

# 自治体の将来を見据えた広域連携の検討について

企画振興部市町村課

## 1 問題意識

- 人口減少、少子高齢化の更なる進展に伴い、特に小規模な町村が多い本県においては、将来にわたって個々の市町村が単独で全ての機能を担い続けていくことが難しくなるおそれ。
- 今後も持続可能な形で行政サービスを提供するためには、市町村間、県・市町村間の連携が一層重要。

## 2 これまでの広域連携の取組

### (1) 広域連合《参考資料 P5》

- 10 広域市町村圏ごとに広域連合を設置し、全国で唯一、全ての市町村が加入

### (2) 連携中枢都市圏・定住自立圏等《参考資料 P6》

- 長野地域で連携中枢都市圏、6 圏域で定住自立圏を形成
- 国の制度の対象とならない大北・木曽地域では、新たな広域連携の仕組み（北アルプス連携自立圏、木曽広域自立圏）を形成し、県独自の支援を実施

### (3) 「自治体間連携のあり方研究会」とりまとめ《参考資料 P7》

- 連携の基本単位は広域市町村圏
- 広域連合を 1 階、定住自立圏等中心市を中心とした柔軟な仕組みを 2 階とする 2 層構造として、地域の実情や事務の性質に応じて使い分け

### (4) 「市町村における医療・保健・福祉等人材確保検討ワーキンググループ」とりまとめ《参考資料 P8,9》

- 取組の方向性は、保健師・保育士の人材バンクの設置、新人職員等の教育体制の充実、処遇や採用条件等の見直し等
- 共同採用試験や採用人事の一元化については、「取り組みたくない」「必要性を感じない」という消極的な意見が過半であり、中長期的な検討が必要

### (5) 県・市町村事務連携作業チーム《参考資料 P10》

- 市町村単独では処理が難しい事務や、市町村で処理した方が効果の大きい事務等に係る市町村間、県・市町村間の連携について検討
- 一定の成果を挙げているが、個別事務に焦点を当てるため、市町村によって関心に濃淡。行政体制全体の最適化の視点からの新たな検討が必要か

## 3 自治体の将来を見据えた広域連携の検討

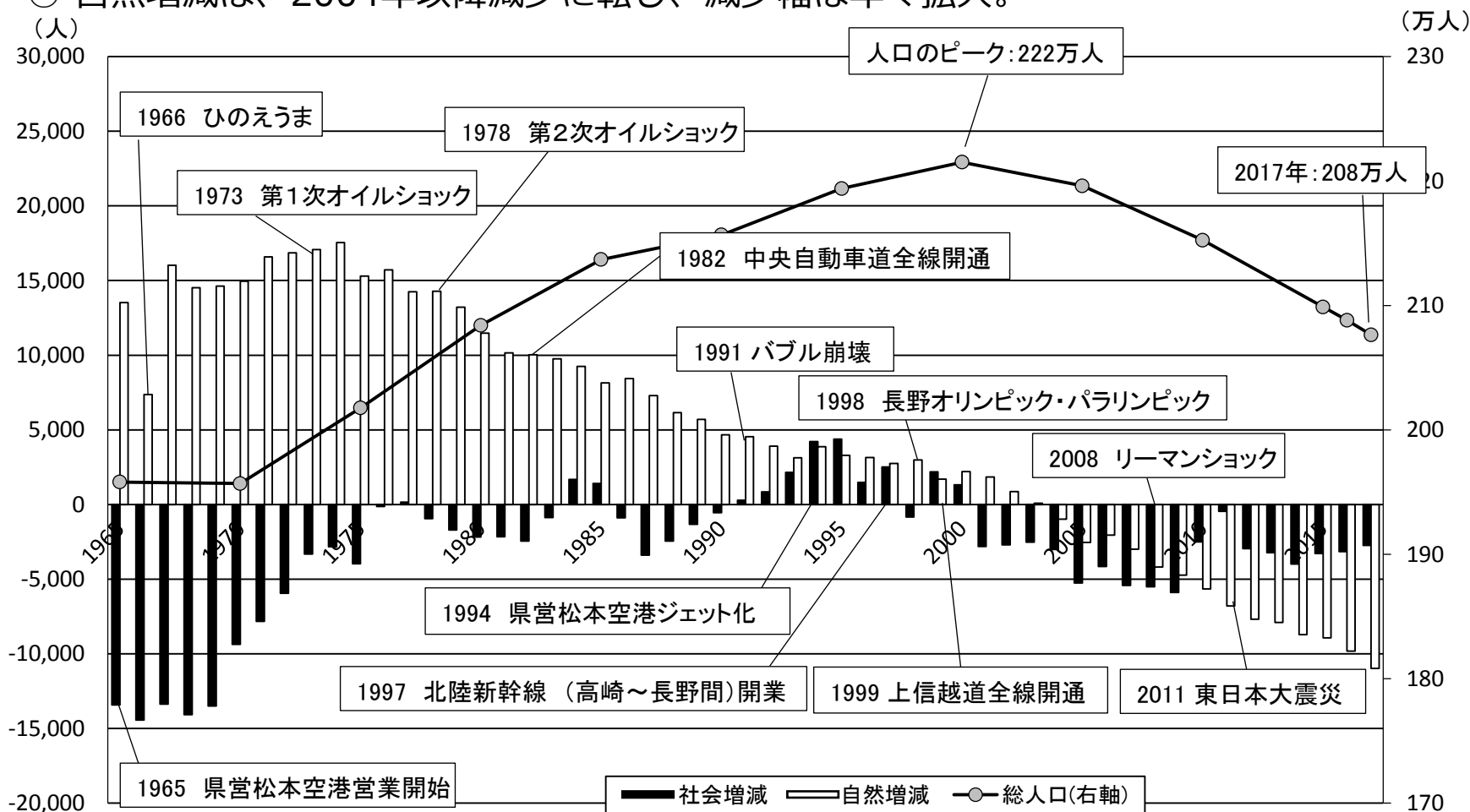
地方制度調査会において「圏域」単位の行政の在り方等に関する議論が始まり、本県においても、**自治体の将来を見据えた広域連携について検討を深める好機**



# 1 長野県の人口の推移

## (1) これまでの人口の推移

- 総人口は、2000年を頂点に減少に転じ、2017年は約208万人。
- 社会増減は、2001年以降転出超過。
- 自然増減は、2004年以降減少に転じ、減少幅は年々拡大。



出典：国勢調査（総務省統計局）、毎月人口異動調査（長野県企画振興部）

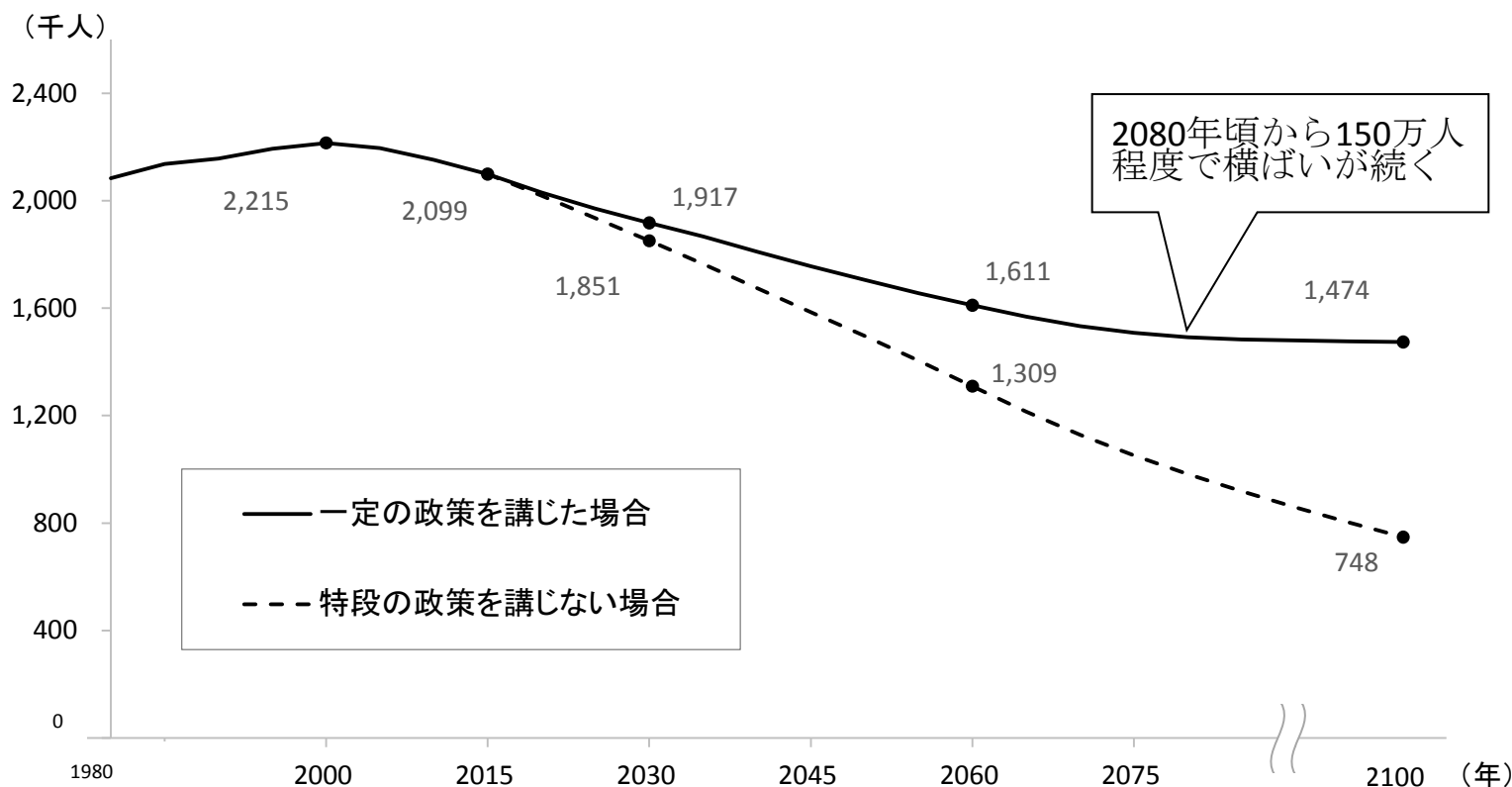


## (2) 人口の将来展望

○人口減少に歯止めをかける政策を講じることにより、将来、合計特殊出生率が回復※1し、社会増減がゼロ※2になった場合でも、2080年頃までは減少が続き、その後は150万人程度で横ばいとなる見込み。

※1 2025年1.84（県民希望出生率）、2035年2.07（人口置換水準）

※2 2025年に転入・転出が均衡



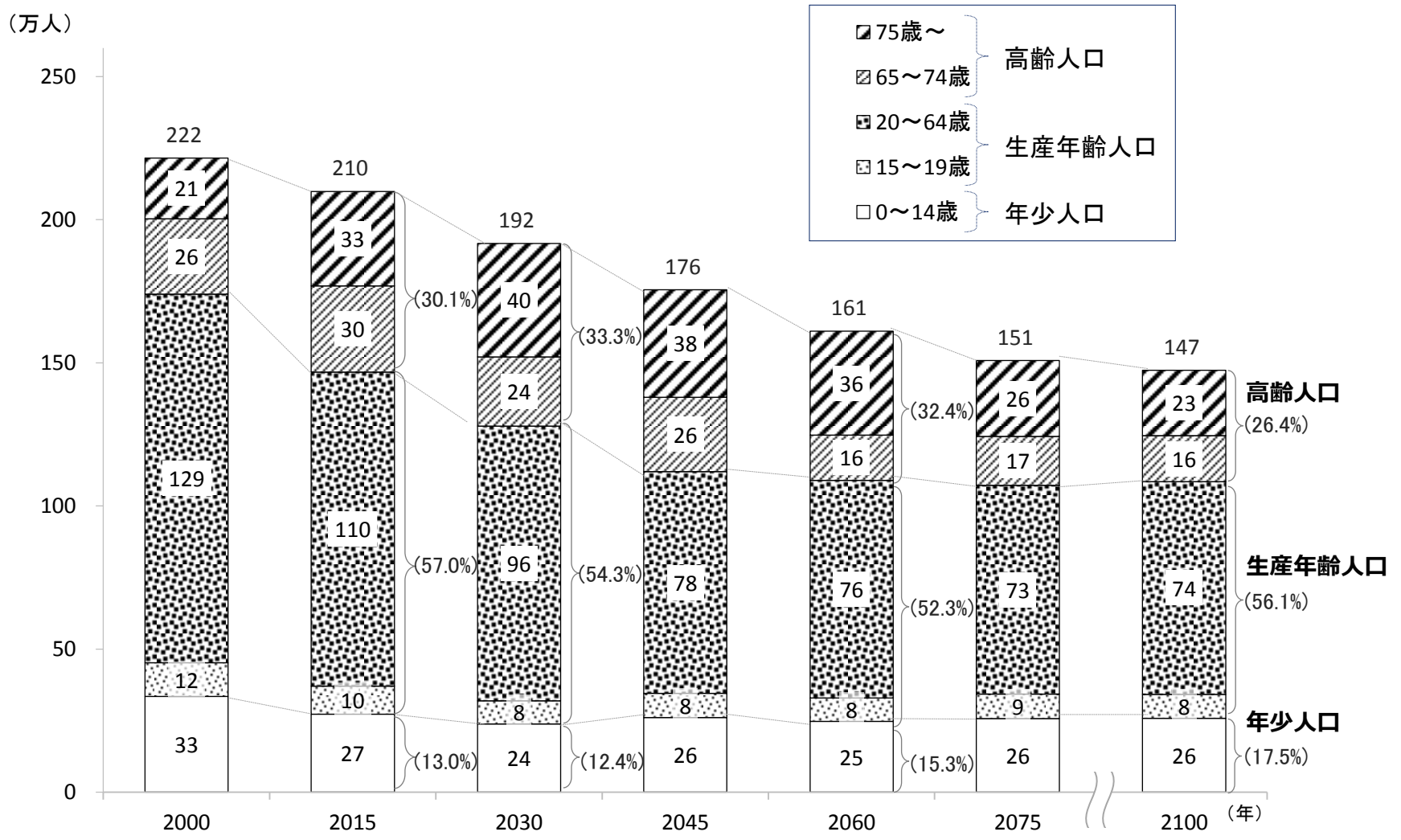
出典：2015年までは国勢調査、その後は長野県企画振興部推計

「一定の政策を講じた場合」は、国、都道府県、市町村が人口減少に歯止めをかける政策を講じた場合の推計

「特段の政策を講じない場合」は、「日本の地域別将来推計人口 平成25年3月」（国立社会保障・人口問題研究所）を基に現状の継続を前提として推計

### (3) 年齢区別の人口推移

- 2015年の生産年齢人口（15歳～64歳人口）は、120万人。
- 将来は80万人程度まで減少する見込み。



出典：2015年までは国勢調査、その後は長野県企画振興部推計（一定の政策を講じた場合）



## (4) 地域別の人口推移

- いずれの地域も、人口、生産年齢人口ともに大きな減少が見込まれるが、生産年齢人口の方が減少率が大。
- 2040年における人口、生産年齢人口の減少率（2015年比）が最も高いと見込まれるのは木曽地域（人口：▲41.4%、生産年齢人口：▲50.0%）

単位：人 ※（）内は生産年齢人口

	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	減少率 (2015→2040)
佐久	209,016	203,352	196,950	189,953	182,466	174,324	▲16.6%
	(120,124)	(112,404)	(106,405)	(99,844)	(92,660)	(84,381)	(▲29.8%)
上田	197,443	192,325	186,284	179,741	172,636	165,081	▲16.4%
	(113,434)	(107,952)	(103,479)	(98,240)	(92,240)	(84,246)	(▲25.7%)
諏訪	198,475	190,407	181,459	171,960	162,247	152,524	▲23.2%
	(111,257)	(104,091)	(98,504)	(92,032)	(84,111)	(74,340)	(▲33.2%)
上伊那	184,305	177,298	169,237	160,706	151,806	142,537	▲22.7%
	(104,496)	(97,878)	(92,309)	(85,964)	(78,914)	(69,872)	(▲33.1%)
南信州	162,200	154,813	147,138	139,404	131,623	123,823	▲23.7%
	(87,839)	(81,296)	(75,866)	(70,720)	(65,521)	(59,157)	(▲32.7%)
木曽	28,399	25,785	23,249	20,902	18,716	16,650	▲41.4%
	(14,290)	(12,346)	(10,864)	(9,452)	(8,242)	(7,151)	(▲50.0%)
松本	427,928	421,978	413,222	402,724	390,950	378,016	▲11.7%
	(252,510)	(244,151)	(237,336)	(227,571)	(214,236)	(196,272)	(▲22.3%)
北アルプス	59,748	56,227	52,620	49,107	45,611	42,053	▲29.6%
	(32,537)	(29,504)	(27,118)	(24,634)	(22,026)	(19,078)	(▲41.4%)
長野	543,424	529,424	512,263	493,498	473,218	451,733	▲16.9%
	(312,352)	(296,042)	(282,176)	(266,319)	(247,680)	(223,645)	(▲28.4%)
北信	87,866	81,626	75,531	69,672	63,901	58,116	▲33.9%
	(48,364)	(43,088)	(38,786)	(34,803)	(31,108)	(27,045)	(▲44.1%)
計	2,098,804	2,033,235	1,957,953	1,877,667	1,793,174	1,704,857	▲18.8%
	(1,197,203)	(1,128,752)	(1,072,843)	(1,009,579)	(936,738)	(845,187)	(▲29.4%)



## 2 これまでの広域連携の取組

### (1) 広域連合における共同処理事務の状況

事務名 広域連合名	介護認定 審査会	障害支援 区分認定 審査会	調査研究 機能	ふるさと 市町村圏 基金事業	消防に関 する事務（消 防団事務等 を除く）	知事権限移 譲に関する 特例事務	ごみ処理 （施設・ 計画）	職員研修 ・ 人事交流	入所判定 委員会	病院群 輪番制病院 運営費 補助事業	特別養護 老人ホーム等	広域観光 振興	広域幹線 道路網 構想	畜場	地域 情報化	し尿処理 施設	そ の 他
佐久広域連合	○	○	○		○	○		○		○	○	○					・血液保管所の設置管理 ・と畜場施設の設置管理 等
上田地域広域連合	○	○	○	○	○	○	○			○		○	○	○		○	・図書館情報ネットワークの整備運営 等
諏訪広域連合	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○						・救護施設の管理運営 ・関係市町村の電算処理の調整 等
上伊那広域連合	○	○	○	○	○	○	○		○	○		○	○		○		・業務システムの共同利用のための電 算機の設置 等
南信州広域連合	○	○	○	○	○	○	○	○	○				○			○	・地方拠点都市地域の振興整備 ・障害者支援施設の設置管理 等
木曾広域連合	○	○	○	○	○	○	○		○		○	○	○	○	○	○	・景観基本構想の推進 ・休日及び夜間の一次救急医療 等
松本広域連合	○	○	○	○	○	○	○	○				○					・旧伝染病舎跡地の管理
北アルプス広域連合	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○		・北アルプス市町村会館等の設置運営 ・在宅当番医制補助事業 等
長野広域連合	○	○	○	○			○	○	○		○						・デイサービスセンターの管理運営
北信広域連合	○	○	○	○				○	○	○	○						・公平委員会
計	10	10	10	9	8	8	8	7	6	6	6	6	4	4	3	3	

- ✓ 10広域市町村圏ごとに広域連合を設置し、全ての市町村が加入
- ✓ 「介護認定審査会」、「障害支援区分認定審査会」等、多くの事務を共同処理



## (2) 連携中枢都市圏・定住自立圏等の形成状況

※ (連) は連携中枢都市圏、(定) は定住自立圏を指す。

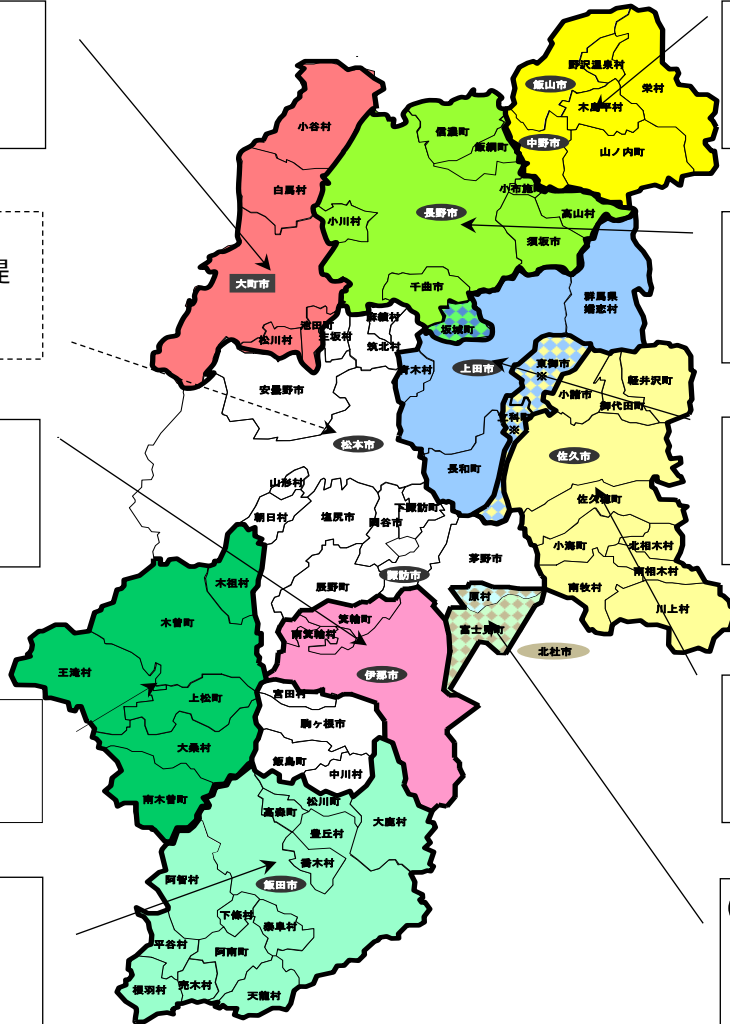
**北アルプス連携自立圏**  
 (1市1町3村)  
 中心市：大町市  
 協約締結：H28.3.29

**松本地域**  
 松本市において、連携中枢都市圏の前提となる「中核市」への移行に向けて調整中

(定) **伊那地域定住自立圏**  
 (1市1町1村)  
 中心市：伊那市  
 協定締結：H28.1.7

**木曽広域自立圏**  
 (3町3村)  
 協約締結：H30.3.29

(定) **南信州定住自立圏**  
 (1市3町10村)  
 中心市：飯田市  
 協定締結：H21.7.14



(定) **北信地域定住自立圏**  
 (2市1町3村)  
 中心市：中野市・飯山市  
 協定締結：H24.12.13

(連) **長野地域連携中枢都市圏**  
 (3市4町2村)  
 連携中枢都市：長野市  
 協約締結：H28.3.29

(定) **上田地域定住自立圏**  
 (2市3町2村)  
 中心市：上田市  
 協定締結：H23.7.27

(定) **佐久地域定住自立圏**  
 (3市5町4村)  
 中心市：佐久市  
 協定締結：H24.1.12

(定) **八ヶ岳定住自立圏**  
 (1市1町1村)  
 中心市：山梨県北杜市  
 協定締結：H27.7.1

✓ 国の制度の対象とならない大北・木曽地域では、新たな広域連携の仕組み（北アルプス連携自立圏、木曽広域自立圏）を形成し、県独自の支援を実施

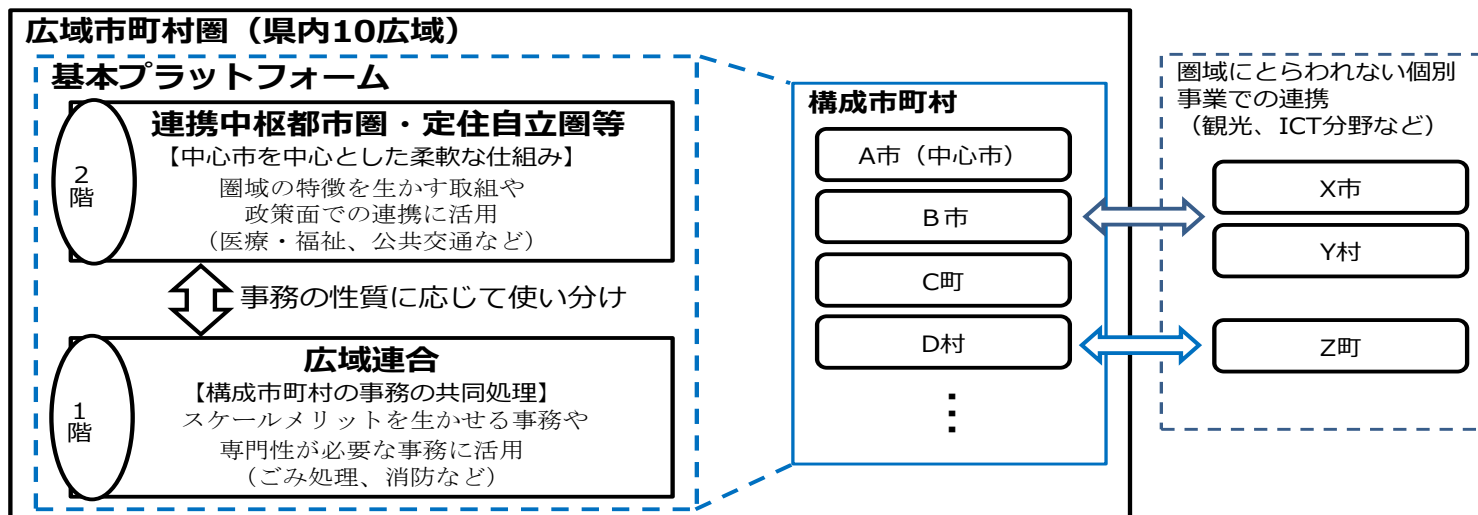
### (3) 「自治体間連携のあり方研究会」とりまとめ (平成28年3月)

#### 自治体間連携に関する基本的な考え方

- 市町村の行政体制については、合併、広域連携等様々な選択肢の中から市町村が最も適した仕組み（取組）を自ら選択することが原則
- とりわけ人口減少社会において、地域の人々の暮らしを支える行政サービスを持続的かつ効果的に提供していくためには、各市町村業務の効率化に加え、定住自立圏等の取組や広域連合による共同処理などの自治体間の連携をより一層推進することが有効
- 県は、市町村の選択を尊重しつつ、地域の実情や国による支援の状況等を踏まえながら、必要な助言や支援を実施

#### 市町村間連携のフレーム（枠組み）

- 連携の相手方は、業務の内容に応じて選択されるべきであるが、地理的な繋がりから生活圏に近い広域市町村圏を基本単位（基本プラットフォーム）として検討
- 基本プラットフォームは、すべての圏域で広域連合が設置されている長野県の特徴を生かし事務の共同処理を行う広域連合を1階、定住自立圏等中心市を中心とした柔軟な仕組みを2階とする2層構造として、地域の実情や事務の性質に応じて使い分け
- 一方で、鉄道沿線市町村の連携や情報通信分野での連携など、業務の内容に応じて広域市町村圏にとらわれない連携も考えられる。



✓ 本とりまとめを活かしながら、広域連携について新たなアプローチを検討、実施する時機を迎えているのではないかと



# (4) 「市町村における医療・保健・福祉等人材確保検討ワーキンググループ」

## とりまとめ（平成28年11月）

### 取組の方向性

- 共同での情報発信（保健師）  
⇒専用サイトや合同ガイダンスなどの取組をさらに拡大し、認知度を高めることで、市町村保健師として働くことを希望する者の掘り起こしを図る。
- 人材バンクの設置（保健師、保育士）  
⇒潜在有資格者や転職希望者に関する情報収集、採用情報の提供、市町村とのマッチングを一元的に扱う人材バンクの設立に向けて検討を進める。（H29.5月 保育士人材バンク設置）
- 新人職員等の教育体制の充実（保健師、保育士）  
⇒信州母子保健推進センターの体制充実による技術支援・助言及び、県主催の保健師研修を養成校との連携で、より実践的な内容に充実させるとともに、市町村においても育成トレーナー制度の活用などで、教育体制の強化に取り組む。  
⇒保育士・幼稚園教諭等の資質向上に向けた系統的な研修実施に取り組む。
- 処遇、採用条件、採用試験等の見直し（保健師、保育士）  
⇒各市町村において、給与等の処遇の改善、採用条件の緩和、試験日の改善等、できるところから見直しを実施する。

### 中長期的な検討

- 人事の一元化等  
市町村への意向確認では、共同採用試験や採用人事の一元化については、「取り組みたくない」、「必要性を感じない」という消極的な意見が過半。

✓ **共同での採用試験や採用人事の一元化については時期尚早と思われるため、当面は共同発信などの取組による効果を見つつ、必要に応じて改めて検討**

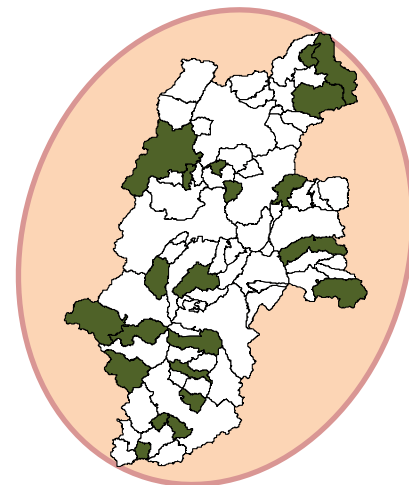
### 「共同採用試験」に関するアンケート結果

	取り組みたい	取り組みたくない ・必要性がない	その他
全市町村	21 (27%)	51 (66%)	5 (6%)
WG首長	5 (38%)	4 (31%)	4 (31%)
理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受験者確保の点から有効</li> <li>・採用事務の効率化が図れる</li> <li>・複数自治体に合格した場合に一方を辞退するということがなくなる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・試験が同一日になることで受験者の選択の幅が狭まる</li> <li>・給与条件等が有利な市町村へ集中してしまう恐れがある</li> <li>・保健師のみの共同化は採用事務の煩雑につながる</li> <li>・個別の採用募集であっても十分に応募があり、必要な職員数が確保できている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・試験方法等の詳細な制度設計が必要</li> <li>・試験の点数だけでなく、試験中の様子も参考としたい</li> <li>・全職種を共同試験で実施するならば参加したい</li> <li>・共同化に伴う予算措置等、条件によって検討する</li> </ul>

### 「共同採用試験」に「取り組みたい」と回答した市町村

佐久圏域：佐久穂町、川上村  
 上小圏域：東御市、青木村  
 上伊那圏域：駒ヶ根市、辰野町  
 飯伊圏域：松川町、下條村、売木村、  
 泰阜村、喬木村  
 木曾圏域：上松町、南木曾町、木祖村、  
 王滝村  
 松本圏域：麻績村  
 大北圏域：大町市、池田町  
 長野圏域：なし  
 北信圏域：山ノ内町、野沢温泉村、  
 栄村

以上、21市町村



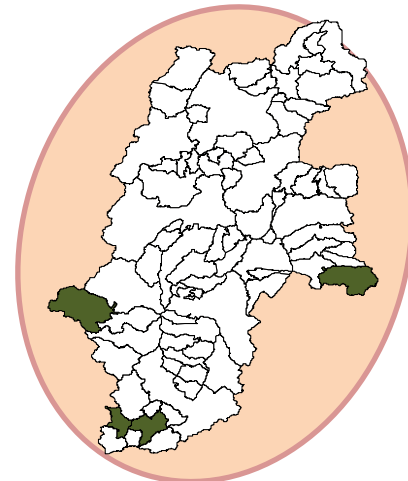
### 「採用人事の一元化」に関するアンケート結果

	取り組みたい	取り組みたくない ・必要性がない	その他
全市町村	4 (5%)	70 (91%)	3 (4%)
WG首長	2 (15%)	9 (69%)	2 (15%)
理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各市町村が人材確保に苦慮しており、必要な職種、必要な人数を県が確保することが最終目的</li> <li>・市町村の先進的取組の横展開が可能となる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県と市町村では、役割・業務内容が異なり、業務遂行や人材育成に支障が生ずる（市町村は直接住民、県は市町村支援を含む間接）</li> <li>・保健師業務は長期、地域密着が必要であり、短期異動は質の高い保健サービスが提供不可能</li> <li>・受験者は地元志向が強い</li> <li>・職員の身分や給与、勤務地、業務内容が不明確であり、職員が不安に感じ、中途退職者増が懸念</li> <li>・自治体の事情を考慮した職員が配置されない恐れ</li> <li>・給与水準を均一化する必要があり、小規模町村では対応困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受験者は一元化を望んでいないと思う</li> <li>・一元化は、広域連合や定住自立圏で取り組む方法もある</li> <li>・人事交流は必要だが任命権の一元化は検討が必要</li> </ul>

### 「採用人事の一元化」に「取り組みたい」と回答した市町村

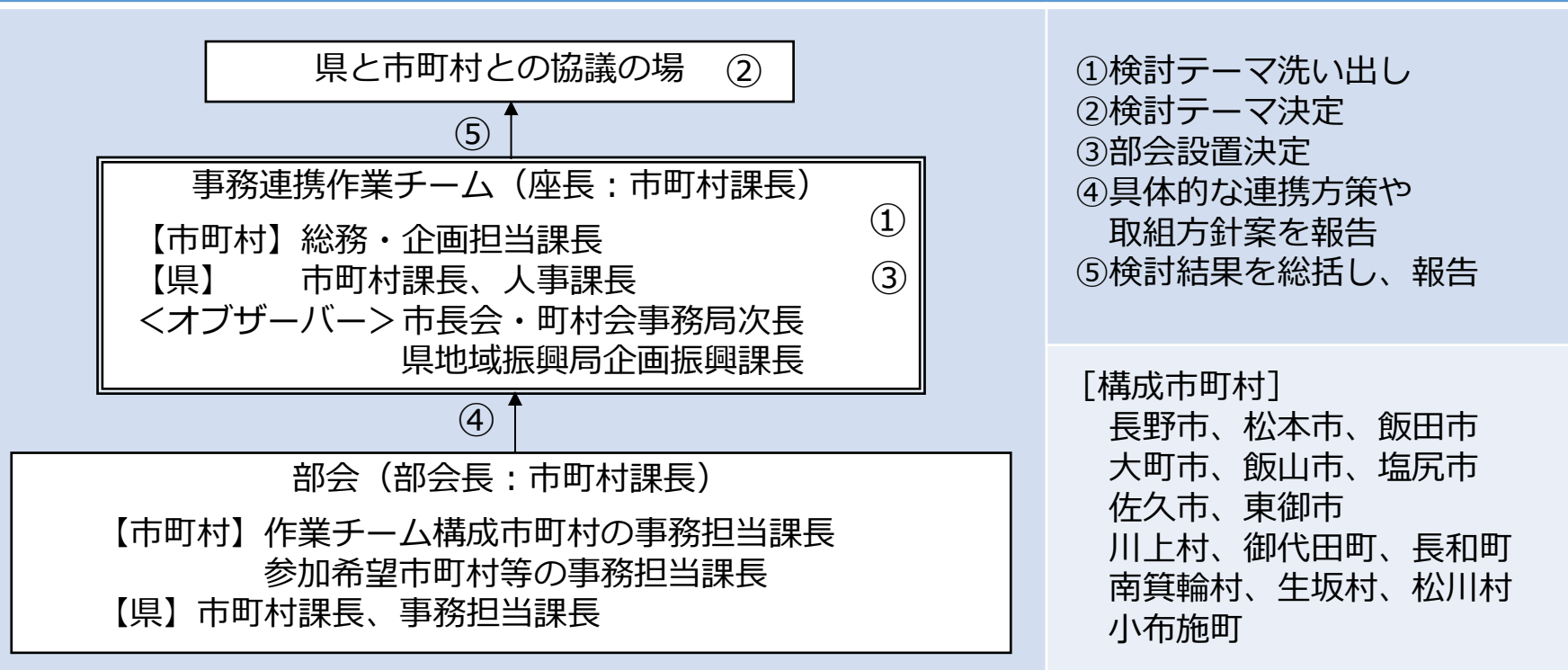
佐久圏域：川上村  
 上小圏域：なし  
 上伊那圏域：なし  
 飯伊圏域：阿南町、平谷村  
 木曾圏域：王滝村  
 松本圏域：なし  
 大北圏域：なし  
 長野圏域：なし  
 北信圏域：なし

以上、4町村



## (5) 県・市町村事務連携作業チーム

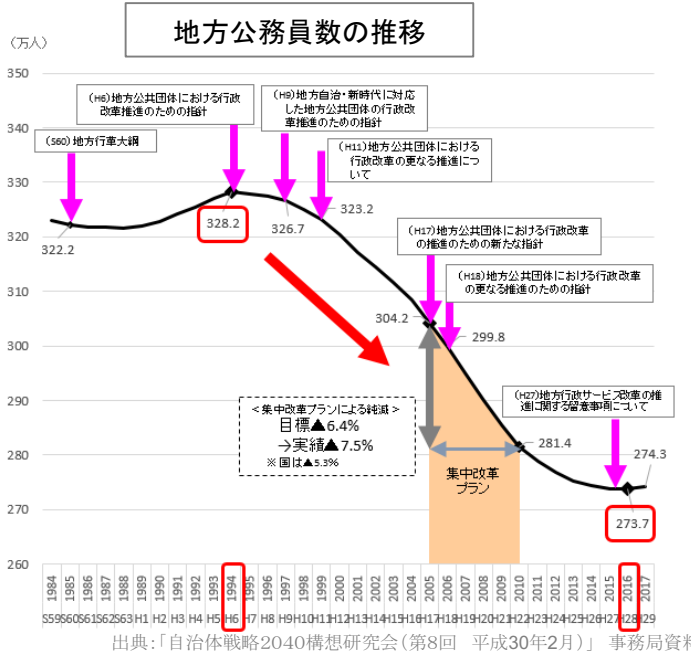
### 組織体制



### 検討してきたテーマ

第1期 (H28.11～H29.11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地域密着型介護保険事業所の指導・監査への支援</li> <li>● 旅券（パスポート）事務の移譲・集約</li> </ul>
第2期 (H29.11～)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 道路、橋梁の維持管理、法定点検</li> <li>● 消費生活センターの共同設置</li> </ul>

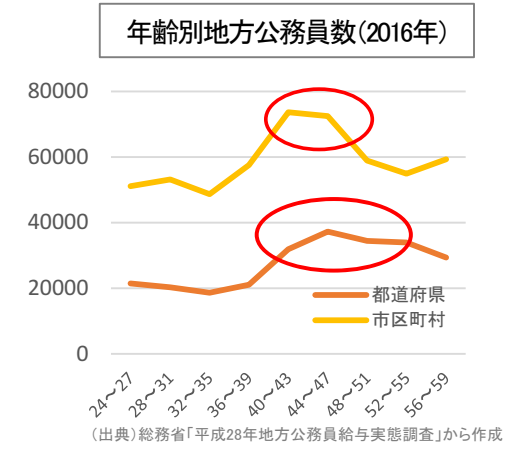
✓ 一定の成果を挙げているが、個別事務に焦点を当てるため、市町村によって関心に濃淡。行政体制全体の最適化の視点からの新たな検討が必要か



### 定員回帰指標による定員数の粗い試算(規模別平均)

一般行政部門	2013年 職員数 (a)	減少率 (%) (b)	2040年 職員数 (部算) (c)=(a)×(b)	差分 (人) (d)=(c)-(a)	【参考】 人口減少率 (%)
都道府県	5,631	▲ 5.4	5,328	▲ 303	▲ 16.4
指定都市	4,600	▲ 9.1	4,181	▲ 419	▲ 9.2
中核市・施行時特例市	1,205	▲ 13.9	1,038	▲ 168	▲ 15.0
一般市(人口10万人以上)	616	▲ 13.4	534	▲ 82	▲ 16.7
一般市(人口10万人未満)	286	▲ 17.0	237	▲ 48	▲ 23.5
特別区	1,423	▲ 4.5	1,359	▲ 64	▲ 6.4
町村(人口1万人以上)	122	▲ 13.8	105	▲ 17	▲ 23.3
町村(人口1万人未満)	62	▲ 24.2	47	▲ 15	▲ 37.0

※「定員回帰指標」は、人口と面積のみを説明変数として、実職員数との多重回帰分析により職員数を参考指標として表すもの。今回の試算は、各団体の2013年人口(住基人口)と2040年の人口(推計値)を用いて、それぞれの職員数(参考数値)から想定減少率(表中(b))を算出したもの。人口規模別に平均を掲載。  
 ※定員回帰指標は、都道府県は平成22年度、指定都市、中核市、施行時特例市は平成23年度、その他の市区町村は平成24年度に作成。出典：「自治体戦略2040構想研究会(第8回 平成30年2月)」事務局資料



### 市町村の税収を取り巻く状況

#### 年齢ごとの年間平均給与と人口(2015年、2040年)

年齢	年間平均給与	人口(2015年)	人口(2040年)	人口減少率
15-19	132	605	435	▲ 28.1
20-24	253	609	489	▲ 19.6
25-29	352	653	524	▲ 19.8
30-34	397	740	557	▲ 24.7
35-39	432	842	585	▲ 30.6
40-44	461	985	622	▲ 36.8
45-49	486	877	612	▲ 30.2
50-54	509	802	641	▲ 20.1

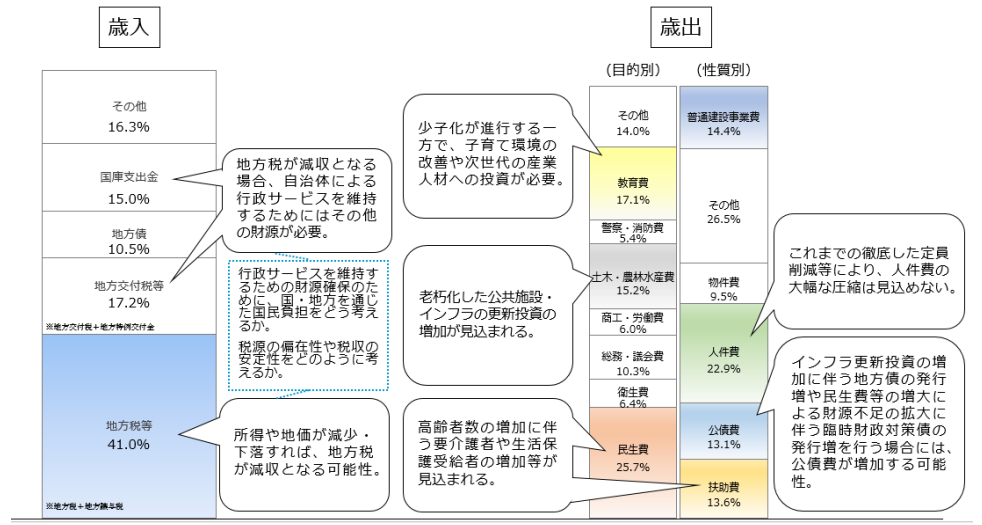
  

年齢	年間平均給与	人口(2015年)	人口(2040年)	人口減少率
55-59	491	760	715	▲ 6.0
60-64	372	855	798	▲ 6.7
65-69	301	976	907	▲ 7.0
70+	304	2,411	3,135	30.0

(以下、集計して再掲)  
 年齢 年間平均給与(2015年) 人口(2040年) 増減数  
 15-69 425 8,704 6,885 ▲ 1,819  
 70+ 304 2,411 3,135 724

出典：「自治体戦略2040構想研究会(第8回 平成30年2月)」事務局資料

### 人口構造の変化が地方財政に与える影響



- ✓ これまでの地方行革により職員数は減少。人口減少が進む2040年頃には更に少ない職員数での行政運営が必要になる可能性がある。
- ✓ 近年の採用数減により職員数の山となっている団塊ジュニア世代が2030年代に退職期を迎えることを見据えた職員体制の整備が求められる。
- ✓ 社会保障に係る経費(民生費)や老朽化した公共施設・インフラの更新に要する費用(土木費・農林水産費・教育費)の増大が想定される。
- ✓ 歳入では、所得や地価が減少・下落すれば地方税収が減少する可能性。

# 新たな自治体行政の基本的考え方②

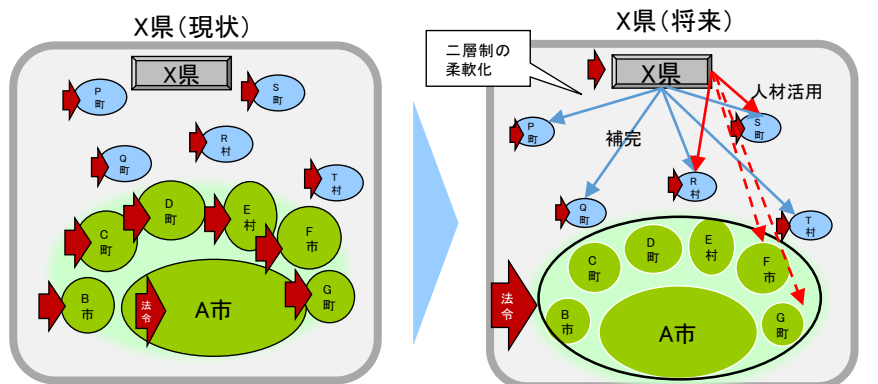
## 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

### <地方圏の圏域マネジメント>

- 個々の市町村が**行政のフルセット主義から脱却し、圏域単位での行政をスタンダード**にし、戦略的に圏域内の都市機能等を守る必要。
  - 現状の連携では対応できない**深刻な行政課題への取組**を進め、広域的な課題への対応力（**圏域のガバナンス**）を高める仕組みが必要。
  - **個々の制度に圏域をビルトイン**し、連携を促すルールづくりや財政支援、連携をしない場合のリスクの可視化等が必要。
- ⇒ **圏域単位で行政を進めること**について**真正面から認める法律上の枠組み**を設け、中心都市のマネジメント力を高めることが必要ではないか。

### <二層制の柔軟化>

- **都道府県・市町村の二層制を柔軟化**し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築が必要。
- 核となる都市がない地域では**都道府県が市町村の補完・支援**に本格的に乗り出す必要がある。
- 都道府県・市町村の垣根を越え、**専門職員を柔軟に活用**する仕組みが必要。



都市圏で維持できるサービスや施設の全体量は縮減。圏域単位での行政が必要。個々の制度に圏域をビルトイン。

## 東京圏のプラットフォーム

### <三大都市圏それぞれの最適なマネジメント手法>

- **東京圏**では、市町村合併や広域連携の取組が進展していない。**早急に近隣市町村との連携やスマート自治体への転換**をはじめとする対応を講じなければ、人口減少と高齢化の加速に伴い危機が顕在化。
- 社会経済的に一体性のある圏域の状況は、三大都市圏で異なる。最適なマネジメントの手法について、**地域ごとに枠組みを考える必要**。

### <東京圏のプラットフォーム>

- 利害衝突がなく連携しやすい分野にとどまらず、連携をより深化させ、**圏域全体で負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成**を図る必要。
- ⇒ 今後も我が国の有力な経済成長のエンジンとしての役割を果たしていくため、東京圏全体で対応が必要となる深刻な行政課題に関し、**国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォーム**についての検討が必要。
- 長期にわたる**医療・介護サービス供給体制**を構築する必要。
  - 首都直下地震に備え、**広域的な避難体制**の構築が必要。
  - 仕事と子育て等を両立しやすい環境づくりの観点からも、都心に通勤しなくても済むような、東京23区外で**職住近接の拠点都市**の構築が必要。

