

市町連携の更なる推進に向けた兵庫県の取組み

兵庫県 総務部 市町振興課

1 兵庫県の現況

兵庫県の県域は、北は日本海、南は瀬戸内海から淡路島を介して太平洋に面しており、歴史や風土など個性の異なる、摂津(神戸・阪神)、播磨、但馬、丹波、淡路の個性豊かな五つの地域、41市町で構成されている。

県内には大都市から農山村、離島まで多様な地域を擁しており、人口の半数以上が集中する神戸・阪神地域は、神戸港を中心に国際性の高い地域として発展し、大阪、京都とともに関西経済圏を形成している。その一方で、中山間地域を中心に、広大な過疎地域や多くの小規模集落も存在している¹。

兵庫県の人口は平成21(2009)年を境に減少に転じており、近年の出生率も、人口の維持に必要な水準(2.07)を下回る1.4前後で推移するなど、本格的な人口減少の局面に入っている²。県の推計では、2050年の人口は平成27(2015)年から130万人減少(▲23.6%)して423万人になると予想されている。

市町別の人口増減率(2015→2050)には大きな地域差があり、現状の人口水準がほぼ維持される市町が僅かながらある一方(明石市(+0.5%)、伊丹市(▲4.2%)など)、但馬圏域(▲50.6%)、淡路圏域(▲48.2%)、西播磨圏域(▲41.2%)などの中山間地域の多くの市町では、人口が半減すると予測されている³。

また、2050年には人口の4割が65歳以上(平成27

(2015)年時点27.1%)、4人に1人が75歳以上(平成27(2015)年時点12.7%)になる見込みであり⁴、大幅な人口減少と超高齢化を見据えた体制構築が県内自治体の喫緊の課題となっている。

2 市町連携の推進に向けた検討の経緯

令和2(2020)年6月に公表された第32次地方制度調査会答申「2040年ごろから逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」では、人口減少や高齢化等の環境変化に対応しつつ、住民が安心して生活できる地域社会を維持していくには、基礎自治体が自主的に連携し、行政サービスを提供していくことが重要になると指摘されている。

また、本県でも、兵庫県町村会創立100周年シンポジウム(令和2(2020)年8月、10月)において市町連携の重要性について示唆されたことを契機として、兵庫県、兵庫県市長会、兵庫県町村会の三者で、学識経験者のほか、市町職員及び県職員で構成する「地域課題解決に向けた市町連携のあり方研究会」(座長：北村 亘 大阪大学大学院法学研究科教授。以下「研究会」という)を設置し、令和2(2020)年10月から令和4(2022)年3月にかけて、地域の実情に応じた自主的な市町連携のあり方の検討を行った。

研究会では、喫緊の行政課題に対応した市町連携の実現と並行して、将来の人口構造の変化等の環境変化を見据え、持続的な行政体制を確保するために各市町が自主的に選択していくべき対応について、他府県の取組状況の視察なども交えなが

1 県内の過疎地域の状況については「兵庫県過疎地域持続的発展方針」(令和4(2022)年7月改定)参照

2 兵庫県「未来を考える100のデータ」(ひょうごビジョン2050参考資料)p.2

3 市町ごとの人口増減予測については、「兵庫県における市町連携のあり方に関する報告書」(令和4(2022)年3月)p.4参照

4 兵庫県「未来を考える100のデータ」(ひょうごビジョン2050参考資料)p.12

ら議論を重ね、令和4(2022)年3月に報告書を取りまとめた⁵。

なお、連携の必要性が特に高いと考えられる「AI・RPA等の新技術の共同導入」等のテーマについては、先行検討テーマと位置づけ、令和3(2021)年度からワーキンググループを設置し、研究会本体での議論と並行して連携実現に向けた実務的な協議を進めている。また、県も令和3年度から、新技術の共同導入に係る初期経費や公共施設の共同運用等に向けた計画策定費等への支援制度を創設し、連携の実現に向けた市町の取組みを促した。

3 研究会報告書の概要等

1) 課題認識

研究会では、人口構造の変化等により人的・財政的な資源の制約が強まる中、地域で顕在化する行政課題に対応していくには、小規模市町を中心に、市町連携の必要性が高まっていくとの認識のもと、本県ではこれまで十分に認識されてこなかった、①行政課題に応じた柔軟な枠組みによる市町連携、②多くの市町が参画する全県的な枠組みによる市町連携、の二つの視点から、今後推進すべき市町連携のあり方について検討を行った。

2) 行政課題に応じた市町連携

①基本的な考え方

行政課題に応じた市町連携については、課題を共有する市町同士の柔軟な連携を着実に進展させる必要があるとされ、県には、連携が円滑に進められるよう、検討段階に応じ、先行事例の周知や市町グループでの検討の促進、人的・財政的な支援等の役割を果たしていくことが求められるとしている。

また、人口構造の変化等には大きな地域差があり、市町の直面する課題についても、一律の議論に馴染まない状況があることを踏まえ、連携を推進するには、各市町において長期的な視点から課

題分析を行い、早急に対応方策の検討を開始することが不可欠と指摘している。

②先行検討テーマの設定と検討

研究会では、小規模市町を中心に連携ニーズや有効性が高く、行政のデジタル化の推進にもつながる「AI・RPA等の新技術の共同導入」や、課題が顕在化する前に十分に議論を重ねる必要がある「公共施設の共同運用・機能分化」を、先行して検討を行うことが求められるテーマと位置づけ、別途検討を進めた。具体的には、市町の意向も踏まえて、①AIチャットボット導入、②ふるさと納税業務へのRPA導入、③市民会館や体育館等の公共施設の共同運用・機能分化、の3テーマを選定し、テーマごとに関係市町で構成するワーキンググループ(公共施設の共同運用等については地域別に3グループ)を設置して、関係市町の現況を踏まえつつ、具体的な対応について検討を行った。

令和3年度中の議論の結果、公共施設の共同運用等については、既存施設の耐用年数や管理方法等の違いから合意形成には中・長期的な議論が必要とされ、ふるさと納税業務へのRPA導入については、関係市町間での業務フローの統一や国のシステムとの整合性の確保等について引き続き整理が必要とされた。一方、AIチャットボットの共同導入については、ワーキンググループで作成した標準仕様書に基づき、令和4(2022)年度に共同プロポーザルを実施することで合意が成立し、関係市町で準備を進めることとなった。

3) 全県的な枠組みによる市町連携

①枠組みの考え方

県内では地方自治法に基づく共同処理制度や定住自立圏等を活用した地域単位や業務単位での連携について多数の実績が積み重ねられている。その一方で、多くの都道府県で設置されている「市町村総合事務組合」のような、全県的に多くの市町が参画し、かつ広汎な共通事務を共同処理するための枠組みは存在しない。

研究会が行った市町へのアンケートでは、複数

5 報告書全文は以下に掲載

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk25/shichourenkei.htm>

の業務(公平委員会の運営、非常勤職員の公務災害補償等)について、多くの市町から、既存の市町連携の枠組みの範囲を越える「全県的な枠組み」で処理することへの関心が示された(表1)。公平委員会の運営のように地域単位での共同処理が進んでいる事務⁶についても、「条件次第で全県的な枠組みへの参画を希望する」との意見も多く見られる。この結果から、県内では、各市町が共通して処理している事務について、共同処理のための枠組みや調整役が欠けているため、スケールメリットを最大限に発揮できていない場合があると考えられる。

以上の結果に加え、今後、人口減少等が加速する中で、単独市町によるフルセットの行政サービスの提供が困難となり、市町連携を迫られる行政分野が拡大すると予想される。そのため研究会報告は、市町間の地理的条件に関わらず、連携の趣旨に賛同する市町が適宜参画し、単独市町で処理することに課題を有する共通的な事務を共同処理するための全県的な枠組みが必要になると提言している。同時に、構成市町が重複する枠組みを複数設けることによる非効率を避け、社会状況の変化に伴い新たに生じる市町の共通課題に対して、「受け皿」の検討に時間を費やすことなく速やかに対応できるようにするために、当該枠組みにおいて広汎な共通事務を共同処理することを可能とすることが求められるとも指摘している。そして、このような全県的な枠組みにおいて、主に、①事務が定型的で地域ごとに独自性を発揮する必要がない事務や、②

スケールメリットによる合理化・効率化・高度化が期待できる事務、③専門性が高く、ノウハウの蓄積のため一定の処理件数を確保する必要がある事務を処理することで、事務処理の合理化・高度化に加え、各市町の資源を独自性を発揮すべき分野に重点化することが期待できるとしている。

② 枠組みの選択肢

このような連携の枠組みの候補として、地方自治法上は、「機関の共同設置」、「事務の委託」、「協議会」、「一部事務組合」といった共同処理制度があるが、いずれの制度にも長所と課題がある(表2)。研究会報告では、どの制度を活用する場合

| 事務・業務 | 備考 |
|----------------------------|------------------------------|
| 公平委員会の運営 | 多くの市町から「全県的な枠組」への関心が示されている事務 |
| 消防団員の損害補償、賞げつ金授与 | |
| 非常勤職員の公務災害補償認定 | |
| 人事給与関連業務のアウトソーシング | |
| 各種システムの構築・運用 | 市町から提案のあった事務 |
| 入札参加資格の審査 | |
| パソコン等機器の調達 | |
| 行政不服審査法による審査請求 | |
| 税の徴収事務 | |
| 固定資産税評価替に伴う航空写真撮影 | |
| 技術職員の採用試験 | 当研究会構成員から提案のあった事務 |
| 公共施設等の維持管理への支援、土木・建築職の育成 | |
| デジタル人材の確保、新技術活用の基盤となるデータ共有 | |

表1 各市町のアンケート結果 出典:研究会報告書 p. 34

| 制度 | 論点 |
|--------------------------|---|
| 機関の共同設置 事務の委託 連携協約 | 課題 共同処理に伴う市町間の事務負担の平準化が困難であり、特定市町に負担が偏ることから、連携の趣旨に賛同する市町があっても、実質的に共同処理事務を担う幹事市町・受託市町が決まらない。 |
| | 評価 調整役の不在によりスケールメリットを最大限に発揮することができない現状からの進展が見込めない。 |
| 協議会 | 課題 構成市町から協議会への職員派遣を行うため、特定市町に事務負担が偏らない派遣ローテーションにより、事務負担の平準化が可能であるが、法人格がなく、権利義務の主体となることができない上、固有の財産・職員を持たないことから共同処理事務が制限される。 |
| | 評価 審査・認定・相談等の業務をはじめ、外部との権利義務関係が生じない事務のみを共同処理する場合には優位性があるものの、デジタル化への対応、公共施設の維持管理など、今後、市町連携の必要性が高まる行政分野を踏まえると、不十分な体制になる可能性がある。 |
| 一部事務組合 | 課題 特定市町に事務負担が偏らない派遣ローテーションやプロパー職員の任用により、事務負担の平準化が可能であるとともに、特別地方公共団体として共同処理事務の制限もない。一方、必要な意思決定が滞り、運営が硬直化するなどの問題点が、既に各所から指摘されている。 |
| | 評価 多くの市町が参画する一部事務組合は「運営が硬直化しやすい」との問題意識を、構成市町及び県で共有した上で、一部事務組合を継続的かつ有効に機能させるため、構成市町及び県が積極的に関わっていく特別な対応が必要である。 |

表2 共同処理制度を選択する上での論点 出典:研究会報告書 p. 41

6 公平委員会については、県内5地域で機関の共同設置を活用している。

でも、参加市町が、体制の合理化(人材面・財政面)や機能の高度化を始めとする連携効果を獲得するには、一定の課題を解消する必要がある、さらに、課題解消の可能性や困難の度合いは、連携の対象分野や内容によって異なってくると指摘している。このため、本県にふさわしい共同処理制度を選択する際には、将来も見据えた具体的な共同処理事務を想定した上で、各制度を十分に比較・分析する必要があると注意を促している。

研究会では、これらの連携手法のうち、多くの都道府県で活用されている「市町村総合事務組合」に着目し、近年共同処理事務を拡充した山梨県の事例等の調査も行った。実地調査の結果も踏まえ、多数の市町の参画する一部事務組合については、必要な意思決定が滞り、運営が硬直化しやすいという課題があるため、本県で一部事務組合形式の「新たな市町連携の枠組み」を設ける場合には、社会の変化に応じて柔軟に多様な事務の受け皿として機能するツールとなるよう、構成市町と県が果たすべき役割を明確にし、組合の運営について、様々な局面で構成市町による主体的な対応と県による積極的な支援が必要になると指摘している。

4 研究会報告を受けた県の取組み

県では、研究会終了後も、行政課題ごとのワーキンググループを継続して開催しており、公共施設の共同運用等については令和4(2022)年度に新たに一つのグループを立ち上げるなど、引き続き議論を重ねている。

このうち、AIチャットボットの共同導入については、本年8月に8市町が共同でプロポーザルの募集を開始した。この事例を皮切りとして、来年度以降、今回は共同導入に参加しなかった市町にも同種の取組みが拡大していくことが期待される。

新たな連携の受け皿の検討については、報告書の内容を県内各市町に浸透させるため、本年5月に、研究会の座長を講師として、市町長等の幹部職員を対象とした講演会を開催した。8月以降は、県内の地域ごとに、報告書の内容を踏まえた今後

の市町連携の推進について、県と各市町の意見交換会を順次開催し、「兵庫県市町総合事務組合(仮称)」の設置も選択肢としつつ、市町連携の新たな枠組みの構築に向けた機運の醸成を図っていくこととしている。

5 おわりに

研究会は、加速する人口減少等により市町行政の運営が行き詰まってから検討・協議を開始しては手遅れであり、今回の報告を踏まえ、各市町及び県が、行政を持続可能なものとするための実務的な検討・協議をできるだけ速やかに開始することが求められるとして報告を結んでいる。

また、現状の行政サービスをいかに維持するかという視点にとらわれず、市町単独では導入が難しい新しいテクノロジーを共同導入するための取組みなど「攻め」の検討も行った。人口減少・超高齢化という社会状況の急速な変化に対応するには、これらの「危機」を逆手にとって新技術の導入や専門家の確保を積極的に推進し、行政サービスの提供体制を刷新していくたたかさも市町には求められる。

このため、運営にあたっては、先行検討テーマを設定し、関係市町間で個別具体的なテーマについて連携を実現するための実務的な協議が行える環境の実現に努め、一定の成果に結びつけた。

市町連携は、各市町で人材面や財政面での合理化等の恩恵が期待できる一方、職員派遣や負担金等の負担も伴うものであり、「総論賛成・各論反対」となりやすいテーマである。連携を効果的に機能させようとするれば、参加するすべての市町が、負担を回避しようとする行動を取ることなく、行政サービスの供給に責任を負い、それぞれの市町の職員が積極的に事務に関与していくような連携を目指さなければならない。

研究会での検討が起点となり、各市町において様々な分野での連携に向けた議論が加速することを期待しつつ、県としても、市町間での議論の促進や、具体的な取組みに対する支援に努めていく。