

## 自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告

～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～

平成 30 年 7 月

自治体戦略 2040 構想研究会

## 目次

I	自治体戦略2040構想における新たな自治体行政(OS)の基本的方向性	2
II	2040年頃を見据えた自治体行政の課題	4
III	新たな自治体行政の基本的考え方	29
1	スマート自治体への転換	31
(1)	半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体	31
(2)	破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換	31
(3)	自治体行政の標準化・共通化	32
2	公共私による暮らしの維持	33
(1)	プラットフォーム・ビルダーへの転換	33
(2)	新しい公共私協力関係の構築	33
(3)	暮らしを支える担い手の確保	34
3	圏域マネジメントと二層制の柔軟化	35
(1)	圏域単位での行政のスタンダード化	35
(2)	都道府県・市町村の二層制の柔軟化	36
(3)	圏域を越えた結いのネットワークの形成	36
4	東京圏のプラットフォーム	37
(1)	三大都市圏それぞれの最適なマネジメント手法	37
(2)	圏域全体でマネジメントを支えるプラットフォーム	37
IV	自治体戦略2040構想の実現に向けて	39

## I 自治体戦略2040構想における新たな自治体行政(OS)の基本的方向性

自治体戦略2040構想は、2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために必要となる新たな施策（アプリケーション<sup>1</sup>）の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS<sup>2</sup>）の書き換えを構想するものである。

第一次報告においては、高齢者人口がピークを迎える2040年頃までの個別分野と自治体行政の課題について俯瞰し、2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機とその対応を、①若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏、②標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全、③スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラの3つの柱で整理した。

これらの危機を乗り越えるべく、全ての府省が政策資源を最大限投入するに当たって、自治体も、持続可能な形で住民サービスを提供し続けられるようなプラットフォームであり続けなければならない。第一次報告では、自治体行政（OS）の書き換えに関する今後の検討の基本的方向性として、以下を挙げている。

- 個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を越えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持確保することによって、人が人とのつながりの中で生きていける空間を積極的に形成し、人々の暮らしやすさを保障していく必要がある。
- 人口減少が先行して進んできた県においては、県が市町村と一体となって様々な施策を展開して地域を守ろうとする動きが顕著になっている。都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じた行政の共通基盤の構築を進めていくことも必要になる。
- 医療・介護ニーズの急増や首都直下地震への対応など、東京圏の大きな行政課題に対処していくためには、いわゆる埼玉都民や千葉都民なども含めた東京圏全体のサービス供給体制を構築していく必要がある。
- 若年層の減少により、経営資源としての人材の確保がより厳しくなる中、公・共・私のベストミックスで社会課題を解決していくことが求められる。他方、定年退職者や出産を機に退職した人など、企業等で築き上げた能力が十分活かされず、活躍の場を求めている人も多い。就職氷河期世代には、これまで十分活躍の場が与えられてこなかった人がいる。こうした人々が多様な働き方ができる受け皿を作り出す方策について検討する必要がある。
- これまで自治体が個々にカスタマイズしてきた業務プロセスやシステムは、大胆に標準化・共同化する必要がある。更には、今後、ICTの利用によって処理できる業務はできる限りICTを利用するというICTの活用を前提とした自治体行政を展開する必要がある。

<sup>1</sup> Application Software の略。文書作成・電子メールなど使用者の目的に応じた作業を行うためのソフトウェア。

<sup>2</sup> Operating System の略。コンピュータ機器のシステム全体を管理・制御するための基本的なソフトウェア。アプリケーションは、OS が提供する機能を利用して作動することで、目的に応じた作業を行うことができる。

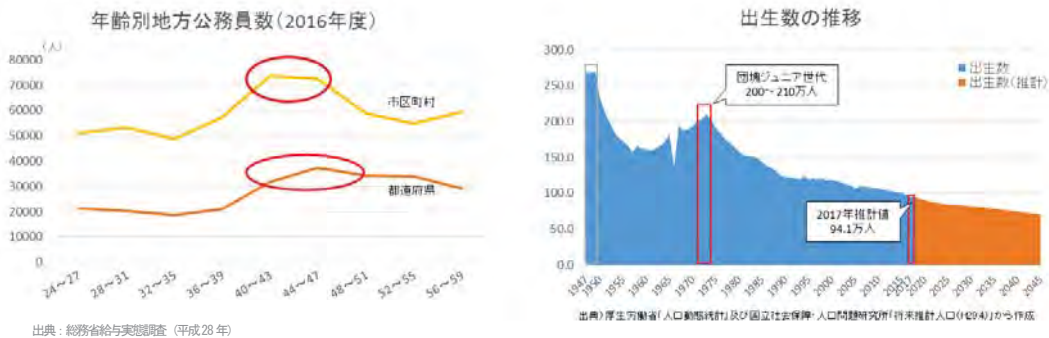
この検討の基本的方向性を受け、本研究会では、①スマート自治体への転換、②公共私による暮らしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームについて、更に議論を深めたので、その結果を第二次報告としてお示しする。

## II 2040年頃を見据えた自治体行政の課題

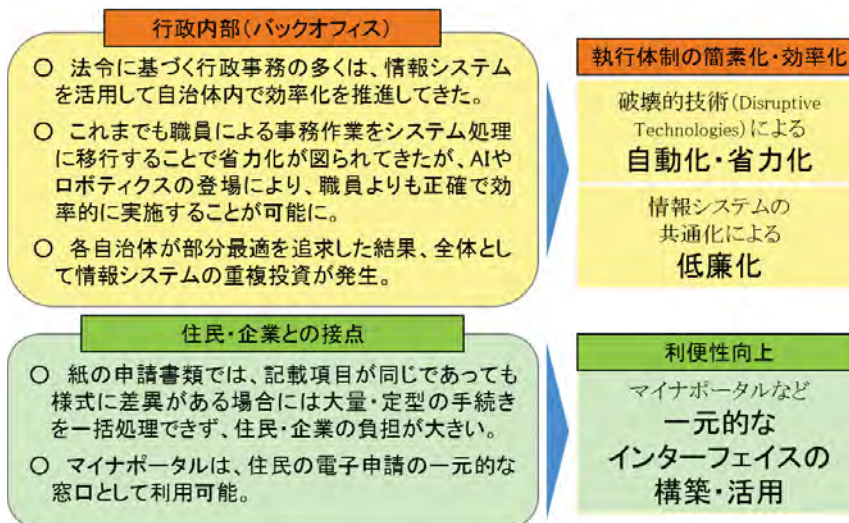
### 1 スマート自治体への転換

#### <自治体行政の標準化の必要性>

- 年齢別地方公務員数をみると団塊ジュニア世代が相対的に多く、山となっているが、2040年頃には団塊ジュニア世代が65歳以上となる一方、その頃に20歳代前半となる者の数は団塊ジュニア世代の半分程度にとどまる（団塊ジュニア世代の出生数：200～210万人、平成29年出生数：95万人）。

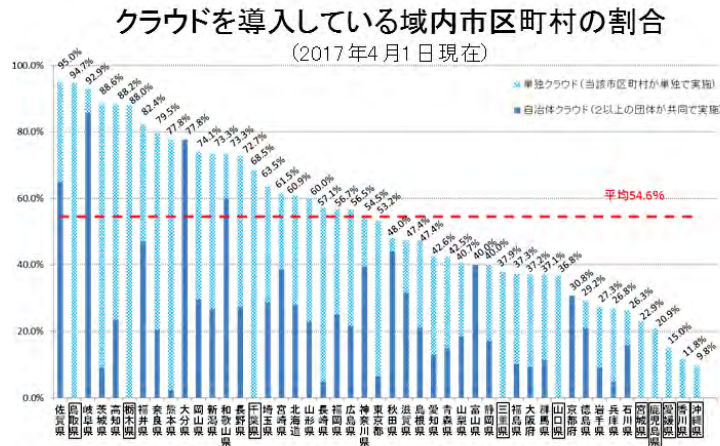


- 自治体の経営資源が制約される中、法令に基づく公共サービスを的確に実施するためには、破壊的技術(Disruptive Technologies)(AIやロボティクス、ブロックチェーンなど)を積極的に活用して、自動化・省力化を図り、より少ない職員で効率的に事務を処理する体制の構築が欠かせない。
- 行政内部(バックオフィス)においては、共通の情報システムを活用して低廉化を図る必要がある。行政と利用者とのインターフェイスについては、一元化を優先する必要がある。



## <自治体の情報システムの現状と課題>

- 自治体の情報システム（基幹業務）のクラウド化は進捗に差が大きく、平均では5割程度にとどまる。特に人口20万以上の都市では、約7割がクラウド化を行っていない。



基幹業務システムのクラウド導入状況(団体規模別)

	5万人未満		5万人以上 20万人未満		20万人以上		合計
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合	
導入済み 自治体クラウド	307	25.8	46	11.0	4	3.1	357
導入予定 自治体クラウド	78	6.5	20	4.8	0	0.0	98
導入済み 単独クラウド	426	35.8	134	31.9	33	25.4	593
導入予定 単独クラウド	39	3.3	21	5.0	6	4.6	66
未導入	341	28.6	199	47.4	87	66.9	627
合計	1,191	-	420	-	130	-	1,741

出典：総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」（2017年4月1日時点）から作成

- 情報主管課職員数は、5人以下の団体数が全団体の約2/3に上る。人口20万以上の団体では平均20.4人であるが、人口20万未満の団体では非常に少人数で運営しているのが現状である。

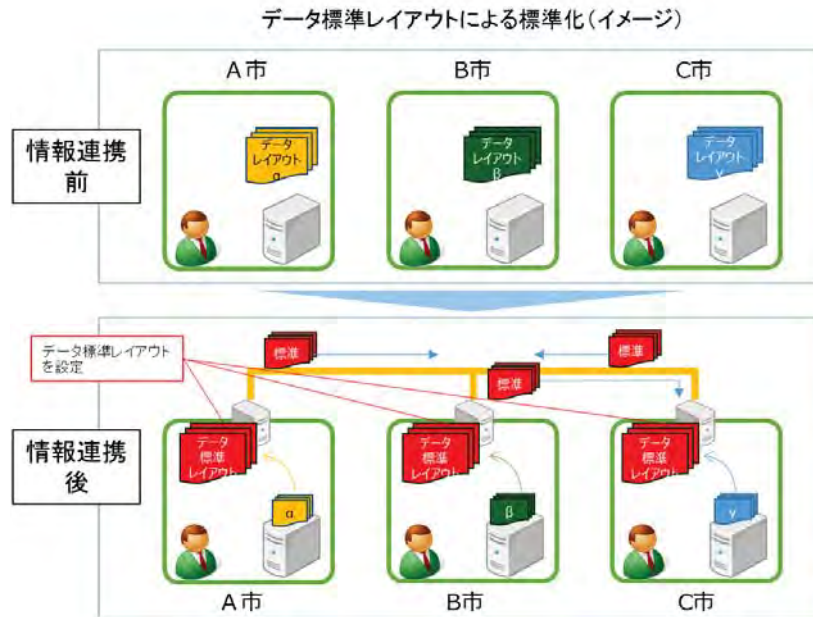


- 国民健康保険、高齢者医療保険、戸籍事務、地方公会計の各分野では、国（各府省）において標準システム又は標準仕様を作成して、無償配布や公表を行っている。しかしながら、既存の情報システムに至るところまで標準化・共通化を進め



るためには、法律の根拠などにより拘束力を持たせなければ、実効性の確保ができないのではないかと。

- マイナンバー制度による情報連携の開始後は、情報連携の対象となる情報については、全ての市区町村で同じレイアウト（データ標準レイアウト）を使用して副本データを作成している。このため、共通のデータ形式が既に存在しており、これからのシステム共通化の基礎となり得る。



### <自治体間の業務プロセス共通化とAI・RPAの活用>

- 同じ法令であっても（又は同じ情報システムであっても）、自治体ごとにサービス提供の方法が異なることがある。今後、情報システムにとどまらない業務プロセスの共通化を行うことが課題となる。
- AI（人工知能）やRPA（ソフトウェア・ロボットによる業務自動化）の実証実験に取り組む自治体は増加している。特に、RPAでは、住民等からの申請書類や他機関等から送付された書類を別のシステムに手作業で入力するといった作業を自動処理する取組が行われている。

RPA導入後の事務の流れ(つくば市)

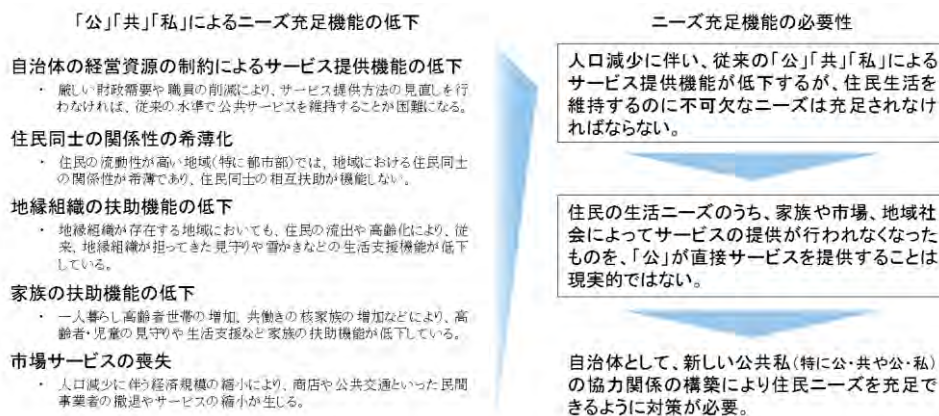


出典：つくば市「RPAを活用した定型的で膨大な業務プロセスの自動化共同研究実績報告書」（平成30年5月）

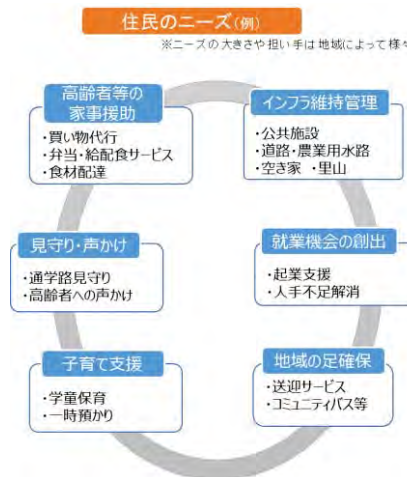
## 2 公共私によるくらしの維持

### ＜公共私プラットフォーム・ビルダーへの転換＞

- 自治体は、経営資源の制約により、従来の方法や水準で公共サービスを維持することが困難になる。  
都市部では共助の受け皿が乏しい。また、地方部を中心に、生活支援機能を担ってきた地縁組織は高齢化と人口流出により機能が低下する。  
人口減少による市場の縮小により、民間事業者の撤退やサービスの縮小が生じる。また、一人暮らし高齢者世帯や共働きの核家族の増加により、家族の扶助機能は低下する。
- 自治体は、公共私機能低下に対応し、新しい公共私相互間の協力関係の構築により、くらしを支えていくための対策を講じる必要がある。

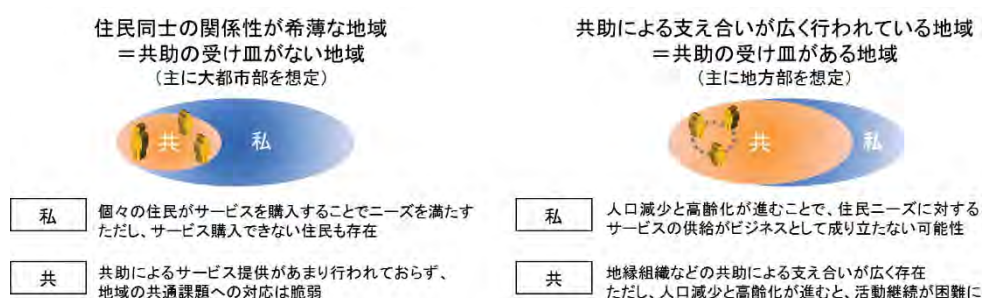


- 住民生活におけるニーズは、家事援助、見守り、子育て支援、地域の足の確保、地域の交流など幅広く存在。今後、高齢化や家族形態・地域社会の変容によりくらしを支える機能が低下し、新たな公共私協力関係によりくらしを維持する必要性が高まるおそれがある。





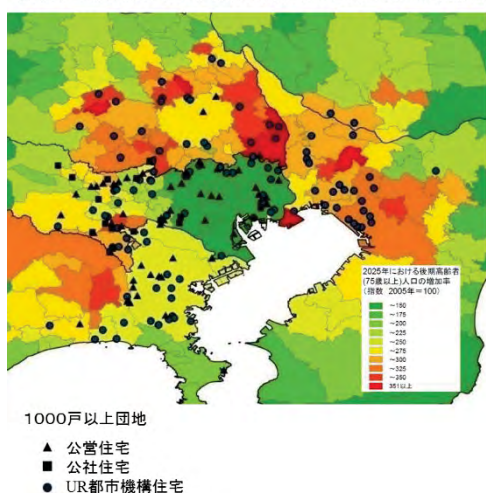
- 住民同士の関係性が希薄で共助による相互扶助の取組があまり行われていない地域（主に大都市部を想定）では、個々の住民がサービスを購入することでニーズを満たすことが想定され、地域の共通課題への対応は脆弱である。今後、住民ニーズを満たす共助によるサービス提供体制をいかに構築するかが課題となる。
- 地縁組織などの共助による支え合いが広く行われている地域（主に地方部を想定）では、人口減少と高齢化が進むことで、住民ニーズに対するサービスの供給が私の領域でビジネスとして成り立たなくなる可能性がある。  
このため、共助による支え合いの基盤となる主体（地域運営組織等）が継続的に活動できるように、人材、資金、ノウハウをいかに確保するかが課題となる。



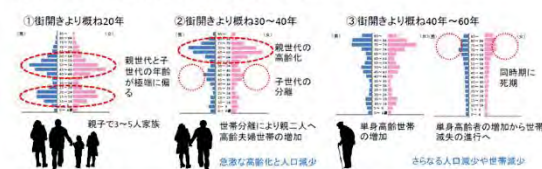
## <大都市部における地域課題の解決>

- 東京圏では大規模団地は都県境を越え、都心から同心円状に一都三県に分布。同じ年齢層が一斉に入居したことから、入居開始年次が古いものほど居住者の高齢化が進行している。

首都圏での高齢化の伸び率(後期高齢者の人口増加率)と大規模団地



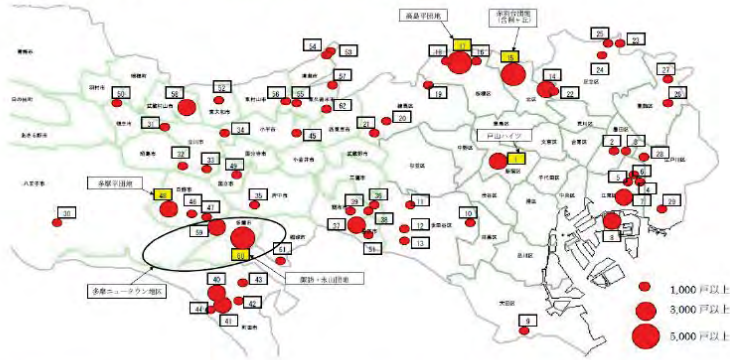
戸建分譲住宅団地の年齢階層の推移のイメージ



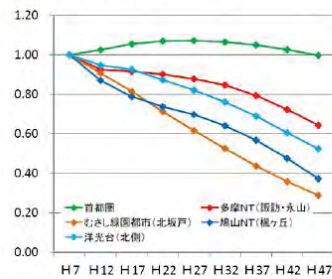
出典：国土交通省第1回持続可能なまちづくり研究会（平成24年2月）、第1回「住宅団地再生」連絡会議（平成29年1月30日）

- 今後、23区を中心に人口増加が見込まれる市区町村が多い東京都内に、大規模住宅団地が多数立地しており、局地的な人口減少と高齢化が想定される。

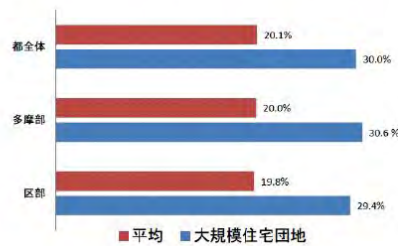
都内の大規模住宅団地の分布(昭和40年代以前入居)



大規模住宅団地の人口推移



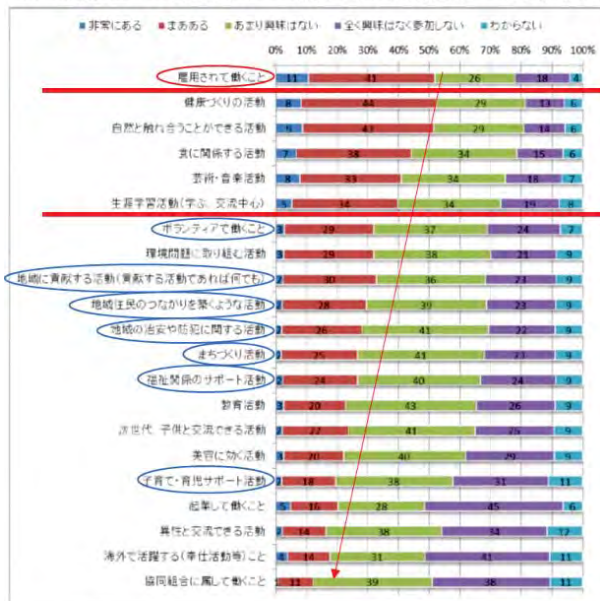
東京都の大規模住宅団地の高齢化の状況



出典：国土交通省第1回持続可能なまちづくり研究会（平成24年2月）、平成27年度第6回東京都住宅政策審議会企画部会（平成28年1月25日）、第1回多摩ニュータウン大規模住宅団地問題検討委員会（平成23年6月29日）

- 50～60歳代による将来における諸活動への参加関心度は「雇用されて働くこと」が最も高い。まちづくり活動、福祉関係のサポート活動、子育て・育児サポートなどに対する関心は必ずしも高くない。

50-60歳代による将来(65-79歳)における諸活動への参加関心度



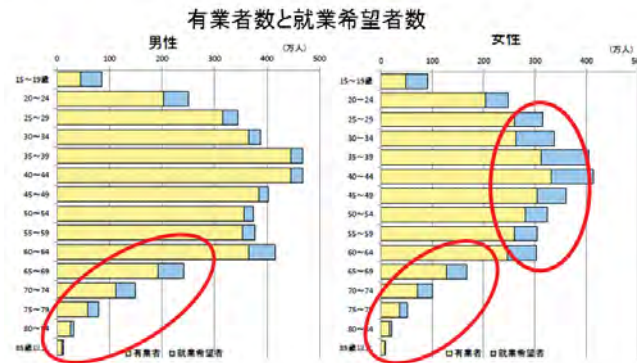
(左グラフの調査概要)

- ①調査対象：全国47都道府県在住の50～69歳・男女 5000名
  - ②調査方法：インターネットによる自記式アンケート調査
  - ③調査項目：基本属性、ライフスタイル、価値観、趣味・嗜好、将来に対する考え方、高齢期の仕事及び社会活動に関する考え方等
  - ④調査実施期間：2014年2月25～26日
- <回答者数>  
5000名（男性2431名：48.6%、女性2569名：51.4%、平均年齢59.62歳）

※平均得点は、「非常にある」5点、「まあある」4点、「あまり興味はない」3点、「全く興味はなく参加しない」2点、「わからない」1点として算出した

出典：厚生労働省委託事業：東京大学高齢社会総合研究機構「高齢者の社会参加の実態とニーズを踏まえた社会参加促進策の開発と社会参加効果の実証に関する調査研究事業」(2014年3月)

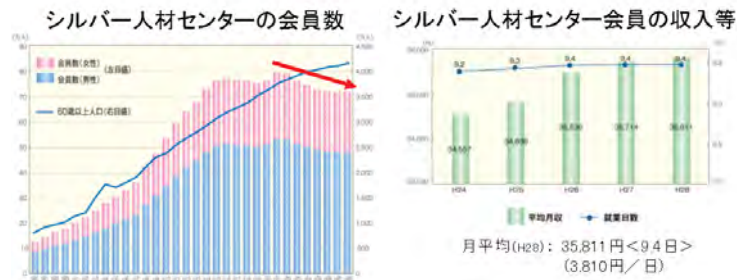
- 高齢者と女性において、就職希望者が多く、有業者数と就業希望者数にギャップが生じている。



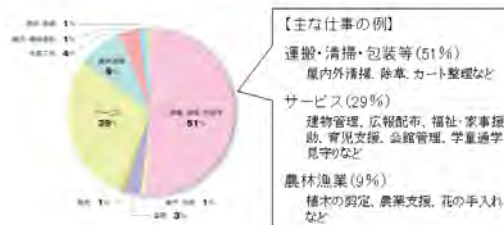
(注)「就業希望者」は、ふだん仕事をしていない「無業者」のうち、何か収入のある仕事をしたいと思っている者を含む。実際に求職活動をしている「求職者」を含むわけではない(潜在的労働力に相当する者)。

出典：厚生労働省 生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会報告書（参考資料）（平成27年6月5日）

- 60歳以上人口が増加する中、シルバー人材センターの会員数は、2013年をピークに減少傾向となっている。
- 会員の収入は月平均 35,811 円にとどまる。(高齢者の希望する月収として「10万円未満」は5～6割程度。)
- シルバー人材センターの就業内容は、経験や知識、専門技術などを活かした業務は少なく、運搬・清掃・包装等の作業やサービス（建物管理・広報配布、福祉・家事援助、学童通学見守り）などが多い。高齢者が望む働き方を受け止め切れていない可能性がある。



シルバー人材センターの業務  
(就業者数(延べ)の割合)

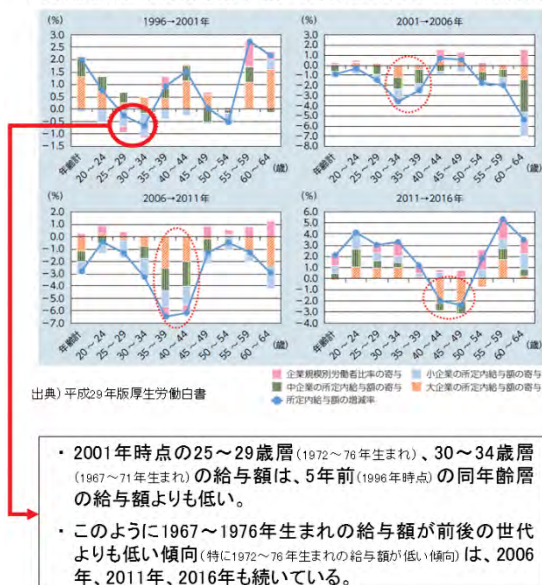


(出典)公益社団法人 全国シルバー人材センター連合会「全国シルバー人材センター事業の概要2014」



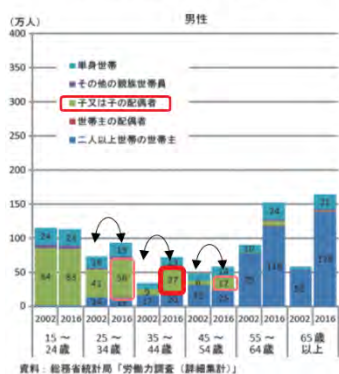
- バブル崩壊後の就職氷河期に就職した世代（特に1972～76年生まれ）は、その前後の世代と比較して、給与が低い。

年齢階級別 所定内給与額の変化と要因(男性一般労働者)

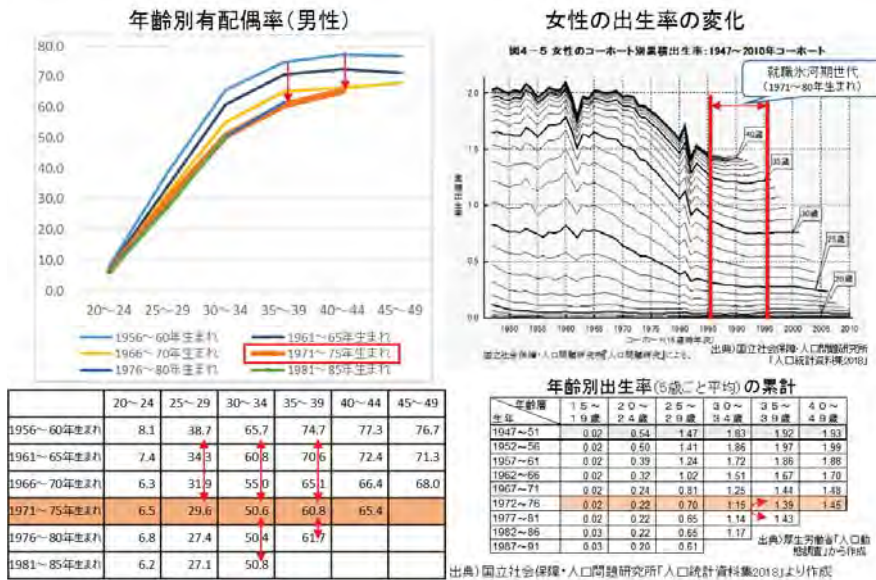


- 非正規雇用労働者（男性）の世帯属性をみると、25～34歳、35～44歳、45～54歳で「世帯主の子又は子の配偶者」が増加しており、世帯主である親と同居するケースが多くみられる。就職氷河期世代（※図表では主として2016年に35～44歳の年齢層）では、2016年は2002年の約4倍となっている。

非正規雇用労働者の世帯属性  
(2002年と2016年の比較)



- 年齢別有配偶率（男性）をみると、就職氷河期世代は、その前の世代よりも結婚している者の割合が低い。また、30歳代後半と比較すると、団塊ジュニア世代よりも、その次の世代の方が結婚している者の割合が高い。
- 団塊ジュニア世代を含む就職氷河期世代は、それ以前の世代よりも、出生率が低い（年齢別累積出生率＝世代ごとの出生率）。ただし、30歳代後半時点でみると、団塊ジュニア世代よりも、次の世代の方が多く出生している。



- 千葉県柏市では、官民の高齢者関連部署による横断的な連携と、施策情報を一元化したワンストップサービスを可能とするプラットフォームを構築し、積極的な情報発信やマッチング等を行う事業を実施している。
- 大学からスタッフ（事業統括1名、中核的スタッフ3名）が参加し、就労分野での求人開拓・企業啓発（9名）、仕事以外の分野での求人・募集情報の入手（4名）、窓口業務（7名）、ホームページの立ち上げと情報管理（2名及び専門スタッフ）を行う体制を整備している。

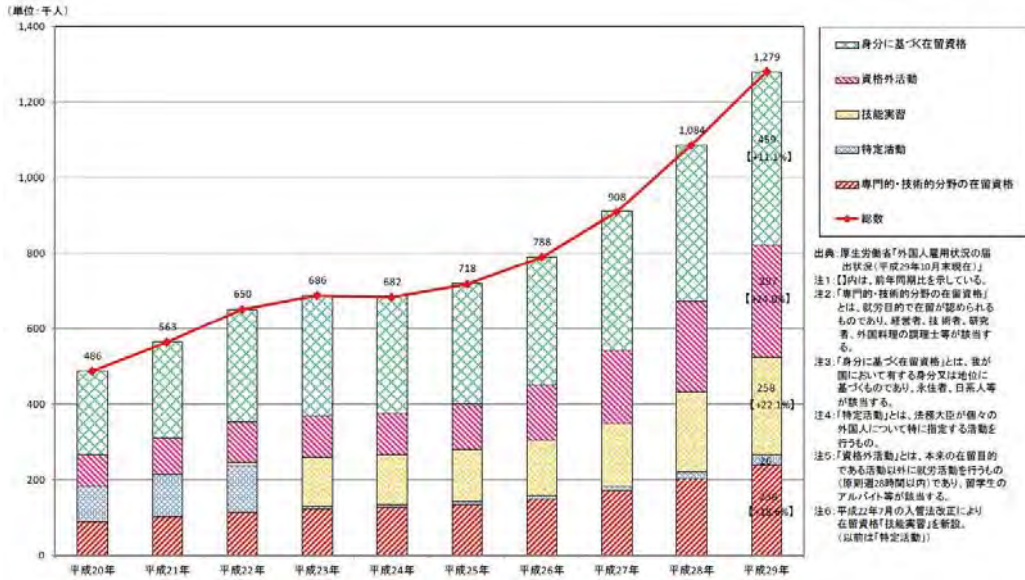
柏市セカンドライフプラットフォーム事業





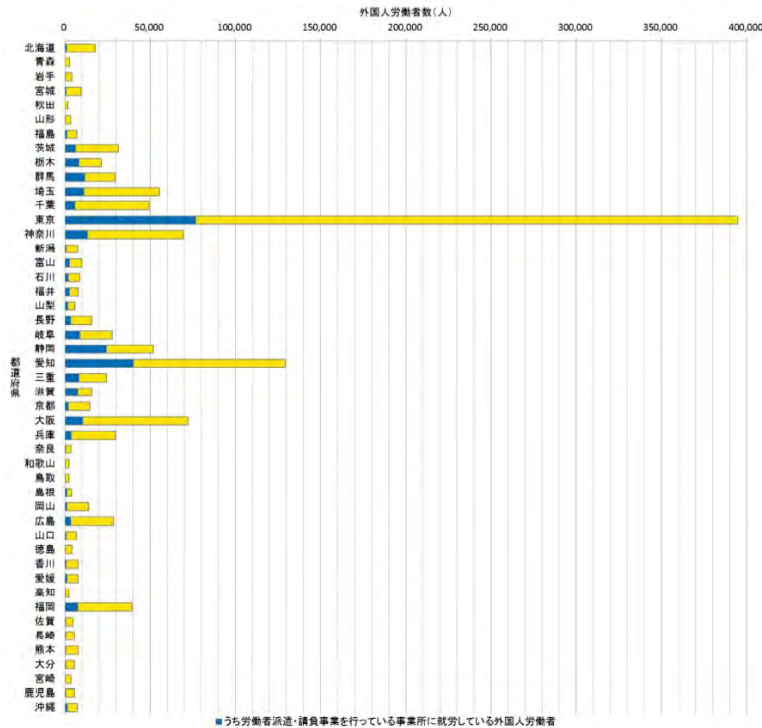
- 外国人労働者数は近年増加している。2017年には128万人に上り、東京都、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県の5都府県で全体の半数を超える。

### 在留資格別みた外国人労働者数の推移



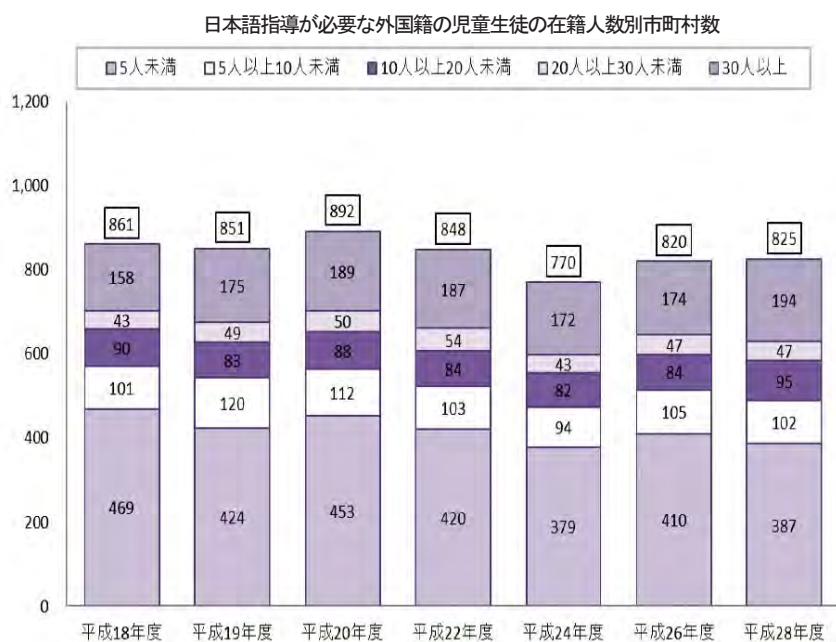
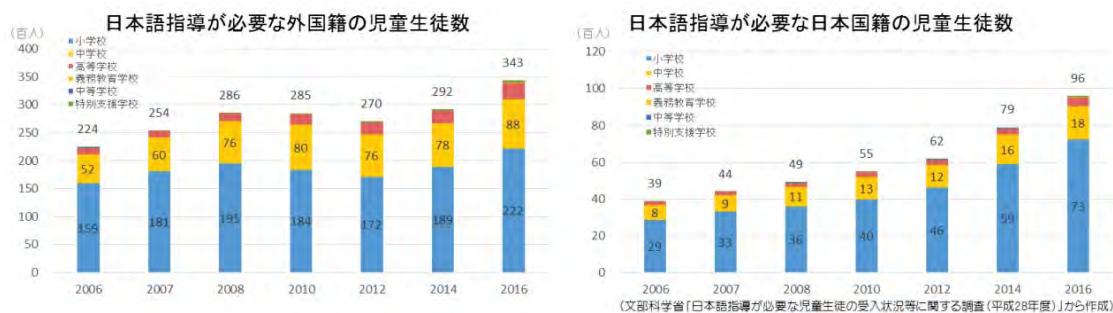
出典：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（2017年10月末現在）

### 都道府県別外国人労働者数



出典：厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（2017年10月末現在）

- 日本語で日常会話が十分にできない児童生徒や日常会話ができて、学年相当の学習言語が不足し、学習活動への参加に支障が生じている「日本語指導が必要な児童生徒」は増加している。
- 日本語指導が必要な外国籍の児童生徒の在籍人数が 30 人以上である市町村は 194 団体となっている（2016 年度）。10 年前（2006 年度）の 158 団体に比べ、2 割強増加している。



出典：文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査」（2016 年度）

## ＜地方部における地域課題の解決＞

- 地域課題の解決に向けた取組を継続的に実践する住民組織が、高齢者交流サービス、声かけ・見守り等高齢者の暮らしを支える活動や、子育て支援などに取り組み例が多い。

### 地域運営組織の定義（総務省地域振興室による調査の定義）

地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。  
 具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出し、次のような活動を行っている組織。

総合的なもの	市町村役場の窓口代行、公的施設の維持管理（指定管理など）
生活支援関係	コミュニティバスの運行、送迎サービス、雪かき・雪下ろし、家事支援（清掃、庭の手入れなど）、弁当配達・給配食サービス、買い物支援（配達・地域商店運営、移動販売など）
高齢者福祉関係	声かけ・見守り、高齢者交流サービス
子育て支援関係	保育サービス、一時預かり
地域産業関係	体験交流事業、名産品・特産品の加工・販売（直売所の設置・運営など）
財産管理関係	空き家や里山の維持・管理など

※以下のように一般の経済活動の一環として行われているものは調査の対象外。  
 ・民間事業者による交通事業  
 ・生活協同組合、農業協同組合等による店舗運営、配達・移動販売等  
 ・主として介護保険の適用を受ける事業を行っている事業者による介護事業等  
 ・学校法人、医療法人、社会福祉法人等による事業（学校・保育所、病院、介護施設等）やそれに付帯する送迎等

- 地域運営組織（＝総務省地域振興室による調査の定義に当てはまるもの）は、近年は、毎年300団体以上設立されており、合計の組織数は4,177団体（675市区町村）となっている。

### 地域運営組織の設立時期等



- 地域運営組織は、連合自治会・町内会や昭和の合併前市町村の単位で活動している例が多い。

### 地域運営組織の活動範囲・組織形態



出典: 総務省「地域運営組織の形成及び持続可能な運営に関する調査研究事業報告書」(平成30年3月)

- 地域運営組織の多くは(法人格を有しない)任意団体であり、認可地縁団体によるものは少ない。内閣府の有識者会議では、法人化のメリットとして、①代表者個人への負担に関する不安の解消、②様々な団体との契約・連携による事業の幅の広がり、③人材確保の面で安定化などが指摘されている。



出典) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議最終報告」(2016年12月)、「地域の課題解決を目指す地域運営組織の法人化～進め方と事例～」(2017年12月)

### 法人化のメリット

**地域運営組織をめぐる様々な不安**

- 多くの集落を担うことになり、様々な団体と契約を交わし始めるが、代表者個人が契約する形で大丈夫だろうか?
- 報酬を受けられる機会が増え、自治体からも高額の報酬的や専任事業を受けるようになってきたが、報酬としてしっかりしていけるだろうか、入手が不足しているで済ませられない。
- 事業で失敗したり、集落が発生する恐れがあり、今のまま代表者が責任を背負っていかないと、リーダーや役員のみならずはかくなるおそれがある。

**法人格を取得することで、**

- 代表者個人への負担に関する不安を解消し、様々な団体と契約・連携しながら事業の幅を広げ、経済的にも、組織やリーダーとなる人材の確保の面でも安定して、地域運営組織を持続させていきやすくなります。

- 総務省「地域自治組織に関する研究会報告書」(平成29年7月)では、①認可地縁団体制度の見直し(設立要件の緩和)、②公共組合や特別地方公共団体としての地域自治組織の可能性に関する検討が行われた。



### 3 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

#### <地方圏における現在の対応（市町村間連携と都道府県の補完）>

- あらゆる行政サービスを単独の市町村が個々に提供する発想から転換し、地方自治体間の連携を柔軟かつ積極的に進めていくため、地方自治体間の条約ともいえるべき「連携協約」の制度（政策面での基本的方針や役割分担を定めることが可能）を導入（平成26年度地方自治法改正）した。
- 地方圏では、連携協約を活用した連携中枢都市圏等の形成、条件不利地域における都道府県による市町村の補完が推進されてきた。

#### <連携中枢都市圏(H26.8~)>

圏域の中心都市（連携中枢都市）※とその近隣市町村の連携  
 ※①指定都市・中核市(人口20万以上)  
 ※②昼夜間人口比率おおむね1以上

#### 【役割】

- (1)経済成長のけん引
- (2)高次都市機能の集積・強化
- (3)生活関連機能サービスの向上

#### 【連携中枢都市への財政措置】

普通交付税：圏域人口75万で約2億円  
 特別交付税：年間約1.2億円を上限  
 ※連携市町村への財政措置  
 特別交付税：年間1,500万円を上限

#### 【圏域数】

28圏域  
 (H30.4.1時点)



#### <定住自立圏(H21.4~)>

中心市※と近隣市町村の連携

※①人口5万人程度以上  
 ※②昼夜間人口比率1以上

#### 【役割】

- 生活関連サービス機能の向上
- ①生活機能の強化
- ②結びつきやネットワークの強化
- ③圏域マネジメント能力の強化

#### 【中心市への財政措置】

・特別交付税：年間約8,500万円を上限  
 ※近隣市町村への財政措置  
 特別交付税：年間1,500万円を上限

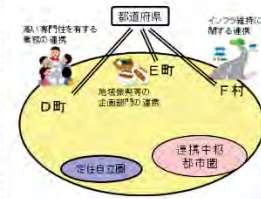
#### 【圏域数】

121圏域  
 (H30.4.1時点)

#### <都道府県による補完>

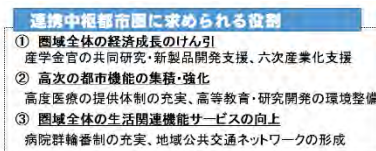
条件不利地域等で、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完も選択肢

市町村長の名において都道府県知事や他の市町村長が事務を執行できる「事務の代替執行」の制度を導入（平成26年地方自治法改正）。

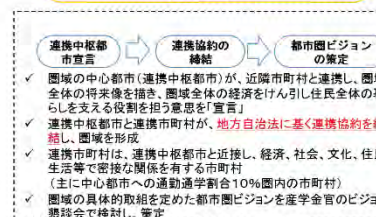


#### <連携中枢都市圏>

- 人口減少社会に、経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするには、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市（指定都市・中核市）やその圏域を戦略的に形成することが必要である（第30次地方制度調査会答申）。
- 指定都市や中核市では定住自立圏の取り組みが進んでいない。これを踏まえ、中枢的な都市が圏域において今後果たすべき役割と、その役割に応じた財政措置のあり方を検討し、H26年から連携中枢都市圏が要綱に基づいて推進されてきた。



#### 連携中枢都市圏の形成状況





## <圏域マネジメント（地方圏）の課題>

- 地域の中心都市も、今後は人口が減少する。指定都市や中核都市も例外ではない。このままでは高度医療や高等教育、交通結節機能、ビジネス支援機能、商業施設など都市の集積を基盤として圏域全体の生活や産業を支えてきた都市機能の維持が困難になるおそれがある。

人口規模 (2015年時点)	総人口			
	2015	2040	増減	増減率(%)
100万人以上	2,023	1,947	▲ 76	▲ 3.8
50～100万人	1,654	1,557	▲ 97	▲ 5.9
20～50万人	2,932	2,695	▲ 237	▲ 8.1
10～20万人	2,149	1,865	▲ 284	▲ 13.2
3～10万人	2,730	2,190	▲ 540	▲ 19.8
1～3万人	792	550	▲ 242	▲ 30.6
1万人未満	239	146	▲ 93	▲ 38.9

出典: 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地勢別将来推計人口(平成30年3月推計)」

- 都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画は、現在、個々の市町村が策定している。圏域自体が計画を策定することができれば、圏域の都市機能（医療、福祉、商業等）を役割分担のもと整備・利用することができるのではないかと。

### 【兵庫県姫路市・たつの市・太子町・福崎町】

**背景・課題**

- ・人口減少・高齢化を背景に、鉄道路線を軸として沿線自治体が必要な都市機能を分担・連携することの必要性が増大。
- ・平成27年以降、沿線自治体や交通事業者からなる勉強会・協議会を設立し、各都市の役割分担や連携のあり方について検討。

**2市2町による「中播磨圏域の立地適正化の方針」の策定**

- ・平成29年3月、姫路市、たつの市、太子町、福崎町の2市2町（人口計67万人）により、広域的な立地適正化の方針を策定。
- ・広域的な都市機能の集積を図るべき地区を姫路駅周辺、その他の地域的な都市機能の集積を図るべき地区を各拠点に設定し、現状の施設立地状況を踏まえつつ、役割分担を整理。

### 【都市機能の役割分担と連携(都市機能集積地区の位置づけ)】

**広域都市機能集積地区(姫路駅周辺)**  
姫路駅前に大規模店舗、医療系専門学校を誘致、**県庁病院と公営病院を統合**等により、**高度で多様な都市機能の強化を図るとともに、国際競争力の強化や県を代表する顔としてふさわしい風格のある都市空間の形成を図る。**

**地域都市機能集積地区**  
広域都市機能集積地区と連携しつつ、**広域行政機関(圏域機関)、高度医療施設、大規模商業施設等の高度な都市機能を役割分担し、維持・充実を図る。**また、他の地区との距離を勘案した配置や、連携による相互補完についても考慮する。

**<高次都市機能増進施設の設定及び役割分担>**

分野	高次都市機能	役割分担	分野	高次都市機能	役割分担
医療機関	三次救急医療機関(救命救急センター)	姫路市	文化施設	図書館、美術館、博物館等	相互補完
	二次救急医療機関	姫路市、たつの市	スポーツ施設等	体育館	相互補完
教育機関	大学	姫路市、福崎町	総合公園	姫路市・たつの市・太子町	姫路市
	短絡大学	姫路市	主要コンベンション施設	姫路市	
	専門学校	姫路市	商業施設	百貨店、大型SC等	姫路市・たつの市
	高等学校	相互補完			

**【公共交通利便性の高い区域への居住推進】**

**居住誘導推進区域**  
・鉄道駅等周辺に集積する広域・地域都市機能の利便性を活かした居住の推進を図る区域を設定。  
・**鉄道駅からの徒歩圏や、経路駅にバス利用でアクセス可能な圏域を基本として区域を設定。**

出典: 国土交通省「分府圏連携の先行的領域事例集(第2弾)」(平成29年9月)

- ・連携中核都市圏で「立地適正化の方針」の策定に圏域で取り組んでいるのは播磨圏域のみ。
- ・立地適正化計画は、市町村が都市全体の観点から作成する。居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープラン。
- ・法律に基づかない任意の事項として、「広域的な立地適正化の方針を作成し、これを踏まえ各市町村の立地適正化計画を連携して作成することが望ましい(国土省Q&A)」とされている。

- 医療法に基づく二次医療圏は、現在、都道府県が設定している。連携中枢都市圏で調整して対応（救急医療体制確保、圏域内病院間の連携、在宅医療介護連携等）することができれば、県境を越えて広がる住民の生活実態等に即し、圏域の医療・介護サービス供給体制を構築することができるのではないか。



・ 備後圏域(福山市)は、生活実態等に即し、県境をまたいだ岡山県井原市・笠岡市を圏域としている。福山・府中医療圏は井原・笠岡地域と、救急医療や周産期医療について県境を越えて流入があるが、都道府県ごとに設定される医療圏では異なる医療圏となっている。  
 ※二次医療圏: 一体の区域として一般の入院に係る医療を提供する体制の確保を図ることが相当である単位

- 地域未来投資促進法に基づく「基本計画」は、現在、市町村又は都道府県が策定している。圏域自体が計画を策定することができれば、圏域の特性を活かした地域経済政策を進めることができるのではないか。

**計画のポイント**

青森県及び八戸圏域8市町村では、人口減少社会においても活力ある社会経済が維持された地域の発展を目指し、ものづくり・食料品製造産業の集積、多様な観光資源や特産物、交通インフラの地域の特性を活用して地域経済を牽引する事業を連携して支援することにより、地域における経済の好循環を生み出す。

**促進区域**  
 青森県八戸圏域(八戸市、三戸町、五戸町、田子町、南部町、階上町、新郷村、おいらせ町)

**経済的効果の目標**  
 1件あたり平均3,251万円以上の付加価値を創出する地域経済牽引事業を15件創出し、これらの事業が促進区域で1.3倍の波及効果を与え、促進区域で6.34億円の付加価値を創出することを目指す。

**地域経済牽引事業の承認要件**

【要件1: 地域の特性を活用すること(①~⑤のいずれか)】

- ① 臨海部・内陸部の基礎素材型産業や加工組立型産業の集積を活用した成長ものづくり分野
- ② 三陸復興国立公園、八食センター、八戸ポータルミュージアム「はっち」等の多様な観光資源を活用した観光・スポーツ・文化・まちづくり分野
- ③ 水産、畜産、野菜・果樹等多様な特産物を活用した農林水産業・地域産物分野
- ④ 水産加工を中心とする食料品製造業の集積を活用した食料品製造関連分野
- ⑤ 東北新幹線、三戸空港、八戸港等の据り点としての交通インフラを活用した物流関連分野

【要件2: 高い付加価値を創出すること】

- 事業の実施により、3,251万円以上の付加価値の増加が見込まれること

【要件3: 以下の経済的効果が見込まれること】

- 事業の実施により、圏域の事業者間での取引額が開始年度比で5%程度増加すること

**制度・事業環境の整備**

- ・ 不動産取得税、固定資産税の減免措置の創設
- ・ 工場立地法に基づく緑地率の緩和
- ・ 既存の支援制度の活用促進 等

**地域経済牽引支援機関**

(公財)2.1あおり産業総合支援センター、(公財)八戸地域高度技術振興センター、㈱八戸インテリジェントプラザ、青森県産業技術センター八戸地域研究所・食品総合研究所、八戸工業大学、八戸学院大学、八戸高専、弘前大学八戸サテライト、金融機関、商工団体

**計画期間**  
 計画同意の日から平成34年度末日まで

出典: 青森県八戸圏域基本計画概要(八戸市HP)

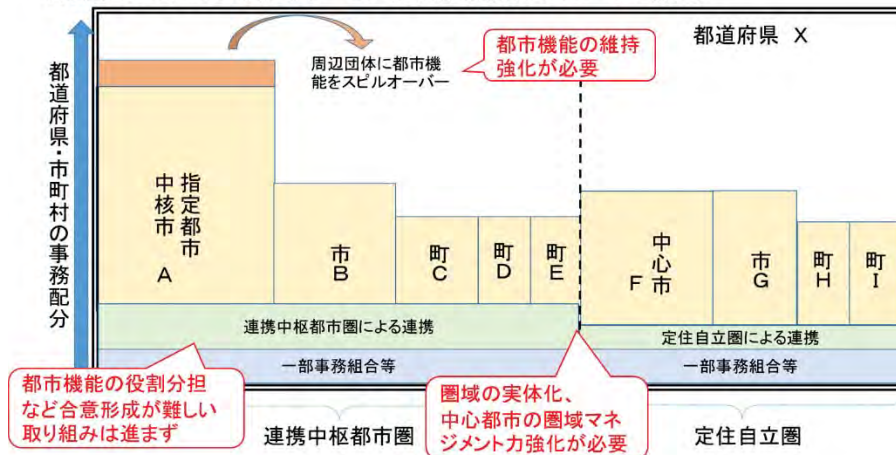
・ 連携中枢都市圏で「基本計画」策定に圏域で取り組んでいるのは八戸圏域、長野圏域のみ。  
 ・ 地域未来投資促進法: 地域の特性を活用した事業の生み出す経済的波及効果を最大化しようとする地方公共団体の取組を支援。基本計画に基き事業者が策定する地域経済牽引事業計画を知事が承認し、支援措置を集中投入。現行制度でも、複数の市町村で計画を策定することができる。





- 連携中枢都市圏等の現状は、中心都市の施設の広域受け入れ、施設の相互利用、イベントの共同開催など連携しやすい取組から連携を始めているという状況である。「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機」にバックキャストिंगの視点から対応していくためには、これらを超えた取り組みが必要になるのではないかと。
- 負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成は容易ではないが、圏域単位で対応が必要となる深刻な行政課題に取り組んでいく必要があるのではないかと。
- 生活実態等と一致した圏域を、各府省の施策（アプリケーション）の機能が最大限発揮できるプラットフォームとするためには、合意形成を容易にする観点から、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高める必要があるのではないかと。個々の政策で、圏域単位での対応が合理的な取組を促進する手立ても必要なのではないかと。

(現在進められている行政サービス提供体制構築のイメージと課題)

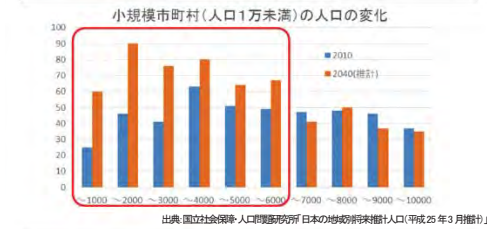


	1. 若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏	2. 標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全	3. スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ
圏域単位で対応が求められる行政課題の例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新陳代謝によるイノベーション誘発、東京からのサービス移入の脱却、労働生産性の向上(どこをイノベーション拠点とするか、どの分野に政策資源を投入するか)</li> <li>・ 圏域内の医療サービス供給の役割分担、資源最適化(どこに機能を集中させるか)</li> <li>・ 東京への人口流入拡大を転換させる移住環境整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用のマッチング、就労システムの構築</li> <li>・ 充実した教育環境提供(児童数は激減し、校舎の老朽化が進行、空き教室や廃校の活用をどう進めるか)</li> <li>・ 学生が減少し、経営環境が悪化する中での高等教育機関の確保</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市の衰退への対応、DIDにおける一定の集積維持(どこに集積させるか)</li> <li>・ 医療、介護、買物等生活機能が近隣で維持された空間の形成(どこに形成するか)</li> <li>・ インフラ老朽化への対応、既存ストックの有効活用(何を残すか、希少化する技術職をどう活用するか)</li> </ul>
現状の連携中枢都市圏の取組の例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 商談会、見本市への共同出展</li> <li>・ 企業誘致の連携</li> <li>・ 広域観光PR</li> <li>・ 夜間急病センター運営</li> <li>・ 看護学校奨学金</li> <li>・ 圏域への移住お試し住宅</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 就職面接会、企業見学の共同開催</li> <li>・ 圏域のこども発達支援センター共同設置</li> <li>・ 病児・病後児保育施設の広域受け入れ</li> <li>・ 保育士の復職支援</li> <li>・ 大学・学生の交流拠点運営</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ アクセス拠点整備(駅前ターミナル、バスターミナル)</li> <li>・ 圏域の公共施設予約システム</li> <li>・ ローカル路線利用促進</li> <li>・ 文化施設の相互利用</li> <li>・ 公共建物現況調査支援</li> <li>・ 技術職の人材育成、合同研修</li> </ul>

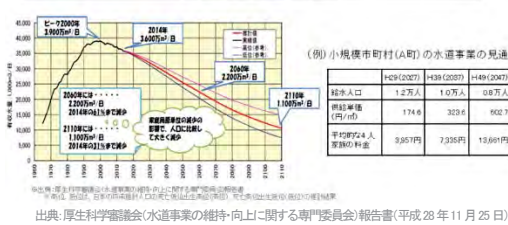
## <小規模市町村の状況>

- 2040年に向け、人口が小規模な市町村が増加する。小規模市町村ほど人口減少幅が大きく、行政サービス供給体制の構築が課題となる。
- 小規模市町村では、社会資本の維持管理・更新業務を担当する職員数が少ない。

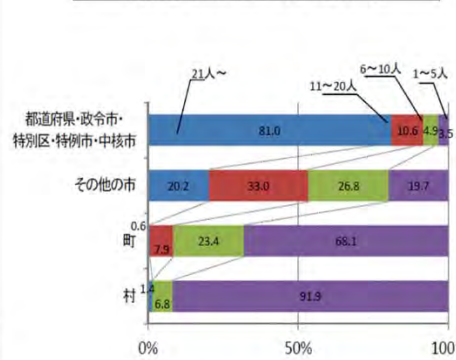
小規模市町村の人口の変化



水道の有収水量の見直し



維持管理・更新業務を担当する職員数(道路)



## <都道府県による市町村の補完>

- 人口減少が先行して進んできた一部の県では、県が市町村と一体となって様々な施策を展開して地域を守ろうとする動きが顕著になっている。他方、市町村の補完に積極的に取り組んでいる都道府県は少数派にとどまる。

(多様な都道府県の補完・支援の手法)

①「県による包括発注」  
橋梁点検の発注代行  
(奈良県「奈良モデル」)

②「県・市町村事業の一体化」  
県と市町村のワンフロア化、  
予算一元化  
(秋田県「機能合体」)

③「県と市町村の役割分担の再編」  
過疎地域の公立病院再編  
(奈良県「奈良モデル」)

④「現場に入る県職員」  
県職員が役場に常駐  
(高知県「地域支援企画員制度」)

⑤「知事と市町村長の定期的な議論の場の開催」  
「奈良県・市町村長サミット」(年5~6回開催)  
(奈良県「奈良モデル」)

⑥「市町村間の協議の支援」  
ごみ処理の広域化  
(奈良県「奈良モデル」)

市町村の補完に積極的に取り組む都道府県は少数(秋田、長野、静岡、奈良、鳥取、高知等)

### 「奈良モデル」の取組

①市町村の合意のもと県が委託を受けて代行

市町村 → 委託 → 県

★道路施設  
維持管理業務の支援 **職員派遣**

- 市町村の技術職員の減少(12町村の土木技術職員が0人)を受け、県から技術支援を実施。
- まず点検を実施し(15/39市町村が県に委託)、全市町村の橋梁長寿命化修繕計画の策定が完了(32/39市町村が県に委託)。

②市町村間の広域連携を県が支援

県 → 支援 → 市町村

★消防の広域化 **一部事務組合**

- 広域化推進計画の策定等において県が強いリーダーシップを発揮し、人的支援、財政措置も実施。
- 11消防本部(39市町村のうち37市町村)が1つの消防組合に統合。
- 組織は、総務部門→通信部門→現場部門と段階的に統合予定。

平成26年4月 総務部門統合 → 平成28年4月 通信部門統合 → 平成33年 現場部門統合

③県と市町村が協働で事業実施

県 ↔ 協働で実施 ↔ 市町村

★過疎地域における **一部事務組合**

広域医療体制の整備

- 12市町村と県が構成員となり、3つの公立病院を、救急医療を中心に担う病院(平成28年4月開院予定)と、療養期を中心に担う2つの病院に再編整備。
- 9つのへき地診療所と連携し、地域医療サービスの充実も図る。

21

## <遠隔地の自治体間の連携>

- 圏域を越えた自治体間の連携として、災害時相互応援や福祉施設の域外設置、流域での水環境保全の事例が見られる。
- こうした取組は、行政サービス提供の持続可能性を高めるとともに、地域間で新たな人の流れの創出につながる。

### 地方公共団体の災害時相互応援協定

市町村において、**1,698団体(97.5%)**が協定締結  
 → うち他道府県の市町村との協定は、  
**1,254団体(72.0%)**が締結 (平成29年4月1日現在)

【事例】遠隔地の市町村での災害時応援協定  
 (長野県飯田市・千葉県君津市)



出典: 消防庁「地方防災行政の現状(平成29年4月1日現在)」  
 内閣府「市町村のための水害対応の手引き」(平成28年6月)

### 特別養護老人ホームの自治体間連携

東京都杉並区と静岡県南伊豆町両自治体の課題を解決し、メリットを活かす取り組みとして、**全国初の自治体間連携による特別養護老人ホームを南伊豆町に整備。**

(出典)杉並区HP



### 水源地に関する自治体間連携

木曾三川流域自治体連携会議では、4県下45自治体にて、木曾三川流域の水環境を守るため、一体となって水環境保全を実施。

#### 【取組例】

- 流域自治体相互の連携強化
- ・ 木曾三川流域自治体サミット
- ・ 木曾三川流域自治体連携課長会議
- 持続可能な地域経済の振興
- ・ 木曾三川マルシェ
- 水環境保全に対する住民参加の促進
- ・ 木曾三川流域連携シンポジウム



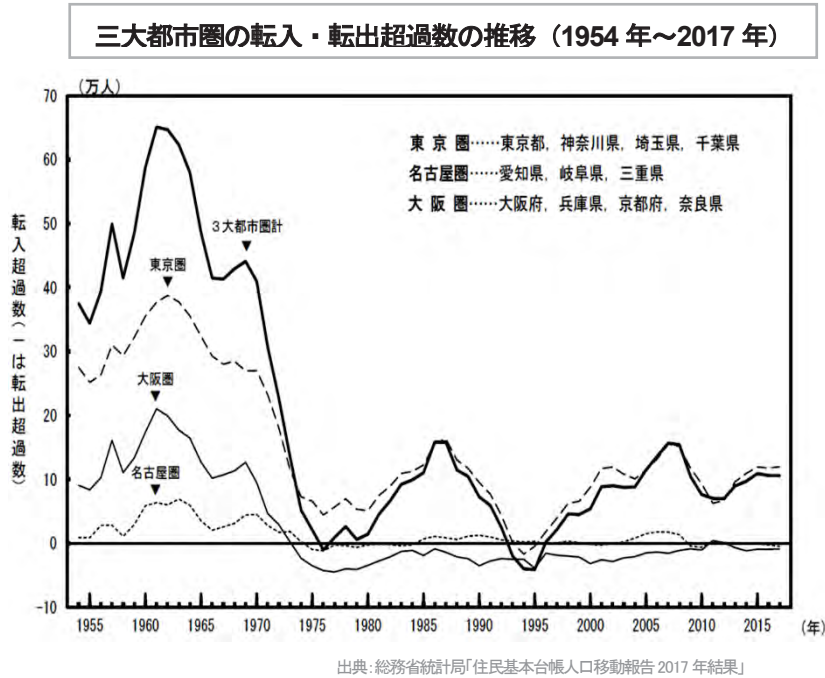
出典: 木曾三川流域自治体連携会議HP



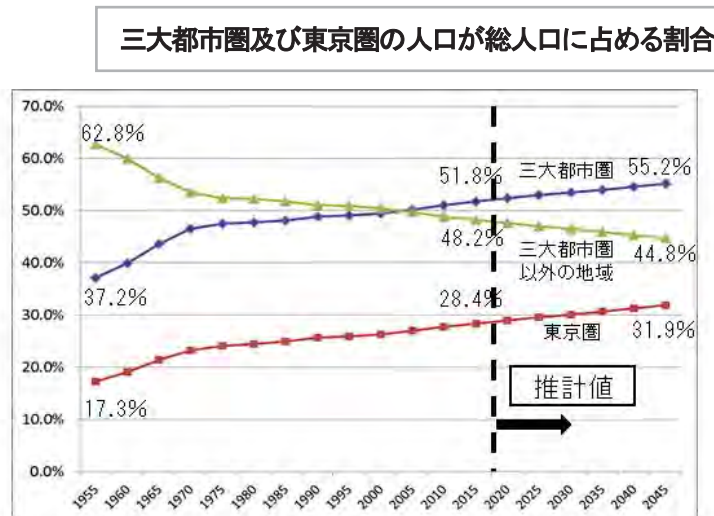
## 4 東京圏のプラットフォーム

### ＜三大都市圏（特に東京圏）が抱える課題＞

- 戦後、三大都市圏合計ではほとんどの期間において転入超過となっている。大阪圏、名古屋圏においては、1970年代半ば以降転入超過が鈍化している一方、東京圏においては一時期を除いて引き続き大幅な転入超過が続いている。



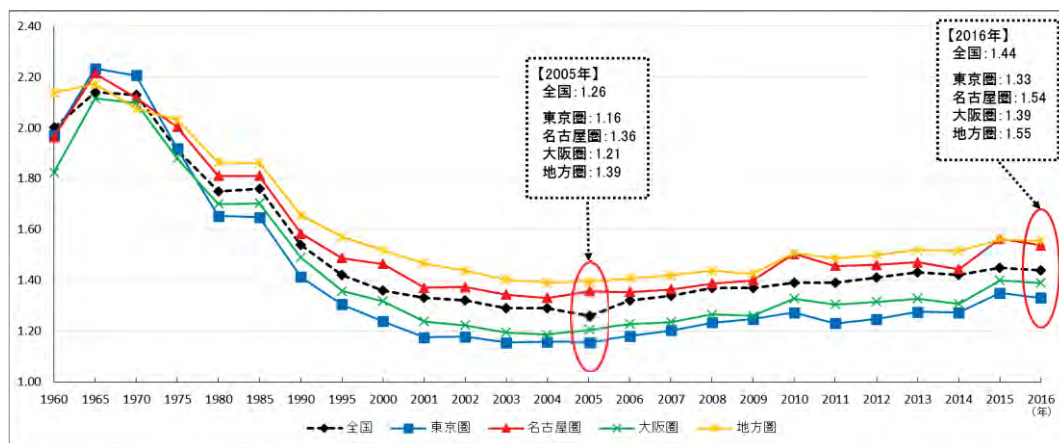
- 三大都市圏の人口シェアの上昇は今後も続くとともに、その増大のほとんどは東京圏のシェア上昇分となると予測されている。



出典：総務省統計局「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」より作成

- 合計特殊出生率の推移をみると、1965年（昭和40年）以降、全国的に前年を下回る傾向が続いていたが、2005年（平成17年）以降は上昇傾向にある。
- 圏域別にみると、近年は、東京圏と大阪圏が全国平均を下回り、名古屋圏は全国平均を上回っている。

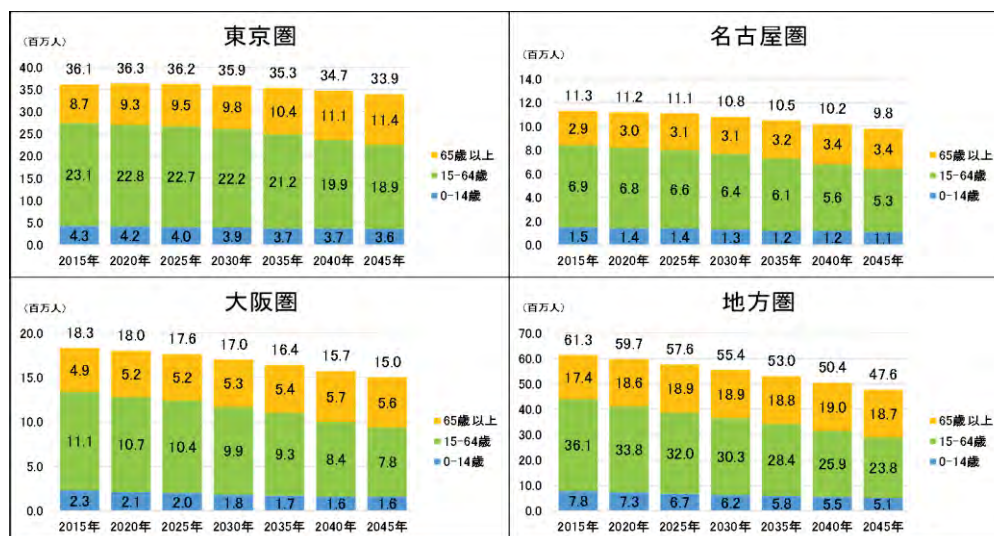
### 三大都市圏の合計特殊出生率の推移



※各圏域の合計特殊出生率は、構成都道府県ごとの合計特殊出生率を単純平均したものの。  
 出典：厚生労働省「人口動態調査」(確定値)より作成

- 三大都市圏では、2040年代にかけて、高齢者（65歳以上）が増加する。東京圏では、約270万人増加（対2015年比）する。大阪圏では、約70万人増加（対2015年比）し、名古屋圏では、約50万人増加（対2015年比）する。

### 三大都市圏の高齢者数の将来推計



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年(2018年)推計)」「(平成30年3月30日)より作成

- 今後の高齢化の進展により、入院・介護需要が増加する一方、外来は減少する。
- 東京圏は、入院・介護需要の増加率が全国で最も高い。

### 地域別の入院・外来・介護需要の将来見込み

	75歳以上人口(万人)				入院ニーズ(1日当たり,万人)				外来ニーズ(1日当たり,万人)				介護(サービス利用者,万人)							
	2015年		2025年		2015年		2025年		2015年		2025年		2015年		2025年					
		対2015		対2015		対2015		対2015		対2015		対2015		対2015						
全国	1,646	2,179	32.4%	2,223	2.0%	133	152	14.1%	163	7.1%	787	798	1.4%	749	△6.1%	521	689	32.3%	834	21.1%
北海道	78	102	30.5%	105	2.5%	8	10	16.2%	10	8.7%	31	30	△1.5%	27	△11.1%	24	32	32.4%	39	21.0%
東北	138	161	17.1%	168	4.0%	10	11	7.7%	11	1.1%	55	54	△2.5%	48	△11.9%	43	53	21.8%	62	16.4%
北関東	87	116	33.9%	121	4.0%	6	7	12.1%	8	5.8%	39	39	△0.5%	36	△8.3%	25	32	20.5%	40	25.9%
南関東(一都三県)	397	572	44.1%	602	5.3%	27	33	21.8%	38	14.0%	212	223	5.2%	221	△0.8%	118	177	45.0%	219	27.5%
埼玉県	76	118	53.9%	120	1.8%	5	7	24.6%	8	13.5%	41	43	4.6%	41	△4.4%	21	37	51.5%	42	28.5%
千葉県	72	108	51.0%	110	1.2%	5	6	21.9%	6	10.6%	35	36	3.0%	33	△6.4%	20	33	49.8%	38	28.3%
東京都	147	198	34.3%	214	8.2%	11	13	19.8%	15	15.5%	83	87	5.5%	89	2.5%	46	67	37.9%	79	25.7%
東京都区部	99	130	31.5%	141	8.7%	7	8	18.8%	10	15.7%	56	59	5.4%	61	3.5%	31	47	35.3%	52	24.8%
東京都市町村部	49	68	40.0%	73	7.1%	3	4	21.8%	5	15.2%	27	28	5.8%	29	0.3%	15	20	43.2%	27	27.3%
神奈川県	102	149	46.2%	159	7.2%	6	8	22.5%	9	14.3%	54	58	6.8%	58	0.2%	32	47	47.7%	60	28.8%
中部	284	370	30.6%	371	0.2%	19	22	12.3%	23	5.7%	127	128	0.3%	119	△6.8%	86	112	29.8%	135	20.3%
近畿	287	395	37.5%	388	△1.8%	23	27	16.3%	29	6.4%	149	151	1.5%	141	△6.8%	99	135	35.8%	159	18.3%
中国	110	138	25.2%	132	△4.4%	10	11	10.1%	11	3.1%	50	49	△1.1%	45	△9.8%	37	46	23.2%	52	14.3%
四国	62	74	20.6%	71	△4.2%	6	6	6.0%	6	△0.2%	26	25	△3.4%	22	△13.0%	20	24	18.4%	27	12.4%
九州	203	249	22.5%	265	6.4%	23	26	11.0%	28	6.1%	97	97	0.7%	90	△7.3%	67	83	24.6%	101	21.0%

出典: 日本創生会議 首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略 図表集」(平成 27 年 6 月)

- 主に急性期医療に対応する一般病床に関しては、東京都周辺三県及び多摩地区の患者が、高度機能病院が多い東京 23 区の医療機関に一定割合依存している。
- 一方、高齢者など慢性期患者の利用が多い療養病床に関しては状況が逆になっており、東京 23 区の多くの患者が周辺三県及び多摩地区の医療機関に入院している。

### 医療・介護の一都三県内の利用状況—医療—

【一般病床(病院)】										【その他病床】									
	患者数 (千人)	医療機関所在地								患者数 (千人)	医療機関所在地								
		埼玉県	千葉県	東京都		神奈川県		その他	埼玉県		千葉県	東京都		神奈川県		その他			
患者住所				区	部	市町村部						区	部	市町村部					
計	707	4%	4%	9%	7%	2%	5%	78%	347	5%	3%	6%	2%	4%	4%	82%			
埼玉県	31	83%	1%	11%	10%	1%	0%	4%	13	88%	1%	8%	3%	6%	1%	1%			
千葉県	27	1%	91%	6%	6%	0%	0%	2%	11	2%	93%	2%	2%	0%	1%	3%			
東京都	60	2%	2%	92%	67%	26%	2%	2%	25	12%	6%	75%	22%	48%	4%	3%			
区部	43	2%	2%	92%	89%	4%	1%	3%	15	15%	9%	66%	39%	26%	5%	5%			
市町村部	17	2%	1%	92%	12%	80%	5%	1%	9	8%	0%	89%	0%	88%	2%	3%			
神奈川県	36	0%	1%	7%	5%	2%	90%	2%	13	0%	0%	8%	1%	6%	87%	4%			
その他	553	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%	285	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%			

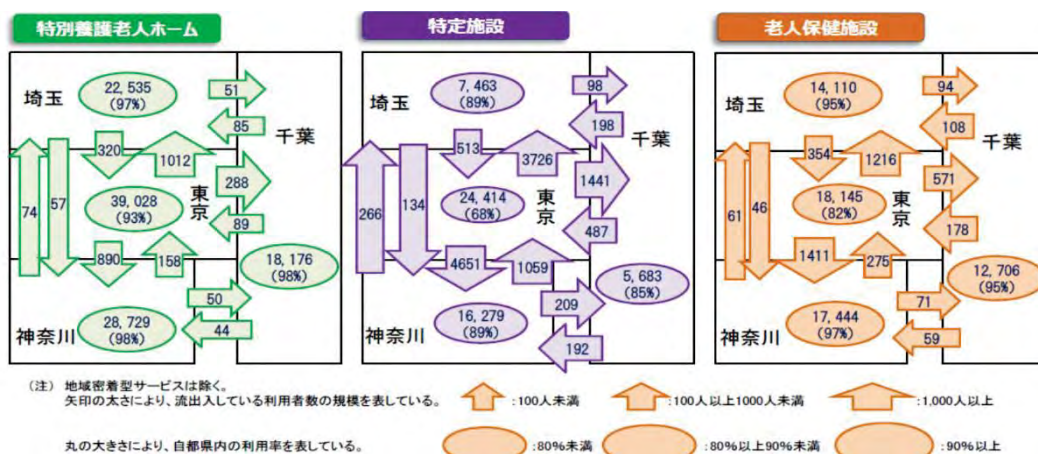
【療養病床(病院)】										【外来】									
	患者数 (千人)	医療機関所在地								患者数 (千人)	医療機関所在地								
		埼玉県	千葉県	東京都		神奈川県		その他	埼玉県		千葉県	東京都		神奈川県	その他				
患者住所				区	部	市町村部						区	部	市町村部					
計	287	4%	3%	6%	3%	3%	4%	82%	7261	5%	4%	12%	6%	72%					
埼玉県	10	90%	1%	6%	3%	3%	0%	3%	380	92%	1%	8%	0%	1%					
千葉県	9	1%	94%	1%	0%	1%	0%	3%	305	1%	93%	5%	0%	1%					
東京都	21	8%	4%	79%	43%	36%	5%	4%	826	1%	0%	97%	1%	0%					
区部	13	10%	5%	76%	63%	14%	4%	5%	477	0%	0%	5%	95%	0%					
市町村部	8	4%	3%	83%	10%	73%	8%	3%	5274	0%	0%	0%	0%	100%					
神奈川県	11	1%	2%	4%	2%	2%	91%	3%											
その他	236	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%											

出典: 日本創生会議 首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略 図表集」(平成 27 年 6 月)



- 東京圏では、一都三県区域を超えて介護施設等が利用されている。中でも、東京都は最も他県への依存度が高い。

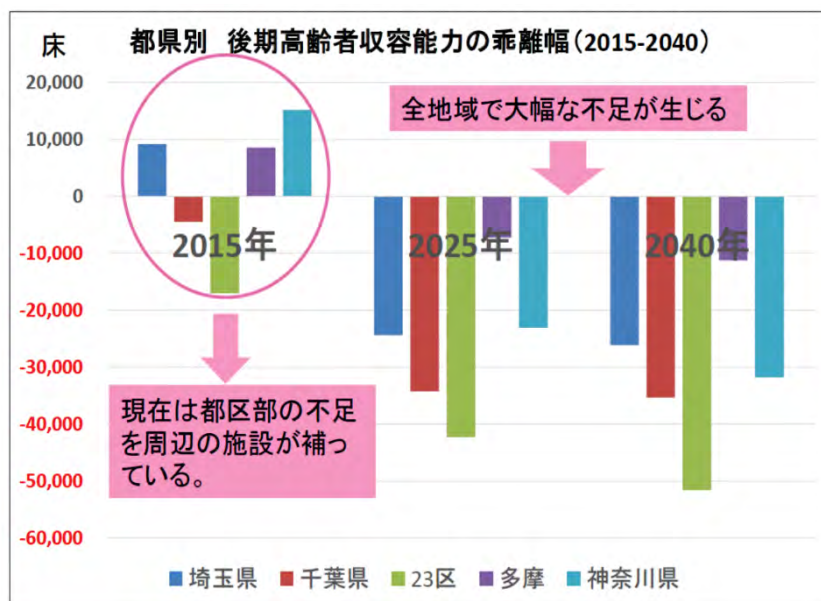
### 医療・介護の一都三県内の利用状況—介護—



出典: 日本創生会議 首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略 図表集」(平成27年6月)

- 後期高齢者（75歳以上）一人当たりの介護保険施設・居住系サービス・サービス付き高齢者住宅等の定員数が、最近の全国平均並みに比べて、どの程度乖離しているかをみた研究がある。
- 現状では、東京23区のマイナスを近隣県のプラスが補っているが、2025年、2040年の人口をベースにしてみると、全ての地域でマイナス方向へ乖離する。

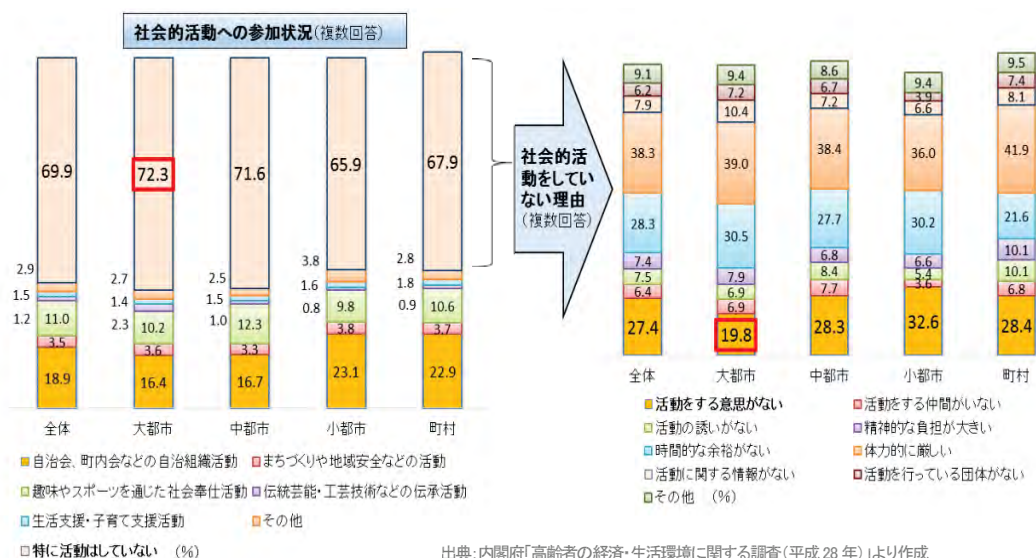
### 東京圏の後期高齢者収容能力について



出典: 日本創生会議 首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略 図表集」(平成27年6月)

- 高齢者の住んでいる地域での社会的活動（貢献活動）について、大都市（東京都23区・政令指定都市）は他の層に比べて「特に活動していない」との回答が多い。
- 一方、現在社会的な活動をしていない理由について、大都市は他の層に比べて「活動する意思がない」との回答が少なく、大都市では、定年退職後の高齢者が社会的な活動に参加するに当たって、受け皿が十分でなく、社会的な活動に参加したいというニーズを受け止めきれていないという可能性がある。

### 都市規模別にみた高齢者の社会的な活動への参加状況等



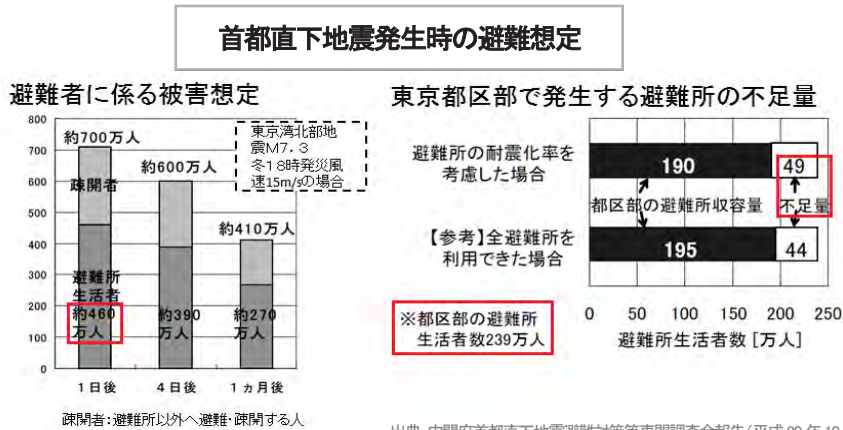
- 首都直下地震（M7クラス）、南海トラフ地震（M8～9クラス）の発生確率は、30年以内に70%程度とされている。
- 首都直下地震、南海トラフ地震の被害規模は東日本大震災を上回るとされている。

### 首都直下地震・南海トラフ地震の被害想定





- 首都直下地震発災時には避難所生活者が最大約 460 万人発生する。東京 23 区全体で避難を実施しても収容力が不足し、多摩地区や近隣県への避難が必要になる。
- これらの想定は、夜間人口をベースにしており、昼間における都心部への人口流入を踏まえると、仮に昼間に首都直下地震が発生した場合、より多くの避難所生活者が発生するおそれがある。



## ＜三大都市圏内の市町村の状況＞

- 三大都市圏では、特に東京都や大阪府をはじめとして、市町村合併は進展していない。
- 三大都市圏内の市町村で、連携協約を締結しているのは、兵庫県姫路市を中心とする播磨圏域連携中枢都市圏内の市町村のみとなっている。
- その他の地方公共団体間の事務の共同処理の状況について、三大都市圏と圏外を比較した場合、三大都市圏よりも圏外の方が連携の取組を進めている。

### ＜市町村合併の状況＞

	H11.3.31の市町村数	H30.4.1の市町村数	減少率
三大都市圏	731	463	36.7%
うち東京都	40	39	2.5%
うち愛知県	88	54	38.6%
うち大阪府	44	43	2.3%
三大都市圏以外	2,501	1,255	49.8%
合計	3,232	1,718	46.8%

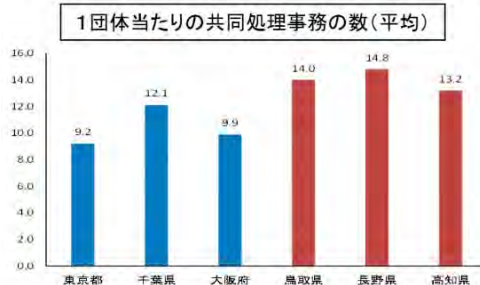
### ＜連携協約の締結状況＞

	連携協約	
	件数	締結団体数
三大都市圏	15(0) ※1	30
三大都市圏以外	160(47)	320
合計	175(47) ※2	350

※1 (兵庫県) [姫路市(中心市)] 相生市、加古川市、高砂市、加西市、宍粟市、たつの市、稲美町、播磨町、市川町、播磨町、神河町、太子町、上郡町、佐用町、赤穂市

※2 ( )内の数値は、件数のうち連携中枢都市圏の形成に係る連携協約締結件数

### ＜厚生福祉、環境衛生、防災分野における事務の共同処理の状況＞



(参考) 事務種類ごとの共同処理実施市町村数

	三大都市圏			三大都市圏外		
	東京都	千葉県	大阪府	兵庫県	長野県	高知県
市町村数(※)	(A) 26	39	43	19	77	34
共同処理を実施している事務の種類	14	29	26	21	32	27
(1) 厚生福祉	37	191	191	106	597	187
(2) 環境衛生	107	129	146	88	306	122
(3) 防災	94	153	88	72	236	140
共同処理を実施している事務処理団体数(1)~(3)の合計	(B) 238	473	425	266	1139	449
1団体当たりの共同処理事務の数(平均) (B/A)	9.2	12.1	9.9	14.0	14.8	13.2

(※) 三大都市圏については、指定都市・特別区への通学給食が10%以上の市町村  
(出典) 平成28年度 地方公共団体間の事務の共同処理の状況(総務省)

### Ⅲ 新たな自治体行政の基本的考え方

我が国は既に2008年から人口縮減期に入った。2040年頃には団塊ジュニア世代（年間出生数は200～210万人）が65歳以上となる一方、その頃に20歳代前半となる者の数は団塊ジュニア世代の半分程度にとどまる（2017年出生数は95万人）。我が国の社会経済に迫り来る労働力の深刻な供給制約は、もはや避けがたい社会経済の前提条件であるといえる。

今後、東京圏でさえも人口減少が見込まれる。全ての自治体において、若年労働力の絶対量が不足し、経営資源が大きく制約される。このことを前提に、既存の制度・業務を大胆に再構築する必要がある。

自治体に求められる機能も変化する。人口減少と高齢化により、公共私それぞれの人々の暮らしを支える機能が低下する中、自治体は、「プラットフォーム・ビルダー」として新しい公共私協力関係を構築し、住民生活に不可欠なニーズを満たすことが求められる。

自治体の職員は関係者を巻き込み、まとめるプロジェクトマネージャーとなる必要がある。自治体においては、公共私を支える人材の確保・育成が重要な課題となる。ワークライフバランスやワークライフミックスを実現しやすい地方圏においては、定年後だけでなく定年前から、新たな活躍の場や豊かな生活環境を求める人材が移住しやすい環境を整備していくことが重要である。

このような環境変化に対応して、自治体が住民サービスを持続的、かつ、安定的に提供していくためには、AI（人工知能）やロボティクスによって処理することができる事務作業は全てAI・ロボティクスに任せ、職員は職員でなければできない業務に特化することが必要である。あわせて、新たな公共私協力関係を構築することなどにより、従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある。

自治体のあり方は、人口縮減時代のパラダイムへ転換しなければならない。これまでの人口拡大期には、人口増加や都市の拡大に伴い増加する行政課題を、個々の自治体が現場の知恵と多様性によって生み出した新たな政策によってそれぞれ乗り越えてきた。いわば独立した自治体による個別最適の追求が全体最適をもたらした。

しかしながら、人口縮減期を迎え、行政の課題解決手法が成熟し、自治体同士がネットワークで結ばれるようになった今、行政サービスの質や水準に直結しない業務のカスタマイズは却って全体最適の支障となっている。

今後の自治体は、行政サービスの質や水準に関する自律的な意思決定を行う主体であることを前提としつつ、その機能を存分に発揮するために、標準化された共通基盤を用いて、効率的にサービスを提供する体制を構築することが求められる。

人口縮減時代のパラダイムへの転換は、個別自治体における対応にとどまらない。

人口の縮減とともに、都市圏が維持できるサービスや施設の全体量も縮減する。個々の自治体が短期的な個別最適を追求し、過剰な施設の維持や圏域内での資源の奪い合いを続ければ、縮減する資源を有効に活かさないまま、圏域全体、ひいては我が国全体が衰退のスパイラルに陥る。現在の自治体間連携を超えて中長期的な個別最適と全体最適を両立できる圏域マネジメントの仕組みが必要である。

以上のような基本的考え方のもとに、新たな自治体と関係府省の施策の機能が最大限発揮できるようにするため、第一次報告後、本研究会において議論した自治体行政（OS）の書き換えのコンセプトは概ね以下の各論のとおりであり、今後具体的な制度設計に向けて更なる検討が求められる。

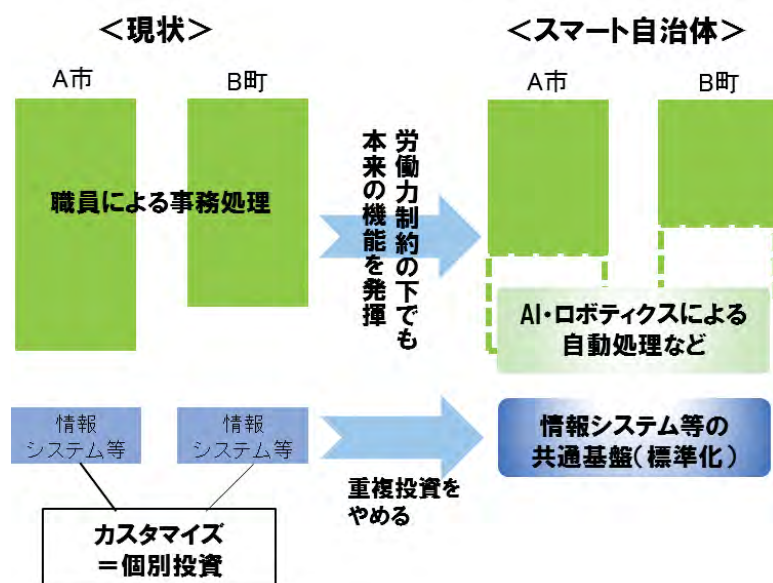
2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を乗り越えていくには、各府省と自治体あらゆる政策資源を投入する必要がある。新たな各府省の施策（アプリケーション）の開発については、関係府省間において包括的かつ継続的な対話の場を設け、連携して取り組む必要がある。自治体においては、迫り来る危機を十分に認識した上で、2040年頃の自らや圏域の姿を想定し、どのような戦略を持って施策を講じる必要があるのか、危機を跳躍するための議論を開始することが求められる。国においては、こうした自治体の意見を十分に取り入れて施策を展開していく必要がある。

危機への対応こそが、新たな発展のチャンスである。国と自治体が冷静に現実を直視し、課題を先送りせず、2040年頃からバックキャストिंगして、解決策を模索し、全力で取り組むことが今まさに求められている。

## 1 スマート自治体への転換

### (1) 半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体

- ◆ 我が国最大の制約要因は労働力である。近年の出生数が団塊ジュニア世代（200～210万人/年）の半分以下にとどまる（2017年：95万人）ことから、各自治体においては、公的部門と民間部門で少ない労働力を分かち合う必要がある。
- ◆ 今後、自治体においては、労働力の厳しい供給制約を共通認識として、2040年頃の姿からバックキャスティングに自らのあり方を捉え直し、将来の住民と自治体職員のために、現時点から、業務のあり方を変革していかねばならない。
- ◆ 労働力制約への対処は、官民を問わず、新たな発展のチャンスとなる。我が国が世界に先駆けてあらゆる分野で破壊的技術（Disruptive Technologies）（AIやロボティクス、ブロックチェーンなど）を導入していくならば、戦後の焼け野原からの最新の工場設備の投資が高度経済成長を生み出したように、新たな飛躍の絶好の機会となり得る。
- ◆ とりわけ、これは自治体が新たな局面を切り拓く好機である。従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある。



### (2) 破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換

- ◆ 上記のような仕組みを構築するためには、全ての自治体で業務の自動化・省力化につながる破壊的技術（AIやロボティクス、ブロックチェーンなど）を徹底的に使いこなす必要がある。AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全てAI・ロボティクスによって自動処理することにより、職員は企画立案業



務や住民への直接的なサービス提供など職員でなければならない業務に注力するスマート自治体へと転換する必要がある。

- ◆ スマート自治体への転換は、自治体職員が本来の機能を発揮し、地域に必要とされる役割を果たす好機である。スマート自治体への転換に当たり、職員に求められる能力は変容する。高い専門性や企画調整能力、コミュニケーション能力が必要になることを踏まえ、組織に必要な人材を確保する観点から、長期的な視点で職員の能力開発や教育・訓練が求められる。
- ◆ 各自治体においては、業務プロセスや制度自体の複雑さや冗長性を取り除く必要がある。個々の自治体での内部検討にとどまらず、近隣自治体や人口規模が類似した他自治体との比較によって効率的な業務プロセスを追求する取組を促す仕組みが求められる。
- ◆ AI・ロボティクスの導入・運用を含め、特に専門的な能力を有する人材を確保する必要がある分野については、当該人材が複数の自治体の業務を行うことが有用であり、都道府県・市町村の枠を越えた柔軟な人事運用を可能にする仕組みが必要である。

### (3) 自治体行政の標準化・共通化

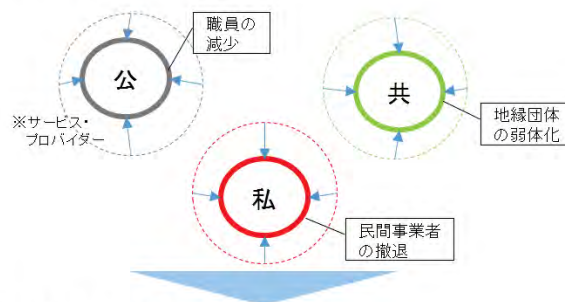
- ◆ 行政内部（バックオフィス）の情報システムについて、自治体ごとに開発し部分最適を追求することで生じる重複投資をやめる枠組みが必要である。
- ◆ 我が国全体では情報システムの標準化・共通化によって情報システム経費が軽減される一方、個々の自治体ではデータ移行、研修・訓練などの負担が発生することから、一時的な個々の自治体の負担を軽減する必要がある。
- ◆ 自治体にはそれぞれ既存の情報システムがある。このため、システム更新時期にあわせて無理なく円滑に統合できるように、期限を区切って標準化・共通化を実施する必要がある。
- ◆ 行政と利用者とのインターフェイス（行政手続）については、住民・企業の利便性の観点から一元化を優先させ、電子化と様式の標準化を進める必要がある。
- ◆ 自治体の情報システムや申請様式は、法律の根拠なく、各自治体においてカスタマイズされてきたものが多い。新たに生ずる事務に関しては、国が予算措置をすることによって共通のシステムや仕様を使用できるようにすることも可能であり、これまで、そのような取扱いが各種行政分野で行われてきた。今後、既存の情報システムや申請様式の標準化・共通化を実効的に進めていくためには、新たな法律が必要となるのではないか。

## 2 公共私による暮らしの維持

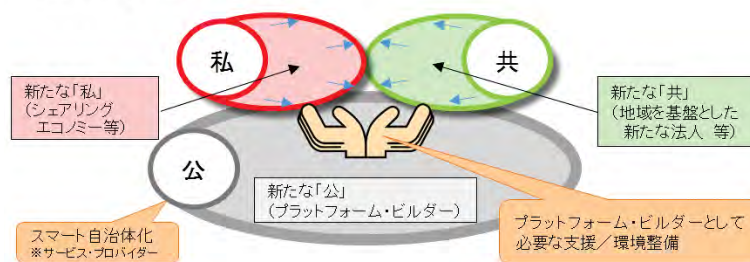
### (1) プラットフォーム・ビルダーへの転換

- ◆ 人口減少と高齢化に伴って、自治体職員の減少、地縁組織の弱体化、家族の扶助機能の低下、民間事業者の撤退などが生じ、公共私それぞれの暮らしを維持する力が低下する。自治体は、新しい公共私相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」へ転換することが求められる。その際、自治体の職員は関係者を巻き込み、まとめるプロジェクトマネージャーとなる必要がある。
- ◆ 自治体は、個人の自律性を尊重し、自助を基本としながら、放置すれば深刻化し、社会問題となる課題については、従来の地域社会や家族が担ってきた領域にも進んで踏み込んでいく必要がある。具体的には、公が共や私との連携を前提として暮らしを支えていくためには、労働力及び財源が制約されていく中においても、共や私において必要な人材や財源を確保できるようにする必要がある。このため、公として適切に支援や環境整備を行うとともに、将来の財源のあり方についても議論していく必要がある。

#### <公共私機能の低下>



#### <新たな公共私協力関係>



### (2) 新しい公共私協力関係の構築

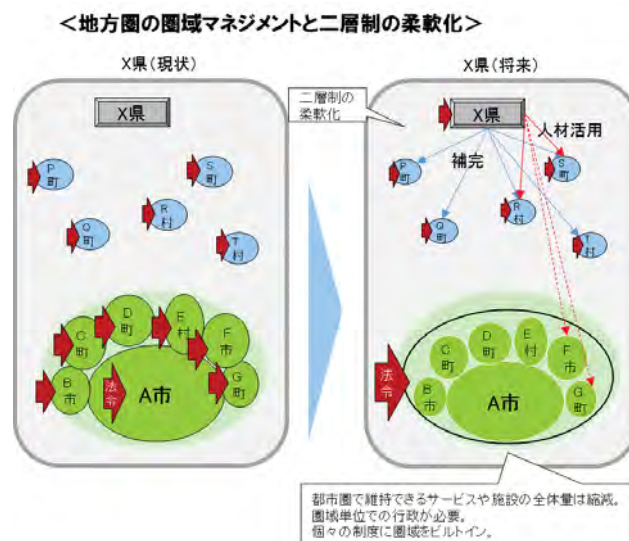
- ◆ ICT 利用の普及により、ソーシャルビジネスとしてのシェアリングエコノミーの活用可能性は急速に拡大する。良質なアマチュアリズムを積極的に活用するためには、地域経済の実態に沿わない全国一律の規制を見直す必要がある。シェアリングエコノミーによってニーズを充足する機能を発揮できる環境を整備するとともに、ソーシャルビジネスとの継続的な協力関係を構築することによってサービスの質と利用機会を充実させることが求められる。

- ◆ 公的部門、民間部門のいずれもが労働力の供給制約を受ける中にあるのは、定年後の世代はもちろん、現役世代であっても、一定時間は助け合いの役割も担う「一人複数」が可能となる環境を整備することが必要となる。高齢者も含めた誰もが、支える側にも、支えられる側にもなることができる仕組みが求められる。
- ◆ 放置すれば深刻化し、社会問題となる潜在的な危機に対応し、住民生活の維持に不可欠なニーズを、より持続的、かつ、安定的に充足するためには、ソーシャルワーカーなど技能を習得したスタッフが随時対応する組織的な仲介機能が求められる。

### (3) 暮らしを支える担い手の確保

- ◆ 住民同士の関係性が希薄な大都市部には地縁による共助の担い手が乏しい。負担を分かち合い、暮らしを支えるための体制を構築して、共助の場を創出する必要がある。そのため、地域を基盤とした新たな法人を設ける必要があるのではないかと。
- ◆ 活躍の場を求める定年退職者や出産を機に退職した人、さらには就職氷河期世代のこれまで十分に活躍の場を与えられてこなかった人が、高齢化や家族形態の変容に伴って必要となる対人サービスの担い手となって、必要な技能を習得し、誇りを抱きながら多様な働き方ができる場が必要である。シルバー人材センターなど既存の仕組みにとどまらず、人々の暮らしを支えるために働ける新たな仕組みを設ける必要がある。その中では、必要な技能を習得するための教育訓練の機能も求められる。
- ◆ これによって、高齢者が年金以外に収入を得る機会が増えることとなれば、生産年齢人口の減が所得や消費に与える影響を緩和する効果も見込まれる。
- ◆ 地方部においては、従来からの地縁組織やより活動の幅を広げた地域運営組織が共助による支え合いの基盤となっているが、高齢化と人口流出によって急速に弱体化するおそれがある。継続的な活動に必要な人材、資金、ノウハウを十分に確保できるよう、地縁組織の法人化等により、組織的基盤を強化する必要がある。
- ◆ 地域の暮らしを支える担い手が不足する状況の下では、外国人がサービス提供の担い手となることも考えられる。その前提として、日本に滞在する期間に応じた外国人と地域社会との関係性について、地域における共通理解を形成していく必要がある。

### 3 圏域マネジメントと二層制の柔軟化



#### (1) 圏域単位での行政のスタンダード化

- ◆ 地方圏の9割以上の市町村では、今後、人口減少が見込まれている。地域の中心都市も、今後は人口が減少する。指定都市や中核市も例外ではない。このままでは高度医療や高等教育、交通結節機能、ビジネス支援機能、商業施設など都市の集積を基盤として圏域全体の生活や産業を支えてきた都市機能は維持できなくなる。
- ◆ 人が人とのつながりの中で生きていける空間を形成し、人々の暮らしを保障していくためには、個々の市町村が行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜かなければならない。機能する都市空間を失ってしまう都市圏の出現を防ぐ必要がある。
- ◆ 現状の連携では、中心都市の施設の広域受入れ、施設の相互利用、イベントの共同開催など利害衝突がなく比較的連携しやすい分野にその取組が集中している。都市機能（公共施設、医療・福祉、商業等）の役割分担など、負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成は容易ではないが、圏域単位での対応を避けては解決できない深刻な行政課題への取組を進めるための仕組みをつくらなければならない。圏域内の市町村間の利害調整を可能とすることで、深刻化する広域的な課題への対応力（圏域のガバナンス）を高めていく必要がある。
- ◆ まちづくりや産業など、圏域単位での政策遂行が合理的な制度・政策についても、現在は、圏域が主体となることを前提とした制度設計が行われていない。圏域での政策遂行を促進するためには、個々の制度に圏域をビルトインし、連携を促すルールづくりや財政支援、連携をしない場合のリスクの可視化など、広域調整のボトルネックを飛び越える手立てが不可欠である。
- ◆ 人口の縮減とともに、都市圏全体として維持できる第三次産業、行政サービス、公共施設、インフラ、医療資源等の全体量も縮減する。生活の維持に不



不可欠なニーズを満たすことができる空間を地方圏で確保するためには、圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要である。都市機能が集積した中心都市と圏域内の物理的な距離は ICT で積極的に補完していく必要がある。

- ◆ 地域が生活実態等に合わせて自主的に形成した圏域を、自治体と各府省の施策（アプリケーション）の機能が最大限発揮できるプラットフォームとする必要がある。このためには、圏域単位で行政を進めることについて真正面から認める法律上の枠組みを設け、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高め、合意形成を容易にしていく方策が必要ではないか。
- ◆ 圏域全体の経済をけん引するハブを形成するためには、企業家が社会貢献にとどまらず経済合理性に基づきその取組に参画できるようにする必要がある。

## (2) 都道府県・市町村の二層制の柔軟化

- ◆ 今後、極小化した市町村が増加する。平成の合併前でも 7 団体に過ぎなかった人口 5 百未満の極小化した団体が、2040 年には 28 団体になると見込まれる。平成の合併時の将来人口推計から大きく下振れし、当時想定していなかった急激な人口減少が起こっている。生産年齢人口の急減により、極小化した市町村では役場の維持のために必要な労働力の確保が困難になる。人口一人当たりのインフラ（水道等）維持管理コストも急増する。年少人口の減少により、小中学校の生徒数が数名となる町村も現れることが想定される。
- ◆ 人口減少が先行して進んできた県では、道路インフラ長寿命化など県が市町村の事務を受託する取組や県と市の職員が働く場を共有して地域の課題解決に取り組む事例など、県が市町村と一体となって様々な施策を展開して地域を守ろうとする動きが顕著になっている。他方、現状では市町村の補完に積極的に取り組む都道府県は少数派にとどまる。都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築を進めていくことが求められる。
- ◆ 都道府県は区域内に責任を有する広域自治体として、都道府県の根幹的な役割の一つである補完機能、広域調整機能を発揮し、核となる都市のない地域の市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要である。大都市等を中心とした圏域内の行政は大都市等による市町村間連携にゆだね、都道府県の補完のほか支援の手段がない市町村にリソースを重点化する必要がある。
- ◆ 小規模市町村では専門職員の不在が生活に不可欠なインフラ維持管理等の足かせになる。都道府県や市町村の組織の垣根を越えて、希少化する人材を柔軟に活用していく仕組みを構築する必要がある。

## (3) 圏域を越えた結いのネットワークの形成

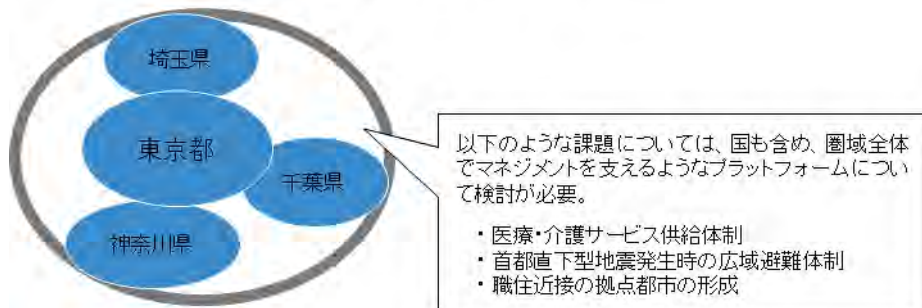
- ◆ 防災や医療、介護など、遠隔地との助け合いが必要な行政分野も存在する。圏域を越えた広域分散型の自治体間連携は、行政サービス提供の持続可能性を高め、地域間の新たな人の流れを創発する。

## 4 東京圏のプラットフォーム

### (1) 三大都市圏それぞれの最適なマネジメント手法

- ◆ 三大都市圏の人口シェアの上昇は今後も続き、その増大のほとんどは東京圏のシェア上昇分となるものと予測される。東京圏では、中でも、医療・介護ニーズが高まる 75 歳以上の高齢者の増加が顕著となる。三大都市圏における急速な高齢化の進行が今後我が国全体にとっての危機となる。また、人口急増期に集中的に整備した公共施設・インフラの老朽化が進行し、更新投資が増加する。一方、東京圏では、地方圏の市町村が時間をかけて取り組んできた市町村合併や広域連携の取組が進展していない。早急に近隣市町村との連携やスマート自治体への転換をはじめとする対応を講じなければ、人口減少と高齢化の加速に伴い危機が顕在化する。
- ◆ 東京圏は社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学 10%圏）の範囲が広く、課題も輻輳している。一方で、関西圏では関西広域連合が広域課題に取り組み、名古屋圏はほぼ愛知県内にとどまるなど、三大都市圏ごとに状況は異なり、2040 年頃にかけて迫り来る危機やその対応方法もそれぞれ大きく異なる。最適なマネジメントの手法について、地域ごとに枠組みを考える必要がある。

### <東京圏のプラットフォーム>



### (2) 圏域全体でマネジメントを支えるプラットフォーム

- ◆ 東京圏には、都道府県を越えた圏域レベルでの行政課題に関する連絡調整の仕組みとして、九都県市首脳会議など既存の事実上の枠組みは存在する。しかしながら、利害衝突がなく連携しやすい分野にとどまらず、連携をより深化させ、圏域全体で負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成を図る必要がある。
- ◆ 東京圏は入院・介護ニーズの増加率が全国で最も高く、絶対量として膨大な医療・介護サービスを供給しなければならなくなるなど、圏域単位での対応が必要となる深刻な行政課題を抱える。一方で、東京圏は今後も我が国の有力な経済成長のエンジンとしての役割を果たしていかなければならない。こ

のため、以下のような行政課題に関し、九都県市のみならず国も含め、圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームについての検討が必要である。

### ① 圏域全体での医療・介護サービス供給体制の構築

- 東京圏では、現状において、都県を越えて医療・介護サービスが利用されているが、今後急速に高齢化が進み医療・介護ニーズが急増する中において、東京圏全体でサービスの供給不足が深刻化するおそれがある。圏域内の自治体が連携して長期にわたる医療・介護サービス供給体制を構築する必要がある。

### ② 首都直下地震発生時の広域的な避難体制の構築

- 首都直下地震が夜間に発生した場合には、避難所生活者数が全体で最大約 460 万人発生（阪神・淡路大震災約 30 万人の約 15 倍）する見込みである。東京都区部の避難所生活者数の想定約 239 万人に対し、都区部の避難所は、23 区全体で広域的な避難を実施しても、約 49 万人不足する見込みである。一方、多摩地区や近隣 3 県の避難所には収容力は余剰がある。
- これらの想定は、夜間人口をベースにしており、昼間における都心部への人口流入を踏まえると、仮に昼間に首都直下地震が発生した場合、より多くの避難所生活者が発生するおそれがある。こうしたことも踏まえ、多摩地区や近隣県も含め、広域的な避難体制の構築が必要である。

### ③ 東京 23 区外における職住近接の拠点都市の構築

- 過去 5 年間の人口移動の状況や都心部でのタワーマンション等の開発を踏まえれば、今後、東京圏で都心回帰が一層進行するものと考えられる。過度な集中は首都直下地震発生時のリスクとなる。また、都心への長時間通勤を前提として開発された郊外ベッドタウンは、そこに住む人々の膨大な時間とエネルギーを費消させる。通勤時間と合計特殊出生率には負の相関性があるとされ、従来型のベッドタウン開発は更なる少子化を招くおそれがある。仕事と子育て等を両立しやすい環境づくりの観点からも、都心に通勤しなくても済むような、東京 23 区外で職住近接の拠点都市の構築が必要である。



## IV 自治体戦略2040構想の実現に向けて

自治体戦略2040構想研究会では、およそ9ヶ月間にわたり、自由闊達な議論の中で、忌憚のない意見を交わしてきた。2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機、さらには、その危機を乗り越えるために必要な新たな施策（アプリケーション）のあり方とそれらの機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えについて、構想してきた。

既に第一次報告において指摘したとおり、2040年頃にかけて迫り来る我が国の危機は、現時点で既に想定されているものである。この危機を、我が国の人口増加を前提とした社会経済モデルの総決算を行うことで乗り越えて、我が国が世界に先駆けて、人口減少に対応した社会経済のモデルとなることが求められている。

2040年頃の自治体の姿は運命的に与えられるものではなく、住民が自らの意思で戦略的に作っていくことができるものである。自治体が住民とともに落ち着いて建設的な議論に向かい、時間をかけて準備ができるよう、我が国全体で共有できる長期的な戦略を早い段階で定め、住民にとって実感のできる選択肢を示す必要がある。

自治体は、住民の暮らしを支える基盤であり、欠かすことができない存在である。各自治体は、迫り来る危機を自らの危機と認識し、2040年頃の自らや圏域の姿を具体的に想起して、必要な対策に着手しなければならない。

求められるのは、社会の機能不全を自ら克服し、しなやかに危機を乗り越えることができるという意味での持続可能性である。危機への対応こそがチャンスとなる。危機を回避し、乗り越えるため、政府全体として、第一次報告において示した新たな施策（アプリケーション）の開発と第二次報告において示した新たな自治体行政（OS）に関する制度設計について具体的に検討を進める必要がある。