

○市川会長 市川でございます。それでは、時間が参りましたので、ただいまから地方制度調査会第5回総会を開会させていただきます。座って進めさせていただきます。

委員の皆様には、御多忙の中を御出席いただきまして、誠にありがとうございます。

本日は、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言が解除されたところですが、新型コロナウイルス感染症のまん延防止等の観点から、当面の間ウェブ会議による開催を検討することとされたことを受けまして、本日の総会についてはウェブ会議により開催することとしておりますが、東京都内に在住の委員の皆様、または他の用務の関係で上京されている委員の皆様については、必要な感染防止策を講じることにより、こちらから御出席いただくことも認めることとしております。

本日の第5回総会については、飯泉委員、立谷委員、野尻委員、伊藤委員、太田委員、大橋委員、大屋委員、勢一委員、谷口委員、牧原委員、武藤委員、村木委員、横田委員、渡井委員がウェブ会議により御出席をいただいております。

また、大山副会長、山本委員長、あかま委員、井上委員、坂本委員、荒木委員、松尾委員、岡崎委員、田中委員はこちらから出席いただいております。

なお、二之湯委員、江崎委員は遅れて御出席と連絡をいただいております。

本調査会については、一昨年7月5日に第1回総会が開催され、安倍内閣総理大臣より「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、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」との諮問をいただき、昨年7月の第3回総会において「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」を、同年10月に「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」を取りまとめたところです。

その後、専門小委員会において有識者委員による調査審議を行ってまいりましたが、本日は「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（案）」を議題とし、総会において決定いたしたいと考えております。

それでは、まず初めに、本日は公務御多忙の中、高市総務大臣に御出席いただいておりますので、御挨拶をいただきたいと思っております。

高市大臣、よろしくお願ひいたします。

○高市総務大臣 市川会長、大山副会長、山本委員長をはじめ、お暑い中、総務省までお出かけくださいました委員の先生方、ありがとうございます。そして、また全国各地からウェブ参加で大変貴重な時間を割いていただいておりますたくさんの委員の先生方、誠にありがとうございます。

安倍総理からの諮問を受けましてから、これまで39回にわたって専門小委員会の先生方を中心に、活発な御議論を賜りましたことにも改めて感謝を申し上げます。

私は国会の委員会でもたびたび口にしておりますが、安全な環境で暮らすことができ、質の高い教育や必要な行政サービスを受けることができ働く場所がある、そんな地方を全

国各地につくっていくことが必要だと考えております。そのためにも地方公共団体が自主性を大切にしながら持続可能な形で行政サービスを提供していける、そういう体制づくりが必要でございます。

この地方制度調査会におかれましては、一昨年7月以来、深刻化する人口減少に対応するために必要な地方行政のあり方について、熱心に御審議を賜りました。加えまして、今般の新型コロナウイルス感染症に関するリスクと課題についても御議論をいただきました上で、今回の答申案をおまとめいただきました。

今回の答申案では目指すべき地方行政の姿として地方行政のデジタル化、そして、公共私の連携、地方公共団体の広域連携、また、地方議会への多様な住民の参画といった事柄が提言されていると承知をいたしております。総務省といたしましては、職員と力を合わせながら、今回賜りました答申の実現に向けて精一杯頑張らせていただきます。

これから蒸し暑い季節でございます。委員の先生方におかれましては、どうかお体をお大事になさって御活躍を賜りますようお願いを申し上げ、感謝の言葉といたします。誠にありがとうございました。

○市川会長 どうもありがとうございました。

なお、高市総務大臣はこの後、公務により御退席をされます。

(高市総務大臣退席)

○市川会長 それでは、早速議事に入らせていただきますが、総会の開催に先立ち運営委員会が行われましたので、まず、その結果につきまして、大山運営委員長から報告をお願いいたします。

○大山副会長 御報告申し上げます。

運営委員会におきましては、本日の総会の運営等について、今回は書面で御相談をいたしました。

その結果、本日の総会におきましては「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(案)」について御審議いただくことを決定いたしました。

○市川会長 ありがとうございます。

それでは、専門小委員会における審議状況について、山本委員長から御説明いただきたいと存じます。

○山本委員長 それでは、御報告いたします。

先ほどの市川会長の御挨拶のとおり、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として、どのようなものが求められるかについて、専門小委員会において調査審議を進めまして、本年6月4日の第39回専門小委員会におきまして、専門小委員会として「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(案)」を取りまとめ、本日、同答申(案)を総会にお諮りすることとなった次第です。

それでは、専門小委員会で取りまとめた答申（案）につきまして、事務局から説明をお願いいたします。

○行政課長 事務局でございます。私の方から概要を御説明させていただきます。

答申を御覧いただければと思います。「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（案）」ということでございます。

目次でございます。全体構成を見ていただきますと「前文」から始まりまして「第1 基本的な認識」「第2 地方行政のデジタル化」「第3 公共私連携」「第4 地方公共団体の広域連携」「第5 地方議会」で「結び」ということになってございます。

1 ページで前文でございます。端折りながらポイントだけ御説明させていただきたいと思っております。「当調査会は」ということで、平成30年7月5日内閣総理大臣から諮問を受け、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調査審議を行ってきた。

2040年頃にかけて生じる人口構造の変化やインフラの老朽化等は、様々な内政上の課題を顕在化させる。他方でライフコースや価値観の変化・多様化は、資源制約等の現れ方を変える可能性がある。2040年頃から展望して見えてくる変化・課題とその課題を克服する姿を想定した上で、現時点から取り組むべき方策を整理する視点が重要である。

少し飛ばしますがけれども、新たな技術を基盤として、多様な主体が連携し合うネットワーク型社会を構築していくことが重要になる。

加えて、新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、人口の過度の集中に伴うリスクやデジタル技術の可能性を再認識させた。感染症のリスクにも適応した社会システムへと転換していく必要がある。

当調査会は、令和元年7月31日には「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」を、同年10月30日には「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」を提出した。さらに検討を行い、必要な地方行政体制のあり方についての検討を行ってきた。

ウェブ会議を含め、5回の総会と39回の専門小委員会の議論の結果、以下の結論を得たのでここに答申する。

第1 基本的な認識

1 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題

2040年頃にかけて生じる変化・課題を人口構造、インフラ・空間、技術・社会等に分けて整理すると、次のようになる。

（1）人口構造の変化と課題

2040年頃には生産年齢人口（15～64歳）の減少幅は増大し、高齢者人口（65歳以上）はピークを迎える。85歳以上の人口は2015年から倍増し、1,000万人超となる。高齢化は大都市圏を含め、全国的に進行する。

（2）インフラ・空間に関する変化と課題

インフラが老朽化し、更新需要が高まる。他方、維持管理・更新のために必要な人材が

減少していく。都市の低密度化・スポンジ化が一層課題となる。

(3) 技術・社会等の変化と課題

①技術の進展

IoTであらゆるものと人が即時につながれば、必要なときに必要な情報を入手し、共有することも期待できる。これにより、人材不足や従来は対応困難であった個人や地域の方に対し、きめ細やかに対応できるようになる可能性がある。そのためには、全ての地域において、人材の育成や5Gなど設備整備が課題となる。

②ライフコースや価値観の変化・多様化

住民のライフコースや価値観は、今後も変化・多様化していくことが想定される。生き方の多様化、女性の社会進出のさらなる進展は、暮らしやすい活力ある社会の実現につながり得る。地域づくりの実践が関係人口を呼び込み、地域課題を解決するため、地域に関わることに価値を見出す人々や企業が増えていく可能性がある。

③大規模災害のリスク

南海トラフ地震、首都直下地震等が高い確率で発生することが見込まれている。また、広域かつ甚大な風水害が発生する恐れがある。大規模災害は都道府県の区域を越えた広域課題として顕在化する。

(4) 変化・課題の相互の関係

需要が増加する一方、支える人材が減少するギャップにより課題が顕在化する。東京一極集中の継続は地域社会の持続可能性への脅威となり得る。大規模災害時には社会経済活動の停滞を招きかねない大きなリスクとなる。

他方で、技術の進展やライフコース・価値観の変化・多様化は、課題の現れ方を緩やかにし、変えていく可能性がある。

2 新型コロナウイルス感染症のリスク・課題

今般の新型コロナウイルス感染症は、サービスの供給や地域の経済活動の制約要因となっている。また、大都市圏における感染拡大は人口の過度の集中に伴うリスクを浮き彫りにしている。

そのような中、医療提供体制の確保や困難に直面している人に対する生活支援等の社会機能の維持が継続的に行われる必要があり、地方公共団体が必要な行政サービスを提供すること、他の地方公共団体が国と協力して対応することの重要性が改めて認識されるようになっている。

他方、デジタル技術を活用した人とのつながりが、社会経済活動の継続に大きな効果を発揮している。これにより、デジタル社会の可能性が広く認識されるに至っており、感染症収束後の「新たな日常」においても一層重要となる。

3 目指すべき地方行政の姿

(1) 変化やリスクに適応する地方行政のあり方

1及び2で述べた変化やリスクに適応していくためには、現在の社会システムをデザイ

ンし直す好機と捉え、官民を問わず、また、国・地方を通じて対応していく必要がある。

とりわけ、地方公共団体に求められる役割は大きく、そのあり方を変化やリスクに適応したものへと転換していく必要がある。

現時点において、以下の対応が必要であると考えられる。

第一に、地方行政のデジタル化である。今後、デジタル技術の活用が一層進み、社会全体に普及すると考えられる。これに対応して、行政サービスの提供体制を平時からスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある。社会全体で徹底したデジタル化が進めば、東京一極集中による人口の過度の偏在の緩和や、大規模な自然災害や感染症等のリスクの低減も期待できる。

第二に、公共私連携と地方公共団体の広域連携である。今後、様々な資源制約に直面し、住民ニーズや地域の課題が多様化・複雑化していく中であって、市町村が地域社会を支える多様な主体や、他の市町村・都道府県との連携といった組織や地域の枠を越えた連携を進めることが重要になる。また、通勤・通学、買い物など、住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がっている地域を中心として、都道府県が地域の枠を越えて連携する重要性が改めて認識されている。

第三に、地方議会への多様な住民の参画である。今後、資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大し、地域における課題が一層複雑化する中、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが求められる。

(2) 地域の未来像についての議論

市町村は今後も持続可能な形で行政サービスを提供していくことが必要である。その際、それぞれの市町村において様々な主体がともに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、どのような資源制約が見込まれるのかについて、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、市町村の区域を越えて共同で行うことも有用である。

その上で、取るべき方策の優先順位をどのようにつけていくのか、連携等により資源制約を乗り越えることができるか、市町村が長期的な視点で必要な対応を選択し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、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、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、オープンデータの取組を推進することによって、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2 地方行政のデジタル化

1 基本的な考え方

2040年頃にかけて生じる変化・課題に対応するためには、国・地方を通じた行政のデジ

タル化を進めることが喫緊の課題である。

しかしながら、行政手続のオンライン化は十分に進んでいるとは言えず、利用者目線での利便性向上への取組が一層求められる。また、自治体クラウド、AI（人工知能）等の導入やオープンデータの取組もさらなる広がりが必要な現状にある。

地方行政のデジタル化は、行政手続のオンライン化をはじめ、住民が迅速かつ正確で効率的な行政サービスを享受するために不可欠な手段である。さらには、様々な主体による知識・情報の共有の可能性が広がるなど、組織や地域の枠を越えたイノベーション創出の基盤となり、こうした連携がデジタル化の効果を一層高めるといった好循環の形成も期待される。

地方行政のデジタル化を実現するためには、システム面での対応や人材面での対応が必要となる。また、デジタル化を進める際の前提として、セキュリティーの確保や個人情報の保護等に留意する必要がある。

2 地方行政のデジタル化と国の役割

(1) 地方行政のデジタル化について国が果たすべき役割

地方公共団体の事務処理は、地域の実情に応じた行政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、行政全体の簡素効率化を進めることにつながる。また、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。

他方で、追加的な処理のための費用が低廉であるデジタル技術の特性や官民を通じてICT人材が不足する状況を踏まえれば、国の果たすべき役割は重要性を増している。

そのため、国には共通して活用可能な基盤やツールの提供、条件不利地域も含めた地域におけるデジタル化に必要なインフラの整備促進を早急に進めていくことが求められる。

(2) 国が果たすべき役割の類型化

国が一定の役割を果たす場合、例えば国が直接基盤となる制度や情報システムを提供することから、専門人材を派遣することまで、様々な手法があるが、地方公共団体の自由度への影響の大きさはそれぞれ異なる。

したがって、地方公共団体の事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体の創意工夫が期待される程度に応じて、国は適切な手法を取るべきである。住民基本台帳や税務など多くの法定事務におけるデジタル化は、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、標準化等の必要性が高いため、一定の拘束力のある手法で国が関わるのが適当と考えられる。他方、地方公共団体が創意工夫を発揮することが期待される事務については、奨励的な手法を取ることが考えられる。

また、国が様式・データ項目等の整備、プラットフォームの提供を行う際には、地方公共団体が自由に様々な行政サービスを提供できるようにすることが必要である。

3 取組の方向性

(1) 国・地方を通じた行政手続のデジタル化

デジタル行政推進法により「デジタルファースト原則」や「ワンスオンリー原則」といった基本原則が定められた。また、法令に基づく国の行政手続件数の約9割について、オンライン化するとの方針が示されている。

地方公共団体についてもオンライン化の努力義務を課しており、地方公共団体の行政手続のデジタル化が求められている。

マイナンバー制度は、デジタル社会におけるインフラとして導入された。国・地方を通じ、情報連携により添付書類の省略や手続のワンストップ化が可能となっている。マイナンバーは、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、住民の利便性向上や事務の効率化を図ることができる。カードのICチップにより安全確実な本人確認が可能である。例えば新型コロナウイルス感染症への対応に当たっても、マイナンバーカードを活用した特別定額給付金のオンライン申請が導入された。

行政手続のデジタル化を進めるに当たっては、住民目線に立った利便性向上を第一に、国と地方公共団体が協力して行政手続のデジタル化を推進すべきである。なお、国がデジタル化を進めるための基盤を提供する場合には、実態を踏まえた機能を実装し、さらに必要に応じ機能改善を加えるなど、地方公共団体が円滑に利用できるよう配慮すべきである。

(2) 地方公共団体の情報システムの標準化

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、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。自治体クラウドによる共同利用を進めるに当たっては、団体間の情報システムの差異の調整が求められる。また、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。国・地方を通じたデジタル化を進める観点からも、標準的機能を各地方公共団体のシステムが保有していることが望まれる。こうしたことから、標準化等の必要性は高く、早急な取組が求められる。

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係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のっと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こととすべきである。

具体的には、標準の設定に当たっては、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とともに、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プロセスを設けること。

標準を設定する対象事務の範囲については、標準化の効果が見込め、地方公共団体に標準化のニーズがある事務を対象とすること。

対象事務の所管府省が複数にまたがる場合、府省間の調整が適切に行われること。

団体規模による差異とともに、地方公共団体が有する自主性に配慮すること。

標準を設定する主たる目的が住民等の利便性向上や地方公共団体の負担軽減であることを踏まえ、地方公共団体が標準によらないことも可能とすることが必要である。

(3) AI等の活用

AI等の最先端の技術は保健福祉業務やインフラの維持管理等の分野、窓口業務など、最大限活用することが期待され、人材面の供給制約の克服や住民の利便性向上に寄与する可能性を有する。

こうした最先端の技術の導入については、多数の団体による共同利用の必要性が高い。そのため、先進的かつ汎用的な取組を見出した上で、それを共同利用につなげる必要がある。

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手法によって、AI等の技術の開発を促進しつつ、全国的な利用を促進することが考えられる。

新技術の中でもRPAのように、共通性が高い業務を中心に共同利用を進めることが考えられる。

また、利用者に対する情報提供等に関して、国が共通プラットフォームを提供し、地方公共団体が柔軟に情報提供等に活用できるようにすることも考えられる。

(4) 人材面での対応

地方行政のデジタル化を進める上では、人材面での対応が必要となる。国は専門人材の広域的な確保、職員に対するオンライン等での研修機会の充実、外部人材による適切な相談・助言が可能となるよう支援していくことが考えられる。

(5) データの利活用と個人情報保護制度

知識・情報の共有による課題解決の可能性を広げ、効果的・効率的にサービスを提供するためには、官民が協力して取組を進めることが重要である。また、公共データのオープン化等によるデータ利活用環境の充実も求められる。

現在、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。各地方公共団体が制定している個人情報保護条例においては、制度内容に差異が存在するほか、独自の規制を設けている場合もあり、データ流通の妨げとなっていると指摘されている。一方で、個人情報保護に関して、地方公共団体が果たしてきた役割にも留意する必要がある。そこで、地方公共団体における個人情報保護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聞きつつ、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。

第3 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年頃にかけて生じる変化によって、住民ニーズや地域の課題は多様化・複雑化していくことが想定される。

地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、多様な主体によって必要なサービス提供や課題解決がなされているが、今後はこれまで主として家庭や市場、

行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が組織の枠を越えて一層関わっていくことが必要である。

また、大規模な自然災害の発生や感染症の拡大に際し、地域社会の多様な主体が協力し、きめ細やかな対応・支援を行うことが大いに効果を発揮することが再認識されている。

（２）地域社会を支える主体についての現状と課題

都市部では、一般にコミュニティ意識が希薄であり、地縁による共助の担い手は乏しい。

他方で、NPO、企業等の多様な主体が存在しており、多様な主体が地域社会を支える担い手として役割を果たしていくための環境整備が重要である。

とりわけ、三大都市圏のベッドタウンや指定都市、中核市、県庁所在地等においては、75歳以上人口が急速に増加する一方、15～74歳人口は減少することが見込まれており、担い手の確保、コミュニティの強化や新たな形成が課題となる。

地方部では、一般にコミュニティ意識は高く、支え合い体制の基盤が存在する地域が多い。また、小学校区等を単位として地域運営組織を形成し、活動を行う取組が広がりつつある。中山間地域等では「集落ネットワーク圏」を形成して、日常生活に不可欠な機能の確保を図る取組も見られる。

他方で、担い手の減少により基盤が弱体化しつつあり、加えて、ほぼ全ての市町村において、15～74歳人口が減少し、75歳以上人口も急速に減少することが見込まれている。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、組織的基盤を強化していくことが重要である。

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

市町村は様々な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、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、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。

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、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。

（２）民間人材と地方公務員の交流環境の整備

地方公共団体は公務以外の職を経験した人材を獲得する機会や、職員が公務に就きながら公務以外の経験を得る機会を増やすなどの工夫を積み重ねていくことが考えられる。また、地方公務員も地域社会のコーディネーターや有為な人材として、地域の課題解決等に積極的に取り組むことが期待されるようになっている。

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の事例が見られるところであり、民間人材に求められる役割に応じて適切な任用形態を活用していくことが考えられる。

また、地方公務員の営利企業への従事等の許可を行う事例が見られるが、許可の透明性や予測可能性を確保するほか、職務内容を明確化していくなど「1人複役」が可能となる環境整備を進めることが求められる。

3 共助の担い手の活動基盤の強化

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積極的に行っていくことが求められる。

また、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等で効果を上げている。

(1) 地縁法人制度の再構築

コミュニティ組織は事業展開に対応して最適な組織形態を選択し、活動を発展させていくことが期待される。法人格の取得は、持続的な活動基盤を整える上で有用な方策の一つである。

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。特定非営利活動法人については、社員資格を特定の地域の住民に限定することは可能と解されている。営利目的の場合には、株式会社として法人格を取得することも考えられる。

こうした中で、地方自治法には、自治会・町内会等が不動産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。

この制度については近年、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、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ことが適当である。

(2) 人材・資金の確保等

①地域人材の確保・育成

地域活性化・まちづくりに主体的に参画する人材を育成する場を設け、多世代が交流を行うことにより、人材確保・育成の仕組みを構築することが考えられる。

また、定年退職者や若者、外国人など、多様な層が地域活動に参画する機会を創出することが重要である。

さらに、地方公務員が地域活動に参画することも効果的である。例えば地域担当職員制を導入し、公務として特定の地域に関わる職員を確保・育成すること。また、公務以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が考えられる。

②外部人材の活用

例えば都市部においては、市町村は、NPO職員、大学職員、企業職員など地域公共人材と

コミュニティ組織が求める人材像とのマッチングを進めることが考えられる。

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、地域外の人材が移住者や関係人口として関わる取組は効果的であり、引き続き推進すべきである。

③活動資金の確保・多様化

市町村は、例えば市町村業務の委託や指定管理者としての指定等によって自主財源の涵養を促していくほか、国の財政措置も活用しながら、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、支援を行うことが考えられる。

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

(1) 基本的な考え方

2040年頃にかけて生じる変化・課題や、感染症等のリスクに対応するためには地方公共団体が地域の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点が重要となる。市町村においては、他の地方公共団体と連携し、広域的に取り組んでいくことが必要である。

また、インフラの老朽化、維持管理コストの増大や、専門人材の不足の深刻化に対応し、他の地方公共団体と連携し、取り組むことが効果的である。

広域連携は企業等の経済活動の基盤となり、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ことになる。

こうした広域連携は、自主的な取組として行われるものであり、多様な手法の中から最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である。

なお、基礎自治体のあり方等の検討に際しては、引き続き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。

(2) 広域連携の課題と対応の方向性

①事務処理の執行段階における広域連携の手法

執行段階においては、多様なニーズに対応する広域連携の手法が活用されている。

例えば地方自治法の事務の共同処理の仕組みや民法上の契約等のさらなる活用が期待される。専門人材の共同活用に際しては、外部人材を共同活用することなどが有用である。事務量が少ない場合、パートタイムでの職員の派遣や、内部組織の共同設置等の取組も行われている。また、地方独立行政法人を共同で設立することや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。

他方、資源・専門人材の共同活用による行政サービスの提供については、役割分担の合意を明確化していくことが重要であり、連携協約の適切な活用も考えられる。

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、事務処理の計画段階、すなわち、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、必要となる連携の相手方、方

法等を検討し、広域的なまちづくり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対等・協力の立場で積極的に議論を重ね、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、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、重点政策・課題を審査、調査等の対象としていく取組、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。

③多様な広域連携の取組による生活機能の確保

市町村は、多様な手法の中から自ら選択した広域連携の取組により、必要な行政サービスを提供していくことが重要である。その際、広域連携によって確保される取組については、適切に財政措置が講じられる必要がある。今後、定住自立圏・連携中枢都市圏のほか、連携により生活機能を確保しようとする際に関係市町村に発生する需要について、適切な財政措置を講じる必要がある。

(3) 定住自立圏・連携中枢都市圏

①現状と特徴

定住自立圏・連携中枢都市圏の形成については、相当程度進捗した段階にある。

これは、核となる都市と近隣市町村の間で個々に協定・連携協約を締結することによって自主的に形成されるものであり、都市圏ビジョンを作成し、双方が役割を分担して施策を実施する取組である。

このような取組は、連携協約等により、役割と責任が明確化される点において、適切かつ円滑な合意形成に資するものと評価できる。

なお、近年、個別行政分野の法令に基づいて計画を作成する事務が増加しているが、定住自立圏・連携中枢都市圏の取組として、共同で作成している事例も見られる。こうした手法は地方公共団体による計画作成の義務付けについては必要最小限とすることを前提に、国はできる限り共同作成が可能になるようにし、また、可能であることを明らかにすることが適当である。

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、今後は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、関係市町村それぞれが提案を持ち寄った上で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議論の場を設けている事例等が見られ、こうした取組が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、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、丁寧に合意形成を進めていくことが重要である。

③公共私連携への対応

市町村間の広域連携に際しては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、地域における共や私の担い手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、共や私の担い手の十分な参画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が効果的である。

④関係市町村の十分な参画を担保する仕組み

連携協約に基づいて自主的に行われる市町村間の広域連携に際し、連携計画作成市町村が連携計画を作成し、これに基づいて関係市町村が役割を分担して施策を実施する枠組みを関係市町村が自ら選択した場合に合意形成過程のルールや連携計画の進捗管理を行う際の他の市町村の適切な関与等により、他の市町村の十分な参画を担保する仕組みを法制度として設け、PDCAサイクルが確実に実施されるようにすることが考えられる。

また、共や私の担い手が参画する場合において、連携計画が検討されるようにし、加えて、共や私の担い手からの提案を可能にする仕組みについても同様に法制度として設けることが考えられる。

しかしながら、こうした仕組みを法制度として設けることについては、このような仕組みにより特定の広域連携の枠組みへ誘導され、市町村の自主性を損なうことなどの懸念があるのではないか、法制度以外にも対応方策が考えられるのではないかなどの意見があり、他方、連携計画作成市町村以外の市町村の参画を担保する確実な方策は法制度化であり、関係市町村が自ら選択する仕組みであれば、誘導の懸念は当たらないのではないかなどの意見もあること、また、地域の実情も多様であること等から、その是非を含めて、関係者と十分な意見調整を図りつつ検討がなされる必要がある。

(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

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、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、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、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、役割分担の合意を連携協約により明確化している事例もあり、有用であると考えられる。都道府県が助言や調整、支援を行い、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、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、広域連携が十分に進んでいるとは言い難い。

他方、2040年頃にかけて生じる変化・課題は、今後、三大都市圏において顕著に表れることが見込まれる。

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、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。

(5) 市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲

規模・能力に応じて市町村が都道府県の事務の移譲を受ける際、併せて、近隣市町村の区域にかかる事務の移譲を受ける取組が見られる。

さらに市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域にかかる都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることが考えられる。

(6) 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

①都道府県の役割の基本認識

都道府県は市町村の自主性・自立性を尊重することが基本であるが、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことも必要である。

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、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、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、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、さら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。

イ 都道府県による補完・支援の手法

都道府県による補完・支援の手法については、法令上の役割を変更せず、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、協働的な手法が考えられる。

他方、この場合、市町村の権限と責任が不明確になり、合意を明確化していくことが重要であり、連携協約の適切な活用も考えられる。さらに市町村から都道府県に対して、連携協約に基づく役割分担の協議を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることも考えられる。

(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

土木技師、建築技師等の技術職員について、平時には不足している市町村を支援するとともに、大規模な自然災害の発生時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、令和2年度から財政措置が講じられている。

この措置は、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に取り組む市町村もこれに準ずる実施主体としており、積極的な活用が期待される。

2 都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応

(1) 現状と課題

通勤・通学、買い物など住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がる東京圏をはじめとする大都市圏では、新型コロナウイルス感染症への対応からも、国とも連携しながら、都道府県間で協力して対応を講じることの重要性が明らかになった。

従来から東京圏においては、九都県市首脳会議が設けられ、関西圏においては、関西広域連合が設立され、その他の地域においても都道府県間の協力体制を構築して対応する取組が見られる。

(2) 都道府県の区域を越えた行政課題への対応の方向性

都県の区域を越えた人口移動が大きい東京圏においては、国との連携を図りながら戦略的な取組を進めていくことが重要であり、広域的な課題を日常のかつ継続的に検討し、関係機関との調整を行う体制を構築していく必要がある。関西圏においても、国との協働を進めることを含め、広域連合の取組をより深化させていくことが期待される。

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

経営資源が制約される中であって、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、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、地方公共団体の議会間においても連携を進めることが重要である。さらには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。

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。各議会においては、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。

(2) 投票率の低下、無投票当選の増加

近年、議員へのなり手不足への対応が課題となっている。

議員のなり手不足が生じている状況は、住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。我が国の民主主義・地方自治の機能不全をもたらすとの危機感を持って、議員のなり手不足に対する検討を進める必要がある。

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

性別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、議員のなり手不足の原因の一つになっている面がある。

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、女性の議員の割合が低いことは課題であり、関係者の取組が引き続き求めら

れる。

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旧姓の使用など、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。

(2) 住民の理解を促進する取組の必要性

各議会において、住民が議会に関する理解をより深め、関心を持つための取組を積極的に行う必要がある。

その際には、議会や議員の活動に関する情報をオープンデータとして利用できるようにすることを含め、情報発信の充実を図っていくことが重要である。併せて、議会への関心が低い住民に対して、議会から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を進めるなど、住民との意思疎通を充実させていくべきである。

また、議会として主権者教育に積極的に関わり、議会や議員の役割に対する理解を得ることが重要である。

(3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

議員のなり手不足の要因として挙げられた課題に対する当面の対応について、以下のとおり検討を行った。

①議員の法的位置付け

議員の位置付けやその職務・職責については、これまで必ずしも法律において明確にされていなかったことから、議員の位置付けについて法律により明確化すべきとの意見がある。

他方で、議員の位置付けを法律に規定したとしても、住民に議会への参画を促す効果は限定的ではないかとの指摘や、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。

議員の位置付けの法制化については、これに伴う法的効果等を勘案しつつ、議員活動の実態等も踏まえ、検討を行っていく必要がある。

②議員報酬のあり方

議員報酬については、主として小規模市町村において、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。

議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、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。

③請負禁止の緩和

議員の請負禁止は、禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことが、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、明確化する必要がある。

個人の請負に関する規制について、その緩和について検討する必要がある。

長等については、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

と同様になるよう緩和することについては認めるべきとする意見がある一方、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の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ある。

④立候補環境の整備

地方議会議員に立候補したものが休暇を取得するなどした場合に、解雇や配置転換等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検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある。

3 今後の検討の方向性

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。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ある。

結び

当調査会では、2040年頃にかけて顕在化する変化・課題を分析した上で、内政全般にわたる幅広い課題とその対応について調査審議を行ってきた。2040年頃にかけて我が国が直面する課題は、当調査会が審議した事項にとどまらない。

加えて、新型コロナウイルス感染症への対応により「新たな日常」をつくり上げていく挑戦が進められている。これらを単なる変化やリスクと捉えるのではなく、社会システムを災害等のリスクに備えた柔軟性や冗長性を確保しつつ、2040年頃にかけて生じる資源制約等に的確に対応できるようデザインし直す好機と捉える視点が重要である。今後、本答申の実現に加え、官民を問わず、また、国・地方を通じてさらに幅広く議論が行われ、適切な施策が実施されることを期待したい。

○市川会長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの答申案につきまして、皆様から御意見、御質問を賜りたいと存じますが、まずは国会議員の委員の皆様のお意見を伺いたいと存じます。

それでは、今、お手が挙がりましたので、江崎委員の方から順にお願いします。

○江崎委員 参議院議員の江崎でございます。

まず、会長にお願いをしたのですが、私は今回初めて参加をさせていただきました。遅くなったこと申し訳ございません。国会の都合で遅くなってしまいました。そのことは、まずお詫び申し上げます。

秋の臨時国会で私は委員に任ぜられて、実はこれが初めての参加です。その間、専門小委員会は相当数重ねられていらっしゃるのですが、残念ながらその中身については後で資料で知るしかない。我々国会議員の意見がそれほど要らないということであるかもしれないけれども、総会という場でしか参加ができないということであるならば、やはりもう少し総会を開いていただいて、我々の意見がある程度タイムリーに適宜意見反映で

きるような、そういう地制調の運営をお願いしたいというのが、まず最初の意見です。

2つ目ですけれども、全体を読ませていただきまして、先ほど言いましたとおり、外から見るしかなかったものですから、去年の夏以降、少々乱暴な意見が、議論が進んでいるのではないかという危機感も持っていたわけでございます。

資料として今日提出をされているのですけれども、私としては、私事で大変申し訳ないのですけれども、40年ぐらい前に小さな町役場に入らせていただきまして、そこで最初にやったのが、農村総合整備モデル事業という計画書を書くことでもございました。そのとき、農水省からの指示は、超少子高齢化社会に備えて、農村のあるべき姿という視点で文書を書けということだったのです。

つまり40年前から少子高齢化というのは分かっていたことであって、1990年代の後半に生産年齢人口が減っていく、あるいは2000年代の後半に総人口が減っていくということは随分前から分かっていたことであって、私の感覚では、国は全くそれに手を打ってこなかった。むしろ自治体の方が右往左往しながら、本当に死にもの狂いで努力をしてきて、今、むしろ小さな自治体の方が出生数、出生率が高いという現実もあるわけでございます。そういう原体験から見ると、国の対応はあまり変わっていないなど、正直そういう印象です。

あまり長くなっても申し訳ないのでまとめますが、2040年が一つのメルクマールになっていますけれども、資源制約という言葉が相当出てきます。当然、これは人口減少、あるいは財政の問題が入っているでしょう。危機感を煽りすぎておって、確かに現実そうなるかもしれませんけれども、2040年に向かって何をしなければいけないかという結果は、第1は自治体のデジタル化、これは最初にありました。2つ目が自治体の広域連携、つまりデジタル化と広域連携が2040年に向かって目的化されてしまっているという印象が否めません。

むしろ地制調でやる議論というのは、今現在の大問題である東京一極集中、過度に集中しすぎた都市化の現象をどう改善するのか、あるいは、地方における減少の中で、本当に基礎自治体が今担いながら頑張っているこの地域をどう守り、生き生きとした国土づくりに生かしていくのか。その目的のために経過の中でデジタル化があり、広域連携があるのであれば、私は納得をするのでございますけれども、この目指すべき地方行政の姿の1の最初に、第1に地方行政のデジタル化があり、第2に公共私連携が入ってくる。ここは私からすれば少々乱暴すぎる設定の仕方ではないのかなと指摘をさせていただきます。

やはり我々が地制調の皆様たちに議論していただきたいのは、この国の中で地方部が抱えている問題、その地方部をどうこれから見捨てずに、逆に言うと、そこが持っている可能性をどう引き出していくのか、そのための制度づくりは何なのか。こういう議論を是非お願いしたいというのが、全体の資料を読ませていただいて、私の感想でございます。

ただ、1点だけ修正できるならばお願いしたいのは、15～16ページ、③の「多様な広域連携の取組による生活機能の確保」で、これは新たに加筆されているところではないかなと思います。広域連携というのは、確かにインセンティブを働かせて広域連携に持ってい

こうとしている議論はされていないはずでありまして、市町村の広域連携というのは、確かに選択肢の一つであるけれども、国が目的を持ってそこにインセンティブを働かせるというのは、やってはいけないことではないのかな。

そう考えると、ここにある「連携により生活機能を確保しようとする際に、関係市町村に発生する需要について、適切な財政措置を講じる必要がある」と、こういう記述が丸々③で起こされているということは、私は少なくとも違和感を覚えますので、できますならば、これは全文削除していただきたいと思っています。

以上です。ありがとうございます。

○市川会長 ありがとうございます。

それでは、皆さんの意見をお伺いした後、こちらの方で御回答できることがあればさせていただきますと思います。

続きまして、あかま委員、お願いいたします。

○あかま委員 あかまでございます。

今日の2040年頃からの諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方、この答申案でございます。ここに至るまで、専門小委員会の皆様方には活発な御議論をいただいてここまでできたと思っておりますので、そうした御努力に感謝を申し上げたいと思っております。

この答申案は、今回このいわゆる新型コロナウイルス感染症ということにあって、さらに必要性が高まった部分があるのだらうと思っております。それは地方行政、地方自治体、それぞれの枠組み、また、その連携、協調というものがさらに必要になってきたということが明らかになったのだらうと思っております。その意味では、連携・協調というものをしっかりと今後できるように、また、それが市町村のそれぞれの自主性・選択性にしっかりと任せられるようにできる形、これは各自治体共通の思いを持っておるのだらうと思っております。もちろんそれは国との連携も然りであります。

併せてもう一点、今回の新型コロナウイルス感染症のまん延に伴って、かなり人々の価値観も変わってきている、もしくは変わりつつある、また、変わることが予想されるのだらうと思っております。それは、場合にはよっては働き方、また、住まうということについても、また、場合によっては教育などということ、様々な場面にあって、これまでのあり方、行政サービスの提供の仕方、考え方、住民の捉え方がまた変わってくる部分もある中で、是非デジタル化という中であっては、スムーズに行くことともに、人々の価値が変わっていく可能性がある中で、是非その価値というものを踏まえた取組をとっております。

併せて、デジタル化ということの必要性はそれぞれの方々が十分に認識されておりますけれども、この記載にありますとおり、デジタル化というときに、少なくとも利用者目線ということ、ここはより強調をしてほしいなと思っております。

今回、様々な情報が国から、また、地方から提供される中で、やはり地域にあって年配、高齢者の方々等々、なかなかパソコンやスマホを使い切れない方々は、情報がどうしても

薄くなりがち、また、どこで何を手に入れたらいいか分からないというような事態もあった中で、デジタル化の進展、この技術というものは有用だということは分かります。ただ、利用者目線というものをより細かく丁寧に取っていただくことを強調してもらえればありがたいと思っております。

以上です。

○市川会長 ありがとうございます。

それでは、坂本委員、お願いいたします。

○坂本委員 坂本です。

2040年に向けてのこの答申案、私は的確に色々な問題を捉えられていると思います。とりわけ、この中で2つの大きな柱として、デジタルガバメントの確立、そして、広域連携、これは目的化ということではなくて、やはり実体として、そういったものを進めていかなければいけないと思います。問題はやはりスピード感だと思います。デジタル化、あるいはデジタルガバメントの確立というのは、これは何事にも最優先をして進めるべきものだと思います。とりわけ、今回の新型コロナウイルス感染症で10万円の特別定額給付金をはじめとして、様々なデジタル化についての不安感が露呈をされました。

今後、災害における給付金、あるいはいずれ色々な所得格差が出てきた場合にベーシックインカム、こういったものがやはり増えてくるだろうと思いますので、住民の皆さん方に対して、様々なサービスを合理的に行うということ言えば、これはもう日本は世界から遅れている分野にありますので、やはり強力に進めていくべきである。

ただ、その際に、今、あかま議員も言われましたように、地域的な、あるいは年代的なデジタルディバイドについては、どう解消していくかということは十分にやっつけていかなければいけない。

一方で、広域連携のことにつきましては、やはりじっくりと時間をかけながら、住民の理解を一步一步得ながら進めていく問題であると思います。安易に法制化とかいうことで拙速になれば、後々様々な形での後悔も生まれるのだろうと思います。

しかし、2040年を考えた場合に、住民の要望にフルスペックで応えられる自治体というのは、やはり限られてまいります。ですから、そこでどういう連携が必要なのか、どういう補完が必要なのかということについては、やはり都道府県と市町村の中で常設の話し合う意見交換の機関をつくって、そして、やはり地方の方から提言をまとめる。自分たちの県はこういう広域連携でいきたい、自分たちのところはこういう補完をする町村についてはこうありたいというようなことを地方として提言すべきであると思います。これは是非それぞれのところでやっつけていくべきだろうと思います。

それから、この中で一つ、抜けているといいますか、私が気になっているのは、やはりJ-LISのあり方、これからやはりマイナンバー制度を色々と充実させていかなければいけないとなったときに、果たして今の市町村・都道府県を中心とした共同体でもつかどうかという問題もあると思いますので、今後、J-LISをどのような形にしていくかということも、

やはり考えていくべきではないだろうかというような感想を持ったところでございます。
以上です。

○市川会長 ありがとうございます。

それでは、二之湯委員、お願いいたします。

○二之湯委員 二之湯でございます。

私は2回目の参加でございますけれども、最初するときにも申しましたように、やはりかつての市町村合併、これがうまくいかないから今度また広域連携というような話になってきているのではないかと思います。町村合併したけれども、中心市だけが栄えて、周辺が取り残されたというようなことが色々と言われているわけです。今回もこの連携協約をする場合にも、また大きな町だけが中心になって、周辺はついて来いということでございますので、大きな町ではなくて、小さな町の意見も十二分に反映できるような意見が通るような、そういう連携協約にしていかなければいけないのではないかと思います。

おそらく小委員会で地方団体の意見を聞かれて、町村会の荒木会長の話を読ませていただきました。荒木会長の懸念も非常にあるわけでございますし、心配もあるわけでございますから、十二分に地方六団体の意見を聞いて、これから進めていただきたいと思っております。地方議会のことについても色々と触れられておりますけれども、これについては議員でございますから、また色々と言言する機会がございますので、それに譲りたいと思っております。

○市川会長 どうもありがとうございます。

それでは、続きまして、地方六団体の委員の皆様のお意見を伺いたいと存じます。

それでは、全国知事会の飯泉委員から順番に御発言をお願いいたします。

○飯泉委員 まずは市川会長さん、また、大山副会長さん、そして、山本委員長さんをはじめ、取りまとめをいただいた皆様方に心から感謝を申し上げたいと思っております。

まずは、答申の内容について3点ほど言及をさせていただきたいと思っております。

まずは、地方創生第二幕、令和2年度からスタートとなったわけではありますが、やはり第一線で御活躍をいただいている市町村の皆さん方が、その地域の発展のためにこの広域連携のあり方について、やはり地域の実情に応じて多様な選択肢があって、そして、自主的に選ぶことができる、こうした点を書かれたことが、これは評価をしたいと思っております。

また、さらにはやはり2040年に向けて、行政のデジタル化は不可欠となってくるところであります。ここにも様々な事例、例えばAIであるとか、RPAであるとか、こうしたものも盛り込んでいただくとともに、さらにおそらく市町村の皆さん方が一番悩んでおられるのが更新のシステム、あるいは広域化をするときのシステム、こうしたときにベンダーロックがかかってしまう。こうした点について、ベンダーロックインを外していこうと、これを明示されたことについては、高く評価をしたいと思っております。

今回の新型コロナウイルス感染症の関係によりまして、テレワークはもとよりのこと、遠隔医療、あるいは遠隔教育、どんどん各市町村におきまして、こうした未来技術とい

ったものが導入されるわけでありますので、そのシステムといったものをより結びやすくしていく。こうした点でも、このベンダーロックインを外していくといった点、非常に大きいポイントだと考えております。

また、さらには地方議会の議員さんたちのなり手不足、この点につきましても地方公務員、こうした皆さん方がいかに関与できるのか、特に行政が複雑多様化をする中で、その知識を活用しない手はないのではないだろうか。確かに様々なポイントはあるわけですが、その点も触れていただいておりますので、是非こうした点についても、引き続きより具現化ができるようにしていただきたいと思います。

そこで今後は、2040年に向けての方向性について1点、先ほども御意見がございました今回の新型コロナウイルス感染症、我々はその影響をまざまざと見せつけられたところがあります。やはり100万を超える大都市部がいかに感染症に脆弱であったのか。こうしたことが露見をしたところでもあります。また、こちらはアンケート調査がインターネットで行われた学生団体、あるいは転職サイトによりますと、若い皆さん方がもうふるさとに戻って転職したいというのが3割をはるかに超える。また、大都市部の学生さんたちがもう大学をやめたいというのが2割を超えるということでもあります。

やはり今こそこの国の国家構造を大きく変えるべきではないだろうか、地方創生の第二幕スタートといったことから、是非こうした地方への、若い皆さん方をはじめとする多くの人々を移していく。こうした点が大変重要となるところであります。

その意味では、さらにこれに加えて首都直下型地震、あるいは南海トラフ、こうしたものが複合災害として襲ってくる。こうしたことも考えていきますと、やはり霞が関、中央省庁の地方移転がまさに必須となるところであります。

その先陣を切って、この夏には消費者庁のまさに本庁機能が徳島県庁の方に移ってくることでありまして、多くの中央省庁が地方へ、そして、これに伴いまして、大規模な会社といいますか、大企業が地方に分散をしていく。そして、その大きな受け皿、あるいは若い皆さん方の受け皿として、地方の大学の魅力をさらに上げていく。あるいは定数を増やしていく。今はそれぞれの大学のある都道府県の人口規模に比べて、地方は定数ははるかに少ないというのが現状となっておりますので、是非今後、この国家構造を大いに転換をしていく。

その意味で、6月4日ではありますが、リモートで行われました全国知事会議、実は史上最高の45の知事の本人出席がありまして、この中で、実は新次元の分散型国土をつくり上げていく宣言を出させていただいたところでもありますので、2040年に向けて、是非こうした、今日は国会議員の先生方も多数御出席をいただいておりますので、国会においても大いに議論をしていただきたいと思います。是非よろしくお願いをいたしたいと存じます。

以上です。

○市川会長 ありがとうございます。

続きまして、立谷委員、お願いいたします。

○立谷委員 市長会長の立谷でございます。

この2年間、この会議の中で、私は地方の現場を預かる者として、若干厳しい意見を述べさせていただいてまいりましたけれども、我々の強く求めることについて、この答申案の中でほぼ取り上げていただいたことに対し、評価をするものでございます。本日が最後ということで、若干、今までの経過も踏まえて、意見を述べさせていただきます。

まず、広域連携についてですが、先ほど国会議員の委員からも話がございましたけれども、これは決して強制するものではなく、それぞれのテーマごとに、自治体間の自由裁量の下に、お互いの適正な組み合わせをつくっていくということだろうと思っています。

そういった意味で、私は第1回の際に、圏域スキームという考え方に対して、我々市町村の現実になじまないということで反対をさせていただいたのです。県と市町村の間に中二階をつくるという考え方は、相当な合意形成の下にしっかりした議論を重ねていかなくてはならないものと思っています。その点は、この答申案で我々の意見が反映されたものと思って評価をしております。

本調査会で市長会として申し上げてきたことで、答申の中で現実に近づいたものもありましたので、若干お話しさせていただきます。1つは、飯泉知事会会長からも大変ご理解いただいたことですが、広域自治体である県が、市町村、特に小さな市町村の技術系職員が大変少なくなっており、採用も大変である。しかし、災害対策計画の策定など、地域を守って行く対策が必要である中で、人材不足が大きな問題になっております。

従いまして、広域自治体である県で技術系職員を採用して市町村に派遣するようなシステムをつくっていただきたいということを申し上げてまいったところ、その道筋がついてきたことに、大変いい方向であろうと思っています。

また、この議論が始まった頃にはなかったことなのですが、現在、新型コロナウイルス感染症の問題で、我々基礎自治体において医療系の専門家や技術者、保健師等々の人材不足が問題になっております。例えば市町村の老人福祉施設で感染者が出た場合、県から市に対し状況に応じた専門家を派遣するなど、県と市が連携して対応することになります。そういった意味では、今回、技術系職員について道筋がついて、一つの大きな方向性が示されたと思っています。

それから、これは飯泉知事会会長も少し触れておられましたが、デジタル化に伴う問題。それは、我々にとって長年の懸案であるいわゆる行政システムを市町村ごとにそれぞればらばらに発注しなければならないという問題です。住基台帳のように法や制度で定められている「ねばならないこと」については、国の方でシステムをつくって、市町村に分配していただきたい。

それぞれの市町村で特徴のある新しい試みについては、それぞれが負担すべきだと思いますけれども、共通するものについては、国主導で開発をしていただきたい。クラウドを使う時代になってくるかもしれないし、どのようになってくるか、これは時代の変化とと

もに変わってくるとは思いますが、市町村の負担にならないように、国の方で主導していただきたいということを申し上げてまいりました。今回、そのような道筋が示されたことについても、評価したいと思います。

AIについても同様です。人材育成の問題から、このAI時代に我々基礎自治体がどうやって対応していくかということについても、これから大きなテーマになってまいりますので、様々な問題があるかと思いますが、国の方で我々をリードしていただきたいと考えているところがございます。

それと、これも飯泉知事会会長と同じ方向の意見になろうかと思いますが、東京一極集中は大きな問題です。例えば医療の点で、東京の後期研修医が急に増えてしまい、厚労省の審議会で議論がなされております。また、地方でも、同一県内の中で、ミニ一極集中という問題があります。この人口集中と今回の新型コロナウイルス感染症の危険度、これは決して関連のないものではないと思うわけです。ですから、地域社会において、特に若い人たちを中心に、仕事の機会が増え、安全に暮らせるような、考え方の根本的な見直しが必要ではないかと思うわけです。

今回、この地制調が始まったときに新型コロナウイルス感染症の問題はなかったのですが、今、非常に大きな問題であります。人口の集中に伴う危険、これは災害についても同様に言えると思うのです。地方のよさを、改めて見直していく必要があるのではないかと。そのように考えております。ご提言として申し上げさせていただきたいと思っております。

全体としては、私は今日までの議論は適切に反映された答申案であろうと評価するものでございます。

○市川会長 ありがとうございます。

それでは、続きまして、野尻委員、お願いいたします。

○野尻委員 全国市議会議長会の野尻でございます。

市川会長をはじめ、委員各員におかれましては、答申の作成に御尽力賜り、また、私どもの意見を反映していただきましたことに対し、お礼と感謝を申し上げます。

その上で、いくつか意見や要望などを申し上げます。

答申のうち、第2の「地方行政のデジタル化」では、情報システムの標準化に当たり、経済効率性や企業利益だけが優先されないよう、政府、自治体、国民、事業者等の受益者それぞれが納得できる形で、また、自治体側と十分な協議をしながら、丁寧な進め方をお願いいたします。

第3の「公共私連携」では、各市町村が「地域の未来予測」や地域の未来戦略を自前で構想する能力を持つ優秀なまちづくり専門家や技術者を公民問わず、地元でも育成できる環境整備に向けて、人的・財政的支援の強化をお願いします。

一方で、自治会、町内会の活動が縮小、解散する地域も見られます。公共私連携は、疲弊する自治会等を再生する方策にも配慮しながら進めさせていただきたいと存じます。

第4の「地方公共団体の広域連携」では、中心市と周辺市町村の関係は対等を基本に現

場に任せてほしいという私どもの思いが、必ずしも十分に反映されていない印象を受けております。市町村は地域の事情に応じて様々に自治体間の連携関係を形成しています。今後も個別の政策、事業ごとに関係市町村が連携の範囲や手法を主体的に協議し、広域連携を推進してまいります。各市町村の議会としても、議論に積極的に関わり、議会の役割を適切に果たしてまいります。

答申案には、広域連携は手法の選択を含め、市町村の自主的な取組との基本原則が明記されましたが、基本原則の明示が地域の主体的選択をただちに保障するわけではありません。連携の手法として協議会、一部事務組合、広域連合など、多様な制度が用意されていても、将来、財政上のさじ加減一つで、多くの市町村が自主的な取組の名の下、特定の形式に誘導され、押しやられる懸念が残ります。その解消には、多様な手法の選択に対し、国が制度的に中立であることが必要であります。

その意味で、定住自立圏・連携中枢都市圏構想には中立の面で大きな問題があると考えます。定住自立圏は、日常一体的な生活圏、経済圏などを踏まえ、総務省主導で形成されたものです。広域市町村圏の実績もあって、もともと地域に定着している圏域も多く、これを土台に三大都市圏を除き、全国広範に張り巡らされています。さらに財政支援の強化などもあって、市町村が定住自立圏に参加を拒むことは通常想定されないところです。連携中枢都市圏は定住自立圏も組み入れて、指定都市・中核市を中心に広域の地域を基本として形成されています。こうした背景から、両圏域は市町村単独で離合集散することが難しい地域ですが、ここが広域連携の主たるプラットフォームにされているのが現実です。

ところが、両圏域の推進要綱では、中心市主導、周辺市町村参画の形による1対1の関係しか認めず、広域連携の手法も協定、あるいは連携協約に限定しています。また、圏域共生ビジョンの策定などへの周辺市町村の参画は、協定、連携協約に関連する限りの部分的なものです。圏域はマネジメントを仕切る中心市のものであって、構成市町村全体で共有するものになっていません。市町村が推進要綱の仕組みを進んで受け入れ、主体的に形成した圏域であるかのような認識は、必ずしも正鵠を射たものではないと考えます。

圏域構成市町村の多くは、中心市と周辺市町村との間が主導・参画関係だけで、全国一律に制約されることを本当に納得しているか、はなはだ疑問であります。圏域ごとに構成市町村の関係、とりわけ中心市と周辺市町村との関係は多様です。多くの市町村は広域連携の基本原則とは裏腹に、両圏域に対する政府の立場は決して中立とは言えないと受け止めています。特に連携中枢都市圏について、現在も市町村間に序列を持ち込む、周辺地域の切り捨てにつながるなど、周辺市町村の疑念や不信が根強く残っています。中心市と周辺市町村の関係がぎくしゃくする本質的な要因も推進要綱自体にあることをもっと深刻に受け止めるべきです。

主導・参画関係一本やりで、合意形成過程のルールなどを新たに設け、加えて「地域の未来予測」や計画策定、さらに住民の合意形成までも中心市が主導する方向に要綱改正、

法律改正してまで舵を切ろうとすれば、周辺市町村は一層反発を強めるものと予想されます。そのような要綱改正、法律改正には反対であります。

また、現行の仕組みをそのままに、仮に中心市への財政優遇が一段と強化されることになれば、中心市と周辺市町村の良好な関係を維持することは困難になると危惧しています。私どもは推進要綱を抜本的に見直し、従来の主導・参画関係に基づく連携協約に加え、この方式を望まない圏域では、対等・共同関係に基づく協議会、広域連合、その他地域の実情に応じて、多様な方式が選択できるよう求めたいと存じます。

併せて、圏域の共生ビジョンについては、構成市町村が地域の実情に応じて、共同して策定できるよう求めます。その上で、広域連携に資する財政措置については、中心市だけの優遇ではなく、市町村一般に対するフラットな財源措置として、広域連合など連携手法の主体的な選択に対し、平等で中立的な支援を求めます。答申案が提案する周辺市町村が十分参画するための改善は、多様な選択の中から中心市主導の連携協約を進んで選択した圏域のための措置として、要綱レベルの改正によって対応することが適当であります。

なお、都道府県の垂直的補完に当たっては、荒木全国町村会長も指摘するように、都道府県が特定の市町村だけを個別に補完することが現実的なのか、慎重な検討が必要であります。また、都道府県側から補完の受容を押し付けされない制度的な担保も必要です。

第5の「地方議会」では、議員の請負禁止要件の緩和や、立候補環境の改善に前向きな方向性を示していただきました。政府におかれては、今後速やかな法改正の実現をお願いします。加えて、多様な人材の地方議会への参画を促進するため、いくつかの事項の実現を求めたいと存じます。

議員の職責等については、都道府県議会議長会の提案に815市議会も特段異論なく、三議長会で共同歩調が可能と考えます。職責を含め、議員の法的位置付けを明確化するよう、早期の地方自治法改正をお願いします。厚生年金への加入については、議員活動の実態と厚労省の制度運用に照らして、既に加入要件を実質的に充足しているのではと思っております。議員報酬は税法上、給与所得として源泉徴収されておりますし、先の年金法改正では、対象者の拡大も図られました。前向きの審議をお願いしたいと存じます。

また、デジタル社会の急速な進展を踏まえて、議会のデジタル化に恒久的・制度的な枠組みをつくることは重要課題であります。次期調査会では、これら地方議会の諸課題について、真正面から採り上げ、御審議を賜りますよう要望しておきます。

以上でございます。

○市川会長 野尻委員、ありがとうございました。

それでは、続きまして、御出席の荒木委員の方からお願いいたします。

○荒木委員 全国町村会長、熊本県嘉島町長の荒木でございます。

市川会長、大山副会長、山本委員長をはじめ、各委員の皆様方におかれましては、これまで2年間にわたり、大変御熱心に議論を重ねられ、本日の総会に至ったことに敬意を表する次第であります。本日は最後の機会でありますので、どうしても申し上げておきたい

項目に絞って意見を申し上げさせていただきます。

先ほどから話がありますように、初めにこのたびの新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて東京一極集中、大都市への過度の人口や経済活動の集中に伴うリスクを再認識しております。人口減少下で東京の人口が1,400万人を超え合計特殊出生率が全国で1.36に下がり、東京は1.15です。我が国が目指すべき国づくりは、私どもがかねてから主張する都市、農山漁村など多様な市町村が地域資源を生かし、個性を磨き、自律・分散しながらもそれぞれの地域が重層的につながり交流する国づくりだと改めて確信しております。

国民の価値観、ライフスタイルの転換や情報通信技術の進展と技術革新により、「自律・分散」と「多様な連携協力」が調和的に両立可能な時代が到来しております。その実現に向け、あらゆる機会を捉え、訴えてまいる所存です。もちろん「多様な連携協力」の中には、答申案にある「地方公共団体の広域連携」なども含まれてまいります。たとえどのような制度や政策を立案・推進するに当たっても、それぞれの自主性・自律性が十分に発揮され、主・従でなく対等な連携協力関係に立つことが大前提であり、これを堅持していただきたいと存じます。

その上で、まず、答申案の第3の「地方公共団体の広域連携」について申し上げます。今回の答申案の中で、本会が最も強く反対を表明していた定住自立圏・連携中枢都市圏における「関係市町村の十分な参画を担保する仕組み」については、私どもの主張も一部記載し、「地方の実情も多様であること等から、その是非も含め、関係者と十分な意見調整を図りつつ検討がなされる必要がある」とされました。当事者そのものである私どもの声は十分届いているものと思っておりますが、改めて申し上げます。

この仕組みは対等であるはずの市町村間に中心市を言い換えた「計画策定市町村」に対し、合意形成の主導権を付与するものであります。実質的に中心市による圏域に対するマネジメントの強化を図るものであり、結果、さらなる集約化、周辺部の衰退を招く恐れがあり、法律による制度化に断固反対であることは当然のこと、この仕組みそのものの土台となる定住自立圏等の要綱自体に看過できない問題があることを強く申し上げます。この点は、先ほど全国市議会議長会の野尻会長が発言されたところでもあります。

本会の意見書でも申し上げました定住自立圏等が目指す目的・考え方が、定住自立圏は「集約とネットワーク」、連携中枢都市圏は「コンパクト化とネットワーク」であるなど、コロナ後の社会に合わないことは明白であります。時代の転換点を踏まえた見直しを行うべきであり、現行要綱のままでの改正であっても反対いたします。

また、今回の答申案には、広域連携に対する財政措置について、新たに記載が加わりました。そもそも数多くある連携の現行制度の中で、定住自立圏・連携中枢都市圏のみに財政措置があることが政策誘導とも言えるものですが、今回、圏域行政的な連携のみならず様々な連携について、当事者の市町村が自ら選択して取り組む際の支援について、財政措置の必要性の提言がされたことは一定の理解をしたいと思います。

しかしながら、制度設計に当たっては、圏域行政を含む特定の広域連携への事実上の誘

導とならないよう、強く要請いたします。前回までの専門小委員会でも、何人もの委員の方々から、市町村が自ら選択したものとして、このような懸念を生じないよう強調していただきましたが、私どもが過去に自主的と称する市町村合併において、財政措置を動員して苦渋の選択を迫られた苦い経験をいまだに持ち続けており、町村の現場には、新たな圏域行政への布石ではないかとの強い懸念や根強い不信感が厳然としてあることを重ねて申し上げます。

さらに関連して、離島や中山間の条件不利地域など、連携が物理的に困難で、単独で懸命に頑張らなくてはならない町村も数多くあります。こうした町村の取組が広域連携に容易に取り組むことのできる自治体と比較して、今回の提案でさらなるハンデを負うことのないよう、地域振興施策の充実や、国土の広域的機能の維持の観点も含めて、特段の御留意をお願いいたします。

次に「地域の未来予測」について申し上げます。今回の地制調は、2040年頃から逆算する手法に注目しています。本会はこれまで「地域の未来予測」の全国一律の適用について懸念を表明してきました。20年後から現在を考えようという趣旨をもちろん全面的に否定するものではありませんが、私たちは今日明日の延長に今年があり、来年再来年の先に5年後10年後が続いていることを地方自治の最前線で日々実感しています。

子供や孫の世代にこの町、この村をどう残していけるか、何としても残さなくてはいけないとの思いで必死に自治体経営に取り組んでおります。未来のことを考えていないのではない。町村長なら誰でも昼夜を分かたず自治体の責任者として悩みぬき、都会に10年も20年も先行する課題解決に向けて奮闘しております。あの家の子供が進学で都会に出て行った、集落のまとめ役が病気になった、都会から元気な若者がIターンしてきたなどといった血の通った情報は、手に取るように分かっております。その積み重ねが持続可能な地域づくりにつながるのです。

比較しやすい客観的なデータを使って、外圧で小規模町村の持続可能性に疑問符をつけ、広域連携や垂直補完、そして、究極的には市町村合併へと、上からの政策誘導の手段に使うようなことは、決してないようにしていただきたい。私たちが主張しているのは、人口減少を前向きに捉えること、町村ならではの価値創生、豊かな自然や暮らしやすさ、コミュニティの絆、一人一人の地域における存在の大きさ、数字に表れない価値や魅力、幸福度といった、たとえ厳しい環境にあっても希望を捨てることなく行動することができる未来予測です。このような視点こそがコロナ後の未来を見据えた新たな可能性を切り開くものと考えますので、十分に御留意をいただきますよう、お願いいたします。

次に、第2の「地方行政のデジタル化」については、本会の先の意見書で留意してもらいたい点について申し上げますので、よろしくお願いいたします。

一つだけ申し上げますが、これからの時代に、どこでも、誰でも、いつでも情報のやり取りやコミュニケーションを活用できるためには、まさにコロナ後を見据え、一段上の次元の違う取組が必要になってまいります。特に情報インフラやシステムなどの社会共通基

盤については、小規模自治体も含め、個々の市町村の自己責任の分野ではなく、新しい国づくりのため、政府を挙げて国が責任を持って条件不利地域等の地方部も含め、推進していただくことが必須であることを申し上げておきます。

次に、第3の「公共私の連携」については、地域の内外に開かれた「人づくり」と「ネットワークづくり」なくして持続可能な地域づくりはあり得ませんので、本会の意見や思いも酌み取っていただきありがとうございます。書かれている内容は総論的な面もございますので、地域における人材の確保・育成、官民交流や外部人材の活用など、全国一律であったり、自治体の規模等による画一的な制度や仕組みであったりということではなく、地域事情に応じて、課題解決のための思い切った取組ができるよう、これまでに囚われない制度・政策を是非御検討ください。

最後に、繰り返し申し上げますが、地方自治の最前線の現場を大事にしていかないと、日本は本当に駄目になってしまいます。団体自治・住民自治の現場において、小さかったり、ハンデを抱えながらも、それをお互いに認め合い、助け合い、諦めずに努力を重ねていくことの中から、コロナ後の希望の灯が広がっていくものと確信しております。私たちはその先頭で奮闘する一員であり続けたいと思います。本会として、この答申案を受けた国の今後の対応をしっかりと注視し、もし容認できない方針が打ち出されるならば、全国926の町村を挙げて断固阻止すべく行動を起こしていく決意であることを申し上げ、意見とさせていただきます。ありがとうございました。

○市川会長 どうもありがとうございました。

それでは、続きまして、松尾委員、お願いいたします。

○松尾委員 全国町村議会議長会会長でございまして、佐賀県有田町議会議長の松尾文則でございます。このような発言の機会を設けていただき、誠にありがとうございます。

まず初めに、市川会長、大山副会長、山本委員長様をはじめ、委員の皆様方におかれましては、答申案の取りまとめに向け、熱心に御審議を賜りましたことに対しまして、深く敬意を表する次第でございます。

私からは、答申案のうち第4の「地方公共団体の広域連携」と第5の「地方議会」の2点について申し上げます。

まず1点目、「地方公共団体の広域連携」についてでございます。人口減少や高齢化がこれからさらに進む中、町村の行政サービスを維持していくためには、他の市町村と連携し、それぞれの持つ資源を有効に活用し合うことが大変重要です。こうした連携は地域の実情に応じた自主的な取組として、また、連携する市町村が対等な立場で行われなくてはなりません。この点、現在の定住自立圏と連携中枢都市圏は、中心市が計画を策定することになっているなど、連携する市町村が対等な立場に位置付けられているとは言い難い仕組みでございます。また、市町村の連携の手法については、市町村の自主性に任せるべきであり、国が特定のやり方を押し付ける、あるいは誘導するようなものであってはいけません。

答申案では、関係市町村の十分な参画を担保する仕組みを法制度として設けることが述

べられておりますが、その点について申し上げます。法制度として設ける場合、連携計画作成市町村を新たに法律に位置付けることとなりますが、これは定住自立圏・連携中枢都市圏の中心市の法定化にはかかなりません。中心市が法定化されますと、そこに権限と財源が集まりやすく、また、集めやすくなり、周辺市町村の衰退といずれ圏域単位の合併に追い込まれないかとの懸念がどうしても払拭できません。

また、中心市の法定化は、すなわち定住自立圏・連携中枢都市圏の法制度化であり、圏域行政の制度化であります。繰り返しになりますが、市町村間の連携は自主的な取組として行われるべきものであり、その手法も市町村が自主的に選択すべきものです。中心市を法律で特別な存在として位置付け、圏域行政を制度化することには大変違和感を覚えます。関係市町村の十分な参画を担保する仕組みを法制度として設けることは反対でございます。

なお、多様な広域連携の取組による生活機能の確保で述べられている多様な広域連携については、全国各地の様々な連携を幅広く対象として、そこでの財政措置については連携手法に中立的で、また、中心市に措置が偏ることがないようにしていただきたいと強く要望いたします。

次に第5の「地方議会」について申し上げます。まず、議員報酬のあり方についてです。現在、町村議会議員の議員報酬は月額平均約21万6000円で、県議会、市議会と比較してかなり低い金額です。仮に家族がいた場合、この金額で生活を維持するのは難しい状況です。また、現在働いている若い世代が地域に貢献したいという強い思いがあっても、今の仕事を辞めて議員に立候補することはなかなか考えにくいことでございます。

多様な人材に議会に参画してもらうためには、議員報酬の引き上げは待ったなしの課題ですが、一方では議員報酬は、住民の議会・議員への理解がなければ引き上げることは難しいのが現状でございます。

そのため、本会では、議員の活動量と首長の活動量を比較し、その割合をもって議員報酬額を算出し、それを基に住民と議員報酬の議論をするとした議員報酬の考え方を取りまとめ、全議員に周知し、各種研修会も行っておりますが、いまだ多くの町村において、議員報酬を引き上げるには至っておりません。私どもも引き続き自らの努力で議員報酬の引き上げに向け取り組んでいく覚悟でございますが、国におかれましては、町村議会が議員報酬を引き上げやすい環境の整備を適切な地方財政措置を含め、図っていただきますよう強く要望いたします。

次に、請負禁止の緩和と立候補環境の整備について申し上げます。いずれも前向きな御議論をいただきましたことに対し、感謝を申し上げます。今後は速やかな法制度化を是非お願いいたします。

次に、今後の検討の方向性について申し上げます。ここでは議会のデジタル化への対応が触れられておりますが、大変大きな課題だと考えております。先般、委員会をオンラインで開いても差し支えない旨の通知が総務省から出されておりますが、今後、議会のデジタル化の検討に当たりましては、制度を含め幅広い検討が必要だと考えます。今回、議論

が深まらなかった議員の法的位置付けや議員年金などの課題と併せて地方制度調査会の場でしっかりと検討していただきますよう、お願いいたします。

以上、広域連携と地方議会について申し上げました。

最後になりますが、改めてこれまで御熱心に御審議を賜りましたことに対しまして、厚くお礼を申し上げまして、私からの発言を終わります。

○市川会長 ありがとうございます。

今、色々と委員の皆様から御意見をいただいております最中ですが、江崎委員が18時で御退出されるということですが、まだ時間はよろしいでしょうか。

○江崎委員 はい。

○市川会長 それでは、引き続きまして、今日、この席には御出席されておられないのですが、田中委員の御意見を事務局の方で朗読をさせていただきます。

○行政課長 では、事務局から読み上げさせていただきます。

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のあり方等に関する答申（案）に対する意見 全国都道府県議会議長会 会長 田中英夫。

小委員会委員の皆様には、精力的なご審議の上、私の意見等もお聴き取りいただき、本答申をまとめていただいたことに感謝申し上げます。しかし、残された課題も多くあると考えており、特に以下の2点について、意見を提出する。

1 都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応について

今回の新型コロナウイルス感染症への対応において、国との連携や都道府県間の協力の必要性、重要性が改めて明らかになったと考えている。

特に、医療提供体制や検査体制の確保には、医療物資の提供、都道府県域を越えた広域搬送、検査機関の連携等が必要と考える。

関西広域連合では、広域的な医療連携に関する申し合わせを行っており、今回、府県を越えた検体検査の受け入れや医療資材の支援を行い、一定の効果が出ている。

しかしながら、今回の新型コロナウイルス感染症への対応において、都道府県間の往来や営業休止等に関しては、主な対応が住民や事業者の方々に自粛を求めるという国と地方からのお願いであった。また、事業者への補償金等も巨額の経費が必要であり、国の財政支援なしには、簡単には対応できない状況であった。今回は、住民や事業者の方々にご理解いただけたので、感染拡大を阻止できたものとするが、強制力がない移動抑制、営業自粛には限界があり、必ずしもすべてが完全な効果を発揮したものではないとも思われる。このため、より有効な手法がないだろうかと考えているところである。

答申（案）では、課題解決のため、都道府県間の連携や国との協働、また、民間団体との連携等の推進が指摘されているが、今回はその具体的な手法や対応策が示されていない。

今後とも、我々も自主的な取組を進めていく所存であるが、これまでにない課題であり、その解決には、国との連携・協働手法等も重要であることから、制度面を含めた検討を是非お願いしたい。

2 地方議会について

答申（案）では、議員のなり手不足に対する当面の対応として4点挙げられたが、「議員の位置付け」等が今後の検討とされたことは、残念である。

先の第37回専門小委員会のヒアリングでも申し上げたが、本会では、地方議会が直面する喫緊の課題について検討するため、昨年5月、「都道府県議会制度研究会」（以下「研究会」という。）を設置し、本年3月、23の提言事項からなる報告書（以下「報告書」という。）を取りまとめた。本会は、報告書等を踏まえ、地方議会を巡る課題への対応として、本年5月、「今後の地方議会・議員のあり方に関する決議」（以下「決議」という。）を決定した。以下は決議を踏まえた意見である。

（1）議員の位置付け等について

議員の位置付けについては、本会では平成17年5月以来要請を重ねており、今回は条文案を示し、法制化を提言したが、第28次の答申（平成17年12月9日）以来変わらず、引き続き検討とされている。

本会が要請している趣旨は、議会は会期中のみ存在する機関と住民からみなされることが多く、そのことが議員が、非常勤と誤解される要因となっているが、議員は、議会閉会中も住民からの要望聴取等、年間を通じ活動しており、こうした議員活動の実態を、地方自治法に規定すべきというものであり、条文案も示させていただいた。

もちろん、議員の位置付けを規定しただけで、議員活動の実態が住民に正確に理解してもらえらるとは考えておらず、また、様々な住民に議会への参画を促す効果は限定的等の指摘があることも承知している。

しかしながら、議員の位置付けを規定した上で、地方議会関係者が、住民の意見の代弁者としての議員の役割や活動を、実際の行動を通し、また、分かりやすく説明していくことで、住民と議員が共通の認識を得られるものとなり、意識の乖離が生じている状況の改善に大きな効果をもたらすものと考えている。議員のなり手不足が深刻化している遠因には、こうした基本的な点についてあまり議論、検討せず、先送りを繰り返してきたということもあるのではないかと思う次第である。

また、議員の位置付けは、議員を職業として位置付けるとともに、職務に応じた処遇とすることで、女性や若者が議員に立候補することにつながり、議員のなり手不足解消への効果は大きいと考えている。なお、本会が要請している厚生年金への加入についても、このような観点から、地方制度調査会において議論を進めていただきたい。

加えて、議員の位置付けと密接不可分である議会の位置付け、役割については、議会としても様々な機会を捉え、住民に理解を求めているが、日本国憲法の「議事機関」以上の法的規定はなく、こうした点が住民から「議会が見えにくい」と言われる要因の一つとなっている。このため、本会が条文案を示したように、議会機能を明確化するため、議会を団体意思決定機関として位置付けるとともに、議会の権限について法制化する必要がある。

（2）議会のデジタル化について

新型コロナウイルス感染症や近年各地で頻発する大規模災害（地震、豪雨等）を巡る情勢、女性議員の出産・育児と議会活動の両立が求められている状況に鑑み、迅速かつ柔軟な本会議及び委員会のあり方が求められている。

こうした中、総務省は、新型コロナウイルス感染症対策のため、委員会をいわゆるオンライン会議により開催することは差し支えないとする通知を発出した。しかし、議会がその役割を十分に果たすために、委員会のオンライン会議を認めるならば、本会議のオンライン会議を開催できないとする制度についても見直す必要があるのではないかと考える。このため、地方自治法の定足数の規定や、表決のあり方を含めた運営方法等について早急に検討の上、所要の制度改正を行うべきである。

また、国においては、地方議会が共通して活用可能なツールとして、上記開催を実現する会議システムや議会と住民との双方向でやりとりができるオンライン会議システムの提供等、議会のICT化への取組について技術的・財政的に支援を行う必要がある。

（3）第33次地方制度調査会に向けて

答申（案）では、地方議会が取り上げられているものの、議員のなり手不足に関する観点を中心に検討され、真正面からの検討が行われたとは言い難い。

昨年1月、総務省から三議長会に対し、それぞれの議会が抱えている課題について、各レベルの議会で検討いただきたいと要請があり、本会は1年かけて研究し、その成果を踏まえ、先月、決議を決定した。

決議では、地方議会が直面する喫緊の課題へ積極的に対応するための方策について、幅広く提言している。その中でも特に、先ほど申し上げた議員の位置付けや、厚生年金への加入、議会の位置付け等は、国において対応すべき喫緊の課題である。答申（案）でも、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割等については、幅広く検討を進めていく必要があるとしており、次期第33次地方制度調査会においては、本会の決議事項を審議対象とし、早急に一定の結論を出していただくことを強く望む。

以上でございます。

○市川会長 ありがとうございます。

それでは、予定しておりました委員の皆様からの御意見をいただきましたけれども、ほかに何か御発言、あるいは御質問、御意見等がございましたらお聞きしますけれども、よろしいでしょうか。

それでは、江崎委員、お願いいたします。

○江崎委員 初めてなので、どういうシステムで動いていくというのが分からないので申し訳ございません。

これで、この答申案が多分今日承認ということになるとすれば、様々な意見が出されたわけです。まだまだ改善の余地はいっぱいあるわけですが、一応、どういう形になるか分かりませんが、会長預かりになるのか分かりませんが、完成形になるとすれば、今後、字面になったこれが、ここまで入ってくる。そして、今日の議論の中での様々な意

見が全部割愛されて、今後これだけが生きていくわけです。そして、これに沿って様々な行政運営がされていくということになると、私は非常に危機感を持っております。先ほど荒木会長がおっしゃったとおり、やはり加筆された部分もあるし、その辺の問題点はきちんと整理してほしいなというのが一つあります。

それと、やはりこの32次調査会のスタートのときに、あまりにも刺激的だった自治体戦略2040構想研究会の第1次報告というのがありました。

この報告を7月4日付けの当時の読売新聞はこのように解説しているのです。「政府は法整備でまちづくりなどの役割を自治体から圏域へと移管していく方針だ。最終的には小規模自治体の廃止も視野に入れる。総務省幹部は圏域全体を効率的に運用するためには、小さな自治体の役割の縮小は避けられないだろうと語る。著しい人口減少により多くの小規模自治体は存続が難しくなる。圏域主体への移管は行政サービスや都市機能を維持するための苦肉の策ともいえる」と、読売新聞がこんなことを書いているわけです。実際の新聞の記事が本当の真実かどうか分かりませんが、これを流されているわけです。

つまり、そこからスタートされているということでもありますので、その流れがやはり脈々と生きているとしか僕には見えないわけです。ですから、非常に危機感を持ってここに参加をさせていただきました。

何回も先ほどもおっしゃったとおり、やはり基礎自治体をどう大事にしていくかということを考え続けないと、この国は終わってしまいます。圏域とか都市部に集中した結果が今の状況なわけでありまして。先ほど申しましたとおり、私は40年前からそう言っているのですけれども、一向に東京一極集中が止まっていないのです。真剣に止めようとしていないのです。

なぜ地方制度調査会でそのことを大議論しないのか。東京一極集中も関東圏という制度のはずです。そういう議論をやっていただいて、もう少し思想性を持つ、夢を描く、この国をどうしていくのか、そういう脈絡の方向に地制調の議論にしていかないと、私は申し訳ないですけれども、こんな議論だったら地制調の存在価値はなくなってくると思います。

やはりそういうことを国家主導ではなくて、もっともっと市長会・町村会の皆さんとか会長を入れて意見を言って、小委員会だけではなくて、真剣に議論をしていく地制調に変わらないと、33次も同じことだと思います。デジタル化を目的化する、広域連携が目的化する、基礎自治体のあるべき姿を議論した上で、一つの経過として、ツールとして、テクニカルなものとしてデジタル化があったり、広域連携があるというのだったらわかるのですけれども、2040年が大変厳しいぞ、だからこうしなければいけないぞ、そのための目的がデジタル化と広域連携であるということであれば、私は賛成できません。

○市川会長 ありがとうございます。

ほかに御意見等ございますでしょうか。

それでは、今、江崎委員の方から様々な御指摘をいただいたわけですが、まず1つ目の御指摘の総会の回数や、国会議員の委員の方の意見の交換の方法につきましては、

今後の検討課題とさせていただきたいと思います。

それから、2点目の御指摘の15～16ページに記載されております「多様な広域連携の取組による生活機能の確保」のテーマに対する記述です。インセンティブという御指摘があったのですけれども、この点については、山本小委員長の方から、御説明していただきます。

○山本委員長 それでは、私の方からお答えをさせていただきます。

専門小委員会において、常に何度も強調されたことは、14ページの(1)の「基本的な考え方」の後ろから2番目の段落の「広域連携は、地域の実情に応じ、自主的な取組として行われるものであり、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である」ということです。これは基本的な考え方です。

その上で、15～16ページに財政措置について書かれておりますけれども、先ほど御指摘がありましたように、16ページの3行目におきましては「連携により生活機能を確保しようとする際に関係市町村に発生する需要について適切な財政措置を講じる必要がある」ということをごさいますて、要するに連携をしようという選択をした市町村に関して、その市町村が必要となる需要について、財政措置を講ずるというものでありまして、それ以上にインセンティブを国の方から与えるという性質のものではありません。

なおかつ16ページの1行目にありますように、その対象は、定住自立圏・連携中枢都市圏のほか、様々な市町村間の広域連携によって必要になる場合ということですから、特定の連携の形に限定した措置でもありません。従って、特定の連携のやり方に誘導するといったものではありません。

この点は、前回の専門小委員会の中で、まさに委員間で、非常に大事だ、重要である、インセンティブではないという点をはっきりと書くべきであるという強い意見が出されました。そのために、この部分はもともとの案文におきまして、まさに今申し上げたような趣旨で書かれていたのですけれども、さらに強くその趣旨を出すために修文したところをごさいます。先ほどの「連携により」という16ページの3行目のところが、まさにその趣旨を明確にするために修文されたところです。

この点につきましては、先ほど荒木会長からも御指摘をされ、また御注意をいただいたところですが、前回の専門小委員会でもまさに、ここに気をつけるべきだという御指摘がございました。その点では、先ほどの江崎委員の御指摘の趣旨もまさに同じではないかと考えております。

したがって、これは私の考えですけれども、この内容につきましては、できれば御了解をいただきたい。ただ、その上で、表現ぶりにつきましては、前回の専門小委員会でも御注意があったところですが、今回、さらに御注意がございましたので、会長の下で検討することにさせていただいてはどうかと考えております。

○市川会長 江崎委員、どうぞ。

○江崎委員 先ほど僕は懸念を申しましたとおり、これが表現としてひとり歩きしていく。当然これは財政措置になります。交付税措置になっていきます。インセンティブが必ず働いていきます。そのことの懸念があるからこそ発言をしているわけでございまして、もともと広域連携ということに対して非常に否定的に考えている方たちもいらっしゃる。

その広域連携を連携中枢都市圏・定住自立圏はよしとしても、新たな広域連携を考える場合について、それはこれまでの合併の問題とか、連携中枢都市圏とか、定住自立圏構想の総括をきちんとやった上で、果たしてどうだったのですかということをやすべきではないかという色々な議論もあるわけでありまして、そもそも論として広域連携を否定的に考えているという議論の中において、今おっしゃったとおり、この文章が入ってしまうと、これは当然、必ず総務省が財務省との交渉するときの色々な意味でのスキルに使われていくわけですから、そういうことを考えると、私はここはきちんと削除していただきたい。

あくまでも広域連携というのは一つの市町村の判断として、そういうやり方もありますねということであり、それが始まったことによって、仮に何か問題が生じた場合については、それはまた地制調で議論すればいいわけであって、あえてここでそういうインセンティブが働く可能性のある財政措置まで触れるということについては、私はいかなる表現でも反対です。

○市川会長 まず、この地制調での議論ですけれども、もともとは平成30年に内閣総理大臣からの諮問を受けまして、テーマとして、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必要な地方行政体制のあり方について調査審議を行うという諮問に基づいて議論をしてきております。

その間、関係府庁、あるいは地方公共団体の皆さんからの意見聴取に相当の時間を割いておりまして、特に現場の意見が大切だということで、現地訪問も12回に分かれて各委員の方に訪問していただいております。また、合計地方46団体の皆様の意見をお伺いするというのもやっております、その後も地方六団体の皆様をはじめ、関係する委員の方とも小委員会等を通して、十分な意見交換をやってきていると我々は思っております。

その上で、現行の仕組みの中で今やれること、あるいは今後の仕組みとして検討していかなければならないこと、様々な御意見がございます。その点も含めて、地方制度調査会として現時点で答申として今回の案をおまとめしたわけです。その間には各地方公共団体の皆様、それから、議長会の皆様からの御意見も十分に踏まえて我々としては答申をまとめたつもりでございます。

それと、今の15～16ページの件に関しましても、今までの財政措置というのは、連携中枢都市圏、あるいは定住自立圏へしかなく、それ以外の広域連携等についての財政措置がないということに対して、委員の皆様からも、他の連携に関してもしっかりと財政措置をすべきであるというような御意見等も踏まえて、今回はこれを加筆しております。今、山本委員長からお話がありましたように、インセンティブではないということは、我々委員の中では十分に話しております。

それと、今回のこの答申だけがひとり歩きをするという御発言がありましたけれども、この総会での議論は議事録としてもきっちり残っておりますし、皆様方から今日いただきました御意見というのは、それを十分に反映、あるいはそれを大切にしながら、答申もこれは全て一本化の方針ではなく、両論併記としている事項もたくさんありますので、そういう意見を全て含めた上で、今後の地方行政のあり方の適正な方策を引き続き検討していただくということが趣旨でございます。

ですから、江崎委員の御懸念に関しましては、今、山本委員長からありましたとおり、できる限りの表現の中で、私に御一任をいただいた上で、今回はこの答申案でまとめさせていただきたいと考えておりますけれども、よろしいでしょうか。

○江崎委員 私は、私の意見として反対を言っているもので、決定の仕方は会長にお任せしますけれども、私の意見として、それとそこまで御発言されるのであれば、今後の財政措置の問題も含めてこれを地制調の委員として是非フォローしていただいて、そういうことがないように是非お願いをしたい。広域連携という考え方そのものに対して平成の大合併の問題があるからこそ、皆さんが懸念しているわけですから、そこに安易に国が動いていかないように、そういうところはしっかりと逆にフォローしていただければいいと思いますので、よろしく申し上げます。

○市川会長 ありがとうございます。

江崎委員をはじめ、本当に今日は皆様から貴重な御意見をたくさんいただいておりますので、我々としてもそのことは重く受け止めております。

それでは、今回の答申案につきましては、必要な修正等も行うということで私に御一任いただくということでお願いいたします。よろしければそれで取り計らいたいと思います。

(拍手あり)

○市川会長 ありがとうございます。少し時間をオーバーして申し訳ありません。

一言、今回の第5回の総会で、32次の地方制度調査会が最後となりますので、私から皆様にお礼を申し上げたいと思っております。申しましたとおり、一昨年7月に諮問を受けまして、色々と議論をしましてまいりました。その中で、今回のこの議論は、2040年に向けて生じてくるものは、必ずしも危機とかそういうものではなく、むしろ社会システムをデザインし直す一つのチャンスだという捉え方をすることが必要だと考えております。その上で、2040年頃を展望して見えてくる変化・課題をむしろ克服して、それをプラス転換するようなことを我々はイメージしてまとめたつもりでございます。

本日取りまとめた答申は、後日、安倍内閣総理大臣にお渡しする予定になっておりますけれども、政府におかれましては、その答申の趣旨、あるいは皆様からいただいている御意見をよく踏まえていただいて、着実に適切に実行に向けての歩みを進めていただきたいと思います。

今回は新型コロナウイルス感染症等もありまして、委員の皆様には本当に御苦勞をかけたし、また、事務局の皆様の献身的なサポートのおかげで最後に意見を取りまとめる

ことができました。本当に皆様の御協力に感謝いたします。

以上をもちまして、第5回の総会を閉会いたします。

本当に熱心に御審議いただきまして、ありがとうございました。