

# 北海道における自治体間連携及び事務の共同化の検討について 最終報告

令和2年(2020年)1月

自治体間連携・事務の共同化検討WG

## 1 H27年度(2015年度)からR1年度(2019年度)における広域連携の現状と成果

これからの人口減少社会においても、道内市町村の行政サービスの維持や充実が持続的に図られるよう、道は、平成27年度から国や道の広域連携制度の活用に加え、道も参画する形で地域自らが地域のあり方を決定できる地域づくり(北海道型地域自律圏)を進めてきた。

市町村間の連携は定住自立圏の形成や市町村連携地域モデル事業の活用、さらには独自の市町村間連携の模索などにより広域的な枠組みによる課題対応が進んでいるが、道と市町村間の連携は一部地域でのモデル的事業や連携すべき課題についての意見交換にとどまっているのが現状である。

### 1) 国の広域連携制度の活用(定住自立圏・連携中枢都市圏)

国の広域連携制度である定住自立圏は、平成27年4月時点の12圏域から新たに2圏域(北空知定住自立圏(H30.6形成)と北見地域定住自立圏(R1.10形成))が形成され、14圏域に増加した。

また、連携中枢都市圏は、札幌を連携中枢都市とする「さっぽろ連携中枢都市圏」が形成され(H31.3)、それぞれ広域連携により幅広い事業に取り組んでいる。

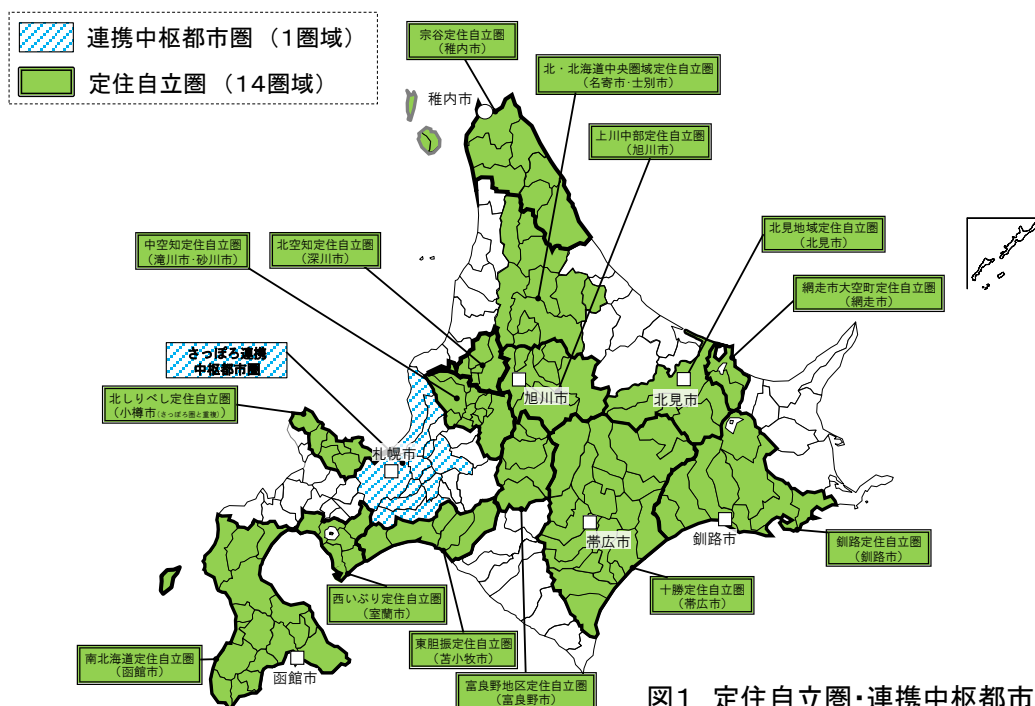


図1 定住自立圏・連携中枢都市圏の形成状況

## 2) 道の広域連携支援制度の活用(市町村連携地域モデル事業)

広域分散型の地域構造で小規模な市町村が多い本道において、多様な行政サービスを維持し、効率的に提供していくためには広域連携が重要であるが、国の広域連携制度の活用が困難な地域があることから、このような地域においても地域の実情や特性に応じて広域連携の取組が推進できるよう、平成27年に道が設けた広域連携支援制度が「市町村連携地域モデル事業」である。

表1 市町村連携地域モデル事業の概要

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>事業年度：平成27年度～令和元年度（地域づくり総合交付金のメニュー事業）</li> <li>対象地域：定住自立圏構想等の活用が困難な地域、先駆的な取組を行う地域</li> <li>交付額：1市町村あたり上限500万円（定額交付）</li> <li>支援期間：申請年度を含めて最大3ヵ年（新規採択はH29年度が最終年度）</li> </ul> |
|---|

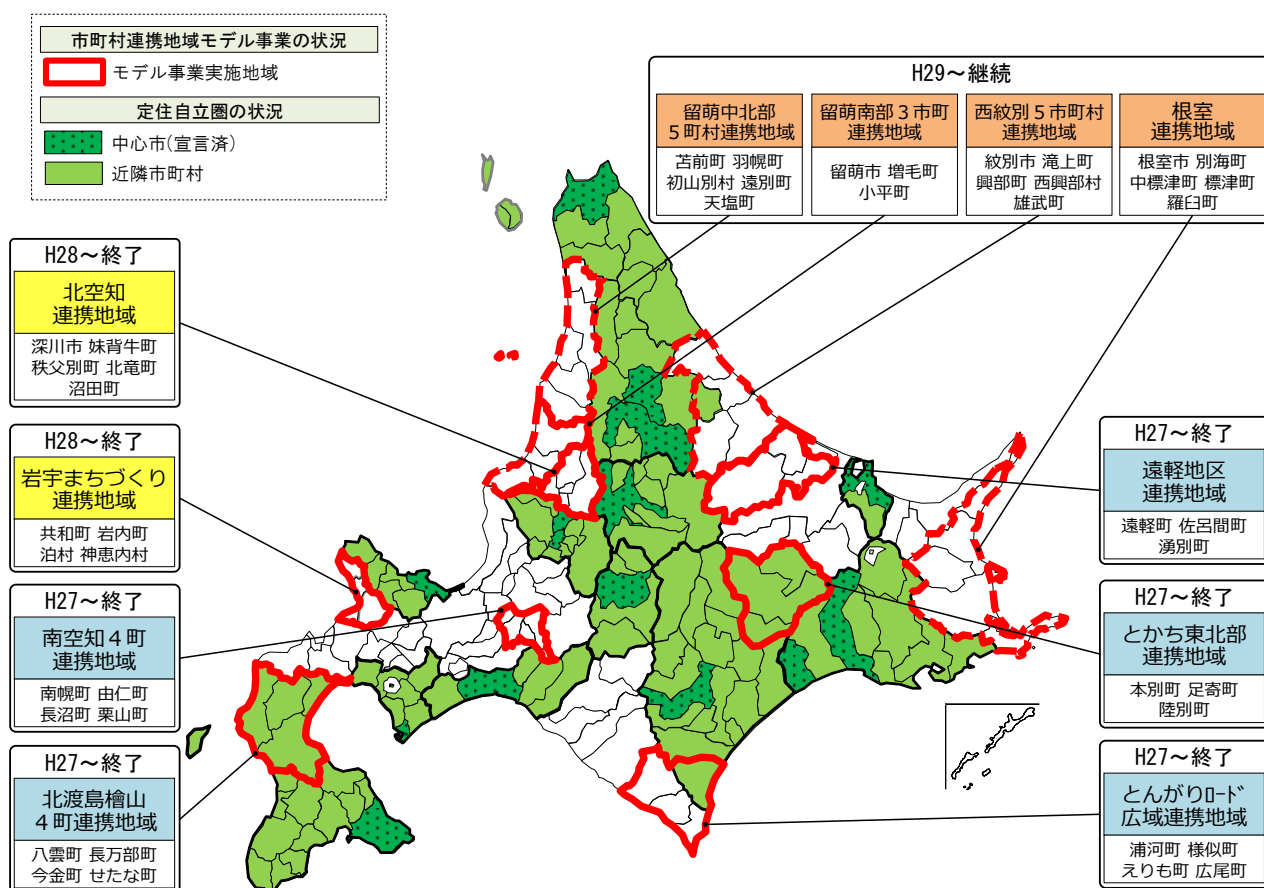


図2 市町村連携地域モデル事業の実施状況(R1現在)

ア) 市町村連携地域モデル事業の成果

- ・全道で 11 圏域が形成され、27 の連携事業が実施  
(定住自立圏等が活用困難な 29 市町村でも広域連携の取組が開始)
- ・事業の効率化が図られ、スケールメリットが得られるなど、広域連携の有効性を各市町村が実感  
(道の財政支援終了後も圏域が自走)

市町村連携地域モデル事業（以下「モデル事業」という。）は、2040 年にかけての人口減少率が 30%以上と高く、定住自立圏等の取組を行っていない地域を支援対象としたほか、将来的な課題を見据えた先駆的でモデル性が高く持続可能な連携に取り組む地域も支援対象とした。

この結果、モデル事業開始から 3 年間で、新たに 11 の圏域が形成された。このうち 8 圏域・29 市町村は、国の広域連携支援制度の活用が困難な市町村である。

圏域の形成が促進されたのは、モデル事業の実施に対し、事業者や住民の意見聴取の手続きや市町村議会における議決等を要しないとした制度的・手続き的なハードルが低いことがある。

とんがりロード広域連携地域や留萌中北部 5 市町村連携地域など、モデル事業の実施が広域連携のきっかけとなった圏域もあり、モデル事業は広域連携の端緒として有効な制度であった。

モデル事業では、産業振興分野（広域観光や特産品開発）を中心に全体で 27 の連携事業が実施された。

参加する市町村や事業者が納得感の得られる成果を求めて取組が進められた結果、マネジメントに関するマンパワーや経費の効率化が図られ、単独市町村では限られる地域資源や人材、財源などを圏域で相互補完し、広域的な事業に取り組むことが可能となり、「イモナンデス」（岩宇まちづくり連携地域）や「オロロンの色便り だし茶漬け BOX」（留萌中北部連携地域）など新たな特産品が生み出された。

このほか、遠軽連携地域ではモデル事業の実施が産婦人科医師 2 名の確保につながるなど、広域連携に取り組むことによる有効性を、事業の効率化やスケールメリットの獲得、地域関係者のネットワーク醸成等の面から各市町村が実感している。

このため、平成 30 年度以降、モデル事業の支援期間を過ぎた圏域においても、連携の解消や事業の廃止はなく、連携ビジョンに基づく取組を継続している。

## イ) 市町村連携地域モデル事業の課題

- ・事務局等の役割分担や取り組むべき課題を見いだせないなどにより、圏域形成に至らない市町村が存在
- ・役割分担等の実情に合わせた柔軟な財源配分の実現
- ・モデル事業で形成した圏域の、今後の安定的運営に資する財政支援

本道では、令和元年（2019年）12月現在、国の広域連携支援制度の活用が困難な市町村が50存在するが、そのうち21市町村はモデル事業の活用も行っていない。

これらの市町村は、決して地域課題解決に対する広域連携の意識がないのではなく、連携して対応したい課題はあるものの、周辺市町村と広域連携について話し合う機会がない、事務局を担うことによる事務の負担増大の懸念などの理由から、広域連携の取組に踏み出せないでいるのが現状である。

モデル事業は新たな広域連携の取組のきっかけとして有効なことから、今後もモデル事業同様の制度を維持し、21市町村において今後新たな広域連携の取組を実施していく際、十分な支援を行うことができるよう、検討を進めていく必要がある。

また、連携地域内における役割分担については、一つの事業を複数年度で市町村持ち回り開催する例や、事業や事務毎に担当市町村を分担する例、共同で協議会を設置する中で関係市町村の職員が職員毎の役割分担で柔軟に運営する例、主に代表となる市町村において運営を取り仕切る例など様々な役割分担がある。

この役割分担の様々な状況に対し、モデル事業における交付金の配分は1市町村あたり上限500万円と全て一律となっている。

このような均等な財源配分は、事務局になることによる事務負担や財政的な負担の懸念を解消するに至っていないと考えられることから、広域連携への財政支援を検討する際は、事務負担等の実情に合わせて柔軟に財源配分する方法についても検討する必要がある。

なお、モデル事業は地域づくり交付金の1メニューであるため、地域が広域連携に取り組む内容を定めた「連携ビジョン」は取組期間を5年間としているのに対し、基づく事業への財政支援の期間は3年間となっている。このため、事業規模の縮小による成果目標の不達成、財政支援が期待できないことによる連携の廃止検討など、連携の安定的運営に対する課題が指摘されている。

定住自立圏は連携事業に対する支援期間に限定はなく、2040 年を見据えた息の長い取組への支援を可能としている。従って、広域連携に取り組む地域（圏域）に対し、行政サービスの維持・確保に向けて必要不可欠な継続事業に対して、隙間のない財政支援策を検討していく必要がある。

なお、これらモデル事業の課題は、国の広域連携制度における支援が、道内の隅々に行き届くことによって解消される可能性が高い。

従って、定住自立圏の中心市要件の緩和等について、引き続き国に対して要望するとともに、地域の実情に応じた広域連携支援制度の創設や、国の制度では捕捉しきれない広域連携の取組について道が市町村の支援を行う場合に安定的な支援が実施できるよう、モデル事業のような補完的取組に対する財源措置についても働きかけが必要である。

### 3) 国や道の広域連携制度によらない枠組みの連携

定住自立圏と連携中枢都市圏、市町村連携地域モデル事業を実施していない 21 市町村の中には、国や道の広域連携制度によらない独自の自治体間連携を実施している市町村が存在する。

当WGでは黒松内町が参加する「長万部町・黒松内町・豊浦町 3 町連携会議（略称：はしっこ同盟）」及び喜茂別町が参加する「ようてい・西いぶり広域連携会議」について意見交換を行い、特徴について分析した。

表2 独自の自治体間連携の実施状況

|         | はしっこ同盟                               | ようてい・西いぶり広域連携会議  |
|---------|--------------------------------------|--|
| 連携開始    | H31.4                                | H27.8  |
| 連携市町村数  | 3                                    | 15(区を含む)   |
| 連携のきっかけ | 北海道新幹線・長万部駅の開業を見据え、公共交通や観光等の課題解決が目的。 | 高速道路の整備や北海道新幹線の札幌延伸など変化の時期を迎える中、新たな広域連携の取組を検討・促進することが目的。 |
| 取組状況    | はしっこ同盟のブースを作り、物産品販売を実施 等。            | 防災・災害対策と観光、人口減少の3部会で活動。周遊観光促進や防災協定締結等を実施。                |
| 財源      | 各町の負担金、いきいきふるさと推進事業助成金。              | 各町の負担金。  |
| 課題      |                                      | ・事務局の負担が重い(道からの派遣職員が専任で担当)<br>・連携による共通のメリットの見いだし         |

どちらもこの5年以内に連携がスタートした枠組みであり、スケールメリットを活かした取組が実施されている。

連携のとりまとめ役の事務的負担の重さが課題となっている点は、モデル事業等の国や道の広域連携に取り組む地域と同様である。

また、市町村間連携は枠組みからスタートする場合より、未来のめざす姿(ビジョン)を基に共通の課題を見据えてスタートしたほうが、取組がスムーズに展開している。

#### 4) その他の市町村間連携

以上1)から3)に示した市町村間連携は、市町村間で協定を結ぶ形の広域連携であるが、協定等は締結せずに、地域的に密接なつながりを持つ市町村間で共通課題の解決に向けた連携を行っている事例もみられる。

当WGでは定住自立圏と連携中枢都市圏、市町村連携地域モデル事業を実施していない21市町村のうち、日高町と斜里町の状況について意見交換を行い、特徴を分析した。

表3 その他の市町村間連携の実施状況

|     | 取組実施状況   |
|-----|--|
| 日高町 | ・平成28年から近隣3町が観光分野でDMOの取組を実施<br>(WAKUWAKU協議会)<br>補助金が終了したため町の単独費で行っているが、財源がないと規模を縮小せざるを得ない部分がある<br>・観光分野では鷗川・沙流川両流域の4町村による連携も検討 |
| 斜里町 | ・定まった枠組みはないが、個々の共通課題に対してさまざまな形態で連携による取組を実施<br>(知床ナンバーや観光客のゴミ対策、オホーツクールの取組など)   |

短期的な課題や差し迫った課題に対し、市町村が連携して対応するというのもひとつの広域連携である。このような連携に対しては、定住自立圏等の枠組み(圏域)は必ずしも必要とせず、課題と関わりの深い市町村(例えば、鉄道維持に向けた沿線自治体による連携等)が結びつき、取組を実施している特徴がある。

また、中・長期的に連携を維持し、継続して取組を行う場合の財政的な課題は、市町村連携地域モデル事業実施地域と同様である。

## 5) 道と市町村間の連携(事務の共同化の観点)

地方自治体が多様な行政サービスを継続的に提供していくための手段として、市町村間の連携だけではなく、都道府県と市町村間による連携も重要視されている。

道では、地域づくりの拠点である振興局と市町村との間で共通・類似する事務の協働に向けたモデル的取組「振興局・市町村ガバナンス事業」を、檜山振興局と管内7町によって平成28年度から実施してきた。

表4 振興局・市町村ガバナンス事業(檜山)の取組状況(H28～)

| 連携分野                | 法制執務  | 情報システム   | 産業医(メンタルヘルス対策)  |
|---------------------|---|--|---|
| 振興局と市町村の連携に係る主な検討内容 | 檜山町村会檜山地区条例研究会(H25 開始)へ檜山振興局が参画し、国の制度改正に関する説明や新たな事務の情報共有等を図る。 | 会議・相談・研修・研究の4つの機能をあわせもつ「情報政策会議」を設置、将来的に情報システムの広域化の研究へ進化させることを検討。 | 医師が少ない檜山管内における産業医の共同した選任など効率的な確保について検討。                       |
| 主な成果                | 道からの情報提供や各町間での情報交換を通じて、共通課題等の共有・解決に寄与。                        | 「情報政策検討会議」を設置。道からの情報提供や各町間での情報交換を通じて、情報共有が図られた。                  | 道の産業医を仲介し、新たに1町の産業医を選任。今後の管内の共同選任も視野に入れた振興局・各町の関係性構築に足がかり。    |
| 主な課題                | 条例等は道と市町村で並行して制定作業を進めているものもあり、道からの迅速な情報提供が困難な場合がある。           | 情報化の分野が多岐にわたり、振興局単独で行政分野全てのシステムに関するサポート等の実施が困難。                  | 産業医退任に伴う新たな選任が困難。また、国保病院院長を産業医に選任することにより、病院職員のメンタルヘルス面談対応が困難。 |

法制執務、情報システム、産業医の3分野で取組を行ってきたが、成果として、法制執務と情報システムでは情報交換を通じた共通課題等の共有が図られたほか、産業医・メンタルヘルス対策では1町の産業医が選任でき、今後の管内の産業医共同選任に向けた関係性構築の足がかりができたことが挙げられる。

課題として、法制執務や情報システムなど、現状では市町村事務に対する幅広いサポートを振興局が単独で行うことが困難な状況にある。

また、管内各町は情報交換や情報共有について一定の成果を感じている一方、期待している成果が得られていないとも感じており、取組における振興局の一層のリーダーシップを求めている。

## 2 令和 22 年(2040 年)頃を見据えた北海道の広域連携のあり方

広域連携は、現在のまま人口減少が進展していった場合に待ち受けるバッドエンディングを、地方創生が実現できるグッドエンディングに変えていくための重要な施策のひとつである。

当面は北海道人口ビジョンの将来展望で目標時点と設定している令和 22 年(2040 年)を念頭に、今後人口減少の進行により顕在化する各種課題を克服して行政サービスを維持・確保し、地域活性化等の地域創生の取組を実現していくためには、市町村が単独で取り組むこと、近隣市町村同士が連携して取り組むこと、道と市町村が連携して取り組むこと、それぞれを段階的に進めていくことが必要である。

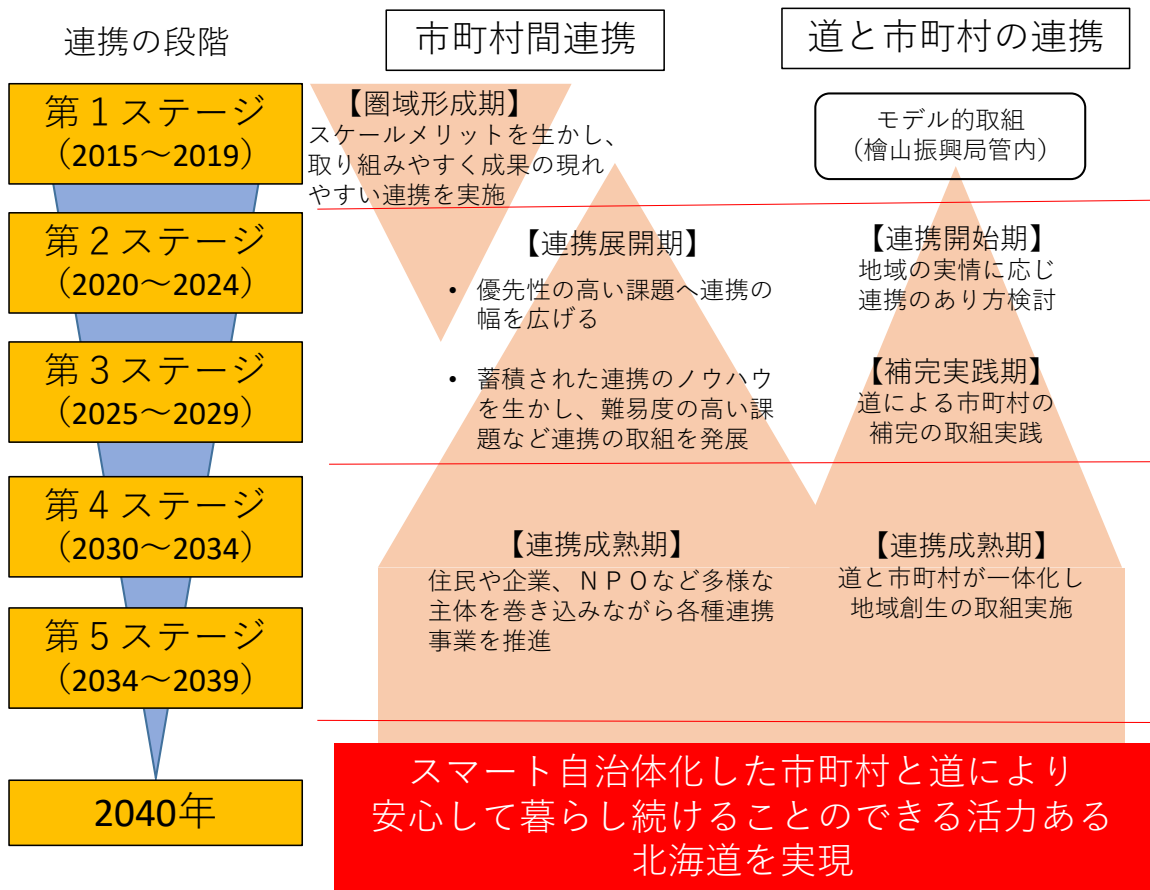


図3 2040 年を見据えた北海道の広域連携推進イメージ

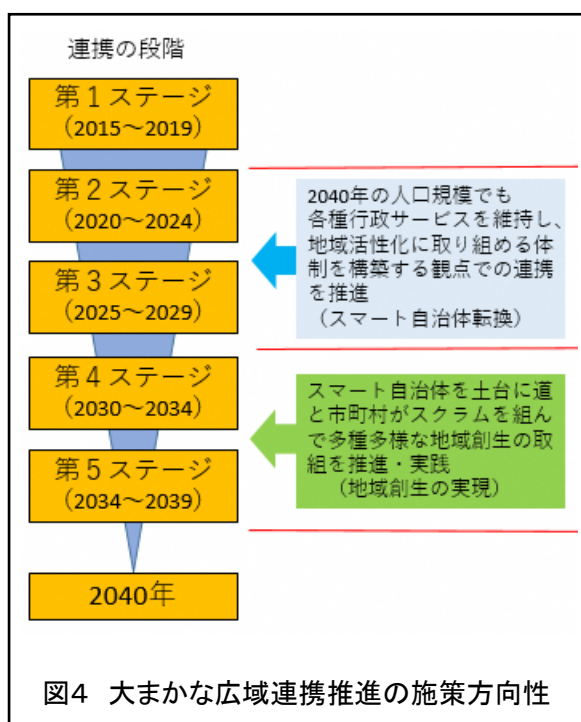
図 3 は 2040 年を見据えた北海道の広域連携推進イメージである。

令和 22 年(2040 年)にかけての 20 年間、北海道では人口の減少が続き、自治体の歳入の落ち込みと職員のなり手不足が続く中、公共施設やインフラは維持していかなければならず、大勢の高齢者を地域で支えていかなければならない状況が推定される。



この状況に耐えうるには、2040年頃を見据えて市町村間の連携、道と市町村の連携の双方を進化させながら、各種行政サービスの維持・確保を図ることが重要である。

令和元年度（2019年度）までの5年間の取組を第1ステージとすると、令和22年度（2040年度）までの20年間は第2ステージ以降の4つのステージに分けられる。従って、このステージ毎に中期的目標を置きながら、市町村間の連携と道と市町村の連携、双方を深化・発展させていくことで、めざす未来の姿の実現が期待される。



なかでも、第2ステージと第3ステージにあたる次の10年間は、令和22年（2040年）の人口規模でも行政サービスを維持し、地域活性化に取り組める体制を構築していくことに重みを置くべきと考える。

そして令和12年（2030年）までに連携により支え合う関係を構築した上で、その後の第4ステージから第5ステージにあたる10年間は、それまでに積み上げた連携のノウハウを幅広い政策分野に展開し、多種多様な地域創生の取組を実施していくことに重みを置き、安心して暮らし続けることのできる活力ある北海道の実現に近づくことができると考える。

このような方向性で今後、道内で広域連携を推進していくとき、推進すべき連携の枠組みとして何を対象とすべきかを整理しておく必要がある。

自治体の広域連携は、事務・事業の効率化や共通の地域課題への対応等を目的に、地方自治体同士が連携して取組を行うことを指すが、その手段は、一部事務組合や広域連合のように法人格を持つ組織的連携の手法、また、協議会や機関の共同設置、連携協約等、新たな組織の設置を要しない機能的連携の手法など、多様である。

令和元年度（2019年度）までの5年間、道内での広域連携の推進対象は、主に定住自立圏型の機能的連携による取組に限られてきた。

しかし、「はしっこ同盟」や「ようてい西いぶり広域連携会議」のような定住自立圏に類

似する連携が独自に生まれているほか、地域が事務や事業の種類に応じて多様な連携手法を選択、組み合わせることにより、効果的・効率的に取り組を進めることができる場合もある。また、道外では秋田県や奈良県、愛媛県など、都道府県と市町村の連携という観点からの取組も進められている。

このことから、めざす姿の実現に向けた令和2年度（2020年度）以降のステージにおける広域連携は、その推進対象を広域連合や協議会、独自の圏域型連携等、地域の実情に応じた多様な手法へと広げるとともに、振興局を核とした道と市町村間の連携もあわせて推進していくことが必要である。

| 形態      | 市町村間連携                                   |                                      |                           |                                      | 道と市町村間                               |                                |
|---------|--|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
|         | (国)定住自立圏<br>連携中枢都市圏<br>(道)市町村連携<br>地域モデル | 独自の<br>圏域型連携<br>(はしっこ同盟・<br>ようてい西胆振) | 広域連合<br>協議会等              | 圏域にとらわ<br>れない個別事<br>業の連携<br>(JR・観光等) | 事務の委託<br>代替執行<br>機関共同設置<br>(※市町村間含む) | 職員の派遣<br>事務・事業<br>への関与・<br>共同化 |
| 【道の支援策】 | 第1<br>ステージ<br>H27(2015)~<br>R1(2019)     | ↔<br>市町村連携地域<br>モデル事業で<br>財政支援       |                           |                                      | ↔<br>広域連携派遣で<br>人的支援                 | ↔<br>モデル的事业の<br>実施(檜山)         |
|         | 第2<br>ステージ<br>R2(2020)~<br>R6(2024)      | ←-----→                              | 地域の实情に応じた<br>多様な広域連携手法を推進 |                                      | ←-----→                              | 道と市町村との<br>事務共同化を推進            |

図5 様々な広域連携の手法と支援策について

### 3 第2ステージ(R2 年度(2020 年度)～R6 年度(2024 年度))の広域連携の方向性

北海道の各自治体が広域連携の推進について令和2年度(2020 年度)から始まる「第2ステージ」の期間において求められることを整理すると以下ようになる。

- ・第1ステージで圏域を形成した市町村は、これまでの連携のノウハウを活かしながら2040年頃のめざす姿に向けて連携による取組の幅を広げてみる
- ・これまでに圏域未形成の市町村においても、新たに圏域を形成して地域課題に連携して取り組んでみる
- ・いずれの市町村間連携も困難な地域の市町村などに対し、道が市町村に対する補完機能を発揮し、人材の共用や事務の共同化等を推進してみる

また、図4から、第2ステージと第3ステージにあたる次の10年間は、令和22年(2040年)の人口規模でも行政サービスを維持し、地域活性化に取り組める体制を構築していくことに重みを置くべきと考えられる。

このことから、第2ステージは、地域の未来をしっかりと見据え、必要な課題を明らかにし、地域の実情に応じて連携の取組を拡大・発展させていくステージと位置づけ、市町村間・道と市町村間の連携を一層推進していくことが必要である。

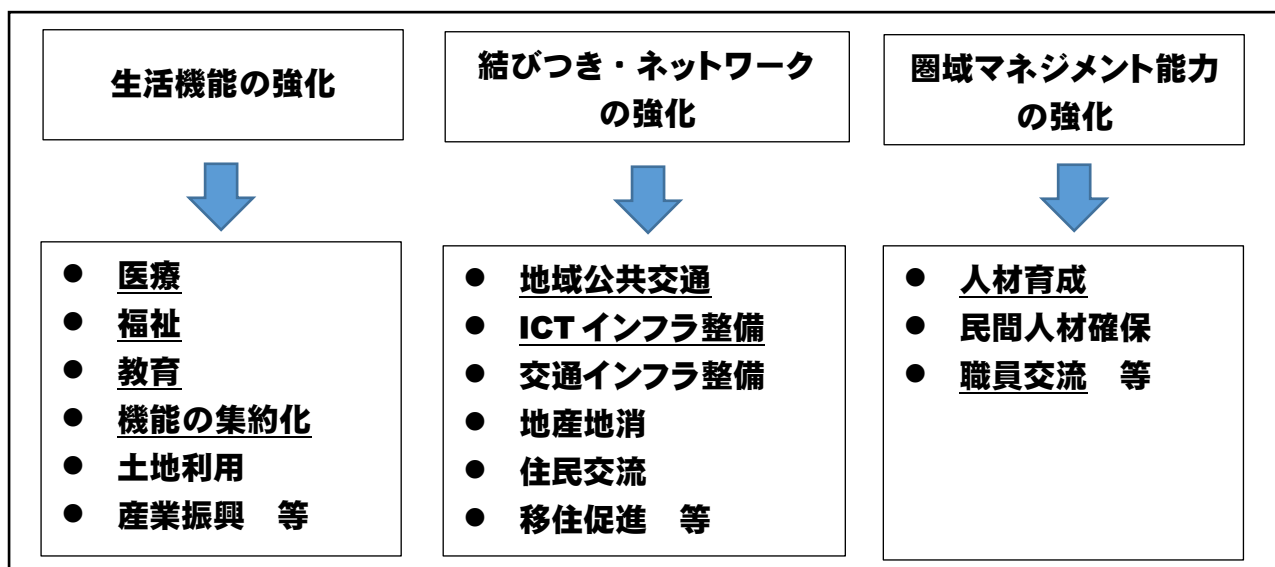
#### 第2ステージの位置づけ

2040年を予測し、地域の姿を見据え、人口減少が進行しても市町村が各種行政サービスを維持し、地域活性化に取り組める体制を構築する観点から、市町村間及び道と市町村の連携によって課題対応に取り組むステージ

なお、人口減少が進行しても市町村が各種行政サービスを維持し、地域活性化に取り組める体制を構築する観点から行う取組は、現在の定住自立圏・市町村連携地域モデル事業で主に取り組むこととされる3分野15項目、第32次地方制度調査会での議論内容などから、重点的に取り組むべき項目(ターゲット)を選定しておくこと、取組が進めやすいと考えられる。(次ページの図6参照)

本WGのメンバーが、今後の北海道において広域連携で優先的に取り組むべきとして挙げた課題について、次ページの表5に示した。

図6 定住自立圏・市町村連携地域モデル事業で「連携協定」に規定すべき政策分野  
(各分野でいずれか1項目以上)



※主に下線の項目が将来にわたり市町村が基本的に担うべき行政サービスと想定する政策分野

表5 WGメンバーによる今後の北海道において広域連携で優先的に取り組むべき課題

- 人材不足への対応
  - ・土木職員や減災・防災対策など、専門的知識が必要な分野への人的支援
  - ・繁忙期や緊急時の業務応援などの補助
- 広報や情報発信の共同化（観光等）
 

市町村単独では随時の情報発信・サイトの管理・運営をしていくのが今後困難化していくため、自治体が発信したい情報を掲載できる仕組みを道などにより整備、支援
- 地域公共交通網の整備
- 介護サービス事業の広域運営（国保のような形）
- 電算システムの共同化、等の不足への対応
- 外国人労働者対策
- 各種民間企業との連携や協定の締結
- 大学との連携や協定の締結
- 広域行政課題におけるリーダーシップやコーディネーターが必要

なお、第2ステージは市町村間及び道と市町村間双方の連携を両輪で推進していくことが想定されるが、これまでの道内各地の定住自立圏等の連携事業や、先進県（愛媛県）における県と市町村間の連携事業を分析すると、双方が得意とする連携内容が以下のように整理されることから（図7）、これらも踏まえながら、連携して行う事務・事業の内容を検討していくことが大切である、

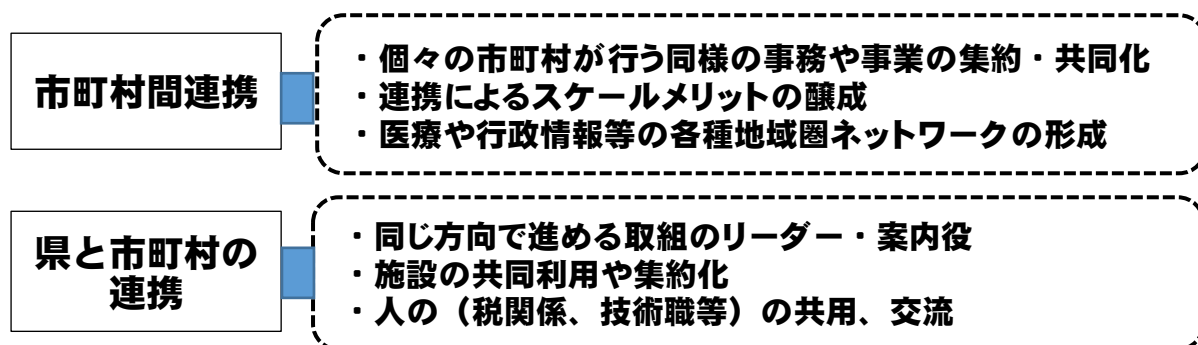


図7 市町村間及び県と市町村間の連携で取り組まれる事業の特徴

#### 4 第2ステージの取組推進に必要な支援

本ワーキンググループでは、自治体間連携の成熟度を3ステップに整理し、現在の道内市町村は多くが1ステップ目にあるとの認識を共有した上で、今後の連携のステップアップ、さらには幅広い分野での取組推進に向けた課題を整理し、市町村間の連携と道と市町村の連携双方を推進していくための必要な支援について議論した。

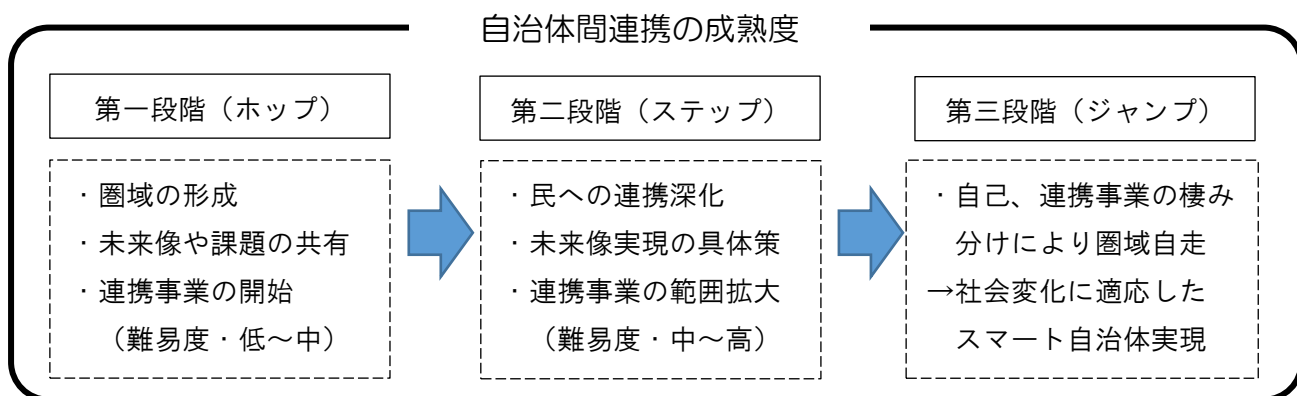


図8 自治体間連携の成熟度(3ステップ)

## 1) 市町村間の連携に関する課題

図8について、第一段階に向かう場合及び第一段階から第二段階に向かう場合において、市町村側で課題となる事項について、主に、以下に示すような意見が出された。

### 【第一段階へ向かう市町村についての課題】

- ・広域連携等を考えるために必要な将来の町の姿を考えるための時間的余裕が必要（→未来予測）
- ・新たな連携による取組を開始するため、モデル事業と同様の制度による支援を活用したい（→財政支援）
- ・事務局を担う自治体に労力がかかる（→人的支援）
- ・広域的な連携を「広域連合」で行う場合もあり、支援の対象に含めてはどうか（→支援対象の拡大）

### 【第二段階へ向かう市町村についての課題】

- ・中長期的なビジョンを持って、そのために何をするかということを考える必要（→未来予測、アドバイザー紹介）
- ・連携に対する各町・担当者の温度差の解消に、振興局の参画があるとよい（→リーダーシップ・コーディネート）
- ・事務局運営の部分への人的支援の継続（→人的支援）
- ・連携事業が継続していくよう、財源が必要（→財政支援）
- ・市町村のベーシックな部分の共同化は効果が期待できるが、各町のサービスの統一化やベンダーの違いなどハードルが高い項目が多い（→リーダーシップ）

これらの意見を整理すると、現状の北海道における広域連携の課題は、主に「未来予測」、「財源確保」、「事務局負担」、「難しい連携テーマへの対応」の4点にまとめることができる。（図9）

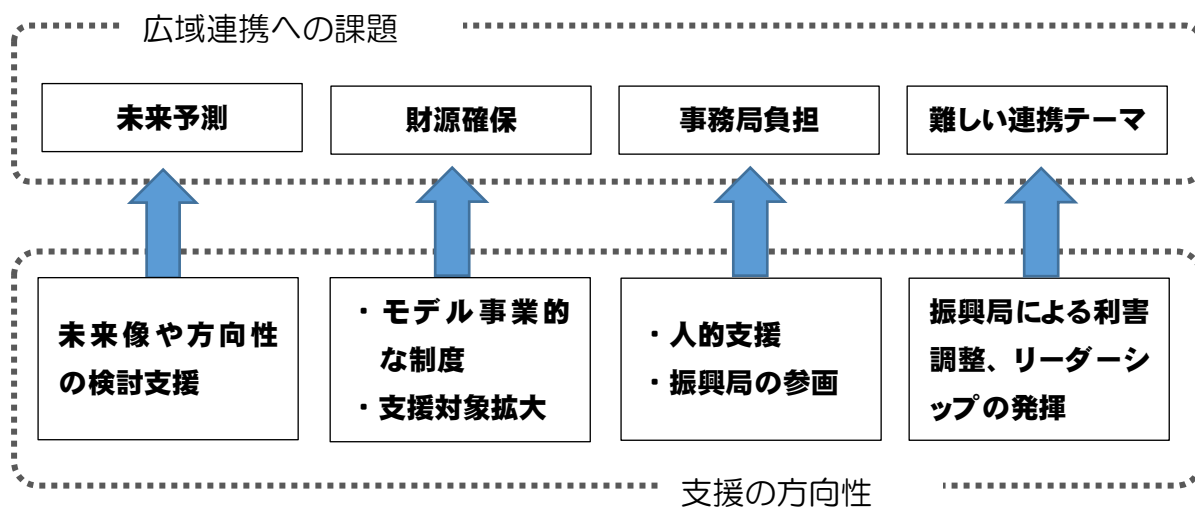


図9 市町村間連携推進の課題と支援の方向性

「未来予測」は、将来的な町の姿を見据え、それに向かって課題を明らかにし、取り組むことを定めるために必要な材料であり、定住自立圏の「共生ビジョン」、市町村連携地域モデル事業の「連携地域ビジョン」がこれに相当する。

人口や税収、産業別従事者数、行政職員数などの予測データから、現在のまま人口減少が進展していった場合のバッドエンディングを、今後の社会変化に対応して行政サービスを維持し、地域創生が実現できるグッドエンディングに変えるために、市町村単独で取り組むこと、近隣市町村と連携して取り組むこと、道と連携して取り組むこと、それぞれについて随時検討していくことが必要であるが、時間的余裕がなく、具体的取組へ発展できない市町村が存在している。

「財源確保」は、連携の立ち上げ、維持に必要な財源の確保についての課題である。

市町村連携地域モデル事業の支援内容は連携のきっかけとして有効である一方、支援期間が3年間と限られている。このことにより、連携事業の縮小が避けられず、結果として成果目標の不達成や、圏域の不安定化を招く可能性があるとの指摘がある。

定住自立圏や連携中枢都市圏では継続して行う連携事業に対する財政支援の年限はないことから、市町村連携地域モデル事業と同様の制度を設ける場合は、地域が安心して長期的目標の事業に取り組めるよう、隙間のない財政支援を可能とすることが求められる。また、財政支援対象も広域連合等、多様な連携の枠組みに対して支援できるよう、考慮する必要がある。

「事務局負担」は、連携のとりまとめ役を担う市町村の事務負担をさす。この事務局負担の大きさが、新たな連携の立ち上げ、維持のハードルとなっている。これに対しては道などからの人的支援、さらには道（振興局）が事務局を担うなど、連携に道が直接参画することを検討する必要がある。

また連携が深化していく過程で、市町村事務の根幹となる事務分野の連携が求められるが、各町のサービス内容の差の解消や課題に対する意識の差の解消など、さまざまな困難を伴うことから、難易度は高い。このような「難しい連携テーマ」に挑戦する市町村に対し、道（振興局）が広域自治体の立場から地域の実情を理解してリーダーシップを取ったり、利害調整の役割を積極的に果たしたりすることが求められる。

## 2) 道と市町村の事務の共同化に関する課題

道と市町村の事務の共同化は、より大きな視点では「道による市町村事務の補完」のあり方としてもとらえられる。本ワーキンググループでは、主に「事務の共同化」と「道による市町村事務への参画」、「道から市町村への人的支援」の3テーマから、これらの課題について協議した。

表6はテーマ別に主な課題や求められる対応をとりまとめたものである。

表6 道と市町村の連携に係る課題と対応

| テーマ              | 課題と対応   |
|------------------|---|
| 道(振興局)と市町村の事務共同化 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・道と市町村が協働で処理する事務の見直し<br/>(例:統計処理の情報収集、データ入力等)<br/>⇒形の定まった事務をシンプルな仕組みの処理へ</li> <li>・計画作成や調査回答など市町村職員の仕事をスリム化する方向での連携 (⇒事務省力化の連携)</li> <li>・現地調査等は人手のかからない方法を共同で検討<br/>(⇒農林行政関係調査や国勢調査など)</li> </ul> |
| 道(振興局)の市町村事務への参画 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の実情に応じた迅速な支援体制</li> <li>・広域的課題に対するリーダーシップ<br/>(⇒広域で取り組むものに対する事務局を道が担当)</li> <li>・住民対象ワークショップなどへの参加等を通じ、将来のまちづくり、地域づくりへ参画</li> </ul>   |
| 道による人的支援         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害等マンパワーを必要とする分野に対する直接支援</li> <li>・専門性・特殊性のある業務の人的サポートの実施</li> <li>・道の出先集約化に伴う代替的人的サポートの実施<br/>(※道の「広域連携派遣制度」の見直し)</li> </ul>   |
| その他              | <ul style="list-style-type: none"> <li>広域連携に対する道(振興局)と各市町村担当者の温度差の解消</li> </ul>   |

道と市町村の事務共同化の観点では、各種計画の作成や調査等、地域で同じような文書を作成したり、定型的にデータを処理するような事務が多いことから、その処理方法を両者間で系統的に見直すなど、事務のスリム化や省力化を図ることが求められる。

道の市町村事務への参画の観点では、外国人労働者の増加や地域公共交通の維持確保などの諸課題に対し、地域の実情に応じた迅速な支援体制を構築することが求められるほか、広域的に取り組む課題では事務局役を果たし、めざす姿へのリーダーシップ役を果たすこと、さらには住民対象のワークショップなどへの参加を通じ、将来のまちづくりや



地域づくりに広域自治体としての立場から参画していくことなどが求められた。

このような形で広域連携・広域行政へ道が積極的に参画していくために、振興局の体制強化を、特に振興局職員が地域支援に十分取り組めるよう、振興局の事務内容の見直しをあわせて検討していく必要がある。

道から市町村への人的支援の観点では、災害時など短期集中的な支援と、専門性・特殊性のある人材の中・長期的な支援、双方に市町村のニーズがある。

道も現状では市町村へ直接提供する人的リソースに限られることから、振興局の「参画」や「事務の共同化」の幅を広げながら、道と市町村間における専門的人材の共同など人材の有効活用も検討していく必要がある。

なお、道が現在運用している「広域連携派遣制度」は、広域連携事務に係る道職員の派遣が、機関の共同設置、一部事務組合及び広域連合における新たな業務の共同処理の実施にはほぼ限られていることから、派遣要件を緩和し、地域の広域連携推進に係る人的ニーズに応えやすくすることもあわせて検討が必要である。

以上の3テーマのほか、広域連携に対しては市町村の側から見てわからないことでも、振興局の立場から見ればわかることもあり、推進にあたり両者間で温度差を生じることがあるため、道と市町村の連携を進める上では十分意見交換を行い、このような温度差を解消しながら実施していくことが前提として必要である。

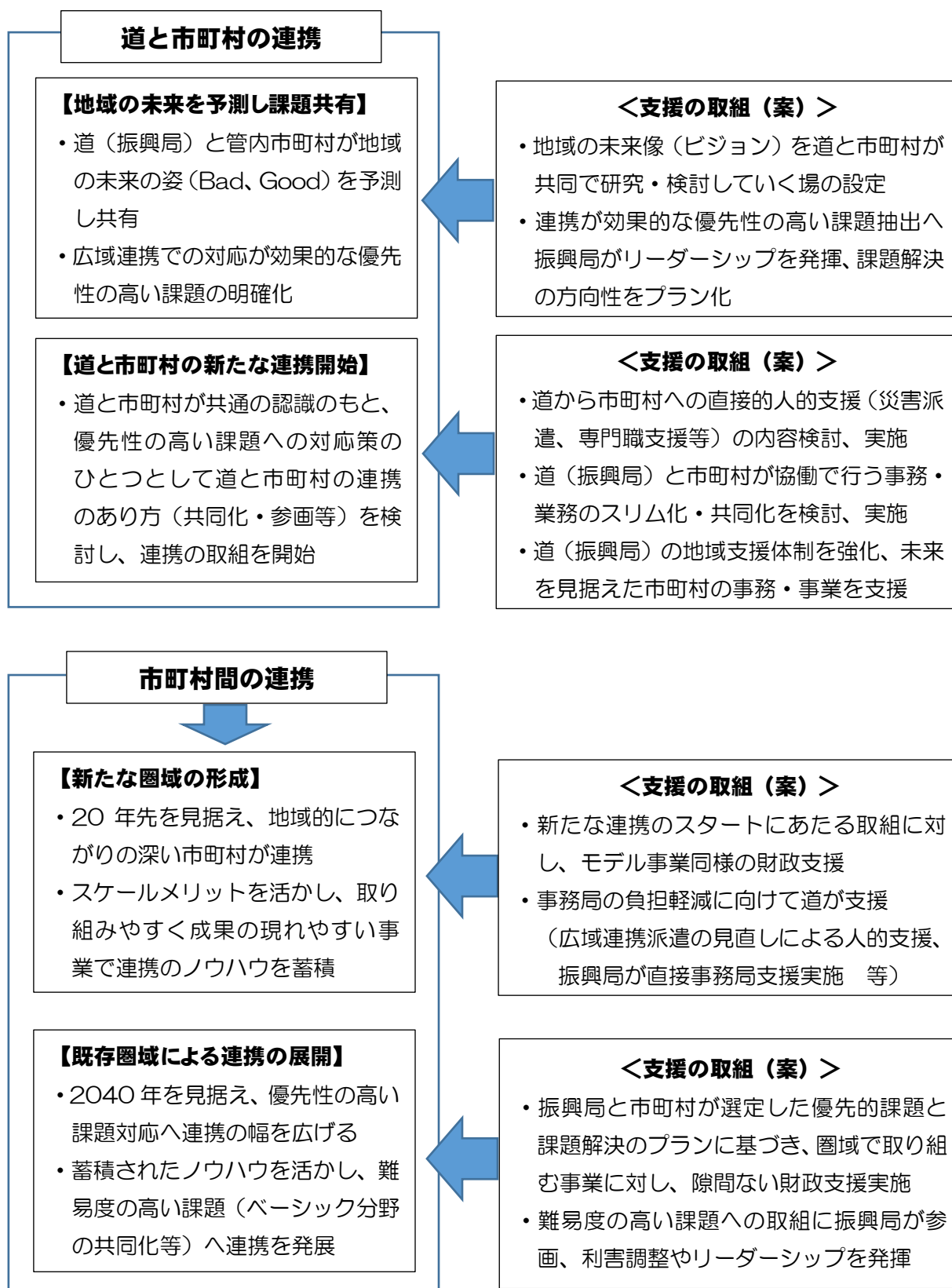
### 3) 第2ステージにおける取組推進に必要な支援

令和2年度(2020年度)から始まる「第2ステージ」の期間は、『2040年を予測し、地域の姿を見据え、人口減少が進行しても市町村が各種行政サービスを維持し、地域活性化に取り組める体制を構築する観点から、市町村間及び道と市町村の連携によって課題対応に取り組む』と位置づけている。(p11)

従って、この目的を達成するためには、市町村間連携における“4つの課題”の克服・軽減を図るとともに、道と市町村間の連携における“3つのテーマ”を意識しながら市町村支援をしていくことが必要である。

第2ステージで想定される広域連携の取組と、対応する支援イメージを道と市町村の連携、市町村間の連携それぞれに整理し、次ページの図10にまとめた。

図 10 第 2 ステージで推進する広域連携の取組と対応する支援イメージ



道と市町村の連携は、4つの課題のうち「未来予測」の課題を解消したうえで、地域のめざす姿の提示と解決の方向性に道のリーダーシップを求めるとともに、実際の連携の対応を、人的支援と事務共同化、市町村事務の支援の3つの形で道に参画を求めていくものである。

具体的には、現在、振興局単位で開催している地域自律圏形成推進検討会議を、地域の未来を道と市町村が協働で研究・検討し、広域連携が手段として最適な課題を抽出する場として発展させていく必要がある。

さらに災害時に道職員が市町村職員の職務を代行・サポートできるようにするなど、直接的な人的支援の内容を検討・研修したり、道と市町村が行っている計画作成、各種調査など類似事務のスリム化・共同化を個々の分野で検討するほか、市町村が未来を見据えたまちづくりに継続して取り組むことができるよう、振興局の市町村支援体制を強化するとともに業務内容の軽減・見直しや市町村支援に対する道職員の意識改革に、併せて取り組むことが求められる。

そして、道庁本庁側では専門的・技術的な課題に対する振興局からの相談窓口の整備や各部局との連携を進め、振興局による市町村支援が円滑に進むよう環境整備を行う必要がある。

市町村間の連携は、4つの課題のうち「財源」「事務局負担」「難しい連携テーマ」の克服・軽減を主眼に置き、市町村連携地域モデル事業に代わる支援制度を創設することが必要である。

新たな連携の開始については、市町村連携地域モデル事業の仕組みを最大限に活かし、役割分担に応じた柔軟な財源配分が可能とした財政支援が求められる。また、事務局の負担軽減には広域連携派遣制度の派遣要件を緩和するなど、多様な連携に対する支援を可能としていく必要がある。

また、既存圏域についても、第1ステージで得た成果や連携のノウハウを基礎に2040年を見据え、優先性の高い課題対応へ連携の幅を広げることが求められる。これについても、圏域で取り組む長期的視野の事業に対し、市町村連携地域モデル事業の仕組みを活かしながら、隙間のない財政支援が可能となるよう支援制度を整備する必要がある。

これら、市町村間で取り組む広域連携事業は、第2ステージの方向性に沿って地域で未来予測を行い、取り組むべき連携テーマとして検討された広域連携推進のプランに基づいて行われることが望ましい。そして支援制度の活用にあたっては、手続きが複雑になることにより地域が敬遠することのないよう、十分配慮する必要がある。

なお、広域連携は地域の多様な事情がある中で取り組まれるものであり、道と市町村の連携、市町村間の連携とも、道などによる支援は市町村の自主性を損なうことがないよう

に進めることが重要である。つまり、個々の課題に対し、画一的な支援を行うのではなく、どのような内容・関わり方の支援が求められているのか、道は市町村の間で十分話し合い、時にはリーダーシップ役を果たし、時にはコーディネーター役を果たすなど、地域全体が納得した形で取組が進められるよう配慮していくことが必要である。

## 5 まとめ

本最終報告の内容を以下にまとめる。

### 1) H27 年度から 5 年間の広域連携の現状と成果

この 5 年間、市町村間の連携は定住自立圏の形成や市町村連携地域モデル事業の活用、さらには独自の市町村間連携の模索などにより広域的な枠組みによる課題対応が進んでいるが、道と市町村間の連携は一部地域でのモデル的事業や連携すべき課題についての意見交換にとどまっている。

### 2) 市町村連携地域モデル事業の成果と課題

平成 27 年に創設した市町村連携地域モデル事業は、全道で 11 の圏域が新たに形成され、広域連携の有効性を各市町村が実感し、広域連携の端緒として有効であった。

一方、未だ圏域形成に至らず広域連携に取り組むことができない市町村が存在しているほか、モデル事業の財政支援が 3 年間に限られることから、形成した圏域の安定的運営に課題が生じている。

### 3) 今後の北海道の広域連携のあり方

広域連携は人口減少の進行により顕在化する各種課題を克服し、行政サービスを維持確保、地域活性化等の地域創生の取組を実現していくために重要な施策である。

当面は北海道人口ビジョンの将来展望で目標時点と設定する令和 22 年（2040 年）を念頭に、市町村間の連携、道と市町村の連携の双方を深化させていくことが必要である。

また広域連携の推進は、定住自立圏型の機能的連携だけではなく、地域の実情に応じて多様な市町村間の連携手法を選択・活用していくことが大切であることから、その推進対象を拡大することが必要である。

### 4) 第 2 ステージ (R2 年度から 5 年間) の広域連携の方向性

第 2 ステージは、2040 年を予測し、地域の姿を見据え、人口減少が進行しても市町村が各種行政サービスを維持し、地域活性化に取り組める体制を構築する観点から、市町村間連携及び道と市町村の連携により課題対応に取り組むステージと位置づける。

#### 5) 第2ステージにおける広域連携の取組推進に必要な支援

市町村間連携を推進する上で、現状では「未来予測」「財源確保」「事務局負担」「困難な連携テーマ」の4つが課題となっていることから、これらの克服・軽減を図るため、市町村連携地域モデル事業に代わる、新たな自治体間連携支援制度の創設が求められる。

また、道による市町村事務・事業の補完のあり方として「人的支援」「事務共同化」「事務・事業への参画」の3つの観点から道が市町村を支援していくことが求められる。このため、道は地域の「未来予測」の課題を解消した上で、市町村とともに必要な人的支援の内容や類似事務のスリム化・共同化の検討を協働で進めるなどの支援を行うとともに、振興局の地域支援体制の強化をあわせて図っていく必要がある。

なお、広域連携は地域の多様な事情がある中で取り組まれるものであり、道などによる支援は市町村の自主性を損なうことがないように進めることが重要である。このため、個々の課題に対し、どのような内容・関わり方の支援が求められているのか、道と市町村の間で十分話し合いながら、地域全体が納得した形で連携の取組を進めて行くことが必要である。