

これまでの主な議論

第1回専門小委員会における主な議論 (国・都道府県・市町村の役割分担のあり方について)

<総論的な意見>

(役割分担のあり方の見直しの必要性)

- 人口構造・社会構造が大きく変化している中、現行の行政制度と法律の枠組みは時代の変化に合致しているのかという観点から、大きな枠組みの中で制度あるいは必要な法律を見直さなければ、今後発生する新たな課題には対応できなくなり、歪みが一層大きくなってしまわないか。
- 地方分権改革有識者会議に参加する中でも、第1次分権改革以後の社会情勢の変化等により、権限分配のあり方に歪みが出始めていると感じている。社会情勢の変化に応じた権限配分のあり方について、一定の見直しが要求されているのではないか。
- 地方自治が均質な自治体によって成り立っているというイメージがもはや成立しなくなる中で、近年の新しい傾向に対して、地方自治を考える際の従来のイメージをどのように修正しなければならないのかを考える必要があるのではないか。
- 地方分権改革の際には、割り当てられた権限を消化できる強力な自治体が想定されていたが、人材不足等が発生していることも踏まえて、改めて権限配分を考え直す必要があるのではないか。
- これまでの取組は、それぞれ個別の文脈や問題意識が背景にあると考えられるところ、これらは、必要な検討を必要に応じてやってきたものであり、評価も定まっていない中で、新たな考え方を定式化し、加速させる必要性はないのではないか。

第1回専門小委員会における主な議論 (国・都道府県・市町村の役割分担のあり方について)

(役割分担のあり方の見直しに当たっての視点)

- 現に自治体側が進めている社会経済情勢の変化に応じた実務先行型の取組を、理論的に整理しながら、個別の取組の基本となる地方制度においてどのように受け止めることができるのかを検討することが求められているのではないか。
- これまでの地方分権の方向性を少し軌道修正するのであれば、従来の分権改革の考え方や理念を大切にした上で、何らか概念的にバックアップすることが必要なのではないか。
- 今回の地方制度調査会では、まず基礎自治体、広域自治体がどうあるべきかを整理した上で、国による制度整備や事務総量の削減が必要であれば行う、といった観点から検討することが考えられるのではないかな。
- 市町村における専門職を中心とした人材の確保の難しさが最大の懸念事項であると考えているが、都道府県は市町村と少し事情が異なるのではないかな。
- 「地方自治」としてイメージする古典的な像は、「住民に近い単位で自分たちのことを自ら決定すること」であったものの、今日においてそのイメージは自明でなくなり、事務処理において多様な協働を行う必要が生じているものと考えられるが、その際に、それぞれの自治体の自己決定がどういう形で意味を持ってくるのかが問題になるのではないかな。
- 日本における国と地方の関係は、従来から「融合型」と言われているが、自治体ごとに規模・能力に大きな差が出てきている現状においては、「分離型」に寄せた国・地方関係が可能なのかという点についても考慮して、一律に見直すべきかどうかを考えた方がよいのではないかな。
- 加速度的な人口減少がどのような影響を与えているのかについて、常に情報をアップデートしながら議論する必要があるのではないかな。

第1回専門小委員会における主な議論 (国・都道府県・市町村の役割分担のあり方について)

(デジタル技術の進展との関係)

- アナログ時代かつアウトソーシングも想定されていなかった時代に制定された個別法を、人口減少や職員不足、デジタル化等が進む現在においてシンプルに見直していくこと、具体的には、整備・運営を行う主体と責任や権限を持つ主体をシンプルに一致させていくことが重要ではないか。
- 個別制度発足時の権限主体が、技術上の制約を踏まえて便宜上配分されたものなのか、あるいは技術上の制約に関わらず、本質的にその主体に帰属すべきものとして配分されたものなのかを区別して議論する必要があるのではないか。
- 一般的な事務については、住民に近い市町村が行うべきものと都道府県で一括処理した方がいいものを整理した上で、DXやAXにより効率化・最適化していくことが考えられるのではないか。他方、現場のある専門的な業務については、専門人材のシェアのような方向性も必要ではないか。
- AIやDXを上手く活用するためにはデータの持ち方が重要になるが、小規模自治体では保有するデータ量に限界があるといったことを考慮すると、役割分担や連携のあり方と、主体間のデータの持ち方は、かなり連動することになるのではないか。また、データの共有範囲、責任主体、有事と平時の切り替えといった点で、何か制約が出てくることはないのか、という視点も持つておくべきではないか。

第1回専門小委員会における主な議論 (国・都道府県・市町村の役割分担のあり方について)

(住民との関係)

- 諮問事項に「住民」という言葉が登場していないが、持続可能な行政サービスも、大都市制度もいずれも住民のためであって、また住民の協力がなければ成り立たないため、住民の日々の暮らしという視点から考える必要があるのではないか。
- 事務の総量を減らしていくということは、住民にとって、行政サービスの水準を今までどおり維持できるかという非常にクリティカルな問題を引き起こすものであるため、その点も踏まえて、国・都道府県・市町村の役割分担のあり方を考えていく必要があるのではないか。

(各府省・個別法との関係)

- 個別法の見直しの動きにつなげていくことを考える際には、自治制度と各府省の政策の関係性・調整のあり方や、制度官庁と事業官庁の関係性のあり方について考えるべきではないか。
- 各府省で進めている政策の方向性と、地方制度として横串で議論する部分とを、常に連携させる意識を持って検討していくことが必要ではないか。

第1回専門小委員会における主な議論 (国・都道府県・市町村の役割分担のあり方について)

<行政主体を通じたプロセスの最適化>

- 対人サービスにおいて、定型的な部分と非定型的な部分は混在しており、外形から判断することは困難であるため、国・都道府県・市町村の役割分担を考えていくに当たっても、ざっくりと定型・非定型で区別するのではなく、丁寧に捉えた方がよいのではないかな。
- 「国による標準的な事務処理のあり方や基準の設定」については、自治体からそのような対応が求められる分野に限られるのではないかな。個別領域ごとに丁寧な検討が必要ではないかな。
- 今後、よりシンプルで、かつ自治体の主体性が活かせる仕組みを作っていくためには、実際の実務に携わる自治体職員が自ら設計・運営する地方共同法人等を活用するのが有効ではないかな。
- 国・地方の行政システムをプロセスの束として考えることは、デジタル化の取組と馴染む一方で、これを制度理念に照らしてどのように評価すべきかについては、緻密な検証が必要となるのではないかな。
- 人口減少が進み資源が制約されていく中、特に小規模町村では事務の遂行自体が非常に難しい状況になっており、事務の総量自体を見直していく必要がこれから出てくるのではないかな。
- 事務の簡素化を行う必要はあると思うが、それは2000年の分権改革の前提で、各行政分野の個別の状況に応じて、各自治体が決定して行うべきものではないかな。また、国の関与を減らすことで、自治体の事務負担を軽減する余地も十分にあるのではないかな。

第1回専門小委員会における主な議論 (国・都道府県・市町村の役割分担のあり方について)

<簡素で弾力的な連携手法>

- これまで最も広域化が進んだのは、水道分野のような民間事業者ベースの広域化であったと考えており、こうしたことを踏まえて、自治体レベルでどのような共同化が適切なのかをシンプルに検討することが重要ではないか。
- 連携のあり方については、インフラ整備や介護保険制度等、分野ごとにそれぞれ丁寧に見ていくことで、現場でどのような点が制度上の課題となっているのかを把握する必要があるのではないか。
- 今後求められる「調整」は、社会経済情勢のあり方のように条件面での不利に端を発するものなのか、制度上の課題によるものなのかを丁寧に切り分けながら、制度的にバックアップできる部分がどのようなものなのかを議論するのが良いのではないか。
- 「行政主体を通じたプロセスの最適化」や「簡素で弾力的な連携手法」については、業務に関する説明責任の帰属が不明確となる可能性を含めて議論する必要があるのではないか。

<国・地方が協働した政策立案・実施>

- 地方分権は、自治体が地域の主体としての意識を強めていったという点が一番の成果だったと考えている。したがって、今後様々な制度を立案し、自治体に適用する場合においても、自治体の意見を聞くプロセスをどの程度どのように組み込むかを議論する必要があるのではないか。
- 県と市町村の関係で完結しないような個別法に関わる内容については、自治体だけでの検討が難しいため、国全体で個別法を改善する仕組みを考えた上で、現場で創意工夫しやすい事務体制を作ることが重要ではないか。

第1回専門小委員会における主な議論 (大都市地域における行政体制に関する検討の方向性について)

<総論的な意見>

- 特別市制度を要望している指定都市市長会では、二層制のどのような点に課題があり、一層制となることでどのような課題が解決できるようになると主張しているのか。
- 東京圏と他の大都市圏との格差がどんどん広がっており、東京圏の中でも東京都、さらには23区に人口と税収が著しく集中している。直接的には税制や財政の問題であるが、自治制度として何らかの方策が考えられないか、各地方圏でも都区制度に対抗し得るような制度設計をしていく可能性があるのではないか、ということが大都市制度に関する議論の背景にあるのではないか。
- 垂直的な統合と水平的な統合について、そのメリットとデメリットがどういうものなのかを、具体的に議論していくことが重要ではないか。
- デジタル技術の進展により、住民との近接性が必要とされる権限もかつてとは変わってきているため、それを前提として大都市制度についても考える必要があるのではないか。

<財政への影響について>

- 特別市制度については、特別市に移行した市に税収が集中し、財源超過となるケースも出てくると思われるため、財政問題についても議論した方がよいのではないか。
- 住民の側では、行政サービスの提供主体が国・県・市のいずれなのかはあまり意識されていない。いわゆる大阪都構想の際には、「二重行政の解消」による財政の効率化が議論されていたとおり、やはり財政の問題への関心が大きいのではないか。
- 現在、多くの指定都市や指定都市を包括する道府県は交付団体である。指定都市が特別市に移行した場合に、財源超過となる団体がどの程度出てくるのか等、実際に財政状況がどのようになるのか、ざっくりとした形で方向が示されれば、議論が進んでいくのではないか。

第1回専門小委員会における主な議論 (大都市地域における行政体制に関する検討の方向性について)

<住民の意見の反映について>

- 特別市の創設によって、都道府県レベルの政治参加の機会がなくなり、特別市という非常に大きな自治体の議会と首長しか選任できなくなることにについては、住民からネガティブな評価がなされている。
- 特別市の創設によって、行政の構造やサービスがどのように変わるのかについて、現時点では想像できない部分も多い。
- 一層制は、効率的な面もあるかもしれないが、効率性の面だけで制度設計を考えると、見えなくなってしまうものがあるのではないか。制度は住民福祉のためにあることを前提とすれば、制度設計の議論に当たっても、住民自治の機構としての自治体のあり方を意識する必要があるのではないか。

<その他の検討に当たって重要と考えられる視点>

- 特別市ができた場合、自由度や財源が増えて色々できることが増えると思われるが、国全体で見たときに、そのような団体がどれくらいあっていいのかを考えなければいけないのではないかと。また、財政面だけでなく、周辺の自治体との連携といった面も含めて考えることになるのではないかと。
- 現行制度においても、指定都市域で県に任されている事務は少なく、指定都市と県の関係が課題となる大きな事象は、国が事実上の調整を行っていることが多いのではないかと。
- 組織を統合する場合に必要な調整は、統合された組織の中で長期的に進めていくこともできる。他方、組織を分裂させる場合、職員や建物等をどう割り振るかといった調整を、分裂のタイミングで全て決めなければならない。この違いにも留意する必要があるのではないかと。
- 特別市については、地方自治法を含めた制度的な課題を検討することがメインになるが、制度以外の部分についても付随する論点があり、これらも総合的に議論する必要があるのではないかと。

1. 厚生労働省説明概要

【現状・課題】

- 介護保険の保険者は市町村(1,741市町村中1,534市町村が単独市町村で運営)。小規模町村を中心とした207の市町村は、広域連合又は一部事務組合の形式で39の保険者を構成している。
- 要介護認定を受けるには、保険者ごとに介護認定審査会の審査を経る必要がある。学識経験者の確保が困難な小規模自治体を中心に、1,000以上の市町村で介護認定審査会を共同設置している。
- 施設・事業者に対する指導・監査については、体制確保の困難さ等から小規模市町村におけるノウハウの蓄積に課題が生じており、広域連携やICTの活用等の横展開に加えて、国が定める基本指針の中で、都道府県による支援や市町村間の連携について新たに記載することを考えている。
- 被保険者の情報の共有が、保険者、サービス事業者、ケアマネ事業所、医療機関等の間で、紙ベースで行われており、関係者の負担となっているが、電子での情報共有を可能とする介護情報基盤の構築が進められており、事務負担の軽減・迅速化が見込まれる。
- 2040年に向けて、生産年齢人口が減少するだけでなく、85歳以上の高齢者が急増。医療と介護の複合ニーズを持つ者の増加が見込まれる。
- 2015年と比較して2050年には、中山間地域を中心に約3割の市町村の人口が半数未満になる推計があるが、全体の約2割、町村部の約3割の保険者において、既に介護需要がピークアウトしている。
- 人口減少や高齢化のスピードに大きな地域差がある中で、中山間・人口減少地域でどのように介護サービスを維持・確保していくかが大きな課題。
- 医療側の動きとして、昨年12月に成立した医療法の一部改正法では、入院だけでなく外来・在宅医療、介護との連携も含めて地域の医療提供体制全体の構想を都道府県が策定することとされたところであり、介護と医療の計画策定主体や計画対象区域のずれの解消が必要。

第2回専門小委員会における主な議論 (厚生労働省からのヒアリング)

【対応の方向性】

- 全国を大きく中山間・人口減少地域、大都市部、一般市等の3つに分類した上で、特に中山間・人口減少地域では柔軟な対応ができる枠組みを創設することが必要であると考えている。
- 介護人材の確保については、地域における関係者が横でつながって、地域における実情を共有・分析しながら、課題解決に向けた実践的な取組を行うことが必要と考えており、こうした取組に広域的に対応するため、都道府県が設置主体となって、福祉分野共通の人材確保に関するプラットフォームを構築することを検討している。
- 生産性の向上や職場環境改善、経営改善については、これに関する取組を国と都道府県の責務として位置付けた上で、機能強化を図ることを考えており、都道府県には、地域の中で関係者を横でつないでそれぞれの役割や機能が果たされるよう、コーディネーターの役割をお願いしたいと考えている。
- 介護と医療の計画策定主体や計画対象区域のずれの解消については、まず二次医療圏単位で設置することとされている「医療と介護の協議の場」を活用しつつ、今後は介護分野も、市町村単位よりもう少し広い圏域単位で議論する場を設けていく等の対応が必要であり、これは都道府県が主体となってやってもらう必要があると考えている。
- 現状の課題に対応していくために、介護保険制度改正を行っていく中で、保険者としての市町村の取組に加えて、広域的な観点からこれまで以上に都道府県の積極的な役割を期待したいと考えている。

2. 主な議論

- 社会福祉分野の指導監督について、市町村単位では回数が少なく事務を円滑に実施しにくいと、市町村の立場からしても広域化が望ましいと思われるが、広域化が進んでいない理由は何か。
 - 自治体の職員が保険者として担当している業務の中で、定期的な指導・監査業務は優先順位が低い現状があり、広域的に処理した方が効率的という認識が持たれていない面もあるのではないかと。
- 介護・医療の分野に関して、都道府県の中には大都市も中山間もあり、都道府県の負担が非常に大きくなると思われるが、都道府県だけでマネージできるのか。
 - 介護保険事業計画の作成プロセスにおいて、都道府県と市町村が連携しながら、地域の実情に応じたサービス提供体制を構築する必要がある、特に小規模市町村に対しては都道府県の支援が必要。
今回の制度改正において、中山間・人口減少地域などのサービス提供体制の維持が難しい地域についてはサービスの弾力化・柔軟化を検討しているが、対象地域の指定は市町村の意向を踏まえて都道府県が関与することとしており、その際に国においても対象地域の考え方を示すこととしている。
市町村が保険者運営をすることを前提としつつ、小規模市町村では対応が難しい部分について都道府県にサポートしていただくことを想定しており、国としても都道府県に対する支援を講じてまいる。
- 介護保険について、介護報酬の在り方を根本的に変えていくなど、広域化以上の根本的な対処も視野に入れて考えているのか。また、地方制度を大きく変えることで何か対応できることはあるか。
 - 介護保険制度の保険者としての運営は、サービスをどのように提供していくのかと、そのための財源をどうしていくのかをセットで考える必要があり、そこを一体的に議論する仕組みが必要と考えている。

第2回専門小委員会における主な議論 (厚生労働省からのヒアリング)

- 介護保険に関して、保険者の単位をより広域化することは検討していないのか。
 - 今回の制度改革では、市町村が保険者運営をすることを前提に、小規模市町村では対応が難しい部分について都道府県の役割を強化することを検討している。また、都道府県の役割の強化に当たっては、都道府県が十分に対応できるかといった論点もあることから、国としても都道府県への新たなサポートを行っていくことも考えられる。
- 介護保険制度の見直しについては、今後どのように進行管理を行い、どれくらいの期間で更新することを想定しているのか。
 - 今回の制度改革は、次期介護保険制度の事業計画のスタート(令和9年度)を踏まえたものとなっている。この計画は3年ごとの計画であるものの、2040年を見据えて中長期的な需要推計などの分析も行っていくこととしている。

1. 国土交通省説明概要

【インフラ全般】

- 技術系職員(土木技師、建築技師等)が0名の市町村が全体の4分の1を占めており、市町村において技術系職員が不足していることが非常に大きな課題。
- 市区町村の予算について、土木費はピーク時の6割程度で推移しており、執行が難しい面もある。
- 道路橋梁、上下水道、都市公園、公営住宅等は、市区町村管理のものが多く、膨大な数のインフラ管理を市区町村が行っている。
- 笹子トンネルの天井板崩落事故を大きな契機として、インフラ全般のメンテナンスの議論について、各市町村においてもインフラをいつどのように修繕していくのかについて、計画策定のほかに予防保全を行う方針に転換したところ。
- 「地域インフラ群再生戦略マネジメント(群マネ)」として、①自治体の垣根を越えて行う広域連携と②道路や河川、公園などそれぞれの分野を超えて行う多分野連携の大きな2つの取組を進めるための検討を行っている。また、群マネを実施するアドバイザーの束、研修・視察の束、新技術の束のように、様々な事象を束にしてまとめていく方向で議論が進んでいる。

【上下水道分野】

- 上下水道事業に携わる職員数はピーク時と比べて約4割減少し、耐用年数を超えた管路の割合も増加。
- 小規模事業者ほど料金回収率が低く、経営上インフラの更新が難しい事業者も多いところ、広域連携等による上下水道の基盤強化が重要。
- 現行の水道法においては、目的に水道の基盤強化が位置づけられ、基盤強化のために都道府県が水道事業者間の連携について計画策定することとされている。他方で、現行の下水道法においては、広域連携そのものが制度上可能となっているに留まり、これを促進するための枠組みが不十分である。

第2回専門小委員会における主な議論 (国土交通省からのヒアリング)

- 複数自治体による事業運営の一体化として、都道府県による協議会の設置、広域連携推進のための計画策定、公共下水道(現行制度では都道府県に管理権限がない)を広域連携の枠組みに基づき都道府県が管理できる特例、災害時の都道府県による復旧代行、大都市等が近隣の市町村の維持・修繕や改築の権限を代行する制度の創設等について、法案提出に向けて所要の検討を行っている。
- 広域連携について、最終的には事業統合することが望ましいが、施設の共同化や管理の一体化、経営の一体化等、地域の実情に応じて段階的に進めてほしいと考えている。
- 香川県では、用水供給事業と8市8町の水道事業を統合して県内1水道とする取組が、秋田県では、3市3町1組合の汚泥処理を流域下水道の処理施設において一括で行う取組が進められ、コストを削減している。
- 地方共同法人である日本下水道事業団において、各自治体単位では頻度が多くない大規模工事の建設を代行している。国内の下水処理場の約7割に相当する部分に関わっており、職員数減少下において、日本下水道事業団の果たす役割も引き続き重要。

【道路分野】

- 笹子トンネル事故を受けて5年に1回点検が行われているが、現時点で修繕が必要な橋梁は約3万7千。
- 現在の予算水準を維持する限り予防保全への移行には20年間要し、この期間の短縮が課題と考えている。自治体が管理する道路施設に対して、修繕、更新、撤去に関する補助制度を創設している。
- 予算のほか、各県別の道路メンテナンス会議を通じて、国、県、市町村、高速道路会社間の研修や技術相談、情報共有を実施。地域ブロックごとに設置されている国の道路メンテナンスセンターで、技術指導・研修をフォローしているほか、国による直轄診断、修繕代行ができるような制度を設けている。
- 各道路管理者間の連携を深めるための連携協力道路制度を令和7年に創設。道路管理者間の協議により道路の点検や修繕等を他自治体が代行できる仕組みであり、近日中にガイドラインを公表予定。

2. 主な議論

- 単なる人材配置の工夫ではなく、人材の総量確保が必要になってくるのではないかと。
 - 下水道に関して、今般の制度改革により、県が公共下水道を管理できるようにすることとしているが、実際には都道府県と市町村が一部事務組合を設立して、その中で人材をプールし、専門性を維持していくことが想定される。下水道事業団もプロパー職員に加え、自治体からの出向職員で構成されているため、人材プール機関としての機能も果たしている。
- 群マネをモデル事業として進めていく中で、見えてきた課題があれば教えてもらいたい。
 - 群マネについては、意欲的な中心となって協議を調整する人材が必要となるという実情がある。そういった人材にアドバイザーとして他の自治体に助言してもらうといった取組を考えている。
- 群マネは当分の間続けていくことを想定しているのか。また、技術者不足への対応については、今後の人口減少の中で、将来どのように対応を更新する必要があると考えているのか。
 - 群マネはモデル事業として進めてきているが、契約の課題やインセンティブの必要性、財政的な支援など様々な課題が浮き彫りになっている。道路法改正による連携協力道路など先行分野における取組も始まっており、当面は現行制度の中で一つ一つ課題を解決していくことになると考えている。
- 昨今の物価高騰に鑑み、事業統合により消極的になる団体もあると考えられるが、事業統合と経営統合のどちらを推進する方針なのか、考えがあれば伺いたい。
 - 国交省として、事業統合か経営の一体化かについてどちらか一方に限定するものではないが、香川県のように事業統合まで実現できるのであれば、その方が良いと考えている。他方で、会計や料金の一体化に至るまでには相当の調整が必要であることから、本日紹介した資料では、まず経営の一体化から着手する方向を記載した。

第2回専門小委員会における主な議論 (国土交通省からのヒアリング)

- 下水道事業団のような団体を活用していくに当たって、どのような課題があるのか。
 - 下水道事業団は、全国的に見ると自治体の業務量を平準化する役割を担っている。しかし、下水道事業団内でも繁忙期・閑散期があるところ、事業量が多い時期には下水道事業団でも業務を引き受けきれなくなるという課題がある。
- 道路は延長で見れば市町村道の割合が大きい、交通量の観点でみれば高速道路や国道の方が割合が大きいのではないか。国に過度な負担とならない範囲で、国・県が市町村道の維持・管理を行うように再調整することについてどのような考えを持っているか。
 - 市町村が管理する橋梁の数は多いが、交通量は少ない箇所もあることを踏まえ、道路メンテナンス事業補助制度においても集約化に伴う橋梁等の撤去を事業の対象する等、管理橋梁等の集約化を推進している。

その上でなお残存する道路・橋梁のうち、高度な技術が必要なものについては、国が直轄診断・修繕代行を行い、その他一般的なものについては、道路メンテナンス会議等で国が情報共有・技術相談等に応じている。また、都道府県は道路メンテナンス会議のメンバーでもあり、都道府県と市町村による連携協力道路制度等、都道府県が市町村を支援していく枠組みにも誘導していきたいと考えている。

1. 高橋滋法政大学教授説明概要

【これまでの振り返り】

- 役割分担について、第1次地方分権改革で規定された地方自治法第1条の2を読み直してみると、事務の量には中立的であり、あくまで質の問題として、この規定が設けられたのではないかと。他方で、第1次地方分権以降の作業を振り返ると、当時の社会的背景を踏まえた価値観のもと、量を拡大することに意識が向いていた傾向があるのではないかと。
- 第1次地方分権改革で創設された事務処理特例制度では、都道府県から市町村に大規模に事務の移譲が行われ、その中で事務の負担という問題が大きく出てきた。
- 経由事務についても、現在分権提案でも問題になっているが、本来は国自身がやるべきものであるが、国は負担軽減の観点から自治体をお願いをし、自治体の側でも住民との接点ができるということで受け取ってきたという点で見逃されてきた側面があるのではないかと。
- このように、量の拡大にもっぱら重きを置いてきた反面、質の観点からの見直しは十分に進まなかったのではないかとという反省がある。
- 第2次分権改革以降、国の法令の基準を自治体の条例に委任することがあったが、国の政省令で「従うべき基準」を策定することが許容されており、条例を拘束するものとして地方から問題提起がされている現状がある。
- 質の観点からの見直しが十分に進まなかった背景として、第1次地方分権改革以前は、上意下達の意味決定システムが機能していたが、分権改革以降は、適切に機能する協議・連携のシステムを作り上げることを実現できなかったところに反省点があるのではないかと。

【見直しの方向性】

- 量から質への転換を図る上では、2060年を見通して10年単位で微調整しながら徐々に望ましい方向に誘導していくことが重要だと考えている。この点、社会変化・技術革新の観点から当然に見直すべき事務を含め、役割分担原則の再解釈の視点から骨太に見直すことが極めて適当。
- その際には、ボトムアップの見直しも重要と考えており、全国一律の改革は真に必要な限度にとどめた上で、国レベルの行政資源と各都道府県・市町村の実情に応じて、地域の住民に依拠しながら、共同化も含め、自主的に資源配分を調整し、究極的には部分的撤退を実行するようなシステムづくりが重要。
- さらには、機械的な量の縮減ではなく、質の向上の確保が極めて重要であり、事務の組換えを通じながら、自治体が自らの判断で行政資源を重点的に投入することを可能にするような視点が重要。
- 将来的には、国においても地方での人材確保の課題が生ずる可能性があることから、地方における新たな担い手との協働も考えるべき。その際、民間のリソースに依拠する場合には、行政のどこかに民間による事務遂行をグリップできるリソースが確保されていることが重要。
- 行政は民間市場と異なり独占事務を執行しており失敗の代償が大きいことから、アジャイル型の実施方法が馴染むかは疑問がある。
- 役割分担の見直しについては、人、組織、財源を含めた本格的な作業が必要。全国レベルの協働組織の資源を活用する意味ではオールジャパンの体制が必要であり、さらには、人口密度低下地域における地域領土保全に必要な事務の負担については、これまで以上にきちんと財源的な措置を執る必要がある。
- これまで分権提案では個別的に対応する形で進めてきたが、大規模な役割分担の見直しという観点から作業を進める上では、地域の実情を踏まえた分野別の横断的な見直しがなされるルートを政府に設けることが必須の課題になるのではないか。

2. 主な議論

- アジャイルガバナンスについては、民間か行政かは本質的な対立ではなく、行政であっても、観光分野などアジャイルに改革しても差し支えないものもある一方、生命法益など、行政には回復不能なものが多いので気をつける必要があるという趣旨と理解。
- 量から質への転換について、行政学だとざっくり事務量が量で質は自主性という分け方になっているかと思うが、ここで言う「質」というのは改めて何を指しているのか。
 - 住民の身近な事務を担う地方公共団体の在り方という点でいうと、デジタル化やロボットの導入などにより削減可能な部分があるので、そこにリソースを充てるのではなく、自治体の自主的な判断で地域住民の中に入り込めるようなリソースを自治体が持てるような状況にしようということがある。
- 例えば広域連携を国が促進していくということも、自治体の側から見たら、ある側面では押し付けではあると思うが、押し付けでない連携調整を進めていくためには、どういったことが必要と考えるか。
 - 協議すること自体には義務付けがあってもいいのではないかと。ただ、そのときの運営ルールは確立し、かつ、運営の中で対立した場合の紛争解決システムを置いておく。また、各主体に拒否の自由と、互いにすり合わせる努力義務はあるという点を前提としたシステムとすることはあり得るのではないかと。
- 国と地方の間の協議について、制度改革を行う際に、現場の意見を反映させる場が必要だという話なのか、それとも、日常的な行政において連携の場所が必要という話なのか、具体的な場面をどのように考えているのか。
 - 同じ地域に国と都道府県と市町村が責任を持っているので、何も話し合いをしない、互いに何をやっているか関知しないというのではなく、丁寧に協議をするシステムをつくる必要があると思っている。
- 役割分担原則の再解釈と言われる点について、地方自治法1条の2に書いてある国と地方の第1次地方分権改革で示された原則にある意味で立ち戻って、その前提の上で適切と思われる量と質の峻別によって、自治体における事務の縮減を図っていくものかと考えることができるのではないかと。

2. 主な議論

- これまでの役割分担原則の「再解釈」について、再解釈というよりは、実情にあわせて再設定するというイメージで良いか。
 - 「再解釈」という言葉については、現在の日本社会においてどのようなことが求められているかということ踏まえ、役割分担についてもう1回立ち返って考えることを指す。
- アジャイル型改革に適している事象とそうでない事象の基準は、民間か行政かといった二項対立ではないと考えている。回復可能性及びどのような法益がかかっているのか、という観点から、行政にはアジャイル型の改革が適さないものがあるという理解で良いか。
 - 指摘のとおりであるが、多くの行政事務はアジャイルには馴染まないと考えている。
- 量から質への転換という際の「質」とは何か。行政学では、およそ量が事務量で質が自主性となっている。
- 「押し付けでない連携」を自発的に進めていくためにはどのようなことが必要か。また、このような連携は、立法によって制度改革を行う際に必要なのか、日常的な行政において必要なのか。
 - 同じ地域に国と都道府県、市町村が責任を持っているのだから、各主体の拒否権の行使と各主体が描く地域構想の尊重を前提としつつ、国・地方の協議を義務付けても良いと思う。(平成の大合併のやり方とは異なり、)意見が対立した際には第三者機関等も置きながら、透明公正な形で協議を行い、その中で適切な事務分担の在り方についても話し合えるような制度的仕組みづくりが重要だと考えている。

1. 消費者庁説明概要

【現状・課題】

- 消費者行政の中心となる消費生活センターについて、都道府県は必置、市町村は設置が努力義務とされており、全国847カ所(都道府県81カ所、指定都市26カ所、市区町村731カ所、広域連合等9カ所)に設置。
- 消費生活センターに全国で3,355名配置されている消費生活相談員(うち半分以上は国家資格保有)が受け付けた情報(年間約90万件)は、国のPIO-NETというネットワークに集約され、この情報を基に、消費者庁をはじめ各役所は消費者行政を行っており、地方における相談事務が国の消費者行政を支える基盤となっている。
- 消費者安全法に基づく相談事務等の役割について、市町村では苦情に係る相談、あっせん、情報収集を担っている一方、都道府県では市町村の区域を超えた広域的な見地を必要とする相談、あっせん等のほか、市町村支援や情報収集・提供等が役割として規定されているが、実際には、都道府県・市町村の消費生活センターに似たような相談が寄せられているという実情がある。
- 消費生活相談員には、専門的な知識・ノウハウが求められるが、その大半が会計年度任用職員として雇用されており、処遇の改善が課題となっている。また、相談員の過半数が現在60代以上となっており、人口減少、人材不足の下で、担い手を確保することが年々困難になっている。
- 高齢化の加速や単身世帯の増加により、相談を待っているだけだと被害が埋もれてしまうケースの増加が見込まれることから、「待ち」の相談対応のみならず、地域に積極的に出向く、アウトリーチ型のアプローチも必要になっている。
- デジタル技術の進展に伴う契約形態・取引関係の多様化、取引と取引以外の境界の不明確化など、消費者トラブルが複雑化・高度化しており、警察との連携も必要になるなど、消費生活相談に対する専門性の向上が一層求められている。
- 相談への対応という点では、デジタル技術を活用した新たな対応の可能性を追求する必要がある。

第3回専門小委員会における主な議論 (消費者庁からのヒアリング)

【検討の方向性】

- 消費者トラブルの相談をきっかけに、各種福祉的措置等が必要になるケースも多々あり、生活支援・生活再建のために関係部署と連携するなど、自治体の総力を挙げての取組が大変重要。消費者行政は、住民の安全・安心な生活確保のためのセーフティネットと位置付け、基礎自治体の役割を重視。
- 人材不足や財政的制約の中で、今後、特に小規模な自治体において、どのような事務をどの程度の機能まで、どのような手法で持続的にやっていただくかを検討していく必要がある。さらには、都道府県のバックアップ機能の強化や都道府県と市町村の連携を含めた多様な連携の在り方についても検討が必要。
- 身近な相談窓口へのアクセス確保と複雑・高度化する相談への対応をどう図っていくかが課題。例えば、専門人材の確保については、都道府県の主導ということが必要になってくるのではないかと。消費センターが立地しない市町村の住民の窓口へのアクセス確保については、デジタル技術の活用の可能性も今後検討していきたい。
- 見守りネットワークとして、消費者にきめ細かく情報を届けて、異変に気付いたら消費生活センターにつなぐという仕組みを推進している。地域の多様な主体がネットワークを構築して、日常生活の業務の中で消費者にアプローチしていただく図を想定しているが、場合によっては、福祉のネットワークを活用するなど、引き続き関係省庁と連携して検討を進めていく。
- デジタルについては、AIの活用も含め、技術の進展を見極めて導入を検討していく必要がある。その際には、国・都道府県・市町村の役割分担や相談体制の在り方もセットで検討する必要があると考えている。
- これまで独立行政法人である国民生活センターは、バックアップ機能に徹していたが、デジタル技術の進展を踏まえた効率的な事務処理の観点から、バックアップだけの役割で良いのかという点も含めて検討していきたいと考えている。

2. 主な議論

- eコマースを考えると、全国的／全世界的に同じサービスからの被害が発生することとも考えられるところ、サイバー警察と同様に消費者庁ベースで全国組織をつくって対応することが必要ではないか。
 - 越境取引や訪日外国人からの相談は独立行政法人の国民生活センターで一元的に対応してトラブルの解決を図っている。必ずしも地域性がないものについては、今後技術的な問題を含めて対応方針の検討が必要と考えている。他方で、住民、消費者がトラブルに至った背景は、健康問題、家庭問題等様々であるので、自治体の役割が引き続き重要と考えている。
- 消費トラブルの中で、広域的なもの、あるいは特定の地域で行われているもの、といった区別をした統計はあるのか。
 - 統計上の区別はなかなか難しい。他方で、単にアドバイスだけで解決するものや事業者とのあっせんが必要なものがどれぐらいあるのか、といった分析は行いたいと考えている。
- 消費生活相談員に求められる専門性は、福祉等の他の相談支援機能で補えるものなのか。他の機能と重ねることができない専門性の高い職業なのであれば、会計年度任用職員という形ではなく、消費者分野固有の専門職として確立した上で、福祉的な能力も身につけられるようにするなどといった人材育成の方向性も考えられるのではないのか。
 - 専門性の高い業務を会計年度任用職員に担ってもらうのがふさわしいのかという点は、かねてより問題意識を持っている。他方で、消費者行政だけに専門職を設置するのは相当ハードルが高い。福祉との連携については、消費者行政の担当者が福祉問題まで解決するというよりも、福祉分野に繋いでいくのが重要だと考えている。福祉の現場も非常に忙しいため、どのように現場の理解を得て連携を進めるか、という点が課題となっている。

第3回専門小委員会における主な議論 (消費者庁からのヒアリング)

- 消費生活相談において多様なツールが必要で、どれも重要だとのことだったが、FAQやチャットが充実してくると、対面相談においても正確な応答が求められるようになり、最終的にはFAQやチャットの比重が高まるのではないかと。
- デジタル技術を活用した相談やFAQで自己解決していくという機能は強化していく必要があると考えているが、他方で、来所や電話での対応には、消費生活相談員が長年培ったノウハウで、消費者自身が気づいていない場合や話しにくいことを対話の中で引き出す側面もあり、古典的な来所、電話等についても引き続き必要。
- 資料に記載のある「都道府県と市町村の相談分担率」について、都道府県によって分担率がかなり異なっているように見えるが、これは、県内市町村の対応能力の差によるものか、都道府県が主導して自ら対応できる体制を構築しているか否かの差によるものか。
- 市町村窓口の充実度合いや、県土の面積等の地理的な状況等による。地方消費者行政は地方で積み上げられた歴史があるので、各地域の経緯を踏まえた多様な実施方法となっており、それが分担率の違いに現れている。
- 消費生活相談員の過半数が60代以上ということ踏まえると、5年、10年単位での検討では間に合わない印象を受けた。検討のスピードや時間軸をどのように考えているのか。
- 早急に検討しなければならないと考えているが、都道府県ごとの対応の差や歴史的経緯もあるため、都道府県・市町村と丁寧な対話をしながら、多様な選択肢を用意する必要があると考えている。

1. 秋田県大館市説明概要

【インフラの維持・管理】

- 令和8年1月の大雪の際には、人も重機も足りない状況となり、国交省と相談して県内初の「スクラム除雪」を実施。県道・市道から国道に雪を押し出し、国交省のロータリー除雪車で排雪してもらった。
- 道路等の維持管理については、包括的民間委託を行っている。市域を3つに分け、それぞれ複数年契約で、道路や草刈り等の業務を性能規定により包括的に委託することで、事業者インセンティブを付与している。今後は、町内会と連携して、住民参加型のインフラ維持管理の実証も進めていきたい。
- これからの方向性として、国道、県道、市道をまとめてエリアに分けて、人、重機、予算を含め、包括的に除排雪やインフラの維持管理を行う可能性があるのではないかと考えている。さらには、近隣市町村を含め、期間を定めて包括的に維持管理ができないかと考えている。

【医療】

- 秋田県では、もともと8つあった二次医療圏を3つに再編する話があり、県北エリアは3つから1つに再編され、その中で大館市が一番大きな自治体になっている。
- 2つの自治体病院のうち1つを経営改善のために無床診療所化を進めていたが、その実現にあたって、地域医療連携推進法人を設立し、様々な福祉法人とも連携して、空き病床などの情報をシームレスに共有できるような体制を構築した。
- 今後のさらなる人口減少を見据え、小学校や中学校の学区単位でサテライト診療所のようなものを置き、医師が巡回してかかりつけ機能を持つといった仕組みづくりを進めていきたいと考えている。
- 現状は県が医療計画を策定しているが、実際の医療の提供は市立病院や民間の病院が担っている。大館市の病院は、大館市民の税金も使って運営しているので、それを広域の部分まで負担するのは市民の理解を得ることが難しい。県の計画に対して誰が最終責任を負うのか、責任の構造の在り方について議論の余地があるのではないかと考えている。

2. 青森県中泊町説明概要

【人材確保】

- 県内30町村では、町村会でまとめて職員の採用試験を実施しているが、保健師や建築・土木などの専門職が採用できなくなっており、令和7年度では、379名の募集に対し、39名が確保できていない。

【介護保険】

- 介護認定の審査は広域連合で行っているが、高齢化の進行により、審査件数が増加するなど、広域連合の負担も大きくなっており、事務処理体制のあり方について検討が必要。
- デジタルツールの活用により、介護申請から認定、延期通知の発行までを一元管理することで効率化を図っている。

【インフラの維持管理】

- 上水道については、人口減少に伴い給水量がどんどん減っており、維持に苦慮している。農業集落排水、漁業集落排水については、いずれも100数十戸の加入しかなく、経費は町繰出金で運営しているような状況であり、いずれやっていけない状況になることを心配している。

【広域連携・その他】

- 2市4町で構成されるつがる西北五広域連合で、介護・障がい・福祉分野の認定審査、障がい者介護給付等判定、地域自立支援協議会、医療的ケア児支援検討会議、5つの医療機関の運営、近年移された一般廃棄物の処理などの事務を処理している。
- 青森県町村会としては、各町村が行っている基幹業務システムの統一・標準化にあわせたクラウドの共同利用を検討中。
- 役割分担のあり方については、各団体が自ら判断・選択できる仕組みとすることを前提に議論すべき。

3. 沖縄県説明概要

【総論】

- 離島町村では、行政サービスの維持が課題となっているが、地理的な条件により広域連携が進みにくい、住宅が不足しているなど、様々な離島固有の課題を有している。
- 県では、離島町村に対する支援として、職員派遣のほか、人材確保、業務効率化の支援などを行っており、現在は、役場の事務の一部を共同処理する離島町村総合事務センター(仮称)を県と町村で県庁内に共同設置することを検討している。
- 今後の行政サービスの在り方については、県と市町村で構成する検討会において、個別分野(国保・土木)における広域連携や外部委託、デジタル技術の活用等の対応方策を検討している。

【検討会における検討(国保・土木)】

- 国民健康保険分野について、手順のオンライン化など小規模団体等への横展開が課題となっているほか、納付勧奨や徴収事務はこれまで共同処理の検討が進められてこなかった状況にある。
- 検討会では、小規模団体での納付勧奨の共同処理の実証の検討、保険給付と支払い事務に係る県から国保連への直接払いの検討などの対応方策を検討。役割分担の課題として、例えば、地域性が影響しない事務については、標準的な事務処理の在り方を示すに当たり、国においてもさらなる役割を担うことができるのではないか。
- 道路などのインフラ管理について、公益財団法人において、市町村管理橋梁の点検業務を地域一括発注方式で実施しているが、離島地域では、市町村に対し一部の県道の管理委託を行っている例もある。
- 検討会では、県における市町村がより相談しやすい体制や手法、道路損傷箇所の確認業務において共通の道路通報システムを市町村が利用することなどの対応方策を検討。役割分担の課題として、県の技術職員も不足しており、市町村の支援を柔軟に行いにくい面もある。

4. 長野県説明概要

【総論】

- 都道府県でも専門職の確保が難しくなっており、地方行政分野において、これからAIをどう活用するか、どういう職種が今後どれぐらい必要になるかということをマクロで方向づけすることが必要。
- 国・都道府県・市町村の相互の意思疎通の場は極めて重要であり、単なる権限配分の問題だけでなく、国と都道府県・市町村の意思疎通と連携の在り方についても議論すべき。
- 長野県には10の広域連合が設置されているが、木曽地域については、中心となる市がないことから、県が広域連合に加わって、観光事業、交通事業に取り組む形にしている。こうしたことも、今後、市町村の仕事を県が補完するという観点から必要になってくると考えている。
- 国と地方は重層的に同一分野で協力関係にあるが、今のような大変革期には反応が遅くなり、責任の所在が不明確だとしっかり進めることが難しいという状況がある。総会では「責任なき国、権限なき地方」という言い方をしたが、権限の在り方と責任の在り方を一致させることを基本に据えて議論していただきたい。

【各分野における課題と検討の方向性】

- 介護分野では、地域によって保険料、サービスの差がかなり生じている。地方自治法第1条の2で国がやるべき事務と市町村の事務が明確に書かれているが、時代の変化とともに変わってくると思うので、今日的な視点でのナショナルスタンダードは何かということを議論すべき。
- 道路や河川など、国も県も市町村も同じような仕事を行っている事務があり、役割分担の在り方が不明確になりがちであるため、国の役割を明確にさせていただくことが必要。
- 水道事業など、都市部は今後も独立採算で持続可能かもしれないが、地方はそうは言っていない状況になりつつあり、公営企業の在り方、独立採算の在り方も視野に入れて検討する必要がある。広域化・分散化など、様々な手法で、最適な形を考えていくことが必要。

5. 主な議論

【役割分担・責任の所在】

- 権限と責任を一致させるように考えていくということは、議論の原点として大事。権限と責任を一致していった場合に、現行と比べて県はどの分野に関してより多くの責任を負うのが合理的であると考えるか。
 - 例えば交通分野(現行制度では許認可権の多くが国に存置)や産業政策について、都道府県がより注力する必要があると考えている。【長野県】
- 制度の議論の中で、国・都道府県・市町村の関係の話になりがちだが、その先に市民、県民がいるということを踏まえ、「責任」というのは誰に対する、何に対するものか。
 - 市民・住民に対する責任である。【大館市】
- 計画と責任の分離という話があったが、計画されてもできない部分はできないということをするべき必要があると思う。計画されてもできない事業、優先度の低い事業を削ることで責任を果たすこともあり得るのではないか。
 - 医療に関してはどうしても削ることができない部分であるため、責任の在り方などについて議論が必要だと考えている。【大館市】
- ナショナルスタンダードについて言及したのは、インフラ等の国が責任を果たすべき事業は国に戻すべきというイメージを念頭に置いていたのか。
 - 人材不足やデジタル化の進展といった状況の中で、市町村が担う事務の一部を都道府県又は国が引き受け直す方向性もあると考えるが、一方で、ナショナルスタンダードについては時代とともに変わるため、国が全国統一的に取り組むべき事務は何かということを各府省において真摯に検討する必要があると考えている。【長野県】

第3回専門小委員会における主な議論 (地方公共団体からのヒアリング)

○ 医療に関し、計画に対して誰が最終責任を負うのかについて、計画と実行の主体を一致させるため、県から市町村に権限移譲すべきと考えているのか。あるいは、県の計画にもっと市町村の意思を反映させる等、連携の仕組みを改善すべきと考えているのか。

→明確な解は分からないが、広域医療については、県に実務的な部分を担ってもらう可能性もあると思う。また、そもそも県によって体制が異なることについての議論も必要だと考える。広域の定義を定めた上で、責任の取り方について全国共通の方向性を示してもよいのではないか。【大館市】

○ 例えば、医療分野において、地方間または国と地方が一体的に成果を上げられるような仕組みの実質化と、自律性をより強めることとのバランスを、どのように考えているか。

→医療については、長野県の場合、県が担っている部分もあるため、県と市町村が役割分担を果たしていく必要があるが、どこの医療機関も赤字になっている状況の中で、丁寧な議論をすることによって最適な医療提供体制を構築するという観点から、広域団体である都道府県がしっかり責任を持って取り組むべき分野だと考えている。【長野県】

○ 沖縄県は、過去の経緯もあり、他の道府県と異なり、県がかなりの役割を担っている部分がある。県が離島の総合事務センターのようなものの設置を検討しているとのことだが、予算を全体として確保できないという前提に立った際に、どのような方向が考えられるのか。

→本土復帰前の経緯があり、特に上水道や病院経営については、当時の琉球政府が重要な役割を担っていた。今後、上水道については、県がイニシアティブを採って広域化を進めたい。【沖縄県】

【人材確保】

○ 理工系の高等教育機関がない地域において専門人材の確保が厳しいという話を聞いてきたが、沖縄県は琉球大学に工学部があるところ、人材不足の要因はどのようなところにあるのか。

→給与・待遇の違いから、理工系・情報系の学生は県外で就職してしまう状況。【沖縄県】

第3回専門小委員会における主な議論 (地方公共団体からのヒアリング)

【デジタル化】

○ デジタル化やAIを導入した成功事例なども少しずつ出てきているが、どの程度デジタル化が可能なのか、定量的に調査が必要ではないか。また、デジタル化する業務と人がやらなければならない業務の棲み分けをもう少し明確にする必要があるのではないか。

→AI・デジタル技術が飛躍的に進歩していく中、定量的な見通しを示すのは難しいが、AI・デジタルの活用方法をばらばらに考えることは非効率であり、国又は少なくとも都道府県レベルで統一的に検討することが必要。【長野県】

→人口減少下においてデジタル技術を活用するスケールメリットが見出しにくくなっている。【中泊町】

【外部化】

○ 包括的民間委託においては、トラブル等に対する責任をどう取っていくかといった公の関わり方、ガバナンス体制が課題と思うが、この点について、どのような工夫を行い、あるいは現段階でどのような課題を感じているか。

→市民に対する責任は発注者たる市にある。事業者が性能を維持してくれているか、という点については、民間事業者が市に対して責任を負う部分と認識している。今後、包括的民間委託を行うに当たって、住民の窓口を市が担うべきか、エリアの事業者が直接担うべきか、という点が課題。【大館市】

○ 包括的民間委託の対象区域の境界に位置する周辺自治体との連携調整をどのように行うのか。また、こうした調整を行う主体として、どのような組織が望ましいのか。

→周辺市町村間の話し合いや、そのマネジメントの仕方が今後の課題となると考えているが、広域の道路維持管理を行うために、関係エリアの法人が参画する法人格を立ち上げ、当該法人格に予算と人と重機を集めて、包括的に効率のいい形で運営するといったことが考えられるのではないか。【大館市】

第3回専門小委員会における主な議論 (地方公共団体からのヒアリング)

○ 今後市民参加型のインフラ維持管理の実証を行うに当たっては、市民の意識転換が重要になってくると思うが、市民とのコミュニケーション等で何か工夫している点があれば教えてほしい。

→ 町内会で穴埋めをしたいという話は、包括的民間委託を推進する中で、各地域で対話集会を行った際に住民側から提案があったもの。どのくらいの利用者数があればいつまでインフラを維持できるのかを視覚化して、住民が意識的に行動を起こすインセンティブを設計できるかが重要。【大館市】

【広域連携】

○ 広域連携を進めていく中で、県の役割はどのように考えればよいか。

→ 地域が単独で動くことはなかなか難しく、定住自立圏で議論して決まったものを実際に広域連合で動かしていくという方法と、県主導で地域をまとめていく方法とが同時に動いている。【中泊町】

○ 広域マネジメントにおいて、中心市がないところは県が、そうではないところは大館市のような中心市が中核を担っていくことになると思うが、大館市のような中心市は、県に何を任せ、どのように調整に入ってもらいたいと考えるか。

→ 広域的な事業については、責任もあわせて全て県に主導してほしいというのが本音である。医療など、自治体間の連携で実質的に県がやるべき役割を実際に担っている部分もあるので、広域の定義をして、県がどこの責任を負っていくのかなど、一定の方向性を出していくべきではないか。【大館市】

→ 県の立場としては、都道府県が実施していない業務等、内容によっては、市町村同士の広域で対応してもらうのが望ましい業務もあるのではないかと。他方で、市町村間のみの調整は難しい場面もあると思うので、背中を押していくような制度があった方が進めやすいとも考える。【長野県】

○ 弘前市のように大館市と地理的に近い一方で県境をまたぐ都市との広域連携について、県はどのように介在しているのか。

→ 県境を越えた医療の連携について、現在は、県はほとんど介在していない状況。現状としては、大館市と弘前大学病院とで話し合いながら連携を進めている。【大館市】

1. 関西広域連合説明概要

【現状】

- 地方が担う事務の中には、都道府県域を越えた広域で行うことが最適なものがあり、防災や観光、産業振興、医療、環境保全等の分野で取組を進めている。また、免許試験・資格等を府県域を超えて共同実施している。
- 都道府県域を越え、官民連携で地域振興に取り組む広域リージョン連携について、昨年10月に関西広域リージョン宣言を行い、今年2月には、全国に先駆けて連携ビジョンを公表。産業振興、観光、交通など6つの分野で官民一丸となり取組を進めている。

【課題と対応策】

- 広域的な取組が必要な分野が拡大しているが、国における制度設計や事業は、国と都道府県と市町村の3者が前提となっていることから、都道府県域を越える広域連合を都道府県とは異なる広域行政体として、その役割等を地方自治法等に明記し、それに見合う権限・事務を付与していただきたい。
- 緊急時に、地方間の調整にとどまらず、国との調整においても広域連合が一元的に対応することで、迅速な調整・対応が可能となると考えられることから、平時も含め、関西広域連合と国が協議により調整を行う枠組みを設けていただきたい。
- 国からの権限移譲を進め、地方で一元的に処理することで二重行政を解消することが重要であり、都道府県域を越える広域連合の国への権限移譲要請権について、手続・基準の明確化、要件の緩和を行い、要請権を行使しやすい制度としていただきたい。

【今後の取組】

- 今後、市町村がフルスペックで果たすことが困難になることが予想され、都道府県による補完が求められていることを踏まえ、府県単位での補完が困難なものについて、広域連合で補完することも視野に連合委員間で意見交換する予定。

2. 主な議論

- 関西広域連合として、国からの権限移譲が最も必要だと考える分野・領域は何か。
 - 広域地方計画の策定権限、直轄道路、河川に係る権限、重要流域内の民有保安林の指定の権限、国立公園の管理の一部の権限について、広域連合に移譲しても良いのではないかと考えている。
- 道路・交通といったハード事業関連分野に係る権限移譲についてはどのように考えているか。
 - 国全体でハードをつながりや軸の形成ということで考えなければいけない面と、都道府県域は越えるけれども域内で完結するものと役割分担を考えて、関西広域連合でも実行できる体制を構築すべきではないかということについて議論を始めている。
- 災害や非平時の際に、広域連合の区域と隣接する自治体とどのように連携していくのか。
 - 自衛隊の中部方面総監等のほか、中部・中国・四国地方に属する隣接都道府県との連携も意識して対話を重ねている。
- 関西広域連合が国の協議の相手方となり、広域連合域内で緊急的に意思決定を行うと、迅速な意思決定が可能になるのか。
 - 各自治体がばらばらで国と対話するということではなく、広域の中で一元的に存在する事務局が、日常から対話をして、いざというときに動ける体制があることが重要。そこと国とが協議する仕組みを整理しておけば、より機能的になるのではないかと考えている。
- 広域連合の構成自治体間で意見の違いがある場合もあると思うが、最終的な合意に至るための意思形成のメカニズムはどのようなものか。
 - コロナ禍における行動制限等、都市部と地方部において意見が対立することもあるが、対話を重ねること、そのために委員会、議会の仕組みを用意しておくことが重要。
- 今回の提案は、広域連合の特別地方公共団体としての位置づけ自体を見直してほしいということか。
 - 関西広域連合が府県域を超えて自治を行っているということを法律上明記してほしいという趣旨。

1. 神戸市説明概要

【特別市制度の必要性】

- 二重行政の存在が、現行制度の前提になっており、例えば、コロナ禍においては、指定都市が国の府省と直接情報共有ができない、国の支援が直接受けられないことで、深刻な事態に直面した。
- 二重行政を解消する方策として、指定都市を解消して特別区を設置する現行の制度に加えて、新たに指定都市が道府県から独立する特別市制度を創設して、3つの中から選択できるようにしていただきたい。
- 地方公務員の不足がこれからどんどん深刻化していくことを考えれば、限られた人的資源を有効活用するという意味でも、大都市のことは大都市に任せて、道府県は大都市以外の市町村の垂直補完にリソースを集中していくことが求められるのではないかと。
- 明治・大正から一律の二層制が継続をしてきたが、実態は非常に大きく変わってきており、現状に合わせて抜本的な制度改革が必要。
- 東京への人口流出は地方を大きく疲弊させており、このままで地方、東京の双方が持続可能かどうかという問題が突きつけられている。東京一極集中ではなく、日本列島の各地域においてそれぞれの地方をリードする圏域の形成が必要。それぞれの圏域において、中心的な役割は大都市が果たしていくべきと考えている。
- 特別市が創設されれば、市民レベルでは二重行政が完全に解消され、周辺の市町村、道府県との間での水平連携が促進される。また、大都市を中心とした圏域の形成により、自治体間の連携による圏域発展が見込まれ、国際競争力の向上につながるものと考えている。

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

【特別市制度創設による影響】

- 広域自治体が分割されることによる影響については、移行手続において、指定都市と道府県の間で十分な事前協議が行われる必要がある。また、事務の性質や地域の実情によって共同処理する仕組みが考えられる。
- 道府県が有する施設については、基本的には特別市に移行することもあるが、広域的な役割を果たす施設については、引き続き道府県が設置・管理することもあり得るのではないか。
- 特別市は地方税を一元的に徴収し、道府県から権限移譲される事務事業を執行することになるが、これに応じた財源の移管が行われることになる。著しい不均衡は生じないと考えているが、そのような事態が生じる場合には、特別市から道府県への財源の移管があってもよいのではないか。
- 市町村を補完するのは管轄する道府県だけではなく、既に、指定都市と周辺の自治体との間での水平連携、都道府県の圏域を越えた水平連携も進められている。DXを使えば、遠隔地に対する水平連携も行われる。市町村は基本的に同じ仕事をやっており、水平連携はこの点に大きな強みがある。
- 神戸市が行った財政シミュレーションでは、収支は神戸市にとって13億円の収支不足となり、ほぼ均衡する見込み。専門家の知見も踏まえつつ、このような試算をブラッシュアップすることも必要。
- 第30次地方制度調査会では、区の住民代表機能の強化が必要だという指摘があったが、10年あまりが経過し、区をめぐる状況は変化している。重要なのは、行政区よりも狭い小中学校区単位での住民の意見を反映する仕組みではないかと考えている。
- 特別市への移行手続については、特別区の設置と平行に考えており、各議会の議決に基づいて特別市設置協議会を設置し、特別市設置協定書が各議会で承認された後に、関係する「市」の住民投票にかけられ、国の手続を経て設置(移行)されるという手続を想定している。

2. 熊本県説明概要

【現行の指定都市制度】

- 熊本県・熊本市調整会議の定期開催や個別分野のトップ会談、人事交流等、重要な課題や有事の際に備えて、熊本県と熊本市(指定都市)で密に連携・調整を行っており、緊密な連携ができている。
- 具体的には、災害対応や新型コロナウイルス感染症対応、企業集積に伴う交通対策等への対応、熊本市内に所在する県有スポーツ施設の老朽化対応等の多様な分野において、連携が進んでいる。

【特別市の制度化】

- 特別市の制度化によって、事実上、都道府県が分離・分割されることの影響が非常に大きく、特に残存する県の事務処理への影響を懸念している。
- これまで県で対応してきた事務を、県と、事実上の第2の都道府県となる特別市に分割することによって、災害対応、地理的連続性から生じている広域的な調整事務(地下水の保全、防疫、都市計画等)、特別市の区域内に置かれる県立学校の移行をはじめとした各種事務において、事務処理の効率性や広域調整等に影響が生じると考えている。
- 県有施設の23%が熊本市内に所在している。特別市の区域内に県が有している施設について、移転の可否や経費負担等、施設の利活用・管理等の在り方に影響が生じることが考えられる。特に県立高校や県営住宅の移転についても、県議会・県民を挙げた議論が必要だと考えている。
- どのような前提条件を想定するか次第ではあるものの、特別市の域内の地方税を全て特別市が賦課徴収する場合、残存する県の財源が不足する可能性もある。広域自治体としての県の調整機能が弱まる等、広域調整機能に影響が生じることが不可避だと考えている。
- 特別市による他市町村の水平補完は可能であるものの、県との役割分担等、これまでの広域連携の在り方とは異なる内容になると考えており、骨太な議論が必要と考えている。

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

- 現行の指定都市制度は十分に機能しており、県と指定都市の連携が密に取れている熊本県の状況を前提とした場合、特別市の必要性は感じられない。地理的連続性や歴史的な県民の帰属意識などについても、骨太な議論をしていただきたい。

【広域的な連携の状況】

- 県をまたぐ大規模広域災害への対応、インフラの維持管理等、人材不足に起因して事務処理に課題を抱える分野において広域連携を進める必要がある。
- 現に、南海トラフ地震を想定した広域応援訓練等、県域を超えた連携が行われているほか、熊本市は連携中枢都市圏構想に基づいて近隣23市町村と連携し、生活関連機能サービス向上を図っている。

【全国知事会における議論の状況】

- 全国知事会では、指定都市が所在する15道府県が参加する「大都市のあり方に関する緊急プロジェクトチーム」を設置し、令和8年3月に第1回会議を開催。
- 全体傾向として、道府県の総合調整機能、財政面、住民代表機能への影響など、ほぼ全ての指定都市所在道府県から特別市制度について多くの課題や懸念が示されている。
- 特に、一層制により広域調整が困難となる上、財源不足分を道府県税に求めることは現行の地方税体系からしても整合性を欠いているという意見が強かった。
- 特別市により大都市一極集中が地域地域で加速され、国全体で都市部と非都市部の格差が拡大すれば、非都市部の人口減少や経済活動の縮小につながりかねないという懸念がある。
- したがって、特別市を大都市制度の選択肢の一つとするには、制度化の前に解決すべき課題や懸念が非常に多いと考えている。

3. 主な議論

【広域行政への影響】

○ 特別市制度は、①都道府県の弱体化による域内市町村支援の衰退、②都道府県域内全体を見渡す行政主体の二元化に伴う弊害の2つの観点から、周囲の市町村に対して影響を及ぼす可能性が高いと考える。こうした弊害とその対応策をどのように考えるか。

→ 都道府県の弱体化については、大都市のことは大都市に任せ、その分の人的資源を他の業務に集中させることが考えられる。府県の境界を越えた連携も組み合わせながら、どうしたら人材を有効活用できるかという観点での発想が必要ではないかと考えている。

また、例えば、医療についても、特別市の医療圏を含む広域連携は必要だが、現在の兵庫県域でやるということだけでなく、大阪圏域との連携もあり得るかもしれない、都道府県の中で完結する水平連携は、少なくとも関西圏においては実態から相当離れている。【神戸市】

○ 県が、特別市以外の市町村のみを管轄するとなった場合に、特別市やその周辺の地域と、特別市から地理的に離れている地域の間で、受けられる行政サービスに差が出るのではないかと。行政サービスを特別市外の地域でも担保するために、どのような仕組みが必要と考えるか。

→ サービスの制度的な担保については、連携協約や機関の共同設置など、色々な手法が自治法には用意されているので、それらを活用しながら確実な実施を図っていくことが考えられる。【神戸市】

○ 特別市が周辺市町村の補完も行うこととなった場合、その分のリソースが余るため、かつてより都道府県のマンパワーが強くなるなど、都道府県にプラスに働くことがあるか。それとも、ノウハウが蓄積されなくなるといった課題の方が大きいと考えるか。

→ 例えば、特別市になって県立高校が市立高校となったときは、教員も全部特別市に移管する事態が想定され、県全体で高校を維持できるようなマンパワーが圧倒的に不足することが懸念される。

また、県外の市町村に対してしっかりと責任を持った広域調整を担っていくためには、県が分割されるような特別市制度の中ではマンパワーもノウハウも縮小していくものと懸念している。【熊本県】 39

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

【財政的影響について】

- 特別市に移行した場合、特別市や県にどのような財政的影響が生じるのか、詳細なシミュレーションが必要。特に不交付団体である川崎市や名古屋市におけるシミュレーションはどのようになるか。
 - 精緻な試算を行うには、どの権限を道府県から特別市に移譲するのか、という点が前提として必要になる。現時点では、例えば警察費については犯罪認知件数、交通事故件数で按分する等、粗く試算している。川崎市や名古屋市とは状況が違うかもしれないが、基本的には、指定都市には伸長性のある税源が与えられていないというのが現状であり、大体プラスマイナスゼロになるということは、皮膚感覚に近いとは言えるのではないか。【神戸市】
 - 知事会としては精緻な議論に至っていないが、神奈川県では政策的経費が約3分の1となり、700億円程度の財源不足が生じることとなっている。東京都問題も含めて地方交付税の在り方を一から見直すような検討が必要だと考えている。【熊本県】
- 海外の事例を見ると、一層制の実現とあわせて、地方財源の分配方法の改革を行っている例もあるが、特別市に移行した場合に、地方交付税は今までどおりもらう存在であることを考えているのか。
 - 特別市への移行は、基本的には法律で地方自治体に配分されている権限は変わらないので、道府県と指定都市との間の権限と財源をどう移し替えるかという話であり、現行の地方交付税制度をそのまま当てはめることによって財源の調整は解決できるのではないか。【神戸市】

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

【周辺市町村への影響】

- 水平連携については、市長の考え方によっては、水平連携よりも自市に集中してしまうという方向性にもなり得るのではないかと考える。〇〇ファーストにならないような方策はあるのか。
 - 水平連携の在り方については、特別市ができた場合、3大都市圏において周辺の市町と連携する、いわゆる圏域行政をもう少し強力に展開をしていく必要があると考えている。例えば連携中枢都市圏や、これに類似の圏域行政というものを制度化することもあり得るのではないかと考える。【神戸市】
- 都道府県の代わりに水平補完をすることになると、特別市にとってやりたくないことや特別市の市民にとってマイナスのことも責任を持ってやっていくことにもなると思うが、市域内の住民に水平連携に対してお金を使うことをどのように説明するのか。
- 周辺市町村は(特別市の移行後も)引き続き県民でもあるので、特別市からするとよその自治体ということになるが、例えば、同じ旧都道府県のエリアの団体に対して、県から支援についての要請があったら協議をしないといけないというような新たな仕組みをつくることについてどう考えるか。
 - 特別市が困っている市町村を支援することも考えられるが、これからは、都道府県、指定都市や特別市といった団体が、近隣だけではなくて、ほかのところにも手を差し伸べる。縦横斜めの相互依存関係を構築していくのが、人口減少時代にふさわしい自治体間関係と考える。【神戸市】
- 特別市の周辺地域にプラスの波及効果があるのであれば、周辺地域からの賛同が得られるのではないかと考えるが、現在の水平補完を継続すること以上の波及効果はあるのか。

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

【住民代表機能】

- 政治的な参加や代表性ということを考えると、区の権限をきちんと位置づける必要があるかと思うが、指定都市の中で域内自治ということが言われている中で、区における自治をどれぐらい担保したり、あるいは増やしたりする必要があるか考えるか。
 - 区の在り方がここ10年ぐらいで相当変わってきており、区というものが住民の意見を代表する機能を担う単位として適切なのかという議論はあり得るのではないかと。特別市になったとしても市域も人口も基本的には変わらないので、代表機能は従来の形で継続をするというのも一つの考え方である。より狭い範囲での域内分権的な住民代表機能は、区というものにこだわらずに、例えば地方自治法で制度化されている地域自治区を有効に活用するという考え方もあるのではないかと。【神戸市】
- 県議会において、1つの自治体あたり一人の議員もいないところもある一方、指定都市選出の議員は数多くいるという状況がある中で、議会における代表の数の配分の在り方についてどう考えるか。
 - 当初は、熊本市が指定都市に移管したら熊本市内のことはあまり議論しなくていいのではないかとという議論もあったが、結局、地理的、文化的、経済圏的なところで一緒になっているので、熊本市選出の議員においても、熊本市域のみならず、熊本県全域の課題を積極的に県議会で議論しており、今の県議会での議論については問題なく進んでいる。【熊本県】
- 特別市になることで政治的な意思決定をする回数が減るため、住んでいる地域によって政治参加の分量が減ることについて不平等と解釈され得ることはないか。
 - 立法政策で選挙が変動することはあり得ると考えており、市民から見たときに、選挙の回数が減ることが直ちに憲法上保障された参政権の侵害に該当することにはならないのではないかと。【神戸市】

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

【移行手続】

- 現在の特別市構想においては、県内の希望する市町村はどこでも特別市に入ることができるのか、それとも何らかの基準やプロセスをもって選定をすることを想定しているのか。
 - 今後の制度設計による。例えば、大都市地域における特別区の設置に関する法律では、「隣接」することが要件とされているところ。【神戸市】
- 新たにできる特別市は、どのくらい本腰を入れて周辺市町村の補完に取り組もうとしているのか。住民投票の対象は特別市の住民のみを想定しているようだが、周辺市町村への水平補完による影響が大きいと考えるため、当該市町村の住民を住民投票の対象に含めることも考えられるのではないか。
 - 指定都市市長会の共通した考え方として、特別市が持つ人材やノウハウを活用して周辺の地域の支援をする圏域行政に注力したいと考えている。他方で、住民福祉の最終責任は市町村が負うこととなっている以上、特別市に編入されない市町村は住民投票の対象にはならない。【神戸市】
- 移行手続の住民投票の範囲を特別市に移行する市民とすることについて、不利益はあまり与えないと書いてあるが、やはり影響はかなりあると思うので、もしやるのであれば全都道府県の住民投票が必要ではないか。
 - 特別市ができると、例えば、神戸市だと神戸市民は兵庫県民でなくなることから、知事や県議会議員が選べなくなり、神戸市民の法律上の地位の変動が起きるが、他の市町村にはそういうことが起きないため、住民投票の範囲は特別市に移行する地域の市民に限定すればいいのではないかと考えている。【神戸市】

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

【その他】

- 熊本県と熊本市の関係性において、熊本市が特別市となることに懸念があることは承知したが、特別市制度という一般制度を創設し、制度的選択肢を設けることについて、一番の懸念点は何か。
 - 特別市制度は、事実上都道府県を分離・分割するものであり、日本の地方公共団体、地方自治の在り方の根本に関わるものと考えているので、選択肢があるからいいということではなく、何のために特別市を設けて、何のために指定都市や都道府県と違う役割をそこに与える必要があるのかということをも骨太に議論していただきたいと考えている。【熊本県】
- 都道府県の規模等は様々であるが、これだけ色々なことが変わってきている中で、全国一律で都道府県を維持することの必要性をどう考えるか。
 - 一層制の特別市と、二層制であるこれまでの都道府県が併存していく中で、どういう連携ができるか、どういう影響が起きるかということを様々に考慮して、制度の必要性について結論を出していただきたい。このまま特別市になっても、事実上、何らかの形で都道府県が特別市の部分も調整しなければいけなくなるようなおそれも強い中で、税源は都道府県税を含めて全部特別市に行くというのは非常に危険だと思っている。【熊本県】
- 特別市となる都市は、足腰が軽くなることで東京以外で当該圏域に吸い寄せerだけの魅力を高め、地域住民を増やしたり国際競争力を高めて追加的な資金を得られるような地域に限られる、というイメージで良いか。
 - 職員が減少する時代において、都道府県を介在させることによる折衝コストを減らし、本来の役割に徹することができるようにすることが不可欠。特別市の対象地域は、議会や市民間の議論、道府県との折衝等により決まるもので、制度設計時から要件を設ける必要はないと考えている。【神戸市】

第4回専門小委員会における主な議論 (神戸市・熊本県からのヒアリング)

- 競争力があって、周辺市町村に利益の還元が可能な特別市ができるのであれば、県にとってメリットもあるのではないかな。
 - 国際競争力を高めるためには、例えば九州であれば九州全域で産業ビジョンを立てて、どうやって戦略的に産業振興を果たしていくかということを考えることが必要と考えており、特別市にすることによって経済競争力を高めるとすることは難しいと考える。【熊本県】
 - 特別市となることにより、他の地域に仕送りを行うという発想はない。水平連携は一方的なお金の移転ではなく、特別市が持っているリソースを提供して一緒に仕事をしていこうというもののなので、必要な財政負担をお願いすることになる。【神戸市】
- 一層制は難しいということであれば、事務権限や財政面で、今の指定都市の自律性をさらに上げるといったことでは駄目なのか。
- 指定都市にとっては、広域自治体との調整や協議の事務コストを感じる面もあるかと思うが、県として指定都市の自律性を平常時からもっと引き上げることはできないか。
 - 指定都市において自律性をより高めていくことによって様々な協議のコストを減らしていくことはまさにそのとおりだが、現実には、指定都市とはいえ、内部の調整機能をうまく使って県と相談しながらやっいていこうとしているところであり、指定都市の自律性を高めつつ県が総合調整機能を果たすという現行制度は十分に機能していると考えている。【熊本県】