

基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 報告書について（概要）

【参考資料1】

研究会報告書の位置付け

- 我が国の総人口は、平成60年には1億人を下回ると推計され、高齢化率も約20%から約40%へと大幅に上昇するとの見込み。
- 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日総理手交）を踏まえ、市町村が基礎自治体としての役割を持続可能な形で果たしていくため、「連携協約」に基づく地方公共団体間の新たな広域連携のあり方を検討すべく、平成25年7月に研究会（座長：辻琢也一橋大学大学院法学研究科教授）を設置。計7回の議論を行い、平成26年1月24日に報告書を取りまとめ、新たな広域連携のあり方に関する指針を提示。
- 今後、平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、「連携協約」の記載事項や支援措置について更に検討。
- 施策の推進に当たっては、関係府省が連携して集中的に支援措置を講じていくことが必要。

「連携協約」の制度化

- 国家間の条約のように、地方公共団体間で「連携協約」を締結できる新たな仕組みを導入
 - ・ 地域の実情に応じて地方公共団体間で締結、紛争解決の手續もビルトイン
 - ・ 事務分担だけでなく、政策面での役割分担等についても、自由に盛り込むことが可能（例…圏域全体を見据えたまちづくりの方向性）
 - ・ 別組織（組合や協議会）を作らない、より簡素で効率的な相互協力の仕組み
- ⇒
- ・ 自由度を拡大して、より一層の広域連携を促進。
 - ・ 産学金官民の連携によるシティリージョンも推進。

※ 地方自治法改正案を次期通常国会に提出

地方圏

地方中枢拠点都市(圏)

- 地方中枢拠点都市の要件を満たす市と近隣市町村が締結する「連携協約」に、以下の役割ごとに具体的な取組を記載。「連携協約」締結により、圏域の境界(県境を含む)を越える都市間連携(シティリージョン)も推進。

※ 地方中枢拠点都市の要件: ⑦政令指定都市、新中核市(地方自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和予定)、⑧昼夜間人口比率1以上。全国で61市が該当(平均人口約45万人、中央値約34万人)。

① 圏域全体の経済成長のけん引

都市圏域内の多様な資源・企業・人材を動員し、地方中枢拠点都市が成長のエンジンとなり、産学金官民が連携して地方の経済をけん引

② 高次の都市機能の集積

都市圏域全体に対する高度・専門的なサービスを提供し、グローバルな人材が集まってくる環境を構築

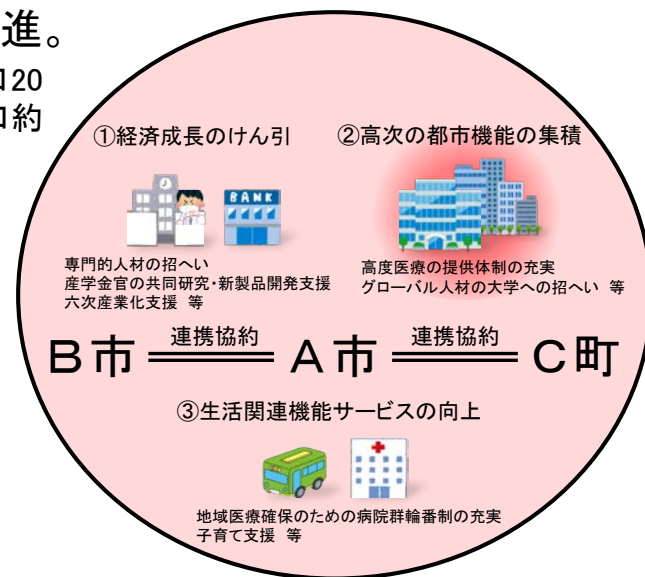
③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

都市圏域全体の利便性を向上し、近隣市町村の住民のニーズにも対応

- 上記役割に応じて、地方中枢拠点都市となる市に対して**地方財政措置(普通交付税及び特別交付税)**。

※ ③の役割については、地方中枢拠点都市と近隣市町村が協働しながら果たしていくものであることから、双方に対して地方財政措置。

- 地方中枢拠点都市の首長と近隣市町村の首長とが**定期的に協議**すべきことを「連携協約」に記載し、丁寧な調整を担保。

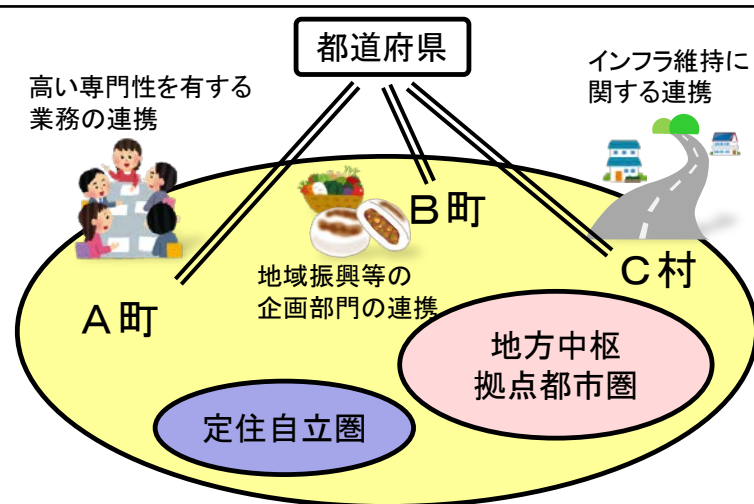


※ **定住自立圏** (人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域)の取組を、地方中枢拠点都市圏以外の定住自立圏構想の対象地域では、一層推進。

地方圏

条件不利地域における市町村と都道府県の連携

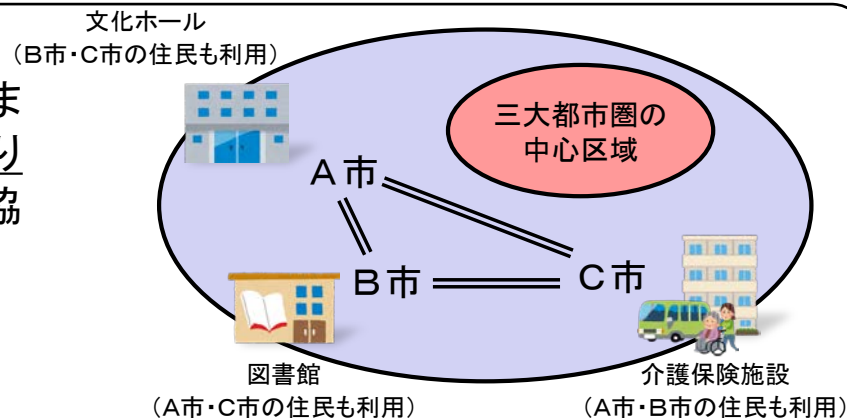
- 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しい場合は、都道府県との連携も選択肢。
- **専門性が要求される各種社会福祉関連業務やインフラ維持に関する業務、地域振興等の企画部門の業務等**について、**地域の実情に応じて対象事務や連携方法を協議**して「連携協約」に記載。



三大都市圏

水平的・相互補完的、双務的な連携

- 現在は広域連携が進んでいないことを前提に、まずは、喫緊の課題である**公共施設**や**介護保険施設**のあり方等について、連携を検討し、これを端緒として「連携協約」に基づく連携を推進。



基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 報告書

平成 26 年 1 月
基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会

目 次

<u>1</u>	<u>研究会報告書の位置づけ</u>	3
	(1) 第30次地方制度調査会答申の概要.....	3
	(2) 柔軟な連携の仕組みの意義.....	3
	(3) 新たな広域連携に向けた柔軟な連携の仕組みの活用.....	4
<u>2</u>	<u>「地方中枢拠点都市（圏）」</u>	5
	(1) 地方圏の中心都市の現状.....	5
	(2) 先進的な都市における取組等.....	6
	① 浜松市の事例.....	6
	② 福岡市の事例.....	6
	③ その他の都市の事例.....	7
	④ 海外の事例.....	8
	(3) 「地方中枢拠点都市（圏）」の役割.....	8
	(4) 具体的推進方策.....	11
	① 「地方中枢拠点都市圏」に係る「連携協約」の当事者.....	11
	② 「地方中枢拠点都市圏」に係る「連携協約」の記載事項.....	12
	③ 「連携協約」締結の手続.....	12
	(5) 役割に応じた財政措置のあり方.....	13
	(6) 検討の方向性・その他.....	14
<u>3</u>	<u>条件不利地域の市町村</u>	14
	(1) 条件不利地域の市町村の現状.....	14
	(2) 先進的な地方公共団体における取組.....	15
	(3) 連携に当たっての基本的考え方.....	16
	(4) 連携の対象事務.....	16
	(5) 連携のあり方.....	17
	(6) 検討の方向性・その他.....	17
<u>4</u>	<u>三大都市圏の市町村</u>	18
	(1) 三大都市圏の市町村の現状.....	18
	(2) 三大都市圏における主な課題.....	18
	① 公共施設のあり方.....	18
	② 急速な高齢化を踏まえた介護保険施設のあり方等.....	19
	(3) 検討の方向性.....	19
	(4) 圏域全体の課題への対応.....	19
<u>5</u>	<u>今後の進め方</u>	20

参考資料

「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」開催要綱.....	22
基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会委員名簿.....	23
基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会開催実績.....	24

1 研究会報告書の位置づけ

(1) 第30次地方制度調査会答申の概要

「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」（以下「本研究会」という。）は、第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（以下「第30次地方制度調査会答申」という。）を踏まえて、今後の人口減少・少子高齢社会における基礎自治体による行政サービス提供のあり方を、より具体的に検討するために設置されたものである。

我が国の総人口は、過去に類を見ない勢いで急激に減少し、平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位推計）によれば、平成38年には1億2000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。また、高齢化率も現在の約20%から、平成36年には30%を超え、平成60年には約40%へと大幅に上昇すると見込まれている。

人口減少と高齢化は、まず地方において顕著となり、地域コミュニティや生活基盤の崩壊・消滅の危機という形として現れる。一方、大都市部では、高齢者の増加とその後の人口減少が予想され、国家の存立さえ危ぶまれる状況にある。

第30次地方制度調査会答申は、このような人口減少・少子高齢社会にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするためには、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要であること、その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能な形で提供していくことが必要であるとしている。

このため、市町村が単独であらゆる公共施設等を揃えるといった「フルセットの行政」から脱却し、市町村間や市町村・都道府県間における新たな広域連携を推進することで、市町村が基礎自治体としての役割を持続可能な形で果たしていけるようにすることが必要である。

(2) 柔軟な連携の仕組みの意義

第30次地方制度調査会答申を踏まえて、現在、新たな広域連携の

方法として「連携協約」に基づく地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みの制度化が検討されている。

検討中の柔軟な連携の仕組みにおいては、地方公共団体が地域の実情に応じて自由に内容を協議して地方公共団体相互間の「連携協約」を締結することができ、紛争解決の手続もビルトインされることとなる。「連携協約」には、政策面での役割分担等について自由に盛り込むことが可能となる。また、組合や協議会などの別組織を設置しない点で、より簡素で効率的な相互協力を可能とする仕組みとなる。

結果として、柔軟な連携の仕組みは、自由度を拡大して、より一層の広域連携を促進するものとなる。

(3) 新たな広域連携に向けた柔軟な連携の仕組みの活用

上記のとおり、柔軟な連携の仕組みは、地方公共団体相互間で「連携協約」の内容について自由に協議して決定できるものとなるが、制度として運用するためには、連携の具体的なあり方などについて一定の指針を示すことが必要である。

この点、第30次地方制度調査会答申は、既存の定住自立圏構想（平成20年12月「定住自立圏構想推進要綱」制定）の取組を推進していくことを前提として、以下の3つの地域において、新たな広域連携を推進すべきと提言している。

- ① 人口減少・少子高齢社会において確保すべき成長点となる「地方中枢拠点都市」を中心とする圏域（「地方中枢拠点都市圏」）
- ② 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいような条件不利地域
- ③ 急速な高齢化や公共施設の老朽化が進む中で、水平的・相互補完的、双務的な役割分担が求められる三大都市圏（具体的には東京圏（東京23区・横浜市・川崎市・相模原市・さいたま市・千葉市の通勤・通学10%圏）、関西圏（大阪市・堺市・神戸市・京都市の通勤・通学10%圏）、名古屋圏（名古屋市の通勤・通学10%圏））

これら3つの地域においては、それぞれ想定される中心的課題が異なることから、具体的な連携のあり方について検討をする際には、これら3つの地域を分けて議論する必要がある。

また、上記3つの地域のうち、「地方中枢拠点都市圏」については、定住自立圏構想の基本コンセプトである「集約とネットワーク」の考え方をベースとするものであることから、より具体的な議論が可能であると考えられる。

このような、3つの地域における課題の違いや過去の施策等を踏まえた上で、本研究会として、連携のあり方に関する指針を示すこととする。

なお、上記①から③に該当しない地域では、前述のように、定住自立圏構想を推進していくこととされており、現在、圏域において各地方公共団体が果たすべき役割に応じた財政措置のあり方について、別途、検討が進められているところである。

2 「地方中枢拠点都市（圏）」

(1) 地方圏の中心都市の現状

相当の人口規模と中核性を備える中心都市では、定住自立圏の取組が進んでいない。その背景としては、合併により誕生した都市においては、その内部で行政サービスが完結していること、大規模な都市にとっては財政措置の魅力が相対的に乏しいことなどが考えられる。

他方で、今後の人口動態としては、まず条件の厳しい近隣市町村の人口が大きく減少するが中心都市の人口はそれほど減らないという段階を経て、中心都市の人口も大きく減少するという状況が生じうる。

このような人口動態の変化を踏まえると、「地方中枢拠点都市」となり得るような都市が、今から圏域全体の将来像を描き、その圏域全体の経済をけん引する役割を引き受けるという意識を持っていけるかが重要なポイントになるものと考えられる。

なお、「地方中枢拠点都市（圏）」については、先述のとおり、先行する取組である定住自立圏構想の「集約とネットワーク」の考え方をベースとするものである。

すなわち、中心市の住民のみならず、近隣市町村の住民を含めた圏域全体の住民の暮らしを支え、圏域としての魅力を向上させていくという定住自立圏構想の考え方は、「地方中枢拠点都市（圏）」において

も当てはまるものである。そのため、既に定着している定住自立圏構想における中心市・近隣市町村の役割分担の考え方、圏域形成手続、財政措置等を参考として、「地方中枢拠点都市（圏）」として果たすべき役割を積極的に定義し、その役割に応じた独自の手厚い支援措置を講じることや、圏域としての取組を安定的・継続的に進めることができるように地方自治法上の「連携協約」を活用することを検討すべきである。

(2) 先進的な都市における取組等

「地方中枢拠点都市（圏）」のあり方を考える上で、例えば、浜松市長・福岡市長からの発表や本研究会において報告されたヒアリング結果等において示された以下のような取組や考え方を踏まえることが必要であると考えられる。

① 浜松市の事例

- ・ 取り組み中の連携テーマの一つとして、公共施設の適正配置等の共同研究がある。今後、公共施設が一斉に更新時期を迎えることを考えると、市域を越えた公共施設の適正配置が重要な課題である。特に小規模な市町村があらゆる種類の公共施設を維持するのは負担が大きい。市町村間での施設の相互利用の検討も重要である。
- ・ 今後の取組として重要な課題は、地域が一枚岩となった産業政策を推進していくことである。具体的には、㉞既存産業の高度化、高付加価値化、成長市場や新産業の創出など産業イノベーション構想を推進していくこと、㉟「新・ものづくり」特区への企業の集積、㊱海外進出に意欲的な中小企業への支援である。

② 福岡市の事例

- ・ 福岡市が今後どのように発展していくのかを具体的にビジュアルで示し市民と将来像を共有することによって、施策への理解を得ていくことが重要である。
- ・ 福岡市は、福岡都市圏の将来像として、「東アジアのビジネスハブ」、「フルセットから共有」を目指していくことが重要であると考えている。例えば、観光については、各市町村がばらばらに取

り組むのではなく、空港やホテル、コンベンションセンター等のMICE（※）の資源を有する福岡市と、九州大学、太宰府天満宮、宗像大社といった資源がある近隣の市町村とが連携し、互いの資源を活用しあうことで、ビジネスの集客を地域全体に行き渡らせ、Win-Winの関係を作れるようにしたい。また、産学官連携により都市圏の成長戦略を推進する福岡地域戦略推進協議会（FDC）を組織しており、そこでの検討を踏まえて「MICE ビューロー」を設置していく。

※MICE：企業等の会議（Meeting）、企業等の行う研修旅行（Incentive Travel）、国際会議（Convention）、展示会・見本市（Exhibition/Event）

- ・ 福岡市が広域的な役割を果たしていくことに対する財政措置や近隣の市町村にとっての連携のインセンティブがあれば、近隣の市町村に声をかけやすい。

③ その他の都市の事例

- ・ 中心都市が圏域全体をけん引する役割を担いつつ、更なる成長を果たしていくという共有イメージのもと、中心都市と近隣市町村が「都市圏ビジョン」を策定している。ビジョンに掲げた事業の内、産業振興や観光については、農業の六次産業化、地域ブランド育成のための加工品の研究、観光ネットワークの形成などに取り組んでいる。また、中心都市で開催する国際見本市への出展や食の展示商談会等に近隣市町村の企業にも参加を呼びかけている。
- ・ 中心都市の市民病院は圏域全体の総合周産期母子医療センターとして機能しており、NICU（新生児集中治療室）や救急搬送の約半分は市外から受け入れている。また、圏域全体の玄関となる駅前の整備など、都市として有すべき高度な中心拠点の整備を進めている。大学や研究機関と連携することで、圏域全体のために優秀な人材を確保・育成することにも貢献している。
- ・ 子育て支援に関し、ファミリー・サポーター事業については、市内在住者のみならず市内への通勤者の利用も可能としている。
- ・ 公共交通については、都市圏協議会によるパークアンドライドの広報活動により、中心都市の渋滞緩和に取り組んでいる。また、

近隣市町村と連携してバス路線再編事業にも取り組んでいる。

- ・ 広域連合管内のごみ処理施設について、現在5つある焼却施設を、2つを目標に統合するとともに、現在は中心都市にある最終処分場を近隣市に新設することで、管内での役割分担を図ることとしているところもある。

④ 海外の事例

- ・ ヨーロッパでは、圏域の中核となる都市が、周辺の複数の地方公共団体と連携する形で広域的な取組を進めている例がある。
- ・ 例えば、オランダのアムステルダム大都市圏では、グローバル経済下で地域の競争力を高めることを志向し、「アムステルダム地域連携」を設置している。アムステルダム市が近隣自治体と丁寧に協議しながら連携を進めている。
- ・ また、ドイツのライン川とネッカー川の合流する地域は、複数の中心都市が存在し古くからの強い結びつきがあることを背景に、3つの州が州境界をまたぐ形で連携してシティリージョン（※）を形成している。

具体的取組としては、官民一体となった圏域全体の計画策定や交通計画、景観、エネルギー、経済開発等の調整等を行っている。また、経済人や科学者等からなるシンクタンク組織が設立されており、将来の計画のためのアイデアの提供等を行っている。

※ 以下、本報告書において、シティリージョンの取組とは、複数の圏域の中心都市が圏域の境界（県境を含む。）を越えて連携し、民間事業者を巻き込む形で広域的な取組を推進することをいう。

(3) 「地方中枢拠点都市（圏）」の役割

国内の先進的な都市やオランダ・ドイツの事例等を踏まえると、相当の人口規模と中核性を備える圏域の中心都市が「地方中枢拠点都市」として担うべき役割は、①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上、と考えられる。

このような役割については、「地方中枢拠点都市」となる中心都市の人口規模や近隣市町村における都市機能の集積状況に応じて、濃淡やウエイトの違いが生じてくるものと考えられるが、「地方中枢拠点

都市（圏）」として果たすべき役割は、上記3つの役割におおよそ集約されるものと考えられる。

なお、特に①及び②の役割については、主に「地方中枢拠点都市」となる中心都市が中心となって実施することが想定されるが、近隣市町村とのさまざまなネットワークを強化することにより、近隣市町村もその便益を共有できるようにすることが極めて重要である。

役割①：圏域全体の経済成長のけん引

「地方中枢拠点都市」には、都市圏域内の多様な資源・企業・人材を動員することで成長のエンジンとなり、地方の経済をけん引することが求められている。具体的には以下のとおりである。

（産学金官民一体となった成長戦略の策定）

これからの地方行政や地域づくりを考える上では、民間とどう連携するのかという視点が重要である。そのためには、地域の産学金官民が一体となったプラットフォームを形成し、圏域全体の成長戦略をつくっていくことが必要である。

（産業クラスターの形成、イノベーション実現、新規創業促進）

人口減少社会への対応が施策のベースとなるのであれば、産業をどう興して若者の就職先を作り出していくかが重要である。そのためには、圏域内に、相互に関連する製造業などの企業を集積して競争相手を増やしつつ、地域の大学や研究機関、金融機関が関わり、知的な協力関係を構築していくことで、産業クラスターの形成や新たなイノベーションを実現し、新規創業を促進することが重要である。

（消費者ニーズにマッチした商品開発）

首都圏などの消費者ニーズにマッチした市場で受け入れられる商品の開発が重要である。そのためには、六次産業化や地域ブランドの育成等に取り組む際、商品開発・製造に関わる事業者のみならず行政も、売上げ動向等のデータを把握し、圏域全体の成長戦略等に反映することが必要である。このような商品を開発できれば、ウェブの充実により、遠方にあることを逆手にとって付加価値を生み出せる時代になっている。

（戦略的な観光施策）

他方で、地産品の通信販売では、相当の規模にならない限り、

なかなか雇用の創出につながらない。雇用創出には観光客の増加が重要であり、関連ビジネスへの波及も含め、観光は圏域全体の総合産業であるという発想が必要である。

例えば、観光施策としては、単発的な誘客やプロモーションにとどまらず、国際会議や国際見本市を誘致した上で、圏域内の企業とのビジネスマッチングや圏域内の観光へと波及させていくという戦略性が求められる。また、特に、近隣市町村には、地域の日常の風景や自然そのものも観光資源になり得るという視点が必要である。

役割②：高次の都市機能の集積

「地方中枢拠点都市」には、圏域全体に対して高度で専門的なサービスを提供できること、グローバルな人材が集まってきて住みたくくなるような環境を作ることが求められている。具体的には以下のとおりである。

(高度な医療サービスの提供)

高齢化が進行する状況においては、医療施設の配置が事実上の産業立地施策にもなってくる。「地方中枢拠点都市」には、三次救急医療、母子周産期医療、先進的がん医療などの高度な医療サービスを提供できる施設が必要である。

(高度な中心拠点の整備・広域的公共交通網の構築)

圏域としての競争力を高めていくためには、高度な中心拠点の整備や広域的な公共交通網を構築して、圏域へのアクセスを容易にしていくことが重要である。

(高等教育・研究の環境整備)

グローバルな人材を集め、将来の圏域を担うリーダーを育てていくためには、大学や中高一貫校など高等教育や研究の環境整備を進めていくべきである。

さらに、「地方中枢拠点都市」に圏域の成長エンジンの役割を求める場合、そこでのイノベーションを生むための都市空間や、市町村の境界を越える広域的な土地利用のあり方等についての議論が必要になる。

役割③：圏域全体の生活関連機能サービスの向上

「地方中枢拠点都市」は、近隣市町村と連携することで、圏域全体の利便性を向上し、圏域内の住民のニーズに応えることが求められている。

具体的には、「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、地域医療や障害者福祉の充実、地域包括ケアシステムなどの高齢者施策、ファミリーサポートなどの子育て支援、コミュニティバス等を含めた圏域内の地域の足の確保、市街地の賑わいや購買環境の整備、人材育成、自治体クラウドの一層の推進、防災面での協力、リサイクルへの取組などを、中心都市と近隣市町村双方の適切な役割分担の下、地域の課題に応じて選択的に取り組んでいくべきである。

(4) 具体的推進方策

「地方中枢拠点都市（圏）」が、圏域としての一体性を維持しつつ上記役割を発揮するためには、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村が「連携協約」を締結することとなる。

「連携協約」の当事者、記載事項及び締結の手続については、以下のように考えられる。

① 「地方中枢拠点都市圏」に係る「連携協約」の当事者

「地方中枢拠点都市」が経済の拠点となる以上、拠点性を担保する要件としては、㉞政令指定都市又は中核市（第30次地方制度調査会答申に基づく地方自治法改正により人口20万人以上の市に要件を緩和予定）であること、及び、㉟昼夜間人口比率が1以上であること、が基本として考えられる。

人口及び昼夜間人口比率について、定住自立圏構想の中心市要件と同様の考え方にに基づき、原則として平成22年国勢調査によることとした場合、全国で61の都市が「地方中枢拠点都市」の要件を満たすこととなる。なお、この要件を満たす都市は、人口100万人を超える政令指定都市から人口20万人の中核市までさまざまであるが、その平均人口は約45万人、中央値は約34万人（いずれも平成22年国勢調査による）となり、相当の規模を有している。

また、「地方中枢拠点都市」が圏域をけん引するという役割を担うという観点からは、「地方中枢拠点都市」は、原則として、少なくとも

も経済的結びつきが強い通勤・通学 10%圏内の市町村と「連携協約」を結ぶことが考えられる。

さらに、「地方中枢拠点都市」となる複数の市が、圏域の境界（県境を含む。）を越えて相互に「連携協約」を締結することにより、民間事業者を巻き込む形で広域的な取組を推進するというシティリージョンの取組を進めることも可能になると考えられる。

② 「地方中枢拠点都市圏」に係る「連携協約」の記載事項

「連携協約」には上記の「地方中枢拠点都市」及び近隣市町村が担うべき役割について、具体的に記載することが必要となる。

その際、上記「地方中枢拠点都市（圏）」が担うべき役割のうち、①圏域全体の経済成長のけん引や、②高次の都市機能の集積は、主に「地方中枢拠点都市」が中心として実施する役割として明記するものとし、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上については、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村の役割を個々の圏域の課題に応じて記載することが考えられる。

他方で、中心部に投資が集中すると、近隣市町村の理解や合意を得ることが難しくなるという問題がある。定住自立圏や海外の都市圏の事例を見ても、「地方中枢拠点都市」には強いリーダーシップの発揮とともに、近隣市町村との丁寧な調整という両面が求められ、これを踏まえた制度とすることが課題である。

また、「地方中枢拠点都市」の近隣市町村の住民は、自らの住む市町村と異なる自治の単位から様々な行政サービスを受けることとなることから、行政サービスの提供主体である「地方中枢拠点都市」に対して要望を伝え、民主的なコントロールを及ぼせるようにすることも課題である。

そのため、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村との丁寧な調整及び近隣市町村の住民からの民主的コントロールの担保という観点から、「地方中枢拠点都市」の首長と近隣市町村の首長とが定期的に協議すべきことを、「連携協約」に記載することが考えられる。

なお、「連携協約」に記載した事項が履行されず、連携する市町村間で紛争が生じた場合には、改正後の地方自治法の規定に基づき、「連携協約」に係る紛争解決の手続がとられることとなる。

③ 「連携協約」締結の手続

圏域としての一体性を構築・維持する枠組みとしては、既に定住自立圏構想が定着していることから、「地方中枢拠点都市圏」を形成する手続の考え方は、「定住自立圏構想推進要綱」に定められた定住自立圏の形成手続と同様とすべきである。

具体的には、中心都市による「地方中枢拠点都市」としての宣言、「地方中枢拠点都市圏」を形成するための「連携協約」締結、「地方中枢拠点都市圏成長ビジョン（仮称）」の策定を順次実施していくことが考えられる。

特に、このようなプロセスを通じて、将来の人口推計や財政の姿等も含め、圏域全体の課題の共有を図ることが重要である。

なお、これまでの定住自立圏は、私法上の契約行為である協定に基づき形成されてきた。新しい「地方中枢拠点都市圏」については、長期的・継続的施策として展開していく観点から、より安定的な市町村間の連携を担保する制度として新たに地方自治法に位置付けられる「連携協約」に基づいて形成されることが必要である。

(5) 役割に応じた財政措置のあり方

定住自立圏構想では、中心市に4,000万円程度、周辺市町村に上限1,000万円の特別交付税措置が行われているが、相当の人口規模と中核性を備える中心都市では定住自立圏の取組が進んでいないことも踏まえると、より厚みのある財政措置等の支援措置が必要である。

具体的には、上記①～③の役割のうち、①圏域全体の経済成長のけん引と、②高次の都市機能の集積については、「地方中枢拠点都市」を中心として実施することが想定されるので、財政措置は「地方中枢拠点都市」となる市に対して行うことが考えられる。

ただし、当初に締結する「連携協約」や「地方中枢拠点都市」と近隣市町村の首長間での定期的協議によって、近隣市町村が①及び②の役割を担う場合には、「地方中枢拠点都市」から近隣市町村に対して負担金を支払うこと等も想定されるところである。

他方で、上記③圏域全体の生活関連機能サービスの向上については、定住自立圏における中心市と近隣市町村の役割分担と同様「地方中枢拠点都市」と近隣市町村が協働しながら果たしていくものであること

から、「地方中枢拠点都市」と近隣市町村の双方に対して財政措置を行うことが考えられる。

なお、財政措置を行うにあたっては、標準化できる財政需要については普通交付税で措置することとし、地域の実情に応じて財政需要が異なるものについては特別交付税で措置することが考えられる。

財政需要を的確に把握し適切な財政措置を行えるよう、平成 26 年度については、総務省における国費による委託調査事業である「先行的モデル構築事業」を実施する地方公共団体を中心に実施し、平成 27 年度より本格的に地方交付税措置を実施すべきである。

(6) 検討の方向性・その他

「地方中枢拠点都市」については、全国の 61 の都市が該当し、人口 100 万人を超える政令指定都市から人口 20 万人の中核市まで相当幅広い人口規模の市が該当することになる。

そのため、経済成長のけん引のあり方や、都市機能の集積の程度等については、地域や人口規模に応じて異なってくる側面がある。そのため、上記「先行的モデル構築事業」を実施する都市の検証を通じて、「地方中枢拠点都市（圏）」の役割や、役割に応じた財政措置について、さらに検討を進めていくことが必要である。

また、「地方中枢拠点都市（圏）」の取組を進めることは、地方圏に成長エンジンの核を確保することを通じて圏域外の住民や企業等にとってもメリットがあるものと考えられる。例えば、地方圏において、地方中枢拠点都市圏に住み続けられることによって、圏域内外に住む高齢の親を週末に訪問し介護することなども容易になる。また、圏域外の企業や生産者にとって、地方中枢拠点都市圏という相当規模の消費地が比較的近い位置にあることも有益である。圏域外の住民や企業等にとってもメリットが生じることにより、地方中枢拠点都市としての拠点性を一層高めるという好循環が期待される。

3 条件不利地域の市町村

(1) 条件不利地域の市町村の現状

将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大する

こと等が予想されており、人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていくと考えられている。

そのような状況において、条件不利地域の市町村では、幅広い業務を少ない職員で実施している結果、一人の職員が複数の業務を兼務している状態にある。財政状況が厳しく、職員を大幅に増加できるような状況は想定できない中で、条件不利地域の市町村が今後も継続して行政サービスを提供していけるかが課題となってくると考えられる。

言い換えれば、条件不利地域の市町村が少ない職員数で持続的に行政サービスを提供していくという観点からは、他の地方公共団体との連携のあり方を模索することが、少ない職員をどこに重点化すべきかという課題に対する対応にもなると考えられる。

(2) 先進的な地方公共団体における取組

条件不利地域の市町村と都道府県との連携を考える上で、例えば、条件不利地域の市町村や、そのような市町村が多く存在する都道府県からのヒアリングにおいて示された以下のような取組や考え方を踏まえることが必要である。

- 条件不利地域の市町村では、多くの事務において職員の専門性確保が課題となっている。加えて、事務の必要性はあるがロット（事務量）が少ない事務が存在し、いわば「薄皮」が何層にも重なっているような状態に陥っている。
- 上記の課題を解決するため、ある県では、県内全域で、市町村・県が共同で消費生活相談体制の整備や職員研修を行っている。また、県と条件不利地域の市町村間で地方自治法に基づく協議会を設置して、障害者雇用・乳幼児発達相談支援事業・消費者行政・備品の発注等の事務を共同で実施しており、農地利用促進や学校施設の共同管理、監査委員事務局の共同設置、公営住宅の共同管理等の新たな分野についても取組の検討が始まっている。
- また、条件不利地域における地域活性化については、役場の職員が一人数役をこなしている中で専属的な職員を確保することが難しいことや、ノウハウ・経験の蓄積が少ないことから、市町村と都道府県との連携における都道府県の役割として期待されている。
- そのため、ある県では、県職員が市町村役場などに「支援員」と

して駐在し、地域の元気づくりや地域の支え合いの仕組みづくりを支援し、市町村間とのパイプ役を担っている。このように、企画部門において、県が市町村と両輪になる形で市町村をサポートしている。

(3) 連携に当たっての基本的考え方

地方自治法第2条第3項に規定する市町村優先の原則を踏まえると、地方公共団体との連携を考える際には、まずは市町村間の連携によって問題が解決できないかを検討すべきである。

しかしながら、条件不利地域において、近隣に連携すべき大きな都市がないなどの地理的条件等により、連携相手が都道府県しか想定されない市町村については、都道府県が市町村と連携して補完や支援をしていくことが考えられる。

このような、都道府県が市町村と連携して補完していくという仕組みを構築していくことは、従来は厳格に考えられていた市町村・都道府県間の役割分担を柔軟に考えていくという点で、重要な意味を持つものである。

(4) 連携の対象事務

条件不利地域の市町村と都道府県が連携する場合、いかなる事務が連携の対象となり得るのかについて、法律上明確に線引きすることは困難である。

しかしながら、地方自治法第1条の2第2項が「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とした上で、同法第2条第3項において市町村が「基礎的な地方公共団体」と位置づけられていることを踏まえると、市町村の存立に不可欠な事務やこれに密接に関連する事務は、連携になじまないのではないかと考えられる。

具体的には、住民基本台帳、戸籍、選挙などは、このような事務に該当し、都道府県との連携にはなじまないと考えべきである。

他方、各種社会福祉関連の業務（介護保険や地域包括ケアシステムに関する業務、障害者福祉に関する業務、消費生活相談等）や、道路・橋りょう、水道などの地域のインフラの維持等に関する業務のうち、高度の専門性が要求されるものについては、都道府県との連携の対象となり得るものもあると考えられる。

加えて、地域振興等の企画部門の業務については、市町村を特色づける施策として市町村が実施することが基本であるが、地域に蓄積された技能や知恵をより有効に生かしていくという観点から、都道府県が積極的な役割を担いうる面もあると考えられる。

また、民間部門との関係を切り口にして、連携することによって経済的効果が大きいのについても、連携の対象（市町村間の連携を含む。）になり得るものと考えられる。

例えば、環境衛生関連の施設整備、電算システムの運用、業務の頻度が少ないため担当者を置くことが効率的でないもの等については、連携の効果が大きいと考えられる。

(5) 連携のあり方

市町村の意思や市町村と都道府県との関係は個々の地域によって大きく異なることから、特定の事務を一律連携の対象とするのではなく、個々の市町村と都道府県が地域の実情に応じて対象事務や連携方法を協議し「連携協約」に記載することが必要である。

例えば、専門性の高い業務は、的確に執行管理ができる体制を整え、連携して民間部門にアウトソーシングすることも考えられる。また、地域の雇用を確保する観点からは、地域の住民の中で専門性を有する人材（例えば保健師や看護師資格を有する者）を活用する形で連携することも考えられる。

(6) 検討の方向性・その他

先行的に連携を検討する地方公共団体は、まずは市町村と都道府県とで共通・類似する事務について連携することによって、効率的・効果的に行政サービスを提供できないかを検証していくことが考えられる。

「連携協約」の記載事項については、具体的な連携の対象事務や役割分担を個々の地域の実情に応じて記載することになると考えられるが、検証を通じて、さらに検討を進めていくことが必要である。

あわせて、検証の結果を踏まえ、支援措置のあり方についても検討

を進めていくべきである。

4 三大都市圏の市町村

(1) 三大都市圏の市町村の現状

三大都市圏の市町村は、一定の財政力を背景に単独で事業を実施しているケースが多く、結果として、他の圏域と比較して市町村合併も広域連携も進んでいない。

三大都市圏においては、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とともに、地方圏を上回る急速な高齢化の進行が予想されることから、圏域内の市町村では財政需要の増加が見込まれ、従来よりも厳しい状況に直面することが予想される。

このような中で、単独の市町村であらゆる公共施設等を揃えるのは困難であり、こうした「フルセットの行政」から脱却し市町村間の連携による役割分担を進めていきたいという市町村も出てきている。

今後、三大都市圏においては、市町村間の水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行っていくことが有用と考えられる。

(2) 三大都市圏における主な課題

① 公共施設のあり方

公共施設の更新費用について、三大都市圏の方がその他の地域と比べて人口規模が大きく施設数が多いため、費用も必然的に高くなる。さらに、標準財政規模に占める更新費用の割合で比較すると、今後の更新費用の負担増に伴う影響は三大都市圏の方が深刻であるといえる。

このような状況においては、三大都市圏の市町村が単独であらゆる公共施設を更新し、フルセットで揃えるのは難しいことから、市町村間で連携して、維持・整備する公共施設を適切に分担・集約化し適正配置を進めるといふ、市町村の区域を越えた公共施設の総合的かつ計画的な管理が有効である。

公共施設の総合的かつ計画的な管理を進める際には、行政区域外からの利用者の利便性や、複合的な機能を持った施設への転換等に留意して検討を進めるべきである。

② 急速な高齢化を踏まえた介護保険施設のあり方等

三大都市圏における高齢者人口、特に75歳以上の人口は、その他の地域に比べて急速に増加することを考えると、介護保険施設サービス等の広域連携は、可能性・選択肢を拡げる意味で有益である。

さらに、介護保険施設サービスに関しては、急速にサービス需要が拡大することを踏まえると、供給の枠をすぐ隣の市町村に提供することだけではなく、離れた地域も含めた連携によりサービス供給の総量を確保していくことになる可能性が高いのではないかと考えられる。

(3) 検討の方向性

現在は広域連携があまり進んでいない三大都市圏において、今後、連携を進めていくにあたって、まずは、喫緊の課題である公共施設や介護保険施設のあり方等について、連携して検討し、これを端緒として、「連携協約」に基づく広域連携を進めていくべきと考えられる。

「連携協約」の記載事項については、例えば、連携して維持・整備する公共施設や介護保険施設等の場所、規模、負担のあり方等について記載することが考えられるが、先行して連携を検討する市町村の検証を通じて、さらに検討を進めていくことが必要である。

あわせて、先行して連携を検討する市町村の検証結果を踏まえ、支援措置のあり方についても検討を進めていくべきである。

(4) 圏域全体の課題への対応

今後、圏域全体を集約的な都市構造に変えていこうとする場合には、市街地のあり方自体を検討し、既成の市街地を緑地など他の用途に転換することなどを含めて議論することが必要となる可能性がある。

このためには、市町村が、個別に対応するのではなく、長期的な空

間ビジョンを共有した上で、その実現に向けて取り組むというような連携のあり方にまで踏み込んだ議論が必要となってくると考えられる。

5 今後の進め方

来年度の総務省による委託調査事業である「先行的モデル構築事業」においては、新たな広域連携に関心を持っている地方公共団体に対して、国が積極的に支援を行い、先行的なモデルを構築していくことが重要である。その上で、構築した先行的なモデルの全国展開を図るために、支援措置を講じていくべきである。

なお、全国展開を図る上で、地域の住民や企業等への周知・PRも必要である。

また、各府省で取り組んでいる施策の中で、新たな広域連携の推進に資するものについては、関係府省が連携して集中的に支援措置を講じていく必要がある。例えば、「地方中枢拠点都市圏」を共通のプラットフォームとし、圏域で取り組む事業については、関係府省で実施している国庫補助事業において優先採択を行うべきである。このために、関係府省が連携する仕組みが必要と考えられる。

參考資料

「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」 開催要綱

第1 目的

基礎自治体による行政サービス提供のあり方について、これまでの地方制度調査会での議論を踏まえ、検討を行うことを目的とする。

第2 名称

本検討会は、「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」（以下「研究会」という。）と称する。

第3 構成

研究会は別紙のメンバーをもって構成する。

第4 座長

- (1) 研究会に、座長1人を置く。
- (2) 座長は、会務を総理する。
- (3) 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が指名する者が、その職務を代理する。

第5 議事

- (1) 研究会の会議は、座長が招集する。
- (2) 座長は、必要があると認めるときは、必要な者に研究会への出席を求め、その意見を聴取することができる。

第6 その他

研究会の庶務は、総務省自治行政局市町村課が行う。

基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会

委員名簿

座長	辻 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
座長代理	大杉 覚	首都大学東京大学院社会科学研究所教授
	伊藤 正次	首都大学東京大学院社会科学研究所・都市教養学部法学系教授
	片山 健介	東京大学大学院工学系研究科特任講師
	鎌田 由美子	J R東日本研究開発センター フロンティアサービス研究所副所長
	勢一 智子	西南学院大学法学部教授
	立石 聡明	有限会社マンダラネット代表取締役
	玉沖 仁美	株式会社 紡 代表取締役
	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
	林 知更	東京大学社会科学研究所准教授
	諸富 徹	京都大学大学院経済学研究科教授
	山本 隆司	東京大学大学院法学政治学研究科教授

(※敬称略)

基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会開催実績

第1回：平成25年7月17日（水）

- (1) 研究会の運営について
- (2) 第30次地方制度調査会答申のポイント等について
- (3) 地方中枢拠点都市における状況について
- (4) 今後の研究会の進め方について

第2回：平成25年9月10日（火）

- (1) 浜松市の取組について
鈴木 康友 浜松市長
- (2) 福岡市の取組について
高島 宗一郎 福岡市長

第3回：平成25年9月30日（月）

- (1) 農業の六次産業化について
鎌田 由美子 JR東日本研究開発センター
フロンティアサービス研究所副所長
- (2) 先進的な自治体における取組のヒアリング結果について

第4回：平成25年10月21日（月）

- (1) 条件不利地域における状況について
- (2) 三大都市圏における状況について
- (3) 地方中枢拠点都市における状況について
- (4) 検討の視点について

第5回：平成25年11月1日（金）

- (1) オランダにおける広域行政の状況について
片山 健介 東京大学大学院工学系研究科特任講師
- (2) 条件不利地域におけるICTの活用について
立石 聡明 有限会社マンダラネット代表取締役

第6回：平成25年12月9日（月）

- (1) とりまとめに向けた考え方について

第7回：平成26年1月17日（金）

- (1) 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書について