

第 32 次地方制度調査会「総括的な論点整理（案）」に関する意見（概要）

令和 2 年 4 月 23 日
全国市長会提出資料

I はじめに (P4~5)

- 「地方の人口流出に歯止めをかける」、「東京への一極集中を是正」といった内容を明示すべき。
- 我が国の最大のテーマは、少子高齢化人口減少社会の中であって、いかに社会保障制度を持続あるものとしていくのか。そのための具体の広域連携と共生社会の実現が必要。
- 人口減少及び少子高齢化の進展に伴い、市税収入の減少に加えて、社会保障費の財政的かつ人的な負担増の傾向がある中、各自治体が厳しい財政運営を行っている点も多様な連携・協力が必要となる背景として示すことが必要。
- 前段部分では三大都市圏の高齢者化が進むことに着目しているが、地方においては若年層の東京圏への転出に歯止めがかからず若年層の人口が減少している状況も記載することが必要。
- 持続可能なまちづくりに向け、子育てしやすい社会をつくり、出生率を高めていくことも重要。
- SDGs の観点で持続可能なまちづくりを進めていくことが重要。
- 自治体には、国の方針に沿って様々な計画策定及びその実施の責任が求められ、事務が煩雑になっていることを踏まえ、国・地方の関係を見直す点に触れることも必要。
- 今後、地方創生を進めるためには、働き方改革の一層の推進が重要。5Gなどを活用した ICT・IoT 化による働く場の環境整備と雇用者側のリスクマネジメントが急務。ハード、ソフト両面からの環境整備に対する国の支援が必要。
- 「スマートシティ」など、新たな技術を活用して地域社会の活性化や住民を支える仕組みを構築するに当たり、自治体単独で事業を進めることは財政的な面でも難しく、交付金等の国の支援が欠かせないと考えるが、もう少し地域の実情に沿った細やかな交付金メニューの創設や手続きの簡素化が必要。
- 「地域の未来予測」の整理が必須であるかのように受け取れるが、各自治体の総合計画などにおいてカバーできるものもある。また、「地域の未来予測」の策定は課題解決の手法の一つであり、策定の有無は各自治体の判断に任せるべき。
- 機関相互の「顔の見える関係性」や「相互の信頼感」等を起点とする連携の本質的意義についても記載が必要。

II 広域連携 (P6~17)

<全体を通して>

- 定住自立圏構想や連携中枢都市圏構想などの枠組みがあるが、住民ニーズや地域の実態に合った形を模索することも必要。
- 「連携」の本質は、地域の人々が、そこでの営みや文化、暮らしや街並みなどを次世代につなげたいという思いや願いが根底にあり、それに共鳴する行政や地域団体や

市民が、当事者意識をもって主体的に円卓に集い、議論し、共創が始まるところが起点であることを記載すべき。

- 国による財政面での支援やデータ基盤の整備、連携中枢都市圏制度など広域連携の仕組みをより安定的に運用できるような制度設計が必要。

<P8 ①定住自立圏・連携中枢都市圏>

- 定住自立圏や連携中枢都市圏は、地方からのヒト・モノ・カネが大都市を支えているという認識を基本に、大都市が地方に還元するための仕組みとして推進すべき。
- 効率性のみを追求して大都市に機能を集約するのではなく、観光や産業振興など、地方の独自性や自主性を尊重した発展も重視すべき。
- 現状の資源を有効活用するという考え方のみでは、医療などが大都市に更に集中する懸念がある。本来、地域に確保すべき機能は何かを議論し、地域の持続を考慮した整備を図るべき。
- 広域で対応していく必要性はあるものの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ためには、広域で対応していくことがメリットとなる制度を創設し、合意形成が容易、円滑に進められるようにすることが必要。例えば、広域で再編していく公共施設や、既に広域で活用している公共施設などに対する支援が必要。
- 圏域内自治体間の財政規模の違いから連携市町村の参画が困難となっている状況がある。財政規模の小さい自治体に配慮した財政支援制度の拡充が必要。
- 文化施設やスポーツ施設をはじめとした公共施設の共同利用や、下水道施設の統廃合、広域化など、広域連携により経費削減を図っていくことが重要。
- 広域構想の中に、県の在り方も含めて議論することが必要。県のフラットな参加も要望。
- 定住自立圏に対しては、一定の特別交付税措置はあるものの、中枢中核都市に見られるような国のビジョンや支援が不足。定住自立圏に対するビジョンを示すとともに、それぞれの個性を活かしたまちづくりが進められるような制度のあり方を引き続き議論されたい。

<P9 ③三大都市圏>

- 公共施設の相互利用など、利害が一致するような分野においては一定の広域連携が行われているのではないか。

<P9 ①市町村間の合意形成の特徴>

- 例えば、低炭素地域づくり計画など、広域的に計画を策定することが効果的・実効性が期待できるような計画については、広域的な計画策定を法で義務付けることも検討すべき。

<P10 ②市町村間の合意形成に際しての課題への対応>

- 示された対応策では、問題解決に至らないケースも多くあるのではないか。同一市町村内においてでさえ合意形成を行うことは大変難しいこと。市町村を超えて行う場

合には、相手方市町村のプライドなど、目に見えない情報にも十分配慮しながら、丁寧にステップを踏んでいくことが必要。このため、本課題への対応に対し、さらに一歩深化した考察が必要。

- 中心市に財源措置されている現在の制度に疑問。事業実施にあたっては、中心市と連携することが近隣市町に求められ、連携する市町村の選択肢が限られる要因となっているのではないか。

<P11 (4)三大都市圏についての留意事項>

- 三大都市圏においても中長期的な課題を見据え、継続的に広域連携に取り組むために、財政面等の支援を含めた新たな制度の創設が必要。
- P12〇1 つ目「行政サービスの重複を避ける」という表現で、あたかも現在重複が行われており、それを避ければ行政サービスの水準の維持・向上が可能ないように書かれているが、実際に重複はそれほどないのではないか。誤解を招く表現ではないか。

<P12 (5)市町村連携による都道府県からの権限移譲>

- 適切な人員及び財源を措置すべき。
- 全体としてこれまでも権限移譲を進めるために、条例による事務処理の特例において、市町村の長が議会の議決を経て要請できるようになったが、活用されていない中で、要請の仕組みを作っても活用されないのではないか。今回の制度化に当たっては、当該市町村、近隣市町村の議会の議決を経てといったことも考えられるが、ハードルが高いわりに、実効性が伴わないのではないか。

<P13 ①都道府県の役割についての基本認識>

- 指定都市など人口規模の大きな市を包括する都道府県と小規模な市町村を多く包括する都道府県とでは、市町村の補完をはじめ都道府県が処理する事務の領域や役割が異なっている。都道府県の役割も一律ではないし、指定都市においても近隣都市との連携など都道府県の役割を一部補完することができる。指定都市の役割についても記載されたい。

<P13 ②都道府県による補完>

- 「クラウド・バイ・デフォルトの原則」、「行政手続きのオンライン化」、「働き方改革」など、新たな時代の要請の実現による住民サービスの向上と行政事務の効率化や継続的なセキュリティ対策を行うために、地域の枠を超えた情報部門集約化などによりICT人材を確保することで、行政サービス提供体制が維持できる取組を強力に推進されたい。

<P15 (7)技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化>

- 防災など専門知識・経験を有する技術系職員の確保は困難であり、派遣を強化することが必要。
- 自然災害に対応する技術職員の確保とともに、感染症の大規模流行時における医療従事職員の充実、連携が確実に行われる体制が必要。

- 小規模自治体では、近隣市町村間の広域連携による解決は困難であり、県が主導する人材確保・育成の仕組みに期待。
- 経験のある技術職員を再任用等により人材育成の担い手として確保し、若手職員の指導を行わせることによって、世代間ギャップを埋める方法も考えられるのではないか。また、当該職員は、地域の実情に応じた職務により経験を積んできており、当該地域における広域連携が考えられるのではないか。
- 複数自治体での実務経験を通じた技術系職員の資質向上のためにも、広域的かつ恒常的な体制の中での職員養成が重要。

<P15 3 都道府県を越えた広域的な課題への対応>

- 首都直下型地震や新型コロナウイルス感染症などによる国や企業の機能停止などのリスク分散のため、東京一極集中の是正として国主導による国の機関や企業の地方移転を推進し、国土の均衡ある発展に取り組むことが必要。
- 関西広域連合、名古屋圏の指定都市と県の調整との比較の中で、東京圏全体では広域行政を所掌する組織が設けられていないという結論は短絡的ではないか。名古屋圏の指定都市と県が広域行政を所掌する組織としてとらえてよいのか。圏域を構成する他県、他市町村はどのようになるのか。首都圏における体制構築は一つの課題であるかもしれないが、結論に至るまでの検討をより深くしていく必要があるのではないか。また、九都県市では、防災訓練を毎年国と連携して行っており、大規模災害対応については一定の役割を果たしているといえるのではないか。
- 風水害や疫病が日常化する傾向にあるため、被害を最小限に食い止め、復旧や回復をスピード感をもって叶えられるよう全国に5～6か所の拠点研究機関の整備が必要。

Ⅲ 公共私連携 (P18～23)

<P18 (2) 地域社会を支える主体についての現状認識と今後の課題>

- 人口減少が進行するなか、限られた人材に地域の役割を担ってもらえるよう、仕事と地域活動のバランスがとれた兼業等の在り方に係る取組の推進が必要。
- 「地縁による共助の支えあい体制の基盤が弱体化するおそれがある」との記載について、既に都市部への人口流出により、弱体化が始まっているため、「弱体化している」と記載すべき。

<P20 (2) コミュニティ組織の活性化・活動基盤の強化>

- 地域と行政がともに取り組む「市民協働で創るまちづくり」を進め、「自分たちでできるものは自分たちでやる」の精神のもと取り組んでいくことが重要。

<P21 ②外部人材の活用>

- 地域おこし協力隊について、活動期間終了後の定住に向けた取組が重要。

＜P23 3 コミュニティ組織に関する法人制度＞

- 法人格を有しないコミュニティ組織が法人格を取得することで、課題が解消され、持続的な活動基盤を整えられると読めるが、無理な法人化による作成書類の増加・処理すべき事務の山積等により、却って「①代表者個人への負担に関する不安」等の課題が増加することもあり得る。

むしろ、「法人格を取得する」ことも含めた相談対応などを起点とする、個々のコミュニティ組織の性質や組織基盤に応じた総合的な支援こそが有用ではないか。コミュニティ組織の法人化が画一的に有用であるかのような記載にならないよう工夫すべき。

- 「地域的な共同活動を行うための法人制度として再構築すべき」との記載について、地域運営という事業の性格を踏まえた、新たな法人制度の検討についても、具体的な記載を検討されたい。また、地域運営に携わる役員等については、人材確保の観点から適切な報酬を得て活動することが望ましく、その性質に鑑み、税法上の非課税措置について言及することが必要。

IV 行政のデジタル化 (P24～28)

＜全体を通して＞

- 近隣自治体との各種連携により、政策効果が高まるものが多く存在する一方、地理的距離が問題となるものもある。これに対しては、例えば、デジタル機器を活用したテレビ会議などが有用であるが、各自治体における機器や通信回線等のハード面の整備が十分に整っておらず、実現することができない現状にある。それぞれの地域の異なる整備環境を前提に広域連携や公共私連携の議論を深めていただきたい。
- ハードありきの議論ではなく、人材不足など各地域の実態にあった議論も必要。

＜P24 1 基本的な考え方＞

- ICTの活用によりきめ細やか行政サービスに取り組むことが重要。
- 行政内部の効率化にとどまらず、行政のあり方そのものをデジタル前提で見直し、デジタル・ガバメントを推進することが必要。

＜P25 (4) 国が果たすべき役割の類型化＞

- 行政のデジタル化は、全市町村が接続できるプラットフォームを国が早急に整備すべき。
- デジタル化にあたり、高度なセキュリティ確保を図るとともに、ベンダや地域（都市圏と遠隔地など）で費用負担が異なることがないように、国が主導して開発や調整を進めるべき。

＜P25 (1) 基幹系情報システムに関する標準の設定＞

- 基幹系システムの標準化によるメリットは明らかであるため、標準化への必要な財政支援により速やかな推進を図るべき。

- 業務効率化と住民利便性の向上に繋がるよう、団体規模に応じた業務フローの相違などについて留意し、システムの機能要件やシステムに関する様式等の標準化を国において推進されたい。
- 事務処理の広域処理を推進していく上で、個々の自治体によってシステムが異なることが大きな支障となっていることから、システムの標準化を早期に進めるとともに、システム更新に伴う必要な財源措置を講じられたい。
- 国がシステム及び時期を制度化し、取組を推進されたい。

<P27 (3)人材面での対応>

- AI（人工知能）やICTの活用を検討しているが、専門的な人材の確保は課題の一つ。業者選定の方法、製品の優位性の判定手段など、国や県からの技術的な助言が必要。

<P27 (4)行政手続のオンライン化と基盤としてのマイナンバー制度>

- マイナンバー制度について、手続きの簡素化・効率化だけでなく、災害対応等における活用も踏まえ、法の整備のもとで早急な普及展開を図るべき。
- 行政の効率化等のため、マイナンバー制度の普及促進、取扱いの簡略化、セキュリティの強化、個人情報の保護について、取組の推進が必要。

<P28 (5)データの利活用と個人情報保護制度>

- データの利活用に当たっては、個人情報の厳格な保護体制が構築されるべきであり、個人情報の匿名加工やデータ公開等の業務が、市町村に過度な負担増とならない仕組みづくりを推進することが必要。

V 地方議会 (P29～32)

<全体を通して>

- 地方議会も政治活動である以上、議員に「P29 限られた資源を巡る分断を生じさせることなく、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こと」を求めるのは、理想論過ぎるように感じる。「地方議会がその重要な役割を十分果たすため」には、また、「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、P30(2)「住民の理解を促進する取組の必要性」に記載のある項目を、より丁寧に時間と手間をかけて、住民にとって納得感のある形で伝えることが必要。
- 投票率の低下及び無投票当選の増加は、地域社会への関心が低い傾向であることの一つの現れと考え、行政と議会がこのことをしっかり受け止めることが必要。若年層の低投票率、地方議会議員の高年齢化等による若年層意見が政策に反映されにくい状況を脱し、若者が自らの意思で生活環境の維持及び改善に意見できる取組（教育を含む。）が必要。
- 今後、高齢者や障がい者に対する支援をはじめ、ICTを活用した投票環境の向上につながる制度改正が必要。

- 様々な市民の意見を政治に反映させるためには、多様な人々が議会に参画することが必要。ICTの積極的な活用による情報発信の充実等、若年層の議会への関心を高める取組を一層進めるとともに、若者や女性、仕事を持つ人等、多様で優秀な人材が活躍できるよう、制度の見直しや運用の工夫が必要。
- よりよい生活や未来を願い、その実現のための代弁者を選ぶ選挙制度は、地方自治あるいは民主主義の根底に関わる制度。自らの判断で選挙に参加する主権者意識を、小中学生の内から、各発達段階に応じて身に付けるため、教育現場と選挙の連携を推進すべき。

VI その他

- 項目Ⅱにて述べられる「連携」による行政サービスの議論と、項目Ⅲで述べられる多様な主体による公共サービスの議論は、市民に提供すべきサービスのあり方という視点では通底。状況によっては内容も重なり合う。「Ⅰ はじめに」でこの点を明確にし、項目Ⅱ及びⅢで、それぞれが対象とする機能やサービスについて説明がある構成であると分かりやすい。
- 論点整理の基本的認識は、P4の5つ目の○までと、6つ目の○以降で大きく2つに分けられると考えるが、後段の認識に対応する取組の記述がほとんどなされていないのではないか。前半部分の持続可能性の確保ということが今後の自治体に求められるということなのか。