

「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」

第1回議事概要

日 時：平成28年12月2日（金）13：00～15：00

場 所：総務省 10階 共用会議室2

出席者：辻座長、姥浦委員、太田委員、大屋委員、島崎委員、曾我委員、巽委員、
中本委員、速水委員、村上委員、山下(保)委員、山下(祐)委員

幹 事：安田自治行政局長、宮地大臣官房審議官、篠原行政課長、阿部住民制度課長、
田中行政経営支援室長、松谷行政企画官

事務局：小川市町村課長、村上市町村課課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 安田自治行政局長挨拶
3. 開催要綱等について
4. 本研究会における課題について
5. 研究会スケジュール（案）について
6. 閉会

【資料説明】

- 事務局より、配布資料に基づき説明。

【意見交換（概要）】

- 市町村の規模の面を中心としてご説明をいただいたが、業務の質も重要な点だと考えられる。市町村の行う事務は住民に身近できめ細かい仕事が求められるため、どちらかというと、都道府県よりも住民とどのように一緒にやっていくか、そのためのマンパワーがあるのかがより大きな課題ではないか。NPOや民間団体へのアウトソーシングや協働といったものも、その一環。都道府県が能力を発揮できる部分は、制度を作ったり、ノウハウを出したりといった頭を使う部分であり、特に小さな自治体に対して有用ではないか。市町村が困っている事務の中身は何か、全体としてそれほど多いのかを知りたい。
- 今回の資料は、保健福祉分野を中心に構成したが、生活に密着し、きめ細やかさや住民との近さが重要となる事務は全体を通して増えている。また、市民の行政への参画が求められるようになり、不可逆的に市町村の役割が増えている面もある。

市町村が自力で処理するのに困っている事務の量が全体として多いのか少ないのかは、この研究会の大きなポイントである。事務をあっさりとして処理してしまえば対応可能であるが、住民の参画を得ながら手間をかけて実施すれば手が回らないというように、行政に求める水準をどこに設定するかで、市町村の困り具合の見方も変わってくるのではないか。

- 人口動態は今後変化のスピードが加速していく。例えば人口減少についてみると、2040年以降日本全国で100万人ずつ人口が失われ、長期にわたって続く。1963年の100歳以上の人口は153人であったが、2016年には6.6万人となり、今後2051年前後には団塊の世代が100歳以上を迎えるため70万人を超すと見込まれている。また、秋田県では、2040年の市区町村別の75歳以上人口割合が大潟村を除いて25%を超える。そうした長期的な社会の変化も踏まえて、行政サービスの内容や提供の可否まで考える必要があると思う。

一口に政令指定都市といっても各市の実力差が相当程度あるとともに、中核市、保健所設置市や福祉事務所設置町村といったものもあって制度が複雑化している。これは、監督を受ける側から見るとわかりづらい状況ではないか。また、県より面積の大きな市があるように、人口のみならず面積にも各市町村で大きな差がある。政令市の中に中山間地を抱えるところもある。果たして都道府県と市町村という括りのみで論ずることが適切かという議論もあると思う。

今後の社会の変化を踏まえると、医療の領域では、高齢者中心の社会となって生活全体を支える、住宅や街づくりまで含んだ総合行政になっていく。現在、都道府県が地域医療構想を策定し、市町村は地域包括ケアを行っているが、これは「生活を支える」という同じ課題を違う面から捉えている状況とも言える。こうした中での都道府県の補完のあり方を考えたい。

- 小さな町の首長の話を知っていると、技術職が足りないという声がかかなり多い。また、行政サービスへのニーズの増加と職員の減少に伴い、ある分野に携わる人がずっと同じ人になる一方で匠の技の継承が難しくなっている状況がある。
- 規模だけでなく、業務の性質の切り口も重要。当県では、平成の合併を機に、市町村を総合行政主体をすることを目指し、自治体規模にかかわらず権限移譲を進めてきた。10年経ってこれを検証してみると、特に窓口行政・福祉の分野は難易度が高いものでも市町で一生懸命やられており、役場内で横連携も進んだ。まさに総合的な展開ができるようになり、福祉事務所を始め評価は良かった。他方、難しいのは専門職員の確保の問題で、小さな町では専門職員がいても処理件数が少なく、ノウハウが蓄積されない。住民に近い業務か、専門性が求められる業務か、それに応じて県のリソースを活用するのか、水平補完か、中身を見て考えることが重要と考える。

また、垂直補完と水平補完を考える上では、平成の合併で面積が大きくなり、近隣市町との距離が非常に大きくなっている点も大きな要素と思う。

- 当県では、県も自らの事務で手一杯な状況があり、特に土木職員が不足している。職員数の面で、県や指定都市に必ずしも補完する量的な余裕があるとは言えないのではないか。

「市町村が共同で業務をアウトソースする」ことを県が仲立ちするといった補完のあり方も考えられるのではないか。また、県のシンクタンク的な機能又はコンサルティング機能を強化し、市町村の仲立ちをしていくことも補完という位置付けができないか。

- これまで地方制度調査会からの流れで都道府県による市町村の補完が議論の中心となってきたが、今回は相互補完が議論の中心になっている。合併を中心とした、一つの自治体に最低限の力を身につけることを目指す方向性と、小さい自治体を大きなところが補完しつつ、小さい自治体だからこそ持っている力を引き出すという方向性の2つがあると思うが、後者の要素をもう少し加えた方がよいのではないか。

地域づくりの場面では小さい自治体が力を発揮することが重要な課題であるが、残った小さい自治体においては、職員の質が向上している面もある。また、対人行政サービスの増加は「行政依存」の裏返しとも取れる。あまり大きな自治体は住民との関係が希薄になるので、住民の自治能力や協働・参加の力を引き出すためにも、自治体の大きさは多様であってもよいのではないか。小さな自治体が維持・存続できるための都道府県や大きな自治体の支援というのを考えていきたい。

補完の範囲が個別的・相対的に決まるためには、地域をこうしたいという自治の能力が高まる必要があり、そうでないと上から一方的に決められることとなってしまう。小さい自治体で職員の質が下がっているのは、職員数を減らしてマネジメント能力を養えなくなったため。都道府県による補完に依存してしまうことなく、小規模市町村の職員を質量の両面でサポートし、特に企画立案能力を高めることが必要ではないか。

- 議論の大きな方向性は概ね一致しているかと思うが、現状認識の部分では様々なご意見があるものと思う。小さい町村の状況は県が話すのもなかなか難しいかと思うので、そうした団体の補完のニーズと持っている能力をよく把握しながら検討を進めていくべき。

- 高齢化の進展と人口減少により、おのずから可能な行政の規模も縮小していく中で、効率的な行政をどう確保していくかというのは重要な問題意識。専門性のある職員は一人置いておくだけでは意味がなく、時流について行ったり能力を向上して本来の機能を発揮するためには、組織の中で選抜されるというプロセスが非常に重要である。そのためには、大きな団体が中心となってその業務を担う等、集団化が必要と考える。

他方、自力での業務執行が困難で連携を求めているような自治体なのに、その意思決定機構のスリム化は不要なのか、という議論もある。市として行うべき業務が担えないのに相変わらず市であり続けられるという現行の仕組みを前提として広域連携で救済していけば、市町村の区分と実際の能力とのギャップは拡大する一方となるだろう。例えばアメリカ合衆国では、自治体が基準を満たさなくなった場合の格下げの仕組みがある。このような問題意識の立て方もあり得るのではないか。

- 市町村がやっていけない部分があり、何とかしないとイケないのは確かであるが、それを都道府県が補完する場合には、市町村の持つ政治的な意思決定の機能はどうなるのかという問題がある。ある事務を補完の対象とするかを考えるに当たっては、誰もが必要を納得するものなのか、それとも政治的に争点になるものなのか、といった点も踏まえる必要があるだろう。

資料8の5ページ以下、都道府県と市町村の事務量の比率の経年的な変化は、都道府県が縮小した結果なのか、市町村が大きな役割を果たすようになった結果なのか、その要因はよく見ていく必要がある。

資料10でご紹介いただいた具体的な事例はうまくいっているところだと思うが、うまくいっていない事例がなぜうまくいかないのかを見ることも重要と思うので、そういった事例も紹介いただきたい。

- 市町村が強くなったために都道府県がやることが分からなくなった面と、市町村の力が足りないために都道府県が助ける必要があるものの都道府県にはその方法がわからない面と、両方を切り分けて議論していく必要がある。また、「事務」と平板に語るのではなく、個別法の事務の中身に依じた議論が必要となると思う。

また、家庭で担ってきたサービスが外部化して行政の役割が拡大したという議論があるが、例えば保育であれば民間の保育所に求める場合もある。どこまでを行政が担うべきかという行政サービスの外延の議論も必要かと思う。

- これまでは、社会の急速な変化と地方自治体の多様性の中で、制度的にはオプションを多く用意して当事者の選択に委ねる対応が取られてきたが、オプションを用意されてもそれを利用するリソースがないという状況になっている。この状況に制度的にどのように対応すべきか、というのが問題意識。

また、補完や連携により形成されたネットワークをいかに維持管理し、フリーライドをどう防ぐかなどのネットワークの維持管理責任の問題がある。法学的には、そのネットワークに依存して助力を得ながら事務を処理してもらうときに、ある種のレジティマシーをどのように調達してくるかという問題も考えられる。例えば、補完されるべき市町村以外の住民のリソースが使われることになるが、補完する側される側ど

ちらがどのように水準を決定するのか、レジティマシーや責任の問題について考えておかなければ、オプションを用意しても作動しないのではないか。

- 市町村が意思決定できることが議論の前提となっているが、行財政改革以降、市町村が意思決定しにくく、自らの意思を言い出しにくい状況にあるのではないか。小規模市町村が自力で事務を処理しきれなくなっているのは、市町村の意思決定の結果としての自己責任と見るのか。そうではなく、補完の必要性は制度全体から生じたという見方が必要であり、「補完」は支援というよりも制度全体の調整ではないかと考えている。
- 補完されるべき団体が一方的に支援されるべきと考えているわけではなく、問題の局面に応じて見方は変わるものと考えている。自治は、前提なく誰もが平等というのではなく、それぞれの主体が制度的な所与の中で決定していく仕組みでもあろう。
- もはや合併等の自己決定により解決できる状況ではない圏域では、状況の悪くなった自治体に対しては何らかの救済措置を取る必要があるという議論の一方で、今の市町村の区割りを維持したまま救済し続けるべきかという議論もある。その辺りが論点。
- 本研究会は広域連携が困難な市町村に主眼を置いたものであり、既存の広域連携の仕組みの活用ができない市町村について、今後のニーズや、フル装備の行政事務を行うことの可否を検討していくもの。どうやって今の市町村の能力をより発揮させるかが重要であると同時に、資源は有限であるので、全体の効率性の確保のあり方も検討していく。

大きな規模の経済性が得られる事務でない限り、規模を拡大してもコストはさほど変わらない。誰が事業を担うかを考えるに当たっても、「誰かができないから誰かに負わせれば解決する」という単純な話ではなく、当該事業のスペックや負担水準等をトータルに考える必要がある。こうしたことを踏まえて議論を進めたい。

これまでの施策は、地域の解は地域に探してもらう、として市町村の主体的な動きに任せてきた。他方で、他の市町村と一緒に将来を考えることはなかなか大変なため、県に積極的な役割を求めるニーズも出てきている。この模索に対する回答を検討していきたい。

専門職については、何人かまとめなければ本来の効果を発揮できないものであるとともに、例えば建築職では建築確認の民間へのアウトソースが進んでいる。専門職の確保と能力水準の担保と効果的なアウトソースの体制をトータルに考えないと、正解が出せなくなっていると考えられる。

連携は、やる前は効果に懐疑的でも、やってみると政策能力の向上等の波及効果を実感できる面がある。制度的な観点のほか、合意形成のあり方も考えながら広域連携について検討していきたい。

以 上