

# 平成21年度 政策課題共同研究報告書 概要版

**豊かな地域社会創造のための官民連携**

**広域行政活用のおすすめ！**

**～これからの自治体運営の選択肢～**



**彩の国さいたま人づくり広域連合**

# 豊かな地域社会創造のための官民連携

官民連携チーム

## 報告書の概要

はじめに

第1章 自治体を取り巻く背景

- 1 人口データ
- 2 自治体を取り巻く環境の変化
- 3 自治体を取り巻く背景のまとめ

第2章 新しい公共空間の創造

- 1 目指す公共の姿
- 2 豊かな地域社会の実現のために

第3章 新しい公共空間の創造に向けた

意識の共有

- 1 現状分析
- 2 問題提起
- 3 課題整理
- 4 政策提言
- 5 政策提言の実現手段

第4章 地域活動への気軽な参加

- 1 現状分析
- 2 問題提起
- 3 課題整理
- 4 政策提言
- 5 政策提言の実現手段

第5章 地域活動の継続を支える基盤整備

- 1 現状分析
- 2 問題提起
- 3 課題整理
- 4 政策提言
- 5 政策提言の実現手段

第6章 まとめ

おわりに

## はじめに

日本は少子高齢化社会を迎え、経済の縮小による税収の減少や社会保障費の増大が自治体の財政状況をさらに悪化させることが予想される。一方、ライフスタイルの変化などから、住民ニーズは多様化・複雑化している。さらには、コミュニティ機能の低下も指摘されており、もはや行政だけで公共を担うことが難しい時代が訪れている。

本来、地域の問題は地域の力によって解決されることが望ましいことから、本研究では、地域の多様な主体が官と連携して公共サービスを提供できる仕組みについて提言をまとめている。

## 第1章 自治体を取り巻く背景

---

### 1 人口データ

- ・将来推計人口は全国、埼玉県ともに減少すると推計されている。
- ・全国、埼玉県ともに少子高齢化が進んでいる。これに伴い、生産年齢人口は減少傾向となっている。
- ・世帯人員3人以下の世帯が増加するなど、世帯の小型化が進んでいる。

### 2 自治体を取り巻く環境の変化

- ・地方分権の進展により高度な行政サービスの提供が求められている。
- ・社会貢献活動への参加意欲を持つ人や地域の活動団体は年々増えている。
- ・ライフスタイルの変化などから、住民ニーズは多様化・複雑化している。
- ・自治体では協働に関する条例を制定するなど、意識改革を進めている。
- ・都市化の進展や価値観の多様化などから地域のコミュニティ機能が低下している。
- ・自治体では、経済の低迷などから、行財政改革に取り組んでいる。
- ・団塊の世代の地域活動への参加が期待されている。

## 第2章 新しい公共空間の創造

---

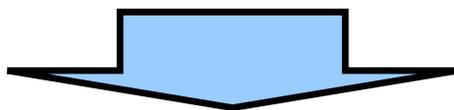
### 1 目指す公共の姿

社会変化や自治体を取り巻く環境変化により、行政だけが提供する従来の公共ではない、「新しい公共」という概念が取り上げられるようになった。

「新しい公共」とは“地域の様々な主体が協働して担う公共”とし、この新しい公共により、公共サービスが豊かになれば、地域の課題が解決され、誰もが安心して暮らせる豊かな地域社会が創造できるものと考えている。

### 2 豊かな地域社会の実現のために

豊かな地域社会の実現のためには、官も民もお互いに公共を担う意識、責任を持ち、それぞれの強みを活かし、継続して地域のためにサービスを提供することが求められることから、目標を“多様な公共の担い手を生み、育むこと”とした。また、目標達成のために必要なこととして本研究では以下の3つを取り上げた。



- ①新しい公共空間の創造に向けた意識の共有
- ②地域活動への気軽な参加
- ③地域活動の継続を支える基盤整備

### 第3章 新しい公共空間の創造に向けた意識の共有

現 状	官は、連携の必要性についての職員間での意識の差が大きい 民においては、連携の実態が十分に認識されておらず、連携が必要と考えている割合は半数程度である
問 題	行政・住民とも連携に関してコミュニケーションが不足し、情報不足となった
課 題	新しい公共空間の創造に向けた共通認識を図る

解決するため

**提 言** 新しい公共空間の創造に向けた地域課題に対する情報の共有化と相互理解

**実現手段** ICTを活用した地域課題の情報の共有化と相互理解  
財政状況の将来予測分析の実施、公表  
事業仕分け

### 第4章 地域活動への気軽な参加

現 状	地域に貢献しようという意識はあるが、行動に結びついていない 地域活動に積極的に参加しているのは、限られた一部の人々である
問 題	時間、きっかけ、情報が不足していたり、インセンティブを感じられなかったりすることで、地域活動に積極的に参加できない
課 題	多様な参加方法を確立する 団塊世代の参加を促進する 地域活動の成果をポイント化、見える化する 地域活動の拠点を整備する

解決するため

**提 言** 様々な地域活動に誰もが気軽に参加できる具体的な仕組みをつくる

**実現手段** 地域活動情報を集約したポータルサイトの開設  
寄附による参加促進と可視化  
まちづくり活動ポイント発行システム構築  
活動映像配信による活動の可視化  
地域活動や情報の拠点整備

## 第5章 地域活動の継続を支える基盤整備

現 状	資金援助を求める団体が半数を超える 寄附行為に対して肯定的な人でも、実際に寄附を予定している人は少ない 多くの団体が無給のスタッフに支えられており、特定の個人に責任や作業が集中している
問 題	活動資金の不足 地域活動団体に対する寄附行為の意識の低さ スタッフの会計能力、法務能力などの専門性の不足
課 題	活動資金調達方法を確立する 会計能力、法務能力などを含めたマネジメント能力を高める
	
提 言	地域活動団体が活動を継続していくための資金確保と活動基盤の強化
実現手段	寄附文化の醸成とファンド（基金制度）の整備 間接的資金調達方法 既存の助成金や金融支援措置における情報啓発活動とマッチング マネジメント能力向上支援事業

## 第6章 まとめ

本研究では、豊かな地域社会を創造するにあたり、「多様な公共の担い手を生み、育むこと」を当面の目標に掲げ、その目標達成に向けて具体的な政策提言を試みてきた。

多様な公共の担い手の存在は、豊かな地域社会を創造するために必要なものであるが、それだけでは十分とはいえない。

豊かな地域社会を創造するためには、担い手の存在をどう繋げ、どう地域課題の解決に有効に機能させていくか、担い手を生み育みながら、同時に総合的にコーディネートしていく中間支援組織が求められる。

## おわりに

官と民が協働して公共を担う新しい公共空間の形成に向けた連携の仕組みづくりについて研究を進め、その結果、①新しい公共空間の創造に向けた意識の共有、②地域活動への気軽な参加、③地域活動の継続を支える基盤整備について取り上げ提言を行った。

地域の多様な主体が行政とともに、地域課題を共有し、地域に応じた細やかなサービスを提供するために協働で取り組むことにより、豊かな地域社会が創造されることを期待したい。

# 広域行政活用のススメ！

～これからの自治体運営の選択肢～

広域行政チーム

## 報告書の概要

第1章 はじめに

第2章 広域行政の概要

- 1 広域行政とは
- 2 広域行政の必要性
- 3 広域行政と市町村合併の比較
- 4 国による広域行政施策の歩み

第3章 埼玉県における広域行政の現状と課題

- 1 本県における広域行政の活用状況の特徴
- 2 広域行政活用に向けた本県を取り巻く背景
- 3 広域行政を活用する上での問題点・課題点

第4章 埼玉県における広域行政が求められる分野

- 1 活用分野の分類の視点と枠組み設定の考え方
- 2 県内市町村が考える「今後活用が求められる分野」
- 3 本県における広域行政の活用が求められる分野

第5章 広域行政活用における埼玉県の役割

- 1 本県の広域行政に対する姿勢と取組
- 2 広域行政の活用と県のリーダーシップ  
～長野県の取組から～
- 3 広域行政の活用に向けた埼玉県の役割

第6章 広域行政と住民統制

- 1 広域行政と住民の関わり
- 2 広域行政における住民統制の課題
- 3 広域行政における住民統制の方向性

第7章 おわりに

## 第1章 はじめに

### 自治体を取り巻く社会環境の変化

- ① 2010年3月末、「平成の大合併」と称される全国的な市町村合併の動きが一区切りを迎える。
- ② 2008年の米国金融危機に端を発した世界同時不況により、埼玉県及び県内市町村の財政状況は深刻な影響を受けた。
- ③ 近い将来、埼玉県も生産年齢人口が減少するとともに、全国一のスピードで高齢化が進行すると予測されており、税収の減少と福祉・医療関係諸費の大幅な増加が懸念される。

➡ このような状況から改めて広域行政の活用に注目が集まる。

## 第2章 広域行政の概要

### 広域行政とは

地方公共団体の境界を越えて、複数の地方公共団体が連携・協力して事務処理を行うこと

### 広域行政の必要性

- ① 自治体運営の見直しと広域行政  
職員数や財源に限られる中で、多様化・高度化する住民ニーズに対応するためには、広域行政の活用が有効
- ② 住民視点に立った広域行政の活用  
市町村の境界を越えた行政需要への対応など、住民の視点に立った自治体運営を推進するためには、市町村間の連携が不可欠

○地方自治法に定める広域行政の方式と特性

	法人格	固有の議会	権限譲移	直接選挙	直接請求
広域連合	○	○	○	○	○
一部事務組合	○	○	×	×	×
地方開発事業団	○	×	×	×	×
全部事務組合 役場事務組合	○	×	×	×	×
協議会	×	×	×	×	×
機関等の共同設置	×	×	×	×	×
事務の委託	×	×	×	×	×

## 広域行政と市町村合併の比較

### 広域行政の特性

- ・自治権のある政治的行政体を維持しつつ、必要な事務のみ共同処理することができる。
- ・ある特定の行政課題への対応には、柔軟性・即応性に優れている。

### 市町村合併の特性

- ・自治権のある政治的行政体を統合するため、単独地方公共団体内で完結する行政課題への対応には、一元的な処理決定ができる点に優れている。

## 国による広域行政施策の歩み

「明治」・「昭和」・「平成」と大合併が繰り返される一方で、大合併と大合併の間には広域行政の施策が展開されてきた。国は、合併が一段落すると広域行政を推進し、広域行政が推進されると市町村合併へという施策を繰り返している。

「平成の大合併」の終了とともに、広域行政に対する国の基本的な考えは、「国の施策に基づいた全国一律の推進」から、「市町村が多様な選択肢の中から自主的に選択」へと大きく変化した。その実現手段として定住自立圏構想が創設され、本県でも取組が進みつつある。

## 第3章 埼玉県における広域行政の現状と課題

### 本県における広域行政の活用状況の特徴

本県における広域行政の方式別の活用割合では、「事務の委託」が全体の59.8%、「一部事務組合」が全体の29.9%を占める。また、分野別の設置件数の割合では、「環境衛生」分野が全体の34.6%、「防災」分野が20.1%を占める。

### 広域行政活用に向けた本県を取り巻く背景

- ① 県土面積の3分の2を平野が占めるなど、地理・地形的な制約が小さく、広域行政における連携相手の選択の余地が大きい。
- ② 市町村数が多いため、連携相手の選択肢が豊富である。
- ③ 市町村の人口密度が高いため、ある程度の人口規模を必要とする分野（ごみ処理・消防など）で、より効果的・効率的な広域行政を実現しやすい。
- ④ 市町村の平均財政力指数が高く、広域行政の積極的活用に向けた意識が醸成されにくい。

本研究会が県内の市町村及び広域行政機関を対象に実施したアンケート結果から、次の問題点・課題点が明らかになった。

#### 現在抱えている問題点・課題点

- ・市町村間の調整に時間を要している
- ・財源や人員の確保が困難
- ・広域行政の役割や存在意義があいまい
- ・住民の意見が届かない

#### 今後活用を検討していく上での問題点・課題点

- ・自治体間の調整が困難
- ・広域行政の必要性(メリット・デメリット等)について不明瞭
- ・取組体制(財源・人員等)の確保が困難
- ・広域行政に関する各種制度の情報が不足

また、アンケート結果以外にも、本県では下記のような課題が考えられる。

- ① 高齢化社会・人口減少への対応(2005年の国勢調査及び国立社会保障・人口問題研究所の推計より)  
⇒2005年:人口約705万人、高齢化率16.4% → 2035年:人口約626万人、高齢化率33.8%
- ② 広域行政機関が保有する施設の老朽化への対応  
⇒52の一部事務組合(平成20年4月1日現在)のうち、40団体が昭和40年代以前に設立
- ③ 合併市町村における枠組みの複雑化  
⇒同じ分野の広域行政をそれぞれ違った枠組みで実施していた市町村の合併により、枠組み再編が難航

## 第4章 埼玉県における広域行政が求められる分野

### 活用分野の分類の視点と枠組み設定の考え方

より効果的・効率的な広域行政の実施が可能な行政分野について、2つの視点から検討する。

<b>広域 行政圏型</b>	[視点]主にハード事業に活用 ⇒規模の経済性や地域の一体性を高めることができる	[枠組み]地理的な圏域により設定 ⇒住民本位に考え、その生活圏からと行政圏域・規模からの検討が必要である
<b>機能連携型</b>	[視点]主にソフト事業に活用 ⇒行政サービスの専門性や得意分野を生かすことができる	[枠組み]圏域を越えて柔軟に設定 ⇒生活圏に捉われず、行政需要に基づく柔軟な検討が必要である

### 県内市町村が考える「今後活用が求められる分野」

本研究会が実施した県内の市町村及び広域行政機関に対するアンケート結果の上位には、「観光」、「環境保全」のほか、「健康保険」、「医療衛生」、「税務」などが挙げられ、現在、本県では取組事例があまり見られない分野に対し、要望があることがわかる。一方で、「消防・救急」、「ごみ処理・収集・運搬」、「研修教育」など、既に多くの市町村が取り組んでいる分野も挙がり、これらの分野での更なる充実を図ることも求めている。

### 活用分野の提言

上記のとおり、必要性が感じられるとの回答があった分野の中から、本研究会が活用の可能性があると判断した分野を、「広域行政圏型」と「機能連携型」に分け、各型から2つずつ提言する。

<b>広域 行政圏型</b>	<b>消防・救急</b>	<b>環境保全</b>
	<b>1 課題</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・消防・救急分野の高度化・複雑化</li> </ul> <b>2 方式</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・広域連合、一部事務組合</li> </ul> <b>3 主体</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県内市町村、既存の広域行政圏及び一部事務組合</li> </ul> <b>4 効果</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・広域化による消防・救急体制の強化</li> <li>・財政基盤の確立</li> <li>・総務部門のスリム化による消防・救急分野の人員確保</li> </ul>	<b>1 課題</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・交通手段における利便性の向上、環境の改善、渋滞の緩和</li> </ul> <b>2 方式</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・協議会</li> </ul> <b>3 主体</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通事業者、企業、住民、NPO及び関係市町村</li> </ul> <b>4 効果</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通事業者、企業及び住民等との協働による交通の利便性の確保</li> <li>・排出ガスの削減による環境保全の推進</li> </ul>
<b>機能連携型</b>	<b>観光</b>	<b>税務</b>
	<b>1 課題</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・自然環境の保護、産業分野の衰退、伝統・文化の継承、観光分野の発展</li> </ul> <b>2 方式</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・協議会</li> </ul> <b>3 主体</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・観光関係団体、農業団体、NPO、住民及び関係市町村</li> </ul> <b>4 効果</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国内外からの観光客の来訪及び滞在の促進による地域の活性化</li> </ul>	<b>1 課題</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・税徴収率と租税事務の効率性の向上</li> </ul> <b>2 方式</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方自治法に規定される全ての広域行政の方式(地方開発事業団を除く)</li> </ul> <b>3 主体</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県及び県内全市町村</li> </ul> <b>4 効果</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・定形性の高い事務の共同化、効率化</li> <li>・専門性の高い職員の育成</li> <li>・専門知識の共有・相互波及効果</li> <li>・納税者の利便性向上(手続きの一元化)</li> </ul>

## 第5章 広域行政活用における埼玉県の役割

### 本県の広域行政に対する姿勢と取組

本県では、市町村における自治体運営は自治事務であるため、広域行政の活用にあたっては伝統的に市町村の自主性を尊重してきた。その中で、広域行政の活用書及び手引書として、『彩の国の広域行政 広域行政活性化マニュアル』を作成して基本方針等を示し、市町村の取組をサポートしている。

### 課題

- ① 国の「市町村合併の推進から広域行政の活用」への方針転換や地方分権の進展といった直面する社会環境の変化に即応できるような県の体制づくりが求められている。
- ② 県には広域行政を活用する上で市町村が抱える問題を解決するための仕組みを、広域行政の主体である市町村とともに構築することが求められている。

### 提言

- ① 県の広域行政に対する従来の方針を踏まえつつ、今後の広域行政の活用基準や方向性を打ち出す。
- ② 県と市町村の問題意識の共有を図り、広域行政の長所を有効に活用していくため、県と市町村共同の研究会等を開催する。
- ③ 県の広域行政に関する担当窓口を一本化し、市町村向けの総合相談窓口を開設する。
- ④ 広域行政の活用にあたり、その活用開始から運用時の懸案事項まで、市町村の問題解決に向けた県のサポート体制を強化する。

## 第6章 広域行政と住民統制

### 現状

- ① 広域行政への関心・需要の高まりに伴い、住民統制の必要性は益々増大している。
- ② 住民統制の視点から現行の広域行政制度を検証すると(表「地方自治法に定める広域行政の方式と特性」を参照)、法人格とその固有の議会をもち、かつ住民がその法人格に対して直接選挙や直接請求ができる法的根拠を有する広域行政制度は、「広域連合」だけである。

### 課題

現在、住民が広域行政に参加するには、住民は構成自治体に意見し、その構成団体から広域行政に声を届かせるという間接的な参加の形となっており、現行制度によっては、住民が直接広域行政に参加できるという、十分な住民統制が取れているとは言い難い。

### 提言

- ① 広域連合制度の更なる活用  
現行の広域行政制度で、最も住民統制の仕組みが整っている制度は「広域連合」である。現在の一部事務組合で行っている事務を広域連合に組織替えるなど、「広域連合」の更なる活用を図る。
- ② 広域連合制度下の住民統制の更なる拡充  
広域連合議会の議員の選出方法について、従来の自治体選出議員のほか、住民による直接選挙議員を加えるなど、広域連合の持つ住民統制の仕組みを最大限活用することで、住民がより直接的に広域行政に関わる仕組みを構築する。

## 第7章 おわりに

「広域行政」は、「自治体運営の効率化」と「広域化する行政ニーズ」という課題に対する施策として有効な選択肢の一つであり、都道府県や市町村といった地方公共団体が“複数”ある限り、常に活用を検討するべきものである。