

持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 報告書（素案）

目 次

1. はじめに
2. 人口減少・偏在を巡る状況と地方公共団体の事務への影響
3. 地方公共団体における事務執行上の課題と対応
 - (1) 課題に応じた対応方策の検討の視点
 - (2) 課題への対応方策の適用方法
 - (3) 公務人材の確保
4. 個別事務の役割等の見直しと地方自治の諸原則との関係
5. 地方議会議員のなり手不足への対策
6. 地域自体を持続可能なものとするための取組
7. 税財政面での課題対応等
8. おわりに

持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会 報告書（素案）

1. はじめに

- 我が国の人口は平成 20 年（2008 年）の 1 億 2808 万人をピークに平成 23 年（2011 年）以降一貫して減少しており、令和 6 年（2024 年）には 1 億 2378 万人となっている。¹今後も、2050 年には 1 億 468 万人、2070 年には 8700 万人へと、長期的に大幅な人口減少が予想されている。²このような状況のもと、近年、人口減少社会の到来を見据え、持続可能な地域社会の形成や、地方公共団体の行政サービスの持続可能性の確保について、様々な議論が行われ、取組が進められてきた。
- 例えば、地方制度調査会においては、第 30 次調査会では、市町村間の広域連携の推進や都道府県による補完について議論が行われ、連携協約制度の創設や、連携中枢都市圏³の取組につながった。また、第 31 次調査会では、地方公共団体の外部資源の活用についても議論され、地方独立行政法人の事務の拡大が行われている。
- その後、第 32 次調査会では、人口減少が深刻化するとともに、団塊ジュニア世代が高齢者となり、高齢者人口がピークを迎えると見込まれる 2040 年頃から逆算し、地方公共団体がどのような課題に直面し、どのような対応が求められるかをテーマとして、地方行政のデジタル化や公共私連携、地方公共団体間の広域連携について議論が行われ、地方公共団体情報システム標準化法⁴の制定や「地域の未来予測」⁵の取組に結実した。第 33 次調査会においても同様の観点での議論が引き続き行われ、その答申を踏まえ、地域の多様な主体との連携協働を推進するための指定地域共同活動団体体制

¹ 総務省統計局の人口推計による。平成 20 年の人口は 10 月 1 日現在、令和 6 年の人口は 11 月 1 日現在。

² 国立社会保障・人口問題研究所の日本の将来推計人口（令和 5 年推計。出生中位・死亡中位）による。

³ 地方圏において、原則として、昼夜間人口比率おおむね 1 以上の指定都市・中核市と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とが連携し、経済成長のけん引等に取り組む圏域。

⁴ 地方公共団体情報システムの標準化に関する法律（令和 3 年法律第 40 号）

⁵ 行政需要や経営資源に関する長期的・客観的な変化・課題の見通し。詳細については、「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ報告書」（令和 3 年 3 月）参照。

度の創設等に結びついた。

- 他方で、これまでの人口減少・少子高齢化により、生産年齢人口は既に相当程度減少しており、また、東京一極集中の大きな流れが続いていることから、既に地方公共団体では専門人材の不足等の課題が現実のものとなっている。これまでの議論のように、今から準備しておくべき将来の課題ではなく、既に目の前の課題であり、かつ、将来更に深刻化が懸念される課題として、どのようにして地域における行政サービスを維持し続けることができるかが問われている。
- 本研究会は、このような問題意識から、人口減少下において、地域の担い手を含めた資源の不足や偏在が深刻化する中で、地方公共団体の行財政のあり方を持続可能なものにしていくため、どのような具体的な課題があり、どのように対応方策を講じていくことが考えられるか、研究会開催に当たり約 20 の地方公共団体に対し事務執行上の課題の聞き取りを行ったほか、研究会において、長野県、静岡県裾野市、京都府宮津市、兵庫県神戸市、広島県福山市、東京都葛飾区、鳥取県若桜町、全国町村議会議長会及び九州地域戦略会議のヒアリングを行い、関係する制度を所管する各府省の意見も聞きながら検討を行ったものである。

2. 人口減少・偏在を巡る状況と地方公共団体の事務への影響

- 少子高齢化により、日本の生産年齢人口は平成 2 年（1990 年）の 69.7%（8590 万人）をピークに令和 2 年（2020 年）の 59.5%（7509 万人）へと約 10 ポイント（1081 万人）、大幅に減少しており、⁶既に人材不足が各地・各分野で課題となっている。地方公共団体においては、特に技術職員や保健師、デジタル人材などの専門人材を中心とした人材の不足が生じている。
- 人材不足は地方公共団体に限らず、運輸業や建設業、介護・看護分野といった人手を要する分野を中心に、民間部門においても進んでおり、官民を問わず我が国全体で人材の不足が生じるとともに、例えば IT 技術者についてはその 6 割が東京圏に集中するなど、地域間で人材の偏在が生じている。

⁶ 総務省統計局「平成 2 年国勢調査」、「令和 2 年国勢調査」による。

- この結果、例えば、技術職については、地方圏における都道府県を含め、採用予定数を確保できないといった状況が生じているなど、専門人材の確保に困難が生じており、老朽化が進むインフラの管理について一般行政職員が担当する地方公共団体も出てきているが、専門知識の不足などにより、適切な事務執行に課題も生じている。
- 地方公共団体における人材不足が深刻化する一方で、市町村を中心に事務の増大も見られる。増加する単身高齢者の孤独・孤立対策や認知症対策、商業施設の撤退に伴う買い物難民対策やヤングケアラー支援、脱炭素の取組など、社会経済情勢の変化に伴い行政に期待される役割も多様化・複雑化している。また、マイノリティを含めた一人ひとりに寄り添ったサービス提供や、地域のつながりの希薄化等を踏まえた行政からのアウトリーチ型の支援へのニーズが高まっている。地方公共団体は、増大する行政サービスのニーズに対し、限られたリソースで対応することを余儀なくされており、現在の事務処理のあり方について、持続可能性に課題が生じている。
- 人口減少は今後更に進展し、令和 5 年（2023 年）時点の推計では、2050 年には生産年齢人口は、総人口の約半数、52.9%（5540 万人）まで減少する見込みとなっている。⁷他方で、平成 29 年（2017）年時点では 2042 年頃に出生数 72 万になると見込まれていたが、⁸実際には令和 6 年（2024）年に出生数 72 万を記録するなど、⁹足元の出生数は想定を大きく上回って急速に減少しており、将来の人材不足は一層深刻なものとなるおそれがある。
- 今後、日本人人口が大幅に減少する一方で、外国人人口については、令和 6 年（2024 年）末の 376 万人¹⁰から、2050 年には 729 万人、2070 年には 939 万人へと大幅に増加すると推計されている。¹¹他方で、日本における外国人労働者は、アジア諸国からの労働者が約 4 分の 3 を占めるが、就業先として競合する韓国や中国においても合計特殊出生率が低下し労働力需要が高まる一方で、東南アジア諸国等に

⁷ 脚注 2 に同じ。

⁸ 国立社会保障・人口問題研究所の日本の将来推計人口（平成 29 年推計。出生中位・死亡中位）による。

⁹ 厚生労働省「人口動態統計速報（令和 6 年 12 月分）」による。

¹⁰ 出入国在留管理庁「令和 6 年末現在における在留外国人数について」による。

¹¹ 脚注 2 に同じ。

においても、合計特殊出生率が低下し供給力が減少している。また、日本の賃金上昇率は低く、アジア各国との賃金水準の差が縮まりつつある。地方公共団体における外国人材の活用方策や、地域社会での共生の取組を含め、今後の外国人材の受入れのあり方について検討が求められる。

- 地方公共団体について、その職員構成を見てみると、全体として大きなウェイトを占めるのは毎年 200 万人以上出生した団塊ジュニア世代である。団塊ジュニア世代が退職する 2040 年頃に 20 代前半となる年齢層は出生数が団塊ジュニア世代の 3 分の 1 程度に留まることから、この頃には、専門人材のみならず、一般行政職員を含め人材不足が深刻化することが懸念される。
- また、今後の人口減少によって地方公共団体の規模も大きく変化することとなる。2050 年には人口 1 万人未満の市町村が 4 割を超え、都道府県のうち半数近くが人口 100 万人未満となる見通しであり、人口規模の変化に応じ、どのような事務執行体制が確保できるかが問われている。
- このような人材不足は地方公共団体の行政職員のみならず、地方議会議員についても生じている。既に、小規模町村を中心に地方議会議員のなり手不足が、地方公共団体として地域の多様な民意を集約して団体意思決定を行う上で課題となっているが、今後更に問題が広がることが懸念される。
- また、地方公共団体が適切に行政サービスを提供していくためには、このように事務執行上の課題や意思決定上の課題を解決していくことが求められるが、その前提として、地域そのものの持続可能性を高めていくことも重要である。そのためには、地域経済の発展や地域における雇用の確保が必要となるが、人口減少や経済活動の広域化といった環境変化を踏まえると、個々の市町村・都道府県による取組のみならず、取組の特性に応じて、地方公共団体の枠を越えて的確に対応していく必要がある。
- さらに、地方公共団体が安定的に行政サービスを提供していくためには、税財政基盤の確保もまた重要な前提である。東京一極集中が進む中、財政力が高い地方公共団体と、その他の団体との間で行政サービスの格差の拡大が見られ、また、このようなサービス格差の拡大が人材確保にも影響を及ぼすという循環が生じている、との指摘もある。

3. 地方公共団体における事務執行上の課題と対応

(1) 課題に応じた対応方策の検討の視点

(具体的な課題に応じた対応方策の検討)

- 地方公共団体における事務処理をどのようにして確保していくかについては、これまで、地方公共団体間の連携や多様な主体との連携・協力、デジタル技術の活用などが、それぞれの観点から個別に検討されてきた。
- 例えば、地方公共団体間の連携については、
 - ・ 連携中枢都市圏や定住自立圏¹²といった地方公共団体が置かれている地理的な状況に応じた取組のあり方
 - ・ 事務の委託、事務の代替執行、一部事務組合など、事務執行の適正性を確保する共同処理の方式のあり方
 - ・ 行政分野単位での執行体制の効率化のあり方といった観点で検討が行われてきた。
- 深刻化する人材不足に対応し、地方公共団体の事務処理を持続可能なものとするための対応方策としては、事務を減らす、まとめる、担い手を増やす、効率化するといった方向性が考えられる。そして、事務をまとめる手法としては水平連携や垂直連携が、担い手を増やす手法としては民間活用や住民参加の促進が、事務の効率化についてはデジタル技術の活用などの手法が考えられる。また、これらの方策を組み合わせることも必要となるが、どのような対応方策が必要となるのか、地方公共団体の具体的な事務処理の実態を踏まえて検討する必要がある。
- このため、本研究会においては、地方公共団体へのヒアリング等を通じて、各行政分野においてフェーズを分けた個別の事務ごとの課題の把握に努めた。地方公共団体は幅広い行政分野における事務を担っているが、中でも小規模な市町村ほど介護保険等の福

¹² 地方圏において、人口5万人程度以上かつ昼夜間人口比率が1以上の中心市と、近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、必要な生活機能等を確保する圏域。

社分野の事務のウェイトが大きいこと、水道管・下水道管の破損が生じるなど高度経済成長期に整備されたインフラの老朽化が進み、インフラ管理事務のウェイトが増えてきていることなどから、これらの分野を中心に、教育分野や、近年対応の必要性が高まっている鳥獣被害対策や地球温暖化対策といった事務についても課題の分析を行った。

- その結果、各行政分野における個別の事務には、以下のような課題があり、それぞれの課題に応じた対応方策が求められることが明らかになった。

行政分野① 介護保険（要介護認定、介護サービス事業者の運営指導等の事務）

- ・ 要介護（要支援）認定者は平成 13 年 3 月末の 256 万人から令和 5 年 3 月末の 694 万人へと 2.7 倍に増加しており、¹³認定審査事務等が増大している。
- ・ 高齢化の進行により認定申請が増加しており、認定調査票の作成や認定審査の進捗確認等の事業者・住民との電話対応等の業務量が多く課題となっている。
- ・ 認定調査は、居宅訪問による個々人の身体機能や生活機能等の調査を行うものであり、引き続き住民に近い市町村等が対面により行う必要がある。他方、主治医意見書の取得に伴う医師とのやりとりや、認定審査の進捗確認等の事業者等とのやりとりについては、一部でデジタル技術の活用も見られるが、デジタル化の徹底による効率化が考えられる。
- ・ 認定審査会の委員については、医師、看護師、保健師、介護福祉士などの専門人材の確保が困難となっており、既に半数以上の市町村で事務の共同処理が行われている。このほか、専門性が求められる認定調査等を担うケアマネジャーの確保も課題となっていることから、広域で取り組むことが有効。
- ・ 事業者に対する指導については、中小規模の市町村では十分に行えていない、件数の少なさからノウハウが蓄積されないなどの課題があることから、広域で取り組むことが考えられる。

行政分野② 国民健康保険（保険給付、特定検診、特定保健指導、レセプトデータ等の分析等の事務）

- ・ 国民健康保険については、安定的な財政運営や効率的な事業運営が求められており、医療費の適正化のため、平成 20 年から特定健診の事務が、平成 26 年からデータ

¹³ 厚生労働省「平成 12 年度 介護保険事業状況報告（年報）」、「令和 4 年度 介護保険事業状況報告（年報）」による。

ヘルス計画の策定が開始されている。

- ・ 保険給付に要した費用については、各市町村が国民健康保険団体連合会（国保連）に対し個別に支払っており、5万人規模の市では、年間100件程度の支払い事務が生じている。支払いの原資は都道府県からの交付金であることから、市町村を経由せず、都道府県から直接、国保連へ給付費を支払うことで効率化が図られる。
- ・ 保険料を適切に納付してもらうための納付勧奨や特定健診の受診率を向上させるための受診勧奨を行う必要があるが、SMSや架電、はがきによる勧奨などの定型業務のボリュームも大きいことから委託等による集約化が考えられる。他方、保険料の滞納整理等の徴収が困難なケースについては、ノウハウの蓄積が課題であり、広域での共同処理が有効。
- ・ 健診結果やレセプトデータを分析し、地域独自の保健事業を立案する必要があるが、特に小規模市町村ではデータ分析等の体制構築が難しい。このような業務については、都道府県単位で設置される国保連や都道府県が広域支援の役割を果たすことが考えられる。
- ・ 特定保健指導については、定期的なフォローアップを含め、住民一人ひとりに寄り添ったきめ細かな対応が求められるが、保健指導を担う保健師等の確保が課題となっている。このため保健師等の専門人材については、国保連や都道府県による広域的な確保が有効。

行政分野③ 老人福祉（老人福祉施設に関する措置費算定等の事務）

- ・ 在宅での生活に支障のある高齢者については、市町村が、心身の状況や環境を総合的に勘案し、養護老人ホームへの入所措置を決定することとされているが、養護老人ホームの措置費については市町村において算定基準を定めることとされており、物価高騰に応じた基準の改定や、職員の処遇改善のための基準改定など、個々の市町村における改定作業の事務負担が大きい。
- ・ このため、都道府県が広域的な観点から域内の状況を比較考量した上で標準的な基準を設定する等により、改定が円滑に行われるための環境を整備することが考えられる。また、標準基準の設定に留まらず、措置費の算定事務自体の役割分担の見直しも考えられる。

行政分野④ 保育（保育施設への給付、入所調整等の事務）

- ・ 保育施設への給付について、施設数が多い市町村では事務量が課題となっている。

また、小規模町村など施設が少ない団体では事務量は課題となっていないが、加算・減算などの複雑な仕組みの理解が難しく、施設からの問合せ対応等に時間を要している。この点については、給付費の算定のシステム化が考えられるとともに仕組みの複雑さの解消による事務の簡素化が求められる。

- ・ 保育所への入所調整については、保育の必要性の認定に関する多岐にわたる項目の確認に時間を要するなど、入所需要の多い一定規模以上の団体ほど負担が大きくなっており、デジタル技術の活用により効率化を図ることが効果的。一方、保育の必要性の認定に当たり市町村が地域の実情に応じ独自の項目を設けているため、共通システム化には課題もあり、どのような方法が考えられるか検討が必要。

行政分野⑤ 小中学校教育（教員負担の軽減、指導主事等の人材確保の事務）

- ・ 小・中学校の教員採用試験の受験者数は減少傾向にあり、採用倍率は過去最低となっている（小学校 2.2 倍、中学校 4.0 倍（令和 5 年度））。¹⁴魅力ある職場とするために、学校における働き方改革は引き続き取り組むべき課題となっている。
- ・ このため教員が担う学習指導や、保護者等との連絡などの業務について、デジタル化による効率化が必要となるが、校務支援システムの導入については、小規模団体における財政負担や人材不足が課題となっている。各校の教員が担う業務の共通性を踏まえれば、都道府県が共同調達を主導することなどにより支援することが考えられる。
- ・ 教員を支える人材の確保が重要であるが、指導主事のように、業務量や事務の性質により小規模団体が単独で配置することが困難な場合や、スクールカウンセラーのように日常的に児童・生徒と直接顔を合わせる必要がある専門人材の確保が困難な場合があり、広域化や都道府県による支援が考えられる。他方、ALT や外部専門家の活用等については、オンラインを活用した遠隔での対応も考えられる。

行政分野⑥ 道路（道路計画の策定、維持管理の発注、損傷個所の確認、修繕工事等の事務）

- ・ 道路の老朽化が進んでおり、建設後 50 年を経過した橋梁は令和 2 年（2020 年）時点で全体の 30%となっているが、2030 年には 55%、2040 年には 75%に、また、トンネルについても同様に令和 2 年（2020 年）時点では 22%であるが、2030 年に

¹⁴ 文部科学省「令和 6 年度（令和 5 年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況について（令和 6 年 12 月 26 日）」による。

は 36%、2040 年には 53%にまで高まる見込みとなっており、¹⁵老朽化対策が課題となっている。

- ・ 道路整備の計画については、引き続き各道路管理者において、地域の実情を踏まえて行うことが必要。
- ・ 道路管理については、修繕等の仕様作成等に必要な技術的な知見を有する技術職員が不足しており、一般行政職員が事業者への発注に当たっての仕様作成を行わざるを得ない市町村では、仕様が適正かどうか等についての判断が困難なケースが生じているなど課題が生じている。管理者によって実施する事務に大きな差はないことから、地方公共団体の枠を越えて維持管理に取り組むことが効果的。受託側のインセンティブやリソースの確保のあり方について検討が必要。
- ・ 道路の損傷個所の確認については、巡回を行う人員の不足が課題となることから、住民による通報や民間事業者など外部リソースの活用が効果的。中小規模の団体でも取組を進めるためには、費用を抑えてデジタル化を進めることができるかが課題。

行政分野⑦ 上下水道（上水道・下水道の管理等の事務）

- ・ 令和 6 年能登半島地震の際、耐震化未実施であった水道施設の被災等により、広範囲で水道管が破損し、断水の復旧まで最大 5 か月を要した。¹⁶また、本年 1 月に埼玉県八潮市において発生した流域下水道管の破損に起因すると考えられる道路陥没事故など、水道管・下水道管の破損による道路陥没が各地で発生している¹⁷。
- ・ 耐用年数（40 年）を経過した水道は、令和 3 年度（2021 年度）末には約 17 万 km（総延長の約 22%）であるのが、2041 年度末には約 49 万 km（約 66%）となる見通しである。また、耐用年数（50 年）を経過した下水道は、令和 5 年度（2023 年度）末には約 4 万 km（総延長の約 7 %）であるのが、2043 年度末に

¹⁵ 国土交通省「インフラ長寿命化計画（行動計画）（第二期）（令和 6 年 4 月 1 日改訂）」による。

¹⁶ 能登半島地震の被害を踏まえた上下水道における地震対策のあり方については、国土交通省「上下水道地震対策検討委員会」において検討が行われ、最終とりまとめ（令和 6 年 9 月 30 日）が公表されている。

¹⁷ 八潮市の道路陥没事故の原因については、埼玉県「八潮市で発生した道路陥没事故に関する原因究明委員会」において検証が行われており、当該事故を踏まえた対策については、国土交通省「下水道等に起因する大規模な道路陥没事故を踏まえた対策検討委員会」において検討が行われている。

は約 21 万 km（約 43%）となる見通しであり、¹⁸老朽化対策が課題となっている。

- ・ 上下水道事業については、事業に従事する職員数が減少傾向にある中、技術職員を含めた業務執行体制の確保が必要であり、広域的な対応が有効。資産の老朽化の状況の違いや料金水準・経営状況の差などが広域化に当たっての課題となっている中、広域化をどのように推進すべきか検討が必要。
- ・ 広域化に当たっては、連携中枢都市圏等の市町村間の連携を図ることに加え、都道府県が流域下水道の設置・管理や、水道用水供給事業を行っている場合等には、都道府県に上下水道事業運営に関する専門知識やノウハウがあることから、都道府県・市町村の枠を越えて取り組むことが効果的。
- ・ 全国規模の地方共同法人である日本下水道事業団による工事の受託や代行等の活用を更に進めることも考えられる。

行政分野⑧ 鳥獣被害対策（被害防止計画の策定・実施、被害対策の担い手の育成・確保等の事務）

- ・ 近年、クマやイノシシが人の日常生活圏に出没し、被害が発生する事例等が増加しており、鳥獣被害対策に対する住民の関心も高まっている。市町村は鳥獣による農林水産業等の被害対策の実施に努めることとされており、被害防止計画の策定や計画に基づく具体の被害対策を行っているが、狩猟免許取得者等の被害対策の担い手は高齢化が進み、将来的な担い手の育成・確保及び集落全体での取組支援が必要となっている。
- ・ これらの取組を行うためには野生鳥獣の生態や柵の設置技術などの専門的な知識・経験が必要となるが、特に小規模団体においては、鳥獣被害対策専門の職員を配置することは困難であり、人事異動等もあることから、知見や経験の継承等にも課題がある。このため、集落での指導や研修等については、都道府県が専門人材を確保し広域的に行うことが考えられる。
- ・ 他方で、具体の被害対策の実施や鳥獣出没時の対応などは、集落や狩猟関係団体、農家・JA 等との継続的かつ緊密な連携が必要となるため、引き続き市町村が行う必要がある。他方で、市町村をまたぐ林の中の繁殖場所での捕獲等の広域的な捕獲については、都道府県が実施又は市町村による実施を支援することが考えられる。

¹⁸ 水道については、厚生労働省調べ（令和 3 年度末）、下水道については、国土交通省調べ（令和 5 年度末）。

行政分野⑨ 地球温暖化対策（地方公共団体実行計画の策定・実施等の事務）

- ・ 2050 年までのカーボンニュートラルの達成に向け、国として 2030 年度に温室効果ガスの排出を平成 25 年度（2013 年度）から 46%削減することが目標とされている。この目標の達成のため、地球温暖化対策推進法¹⁹上、地方公共団体は、自らの事務事業の脱炭素化のほか、地域の脱炭素化を主導していくことが求められている。これを踏まえ、再生可能エネルギー等の活用に知見を有する専門人材の確保や体制整備を精力的に進める地方公共団体がある一方、多くの地方公共団体、特に小規模な市町村においては、専門人材や体制の確保、コスト等が課題となっている。
- ・ このため、全地方公共団体に求められる自らの事務事業の脱炭素化については、特に小規模な市町村においては、専門的な知見の活用やノウハウの蓄積、コスト削減の観点から、都道府県や連携中枢都市圏を構成する複数市町村と共同調達を行うなど共同して実施することが考えられる。
- ・ また、地域の脱炭素化の促進については、都道府県・指定都市・中核市・施行時特例市を除き努力義務とされており、人口 1 万人未満の市町村では実行計画に取組を記載している団体は 3 割以下となっている。²⁰特に小規模な市町村においては、地域全体の脱炭素化の促進の役割を負う都道府県が、産業政策を講じる中で築いてきた中小企業等とのつながりを活かし、中小企業等の脱炭素化の取組を行うことや、連携中枢都市圏における市町村間の水平連携等により、広域的な地域エネルギー会社を活用して取組を進めることなどが考えられる。

行政分野⑩ 消費者行政（消費相談対応、要配慮者の見守り等の事務）

- ・ 消費生活相談については、インターネット取引に関する相談や金融商品に関する相談など、相談内容が複雑化・高度化する中、専門的な消費生活相談員の確保に課題が生じている。その一方、小規模市町村では相談件数が少なくノウハウが蓄積されない状況にある。このため、連携中枢都市圏等の市町村間の水平連携をはじめ、広域で専門人材を確保し、共同処理することが効果的であり、一人当たりの相談件数のボリュームを確保することで、その専門性に見合った形で処遇を改善し、安定的な確保にもつながると考えられる。また、都道府県と市町村の役割が実態上重複していることから、都道府県と市町村の役割分担についても整理が必要。

¹⁹ 地球温暖化対策の推進に関する法律（平成 10 年法律第 117 号）

²⁰ 環境省「令和 6 年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査」（令和 6 年 10 月時点）による。

- ・ 他方で、高齢者等の自ら相談することが難しい要配慮者の見守りなど、市町村の福祉部門や自治会等との連携により住民のアクセスポイントや対面での相談機会を確保することも重要であり、各市町村も一定の役割を果たすことが必要だと考えられ、広域化の方向性とバランスをとることが求められる。

（分野横断的な検討の視点）

- このように、各行政分野において、事務ごとに課題は様々であり、必要となる対応方策も異なることから、個別の事務に着目して、具体的にどのような事務執行上の課題があり、どのような対応方策が考えられるかを検討する必要がある。しかしながら、個別の事務について、それぞれ課題の洗い出しや対応方策の検討を行うのは、負担が大きい。また、対応方策の適正性の判断も個別的なものになってしまうことから、ある程度分野横断的な共通の分析ツールを用意し、それを活用して各分野における対応方策を検討した方がより負担が少なく、各分野を俯瞰した場合にも合理的である。そのようなものとして、以下のような具体的な事務に着目した「検討の視点」が考えられる。

事務への着目点① 事務量

- ・ 人口規模等に応じた一般的な市町村の事務処理体制で対応しようとする場合に、例えば、職員の超過勤務が多くなっている、職員が目の前の事務処理に追われていると感じているなど、事務処理の体制に比して事務ボリュームが大きい場合、あるいは事務ボリュームが少ないために効率性が低下している場合には、市町村間の連携や都道府県・国による補完、民間リソースの活用等、事務処理方法の見直しについて検討することが必要。

事務への着目点② 事務内容

【事務の性質】

- ・ 企画立案的な性質が強く、各地域の特性を踏まえた企画立案が求められる事務については、市町村が自ら企画立案を行う、あるいは近隣の市町村等と連携して企画立案を行う必要性が高い。他方、定型業務の性質が強く、実施主体によって内容に差が生じにくい事務については、必ずしも各市町村が実施する必要性は高くないことから、市町村間での連携のほか、都道府県や国、民間など、個々の市町村以外の主体による実施も含め、事務処理方法の見直しについて検討することが必要。

【国・都道府県・市町村間の事務内容の共通性】

- ・ 市町村と都道府県の間、あるいは国との間で事務の内容の共通性が高い場合には、都道府県や国による支援、あるいは、都道府県・国が直接の事務処理を行うこととすることも含め、事務処理方法の見直しについて検討することが必要。

事務への着目点③ 事務実施に必要なリソース

【事務処理に求められる人材の専門性】

- ・ 技術職や保健師等の専門人材が必要な事務については、人材の希少性、偏在度合い、代替可能性等に応じて、都道府県や国等、市町村以外で当該人材の受け皿となり得る主体による人材確保の検討が必要。事務執行に必要な人材が、大都市を含めた市町村に主にあるのか、都道府県、あるいは民間にあるのか、どのように偏在しているかなど、人材の種類、地域事情も踏まえて確保方策を検討する必要がある。

【事務実施の難しさ、経験・知見の必要性】

- ・ 特定の専門人材による事務処理までは求められない事務であっても、高度なデータ解析など、特に小規模市町村では対応が困難な事務や、適正な事務実施のためのノウハウの蓄積が求められる事務については、市町村間連携のほか、都道府県や国、民間等による支援、あるいはこれらの主体との協力による事務処理の広域化を含め、事務処理方法の見直しについて検討することが必要。
- ・ 事務処理を規定する国の仕組みの複雑さが市町村における事務負担の原因となっている場合には、仕組みの複雑さの解消による事務の簡素化についても検討が必要。

事務への着目点④ 事務実施のあり方

【対面や実地での事務実施の必要性】

- ・ 事務を対面や実地で実施する必要がある場合、事務処理の主体と客体（住民やインフラ等）との近接性が求められることから、一義的には市町村による事務実施が考えられる。他の主体による実施について検討する場合には、どのようにして近接性を確保するかに留意する必要がある。他方で、遠隔での事務実施が可能な事務については、都道府県や国、民間等による広域的な対応を含め、事務処理方法の見直しについて検討することが必要。

【事務実施に求められる地域性・広域性】

- ・ 事務実施に当たり、町・字単位や小中学校区の単位など、より細かな狭域での地域の実情を踏まえる必要性が高い場合や、住民の意思をきめ細かに施策に反映させる必要性が高い場合には、各市町村が事務処理を行うことを前提に、都道府県・国や民間等によるどのような支援が考えられるかを検討することが必要。
- ・ 全国的な社会経済状況の変化に沿った対応や、全国あるいは都道府県レベルでサービス水準を考えることが求められる事務については、国や都道府県の関与・支援により、事務の実施について一定の水準を確保することやその均衡を図るとともに、市町村の事務実施の負担の軽減を図ることについて検討する必要がある。

【事務実施に当たっての行政分野を超えた連携や地域の多様な主体との連携の必要性】

- ・ 事務実施に当たり、行政分野を超えた連携や、地域の多様な主体との連携が必要な場合がある。そのような場合、当該連携が各市町村の組織内又は区域内において求められるのか、市町村の組織・区域を超えるのかが、事務処理の主体の検討の要素となる。

デジタル技術の活用

- 対応方策の一つであるデジタル技術の活用は、上記の①～④の各要素で示した事務のあり方の前提を変え得るものであり、対応方策の検討の際に併せて検討することが不可欠である。例えば、①事務量に関しては、紙の文書や電話等により行われている連絡調整事務のデジタル化や、AI を用いて文章や要約の作成を行うことで、事務ボリューム自体を小さくすることが考えられる。②事務内容に関しては、デジタル技術の活用の観点から事務の標準化・共通化を進めることで、事務の定型性が高まることが考えられる。③事務実施に必要なリソースに関しては、データを集約し、AI を活用した検索を行うことで事務処理に必要な情報の参照やチェックを容易にすること等により、専門人材の不在やベテラン職員の退職によるノウハウの不足を補うことにつながることが考えられる。④事務実施のあり方については、デジタル技術を活用しリモートでの対応を可能にすることにより、遠隔での事務処理で、実地対応と変わらない実施水準を確保することや、情報共有・コミュニケーションの円滑化を図ることで、行政分野を超えた連携や地域の多様な主体との連携がしやすくなるということが考えられる。

(分野横断的な検討の視点の当てはめ)

- このような対応方策の検討の視点を個別の事務に当てはめることで、例えば以下のような形で、対応方策について一定の方向性を見出すことができると考えられる。

個別の事務への当てはめ例① 介護サービス事業者の運営指導

- ・ 市町村が行う地域密着型サービス事業者の運営指導は、専門的な知見が必要な訳ではないが、適正な事務実施のためのノウハウの蓄積が必要。中小規模の市町村では事務ボリュームが小さくノウハウの蓄積が困難。
- ・ 事業者との連絡調整はデジタル化による負担軽減が可能。
- ・ 実地検査は数年に一回であり、日常的な実地性は高くない。
- ・ 事務実施に当たり広域的な視点が求められるものではない。
- ・ 事業者指導については、市町村のほか都道府県も同種の事務を行っている。民間にも事務受託法人が存在する。

⇒ 地域事情に応じ、大都市や都道府県が代わりに行うことや、民間法人に委託することが効果的だと考えられる。なお、都道府県については、今後、地域包括ケアシステムを深化させ、医療・介護の連携を進めることが必要であり、医療行政の主体として、介護分野においても一層の役割を果たすことが求められる。

個別の事務への当てはめ例② 保育施設への給付

- ・ 施設数の多い市町村では事務ボリュームが大きくなっている一方、施設数の少ない小規模な市町村では事務ボリュームが小さく、ノウハウの蓄積に課題。
- ・ 事務の処理に高い専門性は必ずしも求められない一方、制度の理解が難しく、事業者からの質疑対応、都道府県・国への照会が負担となっている。
- ・ 広域的な必ずしも観点は求められず、国・都道府県との事務の共通性も低い。

⇒ 市町村間の連携や民間リソースの活用が考えられる。

⇒ 他方で、申請・審査事務をシステム化することで事務ボリュームを大きく圧縮し、地方公共団体・事業者ともに負担を軽減することが考えられる。

⇒ 併せて、システム化では対応できない制度自体の複雑さの解消についても検討が求められる。

個別の事務への当てはめ例③ 指導主事による小中学校の指導

- ・ 指導主事が対応すべき業務について、個々の市町村の事務ボリュームを踏まえると、

小規模市町村を中心に単独での配置が困難。

- ・ 一定の専門性が求められる事務であり、広域的な観点というよりは個々の学校の状況を踏まえた対応が求められ、直接対面で指導を行う必要性が高い。
- ・ 指導主事の職務を果たすことができる経験豊かな小中学校教員は、都道府県が県費負担教職員として任用している。

⇒ 都道府県の協力を得て、市町村間で連携して指導主事を設置することが効果的だと考えられる。

個別の事務への当てはめ例④ 道路損傷個所の確認・工事

- ・ 道路の老朽化により維持管理の事務のボリュームは増加。損傷個所の確認についてはセンサーや AI などデジタル技術の活用により効率化が可能。
- ・ 事業者への発注時の仕様書作成や大規模な修繕の施行管理、事業者が実施した内容の評価など、専門技術的な知見が求められる。
- ・ 現場対応は事業者が行い、地方公共団体はバックヤードでこれを管理するため、実地対応はそこまで求められない。
- ・ 市町村道・都道府県道・国道の区分を超えネットワークとして広域的な視点で管理する必要がある。
- ・ 道路管理者を通じて維持管理の内容は共通性が高く、同種の経験を有する技術職員が都道府県や国の地方支分部局に存在する。

⇒ 組織の枠を越え、都道府県や国が市町村道の管理について、その一部を代行することも含め、積極的な役割を果たすことが効果的だと考えられる。

個別の事務への当てはめ例⑤ 消費生活相談

- ・ 消費生活相談の事務ボリュームは、特に小規模な市町村では相談件数が少ない場合も多く、ノウハウの蓄積に課題。
- ・ ネット取引や金融商品に関する相談など、複雑・高度な相談が増加する中でこれまでに以上に専門的な知見が求められる。
- ・ 相談内容のデータを集約し、参照を容易にすることなどで相談のサポートが可能。
- ・ 電話による相談対応も多い一方で、契約書類等を見ながら対面で相談することが効果的な事案も一定存在。
- ・ 全国どこにいても相談・救済を受けられるためには、広域的に相談対応の水準を確保

する必要。

- ・ 消費生活相談は国（独立行政法人）が補完をしながら都道府県・市町村において実施されている。
- ・ 高齢者等の自ら相談することが難しい要配慮者の被害に気付き相談につなげる見守りについては、市町村の福祉部局や民生委員等の地域活動主体と連携して取り組まれている。

⇒ 組織の枠を越えた相談体制を構築することも効果的だと考えられる。他方で、地域における要配慮者の見守りについては、住民に身近な市町村における対応も求められる。

- このような対応方策の検討の視点は、本研究会における地方公共団体へのヒアリング等を通じた個別の事務の分析の結果として導かれたものであるが、今後、他の事務も含め、実際に各行政分野における個別の事務について、課題に応じた対応方策を検討する中で、視点を見直す、あるいは、新たな視点を追加するなど、更に精緻なものとしていくことが必要となる。このような視点に基づき各事務を分野横断的にスクリーニングに掛けていくことで、地方公共団体における事務執行のあり方を全体的に見直していくことが可能となる。

（２）課題への対応方策の適用方法

- 検討の視点に沿って検討を行った上で、考えられる対応方策については、地方公共団体の自主的な取組に委ねるという方法と、制度そのものを改正して役割分担の見直し等を行うという方法がある。自主的な取組の中には、市町村が個々に各事務について最適な方策を検討する形から、都道府県が区域内の市町村の取組の方向性を調整する形、大都市等が近隣の市町村と共同して取組を進める形まで様々ある。また、自主的な取組を進めていく中で、制度上の課題が明らかになったものについては制度的な対応を行うということも考えられる。

（自主的な取組の推進）

- これまで、地方公共団体の事務執行上の課題への対応については、基本的には、団体の自主性・自立性に基づいて、連携中枢都市圏を含めた水平連携の取組や、都道府県による垂直補完等の取組が行われてきた。連携中枢都市圏・定住自立圏の形成

は相当程度進捗しており、広域的な産業政策や観光振興等の取組が進められている。しかしながら、特に、法令に基づく行政サービスの提供については、全体として自主的な連携の取組は十分には進んでおらず、また、地域によって取組の状況が大きく異なる。

- 他方で、急速に進む人口減少に伴い人材不足は全国的に深刻化し、事務によっては、市町村における事務執行の持続可能性に課題を生じさせている。事務執行上の課題を抱える市町村ほど、対応方策を検討する余裕すらないという声が多いことを踏まえると、大都市等の近隣市町村との連携のほか、都道府県が地域の状況を踏まえ市町村における検討の支援をしていくことが重要である。その際にも、市町村から実際の事務執行上の課題を挙げるボトムアップの形で議論を進めていくことに留意するとともに、都道府県によって、小規模市町村の数や都道府県の規模、大都市等の規模や分布、大都市を中心とした広域連携の状況、これまでの都道府県と市町村との関係などが大きく異なることから、全国に一律の対応を求めるのではなく、各都道府県において、大都市等とも協力して、地域の実情に応じた検討を行うことが求められる。
- また、国としても、地方公共団体に対応方策の検討を全て委ねるのではなく、このような地方公共団体における検討の状況も踏まえながら、対応方策の検討の視点も参考に政府内で横串を通す形で検討を行い、個別の事務について、事務処理上の課題を克服するために有効な対応方策としてどのようなものが考えられるか、一定の選択肢を示すなど、地方公共団体における取組を推進していくことが求められている。
- 特に法令に基づく行政サービスについては、これまでの検討を経て形作られてきたものであり、その根本的なあり方の見直しについては丁寧な検討が必要であるが、フェーズを分けた個別の事務に着目すれば、思い切ったスクラップやデジタル技術を活用した事務の大幅な効率化も考えられる。
- 地方公共団体間の自主的な事務の共同処理については、地方自治法上の一部事務組合や広域連合、連携協約、協議会、機関等の共同設置、事務の委託等の共同処理の方式の活用のほか、団体間での私法上の契約や事業者に対する共同発注・一括契約といった方法も検討されるべきである。各分野で様々な形で人材不足等の課題が生じており、また、地方公共団体が置かれている状況が変化し続けていることを踏まえると、機動的な形で、より効率的・効果的な連携の手法を選択することが求められている。

- 内部組織や補助職員の共同設置については、新たな地方公共団体の創設や法律上の事務執行権限そのものの得失まで行うものではなく、人材不足という現在の課題への直接的な対応になるものであることから、積極的な活用が考えられる。他方で、内部組織や補助職員の共同設置についても、これまであまり進んでこなかったのは、地方公共団体ごとに事務執行の手法に差があることなどが原因として挙げられるが、一定の事務を切り出して共同設置した組織・職員に処理させることを可能にするためには、定型業務としての性質が強く共通化に馴染む事務を洗い出す、あるいは、デジタル技術も活用し、事務処理の標準化・共通化を進めていくことが有効と考えられる。

（自主的な取組を踏まえた制度の見直し）

- 地方公共団体における自主的な取組を推進するとともに、地方公共団体の声を踏まえ、例えば、一定規模の市町村では適切な執行のための体制の確保が困難な事務であって、国や都道府県が同種の事務を処理しているものについては事務処理の主体を見直すなど、国として一律に対応すべきものについては、国・都道府県・市町村の役割分担を変更する、あるいは、事務処理の方法を規定する制度の見直しを行うことも考えられる。
- これまで、地方公共団体の事務執行上の課題の解決のため、以下のような制度見直しが行われてきており、検討に際して参考になるものと考えられる。
 - ・ 事務負担の軽減のための事務の廃止（例：公立大学法人の年度計画・年度評価の廃止（令和 5 年地方独立行政法人法改正）、地域型保育事業の利用者が居住する市町村による事業所の確認事務の廃止（令和元年子ども・子育て支援法改正））
 - ・ 市町村に知見やノウハウが不足する事務に対する都道府県の支援の役割の創設（生活保護制度における医療扶助の適正化のための市等への都道府県の支援の創設（令和 6 年生活保護法改正）、社会福祉法人に対する市の指導監督の実施に関する都道府県の支援の創設（平成 28 年社会福祉法改正））
 - ・ 専門人材の不足や事務量の増加に対応するための事務処理の外部化の許容（例：指定事務受託法人への委託制度の創設（平成 28 年障害者総合支援法改正）、日本下水道事業団による高度な技術を要する管渠の建設等の工事の代行の創設（平成 27 年日本下水道事業団法改正）、国保連への委託範囲の拡大（平成 12 年～平成 21 年国民健康保険法等の改正））
 - ・ 市町村間の水平連携を後押しするための都道府県による広域化の推進の役割の明

確化（例：広域連携の推進等の水道の基盤強化に関する都道府県の役割の創設（平成 30 年水道法改正）、消防の広域化を推進するための都道府県による援助の創設（平成 18 年消防組織法改正））

- ・ 安定的・効率的な事業運営のための実施主体の広域単位化（例：国民健康保険の財政運営主体の都道府県化（平成 27 年国民健康保険法改正）、後期高齢者医療広域連合の設置（平成 18 年老人保健法改正））
- ・ 専門性を有する職員の要件の緩和（例：二級建築士試験合格者を対象とした建築副主事の職の創設（令和 5 年建築基準法改正）、准看護師の保育士としての設置の許容（平成 27 年児童福祉施設の設備及び運営に関する基準改正））

- このうち、実施主体の広域単位化については、国民健康保険の財政運営責任のように都道府県を主体とした例がある一方で、後期高齢者医療のように、都道府県の区域の全ての市町村が加入する広域連合を主体とした例もある。また、国保連のように都道府県と市町村が組織を設置している例もある。このため、事務処理について広域単位化を検討する際には、個別の事務の性質や現在の処理状況、当該行政分野全体の役割分担なども踏まえ、適当な形を選択する必要がある。
- 国及び都道府県において、制度の見直しも含めた個別の事務の性質等に応じた事務執行のあり方の再検討に係る議論を進めるに当たっては、市町村における事務執行の現場の実情・課題を踏まえたボトムアップの議論をまずは優先させ、例えば専門人材の不足度合いや今後の不足の見込みなどを把握した上で、対応が急務のものについて、重点的に取組を進めていくことが必要である。その際にも、個別の事務ごとに対応が区々とならないよう、政府内で一定の分野横断的な視点も持ちながら対応することが望ましい。

(3) 公務人材の確保

- 地方公共団体における公務人材をどのようにして確保していくかについては、総務省としても令和 5 年 12 月に人材育成・確保を戦略的に進めるための指針として、「人材育成・確保基本方針策定指針」を策定し、この指針等を参考として、各地方公共団体において、中途採用試験の拡大、複数地方公共団体における共同での採用説明会や採用試験の共同実施、都道府県から他の地方公共団体への職員派遣など、公務人材の確保に向けた取組が行われているところである。

- また、都道府県等が技術職員を確保し、平時に技術職員が不足する市町村を支援するとともに、大規模災害時の中長期派遣要員を確保する場合や、都道府県等が、市町村と連携協約を締結した上で、保健師、保育士、税務職員などを確保し市町村に派遣する場合、また、都道府県等がデジタル人材を確保し、市町村を支援する場合について、人件費等に対する地方交付税措置など人材確保に向けた財政面での手当も行われているところである。
- しかしながら、地方公共団体においては、特に技術職員や保健師、デジタル人材などの専門人材を中心とした人材の不足が、目下の大きな課題となっており、将来的には一層の深刻化が見込まれる。そのため、今後、地方公共団体の事務処理を持続可能なものとするための対応方策を講じることが不可欠であるが、それでもなお必要となる公務人材を確保するためには、従来の取組では、対応が極めて困難となることが見込まれる。
- そのため、例えば、デジタル人材の確保については、都道府県が市町村の DX 支援に向けて、デジタル人材のプール機能を確保する体制の構築に取り組んでいるところであるが、その他の公務人材についても、同様に、都道府県が市町村の人材の確保を支援するなど、公務人材の確保について、更に踏み込んだ対応が必要になる。その際、公務に民間人材を登用する視点も重要である。
- また、公務人材の確保を行うためには、各地方公共団体において、SNS や動画配信などを利用した広報やインターンシップなどにより職員として働くことの魅力を発信するとともに、公務の現場を魅力あるものにしていくため、職員の能力を最大限に引き出し、職員一人ひとりがやりがい・成長実感を得られ、多様な働き方を受け入れる職場環境を形成していく必要がある。

4. 個別事務の役割等の見直しと地方自治の諸原則との関係

- 国と地方公共団体の関係については、平成 11 年の地方分権一括法²¹により、地方自治法に、地方公共団体は、住民福祉の増進を図ることを基本とし、地域における行政を自主的かつ総合的に広く担うものとする旨が規定されるとともに、国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできるだけ地方公共団体に委ねる

²¹ 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）

ことを基本とし、地方公共団体との間で適切に役割を分担するという基本的な考え方が定められた。

- また、都道府県と市町村との関係については、地方自治法上、市町村は基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理することとされている事務を除き一般的に普通地方公共団体の事務を処理することとされており、市町村優先の原則が採られている。平成 11 年の地方分権一括法では、それまで都道府県が処理することとされていた「統一的な処理を必要とする事務」の区分について、地方分権推進の理念に則り必要最小限であるべき等の観点から廃止され、これにより、従前都道府県において処理されていた事務の市町村への移譲が促進されることが期待された。
- このような市町村への優先的な事務配分の考えに従い、平成 23 年の第二次地方分権一括法²²をはじめとする累次の地方分権一括法²³等により、これまで、基礎自治体に対して事務権限が移譲されてきた。可能な限り基礎自治体である市町村が事務を担うこととするとともに、各行政分野において、可能な限りまとまった形で市町村が事務を処理できるようにすることが目指されてきた。
- しかしながら、人材不足が深刻化しており、今後、市町村における事務執行上のリソース確保を巡る環境は更に厳しさを増し、行政サービスの適切な提供にも課題が生じることが考えられる。このような住民が受けるサービスそのものに大きな影響を及ぼす事態は、平成 11 年の地方分権一括法により地方自治法に規定された、地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本とするという、地方公共団体としての基本的な役割を全うする観点からも対応が不可欠である。
- そのためには、これまでの、行政分野単位でできる限り事務をまとめて処理主体を定めるという発想で止まるのではなく、各行政分野の個別の事務について具体的な検討を経た上で、地域性を踏まえた企画立案が必要な事務や、住民の意思をきめ細かに施策に反映させる必要のある事務等については市町村が引き続き担うこととしつつ、専門性が求

²² 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 23 年法律第 105 号）

²³ 平成 19 年に発足した地方分権改革推進委員会の四次にわたる勧告や、平成 26 年に導入された提案募集方式による取組等を踏まえ、累次の地方分権一括法が制定されている。

められる事務や、より広域的な観点で処理することが求められる事務等については、都道府県や国と連携することや、更に、事務の共通性や画一性などを踏まえ、都道府県や国が処理することとすることも含め、適切な見直しを行うことが求められている。

- このような見直しは、資源制約の深刻化が市町村の事務執行体制に与える影響や、デジタル技術の進展により選択可能となる事務処理手法の拡大等の社会経済情勢の変化を踏まえて必要となるものである。地方分権や市町村優先の原則は、今後も我が国の地方自治を支える重要な原則であるが、その原則に従い各事務を精査する際には、事務内容の高度化、事務量に対する事務執行上のリソースの減少、デジタル技術の活用可能性の増大等によって、個別の事務によっては、従来とは異なる事務処理の主体・手法がより適切なものとなることも考えられる。
- このような役割の見直しを含む個別の事務に着目した丁寧な事務の見直しが、市町村行政の全体で見たときには、画一性・統一性が強く求められる事務に多くのリソースを割かざるを得ない状況を変え、深刻化する人材の制約を乗り越えるとともに、市町村が各地域におけるそれぞれの行政課題に向き合い、地方創生に向けた取組を含め、創意工夫を要する事務により力を注ぐことを可能とし、その結果、地域における行政を自主的・総合的に実施する役割を広く担うことができるようにすることにつながるものである。
- また、このような具体的な事務の見直しについて、実際に、国・地方を通じて議論を深め、取組を進めていく過程において、国と地方の役割分担や都道府県と市町村の役割分担について、個別の事務や行政分野を超えて、共通して見直すべき方向性が見出された際には、地方制度における基本的な考え方も含め、更なる検討が必要となるものと考えられる。

5. 地方議会議員のなり手不足への対策

- 今後、更なる人口減少により住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化し、地域において合意形成が困難な課題が増大することが見込まれる中で、資源制約を乗り越え、持続可能で個性豊かな地域社会を形成していくためには、地域のあり方について多様な民意を集約し、広い見地から議論を行う議会の役割が重要である。
- 特に小規模市町村において、議員のなり手不足が深刻な問題となっている。令和5年

の統一地方選挙では、無投票当選者の割合が増加し、特に、町村議会議員選挙では、約 3 割の議員が無投票で当選しており、20 町村では定数割れが生じている。

- 小規模市町村においても、無投票当選を避ける等のために議員定数の削減を選択する議会も見られるが、審議充実の観点から議員定数は一定以上を確保する必要があり、制度・運用の両面における早急な議員のなり手不足対策が求められている。
- 第 33 次地方制度調査会答申において指摘されているように、女性議員が少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い傾向にあり、議会が性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることが、住民の関心の低下等を招き、議員のなり手不足の原因の一つとなっていると考えられる。
- 多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を実現するためには、これまで必ずしも参画しやすい状況になかった層、特に女性、若者、勤労者等の参画を促進するための取組が求められる。女性議員の割合は、町村議会では令和 5 年末時点で 13.6%と低い水準であり、女性議員の割合を高めることが、議員のなり手不足解消に大きく寄与すると考えられ、女性議員のなり手不足対策が重要である。統一地方選挙における女性候補の割合は、都道府県議会議員選挙、市区議会議員選挙、町村議会議員選挙のいずれも近年ほぼ一貫して上昇しているが、引き続き、特に女性を意識した取組を進めていく必要がある。
- これらの層が議会に参画しやすくなるための環境整備については、第 33 次調査会答申を踏まえ、各議会において
 - ・ 夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用等による柔軟な会議日程の設定
 - ・ 会議規則における欠席事由として育児・介護等取扱いの明確化
 - ・ 議会のウェブサイトにおいて議員の住所を一部の公表とする等の取組やハラスメント防止のための研修の実施
 - ・ オンライン委員会の開催等のデジタル技術の活用が行われており、今後も着実に進める必要がある。
- 特に、オンライン委員会の開催については、当初は感染症のまん延防止措置の観点からオンラインによる出席を可能とする規定の整備が行われてきたところ、その出席要件に

出産・育児等を追加する議会が増えている。執行部からの議案説明、議員研修、行政視察等を含め、議会活動において積極的にデジタル技術を活用することは、出産や育児等を理由に議員になることを諦めていた女性等の立候補のハードルを下げることにつながる。

- また、特に小規模の町村議会において、低い議員報酬が議員のなり手不足の原因の一つと考えられているが、地方議会議員の処遇について、その職責を果たすために十分なものとなっているか、各議会において定期的に検証することが必要である。
- 住民が議会に関心を持つようにするための取組も重要である。令和5年の地方自治法改正により、議会の位置付け等の明確化が図られたが、これを受け、各議会において、
 - ・ 特定の政策テーマについて議員と住民が議論し、長に提言を行う等、議会と住民が共同して政策づくりを行う政策サポーターの取組
 - ・ 女性の視点から住民の意見を反映させること等を目的とする女性模擬議会の取組
 - ・ 特に子ども・若者の議会に対する関心を高め、理解を深めることを目的とする主権者教育の取組等が行われている。こうした取組により議員や立候補者が生まれる地域も出てきており、効果的な実施例の横展開を行っていくべきである。
- 第33次調査会答申において、タブレット端末の活用による審議のペーパーレス化が進み、これを議会への提出資料の住民への情報公開の契機にしていくことが考えられると指摘されているように、議案等の資料を適時にホームページに公開することも住民の関心を高めることに有効である。
- 議会活動を支える議会事務局も重要であるが、町村議会の事務局については、1人で多くの業務を担当しているような状況があり、議会改革の取組を行うに当たり十分な配置となっていないという指摘がある。執行部と共に働き方改革を行い、業務量を軽減する取組や、例えば、地方議会議員の政策立案等を補佐する議会事務局の調査部門の職員を共同設置する等の対応が考えられる。
- 議員のなり手不足の解消に資する以下のような制度面の重要な論点については、引き続き、幅広い議論を踏まえ検討する必要がある。

- 地方議会議員と地方公務員との兼職については、我が国は国際的に見ても厳格に制限する立場を取っており、第 33 次調査会答申にお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と指摘されている。

この点、公務員がいったん退職して立候補し、落選した場合に、元の地方公共団体に復職することを容易にする環境整備も方策として考えられる。

- また、議員への立候補をするに当たって、引き続き 3 か月以上当該市町村の区域内に住所を有する必要があるとする居住要件の緩和については、例えば、イギリスやフランスでは、区域内に土地・建物を有する者や、固定資産税を納付する非居住者等に対して被選挙権を付与する例もある。

居住要件を要しない長の選挙において、当選を意図しないことを公言する者が各地の選挙に立候補し、様々な議論を引き起こしている例があることを踏まると、一律に居住要件を撤廃することは慎重に検討する必要があるが、イギリスにおける合同行政機構の直接公選首長選挙においては、立候補に当たって一定数の住民の署名を課すものもあり、こうした例も参考としつつ、引き続き様々な検討を行うことが考えられる。

6. 地域自体を持続可能なものとするための取組

- 地方公共団体は、福祉や教育、インフラ管理等、法令に基づき一定水準での事務処理が義務付けられている行政分野以外にも、例えば、産業・観光分野において、地域や地域経済を振興する取組など、法令に基づく事務とは性格が異なるが、地域自体の持続可能性にとって欠かせない分野においても重要な役割を果たしている。地方公共団体の事務執行を持続可能なものとするためには、地域における「しごと」を効果的に生み出し、経済・雇用面での地域の持続可能性を確保することが不可欠であるが、そのためには産業・観光といった分野において付加価値・競争力を高めていくことが重要になる。これらの産業・観光分野での取組については、一定の行政サービスの水準が法令により義務付けられているというものではないので、課題の現れ方や対応方策のあり方は、法令に基づく事務とは異なっている。
- 他方、これらの分野については、第一に、企業等の活動や観光客の移動の範囲など、その対象が地方公共団体の区域に限定されるものではない。第二に、経済やイノベーションの創出に関する専門的な知見が求められる。そして、第三に、地方公共団体の区域

を超えて活動している関係団体・事業者等とのつながりが必要となる。このため、例えば高度な技術を活用した産業振興、一次製品の輸出促進、インバウンド客の周遊促進など、施策によっては、個々の市町村で、あるいは、個々の都道府県で取り組むだけでは十分でなく、市町村・都道府県の枠を越えた広域の単位で、多様な主体と連携して取り組むことが必要になる。

- そのうち、都道府県域を超えた広域の単位で取り組む場合には、関西広域連合のように既に広域の主体を形成している場合にはそれを活用し、そうでない場合には複数の都道府県が設けている会議体等を活用して、複数の都道府県を含む地方公共団体と、経済団体や企業、大学、研究機関等の多様な主体がプラットフォームを形成し、中長期的なビジョンを共有しつつ、相互に関連した複数のプロジェクトを面的に展開していくことが有効と考えられる。
- この点、従来から、都道府県域を超える広域の単位で、都道府県間の連携や経済団体による施策の方向性の共有等を中心とした取組は行われてきたところであるが、地域の成長やイノベーションの創出のためには、より連携を深化させて、具体的なプロジェクトを面的かつ分野横断的に実行していくことが望まれる。
- 国においては、こうした新たな取組を「広域リージョン連携」として推進することとしているが、具体的な成果を生み出すことができるよう、地域間の連携を一層促進する環境整備を積極的に行うことが重要であり、府省横断的に、財政的な支援や規制・ルールの見直しによる支援のあり方を検討し、実行に移していくことが必要である。

7. 税財政面での課題対応等

- これまで述べてきたとおり、人口減少・少子高齢化や、東京一極集中の大きな流れが続いていることにより、人材の不足とともに地域間で人材の偏在が生じている。
- 我が国の人口動態は、総人口が減少していく中で、東京都への転入超過が継続しており、総人口・生産年齢人口に占める東京都のシェアは増加していく見込みとなっている。東京都への一極集中の継続により、少子化が止まらないのではないかと指摘があるほか、災害リスクが高まるといった弊害も懸念される。

- また、インターネット取引など店舗を必要としない事業形態が拡大しているほか、東京都においては大法人の本店等が増加し、その中でも東京都以外に支店を持たず東京都のみに納税する法人が増加している。このような経済社会構造の変化に伴い、東京都に事業活動の実態以上に税収が集中しているとの指摘がある。
- 税収等の動向をみると、今世紀に入って以降、地方税収はリーマンショック等による落ち込みはあったものの、増加基調で推移しているが、地方税収が増加する中で、東京都（不交付団体）の税収のシェアは上昇傾向となっている。また、東京都の財源超過額が過去最高となっているほか、財源超過額に占めるシェアも増加基調で推移し、近年は高い状態が継続している。
- 地方公共団体間の財源の不均衡は地方交付税制度により調整することが基本であるが、地方交付税の機能上、不交付団体を含めた地方公共団体間の財源調整には限界がある中で、税収の集中等により、行政サービスの地域間格差が今後、更に拡大するとすれば、若年層をはじめとする東京都への人口の更なる集中を加速化し、地方部における人材確保を一層困難とするとともに、地域の活力の低下や一極集中の弊害がより深刻化するおそれがあるのではないか、との指摘もある。
- こうしたことから、行政サービスの地域間格差が顕在化する中、拡大しつつある地方公共団体間の税収の偏在や財政力格差の状況について原因・課題の分析を進め、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築に向けて取り組むことが必要であると考えられる。

8. おわりに

- 我が国は、これまでに経験したことのない急速な人口減少・少子高齢化局面にある。このような中で、人々の安全で快適な暮らしを守っていくためには、地域の持続可能性を高めるとともに、暮らしを支える行政サービスの提供体制を持続可能なものとすることが不可欠である。
- 人口減少・少子高齢化に対応するための議論や取組はこれまで十年以上にわたって行われてきたが、いまだこの社会構造の急激な変化に対応するために必要な体制が整えられているとは言い難い。既に、市町村では、専門人材を中心に職員の採用が十分にで

きていない団体も出てきており、技術職員については都道府県においても必要な職員が確保できていない状況が生じている。福祉サービスの水準が維持できない、インフラの管理不全が生じるなど、住民サービスへの影響も生じ始めている。また、急激な人口減少は今後も続き、公務を支える団塊ジュニア世代が退職する頃には担い手不足が深刻な状況に陥るおそれがある。

- このような状況を踏まえると、地方公共団体、特に市町村の事務執行体制をいかに確保するかという観点から、行政サービスの提供のあり方を改めて検討し、必要な見直しを行うことが急務である。
- 市町村が処理する事務は、これまでの分権改革による権限移譲や、社会経済情勢の変化に対応する制度の創設などによって増加してきた。しかしながら、市町村によっては、執行体制が事務量に対応できる形で構築できない、事務処理に必要な専門性の確保や知見の蓄積が難しいという状況も生じている。このような事務執行の困難さは、事務によって、また、市町村の置かれた状況によって異なり、また、それ故に、事務執行上の課題に対応するための対応方策も異なることから、各地域において、地域の状況を踏まえ対応方策を検討する必要がある。その際、本報告書が示した検討の視点は、関係者間の議論を円滑に行うための共通理解を醸成する上で有用だと考えられる。
- サービス提供の持続可能性を確保する観点から事務の見直しを行うに当たっては、いかに事務を減らし、複雑な事務を簡素化できるかという視点での検討が必要であり、また、どのようにして他の市町村・都道府県のほか、同じく人材不足の課題に直面する民間事業者や地域の多様な主体と協力して事務を担っていくかという視点も求められる。さらに、急速に進展するデジタル技術については、行政サービスの提供の現場において、どのように既存の事務フローを見直し、新たな技術を活用できるか、試行錯誤が行われているが、事務のボリュームや必要となるリソースなど、事務のあり方そのものを変えるものとして重要である。
- このような事務のあり方の検討について、既に人材不足に直面しており、こうした検討に要する人材を確保することが困難な市町村にまで全て委ねるのでは逆に自主的・自立的な検討が十分に行われぬおそれがある。このため、都道府県が、市町村における検討を支援する立場として、大都市等とも協力しながら、それぞれの地域の状況を踏まえた

検討を行うことが必要であり、国としても、地域における議論を踏まえながら、対応方策の選択肢を示す、あるいは、必要な制度の見直しを行うことが求められる。

- また、このような事務執行のあり方の見直しを行った上で、地方公共団体が担う事務の処理に必要となる公務人材や議事機関たる議会の議員を適切に確保することや、地域そのものの持続可能性を高めるための取組を地方公共団体の枠を越えて着実に進めること、地方公共団体の行政サービスを安定的に提供するための税財政基盤について、役割の見直し等を的確に反映した形で確保することなども重要である。
- このような見直しを含む対応は、法定事務を中心とした事務の執行を持続可能なものとし、限られたリソースで効率的に事務を処理できるようにすることで、市町村が、各地域において、その特色や資源を活かしつつ、課題に向き合い、合意形成を積み重ねながら、自主性・自立性や創意工夫を発揮して地域における行政を担うことを可能とするものであり、人口減少・少子高齢社会における地方自治を充実させるための取組と捉えることができる。
- 都道府県と市町村による地域の事情に即した検討と、国における行政分野全体での検討、さらには政府全体での行政分野間を見渡した検討とが車の両輪となって、実効性の高い見直しの議論が進められることを期待したい。