域でも大学との連携について民間からの提案で取り組んでいる事例がございまして。民間から提案を募るというのが、一つ、現場の事例としては見られると考えているのですが、公共私連携を図るために共私主体からより主体的に取り組んでほしいという意味で提案を促す仕組みについては、最近、個別行政分野においても、共私主体からの提案を促す仕組みとしまして、提案制度を積極的に法制上位置付けている事例もございまして。

下の方でございまして、例えば公共交通の分野で、地域公共交通網形成計画をつくる際に公共交通事業者や、地域公共交通の利用者などに対しまして、計画の作成主体である自治体に対して計画作成の提案ができるということが位置付けられていまして、この場合に自治体の方はそれを採択するかどうかを明らかにしまして、採択しない場合には理由を明らかにしなくてはいけないということで、緩やかな義務が課されているということでございます。同じようにまちづくり、都市計画ですね。都市計画法あるいは防災の分野や地域振興といった分野でもそのような法令が見られるということでございます。

以上、3つの論点踏まえて、47ページから論点の案として御用意させていただいているものでございます。

1つ目が、核となる都市のある地域における市町村間連携に当たっての合意形成・利害

調整を円滑に行う仕組みということでございまして、定住自立圏・連携中枢都市圏については、核となる都市と近隣市町村との間の広域連携について、合意形成・利害調整について中心市が役割を果たしているということが特徴でございます。これは、よい点と課題と両方あるのだと思うのですが、まずよい点について、メリットと言っているのではないかという点から申し上げますと、一定の規模・能力がある都市があつて、そこを核として社会、経済的な一体性を有する市町村があるという地域構造に着目して、都市機能、生活機能の確保を効果的・効率的に行うことができる連携の枠組みを想定した上で、合意形成・利害調整については、都市機能、生活機能の集積がある中心市が役割を果たすことによって、県の関与を前提とせず、市町村の自主性を尊重して、かつ、責任の所在も明確化しているという点があります。

さらに、合意形成・利害調整の手續について、関係部分について関係市町村の合意をしっかりと得るとしつつも、全ての事項について全ての市町村の合意がなければ決定できなくなるという不都合は回避しているということがありまして、こういう点において合意形成・利害調整の円滑化・柔軟化に資するものになっているのではないかとございまして。

また、いくつか御紹介しましたように、個別の行政分野においてもさらに進んで、計画段階での連携を図っていくことが重要であると考えていますが、計画を共同作成することで行っていくことは有用なのではないかとございまして。

48ページに行きますと、こういう場合に、合意形成・利害調整が円滑、柔軟に行われるためにどうするかというときに、その際にやはり連携協約や、共生ビジョン、都市圏ビジョンに基づいて合意形成をしているケースが多く見られるわけございまして、個別行政分野における計画の共同作成に取り組むことを、まさに、このビジョンや連携協約の中で合意をしている事例や、さらに、中心市が一定の役割を果たすことがそこで合意をされている事例がありまして、こういう取組が参考になるのではないだろうかということでございまして。

その上で、こういう計画段階での合意形成・利害調整の仕組みは、定住自立圏・連携中枢都市圏を念頭に置いて御説明してきましたけれども、地方圏において三大都市圏の人口流出を食い止めるための施策として今、行われていますが、今後の急速な人口減少などを踏まえ、都市機能、生活確保のために、核となる都市と近隣市町村が連携を行うに当たっての選択肢にもなり得るのではないかと。このような構造は、多くの場合には地方圏だろうと思いますが、もう少しユニバーサルに考えると、核となる都市と近隣市町村の間の連携の選択肢と位置付けることができるのではないだろうかということでございまして。

49ページでございまして、課題でございまして、やはりこれは近隣市町村との関係ということになってくるのかなと思っております。

他方で、核となる都市が合意形成・利害調整に当たって中心的な役割を担うにしても、地域の将来像や具体的な取組について核となる都市が事実上一方的に取りまとめるような

ことはあってはならないわけでございまして、例えば一部で取組が見られますように、積極的な提案を促すなどによって、近隣市町村との協議を確実に行うことが重要ではないかと。また、市町村間や共私の主体を含めて、人事交流などで一体感を醸成していくことも重要ではないかということでございまして、このようにして核となる都市と近隣市町村の関係を構築していくことによって初めて、近隣市町村の積極的な参画が確保されて、それが取組内容の深化につながっていくのではないだろうかということでございます。

こういう観点からは、連携中枢都市圏や定住自立圏は連携協約を経てビジョンをつくっていくことになるのですが、連携協約については地方自治法の中で一般制度というように設けられていまして、近隣市町村と協議をして、合意をして締結されるものでございますが、地域の将来像や具体的な取組内容を定めております共生ビジョン、都市圏ビジョンでございまして、これは、国の助言を踏まえて中心市が作成をして、進捗管理も中心市がやっていくとなっています。この助言の中で、近隣市町村に対して関係部門で協議を行うようお願いしているわけですが、こういう核となる都市と近隣市町村との間の広域連携に当たっての合意形成・利害調整、あるいは進行管理のようなPDCAサイクルの枠組みについて、核となる都市が役割を果たすのであれば、近隣市町村との協議というのは任意ベースで、ボランティアに行うものではなくて、やはり近隣市町村の十分な参画が担保できる仕組みも検討されるべきではないだろうかということでございます。

50ページでございますが、その上で、近隣市町村との十分な協議を経て、核となる都市が作成したビジョンについては、全体の利益のために行われるべきものであり、着実に実施されるべきものでありますので、何らか実効性を担保することも検討されるべきではないだろうかということでございます。

51ページでございますが、公共私連携でございます。1つ目の○は、今までも色々な御指摘をいただいておりますように、市町村の広域連携においても合意形成・利害調整の段階でも、こういう主体の積極的な参画を促すことが重要ではないだろうかということでございまして、例えば連携中枢都市圏・定住自立圏であれば、ビジョン懇談会の検討を経るとされておりますが、ビジョン懇談会の検討を一層緊密に行っていくこととともに、さらに進んで、共私の主体からの提案を受ける仕組みを設けていくことによって、共私の主体がより積極的に主体的に関わっていくことをしやすくすることも考えられるのではないだろうかということでございまして、3つの論点で御説明をさせていただいたところでございます。

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、御意見等をいただければと思いますけれども、いかがでしょうか。

それでは、大橋委員、お願いします。

○大橋委員 大橋でございます。事務局におかれては、非常に詳しい資料を御用意いただ

きまして、本当にありがとうございました。

今回の議論のポイントの一つは、執行段階ではなく、計画段階での連携の強化ということだと思いますけれども、計画段階というのは、まさに各自治体の自治の核となる部分に該当するところだと思います。そういう意味で、構成する市町村の主体性がやはり確保される必要がある。この点に、執行段階での連携に比べても、より注意が必要なのかなと思いました。

その上で、合意が難しい事項についての連携を強化していくにはどうすればいいのだろうかということについては、こちらの資料を拝見しても、丁寧な合意形成と各自治体間での問題点の共有が非常に重要になるのではないかと。そのときに、丁寧な合意形成と問題意識の共有をどう確保するかというと、やはりどうしても核となる都市のある連携については中心市、核となる都市がないところの連携については協議会、さらには都道府県といった存在が調整をする必要が出てくるのではないかと思うのですけれども、そういったところの負担が相当重くなるのではないかと。そういった中心役を担うところの負担をどう考えていくのか。負担を担うことについてどうインセンティブを確保していくのか、この辺が難しいかと思いました。

特に、都道府県が調整役を担うときに、今までも事例を見ていると、都道府県によってその辺の温度差がかなりあるような気がして、非常に積極的にそういった点に関わられているところもあれば、かなり距離感を持って、少し消極的になられているところもあると思いますので、その辺の温度差などもどう考えていくのか。また、都道府県の関与について、構成市町村の住民や議会がどういった形で関与していくことができるのか、その辺も課題ではないかと思いました。

以上でございます。

○山本委員長　ありがとうございました。

その他にございますでしょうか。

それでは、大屋委員、お願いいたします。

○大屋委員　大屋でございます。

この計画段階での合意形成・利害調整の話は、様々な自治体間での事務の効率的な執行や、連携を強化していく面でも、もちろん必要だと思いますがという前置きで言うと、別のところでも出た話なのですが、最近、計画負担というものがある自治体にのしかかっているという指摘が出ているところがございます。

その一つの原因というか、要素として指摘されるのは、いわゆる議員立法の様々な法令類で、法律事項で義務を課するのは非常に高いハードルがあってやらないのだけれども、何となく自治体に計画をつくらせるまではいいかと思っているということがあって、色々なところで計画や、取組の具体策をつくれと自治体が言われて、大規模自治体は頑張っているわけなのですが、小規模などところでは結構負担になっているという指摘がございます。

この問題に対する対応としても、やや余裕のある、中核となるような自治体が周りの自治体の分も込みで、一体となつてつくることによって実質的な負担を軽減することが必要かと思しますので、そのためにも進めるといいのかなと思っております。というわけで、逆に言うと、核になる自治体にはそれなりの負担をお願いしなければいけないという関係が恐らくあり、現状から見ても、御紹介いただける実例が特定の地域が非常に多いという特徴があるように思われるわけです。

つまり、こういうところで非常にイニシアチブを発揮して、地域を率いていこうという意志と能力のある中核的な自治体と、一応つくってはみたもののというところが、それなりに温度差があるのではないかと。そうすると、これを両面のインセンティブから、できるだけやっていただきたいという形にもっていくことが必要であるだろうと思っております。

両面というのは、1つは、やはりやることによって一定のメリットがあるという形で、これは典型的には財政的なインセンティブなどが考えられるであろう。もう一つは、制度的にそうすることをこちらも期待しているし、やってくれた方がいいということメッセージとして送る。これは、テクニカルには少し難しいところがあるかもしれませんが、現状では、例えば様々な計画を各自治体が合同で策定するとか、中核となる自治体がつくったものを個々の自治体が受け入れるようになっていくところを、例えば圏域としての、連携中枢都市圏や定住自立圏として計画を策定するという形に制度的にもっていくことが考えられるのではないかと。3つ目は、今回、論点として出ているのは、計画はつくったのだけれども、割と周辺の自治体があまりきちんとやらないといったことが論点として出てきたわけですが、逆に、周辺の市町村からせつについて、中核にぜひともこれをやってほしいのだがという形で協議を持ちかけるルートを構想してもいいのではないかと考えました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 太田でございます。御説明ありがとうございます。

15ページから16ページで議論の着眼点とあって、これ以前は核となる都市がある場合とない場合で書いてあって、核となる都市がある地域についての説明を3つの論点に整理して今日、御説明いただいたという構図は分かるのですが、これは問題意識として、核となる都市がある地域においては、やはりそれなりに連携協約も使われてきているので、要するに、取組の深化を目的とする次のステージへ行けるだろうと。次のステージの一つとして、計画段階と計画に基づく事務の執行段階に分けて、計画段階に焦点を当てた仕組みを考えるべきではないかと。他方において、核となる都市がない地域においては、とりあえずまず連携してもらおうように、とにかく何か行ってもらおうということであって、15ページの2番目の○に書くような辺りから先にはとりあえずは進まないという文脈で議論はされているという理解でいいかというのが1つです。



第2に、核となる都市がある地域においてどうするかという問題で、49ページから、あるいはその前の47ページからの論点のところでお話いただいたことは大屋委員がおっしゃったように、数少ない先進的な特定の例のところを取り上げて、そこでいだろうと思われるものを仕組み、制度化したいと。内容について特段違和感があるわけではないのですが、そうすると、これは要綱の一部、とりわけ近隣市町村との協議、コミュニケーションに関わる部分を制度化する、法制化して、多少なりとも定例化、義務化するという側面があるようなお話に聞こえました。そういう理解でいいのか。それとも、要綱の法制化というところまで、技術的助言をいよいよ地方自治法に書き込むことまでは考えていなくて、とりあえずそれは、やってください、やってくださいと宣伝するということも考えられるので、そこは考えていないのだけれども、一部要綱がうまく機能しているところをもう少し全面化したいという問題関心で今日の御説明はあったのでしょうかというのが2番目です。

3番目が、公共私のビジョン、あるいは大屋委員がおっしゃった近隣市町村から提案するという仕組みにも関わるのですが、近隣市町村からの仕組みの場合には、要するに、連携協約の当事者ということになりますから、名前が同定されて、提案権、熊本のような例を見れば、提案のようなものも事実上機能するだろうと思います。

もう一つ、公共私のビジョン戦略会議や懇談会なのですが、こちらに行くと、2つあって、つまり、戦略会議のメンバーになれるような大手の金融機関であるとか、大手の産業であるとか、あるいは商工会議所とか、そういうメンバーになれたところは提案権を持つという整理にするのか、それとも、もっと提案募集のようなもの、都市計画法のまちづくりか何かをやっているNPOだったら広く提案権を持つという仕組みでやるのかという辺りは、実はまだ色々と選択肢があると思うのです。

前者だと、誰が地域を担う公共私の中の代表メンバーであるかというメンバーの特定がかなりの問題になってくるだろうと。今は制度化されていないから、結構、この辺かなと思って気楽に集められているわけですね。後者の方で、そこで一旦主戦場、要件を定めて公平にやろうなどといって大変なことになるので、では誰でもいいよということになると、これはこれで有象無象の提案が出てくると、これはまた大変なことになるかもしれないわけで、私もよく分からないのですけれども、事務局としてはどのような感じのイメージで議論を提案されたのでしょうかというのがもう一つの質問です。

○山本委員長　それでは、今、49ページから51ページ辺りまでの部分について、49ページ一番下の○、50ページの○、それから51ページの2つの○の辺りの意図について御質問がございました。もちろんこれはここでこれから深めていくことですので、事務局がこれを提示した考え方がこの場の議論を拘束するわけでは全くないのですけれども、今の御意見について事務局の方から何かありましたらお願いいたします。

○市町村課長　太田先生から3点の御質問をいただいたと理解しておりまして、いずれも専門小委員会で御議論いただければという前提であります。まず1点目、核となる都市

がない地域について、今後の議論の展開がないけれども、どうなっているのかということですが、この点については、今までの議論で、まず、核となる都市がない地域、ある地域を含めて、地域の未来予測ということで、危機感を全体として共有する必要があるという議論がまずあったと思います。

その上で、核となる都市がない地域においては、これまでの議論ですと、一つには、都道府県の補完支援ということについて御議論いただきまして、核となる都市がない地域においては都道府県が積極的に入っている事例がありますということをお説明させていただきました。また、三大都市圏の議論については、都道府県が入っているわけでありませんが、協議組織をつくったりして取り組んでいっています。三大都市圏の場合は、これからの変化が激しい地域でありますので、とりわけ地域の未来予測が大事ではないかという御議論をいただいたと理解をしております、そういうアプローチなのかと思っております。

核となる都市がある地域においては、やはりその固有の問題があるのか。それは何かというと、核となる都市があつて、そこが利害調整をすることに伴うメリットもあるのですけれども、弊害もあるということがあつて、そこについて今回は特にスポットライトを当てたわけですが、ただ、それ以外の議論も積極的にいただければと思っております。

2点目ではありますが、核となる都市と近隣市町村間のコミュニケーションについてどういうイメージを持っているのかという御質問だと理解しておりますが、今、先生がおっしゃったとおり、要綱全体というよりは、まさにここで問題になっていることです。先ほど申し上げた、核となる都市と周辺市町村間の合意形成・利害調整をするときの今の弊害が今までの議論で明らかになってきているかなという気がしますので、そこに対してどう対処するのかということ。そういう意味では、制度を法律にしてくというのも一つの出口としては十分あり得るのではないかと考えておまして、要綱全体というよりは、まさに今回の議論で浮き彫りになってきたところに対してどう対処するかということではないかと思っております。

3点目の公共私連携についてではありますが、提案主体をどう考えるのかという御質問だと理解しましたけれども、例えば45ページを御覧いただきますと、既存の立法例を見ますと、先生がおっしゃるような、結構色々なバージョンがありまして、色々な人が提案できるよというパターンから、あるいは例えば公共交通ですと、公共交通事業者とか、公共交通のユーザーとなっている例もありまして、色々な例があるのですけれども、どちらもあつるなど。

先生がおっしゃったような会議のメンバーという立て方もあると思うのですけれども、そういうやり方もあるなと思いつつ、今、まさに現場の取組を見ていると、ビジョンで、一枚噛んで自分たちも主体になって取り組みたいという提案が結構、現場の事例で見られると考えると、この中で言うと、色々なイメージはあると思いますけれども、例えば地

域再生法の中の地域再生計画に記載しようとする事業を実施しようとする者と、会議のメンバーというよりは、自分が汗をかいて何かをやろうという人に対して提案権があるというのが、割と現場の取組のイメージは近いかなという印象を持っております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

制度の問題として言えば、前から議論をしておりますように、執行の段階の連携に関しては、一通り一応、制度が揃っているのに対して、計画段階あるいはコミュニケーションをとっていく手続については、必ずしもそうでない部分があるのではないかとということがあって、それで、今日このように、その部分についてもう少し制度化の方向で何か考えられないだろうかという御提案を全体としてはいただいているのではないかと思います。

核となる都市があるところとないところという点に関しては、11ページに比較の表が出ておまして、核となる都市がない場合には、都道府県が関与するという方法と、この中にも何度か出てきますけれども、地方自治法が定める、あるいは法定外の協議会があって、ここで協議、あるいは広域の計画も出てくるのに対して、核となる都市がある場合については、現在は要綱に基づくビジョン等といった形で受けているけれども、それについてももう少しコミュニケーションの制度化を図っていくことが考えられるのではないかとということかと思えます。

ただ、逆に言えば、核となる都市がある場合の制度を考えていくと、現在、核となる都市がない地域においてある程度、協議会等の制度はあるけれども、それで十分なのかという問題ももちろん出てくる可能性はあろうかと思えますので、両方目配りをしながらの議論になろうかと思えますが、ここでは特に現在、制度がない、核となる都市がある地域を中心にして議論がされているのではないかと思います。

公共私の問題に関しては、まさにここから議論をしていかななくてはいけないのですけれども、以前に公共私のところでも色々な事例を提示いただき、その場でも、どちらかというところでは、私の主体があらゆる事柄について関与していくという意味での固いメンバーシップはあまり想定されていないかと思えます。先ほど事務局が言われたように、非常に固い組織を考えて、そのメンバーに共私の主体も入っていくというよりは、もう少し緩やかなイメージをここでは想定しているのかと思えますけれども、これも場合によるでしょうし、色々な御意見があるかと思えますので、さらに議論をしていければと思えますけれども、いかがでしょうか。

それでは、伊藤委員からお願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。

1点目は、先ほど大屋委員も御発言された中身とほぼ重なるわけですが、今後の人口減少を考えると、やはり個別行政分野の計画の問題について、個別に立法がなされて、自治体の現場でそれに対する対応が求められている問題があると思えます。どこまで地制

調としてメッセージを出すかというのは別ですけれども、計画を単独の市町村で策定することはもちろんできるという形はいいのですが、一定程度、合同で、あるいは圏域レベルで計画をより円滑に策定できる制度を打ち出すことを投げかけていくことも必要なのではないかと思います。例えば人口ビジョンですとか、地方創生総合戦略とか、そういったところも含めて、今後、自治体の負担をできるだけ軽減する形と同時に、特に、核となる都市があるような取組については、一定程度、圏域レベルで対応することも考えられるのではないかと思います。

2点目は、先ほど太田委員がおっしゃった要綱をどう制度化するか、法制化するかということも含めた点です。私もややどう捉えたらいいかというのがまだ疑問といたしますか、確証が持てない部分なのですが、49ページの一番下の○の一番下のところ「合意形成・利害調整等について、核となる都市が役割を果たす場合は、近隣市町村への協議は任意ベースで行う取組ではなく、近隣市町村の十分な参画を担保できるような仕組みを設けることが検討されるべきではないか」となっています。それはそのとおりなのですが、具体的な制度のイメージがまだ私の中でも今日伺った限りでは固まっていません。

一方で、核となる都市がない地域において、現行、活用されている地方自治法上の協議会のような仕組みは、デメリットとして、一方では、一つのところが拒否権を持ったりするとなかなか物事が進まないというところがあるわけで、仮に49ページの一番下の○のような仕組みを整える場合には、個別の構成する自治体が意見をきちんと言えと同時に、しかし、それが拒否権的なことになってしまって、圏域全体の取組を阻害するようなことがあってはならないということが、両にらみで制度設計しなければいけないことだろうと思います。仮に要綱からもう少し進んで、近隣市町村の十分な参画を促す場合には、協議会のような固定的な組織の仕組みというよりも、関与できる手続的な仕組みを何らかの形で制度化するイメージになるのかなと思うのですけれども、私としてもまだそこがよく理解できていないところがあって、ここはもう少し議論をしなければいけないところなのではないかと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

太田委員、お願いします。

○太田委員 補充の御説明ありがとうございます。それであると、私の方でももう少しイメージがつかめて、理解しやすくなり、同時に多分、いくつかの論点があるだろうという気がいたします。

1つは、コミュニケーションを制度化する。先ほど伊藤委員もおっしゃった、周辺の市町村が関与する仕組みは必要であろうと思います。コミュニケーションを制度化するときにはどうするかというやり方について、私も思ったのですが、定例的に協議させるというのはひとつ手っ取り早い。それを協議会として独立させる必要があるかどうかは疑問ですが、定例的に協議させるというのは一つのやり方だろうとは思っています。

ただし、そういうふうにするに意味があるのか。公共私連携の充実のところでビジョン懇談会をやってはいるのだけれども、これ自身が定例化しているようでとって、なかなか微妙な物言いをされていた印象がありますので、この辺はそういう定例協議というのがあるとは思いますが、それで十分か。あるいは臨機応変に意見の申し出のようなものが行われればいいのだということにするかという辺りの、要するに、どういう制度化があるかというのが一個の問題であろうと思います。

それから、制度化する目的、あるいは手続の性格も一つの問題かなと思います。周辺市町村が中心市に吸い取られていくことに対して、やはり自分たちの希望も聞いてほしいということで考えると、自治権なり、住民の利益を防御するという性格のものになるでしょうが、あまり行き詰めると拒否権を持つようになるとか、あるいはある種のお客様のイメージとして、要するに、顧客としてそれは嫌だという態度をとられると、圏域の発展ということからは問題であり、もう少し何らかの前向きな、かぎ括弧つきの前向きではございますが、ある種の建設的な意見が出るような仕組み、ないしはそういう性格づけをどのように担保するかがもう一個の問題かなという気がいたしました。

3番目に、1番目の発言で忘れたのですが、50ページに、十分な協議を経て、連携の具体的取組を行ったと。そうすると、着実に実施されるべきであるとなっているわけです。それで計画が実現されねばならぬというのは分かりやすいのですが、他方において、計画といっても、これは多分、市町村に対して一つの圏域でまとめと命令することは、制度の前提からすると、あり得ないはずで。そうすると、どの程度の計画をどのように進捗させるかというのも当事者に委ねられざるを得ないのではないかと。つまり、着実に実施といっても、当事者が、進行管理して、なかなか進まないけれども仕方がない。この程度でいいという形で判断すれば、それで終わる。つまり、計画の進捗状況をみんなでチェックする、協議するということから先へ行くのだろうかという疑問が残ります。

進行管理の極端な場合として、先ほど伊藤委員がおっしゃった拒否権のようなものの問題が残るだろうと思います。つまり、今日のお話だと、連携協約は結ぶ。具体的にどのような事業をやるかといったら、熊本で例解されましたが、要するに、上がってくる事業の全部に全員が参加するわけではないのですね。それは多分、前提になっているだろう。そうすると、いわば中心市がこういう事業をこういう形で進めたいと。あるときまではそれにつき合えた。でも、そこから先はもはやつき合えないということになったら、その事業から下りる。連携協約そのものから下りるのではなくても、その事業から下りるとするのはやはり想定されるだろうし、それを非難するのも難しいのではないかと。初めから入らなくてもいいわけですから。

そう考えると、この辺のコミュニケーションを取らせる、それを制度化するというのは重要ですが、基本的な性格と、あくまでも任意ベースなのであるということとをどのように、どこかで手続に参加したから、後はずっと拘束されるならないようにするためにどうするかという問題があるのではないかと。これは、全部が法律に書けるとは思いませんが、制

度化する際には論点として意識するべきかなと思いました。

○山本委員長 ありがとうございます。

事務局の方から何かありますか。

○市町村課長 いずれもごもつともな御指摘だと思いますが、一番最後の計画については、まさに今のビジョンも、きっちりといつまでに何を行うと事実上拘束をするような内容になっているものもあれば、ややふわっと、いわば目標のような形で書かれているものもありまして、それは、要はビジョンなり、計画の中でどのように書かれるかということもあるのかなと受け止めております。

それから、おっしゃったように、一回連携したからずっと拘束されるということではなくて、連携したのだけれども、やはりついていけないというときに足抜けできるというのは、今でもそういう仕組みになっていると理解してしまして、入ってくるところは任意ですから、当然、途中から足抜けできるというフレキシブルな仕組みであると理解しております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

今日、事務局から提案をいただいた案は、核となる都市がある場合には、やはり核となる都市が責任を持ってやっていることに意味があるだろうということで、ここから協議会のようなものをつくるというイメージではなく、基本的には、核となる都市にまず責任を持って策定をしていただく。ただ、周辺の市町村にも参加をする機会を保障するというイメージであろうと思います。それをどの程度強化するかという点、あるいはどういうやり方でそれを考えていくかという点については色々なやり方があり得て、今日の49ページの資料で申しますと、協議という言葉が出てきますけれども、協議とか、先ほど大屋委員、他の委員も少し言われましたが、本日の資料で言うと、公共私のところでは提案ということが出てくるのですけれども、恐らく周辺の市町村に関しても提案といったことも考えられるかもしれませんし、色々そこはあり得ると思いますので、ここでさらに御意見をいただければと思います。

それでは、田中委員。

○田中委員 ありがとうございます。

コミュニケーションの問題が先ほどから出ていますけれども、連携をしたのに、また協議会をつくったのに、例えば中心となるところと近隣が少し対立関係になる。これはなぜ起きるのかということをお考えすると、色々な協議会の方とお話をしようと思うときに、私もメディアで取材などをすると、あの方の出自はどこか、県の人か、市の人か、地元の企業の人か、Uターンしてきた人か、銀行の人、という感じで結構気になるようです。そういうことを言いつつ、次なる課題として、担い手となり継続性をもって率いていく人がいないという問題が出てくるので、継続性のある人材が必須であり、人材がいなければ育てられないというところになってきます。人材育成をセットでどうしていくのかが一つ解

決策としてあるだろうと思います。

もう一つは、皆さんに十分な参画を果たしてもらうためには、当事者意識を持ってもらうことが必要で、1つ目は、連携とか、協議をつくったときに、自分はある一定エリアの人間であるということではなくて、圏域全体のエリアに属する、担い手であるとの認識を持つべきだと思います。具体的には、定例会を1年に1回でも、1年に3回でも、そのときに話し合っ、自分の地域を漠然と考えるにとどまらず、属する圏域が今どうなっているのかを把握し、何が起きようとしているかを理解する機会が必要だと思います。のためのメディアは色々考えられますが、伝える努力と工夫が不足しているのではないかと想像します。

もう一つは、私も一つ一つの定住自立圏およびそのビジョンを整理して、記憶しているわけではないのですが、ビジョンが時間軸的にどうなっているのかが気になります。何かふんわりした、未来の子供たち孫たちのために、世代に向けてということでもよくないし、今日明日の問題だときくしゃくするところもありますので、地方制度調査会でも出していた、一人一人のライフコースが満足に満たされるようにといった観点から、ビジョンの時間軸を共有することも大切なところかなと思いました。

さらに、核となる都市をどう見るのかを考えたいと思います。例えば今の核となる都市というのは、一定の人口規模と都市機能と生活機能を備えているという要件で構成されていますけれども、人と予算が確保できるということであれば、例えば人口が少なくても、所属する圏域を活性化して、持続可能な地域をつくるビジョンとアイデアがあるというならば、そこを支援できるのかどうかということを考えたいと思っています。

例えば本当に小さい、人口何千人という、頑張っている小さい町や村が移住者を増やしたということで、地方創生の成功事例としてよく色々なメディアに紹介される事例があります。今は良いのですが、多分、子供が大きくなったら、移住した親世代も年をとったら、学校や高度医療の問題が出てきて、その町や村だけでは、やはり生活として厳しいかなと思う局面が来るのではないかと思うところがあります。そういうところが今、何をやっているかということ、都市部の大学と組みましたとか、民間企業と組みましたということで、割とニュース性は出しているのですが、それが果たして未来永劫の移住をした人の生活のクオリティを担保していけるのかどうかということ考えたときに、そういう頑張ったところが、今はどことも協議会を組んでいないし、核となるところや近隣の都市にもなっていないのですが、それをどうするかということ、当事者となる当該のエリアも気づいていないところがあるかもしれません。私の知り得る情報だけにお話ししていますが、核となる都市をもっと違う概念で判断できるのかということも考えてみると、別の観点から切り口が見えるかなと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

先ほどから、核となる都市がある地域とない地域と非常にきれいに分けて議論をしてきたのですが、そもそもかなり流動的なところがあるのではないかと御指摘であ

ったかと思えます。それから、先ほどからの議論では、特に今回は近隣市町村の参画の充実を考えてきたわけですが、逆に、核となる都市、あるいはそれを支える都道府県の負担についてどう考えるかといった問題提起も先ほど来あるところです。

それでは、勢一委員からお願いします。

○勢一委員 ありがとうございます。勢一です。私からは大きく2つ、質問を含めてお伺いしたいと思います。

1つは、45ページのところで、先ほどから議論になっている公共私の連携の充実の、公私の主体による提案を促す法制の例を出していただきました。これから何か制度化するかどうかという議論を行うに当たって、もう少し参考になる情報が欲しいというところがございます。今、ここにいくつか挙げていただいている例の実際の活用状況や具体的な事例、実績みたいなものが分かれば、一つ大きな参考になるかなと思います。提案型の制度は現場にとってはモチベーションが上がるものだと思うのですが、一方で、意外に難易度が高いということもあるので、制度として考えるときには目配せは要るのかなと思いました。これが1つ目です。

もう一つは、先ほどからこちらの方も議論になっている計画段階における連携の部分についてです。確かに今回、御紹介いただいた具体的な取組事例は、いずれも広域で行う方が効果的な内容であるだろうと思います。人口減少のみに限らず、人口が減少しない段階であったとしても、むしろ広域性が重要になるものがいくつもあろうと思います。

そうだとすると、計画段階での連携を進めていくためには、連携する圏域でのビジョンや戦略をしっかりと固めていかないと、その次の具体的な個別の計画策定に移れないだろうと。その点では、先ほど来、指摘が出ていますけれども、どういう形で地域のビジョンをつくっていくか、どのような枠組みがあればいいのかということから恐らく議論をする必要があろうかと思えます。

ただ、ここで連携協約を使うことが前提になっていまして、以前、連携協約がつけられたときの地制調だったか、総務省だったかの資料では、自治体間の条約のようなものであるという位置付けであったと思います。ですから、それぞれの主権をしっかりと保ちながらきちんと交渉して、戦略を立てて、締結するというのが本筋として、期待されているものだろうと思います。

各自治体がどのような未来を描くかというのは、それぞれ思いがあって、自由に描いて構わないわけですが、実際には色々な社会的な制約、経済的な制約、置かれた状況によって夢をうまく政策、戦略に変えていく作業が必要になりますので、それを圏域を含めて見通していく形にならざるを得ないのだろうと思います。そのため、そういうことができるよう支える枠組みが必要かと思えますので、これは少し丁寧な議論が要るだろうと思います。

その上で、ビジョンがうまく共有できた後の具体的な計画策定の段階で少し気になっておられますのは、個別法で様々に規定されている計画の仕組みが、共同策定に適うような手



続や仕組みになっているのかどうか。これは各個別法の問題になるのかもしれませんが、その部分を少し検討することが必要なと思います。

先ほども少し申し上げたのですが、既に挙がっている具体例の分野は広域で行った方がむしろいいものであるにもかかわらず、なかなか進まないところですので、もしかしたら個別法に何か支障があるのかもと思った次第です。あるいは個別法に対応していただくという方法もありますが、ややアクロバティックかもしれませんが、地方自治体間の圏域で、共同で策定する場合に何らかの共通手続のようなものを横断条項的にビルトインすることができるのかどうか。そうであれば、横断条項的に個別法の仕組みを前提としながらも、各地域で自主的に取り組むことが可能になり得るのではないかと。具体的に案があるわけではないですが、そういう方向性もあるかなと思います。

その前提としてもう一点、先ほど大屋委員から計画負担という表現が出ましたけれども、私も色々なところで、法定あるいは努力義務も含めて計画を策定しなければいけないという場面が増えていると聞いています。計画に基づいて自主的に政策をやってもらうためのスキームだと思うのですが、やや過剰になっており、現場の悩みがあるだろうと思います。そのときに、努力義務にとどまるからとか、任意であるからといっても、計画を策定せざるを得ないような外部条件が出てきて、例えば財政措置を伴うこともあり得ますので、計画のあり方自体も、地方分権の観点からも、少し精査をした上で連携のステップに行けると理想だなと思った次第です。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

これは、次に議論するときまでにさらに事務局に資料を準備してくださいという趣旨だったと思いますけれども、1つは、45ページの既存の民間主体による提案制度がどのように活用されているのかということに関してです。お願いします。

○市町村課長 実は、これをつくるときに所管省庁に聞いてみたのですが、把握をしていないという回答があったのですが、いくつか聞いてみることはできるかと思います。どこまでできるか分かりませんが、やってみたいと思います。

それから計画負担の、個別法の計画については、例えば今回御紹介させていただいた計画は4つあるのですが、この中でも、個別法の中ではっきりと共同で作成することができるかという点も書いてあるものもあります。ですが、あえてそれを書いていないものがあるのです。例えば立地適正化計画などは、個別法の中で、共同で作成することができるかという点も書いていませんが、それはできないという趣旨で、恐らくそれは都市計画の内容になるので、私権制限などが入ってくるので、合意形成プロセスについて個別法の中でしっかり書いていますから、それを飛ばして共同でやることに対しては慎重な考え方をとっているのだらうと思います。ただ、国土交通省から聞いている限りですと、立地適正化計画についても今後、共同で作成できるようにすることが検討されていると承知をしています。他方で、国土強靱化については、実は、個別法の中で共同で作成できると書いていないのですけれど

ども、できると解されているようであります。

ですから、個別の計画の趣旨にもよると思いますけれども、そういう特殊な事情がないのであれば、おっしゃるように計画の共同作成ができるような法制がとられるべきでありましょうし、それは分権の考え方の中でも、そういう方向から政府として見直しが進められるべきなのだろうと考えています。

○山本委員長 ありがとうございます。

今の個別法との関係は一つの重要な点ですので、さらに整理ができればと思います。事務局の方でもさらに、現行法上、共同でつくることができるものと、難しいものは色々あるかと思しますので、少し整理をしていただいて、さらに議論ができればと思います。

では、谷口委員、お願いします。

○谷口委員 ありがとうございます。

1つは、基礎自治体間の連携について、連携する自治体同士がいわば責任ある関係であるように促すと言う時、そう促せる根拠は何かという点です。つまり、都道府県が自分のエリア内の自治体をサポートしたり調整役となるのは、都道府県がそもそもそのエリア内の最適化を目指す存在であるからだと考えることができると思うのですが、基礎自治体同士はもともと自立的で対等な存在だとすると、例えば家族だったら助け合えと法律に明記されているとしても、基礎自治体同士が責任のある形で連携することを求めることができるのか。例えば、各自治体が自己都合ばかりを考えるような連携はダメですとか、それなりに体力がある自治体は周りの面倒を見てほしいということ、なぜ国は求められるのか。その根拠となるような部分が、今までも歴史的な議論の中であったとすれば、ぜひ知りたいということが1点。そうした前提があって、初めて制度化を議論することになっていくのかなと思っています。

先ほど来、プラスまたはマイナスのインセンティブを提供する際、様々な方法があり得るということをお教えいただきました。例えば今回いただいた資料の中で、5ページ目の最初に八戸市を中心に連携中枢都市圏が形成された経緯が紹介されていますが、昭和46年から事務組合を設立されているということは、八戸市を中心としたネットワークに歴史的な経緯があって、八戸市のリーダーシップや、周辺のフォロワーシップが内在しているからこそ、うまくいっているのかもしれない。つまり、制度的措置がなくてもうまくいっている連携は、何が要因となっているのかを知りたいと考えました。

例えば歴史的要因もあるでしょうし、インフラや大規模施設の建設等を契機として、どこがリーダーシップをとるのか。あるいは首長や議員が志向した結果として、リーダーシップをとるということもあるのか。そういった要因を見ていくと、制度的措置がなくてもやっているということは、逆に言うと、制度的措置があってもやらないということがあり得ると思うので、そういうことを洗っていくと、どういう措置が望ましいかが見えてくる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。

市町村は連携すべしという何か法的な根拠があるのかということと、実態として市町村を連携させる原因、要因としてどういうものがあるのか。そういう非常に根本的な御質問だったのですが、事務局の方から何かありますか。

○市町村課長 連携すべしということは基本的にないと思いますが、地方自治法の第2条の中でやや近いものとしましては「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」という規定はありますが、広域連携というか、やや市町村合併とか、そういうイメージに近いかなという感じもします。

ただ、実態としてこういう特定の条文があるから連携が進むのだとか、あまりそういうものではないかという気もしてしまっていて、谷口委員の2点目の御質問にも絡んでくるのですが、結局、こうやって見ていきますと、連携がうまく進んでいるところ、例えば八戸もそうですし、福山もそうなのですが、核となる都市と周辺市町村の利害が共通している。要は、連携中枢都市圏、定住自立圏もそうですが、要件として核となる都市に対するパーソントリップ、通勤・通学の割合が10%以上を目安にしているのですが、そういうことで、社会経済的に利害が共通しているところは、要は、周辺の利益が自分の利益になるという関係にあるところにおいては、やはり進むということなのではないか。

逆に言うと、今までの地方制度調査会でも指摘されておりますように、そういう関係がないところは都道府県が出ていくとか、あるいは三大都市圏のように打算的な関係、お互いにメリットがあるから連携をするのだと。だから、私は協力したけれども、あなたは何をしてくれるのかという関係にならざるを得ないのではないかと感じております。

○山本委員長 ありがとうございます。

そういう意味では、共通の利害関係を見つけ出していくとか、あるいはつくっていくことも必要なかもしれません。

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。

今日のお話をお伺いして思ったのが、地方自治体のそれぞれの主体性を大事にしながら、不足しているところと、広域で連携した方がよいことについて緩やかに連携するというものと、あと、広域連携の傘の下に地方自治体がいるという2つのあり方があるような気がしていて、人口減少下だと、もしかすると後者の広域連携の下に地方自治体が存在するところも場所によっては考えていく必要があるのではないのかという感じがしました。

というのは、私は土地利用計画や交通計画をやっていると、計画をやっている、必ずその後の事業というのが見えてきて、そこをすごく考えなければいけない状況になります。昔、私はオレゴン州のポートランドに1年ぐらいサバティカルで行っていて、あそこは広域行政があるので、広域で決められたことについては、全ての行政体は自分のところの裁量性がなくて、運命共同体という形で、交通事業も土地利用計画も全てつくっていくこと

になります。

そうすると、日本で人口減少で、特に核となる市がないようなところだと、その中でも外側の方にいる小さな市町村は、人口減少で、住民サービスや公共交通の計画をつくったとして、どんどん小さくなっていくときに、そのサービスから抜きたいとって抜けていかれると、そもそも事業が成り立たなくなってくる。そういうことになるのかなと思うので、緩やかに合意できるものだけにとどまったビジョンを考えていくのか、そうではなくて、将来の人口減少にあわせて、人口がすごく少なくなるようなエリアの中ではもう少し固いようなものの連携、連携でいいのかどうか分からないのですが、それをやっていくのかということとは少し考えてもいいのかなという感じがいたしました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、横田委員、お願いします。

○横田委員 私は大きく2つで、周辺地域の関与を高める点です。自分の会社もプロジェクトを色々な複数の組織と実施することが多く、経験上、お金か、人を出しているかでないとなかなか関与度が高まらないというのが正直な感想です。なので、先ほど田中委員から、みんなで広域全体のことを考えられるようなという、それはそれで理想的で、素晴らしいことではあるのですが、やはり周辺地域から人事交流という例も挙がっていましたが、ある程度の頻度で関与していく仕組みは取り入れた方がいいのではないかとというのが個人的意見です。

2つ目は、前回、前々回から気になっているのですが、越境、県を越えるところに関して、今回、中核のある地域とない地域という話があって、越境してうまく計画を立てられているところの例で挙がっているのが福山市を中心とした備後地域ですが、結局、福山市という中核となる地域が県境にあることが県を越えて連携につながっているのではないかと。

つまり、核となる都市がないところで、都道府県が補完していく際、県同士が、県を越えて本当は連携をした方がいいが、各都道府県が考え、うまく連携せずもったいない可能性がある。一つの県だけでそこを考えるとということにならないようにした方がよい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。越境の問題ですね。

村木委員からも重要な問題提起をいただいたわけですが、先ほどの議論で言うと、ビジョンや計画をつくるときに、50ページのところで、実効性を担保することという議論がございまして、先ほどこれがあまり強過ぎるのは問題ではないかという議論があったのですが、逆に、好きなのところだけとってということが出てきますと、それはそれで問題があるところですので、この辺は実際にもし制度化をしていくとすると、かなり考えなくてはいけないところかなと思います。

それでは、飯島委員、大屋委員の順にお願いします。

○飯島委員 飯島でございます。

ちょうど1年ぐらい前に八戸市に大屋委員とともに現地調査に行かせていただきました。先ほど歴史について話がありました通り、南部藩の歴史から、定住自立圏・連携中枢都市圏も含めて道を重ねてきたこと、また、担当者の方も近隣の市町村のことは何でも知っているというくらいに非常に密接な関係を築いている実態というものの重みを感じました。そういうことも踏まえますと、制度として対応すべきこと、し得ること、そして、もしかするとしてはならないことがあるのではないかという気もいたしまして、そういった観点から意見を申し上げたいと存じます。

1点目は、制度として対応すべきこととしまして、先ほどお話のあった個別法の計画に加えて、お金の問題はどうかののだろうかと思えます。フランスでコミューン連合が高度に発達した決め手は、固有の税源を持っていることでした。現地調査でも、特別交付税の配分の仕方なども実際には大きいという話を伺いました。地方制度調査会で、ではないかもしれませぬけれども、どのように対応するのか、問題にはなろうかと存じます。

2点目は、中心市の役割と責任についてです。八戸市でもスクラム8ということで、全ての事業を8市町村全てで行うという方針をとっていますが、対等であることに注意を払っているとおっしゃっていたのが印象的でした。フランスも核となる都市を中心としたコミューン連合ですが、構成員コミューン間の調整を担うコミューン連合議会の議長について、中心市がずっとやっているのは、弊害があるだろうということで、持ち回りに変更したという事例をヒアリングで伺いました。中心市の役割と責任を、時間の経過も踏まえつつどのように考えるのか、また、横田委員からお金と人を出さなければ、という話がありましたが、そのための周辺市町村の役割と責任、対等性をどのように担保していくのかを考えておきたいと存じます。

3点目は、周辺市町村の関与について、手続面での話がありました。連携協約は、勢一委員がご指摘の通り、条約類似という表現の下、柔軟性を特徴とした制度として設計されたものかと存じます。そうしますと、手続であれ、どこまで規律密度を高めてよいのか、若干の懸念もございます。

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、大屋委員、お願いします。

○大屋委員 大屋でございます。

いくつか申し上げたいことがあるのですが、1つは、今、飯島委員がおっしゃったところは非常に難しい問題があつて、一方で、やはり建前として平等である。それは地方自治体として対等なのだということは維持すべき側面がありながら、現実にはやはり八戸市が大分頑張っておるという実態はあるわけです。だから、そういう状態で、建前を維持する負担を引き受けるインセンティブみたいなものが中核の都市にないとなかなかこれはうまくいかないということであり、今、飯島委員がおっしゃったのは非常に重要なポイントだ

と思うのですが、コミューン連合で、例えば中核の持ち回りができるというのは、約9割のコミューンが非常に小規模であるといった実態としての対等性がそれなりにあるからではないかなという気もいたします。なので、例えば三大都市圏における市の連合のようなケースには非常によく当てはまる議論かなと思うのですが、射程については注意が必要かなと思ったところがございます。

本来言いたかったのは、谷口委員が先ほどおっしゃった市町村にこうするべきという根拠があるのかという点についてなのですけれども、事務局からは、条文上はそんなにはないのではないかという御指摘がありました。これは2つのことが言えて、1つは、全体の最適性、要するに、日本の地方自治体全体の運営の効率性みたいなことを考えると行うべきだということはまず議論として言えるのだろう。その一方で、全体最適が直ちに個別の自治体を義務づけるとは当然思えないわけであって、個別の自治体の義務づけはないと言うべきなのだろう。したがって、両者のギャップを制度によって埋める必要があり、典型的にはインセンティブのデザインによってそこを調整する必要があるのだというのが根本的な問題なのではないかと思いました。

その観点で、村木委員がおっしゃった広域化の今後のビジョンについてなのですけれども、これは2つの方向性があるかと思っております、1つは、今回問題になっているような中核的な自治体があり、かつ、周辺的な自治体が存続の危機に瀕するような状態においては、これは今なおやはり合併による救済が最終的には目指されるべきなのではないかと思えます。その形で、チェリーピッキングを許さずに、要するに、広域行政に巻き戻してしまうという対応が必要なのではないかと思われま。

もう一つ、中核がなくて、非常に衰弱する場合というのは、これは村木委員がおっしゃったアメリカの制度で言うと、あそこはシティーとかタウンの設置はオプションですから、滅びた場合には広域行政としてのカウンティに戻るわけです。日本はこれがないので、結局、財政破綻した夕張市は何とか救済せざるを得ない。夕張市は廃止いたしましたということができなかったのも、ある意味では、そこでモラルハザードが発生するという状況になっているわけです。したがって、この問題はさらに一層深刻化していくことを想定した場合には、アメリカと同様に、いわば都道府県の直轄地とすることによって広域行政に無理やり吸収することを展望はしておくべきなのかもしれないと思っております。

このどちらにもいかないレベルの状態であるならば、先ほど申し上げたとおり、自治体としては、それぞれが自立性を保つのだということを前提としつつ、しかし、広域的な行政を推進することが全体の効率化に資するので、その両者をつなげるようなインセンティブの設計において対応するという議論の構造になるかと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、岡崎委員、お願いします。

○岡崎委員 51ページに提案の話、公共私を絡めてあるのですけれども、全体に、広域連

携の合意形成の話ですから、市町村なりのことが書いてあるのですが、議論の根っこは、どうやって人口減少時代に住民サービスを維持するかというところにあるわけです。そうすると、サービスの受益者側の意見が特に計画段階で反映できるのかというところが観点としてあっていいのかなという気がするのです。

そういう意味で言うと、51ページの提案の仕組みでも、どちらかというと、金融機関、医療、福祉あるいはNPOや公共交通というのはサービスの提供側の意見を求めるようなイメージが強いものですから、先程、これをあまり広げると收拾がつかないという議論もありましたけれども、私の感じは、やはりどこかのこの計画をつくっていく関係の行政主体、合意形成をしていく過程でこういう意見を入れる仕組み、それも受益者としての、住民なり、広く意見を聞ける仕組みがあってもいいのかなと。そういう意味では、51ページのような仕組みを仕掛けるのであれば、あまり提案権者を絞らない方がよろしいのではないかと思います。45ページの公共交通のところでは利用者もできるようになっていますので、そういうことを少し頭に入れて、色々な仕掛けを考えた方がよいかという気がしました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 今、岡崎委員がおっしゃったことと重なるのですが、この場での皆さんの大体の合意として、例えば27ページにも書いてあるのですが、公共施設の広域的な適正配置、広域的な公共交通網の構築など広域的なまちづくりの課題や云々と、こういうものをもう少し広域的に行っていただきたいのだけれども、なかなかうまくいっていないという、そこをどうしたらいいかということだと思うのです。八戸市の話が何度も出てきますけれども、現状では、やはり歴史的に一体感が非常に強くて、トップ同士がコミュニケーションをずっととってきたところだとうまくいくのですけれども、それ以外のところだとうまくいかないという話だと思うのです。

そこをどうしたらいいかということなのですから、51ページにもありますように、もう少し受益者であるとか、公共私別の別な主体が、様々な主体が関わっていくことによって、トップ同士ではうまくいかないところをほぐしていくようなことができれば、多分、一番いいのだと思うのです。

今まで出てこなかった観点を少し申し上げると、今後、この場でも議会の話が出るようでも、もう少し議会も関与していいのではないかと考えています。議会はやはり利用者代表の人もいるはずだし、昔の考え方言えば、納税者代表なわけなので、現状でも、連携協約の締結には議会の議決が必要ということですから、その後も、例えば連携協約を結んだ2つの市町村の議会が合同委員会みたいなものをつくって、継続的に協議をしていって、そこにもう少し多様な主体に関与してもらおうとか、何かそういう場づくりでも、もう少し議会に出ていってもらいたいなという気がしております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、市川会長、お願いします。

○市川会長 計画段階で色々な合意を形成する上で大事なのは、ビジョンを誰がどのような形で共有しているかという点です。中枢都市があるところはそこが中心となってビジョンをつくるわけですが、それ以外のところはどうしているかといいますと、長野県の場合、確か県を7つに完全に地域を分けて、中枢都市がないところは県が中心となってビジョンづくりをしていたという例もあったと思います。やはりよい住民サービスを提供するにあたり、ある程度広域のビジョンは必要であるという前提に立って、県なのか、あるいは他の団体なのか分かりませんが、ビジョンをつくる時に中枢都市がないようなところを誰がどのようにサポートするのか、そういうビジョンづくりの部分はこの制度の中で何かサポートできるようなものが、今必要ではないかと。ビジョンの中身はそれぞれの地方自治体がそれぞれの中で議論するべきだと思いますが、少なくとも計画をつくるにあたり何かサポートできるものがあればよいと感じました。

○山本委員長 ありがとうございます。

よろしいでしょうか。

最後の方にいくつか御意見ございまして、先ほど歴史等がないところで利害関係を見つけていくとか、つくっていくということを申し上げたわけですけれども、そういったときに、1つは、サービスの提供者の提案も重要ですし、それから、先ほど岡崎委員から御指摘ございましたけれども、ユーザーの目も重要かと思います。そういうところから連携を促していくことは非常に重要であると思います。

それから、大山副会長から議会の話が出てきました。これは次回につなげる御発言であったと思いますけれども、確かに議会がどう関わっていくかという点も重要ですし、市川会長からは、核となる都市がないところについてどう考えるかという問題で、あるいは公共私連携という部分でそういったところにも仕掛けができないだろうかというお話であったかと思います。

ありがとうございました。

それでは、本日はそろそろ時間ですので、これで終了とさせていただきたいと存じます。

次回ですけれども、3月4日水曜日の14時から開催したいと考えておりますけれども、審議内容及び場所等の詳細につきましては、追って事務局より御連絡させていただきますので、よろしく願いいたします。事務局には資料の作成をお願いしたいと思います。

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。