

第32次地方制度調査会の動向と 当面の地方行政の課題について

令和2年6月23日（火）

総務省自治行政局行政課長

阿部 知明

第32次地方制度調査会について

1. 概 要

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法により、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、昭和27年12月、総理府(現:内閣府)に設置。

平成30年7月5日に、第32次地方制度調査会の第1回総会が開催され、総理より諮問。

2. 委 員 (任期: H30.7.5 ~ R2.7.4)

委員は、内閣総理大臣が任命することとされており、30人以内で構成。任期は2年で国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者により構成。

委員 (R2. 4. 1時点)

【学識経験者18名】

- 飯 島 淳 子 東北大学教授
- ◎ 市 川 晃 住友林業(株)代表取締役会長
- 伊 藤 正 次 東京都立大学教授
- 太 田 匡 彦 東京大学教授
- 大 橋 真由美 上智大学教授
- 大 屋 雄 裕 慶應義塾大学教授
- 大 山 礼 子 駒澤大学教授
- 岡 崎 浩 巳 地方公務員共済組合連合会理事長
- 穴 戸 常 寿 東京大学教授
- 勢 一 智 子 西南学院大学教授
- 田 中 里 沙 事業構想大学院大学学長、(株)宣伝会議取締役
- 谷 口 尚 子 慶應義塾大学教授
- 牧 原 出 東京大学教授
- 武 藤 博 己 法政大学教授
- 村 木 美 貴 千葉大学教授
- ★ 山 本 隆 司 東京大学教授
- 横 田 響 子 (株)コラボラボ代表取締役
- 渡 井 理佳子 慶應義塾大学教授

【国会議員6名】

- あかま 二 郎 衆議院議員
- 井 上 信 治 衆議院議員
- 坂 本 哲 志 衆議院議員
- 武 内 則 男 衆議院議員
- 二之湯 智 参議院議員
- 江 崎 孝 参議院議員

【地方六団体6名】

- 飯 泉 嘉 門 徳島県知事(全国知事会会長)
- 田 中 英 夫 京都府議会議長(全国都道府県議会議長会会長)
- 立 谷 秀 清 福島県相馬市長(全国市長会会長)
- 野 尻 哲 雄 大分市議会議長(全国市議会議長会会長)
- 荒 木 泰 臣 熊本県嘉島町長(全国町村会会長)
- 松 尾 文 則 佐賀県有田町議会議長(全国町村議会議長会会長)

(委 員 3 0 名)

(◎:会長、○:副会長、★:専門小委員会委員長)

3. 諮 問

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。

第32次地方制度調査会に係る審議経過について

(令和2年6月17日現在)

平成30年7月5日

第1回総会（発足）

【諮問事項】

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。

平成30年7月～11月

第1回～第7回専門小委員会（計7回）

12月18日

第2回総会（今後の審議について）

平成31年1月

～令和元年7月

第8回～第20回専門小委員会（計13回）

- ・「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とその対応」について審議

7月31日

第3回総会（中間報告とりまとめ）

令和元年8月～9月

第21回～第25回専門小委員会（計5回）

- ・「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、求められる地方行政体制のあり方」について審議
- ・「現行の合併特例法が本年度末に期限を迎えることへの対応」について並行して審議

令和元年10月25日

第4回総会（市町村合併についての今後の対応方策に関する答申とりまとめ）

30日

総理手交

令和元年11月

令和2年～5月

第26回～第39回専門小委員会（計14回）

- ・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、求められる地方行政体制のあり方」について審議

令和2年 6月17日

第5回総会（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とりまとめ）

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」の概要

1. 基本的な認識

- 2040年頃にかけて人口減少・高齢化等の人口構造の変化が進み、更新時期の到来したインフラは増加。支え手・担い手の減少など資源制約に伴い、地域社会の持続可能性に関する様々な課題が顕在化
「地域の未来予測」を踏まえ、技術を活かした対応、地域や組織の枠を越えた連携を長期的な視点で選択する必要
- 新型コロナウイルス感染症への対応を通じ、住民に身近な地方公共団体が提供する行政サービスの重要性や、人、組織、地域がつながり合うデジタル社会の可能性が広く認識。また、人口の過度の偏在に伴うリスクが浮き彫りに。

地方行政のあり方を変化・リスクに適応したものへと転換する必要

目指すべき地方行政の姿

地方行政のデジタル化 (→2) → Society5.0における技術の進展を最大限活用し、時間/場所を問わず迅速/正確な行政サービスの提供を推進
公共私連携 (→3) / 地方公共団体の広域連携 (→4)

- 資源制約の下でも、地域に住民が安心して快適に生活を営む地域社会を形成/都市・地域のスマート化の実現
- 都道府県間の連携・協力によって、人の往来が活発な大都市圏の広域課題に対応

地方議会 (→5)

- 資源制約の下で一層重要な役割を果たせるよう、多様な住民の参画を推進

2. 地方行政のデジタル化

- ✓ 従来の技術や慣習を前提とした行政体制を変革。Society5.0における技術の進展を最大限活用し、スマートな自治体行政へ
- ✓ マイナンバー制度は国・地方を通じたデジタル化の基盤に。地方行政のデジタル化に向けて、国が果たすべき役割はより重要に

① 国・地方を通じた行政手続のデジタル化

- 行政手続のオンライン化をはじめ地方行政のデジタル化は、住民が迅速/正確に行政サービスを楽しむために不可欠
- 国・地方共通の基盤である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普及を図り、行政手続のデジタル化を推進

② 地方公共団体の情報システムの標準化

- 国は、地方公共団体の基幹系システムについて、法令に根拠を持つ標準を設定。地方公共団体は、原則として、当該標準に則って各事業者が開発したシステムを利用

③ AI等の活用

- 国は、地方公共団体のAI等の技術開発を支援
幅広く活用すべき技術の全国利用を促進

④ 人材面の対応

- 国は、地方公共団体のICT専門人材の確保等を支援

⑤ データ利活用と個人情報保護制度

- 官民相互のデータ利活用を円滑化していくことが重要であり、それに対応した個人情報保護制度の積極的な議論を期待

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」の概要

3. 公共私連携

✓ 住民に必要なサービスを確保していくため、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等の地域社会の多様な担い手の連携が重要に

① 連携・協働のプラットフォーム構築

- 地域の多様な主体の連携・協働のプラットフォームを市町村が構築
- 民間人材と地方公務員の交流環境の整備
(例：多様な任用形態・兼業許可の活用等)

② 地縁法人制度の再構築・共助の担い手の基盤強化

- 地域課題への取組を行う地縁法人制度として、認可地縁団体制度（自治会による不動産保有のための法人制度）を再構築
- 市町村は、共助の担い手に人材・資金・ノウハウ等を支援
(例：地域運営組織・集落ネットワーク圏、地域おこし協力隊・企業人)

4. 地方公共団体の広域連携

広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

✓ 地域において住民が安心して快適に生活を営むことができるようにするため、住民の生活機能の確保や、持続可能な都市構造への転換・都市/地域のスマート化の実現などのまちづくりなどのため、市町村による他の地方公共団体との自主的な連携が重要

都道府県の区域を越えた連携

✓ 広域課題への対応には、都道府県間の一層緊密な協力関係が必要に

① 市町村連携の課題への対応

- 定住自立圏、連携中枢都市圏等の市町村連携の取組を深化
 - ✓ 連携計画の作成等の役割を担う市町村と、他の市町村による連携施策のPDCAサイクルの整備
 - ✓ 公共私連携の強化のため、共私からの意見聴取・提案検討
 - ✓ 市町村連携を前提として、都道府県からの積極的な事務移譲

が重要

※法制度化には、関係者と十分な意見調整が必要

② 都道府県による市町村の補完・支援体制の強化

- 多様な市町村の現状を踏まえ、きめ細やかな都道府県による補完・支援が必要
- 市町村から都道府県に役割分担の協議を要請する仕組みも検討

③ 多様な連携による生活機能の確保

- 多様な市町村間の広域連携により住民の生活機能を確保(関係市町村に適切に財政措置)

都道府県の区域を越えた広域課題への対応

- 大規模な災害や感染症への対応など、都道府県を越えた広域的な課題に対し、都道府県相互の協力関係の構築が必要
- 人口の移動が特に多い東京圏では、国も連携し、継続的に協力・調整を行う体制の構築が必要

5. 地方議会

✓ 資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大する中、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必要

【無投票当選者割合】

都道府県26.9%、指定都市3.4%、市2.7%、町村23.3%

① 請負禁止の緩和

- 禁止される請負の範囲の明確化等（個人の請負の一部緩和も検討）

② 立候補環境の整備

- 立候補に伴う不利益取扱いを禁止

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」（抜粋）

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

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」（抜粋）

前 文

- 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。
- 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。
- 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。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。

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」（抜粋）

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

(1) 人口構造の変化と課題

- ・ 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。
- ・ 高齢者人口（65歳以上）はピークを迎える。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。維持管理・更新のために必要な人材が減少していく。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

- ・ 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。
- ・ 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

- ・ 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、「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。

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」（抜粋）

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。広域かつ甚大な風水害が頻発するおそれがある。

(4) 変化・課題の相互の関係

- ・ 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、地域社会の持続可能性への脅威となり得る。
- ・ 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

- ・ 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。
- ・ そのような中、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、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、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。
- ・ 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。

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」（抜粋）

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

- ・ 変化やリスクに適応していくためには、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、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。
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」（抜粋）

- 第三に、地方議会への多様な住民の参画である。
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、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。
- 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、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。
- 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。
- 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。

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」（抜粋）

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。
- 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。

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。
- 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。

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」（抜粋）

(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わるのが適当と考えられる。

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

- ・ デジタル行政推進法により、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、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。
- ・ 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。

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」（抜粋）

- 行政手続のデジタル化を進めるに当たっては、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することが望まれる。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。
- そこで、基幹系システムについては、システムの機能要件やシステムに関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。

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」（抜粋）

(3) A I 等の活用

- A I（人工知能）等の最先端の技術は、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。
- 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。
- R P Aのように、共通性が高い業務を中心に、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。

(4) 人材面での対応

- 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。

(5) データの利活用と個人情報保護制度

- 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。
- 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。
- 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」（抜粋）

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

- 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、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、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、コミュニティの強化や新たな形成が課題となる。

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」（抜粋）

- 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。
- 他方で、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、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。

2 公共私の連携・協働の基盤構築

(1) 連携・協働のプラットフォームの構築

- 市町村は、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。

(2) 民間人材と地方公務員の交流環境の整備

- 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。

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」（抜粋）

- ・ 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、適切な任用形態を活用していくことが考えられる。
- ・ 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

- ・ 市町村は、人材、資金、ノウハウ等の確保へ向けた支援等を、積極的に行っていくことが求められる。

(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。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。
- ・ 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。

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」（抜粋）

(2) 人材・資金の確保等

① 地域人材の確保・育成

- ・ 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。
- ・ 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

- ・ 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、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。

③ 活動資金の確保・多様化

- ・ 市町村は、例えば、市町村業務の委託や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、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」（抜粋）

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。
- 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、I C T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。
- 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。

(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

- 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、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。
- 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。
- 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、連携協約の適切な活用も考えられる。

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」（抜粋）

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、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、いくことが効果的である。
- ・ 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。

③ 多様な広域連携の取組による生活機能の確保

- ・ 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

- ・ 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。
- ・ 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。

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」（抜粋）

- なお、近年、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。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、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、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、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。
- 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。

③ 公共私連携への対応

- 市町村間の広域連携に際しては、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。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

- 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、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。

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」（抜粋）

- また、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、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、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方策が考えられるのではないかなどの意見があり、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の意見もあることから、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

- 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、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、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。役割分担の合意を連携協約により明確化し、または、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。
- 特に、三大都市圏については、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いいがたい。
- 他方、2040年頃にかけて生じる変化・課題は、今後三大都市圏において顕著に現れることが見込まれる。
- 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、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。

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」（抜粋）

(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。
- ・ さらに、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事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

- ・ 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、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。

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

- ・ 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。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。

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」（抜粋）

- しかしながら、市町村の規模・能力は一層多様になり、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。
- 都道府県は、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、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。
- 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、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、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。
- 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。

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」（抜粋）

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、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。

(2) 都道府県の区域を越えた行政課題への対応の方向性

- 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的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。

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」（抜粋）

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

- ・ 経営資源が制約される中であって、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。
- ・ 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。

(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。
- ・ 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。

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

- ・ 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。
- ・ 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、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。

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」（抜粋）

(2) 住民の理解を促進する取組の必要性

- 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、議会からより主体的に働きかけを行い、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、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

- 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。

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」（抜粋）

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。
- 議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、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、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。
- 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、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、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、その範囲を明確化する必要がある。
- 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。
- 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、監視機能の確保に留意しつつ検討すべきである。

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」（抜粋）

④ 立候補環境の整備

- 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、解雇や配置転換等の不利益な取扱いを受けることがないようにすることについて、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

- 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。

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」（抜粋）

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、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、「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。
- 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。