

○碓井委員長 それでは、時間が参りましたので、ただいまから、第32回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、基礎自治体のあり方につきまして、前回の論点整理における議論において皆様からいただきました御意見をもとに「とりまとめに向けた考え方について（基礎自治体のあり方）（案）」を私から事務局にお願いして作成してもらいましたので、これを事務局より説明してもらいます。その後、委員の皆様から自由に御発言をいただく形で進めてまいりたいと考えております。

まず、本日お配りしております資料につきまして、事務局から説明をお願いいたします。

それでは、原市町村課長、お願いいたします。

○原市町村課長 それでは、お手元にあります資料「とりまとめに向けた考え方について（案）（基礎自治体のあり方）」に基づいて御説明申し上げたいと思います。

このペーパーは、委員長の命を受けまして、会長、副会長とも御相談させていただき、これまでの議論をもとに事務局としてとりまとめたものでございます。

まず、「1. 基礎自治体の抱える課題」、総論について書いてございます。

最初に、（人口減少・少子高齢社会）、時代背景であります。

人口減少・少子高齢社会の到来により、社会経済や地域社会の状況が大きく変容する中で、住民に身近な行政サービスをどのようにして持続可能なカタチで提供していくかが、問われているのではないかと。基本認識が書いてございます。

基礎自治体においては、人口規模の減少や人口密度の低下に伴い、行政コストが増大することが想定される。財政の持続可能性を維持しつつ、各種行政需要の増大に対応し、医療、教育、交通等の生活に必要な機能の確保を図っていくことが課題となっているのではないかと。課題を書いてございます。前回の御議論を踏まえまして、財政の持続可能性の維持あるいは教育を加えてございます。

その際、基礎自治体における専門職員の不足等、サービスを供給する側の変化と、介護や老人福祉サービス等のニーズの増大というサービスを受ける側の変化も踏まえる必要があるのではないかと。需給それぞれの変化を踏まえる必要があるということを書いてございます。

将来、一層の人口減少が進む中においても、集落は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続けることや、単身世帯が増大すること等が予想され、このような課題はより顕著になって現れてくるのではないかと。国土審議会の資料でございしますが、前回の指摘を踏まえ、時間軸を明確にして、将来というものを加えておりますし、また、御指摘を踏まえて、単身世帯が増大という表現を加えてございます。

続きまして、（東日本大震災の教訓・課題への対応）であります。諮問事項にもありましたが、前回の御議論でこの部分をしっかりと書き込むべきではないかという御議論がございまして、書いてございます。

東日本大震災においては、職員自身の被災、災害対応の拠点となるべき庁舎の壊滅、住

民を把握する住民基本台帳データの喪失等、基礎自治体の行政機能が失われるケースがあった。大災害時においても、基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性があらためて浮き彫りになったのではないか。自治体の行政機能の維持の重要性を書いてごさいます。

被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村や都道府県による広域的な対応等が積極的に行われた。東日本大震災後には、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が高まりつつあるのではないか。連携の機運について書いてごさいます。

2 ページ、東日本大震災後に、災害関係法制においては、順次法改正が行われている。人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等にも応援対策業務を拡大したり、市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定を創設したりするなど、所要の見直しが図られつつあるのではないか。法制面での対応が進みつつあるということが書いてごさいます。

東日本大震災がもたらした教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が図られつつあると言えるのではないか。法制、運用両面からの取り組みが進みつつあるということが書いてごさいます。

(今後の基礎自治体における住民サービスの提供)、基礎自治体の基本認識を書いてごさいます。

まず、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえ、引き続き市町村の行財政基盤の強化を図ることが必要ではないか。引き続き基盤強化が必要ということです。

自主的な市町村合併に対しては、引き続き必要な支援措置を講じていく必要があるが、市町村合併に向けた取組は進んでおらず、短期間で市町村合併が更に進捗することは想定できないのではないか。短期間での合併の進捗はそれほど期待できないということが書いてごさいます。

人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の住民サービスの提供のあり方については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併のほか、共同処理方式による市町村間の広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにしていくことが必要なのではないか。水平補完、垂直補完を用意して選択してもらうということであります。具体論は各論に書いてごさいます。

合併市町村においては、行財政の効率化等の成果が現れつつあるが、行政区域の広域化に伴う課題なども生じている。課題の解決に取り組む合併市町村に対しては、合併の効果を最大限に発現できるよう適切に支援を行っていく必要があるのではないか。合併市町村の新たな課題への対応の必要性について書いてごさいます。

3 ページ、ここから各論に入ってまいります。

まず、「2. 基礎自治体の住民サービスの提供のあり方」。

(1) 市町村間の広域連携であります。

まず、①現行の広域連携について、(市町村間の広域連携に対するニーズ)です。

今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方については、中長期的に、近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高いのではないかと。アンケート調査では5割近くの市町村のニーズがございました。

(現行の事務の共同処理制度の課題)です。

現行の地方自治法では、事務の共同処理の制度について、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託の各方式が規定され、その効果が定められている。

事務の共同処理を行っている市町村からは、様々な指摘があるが、まず、一部事務組合及び広域連合については、迅速な意思決定が困難である、構成団体の意見が反映されにくいという課題があるのではないかと。アンケート調査の結果から、それぞれ特徴的なものを以下も、書いてございます。

次に、協議会については、迅速な意思決定が困難であるという課題があるのではないかと。

機関等の共同設置については、中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいという課題があるのではないかと。

事務の委託については、構成団体から事務処理に当たって必要な情報を把握することが困難であるという課題があるのではないかと。

市町村とは別の法人の設立を要する事務の共同処理の方式である一部事務組合等については、住民への説明責任を十分に果たしていないのではないかととの指摘がある。住民の関心が低いことなど、運用上の問題も含め、ガバナンスのあり方に課題があるのではないかと。この点については、アンケートというよりは、一部事務組合について特にガバナンスの議論がこの場であったことを書いてございます。

こうした課題を踏まえまして、②新たな広域連携の制度の必要性であります。

(新たな広域連携の制度の検討)です。

広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることを検討する必要があるのではないかと。これまでの議論でございませう。

人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要ではないかと。将来、人口減少に転じると予想される三大都市圏においても、同様に考えられるのではないかと。これまでの定住自立圏の原則は、三大都市圏以外ということでしたが、ここでは三大都市圏も含めて取り組みが重要ではないかということが書いてございます。

現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定める必要がある。

市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式以外の、地方公共団体間での柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化する必要があるのではないか。定住自立圏は別途、権限配分については手続が必要という議論がございましたので、書いてございます。

地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、その意義について、その合意形成の手続を規定すること、地方公共団体間の合意が実行されない場合の調整方法を制度化すること、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点を補うこと、という観点から、検討が必要ではないか。制度化する場合の整理すべきポイントが書いてございます。

広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が整わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについて検討すべきではないか。このような議論がございました。

(広域連携の促進に向けた留意点) ということでまとめてございます。

今後、市町村間の広域連携をより一層促進していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示す必要があるのではないか。特に、既に一定の規模能力を備えた中心市と近隣の市町村が連携を行う場合に、それぞれのメリットが示される必要があるのではないかと。メリット論がございました。

5 ページ、中心市のリーダーシップのあり方について検討すべきではないか。議決権の優遇などの議論がございました。

市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方について検討すべきではないか。財政措置の御議論もございました。

市町村間での民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、現状、広く実施されており、このような手法を含めて、連携を促していくべきではないか。このような指摘もございました。

法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方も重要ではないか。前回このような指摘がございました。

それぞれの地域が、それぞれの有する都市的な機能の魅力、自然環境の魅力等を高め、その地域に住む人がそこに誇りを持って住み続けようと思えるような地域づくりを推進すべきではないか。総会で出た御議論でございますが、それぞれの地域づくりの重要性でございます。

次も総会で出た議論でございますが、これからの人口減少・少子高齢社会においては、都会の住民を地方に呼び込み、交流人口を増やす取組の必要性が高まっており、近隣の都市圏域を越えた遠方の市町村との連携・交流も含め、交流人口の増加という視点も重要では

ないか。交流人口の増加という視点であります。

(2) 都道府県による補完であります。

今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方について、中長期的な方向として、処理が困難な事務について都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完には一定のニーズがあると言えるのではないかと。アンケート調査では、3分の1近くの市町村が選択してございました。

小規模な市町村などにおいて、処理が困難な事務があったときに、市町村間の広域連携では課題の解決が難しい場合には、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うという考え方について、どう考えるか。垂直補完の基本認識であります。

現行法において、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合に、当該事務の委託はふさわしくないとする考え方がある。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し、それを活用して、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することについて、どう考えるか。前回議論がございました委託に関する厳格な解釈でありますけれども、市町村優先あるいは効率化という共同処理の理念との関係を整理して、県による補完をしてはどうかという考え方についてどう考えるかということでもあります。

過疎対策等における事業の代行制度について、その対象を拡大することを検討したり、地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みを制度化したりする等、多様な選択肢を用意することで、都道府県と市町村の自主的な取組を促していくとの考え方について、どう考えるか。このような議論がございました。

次は総会で出た議論でございますが、小規模市町村における事務執行の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることにかんがみ、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情も十分踏まえるよう留意すべきではないかと。垂直補完は一律ということではなくて、地域の実情も踏まえるべきという視点でございます。

市町村間の広域連携の促進に向けた留意点について、都道府県による補完の場合には、どのように考えるか。先ほど御指摘したメリット論あるいは財政措置について、都道府県の補完についてはどう考えるかということでもあります。

(3) 民間部門等の活用ということでもあります。

地方公共団体間で連携して民間部門等を活用する取組が進んできていることについても、地方公共団体間の連携のあり方の一つとして評価すべきではないかと。クラウドの議論等がございました。

その際、住民に対する説明責任のあり方等にも留意すべきではないかと。これも前回の指摘がございました。

災害対応や監査などについて、民間部門の専門的な人材の活用も有用なのではないか。専門人材の活用です。

市町村における技術系職員の不足等の課題に対応するため、専門的な人材を共同で集める必要もあるのではないか。専門人材のプールの議論もございました。

7ページ、各論の2つ目といたしまして、「3.『平成の合併』後の基礎自治体における課題への対応」という整理であります。

まず、(1) 合併市町村。

人口減少・少子高齢化の進行等の社会状況の変化に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されたのではないか。前回の指摘を踏まえて、市町村合併の目的を整理してございます。

その効果について、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要があるが、短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れていると評価できるのではないか。前回の議論、アンケート調査の結果を踏まえた議論であります。

市町村合併によって組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることで体制が充実した市町村がある一方、例えば、合併後も規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合があるなど、市町村合併の効果の発現には、一様でない面もあるのではないか。これも前回議論がございました。

市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や、公共施設等の統廃合の難航といった課題に加え、住民の立場から重要な視点として、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じているのではないか。アンケート調査あるいは前回の議論で住民の立場からという視点を加えてございます。

このような課題の解決に向け、各合併市町村において、地域単位でコミュニティ活動等を行う団体への支援、コミュニティバスの運行・エリアの拡大、地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援、支所機能の充実によるサービスの維持・向上等、様々な取組が行われているのではないか。アンケート調査の結果でございます。

合併市町村における支所や出張所、地域の自治会などについては、コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられるのではないか。このような議論がございました。

一方、地域によっては支所・出張所の適正配置の努力が必要なところもあり、地域の実情に応じた取組が進められるよう留意が必要ではないか。行革の視点もという指摘であります。

8ページ、こうしたことを踏まえまして、「平成の合併」により市町村の姿が大きく変わった面があり、市町村が行政運営の効率化を図りつつ、安定した財政運営ができるようにするとともに、地域の実情を踏まえた住民自治の強化、支所機能の活用等の取組を継続的

に進められるようにする必要があるのではないか。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置について検討すべきではないか。合併算定替が10年で徐々に終了いたしますので、多くの合併市町村は財源がかなり減少するわけでありませう。この部分の記述は、合併によって標準的な財政需要が変わった面もあるのではないかという認識に基づいて書いてございます。

被災した合併市町村においては、組織力向上や支所の適切な活用等により災害への対応力が向上したという指摘がある一方、対応力の向上が実感できなかったといった指摘もあり、災害への対応力と市町村合併の関係については、個々の市町村の実情も踏まえた評価が必要ではないか。災害対応力と合併の関係の議論でございます。

最後に、(2)大都市圏の市町村であります。大都市圏の市町村の課題を3つ書いてございます。

市町村合併があまり進捗しなかった大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化の進行が見込まれるのではないかと。

人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えるのではないかと。

面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障があるのではないかと。

今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村合併を自主的に選択しようとするときの判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われる必要があるのではないかと。前回の議論を踏まえまして、自主的な選択の尊重という表現を入れてございます。

最後、新たな広域連携の制度については、大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことに資するものとする必要があるのではないかと。アンケート調査でも、大都市圏のほうが共同処理のニーズが高かったわけでありまして、広域連携は大都市圏にも必要ではないかということが書いてございます。

とりまとめに向けた考え方、事務局からは以上でございます。

なお、資料として、参考資料1～5まで、お手元でございますのは、前回もお出ししておりますが、これまでの資料の抜粋でございます。適宜御参照いただければと思います。

事務局からは以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、これをもとにいたしまして、御意見等がありましたらお願いいたします。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 本文といたしますか、文章をどうするというわけではないのですけれども、1点、大都市圏における広域連携のあり方について、4ページの上から2つ目の丸ですが、

今後、三大都市圏においても定住自立圏のような仕組みが考えられる、重要であるという点はわかります。ただ、そこと最後の8ページの大都市圏の市町村に関して将来の課題と広域連携の必要性について書かれているところ、この両者の関係がいまいちよくわからない部分があります。

大都市圏では、もちろん中心市という概念があるかもしれませんが、実際にはないかもしれない。北摂地域の協力関係について専門小委員会でも御紹介いただきましたが、その両者の関係がどうなのかということもありますし、12月に出した中間報告の大都市圏域という議論との関係がどうなのかという点についても少し留意する必要があるのかなと思いました。

以上です。

○碓井委員長 今の点は大変重要な点だと思いますので、ほかの委員の皆様、御意見等がありましたらお願いいたします。そのことはこの2カ所で触れることが望ましいか否かということにも関係してくるかもしれませんが、どうぞ御意見がありましたらお願いいたします。

事務局のほうは何かコメントはおありでしょうか。

行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 三大都市圏については、圏域全体の部分についての協調の仕組みは別に書きましたが、実際、今、議論をしておりますのが、定住自立圏は三大都市圏を外してある。三大都市圏においても何らかの役割分担をするような都市間の連携みたいなものは必要であろう。ただ、ここの書き方が恐らく、「定住自立圏のような」というのが、中心市がある前提の「ような」を三大都市圏は考えておりませんで、三大都市圏においても都市の何らかの連携のシステムは要るだろうと考えておることなので、恐らく三大都市圏で想定されるものというのは、中心市とは何だというと、大阪市だとか名古屋市、東京23区ということになりますので、それとはちょっと違うのであろうと思います。そういう意味で、答申をまとめるときには意識して書き分けをさせていただきたいと思っております。

○碓井委員長 ただいまの御発言を踏まえますと、例えば両方で触れるにしましても、今のページの2番目の丸は定住自立圏に論じているところの少し後に回すというのも考えてもいいのかもしれないという気もいたします。

どうぞ、ほかの委員の皆様もこの点について、大都市圏のところと定住自立圏のところとの関係などについて御意見等がありましたらお願いいたします。

どうぞ、西尾会長、お願いします。

○西尾会長 最後の8ページで(2)大都市圏の市町村から丸の3つ目の「面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず」ということを書いていらっしゃるのですけれども、この「行政サービスの受益と負担が一致しておらず」ということをここに書くことがどうも適切ではないのではないかという気が私にはしています。

通勤という現象があって、住んでいる場所と働く場所が食い違っている。別の言い方をすれば、昼間人口と夜間人口の大きな食い違いがあるというのが大都市圏の一般的な姿ですけれども、そこで受益と負担、納税と受益という問題が食い違っている。地方公共団体の区域内では一致しないようになってきているというのはまさにそうなのですが、それは大都市圏域全体での話なのです。まさに、東京なら東京の23区あるいは都心3区なり5区なりに圧倒的に集中しているということからそういう現象が起こるわけで、それは大都市圏域全体ではそのとおりですけれども、それは前に問題になってきた大都市圏域をどうまとめていく、考えていくかという課題としてはそのとおりですけれども、大都市の周辺地域の、いわゆるベッドタウンのサバブの自治体が十数万の人口で、面積は小さくて、それがずっと周りに乱立しているといいますか、そういう状態にある市の相互の協力関係を何とか図るべきではないかというときには、そこが仮に合併しようと、広域連携しようと受益と負担は依然として全く一致しない区域なのでありまして、ここで受益と負担が一致しておらずということと言うと何か話が混乱するのではないかという気がちょっとしております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

今の西尾会長の御発言についてほかの委員の皆様、何かありますか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 「面積が小さな市町村が数多く存在して」というところです。大都市圏では一般に勤務地と住所地が違っているため、受益と負担が一致しない傾向にあるという点は、会長御指摘のとおりだと思うのですが、もう一つ、うちの大学がある多摩の市町村は、住所地としてのみ考えても、非常に面積矮小で、しかも、境界が入り組んでいますので、住民利便施設も必ずしも自市のものだけでなく、隣の国分寺市ですとか、立川市のものを利用したほうが利便なことがあったりします。住民利便施設のみに注目しても受益と負担が一致しない場合があるという意味では、ここの文章は使えるのではないかという気がします。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

これは、私が発言させていただくと、この前、西東京市の合併の効果の御説明がありました。あれをもとに時計を戻すと、今、辻委員のおっしゃったようなことも多分、あったのかもしれませんが。そういう意味では、問題は二面性があるので、まとめるときには問題の所在をきちんと切り分けていく必要がある。大都市圏全体の問題とより小さな単位でということかもしれません。

ほかに今の定住自立圏と大都市圏の市町村との絡み合いなどに関連して御質問や御意見がありましたらお願いします。

どうぞ、辻委員。

○辻委員 大都市圏で定住自立圏のような仕組みといった場合、課題になるのは中心市の定義だと思うのです。今、中心市に関しては、人口は大体、5万人程度、4万人強ぐらいという要件と、昼夜間人口比率が1以上という2つがあります。そして、この昼夜間人口

比率1以上というものが、大都市圏の衛星都市をほとんど対象外にしています。逆に、人口規模だけでいうと、三大都市圏は5万どころか30万、40万で線を引いても十分、圏域の中心市になり得るという状況になっています。恐らく地方圏における中心市の人口要件と昼夜間人口比率の要件は、三大都市圏のそれと多分、異なるものと考えられます。そもそも中心市をどう定義するかという問題と、大都市圏の条件にふさわしい柔軟な広域連携のシステムを考えるという問題を2つを分けてしっかり記述すれば、今回の答申でいけるのではないかと私自身は思います。

○碓井委員長 わかりました。

そうしますと、この辺はまとめていく際にはかなり慎重に、前のほうで出てきているリーダーといますか、そういう点からいきますと、むしろ、複数の市が我こそリーダーとならんとして競争しているのが大都市圏の市なのかもしれないという気がしないでもありません。

今のことにこだわらずにほかの論点等も含めて結構ですから、御意見等がありましたお願いいたします。

発言を慎むべきかもしれませんが、私から問題提起を、この前に出た御意見も踏まえまして、2ページ目のところでは、東日本大震災のことについて認識にわたるようなことが触れられているわけです。8ページの2番目の丸のところあたりでも、被災した合併市町村のことについて記述があるわけですが、やや現状認識を述べているのみで、そこからその経験に学んでの記述が手薄かもしれないという御意見があるかもしれません。その辺で何かもう少し拡充したほうがいい点がありはしないか。そういう視点で御意見等はありませんでしょうか。

中村委員、どうぞ。

○中村委員 今後想定されるであろう被害に備えてもそうなのですけれども、6ページに「民間部門等の活用」というものがありまして、そのこの4つ目の白丸、ここは専門的な人材の活用も有用だというお話があるのですが、その前にやはり医師会とか薬剤師会、地域にあるガソリンスタンド、地域資源の活用も含めて、寺院とか大学等も、食品会社とか、そういったものも含めて何か民間の活用というものが盛り込まれたらどうなのでしょうかとちょっと感じました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

これは皆様、御存じのように、現に協定等の締結がどんどん進行中で、そういう意味では進んでいるかもしれませんが、なお改善の余地があるのか。あるいはその何か制度的バックアップが必要なのかということは考慮してみる必要があるのかもしれません。

今の中村委員の御発言等につきまして、皆様から御意見等がさらにありましたお伺いしたいと思います。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 直接、中村委員の議論というより、小委員長の議論との関係ですが、前回、

岩崎委員が提起されたことで編成がかなり変わったことはすごく評価をしたいと思っています。

ここで今、議論しているのは連携の議論で、着実にいろいろ進んでいるその充実の議論はあると思っています。ただ、難しいことは重々わかっているのですけれども、いわゆる二重の住民登録制についてです。現在、ここで今、困っている人たちがいる中で、どのようにそういう制度設計ができるかどうか。今井照さんたちがずっと提案されていることです。原発の避難は2年以上たっていて、帰りたくても帰れない人たちに対する制度設計とどうするのか。現実に関、避難先でしっかりではないにせよ、生活をされている。このところに対応するということ。もちろん現行では、原発の避難者の特例法も制定されて、サービスは享受できるようになってきているということがあるのですが、権利として避難元での復興の権利、そして避難先でのまちづくりの権利をどのように考えていくか。

これはいろいろ難しい問題は多々あるし、最終的には選挙権や納税の議論とも重なるところがあると思うのですけれども、震災を踏まえてという議論の中では、今の緊急時にどうだ、連携だという議論とともに、ここの部分の提案というのを、前回、お話をすればよかったと思うのですが、そして、文脈上、どこに入れ込んでいかというのを悩むところもあるのですけれども、どこか、地制調以外のところで議論が進んでいけば、そこでの議論でも構わないと思っているのですが、今、議論の状況はどうなっていて、地制調としてはどういう問題意識を持ったほうがいいのか。

○碓井委員長 ただいま御指摘の問題は大変難しい問題であることは承知しておりますが、市町村課長、伺っていいですか。お願いします。

○原市町村課長 原発地域の市町村の問題については、いろいろ動きがございまして、簡単に御紹介したいと思います。

まず、被災後に原発避難者特例法という法律をつくりまして、住民票を移さなくても、避難先の自治体から行政サービスが受けられるという制度ができてございます。行政サービスはそれで手当できていたわけでありましたが、その後に関、県からいろいろ民間契約等で、つまり、避難元に住民票があるものですから、避難先でいろいろな契約をするときに、避難先に住んでいる住所の証明ができない。これを何とかしてくれということもあって、当時、二重の住民票という議論もあったわけでありましたが、それについては、私どものほうで去年12月に自治事務でやっていただくようにひな形をつくりまして、通知を出しまして、居住証明を避難元の市町村が、例えば大熊町から東京に避難されている方は、もともと大熊に住民票があるけれども、今、東京に住んでいるのですよという証明書を出せるようにいたしました。

したがって、行政サービスも避難先で受けられますし、そこに住んでいる、住民票は元にあるけれども、今はここに住んでいますよという証明もできるようになりましたので、地元の福島県あるいは関係市町村も今、このスキームが動いていますので、当時、二重の住民票という議論がありましたけれども、今のところそのような声は地元の自治体か

らは聞いておりませんというのが現状でございます。

○碓井委員長 さらにこの点について御発言がありましたらどうぞ。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 サービスを受けられることというのができたことと、居住証明書ができたというのはすごく大事なことだと思うのです。ただ、避難先のところでまちづくりに参加する権利とか、いろいろ提案する権利は、もちろん今は広くとることも可能だと思うのですが、権利として、政治的な権利、最終的には選挙権というところまでいくかもしれませんけれども、そういうところの議論はされているかどうか。

○碓井委員長 この点、現状について市町村課長、伺ってよろしいでしょうか。お願いします。

○原市町村課長 例えば新聞などでいろいろな議論が出ているような話がありますけれども、具体的にどうこうしてくれという話は我々のところには、地元の自治体等からは来ていないのが現状であります。今、いわゆる町外コミュニティと言っておりますが、町外コミュニティも今、復興庁を中心に受け入れるほうと、もともと避難元の市町村で話し合いながら、いろいろな課題があるようですが、おやりになっているのが現状だと聞いております。

○碓井委員長 この点についてさらに御意見等はありませんでしょうか。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 市町村長から入っていないという話ですけれども、實際上、私などが聞くところによると、二重登録についての議論をさらに深めたいという方々もいるということは聞いておりますので、そこだけは一言述べさせていただきます。

○碓井委員長 ほかにありますか。

ちょっと私は不勉強で、市町村課長にお伺いしているのか、御存じの委員の皆様にご教授いただきたいのですが、そうすると、今、いろいろなスキームができて動いているようですが、地方自治法上の住民の要件、住所を持っているということですが、その住所概念は別に動いていないわけですね。そういうもつとで、避難先とはいえ、長期間そこで日常生活を営んでいるというときに、住所認定は永遠に避難元で続いていくという、今はそういう理解でよろしいのでしょうか。

お願いします。

○原市町村課長 釈迦に説法ですけれども、住所認定は主観要素と客観要素がございます、今、避難元から避難先に移っていて、住民票は引き続き避難元に置いてある住民の方で、住民票を移さない方については、こういうやむを得ない状況で、今、例えば東京なら東京、警戒区域の外に避難しているけれども、自分は住所はもつともの、例えば大熊なら大熊にあると思っていると御判断されて、住所の認定というのは地元の市町村が判断されますので、大熊町なら大熊町がその住民票が大熊町にあると御判断されることについては総務省としても差し支えないという形で判断をしているのが現状でございます。

○碓井委員長 わかりました。

大分議論が出ましたけれども、今の点についてほかにもし御発言がありましたら伺いますが、よろしいでしょうか。

それでは、ほかの点も含めて御意見等がありましたらお願いします。

ついでに、私たちは委員として審議に加わっておりますので、この文章を読んだときにどういうコンテキストなのか、割と理解しやすいのですが、まとめていくに当たってわかりやすくするために、もう少しかみ砕いて書くべきとか、そういうところがひょっとして出てくるかもしれません。先ほど辻委員から御指摘のようなことも多分それに関係していますので、そういうことも含めて御発言がありましたらお願いします。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 今の点に関して差し当たり1つあるのですが、3ページ、(1)の①現行の広域連携についての丸の5つ目「事務の委託については、構成団体から事務処理に当たって必要な情報を把握することが困難である」という部分です。これは事務の共同処理のあり方としてほかと横並びで構成団体という呼び方でこういう表現になっている面はあるのだろうと思います。今、見ていただく必要はないですけれども、例えば参考資料4の25ページあたりのアンケートでもそういう表現になっている。ただ、実際に事務の委託についていえば、関係する団体は委託した側と受託した側、両方です。そして、受託した側が必要な情報を把握することが困難だということはある得ないですから、これは委託側とか何かもう少し表現を変えていただいて、あと、文章についても非常に修飾が多くて一文ですと一読した方はわかりにくい。工夫をお願いしたいというのが1点です。

それから先ほどの点について1点だけ。これはどこをどう変えたらどうなるという具体案があるのではないのですが、大震災後の対応についての記述は、災害関係法制や災害対策面において個別法でいろいろ対策が進んできているということでした。ただ、もう少し広がりを持った連携ということでいえば、小委員会では主として法制度としてどういう連携手法を震災対応以外も含めて構築すべきか、あるいは構築しないと困るのかという議論をしてきました。ですから、それ以外のいろいろなソフトな対応について、遠隔の市町村間あるいは都道府県も含め、むしろそちらでどういう取り組みがなされてきているのかという現状を把握して、そこからスタートするほうがいいのではないかという意見です。

先ほどの住所地の問題についても自治法上の制度は非常に固い。固くなければならない面もありますから、そうすると、例えばまちづくりについて、そこに住所、固い意味での住所を持っていない人をどうポジティブに位置づけていくかということも非常に重要な課題だと私も思います。しかし、ここではいかんせんそういう議論はしてきていないので、その辺の現状やニーズを踏まえた上でソフトな制度との連携を図っていく必要があるかと思います。今のはコメントです。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにも御発言をいただければと思います。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 この中身のことでないのですけれども、全体として基礎自治体の中でも少し小さな基礎自治体に焦点を当てた問題意識になっているかなと思うのですが、前からのデータで1,719の地方自治体がある。その中で縦グラフで積算すると、たしか3万人以下が1,000ぐらいあるというイメージかなと思います。そうすると、残り700が横浜市が一番大きな市を含めて、それが先ほど来出ている中心市なのか中核市なのか、そういうところが今後どう水平にしろ、垂直にしろ、連携して、スムーズな、柔軟な連携を求めていくというイメージになるかと思うのですけれども、そういうことからすると、中心市、中核市のイメージをもう少し、次の機会になるのかもしれないけれども、認識していくようなことが課題の発見にもつながるので、必要なのではないかと感じました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御発言いただけますでしょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 「2. 基礎自治体の住民サービスの提供のあり方」の全体の組み立てのところ、特に（1）のところです。3の後半部分で事務の共同処理の課題といいますが、特性を幾つか述べていますが、この課題というのは克服すべき課題というよりも事務の共同処理に伴う固有の特徴という色彩も非常に強いと思うのです。こういうものがあるので、その次の4ページに行って、もうちょっと柔軟な手続を制度化していくという流れ自体はいいのですが、ここの表現自体はややきつい感じがします。安定的に事務の共同処理をしていくためには、ここに書いている事務の共同処理の手法を最終的には使ってやっていくことも十分考えられるのですが、3の後半部分だけを読むと、共同処理に対して非常にネガティブです。ここは合併と異なる広域行政の道を開いているところです。3の後半部分が課題であると同時に特性でもあるので、それを踏まえた記述として、後半の部分のほうにつなげていくことが必要ではないかと思います。

また、ここに記述してあるとおり、民法上の民間レベルの連携は、どんどん進んでいます。ここで、制度化のハードルを高くすると、今までの既存の事務の共同処理の手法と同じような課題に直面することになりますので、どの程度、制度化し、どの程度の手続を規定するのかについては、今後十分に検討していただきたいと思います。

以上です。

○碓井委員長 ただいまの辻委員の御発言についてほかの委員の皆様から何かコメントなり何なりありますでしょうか。確かに「課題があるのではないか」と問いかけると、前に大きな障害物があるかのような錯覚に陥りやすいかもしれませんね。何か御意見等ありませんでしょうか。これは最終的に報告書にまとめる際には留意して作成したいと思います。

ほかに御意見等はありませんでしょうか。

石原委員、お願いします。

○石原委員 ちょっと稚拙な発言で恐縮ですが、先ほどのわかりやすい論点整理と報告書の作成に関してです。例えば市町村合併というのは民間企業でいうと合併ですね。広域連携等いろいろな方法がありますが、一部事務組合をつくるというのは、A社とB社があって、双方が出資して子会社をつくるようなイメージです。双方ともそれぞれのA社、B社が抱える企業経営の資源を有効活用していくという観点で民間企業の意味決定は行われています。稚拙ではありますが、そういうことを若干付言して、経営資源の有効活用であるという意味で論点整理ができると国民の皆さんにはよりわかりやすいのではないかと。副会長がおられるので恐縮ですが、そんなことを思いました。

広域連携の重要性がこれから非常に増してくる中で、例えば3ページの一番下の白丸でガバナンスの議論が指摘されています。例えば委託をする場合と一部事務組合で行う場合では、委託側に求められる、あるいは、委託側が必要とする情報量は恐らく異なるのではないかと。つまり、委託の場合は「お願いします」と任せるわけですから、客体として必要な情報が求められる。他方で、一部事務の場合は、要は主体でありますから、むしろ客体、客観的なところではなく、もっともっとより広範な主観的なデータが要るのではないかと。

論点整理でありますので、これ以上書くのはどうかなというのはもちろんわかるのですが、例えば広域連携に定住自立圏を加えると6パターンになるわけで、それぞれのパターンのマネジメント、ガバナンスのありようが異なります。そういう論点整理が必要なのではないかと。

さらに踏み込めるのであれば、例えば現行の地方自治法上の財務の規定を見ると、一部事務組合でどういう効果を出しましたとか、あるいはさらに委託でどういう節約ができたとか、そういう内容を、明確に情報開示して書くようなセクションは恐らくないのではないかと。決算の数字としてこれだけ使ったというデータ、それはあると思いますが、個々の連携等で住民の皆さんにその内容を理解していただくとするには、もっと具体的な効果の記述が必要です。

そういたしますと、例えば主要施策の成果に関する報告書、ここで事業評価とか行政評価に熱心な地方公共団体であれば、事務事業のアウトカムであったり、施策レベルのアウトカムを記して、広域連携等の論点整理に書かれている部分を記述しているケースは少なからずあるかと思うのです。こうしたディスクロージャーも自治体の財務内容開示、これはいわゆるサステナビリティに関連していくと思うのですが、個々の自治体の努力でそれを求めるのか、あるいはこれだけ広域連携が重要になってきた以上、これを自治法上の規定として、財務の規定として情報開示を求めていくのか、それは1つの論点になっても良いのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 わかりました。

ほかに御意見等ございませんでしょうか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今、石原委員が後半部分で言われたことは私もそうかなという気はしていますが、すけれども、辻委員がさっき言われたことと関連してよろしいですか。

展開の仕方です。広域連携の課題が出て、それだと重過ぎるという議論の中で、新しい制度、それで定住自立圏の制度化という提案とつながる流れだというのはわかります。ただ、課題だけだと、通常、制度というのはメリット・デメリットがありますから、課題だけ出されて、定住自立圏だという議論は公平性に欠けるかなと思っているのが1つ。

もう一つ、前もちょっとお話をしましたが、成功している定住自立圏の紹介の中で、例えば飯田などがありました。これは広域連合があったり、しっかりと地域に根差している実践、行政の連携や議会の連携があるということで定住自立圏がある程度うまくいっている。そのところは制度改革ではないのでしょうかけれども、どこかにニュアンスとして入れておくべきなのではないか。

もう一点、定住自立圏のビジョンをつくる時にどうしても中心市centerになってしまうのです。そこにそれ以外のところがどうかかわっていくかという議論も大事なのではないかと。これは制度改革論というよりは運用の問題だと思いますけれども、ぜひそこも膨らませたいと思っています。

あと一点、今のこととは関係ないのですが、この文章には出てこないのですが、報告の中で垂直補完でしたか、垂直連携といたしましたか。垂直、水平というのはわかりやすい言葉なのですが、上下・主従から対等という議論の中で、垂直という用語が果たして妥当なのかどうか。文章としては出てきていないのですが、よく使われてしまいますので、気をつけたいところだなと思っています。一言余計なことですが。

○碓井委員長 垂直、水平は財政調整でよく使ってきた、伝統的に使ってきた言葉でもあります。この点について何かうまい表現が、江藤委員でもいいのですが、ほかの委員の皆様、何かありませんでしょうか。

どうぞ、石原委員。

○石原委員 垂直、水平ではないのですが、補完のほうは、イギリスであります。パートナーシップという言い方が最近非常に広まってきている。ですから、水平パートナーシップ、垂直パートナーシップ、ただ、これも江藤先生がおっしゃったようなニュアンスは残るわけですが。垂直と水平の議論に絡めて恐縮であります。補完という発想も最近はいりパートナーシップという考え方で整理しようとする傾向が出てきているのではないかと。

○碓井委員長 そうすると、今のようなものは全体でそういう言葉を貫くことができるかどうかはともかく、連携ということの意味をどこかで説明する際にはパートナーシップというのは1つのキーワードとして使えるのかもしれないですね。

ほかに今の垂直、水平絡みでうまいアイデアとかありませんでしょうか。このごろ言葉遣いに気をつけなければいけないことが各所にあるようなのですが、いかがでしょうか。

では、それはそれとして、ほかの御意見等があれば伺いたいと思います。

石原委員、どうぞ。

○石原委員 言葉じりで恐縮であります。水平補完なり、垂直補完の議論が、例えば財政的なサステナビリティを強く意識してというものであれば、最近、協働や参画、パートナーシップといろいろな言葉がありますけれども、英国の研究者の中で最近使われ出した言葉として「フィナンシャル・コラボレーション」という言葉に注目すべきです。垂直、水平補完が縦であろうが横であろうが、1つの施設あるいは1人の外部人材を複数の地方公共団体に活用していこうとする場合、そういうものを包括してフィナンシャル、フィスカル・コラボレーションという概念で整理されています。論文などでも最近出てきております。こういったことも含めて、言葉の問題は、これからの議論の軸を明示することにもなるかと思えます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、先ほど来自由に御発言いただいておりますが、少し目を凝らして、それぞれの項目ごとにもう一度さっと目を通していただいて御意見を伺っていくのがいいかもしれません。

「1. 基礎自治体の抱える課題」につきまして、先ほど市町村課長から御説明いただいたとおり、ここはある意味で総論的な内容になっているわけですが、この箇所について、文言も含めましてお気づきの点がありましたら御発言をいただければと思います。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 1つ大きいところでは、2ページの下から2番目の丸です。人口減少・少子高齢社会において、基礎自治体の役割も踏まえて市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにしていくことが必要なのではないかということで、大体、エッセンスはここの中におさまっており、この文章自体は割とよくできていると思います。この中で市町村間の広域連携をいったり、都道府県の補完という言葉が出ており、何か新しい概念出しをするならば、ここでしておかなければいけないと思います。都道府県による補完と市町村間の広域連携という言葉で統一していくのか、もう少し違う概念を打ち出すのか。ここで考えるべきだと思います。

このほか、1ページ目の2つ目の白丸です。ここも今後の展望に係る重要なところなのですが、「基礎自治体においては」のところでは、人口規模の減少と人口密度の低下に、サービスの高度化が伴って単位費用が高くなっていくという側面もあると思います。あわせて行政コストが増大するというのは厳密に言うと、住民1人当たりで見た行政コストが拡大するという意味です。ここのところは正確を期したほうがわかりやすいのかなという気がしました。

それから、4番目の白丸のところ「単身世帯」という言い方があるのですが、国土審議会だと「単独世帯」になっています。厳密に言うと、単身世帯と単独世帯は違うのか。今、にわかにならその定義は言えないのですが、ここを分けて考える必要があるのかなというところなんです。

以上です。

○碓井委員長 辻委員に質問させていただいて恐縮ですが、単身と単独はどう違うのですか。

○辻委員 今すぐには言えないのですが、前に調べたときに微妙に調査が違っていました。

○碓井委員長 これはどなたか御専門、おわかりになる方はいらっしゃいますか。

市町村課長、お願いします。

○原市町村課長 前回の御議論の中で「単身世帯」という指摘をぜひ入れるべきだという御議論がございまして「単身」という表現を使ってございます。

○碓井委員長 これはそれほど私どもに審議日程があるわけではないですが、もしお気づきの点がありましたら、ぜひ事務局を通じてもお知らせをいただければと思います。

1のところではかに何か注意すべき点はございませんでしょうか。

それでは、「2. 基礎自治体の住民サービスの提供のあり方」、ここは4ページにわたって大変分量も多くなっておりますが、ここについて細かい部分も含めて御発言がありましたらお伺いしたいと思います。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 6ページの下から2つ目の丸、「民間部門の専門的な人材の活用」というところですが、ここに災害対応や監査などというものが挙げられているのですが、もう一つぐらい例示があってもいいのかなみたいな感じがするのです。もともと監査は外部監査も内部監査も含めて、ある程度、民間の専門家がつくというのがインプットされている感じがするので、あえてこれを書くのだったら、むしろ事務の共同処理を検討する必要がある理由のところ、専門知識の不足というところが70%を超えていた税の徴収とか、税の徴収は税金はもともと強制執行力はありますけれども、私債権、税外債権の徴収の場合はそもそも債務名義をとるところからやらないといけないので、これも挙げてはどうかと思うのです。

そもそも事務の共同処理をする理由ですけれども、例えばお互い共同処理をしたいといっても、70%を超えるところが専門知識がないと言われているわけですから、ないところ同士が幾ら共同してもだめなものですから、この分野も、民間部門の専門的な人材の活用が必要なのではないかという感じがします。さっき中村先生がおっしゃったような福祉部門も同様で、病院との連携というものもありますけれども、病院だけではなくて、各福祉分野の専門家ですね。そういった方々の民間部門の活用もあり得るかなど。同時に、このアンケートを見ると、障害者福祉、介護保険などについては専門的知識がないということをおっしゃっている自治体が多いということも踏まえて、この辺も入れることを考えたらいかがか。あと、人材の活用というだけではなくて、民間との交流といいますか、人事交流みたいなものがもうちょっとできたらいいのではないかと。特に観光とかまちづくり、地域起こしみたいなもので、いろいろな自治体が工夫して、民間の方を呼んできていろいろ

ろやられるのです。ああいう観光やそういうことについては公務員がやるよりも民間の知識を借りるほうが絶対いいものができるしかなさなという感じもしまして、ちょっとそのようなことを感じました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

今のこの箇所と関係するのかわからないのかわかりませんが、考えてみますと、地方税のコンビニ納付などは別に専門的人材でも何でもないのであるかもしれませんが、あれはしかし、考えてみると大変便利なことになりましたね。小規模な町でそれがどういう意味を持ってくるかわかりませんが、確かに民間との関係をどう今回の報告に組み込んでいくか。もう少し最終的に向けて考えていく。

どうぞ。

○小林委員 国の場合には民間との交流の仕組みがあったと思うのですが、自治体の場合はなかなかそれがなくて、例えば民間の方が欲しいと本当に地元で一人一人当たっていくしか道がない。財界の力を借りるしかない。そういう意味でちょっと不便があるようなことを聞いたことがあるので、それでちょっと申し上げました。

○碓井委員長 どうぞ、ほかに御発言がありましたらお願いします。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 今回の6ページの民間部門等の活用にも関連することで1点あります。

2ポツの全体は3ページで基礎自治体の住民サービスの提供のあり方でくくられているのです。基礎自治体の住民サービスの提供のあり方と、それを単独でなかなか立ち行かない、あるいは連携でやったほうがよりうまくいくという場合にどうするか。(1)が市町村間の広域連携、(2)が5ページで都道府県がどうそこにかかわるか。(3)もそのなかにあります。突然(3)のタイトルを読むと、単独の自治体の場合でも、民間をどう使っていくのかを示しているようにも読める。これは非常に大きな課題ですが、こういう言い方をしては申しわけありませんが、そんなに小委員会では議論を詰めているわけではないし、いろいろなスタンスがあります。PFIあるいは民間委託についても。ここで(3)、6ページに戻りますと、ここで指摘されていることは、地方公共団体間で例えば1つ目の丸は連携して民間部門を使う。4つ目の丸でも、共同で専門的人材を集める。ですので、(3)について、ここでの議論に則した項目としてタイトルを立てるとすれば、連携してのとか、あるいはそういうものにむしろ限定しておいたほうがスコーピングははっきりするのではないのですか。もちろん背後には単独で民間をどう活用するかということについて大きな論点、領域はあるのですけれども、ここでの項目の中の議論ということであれば、地方公共団体が連携して民間を活用するということに限定したほうがよいのではないかとというのが1つです。

もう一つは、同じ2ポツの中で、先ほどの全体の構成の議論についてですが、新しい制度をつくる必要があるという点があり、それと対比して現状の連携にいろいろ課題がある。そこから入って制度の必要性という記述になっているので、新しい制度への、そういう言

いはされなかったとは思いますが、そちらへの期待値というか、そちらを高めるような書き方になっているのはいかがかという御指摘が複数あったと思います。

ただ、その点については、4ページから5ページにかけての留意点のところ、例えば5ページの3つ目で民法上の契約が広く実施されていて、そのような手法も含めて書いてあります。おそらく、このところを現在、正式化されていないものを正式化したとしても、なおそれでは足りないところもあるし、全てが制度化によって解消するわけではないということを読み取っていただけるような記述にこの留意点のところもう少しなれば、両方公平なスタンスで書かれたということになるのではないのでしょうか。

○碓井委員長 ただいまの斎藤委員の御発言は、前のほうは結構、スタンスの問題として、連携に軸足を置いた記述にすべきかと。これは基本的な問題ですので、この点について皆様から御意見を。

石原委員、どうぞ。

○石原委員 私もその意図で、例えば今ありました6ページの下から2つ目の白丸の災害対応、監査というのは、まさに基礎自治体レベルで連携して、民間の力を活用するという点では、非常に遅れている例示だと思って読みました。特に監査につきましては、政令市とか中核市について若干、そういった動きがあるかもわかりませんが、1,700の基礎自治体の中で、恐らく1,500、1,600は汲々としてこれができなくて、専門的知識が入らなくて困っておりますので、そういう意図の記述だと思って私はここは読みました。

○碓井委員長 辻委員、どうぞ。

○辻委員 反対意見というわけでは必ずしもないのですが、このところは、全体で市町村間の連携、都道府県による補完、民間部門等の活用と三本立てになっています。こうなっている根拠としては、都道府県でも市町村でも、今、アウトソースがどんどん進んでいますので、結局のところは、行政は発注をしても、エンドユーザーには民間がサービスを提供しているというものがふえてきているということだと思うのです。ということは、都道府県による補完といっても、都道府県が直接サービス提供するのではなく、都道府県がサービス供給の最終責任を負うというケースがふえていますし、一部事務組合が直接公務員を雇用してサービスを供給するというよりも、一部事務組合を通じて民間に委託しているというケースが増えています。となると、(3)の民間部門の活用と(1)、(2)は、実際には民間を使ってある程度、サービスを提供しているところではかなり等しいところも出てきているのです。

そういう意味では、(3)の民間部門の活用ということは、非常に重要です。ただし、民間部門を活用していくときに、事実上、個々別々の民法上の契約でいいのか。あくまでも既存の事務処理に則して事務の共同処理をすべきなのか。それとも都道府県の補完によって提供すべきかという問題設定の整理をすることが必要だと思うのです。そういう意味では、(3)の民間部門等の活用がベースにあって、これを活用していくことを強調してしかるべきかなと思います。付随して、私がちょっと気になるのは、民間部門活用の全体ボリ

ュームがやや足りないというところです。

また、これと並んで、最後の丸のところ、市町村における技術系職員の不足等の課題に対応するために、専門的な人材を共同で集める必要があるという指摘があります。今、工事量が減ってきていて、職員数としては、やはりまだ技術系職員は工事量に比して過大ではないかという指摘もあると思います。その一方で、アウトソースは進んでいるので、市町村の中で技術、土木の契約ノウハウも含めてどうやって民間と対等にわたり合っ、効果的な契約をしていくかというノウハウは市町村で継承されない、ないしはノウハウが消失してしまうという指摘もあります。そういう課題があるのも、私は事実だと思います。

したがって、市町村における職員の不足というより、職員の専門技術を有効に継承、蓄積していくために、どのようなノウハウの集積を図るべきなのか。職員個人というよりも、組織全体でノウハウをどうやって継承していくかという観点で文章を書いたほうがより正確ではないかと、思いました。

ちなみに、これは福祉なども状況は同じです。ずっと最近、アウトソースをやってきていますので、ボリュームはふえていますけれども、行政は、昔と違って直接サービスを提供していませんので、現場のノウハウがなくなっていると言われることがあります。そうした中で、今後、民間企業や民間団体と適切にわたり合っサービスをコントロールしていくために、どういうノウハウの蓄積が必要なのかという観点の記述にしたほうがいいのではないかと私自身は思います。

○碓井委員長 ただいまの辻委員の御発言中、ノウハウの不足という点は、多分、委員の皆様、共通に御認識いただけるのではないかと思います。前のほうはやや斎藤委員の先ほどの御発言とは対照的な面がありますが、ここは大いにけんけんがくがくで、残りの時間を全部使ってでも。

いかがでしょうか。

○斎藤委員 長くするつもりはありませんが、ただ、辻委員の御指摘も、例えば小さいところが単独で民間に委託するとどうなるかという問題意識は踏まえておられると思うのです。例えば条例の制定を丸投げしたりとか、あるいは施設の委託などできちんとした協定やサービスレベルアグリーメントを結ばずに、事故が生じたり、余り上品な言い方ではありませんが、むしられてしまうこともある。ですから、むしろ連携して、ノウハウも含めて、きちんとした体制をつくった上で民間を活用すべきというのは、特に否定すべき方向ではないと思うのですけれども、そうではなくて、きちんと自治体単独でいろいろなことがやれるという場合に民間をどう生かすかというのは、これはこれでまた大きなフィールドだとは思いますが、ここでの議論はそれをメインフィールドで扱ってきていないので、というのが私の発言の趣旨です。

○碓井委員長 今の点、ほかの委員の皆様からも何か御発言がありましたら。任せるということではなくて、何か御発言がありましたら。

石原委員、どうぞ。

○石原委員 今ありました民間部門の専門人材の活用ですが、ノウハウだけの問題ではなく、例えば公契約条例などでも最近、議論されていますように、行政の発注が要は、発注・受託企業から2次、3次、4次と言葉は悪いですが、下請け、孫請けに出していられるケースがあります。そういう企業独自の経営構造的な面もこれからは行政が把握しておかないと、福祉や工事請負といったところで、要はワーキングプアの問題が正直、起こっております。生活保護の水準と最低賃金の金額を比較いたしますと、東京都や神奈川県は最低賃金のほうが下であったのではないのかと思います。そういった状況は、その地域地域の健全な発展に大きな弊害になってくるような気がいたします。単にノウハウだけではなく、やはり委託する人間は相手の業種のことを一定理解しておかなければいけない。そういう観点からも特に福祉、工事関係についてはどんどんと民間の専門人材を組織共同で共有して、例えばワーキングプアの問題にも公契約条例等を制定して対応していくという筋道を描くことが必要なのではないのかと思います。

○碓井委員長 2のところではかに御発言ありませんでしょうか。

私から問題の所在だけで発言をさせていただきます。今回の小委員会の報告に入れるべき事柄ではない、問題の所在だけ申し上げますが、要するに個別の、特に小規模の市町村において対応する知識、ノウハウが不足しているときに、それをどう支えたらいいかというときに、例えば今、自治行政という立場からは総務省が技術的助言をすることが認められているし、現にやっておられると思いますが、個別行政分野について国の各省も存在します。そういう政府部門自体の技術的助言とか、それはもちろん重要なことは言うまでもありませんけれども、それ以外に現状でも多分、いろいろな団体があったり、きょう、この部屋の中にいらっしゃる方も見えるかもしれませんが、団体もそういう助言をしているかもしれない。あるいは公益法人の形態をとったところがそういう機能を果たしているか。長期的には、国全体のコストも考えた上で小規模市町村に助言できるようなシステムのあり方も検討課題になるのではないのかという気がします。しかし、これは今回の報告に関係ないことで、発言だけにとどめさせていただきますが、私の問題意識としてはある。現にそれぞれの地方公共団体も相当な負担金を複数のところに出している。しかし、それに見合うサービスの提供を受けていることができるのかということも多分、検討課題になるのではないのかという気がしますので、あえて問題だけ提起させていただきます。

それでは、次に、「3.『平成の合併』後の基礎自治体における課題への対応」という箇所について皆様から御意見等を伺いたいと思っています。

辻委員、お願いします。

○辻委員 3のところは全体趣旨としては、私もこのとおりで大体いいのではないかと思います。しかし、細かな言葉の問題で言うと、7ページの3番目の白丸のところ「例えば、合併後も規模が小さな市町村」というのは、正確に言うと、人口規模が小さいですとか、職員数が少ない市町村という意味で、面積規模が小さいということではないですね。これは読むと大体そういう誤解はないのですけれども、一応、面積を言っているところと

人口を言っているところがあるので、明示的に分けて書いたほうが良いというのが1点です。

もう1つは非常に大きい点です。8ページの一番上の白丸のところ、今回新たに資料も出していただきまして、市町村合併による成果を受けて、いわゆる経過措置期間を経て、通常水準に戻したほうが良いものと、広域に合併したことに伴って、もともとの費用水準を変えなければだめなものがあるということです。いわば、合併関係のものを恒常化しなければならないようなものの、これがあるということも事実です。白丸のところはぜひ今回、これを契機に進めてほしいと思います。しかも、財政状況は市町村に対する影響が非常に大きいので、最低限、この程度のペースで書いてほしいと思います。

これに付随していいますと、前の都道府県代行のところ、過疎事業について言及されています。過疎対策事業はかなり柔軟に対象要件について規定されていて、代行業も行われています。しかも、ソフト事業に対しても門戸が開かれています。しかし、定住自立圏との関係に関していいますと、本当は原点に立ち返って、辺地法との関係が本来はあります。辺地点数の数え方は、定住自立圏にあわせて変えているのですけれども、なかなか実行性は乏しいときいております。辺地事業も本来、ソフトに充当していいという考え方もありまして、支所間の交通ですとか、学校を統廃合した場合のスクールバスですとか、こういうソフト事業について、辺地債の対象にしていくということも考えられるのではないかと思います。

ちなみに、前回、最後の大都市圏の市町村合併についてもいろいろ議論がありました。これをうけて、今回は、前回よりも控え目になっていますけれども、最低限このぐらいの情報提供をしていくことは必要だと思います。自主合併には自主選択を強調していますので、これ以上は記述のトーンは落としてほしくないというのが私の意見です。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

この箇所についてほかに御意見ございませんでしょうか。

石原委員、お願いします。

○石原委員 今、辻委員も御指摘になった合併の8ページの1つ目の白丸の財政措置ですけれども、市町村合併は都市圏と地方で合併後の事情が違っていると思われれます。兵庫県内のある市の行革の委員長をしています。合併算定替を加味して、10年、15年と財政計画を組んできたわけでありましたが、こういう要素があったのかということで、非常に不勉強で恥じているわけでありましたが、要は5年ごとに行われます国勢調査の関係です。地方で合併した市町村は人口が減るわけです。日本全体の人口も減っていますが、都市部と違うのは、地方の合併市は都市部以上に人口が減ります。したがって、普通交付税の算定を考えたときには、人口が減る分以上に人口が減っていますから、これまでいただいていた普通交付税がいただけない。

具体的に申しますと、豊岡市であります。人口10万に満ちませんが、毎年毎年、5年

毎の人口減少で、普通交付税が5億円、5億円、5億円と5年ごとに減っていくと予想されます。合併算定替の影響も大きいわけではありますが、実は人口減による交付税の減少の影響が非常に大きくて、10年、15年の財政見通しを立てていく中で、非常に深刻な数字が見えてくるという状況があります。

したがって、市町村合併に伴う財政措置におきましても、平均水準より人口減少率が高いというか、大きな地方の合併市あるいは町村等に対する財政措置の必要性を改めて実感している次第であります。

○碓井委員長 ほかに御意見等ありませんでしょうか。

よろしゅうございますか。

それでは、全体を通じてなお注意すべき点がありましたら御発言をお願いいたします。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 済みません、先ほど言い忘れていたので、確認ですが、5ページから6ページにかけての都道府県による補完というところですけども、5ページが一番下の丸と6ページが一番上の丸で「どう考えるか」と書いてあるのです。前回、法改正が必要なのか、ある程度、解釈で可能なのかどうかという議論がありました。私は、必要なら法改正すればいいと思っています。会長から27次の地制調でしたでしょうか、かなりこういう議論の反対があったということですが、前回については、市町村の連携はもちろん大事なわけけれども、こうした都道府県による補完は無視されるべきものではないということはある程度、議論されたのではないかと思います。積極的に都道府県による補完が問題だという議論は余りなかったのではないかと。だから、どう考えるかというよりはこういう方向での議論が必要だと思っています。

もちろん安易な補完とかは市町村の存立基盤にかかわりますから、避けたほうがいいし、国が基準を決めるという、小規模であっても頑張っているところはたくさんありますから、それは国が基準を決めるというやり方はまずい。だから、主語は市町村がそういうことをやればと思っていますので、どう考えるかというよりは、もう少しそういう方向での書き方に今までの議論からすればなってくるのではないかと思います。

感想というか意見です。

○碓井委員長 今の点については重要な点ですので、ほかの委員の皆様から御発言がありましたらお願いいたします。

西尾会長、いいですか。

ほかの委員の皆様、何かございますか。

それでは、ほかのこと、全体を通じて御発言をお願いします。

林美香子委員、お願いします。

○林（美）委員 今、素朴な疑問で思ったことなのですが、3ページ以降の基礎自治体の住民サービスの提供のあり方として、市町村間の広域連携がいきなりぼんと出てくるというのが、普通の住民の感覚でいうと、もう少し説明があったほうがいいのかなということ

を思いました。これからの住民サービスは本当に広域連携と都道府県による補完しかないのだろうかというのがちょっと疑問としてわいてきて、少しその説明があったほうがいいのかなと思いました。ほかの委員からもお話がありましたが、そういう点でいうと、(3)の民間部門等の活用についてが少し表記が少ないのかなというものも感じたところです。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

そうしますと、2ページの下から2番目の白丸がありますね。これとの関係で2は扱われているのかもしれませんが、2だけを読むと確かに何で広域連携かということになる。これは文章化した際には、連続性を重んじて注意すべきことなのかもしれません。

ほかに御発言ありませんでしょうか。

よろしゅうございますか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 まだ先ほどの原発の避難者についてこだわるようなのですが、課題のところで1ページから2ページ目にかけてというものが東日本大震災の教訓、課題への対応ということが書かれていて、今回、連携のところを重視するというのは重々わかるのですけれども、大震災を踏まえてという諮問があるわけです。したがって、やはりそういう今、お話をしたようなことを避難者の抱える状況も明記しながら、ただ、報告があったように、サービスでも、居住の証明書などの改善もある。ただ、まちづくりの参加者としての権利だとかというところの課題があるのだという文脈をぜひ書くべきではないか。後ろのつながりがなかなか難しいかもしれませんが、諮問事項としてはそういう議論もするべきなのではないかと一言だけ述べさせていただきます。

○碓井委員長 ほかに御発言ありますでしょうか。

大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 今の1ページのところですけれども、「被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村や都道府県による広域的な対応等が積極的に行われた」と、これは多分、震災の前でも市町村間で災害時に相互に対応できるような協定を結んでいるところがたくさんあったと思うのです。それがさらにこの震災があった以後、非常に機運が高まって進んでいったという内容だと思うのですけれども、そういった文言がもう少し具体的にこの中に入ればいいかなと思いました。

○碓井委員長 わかりました。

ほかに御発言ございますか。

林知更委員、どうぞ。

○林(知)委員 せっかく来たので、感想を一言という感じですが、「2. 基礎自治体の住民サービスの提供のあり方」を見ていて、「柔軟な連携の仕組みを制度化する」という言い方がキーワードとあっていいのかわかりませんが、3回出てくる。1つは、市町村間の広域連携というところで、4ページの4つ目の丸に出てくる。あとの2回は都道府県による補完というところで、6ページの1つ目と2つ目のポツに出てきて、これは概しているも

のが一緒なのだろうかどうだろうかと読んだときにぱっと素朴な疑問を抱いたということです。

1つ目の市町村間の広域連携というところだと、3ページで、従来、地方自治法上に存在しているところの事務の共同処理の仕組みがそれぞれ課題を抱えているという話をしてきて、4ページの議論になるということです。従来、共同処理のための連携のためのメニューとして選択されていたものでは、ちょっと不便なところがあるかもしれない。もう少し違う共同処理のあり方も考えてもいいかもしれませんねという話をしてきているので、柔軟な連携の仕組みというのはメニューをふやしましょうと。果たしていいとこどりをした理想的なメニューがあり得るのかという疑問はあるかもしれないけれども、考えてみましょうという話のような気がする。

これに対して都道府県による補完というところだと、こういう検討が割とないままに6ページ目の1つ目のポツとか2つ目のポツで柔軟な連携の仕組みを制度化したりするという言い方が出てくる。ですので、ここで何を言わんとしているのかなというものが一瞬、読みながら考えてしまったというものがあって、これはつまり、自主的なといいますか、つまり強制的に都道府県が県を吸い上げるという話ではなくて、自分たちで市町村が持ち切れないとなったら都道府県に任せるというものも任意の自主的な選択肢としてありますよという、そういうことを柔軟なという言葉に込めているのか、もっと自分たちで連携のあり方を自由に形成できるようなことを考えるということなのか、どこまでのニュアンスを込めているのかを割りとふわっと受けとめるという意味で柔軟なという言葉を使ってあるのかなという印象を受けましたので、そういう印象が意図されたとおりであればなるほどということですし、もう少し明晰な書き方をするのも1つの手なのでしょうけれども、それは考え方のかなという感想を抱いたということです。

○碓井委員長 これは意外と大事な問題指摘かもしれません。そう言われると、どうだったのかなということになりますので、ひとつ委員の皆様から解釈なり、こういう趣旨があったのだという御発言がもしあればいただけたらと思います。

市町村課長に伺ってもよろしいですか。お願いします。

○原市町村課長 もちろんまさにこの場で御議論いただければと思いますけれども、事務局の意図としては、市町村間の連携のほうでより柔軟な連携のメニューができれば、都道府県にもそれを使って、さっき申し上げたような市町村優先の原則とか、事務処理の効率化という共同処理の立法趣旨の整理をした上で、柔軟な連携の仕組みを新たにつくればそれではできないかという思いで書いております。

今、林委員から御指摘のあったような、もう一つ言えば、要するにあくまでも柔軟な連携なので、任意なので、一律強制的に垂直補完をやるということでもないという2つの意味を込めて柔軟な連携の制度化と事務局としては思いを込めて書いているつもりでございます。

○碓井委員長 畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 恐らく大都市のところではもう少し出てくると思うのですが、広域連携、この中でニーズとしては、どちらかというと、最低限の行政サービスをどう担保するかみたいなものですが、一方で、もう一つ前向きな地域の成長というか、そういうことの面での広域連携もあると思うのです。

そういう意味で言うと、5ページの白ポツの上から5つ目「それぞれの地域が、それぞれの有する」というところに書かれていると思うのですが、わずかそこだけですから、全体としても今回のニーズは8対2ぐらい、そういうことぐらい最低限の地方行政サービスというほうでいいとは思いますが、2、3割というか、やはり既存の地域の成長のために既存の地域割りを超えて広域連携をしていくのだと。特に観光とかです。そういう面があるのだろうと思うし、そこがさっきの民間の活用にもつながる話なので、若干、必要性についてはもうちょっと地域の成長ということを書いてもいいのかなという気はします。

○碓井委員長 2の表題が「基礎自治体の住民サービスの提供のあり方」と、住民サービスは広義に捉えることはもちろんできるので、そこに含めることは可能かとは思いますが、何かほかに委員の皆様から今の畔柳副会長の御発言について御意見をお願いします。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 直接は関係ないのですが、7ページの下から3つ目の丸ですが、「地域単位でコミュニティ活動等を行う団体の支援」とあるのですが、その下に「地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援」とありますが、地域のイベントとか祭りとか伝統文化の保存をやっているのは町内会とか自治体とか、何とか太鼓保存の会とか、NPOとか民間有志、ボランティアの有志みたいな団体がそのようなことをやっておるだけです。だから、行政が直接保存、継承への支援をするというよりは何らかの団体がやっているのを行政が支援するということですので、やはり保存、継承への支援とその前の支援が重なってしまうといいますか、そういう感じがするので、ちょっと表現を工夫していただいたらと。

あと、3ページの基礎自治体の住民サービスの提供のあり方という標題ですが、大変これは広い概念だと思うので、こういう地域のさまざまな団体に対する支援に関して、行政が何かやりたいことを決めて、これをやったらどうだみたいなものではなくて、地域のさまざまな団体が伝統文化にしても祭りにしても、いろいろなことを工夫してやっているわけです。だから、そういった団体の活動を支援していくのも住民サービスの提供のあり方に入るし、さっき言った民間部門の活用をどんどん積極的にやっていくのも住民サービスの提供のあり方の1つなので、いきなり3ページの2の基礎自治体の住民サービスの提供のあり方で水平連携、垂直連携がぼんと来るのがどうなのか。これを書くのは分かるのですが、住民サービスの提供のあり方の中には水平連携、垂直連携だけではないという視点もどこかにあったほうがいいのではないかという感じがします。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ただいまの御指摘は先ほどの畔柳副会長の御指摘も踏まえて、文章を練るときには加えていきたいと思えます。

ほかに御意見ありませんか。

よろしゅうございましょうか。

どうもありがとうございました。

特段御発言がないようですので、本日はここまでとさせていただきたいと思えます。

本日までで基礎自治体に関する議論は一応、一区切りとさせていただき、最終的な答申に向けた素案の議論に入る前に、次回は、昨年末の中間報告以降の状況を踏まえ、大都市のあり方についての議論を再度行いたいと存じます。日時・場所は、5月10日金曜日、15時より、合同庁舎7号館共用第1特別会議室となっております。詳細につきましては、改めて事務局より御連絡をさせていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間ありがとうございました。