

大山町議会議長 杉谷 洋一 様

大山町議会議員 岡田 聡



平成 30 年度大山町議会議員研修報告書

1	日 時	平成 30 年 10 月 29 日 (月) ~ 31 日 (水)	
2	研 修 地	滋賀県大津市 全国市町村国際文化研究所	
3	研修内容	(内 容)	(場 所)
		I 地方行政をめぐる最近の動向 総務省自治行政課長 森源治	滋賀県大津市唐崎
		II 地方分権時代の中で地方自治体に期待される役割 内閣府地方分権改革推進室参事官 萩原 秀樹	
		III 地方分権時代のまちづくり 山形市長 佐藤 孝弘	
		IV 地方分権時代の中で地方自治体に期待される役割～人口減少を見据えた取組み～ (演習・発表) (指導参事官萩原他)	
		V 地方分権の展望 一橋大学理事・副学長 辻 琢也	
		VI 分権時代における地方議員のあり方 明治大学政治経済学部地域行政学科長・教授 牛山 久仁彦	
4	研修結果 又は概要 (意見・感想)	<p>I 地方行政をめぐる最近の動向</p> <p>1. 近年の地方行政をめぐる議論について【第 32 次地方制度調査会】</p> <p>人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議。</p> <p>(1) 子育て・教育…男女とも働くことを前提とした保育の受け皿に未対応。学校施設の老朽化と更新。小規模校・廃校の発生。地方圏での高等教育を受ける機会の喪失。</p> <p>(2) 医療・介護…東京圏では高齢者 (特に 85 歳以上) が増加。介護人材の需給ギャップ拡大。一人暮らし高齢者が増加。地域や家族がセーフティネットとして機能しにくい状況に。疾病構造の変化や高齢化に対応した医療提供体制が必要。</p> <p>(3) インフラ・公共施設・公共交通…老朽化したインフラや公共施設の増加で更新需要が増大。管理・更新の体制確保。移動手段の確保が必要な高齢者が増加。地域交通事業者の経営悪化。</p> <p>(4) 空間管理・防災…都市のスポンジ化や人口集中地区の低密度化が進行。中山間地域では集落機能の維持が困難になるような低密度化が発生。首都直下地震発生時には 23 区で避難所の収容力が不足。</p> <p>(5) 労働・産業・テクノロジー…2040 年にかけて生産年齢人口の減少が加速、労働力不足が顕著に。地方圏には労働集約型サービス業が多く、生産性が低い。ロボット、AI 等と共存・協調が必要。</p>	

2. 近年の地方自治法の改正について【地方自治法等の改正の概要（平成 29 年法律第 54 号）】

第 31 次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及ガバナンスのあり方に関する答申」

人口減少社会において、最小の経費で最大の効果を上げるよう、地方公共団体の事務の適正性の確保の要請が高まる。➡ 長、監査委員等、議会、住民が、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保するために、下記の実施をパッケージとして実施。

(1) 長…内部統制制度の導入（都道府県知事及び指定都市の市長が対象、その他の市町村長は努力義務）。方針を策定した長は、毎会計年度、内部統制評価報告書を作成し、議会に提出。

(2) 監査委員…監査制度の充実強化（監査基準に従った監査等の義務付け。報告制度の創設。監査専門委員の創設。議選監査委員の選任の義務付けの緩和。等）

(3) 議会…決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備（決算不認定の場合に、当該不認定を踏まえて必要と認める措置を講じた時は、その内容を議会等に報告・公表。）

(4) 住民…損害賠償責任の見直し等（条例において、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任において、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることを可能に。）

3. 地方議会制度について

(1) 機能… ○ 団体意思決定機能 ○ 監視機能 ○ 政策形成機能

(2) 権限… ○ 議決権 ○ 選挙権 ○ 同意権 ○ 検査、監査請求権 ○ 調査権 ○ 意見書提出権 ○ 自律権

(3) 現状 ○ 通年会期制導入状況…71 市町村（H28.4）。会社員の立候補者が増えたところは極く僅か。導入しない理由として、地域での議員活動時間の減少や執行部側の行事予定が立て難い。災害時、議会優先で現場対応が後回しになる懸念。議会事務局の業務量が増える。等。

○ 議員数の推移…平成 10 年比 29 年末実績。町村議会議員は 40,559 名から 10,998 名と 1/4 に激減（県会議員や市会議員は微減）。 ○ 町村議会議員の無投票当選者の割合…昭和 50 年 3.4%が平成 27 年は 21.8%と大幅増。 ○ 職業・年齢（平成 28 年）…町村議会議員は農林業 30.9%、専業 21.6%（市会議員は 13%と 42.3%）。70 歳以上 54.3%、80 歳以上 18.7%（市会議員は 43%と 11.4%）。

○ 議員のなり手不足の要因…広範な事項を議決範囲としており、専門性を強く求められると共に拘束時間が長くなっている。定数削減により議員の負担感が増加。時間的拘束が大きい一方、議員報酬だけでは生計が立てていけない。兼業禁止及び請負禁止の実態的影響が大きい。

(4) 町村議会のあり方に関する研究会報告（小規模地方公共団体の幅広い人材

確保について具体的に検討)

○ 持続可能な議会の実現…「現行議会」に加え「集中専門型」と「多数参加型」を条例で自由に選択可能とする。

(5) 地方議会の自主的な取組(住民からの信頼確保、議会審議の充実等を目的として)…議会基本条例の制定。住民と議会との意思疎通の充実。審議の充実。議決事件の拡大。事務局機能の充実。等自主的な取組を行う地方議会が増えている。

II 地方分権の中で地方自治体に期待される役割～人口減少を見据えた取組～

1. はじめに…約 50 年後は、働き手と子供が現在の 4 割減となる事態に、又、高齢者の 3～4 人に 1 人が認知症との推計も。

人口減少、少子高齢化により生じる地域の課題や地域間格差。国が行う一律の行政が合わない地域も生じ、個性ある地域づくり、地方創生が課題に。過去に作られた制度が今の時代環境に合っているか、地方分権改革で調整する必要。

2. 地方分権改革の意義…現在の経済成熟期では、全国一律の施策ではなく、特色を活かした個性ある地域づくり ○ 自ら適切な施策を生み出す力 ○ 国の施策・支援を使いこなす力、が求められる。

「地方分権改革」によって地域課題を解決…現場の声や日常の業務を通じ、各自治体が、国が行う事務・権限や、全国一律に定める基準等について ○ 地域の実情に合わなくなった(例・過疎化) ○ 新たな取組を行う上での支障となっている(例・企業誘致) ⇒ 地方の声で国の制度が変わる「提案募集方式」(H26～)を活用し、各自治体から制度改正等に関する提案を行い、これが実現されることで地域課題の解決が可能になる。⇒ 住民サービスの向上。不要な手続・コストの効率化。

3. 地方分権改革の現状と成果

第 1 次地方分権改革の概要…主なものでは、機関委任事務が廃止され、法定受諾事務と自治事務に整理された。

第 2 次分権改革の概要… ○ 地方に対する規制緩和(義務付け・格付けの見直し) ○ 事務・権限の委譲等 ○ 国と地方の協議の場 ○ 補助対象財産等の財産処分の弾力化

提案募集方式を活用すれば、国の制度に関して、地域の実情と合わなくなった部分を、地域自らのアイデアで変えることが可能。⇒ 国の制度の重要な骨組みを生かしつつ、地域の実情に応じて使い易いものとする「行政制度のイノベーション」が実現。

4. これまでの提案募集方式の取り組み状況と成果事例

提案件数・提案団体の推移…初回の H26 年を除けば、概ね 300 件台で推移。市区町村数の累計(5 年間)は 369/1,741 と全市区町村の 2 割を超えた。

提案を行った市区町村は…自ら地域課題を探し、一層高度な提案へ

提案がない市区町村…自ら地域課題を発見し、解決する事が出来ない。提案募集方式を知らない市町村も。

主な提案事例… ○ 病児保育における看護師等の常駐要件の明確化 ○ 保育の時間帯に応じた保育士の配置要件の緩和 ○ 義務教育諸学校の医療費援助事務におけるマイナンバー制度による情報連携の範囲拡大 ○ 学校給食におけるコンビニ納付の実施 ○ 罹災証明書の交付の迅速化 ○ 所有者不明土地の利用の円滑化 等 21 件

5. 提案募集方式を活用する際に参考にするもの

○ 地方分権改革・提案募集方式ハンドブック ○ 地方分権改革・提案募集方式取組み・成果事例集 ○ 提案募集方式データベース ○ 地方分権改革 e・ラーニング講座 他に推進事例 4 件 H30 年のスケジュール 2/20 事前相談・提案受付開始 6/5 提案受付終了

6. 提案募集方式の活用を実際に考えてみよう

Step1 地域の課題を把握しよう step2 何故そうなっているかを調べよう step3 解決方法を考えよう (他の自治体で解決できていた。既存の制度で対応可能。地方創生で対応。予算事業の新設や財源配分の見直し等で可能ならば一提案不要や対象外) step4 内閣府への提案を作成しよう

実現可能性が高くなる提案とは…① 支障事例が具体的で説得力のある提案 ② 住民サービスの改善が具体的に期待される提案 ③ 共同提案で、多数の地方公共団体が要望している提案 ④ 地方創生や一億総活躍など、国民的な関心が高い分野の提案 ⑤ 担当府省が既に問題意識を持ち、内部検討を行っている提案 ⑥ 人口減少、施設の老朽化等、現在の問題状況を踏まえた提案

Ⅲ 地方分権時代のまちづくり～山形市～

1. 特長…政令指定都市仙台市に隣接、福島市も近い (52 km)。人口…253,832 人 (H27 年)。H17 年比 H22 年 0.7%減→H22 年比 H27 年 0.2%減 (412 人減) に。各産業の就業者数…第 1 次産業 3.5%第 2 次 19.7%、第 3 次 73.2%、その他 3.6%。福島・宮城・岩手各県には人口が減少していない市町村(5 年前比)が多い。山形市は減少してはいるが減少率は小さい。

山形市発展計画の策定 (H28 年 2 月) … ○ 「健康医療先進都市」の実現 ○ 仙山交流・連携の推進 ○ 定住人口・交流人口拡大を目指す ○ 平成 31 年 4 月の中核市への移行 → 方法論として… ① 山形市が持つ特徴・強みを徹底的に伸ばす ② 他の地域・国とつなぐ・つながる ③ 戦略的な発信によって都市ブランドを高め、エリアとしての価値を向上させる

2. 様々な施策

(1) ふるさと納税…H27 年 1.99 億円→H29 年 17.62 億円 返礼品は特産のフルーツ類、お米 (つや姫)、山形牛、工芸品、銘酒、葡萄酒、ショールや羽毛布団、刃物類、ランドセル、蔵王温泉宿泊券、PFT/CT 検査 A コース、人間ドック

等計 473 品目

(2) 健康医療先進都市… ○ 数多く存在する総合病院と福祉施設 ○ 健康寿命の延伸 (保健所にシンクタンク機能 健康増進に向けた市民運動 スポーツ環境機能の向上 健康増進に資するまちづくり等) ○ 次世代型重粒子がん治療施設の設置やゲノム医療の推進 (山形大医学部との連携) ○ 豊かな自然環境と高品質で安心・安全な食

(3) 仙山交流・連携の推進… ○ 防災 ○ 観光・交流 ○ ビジネス支援 ○ 交通ネットワークその他

(4) 定住人口・交流人口拡大を目指す… ○ 産業振興と市民生活を支えるための土地の有効活用 (開発許可制度の緩和) ○ 企業誘致 (山形中央インター産業団地造成 (28年5月) 12.4ha の内 95%分譲、13社。更に団地確保予定。) ○ 農業戦略本部の設置 (戦略農産物の決定 (セルリー、きゅうり、サクランボ、大粒ブドウ他多数) 戦略農産物の団地化 新規就農者の育成・確保 中山間地域の振興 山形大学との連携) ○ 中心市街地の活性化 (拠点整備・再開発 戦略推進事業) ○ リノベーションまちづくり ○ 公共交通の充実 (循環バス 東回り西回り各2コース、運賃エリア内は100円、エリア外は200円、小学生は半額) ○ ユネスコ創造都市ネットワークへの加盟 (ドキュメンタリー部門国際映画祭公認 創造都市国際会議の開催 創造都市拠点整備 (旧小学校校舎を山形まなび館へリノベーション整備)) ○ 台南市との交流事業 (台湾の京都 190万都市 観光、経済、文化、スポーツ、教育分野) ○ 山形版 DMO (様々な観光戦略) ○ 日本一の芋煮会大鍋制作支援ガバメントクラウドファンディング (3代目鍋太郎 直径6.5m 最大4万食 実績3千万円 (目標以上))

(5) 中核市を目指して… ○ 目的 — 市民福祉の向上 魅力あるまちづくり 圏域のリーダー的役割 ○ 効果 — 保健衛生業務のパワーアップ 市民サービスのレベルアップ 都市のイメージアップ 事務手続きのスピードアップ 行政の透明性アップ

IV 演習 地方分権時代の中で地方自治体に期待される役割～人口減少を見据えた取組～

6~7名で班編成し11班に分かれて演習…各班で各自が提出した事前課題の中から、話し合っって1つのテーマを選ぶ。そのテーマについて、現状、期待される効果、推進に支障な事、推進するために自治体がすべきこと等を議論し、班ごとに発表。私の10班では、「議員のなり手不足」を議論、選挙制度抜本改正等課題を発表。

V 地方分権の展望

1. 地方財政

地方税の税源偏在の状況 (全国平均100とした場合の指数) …上位 東京 173

愛知県 126 大阪府 111 神奈川県 109 静岡県 107 福井県 104 下位 青森県と岩手県 71 高知県 70 秋田県と熊本県 69 鹿児島県 67 宮崎県 66 長崎県 65 沖縄県 58 ちなみに鳥取県 76 島根県 75

地方交付税…所得税、法人税、酒税、消費税の一定割合及び地方法人税の全額。地方公共団体間の不均衡を調整し、財源を保障するためのもので、地方の固有財産（所得税・法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%、地方法人税の全額）

2. 地方分権改革

(1) 改革の総括…第 1 次分権改革 (H7~11) : 国と地方が上下・主従から対等・協力へ (機関委任事務制度の廃止、国の関与のルール化等) 第 2 次分権改革 (H19) : 具体的な改革の進展 (権限委譲、規制緩和 (義務付け・枠付の見直し) 等)

(2) 今後の展望… ● 目指すべき方向 : ① 国と地方の役割分担の見直し (権限移譲等) ② 規制緩和 (義務付け・格付けの見直し) の推進 ③ 地方税財政の充実強化 ④ 重要な政策分野 (土地利用等) に関する改革 ⑤ 改革の成果を実感できる情報発信の展開 ● 今後地方に期待する事 : ① 改革成果の住民への還元 ○ 地域課題の解決に向け独自の工夫を凝らし、地域を元気にする ○ 住民に分かり易い情報発信に努力 ② 住民自治の拡充 ○ 政策形成過程への参画、協働の推進、地方議会の機能発揮 ③ 改革推進機能の充実 ○ 専門性を有する人材の育成、政策法務の強化 ○ 地方六団体の機能強化

○ 農地転用許可に係る権限移譲等 : ○ 2~4ha の農地転用に係る国協議は廃止 ○ 4ha 超の農地転用に係る事務・権限は、国との協議を付した上で、都道府県 (指定市町村にあっては、当該指定市町村) に移譲 ○ 農地転用許可制度を適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を満たしている大臣が指定する市町村に都道府県と同等の権限を委譲

○ 都市計画における地方分権 : 従来都市計画は大臣がすべて決定であったが段階的に権限移譲され、都道府県から市町村へ大幅権限委譲となった (H23)

3. 財政再建

(1) 地方財政計画の歳出の推移 : ピークの H13 比 H28 給与関係経費 4 兆円減、社会保障関係費等 15 兆円増、投資的経費 16 兆円減、公債費は変わらず、その他 1 兆円増と社会保障関係費の大幅増大で公共工事がやれない状況になっている。(2) 地方公共団体の総職員数の推移 : H6 比 H27 21 年間で 54 万人 (17%) 減 (3) 市町村数の変遷 : 明治 21 (1888) 年 71,314 → 昭和 28 (1953) 年 9,868 → 平成 26 (2014) 年 1,718 にまで減少 (明治、昭和、平成と 3 度の大合併を経て。平成の合併では 1,100 余の市町村が未合併。)

● 新しい「公共空間」の形成 : 少子高齢化に伴う公共サービスへの新たな期待 = 「公共」の範囲の拡大に対し、団塊の世代の大量退職や経営資源の制約による = 「行政」の守備範囲の総体的縮小により、「行政」と「公共」の領域にずれが発生 → ○ この領域を新たに「民間」(住民・企業) が担う取組 (アウトソーシング・地域協働) の推進 ○ 行政の多元化 (行政への人材派遣等) → ○ 「行

政」と「民間」の多元的な協働による公共サービスの提供により、「公共」が豊かに
○ 「行政」は行政でなければ対応しえない領域に重点的に対応

● 地方行革の課題：
○ 担当課職員以外の行革意識が希薄
○ 職員の年齢構成の歪み
○ 人減らしが行革でなく、質的改革（職員の資質向上、課・係間の連携強化等）が必要
○ 権限移譲や社会保障制度改正への対応で職員の負担増大
○ 専門的知識を持った人材の継続的確保困難

4. 超高齢・人口減少社会の課題

○ 急激な人口減少… 2004年12月ピーク 12,784万人 高齢化率19.6%
2030年 11,522万人 高齢化率31.8% 2050年 9,515万人 高齢化率39.6%
○ 2025年にかけて後期高齢者の増加（特に大都市圏）
○ 単独世帯の増加（2050年 約40% 内高齢者単独世帯55%）
○ 人口規模・密度が低下すると行政コストが増大
○ 人口1,000人規模の山間地域集落の趨勢による2050年推計人口は、総数309人にまで減少（△69%）、高齢化率55%となる。だが、仮に移住10人/年を見込めば、人口減少は緩やかになり小中学生は一定数を維持できる。

5. まち・ひと・しごと創生総合戦略

（1）「しごと」と「ひと」の好循環作り…① 地方における安定した雇用を創出する ② 地方への新しい人の流れを作る ③ 若い世代の結婚・出産・子育ての希望を叶える
（2）好循環を支える、まちの活性化… ① 時代に合った地域を作り、安心な暮らしを守ると共に、地域と地域を連携する
○ 「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）
○ 地方都市における経済・生活圏の形成（地域連携）
○ 既存ストックのマネジメント強化

VI 分権時代における自治体議会のあり方

1. 地方分権による変化

（1）自治体や議会の権限が大きく拡大… ○ 例：マイナンバーカードの利便性向上→議会で条例制定すれば出来る ○ 議決事件16項目

（2）自治体はどう変わるか…自治体に地方分権を引き受ける覚悟はあるのか→自治体のあり方で住民生活に格差が生まれる

2. 自治体議会の現状

（1）二元代表制→強い首長と弱い議会（機関対立型） ○自治体議会を取り巻く厳しい環境→相次ぐ不祥事に住民からは厳しい視線

3. 地方分権で拡大する自治体議員の責任

（1）行革論理と同様に議員の定数や報酬削減で良いのか→ ・民意反映機能が問われる ・民主主義のコストをどう考えるか

（2）求められる自治体議会の機能→ ・住民の広範な意見反映 ・住民の合意形成 ・住民の意見を踏まえた政策形成や自治立法 ・強大な首長権限のチェック（行政統制）

4. 議会改革の論点

(1) 議会制度の改革… ・議会の主体的な会議開催権の確立 ・議会の力量拡大
バックアップのための議会事務局の機能充実

(2) 議会運営方法の改革… ・町民と共に歩み、議論する議会を目指す→町民が
討論に参加する道を模索する

(3) 自治立法のあり方改革→ ・政策のあり方や政策法務への理解を深める ・
意識を持って取り組む ・政策立案可能なバックアップ体制の確立

(4) 行政チェック強化の改革→ ・質問の事前通告制度など検証し、行政とは真
剣勝負の関係を作る ・行政から独立した議会政策支援体制の検討 ・監査のあ
り方など行政チェック強化への協力

5. 地方分権で問われる自治体議会の役割

(1) 地方分権の時代にふさわしい自己決定・自己責任の政治システムに→ ・
自治体議会の役割を縮小する議論ばかりでいいのか ・住民代表たる議会の地位
の確認

(2) 「地方創生」の主役は自治体→ ・地域に即した地方創生戦略策定には自治
体議会の役割が重要 ・議会の存在意義が問われる状況

(3) 自治体議会改革の意義と今後の展開への期待→ 議会が議会として機能す
る事が出来る体制づくりが求められる

Ⅶ まとめ

○ 地方分権や行政改革の最新の動向、○ 自治体の行政改革先進事例から改革
手法、○ 人口減少社会を見据えた自治体の取り組みや制度のあり方、○ 地方行政
の現状と課題、地方自治体に期待される役割、地方議会・議員のあり方や役割に
ついて、広範囲に豊富な内容で研修を受ける事が出来て有意義な3日間でした。

地方分権改革・提案募集方式実績では、市町村では中国5県が少ない。県内では、鳥取県の2件（県立ハローワーク開設。路線バス停留所利用基準）、鳥取市の1件（病後児保育の看護師等の常駐要件）、米子市の1件（資格喪失した被保険者の受診に伴う過誤払い調整手続の簡素化・迅速化）と少ない。我が町でも、もっと問題意識を持ち、改革提案が出来るよう、執行部も議会も努力しなければと感じた。内閣参事官萩原氏が“どンドン訪ねて来て下さい、相談に応じます”と殆どの受講者から名刺を受けていた、改革への熱意を見た。

山形市長の様々な改革的施策を実行するリーダーシップは素晴らしい。“それぞれの町には強みがあるはず、それをしっかり考えて政策に繋げる、伸びしろがあれば連携で伸ばす”が印象にある。施策の数々の中には我が町でも実施可能なものもある、提言出来ればと思う。

地方創生に果たす自治体行政の役割の重要性を特に感じた。高齢化・人口減少社会においては、首長の戦略的思考や取り組みで住民の生活度向上が左右される。それに伴い、地方議会の役割も従来に増して重要となり、チェック機能だけでなく積極的に政策提言が出来る議会へ変わって行かねばならないと意を強くした。