資料５

中間取りまとめの方向性（案）

1.「国・都道府県・市町村間の役割分担」の在り方について

急激な人口減少や AX／DX の進展など、地方公共団体の事務処理を取り巻く環境は、従来とは異なる様相を呈している。こうした中、地方分権改革により確立された「国・都道府県・市町村間の役割分担」を時代に即した形でアップデートし、市町村が自ら執行する事務の処理体制を持続可能なものとするとともに、各地域における行政課題に向き合い、創意工夫を要する事務に注力する余力を確保することを目指す必要があるのではないか。

（1）地方公共団体の事務処理を取り巻く環境の変化

○ 地方公共団体の事務処理を取り巻く環境には、現在の「国・都道府県・市町村間の役割分担」が構築された2000年当時から以下のような変化がみられるのではないか。

【人口減少の影響】

- 人口減少フェーズへの突入、少子高齢化の加速度的進行に伴い、地方公共団体が直面する課題が複雑・高度化。
- 歳出削減や定員管理等の影響下で職員数は減少し、人口減少に伴う人材不足も深刻化。

【業務の変化】

- 民間委託などの外部活用が進み、業務プロセスを分割し、適切な主体に割り当てる手法が定着。
- 情報システムのネットワーク化が進み、全国単位での共同処理等も可能に。
- 取組状況の見える化が進み、行政サービスの差異が明確化。

（2）2度の分権改革により生じた国・地方関係の変化の副次的効果

○ 2度の分権改革は、国と地方の関係を「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」としたが、その副次的効果として、国・地方公共団体及び都道府県・市町村の間で必要な接触をも手控えるという方向をもたらし、以下の課題が顕在化しているのではないか。

【国の各府省庁】

- 所管制度の実態を把握し、企画から実施までを見通して制度改正・運用改善に取り組む機運の後退。

【都道府県】

- 市町村に対して、かつてのような調整能力を発揮できない。

（3）「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートとそれを推進する枠組み

①「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデート

○ 2000年分権改革当時の環境を前提に構築された現在の役割分担は、これまで見てきた環境変化を踏まえ、「市町村優先の原則」などの基本的な考え方は維持した上で、以下によりアップデートしていくことが必要ではないか。

（ⅰ）国・地方関係の最適化

✓ 2度の分権改革で構築された国・地方関係を前提とした法制度を、AX／DX の進展等も踏まえ、その事務執行が最も適切な手法・主体により行われるものとする。

（ⅱ）地域における担い手の最適化

✓ 上記により構築された新たな国・地方関係の下で、地域ごとの住民サービスの提供能力や地理的状況等の実情に応じ、住民サービスの提供主体・手法の組み合わせを最適なものとする。

②「国・地方関係の最適化」の枠組み

○ 国・地方の間でインタラクティブに意見交換がされ、国・地方双方の実需にアドホックに対応しつつも、一定の体系性を持った対応を可能とする「国・地方関係の最適化」の枠組みが必要ではないか。

○ 実務者や有識者の参画の在り方、権威や正統性の持たせ方、期限設定の有無など、この枠組みを実効性のあるものとするための在り方について、今後議論を深めることが必要ではないか。

③「地域における担い手の最適化」の枠組み

○ 域内市町村の参画の下、都道府県が主体となって、地域ごとの住民サービスの提供能力や地理的状況等の実情に応じ、住民サービスの提供主体・手法の組み合わせを最適なものとしていく「地域における担い手の最適化」の枠組みが必要ではないか。

○ 地方自治法における位置付け、期限設定の有無、都道府県への支援など、この枠組みを実効性のあるものとするための在り方について、今後議論を深めることが必要ではないか。

（4）二つの枠組みで用いる具体的な手法とその方向性

①AI を含めたデジタル技術の活用

○ デジタル技術の進展により、近接性や住民情報の保有など、これまで事務処理主体の選択の前提となっていた条件に変化が生じているのではないか。

○ 均質性や迅速性等が求められる場合に、国や都道府県が積極的な役割を果たすことが必要ではないか。

○ サイバーセキュリティ対策や AI 活用について、国やこれに準ずる主体が基準の作成や基盤の提供などに大きな役割を果たすことが必要ではないか。

②地方公共団体間の連携

○ 都道府県や制度所管府省庁には、市町村の事務処理の実態・課題を把握し、助言を行う役割に加え、次の役割が期待されるのではないか。

（ⅰ）都道府県の役割

✓ 市町村同士の広域連携に係る利害調整等を行い、必要に応じて都道府県自ら補完・支援を行うなど、都道府県内の事務執行の最適化を図る役割。

（ⅱ）制度所管府省庁の役割

✓ 特に広域連携を求める必要性が高い事務について、個別法で広域連携を制度的に担保していく方法を検討する役割。

③国・地方公共団体以外の主体の活用

○ ②と同様に、都道府県・制度所管府省庁が、積極的な役割を果たしていくことが必要ではないか。

○ 政策企画段階からの官民連携や広域リージョン連携の取組の推進も必要ではないか。

（5）「国・都道府県・市町村間の役割分担」の最適化と地方議会及び住民自治の在り方

○ 従来、主に長が直営する事務について、議会の監視や住民監査請求などの手法が用いられてきたが、広域連携や外部化の進展に伴い、従来型の長と議会・住民の関係のみでは実効的に民意を反映し、また監視をすることが困難になったのではないか。

○ 今後、より一層広域連携や外部化が進められるとすれば、事務執行の総合マネジメントを担う長が説明責任を果たし、議会や住民が評価・監視することが重要ではないか。

2.「大都市地域における行政体制」の在り方について

人口や産業が集中し、地方公共団体の区域を超えて市街地が連坦する大都市地域※1、※2 では、他の地域とは異なる課題も存在することから、これまでも特有の大都市制度が置かれてきた。大都市地域においては、1.（3）「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資するものとなるよう、大都市特有の状況を踏まえた制度改革が必要ではないか。

※1 大都市：指定都市・特別区をいう。 ※2 大都市地域：指定都市・特別区を包括する都道府県をいう。

（1）大都市地域を取り巻く環境の変化

○ 大都市地域全体で見れば、既に多くの地域で人口が減少。大都市は比較的規模・能力が維持されるものの、他の市町村では人材不足等の課題が深刻化しているほか、国際的な都市間競争に対し、大都市周辺も含めた都市圏全体で経済成長を図る重要性が増しているのではないか。

○ 今後の大都市制度は、これらの課題への対応に資するものであることが必要ではないか。

（2）「特別市」制度の検討

○ 仮に「特別市※3」を制度化した場合、都道府県と指定都市の間のタテの「二重行政」が解消され、市域内での事務執行の合理化が図られるのではないか。

※3 都道府県を分割し、都道府県に包括されない1層制の地方公共団体を創設するもの。

○ 他方で、都道府県の分割により生じる以下のような課題・論点に関し、制度的対応を要するところ、真に実効的な制度を構築できるかという点で、なお懸念があるのではないか。

（ⅰ）広域事務への影響等

✓ 「特別市」と都道府県の間でヨコの「二元行政」が生じ、当事者間の調整が必要か。

✓ 「特別市」による周辺市町村の補完について、対象事務や地理的範囲、都道府県との役割分担に係る整理が必要か。

（ⅱ）財産・施設や議員・職員への影響等

✓ 「特別市」と都道府県が担う事務に応じた財産・施設・職員の取扱いや、「特別市」の議員定数に関し、移行前に指定都市と都道府県間で協議する仕組みが必要か。

（ⅲ）財政への影響等

✓ 「特別市」と都道府県の間の財源の不均衡については、地方交付税による調整を基本とするものの、以下の点について対応が必要か。

（ア）他の地方公共団体に配分される地方交付税の額に影響が生じる可能性があること。

（イ）都道府県の「留保財源」の減少に関し、「特別市」から都道府県への交付金のような対応など、どのような対応が考えられるか検討が必要であること。

（ⅳ）住民自治等の確保

✓ 「特別市」は1層制の巨大な地方公共団体となることから、団体としての一体性・機動性の確保とのバランスも踏まえつつ、住民自治や住民代表機能の在り方として、これまでの指定都市とは異なる仕組みが必要か。

（ⅴ）大都市制度以外への影響

✓ 地方自治制度以外の国の事務等について、新たな行政区画への対応に関し、制度所管府省庁で検討が必要か。

（vi）「特別市」の設置手続

✓（ⅰ）～（ⅴ）の制度的な対応を行った上で、仮に「特別市」を制度化する場合には、設置手続について以下のような観点を踏まえた検討が必要か。

【設置手続に関する主な観点】

- 都道府県や指定都市の議会の議決を要するか。
- 財産・施設・職員の取扱いや「特別市」の議員定数に関し、移行前に指定都市と都道府県間で協議が必要か。
- 住民への影響を踏まえ、住民投票の実施が必要か。実施する場合、どのような単位で行うべきか。

（3）今後の検討の方向性

○ 今後の大都市制度について、1.（3）「国・都道府県・市町村間の役割分担」のアップデートに資するものとなるよう、「特別市」制度以外の可能性を含め、引き続き検討を深める必要があるのではないか。

○ その際、市町村の人材不足への対応や都市圏全体での経済成長に資するものとなるよう、人口減少下においても比較的規模・能力が維持される大都市のリソースを、どのように生かすことができるかという観点が重要ではないか。