

## 総括的な論点整理（案）

（審議項目Ⅰ「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の  
地方行政体制のあり方」関係）

### 第1 基本的な考え方

### 第2 地方行政体制のあり方

#### 1 地方圏

##### (1) 基本的な認識

##### (2) 市町村間の広域連携が可能な地域

- ① 連携中枢都市圏等の取組の推進の必要性
- ② 連携中枢都市圏等の形成
- ③ 連携中枢都市圏等における取組の強化・充実

##### (3) 市町村間の広域連携が困難な地域

- ① 基本的な認識
- ② 都道府県の補完
  - (a) 都道府県の補完をする必要性を検討する上での判断要素
  - (b) 都道府県の補完の対象となる事務
- ③ 都道府県の補完以外の方法

#### 2 三大都市圏

##### (1) 基本的な認識

##### (2) 市町村間の広域連携

#### 3 東京圏と地方圏

# 総括的な論点整理（案）

（審議項目Ⅰ「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の  
地方行政体制のあり方」関係）

## 第1 基本的な考え方

（人口減少社会の様相）

- ・ 我が国は人口減少局面に突入しており、現状が続けば、2060年（約50年後）には人口が約8,700万になると予想されている。
- ・ 現状のままであれば、三大都市圏での高齢者の大幅増、地方圏での生産年齢人口の大幅減により、2060年（約50年後）になっても、人口構成の不均衡が続く見込みである。
- ・ 現状は、地方から三大都市圏（特に東京圏）への転入超過の状態にあり、今後、地方から三大都市圏への転入超過が収束するかどうかは課題の一つである。
- ・ さらに、2050年（約40年後）までに、居住地域（1km<sup>2</sup>毎の地点で見た場合）の6割以上で人口が半分以下、さらにその1/3（居住地域全体の約2割）では人が住まなくなると推計され、人口の低密度化が生じる。

（地域社会の持続可能性）

- ・ 人口減少社会にあっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心な暮らしを営んでいけるような持続可能な地域社会の形成が求められるのではないかと。
- ・ 人口減少が地域にもたらす具体的な影響は、地域によって多様であるが、地域社会の持続可能性を脅かすものとして地方自治体の危機意識が急速に高まっているのではないかと。
- ・ 地域社会の持続可能性を高めるためには、地域の総力を結集して人口減少がもたらす課題に対応する必要があるのではないかと。

(行政サービスの持続可能な提供)

- その中で、住民に身近な基礎自治体であり、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する市町村にあつては、人口食い止め策や課題対応策等の人口減少対策を講じつつ、引き続き持続可能な形で人々の暮らしを支える行政サービスを提供する必要があるのではないかと。
- とりわけ、地方圏において、早くから人口減少問題と向き合ってきた市町村は、中山間地や離島等の条件不利地域を中心に、すでに厳しい現状に直面しており、行政サービスの持続可能な提供を確保することが喫緊の課題であると言えるのではないかと。

(業務のあり方)

- 市町村は、人口規模や地理的条件等において多様であり、まずはそれぞれの市町村が、地方分権が進展する中で自らの創意・工夫により、自主的に行政サービスを提供する必要があるが、そのためには、ICTの活用等、社会経済の変化を踏まえた対応が求められるのではないかと。

(地方自治体間の連携による行政サービスの提供)

- 人口減少社会においてコストが増大する一方でリソースが限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではなく、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方自治体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要があるのではないかと。
- このため、平成26年の改正地方自治法により導入された連携協約制度をはじめ事務の共同処理の仕組みを活用して地方自治体間の広域連携を推進していくべきではないかと。
- 広域連携は、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべきであり、その推進に当たっては、市町村間の連携を基本としつつ、中山間地や離島等の条件不利地域のように、市町村間の連携による課題解決が困難な地域においては、広域自治体としての都道府県が補完を行うことが考えられるのではないかと。

#### (外部資源の活用)

- 人口減少社会においてリソースが限られる中では、従来の地方自治体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つではないか。

#### (地域コミュニティを支える主体の役割)

- 地域コミュニティは、自治会・町内会等のコミュニティ組織やNPO等の様々な団体の活動が支えており、公共サービスを支える観点も含め、人口減少社会においてそれらの役割はますます重要となるのではないか。
- こうした地域コミュニティを支える主体の組織のあり方、その自立的な運営のあり方、企業のコミュニティへの参加のあり方等について、大都市のように現状ではコミュニティ意識が希薄な地域と、コミュニティ意識は高いが人口減少によりそれを支えるリソースが縮小している地域とでは問題の所在が異なることを踏まえ、引き続き検討が必要ではないか。

#### (市町村の役割)

- 人口減少社会に的確に対応するため、市町村間の広域連携等の他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていく場合においては、市町村が一部の行政サービスを自ら直接提供しない場合や逆に圏域内の他の市町村の区域に係る行政サービスも提供する場合等、市町村の行政サービスの提供のあり方には、人口規模等の状況に応じて多様な形態が出てくるものと考えられる。それぞれの場合において、市町村が住民に対し行政サービスを適切に提供する責任を有していることは共通しているのではないか。
- その責任を果たす上で、市町村は、他の主体と連携して行政サービスを提供することを進めていくこと等により節約される資源を、地域が持つ潜在的な力を高める分野に投入し、地域づくりの政策や企画を行い、他の主体との調整を行う地域経営の主体としての役割を果たすことができるかどうかが重要ではないか。

#### (都道府県の役割)

- 人口減少社会においてリソースが限られる中で、効率的かつ効果的に行政サービスを提供する観点から、広域的な自治体としての都道府県が果たすべき役割は重要ではないか。
- 市町村間の広域連携が可能な地域においては、市町村が連携中枢都市圏等の圏域を形成する上で、必要な助言や支援等、都道府県の連絡調整機能は重要であり、その形成が進んだ段階においても、その役割が求められてくるのではないか。
- 一方、市町村間の広域連携が困難な地域においては、当該地域に存する市町村が地域経営を円滑に行えるよう、都道府県は、補完機能を発揮することが求められ、人口減少の進行とともに、その役割は重要性を増していくことになるのではないか。
- 都道府県の役割については、これまで一般の市町村が担ってきた役割であっても、例えば、国民健康保険事業のように見直しの動きがあることや、今後、人口減少がさらに進んだ場合における地域の状況を踏まえ、さらに議論する必要も出てくるのではないか。

#### (ガバナンスとの関係)

- 人口減少社会における地方行政体制と、議会制度や監査制度を含めた地方自治体のガバナンスのあり方の関係をどう考えるべきか。
- 人口減少社会に的確に対応するため、リソースが限られる中で、合意形成が困難な課題が増大してくることから、民主的に合意形成を進めていく上で、地方議会の役割は、重要ではないか。
- 人口減少社会においてリソースが限られる中で、地方自治体の事務処理上のリスクが高まる懸念があるのではないか。
- 人口減少が進み、リソースが大きく縮小する場合における議会制度や監査制度を含めたガバナンスのあり方も課題の一つとなるのではないか。

#### (人口減少社会への的確な対応)

- 以上の地方行政体制を確立することが、人口食い止め策や課題対応策といった人口減少対策を的確に講じることにつながるのではないか。

## 第2 地方行政体制のあり方

### 1 地方圏

#### (1) 基本的な認識

(市町村の選択)

- これまでも、自主的な市町村合併や事務の共同処理等、他の主体と連携して行政サービスを提供する取組が行われてきたところであり、今後も、基礎自治体である市町村が、これらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要ではないか。

#### (2) 市町村間の広域連携が可能な地域

##### ① 連携中枢都市圏等の取組の推進の必要性

(プラットフォームとしての連携中枢都市圏等)

- 人口減少社会に的確に対応するため、市町村間の広域連携が可能な地域においては、第30次地方制度調査会で核となる都市と近隣自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることとされたことを踏まえ、柔軟な連携を可能とする仕組みである連携協約制度を活用して、現在形成が進んでいる連携中枢都市圏や定住自立圏（以下「連携中枢都市圏等」という。）がプラットフォームとして重要ではないか。

##### ② 連携中枢都市圏等の形成

(圏域における相互依存関係)

- 圏域の形成には、そもそも連携中枢都市等も近隣市町村もそれ自体のみで存立できるものではなく、連携中枢都市等と近隣市町村が相互依存の関係にあることで成り立っているという認識を前提とした信頼関係が必要ではないか。
- 連携中枢都市等と近隣市町村が、特定の課題にとどまらず、幅広い分野の課題について総合的に検討することを通じて圏域のビジョンを共同で作成するべきではないか。

(連携中枢都市圏等の形成における議会や住民の役割)

- 首長同士の信頼関係も重要であるが、相互依存関係を前提とした信頼関係は、議会同士においても同様に重要ではないか。
- 例えば、首長や議会は、住民に対して、個別の事務ごとではなく、圏域全体のまちづくりの方向性を示す中で説明責任を果たしていくことが考えられるのではないか。
- 住民が、連携中枢都市圏等の形成の意義を共有し、当該圏域としての一体感を醸成することが必要ではないか。
- 企業は、経済活動等を行う中で、圏域として取り組むことが効率的かつ効果的である事案について市町村に対し積極的に問題提起をすべきではないか。
- 住民、企業やNPO等、多様な構成員からなる協議・懇談の場を設け、圏域形成を進めていくべきではないか。

(連携中枢都市圏等の形成における都道府県の役割)

- 圏域の形成について、当事者である関係市町村の話し合いを基本としつつ、都道府県は、関係市町村から求めがある場合等に必要な助言や支援等を積極的に果たすべきではないか。

### ③ 連携中枢都市圏等における取組の強化・充実

(期待される取組)

- 人口減少社会においては、地域経済の活性化が重要であることから、圏域全体の経済の活性化に資する取組を推進する必要があるのではないか。
- 連携中枢都市圏等形成当初は、圏域の中で比較的連携しやすい取組から始めることが重要ではないか。
- 将来的には、人口減少の進行に応じ、例えば、インフラの広域再編等のように合意形成は容易ではないが圏域単位で対応していかなければいけないような困難な課題に対応していく必要があるのではないか。

(連携中枢都市圏等の取組を進めるための地方行政体制)

- 連携中枢都市圏等の取組を進めるためには、連携中枢都市等と近隣市町村が圏域の取組を円滑に行えるよう、権限、財政、人材等の観点から地方行政体制を整備する必要があるのではないか。

(積極的な権限移譲)

- 都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務について、連携中枢都市等と近隣市町村が合意しているときは、都道府県は条例による事務処理特例を活用して積極的に権限を移譲すべきではないか。

(十分な財政的支援)

- 連携中枢都市圏等において期待される取組は、圏域を形成することによって実行できる取組であり、そのために発生する需要について適切な財政措置をすべきではないか。

(圏域内の職員交流)

- 連携中枢都市圏等単位で市町村職員同士の交流を進めることになり、圏域意識の醸成が図られることも期待できるのではないか。

(連携手法の選択肢の拡大)

- 現行の事務の共同処理の方法に加えて連携手法の選択肢を増やすため、業務執行について、外部資源を活用し、かつ、共同で行える環境を整備するべきではないか。

(連携中枢都市圏等の取組における議会や住民の役割)

- 住民の負託を受けた議会は、圏域での取組について、例えば、委員会を設ける等により 不断にチェックをすることが必要ではないか。そのためにも、圏域の取組の状況については、関係市町村で情報を共有する仕組みを連携協約の中に規定する等、事務の適正な執行の確保のために必要な措置を講じるべきではないか。



(連携中枢都市圏等の取組における都道府県の役割)

- 都道府県は、連携中枢都市圏等の取組について、関係市町村から求めがある場合等には、必要な情報提供や助言等を積極的に果たすとともに、特に産業振興、医療、地域公共交通、インフラ整備等について、都道府県が広域自治体として事務を行っているものについては、連携中枢都市圏等の取組を支援する必要があるのではないか。

(県境にまたがる連携中枢都市圏等)

- 連携中枢都市圏等が県境をまたがる場合には、当該連携中枢都市圏等の希望を尊重しながら、関係都道府県と連携中枢都市圏等の市町村が十分に協議調整をすべきではないか。

### **(3) 市町村間の広域連携が困難な地域**

#### **① 基本的な認識**

(都道府県の役割の重要性)

- 市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になるのではないか。

#### **② 都道府県の補完**

- 市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策であるが、都道府県が市町村の事務をすべて代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、補完の対象となる市町村や、補完の対象となる事務、補完の方法等の考え方を整理する必要があるのではないか。

#### **(a) 都道府県の補完をする必要性を検討する上での判断要素**

(合意の重要性)

- 小規模市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかったこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となるのではないか。

- 都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきではないか。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられるのではないか。
- 結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なっていたとしても、許容されるべきではないか。

## (b) 都道府県の補完の対象となる事務

(基本的な考え方)

- 市町村の事務を都道府県が補完しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要ではないか。

(補完の対象としやすい事務)

- 道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完が容易に実行できるのではないか。

(補完の対象とするためには時間を要するもの)

- 介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合において、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要するのではないか。
- さらに、消防、住民基本台帳、戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいことから、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要があるのではないか。

(補完の対象事務の計画的な選択)

- 補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましいのではないか。

- なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要があるのではないか。

#### (補完の方法)

- 平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地域の実情に応じて活用することが重要ではないか。
- 具体的には、都道府県が補完をするために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問する等が考えられるのではないか。
- 都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的で効果的な方法を工夫することとすべきではないか。

### ③ 都道府県の補完以外の方法

#### (事務の見直し)

- 都道府県の補完を考える前に、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然ではないか。

#### (外部資源の活用)

- 都道府県の補完を行うためには時間を要する事務やコストが高くなる事務については、事務の共同処理以外の方法として、外部資源を活用する観点から、民間委託を活用することも考えられるのではないか。
- 民間委託については、市町村において、単純定型業務を中心に活用が進められ、近年、いわゆる窓口業務のうち法令に基づく申請の受付等の定型的業務についても、取組が始まってきているのではないか。
- しかしながら、窓口業務のように、その一部に審査や交付決定等の公権力の行使が含まれる場合には、一連の事務の一括した民間委託等、効果的な委託が困難であることから、特に規模が小さい市町村を中心に、民間委託を行いつらい状況にあるのではないか。

- このような場合も含め、包括的な業務について外部資源を活用して処理できるようにすることが必要ではないか。その際には、当該業務の性質や範囲、処理主体のガバナンスや市町村の関与のあり方等を総合的に検討し、適切な執行が行われるような仕組みとすべきではないか。
- こうした観点を踏まえ、事務のノウハウの蓄積、職員の専門性の確保、柔軟な人事運営等も考慮すると、窓口業務のように、公権力の行使にわたるものも含めた包括的な業務について、例えば、地方独立行政法人の活用を制度上可能とすることも、選択肢の一つとして考えられるのではないか。
- 加えて、市町村間の広域連携が困難な地域においては、事務量が少ないことから、単独で委託しては委託先の確保が困難であることを踏まえると、地方自治体が連携し、共同で、地方独立行政法人等の主体に、市町村に代わって特定の事務を処理させる方法が考えられないか。
- なお、外部資源を活用した場合において、処理が困難な事務や、政策の企画立案に直結するもの等の市町村職員の関与が特に重要なものについては、外部資源と市町村の間で適切な連携が必要ではないか。

## 2 三大都市圏

### (1) 基本的な認識

(より厳しい影響が予想される三大都市圏)

- 三大都市圏は、国際競争が激化する中で、日本全体の経済を牽引する極めて高次の都市圏域である必要がある一方、総じて出生率が低く、地方圏を上回る急速な高齢化の進行が予想されるのではないかと。また、単独世帯の高齢者が急増するのではないかと。
- 加えて、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えることが予想されるのではないかと。
- 特に、郊外部においては、生産年齢人口の減少や急速な高齢化に伴い行財政運営上、深刻な状況が予想されることを強く認識する必要があるのではないかと。
- 人口減少がもたらす影響は、三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面するのではないかと。

(危機意識)

- 三大都市圏においては、上述のような危機意識が十分であると言えないのではないかと。
- 三大都市圏が、国際的な競争力を保ちつつ、生活環境を改善するためには、三大都市圏が圏域として人口減少社会にどのように対応するのかを検討する必要があるのではないかと。
- 現在、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが存在するが、これらの既存の枠組みを活用しながら、三大都市圏の地方自治体が共同して、三大都市圏における人口減少社会への対応を検討すべきではないかと。

## (2) 市町村間の広域連携

(三大都市圏における市町村合併や広域連携の状況)

- 人口減少社会に的確に対応するためには、三大都市圏の中で協力体制を構築しつつ、市町村間の広域連携を適切に行うことが求められるのではないかな。
- 三大都市圏は、地方圏よりも交通機関が発達しており、他の市町村との役割分担を大胆に行って、他の市町村と相互補完関係を築きやすいのではないかな。三大都市圏の市町村においては、メリハリの効いた市町村間の広域連携が行われることが期待されるのではないかな。
- 三大都市圏においては、地方圏に比べ、市町村合併が進んでおらず、市町村間の広域連携をより進めるべきではないかな。

(水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担)

- 三大都市圏は、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の都市が圏域内に数多く存在するため、地方圏のように、核となる都市と近隣市町村との間の連携ではなく、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用ではないかな。

(広域連携のきっかけ)

- 広域連携は自律的に調整されていくことが基本であるが、現状においては、三大都市圏において水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携が十分に進捗しているとはいいがたいのではないかな。
- 公共施設等総合管理計画の策定や市町村の境界における福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担に基づく広域連携を進めることが有用ではないかな。

(都道府県の役割)

- 人口減少がもたらす影響は三大都市圏においてより急激であり、より厳しい状況に直面することから、三大都市圏の都道府県は、市町村に対し的確に助言や支援等を行い、広域自治体として、市町村間の広域連携を積極的に推進すべきではないかな。

### 3 東京圏と地方圏

(東京圏の一極集中)

- 東京圏の一極集中は、多角的な観点から対策を講ずる必要があるが、連携中枢都市圏等をはじめとする地方圏における地域の活性化や行政サービスの持続可能な提供に資する取組は、東京圏から地方圏への移住を下支えすることになるのではないか。

(地方圏との絆)

- 移住を促すため、東京圏に住む人々が地方圏との絆を維持するための方策として、複数の住所を有することができることとするのは選挙権等の関係から無理があるが、地方圏にある市町村がつながりのある者を把握し、定期的に情報を提供することや地域の課題について意見を求めること等の工夫を行うことは可能ではないか。
- ただし、このような仕組みを設ける際は、居住移転の自由を制約するものとならないよう留意する必要があるのではないか。

(段階的な移住)

- 地方圏との情報の交流や実際の交流を繰り返す中で、地方圏での生活を徐々に体験しながら、いわゆる二地域居住を経て、移住を進める方法もあるのではないか。

(二地域居住)

- 二地域居住をする者の生活を支援する目的で、地方自治体は、公の施設等の住民に対する行政サービスについて、住民以外の者にも利用を広げる方法もあるのではないか。

(地方圏での生活体験)

- 「地域おこし協力隊」のように、住民票を地方圏に移した上で地方圏での生活を体験してもらう方策については、移住を段階的に推進する観点や外部の有為な人材を確保する観点から、有用であり、引き続き推進すべきではないか。

(受け入れる地方自治体)

- 受け入れる地方圏の地方自治体は、新しい人材が地域経営に参画することや、新しい提案を受け入れる土壌を作る必要があるのではないか。