

○山本委員長 それでは、時間がまいりましたので、第34回専門小委員会を始めさせていただきます。

開催前に一言御連絡いたします。前回の専門小委員会でも御案内しておりますけれども、新型コロナウイルス感染症対策のため、会議中のマスクの着用は差し支えございません。また、手洗い・うがいの実施や、風邪などの症状がある場合は出席を控えていただくよう重ねてお願い申し上げます。

本日は「広域連携」についてとりまとめに向けた議論を行いたいと存じます。

本日の審議については、資料1「広域連携について（論点に対する考え方）」、資料2-1「広域連携について（追加資料）」、資料2-2「技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」及び資料3「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）」について、事務局から一括して説明を受けた上で議論を行いたいと存じます。

それでは、事務局より資料の説明をお願いいたします。

○市町村課長 よろしく願いいたします。

資料1をお願いいたします。広域連携についてとりまとめに向けた議論ということで委員長から御指示をいただいております。広域連携につきましては、これまで12月5日以降、5回にわたりまして、各論点について御議論いただいたところでございます。

本日は、これまで御議論いただいたことを踏まえまして、各論点についての考え方を整理しておりますので、その方向性について御議論いただきたいと思っております。そういう意味で、新たな論点を提示させていただくというよりは、これまでの論点について御議論いただいた方向性を御確認いただくことを中心にお願いできればと考えております。

おめくりいただきまして、2ページからが「基本的な考え方」でございまして、3ページをお願いいたします。基本的な考え方のうち、入り口の議論としまして、2040年頃に向けての地方行政体制のあり方というお題でございますので、資源制約の下での行政サービスの提供体制の確保ということでございます。これまで中間報告でも整理された認識だと承知しておりますが、2040年頃にかけての人口構造の変化が地方自治体の行政サービス提供の持続可能性に影響を及ぼすということ、他の団体との連携による様々な資源や専門人材の共同活用の取組が重要になるのではないかとということ、とりわけ、これまでの専門小委員会では、専門人材の確保が厳しくなっているという状況を踏まえまして、専門人材を単独で確保することが困難な状況が生じていることについて言及しております。

4ページは、それを前提にしまして、他の地方公共団体との連携の考え方ということでございます。まずは市町村間の広域連携が有効な選択肢であり、市町村間の広域連携が困難な場合に都道府県による補完が重要な選択肢であるということでございます。この辺はこれまでの地方制度調査会の考え方と同じだと思いますが、とりわけ、これまでの専門小委員会で専門人材の確保ということについては、もちろんこれも市町村間の広域連携が期待されるのですが、人材確保の困難性に応じては都道府県が自ら市町村で必要とされる専門人材を確保・育成することを含めて、積極的な役割を果たすことが求められているので

はないかという議論だったのではないかと考えております。この点につきましては、後ほど公務員部の方から具体的な技術職員の中長期派遣スキームというものを御説明させていただければと考えております。

なお書きで、広域連携の取組については自主的な取組として行われるものが前提であり、特定の手法を全ての市町村に適用することではなくて、最も適したものを自ら選択できるようにすることが適当であるという、入り口の段階で御確認いただいたことについて、念のために書かせていただいております。

5 ページは、資源や専門人材の共同活用の執行段階の手法ということでございます。地方公共団体の事務処理を計画段階と執行段階に分けて考えたときの執行段階についての議論でございます。色々書いてあることはこれまで御議論いただいたことの確認でございますが、施設・インフラなどの資源の共同活用や専門人材の共同活用の様々な手法があるということを書いております。

この点に関しまして、追加資料の2 ページをお開きいただければと思います。執行段階の手法につきまして、一通り揃っているのではないかとということで以前御説明させていただいたところ、広域連携の方式、例えば連携中枢都市圏や三大都市圏のような相互補完的な連携もあるわけでありますが、その連携の方式と照らし合わせて、今の職員の共同活用のスキームを対比させてみると、何か補足すべき点があるかどうかということの検討の材料になるのではないかと、こういう御示唆をいただきましたので、試みてみたものでございます。

例えば、A市の職員がB町の事務を支援する場合にどのような方法があるかということについて整理してみたものでございます。右側のスケールは、事務処理へのB町の関わりが小さいものが上に来ていまして、下の方に行けば行くほどB町の関わりが大きくなっていくというスケールになっております。B町の関わりが最も小さいパターンというのが、A市、典型的には中心市が想定されると御覧いただければと思いますが、本来の役割としてA市であり、事務もA市の事務として行うのですが、B町の事務処理支援を行う。B町の事務処理支援をA市の事務として行うという1つ目のパターンでございます。この場合には職務命令により事務従事がされるということでございます。想定されるのは連携中枢都市圏の中心市がこの場合ですと産業連関表を作って提供するという事例があつたりします。

2つ目のカテゴリーが、B町の役割ですが、事務処理権限をB町からA市に移しまして、A市が管理執行を行うということでございます。この場合には地方自治法ですと事務の委託というスキームが活用可能でございます。

3つ目のカテゴリーにいきますと、B町の役割、B町の事務であります。そこにA市が様々な形で支援するというところでございます。(1)は、B町の名においてA市が管理執行を行う。これは地方自治法でいきますと事務の代替執行というスキームになります。

(2)は、A市とB町が協議会をつくりまして、協議会がB町の名前で管理執行を行う。これは管理執行協議会というスキームになります。(3)は、A市とB市が内部組織を共

同設置しまして、B町が管理執行することになりますと、内部組織等の共同設置となります。（４）は、A市の人的資源の提供を受けましてB町が管理執行する。これは職員の派遣というスキームになりますし、あるいは自治法のスキームではありませんが、民法上の請負契約、委託というものがこれに相当するのだろうと考えております。

ということで、下に行けば行くほどB町の事務であり、B町の関わりが大きくなっていくということでございます。

こういう流れで、連携の方法、方式との対応ということで見てみますと、連携中枢都市圏のような核となる都市と近隣市町村という関係は、1のA市の役割としてB町を支援するというパターンについては連携中枢都市圏で行われるパターンであろうということが想定されるわけであります。

連携中枢都市圏でも色んな方法が使われておりますし、あるいは三大都市圏のような相互補完的な関係でも2や3の色んなパターンは使われているということで、2から3については連携の方式と対応関係であるということではないと思いますが、1については連携中枢都市圏や定住自立圏のようなものが想定されるのかと考えております。

ただ、連携として入ってくるときに、B町の関わりが小さいグループになってきますと、より効果は上がってくるのですが、ハードルが高い。B町の関わり具合が少なくなってくるので、効果は上がるのですが、やはりハードルが高くなっていくという傾向があると考えております。下の方に行きますと、効果は小さくはないと思いますが、上ほどは大きくないというのですが、入ってきやすい。職員の派遣や私法上の委託ぐらいであったらやってみようかと、そういう入ってきやすい連携の仕組みということになるのかと考えております。

戻っていただきまして、資料1の6ページでございます。このような色んな仕組みがあるときに、上から3つ目の丸ですが、事務処理を計画段階と執行段階に分けて考えたとき、資源や専門人材の共同活用の執行段階については、これまでの自治法改正などによって多様なニーズに対応する方法が活用可能になっていると考えてよいのかということでございます。こういう多様な手法の中から最も適した手法を選択して取組を進めていくことが必要ではないかということでございます。

ただ、課題は、資源や専門人材の共同活用については、安定性、継続性の担保ということでございまして、それから、議会の関与など住民自治という観点、そういう点について地方自治法の連携協約の活用の余地があるのではないかとということでございます。

7ページは、広域連携の取組の計画段階についてでございます。計画段階について、まず市町村において、他の地方公共団体と連携する取組を行う必要性を認識するという段階と、その上で、広域連携の取組について、他の地方公共団体との間で合意を形成する過程に着眼する必要があるのではないかとということでございます。

前者については、3つ目の丸ですが、ここは、中間報告で御整理いただきました地域の未来予測の重要性ということであろうとしております。

その上で、地域の実情に応じて連携の相手方や方法等について市町村の連携や都道府県の補完などを活用していくことに際しては、他の地方公共団体との間で利害調整を含めて計画段階の合意形成を円滑に進められるようにすることが重要になるのではないかとこのこととございます。この点がこれまでの小委員会の中では一つのポイントであるという御指摘かと考えておまして、以下、8ページ以降でそこについて議論を展開していくことかと思っております。

前回の議会の取組についての議論の中で、広域連携は議会の役割が重要ではないかという御指摘をいただきまして、一番下のところを追加しております。関係市町村の議会が計画段階から積極的に参画することが重要ではないか。色んな取組を見ても、委員会の場で、例えば広域連携の計画を所管事項調査の対象にしていたり、あるいは全体でなくて広域連携の個別の重点政策を審査の対象にしたりしまして、それを事務の共同処理の規約の審議や連携協約の審議に反映させていくような取組が見られるものもございます。また、深い取組をしているような地域においては、議員の間で協議会や研究会をつくったり、協議のための組織をつくっているところもございまして、共通認識を醸成する取組として行われているものもございまして、このように積極的に役割を果たすことは取組内容の深化に資するのではないかとこのこととございます。

8ページから「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」でございます。

9ページ、10ページが現状と課題ということとございまして、4つの類型について課題の整理をしているものとございます。

まず1つ目、核となる都市と近隣市町村による連携です。現在、地方圏においては定住自立圏や連携中枢都市圏の枠組み形成が相当程度進捗した段階にあり、数についてはかなり出ているのではないかとこのこととあります。要は、やりやすいところから進んでいますが、今後の資源制約を考えますと、合意形成が容易ではないのだけれども、広域で対応していかなければいけないような困難な課題に積極的に対応して、取組内容の深化が課題になるのではないかとこのこととあります。

2つ目として、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についてであります。こういう地域においても、例えば人口減少や少子高齢化が先行して進んできた市町村をはじめとして、広域連携の必要性は広く認識されているのではないかとこのこととされますし、現実に様々な連携があるということとありますが、こういう取組については、合意形成について役割と責任を負う主体が必ずしも特定されていない中で、合意形成を円滑に行い、連携を安定的、継続的に進めていく方策が課題になるのではないかとこのこととございます。

10ページでございます。3つ目として、都道府県による補完についてであります。この点については、分権の前や平成の合併の前のように、かつてのように都道府県が幅広く市町村の補完に取り組んでいる状況にはないということ、他方で、これまでの調査審議では、

市町村からは都道府県による補完を今まで以上に期待する意見が数多く寄せられているということでございまして、その内容についても、かつての地方制度調査会ですと、中心市、核となる都市から相当距離がある中山間地域や離島が主に想定されてきましたが、近年は、広域連携が可能である地域についても、例えば専門人材の確保や広域的なまちづくりについて都道府県の役割を果たす必要性が指摘されているのではないかとということにしております。

4つ目は、三大都市圏についての留意事項でございます。この点について近年の答申では、水平的、相互補完的、双務的な役割分担が有用であるとしてきましたが、十分に進んでいるとは言い難いのではないかとしております。

11ページからが核となる都市と近隣市町村による連携というテーマについてでございます。このパターンの連携のいい点と悪い点があるのではないかと、まず特徴、評価できるのではないかとという点についてでございます。定住自立圏・連携中枢都市圏の取組について合意形成の役割と責任を中心市が負っているという特徴があるわけでございます、市町村間の合意形成を適切に、かつ円滑に行う仕組みとして評価できるのではないかとしております。

さらに進みまして、個別行政分野の計画、例えば公共交通やまちづくり、国土強靱化、そういう計画の共同作成も進めている事例があるわけですが、市町村間の広域連携の取組内容の深化に資する取組になっているのではないかと、こういうことをさらに深めていくことが必要ではないだろうかということでございます。

12ページに行きますと、他方で課題が数多く指摘されているということでございます。近隣市町村から、自分たちの意見が適切に反映されていない、中心市からも、他の市町村が積極的に関わってこないという意見が寄せられているという点が課題でございます。

この点につきましては、本来は市町村の意見を十分踏まえた上でとりまとめがされるべきであり、中心市が一方的にビジョンを作成するようなことがあってはならないということでございます、丁寧な合意形成が求められるわけでありまして、そういう丁寧な合意形成をすることで本来は近隣市町村がより積極的に参画するようになるわけでありまして、それが取組内容の深化につながっていくということではないかと。

この点に関しましては、国の助言（要綱）でお示ししていますが、要綱の中で近隣市町村との丁寧な協議をお願いしているわけでございますが、ただ、市町村間の広域連携に当たっての合意形成あるいはPDCAサイクルの基本的な枠組みにおいて、中心市が中心的な役割を担うのであれば、それと併せてセットで近隣市町村の十分な参画を担保する仕組みを設けることが必要ではないかとということでございます。

その上で、近隣市町村の十分な参画の下で作成されたビジョンについては着実に実施されるべきものでありますので、近隣市町村の参画がしっかり担保されたPDCAサイクルによって実効性を確保する仕組みが必要ではないかとということでございます。

13ページでございます。こういう仕組みによって作成されたビジョンにおいて個別行政

分野の計画の共同作成を積極的に位置付けていくことで、個別行政分野の取組の内容の深化も図られることではないかということ、また、個別行政分野で市町村の法定計画の作成負担が重過ぎるという話もありますが、現場の取組を見てみますと、この枠組みを使って中心市がまとめて作成している例もありまして、そういうことによって自主的、主体的に取り組む施策に各市町村が注力しやすくなるという点もあるのではないかと考えています。

この点につきまして、以前、計画の共同作成について宿題をいただいたものがありますので、追加資料の13ページをお願いいたします。個別法における計画の共同作成の位置付けでございまして、小委員会の場でも少しお話をさせていただきましたが、3つのパターンに分けています。

1つ目の事例は、地域公共交通活性化・再生法ですが、法律の中で明文上、共同で作成できるということを規定しているというケースです。

2つ目は、国土強靱化基本法です。共同で作成できると書いていませんが、当然これはできると解されていて、それが指針やガイドラインで示されている事例でございます。

3つ目は、都市再生特別措置法でありまして、単独で計画を作成するとされている例です。条文上は特に単独とも共同とも書いていませんが、Q&Aの中で「立地適正化計画は、一つの市町村で作成される」と書かれております。ただ、このケースも複数の市町村が連携して作成することについてお勧めされているわけでありまして、実はちょうど今通常国会に提出されている都市再生特別措置法の改正案の中では、市町村が共同で作成できることを法律上明確化するという法案が提出されているということでございます。

資料1の13ページに戻っていただきまして、公共私連携でございます。公共私連携は市町村の広域連携においても非常に重要であるということです。こういう視点から国の助言（要綱）の中で、定住自立圏・連携中枢都市圏についても産学金官民の多様な主体が参画する懇談会の検討をお願いしているわけでありまして、近隣市町村の区域も含めて、地域全体の共・私の担い手との連携によって取組内容の深化を図るために、こういう共・私の担い手の十分な参画が担保された場でビジョンが作成されるようにする仕組みが要るのではないかと考えています。

さらに、提案制度ということに取り組んでいる団体もありまして、個別法でもそういう事例があるわけですが、近隣市町村の区域を含めて、地域全体の共・私の担い手を対象にしてこういう仕組みを制度化することも考えられるのではないかと考えています。

14ページは、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でございます。ここまで説明してまいりました核となる都市と近隣市町村による連携について、合意形成等が近隣市町村やその区域における共・私の担い手の十分な参画の下で行われるようにして、これによって連携による取組内容の深化を図ることを趣旨とする制度ということになるのではないかと考えています。

この趣旨を踏まえまして、現場の実態として現在進んでいるのは定住自立圏・連携中枢

都市圏ですから、その課題に着目してここまで議論を進めてきておりますが、定住自立圏・連携中枢都市圏を必ずしも前提とするのではなくて、一般に、都市機能、生活機能を確保するために行われる、核となる都市と近隣市町村による連携を自主的に選択した場合の仕組みと考えるのが適当なのではないかとしております。

核となる都市と近隣市町村による関係というのは、これまでも議論がございましたように、主としてやはり地方圏において見られる関係であって、三大都市圏ではそんなに想定されないことではないかと考えておりますが、ただ、地方圏に限定することではないのではないかとということで、このような書き方にしております。

15ページをお願いいたします。次は、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についてでございます。こういう取組については、合意形成というのは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、関係市町村の間で協議組織を設けたり、これを自治法に基づく協議会として設けている事例もあるわけでございます。

その際に、このパターンですと、都道府県が積極的な役割を果たして、合意形成について中心的な役割を果たしている事例も多いということをご案内させていただいたところでございます。

このようにして協議組織として連携のプラットフォームを構築するとか、その際に都道府県に一定の役割を求めることは、合意形成を円滑に行い、広域連携の取組を安定的、継続的に進めるために有用な取組ではないかということでございます。

他方で、協議組織を設けたときに、協議組織お任せになってしまう嫌いがあるのではないかと指摘もこれまでございまして、これから向かっていかなければいけない課題は、共同活用やインフラの再編など合意形成が容易でない課題であることを考えますと、協議組織あるいは都道府県だけではなくて、市町村が主体的に利害調整に取り組むことが効果的ではないかとしております。

16ページは、広域連携についての都道府県の役割でございます。核となる都市と近隣市町村による連携、あるいはそれ以外も含めて、都道府県が求めに応じて助言や調整などの役割を果たすことが重要ではないかとしております。さらに、自ら市町村の補完を行うことを組み合わせて、区域内の行政サービスが適切に提供されるように役割を果たすことが必要ではないかということでございます。

17ページは、市町村連携による都道府県からの権限移譲についてでございます。権限の観点からも市町村間連携について必要な体制を整備することが必要ではないかということでございます。地域において核となる都市には移譲されているが、近隣市町村に移譲されていない事務について、核となる都市が移譲を受ける取組が見られるということでございます。

これまで議論いただきました2つの法律上の構成、事務処理特例を間に入れて近隣市町村に一旦事務を受けていただくという法律上の構成、フィクションになりますが、そういう構成を取るケースと、直接、核となる都市に対して事務を委託するという構成、2つあ

るということを御紹介させていただきました。

18ページですが、実態を踏まえますと、後者のパターン、核となる都市に対して都道府県の事務を委託するときに、近隣市町村が法律上も関与する仕組みを設けることが考えられるのではないかとということでございます。

住民による行政はできる限り住民に身近な市町村が担任できるようにするという考え方で、今、事務処理特例による権限移譲という仕組みがあるわけですが、核となる都市への近隣市町村の区域についての都道府県の事務の委託について、核となる都市と近隣市町村との間の合意があり、かつ、その事務の委託の対象となる行政サービスについて、先ほど御覧いただいた核となる都市と近隣市町村の連携において近隣市町村の十分な参画が担保される仕組みを制度化することによって、法律上も連携して安定的に事務を処理するという関係が構築されていると評価できるということであれば、同じように、核となる都市が都道府県に対して法律の規定に基づいて要請することができるようにすることが考えられるのではないかとということでございます。

19ページをお願いいたします。ここからが都道府県による補完についてでございます。まず、都道府県と市町村の関係のあり方でございます。現在では、一部の地域を除いて、都道府県は市町村の補完についてかつてのように取り組んでいる状況ではないということでございます。

20ページに行ってくださいまして、しかしながら、現状はどうなっているかということ、平成合併を経た現在も、なお相当数の小規模市町村が存在していて、今後さらに人口減少によって増加が予想されるということでございます。

こういう状況を踏まえますと、分権一括法によって再構成された都道府県の規模対応事務という考え方からしても、市町村が自ら広域連携などで対応することが前提でありまして、そこをしっかりとやっていただく上にはなりますが、個々の市町村の規模・能力や広域連携の取組の状況に応じて、個別的な補完を行う役割を都道府県が果たすことが必要になっているのではないかとということでございます。

また、今後、人口減少や少子高齢化が全国的に進んでいくと考えると、市町村間の広域連携では対応が困難な事案が増加していくことが見込まれて、都道府県はこれまで以上に積極的に補完の役割を担うことが求められるのではないかとということでございます。

21ページでございます。都道府県の補完的な役割というよりは、個別行政分野の中で市町村の行政サービスに密接に関連していますが、都道府県の広域事務や連絡調整事務として留保されている役割があるわけです。市町村の行政サービスに密接に関連しているものも多くありまして、こういう役割を適切に果たしていくことが市町村の行政サービスの持続可能性を高めていくためにも有効であるという点があるのではないかと。

さらに、こういう役割について近年の様々な制度改正で強化されているものもございませう。例えば、医療介護総合確保推進法によって都道府県が地域医療構想を策定するとされていたり、あるいは地域公共交通活性化法については、かつては市町村の役割が強く位置

付けられていましたが、近年は都道府県の役割がかなり位置付けられてきています。現在、提出されている改正法の中では、複数の市町村が都道府県に対して計画作成を要請する仕組みが設けられる案になっているということでございます。こういう役割をしっかりと果たしていくことが市町村による行政サービスの持続可能性を高める取組に資するのではないかとということでございます。

22ページは、補完の手法についてでございます。かつての地方制度調査会は、都道府県の補完というときには都道府県が市町村に代わって事務を行う仕組みが念頭に置かれて議論してきました。事務の委託や平成26年の改正法で創設されました事務の代替執行ということが念頭に置かれまして、積極的な活用が期待されるわけでありましたが、ただ現場で多く取り組まれている市町村の補完の取組というのは、そういう手法よりも、むしろ都道府県と市町村の役割分担を変更せずに、都道府県、市町村がそれぞれ持つ資源を活用して一体的に行政サービスを提供する協働的な手法が用いられているということでございます。

これをどう評価するかということがございますが、柔軟で簡素な補完の手法として積極的に評価できるのではないかとしつつ、ただ、この場合の課題としまして、市町村の権限と責任が不明確になり、結果として、市町村の自主性、自立性を損ねることも懸念されるのではないかとという問題提起をしております。

23ページでございまして、協働的な手法を含めて、きめ細やかに個別的な補完・支援を行うに際しては、連携協約を活用し、議会の議決を経た合意によって役割分担を明確化する。アドホックに都道府県が支援するのではなく、役割分担として定めることによって都道府県の補完の安定性、継続性を担保することが有効ではないだろうかということでございます。

ただ、その点に関しまして、これまでの審議の中で、連携協約の役割分担はいいのだけれども、なかなかこれは負担がかかる話なので、インセンティブや促進の仕組みが要るのではないかと御指摘いただきました。この点につきまして、追加資料の17ページを御覧いただければと思います。

既に御説明させていただいた鳥取県と日野郡3町の取組ですが、都道府県が市町村を補完するときに連携協約を定めて役割分担を行っているという取組でございます。連携協約というのは相互の協議で締結するものでありまして、市町村間でやるときには水平的に協議されるものですが、ただ、広域自治体としての都道府県が市町村と結ぶ際には、都道府県は広域自治体としての役割がありますので、その役割が適正に果たされるようにする観点から、市町村間連携では対応が困難であり、都道府県との連携による事務処理が必要であると市町村が認める場合には、市町村のイニシアチブによって都道府県に対して、連携して事務を処理するに当たっての役割分担等について連携協約の協議を求めることができる仕組みが考えられないかということをご今回新たに提起させていただくものでございます。

戻っていただきまして、資料1の23ページでございます。今のようなことも踏まえまして、広域自治体としての都道府県の役割に鑑みまして、都道府県に対して法律の規定に基

づいて連携協約を締結するための協議を要請することが考えられるのではないかとしております。

都道府県と市町村の役割分担の明確化との関係ということでございますが、一連の分権改革によって都道府県と市町村の役割分担の明確化が目指されてきているわけでございます。今までここで議論を展開してきましたように、個別的に都道府県が市町村を補完する、あるいは事務の実施の責任を移さずに協働的な方法によって都道府県が市町村を補完することをどう考えるかが役割分担の明確性という点で論点になるかと思えます。この点については、先ほど御説明させていただいた連携協約の活用を併せてやっていくことによって、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に最適化するもの、言わば役割分担の成熟化と見ることができるのではないかとしているものでございます。

24ページから三大都市圏についての留意事項であります。三大都市圏と地方圏の違いは相対的なものということで留意事項としているものでございますが、2040年頃にかけての変化、課題の多くは、とりわけ三大都市圏において顕著に現れることが見込まれ、また、三大都市圏は特に地域コミュニティの機能が低く、市町村の役割が大きいということでございます。

そういう点から、三大都市圏においてもやはり広域連携の取組の計画段階が重要であるということでございます。これに関連しまして、三大都市圏のファシリティーマネジメントについて、今、公共施設等適正化事業を総務省でやっていますが、それがどうなっているかという事実確認についての御指示がありましたので、追加資料の15ページでございます。

公共施設の適正管理ということでございまして、総務省から総合管理計画の策定についての指針を助言でお示ししているものでございます。これについては、もちろんそれぞれ市町村において策定されるわけではありますが、広域連携を一層進めていく観点から、例えば定住自立圏形成協定の圏域などにおいては、自団体のみでなくて隣接市町村を含む広域的視野を持って計画を検討することが望ましいと助言しているところでございます。

これを踏まえて、一定の有利な起債の制度も設けられておりまして、これは特に単独でも複数団体でも使えるものでございますが、事例としましては、複数の地方公共団体が連携して実施する集約化事業、複合化事業の例としまして、秋田県秋田市の県・市連携文化施設整備事業の事例もありまして、実際こういう取組もあるということでございます。

戻っていただきまして、資料1の24ページです。こういう計画段階が重要でありまして、やはりここでも地域の未来予測に戻ってきまして、地域の未来予測の作成というのはとりわけ三大都市圏の市町村において重要ではないか。これを踏まえて、自ら連携の取組を進める必要があるのではないかと。

また、都道府県は、これまで市町村は一定の規模・能力があるという前提でありましたが、今後、顕著な変化が予想されますので、今後の変化の見通しを共有していくことが重

要ではないかとしております。

25ページでございます。三大都市圏の広域連携の事例は特定のパターンにはまるということではないのですが、様々な取組をこれまで御紹介させていただいたところがございます。

追加資料の20ページですが、三大都市圏においてどういうきっかけで広域連携が進んでいるのか、もう少しデータがないかということでございまして、事例としては今まで御紹介したものですけれども、色々経緯を調べてみました。共通の住民ニーズへの対応がきっかけになっている、共通の生活圏があるものがきっかけになっている、共通の行政課題、広域的な政策テーマへの対応がきっかけになっている、そういうきっかけ別に整理してみましたので、これはまた適宜御覧いただければと思います。

そういうものをきっかけにして連携する取組がありますが、ただ、これを契機としまして、資源や専門人材の共同活用を含めた広域連携に発展させていく取組がありまして、これが参考になるのではないかとしております。

また、三大都市圏においては広域連携の枠組みも複数あるような場合もあって、それぞれについて協議組織を設けている事例もありまして、プラットフォームとして有効ではないかということ、また、公共私連携は、三大都市圏においては地域コミュニティの役割は小さいですが、それ以外の共・私のセクターは大きな役割を果たしておりますので、特に重要ではないかということ、国において先進事例の知見を積極的に収集する取組を重点的に実施しまして、取組の横展開を促進していくことが重要ではないかとしているところでございます。

○行政課長 続きまして、26ページから御説明させていただきます。

その前に、資料2-1の22ページから追加資料をつけております。前回、三大都市圏につきまして御議論いただきましたときに、色々御指摘がございましたので、関係しそうな資料をいくつかつけております。

23ページは、都道府県間の連携ですが、様々なブロック単位や隣接する都道府県間でも会議が設けられていたり、その中にさらに国が加わって連携体制ができているということで、個別の政策課題についてはそれぞれ結構できているということであろうかと思っております。一つ目はブロック単位ということで、これは全般的な話ですが、知事会議、それから、隣接する都道府県間の連携、これは地理的なものだと思います。災害廃棄物の対策や広域観光、この辺りはそれぞれ関係する役所も入った形で広域での連携体制が組まれているということの御紹介でございます。

24ページは、被災市区町村への応援職員の確保ということです。総務省も入って、全国的な被災が起こったときの応援職員の確保体制ができています。第1段階支援では、一定のブロックの中でまず応援職員を派遣する。さらに第2段階支援になると全国の地方公共団体による支援が始まるということで、システムを構築しているという御紹介でございます。

25ページは、遠隔地の自治体間の連携ですが、これも前回、離れたところでの連携もあるのではないかと御指摘がございましたので、いくつかピックアップしてみました。左は、地方公共団体の災害時相互応援協定ですが、他都道府県の市町村との協定、離れたところでも連携しているということで、1281団体が締結しているという御紹介、右は、特養ですが、東京都の区と静岡県のある町の連携の御紹介です。あと、水源地ということで川の流れに応じて連携しているという例もございます。

26ページは、前回御指摘があったかと思いますが、関西広域連合の活動について予算もあるとよく分かるのではないかと御指摘があったかと思われましたので、御用意しております。歳出合計23.1億円の中の広域医療費から順次そのような形での経費ということで計上されているという御紹介でございます。

その上で、資料1に戻っていただきまして、26ページからでございます。

都道府県を越えた広域的な課題への対応ということで、27ページは、現状と課題でございます。今、見ていただきましたように、都道府県の境を越えた広域的な課題にそれぞれ対応する動きがあるということでございます。複数都道府県が連携して対応策の検討を行うという事例も見られます。

ブロック単位、隣接する都道府県間、さらには国が関わりながら行うということで、災害時の応援、大都市圏と地方圏の自治体、離れたところの連携なども進められているとまとめております。

その上で、我が国では東京圏をはじめとする大都市圏に人口・産業が集積していて、とりわけ大都市圏は急速な高齢化に伴う介護・医療サービスの供給体制の確保や、大規模災害への対応をはじめ、集積に起因して生じる行政課題への対応が求められるということで、とりわけ東京圏では広域的な視点に立った戦略的な対応が課題ではないか。

これまで地方制度調査会の方で様々な御議論いただきました。こういう広域的な課題に対応するために必要な枠組みや、対象となる行政課題、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の枠組みとの関係、それから、国の行政機関との関係等の論点が指摘されてきております。

また、三大都市圏の中を見ますと、それぞれ構造が違いただろうということで、関西圏では広域連合があり、名古屋圏は指定都市と県の調整によるところが大きく、広がりが大分違うのではないかと御指摘がございましたので現状と課題をまとめております。

28ページは、対応の方向性ということでございます。都道府県境を越えた広域的な課題に対応していくためには、国も必要に応じて連携しながら、さらに民間も含め、広域的な連携を深めていくことが求められるのではないかと御指摘がございました。

また、関西圏のように東京圏全体の広域行政を所掌する組織が設けられていない東京圏においては、国も連携しながら、日常的かつ継続的に協力・調整を深めるための体制を構築していくことが必要ではないか、具体的な課題を材料にしながら検討を進めていく必要があるのではないかと御指摘がございましたのでまとめていただいております。

○応援派遣室長 最後に資料2-2を御覧いただければと思います。

公務員部から「技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」というテーマについて御紹介させていただきます。

1 ページは、まず、技術職員の現況と課題でございます。東日本大震災をはじめ、去年の台風15号、19号に至るまで、近年、自然災害が頻発、また激甚化しております。こういったことで防災・減災、国土強靱化を進めていく必要があります。また、公共施設の適正管理についても重要なテーマになっております。

一方、これを担う技術職員が、大量退職や、今、好景気で採用難であるということまで含めて、特に小規模市町村を中心に土木職をはじめとする技術職員の不足が深刻なテーマになっております。

グラフにありますとおり、ピーク時に16万人ほどおりました技術職員が、この5年ほどは回復傾向ではありますが、13万人台まで減っております。また、円グラフですが、土木、建築、農林水産、この3職種の内いずれかが配置できていないところが1200弱あります。3職揃い踏みのところが3分の1ぐらいしかないという深刻な状況でございます。

大規模災害からの復旧・復興に従事する技術職員という観点では、被災自治体においては事務職員も足りないわけですが、技術職員については特に、担う事務の特殊性から、民間からの採用等ではなくて他の自治体からの応援というニーズが高いのですが、棒グラフのとおり、半分も満たせていないという現状でございます。

こういった現状を踏まえまして、2 ページでございますが、令和2年度の地方財政対策で打ち出しておりますけれども、来年度から都道府県等において技術職員を一定の固まりとして増員していただいて、これを2つのテーマに充てたいということでございます。

まず、Aは技術職員不足の市町村支援で、平時においては都道府県等が、これは市町村間連携として他市町村の支援をする市町村を含むものでございますが、技術職員を増員して、市町村支援業務のための技術職員を配置する。この技術職員において公共工事の発注事務や災害時の査定業務あるいは技術研修といった支援業務を行っていただくことを考えております。

また、囲みの中ですが、①から③の人数を総務省に都道府県等から御報告いただく。①は、技術職員が何人増えたかという増員数、②は、今申し上げた市町村支援業務に従事する職員数、③は、大規模災害発生時に中長期派遣、他の被災自治体を応援することが可能な技術職員数を御報告いただくということでございます。

Bは、大規模災害が発生したときには、今申し上げた中長期派遣可能な技術職員数の中から被災地のニーズに応じて派遣いただく。総務省なり地方三団体等で確保調整本部というものを設置して派遣調整をするというスキームを考えているところでございます。

また、この報告した人数に基づいて、地方財政措置の欄ですが、都道府県分であれば普通交付税、市町村分であれば特別交付税という形で人数に応じた財政措置を来年度から開始いたします。

最後に、3ページを御覧いただきますと、この施策の実施主体の整理でございます。本施策は、今、申し上げましたとおり、2つの目的がございますが、まず平時の技術職員不足の市町村支援については、不足が深刻化する中で水準の高い技術職員を確保するために、また市町村ごとの支援ニーズも変動いたしますので、それに対応するためには、まとまった規模の技術職員数を確保することが必要です。こういった観点から、市町村間連携による対応と併せて都道府県の対応を導入するという考えでございます。

また、有事の中長期派遣要員の確保でございますが、こちらについては派遣調整、先ほど申し上げましたとおり、総務省との緊密な連携の下に広域的視点で行う必要がございます。この主体としては、まず広域自治体である都道府県を予定し、さらに、これに肩を並べる規模・能力がある市町村を併せて想定する。

この2つの同時達成を目指すものでございますことから、都道府県を主たる実施主体、広域連携を実施する市町村を併せて実施主体として制度設計をしている、こういう考え方で整理させていただいているものでございます。

事務局からの説明は以上でございますので、よろしく願いいたします。

○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。では、牧原委員、お願いします。

○牧原委員 今までの議論を多角的に整理していただいて、こちらも整理できた部分が多いかと思います。

最初に、法技術的な質問ですが、色々な形での連携を強化していくときに、資料2-1の13ページにあるように、個別法で計画の共同作成の立法例があるということだったと思います。さらにこれとは別に、自治法で連携協約で様々な連携の枠組みを強化するという場合には、これらを通じた一般的な連携の協議の枠組みをこれから考えていくということなのか、それとも個別法は個別法に任せて、それ以外のテーマ、例えば先ほど例に挙げた県民会館のような施設については自治法で手当てをして、病院や水道などは個別法であるのでそちらに任せればいい、そういう形で考えるのか、どういうことなのかということでございます。

というのは、これまでも議論していますが、個別の行政分野の連携の相手はそれぞれ違ってくる枠組みになり得るわけです。市町村の組合せが違ってくるのですが、それとは別に定住自立圏や連携中枢都市圏の連携の枠組みを強化しようという議論もあって、この関係はどう整理するのか。これは各地で実際にはやられているのですが、少なくとも法制度上どのようにこれから考えていけばいいのかが1つ目の質問でございます。

2つ目は、色々な議論をいただいたのですが、今日の議論は広域連携の現状と課題ということで、いわゆるバックキャストینگではなくてフォアキャストینگだと思います。現状、これが足りないから一定のこういう方向があるべきだという御説明だったと思います。それはもちろん必要なことで、ただ、これまでの議論から言うと、この議論にプラス

してバックキャストの議論を重ねて両方から考えるということなのだと思います。

そうしますと、資料1の9ページで感じたのですが、「(1) 現状と課題」の「①核となる都市と近隣市町村による連携」の部分で、この説明がまさに現状と課題ですけれども、バックキャストでいくと、3点目の「今後の資源制約の下でも」が最初に来て、だから連携の取組を今後進めていくということになるはずですが、説明の順番が逆になっていると思います。これから報告書といいますか、答申に向けて作業を進められると思いますが、現状と課題というのと、バックキャストで将来の課題があってさらに考える、この2つの順序付けをお考えいただくと、整理できることが多いのではないかと思います。

例えば、具体的に何が分からないのですけれども、資料1の24ページの「三大都市圏についての留意事項」ということで、最初に「2040年頃にかけて生じる変化、課題の多くは、とりわけ三大都市圏において顕著に現れる」という御説明で、そうなのでしょうが、私の感覚では、決定的に人口が大きく減っていく町村部がそれに当てはまる印象があります。三大都市圏は2050年とか、自治体によりましては、もっと後に高齢者人口のピークが来ることが多いと思うので、この辺りがどういう意味なのか、にわかには理解しにくい所です。これも、今言ったバックキャストとフォアキャストというのでしょうか、その説明をもう少しうまく組み合わせると何を言いたいのがはっきりしてくるのだろう、色んなものをイメージされているのは分かるので、そこを少しお考えいただくというのではないかと考えています。

3つ目は、広域連携の問題を考えると、これも今のバックキャスト、フォアキャストとも関わりますが、現状と課題でいくと、都道府県、市町村それぞれがあって、それぞれの住民も首長も議員も県や市町村の枠組みでしか考えていないというところですね。しかし、何とか課題を持ち寄って共通のものを見つけましょうという説明になっていくと思います。

ただ、これは私の個人的な考えかもしれませんが、これまでの議論に若干そのニュアンスもあったかと思いますが、今日、何度かお話のあった地域の未来予測をしましょうというのは、恐らく、個々の都道府県、市町村、地方自治体の枠を超えて圏域を俯瞰する視点を未来予測で持っていくということなのではないかと思います。未来が見えてくると、この部分の施設は多過ぎる、ここの部分の行政が足りないとか、行政ニーズと行政需要という考え方を行政学は取りますが、圏域レベルのニーズをそこで発見するということが地域の未来予測の意味なのではないかと思っています。そこになってくると、首長も住民の皆さんも議員もそれぞれ自分の自治体を越えて圏域が見えてくる。そうすると圏域がようやく連携することにつながるということなのではないかと私は思っています。これは多分に理念的なことだとは思いますが、やはりそこに向かうような手立てというのは必要ではないか。これは個々の技術的な問題とは別のレベルの議論ですが、それを目指していくような連携の枠組みをイメージしていくというのが最初にある、しかし、実際には個々の地方自治体同士の信頼関係をつくっていくところから始まると思いますので、そこ

の議論の立て方もお考えいただくといいのではないかと思います。

そうしたときに、問題は誰が圏域レベルを俯瞰する視点を持てるかということだと思います。私たちが調査して圏域の話聞きに行くと、おおむね首長たちは何らかの意味で圏域レベルのことを考えている。そういうところを調査したと思いますが、では、首長たちは漠然と考えていても簡単には動けないところでどうしようかとお考えです。動いているところはかなり積極的に動いていらっしゃるというところだと思います。

今後は、職員レベルで圏域を俯瞰する視点を持って連携に進んでいかなければ駄目ということだと思うので、その手だてとして、連携協約とそれに付随する諸々の制度がそれに向かって貢献していくということであるとすると、そこを考えていかなければ実際には執行も計画もできないと思います。その先に住民や公共私連携というのが出てくるのではないかと思います。色んな枠組みをお考えいただくときに、やはりそこを目指すようなニュアンスがあるといいのかなと思うところがございます。

質問は最初の1点だけです。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、いくつかの御質問も含まれておりましたので、お願いします。

○市町村課長 1点目についてでございます。個別法の共同計画との関係で申し上げますと、前々回の議論のときにいくつか事例を出しました。例えば連携中枢都市圏・定住自立圏ですと、ビジョンと個別法の計画というのは当然別ですが、その取組を見てみますと、定住自立圏・連携中枢都市圏の連携協約やビジョンの中で、例えば国土強靱化の計画を共同でつくる、その際にどこの市が原案をつくる、事務局機能を果たすという共同作成の合意がされて、それを受けた形で取組がされるという形になっています。共同作成をするとか、それをどういう体制でやるのかという合意が連携協約や定住自立圏・連携中枢都市圏のビジョンという形でされている取組が多くなっている事例を前々回紹介しました。こういう取組がもっと進んでいくように後押しをしていくということが大事だと思っております。

○牧原委員 他の取組もそれぞれ個別法があれば、その個別法の枠組みに乗ればいいのではないかという気がするのですが、そうではなくて、自治法とか、ここで議論していく枠組みというのは具体的にどういうものをお考えなのか、今のお話ですと、そういう個別法の協約とか協議会の仕組みを全てここでは一般化した制度として自治法に乗せていこうという考えなのかということです。

○山本委員長 お願いします。

○市町村課長 大変失礼いたしました。今ここで仕組みが必要ではないかと申し上げているのは、定住自立圏・連携中枢都市圏において連携協約を結んで、定住自立圏・連携中枢都市圏を形成した上でビジョンを作成して具体的な取組を行うとなっております。ビジョンを作成する際に近隣市町村との間で適切な方法で合意形成するための手法が必要ではないだろうかという考え方でございますので、個別法の計画というのはビジョンに基づく取

組として行われるものであって、それは別のものだという考え方でございます。そのように近隣市町村との間で適切な方法で合意形成するという方法が進んでいけば計画の共同作成が進んでいくことにもなるのではないかという考え方でございます。

○山本委員長 よろしいでしょうか。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 どうも御説明ありがとうございました。お示ししていただいた資料の中で、全体としてよく分からないと思うところがあったので、そこをお伺いさせていただきたいというか、並び替えることによって分かるようになるかもしれないので、御検討いただければと思います。

御説明を聞いていて、確かにそういう議論をしていたのだろうとは思いますが、印象として一つ思ったのは、都道府県のプレゼンスがこの報告案では意外に出てきているということです。他方において、結局、何をさせたいのか、どういう活動を都道府県はすることになるのかが全体としてまとまったイメージを結ばないというところがあると思います。

一番大きいのは、例を出しますと、資料1の16ページに「市町村間の広域連携では対応が困難な場合には自ら市町村の補完を行うことを組み合わせて、都道府県は、広域の地方公共団体として、区域内の行政サービスが適切に提供されるように役割を果たす」とあります。市町村間の広域連携について、ある種のコーディネート、調整の役割を担うことを求めているかのように読めます。

他方で、20ページは補完の話ですけれども、きめ細かく個別的な補完を果たすとか、22ページですと、今度は、市町村の自立を損なう、要するに権限を不明確にしないように、依存を招かないようにする必要があるとある。連携協約を結ばせることによって役割分担を、法律とは違う形であれ、なお明確にさせるようにするというコンセプトだろうと思います。さらに進んで、今度は都道府県に対して連携協約を締結するための協議を要請する権限を市町村に与える。これを見ると随分受け身といいますか、言われたら出てこないといけないような都道府県のイメージですね。

16ページのものは、どっちかというところ、役割分担原則からすると市町村と都道府県の行う仕事は違う。市町村がある行政サービスの水準を提供できていないからといって、それが都道府県の提供すべき行政サービスの水準を当然に構成するかと言えば、これはなお議論の余地があるはずなのです。補完事務を持っているから、一定はあるかもしれないけれども、16ページの記述を見ると、まさかそこまでは考えていないと思いますが、やや後見的に、あるいは自分が直接個々に補完するのに先立つ前段階として、市町村の水平連携を行ってもらおう。これは自分の負担軽減のためかもしれませんが、そんなイメージにも読めて、全体として都道府県にどういうことを考えさせようとしているのかがよく分からない。統一的な像を結んでいるのだろうかという疑問が出てきます。

その原因は、基礎自治体による行政サービス提供体制というものに対して念頭にあるのは水平的連携優先で、それを書いて、その付録として都道府県の仕事を書くからどうも

こういうことになっているのではないか。都道府県による補完も実は行政サービス提供体制確保のための広域連携の(6)という位置付けなのですね。ただ、これはどちらかというところとむしろ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なのですが、やはり垂直連携ということで、もう少し独立のテーマなのではないか。ここで議論をやめようということではなくて、それが分かるように整理し直すともう少しよくなりはしないだろうかというのが一つの疑問です。

他方において、こちらの方では都道府県のプレゼンスが多いのですが、三大都市圏のお話を25ページでしていると、留意事項の中に今度は都府県が全然メンションされないのです。これはなぜだろうか。三大都市圏にあるような市は垂直連携をしてもらわないといけないほど弱くないからというのは、多分、社会的現実問題としてはそうですし、これ以上都府県のようなプレーヤーが増えると混乱の原因も増えますので、それはやめたいということの表れなのかもしれませんが、なぜそうなのかというのをきちっと意識して議論したか、あるいは意識して書かれているのかというのがどうも疑わしいような気がいたします。

三大都市圏において都府県は出てこなくてよい、そうでないところは補完のために出てくる必要があるのだと区別して書くなら、それでいいだろうと思いますが、他方において都道府県を越えた広域的な課題というところになると、今度はまた都府県の話が出てくるのです。そこでどうもいまいよく分からないというところがあります。やはり都道府県に独自の位置付けを与えて、もう少し整理し直した方がいいのではないかとというのが一つの感想です。

次は、やや学者っぽい感想なのですが、どういう考え方になっているのか分からないのが、資料1-1の(3)と(4)の関係です。確かにこういう議論をしていたので、ここで書かれていることはそのとおりだと思います。ただ、計画段階と執行段階を分けて書いたときには、物事の順番として計画段階が先に来るのではないかと。ところが、執行段階から来ているのです。かつ、人材育成、共同活用の執行段階の手法というふうに考えているのですが、ここで対置されているのは計画段階なのかというのが疑わしいのです。

つまり、(3)のところは計画段階なのですが、4ページの基本的な連携の考え方の3つ目の丸は育成なのです。公務員部の追加説明を見ても、専門人材の育成をどうするかというのと、ある程度そうやって確保できた専門人材を今度はどうやってみんなで共同活用していくか、こういう軸で人材については考えているのではないかと。

ここであるのは、計画と執行を分けるなら、計画の中の一部を構成するかもしれない資源・専門人材の共同育成の中の話であり、次に執行段階に来れば、資源・専門人材の共同活用を執行段階の問題として議論しているような感じであって、全体としてどういう体系的な図の中で、とりわけここここを論じるという整理をしたのか、整理できていないような気がいたします。ここら辺は文章にするときには考えられた方がいいのではないかとというのが第2点です。

第3点は、非常に細かいことですが、21ページに医療計画と地域医療構想の整合性が言

及されています。これはそのとおりなのですが、法制上は、医療法上は地域医療構想というのは実は都道府県医療計画の一部として定められるということになっているので、文章化されるときに、それに対して医療計画と別枠の市町村介護保険事業計画と連携すると横並びで書くのがいいのか、書き方を法制上、工夫された方がいいのではないかというのが第3点です。

次に、牧原委員の意見に触発されて、バックキャスト、フォアキャストの話です。何となく現状の延長線上に課題を見つけてというのはバックキャストではないではないかというのは、なるほどそのとおりだと思うところもあります。ただ、重要なのは、未来を予測してもらって、今後増えるニーズ、今後対応すべき課題を意識してもらうことなのではないか。

2040年頃というのは、ナショナルレベルで第2次ベビーブーマーが後期高齢者になる。私や牧原委員が後期高齢者になる。一番大きい人口のボリュームゾーンが、今の75歳水準だと後期高齢者の仲間入りするという年なのです。これはナショナルレベルではそうなのでしょう。ただ、地方は多様であり、既に過疎を起こしているようなところを考えると、問題のクライマックスは2040年頃よりも先に来ってしまうところが多いのです。高齢化の問題を考えると、今さら2040年頃なんて若いも誰もいない、こういう状況になっているところもあるはずなのです。

重要なのは、やはり未来を予測してもらおうということなのであって、2040年頃にこだわる必要はない。それを踏まえて、はしごを外すように申し訳ないですが、実は2040年頃の前にクライマックスは来るかもしれないということを感じて現状分析と未来予測をしてもらう必要があるというメッセージを出した方がいいかもしれない。2040年頃まではまだあると思える地方公共団体はそう多くないかもしれないです。その問題もあろうかという気がいたします。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

事務局から何かありますか。よろしいですか。

○市町村課長 御指摘を踏まえてよく考えたいと思いますが、都道府県の役割については、おっしゃるように、今の整理の仕方は基礎自治体の行政サービスの提供をどう確保するかというのがあって、そのための、言わば手段として都道府県の補完とか広域連携というのを書いているものですから、このようになってしまっています。その際に、確かに気持ちとしては水平的な連携が優先されるということがあるので、市町村の求めに応じて市町村間の広域連携のコーディネートの役割も重要というふうに書いています。ただ、それではどうにもならないようなケースがあるということで都道府県の補完が登場するという構成になっているのですが、今、御指摘いただいたことを踏まえて、よく考えさせていただきたいと思います。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

先ほどの牧原委員の計画については、ごくラフに言ってしまうと、どういう計画をつくりなさいということが個別法に書いてあって、共同で作成するときに、地方自治法の色々な手法がある。あるいはビジョンというものも計画をつくる前の段階に協力を行うための手法としてあるという、そういうイメージかと思います。

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 先ほど出た都道府県の役割のところ、もう少し整理した方がいいのではないかとこれを見て私も考えておりましたので、その点を申し上げたいと思います。

これまでの議論の中では、結構過激というか、厳しいことが出てきています。例えば資料3の15ページの4つ目の丸では、近隣市町村が存続の危機に瀕するような地域についてとか、都道府県の直轄地とするという話も出てきたり、18ページでは、一旦市町村に譲った事務をうまく執行できない、事務処理に支障が生じた場合、都道府県に返すということはどうしたらいいのかなど、こういう将来に起こり得る危機的な状況にどう対処していくのかという議論があったと思います。

恐らく先々のこととして、何でもお尻に火がついて考えるのはよくないというのが昨今の状況でもあるので、色々問題がどうしようもなくなったときに都道府県が何をするかということも考えておくべきだというのが一方にあると思います。しかし、現在はやはり水平連携が先で、こんなに頑張っているのに都道府県が出てくることを前面に出すと市町村からはすごく抵抗感があるというのが一方にあって、近い将来には、少し後ろに引いた、要請があったら後ろから出ていくみたいなスタンスが求められていると思います。その2つの面、どうにもならなくなったときにどうするかという話と、当面どうやってバックアップしていくかという話を分けた方がいいのかなという気がいたしました。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

先ほどから話として少し出ていますが、近い将来の話と2040年頃を見据えたときにどうかという話、あるいは現状から出発したときにどうかということと、2040年頃を、さらにその先なのかもしれませんけれども、想定した場合にどういうものが必要とされるかという話があるかと思います。その辺は全体をとりまとめるときに工夫していければと思いますが、事務局の方でも、全体のトーンにも関わってくるところなので非常に微妙な難しいところですが、とりまとめに向けてお考えいただきますし、また、この場でもさらに議論していければと思います。

何人から手が挙がっていますが、伊藤委員から順番にお願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。私から大きく2点、やや細かいところですが、疑問なり意見を申し上げたいと思います。

1点目は、先ほど来出ている都道府県の役割にも関わるところですが、専門人材の確保です。例えば、資料1の4ページの「基本的な考え方」の上から3つ目の丸ですが、まず

は市町村間で広域連携して対応して、場合によっては都道府県が積極的な役割を果たすという形になっているわけです。

ただ、今日、最後に御説明いただいた資料2-2の令和2年度の地方財政対策に関しては、3ページにありますとおり、中長期派遣要員の確保というのもあるので、都道府県を主たる実施主体、広域連携を実施する市町村を都道府県に準ずる実施主体としている。この施策自体の中身に全く異論はなくて非常に緊急を要するので、ぜひ進めていただきたいのですが、ここで地制調として議論しようとしている広域連携の基本的な考え方と、まずは都道府県を中心にやるということの施策との整合性がやや問題になるかもしれないと思います。だから駄目というわけでは全然ないのですが、この考え方をどのようにするかというのは個人的にもやや悩ましいような気がしています。

2点目は、資料1の12ページ以下です。市町村間の合意形成の仕組みの課題、それを制度化するというところですが、ここで書かれていること自体、中身自体には全然問題はないのですが、制度化というのが具体的に何を想定し得るのか、まだこれから審議を進めていくということですし、実際に色んな選択肢があり得ると思います。

特に14ページが一番最後の丸のところ、この制度化というのは定住自立圏や連携中枢都市圏を前提とするものではない、三大都市圏においても自主的な連携の場合にも使えるようなものを制度化するということになっています。実際に要綱とか技術的な助言として制度化するのか、法律に書き込むのか、色んなパターンがあると思いますが、ここでの書き方ですと、やはり従来の地方圏における圏域を前提とした仕組みも含めつつ、一般制度としてこれを制度化すると読めるわけです。そうすると、例えば連携協約を使うということとセットで制度化するというふうに読むのか、あるいはもっと一般的に色んな選択肢があり得ると考えるのか、その部分は色々幅がある書きぶりになっています。もちろん今日の時点でここを決め打ちされているというわけではないと思いますが、ここは色々議論の幅が出るような書き方になっている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。

今回の資料、それから前回の議論もそうだったのですが、三大都市圏といった場合にそれぞれ状況が違って、具体的に名古屋圏になりますとそれほど特殊なのかという議論があり、東京圏になりますと、ある程度国が調整に出なければなかなか難しいところもあるので、三大都市圏といってもかなり差がある。

逆に言うと三大都市圏を完全に切り分けて議論してしまっよいかということもあって、それで今回は全体の構成も、例えば資料1の24ページに「三大都市圏についての留意事項」と書かれていて、他のところと完全に切り分けて議論することにしていないところですが、そういう今回のまとめ方と関わった書き方が先ほどの伊藤委員の御指摘の箇所についてはされていると思いますが、確かに、核となる都市がある三大都市圏のような場合に実際どういうものを想定するかという点はもう少し具体的にイメージを持っておいた方が

よいのかもしれませんが。

それでは、大屋委員。

○大屋委員 大屋でございます。

一つは、今、まさに問題になった話ですけれども、まず市町村の水平連携を自主的に進めて問題解決するという枠組みを考えたときには、三大都市圏には共通の問題性があると思います。つまり、比較的富裕で小規模な自治体が財政力が豊かなので合併インセンティブはかからなくて、この後の人口減少に耐えられるかという問題です。ただ、これを定住自立圏や連携中枢都市圏で解決することはできないので、例えば仮に自治体グループみたいな水平的な、核を持たないようなものをつくってコーディネートしていくことを考えなければいけないのではないかというのが、一つ方向性としてはあると思います。

今回の資料の全体のトーンとして、まず第一にそういう自主的な水平連携を進める。それがうまくいかなかったときは都道府県の出番という論理が展開しているところ、その段階で三大都市圏のあり方が変わってくるわけです。つまり、名古屋圏は愛知県という都道府県があって、基本的には愛知県が責任を取れば何とかなる。関西圏はそうではないのだけれども、地域連合があって、きちんとカバーする体制が一応できている。何も無いのが東京圏という形です。三大都市圏の問題についてはこのような形で、これは太田委員が全体の論理構造がどうなのかとおっしゃったことと同じなのですが、第一弾としての水平連携政策と第二弾としての垂直補完政策という話で整理すると比較的読みやすくなるのではないかと思いますというのが1点目です。

もう一つは、割と細かい話ですが、牧原委員からお話があり、山本委員長が補足された点ですけれども、現状で計画という名のレポートを出しなさいという宿題がいっぱい出ている。中には、これはみんなで共同してやって連名で出していいというものがあり、書いていないけれども、連名で出してよさそうなものがあり、出していいと書いていないものがある。こういう状況において、事務局の腹案というのは、提出の仕方がどうあれ、みんなで一緒に集まって自宅で勉強してレポートが共同作成できる体制をつくれればよろしいという話のような気がします。みんなで議論してレポートの中身をまとめて、それを連名でいつ出すのか、5部複写して、それぞれの人の名前を表紙に書いて出すのか、その違いでしようということをおっしゃったように思うわけです。

もちろんこれが対応のあり方としてあり得るというのは認めた上で言うのですが、問題は、では誰がどうやって分担するか、どうやって議論するかという話をそれごとにみんなで相談して決めなければいけない。連携協約とビジョンに書き込むことをしなければいけないところ、どうも宿題の種類がやたら増えてきているような気がするわけです。そのたびにそれをやるのかということは一つの問題としてある。

これが法技術的に可能なのか、やる気なのかということを牧原委員がお聞きになったという気が私は勝手にしているのですが、例えば、個別法で市町村は計画をつくりなさいと言われていたときに、連携中枢都市圏・定住自立圏や、先ほど言った都市グループみたい

なものはその市町村と読み替えることができるという概括的な規定を入れることは考えておられないのかという話だったと思います。もちろん、全部個別法は大丈夫なのかという抵触の問題が出てくると思うので、やろうと思ったら大ごとだからやめてくれというのは分かるのですが、それこそ市町村がつくらなければいけない計画の種類が倍ぐらいになっているという話がある状況の中で、個別具体的に相談すればいいという体制を続けていられるのかということは考えた方がいい。あるいは、さらに言うと、そういう概括的規定をつくることでさらにグループ形成へのインセンティブをかけるということも想定して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。

宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員 東京大学の宍戸です。3点ほど感想を申し上げたいと思います。

1点目は、この間、委員から様々御議論があります都道府県と、ここで議論している広域連携のお話ですけれども、当たり前のことかもしれませんが、私がどのように理解したのかということをお願いしたいと思います。既に色々委員から御発言がありますとおり、基本的には市町村、基礎自治体間の水平連携が、言わば都道府県とは関係なく勝手に進んでいくのが一つは理想である。これが第1段階ですけれども、そうはいかない部分があるだろうということで、例えば資料1の16ページですが、市町村の求めに応じて助言や調整などをしていくという場面がある。これが第2段階、都道府県の関与が一番薄い形ということになり、さらにもう少し強めに合意形成が困難な事案については、都道府県がかなり、リーダーシップというとなんですけれども、言わば、ある種の指導力を発揮して合意形成を図っていくという形で水平連携に関与するという段階があるということなのだろうと思います。

他方で、これも既に太田委員からお話がありましたように、垂直連携で事実上、広域連携を担う。この場合、都道府県は当事者であるわけです。役割が、都道府県と市町村の関係の立ち位置が違うことからしますと、広い意味での広域連携の中でも、市町村間の水平連携、それに都道府県が関わる形と、都道府県自身が言わば垂直連携という形で連携当事者となっていく場面は区別される方が明確ではないかという気がいたします。

ここまでは、言わばフォアキャストの話ですが、バックキャストの話として、これは牧原委員から強調されましたように、地域の未来予測を各自治体がそれぞれ見ていって、様々な連携を、水平連携であったり、あるいは都道府県の補完を求めるであったり模索していくということがあるはずで、そして、それが各基礎的な自治体において必ずしも十分に進まないという可能性がある。あるいは2040年よりも先にそれが早く来て、市町村が急いで対応しなければいけないとか、都道府県が強めのリーダーシップを発揮しなければいけないという場面が前に来るということがあるわけです。

そうだといたしますと、バックキャストから考えたときの都道府県の役割という

のは、市町村、基礎的自治体においてしっかり地域の未来予測を使って様々分析されて、我が自治体はこうやっていく、あるいは我が自治体はこういう連携を模索していく、一緒にやりませんかということの後押ししていくような、そういった議論をする場所を提供する。ここでは別にリーダーシップを提供するわけでも、当事者になるわけでもなく、どちらかといえば都道府県下にある地方公共団体が未来予測を持って議論する、あるいは自分たちを見直すためのプラットフォームとしての機能を都道府県が提供していただくということが期待されるのだらうと思います。そうした中で、市町村の中で水平連携の機運が高まってくれば、それをまたサポートする、こういうサイクルなのだらうと思います。

最後にもう一点申しますと、都道府県がこの種の広域連携の問題に全く受動的であるのか、もう少し強めの関与をするのかということ自体、都道府県御自身が自分自身の地域の未来予測をつくって、その中でここが大変そう、ここは自分が補完に乗り出していった方がよさそう、どうですかと声をかけるといったことも含めて、都道府県自身が都道府県の区域の中における連携の状況を把握して、予測して、自分はどうしていきたいのか、都道府県が一方的に市町村に出ていく形にならないようにするという意味でも、言わばある種の方針とか認識を示すといったようなプロセスがあって、またそれを見ながら市町村が色々考えたり都道府県と議論したりする。こういった錯綜したプロセスを整理する、あるいはその方針を示す、手続を示すということがこの場で求められているのかなと考えたということです。

残り2点は比較的小さなことでございますが、都道府県自身が言わば垂直連携に入っていくことについては、資料1の17ページから18ページに御指摘があったところで、よく整理されていると思います。事務委託で権限移譲していく場合に近隣市町村が関与する仕組みを設けるということでございますが、これが単に近隣市町村が足を引っ張ることだけではなくて、全体として関係する市町村間の連携の呼び水になるような制度設計上の工夫が必要だらうということと、これはどんな場合でも広域連携について言えることですが、関係する住民、この場合は複数の自治体の住民ということになるとは思います、その意向、希望が権限移譲する際にきちんと手続として組み込まれることを制度設計においてはぜひ御配慮いただきたいと思っております。これが大きな話の2点目でございます。

3点目は、資料2-2でお示しがありました技術職員の充実・派遣ということでございます。技術職員が不足してくることを中長期において検討して、算段して、派遣していくということは都道府県のとても重要な役割で、市町村では難しい役割なのかと思います。そうだとしますと、そもそも人材の育成という段階がかなり重要でありまして、例えば都道府県が設置者となっている公立大学などでこういった機能を担う、そういったことも含めて都道府県に期待される役割が大きいのではないかと考えたことも考えてはいかがかと思っております。

私からは以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

勢一委員、お願いします。

○勢一委員 ありがとうございます。全体的に論点はこれまでのものを十分拾っていただいていると思いますので、少しまとめ方についての要望を申し上げたいと思います。

そもそも広域連携のベースになるのは人口減少の問題で、2040年頃が一つのターゲットであるということでした。これはこの委員会で何度も出ていますけれども、その現れ方は地域によって大きく違うことを前提にしてどのような仕組みがあり得るかという議論だったと思います。

単独の市町村単位では成り立たないような場面について広域連携を活用する場合、どの範囲で連携するか分野によって変わってくる部分があるかもしれませんが、想定した圏域、区域の範囲の地域空間全体として漏れのない行政サービスを確保していくにはどうすればいいか、地域によって違うため、それぞれの地域で考えて漏れないようにコーディネートしてくださいというのが基本的なメッセージなのではないかと私は印象として持っていました。

そうすると、水平連携、垂直連携という考え方はありますので、施策を考えるときの優先順位はありますが、各地域でどのタイミングでどこにどれを使うかはきちんと考えて漏れないように担保し、地域空間全体を考え、一つの区域としては都道府県単位で見る。ここでは散発的ですが、都道府県の重要な役割がうたわれていて、その単位でまずは考えてくださいというメッセージになっているのだらうと思います。

そういう趣旨を広域連携の箇所の冒頭部分で整理していただいて、地域特性に応じた仕組みを地域で考えてもらう。そうすると、この中で終わりの方に出てきた都道府県間の連携で分野ごとに整っている部分は、出ている部分はあるのだけれども、都道府県単位としても全体像を共有して、それぞれの連携ができていくのかまで考えてくださいますかということにもつながるのだらうと思います。都道府県単位でも未来予測をしっかりと行っていただいて、県下の市町村の動き、整合性、地域全体として担保できるかを悩んでいただくということなのだと思います。難易度は高いと思いますけれども、恐らく各地域が各地域のニーズに応じて考えていくべきことであるのだらうと思います。それが1点目です。

もう一点、全体のまとめとしてお考えいただきたい点としましては、これはあちらこちらに埋め込まれているのですが、象徴的には連携協約を使って、現状行っているものも仕組みをしっかりと強化する。行っていないところについても、これから連携協約を使うことでうまくやることはできませんかというメッセージが散りばめられていると思います。これは非常に重要なことだと思いますし、住民や議会による地域の自立性担保を行っていくための仕組みになろうかと思っています。役割分担を決めて、内容を可視化して、それを見えるような形で運営していく。それができれば、改めて連携を進めるための要請の制度や提案の制度が機能することになるのだらうと思います。その点は全体を通じて重要なポイントだと思いますので、そういう地域の自立を可能にするような担保の仕組みや既存の制度の活用方法については、項目には挙がっていないのですが、何らかの形で言及していただ

くのがよろしいのかと思いました。

以上です。

○山本委員長 谷口委員、お願いします。

○谷口委員 ありがとうございます。今日は、先ほど来、先生方が御指摘、御議論のとおり、都道府県の役割というテーマが結構あったのですけれども、自分としても非常に関心を持っていたのは、今後、都道府県の役割というのは多くなるのか、そうでないのか、どうなっていくのだろうという点です。

というのも、前回の議論とも重なるのですが、最近、都道府県議会議員の定数が減らなくなってきている。前にも言ったかもしれませんが、人口がかなり減った自治体でも1議席残したい、地域代表を残したいという思いがあると、人口が減っていく、あるいは都市部に移動するという状況の中では、都市部との一票の重みの格差が開いてしまう。法律的に考えたときの一票の重みの平等性という問題と、地域代表も欲しいという2つの正義の間で対立があって、合区を進めることなどに対する住民の反発がある。

そういうときに一つのロジックとして、人口減少の中でますます行政が大変になり、都道府県の役割は大きくなっていくので、都道府県議会の監視機能も一層必要とされるから、定数を軽々に削ってはいけないという議論になっていく。人口が減るのに議員定数は減らせない。だんだんそういう状況が増えるのではないかという印象を持っていて、都道府県の役割はどうなるのだろうと思っていました。役割というのは時間的に推移するかもしれないという大山副会長のお話もあって非常に整理できました。つまり、垂直的な、基本的には基礎自治体の連携というものを自立性の面からも優先しながらも、そういった連携には入らないような小規模自治体であるとか、あるいはもっと時間が推移して水平連携では対応できないような状況になったときには都道府県の垂直補完ということがあり得るといふような時間軸を考えていけばよいということで、非常に整理できたと思いました。

もう一つの点は、前にも伺ったことがあります。水平連携を進めていく場合に利用できる枠組みは色々あって、また、共通の利害を「見える化」することもできると思います。さらに、連携を進める何らかのインセンティブをデザインするならば、どのような案を考えるべきかという点です。

というのも、市町村合併を促す時には、市町村合併というハードルを乗り越えるための時間限定的なインセンティブを用意することが可能であるのに対して、連携というのは長い時間ずっと続いていくものなので、一時的なインセンティブだけではなく、長いサポートが必要だとすると、もしかしたらここで都道府県の役割も出てくるのかもしれないと思った次第です。先ほど宍戸委員からの都道府県も未来予測をしたらどうだろうというご提案について、なるほど、全体最適を考える上でそれは意義があると思いましたし、それぞれの基礎自治体は、連携した場合にどういう状況になるのか、連携の未来予測もやってみると良いと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

次は村木委員、お願いします。

○村木委員 ありがとうございます。そもそも議題のところの人口減が深刻化してというところからすると、広域連携がネガティブな状況になってきているから連携せざるを得ないという入り方をしているのですが、交通などを見ていると、要は、1市でやることよりも連携して行った方がより望ましいものがあるということが分かってきているので、書き方として、連携した方がより望ましいものというのが一体何なのか明確化して、そういうのを基軸に広域連携を進めていくというのが一つあるかなと思いました。

あともう一つ、人口減で職員数が足りなくなっているのも、本来であれば各市町村が自分でやるべきところをできなくなっている。できなくなっているからこそ、県や中心市にお願いしなければいけないという議論だと思いますが、そうすると県は技術職員のプールをどのくらいの規模で持っていけばいいのか、どの分野でどのくらいあればいいのかをどういうふうに判断していけばいいのかというのが分からない気がいたしました。

また、技術職員というのも、例えばインフラの整備で、これについてはこういうふう判断すればいいという、かなり技術的なところだけでどこの市に対してでもアドバイスできるようなタイプと、そうではなくて非常に長い時間そこに通ってやらなければいけないものがある気がしていて、一律にプール化するような形でうまく進むのかというところがあるので、その辺りについてももう少し検討する方がい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。

次は渡井委員、お願いします。

○渡井委員 御説明ありがとうございます。都道府県による補完については、一般論になりますが、一つ申し上げたいと思います。

小規模市町村の実情を踏まえて柔軟に対応していくことや、市町村の自主性、自立性を確保することの必要性を明確に御指摘いただいている点は、重要であると思います。その上で、都道府県の行政資源も限られていることからしますと、補完について必要性の高さを検討することに加えて、議論があるところですが、やはり規模についても一定の要件を設けるなどして、効率性を考えることも視点としては求められているのではないかと思います。先ほど宍戸委員からも方針や認識が必要という御指摘があったかと思いますが、それに私も同意するものでございます。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

さらにいかがでしょう。それでは、大橋委員、お願いします。

○大橋委員 ありがとうございます。私も何点か気づいた点を申し上げたいと思います。

今まで何人もの委員の方からお話が出た件ですけれども、全体の議論における都道府県のプレゼンスの拡大というのが一つ見受けられるように思います。地方分権改革の中で、

地方自治の中心は市町村であるという方向で来ているわけですが、あくまで市町村が主役だという点は変わらない一方で、いよいよというときに、積極的な役割を果たす準備みたいなものが都道府県の側に必要になってくるのではないかという、都道府県向けのメッセージが込められているように思われました。

次に、少し細かめの点かもしれないのですが、従前の市町村間の連携の課題ということで、資料1の12ページに「市町村間の合意形成の仕組みの課題」が出ています。たしか現地調査で伺った話の中では、財源配分の問題も参加市町村のインセンティブをそいでいる面があるという話があった記憶がありますので、このような点に関する言及もあった方がよいかと思いました。

もう一点、こちらの資料を拝見すると、既存の連携の仕組みなどにおいても、地方議会の関与の重要性がやはり出てきているのではないかと思います。前回の議論でも色々お話があったところではありますが、地方議会がきちんと機能するための環境整備も連携との関係で非常に重要なテーマな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。

田中委員、お願いします。

○田中委員 ありがとうございます。まず、イントロのところの基本的な考え方ですが、ここは結構どんよりと暗い気分になるのではと懸念します。もちろん資源の制約下において、提供体制の確保もしなければいけません、非常に限られた資源ですけれども、生かし方はあるかもしれないし、連携や技術を使った対応でどうしていくかを模索し、地域経営のビジネスモデルを変えませんかということも言えるかと思います。現状の中で、先ほどのバックキャストिंगというのは想定される未来から逆算してどうかということではなくて、理想とする未来から今何をすべきかということを考えるのが本来の姿だと思いますので、そのような前向きな表現ができたらと思います。これまで地域の自主性を重んじる形で定住自立圏や連携中枢都市圏に取り組んできて、実験的にも施策を講じてきて、現行制度で対応できないことが見えてきたところで、今こそその提案、という入り方がどこかに入ると良いかと思います。

先ほどから県のことをおっしゃっていますが、今の新型コロナウイルス感染症のことで県からの発信がどんどん出てきます。やはり危機的な状況や難しい問題が出たときは、普段は基礎自治体で頑張っって色んな取組もしていますけれども、いざというときは幅広い知見とネットワークを有する都道府県なり国のサポートを受けなければいけない。そういうことも一般的な感覚として生活者は皆、持たれていると思いますので、これから出ていく第32次地方制度調査会の見解というか、答申というのはそういうことも含んだことが入るべきかなと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

確かに先ほど村木委員からも御指摘がございましたけれども、単に資源制約が厳しくな

ったからというだけではなく、事務・任務の性質上、広域的に行わなくてはならないものが増えてきているという事情もありますね。それから、もう一つ、デジタル化の話が加わりますから、多分こんな暗い感じにはならないだろうと思います。

それでは、飯島委員、お願いします。

○飯島委員 飯島でございます。

先ほど来、都道府県のプレゼンスというお話がございました。特に地域の未来予測についても正面から論じるべきだとしますと、法人を単位とした計画なり予測なりは様々につくられている中で、地域の未来予測はむしろ区域ではない、狭域とか広域の方に重点を置くということではなかったのかという疑問もございます。

役割分担原則につきましても、資料1の23ページで「役割分担の成熟化」という表現が用いられています。各都道府県と各市町村との間で役割を決めていくという意味での成熟化なのだとしますと、都道府県の役割をここでかちっと議論することについては、そことの関係も考える必要があるのではないかと思います。

もう一つは、個別の論点で、欠席が重なった時期だったので、これを読んだだけでは分からなかったことを教えていただきたいのが、17ページ、18ページのところです。「市町村連携による都道府県からの権限移譲」で、17ページの(5)の3番目、4番目が現行制度という中で、4番目のものが望ましいということで整理がなされていることにつきましては、3番目、4番目の違いについて事務処理体制の安定性の観点があるとししますと、果たして4番目の方が優位だということがこれだけから言えるのか、現実にはそういうことが担保されているかもしれないけれども本当にそうなのかという疑問があります。

その上で、4番目のものを包括するという形で18ページに進んでいくかと思いますが、こういった核となる都市が県に対して近隣市町村の事務委託を要請することを制度化することの意味は一体何か、まだ分からないところがございます。①、②の要件がありますが、こういったハードルの高い要件をクリアしてもなお県が事務を委託しないようなケースは果たして想定され得るのだろうか、また、そういう場合は、ここで掲げられている都道府県の像からすると望ましくないのではないかとということに鑑みますと、この前に出てくる事務処理特例条例とは異なりまして、事務の委託、契約という場面で一方当事者の、言わば手続的な権限なり権利というものを法制度に盛り込むことの意味をもう少し考える必要もあるのではないかと思います。

その意味で考えましたのは、一つには、締約強制という言葉はきついのですが、例えば災害時の応援などのように、正当な理由がなければ拒否し得ないといったことまでここに含意されているのか。事務処理特例条例と同様にとありますが、「同様に」にとどまらずに、もう一步踏み出すということメッセージとして出しているのだろうか。

こういった形での市町村連携の意味を打ち出すことについては、自治体戦略2040構想研究会で圏域の実体化を示唆したことに対して非常に強い懸念が示されていたこと、それをきちんと受け止めた上で、この市町村連携というネットワークなり、その単位に手続的な

権限なり権利を付与するという方向性を示す意味があるのかもしれませんが。そのところをもう少し慎重に、かつ明確に打ち出すことができないだろうかと思った次第です。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

横田委員、どうぞ。

○横田委員 私からは2点です。

まず、連携協約についてです。基本的には二者間での協約を進めていくということなのですが、それによって柔軟に、乗りたいところが乗りやすいように、結びやすいようにということで、二者間で結べるようにできたと理解しています。その分、不利な部分は置いておいて、いいところだけ乗っかってしまっていることによって弊害が生まれる可能性があるのではないかと思います。その点について今どう整理されていて、今後も二者間で行うことだけを推進していくということでもいいのか、まだ懸念が残っています。2点目は、広域的に検討する案件が資源制約の下で効率的、効果的にやっていかななくてはいけないものを最優先していくことは重要ではあるのですが、明るい話題で見落とされていて、将来的なところも考えたときに広域的にもう少し考えた方がいい分野で抜けている部分はないだろうか勝手に想像してみました。

例えば人材育成、子供たちの将来を考えたときに、地域にとどめることなく、地域を愛しながらも全国的な広い視野を持って育つようなどころについても広域的に考える。要は、今回、地域住民も含めて地域の未来予測をして、一緒に自分事として考えてもらうという中で、今、あまりにも大事過ぎる案件が並び立っているので、何か加わるものがあるかなと思いましたので、そういった点が加えられたらよい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。

さらにいかがでしょうか。それでは、市川会長、お願いします。

○市川会長 私も2点です。

1点目は、都道府県の話ですけれども、やはり非常に重要な役割を持っていると思います。地域が自らの未来予測を立てると同様に、都道府県も未来予測をしっかり立てる。その中で水平連携のサポートをする。そのサポートの仕方としては、先ほどお話が出ていますように、場の提供、あるいは専門人材・専門知識を県から提供することで中身の具体化を進捗させる。その進捗に応じて県の関与度が変わってくるのではないかと思います。やはり全部任せっ放しでということでもなく、かといって県が指導するのでもなく、一緒の目線で話し合いながら、状況に応じて関与度を変えていく。そして、双方の地域の未来予測をすり合わせして有効な方策を生み出していくということが必要ではないかというのが1点目です。

2点目は、村木委員、田中委員、横田委員からもお話がありましたが、これまでの前提は、人口減という厳しい状況で近隣市町村が連携することによって行政サービスを有効に、

持続的なものにしていこうという視点です。私は、価値創造的な視点も広域連携の中にあるのではないかと、それを加えるべきではないかと思えます。

例えば、広域連携の計画段階の話で経済圏という考え方を取り入れるというのも一計かと思えます。行政圏と経済圏というのは違うように見えますが、実は非常に密接に連携していますから、市町村が連携し、行政圏が拡大することで経済圏にもその影響が及んで、企業誘致や企業活動が促進されるという視点もあると思えます。企業誘致は一方では自治体間の競争でもありますが、色々な企業、産業を受け入れるにあたり、企業側としても広域連携を望んでいる部分があると思えます。その地域固有の資源とか、特に人的な資源、雇用も含めた、そういうものは一つの市町村ではサポートできない部分がありますから、この辺は広域連携というものをポジティブに考えていただく一つの切り口になると思えます。その中で公共私協議を行いながら、魅力的な提案ができるかどうかは別にしても、少なくとも安心で機能的な地域行政というものが担保されることをしっかり示すことも必要だと思えます。

○山本委員長 それでは、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 最初にこれを拝見したときに今日発言しようと思ったことで、今、市川会長もおっしゃったことに重なるのですけれども、要するに、全体として今こんなに大変なのだし、用意している仕組みは色々あるのだから、頑張って使いなさいみたいな話ばかりになっていると、それはそのとおりなのですが、少し疲れるといったことだと思えます。新しい提案として既にここに出てきているのは、一つは、共・私の担い手からの提案権というところだと思えます。それは今、会長がおっしゃったところにつながっていくので、その辺をもうちょっと具体的に何か書けたらいいのではないかと考えています。御検討いただければと思えます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

他によろしいでしょうか。

事務局に全体をまとめていただき、また、今回、全体の議論をいたしまして、色々な視点がさらに出てきたのではないかとと思えます。

全体として眺めてみると、1つ目は、今、少し話が出ましたけれども、参加の問題です。特に連携する自治体の参加の問題と、共・私の担い手からの提案といったような形の参加の問題、これをもっと制度化できないかということがあります。

2つ目は、今日はあまり話は出なかったのですが、特に混合型といいますか、事務を移さないで、しかし人を融通し合って事務を一緒にやるというパターンがあるのですけれども、このところで連携協約をうまく使っていくべきではないかという話があります。

3つ目は、計画段階の話として、ビジョン、さらに未来予測を活用していく。未来予測は色々なレベルで考えられるものであると思えますが、色々なレベルでこれを使っていくということです。こういった考え方が全体として出ているのではないかとと思えます。

今日、議論が出てきた中で、特に都道府県の位置付けの問題があります。資料1の23ページに「役割分担の明確化との関係」と書かれていますが、都道府県の位置付けに関する書き方がこれまでの地制調の議論から考えるとかなり踏み込んだといえますか、一歩出た形の書き方になっています。したがって、そのところは事務局の側も非常に気を使って、気にして書いている部分であると思います。

今日、色々な御議論が出まして、全体の方向性は恐らく一致していたのではないかと思います。細かいところで慎重にという感じの御意見と、長期的なことを考えると、もう少し強く言ってもいいのではないかという御意見もあり、このところは全体をとりまとめるときにさらに議論が必要になるかもしれません。

それから、三大都市圏の問題についても、今日、若干話が出ましたし、私も前々から気になっている点ですが、三大都市圏も含めて、核となる市のない地域について、現状の制度があって、これでもっと連携するようにしましょうという以上のことがなかなか書けないところがあります。そこは、さらに議論を深めていければと思います。

今日はそれぐらいにいたしまして、次回ですが、「公共私の連携」等について、論点整理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。次回の日時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、よろしくをお願いいたします。

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