

21世紀地方自治制度についての調査研究会
報告書
(平成26年度)

平成27年3月

一般財団法人 自治総合センター

は　じ　め　に

我が国の人囗は、平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている（平成24年1月 国立社会保障・人口問題研究所公表）。

このような人口減少社会を迎える、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。

現在、政府において第31次地方制度調査会が設置され、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等についての諮問に基づき、調査・審議が行われているところである。

地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、当センターは、学識経験者の方々にご参加いただき、今後の地方自治制度の運用上の諸課題、新たな制度改正の展望等について自由闊達にご議論いただくことを目的として、「21世紀地方自治制度についての調査研究会」を設置した。

本研究会において、平成26年度では、地方自治制度を巡る諸課題、特に、人口減少社会に的確に対応する地方行政体制のあり方、地方分権と統治構造のあり方、連携協約制度と住民の地位等をテーマとして、それぞれの論点について議論を行った。

本研究会における新しい視点からの自由な論議が地方自治制度の構築の参考となり、地方自治の更なる発展に資することとなれば望外の喜びである。

なお、本研究の企画及び実施に当たっては、総務省自治行政局行政課から多くのご協力をいただいた。

本報告書が広く地方公共団体の行政課題への対応と施策展開の一助となることを期待したい。

平成27年3月

一般財団法人 自治総合センター
理事長 若林清造

21世紀地方自治制度についての調査研究会

委 員 名 簿

平成27年3月1日現在

(五十音順、敬称略)

出雲 明子	東海大学政治経済学部政治学科准教授（行政学）
姥浦 道生	東北大学大学院工学研究科准教授（工学）
大江 裕幸	信州大学経済学部准教授（行政法）
甲斐 朋香	松山大学法学部法学科准教授（政治学）
木下 昌彦	神戸大学大学院法学研究科准教授（憲法）
宍戸 常寿	東京大学大学院法学政治学研究科教授（憲法）
砂原 康介	大阪大学大学院法学研究科准教授（行政学）
福岡 安都子	東京大学大学院総合文化研究科准教授（憲法）
山本 未来	明治学院大学法学部准教授（行政法）

以 上

目 次

第1回 人口減少に的確に対応する地方行政体制のあり方①

○ 議事要旨	...	1
○ 資料		
・ 第30次地方制度調査会答申後の動き	...	9
・ 人口減少対策に係る最近の動き	...	17
・ 人口減少に的確に対応する地方行政体制のあり方について (議論のたたき台)	...	44

第2回 人口減少に的確に対応する地方行政体制のあり方②

○ 議事要旨	...	93
○ 資料		
・ 国会での議論や住所の概念	...	101

第3回 民主的実験としての地方分権 —ドーフ&サベル『民主的実験の憲法』を素材として—

○ 議事要旨	...	109
○ 資料		
・ 木下委員提出資料	...	121
・ 連携中枢都市圏関係資料（参考資料）	...	135

第4回 連携協約を用いた新たな広域連携と住民の地位

○ 議事要旨	...	147
○ 資料		
・ 大江委員提出資料	...	161
・ 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会 報告書について（参考資料）	...	171

第1回

人口減少に的確に対応する地方行政体制の あり方①

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成26年度）

（第1回議事要旨）

1 日 時 平成26年11月27日（木）17：00～

2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 出雲 明子 東海大学政治経済学部政治学科准教授（行政学）
姥浦 道生 東北大学大学院工学研究科准教授（工学）
大江 裕幸 信州大学経済学部准教授（行政法）
甲斐 朋香 松山大学法学部法学科准教授（政治学）
木下 昌彦 神戸大学大学院法学研究科准教授（憲法）
福岡 安都子 東京大学大学院総合文化研究科准教授（憲法）
山本 未来 明治学院大学法学部准教授（行政法）

4 議 題 人口減少に的確に対応する地方行政体制のあり方①

5 概 要

人口減少に的確に対応する地方行政体制のあり方について

【事務局より説明】

（第30次地方制度調査会答申）

- 第30次地方制度調査会の答申では「人口減少社会において、人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体が人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要」としている。
- 「基礎自治体の行政サービス提供体制」については、市町村合併を一つの手法と位置づけた上で、中核的な都市が周辺を牽引する新たな広域連携の必要性が指摘されており、地方中枢拠点都市（指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市）等を中心とした連携が提言された。病院の例であれば、地方中枢拠点都市に病院を集約して運営し、近隣市町村はそこに至るまでの交通網等を整備するといった役割分担をする集約とネットワークを行うという考え方である。
- 「三大都市圏の市町村における広域連携等」は、面積は狭いが規模能力は一定以上ある都市が多

ぐ存在する三大都市圏においては、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進すべきというもの。中心となる市を想定せず、ある町は図書館を整備し、隣接市は美術館を整備する代わりに図書館は整備しないという形で、それぞれの都市が役割分担するもの。

- 「都道府県による補完」は、地方中枢拠点都市等から相当程度の距離がある地域、例えば離島や中山間地においては、市町村間の広域連携が困難な場合もあることから、都道府県による補完も選択肢であるというもの。
- 当該答申を踏まえ、地方自治法（昭和22年法律第67号）の一部改正法が立案され、第186回国会において成立している。地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化するものであり、「連携協約」「事務の代替執行」制度の創設等が行われた。
- 人口減少社会における地方行財政体制について、例えば連携協約等の仕組みをどのように活用していくのかという点については、第31次地方制度調査会でも、引き続き議論となっているところ。

(まち・ひと・しごと創生関係)

- 地方制度調査会のほか、政府においては、人口減少問題に関する議論が様々な形で行われており、その一つが「まち・ひと・しごと創生本部」である。
- 先の臨時国会で「まち・ひと・しごと創生法」が成立しているが、そのポイントは2つあり、①政府が人口の現状、それから将来見通し（長期ビジョン）を踏まえ「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定すること、②各都道府県、市町村も総合戦略を策定する努力義務である。
- 長期ビジョンについては、「まち・ひと・しごと創成会議」において検討が進められており、その基本認識として、①人口減少時代の到来、②人口減少が経済社会に与える影響、③東京圏への人口集中について問題意識を持っている。
- 検討中の「総合戦略」の骨子では、(1) 地方に仕事をつくり、安心して働くようにする、(2) 地方への新しい人の流れをつくる、(3) 若い世代の結婚、出産、子育ての希望をかなえる、(4) 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守る、(5) 地域と地域を連携する、と大きく5本の柱が掲げられている。

(選択する未来について)

- 経済財政諮問会議の専門委員会「選択する未来」でも人口問題について議論が行われ、既に報告書が出されている。これは、50年後も1億人程度の安定した人口構造を目指さし、地域に関しては、例えば、コンパクトシティーを進めていく等の提言が盛り込まれている。

(全国知事会の動きについて)

- 全国知事会は、10月に、「地方創生のための提言」を行っている。例えば、「1. 基本姿勢」において、人口減少自体を将来的に解消するため「①人口減少そのものの挑戦」、人口減少が少なくと

も向こう半世紀以上は避けられないことを正面から受けとめ「②人口減少社会への挑戦」が必要と整理している。

(地方制度に係る人口減少問題の論点について)

- 地方制度に係る人口減少問題の論点について、ここでは以下のように整理している。
- 論点1 地方圏において地方中枢拠点都市圏や定住自立圏の形成等の市町村間の広域連携をどのように進めていくか、その形成を促すためにはどのような仕組みが考えられるか。また、形成されたとして、その圏域において取り組みを強化、充実していくためにはどうしたらいいのか。
- 論点2 地方制度調査会では市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県による補完を行うと提言されているが、一体その補完はどこまでやるべきなのか。また、組織についてはどうあるべきか。人口減少が進む離島・中山間地の市町村で、なり手もいなくなる中で、少人数でも簡素で強力な組織とするためにはどのような仕組みが考えられるか。
- 論点3 大都市圏において水平的・相互補完的、双務的な役割分担による広域連携が本当に進むのだろうか、これを進めるためにはどのような仕組みが必要か。さらに三大都市圏域内での調整の場は今まで本当にいいのか。
- 論点4 東京圏から地方圏への人口移動、地方圏に帰ったとしたときに定住を促進するために必要な施策は何か。移住を進めていく中での段階的なステップとして、2地域居住が考えられるが、2地域居住先における行政サービスとはどうあるべきか。

【上記の説明に関する議論】

- 圏域の形成は自主的な取り組みが基本であり、それを促進していくことは工夫が必要ではないか。定住自立圏は過去から取り組みが行われており、一定の実績が生まれているが、定住自立圏の形成の成功事例・失敗事例などで何か共通点がないか、考察が必要ではないか。
- 地方中枢拠点都市圏では、この地域はこうあるべきだと考える地理的要因からのアプローチと、各地域には政治的に困難な状況が現実的にあることを考慮して圏域を考えるアプローチがあり、どちらを重視するのかという点も、難しいところではないか。
- 地理的条件や歴史的なつながりが成功要因になることは事実であるが、そうでない場合も定住自立圏はかなり柔軟な枠組みになっており、財政的な支援など工夫次第では様々な可能性があると考えている。
- 定住自立圏では、中心市が近隣市町村のために何をしなければいけないのか、近隣市町村は中心市に対してどういう位置づけにあるのかという議論があった。中心市も自らの行政を第一に考えるという面があり、一方で、近隣市町村は中心市には頼りたくないという思いを持っている場合もある。

- 延岡市と日向市の事例として、日向市は自ら中心市となる圏域を有する一方で、延岡市との関係では近隣市町村となっている。この事例では、お互いに配慮した面があったという話を伺ったことがある。ただ、この事例でも川の流域を通じて木材の流通や文化的な交流が歴史的にあったという経緯があり、ある程度の心理的なつながりが存在していた前提がある。
- 定住自立圏の取り組みから危惧を感じたのは、例えば連携する条件が整っていたり、歴史的なつながりがある場合は別であるが、経済的にも行政体制としても、最も体力がない市町村が連携体制から取り残される可能性がある。そういった市町村をどのようにフォローすべきかを検討する必要がある。
- 近隣市町村には定住自立圏をてこに、合併しなかった市町村を合併に追い込もうとしているのではないかという懸念があるのではないか。それを乗り越えるのは財政支援であるが、定住自立圏は大規模な財政支援になっていない。地方中枢拠点都市は財政支援の桁が違うということで乗り越えられそうな状況にあるのではないか。
- 歴史的なつながりがある市町村は既に合併して一つの市町村になっている。今後、大都市を中心としての都市圏を進めるときには、歴史的つながりに加えてもう一つ何かを用意する必要がある。財政的支援の拡充や、近隣市町村がより戦略的になって近隣の大都市を活用するという視点が必要ではないか。
- 地域の経済団体や専門家などが合併すべきと主張する中で、行政側は様々な事情で合併には踏み切りたくないという場合に、定住自立圏も含めて自治体間で連携をし、行政サービスは合併をした場合と同等に確保できているんだという言い方をしていると聞いたことがある。
- 中心市や近隣市町村が県に対して要望する場合でも、一つの自治体だけではいわゆる地域エゴだと思われる。県や国に対して圏域全体の利益を主張して何らかの支援を引き出すような考え方もあるのではないか。
- 基本的に目指す方向はいいと思うが、問題はこれを国全体として実現できるか。国交省、厚労省などそれぞれが、それぞれのやり方で実現するのではなく、空間像をいかに共有して補助金なりを投じていくのかが最も重要であり、地元レベルでも国レベルでもコントロールタワー的な調整役が必要ではないか。
- 平成26年地方自治法改正で創設された連携協約も1対1の連携し、連携の層が重なっていって圏域を形成していくというイメージ。そこで大事なのは中心市が全体のビジョンを持ちながら階層になっている圏域をどのように形成していくのかということ。
- これまで基礎自治体は総合行政主体であるという言い方をしてきたが、総合行政にこだわり過ぎると、逆に各分野の連携が阻害される。総合行政という枠組みと、いわゆる政策領域ごとのネット

ワークをどういうふうに組み合わせていくべきか。

- 基礎自治体は総合行政主体としての位置づけは変わらない。広域連携は行政サービスの提供方法や手法の一つとして理解している。
- 例えば発達障害のお子さんに対する医療支援は専門的なスタッフが必要であるが、支援施設を中心部に整備して、スタッフも充実させ、近隣市町村単体で運営するよりはるかにレベルの高いものを提供するといったもの。そこは、近隣市町村も総合行政は放棄するものではない。
- 定住自立圏が成立した場合に、周辺の自治体にはどういったメリットがあつて、中心の自治体にはどういったメリットがあるのか。中核となる都市への機能集積が進まない背景には、周辺自治体の側に自らの裁量で運用してきた諸機能がなくなることに対するリスク感があり、一步踏み出せないところがあるのではないか。
- 大都市に機能が集積され、近隣市町村とはアクセスをよくする方策となれば、より一層近隣市町村から人口が吸収されてしまうのではという懸念もあるだろうし、本来は単独で行政サービスを提供したいという中で、それができないから圏域の中で役割分担するかという議論が必要になってくる。なかなか割り切れない気持ちも、実際のところはあるのではないか。
- 地方中枢拠点都市圏や定住自立圏の構想には、都市とその機能に注目する物の見方が大前提にあるように感じられるが、同時に、地方が地方たる所以は都市の外に広がる領域、農村であるのもまた事実であるように思われる。様々な事情から自分の土地に言わば張りついでいるを得ない住民を少なからず抱えた農村部については、都市への機能集中を進めるに当たっても、一定の考慮が必要なのではないか。
- 上記に関連して、憲法を始め近代日本が継承した西洋法には、地方自治を地方公共団体の固有の権利とする固有権説それ自体を含め、都市中心の文明を前提とした特徴が少なからずあるよう思う。議会制の歴史を見ても、図式的な言い方にはなるが、都市の商人・知識人層の果たした役割が非常に強く、彼ら都市民と、農村を治める貴族との力関係で動いてきたというところがある。こうした事情を反映して、憲法を含む法体系の中では、農村とその住民というものの姿が見えて来づらいところもあるのではないか。
- 都市にとっての農村の存在意義は、昔は自分たちの出身地であつたり、両親の所在ということがあったので、その重要性は感覚的に理解されていたが、世代を超え、都市の人が全く関心のない地域になってきてしまい、二項対立になつてゐるのではないか。
- 連携協約は具体的にどのような内容を想定し、その内容は常に紛争解決可能なのか。
- 法律上、「連携協約を締結した普通地方公共団体は、その締結した連携協約に基づいて必要な措置をとるようしなければならない」と規定してある。それでも紛争が起これば、自治紛争処理委員

が処理方策を提示することとしている。

- 水平的・相互補完的な役割分担について、数年前の最高裁判決で、例えばこの施設はこの市にあって、こちらの施設はこちらの市にあるという場合に、住民の立場としては、公の施設の利用権は基本的には住民にあるという「住民の義務地位」という概念が出てきた。自分の市にある公の施設の利用権と、連携協定を結んでいる隣の市にある公の施設の利用権は、同じなのか、変わってくるのか気になる。
- 本来であれば域外の人と市内の人だと、使用条件を分けて差をつけることが考えられるが、連携協約を結ぶ場合は同じ条件で使用できることになるのではないか。
- 連携協約は、合併しなかった市町村等の受け皿となり、人口減少においても行政サービスを維持していくための仕組みだと理解するが、他方、地方創生の観点からみれば、この連携によって雇用の受け皿が減少していく。もともと無かつた高度医療が付加されるのであれば、サービスの向上だが、連携を強め過ぎて、既存の事務を整理するという話になれば、雇用の受け皿としての公務の減少という問題が生じるのではないか。
- 公共サービスが唯一の雇用の受け皿になっている地域では、仕事は減るかもしれないが、しかし、それは無理に税金で何とか成り立たせているという世界であり、やはり望ましくないと思う。公共サービスはなるべく効率的にして、そのサービスの水準を落とさずに負担を軽減して、別途雇用は民間のレベルで作っていく必要があるのではないか。

資 料

第30次地方制度調査会答申後の動き

第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の概要行政サービス提供体制に関する答申」の概要

- 平成23年8月に設置された第30次地方制度調査会では、平成24年1月17日の第3回総会以降、諮問事項のうち「大都市制度のあり方」及び「基礎自治体の行政サービス提供体制」について専門小委員会で計36回審議。平成25年6月17日開催の第5回総会において、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制」に関する答申を取りまとめた。
- 人口減少社会（平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年に1億人を下回ると予測）において、人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体が人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要との認識に立ち、以下の制度の見直し等を答申。

現行の大都市等に係る制度の見直し

（指定都市制度）

- 「二重行政」の解消（都道府県から指定都市への事務移譲等）
 - ・ 指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務（31事務：県費負担教育職員の給与負担など）や都道府県条例で移譲実績のある事務（21事務）（重複除外と計35事務）は移譲を基本
 - ・ 道府県等が移譲に懸念を示した事務も、例えば計画区域が指定都市の区域を超えない場合に限る等の工夫を講じて移譲できないか更に検討（例：都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限）
 - ・ 指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要
- 事務移譲に伴う税財源の配分
 - ・ 県費負担教職員の給与負担等、指定都市にまとまるた財政負担が生じる場合、道府県税と市町村税で課税標準が共通する税目に係る税源移譲や税交付金なども含めて財政措置のあり方を検討
 - ・ 指定都市側と関係道府県側で協議の場を設け、合意形成が図られるべき
- 「都市内分権」による住民自治強化（特に人口が非常に多い指定都市）
 - ・ 区の役割の拡充、区長に独自の権限（人事・予算等）
 - ・ 区長を市長が議会同意を得て選任する特別職にすることを選択可能にすべき
- ・ 市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会を設置
- ・ 区に教育委員会や区単位の市教委事務局（教育委員会制度を可能にする補助機関）の設置を

（中核市、特例市制度）

- ・ 現在の特例市に一層の事務の移譲を可能とするため、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となる形で両制度を統合（現在の特例市が少なくとも従来処理してきた事務を処理し続けることを前提）
 - ・ 都道府県からの事務移譲は法令による（ほか、条例による事務処理特例制度を活用）
 - ・ 都道府県条例により市町村の事情を踏まえた事務移譲を行うため、都道府県が人的支援、財政措置に係る運用上の工夫を行う（ほか、市町村長による移譲事務の要請権限の積極的活用が必要）
- ### （都区制度）
- ・ 都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により異なる事務移譲（例：児童相談所）を検討。その他には都とそれぞれの特別区の間で条例による事務処理特例を活用することを検討
 - ・ 社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討

新たな大都市制度

(特別区制度の他地域への適用)

- ・道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意
- ・事務分担は、都が基礎自治体に代わり一體的に処理している事務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理できるかという点に留意
- ・税財源は、道府県・特別区の事務の規模に応じて適切に配分されることが基本。特別区の処理する事務や特別区の現行制度は、調整3税(固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税)以外の調整財源が必要となる場合があることを基本に検討

(特別市(仮称))

- ・全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義
- ・住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要
- ・まずは都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市(仮称)へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討

(三大都市圏域の調整)

- ・三大都市圏において、圏域にわたり行政課題(交通体系整備、防災対策等)に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討

基礎自治体の行政サービス提供体制

(総論)

- ・自主的な合併や、市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中で、各市町村が最も適したもの自ら選択できるようにする必要
- ・合併により、行政財政の効率化、広域的なまちづくり等の成果がある一方で、専門職員の不足や行政区域の広域化等に伴う課題も存在
- ・合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置が必要

(「平成の合併」後の基礎自治体)

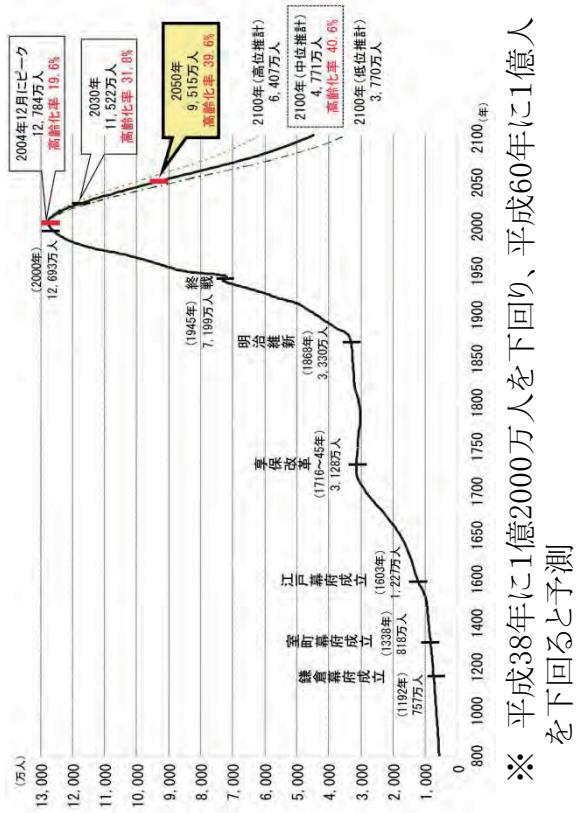
- ・合併による行政区域の広域化等に伴う課題も存在
- ・新たな広域連携等
- 新たな広域連携制度
 - ・以下の広域連携等を一層進めていくため、現行の一部事務組合や事務の委託等の制度のほか、地方公団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき
- 地方圏における市町村間の広域連携
 - ・地方圏では、「地方中枢拠点都市」(指定都市、中核市、特例市)うち地域の中核的な役割を果たすべき都市等を中心とした連携(地方中枢拠点都市等に対する役割に応じた役割)(財政措置)
 - ・それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進
- 三大都市圏における広域連携等
 - ・三大都市圏では、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進
 - ・合併については、特に三大都市圏の市町村にに対して、自主的な選択の尊重を前提とした上で、その成果や課題について、十分な情報提供が必要
- 都道府県による補完
 - ・地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、地域の実情を十分踏まえた上で、都道府県による補完も選択肢

地方自治法の一部を改正する法律の背景

◎ 改正の背景

- 人口減少社会の到来
- ① 人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、
② その上で全国の基礎自治体における行政サービスを継続可能に提供していく仕組みが必要
- 第30次地方制度調査会
「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
(平成25年6月25日総理手交)

我が国における総人口の長期的推移



* 平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年に1億人を下回ると予測

○ 地方自治法の一部を改正する法律(第186回国会で成立(平成26年5月23日)、同30日公布)

- (1) 大都市制度の見直し
- (2) 新たな広域連携の仕組みの整備
 - ① 指定都市制度の見直し
 - ② 中核市・特例市の統合
 - ① 連携協約
 - ② 事務の代替執行

大都市制度の見直しについて

1 指定都市制度の見直し

施行日：公布の日（平成26年5月30日）から2年以内で政令で定める日

（1）区の役割の拡充【「都市内分権」による住民自治の強化】

- ① 区の事務所が分掌する事務を条例で定める
- ② 区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長（特別職）を置くことができるようにする。

（2）指定都市都道府県調整会議の設置【「二重行政」の解消】

- ① 指定都市及び都道府県の事務処理を調整するための協議の場として、**指定都市都道府県調整会議を設置する**
- ② 市長又は知事（は、協議を調えるため必要と認められたときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることとする

※ この他、都道府県から指定都市へ事務・権限を移譲（県費負担教職員の定数の決定、病院の開設許可、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画マスタートーナン）に関する都市計画の決定（ほか）
→ 別途、第4次分権一括法において措置

2 中核市・特例市の統合

施行日：平成27年4月1日

- **中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更することにより、中核市・特例市を統合する**
(現在の特例市については必要な経過措置等を設ける)

新たな広域連携について

◎ 新たな広域連携

(第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(平成25年6月25日総理手交))

地方圏

- ・ 「**地方中枢拠点都市**」等を中心とした連携(地方中枢拠点都市等)に対して、**圏域における役割に応じた適切な財政措置**
- ・ それ以外の定住自立施策の対象地域では**定住自立圏**(人口5万人程度以上で昼間人口比率1以上の中核都市を中心とする圏域)の取組を一層促進
- ・ 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、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
- ・ 同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、**双務的な役割分担**を促進

三大都市圏

○ 地方公共団体間の「柔軟な連携」を可能とする仕組みを制度化

施行日：平成26年11月1日

国家間の条約のように、**地方公共団体間で「連携協約」を締結**できる新たな仕組みを導入

- ・地域の実情に応じて地方公共団体間で締結、紛争解決の手続きもビルトイン
- ・事務分担だけでなく、政策面での役割分担等についても、自由に盛り込むことが可能(例…圏域全体を見据えたまちづくりの方向性)
- ・別組織(組合や協議会)を作らない、より簡素で効率的な相互協力の仕組み

- ➡ **・ 自由度を拡大して、より一層の広域連携を促進。**
- ・ **産学金官民の連携によるシテイリージョン**も推進。

○ 地方公共団体間の「事務の代替執行」を可能とする仕組みを制度化

施行日：平成26年11月1日

地方公共団体が、その事務の一部を、**自らの名において**、他の地方公共団体の長等に管理・執行させることができる新たな仕組みを導入

- ・事務を任せる側の意向を反映させることが可能

基礎自治体による行政サービス提供のあり方

卷六

地方中板拏点都市(卷)

- 地方中枢拠点都市の要件を満たす市と近隣市町村が締結する「連携協約」に、以下の役割ごとに具体的な取組を記載。

※ 地方中枢拠点都市の要件：⑦政令指定都市、新中核市（地方自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和）、⑧昼夜間人口比率1以上。全国で61市が該当（平均人口約45万人、中央値約34万人）。

地域全体の経済成長のけん引

① 圏域全体の経済成長の
都市圏域内の多様な資源
成長のエンジンとなり、产学
高次の都市機能の集積

②

上バスサービスの機能連携を活用する全体の区域

- 上記役割に応じて、地方中枢拠点都市となる市に対して地方財政措置(普通交付税及び特別交付税)。
今後、平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、地方財政措置の詳細について具体化。
※③の役割については、地方中枢拠点都市と近隣市町村が協働しながら果たしていくものであります。
○ 地方中枢拠点都市の首長と近隣市町村の首長とが定期的に協議すべきことを「連携協約」に記載し、丁寧な調整を担保。

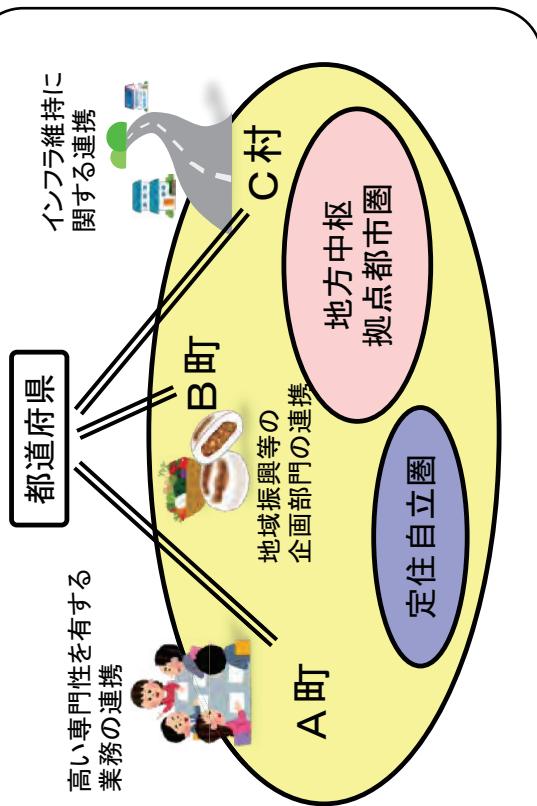
卷立自住定

- 人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域の取組を、地方中枢拠点都市圏以外の定住自立圏構想の対象地域では、一層推進。
 - 医療・福祉、公共交通、経済活性化の取組について財政措置を拡充。

条件不利地域、三大都市圏における連携

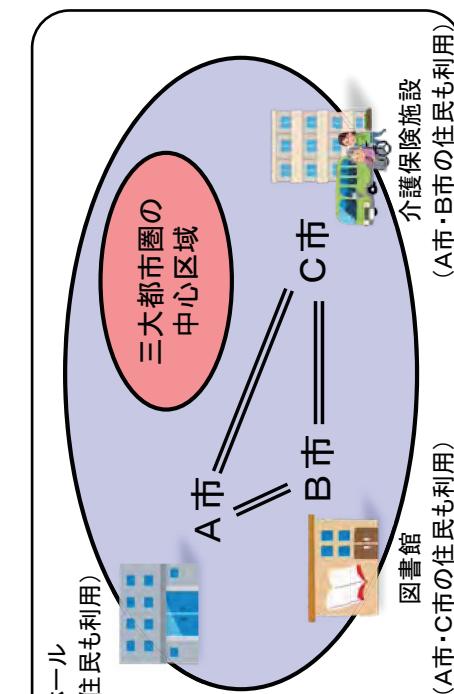
条件不利地域における市町村と都道府県の連携

- 地方中核拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しい場合は、都道府県との連携も選択肢。
- 専門性が要求される各種社会福祉関連業務やインフラ維持に関する業務、地域振興等の企画部門の業務等について、地域の実情に応じて対象事務や連携方法を協議して「連携協約」に記載。
- 平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、支援措置のあり方についても検討。



三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的な連携

- 現在は広域連携があまり進んでいないことを前提に、まずは、喫緊の課題である公共施設や介護保険施設の方等について、連携を検討し、これを端緒として「連携協約」に基づく連携を推進。
- 平成27年度に先行的モデル事業を構築し(予算要求中)、その後、支援措置の方についても検討。



資料2

人口減少対策に係る最近の動き

目次

1. 政府の動き

- (1) まち・ひと・しごと創生本部関係
 - まち・ひと・しごと創生法
 - 人口ビジョン(骨子)
 - 総合戦略(骨子)抜粋
 - 基本政策検討チーム報告書(案)抜粋
 - 「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定スケジュール
- (2) 経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会関係
 - 報告概要
 - 地域の未来ワーキング・グループ報告書概要

2. 地方公共団体の動き

- 地方創生のための提言(全国知事会)
- 人口減少問題に関する各都道府県における取組み

まち・ひと・しごと創生法の概要

目的（第1条）

少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生（※）に関する施策を総合的かつ計画的に実施する。

※まち・ひと・しごと創生：以下を一体的に推進すること。

まち…国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営める地域社会の形成
ひと…地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保
しごと…地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

基本理念（第2条）

- ①国民が個性豊かで魅力ある地域社会で潤いのある豊かな生活を営めるよう、それぞれの地域の実情に応じた環境を整備
- ②日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見通しつつ、住民負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解・協力を得ながら、現在・将来における提供を確保
- ③結婚・出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚・出産・育児について希望を持つ社会が形成されるよう環境を整備
- ④仕事と生活の調和を図れるよう環境を整備
- ⑤地域の特性を生かした創業の促進・事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会を創出
- ⑥地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図る
- ⑦国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努める

まち・ひと・しごと創生
創生本部
(第11条～第20条)

まち・ひと・しごと創生
総合戦略（閣議決定）
(第8条)

都道府県まち・ひと・しごと創生
総合戦略（努力義務）(第9条)

内容：まち・ひと・しごと創生に関する
目標や施策に関する基本的方向等
勘案

本部長：
内閣総理大臣
副本部長（予定）：
内閣官房長官
地方創生担当大臣
本部員：
上記以外の全閣僚

案の作成
実施の推進
勘案

市町村まち・ひと・しごと創生
総合戦略（努力義務）(第10条)

内容：まち・ひと・しごと創生に関する
目標や施策に関する基本的方向等
勘案

施行期日：公布日（創生本部・総合戦略に関する規定は、公布日から1か月を超えない範囲内で政令で定める日）

「長期ビジョン」骨子（案）①

「長期ビジョン」骨子（案）

※ 「長期ビジョン」は、人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の基本認識の共有を目指すとともに、今後取り組むべき将来の方向を提示。

【まち・ひと・しごと創生会議（第3回）（11月6日開催）】

I. 人口問題に対する基本認識

1. 「人口減少時代」の到来

○2008年に始まった人口減少は、今後加速度的に進む

- ・一旦人口減少局面に入ると、減少スピードは加速度的に高まっていく。
- ・将来推計人口（平成24年）によると、2060年の総人口は8,674万人まで落ち込み、2110年には5000万人を切る。

○人口減少の状況は、地域によって大きく異なる

- ・今後の人口減少は、大きく三段階を経て進む。
- 「第一段階」は、若年人口減少、老年人口は増加する時期（2010～2040年）、
「第二段階」は、老年人口が維持から微減する時期（2040～2060年）、
「第三段階」は、老年人口も減少していく時期（2060年以降）。
- ・東京や中核市は、「第一段階」、地方は既に「第二・三段階」に入っている。
- 人口減少は地方から始まり、都市部へ広がる
- ・地方の人口が減少し、地方から大都市への人材供給が枯渇すると、いずれ大都市も衰退。

2. 「人口減少」が経済社会に与える影響

○人口減少は、経済社会に対して大きな重荷となる

- ・人口減少に伴う高齢化は経済社会の重荷（人口オーナス）となる。
 - ・人口減少以上に経済規模が縮小し、一人あたりの国民所得が低下するおそれ。
- 地方では、地域経済社会の維持が重大な局面を迎える
- ・人口減少によって経済が「縮小スパイラル」に陥るリスクもある。
 - ・地方では、このまま進むと、2050年には、現在の居住地域のうち6割以上の地域で人口が半分以下に減少、2割の地域では無居住化すると推計。

3. 東京圏への人口の集中

○東京圏には過度に人口が集中している

- ・東京圏には、過度に人口が集中。集積のメリットを超えて、長時間通勤、住宅価格の高さ、など様々な弊害が生じている。
- このままでは東京圏への人口流入は続く可能性が高い
- ・人口流入が続いているのは東京圏だけ。現在の流入は増加しており、今後も介護・医療の需要の拡大等に伴いさらに拡大する可能性。

II. 今後の基本的視点

1. 人口減少問題に取組む意義

○人口減少に対する国民の危機感は高まっている

- ・世論調査結果（2014年8月）では、9割近くが「人口減少は望ましくない」と答え、「人口減少の歯止めを取り組んでいくべき」とする回答は7割。

○出生率は、政策展開で変わり得る

- ・出生率は、先進国においても国によつて大きく異なる。
- ・フランスやスウェーデンは、一旦出生率が低下しながら、子育て支援やワーカーライフバランスの実現により、出生率を回復させている。

○人口減少対策は時間がかかるが、早ければ早いほど効果がある

- ・人口減少対策を講じても、効果がでるには長い期間を要する。
- ・対策が早く講じられ、出生率が早く上昇すればするほど効果は高い。出生率回復が5年遅れるごとに、将来人口は300万人ずつ減少。

2. 今後の取組の基本的視点

○人口減少に歯止めをかけるとともに、社会システムを再構築する

- ・出生率の改善を図り、人口減少に歯止めをかける「積極戦略」を推進。

○国民の希望の実現に全力を注ぐ。

- ・一方、一定の人口減少は避けられないでの、効率的・効果的な社会システムを再構築する「調整戦略」も推進。
- ・若い世代は、結婚への希望は高く、子どもも2人以上持ちたいと希望。
- ・東京在住者の4割は、地方への移住を予定又は今後検討したいとの意向。
- ・こうした国民の希望の実現に全力で取り組むべき。

III. 目指すべき将来の方向

1. 「活力ある日本社会」の維持のために

○人口減少に歯止めをかける必要がある

- ・将来にわたって「活力ある日本社会」を維持するためには、人口減少に歯止めをかける必要。
- ・結婚や出産に関する国民の希望が実現すると、出生率は1.8程度に改善するとの試算。この水準は、OECD諸国の中数以上の国が実現しており、日本がます目標すべき水準。

「長期ビジョン」骨子（案）②

- 人口減少に歯止めがかかると、50 年後 1億人程度の人口が確保される
・人口減少に歯止めをかけば、50 年後の 2060 年には総人口は 1 億人程度の人口を確保。その後 2090 年頃には人口が安定していくと推計。
- さらに、人口構造が「若返る時期」を迎える
・人口減少の歯止めが実現すると、将来日本は高齢化率が年々下がっていく「若返りの時期」を迎え、経済的に好環境。

2. 地方創生が目指す、多様な日本社会の姿

- 地域資源を活かして、心豊かな生活がおくれる地域社会を実現する
・地方創生が実現し、地方の人口減少に歯止めがかかるならば、地方の方が先行して若返る。
 - ・豊かな地域資源を活かし、若い人材がイノベーションを起こすとともに、地域の絆の中で人々が心豊かに生活を送る地域社会の実現を目指す。
- 一層安全・安心な東京圏を実現する
・東京一極集中の是正は、東京圏の過密・人口集中を改善させ、一層安全・安心な生活空間を実現。
 - ・国民の地方移住の希望の実現は、東京一極集中の是正にも資する。
 - ・東京圏は、世界に開かれた「国際都市」として発展することを推進。
- それぞれの地域が強みを活かす、多様な日本社会の実現を目指す

【まち・ひと・しごと創生会議（第3回）（11月6日開催）】

「総合戦略」骨子（案）（抜粋）①

「総合戦略」骨子（案）

※「長期ビジョン」に示された日本の人口の現状と将来の姿を踏まえ、人口減少を克服し将来にわたって活力ある日本社会を実現するための5か年計画を提示。毎年定期的に見直し、必要な改訂を加える。

I. 基本的視点

1. 人口減少と地域経済の縮小の悪循環を断ち切る

- ・人口減少を契機に、「人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる」悪循環を断ち切ることを目指す。
- ・このため、地方において、「まち・ひと・しごとの創生」の好循環を確立し、地方への新たな人の流れを生み出す。

2. 3つの基本的視点で「人口減少克服・地方創生」に正面から取組む

- ①東京圏における人口の過度の集中を是正する
 - ・地方から東京圏への人口流入（特に若い世代）に止めをかけることを目指す。このため、「しごとの創生」と「ひとの創生」の好循環を実現。
- ②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する
 - ・人口減少を克服するために、若い世代が安心して働き、希望通り結婚し、子育てができるような社会経済環境を実現。
- ③地域の特性に即して地域課題を解決する
 - ・人口減少に伴う地域の変化に柔軟に対応し、中山間地域をはじめ地域が直面する課題を解決し、地域において心豊かな生活を確保。

3. まち・ひと・しごとの創生と好循環を確立する

- ・「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立し、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻す。「しごとの創生」、「ひとの創生」、「まちの創生」に一体的に取り組む。

(1)しごとの創生

- ・労働力人口の減少が深刻な地方では、若い世代が安心して働くよう、「相応の賃金」と「安定した雇用形態」と「やりがいのあるしごと」を満たす「雇用の質」を重視した取組が重要。このため、附加価値を高めることが必要。

(2)ひとの創生

- ・地方への新しい人の流れをつくるため、地方での就労や人材の確保育成、地方への移住・定着を促進。若い世代が安心して働き、希望通り結婚し、出産・子育てできるよう切れ目のない支援を実現。

【まち・ひと・しごとの創生会議（第3回）（11月6日開催）】

(3)まちの創生
・「しごと」と「ひと」の好循環を支えるため、「まち」を活性化。中山間地域等において心豊かに生活できる環境の確保、地方都市の連携の促進や大都市圏等における高齢化・単身化の問題など、地域課題の解決に取組む。

II. 政策の企画・実行の基本方針

1. 従来の政策の検証

- ・これまで講じられてきた対策は、個々のレベルでは一定の成果をあげたが、対局的には地方の人口流出が止まらず少子化に歯止めがかかるといない。対策の問題点としては、(i)府省庁・制度ごとの「紙紹り構造」、(ii)地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、(iii)効果検証を伴わない「バラマキ」、(iv)地域に浸透しない「表面的」な取組、(v)「短期的」な成果を求める施策といったことがあげられる。

2. まち・ひと・しごとの創生に向けた政策5原則

- (1)自立性
・一過性の対症療法的なものにとどまらず、構造的な問題に対処し、地方自治体・民間事業者・個人等の自立につながるようにする。
- (2)将来性
・地方が自主かつ主体的に、夢を持って前向きに取組むことを支援する施策に重点を置く。
- (3)地域性
・各地域は客観的データに基づき実状分析や将来予測を行い、地方版の総合戦略を策定・推進し、国は利用者側の視点に立って支援を行う。
- (4)直接性
・限られた財源や時間の中で最大限の成果を上げるために、ひと・しごとの創出とまちづくりを直接的に支援する施策を集中的に実施。
- (5)結果重視
・明確なPDCAメカニズムの下に、短期・中長期の具体的な数値目標を設定し、政策効果を客観的な指標により検証し、改善等を行う。

3. 地域主体の取組体制とPDCAの整備

- ・地方の自立につながるよう、地方自ら考え、責任を持って進める取組を推進する必要がある。
- ・国と地方は、連携・協働して、総力体制で地方創生に取組む。

「総合戦略」骨子（案）（抜粋）②

(1) データに基づく、地域ごとの特性と地域課題の抽出	・各地域は、産業や人口、社会などの現状や将来の動向に關し必要なデータ分析を行い、各地域の課題を抽出し、各戦略に位置づける。国は、ビッグデータに基づく地域経済分析システムを整備し、情報面から支援する。
(2) 「5か年戦略」の策定	・客観的・具体的なデータに基づく分析を踏まえ、各自治体は中長期を見通した「地方人口ビジョン」と5か年の「地方版総合戦略」を策定する。国は、地方と連携して地方創生に取組む。
(3) PDCAサイクルの「見える化」	・国の「総合戦略」推進と同様、各自治体は、地域課題に基づく適切な短期・中期の政策目標を設定し、地方版総合戦略の進捗をアウトカム指標を原則とした客観的指標(KPI)で検証し改善する仕組み(PDCAサイクル)を確立する。
(4) 地域間の連携推進	・各市町村は地域間の広域連携を積極的に進め、「総合戦略」に反映させる。都道府県は、市町村レベルの地域課題を自らの「総合戦略」に反映させ、市町村と連携する。国は、「圏域」概念を統一し、データ分析等の面で支援を行う。
(5) 国のワンストップ型の支援体制と施策のメニュー化	・国は、関係施策の目標、内容や条件等を関係省庁間で統一又は整理し、バッケージ化するとともに、ワンストップ型の執行体制の整備に努める。全国一律ではなく、各地域が必要な施策を選択できるよう支援施策をメニュー化する。また、「日本版シティマネージャー」派遣制度や、「地方創生コンシェルジュ」制度による人的支援を行う。

【まち・ひと・しごと創生会議（第3回）（11月6日開催）】

「総合戦略」骨子（案）（抜粋）③

III. 今後の施策の方向

1. 政策パッケージ

○「しごと」と「ひと」の好循環を確立し、それを支える「まち」に活力を取り戻すため、以下の政策パッケージに沿って各施策を総合的・有機的に推進する。

(1) 地方にしごとをつくり、安心して動けるようにする

(ア) 地域経済雇用戦略の企画・実施体制の整備

(イ) 大都市から地方への「人材還流システム」の構築等

(ウ) 地域を支える個別産業分野の戦略推進

①サービス産業

②農林水産業

③観光の振興、地域資源の活用

(エ) 個人事業者等による創業を通じた地域における新たなビジネスの創造

(オ) 地域における国際競争力の強化

(2) 地方への新しい人の流れをつくる

(ア) 地方移住の推進

(イ) 企業の地方拠点機能強化、企業等における地方採用・就労の拡大

(ウ) 地方大学等の活性化

(3)若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

(ア)若い世代の経済的安定

(イ) 妊娠・出産・子育てまでの切れ目のない支援

(ウ)子ども・子育て支援の充実

(エ)ワークライフバランスの実現(働き方改革)

【まち・ひと・しごと創生会議（第3回）（11月6日開催）】

○「まち」と「ひと」の好循環をつくり、安心なくらしを守る
(4)時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守る

(ア)中山間地帯等における「小さな拠点」(多世代交流・多機能型)の形成

(イ)地方都市における経済・生活圏の形成

(ア)大都市圏等における安心な暮らしの確保

(ウ)人口減少等を踏まえた既存ストックのマネジメント強化

(5)地域と地域を連携する

(ア)地域連携による経済・生活圏の形成

2. 社会保障制度・地方交付税・税制・地方分権・規制改革について

・人口減少克服の観点から、効果的・効率的な社会・経済システムの新たな構築に向けて、社会保障制度・地方交付税・税制・地方分権・規制改革において、地方創生に資するべく改革を進めます。

基本政策検討チーム報告書（案）

基 本 政 策 検 討 チ ー ム 報 告 書（案）

—総合戦略に向けて中間的な検討状況の報告—

III. 今後の施策の方向

地方創生に向けて、地方自治体はそれぞれの地域の実情に応じて主体的に「地方総合戦略」を策定する。そこで、国は5原則に基づきつつ、地方自治体が企画・実施する施策に対応する支援策のメニューを整備し、関係府省庁が一体となって地方政府の取組を支援していく必要がある。その際には、各府省庁・制度別の「競争力」ではなく、各施策を総合的・有機的な「政策パッケージ」に組み込みつつ、「時間軸」を考慮して優先度に応じて戦略を実行していくことが重要となる。以下に示す国の支援政策パッケージや検討政策例は、短期的に実施が可能な施策と構造的な改革を視野に入れて中長期に継続的に実施すべき施策の両方が含まれている。それぞれの施策の内容に応じ、上記の観点から具体的な工程表を検討するとともに、各地域における地方版の総合戦略の策定状況などの必要な体制整備の状況を確認しつつ支援していくなければならない。

1. 政策パッケージ

(1) 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする

(ア) 地域経済雇用戦略の企画・実施体制の整備

【考え方】

・全国各地の産業構造や地域の特性は大きく異なっていることから、地域特性を踏まえた経済雇用戦略を開拓する必要がある。このため、地方の段階において「縦割り」や「重複」を排除し、各分野の政策を統合的に立案し、推進していくための体制を整備する必要がある。

・このため、地方自治体が定量的・客観的なデータ分析に基づき、地方総合戦略を策定できるよう支援するため、ビッグデータを活用した「地域経済分析システム」を開発し分析するとともに、その分析手法を普及・伝達する。

・また、地方自治体において、地域経済雇用・科学技術イノベーション創出に関する産官学労が連携した総合戦略本部を各都道府県に整備し、地域を超えた取組も視野に入れつつ、各政策の統一的な立案と運用を確保するとともに、地方の創意工夫を活かした地域雇用の創出を進める必要がある。

・人口減少が進む地域において、地域生活を支える各種サービスが安定的・効率的に提供されるよう、事業主体の在り方を検討する必要がある。

【実現方策例】

- ◆付加価値の向上策の先進事例の抽出と横展開
- ◆地域の大学等におけるサービス経営人材の育成
- ◆行政機関・産業界・大学・金融機関・労働団体が連携した地域の統合戦略本部の整備

【まち・ひと・しごと創生会議（第2回）（10月31日開催）】

◆地方の創意工夫や科学技術イノベーションを活かした地域雇用創出に対する支援

◆地域を支えるサービス事業主体の確立

(イ) 大都市から地方への「人材還流システム」の構築等

【考え方】

- ・地域活性化には、地域企業に必要な人材を大都市圏から地方へ還流させる取組が極めて重要であるが、府省庁ごとに制度化されている人材の確保・育成に関する施策については、それぞれの役割分担や連携を明確にしていく必要がある。
- ・このため、地域の人の確保育成に関する各府省庁の役割分担を明確化した上で、各施策を連携・パッケージ化し、分野横断的に取組む必要がある。

【実現方策例】

- ◆地域中小企業へのUJターンを推進する「地域人材バンク」設置
- ◆新規就農・就業者への総合的支援
- ◆中堅・中小企業の事業経営に参画する「高度人材」の派遣支援
- ◆大学・専門学校・高専等における地域ニーズに対応した人材育成支援
- ◆若い世代の雇用安定・待遇改善、職業人材の育成支援
- ◆女性やシニアなども活躍できる社会の実現
- ◆業種・事業規模に応じた雇用確保・人材育成支援

(ウ) 地域を支える個別産業分野の戦略推進

【考え方】

・地域雇用の過半を支えるサービス産業において、雇用の「質と量」を確保するため、サービス産業の付加価値を向上させ、相応の賃金が得られ、安定した雇用を確保することが極めて重要である。

・サービス産業は業種が多岐にわたり、業種ごとに特性が異なる。このため、地域の経済雇用に与える影響が大きく、集中的に取組むべき業種ごとに、サービス産業の活性化・付加価値の向上策について、金融機関の機能強化も含め検討する必要がある。

【実現方策例】

- ◆付加価値の向上策の先進事例の抽出と横展開
- ◆地域の大学等におけるサービス経営人材の育成
- ◆地域の新産業として期待されるヘルスケア産業の創出支援

基本政策検討チーム報告書（案）（抜粋）②

【まち・ひと・しごと創生会議（第2回）（10月31日開催）】

<農林水産業>

【考え方】
・農林漁業総産出額の減少、耕作放棄地の増加、農林漁業従事者の高齢化が深刻となつてゐる。地域を支える農林水産業の成長産業化を目指す政策の強化が必要。

・「農林水産業・地域の活力創造プラン」に沿つて、産業界と農林水産業どが連携しつつ、若者にも魅力ある基幹産業に転換させる必要がある。

【実現方策例】

- ◆農林水産業の生産現場の強化（農地中間管理機構による農地の整備、コメの生産調整見直し、国産材安定供給体制の構築、水産資源管理の強化、漁業の構造改革の推進等）
- ◆バリューチェーンの構築（農林漁業成長産業化ファンドの活用等による6次産業化の推進）
- ◆需要フロンティアの拡大（農林水産物の輸出拡大、日本の食文化・食産業の海外展開、公共建築物の木造化、CLT³等新技術の導入、木質バイオマス発電の推進など）

<観光の振興、地域資源の活用>

【考え方】

・東京周辺やゴールデンルートに訪日外国人が集中しており、来訪者が不便を感じずに入りを周遊滞在できる広域観光周遊ルートの形成などの環境づくりと国内外への発信力の強化が必要。

・地域資源の活用は単品にとどまりがちで、地域経済への波及が限定的であつたことから、観光資源、農林水産品等の地域資源を組み合わせるなど、「ジャパンランド」、「地域ブランド」による付加価値向上を図る必要がある。

【実現方策例】

- ◆広域観光周遊ルートの形成・発信、観光地団づくりの推進（日本版DMO³）の取組や受入環境整備との一体的推進、消費税免税店の拡大
- ◆地域資源を活用した「ふるさと名物」の開発等を支援
- ◆「地域ブランド」の確立等付加価値の向上
- ◆「消費者志向ブランド」への需要拡大に向けた環境整備
- ◆地域の產品、歴史・町並み・文化・芸術・スポーツ等による地域活性化

³ Cross Laminated Timber の略。層が直交するように重ねて接着した大判の木材パネル。断熱性や遮音性に優れるほか、環境性能が高い。
⁴ Destination Marketing Management Organization の略。地域の觀光マーケティングやマネジメントを行う機関。

(工)個人事業者等による創業を通じた地域における新たなビジネスの創造

【考え方】

・地域の新陳代謝を促すため、ベンチャー企業による新たなビジネスの創造や雇用の創出や、既存企業が新たな事業分野に挑戦する「第二創業」を支援する。

・また、信用力が十分でないベンチャー企業は、官公需の受注機会が限られることから、官公需への参入を促進する必要がある。

【実現方策例】

- ◆創業による新たなビジネスの創造や第二創業等の支援
- ◆大企業を含む創業協議会創設、ベンチャー企業とのネットワーク形成
- ◆官公需への新規中小企業の参入促進支援
- ◆新たな雇用創出につながる事業承継の円滑化
- ◆個人事業主の起業の推進

(才)地域における国際競争力の強化

【考え方】

・特定の製品分野で国内外において高いシェアを維持し、高い収益力を誇るとともに、地域で多數の取引先が存在するNT（ニッチトップ）・GNT（グローバルニッチトップ）企業⁵は、地域経済のけん引役として重要な役割を果たしている。こうした中堅・中小企業を、関係府省庁の連携の下で支援し、そのサプライチェーン全体を含めた地域経済の活性化を図る。

・日本の対内直接投資残高の対GDP比率は3.8%（2013年末）と、OECD平均の30%と比較して極めて低く、199か国中196位で、その7割が東京に偏在している。地方には大きな潜在的外資誘致ニーズがあることから、地方自治体と連携して地方への対内直接投資を促進する必要がある。

【実現方策例】

- ◆NT・GNT企業を育成するための中堅・中小企業の支援
- ◆中堅・中小企業に対する技術ニーズ・シーズのマッチング支援
- ◆海外ニーズとのマッチング強化による、海外販路開拓の支援
- ◆外国企業の地方への対内直接投資を促進するため、地方自治体と連携したトップセールスの機会を積極的に形成

⁵ GNT（グローバルニッチトップ）企業とは、特定の製品分野でトップクラスの世界シェアを有する企業のこと。技術力を生かして国内市場でNT（ニッチトップ）企業となった後、GNT企業へと発展していく企業が多い。

基本政策検討チーム報告書（案）（抜粋）③

【まち・ひと・しごと創生会議（第2回）（10月31日開催）】

（2）地方への新しいひとの流れをつくる

（ア）地方移住の推進

【考え方】

- ・地方圏から東京圏への転入超過（毎年10万人程度）は、大学入学及び大学卒業・就職時の若い世代に集中している。
- ・一方、東京在住者の4割、特に10代・20代男女の47%が地方への移住を検討したいと回答。移住する上の不安・懸念としては、は、雇用・就労のほか、移住に係る情報の提供が不十分であることも指摘されている。
- ・地方移住についてのワントップ相談など支援施設を体系的に推進していくことが重要。また、住み替え支援、都市農村交流の推進のほか、「二地域居住」の本格的な推進策の検討が必要。
- ・また、都会の高齢者が移り住み、健康状態に応じた継続的なケア環境の下で、自立した社会生活を送ることができるように地域共同体（「日本版GCRC」）について検討を進める。

【実現方策例】

- ◆関連情報の一元化・ワンストップ支援、「全国移住促進センター（仮称）」の設置
- ◆住み替え支援、都市農村交流
- ◆「二地域居住」の本格支援（お試し居住を含む）
- ◆「地域おこし協力隊」と「田舎で働き隊」の統合拡充
- ◆「日本版 GCRC」の検討

（イ）企業の地方拠点機能強化、企業等における地方採用・就労の拡大

【考え方】

- ・企業の本社等の東京圏への集中が進んでおり、採用においても東京での一括採用がほとんどである。
- ・本社機能の一部移転等の地方拠点拡大や企業の「地方採用拡大」に向け、官民挙げての取組を推進する必要がある。
- ・また、政府関係機関について、地方への移転を進める必要がある。

【実現方策例】

- ◆政府関係機関の地方移転
- ◆企業における本社機能一部移転を含む地方拠点の拡大、地方採用拡大
- ◆遠隔勤務（サテライトオフィス）、テレワーク⁶の促進

⁶ 米国等では高齢者が移り住み、健常特から介護・医療が必要となる時期まで継続的なケアや生活支援サービス等を受けながら生涯学習や社会活動などに参加できる環境を提供する地域共同体（Continuing Care Retirement Community）が普及している。

⁷ 企業等の本拠から離れた場所に設置されたオフィス。

（ウ）地方大学等の活性化

【考え方】

- ・地方の若い世代が大学等の入学時と卒業時時に東京圏へ流出している。その要因には、魅力ある雇用がないことのほか、地域ニーズに対応した高等教育機関の機能が地方では十分とはいえないことがあります。
- ・地方大学や高等専門学校等において、地域とのつながりを深め、地域産業を担う人材養成など地方課題の解決に貢献する取組を促進するとともに、地域に根ざしたグローバル・リーダー育成の取組を推進する必要がある。
- ・また、地方大学等への進学、地元企業への就職等を促進するためのインセンティブ付与のための措置が必要。

【実現方策例】

- ◆地方大学等の地域貢献に対する評価とその取組の推進
- ◆高専、専門学校、職業系高校等の人材育成機能の強化
- ◆地域産業の振興を担う人材育成
- ◆地方大学等への進学、地元企業への就職や、都市部の大学等から地方企業への就職を促進するための具体的な措置
- ◆地域に誇りを持つ教育の強化

（3）若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

（ア）若い世代の経済的安定

- ・独身男女の約9割は結婚意思を持ち、希望子ども数も2人以上である一方、未婚率は上昇し、夫婦の子ども数は長期的に減少傾向にあり、結婚・出産・子育ての希望がかなっていない現状にある。結婚を実現できない背景には、雇用は不安定で所得が低い状況があると指摘されている。
・若い世代が希望通り結婚し、子どもが持てるような年収水準（例えは独立して300万円、夫婦で500万円）を確保する安定的雇用が必要。

【実現方策例】

- ◆結婚が可能となる年収水準を実現する安定的雇用を目指した取組の推進
- ◆地域の実情に応じた結婚支援

⁸ 情報通信機器を活用した、場所や時間にとらわれない柔軟な働き方。

基本政策検討チーム報告書（案）（抜粋）④

【まち・ひと・しごと創生会議（第2回）（10月31日開催）】

（イ）妊娠・出産・子育てまでの切れ目のない支援

【考え方】

- ・妊娠・出産支援や子育て支援がそれぞれ進められているものの、行政の窓口や担当機関が異なっており、連携のとれた切れ目ない支援体制となっていないなどの課題がある。
- ・フィンランド等では包括的な相談支援機関（ネウボラ）の支援がなされており、日本においても地域の包括的な支援センター一整備が望まれる。

【実現方策例】

- ◆妊娠・出産・子育ての包括的相談支援、子ども・子育て支援新制度と一緒に使う「子育て世代包括支援センター（日本版ネウボラ）」整備
- ◆地域の助産師等の活用

（ウ）子ども・子育て支援の充実

【考え方】

- ・子育て支援が、質・量両面にわたって十分ではなく、これまでの少子化対策にどらわれることのない取組が必要。
- ・2015年4月施行予定の子ども・子育て支援新制度において、一元的な支援体制の構築が図られるが、その円滑な実施を図る必要がある。
- ・公共施設の利用料設定の在り方など社会全体で多子世帯を支援する仕組みの構築や、「三世代同居・近居」に対する支援等に取組む必要がある。

【実現方策例】

- ◆「子ども・子育て支援新制度」の円滑かつ持続的な実施、事業主負担を含め社会全体で費用を負担する仕組みの構築
- ◆地方において安心して子育てができるよう、幼児教育の無償化に向けた取組を財源を確保しながら段階的に実施
- ◆社会全体で多子世帯を支援する仕組み構築や「三世代同居・近居」の支援

（エ）ワークライフバランスの実現（働き方改革）

【考え方】

- ・長時間労働、転勤などの働き方や育児休業等の低取得率、男女の固定的な家事・育児の役割分担意識の存在などが妊娠・出産・育児休業取得等を理由とする不利益な取扱いなど様々な女性に対するハラスメントや女性の育児負担をより大きくさせている。
- ・このため、ワークライフバランスの実現を図り、採用・配置・育成等あらゆる側面において男女間の格差を是正するとともに子育て環境を改善することが必要である。

（ア）中山間地域等における「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成

【考え方】

- ・中山間地域等では、人口減少に伴い、「小さな拠点」において住民の生活に必要な生活サービス機能（医療・介護、商業、物流等）の維持を図っていくことが課題。
- ◆基幹となる集落への機能・サービス集約化、周辺集落とのネットワーク構築、運営体制の整備等による「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成

【実現方策例】

- ◆地域の実情に応じたコミュニティの日常生活サービス提供機能維持
- ◆地域の実情に応じたコミュニティの活性化（文化・芸術・スポーツ・生涯学習活動など）
- ◆地域を支えるサービス事業主体の確立（再帰）

（イ）地方都市における経済・生活圏の形成

【考え方】

- ・地方都市では、都市構造が無秩序に外延化し、生活の利便性の低下や経営上の非効率が問題となつており、活力ある経済・生活圏が課題。

【実現方策例】

- ◆都市のコンパクト化と周辺等のネットワーク形成

（ウ）大都市圏における安心な暮らしの確保

【考え方】

- ・大都市圏では、急速な高齢化や単身化の進展に伴い、医療・介護サービスへのニーズが拡大しており、これへの総合的な対応が課題。

基本政策検討チーム報告書（案）（抜粋）⑤

【まち・ひと・しごと創生会議（第2回）（10月31日開催）】

【実現方策例】

- ◆首都圏における医療・介護問題に関する連携協議。
- ◆大都市近郊の公的賃貸住宅団地の再生、福祉拠点化

（エ）人口減少等を踏まえた既存ストックのマネジメント強化

【考え方】

- ・インフラを含む公共施設の維持管理・更新の課題に対し、真に必要なストックを賢くマネジメントすることが重要。

【実現方策例】

- ◆中長期的な維持管理・更新等のトータルコスト縮減・予算平準化
- ◆公共施設・公的不動産の利活用についての民間活力の活用
- ◆空き家対策の推進、中古住宅市場の整備

（5）地域と地域を連携する

（ア）地域連携による経済・生活圏の形成

【考え方】

- ・地方では、人口の流出がかかるつてない一方、生活の利便性の低下等が問題となつており、活力ある経済・生活圏の形成のための地域連携が課題。

【実現方策例】

- ◆「新たな都市圏」の形成
- ・「圏域」概念の統一（地方中枢拠点都市圏、都市雇用圏及び高次地方都市連合）
- ・圏域全体の経済成長の牽引等の機能の発揮
- ◆「定住自立圏」の形成（人口5万人程度以上の中心市と近隣市町村の役割分担と連携の推進）の促進

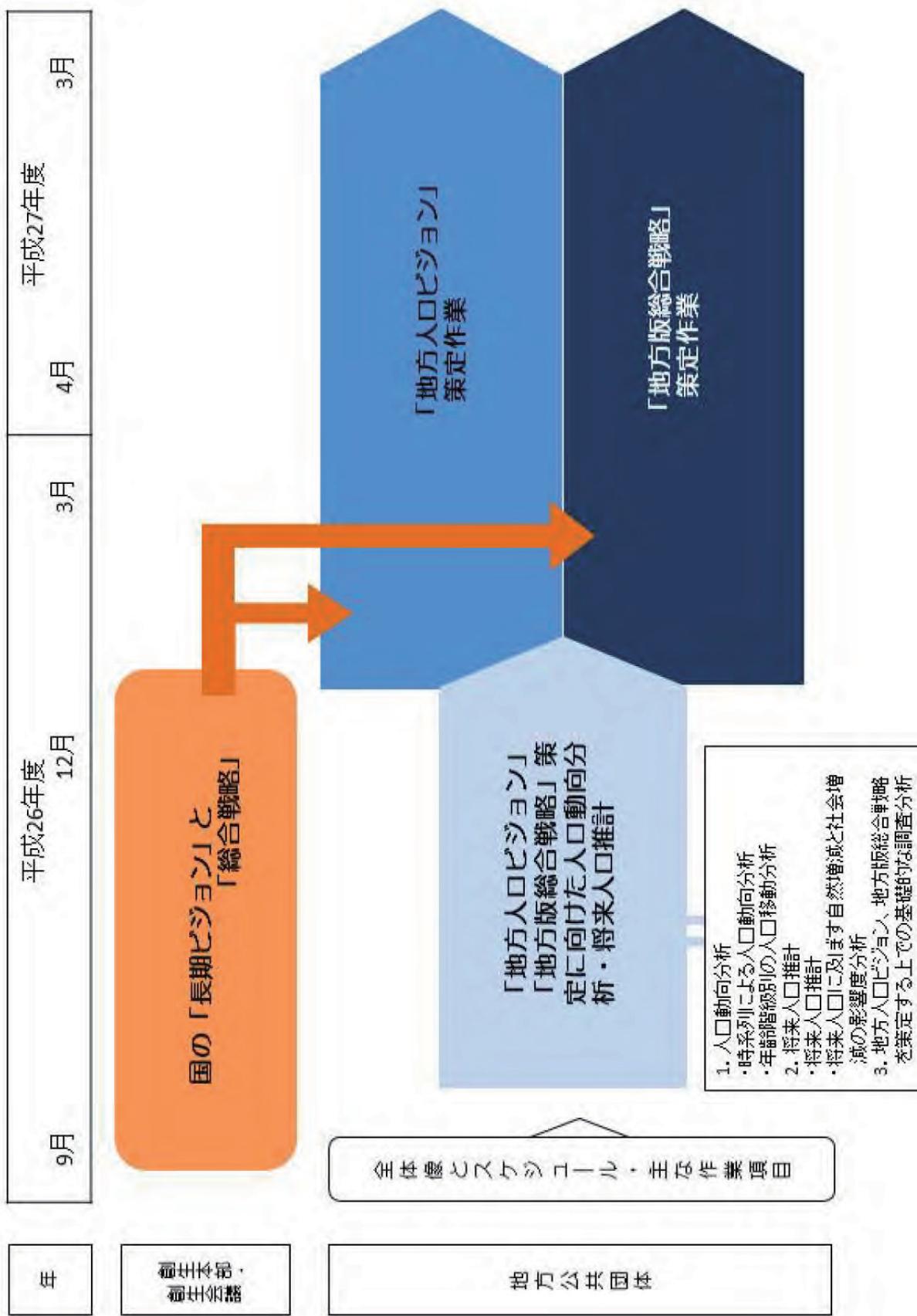
2. 社会保障制度・地方交付税・税制・地方分権等の検討

人口減少克服という息の長い取組の着地点となる効率的な社会・経済システムの新たな構築に向けて、税制・地方交付税・社会保障制度をはじめとしたあらゆる制度について、理念や基本的考え方を検討する必要がある。

【実現方策例】

- ◆地方団体が自主性・主体性を最大限に發揮できるようにするための地方財政措置
- ◆地域間の税源の偏在是正の推進、「ふるさと納税」の拡充等の税制見直し
- ◆創意工夫により魅力あふれる地域を造る地方分権改革（農地転用許可に関する制度等地方6団体要望への対応）の推進
- ◆規制改革

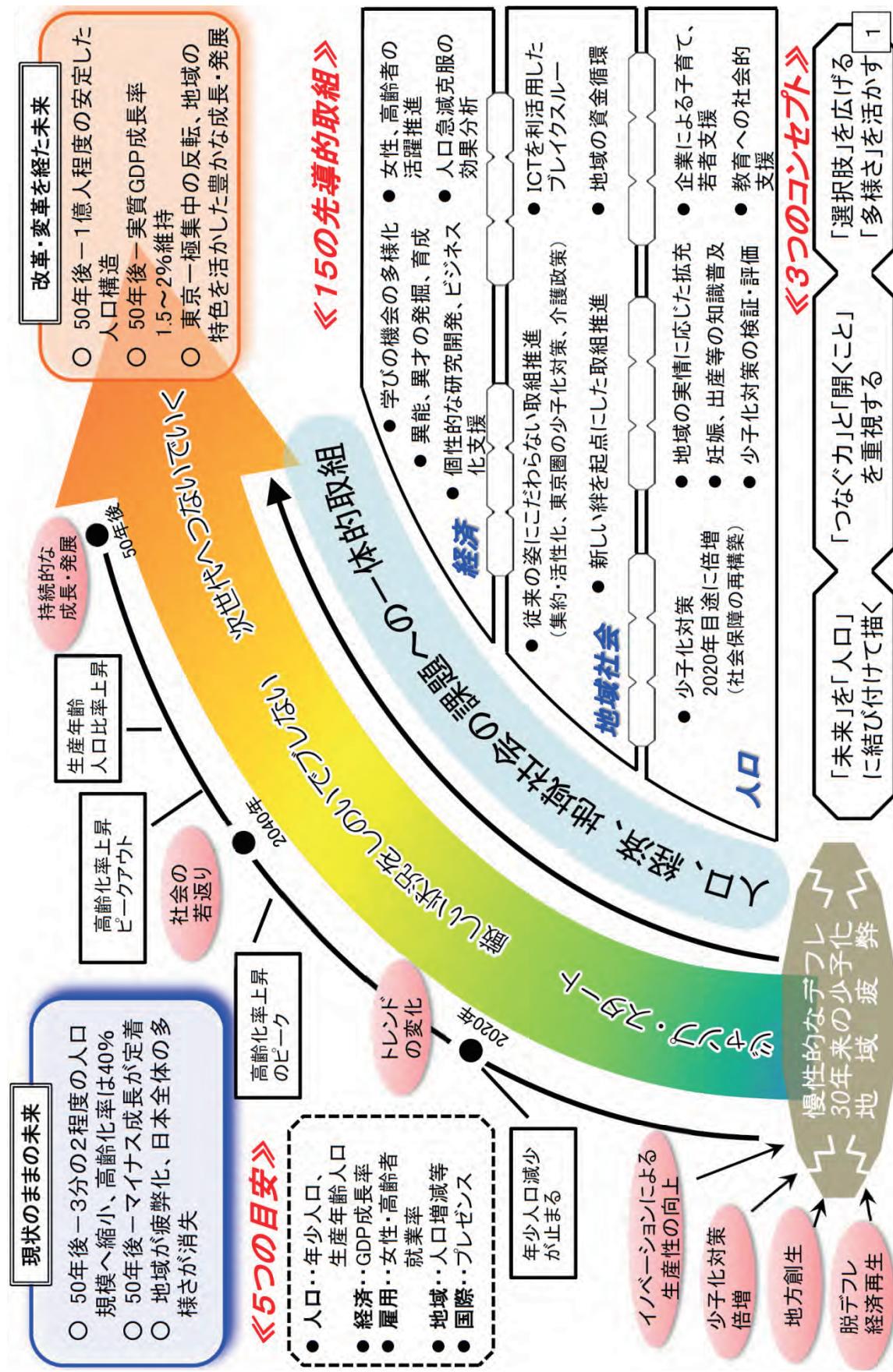
「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定スケジュール



未来への選択

人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築 -①

経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会（平成26年11月）



未来への選択－人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築－②

経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会（平成26年11月）

人口、経済、地域社会の課題への一體的取組



未来への選択－人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築－③

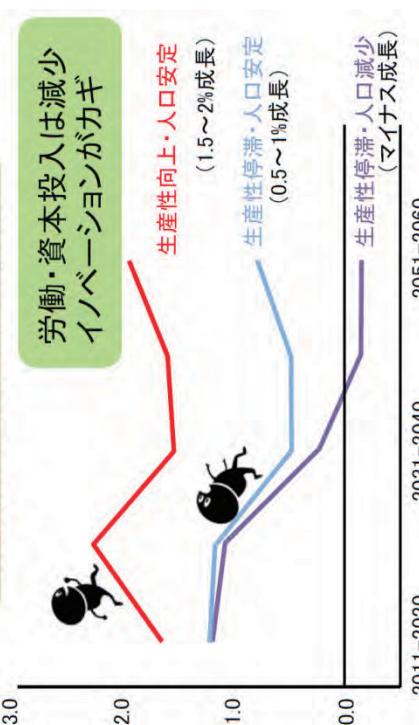
【経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会（平成26年11月）】

人口、経済の未来像

総人口の増減の推移



実質GDP成長率の推移



2010年の地域経済



50年後の地域経済

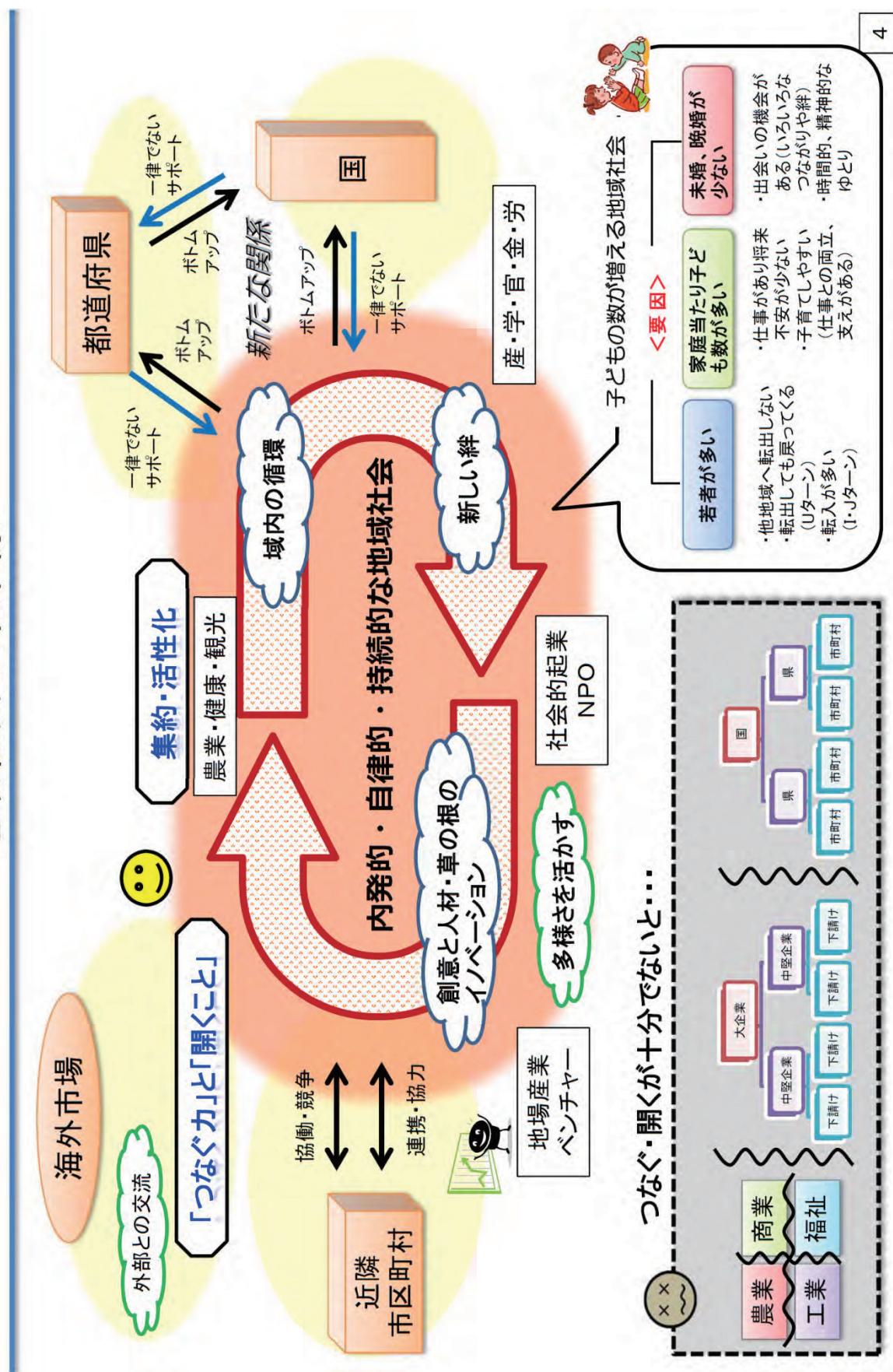


- 総人口の増減の推移の回復ケースは、2030年までに合計特殊出生率が2.07に回復した場合の試算値。社人研は、国立社会保障・人口問題研究所の略。
- 実質GDP成長率の推移において、「生産性向上・人口安定」は、総人口が回復ケースで推移し、かつ生産性が1%向上した場合。
- 「生産性停滞・人口減少」は、総人口が社人研中位推計で推移し、かつ生産性が停滞した場合。
- 地域経済は、市区町村別の工業・商業・農業統計等から算出した合成指数の偏差値。50は過去30年間の全国平均。
- 50年後の地域経済は年0.3%ずつ改善した場合を図示(過去10年間)は年0.3%ずつ悪化)

未来への選択－人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築－④

【経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会（平成26年11月）】

地域社会の未来像



地域の未来WG報告書概要版

～個性を活かした地域戦略と地域再生のための集約・活性化～

【経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会（平成26年11月）】

1. 中長期的な地域の課題と対応の方向性

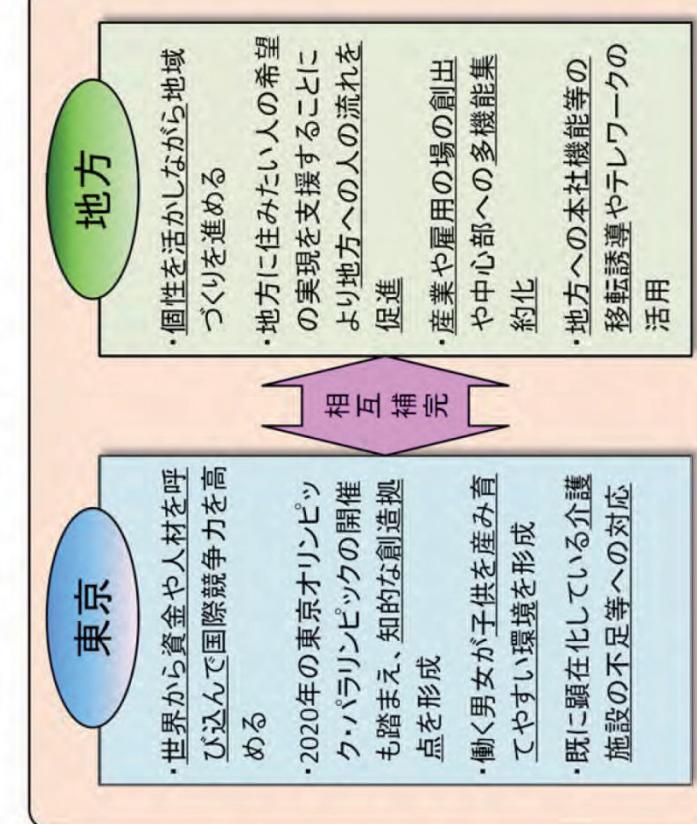
はじめに

- ✓ 今後50年間に地域が直面しうる構造変化を踏まえ、2020年頃までに重点的かつ分野横断的に取り組むべき課題と対応の方向性を取りまとめたもの

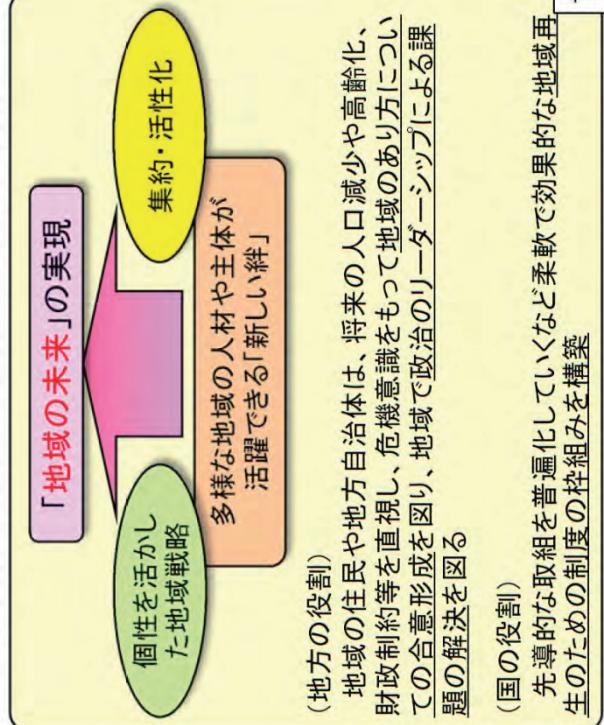
1. 東京と地方が抱える課題

- ✓ 地方圏で人口減少と高齢化が先行し、地方圏以上に出生率が低い大都市圏も今後人口減少や高齢化が急速に進行
- ✓ 東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、我が国が全体として少子化と人口減少の克服が必要
- ✓ 東京と地方は、相互に支え合い、それぞれ持続的発展を遂げ、我が国の長期的な成長を担う地域として位置づけ

2. 東京一極集中是正と「地域の未来」の実現に向けた方向性



- 3. 「地域の未来」実現のための枠組みと抜本的取組
- ✓ 地域の再生のための「個性を活かした地域戦略」と「集約・活性化」を多様な地域の人材や主体が活動できる「新しい縁」の下に同時に進める



地域の未来WG報告書概要版

～個性を活かした地域戦略と地域再生のための集約・活性化～②

【経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会地域の未来WG（平成26年10月）】

2. 「個性を活かした地域戦略」の推進

1. 求められる「創意」と「人材」

- ✓ 「地方創生」は、地域に住み、関わる人々が、その地域の未来に希望を持つようにすること
- ✓ 地域の自治体や住民が主役となり、創意を生かして地域資源を活用
- ✓ 戰略立案と実行には、人材が不可欠で、内外に広く求めていく
- ✓ 「なせば成るなさねば成らぬ何事も、成らぬは人のなきぬなりけり！」（上杉鷹山）

2. 「選択と集中」による地域戦略

- 「選択と集中」：地域の個性を活かせる地域の戦略を選択し、資源の集中による地域づくり
ネットワークによる付加価値の創出：人材や官民の多様な主体がICT等を活用しながら連携・交流し、イノベーションを創出
災害に強い地域づくり：食料安全保障の確立や医薬品の確保等を含めた災害に強い地域づくりにも留意

3. 地域戦略の構築(例)

農林水産業を活かした地域活性化

- 新たに目から見た地域資源の再発見、ICT技術を活用したマーケット化、生鮮輸送などの流通技術の活用。また、産地から直接消費者に農産品を届ける産直、直販



「隠岐海士のいわがき・春香」
の養殖場

観光・交流を活かした地域活性化

- 国際的、広域的な人流、物流の受け皿づくり、地域資源の発掘や魅力の向上、これを担う人材の確保、長期滞在を含めた新しい形態の広域交流等



「昭和のまち」に再生した商店街

产学官金労連携による地域活性化

- 高齢化に対応した健康・医療などの中進的な地域づくりや、バイオ、ICT等先端技術を利用した地域づくり



徳島県神山町では、優良なICTインフラ環境のもと、NPOが主体となり、自治体の支援策を活用し、サテライトオフィスの誘致等を推進。その結果、ITやデータイン会社の進出が相次ぎ、移住者も増加

地域の未来WG報告書概要版

～個性を活かした地域戦略と地域再生のための集約・活性化～
③

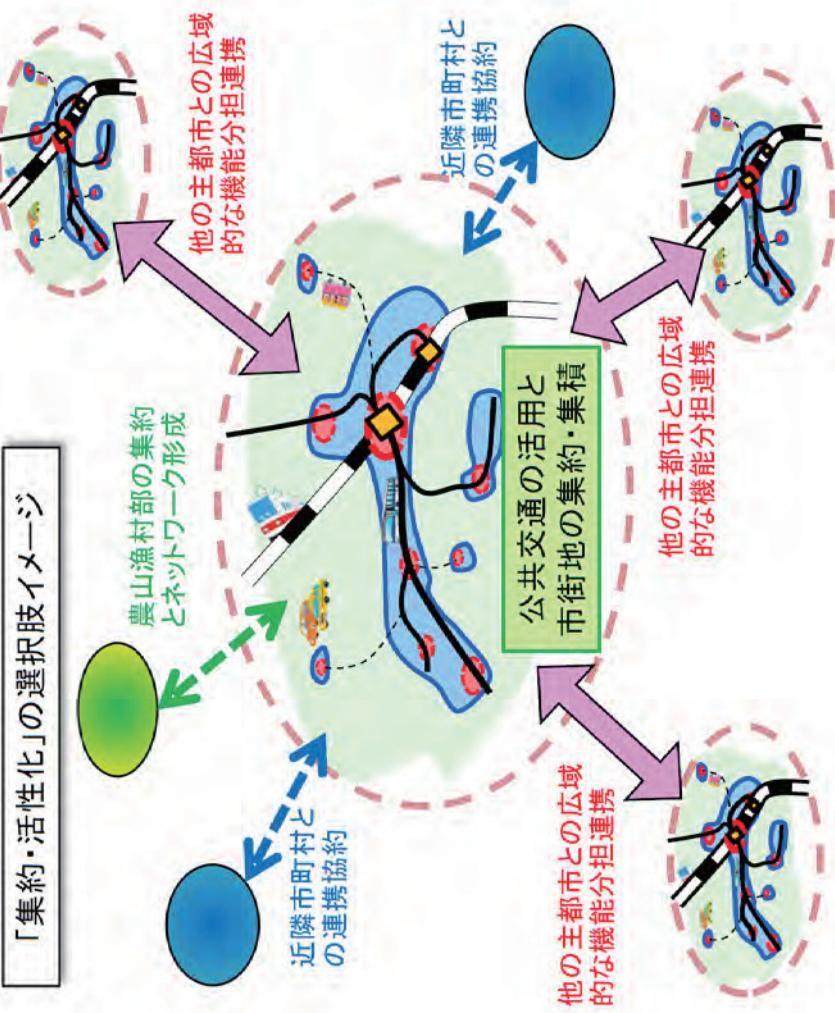
【経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会地域の未来WG（平成26年10月）】

3. 地域再生のための「集約・活性化」

1. 「集約・活性化」の意義

- ✓ 行政サービス等を市街地中心部に多機能集約化し、生活の利便性を高めながら経済活動を活性化
- ✓ 公共交通の活用と市街地の集約・集積を図るコンパクトシティの取組、複数の都市が連携協約を結ぶ地方中枢都市圏の形成、広域的な機能分担・連携等を行う方策等が選択肢
- ✓ 農山漁村部は、周辺集落と基幹集落、近隣の都市とのネットワークを確保

「集約・活性化」の選択肢イメージ



2. 「集約・活性化」の推進方策と推進体制

- ✓ 地方自治体、地域住民が危機意識を共有し、将来予測を元に、「集約・活性化」の中長期的な計画策定
- ✓ 先進的な取組への重点的な支援とノウハウや知見の共有
- ✓ 実務を担う地方自治体職員の能力向上、制度や運用の不斷の見直し

3. 「所有から利用」への転換

- ✓ 定期借地権や、特定目的会社を活用した資金確保等、資産流動化の取組の導入
- ✓ 空き家の除却、再生と流通を促す仕組

4. 公共施設をはじめとした公的資産の適切なマネジメント

- ✓ 他目的の公共施設との統合・再編や民間施設の利用・合築、長寿命化を、PDCAサイクルの下で推進

5. 合意形成へのルールづくり

- ✓ 解決に向けた手続、ルールや選択肢について地域住民と情報を共有
- ✓ 住民自治の理念の下で合意形成を図り、政治のリーダーシップで施策を実現

地域の未来WG報告書概要版～個性を活かした地域戦略と地域再生のための集約・活性化～④

【経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会地域の未来WG（平成26年10月）】

4. 地域の「新しい絆」によるしなやかな地域づくり

1. 「新しい絆」の意義

- ✓ 住民自らの参加の下、住民が地域へのプライドを持ちうるような持続可能な循環型の地域社会を形成
- ✓ 地域内発型産業の育成や地域の社会的課題への取組等を通じて、域内で経済循環を改善

2. 担い手としての人材の活用

- ✓ 地域のリーダーの育成や、地域の価値を再発見で生きる人材の登用
- ✓ NPO等の運営と経営能力の向上など

3. 社会的投資等の推進

- ✓ 地域の資金が、地域の社会的課題の解決のための活動に供給され、地域での資金循環の促進にもつながるような社会投資市場の形成



地域における社会的投資を促進するための環境づくり（投資に対する社会的な収益を定量的に評価する社会的インパクト評価の導入検討等）

休眠預金の活用検討やクラウドファンディングの利用促進

「ふるさと納税制度」やNPO等にかかる寄附税制の活用

広報や情報開示によるNPO等への寄附の促進

おわりに

- ✓ 全国的な視点で考えると、できる限り多くの成功事例を生み出していくことが必要。成功事例として評価し得る地域の数を政策的な目標として掲げるなど、関係者が一體となって取組を促進

地方創生のための提言～地方を変える・日本が変わる～①

1 基本姿勢

【人口減少をめぐる情勢】

我が国は本格的な人口減少局面に入った。長く続いた少子化の影響で、出生数はもちろん、社会・経済の担い手である現役世代全体の人口が減少している。これに伴って、地域においては、働き手の減少、消費者の減少、地域コミュニティの担い手の減少が同時に起こっている。これが地域経済の活力を奪い、中心市街地や中小製造業や商業、農林業の衰退などといった形で現れている。

加えて、グローバル経済の深化に伴い、地方も世界的な競争の中に置かれ、大量生産型の製造業が海外へと展開し、国内の産業構造がサービス産業を中心とする形へと変化していく中で、人口の多い都市部に雇用の場が集中し、これが地方から都市部に向けた若者の人口流出を招き、地方の人口減少に拍車をかけている。一方で、高齢者は増加し続けている。平均寿命伸長の結果、医療・介護のニーズが高まる75歳以上の高齢者の人口は今後も増加し続ける見通しがあるが、それに応えるだけの社会資源は整っていない。

さらに、人口と表裏一体の関係にある世帯構造も変化しており、単身世帯、特に一人暮らしの中高齢者が増加し、標準世帯とされた親子同居の家族像さえ揺らぎつつあるのが現状で、社会の形そのものが変化しつつある。

【人口減少への挑戦】

人口減少は一時的な現象ではない。劇的に出生率が回復しても、容易に出生数は増加せず、人口減少が止まるまで半世紀以上を要することは確実であり、これから地域づくりは人口減少を前提に考えざるを得ない。21世紀の地方自治体が直面する最大の課題が人口減少であり、今後の地方行政のテーマは、まさしく「人口減少への挑戦」である。

人口減少対策は大きく二つ柱からなる。

一つは、人口減少自体を将来的に解消しようとする「人口減少そのものの挑戦」である。このためには、出生数減少の原因の正しい分析を踏まえ、出生率を高め、出生数の増加を維持し続けるためのあらゆる手立てを長期的に講じる必要がある。

もう一つは、人口減少が少なくとも向こう半世紀以上は避けられないことを正面から受け止める「人口減少社会への挑戦」である。即ち、人口減少に伴う地域の変化に柔軟に対応するとともに、地方から都市部に向けた一方的な人の流れを地方に向けて変えることである。このため、人口減少を前提に、あらゆる政策を見直し、これを将来にわたって切れ目なく継続していくことが必要である。

【全国知事会（平成26年10月）】

【地方創生の意義】

これらは、いずれも右肩上がりの社会、従来のライフスタイルなどを前提にしてきた政策の根本的な転換を図ることにはかならない。そして、人口減少時代に合わせた新たな価値観を生み出し、地域を新しく創り変え、日本全体を変えていくこと、これが構造的課題の解決としての「地方創生」の本義である。

【地方の自主性・独白性】

人口減少は都市部、地方を問わず、いずれの地域においても、時間差こそあれ、同様に進行していくが、地域によって現れる現象が異なる。人口減少を早くから経験している地域は、今後、高齢者人口が現役世代人口を上回るという局面を迎えていく。最近まで現役世代人口が増え続けてきた都市部も、やがて高齢者の急激な増加という課題に直面する。また、地域の課題は、産業構造や就業構造などによつても異なる。

それゆえに、地方創生の政策は、人口扯大局面のような全国一律、東京一極集中、キャッチアップ型ではなく、国と地方が知恵と工夫を共有しながら、地方が自主性、独白性を最大限に發揮し、それぞれの課題に応じた対策を講じることができるような形で取り組んでいく必要がある。

そのためには、しかも息長く総合的な取り組みを続けて、だけの確保が不可欠であり、自立した地方税財政の確立と、思い切った地方分権の推進、組織や権限の移譲が求められる。

【地域間連携】

また、人口減少対策は、全国の地方自治体の総力戦であり、相互に限られた資源と知恵を共有し、県境、市町村境を超えて連携することが不可欠である。このため、地域間連携の推進に資する支援制度などの充実が必要である。

以上の認識に立ち、我々全国知事会は、人口減少への挑戦を通じた地方創生に正面から取り組む所存であり、以下において、そのためには必要な対策を提言する。これに並行して、国にあつては、東京一極集中の是正をはじめとする国上構造の改革に真正面から取り組まれることを期待する。

地方創生のための提言～地方を整える・日本が変わる～②

【全国知事会（平成26年10月）】

2. 自立的な地方創生戦略の実効性確保

(1) 自立と分権の推進

① 募集提案の確実な実施

地方政府が「提案募集方式」により提出した、953件の提案について、期限を付して原則実施の方向で速やかに結論を出す。

② 農地制度の見直し

地域の事情を踏まえた土地利用のため、個別の農地転用許可権限を市町村に移譲。

③ ハローワークの地方移管

(2) 地域間連携の推進

① 様々なレベルでの地域間連携を促進する制度の構築

② 集落間で補完し合う「ネットワーク・コミュニティ」の構築

③ 国、都道府県、市町村の「総合戦略」間の自立性の確保と連携のバランスに配慮

(3) 国と地方との協働

地方として、地域の実情を踏まえ、地域の自主性・獨自性を最大限發揮するとともに、国の側でも構造的な改革を推進することにより、国と地方が一体となつて、地方創生に取り組むべき。

このため、総合戦略の策定、関連法の執行、予算編成や交付金の制度設計、各種施策の展開などそれぞれの時点において、国と地方との徹底した対話が不可欠。

(4) 自立した地方税財政基盤の確立

① 自由度の高い交付金等の創設

○一般会計予算に「まち・ひと・しごと創生枠（仮称）」の創設
⇒5年間で5兆円程度確保。

○「まち・ひと・しごと創生枠推進交付金（仮称）」の創設
⇒創生枠のうち、毎年数千億円程度を、目標管理するなど地方の責任において活用できる自由度の高い交付金に充当。

○地方財政計画上の対応
⇒地方創生関連施策の地方負担分及び地方単独事業分を「地方創生枠」として地方財政計画に計上。

② 新たな税制措置の創設等

○企業の本社等の地方移転促進、若年層の経済的負担の軽減のための税制の創設
○ふるさと納税の拡充
○地域再生を総合的に支援する地方債の創設

3. 政策提言

1. 育てる－結婚・出産・子育てを支援

出生率を高めていくためにには、非婚・晚婚の流れを変え、若い時期に結婚できる環境を整えるとともに、子どもを産み育てやすい地域にしていくことにより、高い児童希望を実現していくことが必要である。

そのために、新たに経済的支持制度を設けるとともに、ライフステージに応じて地域の事情に合った少子化対策を強力かつ総合的に展開する。

例1：結婚や子育てを後押しする経済的支援制度の創設

・高齢者から子・孫世代への自発的な資産移転の促進（「結婚・子育て支え合い非課税制度（仮称）」等）

・30歳未満の有配偶者世帯に対する税制優遇措置等の実施

・多子世帯支援（第三子以降の保育料無償化、各種税等の免除等）

・子育て支援・教育バウチャーの配布

例2：地域の実情に応じた少子化対策の総合的推進

・ライフステージに応じて地域が独自に取り組む少子化対策を幅広く後押しするための思い切った財政支援措置

例3：女性の就労継続サポート

・切れ目のない就労支援の強化（育児休業の取得、復職支援等）

・ハローワークに「マザーズ・コーナー」を設置

2. 創る－人口減少時代に適応した新たな仕事と雇用を生み出す

労働力人口が減少し、地域内消費のマイナス圧力が続く中では、地域資源や元企業の技術を生かし、競争性と利益率の高い新たなビジネスを生み出していく必要がある。

そのため、地域の雇用を支える農林水産業や観光関連産業、中小企業・小規模事業者に向けた新たな商品やサービスの開発、それを生み出す創造力ある人材を育成するための集中的な支援などを行なう。

例1：世界に羽ばたく地域産業の形成支援

・戦略的クラスター形成の支援
・地域の逸品を、発掘からブランド化まで一貫サポート

例2：第一次産業への新規就労支援（「新規就労者110番」の窓口設置）

例3：地元学生に対する地域内進学・就職促進

・地方大学の魅力向上

・地元大学に入学した際の授業料減免

・地元企業に就職した際の奨学金返還免除

地方創生のための提言～地方を整える・日本が変わる～③

【全国知事会（平成26年10月）】

3. 呼び込む－新たに、ひと、企業、大学、政府機関等を地方に呼び込む
人口減少下においては、国内の他地域、海外から、人や企業、消費を呼び込む
ことが不可欠である。

そのため、地方への移住・定住、二地域居住の促進、企業、大学、政府機関等
の分散配置、交流人口と観光消費の拡大を図る。

例1：ワンストップ型「移住・二地域居住促進センター」の設置

例2：企業・大学・政府機関等の移転促進

- ・企業が地方移転した際の税制優遇措置
- ・大学が地方移転した際の運営費交付金等の増額
- ・政府機関の思い切った地方移転と、国の出先機関の地方移管推進

例3：地方資源発掘型ツーリズムの展開（「地域の宝もの」の発掘）

4. 安らぐ－人口・世帯構造の変化に適応し、暮らしの安心をつくる

高齢者の増加に伴う医療・介護需要の増大、世帯構造の変化に伴う家族の介護
力の衰退が今後加速していくことを踏まえ、くらしの安心を守るための拠点の整
備や、高齢者にやさしいまちづくりなどを推進する。

また、地域の実情に合わせた住宅や、まちの機能の集約を図っていくための支
援策を行なう。

例1：「地方創生拠点」づくり

- ・誰もが必要な支援に到達できる、集落の維持再生に向けた拠点づくり（「小さ
な拠点」づくり）や、ワンストップ型福祉拠点など、各地域で検討されている
様々な拠点を、「地方創生拠点」として整備

例2：健康づくり・スポーツ、障がい者のためのまちづくり

- ・2020年東京オリンピック・パラリンピックを背景とした地域の活性化

例3：特色ある商店街再生（「ニアーアーケード」「ヤングアーケード」など）

人口減少問題に関する各都道府県における取組み例①

(平成26年9月1日現在)

	設置時期	組織名	構成	内容・目的
1	北海道 平成26年8月21日	北海道の人口問題に関する有識者会議	総合政策部長、有識者	人口減少の進行の緩和、人口減少により地域に生じる様々な課題への対応
2	岩手県 平成26年7月28日	県・市町村人口問題連絡会議	市町村の副市町村長	人口減少に伴うさまざまな課題や各自治体の実践している定住対策の情報共有
	平成26年6月17日	人口問題対策本部	県部局長	人口問題についての情報分析、情報共有、人口の自然減、社会減の解決に向けた施策の府内協議等
3	秋田県 平成26年5月7日	秋田県人口問題対策連絡会議	関係部局長	人口減少の要因を分析し、対応策を議論
	平成26年4月23日	あきた移住促進協議会	県、市町村移住担当部署 及び関係団体の課長級	県・市町村間の連携の検討
4	山形県 平成26年6月25日	人口減少問題プロジェクトチーム	企画振興部長・関係各部 次課長	「総合的少子化対策」「人材の県内定着・県内回帰」「活躍ある地域づくり」「産業振興戦略」の各チームにおいて検討
	平成26年5月23日	人口減少・少子化対策推進チーム	各部局、出先機関の中堅職員	全庁横断で対策、各部局で少子高齢化の影響を調査する予定。
5	千葉県 平成26年7月11日	人口減少・少子化対策推進本部	知事、関係部局長	子育て支援、少子化対策及び人口減少対策について、総合的かつ効果的に施策を推進
6	富山県 平成26年7月11日	人口減少対策検討チーム	知事政策局次長・関係課 長・外部アドバイザー	同上
7	福井県 平成26年8月1日	人口減少対策推進本部	副知事、各部次長・課長	子育て支援、Uターンの促進の政策立案
8	平成26年8月12日 平成25年5月7日	人口減少対策本部 少子化対策プロジェクト チーム	知事、副知事、部局長 企画県民部理事、市町村 担当者、有識者	「少子化対策」「移住定住対策」「地域活性化」の検討 県民アンケート等を通じた問題点の洗い出し、自然減に歯止めをかけるための具体策の検討

人口減少問題に関する各都道府県における取組み例②

(平成26年9月1日現在)

	設置時期	組織名	構成	内容・目的
9 長野県	平成26年8月19日	人口定着・確かな暮らし実現会議	県市長会、町村委会、経営者協会、有識者	「少子化対策」「人口の社会増に向けた施策」「人口減少社会を前提とした地域社会づくり」
10 岐阜県	平成26年7月28日	岐阜県人口問題研究会	県関係部局課長、市町閑係部局課長、有識者	「県および市町村における人口減少の現状を分析し、課題を明らかにする。」
11 静岡県	平成26年7月22日	人口減少問題に関する有識者会議	有識者10名	人口減少を食い止める「抑制」と人口減少社会の中で活動を維持する「適応」を検討
	平成26年2月25日	人口減少対策プロジェクトチーム	担当者	人口減少の要因分析、課題の洗い出し
12 京都府	平成25年11月22日	京都少子化総合戦略会議	副知事、関係機関・団体代表	関係機関・団体から幅広く参画を得て、オール京都体制で抜本的な少子化対策に取り組む
13 奈良県	平成26年8月15日	奈良県地方創生本部	知事、副知事、各部局長等	少子化対策・女性支援、産業・雇用・観光・農林業振興、国土強靭化等の一層の推進
14 島根県	平成26年7月30日	人口対策本部	知事、副知事、部局長	まち・ひと・しごと創生本部等への提言
15 岡山県	平成26年8月19日	岡山県少子化対策プロジェクトチーム	関係課長	人口減少に歯止めをかける少子化対策、教育再生や地域振興を通じた魅力ある郷土づくり等
16 愛媛県	平成26年8月7日	人口問題プロジェクトチーム	企画振興部管理局長、関係各課長	人口減少問題に対する総合的な対策の検討、人口減少対策に関する部局間及び関係機関との連携、その他
17 高知県	平成22年12月	人口問題対策プロジェクトチーム	副知事、総務部副部長ほか	施策の方向性や、産業振興計画などの各種施策に及ぼす影響の実態把握、人口問題に応じたための部局横断的各種施策の検討・推進
18 大分県	平成26年6月30日	人口減少社会を見据えた特徴ある地域づくり研究会	有識者8名	次期長期計画の政策検討の一環

人口減少に的確に対応する地方行政体制のあり方について (議論のたたき台)

【地方圏】

論点1 地方中枢拠点都市圏や定住自立圏の形成等の市町村間の広域連携をどのように進めていくか。

- (1) 地方中枢拠点都市圏や定住自立圏の形成を促すためには、どのような仕組みが考えられるか。
- (2) 圏域における取組みを強化・充実していくためには、どのような仕組みが考えられるか。

論点2 市町村間の広域連携が困難な地域において人口減少に的確に対応するためには必要な施策は何か。

- (1) 都道府県による補完は、どの程度まで行うべきか。
- (2) 少人数でもより簡素で強力な組織とするためには、どのような仕組みが考えられるか。

【大都市圏】

論点3 三大都市圏において人口減少に的確に対応するためには必要な施策は何か。

- (1) 三大都市圏に所在する市町村が、水平的・相互補完的、双務的な役割分担による広域連携を促すためには、どのような仕組みが必要か。
- (2) 現在、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の枠組みが存在するが、三大都市圏域内の調整の場のあり方は、どのように考えるべきか。

【東京圏から地方圏へ】

論点4 東京圏から地方圏への人口移動や地方圏での定住を促進するためには必要な施策は何か。

- (1) 国民が「ふるさとへの絆」を深めるために、どのような仕組みが考えられるか。
- (2) 2地域居住先における行政サービスのあり方をどのように考えるべきか。

人口減少に関する参考資料

【目次】

1. 我が国の人団について.....P. 1 ~ 4
2. 最近の議論の紹介.....P. 5 ~ 20
3. 地方中核拠点都市等について.....P. 21 ~ 39

平成26年7月7日
第31次地方制度調査会 第3回専門小委員会

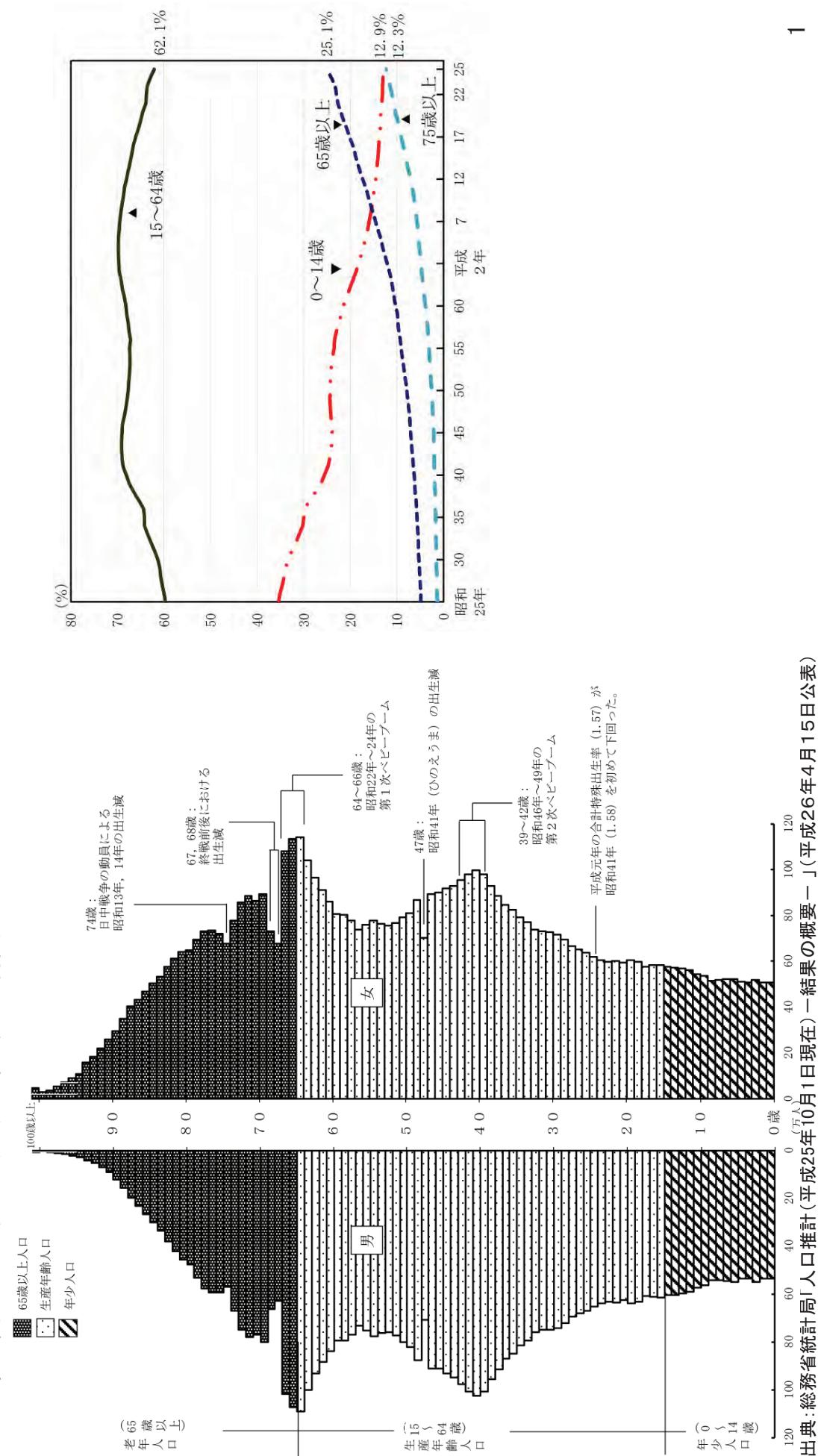
我が国の人口の動向について

- 生産年齢人口(15~64歳)は32年ぶりに8000万人を下回った。
- 初めて4人に1人が65歳以上人口となつた。

図1 わが国の人口ピラミッド(平成25年10月1日現在)



図2 年齢3区分別人口の割合の推移(昭和25年～平成25年)



地方公共団体の現状

- 人口5万人以下の市区町村が全体の約7割を占めており、残りの約3割の市區町村に人口の約8割が集中している。

人口規模	市区町村数	構成比	人口(万人)	構成比
1万未満	485	7割	248	1.9%
1~5万	693	39.8%	1,766	13.8%
5~20万	430	24.7%	4,067	31.7%
20~50万	99	5.7%	3,129	24.4%
50万以上	35	2.0%	3,627	28.3%
合計	1,742	100%	12,837	100%

合計特殊出生率の年次推移と平成25年合計特殊出生率

- 平成25年の合計特殊出生率は1.43で、前年の1.41より上昇。
- 東京都(1.13)、京都府(1.26)、北海道(1.28)等大都市を含む地域が低くなっている。

図1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

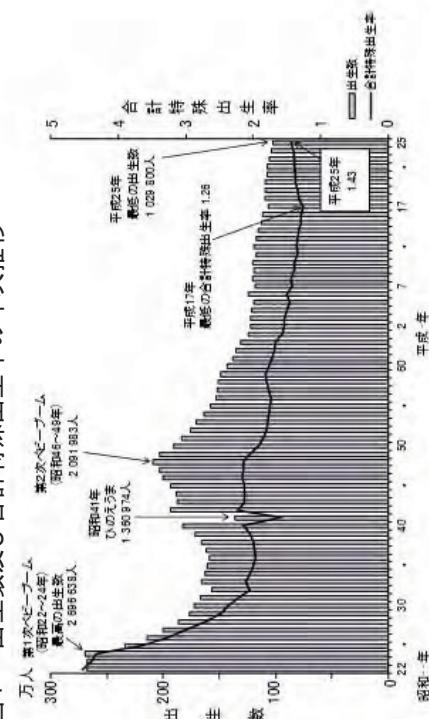
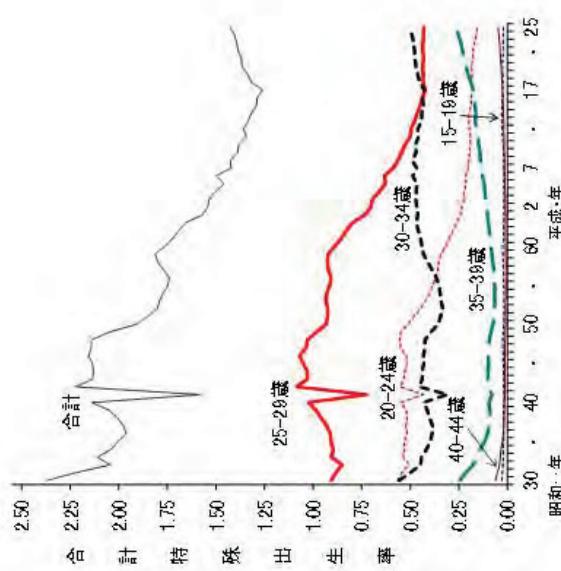


図3 都道府県別合計特殊出生率(平成25年)

表 都道府県別にみた合計特殊出生率

都道府県	平成25年	平成24年
全国	1.43	1.41
北海道	1.28	1.26
青森県	1.40	1.36
岩手県	1.34	1.44
宮城県	1.35	1.37
福島県	1.47	1.44
茨城県	1.53	1.41
栃木県	1.42	1.41
群馬県	1.43	1.43
埼玉県	1.41	1.39
東京都	1.33	1.29
神奈川県	1.31	1.29
新潟県	1.33	1.31
富山県	1.13	1.09
石川県	1.31	1.30
福井県	1.31	1.30
山梨県	1.44	1.43
長野県	1.43	1.42
岐阜県	1.47	1.47
静岡県	1.45	1.45
愛知県	1.53	1.52
三重県	1.47	1.46
滋賀県	1.49	1.47
京都府	1.53	1.53
大阪府	1.42	1.40
兵庫県	1.32	1.31
奈良県	1.40	1.39
和歌山县	1.31	1.32
福岡県	1.52	1.52
大分県	1.53	1.53
宮崎県	1.53	1.53
鹿児島県	1.62	1.62
沖縄県	1.68	1.68

図2 合計特殊出生率の年次推移(年齢階級別内訳)



出典:厚生労働省大臣官房統計情報部「平成25年人口動態統計月報年計(概数)の概況」(平成26年6月公表)

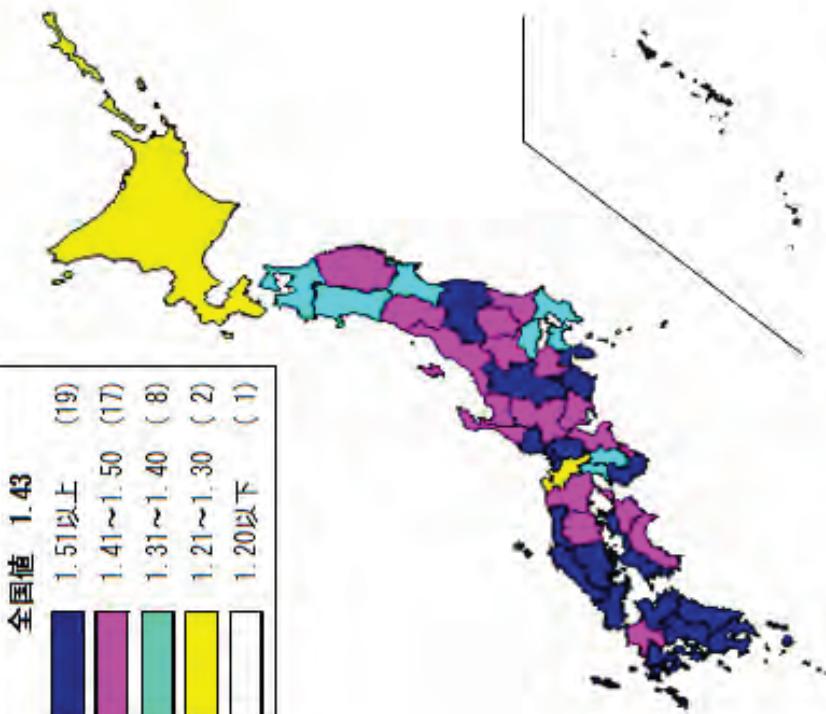
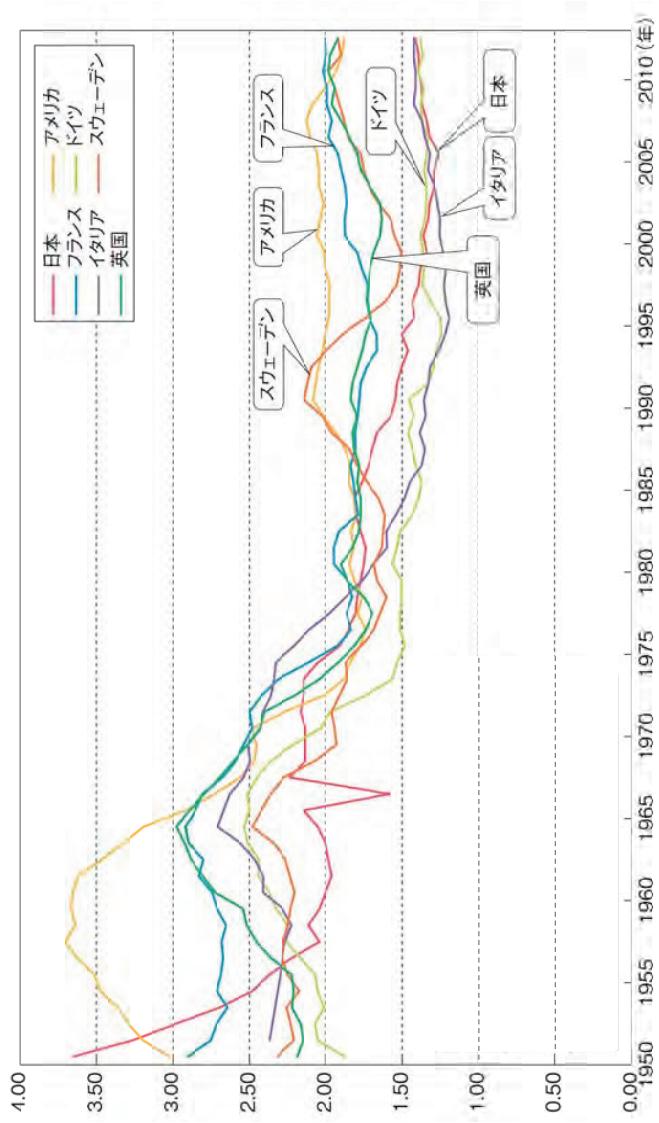


図3 都道府県別合計特殊出生率(平成25年)

主な国の合計特殊出生率の動き

- 日本の合計特殊出生率は1.41(人口置換水準は2.07)(2012年)であるのに対し、フランスは2.01、イギリスは1.96、スウェーデンは1.90(2011年)等となっている。



出典：内閣府「平成26年版 少子化社会対策白書」

	日本	アメリカ	フランス	ドイツ	イタリア	スウェーデン	イギリス
1950年 (昭和25)	3.65	3.02	2.92	2.05 (1951)	2.52	2.32	2.19
1960年 (昭和35)	2.00	3.64	2.72	2.34	2.31	2.17	2.67
1970年 (昭和45)	2.13	2.46	2.47	2.01	2.43	1.94	2.38
1980年 (昭和55)	1.75	1.84	1.99	1.46	1.62	1.68	1.90
1990年 (平成2)	1.54	2.08	1.78	1.45	1.36	2.14	1.84
2000年 (平成12)	1.36	2.06	1.88	1.38	1.26	1.57	1.64
現在	1.41 (2012)	1.89 (2011)	2.01 (2011)	1.36 (2011)	1.40 (2011)	1.90 (2011)	1.96 (2011)

出典：厚生労働省「平成25年版 厚生労働白書」

経済財政運営と改革の基本方針2014（平成26年6月24日閣議決定）ポイント図

＜アベノミクスの成果＞

- ◆ 実質GDPは6四半期連続でプラス成長
- ◆ もはやデフレ状況になく、デフレ脱却に向け着実に前進
- ◆ 雇用情勢は着実に改善（新規求人倍率1.6倍台、失業率3%半ば）
- ◆ 賃上げの動きは力強い広がり（14年春闘：月例賃金引上率2%台（は過去10年で最高水準）

＜望ましい未来像に向けた道筋＞

- ◆ 50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す
- ◆ 経済を世界に開き、絶え間なくノーベーションを起こし、高附加值な財・サービスを生み出す
- ◆ 女性、若者をはじめとして、性別、年齢に問わらず、意欲、個性や能力に応じて活躍できる社会、制度、仕組みを構築
- ◆ 個性を活かした地域戦略と、地域における「集約・活性化」を進める基盤的な制度、文化、公共心など社会を支えている土台を大切にする

＜今後の4つの課題と対応＞

①消費税率引き上げに伴う駆け込み需要の反動減への対応

○駆け込み需要の反動減はこれまでのところ想定内との見方多し

○第一および第二の矢による需要の継続的な拡大。第三の矢である成長戦略を更に推進

○経済対策や賃上げの効果も今後頭在化。反動減を乗り越えて景気回復が続くと期待

②好循環の拡大、成長戦略の強化・深化

○需給ギャップが縮小しつつある今こそ、新たなチャレンジを促し、イノベーションを活性化。生産性向上の重要な手段はイノベーションとコールド・ガバナンス。

〔名目3%程度、実質2%程度の成長（2013～22年度平均）を目指す。また実質GNIの伸びを高めていく〕

一 女性をはじめとする全ての人々の活躍と質の高い人材育成

一 法人税改革、規制改革、規制緩和によるより「世界で一番ビジネスがしやすい環境」を整備

一 政労使が連携して取組のフォローアップ、雇用・賃金・その他関連する諸制度の在り方などの検討が重要

一 ローカル・アベノミクスを通じ、成長戦略の成果を全国津々浦々まで広げる

④経済再生と財政健全化の好循環

○三本の矢が持続的に効果を発揮するため、財政規律を堅持

○国・地方のPPBについて2015年度までに赤字対GDP比半減（2010年度比）、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す

○経済成長を通じた税収増加等を実現するとともに、義務的経費も含めた聖域なき歳出削減を図る

③日本の未来像に向けた制度・システム改革の実施

○財源を確保した上で子どもへの資源配分を拡大、少子化対策を充実

○地方政府の創意工夫や努力がより反映されるよう、行政サービスの提供の在り方、政策手段などを大胆に見直す

○地域の活力維持、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少克服を目指し、総合的に政策を推進。このための司令塔となる本部を設置。

経済財政運営と改革の基本方針2014（平成26年6月24日閣議決定）【抜粋①】

第1章 アベノミクスのこれまでの成果と今後の日本経済の課題

4. 日本の未来像に關わる制度・システムの改革

（望ましい未来像に向けた政策推進）

人口急減・超高齢化への流れを変え、望ましい未来像に向けた改革・変革を進めていくことにより、以下のような道筋が描かれる。

- ① 人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す
 - ② 経済を世界に開き、絶え間なくイノベーションを起こし、高付加価値な財・サービスを生み出すことを通じて、成長を続ける
 - ③ 年齢、性別に問わらず、意欲、個性や能力に応じて様々な形で活躍できる社会、制度、仕組みを構築する
 - ④ 個性を活かした地域戦略と、地域における「集約・活性化」を進め、働き場所があつて暮らし続けられる地域社会をつくる
 - ⑤ 基盤的な制度、文化、公共心など社会を支えている土台を大切にする
- 望ましい未来像とそれに至るまでの道筋を共有し、現在必要となる取組について、局所的な対応に陥らないよう、優先度に留意しながら、全体として推進していくことが重要である。デフレ脱却・経済再生に向けた動きを確実にするとともに、その先を見据え、社会保障制度と財政の持続可能性を確保しつつ、地域社会の再生、発展を可能とし、日本経済の持続的・安定的な成長を実現していく観点から、人口急減・超高齢化の克服に向けた諸課題への対応にスピード感を持つて取り組んでいく時である。とりわけ、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策のが重要であり、このための司令塔となる本部を設置し、政府一体となつて取り組む体制を整備する。アベノミクスを始めとする政府の取組についての国民の理解や世界への発信強化のため、内閣の基本方針について、引き続き各省が適切に連携しつつ内外広報の積極的かつ効果的な展開を図る。

経済財政運営と改革の基本方針2014（平成26年6月24日閣議決定）【抜粋②】

第3章 経済再生と財政健全化の好循環

2. 主な歳出分野における重点化・効率化の考え方

(3) 地方行財政制度

(基本的な考え方)

経済再生の進展を踏まえて、リーマンショック後の危機対応モードからの切替えを進めいく。経済再生と財政健全化の両立を実現するためには、地域が自らの将来を見据え、地域の活性化、行財政サービスの効率化、公共施設等の統廃合、都市機能の集積化、財源確保に向けて、積極的に努力していくとともに、人口減少等の経済社会構造の変化に円滑に地方公共団体が対応できるような環境整備や地方財政の健全化に向けた取組を加速して進めていく。

(元気な地方を創るための取組の推進)

「集約とネットワーク化」の考え方に基づき、相当の人口規模と中核性のある都市が近隣市町村と有機的に連携し地域の活性化を図るため、地方中枢拠点都市圏や定住自立圏を形成し、圏域全体の経済成長の牽引、高次の都市機能の集積、生活機能サービスの確保・向上といった取組を推進するとともに、条件不利地域における市町村・都道府県の連携の取組を推進する。また、広域化に伴う役割分担や費用分担の成功事例を分析し、横展開を促進する。

地方交付税において地域経済活性化の財政需要を算定する「地域の元気創造事業費」を通じて、頑張る地方を息長く支援する。また、「ふるさと納税」の一層の拡充に向けて、手続の簡素化など地方公共団体と協力して取組を進める。

経済財政運営と改革の基本方針2014（平成26年6月24日閣議決定）【抜粋③】

（3）地方行政制度（続き）

（地方財政改革の推進）

「中期財政計画」に定められた方針に基づき、必要な地方の一般財源総額を確保しつつ、地方の税収動向等も踏まえて、できる限り早期に財源不足の解消を目指し、地方財政の健全化を図る。

歳入については、地域再生の進展を確保しながら、地方税の增收を図る。また、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進めます。歳出については、国の取組と基調を合わせ、地方財政計画の計上上の見直しを行いつつ、必要な課題の財源を確保するなどメリハリを効かせて重点化・効率化を図る。

公営企業等については、公営企業の経営に係る新たな考え方や第三セクター等の経営改革に関するガイドラインを示すことを始め適切な支援を行い、公営企業・第三セクター等の徹底した効率化・経営健全化を図る。

「公立病院改革プラン（5か年計画）」に基づく取組の成果を総務省・厚生労働省が連携して評価した上で、地域医療構想の策定に合わせ、今年度中に、新たな公立病院改革ガイドラインを策定する。

（地方財政の透明性・予見可能性の向上による財政マネジメントの強化）

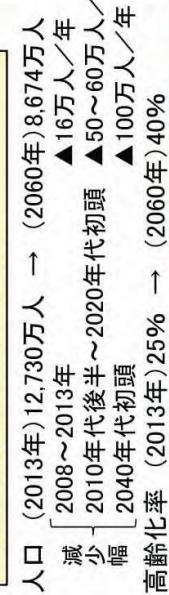
以下の取組を促進し、地方公共団体に関する財政マネジメントの強化を図る。

- ・ 公共事業の施行状況について、地方公共団体の予算額、契約済額及び支出済額を四半期毎に公表するほか、一般行政経費等の決算状況の開示の充実を図るなど地方財政について分かりやすい情報開示を更に進める。
- ・ 各地方公共団体の財政状況が一層比較可能となるよう、統一的な基準による地方公会計の整備を促進する。
- ・ あわせて、ICTを活用して、固定資産台帳等を整備し、事業や公共施設等のマネジメントも促進する。
- ・ 現在、公営企業会計を適用していない簡易水道事業、下水道事業等に對して同会計の適用を促進する。
- ・ 公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点に立って、更新・統廃合・長寿命化など総合的かつ計画的な管理を行うため、各地方公共団体における「公共施設等総合管理計画」の策定を促進する。

未来への選択「これまでの議論の中間整理」概要

【確実な未来】

50年後も、人口減少が続き、加速。
現状のままでは、「人口急減・
超高齢社会」の到来



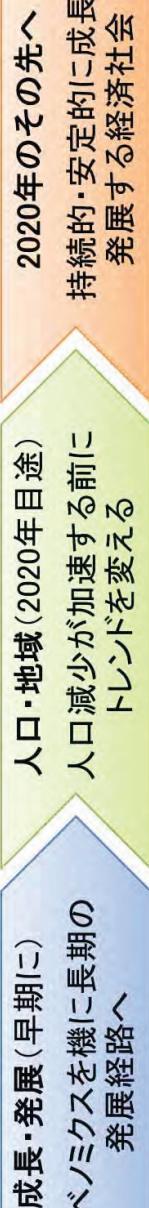
【現状のまま何もしない場合の未来像】

- ・プラス成長を続けることは困難になり、マイナス成長が定着
- ・「人口オーナス」と「縮小・バイラル」の双方が作用し、国民生活低下のおそれ
- ・女性、高齢者、若者が活躍できない労働市場の二極化、格差の固定化・再生産
- ・地方で4分の1以上の自治体が消滅可能性、東京では超高齢化
- ・医療・介護費の増加により財政破たんリスクの高まり



危機意識 の共有

未来を
変える
時間軸



【未来への選択】

- ・制度、政策や人々の意識が速やかに変われば、「人口急減・超高齢社会」への流れは変えられる
- ・若い世代や次の世代が豊かさを得て、結婚し、子どもを産み育てることができるよう集中して改革・変革

①人口

50年後に1億人程度
(この場合、その一世代後
には微増に転じる)

- ・国民の希望どおり子
どもを産み育てられる
環境により、1億人程
度の人口を保持
- ・資源分配を高齢者か
ら子どもへシフト、出
産・子育て支援を倍増。
費用は現世代で負担
- ・子どものための政策
推進

②成長・発展

経済を世界に開き、
「創意工夫による新た
な価値の創造」により、
成長し続ける

- ・男女の働き方改革に
より、能力や意欲に応
じた活躍の機会充実
- ・「集約・活性化」による
コシバクトな地域・地方
中核都市圏域の形成
- ・東京への若者の人口
流出を抑制
- ・東日本大震災の復興
を地域のモデルに

③人の活躍

年齢、性別に関わら
ず能力発揮

- ・新しい発想で資源を
利活用し、働く場所を
つくる(農業、観光等)
- ・「集約・活性化」による
コシバクトな地域・地方
中核都市圏域の形成
- ・東京への若者の人口
流出を抑制
- ・東日本大震災の復興
を地域のモデルに

④地域の未来

個性を活かした地域
戦略、集約・活性化

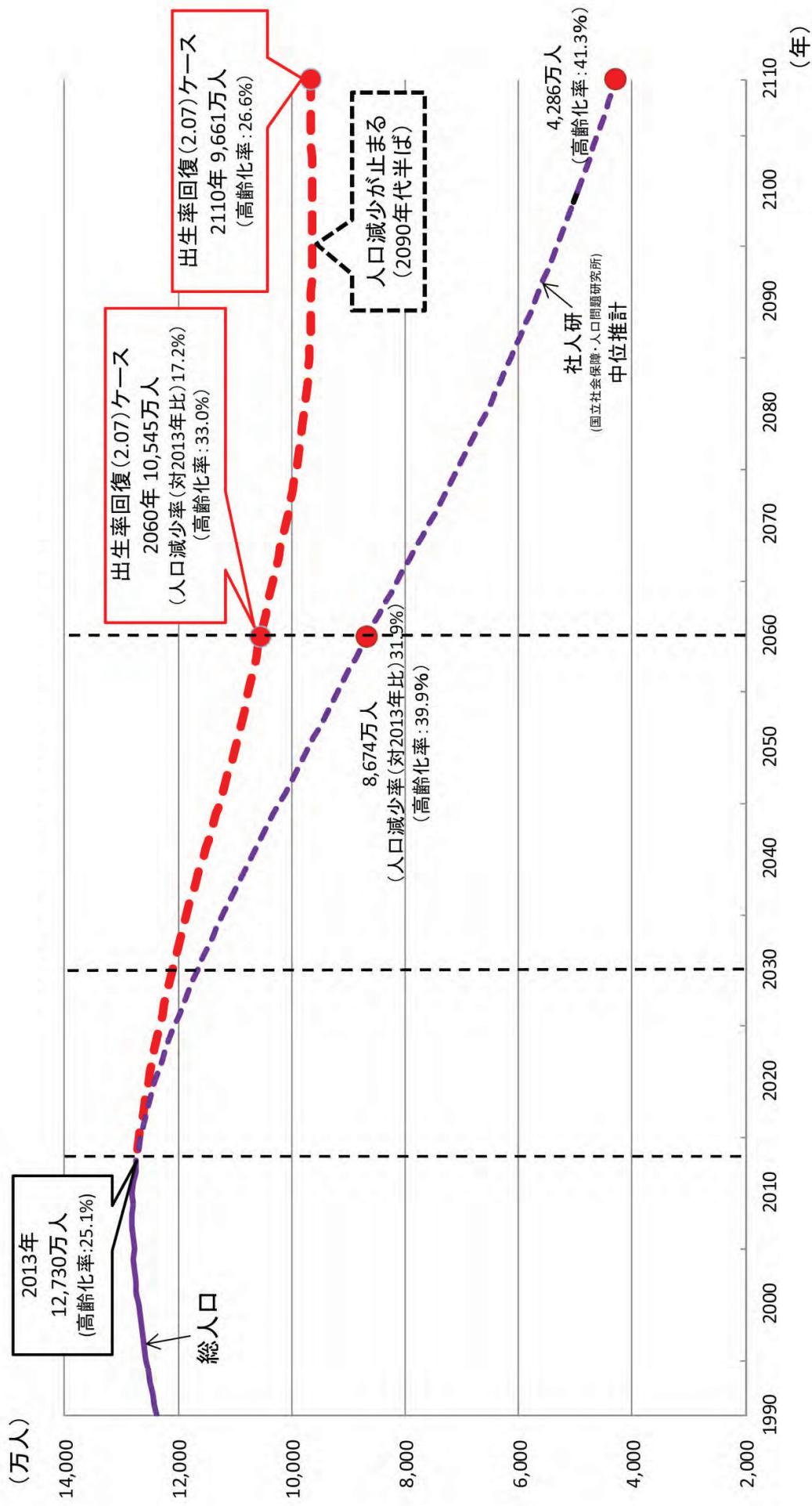
- ・日本の国土に育まれ
た伝統、文化、美意識、
公共心など社会の土
台を大切にする
- ・国際貢献やルールづ
くりへ参加、世界に参
信し続ける
- ・社会保障制度や財政
の持続可能性の確保

⑤信頼・規範

- ・日本の国土に育まれ
た伝統、文化、美意識、
公共心など社会の土
台を大切にする
- ・国際貢献やルールづ
くりへ参加、世界に参
信し続ける
- ・社会保障制度や財政
の持続可能性の確保

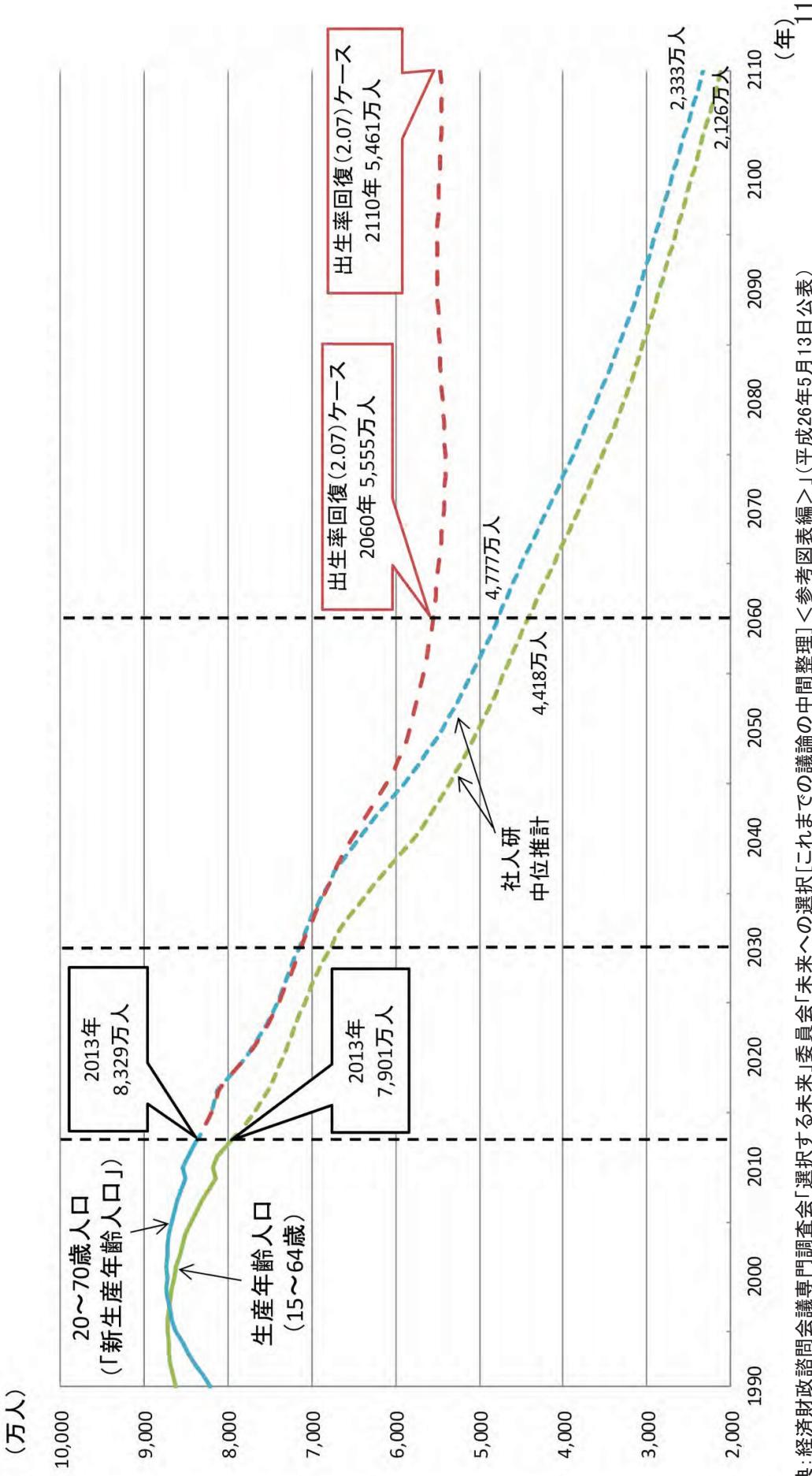
長期的な人口（総人口）の推移と将来推計

○ 現状が続けば、2060年には人口が約8,700万人と現在の3分の2の規模まで減少。



長期的な人口（「新生産年齢人口」・生産年齢人口）の推移と将来推計

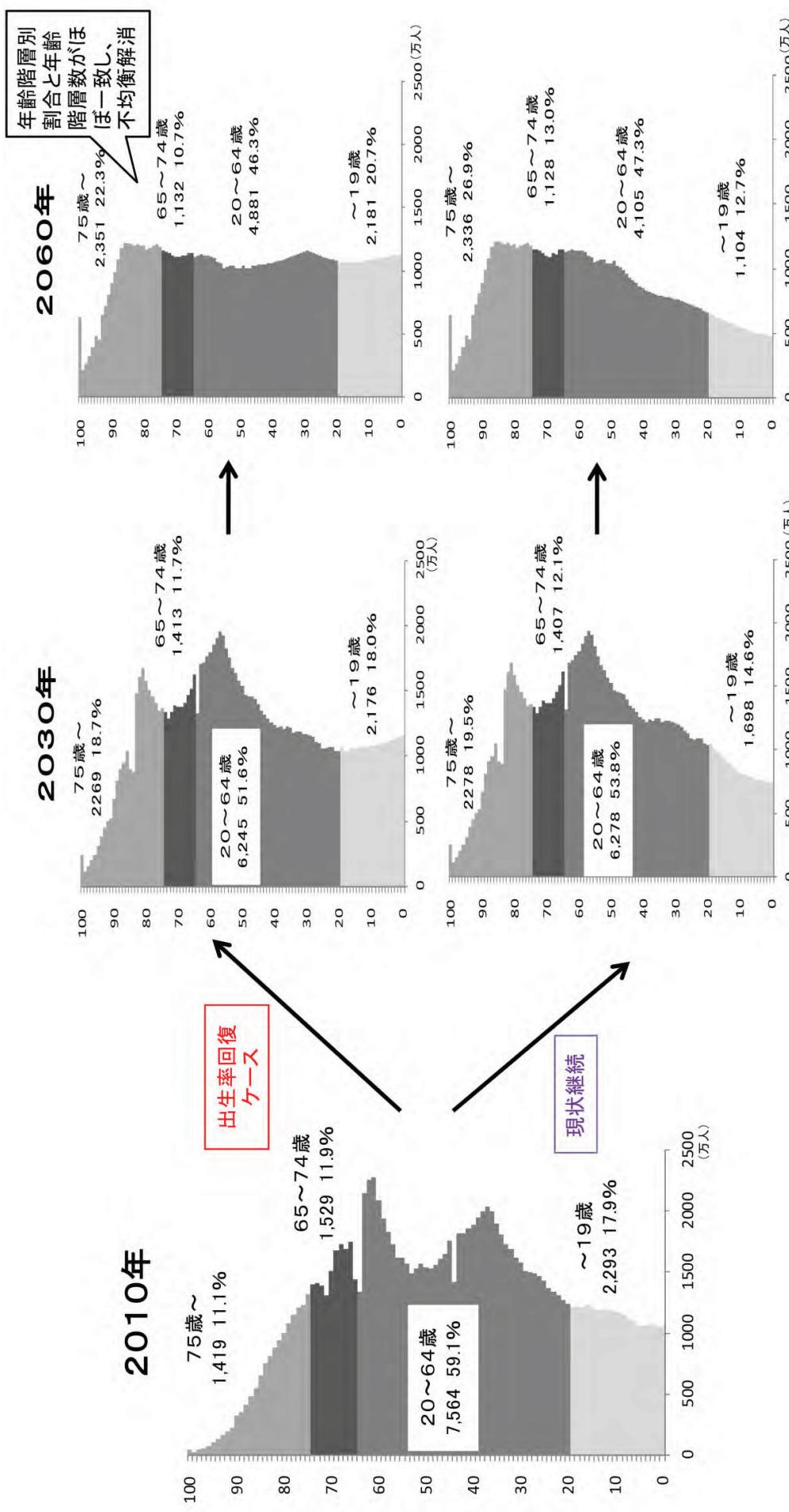
- 現状が続けば、2060年には生産年齢人口が約4,400万人まで減少し、その後も同ペースで減少が続く。



出典：経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会「未来への選択[これまでの議論の中間整理]＜参考図表編＞」（平成26年5月13日公表）

2060年までの人口構造の変化

- 日本の人口構造の変化を見ると、現在の現役世代は59.1%、高齢者は23.0%。
- 現状のままであれば、2060年になつても人口構成の不均衡が続く。



東京と地方の就業、所得状況

○ 東京圏への人口の流入と地方での人口減少は、就業、所得状況と表裏一体になっていることを示唆。

①過去10年間での就業者数の増減
(2003年→2013年の増減数)



③過去10年間での産業別・地域別 就業者数の増減
(2003年→2013年の増減数)

農業、建設業、製造業等の就業者数が全国的に減少している一方、東京圏等における情報通信業や専門・技術サービス業等の就業者数は増加。また、医療・福祉就業者数が全国的に増加。



②1人当たり県民所得 東京都と下位5県の比率
(東京都÷下位5県の平均)

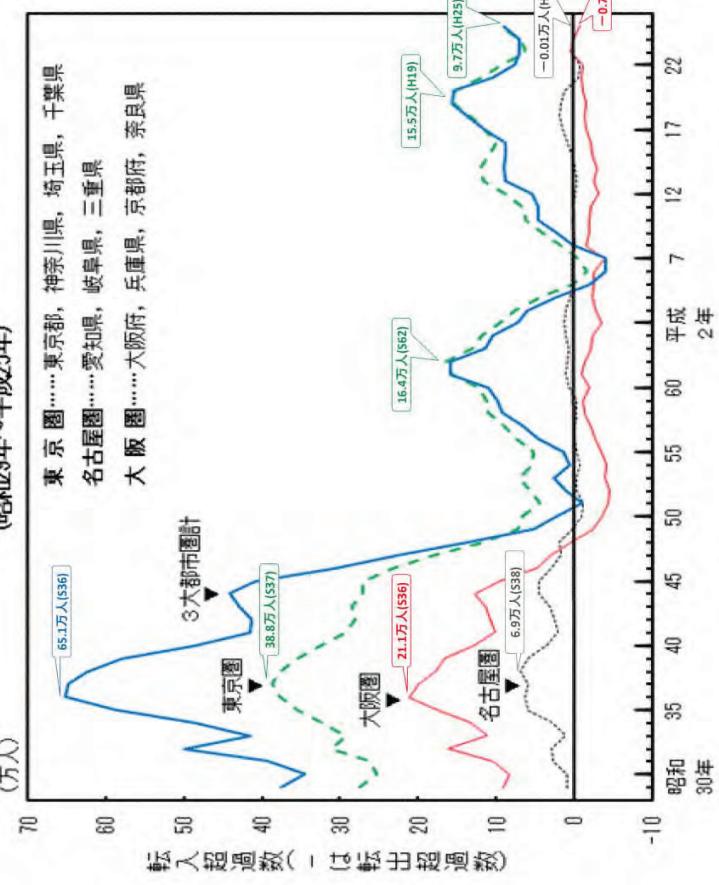
H13	2.19	→	2.04
H21			

出典：経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会「未来への選択[これまでの議論の中間整理]＜参考図表編＞」(平成26年5月13日公表)

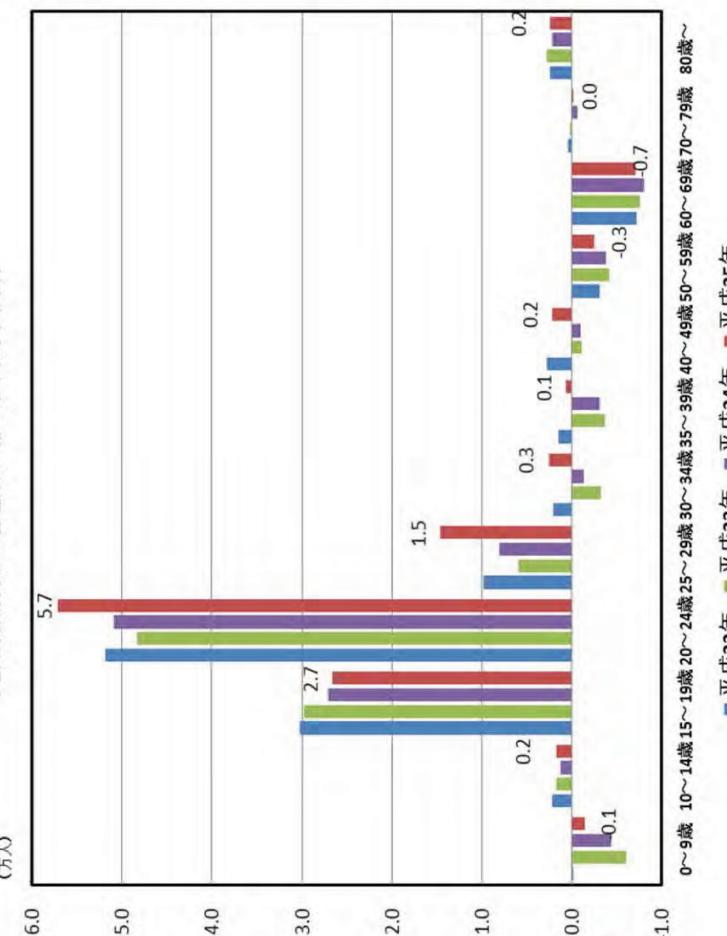
東京圏への人口の移動状況

- 人口状況を見ると、地方圏から東京圏への流出が続いていることから24歳までの若年層の割合が大きい。進学や就職の機会に東京に移動していることがわかる。

3大都市圏の状況
(昭和35年～平成25年)



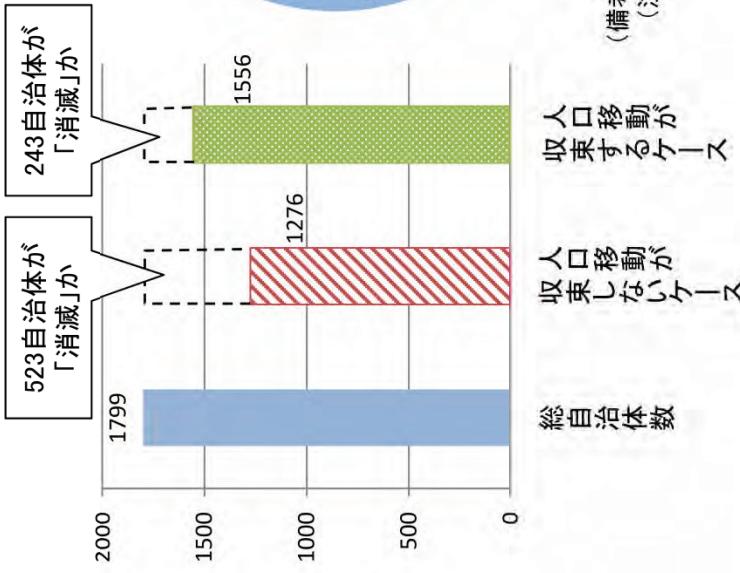
年齢階級別転入超過数(1都3県(東京圏)計)



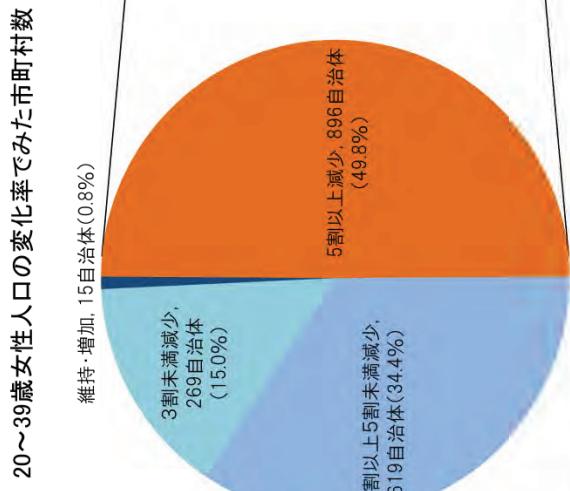
参考

□ 地方から大都市圏(特に東京)への人口移動が「収束しないケースでは、2040年時点で、約1,800自治体のうち、523自治体は「消滅可能性」が危惧される。収束するケースでも、243自治体が「消滅可能性」。

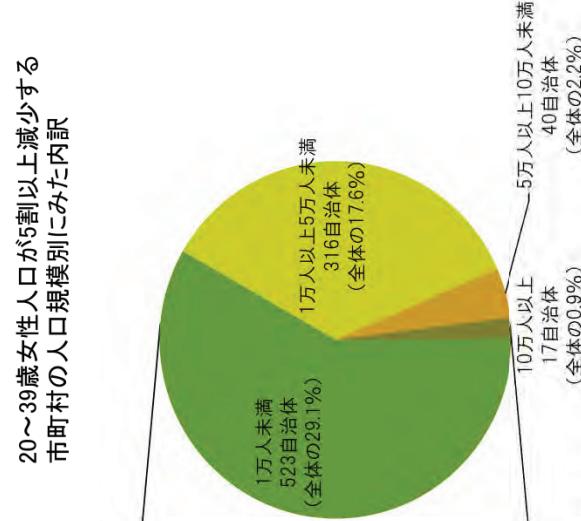
2040年時点の自治体数



人口移動が収束しないケースにおいて、「20～39歳の女性人口」
が5割以下に減少する自治体数の推計結果



20～39歳女性人口が5割以上減少する
市町村の人口規模別にみた内訳

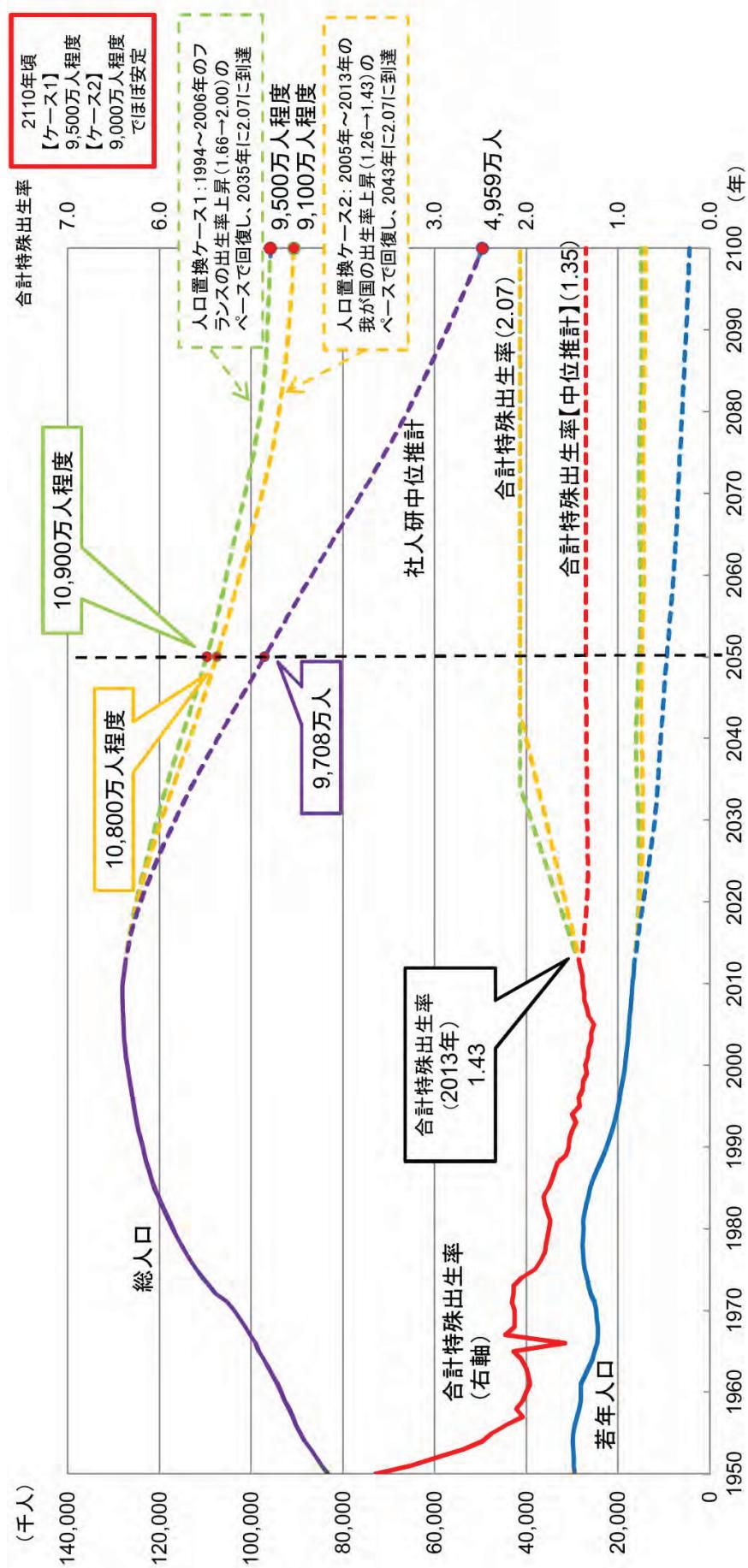


(備考) 第1回「選択する未来」委員会 増田委員提出資料(平成26年1月30日)をもとに作成。
(注) 1. 「消滅可能性の高い自治体」とは、2010年から2040年までの間に「20～39歳の女性人口」が5割以下に減少する自治体のうち、2040年に人口が1万人未満となる自治体と定義。

2. 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来人口推計(平成25年3月推計)」及びその関連データにより作成。
3. 人口移動が収束しないと仮定した場合の推計は、2010年から2015年にかけての人口の社会純増数(純移動率がプラスとならない)と社会純減数(純移動率がマイナスとなっている項の合計)とがその後もほぼ同じ水準で推移するよう、年次別・性別・年齢階級別(85歳未満まで)の純移動率について、プラスの純移動率、マイナスの純移動率別に一定の調整率を作成し乗じて推計したもの。
4. 数値は、12政令市は区をひとつの中の自治体としてみている。また、福島県の自治体を含まない。

将来推計人口の動向（出生率回復の場合の試算）

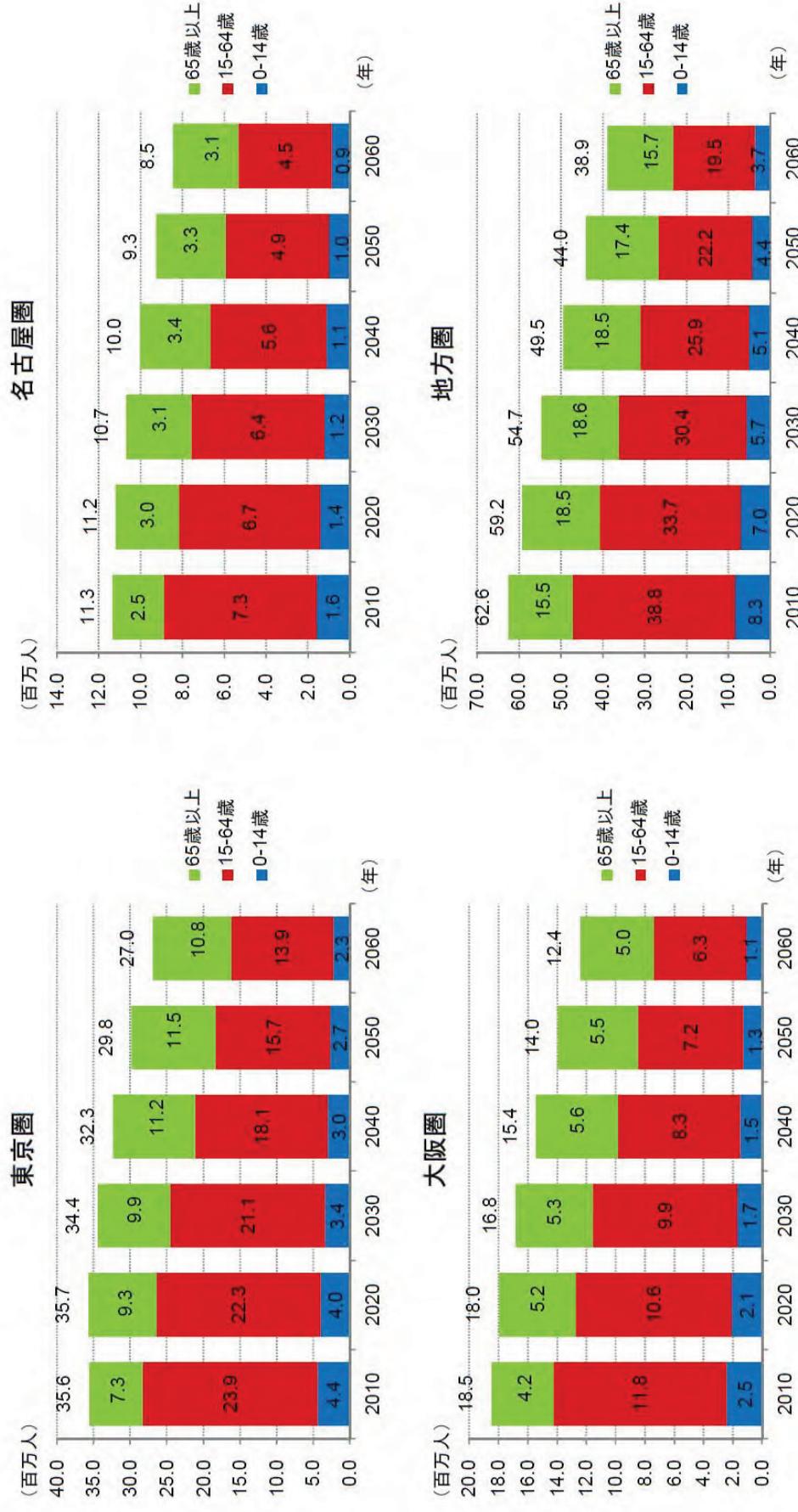
- 社人研の中位推計（出生率1.35程度で推移）では、総人口は、2050年では1億人、2100年には5千万人を割り込むまで減少。



出典：国土交通省国際政策局「国土のグランドデザイン2050 参考資料」(平成26年7月4日公表)

地域毎の将来推計人口の動向

- 大都市圏・地方圏別の将来推計人口(中位推計)の動向を年齢別にみると、全ての地域で若年・生産年齢人口の減少や高齢者の増加が進むが、①東京圏での高齢者の大増、②地方圏での生産年齢人口の大幅減など、地域差がみられる。



出典：国土交通省国土政策局「国土のグランデザイン2050 参考資料」(平成26年7月4日公表)

注)

東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県

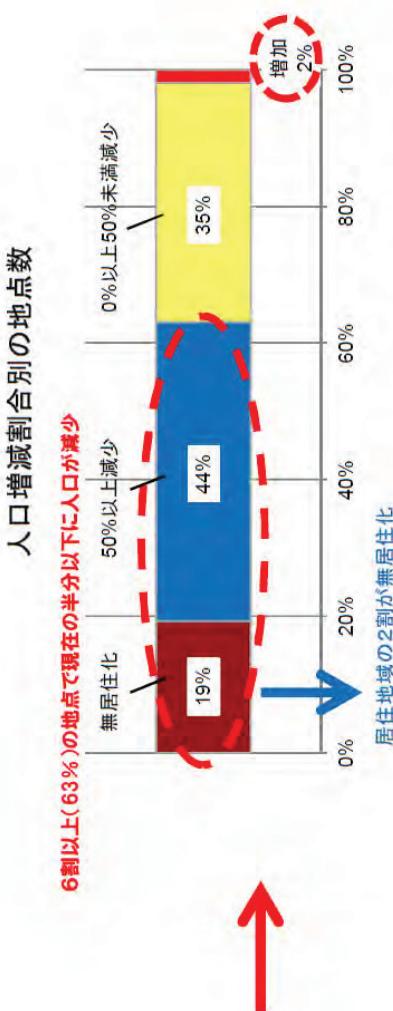
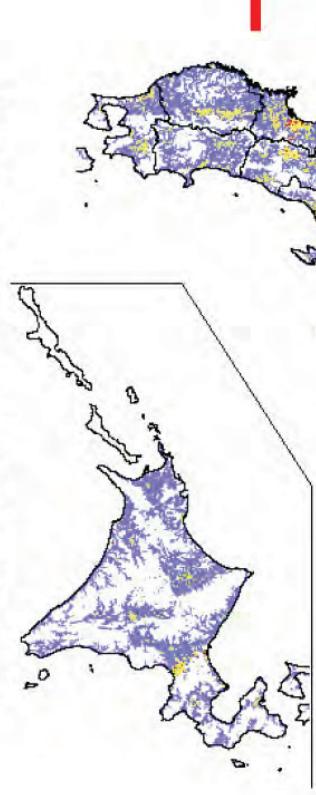
大阪圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

地方圏：東京圏、名古屋圏、大阪圏以外の地域

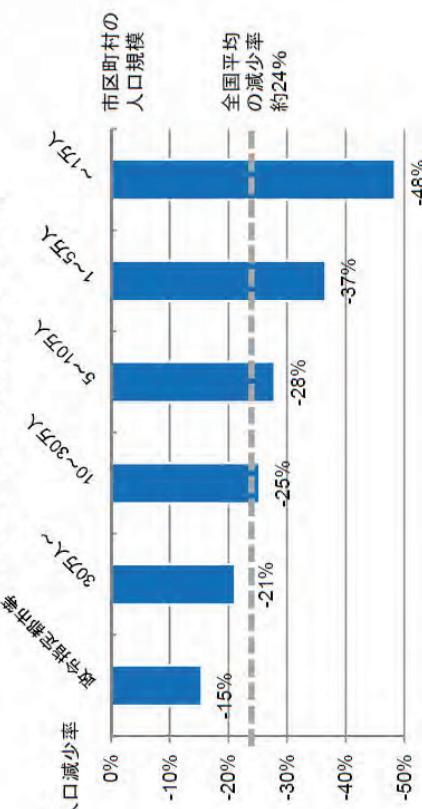
人口の低密度化と地域偏在

- 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。
- 全国を「1km²毎の地点」でみると、現在の居住地域の6割以上で人口が半分以下に。

【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



市区町村の人口規模別の人口減少率

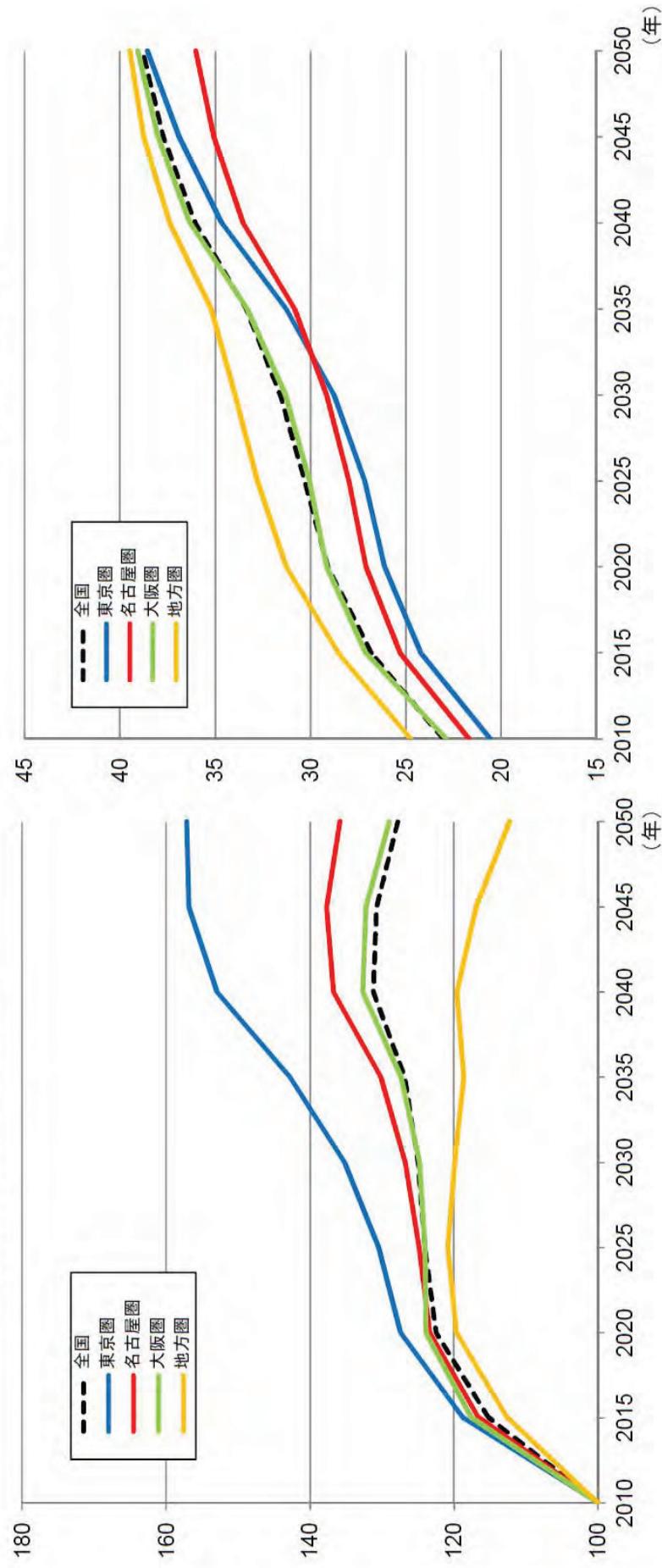


出典：国土交通省国土政策局「国土のグランドデザイン2050 参考資料」(平成26年7月4日公表)

高齢人口・高齢化率の推移

- 高齢人口の指數(2010年=100)をみると、2050年にかけて東京圏における増加が顕著。
- 高齢化率をみると、全ての圏域において上昇し続け、地方圏が三大都市圏を一貫して上回って推移する。

高齢人口(2010年を100)



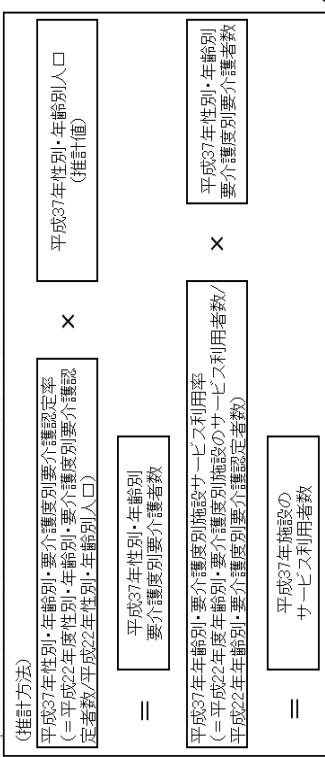
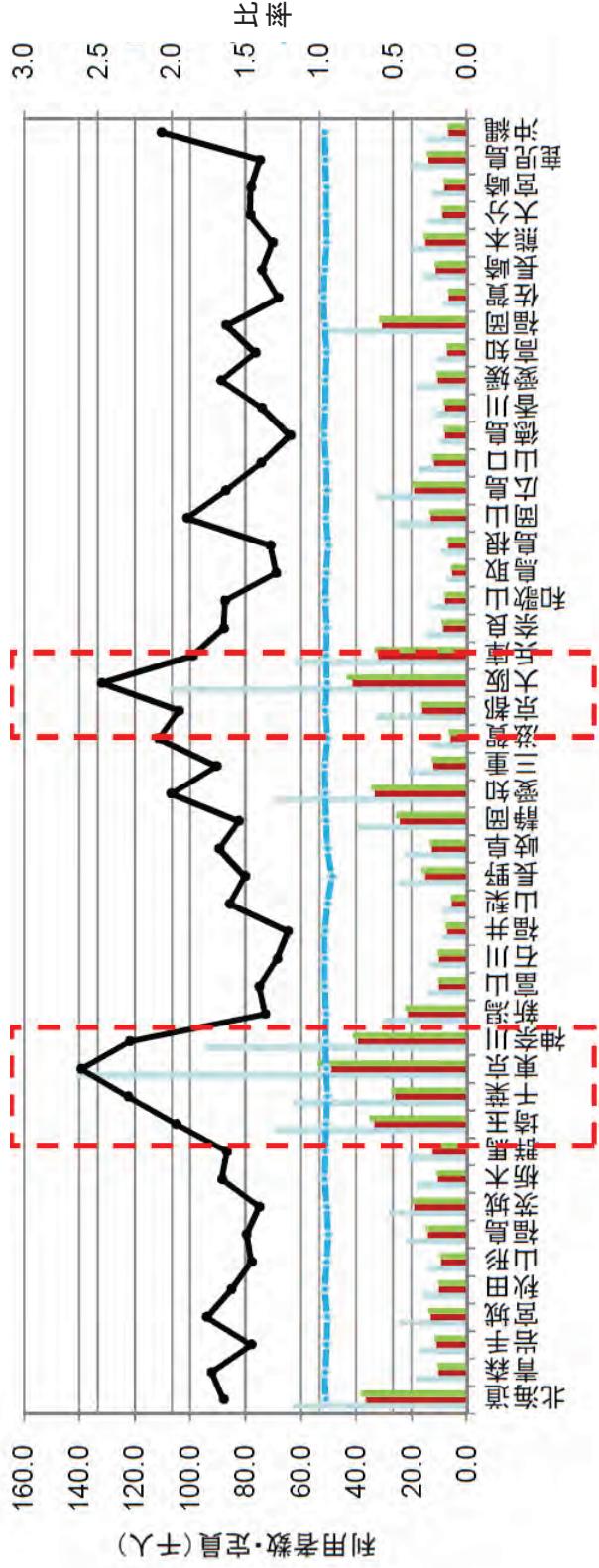
高齢化率の推移

出典：国土交通省国策局「国土のグランドデザイン2050 参考資料」(平成26年7月4日公表)

高齢者数の急増に伴う介護サービス需要の増加

- 高齢者数の急増が見込まれる東京圏や関西圏では、介護サービス需要が大幅に増加すると予想される。
 - 現在の介護保険施設の利用率をもとに単純に平成37年の施設利用者数を推計(※)すると、東京都では、平成22年の定員の2.5倍程度の人数となる。
- ※施設の性別・年齢階級別利用率が変わらないと仮定

平成37年の施設のサービス利用者数(推計)に対する現在の介護保険施設定員数の比率



出典：国土交通省国際政策局「国土のグランドデザイン2050 参考資料」(平成26年7月4日公表)をもとに作成

第30次地方制度調査会答申（地方中枢拠点都市部分）【抜粋】

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日））

第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

1 現状認識

（1）我が国における今後の基礎自治体の役割

人口減少によるよくなづくりが必要となる。このためには、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やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体が人々の暮らしを支える対人サービスをどのように形で持続可能に提供していくかが問われているのである。

三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。

指定都市、中核市、特例市のうち地域の中権的な役割を果たすべき都市（以下「地方中枢拠点都市」といふ。）を核とする圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を發揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている。

また、地方圏のうち地方中枢拠点都市を核とする圏域以外の地域についても、中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによつて、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である。

基礎自治体による行政サービス提供のあり方

地方圏

地方中枢拠点都市(圏)

- 地方中枢拠点都市の要件を満たす市と近隣市町村が締結する「連携協約」に、以下の役割ごとに具体的な取組を記載。

※ 地方中枢拠点都市の要件：①政令指定都市、新中核市（地方自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和）、②昼夜間人口比率1以上。全国で61市が該当（平均人口約45万人、中央値約34万人）。

① 地域全体の経済成長のけん引

都市圏域内の多様な資源・企業・人材を動員し、地方中枢拠点都市が成長のエンジンとなり、産学金官民が連携して地方の経済をけん引

② 高次の都市機能の集積

都市圏域全体に対する高度・専門的なサービスを提供し、グローバルな人材が集まつくる環境を構築

③ 地域全体の生活関連機能サービスの向上

都市圏域全体の利便性を向上し、近隣市町村の住民のニーズにも対応

- 上記役割に応じて、地方中枢拠点都市となる市に対して**地方財政措置（普通交付税及び特別交付税）**。
今後、平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、地方財政措置の詳細について具体化。
※ ③の役割については、地方中枢拠点都市と近隣市町村が協働しながら果たしていくものであることから、双方に対して地方財政措置。
- 地方中枢拠点都市の首長と近隣市町村の首長とが**定期的に協議すべきことを「連携協約」に記載し、丁寧な調整を担保。**

定住自立圏

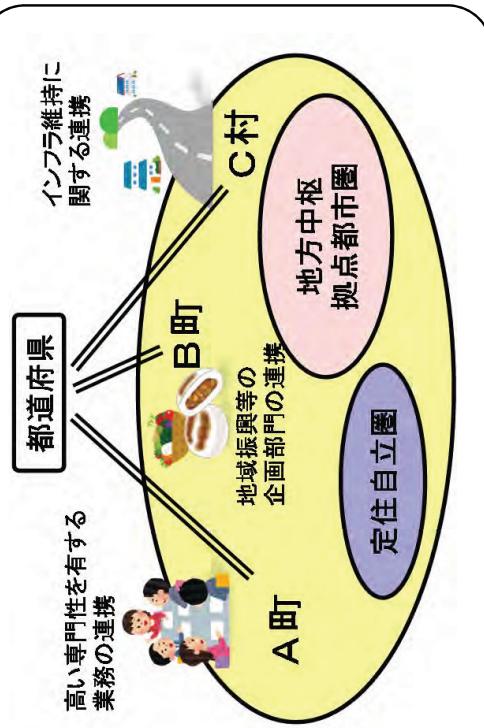
- 人口5万人程度以上で昼夜間人口比率1以上の市を中心とする圏域の取組を、地方中枢拠点都市圏以外の定住自立構想の対象地域では、一層推進。
- 医療・福祉、公共交通、経済活性化の取組について財政措置を拡充。



地方圏

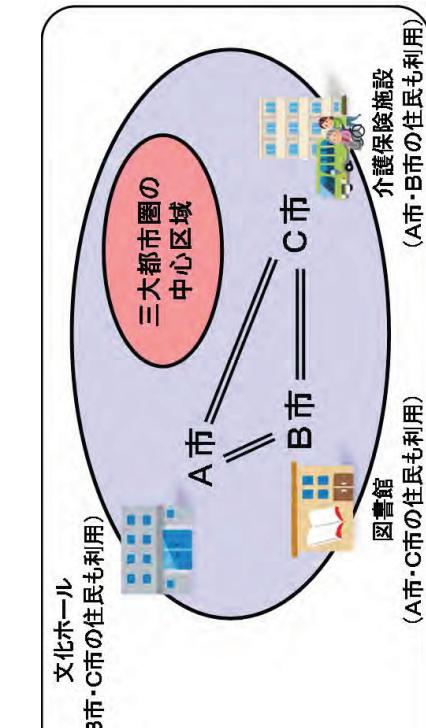
条件不利地域における市町村と都道府県の連携

- 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携では課題の解決が難しい場合は、都道府県との連携も選択肢。
- 専門性が要求される各種社会福祉関連業務やインフラ維持に関する業務、地域振興等の企画部門の業務等について、**地域の実情に応じて対象事務や連携方法を協議して「連携協約」に記載。**
- 平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、支援措置のあり方についても検討。



水平的・相互補完的、双務的な連携

- 現在は**広域連携があまり進んでいないことを前提に、まずは、喫緊の課題である公共施設や介護施設のあり方等について、連携を検討し、これを端緒として「連携協約」に基づく連携を推進。**
- 平成26年度実施の先行的モデル構築事業を検証し、支援措置のあり方についても検討。



地方中枢拠点都市のイメージ

○は、三大都市圏

● は、地方中枢拠点都市のイメージ
(① 地方圏の指定都市、新中核市
(人口20万以上)、② 屋夜間人口比
率1以上で構成する都市)



地方中核拠点都市となり得る市の人団及び屋夜間人口比率

都市名	平成17年 国勢調査人口	平成22年 国勢調査人口	人口増加率	昼夜間 人口比率	種別	都市名	平成17年 国勢調査人口	平成22年 国勢調査人口	人口増加率	昼夜間 人口比率
札幌市	1,880,863	1,913,545	1.74%	1.0063	指定都市	秋田市	333,109	323,800	▲ 2.85%	1.0463
福岡市	1,401,279	1,463,743	4.46%	1.1189	指定都市	那覇市	312,393	315,954	1.14%	1.0912
広島市	1,154,391	1,173,843	1.69%	1.0209	指定都市	四日市市	303,845	307,766	1.29%	1.0350
仙台市	1,025,126	1,045,986	2.03%	1.0726	指定都市	久留米市	306,434	302,402	▲ 1.32%	1.0059
北九州市	993,525	976,846	▲ 1.68%	1.0274	指定都市	青森市	311,386	299,520	▲ 3.81%	1.0173
新潟市	813,847	811,901	▲ 0.24%	1.0176	指定都市	盛岡市	300,746	298,348	▲ 0.80%	1.0638
浜松市	804,032	800,866	▲ 0.39%	1.0521	指定都市	福島市	297,357	292,590	▲ 1.60%	1.0345
熊本市	727,978	734,744	0.89%	1.0308	指定都市	津市	288,538	285,746	▲ 0.97%	1.0288
静岡市	723,323	716,197	▲ 0.99%	1.0327	指定都市	長岡市	288,457	282,674	▲ 2.00%	1.0257
岡山市	696,172	709,584	1.93%	1.0416	指定都市	下関市	290,693	280,947	▲ 3.35%	1.0066
鹿児島市	604,367	605,846	0.24%	1.0147	中核市	函館市	294,264	279,127	▲ 5.14%	1.0272
姫路市	536,232	536,270	0.01%	1.0114	中核市	水戸市	262,603	268,750	2.34%	1.1279
松山市	514,937	517,231	0.45%	1.0134	中核市	福井市	269,144	266,796	▲ 0.87%	1.1038
宇都宮市	502,396	511,739	1.86%	1.0461	中核市	徳島市	267,833	264,548	▲ 1.23%	1.0957
倉敷市	469,377	475,513	1.31%	1.0024	中核市	佐世保市	269,574	261,101	▲ 3.14%	1.0131
大分市	462,317	474,094	2.55%	1.0217	中核市	山形市	256,012	254,244	▲ 0.69%	1.0749
金沢市	454,607	462,361	1.71%	1.0795	中核市	富士市	253,297	254,027	0.29%	1.0112
福山市	459,087	461,357	0.49%	1.0043	中核市	松本市	242,541	243,037	0.20%	1.0720
長崎市	455,206	443,766	▲ 2.51%	1.0316	中核市	吳市	251,003	239,973	▲ 4.39%	1.0119
富山市	421,239	421,953	0.17%	1.0633	中核市	八戸市	244,700	237,615	▲ 2.90%	1.0512
豊田市	412,141	421,487	2.27%	1.0836	中核市	佐賀市	241,361	237,506	▲ 1.60%	1.0744
高松市	418,125	419,429	0.31%	1.0455	中核市	太田市	213,160	216,465	1.55%	1.0586
岐阜市	413,367	413,36	▲ 0.06%	1.0382	中核市	つくば市	200,528	214,590	7.01%	1.0866
宮崎市	395,593	400,583	1.26%	1.0209	中核市	松江市	210,796	208,613	▲ 1.04%	1.0360
長野市	386,572	381,511	▲ 1.31%	1.0425	中核市	伊勢崎市	202,447	207,221	2.36%	1.0254
高崎市	364,919	371,302	1.75%	1.0294	中核市	上越市	208,082	203,899	▲ 2.01%	1.0022
和歌山市	375,591	370,364	▲ 1.39%	1.0443	中核市	沼津市	208,005	202,304	▲ 2.74%	1.0745
旭川市	355,004	347,095	▲ 2.23%	1.0053	中核市	甲府市	200,096	198,992	▲ 0.55%	1.1392
高知市	348,990	343,393	▲ 1.60%	1.0286	中核市	鳥取市	201,740	197,449	▲ 2.13%	1.0365
いわき市	354,492	342,249	▲ 3.45%	1.0008	中核市					
前橋市	340,904	340,291	▲ 0.18%	1.0454	中核市					
郡山市	338,834	338,712	▲ 0.04%	1.0569	中核市					

平成22年人口平均 445,778

※ 人口及び屋夜間人口比率は原則として平成22年国勢調査に基づく（平成11年4月1日以降に合併した市であつて、合併前の直近の国勢調査において人口最大の旧市の旧市における人口比率が1以上の場合については、合併前の直近の国勢調査の比率を記載。平成17年国勢調査まで要件を満たしていた市については、平成17年国勢調査の比率を記載）。

※ 種別は平成25年4月1日時点。

新たな広域連携モデル構築事業

新たな広域連携とは

- ・ 人口減少社会においても、全国の市町村が、地方自治体として持続可能な形で行政サービスを提供していくためには、近隣市町村との有機的な連携による活性化が必要。
- ・ そのため、今国会で地方自治法を改正し、地方公共団体間で「連携協約」を締結できる新たな仕組みを導入。
- ・ この連携協約を活用し、地方中枢拠点都市圏の形成、条件不利地域における都道府県による市町村の補完、三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的な取組を実現。

新たな広域連携モデル構築事業について

- ・ 新たな広域連携の取組を推進するため、国が積極的に支援して地方公共団体と共に先行的モデルを構築。
※ 平成26年度予算額 約1.3億円(委託費)
- ・ 本事業を検証し、平成27年度から本格的に地方交付税措置を講じて全国展開を図る。

委託団体一覧

- ・ 地方中枢拠点都市圏形成に向けた連携(9事業)
盛岡市、姫路市、倉敷市、広島市、下関市・北九州市、北九州、熊本市、熊本県、宮崎市
- ・ 条件不利地域における都道府県による市町村の補完(2事業)
鳥取県、大分県

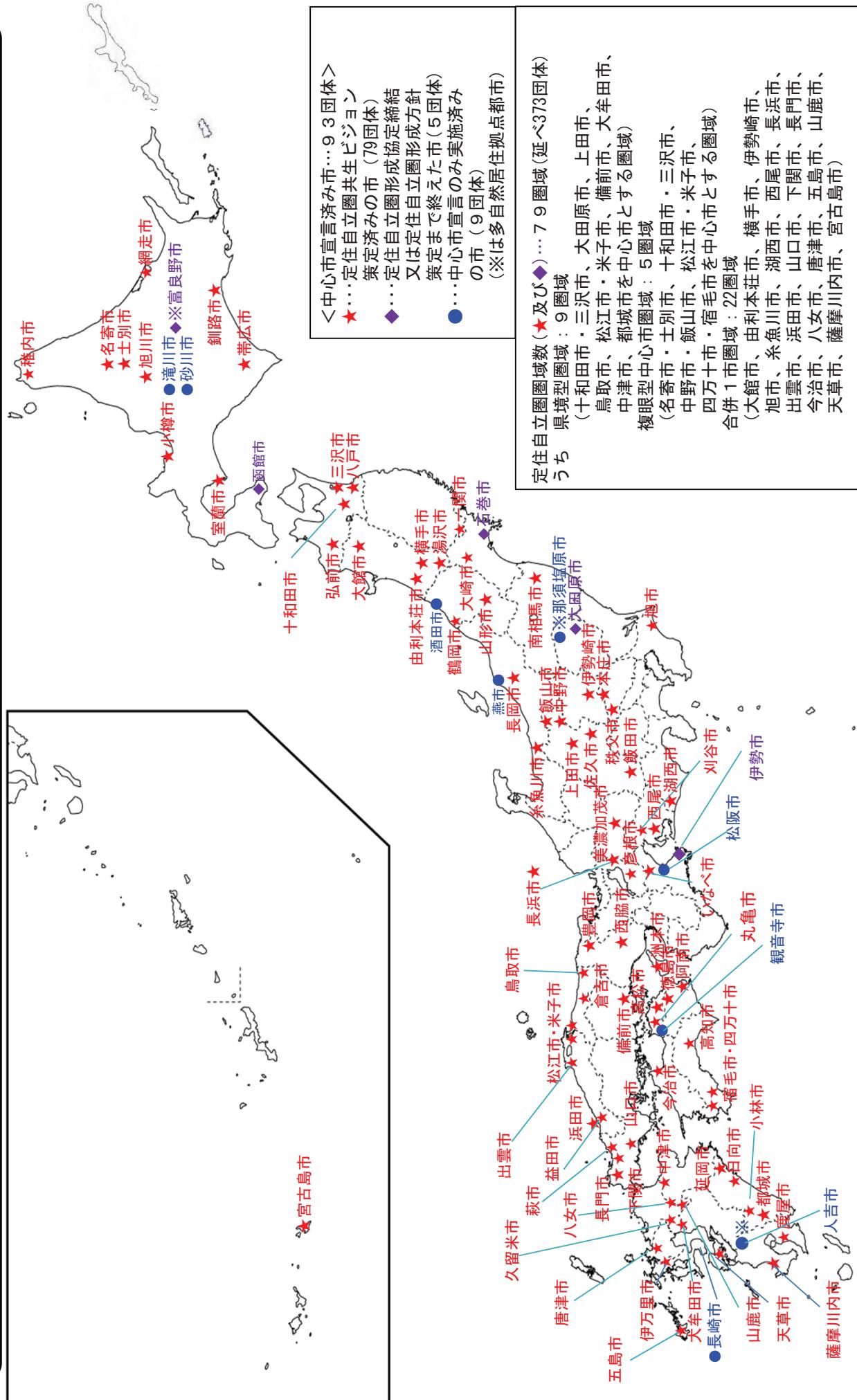
新たな広域連携モデル構築事業 委託団体一覧①

応募団体名	関係市町村	圏域人口等	圏域面積等	取組内容の特徴
1 地方中枢拠点都市を核とする圏域における取組				
盛岡市	【岩手県】八幡平市、滝沢市、零石町 葛巻町、岩手町、紫波町、矢巾町 (計: 2市5町)	481,699人 (うち盛岡市 298,348人)	3,642km ²	・大学・研究機関等の集積を活かし、デジタルコンテンツ産業 関連を中心としたIT人材の育成及び新産業の創出等を促進 ・圏域内の救急医療体制の再整備
姫路市	【兵庫県】相生市、加古川市、赤穂市 高砂市、加西市、宍粟市、たつの市 稲美町、播磨町、市川町、福崎町 神河町、太子町、上郡町、佐用町 (計: 7市8町)	1,327,193人 (うち姫路市 536,270人)	2,800km ²	・世界最高水準の大型放射光施設「SPRING-8」等の立地を活 かし、研究機関等と連携し、企業の革新的技術及び新製品 の開発等を促進
倉敷市	【岡山県】笠岡市、井原市、総社市 高梁市、新見市、浅口市、早島町 里庄町、矢掛町(計: 6市3町)	783,035人 (うち倉敷市 475,513人)	2,463km ²	・高齢者や買い物弱者等のニーズに応えるためのソーシャル ビジネスの起業を促進 ・高梁川流域の農作物のブランドを育成
広島市	【広島県】呉市、竹原市、三原市 大竹市、東広島市、廿日市市 安芸高田市、江田島市、府中町 海田町、熊野町、坂町、安芸太田町 北広島町 【山口県】岩国市、柳井市(計: 10市6町)	2,257,019人 (うち広島市 1,173,843人)	5,766km ²	・次世代自動車への普及への対応など自動車関連産業の発 展を図るとともに、同産業が有する高度なものづくり技術を活 用し、医療関連分野等への参入を促進 ・高精度放射線治療など高度な医療の実現 ・県境を越えた取組
福山市	【岡山県】笠岡市、井原市 【広島県】三原市、尾道市、府中市 世羅町、神石高原町(計: 5市2町)	875,682人 (うち福山市 461,357人)	2,509km ²	・人口減少高齢社会をふまえ、健康新命の延伸につながる商 品開発など高齢者ビジネスの育成や地域包括ケアシステム の構築を促進 ・県境を越えた取組
下関市 北九州市	【下関市】 【北九州市】 280,947人 976,846人	716km ² 490km ²	【下関市】 【北九州市】 【北九州】 716km ²	・県境を越えたシティリージョンの取組 ・両市間の各種分野における連携実績を背景に、訪日観光客 誘致や東アジア経済交流を促進

新たな広域連携モデル構築事業 委託団体一覧②

応募団体名	関係市町村	圏域人口等	圏域面積等	取組内容の特徴
1 地方中枢拠点都市を核とする圏域における取組				
北九州市	【福岡県】直方市、行橋市、豊前市 中間市、宮若市、水巻町、小竹町、鞍手町 岡垣町、遠賀町、みやこ町、吉富町、上毛町 苅田町、築上町（計：5市1町）	1,420,446人 (うち北九州市 976,846人)	1,416km ²	・地場製造業の自動車産業への参入の機会拡大などを背景に、自動車部品産業集積への取組を推進 ・大学や研究機関等が進出する北九州学術研究都市を活用し、ロボットなど新たな成長分野を通じた地場産業振興に向けた取組を推進
熊本市	【熊本県】宇土市、宇城市、合志市 美里町、玉東町、大津町、菊陽町 西原村、御船町、嘉島町、益城町 甲佐町、山都町（計：3市9町1村）	1,069,185人 (うち熊本市 734,474人)	1,872km ²	・全国有数の農業産出額を活かし、オール九州の展示商談会の開催を通じて、6次産業化やスケールメリットを活かした販路拡大を促進 ・外国人観光客の増加を見込み、スマートフォンなどのICT環境を整備し、「もつと歩く観光」を推進
宮崎市	《最小単位》 【宮崎県】国富町、綾町（計：2町） 《最大単位》 【宮崎県内全域】	《最小単位》 428,716人 《最大単位》 1,135,233人 (うち宮崎市 400,583人)	《最小単位》 880km ² 《最大単位》 6,795km ²	・総合発達支援センターの診療待機者の増加等を背景に、宮崎大学医学部と連携した常勤医師の確保及び相談支援専門員の機能強化を推進 ・津波防災対策やスポーツランドみやざきを推進 ・各事業ごとに関係団体が異なる重層的構造
2 条件不利地域における都道府県による補完の取組				
鳥取県	【鳥取県】日吉津村、大山町、南部町 伯耆町、日南町、日野町、江府町 (計：6町1村)	【関係町村計】 56,571人	【関係町村計】 1,047km ²	・関係町村の専門知識の不足等を背景に、災害復旧時の人材支援等の体制構築策を図るとともに、電算システムにおける県システムの連携活用を検討
大分県	【大分県】九重町、姫島村（計：1町1村）	【九重町】 10,421人 【姫島村】 2,189人	【九重町】 271km ² 【姫島村】 7km ²	・離島における水産業の振興や中山間地域におけるスポーツリズムの推進を検討

定住自立構想の取組状況（平成26年5月1日現在）

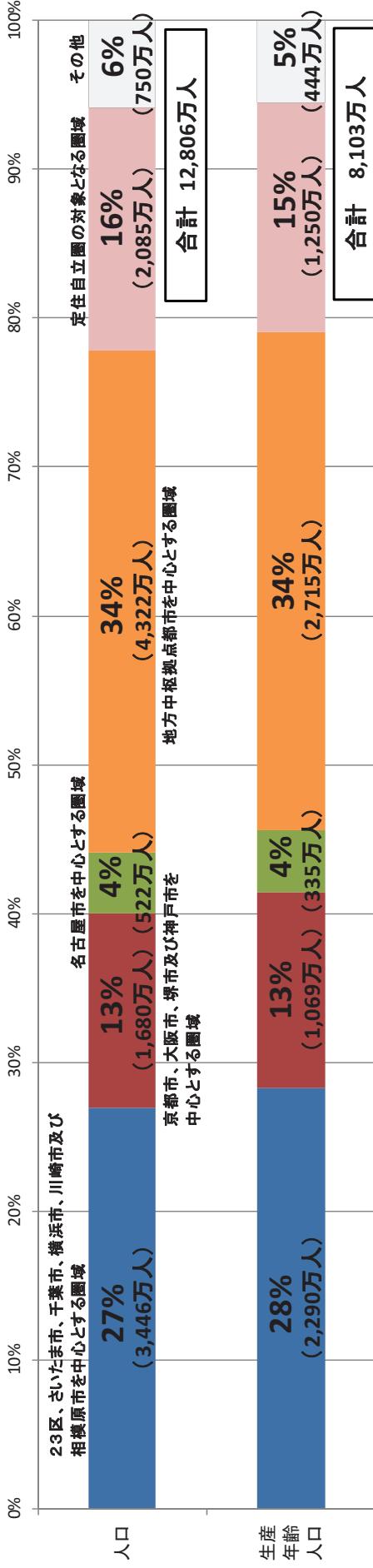


定住自立圈構想の取組状況（平成26年5月1日現在）

	都道府県	宣言済み中心市	中心市要件を満たす市(左記を除く)	都道府県	宣言済み中心市	中心市要件を満たす市(左記を除く)
1	北海道	小樽市、旭川市、室蘭市、 釧路市、網走市、稚内市、 富良野市、函館市 名寄市、士別市(複眼型) 浦河市、利尻市(複眼型)	札幌市、苫小牧市、千歳市、石狩市、北見市、伊達市	25	滋賀県 彦根市、長浜市	草津市、栗東市、東近江市
2	青森県	八戸市、弘前市、 十和田市(三沢市(複眼型))	青森市、五所川原市、むつ市	26	京都府	福知山市
3	岩手県	一関市	盛岡市、宮古市、大船渡市、北上市、金石市、奥州市	27	大阪府	(※中心市要件該当団体なし)
4	宮城県	石巻市、大崎市	仙台市、氣仙沼市	28	兵庫県 西脇市、豊岡市、洲本市	姫路市、たつの市、加東市、加西市
5	秋田県	横手市、大館市、湯沢市、 由利本荘市	秋田市、能代市、大仙市	29	奈良県	天理市
6	山形県	山形市、鶴岡市、酒田市	米沢市、新庄市、東根市	30	和歌山县	和歌山市、田辺市、新宮市
7	福島県	南相馬市	福島市、会津若松市、郡山市、いわき市、白河市、喜多方市、二本松市	31	鳥取県 鳴取市、米子市、倉吉市	一
8	茨城県		水戸市、日立市、土浦市、常総市、つくば市、鹿嶼市、筑西市、神栖市	32	鳥取県 松江市、浜田市、出雲市、 益田市	(安来市、※近隣市町村として取組済み)
9	栃木県	大田原市、那須塩原市	宇都宮市、坜木市、佐野市、小山市、真岡市、日光市	33	岡山県 備前市	岡山市、倉敷市、津山市
10	群馬県	伊勢崎市	前橋市、高崎市、桐生市、太田市、渋川市、富岡市、沼田市	34	広島県	広島市、呉市、三原市、尾道市、福山市、府中市、三次市、庄原市
11	埼玉県	秩父市、本庄市	一	35	山口県 下関市、山口市、萩市、 長門市	宇部市、下松市、岩国市、周南市
12	千葉県	旭市	館山市	36	徳島県 鳴島市、阿南市	一
13	東京都		青梅市	37	香川県 高松市、丸亀市、 観音寺市	坂出市
14	神奈川県		(※中心市要件該当団体なし)	38	愛媛県 今治市	松山市、宇和島市、八幡浜市、新居浜市、西条市、大洲市、 四国中央市
15	新潟県	長岡市、糸魚川市、燕市	新潟市、三条市、柏崎市、新発田市、十日町市、村上市、 上越市、佐渡市、南魚沼市	39	高知県 高知市、四万十市、 宿毛市(複眼型)	(南国市、※近隣市町村として取組済み)
16	富山県		富山市、高岡市、魚津市、黒部市、射水市	40	福岡県 大分田市、久留米市、 八女市	北九州市、福岡市、直方市、飯塚市、田川市、朝倉市
17	石川県		金沢市、七尾市、小松市	41	佐賀県 唐津市、伊万里市	佐賀市、鳥栖市、武雄市
18	福井県		福井市、敦賀市、越前市、小浜市	42	長崎県 長崎市、五島市	佐世保市、島原市、諫早市
19	山梨県		甲府市、北杜市、富士吉田市	43	熊本県 山鹿市、天草市、人吉市	熊本市、八代市、玉名市、菊池市
20	長野県	飯田市、上田市、佐久市、 中野市(飯山市(複眼型))	長野市、松本市、岡谷市、诹訪市、伊那市	44	大分県 中津市	大分市、日田市、佐伯市
21	岐阜県	美濃加茂市	岐阜市、大垣市、高山市、中津川市、關市	45	宮崎県 都城市、延岡市、日向市、 小林市	宮崎市、日南市
22	静岡県	湖西市	静岡市、浜松市、沼津市、熱海市、富士市、磐田市、袋井市、裾野市、牧之原市、掛川市、御殿場市	46	鹿児島県 鹿屋市、薩摩川内市	鹿児島市、出水市、指宿市、霧島市、南さつま市、奄美市、南九州市
23	愛知県	刈谷市、西尾市	豊田市、安城市、田原市、新城市	47	沖縄県 宮古島市	那覇市、浦添市、名護市、うるま市
24	三重県	松阪市、いなべ市、伊勢市	津市、四日市市、龜山市、伊賀市	合計:	93	175

○ 93団体が中心市宣言済み
○ 79団体(並べ373団体)で定住自立圈形成協定締結又は定住自立圈形成方針策定済み
○ 79団体が定住自立圈共生ビジョン策定済み

三大都市圏と地方中枢拠点都市を中心とする圏域の比較①（人口・生産年齢人口）



出典：平成22年国勢調査

各 圖 の 定 域

【23区、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市及び相模原市を中心とする圏域】

①上記指定都市並びに、②ある市町村から上記指定都市に通勤する就業者数と通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0.1以上である市町村(同上)を除く

【京都市、大阪市、堺市及び神戸市を中心とする圏域】

①上記指定都市並びに、②ある市町村から上記指定都市に通勤する就業者数と通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0.1以上である市町村(同上)を除く

【名古屋市を中心とする圏域】

①名古屋市及び、②ある市町村から名古屋市に通勤する就業者数と通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0.1以上である市町村(同上)を除く

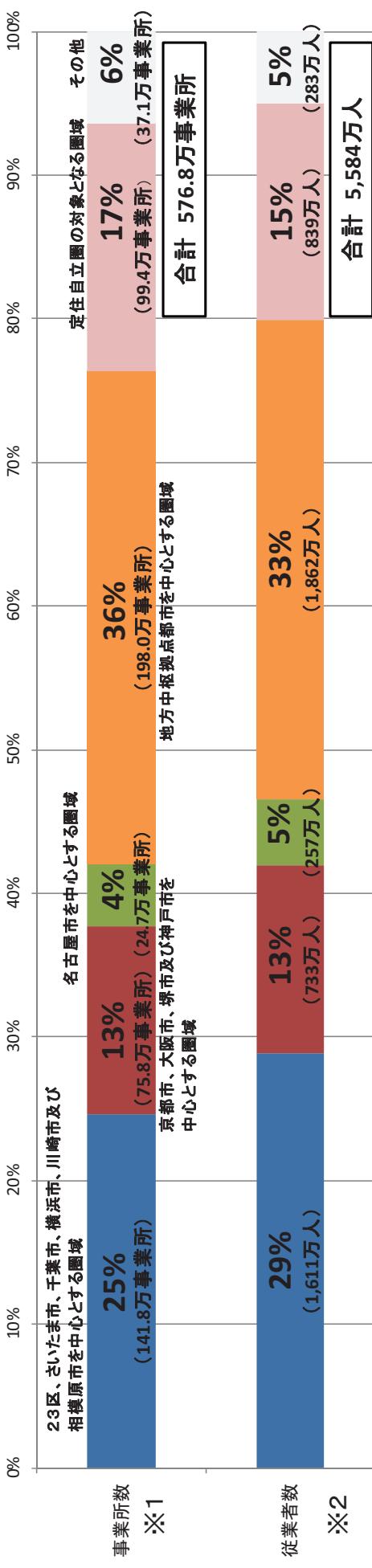
【地方中枢拠点都市を中心とする圏域】

①地方中枢拠点都市(61箇所)及び、②ある市町村から上記地方中枢拠点都市に通勤する就業者数と通学者数の合計を当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0.1以上である市町村を除く

【定住自立圏の対象となる圏域】

①人口5万人程度以上かつ昼夜間人口比率原則1以上である中心市(地方中枢拠点都市を除く。207箇所)及び、②ある市町村から上記中心市に通勤する就業者数と通学者数の合計を、当該市町村の常住する就業者数と通学者数の合計で除して得た数値が0.1以上である市町村(地方中枢拠点都市を中心とする圏域の市町村を除く)

三大都市圏と地方中枢拠点都市圏の比較②（事業所数・従業者数）

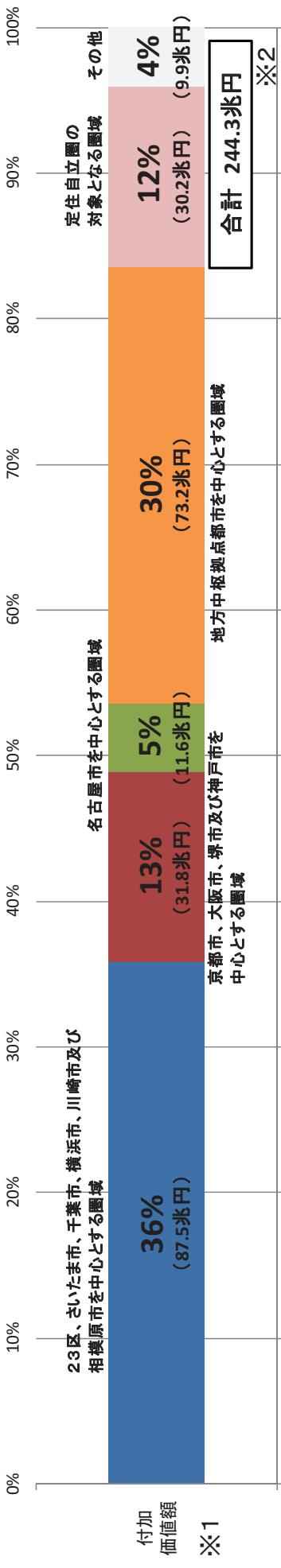


※1 事業所は、経済活動が行われている場所ごとの単位で、原則として次の要件を備えているもの。

ア 一定の場所(1区画)を占めて、单一の経営主体のもとで経済活動が行われていること。
イ 従業者と設備を有して、物の生産や販売、サービスの提供が継続的に行われていること。

※2 従業者は、平成24年2月1日現在で当該事業所に所属して働いている全ての者(別経営の事業所へ出向又は派遣している者も含む)。
但し、当該事業所で働いている者であっても、当該事業所から賃金・給与を支給されていない者は、従業者に含めない。
なお、個人経営の事業所の家族従業者は、賃金・給与を支給されていなくても従業者

三大都市圏と地方中枢拠点都市圏の比較③（付加価値額）



圏域	中心部で生み出される付加価値額の総額	団塊で生み出される付加価値の総額
	中心部人口の総数	団塊人口の総数
23区、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市及び相模原市を中心とする圏域	379万円	254万円
地方中枢拠点都市を中心とする圏域	187万円	169万円

※1 付加価値は、企業等の生産活動によって新たに生み出された価値のことで、生産額から原材料等の中間投入額を差し引くことによって算出。経済センサスにおいては、以下の計算式を用いている。

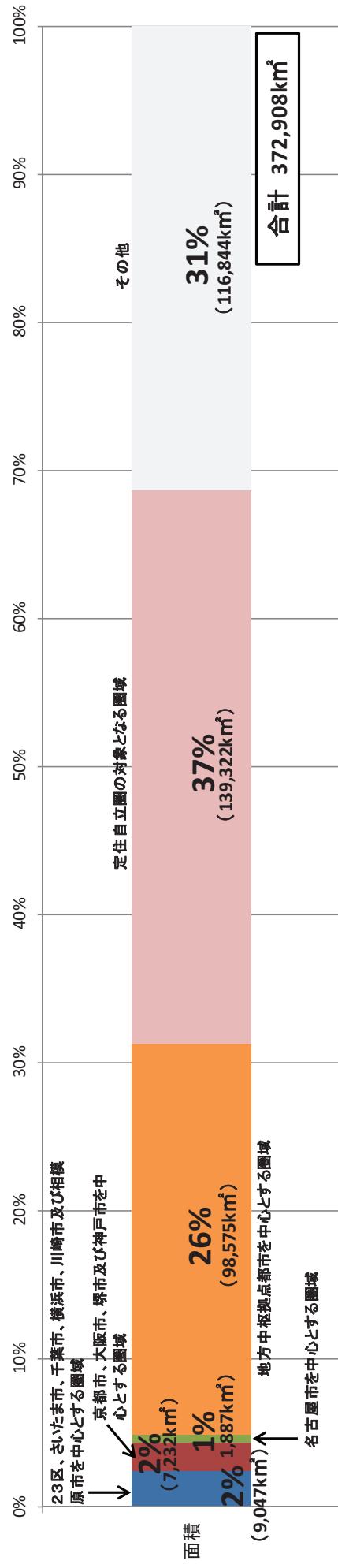
$$\begin{aligned} \text{付加価値額} &= \text{売上高} - \text{費用総額} + \text{給与総額} + \text{租税公課} \\ \text{費用総額} &= \text{売上原価} + \text{販売費} + \text{一般管理費} \end{aligned}$$

※2 付加価値額とGDPの違い

経済センサスにおける付加価値額（総額約245兆円）には、GDP（総額約474兆円（2012年国民経済計算確報））の項目のうち、

- 固定資本減耗
 - 手主の社会保険料負担分
 - 持ち家の帰属家賃の営業余剰
 - 農林漁家・公営企業の付加価値
 - 政府サービス生産者の付加価値
 - 等が、含まれていない。（額は、平成24年度国民経済計算による。）
- ※2 合計の244.3兆円は、市町村ごとの付加価値の合計額。一部の市町村においては、集計結果を公表する個々の報告者の秘密が漏れるおそれがあるため、付加価値額を秘匿しており、上記合計額には含まれていない。そのため、全国集計の合計額として公表されている金額（244,667,150百万円）とは異なる。

三大都市圏と地方中枢拠点都市圏の比較④（面積）



※ 境界未定地域については、総務省統計局において推定した面積を用いている。そのため、面積の合計は国土交通省国土地理院「平成22年全国都道府県市区町村別面積調」による全国面積(377,950.1km²)と異なる。

出典：平成22年国勢調査

国土交通省「集約型都市構造」のイメージ

- 人口減少・高齢化が進展する中、地球環境問題、都市経営の効率化等に対応するため、「集約型都市構造の実現」が重要
- このような都市構造の実現のためにには、都市内の中心市街地や交通結節点の周辺に医療・介護・福祉、教育、文化施設等生活に必要な都市機能を集積し、公共交通の利便性を高めることや、多様な集積やにぎわい・交流機会を確保することが必要（「平成24年度国土交通白書」より抜粋）



出典：国土交通省「平成24年度国土交通白書」もとに作成

都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要



平成26年5月21日公布

背景

- ・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

法律の概要

●立地適正化計画（市町村）

- ・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成
- ・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土俵づくり（多極ネットワーク型コンパクトシティ）

都市機能誘導区域

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

- ◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進
○誘導施設への税制・財政・金融上の支援
・外から内（まちなか）への移転に係る買換特例 税制
・民都機構による出資等の対象化 予算
- 福社・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和
・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することができる
- 公的不動産・低末利用地の有効活用
・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援 予算

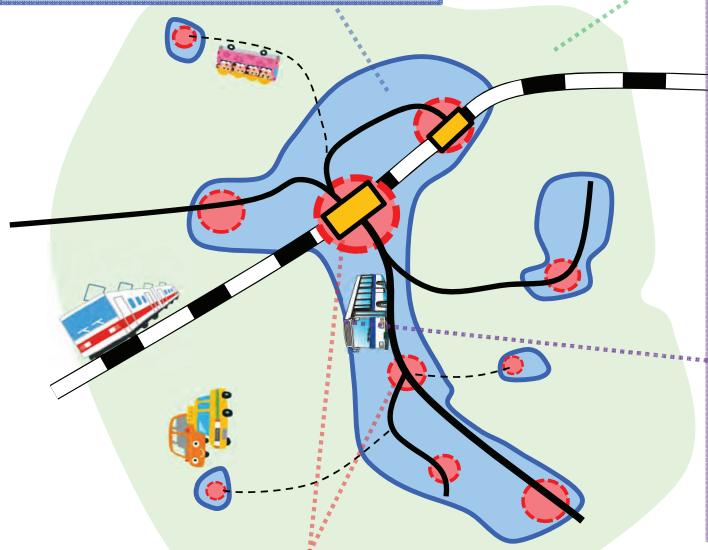
歩いて暮らせるまちづくり

- ・附置義務駐車場の集約化も可能
- ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による動きかけ
- ・歩行空間の整備支援 予算

◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール

ロール

- ・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による動きかけ
- ◆誘導施設への税制支援等のための計画の中活に基づく税制支障等のための計画のワントップ申請



居住誘導区域

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

- ◆区域内における居住環境の向上
・区域外の公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助 予算
- ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度
(例：低層住居専用地域への用途変更)

- ◆区域外の居住の緩やかなコントロール
・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による動きかけ
- ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能

- ◆区域外の住宅等跡地の管理・活用
・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による動きかけ
- ・都市再生推進法人等（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度
・跡地における市民農園や農産物直売所等の整備を支援 予算

公共交通維持・充実を図る公共交通網を設定

- ◆公共交通を軸とするまちづくり
・地域公共交通網形成計画への立地適正化計画への調和、計画策定支援（地域公共交通活性化再生法）
・都府県誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所や駅前広場等の公共交通施設支援 予算

※下線は法律に規定するもの

国土交通省「小さな拠点」のイメージ

- 複数の集落が散在する地域において、商店、診療所などの日常生活に不可欠な施設・機能や地域活動を行う場を、歩いて動ける範囲に集め、各集落とのアクセス手段を確保した地域の拠点
- 小さな拠点づくりに取り組む地域団体・NPO等が交流し、情報交換を行うことのできるプラットフォームを整備し、小さな拠点づくりの普及・拡大を図る



出典：国土交通省 「新たな「国土のグランドデザイン」(骨子)概要(平成26年3月28日公表)」もとに作成

インフラ長寿命化基本計画の概要

- 個別施設毎の長寿命化計画を核として、メンテナンスサイクルを構築
- メンテナンスサイクルの実行や体制の構築等により、トータルコストを縮減・平準化
- 産学官の連携により、新技術を開発・メンテナンス産業を育成

1. 目指すべき姿

○ 安全で強靭なインフラシステムの構築

- ▷ メンテナンス技術の基盤強化、新技术の開発・導入を通じ、厳しい地形、多様な気象条件、度重なる大規模災害等の脆弱性に対応
- 【目標】老朽化に起因する重要なインフラの重大事故ゼロ（2030年）等
- 総合的・一体的なインフラマネジメントの実現
 - ▷ 人材の確保も含めた包括的なインフラマネジメントにより、インフラ機能を適正化・維持し、効率的に持続可能で活力ある未来を実現
 - 【目標】適切な点検・修繕等により行動計画で対象とした全ての施設の健全性を確保（2020年頃）等

3. 計画の策定内容	
○ インフラ長寿命化計画（行動計画）	▶ 計画的な点検や修繕等の取組を実施する必要性が認められる全てのインフラでメンテナンスサイクルを構築・継続・発展させるための取組の方針（対象施設の現状と課題／維持管理・更新コストの見通し／必要施策に係る取組の方向性等）
○ 個別施設毎の長寿命化計画（個別施設設計画）	▶ 施設毎のメンテナンスサイクルの実施計画（対策の優先順位の考え方／個別施設の状態等／対策内容と時期／対策費用等）
4. 必要施策の方向性	
点検・診断	定期的な点検による劣化・損傷の程度や原因の把握 等
修繕・更新	優先順位に基づく効率的かつ効果的な修繕・更新の実施 等
基準類の整備	施設の特性を踏まえたマニュアル等の整備、新たな知見の反映 等
情報基盤の整備と活用	電子化された維持管理情報の収集・蓄積、予防的対策等への利活用 等
新技術の開発・導入	ICT、センサー、ロボット、非破壊検査、補修・補強、新材料等に関する技術等の開発・積極的な活用 等
予算管理	新技術の活用やインフラ機能の適正化による維持管理・更新コストの縮減・平準化 等
体制の構築	「国」技術等の支援体制の構築、資格・研修制度の充実、「地方公共団体等」維持管理・更新部門への人員の適正配置、
法令等の整備	「民間企業」入札契約制度の改善 等 基準類の体系的な整備 等
5. その他	
防災・減災対策等との連携により、維持管理・更新を効率化	▶ 战略的なインフラの維持管理・更新に向けた産学官の役割の明示
政府・産学界・地域社会の相互連携を強化し、限られた予算や人材で安全性や利便性を維持・向上	▶ 計画のフォローアップの実施

出典：インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議HP「インフラ長寿命化基本計画概要（平成25年11月29日）」

公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策等の推進

地方公共団体が、厳しい財政状況や人口減少等の状況を踏まえ、公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点をもつて、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担の軽減・平準化や公共施設等の最適な配置を実現。併せて、更新時等における民間事業者の参入促進や国土強靭化の推進を図る。

取組の内容

(1)「公共施設等総合管理計画」の策定

(平成26年4月22日総務大臣通知により策定要請)

<公共施設等総合管理計画の内容>

1. 所有施設等の現状

・公共施設等の現況及び将来の見通し

・総人口や年代別人口についての今後の見通し

・公共施設等の維持管理・更新等に係る中長期的な経費やこれら
の経費に充当可能な財源の見込み

(2) 地方財政措置

- ・計画策定に要する経費について、平成26年からの3年間にわたり特別交付税措置(措置率1／2)
- ・計画に基づく公共施設等の除却について、地方債の特例措置を創設(平成26年3月20日地方財政法改正済)
〔特例期間〕平成26年度以降当分の間、地方債の充当率75%(資金手当)
〔地方債計画上額〕300億円(一般単独事業(一般)の内数)

取組の推進イメージ

公共施設等の管理

- 長期的視点に立った老朽化対策の推進
- 適切な維持管理・修繕の実施
- トータルコストの縮減・平準化
- 計画の不断の見直し・充実

まちづくり

- PPP/PFIの活用
- 将来的まちづくりを見据えた検討
- 議会・住民との情報及び現状認識の共有

国土強靭化

- 計画的な点検・診断
- 修繕・更新の履歴の集積・蓄積
- 公共施設等の安全性の確保
- 耐震化の推進

ストップ少子化・地域元気戦略

平成26年5月9日
日本創成会議・人口減少問題検討分科会

日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」

一戦略の基本方針と主要な施策一

【地方元気戦略】

人口減少の深刻な状況(特に地方の急激な人口減少)に関する
国民の基本認識の共有を図る。

●全国の人口減少の将来の姿を公表。「ストップ少子化アンバサダー」の活動。

- 基本目標を「地方から大都市への『人の流れ』を変えること」と、特に「東京一極集中」に歯止めをかけることに置く。
 - 地方の人口減少の最大要因は、若者の大都市への流出。これが、日本全体の少子化に拍車をかけている。一方、東京圏は高齢化が一挙に進む。
 - 地方から大都市への「人の流れ」を変えること、特に「東京一極集中」に歯止めをかけることを基本目標。少子化対策とともに首都直下地震対策にも有効。

【ストップ少子化戦略】

○ 基本目標を「国民の『希望出生率』の実現」に置く。

● 2025年に「希望出生率=1.8」を実現することを基本目標。その後第二段階として、人口置換水準(出生率=2.1)の実現も視野に置く。<別紙>

○ 若者が結婚し、子どもを産み育てやすい環境づくりのため、全ての政策を集中する。企業の協力は重要な要素。

- 「若者・結婚子育て年収500万円モデル」を目指した雇用・生活の安定化支援・妊娠・出産支援(公共機関による結婚機会提供、妊娠出産知識普及、子育て支援(待機児童解消、「保育施設付マンション」、ひとり親家庭支援)
- 妊娠・出産・子育てワンストップ相談支援)
- 子育て支援(待機児童解消、「育休保障水準引き上げ、多様な働き方」「企業別出生率公表」)
- 動き方改革(育休保障水準引き上げ、多様な「働き方」「企業別出生率公表」)
- 多子世帯支援(子どもが多いほど有利になる税・社会保険、多子世帯住宅)

- 女性だけでなく、男性の問題として取り組む。

- 男性の育児参画、育休完全取得、定時退社促進(残業割増率引き上げ)

○ 新たな費用は、「高齢者世代から次世代への支援」の方針の下、高齢者対策の見直し等によつて対応する。

- 高齢者優遇制度等の見直し(公的年金等控除など)、「終末期ケア」の見直し

【女性・人材活躍戦略】

○ 「選択と集中」の考え方の下で、地域の多様な取組を支援。

- ▷ 「若者に魅力のある地域拠点都市」に投資と施策を集中することが重要。
 - 人口減少に即応した「新たな集積構造」の構築;
 - 「コンパクトな拠点」+「ネットワーク」形成、自治体間の「地域連携」、「地方法人課税改革」
 - 地域経済を支える基盤づくり; 地域資源を活かした産業、スキル人材の地方へのシフト、農林水産業の再生
 - 地方へ人を呼び込む魅力づくり; 地方大学の再編強化、地方企業への就職支援、「全国住み替えマップ」、ふるさと納税の推進、都市からの住み替え支援優遇税制、観光振興
 - 都市高齢者の方への住み替えを支援

【女性・人材活躍戦略】

○ 女性や高齢者、海外人材の活躍推進に強力に取り組む。

- 「女性就労目標」の達成 ● 「働き方」に中立な税・社会保険
- 女性登用(行政・民間企業の数値目標設定)
- 「高齢者」の定義見直し、高齢者の就労促進
- 海外からの大規模移民は現実的でない。「高度人材」の受け入れを推進

○ 長期的な総合的な視点から、政策を迅速に実施する。

- 内閣に「総合戦略本部」を設置し、「長期ビジョン」と総合戦略を策定。
- 地域の関係自治体が参加する「地域戦略協議会」を設置し、「地域版長期ビジョン」と総合戦略を策定(地域の「出生率目標」設定を含む)。

日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」

＜別紙＞基本目標＝国民の『希望出生率』の実現

◎「国民の希望が叶つた場合の出生率(希望出生率)」の実現を基本目標とし、結婚をし、子どもを産み育てたい人の希望を阻害する要因（希望阻害要因）の除去に取り組む。

＜基本目標＞

◆現状(2012年)出生率=1.41



◆基本目標(2025年)

『希望出生率』=1.8

●国民の「希望出生率」として出生率=1.8を想定。

- 「希望出生率」＝
〔既婚者の意向や独身者の結婚希望等から算出。
未婚者割合×夫婦の予定子ども数+
未婚者割合×未婚希望割合×理想子ども数〕
×離別等効果
〔(34%×2.07人)+(66%×89%×2.12人)〕×0.938
÷1.8 (平成22年出生動向調査)
・最も出生率が高い沖縄県は出生率=1.8～1.9
・OECD諸国の中数が出生率=1.8を超えてる。

(参考)人口置換基準 出生率=2.1

●将来人口が安定する「人口置換水準」は2.1

- ・日本の夫婦の理想平均子ども数は2.42人
- ・米、仏、英、スウェーデンの出生率は2前後

◎出生率が2025年に1.8、2035年に2.1となった場合(右図のケースB)
・総人口は約9500万人で安定
・高齢化比率が低下する効果も

出生率向上の要因

1. 結婚割合の上昇

◎20歳代～30歳代前半に結婚・出産・子育てしやすい環境を作る

○出生率1.8

・20歳代後半の結婚割合
(現在40%)が60%になれば実現可能

○出生率2.1

・20歳代前半の結婚割合
(現在8%)が25%に、20歳代後半が60%になれば実現可能。

2. 夫婦の出生数増加

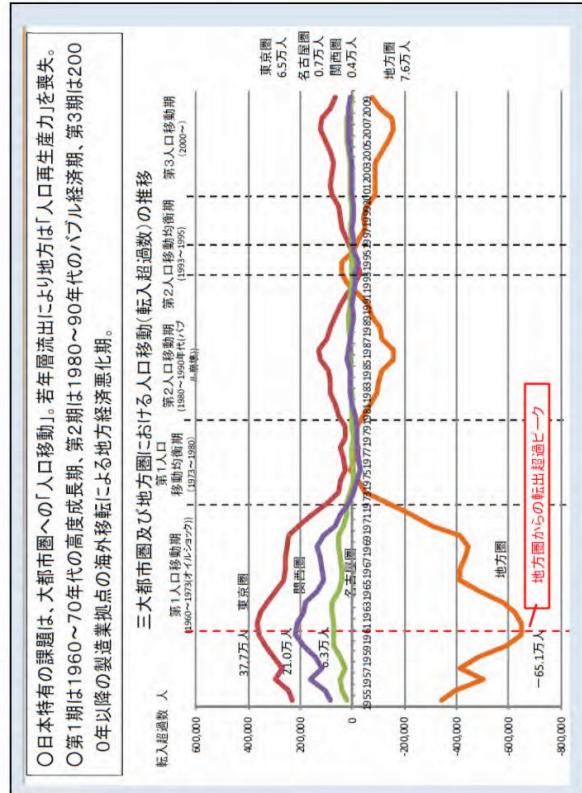
◎第2子、第3子以上の出産・子育てがしやすい環境を作る



日本創成会議・人口減少問題検討分科会提言における人口減少の要因の分析①

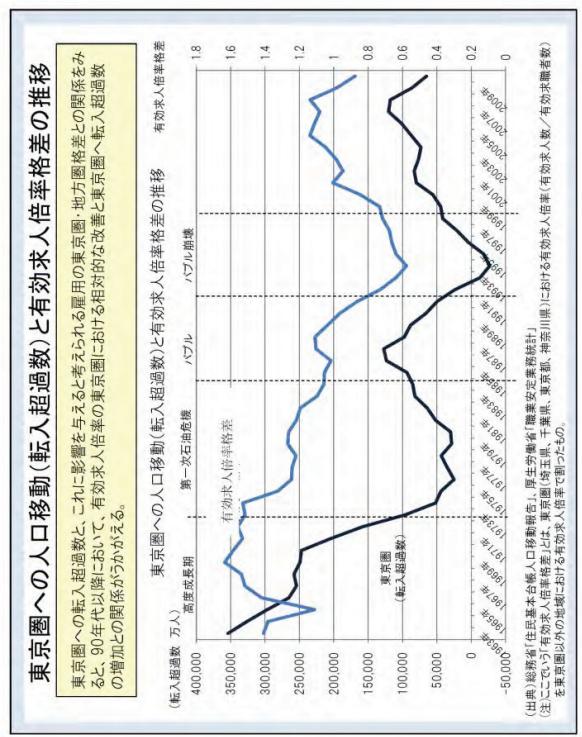
(参考) 人口減少の要因

1. 地方の人口減少の最大要因は、若者(男女)の大都市(特に東京圏)への流出。人口流出の動きは、地方と大都市(東京圏)の「経済雇用格差」に深く関連している。



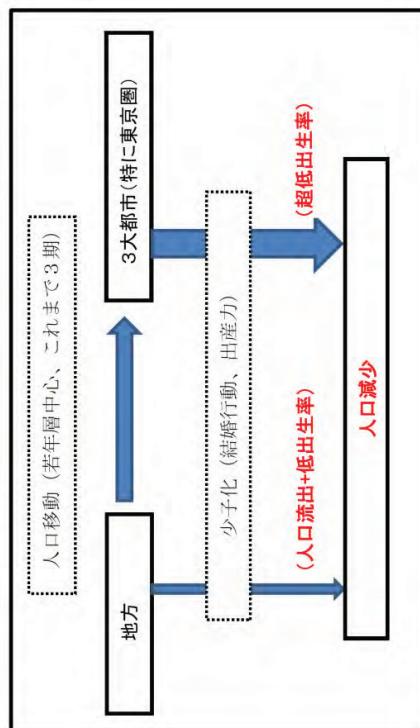
- 日本特有の課題は、大都市圏への「人口移動」。若年層流出により地方は「人口再生産力」を喪失。
- 第1期は1960～70年代の高度成長期、第2期は1980～90年代のバブル経済期、第3期は2000年以降の製造業拠点の海外移転による地方経済悪化期。

東京圏への人口移動（転入超過数）と有効求人倍率格差の推移

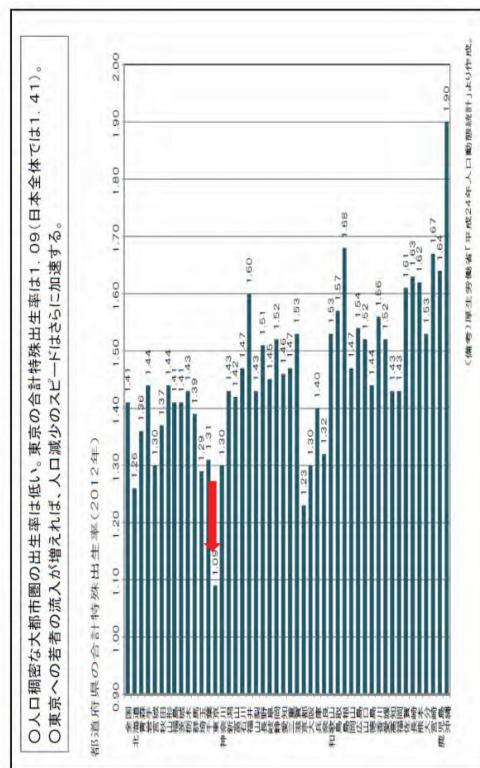


東京圏への人口移動（転入超過数）と有効求人倍率格差の推移

2. 地方から大都市(東京圏)への若者(男女)の流出は、人口減少に拍車をかけている。



- 人口稠密な大都市圏の出生率は低い。東京の合計特異出生率は1.09(日本全体では1.41)。
- 東京への若者の流入が増えれば、人口減少のスピードはさらに加速する。



○人口稠密な大都市圏の出生率は低い。東京の合計特殊出生率は1.09(日本全体では1.41)。
○東京への若者の流入が増えれば、人口減少のスピードはさらに加速する。

出典：日本創成会議・人口減少問題検討分科会「要約版『ストップ少子化・地方元気戦略』」

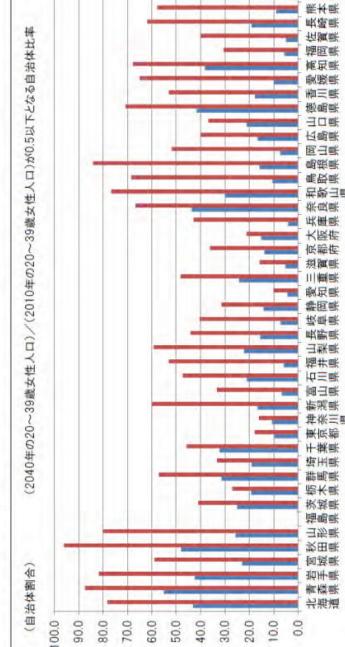
日本創成会議・人口減少問題検討分科会提言における 人口減少の要因の分析②

(参考) 人口減少の要因

- 今後も人口移動が収束しないとすると、若年女性が 50%以上減少する市町村は急増。
※国立社会保障・人口問題研究所(社人研)の推計は、移動率が一定程度に収束することを前提としている。

20~39歳女性が半分以下になる自治体比率(2010~2040年)

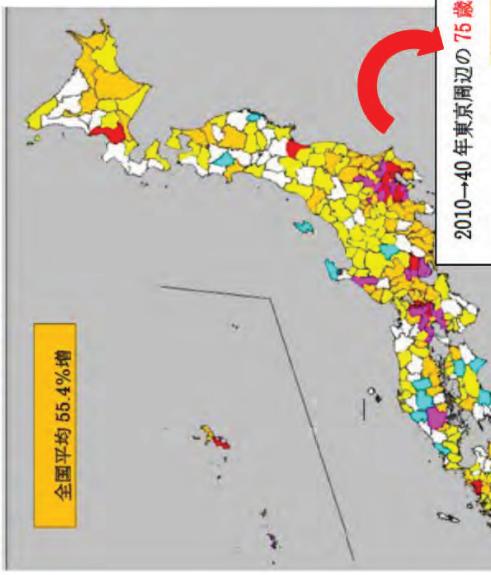
- 国立社会保障・人口問題研究所の推計を前提とした場合、20~39歳女性人口が2010年から2040年にかけて半分以下になる自治体比率は20.7%。
- さらに人口移動が収束しないとする仮定を置くと、20~39歳女性人口が2010年から2040年にかけて半分以下になる自治体数は49.8%。



2010年から40年にかけての75歳以上人口の伸びが特に激しい、東京周辺の様子を示す。千葉県南部、埼玉県東部・中央部、神奈川県北部は、2010年から40年にかけて、75歳以上人口が100%以上増加する。

2010→40年 75歳以上増減率

全国平均 55.4%



2010→40年 東京周辺の 75歳以上人口増減率



2010年から40年にかけての75歳以上人口の伸びが特に激しい、東京周辺の様子を示す。千葉県南部、埼玉県東部・中央部、神奈川県北部は、2010年から40年にかけて、75歳以上人口が100%以上増加する。

第2回

人口減少に的確に対応する地方行政体制の あり方②

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成26年度）
(第2回議事要旨)

1 日 時 平成26年12月9日（火）17：00～

2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 出雲 明子 東海大学政治経済学部政治学科准教授（行政学）
甲斐 朋香 松山大学法学部法学科准教授（政治学）
木下 昌彦 神戸大学大学院法学研究科准教授（憲法）
宍戸 常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授（憲法）
福岡 安都子 東京大学大学院総合文化研究科准教授（憲法）
山本 未来 明治学院大学法学部准教授（行政法）

4 議 題 人口減少に的確に対応する地方行政体制のあり方②

5 概 要

人口減少社会に的確に対応する地方行政体制のあり方について

【事務局より説明】

（ふるさと住民登録制度の提案について）

- 地方自治体を構成する3要素である区域・住民・自治権のうち、「住所」をめぐる最近の課題について議論をいただきたい。平成26年10月16日に衆議院総務委員会において、委員から、安倍政権の最重要施策である地方創生に関連する対策として「ふるさと住民登録制度」の提案があった。
- 内容は、地方出身者やふるさと納税者など、当該自治体の住民ではないが、その地域にゆかりのある人々にふるさと住民として登録してもらい、行政から行政情報の配付を行い、振興計画への参加・意見聴取の対象などと位置付け、選挙権や納税義務は生じない中で、自治体・地域住民と一緒に地域づくりに参加してもらうための制度。
- ふるさと住民は1ヶ所に登録でき、登録者は毎年一定の会費を徴収され、ふるさと納税を行った場合は会費を免除するなどの工夫も考えられる。各自治体のふるさと住民数を特別交付税の対象にする等も考えられるとするもの。
- この制度は、法律に位置付け、実施を義務づけるものではなく、市町村が条例で制度を設け、国

はその施策を誘導するために特別交付税措置を行う等も可能であり、この制度が広がりを見せれば、今度は法的に位置付け、義務や権利性を伴うものにしていくことも可能としている。

- これに対し、総務大臣は答弁で「非常におもしろい、興味深い提言だと思いました。要は、自治体や地域住民などと一緒に、住民と同じような立場で地域づくりに参加していただいて、地域の活性化を図っていただくというのは非常に重要なことでございます。・・・今の質疑者の御提言も十分参考にしながら、また自治体への、先進的な取り組みをされている自治体の件も情報発信をしながら、検討を進めてまいりたいと思っております。」と発言している。
- 「ふるさと」の履歴は制度上、遡って確認することができないのが現状。戸籍の附票には住所の履歴は掲載されているが、更新してしまうと過去の記録を消すことが認められ、また、住基ネットでも5年前以上の記録は制度上保存されていない。本籍地も自由に変えることができる。

(「住所」について)

- 住所の概念は、民法第22条に「各人の生活の本拠をその者の住所とする」と定められており、地方自治法もこれを受け、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」と規定している。住民とは、そこに住所を有する者であり、住所を有することはそこに生活の本拠を有する者である、と定義をしているところ。
- 住民基本台帳法第4条も「住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法第10条第1項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。」とし、最高裁の判例も「およそ法令において人の住所につき法律上の効果を規定している場合」には、「その住所とは各人の生活の本拠を指す」としている。
- 住所の所在の解釈について、昭和24年の福岡高裁判決では、そこに生活の本拠があるかどうかの客観的な居住の事実に加え、住所意思が考慮に入れられるべきものであるとしている。事務処理要領においても「住所の認定にあたっては、客観的居住の事実を基礎とし、これに当該居住者の主観的居住意思を統合して決定する。」としている。
- 実際の住所の所在の判定については以下のような実例がある。
 - ・ 病院、療養所等に入院、入所している者の住所は原則として家族の居住地にある。ただし、1年以上（あくまでも目安）入院している場合には当該施設の所在地にある。
 - ・ 例えば、東京に下宿等があるが住民票を親元に置いたままという学生の住所は、居住する寮、下宿等の所在地にある。
 - ・ 単身赴任の会社員で毎週土日には必ず帰る者の住所は、家族の居住地にある。ただし、月平均2回程度家族のもとで生活を共にしても、そのことのみをもって家族の居住地に住所があるということにはならない。
 - ・ 海外出張者の住所は、1年以上（あくまでも目安）にわたるときを除いて、原則として家族の

居住地にある。

- ・ 公園施設内にテントを置いて日常生活を営んでいる者の場合は、都市公園法に違反をしていることから、社会通念上、当該テントの所在地が客観的に生活の本拠の実体を具備しているとみることができず、当該テントの所在地に住所はない。
- 住所は、住所がもとになって住民票が作られ、行政サービスを住所地で提供して、かつそこで納税の義務も生じる、といった行政の基礎となるものであるため、住所は1つである。
- 二重の住民票を認めることについては、納税の義務や参政権が二重に与えられることは適当ではないと考えられている。特に選挙権、被選挙権については昭和23年の最高裁判決において「若し論旨のように一人で二ヶ所に住所を有することができるものと解すれば、同一人が二ヶ町村で選挙権を行使し、或いは同一町村で二つの選挙権を行使しうる結果となり、かかる結果は町村制の認めないところであって、選挙に関しては住所は一ヶ所に限定されるものと解すべき」とされている。
- 以上をもとに、ふるさと住民登録制度の提案についてご議論をいただきたい。

【上記の説明に関する議論】

- 住民は、地方公共団体という人間からなる社団の一員であるが、この制度の場合は地方公共団体の構成員ないし準メンバーシップとなるわけでもない。その団体に対する特段の忠誠心は要らず、会費を払って、単にサービスを受ける利用者である。その点を踏まえ、登録を1つの自治体に限ることをどのように考えるか。また、その裏側の問題であるが、ふるさと住民になりたいと申請された際に、地方公共団体の側から拒否できないこととするのかどうか。
- ふるさと納税は、貢献したいという気持ちと、ある程度の利益・メリットの2つの要素があったことから定着した。本制度の場合は、貢献したいという気持ちに関しては会費の徴収によって金銭的な貢献を担保しているが、それに加えて交付税措置といつても、1人1人の国民が貢献しているという実感を得るのは難しいのではないか。また、利益の享受という面も、情報の提供を受けるといったようなことや公の施設の利用では弱いのではないか。
- 貢献に関しては、例えば登録先の運動会に参加するといったことで欲求が満たされるかもしれないが、実際にはこれは負担が重くなかなかできないこと。自分が貢献しているという実感を実際に得るというのは難しいのではないか。
- 国民の大半は基準財政収入額がどうだといったことは、普段、考えないで生活をしている。ふるさと納税の隠れたメリットの一つというのは、納税者が主体的に税金の使い道を選ぶということがだと思う。そのあたりには一定の効果があるのではないか。
- ふるさと納税を受ける役所の方はそれを大変喜んでいる。1人1人の納税額は小額であるが、小規模な市町村で課題が大きい団体ほど、応援団がいるというのは気持ちの面で励みになる。

- メリットについて、公職選挙はあり得ないにしても住民投票であればどうか。例えば、特定の多額の公費を投じるプロジェクトが必要なのかどうなのかという問題について住民投票の投票権を付与することは、お金はかかるが地域のまちづくりに参画することになるのではないか。
- 前回の議論で、周辺都市の機能を中核都市に集中させ、周辺都市の住民は自らの意思決定の範疇を中核都市に移すという話であったと思う。二重の住民票という概念では中核都市の特定のイシュー、例えば病院の設置についての投票権は中核都市の住民だけではなく周辺都市の住民も持ち得るという選択肢もありうる。前回の議論を進める方法の一つの方策になるのではないか。
- マンションには小規模自治体と同程度の住民が居住している。マンション管理組合では、複数の部屋を所有する人が複数の投票権を持っているが、逆に賃借人は全く投票権がない。地方公共団体との違いの本質はどこにあるのか。アメリカのゲートeddコミュニティ（ゲートを設けて住民以外の敷地内への出入りを制限し、交通の流入を防ぎ、防犯性を向上させた住宅地）では、公園などの公共施設の提供など自治体と同じような機能を有している。他方で、そこでは住民という概念ではなくむしろ所有者という概念に基づいて運営がなされている。逆に言えば、所有権ではなく、個人を単位として平等に権利が与えられる点に地方自治体の特殊性があるのではないか。
- 住民投票の対象は、各自治体の条例でどのような法的効果を持たせるかを決めることができ、そこで生まれ育った方や住んだことのある方のご意見を聞きたいと投票権を与えることもできる。そういう制度の応用として、例えば中核都市、中心市に対する、意見提出権も考えられる。
- マンション管理組合は一つの法人格を有することができ、法律は所有者の組合として構成しているため、その組合の中の意思決定として所有者に投票権を与えている。その一方で、住民の集まりである自治会は別にあり、マンションの所有者は排除されることもある。自治体は住民というメンバーシップで分け隔てをしないため、1人に2票持たせるとなれば、憲法の法の下の平等に抵触するという問題が出る。
- 原発立地の自治体が住民投票を非居住者に与えるとなれば、その自治体には人や会費は集まるかもしれないが、様々な問題が生じるおそれがある。
- 登録期間については、例えば、常時登録可能とはせずに、年に1回だけとか、登録期間を決めてということもある。
- 住民概念はもっと多様であっていいのではないかというアメリカの論文がある。例えば、地方公共団体の間の争いを解決する場合に国が出てくる場面があるが、逆に、問題ごとに住民に投票権を与えて、例えば2つの自治体にまたがる問題であれば、2つの自治体の住民に投票権を与えるようにすれば、国家が出てくる場面は少なくて済むという議論がある。
- 住民と選挙権が結びついているというのが最高裁判決の理論的な前提となっているが、いわゆる選挙権を狭く捉えるのであれば、この判例の射程は住民投票権までは及ばないということもでき、

また、逆に選挙権と結びつかないのであれば、二重の住民票も可能となるのではないか。

- ふるさと住民監査請求とかふるさと住民訴訟を認めたらどうなるのか。そこまで認めるのならば、この制度は要らないということになるのではないか。
- ふるさと住民登録を行う人は、①現に第2の住所がある単身赴任の方や別荘所有者で週一回なり月一回は帰る人、②かつて住んでいたことがある眞の意味でのふるさと住民、③愛着がある、観光でよく行く、個性のある方が市長といった理由で、ゆかりはないが応援したい人、の3つのパターンが考えられる。それぞれごとに分けた制度設計があり得るのではないか。
- 昔そこに住んでいた人、一族が住んでいたという本当の意味でゆかりのある人についていえば、非常に単線的な絆がイメージされるが、現実の機能としては、ふるさと自治体の住民が都会を訪れた際に、都会に自分たちのことを知っている人がいるとか、同じ都会に住んでいて縁もなかったように見えるけれども実は同郷だったといった、水平的・重層的な絆のつくり方がきっかけになるのではないか。それを実現する前提として、個人情報保護の流れとは逆行するが、ふるさと住民であること自体をオープンにすることが必要ではないか。水平的・重層的な形での絆がふるさと地方公共団体の資産・利益として返ってくるという制度設計はできないか。
- ふるさと自治体の住民が都会に住むふるさとの人たちと交流を持つのであれば、そういう場をつくっておけばリストをわざわざ公開しなくてもよいのではないか。
- 登録制度は観光協会などの会員も伸び悩んでいる。観光協会は特定の分野に関心がある人が入るものであるが、それよりも漠然としたふるさと住民に登録するのかどうか。大がかりに制度をつくるとしてもコストに見合うものにしなければならない。一方で、この制度は自治体ごとにアイディアを競い合うことができる仕組みでもあると思う。財政的な支援が得られるとなれば、自治体の取り組みも大きくなるかもしれない。
- ふるさと住民登録制度は、人口移動や地方定住を促進するという流れの入り口の議論でもあるが、条例でも可能なふるさと住民登録制度では制度的な担保がない。ふるさと住民登録を数年間していった人が実際に移住する際には、固定資産税減免を受けられる等の施策は考えられないか。
- 鹿児島県十島村は最近、移住人口を増やしているが、これは生活資金の支援や就業支援などにより、負担やリスクを低減させていることによるもの。ふるさと住民登録制度を定住施策と位置づけるのであれば、お試し制度を設けるとか、ふるさと住民に対しては空き家を無償で半年間貸与するとか、特別なステータスを与えるといった仕組みにするという考え方もありうるか。
- ふるさと住民登録制度の提案はふるさと納税や観光協会の登録とも違って、何か経済的なメリットを得たりするために登録を求めるものではないと思う。ふるさととのつながりを表すものがない中で、登録という形で気持ち・思いのつながりを形にしたいという発想であるという気がする。あまりにも税制上の優遇措置や財政上のメリットやふるさと納税のような特典を強調するというのは、

本質とは違う形になってしまうのではないか。

- 自分の税金の行方をコントロールできることがメリットだというのが一番ではないか。
- 前回の議論では、地方自治体の再編などで、あの地域とは合併したくないとか、この町の名前を残したいとか、ふるさとへの強い意識がむしろ障害になっているという側面もあったかと思うが、今回のお話は、逆にむしろ、ふるさとの意識というのを強調するというところもあると思う。そこに矛盾はないのか。
- 日本の市町村はいわゆる自然村ではなく行政村であり、機能的なところが強調され仕事も期待されている。それに見合った形で規模・能力の強化を図る必要があるが、日本の場合は合併によってそれを強化してきたという歴史がある。合併をするということとふるさと意識を持たせるというのは両立するものであり、合併で機能的な行政体は大きくなるけれども、地域自治組織を設置したり、より狭域的な行政を実施したり、個別施策は細やかにしている。ふるさと住民登録の提案は市町村単位になっているが、むしろ昭和時代の町村レベル・集落単位で貢献する形になるといいのではないか。
- ふるさと住民登録が実際に導入された場合の利用形態としては、仕事や学業のため大都市に一時的に居住した後に元々の出身地方に戻った者が、美術館や図書館など、より充実した公的サービスの利用を目途として、その大都市をふるさととして登録する場合もまた考えられると思う。そうであるとすると、むしろ結果的に大都市、特に東京に還流するシステムになる可能性も排除されないのではないか。
- 住民及び住民登録につきこれまで法律上争われてきたことがふるさと住民登録制度についてもパラレルに生じ得ることは、ある程度予期しておくべきかもしれない。例えば、宗教団体所属者の転入届不受理で問題になったように、ふるさと住民として登録し各種サービスを利用しようとする者について、もし現住民の側に何らかの反対感情が存在した場合、それをどのように扱うべきか。
- また同様に、外国人の利用可能性及びその条件も考慮の必要な論点であろうと思う。その際、外国人といっても、元留学生や元研修生等の場合や、あるいは移住等により外国籍となっているが故郷に何らかのつながりを維持しようとする場合まで、様々な場合があろうかと思う。

資 料

○質疑者

地方創生というのが言われました。我が国の喫緊の課題でございますけれども、その対策の一つとして、これは私の案でございますけれども、ふるさと住民を登録し、そして活用するという仕組みを提案したいというふうに思います。人口減少あるいは高齢化、空き家の激増、そして鳥獣害対策、このまま放っておいたら、我が国そのものをむしばんでしまいます。

一方、ふるさと納税というのは、年々その数をふやしております。そして、大臣が所信でも述べられましたように、東京に住まわれる方々の四割は将来は地方に移住したい、あるいは地方移住を検討しているというようなデータが内閣官房の調査で出ております。こういったふるさと志向、これを今後、やはり活用していかなければいけないというふうに思います。

地方創生の鍵は、役場と地域住民、住民票を持った地域住民ということだけではなくて、やはり、出身者も含めて、ゆかりのある人たちと一緒に地域づくりを進めることができると思っております。

そこで、選挙や税につながる本来の住民登録は一ヵ所でございますけれども、片方で、ふるさと応援団登録という緩やかな取り組みをやっている自治体があります。しかし、これをやはりもう一步制度的に進めるべきであるというふうに思います。

今後は、応援団という立場から一歩進んで、むしろ住民に近い形で、ゆかりのある人たちが地方の自治、行政に参加してもらう、そういう仕組み、制度というものをつくっていくことが大切じゃないだろうかというふうに思います。

出身者やふるさと納税者、あるいはゆかりのある人たちをふるさと住民として登録をいたします。選挙権や納税義務は発生しませんけれども、行政情報の配布あるいは振興計画への参加、意見聴取の対象として位置づけ、住民的立場で地域づくりに参加してもらう制度とするということにしたらどうでしょうか。

それから、名前だけのふるさと住民にならないように、毎年一回の会費を徴収し、ふるさと納税者はそれを免除するということも考えられると思います。さらには、ふるさと人口としてカウントして、それをやはりソフトな地方の特別交付税の対象にもするというようなことも考えられると思いますけれども、いかがでしょうか。

○総務大臣答弁

非常におもしろい、興味深い提言だと思いました。

要は、自治体や地域住民などと一緒に、住民と同じような立場で地域づくりに参加していただいて、地域の活性化を図っていくというのは非常に重要なことでございます。

地域の活性化という観点で、今総務省として取り組んでいるのは、今お話がありましたふるさと納税制度とか、それから地域おこし協力隊、将来そのまま定住してくださる方も多くございますので、こういった施策に取り組んでおります。

今の質疑者の御提言も十分参考にしながら、また自治体への、先進的な取り組みをされている自治体の件も情報発信をしながら、検討を進めてまいりたいと思っております。

○質疑者

実は、この制度は、東日本大震災の避難住民の方々に対して一度、考えられたことがあります。第二住民票的なもので、避難元と避難先でそれぞれ役割を果たすということでありましたけれども、これも、総務省の見解ではちょっと厳しいということになっているようありますので、今後さらに煮詰めて、そして地方創生に資するような制度をつくり上げていただきたいというふうに思いますので、よろしくお願いいたしまして、質問を終わります。

- ◆住所については、「各人の生活の本拠」をいう。
- ◆住所の認定は、客観的居住の事実を基礎とし、これに居住者の主観的居住意思を総合して決定する。

◎民法（明治 29 年法律第 89 号）

第二十二条 各人の生活の本拠をその者の住所とする。

◎地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

○ 2 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

◎住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号）

（住民の住所に関する法令の規定の解釈）

第四条 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第十条第一項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。

◎判例（昭和 29 年 10 月 20 日最高裁判決）

およそ法令において人の住所につき法律上の効果を規定している場合、反対の解釈をなすべき特段の事由のない限り、その住所とは各人の生活の本拠を指すものと解するを相当とする。

◎判例（昭和 24 年 4 月 15 日福岡高裁判決）

一定の場所が或人の生活の本拠であるかどうかの客観的事実が、その人の住所がその場所に存するかどうかを決定するのであって、その人がその場所に住所をおく意思を有するかどうかは、住所の存否を決するについての独立的要素をなすものではない。住所意思がなくても住所の設定を認めることができる。もっとも住所意思もまた生活の本拠を決定する標準の一つとして考慮に入れられるべきものではあるが、この場合、その住所意思を実現する客観的事実が形成されておらなければならない。

◎住民基本台帳事務処理要領（昭和 42 年 10 月 4 日付け自治振第 150 号等自治省行政局長等から各都道府県知事あて通知）

第 1 総説

3 住所の意義および認定

住民基本台帳法上の住民の住所は、地方自治法第 10 条の住民としての住所と同一であり、各人の生活の本拠をいうものである（法第 4 条）。

住所の認定にあたっては、客観的居住の事実を基礎とし、これに当該居住者の主観的居住意思を総合して決定する。（略）

住所に関する実例等

＜病院、療養所等に入院、入所している者の住所＞

原則として家族の居住地にある。

(昭和 46 年 3 月 31 日自治振第 128 号通知 (要旨))

＜児童福祉施設、老人福祉施設等に入所している者の住所＞

それらの施設に 1 年以上 (※あくまでも目安) にわたって居住することが予想される者の住所は施設の所在地にある。

(昭和 46 年 3 月 31 日自治振第 128 号通知 (要旨))

＜寮、下宿等に居住する学生の住所＞

その寮、下宿等が家族の居住地に近接する地にあり、休暇以外にもしばしば帰宅する必要がある等特段の事情のある場合を除き、居住する寮、下宿等の所在地にある。

(昭和 46 年 3 月 31 日自治振第 128 号通知 (要旨))

＜単身赴任の会社員の住所＞

本人の日常生活関係、家族との連絡状況等の実情を調査確認して認定するものであるが、確定困難な者で、毎週土曜日、日曜日のごとく勤務日以外には家族のもとにおいて生活をともにするものについては、家族の居住地にあるものとする。

(昭和 46 年 3 月 31 日自治振第 128 号通知 (要旨))

＜単身赴任の会社員の住所＞

(問) 勤務地と家族の居住地が遠隔であることから飛行機を利用して月平均 2 回程度家族のもとにおいて生活をともにしている場合、このことのみをもって住所が家族の居住地にあるということにならないものと考えるがどうか。

(答) お見込みのとおり。 (昭和 57 年 7 月 2 日愛知県地方課あて電話回答)

＜海外への出張者の住所＞

海外出張者の住所は、出張の期間が 1 年以上 (※あくまでも目安) にわたるときを除き、原則として家族の居住地にある。

(昭和 46 年 3 月 31 日自治振第 128 号通知 (要旨))

<ホームレスの住所>

【平成 20 年 10 月 3 日最高裁判決】(上告審)

- 上告人は、都市公園法に違反して、都市公園内に不法に設置されたキャンプ用テントを起居の場所とし、公園施設である水道設備等を利用して日常生活を営んでいることなど原審の適法に確定した事実関係の下においては、社会通念上、上記テントの所在地が客観的に生活の本拠としての実体を具備しているものと見ることはできない。上告人が上記テントの所在地に住所を有するものということはできないとし、本件不受理処分は適法であるとした原審の判断は、是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

【参考】平成 19 年 1 月 23 日大阪高裁判決（控訴審）

- 住基法にいう「住所」とは、生活の本拠、すなわち、その者の生活に最も関連の深い一般的な生活、全生活の中心を指すものであり、一定の場所がある者の住所であるか否かは、客観的に生活の本拠としての実体を具備しているか否かによって決すべきもの。
- 「生活の本拠としての実体」があると認められるためには、単に一定の場所において日常生活が営まれているというだけでは足りず、その形態が、健全な社会通念に基づき付けられた住所としての定型性を具備していることを要するものと解するのが相当である。
- 本件テントは、全体として、簡易な構造であって、容易に撤去ないし移転することのできるものと認めざるを得ず、未だ土地に定着しているものとみることはできない。
- 被控訴人の日常生活は、独立の電気設備もなく、生活基盤として使用する飲料水や洗濯用等の水道設備や排泄設備も、公園施設として設置されている各設備に専ら依存するという便宜的なものである。
- 更に、都市公園法が、都市公園内に住居を設け、起居の場所とすることを許容していると解する余地はない。
- 以上の諸要素を総合考慮すると、本件テントにおける被控訴人の生活の形態は、同所において継続的に日常生活が営まれているということはできるものの、それ以上に、健全な社会通念に基づき付けられた住所としての定型性を具備していると評価することはできないものというべきであるから、未だ「生活の本拠としての実体」があると認めるに足りず、したがって、被控訴人が本件テントの所在地に住所を有するものということはできない。

◆ 「二重の住民票」については、選挙権、被選挙権を二重に与えるようなことは適当ではなく、納税の義務についても二重課税の問題が生じる等の問題から、制度化は困難

◎地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

○ 2 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

◎住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号）

（住民の住所に関する法令の規定の解釈）

第四条 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第十条第一項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。

◎判例（昭和 23 年 12 月 18 日最高裁判決）

上告人は、今日のような複雑な社会においては住所が二ヶ所以上あっても差し支えない旨主張するけれども、若し論旨のように一人で二ヶ所に住所を有することができるものと解すれば、同一人が二ヶ町村で選挙権を行使し、或は同一町村で二つの選挙権を行使しうる結果となり、かかる結果は町村制の認めないところであって、選挙に関しては住所は一ヶ所に限定されるものと解すべきである。

第3回

民主的実験としての地方分権
—ドーフ&サベル『民主的実験の憲法』を
素材として—

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成26年度）

（第3回議事要旨）

1 日 時 平成27年1月22日（木）17：00～

2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 姥浦 道生 東北大学大学院工学研究科准教授（工学）
大江 裕幸 信州大学経済学部准教授（行政法）
甲斐 朋香 松山大学法学部法学科准教授（政治学）
木下 昌彦 神戸大学大学院法学研究科准教授（憲法）
宍戸 常寿 東京大学大学院法学政治学研究科教授（憲法）
砂原 庸介 大阪大学大学院法学研究科准教授（行政学）
福岡 安都子 東京大学大学院総合文化研究科准教授（憲法）
山本 未来 明治学院大学法学部准教授（行政法）

4 議 題 （1）木下委員発表及び意見交換

（2）その他

5 概 要

民主的実験としての地方分権について

【木下委員よりご説明】

- 今から約15年前に、マイケル・ドーフとチャールズ・サベル（以下「ドーフとサベル」という。）によってアメリカのローレビューで発表された「民主的実験の憲法」という論文がある。本論文は、理想的な統治構造として地方分権が挙げられている点や、「法と経営学」という分野横断的な試みがなされている点に特色があり、日本の地方自治制度を調査研究するうえで重要な示唆を与えてくれる。
- 統治構造は、熟議による統治の実現と複雑で多元的な社会への適応可能性の二つの要請に答えるべきものであるが、ニューディール期以降、国家の積極的な介入が強く要請されたことや、社会が複雑化してきたことにより、行政国家化によって熟議を犠牲にしながら問題に的確迅速

に対応してきた。しかし、現代においては、社会の更なる複雑化、不安定化、多様化等によって、行政国家化をもってしても問題に対応できない状態が発生してきている。そのような中で提案されたのが、実験主義である。

- 本論文では、企業の組織を例にとり、それぞれ旧型モデルと新型モデルに分けて対比しており、それぞれどちらが実験主義的な、あるいは現代社会に対応できる組織であるのかということが論じられている。
- 旧型モデルとは、ピラミッド型の統治組織構造であり、組織の意思決定は最上位の機関が決定し、下位に行くに従って上位の命令に従っていくという組織である。分業と規模の経済への対応力がある一方で、ルーティン化をもたらし、1つの政策が延々と実行されるという問題点がある。
それに対して、新型モデルとは、ボトムアップの組織構造であり、現場のグループ、あるいはチームが組織の意思決定を行うという組織である。新型モデルでは、個別の部門が様々な実験や検討をすることによって様々な見解が生まれ、さらにその見解を討論することによって情報の蓄積が生まれることになる。情報の蓄積により多様性が拡大され、新たな製品や考え方をつくり出す上のコストを下げることになる。ドーフとサベルは、旧型モデルよりも新型モデルのほうが、多様な施策が実施され、検証されるという点でより実験主義的であり、複雑化し、不確実性の高い現代社会に対し優位な対応能力があると論じる。
- そのうえで本論文は、統治構造もまたこの新型モデルを基にして改造を進めることで複雑で不確実性の高い現代社会への対応能力を身につけることができると論じている。企業の場合、新型モデルにおける意思決定の主体は下部の部門であったが、新型モデルに基づく新しい統治構造において、意思決定の中心となるのは住民に身近な自治体であり、下部の組織の自治体である。
- 本論文においてドーフとサベルが強調するのは、各自治体が意思決定を自律的におこなうことにより、実施される政策が多様化するのではないかということである。各自治体が自律的に意思決定すれば、自治体の数だけ実験がなされ、似たような自治体同士で、政策の成功例や失敗例を学習することができる。さらに他の自治体にもフィードバックするという好循環が生まれ、自治体同士の議論も生まれる。
- ドーフとサベルは「直接的熟議的ポリアーキー」という概念を提示し、実験主義によって理想的な政治が行われるのではないかと述べている。国から1つの政策だけやれと言われれば、住民としてはそもそも選択肢がない。しかし、自由にいろいろな自治体が政策をやっていいということになれば、どのような政策を採用すべきか、他の自治体で採用されている政策を自分の自治体でも採用すべきなのかということについて議論ができ、住民の選択肢も増える。複雑な社会においてはまさに理想的で望ましい統治形態なのではないか。

- 実験主義における国の役割は、全国の自治体がどのようなことをやっているのかということや、それがどのような成果を上げているのかとかといった情報の収集及び分析をし、それをフィードバックすることによってさらに自治体の実験をより効率的なものにしていく、そのような制度設計になる。
- 実験主義によれば、熟議の民主主義というものが各自治体の中で行われ、一方で、さらに行政国家の限界であった複雑な社会に対応することができるのではないかと述べられている。
- 実際に、現在の日本の法制度は住民に身近な問題でも、従うべき基準というのがかなり多用されており、どのような政策がいいのかということについて実験していくという視点というのも、今後必要なのではないか。

【上記の説明に関する議論】

- 最終的に新たなプロジェクトを実行する際の追加的な費用を低減させるということに関して、具体例はあるのか。
- 例えば、A政策とB政策が実行された場合、A政策とB政策の善し悪しによって新たにC政策ができ上がっていく。そのA、B、Cという政策の経験があれば、さらにD政策というものがより思い浮かびやすくなるのではないかといったようなものである。
- 実験失敗のコストやリスクに関して、この論文ではどのように考えられているのか。
- リスクについては、モニタリング等により常に行政機関が情報をキャッチして、それを情報提供することにより防いでいくということになる。ただ、そもそも実験主義の前提として、民主的な熟議というものをまずは信頼して制度設計を行うということが出発点にある。
- 昔の内務省府県制における官選知事のように、中央から来ている人に意思決定の権限としてある種の裁量を与えて、その評価の仕方を工夫すれば、それがファースト・ベストなんじゃないかという意見もある。地方固有のロジックや地方の意思といった集権的に同じゴールを目指しているとは限らない何らかの意思を分権的に入れることの正当性というのは、どういうふうに根拠づけられているのか。地方分権において、より小さいレベルで意思決定をする人に権限移譲をすればいいというのはわかるが、この権限移譲された人というのが、国で決めた人とは違う地方の代表の意思決定である必然性というのはどういうふうに説明されているのか。
- 情報共有型組織のようなことを言う時には、ある程度目的がセットされているのではないか。ある組織目的を情報共有型組織が進めていくということは、おそらくモデルとしてはあり得る話だと考えられるが、この中に、違う目的を持ってもおかしくないような意思決定主体、例えば地方自治体のような組織が入ることというのはどうなのか。

- 目的はむしろ違い得るということは当然であるが、この論文においては、むしろそこを調整するというのが国の行政組織の役割だと述べられている。同論文の議論は必ずしも国政レベルで決めたことと全く違う目的で突っ走っていいというものではない。自治体の行政組織の中には、その自治体の職員だけではなく国の組織の人も実際の立案担当に入れるべきだということが述べられており、その点で一つの融和が図れることもあるのではないか。もっとも、ある実験の結果や方向性を地方が示すことによって国も目的を変えてみようといったような、手段と目的の入れ替わりのようなことも想定されている。
- 規模について、面積を増やせば増やすほど多様性が増えるようでいて、実際はそれを統合することはできないため最適化が図れず、逆に小さくする場合は多様性が小さくなってしまうため最適化がはかれないと考えるが、この論文において、どの程度の面積、あるいは人口や自治体のレベルというものが最適化を図ることができるのかという議論はあったのか。
- それこそ実際的な実験に委ねられるものではないか。
- アメリカの地方自治体というのは、自分達でつくっているという設定が非常に強いと思うが、我が国における地方自治体は基本的に領域を持った社団である。その領域を持った団体に対し、企業の組織原理の議論というのがどこまで適用及び応用可能なのか。
- 論文の出発点には、公私二分論といったものを否定し、むしろ組織構造の選択において公と私の区別を持ち込むべきではないという前提がある。組織構造の選択について公と私の区別を取り扱い、ゼロベースで考えていこうというのがこの論文の特色でもある。
- ここで企業の組織原理の議論は、独立行政法人には非常にぴったりフィットすると考えられるが、それは一定のサービスを提供することのみで、領域のような一定の空間に縛られているわけでは必ずしもない。それに対し、地方自治体はどうしても領域という物理的な空間を観念する団体であるため、それがうまくいくのか疑問である。
- この論文は、行政というのはサービスを提供するものだという前提で書かれており、それゆえに消費者である住民の意見を聞かなければいけないということである。逆に、領域と組織はどういう関係になるのか。領域がそういうボトムアップの組織形態を拒む要因というのは、どういうところにあるのか。
- 領域団体である場合には、その領域の範囲内で起きていることについて責任をとらなければならず、やれる幅に限界がかなりあるのではないか。それに対し、独立行政法人も含めて企業等はある意味で空間的な縛りや物理的な制約が弱いため、こういうサービスをすればおもしろいのではないかといったことや、これはやろう、これはやめようといった議論が比較的やりやすいのではないか。

- 領域である以上、例えば環境規制に関しても、とある都道府県が開発重視でやると言っても、隣の都道府県に煙が行ってしまう、そういう意味では当然限界があると考えられる。
一方で、領域に限界がないものもあるのではないか。例えば保育所の設置基準というのは波及性が少ないと考えられる。逆に言えば、領域性のあるものと言っても、例えば煙が飛んでいくというのも、煙が1つの都道府県だけではなくて、複数の県であれば、複数の県でそういう問題を解決する。市町村でも、波及効果の及ぶ市町村同士で解決するといったように、ただちに国が乗り出すではなく、問題を解決可能な最小単位の自治体でまずは実験してみようといったことも考えられているのではないか。
- 例えば現在の日本のように様々なリソースが全体的に縮小している社会において、ある地方自治体が頑張って成功したということは、大体の場合、他の地方自治体、他の地域の住民に何かの負担を押しつけているか、あるいは他の地域から人を取っているだけであり、人をいっぱい呼び込んで成功した、企業の誘致に成功したというのは、端的に他のところがダメになっているだけだことが多いと考えられる。このようにパイの食い合いのような局面も想定した場合、この理屈で多元的な社会への適応可能性に応え得るのか。
- 多元的な社会における問題ではあるが、現在様々なものが縮小していっており、誰かにあげていたリソースを削って、誰かに付け替えたり重点的に配分するという場合には、むしろ集権的な機関が意思決定をし、決定をする人がアカウンタビリティーを担って配分をやっていかなければうまくいかないのではないか。そうしたことが射程に入っている議論であるのか。
- この論文は、基本的にはプラスサムの方向で考えており、少ないパイを取り合うという状況を第一に念頭において書かれたものではないと理解している。もっとも、同論文が提示する統治構造においては、財源についてはかなり国が率先して配分するという形態をとっており、そういう意味で考えれば、取り合いになるような事象については中央が率先して配分することになるのではないか。
- 人の取り合いが多分一番深刻な問題なのではないか。
- 少ない市町村同士が取り合うことは確かにあるが、今課題になっているのは東京から取ってくることである。確かに隣の村からいっぱい人を取ってきたとなると問題になるかもしれないが、東京からいっぱい人を取ってきたという実験結果が得られれば、むしろ、学習を通じて多くの自治体に利益をもたらすのではないか。
- 役割分担論との関係において、この民主的実験主義というアプローチは、連邦レベルの役割や州レベルの役割のいずれの役割についても有効と議論されているのか。

また、連邦と州との関係よりも、州とそれよりもさらに小さい自治体との関係を基本的には念頭

に置いているということであるが、具体的にその州とさらに小さな自治体との関係で、この議論が出てきた背景にどういう課題があったのか。

- この議論は、アメリカの連邦制が形骸化しているということが出発点となっている。
アメリカにおいては連邦の権限が非常に強くなっている。それに対する裁判所の司法審査はほとんどなされていない。その中で、本論文は、連邦よりも州へという議論を提示している。同じようなことが州と地方自治体にも言えるということで、議論としては連邦と州の議論を、さらに州と州の中の地方自治体との関係でも適用している。連邦には連邦の重厚な行政機関があるが、州もまた行政機関を保有し、また同じような役割を基礎自治体に対しても行っている。さらに基礎自治体の中でも行政機関みたいなものがあり、さらにその行政機関はまた州の中での行政機関、あるいは連邦の中の行政機関がやっていたのと同じような役割を行っている。そのような入れ子状のような構造というのもどんどん適用していくということである。
- 連邦の役割について、これは有効なアプローチであるというような、役割分担との関係はどう整理されているのか。
- 国家的な課題においても、各州あるいはさらに小さな自治体レベルで実験を行い、多様な選択肢を持たせることが有効であると述べられているのか。それとも、専ら州あるいはそれぞれの自治体レベルの役割について、アプローチが示されているのか。
- 基本的にはドメスティックマター、例えば外交問題については連邦政府が責任を持つということが前提となっているが、論文においては、何が国内問題なのかということについて必ずしも明らかにはされていない。おそらくこの論文を出発点として考えていくということなのではないか。
一つには、住民の生活に必要なもの、普通にしていて手に入らないようなものの提供、この論文では特に教育が地方分権でなされていくべき課題として挙げられている。教育というのは、なかなか全て個人でできるものではないので、それは行政がサービスしていかなければいけないものだとされている。そこで教育を巡って国内で争いがあるような場合には実験に付していく、そういう方向性や基準のようなものが挙げられている。
- この論文が反響を呼び起こした理由はどういうものか。アメリカが、もともと草の根の地方自治から出発し、そこから徐々に連邦の権限が強くなっていたという傾向に反対の立場から指摘したという点で大きな反響を呼び起こしたのか。
- 一時期、アメリカにおいて、批判法学というのが強くなり、積極的な理論構築というものに消極的評価が与えられる時があった。その中で、積極的に制度を変えていく、それによって国の方を決めていくという大きな議論が出てきたという意味において、反響が大きかったのだと思われる。また、理論的に影響力のある人が賛同したというところもある。さらに、アメリカはもと

から草の根自治であり、その原点に回帰するということもあったのではないか。

- おそらく都市計画はかなり実験主義に近い分野の 1 つではないか。実際問題として、日本の都市計画というのは、よく言えば地方分権の優等生と言われているが、悪く言えば地方に全部任せて自分たちで実験してくださいという形で来ている。その意味では、相当早い段階からこういう状況になっているのではないか。

一方で、これだけではなかなか難しい問題が生じており、一つが広域的な調整をどうするのか、水平的な調整や上位とのやりとりをどう考えるのかという話である。もう一つが、飴については比較的みんな一生懸命やるが、なかなか鞭についてまでやろうという人達がいないという話である。分野によっては、これだけではなかなか進まないような分野がいろいろあるのではないか。このモデルの課題や限界について、何か示唆はあるのか。

- この論文においては、自治体同士が協力することは当然であり、実験主義は望ましいということで協力を促すことが重要な要素であると述べられている。他の自治体と問題があるということになれば、当然その自治体と協力してお互いに知恵を出し合う、それが 1 つの理想像というふうにされている。

- 都市計画の中でも、例えば土地利用コントロールというのは条例を通じていろいろやろうという話が少し前にあったが、それが消えてしまった。国の役割としては、収集して、分析して、情報提供して、地方にこうやればもっといいのではないかというようなフィードバックをするという話であるが、実際、それもやりかけてはいるが、ほとんど進んでいない自治体が多いと感じる。

また、定住自立圏の様な話はどちらかというと飴を中心の話であり、ある程度進む気がするが、一方で、例えば大型店の規制のような話は苦しいのではないかと考える。場を設けることが重要だというお話があったが、場を設けたとしても、自分のところに欲しいものは欲しいという話になり、仮に自分のところが認められると、もういいだろうという話にもなってしまう。幾つかそういう事例は出てきていて、分野によって濃淡があるなという印象がある。

- 一つ一つの実験をして、その成果やメリットについて評価は国がやることであるが、評価軸はどこが設定するのか。

- 評価軸は暫定的に議会が中心になって決めていくと述べられていた。ただし、実験は分権的にやるが、評価や情報収集というのは集権的にやることであり、情報は一点に集まっている方が経済的に有利であるため、集約して、さらにそこで評価も行ってフィードバックしていくといったものである。

- 国の他己評価と自己評価が大きく乖離する場合は想定されているのか。

- 最終的に想定されているのは住民サービスであり、国が悪い政策だと判断しても、その地方の住

民が満足しているのであれば、それでいいのではないか。逆に言えば、国の悪い政策だという判断に対して、その政策でよかつたのかどうかを判断するのは住民ということである。

- 実験主義を現在の日本の地方自治制度なり地方自治法に取り入れるとすれば、具体的に5年、10年のスパンであれば、どういった事項をどう変革していくことが考えられるのか。
- 具体的に私が念頭に置いているのは保育所の認可基準である。基準を厳しくするか緩めるか議論が分かれており、また、保育所のサービスというのはまさに住民がサービスを受ける側のものであるので、実験主義に委ねるというのもあり得るのではないか。
- 国の役割の話になると、どこまで国民全体に対して同じサービスをしなければいけないかということが必ず問題になる。そこについて、国の役割は何かという議論はあるのか。
- 例えば、補助金の場合、お金の分配はできるだけ平等に、個々の経済状況に応じてという形態で公平な理由により交付していかなければいけないが、一律にこのサービスに限定して補助金を交付するというのではなく、お金は渡すが、それをどういうふうに使うのか、その中でどのサービスを重視するのかというのは、自治体の実験に委ねようという提案をおこなっている。国としては、抽象的な目的は設定するが、その中でどういう手段をやるのかというのは自治体の自由に任せることである。
- 規模の経済というのは、このモデルには組み込まれていないのか。
- この論文ではむしろ規模の経済ということに対するアンチテーゼを提示するという側面が強調されている。当然、大きな国であれば、規模の経済も合わさり、実験できる数も増えていくため国力も増大することになろうが、逆に小さい国であっても、多様性を増やすことによって、対抗することができる。ここではそういった話がなされている。
- 自治体の役割というのは広範であるが、実験するものとしないものの判断というのは連邦議会が判断することになるのか。
- 最終的には国民の議論で決めるということが想定されているが、そこがこの論文の一つの課題であると考えている。もっとも、困窮世帯への援助や教育、あるいは環境保護のように誰もが納得するような目的を国が設定し、具体的な手段については、自治体に任せることがまずは基本となっている。

地方中枢拠点都市圏の取組の推進について

【事務局より説明】

- 多様性の拡大を図るうえで、都市が要になるのだが、現在、その都市自身の機能が落ちている、スプロール化てしまっているので集積の効果がなくなっている。特に地方都市の多様性がなくなっ

ている。

- 地方のリソースというものを最大限生かすため、単に企業誘致というよりは、地元の企業や資源をいかに最大限活用していくかというところで、範囲の経済を最適化していく、最大値を求めていくという取り組みと位置づけられる。
- 地域の資源を活用するため、都市圏全体としてさまざまな資源を維持していく。そういった観点から、都市圏全体のサービスのレベルを維持するということが重要である。
- どういう単位で都市圏として最適化するのかという観点からすると地元の住民に密接に関連している市町村が主役となって情報の蓄積をやっていくのが最適ではないか。そういった中で、ある程度機能、能力もある中核市や政令指定都市を中心として、最適値の解というものを実験的にやってみたらどうかというように位置づけられるのではないか。
- 領域の縛りを超えて資源を活用したり、経営的な手法を用いていくという観点で、法律的な枠組みとしては連携協約を使い領域を超えて隣の資源を活用したり、隣の住民にサービスを提供するということを都市圏政策の中で進めているところ。
- 総務省を含め各省においても都市圏施策、地域間協働というものを改めて見直そうということで、総務省の地方中枢拠点都市圏以外に国交省は高次地方都市連合、経産省は分析という観点が強いが都市雇用圏ということで、従来の単体市町村の領域的な縛りがある中での政策や分析から飛び越えてやっていこうという動きがある。都市圏施策を打ち出している3省庁で協働して、連携中枢都市圏という1つのフォーマットをつくって、総務省を含め各省からの支援策を集中していこうと考えている。
- まち・ひと・しごと創生総合戦略の中で、各省の都市圏施策を統一して連携中枢都市圏として取り組んでいこうということで、現在、政府一丸となって取り組む状況になっている。範囲の経済の最適化という観点で地方公共団体とも議論して進めていきたいと考えている。

【上記の説明に関する議論】

- 3省で連携してやられるというのは非常にすばらしいと思うが、地方中枢拠点都市圏に対する支援で対象市は盛岡、姫路となるが、ほとんどが太平洋ベルト地帯で、正直あまり困っていないなさそうなところが中心なのかと感じたが、選定された基準は何か。
- 人口が20万人以上の都市は日本海側では少ない状況。小さい都市ができるのかという観点があり、どうしても日本海側が落ちてしまっている。ただ、小さい都市でも頑張れるということがあれば、範囲の拡充は議論として十分余地があるものと考えている。
- 地方中枢拠点都市圏に対する支援で対象市が9つの市に限定されているが、これは例えば盛岡市

の周辺の市町村と連携するという作業を実験的にやっているということか。例えば下関市と北九州
市はそれが連携するのではなくて、それぞれの周辺の市町村と連携しているということか。

- 盛岡は、昼夜間人口比率が1以上になっているので、周りからたくさん通っている。そういった
都市圏を1つのユニットと考えているが、例えば北関東では、前橋、伊勢崎や太田等、都市圏同士
が集中しているので、こういったところで都市圏施策をやっていくとなると、大きな都市同士、例
えば北九州と下関が連携するというような話が次のレベルの問題として出てくるだろう。

資 料

21世紀地方自治制度研究会
2015.1.22

民主的実験としての地方分権
—ドーフ&サベル『民主的実験の憲法』を素材として—

神戸大学 木下昌彦

報告概要

1. はじめに

マイケル・ドーフ&チャールズ・サベル『民主的実験の憲法』(1998年)
→社会の不確実性、価値の多様性を前提として、あるべき統治構造の在り方を模索した
→①地方分権の統治構造を推奨
→②「法と経営学」アプローチ（日本型企業組織を高く評価）

2. 現代社会における統治構造の危機

統治構造が応えるべき要請 → ①熟議による政治、②複雑な社会への適応可能性

18世紀～19世紀 国家の介入がそれ程必要とされない時代

権力分立：あえて意思決定を困難にすることで熟議を保障

20世紀 国家の積極的介入が強く要請 + 社会の複雑化

→専門技術的な知識に基づく迅速な統治の行使が必要

→行政国家化

・議会による行政組織への立法権の委任

・裁判所による行政裁量の拡充

→権力分立が形骸化し、熟議が衰退

現代社会

社会の複雑化、多様化、不安定化が加速

→行政組織によっても社会的問題に対応できない状態

3. 実験主義とその実践としての企業組織の新型モデル

プラグマティズム：いかに支配的な理論であっても、実際の実践において予期しない帰結を導く可能性があるという前提に依拠する立場

→あらゆる理論に対して疑問を投げかけ、その有効性を絶えず実験すべきである（実験主義）

企業組織の旧型モデル（20世紀前半よりアメリカで支配的となったモデル）

中央集権、階層構造、組織の垂直的統合と上意下達を特徴とする

メリット：分業化による生産工程の専門分化と組織の巨大化による規模の経済の獲得に対応

デメリット：作業工程のルーティーン化により、プロジェクトの修正や改変が困難

→複雑で多様化した現代社会に適応することができず

企業組織の新型モデル（日本企業を起点とし、その後、世界に広まったモデル）

意思決定の中心は、組織の下部に位置する各部門

実験主義が内在化された組織形態（各部門ごとになされる調査と意見の提示、各部門間の相互学習）

→情報の蓄積による「範囲の経済」の獲得

→複雑で多様化した現代社会への適応能力を有する

4. 新たな統治組織の構造

（1）政策的実験の場としての地方政府

地方自治体の自律性の拡大→実施される政策の多様化→情報の蓄積→地方自治体の相互学習の促進→直接的熟議的ポリアーキー

（2）議会の役割

政策目標を抽象的に決定し、目的達成手段を具体的に決定する地方自治体のサポート（权限付与と財政援助）

何を地方自治体に委ねるか？ → ①市民的生活に必要なサービスの提供

②意見の分かれる複雑な問題（不確実であれば実験！）

（3）国の行政組織の役割

地方政府が実施する政策的実験の結果を収集、分析し、情報提供

→「分権的学習」を効果的なものにするインフラ整備

5. おわりに

1. はじめに

『民主的実験の憲法』は、1998年、コロンビア大学において当時同僚であったマイケル・ドーフとチャールズ・サベルの二人の共著論文としてコロンビア・ローレビューに公表された論文である¹。同論文は、200頁超にも及び、ロー・レビュー掲載論文としては長大な部類に属するものであるが、その発表以来、大きな反響を呼び起こし、その意義と可能性をめぐっては今日においてもアメリカにおいて活発な議論が続いている²。『民主的実験の憲法』が大きな反響をもったのは、それが、社会の不確実性、価値観の多様性といったものを引き受けたうえで、なお、現代社会におけるあるべき統治構造を模索した点にある。アメリカにおいては、20世紀初頭に隆盛したリーガル・リアリズム、そして、20世紀後半に登場した批判法学によって法を通じた普遍的価値の発見とそれに基づく社会的問題の解決という試みは大きく動搖することになった。そのようななか、『民主的実験の憲法』は、普遍的価値への到達は本来的に不可能であるという我々人間の能力の限界を前提としたうえで、その範疇の中で最善の統治構造とは何かという観点から議論を開こうとしたのである。

このような『民主的実験の憲法』は憲法論あるいは法理論それ自体として野心的な試みであると言えるが、今日の日本においてそれを読み直すことには二つの意義があると考えられる。第一は、本論文の目指すものが、「分権化」(decentralization)による「地方自治体」(local government)を中心とした統治構造にあるという点である。我が国において地方分権が叫ばれて既に久しい。ただ、現憲法秩序の枠内における地方分権の意義や地方公共団体の法的位置づけについての議論は、まだまだ不十分な点が多くある。民主的実験主義という観点から地方分権の意義を論じた本論文は、地方分権をめぐる法的議論を深めるうえで有用な素材を提供するものと考える。第二は、本論文が、「法と経営学」という分野横断的な試みの一つでもあるということである。憲法における統治論はある意味では国家という団体におけるあるべき組織構造を模索するものであると言えるが、経営学は、組織の在り方についてこれまで重厚な議論を蓄積してきた。本論文は、経営学における組織論的視点によって憲法における統治論を論じようと試みるものもあり、特に、本論文は、トヨタ方式に代表されるいわゆる日本の経営を一つのモデルとして統治構造を提案している。地方分権と日本の経営とを結びつけて論じようとした本論文は、その賛否にかかわらず、我が国における21世紀の地方自治制度を調査研究するうえで重要な示唆を与えるものとなるであろう。本論文についての包括的な研究については別の機会を設けたいが、今回は、特に、地方分権にかかわる部分を中心として、『民主的実験の憲法』の概要を見ておき

¹ Michael Dorf and Charles Sabel, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, 98 COLUM. L. REV. 267 (1998). 本文の（）内は同論文の該当頁を表すものである。ただし、場合により報告者の観点から敷衍した箇所がある。

² *Democratic Experimentalism*, Contemporary Pragmatism Vol. 9, No. 2 (2012)は『民主的実験の憲法』が提起する問題意識について複数の学者が論じた特集号となっている。

たい³。

2. 現代社会における統治構造の危機

『民主的実験としての憲法』のなかでは必ずしも明示的述べられてはいないものの、同論文は、るべき統治機構は、①「熟議」(deliberation)と②「適応可能性」(adaptability)，すなわち、熟議による統治の実現と複雑で多元的な社会への適応可能性といった二つの要請に応えるものでなければならないという視点に依拠して執筆されている。そして、同論文によってまず論じられたのは、現代の統治構造は、この熟議と適応可能性という二つの要請に対しもはや応えることができなくなっているということであった。ここでドーフとサベルが論じたのは直接的にはアメリカの統治構造の問題点であったが、そこで論じられた内容はほぼ我が国の統治構造が抱える問題点と驚く程符号するものである。

公共選択論の基本的立場は、社会における諸アクターは自らの利益を最大化させるよう行動するものであるという前提のもと、民主的統治過程というものは、社会において多数を占めることになった「党派」(faction)が自らの党派的利益を実現する場に過ぎないというものである。しかし、民主的統治過程に期待された役割は、そのような多数派の党派的利益の実現だけではなかった。古代ギリシャのポリスの時代より、「多数と少数」あるいは「党派的利益」を止揚する政治的真実を熟議により導き出すこと、それが民主的統治過程に期待された重要な役割であった(275頁)。歴史上、合衆国憲法において本格的に採用されることになった「権力分立」(the separation of powers)の原理もまた統治過程を通じた熟議の実現を目的としたものであった。権力分立は、統治権を立法権、執行権、司法権へと分割し、それぞれを異なる国家機関に帰属せしめると共に、国家機関相互を抑制均衡させることをその内容とする。権力分立のもと、一つの法案が成立し、制定法として有効であるためには、連邦議会における上院、下院による可決、大統領による署名、場合によっては最高裁による違憲審査といった過程を経て異なる複数の国家機関全ての承認が必要となる。そのような重厚な手続のなかにおいて統治権を行使するためには、単純に一つの党派あるいは一つの国家機関が意欲するだけでは足りず、議論を尽くして、統治権の行使が少数派の利益をも包含しうる共通善を実現することを示していく必要があった(276頁)。

このような権力分立という統治構造を介した熟議の保障は、一方では権力の行使というものあえて困難なものにすることにより得られたものであることは否定できない。ただ、合衆国憲法が成立した18世紀後半から19世紀前半にかけては、社会の自律性が強く認識

³ 『民主的実験主義の憲法』の内容について邦語で論じたものとして、金澤孝「『新しい憲法秩序』なるものの一考察」早稲田法学会誌58巻1号107頁、松尾陽「法解釈方法論における制度論的展開—近時のアメリカ憲法解釈方法論の展開を素材として—(一)(二・完)」民商法雑誌140巻1号136頁、140巻2号197頁がある。

されており、政府の介入が必ずしも強く必要視されていたわけではなかった。それゆえに、悪い法をたくさん制定するよりは、少ない良き法を制定したほうがいいという理念に基づき設計された統治機構も充分機能するものであった（276）。

しかし、アメリカにおいては、特に、大恐慌とニューディール期を経て、社会や市場の自律性に対する神話は崩れ、国家による適時、迅速な積極的な介入、社会経済立法の制定が強く要請されるようになった。また、同時に、社会経済状況が孕む問題はより複雑なものとなっており、連邦議会の専門性だけでは対応することが困難となった。そのような問題に対応するため、まさにニューディール期以降、多用されることになったのが、専門家集団である官僚組織を抱える行政組織への立法の「委任」（delegation）である。加えて、隨時、強力な権限をもった独立行政委員会も多数設置されていき、裁判所も行政機関や独立行政委員会の判断に対して広範な裁量を認めるようになった。憲法上、形式的には三つに分断された権力は、行政機関、官僚組織へと事実上集中するようになり、さらに、行政機関・官僚組織が公共の利益を実現するというよりも、むしろ、組織としての自らの利益を追求しようとする場面も登場した。

このようないわゆる「行政国家」（administrative state）化は、民主主義あるいは権力分立による熟議の実現というものを犠牲にして実現されたものであった。ただ、そこには、複雑化する社会に適格迅速に適応するという不可避的な要請が存在したのもまた事実である。しかし、社会のさらなる複雑化、不安定化、多様化は、ニューディール期以降登場した行政国家化によってもやは対応不可能な状況に至っているというのがドーフとサベルの指摘である（278 頁）。行政組織や官僚組織の限界に対しは、連邦議会と大統領による指導力強化、我が国の用語で言えば、政治主導によって乗り越えられようとした。しかし、政治主導の改革は必ずしも功を奏することはなく、むしろ、党派の介入やより閉鎖的な官僚組織を新たに設けただけに過ぎなかつたとドーフとサベルは指摘している（279 頁）。熟議と適応可能性の両方が失われた時代、それが現代の統治構造の状況であると言える。そのようななか、熟議と適応可能性を復活させようとする試み、それが民主的実験主義である。

3. 実験主義とその実践としての企業組織の新型モデル

（1）プラグマティズムとしての実験主義

社会の複雑化や不安定化に対応することのできる統治構造をいかにデザインするか。このような課題に対応するため、ドルフとサベルが基盤に据えた方法論が、パース、デューイ、ミードらによって提唱されたプラグマティズムである（284 頁）。もちろん、プラグマティズムの内容については今日でも論者により多様な見方が存在する。この点、ドーフとサベルは、人間が構想する理論というものは、常にその実践において、予期しない帰結を

導き、修正を余儀なくされる可能性を孕んでいるという前提に依拠すること、それをプラグマティズム的思考の枢要とみなしている。そして、そのような予期しない帰結の必然性を前提とするがゆえに、崩壊することのない真理の探究ではなく、むしろ、真理の崩壊とどう向き合うかということこそが、プラグマティズムが重視するものであると論じる（285頁）。そのうえで、ドーフとサベルは、プラグマティズムにおいて求められるのは、真理に対して常に「懷疑」（doubt）を向けることであり、真理の確実性を絶えず「検証」（test）することであると論じる。「深く信じる信念を疑え、さすれば、それまで発見できなかつたものを発見することができる」（285頁）。このようなプラグマティズムが要請するのが、既存の真実を疑い、それを具体的な実践によって絶えず検証、実験しようとする「実験主義」（experimentalism）である。ドーフとサベルは、このプラグマティズム＝実験主義こそが社会の不確実性と多様性に対応する最も有効な手段であると論じ、現代社会において、あるべき統治構造は、このような実験主義の思想を内在化させたものである必要があると主張した。

（2）企業組織の旧型モデル

実験主義を内在化させた統治構造の構築を要請するドーフとサベルは、その一つのモデルとなるものを企業組織の中に見出している。ドーフとサベルは、企業の組織形態として旧型モデルと新型モデルを対比的に論じ、新型モデルを実験主義の典型的な実践として挙げているのである。まず、企業組織の旧型モデルは、19世紀後半以降、アメリカにおいて、大量生産をおこなう巨大企業の管理方法として支配的になったものであり、中央集権、階層構造、そして、組織の垂直的統合をその特徴とする（292頁）。そのような企業組織の旧型モデルにおいては、企業の方針や目的を決定するのは最上位の「統括機関」（headquarter）であり、階層的にランク付けされ、専門化された下位の「諸部門」（units）には、統括機関による指揮命令に対し忠実に従うことが期待された。このようなピラミッド型の組織形態は、「分業」（division of labor）と「規模の経済」（economies of scale）への対応として登場したものである。企業は、生産過程の分業化による効率性を獲得するため、生産過程の各部門を分割、専門化させてき、他方で、規模の経済を獲得するため、大量生産を実施できるよう組織規模を巨大化していった。そのように巨大な組織のなかに無数の専門分化した部門を抱えることとなった企業は、その巨大な組織を効率的に統括・管理するために組織を中心集権化、階層化していったのである。

このように中央集権化、階層化を特徴とした組織は、分業と規模の経済の要請に対応するという意味においては一定の効率性を有していた。しかし、ドーフとサベルは、このような企業組織の旧型モデルは「認知的費用」（cognitive cost）を不可避的に含むものであったと論じている。選択をおこなううえでのあらゆる費用と便益を計算することはそれ自体人間の認知機構にとって負担となる。それゆえに、人間の認知過程は、ルーティーン化と

慣習化によって、問題を単純化し、考慮要素を最少化することでそのような負担を回避しようとする特徴を本質的傾向として有している（294 頁）。中央集権的指揮命令と専門分化を特性とする旧型モデルはそのようなルーティーン化と慣習化を再生産する契機を内在化させていた。ピラミッド型組織形態はその統一性を維持するために下部の部門に対し自律的な判断をおこなわせるよりはむしろルーティーンに従うことを要請し、専門分化された作業工程は、ルーティーン化による早期の習得が可能となることを求めたのである（295 頁）。ただ、ドーフとサベルはこのように旧型モデルにとって不可避であったルーティーン化は、「組織的自己忘却」（institutional self-oblivion）をもたらしたと指摘する。すなわち、歴史的には組織として一つの選択であったものがルーティーン化の過程によってやがて常識と化し、そもそも、なぜ、そのような選択を採用したのかということに対し、組織のなかにおいて疑念を向けることの忘却をもたらしたと論じるのである（295-96）。

ドーフとサベルが依拠する実験主義は固定観念に懷疑を向けることをその出発点とするが、常識化とルーティーン化を再生産することになる企業組織の旧型モデルは、むしろ、実験主義の実現を阻害する組織ということになろう。ドーフとサベルは、第二次世界大戦後の数十年間は、まだ、アメリカ型企業組織はその費用を上回る便益を生み出し続けていたものの、1970 年代中盤以降、旧型モデルの費用はその便益を超過するようになっていったと指摘する（297 頁）。市場が不安定化、分断化していくなかで大量生産のための巨大な設備投資をトップダウンで実行することは大きなリスクを伴うものになっていたのである。

（3）企業組織の新型モデル

そのようななか、企業組織の旧型モデルに対してアンチテーゼを提示することになったのが、企業組織の新型モデルである。ドーフとサベルが企業組織の新型モデルとして念頭に置いているのはトヨタに代表される日本企業によって典型的に導入され、その後各国の企業に採用されることになった企業組織形態である⁴。その企業組織の新型モデルにおいて、中心的役割を担ったのは、上層の統括機関ではなく、むしろ、チームあるいはワーキンググループといった下部の部門であった。企業組織の新型モデルにおいては、企業が直面する課題に対する解決方法についての具体的意思決定を担うのは下部の部門であり、組織の上層機関はそれを組織の意思決定として承認するというのを基本としていた。企業組織の旧型モデルにおいては、企業の下部組織は、上位機関に完全に従属し、下部組織相互間の関係も断絶していた。しかし、企業組織の新型ルにおいては、意思決定をおこなう下位部

⁴ ドーフとサベルは、主として、青木昌彦による *Masahiko Aoki, Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy (1988)*（永易浩一訳『日本経済の制度分析－情報・インセンティブ・交渉ゲーム』（筑摩書房、1992））のなかで紹介された日本企業の組織形態を念頭に企業組織の新型モデルを論じている。

門は内部の組織構造や生産手段の選択において高度な独立性と自律性を有しており、さらに、相互間で意思疎通がなされることが期待された。

そのような分権化を基調とする企業組織の新型モデルにおいてドーフとサベルが特に重視したのが、組織の下位部門が、次に示すような①ベンチマーク、②サイマルティニュアス・エンジニアリング、③エラー検出訂正、④モニタリング学習という一連の過程を経て製品開発等の組織のプロジェクトを進めていることである（287 頁）。

ベンチマー킹：企業が現在採用している製品や製造過程とそれとは異なるが潜在的に実施可能な製品や製造過程を比較し、調査することである。このような他の選択肢に対する比較調査は既存の製品や製造過程を基盤にして構築された常識を疑い、動搖させることで、新たな解決方法の発見を導き出すことに繋がるとドーフとサベルは論じる。このベンチマーキングは既存の製品や製造過程よりも優れたものを発見することを目的としている。しかし、当初なされるのは比較検討に留まり、何がより優れた製品であり、何がそうでないかの決定は、次に続く諸過程を経て最終的に決定されることになる。

サイマルティニュアス・エンジニアリング：これは、コンカレント・エンジニアリングとも呼ばれるが、製品開発の各工程を担うことになるそれぞれの下位部門が同時に製品開発についての調査検討をおこない、製品や製造過程にかかるプロジェクト全般について、各部門が、その修正等も含めた意見を提案し、また、各部門が相互に意見交換をおこなうというものである。

エラー検出訂正：製品の製造が現実に開始された後に、開発当初には気付かれなかつた問題点を発見し、それを訂正することである。

モニタリング学習：生産過程にかかる各部門が、主体的に、致命的な結果の防止に備え、別部門の作業工程に欠陥がないか相互に観察、評価するものである。このモニタリング学習は、ベンチマーキング、サイマルティニュアス・エンジニアリング、エラー検出訂正の各過程において必要となるものである。

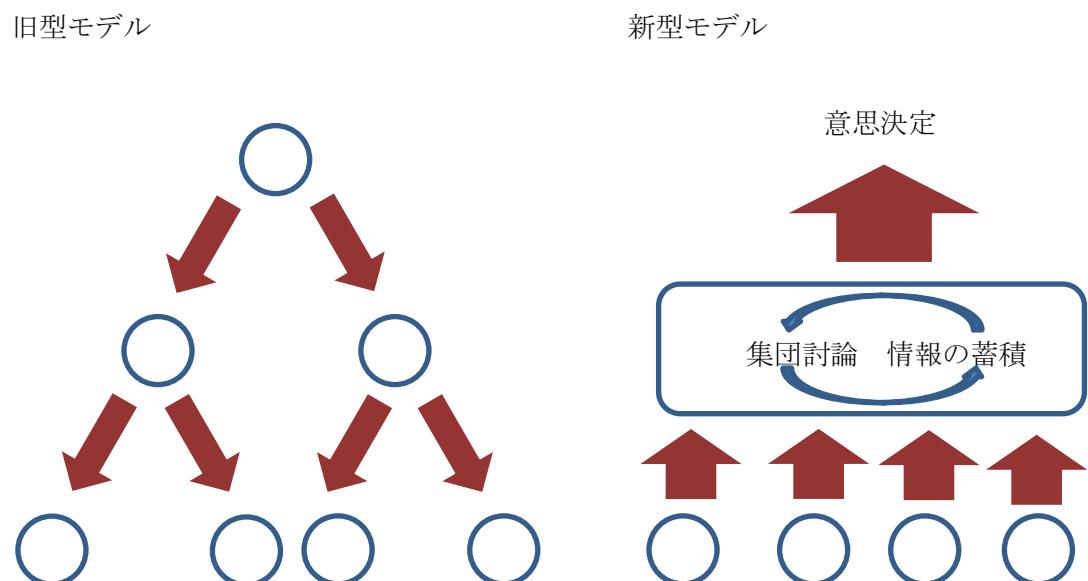
ドーフとサベルは、この一連の過程について、それを実験主義を制度的に担保するものとして高く評価する。ヒエラルキーによる上意下達によって運営される企業組織の旧型モデルは、固定されたルーティーンを再生産させるものであったが、各部門が潜在的選択肢の調査をおこない（ベンチマーキング）、それぞれの部門が独自の視点から同時にプロジェクト全体の内容について意見を提示し（サイマルティニュアス・エンジニアリング）、プロジェクト進行後も欠陥の発見と訂正を繰り返しつつ（エラー検出訂正）、相互に観察と意見交換をおこなう（モニタリング学習）という企業組織の新型モデルは、既存のルーティーンに懷疑を向けることを促し、それを修正・改善することをむしろルーティーンとするよう組織が構築されていると論じるのである（302 頁）。

また、この一連の過程を通じて実施されるものとしてドーフとサベルが重視するのは、「集団討議」（group discussion）とそれを通じた「情報の蓄積」（information pooling）である。上意下達の意思決定過程においては、下位の部門が実行すべき内容は組織の上層部

によって決定された。それに対し、自律性を与えられた下部の部門は、自ら実行すべきことを自ら決定しなければならず、その意思決定内容を決めるため、部門内部、そして部門間において集団討議をおこなっていくことになる。また、サイマルティニュアス・エンジニアリングやモニタリング学習はそれ自体として部門相互の緊密な意見交換、議論を必要とする。このような集団討議が生み出す重要な効用は各部門にプロジェクトにかかるわる情報が蓄積されることである。ドーフとサベルは、この情報の蓄積によって「範囲の経済」(economies of scope) が生み出されると論じる(303頁)。規模の経済が生産量など経済規模の拡大による効率性の獲得を意味するとすれば、範囲の経済とは、むしろ、「多様性」(variety) の拡大による効率性の獲得を意味する。ドーフとサベルは、蓄積される情報の多様性が増加することにより、参照可能な選択肢が増加し、独善的な意思決定が抑制されるとともに、各部門のさらなる調査、検討の際に使用可能な資料を増加させ、新たなプロジェクトを実行する際の追加的な費用を低減させるものであると論じている。

ドーフとサベルは、企業組織の新型モデルは新型モデルではないこのような効用により、不安定で不確実な社会に適応可能な能力を獲得していると論じる。

企業組織の二つのモデル



4. 新たな統治組織の構造

(1) 政策的実験の場としての地方自治体

ドーフとサベルは、不安定な社会に対応する組織形態として分権を基調とする企業組織の新型モデルを評価したが、統治構造も、そのような分権的な組織形態を採用することで

不安定な社会に対応する能力を獲得できると論じる（287 頁）。すなわち、統治構造を企業組織の新型モデルに対応する形で変革しようというのである。

企業組織の新型モデルにおいて意思決定を担うのは下位の各部門であった。それと同様に、ドーフとサベルは、「国」（national government）ではなく各「地方自治体」（local government）こそが統治における意思決定の中心となるべきであると論じる⁵。

地方自治体が直接政策に携わることによって得られる利益としてはローカル・ナレッジの利用が挙げられる。地方自治体はそれ自体が行政サービスの主体として様々なローカル・ナレッジを有している。地方自治体の自律性の拡大は地方の独自性に合わせた政策の実行を可能にし、それ自体として多元的で、複雑な社会問題に対処する道を開くのである。

ただ、ドーフとサベルが、地方分権を現代社会に適応可能な統治の在り方としてみるのは、単にそれがローカル・ナレッジの利用可能性を広げるからだけではない。ドーフとサベルが地方分権の効用として強調するのは、地方自治体の自律性の拡大によって各地方自治体において多様な政策が実施され、政策や問題解決に関する知識や情報が蓄積されていくことである。各地方自治体が独自に多種多様な政策を実施することは、同時に、地方自治体がいかなる政策が妥当であるか否かということについて学習する機会を増やし、政策に関する知識の蓄積を増加させる。政策に関する知識の増加は、既存の政策の修正と改善を促し、それはまた新たな政策の登場を促す。ドーフとサベルはこのような実験の繰り返しと各地方自治体の相互参照により、不安定な社会に隨時適応した行政サービスが生み出されていくと論じるのである。

もっとも、このような地方分権による便益は現代社会への適応可能性に重点が置かれて論じられたものである。しかし、ドーフとサベルは、地方自治体の自律的決定権の拡大は、単に問題解決策として効率性を有するだけでなく、彼らが、直接的熟議的ポリアーキーと呼ぶ統治形態を出現させる契機となるものであると論じる。ドルフとサベルが掲げるこの直接的熟議ポリアーキーは、文字通り、①直接的、②熟議的、③ポリアーキーの三つの概念によって特徴付けられるものである（320 頁）。

直接的：自らにかかわる問題の解決策の導出について、その責務を「代表」（representative）に委ねるのではなく、市民自らが行動することを意味する。

熟議的：単純な得票数ではなく、議論を通じて獲得された理性によって意思決定がなされることを意味する。

ポリアーキー：市民が特定の政策について効果がないと判断すれば、それとは異なる政策に置き換えることができることを意味する。

このうち、市民参加の直接性は、地方自治体が自律的に意思決定をおこなわなければならないことそれ自体によって導かれるものである。元来、需要のある商品を開発するため

⁵ ドーフとサベルは連邦政府より下位の統治団体である州、そして、州に包含される自治体である municipal や county を「地方自治体」（local government）と総称している（315 頁）。

には消費者の意見を聞かなければならない。それと同様に、より効果的な行政サービスを提供するためには、その消費者である市民の声を聞き、その知識を利用していく必要がある。ただ、上意下達の意思決定過程のもとでは、地方自治体は自らの判断により最善の政策の実現を目指す必要はなく、むしろ、国の命令に忠実に従うことが期待されていた。しかし、分権化により自律性を与えられた地方自治体は自らの判断により最善の政策を選択しなければならず、自ら最善の政策を選択する使命を与えられた地方自治体は、自ずと市民の声を隨時直接聞く必要が生じるのである。このことは市民の側から見れば、国政選挙→議会→行政機関という委任の連鎖による政治へのかかわりとは異なる政策決定において直接的参加の道筋が与えられたことを意味する。

他方、熟議的とポリアーキーは、政策的実験の多様化とそれに伴う情報の蓄積によって導かれるものである。政策的実験の多様化と情報の蓄積は、市民が目的実現のための多様な選択肢があることを知る契機となる。それはいかなる政策が最善の選択肢であるか、現在、採用されている政策は最善のものとの言えるのかということについて市民間での議論を誘発させる。そして、国が決めた一つの政策ではなく、多様な実験結果を提示する実験主義は、市民に対し、現在採用されている政策の代替的選択肢を提供することで、ポリアーキーを保障することになるのである。

（2）地方による政策的実験のサポーターとしての国の役割

分権的意思決定を指向する実験主義における統治構造においては、国内問題に関する意思決定をおこなうのは、国（national government）ではなく地方自治体であり、国の役割は、地方自治体がおこなう実験としての意思決定を促進し、調整する役割に限定されることになる（340 頁）。

① 連邦議会の役割

伝統的な統治構造においては、国の機関である連邦議会は、公共善を導く民主的熟議の場として国内問題について意思決定をおこなう強力な権限が与えられていた。しかし、実験主義の統治構造において、連邦議会の主要な役割は、地方自治体が政策的実験を実施する「権限を賦与し」（authorize），それに必要な「財政援助をおこなう」（finance）ことに限定される（341 頁）。ドーフとサベルは、いかなる分野において連邦議会が権限賦与と財政支援をおこなうべきであるかは、次のような二つの事情を考慮して決定されるべきであると論じている。第一は、その政策的実験が、市民が生活をおこなううえで重要なものであるが、政府が提供しない限り、市民が充分にそれを享受することができないというようないわゆる「市民的財」（citizenship goods）を提供するものであるか否かということである。ドーフとサベルは、その典型的なものとして教育を挙げている。第二は、そのような

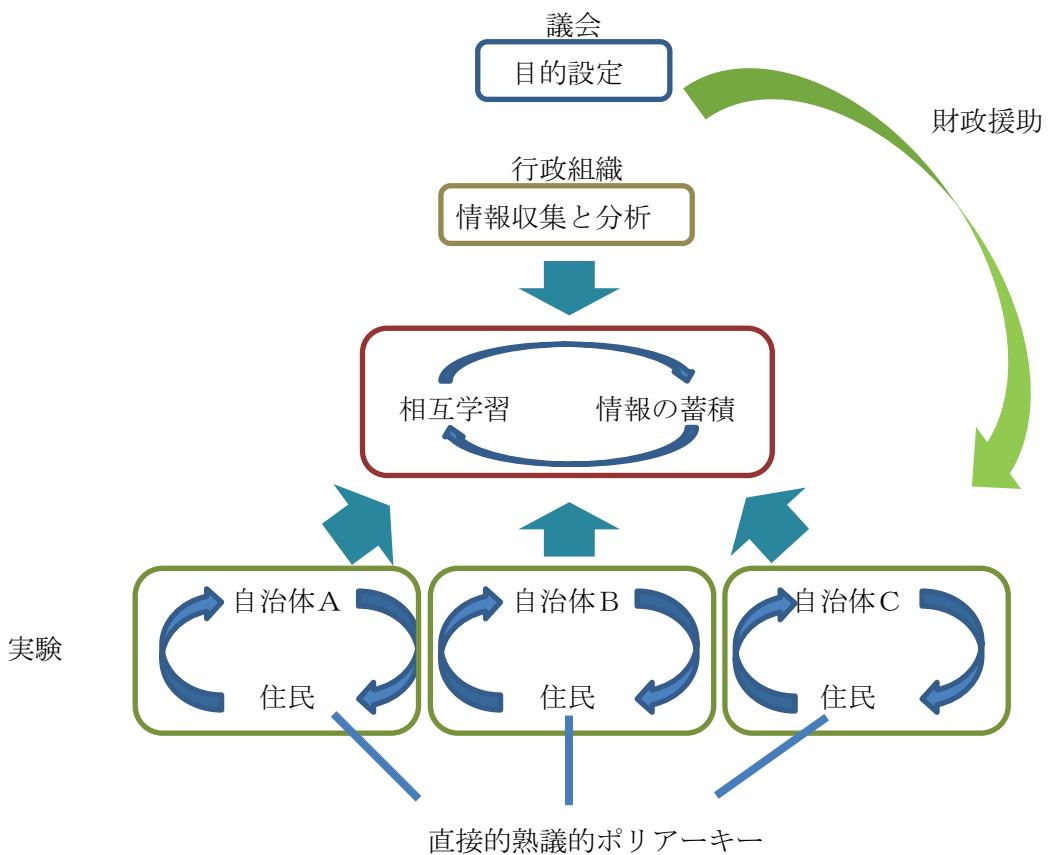
市民的財の提供の在り方には、複数の手段があり、市民生活の多様性や不安定性に隨時対応したものとならなければならないものであるか否かということである。ドーフとサベルは、問題の複雑性への対応として実験主義の意義を強調したが、問題が複雑で、その解決方法が多様なもの、あるいは、議論が分かれるものとなればなるほど、よりその解決方法を実験に委ねる必要性が増すことになる。

もっとも、注意しなければならないことは、連邦議会が、地方自治体に対し権限を与える、財政的支援を与えるにあたって提示する目的は、抽象的なものでなければならず、地方自治体が採用できる政策手段を限定するようなものであってはならないということである（342 頁）。例えば、ドーフとサベルは、交通事故の減少という政策目的を連邦議会が追及しようとした場合、「飲酒年齢の引き上げ」という狭い目的を掲げて、それを実験に付してはならないと論じる。その場合、飲酒年齢をどの程度上げるかについて確かに地方自治体の裁量は存在する。しかし、そこでは、交通事故の減少について例えば飲酒年齢の引き上げではなく、自動車の安全装置の義務付けによって対応するという手段を地方自治体は採用できないことになる。ドーフとサベルは、そのような場合、連邦議会は、政策として掲げる目的としては、交通事故の減少というものに留め、その目的を達成する手段として、飲酒年齢の引き上げがよいか、それとも、安全装置の義務づけで対応するか、あるいは、複数の手段を複合的に採用するかということについては、むしろ、地方自治体の実験に付すべきものであると論じている。

② 国の行政組織の役割

実験主義においては、国の行政組織の役割もまた地方自治体の政策的実験を支援することに限定される（345 頁）。特に、ドーフとサベルが国の行政組織の役割として期待するのが、「分権的学習のインフラ」（the infrastructure of decentralized learning）を創設する作業である。実験主義は、地方自治体が相互にその実験的成果を比較、検討、参照し、学習することでその意義が発揮される。しかし、地方自治体は、どの地方自治体が同じような状況にあり、どのような実験結果を得ているかについて必ずしも十分な知識を持ち合わせていないのが現状である。そこでドーフとサベルは、国の行政組織は、多様な観点からそれぞれの地方自治体を調査する能力を有しており、参照すべき地方自治体はどこか、その地方自治体はどのような実験結果をもっているか、どのような政策的意意思決定がなされているのかについて各地方自治体に情報提供をおこなうべきであると論じている。

民主的実験主義の統治構造



5 おわりに

『民主的実験の憲法』の主張の骨子は、いかなる政策がいかなる効果を生むのかについては不確実な状況にある。それ故に、どのような政策がどのような効果をもたらすのかについて実際に実験せよというのである。実験はその数が多ければ多いほど、情報の蓄積を産み、より有効な政策が生まれる可能性を増加させる（範囲の経済）⁶。そのため、複雑な問題あるいは議論が分かれる問題については、国が集権的に特定の政策を実行することを決定し、それを全国一律に適用するのではなく、いかなる政策を採用すべきかは各地方自治体の自律的判断に任せ、どの政策が、どのような状況のもと、有効に効果を発揮するかについて、実験せよということである。もちろん、そのなかには失敗する実験もあるかもしれない。しかし、様々な実験の繰り返されるによって、どのような状況のもと、どのような政策が効果的であるか否かということについての情報が蓄積され、各地方自治体の相互学習が進展する。このような地方分権化は、時機と環境に応じた最善の公共サービスが

⁶ 「規模の経済」が東京一極集中の要因の一つとなっていると言われるが、「範囲の経済」（あるいは「多様性の経済」と言ってもいいかもしれない）は、地方の自治体が東京のもう規範の経済に対抗しうる有効な手段となるかもしれない。

適用される可能性を開くだけでなく、地方自治体内部における行政と住民の間での協働を進展させる契機ともなる⁷。

ドーフとサベルは、日本の企業組織を実験主義の典型的モデルとし、その組織モデルに基づき統治構造を構築すべきであると論じたが、皮肉にも、国と地方の関係における統治構造は、民主的実験主義が求めるようなものとは必ずしもなっていない。市民生活に密接に関連する多くの分野が、法律それ自体というよりも、むしろ、行政機関による委任命令により高い規律密度によって規定され、全国一律の基準が「従うべき基準」として適用されている。これは政策の改善を阻害する要因となるだけでなく、複雑な問題への対応策を決めるため、自治体と住民とが協働する可能性を奪う要因ともなっている。我が国は少子高齢化をはじめとして極めて困難な問題を抱えているが、おそらく、その解決策は一つではないはずである。いかなる政策を採用すべきか。それを実験と熟議に委ねることによって決めるという視点が現在求められているのではないかと思われる。

⁷ 住民の政治参加への権利を出発点として、地方自治体には憲法上固有権が認められるべきであるとし、法律の規定は条例による優先の余地を認める標準的規定とすべきであるとの自治体側から提言として、徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書（2014年）（http://www.pref.tokushima.jp/docs/2012121900105/files/kenpo_hokoku.pdf）がある。

地方中枢拠点都市圏の取組の推進

地方中枢拠点都市圏の意義とは

- 人口減少・少子高齢社会にあつても、地方圏において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が、近隣市町村と連携して、人口減少に対する、いわば「方が踏みどまるための拠点」を形成
- ※地方中枢拠点都市の要件：①政令指定都市、新中核市（地方自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和）
 ②昼夜間人口比率おおむね1以上
- 連携に際しては、地方自治法上の「連携協約」の仕組みを活用し、地方公共団体間で政策面での役割分担等を定める

地方中枢拠点都市圏に何が求められているのか

- ① 圏域全体の経済成長のけん引
产学官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援 等
- ② 高次の都市機能の集積
高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備 等
- ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上
地域医療確保のための病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成 等

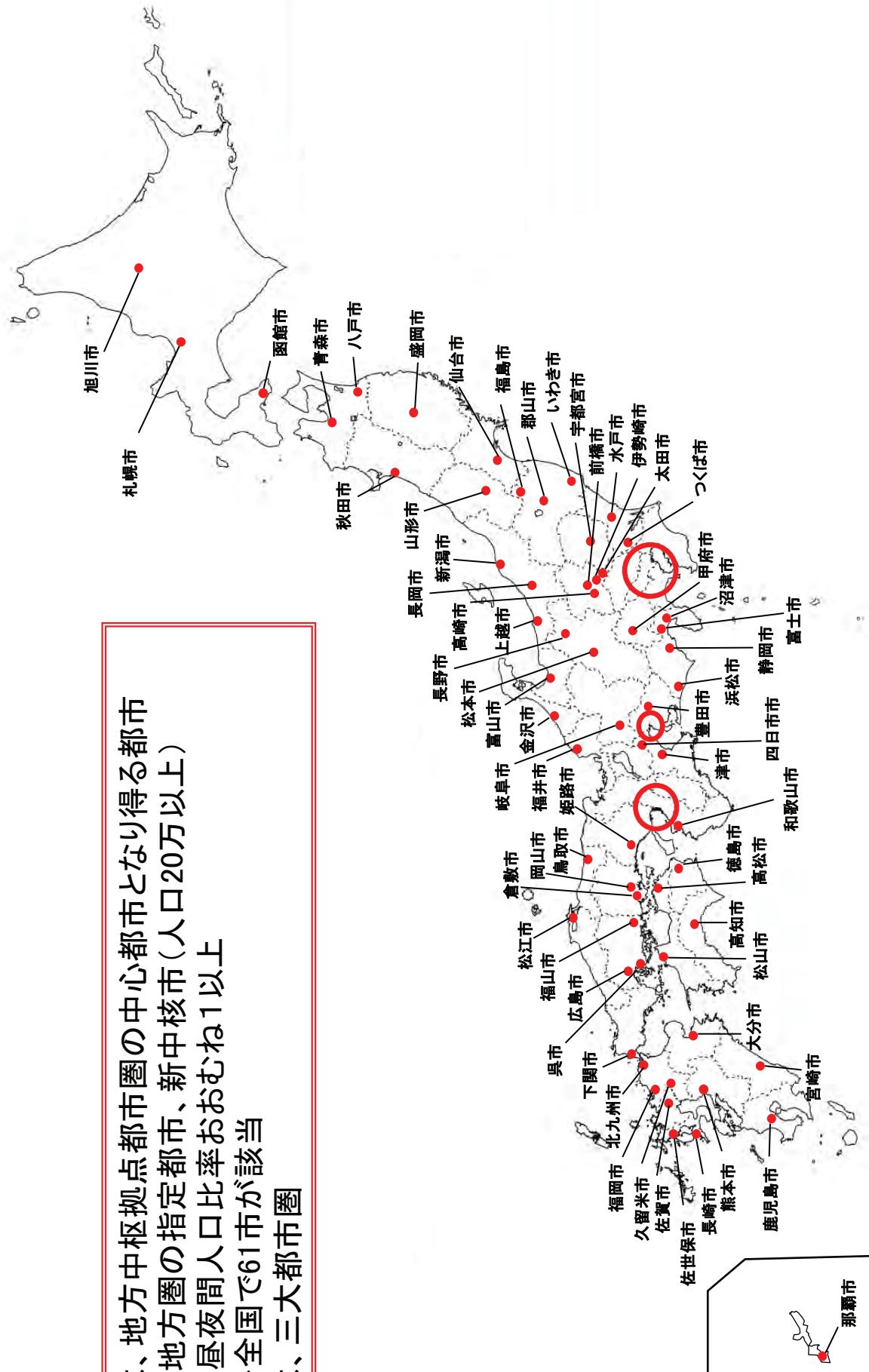
地方中枢拠点都市圏に対する支援

- 平成26年度は、地方中枢拠点都市圏形成の準備に向けた支援を行い、先行的なモデルを構築するため、国費による事業（9事業）を実施中
- 対象市は、盛岡市、姫路市、倉敷市、広島市、福山市、下関市、北九州市、熊本市、宮崎市
- 平成27年度も、国費を要求
- 同事業を検証し、平成27年度から本格的に地方交付税措置を講じて全国展開を図る
- 地方中枢拠点都市圏形成のための手続きとして、「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」を制定



地方中核拠点都市の中心都市となり得る都市

- は、地方中枢拠点都市圏の中心都市となり得る都市
① 地方圏の指定都市、新中核市（人口20万以上）
② 昼夜間人口比率おむね1以上
⇒ 全国で61市が該当
○ は、三大都市圏



広域連携の推進

過疎集落等の維持・活性化

目指す方向性

- ▶ 中心市(人口5万人程度以上)と近隣市町村が連携し、地方圏における「定住の受け皿」を形成。
- ▶ 持続可能な集落活性化のため、基幹集落中心に「集落ネットワーク圏」を形成。

具体的な支援

- ▶ 地域産業の振興と日常生活機能の確保の取組をハード・ソフト両面から支援し、定住環境を整備。
- ▶ 集落の組織力を高めるため、地域おこし協力隊や集落支援員などを拡充。

定住自立構想の推進

意義

- ▶ 地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携して、「連携中枢都市圏」を形成。
※具体的な都市(圏)は、来年度、地方公共団体の意向を踏まえた検討を行った上で確定。なお、従前の「地方中枢拠点都市(圏)」の要件に該当する都市(圏)*は対象とする
(*全国で61市が該当(①地方圏の指定都市、新中核市(人口20万以上)、
②昼夜間人口比率おおむね1以上)

役割

- ① 圏域全体の経済成長のけん引
- ② 高次の都市機能の集積・強化
- ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

実現手法

- ▶ 連携協約の導入
- ▶ 先行的なモデルを構築する事業を実施(約1.3億円)
▶ 今後、圏域全体の経済のけん引役等の役割を着実に果たしていくため、国としてさらに積極的に支援。

(平成27年度予算案2.0億円)

- ▶ 平成27年度から、モデルの検証を踏まえて、地方交付税措置を実施。

↑
「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」を築く

連携中枢都市圏の形成

- ▶ 地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携して、「連携中枢都市圏」を形成。

※具体的な都市(圏)は、来年度、地方公共団体の意向を踏まえた検討を行った上で確定。なお、従前の「地方中枢拠点都市(圏)」の要件に該当する都市(圏)*は対象とする
(*全国で61市が該当(①地方圏の指定都市、新中核市(人口20万以上)、
②昼夜間人口比率おおむね1以上)

※「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(平成26年12月27日閣議決定)の中で、「地方中枢拠点都市圏」を含む複数の都市圏概念が「連携中枢都市圏」に統一された。

まち・ひと・しごと創生総合戦略 **抜粋**

II. 政策の企画・実行に当たっての基本方針

3. 国と地方の取組体制とPDCAの整備

(4) 地域間の連携推進

国は、地方公共団体間の広域連携に関し、重複する都市圏概念を統一し、経済成長のけん引などの機能を有する「連携中枢都市圏」の形成を促進し、財政面やデータ分析面での支援等を行う。併せて、従来からの定住自立圏の形成を進め、全国各地において、地域連携による経済・生活圏の形成を推進する。

各地方公共団体は、こうした地域連携施策を活用しつつ、地域間の広域連携を積極的に進めることとし、現状分析もその連携エリア単位で行い、抽出された課題を各地方公共団体の「地方版総合戦略」に順次反映させていくこととする。また、都道府県は、市町村レベルの地域課題を、自らの「地方版総合戦略」にも反映させ、市町村と連携をとり地方創生を進める。

III. 今後の施策の方向

2. 政策パッケージ

◎ 「まちの創生」の政策パッケージ

<「しごと」と「ひと」の好循環を支える、「まち」の活性化>

「しごと」と「ひと」の好循環を支えるためには、「まち」に活力を取り戻し、人々が安心して暮らす社会環境をつくり出すことが必要である。こうした「まちの創生」を目指し、国が地方公共団体においてそれぞれの実情に応じた戦略を策定・推進することを支援する「政策パッケージ」は、以下のものである。

(4) 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する

(才) 地域連携による経済・生活圏の形成

【施策の概要】

地方では、人口の流出に歯止めがかかっていない一方、生活の利便性の低下、地域経済の縮小等が問題となっており、活力ある経済・生活圏の形成のための地域連携が課題となっている。こうした中、複数の都市圏概念・制度に関する施策が存在しており、それらの関係が不明確になっている。このため、圏域概念を統一した上で、新たな圏域を基本とした生活基盤の維持、雇用対策等を検討し、効率的な支援を実現することが求められる。

新たな都市圏の形成は地方の自主性に基づくものであることを尊重しつつ、国は一体的な支援策を通じ、全ての対象都市圏において新たな都市圏が形成されるよう努めるものとする。国が2020年までに達成すべき具体的な重要業績評価指標（KPI）については、「連携中枢都市圏」の形成数とするが、具体的な数値は、各地方公共団体が策定する「地方版総合戦略」を踏まえ設定する。

また、定住自立圏が果たすべき人口のダム機能に関する検証を十分に行い、人口減少克服の観点から地域連携が有効に機能する仕組みを構築することが必要である。

こうした観点から、国が2020年までに達成すべき重要業績評価指標（KPI）を以下のとおり設定する。

■定住自立圏の協定締結等圏域数：140 圏域を目指す（2014年4月時点 79 圏域）

【主な施策】

◎ (4)-(才)-① 「連携中枢都市圏」の形成

地域の広域連携に関し、複数の都市圏概念が存在している。人口や行政サービス、生活基盤等の面だけでなく、経済雇用や都市構造の面も重視した連携を構築する必要がある。そのため、重複する都市圏概念を統一し、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有しつつ、活力ある社会経済を維持するための、経済成長のけん引などの機能を備えた「連携中枢都市圏」を形成する。

「連携中枢都市圏」における連携手法としては、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）に規定する「連携協約」を活用するとともに、その他個別の法律や施策に基づき必要となる手続も活用する。国は、中心都市等への交付税措置、「地域経済分析システム」や人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供、補助事業採択における配慮等によって支援するとともに、活力ある経済・生活圏の形成に向けた所要の支援策を検討の上、実施していく。具体的な都市（圏）は、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を経て 2015 年度中に確定させる（先行的に構想を推進している現行の地方中枢拠点都市（圏）の要件に該当する都市（圏）は「連携中枢都市圏」の対象とする）。地方公共団体自らは、国の「総合戦略」を参考に、都市圏の特性を踏まえ、地域経済、高次都市機能及び生活関連機能に関する成果目標を設定することとする。さらに、この「連携中枢都市圏」構想については、2015 年度に改定が予定される国土形成計画法（昭和 25 年法律第 205 号）における国土形成計画（全国計画及び広域地方計画）への反映を行う。

(4) 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する	(才) 地域連携による経済・生活圏の形成
(4)-(才)-① 「連携中枢都市圏」の形成	

●現在の課題

- 地域の広域連携に関し、複数の圏域概念が存在する。
- 人口や行政サービス、生活基盤等の面だけでなく、経済雇用や都市構造の面も重視した連携の構築が求められている。

●必要な対応

○圏域の概念を「連携中枢都市圏」に統一し、以下のとおりとする。

- ・「連携中枢都市圏」の概念
 - ・地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長の牽引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成するものとする。
 - ・対象都市（圏）
 - ・対象となる都市（圏）の条件については、2015年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定される。なお、先行的に構想を推進している現行の地方中枢拠点都市（圏）の要件に該当する都市（圏）は「連携中枢都市圏」の対象とする。
 - ・連携手法
 - ・市町村が連携して都市圏を形成して事業を行うに当たっては、地方自治法（昭和22年法律第67号）に規定する「連携協約」を活用するとともに、その他個別の法律や施策に基づき必要な手続も活用し、民間事業者等との連携を図り、都市圏としての取組を強めていく。

●短期・中長期の工程表

	緊急的取組	2015年度	2016年度以降（5年後まで）
○関係府省庁の支援策（案）の明示	<p>○「連携中枢都市圏」に対する支援</p> <p>※現行の「地方中枢拠点都市圏」に対する支援策としては</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中心都市等への交付税措置 ・「地域経済分析システム」や人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供 ・「地域経済分析システム」や人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供 ・補助事業採択における配慮 ・補助事業採択における配慮 ・その他、活力ある経済・生活圏形成に向けた支援の実施 ・その他、活力ある経済・生活圏の形成に向けた支援の検討 <p>※現行の「地方中枢拠点都市圏」以外に対しては、対象都市（圏）を確定させた上で、支援を検討</p> <p>※「連携中枢都市圏」構想について、国土形成計画（全国計画及び広域地方計画）へ反映</p>	<p>○「連携中枢都市圏」に対する支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中心都市等への交付税措置 ・「地域経済分析システム」や人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供 ・補助事業採択における配慮 ・その他、活力ある経済・生活圏形成に向けた支援の実施 ・その他、活力ある経済・生活圏の形成に向けた支援の検討 <p>※現行の「地方中枢拠点都市圏」以外に対しては、対象都市（圏）を確定させた上で、支援を検討</p> <p>※「連携中枢都市圏」構想について、国土形成計画（全国計画及び広域地方計画）へ反映</p>	<p>○国のKPIは、「連携中枢都市圏」の形成数とするが、具体的な数値は「地方版総合戦略」における各地方公共団体の設定状況を踏まえ設定</p> <p>○「連携中枢都市圏」の形成は地方の自主性に基づくものであることを尊重しつつ、国は一體的な支援策を通じ、全ての対象都市圏において「連携中枢都市圏」が形成されるよう努める</p> <p>○地方公共団体自らは、国の総合戦略を参考に、都市圏の特性を踏まえ、地域経済、高次都市機能及び生活性機能に関する成果目標を設定</p>
2020年KPI (成果目標)			

「連携中核都市圏」の形成

資料3 参考資料

施策概要・目的

- 重複する都市圏概念を新たな都市圏に統一
- 地域連携による経済・生活圏の形成を推進し、「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」づくりを行う

施策イメージ

名称	地方中核拠点都市圏	高次地方都市連合	都市雇用圏	連携中核都市圏
担当省	総務省	国土交通省	経済産業省	総務省・国土交通省・経済産業省
目的	地方圏において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携して、集約とネットワーク化の考え方に基づき、「経済成長のけん引」、「高次の都市機能の集積」及び「生活関連機能サービスの向上」を達成することにより、「いわば『地方が踏みどまるための拠点』」を形成する	複数の地方都市等が、コンパクト化とネットワークの活用により、一定規模の人口を確保し、相互に各種高次都市機能を分担・連携	都市化や都市問題について研究するため、研究者及び政策担当者が幅広く利用できる新しい都市圏設定基準を提案	地域において市町村が連携し、シンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圈域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する
市町村連携手法	連携協約の締結	自治体同士の連携協約を条件とするか等の具体的な制度設計は今後の検討事項	—	「連携協約」を活用するとともに、その他個別の法律や施策に基づき必要となる手続も活用
実績	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中	60～70箇所程度（想定） (2010年時点を中心市人口10万人以上かつ交通1時間圏域人口30万人以上の都市圏が61箇所あるとの試算結果を踏まえ想定) (三大都市圏の11都府県を除く)	—	9圏域で先行的モデル構築事業を実施中
対象の条件等	61都市（圏） ((①政令指定都市、新中核市、②昼夜間人口比率おおむね1以上を満たす都市を中心とする圏域))	(1)中心都市をDID人口等によつて設定 (2)郊外都市を中心都市への通勤率によって設定	(1)中心都市をDID人口等によつて設定 (2)郊外都市を中心都市への通勤率によって設定	来年度、地方公共団体の意向を踏まえた調査・検討を行った上で確定させる なお、現行地方中核拠点都市（圏）の要件に該当する都市（圏）は対象とする
工程表（主要緊急的取組）		27年度	28年度以降	
○関係省庁の支援策（案）の明示	○中心都市等への交付税措置 ○地域経済分析システムや人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供 ○補助事業採択における配慮 ○活動力ある経済・生活圏の形成に向けた支援	○中心都市等への交付税措置 ○地域経済分析システムや人口メッシュ推計など地域に関する情報の提供 ○補助事業採択における配慮 ○活動力ある経済・生活圏の形成に向けた支援		

第4回

連携協約を用いた新たな広域連携と
住民の地位

21世紀地方自治制度についての調査研究会（平成26年度）

（第4回議事要旨）

1 日 時 平成27年2月3日（火）17：00～

2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室

3 出席者 出雲 明子 東海大学政治経済学部政治学科准教授（行政学）
姥浦 道生 東北大学大学院工学研究科准教授（工学）
大江 裕幸 信州大学経済学部准教授（行政法）
甲斐 朋香 松山大学法学部法学科准教授（政治学）
木下 昌彦 神戸大学大学院法学研究科准教授（憲法）
砂原 庸介 大阪大学大学院法学研究科准教授（行政学）
福岡 安都子 東京大学大学院総合文化研究科准教授（憲法）
山本 未来 明治学院大学法学部准教授（行政法）

4 議 題 （1）大江委員発表及び意見交換

（2）その他

5 概 要

連携協約を用いた新たな広域連携と住民の地位について

【大江委員より説明】

（第30次地方制度調査会答申）

- 第30次地方制度調査会答申のうち重要部分を紹介する。
 - ・今後の基礎的自治体の行政サービス提供体系は、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したもの自ら選択できるにしていくことが必要
 - ・地方中枢拠点都市を核とする圏域及び定住自立圏における市町村間の広域連携、都道府県による市町村に対する補完を進めるためには、これまでの共同処理の方式より

も柔軟な地方公共団体の関係を構築することが必要

- ・地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手続、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要
- ・三大都市圏の市町村間の広域連携については、各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・補完的、双務的に適切な役割分担の取組を促進するための方策を講じるべき
- ・小規模な市町村などでは都道府県が補完するという役割を担う

(平成26年地方自治法改正)

- 第30次地方制度調査会答申を踏まえ、平成26年地方自治法改正において新たな広域連携制度として、連携協約制度が導入された。
- 連携協約制度（法第252条の2）は、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たっての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める協約を当該他の普通地方公共団体と締結することができる」もの（第1項）。
- この連携協約の特徴は、「国家間の条約」類似の制度であることが指摘されており、そのポイントとして「柔軟な連携」の仕組み、より簡素で効率的な相互協力の仕組み、また安定的かつ継続的な連携の仕組みが挙げられるところ。

(本日の議論の問題意識について)

- 連携協約は地方公共団体間の関係として地方公共団体相互に権利義務を負い、さらにそれを安定させる仕組み、あるいは紛争が生じた場合に解決する仕組みであるが、住民の地位という観点からこれを見た場合どうかというのが本日の問題意識。
- 住民の地位について何か変わったのか、あるいは何も変わらないのか。連携協約を用いて広域連携を推進していく観点からすれば、住民の納得感と住民の心理的な不安を解消することも考える必要があるのではないか。

(区域・住所・住民の関係について)

- 住民の地位については、現行法の基本的な枠組みは、普通地方公共団体の区域と住所と住民の地位が1対1で対応しているところが大きな特徴。地方自治法において、

住民の定義を行った上で、行政サービスの享受、負担、選挙権、直接請求制度等を定め、さらに個別法がさまざまな局面に係る住民の権利義務を定めている。これらの法律を通して、住民の包括的地位が形づくられる。

- しかし、東北大学の飯島淳子先生は、地方公共団体の区域と、客観的居住の事実を中心とした住所を有することにより生じる住民としての地位、包括的地位から各種の権利義務関係が生じるという対応関係が、最近、揺らぎつつあると指摘している。
- 一つ目の揺らぎは、地方公共団体の一方的な意思によって住民の概念を拡張する例である。相当数の地方公共団体が自治基本条例を定めているが、区域内に住所を有さない在勤者・在学者について準住民として対象に含める例や、未成年者である住民や外国人である住民に対して、日本国民に準じた権利を一定程度承認する例も見られる。
- 2つ目の揺らぎは、地方公共団体が住民以外の者への行政サービスの提供を義務づけられ、住民自らの意思によって地位が拡張する原発避難者特例法の例である。

同法の「避難住民に係る事務処理の特例」について、飯島先生は「この制度はずなわち、避難元団体の一方的な意思表示によって、避難先団体に対してみずからの住民ではない者への行政サービスの提供を義務づけるというもの」とあると指摘している。

また、同法の「特定住所移転者」について、飯島先生は「居住の事実ではなく、自らの意思によって、特定住所移転者としての地位が与えられるもの」と指摘している。

- 3つ目の揺らぎは、住民の地位を二重に認める「仮の町」構想の議論である。二重の住民登録によって、住所地ともう一方の地方公共団体との関係においても住民として享受できる権利と義務が保障され、参政権や納税の権利義務が生じ、社会保障その他の経済活動に市民として参加する権利義務を生じさせるという議論である。
- 4つ目の揺らぎの姿として「広域連携」を掲げているが、これは、飯島先生は、そもそも区域の設定は、市町村合併における地域自治区に見られるように、区切り方によって「住民」の意味を変えようとするものであり、広域連携とりわけ定住自立圏構想は、地方公共団体相互間の協定、つまり複数の当事者間の合意のみによって、「住民」という属性の操作を可能ならしめるものであると指摘している。

地方自治法に設けられた法制度である連携協約を積極的に活用するとなれば、住民の地位の意味変化が局所的、部分的なものではなく、恒常的なもの、普遍的なものとなる。そうなれば、これを住民の地位の面から考えてみる必要があるのではないか。

(広域連携と住民の地位に係る具体的な論点)

- 近隣の自治体間で、図書館はA市に集約し、文化ホールはB市に集約しようとするため、A市の図書館をB市の住民にも使用させ、B市の文化ホールをA市の住民にも使用させるとする連携協約を締結したとする。この場合、法第244条の公の施設の規定から、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならず、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取り扱いをしてはならない。この規定からすれば、あくまでA市はA市の住民に対して、B市はB市の住民に対して義務を負うことになる。逆に、住民は、公の施設の利用権は自分が居住している地方公共団体の関係でのみ地位が生じるということになる。
- また、法第244条の3第2項により、普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体との協議により、当該他の普通地方公共団体の公の施設を自己の住民の利用に供させることができるが、この規定の適用によって住民の地位がどうなるのかについては必ずしも明確ではない。
- このように公共施設の利用拒絶や、差別的取り扱いへの対処という場面を想定した場合、住民の地位が連携協約によって何ら変動が生じないということになれば、実際上の問題が生じる可能性があると言える。
- また、A市の住民であれば公の施設の利用権が明確に保障されているため、A市の図書館の運営方針について一定の意見を反映させることができるが、B市の住民に対して、A市の図書館の運営方針への関与を認めることは法定に難しいのではないか。

(連携協約の法的効果の側面からの考察)

- 連携協約は、法的に見た場合、あえて言うとすれば、法学上の行政契約であると理解することができる。連携協約は地方公共団体間の契約であり、住民は契約の当事者ではない。住民は第三者の地位であるにもかかわらず、連携協約の締結により住民に何らかの権利が発生する。これを第三者のためにする契約と考えるとすれば、A市の住民は連携協約に基づいて、B市に対して自分が公の施設を利用することを求めるという法的な権利が生じることが考えられるのではないか。これをB市が履行しない場合には、履行強制や損害賠償請求という形で解決することが考えられるのではないか。
- また、住民の地位という概念の拡張を考えることもできるのではないか。これは即ち、公の施設である簡易水道について、住民に対する料金と別荘所有者に対する料金を異なる扱いにしていたことが不平等な取り扱いであるとして問題となった事案で、

平成18年に最高裁判所が示した住民に準ずる地位の概念である。最高裁は「普通地方公共団体が設置する公の施設を利用する者の中には、当該普通地方公共団体の住民ではないが、その区域内に事務所、事業所、家屋敷、寮等を有し、その普通地方公共団体に対し地方税を納付する義務を負う者など、住民に準ずる地位にある者が存在する。上記のような住民に準ずる地位にある者による公の施設の利用関係に法第244条第3項の規律が及ばないと解するのは相当ではない。」と判示している。

- この最高裁判決は、区域内に事務所等を有し、納税をしているなどの客観的事実に基づいて住民に準ずる地位が発生する余地があるとするものあり、連携協約の場合にも住民に準ずる地位を承認することはできないか。また、連携協約の内容が個別的に公の施設の利用について詳細に規定するものであれば、住民に準ずる地位を、包括的地位ではなく個別的地位として特定することは可能なのではないか。そう考えれば、連携協約の締結を通じて住民に準ずる地位が承認されることによって、公共施設の利用については利用拒絶や差別的取り扱いについて、法第244条第3項の規律が拡張して適用されると考える余地があるのではないか。

(連携協約を締結した場合の住民に準ずる地位の内容について)

- 住民に準ずる地位の概念をもとに、連携協約の締結によって、仮に住民に準ずる地位が形成されるとして、その内容を考察して今回の説明を終わりたい。
- 選挙権・被選挙権については、日本国憲法上の制約もあり、また、日本国憲法上の地方自治の本旨の内容と考えられている住民自治・団体自治との緊張関係があるため、立法論としても住民に準ずる地位に基づいてそれを承認するのは困難ではないか。
- 直接請求についても、条例の制定・改廃の請求、議会の解散請求、解職の請求については、同様に住民の選挙権・被選挙権と密接に関係するものであり、地方公共団体の自主立法権との緊張関係もあり、更に、現行地方自治法においても国籍要件が課されているところあるため、直接請求についても困難ではないか。
- しかし、事務監査請求については若干異なることが言えるのではないか。即ち、東京大学の宇賀克也先生は、国籍を要件とすることが妥当かどうかについては議論のあるところであろうと指摘しているところであり、そうなれば、直接請求の中でも他の条例の制定・改廃の請求、議会の解散請求、解職の請求などに比べて、住民に準ずる地位に基づいて、事務監査請求なし事務監査請求のような権利を承認すること、公共施設への運営方針への異議申し立てのための仕組みとして活用することについて

は、検討の余地があるのではないか。また、住民監査請求・住民訴訟についても、住民に準ずる地位に基づいて、認められる権利として承認する余地があるのではないか。

(まとめ)

- 連携協約を用いた広域連携は、自治体間関係の面では十分な解決方策が図られている。しかし、住民の地位という観点から考えてみることも必要でないか。また、広域連携を推進するためには、住民の地位という観点からの何らかの制度を仕組んでおくことで、住民の需要可能性の観点からも進めやすくなるのではないか。

【上記の発表に関する議論】

- 連携協約を締結した場合、例えば公の施設を使用させてもらう側はどのように負担を行うのか、それは基準財政需要額に算定されているのか。
- 図書館はA市に集約し、A市とB市の関係の中で、A市に集約した図書館をB市の市民も使用できるとする場合は、連携協約にその旨を明記して、実際に必要な措置として、お互いの協議の中で、B市はA市に幾ら負担すると決めていくことになる。基準財政需要額については、B市で見込まれるであろう標準的な需要額を、B市の交付税算定の際に勘案されるのと理解している。
- 連携協約で、委託の手法を採った場合の負担の方法であるが、例えば上水道では財政措置は給水人口を測定単位として算定されるため、受託しているA市、委託をしているB市の双方に財政措置がされ、B市に措置された額そのもの、あるいは措置額をもとにお互い協議を行ったうえで委託費という形で算出するケースが多いのではないか。
- 連携協約には、住民の地位の他に、一般の民間サービスとの比較が論点としてある。例えば、水道事業を民間が経営している場合に、そこからサービスを買う場合と何が違うのかを比べる必要がある。
また、集合的に受益と負担の関係を捉えているが、図書館ではなく貸し本屋から個人が負担を行って受益を得ることと同じなのかという議論をする必要がある。つまり一定の利用料を払ったことを前提に、それはある種の公共財、クラブ財のように使っていいのか、もしも違うのであれば、それは住民に準ずるとかいう議論をする必要はないのではないか。
- A市の施設をB市の住民が利用したいといった場合に、B市の住民について何らか

の法的手当てが必要というのは、ご指摘のとおりだと思うが、ご提案いただいた1番目の民法の規定から法的な権利を導くのは感覚的に難しい気がする。

2番目の住民の地位の拡張によるアプローチは、実際にもしこのケースが争いになれば、B市の住民の地位が拡張されるというよりも、例えば法第244条の解釈として、B市の住民は連携協約を締結した団体の住民であるので、ここで言う住民に含まれる、住民と解すべきであるという判断が出るのではないか。

- 普通にサービスを売るものを独占的な地位を使って高く売りつけるということにならないか。要するに地位の乱用ではないか。
- そのときはB市は連携協約を締結しなければいいのではないか。150円でやらなら連携する、そうでなければ自分で整備すればよいのではないか。
- 通常は自らの税収を使ってサービスを提供するので、税を払ってない他の団体の住民に対して高く手数料を設定して、払ってもらうという考え方も採り得るのではないか。
- 日本国憲法上は、住民の概念について、地方公共団体の参政権行使する主体として合理的なものを想定しているとするが、他方で、憲法は住民であることを前提に様々な権利を与えることを規定している。住民は選挙とはまた別の定義によって決まっていて、地方公共団体への選挙権をその自治体の住民に与えなければいけないと読むほうが自然であって、選挙権を与えるべき人に対して住民と認めるとトートロジーになってしまうのではないか。
- 住所は1つか2つかという問題についていろいろ突き詰めていくと、2つの住所でそれぞれ権利を持つ可能性は様々なサービスなどであり得るが、参政権については、別々の場所で2つの参政権があるということには、日本国憲法上ならないということを、こういう言葉を使って書いたのではないか。
- 例えば図書館の運営に関し争いが生じ、所在地ではないB市の市民が図書館の運営方法につき法第12条第2項の事務監査請求を行おうとする場合、その法的な構成はどうなるのか。
- B市は必ずA市に対して何かしら支出をしているはずであり、負担金として払っているため可能であるという整理ではないか。
- 支出が伴うということからすれば、事務監査請求というよりは、住民監査請求の発想のほうがしっくりくるということか。

- その場合は自分の市の監査委員に対して住民監査請求はできるが、隣の市の監査委員に対してはできないのではないか。
- 現行法ではできないが、立法論として何か考えるとすれば、連携協約に盛り込まれている範囲の事項については、B市の住民もA市の監査員に対して住民監査請求をするような地位・権利なりを認めるということもあり得るのではないか。
- 法律に規定はしなかったが、B市の住民から住民監査請求があったときは、A市は協力しなければならないと連携協約の中に明記することや、B市もA市に対してガバナンスが効くように協議会や、話し合いの場を設けるべきと技術的助言している。
- 連携協約は自由で柔軟な協約に基づくものであるが、一方で、総務大臣が協約の締結を勧告する仕組みも盛り込まれている。お互いに利益がある点において協約を結べばいいという考え方と同時に、ある程度強制させられるという二面があり、両者の関係はどのように説明されているのか。
- 協議会や一部事務組合など広域連携の他の制度でも勧告の規定がある。広域行政を見る立場にあるため、今回も入れたもの。積極的に発動することは想定しておらず、公益上必要なときは、と発動条件を限定している。
- これまで隣の自治体の住民に同じ値段でスポーツ公園の使用を認めていたが、連携協約の制度が設けられたのは、従来の制度に不具合があったからなのか。
- 法律上、議会の議決を必要とすることや、紛争が起こった際の処理方策の提示という制度を創設することにより、安定したものとしたいという趣旨。また、法律上位置づけて、連携を推進していきたいとも考えた。
- まちづくりの観点からはA市・B市のいずれかの中心市街地に置くことが望ましいが、政治的に決めるとすれば両市の中間に全ての施設が集まってしまう。自動車中心の世界になり、高齢者の利便など様々な問題が出てくる。
- 公共施設はむしろ受益と負担の関係を雑に考えるべきではないか。どうすれば雑に考えられるかという話をすべきではないか。緻密に考え出すと、個人レベルで損した得したという話になり、調整が困難になってくるのではないか。

地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会報告書について

【事務局より説明】

- 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会を昨年の5月から12月にかけて9回開催。
- I C Tの進化に伴い、自治体の業務にI C Tシステムが不可欠となっているが、自治体間で様式・業務処理手順がばらばらのため、システム経費が割高になっている。
- 先進的な自治体の取組事例をもとに、業務の標準化・効率化を進めるにあたっての課題を検証した。
- 業務の標準化の取組の一つ目が、自治体クラウドの取組み。技術の進化でクラウド化が進んできているが、複数の自治体で同一のシステムを使うことになるので、自然と業務の手順や様式が標準化され、システムコストが3割ほどダウンするとも言われている。一方で業務の手順を合わせることが難しいためクラウド化が進まない現状もあることから、自治体に対して先進事例の紹介を行った。
- もう一つは、国で何かできることはないかという観点で検討したのが、様式の標準化、制度改正のシステムの反映、ベストプラクティスの提供等及び地方自治体のI C T調達支援であるが、その中の様式の標準化について、国が様式を統一する方向性があるてもいいのではないかという問題意識がある。
- 様式の具体例として、例えば住民票の写しというのは、法律に様式の規定がなく、自治体ごとばらばらであるという話もある。また、地方税の納付書については、地方税法で定める施行規則様式があるが、住民がわかりやすく書くための注意書きや見栄え等がベンダーによって少しずつ違うという現状があり、ベンダーの用意している標準システムをカスタマイズしていくとシステムコストが高くなるというジレンマがある。これを国としてまとめられないかという問題意識があって、結論としては既存の様式はクラウド化によって収斂していくしかないと。新しい制度をつくるときは新規制度として徹底しましょうというまとめ方になっている。
- 研究会での主な議論として、国がある程度事務運用の基準を示すべきではないかとの議論もあったが、自治事務において、地方自治体の裁量に任されている法令に明示されていない部分に係る業務手順の統一を図ることは、義務づけ、枠づけの見直しを推進してきた地方分権改革の趣旨に抵触する懸念がある。また、行政法学の視点から、

現況は事務の共同処理に係るＩＣＴ活用推進の阻害要因となるので、様式については国民の権利義務の実現にかかる問題と捉えて、法律または法律の委任に基づく政省令で定めるなど法形式を緩やかに統一することで標準化を図るべきではないか。今後は地方自治体は政策内容で勝負すべきではないかという指摘がある一方で、全体の効率化という大きな政策目標のために国が自治体の条例を介在させずに様式を決めることの正当性が果たしてあるか検討が必要ではないかという両論があった。

【上記の説明に関する議論】

- コストが高くて今までのやり方でよいとする自治体がある一方で、住民としては本当に今までのやり方を求めているのか、つまり公務員がどういう仕事の手順でやろうがあまり関係なく、コストが安いほうがいいのではないかという考え方もあることから議論になっているものと理解している。
- システムがない時代から住民票はあるが、総務省も様式を規定していないように、自治体の裁量としてきた中で各自治体としても様式を一から考えようという文化があったのは事実。
- 特に住民基本台帳は、各市町村が独自にカスタマイズして使っているというのが現状なので、これを統一化していくというのは難しい状況。
- 例えば各ベンダーに標準様式を用意してもらって、使いたいところはどんどん使ってくださいということで、徐々に集約化していくというやり方はある。現在、クラウド化の検討もしているが、これまで自治体単位でお願いしていたものを、例えばベンダー単位でまとめて標準的なものを用意してもらって、徐々に導入できるところは導入してもらうというやり方もある。
- 住民票自体が昭和40年代からつくられてきて、それぞれの自治体がそれぞれ工夫してやってきたという経緯もあって、なかなか様式を統一しようという機運もなく法令に住民票の様式自体が規定されていない。
- 標準的なものは一般的なケースを前提で様式をつくっているが、現実はいろんなケースがあり、様式にこういう欄を設けておいたら助かるではないかというのが代々引き継がれて、その市なりに進展してきた様式というのはあると思う。
- 業務の標準化というのは、どれぐらいの範囲まで踏み込むことになるのか。例えば、自治体の例規集などを見ていると、使い勝手のいいところと悪いところがはつきりし

ていて、これを統一してくれると非常に助かるが、クラウドが絡まないものまでは踏み込まないということなのか。

- 例規集というものをどういう形で自治体がつくっているのかはわからないが、どちらかというと法令によって義務づけられている事務で、対住民サービスでやるような、必然的にシステムを使って管理している業務について、なるべく統一したほうがいいのではないかという考え方である。
- 法技術的に同じような条例をつくれというのは言えるのか。例えば、個人情報保護条例というのはぜひそろえてほしいと思うが、同じ条例をつくるように仕向けるような法技術というのはあり得るのか。
- 法技術的には、いわゆる標準規定として、必要があれば違う規定を設けることができるのかもしれないが、それは3類型の中でも、従うべき基準ではなく、参酌すべき基準として設けると、やりたくない自治体は個々の判断で法令とは異なる条例をつくるのではないか。
- 行政学の研究でもあるが、自分にとっていいところだけまねをすると全体として非常に困ったことが起きることもよくある。条例なり法律なり、ここは抜けちゃいけないというところがあるが、そこが得てして抜けてしまう。そういうのをうまく引っかける方法はないのか。
- 新しく全国で情報共有するべき分野については、初めから標準化しておいたほうがよいのではないか。例えば、インフラの補修がこれから必要で、補修の状況や危険度の状況を全国的に共有化する場合、システムをつくるときに初めから標準化をしておかないと、後からばらばらにつくってしまうのではないか。
- 判断基準にかかることは地域の実情を踏まえるべきなので標準化することに消極。法定受託事務の処理基準とは違う。一方、判断基準に係らないものは積極的に標準化すべき。道路の補修の基準は地域によって違う可能性もあるので、そこまでやるとどうか。

資 料

21世紀地方自治制度についての調査研究会
平成27年2月3日

連携協約を用いた新たな広域連携と住民の地位

信州大学 大江 裕幸

1. はじめに

(1) 第三〇次地方制度調査会答申

平成25年6月25日「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」

「今後の基礎的自治体の行政サービス提供体制については、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したもの自ら選択できるようにしていくことが必要である。」(5頁)

「今後必要となる地方中枢拠点都市を核とする圏域及び定住自立圏における市町村間の広域連携や都道府県による市町村に対する補完を進めるためには、これまでの共同処理の方式よりも柔軟な地方公共団体の関係を構築することが求められるものと考えられる。これを踏まえた制度面での対応が必要である。」(5頁)

「人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である。」(17頁)

「地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手続、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要である。」(18頁)

「三大都市圏以外の地方圏においては、地方中枢拠点都市を核に、産業振興、雇用確保、広域観光、高度救急医療、介護、障害者福祉、広域防災、人材育成等の分野において、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくことが重要である。」(18頁)

「地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みについては、三大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことにも資するものとすることが必要である。…各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・補完的、双務的に適切な役割分担の取組を促進するための方策を講じるべきである。」(18~19頁)

「小規模な市町村などで処理が困難な事態が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。…

…市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようすべきである。」(19頁)

(2) 平成 26 年地方自治法改正

平成 26 年 5 月 23 日可決成立、5 月 30 日公布（平成 26 年法律第 42 号）、平成 26 年 11 月 1 日施行

新しい広域連携制度の創設

①連携協約制度

地方自治法 252 条の 2 に規定

●地方自治法

（連携協約）

第二百五十二条の二 普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たつての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たつての基本的な方針及び役割分担を定める協約（以下「連携協約」という。）を当該他の普通地方公共団体と締結することができる。

2 普通地方公共団体は、連携協約を締結したときは、その旨及び当該連携協約を告示するとともに、都道府県が締結したものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事に届け出なければならない。

3 第一項の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならぬ。

4 普通地方公共団体は、連携協約を変更し、又は連携協約を廃止しようとするときは、前三項の例によりこれを行わなければならない。

5 公益上必要がある場合においては、都道府県が締結するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事は、関係のある普通地方公共団体に対し、連携協約を締結すべきことを勧告することができる。

6 連携協約を締結した普通地方公共団体は、当該連携協約に基づいて、当該連携協約を締結した他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たつて当該普通地方公共団体が分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようしなければならない。

7 連携協約を締結した普通地方公共団体相互の間に連携協約に係る紛争があるときは、当事者である普通地方公共団体は、都道府県が当事者となる紛争にあつては総務大臣、その他の紛争にあつては都道府県知事に対し、文書により、自治紛争処理委員による当該紛争を処理するための方策の提示を求める旨の申請をすることができる。

連携協約の特徴

「国家間の条約¹」類似の制度

「柔軟な連携」の仕組み

より簡素で効率的な相互協力の仕組み

安定的、継続的な連携の仕組み（議会の議決、紛争解決手続）

¹ 寺田雅一・浦上哲郎「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」地方自治 801 号（2014 年）35 頁。以下に掲げる 3 つの特徴は同 35～38 頁による。

※251条の3の2の「処理方策の提示」制度の創設

連携協約の効果

「連携協約締結の効果として、連携協約を締結した普通地方公共団体は、当該連携協約に基づいて、当該連携協約を締結した他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たって当該普通地方公共団体が分担すべき役割を果たすために必要な措置を執るようしなければならない旨規定されている（第六項）。

「必要な措置」とは、例えば、当事者である各普通地方公共団体が連携協約に定める役割分担に基づき各種の事務を遂行するため、民法上の請負契約を締結したり、関係条例を制定したりするほか、事務の委託等の規約を定めることなどが考えられる。

以上のように、連携協約は二つの地方公共団体が議会の議決を経て締結する双務手的な効果を持つ連携の仕組みである²⁾。」

②事務の代替執行制度

主として市町村の事務を都道府県に委託する場面（都道府県による補完）を想定？

地方自治法 252条の16の2以下に規定

（3）問題関心

連携協約を用いた新たな広域連携の推進における「住民の地位」論の不在
住民の地位、住民の権利利益という観点からの検討
現行法の解釈論、立法論

2. 住民の地位についての従来の議論

（1）住民の地位

「区域」－「住所」－「住民」の対応関係

●地方自治法

第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

○2 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

●民法

（住所）

第二十二条 各人の生活の本拠をその者の住所とする。

●住民基本台帳法

（住民の住所に関する法令の規定の解釈）

第四条 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第十条第一項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない。

客観的居住の事実と主観的居住の意思による判断

「住所を有するかどうかについての一番重要な要素は客観的居住の事実であり、

²⁾ 寺田・浦上・前掲41頁。

これを補完するものとして主観的居住の意思が考慮されるということになる³。」

「現在のところ、判例や行政実例等は住所を「客観的な居住の事実」をその中核的な要素として解釈しており、この客観的居住の事実は一年以上継続する蓋然性が高いことを求めるなどを原則としているが、一年に満たない場合でも他に住所の定めようがない場合には認められるということになる。…近年の判例の傾向では「客観的居住の事実」は単にそこに一年以上継続的に住んでいるということだけでは認められない場合があり、健全な社会通念に合致した居住かどうか、あるいは法的に安定的な居住かどうかを加味する傾向が見られるようになってきている⁴。」

※ 「開放的強制加入団体」としての地方公共団体

「ある個人が地方公共団体の住民であるという関係は、当該個人の当該地方公共団体への加入意思によらず、ただそこに住所を定めたという事実に他者たる国の法律が与えた効果として自動的に発生する。これが、本稿の言う、地方公共団体は開放的な強制加入団体であるということの意味である⁵。」

(2) 住民の権利義務

住民の地位の包括性

「…地方自治法が、住民の定義を行った上で（10条1項）、行政サービスの享受（10条2項・244条等）と負担（223条～227条等）、選挙権（11条・17条以下）や直接請求制度（12条・13条・74条以下）を定めるのに加え、数多くの個別法（都市計画法、都市公園法、学校教育法、国民年金法、国民健康保険法等々）が様々な局面に係る住民の権利義務を定めている。これらの法律を通して、住民の包括的地位が形作られている⁶。」

「地方公共団体の住民として、その団体の役務の提供を受ける権利と当該団体の公課を分任する義務とは、住民たる地位から本質的に導かれるものであり、また、共同の負担において共同の経営を行い、住民の福祉の増進を図るということは、本来、地方公共団体の存立目的そのものである。

…

住民の権利については、第二項のその属する地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利のほか、日本国民たる住民（すなわち日本国籍を有する者。法人は含まれない。）は、その地方公共団体の政治・行政（自治）に参与する権利（参政権）を有する。その代表的なものが、地方公共団体の長及び議員を直接選挙する権利（選挙権。憲法九三、法一一・一七・一八）並びに地方公共団体の長及び議員に選挙される権利（被選挙権。法一一、一七、一九）と直接請求をする権利（法一二・一三・第二編第五章参照）である。また、住民（法人も含む）は、本法の規定に基づき住民監査請求

³ 山崎重孝「住民と住所に関する一考察」地方自治767号（2011年）8頁。

⁴ 山崎・前掲12頁以下。

⁵ 太田匡彦「住所・住民・地方公共団体」地方自治727号（2008年）6頁。

⁶ 飯島淳子「地方公共団体の構成要素としての住民・区域」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』（有斐閣、2014年）204頁。

を行い、住民訴訟の提起をする権利を有する（法二四二～二四二の三）。さらに、個別の法律において、「住民は…できる。」等とされているものもある（例えば、都市計画法一七二、住民基本台帳法一二、一二の二等）。

住民の地位の包括性の制約

例：外国人の地方参政権

（3）「区域」－「住所」－「住民」の対応関係の揺らぎ⁷

①地方公共団体の意思による「住民」の拡張－自治基本条例

在勤者・在学者を「準住民」として対象に含める例

未成年者住民や外国人住民に対して成年者日本国民に準じた権利を一定程度承認する例

②住民以外の者への行政サービスの提供の義務付け・住民自らの意思による地位の拡張－原発避難者特例法

東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律（平成23年法律第98号、平成23年8月12日公布・施行）

避難住民に係る事務処理の特例

「避難元の自治体で処理することが困難な一定の事務に関して、避難元の自治体のみの意思により、各事務の根拠法令が定めている事務処理を行うべき主体を避難先の自治体に変更することができるようとするものである⁸。」

「この制度はすなわち、避難元団体の一方的な意思表示により、避難先団体に対して、自らの住民でない者への行政サービスの提供を義務付けるというものである⁹。」

特定住所移転者

「このような理由から、住所移転者のうち、引き続き避難元市町村に関心を有し、指定市町村及び指定都道府県からの情報提供などを受けることを希望する者（「特定住所移転者」）に対し、避難状況や被災状況についての随時の情報提供や、避難元市町村との関係を維持するための施策（…）を講ずるとともに、それらの施策に関して、特定住所移転者が意見を述べることができる仕組み（住所移転者協議会）を設けることにより、特定住所移転者が引き続き避難元市町村の行政運営に一定の形で参画できるようにすることが念頭に置かれている¹⁰。」

「すなわち、居住の事実ではなく、自らの意思によって、特定住所移転者としての地位が与えられることになる¹¹。」

③住民の地位の二重性－「仮の町」構想

二重の住民登録

「では具体的に二重の住民登録とはどのようなものか。ことばの大仰さに比べると、きわめてシンプルで、要は避難元と避難先とのいずれの自治体にも住民登録を可能と

⁷ 以下の整理は、飯島淳子「住民」公法研究75号（2013年）169頁以下を参考にした。

⁸ 植田昌也「原発避難者特例法について」時の法令1898号（2012年）42頁。

⁹ 飯島・前掲170頁。

¹⁰ 植田・前掲48頁。

¹¹ 飯島・前掲171頁。

し、いずれの市民としても活動できるということだ。…

…市民として活動する法的、政治的、社会経済的な権利と義務というシティズンシップの定義から、さらに具体的に考えてみると、法的な権利と義務という点でいえば、住民として享受できる権利と義務が保障されること、たとえば子どもを学校に通わせたり、地域内の活動に参加したりすることなどである。政治的には、地域のまちづくりに参加する権利と義務、具体的には参政や納税の権利や義務が生じる。社会経済的には、たとえば、医療、介護、福祉などの社会保障やその他の経済活動に市民として参加する権利や義務になる。二重の住民登録によって、これらの権利や義務が、避難先の自治体でも避難元の自治体でもシームレスに確保されるのだ ¹²。」

④地方公共団体相互間の合意による「住民」の意味変化-広域連携

「そもそも、区域の設定は、市町村合併や地域自治区にみられるように、区切り方によって「住民」の意味を変えようとするものである。広域連携、とりわけ定住自立圏構想は、地方公共団体相互間の協定によって一つまりは当事者間の合意のみによって—〔「住民」という属性の〕操作を可能ならしめる点において、目を引く ¹³。」

法制度としての連携協約を積極的に活用することによる「住民の地位」の意味変化？

4. 「住民の地位」論からの検討

(1) 想定する問題状況

三大都市圏内の水平・相互補完的連携

「このうち、③〔三大都市圏内の水平・相互補完的連携〕については、都市連合・都市同盟といった言葉でイメージされるようなバーター的な協約が考えられよう。近隣の基礎自治体同士の間で、今後、人口減少にともない過大になってくる公共施設の建て替えなどの際に、図書館はA市に集約し文化ホールはB市に集約する、などといった形で施設の統廃合を進めていくようなケースで、この連携協約制度は活用できるのではないかだろうか ¹⁴。」

公共施設の利用拒絶・差別的取扱いへの対処

●地方自治法

(公の施設)

第二百四十四条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2 普通地方公共団体（次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

「これらにおいて禁じられるのは、当該普通地方公共団体の住民に対する不当な利用拒否、不当な差別的取扱であり、他の地方公共団体の住民に対する利用の拒

¹² 今井照「「仮の町」が開く可能性」世界842号（2013年）89頁以下。

¹³ 飯島・前掲173頁。

¹⁴ 小林慶太郎「「連携協約」は機能するか」自治研657号（2014年）11頁。

否ないし制限、差別的取扱いについては本条は触れていない。しかし、憲法第十四条に違反することはできないことに留意すべきである。…しかし、当該普通地方公共団体の住民をして他の地方公共団体の住民に比してある程度優先的に公の施設を利用させ、また公立大学に入学した他の地方公共団体の住民から当該普通地方公共団体の住民である入学者よりもある程度多額の入学金を徴すること等は許されよう¹⁵。」

(公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用)

第二百四十四条の三 普通地方公共団体は、その区域外においても、また、関係普通地方公共団体との協議により、公の施設を設けることができる。

2 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体との協議により、当該他の普通地方公共団体の公の施設を自己の住民の利用に供させることができる。

3 前二項の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

公共施設の運営方針への関与

(2) 地方公共団体間関係による解決

地方自治法上の紛争処理制度

債務不履行を理由とした強制履行、損害賠償／不法行為を理由とした損害賠償

※横浜地判平成23年12月8日判時2156号91頁

二市一町によるごみ処理広域化のための協議会から離脱した町に対して二市が損害賠償を請求した事案

「被告は、例えば、ごみ処理施設建設の実現可能性について深刻な問題が生じたとか、処理経費の負担割合について深刻な対立が生じたなどごみの広域処理の実現可能性について現実的かつ深刻な問題が生じた形跡が認められないにもかかわらず、いわゆる「ゼロ・ウェイスト政策」を掲げた町長が当選したといういう一事をもってそれまでの方針を変更し、平成二〇年一月三〇日に予定されていた横須賀・三浦・葉山地域循環型社会形成推進協議会に被告の職員を出席させないという挙に及び、町議会等でごみ処理広域化の見直しを表明し、原告らとの間で何ら実質的な協議を行うことなく、同年五月に、二市一町によるごみ処理広域化から一方的に離脱を表明したものであって、このような被告の対応は、法的拘束力のある合意に基づく義務に違反し（債務不履行）、あるいは信義則上の義務に違反したもの（不法行為）と評価されてもやむを得ないものというべきである。」

(3) 住民の法的地位、権利利益に基づく解決

①連携協約の効力からのアプローチ

行政契約としての連携協約

「連携協約は私法上の契約ではないと解されるが、具体的な事例に応じて、自治法又は協議による協約に特段の定めがない場合には、民法の契約の規定（同法第3編第2章）に準ずる（類推適用等をする）ことになろう¹⁶。」

¹⁵ 松本英昭『新版逐条地方自治法＜第7次改訂版＞』（学陽書房、2013年）1036頁。

¹⁶ 松本英昭『地方自治法の概要＜第6次改訂版＞』（学陽書房、2014年）455頁。

「法改正前も、定住自立権の取組のように、地方自治法の規定によらずに、自治体間で双方の意思の合致により協定なり協約なりを結んで連携事業を行うことは可能であった。従って、そうした法定外の契約（この契約も行政契約であり、民法上の契約に関する諸原則、諸規定が行政契約であることの特殊性に配慮しつつ適用される）に加えて、連携協約を法制化したことの意味を整理しておく必要がある¹⁷。」

第三者のためにする契約としての法的構成

第三者のためにする契約に関する民法の規定

（第三者のためにする契約）

第五百三十七条 契約により当事者の一方が第三者に対してある給付をすることを約したときは、その第三者は、債務者に対して直接にその給付を請求する権利を有する。

2 前項の場合において、第三者の権利は、その第三者が債務者に対して同項の契約の利益を享受する意思を表示した時に発生する。

（第三者の権利の確定）

第五百三十八条 前条の規定により第三者の権利が発生した後は、当事者は、これを変更し、又は消滅させることができない。

（債務者の抗弁）

第五百三十九条 債務者は、第五百三十七条第一項の契約に基づく抗弁をもって、その契約の利益を受ける第三者に対抗することができる。

住民による債務不履行を理由とした履行強制、損害賠償請求

②住民の地位の拡張によるアプローチ

「住民に準ずる地位にある者」

最判平成18年7月14日民集60巻6号2369頁（旧高根町簡易水道事業給水条例事件）

「普通地方公共団体が経営する簡易水道事業の施設は地方自治法244条1項所定の公の施設に該当するところ、同条3項は、普通地方公共団体は住民が公の施設を利用することについて不当な差別的取扱いをしてはならない旨規定している。」

ところで、普通地方公共団体が設置する公の施設を利用する者の中には、当該普通地方公共団体の住民ではないが、その区域内に事務所、事業所、家屋敷、寮等を有し、その普通地方公共団体に対し地方税を納付する義務を負う者など住民に準ずる地位にある者が存在することは当然に想定されるところである。そして、同項が憲法14条1項が保障する法の下の平等の原則を公の施設の利用関係につき具体的に規定したものであることを考えれば、上記のような住民に準ずる地位にある者による公の施設の利用関係に地方自治法244条3項の規律が及ばないと解するのは相当でなく、これらの者が公の施設を利用することについて、当該公の施設の性質やこれらの者と当該普通地方公共団体との結び付きの程度

¹⁷ 斎藤誠「連携協約制度の導入と自治体の課題」市政749号（2014年）18頁。

等に照らし合理的な理由なく差別的取扱いをすることは、同項に違反するものと
いうべきである。」

※ 「住民に準ずる地位にある者」という概念への疑問

「こうして見ると、住民が地方公共団体の基礎として基本的に参政権を包含する法的地位を有するのに対し、区域において（広い意味で）生活ないし活動する主体は、地方公共団体の作用・活動ごとに、関係する法令・条例等の規定に従って、各種の利益・不利益を受けるのであり、その中から「住民に準ずる」者を確定し、その法的「地位」を観念することはできないように思われる¹⁸。」

規範に基づく「住民に準ずる地位」の承認可能性？

連携協約の締結を通じた他の地方公共団体の住民の「住民に準ずる地位」の承認？

連携協約の内容に応じた個別的地位の内容の特定

公共施設の利用についての住民に準ずる地位の承認

公共施設の利用拒絶・差別的取扱いへの自治法 244 条 3 項の規律の拡張

（4）立法論としての含意

連携協約の締結に由来する「住民の準ずる地位」の内容形成の展望

①選挙権・被選挙権

日本国憲法上の制約

「ただ、日本国憲法第九十三条及び第九十五条がいずれも選挙権の行使や投票権の行使という場面で「住民」を登場させていることを踏まえれば、日本国憲法における「住民」は地方公共団体の参政権を行使する存在としての側面が重要であると考えられるのではないか。言い換えるれば、地方自治法等の法令が具体的に「住民」概念を構成するに当たっては、地方公共団体の参政権を行使する主体として合理的なものでなければならないという枠組が日本国憲法によって与えられているように思われる所以ある（…）¹⁹」

住民自治・団体自治との緊張関係

②直接請求

条例の制定・改廃の請求、議会の解散請求、解職の請求

国籍要件

地方公共団体の自主立法権、住民の選挙権・被選挙権と密接に関連

事務監査請求

●地方自治法

第十二条　日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃を請求する権利を有する。

○2　日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の事務の監査を請求する権利を有する。

第七十五条　選挙権を有する者（道の方面公安委員会については、当該方面公安委員

¹⁸ 山本隆司『判例から探求する行政法』（有斐閣、2012年）116頁。

¹⁹ 山崎・前掲3頁以下。

会の管理する方面本部の管轄区域内において選挙権を有する者)は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務の執行に関し、監査の請求をすることができる。

○2 前項の請求があつたときは、監査委員は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。

○3 監査委員は、第一項の請求に係る事項につき監査し、監査の結果に関する報告を決定し、これを同項の代表者に送付し、かつ、公表するとともに、これを当該普通地方公共団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員に提出しなければならない。

○4 前項の規定による監査の結果に関する報告の決定は、監査委員の合議によるものとする。

[5 項略]

「他の直接請求の場合とは異なり、事務監査請求については、国籍を要件とすることが妥当かについて議論のあるところであろう²⁰。」

公共施設の運営方針への異議申立てとして活用する余地？

③住民監査請求・住民訴訟

「監査の直接請求は、住民が地方公共団体の行政運営上に生ずる諸問題に関連してその究明のために一般的に請求するもので、監査の公表によって責任の所在及び行政の適否を明白なものとすることを本来の目的とするのに対し、本制度は、地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等により地方公共団体の住民として損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするものである²¹。」

5. おわりに

²⁰ 宇賀克也『地方自治法概説〔第5版〕』(有斐閣、2013年) 294頁。

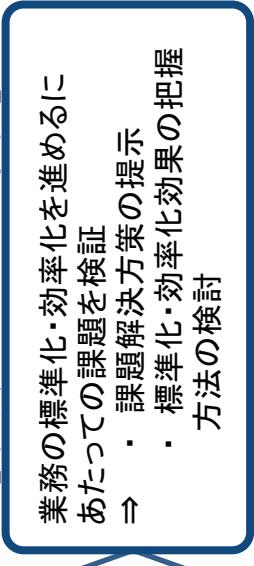
²¹ 松本・前掲逐条 987頁。

地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会 報告書の概要

【現状】



【課題】



【本研究会における検討】

【先進自治体の取組事例からみる標準化のポイントと提言】

	標準化のポイント・効率化効果	提言
総合窓口	窓口業務のバターン化等による業務フローの見直し(BPR)、標準化 (効果)・ 縱割り排除による効率化 ・ 住民の利便性向上、業務全体の効率化	<input type="radio"/> 人口規模にいかわらず導入可能 <input type="radio"/> 番号制度導入により、各自治体において更なる検討が進むことを期待。
総務事務センター	内部事務の集約による庶務業務のBPR・標準化 (効果)・ 人員の効果的配置 ・ アウトソーシングの活用可能性拡大	<input type="radio"/> 特に大規模自治体にスケールメリット <input type="radio"/> 未対応の大規模自治体は積極的な対応が望ましい。
自治体クラウド	複数自治体同士の協議により様式・業務手順を統一、標準化 (効果)・ 割り勘効果によるシステムコスト削減 ・ 共同アウトソーシングによるコスト削減	<input type="radio"/> 中小規模自治体での導入が中心 <input type="radio"/> 大規模自治体においても改革に取り組むことが必要。

【業務の標準化・効率化を進めていくための手法、環境整備についての提言】

様式の標準化	既存様式→ 中小規模団体を中心にクラウド化にあわせて標準化を推進	・ 地方自治体に優良事例を情報提供 ・ 国・地方自治体・ベンダーとの情報交換等の場を設置
制度改正のシステムへの反映	新規様式→ 制度導入時に標準化の徹底 ・ 効率的なシステム改修を行うための国(制度)とベンダー(システム)の連携強化	・ 地方自治体にに対する的確なフォローを実施 ・ 中間標準レイアウト等の普及促進 (※)

【業務の標準化・効率化効果の把握方法等についての提言】

- ・ 効率化効果の把握方法についてポイントを整理(業務処理時間の削減量の測定方法等)
- ・ 各地方自治体の情報化推進計画等に業務の標準化・効率化効果目標を盛り込む。
⇒ 自治体クラウド等を契機とした業務の標準化・効率化の取組を徹底的に推進

地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会報告書（抜粋）

5(1) 様式の標準化について

(検討の必要性)

地方自治体の事務、特に自治事務においては、法令に明示されていない部分の事務処理について地方自治体の裁量にまかせている部分が多く、それぞれの地方自治体における業務改善の結果として同じ事務を処理するにしても地方自治体ごとに様式や業務手順が当然異なることとなり、自治体クラウドやシステムの共同化等の推進の阻害要因となつているとの指摘がある。

(中略)

この問題を解決するため、国がある程度事務運用の基準を示すべきではないかとの議論もあるが、自治事務において、地方自治体の裁量に任せられている法令に明示されていない部分に係る業務手順の統一を図ることは、義務付け抜けの見直しを推進してきた地方分権改革の趣旨に抵触する懸念がある。一方で、様式については法令に定めがあるものもあり、これが標準化されればシステムコストの削減につながるとの意見もあることから、様式の標準化について特に議論を深めることとした。

(様式の標準化に関する主な意見)

(前略)

行政法学の視点からは、現況は事務の共同処理にかかるICT活用推進の阻害要因となることから、「様式」についても広く国民の権利義務の実現に関する問題とどうえ、法律、または法律の委任に基づく政省令で定めるなど法形式を緩やかに統一することで標準化を図り、今後地方自治体は政策内容で勝負していくべきではないかとの指摘がある一方で、権利義務に関するものとした場合でも、全体の効率化という大きな政策目標のため国が自治体の条例を介在させずに様式を決めることの正当性が果たしてあるか検討が必要ではないかとの指摘があつた。

義務付け・枠付けの位置を許容する場合のメルクマール

○ 平成20年12月8日 地方分権改革推進委員会第2次勧告

義務付け・枠付けの位置を許容する場合のメルクマール

「義務付け・枠付けの位置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残ざるを得ないと

判断するもののメルクマール

i 地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関する事務を処理する場合

ii 换助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合

iii 地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合

iv 地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

a 地方自治体が他の地方自治体と水平的に共同して、又は地方自治体の主的な判断で広域的に連携して事務を実施するために必要な仕組みを設定しているもの

b 全国的な統一規制・管理のために必要な仕組みを設定しているものの主体に義務付けられた保険と一体となるて全国的な制度を構築しているもの

c 地方自治体に対して義務付けられた保険と一体となるて全国的な規制そのものに限る。）に係るもの

d 指定・登録機関の指定、登録（地方自治体の事務そのものを行わせるものに限る。）に係るもの

e 国・地方自治体間、地方自治体相互間の情報連絡・意見取扱（協議・調整を除く。）に係るもの

f 都道府県に対して国への情報連絡を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県の意見反映を義務付けるもの（民間事業者と同等の情報連絡を義務付けているものを除く。）以外のもの

g 地方自治体間の権限配分に関する相互調整及び紛争解決のための裁定の手続に関するもの

h 地方自治体間の同意（地方分権性進計画（平成10年5月）第2の4(1)カ(ア)及び(イ)に該当するものに限る。）、及び許可・認可・承認（同計画第2の4(1)キ(ア)から(イ)までに該当するものに限る。）に係る規定（第1次勧告の第2章「重点行政分野の抜本的な見直し」の勧告事項として盛り込まれた事項及びそれと同様の整理が必要な事項を除く。）

i 國民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して國民を保護するための事務であつて、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

ii 広域的な被害の蔓延を防止するための事務であつて、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

iii 國際的情報に係る事務であつて、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

iv 地方自治体による行政処分など公権力行使（これに準ずるもの）にあたつての私人保護（行政不服審査の一般ルール及びその特別、行政手続の一般ルール及びその特例、行政強制、行政罰、斡旋・調停・仲裁等の準司法手続、公権力行使に当たつての身分証持帯義務、刑事手続における人身拘束にあたつての人身擁護、個人情報保護に限る。）、地方自治体による事実証明（証明書、手帳交付）、及び地方自治体が設置する公物、付与剥奪する資格、規制する区域、徴収する税、保険料等の記録に係る規定

v 地方的に通用する土業の試験、資格の付与剥奪、及び全国的な事業の許可・認可・届出受理、並びにこれらに伴う指導監督に係る規定

w 國民の生命、身体等への危険に対して國民を保護するための對人給付サービスの内容・方法等に係る規定のうち、金額、仕様等に関する定量的な基準、個別具体的な方法等を含まないもの（政省令、告示への委任規定を除く。）

x 義務教育に係る規定のうち、教育を受ける権利及び義務教育無償制度を直接に保障したもの

y 必要不可欠であるが周辺地域に多大な環境負荷をもたらす施設の設置の許可の手続・基準であつて、全国的に統一して定めることが必要とされる場合の事務の処理に係る規定

z 刑法で一般的には禁止されている行為を特に地方自治体に許容するための条件設定に係る規定

aa 計量、公共測量及び国土調査の精度の確保並びに住居表示に係る規定のうち、全国的に統一して定める必要のあるもの

