

「住民が自らの選択と責任で創り上げる地方自治」

—住民参画と広域連携による担い手の多様化に向けて—

2016 年 11 月 10 日
公益社団法人 経済同友会

目 次

I.はじめに	1
II. 基礎自治体を取り巻く環境認識と課題	2
1. 地域・住民ニーズの多様化・変化	
2. 基礎自治体（行政組織）を取り巻く環境の変化	2
3. 地方自治体における受益と負担のかい離	3
4. 地方の自主性を尊重する地方自治体改革に対する国の取り組み	4
III. 目指すべき新たな地方行財政の姿	6
1. 住民参画による地方自治	6
2. 戦略的な広域連携	7
3. 基礎自治体の強化	8
IV.提言——2020 年までに取り組むべき課題	9
1. 住民と行政がバイラテラルに創り上げる地方自治の確立に向けて	9
①応益性・安定性を重視した地方税制度の確立を	
②政策策定プロセスに住民の直接的な参画を	
③担い手の多様化による自助・共助を地方自治の基本理念に	
④自治体職員のプロジェクトマネジメント能力の向上を	
⑤地域経営の PDCA サイクルへの住民の参画を	
2.戦略的な広域連携の推進に向けて	12
①広域連携の推進を前提とした地域の将来ビジョンの提示を	
②広域連携を促進する財政支援の強化を	
3.基礎自治体の強化に向けて	14
①税財源や人材が一体となった権限移譲の推進を	
②地域の自立・自律を促す財政調整制度の改革を	
V.おわりに	16
図表一覧	17
2016 年度 地方分権委員会 委員名簿	20

Ⅰ. はじめに

- 地方創生の実現に向け、各地方自治体は「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定し、実行に取り組んでいる。政府は、まち・ひと・しごと創生本部を中心に交付金や人的支援などの施策を設け、自治体の取り組みを支援している。
- しかし、長きにわたる東京圏への一極集中や過疎化・高齢化の進展によって、自治体間で人口や財政力などに差が拡大していることを鑑みれば、交付金などの施策だけではなく、個々の地域事情や課題に応じたきめ細かい施策をそれぞれの地域で粘り強く進める必要がある。
- すなわち、地方創生を一過性の政策課題に終わらせることなく、地域が経済活力を取り戻し、人口減少を克服するためには、地方自治のあり方や地方行財政制度の改革に取り組み、首長や行政、住民が一丸となって自ら課題を解決するサステナブルな地方自治像の確立が求められる。
- 本会では、こうした考えに基づき、2015年2月に「知事・市町村長は“地域経営者”となれ」¹を発表し、首長が自らのビジョンと実現への計画を住民に示して実行に取り組む「地域経営者」となることを提言した。
- 本委員会では、視察などを通して、地域の課題に向き合い課題解決を図る首長や、地方自治のあり方に積極的に取り組む住民と意見交換を重ねてきた。このたび、地域経営のさらなる深化に向け、地方行財政制度の改革によって意欲ある首長を後押しするとともに、住民を含めた地域を取り巻く各ステークホルダーが健全な危機感を持つために必要な取り組みを提言する。

¹「地方分権・道州制委員会」2015年2月24日提言。

II. 基礎自治体を取り巻く環境認識と課題

- 人口減少や高齢化の進展など、社会環境は大きく変化しており、これまでの人口増加・経済成長を背景として設計されていた行財政制度では、対応が困難になっている。地方自治体においては、生産年齢人口の減少によって地方税の減収が懸念される上、高齢化による社会保障関係支出の増加、住民が求める行政サービスの多様化・高度化など、歳出・歳入の両面で多大な影響が生じている。

1. 地域・住民ニーズの多様化・変化

- 自治体間では、人口や財政力に格差が生じている。人口の8割は5万人以上の比較的大きな基礎自治体に集中している一方、自治体数でみれば人口が5万人に満たない小規模な基礎自治体数が約7割を占めている。
- 2050年までに、現在、人が居住している地域の約2割が無居住化すると予測されており、無居住地域となる前段階の「まばらな地域」における行政の対応は難しさを増している（図表1）。
- また、行政が対象とする世帯像も変化している。これまで主流とされていた「夫婦と子」からなる世帯は減少し、2010年に単独世帯が最多になった。以降、その割合は増加を続け、2050年には約4割に達し、その半数余りは高齢者が占めると予想されている（図表2）。
- 単独高齢者世帯の増加により、基礎自治体の提供するきめ細かい対人サービスが一層重要になる反面、自治体間で人口や財政力の格差が拡大している中では、中央集権体制の下、すべての基礎自治体が同じ事務事業を担う全国一律フルセット型の地方行政は限界に達している。
- 加えて、出生率向上や女性の活躍推進、ICTへの対応など、社会環境や住民の価値観は多様化しており、従来の自治体の行政区分・内部組織などの枠を超えた対応が求められる課題が生じている。

2. 基礎自治体（行政組織）を取り巻く環境の変化

- 地方自治体の基幹財源である地方税²（都道府県・市町村合計）は、景気変動の影響を受けやすく地域間の偏在が大きい地方法人二税（法人事業

² 平成26年度決算での地方税の内訳は、個人住民税33.5%、地方法人二税17.5%、地方消費税8.4%、固定資産税23.6%、その他17.0%（総務省：国税・地方税の税収内訳（平成26年度決算額））。

税および法人住民税）が約 18%を占めている。住民税や地方消費税、自動車関連諸税などの人口に依拠する税目も多く、今後の減収は不可避である。

- また、これまでの行政改革は採用抑制による歳出削減が中心であり、民間企業に比べて、働き方や業務プロセスの見直しなどの取り組みが遅れている。そのため、職員数・給与の削減³が質・量両面での人的リソースの不足を招いているとともに、職員の年齢構成がいびつになっている自治体もある（図表 3、4）。
- 地方創生に向けた地方版総合戦略の策定には、地域の実情を分析して将来像を描く高度専門的能力が求められているが、基礎自治体の人材が不足している。多くの地方自治体で、地域の実情を認識していない外部の人材に立案を委託している実態がある。
- なお、地方創生に際しては、交付金の支給要件が不明確であり、国の意向を勘案した取り組みにならざるを得ないとの地方自治体からの声も聞く。結果として、地域の自主性を尊重する地方創生の理念に反し、地方に対する新たな国の関与が生じているとの指摘もある。

3. 地方自治体における受益と負担のかい離

- 地方自治の根底には、住民が地域の現状に関心を持ち、首長や議会議員の選挙、直接請求などを通じて、自ら課題解決に取り組む姿勢が求められる。しかし、現在の地方行財政制度の下では、個々の地方自治体における税収不足が国の財政調整によって補填されるため、住民の受益と負担に大きな乖離がある。
- 地方財政⁴に占める地方税収は約 36%に過ぎず、地方交付税（約 17%）や国庫支出金（約 15%）などの国による財政調整とほぼ同水準となっている（図表 5）。近年、経済情勢の好転を受けて、不交付団体が増加しているものの、都道府県では東京都を除く 46 道府県が、基礎自治体では約 95%が交付団体⁵である。また、歳入に占める地方交付税の割合が 50%を超え

³ 地方公共団体の総職員数のピークである平成 6 年と比較して、全体では約 7.5%の減少、一般行政職員では約 22.6%の減少となっている。

⁴ 平成 26 年度の地方自治体の歳入内訳は、地方税 36%、地方交付税 17.1%、地方譲与税等 2.9%、国庫支出金 15.2%、地方債（臨時財政対策債含む）11.3%（総務省：平成 28 年版地方財政白書）。

⁵ 平成 28 年度の不交付団体は、77 団体（都道府県 1 団体、市町村 76 団体）であり、平成 22 年度の 44 団体から増加傾向にあるが、多くの地方自治体は地方交付税へ依存している（総務省：平成 28 年度不交付団体の状況）。

る基礎自治体も 148 団体（平成 26 年度決算）に上る。

- その結果、負担を大きく上回る行政サービスが実施されており、住民が受益者と納税者の両面の当事者意識を持ち、コストを踏まえた歳出の必要性や優先順位を検討する意欲を低下させている。例えば、人口減少に歯止めをかけるための出生率向上に向けた施策については、個々の地方自治体では効果に限界があり、選挙を意識した過剰なサービス提供合戦⁶になっているとの批判もあるにもかかわらず、子ども医療費の助成などの似通った取り組みが各地で行われている。
- また、地方議会では、広報誌の発行やインターネットでのライブ中継などの改革も行われているが、議会選挙の投票率は近年 50%を下回り⁷、多くの住民は興味を示していないのが実情である⁸。加えて、多くの基礎自治体が採用している大選挙区での議会選挙では、下位当選者が上位当選者に比べて著しく低い得票率で当選しており、一部の利益を代表する利益誘導型の政策に陥る懸念もある。

4. 地方の自主性を尊重する地方自治体改革に対する国の取り組み

- 国も、こうした基礎自治体を取り巻く環境の変化や住民の当事者意識の醸成を推進するべく、平成 26 年度より「提案募集方式・手挙げ方式」を導入し、地域の発意に根ざした地方分権改革に取り組んでいる。
- これまでに、農地転用に関する権限移譲などの成果が着実に上がっており、さらに市町村からの提案増加を図るため、本制度の説明会開催などを進めており、一層の成果が期待される⁹。

⁶ 乳幼児等の医療費の窓口負担を無料にしている自治体は全体の約 59%である（厚生労働省：乳幼児等医療費に対する援助の実施状況（平成 28 年 6 月））。無償化や減額の拡大は、選挙公約の目玉として自治体のサービス合戦に使われているとの批判がある。一方、国はこれらの自治体に対し、国民健康保険の国庫負担を減額するペナルティーを課している。

⁷ 統一地方選の投票率は年々低下傾向にあり、平成 27 年の統一地方選挙での投票率は、市区町村議会選挙が 47.33%、都道府県議会選挙が 45.05%であった。また、議員のなり手不足も深刻であり、無投票当選者数の割合は、町村議会議員選挙が 21.9%、都道府県議会議員選挙が 21.8%であった（第 31 次地方制度調査会第 24 回専門小委員会：【参考資料 2】議会制度関連資料（平成 27 年 10 月））。

⁸ 一般財団法人地方自治研究機構「政策形成過程における住民参加のあり方に関する調査研究」（平成 26 年 3 月）のアンケート調査では、市区町村議会の活動に大いに興味があるものは 1 割に満たず、ある程度関心があるものを合わせても 4 割程度にすぎない。

⁹ 平成 27 年度の提案数は、都道府県が 39 団体・239 件、市町村が 39 団体・112 件、平成 28 年度は、都道府県が 39 団体・195 件、市町村が 71 団体・164 件（第 25 回地方分権改革有識者会議・第 38 回提案募集検討専門部会 合同会議：平成 28 年の地方からの提案の特徴（平成 28 年 7 月））。

- また、連携中枢都市圏や定住自立圏制度の導入によって、複数の基礎自治体が連携して圏域全体の課題解決を図る動きも広がっており、高次都市機能の集積・強化や生活関連機能サービスの向上に取り組んでいる。「事務の委託」「一部事務組合」などの共同処理制度¹⁰をはじめとする広域連携制度の活用は、地域の多様化する課題を解決し、スピルオーバー効果¹¹によって近隣自治体への波及・公共投資の効率化に資する有効な手段である。
- さらに、国は、地方版総合戦略の策定・実施にあたって産官学金労言による有識者会議の設置を各自治体に推奨し、トップラインの引き上げによる地域の将来像を描く体制づくりを後押ししている。今後は、地域全体の底上げを図るために、住民参画によるボトムラインを拡大することが課題である。

¹⁰ 「一部事務組合」では、ごみ処理、し尿処理など、「事務の委託」では、住民票の写し等の交付など、連携によりスケールメリットが得られる事務や、共通性が高い事務への取り組みが広がっている。

¹¹ 公共サービスの便益が、それを給付した公共体の行政区域を超えて、給付費用を負担しないほかの行政区域にまで拡散する現象。

Ⅲ. 目指すべき新たな地方行財政の姿

- 人口減少や高齢化、過疎化などにより住民ニーズや地域が直面する課題が多様化し変化している中、きめ細かい施策によって諸課題を克服して地域の経済社会の持続可能性を回復するためには、近接性の原則¹²・補完性の原則¹³に基づき、住民に最も身近な基礎自治体に広範な権限と財源を委ねる必要がある。住民参加の下、それぞれの首長が自らの基礎自治体の特徴と限界に応じ、多様な解決策を自身の責任で模索する新たな地方行財政システムの構築が不可欠である。
- その中心となる考え方は、「住民参画による地方自治の充実」、「戦略的な広域連携の活用」、「基礎自治体の強化」である。住民の理解と合意の下、あらゆる基礎自治体が全国一律に同じ行政事務を実施するフルセット型の総合行政から脱却し、自由かつ多様な広域連携の推進によって規模の経済や集約化・分業の効果を追求するとともに、地域固有の課題には自らの権限と責任で解決に取り組む姿こそ、目指すべき基礎自治体の姿である。
- なお、デジタル技術が進歩すれば、観光振興に特化した連携や国道などの特定の公共インフラの移譲を目的とする連携など、行政課題や機能に応じて、地理的に隔絶した基礎自治体間での広域連携が構築される。そのため、都道府県を前提とする階層的な統治機構をあらため、基礎自治体の自由で多様な連携による広域自治の確立に基づく国と基礎自治体の2層構造も視野に入れ、検討を深める必要がある。

1. 住民参画による地方自治

——住民が納得感を持ち、行政とバイラテラル¹⁴に創り上げる基礎自治体

- 多様な公共インフラや行政サービスがすでに整備され、住民の幸せに対する価値観も多様化している今日では、画一的な行政によって満足度の向上を図ることは困難である。特に、厳しい財政制約の下で受益と負担に基づいた選択を行うためには、地方自治に参画する機会を充実し、住民の納得感と行政への要求の均衡を実現することが必要である。

¹² 近接性の原則：より住民に近い行政単位が、できる限り多くの行政を担うべきであるとする事務事業分担の考え方。

¹³ 補完性の原則：事務事業を分担する場合には、まず住民に身近な基礎自治体を、次いで広域自治体を優先し、広域自治体でも担うに適さない事務のみを国が担うべきであるという考え方。

¹⁴ 地域を取り巻くステークホルダーの中でも、特に住民が「自分事」として地方自治に参画することが重要であり、住民が行政と対等の意識で協働しながら課題解決することを念頭に、バイラテラルという言葉を用いている。

そのためには、地方自治体の「見える化」の徹底¹⁵が前提条件であり、ステークホルダーに説明し理解させるプロセスを通して、住民自らが考えアクションを誘発する事へと深化させることが重要である。「見える化」された判断材料と、地域の将来像を判断基準にして、住民自らが受益と負担に基づいた行政サービスのスコープと品質を選択することで、歳出を適正化していくことが求められる。

- 特に、総論賛成・各論反対の議論に陥りやすい公共施設統廃合は、選挙で選ばれる首長・議員にとってモチベーションを持ちづらい課題である。しかし、人口減少下では公共施設の統廃合は不可避であり、統廃合で生まれる財源などを少子化対策をはじめとする未来への投資に活用¹⁶するなどの長期的なビジョンを示し、住民と協議することが必要である。

2. 戦略的な広域連携

——フルセット型行政から脱却し、特徴に応じた解決策を描く基礎自治体

- 人口減少や高齢化によって歳出・歳入両面にわたる取り組みが必要となる中、それぞれの自治体があらゆる分野の行政事務を行うフルセット型の総合行政から脱却して、自らの特徴や限界に応じた解決策を描く必要がある。スケールメリットを認識しやすい介護保険などの事務事業だけではなく、上下水道や文教関係などの公共施設の共同設置、各種事務手続きの委託など、あらゆる分野で広域連携に取り組むべきである。
- その際には、規模の経済や集約化による効率的な行政運営に資するだけでなく、自治体間の分業による得意分野への重点化を図るなどの戦略的視点が求められる。連携協約などの共同処理制度を最大限に活用し、事務事業の大胆な分業によって自治体間の機能分担を図り、事業や機能ごとに異なる基礎自治体と連携する重層的なクラスタを形成することで、広域連携のメリットを最大限に享受すべきである。通勤圏・経済圏の連携や遠隔地の自治体との連携¹⁷を図るなど、防災や産業・観光振興などの課題に応じた取り組みを期待する。

¹⁵ 経済・財政一体改革推進委員会の「制度・地方行財政ワーキング・グループ」では、地方自治体の財政規律の担保や生産性向上に向けた取り組みについて、改革工程表や KPI 掲げて検討が進められている。住民と地方行財政の現状を正しく共有し、現状を理解することが重要であると考えており、本取り組みが確実に実行されることに期待している。

¹⁶ 兵庫県明石市では、既存事業のスクラップ・アンド・ビルド等で捻出した財源を、子育て支援・教育環境整備へ大胆に措置し、人口増加の成果を上げている。

¹⁷ 東京都杉並区の、福島県南相馬市と協定を締結していない自治体をも巻き込んだ「自治体スクラム支援」や、静岡県南伊豆町と連携した特別養護老人ホームの整備など、各地域の特性を活かした遠隔地での連携を促進している。

3. 基礎自治体の強化

——自らの権限と責任で多様化・高度化する課題に取り組む基礎自治体

- 多様化かつ変化し続ける地域課題を住民とともに解決するためには、政策の立案主体が現場で状況変化を理解し、即時に政策に反映させてPDCA サイクルの回転速度を速めるとともに、スパイラルアップしながら品質を高めることが重要である。
- そのためには、基礎自治体が自由度と柔軟性を持って課題解決にあたるための権限・財源・人材を充分に移譲し、現場での意思決定を可能とする地方分権改革の徹底的な推進が必要である。
- 特に、大都市と周辺部との連携に限らず、それぞれの強みを生かし弱みを補完する分業を念頭に置いた機能ごとの多層な広域連携を実現するため、ゼロサムの発想ではなくプラスサムの発想で、自らの長所を伸ばす健全な自治体間競争を促す環境整備が重要である。
- また、財政面では、都市部と地方との税収格差の緩和に加え、基礎自治体の歳出における自主性の発揮を後押しする観点から、税制改革と一体となった新たな財政調整制度の構築が求められる。

IV. 提言——2020 年までに取り組むべき課題

- 「住民参画による地方自治の充実」、「戦略的な広域連携の活用」、「基礎自治体の強化」を柱とする新たな地方行財政システムの構築に向けて、2020 年までに以下の改革を求める。

1. 住民と行政がバイラテラルに創り上げる地方自治の確立に向けて

① 応益性・安定性を重視した地方税制度の確立を

- インフラ投資から対人サービスへと行政需要が変化する中、応益性・安定性を重視した地方税制度を確立する必要がある¹⁸。
- 人口減少や高齢化が進展する中では、縮小する規模に応じた行政サービスの最適化や、住民の生活行政を安定的に担う視点が重要であり、応益性・安定性・普遍性などの地方税の原則に立ち返った税制度は、行政サービスを享受する住民自らが受益と負担に基づいて水準や提供方法を選択する基盤となる。
- これまでは、右肩上がりの経済成長と人口増加を背景とし、全国津々浦々に豊かな生活を保障することに主眼が置かれてきたため、偏在性の高い地方法人二税（法人事業税および法人住民税）や地方交付税による財政保障を中心とする現在の地方税制度は優れていた。しかし、今後は、受益者が負担を分かち合い、受益と負担の双方から行政サービスのあり方を自ら検討するとの視点が重要であり、広く薄い税体系への改革が必要である。
- 加えて、地方自治体には、超過課税や法定外税などの課税自主権の発揮や、適切な利用料収入を得ることで、住民と向き合い受益に見合った負担を求める事を期待する。

② 政策策定プロセスに住民の直接的な参画を

- 補完性の原則に基づく自助・共助の役割を検討するとともに、住民の視点から特に重視する行政サービスとその水準を決定するフレームワークとして、各基礎自治体に無作為抽出で選択した住民による住民協議会を、

¹⁸ 本会では、「法人実効税率 25%への引き下げの道～成長戦略を強固にする税制～」(2013 年 7 月、財政・税制改革委員会)において、既に法人住民税の引き下げとそれに伴う固定資産税(土地課税)・個人住民税(所得割)の引き上げを提言しており、今後、こうした観点からさらに検討を深める。

付属機関として条例で設置¹⁹することを求める。

- 年齢や性別などの個人の属性に偏りなく無作為抽出に選択することで、関心が高いが機会を得られていない住民の潜在ニーズを掘り起こすとともに、行政との接点が薄い若年層の地方自治への参画を促進する。これを継続することで、高い視野を持った住民を発掘・育成する地域への中長期的な投資となる。企業としても、選出された社員に対して勤務上の便宜を図るなどの支援を惜しまない。
- 住民が政策策定プロセスに参画する取り組みが注目されている背景として、地方議会が本来のチェック機能を十分に発揮できていないとの声も聞く。右肩上がりの社会を背景とした利益再分配型の思考から脱却し、持続可能性と住民サービスの均衡をめざす行動原理を確立することが必要であり、そのための議会運営や地方議会議員選挙制度の改革が必要である。
- 本会では、2012年4月に「地方議会の改革について」を提言した。多くの基礎自治体が採用している大選挙区での議会選挙や様々な慣行に基づく会議規則は、普通の住民が企業勤務などの生業と議員を両立する妨げとなっている。そのため、特に30万人程度の基礎自治体においては、平日夜間や休日での開催や定例日開催、中選挙区制の採用など²⁰の改革を求めている。
- しかし、現在においても平日夜間や休日での開催や定例日開催を採用する地方議会は極めて少ない²¹。職業や年齢、性別、居住区域などが様々な住民が参加し、会計や建築、法務などの知識を有する企業勤務者の専門性も活かして監視機能を発揮することこそ、地方議会の望ましい姿である。今日の地方議会の状況を鑑みると、改めて議会改革の推進に向けて議論を深める必要がある。

¹⁹ 住民の政策策定プロセスへの参加は、東京都三鷹市が2001年の総合戦略策定に際し、公募により検討組織を設置したことが始まりと言われる。福岡県大刀洗町では、無作為抽出で選択された住民のみ（高校生も含む）で構成される住民協議会を設置し、民意の行政への反映や、意見が異なる住民同士の相互理解を進めている。

²⁰ 本会では、「地方議会の改革について」（2012年4月、地域主権型道州制委員会）において、小規模な基礎自治体においては、議会に代えて地方自治法94条が定める町村総会の採用を求めた。

²¹ 総務省「地方公共団体のガバナンスのあり方に係る論点関連資料」の調査では、平成27年7月1日時点で、夜間・休日議会を開催している市区町村は3.5%（61団体）、通年会期制を導入している市区町村は3.8%（67団体）にとどまっている。

③ 担い手の多様化による自助・共助を地方自治の基本理念に

- 補完性の原則に基づいて自助・共助に取り組む機運を住民の間に醸成することは首長の責任である。一方、住民には、これに応え「自分事」として地方自治に参画する主体性と責任感を持つことが求められる。
- 一定のコミットメントの下で参加する自治会や PTA などの伝統的地域コミュニティの枠組みは、高齢化や人口減少により空洞化が進んでいる。コミュニティを通じた住民の地方自治への参画を拡大するためには、新たなコミュニティの活性化が重要である。
- 参加にかかる負担感を低減したボランティア組織や、個人の関心を軸に特定の分野に特化したプロジェクト型のコミュニティなど、地域にとらわれない多様なコミュニティを自治体運営に取り込む必要がある^{22,23}。

④ 自治体職員のプロジェクトマネジメント能力の向上を

- 他の基礎自治体との連携や多様な住民との協働によって地域を作り上げる際、利害が相反し、時に感情的にも対立するステークホルダーを適切にマネジメントすることは容易ではない。基礎自治体の人的資源を質・量両面で強化する必要があり、職員のプロジェクトマネジメント能力²⁴、すなわち、様々な制約条件の下で行政サービスを企画・立案・実施するプロセスをコントロールする能力を向上させることが必要である。
- そのため、首長には、自治体職員の能力向上を目指した人事戦略に関与する責任を持ち²⁵、国や都道府県だけでなく、民間企業とも人材交流を促進することを求める。
- また、国においては、プロジェクトマネジメント経験が豊富な民間企業の人材を受け入れるために、地方自治体と民間企業との間の人事交流に関する法律²⁶を整備するなど、体制を早急に整備すべきである。民間企業

²² 特定の目的意識を持った住民で組織される市民パートナー制度や、任意参加を中心とし、これまで接点の薄かった父親の参加を促す「おやじの会」などの取り組みが広がっている。

²³ 神奈川県川崎市武蔵小杉地区の NPO 法人小杉駅周辺エリアマネジメントなど、自治会に変わる新たなコミュニティが形成されている。

²⁴ PMBOK (Project Management Body of Knowledge) などのフレームワークを参考にし、自治体に応じたプロジェクト管理のモデルを確立していくことが必要である。

²⁵ 本会では、「知事・市町村長は“地域経営者”となれ」(2015 年 2 月、地方分権・道州制委員会)において、内部人材の育成や能力向上に加え、必要な知識や経験を有する外部人材の登用などについて、知事や市町村長自らが人事戦略に関与することを求めた。

²⁶ 国と民間企業との人事交流では、「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」が整備されており、平成 27 年度末までに、国から民間企業へは 507 人、民間企業から国へは 1,346

も積極的に協力する。

⑤ 地域経営の PDCA サイクルへの住民の参画を

- 地方分権改革の推進により、基礎自治体の財源・権限の自由度が増すにつれ、適切に活用し最大限の効果を発揮するための自己規律が一層重要になる。そのため、各事業の PDCA サイクルにおいて、計画・実行段階では住民協議会、評価・改善段階では事業仕分けによって住民が参画することで、ステークホルダー全体で地域経営を深化させることを求める。
- なお、これには、現在、取り組まれている「統一的な基準による地方公会計の整備」、「公共施設等総合管理計画」の策定などの施策を確実に遂行することで、住民に対して「見える化」を徹底することが前提となる。また、各自治体において、最高財務責任者（自治体 CFO）²⁷として企業経営者 OB や銀行業務の経験者、公認会計士などを外部から登用し、財務上の規律を担保することも必要である。

2. 戦略的な広域連携の推進に向けて

① 広域連携の推進を前提とした地域の将来ビジョンの提示を

- 企業においては、ICT の進歩やグローバル化などの環境変化に対応し、M&A や業務提携などにより、企業形態を変化させながら自社の成長を実現してきた。異なる優位性を持つ企業同士が、限られた経営資源を有効に活用し弱みを補完するとともに、シナジー効果によって価値を増大させるため、特定の事業分野で協働しつつも、他の分野では競合しながら自らの価値を最大化させている。事業単位でみれば、コールセンター・社員教育などの非中核事業をアウトソースすることで自社の強みに経営資源を集中させる企業もあれば、アウトソーシングを受託することで成長する企業もある。
- 国に依存しない自立した地域経営を実現するためには、広域連携が必須の条件である。基礎自治体においても、例えば、職員の採用・人材開発・交流²⁸などを広域で取り組む事により、人材資源の最適化や強化を図るな

人の実績がある（人事院：交流の実績（平成 28 年 3 月））。

²⁷ 本会では、「知事・市町村長は“地域経営者”となれ」（2015 年 2 月、地方分権・道州制委員会）において、企業経営者 OB や銀行業務の経験者、公認会計士などの金融市場の動向に精通した外部の人材を、知事・市町村長を支える最高財務責任者（CFO）として登用することを求めた。

²⁸ 彩の国さいたま人づくり広域連合、こうち人づくり広域連合など、県内のすべての基礎

ど、積極的な広域連携の活用が必要になる。加えて、他の自治体との人材の流動化では、自らの強みと弱みを認識することで、自治体アライアンスを構築する上での優位性を確立する分野を見つけ出すことに期待する。

- 首長には、地域経営の指針となる「地域の将来ビジョン」²⁹の作成にあたり、フルセット型行政の発想から脱却し、広域連携を積極的に活用することを前提としたビジョンを住民に示すことを求める。例えば、各地方自治体の総合計画や地方版総合戦略の PDCA を回す中で、その審議会委員に近隣自治体の首長や幹部職員を含めるなど、相互に協議する体制を構築することも検討に値する。
- 特に、住民生活の基盤である上下水道³⁰の維持管理・更新は、単体の施設と異なり、放置することができない喫緊の課題である。本来は料金収入によって運営されるべき事業であり、利用料に対する住民の理解の下、広域化による経営規模の最適化とコスト削減を推進することで、持続可能な事業運営を確立することが急務である。それぞれの首長がリーダーシップを発揮して、近隣自治体の連携・協働に向けた具体的な取り組みを急ぐべきである。

② 広域連携を促進する財政支援の強化を

- 国には、連携中枢都市圏への地方交付税の加配措置³¹を拡大するとともに、連携協約によって広域連携を実現する自治体にも加配措置を行うことで、広域連携を推進させることに期待する。ただし、国からの財政支援は暫定的に取り組みを加速させるものとし、圏域で提供するサービスに対して適切な利用料収入を得るなど、独自財源を確保する努力を継続していく。
- 広域連携による公共施設の集約化に際する既存施設の除却など、事業を縮減する改革に対しても一時的な投資が必要であり、財政がひっ迫する

自治体での人材の開発・交流・確保に向けた、広域連合の取り組みが始まりつつある。

²⁹ 本会では、「知事・市町村長は“地域経営者”となれ」（2015年2月、地方分権・道州制委員会）において、地域経営の基礎となる「地域の将来ビジョン」を示すとともに、その実現に向けて数値目標や施策を盛り込んだ実行計画を示すよう求めた。

³⁰ 法定耐用年数を超えた水道管路の割合は、12.1%（平成26年度末）に達しており老朽化が進行している。また、水道事業は地方公営企業法が適用され独立採算が原則とされているが、水道料金で事業運営に必要な経費を賄えていない傾向がある。また、約6割の事業体が広域化の必要性を認識しているものの、取組（検討）を行っているのは2割程度に留まっており、検討が進まない理由として「料金・財政の格差」を挙げる事業体が最も多い（厚生労働省：水道事業基盤強化方策検討会 中間とりまとめ（平成28年1月））。

³¹ 現在でも、地方交付税の法定率分で賄えない財源不足額が発生しているため、総額抑制の努力は継続しつつ、配分方法を見直すことが必要である。

前に改革を進めるべきである。「公共施設最適化事業債³²」などの集約化・複合化に対する財政措置を積極的に活用し、長期的な財政負担を軽減する視点で、時間軸にメリハリを持った投資を行うことを期待する。

- また、新たな投資に対しては、公共施設の利用率などの指標が一定割合を下回る場合に、近隣の地方自治体との統廃合を国庫補助金の条件にしたり、自治体単位ではなく、圏域での共同事業に対して複数の自治体に国庫補助金を支出したりするなど、広域連携を前提とした財政措置を構築すべきである。

3. 基礎自治体の強化に向けて

① 税財源や人材が一体となった権限移譲の推進を

- 目指すべき新たな地方行財政システムの明確化が重要であり³³、国・地方の最適な役割分担を議論する検討会議を組織することを求める。
- 現在、地方分権改革有識者会議によって「提案募集方式・手挙げ方式」を活用した改革が成果を上げているが、さらなる地方分権改革の推進には、全体像を明示した取り組みが急務である。基礎自治体のリソース不足を鑑みれば、意欲ある自治体には、税財源・人材が一体となった権限移譲を実現することが必要である。
- 特に、基礎自治体のリソース不足を制約条件にしないために、事業を円滑に運営するための「要員マネジメント計画」を策定し、人材の調達方法を踏まえて、国と地方の役割分担・人材資源の最適化を図る必要がある。具体的には、サービス分野への比重が高まる行政需要を鑑みれば、主な推進役となる基礎自治体の要員を強化するために国家公務員の長期出向・転籍の拡大を推進³⁴することを求める。

³² 公共施設等総合管理計画に基づき実施される事業であって、既存の公共施設の集約化・複合化を実施するものに対し、新たな地方債を充当するもの。

³³ 本会では、「2020年の日本創生－若者が輝き、世界が期待する国へー」（2011年1月）において、国の役割は、純粋公共財、必要最小限の所得再分配・国民基盤サービス、国全体の秩序維持やそのためのルール設定等に限定することを目指すべきとしている。

³⁴ 人事交流の目的でなく、転籍も視野に入れた戦略出向を求める。

② 地域の自立・自律を促す財政調整制度改革を

- 地方交付税はトップランナー方式³⁵による歳出適正化の検討が推進されているが、法定率分では必要な地方交付税総額が賄えていない現状を鑑み、国が地方自治体の歳出・歳入を保障するためのものではなく、自治体間の税収格差の緩和を目的とする制度へと移行すべきである。
- 国・地方の適切な役割分担を議論するにあたっては、地方自治体が財政面で自立することが重要である。国の関与を縮小するとの観点から、地方交付税制度に代わる地域間での水平財政調整制度の構築を上記検討会議にて議論すべきである。
- また、生活保護などの国が最低限保証すべき事業は、ナショナルミニマムとして財源とサービス水準を明確化し、国主導で確実に実施すべきである。一方、インフラ整備などの自治体の責任と判断によって配分を決定することが好ましい分野の事業に関しては、国庫支出金を分野横断的に一括で交付するべきである。各自治体が自らの責任と判断の下で支出を決定することは、透明性の確保と説明責任によって自治体の自律を促す第一歩となる。国庫支出金の支出にあたっての審査や複雑な事務手続きなど、間接的な事務経費を抑制する効果もあり、国・地方を通じた事務の効率化にも資する。

³⁵ 歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取り組み。

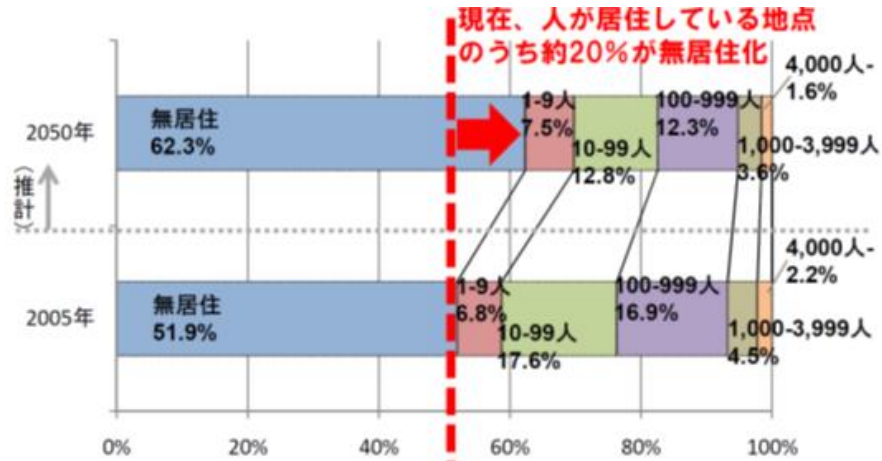
V. おわりに

- 真の地域経営には、地域を取り巻くステークホルダーが、一定の制約条件の下で行政サービスのトレードオフを議論するプロセスを繰り返し、時間をかけて修正していくことが必要である。「よそ者」である外部有識者は刺激を与えるきっかけにはなるが、変革を継続するためには、地域に根付いた人材が内発的な発展戦略を推進することが必要である。
- その中心は地域に暮らす住民自身であり、地方自治の理念に基づき、住民一人ひとりが地方自治に参画し自助・共助をまっとうして地域を作り上げる責任がある。首長が掲げる地域の将来像を選択する「選択責任」を持ち、選択した未来への進捗評価とその結果を共に担う「結果責任」を負うことを住民が自覚しなくてはならない。
- しかし、政府・地方自治体がそれぞれの立場で地方行財政改革に取り組む熱意と、住民との意識の間に大きな温度差を感じざるを得ない。地方自治における住民の責任や郷土愛、社会・公共への貢献意欲の醸成など、教育段階から若年層に浸透させるなどの粘り強い取り組みが必要になる。
- また、長期的な視点では、地方議会が監視機能を十分に果たし、二元代表制の利点を最大限に発揮するための改革や、地域の資源を増やし未来の選択肢を多様化させる市町村合併など、今日の社会環境に適合するための抜本的な改革も継続的に検討する必要がある。憲法改正を巡る議論が高まりを見せる中、地方自治の理念や国・地方の役割・財源の分担に関する規定を憲法上に明確に定めていくことも求められる。
- 我々も含め、住民一人ひとりが、地方自治に責任を持つステークホルダーの一員であることを自覚し、地方自治を「自分事」として主体的に考え、行動することが重要である。特に、「シルバーデモクラシー」が指摘される中、高齢者が長期的な視野で地域の将来像を選択し、地域の未来を担う若い世代を主役とした豊かで活力に富んだ地域の創生を期していかなければならない。

以上

<図表一覧>

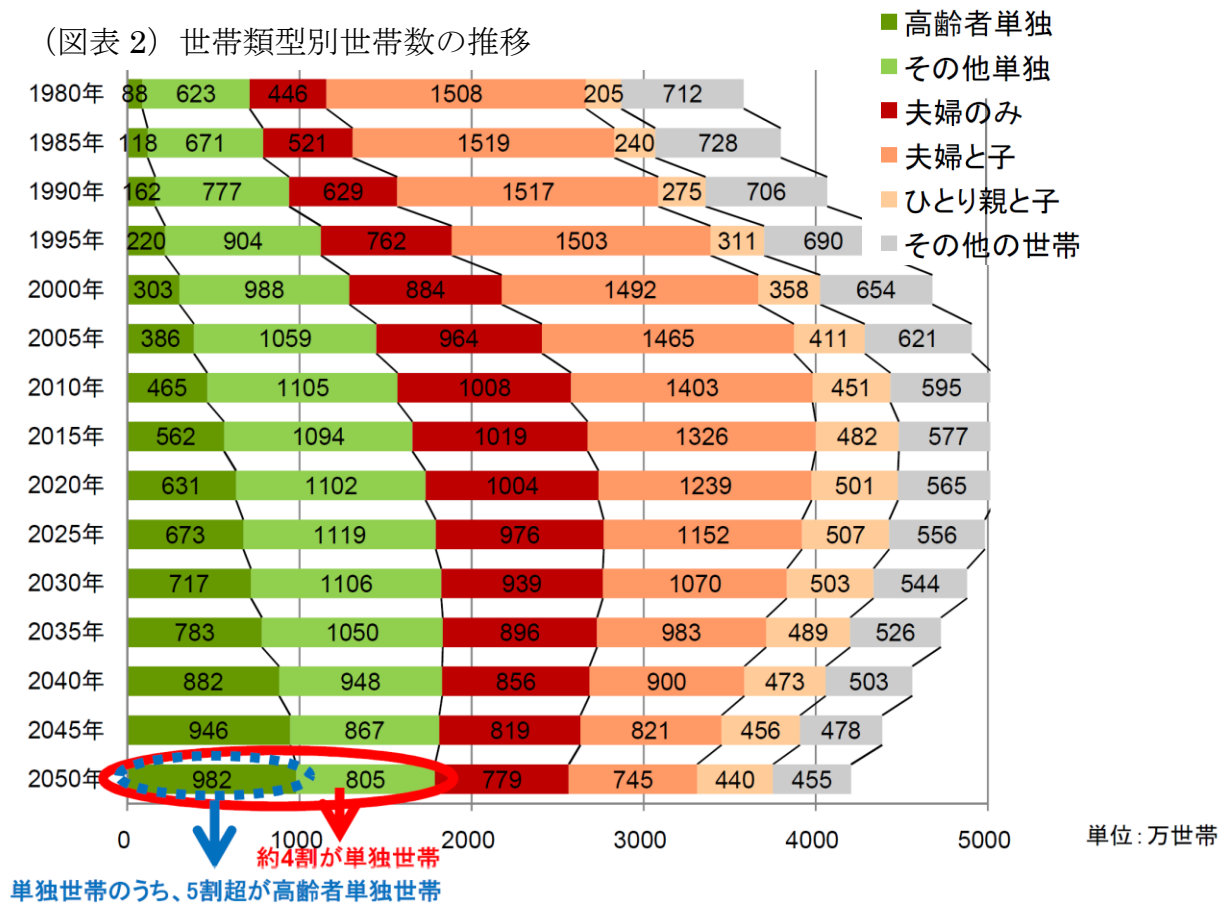
(図表 1) 人口規模別メッシュ数 (2005 年→2050 年)



(出典) 国土審議会政策部会長期展望委員会

「国土の長期展望」中間とりまとめ本文<図表>」(平成 23 年 2 月 21 日)

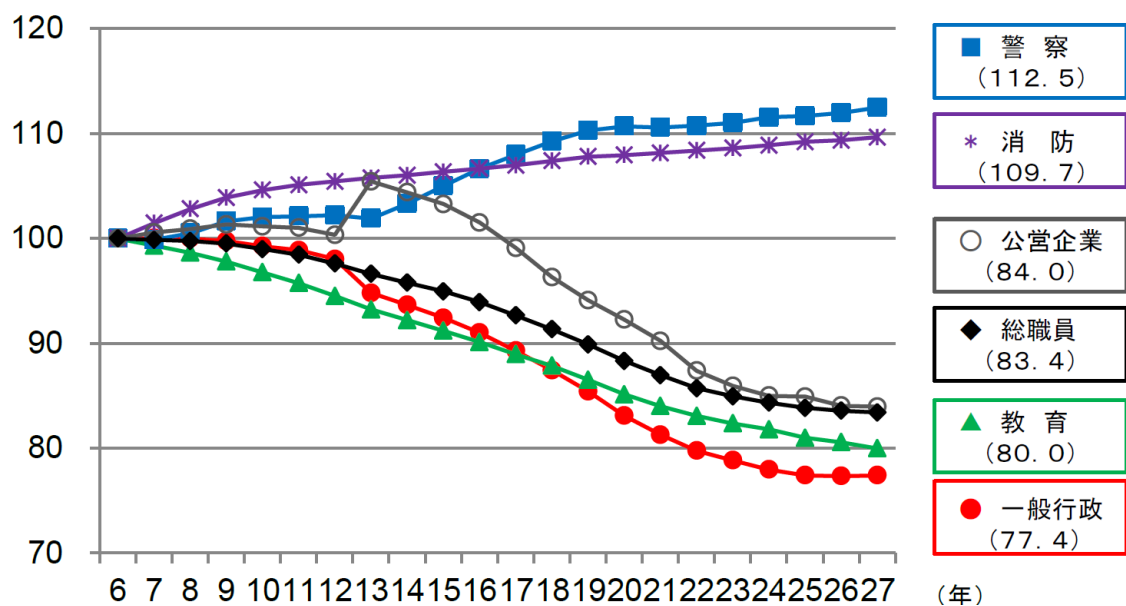
(図表 2) 世帯類型別世帯数の推移



(出典) 国土審議会政策部会長期展望委員会

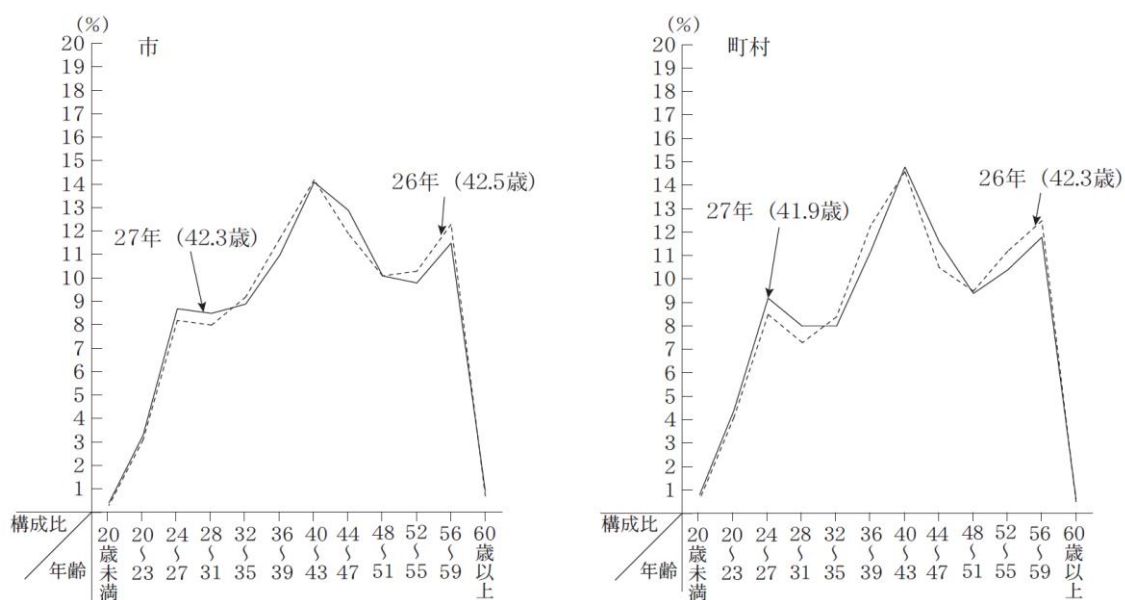
「国土の長期展望」中間とりまとめ概要」(平成 23 年 2 月 21 日)

(図表 3) 平成 6 年からの部門別職員数の推移



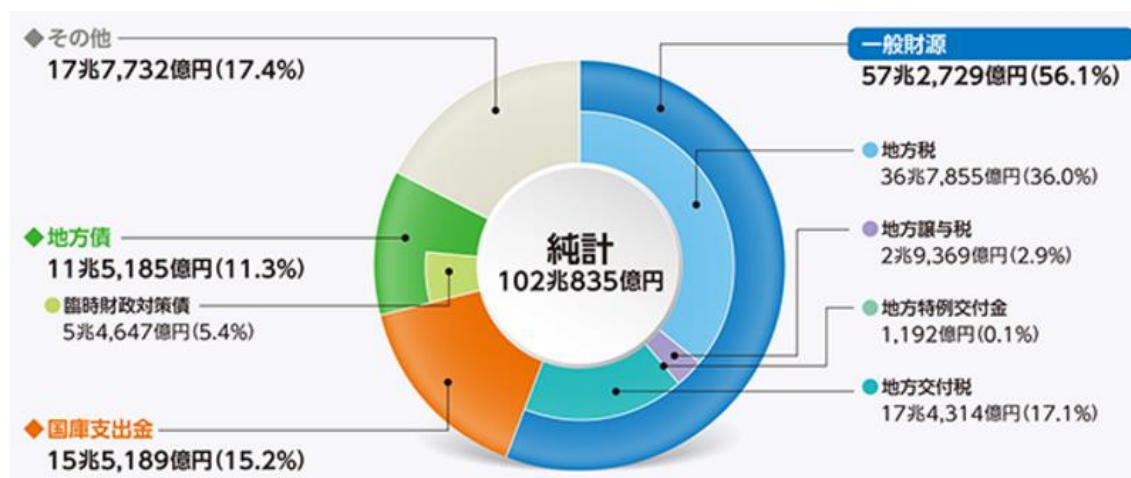
(出典) 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室
「平成 27 年地方公共団体定員管理調査のポイント」(平成 28 年 3 月)

(図表 4) 団体区分別、年齢別職員構成 (一般行政職)



(出典) 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室
「平成 27 年地方公務員給与の実態」(平成 28 年 5 月)

(図表 5) 歳入決定額の構成 (平成 26 年度決算)



(出典) 総務省「平成 28 年版地方財政白書」(平成 28 年 3 月)

2016 年度 地方分権委員会 委員名簿

2016 年 11 月現在

(敬称略)

委員長

市 川 晃 (住友林業 取締役社長)

副委員長

大塚 良彦 (大塚産業クリエイツ 取締役社長)
 梶 川 融 (太陽有限責任監査法人 代表社員 会長)
 乗田 俊明 (日本航空 取締役専務執行役員)
 橋本 圭一郎 (塩屋土地 取締役副社長・ＣＯＯ)
 早川 洋 (朋栄 取締役会長)
 山 梨 広一 (イオン 特別顧問)

委員

入江 仁之 (アイ&カンパニー 取締役社長)
 薄井 充裕 (新むつ小川原 取締役社長)
 浦上 浩 (リョービ 相談役)
 大久保 和孝 (新日本有限責任監査法人 経営専務理事)
 岡田 晃 (ＡＮＡ総合研究所 取締役社長)
 小野 傑 (西村あさひ法律事務所 代表パートナー)
 川本 正一郎 (三井不動産 専務執行役員)
 菊地 義典 (菊地歯車 取締役社長)
 久慈 竜也 (久慈設計 取締役社長)
 坂本 正彦 (東京ワークシェア 最高顧問)
 佐々木 正人 (竹中工務店 常務執行役員)
 清水 新一郎 (日本航空 常務執行役員)
 清水 雄輔 (キッツ 名誉最高顧問)
 高木 嘉幸 (コスモスイニシア 取締役社長)
 高橋 衛 (HAUTPONT 研究所 代表)
 西山 茂樹 (スカパーＪＳＡＴホールディングス 取締役会長)
 馬田 一 (ＪＦＥホールディングス 相談役)
 林 明夫 (開倫塾 取締役社長)
 日比谷 武 (富士ゼロックス 顧問)
 三鍋 伊佐雄 (オフィス３ 主宰)
 吉村 章太郎 (大陽日酸 取締役会長)
 渡辺 佳英 (大崎電気工業 取締役会長)

以上 29 名

事務局

齋	藤	弘	憲	(経済同友会	企画部	部長)
藤	井	大	樹	(経済同友会	企画部	マネジャー)
齋	藤	和	幸	(経済同友会	企画部	マネジャー)