

「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月26日第32次地方制度調査会）

第1 基本的な認識

3 目指すべき地方行政の姿

(2) 地域の未来像についての議論

市町村は、住民に最も身近な地方公共団体としての役割を果たすため、今後の変化やリスクに的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供していく必要がある。その際、市町村の現在の状況や課題、今後の変化の現れ方は多様であることから、それぞれの市町村において、首長、議会、住民に加え、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会を支える様々な主体がともに、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である。

そのためには、具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして「地域の未来予測」として整理することが考えられる。また、住民の日常生活の範囲が市町村の区域を越えて広がっている地域や、市町村間の広域連携を視野に入れている地域においては整理を共同で行うことも有用である。

その上で、目指す未来像を実現するため、限られた経営資源の中でとるべき方策の優先順位をどのようにつけていくのか、技術を活かした対応、組織や地域の枠を越えた連携等により資源制約を乗り越えることができるか、市町村が、地域の置かれた状況に応じて自ら判断し、長期的な視点で必要な対応を選択していくこと、また、様々な政策や計画に具体的に反映させていくことが求められる。こうした取組は、既に一部の市町村で始められているが、取組の広がりが期待される。

都道府県においては、市町村の求めに応じ、その整理を支援し、地域の変化・課題の見通しを市町村と共有することが重要である。国においては、各府省の政策に関わるデータ等、「地域の未来予測」の整理のために必要となるデータについて情報提供を行う必要がある。また、国・地方を問わず、オープンデータの取組を推進することによって、住民や地域社会を支える様々な主体がデータを利活用できるようにすることが必要である。

第3 公共私連携

2 公共私連携・協働の基盤構築

(1) 連携・協働のプラットフォームの構築

多様な主体の連携・協働によって、快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすることによって、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される。

例えば、地域の多様な主体が参画している協議会など、一定の要件を満たしたプラットフォームについて、市町村の条例や要綱等によって、地域の将来ビジョンの作成や市町村への意見具申等の役割を担うものとしての位置付けを付与し、併せて、市町村による人的・財政的支援の対象としている取組が見られる。

このようなプラットフォームは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものであり、また、地域社会の様々な主体に対して開かれた取組であることが重要である。そこでは、それぞれの主体の活動の自主性・自立性が十分に尊重されるべきである。

また、このようなプラットフォームを、「地域の未来予測」を踏まえ、公共私それぞれの視点で把握している地域の資源・課題やデータを見出し、共有した上で、目指す未来像の実現に向けた議論の場としていくことも考えられる。地方行政のデジタル化は、住民、企業等による地域の課題解決への参画を容易にし、さらには、公共私連携による新たなサービスの共創にもつながる。

第4 地方公共団体の広域連携

1 広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

(2) 広域連携の課題と対応の方向性

② 事務処理の計画段階における広域連携への着眼

広域連携の取組の円滑な実施のためには、地方公共団体の事務処理の計画段階、すなわち、他の地方公共団体と連携する取組を行う必要性を検討し、合意を形成していく過程に着眼する必要がある。

市町村においては、「地域の未来予測」の整理等を踏まえ、今後の資源制約等に対応するため、地域の実情に応じて、必要となる連携の相手方、方法等を検討し、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援などを適切に活用して、広域的なまちづくり、地域社会を支える人材育成等の取組を行っていくことや、施設・インフラ等の資源の活用、専門人材の確保・育成の取組を共同で行っていくことが効果的である。こう

した取組には、利害調整を伴い、合意形成が容易ではないものも多いが、関係する市町村や都道府県が、目指す未来像や連携のあり方等について対等・協力の立場で積極的に議論を重ね、そうした議論の上に立って、必要な合意が円滑に形成されることが重要になる。

加えて、広域連携の取組については、住民の多様な意見を反映する関係市町村の議会が計画段階から積極的に参画することが重要である。例えば、委員会において、総合的な計画や個別の重点政策・課題を審査、調査等の対象とし、規約や連携協約の締結等の審議にも反映させていく取組、関係市町村に共通する政策や課題について、議員の間で定期的に協議する取組等を通じて、議会が積極的に役割を果たすことが必要である。こうした取組は、住民の関心を喚起するだけでなく、地域社会の多様な主体の参画の重要な契機にもなると考えられる。

(3) 定住自立圏・連携中枢都市圏

② 市町村間の合意形成に際しての課題への対応

定住自立圏・連携中枢都市圏の取組については、広域的な産業政策、観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられているが、今後は、施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用による住民の生活機能の確保、広域的なまちづくりなど、合意形成が容易ではない課題にも積極的に対応し、取組の内容を深化させていくことが必要である。

現在でも、合意形成に際し、例えば、関係市町村それぞれが自ら役割を果たすことを前提として提案を持ち寄った上で、目指す未来像、連携による取組等について活発な議論を行っている事例や、市町村長レベルだけでなく職員の様々なレベルで分野ごとの市町村間の議論の場を設けている事例等が見られ、こうした取組が広域連携による取組内容の深化につながっている。

今後、「地域の未来予測」の整理等によって、各市町村や定住自立圏・連携中枢都市圏内の行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しを踏まえて議論を行うとともに、こうした取組を広げ、さらに連携協約等においてもルール化することにより、連携計画作成市町村が、他の市町村の意見を十分に踏まえ、メリットを示しながら、丁寧に合意形成を進めていくことが重要である。これにより、他の市町村の積極的な参画が進み、連携による取組の内容の深化が図られることが期待される。

(4) 定住自立圏・連携中枢都市圏以外の市町村間の広域連携

核となる都市がなく、規模・能力が同程度の市町村が複数存在するような地域においても、人口減少・高齢化等が先行して進んできた市町村をはじめとして、市町村間の広域連携の取組が見られる。こうした地域においても、共同で「地域の未来予測」を整理すること等を通じ、2040年頃にかけて生じる変化・課題の見通しを市町村間で共有し、合意形成を円滑に行った上で、安定的・継続的な広域連携の取組によって必要な行政サービスを提供していくことが重要である。

このような場合、連携の枠組み形成や連携による取組の合意形成は、基本的に市町村相互間の協議によって行われている。合意形成を円滑に行い、連携を安定的・継続的に進めていくため、連携のプラットフォームとして協議組織を設け、さらに、役割分担の合意を連携協約により明確化し、または、別の行政主体として一部事務組合・広域連合を設けている事例もあり、有用であると考えられる。市町村の求めに応じて、都道府県が助言や調整、支援を行い、さらに、協議組織にも参画し、場合によっては調整役や事務局機能を担い、利害調整を含め、合意形成について中心的な役割を果たしている取組も見られ、適切な取組が期待される。

特に、三大都市圏については、面積が狭い都市が多く、交通機関が発達し、市街地も連坦していることから、他の都市と相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であると考えられるが、相当の人口集積があり、また、現時点では必ずしも75歳以上人口の増加や15～74歳人口の減少が深刻化しておらず、資源制約による課題が顕在化していないこと等から、このような広域連携が十分に進んでいるとは言いがたい。

他方、2040年頃にかけて生じる変化・課題は、75歳以上人口の急速な増加など、とりわけ今後三大都市圏において顕著に現れることが見込まれ、その際、人と人とのつながりが希薄である三大都市圏では、対人サービスにおいて市町村に期待される役割は大きい。

こうした観点から、三大都市圏の市町村においては、「地域の未来予測」の整理がとりわけ重要であり、これを踏まえ、地域の実情に応じた相互補完的、双務的な役割分担に基づく広域連携の取組を自ら積極的に進める必要がある。国においては、先進事例の収集を重点的に実施し、取組の横展開を促進することが重要である。

(6) 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

② 都道府県による補完・支援の役割

ア 都道府県による補完・支援についての考え方

平成12年に施行された地方分権一括法により、従来の都道府県の補

完事務は再構成され、その範囲は、市町村の規模・能力に応じて相対的に定まることとなった。また、実態としても、一連の都道府県の事務の見直し、行政改革の進展等により都道府県の経営資源は縮小してきた。その結果、都道府県はかつてのように幅広く市町村の補完・支援に取り組んでいる状況にはない。

しかしながら、平成 11 年以来の全国的な市町村合併の進展後も小規模市町村は相当数存在し、市町村の規模・能力は一層多様になり、今後の人口減少によってこうした傾向の加速化が見込まれる。また、小規模市町村に限らず、多くの市町村において、技術職員、ICT人材等の専門人材の確保・育成など、市町村間の広域連携によっても対応が困難な事案が増加しており、更なる深刻化も想定される。

こうした状況を踏まえ、都道府県は、市町村による「地域の未来予測」の整理の支援等を通じて、地域の変化・課題の見通しを市町村と共有した上で、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、これまで以上にきめ細やかに補完・支援を行う役割を果たしていくことが必要である。

第 5 地方議会

1 基本的な考え方

(1) 人口減少社会における議会の役割

議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。

住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する一方、経営資源が制約される中であって、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論する議会の役割がより重要になる。各議会においては、「地域の未来予測」を十分活用するなど、地域における変化・課題を見通しながら、目指す未来像について住民の共通理解を醸成することが求められる。

その上で、経済的・社会的つながりが深い地方公共団体の議会間においても連携を進め、交流を通じて相互に理解を深め、広域的な視点で課題認識を共有することが重要である。さらには、共通する地域課題に関する共同研修や専門人材の共同活用等を通じて、広域連携による議会の専門性の向上を図ることが有用である。

議会がその重要な役割を十分に果たすためには、議会が多様な層の住

民から選出された議員によって構成される必要がある。とりわけ、住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要になる。今後、議会の機能をより発揮しやすくするためには、各議会において多様な層の住民の参画をより一層促すことが求められており、議会の運営上の工夫を講じることを含め、議会の自主性を発揮していくことが望まれる。