

大山町議会議長 杉谷 洋一 様

大山町議会議員 岡田 聡



令和元年大山町議会議員研修報告書

1	日 時	令和元年 10 月 23 日 (水) ~25 日 (金)
2	研 修 地	滋賀県大津市唐崎 全国市町村国際文化研修所
3	研 修 内 容	「地方分権と自治体の行政改革」 (内 容)
		I 地方行政をめぐる最近の動向…総務省自治行政局行政課長 阿部 知明
		II 地方分権時代のまちづくり……兵庫県養父市長 広瀬 栄
		III 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～ ……内閣府地方分権改革推進室参事官 萩原 英樹
		IV 地方分権の展望……一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也
		V 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、第 32 次地方制度調査会 (H30.7.5~R2.7.4)</p> <p>生産年齢人口の減少や年少人口の減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃にかけて、顕在化する変化・課題に対し、求められる視点・方策。</p> <p>(1) 広域連携</p> <p>地域の枠を超えた連携—○生活圏や経済圏での連携 ○都道府県による支援 ○災害時など多様な広域連携</p> <p>(2) 公共私連携</p> <p>組織の枠を超えた連携—○地域の共助組織のあり方 ○地方公務員の地域活動</p> <p>(3) 行政のデジタル化</p> <p>○自治体システムの標準化 ○多数自治体による A I ・ I o T 等の共同開発・ 共同利用 ○ I C T 人材の確保・育成策</p> <p>(4) 地方議会</p> <p>人口減少社会に於いて増大する困難な課題について民主的に合意形成を進めて行く上で、議決による団体意思の決定機能・監視機能・政策形成機能等を担う議会の役割は重要である。他方、地方議会・議員を取り巻く環境が大きく変化し、合併等による議員数の減少、投票率の低下など住民の関心が大きく低下、地方議会議員のなり手不足が深刻化している。このような状況を踏まえ、今後の地方議会・議員のあるべき姿や多様な人材が地方議会に参画し易くなるための方策等について、幅広く議論を行う目的で研究会を開催している。</p> <p>2、地方自治法の一部改正</p> <p>(1) 内部統制に関する方針の策定等…知事及び指定都市の市長は方針を定め、体</p>

制を整備。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) 監査制度の充実強化…勧告制度の創設。監査専門委員の創設。議選監査委員の選任の義務付け緩和。

(3) 決算不認定…長は、必要と認める措置を講じた時は、議会に報告・公表。

(4) 損害賠償責任の見直し…条例で、長や職員の善意でかつ重大な過失が無い時は、一定額以上の額を免責する旨を定める事を可能に。

II 地方分権時代のまちづくり～養父市～

1、養父市の概要…人口 23,510人 (H31年3月)。面積 422.91km²。高齢化率 37.49%。財政力指数 0.233。農業が主で財政力が弱い。出生率 1.62人 (全国平均 1.45人)。

2、特区提案の理由…
○人口減少と高齢化の進行
○(高齢化や離農による)農業の担い手不足と耕作放棄地の増加 これらの課題解決→環境づくり
○経営ノウハウを有する企業の農業参入
○個人による多様な“農あるライフスタイル”を提案→特区制度を活用し中山間地域の価値を創造

3、中山間農業改革に向けて活用の規制改革メニュー

(1) 農業委員会と市の事務分担→農地を取得し易く…
○農地の権利移動の許可事務を市が行う
市農業委員会の柔軟な対応→農地取得要件を緩和…
○農家とみなす農地所有下限面積 30aを10aに
○空き家に付属する農地の取得制度を創設10a以下でも可能に

(2) 農業生産法人の要件緩和→法人の農作業に従事する役員が1人いれば農業法人とみなす…11法人が地域に根付いた営農を本格化(植物工場等の次世代農業も)

(3) 企業による農地取得の特例→企業等が一定の条件を満たす場合には、農業経営のための農地取得が可能に。…5企業が営農を本格化

(4) 農業への信用保証制度適用→農業資金でも信用保証協会の保証が可能に…農業分野での第2操業と6次産業化の促進

(5) 農家レストラン設置の特例→自己生産又は市内生産の農畜産物を主に使う農家レストランを、農用地区域内に設置可能に。

4、多岐にわたり活用の規制改革メニュー

(1) 旅館業法施行規則の要件緩和→歴史的建造物を宿泊施設にする場合のフロント設置義務を緩和…
○木造3階建て養蚕住宅群(空き家)を活用し宿泊施設を整備
○古民家(空き家)を旅館として再生

(2) 高齢者等の雇用の安定等に関する法律の特例→シルバー人材センター会員の就業時間の引上げ…派遣業務で週20時間から40時間まで就業可能に

(3) テレビ電話による服薬指導の特例→テレビ電話を活用してオンライン診療を受けた場合、薬局に行かなくてもテレビ電話で薬剤師の服薬指導を受ければ、自

宅で処方薬を受け取れる。

(4) 過疎地域等での自家用自動車の活用拡大→自家用自動車による、観光客を含めた旅客運送が可能に。…市民・観光客の移動手段がより充実

Ⅲ－１ 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～

1、地方分権改革の考え方と提案募集方式

「地方分権改革」の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるものであり、地方創生の極めて重要なテーマである。

(1) 改革の手法…現場の声や日常業務を通じ、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が、例えば、○地域の実情に合わなくなった（例：過疎化）○新たな取り組み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に関する提案により、地域の課題を解決する手法。⇒住民サービスの向上。不要な手続き・コストの削減。

(2) 提案募集方式の対象範囲

対象…①地方公共団体への事務・権限の移譲 ②地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し、必置規制の見直し）

対象外…①国・地方の税源配分や税制改正 ②予算事業の新設提案 ③国が直接執行する事業の運用改善 ④個別の公共用物に係る管理主体の変更 ⑤現行制度で対応可能な事項

(3) 提案募集方式の特徴

①地方の支障解決に向けて内閣府が調整 ②提案実現率が高い ③提案内容の相談は内閣府で1年中受付け ④「伴奏型支援」で内閣府が手厚く支援

(4) 提案募集方式を活用する自治体のメリット

①自治体職員の業務を削減・効率化出来る ②地方主導で人的資源の再配分が可能に ③問題解決型の人材育成が出来る

2、これまでの提案募集方式の取り組み状況と成果事例

(1) 提案市区町村数… H26年 68、H27年 39、H28年 97、H29年 129、H30年 256、R元年 282。

(2) 主な提案事例… ○地域の実情に応じた救急隊編成基準の緩和 ○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 ○放課後児童クラブの「従うべき基準」の見直し ○盆・年末年始等における共同保育の実施 ○児童養護施設等の児童指導員の資格要件に幼稚園教諭を追加 ○学校給食費のコンビニ納付実施 ○電子マネーを利用した公金収納の取り扱いの明確化 ○罹災証明書交付の迅速化 ○災害救護資金貸付利率（現行3%）を市町村が条例で見直し可能に ○地域公共交通に係る制度・運用の見直し（タクシーによる貨客混載）

3、ポイント

(1) 地方分権改革は、地域に即した住民サービスの向上と行財政の効率化（働き方改革含む）を進める。

(2) 「提案募集方式」は、地方が主導して国の法律・制度を変える。

Ⅲ-2 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み～ 班別演習・発表

1、課題の共有・解決策について意見交換

(1) 事前課題で提出した内容で班編成(11)され、班(6名)の中で各々の政策課題の現状、支障となっている事、自治体がすべきこと等の説明を行なう。

(2) 上記について意見交換。

2、「地方分権改革・提案募集方式」による解決策の検討

(2) で議論した内容を、「地方分権改革・提案募集方式」により解決が出来、最も住民サービスの向上につながると考えた事例を班で1つ選択し、どうすれば解決出来るか（具体的な権限移譲等）、具体的に検討。

発表者を決め、現状・課題や解決方法を詳細に整理。

3、1班当たり3分程度で発表、2分程度の質疑。

私の班では、“要保護児童への家庭養育の徹底”を、富田林市議が発表した。

4、最後に講師の講評が行われた。

Ⅳ 地方分権の展望

1、地方財政

地方税の税源偏在状況(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 108 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… 地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するもので、地方の固有財源。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(権限移譲、規制緩和(義務付け・格付けの見直し)等)。

(2) 今後の展望

◎ 改革の使命・目指す姿… ミッション → 個性を生かし自立した地方を作る。ビジョン → ① 行政の質と効率を上げる ② まちの特色と独自性を生かす ③ 地域ぐるみで協働する

◎ 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 改革提案機能の充実 ○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様の権限を委譲

○ 都市計画における地方分権… ○都市計画決定権限…従来は全て大臣→段階的に移譲→都道府県から市町村への大幅移譲 ○建築許可等の権限の都道府県知事から市町村長への移譲

3、財政再建

(1) 地方財政計画の歳出の推移… ピークの H13 比 R 元年 給与関係経費 4 兆円減、社会保障関係費等の一般行政経費 17 兆円大幅増、投資的経費 14 兆円大幅減、公債費 1 兆円減、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 H30 24 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→昭和 60(1985)年 3,253→平成 30(2018)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 1,000 余の市町村が未合併。

(4) 新しい「公共空間」の形成… 「公共」の範囲の拡大（少子高齢化の進展に伴う公共サービスへの新たな期待）// 「行政」の守備範囲の相対的縮小（団塊世代の職員の大量退職や経営資源の制約）→「行政」と「公共」の領域にズレが発生 ⇒ ○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（行政内部への人材派遣等）→「行政」と「民間」の多面的な協働による公共的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

(5) 地方行革の課題… ○担当課以外の職員に行革への意識が醸成されていない ○組織の年齢構成が歪になっている ○人減らしが行革ではなく、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の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が困難

4、超高齢・人口減少社会の課題

日本の総人口は、今後 100 年間で 100 年前（明治時代後半）の水準に戻っていく可能性。

(1) 急激な人口減少… 2008 年ピーク 12,808 万人 高齢化率 19.6% 2030 年 11,662 万人 高齢化率 31.6% 2050 年 9,708 万人 高齢化率 38.8%

◎ 社会動態対策よりも自然動態対策が人口回復・人口維持に効果的

◎ 人口減少社会では、郊外化からコンパクト化への戦略転換が不可欠

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 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする ② 地方への新しいひとの流れをつくる 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つくり、安心な暮らしを守るとともに、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

6、広域連携の推進

(1) 過疎集落等の維持・活性化… 持続可能な集落活性化のため、基幹集落中心に「集落ネットワーク圏」を形成⇒集約とネットワーク化で集落を維持・活性化

(2) 定住自律圏構想の推進… 中心市(人口5万人程度以上)と近隣市町村が連携し地方圏における「定住の受け皿」を形成⇒地方圏の人口流出を食い止める「ダム機能」の確保

(3) 連携中枢都市圏の形成… 相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携して、「連携中枢都市圏」を形成⇒「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」を築く

VI 分権時代における地方議員のあり方

1、地方分権による変化

(1) 自治体の自由度の増大… ○ 国の義務付け・枠付けの廃止・緩和 ○ 自主財源の確保 ○ 条例制定権の拡大

(2) 自治体は変わるか… 自治ということの責任→自治体に地方分権を引き受ける覚悟はあるのか⇒自治体のあり方で格差が生まれる(住民生活)

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) ○ 自治体の裁量拡大で首長権限の強大化 ○ 議会への批判(・人数が多い ・報酬が高い ・住民のために仕事をしていない等)

3、地方分権で拡大する自治体議員の責任

(1) 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 ○ 議会の力量拡大のための議会事務局の機能充実

(2) 議会運営方法の改革… ○ 市民と共に歩み、議論する議会を目指す→市民が議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 ○ 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を検証し、行政とは真剣勝負の関係をつくる ○ 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) 地方分権に対応した自己決定・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の招来

(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こと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組みや制度、○ 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た。有意義な3日間でした。

典型的な中山間地である養父市が、人口減少と高齢化の進行に伴う農業の担い手減少・耕作放棄地の増大で衰退する。と危機感を募らせ、斬新なアイデアで様々な規制改革を実行している広瀬市長のリーダーシップは素晴らしい。6次産業化や企業参入による植物工場、高齢者の働き方改革、テレビ電話活用による在宅診療や服薬指導、自家用車活用による市民・観光客の移動手段充実等々多岐にわたっている。我が町にも1つでも適用出来ないが、提言できればと思います。

○ 地方分権改革は、地域に即した住民サービスの向上と行財政の効率化（働き方改革含む）の手法であるということ。地方分権改革・提案募集方式実績で、市町村では中国5県が少ない。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に、執行部も議会も努力が必要と感じた。内閣府参事官萩原氏の“東京へ来られたら連れだって必ず寄って下さい、幾らでも説明しますから”には熱意を感じました。

地方創生に果たす自治体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できる議会へ変わって行かねばならないと意を強くしました。