

「分権時代の県・市町村のあり方」

(参考資料)

2013年6月6日

「自治振興セミナー」

増田 寛也

国、道州、基礎自治体の役割と権限

（１）国の役割

- ①皇室、②外交・国際協調、③国家安全保障、治安、④通貨の発行管理及び金利、⑤通商政策、⑥資源エネルギー政策、⑦移民政策、⑧大規模災害対策、⑨最低限の生活保障、⑩国家的プロジェクト、⑪司法、民法・商法・刑法等の基本法に関すること、⑫市場競争の確保、⑬財産権の保障、⑭国政選挙、⑮国の財政、⑯国の統計及び記録

（２）道州の役割

- ①広域の公共事業（大型河川、広域道路、空港港湾の整備・維持、通信基盤、生活環境整備など）、②科学技術・学術文化の振興、対外文化交流、高等教育（大学相当以上）、③経済・産業の振興政策、地域の土地生産力の拡大（林野・農地の維持）、④能力開発や職業安定・雇用対策、⑤広域の公害対策、環境の維持改善、⑥危機管理、警察治安、災害復旧、⑦電波管理、情報の受発信機能、⑧市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育基準・福祉医療の基準の策定

（３）基礎自治体の役割

- ①住民の安全安心、消防、救急、②社会福祉（児童福祉、高齢者福祉など）、保育所・幼稚園、③生活廃棄物収集・処理、公害対策、保健所、④小中高等学校、図書館、⑤公園、都市計画、街路、住宅、下水道、⑥戸籍、住民基本台帳、⑦地域振興にかかわる産業・文化行政

とりまとめに向けた考え方について（案） （基礎自治体のあり方）

1. 基礎自治体の抱える課題

（人口減少・少子高齢社会）

- 人口減少・少子高齢社会の到来により、社会経済や地域社会の状況が大きく変容する中で、住民に身近な行政サービスをどのようにして持続可能なかたちで提供していくかが、問われているのではないか。
- 基礎自治体においては、人口規模の減少や人口密度の低下に伴い、行政コストが増大することが想定される。財政の持続可能性を維持しつつ、各種行政需要の増大に対応し、医療、教育、交通等の生活に必要な機能の確保を図っていくことが課題となっているのではないか。
- その際、基礎自治体における専門職員の不足等、サービスを供給する側の変化と、介護や老人福祉サービス等のニーズの増大というサービスを受ける側の変化も踏まえる必要があるのではないか。
- 将来、一層の人口減少が進む中においても、集落は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続けることや、単身世帯が増大すること等が予想され、このような課題はより顕著になって現れてくるのではないか。

（東日本大震災の教訓・課題への対応）

- 東日本大震災においては、職員自身の被災、災害対応の拠点となるべき庁舎の壊滅、住民を把握する住民基本台帳データの喪失等、基礎自治体の行政機能が失われるケースがあった。大災害時においても、基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性があらためて浮き彫りになったのではないか。
- 被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村や都道府県による広域的な対応等が積極的に行われた。東日本大震災後には、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が高まりつつあるのではないか。

- 東日本大震災後に、災害関係法制においては、順次法改正が行われている。人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等にも応援対策業務を拡大したり、市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定を創設したりするなど、所要の見直しが図られつつあるのではないか。
- 東日本大震災がもたらした教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が図られつつあると言えるのではないか。

(今後の基礎自治体における住民サービスの提供)

- 平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえ、引き続き市町村の行財政基盤の強化を図ることが必要ではないか。
- 自主的な市町村合併に対しては、引き続き必要な支援措置を講じていく必要があるが、市町村合併に向けた取組は進んでおらず、短期間で市町村合併が更に進捗することは想定できないのではないか。
- 人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の住民サービスの提供のあり方については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併のほか、共同処理方式による市町村間の広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにしていくことが必要なのではないか。
- 合併市町村においては、行財政の効率化等の成果が現れつつあるが、行政区域の広域化に伴う課題なども生じている。課題の解決に取り組む合併市町村に対しては、合併の効果を最大限に発現できるよう適切に支援を行っていく必要があるのではないか。

2. 基礎自治体の住民サービスの提供のあり方

(1) 市町村間の広域連携

① 現行の広域連携について

(市町村間の広域連携に対するニーズ)

- 今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方については、中長期的に、近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高いのではないか。

(現行の事務の共同処理制度の課題)

- 現行の地方自治法では、事務の共同処理の制度について、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託の各方式が規定され、その効果が定められている。
事務の共同処理を行っている市町村からは、様々な指摘があるが、まず、一部事務組合及び広域連合については、迅速な意思決定が困難である、構成団体の意見が反映されにくいという課題があるのではないか。
- 次に、協議会については、迅速な意思決定が困難であるという課題があるのではないか。
- 機関等の共同設置については、中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいう課題があるのではないか。
- 事務の委託については、構成団体から事務処理に当たって必要な情報を把握することが困難であるという課題があるのではないか。
- 市町村とは別の法人の設立を要する事務の共同処理の方式である一部事務組合等については、住民への説明責任を十分に果たしていないのではないかとの指摘がある。住民の関心が低いことなど、運用上の問題も含め、ガバナンスのあり方に課題があるのではないか。

② 新たな広域連携の制度の必要性

(新たな広域連携の制度の検討)

- 広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることを検討する必要があるのではないか。
- 人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要ではないか。将来、人口減少に転じると予想される三大都市圏においても、同様に考えられるのではないか。
- 現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定める必要がある。
市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式以外の、地方公共団体間での柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化する必要があるのではないか。
- 地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、その意義について、その合意形成の手続を規定すること、地方公共団体間の合意が実行されない場合の調整方法を制度化すること、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点を補うこと、という観点から、検討が必要ではないか。
- 広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が整わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについて検討すべきではないか。

(広域連携の促進に向けた留意点)

- 今後、市町村間の広域連携をより一層促進していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示す必要があるのではないか。特に、既に一定の規模能力を備えた中心市と近隣の市町村が連携を行う場合に、それぞれのメリットが示される必要があるのではないか。

- 中心市のリーダーシップのあり方について検討すべきではないか。
- 市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方について検討すべきではないか。
- 市町村間での民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、現状、広く実施されており、このような手法を含めて、連携を促していくべきではないか。
- 法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方も重要ではないか。
- それぞれの地域が、それぞれの有する都市的な機能の魅力、自然環境の魅力等を高め、その地域に住む人がそこに誇りを持って住み続けようと思えるような地域づくりを推進すべきではないか。
- これからの人口減少・少子高齢社会においては、都会の住民を地方に呼び込み、交流人口を増やす取組の必要性が高まっており、近隣の都市圏域を越えた遠方の市町村との連携・交流も含め、交流人口の増加という視点も重要ではないか。

(2) 都道府県による補完

- 今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方について、中長期的な方向として、処理が困難な事務について都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完には一定のニーズがあると言えるのではないか。
- 小規模な市町村などにおいて、処理が困難な事務があったときに、市町村間の広域連携では課題の解決が難しい場合には、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うという考え方について、どう考えるか。

- 現行法において、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合に、当該事務の委託はふさわしくないとする考え方がある。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し、それを活用して、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することについて、どう考えるか。
- 過疎対策等における事業の代行制度について、その対象を拡大することを検討したり、地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みを制度化したりする等、多様な選択肢を用意することで、都道府県と市町村の自主的な取組を促していくとの考え方について、どう考えるか。
- 小規模市町村における事務執行の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情も十分踏まえるよう留意すべきではないか。
- 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点について、都道府県による補完の場合には、どのように考えるか。

(3) 民間部門等の活用

- 地方公共団体間で連携して民間部門等を活用する取組が進んできていることについても、地方公共団体間の連携のあり方の一つとして評価すべきではないか。
- その際、住民に対する説明責任のあり方等にも留意すべきではないか。
- 災害対応や監査などについて、民間部門の専門的な人材の活用も有用なのではないか。
- 市町村における技術系職員の不足等の課題に対応するため、専門的な人材を共同で集める必要もあるのではないか。

3. 「平成の合併」後の基礎自治体における課題への対応

(1) 合併市町村

- 人口減少・少子高齢化の進行等の社会状況の変化に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されたのではないかと。
- その効果について、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要があるが、短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れていると評価できるのではないかと。
- 市町村合併によって組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることで体制が充実した市町村がある一方、例えば、合併後も規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合があるなど、市町村合併の効果の発現には、一様でない面もあるのではないかと。
- 市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や、公共施設等の統廃合の難航といった課題に加え、住民の立場から重要な視点として、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じているのではないかと。
- このような課題の解決に向け、各合併市町村において、地域単位でコミュニティ活動等を行う団体への支援、コミュニティバスの運行・エリアの拡大、地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援、支所機能の充実によるサービスの維持・向上等、様々な取組が行われているのではないかと。
- 合併市町村における支所や出張所、地域の自治会などについては、コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられるのではないかと。
- 地域によっては支所・出張所の適正配置の努力が必要などところもあり、地域の実情に応じた取組が進められるよう留意が必要ではないかと。

- 「平成の合併」により市町村の姿が大きく変わった面があり、市町村が行政運営の効率化を図りつつ、安定した財政運営ができるようにするとともに、地域の実情を踏まえた住民自治の強化、支所機能の活用等の取組を継続的に進められるようにする必要があるのではないか。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置について検討すべきではないか。
- 被災した合併市町村においては、組織力の向上や支所の適切な活用等により災害への対応力が向上したという指摘がある一方、対応力の向上が実感できなかったといった指摘もあり、災害への対応力と市町村合併の関係については、個々の市町村の実情も踏まえた評価が必要ではないか。

(2) 大都市圏の市町村

- 市町村合併があまり進捗しなかった大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化の進行が見込まれるのではないか。
- 人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えるのではないか。
- 面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障があるのではないか。
- 今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村合併を自主的に選択しようとするときの判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われる必要があるのではないか。
- 新たな広域連携の制度については、大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことに資するものとする必要があるのではないか。