

平成29年度第2回国地方係争処理委員会

平成30年3月14日

【小早川委員長】 では、平成29年度第2回国地方係争処理委員会を開会します。

高橋委員長代理は急遽所用のため、ご欠席でございます。

本日は、地方行政を巡る諸課題についての報告です。

本日の委員会につきましては、報告案件のみですので、公開としたいと思いますが、よろしいでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【小早川委員長】 それでは、ご異議ないということで、そうさせていただきます。

では議事に移ります。地方行政を巡る諸課題について、事務局から説明をお願いします。

【吉川行政課長】 それでは、本日は、自治行政局が今取り組んでおります2つの研究会につきましてご説明をさせていただきます。

まず、私から、地方公共団体における内部統制・監査に関する研究会についてご説明をさせていただきます。

資料の3ページをお開きいただきたいと思います。この研究会は、地方自治法の改正を受けたものでございます。地方自治法の改正の内容につきましては前回12月の当委員会でご説明をさせていただいたところでございますが、今回、地方公共団体のガバナンスのあり方を見直すというテーマでいくつかの改正が行われております。そのうち、都道府県、指定都市に内部統制制度の導入を義務付けるという部分、それから全地方公共団体に監査基準に従った監査等が義務付けられたという点、この2つを受けまして、研究会を設けたものでございます。実務のあり方等について詳細な検討を行うことを目的としておりまして、内部統制と監査、両方のテーマを取り扱うことにいたしましたのは、それぞれがまさに関連しているからという考え方でございまして、今後は内部統制を前提とした監査のあり方というものを地方公共団体においてしっかり取り組んでいただく必要があると考えております。

構成員を左に掲げさせていただいておりますが、宇賀先生に座長をお願いしておりまして、座長代理は慶應の山本先生、そして委員としては公認会計士の方、税理士の方、学識経験者の方、さらには宮城県の課長さん、こちらは内部統制の取り組みが非常に進んでいらっしゃるということです。そのほか、愛媛県砥部町、大阪市、東京都の代表監査委員の方にも入っていただいております、学識経験者の方、専門家の方、また実務者の方という構成メンバーになっております。

スケジュール感といたしましては、平成32年4月が法律の施行でございまして、それを見据えて、十分な準備期間を地方公共団体の皆さんに持っていただけるようにということで進めていきたいと思っ

ております。成果物としては、「内部統制に関するガイドライン案」、また「監査に関する指針案」を取りまとめることとしております。

4 ページをお開きください。「内部統制ガイドライン」の策定についてでございます。前提として書かせていただいておりますが、都道府県、指定都市において、内部統制に関する方針の策定、そして必要な体制整備が法律上義務付けられたということでございます。そこで、地方公共団体において内部統制をスムーズに導入できるようにするための「手順書」として、ガイドラインを作成することとしております。

議論の進め方でございますが、既に総務省におきましては過去、この内部統制の研究会を平成21年、26年、2回開催させていただいております。小早川先生にも委員長としてご指導いただきましたが、その過程で既に地方公共団体における内部統制のあり方についてはかなり突っ込んだ議論をしていただいておりますので、今回の研究会におきましては、法律改正によって新たに盛り込まれました「長による内部統制の評価及び報告」、それから「監査委員による内部統制評価報告書の審査」について重点的にご議論いただくということとしております。その上で、これまでの研究会の成果なども踏まえまして、具体的に、どの主体が、どのような手順で、どのような作業を行い、どのような点に留意する必要があるのか、こういったことをガイドラインとしてお示しをしたいと考えております。

5 ページは地方公共団体における内部統制制度ということですが、前回この資料は説明をさせていただきましたので、省略をさせていただきます。

次に、6 ページでございますが、「監査指針」の策定についてです。まず、前提のところをご覧くださいなのですが、地方公共団体に関する全国統一的な監査基準が存在しないという状況がございます。このため、監査の実施目的や実施方法が判然とせず、各監査委員の裁量に委ねられていることから、各地方公共団体の監査の実施状況に差異が生じている状況だと、こういう問題意識でございます。その上で、人口減少社会の中で地方公共団体の経営資源が限られていく中、監査の実効性の確保が重要だという問題意識を示しております。

議論の進め方でございますが、まずは地方公共団体の監査の現状を把握・分析し、あるべき姿について、ゼロベースでご議論いただくということを想定しております。特に、リスクの評価や着眼点、これはいわゆるリスク・アプローチという考え方でございますが、そうしたこと、あるいは証拠収集の方法といった「監査の実施」に当たっての論点について、重点的にご議論をいただいております。その上で、成果物のイメージですが、監査における基本原則、これがまさに監査基準（案）となり得るものがございます。これを明らかにするとともに、それに沿った実務のあり方を実施要領として策定いたしまして、両者をあわせて監査指針としたいということでございます。

7 ページは参考資料ということで、監査の種類・目的等について整理してございます。

私からは以上でございます。

【植田行政経営支援室長】 続きまして、自治体戦略2040構想研究会につきまして、行政経営支援室からご説明いたします。

9ページをお開きいただければと思います。2040年頃をターゲットにいたしまして、人口構造の変化に対応した自治体行政のあり方について検討するというものでございます。2040年頃はこういった時期かといいますと、真ん中にございますが、高齢者人口が2042年に3,935万人ということで、絶対数としてピークになるということでございます。その頃までには、大都市部を中心に高齢化が急ピッチで進行する、また、総人口としては毎年100万人近く減少するというので、税収ですとか行政需要に極めて大きな影響を与えるという状況です。医療とか福祉とかインフラとか、言うまでもございせんが、住民サービスの多くは自治体が支えているということで、自治体が持続可能な形でサービスを提供し続けることが非常に不可欠だということでございます。そのために、それぞれ各分野でどのような課題を抱えていくことになるだろうか、2040年頃はこういった課題があるのかということ、また、都市をはじめとする自治体の多様性というものをどのように高めていくのか、それらのために自治体としてはどのような行政経営改革、圏域マネジメントを行う必要があるのかということをご検討いただくというものでございます。その結果として、持続可能で多様な自治体による行政の展開をして、我が国のレジリエンス（強靱性）の向上につなげていかなければいけないだろうと。

世界を見ますと、アジア、アフリカを中心に18億人増加いたしますけれども、東アジア諸国でいうと、日本と同じように高齢化が進展する、少子高齢化の問題が同じように出てくるという中で、日本においては、団塊ジュニア世代が高齢者となることで、高齢者人口がピークになる。三大都市圏では特に高齢化が急速に進行いたします。生産年齢人口については、1,750万人、大きく減少し、労働力確保が課題になってまいります。

10ページをご覧くださいますと、医療、福祉、インフラ等々、それぞれの行政分野の主な課題であります。まず医療、福祉ですが、東京圏等で入院需要、介護需要が急増するというのでございます。インフラについては、高度成長期に集中投資したものが更新時期が来る。空間管理でいいますと、所有者不明土地の問題、また、都市のスポンジ化と言われる、ランダムに使われない土地が増えてくる。それから、耕作放棄地の問題もございせん。治安、防災面でいうと、空き家の問題があるでしょうと。それから、教育、子育ての分野では、子供の数は減ってまいります、教育の質とかそういったものをどうしていくかという課題がございせん。産業面では、日本の強みを活かしながら、新しい技術の時代に起業を促すような都市、また農村環境をどうつくっていくか。労働分野では、生産年齢人口の減少にどう対応していくかということでございます。

この研究会は、慶應義塾大学の学事顧問の清家先生を座長にして、本日はらっしゃいます、牧原教授に座長代理をしていただき、学識経験者の方々でご議論いただいているということでございます。これまで8回やっております、分野ごとにそれぞれ課題を整理していただいております。年度内をめど

に中間的な報告を取りまとめまして、その後、来年度に入ってから対策についての議論をしていただくというものでございます。

次に11ページです。あとは少し特徴的なものを簡単にかいつまんでご説明させていただきます。まず、日本の人口推移ということで、2040年というのはどういうときかということで、水色の縦線が入ってございますが、高齢者の人口、65歳以上の人口という意味では、下の赤いところが2つございますが、その部分が実数でございまして、2042年ぐらいがピークになっていると。率でいうと、2040年の時点で35.3%、その後さらに上がっていくということになります。

12ページ、13ページをお開きいただければと思います。市区町村別に、2015年から2040年にどういった人口増減になっていくかということを示したものでございまして、100万人以上とか、50～100万人とか、これは人口を段階別に示しております。赤字になっている団体名のところは2040年のときには1つ下の人口段階に移るということございまして、あと、朱色で塗っている部分は各人口段階別で団体数が一番多いもの、典型的にはこのぐらいの人口減少になるだろうというものでございまして、大きな団体については、100万人以上とか50～100万人のところは1桁の減ですが、その下になりますと、10%から20%の減。さらに、13ページをお開きいただきますと、3万人以下のところでは30%から40%の減のところが一番団体数が多いということですので、もちろん団体ごとに差はございますが、大きな目で見ますと、平均的には人口規模の小さい団体ほど人口減少率が高いということが想定されるということございまして、これはいわゆる社人研の「日本の地域別将来推計人口」から作成しております。

14ページをお開きいただければと思います。子育て、教育の分野ですが、保育所についてでございます。保育所のニーズが非常に増えてきたということございまして、平成9年と28年を比べますと、保育所の数も、利用者数も、4割、5割と大きく増えていると。特に東京圏とか大阪圏は赤で括っており、そういったところは一番下の定員充足率のところで見ましても非常に増えていると。ただ一方で、地域によっては、緑で囲っているような県、山梨とか高知といったところはこの期間に定員充足率が少し下がっており、地域によってかなりニーズの差が出てきているという状況でございます。

15ページをお開きいただければと思います。教育でございますが、5～14歳人口の状況ということで、2010年と2030年、2040年の人口の推計を出しておりますが、文科省が標準的な規模の小学校を12～18学級と示しており、学年ごとに2～3クラスということですが、これを維持するために必要な5～14歳人口は800人から1,200人ということになります。これを大きく下回る規模の500人未満のところを色塗りしてございますが、その市区町村の数について、2010年のところでは累計で287団体ですが、2040年の赤で四角く囲っているところを見ていただきますと、531団体ということで、3割を超える団体がそういった標準的な規模の小学校を維持するために必要な人口がないということになってございます。

それから、16ページをお開きいただければと思います。これは高齢者の医療、介護の問題ですが、入院、外来、介護のニーズについて、それぞれ変化率を2040年まで出した表であり、高齢化の進展によって入院と介護が増え続けると。一方、外来人数については途中から、ある程度ピークに達して少し減るということがございます。中でも東京圏は非常にこの増加率がそれぞれ高いということで、赤く囲っているところがそれを示してございます。

それから、17ページをお願いいたします。介護人材の不足ということですが、まず、不足という意味では、右上のグラフをご覧くださいますと、有効求人倍率等がございますが、青の折れ線グラフが3.02というところまで上がっていつていると。全職業でいうと1.36ということで、これを相当上回る形で有効求人倍率が高いということです。2025年に向けた介護人材に係る需給推計を厚労省で出されていますが、右下にございますように、需給ギャップとして37万人以上ということがございます。介護労働者の年齢構成が左にあります、施設と訪問介護員で若干傾向が異なり、訪問介護員は60歳以上の方も3割以上ということでご活躍いただいているということですので、そういったところでこの需給ギャップについて今後どうやっていくかということが課題になろうかと考えます。

それから、18ページをお願いいたします。水道事業が、インフラなり公共施設の問題で典型的なものということで、人口が減少しますと水の需要が減ると、その減る状況が左上のグラフです。人口減少が進むところでは特に大きく減少してしまうだろうと。右下に例とございますが、一つの見通しでいうと、2027年から2047年にかけて、そのままでいってしまうと給水人口が1.2万人から0.8万人ですが、4人家族の平均的な料金で4,000円ぐらいから1万4,000円近くになってしまう可能性があるということです。もう一つは、管路の更新が進まず、左にございますが、老朽化が進行し、0.76%しか管路更新ができていないということで、そのままのペースでいくと130年かかってしまうという課題があるかと思えます。

19ページをお願いいたします。公共交通ですけれども、交通手段が都市によってかなり大きく異なるという状況が左上のグラフにございます。下から、青が鉄道、赤がバス、緑が自動車ですが、大都市ほど鉄道、バスは多いのですが、宇都宮市、金沢市、徳島市といった県庁所在地レベルでもかなり鉄道のシェアが小さいということがございます。車が運転できなくなる高齢者の方々が増えるということが、今後こういった都市における移動の自由をどうしていくかという課題があるかと思えます。

20ページをお願いいたします。都市のスポンジ化、空間管理といったこととございますが、人口減少の急速な進行ということで、空き地とか空き家とかが時間的にも空間的にもランダムに生じるということのスポンジ化と言われておりますが、イメージといたしましては、右上の地図をご覧くださいますと、これは20年間、1992年から2012年の一つの例ですが、空き地がオレンジで、空き家が黄色の部分であり、こういったものがランダムに生じているという状況です。これは今後さらに大きくなっていくだろうと。これが放置されれば、左下にありますように、生活利便性が低下する、また治安、

景観等が悪化するといった課題が出てくるということでございます。

21ページをご覧くださいと、そういった人口減少をしていったときの対応のために現在進められている都市の取り組みといたしまして、コンパクト化ということがございます。都市としての持続性を確保するために、ある程度集約的な都市構造化をやっているということでございます。都市機能誘導区域とか居住誘導区域を設定いたしまして、その中にいろいろな、福祉、医療、商業とか、住宅ですとか、そういったものを誘導していこうということを予算措置なり税制の措置等でされているということでございます。誘導策ですので、中長期的な取り組みであろうということでございます。

それから、22ページをお願いいたします。労働分野でございますが、労働力につきまして、一番左の地図を見ていただきますと、女性の労働力率は大都市圏が低くて、地方が高いということでございます。また、往復の通勤時間と労働力率の関係が、通勤時間が長いほど女性の労働力率が低いという傾向がございまして、三大都市圏、奈良県とか神奈川県とかございますが、そういったところは労働力率が低くなっているという傾向がございまして、あと、子供ができてからもずっと職業を持ちたいと思う女性の割合が高い地域が実際に労働力率が高いということがございます。

23ページをお願いいたします。高齢者の就業ですが、働きたいが働いていないという高齢者の割合が、65歳以上で22%とか27%ということで高くなっているということです。職業別で見ると、運輸とか清掃とかサービス業とか事務といったところが多いのですが、フルに働きたいというよりは、非正規で10万円未満というところが多いとなっております。

24ページをお願いいたします。産業分野でございますが、製造業の設備投資については、非製造業に比べると少なくなっていると。また、左下の地図を見ていただきますと、1986年と2014年を比べておりますけれども、従業者数が一番多い業種は何だったかということで、市町村別で見た場合に、以前はほとんど緑色の製造業だったというのが、オレンジが医療・福祉、黄色が建設業、小売業が青、サービス業が赤で、そういったほかの色がかなり増えてきているということで、新しいものを生産していくというよりも、まさに生活のために維持されなくてはいけないサービスの分野に雇用がシフトしているということが見てとれます。そういった分野は生産性が製造業に比べると比較的低いということで、地域の産業をどうしていくかという課題がございまして。

25ページですが、これはICT、IoTといった分野で、今後2040年に向けてということであれば、さまざまな新しい技術が出てきて、これまでの常識ではないものが常識になっていくということで、こういった新しい技術をうまく使って、さまざまな課題に対応していかなければならないでしょう。「今あるモノがなくなる」ということで、言語の壁であるとか、いろいろな作業をしなくてもよくなるとか、AIとかロボットがパートナーになるとか、そういったことを行政も含めまして活用していくということが求められるということだろうと。

続きまして、自治体としてどうかということで、これまでやってきたことも含めてでございますが、

新たな広域連携についてということで、26ページでございます。人口減少社会の中で、あらゆるサービスを単独の市町村だけでやるというのは現実的ではないだろうと、連携を柔軟かつ積極的に進める必要があるだろうということで、自治法の中でも平成26年の改正で「連携協約」という仕組みを入れてございます。それを活用した方法として、具体的な事例ということで、地方圏では連携中枢都市圏、また都道府県による補完ということで、こういったことを柔軟に進めていく必要があるでしょうと、三大都市圏においては、双務的な役割分担ということで、同程度の規模・能力のある都市同士で水平・相互補完的に役割分担を促進すべきだろうということでございます。

27ページですが、「新しい公共空間」の考え方ということで、こちらは考え方としては平成18年の研究会の中でこういった考え方が示されまして、「公共」の範囲が拡大しているという中で、官民二元論には限界があるのではないかとということで、新たに住民なり企業なり「民間」の担う取り組みということを進めていく必要があるだろうということで、左の絵で申し上げますと、企業のところと市民のところ「新しい公共空間」、アウトソーシングとか地域協働と書いてございますが、そういった分野を増やしていく必要があるのではないかと議論もされておりました。今後、人口減少が進む中で全体として労働力が不足していくという中で、新しくこういった考え方をさらに進める枠組みということは考える必要があるのではないかとということで、新たなニーズに対する担い手をどう結びつけるかということを考えなければいけないのではないかとでございます。

私からの説明は以上でございます。

【小早川委員長】 どうもありがとうございました。

まずは前の方の内部統制・監査の関係から行きましょうか。ご意見、ご質問がありましたら。

内部統制の方は、基本的に今までやっていないことを、やれる範囲、やれるレベルのところでもらうためガイドラインをつくる趣旨だということでわかりましたが、監査の方は、現状がどうなのか。監査指針をつくって、きちっとやってもらうということですが、相手を見てやるのか。相手を見ないで全部一律にやるという摩擦も出てくるかもしれない。言われてみればうちはこれまでちゃんとやっていますでしたのでちゃんとやりますというところと、うちはそれなりにやっているの、義務付け、枠付けのようなことをあまり言ってくれるなというところもあるのかなと思うのですけれども、その辺は考え方はどうなのですか。

【山崎自治行政局長】 難しいところでして、まず内部統制の方の話は、私どもとしては、地方分権が進んできたと、それで、やっぱり企業の統治という考え方が、ある程度地方自治体の方にも入っていないといけないだろうと、そのときに、先生が今おっしゃいましたように、内部統制の義務付けをするところは都道府県と指定都市でまず行って、他の市町村には努力義務という手法をとったのです。おっしゃったように、内部統制についてはこれまでの研究会の蓄積もありますし、企業での事例も大分出てきていますので、ガイドラインを出そうと。

実は監査の方は、我々としての悩みはやっぱり地方自治法が、監査の種類だけ決めているけれども、中身について何も語っていないということなのですね。7ページに種類がございしますが、例えば財務監査というのがあって、定期監査と随時監査とあると。結局、毎年度1回はやらなくてはいけないというのが定期監査で、随時気になったときにやるというのが随時監査だということしか決まっていなくて、それから、決算審査というのは決算を認定するときにその前に審査を受けてくださいということが決まっているだけとか、例月出納検査というのは現金出納がちゃんと行われていることを月1回見てくださいと決まっているだけで、どう見るかというのは何も語っていないのですね。そこがやはりこれから、これまでの機関委任事務があって、もう随分前ですが、会計検査院もどんどん入ってくるとかという時代でもなく、説明責任を果たしていかないと、限られた経営資源を地方自治体に渡すと無駄遣いをしているのではないかと困るのではないかと思ひまして、私どもとしては、まず内部統制をやることを前提とした監査というのがどうあるべきなのか、その監査について一応スタンダードみたいなものをつくって、こういうふうにやっていたら、ある意味では監査委員の責任は果たしたことになるというのを書いてあげた方がいいのではないかと思ひまして、特に町村の監査委員から指摘があるのですけれども、どういうことをきちっと見れば監査委員としての役割分担をちゃんと果たしているのか、それから、内部統制として、市町村長とか知事の方が背負わなくてはならない部分もあるだろうというところを少し見える化していきたいと思ひています。

先生がおっしゃいましたように、端的に言えば、東京都だと、監査委員事務局に膨大な数が出て、かなりの水準の監査をやっているということもありますし、大阪市だと、やっぱり相当な規模でやっているというのがあるのですが、人口が大体10万ぐらいの規模の都市だと、監査委員事務局の職員は三、四人なのです。だから、そういった意味で、先ほど申し上げたような観点から、あなたのやっている立派なことを立派だと言ってあげましょうという面と、それから、こうやっていけば責任は一応果たせますよということを書いてあげるという部分があって、義務付け、枠付けというよりも、指針を示すことは、どちらかというところ、ここまでやっていたらある程度説明責任を総務省側の指針が果たしてあげていると、それと違うやり方は助言だからもちろん自由だと、だけど、違うやり方をする場合には、自分としてこうだからこうするというのが必要ですというふうには持っていけないかなと思ひました。つまり、監査委員という立場が実際、ありていに申しますと、割とつらい立場に置かれているわけですね。どう見るかとか、どういうふうにするかということが、その団体の中ではずっと流れがあるのですけれども、ナショナルスタンダードは何もないわけですから、ここを見たのかという話が起きたときに誰も守ってあげられない部分があるのですね。そこを今、模索しながら、実は町村の監査の実態、それから市の監査の実態、都の監査の実態も教えてもらいながら、ちょっと時間をかけて議論しようかなという感じで進んでいるところです。

【小早川委員長】 前にも伺ったことがあるかもしれないけれども、イギリスには監査のための全国



的な横のつながりの仕組みがあったかと思いますが、そういうことは考えていないのですか。

【山崎自治行政局長】　そこは実のところ、現状の監査の事例とか自治体の不適正な事例とかというのを共有するような仕組みは本当はあった方がいいと思っています。ただ、そういう機構だとか組織をつくる場所までは議論が盛り上がりませんで、当面私どもとしては総務省の助言機能の中で、それを集めて、回していけるかどうか。ただ、組織的にも人数的にも限られていますから、本当に監査を進化させようとする、そういう情報を共有するような組織なり仕組みがあった方がいいのではないかと個人的には思っています。ですけど、まだそこまで盛り上がり感はあるところがあって、とりあえず総務省で考え方を示してみようかなと、今、思っているところです。

【牛尾委員】　1つ質問ですが、今のお話だと、全市町村を網羅するようなお話に聞こえたのですが、例えば政令指定都市をまず手をつけるとか、都市規模、あるいは都市の機能で段階的に分けるとかというのではなくても、つまり、基本方針というのはどのあたりを狙っているのでしょうか。

【山崎自治行政局長】　そこも今、研究会で議論しているところですが、一つの考え方は、内部統制が義務付けられている都道府県、指定都市でスタンダードをつくったらどうだという考え方もあるので。もう一つは、スタンダードが一番必要だと思っているところは町村とか小規模な市だという議論もあるのです。そこをどう収れんさせていくか。実は基本原則的なところと実施要領的なところを分けて、例えば基本原則についてはみんな共有するのだけど、実施要領は違うというやり方もあるかもしれないですね。また、どの自治体でも監査で見べき基本は一緒なのだという議論もあって、それを80人でやっているところと、兼務して1人でやっているところと、どうしていくかという議論はあるものですから、今まさに悩ましいところとして、筋から言えば、内部統制が義務付けられた都道府県と指定都市について、監査基準の指針を示してというのがいいのかもしれないけれども、それがニーズに合っているのか。先ほど小早川先生がおっしゃったような、うちは十分やっているよというところもあるものですから、そこはちょっと今、悩ましいところとして考えています。

【小早川委員長】　内部統制・監査の関係はよろしいですか。内部統制の導入に伴って、それと監査との関係をはっきり整理するという課題はよくわかるし、最低限の監査が必要なのに今までちゃんとできていたのかというような部分がもう一つある。その両方を、制度の問題としてというか、総務省の動き方として、相手を見ながらうまくやっっていこうということなのですね。

よろしければ、次に「2040」という話ですけども、これは、牧原委員、すごい研究会ですね。

【牧原委員】　ええ、何か気宇壮大なものだと思うのですけれども、とりあえず各分野の問題を洗い出していく。ただ、私もちょっとよくわからないのは、全てが自治体の問題といえば、よくある問題を出しているのですが、2040年に向けてどういう独自性が見えてきているのかというのは、まだちょっと今議論の最中なのです。これは各省の、ちょうど一定の世代の方々が参加されていると聞いていますので、そちらでどんな議論になっているのかということをお伺いできればと思うのですが、どうでし

ようか。

【山崎自治行政局長】　　まずは、先ほど室長が説明しましたように、それぞれの分野が持っている2040年の姿というのを洗っているところですが、実はこれから、そこから浮き出てきた2040年のその分野、分野での危機がありますので、何本かの柱みたいな、今そこにある危機を描くような柱をつくりたいと思っていて、その柱に対して各府省がどういうふうなアプリケーションで対応していくかというものを考えていきたい。つまり、危機があつて、アプリがあると。それを年度内の中間報告ぐらいまでやって、そのアプリが有効に動くためには自治体というOSをどう変化させるかということを考えていきたいと思っていて、そういった意味で、こういうアプリを動かそうとすると、OSとしてはちょっとうまく動かない部分があるかなということまで中間報告で持っていきたいという感じを今持っているところです。

端的に言いますと、例えば私なんかが一番驚いたのは、この議論の中で浮き出てきたのが、団塊ジュニアというのがなぜ子供を産まなかったのだろうというところは疑問だったのですが、非正規雇用が団塊ジュニアに相当多いというところまでわかっていたんですね。ところが、就職氷河期というのが相当長く続いて、十数年にわたって、今の45歳ぐらいから30代の初めぐらいのところまで就職氷河期世代になっていて、極端に正規雇用の数が少ないのです。そうすると、結婚する方々の率も低くなって、一人のまま老いていくと。しかも、あまり安定的でない収入を持ちながら老いていくと。そうすると、今まで地方自治だとか地域福祉だとかが想定していたような、家族があつて、地域の集まりがあつて、市役所があつて、いろいろやっていくという感じがどうも当てはまらなくなるのですね。そういうのがだんだんわかってきたので、そうすると、40代の半ばぐらいに差しかかろうとしている世代が皮切りですけれども、そのままにしておいて2040年を迎えていいのかどうかというような課題は出てきていると思っているのです。

その辺は今いくつかの柱を考えている一つなのですけれども、やっぱり就職氷河期というのが我が国にもたらしたものすごく大きな影響があつて、今、随分有効求人倍率は上がっていて、今なら何か違うことをできるかもしれないみたいなことも考えていきたいと思っているのです。

【牧原委員】　　だから、個々の政策で対応できるという話にしないで、それを自治体のOSまで持っていくという、ここをどういうふうにつなげるかということが非常に難しいところでもあり、それがうまく見えてくると、本当に新しい、21世紀の自治体OSなるものが出てくるということなのかなと思いますね。

【山崎自治行政局長】　　アバウトに考えていることを少しお話しますと、1つはやっぱり個々の市町村とかでやることに限界が来ているところが相当見えてくるだろうということ、それから、これは地方分権改革で国、都道府県、市町村の役割分担をしっかりとさせたわけですが、人口減少時代になってくるときに、少なくとも都道府県と市町村の共通基盤みたいなものが何かないといけないのかなという感じ

を思いつつあります。都市圏なのか、あるいは高知県とか奈良県とかがやっているような、県が市町村の領域までやるのかわかりませんが、少し2層制を柔軟化するようなことをしないと、撤退戦をやるときに総力戦をどうできるか、ということは考えなくてはならないかと。

あと1つは、これまで地方自治という名目でばらばらにやることをよしとしてきたことが、ひょっとしたらある程度ICTとかAIとかアウトソーシングとか、クラウドコンピューティングシステムとかを入れると、ばらばらであることにあまり意味がなくて、ある程度標準化した方がみんなが便利になることもあるかもしれない。もう少し、1つ2つまだアイデアがあるのですが、そういうところに持っていけるとよいかと思っています。

【牧原委員】 今の最後の話は、2層制の柔軟化というのは昔の市町村合併のときの西尾私案にちょっとつながるような議論もあるのかなと思いますけれども、どうなのですかね。やっぱりあのときにいわば頭出しした問題が本格的に出てくると。市町村の行政機能をどれだけフルセットにするかという議論よりは、今のような共通基盤を持ったOSという発想を使うと、もう少し受け入れやすいというか、そんな感じですかね。

【山崎自治行政局長】 例えば地方の県に行きますと、やっぱり県庁には相当な人材が集められているわけですね。ところが、その県庁というのが、公共事業を縮減して、それから、市が増えたので、福祉は町村のことを主にやっているわけですから、そうすると、県というものの存在感が昔に比べると少しずつ薄れてきていると。しかし、人材は持っているのですね。その機能をうまく使って、基礎自治体が持続的にサービスを提供できるような、そういう共通基盤みたいなものがつくれないかと思ったりはしています。

それから、首都圏について言うと、1都3県で協力するというので済むかどうかの議論も出るかもしれない。要は、千葉都民、埼玉都民というところが一番医療とか介護が不足してきますので、そこで23区に依存していたそういう機能をどこかで持たなくてはならない。医療不足、介護不足が埼玉とか千葉とかで極度に起こるのです。東京でも多摩地方で起こるのです。そこら辺をもう少し大きな視点で考えていかなくてはいけないのではないかと今、私としては思っているところなのです。

【牧原委員】 という話は研究会で全く出ていなかったもので、私も新鮮に伺いました。

【山崎自治行政局長】 まだOSの議論はしていませんので。

【渡井委員】 コンパクト化と広域連携について伺いますが、やはりまちづくりとなると中心は都市計画法かと思いますが、都市計画法は用途地域指定などに関しては市町村にかなり権限を下ろしている。その一方で、こういった問題に対応するためには広域連携となりますと、悪い意味ではないですが、地方分権に一種逆行するような、そういう動きと見ることもできると思うのですが、そういうことは実際に進んでいくというふうに見てよろしいでしょうか。やはり都道府県の権限が強くなければうまくいかない問題という整理でよろしいでしょうかということです。

【山崎自治行政局長】 必ずしも都道府県の権限を強化するとうまくいくとも実は思っていないくて、ただ、現実にD I D人口がどんどん人口密度が落ちていくという状況になり、スポンジ化すると何が起るかという、基礎自治体としても、例えばホームヘルパーを派遣しようにも、ここに1人、ここに1人、ここに1人というようなことで、持続的なサービス供給が可能なのかどうか。それから、例えば治安とかを考えると、ある集落で昔20戸いたのだけど3戸しか住んでいませんよとなった場合に大丈夫なのかどうかとか、むしろ住民生活の方から、大丈夫かなということになってくる。

それから、現状の都市計画法で言えば、人口が増加して、都市が拡張していくところをどういうふう秩序づけるかというのが都市計画法だと思うのです。これが今、人口が減少して行って、どこでどう踏みとどまるかという議論になってくるので、一生懸命国土交通省はやってくれているのですけれども、誘導的に持っていくしかなくて、都市計画権限そのものでは勝負しようとはしていないのではないかと思います。結局、ここからもう撤退するみたいなことを決めようとする、それは恐らく財産権的価値は相当落ちますので。ただ、初めてのケースなので、日本全体でどこで踏みとどまるかという感じなので、いろいろな種類の法律も政策も人口が減少して行って極端に落ちていくことに対しては対応できていないのではないかと思います。

【渡井委員】 国土交通省とは連携をしていらっしゃるということですね。

【山崎自治行政局長】 ディスカッションフォーラムというのをつくってまして、ちょうど団塊ジュニアの世代の課長、室長、企画官に入ってもらってまして、ご指摘の国交省、農水省、厚労省、経産省、文科省、警察庁に入ってもらっています。

【牛尾委員】 今回の渡井先生の質問にも関連して、私は宮城県の都市計画審議会の委員もやっており、ちょうど今先生がおっしゃったような議論が出てきています。県はどうしても人口減少を認めたくないわけで、その発展計画や総合計画のビジョンとして、人口は減少するし、小売の消費額は減るのだけでも、例えば製造業の出荷額は増えていくとか、不思議なビジョンをつくり出したりするわけです。商業が廃れたところに製造業出荷額が増えるということはありませんが...。しかし、そうしたビジョンができて、それに伴って、都市計画の中で工業用地の確保のような線引きを変更する議論が出てきてしまっていて、地方の都市計画自体が、おかしなことになっているという懸念があります。きちんと冷静に客観的事実を見直さないと、特に東北の場合、仙台市以外は人口消滅地域ですから、どうやってその人たちの考えを変えさせるかというのはすごく問題ではないかと思います。

あともう一つ、そうした物の考え方を変えさせるということと、広域連携が非常に有力なツールであるということは思うのですが、広域連携を推し進めるインセンティブを政府として政策的に誘導していくべきだと私は思います。それはなぜかという、結局、メリットがないから、中枢都市が嫌がる。それで、例えばサービスがそんなに下がるわけではないですよ。極端な言い方をすると、仙台市とその周りの都市について仙台市民が何で隣の市のために自分たちがやらなくてはならないのかという議論に

なって、結局なかなかやらない。特に政令市と県の仲は、どこへ行っても、仙台、宮城だけでなく、大体仲は悪いので、強いインセンティブを出して広域化を進める必要があるのではないかというのは、実際に地方にいると強く感じます。

今回水道事業の話が出ていますが、もしかしたら水道より下水道の方が深刻かなと実は思っています。しかし、ぜひ広域連携は進めていただきたいと思います。

【山崎自治行政局長】 実は、定住自立圏というのを10年ほど前にやりまして、私、その担当の課長だったのですが、そのときも、中心都市の繁栄は周りの市町村が衰退したら維持できないと、ヒンターランドというのがあって、例えばどこかの市のデパートに買い物に来ているのは、その市民だけでは成り立たないですよ。周りの市町村の人たちが来てくれて初めて、DID地区もあれば、昼夜間人口比率も上がるわけですね。そここのところは考えてもらわなくてはいけないと当時思っていて、連携中枢都市圏のときにもそういうことを言っているのです。

ただ、今、地方交付税の措置をしていますが、我々から見ると中心都市にかなり措置しているのですが、先生のご指摘のような話ですと、本当は周りのこともやった方が得するぐらいにしないとイケないのかもしれませんが、なかなか地方交付税を誘導的に使ってはいかんという議論もありまして。

【渡井委員】 12ページの表で、江東区だけが緑色になっているのは何か有効な政策がなされた成果ですか、それとも埋立地ですか。

【植田行政経営支援室長】 これは都心回帰の今までの傾向を見て予測をされているということだと思います。

【渡井委員】 わかりました。

【山崎自治行政局長】 だから、こうやって見ると、増加のところも左端にあるのですよね。人口3万人未満のところは4割近くまで減る可能性があるということはなかなか深刻です。

【小早川委員長】 人口が増えていき、また国力を強めていこうというときには、中央集権で引っ張っていった。今度は逆に、地域の、そして全体としての撤退作戦を有効に円滑にやっていかななくてはならない。そこも、下手をすると、これはやっぱり中央主導でないだめだという話に、単純に言えばなりかねないですよ。そこをどう適正に方向づけていくのか。

【山崎自治行政局長】 私が思っているのは、ビジョンを共有するということではないかと思っていて、昔の中央集権って何かというと、各省が割拠主義的にあって、それぞれの自分の日本像を持っていて、それを機関委任事務の体系でやっていくと。私の感じだと、当時はそれぞれの省の数だけ日本があったような感じだと思います。そこをやはり政治主導、中央省庁改革の中で、中央政府の方も協調する動きが出てきているし、そこでもしビジョンが共有できて、地方自治体とも共有できるなら、大まかな見通しを一緒に持ちながら進めていくということができるのではないかと。

【牧原委員】 もしこういう発想が今後自治行政局の考え方の一つの方向となるとすると、従来みた

いに法制中心に制度改革をやっていただけではなくて、ある種の戦略ビジョン型の、いわゆる委員会的なものというものが必要となり、今、地方制度調査会があるのでしょうかけれども、制度改革だけではなくて、ビジョンを常に何かもんでいくみたいなの、そういう二本立てになっていかないといけない感じがしますね。状況が常に変わっていくので、状況が変わるたびにビジョンを出していかないといけないという。

【山崎自治行政局長】　そういう意味では、地方制度調査会も、実は昔は16次地方制度調査会とか、地方自治のあり方を議論していたのですね。今でこそ、この10数年、20年くらいは法制度をやっていますが、法制度もやるし、ある程度そういう地方制度の背後にある何かを見せていく、形づくっていくところも、私としては地方制度調査会の役割になってもらうといいのではないかなと思っています。法律改正だけが総務省の役割ではないというのは思わなくてはいけないなと思っています。

【小早川委員長】　あえて言いますと、制度改正だけでなく、ビジョンを共有することが大事だということに話がいつているけれども、一つの役所がビジョンと制度と両方握ったら、ちょっと怖くないですか。

【牧原委員】　ですから、ビジョンを役所が握るのではなくて、何とか調査会とか何とか委員会が折に触れてというふうになればベストですよ。私はこれから、この国地方係争処理委員会も多分そうだったのでしょけれども、第三者機関というものの役割が大事になっていかざるを得ないと思うのですよ。その第三者機能的なものは結局事務局に支えられていて、その事務局が法改正をやったりしてというような、この仕組みをどういうふう to 今後うまく切り分けるかということはだんだん必要になってくるような感じを、特にここ数週間の、1週間、10日ぐらいの国の行政のあり方を見ていると思うところです。

今、多分、こういう状態ですから、情報公開請求があったら役所は何も拒めないですよ。だから、本当に全部出さなくてはいけなくなってしまうというのは、市民社会にある意味行政が完全に羽交い締めになっているような感じになって、今までの行政をある程度囲って社会から独立してやっていくというよりも、社会と一緒に仕事をするようになっていくのではないのでしょうか。制度がそうなる to すぐには言えませんが、何となく、要するに非正規雇用が多くて、就職氷河期で、がちがちの制度改正をやっていた時代から変わっていかざるを得ないような感じはするのですが、どこへ行くかは全然わからなくて、2040戦略も有識者には今日全然知らない議論をどこかでやっている to よくわかって、それが今までのやり方ですけれども、それはいい部分もあるのですけれども、何となく伺っていると、ちょっとずつ変わっているのかなという感じはしますね。

【山崎自治行政局長】　先ほどの議論というか、単に私のアイデアです。

【牧原委員】　いや、我々もやっているし、別の各省横断的なのもあって、そこでの議論はあって、いずれマッチしようと言っていたので、今日はちょっと聞いただけなのですが、でも多分、最初にこう

いうのを、これが一つの変化の方向だと言った者勝ちかもしれませんからね、これからは。そんな気がします。

【渡井委員】 あと20年でこれだけのことが起こるとなると、ビジョンの共有はそれなりにできるのかなという気もするのですけれども、その点は先生は。

【牧原委員】 案外まとまるときはまとまりますからね、日本は。ただ、何がきっかけかよくわからない。今までは大抵、外からの衝撃で来ていたのですが、例えば南海トラフのようなものが来たら、本当に人口減があらわになると、割とまとまるかもしれないしというのがあるのでしょうか。何かをきっかけに、まあそうだねという方向が出てきて、それは多分、昭和の頃のイメージとは全然違う話になってくるだろうなという感じはしているのですけどね。

【山崎自治行政局長】 人口が減少するということは、去年まで生まれた子供の数がもう決まっているので、去年が94万人で、今年は98万人なのですね。そうすると、割と確固たる予測なのですよ。これからは合計特殊出生率が増えたら、20年先では違うことになるかもしれないけれども、20年後ぐらいまでは見渡せてしまっているんで、そこは人口というのは極めて共有しやすい指標ではないかとは思いますが。

【牧原委員】 藤井君というのがいるじゃないですか、将棋の。あれは羽生さんよりも、まさにOSが強化されたことによって、要するに短期でうまくやれば上達するということを示しているわけじゃないですか。だから、人口が減っても、そういう感じの子が多分どんどん出ているのかもしれない。

実は私、今、高校生向けのゼミというのをやっています。本を読むわけなのですが、本をよく読んでいる高校生が全国にいて、改めて驚いています。これはちょっと期待してもいいのかなと、いろいろな若い人がいますからね。

【小早川委員長】 もう授業はなくなるとかという話も書いてあるし、いろいろ大変だなと思いました。

【牛尾委員】 最後に1つだけ質問をいいですか。23ページなのですが、高齢者就業の現状と課題ということで、希望する働き方と希望する月収、これは本当ですか。

【植田行政経営支援室長】 はい。

【牛尾委員】 10万円以下でいいのですか。これは本当のことを言っているのでしょうか。

【山崎自治行政局長】 結局、追加所得みたいなのですよ。

【牛尾委員】 年金プラスこれで。

【山崎自治行政局長】 いろいろな人に聞いても、あと5万円とか、あと10万円とかという感じはあるのですよね。だから、65歳以上の方々に、追加所得がこれぐらいあれば働いてもいいよという人は結構多いです。

【小早川委員長】 これだけもらえないと嫌だねという、そういう数字でしょうね。

【牛尾委員】 ただ、そうすると、仕事というのが、上に書いてありますけれども、運搬、清掃、包装とかサービスという、こういうことになって、本当に高齢者の人たちがこういう働き方でこういう収入で2040年の日本はやっていけるのかと思うのですが。

【山崎自治行政局長】 恐らく、私どもが思っているのは、元気な高齢者、65歳から75歳の方々が自分の意欲に応じていろいろな仕事ができるというようなシステムをつくらないとまずいのだろうと思うのです。時々言うのですが、磯野波平さんは54歳なのです。あれは55歳が定年だという戦後すぐの社会において、54歳の磯野波平なのですね。だけど、タモリさんとか吉永小百合さんは72歳で、あんなに活躍して、やっぱり変わってきているのだろうと思うのです。ですから、そういう健康な、まだ働く意欲のある方々が、こういう限られたことではなくて、働くということが非常に必要になってきているのだと思います。

【小早川委員長】 まだまだあるでしょうけれども、そしてまた、いろいろな話を最後にまとめるといってもいきませんが、意見交換はこの程度にしたいと思います。

それでは、大分時間も経過しておりますので、本日の委員会はここまでとさせていただきます。

本日の委員会の議事要旨及び議事録につきましては、委員の皆様を確認していただいた上で、会議資料とともに公表したいと存じますので、よろしく申し上げます。

これをもちまして閉会とさせていただきます。どうもありがとうございました。