

令和元年 5 月 31 日

第 32 次地方制度調査会第 17 回専門小委員会提出資料

第 32 次地方制度調査会への対応について（報告）

～抜粋版・地方制度調査会専門小委員会提出用～

平成 3 1 年 3 月
全 国 町 村 会
人口減少社会における町村行政に関する委員会

目次

1. はじめに	1
2. 「第 32 次地方制度調査会」について	2
3. 「人口減少社会における町村行政に関する委員会」について	4
4. これまでの現地調査等により聴取した主な意見について	7
5. 全国町村会としてのこれからの対応方針について（未定稿）	14

1. はじめに

- 全国町村会は、平成30年9月に「今後、人口減少が深刻化し、急速な少子高齢化による地域社会・経済への大きな影響が懸念されること等を踏まえ、中長期的視点から町村の行政運営上の課題を検証するとともに、町村行政の実態に即した行政体制のあり方を検討し意見・提言等を行っていく」ことを目的として「人口減少社会における町村行政に関する委員会」（以下「委員会」という。）を設置した。
- 委員会は、理事会等における議論に資するための検討を行うとともに、町村長や有識者等との意見交換を幅広く行いながら検討を進めるものとし、委員長には荒木会長（熊本県嘉島町長）が、副委員長には石橋副会長（島根県邑南町長）が就任したほか、委員に岩田副会長（千葉県東庄町長）、金森副会長（富山県舟橋村長）、藤原顧問（長野県川上村長）が就任し、全国町村会事務局に各部横断の検討組織及びプロジェクトチームを置き、これまでの間、有識者ヒアリング、現地調査等を実施し議論を行ってきた。
- 本会において、委員会を設置した経緯については、まず、平成30年7月、総務省の研究会において、「自治体戦略2040構想研究会報告書」が取りまとめられたことがあげられる。そして、この報告書の公表後に、同研究会と同じ問題意識のもとに、地方制度に関する重要事項を調査審議する、「第32次地方制度調査会」（本会から、荒木会長が委員として参画）が内閣府の附属機関（実質的な事務局は総務省自治行政局）として設置されたことがあげられる。
- 本会としては、これらの経緯を踏まえ、今後の町村行政のあり方に大きな影響を及ぼすことが想定される第32次地方制度調査会の審議の動向を注視し、霞ヶ関の中央目線や東京からの目線ではなく、町村自治の現場をあくまで、行政運営・地域経営を実践する町村長等の地域の目線から、今後、必要な主張を行っていくこととし、当面は、地方制度調査会総会等や国への要望活動における町村会としての発言の参考に資するため、調査研究を行っていくものである。
- 政府及び地方制度調査会においては、全国の町村が自主独立の精神で地方創生に向けて独自の取組みを実施している現状、並びに、人口減少・少子高齢化をはじめとする課題が何年も先行するなかで、課題先進地として懸命に地域経営を行っている状況等を踏まえ、机上の発想ではなく、我々町村の意見に真摯

に耳を傾けていただくことで、町村のような小規模な自治体、農山漁村を抱える地域等が希望をもって、地域から元気と活力を発信していけるような検討を進めていただくことを期待している。

本会として、地方制度調査会の審議の状況を踏まえながら、町村の将来を見据え、適時適切な対応をしていくものとする。

2. 「第 32 次地方制度調査会」について

○ 平成 30 年 7 月 5 日の第 1 回総会における荒木会長発言

『全国市長会長から、「地方創生の努力の成果も検証できないうちにどうせだめだから圏域という形の新しいガバナンスを法制化するというのは、今やっている努力に水を差す以外の何ものでもない。極めて慎重な議論が必要だ。」との発言があったが同意見である。

全国の多くの町村では、人口減少・少子高齢化を始めとする課題が何年も先行し、課題先進地として懸命に地域経営を行っている。地方自治制度を始め、国の制度や決まりを整えることと、実際の現場で住民とともに汗をかきながら実行していくことの間、私たち町村行政がある。住民の顔を思い浮かべ、試行錯誤、創意工夫をこらしながら日々「真剣勝負」の行政運営を行っている。

ぜひ、この調査会では、机上の発想ではなく、現場の実態を踏まえ、我々の声をしっかり受け止めて貰いたい。特に、今後の検討にあたり、上からの押しつけではなく、選択可能な制度や仕組みが準備され、自治体が主体性をもって自ら選択・実行できることが何よりも重要である。

課題が先行する町村の取組は、必ず大都市のお手本となり、私どもが主張する、都市と農山漁村が共生する社会の実現にも繋がるものと確信している。町村のような小規模な自治体、農山漁村を抱える地域等が希望をもって地域から元気と活力を発信していけるような検討をお願いする。』

○ 12月18日の第2回総会における荒木会長発言

『①今回扱うテーマは、極めて多面的な視点があり、様々な課題も相互に複雑に関連し合い、かつ時間とともに状況が変化していく。だからこそ、地域に暮らす住民や基礎自治体である市町村にとってどうかという、住民自治、団体自治の現場目線で見えていただきたい。

②先入観なく現場の声に耳を傾け、理解を深め、議論していただくことを強く望む。各委員の先生方の熱心なご議論を議事録等で拝見し、なるほどと思う意見が数多く出されていることは大変うれしく思う。一方で、これは大変不幸なことであるが、自治体戦略2040構想に対する強い違和感があるなかで地制調がスタートした。圏域マネジメントと行政のスタンダード化、二層制の柔軟化、スマート自治体への転換等には懸念も多く、上からの一方的な押し付けには強い警戒感を持つ。我々町村長の中には、霞が関や東京をベースにする方々に、果たして地方の本当の現場が皮膚感覚で分かるのだろうかと厳しく指摘する声もある。例えば、公・共・私のベストミックス等も、町村では当たり前の日常である。地域地域で多様に展開されている取組を制度の枠にはめるのは本末転倒である。

③無理やり、何か成果を出さなくては、制度をつくらなくてはという姿勢は是非とらないでいただきたい。今まさに、地方創生や地域の再生・活性化に町村は懸命に取り組んでいる。2040年が2年後、3年後に来るわけではない。当たり前だが2040年がゴールではなく、その先も地域の未来は続いていく。東日本大震災や熊本地震、各地の大規模災害で被災した市町村も、人口減少はじめ、暮らし・地域産業に関わる課題が山積しているが、自分たちは希望と目標があるから頑張れるのである。国からの押し付け、法律による強制では自治の現場は機能しない。市町村の行政運営について、画一的な制度への誘導は論外であり、むしろ大いに議論したうえで、「制度づくりはもう少し時間をかけて様子を見よう」となってもいいと考える。もちろん、今回のテーマは、各省庁の制度にも大きく関わり、地方創生をはじめとする地域政策の分野も大変重要である。各省庁に関わる様々な制度や規制を地域の現場目線で柔軟で使い勝手の良いものにしていくことは望んでいる。

④本質的に重要なことだが、我々町村は、これからの国のあり方、地方のあり方として、地域地域の多様性を大切にし、分散しながらも、それぞれが多面的に連携協力し、新しい価値を生み出せる地域社会が豊かな国づくりだと考える。これは、私たちがかねてから主張する都市と農山漁村が共生する社会の実現、田園回帰や交流人口・関係人口への着目にも共通する理念である。我々町村は、人口規模万能主義、人口が大きければ行政運営も効率的でいいという考

え方とは違う立場であることも強調しておく。大都市や拠点都市、圏域の中心都市への人・モノ・カネ・情報が集中する国土構造、効率化・標準化された仕組みやシステムを重視して、これからの地域社会を構築していこうとする事には反対する。これは、平成の大合併からの教訓でもある。』

3. 「人口減少社会における町村行政に関する委員会」について

- これらの「自治体戦略2040構想研究会」及び「第32次地方制度調査会」の動向を踏まえ、本会は平成30年9月、「人口減少社会における町村行政に関する委員会」を設置し、これまでの間、有識者ヒアリング・現地調査等を実施しながら、議論・検討を行ってきたところである。
- 第1回委員会において、議論した今後の対応に当たっての基本的視点等については以下のとおり。

1. 地方制度調査会に対する本会の基本的考え方について

- それぞれの地域には、自然条件や暮らし、歴史・文化、伝統といった地域固有の特色があり、国土の中の多様な地域の姿に見合った多彩な町村が存在する。これこそが、我が国の活力の源泉であり、地方自治本来の姿である。
- 私たち町村が、平成の大合併の荒波を乗り越え、現在の町や村のかたちを決断し、住民と共に覚悟を決めて歩んできた事実は極めて重く、このことに対する尊重の念の上に立って検討が進められるべきである。
- 私たちの地域の暮らしにおいて、人口や経済等の規模で価値を評価したり、経済効率性重視のものさしで判断したりすることは避けなければならない。とりわけ、農山漁村等を抱える小規模な自治体においては、この視点は必須である。
- 町村の多くは農山漁村地域にあり、文化・伝統の継承はもとより、食料の供給、水源涵養、エネルギーの供給、自然環境保全等、国民生活にとって極めて重要な役割を果たしている。
- 自然災害がいつでもどこでも起こりうる今日、農山漁村を抱える多くの町村は、常に背中合わせの自然の恵みと脅威の最前線に立ち、現場から生きる知恵を学び、調和的で持続可能な地域社会の実現を追い求めている。このこと

は、都市の大災害に対処する強靱でしなやかな国づくりにも貢献する。

- 全国の町村は、人口減少・少子高齢化に伴う課題が何年も先行して顕在化した課題先進地であり、少ない人口のもとにあって、一人ひとりが役割を持ち、懸命に地域経営を行ってきた「経験」は、地域を越えた自治体共有の財産である。
- 地方自治制度をはじめとする、いろいろな国の制度やきまりを整えることと、実際の現場で住民とともに汗をかきながら実行していくことの間、私たちの町村行政がある。そして、住民の顔を思い浮かべ、試行錯誤、創意工夫をこらしながら日々の行政運営を行っている。制度やきまりは、血の通った自治の現場での実践があってはじめて意味を持つことを忘れてはならない。

2. 今後の対応に当たっての基本的な留意点

- 平成30年度で4年目になる地方創生への国の積極的な政策推進も、まさに厳しい環境におかれた私たち地方の声をしっかりと受け止めてくれた結果と理解している。にもかかわらず、なぜこのような時期に2040年という将来を過度に悲観的に意識させ、必要以上の危機感をあおるのか。現在行われている現場の努力に冷水を浴びせてはならない。
- ともあれ、地制調での検討がはじまった現段階においては、机上の発想ではなく、現場の実態を踏まえ、私たちの声をしっかりと受け止めてもらいたいとの主張は、強く訴えていかななくてはならない。
- 国からの制度の押し付けはけっして容認できないし、財政等を使った新たな制度への誘導も、大きな弊害や影響を生む可能性があることにも留意すべきである。
- 批判のみでなく、建設的な視点から述べるならば、それぞれの自治体において今後必要になってくる選択可能な制度や仕組みがいろいろと準備され、その中から自治体が主体性をもって、これだというものを自ら選択し、これを実行できることが何よりも重要である。
- 人口減少・少子高齢化とそれに伴う諸課題が先行する町村の取組は、必ず大都市のお手本になる。私たち町村が主張する都市と農山漁村が共生する社会の実現にもつながる。そのことを踏まえた制度づくりとすべきである。

- 特に、人口千人を切るような小規模な自治体や中山間、離島等の極めて条件不利な農山漁村の町村であっても、希望をもって地域から元気と活力を発信していけるならば、それよりも人口規模の大きい自治体や都市自治体は当然、維持存続できる。そのようなスタンスで、小規模自治体にもきめ細やかに行き届いた制度づくりをすべきである。

3. 具体的に留意すべき事項

- 町村における自治体行政のあり方を考えるうえでは、町村の実態は多様であり、全町村を画一的な視点や一面的なとらえ方で考えたり、評価して制度をつくるべきではない。
- とりわけ、小規模町村の事務執行状況等については、地域社会との密接な関わりも含め地域の状況を踏まえて現状を的確に把握し、小規模町村が消滅せずに存続していくためには何が必要なのか、現場の発想で議論を積み上げていくことが重要である。
- 町村においては、10年後、20年後の地域の姿について認識を持ちつつも、目の前の一年一年の地域経営に懸命に取り組んでいる。絶対に急激なものであってはならず、中期・長期の時間軸を意識し、様々な選択肢の中から地域自らが考え、その時々で柔軟に対応できる制度改革やシステムづくりが肝要である。
- 地方自治制度で形や枠組みをつくるだけでは解決しないことも多い。実践や行動に移されたときに、うまく機能し、効果を発揮する仕組みが必要である。
- 公共私にまたがる地域を支える人づくりの視点は欠かせない。地方自治制度、地方公務員制度も含め、これまでの枠組みには収まりきらない制度設計も想定される。特に条件不利地域等の小規模自治体においては、大都市自治体とは違う、現場起点の発想と制度づくりが求められる。
- 多くの町村にとって、ガバナンス（統治）の制度改革よりもむしろ「働く場づくり」や地域内の経済循環の活発化等、移住・交流や関係人口の拡大への取組など、行政の枠にとどまらない地域活性化、地域振興への取組や地域の仕組みづくりなどがこれからますます重要になることを痛感している。今回

の制度検討も、その方向性に沿うものであって、決して逆行するものとならないよう細心の注意が必要である。

- 特に、連携やネットワークという名のもとに、制度の導入により、人、モノ、カネ、情報が一方的により大きな都市部に吸引され、周縁部が衰退していかないように留意することは極めて重要な視点である。

4. 全国町村会としての今後の基本的スタンス（総括）

- 地方制度調査会の今後の審議にのぞむ本会の基本的スタンスとして、以下のように整理する。

- ① 提言内容が納得でき、町村として活用できるものは賛同
- ② 提言内容がよくわからない又は何らかの懸念があるものは、しっかりと確認したうえで、反対する又は条件を付けて町村にとっていい方向に誘導
- ③ 絶対に認められないものは断固反対

- 特に小規模町村、条件不利地域町村等については、現場の声を集約し、全国町村会として政策提案できるものは機会を捉えて積極的に働きかけていくスタンスでのぞむことが必要である。

4. これまでの現地調査等により聴取した主な意見について

- 委員会では、委員会における議論を補完するため、人口の小規模な町村、離島等の条件不利地域の町村、災害被災地の町村等について、町村の事務執行の実態等に関するヒアリング調査（現地調査）を実施したほか、個別で有識者からヒアリング調査を実施した。

これまでの現地調査等により聴取した主な意見は次のとおり。

① 行政体制・行政運営分野について

- ・ 2040年をターゲットにする必要はない。小規模町村では、常にどうしたら持続可能な地域にできるか考えながら日々の業務を行っている。小規模な自治体だが、当然に2040年後も存続するとの信念でやっている。
- ・ 現在の広域行政の制度ではうまくいかないの、2040構想の提言にあるような圏域行政のスタンダード化等が必要だという考えは現場からは全く出てこない。

- ・分散は非常に重要な視点。合併した市町村の周縁部は悲惨な状態。地域内でバランスの取れた分散をしっかりとやっていくことが重要。
- ・効率性・画一性といった枠をはめようとする合併や圏域行政には反対。合併では、中心部は良くなっても周縁部はサービスが低下。地域は人が住むことで連携したり守られたりする。各地域の特殊性を理解すべき。
- ・人口が減少しても、役場があるからこそ自治体は消滅しない。役場をなくし、広域で対応するとすると、地域・住民を守ることが困難になる。行政拠点があることは極めて重要。
- ・特に災害時には役場機能がないと対応できない。いざ災害が発生すると瞬間的に人手が必要になる。
- ・地震等の災害が発生した町村の状況を見ると、むしろ合併しなかったことで多くの職員を地域に残せたことは大きなメリットだった。役場と職員で地域を守っている。結果として現住民のほとんどが合併しないで良かったと思っている。
- ・人口が少ないからこそ、住民一人ひとりに対しきめ細かな取組みができる。直接住民の民意を聞き、反映できることは小規模町村のメリット。
- ・小規模町村では、職員は幅広く業務を担当。大変なことではあるが、きめ細やかさでは負けない。小さな自治体では、住民への直接のサービスの性格が色濃く、住民からも求められる。
- ・各集落に誰かしらの職員が生活することで地域密着型の行政運営ができる。新採の職員（Ｉターン等）には居住する集落にも留意している。
- ・採用者は町内に住んで欲しいとお願いはするが強制はできない。結婚でお嫁さんに引っ張られて町外に出てしまうケースもある。
- ・人口が千人を切る小さな村だが、数十人の職員で何とか頑張っている。特に、行革プラン以降、役場の職員数も相当減少。地道な雇用の場をつくり、移住・定住で頑張らなくてはならないが、人口減少で地方交付税がさらに削減されることは心配。
- ・地理的に面積が広く、住民が点在するような町村では、役場職員を多く採用できるようにすべき。職員数を減らすと行政サービスを届けることが困難になる。
- ・交付税の最も重要な算定根拠は人口なので、一人でも二人でも増やす努力を続けているが、条件不利地域のハンディをもっと考慮してもらいたい。

- ・人口比率で一律に職員定数をはめるような仕組み・基準は設けるべきではない。
- ・一般職員も受験者数が減少傾向にある。中途採用も含め人材の確保には今後苦勞することが想定。
- ・土木系や保健師・看護師等の技術職・専門職の確保が困難。慢性的不足状態。
- ・技術職・専門職は、隣接市町村どうしの連携や市町村と県が合同で採用するなど、広域的な支援が必要。県との人事交流による育成も重要。
- ・専門職員等の確保について、県がある程度広域的にサポートする制度はぜひとも必要。
- ・総務管理部門や住民票等のどうしても行政が担わなくてはならない部分は本来の役場が行い、産業・地域振興・まちづくり・観光・移住交流に関しては第二の役場とも呼べる組織が雇用・勤務条件も含め柔軟に行えることが理想。
- ・住民組織に半公務員的な業務や地域との関わりごとを手伝ってもらい、家業をしながら半分は公務員。公務員に準じる程度の身分を保障することで地域が活性化する。
- ・事務量は、国や県からのものも含め、年々増えている実感がある。
- ・分権という名のもとに事務を一方向的に市町村に下ろすのではなく、市町村から都道府県への事務移譲も推進すべき。どうしても現場の市町村に残した方がいいものは残し、市町村ではうまく機能しないものは県が肩代わりをすべき。
- ・圏域や定住自立圏構想について、「集約」という言葉が使われる。集約は、良く言えば色々な人口規模の自治体を一つにまとめること。しかし、自治体には課題もあるが個性もある。個性を課題に生かす視点も重要。全国画一的にまとめようとするとう重要な個性・魅力を喪失する。
- ・交付金など自由度の高いカネがないと地域の個性は発揮できない。半分程度でも自由に用途が発揮できることが望ましい。
- ・小さな村こそ、一定の基金（むしろ多めに）は何かあった時のために絶対必要。財政規模が小さい故に、地方交付税等の変動の影響をもろに受ける。
- ・圏域は、画一的に一括りにせず、現場のニーズを重視し柔軟性を持たせるべき。特に、県境では過疎地域の小規模自治体が多い。県境がハンディではなく、むしろメリットとして県を越えてもっと連携できるよう圏域の幅を広げるべき。
- ・過疎地の小規模町村においては、特別な法律をつくるだけでなく、一部を適用

除外したり、実施し難い部分に特別な配慮をすることも有効。

② 少子化・子育て・教育分野について

- ・高齡化が深刻であり、若い人を呼び込まなくてはならない。企業誘致は難しいので、小さななりわいづくりや働く場づくり等地道な取組みが必要。その際にも、役場が頑張ればなんとか維持できる。役場機能は極めて重要。
- ・人口は少しずつ減っているが、その内訳を見ると、昔からの旧住民以外に他所からの移住者もそれなりの割合で増えている。住民の側も、よそ者に閉鎖的ではダメ。地域が変わらなくてはならない。
- ・我々の町の出生率が高い要因は地域コミュニティの存在。両親・親戚や集落のお年寄りや友人等が支えるなど、地域ぐるみの子育てし易い環境が整っている。国全体で、制度・政策としての少子化対策に取り組んだところで、果たして地域の支え合いのような効果が出るのかは疑問。
- ・都会で子どもを安心して預けられる仕組みができて、多くの子どもを産み育てることは困難。都会に人が集まり続ける限り、いくら政策を打っても効果は限定的。東京一極集中から分散型国づくりを進め、各地域がバランス良く発展する仕組みが重要。
- ・小規模町村は集落もコンパクト。役場や小中学校が残ることで、小さな集落も残る。学校がなくなると集落が寂れる。学校が存続することで、集落のみんなが子供を増やそうという雰囲気になる。
- ・学校は統廃合による集中ではなく、地域に分散して残し、地域の宝として大事にしていく考えでやっている。
- ・平成の合併で、効率化のため学校を廃校にせざるを得なかった。廃校した地域では、若者がその地域に住もう、子育てしようという環境がなくなった。人が住む最小限の条件が整わなくなり、その地域が消滅してしまうことに繋がる。
- ・学校統合で生徒が増え、良い条件で教育が受けられるようになるとしても、地域の子供達全員が統合後の学校に通うとは限らない。統廃合をきっかけに、集落から他の自治体へ移住してしまう者も少なくない。
- ・単費教員配置等を行っても、山村留学も活用して、何とか学校を死守していきたい。

- ・隣接していても越県して他県の学校には通えない。県境地域等については、住所要件等を廃止すべき。
- ・最後に残るのは実践教育。高等教育機関はなくても、大学等と連携することにより、教育や地域振興に役立てることができる。
- ・青少年の農山漁村体験交流等の取組みは、国で積極的にやってほしい。

③ インフラ分野（インフラ整備・維持管理、防災、空間管理等）について

- ・施設関係の老朽化と更新、施設の維持管理を将来どのようにしていけるか不安はある。しかし、これも大きくは地方交付税等の地方財政が将来にわたりどう確保されるかによる。合併のように一度したら後戻りできない行政体制への誘導は、絶対に慎重であるべき。
- ・人口減少により行政コストは増加。将来、下水道等の維持管理費が重荷になり、市町村経営を圧迫するから広域化すべきとの意見があるが、はたしてどうか。我々の村は、最後は、集落排水や維持管理費が低い合併浄化槽にしても頑張る。何でも、広域に大きくするのではなく、身の丈にあった行政運営が重要。
- ・国や県は水道・簡易水道の統合・広域化を積極的に推進。小さな集落、数戸の集落であれば、むしろ小規模水道や飲料水供給施設への基準緩和について柔軟に対応すべき。
- ・使用しない道は廃道にする、橋も道路も維持することが必要なものを選択し減らすといったことは将来はありうる。町村が自前で、あるいは住民や地域が自助・共助でやらなくてはいけないことは極力行う。
- ・A Iを導入しても人員の削減は困難。事務量は減らない。むしろ、小規模町村ではA Iや機械化をせず、人を雇った方が経費は安い。かつ地域活性化につながる。
- ・これからは、公共インフラとして、高速大容量（ブロードバンド）の情報通信環境を地方の条件不利地域も含めて全国ユニバーサルに整備することは重要。様々な企業・事業者の誘致や若者の起業、観光振興、移住・交流促進にはぜひとも必要。
- ・情報システムは維持管理費用が将来にわたり発生し続けることに留意が必要。かつ、業務委託費等を都市部等の業者に支払うことになる。経済の地域循環か

らは、自前でできることは自前でやり、むしろそのための人材を育てることが重要。

- ・小規模町村において、利用頻度の少ない事務手続のために大都市と同様の情報化を推進する必要があるのか疑問。
- ・県境地域では、県内だけでなく、むしろ昔からのつながりや観光振興等から他県情報（放送）をみられるよう柔軟にしてほしい。県内の難視聴対策を受けると、現行では他県分が停波になる。いろんな政策についても、県境でお互いに連携すれば、県都からの末端ではなく、可能性を伸ばす先端になれる。

④ 地域振興について

- ・息の長い取組みを行い、日々の活動を大切にすることが重要。特に、関係人口・交流人口増加の取組み、移住・定住の取組みを実施することでバランスの良い状態になる。
- ・町村長のトップセールスの営業努力が極めて重要。首長が地域の「顔」となり、信頼感をもってつながりをつくるのがカギ。
- ・「企業」というよりも、「人材」誘致の時代ではないか。つながりが大事。関係人口への注目はまさにそのとおり。
- ・製造業等の従来型ではない、様々な事業の誘致等で雇用を確保することが必要。今後も介護・福祉関係の雇用が増加の見込み。集落に入って農業をやることも可能。
- ・移住しても、暮らしていけないのではと言われるが、むしろ地方も人手不足。来てもらえれば生活は何とかなるし、お世話する。
- ・少人数でも毎年採用する働き場が重要。我が村は高齢化率が高いことから、福祉サービス、特に高齢者サービスに力を入れ、働き場を確保した。
- ・農業関連事業を中心に合同会社を設置。将来的には農業以外にも施設運営等他事業にも手を広げる。これらは、行政主体だとハードルが高くなる。
- ・道の駅も外部委託から法人で実施する仕組みに変更。役場業務で移せるものは民間に移す。住居だけ提供しても、働き場がなければ移住者は定着しない。
- ・移住希望でいい若者がいれば、行政や地域おこし協力隊等も含め積極的に採用を検討する。

- ・月収 10～20 万円の所得では、将来的に結婚・子育てできない。公務員と同等の給料をベースに採用する。働き場がないので NPO 法人を立ち上げ受け皿とした。
- ・分散型社会が重要。各集落についても「集中から分散」で、これからも頑張れるだけ頑張る努力を続けている。分散しながらネットワークでつなぎ全体を底上げする仕掛けが大切。
- ・国は町内に 1 箇所しか拠点を認めない。小さな拠点でなんとか人の流出を止めるという発想。しかし、現実には、町内に数か所の拠点があって、それを維持することで効果がさらに高まる場合もある。理想は、核となる地域が複数あり、それらがネットワークでつながっている状態。
- ・集落において公民館の存在が重要。どうしても中央（役場周辺）に人が集まる。遠方の集落がいかに疲弊しないかが課題。公民館が各集落の「小さな拠点」となり、集落ごとの祭りや子どもの集まる場を形成。公民館が地域の活動拠点。
- ・集落に町村職員や地域おこし協力隊が住むことで地域が元気になる。
- ・災害時の対応策として、住民が少ない集落に職員が住む。町村職員が地域のまとめ役となる。
- ・移住は、一般的な広報・PR ではなく、人と人のつながりから、口コミ等で移住するケースも多い。
- ・以前は移住者の 9 割以上が高齢者だったが、今は 8 割以上が若者。人々の考え方や生き方は多様。移住者は地域につながりや価値を求めている。
- ・役場と移住者の仲介役になる中間的組織や仕組みは重要。特に I ターンが上手くいっている地域には、I ターン者の世話人がいるケースが多い。
- ・なり手がいない、そもそも若者がいない中、移住者が消防団や地域ボランティアに参加。一生懸命な移住者の姿を見て、当初反対していた住民の理解も変わった。1 人でもリーダー的な移住者がいると、多くの人が集まって真似するようになる。後から来る人が先輩を見習い、移住相談をする方も増える。
- ・UI ターン者の受け入れのためには、計画的に各集落に空き家を改修した定住住宅等を用意することは有効。
- ・空き家の活用をしたいが、すぐには貸してくれず、時間がかかり、タイミングが合わない。村営住宅がどうしても必要。一方、収入基準が合わなくなると、民間住宅へとなるが、村内にそのような受け皿がないという事情も考慮しても

らいたい。

5. 全国町村会としてのこれからの対応方針について（未定稿）

（１）基本的スタンス

現在、地方制度調査会において議論検討が進められており、現時点においては、地方行政体制のあり方等について具体的な提言がなされていないため、当面は、同調査会専門小委員会での議論の方向性等を注視していくこととする。

その際には、本会設置の「人口減少社会における町村行政に関する委員会」の第1回会議で提示した『全国町村会としての今後の基本的スタンス（総括）を踏まえ、適時適切に対応していくものとする。

（２）具体的な問題意識～「自治体戦略 2040 構想研究会報告書」を材料として～

地方制度調査会における検討の方向性は、現時点においてははまだ出されていないところであるが、仮の前提として、平成30年7月にまとめられた「自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告書」（以下「2040 構想報告書」という。）に沿った内容が盛り込まれるとするならば、以下のような大きな懸念や承認しがたいものが含まれてくることを強く認識し、本会として必要な行動を行っていくものとする。

なお、以下の各内容については、地方制度調査会の提言の方向性等が示されていないため、現時点では未定稿のものであり、状況に応じて今後柔軟に修正を加え、参考材料として活用していくものとする。

○ 総論として

- ・ 2040構想報告書では、圏域マネジメントと圏域行政のスタンダード化、二層制の柔軟化等が提言されているが、中心市の周縁部町村、小規模町村等の団体自治、住民自治に基づく自己決定権が制限される恐れがある。
- ・ この点は、連携中枢都市圏構想や平成の大合併と通底する課題でもあり、国から一方的に法律に基づく制度づくりが行われることは、決して容認できない。

- ・町村の立場に立った課題解決のための方策が検討されるべきで、制度づくりが目的になってはならない。当面、新たな制度は必要ないことも十分ありうる。
- ・市町村の人口減少の状況とともに様々な危機を列挙し、これをどうしのぐか。そのために現行の地方行政体制を抜本的に見直していかなくてはならないと強調しているが、市町村においては、行政サービスの提供を含めた「行政運営」とともに、自分たちの市町村、あるいは市町村内の各地域（集落）をどのように維持していくかの「地域経営」の観点が極めて重要。
- ・「地域経営」は、地域づくりや地方創生と密接に関係。住民協働は必須であり、地域の創意工夫を引き出す規制緩和等の分権改革とも関連。
- ・2040構想報告書が提言する地方行政体制を抜本的に見直すこと、特に圏域マネジメント等広域行政は、住民の身近にあって、行政が住民とともに、企業・団体等や外部人材・外部資源との関わりをもちながら「地域経営」を行うことと相反する危険性がある。
- ・将来に向けて地域の総合力をいかに発揮させていくかが求められるが、これは地方自治法等の制度の枠内で解決できるものではない。
- ・2040構想報告書では、広範にいろいろな課題をあげているが、このことと新たな自治体行政のあり方との相互の関係性が理解できない。大まかに言えば、「2040年頃には人口が一段と減少し、少子高齢化も進むので、自治体の行政運営が厳しくなる。もっと効率化し、少ない職員でも行政サービスを提供できるようにしていかなくてはならない。」と主張しているように聞こえる。
- ・地方が2040年頃に向けて厳しくなるから、今から圏域マネジメント等を標準にしていこうというのは極めて危険。根底には、小規模町村は、将来、確実にやっていけなくなるだろうという思い込みがあるのではないか。
- ・我々の現地調査や現場の声を聞くと、「決して楽ではないが、確実にこの村（この町）は残るのではないか」「むしろ広範囲に大合併した市（すでに圏域行政になっているともいえる）の方が大変ではないか」と感じたこととの間に大きなギャップがある。
- ・小規模町村の持続可能性は、地方行政体制のあり方よりもむしろ、将来的に財源保障機能が『小規模町村の「持続可能性」を安定的に維持するためにいかに確保されるか』によるのではないか。

- ・「東京一極集中の是正」と「地域の多様性を生かした分散型国土形成」は、大前提にすべき。この政策の方向性の中に、町村の地域経営があり、地方創生の推進もある。

1. スマート自治体への転換

①半分の職員でも担うべき機能が発揮される自治体、②破壊的技術(AI等)を使いこなすスマート自治体への転換、③自治体行政の標準化・共通化

- ・2040構想報告書では、自治体は「破壊的技術(AI等)を導入。半分の職員でも自治体が本来担うべき機能を発揮し、量的・質的にも困難さを増す課題を突破できる仕組みを構築することが必要」としているが、なぜ「半分の職員でも」となるのか。職員数の「〇割減」は、かつての「行革プラン」に重なる。2040年を黒船に例え、危機感をあおっている。むしろ、地方に人材移転を行うべき時代。その際、役場は知の拠点であり、地域経営のエンジンとなる。
- ・人口1千人、2千人の村が希望をもって懸命に頑張っている事実から学ぶとき、10万人が8万人に、5万人が3万人に、1万人が7千人と減っても「十分に存続できる」ことを前提にすべき。半分の職員でもできるように誘導しようとすることには、強い警戒感を持つ。
- ・自治体は、「AIやロボティクスで処理可能な事務作業は全て任せ、職員でなければできない業務に特化することが必要」としているが、AIやロボティクスは、人の行なう業務を補完するものとしてうまく使いこなすことが必要。
- ・小規模自治体では、職員は一人何役の仕事もこなしている。加えて、地域担当、高齢者見守り、祭りの担い手、消防団、災害時対応、山の管理、草刈等様々な役割を期待されており、AI等では到底置き換えられないし、人の命は守れない。
- ・AIやロボティクスの活用は、今後の技術革新とコストによるものであり、これを当然の前提とすべきではない。特に小規模自治体では、対象となりうる業務量からして、職員の直接対応の方が安価にできるケースも多い。かつ職員は業務を何役もこなしており、AIやロボティクスの導入で思ったほど人手が減少せず、財政負担が過重になるケースも想定。

- ・「標準化された共通基盤を用いて効率的にサービスを提供する体制へ転換」を提言しているが、特に、小規模自治体にとっては、人的・財源的に過大な負担になる可能性がある。
- ・現状でも、情報系の民間委託を例にとれば、一度運用委託したら、抜けることができなくなり、職員（人件費）を削っても、上昇する運用経費をねん出せざるを得ないのは本末転倒。人件費は、地域に残り、循環するが、民間委託経費は、外部（大都市や東京）に流出する。
- ・情報システムや申請様式の標準化・共通化により国民生活や企業活動にとってどの程度の利便性が向上するのか。特に、山間や離島の条件不利地域の町村も全て対象にして、これに対応できない町村は合併ないし圏域に強く組み込まれる懸念はないか。
- ・様々なサービスが提供できるスマホアプリが無償で提供される時代になったように、町村の身の丈に合わせて、安価で汎用性のある技術をどう自前で（あるいは類似団体等で共同で）カスタマイズできるか等の視点は重要。
- ・このためには、人材育成は重要。ただし、自前で全て抱えることは困難。都道府県や、広域での共同や連携、遠隔の類似町村との連携、大都市等の退職した専門人材の活用等いろいろな取組みが考えられる。
- ・地域住民、地元企業からは、「絶対に必要となる」ものではないにもかかわらず、全国どこの自治体でも、誰でも、いつでもアクセスでき、情報提供やサービスを求められるようにするために小規模自治体にも強制的に参加させ、一方で財政負担がきちんと手当てされない（例えば人口やサービス情報量比例ではない）ことも想定され、小規模町村が厳しい状況に追い込まれることも懸念。
- ・もし、全国レベルのユニバーサルな国民サービス・企業サービスの共通基盤の構築ということであれば、市町村、特に小規模町村の経費は、国または県の財政負担で行うべきではないか。

2. 公共私によるくらしの維持

- ①プラットフォーム・ビルダーへの転換、②新しい公共私協力関係の構築、③暮らしを支える担い手の確保

- ・「公共私ベストミックス」が強調されているが、その定義もされておらず、感覚的な言い方でどうすべきか不明。
- ・そもそも、地域づくりにおいてベストミックスなどはない。それぞれの地域がその時その時の置かれた状況に対応し、あきらめることなく最善を追及していく実践活動そのものの中に答えがある。
- ・農山漁村や条件不利地域等の町村では、すでに「公共私によるくらしの維持」のための懸命の努力が日々行われている。
- ・圏域マネジメントと圏域行政のスタンダード化、二層制の柔軟化、スマート自治体への転換が強調されているが、むしろこのことにより住民意志決定や地域の主体性に基づく「公共私によるくらしの維持」を脆弱化させる懸念もある。
- ・例えば、集落ごとに住民どうしで話し合い、「集落カルテ」や「十年後ビジョン」などを策定し、住民が自ら考え自ら実践すること。そして、行政がこれをきめ細かく支援していくことと、2040構想報告書の標準化・画一化・効率化等の方向は、相反する可能性が高い。
- ・平成の大合併でも、行政と現場の住民の距離が遠くなり、平時だけでなく災害時の弊害が生まれているのではないか。

3. 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

- ①圏域単位での行政のスタンダード化

- ・「行政のフルセット主義からの脱却」「圏域単位の行政をスタンダード」「個々の制度に圏域をビルトイン」「圏域単位で行政を進めることを真正面から認める法律上の枠組み」等については、制度構築と運用の仕方によっては、中心市周縁部町村の自立の方向とは反対の、町村を衰退させ、消滅させかねない危険性を持っている。
- ・現行の広域行政や共同化・連携の仕組み（一部事務組合、広域連合、事務委託

や定住自立圏、連繫中枢都市圏、連携協約等)の活用でなぜだめなのかの検証がないままの乱暴な提案。

- ・現状でも、連携中枢都市圏にみられるようにうまくいっていない仕組みもあり、中心都市のマネジメント力や数の力に委ねることになりかねない圏域行政の仕組みを推進しようとする考え方は容認できない。
- ・個々の市町村が希望をもって、行政運営を行えるようにするために何が必要か。現場に近いところでどのようにしたら望ましい行政サービスを提供できるのか。そのために、何が必要かの視点から出発すべき。
- ・「戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜く」との言い方もされているが、守り抜くことが目的ではない。本来、住民が安心して幸せに暮らせるための仕組みや手段の中に都市機能等も位置付けられるべきもの。これでは、周縁部の町村の役場をなくし、合併して広域の中心都市を核に都市機能を維持するのと同じ発想。
- ・そもそも都市機能等とは何か。業務機能か、商業機能か、駅等も含めた交通機能か。さらには、上下水道等、病院・福祉施設等、公共ホール・図書館機能などどこまでの範囲か。都市機能等を守るのではなく、5年後、10年後、20年後等、時代時代に合わせ、都市機能等を変化させ順応させていくという考え方はできないか。例えば、配置基準等の規制の緩和や情報通信も活用した分散&ネットワークなど。また、公共下水から合併浄化槽へのダウンサイジング等々、分野・テーマごとに違うのであり、連携・共同と圏域行政のスタンダード化は全く違う。

3. 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

②都道府県・市町村の二層制の柔軟化

- ・都道府県の補完機能、広域調整機能は、現状でも多くの都道府県で何らかの形で行われており、報告書では、「現状では市町村の補完に積極的に取り組む都道府県は少数派にとどまる」としているが、今後その重要性は確実に増し、都道府県の関わりも増えてくるものと思われる。

- ・一方で、「二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築を進める」としているが、住民意思をベースとする自己決定権を制約され、都道府県との力関係から小規模町村が自ら考え実行する主体性が大きく後退する可能性がある。
- ・都道府県の行政側の姿勢により、補完機能、広域調整機能への関わり方には現状でも濃淡があり、平成の大合併への旗振り役としての都道府県の関与（熱心度）の違いがみられたように、町村にとって望ましい方向での制度づくりが行われるか懸念がある。
- ・あくまでも『市町村の自立』を前提にした都道府県の補完・支援であるべき。なお、「二層制の柔軟化」の表現は、これが独り歩きし、様々な誤解を与えかねないことから避けるべき。
- ・現状でも都道府県による市町村事務の代替執行制度や事業の都道府県代行の仕組みがあるなかで、どのような制度をつくろうとするのか。町村の主体性や意思が尊重されない強制的な行政執行制度とするならば問題。
- ・都道府県が、上からの制度の押し付けの立場ではなく、これまで以上に市町村の行政運営や地域経営を支援する立場に立つとき、今後どういったことが考えられるか。
- ・市町村から望まれるやり方のもとでは、何らかの制度構築はありうるかもしれないが、全否定すべきではないが懸念も大きい。なお、都道府県レベルの一層の支援を期待する条件不利地域等の小規模町村は、潜在的には多いものと思われる。
- ・各専門分野を中心とした人材の確保は今後益々難しくなることから、人材育成と柔軟な活用に向けた取組みは求められるところ。

○ おわりに

- ・以上の論点は、引き続き、関係者のヒアリング、現地調査等を行い、今後さらに検討を深めていくものとする。