

持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会（第6回） 議事概要

開催日時：令和7年4月23日（水）9：30～11：30

開催場所：全国都市会館3階第1会議室 ※WEB会議と併用

出席者：山本座長、石塚構成員、出雲構成員、上村構成員、大江構成員、太田構成員、
甲田構成員、小西構成員、高橋構成員、原田構成員、人羅構成員、牧原構成員

事務局：阿部自治行政局長、小池自治行政局公務員部長、
新田大臣官房審議官（地方行政担当）、植田自治行政局行政課長、
大田自治行政局市町村課長、
小牧自治行政局住民制度課マイナンバー制度支援室長、
越尾自治行政局公務員部公務員課長、神門自治財政局財政課長、
山口自治財政局財政課参事官、石田自治税務局企画課課長補佐ほか

オブザーバー：全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、
全国町村会、全国町村議会議長会

【議事次第】

1. 開会
2. 論点整理
3. 閉会

【議事概要】

事務局から資料に沿って説明。その後、意見交換を実施。

【意見交換】

- これまでは連携中枢都市圏や定住自立圏といった地方自治体の地理的環境に着目した連携や共同処理の在り方で対応してきたが、今回は行政分野ごとに対応方策を考えると新しい視点が入っていることに意義があるのではないか。
- 個々の分野ごとに対応方策を考えるというアプローチは、地方公共財の便益の範囲の変化、人口減少、地方自治体の供給能力の変化、社会情勢の変化に合わせて、地方公共財ごとに対応を考えるというアプローチであり、調整や意思決定の行政コストが増加する懸念があるが、デジタル化によるコスト抑制が必要ではないか。
- 個々の行政分野ごとに人口減少や社会・経済情勢の変化を踏まえた形で、市町村と都道府県の事務の見直しを行った結果、市町村・都道府県の役割分担を考え直すことは重要。
- デジタル化の技術の活用について、かなりの地方自治体が既に問題意識を持って取り組んでいる。特にシステム関係については、できるだけ早く国が方針を出さなければ、二重投資、三重投資になってしまう危険性があるのではないか。

- デジタル化について国がある程度方針を出さないと、地方において二重投資となってしまうのではないのかという指摘はそのとおりだと思う。現在、自治体の基幹業務システムの標準化やデジタル行財政改革が進められているが、今回の研究会で取り扱った分野は、必ずしもそうした取組のみで対応できるものに限られないと思われるため、どの分野についてどのような方法で個々の自治体に任せきりにすることなくデジタル化を進めていくのかについて早く議論を始める必要があるのではないか。
- 今の事務配分では今後うまくいかないのではないのかという認識は共有している一方、テーマごとの事情の違い、地域の実情に応じた違いなど、難しい面がかなりあるということとはよく分かった。
- あらゆる部分について何か枠組み的なものを考えなければいけないときに、ボトムアップでなければうまくいかないのではないか。
- 市町村が行っている事務について、都道府県を入れたほうがいいのかというのは、一つ考え方として現実的ではあるが、一方で都道府県が入ると都道府県の意向で都合のいいようにやってしまうおそれもあるのではないか。場合によっては補完性の原理に反することもあり、反分権的な要素、色彩を帯びることは全く本意ではないため、ボトムアップをきちんとしながら回していくという仕組みが要るのではないか。
- 資料15ページに内部組織や補助職員の共同設置というくだりがあるが、法律改正により、新たにこういうところの仕組みを推進しますという何かしらのメッセージとしたほうが分かりやすいのではないか。
- 内部組織や補助職員の共同設置について推進していくという方向性を見せていく必要があるのではないか。一方で、今まで共同設置がなかなか活用されてこなかったことの分析を踏まえた条件整備を行わなければ、前に進まないのではないか。その要因の一つとしてデジタル化が進展していなかったことが考えられるのではないか。
共同設置があまり活用されてこなかった要因の一つとしてはデジタル化が進展していなかったことが考えられるのではないか。例えば、それぞれ離れた自治体の職場同士で一つの組織を共同設置しようとした場合、職員が一同に会しないと不便が生じると考えられるが、その点についてデジタルの力で突破することが必要になるのではないか。
- 事務処理のフェーズごとに課題がいろいろあり、従来のように事務を一括してどこかに配分するか、あるいは広域連携をするかというような選択だけではなく、事務それぞれの段階、事務処理の各段階でどのように遂行することが最適なのかを検討する視点を示したというのが、今回の研究会での大きな成果であり、重要なのではないか。従来に比べ、事務配分の際に事務処理のフローを分解した上で考えるということを出した点に大きな意味があるのではないか。
- 内部組織あるいは補助職員の共同設置について、一般的な内部組織や補助職員を共同

設置するというのは、それぞれの地方公共団体の指揮監督権、やはりそれぞれの地方公共団体でかなり概括的に事務処理を行っている現状を考えた上ではなかなか実現は難しいのではないかと。つまり、内部組織あるいは補助職員の共同設置をするには、内部組織、補助職員であっても何らかの事務の切り出しができるようになっていないと使いにくいのではないかと。

- 内部組織や機関の共同設置を進めるために事務を細分化して切り出すとしても、業務によって事務を切り出しやすいもの、切り出しにくいものがあるのではないかと。
- 政府内での横串を通す対応という点も大変重要である。国における立法の準備の段階で事務配分の適正性を検証するようなプロセスを別途準備するということを打ち出すのが大変重要なのではないかと。各省庁は、やはり目の前の社会的問題、政策的な課題を解決することに注力し、リソースの問題はなかなか考える余裕がないところ、そこについて総務省から事務配分について途中で言うことによって、全体として事務配分を適正化することが今後考えられるのではないかと。
- 公務人材のプールについて、専門性ないし蓄積性が高いような業務については、もう少し大きな構想で言えば、公務の部門と民間部門共通の担い手を創出して、利益相反に配慮しつつ、双方がそのプールした人材を活用できるような枠組みを考える必要があるのではないかと。特に地方においては、そのような需要が高いのではないかと。
- 事務を減らす、事務をまとめる、事務の担い手を増やす、事務自体を効率化する、の大きく4段階の方策の組合せだが、これらを実現するためにいつまでにどのようにやっていくのかといったロードマップがあると、より明確に課題の解決というのが見えてくるのではないかと。
- 今後どのようなスケジュールでどういう風に進めていくかということが一番重要なのではないかと。今回の研究会では、まず自治体から意見を伺った上で、各個別分野の事務に関しては各省の関係課にも相談し、資料を作成するなど、縦横の調整をしながら議論を進めてきたが、事務局のリソースにも限界があるため、限られた分野での議論が行われてきた。今後、他の分野についても議論を進めていくに当たっては、引き続き都道府県、市町村、関係省庁の協力の下で行っていく必要があり、その際にはロードマップのような形である程度の目標を考えていく必要があるのではないかと。
- 市区町村で事務を減らすことについて手が回らないので都道府県が音頭を取ってやってほしいといった声があったが、そもそも都道府県のほうでもできないといった問題や、都道府県や市区町村の連携をどうするのかといった課題の検討がなされなければ、押しつけ合いにならないのかという懸念がある。
- 対応が急務の案件か、あるいは比較的時間をかけて検討をしていけば済む問題なのかを考える必要があるのではないかと。特に専門人材の不足に関して、既に現場でかなりや

りくりしているような急務ということであれば、まず先に何らかの緊急避難的な措置をしながら、その先に時間をかけて考えていくということが必要なのではないかと。

- これまでの議論を振り返ると、この研究会の議論は、事務の執行の対応から自治の実質を決めていくべきだという議論なのではないか。補完性の原理で、すべからず基礎自治体が行うことが原則であるというのが恐らく分権改革以来の、あるいは90年代以来の世界の分権改革の潮流だったと思うが、それでは済まない問題が出てきており、事務の性質、又は事務の執行の性質に応じて自治というものを考えるところに来ているのではないかと。
- 事務の性質から自治の在り方あるいは事務の執行の在り方を考えていくというパラダイム転換と思われるが、この議論はとりまとめのどこかで出したほうがいいのではないかと。自治の在り方、自治と事務の執行との関係性から再定義するということを言ったほうがいいのではないかと。
- この研究会における分析がどの程度正しいかの議論が必要ではないかと。一連の議論は、市町村における事務執行が非常にボリュームがあり、それを変えなければいけないということだが、この議論は恐らく事務の粒度がどこまで分析されているかということが問われている。その粒度は分析のためにやや省略して分析しているが、その省略の仕方が正当なんだという議論をちゃんとしたほうがいいのではないかと。
- 事務実施の態様の要件は果たして十分なのか。この方式を使えば、民間のコンサルでも分析していけると思うが、例えば都道府県内のコンサルで分析して、都道府県・市町村で議論し、都道府県ごとに事務の在り方を決めていくことができるような仕組みになるともっと望ましいのではないかと。
- 今後どのように進めていくのか。帰納的にいろいろな要素を一つ一つ取り上げながら進めていくやり方と、市町村がなお持つべき事務は何なのか、あるいは都道府県なりに事務の移行、あるいは共同設置、共同管理できる事務は何なのかというメルクマールが必要ではないかと。
- 分析する場と、メルクマールを考えて全体の方向性なり戦略なりを出す場と最低2つの役割を持った検討の場が必要ではないかと。
- 事務自体の廃止があり得るのではないかとという観点を持つ必要があるのではないかと。事務としてあるからそれをやらなくてははいけないということではなく、そもそもそれが何のためにあるのか。ちゃんと必要であれば、ほかのものと合わせられるのではないかとといった点も考える必要があるのではないかと。
- デジタル技術を使う上でどのようにベースを整えていくかという観点を入れていただきたい。例えば、住民基本台帳が、住所がそこに登録をされていてもそこに人が住んで

いるか不確実なため、居住地ベースで調べるときには、調査員が訪問して、実際にそこに人が住んでいるかどうか確認しなければいけないといったことがある。マイナンバーが整備されている日本においてその改善は不可能ではないと思っているので、ベースを整えた上で、それをどのように使って業務を効率化できるのかという考え方をデジタル活用においてはしたほうがいいのではないかな。

- コロナ禍にワクチン接種管理システムを国が主導して作ったことで接種管理が楽になったといった改善事例もあったので、過去をひもといて、検討していただきたい。
- 対応手段を地方自治体に提示することでそれぞれの自治体に対応してくれるかという
と、そう簡単ではないのではないかな。国や都道府県のプッシュ型の対応が必要ではないか。
- どういうプロセスで進めていくかは、どういうKPIを持つか、目標管理型のシステムを入れるかどうかではないかな。
- 総務省的ないわゆる自治制度を微修正していくというだけではなかなか現場の問題に対応できないのではないかな。個別の政策分野で各事務を執行している自治体の現場での
いろいろな課題に制度をいじるだけでは対応できなかったのではないかな。
- DX、デジタル化がなかなか現場で進まないのはなぜなのかというところを真摯に受け止
めなければいけなかったのではないかな。今回、実施現場の自治体の声を本当に細かく聞き、
そうした中から政策別に論点を整理していく、場合によっては事務の廃止、広域化、都道府県による垂直補完といった議論が出てきたのは非常によかったのではないかな。
- 今後、自治制度と各現場との間をつなぐ個別法の分野、各省庁の政策の在り方を政府
の中でも議論していく必要があるということで、時間をかけてしっかり各省庁横断的な
ワーキングなりをつくって地道に検討していく、まさに上と下の間をつなぐ部分という
のはしっかり検討していく必要があるのではないかな。
- その上で、研究会での議論は、将来の行政の事務の在り方を大きく考えていく、かなり重要な契機であり、同時に今何が行政の仕事なのかというところまで含むような大きな議論にもつながっていくことから、現場の声を聞きながら時間をかけて検討する必要があるのではないかな。
- 場合によっては国のほうから、自主性だけではない一定の選択肢を迫る形で示していくのであれば、自治体だけではなく、メディアや国民などに向けた丁寧な説明が必要ではないかな。集権化だけを目指すということではないということを事情も含めて丁寧に説明しながら、しっかり焦らず検討していくことが非常に必要なのではないかな。

- 機能の整理や役割分担の整理というのは住民や議会から見たときに複雑化し過ぎないほうがいいのではないか。これまで日本の地方行政というのは、どこまでが市の仕事で、どこまでが県で、どこまでが国の仕事か、これは財源が国の交付金絡みだったらかななか市のレベルで説明しにくいこともあったため、住民や議会から見て、どこまでが市の仕事なのかを分かりやすくすることにもつながり、ひいては議会がチェックしやすくなることにも資するのではないか。
- 行政事務とは何かというのをやっぱり真摯に考えなければいけない時期に達しているのではないか。公務人材というところで、公務員と民間というのを明確に分けながらやっていくことに限界があるのではないか。フランスでは、準公務員のような形で、全国で専門人材をプールし、そこにジョブ型で派遣していくということをやっている。フランスも課題は抱えており、全国規模で人材をプールしている。もう都道府県では無理なのではないか。
- 垂直的な補完は、主に個別法の中で都道府県による支援を規定しなければ、都道府県が自発的に支援の枠組みをつくっていくということはもう難しいのではないか。
- 都道府県と市町村の関係は47都道府県で非常に多様なものがあるため、自主的にできるところもあるかもしれないが、都道府県の職員が見極める必要がある。もし運用上行っていくということであれば、人の交換や情報の交換をどのように図っていくのか、具体的な計画などに基づいて明らかにしていく必要があるのではないか。
- 地方議員のなり手不足について、自治体から審議会の委員の確保に苦労しているとの声を聞くことから、他の自治体であれば公務人材が審議会の委員を担当できるというような柔軟な働き方や運用体制が考えられるのではないか。
- なり手不足解消のためには、若い世代が関心を持って地方議員にチャレンジできるような環境、例えば、マイナンバーを活用したインターネット投票の可能性も考えていく時代に来ているのではないか。
- 広域連携については、広域行政体の創設と、自主的な官民連携プラットフォームの二つの方法がある。プラットフォームについては、今でもある程度の対応はできるが、地域での強い協働意識やリーダーシップが必要であるなど限界があることから、財源の問題への対応を含め、広域行政体をつくりやすくするという方法が考えられるのではないか。関西広域連合では、議員は兼任、職員も出向者で成り立っており、こうした広域行政体の議員や職員の在り方について、議論の必要があるのではないか。
- 地方税の偏在是正について、人材面での東京一極集中は深刻であり、東京と地方は共存関係にあるということをいかに財政制度に反映するかが重要である。利子割や地方法人課税の制度的な是正は重要だが、マクロの効果は限定的であるため、本格的な税制を考えるのであれば、パワーは要るが抜本的な制度改革が必要ではないか。例えば、固定

資産税は応益原則だが、都市部は民間投資による地価上昇に伴う税収増があるなど、個々の地方税の原則に照らしながら、東京一極集中と人口減少の状況を見つつ、個々の状況に応じて対応する必要があるのではないか。

- 地方議員のなり手不足については、居住要件に関する議論があるが、昨今はその自治体に全く関係ない人が首長選挙に出ており、居住要件の緩和が、狙い通りの議論になるかは慎重に考えた方がよいのではないか。
- 地方議会議員のなり手不足について、居住要件の緩和は、ポピュリズムとの関係で難しい問題である。イギリスでは、広域自治体であるコンバインドオーソリティーのメイヤーに立候補するためには、すべての構成自治体の住民からの推薦名簿が必要とされているが、これを参考に、居住要件を緩和する場合には、一定数の住民からの推薦名簿を立候補の要件とすることが考えられるのではないか。
- 議員の居住要件について、例えば、イギリスやフランスでは、完全に要件を撤廃するのではなく、例えば固定資産税を支払っている者など、自治体と一定の関係性を持っている者に制限している。こうした居住要件を緩和するに当たって一定の制限をかけた場合にどのような可能性が出てくるのかということも含めて、これまで居住要件に関する議論は行われていなかったところであり、制度論的な議論をする際の材料として、資料に掲載させていただいた。
- 地方議会の事務局の専門職について、関東のある自治体の議会事務局にITに詳しい職員がいるが、兼職を避けるため、土曜や日曜に、アドバイザー業務を行っている。こうした人材が動きやすいような環境の整備が必要ではないか。
- 地方税に関する報道は、ふるさと納税に関するものが圧倒的に多く、適切な運用とあるべき姿について、何かしら言及が必要ではないか。
- 魅力ある公務員の確保のためには、非正規職員の待遇改善が重要ではないか。
- 地方における自治体を維持する観点からは、高等教育と産業が各地域に存在していることが重要であり、本社機能が東京に集中することを避けるための税務上の政策を本格的に検討すべき時期なのではないか。
- 地方税の見直しについて、一緒に集めて分配するという地方共同税もあり得ると思うが、それと同時に東京ではないところに本社を持っている企業には何か税制優遇するなど、東京一極集中を回避するような観点も今後も検討する必要があるのではないか。
- 今回のまとめの一つの特徴は、財源の偏在の問題に焦点をあわせていることにあるが、メッセージを出す際には、考え方の原則や理念をはっきりしないと、東京が不当に利益を得ているという響きにならないか。

- 東京には地方からの人材の供給もあり、マーケットもつながっているからこそ、財政調整が重要という視点もある。財政調整制度の存在意義として、どこの地域でも同じ税負担をしたときに、同等の公共サービスが提供されるようにすることで、地域間のばらつきを是正させるという考え方の原則を出して議論しないと、地域間の対立を惹起する恐れがあるのではないか。
- 地方交付税は、地方の固有財源・共有財源と言われているが、近年、そのことが自明ではなくなっており、共同体としての日本のイメージが薄れてきている。東京生まれ、東京育ちの人が増えてきている中で、財政調整で支え合うことに対する理解があいまい化している。その意味でも、よって立つ理念や原則と、具体的な偏在是正をセットで打ち出す必要があるのではないか。
- 税財政のあり方について、事務に沿って財源が決まるのであれば、東京都に本社がある場合に、東京都に法人税を払うことは自明ではなく、事務の流れを見ると、東京都以外に課税してもよいのではないかという議論になる。神戸市からのヒアリングでも、本社だけではなくて倉庫を置いたところに課税すべきという提案があった。長期的な課題ではあるが、税財政のあり方について、今までとは異なる定義のあり方もあり得るのではないか。
- 主に小規模な市町村では議員の個人情報が基本的にオープンな状態になっており、女性が議員になるにあたってのハードルになっているのではないか。住民と密着して活動する上で議員に関する情報を公表する意義もあると思うが、議員の個人情報の公開に対する考え方について、地方議会自身が議論することが望ましいのではないか。
- 町村議会において無投票等の課題に対して様々な取組を行うことは非常に意義があるものだが、一方で、町村議会の事務局の人員は非常に手薄であり、そうした取組を行えば行うほど事務局の負担となるという課題もあると思う。議員のなり手不足の問題と、事務局の負担の問題をどういう風に解決していくのか、議会と事務局双方の議論が必要ではないか。
- 議員のなり手不足の中で、どのように議員の個人情報を守るのかということも課題であり、近年そういった話がかなり増えてきている。住民の個人情報だけではなく、公職に関係する者の個人情報についても保護すべきという考え方に変わってきている中で、各自治体における取組も重要だが、制度的にどのように変えていくかということも重要になるのではないか。
- 今後の進め方としては、自治体の現場の声を聞きながらボトムアップで進めていくアプローチと、従前の地方分権一括法のように演繹的にメルクマールを決めて投網をかけるように制度を変えていくアプローチがある。現在の分権一括法は、自治体からの提案を受けて分権を進める手挙げ方式となっているが、どちらの方法がよいかという点につ

いては、内閣府の地方分権推進室や各制度の所管省庁との丁寧な議論が必要となる。今回の研究会では自由な御意見を頂いた上で、関係省庁としっかりと議論して進め方を考えていきたい。

- 今後の進め方を議論する上で、自治の理念をどう考えるかということは極めて重要である。平成11年の分権一括法の際に基礎自治体中心主義をうたい、地方自治法第2条に明確な位置付けを行い、都道府県の役割をある程度限定するという改正を行った。それから時代・社会が変わって人口が減少し、人材や財政など様々な資源が制約されていく中で、基礎自治体を中心に個性ある地域をつくるという理念・ベクトルは今も変わらないものの、平成11年の分権一括法当時の考え方について、多少、時代に応じて見直す必要があるのではないか。
- 税財政に関しては、偏在是正も含め、税のあり方という基本的な理念が必要であり、パイの奪い合いになってはいけないという御指摘は全くそのとおりである。例えば、交付税制度や地方税制度の議論をする際、ナショナルミニマムをどう考えるかという話が必ず出てくる。ナショナルミニマムを定義することは極めて難しく、現実的に当てはめることはかなり難しいが、税の見直しに当たって理念が必要になるというのは全くそのとおりである。
- 議員のなり手不足に関しては、与党においてもワーキンググループが立ち上げられたところ。議員のあり方については役所だけではなく、各党各会派で議論していただく部分もあるため、しっかりと連携してまいりたい。
- 地域を支える観光・産業等に関する都道府県域を超えた広域単位での取組について、法人を設立するのか、プロジェクトベースで対応するのかという議論があるのではないかと。法人を設立した場合に理事のような役職を置くこととすると、我が国に3層制の自治制度をつくるような形にもなる。プロジェクトベースでいえば、かつて地方開発事業団という制度があったが、今は、一部事務組合と広域連合の制度のみであり、緩やかな組織としては、自治法上に法定協議会というものがある。広域連合は今でも公選首長や公選議員の制度を導入することが可能だが、これに加えて税財の権限も広域連合に付与することとする場合、我が国に3層制を導入することの是非について検討する必要があるのではないかと。
なお、今回の研究会で議論している地域を支える産業というテーマでは、そこまで深いところまで考えているものではなく、産業・観光を複数自治体で連携していくことがより効果的ではないかというプロジェクトについて取り上げさせてもらっているところ。いずれにしても引き続き御意見を頂きながら検討してまいりたい。
- 「論点3 地域を支える産業等について」は別として、「論点1 地方公共団体における事務執行上の課題と対応について」と「論点4 税財政面の課題対応等について」は、そもそも論にかなり関わっているところがある。特に論点1については、地方分権の流れでどのように考えるかという大きな話に関わってくるのではないかと。

- 従来、効率化というと、大体が分権とは逆の集権化に向かってしまうことから、事務ごとの効率化を考えるという議論は避けられてきて、基礎自治体の重視ということが主張されてきた。一方で、基礎自治体において事務の執行が難しくなっており、国も余裕がある訳ではなく全体の資源が縮減していく中でどのように対応していくか考えなければならなくなっている。

こうした中で、単に効率化に向けた議論をしていくと集権化に向けた方向になってしまう可能性があるため、気を付けて議論を進めるべきであるが、事務の執行の場面のきめ細かいフェーズごとに考察を行うことについては集権化に向けた議論とは異なるものとして今回の研究会でもとりまとめていくことになるのではないかと。

- 地方制度調査会において、分権一括法の制定時と比べて都道府県の役割を強調する議論があったが、その際も、まずは市町村間の連携を前提として、それでも立ち行かなくなった場合には都道府県が補完するというスタンスであったと記憶している。

今般、もう少し都道府県の役割について考え直さなければならない場面が出てきているが、都道府県によって市町村との関係が異なることから、全国一律で考えることはできず、都道府県ごとの実情を踏まえて検討する必要があるのではないかと。

- 今後の進め方について、手挙げ方式と、全体を踏まえたアプローチの2つのバランスも考えるべきではないかと。手挙げ方式は分権の観点では良いと思うが、あくまで手挙げされたもののみにについて対応するため切りがなく、全体として非常に作業量が大きくなるため、どのようなアプローチをとっていくのか考えていく必要があるのではないかと。

- 議員のなり手不足に関して、特に公務員との兼業制限に関して、日本は国際的に見ても最も厳しい考え方をとっていると思う。また、議員の居住要件についても、交流人口や関係人口に関する文脈で議論されたことはあったが、これらの制度を変更するかというところまで踏み切る議論はなかなか行われてきていなかったのではないかと。

- 仮に議員の兼業制限や居住要件について制度を変更しようとした場合、その趣旨と全く異なる方向で制度が使われてしまうおそれもあるため、よく気を付ける必要があるのではないかと。