

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を読む

堀 内 匠

はじめに

第32次地方制度調査会（地制調）は2018年7月の設置以来、5回の総会と39回の専門小委員会での審議を経て、2020年6月26日にその最終答申（本答申）を手交した。今次地制調は、その間に中間報告（2019年7月31日）、「合併答申」（同年10月30日）の2つの文書を発表しており、『自治総研』誌上ではこれらについてすでに拙稿（2019）、今井（2019）として経緯を紹介してきた。本稿はこれを下敷きに、合併答申から本答申までを対象とし、答申の文脈と意図を検討する⁽¹⁾。

1. 設置と審議の経緯

（1）今次地制調の使命

今次地制調に与えられた使命は何だったのか。

先の第31次地制調は2014年5月15日に設置され、人口減少社会への対応策を審議したが、設置のタイミングは日本創生会議・人口減少問題検討分科会が「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」を発表してから1週間後、増田寛也が『中央公論』2014年6月号で「消滅する市町村523 — 壊死する地方都市」を発表してから5日後でありながら、諮問には明確にその基調が盛り込まれたものだった。

（1）本稿は審議会への傍聴参加の記録をもとに執筆しており、執筆時点において議事録が公開されていないものについては私的録音をもとにしている。引用した発言について、最終的な議事録とは一部字句が異なる可能性がある。

た。その後、地制調は、第2次安倍改造内閣の中心政策である「地方創生」と併走しながら答申へ至った⁽²⁾。

それに対して、今次32次地方制度調査会は、総務大臣主催の「自治体戦略2040構想研究会」第2次報告が発表された2日後の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。今次地制調は、同研究会を明示的に引き継ぐ審議会であった。

さらに、今次地制調は2019年末に「合併答申」を発表した後、最終答申を取りまとめるまでの間に、新型コロナウイルス感染症拡大に伴う緊急事態宣言に見舞われる事態となった。地制調の審議も、第37回専門小委員会以降はウェブ会議での開催を余儀なくされたことと共に、答申の構成及び基調に大きな変化がもたらされた。答申は、人口減少、Society 5.0への対応に加えて、新型コロナウイルス感染症対応へ向けたメッセージをも求められることになったのである。

(2) 答申の構成とコロナ禍

自治体戦略2040構想研究会（2040研）を受けて発足した32次地制調は、近時には珍しく、自治行政局どころか総務省の所管をも易々と踏み越えた守備範囲の広い審議を行い、中間報告を取りまとめた。だがその後の審議については、中間報告あとがきが「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」に内容を腑分けした通り、「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」にしぼった審議を行った。その結果、後半審議は2040研に見られたような派手な言葉遣いは鳴りを潜め、本答申も31次までの地制調で審議された線に沿った言語で記述されることになっている。

ただ、実際に地方行政体制のあり方のみにしぼられた審議ばかりかといえばそうではなく、専門小委員会は、地方議会や合併など諮問事項上の「等」に関する審議に多

(2) 小田切徳美はこの間の「増田レポート」から政府政策としての「地方創生」及び地制調諮問や国交省『国土のグランドデザイン2050』等へのつながりについて「レポートの発表、出版、政府内の動きが、流れるように展開しており、この過程に周到な計画性を感じる」と評している（小田切2014：4）。

くの時間を費やすこととなった⁽³⁾。

さらには、上述の通り、新型コロナウイルス禍による緊急事態宣言で日常生活が制限されたことを受け、地制調の答申はその元となる総括的な論点整理（案）（4月7日）と素案（5月19日）の間で構成を大きく変更した。当初は広域連携、公共私連携、地方行政のデジタル化、地方議会の順であったものが、地方行政のデジタル化と広域連携が入れ替えられた。第36回専門小委員会にて三役＝市川会長、大山副会長、山本小委員長から新型コロナウイルス感染症への対応について記載すべきとの指摘があったことを踏まえたものとされる。

新しい順序については、第38回、39回専門小委員会で議論となり、牧原委員からは諮問の順から変更している点、太田委員から審議時間、密度のウェイト順とは異なる点について問われた。新しい構成については、太田委員が、地方公共団体の組織内部での事務処理に関わる問題からはじめ、区域内における他者との連携、他の地方公共団体との連携という順に議論を広げ、地方議会について最後に付随的に位置づける構成であろうと整理。事務局も同意している⁽⁴⁾。

2. 主なポイントと若干の検討

答申本文を読みながら若干の検討を加えたい⁽⁵⁾。

「前文」および「結び」は、答申素案の段階ではなかったものだが、第38回専門小委員会で岡崎委員等の発言により追加された。ここでも新型コロナウイルス感染症のリスクについ

(3) 当初の諮問になかった項目を「その他」へ後から位置づける方法については、地方議会に関する審議（第38回専門小委員会）、合併特例法の期限切れに伴う対応方策（第24回専門小委員会における市町村課長の説明、議事録p.8）で用いられた。合併特例法期限切れへの対応策については2018年末の第2回総会の配布資料で記述が加わってはいたが（当日、言及されてはない）（今井2019：73）、このように「その他」部分に事務局主導で後付けの審議項目を追加する手法については、専門小委員会学識委員の専門分野との適性の面に疑義を生じ、ひいては審議会の権威を損なう恐れがあり問題である。

(4) このときの事務局の発言では地方議会の位置づけについては触れていない。「それぞれ個々の団体からスタートして、それが地域との連携、それから、それがさらに広域にということと理解していくというのが一つの並べ方としてはあるのではないかということで、事務局としてはこういう形で御提示いただいた」と述べている。

(5) 総務省による解説については、さしあたり阿部（2020）参照。

で明示されることとなった。「結び」にある通り、コロナウイルス感染症のリスクについても、答申の提言するフレームが有効で、「社会システムを……デザインし直す好機と捉える視点が重要」と位置付けている。

(1) 基本的な認識

基本的な認識で描かれているのは、まず「2040年頃にかけて顕在化する変化・課題」である。本答申は、「変化・課題」から逆算したものと観念されているので、これへの対応策をまとめたものとして読むことになる。

本答申が掲げる「変化・課題」＝〈2040年問題〉は、①人口減少と高齢化、②インフラ老朽化、③Society 5.0、④ライフコースの多様化、⑤大規模災害である。この5点は、訪れる時期には地域によって違いはあっても、現時点からの対応が必要なほど逼迫した、確実な〈2040年問題〉であると規定される。これらは審議当初から設定されていた課題で、いわば本答申における前提条件といえる。

そして〈2040年問題〉への対応にあたってのもう一つの前提条件は、資源の有限性である。前文で述べる「限られた資源を巡る過度な競争」とは「フルセット型」市町村同士の競争のことを指すが、これは「分断を生じさせる」ので、ネットワーク型社会を構築し、「新たな技術を基盤として、各主体の持つ情報を共有し、資源を融通し合うこと等により、組織や地域の枠を越えて多様な主体が連携し合う」ものとすることを謳う。

交換財としての資源に注目することによって、自治体間を比較・代替可能な関係としているのは30次地制調で「連携」を称揚しだした頃からの特徴的な自治体観といえよう。さらに新型コロナウイルス感染症は、これら〈2040年問題〉の現出を早め、対応の緊急度を増すものであると規定される。

本答申における〈2040年問題〉への対応策は、①地方行政のデジタル化、②公共私との連携、③地方公共団体の連携、④地方議会への多様な住民の参画の4柱となる。さらにもう一つ、これら4柱を実施するについては、「地域の未来像についての議論」を促す。その議論のツールとして、資源制約の見込みを整理し、行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータから「地域の未来予測」と呼ばれるデータベースを構築することとしている。これによって、上述の「資源制約」の状況を地域ごとに明らかにする。

「地域の未来予測」の具体像については今後省内で検討が進められることとなるが、

第8回専門小委員会で扱った「未来カルテ」あるいは「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」（行政基盤研）（第6回）の「地域カルテ」が参考にされるものと考えられる。ここでいう「地域」は、前半審議においては市町村単位だけでなく、より狭域の単位も指すものとされていた（拙稿2019：66、第15回専門小委員会）が、後半議論ではむしろより広域の「圏域」を指すものとして言及されることが多い印象である。

「地域の未来予測」はまた、審議においては総合計画や地方創生計画との重複性について繰り返し疑義が示されてきた⁽⁶⁾が、客観的なデータであることを強調することで、これらとの違いを示すとともに、計画をメタ的にコントロールするものであることが明らかにされている。

以下、4柱についてそれぞれ論じられる。

（2） 地方行政のデジタル化

地方行政のデジタル化は〈2040年問題〉を乗り越えるための手段であるとともに、備えるべき〈2040年問題〉であることから、他の課題と比べ独自の位置づけとなる。Society 5.0の到来をはじめ、新たな技術は、人材不足や距離、年齢等の制約を超えることで従来は対応困難であった個人や地域の課題に対応することが可能になる可能性がある。一方で、デジタル化の進展は芳しくなく、これを進めること自体が課題であり、またデジタル化の進展に伴う地域や行政の変化への対応も課題である。

先に成立した「デジタル手続法」に則って、行政のデジタル化についてまず強調されるのが国の役割である。特に国が果たすべき役割は、共通して活用可能な基盤やツールの提供、条件不利地域も含めた地域におけるデジタル化に必要なインフラの整備促進と規定される。

このうち、基盤やツールの提供に関しては、「事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体が創意工夫を発揮する余地」をメルクマールとして、国の関与について、「一定の拘束力のある手法で国が関わるもの」から、「奨励的な手法」による関与までを類型化する。この関与の類型化により規定される「一定の拘束力のある手法」が、「情報システムの標準化」である。具体的には、住民基本台帳、税務等の分野にお

(6) たとえば第17回専門小委員会の六団体ヒアリングのうち全国町村議会議長会櫻井委員（pp. 28-29）、第3回総会における全国都道府県議会議長会田中委員（p. 15）。これに対する応答は同p. 28の市川会長発言がある。

る基幹系システムが対象として想定されている。

「標準化」は、次のように行われる。まず、国は、地方公共団体や事業者の意見を踏まえた上で「標準」を設定する。この「標準」は、ベンダーに対する仕様書として機能するものであり、各ベンダーはこの「標準」仕様書に則っておおのシステムを開発する⁽⁷⁾。こうすることで、各地方公共団体が自由にベンダーを選択してシステムを導入しても、自動的に「標準」に従ったシステムを用いることになる。自治体を選択できるのはどのベンダーを採用するかであって、どのようなシステムや仕事の仕方にするかではない。互いのシステムは互換性があるため「ベンダロックイン」が防げる、とされる。

コロナ禍というショックに乗じて〈2040年問題〉への対応策の筆頭に位置づけられることになった地方行政のデジタル化は、実際に不可逆的で、かつ必要不可欠だろう。ただし、行政分野においてはその推進に慎重な配慮が必要な点が多い。

とりわけ「標準化」には課題が多い。第一に、自治体の自由度は著しく阻害される点である。答申には「合理的な理由がある範囲内で、説明責任を果たした上で」標準によらないことも可能とすることと記載があるが、これは逸脱に対して著しい不利益を与える可能性を担保するものである。第二に、各自治体では既に基幹系システムが運用されているため、「標準」化に伴い追加コストとリスクが必要となることである（今井2020 a : 103）。要するに、「標準」化は、現場に新たな仕事を課す。しかも小規模な団体であることがシステム導入コストおよび運用における仕事量の面でどのように作用するのか、トータルコストが本当に低廉になるのか等は不明である。どのような形で法制化・導入されることになるのか、地方自治の原理原則の観点から注視する必要がある。

(3) 公共私連携

公、共、私と三者が設定されているようにも見えるが、本節で中心を占めるのは、このうち「共」である。〈2040年問題〉は、諮問文によって人口構成上、高齢者の割合がピークに達した時点であると想定されている。その結果、「共」の必要性は増すが、「共」の能力は減衰することになる⁽⁸⁾。そこでこの需給ギャップを埋める方策

(7) 本稿執筆時点では、自治体システムについて、標準仕様への統一を義務付ける新法を制定する準備に入ったとの報道がある（日経新聞2020年8月3日）。

(8) 本答申は「公」の弱体化による需給ギャップ拡大の責任には言及しない。

が本節の課題となる。

「公」の役割は、「共」や「私」をつなぐプラットフォーム・ビルダーとなることである。本答申における「プラットフォーム」とは、連携基盤の意味で使われる。本節で言及している公共私連携のプラットフォームである地域協議会などと共に、次節で言及する市町村間連携のプラットフォームである定住自立圏や連携中枢都市圏も含む概念であって、後述のように、「基礎自治体」論とも関連してくる。

本節ではまた「私」（＝ここでは民間）と「組織の枠」を超え公務と公務以外を兼ねる働き方への転換が模索される。一方で「共」については、助け合いのセクターと観念されるので、「共助」の機能を発揮する必要がある。共助の担い手としては、地域運営組織などが期待される場所であるので、この活動基盤として認可地縁団体制度を改正し、不動産所有の要件を撤廃し、地域運営組織の法人格としての活用を促す。また「公」に対して、地方公務員が地域運営組織等で事務局として従事することを推奨するとともに、地域運営組織に対して指定管理者などでの業務委託や運営交付金、クラウドファンディング等の手法によって活動資金を確保するよう求める。こうして公共サービスの需給ギャップは「公」ではなく、その外部化としての「共」が埋めることになる⁽⁹⁾。

中間報告までは、行政とは必ずしも結ばずに営まれる、自治やまちづくりの主体としての地域コミュニティをどう維持・継承していくかそのものに関心を示してこなかった。これに対して本答申では、相変わらずサービス提供主体としての「共」という位置づけには変化がないものの、地域担当職員などトポクラートの配置を奨励し、安定的な基盤を構築するための財政的な支援のあり方に言及するなど地域社会の持続可能性に関して改善も見られる点は評価したい。

(4) 地方公共団体の広域連携

1) 市町村と広域事務

〈2040年問題〉に対応するためには、資源を融通し合うなど「地域の枠を超えて連携」し「役割分担」を柔軟に見直すことが重要であるとする。「基本的な考え方

(9) 地域コミュニティの必要性が高まったのは、人口減少や少子高齢化、民間事業者による市場サービスの減少によるものだけではない。市町村合併に伴う行政の撤退が直接的な引き金になっている実態について、鄭・堀内（2019）参照。本来は行政の撤退責任が問われる必要がある。

のなかで、市町村の役割は次のように規定されている。

「市町村においては、他の地方公共団体と連携し、住民の生活機能の確保、地域の活性化・経済成長、災害への対応、地域社会を支える次世代の人材の育成、さらには、森林や農地の保全、持続可能な都市構造への転換、技術やデータを活用した都市・地域のスマート化の実現などのまちづくり等に広域的に取り組んでいくことが必要である。」

いうまでもなく市町村は基礎的地方公共団体であるが、今日に至っては広域事務に取り組む意味で「広域自治体」としても規定されたことになる。その実現方策が広域連携である。

「総合行政主体論」については第29次地制調で合併政策を終了した後、第31次において明確に転換が図られた（拙稿2016：54－57）が、32次もおおむね31次の認識を引き継いでいると見なして良いだろう。すなわち、市町村は「資源」を連携・補完によって確保し、法律上義務づけられた域内「サービス」の十全性を充足する存在である。また本答申では、「サービス」について、上に引用した市町村の役割や、あるいは都道府県との関係にかかる記述からは、都道府県の広域事務や補完事務相当部分を含むものをも市町村が自ら充足すべき「サービス」と見なしている可能性がある。市町村自己完結主義（市川2011）から市町村連帯完結主義への転換とも言うべきか。

後に見るようにこの概念によれば、周辺市町村のみならず政令市など中心市についても、ヒンターランドとしての周辺市町村無しに成り立つことはできないもの（西尾2013：108－109）として、一律に、不完全性という特質が付与されることになる。一方で本答申は不完全性を許容するものではなく、これを補う存在として、「プラットフォーム」の構築が不可欠のものとして謳われることになる。このように法律上義務づけられた「サービス」の提供体制を確保することを本答申では「住民の生活機能の確保」と称しており、このために中心・周辺問わず関係市町村全般に生じる需要に応じて、適切な財政措置を講じる必要があることを明示した。

このような「基礎自治体」を実現するためには、「資源」の内容と確保方策が課題である。「インフラ」や「専門人材」も交換可能な「資源」である。都道府県や近隣市町村との「広域連携」もその確保方策だが、「公共私連携」も本答申では確保方策として数えられることになる。こうして「ネットワーク型社会」を構築していくことを提唱する。

2) 執行と計画の分離

広域連携について本答申が行った整理では、連携には事務の執行段階と計画段階とがあるとし、計画段階についての連携についても対象とし、また、連携について中枢性を持ち込もうとする点が特徴的である⁽¹⁰⁾。もとより定住自立圏や連携中枢都市圏といった取組においては、中心市（核となる都市）とその他関係市町村が存在することが明確なものであったが、本答申では、さらに、計画段階における広域連携を実現するため、「連携計画作成市町村」と「ほかの市町村」という概念を導入している⁽¹¹⁾。連携計画作成市町村とは、「市町村間で連携して行う施策等を記載する計画（以下「連携計画」という。）を作成する等の役割を担う市町村」のことであって、圏域内の中心市を指す⁽¹²⁾。連携計画とは、定住自立圏の共生ビジョン、連携中枢都市圏の圏域ビジョンなどを指している。

圏域においては、計画の共同作成は「広域連携の取組内容の深化や、増加している法定計画作成の負担軽減に資すると考えられる」ので、共生ビジョンだけでなく、個別法に基づく計画についても共同作成を可能とするよう各府省に働きかける。市町村は、共同で計画を作成する際には、中心市は連携計画作成市町村となり、その他市町村は計画作りに参画する主体という「役割」のもとで合意形成が図られるべき、とする⁽¹³⁾。

また本答申の総括的な論点整理案の段階では、連携計画作成市町村が連携計画を作成する際には、他の市町村の区域の「共」や「私」の担い手と、また「他の市町村」の十分な参画を担保する仕組みを法制度化することも盛り込む予定であった。これについては第37回専門小委員会で、地方団体から、対等であるべき市町村の間

(10) この整理手法は、行政基盤研（第6回）で事務局が提出した資料にある。

(11) 日弁連は本答申発表に合わせて会長声明発表し、本答申は地方自治の本旨との関係で問題を有すると批判している（「『地方公共団体の広域連携』に係る第32次地方制度調査会答申に対する会長声明（2020年6月26日）」）。

(12) 第38回専門小委員会で市町村課長は「勢一先生からの連携計画作成市町村のワーディングについてなのですが、御趣旨のとおり、いわゆる中心市以外にも色々な役割を担っていくというのは、そういう方向であるべきだと思いますけれども、ただ、連携計画作成市町村というワードそのものの定義については、今、御覧いただきますと書き方がやや分かりにくかったかもしれませんが、市町村で連携して行う施策等を記載する計画を作成する役割を担う市町村ですので、ビジョンなどの作成の役割を担うところでございますので、そこは中心市をイメージ、それを指す言葉として使われております。」と説明している。

(13) もとより共生ビジョンは中心市が作成するものとされてきたが、全国町村会はこれを要綱ベースのものから法制度化しようとする趣旨とみなし批判している（第37回専門小委員会）。

に格付けを持ち込むとして批判（たとえば町村会資料pp.2-3⁽¹⁴⁾）があり、その是非について両論併記とされた。

3) 都道府県・市町村間関係

① 市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲

本答申においては、周辺市町村が連携により資源を充足した場合、「基礎自治体」として「規模・能力」を増したものとみなされる⁽¹⁵⁾。その場合、「規模・能力」に応じて都道府県から従前以上に事務を移譲されるべき存在となるが、既存の事務処理特例においては、中心市に依存する町村に、直接都道府県事務を移譲するわけにはいかない。そこで「関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するための安定的な関係が構築されている場合」、すなわち連携協約等を担保に、直接の委託には耐え得ない小規模町村に対しても、圏域として都道府県から事務を受託することを可能とする仕組みを「法制度として設ける」ことが考えられるとしている。

都道府県からの権限移譲については広域連携でも可能だが、あまり有効に利用されてはこなかったかもしれない。ここでは圏域のプラットフォーム性が受け皿として機能することが明らかにされている。

② 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

「基本的な考え方」で述べられたように、広域事務についても市町村が踏みこむこととなれば、当然、都道府県のあり方が問われることになる。

本答申がまとめている都道府県による補完・支援についての考え方は地制調では第29回の専門小委員会で登場したものだが、2017年7月の「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」答申（pp.7-14）からの移植であ

- (14) 広域連携について、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」では広域連携が使われない理由を研究していて、圏域で一体的に実施することが長期的に望ましい事務・施策であっても、その必要性・メリットが感じられない（第7回）などとしている。だが町村会は財源・権限の中心市への集中や、団体規模・地域事情・地理的条件等の違いを柔軟・機動的に考慮できない「多数構成による合意形成」の難しさなどの根本的な問題とこれに応えられない制度の限界がその理由としており、中枢性のある連携方策そのものについて反対している。
- (15) 市町村合併は、連携がよりいっそう進んだケースとして位置付けられるため、合併によっても当然規模・能力が増すことにする必要がある（そのための「合併答申」である）。29次以降、地制調は平成の大合併は終了したものとしつつ合併によるのと同じ目的を達成するものとして連携方策を検討しており、連携とは合併を相対化したものと位置づけられる。

る⁽¹⁶⁾。

都道府県の役割については、本答申では特に市町村の補完・支援について焦点を当てる。だが、本答申のいう「都道府県による補完・支援」と、自治法上の補完事務（第2条第5項）との関係性については不明な点が多い。本答申の②アにおいてはこれらを同一視しつつ、2000年分権改革によって「再構成」された結果、都道府県は「それ以前のように幅広く市町村の補完・支援に取り組んでいる状況にはない」と断じている。ただ、現実には事務処理特例で市町村に移譲されている例を見れば、旧補完事務ではなく、むしろ許認可にかかる旧統一事務である例が多いなど、新旧補完事務の比較を行うことにはそもそも無理があるだろう。また、本答申でいうような都道府県による補完では、都道府県が市町村を代替することが可能であることになるが、本来市町村が行う事務について、新補完事務に限定してみたとしても、一般に都道府県がその代わりに務める能力があるのかにはなお疑義がある。

地制調で事務局は「松本逐条」などを繰り返しながら、大要次の通り説明する（第29回専門小委員会、pp. 11-13）。補完事務については分権改革によって次のような変化があったことになっている。いわく、分権改革によって都道府県と市町村は従前の上下・主従関係から対等・協力関係になったため、両者は機能分担ではなく役割分担の観点で位置付けられるようになった。その結果、旧統一事務の区分は廃止され、残る広域・補完・連絡調整事務に再編されることとなった。補完事務については市町村優先の原則によってこれまで本来都道府県の事務とされていたものが、本来市町村の事務であることとなった、というものである。

従前の補完事務は、「本来市町村の事務として処理することを妨げないが、この種の事務は一般的に一市町村の行政上の需要を充足するために個々の市町村が実施するには非効率不経済であつて、処理に堪えないものが多いため、都道府県が処理するものとするにすぎない」（長野1995：48）とされていた。そのメルクマールは能率性・経済性に置かれており、市町村の能力によらず、機能分担の観点から「事務の規模」で区分されていたものであった。分権改革後の「松本

(16) 答申では、「都道府県による補完（法定の実施主体代替スキーム）の射程はいまや限定的になっている」（p. 1、11）としつつ、「そこで補完に代わる柔軟な支援の手法が必要と考えられる」（p. 2、12）としているので、都道府県による補完ではなく、代わりに協働的手法など何らかの手法（p. 16-）を採用することを謳う。

逐条」では、このメルクマールが「規模又は性質」と改められ、「事務の規模が大きいため、これを処理するのに大きな財政力を必要とし、一般の市町村の負担に耐えられないもの」（以下、「大規模事務」と呼びたい）に加え、「事務の性質からして高度な技術力や専門的能力を必要とするため、一般の市町村ではそのような技術・能力を有するスタッフを確保して当該事務を一市町村の区域内において処理することが困難であると思われるもの」（以下、「高度専門事務」と呼びたい）が加わる（松本2017：46）。

このように前後の違いを見比べると、彼らの理解によれば、第一次分権改革によって、市町村の規模および能力が過小であることが、都道府県の補完事務の要件とされたが、市町村と都道府県には機能において違いはなく、代替可能性があり、競争を生じる間柄となったことになる。そこで都道府県と市町村の間には「役割分担」が必要となる。この「役割分担」の語は、本答申では中心市と周辺町村の間にあるものとしても登場する用語である点を想起されたい。

「役割分担」は、三大都市圏内におけるものとそれ以外では異なっており、前者が同等の能力をもつ相手方と重複を避け、双務的な役割を避けるために行われるものであるのに対して、後者は特定の能力の不足から出発し、相手方を補完するものと位置付けられる。その結果、資源量に優れる中心市と劣る周辺市町村の間には単なる連携関係ではなく、「格付け」「優劣」を招きやすい。

こうして見ると、総務省の理解では、分権改革によって「役割分担」に変更された政府間関係は共管領域におけるパワーゲームであり、淘汰を進める手段となる。このままでは「対等・協力」とした分権改革の趣旨からは逸脱してはいないだろうか。町村会や市議会議長会などが連携中枢都市圏や定住自立圏に反発するのは、こうした関係を固定化することを恐れるからであろう。

③ 都道府県の区域を超えた広域的な課題への対応

都道府県の区域を超えた課題については、東京圏が対象となるが、ここでいう「広域的な課題を日常かつ継続的に検討し、関係機関との調整を行う体制」には、かつて設置されていた地方行政連絡会議が想定されている（第31回専門小委員会資料p.42）。この場合、国が東京圏の広域課題に対して都道府県と対等な立場で参画することになる点について注意喚起しておきたい。

(5) 地方議会

本答申における処方箋4柱の最後は地方議会の多様性確保である。地方議会のパートについては他の柱立てとは様相が異なるため、文脈が一致しない。答申中、地方議会に関する記述については、本誌次号において詳述される予定であるため、ここでの解説は簡略にする。

議会の関与については、執行段階における広域連携について連携協約の重要性を強調する場面、広域連携の計画段階からの参画の必要性を指摘する場面等のほかは、第5として地方議会について論じている。

本答申では、人口減少社会における地方議会の役割として「地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を決定する機能、執行機関を監視する機能」を特に挙げ、民主主義・地方自治に欠くことのできない存在であると位置づける。地方議会の現状における基本的な考え方では、(1)人口減少社会における議会の役割と(2)投票率の低下、無投票当選の増加が柱としてあげられている。このうち(1)については、「地域の未来予測」を活用し資源制約の縄で捉えた上で、議会においても近隣市町村との共同研修等を通じた広域連携の方策を促す。さらに「各議会において多様な層の住民の参画をより一層促すことが求められており、議会の運営上の工夫を講じる」等によって議会の自主性を発揮する、とする。

資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大・複雑化するなかで課題となっている(2)については、その背景として議員のなり手不足を指摘し、議会は多様性を確保することが困難になっているとする。以降はもっぱら議員のなり手不足問題への対応策を検討していくことになる。ただし、その対応策については、議長3団体からの提案をベースに、①議員の法的位置づけ、②議員報酬のあり方、③請負禁止の緩和、④立候補環境の整備、について検討したことを紹介するが、答申は踏み込みが甘く、わずかに③と④について一定の方向性を示したにすぎない。

具体的には、③請負禁止の緩和については、その範囲を明確化する必要があること、個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある、とした。また④立候補環境の整備については、第31次答申から変わらず、立候補に伴う休業についての不利益取扱いを規制することを検討すべきこと、公務員の立候補制限や地方議員との兼業禁止の緩和についても引き続き検討すべきこと、とされた。

ほかには議会運営や住民の参画についてのデジタル化への対応や、団体規模に応じ

た議会のあり方についての新たな選択肢の提示について引き続き検討すべきこととして、最後に今後の検討の方向性を述べている。

(6) 消された項目

以上が答申の概要である。この後「結び」でコロナ禍に触れて本答申は締めくくられる。さて、念のため主な柱とされながら答申に盛り込まれなかった項目について触れておきたい。

2040研第2次報告で提唱され、今次地制調の動静を報じる新聞記事でもたびたび言及されてきた「圏域の法制化」については、本答申には盛り込まれなかった。総務省内行政基盤研（第10回）の事務局資料（p.13）など「圏域の網羅性」がたびたび登場し、地方団体や委員から警戒されていた⁽¹⁷⁾ものだが、第27回専門小委員会で市町村課長が否定しており⁽¹⁸⁾、実際に事務局資料及び答申では文言の上で盛り込まれることも、両論併記の形での提案にもならなかった。

ただ、「二層制の柔軟化」や「圏域のスタンダード化」といった点については、方向性として完全に消されたとも言いがたい。また、第38回専門小委員会では岡崎委員（元総務事務次官）が「関係市町村の十分な参画を担保する仕組み」の中で連携計画を作成する際の合意形成過程のルール化、他の市町村の十分な参画を担保する仕組みについては「地方団体の反対はなかった」「ほとんど反対のない提案」と、地方団体の主張とは異なる⁽¹⁹⁾認識を述べたことを受けて記述が変更され、今後の法制化の芽を残す形とした。核となる都市を中心とした政府間関係によって事実上の圏域を形成

(17) 今次地制調の中心的なテーマとなった「圏域化」については、平成合併を経験した地方団体のみならず、総会委員の国会議員からも、圏域化を推し進める前に合併の総括をすべきである等、合併からの連続性・関連性を懸念する声が上がった（今井2019：76－78）。また、日本弁護士連合会からも「第32次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書」（2020年3月18日）で指弾されるなど警戒は多方面に広がっていた。

(18) 議事録p.20。「本当に困っていないのであれば、そういうところに別に無理に連携をお願いする必要はないのかなと思っておりまして、申し上げましたように、全国で圏域を実施されなければいけないという価値観に、私どもは立っていないということでございますので、それは必要性がないと本当に御判断されるのであれば、やっていただく必要はないのかなと感じております。」

(19) 例えば第37回専門小委員会での町村会提出資料では冒頭から太字で「本会の総意として『断固反対』」と記述するなど、これ以上ないほど明瞭に反対の意思を示している。都道府県議長会も同日の資料では「新たな義務づけ等を加えることともなり得る」としているほか、町村議長会も「法制度化は現場に混乱を招きかねない」と懸念を表明した。

させる動きに対して、引き続き地方六団体やメディアは警戒を解けない様子である⁽²⁰⁾。

3. 制度改正事項の展望

今次地制調答申は、記述があいまいで、どこが法改正事項であり、どこが見送られる事項なのかが判然としない。このことも本答申の一つの特徴といえる。

確定的な書きぶりとなっている、住民基本台帳・税務に関する基幹系システムについて「法令に根拠を持つ標準」の設定、認可地縁団体制度の改正（不動産保有に関する要件緩和）、連携に関する需要に対する財政措置については制度改正が行われることになるだろう。

そのほかの項目については、以下のものが「考えられる」あるいは「検討すべき」とされた。

「考えられる」としたもの
<ul style="list-style-type: none">・ A I等の技術開発促進のための人的・財政的支援・ R P Aなど共通性が高い業務に関する業務プロセスの標準化と共同利用・ 利用者に対する情報提供等のための共通プラットフォームの提供・ I C T人材確保のための国の支援・ 民間人材に求める役割に応じた適切な任用形態の活用・ 関係市町村の十分な参画を担保する仕組み・ 関係市町村の区域全体の共や私の担い手からの定穴を可能とする仕組み・ 近隣市町村の区域に係る都道府県事務の委託要請・ 市町村から都道府県に対する連携協約に基づく役割分担協議の要請
「検討すべき」としたもの
<ul style="list-style-type: none">・ 議員の位置づけの法制化・ 議員の個人の請負に関する透明性を確保する方策と合わせた緩和・ 公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和・ 議会運営や住民参加の取り組み等におけるデジタル化への対応・ 団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示

通常は「考えられる」とは単なる例示であり、「検討すべき」とは「改正しない」「結論を先送りする」を意味する書きぶりであるが、すでに地方団体と水面下で協議に入った

(20) 「総務省幹部は『広域連携の法制化を断念したわけではない』と強調。……今後には火種を残した格好だ」山梨日日新聞2020年6月18日（共同通信配信）。

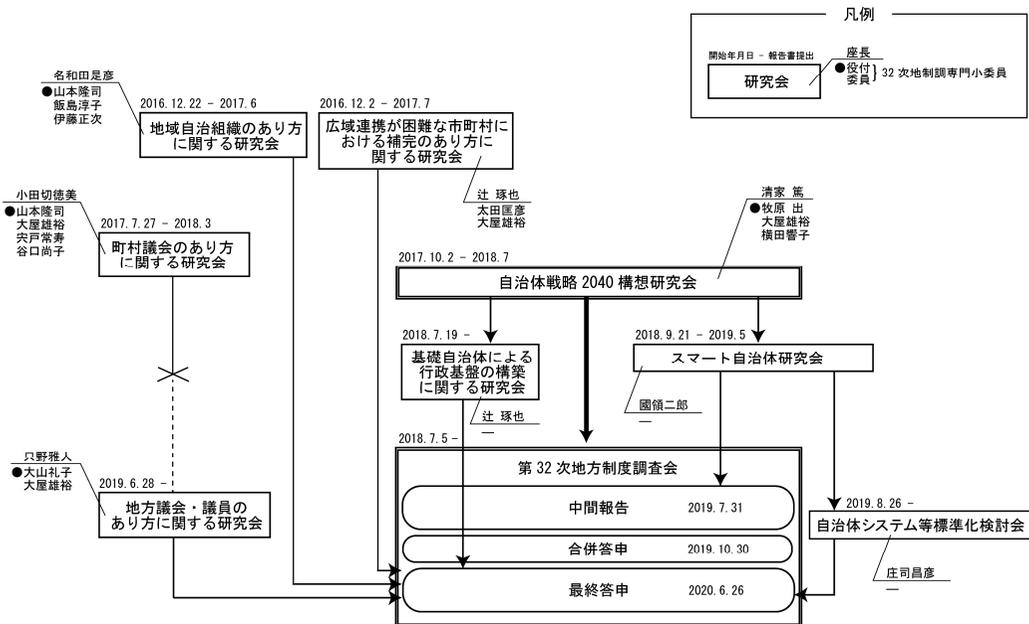
事項もあり、今回はこのうちいくつかは法改正に至る可能性があるなど予断を許さない。このほか、総務省以外の各省におよぶものとして、個別法における計画の共同作成、デジタル化に伴う業務プロセス標準化については、各省へのお願いに止まる。

本答申は、これまで地制調答申が法改正事項の内定書としての役割を担ってきたのに対して、総務省による政策推進基本計画としての役割を一層濃くした様子である。

4. 答申項目と地制調のガバナビリティ

先に見た通り、答申の記述は曖昧で、方向性は示されても制度改正について結論が確定的に書かれた箇所は少ない。その背景には、各項目の持ち込まれ方にもありそうである。以上を踏まえ、本答申に向けて各項目がどのように持ち込まれ、このような形になったのか整理しておこう。図1は、今次地制調と関連研究会の関係を表したものである。

図1：第32次地方制度調査会と関連する総務省内研究会の相関図



表：専門小委員会における議題（「合併答申」以降）

	総括	公共私連携	広域連携	行政デジタル	地方議会	ヒアリング
第26回		○				
第27回			○			
第28回				○		
第29回			○			
第30回			○			
第31回			○	○		
第32回			○			
第33回					○	
第34回			○			
第35回		○			○	
第36回	○					
第37回						○
第38回	○					
第39回	○					

2040研の後を継ぐかたちで発足した地制調ではあったが、これまでの審議状況を見た場合、中間報告までは各省ヒアリングや現地調査に時間を費やし（拙稿2019）、また合併答申までは合併特例法の期限切れへの対応について集中的に審議をしてきた（今井2019）。そして残る最終答申まで第26回から第39回の専門小委員会の審議は、表の通り広域連携を議題としたのが6回だったのに対して公共私連携、行政デジタル化、地方議会は2回ずつにすぎない⁽²¹⁾。しかも行政デジタル化について審議したうち1回は、広域連携について同日に審議されたものであり⁽²²⁾、32次地制調答申の柱のうち行政デジタル化についての審議時間は最も短かったといえる。だが先述のとおり、コロナ禍を理由に4柱の筆頭に位置づけられることとなった。数字の上から見ても、「色々御意見があると思いますが、デジタルの部分も広域連携も相当時間をかけて御議論いただいたのではないかと思います。」（第38回専門小委員会）との行政課長の弁は苦しい。

(21) 中間報告から、「合併答申」を取りまとめるまでの第21～25回専門小委員会の審議を合わせた場合、第23回と第25回の後半でデジタル化について、第24回の後半で公共私連携について、審議する機会があった。だがこれらを含めたとしても、行政デジタル化の審議が少ない点について変わりはない。

(22) 行政デジタル化についての審議の方が時間的に短かった。専門小委員長、事務局、委員の発言を合わせて数えると、広域連携について52回、行政デジタル化については18回の発言であった。行政デジタル化については審議時間2時間程度のうち最後の30分程度が当てられ、事務局の用意した資料説明に多くの時間が費やされている。

このような構成の変更により答申の印象が変化したのは否めない。答申について報じた新聞各紙は、「自治体デジタル化推進 地制調答申 コロナ・人口減見据え」（読売）、「行政のデジタル化地制調が答申決定 広域連携は検討継続へ」（朝日）、「行政電子化標準様式を 地方の効率化、地制調答申」（日経）と、行政デジタル化を見出しに用いている。

（1）行政デジタル化

デジタル化についての分量が答申中で目立つのは、単に場所や分量の問題だけではない。審議されたなかから編まれた文章ではない点も看過できない点であろう。行政デジタル化について記述した箇所では、デジタル行政推進法に基づく「新デジタル・ガバメント実行計画」その他閣議決定された事項や規制改革会議等において審議され、つくられた資料等の概念⁽²³⁾をそのまま移植したかのような文言が並ぶ。つまり、地制調の役割は実質を伴わず、外部から流入した言説について承認を与えるにとどまっていることが指摘できる。

行政デジタル化については総務省内の研究会は複数設置されたが、なかでも「スマート自治体研究会」（2018年9月21日一）、「自治体システム等標準化検討会」（2019年8月26日一）が主たるものであろう。だが行政のデジタル化については本答申後、骨太の方針2020においても筆頭に置かれる扱いを受けており、官邸サイドで今後急速に展開することが予想される。その際、地制調が地方自治の守護者として事務の「標準化」等について十分な審議を尽くさなかったことが批判されることになるかもしれない。2000年の省庁再編で郵政省を統合した総務省だが、地制調は、行政のデジタル化について統制する十分な能力を備えていない可能性がある。

（2）公共私連携

本答申の4つの柱のうち、公共私連携のみは、総務省内に独自の研究会を設置しなかったようである。2040研から持ち込まれたテーマのうちでも答申における記述は薄い。制度改正事項に繋がりそうな認可地縁団体制度については、地域運営組織が用いる法人格として想定されたものである。この部分に関する議論は「地方自治組織のあ

(23) デジタル手続法によって「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」の名称が変更され、デジタル行政推進法となった。デジタル手続法の内容・経緯については拙稿(2020b)のほか、浦上哲朗・廣瀬一朗(2019)を参照。

り方に関する研究会」（2016年12月22日一）が検討してきたものである。地域運営組織の設置数はまち・ひと・しごと創生総合戦略におけるK P I に設定されている。

（3）自治体間連携

自治体間連携については、第29次地制調が平成合併を終了させたことに伴い、それ以降の累次の地制調で審議されてきた。総務省内の関連研究会としては、「自治体戦略2040構想研究会」（2017年10月2日一）、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」（2018年7月19日一）、「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」（2016年12月2日一）が挙げられる。ここでは以前の地制調答申がフィードバックされた審議が行われており、それぞれの結論は、本答申の認識や提言に影響を与えている。

ところで、連携に対する財政措置についての記述は、審議のなかで混乱したポイントとなった。(2)③「多様な広域連携の取組による生活機能の確保」が追加されたのは専門小委員会の最終回であった。盛り込まれた理由は、小委員会審議のなかで水平連携を進める枠組みとしてインセンティブが必要ではないかとの発言があったことから、とされる⁽²⁴⁾。これを財政措置という意味と理解した事務局は、すでにある定住自立圏・連携中枢都市圏に関する財政措置⁽²⁵⁾を別として、それ以外の市町村間の広域連携についても、連携による取組内容に着目して、標準的な財政需要を越えると認められる部分があるのかどうかについて、地方財政部局と協議を行った。その結果、「定住自立圏・連携中枢都市圏において、医療や福祉などの生活機能の確保の取組が行われているわけですが、2040年問題への対処という観点からは、今後はそういう定住自立圏・連携中枢都市圏以外の多様な市町村の広域連携によっても、地域においてそのような生活機能の確保の取組が必要になってくるのではないだろうか」（第39回専門小委員会、市町村課長）として、土壇場で提案するに至ったものであった。

ここでは関係する市町村に発生する需要について、「標準的な財政需要」として適

(24) おそらく第32回専門小委員会における大橋委員（p. 13）、第34回における谷口委員の発言（p. 26）等を指していると考えられる。

(25) 事務局はこれは「インセンティブ」ではなく、連携による取組内容を踏まえて、標準的な財政需要を越えている部分（圏域全体の経済成長や高次の都市機能の集積・集約、生活関連サービスの向上等）について、関係市町村に新たに生じる財政需要に必要な措置を講じているもの、としている。

切な財政措置を講ずると述べており、普通交付税における措置を意図していると考えられる。ただ、書きぶりをめぐっては、委員からも露骨な誘導にはなってはならない、そのような誤解を避けるべき（太田委員）、ハードルを乗り越えていただくための知恵というよりは、今後の連携や行政サービスの維持を支援し続けるような方針が示される必要がある（谷口委員）などと指摘が相次いだ。また地方団体からも総会において、制度設計に当たっては、事実上の誘導にならないよう（市議会議長会）、連携手法に中立的かつ中心地に措置が偏ることがないよう（町村議長会）などと要望が相次いだ。財政措置そのものを否定するものではないが、現場には平成合併が財政誘導によって推進された記憶からの警戒が根強い。

ただこの部分が「インセンティブ」との発言から盛り込まれた記述であると事務局が明言していたことが結局総会において一部の委員からの大きな反発⁽²⁶⁾を呼ぶこととなって、総会後にも答申の手交の直前段階まで文言修正が行われる事態となった。いかなる財政措置であっても政策誘導の具にされるとの指摘が的を射たものかの判断には、経過観察を要する。

（４） 地方議会

地方議会については、いずれの記述も抑制的で、結論や制度像が提示されていない。

地制調が地方議会についてこのような記述に留めたのは、そもそも専門小委員会においてほとんど審議されていないからであろう。であるにも関わらず答申に盛り込まざるを得なかったのは、総務省の「地方議会・議員のあり方に関する研究会」との見合いと考えることができる。同研究会は地制調副委員長の大山礼子教授が座長代理を務めるほか、大屋雄裕委員も構成員として加わるなど地制調と接続されている。さらにこの研究会が特徴的なのは、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の代表者が同じく構成員として加わっている点にある。

それ以前に地方議会議員のなり手不足問題についてあつかった研究会には、「町村議会のあり方に関する研究会」（町村議会のあり方研）（2017年一）があった。この

(26) 江崎委員はインセンティブとしての財政措置によって広域連携に持っていかなせることは「やってはいけないこと」と反発。これに対して山本専門小委員長からそのような意図はないとの答弁があったが、おさまらず、「あえてここでそういうインセンティブが働く可能性のある財政措置まで触れるということについては、私はいかなる表現でも反対」と強硬に削除を求めた。

研究会は、高知県大川村の町村総会に関する問題提起を出発点として小規模市町村について対象を絞って検討し、持続可能な議会の実現方策として、「集中専門型」、「多数参画型」という新しい2つの議会のあり方をパッケージで示した上で、現行通りとあわせ3つの型のうち1つを条例で選択するとの制度案を提示したものだ。だがこの案について全国町村議会議長会、全国市議会議長会、日弁連が意見書を発し⁽²⁷⁾て反発したほか全国紙なども批判を展開するものとなったため、実現に向けて動き出すことができない状態となった。

そのような状況で行われた2019年4月の統一地方選挙は、知事選挙、都道府県議選挙、市区町村長選挙、市区町村議選挙のいずれも平均投票率が過去最低となり、また無投票の割合も高い水準となるなど、これらの課題への対応方策を求める声は強まることとなった。

そこで設置されたのが「地方議会・議員のあり方に関する研究会」（2019年6月28日一）であった。先の研究会報告が地方団体など現場から大きな反発を受けた経緯から、この研究会には当初から三議長の代表が構成員として加わり、かつ、議長会における現場を踏まえた要望・検討をベースに審議が進められることとなった。

地制調においても、この研究会の動向から逸脱しないよう審議が行われた。第33回専門小委員会では、研究会での検討状況について資料提供したが「三議長会全員合意が取れたものだけをここに出している」（大山発言p.16）としているとおり、アジェンダのコントロールは研究会だけでなく地制調にも及ぼされたと見るべきであろう。

結果としてこのような位置づけとなった地方議会については、そもそも諮問事項にない項目ではないかとの指摘がなされたが、事務局は「その他」の地方行政体制のあり方として位置づけるものであると説明している（第38回専門小委員会における市町村課長の説明、議事録pp.25-26）。ただしそのような位置づけについて、谷口委員からは地方議会を「目指すべき地方行政の姿」と位置づけることに違和感があるといった指摘、また地方議会に関する審議は明確な結論を得たものでもなく、無理やり統合させなくても良いのではないか、など、委員の間では答申のなかでの据わりの悪さを指摘する声が相次いだ。

(27) 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、日本弁護士連合会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書」2018年8月24日。

地方制度調査会はもとより総会のメンバーとして地方六団体が含まれており、30次地制調以降、地方六団体は審議会内部におけるほとんど唯一の拒否権プレイヤーとして機能してきた⁽²⁸⁾。今次地制調との関連では、議長会から、市町村議会実務者としての参加にとどまらず地方団体の代表として総務省内の研究会をコントロールしたことは、地制調の役割あるいは審議のあり方に一石を投じるものとして注目すべきであろう。

5. 地制調の役割

(1) 政策過程における地制調

以上を踏まえ、最後に、今回の地制調の設置から答申、そしてその後の影響を展望するにあたって、近年の地方制度調査会の役割がどのようなものなのかを政策サイクルの観点から整理してみよう。

設立当初の地制調の役割はともかく⁽²⁹⁾、分権改革以降の地制調は、廃止論が起こるなどその役割を変容してきた。拙稿にてたびたび指摘してきたように、地制調は関連の研究会と課題や人材を共有しながら相互関係のなかに成立している（拙稿2013、2016、2019、2020 a）。その際、事務局を務める総務省自治行政局と法律上の所属先である内閣府という組織関係についても留意する必要がある。

2000年分権改革以降の地方制度調査会は、自治制度に関して、地方分権改革、東日本大震災、人口減少、東京一極集中、Society 5.0などの政府政策上の様々な課題に関連した諮問を受けてきた一方で、行政サービス提供体制の強化という総務省の政策に関する一貫した答申を出し続けてきた。

(2) 地制調を中心とした政策サイクル

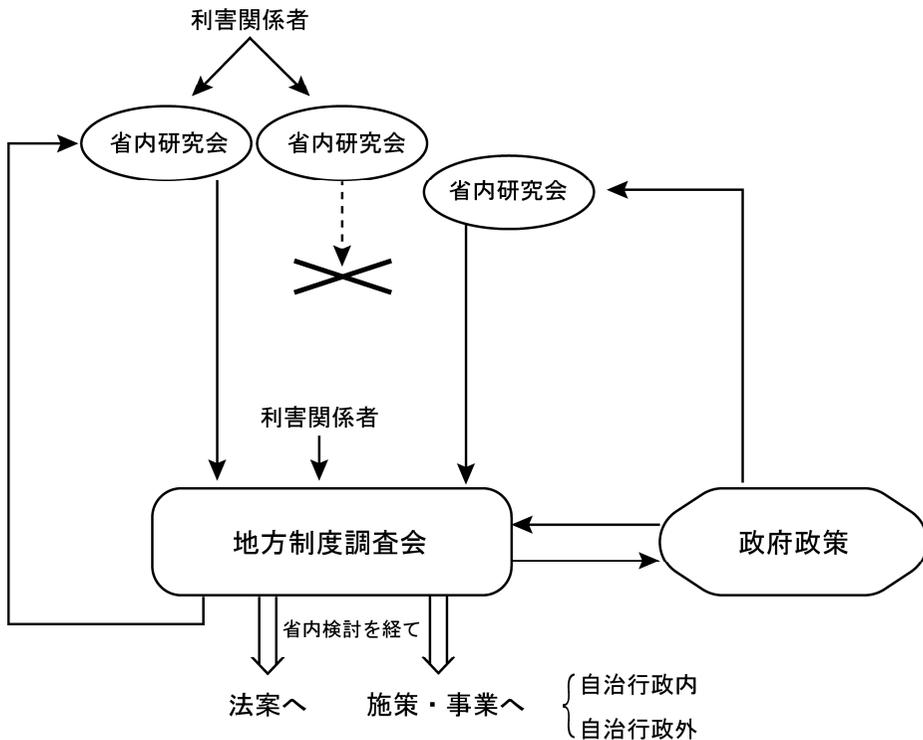
諮問がいかに選定され、それに対して答申はどのような意味を持つのかは今後も研

(28) 今回の地制調でも、このことを背景とした発言が見られた。たとえば38回専門小委員会における太田委員の「地方六団体はもちろん総会のメンバーでもいらっしゃいますので、彼らが拒否権を行使する答申案はつくれないということも理解できないわけではない」等々の発言は象徴的である。

(29) 設立から90年ごろまでの経緯については大杉（1991）を参照。

究テーマであり続ける。さしあたり、これまでの観察から、現在の地制調の政策過程上の関係を模式化すると、図2のように表すことができるだろう。

図2 地方制度調査会の政策過程関係



地方制度調査会は、設置される前の段階あるいは審議の最中に、利害関係者⁽³⁰⁾による働きかけや省内の検討から、総務省内に関係の各種研究会が立ち上げられて、施策ごとに問題の整理と一定の結論を得る。この整理と結論をもって、あるいはときには利害関係者による働きかけを加えた諮問事項が用意されると、地方制度調査会が設

(30) 図中の「利害関係者」は、主には地方団体などを想定している。ただしテーマによっては様々な主体が関係してくる場合もあり、大都市制度改革の際には特定の自治体の首長らの働きかけがあったものと考えられる。また、近年では、日本弁護士連合会が、地制調の審議や文書に対して意見書等を発表するケースがあり、これらも委員が発言に引用する等、一定の影響を与えているものと考えられる。

置されることになる。省内研究会の検討がまとまらず諮問に至らない場合や、あるいはこの段階で利害関係者から拒否される場合もある。諮問の段階で、課題の選択・設定が大方済んだことになる。

地方制度調査会での審議は学識委員による専門小委員会が行うが、この際ほとんどの学識委員は省内研究会での取りまとめにおいて重要な位置を占める委員で構成されており、ここでの審議が省内研究会の結論を大幅に逸脱するケースは稀である。一方で、総会の委員には衆参の総務委員会の理事等国会議員と、地方六団体が含まれており、中間報告や答申などの文書を発表する段階で影響力を発揮する関門として機能している。彼らの現場を踏まえた意見によって、答申の内容がそのまま政策に反映されないこともあり得る。

答申には、地方自治法をはじめとする自治制度改正を予告する内容とともに、総務省の政策方針が記述される。制度改正部分については法案のプロセスに乗り、省内の検討や他省との協議、与党審査などを経て国会に提出されることになる。通常このプロセスは非公開である。一方で、総務省の政策方針にかかる記述は、一部政府政策にフィードバック（引用）されながら、施策・事務事業の立案、実施など政策プロセスの次の段階へと進む。自治行政局の政策としてはより確度の高いものとなる一方で、自治行政局外の政策としてはお願い・要請文にすぎないかもしれない。そして地制調答申がさらなる検討を促す課題は省内研究会へフィードバックされ、次期地制調の諮問につながっていく。

（3） 32次地制調の3つの役割

以上にみたプロセスは整理のためのモデルであって例外も多い。またあくまで外部から観察して理解できる程度の位置づけに過ぎないが、ここから、近年の地制調には、以下のような役割が浮かび上がる。

第一は、各種省内研究会の結論と政府政策をすりあわせ、総務省の方針として省内外あるいは地方へ向けて発信する機能である。地制調は内閣総理大臣の諮問機関としての表の顔を持っているため、官邸の掲げる地方創生やSociety 5.0などの他、コンパクトシティなど他省の政策であっても官邸サイドでのオーソライズが済んだ政策を持ち込む。ここに省内研究会で検討され一定の結論を得た課題とをすり合わせるのが地制調の役割である。事務局を務める総務省は場面ごとに政府政策の状況を踏まえつつ、省の政策文書として地制調答申の原案を作成することになる。

今次地制調では、政府の人口減少・地方創生戦略やSociety 5.0などを背景としながら、省内の2040研などを踏まえて審議が行われた。2040研や町村議会のあり方研など省内研究会は、より直截にその思惑を記述した結果、耳目を集める報告書をまとめたものの、地制調を経ずに具体的な施策として実施段階に移ったものは少ない。利害関係者が含まれる地制調での審議を経た結果、さらに省の施策として次のプロセスへいくものと見送られるものとで振るい分けられていく。また地方行政デジタル化については閣議決定などの政府政策を実現するための省内研究会の検討結果をそのまま答申に盛り込むものもある一方で、コロナ対策など官邸サイドの政策が定まらないものについても早手回しに言及するなど、今後の体系化に向けたイニシアティブを発揮しようとする姿も見られる。

第二は、地方自治法の主要な改正事項に関する門番としての機能である。第30次地制調の設置をめぐる経緯に象徴されるように、地制調は地方自治法の改正ルートとして重要な機能を果たしている。例えば第31次地制調答申を受けては、内部統制に関する方針の策定、監査制度の充実強化、決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等について改正が行われた。ただし、地制調での審議を経ることなく地方団体との協議を経て改正に至るケースも見られ、また逆に監査の全国組織の設置など答申に盛り込まれながらも実施に至らないケースもあるなど、自治法改正の関所としての機能は絶対的なものではない。

第三は、とりわけ32次地制調で明らかになったものだが、制度化へ向けて利害関係者が参加する、より実質的な審議を行う省内研究会へ向けた橋頭堡を築く機能である。今回の地方議会・議員のあり方に関する研究会との関係にみるように、今次地制調は多くの結論を先送りする記述が多く見られながらも、次期地制調での審議を経ずに省内研究会を経て制度化に至る可能性が高い事項もある。そのことは、地制調が地方団体や国会議員などの現場を踏まえた委員の意見に対して応答しきれなかったことをも意味する。近時の地制調においては、専門小委員会の取りまとめが総会委員の反発を買うことも多い。地方団体が今後いっそうアジェンダごとの省内研究会段階に代表を送り込まざるを得ないと考えれば、決着の場としての地制調と省内研究会の線引きが崩れる可能性がある。

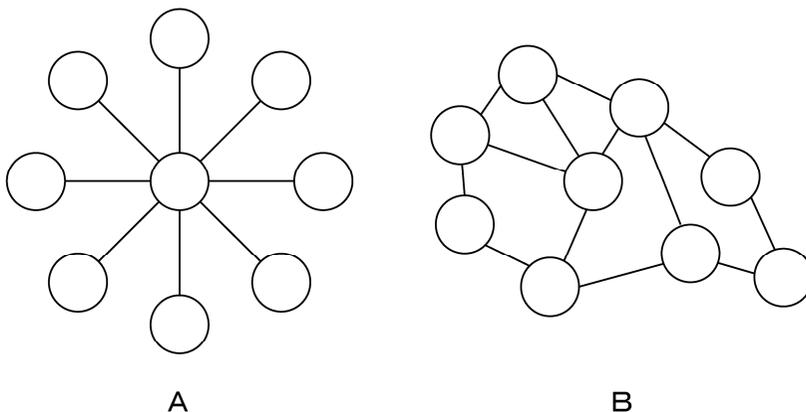
おわりに：対等・平等の看板を下さずに、主従関係を構築する

(1) ネットワークの型と地域像

2040年に向けて目指される「ネットワーク型社会」は本答申のキーワードである。だが、計画連携など本答申が新たに打ち出したネットワーク像は、地方自治の理念に照らして適合的なものかについては疑義がある。近次の地制調（あるいは国交省）が圏域像として観念してきた中枢性のあるネットワークは、**図3**でいうB＝多極分散型（メッシュ型）ではなくA＝ハブ・アンド・スポーク型（スター型）と呼ばれる、中心と周辺がバイ（1対1）の関係で繋がれたモデルである。

一見経済合理的に見えるこのモデルは、戦前に近代国家が植民地と宗主国の間で結んできたモデルとして知られる。歴史的に見てこのようなネットワーク構造は、資源を融通しあうためのものではなく、収奪の構造としてよりよく機能してきた。しかも単眼的で、冗長性に欠けるため、急激な変化に対応できず危機管理上も問題があると言われてきた。各ネットワークはブランチとして観念され、中心ノードを集約装置＝港とし、ここを介して上位と接続されるため集権構造に適合する。まさに「おのずからおさまる」自治を体現する。我々が2000年に想像した21世紀型の社会像とは文字通り隔世の感がある。

図3 ハブ・アンド・スポーク型と分散型



(2) 同一平面上の政府間関係

今次地制調が2040研を下じきにしたことは繰り返し述べてきたが、あらためて自治体戦略2040構想研究会答申を読み返すと、目次レベルで、32次地制調答申に反映されている部分は多々ある。特に注目された第三層あるいは中二階としての圏域の法制化については見送られることとなったが、二層性の柔軟化は進行したとみることができ。なかでも本答申が取りまとめられていく過程を観察しながら最も印象的に感じられるのは、都道府県・市町村関係について述べた、分権改革の評価に関するくだりである。

本答申は、分権改革において、国と地方および都道府県と市町村の間の関係を「機能分担論から役割分担論へ」転換されたことから「補完事務が再構成された」と謳うが、その結果、都道府県と市町村の関係性についても同質性を強調することになったことは先述した。市町村同士も都道府県市町村間も同一平面に置こうとする考え方である。都道府県の補完事務は「規模・能力」をメルクマールとするものであり、本答申で推し進めようとする、中心市と周辺市町村間の「役割分担」のもとにおいて行われる連携もまた、周辺市町村の「規模・能力」の不足に起因するものである。それを都道府県が補完するのか、近隣の中心市が補完するのかの差異にすぎない。「連携」と「補完」の区別が融解してきている様が顕著になっている。

また、分権改革で加わった補完事務における「高度専門事務」について、これを担う能力を市町村が持つにはどのような手立てが考えられるか。分権改革以降の総務省の政策において、市町村合併こそがその手立てであると位置づけられることになっている点も確認せねばならない。

市町村合併は、確かに面積においてはより広域の、またより大人数の住民を包含する団体を形成することになるため、規模拡大であると言えることができる。一方で能力については疑問である（今井2020b：58-62）。合併によって行財政基盤が強化され能力が向上する（した）と主張することには論理的にも現実的にも矛盾がある。だが「合併答申」は、合併特例法を延長するという文言だけでなく、合併すれば行財政基盤が增強されること、合併市町村内の周辺部については合併後の手立てが進んでいること、を強調するような歪んだものとなった。合併を経験したことによる現実の痛みを知る自治体関係者の反発は強く、現時点でその功罪について改めて整理するにはリスクがあって、事務局は正面から向き合うことは避けようとした。

このような「合併答申」を押し通したため、かつての合併政策の評価とも合わせて、

答申文は次のような読み方ができるものとなる。平成合併によって小規模市町村は絶滅するはずであったがそうはならず、かえって合併が進んだところとの差が大きくなる傾向にある。人口減少下においてそのような小規模市町村では技術系専門人材が枯渇するので、あるべき分権社会で予定された都道府県の姿を逸脱することになるが、こういった小規模市町村のためには止むを得ず都道府県が補完を行う必要がある、という認識である。合併政策は否定せずに連携を強調するレトリックは、基礎自治体を広域自治体と観念して都道府県論に踏み込み、二層制が融解しはじめている。

本答申が都道府県論に踏み込む目的と、その結末をどう見通すべきだろう。本来立ち返るべきなのは、2000年の地方分権改革が都道府県と市町村の関係性について、都道府県を指導的な地位にあるものとしていた従前の考え方を、対等・平等関係へと改めた点である。補完事務においても、当然対等・平等関係を損ねる考え方をとることはできない。ところが、今次答申の流れでは、分権改革以後の補完事務に、市町村の規模及び能力が過小であるという価値判断を持ち込んだことが、これを危うくしている。政府間関係を同一平面で語ることで、普通地方公共団体が否応なくパワーゲームに飲み込まれることになる。対等・平等の看板はそのままに、政府間関係が再び主従関係に持ち込まれることになるのではないだろうか。

(3) 新たな制度が使われないのは地方が無理解だから、ではない

総務省が制度官庁である以上はやむを得ない病理なのかもしれないが、一度つくった制度については利用されないことを許さない傾向がある。「地方自治の責任部局」(谷本2019)としても、この姿勢はいかがなものか。

広域連携は、「地域の実情に応じ、自主的な取組として行われるもの」とし、「市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から、市町村が自ら選択する」ことを強調している。ただ、答申は広域連携自体をするか否かについての選択権があるような書きぶりではない。「定住自立圏・連携中枢都市圏の形成については、相当程度進捗した」との記述にもかかわらず、近年導入された定住自立圏や連携中枢都市圏、連携協約や事務の代替執行などの新たな手法については思ったように活用が進んでおらず、そのことに問題意識を持って、制度のさらなる活用を促すことを模索しているからである。こうした姿勢は「自主的な市町村の合併を強力に推

進する」とした平成合併と通底すると指摘されてもいる⁽³¹⁾。選ばれないのは、選択肢が状況把握を誤った結果である。「これもできる」と書かれていない条文を改めたとたん、「すべき」政策がスタートしてしまうのもかえって自由を疎外する。選ばない自治体の判断を改めさせようとするのは官治的発想である。

(4) デジタル化とコロナと議会

また今回の答申は、もともとの建て付けの悪さとともに、建て増しによる無理が生じている。答申に組み込まれるはずではなかったものが、デジタル化、コロナ、議会の三点であろう。コロナ禍については、「どこの世界のものだと思われても困るので、何も書かないわけにはいかないだろう」（第38回専門小委員会、太田委員発言）という程度のことで入ったとは言い難い重みを持ってきている。しかもコロナ禍のさなかにあってマイナンバーの普及やSociety 5.0は一層重要性を増すなどという議論についてはほとんど根拠がない⁽³²⁾。まして〈2040年問題〉に掲げられたテレワークのような単なる技術・ライフスタイルの変化に関することと、大災害と、自治体間連携・支援がそのまま相性良い関係にあるわけではない。

地域を襲うコロナ禍の社会生活への影響は確かに大きく、無視できない。全国都道府県議会議長会からは次期地制調で審議すべきとの声があがっているが、この答申の文脈のまま次期地制調でコロナ禍について審議させるのは不安が残る。自治制度がこれにどう対応すべきかについては、予見を持たずゼロベースの見当が必要である。

また地方議会については、議長団体の別研究会における参加との関連から地制調答申に柱立てされて、今回のような曖昧な形で書き込まれるに至ったものであろうが、このような内容で盛り込まれたこと、しかも地方行政体制の一部として無理に位置づけられたことには功罪両面ある。地方議会がかかえる問題は深刻であるが、本来地制調の論じる自治体像とは別のところにその命脈をつなぐ術もあるはずである（拙稿2020 a : 34-38）。

地制調は、法律設置の、内閣総理大臣の諮問機関である。政府政策や総務省政策の

(31) 市議会議長会はこのことを「『地域の自主的選択』を建前にした中央集権的な進め方」と表現する（第37回専門小委員会における会長発言要旨p.1）。

(32) 第38回専門小委員会で示された答申素案に「新型コロナウイルス感染症に対する緊急経済対策の一つである特別定額給付金事業においても、マイナンバーカードを活用したオンライン申請により、非対面で迅速な給付が図られている」との記述が用意されていたことにも明らかのように、検証なく仕込まれた記述である。

巨大な時代認識に位置づけられざるをえない。だが現在抱える課題への対症療法は、そのような大文脈とは必ずしも平仄を一致させられないものもある。その意味において、地制調の役割は32次地制調においても問われねばならない。

(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／行政デジタル化／公共私連携／広域連携／地方議会

【引用文献】

- ・ 阿部知明（2020）「これからの地方行政体制の姿～第三二次地方制度調査会答申を読む～」『地方自治』873号
- ・ 市川喜崇（2011）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』——市町村自己完結主義の批判と『総合性』の擁護」寄本勝美＝小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ、所収
- ・ 今井照（2019）「第32次地方制度調査会『市町村合併についての今後の対応方策に関する答申』（2019年10月30日）について」『自治総研』493号
- ・ 今井照（2020 a）「『共通化・標準化』の宿痾——国こそが自立できていなかった？」『ガバナンス』231号
- ・ 今井照（2020 b）「『行財政基盤の強化』をめぐって——平成合併の検証」『自治実務セミナー』696号
- ・ 浦上哲朗・廣瀬一朗「デジタル手続法（デジタル行政推進法部分）について」『地方自治』863号
- ・ 大杉寛（1991）『戦後地方制度改革の＜不決定＞形成』東京大学都市行政研究会研究叢書
- ・ 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波新書
- ・ 鄭智允・堀内匠（2019）「土砂災害危険区域と行政改革による行政の撤退戦略——浜松市北区引佐町鎮玉地域を事例に」『年報 中部の経済と社会2018』
- ・ 谷本有美子（2019）「『地方自治の責任部局』の研究——その存続とメカニズムの軌跡〔1947—2000〕」公人の友社
- ・ 長野士郎（1995）『逐条地方自治法 第12次改訂版』学陽書房
- ・ 西尾勝（2013）『自治・分権再考／地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい
- ・ 堀内匠（2013）「第30次地方制度調査会答申の読み方——都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐって」『自治総研』418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』451号
- ・ 堀内匠（2019）「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」『自治総研』491号
- ・ 堀内匠（2020 a）「二〇四〇研・地制調の自治体像を探る」『月刊自治研』2020年3月号

- ・ 堀内匠（2020b）「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律（令和元年5月31日法律第16号）」『地方自治関連立法動向第7集』地方自治総合研究所、所収
- ・ 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』学陽書房

＜資料＞ 第32次地方制度調査会最終報告（2020年6月26日）

2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために
必要な地方行政体制のあり方等に関する答申

目 次

前 文

第1 基本的な認識

- 1 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題
- 2 新型コロナウイルス感染症のリスク・課題
- 3 目指すべき地方行政の姿

第2 地方行政のデジタル化

- 1 基本的な考え方
- 2 地方行政のデジタル化と国の役割
- 3 取組の方向性

第3 公共私連携

- 1 基本的な考え方
- 2 公共私連携・協働の基盤構築
- 3 共助の担い手の活動基盤の強化

第4 地方公共団体の広域連携

- 1 広域連携による基礎自治体の行政サービス提供
- 2 都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応

第5 地方議会

- 1 基本的な考え方
- 2 議員のなり手不足に対する検討の方向性
- 3 今後の検討の方向性

結 び

前 文

当調査会は、平成30年7月5日に内閣総理大臣からの諮問を受け、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を行ってきた。

2040年頃にかけて生じる人口構造の変化やインフラの老朽化等は、様々な内政上の課題を顕在化させる。他方で、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、資源制約等の現れ方を変える可能性がある。このように、過去からの延長線ではなく、2040年頃を展望して見えてくる変化・課題とその課題を克服する姿を想定した上で、現時点から取り組むべき方策を整理する視点が重要であり、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、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、各主体の持つ情報を共有し、資源を融通し合うこと等により、組織や地域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ていくことが重要になる。

加えて、新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、人口の過度の集中に伴うリスクやデジタル技術の可能性を再認識させた。2040年頃にかけて生じる変化や課題に対応するだけでなく、このような感染症のリスクにも適応した社会システムへと転換していく必要がある。

当調査会は、上に述べたような認識に立ち、関係府省、地方公共団体及び有識者からの意見聴取や46市区町村・団体への現地調査を含め精力的に調査審議を行い、令和元年7月31日には「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」をとりまとめた。また、同年10月30日には、「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」を提出した。さらに、中間報告で整理した、2040年頃にかけて顕在化する変化・課題やこれら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・方策を踏まえ、必要な地方行政体制のあり方について検討を行った。

令和2年4月7日に新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言が発出された後に開催したウェブ会議を含め、5回の総会と39回の専門小委員会にわたる議論の結果、以下の結論を得たのでここに答申する。

第1 基本的な認識

1 2040年頃にかけて顕在化する変化・課題

人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年頃にかけて生じることが見込まれる変化・課題を、人口構造、インフラ・空間、技術・社会等に分けて整理すると、次のようになる。

(1) 人口構造の変化と課題

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。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、今後人口減少は加速し、2040年頃には毎年約90万人が減少する。生産年齢人口（15～64歳）の減少幅は増大し、サービスの提供や地域の経済活動の制約要因となる。

一方、高齢者人口（65歳以上）はピークを迎える。2040年には、介護需要が高まる85歳以上の人口は2015年から倍増し1,000万人超となり、75歳以上の単身世帯は2015年の約1.5倍となる。

既に多くの市町村が人口減少と高齢化に直面しているが、今後は、大都市圏を含め、全国的に進行する。

(2) インフラ・空間に関する変化と課題

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、更新需要が高まる。他方、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。

都市的土地利用の面積は、人口減少に転じても増加傾向が継続しており、空き地・空き家の増加が進行することにより、都市の低密度化・スポンジ化が一層課題となる。

(3) 技術・社会等の変化と課題

① 技術の進展

Society 5.0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。IoTであらゆるモノと人が即時につながれば、必要なサービスを必要ときに必要な量だけ提供するための情報を、入手し共有することも期待できる。これにより、人材不足や距離、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。

そのためには、利用者が少ない地方も含めた全ての地域において、技術を活用できる人材の育成や、5GなどSociety 5.0の基盤となる設備整備が課題となる。

② ライフコースや価値観の変化・多様化

住民のライフコースや価値観は、今後も変化・多様化していくことが想定される。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、生き方の多

様化、女性の社会進出の更なる進展は、暮らしやすい活力ある社会の実現につながり得る。地域づくりの実践が、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よって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、国籍等に関わらず暮らしやすい地域社会づくりが求められる。

③ 大規模災害のリスク

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

(4) 変化・課題の相互の関係

以上のように、人口構造やインフラ・空間に関する変化に伴い、日常生活に支えを必要とする人や適切な管理・更新が求められるインフラの需要が増加する一方、支える人材が減少するギャップにより、多様な分野において課題が顕在化することが見込まれる。

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ことにより、地域社会の持続可能性への脅威となり得る。また、大規模災害時には、社会経済活動の停滞を招きかねない大きなリスクとなる。

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

2 新型コロナウイルス感染症のリスク・課題

今般の新型コロナウイルス感染症の発生に伴う外出抑制や人と人との接触機会の低減は、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っている。また、人口・産業の集積する大都市圏における感染拡大は、人口の過度の集中に伴うリスクを浮き彫りにしている。一方で、感染拡大を恐れるあまりの行き過ぎた行動は、地域内や地域間における分断を生じさせかねない。

そのような中、医療提供体制の確保や困難に直面している人に対する生活支援等の社会機能の維持が継続的に行われる必要があり、住民の安心な暮らしや地域の経済活動を支える地方公共団体が、地域の実情に応じた判断を主体的に行い、技術の活用や地域の多様な主体との連携を図りながら必要な行政サービスを提供すること、他の地方公共団体や国と協力して対応することの重要性が改めて認識されるようになっている。

他方、感染拡大のリスクに対応して、テレワーク、オンラインでの面会、ウェブ会議といったデジタル技術を活用した人とのつながりが、経済、医療、教育をはじめ様々な分野において社会経済活動の継続に大きな効果を発揮している。これにより、距離、組織、年齢、性別等の壁を越え、人や組織、地域がデジタル技術を活用してつながり合うデジタル社会の可能性が広く認識されるに至っており、社会のデジタル化は、地域における多様で柔軟な働き方の実現につながるなど、感染症収束後の「新たな日常」においても一層重要

となる。

3 目指すべき地方行政の姿

(1) 変化やリスクに適応する地方行政のあり方

1及び2で述べた変化やリスクに適応していくためには、人口増加や従来の技術等を前提として形成されてきた現在の社会システム（制度、インフラ、ビジネスモデル、社会的な慣習等）をデザインし直す好機と捉え、官民を問わず、また、国・地方を通じて対応していく必要がある。

とりわけ、持続可能で個性豊かな地域社会を形成していく上で、地域課題に総合的に対応する地方公共団体に求められる役割は大きく、そのあり方を変化やリスクに適応したものとへと転換していく必要がある。現時点において想定される変化やリスクを踏まえれば、以下の対応が必要であると考えられる。

第一に、地方行政のデジタル化である。全国的に深刻化する人手不足への対応に加え、新型コロナウイルス感染症への対応も契機として、今後、デジタル技術の活用が一層進み、社会全体に普及すると考えられる。これに対応して、行政サービスの提供体制を平時から Society 5.0 における技術の進展を最大限活用したスマートなものへと変革し、デジタル社会の基盤となるサービスを提供していく必要がある。社会全体で徹底したデジタル化が進めば、東京一極集中による人口の過度の偏在の緩和や、これによる大規模な自然災害や感染症等のリスクの低減も期待できる。

第二に、公共私連携と地方公共団体の広域連携である。地域社会において、今後、様々な資源制約に直面し、住民ニーズや地域の課題が多様化・複雑化していく中であって、地域で住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるようにし、さらに、技術やデータを活用して安全性や利便性を高める都市・地域のスマート化の実現に向けて積極的に挑戦を行っていくためにも、市町村が、地域社会を支える多様な主体や他の市町村・都道府県との連携といった、組織や地域の枠を越えた連携を進めることが重要になる。また、大規模な自然災害や感染症への対応をはじめ、通勤・通学、買い物など住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がっている地域を中心として、都道府県が地域の枠を越えて連携し、共通の行政課題に対応する重要性が改めて認識されている。

第三に、地方議会への多様な住民の参画である。地方議会は地方公共団体の団体意思を決定する重要な機能を担っている。今後、資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大し、地域における課題が一層複雑化する中、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが求められる。

(2) 地域の未来像についての議論

市町村は、住民に最も身近な地方公共団体としての役割を果たすため、今後の変化やリスクに的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供していく必要がある。その際、市町村の現在の状況や課題、今後の変化の現れ方は多様であることから、それぞれの市町

村において、首長、議会、住民に加え、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会を支える様々な主体がともに、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。

そのためには、具体的にどのような資源制約が見込まれるのかについて、各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして「地域の未来予測」として整理することが考えられる。また、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や、市町村間の広域連携を視野に入れている地域においては整理を共同で行うことも有用である。

その上で、目指す未来像を実現するため、限られた経営資源の中でとるべき方策の優先順位をどのようにつけていくのか、技術を活かした対応、組織や地域の枠を越えた連携等により資源制約を乗り越えることができるか、市町村が、地域の置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、また、様々な政策や計画に具体的に反映させていくことが求められる。こうした取組は、既に一部の市町村で始められているが、取組の広がりが期待される。

都道府県においては、市町村の求めに応じ、その整理を支援し、地域の変化・課題の見通しを市町村と共有することが重要である。国においては、各府省の政策に関わるデータ等、「地域の未来予測」の整理のために必要となるデータについて情報提供を行う必要がある。また、国・地方を問わず、オープンデータの取組を推進することによって、住民や地域社会を支える様々な主体がデータを利活用できるようにすることが必要である。

第2 地方行政のデジタル化

1 基本的な考え方

2040年頃にかけて生じる変化・課題、そして大規模な自然災害や感染症等のリスクにも的確に対応し、持続可能な形で行政サービスを提供するためには、国・地方を通じた行政のデジタル化を進め、デジタル・ガバメントを実現することで、新たな時代にふさわしい環境を整えることが喫緊の課題である。

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

地方行政のデジタル化は、行政手続のオンライン化をはじめ、住民に身近な地方公共団体の行政サービスに係る一連の業務を様々なICT技術を活用して処理をするものであるが、従来の技術や慣習を前提とした行政体制を変革し、住民が迅速かつ正確で効率的な行政サービス享受するために不可欠な手段である。さらには、住民、企業等の様々な主体にとって利便性が向上するとともに、公共私連携や地方公共団体の広域連携による知識・情報の共有や課題解決の可能性が広がるなど、組織や地域の枠を越えたイノベーション創出の基盤となり、さらにこうした連携が、デジタル化の効果を一層高めるといった好

循環の形成も期待される。

地方行政のデジタル化を実現するためには、国・地方に共通する基盤の活用、情報システム等を効率的・効果的に整備するシステム面での対応や専門人材の確保を含めた人材面での対応が必要となる。また、デジタル化を進める際の前提として、セキュリティの確保や個人情報の保護、災害時の対応、分野を越えた連携、さらにはデジタル化の移行過程における高齢者等の住民や行政側の負担等に留意する必要がある。

2 地方行政のデジタル化と国の役割

(1) 地方行政のデジタル化について国が果たすべき役割

地方公共団体の事務処理は、画一性よりも自立性や多様性をより尊重し、地域の実情に応じた行政サービスの提供が進められている。このことは、行政の即応性、柔軟性、総合性を増し、住民の期待に応えるとともに、国・地方を通じた行政全体のあり方を再構築し、行政全体の簡素効率化を進めることにつながる。また、サービスの内容だけでなく、それを提供するための業務プロセスや組織のあり方についても、地方公共団体の判断が尊重されている。

他方で、追加的な処理のための費用が低廉であるデジタル技術の特性や官民を通じてICT人材が不足する状況を踏まえれば、地方行政のデジタル化について、組織や地域の枠を越えた連携を様々な形で推進することが求められており、国の果たすべき役割は重要性を増している。

そのため、国には、共通して活用可能な基盤やツールの提供、条件不利地域も含めた地域におけるデジタル化に必要なインフラの整備促進を早急に進めていくことが求められる。このことは、地方公共団体が即応性、柔軟性を求める住民の期待に応え、迅速かつ的確な行政サービスを実現することにも通じる。

(2) 国が果たすべき役割の類型化

国が、地方行政のデジタル化の推進について一定の役割を果たす場合、例えば、国が直接、基盤となる制度や情報システムを提供することから、地方公共団体が情報システムを調達することを前提にその標準化を国が進めること、情報システムの共同利用について財政的支援を行うこと、地方公共団体の求めに応じて専門人材を派遣することまで、様々な手法があるが、地方公共団体の自由度への影響の大きさはそれぞれ異なる。

したがって、地方公共団体の事務の標準化・統一化の必要性や地方公共団体の創意工夫が期待される程度に応じて、国は適切な手法を採るべきである。住民基本台帳や税務など、多くの法定事務におけるデジタル化は、地方公共団体が創意工夫を発揮する余地が比較的小さく、標準化等の必要性が高いため、地方公共団体の情報システムや事務処理の実態を踏まえながら、一定の拘束力のある手法で国が関与することが適当と考えられる。他方、地方公共団体が創意工夫を発揮することが期待され、標準化等の必要性がそれほど高くない事務については、奨励的な手法を採ることが考えられる。

また、国が住民からの情報入手や住民への情報発信に係る様式・データ項目や経路の整備、プラットフォームの提供を行う際には、地方公共団体がこれを活用して自由に様々な行政サービスを提供できるようにすることが必要である。

3 取組の方向性

(1) 国・地方を通じた行政手続のデジタル化

令和元年12月に「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律」が改正され、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（以下「デジタル行政推進法」という。）に名称が改められた。これにより、個々の手続やサービスを一貫してデジタルで完結する「デジタルファースト原則」や、一度行政機関等に提出した情報を再度提出させないようにする「ワンスオンリー原則」といった基本原則が定められた。また、国の行政手続に係る申請や処分通知について、オンライン実施が原則化された。これを受け、デジタル・ガバメント実行計画が改定され、法令に基づく国の行政手続件数の約9割について、オンライン化するとの方針が示されている。

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

マイナンバー制度は、より公平・公正な社会保障制度や税制の基盤であるとともに、デジタル社会における国民の利便性向上や行政の効率化を実現するためのインフラとして導入された。国・地方を通じ、情報連携により、個人が行政手続を行う際の添付書類の省略や手続のワンストップ化が可能となっている。マイナンバーは、法律上の事務に加え、地方公共団体が条例で定める事務でも利用が可能であり、地方公共団体の創意工夫により住民の利便性向上や事務の効率化を図ることができる。また、マイナンバーカードのICチップに搭載された公的個人認証の電子証明書によりインターネット等によるオンライン手続や取引において安全・確実な本人確認が可能である。例えば、新型コロナウイルス感染症への対応に当たっても、マイナンバーカードを活用した特別定額給付金のオンライン申請が導入された。

行政手続のデジタル化を進めるに当たっては、それに伴い従来の事務処理を見直す等の課題が生じるが、住民目線に立った利便性向上を第一に、マイナンバー制度の活用とマイナンバーカードの機能発揮を通じた更なる普及を図り、国と地方公共団体が協力して行政手続のデジタル化を推進すべきである。なお、国がデジタル化を進めるための基盤を提供する場合には、地方公共団体の情報システム等の実態を踏まえた機能を実装し、さらに必要に応じ機能改善を加えるなど地方公共団体が円滑に利用できるよう配慮すべきである。

(2) 地方公共団体の情報システムの標準化

住民基本台帳、税務等の分野における基幹系システムは、地方公共団体の情報システムの中でも重要な位置を占め、維持管理に加え、制度改正等における地方公共団体ごとの個別対応による負担が大きい。自治体クラウドによる共同利用を進めるに当たっては、団体

間の情報システムの差異の調整が求められる。また、地方公共団体の枠を越えて活動する住民や企業の利便性の観点からは、団体ごとに規格等が異なると利便性を妨げる。さらに、国・地方を通じたデジタル化を進める観点からも、標準的機能を各地方公共団体のシステムが保有していることが望まれる。こうしたことから、標準化等の必要性は高く、早急な取組が求められる。

また、法令でほとんどの事務が定められており、観光、産業等の分野と比べて創意工夫の余地が小さいと言える。

そこで、基幹系システムについては、個々の地方公共団体でのカスタマイズや共同利用に関する団体間の調整を原則不要とするとともに、ベンダロックインを防ぎ、事業者間のシステム更改を円滑にするため、システムの機能要件やシステムに関係する様式等について、法令に根拠を持つ標準を設け、各事業者は当該標準に則ったシステムを開発して全国的に利用可能な形で提供することとし、地方公共団体は原則としてこれらの標準準拠システムのいずれかを利用することとすべきである。

具体的には、

- ・ 標準の設定に当たっては、国は、地方公共団体間の調整の負担を軽減するため、地方公共団体や事業者の意見を踏まえた標準を設定し、地方公共団体は、システムや業務処理の実態を標準に反映させるとともに、一部の団体の創意工夫によるシステムの機能改善等を他の団体にフィードバックできるようなプロセスを設けること
- ・ 標準を設定する対象事務の範囲については、標準化の目的や様々な種類の事務がシステム上一体的に処理されている実態を踏まえ、標準化の効果が見込め、地方公共団体に標準化のニーズがある事務を対象とすること
- ・ 対象事務の所管府省が複数にまたがる場合、分野横断的な事項をはじめとする府省間の調整が適切に行われること
- ・ システムの標準化に伴う業務プロセスの標準化に当たっては、団体規模による差異とともに、業務の内容や組織のあり方について地方公共団体が有する自主性に配慮すること
- ・ 標準を設定する主たる目的が、住民等の利便性向上や地方公共団体の負担軽減であることを踏まえ、地方公共団体が、合理的な理由がある範囲内で、説明責任を果たした上で標準によらないことも可能とすること

が必要である。

(3) AI等の活用

Society 5.0におけるAI（人工知能）等の最先端の技術は、ニーズが高まる保健福祉業務やインフラの維持管理等の分野、住民サービスに直結する窓口業務など、様々な行政分野の業務において最大限活用することが期待され、人材面の供給制約の克服や住民の利便性向上に寄与する可能性を有する。

こうした最先端の技術の導入については、機能の高度化、費用の軽減の観点から、多数の団体による共同利用の必要性が高い。そのため、今後各地で開発、実装される先進的か

つ汎用的な取組を見出した上で、それを共同利用につなげる必要がある。

国としては、まずは自主的な共同利用への人的・財政的支援といった、地方公共団体の自由度への影響が小さい手法によってA I等の技術の開発を促進しつつ、幅広く活用すべき技術については全国的な利用を促進することが考えられる。

こうした新技術の中でも、R P A（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）のように、共通性が高い業務を中心に、業務効率化に資することが実証されているものについては、業務プロセスを標準化した上で、共同利用を進めることが考えられる。

また、利用者に対する情報提供等に関して、団体横断的に行われることが望ましい分野については、国が共通プラットフォームを提供し、地方公共団体が柔軟に情報提供等に活用できるようにすることも考えられる。

(4) 人材面での対応

地方行政のデジタル化を進める上では、専門人材の確保や職員の育成を含めた人材面での対応が必要となる。官民を通じてI C T人材が逼迫する中、国は、地方公共団体において、専門人材の広域的な確保、職員に対するオンライン等での研修機会の充実、外部人材による適切な相談・助言が可能となるよう支援していくことが考えられる。こうした取組の主な目的は、単独では専門人材を確保できない地方公共団体の支援であることから、画一的な手法ではなく、地域の実情やニーズに応じて対応していくことが必要である。

(5) データの利活用と個人情報保護制度

知識・情報の共有による課題解決の可能性を広げ、効果的・効率的にサービスを提供するためには、地方公共団体が全て自前で言うよりも、組織や地域の枠を越え、官民が協力して、相互のデータの利活用や、アプリケーション開発等の取組を進めることが重要である。また、そのためには、公共データのオープン化等によるデータ利活用環境の充実も求められる。

現在、官民や地域の枠を越えた社会全体のデジタル化を進めるに当たり、データ利活用の円滑化を図る観点から、国際的な制度調和の動向も踏まえ、官民を通じた個人情報保護制度のあり方に関する議論が行われている。各地方公共団体が制定している個人情報保護条例においては、個人情報の定義や制度内容に差異が存在するほか、独自の規制を設けている場合もあり、官民や官同士での円滑なデータ流通の妨げとなっていると指摘されている。一方で、個人情報保護に関して地方公共団体が果たしてきた役割にも留意する必要がある。そこで、地方公共団体における個人情報保護に関する規律や国・地方の役割分担のあり方を検討するに当たっては、地方公共団体の意見を聞きつつ、データ利活用の円滑化に資する方策について積極的に議論が進められることが期待される。

第3 公共私連携

1 基本的な考え方

(1) 多様な主体の参画による持続可能な地域社会の形成

2040年頃にかけて生じる変化によって、地域社会においては、今後、様々な資源制約に直面する一方、住民ニーズや地域の課題は多様化・複雑化していくことが想定される。

地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、多様な主体によって、住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために必要なサービス提供や課題解決がなされているが、今後は、これまで、主として家庭や市場、行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要である。

また、大規模な自然災害の発生や感染症の拡大に際し、個々の家庭や行政による対応に加えて、地域の実情に応じ、地域社会の多様な主体が協力し、きめ細やかな対応・支援を行うことが、危機を乗り越えていく上で大いに効果を発揮することが再認識されている。

(2) 地域社会を支える主体についての現状と課題

都市部では、一般にコミュニティ意識が希薄であり、地方部と比較して自治会・町内会等の加入率が低く、地縁による共助の担い手は乏しい。

他方で、NPO、企業等の多様な主体が存在しており、自治会・町内会等の活性化に加え、コミュニティ支援を担うNPO、企業等と行政との協定やシェアリングエコノミーの活用等により、多様な主体が地域社会を支える担い手として役割を果たしていくための環境整備が重要である。

とりわけ、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指定都市、中核市、県庁所在市等においては、今後、75歳以上人口が急速に増加する一方、15～74歳人口は減少することが見込まれており、生活を支えるニーズの高まりに対し、サービスの担い手の確保、コミュニティの強化や新たな形成が課題となる。

地方部では、一般にコミュニティ意識は高く、地縁による共助の支え合い体制の基盤が存在する地域が多い。また、市町村合併等を契機に、小学校区等を単位として、住民が主体となり、地域課題の解決に向けた多面的な取組を持続的に実践する「地域運営組織」を形成し、生活支援や地域産業振興等の活動を行う取組が広がりつつある。中山間地域等では、複数集落が「集落ネットワーク圏」を形成して、基幹集落を中心に日常生活に不可欠な機能の確保を図る取組も見られる。

他方で、こうした取組の担い手の減少により、共助の支え合い体制の基盤が弱体化しつつあり、加えて、今後、ほぼ全ての市町村において15～74歳人口が減少し、その一部では75歳以上人口も急速に減少することが見込まれている。地域の多様な住民に開かれた取組にしていくとともに、継続的に活動していく上で必要な人材、資金、ノウハウを十分に確保できるよう、組織的基盤を強化していくことが重要である。

2 公共私連携・協働の基盤構築

(1) 連携・協働のプラットフォームの構築

多様な主体の連携・協働によって、快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすることによって、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される。

例えば、地域の多様な主体が参画している協議会など、一定の要件を満たしたプラットフォームについて、市町村の条例や要綱等によって、地域の将来ビジョンの作成や市町村への意見具申等の役割を担うものとしての位置付けを付与し、併せて、市町村による人的・財政的支援の対象としている取組が見られる。

このようなプラットフォームは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものであり、また、地域社会の様々な主体に対して開かれた取組であることが重要である。そこでは、それぞれの主体の活動の自主性・自立性が十分に尊重されるべきである。

また、このようなプラットフォームを、「地域の未来予測」を踏まえ、公共私それぞれの視点で把握している地域の資源・課題やデータを見出し、共有した上で、目指す未来像の実現に向けた議論の場としていくことも考えられる。地方行政のデジタル化は、住民、企業等による地域の課題解決への参画を容易にし、さらには、公共私との連携による新たなサービスの共創にもつながる。

(2) 民間人材と地方公務員の交流環境の整備

地域社会における多様な主体の連携・協働の基盤として、人材が組織の枠を越えて地域社会で活躍できるような環境の整備が重要である。このため、地方公共団体は、公務以外の職を経験した人材を獲得する機会や、職員が公務に就きながら公務以外の経験を得る機会を増やすなどの工夫を積み重ねていくことが考えられる。実際、地方公共団体では、共や私の担い手との連携・協働、地方行政のデジタル化への対応、マーケティングや企画立案等の職について、企業、NPO等の職を経験した人材へのニーズが高まっている。また、多様で柔軟な働き方への需要の高まりや人口減少に伴う人材の希少化等を背景として、地方公務員も地域社会のコーディネーターや有為な人材として、公務以外でも活躍し、地域の課題解決等に積極的に取り組むことが期待されるようになっている。

これに対応し、民間と公務を行き来する人材を任期付職員として任用する、任期付短時間勤務職員として民間と公務を兼業する任用を行う等、多様な任用形態を活用して、民間人材を地方公務員として任用している事例が見られるところであり、民間人材に求める役割に応じて適切な任用形態を活用していくことが考えられる。

また、地方公務員の営利企業への従事等の許可を行う事例が見られるが、許可制とされている趣旨に十分留意しつつ、基準を公表するなどにより許可の透明性や予測可能性を確

保するほか、職員の具体的な職務内容を明確化していくなど、公務と公務以外との「1人複役」が可能となる環境整備を進めることが求められる。

3 共助の担い手の活動基盤の強化

共助の担い手の活性化や持続的な活動基盤の構築のためには、地域の課題解決に取り組む人材の確保・育成や資金の確保・多様化が課題である。市町村は、多様な住民が継続的に活動に関わるための仕組みづくりや、人材、資金、ノウハウ等の確保へ向けた支援等を、地域の課題やコミュニティ組織の活動状況に応じて適切な手法を組み合わせながら、積極的に行っていくことが求められる。

また、災害の頻発・激甚化により、地域防災力の充実強化の必要性が再認識されており、自主防災組織がきめ細やかな避難所運営等で効果を上げている。こうした活動を活性化していくことは、コミュニティ組織の活動基盤の強化の重要な契機にもなる。

(1) 地縁法人制度の再構築

コミュニティ組織は、その目的や活動実態等を踏まえ、事業展開に対応して、最適な組織形態を選択し、活動を発展させていくことが期待される。多くは法人格を有しない任意団体であるものの、様々な団体との契約や連携による事業の幅の広がりを容易にするなどの観点から、法人格の取得は、持続的な活動基盤を整える上で有用な方策の1つである。

非営利目的の社団法人の一般制度としては、一般社団法人が設けられており、設立目的や社員資格について法律上の制限はない。また、特定非営利活動を主たる設立目的とする特定非営利活動法人については、社員資格に不当な条件を付すことは禁止されているが、その事業内容に応じて、社員資格を特定の地域の住民に限定することは可能と解されている。営利目的の場合には、株式会社として法人格を取得することも考えられる。これらの法人制度は、いずれも地域を基盤とする法人制度として運用することも可能である。

こうした中で、地方自治法には、自治会・町内会等が不動産等に関する権利等を保有することを目的として法人格を取得する地縁型の法人制度として、認可地縁団体制度が設けられている。これは、社団のうち、地域の共同活動を行う地縁型組織であって、その区域に住所を有する全ての個人が構成員となることができ、民主的な運営が確保されるものに対して、組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度を用意するものである。

この制度については、民間非営利部門を社会経済システムの中に積極的に位置付けるという公益法人制度改革の趣旨や、近年、地域の住民が主体となった組織により、地域課題の解決に向けて幅広い取組を持続的に行っている事例が広がっていることを踏まえ、簡便な法人制度としての意義を維持しつつ、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、地域的な共同活動を行うための法人制度として再構築することが適当である。

その際、個々の活動実態に応じ、必要に応じて、事業運営の透明性や適正性の確保を図る観点から、監事を選任し、業務の執行の状況を監査することや、一般社団法人等と同様の計算書類等を作成することが考えられる。

(2) 人材・資金の確保等

① 地域人材の確保・育成

地域の課題解決に取り組む担い手やコミュニティ組織の人材、リーダーを確保・育成していくため、例えば、地域活性化・まちづくりに主体的に参画する人材を育成する場を設け、多世代が知識・技能の習得や交流を行うことにより、地域人材の世代交代が円滑に行われる人材確保・育成の仕組みを構築することが考えられる。

また、定年退職者や若者、外国人など、地域において活躍の場を求める住民の多様な層が地域活動に参画する機会を創出することが重要である。こうして、住民が地域活動に参画することは、地方自治への関心の高まりにもつながる。

さらに、行政実務や政策に通じた地方公務員が地域活動に参画することも効果的である。例えば、地域担当職員制を導入し、公務として継続的に特定の地域に関わる職員を確保・育成すること、また、地方公務員やその退職者が知識・経験を活かし、公務以外でコミュニティ組織の事務局など地域活動等に従事することが考えられる。その際、公平性・公正性の確保への配慮とともに、公務として行われる場合には無限定なものとならないよう、また、公務以外で行われる場合には自主的に取り組まれるものとなるよう、留意する必要がある。

② 外部人材の活用

コミュニティ組織の事業展開に対応して、運営上のノウハウの取得、団体間の連携のコーディネートに関し外部人材からの支援を受けることは有用である。

例えば、都市部においては、市町村は、NPO職員、大学教員、企業社員など地域社会を支える意欲とノウハウを有する地域公共人材と、コミュニティ組織が求める人材像とのマッチングを進めることが考えられる。

地方部においては、「地域おこし協力隊」や「地域おこし企業人」のように、外部の視点、ノウハウや知見を活かし、地域独自の魅力・価値の向上や地場産業の振興、住民の生活支援などの地域活動等に地域外の人材が移住者や「関係人口」として関わる取組は、有為な人材の確保、地域住民との交流によるコミュニティ組織の活性化の観点からも効果的であり、引き続き推進すべきである。

こうした人材を受け入れる市町村やコミュニティ組織においては、地域課題の解決・地域経済の活性化に向けて、地域が必要とする人材像をあらかじめ明確にするとともに、移住・定住促進の観点からも、新しい人材の地域活動への参画や提案を受け入れ、ともに活動できる環境や相互の理解を深める機会の確保を進める必要がある。

③ 活動資金の確保・多様化

コミュニティ組織の安定的かつ持続可能な財政運営を図る観点から、市町村は、例えば、市町村業務の委託やコミュニティセンター等の指定管理者としての指定等によって自主財源の涵養を促していくほか、共助の支え合い体制の構築やコミュニティ組織の運営に関

する国の財政措置も活用しながら、地域の実情に応じて柔軟に活用できる交付金の創設、ふるさと納税やクラウドファンディングの手法を活用した資金確保の環境整備など、自主性・主体性が発揮できるような手法により支援を行うことが考えられる。

第4 地方公共団体の広域連携

1 広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

(1) 基本的な考え方

2040年頃にかけて生じる変化・課題、そして大規模な自然災害や感染症等のリスクにも的確に対応し、持続可能な形で地域において住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるようにするためには、地方公共団体がそれぞれ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、地域の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点が重要となる。市町村においては、他の地方公共団体と連携し、住民の生活機能の確保、地域の活性化・経済成長、災害への対応、地域社会を支える次世代の人材の育成、さらには、森林や農地の保全、持続可能な都市構造への転換、技術やデータを活用した都市・地域のスマート化の実現などのまちづくり等に広域的に取り組んでいくことが必要である。この際にも、公共私連携により、地域を支える多様な主体の参画を得ることが重要である。

また、インフラの老朽化、利用者の減少に伴う維持管理コストの増大や、技術職員、ICT人材等の専門人材の不足の深刻化に対応し、他の地方公共団体と連携し、施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用に取り組むことが効果的である。

広域連携により行政サービスが安定的に提供されていることは、行政区域を越えて活動している企業等の経済活動の基盤となり、新たな産業や雇用の場の創出など、地域経済の活性化にも資することになる。

こうした広域連携は、地域の実情に応じ、自主的な取組として行われるものであり、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から、最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である。

なお、市町村の行財政基盤強化の手法の一つとしての自主的な市町村合併については、その円滑化のための措置を定める「市町村の合併の特例に関する法律」の改正法が令和2年3月に公布され、期限が10年間延長されているが、引き続き、基礎自治体のあり方等の検討に際しては、合併市町村の状況や課題を適切に把握していくことが必要である。

(2) 広域連携の課題と対応の方向性

① 事務処理の執行段階における広域連携の手法

地方公共団体の事務処理を計画段階と執行段階に分ければ、執行段階においては、多様なニーズに対応する広域連携の手法が活用されている。

例えば、資源や専門人材の共同活用については、地方自治法の事務の共同処理の仕組み

や、民法上の契約等の更なる活用が期待される。専門人材の共同活用には併せて、具体的な職務内容を明確化していくこと、ICTの活用により環境を整備すること、事務内容に十分留意しつつ、外部人材を共同活用することなどが有用である。事務量が少ない場合、パートタイムでの職員の派遣や、一連の事務処理過程のうち専門人材によることが必要な部分に係る事務の代替執行、専門人材を配置した内部組織の共同設置等の取組も行われている。また、事務やサービスによっては、地方独立行政法人を共同で設立することや、審査、交付決定等を含む一連の窓口関連業務については他の市町村が設立した地方独立行政法人を活用することも考えられる。

他方、資源・専門人材の共同活用による行政サービス提供については、安定的・継続的な体制の確保が課題となる。このため、他の地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての役割分担の合意を明確化しておくことが重要であり、締結や変更には議会の議決を必要とし、紛争解決の手段が設けられている連携協約の適切な活用も考えられる。

② 事務処理の計画段階における広域連携への着眼

広域連携の取組の円滑な実施のためには、地方公共団体の事務処理の計画段階、すなわち、他の地方公共団体と連携する取組を行う必要性を検討し、合意を形成していく過程に着眼する必要がある。

市町村においては、「地域の未来予測」の整理等を踏まえ、今後の資源制約等に対応するため、地域の実情に応じて、必要となる連携の相手方、方法等を検討し、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援などを適切に活用して、広域的なまちづくり、地域社会を支える人材育成等の取組を行っていくことや、施設・インフラ等の資源の活用、専門人材の確保・育成の取組を共同で行っていくことが効果的である。こうした取組には、利害調整を伴い、合意形成が容易ではないものも多いが、関係する市町村や都道府県が、目指す未来像や連携のあり方等について対等・協力の立場で積極的に議論を重ね、そうした議論の上に立って、必要な合意が円滑に形成されることが重要になる。

加えて、広域連携の取組については、住民の多様な意見を反映する関係市町村の議会が計画段階から積極的に参画することが重要である。例えば、委員会において、総合的な計画や個別の重点政策・課題を審査、調査等の対象とし、規約や連携協約の締結等の審議にも反映させていく取組、関係市町村に共通する政策や課題について、議員の間で定期的に協議する取組等を通じて、議会が積極的に役割を果たすことが必要である。こうした取組は、住民の関心を喚起するだけでなく、地域社会の多様な主体の参画の重要な契機にもなると考えられる。

③ 多様な広域連携の取組による生活機能の確保

市町村は、多様な手法の中から自ら選択した広域連携の取組により、2040年頃にかけて生じる変化・課題等に対応し、地域で住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるよう、必要な行政サービスを提供していくことが重要である。今後、定住自立圏・連携中枢都市圏のほか、様々な市町村間の広域連携によって特に地域において必要な生活機

能を確保していくことが必要であることを踏まえ、連携により生活機能を確保しようとする際に関係市町村に発生する需要に応じ、適切な財政措置を講じる必要がある。

(3) 定住自立圏・連携中枢都市圏

① 現状と特徴

地方圏において人口減少社会に的確に対応していくため、核となる都市と近隣市町村による連携のプラットフォームとして進められている定住自立圏・連携中枢都市圏の形成については、相当程度進捗した段階にある。

これは、核となる都市と近隣市町村の間で、定住自立圏・連携中枢都市圏の形成のために、個々に協定・連携協約（以下「連携協約等」という。）を締結することによって自主的に形成されるものであり、個々の連携協約等に注目すれば、核となる都市と近隣市町村が協議を行うことによって、定住自立圏共生ビジョン・連携中枢都市圏ビジョンを作成し、これに基づいて双方が役割を分担して施策を実施する取組である。

このような取組は、連携協約等により、市町村間で連携して行う施策等を記載する計画（以下「連携計画」という。）を作成する等の役割を担う市町村（以下「連携計画作成市町村」という。）の役割と責任が明確化され、また、他の市町村の役割と責任も連携協約等や連携計画によって明確になる点において、適切かつ円滑な合意形成に資するものと評価できる。

なお、近年、市町村が、個別行政分野の法令に基づいて計画を作成する事務が増加しているが、定住自立圏・連携中枢都市圏の取組として共同で作成している事例も見られる。こうした手法は、広域連携の取組内容の深化や、増加している法定計画作成の負担軽減に資すると考えられることから、地方公共団体による計画作成の義務付けについては必要最小限とすることを前提に、国は、地方公共団体による計画作成に関する立法を行う場合には、できる限り共同作成が可能になるようにし、また、可能であることを明らかにすることが適当である。

② 市町村間の合意形成に際しての課題への対応

定住自立圏・連携中枢都市圏の取組については、広域的な産業政策、観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられているが、今後は、施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用による住民の生活機能の確保、広域的なまちづくりなど、合意形成が容易ではない課題にも積極的に対応し、取組の内容を深化させていくことが必要である。

現在でも、合意形成に際し、例えば、関係市町村それぞれが自ら役割を果たすことを前提として提案を持ち寄った上で、目指す未来像、連携による取組等について活発な議論を行っている事例や、市町村長レベルだけでなく職員の様々なレベルで分野ごとの市町村間の議論の場を設けている事例等が見られ、こうした取組が広域連携による取組内容の深化につながっている。

今後、「地域の未来予測」の整理等によって、各市町村や定住自立圏・連携中枢都市圏

内の行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しを踏まえて議論を行うとともに、こうした取組を広げ、さらに連携協約等においてもルール化することにより、連携計画作成市町村が、他の市町村の意見を十分に踏まえ、メリットを示しながら、丁寧に合意形成を進めていくことが重要である。これにより、他の市町村の積極的な参画が進み、連携による取組の内容の深化が図られることが期待される。

③ 公共私連携への対応

市町村間の広域連携に際しては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、地域における共や私の担い手の積極的な参画を促し、公共私連携した取組を充実させていくことが重要である。

こうした観点から、連携計画作成市町村が連携計画を作成する際には、他の市町村の区域の共や私の担い手の十分な参画が担保された場における議論を経て合意形成を行うことが重要であり、さらには、様々な共や私の担い手からの提案も受けることによって、これらの主体が積極的な役割を果たすことができるようにすることが効果的である。

④ 関係市町村の十分な参画を担保する仕組み

このようなことを踏まえると、一般に、連携協約に基づいて自主的に行われる市町村間の広域連携に際し、連携計画作成市町村が連携計画を作成し、これに基づいて関係市町村が役割を分担して施策を実施する枠組みを関係市町村が自ら選択した場合に、連携計画作成市町村が連携計画を作成する際の合意形成過程のルール化や、連携計画の進捗管理を行う際の他の市町村の適切な関与等により、他の市町村の十分な参画を担保する仕組みを法制度として設け、これを適切に活用することによって、関係市町村による連携施策のPDCAサイクルが確実に実施されるようにすることが考えられる。また、関係市町村の区域全体の共や私の担い手が参画する場において連携計画が検討されるようにし、加えて、連携計画に盛り込むべき取組について共や私の担い手からの提案を可能にする仕組みについても、同様に法制度として設けることが考えられる。

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

(4) 定住自立圏・連携中枢都市圏以外の市町村間の広域連携

核となる都市がなく、規模・能力が同程度の市町村が複数存在するような地域においても、人口減少・高齢化等が先行して進んできた市町村をはじめとして、市町村間の広域連携の取組が見られる。こうした地域においても、共同で「地域の未来予測」を整理するこ

と等を通じ、2040年頃にかけて生じる変化・課題の見通しを市町村間で共有し、合意形成を円滑に行った上で、安定的・継続的な広域連携の取組によって必要な行政サービスを提供していくことが重要である。

このような場合、連携の枠組み形成や連携による取組の合意形成は、基本的に市町村相互間の協議によって行われている。合意形成を円滑に行い、連携を安定的・継続的に進めていくため、連携のプラットフォームとして協議組織を設け、さらに、役割分担の合意を連携協約により明確化し、または、別の行政主体として一部事務組合・広域連合を設けている事例もあり、有用であると考えられる。市町村の求めに応じて、都道府県が助言や調整、支援を行い、さらに、協議組織にも参画し、場合によっては調整役や事務局機能を担い、利害調整を含め、合意形成について中心的な役割を果たしている取組も見られ、適切な取組が期待される。

特に、三大都市圏については、面積が狭い都市が多く、交通機関が発達し、市街地も連坦していることから、他の都市と相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であると考えられるが、相当の人口集積があり、また、現時点では必ずしも75歳以上人口の増加や15～74歳人口の減少が深刻化しておらず、資源制約による課題が顕在化していないこと等から、このような広域連携が十分に進んでいるとは言いがたい。

他方、2040年頃にかけて生じる変化・課題は、75歳以上人口の急速な増加など、とりわけ今後三大都市圏において顕著に現れることが見込まれ、その際、人と人とのつながりが希薄である三大都市圏では、対人サービスにおいて市町村に期待される役割は大きい。

こうした観点から、三大都市圏の市町村においては、「地域の未来予測」の整理がとりわけ重要であり、これを踏まえ、地域の実情に応じた相互補完的、双務的な役割分担に基づく広域連携の取組を自ら積極的に進める必要がある。国においては、先進事例の収集を重点的に実施し、取組の横展開を促進することが重要である。

(5) 市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲

規模・能力に応じて市町村が都道府県の事務の移譲を受ける際、住民の利便性の向上、都道府県・市町村の経営資源の効率的な活用のため、併せて、近隣市町村の区域に係る事務の移譲を受ける取組が見られる。こうした取組は、市町村間の広域連携の取組の内容の深化にも資するものと考えられ、市町村間で合意されているときは、積極的に移譲を進めるべきである。

さらに、こうした取組においては、都道府県や移譲を受ける市町村に加え、近隣市町村も含めて合意が形成されている実態を踏まえ、近隣市町村の合意があり、かつ、関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するための安定的な関係が構築されている場合には、市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の実務の委託を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることが考えられる。

(6) 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

① 都道府県の役割の基本認識

市町村による行政サービス提供体制の確保に際しての都道府県と市町村の関係は、市町村が自ら行財政能力を充実強化し、あるいは市町村間の広域連携等により行政サービス提供体制を確保し、都道府県は、市町村の自主性・自立性を尊重することが基本である。

都道府県は、特に地方圏において、広域の地方公共団体として、市町村間の広域連携が円滑に進められるよう、市町村の求めに応じ、連携の相手方、方法等の助言や、調整、支援の役割を果たすことが求められているが、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことも必要である。

また、市町村の行政サービスに密接に関連するが、都道府県の広域事務、連絡調整事務とされている役割については、近年、社会保障、まちづくり等の分野において関係法令の見直しが行われており、こうした役割を適切に果たしていくことが重要である。

② 都道府県による補完・支援の役割

ア 都道府県による補完・支援についての考え方

平成12年に施行された地方分権一括法により、従来の都道府県の補完事務は再構成され、その範囲は、市町村の規模・能力に応じて相対的に定まることとなった。また、実態としても、一連の都道府県の事務の見直し、行政改革の進展等により都道府県の経営資源は縮小してきた。その結果、都道府県はかつてのように幅広く市町村の補完・支援に取り組んでいる状況にはない。

しかしながら、平成11年以来の全国的な市町村合併の進展後も小規模市町村は相当数存在し、市町村の規模・能力は一層多様になり、今後の人口減少によってこうした傾向の加速化が見込まれる。また、小規模市町村に限らず、多くの市町村において、技術職員、ICT人材等の専門人材の確保・育成など、市町村間の広域連携によっても対応が困難な事案が増加しており、更なる深刻化も想定される。

こうした状況を踏まえ、都道府県は、市町村による「地域の未来予測」の整理の支援等を通じて、地域の変化・課題の見通しを市町村と共有した上で、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、これまで以上にきめ細やかに補完・支援を行う役割を果たしていくことが必要である。

イ 都道府県による補完・支援の手法

都道府県による補完・支援の手法については、事務の委託、事務の代替執行、過疎地域における道路の代行整備等、市町村に代わって事務を行う手法に加え、小規模市町村が多い一部の県で積極的な取組が見られるように、法令上の役割分担は変更せず、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する、協働的な手法が考えられる。

他方、この場合、市町村の権限と責任が不明確になり、自主性・自立性を損ねることのないよう、都道府県と市町村の間の役割分担の合意を明確化しておくことが重要であり、連携協約の適切な活用も考えられる。さらに、市町村間の広域連携によっては行政サービスの提供体制の確保が困難である場合に、市町村から都道府県に対して、連携協約に基づく役割分担の協議を要請できるようにする仕組みを法制度として設けること

も考えられる。

(7) 技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化

土木技師、建築技師等の技術職員について、都道府県や広域連携に取り組む市町村が増員し、平時には不足している市町村を支援するとともに、大規模な自然災害の発生時に必要となる技術職員の中長期派遣要員を確保できるよう、令和2年度から財政措置が講じられている。

この措置は、水準の高い技術職員を確保・育成するとともに、様々な支援ニーズに弾力的に対処するためには、まとまった規模の技術職員群を形成・運用することが望ましいこと、同時に、大規模災害時の中長期派遣要員の確保・派遣調整を広域的な視点で行う必要があることから、都道府県を主たる実施主体としつつ、市町村間の広域連携に取り組む市町村もこれに準ずる実施主体としており、積極的な活用が期待される。

2 都道府県の区域を越えた広域的な課題への対応

(1) 現状と課題

通勤・通学、買い物など住民の日常生活や経済活動が都道府県の区域を越えて広がる東京圏をはじめとする大都市圏では、高齢者数の急速な増加に伴う医療・介護サービスの確保や震災等の課題に、関係する都道府県が広域的な観点から協調して対応することが求められる。新型コロナウイルス感染症への対応からも、国とも連携しながら、日常的に人の往来がある都道府県間で協力して対応を講じることの重要性が明らかになった。

従来からの広域連携の枠組みとして、東京圏においては、関係する都県知事及び指定都市の市長で構成される九都県市首脳会議が設けられ、広域的な行政課題を議題として協議等が行われている。また、関西圏においては、関西広域連合が設立され、構成府県市の職員が分野別事務局として広域防災や広域観光等の連携施策に取り組んでいるほか、広域連合の本部事務局に専任職員が配置されている。

その他の地域においても、遠隔地の都道府県間の連携やブロック単位での会議の定期開催を含め、大規模災害への対応や産業施策・観光施策、地域づくりなど、都道府県の区域を越えて広がる共通の行政課題に対し、都道府県間の協力体制を構築して対応する取組が見られる。

(2) 都道府県の区域を越えた行政課題への対応の方向性

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

その他の地域においても、都道府県の区域を越えて広がる共通の行政課題に対し、都道

府県が自主性を発揮しつつ協力関係を一層緊密にして対応することが求められる。

都道府県の区域を越えた連携に当たり、課題への対応に資する場合には、民間団体との連携も図っていく必要がある。

第5 地方議会

1 基本的な考え方

(1) 人口減少社会における議会の役割

議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。

住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する一方、経営資源が制約される中において、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論する議会の役割がより重要になる。各議会においては、「地域の未来予測」を十分活用するなど、地域における変化・課題を見通しながら、目指す未来像について住民の共通理解を醸成することが求められる。

その上で、経済的・社会的つながりが深い地方公共団体の議会間においても連携を進め、交流を通じて相互に理解を深め、広域的な視点で課題認識を共有することが重要である。さらには、共通する地域課題に関する共同研修や専門人材の共同活用等を通じて、広域連携による議会の専門性の向上を図ることが有用である。

議会がその重要な役割を十分に果たすためには、議会が多様な層の住民から選出された議員によって構成される必要がある。とりわけ、住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要になる。今後、議会の機能をより発揮しやすくするためには、各議会において多様な層の住民の参画をより一層促すことが求められており、議会の運営上の工夫を講じることを含め、議会の自主性を発揮していくことが望まれる。

(2) 投票率の低下、無投票当選の増加

近年、地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっている。小規模市町村においては、無投票当選とともに、選挙における定数割れが生じるなど、議員のなり手不足への対応が課題となっている。

住民に身近であるべき地方公共団体の議会において、住民の十分な理解と関心が得られず、議員のなり手不足が生じている状況は、住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。今後、人口減少・高齢化の進行も相まって、定数割れが常態化するなど、一部の地方公共団体においては議会を維持することが困難な状況に直面することが危惧される。このような事態は、議会の意思決定に多様な住民の意見を反映させることができず、議会がその求められる役割を十分に果たせなくなることを意味するものである。我が国の民主主義・地

方自治の機能不全をもたらすとの危機感をもって、議員のなり手不足に対する検討を進める必要がある。

2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

(1) 議会における多様性の確保

議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い状況が続いており、女性議員がい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くなる傾向も見られる。性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることが住民にとって議会が遠い存在であると感じられ、意欲のある住民に立候補を思いとどまらせることにつながるなど、議員のなり手不足の原因の一つになっている面がある。

議員のなり手不足に対応するためには、地域に貢献したいと考えている多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるように環境を整備する必要がある。

とりわけ、人口の半分を占める女性の議員の割合が低いことは課題であり、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づく関係者の取組が引き続き求められる。

例えば、議会への欠席事由として出産・育児・介護を認めることや議会活動における旧姓の使用など、多様な層の住民の参画を促進し、議員の裾野を広げることに資する議会運営上の対応を講じることが考えられる。

加えて、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫を引き続き講じていくことも必要である。

(2) 住民の理解を促進する取組の必要性

潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養していくためには、住民の議会や議員の活動に対する認識を深め、その役割について十分な理解を得ることが重要である。こうした観点から、各議会において、住民が議会に関する理解をより深め、関心を持つための取組を積極的に行う必要がある。

その際には、議会として、議会や議員の活動に関する情報をオープンデータとして利用できるようにすることを含め、技術やデータを活用した情報発信の充実を図っていくことが重要である。併せて、住民との意見交換の場を設けるなどにより、住民からの意見や提言を広く聴取する取組の事例も踏まえ、議会への関心が低い住民に対して、議会からより主体的に働きかけを行い、議場外での住民参加の取組を進めるなど、議会と住民との意思疎通を充実させていくべきである。

また、教育関係機関との連携により、議会として主権者教育に積極的に関わり、若年層をはじめとする幅広い世代から議会や議員の役割に対する理解を得ることが重要である。

(3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

多様な層の住民の議会への参画を促進し、議員のなり手不足の解消を図っていくため、上記の取組を前提としつつ、議員のなり手不足の要因として挙げられた課題に対する当面

の対応について、以下の通り検討を行った。

① 議員の法的位置付け

議員の位置付けやその職務・職責については、これまで必ずしも法律において明確にされていなかったことから、議員に対するイメージや議員活動に対する期待や評価において、議員と住民との間に乖離が生じているのではないかとの指摘がある。

この点について、議員のあり方に関する議論を深め、多様な層の住民が議会に参画することにつなげていくためには、住民と共通の認識を図ることが重要であることから、議員の位置付けについて法律により明確化すべきとの意見がある。

他方で、議会を構成する議員の属性に偏りがある中で議員の位置付けを法律に規定したとしても、これまで参画してこなかった住民に議会への参画を促す効果は限定的ではないかとの指摘や、議会や議員の活動が多様である中で議員のあり方を国において一律に規定することへの懸念が指摘されている。

議員の位置付けの法制化については、これに伴う法的効果等を勘案しつつ、議員活動の実態等も踏まえ、検討を行っていく必要がある。また、議会においても、議会の活動理念や議会における多様性の確保に関する考え方を自ら議論するなど、自主的な取組を通じて、住民に対して広く理解を求めていくことが必要である。

② 議員報酬のあり方

議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。

議員報酬の額は条例で定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある。

議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、こうした事例も踏まえつつ、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

その際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要がある。

なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

③ 請負禁止の緩和

議員の請負禁止は、職務執行の公正と適正を確保することを目的とするものであるが、

禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことは、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、議員のなり手不足の要因となっているとの指摘があることから、その範囲を明確化する必要がある。

法人の請負については、地方公共団体に対して請負をする法人のうち、その請負が当該法人の業務の主要部分を占めるものに限って議員がその取締役等となることができないこととされている。これを踏まえ、個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある。

請負禁止は、議員のみならず、長や副知事・副市町村長、その他の執行機関にも設けられているが、長等については地方公共団体に対して請負をする第三セクターの取締役等を兼ねることができる。議員についても長等と同様になるよう請負禁止を緩和することについては、公職就任権の制限を抑制する観点から認めるべきとする意見がある一方、議員が第三セクターの取締役等となることで長の活動を監視する議会の機能に影響が生じるのではないかとの意見があることから、監視機能の確保に留意しつつ検討すべきである。

④ 立候補環境の整備

立候補に伴うリスクを軽減する観点から、地方議会議員選挙に立候補した者が休暇を取得するなどした場合に、そのことを理由として解雇や配置転換等の不利益な取扱いを受けないようにすることについて、事業主をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意しながら検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、議員のなり手不足を解消するのに有用な方策の一つと考えられるところであり、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある。

3 今後の検討の方向性

今後生じる変化・課題に対応した持続可能な地域社会の実現に当たっては、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場となる議会の役割は一層重要になることから、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び多様な層の住民の参画について、今後とも幅広く検討を進めていく必要がある。その際、議会運営や住民参加の取組等におけるデジタル化への対応や団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて引き続き検討すべきである。

結 び

当調査会では、2040年頃にかけて顕在化する変化・課題を分析した上で、地域社会や地方公共団体が直面する内政全般にわたる幅広い課題とその対応について、調査審議を行ってきた。2040年頃にかけて我が国が直面する課題は、広範かつ多岐にわたっており、その対応の在り方は、当調査会が審議した事項にとどまらない。

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