



人口減少時代の地方自治

—単独・自前型から連携・分業型への転換—

2026年8月17日

公益社団法人経済同友会

【提言概要】

はじめに	1
1. 地方自治体が直面している課題	3
(1) 人材・担い手の不足	3
(2) 財政制約と地方交付税制度の課題	4
(3) 行政サービスの効率低下	5
2. 基本的な考え方——連携・分業型の行政運営へ	6
3. 「連携・分業型」に向けた3つの施策	10
(1) 施策1——行政サービスごとの「適正な連携モデル」の検討を	10
(2) 施策2——地方交付税制度の見直しを	11
1) 短期的改革——交付税算定方式の見直しと広域連合などへの直接交付	11
2) 中長期的改革への展望	12
(3) 施策3——「公務・公共サービス法人」の導入を	12
1) 公務・公共サービス法人の機能・役割	13
2) 公務・公共サービス法人の制度設計	14
4. 施策を補完する自治と連携の基盤づくり	15
(1) 「地域の未来予測」の義務付け	15
(2) 人材健全化指標の導入	16
(3) ローカル・ルールの見直しと業務標準化	17
5. おわりに——自治体間連携を、地方自治の新しい標準へ	18
地域共創委員会 委員名簿	19

はじめに

- 日本の地方自治は、いま、大きな岐路に立っている。人口減少と少子・高齢化の進行は、地域社会の担い手、行政サービスの提供体制、地域経済の基盤を同時に弱体化させつつある。
- このまま人口減少が進めば、住民生活に不可欠な行政サービスや都市機能を維持することが困難となり、地域の持続可能性は大きく損なわれる。これは一部の地方自治体だけの問題ではない。地方行財政の機能不全が広がれば、住民生活の不安定化を通じて、日本全体の活力と成長力をも蝕んでいく。
- こうした危機に対し、国からの補助金や財政支援によって従来の行政サービスの維持を図ることは、問題の先送りにしかない。守りのための支出が膨らみ続ければ、人口減少が進む日本を豊かにするために必要な成長投資や付加価値創出に十分な資源を振り向けることができず、日本全体が衰退していくことになりかねない。
- いま求められているのは、人口減少を所与の前提として、地域が自らの力で危機を乗り越え、住民生活を支えるための基盤の再構築である。ただし、この基盤の再構築は、各地方自治体が従来どおりにすべての機能を自らの人材・財源で賄うことを意味しない。
- 実際、地方自治体の技術系職員は全国的に不足しており、地方では、事務系職員の確保さえ難しくなっている。一方で、高齢化に伴う医療・介護需要の増加、住民生活や経済活動に不可欠なインフラの維持、激甚化する災害への対応、デジタル化の推進などにより、地方行政に求められる機能はむしろ増大している。
- こうした人材も財源も制約される一方、課題は増加していく中で、従来と同じやり方を続けていては早晚限界を迎えることになる。地域の持続可能性を確立するためには、地域課題の解決と経済社会の成長を支えるエコシステムを確立すべく、官民連携、デジタル化、人材育成、地域スタートアップ振興を同時に、かつ高い次元で実現することが求められる。ただし、これらは規模の効率性や人的資源の点から、個々の地方自治体が単独で取り組んでも十分な成果をあげることは難しい。
- 我々は、こうした認識の下、2024年11月に報告書「地方創生の加速に向けて～近隣地連携・遠隔地連携のさらなる推進を～」を公表し、複数の自治体が協力して課題解決を図る自治体間連携の推進を求めた。エコシステムの確

立に向け、近年のデジタル技術の進展を活用し、隣接する自治体間だけではなく遠隔の自治体も含めた多様な連携を推進する必要がある。

- 報告書では、各地の先進事例の調査を踏まえ、共通の目標・将来像の存在や市町村同士の日常的な円滑な関係性、自治体の境界を超えて地域全体の発展にインセンティブを有する“地域にコミットするプレイヤー”¹の活躍といった自治体間連携の好事例を支える共通要因を指摘した。
- そのうえで、こうした共通要因を下支えして自治体間連携を加速させていくために、「地域の未来予測」の活用や国・都道府県の役割分担の見直し、連携を後押しする財政支援の拡充などの施策を提案した。
- 同報告書の公表以降も、我々は地方自治体との意見交換を重ねてきた。その過程では、多くの首長や職員が自治体間連携の必要性を強く認識しながらも、具体的な連携事業が描けない中で、財政制度上の課題や人材不足の壁に直面していることを確認した。同時に、自治体間の連携事例や都道府県と市町村が役割を分担する好事例などから重要な知見を得ることができた。
- これら現場での学びもふまえ、我々は今般、従来の「単独・自前型」から「連携・分業型」へのパラダイム転換を提案したい。人口縮小時代において住民生活を守り、地方自治の充実を図るには、すべての行政サービスをフルセットで個々の自治体が提供する従来のモデルは限界である。これからは、限りある資源を持ち寄り、互いの強みや特徴に応じて役割や機能を連携・分担することが不可欠となる。
- この自治体間の連携と分業をベースとした構造転換を実装していく第一歩として、我々はここに、行政サービスごとの適正な連携モデルの提示、地方交付税・地方財政の二段階改革、連携を実装する担い手となる公務・公共サービス法人の制度整備の3つを提言する。

¹ 先進事例が展開されている地域では、自治体の領域を越えた視点で課題を把握して、自分事として解決に取り組む地元企業や地域金融機関、報道機関、大学、医療機関などが存在しており、2024年11月の報告書では、彼らを「地域にコミットするプレイヤー」と名付けた。自治体が自らの区域を対象に行政サービスを提供するのに対し、地域経済や住民生活の充実が自らの事業の成長につながる「地域にコミットするプレイヤー」は、自治体の境界を超えて事業を展開する中で必然的に経済圏の視点で課題を捉えるため、彼らの存在や取り組みが自治体間連携を仲介していく。

1. 地方自治体が直面している課題

- 人口減少と少子・高齢化の進展により、地方自治体は、各種行政サービスを「単独で完結する」ことが難しくなっており、地方自治体が相互に連携し、機能や負担を分担しながら行政サービスごとに最適な提供体制を構築していくことが不可欠である。
- この自治体間連携の必要性は、多くの地方自治体の現場で認識されており、政府も様々な枠組みを整備してきた。それにもかかわらず、自治体間連携は依然として一部の事業・分野に留まっているのが現状である。その背景には、資源と制度の両面にわたる課題が存在する。

(1) 人材・担い手の不足

- 現在、多くの地方自治体で、技術職や専門職だけではなく、一般行政職を含めた人材不足が進みつつあり、2045年には地方公務員の充足率が78%にとどまるとの推計²も示されている。今後、生成AIの進展に伴って事務系職員の不足は緩和される可能性もあるが、現業に関わる職種では深刻な不足が不可避の中、特に小規模な自治体ほど深刻な人手不足に陥ることが懸念される。
- 他方で、高齢化に伴う医療・介護サービスの拡大、住民生活や経済活動に欠かせない公共インフラの維持・補修・更新など、行政サービスに対するニーズはむしろ拡大している。加えて、人口が少ない地方自治体ほど、人口当たり公務員数が必要になるという構造もあり、今後、個々の地方自治体が従来どおりの機能をそれぞれに保持し続けることは、人的資源の面から見て極めて難しい。
- 同時に、こうした人手不足の進展と執行にかかる負担増が、地方自治体から自治体間連携や官民連携などの新たな企画・立案に取り組む余力を奪っている。連携の具体化には、対象となる行政サービスの現状把握やコスト比較、住民生活への影響の分析、連携市町村間の役割・費用分担や職員配置、関連する行政事務やシステムの統合、議会・住民への説明といった多くの実務を伴う。

² 「地方公務員は足りているか―地方自治体の人手不足の現状把握と課題―」 日本総研 蜂谷勝弘研究員（JRI レビュー 2021 Vol.4, No.88）

- しかし、多くの地方自治体では、日々の行政サービスの執行に追われ、こうした連携の企画・調整に十分な人員を割くことが難しい。さらに、小規模な自治体では専門的知見を有する職員が限られていることもあり、自治体間連携の具体化を阻む要因となっている。

（２）財政制約と地方交付税制度の課題

- 現行の地方交付税制度は、自治体単位で行政需要を捉え、人口や面積などを基礎として必要な財源を配分する仕組みとなっている。そのため、人口減少が進む局面では、交付額も減少し、財政運営の厳しさが増していく。
- また、地方交付税交付金の算定ロジックは自治体単位で行財政需要を積み上げる構造となっているため、施設などを多く抱えるほど基準財政需要額が大きくなりやすく、結果として地方交付税が手厚くなる側面がある。
- 反面、地方自治体が自治体間連携を進め、施設の統廃合や人員配置の効率化によってコストを削減したとしても、その効果は翌年以降の基準財政需要額の減少として反映されやすく、結果として地方交付税交付金の減額につながる。地方自治体にとっては、効率化に取り組んでも財源面では得をしにくい、「努力が十分に報われない」構造が存在している。
- さらに、現在の地方交付税交付金の算定では人口の位置づけが大きく、人口増減が交付税額に直結しやすい。このため、近隣自治体と連携して地域全体の最適化を図るよりも、限られた人口のパイを奪い合う方向に動機が働きやすい。人口減少下において本来求められるべきは、地域全体で協力して必要な行政サービスを持続可能に確保することであるにもかかわらず、現行制度は、地方自治体間の協調よりも競争を誘発しやすい構造を含んでいる。
- このように、地方交付税制度は、財源保障と財政調整という二つの機能を備えているために算定が複雑になるだけでなく、地方自治体が連携による効率化に取り組んでも、その成果が十分に報われにくい仕組みとなっている。
- 現在でも広域連携に対する財政措置は講じられているが、特別交付税による加算措置や連携中枢都市圏を構成する中心市への措置にとどまっている。そのため、地域全体の行政サービスの再編やコスト最適化を本格的に促す仕組みにはなっておらず、自治体間連携に対する財政上のインセンティブを強化していく必要がある。

（３）行政サービスの効率低下

- 人口減少により行政サービスの需要密度は低下する一方、消防や医療、上水道、廃棄物処理、学校、窓口業務など、専門人材による役務や提供拠点を必要とするサービスは引き続き維持しなければならない。その結果、需要が減少しても維持しなければならない施設、設備、人員にかかる固定費の比重が高まり、住民一人あたりの提供コストは上昇する。
- すなわち、人口減少は需要密度の低下を通じて、行政サービスの効率性を低下させる。このことは、特に、小規模な地方自治体に深刻な影響をもたらす。単独で一定水準のサービスを維持しようとする、利用者が限られるために規模の経済が働きにくい。しかし、現行制度では、地方自治体は多様な行政分野を総合的に実施する役割を負っているため、単独・自前での実施に傾きやすい。
- 加えて、行政サービスごとに効率化しやすい単位が異なることも、連携を阻む要因となっている。例えば、住民と直接接する窓口業務では利便性の高い場所に拠点が求められるが、バックヤード部門はデジタル化により規模の経済効果を活用することが可能である。それに対し、子どもたちが日々通学する小中学校や書籍現物の受け渡しが必要な図書館などの拠点集約には限界があり、上下水道やごみ処理などでは地勢的な要因も影響してくる。産業構造が大きく異なれば、求められるインフラにも違いが生じる
- そのため、自治体間連携の具体化にあたっては、行政サービスごとに、費用構造や必要な人員、地理的条件などを踏まえて、最適な提供単位を検討する必要がある。しかし、現状では、自治体が判断を行うための共通の目安や比較可能なデータが十分に整備されておらず、具体的にどの分野から着手すべきか、どの地方自治体と連携すべきか、どの程度の効果が見込めるのかを描きにくい。このこともまた、連携の必要性が地方自治体の現場で広く理解されているにもかかわらず、具体化されにくい大きな要因となっている。

2. 基本的な考え方——連携・分業型の行政運営へ

- こうした地方自治体が直面する問題を、「人材や財源の不足」という量的課題として矮小化してはならない。効率の低下を放置したまま投入する資源を増やすことで、日本を豊かにするために必要な成長投資や付加価値創出に十分な資源を割くことができなくなり、日本全体が緩やかに失速していくことを我々は懸念している。
- 真に問われるべき課題は、各地方自治体が同じ行政機能をそれぞれ個別に保持し続ける仕組みそのものが、人口減少社会に適合しなくなっているという点である。
- 住民生活に必要な行政サービス・機能を持続可能な形で確保することが重要であり、各地方自治体がフルセットの機能を抱え続けるという行政の形式ではない。とりわけ、人口減少によって需要密度が低下し、単独維持のコストが上昇する以上、行政サービスの効率性を回復するには、提供単位そのものの見直しが不可欠である。「人材も財源も足りない」という状況を打開するには、すべての行政サービスを同じ枠組みで担うのではなく、サービスごとに最も効率的で持続可能な運営形態を模索する必要がある。
- 以上の課題認識に立てば、これからの地方自治において目標とすべきは、個々の地方自治体がすべての行政サービスを自ら提供するフルセット主義への固執ではない。住民生活に必要な行政サービスを、自治体の境を超えて、地域全体として安定的かつ効率的に提供し続けることである。地方自治を「単独完結」と同義に捉えるのではなく、必要な機能を最適な主体・最適な範囲で確保する能力として再定義しなければならない。
- 行政サービスの最適規模は、事務の画一性、物理的接触の必要性、住民にとってのアカウントビリティの程度、機能強化や人材確保などの多様な要素に左右される。加えて、人材確保や高度な機能の必要性、対外的な競争力向上の視点なども重要である。我々が視察・意見交換を実施した中でも、自治体間連携の成果をコスト削減にとどめず、機能強化へとつなげた事例がある。
- 例えば、奈良県では、奈良市・生駒市を除く 37 市町村（人口 86 万人）の消防本部を一つに統合したことで、本部運営経費を節減し、山岳救助などの専門部隊を設置した。また、北海道十勝圏域では、帯広市を中心とする 19 市町村（人口 36 万人）が消防機能を統合したことで、消防士の人事異動やキャリアアップの仕組みを充実させ、人事・採用の安定化につなげたほか、一次産業振興に連携して取り組むことで JA 取扱高の大幅な増加を実現した。

表 1. コスト削減に加えて機能強化などの効果を創出した事例
(経済同友会にて意見交換・視察を実施した自治体)

地域	事務事業	規模	効果
奈良県 ¹	消防	86万人・3,361km ² (奈良市・生駒市以外)	本部経費の削減 専門チームの設置
	ゴミ処理	8.6万人/施設 (5.2万から集約)	収集・償却の効率化
十勝圏域 ²	一次産業	19市町村36万人	JA取扱高35%増 税収増
	消防	同上	人事・採用の安定
伊万里市 有田町 ³	医療	7万人	200床の総合病院

1：第4回会合（2025. 11. 21）での山下真奈良県知事説明

2：2024年度北海道視察（2024. 7. 23）での米沢則寿帯広市長（当時）説明

3：地域共創ワーキング・グループ視察（2025. 11. 26）での東嶋陽一伊万里市総合政策部長（当時）説明

- また、地方自治体間で役割を整理し、分業を通じて都市機能の充実に取り組んでいる好事例も存在する。姫路市を中心とする播磨圏域連携中枢都市圏では、圏域活性化の観点から大型公共施設の姫路市中心部への集約化を図り、中心市・周辺市町間での分業を進めている。加えて、公立夜間中学³による修学機会の提供にあたっては、姫路市が設置・運営を行い、周辺市町は利用状況に応じて姫路市に分担金を支払うことで、効率的なサービス実施を実現している。さらに、奈良県では、「奈良モデル」として取り組みを進める中で、県と市町村の役割を見直し、希望した市町村の橋梁・トンネルの長寿命化を県職員が代行する取り組みを行っている。
- その他、公共交通網の維持や交通空白の解消といった地域社会に不可欠のモビリティ分野においては、地方自治体が近隣自治体や民間事業者と連携して輸送資源をフル活用する「自動車地域旅客運送サービス再構築事業」を国土交通省が推進しており、いくつかの好事例⁴も生まれつつある。

³ 2023年4月に開校した姫路市立あかつき中学校では、姫路市が設置・運営して経費を負担するとともに、周辺市町は住民の利用状況に応じて負担金を姫路市に支払うことで運営されており、令和8年5月末現在、圏域内の2市2町から生徒が就学している。

⁴ 例えば、岐阜県白川町・東白川村では、路線バスの再編やスクールバス車両も活用した公共ライドシェアの導入、通院バス機能の統合などを進め、地域公共交通ネットワークの再構築に取り組んでいる。また、石川県奥能登地域の2市2町では、タクシー・ライドシェアなどの交通手段の共同化による効率化に向けた広域運営組織の設立が検討されている。

- こうした事例に加え、行政サービスの効率的な提供に関する様々な学術研究も蓄積されつつあり、各種の事務事業について最も費用が小さくなる規模を示唆している。もちろん、これらの研究は各種統計データ上、処理コストが低減する目安であり、実際の連携には、サービスの性質や地理的条件、歴史的経緯、産業構造などを踏まえて構想する必要があるが、すべてを同じ行政単位で処理することが合理的とは言えないことは明らかである。

表 2. 学術研究等が示す各事業の目安となる規模感（経済同友会事務局調べ）

対象事業	目安となる規模	根拠・出典	注意事項
窓口業務	100万人程度	関西社会経済研究所（2009）自治体行政の生産性に関する研究	本文中に最適な規模が明示されているわけではないが、掲載されているグラフより100万人程度のときに1件あたりの処理費用が最小になることが読み取れる。
図書館	10万人以上	池内淳（2001）公共図書館の最適規模に関する実証的研究, Library and Information Science, No46, pp1-36	平均図書館運営費を基準とした場合、大きな自治体ほど効率化するが、10万人以上になると効率化の程度が鈍化する。研究では、職員数、貸出冊数、延べ床面積など多様な指標を取り扱っている。
上水道	77.6万人	F.Mizutani & T.Urakami（2001）Identifying network density and scale economies for Japanese water supply organizations, Reasional Science, 80, pp211-230	ネットワーク（人口密度）に強い経済性が確認されることも踏まえ、最適な給水規模を77.6万人と提示。
消防	50万人程度/消防本部	馬場弘樹・浅見泰司（2019）自治体連携を踏まえた消防サービスの効率の規模, 都市計画論文集, 54(3), pp1541-1548	標準偏差が20万人と大きく、消防本部の立地環境によって差が生じると推測されている。このほかには、20万人程度を効率的とする研究もある。
ゴミ処理	123～428t/日 （約12.1～42.3万人）	T.Sasao（2019）"Toward Regional Cooperation of Local Governments in ASEAN", Ch2 山本雅司（2009）一般廃棄物の収集運搬費用の経済分析, 2(1), pp39-50	Sasaoは焼却施設の建設費（428t）、山本は収集運搬費・その他費用（123t）を対象に分析を行っており、総合的な分析を行った研究は見当たらない。

- こうした観点からみると、解決策として重要なのは、全サービスを一つの行政区域に統合する市町村合併ではなく、サービスごとに最適な範囲を追求できる自治体間連携である。サービスの性質、地域の距離、文化的つながり、産業構造などに応じて、分野別に近隣地連携やデジタル技術を活用した遠隔地連携を柔軟に組み合わせる発想が求められる。その際、圏域は一つである必要はなく、事業ごとに異なる圏域が並存し、重なり合うことこそが、人口減少時代における合理的な行政運営である。
- すなわち、今後は、各自治体が自らの規模や能力、地域事情などに応じて、提供主体と提供方式を柔軟に選択していく必要がある。住民生活に不可欠の様々な行政サービスを安定的に提供するとの大きな目標の下、複数自治体の連携だけではなく、役割分担を見直してより効率的に提供可能な自治体に委託して自らは別の地域課題に注力する分業、役割の見直しも含めた都道府県と市町村との分業も含め、自治体間連携を推進していくことが重要である。その際、小規模な地方自治体では、自ら実施することにこだわらず、必要なサービスを適切に調達して、住民に確実につなぐ役割に比重を移していくことも考えなければならない。

- こうした「連携・分業型」の地方行財政への転換は、地方公務員の役割転換も意味する。これからの自治体職員には、自ら事業を実施する以上に、どの機能をどこまで自前で担い、どこからは連携・委託するのか、最も好ましい連携・委託の相手先を見極める「目利き役」・「調整役」としての役割が求められる。自治体間連携や官民連携、民間を含めた多様な主体との分業を前提に、公務員のあり方や採用・育成なども見直していかなければならない⁵。
- 「単独・自前型」から「連携・分業型」の地方自治への転換は、個々の地方自治体の取り組みだけで実現できるものではない。地方自治を持続可能にするための新たな基盤として、連携・分業を位置づけて、地方行財政制度の根幹にまで踏み込んだ改革に取り組む必要がある。

⁵ その際には、地方公務員の雇用や働き方の見直しも必要であり、現在、68.7万人に上る会計年度任用職員（「会計年度任用職員制度の適正な運用等について（通知）」（総務省令和7年12月25日）の運用なども今後検討していく必要がある。また、育成に関しても、OJTに加え、データ分析をはじめとする「目利き役」としてのスキル向上支援を具体化していく必要がある。

3. 「連携・分業型」に向けた3つの施策

- 連携・分業型の行政運営への転換には、関連する様々な制度を改革していく必要があるが、あらゆる制度を同時に見直すことは難しい。そのため、まず第一歩として、(1) 各地域における行政サービスごとの「適正な連携モデル」の検討、(2) 地方交付税制度の見直し、(3) 公務・公共サービス法人の導入を求める。
- 各項目については以下に詳述するが、3つの施策は相互に深い関係を有する。連携・分業型の行政運営は従来の全国画一的な仕組みとは異なり、各地域で異なる方法で行政サービスが提供される構図を意味する。そのため、めざす将来像が自治体・住民などの間で共有され、ゴールイメージが具体化されることで連携の立案が加速していく。
- また、自治体ごとの行財政需要の積み上げから連携を前提とする算定方式へと地方交付税制度を改革していくことで、財政面でのインセンティブを高める。加えて、公務・公共サービス法人を具体化し、地方公務員に代わる担い手を確保することで、連携を実装する基盤を整える。こうした取り組みによって連携の好事例が増加していくことで、さらに実効性ある連携モデルが各地で企画され、より効率的で付加価値の高い行政サービスが展開されていく。

(1) 施策1——行政サービスごとの「適正な連携モデル」の検討を

- 各地域において、行政サービスごとに望ましい提供単位と連携方式のモデルを検討していくことが必要である。現状では、こういった行政サービスが、どの程度の規模で、どのような連携手法によって提供されることが適切かを判断する目安が十分ではない。各地域で連携を企画するにあたって行政サービス提供の具体的なイメージを描けないことが、具体化が進まない一因となっており、自治体が判断できる材料を示すことが必要である。
- 2024年11月に本会が公表した報告書「地方創生の加速に向けて～近隣地連携・遠隔地連携のさらなる推進を～」では、国・都道府県が市町村の連携を推進する役割を担うことを求めている。好事例を参照しながら、適正な連携モデルを提示することで、市町村間の連携・分業を後押しするとともに、状況に応じて市町村の業務の代行や人的支援を行う垂直連携も含め、地域における持続可能な行政サービスの枠組み作りを主導していただきたい。
- ただし、自治体間連携をめぐっては、行政サービスの態様、人口規模、歴史的経緯や文化的つながりといった多様な要素が存在するため、一律に提示す

ることは難しい。前述の通り、様々な学術研究の蓄積がある一方で、我々が視察やヒアリングを通じて確認した好事例では、事務の画一性や住民との対面・即応の必要性、アカウンタビリティの大小などの点で、地域や行政サービスの種類に応じて違いが見られた。

- そのため、適正な連携モデルの提示にあたっては、窓口業務や学校、消防、上下水道、ごみ処理、学校、医療、デジタル基盤、施設管理、公共交通などの主要分野ごとに、人口規模と地理的特性などの多様な観点を組み合わせた検討が必要である。
- 併せて、行政サービスの生産性とコストを徹底的に可視化すべきである。現在の行政サービスごとの住民一人あたりの提供コスト（単価）を比較可能な形で把握し、単独実施と隣接自治体との連携モデルとのコスト比較ができるようにする必要がある。

（２）施策２——地方交付税制度の見直しを

- 自治体間連携が必要であっても、それを進めるインセンティブが制度上埋め込まれていなければ、現場では広がりにくい。現行の地方交付税制度は自治体単位で必要額を算定する仕組みであり、人口増減が交付税額に直結するため、人口減少局面では連携よりも人口の奪い合いを誘発しやすい。
- さらに、連携によって効率化しても、その効果が交付税算定上十分に反映されず、むしろ「連携しても得をしない」構造が残っている。こうした構造を改め、連携を進めるほど交付税が増える、または進めなければ減る仕組みを組み込んでいかなければならない。
- とはいえ、地方交付税制度は 70 年以上にわたり、日本の地方財政の中核を担ってきた制度であり、各省庁の各種補助金とも複雑に関係している。そのため、短期的な改革と中長期の抜本改革に分けて改革を進めるべきである。

１）短期的改革——交付税算定方式の見直しと広域連合などへの直接交付

- 短期的には、まず普通交付税の算定方式を見直すべきである。各自治体が単独で実施した場合の経費を基準とするのではなく、複数自治体が連携して取り組んだ場合の必要額を基準に単位費用を設定する。具体的には、トップランナー方式の応用として、複数自治体による共同設置・共同処理を基準に単位費用を設定し、単独実施については相対的に少額となる配分へ転換する必要がある。

- 加えて、広域連合や一部事務組合など、実際に広域で事業を担う主体を交付税の対象とし、連携単位で基準財政需要額・収入額を算定して直接交付する仕組みを導入すべきである。
- ここで重要なのは、広域連合などへの直接交付が単に配分先を変更する措置ではないという点である。地方自治体を経由する交付では、各自治体の財源となるため、どうしても広域連合などへの拠出よりも独自の施策・事業への活用に傾いてしまい、結果として広域連携は補完的な位置づけにとどまってしまう。それに対し、広域連合などに直接財源を配分すれば、予算、資産、調達、運営、成果管理の単位が事業単位で一元化されることとなり、地域を通じた事業運営の改善が進みやすくなる。
- なお、本会では、2024年11月公表の報告書で、定住自立圏・連携中枢都市圏における特別交付税措置の拡充、複数自治体が連携する場合の各種補助金の加算などを求めている。これらについても、上記の方針に合致するように実施されるべきである。

2) 中長期的改革への展望

- 中長期的には、地方交付税制度そのものの抜本的な改革を検討しなければならない。現在のように、財源保障と財政調整の両機能を一つの制度に抱え込んだままでは、各自治体のフルセット維持を前提とする財政構造から脱しにくい。そのため、国が義務付ける支出は国庫支出金に整理し、地方交付税は財政調整機能に重点化する方向で制度を見直す必要がある。
- ただし、地方交付税制度は、長年にわたって日本の地方財政の根幹に位置づけられてきた制度であり、短兵急な改革は様々な混乱を引き起こしかねない。そのため、経済財政諮問会議や地方財政制度審議会において、抜本改革に向けた議論に着手することを求める。

(3) 施策3——「公務・公共サービス法人」の導入を

- 広域連携の必要性が明らかになり、財政制度が見直されても、実際にそれを企画立案し、自治体間の調整を行い、事業を執行する担い手がいなければ、実装は進まない。しかし、地方公務員が不足する中では、こうした担い手を地方自治体の組織内で確保することは難しい。

- そのため、2024 年 11 月に公表した報告書において、自治体間連携の企画・提案・組成を担う半官半民の組織体「公務・公共サービス法人」制度の創設を提案した。
- その後、自治体現場の視察や意見交換を重ねる過程で、我々が想像していた以上に担い手不足が深刻であることを痛感した。小規模自治体だけでなく、比較的規模が大きな地方自治体であっても、自治体間連携には十分な人員を割くことが難しい。そのため、「公務・公共サービス法人」制度の創設を急ぐべく、前回報告書よりも詳細に制度の骨格を提示する。

1) 公務・公共サービス法人の機能・役割

- 公務・公共サービス法人の主たる役割・機能は、自治体間連携や官民連携の設計・提案、民間委託時のモニタリングである。自治体に対して行政サービスの改善や効率化を提案し、既存の連携枠組みに参加していない自治体に対しても改善を提案することのできる法人とすべきである。
- 担い手不足や企画力不足によって連携に踏み出せない自治体に対して、広域的視点から連携の可能性を提示し、実行可能な枠組みを設計する意義は大きい。そのため、提案を受けた自治体には、一定期間内に理由を付して諾否を回答する義務を課すことが望ましい。提案の内容や適否が公に示されることで、自治体間連携の意義や効果が住民に広く認識されることを期待する。
- また、多くの地方自治体では、技術系を中心に職員が不足しており、今後、事業の執行に支障をきたす可能性が懸念される。さらに、民間委託を企画しても、事業実施を受託する民間事業者が存在しない場合も考えられる。
- そのため、公務・公共サービス法人には、例外的に広域的な行政サービスの運営主体となり、利益相反にならない限りにおいて、複数自治体から執行を受託する機能も付与する必要がある。例えば、窓口業務やデジタル化関連業務（共同調達、システム管理・運営など）、施設管理業務などの執行を担い、規模の経済効果を発揮することで、個別の地方自治体では確保しにくい専門人材とノウハウを集約することが可能となる。
- なお、公務・公共サービス法人の経営安定化という観点からは、受託に際し、行政の受け皿にとどまらない「稼ぐ力」を備えていく視点も不可欠である。そのため、受託費だけに依存しない収益構造の確立を後押しすべく、独自の収益事業を実施することも認めていくことが望ましい。

2) 公務・公共サービス法人の制度設計

- こうした役割・機能を担う組織として公務・公共サービス法人を具体化するにあたっては、経営上の機動性と高度なガバナンスの両立が不可欠である。
- 既存の一部事務組合や広域連合は主として特定事務の共同処理を行う行政組織であり、制度上の安定性はある一方、意思決定の遅さ、縦割りの運営、事務処理中心の発想に陥りやすい。また、第三セクターは機動的な経営が可能だが、住民による統制や経営規律が曖昧になりやすい。
- そのため、公務・公共サービス法人は、第三セクターに見られがちな「親方日の丸」的体質を排しつつ、同時に、企画機能の外部化に伴う首長・議会を通じた住民統制や民主的統制の弱体化を防ぐ必要がある。そのため、少なくとも次の条件を満たす制度設計を図るべきである。
 - ① 公共性の高い業務を担う主体として地方自治法上に法的位置づけを定める
 - ② 地域独占や不透明な随意契約に陥らないように競争原理を導入する
 - ③ 地方自治体と民間企業の共同出資を基本とする
 - ④ 職員は地方自治体や民間企業からの出向に加え、独自の採用も可能とする。なお、公的役割を備えるため、職員はみなし公務員とする
 - ⑤ 公共性・透明性の確保や不適格事業者の排除・利益誘導の防止を図る観点から、都道府県知事による指定を受ける仕組みとし、知事・議会に対して事業内容や財務状況を報告する義務を課す
 - ⑥ PPP・PFI に準じた長期契約を可能とする
- 自治体間連携にあたっては、各種行政サービスに応じた適正な連携モデルの標準化・類型化を進めるとしても、実際に各地域で実装するにあたっては、歴史的・文化的・地勢的な要素も含め、それぞれの事情に応じた企画・立案が求められる。人員不足に直面する地方自治体に代わり、民間企業の人材やノウハウも備えた公務・公共サービス法人制度を創設することにより、自治体間連携・官民連携による行政サービスの維持・向上の実現が可能となる。

4. 施策を補完する自治と連携の基盤づくり

- 以上が「連携・分業型」への転換に向けて、速やかに進めるべき3つの施策である。ただし、地方自治の根幹が住民参画にある一方、連携が実務上は各種事務処理の見直しであることに鑑みれば、自治体間連携の定着には、上記の3つの施策を補完する取り組みが必要である。
- すなわち、住民一人ひとりが地域の将来を考える基礎となる「地域の未来予測」の策定、今後の行政サービスの持続可能性を左右する人的資源の可視化、実務面で自治体間連携を阻むローカル・ルールの見直しに取り組んでいただきたい。

(1) 「地域の未来予測」の義務付け

- 自治体間連携は、個別事務の効率化にとどまるものではなく、地域としてどのような行政サービスを将来にわたり維持するのかという中長期的な構想と結びついていなければならない。そのため、2024年11月公表の報告書において「地域の未来予測」の策定を求めたが、現状では策定の動きが広がっているとは言い難い。
- 地方自治の基本は、それぞれの地域において、住民参画の下で地域の課題を自分事として考え、自分たちであるべき将来像を議論することにある。客観的・長期的な視点で地域の重要な将来推計のデータを整理する「地域の未来予測」の策定は、単なる行政文書づくりではない。一人ひとりの住民が地域の将来を自分事と捉え、目指すべき姿を議論し、住民参画の下で様々な政策や計画を策定するための出発点となるものである。
- そのため、あらためて、各地域において、人口減少や人材不足の危機認識を自治体間・住民間で共有し、今後、こういった機能をどの範囲で維持するのかを検討するため、各地方自治体には、「地域の未来予測」⁶の策定と「目指す未来像」⁷の議論を急ぐよう求める。

⁶ 「地域の未来予測」とは、総務省が全国の地方自治体に策定を呼び掛けている、客観的・長期的な視点で重要な将来推計のデータの整理。今後の15年から30年先までの長期的な行政需要や経営資源の変化や課題の見通しを客観的なデータに基づいて整理し、分野横断的な指標として各分野の推計の前提となる人口や人口構造の変化及び施設・インフラの老朽化などに関して長期的な将来推計を行うとともに、これらを踏まえて複数の分野についての長期的な変化・課題の見通しを整理するものとされている。

⁷ 「目指す未来像」についても、総務省は、「地域の未来予測」で明らかになった変化・課題を踏まえつつ、客観的な推計が困難な分野や指標についての見通しや目標も併せ、

- 少なくとも定住自立圏や連携中枢都市圏には、各種補助金や地方交付税の加算措置の条件として、圏域単位での「地域の未来予測」の策定を義務づけるべきである。

（２）人材健全化指標の導入

- 人手不足が深刻化する中、地方自治体による行政サービスの持続可能性は、人材確保にかかっていると言っても過言ではない。そのため、各地方自治体において、人材不足が深刻化している分野や運営上の限界を迎えている領域を可視化し、住民や議会と共有しなければならない。すなわち、「人材健全化指標」を導入すべきである。
- 2006 年の北海道夕張市の財政破綻を受けて、財政悪化の状況を可視化し、基準を超えた場合には是正措置を求める「財政健全化指標」が設けられている。同様に、人材についても、不足状況が一定の閾値を超えた場合には、地方自治体に広域連携による人材確保や業務再編を進める計画の策定を義務づけ、必要に応じて都道府県・国が是正や支援に関与できる仕組みとして、「人材健全化指標」が必要である。
- なお、人材健全化指標で問題が指摘された場合には、単に全体を俯瞰した改善計画を求めるだけでは不十分である。人員が不足する事業について、客観的な基準に従い、広域化や PPP/PFI の活用、公務・公共サービス法人への移管などを比較・検討するマーケット・テストを義務づけることが望ましい。
- 他方、広域連携の動きが停滞する大きな理由の一つは、地方自治体の首長や議会の合意形成に時間がかかることにある。したがって、人材危機が顕在化した事業については、当該自治体の自主的判断を待つだけでなく、国・都道府県が広域化の必要性を明確に示し、比較結果の公表と一定期間内の方針決定を求める仕組みを設けてはどうか。合意形成の遅れが住民サービスを継続する上でのリスクになる以上、ボトムアップだけではない選択肢の提示も必要と考える。

どのような未来を実現したいのかに関する議論を住民やコミュニティ組織、NPO、企業などと議論することを呼び掛けている。「地域の未来予測」「目指す未来像」の詳細については、総務省 HP（下記 URL）を参照のこと。

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html（「地域の未来予測」に基づく広域連携の推進）

（３）ローカル・ルールの見直しと業務標準化

- 連携の障害となるローカル・ルールを見直し、業務標準化を進める必要がある。同じ事務事業・行政サービスであっても、各自治体で運用や仕様が異なれば、共同化や広域化は進みにくい。
- そのため、業務フロー、システム仕様、申請様式、住民対応のルールなどを可能な限り標準化し、共同処理を可能にする基盤を整えることが重要である。現在、デジタル庁を中心に進められているこうした取り組みを一層の加速するよう求める。
- また、先行する自治体が導入した利便性の高いシステムを共同利用する視点も必要である。政府はすでにデジタル公共財として、複数自治体による共同利用の加速と普及に取り組む方針⁸を示しており、例えば、システムの接続に要する改修費用の補助や開発した自治体への報奨などを図ることで、好事例の横展開を後押ししていただきたい。

⁸ 「地方創生 2.0 基本構想」（2025 年 6 月 13 日閣議決定）において、「デジタル公共財の共同利用・共同調達の加速に向けた環境整備」として、共同利用・共同調達の加速、導入支援などの方針が示されており、一層の拡充を期待する。

5. おわりに——自治体間連携を、地方自治の新しい標準へ

- これからの地方自治において重要なのは、各地方自治体が単独で全機能を保持し続けることではない。地方自治体の境界や官民の垣根を超えた地域全体として、住民生活に必要な行政サービス・機能を最適に確保することである。人口減少時代において、地方自治体が単独・自前型の運営を維持することは現実的ではなく、各行政サービスの態様に応じて最適な提供体制を追求できる連携・分業型の運営へと転換することが必要である。
- こうした連携・分業型への転換は、基礎自治体の空洞化を意味しない。単独では維持できない機能を共同で担うことで住民の生活に必要な環境を守りつつ、自らでしか実施できない地域の誇りに直結する独自の取り組みにリソースを充当する選択や住民との対話・合意形成という地方自治の根幹を基礎自治体が担い続けなければならない。言い換えれば、こうした地方自治の根幹を今後の人口減少の中で充実させていくために、自治体間連携を推進していかなければならない。
- 本提言で提示した三つの柱、すなわち、行政サービスごとの適正な連携モデルの提示、地方交付税制度の見直し、公務・公共サービス法人の具体化は、それぞれ独立した提案ではない。第一の柱が「何をどの単位で連携するか」を示し、第二の柱が「それを財政面からどう支えるか」を定め、第三の柱が「誰がそれを企画・実行するか」という課題への対応である。三つの柱を一体的に進めることではじめて、自治体間連携は実効性を持ち、ワイズスペンディングの定着と担い手不足の緩和につながる。
- 自治体間連携は、縮小均衡のための消極策ではない。限られた人材と財源のもとでも住民参画による地方自治を持続可能にし、地域の実情に応じて住民生活の持続可能性を高めるための前向きな改革である。既存制度を土台としつつ、その限界を乗り越え、事務の共同処理から事業の経営へ、固定された区域から多層的・機能的連携へ、補填ではなく最適化を促す財政へと進化させていく。自治体間連携を例外的対応ではなく、地方自治・地方創生の新たな標準と位置づけ、その制度化と実装を強く進めていかなければならない。

以上

地域共創委員会 委員名簿

2026 年 8 月時点
(敬称略・50 音順)

委員長

伊 達 美和子 (森トラスト 代表取締役社長)
地 下 誠 二 (日本政策投資銀行 顧問)
野 田 由美子 (ヴェオリア・ジャパン 取締役会長)

副委員長

出 浦 淑 枝 (コマツ 執行役員) *2026 年 6 月退会
岐 部 一 誠 (インフロニア・ホールディングス 取締役代表執行役社長兼 C E O)
清 水 新一郎 (日本航空 副会長)
杉 田 浩 章 (ボストン・コンサルティング・グループ シニア・アドバイザー)
鈴 木 和 洋 (楽天モバイル 代表取締役 共同 C E O)
原 田 文 代 (日本政策投資銀行 常務執行役員)
松 本 順 (みちのりホールディングス 取締役会長)
横 尾 隆 義 (47partners 代表取締役)

委員

阿 部 真寿美 (アイダ設計 専務取締役)
荒 井 靖 博 (中日本ハイウェイ・メンテナンス東名 取締役社長)
有 田 礼 二 (東京海上日動火災保険 エグゼクティブ・アドバイザー)
飯 村 慎 一 (光陽エンジニアリング 代表取締役会長)
石 橋 健 司 (明治安田生命保険 執行役常務 C D O 兼 C A I O)
市 川 晃 (住友林業 取締役会長)
市 川 雅 一 (日本軽金属ホールディングス 顧問)
伊 藤 弥 生 (日本郵政 取締役)
井 原 多 美 (大豊産業 非常勤取締役)
今 井 斗志光 (豊田通商 取締役社長)
海老原 城 一 (アクセンチュア 執行役員)
大 岡 哲 (大岡記念財団 理事長)
大 倉 俊 (ノエビアホールディングス 代表取締役社長)
大 古 俊 輔 (IDAJ 顧問)
大 森 美 和 (AAJ クリエーションズ 代表取締役)
岡 野 貞 彦 (岡三証券グループ 社外取締役 (監査等委員))

岡 本 祥 治 (みらいワークス 取締役社長)
 小 川 嘉 一 (レイヤーズ・コンサルティング マネージングディレクター)
 奥 村 洋 治 (フジタ 取締役社長)
 梶 川 融 (太陽有限責任監査法人 会長)
 柏 頼 之 (JAL 航空みらいラボ 取締役社長)
 木 田 裕 士 (アイガー 取締役社長)
 熊 谷 亮 丸 (大和総研 副理事長)
 幸 田 博 人 (イノベーション・インテリジェンス研究所 代表取締役社長)
 小 島 和 人 (高砂熱学工業 代表取締役社長)
 小 林 克 成 (トランス・コスモス 常務執行役員)
 坂 井 徹 (JP ホールディングス 取締役社長)
 桜 井 伝 治 (オルテラス 代表社員)
 笹 川 淳 (大林組 取締役副会長)
 佐 藤 建 (住友林業 特別顧問)
 佐 藤 昌 孝 (東海東京フィナンシャル・ホールディングス 会長補佐)
 塩 田 信 行 (明治安田生命保険 執行役員)
 島 田 雅 史 (アライアンスパートナーズ 取締役社長)
 真 貝 康 一 (日本貨物鉄道 相談役)
 菅 谷 とも子 (ANA あきんど 顧問)
 杉 浦 英 夫 (デロイトトーマツ マネージングディレクター)
 杉 野 光 広 (日本製紙 取締役副社長 副社長執行役員)
 杉 山 博 孝 (三菱地所 特別顧問)
 鈴 木 雅 子 (日本信号 社外取締役)
 角 田 典 彦 (三菱 UFJ ニコス 取締役社長 兼 社長執行役員)
 銭 高 丈 善 (銭高組 取締役専務役員)
 高 澤 利 康 (日本政策投資銀行 取締役常務執行役員)
 高 田 恭 介 (富山銀行 取締役専務執行役員 C G O 兼 C S O)
 高 橋 知 裕 (HEROZ 代表取締役)
 高 橋 誠 (KDDI 取締役会長)
 武 貞 達 彦 (海外交通・都市開発事業支援機構 取締役社長)
 田 中 和 貴 (休日ハック 代表取締役)
 田 中 理 (前澤化成工業 代表取締役兼社長執行役員)
 田 中 豊 人 (スケールアウト 特別顧問)
 田 中 廣 (タナチョー 取締役会長)
 玉 井 邦 昌 (マネジメントソリューションズ 専務取締役 C F O)
 津 上 晃 寿 (レナタス 取締役社長 兼 C E O)

鍔 川 陽 介 (グロース・コンティニュー 代表取締役)
 手 納 美 枝 (デルタポイント インターナショナル 代表取締役)
 徳 永 優 治 (エゴンゼンダー パートナー)
 徳 山 豊 (瓜生山学園京都芸術大学 理事長)
 外 池 ジャナリ (ナショナル・オーストラリア・バンク・リミテッド (銀行) 在日
 代表)
 富 田 尚 子 (ワールド 取締役)
 豊 田 高 行 (Craif C L O 法人部門責任者)
 内 藤 直 樹 (関西電力 執行役常務)
 中 川 陽一郎 (中川特殊鋼 取締役社長)
 中 島 篤 (三菱地所 代表執行役 執行役社長)
 中 島 史 雄 (ユアサM&B 取締役専務執行役員)
 中 島 基 善 (ナカシマホールディングス 取締役社長)
 長 瀬 玲 二 (長瀬産業 顧問)
 長 田 英 知 (Airbnb Japan 執行役員)
 中 俣 力 (日本郵政 常務執行役)
 中 村 正 己 (日本能率協会 会長)
 永 山 妙 子 (FRONTEO 取締役)
 中 山 泰 男 (セコム 特別顧問)
 新 倉 恵里子 (東和エンジニアリング 取締役社長)
 新 家 寛 (西村あさひ法律事務所・外国法共同事業 執行委員パートナー)
 西 村 豊 (ミスターマックス・ホールディングス 取締役)
 野 崎 大 輔 (マッキンゼー・アンド・カンパニー・インコーポレイテッド・ジャ
 パン シニア・パートナー)
 橋 谷 義 典 (クオインタムリープ 取締役副会長)
 濱 田 義 之 (シスコシステムズ 社長執行役員)
 林 明 夫 (開倫塾 取締役社長)
 原 井 義 昭 (コロプラ 取締役 上席執行役員 C F O)
 原 田 典 子 (AICROSS 代表取締役 C E O)
 原 雄 三 (全日本空輸 上席執行役員)
 日比野 勇 志 (野村不動産ソリューションズ 代表取締役社長)
 平 井 龍太郎 (双日 顧問)
 平 子 裕 志 (ANA ホールディングス 特別顧問)
 藤 本 宏 樹 (住友生命保険 常務執行役員)
 星 久 人 (福武財団 特任顧問)
 堀 田 康 之 (キッツ 取締役会長)

堀 内 勉 (田村学園 多摩大学 理事)

堀 江 喜 義 (住友生命保険 代表執行役専務)

堀 江 徹 (日本信号 取締役専務執行役員)

堀 口 智 顕 (サンフロンティア不動産 取締役会長)

本 間 洋 (NTT データグループ 相談役)

前 田 栄 治 (ちばぎん総合研究所 取締役社長)

正 宗 エリザベス (荒川化学工業 社外取締役)

増 永 義 彦 (森トラスト 常務取締役)

松 井 敏 浩 (大和証券 顧問)

松 村 洋 季 (EY 新日本有限責任監査法人 理事長)

南 賢 一 (西村あさひ法律事務所・外国法共同事業 パートナー)

宮 崎 桂 (国際協力機構(JICA) 副理事長 兼 最高サステナビリティ責任者)

棕 梨 敬 介 (山口フィナンシャルグループ 取締役社長CEO)

望 月 淳 (エス・オー・シー 取締役)

望 月 美佐緒 (ルネサンス 取締役社長)

森 浩 生 (森ビル 取締役副社長執行役員)

森 正 勝 (国際大学 特別顧問)

柳 圭一郎 (NTT データ アイ 監査役)

山 内 雅 喜 (ヤマトホールディングス 参与)

山 越 康 司 (あおぞら銀行 顧問)

山 下 良 則 (リコー 取締役 会長)

山 本 麻 理 (エコロシティ 取締役社長)

湯 浅 智 之 (リヴァンプ 取締役社長執行役員CEO)

横 田 響 子 (コーセル 社外取締役)

吉 田 直 人 (イオレ 取締役会長)

吉 永 達 世 (つばさエンタテインメント 代表取締役)

米 田 文 彦 (日本レジストリサービス 取締役)

渡 部 賢 一 (TMI 総合法律事務所 特別顧問)

事務局

藤 井 大 樹 (経済同友会 執行役)

林 祐 (経済同友会 政策調査部 プログラム・オフィサー)