

特定テーマに関する調査研究活動報告書

「地方分権と今後の広域行政体制
のあり方について」

平成26年5月16日

総務常任委員会

調査研究活動報告書

1 テーマ

「地方分権と今後の広域行政体制のあり方について」

2 概要

我が国が成熟社会を迎え、質的な充実に対する住民ニーズが高まる一方で、少子・高齢化による人口構造の激変、グローバル化などによる経済・社会構造の変化が進む中、個性豊かで活力に満ちた地域を創造するためには、現在の中央集権型行政システムから、真の地方分権型行政システムに転換することが不可欠である。

このため、国と地方の役割分担や公共サービスのあり方を地方分権の観点から見直すとともに、広域行政体制についても、制度設計のあり方や導入の必要性、メリット・デメリット、課題等について調査・検討を進めることが必要である。

そこで、地方分権の推進を所管する総務常任委員会として、地方分権と今後の広域行政体制のあり方について、調査・研究を実施した。

なお、この調査研究に当たっては、スケジュールや内容設定に一部適切ではない点もあり、委員会として必ずしも十分な形での集約に至らなかったことは、反省すべき点である。

3 調査・研究活動の状況

(1) 学識経験者からの意見聴取（4月10日（木））

関西学院大学経済学部の林宜嗣教授から、「新時代の地方行政―連携強化と活力ある地域の創造―」と題し報告を聴取した後、意見交換を行った。

(主な発言内容)

【総論】

- ・ 地域の再生が必要だと言われながら、東京一極集中をそのまま是認し、一方でどんどん地方の人口が減って疲弊していつている。その状態をどのように変えていくべきなのか、国もどうしたいのかがないままに議論している。
- ・ 歳出カットや消費税をどうするかという話も大事であるが、一方でインフラがどんどん遊休化し、一方でインフラが足りなくて整備しなければならないといったことは究極のむだであり、こういうことも含めて財政再建を考えないといけない。
- ・ 地域の再生を一番に考えないと本当の意味での成長戦略にはならない。
- ・ 国と地方の関係はどうあるべきか、地方はどうあるべきかを考えないといけないのに、日本の場合は制度論から入る。
- ・ 現行制度をベースにして制度をどう変えていくかということで、すぐ制度

論、法律論から入っていくが、右肩上がりて人口が増えていった時代はそれでよかったが、今はその都度の微調整では無理である。

【地域活性化について】

- 地域の活性化を考えていくためには、地域の魅力を上げていかないといけない。
そのためには、地域の課題として、地域を単なる入れ物ではなく、商品として売り出していく時代になっており、地域そのものが製品である。
- 地域の活性化を図るために地域を製品として売り出すことを考えると、自治体だけでは絶対に無理である。
産業振興などについては民間の力を借りる、あるいはむしろ民間が主導して自治体を巻き込んで活性化していかないといけない。

【ナショナルミニマムについて】

- 交付税の対象になるのがナショナルミニマムだと言われるが、大都市と地方のナショナルミニマムの状況は全く異なり、都会にあるものが地方にはない。
- 日本の場合、みんなが使うものでもセーフティネットと言っているが、それだとコストがかかる。コストをかけないようにするのならば、ぎりぎり本当に危ないときにしか手を差し伸べない。どちらがいいかを問いかけないといけない。
- ナショナルミニマムはどうあるべきか、福祉に関してはどこまで公的にサービスをしていくべきかという議論をしないままにきているところが問題である。

【リーダーシップについて】

- リーダーシップについては、アイデアは長が出すものの、そのアイデアを生かせるような柔軟な組織、戦略を生み出せる環境を作れるかどうか問われる。
- 個性豊かな人が号令でこれをやれと言うのがリーダーシップだと思われがちだが、組織の人たちがこんなことをやりたいと思ったときにそれがやれるような、あるいは役所の中だけではなく、民、あるいは隣のまちも含めた連携体でやりたいということをやれるような仕組みを作れるかどうかで、リーダーシップの大きさが問われる時代になっている。

【人口と財政力について】

- 人口は少子化だから自然減していくが、むしろ問題は社会減、流出することであり、これを食い止めなければならない。
- 人口がほかの地域に転出していくのは、移っていく地域の方が魅力がある

からである。

- 人口の減少率が高いところほど、財政力指数が低い。
人口減少というのは明らかに税源の減少になる。
財政力が低くなるもう一つの要因は1人当たりの経費が割高になることである。
- 今まででは財政力が低下しても地方交付税で補填してもらうので、行政面では人口減少を余り恐れることはなかったが、今までのように交付税が右肩上がりで増えるということは絶対にない時代となった。
- 人口が減少する、財政力が弱くなる、交付税で補填してくれないという状況になれば、行政水準を下げるか、場合によっては税率を上げるかしか方法がない。
- 交付税制度が十分に機能していたから、地方でも東京などの大都市でも同じような行政サービス水準を確保できていたが、十分に機能しなくなると明らかに行政サービス水準に格差が生じてくる。
- 人口減少・財政力低下の負の連鎖を止めるには、交付税を毎年増やしたり、公共投資の予算を地方に投入していくしか方法がなかったが、それはもう期待できない。
自ら努力をしていかないと、人口もどんどん減少していく。

【財政再建について】

- 財政収支のバランスをとることが目標になっており、必要なものでも切ってしまうということになっているのではないか。
- 財政再建の一つの指標として連結で財政状況を見ていることは問題である。
公立病院は赤字のことが多いため自治体の財政が悪くなるが、それでは病院を廃止しようという話が出る。
でも病院はやはり必要だという判断をするなら、赤字であっても税金を使って病院は維持するということが問題とはならない。
- 財政力の豊かな自治体なら、むだなことをしても財政は黒字である。だから、財政収支のバランスは本当の指標にはならない。
- 地方自治法には、最小の経費で最大の効果を上げるようにしなければならないとうたわれており、これは民間の企業経営と同じである。
- 住民の満足度が最大になるようなサービスを最小のコストで提供できるようにする。その差が企業でいう利潤であり、これを最大にするような行政運営をしなければいけないというのが、自治体経営である。

【市町合併について】

- 市町村合併では、合併しなかった方がよかったという声をよく聞くが、合併は出発点であり、検証しても効果はすぐには出てこない。合併したメリットを大きくすることを考えていくべきである。

- ・ 合併のときは、地域の存続に危機意識を持ち、みんなでビジョンを共有化しようということで進めていったが、合併がゴールのようにになっている。
- ・ これまで合併しなくても、ものに応じて広域的にした方がいいと主張してきたが、このままでいくと地域の存続すら危ぶまれるという状況が出てきて、一方で国の財政が非常に悪くなり、国からの財政支援は期待できないということを考えると、合併も視野に入れて地域政策を考えないといけないというように変わった。

【広域連携について】

- ・ 地方分権と広域連携は表裏一体の関係にある。
EUはアメリカの強大な力に対抗し、アイデンティティーを守るためにいろいろな問題を克服して力を合わせていったが、これはアメリカからの分権であり、連携である。
- ・ 広域連携もよく一体性がない、アイデンティティーがないと言われるが、一体性を作るための広域連携というものもある。
- ・ 行政で生活関連のサービスを提供するという前提での広域行政ではなく、これからはもっと企業を巻き込んでいくということを考えれば、行政が対象とするエリアは生活圈だけでは十分ではない。
- ・ 行政目的によってエリアは違う。もっと柔軟に目的別にエリアが変わってもいいと考えた方がいい。
- ・ イギリスにおけるシティ・リージョンでは、アイデンティティーを生かしていかなければならないものは基礎自治体個別ですが、一緒にやった方がいいものは一緒にする。つまり、ビジョンが共有化しやすいものに限っており、日本も取り入れていく必要がある。
- ・ 今求められている連携とは、単なる情報共有ではなく、相手がよくなるかも考えるべきで、単なるパートナーシップ、ネットワーキングではなく、コラボレーションである。
- ・ 単独でもやらなければならない行政サービスを共同で行うことによって効率化が図れるという、そういう行政サービスの範囲の中での効率化をめざした広域連携の時代から、地域の活性化を図るためにどうすれば協力していけるのかという仕組みを作っていくようなコラボレーションに移っていく必要がある。

(2) 地方自治体首長からの意見聴取（4月16日（水））

- ① 小野市の蓬萊務市長から、「地方の自立を目指して」と題し報告を聴取した後、意見交換を行った。

(主な発言内容)

【総論】

- ・ 地方分権の本質とは、基礎自治体自らの手による主体的なまちづくりであ

- り、住民に身近な独自の政策実行についてどうチャレンジしているかである。
- ・ 国の出先機関の見直しは、二重行政の解消という意味合いもあったが、大規模災害があったときに誰が責任を持つのが課題である。
 - ・ 兵庫県は、機能があつて組織があるのではなく、組織があつて機能があるという展開をしているため、どうしても組織改善ができず、そこからの経費節減や行財政改革が進まない。
 - ・ 組織があつて機能があるのではなく、機能があつて組織があるのである。
 - ・ 県民局は本来何をすべきか、本当に必要なのか必要でないのか、その掘り下げが非常に甘い。
 - ・ 官と民の決定的な違いは、①公務員の世界は成果と報酬が連動しない社会、②画一的横並び、③市民を顧客として捉えた顧客満足度志向の欠如、④前例踏襲型の遂行であり、これにより不作為の連鎖が起きている。
 - ・ リーダーについて、意識改革なくして行動なし、論ずるより行動、反省なくして改善なしである。
 - ・ これからの時代のリーダーとして求められるものは、洞察力、構想力、決断力、見える成果を上げる強い意志と行動力であり、持続可能なシステムをどう構築するかが求められている。
 - ・ 地方分権の必要性の一つは、国・地方機関・県・県民局・市町の五重行政の解消という行政のむだをなくすことである。
 - ・ 地方分権の必要性のもう一つは、人口減少と超少子・高齢化社会という行政を取り巻く環境の変化により、既存の仕組みや枠組みの再構築が求められることである。
 - ・ 道州制は、国家機能の分権と地方行政の効率化をめざしているが、地域間格差と一極集中が拡大するおそれがある。
 - ・ 広域連合は、ドクターヘリ、カウンターパート方式などを含めた防災の緊急的、迅速な行動は高く評価されるが、現実では最終責任の所在があいまいで、リーダーが代わったらどうなるのか、その指揮権がどうかということが課題である。
 - ・ 市町合併の人口などについて、適正なまちの規模というものではなく、そこに住んでいる人たちが何を必要としているかで動くものであり、価値にはそれぞれ多様性があってもいい。

【小野市のこと】

- ・ 小野市は行政も経営であることを基本理念としている。
- ・ 行政経営として四つの戦略を柱としている。1. 市民を顧客と捉えた顧客満足度志向の徹底、2. 何をやっているのかではなく、何をなし得たかを問う成果主義、3. よそはいい、小野は小野らしさを持ったオンリーワンの政策、4. 言われてからやるのではなく、言われる前にやるという後手から先手管理である。

- ・ 方針管理制度により、目標設定に対する結果とプロセスを評価し、行政の弱い検証を徹底している。
- ・ 情報は市民の財産と考えている。

② 淡路市の門康彦市長から、「淡路島地域における広域行政について」と題し報告を聴取した後、意見交換を行った。

(主な発言内容)

【総論】

- ・ 二重行政、何重構造かという批判も分かるが、何重構造であればあるだけ、やはり質は凌駕していく。
- ・ 身の丈にあった行政が、現場にあったやり方である。
- ・ 国や県の広域行政の視点は理論先行で現場（市町）とは全く違う。
- ・ 県の「今後の広域行政体制のあり方研究会」の中間報告における「これ以上の合併による市町村の規模拡大は課題が多く困難」という表現に違和感がある。
- ・ 関西広域連合広域計画では「住民に最も近い市町村ときめ細やかに情報共有を図り、信頼関係を構築していくことが極めて重要」とあり、今までそうになっていなかったということでないか。
- ・ 道州制、関西広域連合計画の立ち位置は市町村と意見のすり合わせがきちんとされていない。
- ・ 広域行政は、全て広域にしていくことがいいということはあるが、少しでも「よい」が上回れば、広域化して効率化を図っていくということである。
- ・ 広域行政では、現場で住民と対峙した場合、理屈ではなく感情の世界であり、何年もかけて理解がようやく得られることがある。
- ・ 広域行政体制での理論に対して、現場ではいかにしたたかに生きるかということが大事である。

【淡路島のこと】

- ・ 淡路島は重複した行政体制である。
全体を統括しているのは、総合事務所としての県民局、広域行政としての4事務組合等、そして3市がある。
非効率なことをしていると思われるが、それが機能している。
- ・ 3市時代の淡路島では県民局は絶対に必要である。例えば、災害のときに県民局がなければ対応できない。1市になったら必ずしも要らない。
- ・ 県民局がなくなったときに、どうするのかという代案がない限りは、県民局不要論というのは存在しない。
- ・ 県民局がなくても、淡路島だけで独立してやっていけるような組織、人的な配置ができたときに、やっと本当の意味での1市が成り立つ。

- ・ 淡路市は5町が寄った市でしかない。
今、ようやく旧町のしがらみが少なくなりつつあるので、淡路島3市時代は過渡期としては絶対に必要である。
- ・ 淡路島の行政をうまくやっつけようとするれば1市でないとやれない。

4 調査・研究項目に関する論点の整理

日本においては、世界中で他に類を見ないほどの速度で少子・高齢化が進み、若年人口の減少と老年人口の急増が大きな社会問題となる中、一方では首都圏を中心とした都市部における人口の流入と地方での流出傾向が持続し、都市と地方との各方面における格差が拡大していると指摘されている。

人口や経済面における格差是正を目的として、国・地方それぞれにおいて各種調査会や審議会が設置され、種々の調査・検討が行われて久しいが、根本的な解決法が見出されているとは言い難く、疲弊する地方・地域の再生が急務であることは誰の目にも明らかであろう。

今般、当常任委員会では、輝きを失いつつある地域の活力を高め、生き生きとした生活を確保し地域の魅力を上げていくために、「1. 学識経験者からの意見聴取」により、これまでの地方分権に関する議論を総覧し、国・地方のあるべき分権体制について最新の知見を得るとともに、「2. 県内首長からの意見聴取」により、県内市町における具体的な実践例から、県内分権を進める上での課題や要望などを吸い上げ、国から「降ろされてくる分権体制」を待つのではなく、地方から「発信する」分権体制のあり方を提言するための基礎調査を行ったものである。

その結果、検討すべき課題を以下の4点に集約し、今後の継続した調査を求めらるものである。

(1) 国と県、県と市町の役割分担のあり方に係る検討

未曾有のスピードで進む少子・高齢化、人口減少とともに、地方・地域から大都市へと人口が流出し続けており、東京一極集中は結局のところ改まらず、「地域再生」は実質上進んでいない。単に人口格差や経済的格差を是正するために現行制度をベースとした制度論的・法律論的な検討に終始するのではなく、地域を活性化させ、国と地方の関係を根本から見直し、どのような国を作るのか、具体的な未来像をイメージした上での役割分担が必要である。

そもそも地方分権の本質とは、基礎自治体自らの手による主体的なまちづくりであり、住民に身近な独自の政策実行についてどのようなチャレンジを行っているかが重要であるが、基礎自治体を初めとしてそれぞれの組織がどのよう

な機能をまず有するべきかをしっかりと認識した上で、必要な組織を形作る手順を踏むべきであろう。

地域独自の活性化は地域の魅力を向上させ、とりわけ若年層の都市部流出に歯止めをかけることが期待されるが、地域は単なる入れ物ではなく商品として売り出す時代へと変化してきていることを意識すべきであり、この「地域の商品化」は既存自治体のみでは難しく、産業振興などについては民間と連携し、あるいはむしろ民間が主導して自治体を巻き込んで活性化していく方向性も十分に検討すべきことである。

国・出先機関・基礎自治体等の組織間に見られる二重・多重行政の是非についての議論が行われて久しい。今般の調査でも人的・財政的な大胆な権限移譲を前提とした意見も存在する一方、拙速な権限移譲を危惧する意見も見られた。

今後、県内外においてさらなる事例調査等を踏まえ、一層の検討を要すると考える。

(2) 地方分権型行政システムにおける公共サービスのあり方に関する検討

日本では、ナショナルミニマムはどうか、福祉に関してはどこまで公的にサービスをしていくべきかという国民的な議論に決着をつけないまま現在までできているところが問題である。

交付税の対象になるのがナショナルミニマムだと言われるが、大都市と地方のナショナルミニマムの状況は全く異なり、都会にあるものが地方にはないことが多い。日本の場合、みんなが使うものであってもセーフティネットと言っているが、そうであればコスト負担が大きく、コストを下げる形をとるとセーフティネットとしての役割が小さくなる。どちらを選択するのか、国民に問いかける必要がある。

官と民の決定的な違いは、1. 公務員の世界は成果と報酬が連動しない社会、2. 画一的横並び、3. 市民を顧客として捉えた顧客満足度志向の欠如、4. 前例踏襲型の遂行、であるという指摘がある。

一例として、小野市では行政も経営であることを基本理念としており、行政経営として四つの戦略を柱としている。1. 市民を顧客と捉えた顧客満足度志向の徹底、2. 何をやっているのかではなく、何をなし得たかを問う成果主義、3. 小野は小野らしさを持ったオンリーワンの政策、4. 言われてからやるのではなく、言われる前にやるという後手から先手管理である。

こうした方針管理制度により、目標設定に対する結果とプロセスを評価し、行政の弱い検証の徹底に努めている。

(3) 地方分権に必要な権限移譲や新たな税財政制度の構築に係る検討

地方分権の必要性は、多重行政の解消という行政のむだをなくすということに加えて、超少子・高齢社会という行政を取り巻く環境の変化により、既存の枠組みの再構築が求められるという点がある。

地方自治体においては人口の減少率が高いところほど、財政力指数が低くなるが、少子化による人口の自然減よりも流出による社会減を食い止めなければならず、地方の努力により他地域への流出が少なくなるような魅力を高めることが求められる。

これまで地方交付税が十分にあった時代では、大都市でも地方でも同じように行政サービスが提供できたが、十分でなくなると行政サービスに格差が生じてくる。

行政は、必ずしも財政収支バランスに囚われて必要なものまで切り捨てるのではなく、必要なサービスについて少ないコストでより住民の満足度が高まるよう、自治体経営という考えによる行政運営を進めるべきである。

(4) 広域行政体制の制度設計に関する検討

国、県の広域行政の視点は理論先行の面もあり、市町の現場とは異なる。現場で住民と対峙した場合は、理屈ではなく感情に重きが置かれることも多い。

市町村合併については適正なまちの規模というものは一概にはなく、住民が何を必要としているかで考えることも重要であり、その価値には多様性がある。市町村合併後、合併しなかった方がよかったという声もあるが、合併の効果にはすぐに検証できないものもある。合併がゴールではなく、合併したメリットをより大きくすることを考える必要がある。

また、対象となる事業によって広域連携を図る一方で、地域の存続すら危ぶまれ、かつ国からの財政支援も余り期待できない状況を考えると、合併を視野に入れた地域政策も検討の俎上に上る。

地方分権と広域連携は表裏一体の関係にあり、問題を克服するために力を合わせて連携し、分権を進めるということもある。また、広域連携は余り一体性がないことも指摘されるが、一体性を強めるための広域連携もある。

これまで広域行政については行政が生活関連サービスを提供する視点でのエリアを重視していたが、行政目的によってエリアは異なるため、これから地域の活性化を図り、公民連携して広域行政を進めるに当たっては、もっと柔軟に目的別にエリアを考える必要がある。

今求められている広域連携では、単なる情報共有や、行政サービスを共同で行うことにより、行政サービスの範囲の中で効率化を図るというだけでなく、

地域の活性化を図るためにはどうすれば協力していけるのか、パートナーシップではなく、コラボレーションという考え方で連携を進めていくことも考えられる。

総務常任委員会委員名簿

委員長	高橋	しんご
副委員長	春名	哲夫
委員	上田	良介
委員	栗山	雅史
委員	岸口	実
委員	山本	敏信
委員	石堂	則本
委員	北条	やすつぐ
委員	杉本	ちさと
委員	三戸	政和
委員	野口	裕
委員	幣原	みや
委員	立石	幸雄