

(協議第37号 中心市と周辺自治体との新たな広域連携体制について)別紙

中心市と周辺自治体との 新たな広域連携体制について (案)

平成29年〇月

小田原市・南足柄市「中心市のあり方」
に関する任意協議会

目 次

1 趣旨	1
(1) 広域連携の重要性と有効性	
(2) 中心市としての課題認識	
(3) 新たな広域連携の展望	
2 広域連携制度の概要	3
(1) 連携協約	
(2) 協議会	
(3) 機関等の共同設置	
(4) 事務の委託	
(5) 事務の代替執行	
(6) 一部事務組合	
(7) 広域連合	
3 新たな広域連携の制度等	10
(1) 連携協約を活用した連携中枢都市圏の形成	
(2) 水平的・相互補完的、双務的な役割分担	
4 小田原市・南足柄市における広域連携の現状	12
(1) 広域連携の現状	
(2) 県西地域での主な広域連携	
5 県西地域における広域連携の展望	13
(1) 広域連携に対する基本的な姿勢	
(2) 合併により行財政基盤が強化された中心市としての広域連携	
(3) 中核市移行により権能が強化された中心市としての広域連携	
(4) 連携に向けた各町等との調整	

1 趣旨

(1) 広域連携の重要性と有効性

全国の基礎自治体においては、人口減少社会における高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で、人材や財源等の資源は減少傾向にある。これに対して、地方制度調査会は第31次の答申において、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の基礎自治体だけで提供する発想は現実的ではなく、それぞれが有する資源を有効に活用する観点からも、基礎自治体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要があると指摘している。

また、住民の生活圏が基礎自治体の区域を超えて拡大していることに対応して、広域的な行政課題を共同で解決する取組が有効である旨も指摘されており、神奈川県西部の2市8町でも、歴史的地理的な一体性から広域的な連携・協力に早くから取り組み、消防の広域化などで大きな成果を挙げてきたところである。

(2) 中心市としての課題認識

広域連携は地域の行政課題を解決する方法として有効であるが、その推進には、地域によって異なる課題がある。地方制度調査会は、地方圏と三大都市圏では課題に対する状況が大きく異なるとして、それぞれの特性に応じた方法で広域連携を推進すべきであるとしている。神奈川県を含む三大都市圏については、地方圏よりも交通機関が発達しているため、基礎自治体間で役割分担を大胆に行うことで相互補完関係を築きやすく、行政境付近での福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担による広域連携を進めることが有効であるとしている。

しかし、県西地域は三大都市圏にありながら、中心市と周辺の各町との規模の差が大きく、水平的・相互補完的、双務的な広域連携は望みにくい。むしろ、小田原市と南足柄市（以下、「両市」という。）が連携の取りまとめ役を担ってきた県西地域の実態は、地方制度調査会が、核となる都市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めるべき、とした地方圏の状況に近い。両市は、三大都市圏内に含まれてはいるが、今後の広域連携のあり方を展望する際は、地方制度調査会が示す地方圏の連携の基本的な考え方にも注目すべきである。

ただし、地方圏の広域連携においては、中心市に期待される役割に伴う負担の問題がある。地方制度調査会は、連携は互恵的に行うものとして、中心市が多くを負担をしてまで役割を果たす必要性までは言及していないが、現実には、連携の是非を判断する上で重要な負担の議論はあいまいである。

中心市自体が財政的に危機的な状況を迎えつつある中では今後、広域連携に供出できる資源が減ることが想定され、同時に各町の経営環境も厳しさを増すことを考えれば、県西地域におけるこれまでどおりの広域連携の形は維持できなくなるおそれがある。

(3) 新たな広域連携の展望

県西地域にあっては、既に住民の生活圏が地域全域に及んでおり、地勢的な一

体性から共通の課題を有していること、また、明らかに中心市が生活、経済、都市の各機能面で圏域の中核であり続けている状況を勘案すれば、中心市を軸とする広域連携が今後、一層の重要度を増していくことは確かである。

しかし、基礎自治体を取り巻く厳しい社会環境と地勢的な条件のために、今後、当圏域における広域連携は、中心市にとって人的・財政的な負担に見合うメリットを期待しにくいだけでなく、これまで通りの広域連携を維持すること自体が困難になりつつある。

中心市が弱体化し続ける状況では、県西地域の広域連携の展望は全く開けないが、ここで圏域の中心市たる両市が合併及び中核市への移行によって、財政基盤と権能の大幅な強化を実現した場合には、既存の連携を維持することはもとより、これまでにない新たな広域連携のあり方が考えられるのではないか。

よって、ここに、両市の任意協議の機会を捉え、中心市と各町の相互にメリットがあり、持続性の担保を可能とする広域連携のあり方を展望するものである。

2 広域連携制度の概要

地方自治法に規定されている普通地方公共団体相互間の協力等の制度概要及びその活用事例は下表のとおりである。なお、法に基づかず、任意で協議会を設置するなどの方式をとった連携の手法もあり、活用事例も多数ある。(巻末の一覧表(P. 18～)に小田原市・南足柄市の事例を記載)

(1) 連携協約	
根拠条文	第 252 条の 2
類型	
イメージ	
法人格	なし (別組織を設置しない)
制度の目的等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広域連携を一層進めるため、柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化 ・ 普通地方公共団体が、他の普通地方公共団体との連携を図るため、基本的な方針及び役割分担を定める協約を締結する
必要な手続き	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の議決を経た協議により連携協約を締結し、その旨及び連携協約を告示する ・ 都道府県の締結したものは総務大臣、その他のものは都道府県知事に届出
経費の負担	
その他の特徴	連携協約を締結した普通地方公共団体間に、連携協約に係る争いがあるときは、当事者である普通地方公共団体は、都道府県が当事者となるものは総務大臣、その他のものは都道府県知事に対し、自治紛争処理員による紛争を処理するための方策の提示を求めることができる。
県西地域における活用事例	なし
他地域における活用事例	消費生活相談、連携中枢都市圏形成

(2) 協議会	
根拠条文	第 252 条の 2 の 2～第 252 条の 6 の 2
類型	①管理執行協議会 ②連絡調整協議会 ③計画作成協議会
イメージ	
法人格	なし
制度の目的等	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 行政界を超えた事務処理の合理化 ▪ 普通地方公共団体の事務の一部を共同して管理し及び執行し、もしくは普通地方公共団体の事務の管理及び執行について連絡調整を図り、または広域にわたる総合的な計画を共同して作成するため
必要な手続き	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 議会の議決を経た協議により規約を定め、その旨及び規約を告示する（ただし、②は議決不要） ▪ 都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事に届出
経費の負担	構成団体が負担、支弁し、その方法は規約で定める
その他の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 協議会固有の財産・公の施設、職員を有さない（事務は派遣職員が処理する） ▪ 構成団体の執行機関は消滅しない ▪ 管理執行協議会は構成団体の共通の執行機関たる性格を有し、協議会と構成団体との間には代理に準ずる効果が認められる
県西地域における活用事例	なし
他地域における活用事例	広域行政計画等、社会教育、農業用水、小学校、中学校 等

(3) 機関等の共同設置	
根拠条文	第 252 条の 7～第 252 条の 13
類型	①議会事務局、②執行機関(委員会もしくは委員)、③附属機関、④行政機関、⑤内部組織、⑥委員会事務局、⑦職員、⑧専門委員の共同設置 ※総合出先機関は含まれない
イメージ	<pre> graph BT A["A町 介護認定審査会"] --> C["介護認定審査会"] B["介護認定審査会 B町"] --> C </pre>
法人格	なし
制度の目的等	<ul style="list-style-type: none"> 行政機構の簡素化による経費節減や事務処理の効率化、あるいは人材確保 共同して議会事務局、執行機関としての委員会もしくは委員、執行機関の附属機関、行政機関、内部組織、委員会事務局、職員または専門委員を置くため（政令で定める委員会は除外）
必要な手続き	<ul style="list-style-type: none"> 議会の議決を経た協議により規約を定め、その旨及び規約を告示する（ただし、協議会②は議決不要） 都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事に届出
経費の負担	構成団体が負担、支弁し、その方法は規約で定める
その他の特徴	共同設置した機関等は構成団体の共通の機関としての性格を有するため、共同設置した機関等の管理・執行したことの効果は、それぞれの構成団体に帰属する
県西地域における活用事例	障害者支援区分認定の審査
他地域における活用事例	介護保険、公平委員会、障害者福祉

(4) 事務の委託	
根拠条文	第 252 条の 14～第 252 条の 16
類型	
イメージ	<p>The diagram illustrates two types of administrative task delegation. The top part shows a delegation of '公平委員会事務' (Fairness Committee Tasks) from B町 (Town B) to A市 (City A), indicated by a double-headed arrow between two boxes labeled 'A市 公平委員会事務' and 'B町 公平委員会事務'. The bottom part shows a mutual delegation of '住民票交付事務' (Residence Certificate Issuance Tasks) between A市 (City A) and B町 (Town B), indicated by double-headed arrows between two boxes labeled 'A市 住民票交付事務' and 'B町 住民票交付事務'.</p>
法人格	なし（別組織を設置しない）
制度の目的等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政機構の簡素化による経費節減や事務処理の効率化、あるいは人材確保 ・ 普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該他の普通地方公共団体の長または同種の委員会もしくは委員をして管理し及び執行させるため
必要な手続き	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の議決を経た協議により規約を定め、その旨及び規約を告示する ・ 都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事に届出
経費の負担	委託団体が負担し、その方法は規約で定める
その他の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受託団体が当該事務を処理することにより、委託団体が自ら当該事務を管理執行した場合と同様の効果を生ずる ・ 当該事務についての法令上の責任は、受託団体に帰属し、委託団体は委託の範囲内において、当該事務を管理執行する権限を失う
県西地域における活用事例	住民票の写し等の交付事務、消防事務
他地域における活用事例	保健所事務、ごみ処理、し尿処理、下水道処理、公平委員会、住民票等の写しの交付、競輪・競馬・競艇 等

(5) 事務の代替執行	
根拠条文	第 252 条の 16 の 2～第 252 条の 16 の 4
類型	
イメージ	<pre> graph TD B["B 町 道路管理事務"] --> A["A 市 道路管理事務"] </pre>
法人格	なし（別組織を設置しない）
制度の目的等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小規模市町村における事務処理の確保 ・ 他の普通地方公共団体の求めに応じて、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体の長もしくは同種の委員会もしくは委員の名において管理し及び執行するため
必要な手続き	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会の議決を経た協議により規約を定め、その旨及び規約を告示する ・ 都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事に届出
経費の負担	代替執行を依頼する団体が負担し、その方法は規約で定める
その他の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務の委託等と異なり、代替執行を依頼する団体のルールを適用し、依頼する団体の責任において、事務を管理・執行する ・ 事務の代替執行を依頼した団体は当該事務を管理・執行する権限は失わない
県西地域における活用事例	なし
他地域における活用事例	県が老朽化した村営簡易水道の更新事業を支援

(6) 一部事務組合	
根拠条文	第 284 条～第 291 条、第 292 条～第 293 条の 2 ※令第 1 条の 2～第 6 条、第 218 条の 2 (設立、解散時)
類型	①一部事務組合 ②複合的一部事務組合
イメージ	<pre> graph BT A["A市 ごみ処理事務"] --> X["ごみ処理X組合"] B["ごみ処理事務 B町"] --> X </pre>
法人格	あり (特別地方公共団体)
制度の目的等	普通地方公共団体または特別区の事務の一部を共同処理するため
必要な手続き	議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得る
経費の負担	構成団体が負担するか、組合財産の収入で支弁するか等を規約で定める
その他の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 組織：執行機関、議会及び監査委員 (広域連合は選挙管理委員会必置) ・ 議員及び長の選挙の方法：規約で定める (方法に制限はない) ・ 直接請求は認められないが、実例により監査委員が義務設置とされているため、住民監査請求をすることができる ・ 構成団体の執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は組合、または連合の成立と同時に消滅する ・ 組合、または連合により処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外される ・ 条例等の制定権を有する ・ 課税権はない
県西地域における活用事例	足柄上衛生組合 (し尿処理、休日急患診療所の設置管理、介護認定審査)、退職手当の支給
他地域における活用事例	ごみ処理、火葬場、消防・救急、行政情報システム

(7) 広域連合	
根拠条文	第 284 条、第 285 条の 2、第 291 条の 2～第 291 条の 13、第 292 条～第 293 条の 2 ※令第 1 条の 2～第 6 条、第 218 条の 2（設立、解散時）
類型	
イメージ	
法人格	あり（特別地方公共団体）
制度の目的等	普通地方公共団体または特別区の事務で広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域計画を作成し、その事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、ならびにこれらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するため
必要な手続き	<ul style="list-style-type: none"> ・議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得る ・総務大臣の許可には、国の関係行政機関の長との協議が必要
経費の負担	構成団体が負担、支弁し、その方法は規約で定める
その他の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・組織：執行機関、議会及び監査委員（広域連合は選挙管理委員会必置） ・議員及び長の選挙の方法：規約で定める（住民による直接選挙または構成団体による間接選挙に限られ、充て職は認められない） ・住民の存在を前提とする ・国・都道府県に権限移譲を要請でき、国・都道府県から権限移譲を受けることができる ・直接請求が認められている（選管必置とされているため） ・構成団体に対する規約変更の要請、広域計画実施のための勧告ができる ・構成団体の執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は組合、または連合の成立と同時に消滅する ・組合、または連合により処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外される ・条例等の制定権を有する ・課税権はない
県西地域における活用事例	後期高齢者医療広域連合
他地域における活用事例	介護保険、ごみ処理・し尿処理、ドクターヘリの共同運航

3 新たな広域連携の制度等

(1) 連携協約を活用した連携中枢都市圏の形成

ア 概要

(ア) 経緯

第30次地方制度調査会答申等を踏まえ総務省が制度化した「地方中枢拠点都市構想」（平成26年8月要綱制定）のコンセプトを受け継ぎ、平成26年度の地方創生に関する議論の中で、「地域の広域連携に関する施策の縦割りを排除する」旨の内閣総理大臣指示を踏まえ、国土交通省の「高次地方都市連合」や「都市雇用圏」といった施策との統合がなされ、地方中枢拠点都市構想推進要綱を改正する形で平成27年1月に連携中枢都市圏構想推進要綱が制定された。

(イ) 意義

地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成。

(ウ) ねらい

- A 圏域全体の経済成長のけん引
- B 高次の都市機能の集約・強化
- C 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

(エ) 連携中枢都市の要件

- A 規模が中核市以上
- B 昼夜間人口比率が概ね1以上
- C 三大都市圏に所在する市においては、三大都市圏内の指定都市及び特別区（23区）への通勤通学者割合が0.1未満（※）

(オ) 連携中枢都市圏形成の手続き

連携中枢都市宣言→連携協約の締結→都市圏ビジョンの策定

イ 取組事例

全国で23の圏域（平成29年3月1日時点）

- ・産学金官民連携による圏域経済成長戦略会議を開催し、圏域の経済成長戦略策定並びにフォローアップ
- ・観光、地域ブランド、移住などについて圏域一体となってPR（長野地域連携都市圏）
- ・企業誘致、就業・創業支援などにおける圏域一体での取組（久留米市広域連携都市圏）
- ・医療従事者の確保における圏域一体での取組（瀬戸・高松広域連携中枢都市圏）
- ・高度の都市拠点施設や広域的公共交通網の整備強化（みちのく盛岡広域連携中枢都市圏）
- ・健康管理、環境政策等の各種啓発事業の共同実施（播磨圏域連携中枢都市圏）
- ・国際会議やスポーツ大会等の圏域一体での誘致（石川中央都市圏）
- ・圏域内で生産された食材を学校給食で活用するなどの地産地消推進（熊本連携中枢都市圏）

- (※) 県西地域は、原則として地方圏を対象とする連携中枢都市圏構想で追加的に推進対象とされている「三大都市圏の区域内であっても指定都市や特別区から時間距離が相当離れていて自立した圏域を形成している地域」に当てはまるが、両市が合併した場合の通勤通学者割合の値は 0.10 で、小田原市単独で 0.11 であるため、現状の規定では要件を満たしていない。
- なお、三大都市圏における広域連携に係る支援については、全国施行時特例市市長会や中核市市長会などが要件緩和等を国等に働きかけを行ってきた。現在は、三大都市圏内の都市が近隣市町村と連携して取組を進めることができるよう、支援制度の検討を行うことを国等に働きかけている。

(2) 水平的・相互補完的、双務的な役割分担

ア 概要

第 30 次及び第 31 次地方制度調査会は、三大都市圏においては、各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であるとしている。すなわち、これまで各市が単独で処理してきた事務について、ある分野では近隣市に係るものを処理し、別の分野では近隣市に処理を委ねるといったように、近隣の市と役割分担することで、適切に行政サービスを提供することの必要性について言及があり、現在はモデル事業として実施されている。

イ 取組事例

- ・ 県茅ヶ崎保健福祉事務所が所管している寒川町域分の地域保健・公衆衛生に係る保健所業務を茅ヶ崎市の保健所政令市移行の際に同市に委託
- ・ 保健所業務に関連する他の業務と両市町の保健センター業務等を一体化した高齢者向け施策や子育て支援等を含む総合的な保健福祉施策の可能性検討

4 小田原市・南足柄市における広域連携の現状

(1) 広域連携の現状

広域連携は、県西地域の中心市である両市にとっても課題解決の手段として一定の効果を挙げている。しかし、県内の他地域と異なり人口規模の小さい町が多数集まっているという地域の特性上、単独では実施困難な事務事業が可能となるなどのスケールメリットによる事務の効率化や、高度な行政サービスの提供が可能となるなどの一般的に期待される効果が中心市の側では出にくい状況となっている。

また、平成28年4月1日現在で両市が実施している県西地域2市8町枠内の連携事業(巻末に一覧表を添付)は81件(※)にのぼるが、その内61件(約75%)については、両市が事務局を担うなど事実上の中心市の役割を果たしている。

- (※) ①県西地域2市8町枠内の連携事業〔小田原市〕49件
②県西地域2市8町枠外の連携事業〔小田原市〕50件
③県西地域2市8町枠内の連携事業〔南足柄市〕57件
④県西地域2市8町枠外の連携事業〔南足柄市〕25件
※①及び③、②及び④については重複する事業があります。

(2) 県西地域での主な広域連携

ア 市民の利便性の向上に資するもの

- ・広域証明発行サービス
- ・公共施設の相互利用 など

イ 行政の効率化に資するもの

- ・小田原市斎場整備
- ・し尿処理 など

ウ 圏域の安心・安全に資するもの

- ・消防の広域化
- ・消費生活センターの運営
- ・歯科二次診療
- ・足柄上地区休日急患診療所助成事業 など