

○碓井委員長 若干、定刻前でございますけれども、田中委員におかれてはおくれて御出席という御連絡があらかじめあったものですから、ただいまから第29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のうち、広域連携に関する資料や市町村の事務処理のあり方及び市町村合併に関する調査結果などの資料を事務局に作成させておりますので、まずは事務局から資料について説明をいただくことといたします。その後、委員の皆様から、基礎自治体のあり方について自由に御意見等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、原市町村体制整備課長、お願いいたします。

○原市町村体制整備課長 それでは、まず、資料1から御説明したいと思います。

資料1は、広域連携等の実例を中心に御用意してございます。

まず、1ページ、現行の事務の共同処理の仕組み（概要）についてまとめたものでございます。

上の3つが法人の設立を要しない簡便な仕組みでありまして、まず、協議会でありますが、地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度であります。

その次の機関等の共同設置、地方公共団体が委員会ですとか、行政機関、長の内部組織等を複数で共同で設置する制度でございます。

事務の委託は、地方公共団体の事務の一部の管理・執行をほかの地方公共団体に委ねる制度でありまして事務が移ってしまう制度であります。

下の2つが別の法人の設立を要する仕組みであります。

まず、一部事務組合であります。御案内のとおり、地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体でございます。

広域連合であります。広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体でありまして、一部事務組合と違いまして、国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができることが特徴でございます。

これらの制度は、いずれも地方自治法に制度が規定されているところでございます。

2ページ、今、御説明した制度の活用状況を整理してございます。

1番上、協議会でありますけれども、191件ございます。広域行政計画等に関するものが1番になっております。

機関等の共同設置は400件。介護保険の認定審査の関係が一番多く件数が出てきております。

事務の委託の広域の処理では、5,668件と一番件数が多いわけですが、公平委員会あるいは住民票の写し等の交付の件数が多くなってございます。

一部事務組合が事務の委託に次いで多いわけですが、1,546件。ごみ処理、し尿

処理、消防・救急と住民生活に密着した事務を共同で処理しているわけでございます。

一番下の広域連合でございますが、115件ということで、後期高齢者医療制度ですとか、介護保険制度、新しく制度ができたものをこの仕組みでやっている例が多いわけでございます。

3ページからは具体的な共同処理の実例を御紹介してまいりたいと思います。

まず、事例1、大阪府における行政機関等の共同設置でございます。

経緯を見ていただきますと、大阪府では、地方分権ビジョンということで、府内の市町村へ権限移譲を推進しようとしております。

ところが、前日も御説明したとおり、大阪府内は合併が進んでおりませんで、市町村の規模が小さいこともありまして、権限移譲の受け皿となるために、そこにあります、人口10万人の池田市、13万人の箕面市、2万人の豊野町、1万人の能勢町が共同して受け皿をつくろうという動きが出てきたわけでありまして。

真ん中にごございますけれども、ちょうど平成23年8月に地方自治法の改正が行われまして、長の内部組織まで共同設置ができることになったわけでありまして、これを利用しようということになりまして、平成23年10月1日に福祉ですとかまちづくりの権限を移譲するために課の共同設置をしたわけでありまして。

一番下に、機関等の共同設置方式を選択した理由が掲げてございます。

1つは、組合のように、新たに法人格を有する組織をつくる必要がないということでありまして。

もう一つは、事務の委託ですと事務が移ってしまいますので、共同設置であれば、それぞれの主体性が維持される、首長・議会の権限が移動しないということで、機関の共同設置という形をとったようでございます。

4ページ、このような形で、実は、大阪府で3件の共同設置の事例が出てきてございます。

まず、一番上は、池田市、箕面市の場合でありまして、域内人口が26万7,000人、中核市に近い形になってございます。何の課を設置しているかといいますと、そこにごございますが、福祉部門、まちづくり、児童福祉、環境、産業振興など、10の課が共同設置されています。平成23年10月1日からスタートしてございます。

その下に富田林市のグループがございまして。域内人口が32万人でございまして、まちづくりや福祉の2つの課を共同設置してございます。

さらに一番下、岸和田市のグループであります。域内人口が63万人になってございまして、福祉関係の課を共同で設置しているということでありまして。

共同設置の課のイメージを5ページに掲げてございます。

真ん中に共同設置した課の総称、共同処理センターでございまして、一番左が福祉部門、まちづくりとあります。小さな字で「(幹事)」と書いてあります。例えば福祉部門であれば幹事が箕面市、まちづくりであれば幹事が池田市となっておりますが、基本的に、幹事

市に課があって、幹事市が課を運営する形になってございます。

下のほうに「集中処理」と書いてございますが、福祉部門の集中処理といいますのは、幹事市の職員だけではなくて、そこにそれぞれの市町から職員が出ていって、そこで共同処理している事務を処理する。共同処理する事務だけをやっている専属の課が集中処理であります。

右のほうに「分担処理」と書いてございますが、分担処理と申しますのは、幹事市の職員が本来の市の職員の仕事をしながら、ほかの市町の共同処理すべき仕事も一緒にやっているというのが分担処理であります。したがって、分担処理の場合は、事務の委託に近いわけではありますけれども、それぞれの首長さんに権限が残っているところが事務の委託との違いということであります。

6 ページ、事例 2、大阪府豊能地区教職員人事協議会の設置。教職員の人事権を移譲しようというものであります。

経緯でありますけれども、中教審の答申を抜粋してございますが、義務教育の諸学校は、市町村設置であります。教職員の給与負担ですとか、人事権が県にあるということで、地域に根差す意識が持ちにくいということがありまして、人事権についても、市区町村に移譲する方向が望ましいと考えられるとされてございます。

これを受けまして、大阪府の知事が文部科学省に対しまして、市町村におろしていいかという照会をされたところ、文部科学副大臣名で「事務処理特例制度を活用し、市町村が処理することは可能である」という見解が示されまして、この動きが進んだということあります。

その下には豊能地区とございますが、先ほどの池田市、箕面市の組み合わせに、さらに人口39万人の豊中市が加わって、協議会をつくった上で、この権限を移譲する形になったようであります。

一番下に、協議会方式を選択した理由とございますけれども、やはり教職員の人事権を移譲するわけでございますので、教育長さんの協議が要るであろうということがありまして、よく調整が要るということで、協議会方式を選択したと伺ってございます。

7 ページ、協議会の概要を掲げてございます。

会長が教育委員長、これは豊中市の教育委員長さんが会長となっております。そこに委員としてそれぞれの教育長が加わる形で協議会を運営するようであります。事務局もございまして、全部で11人ですが、それぞれの市町から教職員の数に比例して職員が出ていますと伺ってございます。

右に移譲後の姿が書いてございますが、黒いものが今まで府の教育委員会がやってきたもので市町に移るものでありまして、職員の採用、管理職の選考、人事配置、研修等、重要な事項を移譲するとなっております。特に教職員の採用ですとか、幹部の人事は協議会で決めて、比較的ルーチンなものをそれぞれの教育委員会でやっていくという役割分担がなされているようでございます。

以上が協議会の話であります。

8 ページ、事例 3、中心市と周辺市町村の連携ということで、これは地方自治法の制度ではございませんけれども、定住自立圏構想ということで御紹介したいと思っております。

中心市と周辺市町村が相互に役割分担、連携をして、定住の受け皿をつくろうという総務省が推進している構想でございます。

手続を左のほうに書いてございますが、人口 5 万人程度あるいは昼夜間人口比率が 1 以上といったことで、中心市となるところが、「私が中心市になりますよ」という宣言をいたしまして、その下にありますが、協定について地方自治法 96 条の 2 項の議会の議決を経て、結んでいただくという形で役割分担を進めていく制度になってございます。

右に現状の取組状況がございますが、現在、84 団体が中心市の宣言をいたしております。協定は、延べで 324 団体となっております。

9 ページに、具体的にどんなことをやっているのかを御紹介するために、飯田市を中心とした圏域の取り組みを掲げてございます。

飯田市は人口 10 万人、圏域としては全部で 17 万人ぐらいの圏域になるわけであります。

左の上のほうから、生活機能の強化、救急医療。飯田市に市立病院があるわけでありましてけれども、そこに患者が余り集中しないように、重篤の患者だけになるように輪番制等を活用して役割分担をしている。産科医療も、この圏域に分娩ができるところが 3 つしかないものですから、分娩はその 3 つに重点して、普通の健診はほかの病院でやってもらうという役割をしている例でございます。その隣の地場産業センターの運営、図書館ネットワークシステム、左のほうから、バスの路線、人材育成。このようなものをそれぞれ適切な役割分担に圏域全体で取り組んでいるということが定住自立圏構想でございます。

10 ページ、これまで御紹介したのが市町村間の、いわば横の連携でございましたけれども、事例 4 は、県が市町村をサポートするという、いわば県の垂直補完のような動きが出てきているということで御紹介したものでございます。

高知県地域支援企画員制度ということでありまして、ねらいに書いてありますけれども、市町村と連携しながら、実際に県の職員が地域に行っているいろいろなことをお手伝いしようというものであります。特徴は、県の出先機関ではなくて、県の職員が市町村の役場とか公民館に机を置いて、地域に入り込んでいくというのが特徴であります。

平成 15 年度から始まりまして、当時は 7 名だったわけですが、現在は 60 名体制でやっているということであります。

役割を見ていただきますと、地域づくりのアドバイス、先進事例の紹介、人と人をつなぐコーディネートをやっておりまして、元気づくりの支援、福祉や防災の支え合いの仕組みづくり等を行っているようであります。

これによりまして、市町村は 1 人の職員がいろいろな仕事をしているわけでありまして、市町村職員の負担の軽減という側面もあるようであります。

11 ページ、今の支援企画員の配置方針を記載してございます。

最近の動きとして特徴的なのが、①地域産業振興監（副部長級）7名と書いてございますが、今の知事になりましたから、特に経済振興を重視して職員を活用しているようでありまして、現在、高知県内で地域ごとに220の具体的な経済振興のプロジェクトがあるようであります。このプロジェクトを振興管理、総括するために7名の副部長級の職員をそれぞれのブロックごとに置いている。その方は出先機関にいらっしゃるようでありまして、それ以外は市町村に配置しているということで、原則として、全ての市町村に配置しているようでございます。

12ページ、前回、小規模市町村の首長の意見はどうなっているのかという御議論もございまして、2つの村のお考えを伺いましたので、御紹介したいと思っております。

まず1つ目が、和歌山県北山村であります。

人口が486人、高齢化率50.4%、職員数が24人でありまして、和歌山県でありますけれども、三重県と奈良県に囲まれた飛び地の村でございます。

村長さんは割とユニークにいろいろ地域振興に取り組まれておりまして、筏下りですとか、「じゃばら」といまして、ユズのような柑橘系の果物のジュースを売りましたり、あるいは「おくとろ温泉」という温泉、このようなものの運営で結構、黒字を出されておられて、いろいろな地域活性化に取り組んでいらっしゃる村長さんであります。

②事務の処理のあり方を伺いましたところ、まず、団体としての存続が前提であるがということでもありますけれども、後期高齢者医療を広域連合でやっているように、なるべく共同処理でやっていくべきだというお考えであります。国民健康保険、介護保険、法定事務や各市町村で共通した事務は県や広域連合等で行って、北山村自身は、それ以外の地域振興とか、特に教育をやりたいとおっしゃっていましたが、自分で特色が出せる分野を自分でやっていきたいのだ、というお話を伺ってございます。

ただ、現実には、今はそれを非常に苦労しながらおやりになっているようでありまして、次の下の○の括弧書きにあります。例えば消防はどこも受けてくれなくて、非常備であります。し尿処理は、和歌山県内の一部事務組合でやっていただいておりますが、ごみ処理は奈良県に頼んでいる。非常に苦労しながらおやりになっているようであります。

したがって、下の○の2つ目にありますけれども、常備消防がないものですから、村の職員の方が県の消防学校で研修を受けて、簡易な救急対応ができるようにしているというお話も伺いました。

したがって、一人一人の職員が非常に重責を担っているわけでありまして、すぐれた職員の確保がとにかく重要であるというお話を伺ってまいりました。

次に、長野県木島平村の村長さんからもお話を伺ってまいりました。

木島平村は、人口が4,939人、高齢化率32.2%、職員数83人あります。

御存じの方も多いと思いますけれども、都市と農村の交流ということで、「農村文明」という理念を掲げていろいろと、オープンカレッジですとか、サミットをやってみたり、幅広く地域振興に取り組まれている首長さんでございます。

○の4つ目にありますけれども、「木島平型教育」、ここもやはり教育を重視されておりました、授業をほかの教員の方にも見せて、終わった後、みんなで批判し合う。それで、授業を活性化しているというお話も伺ってまいりました。

事務処理のあり方ですけれども、ここは先ほどの北山村と違いまして、基本的には、全部自分でやっていきたいのだというお話であります。

自然村の時代から5,000人規模の村だったようでありまして、この5,000人規模を持続可能な村にしていきたいということで、役場が行政サービスの提供だけではなくて、地域の活性化、役場の役割は何でもやるのだと。地域にできることは地域でやるのだということ強く強調されておられました。

したがって、2つ目の○でありますけれども、法律で義務づけられた決まりきった仕事も全部自分でやるのだと。もちろん困難が伴うことがあってもやるべきだと。ちなみに、国民年金を自分たちで徴収しているときは、納付率が100%であったというお話もおっしゃってまいりました。

ここも、○の一番下にありますけれども、したがって、一人一人の職員が非常に重責でありますので、優秀な職員の確保が課題であるというお話を伺ってまいりました。

以上、この2つの村は、一方は補完をやってほしい、一方は、全部自分でやるのだというお話でありますけれども、補完をやってほしいというところをどうしていくのかが課題ではないかと感じた次第でございます。

最後に14ページ、大都市部の市町村の行政改革の取組状況を掲げてございます。

前回、西東京市の行革効果に絡めまして、大都市部の行革はどうなっているかという話がございます、整理したものであります。

大都市部は、17年から22年まで、一番右にありますとおり、マイナス9.1の削減になっております。大都市部以外の市町村は、その他の地域、一番下の右ですが、マイナス10.9ということで、合併している市町村は、その他の地域に多く入っているわけで、削減率はその他の地域が多いわけでありまして、大都市部も合併は進んでおりませんが、行革はそれなりにやっていただいているということで、資料を整理させていただきました。

以上が資料1でございます。

続きまして、資料2、市町村の事務処理のあり方に関する調査でございます。

これは市町村の事務処理のあり方について、政令市を除く全市町村にアンケート調査を行ったものであります。

下のほうに表がありますが、まず、現在やっている共同処理について課題があるか、ないかを伺いまして、課題がある場合はどのような課題があるのかを複数選択で選んでいただいたものがこれでございます。

枠でポイントをくくってございますけれども、一部事務組合、広域連合については、「課題がある」とされた市町村の割合が高くなっておりまして、具体的には、「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」といった選択が多くされているようで

あります。

協議会、機関の共同設置、事務委託については、「課題がある」とした市町村のうち、協議会については、「迅速な意思決定が困難である」というのが多く選択されてございます。機関の共同設置については、比較的、「その他」が多くなっておりまして、問題点として、幹事市の市町村の負担が大きいということを記述されている市町村が多かったわけであり、事務の委託につきましても、事務権限が移ってしまいますものから、「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」ということが選択されております。それぞれが、それぞれの課題を抱えていることが浮き彫りになってございます。

今のは、現在やっている共同処理の課題でありますけれども、今後、事務処理をどう考えていくのかということを知りたいのが2ページからでございます。

下に表がありますが、今のままでいいところは答えなくて結構ですけれども、もし必要があれば教えてくださいということで、合併でいくのか、周辺市町村の共同設置なのか、あるいは県の垂直補完なのか、を伺ってございます。

今回のアンケートの特徴は、さらにその下に、周辺市町村の共同処理の場合、具体的にどんな事務が周辺市町村との共同処理になじむのか、あるいは県の垂直補完になじむのかを具体的に聞いて、上位10個を掲げてございます。

これも同じように、ポイントを上の四角に整理してございますので、ごらんになっていただきますと、まず、「周辺市町村との共同処理」を選択したのが46.9%、「処理が困難な事務について都道府県が処理」を選択したのが33%であります。一方で、「市町村合併による行財政基盤の強化」を選択した割合が低くなってございます。

具体的な事務でありますけれども、「税の徴収」「国民健康保険」「介護保険」「障害者福祉」は、市町村との共同処理、県による処理、両方に上位に選択されてございます。

市町村との共同処理だけに上位に出てきていますものが「ごみ処理」「消防・救急」「観光」であります。市町村の仕事であります。都道府県による処理にだけ出てきてまいりますものが、「後期高齢者医療」「文化財」「生活保護」。このような状況になってございます。

今、御説明した周辺市町村との共同処理をなぜ共同処理が必要かという理由を知りたいのが3ページであります。

下に表がございましてけれども、色が濃くなっておりますものが、回答が60%以上にわたったもの、薄くなっているものが50~60%というところでありまして。

これもポイントが上を書いてございますが、最も回答数が多かったのが、「税の徴収」でありまして、その理由としては、職員の専門知識の不足、人員の不足が掲げられてございます。

全体的には、理由といたしまして、財源の不足、人員の不足ということで、市町村との共同処理をしたいということになっているようでございます。

4ページ、都道府県による処理を検討する必要がある理由であります。

これもポイントを見ていただきますと、回答が最も多かったものが「国民健康保険」であります。理由としては、財源の不足ということであります。

周辺市町村との共同処理に比べますと、都道府県によって処理してほしいとする理由は、職員の専門知識の不足が理由として多くなっております。

下の表を見ていただきますと、真ん中の色が濃くなっているのが職員の専門知識の不足ということがございます。

以上、アンケート調査を見ますと、市町村間の共同処理、あるいは県による処理のニーズが具体的にあるのではないかと感じた次第でございます。

最後に、資料3、市町村の合併に関する調査でございます。

1 ページ、これは平成の合併のときから今までに合併をした全ての市町村にアンケート調査を行っております。

まず、市町村合併の効果でございますが、ポイントを見ていただきますと、「行財政の効率化」74.7%、「広域的なまちづくり推進、地域活性化」71.7%、このあたりが多くなっております。

いろいろ分析してみますと、人口規模に相関が見られまして、行財政の効率化は人口規模にかかわらず皆さんが選んでいらっしゃるわけですが、「住民サービスの充実」「広域的なまちづくり」は、人口規模が大きいところが多く選択しているということになってございます。

具体的には、下に人口規模別のグラフが出ておりますが、②と③は右のほうに行くに従って割合が高くなっておりまして、人口規模が大きいほど高くなっている、④はどの規模でも同じような回答割合になっている、ということであります。

2 ページ目、今度は、合併した後の課題について聞いたものでございます。

これもポイントを見ていただきますと、「周辺地域（旧市町村地域）の振興」「公共施設等の統廃合の難航」「住民の声の行政への適切な反映」が多く選択されてございます。

課題については、面積相関がございまして、面積規模別に見ますと、「周辺地域の振興」「住民の声の反映」「地域の伝統・文化の継承・発展」等は、やはり面積が大きくなればなるほど選択している割合が多いということになっております。

下の面積規模別のグラフを見ていただきますと、①と②と④が右のほうに従って割合が高くなっているというのが今の説明の具体的なデータでございます。

3 ページ、今のような行政区域の広域化に伴って何を重視しているのかを伺った結果でございます。

ポイントを見ていただきますと、「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・運行エリアの拡大」「地域のイベント、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」、このあたりが上位に選択されてございます。

4 ページ、支所の実態、支所機能で重視していることを伺ったものでございます。



これもポイントを枠でくくってございますが、35%の市町村において総合支所、30%の市町村で分庁方式が採用されておりまして、面積の小さい市町村は分庁、面積が大きいところが割と幅広くやっている総合支所が置かれている状況であります。

下に面積規模別というものが2つありますが、上のほうが今の話でございませけれども、色が濃くなっている①が分庁でありまして、下に行くに従って、つまり、面積が小さくなるに従って、黒のウエートが大きくなっております。逆に、②の色の薄い総合支所は、面積が大きくなるに従って、かなり大きくなっているというのが今のデータでございませ。

次に、ポイントの○の2つ目に戻っていただきまして、重視している支所機能でございませますが、「身近な場所での窓口、相談機能」は面積にかかわらず選択されております。一方、「コミュニティ機能の維持」「きめ細やかな行政サービスの維持」「災害対応の拠点」については、やはり面積が広いところほど多く選択されている傾向がございませ。

具体的には、下に面積規模別と出ておりますけれども、①と②と③は右に行くに従って回答割合が高くなっている。④は全てのところで同じような回答状況になっているというデータでございませ。

最後に、中心都市と周辺市町村、特に過疎の市町村が合併して、過疎の市町村の行政サービスが充実した例を御紹介してございませ。浜松市と豊田市の例であります。

浜松市については、消防ヘリコプターを運行したところ、半分以上が過疎地域に出動している。あるいは過疎地域のがんの診療体制が充実した。簡易水道が上水道になりましたので、供給が安定した、水質が向上したというのが浜松市の実例であります。

豊田市につきましては、同じように、へき地の医療拠点の病院が改築できた。子育ての支援センターが新しく整備できた。バスの路線まで新しく過疎地域にできたということで御紹介をさせていただいております。

以上、先ほどの調査を含めまして総括いたしますと、面積拡大への対応あるいは支所機能の課題等、前回、事務局から実地調査ということで報告したものと同じような傾向の結果が出ております。

事務局からの説明は以上でございませ。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま御説明の資料についての御質問も含めまして、基礎自治体のあり方についての御意見等をお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 資料1を中心に細かい質問をさせていただきます。

まず、4ページ、事例1の大阪府における行政機関等の共同設置ですが、「大阪府から各市町村に権限移譲された事務等処理」となっていますが、具体的にどんな事務が移譲されたか把握されていれば、お教えいただきたいというのが第1点です。

○碓井委員長 それでは、市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 全部で、事務といたしましては、池田市のパターンが52事務。

富田林市のパターンが33事務。岸和田市のところが9事務であります。

具体的に実例を申し上げます。

福祉で申し上げますと、例えば指定居宅サービス事業者の指定ですとか、身体障害者の交付などがございます。まちづくりでいいますと、開発行為の許可、区画整理事業の認可などが移譲されてございます。児童福祉で申しますと、保育所の認可、児童館の認可などが移譲されてございます。環境部門で申し上げますと、ダイオキシン対策特別措置法の施行事務、大気汚染対策防止法の施行事務。最後の産業振興で申し上げますと、岩石採取計画の認可、新しくなった大店法の事務が移譲されているようであります。

富田林市のところは、まちづくりと福祉、同じようなものが移譲されています。

岸和田市は、福祉だけが9事務移譲されている状況でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

太田委員、よろしいですか。

○太田委員 追加で、せっかくなので。

○碓井委員長 どうぞ。

○太田委員 この事務を移譲する際に、人口規模から見て、中核市が1つの目安かとは思いますが、要するに、中核市に移譲したものがモデルになっているわけですか。それとも、やはりここはそれぞれの共同設置した市町村と大阪府の純粋な交渉によって移ったと理解するべきでしょうか。

○碓井委員長 市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 基本的に、もともと先ほど申し上げた、大阪の地方分権ビジョンの中に、大阪の知事さんが、大阪府内をできるだけ、中核市にしたいのだという構想もございまして、念頭にあるのは、中核市レベルのものを移譲するというのが中心であったようであります。

具体的には、福祉関係は、基本的に中核市に移譲されているものが中心になっておりますが、先ほどの例えば開発行為の許可、まちづくりは特例市に移譲されているもの。ただ、大店法などは政令市でありますし、岩石採取計画などはそもそも府にしかない、下におろさせていない法律上の権限でありまして、押しなべていいますと、中核市におろされている権限を中心に、適宜、多少調整があるという感じでおろされているようでございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

ほかに御発言ございますか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 では、続けて、資料1について細かい質問を1つさせていただきたいのですが、次に、5ページの共同設置の際の処理のあり方と費用の負担はどうしているのかをお教え願えればと思います。

例えば人件費とかはどう管理しているのか。これも集中処理方式の場合、あるいは分担処理の場合があります。人件費のほかに、例えば処理費が別に観念されて、例えば開発許

可をしているかどうかわかりませんが、何かの許可をやるとしたら、許可1件、幹事市、池田市のまちづくり土地利用規制で、許可を仮に1件やるとしたら、それが箕面市のものであったとした場合に、箕面市は許可1件につき幾らか払うという財政管理をしているのか。要するに費用はどう彼らは分担しているのか教えていただければと思います。

○碓井委員長 ちょっと私が追加させていただきます。

今の許可の場合ですと、許可申請の手数料も要りますね。それが形の上からいけば、長のいるほうにいくのかもしれない。その辺も含めてもしわかりましたらどうぞ。

市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 まず、歳出でいきますと、基本的にそれぞれの幹事市のところに、今、おっしゃった例えば人件費ですとか、事務費を積み上げて予算計上することになります。その歳出に対しまして歳入は、それぞれこれは実は、権限移譲ですから、大阪府から事務費の交付金がそれぞれ行きます。もう一つは、今、御指摘のあった手数料。これもそれぞれのところに手数料が収入されます。これら歳入総額と歳出総額の差額がございますので、その差額は、事務交付金と手数料にウェイトづけして、シェア案分して、各市町に差額を割りつけます。最後に、歳出とそれらを精算し、幹事市ではないところは事務交付金と手数料も併せて、負担金を幹事市に出して処理しているという状況でございます。

○碓井委員長 大分複雑なシステムのようにございますが、確立していれば楽なことかもしれません。

ほかにどうぞ、御意見等をお願いします。

石原委員、お願いします。

○石原委員 2点あります。1点は感想です。実は、最近、イギリスでPPPにNEWがついたNEW PPPというものが始まっております。これはPublic Private Partnershipではなく、Public Public Partnershipであります。これを実際の行政体制整備をするときの1つの基本的な軸に置いてマネジメント、ガバナンスをしている。これがイギリスの今の傾向かと思うわけですが、我が国でも、自治法の2条15項に他団体と共同し、適正規模の自治体運営を行うことという規定がありますので、そういったところに根があると思います。NEW PPPを進めるために、今の保守党政権が地方公共団体に課している考え方が、シェアードサービスという考え方があります。ピザパイとかをシェアする、分け合って共有する公共サービスという考え方があります。

それに関しまして、例えばイギリスには、前の労働党政権であります、Local Area Agreementというのがあります。例えば政府から補助を出す場合、今、震災復興等の補助でイメージしやすいかと思いますが、個別団体単位に出すのではなく、地域地域のコラボレーション、その意味では、今回の資料の広域連携等にかかわる部分であります、そういった広域連携がきちんとできたところにだけ補助金を出すLAAという仕組みがイギリスにございました。

我田引水で恐縮であります、共同設置等の5つのパターンでも重要な論点が監査と会

計の問題であろうかと思えます。1つは、きのう出た週刊誌に、被災地の山田町で8億円のお金がどこかに行ってしまったという記事がでていました。基礎自治体のあり方として、資料の中にもありましたが、専門的能力を持つ職員が極めて重要なわけではありますが、個々の団体で対応のできないチェック、ガバナンス、マネジメントに関連する内部監査、外部監査を強化していくことが、基礎自治体の広域連携等をより充実させるために必要ではないかと思えます。

もう1点、これは非常に気の毒な例ではありますが、被災地の岩手県、宮城県、福島県の自治体の貸借対照表を調べてみたわけですが、23年3月が被災の時期であったと思えますので、22年度以降の貸借対照表を作成している自治体を少し調べました。そうすると、死者420名の宮古市、死者654名の仙台市、死者911名の名取市、いずれにしましても、甚大な被害を受けた団体であります。この団体が総務省方式改訂モデルの貸借対照表を作成しております。先生方御承知のように、総務省方式貸借対照表改訂モデルは、決算統計をベースにしておりますから、除却処理をいたしません。被災地で非常に職員が少ない中で、貸借対照表を作成している町村もございます。人口3,600人で14名亡くなられた田野畑村、4,300人で38名が亡くなられた野田村は、23年度分まで既に総務省方式貸借対照表改訂モデルで作成しておられますが、被害を受けた公共施設とかインフラ資産の損失を考えますと、既がないものが貸借対照表に計上されてしまっている。それを恐らく理解されないで、貸借対照表を使ってしまっているという状況が生じています。

これは総務省方式改訂モデルの欠点でもありますが、専門的知識が不足している結果、被災地において人が非常に少ない中で、無理して不完全なものをつくる状況が出てきております。専門職を充実させるといったときに、監査、広い意味でコスト等をイメージする会計の専門家、さらには山田町の問題もありましたが、契約業務といったもののプロフェッションを何らかの形で、広域連携等の方式で基礎自治体、特に規模の小さな町村を中心に置いていくことが非常に重要ではないかと、資料から読み取れます。

○碓井委員長 大変重要な御指摘をありがとうございました。

今のうちで機関の共同設置、事務の共同設置も一見可能なようになっているのですが、監査委員の関する限りは、残念ながら議選の監査委員が必要だとされていますから、その制約が多分、今でもかかっている。

石原委員、どうぞ。

○石原委員 これも1件情報であります。先ほど課長から、定住自立圏は八十何カ所という説明がありましたが、1カ所、岐阜県でみのかも定住自立圏というものがございます。ここで今、委員長がお話になりました監査委員監査、これは監査の学問で申しますと、外部監査であります。それと自治法上、今、明確な役割を誰が担うのかという明記がされていない内部監査の問題について、具体的に名前を挙げますと、美濃加茂市、坂祝町の2つの市町で共同監査組織を定住自立圏についての総務省の補助金を使って構築しようという取り組みが、平成25年度進められようということも伺っております。広域連携と監査共

同組織のあり方は密に関連していると思います。

○碓井委員長 わかりました。どうもありがとうございました。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 確認ですが、今の監査委員の共同設置は、議選の関係でできないというのが通常の解釈なのでしょうか。特に監査というのは、専門性の獲得とともに、外で客観的に第三者が見たほうがいいということで、共同設置をしていく形で監査委員は有効に作動するのではないかと考えています。恐らく議選のところが今、引っかかっていると思うのですけれども、それがどういう解釈になっているかどうか。できないということなのか。確認です。

○碓井委員長 これは私の解釈は申し上げないで、行政課長に伺ってみましょうか。

○山崎行政課長 はっきりできないとは解釈していませんで、実は、監査委員自体は独任制の執行機関となっておりますので、監査委員会を構成しているわけではありませんので、監査委員というものについて、それぞれの市町村で合意をして共同設置することは可能ではないかと考えています。おっしゃるように、そのときに議選の監査委員を要求していますので、どこの議会の議員を監査委員として入れるのかという事実上の問題が起こっていて、なかなか監査委員自体の共同設置が進んでいないのだろうと。

むしろ、私どもの過去の地制調の答申を踏まえると、監査委員事務局の共同設置はどうかということで進んでいるのではないかと考えています。そういった意味で、29次地制調以降、監査についての議論がまだ残っておりますので、このあたりは、今回のことも含めながら議論していく必要があると思います。

特に議会選出の監査委員は、非常に迫力を持って行動されることもあるわけですが、どこでどう入れるかが共同のときにはやはり議論になると思います。他の議会の議員が監査委員になって入ってくるのが事実上、うまくいくかどうかという議論はあるのではないかと考えています。

法律的な解釈として、そこをできるできないをばしっと言ったことは、実は、ないと思いますので、私どもとしては、一応、独任制の監査委員という機関なので、できるのではないかと考えています。

○碓井委員長 私の意見を申し上げるのは差し控えるべきかもしれませんが、こういうことだろうと思うのです。

例えばA町とB町が共同設置することになる。そうすると、A町、B町の議員さんを入れなければならない。A町の議員さんはA町との関係では議員選出である。B町との関係では執権委員である。逆にたすきがけで考えることができる。そういう理屈になるのだろうと思います。それで本当にいいかどうか。もう少したくさん集まれば余計、A町、B町、C町となったときにうまくいくかという、いろいろな問題があります。ですから、理論的には、確かに最小のところでは可能だけれどもということだろうと思います。

太田委員、お願いします。

○太田委員 意見を言うのはもう少し後にしまして、もう少し単純な質問を続けさせていただいてよろしいでしょうか。2件あります。2件一遍にやってよろしいかと思えます。

資料1、7ページ目、事例2の豊能地区のものですが、採用を共同でやっている。これはどの範囲で採用されることになるのですか。豊能地区全体でどこへ行ってもいいということになるのか。採用された結果、何らかの理由で、この人は豊中市で採用されたとか、この人は箕面市で採用されたとかということになるのかという、ちょっと細かいことですが、お教えいただければと思います。

10ページ目の高知県の地域支援企画員ですが、11ページ目の説明をされるときに、知事が替わって経済振興にかなり重点を置いた形での支援をするために①の類型が置かれたということでしたが、垂直的補完に近いともおっしゃったわけです。そこで、どこを補完してほしいか、どういうことを支援員にやってほしいかについては、どっちがイニシアチブを持つのか。つまり、市町村のほうがこれをやってと言うのか、それとも県のほうが、あなたはこれが大変だろうから、この部分については支援員を派遣しますよということになるのか、どちらでやっているか、もしおわかりであれば教えていただければと思います。

○碓井委員長 それでは、今の2点につきまして、市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 まず、豊能地区の教職員の採用でございますけれども、地区全体の教職員として採用するというようでもあります。ただ、当面3年間は大阪府と共同採用をすることになっているようでもあります。試験は一緒にやるけれども、合格は豊能地区で分けてやるというようでもあります。

具体的な人事配置は、合格した人の中から、それぞれ3市2町に振り分けるわけでありまして、その人事交流をどうしていくのとか、その辺はまだ課題であるようでありまして、これから決めていくと伺っております。

結論から申し上げますと、採用は、協議会のところで、という運用のようでもあります。

後段の高知県の例でありますけれども、今、御指摘いただいたところは微妙なところでございます。最初、スタートしたときは全く何もないところに入り込んで行ってやるわけでありまして、私が伺ったところ、もちろん喜ばれたところもありますが、むしろ何となく何しに来たのというようなところもあったようではありますが、今はもうかなり定着しておりますので、市町村と連携しながら、一緒になっていろいろなプロジェクト振興をやっているようでもあります。

そういう意味では、県の側からのイニシアチブもあるし、市町村の側からの両方のイニシアチブがある。だから、市町村からこの部分をやってねというところもかなりこのプロジェクトに反映されている、と伺っております。

○碓井委員長 ただいまの御説明の前半部分についてももう少し委員の皆様のご認識を共通にする必要があるように思うのですが、冒頭に市町村体制整備課長に御説明いただきましたように、協議会は法人格がないわけです。ここでは人事権の移譲を進めている。そういう中で、一部事務組合とこの協議会は法的な性格は違う。そういうときに、今、言われた協

議会の構成のところでは採用するという法的意味がどう評価されるかが若干、気になるところです。

では、市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 済みません、ちょっと表現の正確性を欠いておりました。

採用するのは、基本的にそれぞれの最初の3市2町になりますので、もちろん採用はそれぞれのところに採用されることになります。採用の際に、とられる側からすると、この協議会のエリアで交流していくことがありうる、という前提で採用されるということでございます。

○碓井委員長 というわけで、法的には多分、そういうことになるのだらうと思います。

今の点、何か御質問ありますでしょうか。

今までこの小委員会で議論した中でも、教育委員会の県教委の権限を移譲した場合の問題点として議論されてきたと思いますが。

どうぞ、ほかの御質問や御意見をお願いいたします。

太田委員、お願いします。

○太田委員 こういう質問を重ねたことの1つの意味は、連携の諸形式を確認しながらその問題をお伺いする点にあります。第1に、自治体が連携する際に、自治体は単位として残って相互に契約を結ぶ形のものがあります。簡単に言うと、事務の委託が典型ですが、契約を結ぶ形式のものがあります。また、内部の機関を共同で設置する、法人格は移さないというタイプがあります。さらに、部分的融合という言葉は悪いですが、一部事務組合のように、ある事務については別の法人格をつくるものがあります。採用のような場合、まさに今回の採用はそうですが、実は、共同で採用して、誰の名において採用するかという問題が生じます。一部事務組合であれば、事務組合の名において採用できるわけです。かつその中で動くのだよということがクリアになります。問題は、協議会方式で、選考過程を共有して調整するのですが、結局、どこへ行くかはわからない。どこへ行ってもあきらめてねという条件でとられるわけですね。他方で、3市2町のどこかには行くことになっている。それは約束だと。今後もその中で動くだろう。

法律家ですからろくでもないことしか考えないのですが、問題は、トラブルが生じたときにどうなるのか。要するにもめる、出ていくとか、激しいことがあったときにどうなるのか。あるいは結局、採用権は各市教委が一応、持った格好になってしまっているわけですね。そうすると、この人は優秀であるから出たくないなどと言って頑張り出したら、それこそある市長、あるいは市教育委員会が、特色ある教育のために必要であるから、この人は出さないなどといって頑張り出したときにどうするのか。その辺のときに、実は、協議会方式はいまいち責任者がはっきりしない。みんながうまくいく限りにおいてはいくのだけれども、責任者がはっきりしないという難点はあるのですね。

費用の問題もややそうで、幹事市が全部かぶることが慣習法化しているようで、それでもいいのですが、資料2に、機関の共同設置の難点は何といても、幹事市の負担が重い

ことであると出ていました。この手当をしないで任すのか、この手当をしないとファインチューニングがうまくいかないのではないかとというのが私の質問の1つの背景で、財政のことをお聞きしたということになります。

さらについてに言うておくと、事務の委託を行うとか、機関の共同設置の幹事市とかを決めるときに、いわばある意味、負担を引き受けてもらう市があるわけですね。典型的には中心市でもそうです。そのときに、今一つ考えないといけないのは、こう言うてはなんですが、引き受けることで若干もうけるといいますか、それを認めるのか、ある意味、絆だ連帯だといって、そこは大きいのでから負担をかぶれという態度をとるのかです。

後者のほうだと、正直、やってくれるところが広がる自信はないです。ある程度、強制性、別の誘導が必要かもしれません。逆に言うと、自分は児童福祉、ある福祉ならある福祉に特化して、そこは引き受けてあげます、その代わり、ちょっともうけさせてくださいねと、委託費は余分にもらいますよという態度でみんながやるのであれば、あるいはひょっとすると、比較優位の交易体制のようなことが自治体相互に行われるかもしれません。

その辺の戦略の問題を考えないと、種類はたくさん設けられますが、ただ、自治体連携の種類そのものは正直、大分出そろっていると思うのです。先ほど言ったように、大体、3種類ぐらいしか考えられないと思うので、そうなると、それを使いやすくするために一体何をするかの問題があって、資料2はそのための前提ですが、背景として、やはりお金の問題は避けて通れないだろうということで、以上の細かい質問をしたということになります。

○碓井委員長 御趣旨はわかりましたが、委員の皆様から太田委員の問題提起についての御意見や御質問はありませんか。

石原委員、お願いします。

○石原委員 今のもうかるもうからないの議論ですが、基本的に、費用コストは変動費と固定費に分かれます。したがって、事務委託して、例えば受け入れたほうは、当然、サービスを提供するわけですから、変動費分は絶対いただくと。しかしながら、固定費部分については、一部を委託したほうの小規模自治体に負担していただくことで、受託したほうの自治体にも、固定費を削減できる効果があるわけです。

したがって、商売のように赤字黒字の議論ではなく、変動費をきちんとカバーしていただければ、あとは固定費をどこまでやるかという折衝の問題に本来はなるはずなのです。したがって、役所の財務会計システムもさまざまな、いわゆる款項目節細節を固定費、変動費等に分けていって、今、太田先生がおっしゃったような問題点にこたえられるマネジメントの仕組みを、基礎自治体こそ構築していかなければいけないのではないかと思います。

もう一点、共同処理の仕組み以外に、実は、ことしで7年目になりますが、全国都市改善改革実践事例発表会第7回の全国大会がさいたま市役所で3月22日に開催予定です。ここには地方自治体職員等の関係者が1,000人以上集まります。ほとんどが有給私費の参加で



あります。

法律のルールとか仕組み以外のところでも、自治体職員はノウハウを共有しようということで集まっています。いわゆる共同処理ではないですが、ノウハウをみんなで共有しようという取組みが実際行われています。来年度は福岡市で第8回大会があります。こういう取組みも共同処理の1つに入らないのかなと考えます。

ちょっと蛇足であります、思いました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

そうすると、最初の先ほどの太田委員の御発言との関係でいえば、石原委員の御説明では、固定費部分の節減が図られるであろうということのようですね。

太田委員、いかがでしょう。太田委員はそれでは足りないのであって、もっともうけがなければ機能しないのではないかということでしょうか。

○太田委員 そこはどうなのでしょう。私は、会計のことはわかりませんから、まずはお聞きしたいというのが第1点です。

その上で、石原委員がせっかく御説明くださったので、2点お伺いしたいのですが、単純に例えば事務の委託を考えますと、よそ様のところもやらないといけないので、固定費、つまり人員配置を手厚くしないといけなくなることはないのかというのが1つの疑問。

もう一つは、固定費とランニングコストと分けるということで、要するに、そういう会計管理システムを基礎自治体こそが持たないといけないとおっしゃったわけですが、同時に、先ほどの、ちょっと私はよくわからなかったのですが、被災自治体が必死になって難しい会計管理をやっている、いわばそういうところの能力が足りない。能力が足りないから、やっても意味のない作業をやっているということを説明されたように私には聞こえました。そうすると、各基礎自治体がそんな会計管理がきちっとできる公務員を自前で持てること自体が実現可能なのか。実は、そこは共同設置で会計管理をしつつ計算していくことになるのか。その辺をもしよろしければ、もう少しわかりやすく素人向けに御解説いただければと思います。

○碓井委員長 では、石原委員、お願いします。

○石原委員 前段の御質問ですが、固定費の総額がふえるというケースはあると思います。例えば職員を1人配属して800万円固定費がふえた。しかしながら、それを上回る費用の弁償が委託先から受託先にあればいいので、そういう議論になろうかと思えます。

2点目は、私の言い方がちょっとまずかったかもわかりません。要するに、使えない決算書を、つくらなければいけないと思って、つくっておられませんかという問題提起であります。

何回も申し上げますが、総務省方式の改訂モデルは複式簿記に準拠しておりません。決算統計のみでやっていますから、会計の専門用語で恐縮ですが、除却・売却処理は一切やっていません。耐用年数が到来するまで貸借対照表に載ったままであります。津波が来ました、道が流れました、公の施設がなくなっています。ゼロになったはずですが、貸借対

照表には載っているのです。そういうものを、町村の被災地で、今、申し上げた、調べただけでも非常に被害の大きい小規模自治体が実は、つくってしまっているわけでありまして。これは結果として、専門家として申し上げますが、載せてはいけないものを、ないものを載せているわけですから、これは使える貸借対照表ではありません。ですから、そういうところを垂直補完なり、水平補完でお互い近隣地方自治体同士で何かサポートし合えなかったのか、というのが問題提起として1点であります。

最終的に、太田委員から御質問いただきました、そういったところを共同でというのは、1つの考え方としてはあると思います。しかしながら、例えば固定費と変動費を分けるにいたしましても、例えば高度な複式簿記のシステムを導入しなくても、款項目節の節の三十何節を固定費か変動費かという形でチェックさえ入れていけば、非常にラフな計算で、例えば民間企業であれば損益分岐点分析とか、これは簿記の2級でやるのですが、そういった手法等もあります。これらは会計の専門家から見ますと、決して決して難易度の高くない手法でありますので、これは一定、地方自治体職員向けの簿記会計教育で対応できるのではないのかなと思います。

以上です。

○碓井委員長 ほかに御意見ございますか。

斎藤委員、お願いします。

○斎藤委員 今の議論は、どうやって事務の共同処理に対してインセンティブを考えるかということで、例えば事務の委託についての金銭的なインセンティブですが、その前提として、申しますと、例えば水平で委託をする場合に、評価としてはニュートラルな事例として考えますが、合併を考えただけでも、合併をしなかったA、B自治体があったときに、職員や自治体機構のレベルでどういうインセンティブがあるのかとか、できるかできないかということが石原委員からありましたが、Aの住民として考えたときに、一緒になるということは選択しなかったけれども、Bからの事務の受託によってお金が若干来るのですということが、共同処理の根拠になるのかどうか。住民という視点でそういう事例も考えると、もう少し共同処理の基本原則というところから考える必要もあるのではないかと。例えば災害対応ということであれば、時間軸を長くとれば相身互いというようなこともあるでしょう。広域的な連携ということはA・B間でもあるのだという、潜在的な連帯や共助はあり得るかもしれません。

それとも関連して、もう一点よろしいですか。資料2で共同処理の課題として、何が課題があるかというのは、回答例の多いものは御指摘がございましたが、ただ、1ページを見ますと、責任の所在が不明確であるという理由も、それぞれの共同処理の方式について出ています。一部事務組合にせよ、共同設置にせよ。

例えばその点で、機関を共同設置するという資料1、4ページ以下の事例1の大阪府の池田市などの取り組みを考えますと、対象になっている事務は、先ほど事務局から説明がございましたが、例えばダイオキシンの対策や、大店法を考えますと、一方では、事務処理

特例の仕組みがあり、法令による枠づけもあるのですが、客観的な事実として教えていただきたいという質問にとどまりますけれども、各構成市町村の首長や議会の政策判断、裁量といいますか、その余地はある程度ある事務だと考えるのです。そうすると、A市ならA市でこの処理についてはこうやりたいという独自性があると、共同処理にとってはディスインセンティブ的なものに作用する面もある。

これらの事例では、首長や議会としては、こういう事務については同じ歩調で一緒にやっていくのだということでおやりになっているのか、あるいは共通政策のようなものを考えるところは、5ページのチャートでいうと、一体どこが考えて、歩調をそろえていくことになっているのか。あるいは共同処理する事務によって違いがあるのか。その辺に何か追加的な情報なり、コメントがあればお願いします。

○碓井委員長 ただいまの御質問は大変重要なことと思いますが、市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 その点は、私どももお話を伺ったときに伺いました。実際の運用がどうなっているかというところまで見ていないので、断定的には申し上げられませんが、私が伺ったところでいうと、そもそも移譲を受けた事務は、いろいろなメニューの中でこれを受けたのは、比較的 policy 判断が少ないと思われる事務だから共同でやっても、今、御指摘のあったような、首長同士の政策のしわ寄せが起こらないであろうというものを中心に移譲を受けて共同設置した、と関係の2市2町では御説明をされておりました。具体的に、例えば policy 判断が違うので、首長同士が幹事市に何かを言った例があるかと伺いましたけれども、今のところ余りない、というお話がございました。

○碓井委員長 私の発言は慎むべきかもしれませんが、今は、まちづくり条例とか、いろいろな名称のものをつくって、開発許可と連動させてさまざまな協議を求めたりしていますね。そうすると、斎藤委員の疑問も出てくると思うのですが。その程度、指摘だけでいいですか。

石原委員、お願いします。

○石原委員 経営学の学問で、今、インセンティブの議論をしていますが、パブリックサービスイノベーションを起こそうという議論がありまして、その中で重要なのはインセンティブではなくて、リスクをきちんと洗い直して、それをゼロにしていくことだと。これはエディンバラ大学のオズボーン教授の指摘です。ですから、日本の公務員の場合は、例えば給与等のインセンティブではなく、リスクに敏感なわけでありまして、そのリスクを洗いざらいリストアップして、それをゼロにするという発想でやっていってはどうかというのが1つの学説として今、出てきていると思います。ですから、インセンティブよりもリスクに注目しようという動きもあるということです。

○碓井委員長 ほかに御発言がありましたら、お願いいたします。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今までのお話では、市町村間の水平的な連携、補完のお話がかかなりメインだ

ったと思うのですけれども、都道府県との垂直補完について少しお伺いしたいと思います。

1点目は、資料2の2ページ以下にかかわるところで、単純に教えていただきたいのですが、市町村による処理が困難な事務について都道府県による処理を検討する必要がある事務というものがあって、国保、介護保険等々を挙げられています。お伺いしたいのは、市町村の規模別とといいますか、あるいは大都市部かそうではないかということによって回答の傾向に差があるのかどうかということです。

2点目は感想めいたことですが、都道府県の処理を求めるという事柄がいろいろ挙がっているわけですが、資料1の高知県の地域支援企画員というのは、まちづくりといいますか、事業ベースでそれをサポートする形になってはいますが、実際の市町村のニーズは、国保とか介護保険等々、規模の経済が働く、あるいは現実としてかなり財政的に厳しい事務が挙がっているというところがあって、特に、職員の専門性についても足りないと感じている。ただ、都道府県の側でも、市町村側のニーズにすぐにこたえられるかどうかという点はいろいろと御意見があると思うので、もしできれば、都道府県側の見通しといますか、その点についても少し確認していただければと思います。

以上です。

○碓井委員長 2点ございました。市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 最初の御指摘の規模別でございまして、私ども、実はいろいろな分析をして、規模別に何か相関関係がないかと分析してみましたけれども、明確な相関が見られなかったというのが結論でございます。

次に、県側の意向でありますけれども、前回、災害対応で都道府県が災害では結構いろいろ声があったので、その後の自然災害等ではかなり積極的に県がやっているという声も出てまいりました。高知県は、今、御指摘のとおり、法定事務ではない、任意事務のサポートではありますけれども、先ほどの資料2で一番ニーズがあった国民健康保険を、いろいろ課題はあると思いますけれども、全国知事会でも、財政等をしっかり国がやるという前提ではあります、受け入れもやぶさかではない、という決議もされているようでございまして、一時、割と県が市町村の行政から引いているという風潮もありましたが、一部そのような動きも出てきているのではないかと認識しております。

○碓井委員長 私がまた発言をしては申しわけないのですが、高知県の地域支援企画員制度などに学ぶときに、大都市行政のあり方の議論のときに二重行政ということをよく言ってきたのですが、ある意味でこれは任意事務で、県の施策の展開でもあり、同時に市町村も頑張っていく事柄である。そういうところで協力しましょうというスタイルだと思うのです。だから、任意的な事務の場合とそうでない場合との間で多分差が出てくるのだろうという気がいたします。

ほかに御発言がありましたら。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 先ほどから少し議論がそこへ来ている、資料2の2ページ、共同処理を検討

する必要がある事務とか、都道府県による処理を検討する必要がある事務の並びですが、そこでちょっと、これをまず、どう評価するかについて問題提起をさせていただきたいと思います。

まず一つは、全体として挙がっている事務は、やはり共同処理が検討されるべき事務であると我々としても受容するのか、それとも何らかの、やはり基礎的な地方公共団体はおよそこういうものでないといけないということで、何がしかこちらのほうで合理的な基準を考えて、これは自分でやるか水平的補完どまりにしると、これは垂直的補完もあってよいという何か基準を考えるか、そこは仕組みを両方つくっておいて好きにやってくださいという態度をとるか。これが1つの分かれ目であろうと、それをどう考えたらいいいのか1つの点です。

もう一つは、ちょっと私は関心があるところですので、中に入っていきますと、結構、社会保障系が多いのです。両方に挙がっているものでは社会保障系が多くて、しかも、ここに挙がっているものは、障害者福祉を除きますと、これはばりばりの法定事務です。給付水準もまるっきり決まっていて、およそ自由な決定など感じられないものが挙がっていて、そういうものが国保、介保としてきているわけです。その中で、障害者福祉というのは確かに法定事務ではあるのですが、比較的まだ、どの程度やるかについては、本音の部分では、かなり自治体がどの程度そこへサービスを、リソースを投入するかについては、まだ選択の余地があるものですね。ここが実は上に来ている。

他方で、これを見ると興味深いのは、児童福祉には挙がっていないのです。児童福祉はどうも自前でやりたいと思っている。つまり、児童福祉は補完は要らないし、共同処理も要らない。自分で何かやる。多分、子育ての何かで、そこに特色を出せると思っているし、出したいと思っているから挙がっていないのではないかと私は推測しますが。

他方において、障害者福祉は余りそういう特色を出すための施策として使いたくないと思っていることが伺えます。これをどう評価するか。いわばありていに言うと、住民の中を、自分が熱心に顧客としてサービスを提供したい住民とそうでない住民を分けていることがうかがえるわけです。そこまで露骨に言うところとちょっとひどい言い方かもしれませんが。それにつき合って自由にやってくださいというスタンスをとるか、やはりそこは何か地域に密着した事務、基礎的な地方公共団体として地域の事務を担当するならば、そういうことは考えずに、自前でやるべきだという論理を展開するか、その辺は1つの問題ではないかという気がいたします。ちょっと問題提起にとどめて、せっかくですから、皆さんがどうお考えなのか議論していただければと思います。

○碓井委員長 ただいまの太田委員の発言、事務の中身によって判断が違うのではないかとこのことのように、この点について御発言がおありの委員の方、いらっしゃいますか。

それでは、ほかのことでも結構ですから、どうぞ。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 資料3の最後の5ページについてコメントと質問みたいなことですが、このケースは、垂直的なものがうまくいったケースで出ているのかなという気もするのですが、豊田市と浜松市というとすぐ思い出すのが、トヨタ自動車とスズキ自動車とか、旧市において大変力があるというか、そういうこととの関係において、特別なケースとして考えるのか。

それともそこまでの大企業ではなくても、今後、全国的に中核市が垂直的な統合をすることによって、小さな基礎自治体、過疎問題がこういう形で解決するのだという問題提起にされているのかと捉えるわけですが、そのときに、このケースでは消防ヘリコプターとか、現象的なことが書いてあるわけですが、さらにもともと過疎地のところでどう崩壊が起こっていたのか。

例えば役所の能力が落ちていた、あるいは老人介護ができなかったとか、そういうことが垂直統合でどう解決しつつあるのかとかと、そういうデータ、あるいはまた逆に、旧市の浜松市、豊田市にとって何かメリットはあったのか。

これは直接的メリットではないけれども、もうちょっと近い、通勤圏とか通学圏からあわせ技でいい雇用ができたということの効果も総体的にあったので、過疎の問題も引き受けて、トータル的にはメリットがあったとか、何かそういうことが少し示唆されるような、もう一つ突っ込んだ整理をさせていただいて、それでそれはもう少し、全国の中核都市と過疎地の問題のモデルを考えると、そういうことにはならないのかなと思うのですが。

○碓井委員長 市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 御指摘のとおり、浜松市と豊田市は確かに旧市が特に財政的に豊かな事例で、特に顕著にサービスが上がったということで御紹介しております。ほかにも、ここまで御紹介できるということでもないけれども、過疎市町村のサービスが充実したということ意識している例はございます。

今、おっしゃった例えば豊田市でいえば、まさに合併したところは雇用のエリアでもありますし、例えば浜松市であれば、逆に、浜松市の方が北遠地域に休日に、より行くようになって交流が深まったとか、そのようなことがございます。いろいろきずなもあるし、もちろん中心部のほうにもメリットがあったということも伺っておりますので、ちょっと工夫して、また整理をさせていただきたいと思えます。

○碓井委員長 ほかに御意見等ございませんでしょうか。

斎藤委員、お願いします。

○斎藤委員 先ほどの論点と関連する点が1点と、今の議論に関連する点が1点あります。

先ほど石原委員のほうから、リスクを低減することが大切だと指摘がありました。それは私もそのとおりで考えるのです。ただし、共同処理の方式で責任の所在が不明確であるという回答の中には、ぎりぎり詰めていくと、法的な責任、何か事故があったときに、どちらの構成団体が法的な責任を負うのかという、そういう問題も含まれていると思います。その点については、事前にきちんと協定の中で定めておくとか、あるいは法的責

任のあり方がきちんとするように、何か制度を変えるべきであれば、変える面もあろうかと考えます。

私が先ほど申し上げたのは、現在の制度でもそうですが、事後的な法的責任は裁判所までいけば、一義的にどこかにあるということは必ず確定するはずですが、住民から見た場合に、それを利用するに際して、広い意味での自治体の政治的な責任といたしますか、説明責任の問題もあろうかということです。

もう一点は、地域におけるサービスで、アンケートから何が見えてくるのかという、議論がありました。ただ、これはアンケートだけではなくて、例えば資料1の最後のところ、12ページ、13ページで、小規模市町村で単独でやっていること、連携を模索しているけれども、なかなか難しいということも出ています。個々の取り組みについてももう少し深掘りしたほうがいい面もあろうかと思えます。

例えば対人サービスで、長野県で著名な自治体がございますね。下條村ですか。若い世代を取り込むのに非常に積極的で、人口増加率が非常に高い。それでは専ら児童医療とか、若い世代の定着にリソースを向けているのですかという、恐らくそうではないと思うのです。ですから、そういうところにおいて、老人福祉等については、あわせてどういうことをやっていて、あるいは共同処理についてどういうお考えなのかを伺ってみるというのも1つの方策かと考えます。

もちろん目の子で言えば、対人サービスはできるだけ近いところで、そうではないものが広域ということは、第一次分権改革のときから言われてきました。ですから、対人サービスは、第一段階の指標で言えば、基礎的自治体けれども、例えばサービスの対象になる人が散在している。ある種の難病対策などはそれぞれの基礎自治体で、フルセットで持っている必要は必ずしもないので、それは広域連携や県の役割という議論もできるので、その辺も深める必要はあるのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 ほかに御発言ございませんでしょうか。

辻委員、お願いします。

○辻委員 私も今まで皆さんの御意見をお伺いしてしまして、大分重なるところが多いのですが、総括的に幾つか感想を言わせていただきたいと思えます。

○碓井委員長 分けて言ってください。

○辻委員 わかりました。それでは幾つかに分けて述べたいと思えます。

1点は、議論の大前提です。今日は、行政関係の御意見が多いのですが、石原委員が言われたとおり、民間レベルの共同化がどんどん進んできているのだということです。その中で地方自治法上に位置づけられているものをどうしていくべきなのかという問題視点を失ってはいけないというのが第1点です。

○碓井委員長 どうぞ続けてください。

○辻委員 第2点は、今回の資料の中で、合併関係のものです。特に資料2の2ページは印象的です。どういう事務処理体制を望むかというのを見ますと、市町村合併による財政基盤の強化を望んでいる団体は、少なくなってきていて、その代わりに、水平調整か垂直補完かどちらかを選択するようになってきています。合併する必要があるかないかというのは別にして、こういう実情になっているので、水平調整と都道府県による補完処理についてメニューを充実させていくことが必要だと思いました。

ちなみに、これを見るとおもしろいことに、大都市部のほうが共同処理の必要性が高いと言ってまして、道府県による業務実施に関しても、大都市部のほうが必要だと言っています。これは、大都市部の周辺で市町村合併が進んでいない裏返しと見るべきなのか、大都市部の道府県のほうが共同処理に向けられる財政余剰があると考えられるべきなのか。この点については、さらなる分析が必要だというのが2点目です。

○碓井委員長 どうぞ続けてください。

○辻委員 3点目は、共同処理に関して意外に問題がないという回答が多かったのに対して、今回は、一部事務組合について聞くと、3割強課題があるとし、昔に比べると課題は少しずつ出てくるようになってきているということです。

私は、この資料を見て意外だと思ったのは、事務の委託に関しては課題があるというのは非常に少ない形になっているということです。昔は、何となく一部事務組合のほうが小規模市町村の意見を代弁しやすく、事務の委託のほうが大都市に飲み込まれやすいと受けとられかねないこともありました。これに対して、現代的には、一部事務組合よりも事務の委託や機関等の共同設置という方向のものに全体の広域行政の流れが進んできているのではないかと思います。

これらに関して、定住自立圏構想はまさに1対1で中心市と周辺市町村でサービス体制を組むという形になっています。定住自立圏などをうまく活用しながら、今後、スムーズに事務の共同処理体制を再構築、再整備していくことが戦略的に重要だと思いました。

以上です。

○碓井委員長 質問かと思ひまして、先ほどは大変失礼なことを申しました。大変よく読み取り方を御紹介いただきまして、ありがとうございました。

ただいまの辻委員のそれぞれの読み取り方について何か、いや、違うぞとかそういう御発言がありましたらどうぞ。

よろしいですか。

では、ほかのことをどうぞ。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 きょうの議論は、広域連携の仕方だと思いますが、既存の自治法に規定されているものがいろいろ、協議会から始まり、さまざまな広域連合などがあるということで、恐らくこの課題を突き詰めながら、微調整というのですか、改革をしていくと、これはこれで1つの方向だと思っています。ただ、自治法に規定されていない、先ほどの定住自立



圏ですか、ここを恐らく制度化していくかどうかというのが、先日、12月に中間報告を出したときの流れの中での制度化の議論が1つポイントになってくると思っています。これについて後ほどまた質問をさせていただきたいのですが。

○碓井委員長 中枢都市云々のことですか。

○江藤委員 そうです。中間報告の、そののところです。

もう一つ、こういうことも議論しなければいけないのかと。先ほどの太田委員の基礎自治体の基礎とは何かという。共同処理をどんどんしていったら、残るものはどうなっていくかどうかの議論も、難しいところはある。議論をしていかなければいけないでしょうけれども、ただ、そこまで詰めていくと、やはり時間的にもなかなかそういうものもできないし、基本的には、補完性の原則として市町村に落としたものを共同処理をそれぞれの自治体で行っていくという自治の問題として、私はとりあえずは捉えておきたいと思っています。

その上で質問をさせていただきますが、きょうは、定住自立圏について飯田の周辺のものが出ていました。私もときどき行って話を聞いているのですが、定住自立圏だけがぼんと出てきて成功しているわけではないと思うのです。これは恐らく飯田周辺の南信州の場合は、広域連合がしっかり今までもある。それとの役割分担をどのようにこの資料では読み取れるのかというのが1つです。

もう一つ、定住自立圏のところのすごく大きな位置づけが、資料1でいうと、8ページになりますけれども、定住自立圏の共生ビジョンというものが、方向性を出します。この策定は、誰がどのようにされているかどうかを確認の意味でさせていただきたい。

質問はまず、2点です。

○碓井委員長 では、市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 飯田市の例は、御指摘のとおりでありまして、もともとすごくきずな強い地域で、定住自立圏が始まる前から、月に1回ぐらいいろいろとそれぞれ首長さんが集まって、いろいろな話し合いをしていて、ここに今、御紹介したような、もともとある程度、そのような動きもあったようではありますが、今回、特に、定住自立圏ということでありまして、それに乗っかって進化させた、と。もともとあった萌芽が、より財政措置もあって、強まったという事例だと承知しております。ビジョンの策定というのは、中心都市が中心になって策定するということでもあります。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 確認したいのは、今、お話の飯田だけではないのだと思うのですが、広域連合等が基盤にあって、定住自立圏がある程度成功している。その役割分担をどのように考えられているかというのが確認をしたい点です。

もう一つは、定住自立圏の共生ビジョンについてというのは、今、中心市がつくるのですよと。それはそうだと思うのですが、その中で周辺地域の声がどのぐらい届くものなのかということを確認の意味でさせていただきます。

○碓井委員長 それでは、山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 行政課の範囲ではないのですが、策定にかかわっておりましたので。

中心市のビジョンを策定するときには、民間の方々の意見も聞きながら、ビジョンの案を作成した後、各団体というか、協定を結んでいる団体に意見照会をして、そこで意見を言うていただくとなっております。そういった意味で、中心市が責任を持ってビジョンをつくるのですが、その過程において必ず意見が反映されるという仕組みにしてあったと記憶しています。

あと、広域連合と定住自立圏の関係ですが、当時の飯田市の議論では、民間の医療機関、公共的なバスだとか、民間も入れた部分について役割分担をすることによりかなり重きを置いて、都市と荒廃地域といいますか、ヒンターランドとの関係を構成していくほうに定住自立圏は非常に便利だとお考えになっておったように記憶しています。広域連合のほうは、もちろん公共の事務、行政事務を展開されていたと考えております。

その後また事情変更があるかもしれませんが、当時、定住自立圏の共生ビジョンをつくるころはそんな議論をしておられました。

○碓井委員長 江藤委員、御発言ありますか。

○江藤委員 基本的に意見になってしまうかもしれないのですが、定住自立圏が単独で成功するというよりは、もう少し地域の連携がそもそもあって、定住自立圏が作動できる。定住自立圏単独ではないと思っています。そこを今後、確認をさせていただければと思います。

その上で、意見をよろしいでしょうか。定住自立圏についてというのは、中心市以外の自治体がかかわりにくいシステムに基本的になっていると思っています。今、共生ビジョンについては意見が言えるという話がありましたけれども、定住自立圏の協定を結ぶときにはそれぞれの議会の議決が必要ですが、ひとたび議決すると、協定からはなれるというのですか、離脱するときの議決というかわり方がありますが、それ以外のかかわり合い方がすごく弱くなってしまっているのではないかと考えています。

広域連合の今の飯田の場合は、広域連合があるので、首長がいつも1カ月に1回ぐらい連携しているというシステムがあるから、声が届きやすいというものがあると思います。そういうものがない場合、周辺地域の声をどのように取り込むかどうか。また、飯田の南信州の場合は、議会が連携して今、協議会みたいなものを持っていて、そこで意見交換をしています。定住自立圏の設定後も、それぞれの住民の声、そして首長や議会の声が届くようなシステムを同時に入れていかないと、結局、なかなか住民のかかわりができなくなるのではないかと。

意見を述べさせていただきました。

○碓井委員長 今、山崎行政課長はその職にはないのですが、かつて定住自立圏の設計に携われたので、今の江藤委員の御発言について何かコメントがありましたらどうぞ。

○山崎行政課長 私どもがあそこを考えておりましたのは、少し機関があつて、ここに出ている議論とも合うのですけれども、法人格が別のものを設定して、そちらの側に担わせた場合に、かなり構成団体としての発言しなくなつて、そちら側に移ってしまう。むしろ、1対1の協定を締結することによって、それぞれの自治体がどこに責任をしょつて、どこで責任を果たしていくのか、お仕事をやっていくのか。費用の負担関係を明確にしたほうがいだろうと考えておりました。その協定が積み重なることによって、実は、圏域は通勤・通学10%圏も変化しますので、例えばこの団体は抜けていくとか、この団体が新たに入るとかというのもの、合同行為でなくできるのではないかと考えておりました。

そういった意味で、広域連合とか、一部事務組合とか、協議会の仕組みと合い待ちながら、民間も含めていろいろな議論ができることにならないか。議会の議決を要求しておりましたものも、飯田の例でも、かなり議会の議員の方々が別箇、集まられて、いろいろ議論をされてやっておりましたので、常にビジョンの見直しもありますから、いろいろな議論が反映できるようにと、当時は思つておりました、むしろ広域市町村圏計画が別の主体がつくるので、そこがある意味では、構成団体からはなれてしまつて、若干、現実性を失つていったという過程を見ておつて、むしろこういうやり方のほうがいいかなと当時は考えておりました。

その後の状況の変化があるかと思つたので、このぐらいにしておきます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御発言がありましたらどうぞ。

大山委員、お願いします。

○大山委員 市町村間の協力組織が盛んということで、よくフランスが引き合いに出されるのですけれども、さっきの伊藤委員の御発言とも関係があるので、ちょっとだけ発言しておきたいと思つた。

フランスの場合も、ここを出ている迅速な意思決定が困難であるとか、構成団体の意見が反映されにくい、責任の所在が不明確であるというのはずっと問題になってきたかと思つた。サルコジ大統領の時代に、これは総務省の中でも詳しい方がいらつしやるようですけれども、いろいろ改革があつて、現在は、構成市町村の議会の議員が互選で選ばれて、全体の議決機関を構成するというシステムになっています。先ほど江藤委員が言われたような問題点をクリアするような仕組みになっているかと思つた。かなり詳しい法律の規定があつて、人口割りで議員を配分するのですけれども、一番人口の多いところでも、半数までしか議員が出せないとか、いろいろそういう細かいことをやつて手当をしています。

ただ、これはすぐ日本でまねができるかというところではなくて、フランスの場合は、基礎自治体が議院内閣制の仕組みでございまして、特に小さい市町村ですと、ほとんど多数をとつたグループが全部議席を独占してやる議会、議席を独占するような仕組みなので、要するに構成市町村の議会の代表ということは、執行部の代表みたいなものになりますので、話がうまくいくのだと思つたけれども、日本は全く仕組みが違いますので、直ちに

どうということではございませんが、一応、御参考までに発言しておきます。

○確井委員長 ほかに御発言ございますか。

辻委員、お願いします。

○辻委員 先ほど定住自立圏の話もありましたが、私も、ずっと研究会、懇談会と委員でしたので、これについて私の知っている範囲で言うと、今、課長が述べられたのと、大方、印象が同じです。

まず、定住自立圏自体が独自事業をそんなに持っているわけではなくて、これは周辺市町村にも非常にメリットがある事業なので、やってみるとそんなにトラブルはないのかなという印象です。しかし、中心市と周辺市町村という名称の問題もあって、江藤先生が言われたように、常に何かないがしろにされているのではないかふうの警戒感があるのは事実です。この点については、今後、そういう誤解がないようにしっかり運用していくことが必要であると思います。

さらに、私がこれに関連して思うのは、1対1でやれるものはいいのですけれども、どうしても本当は圏域全体でやらなければならないものもあるのです。しかし、たとえば、先ほどの小規模市町村、北山村と木島平村は、非常に対照的な意見を持っています。同じ1万人以下の市町村でも、目指すところは全く逆です。小規模だからといって、機械的に水平、垂直どちらかと決められない状況なのです。1対1でやるものは1対1でやればいいのですけれども、そうではないものについては、どうしてもある程度、足並みをそろえていく作業が必要になってくると思うのです。

そういう場合には、足並みをそろえるためにどうしても中心市に過大な負担をこうむることがあります。そういう場合については、それに対する財政措置なりということも考えていいのではないかと思います。各市町村の多様な選択を可能にすると同時に、そのメニューをもう少しわかりやすく提示するということが重要ではないかと思います。

これに付随して、もう一つ、県とのかかわり方です。高知県の事例も紹介されましたが、県のかかわり方もいろいろありました。もともと人事交流ですとか、市町村の役場に人材を派遣するというやり方もありましたし、事業代行もありました。広域連合ができた直後は、出先機関ごとに広域連合をつくって一緒にやるというやり方もありましたし、出先機関自体を評価すべきではないかという議論もありました。

今日、紹介された機関等の共同設置は、市町村の中で組みますと、水平調整になりますけれども、県も一緒に同じ機関を立てると、垂直補完的な要素も一部生じるようなことがあります。同じ県による支援メニューも多様化していて、これを全部知っているマニアはほとんどいないと推測されます。どれかに決め打ちする必要はないのですけれども、これらの支援の手法がそれぞれどういう特徴と課題をもっているのか。どういうときが最適なのか。これらの点には、少し交通整理をして、それを支える支援施策も含めて提示すべきではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

今の御発言の中で「周辺市町村」と若干コメントの雰囲気のある御発言があったのですが、中尾委員は前に、大都市制度の議論のときに、たしか「周辺」という言葉にコメントをされていたような記憶がありますが、今後、我が小委員会で「周辺市町村」という言葉を維持していいのかどうか。辻委員がそこまでの問題提起だとは思わないのですが、中尾委員、前に発言されたように記憶しておりますが、何かありませんか。

○辻委員 言われていました。

○碓井委員長 「周辺市町村」という言葉の使い方です。

○中尾委員 私はそういう発言をしました。地方からすると、市が中心で、その他の地域ですから、言葉自体がちょっと気になってその発言をさせていただきました。

○碓井委員長 単なる周りという意味かと思っていると、どうもそうではないニュアンスが出てしまうということのようです。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 定住自立圏の話について、若干、細かいかもしれませんが、少し整理しておいていただきたいと思うことがあります。定住自立圏というのは、いわば協定を結びますので、先ほどの最初に述べたことからいいますと、契約型の協力であるということになります。したがって、今のように自由に契約を結ぶことになるならば、リスクを洗い出すとともに、財政的措置と辻委員はおっしゃいましたが、使ってもらいやすくするための何らかの仕組みを考えるか、使ってくれる人だけが使ってくればよいというスタンスでいくかというのはやはり残るだろうと思います。もちろんインセンティブだけでなく、リスクも考えるべきであるという石原委員のご指摘はごもっともであると思います。

その上で、江藤委員がおっしゃった制度化というものをもし考える場合に、私がよくわからないのは、定住自立圏というものをつくるときに、これは協定一本ででき上がる仕組みなのかどうかということです。恐らく基本協定は必ず結ばれます。それはそうなのですが、その後これを実現するために、行うべきメニューも協定の中に書かれるであろうと思うのですが、それを実際に実施するとき、一方で、それ以上は要らない、要するに、政策のすり合わせのようなものでよい場合が考えられます。例えば公共交通ネットワークの構築のようなものは認可をどう運用するかという裁量のすり合わせで恐らくできるかもしれませんが。他方で、それに対して、医療供給体制のようなことになると、ひょっとすると、さらに事務の委託であるとか、機関の共同設置であるとか、何らかの自治法の持っている共同の仕組みを構成要素として実施のために使わないといけないかもしれないわけです。

9ページに載っている人材育成なども機関、協議会のようなものが必要になってくるかもしれませんが。いわばそうしたときに、定住自立圏という仕組みの中で、どこまでを定住自立圏の仕組みとして規律するか。協定だけを定住自立圏の仕組みとして、ほかの実施は自治体のもの、別の制度でやるとするか、ワンセットそのものを特に取り出して規律するか等々の問題があります。

ちょっと教えていただきたいのは、実際に定住自立圏の取り組み例を教えていただいてありがたいのですが、これを実施するために、実際にどういう法形式を用いて、どういう形式を用いて実施しているかを一度、南信州や幾つかの具体例について、若干、法律家がかった話になりますけれども、そういうデータを出していただければ、議論しやすいかと思えます。

○碓井委員長 これは宿題ですか。市町村体制整備課長、お願いします。

○原市町村体制整備課長 また次回データをお出ししますが、私どももそういう問題意識を持っておりまして、協定自身は地方自治法の96条の2項の議会の議決を得てやるわけですが、例えば消防ですとか、介護認定の審査ですとか、そういう具体的な事務権限関係の仕事については、協定とともに、別途、事務委託、あるいは介護の認定については機関の共同設置の手続を別途経ているという実例を承知しておりますので、また次回以降、資料をお出ししたいと思っております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

中尾委員、お願いします。

○中尾委員 太田先生に、先ほどの児童福祉と障害者福祉の問題を提起されてきました。そのところを、それぞれの自治体によって制度が新たになる、基礎自治体の取り組みによって国の制度も変わっていくことがあろうと思いますが、その中において、この2つを共同処理することによって特色が失われてくるという御指摘なのかなという発言でしたが、もう少しそのところを詳しく御説明いただければと思います。

○碓井委員長 太田委員、お願いします。

○太田委員 ちょっとどぎつい議論をしたかもしれませんが、もう少し穏やかにいいますと、ここに並んでいるものの中には、いわば法律によってがりがり決められていて、特色の出しようもないものがある。かつ、自分で持つにも、財政的基盤が非常に心もとないので、一緒にやってほしい、垂直的であれ、水平的であれ、一緒にやってほしいというタイプが見てとれます。国保とか後期高齢者医療は恐らくそういう類型だと思うのです。介護保険もです。

いま一つは、専門能力の問題として非常にしんどい、というタイプもあります。法律でがりがり決められていて、それを実施するための専門能力の問題としてしんどいし、余り特色を出しても意味がないというか、特色を出すいわれもないというタイプも見てとれると思えます。税の徴収であるとか、生活保護は恐らくそれに近いだろうと思うのです。

それに対して、障害者福祉も後者の角度から見ますと、人間の問題、要するに専門能力が足りないからだということになっていて、それはそれで理解できるのですが、法制上は、生活保護とかに比べると、實際上どの程度の福祉サービスを提供するかという部分について、生活保護や国民健康保険ほどがりがり決めてはおりません。児童福祉もそうです。

その中で、児童福祉と障害者福祉を見たときに、障害者福祉は挙がっていても、児童福祉は挙がっていない。児童福祉がなぜ挙がっていないかといえば、恐らくそれはそこに市町村の取り組みを反映させることができ、また、反映させたいと思っているからであろうと解釈できます。障害者福祉もできるのですが、ここへ挙がっているというのは、かなりの部分、みんな並みにやっていたらよくて、そこに何か強い特色を出したいと思っていないから、人と一緒にやりたいと思っているのではなかろうかと推測できる。この解釈自体、批判の対象になりえるのですが。

そのときに、さりとて障害者というのはサービスを必要とする人がどの程度、集中しているかという、それは子供よりは広がっているかもしれません。ですから、一緒にやるメリットもあるだろうとは思いますが。結局、我々はそういうことを市町村が考えていて、これは一緒にやりたい、これは自分が特色を出すべく自分でやりたいと思っているものを、そのまま受容するのか。あるいはそこで行われているのは、いわば特色を出すために、この人には特色あるサービスをしたいが、障害者はみんなと一緒にいいと、こういう程度の扱いしかしていないということを見て、そこはやはり、障害者福祉を実際にどうするかはわかりませんが、自治体というものは全ての住民に対して一定のサービスをするべき存在であるのだから、補完といっても、選り好みをさせるわけにはいかないだろうという考え方をとるのか、そこを議論する必要はないですかというのが最初の発言だったということになります。

○碓井委員長 よろしゅうございますか。

ほかに御発言ございませんか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今の太田委員の御意見ですけれども、私もそういう傾向はあり得るかなと思っています。そこにどこまでこの調査会として踏み込むかはかなり難しいところだと思います。個人的には、市町村の側から特定の事務について補完の仕組みを何とかしてほしいというところまで踏み込んで議論する必要はないのかなと思います。ただ、補完あるいは連携する仕組みが今の自治法上、いろいろな障害があってもなかなかうまくできないというところがあるとするならば、そこは何かということ洗い出した上で、もう少し使い勝手のいい制度にするとか、メニューをふやせるような形にする。あるいは先ほどの協定のお話でもありましたけれども、民間といいますか、契約ベースで自治法に載らないでやっているようなところもあって、実際に紛争が起きたときにいろいろなコストが発生する可能性がある。そこも総合的に含めて制度化あるいは制度設計の必要性を考えていくべきではないかと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御発言ございませんか。

辻委員、お願いします。

○辻委員 さきほど北山村の紹介がありましたが、本来は広域化で常備消防を整備する必

要があるのだけれども、条件不利が極まっているところはみんな引き受けたがらない。北山村に限らず、常備消防を整備できないでいる団体は、まだいくつか残っています。広域行政が自由選択の中でうまく進まない可能性があることを検討する必要があると思います。

もう一つは市町村合併に関する資料3です。これも新しく調査をしていただいていたものです。市町村合併の成果研究会に参加した経験からしても、印象的だったのは、合併による効果に関して、広域的なまちづくりの推進や地域資源を生かした広域的な地域活性化が挙げられていて、これは、規模が大きければ大きいほど成果が出ています。反面、課題としては、周辺地域の振興が、面積規模が大きくなればなるほど、より強い要望になっていることです。

現在は、まだ合併特例措置が残されています。しかし、今後、人口規模が小さく、なおかつ面積の大きいようなところに対して、どういう財政措置をするかということ、別途、政策的に考えていくことが重要だと思います。

もう一つ、これに付随して、公共施設等の統廃合が難航しているということです。新しくつくるものについても、各地域間の競争があって、市町村が一緒になったけれども、施設はなかなか建てられないということだと思います。これを、5年、10年というよりも、10年、20年、場合によっては30年ぐらいかけて、長期にわたって少しずつ、それぞれの人口規模と人口構成に合った公共施設体系をつくっていくことが必要です。この点について、それぞれの自治体が自主的に考えるべきことですが、考えるに当たっては、何らかのインセンティブがあるべきだというものがもう一つの意見です。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに御発言がありましたら。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 今の辻委員の1点目とも絡むのですが、名称はともかく、課題として周辺地域という議論がありましたけれども、それを解決するときの解決方法は、次の3ページに出っていますが、いろいろコミュニティ活動だとかが出ています。支所にこだわるようですが、例えば1番目の支所機能の充実あるいは6番目の地域審議会、地域自治区等々、これを合わせただけでも70%ぐらいということで、震災のときも支所はすごく大きな役割を果たしたということだったと思うのです。

ただ、印象としては、例えば合併10年がたっていたところでは、支所を廃止したとか、支所を出張所にしたとか、職員を削減したとかということを知っています。あとは、地域自治区、この間、お話をしました20弱が廃止しています。こういう重要性がある中で、現実はその逆の方向で進んでいます。そこも含めてどう考えるかということです。

できれば資料としていただきたいのは、合併したところだけでも結構ですが、支所機能がどうなっているかどうか。例えば職員数とか配置がどうなっているか。これだけ大事だといいいながら、逆の方向を向いているというのは、私には違和感があります。



ただ、前回、辻委員がそれは自治の問題でしょうという話もわからなくはないですし、効率性の議論から、果たして支所を置くことはいいかどうかという議論もあるかもしれません。これだけ提案がされているということで、これに対しては真摯に扱うべきかなと思っています。

○碓井委員長 市町村体制整備課長、伺っていいですか。

○原市町村体制整備課長 ちょっと分析して、工夫できるかどうか検討したいと思います。

○碓井委員長 ほかに御発言ございますでしょうか。

ちょっと私から、きょうは水平の連携あるいは垂直もありましたが、私たちの検討事項に入るのかわからないのですが、基礎自治体における専門的人材の確保の必要性という当然、限界があるというときに、1つは、そういう専門的な事項について外部の専門的な機関を活用するという方策が考えられるわけです。例えば土木工事の破壊検査などは、多分、外部機関に委託してやると思います。私は存じませんが、固定資産税の評価のときだって、ある部分は外部を利用しているのではないかという気もするのです。

そこで、現状でどういようにそういうものが進んでいるかということ。これは総務省さんに調べていただく。かつて総務省さんが研究会などを組織して、外部委託の可能性などを模索したことも多分あると思います。そういうものでどういうものがあるかというポイントだけで結構です。さらには、きょう御出席の委員の皆様で、外国の例などで、こういう重要なところを外部にやってもらっていますよというものを御存じの方も教えていただきたい。それをここでそんなに時間をかけてやることではないかもしれませんが、基礎自治体、特に小規模な基礎自治体の専門的人材の不足にどう対応するかというときに、現行の制度で何か制約になっていることがあれば、それは指摘するというものも、この小委員会の役目だと思ひまして、お願いしたいと思います。例えば私の知っているのでは、カナダでは、たしか私が前に調べたところでは、固定資産の評価を外部機関にやってもらっている例があったように思います。今もそうかどうかは調べておりませんが、それだけお願いしておきたいと思います。

そろそろ時間が参ります。ほかに御発言がありましたら、お1人ぐらいお伺いしたいと思います。

よろしゅうございますか。

本日は大変熱心に御意見等をいただきまして、ありがとうございました。特段の御発言がないようでございますので、本日はここまでとさせていただきますと存じます。

次回開催期日等につきましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしくお願ひいたします。

それでは、これもちまして、本日の専門小員会を閉会いたします。

長時間ありがとうございました。