

## 総括的な論点整理（案）

## I はじめに

## II 広域連携

## 1 基本的な考え方

- (1) 資源制約の下での行政サービスの提供体制の確保
- (2) 広域連携の取組の執行段階の手法
- (3) 広域連携の取組の計画段階への着眼

## 2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

- (1) 市町村間の広域連携の現状と課題
  - ① 定住自立圏・連携中枢都市圏
  - ② 定住自立圏・連携中枢都市圏以外の市町村間の広域連携
  - ③ 三大都市圏
- (2) 連携計画作成市町村と相手方の市町村による連携
  - ① 市町村間の合意形成の特徴
  - ② 市町村間の合意形成に際しての課題への対応
  - ③ 公共私連携への対応
  - ④ 連携施策への十分な参画を担保する仕組み
- (3) 連携計画作成市町村と相手方の市町村による連携以外の市町村間の広域連携
- (4) 三大都市圏についての留意事項
- (5) 市町村連携による都道府県からの権限移譲
- (6) 都道府県の役割
  - ① 都道府県の役割についての基本認識
  - ② 都道府県による補完
    - ア 都道府県による補完についての考え方
    - イ 都道府県による補完の手法
- (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

## 3 都道府県を越えた広域的な課題への対応

- (1) 現状と課題
- (2) 都道府県を越える行政課題への対応の方向性

## III 公共私連携

## 1 基本的な考え方

- (1) 多様な主体の参画による持続可能な地域社会の形成

- (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
- 2 公共私連携を支える地方公共団体の役割
  - (1) 連携・協働のプラットフォーム
  - (2) コミュニティ組織の活性化・活動基盤の強化
    - ① 地域人材の確保・育成
    - ② 外部人材の活用
    - ③ 地方公務員による地域活動への参画
    - ④ 活動資金の確保・多様化
  - (3) 民間人材と地方公務員の交流環境の整備
- 3 コミュニティ組織に関する法人制度

#### IV 行政のデジタル化

- 1 基本的な考え方
- 2 地方公共団体におけるデジタル化と国の役割
  - (1) デジタル化に関する地域の枠を越えた連携
  - (2) 地方公共団体による創意工夫の余地
  - (3) デジタル化を進める手法と地方公共団体の自由度への影響
  - (4) 国が果たすべき役割の類型化
- 3 取組の方向性
  - (1) 基幹系情報システムに関する標準の設定
  - (2) AI等の共同利用
  - (3) 人材面での対応
  - (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
  - (5) データの利活用と個人情報保護制度

#### V 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
  - (2) 投票率の低下、無投票当選の増加
- 2 議員のなり手不足に対する検討の方向性
  - (1) 議会における多様性の確保
  - (2) 住民の理解を促進する取組の必要性
  - (3) 議員のなり手不足に対する当面の対応
    - ① 議員の法的位置づけ

② 議員報酬のあり方

③ 請負禁止の緩和

④ 立候補環境の整備

3 今後の検討の方向性

## I はじめに

- 国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、今後、人口減少はさらに加速し、2040年頃、高齢者人口はピークを迎える。既に、人口減少と高齢化が深刻化している市町村も見られるが、今後は、地方圏の一部の市町村ばかりでなく、指定都市、県庁所在市、三大都市圏も含めて、全国的に進行する段階へと移行する。とりわけ、これまで高齢者の割合が少なかった三大都市圏においては、高齢化が顕著に進行する見込みとなっており、特に、介護需要が高まる85歳以上の高齢者、また、75歳以上の単身高齢者世帯が増加する。こうした人口構造の変化は、基礎自治体による行政サービス提供の持続可能性に影響を及ぼすこととなる。
- このような人口構造の変化は、サービスの需要と供給の両面に大きな変化をもたらし、時の経過とともに、様々な内政上の課題を顕在化させていくことが見込まれる。
- 既に、様々な分野において担い手不足が全国的に生じているが、今後の人材面等での資源制約は、サービス供給の持続可能性に影響を及ぼしかねない。また、近年頻発し、今後も発生することが見込まれる大規模災害や疫病がもたらすリスクは、地域社会の持続可能性への脅威となる。
- また、国全体の人口構造の変化と異なり、生産年齢人口が増加する市町村もあれば、高齢者人口が減少する市町村も少なくないなど、こうした変化・課題の現れ方は、その要因となる人口構造の変化の度合いやインフラの状況、活用可能な経営資源の違い等により、地域ごとに大きく異なる。
- このように、地域社会を取り巻く環境が大きく変容していく中であっても、地方公共団体には、住民の暮らしを持続可能な形で支えていくことが求められている。
- 一方、この状況を人口増加や従来技術等を前提として形成されてきた現在の社会システム（制度、インフラ、ビジネスモデル、社会的な慣習等）を変化に適応したものへとデザインし直す好機と捉えることもできる。
- 地域課題に総合的に対応する地方公共団体が、新たな技術を基盤として、多様な主体と地域や組織の枠を越えて連携し合いネットワークを構築し、それぞれが持つ情報を共有し、資源を融通し合い、支え合うことで新たな価値を創り出し、持続可能で个性化的な地域社会を形成し、住民の暮らしを支える力を高めていくことが求められている。
- さらに、5Gを始めとする新たな技術を最大限活用し、フィジカル空間とバーチャル空間の両面で、近接し住民の日常的生活空間を同じくする地域、そして、遠隔の地域間で、個人や組織、地域がつながり、人材や知識、情報等を共有し合うこ

とにより、資源制約や距離、組織、年齢、性別、言語等の壁を越え、それぞれが多様な力や価値を生み出すことができる社会を実現していくことも可能ではないか。

- このような基本的な認識にたち、本調査会では、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から求められる地方行政体制のあり方について調査審議を進めてきた。
- 各地方公共団体の現在の状況や課題、今後の変化の現れ方は多様である。例えば、高齢者人口も、国全体では 2040 年頃にピークを迎えることが見込まれるが、既にピークを迎えている地域もあれば、2040 年よりも先にピークも迎える地域もある。
- このため、それぞれの地方公共団体において、首長、議会、住民等がともに、地域における変化を見通し、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。このための議論の材料として、各市町村の行政需要や経営資源（人材、財源、公共施設等）等の長期的な変化の見通しの客観的なデータを「地域の未来予測」として整理することが考えられる。
- その上で、地域の持続可能性を高めるために、その未来像から逆算して、行政サービス提供のために必要な経営資源をどのようにして確保していくのか、地域の置かれた状況に応じて自ら判断し、地方公共団体の連携・協力等による地域の枠を越えた連携や、地域の共助組織との連携等による組織の枠を越えた連携、行政のデジタル化等による技術を活かした対応など、変化を受け止め適応するために必要となる対応を長期的な視点で選択していくことが重要である。
- なお、当調査会は、自主的な市町村合併は、市町村が行財政基盤を強化するための手法の一つとして引き続き必要であるとの認識の下、既に「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」を取りまとめている。これを踏まえ、本年 3 月に改正法が成立し、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象として合併の円滑化のための措置を定める「市町村の合併の特例に関する法律」の期限が 10 年間延長されているが、引き続き、基礎自治体のあり方等の検討に際し、合併市町村の状況や課題を適切に把握していくことが必要である。

## Ⅱ 広域連携

### 1 基本的な考え方

#### (1) 資源制約の下での行政サービスの提供体制の確保

- 2040年頃にかけて全国的に進行する人口減少・高齢化等の人口構造の変化に伴う今後の資源制約の下でも、市町村の行政サービス提供の持続可能性を確保し、住民が安心して快適に生活を営んでいくことができるようにしていくためには、公共私連携や技術を活かした対応とともに、他の地方公共団体と連携し、施設・インフラなどの資源や専門人材を共同活用する取組が重要になる。
- 特に、生産年齢人口の減少に伴い、既に、多くの市町村では、技術職員、ICT人材等の専門人材を単独で確保することが困難な状況が生じており、市町村において、専門人材を他の地方公共団体と共同で確保・育成し、活用する必要性がますます高まっていくのではないかと。
- また、地域における今後の変化を見通し、目指すべき地域の未来像を踏まえて、公共交通網の再編や持続可能な都市構造への転換、技術やデータを活用して地域全体の利便性・安全性を高める「スマートシティ」の実現などのまちづくりや、地域社会を支える次世代の人材や産業・地域の担い手の育成、大規模災害への対応などに広域的に取り組むことも効果的ではないかと。
- その際、市町村が他の地方公共団体との間で行う、このような資源・専門人材を共同活用する取組や、まちづくり、地域社会を支える人材育成等に向けた広域的な取組は、地域の実情に応じた自主的な取組として行われるものであることが前提であり、市町村間の広域連携、都道府県による補完など、多様な手法の中から、最も適したものを自ら選択して組み合わせ、行政サービスの提供体制を確保することが適当である。
- このようにして、他の地方公共団体との連携によって行政サービスの提供体制が安定的に確保され、経済活動を行うために必要な基盤が構築されていることは、行政区域にかかわらず活動している企業等にとっても魅力ある環境であり、新たな産業や雇用の場の創出など、地域経済の活性化にも資するのではないかと。

#### (2) 広域連携の取組の執行段階の手法

- 地方公共団体の事務処理を計画段階と執行段階に分けて考えれば、広域連携の取組の執行段階については、現行法制下で、多様なニーズに対応する手法が活用可能になっているのではないかと。
- 例えば、施設・インフラなどの資源や専門人材の共同活用については、地方自治法の事務の共同処理の仕組みや、他の地方公共団体への民法上の委託によって実施

することが考えられる。また、外部資源の共同活用も有効であり、事務やサービスによっては、地方独立行政法人を共同で設立することや、審査、交付決定等を含む窓口関連業務については他の市町村が設立した地方独立行政法人を活用することも考えられる。

- その際、必要とする専門人材による事務量が少ない場合も想定されるが、地方自治法の事務の共同処理の制度を柔軟に活用して、他の地方公共団体に対して職員の派遣をパートタイム型で求める、一連の事務処理過程のうち専門人材による事務処理が必要な部分について他の地方公共団体による事務の代替執行を求める、専門人材を配置した内部組織を他の市町村と共同設置するなどの取組があることなどが参考になるのではないか。
- こうした専門人材の共同活用に際しては、併せて、その専門性が十分に発揮できるよう、個々の職責を仕事単位に明確化していくことや、ICTによって共同活用を効率的に行いやすい環境整備を行うこと、また、事務内容に十分留意しつつ、外部人材を共同活用することが有効ではないか。
- 他方、資源・専門人材の共同活用による行政サービス提供体制については、安定性・継続性の担保が課題となる。共同活用の取組の適切な段階において、地方公共団体間で連携して事務を処理するに当たっての役割分担等を定める地方公共団体間の合意であり、その締結や変更・廃止には双方の合意・議会の議決を要するものとされ、紛争解決の手続が設けられている、地方自治法の連携協約を活用することが有用ではないか。

### (3) 広域連携の取組の計画段階への着眼

- 広域連携の取組の円滑な実施のためには、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、その上で、広域連携の取組について、他の地方公共団体との間で合意を形成する過程に着眼する必要がある。
- 各市町村においては、今後の資源制約の下で、行政需要や経営資源等の変化に的確に対応して、持続可能な行政サービスの提供体制をどのように確保していくのか、地域のおかれた状況に応じて、自ら判断することが必要であり、「地域の未来予測」の整理を通じて、地域の将来像や課題の見える化を図り、首長、議会、職員、そして住民と共有した上で、行政サービス提供の持続可能性を確保するために必要となる対応を、長期的な視点で選択していくことが重要である。その際、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が視野に入っている地域では、共同で「地域の未来予測」を整理することも考えられる。

- 国においては、「地域の未来予測」の整理に関し、各府省の政策に関わるデータ等、国で統一的に把握しているデータについて情報提供を行うなどの支援を行う必要がある。
- その上で、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などを適切に活用して、施設・インフラなどの資源の活用、専門人材の確保・育成の取組を共同で行っていくことや、今後の人口構造の変化に合わせた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が必要であるが、この際に、他の地方公共団体との間で、利害調整を含めて、計画段階の合意形成を円滑に進められるようにすることが重要になるのではないかと。
- 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、研究等の対象とし、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、関係市町村において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、関係市町村の議会が積極的に役割を果たすことが必要ではないかと。

## 2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携

### (1) 市町村間の広域連携の現状と課題

#### ① 定住自立圏・連携中枢都市圏

- 地方圏において人口減少社会に的確に対応していくため、核となる都市と近隣市町村による連携のプラットフォームとして進められている定住自立圏・連携中枢都市圏（以下「定住自立圏等」という。）の形成については、相当程度進捗した段階にある。
- 一方、こうした連携により、地域の実情に応じた多様な取組が行われているものの、多くの地域では、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について実績が積み上げられている状況にある。今後、取組をさらに進め、例えば、魅力ある地域ブランドや新たな産業・雇用の場を創出していくことが期待されるが、その上で、今後の資源制約を見据えると、資源・専門人材の共同活用や施設・インフラの再編、公共交通網の再編、持続可能な都市構造への転換の取組など、広域で対応していく必要性はあるものの合意形成は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はないかと。

#### ② 定住自立圏・連携中枢都市圏以外の市町村間の連携

- 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などにおいても、人口減少、少子高齢化が先行して進んできた市町村をはじめとして、地域の実情に応じて、様々な市町村間の広域連携によって行政サービス提供体制を確保する取組が見られる。
- こうした取組において、連携の枠組み形成や連携による取組の具体的な内容の合意形成について、役割と責任を負う主体が必ずしも特定されていない中であって、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方策が課題になるのではないか。

### ③ 三大都市圏

- 三大都市圏においては、規模・能力は一定以上あるものの昼夜間人口比率が1未満の都市が数多く存在し、通勤・通学等による住民の移動が極めて広域的であることから、一般的には、核となる都市と近隣市町村との間の連携は想定しにくい。
- 他方、面積が狭い都市が数多く存在しており、地方圏よりも交通機関が発達し、市街地も連坦していることから、本来は、公共施設の設置に当たっての分担や広域的なまちづくりなど、他の都市との役割分担を伴う相互補完関係を築きやすく、広域連携の効果が上がりやすい。
- このため、近年の答申では、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あるとしてきたが、こうした役割分担に基づく広域連携が十分に進んでいるとは言いがたいのではないか。

## (2) 連携計画作成市町村と相手方の市町村による連携

### ① 市町村間の合意形成の特徴

- 定住自立圏等は、中心市が近隣市町村と個々に定住自立圏形成協定・連携協約（以下「協定等」という。）を締結することによって自主的に形成され、また、個々の協定等に着目すれば、中心市が関係部分について近隣市町村と協議を行うことによって、地域の将来像、連携して推進する具体的取組等を記載する定住自立圏共生ビジョン・連携中枢都市圏ビジョン（以下「共生ビジョン等」という。）を作成し、共生ビジョン等に基づいて双方が役割を分担し、連携施策を実施する取組である。
- このような取組は、市町村の合意形成に際し、協定等に基づき連携施策等を記載する計画（以下「連携計画」という。）を作成する等の役割を担うものとされた市町村（以下「連携計画作成市町村」という。）の役割と責任が明確化されている点、また、形成された合意の個々の内容について、各市町村の役割と責任が明確に

なる点において、都市機能、生活機能等の確保のための市町村間の合意形成を適切かつ円滑に行うことに資するものと評価できるのではないかと。

- また、連携計画等を活用して、公共交通、まちづくり、国土強靱化等の施策を一体的に実施するために、個別行政分野の計画の共同作成に取り組むことについても市町村間で合意し、さらに、その際の役割分担を定めている事例も見られるが、市町村間の広域連携の取組の内容の深化に資するのではないかと。増加している法定計画の作成事務の負担軽減にも資するものでもあり、各市町村が自主的・主体的に取り組む施策に注力しやすくなるのではないかと。
- こうした取組を行いやすくするため、国は、地方公共団体による計画等の作成に関する立法に当たっては、できる限り共同作成が可能になるようにし、可能であるものについては、それを明らかにすることが適当ではないかと。

## ② 市町村間の合意形成に際しての課題への対応

- 一方、定住自立圏等の取組については、近隣市町村からは「意見が反映されない」、中心市からも「他の市町村が積極的に関わっていない」との意見が寄せられるなど、課題も指摘されている。
- 連携計画作成市町村は、相手方の市町村との協議を経て連携計画を作成するものであるが、例えば、相手方の市町村からの提案を受けるなどにより、その意見を十分に踏まえ、メリットを示しながら、丁寧に合意形成を行うことが重要であり、これによって、相手方の市町村のより積極的な参画が確保されるようになり、都市機能、生活機能等の確保の取組の内容の深化が図られるようになるのではないかと。

## ③ 公共私連携への対応

- 暮らしに必要な医療・介護、買い物、娯楽、交通なども含めた都市機能・生活機能の多くは、産業、大学・研究機関、金融機関、医療、福祉、教育、地域公共交通、地域コミュニティ・NPO等、地域における共や私の担い手によって提供されている。このため、市町村間の広域連携により、都市機能、生活機能等を確保する取組を行う場合にも、こうした主体の積極的な参画を促し、公共私連携した取組を充実させていくことが重要である。
- こうした観点から、都市機能、生活機能等を確保するための市町村間の広域連携について、連携計画作成市町村が連携計画を作成する際には、地域全体の共や私の担い手との連携によって、取組の内容の深化を図るため、相手方の市町村の区域を含め、共や私の担い手の十分な参加が担保された場における議論を経て合意形成を行うことが重要であり、さらには、様々な共や私の担い手からの提案も受けること

によって、これらの主体が都市機能、生活機能等の確保に積極的な役割を果たすことを促すことが効果的ではないか。

#### ④ 連携施策への十分な参画を担保する仕組み

- このようなことを踏まえると、都市機能、生活機能等の確保のための自主的な市町村間の連携に際し、連携計画作成市町村が、連携施策のPDCAサイクルとして、計画の作成に当たっての合意形成、計画の進捗管理等に取り組むに際し、合意形成過程のルール化や、進捗管理への適切な関与等により、相手方の市町村の十分な参画を担保する仕組みを設けることも考えられるのではないか。
  - また、こうした計画が、相手方の市町村の区域を含めた共や私の担い手が参加する場において検討されるようにし、さらに、共や私の担い手からの計画に盛り込むべき取組の提案を可能にする仕組みを設けることも考えられるのではないか。
- (3) 連携計画作成市町村と相手方の市町村による連携以外の市町村間の広域連携
- 市町村相互間の協議によって連携計画の作成等を行う場合には、連携の枠組み形成や連携の具体的な取組の内容についての市町村間の合意形成は、基本的に市町村相互間の協議として行われており、関係市町村間で協議組織を設けたり、こうした協議組織を地方自治法に基づく協議会として設けたりする事例も見られる。
  - このような場合には、都道府県が、市町村の助言や調整、支援の役割を果たしている役割を積極的に担うこととし、都道府県が協議組織にも参加し、場合によっては、調整役、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事例も多い。
  - このように協議組織として連携のプラットフォームを組織すること、さらに、必要に応じて、市町村の自主的な判断によって都道府県に一定の役割を求めることは、合意形成を円滑に行い、広域連携の取組を安定的・継続的に進めるために有用な取組ではないか。他方で、協議組織における合意形成が困難な課題については、それぞれの市町村が主体的に利害調整に取り組むことも必要ではないか。また、地域における共や私の担い手の参画によって、取組内容の深化を図ることも重要ではないか。
- (4) 三大都市圏についての留意事項
- 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題の現れ方は地域ごとに異なり、一様ではないが、その多くは、とりわけ三大都市圏において顕著に現れ、三大都市圏の市町村は厳しい状況に直面することが見込まれる。他方で、三大都市圏では、一般に、

地域コミュニティの機能が弱く、人と人とのつながりが希薄であるため、人々の暮らしを支える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。

- このため、市町村間の広域連携で、一定の地域内において行政サービスの重複を避けることによって、今後の資源制約の中で、行政サービスの水準の維持・向上を図る取組が効果的ではないか。
- 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、これを踏まえて、自ら積極的に、地域の実情に応じた水平的・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進める必要があるのではないか。その際、関係市町村間で協議組織を設ける事例も見られるが、合意形成を円滑に行い、広域連携の取組を安定的・継続的に進めるためのプラットフォームとして有用ではないか。
- また、これまでの取組には、例えば、地理的に近接している地域、鉄道沿線地域など、住民の移動が特に活発である地域において、住民の利便性の向上を図るために文化・スポーツ施設や子育て支援施設等の共通の住民ニーズ等の共通の行政課題について連携して対応する事例や、住民の生活圏が共通であるという地域的な結びつきの強さを活かして連携して対応する事例、そのような取組を契機として、資源・専門人材の共同活用等を含めた広域連携に発展させていく事例などが見られるところであり、これらの事例が参考になるのではないか。
- さらに、三大都市圏では、共や私の担い手は大きな役割を果たしており、市町村間の広域連携に際しても、公共私連携した取組を行うことが特に重要になるのではないか。
- 国においては、三大都市圏の市町村間の広域連携の先進事例の知見を積極的に収集する取組を重点的に実施し、情報提供を通じて、取組の横展開を促進することが重要ではないか。

#### (5) 市町村連携による都道府県からの権限移譲

- 市町村間の広域連携の取組の内容の深化を図るためには、権限の観点からも必要な体制を整備する必要があるのではないか。
- この点については、住民の利便性の向上、都道府県・市町村の経営資源の効率的な活用に資する場合に、一定の規模・能力を有する都市が都道府県の事務の移譲を受けるに際し、併せて、近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の移譲を受ける取組が見られる。こうした取組は、市町村間の広域連携の強化にも資するものと考えられ、当該都市と当該近隣市町村の間で合意されているときは、積極的に移譲を進めるべきではないか。

- この移譲の法律上の構成について、都道府県から一定の規模・能力を有する都市への事務の委託として実施する場合には、法律上、近隣市町村が関与しないこととなるが、この場合でも、あらかじめ事務の委託について当該近隣市町村を含めた合意形成がなされ、その意見を反映する仕組みが設けられているのが実態である。事務処理体制の安定性と市町村間の連携を両立させる手法として、積極的な活用が検討されるべきではないか。
- さらに、こうした実態を踏まえ、都道府県から市町村に対して行われる近隣市町村の区域に係る事務の委託について、当該近隣市町村が関与する仕組みとして、この事務の委託について市町村間の合意があり、かつ、例えば、都市機能、生活機能の確保のための連携計画作成市町村と相手方の市町村との連携について相手方の市町村の十分な参画を担保する仕組みなどにより、関連する事務について、市町村間の広域連携により事務を処理するための安定的な関係が構築されていると評価できる場合には、市町村が、都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の手務の委託を要請できるようにする仕組みを設けることが考えられるのではないか。

## (6) 都道府県の役割

### ① 都道府県の役割についての基本認識

- 市町村は、自ら行財政能力を充実強化し、あるいは市町村間の広域連携等を行うことによって行政サービス提供体制を確保し、都道府県は、市町村の自主性・自立性を尊重するという関係が基本である。
- 一方、都道府県は、特に地方圏において、広域の地方公共団体として、市町村の求めに応じ、市町村間の広域連携が円滑に進められるよう、連携の相手方、方法等の助言や、調整、支援の役割を果たすこと、他方で、市町村間の広域連携が困難な場合に、自ら市町村の補完の役割を果たしていくことが必要ではないか。
- 都道府県がこうした役割を果たす際には、市町村の求めに応じ、市町村による「地域の未来予測」の整理を支援すること等を通じて、市町村と地域の変化・課題の見通しを共有することも重要ではないか。
- また、市町村の行政サービスに密接に関連するが、都道府県の広域事務、連絡調整事務とされている役割については、近年、全国的に進行する人口減少、高齢化等の人口構造の変化を踏まえ、社会保障、まちづくり等の分野において関係法令の見直しも行われている。こうした役割を適切に果たしていくことが、市町村による行政サービスの持続可能性を高める取組に資するのではないか。

### ② 都道府県による補完

#### ア 都道府県による補完についての考え方

- 地方分権一括法により、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範囲の見直し、行政改革の進展等によって、都道府県のリソースは縮小している。この結果、都道府県は、現在では、一部の地域を除き、かつてのように幅広く市町村の補完に取り組んでいる状況にはない。
- しかしながら、「平成の合併」後も相当数の小規模市町村が存在し、市町村の規模・能力は一層多様になっている。さらに、今後の人口減少の加速により、小規模市町村の増加が見込まれることを踏まえると、地方分権一括法によって再構成された都道府県による補完の考え方から、また、都道府県のリソースの実情から、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、きめ細やかに個別的な補完を行う役割を果たすことが必要になっているのではないかと。
- 今後、核となる都市から相当距離がある地域等に限らず、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いくことが想定され、都道府県はこれまで以上に積極的に補完の役割を担うことが求められることになるのではないかと。

#### イ 都道府県による補完の手法

- 都道府県による補完の手法について、都道府県が市町村に代わって事務を行う仕組みとしては、事務の委託や事務の代替執行の活用が可能であるが、小規模市町村が多い都道府県では、むしろ、法律上の都道府県と市町村の役割分担は変更せず、都道府県、市町村それぞれが有する資源を活用して、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する、協働的な手法が用いられている。こうした手法について、都道府県、市町村それぞれのリソースの実情に応じ、柔軟で簡素な補完を行う手法として、積極的に評価することができるのではないかと。
- 他方、市町村の権限と責任が不明確になり、都道府県への依存を招く、また、都道府県からの事実上の関与として機能するおそれもあり、市町村の自主性・自立性を損ねることも懸念されるのではないかと。
- こうした観点から、協働的な手法の活用を含めて、都道府県がきめ細やかに個別的な補完・支援を行うに際しては、地方自治法の連携協約を活用して、都道府県と市町村が連携して事務を処理するに当たっての役割分担を明確化することが有用ではないかと。
- さらに、こうした取組が進むよう、広域の地方公共団体としての都道府県の役割に鑑み、市町村は、市町村間の広域連携によっては行政サービスの提供体制の確保

が困難である場合に、都道府県に対して、連携協約に基づく役割分担の協議を要請できる仕組みを設けることが考えられるか。

- こうした都道府県と市町村の役割分担の姿については、地方分権改革の目的である役割分担の明確化の観点からも、都道府県と市町村の対等・協力の関係を前提とした役割分担ルールを個別最適化するもの、いわば、役割分担の成熟化と見ることができるのではないか。

#### (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

- 近年の自然災害の頻発・激甚化を踏まえた防災・減災、国土強靱化の推進や、公共施設等の適正管理が求められる中で、大量採用世代の退職、公共事業の減少に伴う減、景気拡大に伴う採用難等により、小規模市町村を中心に技術職員の不足が深刻化しており、行政運営の支障となることが懸念される。
- また、大規模災害の被災自治体からは、専門知識と経験の観点から、技術職員の中長期派遣を求める声が多いものの、恒常的に不足している状況である。
- こうしたことから、小規模市町村等で確保が困難な技術職員（土木技師、建築技師、農業土木技師、林業技師）を、都道府県や、市町村間の広域連携により他の市町村の支援に取り組む市町村が増員し、平時に技術職員不足の市町村を支援するとともに、大規模災害時に被災地の円滑な復旧・復興に必要となる技術職員の中長期派遣要員を確保できるよう、本年度から地方財政措置が講じられている。
- この地方財政措置は、水準の高い技術職員の育成・確保を可能とするとともに、市町村の様々な支援ニーズに弾力的に対処するためには、まとまった規模の技術職員群を形成して運用することが望ましいこと、同時に、大規模災害時における中長期派遣要員の確保・派遣調整を広域的な視点で行う必要があることから、都道府県を主たる実施主体としつつ、市町村間の広域連携を実施する市町村もこれに準ずる実施主体として位置付けているところであり、積極的に活用していくことが期待されるのではないか。

### 3 都道府県を越えた広域的な課題への対応

#### (1) 現状と課題

- 住民の生活圏や経済圏、大規模災害の被害想定区域が一の都道府県の区域を越えて広がっている場合等、都道府県境を越えた広域的な課題が存在する。訪日客のニーズに応じた観光施策や海外市場を見据えた産業施策等では、人や物の流れに応じ広域的な役割分担・連携を行う事例が見られる。また、人口減少下の地域づくり

等、共通する課題に対して、複数都道府県が連携して対応策の検討を行う事例も見られる。

- ブロック単位や隣接する都道府県間で会議等が設けられ、連絡調整や広域的な課題の検討が行われている。災害対応や広域観光等の個別の政策課題について、国が関わりながら、民間も含めた都道府県間の連携体制の構築が行われる例も見られる。災害時相互応援や大都市圏と地方圏の自治体連携など、遠隔地の自治体間の連携も進められている。
- 我が国では、東京圏をはじめとする大都市圏に人口・産業が集積している。大都市圏は急速な高齢化に伴う介護・医療サービスの供給体制の確保や大規模災害への対応をはじめ、集積に起因して生じる行政課題への対応が求められる。集積が著しく、流入人口のうち他県からの割合が高く、急激な高齢化が進む東京圏では、医療・介護サービスの提供体制の確保や首都直下地震等への対応と我が国の経済成長のエンジンとしての国際競争力の向上の両立を図るため、広域的な視点に立った戦略的な対応が課題とされている。
- 昨今の地方制度調査会では都道府県の区域を越える広域行政課題の増大、対応への必要性について指摘されている。また、三大都市圏について、大都市圏における広域的な調整や対応が必要だとして、そのために必要な枠組み、対象となる行政課題、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の枠組みとの関係、国の行政機関との関係等の論点が指摘されている。
- なお、三大都市圏はそれぞれ、広域での問題処理という観点から構造が違うのではないか。関西圏は広域連合が設立され、関西全体として取り組むべき広域にわたる行政の推進に係る基本的な政策の企画および調整を所掌する組織が設置され、広域計画に基づき多様な行政分野において広域行政が進められている。名古屋圏は、指定都市と県の調整に依るところが大きいと考えられるのではないか。

## (2) 都道府県を越える行政課題への対応の方向性

- 住民の生活圏や経済圏、大規模災害の被害想定区域が一の都道府県の区域を越えて広がっている場合、人口減少に伴う課題など共通する課題に対応する場合等、都道府県境を越えた広域的な課題に対し、都道府県は継続的に連携して取り組み、対策を講じていくことが求められる。そのためには、国も必要に応じ連携しながら、民間も含め都道府県間の広域的な連携を深めていくことが求められるのではないか。
- 東京圏全体の広域行政を所掌する組織が設けられていない東京圏において、国際的な競争力を高めながら、急激な高齢化や大規模災害への対応などの都道府県境を越えた広域的な課題に対し、協力・調整を深め、東京圏全体の視点に立った戦略的

な取組を進めていくためには、多様な広域的課題について、国や民間と連携しながら、日常的かつ継続的に協力・調整を深めるための体制を構築していくことが必要なのではないか。高齢化への対応や大規模災害対応など、具体的な課題を材料にしながら検討を進めていく必要があるのではないか。

### Ⅲ 公共私連携

#### 1 基本的な考え方

##### (1) 多様な主体の参画による持続可能な地域社会の形成

- 2040年頃にかけて全国的に進行する人口減少・高齢化等の人口構造の変化や、ライフコースや価値観の変化・多様化によって、住民ニーズや地域課題は多様化・複雑化していくことが見込まれる。
- こうした中で、これまで家族や市場、行政が担ってきた住民ニーズにきめ細やかに対応するためには、コミュニティ組織、NPO、企業、行政等の多様な主体が、地域におけるサービスの担い手として関わることによって、住んでいる地域、年齢や性別等にかかわらず、誰もが必要なサービスにアクセスすることができる、活力ある地域社会をデザインしていくことが求められるのではないかと。
- 他方で、今後の地域社会が直面する資源制約を踏まえると、行政のみが公共サービスの担い手となるだけでなく、地域社会の多様な担い手が、公共私を越えて連携・協働するプラットフォームを構築することにより住民に必要なサービスを確保し、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を形成していくことが必要ではないかと。
- このような公共私連携は、個々の市町村のみならず、他の地方公共団体との連携によって暮らしに必要な都市機能・生活機能を確保していく取組を深化・充実させていく上でも重要ではないかと。

また、行政のデジタル化の進展は、情報通信技術を通じた住民、企業等による地域の課題解決への参加を容易にし、地域社会の担い手の多層化につながるとともに、公共私連携により新たな公共サービスを共創する基盤にもなるのではないかと。

##### (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

- 都市部では、一般にコミュニティ意識が希薄であり、高度経済成長期に一斉に整備され、居住者の高齢化等に応じて共助による地域課題への対応が行われている大規模住宅団地や、近年、大規模開発によって整備され、良好な環境や地域の価値を維持・向上させる取組が行われている住宅地、マンション等の地域も一部に見られるものの、地方部と比較して自治会・町内会等の加入率が低く、地縁による共助の担い手は乏しい。

他方で、地方部と比較して、NPO、企業等の地域社会を支える多様な主体が多層的に存在しており、自治会・町内会等を基盤とした既存のコミュニティの活性化に加え、コミュニティ支援を担うNPO、企業等と行政との協定・連携やシェアリングエ

コノミーの活用を通じたサービスの提供など、これらの主体が地域におけるサービスの担い手としての役割を果たしていくことができる環境整備が重要ではないか。

- 地方部では、一般にコミュニティ意識は高く、地縁による共助の支え合い体制の基盤が存在する地域が多い。また、近年では、「平成の合併」等を契機として、地域の暮らしを守るため、小学校区等を単位として、住民が主体となって、地域課題の解決に向けた多面的な取組みを持続的に実践する組織（地域運営組織）を形成し、自治会・町内会等の機能を補完しつつ、生活支援や子育て・高齢者支援、地域産業振興等の活動を行う取組が広がりつつある。中山間地域等においては、複数集落からなる「集落ネットワーク圏」の形成により、基幹集落を中心に日常生活に不可欠な機能の確保を図っていく取組も進みつつある。

他方で、人口減少、高齢化の進行により、こうした取組の担い手が減少しており、これまで築かれてきた地縁による共助の支え合い体制の基盤が弱体化するおそれがある。年齢や性別等に関わらず地域の多様な住民が参画できる、開かれた地域づくりを進めるとともに、地域運営組織が継続的に活動していく上で必要な人材、資金、ノウハウを十分に確保できるよう、その組織的基盤を強化していくことが重要ではないか。

- このような課題に対応し、地域社会を支える担い手の活性化や活動基盤の強化を図り、多様な主体が連携・協働するプラットフォームを構築していくことが、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につながるのではないか。また、こうしたプラットフォームは、地域社会の様々な主体に対して開かれた、透明性の高い枠組みであるべきではないか。

## 2 公共私連携を支える地方公共団体の役割

### (1) 連携・協働のプラットフォーム

- 地域の多様な主体による連携・協働の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、連携・協働に際し、それぞれ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が、市町村は、こうした主体をネットワーク化した上で、それぞれが強みを活かし、弱みが補われるようにしつつ、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が進められるように調整することによって、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のではないか。
- 同時に、市町村は、自らの役割として提供していくべきサービス、または共私の担い手によって提供されるがその内容、水準に関与する必要があるサービスについても十分に意を用いることが必要ではないか。

- また、都道府県は、市町村の実情に応じて、プラットフォーム構築の取組の支援や、市町村の区域を越える広域での人材育成、ネットワークづくりなどの役割を担うことが考えられるのではないかな。
- このためには、地方公共団体は、共私の担い手と連携・協働するために必要な専門性や調整能力をもった職員を確保・育成する必要があるのではないかな。
- また、地域の多様な主体が参画しているなど一定の要件を満たしたプラットフォームやコミュニティ組織について、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支援・財政支援の対象としている取組が見られるが、安定的・継続的な連携・協働の構築に資するのではないかな。
- 市町村が「地域の未来予測」を整理する際には、市町村の区域を複数に分けて、例えば、コミュニティ組織の単位などでデータ整理や地域の資源・課題等の把握を行うことにより、地域の様々な主体が、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自主的・主体的に議論する際のもち材料にすることも有用ではないかな。

## (2) コミュニティ組織の活性化・活動基盤の強化

- コミュニティ組織の活性化や持続的な活動基盤の構築に向け、当事者意識を持って地域の課題解決に取り組む人材の育成・確保や資金の確保・多様化が課題となっており、市町村は、多様な住民が継続的に活動に関わるための仕組みづくりや、人材、資金、ノウハウ等の確保へ向けた支援等を、地域の課題やコミュニティ組織の活動状況に応じて適切な手法を組み合わせながら積極的に行うことが考えられるのではないかな。
- また、近年の災害の頻発・激甚化により、地域防災力の充実強化の必要性が再認識されており、自主防災組織がきめ細やかな避難所運営や避難行動要支援者対策等で効果をあげ、コミュニティ意識の醸成につながっている取組が見られる。自主防災組織の活動を活性化していくことは、多様な住民がコミュニティ組織に参加する重要な契機にもなるのではないかな。

### ① 地域人材の確保・育成

- 地域の課題解決に取り組む担い手やコミュニティ組織の事務局人材、組織のリーダーを確保・育成していくため、例えば、地域活性化・まちづくりに主体的に参加する人材を育成する拠点を整備し、多世代が知識・技能の習得や交流を行うことにより、

地域人材の世代交代が円滑に行われる人材確保・育成の仕組みを構築することが考えられるのではないか。

- また、定年退職者の地域活動への参加など、地域において活躍の場を求める人に対してコミュニティ組織とのコーディネートを行い、その受け入れを図ることなど、地域住民の多様な層が地域活動に当事者意識を持って参画する機会を創出することが重要ではないか。こうして、地域住民が地域活動に参加することは、地域社会の活性化とともに、地方自治への関心の高まりにもつながるのではないか。

## ② 外部人材の活用

- コミュニティ組織の立ち上げ期や活動を拡大する時期等、段階に応じて、当事者意識の醸成や運営上のノウハウの取得、団体間の連携のコーディネートに関し外部人材からの支援を受けることは有用。
- 例えば、都市部においては、市町村は、組織の枠を越えて、NPO職員、大学教員、企業社員など地域社会を支える意欲とノウハウを有する「地域公共人材」と、コミュニティ組織が求める人材像とのマッチングなど連携のコーディネートを行うことが考えられるのではないか。
- 地方部においては、「地域おこし協力隊」や「地域おこし企業人」のように、外部の視点、ノウハウや知見を活かし、地域独自の魅力・価値の向上や地場産業の振興、住民の生活支援などの地域活動等に地域外の人材が移住者や「関係人口」として関わる方策は、有為な人材の確保、地域住民との交流によるコミュニティ組織の活性化や段階的な移住・定住に向けた地域との多様な繋がり創出の観点から効果的であり、引き続き推進すべきではないか。

こうした人材を受け入れる市町村やコミュニティ組織においては、地域課題の解決・地域経済の活性化に向けて、地域が必要とする人材像を予め明確にするとともに、地域外の人材の移住・定住促進に向けた地域側の受入体制を構築する観点からも、新しい人材の地域活動への参画や提案を受け入れ、地域住民とともに活動できる環境や相互の理解を深める機会の確保を進める必要があるのではないか。

## ③ 地方公務員による地域活動への参画

- コミュニティ組織の立ち上げや活動の拡大にあたって、地域の実情を把握し、行政実務や政策に通じた地方公務員が地域活動に参画することも重要であり、例えば、地域担当職員制を導入し、公務として継続的に特定の地域に関わる職員を確保・育成するほか、地方公務員や地方公務員退職者がその知識・経験を活かし、公務外でコミュニティ組織の事務局など地域活動等に従事することにより、地域の課題解決に積極的

に取り組むことを後押しすることが考えられるのではないか。同時に、公務として行われる場合には無限定なものとならないよう、また、公務外で行われる場合にはあくまでも自主的に取り組まれるものであり、事実上の強制とならないよう、留意する必要があるのではないか。

#### ④ 活動資金の確保・多様化

- コミュニティ組織の安定的・持続可能な財政運営を図る観点から、市町村は、例えば、市町村業務の委託やコミュニティセンター等の指定管理者としての指定等によって自主財源の涵養を慫慂していくほか、共助の支え合い体制の構築やコミュニティ組織の運営に関する国の財政措置も活用しながら、地域の実情に応じて柔軟に使うことができる交付金の創設、ふるさと納税やクラウドファンディングの手法を活用した資金確保の環境整備など、自主性・主体性が発揮できるような手法により支援を行うことが考えられるのではないか。

### (3) 民間人材と地方公務員の交流環境の整備

- 近年、地方公共団体においては、公私の担い手との連携・協働への期待が高まっているほか、行政のデジタル化への対応、マーケティングや企画立案等の職について、企業、NPO等公務以外の職を経験した人材へのニーズが高まっている。
- これに対応し、民間と公務を行き来する人材を任期付職員として任用する、任期付短時間勤務職員として民間と公務を兼業する任用を行う等、多様な任用形態を活用して、民間人材を地方公務員として任用している事例が見られるところであり、民間人材に求める役割に応じて適切な任用形態を活用することが、多様な経験を有する職員の確保に資するのではないか。
- また、多様で柔軟な働き方への需要の高まりや人口減少に伴う人材の希少化等を背景に、民間労働政策において兼業や副業が促進されていることと同様、地方公務員も地域社会のコーディネーター等として、公務外でも活躍することが期待されるようになってきている。
- これに対応し、地方公務員の営利企業への従事等の許可（兼業許可）を行う事例が見られるが、公務と公務外との「1人複役」が可能となる環境整備を進める観点から、兼業許可の運用について、兼業が許可制とされている趣旨に十分留意しつつ、許可基準を公表するなどにより許可の透明性や予測可能性を確保するほか、職員の個々の職責を仕事単位に明確化するなど、希望する職員が組織の枠を越えて活躍できるようにしていくことが求められるのではないか。

### 3 コミュニティ組織に関する法人制度

- コミュニティ組織の多くは法人格を有しない任意団体であるが、①代表者個人への負担に関する不安の解消、②様々な団体との契約・連携による事業の幅の広がり、③経済面・人材確保の面での安定化などの観点から、法人格を取得することは、持続的な活動基盤を整えるために有用ではないか。
- 非営利目的の社団法人の一般制度としては、一般社団法人が設けられており、設立目的や社員資格について法律上の制限はない。また、特定非営利活動を主たる設立目的とする特定非営利活動法人については、社員資格に不当な条件を付することは禁止されているが、その事業内容に応じて、社員資格を特定の地域の住民に限定することは可能であると解されている。営利を目的とする場合には、株式会社として法人格を取得することも考えられる。
- これらの法人制度は、いずれも地域を基盤とする法人制度として運用することも可能であり、事業展開に対応し、法人格の取得を含め最適な組織形態を選択し、活動をさらに発展させていくことが期待されるのではないか。
- こうした中で、地方自治法には、自治会・町内会等が不動産等に関する権利等を保有することを目的として法人格を取得する地縁型の法人制度として、認可地縁団体制度が設けられている。これは、社団のうち、地域の共同活動を行う地縁型組織であって、その区域に住所を有するすべての個人が構成員となることができ、民主的な運営が確保されるものに対して、組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度を用意する趣旨であると考えられる。
- この制度については、民間非営利部門を社会経済システムの中に積極的に位置付けるという公益法人制度改革の趣旨や、近年、地域の住民が主体となった組織により、地域課題の解決に向けて幅広い取組を持続的に行っている事例が広がっていることを踏まえ、簡便な法人制度としての意義を維持しつつ、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、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るべきではないか。その際、個々の活動実態に応じ、必要に応じて、事業運営の透明性や適正性の確保を図る観点から、監事を選任し、業務の執行の状況を監査することや、一般社団法人等と同様の計算書類等を作成することが考えられるのではないか。

## IV 行政のデジタル化

### 1 基本的な考え方

- 2040年頃にかけて進行する人口減少・高齢化等の人口構造の変化、インフラの老朽化、社会全体のデジタル化等に的確に対応して、持続可能な形で行政サービスを提供するとともに、新たな技術やデータを活用した公共私による課題解決の可能性を拡げるためには、国・地方公共団体を通じた行政のデジタル化を進めることが必要である。
- 地方公共団体におけるデジタル化を実現するためには、情報システム等を効率的・効果的に整備するシステム面での対応や専門人材の確保を含めた人材面での対応が必要となるが、追加的な処理のための費用が低廉であるデジタル化の特性や官民を通じてICT人材が不足する状況を踏まえ、地域や組織の枠を越えた連携を様々な形で推進することが重要になる。
- 地方公共団体におけるデジタル化は、住民・企業等の様々な主体にとって利便性が向上するとともに、課題解決等への参加をより容易にするなど、地域や組織の枠を越えた連携の基盤になり、逆にこうした連携は、デジタル化を効果的に進めるための条件となる。また、デジタル化を進める際の前提として、セキュリティの確保や個人情報の保護、災害時の対応などに留意する必要がある。

### 2 地方公共団体におけるデジタル化と国の役割

#### (1) デジタル化に関する地域の枠を越えた連携

- 地方公共団体におけるデジタル化に関して地域の枠を越えた連携を進める目的としては、住民の利便性向上、行政運営の効率化のほか、相互運用性の確保、小規模団体等の支援、先進的な取組の横展開、更にはセキュリティの担保等が考えられ、これらの目的に応じて、数団体間の連携から、標準化、さらには統一化まで、標準化等が求められる程度は異なりうる。

#### (2) 地方公共団体による創意工夫の余地

- 地方分権改革は、画一性よりも自立性や多様性をより尊重し、住民に直接接する自治の現場の判断や責任が活かされるよう推進され、地域の実情に応じたサービスの提供が進められている。このことは、行政の即応性、柔軟性、総合性を増し、住民の期待に応えるとともに、国・地方を通じた行政全体のあり方を再構築し、行政全体の簡素効率化を進めるといった意義がある。また、サービスの内容だけでなく、それを提供するための業務プロセスや組織のあり方についても、地方公共団体の判断が尊重されている。

- 国が、地方公共団体におけるデジタル化に関して一定の役割を果たす場合には、このような地方分権改革の考え方を踏まえ、地域の実情に応じたサービスの提供や組織のあり方を尊重しつつ、行政の即応性等の住民の期待に応え、行政を効率化するという地方分権改革とデジタル化に共通する目的に資するように行う必要があると考えられる。
- 他方で、地方公共団体の事務は多様であり、分野や種類によって、地方公共団体が創意工夫を発揮できる余地や、創意工夫が求められる程度も異なる。

### (3) デジタル化を進める手法と地方公共団体の自由度への影響

- 国が地方公共団体におけるデジタル化を推進する手法については、それによる地方公共団体の自由度への影響の大きさの点で異なる。例えば、国が直接、情報システムを提供することから、地方公共団体が情報システムを調達することを前提にその標準化を国が進めることや、情報システムの共同利用について財政支援を行うこと、地方公共団体の求めに応じて専門人材を派遣することまで、様々な手法があり、地方公共団体に対する影響も異なる。
- また、国は住民からの情報入手や住民への情報発信に係る様式・データ項目や経路の整備、プラットフォームの提供を行い、地方公共団体がその下で自由に様々な行政サービスを提供するというように、国が手法について規律することは、内容の規律に比べると、地方公共団体の自由度に対する影響は限定的である。

### (4) 国が果たすべき役割の類型化

- このように、分野や事務の種類によって、標準化等が求められる程度や地方公共団体の創意工夫が求められる程度が異なり、また、国が採る手法によって地方公共団体の自由度への影響も異なりうるとすると、標準化等が求められる程度や地方公共団体の創意工夫が求められる程度に応じて、国が採るべき手法も異なる。すなわち、地方公共団体が創意工夫を発揮することで発展することが期待され、標準化等が求められる程度がそれほど高くない類型については、奨励的な手法で国が関わり、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等が求められる程度が高い類型については、一定の拘束力のある手法を含めて国が関わることも考えられる。

## 3 取組の方向性

### (1) 基幹系情報システムに関する標準の設定

- 住民基本台帳、税務等の分野における基幹系システムは、地方公共団体の情報システムの中でも重要な位置を占め、維持管理に加え、制度改正等における地方公共団体

ごとの個別対応による負担が大きい。また、地方公共団体の枠を越えて活動する住民や企業の利便性の観点からは、団体ごとに規格等が異なると利便性を妨げる。そのため、標準化等が求められる程度が高いと言える。

- また、法令でほとんどの事務が定められており、観光、産業等の分野と比べて創意工夫の余地が小さいと言える。
- そのため、基幹系システムについては、システムの機能要件やシステムに関する様式等について、法令に根拠を持つ標準を設け、各事業者は当該標準に則ったシステムを開発して全国的に利用可能な形で提供することとし、地方公共団体は原則としてこれらの標準準拠システムのいずれかを利用するようにすることが考えられるのではないかと。
- その場合には、
  - ▶ 個々の団体におけるカスタマイズや共同利用に関する団体間の調整を原則として不要とするとともに、ベンダロックインを防ぎ、事業者間のシステム更改を円滑にすることにより、システムに係る費用や業務負担を軽減するとともに、複数団体にまたがって活動する住民や企業等の利便性の向上にもつなげることを目的とすること
  - ▶ 標準を設定する際の役割としては、地方公共団体は、システムや業務処理の実態を標準に反映させ、国は、地方公共団体間の調整の負担を軽減するため、地方公共団体や事業者の意見を踏まえた標準を設定すること。また、一部の団体の創意工夫によるシステムの機能改善等を他の団体にフィードバックできるようなプロセスを設けること
  - ▶ システムの標準化に伴う業務プロセスの標準化に当たっては、業務の内容や組織のあり方に関する自主性に留意すること
  - ▶ 標準の設定に当たっては、行政手続のデジタル化に資するものとする
  - ▶ 標準を設定する目的が、地方公共団体の負担軽減や住民等の利便性向上が中心であることを踏まえ、地方公共団体は、合理的な理由がある範囲内で、必要不可欠な場合には説明責任を果たした上で標準によらないことも可能とすること
  - ▶ 標準を設定する対象事務の範囲については、標準化の目的や様々な種類の事務がシステム上一体的に処理されている実態を踏まえ、標準化の効果が見込め、地方公共団体に標準化のニーズがあるものについては、自治事務か法定受託事務かといった事務の種類にかかわらず対象とすること
  - ▶ 対象事務の所管府省が複数にまたがる場合、分野横断的な事項をはじめとする府省間の調整が適切に行われること

が考えられるのではないか。

## (2) AI 等の共同利用

- AI（人工知能）等の最先端の技術を、観光、産業など法令上定められた事務の共通性が低い業務に活用することについては、国が関わる主な目的は、先進的な取組の横展開である。こうした最先端の技術については、機能の高度化、費用の軽減の観点から、多数の団体による共同利用の必要性は高いものの、全国で様々な技術が開発、実装されることで、より先進的な事例が生まれることから、現時点において幅広い活用が見込まれるものを除けば、標準化等が求められる程度は低いと言える。また、創意工夫が発展の源であり、創意工夫が求められる程度も高いと言える。
- そのため、国としては、自主的な共同利用への人的・財政的支援といった、地方公共団体の自由度への影響が小さい手法によって AI 等の技術の活用を進めていくことが考えられるのではないか。利用者の利便性の観点からは、観光、産業等の分野であっても、横断的に情報提供等が行われることが望ましい場合もあり、国が情報提供等に用いる共通プラットフォームを自由度の高い形で提供し、先進事例を横展開することも考えられるのではないか。
- 他方で、こうした新技術の中でも、RPA（パソコンのマウスやキーボードの操作のソフトウェアによる自動化）のように、共通性が高い業務を中心に、業務効率化に資することが実証されているものについては、業務プロセスを標準化した上で、共同利用を進めることが考えられるのではないか。

## (3) 人材面での対応

- 行政のデジタル化を進める上では、専門人材の確保や職員の育成を含めた人材面での対応が必要となる。官民を通じて ICT 人材が逼迫する中、国としては、地方公共団体が専門人材を広域的に確保することを後押しすることが考えられるが、こうした取組の主な目的は、単独では専門人材を確保できない地方公共団体の支援であることから、画一的な手法ではなく、地域の実情やニーズに応じて対応していくことが必要であると言えるのではないか。

## (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

- マイナンバー制度は、複数の機関に存在する特定の個人の情報が同一人の情報であることを確認を容易にし、また、各機関が管理する様々な同一人の情報をオンラインで紐付け、相互に活用する「情報連携」により行政手続を行う際の添付書類を不要とするなど、国民の利便性を高め、行政を効率化し、公平・公正な社会を実現する社会

基盤である。

- マイナンバーは、税・社会保障・災害分野において、法律上の事務に加え、地方公共団体が条例で定める事務でも利用が可能であり、地方公共団体の創意工夫により様々な事務の効率や住民の利便性を向上させることが可能となっている。
- また、マイナンバー制度におけるマイナンバーカードやマイナポータルといった仕組みは、国・地方公共団体が共に利用し、マイナンバー制度の対象分野のみならず、地方公共団体の枠を越えて活動する住民・企業が利用可能なものとして標準化された基盤となる。
- 現に、マイナンバーカードは、マイナンバー利用時に必要な本人確認（番号確認、身元確認）に活用され、情報連携による添付書類の省略や、複数行政機関にわたる手続のワンストップ化など、これまでに国民の利便性向上に一定の効果を挙げているのではないかと。また、既にコンビニ交付サービスや民間での取引で活用されているなど、マイナンバーカードの IC チップに搭載された公的個人認証の電子証明書は、インターネット等によるオンライン手続や取引において安全・確実な本人確認を可能としている。
- 特に今後、行政のデジタル化を進めるに当たっては、行政手続をオンライン化することで住民の利便性を高めるとともに、行政事務を効率化することが重要であるが、そのためには、オンラインによる手続において本人確認を確実に進めていくことが求められる。
- その意味においてもマイナンバーカードの機能の活用や効果の発揮を推進することにより、行政のデジタル化の基盤としてのマイナンバーカードの普及を積極的に進めていくことが必要なのではないかと。

#### (5) データの利活用と個人情報保護制度

- 人口減少・高齢化等の人口構造の変化が進む中、行政が効果的・効率的にサービスを提供するためには、地方公共団体が全て自前で行うよりも、地域や組織の枠を超え、官民が協力してデータ利活用や、アプリケーション開発等の取組を進めることが重要である。
- 現在、社会全体のデジタル化を進めるに当たり、データ利活用の円滑化を図る観点から、国際的な制度調和の動向も踏まえ、官民を通じた個人情報保護制度のあり方に関する議論が行われている。そのうち、地方公共団体における個人情報保護に関する規律や国・地方の役割分担のあり方を検討するに当たっては、地方公共団体の意見を十分聴いた上で、データ利活用の円滑化に資する方策について議論が進められることが期待されるのではないかと。

## V 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、合議制の住民代表機関として、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能と執行機関を監視する機能を担っており、執行機関である独任制の長にはない存在意義がある。
- 今後、人口減少・高齢化は全国的に進行するが、人口構造の変化に伴う変化・課題の現れ方は地域ごとに異なるため、顕在化する課題に対し、地域ごとに適切な対応を講じていくことが求められる。また、ライフコースや価値観の変化・多様化によって住民ニーズが多様化・複雑化することなどに伴い、住民間の利害を調整する機能がより求められる。
- このような状況の下、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が、議会の役割としてより重要になるのではないかと。各議会においては、地域における変化・課題を見通し、資源制約の下、地域の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のではないかと。
- 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、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のではないかと。

#### (2) 投票率の低下、無投票当選の増加

- 近年、地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっている。小規模団体においては、無投票当選とともに、選挙における定数割れが生じるなど、議員のなり手不足への対応が課題となっている。
- 住民に身近であるべき地方公共団体の議会において、住民の十分な理解と関心が得られず、議員のなり手不足が生じている状況は、地方自治・住民自治の根幹に関わる深刻な問題ではないかと。
- 議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い状況が続いており、女性議員がいない議会や議員の平均年齢が高い議会において無投票当選となる割合が高くなる傾向もみられる。女性割合や年齢構成の面で多様性を欠いていることが住民にとって議会が遠い存在であると感じられることにつながって

おり、また、自らの属性とは異なると考える住民の立候補をしにくくさせて、議員のなり手不足の原因の一つになっている面があるのではないかと。

## 2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

### (1) 議会における多様性の確保

- 議員のなり手不足に対応するためには、地域に貢献したいと考えている多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるように環境を整備する必要がある。
- とりわけ、人口の半分を占める女性の議員の割合が低いことは課題であり、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づく関係者の取組が引き続き求められるのではないかと。
- 例えば、議会への欠席事由として出産・育児・介護を認めることや議会活動における旧姓の使用など、多様な層の住民の参画を促進し、議員の裾野を広げることに資する議会運営上の対応を講じることが考えられるのではないかと。

### (2) 住民の理解を促進する取組の必要性

- 各議会において住民が議会に関心を持ち、関わりを深めるための取組を積極的に行い、潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養する必要があるのではないかと。
- その際には、議会として、議会の活動に関する情報発信の充実を図っていくこととあわせて、議会への関心が低い住民に対してもより主体的に働きかけを行い、議場外での住民参加の取組も進め、議会と住民との意思疎通を充実させていくべきではないかと。
- また、教育関係機関との連携により、議会として主権者教育に積極的に関わり、若年層をはじめとする幅広い世代から議会に対する理解を得ることが重要ではないかと。

### (3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

- 上記の取組を前提としつつ、住民の議会への参画を容易にするため、議員のなり手不足の早急に対応すべき要因として挙げられた以下の点について、当面の対応に関する検討を行った。

#### ① 議員の法的位置づけ

- 議員の位置づけや責務を法律により明確化することで、議会に対する住民の理解が深まり、議会や議員の活動が活性化され、多様な層の住民が議会に参画することにつながるという議論がある一方で、議会を構成する議員の属性に偏りがある中では、議員の位置づけを法律に規定したとしても、これまで参画してこなかった住民に議会へ

の参画を促す効果は限定的であるとの指摘や、議会の活動理念や議会における多様性の確保に関する考え方を議会において自ら議論し、自主的に条例として制定することが有用ではないかとの意見もある。

- 議員の位置づけの法制化については、法的効果が不明確であるという課題や議会や議員の活動が多様である中で議員のあり方を国において一律に規定することへの懸念が指摘されていることから、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきではないか。

## ② 議員報酬のあり方

- 議員報酬については、主として小規模団体において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。
- 議員報酬の額は条例でこれを定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に住民と向き合って、適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている例もある。
- このような議員の待遇に関する検討を行う際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要があるのではないか。
- その上で、議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、議会への人材確保の必要性について住民の理解を得て、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することも考えられるのではないか。
- なお、小規模団体を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられるのではないか。

## ③ 請負禁止の緩和

- 議員の請負禁止は、職務執行の公正と適正を確保することを目的とするものであるが、禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことが議員のなり手不足の要因であるとの指摘があることから、その範囲を明確化する必要があるのではないか。
- 法人の請負については、地方公共団体に対して請負をする法人のうち、その請負が当該法人の業務の主要部分を占めるものに限って議員がその取締役等となることができないうこととされている。これを踏まえ、個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について今後検討を深める必要があるのではないか。

いか。

- 請負禁止は、議員のみならず、長や副知事・副市町村長、その他の執行機関にも設けられているが、長等については地方公共団体に対して請負をする第三セクターの取締役等を兼ねることができる。議員についても長等と同様になるよう請負禁止を緩和することについては、公職就任権の制限を抑制する観点から認めるべきとする意見がある一方、議員が第三セクターの取締役等となることで長の活動を監視する議会の機能に影響が生じるのではないかと意見があることから、監視機能の確保に留意しつつ検討すべきではないか。

#### ④ 立候補環境の整備

- 立候補に伴うリスクを軽減する観点から、地方議会議員選挙に立候補した者が休暇を取得するなどした場合に、そのことを理由として解雇や配置転換などの不利益な取扱いを受けることがないようにすることについて、事業主をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意しながら検討する必要があるのではないか。

### 3 今後の検討の方向性

- 住民自治に根差した地方行政を実現するため、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び多様な層の住民の参画について、今後とも幅広く検討を進めていく必要があるのではないか。その際、デジタル化への対応や団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて引き続き検討すべきではないか。