

# 第32次地方制度調査会「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」の読み方

堀 内 匠

## はじめに

第32次地方制度調査会（以下「第32次地制調」。座長＝市川晃<sup>(1)</sup>）は、1年あまりの審議を経て、2019年7月31日にその中間報告を提出した。本稿はこれについて考察する。

## 1. 中間報告までの審議経緯

第32次地制調は、2018年7月5日に第1回総会を開き、「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。」との諮問に基づき審議を開始した<sup>(2)</sup>。本中間報告は、その後20回にわたる専門小委員会での審議及び第3回総会までの審議を踏まえてまとめられたものである。

### (1) 第1回総会から第2回総会：審議項目決定まで

第32次地制調は、内閣総理大臣の諮問機関として異例なことに、総務大臣主催の

---

(1) 住友林業代表取締役社長、地方分権有識者会議委員、経済同友会地方分権委員会委員長。

(2) 2040研や町村議会のあり方研を主導した山崎重孝自治行政局長は2018年8月1日付けで皇位継承式典事務局長へ異動した。山崎局長は、第1回専門小委員会（2018年7月31日）が総務省自治行政局での最後の仕事であった。なお、山崎氏はその後、2019年1月15日付けで内閣府次官を兼務することとなった。

「自治体戦略2040構想研究会」（以下「2040研」と略す）を明示的に引き継ぐものとしている。地制調の委員のなかで、大屋雄裕、牧原出、横田響子の3名は2040研にも所属していた。

第32次地制調では初回から、大きな話題を呼んでいた2040研第2次報告への言及が相次いだ<sup>(3)</sup>ほか、序盤の配付資料は2040研のものをベースにつくられる等していた。そこで、委員の間からは、まずは2040研にも提出されていたこれらの資料に記載されている事項について、所管している各省庁に直接話を聞く、また現場の話として地方公共団体の関係者へのヒアリングを実施することとした。第2回専門小委員会から、**図表1**の通りヒアリングが実施された。

呼び出された各省官僚は各省の施策について一通りの説明を行い、質問に答えたものの、毎回2時間の限られた時間内で3分野にわたるヒアリングを実施するとあって、議論が深まるような審議とはいえなかった。質疑では他省庁の政策に切り込む質問もなされたことは注目に値する<sup>(4)</sup>が、当然のことながら所掌する各省は、中教審や財政審など関係審議会や各省内で検討している、という回答で対応した。

ヒアリング後、第6回専門小委員会からはこれを踏まえた課題・取り組み等の整理が行われ、総括的な議論を経て2018年12月18日に第2回の総会が開かれた。ヒアリングの概要としてまとめられた文章では、各省の意向も反映された修正が加えられており、例えば厚労省ヒアリングの際の質疑で中心となっていた社会保障の持続可能性に関する記述、地方創生本部資料等で枕詞として多用された「地方創生に向けた」といった文言、各種財政的な補助に関する記述などは削除されていた。

第2回総会では、諮問事項について、まず「人口減少が深刻化し高齢者人口がピー

- (3) 例えば荒木町村会長は「自治体戦略2040構想に対する強い違和感がある中で地方制度調査会がスタートしました。圏域マネジメントと行政のスタンダード化、二層制の柔軟化、スマート自治体への転換などには懸念も多く、上からの一方的な押しつけに強い警戒感を持ちます。我々町村長の中は、大変失礼な言い方かもしれませんが、霞が関や東京をベースとする方々に、果たして地方の本当の現場が皮膚感覚でわかるのだろうかと厳しく指摘する声もごぞいます」と述べる等、地方団体からは一様に警戒感が示された。
- (4) 例えば、次のような指摘があった。地方創生本部へのヒアリングでは、人口減少について、無居住地域を捨てて中枢拠点都市で踏ん張るのか、あるいは無居住化する2割地域を救う方策を考えているのか。文科省へのヒアリングでは岡崎・元総務事務次官らが「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」の60年ぶりの改定について、学校の統廃合を進めたいのか、止めたいのか不明なので文科省の改定意図がどこにあるのか。厚労省に対して社会保障財政の持続性について既存の2025年までのスキームではなく2040年までを見据えたスキームをどう考えているのか等。

図表 1 関係者ヒアリング実施状況

回	分野と対象者
第2回	<p>&lt;人口分野&gt; 国立社会保障・人口問題研究所（小池司朗人口構造研究部長）、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（伊藤明子地方創生総括官補）</p> <p>&lt;教育分野&gt; 文部科学省初等中等教育局（森孝之初等中等教育企画課長）、文部科学省高等教育局（蝦名喜之高等教育企画課長）</p> <p>&lt;医療・介護・労働分野&gt; 厚生労働省（伊原和人大臣官房審議官（総合政策（社会保障）担当））</p>
第3回	<p>&lt;教育分野&gt; 神奈川県横浜市（林文子市長）、新潟県長岡市（磯田達伸市長）</p> <p>&lt;人口分野&gt; 岡山県真庭市（太田昇市長）、奈良県川上村（栗山忠昭村長）</p> <p>&lt;医療・介護・労働分野&gt; 埼玉県和光市（松本武洋市長）、山梨県身延町（望月幹也町長）</p>
第4回	<p>&lt;空間管理、公共交通、インフラ分野&gt; 国土交通省都市局（楠田幹人都市計画課長）、国土交通省総合政策局公共交通政策部（日下雄介交通計画課交通政策企画調整官）、国土交通省総合政策局（小善真司社会資本整備政策課長、丹羽克彦公共事業企画調整課長）</p> <p>&lt;防災、治安分野&gt; 内閣府（米澤健大臣官房審議官（防災担当））、総務省消防庁（小宮大一郎審議官）、警察庁（谷滋行長官官房参事官）</p> <p>&lt;地域産業、農業分野&gt; 経済産業省（安藤保彦経済産業政策局地域経済産業グループ地域経済産業政策課長）、農林水産省（信夫隆生大臣官房政策課長）</p>
第5回	<p>&lt;空間管理、公共交通、インフラ分野&gt; 富山県富山市（森雅志市長）、秋田県（佐竹敬久知事）</p> <p>&lt;防災分野、農業分野&gt; 宮城県女川町（須田善明町長）、熊本県（蒲島郁夫知事）</p> <p>&lt;地域産業分野&gt; 福岡県福岡市（高島宗一郎市長）、広島県福山市（枝広直幹市長）</p>

クを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題」に関する審議を行うことになった。

## （2）第2回総会以降第3回総会での中間報告案提出まで

第2回総会後の専門小委員会では、分野別ヒアリングを踏まえた総括的議論を受けて、有識者に対するヒアリング（「追加ヒアリング」）と、委員の現地調査を行い、その後柱立ての議論・取りまとめに向けた議論を行うこととなる。

第8回以降の専門小委員会での「追加ヒアリング」は各回1～2名ずつ次の諸氏・

テーマで行われた（図表2）。また委員による現地調査は図表3の通り行われ、第13回までに随時専門小委員会へ報告された。

第12回専門小委員会で、中間的な取りまとめを夏に行うことが示された。審議は分野横断的な柱立てごとに整理している変化と、求められる視点、地域ごとに人口構造の変化が違う点をどう取りまとめていくかからはじめ、夏以降に地制調で議論すべき方策と各府省で望まれる方策に分けて論点整理をする、とされた。

諮問事項に関する委員同士の討論は、主に第14回以降の専門小委員会で行われた。また、第17回専門小委員会では地方六団体へのヒアリングが実施された。地方団体からは各種の要望が出されたほか、知事会以外の5団体からはそれぞれ、2040研報告書や中枢都市圏、地域カルテなどに関して、それぞれ強烈的なダメ出し・批判が行われた。

このように審議は大部分がヒアリングに費やされた。また中間報告の案文が示されて以降は、形式、内容のいずれについても厳しい指摘が相次いだものの、山本専門小委員長がそれらの批判について逐次裁いて、修正及び議事録記録等を事務局に指示等し、7月2日の第20回専門小委員会で案文の承認を得、参議院選挙をはさんで7月31日に第3回総会を開催し、中間報告を確定させるに至った。

第3回総会では、地方六団体及び国会議員委員からは、①「圏域」や「連携」、「公・共・私のベストミックス」などの文言の定義を明確化すべき、②連携はテーマごとに行うべきであって行政の枠組みとして想定するのは危険である、国があらかじめ一定の枠組みを決め強制的に圏域行政に追い込むような仕組みは避けるべき、③自治体には規模等によって課題が異なり、「地方公共団体」という文言でひとくくりにするのは残念、④市町村合併の功罪に関する検証が必要、⑤基礎的地方公共団体に対する権限・財源のさらなる移譲が必要、⑥地方団体の意見を尊重すべき、⑦都道府県の役割を明確にすべき、⑧「地域の未来予測」については地方創生との関係を整理するとともに、被災地についての作成支援が必要、⑨地方議会に関する審議の必要性、⑩「集約化」「効率化」といった表現の使い方への配慮が必要、⑪圏域行政について現行制度ではなぜ問題があるのか明示すべき、⑫国が一方的に制度をつくるのではなく、団体自治や住民自治に基づく自己決定権の視点で検討すべき、といった意見が出された。

ところで本稿執筆時点（2019年8月下旬）で、第3回専門小委員会（2019年3月6日）以降の議事録は公開されておらず、その間の様子については筆者が傍聴した際の個人的なメモからの紹介となる。原則公開することとされている審議会の議事録が長

図表2 「追加ヒアリング」実施状況

開催	有識者・報告タイトル
8回	倉阪秀史「未来カルテからみる2040年の日本の社会」 野澤千絵「人口減少・超高齢社会における広域的成長管理の実現に向けて」
9回	阿部正浩「労働市場の未来推計2030」 法務省入国管理局「外国人材の受入れについて」
10回	谷川史郎「地方制度を考える上で注目すべき技術革新の論点」
11回	藤沢烈「復興・地方創生の現場からみた『公』の課題～広域/地域コーディネーターの必要性」
12回	堀田聡子「よりよく生きる未来に向けたマルチステークホルダーによるイノベーション——オランダのチャレンジと認知症未来共創ハブを手がかりに——」
13回	小田切徳美「地域をめぐる新しい動きと展望——農山村の実態から——」

図表3 現地調査実施状況

日程	地域	訪問自治体	訪問委員
2/5～6	北陸	上越市（市町村合併等）、富山市（施設の複合化等）、金沢市（公共私ベストミックス等）、鯖江市（オープンデータ等）	大山副会長、牧原委員、武藤委員
2/12～13	近畿	海南市（南海トラフ地震対策等）、和歌山市（リノベーションによるまちづくり等）、泉大津市（スマート自治体等）、神戸市（医療産業都市等）	大山副会長、大屋委員
2/20～21	中部	北杜市（移住定住施策等）、塩尻市（スマート自治体等）、木曽郡（都道府県による補完等）、長野市（自治体間連携（子育て）等）	市川会長、伊藤委員、大橋委員、岡崎委員
2/20～21	中国	雲南市（小規模多機能自治等）、大田市（公共私ベストミックス等）、松江市（定住自立圏等）、日南町（コンパクトヴィレッジ構想等）	大山副会長、太田委員、牧原委員
2/28	関東	柏市（地域包括ケア等）、つくば市（スマート自治体等）	山本委員長、勢一委員
3/7～8	九州	嘉島町（自治体クラウド等）、宇城市（市町村合併等）、熊本市（熊本地震対応等）、鹿屋市（公共私ベストミックス等）、霧島市（地域包括ケア等）	市川会長、伊藤委員、谷口委員、武藤委員、渡井委員
3/12～13	福島	福島市（自治体間連携等）、川俣町（復興への取組等）、相馬市（復興への取組等）、大玉村（公共私ベストミックス等）、会津若松市（スマート自治体等）、白河市（定住自立圏等）	市川会長、飯島委員、大橋委員、岡崎委員、田中委員、牧原委員
3/18～19	東北	青森市（都市のコンパクト化等）、八戸市（連携中枢都市圏等）、盛岡市（連携中枢都市圏等）、紫波町（公民連携等）、一関市（市町村合併等）	飯島委員、大屋委員
3/25～26	四国	高松市（スマート自治体等）、美馬市（小さな拠点等）、神山町（サテライトオフィス等）	市川会長、太田委員、村木委員、横田委員

第9回専門小委員会資料3-1より

期間にわたって公開されないのは公開制の原則に沿うものとはいえない。また文書公表の唐突感が増して自治体関係者へ好ましい影響をもたらさない。議事録や記録の隠ぺい疑惑について連日報道されるなかでもあって、改善されるべき点であろう。

## 2. 中間報告の概要

### (1) 総論的特徴

以上のような審議の様子を踏まえつつ中間報告を読んでいこう。

今回の中間報告も、増田レポート以来の基調に沿って、人口減少を最大の課題とする。一方で、今回の中間報告が近時の地制調と大きく異なるのは、総務省管轄外の事項に多く触れていることである<sup>(5)</sup>。地方制度に関わるだけでなく、AIや5Gなど、旧郵政省所掌部分について踏み込んだ記述があるほか、産業構造の変革、コンパクトシティや教育機関のあり方など他省庁が所管し、これまで推進してきた政策に関する記述が目立つ。それらのうち相当部分が経産省や官邸政策の路線に沿った記述内容になっているように見受けられる。

また、中間報告が政府政策に沿ったものとなっていることによって、例えば「地方創生」政策の転換も反映し、東京一局集中を所与としており、また「関係人口」等、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」におけるキーワードが織り込まれた。地制調の委員は学識等による専門小委員会委員のほかに国会議員、地方団体代表が加わっているが、このうち国会議員は与党議員が6人中5人を占めている。中間報告の内容が多岐にわたり、また政権政策を踏襲したものである以上、彼らはこの報告書の内容を積極的に評価しないわけがない。

### (2) 国策の検証を求める声

第30次地制調以降、消滅可能性自治体論と地方創生政策が展開されたことを受けて

---

(5) 本来は内閣総理大臣の諮問機関であって、地方制度に関わることであれば総務省の領域を踏み越える場合も当然ある。かつては地方制案、道州制案等のほか地方税財政に関わる提言などで大蔵省や他省庁と対峙することもあった。ただ、近年では審議のなかで自らその審議対象項目を狭める傾向が強くなり、31次地制調では特に、選挙制度や公務員制度など省内であっても自治行政局行政課の所管から外れる課題を意識的に避ける様子も見られていた。詳しくは拙稿2016参照。

地方制度改革と人口減少社会への対応が結びつけられて語られているが、これについては中間報告でも基調となっている。上で指摘したように第2期の「地方創生」が東京一極集中についてのK P Iによる是正目標を放棄したことから、なおさら人口減少を所与として各自治体で消滅可能性に対応するよう促すものである。一方で、人口減少に関するこれまでの政策や合併・行革など国策での負の側面についての総括はない。無理難題は全て地域社会や自治体はその責任において対処すべしと言うかのようである<sup>(6)</sup>。

この点について、委員から批判が多い。地方団体からは、第1回総会で、「それぞれの市町村で地方創生総合戦略をつくって、それぞれ自主独立の精神でやっていこう、できるだけ頑張ろうと。まだ3年、4年なのです。その3年、4年で、どうせだめだから、圏域という新しいガバナンスをやりましょう。新しい体制を法制化しましょうというようなこと……は、今やっている努力に水を差す以外の何物でもない。」(立谷全国市長会長)などの批判があり、また、第2回総会でも国会議員委員からは合併政策の検証の必要性について批判があった<sup>(7)</sup>。だが審議では、平成の合併につい

---

(6) 大山副会長も、少子化や大学の苦境も運命ではなく政策の失敗であり、そういう各政策分野の見直しをしないにおいて、地方行財政体制の見直しで対応しなさいという課題をもってくるのはすごく違和感がある、という主旨の発言をしている。今井(2018: 6)も参照。

(7) あかま委員「机上で考える合併というのは、それはそれでうまくこなすことができるのですが、実は住民の中には様々な感情、思い、またその後、しこりというのは、やはり依然としてあるのでございますよ。その意味で言えば、圏域という中でさまざまな行政のあり方を求める中で、住民の意識、意思、参画というものをどう促しながら、このような2040年から逆算した圏域のあり方というもの、市民感情とか住民感情というものはかなり捉えづらい」、坂本委員「合併や広域行政、これまでやってきたことをどう検証して、もう一度反省をするのか」、武内委員「(合併)しなかった地域における行政サービスの低下とか継続ではなくて、合併をしたことによって行政サービスが大きく低下をした周辺の旧市町村の現状というものは、悲惨な現状があります。ですから、合併をした地域も含めて、合併をしなかったところも両方しっかりと検証する必要があるのではないか」、江島委員「合併をしたところのサービスが低下して悲惨な状況だというお話がありまして、ちょっと耳が痛いところがあります。といいますのは、私は平成17年当時、山口県下関市の市長をしておりまして、1市4町で合併をいたしましたその当事者なのですが、1市4町で合わせて30万都市を形成したのですが、結論から申しますと、合併をしたということだけでは残念ながら人口流出は止まりません。ですから、この項目にもありますけれども、市町村合併の効果といわゆるメリット・デメリットというのはきちんと検証すべきではないかと思えます。」、二之湯委員「市町村合併をした後も、今、皆さん方がいろいろ言われますように、地方の疲弊が止まらないということは、地方分権と市町村合併が一体何だったのだろうということは、先ほど同僚議員の方も検証する必要があるとおっしゃいましたけれども、私もそのとおりだと思うのです。」

ては第29次地制調で検証済みであること<sup>(8)</sup>、現地調査が合併の検証のためのものであること、という理由から第32次地制調としては、ここまでの前半審議では改めて検証の取りまとめを行うことはしないこととした<sup>(9)</sup>。もっとも、これから後半の審議では、2020年で合併特例法が再び期限切れを迎えるにあたっての対応が審議予定に盛り込まれており、合併に関する評価については再び問われる必要があるだろう。

### (3) 主な論点

2040研でも取り上げられていた課題のうち、①圏域の法制化、②A Iやロボティクスを中心としたSociety 5.0への行政組織の対応、③公・共・私のベストミックス、④「バックキャストिंग」の具体的検討方策、について中間報告の記述状況について確認してみよう。

#### 1) 圏域の法制化・自治体間連携

しばしば混同されがちだが「連携」と「圏域」の語では意味するところが違う。これまで制度化されているものとして、連携とは、事務組合等事務の共同処理の仕組みや委託、協定、協議の場の設置等があるが、圏域は、広域行政圏や、その後継としての定住自立圏や地方中枢拠点都市圏（連携中枢都市圏）等が地制調で議論されてきたことはあるものの、地方自治法上の記述がない。

中間報告における圏域についての書きぶりは抑制的である。諮問に「圏域における」と明記されているが、報告書では諮問を引用する以外で「圏域」の文言は登場しない。「東京圏」あるいはそれに対応する「地方圏」、また「生活圏」「経済圏」といった用いられ方はある<sup>(10)</sup>が、用語の使用を慎重に避けた感すらある。一方で、

- 
- (8) 29次地制調は、「市町村建設計画等で一般的に定められている10年程度の期間が必要であると考えられているが、多くの合併市町村において、合併後3年から4年の段階で、既に次のような成果が現れている」と、タイミングが尚早であることを断りつつ触れているに過ぎない。総務省はこのほかに2010年に合併特例法改正案を提出するにあたって同年3月に『『平成の合併』について』を公表している。
- (9) 地方創生との関係については、森源二大臣官房審議官がその論稿でわざわざ触れて、「地制調で議論されている、2040年にかけて求められる視点・方策と軌を一にしている」と述べている（森2019：16）。
- (10) 「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」では生活圏単位を基盤とする圏域の形成をベースに議論を進めている。



「地域や組織の枠を越え」という表現が、バズワード的に連携・協力の枕詞として用いられている。

ただ、審議においては「枠を越え」の語について、自治体の枠を越えたとなると、制度的な変更を意図しているのか問われる場面があった（第20回専門小委員会武藤委員発言）が、これに対して山本専門小委員長が応え、「無いと日本語として意味が通りにくい等、単純に言葉の問題として」用いたに過ぎず、「枠という言葉があるからといって違うニュアンスを出しているわけではない」と否定した。事務局もこれに同調している。

また、「地域」の語についても多用される。この「地域」の意味するところについては、第15回専門小委員会で話題に上り、大橋委員から問われた事務局は、「地域」とは、市町村単位、それより広い単位、及びそれより狭い単位というように限定しているというよりは、それを全て含んだ意味であると答えている。山本小委員長は、「地域」とは市町村を中心にしつつも、変化・課題についてはより広域的に取り組む必要があるものや、より狭い地域で取り組む必要があるものもあるので限定すべきではないと述べる。大屋委員も同様の趣旨で発言し、その後、合併して政令市になった地域など都市部と山間部が一自治体に共存する自治体もあり、「地域」をどう捉えるかは当該自治体ごとに考えるべきであるとの認識が委員間で共有されるに至った経緯がある。後に見る「地域の未来予測」は「地域」単位で作成されることになることにあらかじめ注意を促しておきたい。

それ以外には「圏域」に相当する語が見当たらないように思えるが、諮問に明記された語を答申の段階では無視することはできないだろう。審議のなかでは繰り返し「圏域」をめぐる発言があったところではあるが、中間報告の時点で地制調としては「圏域」について法制化などの方向性は示さなかった。

一方で、連携については、(1)ひとに着目した方策、(2)インフラ・空間に関する方策に共通する「地域の枠を越えた連携」を中心に整理されている。(1)では「ア 地域間の異動・定着」、「イ 地域間の交流」、「ウ 地域間の協力」が、(2)では「ア 都市機能の適正配置と交通ネットワーク」、「イ 防災・消防・治安の確保」が挙げられる。

連携に関する記述ながら圏域として機能させることを想定していると考えられるものは、「地域間の連携」のうち、「広域的な行政課題に対しては、生活圈や経済圏を同一にする地方公共団体が連携・協力して対応することが求められる」とする

記述である。このとき近隣自治体とは業務を共同化することや、自治体同士で住民サービスのあり方について議論することが重要、とする。これらの書きぶりについては第31次地制調の答申と大差ないが、都道府県の補完及び都道府県間連携、災害派遣が書き込まれ、さらに、「地域間連携を進めるに当たっては、住民生活や連携先の地方公共団体に与える影響を踏まえ、連携の関係性が安定的に運用される仕組みが重要となる。連携協約や一部事務組合等の既存の制度を含め、よりよい連携のあり方について検討する必要がある<sup>(11)</sup>」としている。

また連携に適した事務としては、医療や防災などが挙げられ、「都市機能配置と交通ネットワークのあり方については、市町村間で検討を進めていく必要がある。」  
「近隣市町村のまちづくりに大きな影響を与える施設の立地については、市町村間で調整・協議できるようにする必要がある。また、都道府県が広域的観点から担う役割を明確化する必要がある。」  
「市町村の区域を越えた人の移動の実態に即し、生活圈や経済圏で公共交通のネットワーク化を検討していく必要がある。」等、圏域連携の事例が書き込まれた。近年導入された連携の仕組みはいずれも中心市、中枢と周縁部の不均衡＝対等ではない関係が前提の仕組みと見なされているので、ここでの記述は取り組みを進めるにあたって住民や周縁部市町村からの反発を抑える配慮である。

## 2) AI、IoT、RPAの活用と自治体観

これに関する記述も、2040研よりは幾分慎重に取り扱われることとなった。

中間報告の素案段階では、科学技術への過度の期待を煽る記述が散見された。中間報告の素案が専門小委員会に提出されたのは第18回でのことで、山本小委員長は「これまでの議論を全て盛り込む形で包括的に、なおかつ比較的堅実な形で」文章化したものと評価していた。だが、取りまとめまでの間に用語の唐突感や主語の不明確さについて指摘が相次ぎ、また同時に科学技術に関し楽観的すぎるのではない

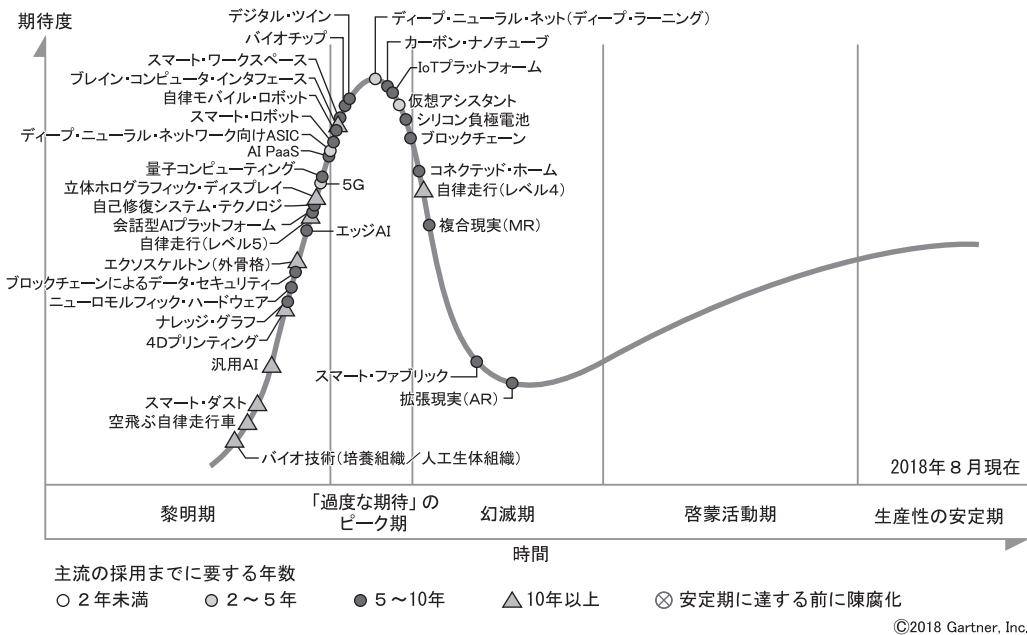
---

(11) この記述をめぐっては、第18回に示された案では、当初「首長が交代しても連携の関係性が維持される仕組みを構築する必要がある。」とされていたことから、自治体の基本構造に関わる書きぶりであると指摘を受け書き替えられた箇所である。

か<sup>(12)</sup>、といった議論が第19回を中心として行われたため、中間報告では、Society 5.0をめぐっては人間社会中心の技術活用を促すような書き方に改められた。一方で、Society 5.0とは政府のスローガンに過ぎないと指摘があったものの、中間報告はAIやロボティクスなどによってもたらされる社会イメージを「Society 5.0」として記号化し、この活用や、またそれによって生じる変化への対応を自治体や地域社会、あるいは働き方に求める姿勢が強調されている。Society 5.0の語は2040研第2次報告以降に登場したものであるため、この書きぶりについては2040研より踏み込んだものと読むことができるかもしれない。

Society 5.0の語は、「経済財政運営と改革の基本方針2019～『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦～」(骨太方針2019)でも文中に31回登場する。AI、5

(12) AIやロボティクスなどは昨年来メディアなどを通じて盛んに取り上げられているが、一方で、その期待が過熱しすぎている点を指摘する動きもある。ガートナーが提唱するハイブ・サイクル(特定の技術の成熟度、採用度、社会への適用度について黎明期から「過度な期待」のピーク期、幻滅期を経て啓蒙活動期、生産性の安定期に至るサイクルを図示するメソロジー)では、先進テクノロジーに関して、5Gやディープ・ラーニング、IoTプラットフォーム等、Society 5.0の中核に挙げられる技術の多くが「過度な期待」のピーク期にあると位置づけられていて、示唆的である(下図＝「先進テクノロジーのハイブ・サイクル：2018年」(出典：ガートナー2018))。2019年版(2019年8月29日発表)では、5GやAIPaaSが「過度な期待」のピークとされた。



Gについては地方創生総合戦略でも謳われ、令和2年度予算では1,260億円を予算措置するという。Society 5.0とは、情報技術への投資促進と規制緩和政策としての方向性を持つ<sup>(13)</sup>一方で、上で見たように、これへの対応が地方制度改革の目的として台頭しつつあるようにも見える。第30次地制調以降人口減少社会への対応策を審議し、第31次地制調で地方制度に人口減対策を求めた首相は、その方策を地方制度ではないところから見つけ出し、今度はそれへの対応策を地方制度に求めた、ということになる。

自治体が人口減少とSociety 5.0にどう対応するのかについて、2040研では「職員を半数に」等と過激な見出しをつけていたが、地制調中間報告はそれよりは抑制的である。ただ、Society 5.0については全体を通じて記述が多く、システム標準化・共同化のほか、情報技術を使いこなす人材の育成、官民を越えた共有といった点が描かれる。一方で、AI等の技術を用いることのメリットは、それにより時間が産み出されることであるとされる。「職員の経験や暗黙知を蓄積したAI等を活用しながら、職員は企画立案業務や直接的なサービス提供等、職員でなければならない業務に注力し、質の高い行政サービスを提供することができるようになる」のである。地制調が過去に「集約とネットワーク化」の文脈で連携や外部資源の活用を説いたのも、同じメリットを求めてのことであった。総務省は分権の受け皿、人口減少への対応、Society 5.0への対応と、その目的を変遷させながら、しかし同じことを処方箋とし続けており、手段が自己目的化している。

### 3) 公・共・私ベストミックスにおける職員像

中間報告では公・共・私ベストミックスについて、「組織の枠を越えた連携」を中心に整理されたと記載されている。そこで記述されているのは、「ア 公共民間の連携・協力」と「イ 暮らしを支える生活機能の拠点づくり」である。民間資金の調達や公共施設と民間施設の複合化、住民参画プロセスの導入、都市のスポンジ化に対する民間主導の持続可能な取り組みを行政が支援する方法、あるいは「小さな拠点」の形成である。

「ベストミックス」の語は単に「連携」と読み替えても支障ない<sup>(14)</sup>ようだが、

---

(13) 「令和二年度概算要求で前年当初費210億円増。人工知能（AI）やビッグデータを活用した最先端都市「スーパーシティ」の実現に向けた先進事業を支援する地方創生推進交付金が1,200億円と膨らんだ」（日経2019.8.11）

(14) 第21回専門小委員会資料2参照。

「公・共・私のベストミックス」については、職員制度に論が拡大されている点が注目される。

中間報告の認識では、人口減少によって、人手不足が深刻化するので、人材を公務・公務外問わず各分野・各地域で確保する必要がある。そこで、行政職員が地域や組織の枠を越えて活用されること（2040研でいうところの「プロジェクトマネジャー」化）、またその逆に医療やインフラメンテナンス、A I等先端技術等の「専門性」を身につけた専門人材を自治体間で連携して確保、あるいは育成する等、人材の確保、育成、働き方に関する記述がある。これは、公務員制度として考えた場合、ある種の職階制の導入、あるいは公務員制度のオープン化として語られてきた概念である。その点を指摘された山本小委員長は、地制調で議論するのか別の場で議論するのかは分からないとしつつ、さらに公務員制度に踏み込むとすれば色々な問題を含めて議論しなければならないだろうと応じた（第19回）。

このほか、Society 5.0時代の「地方を支える人材の育成や外部人材の活用等を通じた行政の対応力の強化が必要」なので「首長やC I O等のリーダーシップが重要」として、唐突にC I Oという特別職とおぼしき職員が描かれる場面もある。

#### 4) バックキャストिंगの方法

「地域ごとに異なる変化・課題の現れ方」として中間報告の7頁目から10頁目にかけて記述されているのが、中間報告におけるバックキャストिंगの具体化方策である。

中間報告は、生産年齢人口と高齢者人口の変化パターンごとに課題の現れ方が異なるとする。第20回専門小委員会参考資料1の35頁で、以下の5パターンに分けた。

- ① 15～74歳人口増加、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ② 15～74歳人口減少（25%未満の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ③ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）
- ④ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）
- ⑤ 15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急減（25%以上の減）

なお、②パターンの市町村の人口が全人口の過半を占め、④パターンが団体数として最多を占める。

審議項目のなかで、最も時間をかけたのがこの部分であった。2040年の姿をどのように描くかをめぐっては、「地域カルテ」等の作成例に関する専門家ヒアリングのほか、第20回専門小委員会配付の参考資料1の35頁表「地域ごとに異なる変化・

課題の現れ方の例」としてまとめられた表等をめぐって議論された。この表では、75歳以上人口増加率と15～74歳人口増減率で全市町村を分類し、その分類によって2040年の課題の現れ方の違いを例示しようとしたものである。

表は便宜上市町村単位で分類しているが、「平成の合併」を経て市町村内の姿は大きく変容しており、同じ市町村内にあっても変化・課題の現れ方が異なる「地域」を内包している。したがって、中間報告は、市町村だけでなくそれより広域あるいは狭域な「地域」単位を自由に設定して、それぞれの地域での長期的な見通しを考える必要がある、とした。また中間報告では、首長・議会・住民がともに、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有するために、議論の素材となる重要な将来推計のデータをいわば「地域の未来予測」として整理する必要を説く。その作成にあたっては、既存のデータも活用して整理するほか、「国が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、都道府県及び市町村に対して情報提供を行う」こととした。

未来像を共有して住民を含め自治体で議論する点には有益さを感じる。一方で、第1回総会では2040研第2次報告にも掲載された図が「人口段階別市区町村の変動（2015→2040）【H30推計】」として示され、具体的に自治体の名前を挙げながら、人口減少によりこのままではより「下位の人口区分へ変動する」（グループが移動する市町村名は下線を付して色をつけて強調された。下位に移動するグループは赤く塗られていたため、表は赤い文字で埋め尽くされた）とされた。表及びその説明においては「下位の人口区分」ほど人口減少率が大きいことを強調したため、「消滅可能性自治体」を想起させるものとして衝撃を持って受け止められた。中間報告の図表がその延長線上につくられている点には注意が必要だろう。

#### （４） あとがき — 後半の審議に向けての道標

中間報告は広範な分野にわたって記述したが、今後はそのなかから地制調が議論すべき項目だけを取り出して議論することになると宣言している。中間報告で記載はしたものの地制調の所掌の範囲外の事項については、「関係府省及び地方公共団体において必要な制度改正や環境整備等に取り組むことが期待される。」とした。

後半の審議では、諮問の「圏域における地方公共団体の協力関係」等の広域連携に関連する方策については、(1)ひと方策、(2)インフラ・空間方策、「公・共・私のベストミックス」については「組織の枠を越えた連携」のあたりに書かれたことが用

いられる。また、(3)技術方策については全般に関係するので、やはり後半で扱うことになる。

このほかに、直接本文への記述はないが、2020年の合併特例法期限切れに向けて、その更新に関する審議が予定されている（中間報告の概要版には記述があり、また審議のなかでも言及がある）。合併特例法の更新がどのような形でまとめられようとしているのか定かではないが、圏域の法制化と絡めた形で俎上に載る可能性がある。

第32次地制調の委員任期は2020年夏までとなっている。中間報告にあるように、審議項目は多岐にわたり、しかも地方自治の根幹にまで触れる内容が含まれている。残り1年の残任期間で全ての結論を出すまで至るかは不透明である。

### 3. 並行研究会とその動向

これまで繰り返し触れてきたように、第32次地制調の土台には、2040研がある。また第1回専門小委員会で、2040研の委員もつとめた牧原委員が「本来、このテーマで地制調に上げる前にあと一つか二つ研究会でもんでから上がってくるべきことではないのかという気がするわけです。ですが、……同時に多数なものを色々なところで処理しなければいけないということで、そこまで待たずに地制調に来た、待たなしであるということなのだろう」と述べたように、地制調とともにいくつかの研究会が並行して審議を行っている。

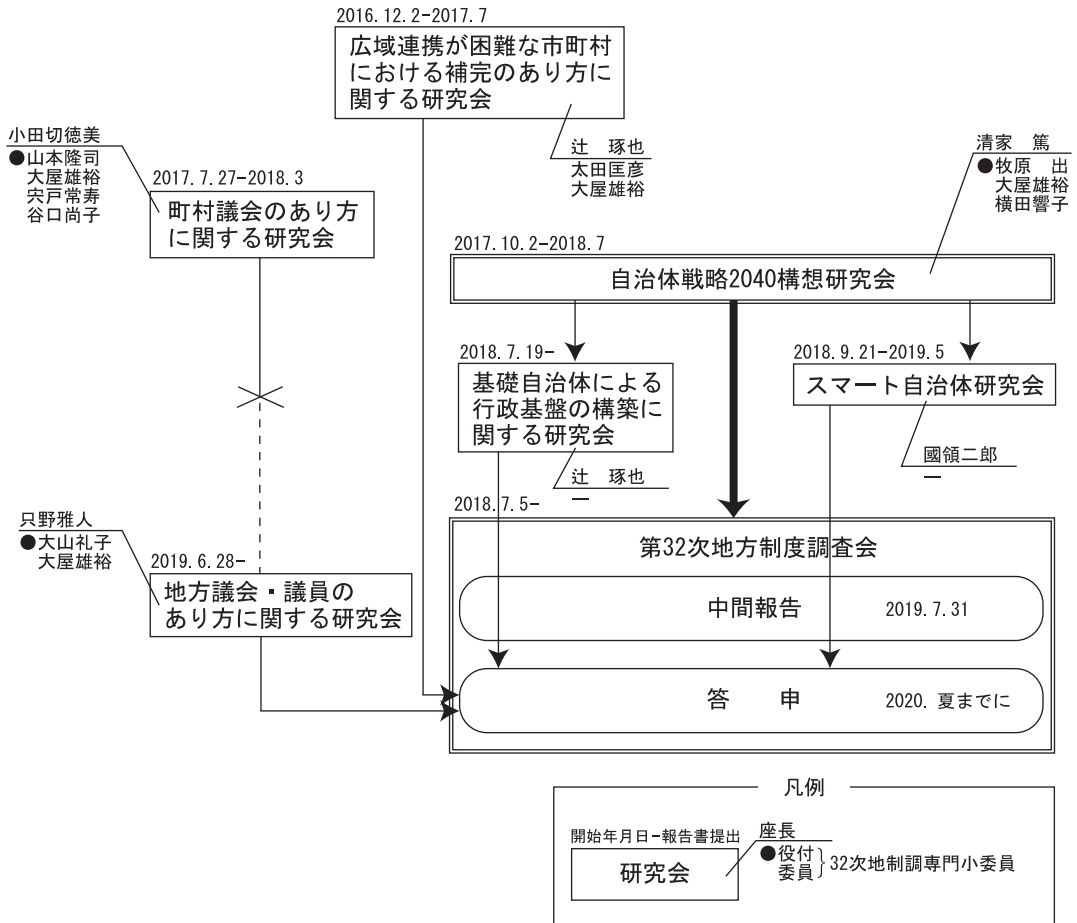
2040研は、地制調のほかに、スマート自治体研、基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会の2つの研究会を産み落としており、これら2つの研究会の成果物は、第32次地制調の後半部分——地方制度改革のフェーズにおいて合流する見込みである。

実はもう一つ2040研と同時期に誕生し、第32次地制調の土台となるべき研究会が存在した。町村議会のあり方に関する研究会（以下「町村議会研」）である。これは大川村の町村総会提起によって設置された、人口減少および議員のなり手不足に起因する小規模自治体の議会のあり方に関する研究会であったが、この報告書でパーシャル・コミットメント（多数参画型）議会かフル・コミットメント（集中専門型）議会かといったパッケージ方式の議会型選択論を振りかざしたために、マスコミ及び3議長会による総批判をあび、棚上げにされたものであった。2040研と町村議会研は、山崎重孝氏が指揮した研究会である。

第32次地制調もまた当初は山崎重孝自治行政局長の下で発足した。地制調は2040研を中心とする図表4のような省内研究会を土台として審議が進められている。以下で関係研究

会の動向について簡単に目配りしておこう。

図表4 第32次地制調のアジェンダセッティングのアリーナ



(1) 町村議会のあり方に関する研究会

小田切徳美座長。議員のなり手不足に起因して高知県大川村で町村総会に関する検討が行われたことを契機に起ちあげられた研究会。現代においては町村総会について実効的な開催が困難であり、議員のなり手不足の対策としては、いかに持続可能な議会の姿を実現するか、という観点の検討が必要であるとした。

その上で、持続可能な議会の実現のために小規模市町村においては①現行議会、②集中専門型（生活給を支給されるフル・コミットメント型議員+議会参画員）、③多



数参画型（パーシャル・コミットメント型議員で構成するが議決事件を制限）の3種から選択することを求める報告書を発表した<sup>(15)</sup>。

先述の通りこの報告書については、自治体関係者だけでなく、新聞各紙<sup>(16)</sup>及び3議長会<sup>(17)</sup>、日弁連<sup>(18)</sup>等からいっせいに反発の声が上げられ、さらには議事運営の不透明さ・議事録非開示などが批判され<sup>(19)</sup>、事実上のお蔵入りとなった。この際、多様な人材の立候補を促すための兼職規定見直しや、勤労者の立候補に係る休暇の取得等を利用とした使用者による不利益取扱禁止などについても棚上げされてしまった。2019年の統一地方選挙では議員のなり手不足問題は深刻化していくなかで対応が後手に回る形となった。

## （2） 地方議会・議員のあり方に関する研究会

只野雅人座長。この研究会は、（1）の実質的な後継研究会として、議員のなり手不足問題を踏まえ、今後の地方議会・議員のあるべき姿や多様な人材が地方議会に参加しやすくするための方策について検討する。座長代理に大山礼子地制調副会長、構成員に大屋雄裕地制調委員が含まれる。

町村議会のあり方研の反省を踏まえ、委員には3議長会及び政令市議長会が含まれる形になった。議長会が持ち込んだ議員年金問題などをめぐる内容についての審議からスタートした。

## （3） 窓口業務改革に関する実務検討会

植田昌也行政経営支援室長兼2040戦略室長を座長とし、掛川市、橋本市、飯塚市の係長クラスを委員に、窓口業務改革に向けた具体的なプロセスの検討や窓口関連業務の民間委託や申請等関係事務処理法人設立にあたっての課題や論点整理、マニュアル等を作成することとしている2018年の自治法改正で窓口独法が制度化されたことを受

---

(15) 報告書概要について藤井（2018 a）、藤井（2018 b）参照。

(16) 日経新聞2018年3月29日社説、朝日新聞3月27日社説など。

(17) 全国町村議会議長会「『町村議会のあり方に関する研究会』報告書に対する意見」2018年3月26日、全国市議会議長会「『町村議会のあり方に関する研究会』報告書に対する全国市議会議長会会長コメント」2018年3月26日。

(18) 日弁連「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書」2018年8月24日

(19) 安倍政権下の「議事録隠し」の一連のものとして毎日新聞などが報道。7月22日毎日新聞、7月25日朝日新聞、7月24日東京新聞など。

けての検討が主題となる。

#### (4) 地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びA I・ロボティクスの活用に関する研究会（スマート自治体研究会）

國領二郎座長。地制調の委員は含まれない。報告書：「地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びA I・ロボティクスの活用に関する研究会報告書～『Society 5.0時代の地方』を実現するスマート自治体への転換～」が2019年5月に発表された<sup>(20)</sup>。

目指すべき姿として「スマート自治体」の実現を掲げる。人口減少が深刻化しても、自治体が持続可能な形で行政サービスを提供し続け、住民福祉の水準を維持すること、職員を事務作業から解放し、職員は、職員でなければならない、より価値のある業務に注力すること、ベテラン職員の経験をA I等に蓄積・代替して団体の規模・能力や職員の経験年数に関わらず、ミスなく事務処理を行うこと、等の職員改革が掲げられている。

スマート自治体を実現するための方策として、①業務プロセス標準化、②システムの標準化、③A I・RPA等のICT活用普及促進、④電子化・ペーパーレス化データ形式の標準化、⑤データ項目・記載項目、様式・帳票の標準化、⑥セキュリティ等を考慮したシステム・A I等のサービス利用、⑦人材面の方策、都道府県等による支援、を掲げる。

なかでも②、⑥、⑦は注目に値する記載がある。まず②では本報告書公表（2019年5月）後直ちに、自治体、ベンダ、所管府省を含む関係者がコミットした形で個別行政分野のシステムの標準仕様書を作成する取組を開始（各行政分野につき原則1年以内）する、自治体は、システム更新時期（5年程度）を踏まえつつ速やかに導入し、遅くとも2020年代に、各行政分野において、複数のベンダが全国的なサービス（例：LGWAN-ASPサービス）としてシステムのアプリケーションを提供し、（いくつかの注意書きを付けつつも）各自治体が原則としてカスタマイズせずに利用する姿を実現することとした。

⑥について自治体の個人情報保護条例については「条例上のオンライン結合制限を見直す」等、自治体の条例改正にまで言及している。

---

(20) 報告書概要について正木（2019）、植田（2019）参照。

⑦について、「首長・議員やC I O・C I O補佐官は、市町村アカデミーや自治大  
学校、地方公共団体情報システム機構（J-L I S）において、今後のスマート自治  
体の目指すべき姿やI C Tを活用した経営戦略等を学ぶ」「人材確保の面からは、既  
に専門性のある外部人材をC I O・C I O補佐官等に任用するほか、単独で登用する  
ことが難しい場合、複数団体での兼務を前提として登用、又は外部人材をその都度活  
用」「都道府県や、指定都市・中核市等の比較的人口規模の大きな自治体は、必要に  
応じて各自自治体を支援」「業務担当職員や法令・人事・財政担当職員を含め、自治体  
職員全員が、庁内研修等によりI C Tリテラシーを学ぶ。」等が具体的に挙げられて  
いる。

#### （5） 広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会

辻塚也座長。地制調では第29次以降市町村間の広域連携が困難な地域における有用  
な方策として、「都道府県による補完」に言及・提言してきた。これに基づいて30次  
地制調では事務の代替執行など、都道府県が市町村の事務の実施を代替する手法の整  
備を提言した。一方で、その活用は概して低調であり、小規模市町村のニーズと乖離  
しているとの指摘もなされてきた。

そこで、これについて検討し、「法定事務」を念頭において「法定の実施主体代替  
スキーム」によるもの以外に、処理義務や処理方法が法定されず、市町村と都道府県  
が重疊的に実施し得る事務にまで拡大することを模索した。その結果、都道府県の事  
務の範囲・リソースは、分権改革による権限移譲、大都市制度適用団体の増加、行革  
の進展により縮小しており、都道府県の負担が大きい「都道府県による補完」の射程  
は限定的であるとの認識を示した。また「平成の合併」後、市町村の規模・能力は  
「一層多様」になったので、個々の市町村の規模・能力に応じた個別的な補完・支援  
が求められるとして、補完に代わる柔軟な支援の手法が必要であると述べる。具体的  
には①協働的なスキーム（「奈良モデル」や秋田「機能合体」）、②処理水準・手法  
の柔軟化（地方分権改革提案募集制度による見直しの実現）があり得るとした。報告  
書は2017年7月に発表されている<sup>(21)</sup>。

---

(21) 報告書概要について総務省自治行政局市町村課（2017）参照。

## (6) 基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会

辻塚也座長。2040研を受け、自治体間連携のあり方等について検討している。委員には地制調委員は入っていない。(5)が都道府県による「垂直補完」を主たる検討課題としていたのに対して、この研究会は「圏域」による「水平連携」を主たる検討課題に設定している。

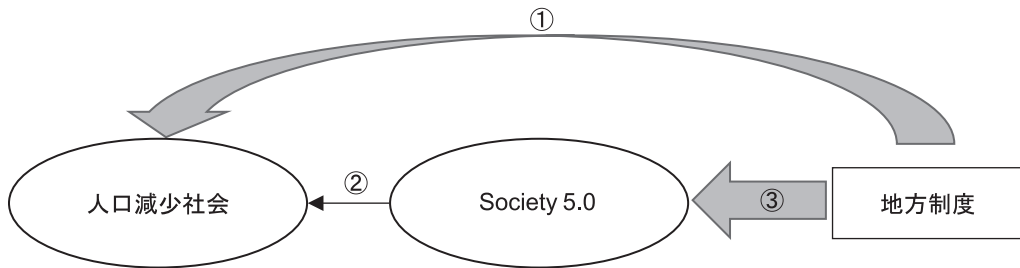
2040年にかけて生じる変化・課題を少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面すること、Society 5.0など技術革新の到来があり、地域全体の生活や産業を支える都市機能の維持が難しくなることであると位置づける。自治体行政には、専門人材の不足や行政需要の変化などの課題顕在化に対して、限られた経営資源を有効活用する観点から、自治体同士が連携し、地域の活力や経済の持続可能性を確保する観点から地域全体にとって必要な都市機能を維持する必要があるとあって、「生活圈域単位」で連携することが不可欠であると述べる。

広域連携が進まない要因（メリットがない、合意形成が困難）を踏まえ検討し、連携のための「壁」を除去する方策を提案。圏域について自主的に形成するとしながら、全市町村が「網羅的」に参加すると位置づける。都道府県の圏域への関与のあり方、負担調整のあり方等が対応策として検討されている。報告書が近日公表予定とされている。

## おわりに

第32次地方制度調査会の中間報告では、人口減少社会への対応策については、「地方創生」の語は用いられなかった一方で、同じく政府のスローガンであるSociety 5.0の語が頻出する。人口減少に対しては第31次までの地制調のように①地方制度が直接これに対処する方策のほかに、新たに②Society 5.0の活用による解決が描かれる。一方で、地方制度はさらに③Society 5.0によって生じる変化に適応したかたちに改革される必要に迫られる、という三者関係で記述されることとなった(図表5)。

図表5 地方制度と社会像の関係



### Society 5.0＝追加された課題

AI・RPAの導入について、審議のなかでは公共部門が民間部門に先駆けて導入し、技術開発を促進していくといった意見が散見された。ただ、公共サービスだからこそ慎重になるべき理由があるのではないだろうか。端的に言って、中間報告が描くSociety 5.0に対応するための自治体像は、テクノクラシーによる支配である。古くからなされてきたテクノクラシー論にあるように、テクノクラシーとデモクラシーはある種の緊張関係にあるという認識に立つことが重要である。

公共部門へのAI・RPAの導入について重要な視点は、制御可能性についてである。既にAIによる判定についてブラックボックス化されていてアカウントビリティに欠けるという欠点が指摘されているところではあるが、それは、AIを使いこなすには相当の専門技術が必要である点にも起因する。

現在の職場をみれば、殆どの事務仕事において、PCを使いこなすことが当たり前になっているが、それはPCが簡単に使いこなせるものだからである。一方でAIやロボティクスの制御については、依然としてロボット工学や人工知能に関する高度な理解を必要とする極めて専門技術者向けの技術であって、大衆化されている、あるいは将来大衆化されるとは考えにくい。そのため、これを導入し、また使いこなすための人材の確保が叫ばれているところではあるが、それは可能だろうか。使える少数者テクノクラートと、使えない大多数に区分されることになった場合、行政サービスの監視を含めた制御可能性は狭まることになる。

制御可能性の必要量には業務ごとに差があるものと考えられるが、公権力の行使にかかる業務については、いっそう制御可能性が必要なものと考えられる。AIやRPAの活用については、適用可能な分野がその観点からコントロールされる必要がある。

中間報告では、職員を重点配置する部門として企画部門等を挙げている。確かにAIや

RPAが苦手とする部門のひとつではあるかもしれないが、監視の必要量とは一致しない。公権力の行使すなわち許認可や助成の類いの決定等において、一部の事業者・専門家のみにはしか理解し得ないシステムを用いることにこそ問題が生じるのであるから、真に職員を重点配置すべきは企画などだけではないことが指摘できる。

その上、スマート自治体研究会が提唱するように、AIやRPAの導入分野がカスタマイズしない・されない事務で、データは全国的なAI解析にも用いられるとなれば、なぜ国ではなく自治体が当該事務を処理しなければならないのかという根本的な問いも生じる。中央集権化の兆しともいえる。また、システム障害や汚職、漏洩等の際、事業者と自治体の間が1対1で成立しない場合、自治体と住民の間で責任関係が完結しない点も課題で、「スマート自治体」は少なくとも現時点では住民自治の原則と相性が悪いものといえる。

強調すべきは、Society 5.0なるものは単なる政府スローガンであって、自治体行政の態様とこの社会像の関係は不確定な生煮えの未来であるという点である。深刻化する人口減少と同じ確度では扱えない。

### 圏域の法制化は人口減少社会への対応策なのか

連携にせよ圏域にせよ、第31次までの地制調の審議ではこれこそが人口減少社会への自治制度としての対応策であると位置づけられてきたが、いま、連携にはSociety 5.0によって生じる大きな変化への対策のためという新しい理由が付与されることになった。

上に述べてきたように、これまで行政基盤維持・確立方策は、たびたびその目的を変えながら共通して総務省が求めてきたものだった。第32次地制調の後半戦では、一度立ち止まって、圏域、連携、Society 5.0は果たしてそのように機能するのかという観点から考え直す必要がある。

本稿で指摘したように、審議のなかでも、新たな目的を付与する前に、まず合併や地方創生の検証をすべきという声が地方団体を中心とする当事者から多く挙げられている。それは、人口減少に対応するための方策を審議するという立ち位置について、現行政策のベクトルが正しいのか、また過去の政策による弊害の除去無しに前へ進んで良いのかという現場からの問題提起であった。地制調は、こうした声に耳を傾ける必要がある。連携政策は、縮減社会への対応策としては合併政策の焼き直しであって、また2040研の立つ社会状況とは、地方創生が地方における地域振興や人口増加策に失敗したことを前提としたものであったからである。そろそろ人口減少を国の責任として規定した上で、やがて人口減少対策のためにこのような地方制度改革を必要としなくても良いような道筋を立てるよう求

めておかなければ、いずれ地方自治は潰えるように思えてならない。

中間報告が内政上の課題について全方向的に論じている点については、それを地制調がどこまでオーソライズする必要があるのか。Society 5.0についても、地方創生戦略転換の影響についても、中間報告は官邸政策を過度に追従する記述が目立つ。そこに書かれている政策全てを共有できている委員はおそらく居ない。

中間的な取りまとめに向けては事務局案について必ずしも順調には推移せず、委員や関係者から批判が多く寄せられる状態であった。また、中間報告は総務省以外の各省庁所管の事務に関する言及も多く見られる内容となったものの、他省庁はおろか総務省内他部局とのすりあわせができていない様子が露呈する場面が多く見られた。地方制度について審議すべき地制調にとって、この1年間は委員に対する政府政策の「ご説明」及び認識の共有化に費やされた観もある。

一方で、今回の中間報告は、明らかに論点を明示することを避けているものと思われる。例えば、圏域については、当たり前のことという位置づけなのか、具体的な圏域行政のあり方（中枢中核都市圏の制度化など）については全く書かれておらず、また財政的な課題やあり方についても度外視されている。これらも含め、地方制度改革に関わる項目が不明瞭なので、いまはまだ地制調で何を議論すべきなのか方向性が十分に示されたとは言いがたい状況にある。

今回の第32次地制調中間報告では、ついに「基礎自治体」という呼称とともに「自治体」の語もまた消えた<sup>(22)</sup>。圏域の法制化については、これを交付税の対象とし、町村のまちづくりの権限を事実上制約するといった報道<sup>(23)</sup>もある。報道されたことが総務省の意図であるならば、「補完性の原則」のために「市町村優先の原則」を排除するような方向転換である。さながら「大東京共栄圏」の様相を呈しはじめた第2期地方創生戦略の行方とともに、新たな自治体像・職員像がどのように描かれるのか、注視したい。

(ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：地方制度調査会／2040／人口減少／Society 5.0／圏域

(22) 第3回総会では国会議員委員から指摘されていた。

(23) 読売新聞2018年7月4日「街づくり 複数自治体で 法整備方針 人口減へ連携促す」

## 【引用文献】

- 今井照（2018）「自治体戦略2040構想研究会報告について」『自治総研』2018年10月号
- 植田昌也（2019）「スマート自治体への転換に向けて — スマート自治体研究会報告書の概要」『住民行政の窓』2019年8月号
- 総務省自治行政局市町村課「『広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会』報告書の概要について」『住民行政の窓』2017年8月号
- 藤井延之（2018 a）「『町村議会のあり方に関する研究会』報告書について」『地方自治』2018年6月号
- 藤井延之（2018 b）「『町村議会のあり方に関する研究会』報告書について」『自治体法務研究』2018年秋号
- 堀内匠（2016）「第31次地方制度調査会答申を読む — 地制調の役割の変化にも着目して — 」『自治総研』2016年5月号
- 正木祐輔（2019）「『地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会報告書～『Society 5.0時代の地方』を実現するスマート自治体への転換～』について（上）」『地方自治』2019年8月号
- 森源二（2019）「2040年に向けた地域経営のために～第32次地方制度調査会の議論と今後の地方行政」『地方自治』2019年8月号
- ガートナー（2018）「先進テクノロジーのハイプ・サイクル：2018年」2018年8月22日プレスリリース
- ガートナー（2019）「先進テクノロジーのハイプ・サイクル：2019年」2019年8月30日プレスリリース



## ＜資料＞ 第32次地方制度調査会中間報告（2019年7月31日）

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

### 目 次

まえがき

#### 第1 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題

##### 1 地域において対応が求められる変化・課題

###### (1) 人口構造の変化と課題

- ① 人口構造等の変化の見込み
- ② 人口の減少に伴う変化・課題
- ③ 年少人口の減少に伴う変化・課題
- ④ 生産年齢人口の減少に伴う変化・課題
- ⑤ 高齢者人口の増加に伴う変化・課題

###### (2) インフラ・空間に関する変化と課題

###### (3) 技術・社会等の変化と課題

- ① 技術の進展
- ② ライフコースや価値観の変化・多様化
- ③ 災害リスクの高まり

###### (4) 変化・課題の関係性

##### 2 地域ごとに異なる変化・課題の現れ方

###### (1) 地域ごとに異なる変化・課題の現れ方の例

###### (2) 資源制約の下での地域ごとの長期的な見通しの必要性

#### 第2 2040年頃にかけて求められる視点・方策

##### 1 2040年頃にかけて求められる視点

- (1) 変化・課題への対応の必要性和可能性
- (2) ひとに着目した視点
- (3) インフラ・空間に関する視点
- (4) 技術を活かした対応を行うための視点
- (5) ネットワーク型社会において住民の暮らしを持続可能な形で支える地方公共団体の役割

##### 2 2040年頃にかけて求められる方策

###### (1) ひとに着目した方策

- ① 地域社会を支える人材の育成
- ② 多様で柔軟な働き方の実現と地域経済の活力向上
- ③ 地域の枠を越えた連携
- ④ 組織の枠を越えた連携

- (2) インフラ・空間に関する方策
  - ① インフラ・空間の持続可能な管理
  - ② 地域の枠を越えた連携
  - ③ 組織の枠を越えた連携
- (3) 技術を活かした対応を行うための方策
  - ① ひとへの投資
  - ② インフラへの投資

あとかき

## まえがき

我が国は既に人口減少局面を迎えている。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、今後、人口減少はさらに加速し、その中で高齢化はますます進行する。団塊ジュニア世代が高齢者となる2040年頃、高齢者人口はピークを迎えることが見込まれている。

既に多くの市町村では、人口減少と高齢化は深刻化しているが、今後は県庁所在市や指定都市、三大都市圏を含め、全国的に進行する段階へと移行する。

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をもたらすリスクは、地域社会の持続可能性への脅威となる。ただし、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。

他方で、Society 5.0の到来をはじめとする技術の進展、ライフコースや価値観の変化・多様化は、こうした変化・課題の現れ方を変える可能性がある。また、変化・課題への対応を迫られることにより、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（構想・構築）し直す好機となる。

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、豊かで多様な価値観を背景とする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る。

そのためには、限られた資源を巡る過度な競争により、分断を生じさせるのではなく、新たな技術を基盤として、資源を融通し合い、一人一人が複数の役割を果たすこと（一人複数）等により、地域や組織の枠を越え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、持続可能で個性的な地域社会を形成していくことが求められる。

当調査会では、平成30年7月5日に内閣総理大臣から、「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」との諮問を受け、平成30年12月18日の第2回総会において、「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、どのような課題に地方公共団体が直面することになると考えられるか、また、どのように対応することが求められるか」を当面の調査審議事項に定め、調査審議を重ねてきた。その間、3回の総会と20回の専門小委員会を開催した。

検討に当たっては、関係府省、地方公共団体及び有識者からの意見聴取に加え、各地方公共団体の課題認識や対応状況に関する現地調査を精力的に行い、地方行政に関連する広範な分野にわたって調査審議を進めてきた。調査審議を通じて見出すことができた、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、分野横断的に一定の整理を行ったので、ここに中間的な報告を行うものである。

## 第1 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題

### 1 地域において対応が求められる変化・課題

人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年頃にかけて、様々な変化・課題が生じることが見込まれる。こうした変化・課題を(1)人口構造、(2)インフラ・空間、(3)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

##### ① 人口構造等の変化の見込み

我が国の人口は、2008年以降減少局面に入っているが、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2040年頃にかけて、死亡数増と出生数減の傾向が継続することで、自然減が拡大し、人口減少は加速していく。人口減少の緩和には出生率の上昇が必要だが、仮に出生率が相当程度上昇しても、人口は減少していく。

年少人口(0～14歳)は、1980年代から減少し続け2040年には半数以下となる。生産年齢人口(15～64歳)は、団塊ジュニア世代の高齢化に伴い、今後減少幅が増大する。高齢者人口(65歳以上)は、2040年頃ピークを迎える。75歳以上人口は、2025年頃まで急速に増加し、その後の変化は緩やかになるが、介護需要が高まる85歳以上人口は、2040年には2015年から倍増し1,000万人超となり、年少人口と同程度の規模となる。このように、我が国全体の人口構造は2040年頃にかけて大きく変容していく。2040年以降も人口減少は進行するが、年齢構成はそれほど変化しなくなる。

総世帯数は人口減少の中でも増加し続けてきたが、2020年代半ばに減少に転じる。他方、単身世帯、ひとり親世帯は増加し、特に75歳以上の単身世帯は2040年には2015年より約175万世帯増加し、約1.5倍となる。

多くの市町村では既に人口減少と高齢化が進行してきた。既に高齢者人口がピークを迎えている市町村もある。今後は、指定都市や県庁所在市のみならず、東京圏においても人口減少と高齢化が進む。人口が集中する三大都市圏では急速に高齢化が進み、三大都市圏の持続可能性が課題となる。

東京一極集中は我が国の課題となっているが、今後さらに人口の偏在が進む可能性がある。人口は、減少しながら、東京都特別区や地域ブロックの中心である大都市へ集中していくことが見込まれる。東京圏で生まれ育ち、地方に故郷を持たない人々が増加することで、地方への関心の希薄化が危惧される。

我が国の在留外国人数は、近年過去最高を更新し続けており、新たな外国人材受入れに向けた在留資格の創設等により増加することが見込まれる。

世界に眼を向けると、人口は増加を続け、2040年には約92億人となる。東アジアでは少子高齢化が進むが、経済成長、都市化の進展により中間層の厚みが増す。世界全体の食料需要は2050年までに2000年比で約1.6倍に増大する。こうした状況において、高齢者向けサービスなど海外で拡大する市場への参入、農水産物の海外輸出やインバウンド需要の取り込みを推進する機会が訪れる。

## ② 人口の減少に伴う変化・課題

人口減少は、多くの分野で需要の減少要因となる。民間事業者の経営環境が厳しくなり、生活を支えるサービスを身近な生活圏で提供し続けることが困難となる場合がある。また、高度な医療サービスなど一定の人口集積を必要とする高次の都市機能を維持していくことが困難となる場合がある。国内の食料需要も減少することが見込まれる。他方、経営環境の変化が、新たな事業の創出を促す可能性もある。

インフラについては、利用者の減少により、人口一人当たりの維持管理費が増加するおそれがある。公営企業においては、需要の減少に応じて費用が減少しなければ、料金改定等により収入を確保する必要が生じる。

## ③ 年少人口の減少に伴う変化・課題

年少人口の減少は、教育環境や子育て環境に大きな影響をもたらす。小中学校では、学校の小規模化が進むおそれがある。児童生徒数の減少により、きめ細やかな教育を実現する可能性が高まるが、小規模化の程度によっては、集団の中で多様な意見に触れながら学んだり、教員の専門性を生かした教育を受けたりすることが難しくなるおそれがある。また、多くの小中学校は地域のコミュニティの核としての性格も有しており、統廃合は地域社会に影響を与え得る。

高等学校においても、生徒数の減少に伴い統廃合が進むと、高等学校のない地域が増加するおそれがある。

高等教育については、大学進学率が上昇しても、大学進学者数は減少局面に入っていく。地方の小規模私立大学の経営環境が厳しくなっており、地方における高等教育の場が減少する可能性がある。高等教育機関の配置は、進学時の人口移動にも影響する。

一方、子育て環境については、出生数は減少していくものの、女性の就労が一層進むこと等により、保育サービスの需要が減少しない可能性がある。

## ④ 生産年齢人口の減少に伴う変化・課題

生産年齢人口の減少により、人手不足が全国的に深刻化するおそれがある。日常生活や事業のために必要な人材が公務・公務外を問わず各分野・各地域で確保できなくなり、生活を支えるサービスの供給や地域の経済活動の制約要因となるおそれがある。

中小企業では経営者の高齢化が進み、後継者の確保が課題となる。農業分野では基幹的農業従事者の高齢化が進み、その数が大幅に減少し、熟練農業者のノウハウが失われるおそれがある。他方、担い手への農地の集積が進む可能性がある。

維持管理・更新が必要なインフラが増加していく中、土木・建築分野の労働力は減少傾向にある。森林等の国土の保全に必要な人材の確保も課題となる。

## ⑤ 高齢者人口の増加に伴う変化・課題

高齢者が住み慣れた地域で暮らし続けていけるよう、医療・介護・住まい・公共交通・

生活支援が地域で提供される環境の整備が課題となる。

高齢者はこれまでも増加してきたが、今後は、介護需要が高まる 85 歳以上の高齢者が増加する。また、単身高齢者世帯が増加する。特に、これまで高齢者の割合が少なかった三大都市圏では膨大な介護需要が急速に増加する見込みであり、労働力の供給制約が強まる中で、サービスの供給体制の構築がハード・ソフトの両面で課題となる。三大都市圏における介護の担い手不足は、地方圏からのさらなる人口移動をもたらすおそれがある。

医療分野では 2040 年頃にかけて、全体として患者数・利用者数は大きく変化しない。しかしながら、地域により医療需要のピークの時期は異なる見込みである。また、寿命の延伸により慢性疾患や認知症の人の増加など、疾病構造が変化していく。そのため、医療需要の変化に応じた地域における病床の機能分化・連携や医療・介護の連携、健康づくりが課題となる。

医療・福祉分野の労働者は、2030 年には製造業と同水準にまで増加し、2040 年には製造業を上回り、労働者の 5 人に 1 人を占めることが見込まれる。生産年齢人口が減少する中で、他の分野の人材確保に影響を与えるおそれがある。

単身高齢者世帯は、地域のつながりが必ずしも強くない東京圏において特に増加する。生活に必要な家事・買い物・移動が困難となる高齢者の増加により、共助の役割を果たす地域コミュニティの形成の必要性が高まる。地域の住民組織の担い手の高齢化が進む中、次世代を担う人材確保・育成も課題となる。

また、今後高齢者となる世代の中には就職氷河期を経験し、不安定な就労状態やいわゆるひきこもりの状態にある人も多く、就労・社会参加への支援を含め、きめ細やかな対応が求められる。

## (2) インフラ・空間に関する変化と課題

人口構造の変化に伴いインフラの利用者や管理の担い手が減少するという(1)で挙げた課題のほか、高度経済成長期に人口増加に伴い集中的に整備してきた学校や道路、上下水道等の様々なインフラの老朽化が進み、更新等の必要性が急速に高まるという課題もある。

道路、河川、下水道、公園、公営住宅等に係る国及び地方公共団体等の維持管理・更新費が、2040 年代に最大で現在の約 1.4 倍となりピークを迎えるとの推計もあり、今後、長寿命化や更新時期・費用の平準化、集約・複合化等を進めなければ、将来世代の負担の増加が懸念される。

これまで、全国の人口集中地区(D I D)面積はD I D人口の伸びを越えて拡大し、居住地が広がってきた。道路・宅地といった都市的土地利用の面積は、全国で、平均して毎年約 1.5 万 ha ずつ増加し、人口減少に転じてもその傾向は継続している。空き地・空き家の増加が進行しており、今後世帯数の減少が見込まれる中、こうした状態が続けば、都市の低密度化・スポンジ化が一層課題となる。これに加え、公共交通の輸送効率の低下による路線の改廃等が進めば、医療・福祉、商業等の都市機能へのアクセスが課題となるなど、生活を支えるサービスの質の低下を招くおそれがある。

### (3) 技術・社会等の変化と課題

#### ① 技術の進展

Society 5.0<sup>1</sup>の到来をはじめ、今後も予想できない新たな技術が登場する可能性がある。I o T<sup>2</sup>であらゆるモノと人が即時につながれば、様々な情報が共有され、必要なサービスが必要な人に必要な分だけ提供される。これにより、人材不足や距離、年齢等の制約により従来は対応困難であった個人や地域の課題に対し、きめ細やかに対応できるようになる可能性がある。また、新たな技術により、距離や言語等の様々な制約から解放された個人、組織や地域が潜在的な可能性を発揮し、今後顕在化が見込まれる様々な課題を解決できる可能性がある。

そのためには、「人間中心の社会」<sup>3</sup>を実現していく観点から、新たな技術を地域課題の解決にどう取り込んでいくかが重要な課題となる。

まず、Society 5.0時代をけん引し、技術を活用できる人材の育成が必要となる。予測困難な未来の世界を自立的に生きるために必要な力を身につけることができるよう、教育のあり方が大きく変化する。社会に出てからも時代の変化や新たな職務の必要性に応じて学び直すリカレント教育の重要性も高まる。

AI (Artificial Intelligence: 人工知能) 等の普及により、我が国の雇用の多くを占める従来型のミドルスキルのホワイトカラー等の仕事は大きく減少することが予想されている。他方、技術革新によって、これまでにない新たな産業が生まれ、関連する雇用を生む可能性もある。

また、利用者が少ない地方では、様々な地域課題の解決に新たな技術の活用が期待できる一方で、採算性の観点から、5G<sup>4</sup>など Society 5.0の基盤となる設備整備が課題となり得る。

<sup>1</sup> Society 5.0は、内閣府の第5期科学技術基本計画（平成28年1月22日閣議決定）において、我が国が目指すべき未来社会の姿として提唱されたものである。同計画では、「従来は個別に機能していた『もの』がサイバー空間を活用して『システム化』され、さらには、分野の異なる個別のシステム同士が連携協調することにより、自律化・自動化の範囲が広がり、社会の至るところで新たな価値が生み出されていく。これにより、生産・流通・販売、交通、健康・医療、金融、公共サービス等の幅広い産業構造の変革、人々の働き方やライフスタイルの変化、国民にとって豊かで質の高い生活の実現の原動力になることが想定される」としている。

<sup>2</sup> Internet of Things の略。「モノ (things)」がネットワークにつながることにより迅速かつ正確な情報収集が可能となるとともに、リアルタイムに機器やシステムを制御することが可能となることや、カーナビや家電、ヘルスケアなど異なる分野の機器やシステムが相互に連携し、新しいサービスの提供が可能となることなどが期待される。（I o T推進コンソーシアム・総務省・経済産業省「I o Tセキュリティガイドライン ver 1.0」平成28年7月）

<sup>3</sup> 「人間中心のAI社会原則」（平成31年3月統合イノベーション戦略推進会議決定）によると、Society 5.0の実現への貢献が期待されるAIは、「社会を良くするために使うことも可能であれば、望ましくない目的達成のために使われたり、無自覚に不適切に使われたりすることもありうる」。同原則は、そうした認識の下、AIをより良い形で社会実装し共有するための基本原則として決定されたものである。

<sup>4</sup> 第5世代移動通信システム。「超高速」、「多数同時接続」、「超低遅延」といった特徴を持つ次世代のネットワークとして注目されている。あらゆるモノ・人などが繋がるI o T時代の新たなコミュニケーションツールとしての役割が期待されている。（総務省「平成30年版 情報通信白書」）

## 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。

組織や場所にとらわれない多様で柔軟な働き方、生き方を選択できる社会となり、人々のライフコースはより多様化・複線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。

高齢者については、体力の若返りや外出率の上昇等を踏まえると、人生100年時代に対応した高齢者像の再定義が必要になり得る。

また、生まれ育ったときからICTに慣れ親しんでいる世代（デジタルネイティブ世代）が増えることで、これまでとは異なる新たな価値観が生まれる可能性がある。

地方においては、三大都市圏等からの移住者が増えた過疎地域が増加するなど「田園回帰」<sup>5</sup>と呼ばれる潮流が見られている。地域づくりの実践が、移住者や、複数の地域への多様な関わりを持つ「関係人口」を呼び込み、豊かな自然環境に囲まれた生活や働き方、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。

また、外国人住民が増加していくことが想定され、国籍等に関わらず暮らしやすい地域社会づくりが課題となる。

## ③ 災害リスクの高まり

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。東京一極集中は、大規模災害時の大きなリスクとなっている。また、気候変動により、年平均気温は全国的に上昇することが予測されており、風水害が頻発するとともに、局地化・激甚化するおそれがある。

災害時の避難行動要支援者の増加や救急出動件数の増加が見込まれる中で、地域の防災力・消防力の維持・強化が課題となる。一方、専任の防災担当職員がいない市町村も多く、増加する高齢者等の避難を支援する住民や災害対応に従事する職員の確保が課題となる。また、消防団員の減少も懸念される。

さらに、発災時における地方公共団体間での応援職員の派遣について、今後の大規模災害の発生を想定すれば、特に中長期で派遣される応援職員の不足が懸念される。

## (4) 変化・課題の関係性

以上の変化・課題の関係性は、次のように整理することができる。

<sup>5</sup> 第二次国土形成計画（全国計画）（平成27年8月14日閣議決定）において、ライフスタイルの多様化の一つとして、「最近では都市住民の間で地方での生活を望む「田園回帰」の意識が高まっており、特に若者において「田園回帰」を希望する者の割合が高い」ことが指摘されている。「田園回帰」に関する調査研究報告書」（平成30年3月 総務省）によると、このような「田園回帰」の実態を統計的に捉えるため、国勢調査を分析した結果、都市部から過疎地域への移住者数が全体としては減少傾向である一方、「区域」（平成12年4月1日時点の市町村）単位でみた場合には、前回国勢調査時と比較して都市部からの移住者が増加している区域が拡大していることが明らかとなった。



2040年頃にかけての人口構造の変化は、サービスの需要と供給の両面に大きく影響を与え続ける。

今後、全国的に進行する人口減少は、需要を減少させ、生活を支えるサービスの持続可能性に影響を与える。また、生産年齢人口が減少していくことにより、人材の不足が各分野においてサービス供給の制約要因となる。このままでは住民の生活を支えるサービスの担い手は減少していく。一方、85歳以上人口や単身高齢者世帯の増加等により、日常生活に支えを必要とする高齢者が増加していくと、地域における医療・介護や移動手段の確保等、多様な場面において生活を支えるサービスの需要が増加する。

このように、支えを必要とする人が増加する一方で支える人が減少するギャップにより、多様な分野において課題が顕在化していく。支えを必要とする人が急増する大規模災害時には、課題が特有の形で現れる。

人口構造の変化は、インフラ・空間へも影響を与える。今後、人口増加期に集中的に整備してきたインフラが老朽化していくことで更新需要が高まる。他方、人口が減少していくと、公共施設、公営企業、公共交通等を利用し、その負担を分かち合う住民が減少していくとともに、維持管理・更新のために必要な人材が減少していく。

こうして、インフラの更新需要が高まる一方、利用者や管理する人材が減少するギャップにより、課題が顕在化していく。

東京一極集中の継続は、人材の偏在に拍車をかけ、これらの課題の深刻さを増幅させるとともに、大規模災害時の大きなリスクとなり、地域社会の持続可能性への脅威となる。

他方、多様な住民が自分らしい生き方を選択し、ライフコースや価値観の変化・多様化が進んでいる。その中で、地方圏への新たな人の流れが生まれたり、多様な人材の参画が進んだりしつつあり、このような流れが広がることで、課題の現れ方が緩やかなものとなる可能性がある。

また、Society 5.0の到来は、社会システムに変革を起こす可能性がある。行政サービスの内容や提供体制を、Society 5.0の到来を前提としたものへ変革し、新たな技術を地域社会へ実装していくことができれば、人材不足や距離等の制約を乗り越え、課題の現れ方を変えていく可能性がある。

## 2 地域ごとに異なる変化・課題の現れ方

### (1) 地域ごとに異なる変化・課題の現れ方の例

1に掲げた変化・課題の多くは、全国的に顕在化していくことが見込まれる。他方、それぞれの変化・課題の現れ方は、その要因の変化の度合いや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。

例えば、人口構造の変化は、幅広い分野にわたりサービスの需要と供給の両面に大きな影響を与え、多くの変化・課題の要因となっているが、現在予測されている各市町村の人口構造の変化の現れ方は様々である。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。指定都市、中核市、一般市、町村の区分ごとに一律にパターン化できるものでもない。また、同一市町村内にも都市的地域と農山漁村的地域が存在し、人口構造の変化が一様でない場合がある。

変化・課題の要因はこのような人口構造の変化にとどまらず、インフラの状況、技術の進展、ライフコースや価値観の変化・多様化等様々であり、さらに、地理的条件やこれまでの取組、人材の蓄積の状況等により、その現れ方は地域によって異なる。

地域ごとに異なる変化・課題の現れ方の一例<sup>6</sup>として、市町村ごとに公表されている将来推計人口を用いて、15～74歳人口と、生活上の支えのニーズが高まる75歳以上人口の変化の幅に着目し、人口構造の変化に伴う変化・課題の現れ方を概観すると、2040年に15～74歳人口が減少（25%未満の減）し、75歳以上人口が急増（25%以上の増）することが見込まれている市町村<sup>(注6②)</sup>の人口が全人口の過半を占める。

このような市町村では、人口構造の変化に起因して、例えば、次のような変化・課題が生じることが考えられる。

- ・ これまで相対的に高齢者が少なかった三大都市圏のベッドタウンや三大都市圏以外の中心的な市等で、高齢者が急速かつ大幅に増加し、膨大な介護需要が生じる。住民に占める高齢者の割合が高まり、地域における医療・介護サービスの提供体制の構築がハード・ソフトの両面で課題となる。15～74歳人口が減少することにより、介護サービスの担い手の確保が課題となる。
- ・ 医療・介護・住まい・公共交通・生活支援が総合的に地域で提供され、住み慣れた地域で暮らし続けていけるよう、地域コミュニティの強化や新たな形成が課題となる。
- ・ 移動手段に占める自動車の割合が高い地域では、高齢者の増加に対応した移動手段の確保が課題となる。
- ・ 15～74歳人口が減少局面に入ることにより、都市の活力の維持が課題となる。今後、人口が増加しない中でさらに居住地が広がると、都市の低密度化が進み、空き地・空き家の増加による都市のスポンジ化が一層課題となる。

15～74歳人口が急減（25%以上の減）し、75歳以上人口が急増することが見込まれている市町村<sup>(注6③)</sup>においては、急速に高齢化が進行し、介護ニーズの急増に対して担い手の減少がより極端に生じることにより、これらの課題がより深刻な形で現れる可能性が

<sup>6</sup> 第32次地方制度調査会第20回専門小委員会 参考資料1 35頁参照。2015年から2040年までに生じる、15～74歳人口と75歳以上人口の変化の幅に着目し、いずれかが一定以上変化する市町村について、機械的に以下の5つに分け、その動きに応じて生じることが考えられる変化・課題について例示した。

①15～74歳人口増加、75歳以上人口急増（25%以上の増）

②15～74歳人口減少（25%未満の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）

③15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急増（25%以上の増）

④15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口安定（25%未満の増減）

⑤15～74歳人口急減（25%以上の減）、75歳以上人口急減（25%以上の減）

ある。また、人口減少が進むことにより、生活を支えるサービスやインフラの維持が課題となる。

他方、15～74歳人口が増加し、75歳以上人口が急増することが見込まれている市町村<sup>(注6④)</sup>においては、人口増加により公共施設の整備が必要となる可能性があるが、特別区等人口が集積し、土地の希少性が高い地域が多いため、十分に新たな住民ニーズに対応できないおそれがある。過度な人口集中は大規模災害時のリスクとなる。新たな住民が増える中で、地域の防災力の基盤となる地域コミュニティの形成が課題となる。

団体数に着目すると、15～74歳人口が急減し、75歳以上人口が比較的安定（25%未満の増減）することが見込まれている市町村<sup>(注6④)</sup>が約半数を占める。

このような市町村では、人口構造の変化に起因して、例えば、次のような変化・課題が生じることが考えられる。

- ・ 今後75歳以上人口は大きく増加しないものの、15～74歳人口が急減することにより、高齢化率がさらに高まる。高齢者の生活を支えるサービスの担い手の確保が課題となる。
- ・ 15～74歳人口が急減することにより、地域産業や農業等の担い手の確保が課題となる。人材の不足が地域経済や日常生活に必要なサービスの制約要因となるおそれがある。
- ・ 75歳以上人口の増加が鈍化したり、減少に転じたりすることにより、人口減少が加速する。医療機関等の都市機能、生活を支えるサービスやインフラの維持が課題となる。
- ・ 5GなどSociety 5.0の基盤となる設備整備に当たっては、利用者が少ないために採算性が課題となる。

15～74歳人口が急減し、75歳以上人口も急減することが見込まれている市町村<sup>(注6⑤)</sup>においては、人口減少がより急速に進むため、これらの課題がより深刻な形で現れる可能性がある。他方、「田園回帰」の流れが広がることで、人口構造や地域の状況は大きく変化する可能性がある。

## (2) 資源制約の下での地域ごとの長期的な見通しの必要性

(1)で示した地域ごとの変化・課題の現れ方の違いについては、一例として、市町村ごとの人口構造の変化の度合いに着目して概観したものであり、人口構造の変化以外の様々な要因等や、どのような範囲の地域で捉えるかによっても異なる。2040年頃にかけて地域によって異なって現れる変化・課題に対応するためには、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・課題の現れ方を見直し、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。

その上で、その未来像を実現するため、未来像から逆算し、どのようにして必要な経営資源を確保し、とるべき方策の優先順位をつけていくのか、地方公共団体は、現状の取組の方向と照らし合わせながら、地域のおかれた状況に応じて自ら判断し、長期的な視点で必要な対応を選択していくことが重要である。

このような議論の材料となる重要な将来推計のデータをいわば、「地域の未来予測」<sup>7</sup>として整理することが考えられる。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では、生活圈や経済圏を同一にする市町村が共同して広域でデータを整理することが有用であると考えられる。また、一の市町村内において例えば小中学校校区ごとに変化・課題の現れ方に違いが生じる地域では、市町村の区域を複数に分けて狭域でのデータを整理することも有用であると考えられる。

「地域の未来予測」では、各地域において現れる資源制約を明らかにし、また、各地域の特性に合わせて必要なデータを整理することが重要である。その作成に当たっては、既存のデータも活用して各地域にとって事務負担の少ない形で効率的にデータを整理することが考えられる。国においては、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、都道府県及び市町村に対して情報提供を行うなど、実情に応じた作成支援を行うことが求められる。

---

<sup>7</sup> 各地域の自主的な経営判断に資するよう、行政需要や経営資源の長期的な変化の見通しを、例えば、人口構造の推移や行政サービスの需給の変動等に関する客観的なデータを用いて明らかにするもの。将来の地域の人口等の状況を「地域カルテ」という名称でとりまとめている市町村も存在する。

## 第2 2040年頃にかけて求められる視点・方策

### 1 2040年頃にかけて求められる視点

#### (1) 変化・課題への対応の必要性と可能性

第1のとおり、2040年頃にかけて生じる変化や資源制約により、新たな変化や課題が顕在化する。人口増加や約1億2,700万人の人口を背景とした国内需要、従来の技術等を前提として形成されてきた社会システムのままでは、これらに対応できなくなるおそれがある。

他方、このことは、社会システムを変化に適応したものへとデザインし直す好機となる。新たな技術を基盤として、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できる可能性がある。

そのためには、国及び地方公共団体は、自ら変革へ挑戦するとともに、変革しようとする多様な主体と積極的に連携・協力することが求められる。

その際、地域の持続可能性を高めるためには、少子化対策や東京一極集中の是正など、人口構造の変化の現れ方を緩和させるための対応とともに、それでもなお生じる変化に対し、地域や組織の枠を越えた連携・協力や技術の活用など、変化を受け止め、適応するための対応を同時に検討していく必要がある。また、国全体の資源に限りがある中で、国及び地方公共団体の取組には、持続可能性が求められる。

社会や地域を変えようとする取組は、その効果の発現に長い時間を要する。各地方公共団体においては、首長・議会・住民等がともに2040年頃の姿についての共通理解を醸成しながら、長期的な視点から対策を講じていくことが求められる。対策を講じるに当たり必要となる視点を、以下では、ひと、インフラ・空間、技術に分けて整理する。

#### (2) ひとに着目した視点

住民は地域の未来をつくる当事者であり、人口が減少する中で、地域において一人一人の存在がより大きくなる。

今後生じる人口構造の変化は、労働力の供給制約をもたらすおそれがある。他方で、技術革新と相まって、多様な住民が、その属性や住む場所、属する組織に関わらず、より自分らしく活動することができる社会システムへとデザインし直す好機となる。

社会システムをデザインし直すためには、時代の変化に柔軟に対応できる人材を確保していくことが重要になる。次世代の新しい学びに必要な教育環境を整備するとともに、産業や地域の担い手、変化・多様化するニーズに対応できる公務員等の地域社会を支える人材の育成やスキルアップ、流動化が求められる。

また、AI、IoT、ロボットを最大限活用するなど、Society 5.0を前提とした働き方を実現することが重要な視点である。それにより生み出される時間を活用し、希望に

応じ、学び直し、副業・兼業あるいは「複業」<sup>8</sup>、地域活動など、一人一人の活動の幅を広げられるようにすることが求められる。年齢や性別等に関わらず、多様な住民が自分らしく生活することができる環境を整備する必要がある。

国全体で人口減少が進むが、人口の地域偏在は変えられる可能性がある。居住移転の自由を前提としながらも、東京一極集中による人口の過度な偏在を緩和させるため、場所にとらわれない働き方を進め、東京にも地方にも仕事や文化、教育をはじめとする快適に暮らせる環境を実現することが求められる。

人材が希少化することで、人材をシェアする必要性が高まる。このため、異なる環境に住む人々が地域の枠を越えて関わり合い、また、地方公共団体同士が地域の枠を越えて連携・協力しながら行政サービスを提供することで、どの地域に住む人も安心して生活し続けることができる環境を整備することが求められる。減少する人口を近隣で奪い合う競争から、主体性を発揮しながら地域全体で魅力向上を図る協調へと転換する必要がある。その際、地域間の連携・協力は、地域ごとの資源制約に対応する観点から行われるものであり、連携・協力により、かえって大都市への過度な人口集中を促すこととならないよう留意する必要がある。

さらに、地域の枠のみならず、人材が行政や民間といった組織の枠も越えていくことが重要になる。住民を、専らサービスを受ける客体と捉えるのではなく、ともに地域の未来をつくる存在と捉え、その主体性が発揮されるようにすることが求められる。そのためには、柔軟な働き方に移行することや一人が複数の役割を果たすことにより、住民同士で助け合える地域社会の実現や多様な主体による地域課題の解決を進めることが求められる。

### (3) インフラ・空間に関する視点

今後、人口増加に伴い整備されたインフラが一斉に更新時期を迎える。一方、人口減少によりインフラを利用し、また、その負担を分かち合う住民が減少していく。こうした制約の下では、全てのインフラを将来にわたり同じように維持管理・更新していくことは現実的ではない。人口構造の変化や Society 5.0 の到来に伴い求められる機能も変化していく。今後の長期的なニーズに即して必要となる都市機能・生活機能の確保を図り、地域の持続可能性を高めていくことが重要な視点である。

他方で、インフラの更新時期の到来は、これまで面的拡大を続けてきた生活空間を、人口構造の変化に即し、誰もが必要な機能にアクセスでき、人や地域のつながりと賑わいを生む生活空間にデザインし直す好機となる。

こうしたことから、インフラは、更新時において、その種類に応じ人口構造の変化に対

<sup>8</sup> 「『働き方の未来 2035：一人ひとりが輝くために』懇談会報告書」（平成 28 年 8 月 厚生労働省）によると、働き方の多様化が進み、「兼業や副業、あるいは複業は当たり前のこととなる。多くの人が、複数の仕事をこなし、それによって収入を形成することになるだろう。複数の仕事は、必ずしも金銭的報酬のためとは限らない、社会的貢献等を主目的にする場合もあるだろう。このように、複数の仕事をするによって、人々はより多様な働く目的を実現することができる」と指摘されている。

して適正規模にしていく一方で、社会やニーズの変化・多様化に対応できるよう利用価値を高めながら、次世代に継承していくことが求められる。都市空間については、物理的な都市構造の見直しに加え、地域の諸課題に対応するため、技術やデータを分野横断的に活用し、地域全体の利便性や安全性を高める「スマートシティ」を実現するという視点が重要である。

また、公共建築物の適正配置の検討に当たっては、利用者数や利用者の地理的範囲の将来見通し等に応じ、市町村の区域にこだわらず再配置し、交通ネットワークで結び、活用していく視点が求められる。インフラを適切にメンテナンスする専門人材を地方公共団体間で連携して確保するという視点も必要である。大規模災害に備えた広域的な視点からの対応力強化も重要である。

さらに、インフラの支え手としては、行政だけでなく、民間の役割も非常に大きい。公的責任に基づく公的関与のあり方に留意しつつ、公共私を越えて、経営資源やノウハウを融通し合うことで、持続可能性を高めながら、より質の高い生活空間を形成していくことが重要である。

農山漁村は、農水産物や木材の供給といった産業面の機能に加えて、水源の涵養、国土の保全、生物多様性の保全、良好な景観形成、文化の伝承等も含めた多面的な価値を有する。その多面的機能を将来にわたって発揮し続けられるようにすることが重要な視点であり、農地・森林等を適切かつ持続的に管理していく仕組みが求められる。

#### (4) 技術を活かした対応を行うための視点

新たな技術は、社会に実装できれば、生活を豊かにし、産業の生産性を大きく高め、今後生じうる様々な変化・課題の現れ方を変えていく可能性がある。

例えば、都市部でも地方部でも、遠隔医療により近くの施設で最先端の治療を受けられ、介護ロボット等を活用したケアを受けられる社会が実現する可能性がある。また、職員の経験や暗黙知を蓄積したAI等を活用しながら、職員は企画立案業務や直接的なサービス提供等、職員でなければできない業務に注力し、質の高い行政サービスを提供することができるようになる可能性がある。

我が国では、紙媒体の手続、手作業による事務処理等の従来の仕組みや豊富な労働力を前提とした社会システムが変革の壁になっている。国及び地方公共団体は、民間と連携して、Society 5.0 への円滑な移行を妨げる壁を取り払うための施策を推進する必要がある。2040年頃にかけて顕在化していく課題は、これまでの延長線上の取組で対応できるものではなく、社会全体をSociety 5.0に対応したものに転換する好機となる。

その一方で、技術革新の恩恵をあまねく享受するためには、ひとやネットワーク基盤等のインフラへの投資が前提となる。また、今後の新技術の登場、発展や普及のあり方は予測が難しく、技術の進展に対して柔軟に対応する社会であることが求められる。

#### (5) ネットワーク型社会において住民の暮らしを持続可能な形で支える地方公共団体の役割 以上に挙げた3つの視点を踏まえた方策を講じていく上で、地方公共団体及び国に求

められる視点は、次のように整理することができる。

第1で言及したように、変化・課題の現れ方は地域によって様々であり、課題に対応するために活用可能な経営資源も地域によって異なる。様々な課題が相互に複雑に関連し合い、時の経過とともに状況が変化していく。今後、さらに多様で深刻な課題が出てくることも予想され、逆に技術革新等によって課題ではなくなるものもあり得る。このような地域の課題に総合的に対応し、住民に直接相対する地方公共団体の役割は、ますます重要となる。

変化し続ける多様な課題に対し、地方公共団体が迅速かつ的確に対応していくためには、新たな技術を基盤として、地方公共団体や共私のセクター等の多様な主体が連携し合うネットワーク型社会を構築することが重要となる。

地方公共団体には、多様な課題に対してどのように資源を調達し、重点的に配分していくのか、どのような成果を目指して対策を講じていくのかを自ら考えるとともに、自ら決定していくことが求められる。その際、厳しい資源制約の下でも、持続可能な形で地域の住民の暮らしを支える力を高めていくため、各主体の有する強みを活かし、それぞれの持つ情報を共有し、資源を融通し合うなど、地域や組織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。地方公共団体には、こうした視点に基づき、地域の目指す未来像に向かって、自らの経営資源を積極的に投入し対応していく分野、外部の経営資源を活用しながら対応していく分野など、地域の実情に応じた多様な選択を行うことが求められる。

国及び地方公共団体には、住民や地域が直面していく変化や課題に対し、ネットワーク型社会の利点を最大限発揮できる共通基盤を構築しつつ、地域の実情に応じて対応していくために必要な制度や仕組みを創り出していく視点が求められる。制度設計等を行う際には、長期的な視点を持って、地域ごとに異なる変化・課題の現れ方を考慮しながら、創意工夫を発揮しやすく、多様な主体との連携・協力をしやすいものとする必要がある。また、資源制約がある中で、絶え間なく変化するニーズや課題にきめ細やかに対応できるよう、多様な主体が連携し、細分化された専門領域や制度間の壁を取り払っていくことが求められる。

## 2 2040年頃にかけて求められる方策

1の視点を踏まえて、国及び地方公共団体においては、地方行政に関連する方策として、次のように、(1)ひとに着目した方策、(2)インフラ・空間に関する方策、(3)技術を活かした対応を行うための方策を、2040年頃にかけて講じていくことが考えられる。諮問事項のうち、「圏域における地方公共団体の協力関係」等の広域連携に関連する方策については、(1)ひとに着目した方策、(2)インフラ・空間に関する方策に共通する「地域の枠を越えた連携」を中心に整理している。「公・共・私のベストミックス」に関連する方策については、「組織の枠を越えた連携」を中心に整理している。

これらは、2040年頃から逆算して継続的・段階的に取り組む必要があるものもあれば、今すぐ着手する必要があるものも含まれている。



地方公共団体は、「地域の未来予測」を踏まえ、それぞれの実情に応じて、必要な対応を選択していくことが求められる。

(1) ひとに着目した方策

① 地域社会を支える人材の育成

ア 次世代の育成

教育において地方公共団体の果たす役割は大きい。2040年頃にかけて、社会を支える人材に求められる資質・能力は大きく変化する。先端技術を活用しながら、個人に最適化された学びを実現し、未知の状況に対応できる思考力、表現力、情報活用能力等を獲得できる教育を受けられるようにすることが求められる。こうした教育を実践できる教員を育成し、必要な設備を整備する必要がある。文理の垣根を越えて学ぶ機会を拡充することも重要になる。

また、地域の様々な活動を次世代に継承していくため、地域課題に向き合う教育により地域への理解・愛着を高め、ふるさとや他の地域に関わることに価値を見出す人材や、地域の魅力を引き出して発信できる人材など、地域経済・地域文化の担い手を育成していく必要がある。こうした特色ある教育に加え、ICTを活用しながら、きめ細やかで時間と場所に制約されない学習環境を提供することが、地域において魅力ある学校づくりを行う上で重要である。

さらに、外国人材の受入れに伴い、増加が見込まれる日本語指導が必要な子どもへの支援を進めていく必要がある。

イ 産業・地域の担い手育成

産業・地域を支える人材を確保するため、地方公共団体は、地域の産業界や教育機関と協力して地域の将来像を描き、その将来像に即した特色ある高等教育機関や高等学校等を核に、地域に必要な人材の育成に取り組む必要がある。

第一次産業の基盤を維持するとともに、国土を保全・継承していくためには、経営感覚に優れた担い手の育成や、農業経営等の法人化の促進が求められる。また、地域資源を活かしながら付加価値の高い新たな事業を生み出す起業家を育成する必要がある。

人生100年時代を見据え、誰もが必要に応じて学び直しを行い、新たな活躍の機会に挑戦できるよう、多様な就労・起業ニーズに応えるリカレント教育を推進していく必要がある。

地域課題の解決には、地域のキーパーソンとなるリーダーや地域活動、NPO、ボランティア等の地域社会の暮らしの支え手を育成するための多様な交流・学習機会の提供も重要である。とりわけ、条件不利地域の農山漁村や今後高齢化が急速に進む地域においては、地域を支える人材の確保や産業・生活支援を行う多様な運営組織を育成する必要がある。

ウ 公務の担い手育成

時代に応じた専門知識や課題解決能力を有する公務の担い手を育成することが求められる。職員が分野横断的に、地域や組織の枠を越えて、行政のあり方を見直す構想力を身につける必要がある。また、多様な主体との連携により、地域のイノベーションを生み出したり、促進したりすることができる人材が公務で活躍していくことが重要になる。

人材育成には、組織文化の改革を含め、長期間を要することから、できることから早急に取り組むことが重要である。

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について、民主的に地域の合意形成を進めていく上で、議会の役割は一層重要になる。議会が多様な民意を集約することが重要であり、議員のなり手不足を克服することが求められる。議会への多様な人材の参画を促進する必要がある。

## ② 多様で柔軟な働き方の実現と地域経済の活力向上

### ア 多様で柔軟な働き方への転換

人口構造の変化や Society 5.0 の到来を好機と捉え、多様で柔軟な働き方を実現する必要がある。年齢や性別、国籍、ライフイベント、生活形態等に関わらず、活動の幅を広げ、安心して働くことのできる環境を実現することが重要になる。

進展する技術を最大限取り入れることが、時間や場所にとらわれない働き方につながる。労働需給がひっ迫する医療・福祉分野や担い手が減少する農林水産分野等においては、遠隔医療、ロボット等による医療・介護、自動運転、スマート農林水産業、多言語音声翻訳システム等の新技術を積極的に取り入れる必要がある。

地方公共団体は、自ら率先して多様で柔軟な働き方を実現するとともに、地域の産業界や事業者働きかけ、働き方改革や生産性向上の取組を後押しすることが求められる。

また、専門人材がその専門性を発揮できるよう、地域医療における機能分化や学校現場への専門スタッフの配置のように、機能分担による専門性確保と負担軽減を進める必要がある。専門人材が不足する地域では、専門職の偏在是正やネットワーク化を図るとともに、地域に密着した専門職が住民と連携しながら幅広い役割を担うことが重要である。その際、国において、地域の創意工夫を引き出す観点から全国一律の規制を見直すことが求められる。

男性も女性も意欲に応じて働き続けられるよう、地域により異なる長期的な保育ニーズの変化に対応していく必要がある。また、多様なニーズに応える子育て環境（病児・病後児保育、発達支援、休日・夜間救急等）を広域的に協力しながら充実させていくことが求められる。

活動する意欲のある高齢者（アクティブシニア）が生涯現役を実現できる社会・仕組みに転換することが求められる。健康寿命を延伸させる取組とともに、元気な高齢者が、支えを必要とする高齢者を支えることができる環境や、知識・経験を有する人材が活躍し続けられる環境の整備が求められる。

また、就職氷河期世代等の就労環境に恵まれなかった人材が安定して就労できる環境の整備も求められる。

海外から人材を呼び込むためには、生活全般に関する相談への対応や日本語習得支援など、地域における共生を進める必要がある。また、専門性や技術を有する外国人材が、三大都市圏等に過度に集中することとならないよう、地方圏で働く魅力を高める必要がある。

#### イ 地域経済の新陳代謝の向上

地方公共団体は、事業環境が急速に変化し続ける中、地域経済や雇用を支える地域産業の活力を高めていくため、地元中小企業によるオープンイノベーションの取組を促進するなど、変革しようとする事業者を支援することが求められる。成長性の高い新たな分野に挑戦する起業家の育成やプロフェッショナル人材による支援等、起業・スタートアップ支援や中小企業の事業承継支援等により、産業の新陳代謝を高めていくことが重要である。

また、希少な人材がより労働生産性の高い分野で活躍できるよう、労働力の移動を円滑にする環境の整備が求められる。

#### ウ 地方圏における魅力ある就業の場と力強い地域経済の形成

地方圏に若者にとって魅力ある就業の場を確保することで、地方圏への人の流れを生み出すことが重要である。

各地方圏は、域外からのサービス移入による域外への所得流出の状況を改善する必要がある。経済圏を同一にする地方公共団体が連携して広域的に産業政策や地域雇用政策に取り組み、経済圏内で所得の循環構造を構築することが求められる。地域経済に波及効果を及ぼす中核企業の事業を活発化させるとともに、地域内の特色ある高等教育機関や研究機関を核として産業の集積を進める必要がある。また、一定の人口集積が必要な第三次産業について、東京圏に集中している機能を地方圏に分散させることが求められる。企業の本社機能の移転やサテライトオフィスの設置を後押しする必要がある。

さらに、高い技術力により高付加価値化された農水産物等の海外輸出や訪日観光客のインバウンド需要への対応等、成長する海外経済や訪日客等の旺盛な需要を取り込むことが求められる。

大学進学時に故郷を離れた若者がUターンを選択肢の1つとして考えられるよう、地域産業を大学進学前の世代やその親に紹介する取組、後継者を見出す取組、地域の生活や文化に根差したライフスタイルを発信する取組等を、地方公共団体と地域産業の関係者が連携して推進することも求められる。

### ③ 地域の枠を越えた連携

#### ア 地域間の移動・定着

居住移転の自由を前提としつつ、東京一極集中による人口の過度な偏在を緩和させる必要がある。地方圏に快適に暮らせる環境を整え、生活文化・自然環境等、生活の場としての魅力を高めることで、地方圏への人の流れを生み出すことが重要であり、分散型の国土形成につながる。東京圏への転入超過数が多い10歳代後半・20歳代前半の若者等が、いずれの時点においても地方圏への定住やU I J ターンを選択できる環境を整備することが重要になる。

地域間の移動・定着を促進するためには、地方公共団体において、年齢や性別等に関わらず、多様な住民の意見が地域づくりに反映される仕組みを構築することが求められる。また、地域のニーズに合った独自性のある教育・研究機関の整備や、移住希望者と雇用主・家屋所有者等のリスクを低減させる移住促進策等を進めることが求められる。さらに、近接する都市と農山漁村が連携して、その地域全体で住民がより快適に生活できる環境を整備する必要がある。

#### イ 地域間の交流

東京圏で生まれ育ち、地方に故郷を持たない人々が増える中、都市と農山漁村の住民が若年時から交流することで、魅力を理解し合えるようにすることが重要である。定住人口や交流人口のみならず、住民との多様な関わりを持って地域づくりに参画する「関係人口」を拡大することにより、変化を生み出す地域外の人材が地域づくりの新たな担い手となる可能性がある。

こうした交流を推進するためには、それぞれ異なる資源と課題を有する都市と農山漁村を結び付ける取組が重要になる。地域おこし協力隊をはじめとして、都市の課題と農山漁村の資源、都市の資源と農山漁村の課題を結び付ける取組が必要であり、地方公共団体等の積極的な取組を後押しすることが求められる。その際、多地点居住者や地域づくりに参画する域外居住者と地域との関係強化、プロフェッショナル人材の活用等を進めることが求められる。

#### ウ 地域間の協力

専門人材は、その専門性を活用する機会の多い都市部に偏在する傾向がある。医療・保健・福祉、徴税、土木・建築、災害対応といった分野での技術職・専門職の確保が必要になる。地方公共団体の枠を越えて人材を活用し、専門性が求められる行政サービスを提供し続けられるようにする必要がある。

広域的な行政課題に対しては、生活圈や経済圏を同一にする地方公共団体が連携・協力して対応することが求められる。近隣の地方公共団体とともに業務を共同化することや、地方公共団体同士で住民サービスのあり方について議論することが重要である。地方公共団体間の連携を円滑化するためには、職員間の信頼関係の構築や双方向的なコミュニケーションが必要である。あわせて、首長同士だけでなく、議会・議員同士も信頼関係を構築し、連携を後押しするほか、広域連携の必要性に関し、首長・議会・住民等が認識を共有することが重要である。

都道府県には、広域的な事務への対応に加え、補完機能や広域調整機能を発揮することが求められる。市町村を補完・支援するため、職員による技術支援のほか、専門職員の共同研修や共同採用試験の実施、市町村との事務の共同執行等の柔軟な連携を進めること、市町村間の連携を支援することが必要である。

さらに、東京圏における介護サービスの供給体制の確保や首都直下地震への対応をはじめとして、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には、都道府県を越えた協力関係の構築が求められる。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など、付加価値を高める取組を進める際にも、人や物の流れに応じ広域的な役割分担・連携が求められる。

大規模災害時においては、復旧・復興に必要な人材を確保するため、地方公共団体間の応援職員の派遣について、短期派遣だけでなく、中長期派遣についても円滑に行う仕組みを充実させる必要がある。

地域間連携を進めるに当たっては、住民生活や連携先の地方公共団体に与える影響を踏まえ、連携の関係性が安定的に運用される仕組みが重要となる。連携協約や一部事務組合等の既存の制度を含め、よりよい連携のあり方について検討する必要がある。

#### ④ 組織の枠を越えた連携

##### ア 公共私による課題解決

地域の住民がやりがいや生きがいを感じながら地域活動に取り組み、生活の質を高められるようにすることが重要である。共助の力を育み、住民同士が助け合える持続可能な地域社会を実現する必要がある。

地方公共団体においては、地域課題の解決に向けて多様な住民が継続的に活動するための仕組みや、人材や財源の確保へ向けた支援、関係者の調整の場づくり、とりわけ組織の立ち上げ時におけるサポート等が求められる。地域のつながりによって課題解決を図るコミュニティ・リーダーを長期的に養成していくことが重要である。また、住民参加を促すため、例えば、金銭的報酬に限らないインセンティブのあり方も考えられる。

人口の流出入が活発な地域では、小中学校区等を単位として意識的に地域力を醸成していくことが重要になる。他方、地域のつながりが強い地域では、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ことが重要になる。

住民同士の助け合いのみならず、ソーシャルビジネスやシェアリングエコノミー、地域の住民・企業・行政に関するビッグデータを活用したサービスなど、多様な主体が従来になかった形で提供する新たなサービスを地域課題の解決に活用していくことも考えられる。

##### イ 行政と民間の交流

行政と民間がともに希少な人材を囲い込むのではなく、所属する組織の壁を取り払

い、多様な人材が多様な場で力を発揮できるようにする必要がある。

住民が専門職と連携しながら高齢者の生活支援に携わる仕組みの構築や、地方公共団体による専門性を有する民間経験者の採用等、柔軟な人材確保の取組が求められる。一人が複数の役割を果たせるよう、副業・兼業あるいは「複業」等の柔軟な働き方を積極的に進める必要がある。

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やその経験者が地域活動に従事すること、また地方公共団体が、公共部門にはない機動性や資源、ノウハウを有する地域内外の企業、NPO、住民等の多様な主体と連携することが重要である。

そのため、地方公共団体には、地域課題を多様な主体と共有し、課題解決に取り組もうとする主体とのつながりを形成して、連携をコーディネートする機能が求められる。

#### ウ 災害時における公共私のあるり方

大規模災害時においては、地域の住民一人一人や地域コミュニティ、企業、NPO、ボランティア等の多様な主体が協力して助け合う必要性が極めて高くなる。高齢化が進み避難行動要支援者が増加する中で、公助による救助活動はもとより、自助・共助による防災活動や避難行動要支援者の避難支援がより重要になる。

平時から災害時を想定し、消防団と自主防災組織の連携など地域の防災力を強化する観点からも、地域においてどのようにその充実強化を図っていくかを、地域の住民をはじめ、多様な主体の間で議論を重ねておくことが重要である。

発災後は首長を核として、企業やNPO等を含めた関係機関に協力を求めながら、災害応急対策から復旧・復興に至るまで必要な体制を構築していくことが求められる。その際、膨大な業務に追われる行政と関係機関を結び付け調整するコーディネート機能が重要である。

## (2) インフラ・空間に関する方策

### ① インフラ・空間の持続可能な管理

#### ア インフラの管理手法の見直し

インフラは、更新のタイミングが数十年ごとであり、更新時の判断が数十年間のインフラの姿に影響を与えるため、将来を見据えた判断が特に求められる。新規のインフラ整備に当たっても、持続可能性への配慮が重要である。

更新需要の増加が見込まれる中であって、インフラを長く賢く使っていくことが求められる。

インフラを長く使い続けていくためには、定期的な点検と長寿命化、新たな技術やデータの活用等により維持管理コストの縮減を図り、持続可能なメンテナンスを実現していく必要がある。

また、インフラを賢く使っていくためには、更新に当たって、長期的な人口動態を見据え、厳しい資源制約の下で、更新する範囲、手法等を検討することが重要である。地方公共団体においては、首長・議会・住民等がインフラの現況や将来見通し等の情報を

共有し、求められる機能と負担等について合意形成を図り、計画的に実行していく必要がある。

公共建築物については、利用者数や利用者の地理的範囲の将来見通し、人口減少や高齢化に持続的に対応できる都市構造を考慮し、適正立地を実現できる枠組みが必要である。そのため、まちづくりや都市機能の確保に関する計画、公共施設等の管理に関する計画、公共交通網の確保に関する計画を相互に調整することが重要である。

また、行政需要の変動に応じて、施設等を有効活用するため、特定の利用に限定せず総合的に機能・役割を高めていく手段を柔軟に講じていく必要がある。とりわけ、人口増加期に建設され、公共建築物の延床面積の多くを占める学校施設は、児童生徒数が減少する中で更新期を迎えつつあり、更新等に係る判断が必要な学校施設は今後増えていくことが見込まれる。児童生徒にとって最適な教育環境のあり方を地域の実情に応じ検討する必要がある。コミュニティや地域活性化の核となる施設として、民間の力の活用も含め、多機能化や廃校・空き校舎の他の用途への活用等に、部局横断的に取り組む必要がある。

土木・交通インフラについては、より負担の少ない代替手段を含め、提供範囲や提供方法を見直すことの可否も検討することが考えられる。公営企業は、利用者の減少により施設の稼働率が下がると、料金を上げる必要性が生じるおそれがある。将来に過度な負担を残すことのないよう、長期的な経営見通しの下、料金設定や整備・更新計画の策定、地域の実情に応じた多様な運営手法の選択、他の公営企業との経営統合等、持続可能な経営に必要な判断を先送りせず行っていく必要がある。

#### イ 農地・森林の管理手法の見直し

農山漁村や農林水産業が有する多面的機能を将来にわたり発揮し続けられるようにするため、担い手の育成と同時に、農林水産業就業者の減少を先端技術導入の契機としながら、担い手への経営資源の集約化に取り組む必要がある。

その際、高い生産性を期待できる農地・森林については、意欲と能力のある担い手に集約し、先端技術等を集中投資する一方、その他の農地・森林については、粗放管理や従来の地形・植生への回復も含め、公益的機能が確保できる管理手法へ転換することも考えられる。

農地・森林の現場や所有者に身近な市町村がこうした取組を進めていくためには、人材やノウハウを有する国及び都道府県による市町村の支援など、限られた専門人材を最大限活用する仕組み・体制の構築が必要である。

### ② 地域の枠を越えた連携

#### ア 都市機能の適正配置と交通ネットワーク

インフラを適切に維持管理するための専門人材が希少化していく中、近隣市町村との連携や都道府県による支援等により、メンテナンス体制を構築する必要がある。

公共建築物の適正配置の検討に当たっては、利用者数や利用者の地理的範囲の将来

見通し、持続可能な都市構造を考慮し、市町村間、都道府県と市町村間、国と地方公共団体間の壁を越え、集約・複合化、類似施設の機能分担・機能連携に取り組む視点が重要である。機能分担等のあり方、維持管理・運営の主体、費用負担等の諸課題について、施設の性質に応じ地域の枠を越えて議論する必要がある。

既に、人口減少を前提としたまちづくりが進められつつあるが、この取組をさらに進めていく必要がある。人口減少下では、インフラを整備するエリアの拡大は将来の住民の負担増につながる。中心市街地を魅力あるものにリノベーションしながら、多世代の住民が住み続けることができるまちづくりを進めることが重要である。

持続可能な都市構造へと転換していくため、医療・福祉、商業等の都市機能を都市の中心拠点と生活拠点に誘導し、交通ネットワークで結ぶ取組が進められている。その際、郊外居住者の都市機能へのアクセス手段の確保等、生活基盤を支える取組を一体的に行うことが重要である。都市機能配置と交通ネットワークのあり方については、市町村間で検討を進めていく必要がある。

近隣市町村のまちづくりに大きな影響を与える施設の立地については、市町村間で調整・協議できるようにする必要がある。また、都道府県が広域的観点から担う役割を明確化する必要がある。

市町村の区域を越えた人の移動の実態に即し、生活圈や経済圏で公共交通のネットワーク化を検討していく必要がある。住民の移動利便性を高めるには、都市間交通の結節地と近隣市町村を結ぶ公共交通の結節機能の強化が必要である。

## イ 防災・消防・治安の確保

今後、風水害が頻発・局地化・激甚化するとともに、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想定される。発災時に速やかに災害対策本部を立ち上げ、首長の指揮の下、関係機関と連携して被害情報を一元的に収集・共有し、外部からの支援を受け入れ、対策を決定し実行できるように備えておくことは、全ての地方公共団体にとって喫緊の課題である。防災拠点となる庁舎の安全性や防災機能の強化はその前提となる。発災した場合にも被害を最小限にとどめることができるまちづくりに平時から取り組む事前防災・減災が重要である。

広域的な大規模災害に事前に備えるためには、こうした取組を単独で行うだけでは必ずしも十分ではなく、広域連携による災害対応力の向上にも取り組むことが重要である。必要な生活環境を備えた避難所を確保するため、広域的な取組が必要な場合がある。また、特に人口密集地では仮設住宅用地を確保することは困難であり、他の地方公共団体と連携・協力することで、地域外の仮設住宅等、広域的に住まいを確保していくことが求められる。

地域の消防力確保の観点からは、災害対応力の向上や高度な消防設備等の整備、高齢化に伴う救急需要の増加への対応等のため、消防の広域化をさらに推進することが求められる。

地域の治安確保の観点からは、先端技術の活用や情報システムの統合的運用、統合可



能な拠点・機能の検討等により事案対処能力を確保していくことが求められる。

### ③ 組織の枠を越えた連携

#### ア 公共私間の連携・協力

行政と民間が対等にそれぞれの強みを生かして連携・協力し、インフラを維持管理・更新していくことは、資源制約の下で、地域の魅力・活力向上のみならず、新たなビジネス機会の創出にもつながる。

国及び地方公共団体には、民間との対話の場づくりや規制の柔軟化、他の主体とのコーディネート、適正なインセンティブの付与等を通じて民間の力を最大限引き出すことが求められる。民間資金の調達や公共施設と民間施設の複合化等を通じて、インフラの維持管理に必要な財源を調達することができるよう、発想を転換することも重要である。

多様なニーズを有する住民参画のプロセスを組み込むことは、住民が集う魅力ある公共空間の形成や住民意識の醸成にも寄与する。

行政と民間の連携は、既存ストックを有効活用する観点からも有用である。都市のスポンジ化に対しては、補助金等による行政主導の対応から、民間主導の持続可能な取組を行政が支援する方向に進めていく必要がある。

#### イ 暮らしを支える生活機能の拠点づくり

高齢者等の交通弱者を含め誰もが、徒歩や公共交通の利用だけでも、医療や介護、買い物、金融等の生活ニーズを満たすことのできる空間を形成することが求められる。農山漁村の地域を中心に、公民館等の地域コミュニティの拠点を核として生活機能を集約した「小さな拠点」を公共私一体となって形成していくことが必要である。

拠点となる施設や、各集落と拠点をネットワークで結ぶコミュニティ交通等の生活に密接したインフラについては、住民がサービスの受け手にとどまらず、管理や運営に参画することで、きめ細やかで持続可能な生活基盤の確保が可能となる。

### (3) 技術を活かした対応を行うための方策

#### ① ひとへの投資

Society 5.0 における技術の可能性を十分発揮させるためには、人が技術を使いこなし、適応することが前提となる。そのため、技術を使う側の育成が必要となる。

教育現場において、STEAM教育（科学・技術・工学・芸術・数学）やデザイン思考の養成のほか、これまで技術的制約から容易ではなかった、デジタルネイティブ世代に対する個別に最適化された学習を通して、Society 5.0 時代をけん引する人材を育成することが重要である。

各地方公共団体が最先端の技術を使いこなせるよう、Society 5.0 時代の地方を支える人材の育成や外部人材の活用等を通じた行政の対応力の強化が必要である。そのため、首長やCIO（Chief Information Officer：最高情報責任者）等のリーダーシップが重

要であるとともに、職員には、従来の業務を技術により代替するだけでなく、従来十分にはできていなかった業務に技術を活用するという視点が求められる。

具体的には、オープンデータ<sup>9</sup>をEBPM<sup>10</sup>に活かすなど、データや技術を使いこなす職員の育成や、小規模市町村でも技術の恩恵を享受できるようにするため、単独では確保困難な専門人材の広域的な配置や横連携、遠隔での随時の相談・助言が考えられる。また、官民の間を行き来しつつ、一方で学んだ知見を他方で活かしてキャリアアップを図る、柔軟なキャリアパスも考えられる。

## ② インフラへの投資

Society 5.0 への円滑な移行に必要なネットワーク基盤や法制度等の有形無形のインフラについては、条件不利地域こそ、テレワークや遠隔医療といった先端技術を活用するメリットをより実感できる可能性がある。他方で、先端技術は導入初期には高コストとなる傾向にあることから、市場原理に任せれば、採算性の観点から技術革新の恩恵を受けられる地域が限定される可能性もある。条件不利地域でも技術の恩恵を享受できるようにするためには、一定の公的な関与<sup>11</sup>が前提となる。

公務分野において、業務をさらに高度化・効率化するためには、地方公共団体の規模等に応じたシステム標準化・共同化やAI、IoT、RPA（Robotic Process Automation：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）等の技術の活用、これまで紙媒体だった申請手続を電子化することにより、行政サービスの抜本的なデジタル化を進める必要がある。その際、従来の手続を前提として部分的に技術を導入するだけでは、従来の手続を固定化するおそれがある。技術の導入に当たっては、住民・企業等にとって最も便利で職員の負担が最も少ない、あるべき手続の姿から逆算して、投資を行う必要がある。

ひとへの投資がインフラを活かすのと同様、インフラへの投資は、ひとを活かすことにもつながる。システムの標準化・共同化により、それによって捻出された人的・財政的資源をAI、IoT等の攻めの分野に投資することが可能になる。職員は、標準化・共同化されたシステムやデータに基づく他の地方公共団体との比較分析やデータ共有・連携

<sup>9</sup> 国、地方公共団体及び事業者が保有する官民データのうち、国民誰もがインターネット等を通じて容易に利用（加工、編集、再配布等）できるよう、営利目的、非営利目的を問わず二次利用可能なルールが適用され、機械判読に適し、無償で利用できる形で公開されたデータのこと。（「オープンデータ基本指針」（平成29年5月30日IT本部・官民データ活用推進戦略会議決定））

<sup>10</sup> Evidence-Based Policy Makingの略。証拠に基づく政策立案。政策目的を明確化させ、その目的のため本来に効果がる行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組。「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月19日統計改革推進会議決定）では、「我が国の経済社会構造が急速に変化する中、限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開するためには、政策部門が、統計等を積極的に利用して、証拠に基づく政策立案（EBPM。エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング）を推進する必要がある」とされている。

<sup>11</sup> 例えば、「第5世代移動通信システムの導入のための特定基地局の開設に関する指針を定める告示」（平成31年総務省告示第24号）では、全ての居住空間をカバーするという考えではなく、利用者から見た各公共施設等までの平均距離が10kmであることを踏まえ、全国を10km四方のメッシュに区切り、都市部・地方部を問わず事業可能性のある地域について、開設認定から5年後までに、全国及び各地域ブロックの5G基盤展開率が50%以上になるように5G高度特定基地局を配置しなければならないこととしている。

等により創意工夫した政策立案を行うことができる。職員の負担を軽減することで、職員が、企画立案業務や直接的なサービス提供等の職員にしかできない業務へ集中できる環境をつくることができる。

また、ネットワーク化を進めていく際には、これを支える無形の基盤としてのセキュリティの確保や個人情報の保護等が図られていることが前提となる。

こうした地方公共団体の行政サービスの抜本的なデジタル化は、現場を持つ地方公共団体と制度を所管する国が協力して、積極的に進めることが求められる。多くの地方公共団体においては、技術の導入・維持コストや、専門知識やノウハウを有する人材の不足が障壁となっている。そのため、国には、地方公共団体と連携して、様々な分野で、AI等の活用、業務プロセスやシステムの標準化を進めることが求められる。また、国は、先進事例等の情報提供にとどまらず、LGWAN<sup>12</sup>等の共通のプラットフォーム上で、地方公共団体によるシステムやAI等の共同利用を促進する必要がある。また、地方公共団体同士が協力してデジタル化やそのための人材確保を行う仕組みを検討することが求められる。市町村におけるデジタル化については、都道府県が市町村の取組の実情を把握し、広域的な観点も踏まえ支援することが重要である。

---

<sup>12</sup> Local Government Wide Area Network の略。地方公共団体を相互に接続する行政専用のネットワーク。

## あとがき

この中間報告では、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える 2040 年頃にかけて、地域において対応が求められる変化・課題、また、これらの変化・課題に対応するために、国及び地方公共団体に求められる視点や方策について、広範な分野にわたって調査審議した内容を整理してとりまとめた。第2の2「2040年頃にかけて求められる方策」では、地方公共団体において取り組むものと国において取り組むもの、その中でも引き続き当調査会において調査審議するものと関係府省において対応するものを含めて、分野横断的に整理を行った。

諮問事項のうち、「圏域における地方公共団体の協力関係」等の広域連携に関連する方策については、「(1)ひとに着目した方策」及び「(2)インフラ・空間に関する方策」に共通する「地域の枠を越えた連携」を中心に整理している。「公・共・私のベストミックス」に関連する方策については、「組織の枠を越えた連携」を中心に整理している。

また、「(3)技術を活かした対応をとるための方策」は、「(1)ひとに着目した方策」及び「(2)インフラ・空間に関する方策」を講じていく基盤となるものであり、これらは、地方行政体制のあり方に大きな影響を与えるものである。

当調査会としては、今後、こうした方策を講じていくために求められる地方行政体制のあり方について、この中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、地方公共団体の意見を聞きながら、さらに調査審議を続けていく所存である。

当調査会として引き続き調査審議を続ける事項以外で、関係府省及び地方公共団体における対応が考えられる方策については、各地方公共団体が、新たな技術を活用し、地域や組織の枠を越えた連携を進めながら、住民の暮らしを持続可能な形で支えていくことができるよう、関係府省及び地方公共団体において必要な制度改正や環境整備等に取り組むことが期待される。