

特定テーマに関する調査研究報告書

1 テーマ

ウィズコロナを見据えた市町間連携の促進支援方策について

2 目的

人口減少と少子高齢化の加速により、様々な資源制約が顕在化する中、各市町が個々に有する既存施設やノウハウなどの資源を相互に融通し合いながら、行政サービスの維持・向上を図る必要がある。

特に、①ポストコロナ社会における行政のデジタル化に向けた新技術の活用や、新型コロナウイルス感染症等を契機に社会全体で急速に普及したデジタル技術への対応、②公共施設等の老朽化・人口減少等に対応した行政サービスの再構築については、その効率的な対応に向けた市町連携の必要性は高まっている。

これまで本県は、市長会・町村会の三者で「地域課題解決に向けた市町連携のあり方研究会」を設置し、令和2年度から地域の実情に応じた自主的な市町連携の在り方を検討してきた。

県内市町間の連携の現状として、定住自立圏等の制度を活用した業務単位・地域単位の市町連携が数多く実現されているものの、多くの市町が参画した広汎な共通事務を共同処理するための枠組みがなく、スケールメリットを最大限に発揮することができていない。

そのため、市町間の地理的条件にかかわらず、連携の趣旨に賛同する市町が適宜参画し、単独市町での処理に課題を有する広汎な事務を共同処理できる全県的な体制づくりなどの支援方策について、調査検討を行う。

3 調査・研究の内容

(1) 県の施策

① 市町連携に伴う初期経費に対する支援

自治振興助成事業により、市町連携の導入に伴う諸経費の一部を支援

ア 公立図書館ネットワークの強化に向けたマイナンバーカードの活用支援

イ AI・RPA等の新技術の共同導入支援

ウ 公共施設の共同運用・機能分化

② 多くの市町が参画する全県的な枠組みの検討・促進

ア 「兵庫県における市町連携のあり方に関する報告書」の取りまとめ

県・市長会・町村会が設置した「地域課題解決に向けた市町連携のあり方研究会」（令和2年10月設置）において本県の実情を踏まえた市町連携の在り方について検討を重ね、「兵庫県における市町連携のあり方に関する報告書」を取りまとめて令和4年

3月に公表。

イ キックオフ講演会の開催

研究会報告を踏まえた市町連携の検討を開始するにあたり、「地域課題解決に向けた市町連携のあり方研究会」の座長を招いて、県内市町長等を対象とした講演会を開催（令和4年5月）

ウ 市町との意見交換会（令和4年8月～）

各市町の市町連携に関する意向及び課題認識を把握するため、地域毎に市町幹部職員との意見交換会を開催

(2) 学識経験者等からの意見聴取について

■開催日 令和4年11月18日

■場所 第1委員会室

■報告者 大阪大学大学院法学研究科教授 北村 亘

■主な説明等

① 地方自治体を取り巻く社会経済環境

(少子高齢化)

- ・少子高齢化、人口減少に対する都市部と郡部の感覚に違いがある。都市部は、高齢者比率が増加しているが、人口がほぼ一定のため大丈夫という感覚になる。
- ・日本の高齢化は、先進民主主義の中でも、アジア諸国の中でも圧倒的な高齢化率で、急激なペースで高齢化が進展している。
- ・高齢者の6割が単独世帯、あるいは夫婦のみの世帯で暮らしている。特に、都市部での割合はさらに大きくなる。また、日本の高齢者の多くに、ストックとして資産はあるが、収入は年金のみという特徴がある。
- ・認知症高齢者数は、2025年には約5人に1人になると推計されており、今後さらに進むという試算も出ている。子育てをしながら介護をするということは、行政にも負担がかかることにつながる。
- ・家族の介護や看護を理由とした離職者は、女性の割合が約7割と多い。

(外国人労働者)

- ・外国人労働者数の急増は、今後の日本経済を維持する上でも重要であり、地域に定着する際の受入体制の構築が必要である。
- ・語学に関しては、AIやRPAの自動翻訳は非常に発達しているが、行政用語を翻訳するのは困難である。

(行政内部の課題)

- ・歳出は増加傾向、公務員数は減少傾向で、公務員1人あたりの業務負担量が増加し、自治体としては厳しい状態にある。
- ・行政に対して、無駄を省くことは必要なことだが、持続可能性を考えたとき、必要などころに投資することは必要である。

- ・地方公務員の年齢分布について、1975 年は管理職の下にきちんと部下がいたが、2010 年になると管理職が増え、部下が減少しているため、管理業務をしながらコピーなどの事務作業もしなければならない状況に陥っている。

(南海トラフ地震への対応)

- ・地方自治体の業務継続計画（BCP）は、市町村長の当選回数と域内の事業所数が、それぞれ大きければ大きいほど量的充実度が高まる。

② 新しいテクノロジーの導入

ア 人工知能（AI）

機械学習を用いて大量のデータを処理するもの。（現段階）

ディープ・ラーニングなどの学習方法の利用。学習するほどに人工知能の精度は向上する。特定の分野について過去の大量のデータから学習を行い、類似した新しいものを生成できる。

イ ロボティック・プロセス・オートメーション（RPA）

プログラムされた動作を忠実にを行うことで、ルーティン業務をロボットが代行化すること。（現段階）

ただし、組織の方向性を決める管理職の業務を機械で全て行うのは困難。

ウ AI・RPAの実証実験・導入状況

AI・RPAを導入済み・導入予定の都道府県、政令市は比較的多いが、その他の市区町村においては、導入予定もなく検討もしていないという状況が顕著に出ている。

エ 導入している業務例

会議録作成支援、自動翻訳、チャットボットによる窓口案内業務の応答、画像認識による歩行者通行量調査、保育所の入所選考など

オ 導入市町の事例

- ・人工知能活用によるケアプラン作成支援（愛知県豊橋市）
- ・チャットボットの導入による市民対応（奈良県5市町）

③ 兵庫県内の市町の位置付けと連携の在り方

主成分分析(都市度、持続可能性)による市町の見える化を図るなど、課題を共有する市町グループでの検討が重要。

■主な意見等

- ・外部委託をすることによって、長い目でみると、職員の意欲低下につながるおそれがある。
- ・外部委託と内部での育成の両方を組み合わせていく制度設計が非常に重要であり、専門的なことを知りたいという職員の後押しをする柔軟な人事慣行が必要である。
- ・AIチャットボットの導入することにより、電話等の対応に当たっていた時間が削減できる。
- ・市町の連携を考えていくときに、地域や地理的な近接性を超えて、同じような課

題がある市町のグループで議論をしていくことが必要である。

- ・個人情報の取扱いのうち、特にセンシティブ情報の取扱は注意しなければならない。
- ・センシティブ情報について、自治体の中には、本人の意識がないなど正常な判断ができない状態においては、介護をしているケアマネが承認できる仕組みを検討しているところもあるが、まだまだ議論の余地がある。
- ・人工知能の利用によって、公正性や透明性、応答性が損なわれる場合、人工知能の利用は、市民感情に対してマイナスの影響を与える。

(3) 事例調査

【阪神水道企業団（令和4年9月1日：管内調査）】

阪神水道企業団は、神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市及び宝塚市の5つの市で組織された地方自治法第284条第2項の規定に基づく一部事務組合（特別地方公共団体）で、各市水道部局に水道用水を供給する地方公営企業を経営している。

■主な報告内容

① 兵庫県企業庁との連携

平成30年5月28日に「兵庫県企業庁と阪神水道企業団との連携協力に関する協定」を締結し、人的・知的資源の交流、水質検査の相互応援など連携協力の取組を進めている。

② 兵庫県水道事業のあり方懇話会を踏まえた取組

あり方懇話会に関する報告書を踏まえ、「神戸・阪神南ブロック」の地域別協議会として、企業団及び構成市（神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、宝塚市）において、「阪神地域の水供給の最適化研究会」を開催し、効果的かつ効率的な水道事業の在り方について検討を行っている。

③ その他の連携

ア 兵庫県内水道事業連携研究会

兵庫県を事務局とする「兵庫県内水道事業連携研究会」において、県内の小規模水道事業者のニーズに応じて、大規模水道事業者が技術者派遣を行い、支援する取組が令和2年度から開始され、職員を派遣し、「西脇市の経営戦略見直し」に関してアドバイスを実施した。

イ ワンストップ相談窓口

県内の小規模水道事業者をサポートするため、「ワンストップ相談窓口」が令和3年度に開設され、窓口は一般財団法人神戸市水道サービス公社が担い、企業団を含む大規模水道事業者等で構成されるサポートグループが小規模水道事業者の課題解決をサポートしている。令和4年8月までに計20件の相談が寄せられ、アドバイス等を行っている。

④ 明石市への新規供給

明石川の水質悪化の懸念への対応や施設の統廃合の観点より、用水供給事業者からの

受水を検討する明石市から依頼を受け、新規供給に向けた検討を進めている。

⑤ 近隣水道事業体との連携

近隣水道事業体である川西市及び伊丹市と「情報交換の場」を設け、企業団と両市の事業運営における現状や課題について、情報共有を図っている。

【朝来市（令和4年11月14日：管内調査）】

朝来市では、令和2年度から、移住定住に特化したAIチャットボットシステムを試験導入し、令和4年度からは全庁導入を予定している。職員数減少の中、一時窓口対応をAIに任せ、窓口業務の負担減少に取り組んでいる。

■主な報告内容

ア AIチャットボットの概要

株式会社CAMELの「移住定住E d i a」を「10自治体限定の無料トライアル」として、令和2年5月から試験導入。無料トライアルのため、導入の経費はなし。トライアル当初は、規定の約320問のFAQに対し、市の各課が回答を作成した。

イ 広報手段

- ・市公式ホームページのトップ画面及び移住専用ページにバナーを貼付け
- ・あさご暮らし公式フェイスブックでPR、記者発表

ウ 導入実績（令和2年8月1日～令和3年7月31日）

- ・質問総数 1,046件（時間外の割合：約22%）
- ・業務削減時間 約62時間

【但馬水産事務所（令和4年11月15日：管内調査）】

但馬地域の関係団体が一体となって但馬産の松葉ガニの魅力を全国に発信し、認知度を向上させ、地域全体の活性化に寄与することを目的とする「但馬産松葉ガニ普及推進協議会」を令和2年8月に設立。

■主な報告内容

ア 構成員（令和4年11月現在：19団体）

但馬漁協、浜坂漁協、豊岡市水産加工協、香住水産加工協、豊岡観光協会、城崎温泉旅館協同組合、たけの観光協会、香美町香住観光協会、浜坂観光協会、湯村温泉観光協会、豊岡商工会議所、豊岡市商工会、香美町商工会、新温泉町商工会、兵庫県機船底曳網漁業協会、豊岡市、香美町、新温泉町、但馬水産事務所

イ 令和3年度の活動

- ・消費者参加企画付き共通パンフレット作成
- ・プレゼントキャンペーン実施
- ・イベント等への参加
- ・公式Instagramでの情報発信
- ・第1回フォトコンテストの実施

【熊本県市町村総合事務組合（令和4年11月1日：管外調査）】

熊本県市町村総合事務組合は、熊本県下の市町村、一部事務組合・広域連合で組織された地方自治法第285条第の規定に基づく複合的一部事務組合で、平成16年10月1日、県を単位とする5つの一部事務組合の事務処理を一元化して効率的な運営と財政の安定・健全化を図ることを目的として設立された。

■主な報告内容

ア 共同事務処理

退職手当事務、消防補償等事務、非常勤公務災害事務、交通災害事務、自治会館管理事務

イ 執行機関

正副組合長、監査委員、附属機関の委員（公務災害補償関係）

ウ 構成団体（業務別加入団体数）

総合事務組合 70 団体、退職手当関係 61 団体、消防補償等関係 39 団体、

非常勤公務災害関係 67 団体、交通災害関係 36 団体、自治会館管理関係 40 団体

4 今後の方向性について

本県では、これまでから各省庁が示す方針等も踏まえながら、個々の行政分野において、必要な市町連携を図ってきた一方で、市町連携が効果的と考えられるものの、十分に進んでいない行政分野も多く残されている。

また、市町連携については、関係市町の調整が難航し、合意形成が容易に進まない場合もあるため、県が調整役となって連携を促進していくことも必要である。

よって、これまでの調査結果を委員間で討議を行い、検討すべき課題や今後取り組むべき方向性などについて、以下のとおり取りまとめた。

(1) 市町間連携の促進にあたっての課題

① 行政課題に応じた柔軟な枠組みによる市町連携

デジタル化の推進など、各市町が直面している喫緊の課題については、速やかに取組を進められるよう、既存の一部事務組合等の枠組みを前提とせず、課題を共有する市町同士が柔軟に連携していく視点が必要である。

② より広域的な枠組みによる市町間連携

市町ごとの政策判断の余地が小さく、多くの市町が単独での対応に不安を抱える共通事務については、地理的にまとまりのある市町のみで連携する必要はないことから、スケールメリットを最大限に発揮できるよう、より広域的な枠組みで連携していく視点が必要である。

(2) 市町間連携の促進支援に向けた方策

県は、市町間連携の促進に向け、以下の役割を果たしていくことが求められる。

もとより、市町連携の実現には関係市町の主体的な参画が必要ではあるが、財政力や職員数、取り巻く環境等には市町ごとに違いもあり、具体の連携の在り方の検討に際しては市町間で意見の隔たりも生じうることから、県が積極的に調整の役割を果たしていくことが必要である。

① 先行事例の効果等の周知・助言

朝来市他7市町でのAIチャットボットの共同導入など、県内で先行して取り組んでいる行政課題に応じた市町連携の事例（RPAの導入など）や他府県での連携事例について情報を収集・分析し、そこで生じている効果や課題を積極的に周知・助言することにより、同様の取組の意思がある市町での検討を促進すること。

② 課題を共有する市町グループでの検討促進

課題を共有する市町同士であっても、特定の市町が自ら推進役とならない限り、連携に向けた協議を開始する契機がないと考えられることから、県は、知事がワーケーションを進める中、各部局、県民局、県民センターと連携した現地視察や市町との懇談を実施するなど緊密な意見交換や、データ分析を行い、各市町の課題認識や意向等の把握に努めるとともに、意向に応じた助言等を行うことで、課題を共有する市町グループでの

連携に向けた検討を促進すること。

③ 広域的な枠組みの構築を目指した各共同処理制度の比較・分析等

新たな市町連携の枠組みを設ける場合、どの共同処理制度を活用する場合であっても、各市町が、体制の合理化（人材面・財政面）、機能の高度化をはじめとする連携効果を獲得するためには、解消すべき一定の課題に直面する。また、市町連携の取組内容によって、課題解消の可能性の有無、困難の度合いが異なる。

そのため、広域的な連携の枠組みの検討を市町とともに進めるに際しては、本県にふさわしい共同処理制度が選択されるよう、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・分析すること。

④ 担当職員間のネットワーク構築促進

小規模市町を中心に、担当職員が1人で業務上の悩みを抱え、必要な取組が進まないことも危惧されることから、②の取組と併せて、検討、導入、導入後の運営・運用を各市町の担当職員間で相互に相談し合うネットワーク構築を促進すること。

⑤ 人的・財政的な支援

市町連携の実現に向けた専門人材の活用支援や、市町連携の導入に係る初期経費の支援といった制度の積極的活用を促しつつ、その活用状況を踏まえた不断の見直しを図ること。

(3) 留意事項

デジタル技術の地方導入は欠かせないが、デジタルは「手段」であって「目的」ではないことを認識すること。また、業務の効率化を図るため、犯罪の未然防止や事故防止など多様な分野でAIの導入、外部委託などが進むと思われるが、個人情報の取扱い、危機管理及び県職員の技術の継承などには十分配慮すること。