

21世紀地方自治制度についての  
調査研究会報告書  
(令和7年度)

令和8年3月

一般財団法人 自治総合センター



## はしがき

行政需要の多様化・複雑化により、住民に身近な行政の果たすべき役割が増大していく中で、地方公共団体は、人口減少・少子高齢化に伴う人材不足の深刻化、デジタル技術の進展といった社会課題の変化に対応し、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが求められている。

令和5年12月に第33次地方制度調査会においてとりまとめられた「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」においては、地方公共団体の経営資源が制約される中で、質の高い行政サービスを持続可能な形で提供していくため、デジタル・トランスフォーメーションによる地方公共団体の業務改革や、他の地方公共団体や地域の多様な主体との連携を進めていく必要性等が指摘されている。

さらに、昨年6月に総務省の「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」でとりまとめられた報告書においても、人材不足が深刻化する中で、地方公共団体の行財政を持続可能なものとするため、国と地方が連携して、市町村における各事務の処理に関する課題に応じた対応方策を検討し、これまでとは異なる新たな視点での運用や制度の見直しの議論を進める必要性が示されたところである。

このような地方自治を取り巻く状況を踏まえ、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。

令和8年3月

一般財団法人 自治総合センター  
理事長 岡崎 浩 巳



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会

### 構 成 員 名 簿

(五十音順、敬称略)

小野 悠	豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授
河合 晃一	筑波大学人文社会系准教授
鈴木 崇弘	九州大学法学研究院准教授
高田 倫子	大阪公立大学大学院法学研究科教授
田代 滉貴	岡山大学学術研究院社会文化科学学域准教授
堀澤 明生	東北大学大学院法学研究科准教授
松本 朋子	東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授
宮森 征司	新潟大学法学部准教授
山羽 祥貴	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
渡邊 有希乃	専修大学法学部准教授

以 上



# 目 次

## 第1回

- 議事要旨 ..... 3
- 資料
  - ・ 事務局資料 ..... 11
  - ・ 田代構成員提出資料 ..... 29

## 第2回

- 議事要旨 ..... 33
- 資料
  - ・ 鈴木構成員提出資料 ..... 41
  - ・ 事務局資料 ..... 65

## 第3回

- 議事要旨 ..... 87
- 資料
  - ・ 堀澤構成員提出資料 ..... 95
  - ・ 小野構成員提出資料 ..... 97

## 第4回

- 議事要旨 ..... 109
- 資料
  - ・ 渡邊構成員提出資料 ..... 117
  - ・ 事務局資料 ..... 123



# 第 1 回



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和7年度）

### （第1回）議事要旨

- 1 日時 令和7年11月20日（木）17:00～
- 2 場所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者 河合 晃一 筑波大学人文社会系准教授  
鈴木 崇弘 九州大学法学研究院准教授  
高田 倫子 大阪公立大学大学院法学研究科教授  
田代 滉貴 岡山大学学術研究院社会文化科学学域准教授  
堀澤 明生 東北大学大学院法学研究科准教授  
松本 朋子 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授  
宮森 征司 新潟大学法学部准教授  
山羽 祥貴 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授  
渡邊 有希乃 専修大学法学部准教授

#### 4 概要

##### 持続可能な地方行財政のあり方に関する議論について

（事務局から資料に基づき説明）

- 技術系職員の配置ができていない自治体があるということに衝撃を受けた。技術系職員に関する課題への対応として、人材のプール化や共有化ということも重要である一方、共同処理のような仕組みも重要なのではないか。例えば、一部事務組合でインフラ系の共同処理を行うことや、連携協約や協議会という形でインフラ系の共同処理を行うことは現実的にあり得る話なのか。
  
- インフラ分野の共同化を可能にする動きとして、例えば近年の道路法改正により、道路の管理を他団体が代行できる制度が創設されるなど、個別法において制度を整備する動きが出てきている。また、道路の維持管理の発注を県が市の分もまとめて一括で行うなどの事例も見られる。他方、こうした例が好事例として広がっていくと、受け手側の体制整備が課題となるのではないか。

- 例えば水道法の第2条の2第2項では、水道事業の広域化について都道府県に、連携等の推進、その他水道の基盤の強化に関する施策策定・実施の努力義務が課されているが、実際どれだけ規範としての効力があるのか。
- 都道府県においてどのような分野で議論を行っているか聞いたところ、上下水道がほかの分野に比べて圧倒的に数が多かった。法律の規定だけでなく、所管省庁からの働きかけなど様々な要因があつてのことだとは思いますが、一つの対応策として考えることができるのではないかと。
- 広域化や事務の共同処理について、地域によってさまざまな状況がある中で、国として全国の状況を見ながら、都道府県に対してどのように働きかけていくか、実務上のビジョンはあるのか。
- 実際の実施につなげていくためには、押し付け的なアプローチとなることなく、自立的に議論をしてもらうことが重要と考えている。「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」報告書における課題の認識共有や、他団体における検討状況の横展開などを通じて、各地域において検討の座組を作ってもらおうよう注力しているところ。
- 都道府県と市町村の関係を見ていると、どこまで情報共有ができてきているのか難しい面があると感じている。まずは市町村の自主性に任せて、地域の特色、事業の性質に合わせて広域連携の形を考えていくというのが本筋だと思うが、そのことを前提に、都道府県がどのように前面に出て、またいかなる役割を果たしていくのか、その辺りのバランスやコーディネートが難しい課題なのではないかと。
- 法改正によりマンションの管理に関する対応が原則として市の所管となり、マンション管理適正化推進計画を作成することになった。例えば宮城県だと、マンションのほとんどが仙台市に所在している中、マンションが散在する他の市においても計画策定の必要が生じたが、認知的な先導性を有する仙台市とは置かれている状況や体制に差があることから、町村部を所管する県が、そういった市を集めて会議を開き、共同して計画を作成するなど、調整する役割を果たした。都道府県と市町村の役割分担のモデルを考え

るにあたってこうした事例は参考になるのではないか。

- 人口減少により市町村で事務処理が機能しない場合に、国や都道府県がどのように関与すべきかという論点にとどまらず、地方分権改革で示された自治体の自主性や自立性といった考え方自体を変更する必要があるのかといった、より広い射程の議論にも及んでいるように感じた。大阪の例でいうと、大阪市では人口減少は見られず、職員採用についても困っている状況にはないが、そうした場合でも統合の議論が生じる。このような事例も議論の射程に入ってくるのか。
- 小規模市町村の存続可能性の議論が、なぜ国・都道府県・市町村の役割分担の議論につながるのかについては、地方分権改革以降、国と地方は互いに関与せず、独立独歩でやっていくことを良しとする「分権パラダイム」の影響が実務上も非常に大きいということがある。個別法では、地方が存続できなくなっていくおそれがあることを背景に、国が地方、県が市町村の事務処理に手を出していくための改正が見られるようになっているが、こうした動きを正面から評価する必要性が考えられるのではないか。
- 離島における行政サービスの維持について、職員派遣や人事交流等のソフトの対応で済むことなのか、それとも、単に行政区画を変更すれば解決するという問題でもないが、行政区画の変更や地域を畳むといったことまで仕組みとして考えていかなければいけないのかといったことが論点となってくるのではないか。

#### 「指定地域共同活動団体」について—行政法学からの検討—

(田代構成員から資料に基づき説明)

- 指定地域共同活動団体に発生する特別の地位としては市町村長に調整を求める権利を有する程度であり、非常に私的な組織に近いという報告だったとして認識している。すると、田代構成員がこれまで議論してきた民主的正統性論からは直接の規律対象とならないが、その中で公法人に求められる開放性、民主性、透明性といった要請を指定地域共同活動団体という制度のどこに求めていくと考えるか。
- 法的な団体でない指定地域共同活動団体のプラットフォームとしてのマッチングやコーディネートといった活動そのものに対して、開放性、民主性、透明性が求められる

ものと考えている。

- 行政組織法学上は指定法人のような仕組みが幅広く設定されていると思うが、指定地域共同活動団体制度は、それらとの関係でどのように整理されるか。また、指定地域共同活動団体のプラットフォーマーとしての活動に求められる民主性についての考察に関連して、地方自治法上の認可地縁団体に求められている民主的な運営との関係性を、どのように捉えるべきか。
- 指定法人の議論との関係については、そこまで考えが至っておらず十分整理していない。認可地縁団体は、地縁を軸にした団体であり、当然に民主的な取組が求められるが、指定地域共同活動団体はこれとは異なる方向で、プラットフォーム機能を持つ団体という面から説明できないかということを試みたもの。
- 指定地域共同活動団体における具体の取組として、子ども食堂や高齢者の交流等が挙げられたが、こうした活動が住民の生存権などに関わるものとして位置付けられる場合、民主性や開放性の確保の重要性も議論しやすくなると思われるが、制度上どのように考えられているか。
- 特定地域共同活動自体、様々なものが想定されていると考えており、例えば、高齢者の買い物支援サービスを行う事業者と実際に困っている高齢者をマッチングしたり、アイデアを持つNPO法人同士が連携する場を作ったりなど、調整役としての役割が念頭に置かれていると考えられる。こうした活動は、まさに生存権等に関連するものもあり得ると思うが、他方で、イベント運営等の活動も行っていることを踏まえると、活動の規律のあり方を考える上で基本権とは別の切り口がないかということが元々の関心としてあった。
- 指定地域共同活動団体が住民の利益のための団体なのであれば、本来の住民自治の考え方に照らせば、何かしら住民の意思が反映されることが望ましいと思われる。地方公共団体そのものと異なり制度上は住民意思を反映する仕組みがない以上、代わりにそれを担保する方法がありうるかが課題となるのではないか。

- 指定地域共同活動団体は、地域の団体を差配して住民利益を実現する中で、地域代表性の付与やフリーライダーの問題などが必然的に生じるが、これらの問題に正面から対応すると、受益者から負担を徴収するための規律が必要というような話になってしまい、もはや私的団体として構成できなくなるのではないか。本制度は、そこまでの整備が必要とならない範囲で、私的な団体に調整役のような役割を付与する仕組みであり、フリーライダーや受益と負担のずれのような問題には完全には対応できているわけではない、という理解である。
  
- 地域で協働の取組を行う際には、その主体の民主性を確保するためにも、前提として依頼元となる包括的な地域コミュニティの存在が必要になると理解した。広島市での活動はおそらく小学校を通じた保護者同士の交流ないし小学校の同窓生を基盤にしたコミュニティと対話することで代表性を確保しているのではないか。しかし、少子化や移住者の増加により、小学校区ベースのコミュニティに参加しにくい人たちが生まれている。特に過疎地域では、こうした人たちをどう包摂していくかが論点になると思慮される。先の事例においてどういう課題が浮き上がっていて、どのような解決策やアプローチが議論されているのか。
  
- 本制度は、新たにコミュニティを形成するというより、地域を包括する中核的な団体が既に存在することを前提に、その活動を支える仕組みとして構想されていると理解している。したがって、そうした団体がない地域では、まずコミュニティ醸成から議論を始める必要があり、小学校区を基盤とする広島市の例にも一定の意味がある。他方で、既存のコミュニティに入りにくい層をどう包含するかは課題であり、実際にコミットしやすい仕組みが整備されるかは、自治体の制度の具体化次第ではないか。
  
- 指定地域共同活動団体に求められる民主性は、団体内で代表者がメンバーから選ばれることをもって担保され、極端に言えば大学のサークルでも実現できるレベルである。他方で、団体の活動は公共性が高く、地域代表としての民主性がどのように担保されるのかが課題となるが、プライベートな団体である以上、議会のような民主性を要求することは困難である。そこで導入されているのが開放性という視点であり、住民が団体にいつでも参入できるという入り口があることをもって、民主性のギャップを補完しているのではないか。

- あらゆる団体にはその活動内容に応じた規律が必要だと考えている。指定地域共同活動団体は、言ってみればプラットフォーム的な団体であるため、開放性は当然求められる。一方で、民主性や透明性は、特定の主体を利するための市町村の介入を防ぐため、最低限の要請として求められると理解している。活動内容に対応した規律という視点から見れば、プラットフォームの公正性から、開放性も民主性も説明できるのではないか。

# 資 料



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会 設置要綱

行政需要の多様化・複雑化により、住民に身近な行政の果たすべき役割が増大していく中で、地方公共団体は、人口減少・少子高齢化に伴う人材不足の深刻化、デジタル技術の進展といった社会課題の変化に対応し、これまで以上に住民の負託に応えられる存在に進化を遂げていくことが求められている。

令和5年12月に第33次地方制度調査会においてとりまとめられた「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」においては、地方公共団体の経営資源が制約される中で、質の高い行政サービスを持続可能な形で提供していくため、デジタル・トランスフォーメーションによる地方公共団体の業務改革や、他の地方公共団体や地域の多様な主体との連携を進めていく必要性等が指摘されている。

さらに、本年6月に総務省の「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」でとりまとめられた報告書においても、人材不足が深刻化する中で、地方公共団体の行財政を持続可能なものとするため、国と地方が連携して、市町村における各事務の処理に関する課題に応じた対応方策を検討し、これまでとは異なる新たな視点での運用や制度の見直しの議論を進める必要性が示されたところである。

一般財団法人自治総合センターでは、こうした地方自治を取り巻く状況の変化を踏まえ、総務省自治行政局行政課の協力を得て、下記により学識経験者による研究会を設置し、21世紀における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研究することとする。

### 記

#### 1 研究会の名称

「21世紀地方自治制度についての調査研究会」

#### 2 研究の目的

21世紀における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研究し、今後における地方自治の健全な発展に資することを目的とする。

#### 3 主な研究のテーマ

- ・ 行政サービスの提供を持続可能なものとするための地方制度のあり方
- ・ 地方公共団体間の広域連携や、地方公共団体と地域の多様な主体との連携・協働のあり方
- ・ 地方公共団体におけるデジタル技術の活用のあり方 など

#### 4 構成員

- ・ 研究会の構成員は別紙のとおりとする。
- ・ 研究会には、必要に応じ、構成員以外の関係者の出席を求めることができる。

#### 5 開催期間等

- ・ 令和7年秋から開催し、令和7年度中に研究成果をとりまとめる。
- ・ 研究会は1ヶ月に1回程度、1回あたり2時間程度を定例とする。

## 21世紀地方自治制度研究会（令和7年度）名簿

おの はるか 小野 悠	豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授
かわい こういち 河合 晃一	筑波大学人文社会系准教授
すずき たかひろ 鈴木 崇弘	九州大学法学研究院准教授
たかた みちこ 高田 倫子	大阪公立大学大学院法学研究科教授
たしろ こうき 田代 滉貴	岡山大学学術研究院社会文化科学学域准教授
ほりさわ あきお 堀澤 明生	東北大学大学院法学研究科准教授
まつもと ともこ 松本 朋子	東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授
みやもり せいじ 宮森 征司	新潟大学法学部准教授
やまば よしき 山羽 祥貴	東京都立大学大学院法学政治学研究科教授
わたなべ ゆきの 渡邊 有希乃	専修大学法学部准教授

(敬称略)

# 持続可能な地方行財政のあり方に関する議論について

令和7年11月20日  
総務省自治行政局行政課  
松田 健司

## 持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書(令和7年6月)のポイント

### 1. 人材不足等の課題

- 生産年齢人口はピーク時から約1,100万人減少し、既に自治体では**専門人材**(技術職員、デジタル人材等)等の不足が喫緊の課題
- **団塊ジュニア世代**(毎年約200万人出生)の退職によって、今後は一般行政職員を含め**人材不足が深刻化**

○ 市町村が本来注力すべき事務に注力し、各地域が**個性豊かで活力に満ちた分権型社会**を実現するため、これまでとは異なる**新たな視点**で、**個別の事務の課題を踏まえた対応や制度の見直し**の議論を進めることが必要

### 2. 事務処理に関する課題と対応

- 対応方策は、事務を**減らす、まとめる**(水平連携・垂直補完)、**担い手を広げる**(民間活用・住民参加)、**生産性を高めること**
- 各行政分野(10分野)の**個別の事務**まで踏み込んで課題を分析し、**分野横断的な検討の視点**を抽出
- 今後、この検討の視点を参考に、その他の行政分野も含め、**事務処理上の課題分析**を行い、**対応方策を検討**することが必要

<検討の視点>

- ①事務量
- ②事務内容
  - ・事務の性質(企画立案～定型業務)
  - ・国・都道府県・市町村間の事務内容の共通性
- ③事務処理に必要なリソース
  - ・事務処理に求められる人材の専門性
  - ・事務処理の難しさ、経験・知見の必要性
- ④その他事務処理のあり方
  - ・対面や実地での事務実施の必要性
  - ・事務処理に当たり踏まえるべき地域の事情・特性
  - ・行政分野を超えた連携や地域の多様な主体との連携の必要性

※デジタル技術の活用は、事務のあり方の前提を変え得る。

<研究会で課題分析のために取り上げた行政分野(10分野)>

(福祉) 介護保険、国民健康保険、老人福祉施設、保育  
 (教育) 小中学校教育 (インフラ) 道路、上下水道 (農業) 鳥獣被害対策  
 (環境) 地球温暖化対策 (消費者) 消費生活相談

(分析例) 介護サービス事業者の運営指導

- ・中小規模の市町村では事務量が小さくノウハウの蓄積が困難。
  - ・事業者との連絡調整はデジタル化による負担軽減が可能。
  - ・実地検査は数年に一回であり、日常的な実地性は高くない。
  - ・事務処理に当たり広域的な視点が求められるものではない。
  - ・事業者指導については、市町村のほか都道府県も同種の事務を行っている。民間にも事務受託法人が存在する。
- ⇒ 地域事情に応じ、大都市や都道府県が代わりに行うことや、民間法人に委託することが効果的だと考えられる。

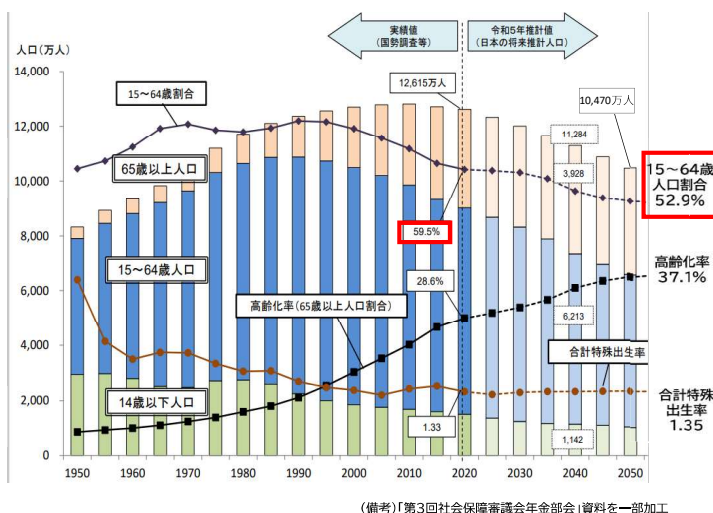
### 3. 今後の進め方

- **各都道府県**が、地域の状況を踏まえ、**市町村の検討を支援**(国としても具体的な対応方策について**一定の選択肢**を提示)  
⇒ 地方の検討状況を踏まえ、**制度上対応すべきもの**については、**国・都道府県・市町村の役割分担の変更等の制度見直し**

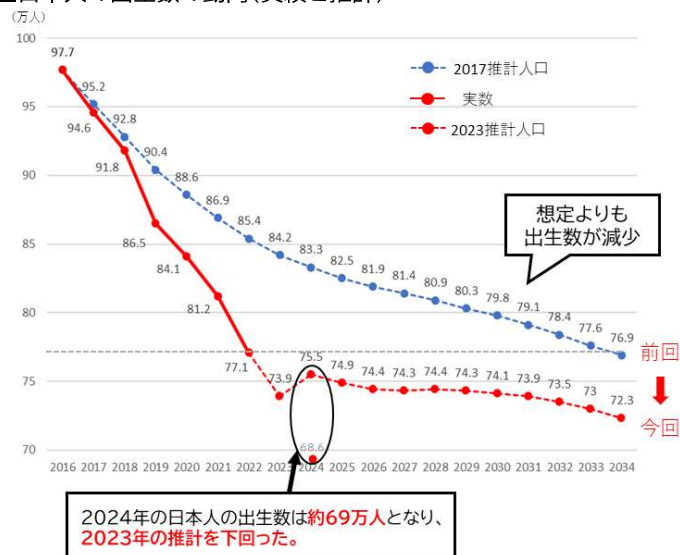
# 将来の人口推計

- 日本の人口は、2023年時点の推計で、2020年(12,615万人)から**2050年(約10,470万人)**にかけて**約2,150万人減少**する見込みであり、生産活動を中心となって支える**15~64歳の人口割合は、約7%減少し52.9%**となる見込み。
- **出生数は想定を上回るペースで減少**しており、今後、**労働の中核的な担い手が急速に減少**することが見込まれる。

■日本の将来人口推計(実績と推計)



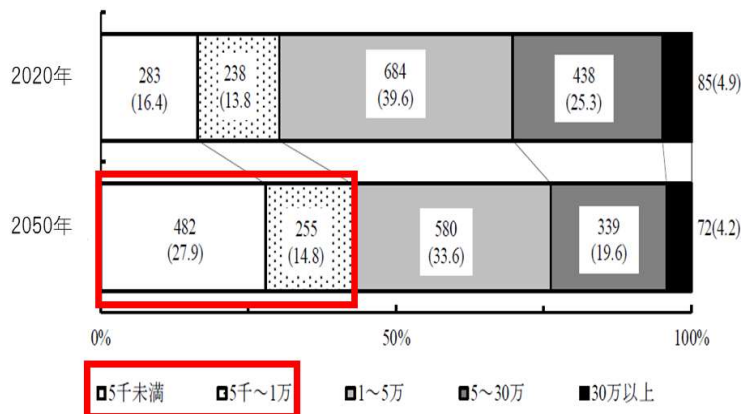
■日本人の出生数の動向(実績と推計)



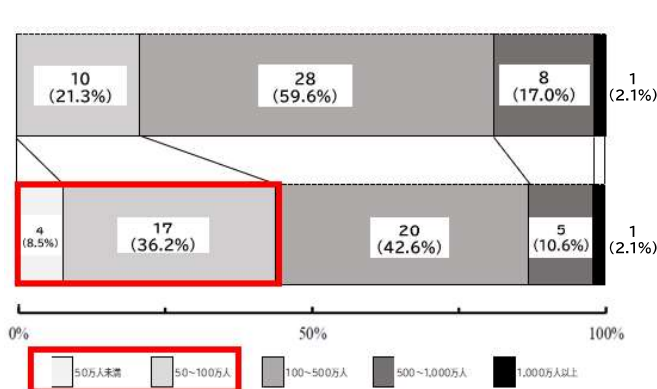
## 地方公共団体の将来の人口規模

- 約30年後の2050年には、**人口1万人未満**の市区町村が約13%増加し、**40%を超える見通し**。
- また、都道府県のうち**半数近くの21県**で、総人口が**100万人未満**になり、うち**4県は50万人未満**になる見通し。

◇ 2020年と2050年における総人口の規模別にみた市区町村数と割合



◇ 2020年と2050年における総人口の規模別にみた都道府県数と割合

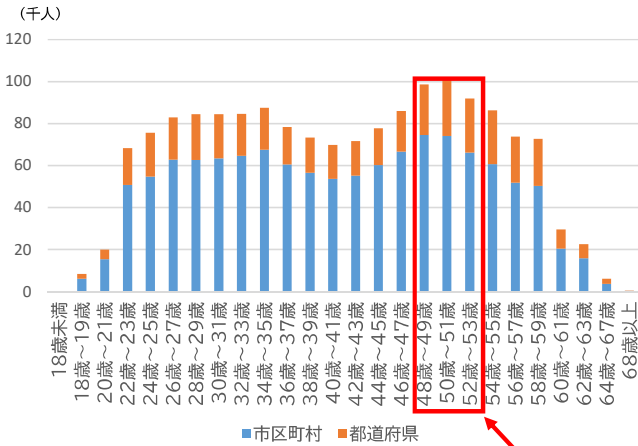


(出典)国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(2023年推計)」

# 地方公共団体における経営資源の制約

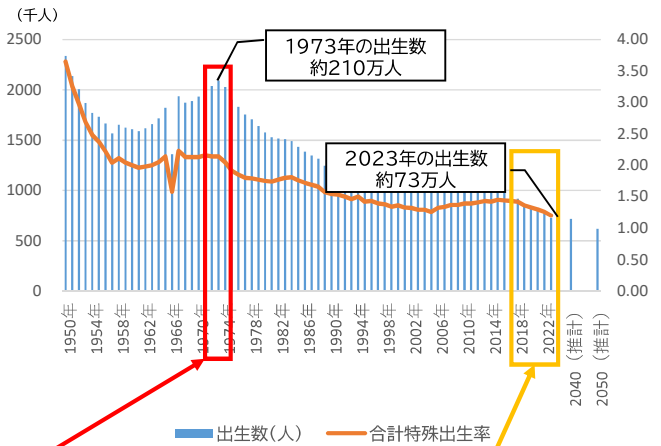
- 地方公務員数は団塊ジュニア世代が相対的に多く、山となっているが、2040年頃には団塊ジュニア世代が退職する一方、入が見込まれる20代前半となる者の数は団塊ジュニア世代の3分の1程度となる見通し。

都道府県及び市町村の年齢別職員数(2023年)



(出典)総務省「令和5年地方公務員給与実態調査」

出生数と合計特殊出生率の推移



(出典)2023年までは厚生労働省「人口動態統計」、2040年及び2050年の出生数は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(令和5年推計)」における出生中位・死亡中位仮定による推計値

団塊ジュニア世代

団塊ジュニア世代が定年退職後に20代前半となる層

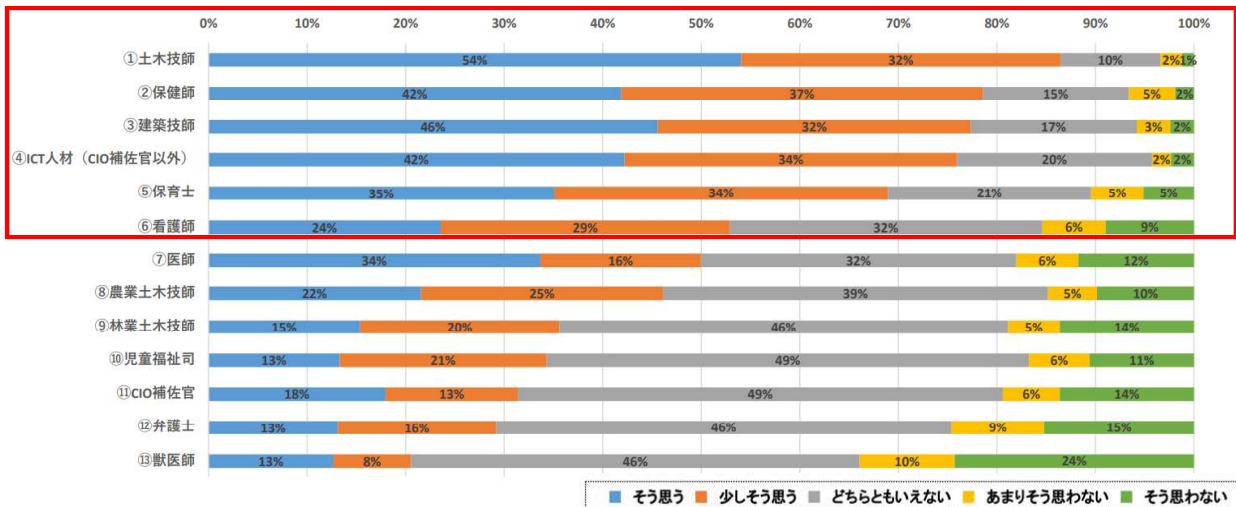
## 人材確保に関する課題認識

- 地方公共団体においては、**土木技師、保健師、建築技師、ICT人材(CIO補佐官以外)、保育士、看護師**等の専門技術職の確保について課題を感じている。
- **技術職員の採用**については、**約半数の市町村で「応募がほとんどない」**状況。

### 地方公務員行政に関する地方公共団体へのアンケートの結果

(※)全国1,011団体(都道府県47団体、指定都市20団体、市区町村944団体)が回答。

問 以下の専門職、技術職について、それぞれ人材・体制確保に関して大きな課題があると思うか。



(出典)総務省 第4回 ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会資料「地方公務員行政に関する自治体アンケートの結果について」

### 市町村における技術職員の採用に係る調査結果

- **技術職員採用**の課題について、調査対象市町村のうち**約半数の市町村で「応募がほとんどない」**と回答

- ・募集しても、**応募がほとんどない** ……47%(45市町村)
- ・応募があっても辞退、採用しても数年で転職し定着しない ……9%(9市町村)
- ・採用してもキャリアパスを形成できない ……7%(7市町村)

(出典)国土交通省 技術職員の不足する市町村への支援に関する調査結果(47都道府県、95市町村への調査(令和4年10~11月実施))を基に事務局作成

# 地方公共団体における行政需要の多様化・複雑化等

○ 近年、地方公共団体においては、**人口減少に対処するための事務が増大**しているほか、**社会情勢の変化**等に伴い、**行政需要が多様化・複雑化**している。

## ■人口減少に対処するための事務の増大

- ・少子化対策(保育サービスの充実等)
- ・移住・定住対策
- ・空き家対策
- ・地域交通の維持・確保対策
- ・商業施設の撤退に伴う買い物難民対策

## <近年新たに策定に関する条項が追加された計画等の例>

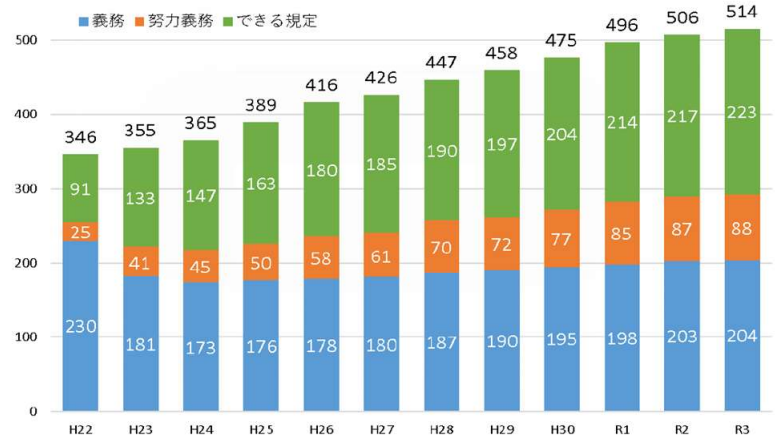
- ・こども基本法(R5.4施行)に伴う都道府県・市町村こども計画
- ・プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律(R4.4施行)に基づく再商品化計画
- ・食品ロスの削減の推進に関する法律(R元.10施行)に基づく食品ロス削減推進計画
- ・共生社会の実現を推進するための認知症基本法(R6.1施行)に基づく都道府県・市町村認知症施策推進計画

## ■社会情勢等の変化に伴う行政需要の多様化・複雑化

- ・カーボンニュートラル、公共施設のゼロカーボン対策
- ・ヤングケアラーへの支援
- ・不登校児童・生徒の増加に伴う対策
- ・単身高齢者等の増加に伴う孤独・孤立対策、認知症対策
- ・訪日外国人の増加に伴うインバウンド受入施策
- ・在住外国人との多文化共生施策
- ・高度経済成長期に整備したインフラの老朽化対策

(注)地方公共団体への聞き取り等による

## ■計画等の策定に関する条項数の推移



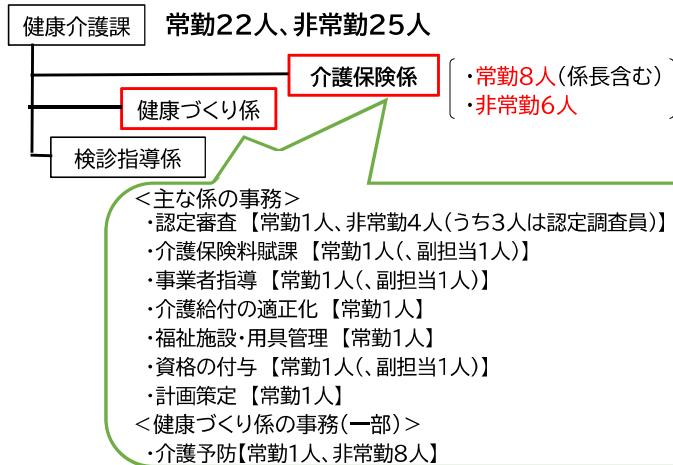
(出典)効率的・効果的な計画行政に向けて(令和5年2月20日)地方分権改革有識者会議

6

## 市町村の事務処理体制(介護保険)

- 人口5万人規模の市では、認定審査、保険料賦課、事業者指導など各業務をそれぞれ**常勤職員1人**で対応している状況が見られる(認定調査については、**認定調査員(非常勤)を確保**し実施)。
- 人口1,500人規模の小規模町村では、**介護保険関連業務の全てを常勤職員1人のみで担当**している。**認定調査を外部委託**しているほか、**介護認定審査会の設置・運営を広域連合により共同処理**している状況が見られる。

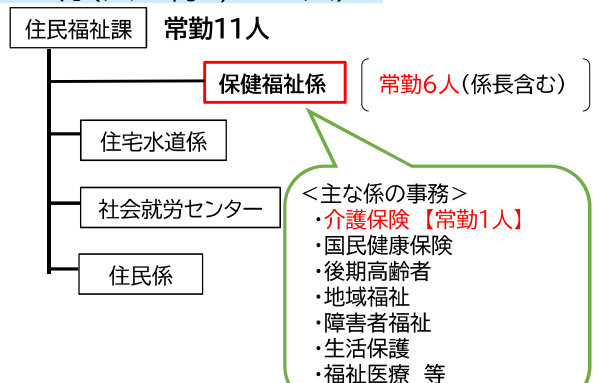
### <A市(人口約5万人)>



### <業務の詳細>

- 要介護者数:1,906人、要支援者数:535人、事業所数:78か所
- ケアマネジャー資格保有者を認定調査員として任用。年間調査数は1,200~1,300人、1人当たり所要時間は約1時間
- 介護認定審査会は4合議体(委員各5人)を設置しA市として週2回開催
- ケアプラン点検は専門知識を有する者のいる市外事業者へ委託(市内に委託先がない)
- 介護予防は地域が主体で実施し、そのサポートを行う。一部委託により対応
- ※ 担当者の所感としては、単純に**業務量が多く(電話・窓口対応は一人当たり毎日2時間)、目の前の事務の処理に追われている**状況。

### <B村(人口約1,500人)>



### <業務の詳細>

- 要介護者:82人、要支援者:16人、事業所数:3か所
- 認定調査は社会福祉協議会に委託。年間調査数は20人程度、1人当たり所要時間は約1時間
- 介護認定審査会の設置・運営は、**広域連合**(15市町村で構成)において実施(週2回、10人程度の委員で審査会を開催)
- ケアプラン点検は著しい誤りがないか目を通す程度で実施
- 介護予防は地域が主体的に実施、必要に応じて事業者へ委託

# 業務の概況と課題(介護保険)

## ①要介護認定(認定調査等)

- 高齢化の進行により、認定申請数が増加。調査票の作成、事業者・住民からの電話対応のほか、医師や事業者とのやり取りなど**各業務の量が多く負担**となっており、デジタル技術を活用している例もある。一方、**身体機能・認知機能等の調査については、居宅訪問により対面で確認する必要がある**。
- 専門知識を有する**認定調査員の応募が少なく、確保が困難**となっている。

### 【業務の概況等】

- 調査員が**居宅訪問の上、本人・家族からの聞き取り等**を実施し、**身体機能・起居動作、生活機能、認知機能等について調査**。調査票を作成した上で、**主治医に意見書提出を依頼**。また、サービス利用者の認定情報を必要とする**事業者からの開示請求にも対応**。
- 調査には専門知識が必要なため、一般的に**ケアマネジャーの資格**を有する者が実施。また、**事業者への委託**を行っている市町村も見られる。
- 要介護(支援)認定者数は全国的に増加しており、制度開始時(平成12年)と比較して**2.7倍**となっている。
- 申請から決定までは30日以内と法定されているが、**全国的に超過が見られる**。(全国平均40.2日、超過団体数1,638団体)
- 調査員を**募集し続けているが、なかなか集まらない状況**。[一般市:約10万人]

### 【課題解決に向けた取組事例】

#### <共同処理>

- 広域化することでスケールメリットが生じており、調査員35人の**確保に支障は生じていない**。[広域連合(人口計35万人)]

#### <デジタルの活用>

※厚労省において、全国共通システム(介護情報基盤)の整備を予定している(次ページ参照)。

- タブレットとクラウドシステムを導入し、**現場での調査票作成が可能に**。[前橋市]
- **認定審査の進捗状況をWEB上で閲覧できる仕組みの構築**、事業者からの認定情報開示請求のオンライン化 [鶴ヶ島市、東大和市]

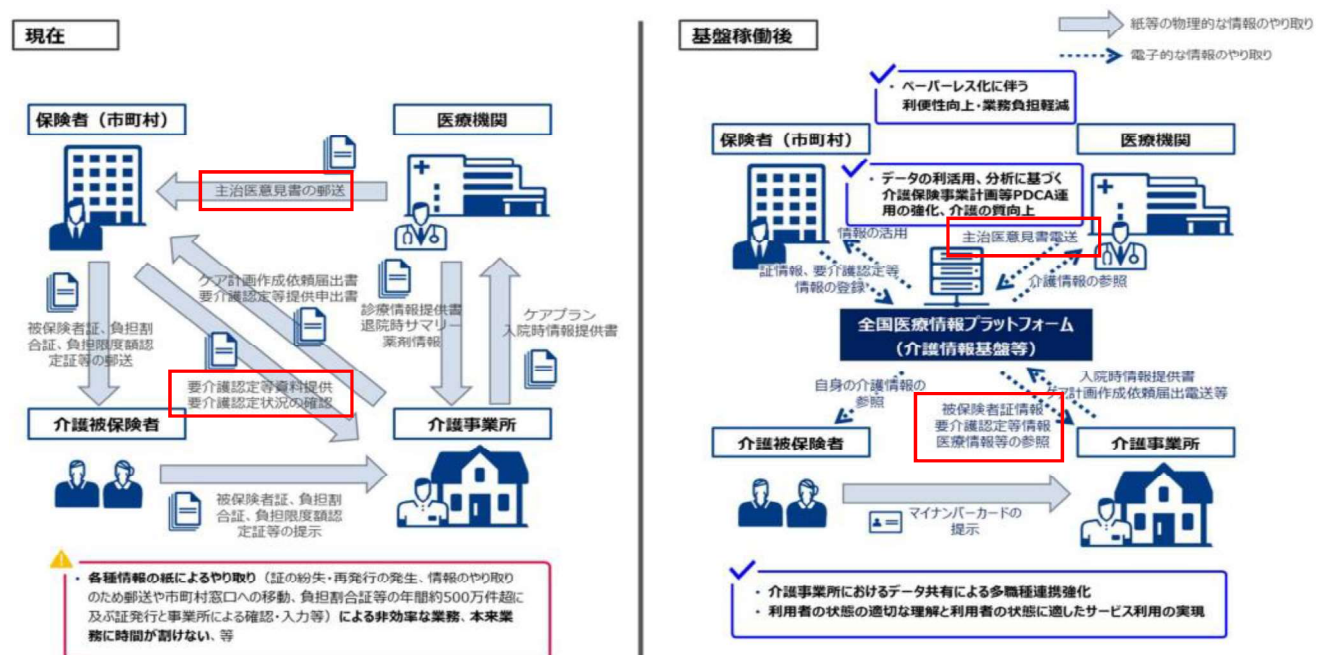
### 【課題解決が進まない理由・現状】

- 認定調査事務を共同処理しているのは全国で**36件、171団体**にとどまる。
- 人手が足りず、**共同処理について他団体と検討する余裕や、デジタルツールの導入を検討する余裕がない**。[町村:1万人未満]
- **デジタルツールは認定業務の一部への導入に限られ**、認定業務全体としては効率化されたとはいえない。[中核市:約30万人]
- 受託事業者も複数の地方公共団体から受託を受けており、**受けられる業務量に限界がある**状況。[一般市:約10万人]

## 介護情報を集約するシステムの整備

### 介護情報基盤の整備(厚生労働省において実施)

- 情報を集約し、介護サービス利用者、地方公共団体、事業者、医療機関による閲覧を可能とするもので、全国医療情報プラットフォームを構成するもの。令和8年4月の運用開始を目指して調整が行われている。



介護情報基盤上で主治医意見書を確認できるとともに、事業者からの認定の進捗状況の問合せ電話や認定情報の開示請求といった対応が不要となるなど、業務の効率化が図られる。

## 業務の概況と課題(介護保険)

### ②要介護認定(介護認定審査会)

- 医師、看護師、保健師、介護福祉士などの**委員の確保が困難**となっている。
- 一定規模以上の市町村では審査件数が多く、高頻度で開催しているため、**資料の準備等が負担**となっている。
- 半数以上の市町村(1,063団体)で介護認定審査会事務の共同処理が行われている。

#### 【業務の概況等】

- 法律に基づき、委員は保健・医療・福祉の学識経験者から市町村長が任命。
- 調査票、主治医意見書を踏まえ、コンピュータによる一次判定、認定審査会による二次判定を実施して認定、通知。
- 地域の医師会などの**職能団体や個人に直接依頼**し、委員を確保。[一般市:約5万人]
- 10合議体(委員各4名)により**月10回程度開催。夜間の開催が多い**。[一般市:約10万人] ※委員数は5人を標準として条例で定める数との旨が政令に規定されている。
- 会計年度任用職員5名(週3勤務)が**資料作成の準備等に専任**。[一般市:約10万人]

#### 【課題解決に向けた取組事例】

##### <共同処理>

- 介護認定審査会事務を共同処理しているのは全国で297件、1,063団体で他の介護保険業務より多い。
- 広域で委員の依頼を打診することができ、19合議体の計95名の委員の確保に支障は生じていない。[広域連合(人口計40万人)]

##### <デジタルの活用>

- **タブレット・オンライン会議システム**の活用により、**ペーパーレス・リモート**で開催が可能に。[常総市]

##### <事務の簡素化>

- 委員に対して事前に資料を共有して意見提出を依頼し、**意見が割れた案件のみを集中的に審議**する形式とすることで、介護認定審査会の開催時間を短縮(1回当たり1時間から15分程度に)。[鶴ヶ島市]
- 一次判定結果が前回の認定結果と同一である等の要件を満たす更新申請者については、**介護認定審査会で一括審査**することとし、審査を簡素化。[大川市]

#### 【課題解決が進まない理由】

- 業務が忙しく、**共同処理について他団体と検討する余裕や、デジタルツールの導入を検討する余裕がない**。[一般市:約10万人]

10

## 業務の概況と課題(介護保険)

### ③介護サービス等の提供事業者関係(運営指導等)

- 中規模市町村では、事業者の**運営指導にかけられる時間が限られる**とともに、**指導の機会が少ない**ことから、**ノウハウが蓄積されにくい**状況。小規模市町村では**運営指導自体が実施できていない**状況が見られる。
- 指定市町村事務受託法人※に運営指導を委託している市町村もあるが、当該**法人が近隣に存在しない**ことが多い。

※ 都道府県が指定する法人(事業者に対する文書提出の求めや質問、照会等の業務(=運営指導)を受託できる法人で、9都府県にのみ存在(独法)福祉医療機構のホームページより)

#### 【業務の概況等】

- 地域密着型サービス事業者等については、指定権者である市町村が、厚労省が示すマニュアルに基づき、事業所に対して毎年度計画的に**運営指導**を実施。また、不正が疑われる場合は**監査**を実施。
- 地域密着型サービス事業者等以外の事業者については、指定権者である都道府県が運営指導等を実施。
- 域内の事業所数は20~30か所であり、指定の有効期間(6年)の間に一度は運営指導を行うことができるよう**年間3、4か所程度の事業所を訪問して運営指導**。[一般市:約5万人]
- 域内の事業所数は6か所、**人手が足りず、事業所を訪問しての運営指導はできていない**。[町村:1万人未満]
- 事業者から請求される介護報酬に関する事務は、各都道府県の国保連に委託。

#### 【課題解決に向けた取組事例】

##### <共同処理>

- 広域で運営指導を実施することにより、**一定の指導機会を確保でき、ノウハウが蓄積**できている。[一部事務組合(人口計10万人)]

##### <都道府県による支援>

- 都道府県が事業者に対して運営指導を実施する際に、同行して**運営指導の方法を共有**してもらっている。[裾野市]

##### <事業者への委託>

- 指定市町村事務受託法人に**運営指導を委託**することにより、職員の事務負担を軽減。[伊勢原市]

#### 【課題解決が進まない理由・現状】

- 地域密着型サービス事業者の指定・運営指導等を**共同処理しているのは全国で34件、199団体**にとどまる。
- 業務が忙しく、**共同処理について他団体と検討する余裕がない**。[一般市:約10万人]
- 先行する**委託事例や委託先となる指定市町村事務受託法人が近隣にない**。[一般市:約5万人]

# 介護保険事務全般に係る共同処理の例

## 福岡県介護保険広域連合 33市町村(圏域人口計約70万人)で構成

○ 介護保険制度開始に当たり平成11年に設立。

### 【組織体制】

・本部と生活圏域ごとに設置した8つの支部で**介護保険事務のほぼ全て※を共同処理**。ごく一部の業務のみ構成市町村が担う。 ※ **計画策定、認定調査、審査会運営、事業者の指定・指導、介護報酬の支払、保険料の賦課・徴収、地域支援事業(一部)**など

・本部:3課33名。介護保険料の決定、介護給付費の支払い等、介護保険事業全般の管理業務を実施。

・支部:8支部164名(認定調査員89名を含む)。認定・調査、給付限度額の管理等、主に介護保険の認定と給付に関する業務を実施。

### 【各事務の概況】

・調査・審査会:審査会は88合議体(委員:5名)で**年間で合計1,500回**ほど開催。認定調査員、審査会委員の確保に**概ね課題は無く、業務が回らない状況にはない**。

・事業者指導:専門の係を設置し、517事業所のうち**年間100件程度**の運営指導を実施するため**ノウハウが蓄積**され、必要に応じて監査も実施。

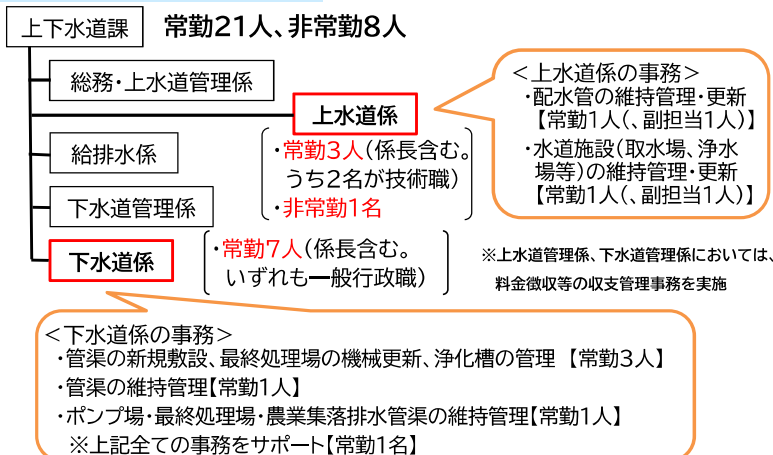
・介護予防:要支援者等を対象とした取組は広域連合が実施しているが、一般住民向けの体操教室や認知症カフェなど**地区単位で住民とやり取りして柔軟に決定する必要があつて共通的な部分が少ないものは構成市町村が実施**。

多くの介護保険業務を共同処理することで、調査員や審査会委員等の**人材の安定的な確保**が可能となるとともに、処理件数の増加による**ノウハウの蓄積が可能**となるなど**スケールメリットが発揮**されている。

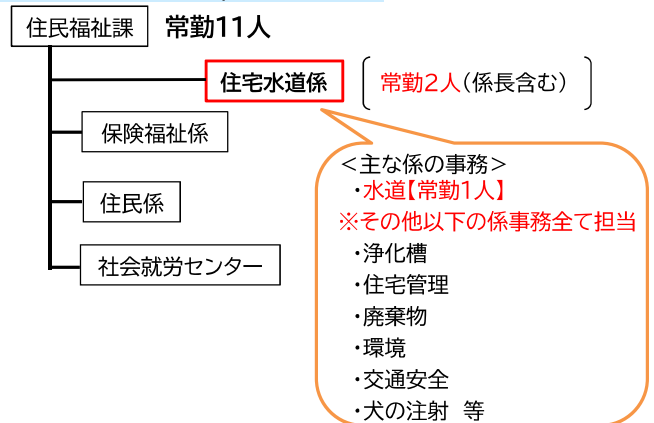
## 市町村の事務処理体制(上下水道)

- 人口5万人規模の市では、管路の新設、管路の維持管理、施設の維持管理など**各業務を分担**して行っているほか、特に専門的知見が必要な上水道の業務に**技術職複数名を充てている**状況が見られる。
- 人口1500人規模の小規模町村では、**水道含め係業務全てを一般行政職1名のみで担当**している状況が見られる。

### <A市(人口約5万人)>



### <B村(人口約1,500人)>



### <業務の詳細>

- 【水道】現在給水人口(戸数):46,073人(21,127戸)、水道施設数:8か所
- 水道事業(配水管・水道施設の維持管理・更新)を実施。配水管等が法定耐用年数を迎える中、更新工事を平準化して計画的に実施。
  - 水道用水供給事業は福岡地区水道企業団(15団体が構成される一部事務組合)が実施。
  - 定年退職により技術職員は徐々に減少し(7名→2名)、専門性を要する水道施設の運転管理は直営から切り替え、現在は民間に委託。
- 【下水道】汚水処理人口普及率:99.2%、下水道処理人口普及率:86.3%
- 常勤7人に技術職員がいないが、公共下水道事業区域内の管渠の新規敷設・維持管理・更新や下水道施設の維持管理等の技術的業務も含めて全て実施。
  - 下水道施設の運転管理など専門性を要する事務については民間委託。

### <業務の詳細>

- 【水道】現在給水人口(戸数):1,375人(718戸)、水道施設数:12か所
- 常勤2人中、技術職員はおらず、簡易水道業務(配水管・水道施設の維持管理・更新)を1人で担当。
  - 法定耐用年数を迎える水道管について、更新工事を実施できておらず、わずかな補修工事を実施するにとどまっている。
- 【下水道】汚水処理人口普及率:77.5%、下水道処理人口普及率:—
- 下水道は通っておらず、浄化槽処理やくみ取り式にて対応。
- 汚水処理人口普及率:行政人口に対し、公共下水道、農業集落排水、浄化槽等の生活排水処理施設を利用できる人口の割合
- 下水道処理人口普及率:行政人口に対し、下水道処理区域内人口の割合

## 業務の概況と課題(上下水道における課題への対応)

- 市町村においては、**更新が必要な管路の増加**に伴う対応や、点検等の維持管理について、**少ない技術職員で実施することに困難を感じている**団体もある。
- 経営の効率化・基盤強化の観点から、**都道府県の主導により広域化が進められている例があるが、地理的要因や資産の老朽化の状況の違い、料金の差等が課題**。小規模団体の支援については、**地方共同法人(日本下水道事業団)による受託や技術的支援等**も行われている(代行は少数)。

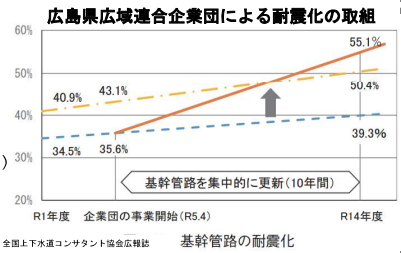
【主な役割分担】 水道法及び下水道法上、水道事業・下水道事業は原則として市町村が経営するものとされている。

### 【業務の概況】

- A市(人口約5万人)では、3名(うち技術職2名)で水道の維持管理を担当(工事や浄水場の運転管理は民間に委託)。法定耐用年数を経過した水道管の増加に伴い、**漏水の発生件数が増加**。下水道の維持管理については、6名(全て一般行政職)で担当しており、管路の点検は一部事業者へ委託して実施しているが、**専門的な内容の理解が困難な部分がある**。

### 【課題解決に向けた取組】

- 広域化の取組により**専門人材を広域で確保**することで、維持管理水準の確保を図る取組が進められている。
  - ◆ 広島県では、**14市町と県が広域連合企業団を設立して水道事業等を統合し、維持管理等の費用の削減や水道料金上昇の抑制を図っている**。また、企業団が独自に採用を行って**専門人材を確保**することで、土砂災害対策等を講ずるほか、**基幹管路の耐震化率の全国平均以上への引上げ**など、施設の強靱化にも取り組むこととしている。
    - \* 都道府県は水道基盤強化計画を策定し、広域連携に必要な施設整備の内容等を定めることとされている(P26)
  - ◆ 秋田県では、**県・市町村・民間事業者が出資して官民出資会社を設立し、地方公共団体の下水道事業に係る計画策定や事業運営、技術継承を支援**することとしている。
- **地方共同法人**である日本下水道事業団が、**終末処理場等の建設工事の受託(R5実績:479箇所)や技術的援助等**を行っている例がある。議会の議決を経た上で、**補助金の交付申請や積算・発注なども含めた工事一式を代行**できる仕組みもあるが、令和元年度以降の活用実績は1団体のみ<sup>(※)</sup>であり、活用が十分に進んでいるとは言えない。(P25)



### <取組に当たっての課題>

- 各団体における水道事業の経営状況等に差がある中で、広域化によるメリットに差がある状況。また、下水道事業にあっては、団体により敷設時期が異なることや、雨水は全額公費によることなどから、関係機関で費用負担に係る合意形成が必要。

## 事業統合等について(水道事業・下水道事業)

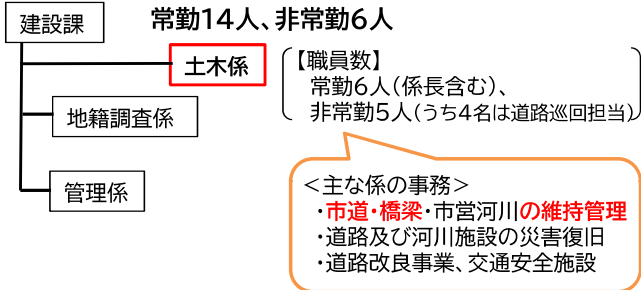
- **水道事業**については、**都道府県が水道用水供給事業を行っていること**などから、**都道府県と市町村が一部事務組合等を設立**して事業統合や経営の一体化を行っている事例が見られる。
- **下水道事業**については、下水道整備の際に**市町村同士で一部事務組合等を設立**した例があるが、既に公共下水道に着手している市町村が事業統合や経営の一体化を行った事例は近年ない。ただし、**県単位で官民出資会社や公社を活用して経営基盤を強化する取組**を行っている事例が見られる。

	水道事業に係る事例	下水道事業に係る事例
市町村同士の事業統合等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中空知広域水道企業団</li> <li>・群馬東部水道企業団</li> <li>・秩父広域市町村圏組合</li> <li>・燕・弥彦総合事務組合</li> <li>・淡路広域水道企業団</li> <li>・佐賀西部広域水道企業団 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日立・高萩広域下水道組合</li> <li>・坂戸・鶴ヶ島下水道組合</li> <li>・皆野・長瀬下水道組合</li> <li>・君津富津広域下水道組合</li> <li>・木曾広域連合 など</li> </ul> <p>※ 上記はいずれも公共下水道の事業着手に際し、一部事務組合や広域連合を設立した事例であり、既に公共下水道に着手している市町村が事業統合を行った例は、近年はない。</p>
都道府県と市町村の事業統合等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・香川県広域水道企業団</li> <li>・かずさ水道広域連合企業団</li> <li>・奈良県広域水道企業団</li> <li>・広島県水道広域連合企業団</li> </ul> <p>※このほか、水道用水供給事業を行う一部事務組合・広域連合が6つ存在。</p>	<p>事例なし</p> <p>※事業統合等にまで至らないものの、<b>秋田県(官民出資会社の設立)や、長野県(下水道公社による維持管理の広域化・共同化)等、県単位での取組が見られる。</b></p>

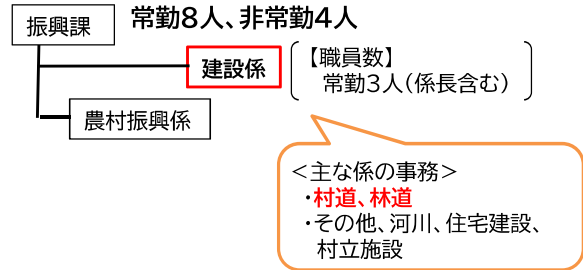
## 市町村の事務処理体制(インフラ管理(道路))

- 人口5万人規模の市、人口1,500人規模の小規模町村では、**技術職員を配置できておらず、技術的業務も含め全ての業務を事務職員が実施**しており、維持管理に係る発注や、道路巡回、住民からの情報提供の受付などを行っている実態が見られる。

### <A市(人口約5万人)>



### <B村(人口約1,500人)>



#### <業務の詳細>

- 常勤6人の職員中、**技術職員はおらず、技術的業務も含め全ての業務を事務職員が実施**。
- 住民からの情報提供(自治会の要望、庁舎来訪、電話、メール、市LINE)や、日常的な道路巡回(4名の非常勤職員で週4日実施)により損傷箇所を発見し、修繕(月50件程度)を実施。

#### <業務の詳細>

- 常勤3人の職員中、**技術職員はおらず、技術的業務も含め全ての業務を事務職員が実施**。
- 住民からの情報提供(自治会の要望、庁舎来訪、電話)や、日常的な道路巡回(3名の職員で実施)により損傷箇所を発見し、修繕を実施。

16

## 業務の概況と課題(インフラ管理(道路))

### ②事業者への維持管理等に係る発注

- **一般行政職員**が事業者への発注に当たっての仕様作成を行わざるを得ない市町村では、**仕様が適正かどうか等についての判断が困難**なケースが生じている。
- 広域的な維持管理の取組として、各団体が事業者と契約を締結する**共同発注**や、**他の地方公共団体への委託**を行っている例があるが、**維持管理水準**や**責任分担**の調整、**受託側においても人材が不足しておりメリットが不明確**であるといった課題がある。

【業務の概況】 想定作業量から事業費を積算した上で、**仕様を作成**。公告・入札を経て、事業者と契約を行う。

【事務処理上の課題】 技術職員がいないため、**一般行政職員**が研修等を受講して業務に従事しているが、**仕様の作成に当たって必要な知識を十分に備えていない**。(市町村)

#### 【課題解決に向けた取組】

##### 県と市による共同発注(静岡県・下田市)

県道と市道の日常維持管理を**同一の事業者へ委託**。

- 【効果】
- ・市の発注事務の軽減、業務の効率化(近隣箇所をまとめて作業等)
  - ・県・市の業務量(業務時間)が36%削減

【課題】 将来的に**連携市町村が増えた場合、事務手続が煩雑となり、事業者の事務負担が大きくなる**可能性がある。



##### 市から県への点検等業務の委託(奈良県)

県が、県と複数市町村の業務をとりまとめて橋梁点検等を**一括発注**。市町村が**県へ職員を派遣**し、県職員のサポートを受けながら自らの市町村の橋梁の補修設計等の業務に従事。

【効果】 修繕の着手率、完了率が全国平均を上回る。

【課題】 **県の技術職員数も減少**しており、県内市町村の補完のための**人的リソースが不足**。



(出典)国土交通省「第5回群マネ計画検討会」(令和6年12月16日)資料

#### <取組に当たっての課題等>

- ・ 共同発注について、**一括して契約事務**を行う団体にとっては、**業務が増えることになるため取り組みづらい**。(中核市)
- ・ 団体によって**維持管理水準(パトロールの頻度等)**が異なっているほか、**瑕疵があった場合等の責任の所在の明確化を図る必要**。

※ 令和7年2月7日に閣議決定された道路法改正案において、道路管理者間の協議により道路の点検や修繕等を他の地方公共団体が代行できる制度(連携協力道路制度)等が盛り込まれている。

## 業務の概況と課題(インフラ管理(道路))

### ⑤修繕(工事)

- トンネルや橋梁といった道路構造物の**大規模修繕**には、**高度な専門性や技術力が求められる**ことから、**技術職員が不足している小規模団体**においては、**工事の積算や施工管理**を実施することが**難しい**。
- **高度な技術力を要する修繕や、災害復旧などの大規模工事**等については、**道路法上の代行制度**を活用して、**技術力不足を補う**ことが考えられるが、今後、**技術職員の不足**が各地で**更に深刻化した場合の体制の確保**が課題と考えられる。

【業務の概況】 ・ 点検(トンネル・橋梁は5年に1回の法定点検)により発見した**損傷箇所**について、修繕を実施。

【事務処理上の課題】 ・ 橋梁の修繕には、**高度な専門性や技術力が必要**であることから、**技術職員がいない小規模団体**においては、**工事の積算や施工管理の実施が困難**。

#### 【課題解決に向けた取組】

##### 高度な技術力を有する修繕や災害復旧工事の代行

道路法において、以下のような代行制度が設けられている。

- (1) **高度な技術力・機械力を要する一定の修繕工事**について、**国が本来の道路管理者に代わって行う**ことができる。(平成25年創設)
- (2) **災害が発生した場合、都道府県が市町村に代わって災害復旧工事等を行う**ことができる。(令和2年創設)

##### ◆活用例(福島県三島町)

- ・ 三島大橋では、高力ボルトの破断・脱落や鋼部材の塗装、床版の劣化損傷が進行していたが、**補修には高度な専門知識・技術力を要する**ため、**技術職員がいない町では対応が困難**。
- ・ 国に要請し、地方整備局の職員などで構成する「道路メンテナンス技術集団」の派遣を受けて**直轄診断**を行い、**国による修繕代行業**(上記(1))として橋梁保全対策を実施。

##### <取組に当たっての課題等>

今後、**技術職員がいない市町村が更に増加**することが想定される中、**代行制度を希望する団体が増加した場合、代行する側の工事実施体制の確保に影響が生じる可能性**もある。



(出典)国土交通省東北地方整備局郡山国道委事務所HP  
日本経済新聞、2015-5-2、  
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO86351360R00C15A5000000/?msockid=091edf68876d6eb22460ca2c86356f52>、(参照2025-2-11)

## 各行政分野における課題等を踏まえた検討

### 介護保険

- **介護認定審査会の委員**のほか、**専門性が求められる認定調査等を担うケアマネジャーの確保**については、**広域で取り組む**ことが有効か。
- **事業者に対する指導**については、**中小規模の市町村では十分に行えていない、件数の少なさからノウハウが蓄積されない**などの課題が見られることから、**広域で取り組む**ことが考えられるか。
- **要介護者の認定調査**について、**居宅訪問による個々人の身体機能や生活機能等の調査**については、**引き続き住民に近い市町村等が対面により行う必要があるか**。他方、**医師・事業者等とのやり取り**については、**事務量が多く、一部でデジタル技術の活用も見られるが、デジタル化の徹底による効率化**が考えられるか。

### 上下水道

- 上下水道事業については、事業に従事する職員数が減少傾向にある中、**技術職員を含めた業務処理体制の確保が必要**であり、**広域的な対応が有効**か。**資産の老朽化の状況の違いや料金水準・経営状況の差**などが、**広域化に当たっての課題**となっている中、**広域化をどのように推進すべきか**。
- 広域化に当たっては、**市町村間の連携を図る**ことに加え、**都道府県が流域下水道の設置・管理や、水道用水供給事業を行っている場合等には、都道府県に上下水道事業運営に関する専門知識やノウハウがある**ことから、**都道府県・市町村の枠を越えて取り組む**ことが効果的か。
- **全国規模の地方共同法人による工事の受託や代行の活用を更に進める**ことも考えられるか。

### インフラ管理

- **道路整備の計画**については、引き続き**各道路管理者において、地域の実情を踏まえて行う**ことが必要。
- **道路管理**については、**修繕等の仕様作成等に必要な技術的な知見の不足**が課題。管理者によって**実施する業務に大きな差はない**ことから、**地方公共団体の枠を越えて維持管理**に取り組むことが効果的か。**受託側のインセンティブやリソースの確保**をどのように考えるか。
- **道路の損傷箇所の確認**については、**住民による通報や民間事業者など外部リソースの活用**が効果的か。中小規模の団体でも取組を進めるためには、**費用を抑えてデジタル化を進める**ことができるかが課題か。

## 課題に応じた対応方策の検討の視点①

### 事務への着目

#### ①事務量

- 事務処理の体制に比して事務量が大きい場合や、事務量が小さく効率性が低下している場合、市町村間の連携や都道府県・国による補完、民間リソースの活用等も含め検討が必要。

#### ②事務内容

##### 事務の性質(企画立案～定型業務)

- 各地域の特性を踏まえた企画立案的な性質が強い事務は、市町村自ら又は市町村間連携により行う必要性が高い。一方、事務処理の主体によって内容に差が生じにくい定型業務の性質が強い事務は、市町村以外の主体による実施も含め検討が必要。

##### 国・都道府県・市町村間の事務内容の共通性

- 市町村と都道府県、国と実施事務の内容の共通性が高い場合、国や都道府県による支援や直接の事務処理も含め検討が必要。

#### ③事務処理に必要なリソース

##### 事務処理に求められる人材の専門性

- 技術職や保健師等の専門人材が必要な事務については、人材の希少性、偏在度合い、代替可能性等に応じ、地域事情も踏まえ、市町村以外の受け皿での人材確保の検討が必要。

##### 事務処理の難しさ、経験・知見の必要性

- 特定の専門人材を必要としない事務であっても、高度なデータ解析など、特に小規模市町村では対応が困難な事務や、ノウハウの蓄積が求められる事務については、市町村間連携のほか、都道府県や国、民間等による支援、事務処理の広域化も含め検討が必要。
- 事務処理を規定する国の仕組みの複雑さが原因となっている場合には、複雑さの解消による事務の簡素化についても検討が必要。

### デジタル技術の活用

各着目点に関し、**デジタル技術の活用が事務のあり方の前提を変え得る**。業務効率化や行政の質の向上にもつながることから、対応方策の検討の際に併せて検討することが不可欠。

バックヤードでの情報連携や、事業者等との間で電話等により行われている連絡調整事務のデジタル化、AIを用いた文章や要約の作成により**事務量自体を小さくすることが考えられる**。

デジタル技術の活用の観点から事務の**標準化・共通化を進めることで、事務の定型性が高まる**。

データを集約し、AIを活用した情報の整理・分析を行うことで事務処理に必要な情報の参照やチェックを容易にすること等により、**専門人材の不在やベテラン職員の退職によるノウハウの不足を補うことにつながる**。

20

## 課題に応じた対応方策の検討の視点②

### 事務への着目(続き)

#### ④その他事務処理のあり方

##### 対面や実地での事務実施の必要性

- 事務を対面や実地で実施する必要がある場合、事務処理の主体と客体との近接性が求められることから、一義的には市町村による事務処理が考えられる。他方で、遠隔での事務実施が可能な事務については、広域的な対応を含め検討が必要。

##### 事務処理に当たり踏まえるべき地域の事情・特性

- 狭域での地域事情や、住民の意思をきめ細かに施策に反映させる必要性が高い場合、各市町村での事務処理を前提に、都道府県・国や民間等による支援について検討が必要。
- 全国的な社会経済状況の変化や、全国や都道府県レベルでのサービス水準の考慮を要する事務については、国や都道府県の関与・支援により、一定の水準や均衡の確保とともに、市町村の負担軽減について検討が必要。

##### 行政分野を超えた連携や地域の多様な主体との連携の必要性

- 行政分野を超えた連携や、地域の多様な主体との連携が必要なものについては、当該連携が各市町村の組織内又は区域内で求められるのか、市町村の組織・区域を超えるのか、事務処理の主体の検討の要素に。

### デジタル技術の活用

リモートでの対応を可能にすることにより、**遠隔での事務処理で、対面や実地対応と変わらない実施水準を確保**することなどが考えられる。

**情報共有・コミュニケーションの円滑化**を図ることで、**行政分野を超えた連携や地域の多様な主体との連携がしやすくなる**。

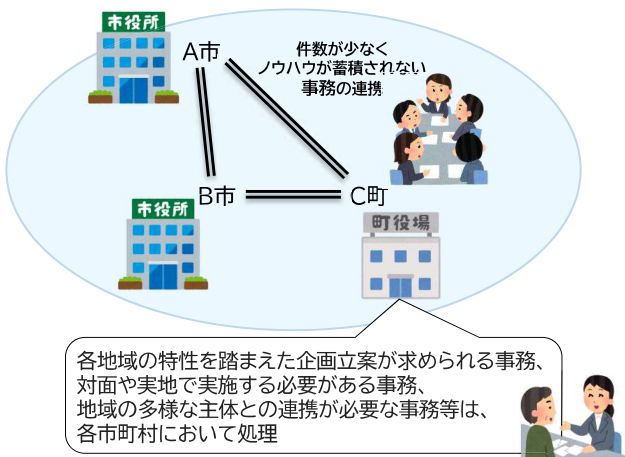
# 課題に応じた対応方策(水平連携・垂直補完等)

○ 検討の視点に沿って行う都道府県・市町村における検討を踏まえ、個別の事務の課題に応じた水平連携や垂直補完等の取組を進めていくことが必要。そのうえで、制度見直しが必要なものは適切に対応。

## 市町村間の広域連携

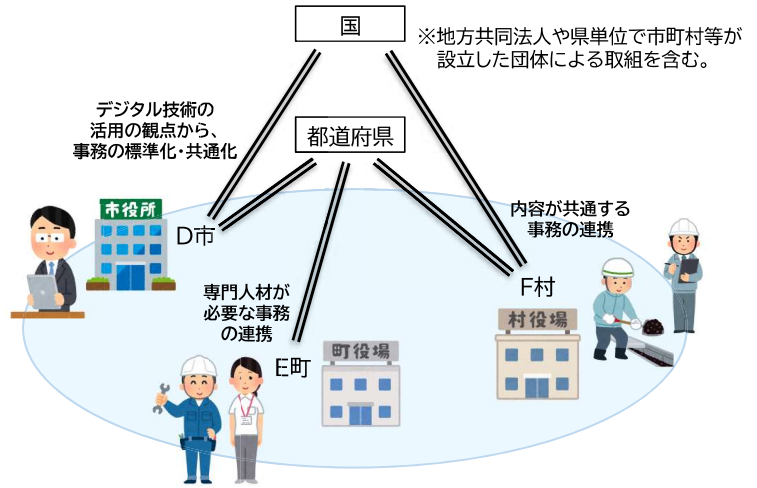
小規模団体では件数が少なくノウハウが蓄積されない事務等は、市町村間で連携して処理することが考えられる

※連携中枢都市圏・定住自立圏や核となる都市がない地域等における連携も含む



## 都道府県や国による市町村の補完・支援

特定の専門人材による事務処理が求められる事務や市町村と都道府県、国との間で事務の内容の共通性が高い事務等については、都道府県や国による補完・支援が考えられる



➡ 地方の検討・取組状況を踏まえ、制度上対応すべきものについては、国・都道府県・市町村の役割分担の変更等の制度見直し(各府省での対応のほか、分野横断的な対応も検討)

## 都道府県における主な取組の例

10月末時点

都道府県	枠組みの立上げ状況	今後の予定	対象分野
北海道	・ R7.2に上川総合振興局と管内市町村で構成される「 <u>上川管内地域連携・共創推進会議</u> 」(首長級)を立上げ	・ 分野別の部会を開催し、 <u>広域連携に関する実証事業等</u> の展開を目指す	・ DX ・ 人材確保等 ・ 公共施設管理
秋田県	・ R7.3に県と5市町で構成される「 <u>地方税業務のあり方研究会</u> 」(課長級)を立上げ ・ R7年度末までに県内3カ所で「 <u>県と市町村との意見交換会</u> 」(首長級)を実施予定	・ 「地方税業務のあり方研究会」については、 <u>12月までに報告書のとりまとめ</u> を目指す ・ 「 <u>県と市町村との意見交換会</u> 」での議論を踏まえ、将来的に他分野への展開を予定	・ 地方税 ・ その他の分野にも展開予定
福井県	・ R7.10に県と県内全17市町で構成される「 <u>市町の業務改善に関する検討会</u> 」(課長補佐級)を立上げ	・ 年度末までに中間とりまとめを目指す	・ 検討中 (土木、福祉、計画策定事務などを想定)
長野県	・ 県と市町村(市長会・町村会の代表者)で構成される既存の「 <u>県と市町村との協議の場</u> 」(首長級)を活用し、取組を推進	・ 11月に優先的に対応すべき事務を決定し、 <u>R8年度に具体的な連携方策について準備</u> 、R9年度から連携の取組を開始	・ 検討中 (専門職員確保、インフラなどを想定)
大阪府	・ 府内2地域(南河内・泉州南)で府と市町村で構成される <u>3つの検討体制</u> (首長級)を立上げ(うち2つはR7年度に新設)	・ 年度末に、 <u>進捗状況のとりまとめ及び次年度の取組の方向性の決定</u> を目指す。	・ 公共施設、地域活性化、将来のあり方等
愛媛県	・ 県と県内全20市町で構成される既存の「 <u>愛媛県・市町連携推進本部</u> 」(首長級)を活用し、取組を推進	・ 年度内に2回開催し、 <u>R8年度プランを策定</u> 予定	・ R8年度プランの内容は検討中(R7年度プランでは、 <u>市町道整備事業の県受託施行等</u> の取組)
鹿児島県	・ R7.11に県と離島市町村等による「 <u>持続可能な行政サービスのあり方に関する意見交換会</u> 」(課長級)を実施	・ 年度末までに、 <u>持続可能な行政サービスのあり方に関する意見交換会</u> (課長級)において <u>対応策のとりまとめ</u> を目指す	・ 検討中(離島市町村等を中心に課題を抽出)
沖縄県	・ R7.8に県・4市・4町村で構成される「 <u>持続可能な行政サービスのあり方に関する検討会</u> 」(課長級)を新たに立上げ	・ 年度末までに <u>対応策のとりまとめ</u> を目指す	・ 検討中(土木、国保、DXを検討会で提示)

## 都道府県・市町村の役割分担の変遷

- 平成11年の地方分権一括法により、都道府県と市町村の役割が見直され、**都道府県が処理する事務から「統一的な処理を必要とする事務」を削除**する等の改正が行われた。

### 都道府県・市町村の役割の明確化

- 昭和31年の地方自治法改正において、**都道府県と市町村の役割を明記**し、市町村は基礎的な地方公共団体として、**都道府県が処理する事務以外の事務を処理**することとされた。

### 地方分権改革における都道府県・市町村の役割分担の見直し

- 平成11年の地方分権一括法において、国と地方公共団体との役割分担の見直しとともに**都道府県・市町村の役割の見直し**が行われた。

#### 【都道府県の役割】

- ・ 都道府県を単位として統一性を確保する必要性のある「統一的な処理を必要とする事務」は**必要最低限であるべき**であること等から、**当該事務区分が廃止**された。併せて、市町村の「行政事務」に関し、都道府県が都道府県単位で事務処理の統一性を図る観点から、都道府県の条例で必要な規定を設ける「**統制条例**」**制度も廃止**された。

#### 【市町村の役割】

- ・ **一般の市町村は処理することが適当でないために都道府県が処理することとされる事務についても**、個別の市町村の規模及び能力に応じて、市町村において処理し得ることが明記された。

	新(平成11年改正後)	旧(昭和31年改正後)
都道府県事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域にわたるもの</li> <li>・ 市町村に関する連絡調整に関するもの</li> <li>・ その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域にわたるもの</li> <li>・ <b>統一的な処理を必要とするもの</b></li> <li>・ 市町村に関する連絡調整に関するもの</li> <li>・ 一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のもの</li> </ul>
市町村事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都道府県の事務を除いた事務</li> <li>・ <b>都道府県が処理する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない</b>と認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、処理することは可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都道府県の事務を除いた事務</li> <li>・ <b>事務の規模の観点から都道府県が処理する事務</b>については、その規模及び能力に応じて、処理することは可能</li> </ul>

24

## 地方分権一括法後における基礎自治体の事務の創設・事務の移譲

- 平成11年に地方分権一括法が成立して以降、新たな市町村事務の創設や、都道府県から市町村への事務権限の移譲により、**福祉分野を中心に、市町村において継続的な処理が必要な事務の増大**が見られる。

### 【地方分権一括法の成立後において、新たに市町村の事務とされた内容を含む主な法律制定・改正】

- **障害者自立支援法制定**(平成18年4月1日施行)【事務の移譲/事務の新設】
  - ・ 市町村と都道府県に分かれていた**障害福祉サービスの実施主体を市町村に一元化**するとともに、**市町村は地域生活支援事業**(相談支援事業等、手話通訳者等の派遣事業、日常生活用具の給付又は貸与事業、障害者等の移動を支援する事業、地域活動支援センター事業等)を行うこととされた。
- **介護保険法改正**(平成18年4月1日施行)【事務の新設】
  - ・ **市町村長が地域密着型サービス**(小規模多機能型居宅介護・夜間対応型訪問介護等)**事業者の指定権者**となるとともに、**市町村は地域支援事業**(介護予防事業・包括的支援事業等)を行うこととされた。
- **消費者安全法制定**(平成21年9月1日施行)【事務の新設】
  - ・ **市町村は消費生活相談等**(消費者からの苦情相談、苦情処理のためのあっせん、必要な情報の収集・住民に対する提供等)を行うこととされた。
- **社会福祉法改正**(平成25年4月1日施行)【事務の移譲】
  - ・ 主たる事務所が市の区域内にあって事業範囲が当該市の区域を越えない**社会福祉法人の認可や監督等の権限**について、**都道府県知事から市長に移譲**された。
- **母子保健法改正**(平成25年4月1日施行)【事務の移譲】
  - ・ 都道府県及び保健所設置市区が実施していた**低体重児の届出の受理、未熟児の訪問指導、未熟児養育医療の給付等の事務**について、**都道府県から全ての市町村に移譲**された。
- **空家等対策の推進に関する特別措置法制定**(平成27年2月26日施行)【事務の新設】
  - ・ 市町村は、**空家等についての情報収集**(空家等への立入調査、データベースの整備等)、**特定空家等に対する措置**(除却・修繕等の指導・助言、勧告、命令等)を行うこととされた。
- **生活困窮者自立支援法制定**(平成27年4月1日施行)【事務の新設】
  - ・ **市及び福祉事務所を設置する町村は生活困窮者の自立相談支援事業**(相談対応、自立に向けた支援計画作成、関係機関との連絡調整等)を行うこととされた。

# 参考資料

## 事務処理方法を規定する制度・役割分担の見直し例

### ◆事務処理の簡素化

- 毎年実施している事務、複数の市町村が行う同一の事務について、負担軽減を図るため、法改正により実施回数の減や事務の廃止が行われた。

#### 事務実施回数の減（公立大学法人） - R5 地方独立行政法人法改正 -

##### <制度改正の背景・理由>

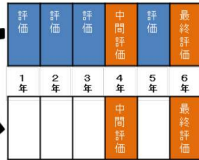
- 公立大学法人を設置している地方公共団体は、毎年、公立大学法人が作成する年度計画の評価を実施することが義務付けられており、負担となっていた。

##### <手法>

- 年度計画及び年度評価の廃止

※ 廃止に伴い、中期計画(6年ごと)の記載事項に中期目標を達成するため取るべき措置の実施状況に関する指標を追加。

中期計画の期間中の評価が6回→2回に



(出典)内閣府ホームページ

#### 事務の廃止（保育） - R1 子ども・子育て支援法改正 -

##### <制度改正の背景・理由>

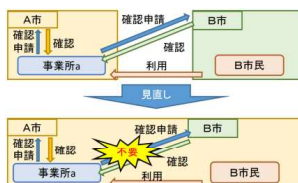
- 他の市町村に所在する地域型保育事業※1を利用する住民がいる場合、住民が居住する市町村と事業所が所在する市町村双方が、当該事業所の「確認」※2を行う必要があり、負担となっていた。

##### <手法>

- 事業所所在市町村以外の市町村による「確認」が不要とされた。

※1 市町村の認可事業(小規模保育、家庭的保育、事業所内保育、居宅訪問型保育)

※2 事業所が、設備や職員配置、市町村が定める運営基準を遵守しているかを確認するもの。



(出典)内閣府ホームページ

### ◆都道府県による市町村支援

- 市町村に知見やノウハウが不足する事務について、法改正により、都道府県が市町村支援を行うこととされた。

#### 都道府県による市町村の取組内容の向上支援（生活保護） - R6 生活保護法改正 -

##### <制度改正の背景・理由>

- 生活保護制度における医療扶助の適正化の取組を進めるに当たって、生活保護の実施機関(都道府県、市、福祉事務所設置町村)ごとに知見やノウハウの蓄積にばらつきがあった。

##### <手法>

- 都道府県が広域的見地による医療扶助等に関するデータ分析や取組目標の設定・評価を行った上で、市、福祉事務所設置町村に対する援助を行うこととされた。



(出典)厚生労働省ホームページ

#### 都道府県による市の機能強化支援（社会福祉） - H28 社会福祉法改正 -

##### <制度改正の背景・理由>

- 社会福祉法人の内部留保の問題が指摘され、当該法人のガバナンスの確保のため所轄庁(都道府県、市)の指導監督の向上が求められた。

##### <手法>

- 都道府県が、社会福祉法人の活動の状況等の調査・分析を行い、市による社会福祉法人への指導監督の実施に関し、必要な助言、情報の提供その他の支援を行うこととされた。

# 事務処理方法を規定する制度・役割分担の見直し例

## ◆事務処理の外部化

- 下水道分野においては**専門職員の不足**、障害福祉分野においては**業務量の増加**が生じていたため、法改正により、それぞれ**地方共同法人へ代行要請できる制度**、**指定法人へ委託できる制度**が設けられた。
- 国保連に対して、**国民健康保険分野以外の福祉分野の事務も委託**できるよう、順次、法改正が行われた。

### 特定の法人による代行方式創設（下水道） - H27 日本下水道事業団法改正 -

#### <制度改正の背景・理由>

- 市町村における**下水道職員が減少**し、近年頻発する豪雨災害防止のための**雨水管渠の整備への対応が困難な状況**。

#### <手法>

- 市町村議会の議決に基づき、日本下水道事業団（地方共同法人）が、特定下水道工事について**補助金交付申請を含めた工事一式を代行できる仕組みが創設**された。

#### 特定下水道工事（終末処理場・特定の管渠等の建設工事）

1 実施方針決定	6 積算・発注
2 補助金交付申請・執行管理	7 監督管理、指示、工事変更
3 地方公共団体負担分の起債	8 地元住民との調整
4 測量のための私有地立入等	9 工事発注・施工管理
5 道路占有許可申請等の各種管理者協議等	10 完成検査

※ 赤字表記の事務を、日本下水道事業団が代行可能に。

#### <制度改正後の状況>

- 令和元年度以降の活用実績は**1団体のみ**。

（備考）日本下水道事業団HP 事業報告書を基に事務局において集計。

### 指定法人への委託制度の整備（障害福祉） - H28 障害者総合支援法改正 -

#### <制度改正の背景・理由>

- 障害福祉サービス等の事業所数や利用者数が大きく増加し、地方公共団体による**調査・審査事務の業務量が大幅に増加**していた。

#### <手法>

- 都道府県及び市町村の事務のうち、公権力の行使に当たらない事務について、適切に実施することができると都道府県知事が指定する**民間法人（指定事務受託法人）**に対し、**業務委託が可能とされた**。

#### 指導監査事務

①立入検査等の対象者の選定	引き続き都道府県又は市町村で実施
②立入検査	
③報告・物件提示の命令	都道府県知事が指定する法人に委託可能
④質問や文書提出の依頼	

#### <制度改正後の状況> ※令和4年の地方からの提案等に関する対応方針

- 事業所への**実地指導を指定事務受託法人に委託できず**、市町村の負担軽減が十分でなかったため、事業所の同意を得て**任意で行う実地指導については、指定事務受託法人に委託することが可能であることが明確化**された。

### 特定の法人への委託範囲拡大（国保） - H12～21 審査支払業務の委託を可能とする法改正 -

#### 【国民健康保険団体連合会】

- 国民健康保険法第83条の規定に基づき、国民健康保険の保険者（都道府県、市町村及び国民健康保険組合）が共同して、国民健康保険事業の目的を達成するために必要な事業を行うことを目的として都道府県単位で設立された法人。

#### <手法>

- 医療費等の審査支払業務のほか、給付の適正化や保険者である**市町村が行う健康事業等を都道府県単位で支援**。

#### <主な事務の委託状況（審査支払業務）>

平成12年4月	介護保険関係業務開始
平成19年10月	障害者総合支援関係業務開始
平成20年4月	後期高齢者医療関係業務開始
平成21年10月	特定健診・特定保健指導関係業務開始
	出産育児一時金関係業務開始

#### 審査支払業務以外の業務（例）

<b>【国民】</b> ・ 保険者事務共同電算処理 ・ 第三者行為新書照会事務 ・ シェアポイントの支援 ・ 後援施設利用者通知コールセンター ・ 保険者ウェブ管理システムの運用管理 ・ 国保事業費納付金の算定 ・ 保険料（税）適正算定への支援 ・ 高額療養費交付事務 ・ 保険料の年金からの特別徴収経由機関業務 ・ 特定健診・特定保健指導に係る費用の支払及び一括管理 ・ 国保 後期高齢者ヘルスサポート事業 ・ 保険者協議会	<b>【後期高齢者医療】</b> ・ 保険者事務共同電算処理 ・ 第三者行為新書照会事務 ・ 後援施設利用者通知コールセンター ・ 国保 後期高齢者ヘルスサポート事業 ・ 保険料の年金からの特別徴収経由機関業務 <b>【介護保険】</b> ・ 介護保険事務共同電算処理 ・ 第三者行為新書照会事務 ・ 介護サービス相談・苦情処理事業 ・ 介護給付適正化対策事業 ・ 保険料の年金からの特別徴収経由機関業務 <b>【障害者総合支援】</b> ・ 障害者総合支援市町村事務共同処理
---	---

各省市HP「時の法令」をもとに事務局作成。 28

# 事務処理方法を規定する制度・役割分担の見直し例

## ◆専門性を有する職員の要件の緩和

- 建築分野、保育分野、社会福祉分野において、**専門性を有する資格保有職員が不足**していたため、それぞれ法改正により**建築主事に準ずる新たな職を創設**、省令改正により**看護師以外に保育士の代替可能範囲を拡大**、通知発出により**任用後の社会福祉主事任用資格の取得を許容**することとされた。

### 新たな職の創設（土木） - R5 建築基準法改正 -

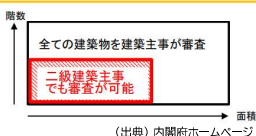
#### <制度改正の背景・理由>

- 建築確認の事務を行う建築主事に必要とされる建築基準適合判定資格者検定の受検資格は、**一級建築士試験に合格した者に限定**されていた。
- 検定の受検者や合格者の減少、資格者の高齢化により、**建築確認関係事務の担い手不足が課題**となっていた。

#### <手法>

- 二級建築士試験合格者による受検を可能とし、当該検定に合格した者は、「**建築副主事**」として**小規模な建築物等に限り、建築確認関係事務を行うことが可能とされた**。※ 二級建築士が設計・工事監理を行うことができる戸建て住宅等の建築物等

- 建築主事→従前から変更無し
- 二級建築主事（仮称）※ 小規模な建築物の適法性を審査



（出典）内閣府ホームページ

※ 建築基準法において「建築副主事」として制度化

### 他資格の代替範囲拡大（保育） - H27 省令改正 -

#### <制度改正の背景・理由>

- こどもの体調急変への適切な対応等を行う体制の確保を促進するため、**看護師又は保健師を保育士として配置することが可能とされていたが、看護師の需要は高く確保が困難**であった。

#### <手法>

- **准看護師についても、保育士として配置することが可能とされた**。



（出典）内閣府ホームページ

### 任用後の任用資格取得（社会福祉） - H15 通知 -

#### <制度改正の背景・理由>

- 福祉事務所で生活保護受給者への対応等を行う職員は、**社会福祉主事**でなければならないこととされていた。
- 地方分権改革推進会議において、都道府県等に置かれる職員の**必置規制の見直し**の対象とされた。

#### <手法> 通知(平成15年6月～)

- 人事の弾力的な運用・活性化等を図る観点から、**採用時及び異動時において社会福祉主事の任用資格を有しない者についても、その後任用資格取得のための措置を講ずることを条件に、配置することが可能とされた**。

#### 【任用資格取得のための措置】社会福祉法19① ii

- ・ 全社協中央福祉学院社会福祉主事資格認定通信課程、日本社会事業大学通信教育科(通信1年)
- ・ 指定養成機関を修了(22科目1,500時間)
- ・ 都道府県講習会(19科目279時間)

各省市HP「時の法令」をもとに事務局作成。 29

# 事務処理方法を規定する制度・役割分担の見直し例

## ◆事務処理の実施主体の広域化(広域化を促進するための都道府県の役割の明確化)

- 消防分野及び水道分野においては、**小規模な実施主体が多く**広域化が求められていたが、十分に進展していなかったため、法律上、都道府県が広域化に関する計画を定めるなど、**都道府県が広域化を進めるための役割**を担うことが定められた。

### 都道府県の役割の明確化 (消防)

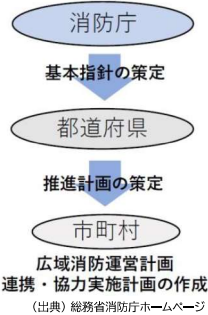
- H18 消防組織法改正 -

#### <制度改正の背景・理由>

- 災害の多様化、大規模化等の環境変化の中で、**特に小規模な消防本部においては、出動体制や消防車両・専門要員の確保等の限界が指摘され**、消防の広域化が推進されてきたが、管轄人口10万人未満の小規模消防本部が約6割を占めるなど、広域化が十分に進んでいないことが指摘されていた。
- 広域化が十分に進まなかった要因としては、広域化における都道府県の役割が法律上不明確であるとの指摘があった。

#### <手法>

- 市町村の消防の広域化を推進するための**都道府県の役割が明確化され、推進計画の策定、必要な調整・援助の実施等を行うこととされた。**



#### <制度改正後の状況>

- 広域化により消防本部の総数は、**811本部から720本部に減少**した(令和5年度時点)。

### 都道府県の役割の明確化 (水道)

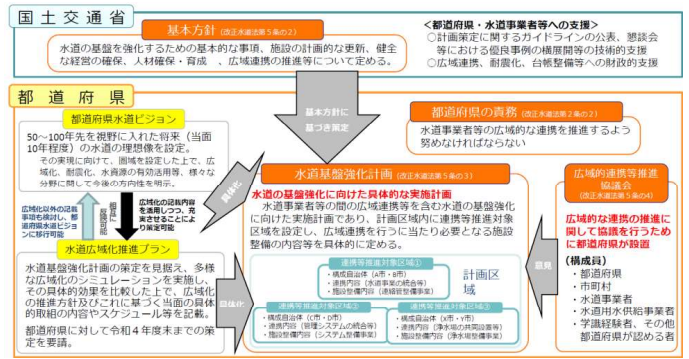
- H30 水道法改正 -

#### <制度改正の背景・理由>

- 水道事業は主に市町村単位で経営されており、**多くの事業が小規模(給水人口5万人未満の小規模事業者が7割弱)で経営基盤が脆弱**であり、職員数が大きく減少、水道施設の老朽化が進行し、耐震性も不足しているなどの課題が指摘されていた。

#### <手法>

- **都道府県を広域連携の推進役とすることが明確化され、水道基盤強化計画の策定、協議会の設置等を行うこととされた。**



#### <制度改正後の状況>

- 水道基盤強化計画が策定済みの団体は、**2府県のみ**(令和5年8月時点)。

各庁HP・「時の法令」をもとに事務局作成。30

# 事務処理方法を規定する制度・役割分担の見直し例

## ◆事務処理の実施主体の広域化(実施主体の一律的な変更)

- 後期高齢者医療分野においては、**制度運営の責任主体が不明確**であったため、また、国民健康保険分野においては、**安定的な財政運営や効率的な事業の実施等**が必要であったため、法改正により、それぞれ**広域連合、都道府県へと実施主体が全国一律に広域化**された。

### 広域連合設置義務化 (後期高齢者医療)

- H18 老人保健法(現在の「高齢者の医療の確保に関する法律」)改正 -

#### <制度改正の背景・理由>

- 高齢者医療費を中心に医療費がますます増大することが見込まれる中、国民皆保険を維持し、将来にわたり安定的で持続可能なものとしてくことが必要な状況。
- 従来の老人保健制度は、独立した保険制度ではなく、被用者保険等の保険者に対して費用を拠出する仕組みとなっていたことから、**老人保健制度の運営主体である市町村と実質的な費用負担者が乖離**しており、制度運営の責任主体が市町村単位になっていることについての見直しの必要性等が指摘されていた。

#### <手法>

- 後期高齢者についての独立した医療制度を創設して負担区分を明確にし、**都道府県の区域ごとに全ての市町村が加入する広域連合が必置化**された。
- この後期高齢者医療広域連合が保険料を徴収し、医療給付を行う。なお、保険料の徴収事務や申請受付、被保険者証の引渡し等の窓口事務は市町村が処理することとされた。

#### <制度改正後の状況>

- 高齢者の医療の確保に関する法律の一部改正(令和2年4月施行)
- 後期高齢者保健事業は、市町村の実施する国民健康保険の保健事業や介護保険の予防事業の取組との連携が十分に実施できていないという指摘を受け、**保健事業の実施について市町村に委託することが可能**とされた。

### 主体の都道府県化 (国保)

- H27 国民健康保険法改正 -

#### <制度改正の背景・理由>

- 市町村国保は、財政運営が不安定になる**小規模保険者が多数存在**し、一人当たり医療費・所得等において、それぞれの**格差が大きく**、**安定的な財政運営や効率的な事業の実施等**が必要な状況。

#### <手法>

- **都道府県が財政運営の責任主体**となり、市町村が納付する「国保事業納付金」の額を決定、保険給付に必要な費用を全額、市町村に支払うこととされた。
- また、都道府県内の**統一的な運営方針**である「国保運営方針」を示し、**市町村が担う事務の効率化、標準化、広域化を推進**することとされた。

#### 都道府県と市町村の役割分担

都道府県の主な役割	市町村の主な役割
・ 財政運営の責任主体	・ 国保事業納付金を都道府県に納付 ※上の図中、新しい交付金
・ 国保運営方針に基づき、事務の効率化、標準化、広域化を推進	・ 資格を管理(被保険者証等の発行)
・ 市町村ごとの標準保険料率を算定・公表	・ 標準保険料率等を参考に保険料率を決定
・ 保険給付費等交付金の市町村への支払い ※上の図中、新しい交付金	・ 保険料の賦課・徴収
	・ 保険給付の決定、支給

(出典)厚生労働省ホームページ

# 「指定地域共同活動団体」について

——行政法学からの検討——

岡山大学准教授 田代滉貴

はじめに

## 1 問題関心——地域における多様な主体の連携

- ・高齢化や人口減少といった人口構造の変化が進む中、地域住民の生活を支えるサービスやインフラ等をどのように維持していくかが大きな課題に。

→「地域における多様な主体との連携」の必要性。

「地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、多様な主体によって、住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために必要なサービス提供や課題解決がなされているが、今後は、これまで、主として家庭や市場、行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要である<sup>1)</sup>」(第 32 次地制調答申)

- ・地域における多様な主体との連携とは、見方を変えれば、国家が私的主体の活動を支援・助成することで「持続可能な住民サービス提供体制の構築」という政策目的の実現を図る試み。

→当該私的主体の活動をどのように規律すべきか、という点についても、個々の制度ごとに検討が必要では？

## 2 アプローチ——「指定地域共同活動団体」の検討<sup>2)</sup>

- ・そこで本報告では、以上の問題関心に基づく検討の一環として、指定地域共同活動団体制度の考察を試みる。

→市町村が「地域の多様な主体と連携して、地域課題の解決に取り組む団体」を指定地域共同活動団体へと指定し、その活動を支援することをもって、各主体間が連携・協働するための環境整備を図る制度<sup>3)</sup>。地方自治法(以下、「自治法」という)2024 年改正時に創設。

⇒以下、まず本制度の全体像を概観したうえで(I)、若干の検討を行う(II)。

---

<sup>1)</sup> 第 32 次地方制度調査会「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申(2020 年)10 頁。

<sup>2)</sup> 行政法学の観点から本制度を検討するものとして、太田匡彦「指定地域共同活動団体制度と「公共私の連携」」有斐閣 online。

<sup>3)</sup> 原昌史「指定地域共同活動団体制度」の創設とその活用に関する一考察」地方自治 920 号(2024 年)3 頁。



## 第2回



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和7年度）

### （第2回）議事要旨

- 1 日時 令和7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 ※WEB会議併用
- 3 出席者
- |        |                             |
|--------|-----------------------------|
| 小野 悠   | 豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授      |
| 河合 晃一  | 筑波大学人文社会系准教授                |
| 鈴木 崇弘  | 九州大学法学研究院准教授                |
| 高田 倫子  | 大阪公立大学大学院法学研究科教授            |
| 田代 滉貴  | 岡山大学学術研究院社会文化科学学域准教授        |
| 堀澤 明生  | 東北大学大学院法学研究科准教授             |
| 松本 朋子  | 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授 |
| 宮森 征司  | 新潟大学法学部准教授                  |
| 山羽 祥貴  | 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授         |
| 渡邊 有希乃 | 専修大学法学部准教授                  |

#### 4 概要

##### 公営企業（法）の課題—水道事業を素材として—

（鈴木構成員から資料に基づき説明）

- エリア統合により地域間の価格差の可変性が認識されることで、広域での価格差の妥当性についての議論につながることも考えられるのではないかと。例えば、過疎地域だけを統合すると価格の高いエリアだけできてしまうので、過疎地域とそうでない地域の組み合わせを戦略的に考え、ゲリマンダー的なことが起きないように制度設計する必要があるのではないかと。
- 別荘（セカンドハウス）に関する最高裁判決は住民票の有無という区別に合理的理由があると理解できるが、事業統合の場合はいずれも住民であることから、この考え方を適用することは難しいのではないかと。

- 設備投資をしてこなかった地域と、してきた地域では水道料金に差が出るはずで、統合すればどちらかに不公平感が生じる。同じ住民だから統一料金にすべきだと言われても納得しづらい部分があるので、この点を法的な観点から検討するにあたり、別荘に関する最高裁判決を応用できないかと考え、取り上げたところである。
- 確かに自治法上の広域連携は、とりわけ各種公私連携の仕組みとの組み合わせも含め、実際のケースを念頭に置くと、相当複雑な様相を呈し、一定の軸に即して整理することには難しさがあるように思われる。提言されたスリムな法制度とは、法改正を念頭に置いたものなのか、それとも現行制度を前提にした理論的整理や実務上のガイドライン等に基づく整理を想定しているのか。
- スリムな法制度については、地方自治法の条文を削っていくというのが最もドラスティックな案になるが、一方で、制度としてオプションが多いこと自体は望ましいことであるので、現実的には、1人でも使えるようなガイドラインを示すことが最も有効ではないか。
- 公公連携は広域連携を指していると思うが、公公連携と公私連携が択一関係か共存関係かという点について、行政法学上どのような問題として位置づけられるのかがイメージできていない。水道事業において、公公協働と公私協働のどちらを選ぶか、あるいは両立し得るかが問題となるのはどういった場合なのか。
- 法的問題というより実務上の相談として、現場から「どちらを選べばよいのか」とよく問われる。少なくとも現状は法的に決められる話ではないため、実務上のアドバイスとして「どちらかではなく両方使いましょう」というのがこの点の趣旨である。
- 判例のポイントは別荘住民について、費用面では常時給水義務のために設備投資が発生するのに、収入面では年間を通じて居住して利用料金を負担する通常の住民に比して割に合わないという点のように思われる。そうすると、事業合併で入ってくる住民は通常の住民と同様の費用収入構造であるため、過去の設備投資の懈怠による問題点は合併時に持参金的に整理することはあり得ると思うが、別荘住民のようなロジックは立てづらいのではないか。

- 公営企業が消滅すれば、公営企業法も消滅するという指摘について、法律を残すために制度を維持すべきという発想にはやや違和感があるが、この辺りはどのように理解すればよいか。
- 公営企業が消滅すれば公営企業法も不要になるというのはご指摘のとおりである。ここでは、水道法6条が公営企業による水道事業を前提としていることを踏まえ、公営企業が消滅しかかっている現状を何とか立て直せないかという趣旨で、公営企業を支える法制度を構築できないかということの問題提起したものである。

#### 大都市における行政課題への対応に関する議論について

(事務局から資料に基づき説明)

- 都道府県と並列する特別市制度を作るのはデメリットが大きいのではないか。例えば都市計画について、人が集まっている地域が抜けると財源も減り、残る都道府県としては新たに人やお金が集まるエリアをつくらなければならない。そうすると、都市計画マスタープランや都道府県・市町村の都市計画にも影響が及び、結果としてマクロレベルのまちづくりに相当の影響が出てくるのではないか。
- 指定都市が特別市として都道府県から独立した場合、例えば、特別市が行う都市計画事業の認可を誰が担うのかという問題が生じる。また、都道府県から独立することで、より広い範囲で広域調整が必要になる可能性があり、都市圏全体としての調整主体をどうするのかという論点が出てくることはあり得るのではないか。
- 特別市が独立した場合、地方交付税はどう扱われるのかが気になっている。特別市が不交付団体となることで、都道府県が担ってきた再分配機能が弱まり、財源には限りがある中で、全体として交付税の再分配効果は低下するおそれがあるのではないか。
- 特別市が独立しても不足分は地方交付税で補えるという指定都市側の主張があるが、交付税で見てもらえるのは減収額の75%までで、残る25%の留保財源の減収分は補填されない点が問題になる。また、交付税総額は限られており、制度設計次第では財源を圧迫するという指摘もある。

- 「特別市」移行の要件・手続について、大都市住民だけが住民投票の権利を持ち、希望すれば独立できるものなのか、そもそも住民投票で決めてよい性質のものなのか気になっている。1947年に特別市制度が廃止された際の議論や、当時の要件・手続はどのようなになっていたのか。
- 住民投票の範囲について、過去の特別市制度では、特別市を指定に当たり法律で住民投票が必要とされていた。当初は市の範囲だったが、残存する地域への影響が大きいため都道府県単位に改正された。新たな制度として特別市構想を議論する場合も、過去の経過や残存する都道府県への影響を踏まえて検討する必要があるのではないか。
- 特別市構想について、指定都市の中でも都市によって立ち位置はかなり異なると感じている。例えば、周辺の自治体からも通勤可能であるような都市と、周辺の自治体から人を吸い上げる状況になっている都市とでは、県との関係でも利害対立の生じやすさが異なり、制度に対する温度感は異なるのではないか。
- 大都市圏における緩やかな広域連携として、観光は重要なテーマの一つではないかと思っている。韓国の済州やドイツのハンブルクなど、観光産業に着目しているところも一定数あるようである。日本で圏域単位での連携を検討する際、観光については一般的にどのように捉えられているのか。
- 大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループの議論では、観光はテーマとして挙がっていなかったが、観光分野自体は、法制度の規律も多くなく、絶対やらなければいけない事務ではないからこそ、一番連携しやすい分野とも言えるのではないか。
- 特別市構想を検討する中で、スピルオーバーの議論がどうされていたのか気になっている。便益と負担の不一致といったことを考えると、大都市地域で一体的に処理することが必要な行政サービスを広域自治体である都が行い、さらに特別区全体での財政調整制度を持つ東京都の特別区制度、あるいは大阪都構想といった考え方が対応策として当てはまるように思えるが、特別市を推す指定都市の考えや、ワーキング内での議論はど

のようなものだったのか。

- 指定都市側は、指定都市の住民は多くの県税を納めているが、それが指定都市域にあまり還元されていないのではないかと主張している一方、県側は、税金は受益と負担が一对一の関係にあるものではなく、いろいろな人から集めて必要な場所に幅広く投資される性質のものだと反論している。
- 都道府県内部において大都市は「稼ぎ頭」であり、昼間人口にも行政サービスを提供したり、大都市以外の地域に対して大都市地域の富を再分配したりする必要がある。こうした大都市特有の困難に対する解決手段として、大都市で独立していくか、広域的に都市経営を実施することで受益と負担の地理的範囲を一致させていくかの二つの選択肢があり、日本ではこれまで、広域連携で調整する方向が採られてきたと理解しているが、現時点で、特別市構想と広域連携は両立可能なものとして捉えられているのか。
- 特別市と広域連携は二者択一ではなく、同時に発動する可能性もあり得る。例えば特別市ができた場合でも、残存部に対し水平連携のような形で支援することも考えられる。ただし、県という調整主体がいなくなり、対等な関係で特別市と県が分かれたとき、水平連携の調整が可能かということについては課題があるのではないか。
- 特別市と都道府県が並列する場合も、何らかの広域的な調整は必要と思うが、その調整の役割を国が担うということを考えた場合に、地方自治法上の「国の関与」を強化する方向もあり得ると考えるが、これについてワーキング内で議論はあったのか。
- 関与という視点で議題があったわけではないが、特別市と県という広域自治体同士の調整が必要になった場合、第三者として国が調整役を担う可能性についての指摘はあったが、こうした仕組みについては、これまで自治体が自ら決めていたところに国が入ってくることの是非などが論点になり得るのではないか。



# 資 料



令和 7 年 12 月 9 日

## 公営企業（法）の課題

——水道事業を素材として——

九州大学大学院法学研究院 鈴木崇弘

### はじめに

#### 一 水道事業の課題

##### （一）令和 4 年度の経営状況<sup>1</sup>

上水道事業 1310 事業中 189 事業（14.4%）が赤字

簡易水道事業 467 事業中 29 事業（6.2%）が赤字

##### （二）管路更新<sup>2</sup> —— 令和 3 年の更新率を元にとすると 150 年必要<sup>3</sup>

##### （三）技術職員 —— 漸減<sup>4</sup>

#### 二 水道事業（公営企業）の課題<sup>5</sup> —— 持続可能な事業実施<sup>6</sup>

##### （一）財政面に関する課題

人口減少に伴う料金収入の減少、国・地方の財政難、水道施設の老朽化に伴う更新投資の増大に対し、どのような法的支援を行うか。

---

1 総務省自治財政局公営企業経営室準公営企業室「公営企業としての上下水道事業の現状と課題」（2024 年 9 月 27 日）（[https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/content/00176940\\_0.pdf](https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/content/00176940_0.pdf)）3 頁。

2 2025 年 11 月 24 日、沖縄県において水道管が破裂し、広域断水が生じている。同断水は、同月 26 日午後までに解消したようである。日本経済新聞「沖縄県、広域断水が全面解消 最大 19 万世帯超に影響」（2025 年 11 月 26 日）（<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0JC266WJ0W5A121C200000/>）。

3 総務省自治財政局公営企業経営室準公営企業室・前掲註（1）3 頁。

4 総務省自治財政局公営企業経営室準公営企業室・前掲註（1）9 頁。

5 総務省自治財政局公営企業経営室準公営企業室・前掲註（1）25 頁。

6 持続可能な事業実施に向けた取組の事例につき、厚生労働省医薬・生活衛生局水道課「令和 2 年度水道事業の統合と施設の再構築、水道基盤強化に向けた優良事例等調査一式（広域連携及び官民連携の推進に関する調査）」（2021 年 3 月）（[https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply/stf\\_seisakunitsuite\\_bunya\\_topics\\_bukyoku\\_kenkou\\_suido\\_shingi\\_kanmin\\_00009.html](https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply/stf_seisakunitsuite_bunya_topics_bukyoku_kenkou_suido_shingi_kanmin_00009.html)）、厚生労働省医薬・生活衛生局水道課「令和 4 年度水道の基盤強化に向けた優良事例等調査（広域連携の推進に関する調査）報告書」（2023 年 3 月）（<https://www.mlit.go.jp/common/830005052.pdf>）、総務省自治財政局公営企業課「公営企業の持続可能な経営の確保に向けた先進・優良事例集」（2025 年 4 月）（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouei/keiei-jirei.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei/keiei-jirei.html)）

**(二) 物的資源に関する課題**

水道施設の老朽化に対し、どのような法的支援を行うか。

**(三) 人的資源に関する課題**

人材確保、技術承継に対し、どのような法的支援を行うか。

**三 公営企業法の課題 —— 水道事業の課題解決に資する法システムの提供**

公営企業が消滅すると、公営企業を統制する法（公営企業法<sup>7</sup>）も消滅する関係にあるため、公営企業が存続できるような法制度を整える必要がある。ここから、現行法に問題はないか、現行法をどのように改善すればより良く公営企業を法的に支援できるか、ということが公営企業法の課題。

→ 本稿は差し当たり、水道事業に纏わる幾つかの紛争を素材として、現行法の問題点を検討する。

---

7 なお、類似の概念として「公企業法」がある。すなわち、山田幸男『公企業法』（有斐閣、1957年）1頁は、「公企業法」を、「『直接社会公共の利益（公共の福祉）を目的とする非権力的行政作用』（作用的概念）の全てを内容」とする公企業に関する法と定義する。

この「公企業法」と比較すると、公営企業法は、公共の福祉を目的とする権力的・非権力的行政作用の全てを内容とする、主として地方公営企業法で問題となる公営企業法に関する法と定義することが出来る。この定義を前提とすると、公営企業法は、作用的概念という観点においては、公企業法よりも対象が広く、他方、組織という観点においては公企業法よりも対象が狭い。

## 一 水道事業に関する法令

### 一 水道事業に関する法令の多様性

水道事業には、水道法、地方自治法（以下「**地自法**」という）、地方公営企業法（以下「**地公企法**」という）、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下「**PFI法**」という）等が多層的に適用される。このため、水道事業に関する法的仕組みは複雑であり、一見すると不明瞭である。

#### （一）水道

地方公共団体により設置する「水道」（水道法3条1項）は、「公の施設」（地自法244条1項）である。

#### （二）水道事業

水道事業（水道法3条2項）の中でも、地方公共団体（地自法1条の3第1項）が実施する水道事業は、地方公営企業（地公企法2条1項）である。

#### （三）水道事業者 —— 市町村経営原則

##### （1）水道法上の原則・例外

水道事業者（水道法3条5項）は、原則（水道法6条2項）、市町村（地自法1条の3第2項）である。ただし例外的（水道法6条2項）に、都道府県（地自法1条の3第2項）<sup>8</sup>、特別地方公共団体である一部事務組合及び広域連合（地自法1条の3第1項・第3項、284条）、私的主体、公私協働組織が水道事業者になり得る。

##### （2）水道法2条の2第2項

水道法2条の2第2項は、都道府県に、都道府県「の区域内における市町村の区域を超えた広域的な水道事業者等との連携等（水道事業者等との連携及び二以上の水道事業又は水道用水供給事業の一体的な経営をいう。以下同じ。）の推進」する努力義務を課す。更に、現状では水道広域化等が進められつつある（後述）。

このような現況に鑑みると、水道法6条2項の原則・例外関係は、遠からず逆転するのではないか。仮に逆転するならば、水道法6条2項の市町村経営原則が、公営企業としての水道事業の持続可能性に大きな影を落とすことにならないか？

---

8 水道事業において都道府県をどのように位置付けるかにつき、厚生科学審議会（水道事業の維持・向上に関する専門委員会）「第4回水道事業の維持・向上に関する専門委員会 資料1-2：広域連携の推進について」（2016年7月20日）（<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shinrikai-10601000-Daijinkanboukouseikagakuka-Kouseikagakuka/0000130623.pdf>）。

県が水道事業を実施する例として、長野県企業局（<https://www.pref.nagano.lg.jp/kigyo/info/suido-denki/suido/suido/index.html>）。

#### (四) 料金

水道料金（水道法14条1項）は、公の施設の利用に関する使用料（地自法225条、244条の2第1項）である。この水道料金は、適正な原価に照らし公正妥当なものであり（水道法14条2項1号、地公企法21条2項）、平等原則に反しない（水道法14条2項4号）必要がある。

#### (五) 水道施設の維持・修繕

水道事業者は、水道施設の維持及び修繕を義務付けられている（水道法22条の2、水道法施行規則17条の2）。

#### (六) 公公協働・公私協働 —— 水道事業の持続可能性を高めるための法的仕組み

水道事業のうち、給水人口規模が3万人以下の小規模な事業者が約半数（49.9%）である<sup>9</sup>。これらの小規模事業者においては、水道事業を円滑に進めることが財政上・技術上困難な場合がある<sup>10</sup>。これらの困難を解消するために、公公協働や公私協働が活用されている。

## 二 公公協働の種類<sup>11</sup>

### (2) 市町村の区域を超えた広域的な水道事業者等間の連携等

「水道事業者等間の連携等」とは、水道事業者等間の連携及び2以上の水道事業又は水道用水供給事業の一体的な経営をいう。具体的な「水道事業者等間の連携等」の形態としては、事業統合、経営の一体化（同一の経営主体が複数の水道事業等を経営）、管理の一体化（水質管理、施設の維持管理又は事務の共同実施や共同委託、会計システムの共同化等）、施設の共同化（浄水場、配水池、水質検査施設の共有又は共同設置）、地自法第252条の16の2に定める事務の代替執行、技術的支援、人事交流等が考えられる。市町村の区域を超えた広域的な水道事業者等間の連携等については都道府県に係る責務とされ、市町

9 総務省自治財政局『令和5年度地方公営企業年鑑 第71集』（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001003683.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001003683.pdf)）50頁

10 水道事業の課題につき参照、正木宏長「水道事業の民間化の法律問題——行政契約の現代的展開——」立命館法学317号（2008年）1頁（3頁以下）、厚生労働省健康局水道課「民間活用を含む水道事業の連携形態に係る比較検討の手引き」3頁以下（2008年6月）、厚生労働省健康局「新水道ビジョン」5頁以下（2013年3月）、滝沢智「迫りくる水道事業の経営危機を乗り越えるために」公営企業47巻7号（2015年）5頁。

11 水道広域化に関する資料として、差し当たり参照、社団法人日本水道協会「水道広域化検討の手引き——水道ビジョンの推進のために」（2008年）（<https://www.env.go.jp/content/900546032.pdf>）、国土交通省水管理・国土保全局水道事業課「水道広域化推進プラン」（[https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply/stf\\_seisakunitsuite\\_bunya\\_0000087512\\_00001.html](https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply/stf_seisakunitsuite_bunya_0000087512_00001.html)）所収の各種資料、総務省自治財政局公営企業経営室・準公営企業室「上下水道の広域化等の現状」（2024年）（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000984523.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000984523.pdf)）。

村の区域内における水道事業者等との連携等については市町村に係る責務とされている。<sup>12</sup>

**(一) 一部事務組合<sup>13</sup>・広域連合<sup>14</sup> (地自法 284 条)**

事業統合(香川県広域水道企業団)の場合は、水道事業者が一つとなる。

経営の一体化(大阪広域水道企業団)の場合は、経営主体は同一であるが、水道事業者は複数存在する。

**(二) 協議会の設置 —— 地自法 252 条の 2 の 2<sup>15</sup>**

**(三) 事務の委託 —— 地自法 252 条の 14<sup>16</sup>、水道法 24 条の 3<sup>17</sup> (「権限の委任」)**

「事務の委託」は、行政主体間の行政契約である<sup>18</sup>(地自法 252 条の 16 が、事務の委託(行政契約)に関する特別な効果を定める)。

事務の権限及び責任は、委託者から受託者に移動する。事務処理の基準も、受託者の基準を使用する。委託者の議会は、受託者を(間接的にも)監督することが出来ない。

※水道法 24 条の 3 に基づく「水道の管理に関する技術上の業務」の委託においては、水

---

12 水道法制研究会『水道法逐条解説 [第 5 版]』(日本水道協会、2021 年) 97 頁。

13 一部事務組合(地方自治法 284 条 1 項、地方公営企業法 39 条の 2 第 1 項)として水道事業を行う例として、中空知広域水道企業団(平成 18 年 4 月)、岩手中部水道企業団(平成 26 年 4 月)、秩父広域市町村圏組合(平成 28 年 4 月)、群馬東部水道企業団(平成 28 年 4 月、令和 2 年 4 月)、大阪広域水道企業団(平成 29 年 4 月、平成 31 年 4 月、令和 3 年 4 月)、香川県広域水道企業団(平成 30 年 4 月)、田川広域水道企業団(平成 31 年 4 月、令和 5 年 4 月)、佐賀西部広域水道企業団(令和 2 年 4 月)、磯城郡水道企業団(令和 4 年 4 月→奈良県広域水道企業団へ)、奈良県広域水道企業団(令和 7 年 4 月)。

14 広域連合(地方自治法 284 条 1 項、地方公営企業法 39 条の 2 第 6 項)として水道事業を行う例として、かずさ水道広域連合企業団(平成 30 年 4 月)、広島県水道広域連合企業団(令和 5 年 4 月)。

15 近時の事例として、新庄市、金山町、最上町、舟形町、真室川町、大蔵村、戸沢村による協議会の設置。参照、人口減少社会等における持続可能な公営企業制度のあり方に関する研究会「事務の共同処理などによる自治体間の連携方策について」(2021 年 2 月 19 日)([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000735895.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000735895.pdf)) 4 頁。

16 近時の事例として榎原市上下水道部・大和高田市上下水道部お客さまセンターによる共同委託。参照、人口減少社会等における持続可能な公営企業制度のあり方に関する研究会・前掲註(15) 5 頁。

17 近時の事例として、宗像地区事業組合における給水に関する業務等(宗像地区事業組合と北九州市)。参照、北九州市上下水道局計画課「宗像地区事務組合水道事業包括業務委託」(2019 年 12 月 13 日)(<https://www.mlitt.go.jp/common/830005526.pdf>)。

18 芝池義一『行政法総論講義 [第 4 版補訂版]』(有斐閣、2006 年) 241 頁以下、宇賀克也『行政法概説 I [第 8 版]』(有斐閣、2023 年) 442 頁。

道の管理に関する技術上の業務については委託者（水道事業者）から受託者に事務の権限及び責任が移るものの、給水契約に基づく給水義務等は依然として委託者（水道事業者）に存続する。

**（四）事務の代替執行<sup>19</sup> —— 地自法 252 条の 16 の 2（「権限の代理」）**

事務の権限及び責任は、被代替執行者に留保される。事務処理の基準は、被代替執行者の基準を使用する。被代替執行者の議会は、被代替執行者を監督することにより、間接的に代替執行者の事務遂行を監督することができる。

**（五）私法上の契約 —— 地方自治法、水道法に基づかない協議会の設置<sup>20</sup>等**

**三 公私協働の類型 —— 水道法 24 条の 3、地自法 244 条の 2 第 3 項以下、PFI 法**

**（一）事務の委託 —— 水道法 24 条の 3 ※上述**

**（二）指定管理者 —— 地自法 244 条の 2 第 3 項）<sup>21</sup>**

なお水道事業全体に対して指定管理者制度を用いる場合は、当該指定管理者が水道事業者になり、又、水道法 8 条 1 項 4 号によって同一給水区域に水道事業者が重複することが許されないことから、市町村は水道事業を廃止しなければならない<sup>22</sup>。

---

19 近時の事例として、天龍村における簡易水道再編事業に係わる事務（天龍村と長野県）、宗像地区事業組合における給水に関する業務等（宗像地区事業組合と北九州市）。参照、[https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply/stf\\_seisakunitsuite\\_bunya\\_topics\\_bukyoku\\_kenkou\\_suido\\_shingi\\_kanmin\\_2017\\_index\\_00005.html](https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply/stf_seisakunitsuite_bunya_topics_bukyoku_kenkou_suido_shingi_kanmin_2017_index_00005.html) 所収の、長野県企業局水道事業課長竹花顕宏「天龍村の簡易水道に係る事務の代替執行について——（県内市町村等水道の持続可能な経営に向けて）」（2020年2月14日）（<https://www.mlit.go.jp/common/830005502.pdf>）、北九州市上下水道局計画課・前掲註（17）。

20 近時の事例として、狛江市、小金井市、八王子市、昭島市、調布市、国立市、東久留米市による公営企業会計システムの共同調達に関する地方自治法外の協議会の設置。参照、人口減少社会等における持続可能な公営企業制度のあり方に関する研究会・前掲註（15）6頁。

21 沿革等につき、参照、稲葉馨「公の施設法制と指定管理者制度」法学 67 卷 5 号（2003 年）685 頁。

22 鈴木崇弘「ドイツ水道法制における民間委託の統制（1）——行政契約の活用留意した分析」自治研究 93 卷 3 号（2017 年）112 頁（113 頁）。

水道事業者（水道法 3 条 5 項）とは「施設の所有の有無を必ずしも問わず、施設利用の権限を有し、水道により水を供給し、その対価として水道料金を収受する者」（日本水道協会「水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書」（2006 年）（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/suidou/060721\\_houkoku\\_mokuji.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/suidou/060721_houkoku_mokuji.html)）54 頁）である。ここから、水道事業全体に対して指定管理者制度を用いれば、当該指定管理者が水道事業者に該当することになる。

(三) PFI 法

(a) 選定事業 (PFI 法 2 条 4 項)

(b) 公共施設等運営事業 (PFI 法 2 条 6 項)

(四) 私法上の契約 —— 従来型業務委託<sup>23</sup>

四 公公協働と公私協働の関係

(一) 問題の所在 —— 公公協働と公私協働とは二者択一の関係か、共存関係か？

(二) 小規模水道事業者と公公協働・公私協働 —— 車の両輪

小規模水道事業者の場合、事業を実施するために公私協働をせざるを得ない。ただし、公私協働においては公共団体による私の監督が重要である（いわゆる「遂行責任<sup>24</sup>」、「保障責任<sup>25</sup>」、「捕捉責任<sup>26</sup>」）。というのも、例えば、公私協働において依然として公共団体が水道事業者である場合<sup>27</sup>、末端消費者との関係では、私的主体ではなく公共団体が、常時給水義務を負うからである（水道法 15 条 2 項）<sup>28</sup>。

ただし、小規模水道事業者の場合、自らの職員が存在しない（存在しても少ない）ことが多い。このような場合には、公共団体による私的主体の監督を十全に行うことはできない<sup>29</sup>。ここから小規模水道事業者は、（自らの職員を育成するのに多大な時間を要することからも）、公私協働を担保するためにも公公協働をせざるを得ないのではないか。

→ 公公協働と公私協働とを同時並行で実施するのが望ましいのではないか？

---

23 参照、日本水道協会・前掲註（22）14 頁以下。

24 板垣勝彦『保障行政の法理論』（弘文堂、2013 年）57 頁。

25 板垣・前掲註（24）58 頁。

26 板垣・前掲註（24）58 頁。

27 水道法 24 条の 4 に基づく、公共施設等運営事業（PFI 法 2 条 6 項。いわゆる地方公共団体事業型コンセッション方式）の場合等。

28 この他、例えば指定管理者を用いる場合も同様である。というのも指定管理者が適正に管理しない場合、地方公共団体の長は地自法 244 条の 2 第 10 項に基づき必要な指示をすることができる。当該指示に関する裁量が基本権保護義務等により収縮すれば当該指示を行う義務が地方公共団体の長に課される。

29 例えば、松田健司「持続可能な地方行財政のあり方に関する議論について」14 頁では、ある人口約 5 万人の市においては、「下水道の維持管理については、6 名（全て一般行政職）で担当しており、管路の点検は一部事業者に委託して実施しているが、専門的な理解が困難な部分がある。」という事例が紹介されている。

## 二 公公協働・公私協働に共通する問題

		監督	終了
公公協働	一部事務組合	議会	地自法 288 条
	広域連合	(構成員につき規約)	
	協議会	規約	地自法 252 条の 6
	事務の委託	規約 (地自法 252 条の 15)	地自法 252 条の 14 第 3 項
		水道法 24 条の 3 第 6 項 →水道法 36 条 2 項、39 条	契約 (水道法施行令 9 条 3 号口)
	事務の代替執行	規約 (地自法 252 条の 16 の 3)	地自法 252 条の 16 の 2 第 3 項
契約 (私法)	契約	契約	
公私協働	事務の委託	水道法 24 条の 3 第 6 項 →水道法 36 条 2 項、39 条	契約 (水道法施行令 9 条 3 号口)
	指定管理者	地自法 244 条の 2 第 10 項 協定 (契約? 附款?)	地自法 244 条の 2 第 11 項 協定 (契約? 附款?)
	選定事業	事業契約	
	公共施設等運営事業	PFI 法 28 条 公共施設等運営権実施契約	PFI 法 29 条 公共施設等運営権実施契約
	契約 (私法)	契約	契約

行政法学の観点からは、上述した法的仕組みの優劣を決することは勿論出来ない。又、上述した法的仕組みを地方公共団体が採用する場合に住民をどのように説得するか、ということについても行政法学はほとんど知見を持たない（公聴会の開催義務を法律上課した方が良い等を言えるくらいであろうか。）。

他方、行政法学の観点から上述した法的仕組みの問題点は指摘することが出来るため、以下検討する。

### 一 事業の開始 —— 意思決定機関の構成、指揮監督権の設定

意思決定機関をどのように構成するか、誰にどのような指揮監督権（影響力）を保有させるか等は、公公協働であれ、公私協働であれ問題になり得る。これらは、法令、団体の規約または協定（行政契約）において定められる。

## 二 料金 —— 水道法14条2項1号・4号との関係<sup>30</sup>

公公協働であれ、公私協働であれ、総括原価方式（水道法14条2項1号・3項、水道法施行規則12条1号）、平等原則に基づく水道料金の設定（個別原価）が問題になる。

### （一）事業統合 —— 個別原価

公公協働の中でも事業統合の場合、従前の各自治体における料金や設備投資状況を踏まえ、経過措置として一定期間あるいは永続的に旧水道事業毎に料金を設定するか、それとも新事業一律の料金を設定するかが問題となる。

### （二）公私協働 —— 総括原価方式と私的主体の利益追求との調整

私的主体は営利の追求を目的とする。ここから公私協働の場合、私的主体による営利の追求との調和が図られた水道料金を設定することが出来るか、ということが問題となる。しかしながら総括原価方式（供給原価＋適正利潤）を水道法が採用する以上、私的主体は、水道事業単体では営利を追求することが難しいと考えられる<sup>31</sup>。

## 三 人的資源の確保

公公協働であれ、公私協働であれ人的資源の漸減に対応することが問題となる。地方公務員の雇用を除き、対応策<sup>32</sup>としては、比較的余裕のある公共団体からの職員派遣（地自法252条の17）、外部委託が考えられる。後者の外部委託では、どのような契約（協定）を締結するかが問題となる。

## 四 事業の監督・終了

事業が失敗しそうな場合に誰に介入権限を与えるか（遂行責任、保障責任）、事業が失敗した場合にどのような後処理を行うか（捕捉責任）等は、公公協働であれ、公私協働であれ問題になり得る。

---

30 平成30年水道法改正以前の資料ではあるが有益なものとして、第7回水道ビジョン検討会「追加説明資料2 水道料金について」(<https://www.mlit.go.jp/common/830002440.pdf>)。

31 私の利益追求により公私協働が破綻した古典的な事例として、ポツダム市やベルリン市州の水道事業を挙げることが出来る。参照、ハルトムート・バウアー、矢島聖也（訳）「公共化の実際と指針」阪大法学68巻5号（2019年）1073頁（1076頁以下）。

水道料金のように料金が法定されている場合、ことさらに私的主体が公私協働に参入し難くなることを指摘するものとして、板垣勝彦「指定管理者制度15年の法的検証」横浜法学28巻1号（2019年）27頁（39頁）。

32 ドイツにおける人材確保の実践につき、鈴木崇弘「ドイツ上下水道事業の現状に関する実態調査」(<https://www.jfm.go.jp/support/research/n9at5c000000039b-att/a1758688492707.pdf>) 18頁以下。

これらの事項については、次の三つが問題となる。

第一に、法令上、行政にどのような事業監督・事業終了権限が設定されているか、という問題である。更に法令上、行政に権限が設定されている場合は、当該権限を行使できるか（羈束か裁量か）、が問題となる。

第二に、とりわけ地方自治法や水道法に基づかない協定にもとづく公公協働・公私協働においては、契約（協定）において行政にどのような事業監督・事業終了権限を設定するか、という問題である。

第三に、行政が権限の行使を怠る際、末端消費者が訴訟等を通じて権限行使を促すことが出来るか、ということが問題となる。

## 五 本稿の課題

公営企業法という参照領域を設定する場合、上記の課題はいずれも重要である

→ ただし、いずれも綿密な検討を要する。ここから、本稿では、主として公私協働における料金、行政契約及び事業の終了に焦点を当てることとする。

### 三 水道料金

#### 一 問題の所在 —— 水道法14条2項1号（総括原価方式）、4号（平等原則）

##### （一）公公協働における水道料金の設定

事業統合が行われる場合、統合前の各水道事業では人件費や設備費等の諸条件が異なるため、水道料金が水道事業毎に異なることが一般的である。そこで、統合後の新水道事業において、これらの異なる料金を直ちに統一しなければならないのか、あるいは従前の料金水準を一定期間維持することが許容されるのか、ということが問題となる<sup>33</sup>。

##### （二）公私協働における水道料金の設定

公私協働における水道料金の設定では、とりわけ水道法14条2項1号の「健全な経営を確保することができる公正妥当なもの」要件が問題となる。

#### 三 水道法14条2項4号 —— 平等原則

##### （一）立案担当者の見解

##### （四）差別的取扱いの禁止（4号）

本号は、水道の利用関係における公平の原則を定めたものである。法の下での平等と同じ精神であり、地方公共団体の公の施設としての水道の利用については、地方自治法第244条第3項に同様の規定がある。本号の規定は、特定の需要者に対する不当な差別を禁じたものであって、正当な理由に基づいて格差をつける場合、例えば、用途別料金体系において一般用、営業用等に区別し、又は口径別料金体系において量水器の口径差に応じて格差を設け、また、従量料金においてその地域の将来の水需給の状況等を勘案して段階別逓増料金を設定する等合理的な理由に基づく場合には、不当な差別的取扱いには該当しない。

これに対して、同一の水道事業の給水区域において、新たに拡張した地区の工事費を勘案してその地区の料金を割高に設定したり、他の市町村の区域をも含めて給水したりする場合に、市外給水と称して割高の料金を設定する等は差別的取扱いに該当する。

料金及び給水装置工事の費用のほか、水道の需要者が負担すべき費用がある場合は、その金額が、合理的かつ明確な根拠に基づき設定されたものでなければならない（規則12条の4第2号）。<sup>34</sup>

##### （二）最二小判平成18年7月14日民集60巻6号2369頁

一般的に、水道事業においては、様々な要因により水道使用量が変動し得る中で最大使用

33 実際に広域連携がなされた後に水道料金がどのように変化したかについては、上下水道政策の基本的なあり方検討会「第4回 上下水道政策の基本的なあり方検討会会議資料2 上下水道の広域連携に関する今後の政策の方向性について」（2025年）（<https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/content/001890133.pdf>）18頁。

34 水道法制研究会・前掲註（12）309頁。

量に耐え得る水源と施設を確保する必要があるのであるから、夏季等の一時期に水道使用が集中する別荘給水契約者に対し年間を通じて平均して相応な水道料金を負担させるために、別荘給水契約者の基本料金を別荘以外の給水契約者の基本料金よりも高額に設定すること自体は、水道事業者の裁量として許されないものではない。しかしながら、前記事実関係等によれば、旧高根町の簡易水道事業においては、平成8年度において、水道料金を年間50万円以上支払っている大口需用者が29件あり（記録によれば、これらの大口需用者はいずれも別荘以外の給水契約者であることがうかがわれる。）、その年間水道使用量は同町の簡易水道事業における総水道使用量の約20.3%に当たり、一方、別荘給水契約者の件数は1324件であり、その年間水道使用量は同町の簡易水道事業における総水道使用量の約4.7%を占めるにすぎないというのである。このように給水契約者の水道使用量に大きな格差があるにもかかわらず、上告人の主張によれば、本件改正条例による水道料金の改定においては、ホテル等の大規模施設に係る給水契約者を含む別荘以外の給水契約者の1件当たりの年間水道料金の平均額と別荘給水契約者の1件当たりの年間水道料金の負担額がほぼ同一水準になるようにするとの考え方に基づいて別荘給水契約者の基本料金が定められたというのである。公営企業として営まれる水道事業において水道使用の対価である水道料金は原則として当該給水に要する個別原価に基づいて設定されるべきものであり、このような原則に照らせば、上告人の主張に係る本件改正条例における水道料金の設定方法は、本件別表における別荘給水契約者と別荘以外の給水契約者との間の基本料金の大きな格差を正当化するに足りる合理性を有するものではない。

「個別原価主義」に照らしつつ、施設規模を拡大させる要因を作り出した別荘保有者（「住民に準ずる地位にある者」）の基本料金を、「住民」の基本料金よりも高額に設定すること自体は平等原則に反しない。ここでは、平等原則を適用するに当たり、誰と誰とを、どのような基準で比較するか、ということが問題となる<sup>35</sup>。

### （三）問題の所在

#### （1）平成18年最判 —— 合理的な区別か否か

平成18年最判は、「個別原価主義」に照らしつつ、区別を正当化できるかを問題にした。そして平成18年最判は、住民と住民に準ずる地位にある別荘保有者とを区別する可能性自体は認めている）。

#### （2）公公協働において水道料金を合理的に区別する可能性？

平成18年最判を踏まえると、地区毎に水道料金を割高に設定することが合理的な区別になるのはどのような場合か、ということの問題にできるようにも思われる。

35 平成18年最判で問題となった事案においては、原審と最高裁とで、平等原則の基準の設定について異なる考え方が示されている。参照、増田稔「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成18年度（下）804頁（818頁以下、特に原審の難点につき819頁）。

- 前述の立案担当者の見解をどのように考えるか。
- 新水道事業の水道料金を設定するに当たり、旧水道事業の施設更新の度合い（旧水道事業者の設備投資不足）に応じて、旧水道事業の事業範囲毎に異なる水道料金を（激変緩和措置ではなく恒久的に）設定することは適法か？
- この他、激変緩和措置として一定期間、旧水道事業の事業範囲毎に異なる水道料金を設定することは水道事業者の裁量として許容されるか、ということも別途問題となる。

#### 四 地方公共団体と指定管理者とが締結する協定

先に見たとおり、行政契約は公公協働か公私協働かを問わず問題になる。ただし本稿では議論の範囲を限定するため、地方公共団体と指定管理者とが締結する協定（以下単に「協定」という）に絞って検討を行う。

##### 一 「協定」の意義

###### （一）「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」<sup>36</sup>

###### 第2 公の施設の管理に関する事項

……

###### 1 指定管理者に関する事項（略）

###### 2 条例で規定すべき事項

（1）指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定めることとされており、その具体的な内容は以下のとおりであること。

（第244条の2第4項関係）（略）

（2）旧法第244条の2第4項及び第5項と同様、指定管理者制度においても、利用料金を当該指定管理者の収入として収受させることができるとし、当該利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとしていること（第244条の2第8項及び第9項関係）。

（3）指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であること。

3・4（略）

###### （二）「平成20年度地方財政の運営について」<sup>37</sup>

###### （8）指定管理者制度の運用

平成15年度に導入された指定管理者制度は、導入後5年を経過し新たな指定管理者の選定に入ろうとしている団体が多いと見込まれるところであり、運用に当たっては以下の事項に留意し、その在り方について検証及び見直しを行われたい。

ア・イ（略）

ウ 指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛

36 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」平成15年7月17日総行行第87号総務省自治行政局長通知。

37 「平成20年度地方財政の運営について」平成20年6月6日総財財第33号総務省総務事務次官通知（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000022469.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000022469.pdf)）。

り込むことが望ましいこと。また、委託料については、適切な積算に基づくものであること。

「指定管理者との協定等に関する留意事項として、施設に応じた必要な体制（物的・人的）に関する事項、損害賠償責任の履行の確保に関する事項（保険加入等）、指定管理者変更に伴う事業の引継ぎに関する事項。修繕費等の支出について指定管理者との適切な役割分担の定め、自主事業と委託事業についての明確な区分、地方公共団体側の事情で予算（委託料等）が削減された場合等を想定し、指定管業者側と協議の場を設ける等の適切な定めが求められている。<sup>38</sup>」

## 二 「協定」の法的性質

### （一）「協定」の法的位置付け

法律上は、指定管理者の指定（行政庁の処分、地自法244条の2第3項）<sup>39</sup>のみが定められており、地方公共団体と指定管理者との「協定」については定めがない。

### （二）「協定」の法的性質

このように地方自治法が協定を規定していないため、「協定」が附款（行政庁の処分）<sup>40</sup>と、（公法又は私法上）の（請負又は委任<sup>41</sup>）契約<sup>42</sup>とのいずれであるか、あるいは折衷的なもの<sup>43</sup>かにつき、見解が分かれている<sup>44</sup>。

38 宮脇淳（編著）、井口寛司＝若生幸也『指定管理者制度 問題解決ハンドブック』（東洋経済新報社、2019年）136頁以下。

39 参照、板垣・前掲註（31）29頁以下等。

40 大分県総務部行政企画課「指定管理者制度運用ガイドライン（令和7年2月改定版）」（<https://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/2233030.pdf>）9頁は、工藤・後掲註（41）を引用しつつ、「①協定は契約ではなく、『指定』という行政処分の附款であると考えられること②指定管理の法的性質は、『仕事の完成』を約する『請負』ではないことなどの理由から、協定書は『請負に関する契約書』に該当するものではなく、基本的に印紙の貼付は不要と解釈して差し支えない。」とする。

41 委任契約説を採用しているように見えるものとして、工藤学「最近の地方研修会等における質疑応答について」地方自治740号（2009年）67頁（68頁）。

42 参照、京都市「京都市公の施設の指定管理者制度運用基本方針」（[https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/contents/0000026/26365/shishin\\_qa\\_koushin.pdf](https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/contents/0000026/26365/shishin_qa_koushin.pdf)）23頁。

43 大阪高判平成19年9月28日（平18（行コ）102号）。

44 各地方公共団体の見解につき、参照、一般社団法人指定管理者協会「協定書の現状と課題——時代と共に変化した制度運用と協定書アップデートの必要性」（2022年）（[https://www.shiteikanri.org/Portals/0/pdf/teigen/R4\\_teigen.pdf](https://www.shiteikanri.org/Portals/0/pdf/teigen/R4_teigen.pdf)）6頁以下。

### (三)「協定」の法的性質が影響を及ぼす事項

#### (1) 収入印紙の貼付

「協定」が附款又は委任契約であれば、収入印紙の貼付が不要。他方、協定が請負契約であれば、収入印紙の貼付が必要（印紙税法2条、別表第1表第2号）。

#### (2) 両当事者の権利義務の設定

「協定」において後述第4章第3節で挙げるような事項を定めたい場合、当該協定が行政主体及び私的主体に権利を付与し、及び義務を課すことになる。そうすると当該協定を行政庁の処分である附款とみなすことは、行政庁の処分の定義<sup>45</sup>から難しいように思われる。

#### (3) 合意解除の可能性（後述）

### 三 協定において定めるべき事項

#### (一) 協定において定めるべき事項

公公協働にせよ公私協働にせよ、事業の内容、事業の実施方法、事業を終了する際の措置、事業における末端消費者と事業主の契約関係に関する規律（約款の決定手続等）、公の職員の取扱いは、行政契約において記載すべき基礎的な事項と考えられる<sup>46</sup>。

その上で、「協定」において定めるべき事項の例として、①権利・義務の譲渡の原則禁止、②受託企業の一部又は全部が独禁法違反に該当した場合等の事業契約締結に関する地方公共団体の留保権、③第三者利用に関する地方公共団体の承認権、④受託企業による人員確保・教育・訓練実施、⑤モニタリングに関する専門家・外部機関の活用、⑥VE提案、⑦災害・事故対応に関する方法、⑧物価変動、⑨任意解除・協議解除、⑩施設更新請求権、⑪事業自体に起因する住民運動・訴訟に対応する地方公共団体の義務、⑫各当事者の組織、関係者協議会、⑬地方公共団体の職員の受託事業者が行う研修等への参加権等を挙げる事が出来る<sup>47</sup>。

---

45 「行政事件訴訟特例法1条にいう行政庁の処分とは、所論のごとく行政庁の法令に基づく行為のすべてを意味するものではなく、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」（最一小判昭和39年10月29日民集18巻8号1809頁）。

46 これらの要素を必要的記載事項とするべきか、ということは別途問題になり得る。なお、事業を終了する際の措置を定めなかったがために生じた紛争につき、参照、第5章。

47 参照、鈴木崇弘「PPP形態別の契約上の課題」地方公営企業連絡協議会『公営企業の官民連携、広域化、脱炭素化等の取組に関する調査報告書』（地方公営企業連絡協議会、2024年）1頁（24頁以下）。

## (二) 協定において定めるべき事項の参照点

「公私協働契約のいずれもが公・私の責任明確化を任務とすること、期間の長短・業務の幅については異同があるものの中核となる業務については同様であること、公私協働契約によって規律すべき事項については一般的に共通性が見られる<sup>48</sup>」。

ここから、PFI 契約に関するガイドライン<sup>49</sup>等は、多くの公私協働契約にとって参考になるとされる。さらに、公公協働において規律すべき事項は、公私協働契約においても規律すべき事項である場合があり得ることから、公公協働における行政契約にとっても PFI 契約に関するガイドライン等は参考になる可能性がある。

## (三) 法律による制御 —— 行政契約の自由度をどの程度制限すべきか

契約に関して行政の意思表示に認められる裁量や私人の自由をどの程度法律により狭めるべきか、言い換えれば、清浄にして豊富低廉な水の安定定的・持続的な供給という公益(参照、水道法1条)を理由として契約の自由度をどの程度制限すべきか、ということが問題となる。

## 四 補論 —— 指定管理者の指定

### (一) 問題の所在

①指定管理者において処分を介在させる理由は何か。

②行政庁の処分とその附款(いずれも行政庁の処分である)という構成ではなく、行政庁の処分と行政契約という構成を採用する理由は何か。

### (二) 公の施設における利用関係

#### (1) 公の施設における利用関係を設定する行為の種類

公の施設に関する地方公共団体と私人との目的内<sup>50</sup>利用関係を形成する行為は、「自由使用(一般使用)、許可使用、特許使用(特別使用)、契約使用<sup>51</sup>」のいずれかである。

このうち許可使用又は特許使用においては、行政庁の処分(申請に対する処分)が用いら

---

48 鈴木・前掲註(47)1頁。

49 民間資金等活用事業推進会議決定「契約に関するガイドライン——PFI 事業契約における留意事項について——」(2025年6月4日)([https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/keiyaku\\_guideline.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/pdf/keiyaku_guideline.pdf))。

50 なお、公の施設に関する地方公共団体と私人との目的外利用関係を形成する行為も行政庁の処分である(地自法238条の4第7項)。この目的外使用許可の権限は、指定管理者の指定では指定管理者に委ねられな。このため、指定管理者が指定された場合であっても、地方公共団体の長が目的外使用許可の権限を有する。

51 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』(学陽書房、2017年)1101頁。

れる（「公の施設を利用する権利に関する処分<sup>52)</sup>」<sup>53)</sup>。これに対し契約使用においては、行政契約が用いられる<sup>54)</sup>。

このように、公の施設の利用関係を形成する行為は多様であり、ここにおいては行政庁の処分と行政契約とが互換性を有し得る<sup>55)</sup>。

### (2) 「公の施設を利用する権利に関する処分」の法的性質

〔公の施設の——引用者註〕管理については、最も注目されるのは、管理の一環として、指定管理者に対し、当該公の施設の利用許可を行う権限が付与されたことである（同法244条の4第1項参照）。株式会社であっても、指定を受けることで、利用許可という処分を発付する権限が認められたことになる。講学上の形式的行政行為であり、法形式上は利用希望者に対する許可であっても、その実態は、申込者に対して施設の利用を認める（承諾する）という意味で、民法上の使用貸借ないし賃貸借契約と変わらないからである。<sup>56)</sup>

契約的手法でも可能な公の施設の利用関係の設定は、権力的色彩が希薄である<sup>57)</sup>。つまり、公の施設の利用関係の設定を行政庁の処分にする必然性はない。

### (3) 指定管理者の指定

ただし、権力的色彩が希薄な公の施設の利用関係の設定であっても、当該設定が多数にによる利用関係を調整する必要がある場合<sup>58)</sup>、法律や条例が、行政庁の処分である「公の施設を利用する権利に関する処分」を指定することがある。この場合には、指定管理者は、公の施設を管理するにあたり、行政庁の処分を行えなければならない。

ここで、行政庁の処分の定義上、契約により私的主体に行政庁の処分を発付する権限を付与することは認められない。ここから公の施設の利用関係の設定が行政庁の処分であるな

52 参照、平成26年法律69号による改正前及び現在の地自法244条の4第1項。

53 例えば近時の事例である大阪高判令和5年5月11日（令4（ネ）274号）で問題となったのは、宝塚市立地域利用施設条例13条に基づく利用許可の取消しである。

54 本稿で問題とする水道（＝公の施設）に関しては、地方公共団体と私人とが、水道法15条1項に基づき給水契約（有償双務契約）を締結する。参照、水道法制研究会・前掲註（12）352頁、板垣・前掲註（31）36頁。

水道法15条1項に類する規定として、道路運送法13条等がある。

55 行政庁の処分を代替する行政契約につき、鈴木崇弘「行政庁の処分（権力関係）と行政契約（非権力関係）との『はざま』（上）」法律時報97巻9号（2025年）104頁（107頁以下）。

56 板垣・前掲註（31）31頁。

57 ただし、大國羊一「公の施設の管理委託について」地方自治451号（1985年）118頁（126頁）は、地方自治法244条の4が法定されていることに鑑み「公の施設の利用関係を生ぜしめる利用許可権限は、権力的色彩の薄い公物管理権に該当し、無条件で管理委託の範囲に含まれると解することには疑問を感じます」と指摘する。

58 参照、柳庸夫「地方自治法逐条問答<217>」地方自治278号（1971年）85頁（90頁）。

らば、指定管理者の指定は、行政庁の処分による必要がある<sup>59</sup>。

このように考えると、指定管理者において指定が「行政庁の処分」である理由は、私的主体に「公の施設を利用する権利に関する処分」を委ね得るようにするためと考えられる<sup>60</sup>。

ただし、公の施設の利用関係の設定を行政庁の処分から行政契約へと法律上変更するならば、指定管理者の指定も行政庁の処分から行政契約へと変更することが可能であろう。

この他、水道事業のようにそもそも行政契約で公の施設の利用関係を設定するような事業の場合、指定管理者を行政庁の処分により指定する必要はないのかもしれない。

---

59 公の施設の利用許可権限を委託できるかに関する従前の争いにつき、稲葉・前掲註(21) 691頁。

60 公共施設等運営権において、公共施設等運営権の設定(PFI法16条)という行政庁の処分が用いられる理由につき、倉野泰行＝宮沢正知「改正PFI法の概要(4)——公共施設等運営権制度(2)(運営権導入の手続)——」金融法務事情1928号(2011年)94頁(96頁)は、「運営権制度においては、従来型のPFI事業と同様に契約によって権利が発生することとなる」と、当該権利を物権とみなすことが法的に困難となることから、運営権の設定という設権行為(講学上の特許)に基づき施設を運営する権利が付与されることとしている」と述べる。

又、公の施設の使用料(地自法225条)の徴収は、行政庁の処分(不利益処分)である(地自法229条1項)。ここで、指定管理者に使用料を徴収させる場合、地方公共団体の長は、244条の2第3項に基づきしていされた指定管理者を、地自法243条の2第1項に基づき更に指定しなければならない(243条、243条の2第1項、243条の2の4第1項、地自法施行令173条の2第1項)。柳・前掲註(58)89頁以下は、使用料の徴収を執行機関の専属権限とみる一方、権力的事務とは見ていないように思われる。

このように、公私協働において行政庁の処分を介在させる理由は様々である。

## 五 公公協働・公私協働の終了

### 一 公公協働・公私協働の終了に関する法律

#### (一) 公公協働

一部事務組合 —— 解散（地自法 288 条ないし 290 条）

広域連合 —— 解散（地自法 291 条の 10、291 条の 11）

#### (二) 公私協働

指定管理者 —— 指定の取消し（地方自治法第 244 条の 2 第 11 項）

PFI 事業 —— なし

公共施設等運営権 —— 公共施設等運営権の取消し等（PFI 法 29 条）

### 二 名古屋高裁金沢支判令和5年4月29日判地自506号94頁

#### (一) 問題の所在 —— 指定管理者制度において合意解除は可能か

#### (二) 事実の概要

平成 28 年 12 月 28 日、X（原告・富山市）は、X が保有するとやま古洞<sup>ふるどう</sup>の森自然活用村（以下「本件施設」という<sup>61</sup>。）の指定管理者に Y（被告）を指定した。平成 29 年 3 月 21 日、X と Y は、本件施設の管理運営に関する契約（以下「本件契約」という）を締結した。本件契約には、管理業務の範囲（2 条）、指定機関（4 条）、管理業務委託料（5 条）、指定の取消等（14 条<sup>62</sup>）が定められていた一方、途中解約については定めが置かれていなかった。

本件施設単体での Y の利益状況は、平成 29 年度で 1433 万円の経常利益、平成 30 年度は僅かに黒字であり、平成 31 年 4 月以降においても良くなることはなかった。

令和元年 10 月 11 日、Y は、X の担当者 C に修繕費の負担や管理業務委託料の増額等が出るか、増額等が出ない場合は金融機関から本件施設の管理を撤退するよう強く要請さ

---

61 本件施設は令和 5 年 3 月 31 日閉館した。その後、令和 7 年 4 月 26 日、本件施設中、温泉施設については「古洞の森温泉」としてリニューアルオープンをした。参照、富山新聞「温泉復活、住民沸く 富山・古洞の森 壁や床、内装も一新」（2025 年 4 月 30 日）（<https://www.okkoku.co.jp/articles/tym/1730719>）。

62 第 14 条 X は、Y が次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、被告に対しその状況を確認のうえ、指定管理者の指定を取り消し、又は期間を定めて管理業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

1 地方自治法……244 条の 2 第 10 項の規定による報告の要求、調査又は指示に対して、これに応じず、又は虚偽の報告をし、若しくは調査を妨げたとき

2～4（略）

5 団体の経営状況の悪化等により管理業務を行うことが不可能又は著しく困難になったとき。

れていることから撤退できるか、本件契約の期間中の解約は出来るか質問をした。

令和元年11月15日、Cは、本来は撤退できないが、本件契約14条5号を適用すれば撤退は可能かもしれないとの話をした。同日、CはYに撤退に関する理由をメールで提出してほしい旨、要請した。

令和元年11月22日、YはCに対し、撤退に関して、おおよそ「本件施設の管理運営業務について、施設の業績が大きく落ち込んでおり、管理運営業務の継続が著しく困難な状況であります。これまでは管理業務委託料で営業赤字分を補ってまいりましたが、今年度は管理業務委託料では補いきれずに本件施設単体の大幅な赤字も見込まれ、次年度以降も回復の見通しが立っておりません。各金融機関からも強い撤退要請がでており、弊社としても抗弁する材料を持ち合わせておりません。このように契約時と現在では社会環境も大きく変化しており、これ以上の運営は極めて困難と考えております。つきましては令和2年3月31日をもって管理運営業務を計画的に終了したくここにお願い申し上げます。」という内容のメールを送信した。これに対しCは、「本件施設単体の事情では取消理由にならないことから、被告の会社自体の業績悪化を理由とし、その具体的な内容を記載するように」等の指導をした。これを受け令和元年11月27日、YはCに対し「本件施設の管理運営業務について、弊社の経営状況の悪化により管理運営業務の継続が著しく困難な状況であります。昨年度は40676千円の赤字、また今年度も10月締め時点で34239千円の赤字となっており、年度末までの黒字化は困難と見込んでおります。令和2年3月31日をもって管理運営業務を終了いたしたくここにお願い申し上げます。」という内容のメールを送信した。

Xは、指定管理者の指定の取消しに係る聴聞を経た上で、令和元年12月18日、令和2年4月1日をもってYの本件施設にかかる指定管理者の指定を取り消した（以下、「本件取消し」という）。本件取消しの通知書備考欄に、Yが本件契約4条1項で定めた指定期間の管理業務を継続できなくなったことにより原告に損害が発生した場合は、賠償を請求する旨の記載があった。

### (三) 名古屋高裁金沢支判令和5年4月29日判地自506号94頁

……Yは、本件施設単体で赤字が見込まれて回復が見通せないことから、本件施設の管理業務からの撤退を希望していたものであるが、これは上記の指定取消しの事由〔本件契約14条5号——引用者註〕には当たらないため、Xの担当者であるCが、経営状況の悪化というものを適用すれば撤退が可能かもしれないと示唆し、さらに、YのDが送信した理由書の文案……に対して、本件施設単体の事情では取消し理由にならないので、Y自体の業績悪化を理由とし、その具体的内容を記載するように教示して、Yにおいて会社の経営状況の悪化により管理運営業務の継続が著しく困難であるという理由書……を作成させたものである。この一連の経過からすれば、Xは、本来であればYに指定取消しの事由がないにもかかわらず

ず、理由書の記載を操作することで、実体とは異なる指定取消しの要件を満たすような外形を整え、Yの管理業務からの撤退を容認したものといわざるを得ない。指定取消しはYが撤退するための形式にすぎず、その内実は合意解約であるとの原審の判断は正当である。

Xは、本件において合意解約が成立するとしても、損害賠償をしないとの合意をしたことはないと主張する。

しかし、本件契約を合意解約したのであれば、Yは、以後、債務を履行する義務を免れるのであるから、合意解約以後の債務を履行しなかったとしても、原則としてこれを理由に債務不履行責任を問われることはない。

もっとも、債務不履行に基づく損害賠償請求権を行使することを留保して解約を合意した場合には、合意解約以後の債務を履行しないことを理由とする損害賠償請求は妨げられないと解されるが、本件では、本件取消しまでにXがYに対し損害賠償請求権を行使することを留保したことを認めるに足りる証拠はない。本件取消し以前に損害賠償の可能性について説明することが可能であったことは、原判決……に記載のとおりである。

なお、Xは、指定管理者指定取消通知書……において損害賠償請求をする可能性を予告しているが、これが遅きに失することは前記(2)で説示したとおりである。

Yには指定取消しの事由がないにもかかわらず、Xは指定取消しを求めるための理由書の記載内容を教示してまでYの撤退を認めたものであり、にもかかわらず損害賠償を請求するのであれば、損害賠償請求があり得ることを予告した上で、Yに対し、損害賠償を支払っても撤退するか、本件施設の管理業務を継続するかを選択の機会を与えるべきである。

#### (四) 合意解除

指定管理者の指定において地方公共団体と指定管理者との間で行政契約が締結されると解するならば、合意解除は当然認められると考えられる。

ただし、合意解除により消滅するのは行政契約だけであり、依然として指定の法的効果(「規律」)は存続していると考えられる。そうすると地方公共団体は、別途、地方自治法244条の2第11項に基づかずに、指定の撤回(行政庁の処分)をする必要があるのではないか。

→ この場合の撤回は、授益的な撤回であり、侵害留保からすると法律の根拠は不要と考えるべきか。しかし、この場合の撤回も、指定管理者の地位を剥奪することから侵害的な撤回であることには変わりはない(だからこそ行政手続法第3章が適用される)ことから、侵害留保からすると法律の根拠は必要ではないか。

#### (五) 地方自治法244条の2の課題

地方自治法244条の2第11項は、指定管理者が同条10項「の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でない」と認めるときについて指定の

取消し等が出来る旨を定める。他方、地方自治法244条の2は、本件のような事態<sup>63</sup>を少なくとも制定当時は想定していないようにも思われる。

→ 地方自治法244条の2を拡充する必要があるのではないか。

---

63 指定管理者の経営困難等による撤退（指定返上）の件数につき、参照、総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（令和7年7月）11頁。

## おわりに ―― 公営企業（法）の持続可能性

### 一 公営企業の持続可能性

水道法6条2項の原則を維持できる大規模地方公共団体と、維持できない小規模地方公共団体とを分けて持続可能性を模索していく必要があるのではないかと

ただし、大規模地方公共団体であっても避けられない職員の減少等の、地方公共団体の規模を問わず（程度の差があることは確かであるが）問題になる事項もある。

これら二つの問題群を切り分け、個別に検討する必要がある。

### 二 公営企業法の持続可能性

#### （一）公公協働・公私協働に関する法的仕組みの縮小、維持、拡大

公営企業法の持続可能性という観点においては、複雑な法的仕組みの縮小、維持、拡大を検討する必要がある。

仮に、小規模自治体にとっても使い勝手の良い法的仕組みを用意するのであれば、職員が1人だけであっても使えるような「スリムな法制度」が求められているのかもしれない。

他方、具体的な枠組みの検討を比較的余力のある都道府県が行うのであれば、現状を維持し、あるいは拡大する方向性もあり得るように思われる。

#### （二）事業法の見直し

水道法6条2項の原則・例外が実務上も法的にも部分的に崩れつつある。そうすると、水道法6条2項を改めて検討するべきではないか。

#### （三）協定（行政契約）の統制

公公協働にせよ公私協働にせよ、具体的な事案毎に適切な法関係を形成できる協定（行政契約）の積極的な活用は必要不可欠と考えられる。他方で、協定（行政契約）の行政法的な制御がほとんどなされていない点は気になる（例外的に公共施設等運営権実施契約は、PFI法22条により、行政法的な制御が行われている）。

確かに、通達等の行政規則（内部法）が、地方公共団体の意思表示を一定程度制御していると言える。しかしながら、行政規則は、私的主体の意思表示を制御できないことはもちろん、協定（行政契約）の大枠を法的定めることもできない。

→水道事業が公共の福祉に資する事業である、ということに由来する協定（行政契約）を行政法的に制御する必要性と、協定（行政契約）が事案毎の法関係を規律する、ということに由来する協定（行政契約）を行政法的に制御しない必要性とをどのように調和させるか。

# 大都市における行政課題への対応に関する議論について

---

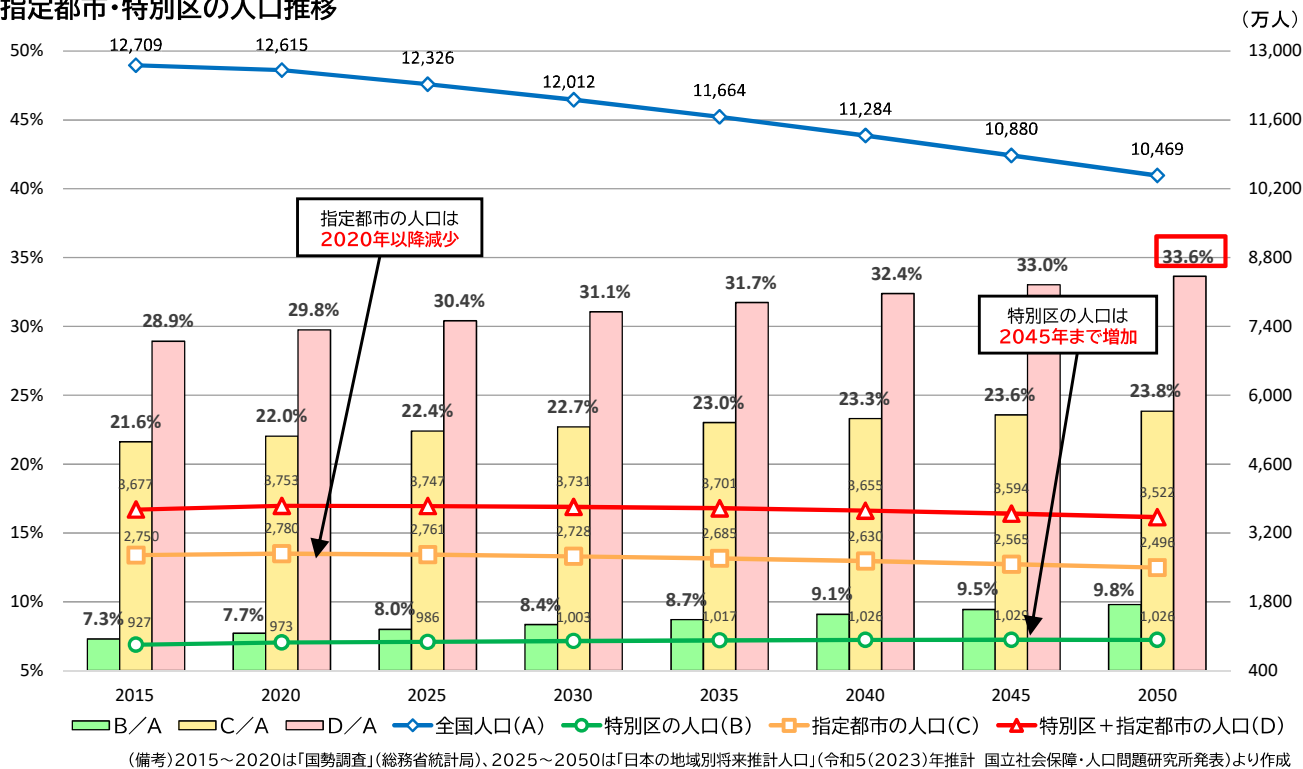
令和7年12月9日  
総務省自治行政局行政課  
藤本 元太

1. 大都市を取り巻く状況
2. 現行の大都市制度(指定都市制度と都区制度)
3. 大都市制度に関する近年の議論(指定都市)
4. 大都市制度に関する近年の議論(三大都市圏における広域連携)
5. 諸外国の大都市制度

# 将来の人口推計

- 全国的な人口減少が進む中、2023年時点の推計で、**特別区の人口は2045年頃までは増加傾向が続くが、指定都市の人口は今後減少**していくことが見込まれている。
- 他方、**指定都市・特別区の人口の全国に占める割合は、一貫して高まる**ことが予想されており、2050年には、**指定都市と特別区の合計で33.6%**となる見込み。

## 指定都市・特別区の人口推移

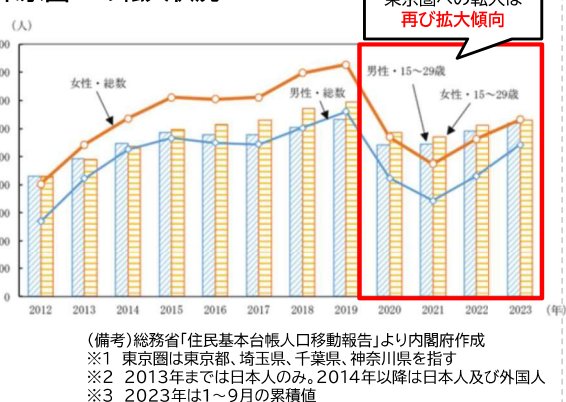


3

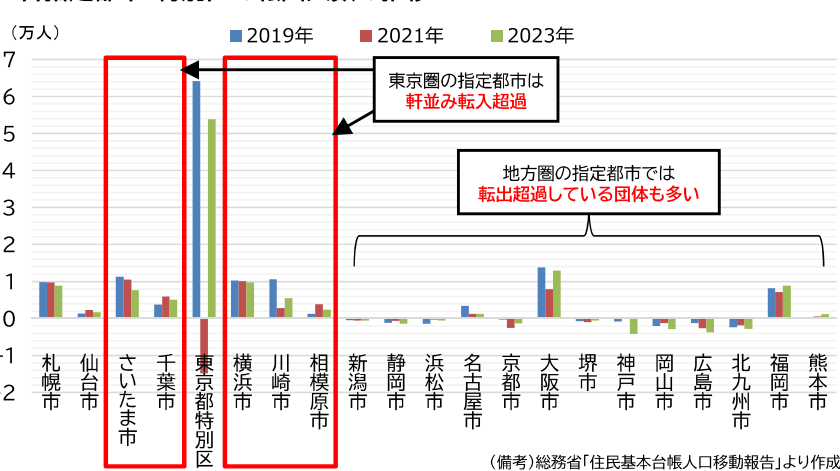
## 指定都市・特別区における転出入の状況

- 新型コロナで減少していた**東京圏への人口流入は再び拡大傾向**にあり、男女別では女性が多い。
- **東京圏の指定都市はいずれも転入超過**となっている一方、**地方圏の指定都市は転出超過**となっている市も多い。
- 指定都市には**圏域から人口が流入**している一方、**東京圏に対しては人口が流出**する傾向が見られる。

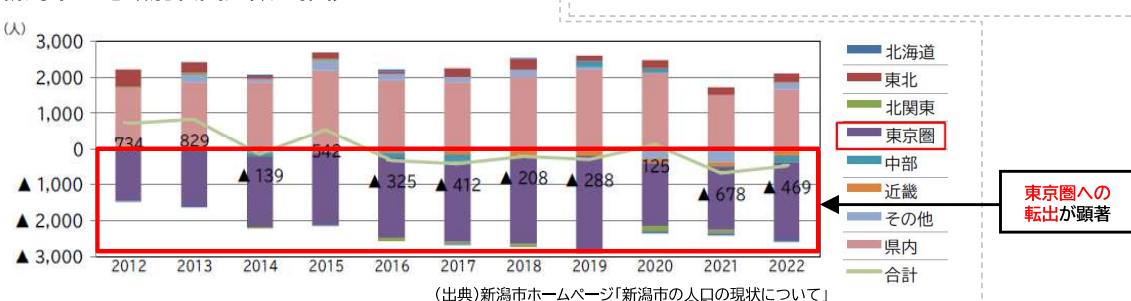
### 東京圏への転入状況



### 各指定都市・特別区の転出入数の推移



### 新潟市の地域別転出入数の推移



4

# 都道府県における指定都市・特別区への人口の集中状況

○ 都道府県に占める各指定都市・特別区の人口シェアは、5割を超える市(京都市)があるなど、**軒並み高い水準**にあるが、その**集中度合は一層高まる傾向**にある。

## ■都道府県に占める指定都市・特別区の人口シェア(令和2(2020)年)

都道府県	(A)	指定都市・特別区	(B)	都道府県に占めるシェア (B)/(A)	【参考】(H22国調) 都道府県に占めるシェア	
					(B)/(A)	(B)/(A)
北海道	5,224,614	札幌市	1,973,395	37.8		34.8
宮城県	2,301,996	仙台市	1,096,704	47.6		44.5
埼玉県	7,344,765	さいたま市	1,324,025	18.0		17.0
千葉県	6,284,480	千葉市	974,951	15.5		15.5
東京都	14,047,594	特別区	9,733,276	69.3	東京都、神奈川県は、 特別区・指定都市の 人口シェアが6割超	68.0
神奈川県	9,237,337	横浜市	3,777,491	40.9		40.8
		川崎市	1,538,262	16.7		15.8
		相模原市	725,493	7.9		7.9
		小計	6,041,246	65.4		64.5
新潟県	2,201,272	新潟市	789,275	35.9		
静岡県	3,633,202	静岡市	693,389	19.1		19.0
		浜松市	790,718	21.8		21.3
		小計	1,484,107	40.8	10年前に比べシェアが 低くなっている市は 2団体のみ	40.3
愛知県	7,542,415	名古屋市	2,332,176	30.9		30.5
京都府	2,578,087	京都市	1,463,723	56.8		55.9
大阪府	8,837,685	大阪市	2,752,412	31.1		30.1
		堺市	826,161	9.3		9.5
		小計	3,578,573	40.5		39.6
兵庫県	5,465,002	神戸市	1,525,152	27.9		27.6
岡山県	1,888,432	岡山市	724,691	38.4		36.5
広島県	2,799,702	広島市	1,200,754	42.9		41.0
福岡県	5,135,214	北九州市	939,029	18.3		19.3
		福岡市	1,612,392	31.4		28.9
		小計	2,551,421	49.7		48.1
熊本県	1,738,301	熊本市	738,865	42.5		40.4

(備考)総務省統計局「令和2年国勢調査」より作成

1. 大都市を取り巻く状況
2. 現行の大都市制度(指定都市制度と都区制度)
3. 大都市制度に関する近年の議論(指定都市)
4. 大都市制度に関する近年の議論(三大都市圏における広域連携)
5. 諸外国の大都市制度

# 地方公共団体の主な役割分担

(令和7年4月1日現在)

	医療・保健衛生	福祉	教育	環境	まちづくり	治安・防災その他
<b>道府県</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>医療計画の策定</li> <li>精神科病院の設置・指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育士、介護支援専門員の登録</li> <li>身体・知的障害者更生相談所の設置</li> <li>国民健康保険事業(財政運営等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>私立学校、市町村立(指定都市を除く)高等学校の設置認可</li> <li>教育職員の免許(・高等学校の設置)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業廃棄物処理業の許可</li> <li>第一種フロン類回収業者の登録</li> <li>公害健康被害の補償給付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画区域指定</li> <li>指定区間の1級河川、2級河川管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察</li> <li>災害応急措置(所掌事務に係るもの)</li> </ul>
<b>指定都市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>病院の開設計可(都道府県の同意協議)</li> <li>精神障害者の入院措置</li> <li>動物取扱業の登録</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>小中学校学級編制基準、教職員定数の決定</li> <li>市立小中学校等の職員の任免、給与の決定・負担</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築物用地下水の採取の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市計画(区域区分等)</li> <li>市街地再開発事業認可</li> <li>指定区間の国道、県道の管理</li> <li>指定区間の1級河川、2級河川(一部)の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害救助(指定都市の申請に基づき内閣総理大臣が救助実施市を指定)</li> </ul>
<b>中核市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健所の設置</li> <li>薬局開設許可</li> <li>飲食店営業等の許可</li> <li>旅館業の経営許可</li> <li>感染症発生届の受理、患者の入院措置等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督</li> <li>介護サービス事業者の指定</li> <li>身体障害者手帳交付</li> <li>児童相談所の設置(中核市、特別区は、政令指定された団体に限る)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>廃棄物処理施設の設置許可</li> <li>産業廃棄物処理業の許可(区域内のみの業)</li> <li>ばい煙発生施設の設置の届出受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>屋外広告物の規制</li> <li>市街化区域・調整区域内の開発許可</li> <li>土地区画整理組合の設立認可</li> </ul>	
<b>市町村</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健センターの設置</li> <li>健康増進事業の実施</li> <li>定期・臨時(一部)の予防接種</li> <li>結核に係る健康診断</li> <li>埋火葬の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の設置</li> <li>生活保護(市及び福祉事務所設置町村)</li> <li>養護老人ホームの設置</li> <li>障害者自立支援給付</li> <li>介護保険事業</li> <li>国民健康保険事業(保険料賦課・徴収等)</li> </ul>	(・小中学校・幼稚園の設置)	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般廃棄物の収集・処理</li> <li>一般廃棄物処理業の許可</li> <li>騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定(市)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上下水道の整備・管理</li> <li>都市計画(用途地域等)</li> <li>都市計画(用途地域等以外の地域地区等)</li> <li>市町村道、橋梁の建設・管理</li> <li>準用河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消防・救急</li> <li>避難指示、災害応急措置</li> <li>【その他】</li> <li>戸籍・住基</li> </ul>

## 指定都市等に関する制度の沿革(地方自治法制定以降)

年月	関連制度	指定都市の事務配分の特例	指定都市(追加年)
1947年	S22 特別市制度の創設(自治法§264等)		
1956年	S31 指定都市制度の創設(特別市制度廃止)(自治法§252の19等)	〈現行〉 ①児童福祉に関する事務 ②民生委員に関する事務 ③身体障害者の福祉に関する事務 ④生活保護に関する事務 ⑤行旅病人及び行旅死亡人の取扱いに関する事務 ⑥社会福祉事業に関する事務 ⑦知的障害者の福祉に関する事務 ⑧母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉に関する事務 ⑨老人福祉に関する事務 ⑩母子保健に関する事務 ⑪介護保険に関する事務 ⑫障害者の自立支援に関する事務 ⑬生活困窮者の自立支援に関する事務 ⑭食品衛生に関する事務 ⑮医療に関する事務 ⑯精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務 ⑰結核の予防に関する事務 ⑱難病の患者に対する医療等に関する事務 ⑲土地区画整理事業に関する事務 ⑳屋外広告物の規制に関する事務 ※下線は指定都市制度創設以降に事務権限の特例の対象となった事務	横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市(S31)北九州市(S38)
1965年	S40 地方行政連絡会議法の制定		札幌市、川崎市、福岡市(S47)
1995年	H7 中核市制度の創設(自治法§252の22等)		広島市(S55)仙台市(H元)千葉市(H4)
2000年	H12 特例市制度の創設(自治法§252の26の3等)		さいたま市(H15)静岡市(H17)堺市(H18)浜松市、新潟市(H19)岡山市(H21)相模原市(H22)熊本市(H24)
2004年	H16 区地域協議会制度(自治法§252の20等)の創設		
2012年	H24 大都市地域における特別区の設置に関する法律の制定		
2014年	H26 総合区制度(自治法§252の20の2)及び指定都市都道府県調整会議(自治法§252の21の2等)の創設		累次の分権一括法や個別法の改正により、指定都市への権限移譲は進展
	中核市制度と特例市制度を統合		

# 指定都市制度の概要

1 指定都市とは、地方自治法第252条の19第1項の規定により、**政令で指定される人口50万以上の市**をいう。

政令指定の要件としては、法の文言では人口50万以上とのみ規定されているが、立法の経緯、特例を設けた趣旨から、人口その他の都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されている。

2 指定都市は、都道府県の区域に包括される普通地方公共団体たる市であるが、現行制度上**その組織、権能等について一般の市とは異なる取扱い**をされている。

指定都市については、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、(1) 事務配分、(2) 関与、(3) 行政組織、(4) 財政の各面において他の一般市とは異なる特例が定められている。

特例	趣旨	内容
(1)事務配分	指定都市と道府県との二重行政の解消を図る	<ul style="list-style-type: none"> <li>厚生、衛生、都市建設など都市行政の各部門において道府県が処理する事務は原則として大都市の事務とする。</li> <li>一方、広域的・統一的処理を必要とする事務については道府県に留保する。</li> </ul>
(2)関与	国・道府県の二重監督を回避し、指定都市による自主的な行政執行を図る	<ul style="list-style-type: none"> <li>大都市が事務を処理するに当たって、道府県知事等の許認可等の関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要するものとする。</li> <li>一方、一般市町村と同じ立場で事務を処理する場合や、地方自治法に基づく是正の要求等については、知事の関与を受ける。</li> </ul>
(3)行政組織	大都市における住民に身近な行政の円滑な処理や住民の意思の行政運営への反映を図る	<ul style="list-style-type: none"> <li>市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けて区を設置し、区長、区会計管理者、区選挙管理委員会等を置く。</li> <li>一方、区長の公選・区議会の設置は行わない。</li> </ul>
(4)税財政	大都市にふさわしい行政需要を賄う財源の確保を図る	<ul style="list-style-type: none"> <li>大都市に生じる特別の行政需要が考慮され、地方揮発油譲与税の譲与額や個人住民税所得割の税率等の特例を設けている。</li> <li>一方、大都市で生ずる地方税収は道府県の税収にもなり、主に大都市以外の地域に対する歳出の財源として再配分される。</li> </ul>

9

## 指定都市への権限移譲の例

○ 過去に指定都市への移譲が困難であると整理された事務であっても、**その後の状況変化や、更なる検討・工夫をすることによって、権限移譲が進展**するケースが見られる。

### 内閣総理大臣が指定する市への移譲

#### 災害救助法に基づく救助の実施

- 災害救助法により、一定規模以上の災害発生時には、市町村に代わって都道府県が救助を行うこととされている。
- 第30次地制調答申を踏まえた権限移譲の議論(平成25年)では、都道府県から指定都市への救助実施の委任は可能であるが、**救助の主体は都道府県のまま**とされた。

#### 災害救助法の一部改正(H30)

- **熊本地震を受けた検討**を踏まえ、**都道府県との連携体制の確保等の基準を満たすものとして内閣総理大臣が指定する指定都市(救助実施市)**は、**自らの事務として救助を行うことができることとされるとともに、都道府県知事が調整を行うこととされた。**

<救助実施市:13市> ※令和7年4月現在

指定効力発生日	指定都市
H31.4.1	仙台市、横浜市、川崎市、相模原市、神戸市、岡山市、熊本市
R元.10.1	北九州市、福岡市
R2.4.1	さいたま市、名古屋市、京都市
R5.4.3	千葉市

### 事務処理特例条例を活用した移譲

#### コンビナート地域の高圧ガス製造許可等に関する事務・権限

- 第5次分権一括法(平成27年)において、高圧ガス保安法に基づく高圧ガスの製造許可等に関する事務が指定都市に移譲されたが、**コンビナート地域に所在する事業所については、災害発生時にその被害が市域を超えて広域的なものとなるおそれがあることから、権限移譲の対象外とされた。**
- 平成27年の地方分権改革に関する提案募集において、コンビナート地域における権限移譲について、**上記懸念が解消されるような状況変化等の事実確認が必要だが、地域の実情に応じて事務処理特例により個別に移譲可能である旨が所管省庁より示された。**

#### 事務処理の特例に関する条例(神奈川県)

- 「横浜市神奈川県調整会議・川崎市神奈川県調整会議(合同開催)」の協議結果を踏まえ、**神奈川県の事務処理の特例に関する条例が改正され、コンビナート地域に所在する事業所に対しても、横浜市・川崎市が許可等の事務を行うこととされた。**

### 国家戦略特区を活用した移譲

#### 地域限定保育士試験の実施

- 児童福祉法の規定により、保育士試験の実施は、都道府県が行うこととされている。
- 第30次地制調答申を踏まえた権限移譲の議論(平成25年)では、**指定都市の所在する県の中でも受験者数が少ない県もあり、県が行う方が効率的である等の理由により、引き続き都道府県が実施主体とされた。**

#### 国家戦略特別区域法の一部改正(H27)

- その後、国家戦略特区制度において、**待機児童対策等を目的として、地域限定保育士<sup>※</sup>制度が創設された。**
- ※ 地域限定保育士試験の合格後3年間は地域限定保育士として働くことができる地域は当該国家戦略特区内に限定されるが、3年を経過した日以後は通常の保育士試験に合格した者とみなされる。
- **国家戦略特区には指定都市が単独で指定される場合もあり、当該指定都市を包含する都道府県において地域限定保育士試験を実施するインセンティブが十分に働かず、当該試験が実施されないおそれがあることから、地域限定保育士試験については、国家戦略特区内の指定都市も実施主体となることとされた。**

## 指定都市都道府県調整会議

### 目的

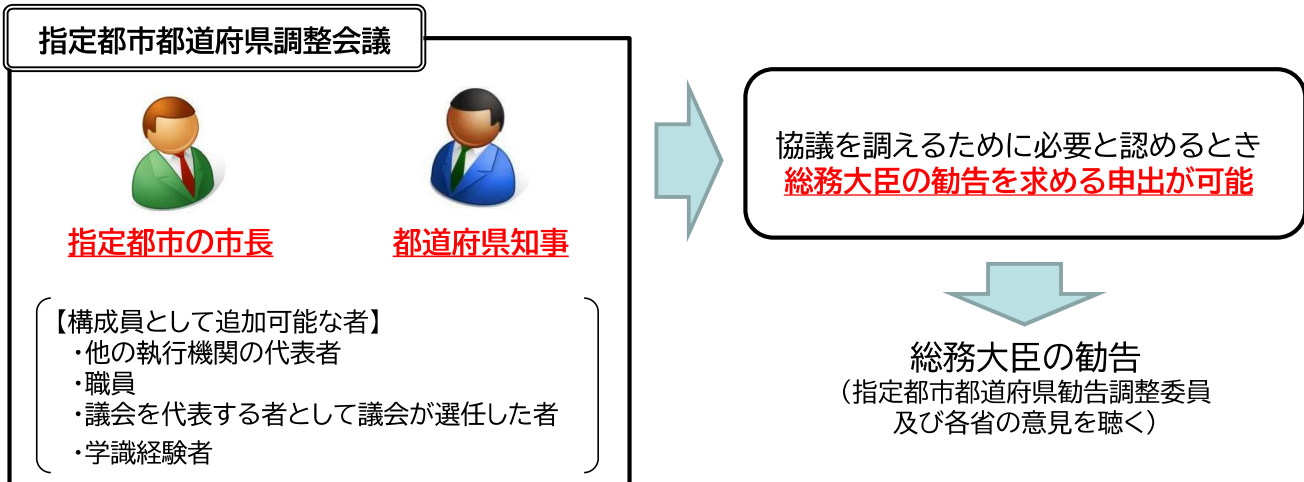
- 指定都市と都道府県の二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するための協議の場  
(平成26年改正地方自治法の施行により、いわば自動的に設置されていることになるもの)

### 協議事項

- 指定都市又は都道府県は、二重行政を防止するために必要であると認めるときは、調整会議における協議を求めることができる。
- 指定都市又は都道府県は、協議を求められれば、応じなければならない。

#### 【例】

- ・公共施設の整備(都市部に不足する介護老人福祉施設の整備など)
- ・同一の施策の調整(圏域の成長のための産業政策や中小企業支援策など)
- ・類似した行政分野の調整(ゲリラ豪雨対策としての河川整備と下水道整備など)



11

## 都区制度の沿革

### 昭和18年 東京都制施行

- 東京府・東京市を廃し、府の区域をもって東京都を設置
- 東京都の機能は、従来の府・市の機能を合わせたもの
- 都長官(官吏)が都を統括
- 区には、条例・規則制定権、課税権、起債権なし
- 区長は、官吏

### 昭和21年 東京都制改正

- 都長官・区長は公選
- 区に、条例・規則制定権、都条例による区税の課税権、起債権を付与

### 昭和22年 地方自治法制定

- 区は、特別区になり、特別地方公共団体として位置付け
- 特別区に、原則として市に関する規定を適用

### 昭和27年 地方自治法改正

- 特別区を都の内部的団体に位置付け(都が基礎的な地方公共団体)
- 区長公選制を廃止(区議会が都知事の同意を得て選任)

### 昭和39年 地方自治法改正

- 都の福祉事務所等を特別区へ移管
- 特別区に、地方税法上の課税権を付与

### 昭和49年 地方自治法改正

- 区長公選制を復活
- 都が行う保健所設置市の事務を特別区へ移管 等

### 平成10年 地方自治法改正 (平成12年4月1日施行)

- 特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理
- 都から特別区への事務の移譲(一般廃棄物の収集・運搬・処分等)
- 都知事から特別区長への事務委任の義務付け、都知事の指揮監督の規定の廃止
- 都区財政調整制度の改正(調整財源の法定化、都の総額補填の廃止等) 等

# 都区制度の概要

## 1. 制度の趣旨

- 都区制度は、東京都の特別区の存する区域において、**人口の高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保**の観点から、当該区域を通じて、**都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を除いた上で、一般的に市が処理するものとされている事務を特別区が処理することとするものである。**

## 2. 事務配分の特例

- 都は、都道府県が処理する事務のほか、特別区に関する連絡調整に関する事務、**市町村の事務のうち都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する。**

(都が処理する主な事務)

- ・上水道の整備、管理運営
- ・公共下水道の整備・管理運営
- ・都市計画の決定(用途地域、上下水道、電気ガス供給施設、市場、と畜場等に関するもの)
- ・消防に関する事務
- ※ H28児童福祉法改正で政令で定める特別区に児童相談所設置が移譲

## 3. 都区財政調整

- 都は、**都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化**を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、**固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税の収入額と法人事業税交付金相当額の一定割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付する。**

## 4. 地方税の特例

- 都は、特別区の存する区域において、**固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税**を課するものとし、法定外普通税、**事業所税、都市計画税**、法定外目的税を課することができる。(地方税法第734条、第735条)

13

## 1. 大都市を取り巻く状況

## 2. 現行の大都市制度(指定都市制度と都区制度)

## 3. 大都市制度に関する近年の議論(指定都市)

## 4. 大都市制度に関する近年の議論(三大都市圏における広域連携)

## 5. 諸外国の大都市制度

# 大都市地域特別区設置法について

○ 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」は、道府県の区域内において指定都市を廃止し、特別区を設けるための手続等を定めるもの。

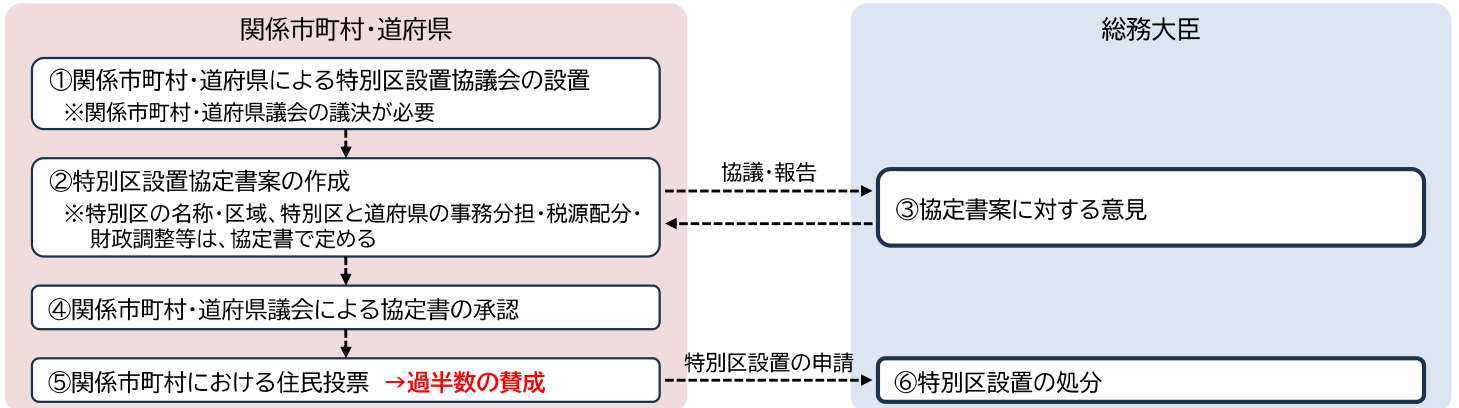
○ 平成24年8月、7会派共同提案<sup>(※)</sup>の議員立法により成立(平成25年3月施行)。

※民主、自民、生活・きづな、公明、みんな、国民新党、改革

## 【対象となる地域】

- ① 人口200万人以上の指定都市 又は
- ② 指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県内の市町村<sup>(※)</sup>で、総人口が200万人以上のもの  
※その市町村が指定都市である場合には、その指定都市に隣接する同一道府県内の市町村を含む。

## 【特別区設置の手続】



- 特別区を包括する道府県は、法令の適用については、特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。
- 政府は、必要があると認めるときは、特別区設置の申請から6月を目途に必要な法制上の措置等を講ずるものとする。

## 【大阪府市におけるこれまでの動き】

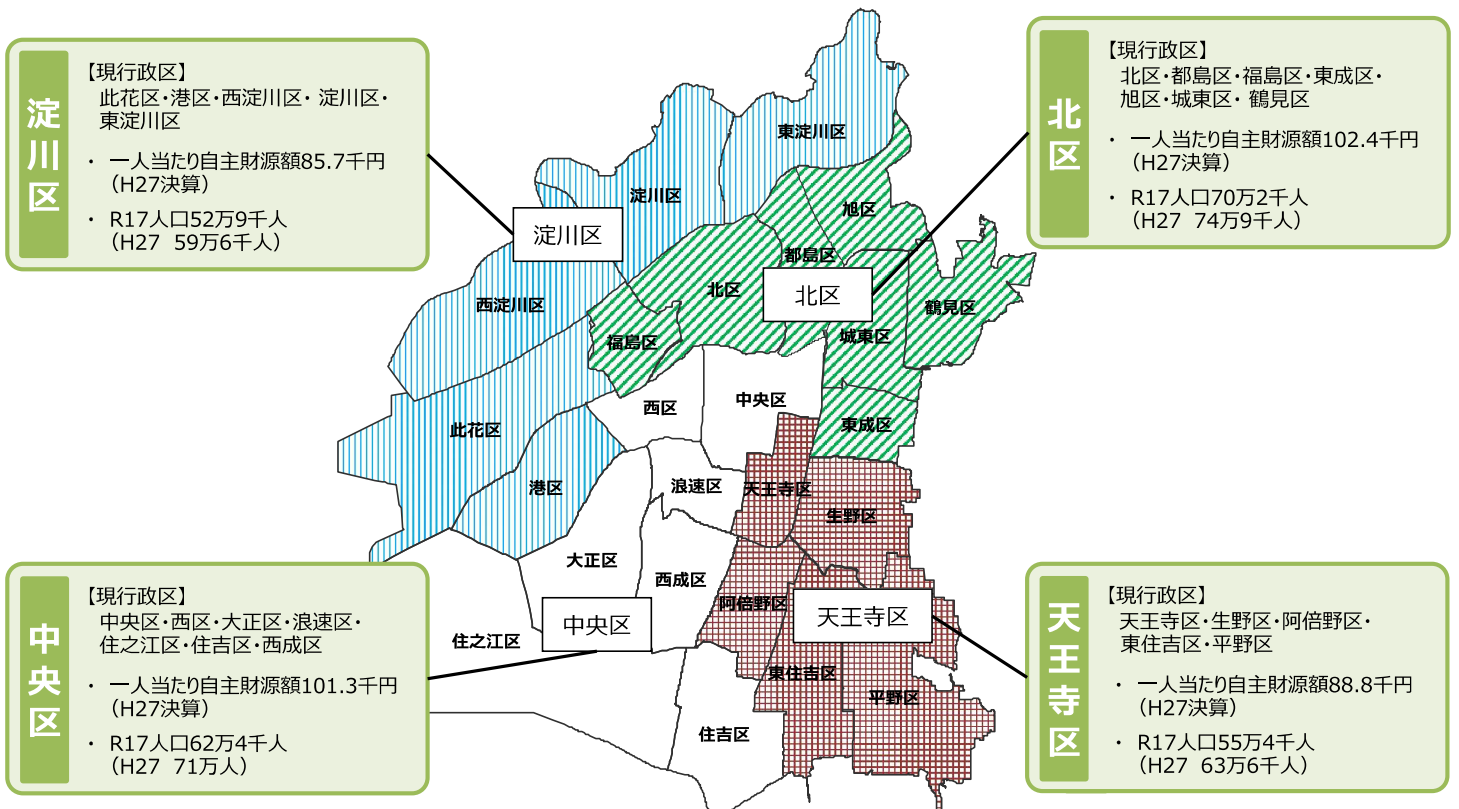
- 1回目 平成27年5月 大阪市における特別区設置の住民投票 → 反対多数
- 2回目 令和2年11月 大阪市における特別区設置の住民投票 → 反対多数

15

## 1 区割り・区の名称

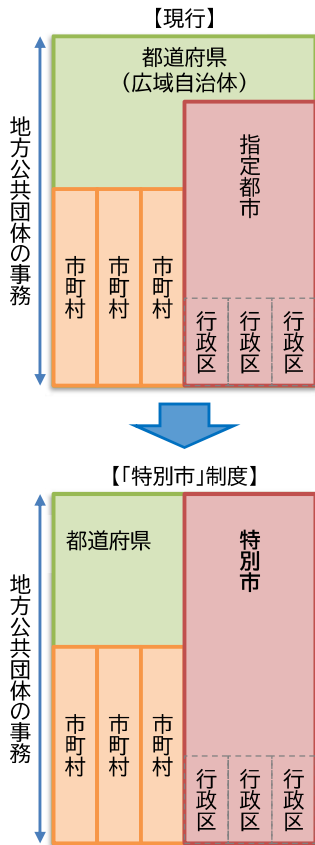
大都市制度(特別区) 設置協議会 資料抜粋

### 区割り・区の名称は次のとおりとする



# 「特別市」制度の意義や制度を検討する際の課題について

○ 令和6年12月から令和7年6月にかけて総務省で開催した「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」においては、指定都市市長会が主張するいわゆる「特別市」制度について、以下のとおり論点を整理。



## 1. 新たな大都市制度としての「特別市」制度の意義

○ 様々な評価が見られることから、制度導入の目的や期待される効果への寄与、住民にとってのメリットなどの観点から、引き続き議論が必要

### 【指定都市市長会の見解】

- ・ より自立した大都市経営を行うことが、市民サービス向上や我が国の発展・成長にとってプラスの効果
- ・ 力のある大都市が複数誕生することにより、グローバルに企業等呼び込むなど、多極分散型社会を実現
- ・ 特別市と道府県がしっかりと役割分担を行うことで、持続可能な行政サービスの提供につながる

### 【ワーキンググループでの主な意見】

- ・ 経済成長や多極分散といった課題は、働き口や生活のしやすさといった非制度的要因にも強く影響されるのではないかと
- ・ 多極分散のためには、「特別市」単体ではなく、都市圏全体でリソースを再配分すべきであり、広域的な利害調整が必要ではないかと
- ・ 指定都市、道府県、指定都市以外の市町村それぞれの「住民」にとってどのような意味があるのかが重要ではないかと

## 2. 制度を検討する際の課題

以下の項目について、議論を深める趣旨で、論点を整理

### 【広域自治体が分割されることによる影響】

- ① 警察、医療提供体制、都市計画など、残存する道府県の事務処理への影響とその対応策
- ② 「特別市」に移行する区域に道府県が有している施設の取扱い
- ③ 「特別市」が周辺市町村において果たすべき役割
- ④ 行政サービスの提供に影響が生じないための財政面での対応

### 【住民自治の確保】

- ・ 「特別市」の区等での住民自治や住民代表機能の確保について

### 【「特別市」移行の要件・手続】

- ・ 手続の端緒や国の役割、住民投票の要否・範囲等について

# 道府県が処理している事務への影響に関する各省庁担当課への聞き取り結果

(質問事項) 現在、道府県が処理している事務について、仮に「特別市」が設置されることとなった場合、当該事務の処理にどのような影響が生じることが考えられるか。これに対し、どのような対応の方向性が考えられるか。

警察事務 (警察庁)	医療提供体制の確保に関する事務 (厚生労働省)	都市計画に関する事務 (国土交通省)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 警察事務は、都道府県の単位で処理することを基本としており、広域自治体である都道府県と同格のものとして「特別市」が設置された場合に、「特別市」の単位で警察を置き、警察事務を処理することは考え得るのではないかと。</li> <li>○ 警察組織としては、一定の人口規模があれば成立し得ると思われるが、警察本部等を新たに設置し、人員を確保する必要があるなど、コストの増加や分割されることによる非効率化という現実的な問題が存在するのではないかと。</li> <li>○ また、指定都市を包含するような大規模な道府県警察には、有事の際に他県警察を援助する役割が期待されているが、「特別市」の設置により警察組織が分割されると、こうした機能への影響が懸念される。</li> <li>○ 「特別市」と残存する道府県とで警察組織を共同設置するという対応については、現行法上、公安委員会の共同設置はできないとされており、その可能性について直ちに答えられるものではないが、警察事務に対する長・議会の関わりや警察の民主的管理の在り方をどう考えるかといった課題があるのではないかと。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 高度・特殊な専門的医療だけでなく、一般的な医療サービスについても、都道府県において、限られた医療資源で良質かつ適切な医療提供体制を確保する観点から、地域医療構想による医療機関の機能分化・連携や、医療計画に基づく救急・周産期医療提供体制の確保等が進められている。</li> <li>○ また、大都市部に医師が集中している中、医師偏在対策については、広域的に調整することが効果的であるため、都道府県において、大都市部・非大都市部を含む取組が進められているなど、実際の医療提供体制の確保は基本的に都道府県単位で検討・調整されている。</li> <li>○ 大学病院や医師等の医療資源の多くが大都市部にある現状を踏まえると、「特別市」の事務とした場合には、「特別市」と残存する道府県の区域を含めた一体的な医療提供体制の確保に向けた取組が行われないこと等により、資源の効率的な活用による医療提供体制の維持が困難となること懸念されるのではないかと。</li> <li>○ こうしたことを踏まえると、「特別市」と残存する道府県の間で協議・調整を行うための新たな仕組みを設けることが考え得るが、その場合であっても、協議・調整が調わなかった場合の対応についてはなお課題があるのではないかと。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都市計画区域の指定や、特に広域の見地から決定すべき都市施設(上下水道や一級河川等の一部)に関する都市計画の決定に係る事務については、都道府県が担っている。</li> <li>○ 「特別市」が設置された場合、広域調整や効率性の観点から、これらの事務を国が行うこととするか、「特別市」と残存する道府県の間で広域調整を行うための新たなルールを設けることが考えられるが、現在都道府県が担っている地域のまちづくりに関する判断を国が行うことの妥当性は、論点となるのではないかと。</li> <li>○ 市町村が施行する都市計画事業の認可については、適切性・公益性を確認する必要があるため、都道府県が行うこととされている。</li> <li>○ 「特別市」が設置された場合、「特別市」が施行する都市計画事業の認可についても新たなルールを設けることが考えられるが、認可の事務を誰が行うこととするべきかや、仮に国が行うこととする場合の業務量負担は、論点となるのではないかと。</li> </ul>

# 主要財政指標の比較（指定都市、指定都市を除く道府県内市町村）

団体名	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	市民税(百万円)	道府県内市町村(指定都市を除く)	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率	市町村民税(百万円)
札幌市	0.71	95.4	2.9	18.2	172,495	北海道	0.38	89.9	9.0	14.6	185,686
仙台市	0.88	97.0	6.1	52.3	114,024	宮城県	0.52	96.7	6.3	-	62,474
さいたま市	0.95	95.6	6.3	20.1	162,484	埼玉県	0.82	94.1	4.7	-	431,760
千葉市	0.89	98.4	10.7	122.4	108,989	千葉県	0.85	92.5	4.7	-	405,648
横浜市	0.94	98.1	9.5	127.2	484,080						
川崎市	1.03	97.2	8.4	124.0	205,273	神奈川県	0.91	95.1	4.4	21.9	256,336
相模原市	0.83	96.0	2.8	-	69,150						
新潟市	0.65	94.2	12.1	123.0	64,605	新潟県	0.49	91.9	10.3	54.7	77,389
静岡市	0.83	92.8	6.1	31.9	66,321	静岡県	0.81	89.5	5.5	9.4	149,338
浜松市	0.81	91.2	3.8	-	75,338						
名古屋市	0.97	99.9	6.4	83.0	296,022	愛知県	0.98	88.5	2.3	-	425,036
京都市	0.80	98.5	11.8	140.5	150,647	京都府	0.57	94.1	7.7	25.9	69,760
大阪市	0.92	92.0	0.9	-	351,297	大阪府	0.73	95.5	2.9	-	362,617
堺市	0.76	100.9	5.4	-	71,946						
神戸市	0.76	97.6	4.9	62.6	153,621	兵庫県	0.70	93.4	6.6	2.2	279,916
岡山市	0.74	90.0	5.6	-	66,043	岡山県	0.53	91.0	7.1	-	66,140
広島市	0.78	98.7	9.6	165.4	121,913	広島県	0.59	91.7	5.8	1.8	99,665
北九州市	0.69	97.1	10.1	143.2	76,683	福岡県	0.56	92.7	5.8	-	140,248
福岡市	0.87	94.1	8.0	66.9	177,451						
熊本市	0.69	93.0	5.5	92.9	62,776	熊本県	0.40	91.9	9.0	-	47,869

(備考) 総務省「令和5年度地方公共団体の主要財政指標一覧」「令和5年度市町村別決算状況調」より作成

(各指標の説明)

財政力指数: 基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値

経常収支比率: 経常的経費(人件費、扶助費、公債費等)に充当された一般財源の額が、経常一般財源(地方税、普通交付税等)、減収補填債特例分及び臨時財政対策債の合計額に占める割合

実質公債費率: 当該地方公共団体の一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去3年間の平均値

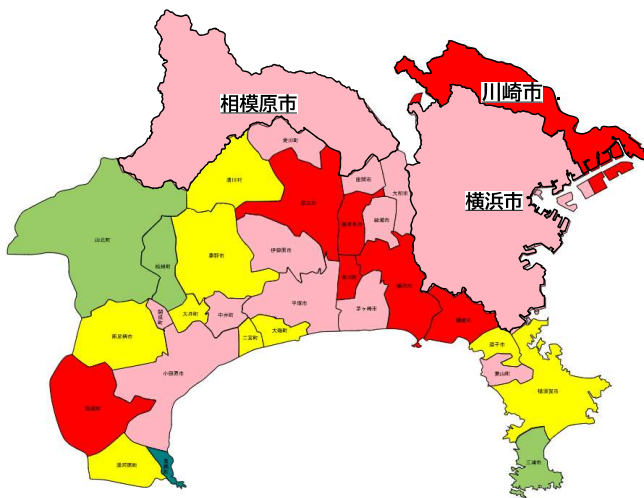
将来負担比率: 地方公社や損失補償を行っている出資法人等に係るものも含め、当該地方公共団体の一般会計等が将来負担すべき実質的な負債の標準財政規模に対する比率

※ 充当可能財源等が将来負担額を上回っている団体については「-」を表示している。

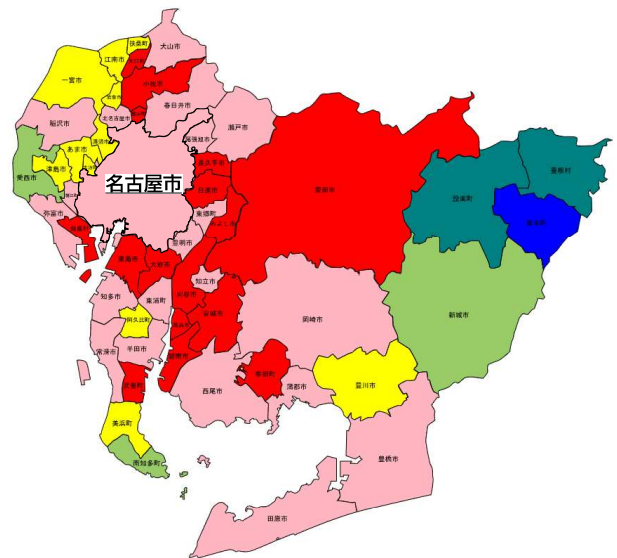
※ 道府県内市町村(指定都市を除く)の各指標については、指定都市を除く道府県内市町村の加重平均により算出している。

## 市町村別財政力指数(神奈川県・愛知県)

【神奈川県】



【愛知県】



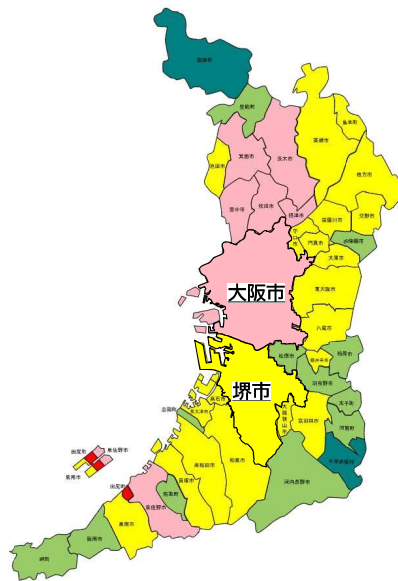
(備考) 総務省「地方財政状況調査」のうち「令和5年度地方公共団体の主要財政指標一覧」より作成

# 市町村別財政力指数(京都府・大阪府・兵庫県)

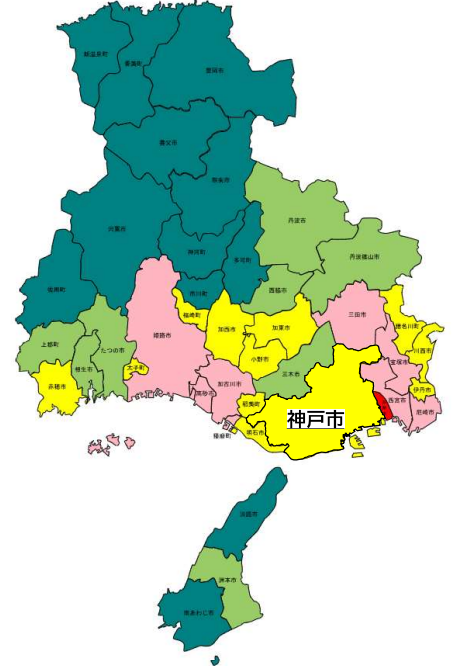
【京都府】



【大阪府】



【兵庫県】



(備考)総務省「地方財政状況調査」のうち「令和5年度地方公共団体の主要財政指標一覧」より作成 21

## 指定都市の区域内の道府県有施設について

○ 神奈川県では、県庁所在地である横浜市を中心に、**指定都市の区域に県民利用施設の約4割が立地**している。

(神奈川県における県民利用施設の設置状況)

区域	県民利用施設の数	施設の例
横浜市	27	公文書館、県民センター、音楽堂、スポーツ会館、図書館、歴史博物館、労働プラザ、女性自立支援施設、看護専門学校、公共職業能力開発施設
川崎市	2	図書館、森林公園
相模原市	9	交流センター、漕艇場、都市公園、障害者支援施設
その他の区域	60	美術館、博物館、カヌー場、地方港湾、地下駐車場、男女共同参画センター、児童養護施設、障害者支援施設、看護専門学校、公共職業能力開発施設
合計	98	—

(備考)神奈川県ホームページ掲載「県民利用施設一覧表」をもとに作成

(「特別市」に移行する区域に立地する道府県有施設の取扱いについて)

○ 「特別市」への移行に伴い、指定都市の区域内に立地する道府県有施設のあり方については、**道府県と指定都市の間で協議して決めるべきもの**と考えられるが、例えば、以下のような施設の性質等に応じて、**移転のみならず、譲渡や共同設置、区域外設置(※)**といった選択肢も考えられるのではないかと。

- ① 主として道府県民による利用を想定しているなど、**当該道府県の区域内に設ける必要性が高いと考えられる施設**
- ② 道府県内で指定都市の区域とその他の区域とに**複数設置されている施設**
- ③ **道府県と「特別市」のそれぞれで保有する必要性が低いと考えられる施設**
- ④ **直ちに移転や譲渡を行うことが難しい施設** 等

(※) 公の施設については、**関係地方公共団体の議会の議決を経て、協議により、区域外に設置することができることとされている**(地方自治法§244の3)。

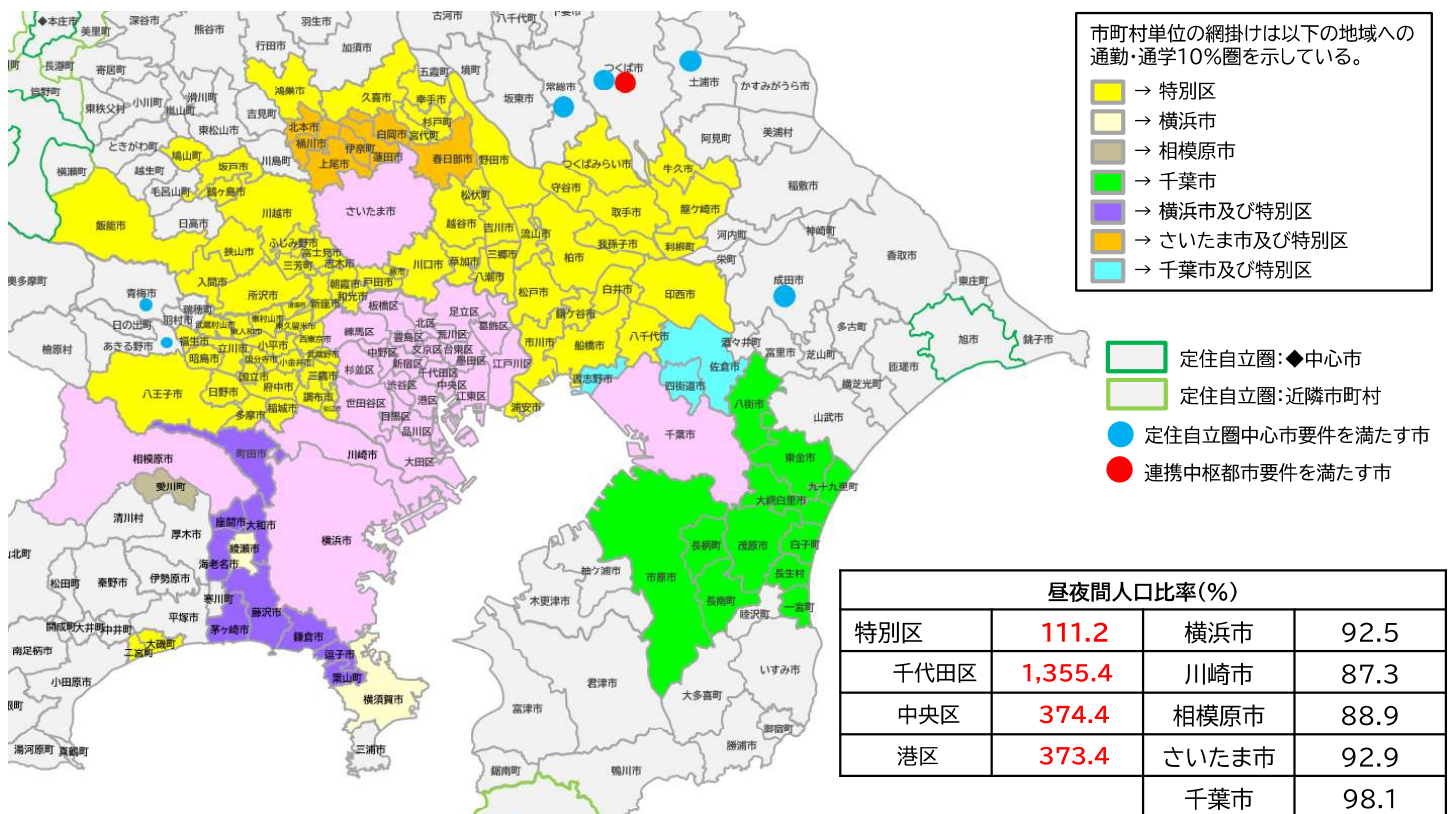
(参考)大都市法における関係都道府県・関係市町村の財産処分

○ 大都市法に基づく特別区の設置の際には、**特別区設置協定書において、財産処分に関する事項を定めることとされており、当該協定書に基づき、財産処分が行われる**(大都市法§5①、大都市法施行令§18)。

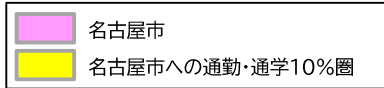
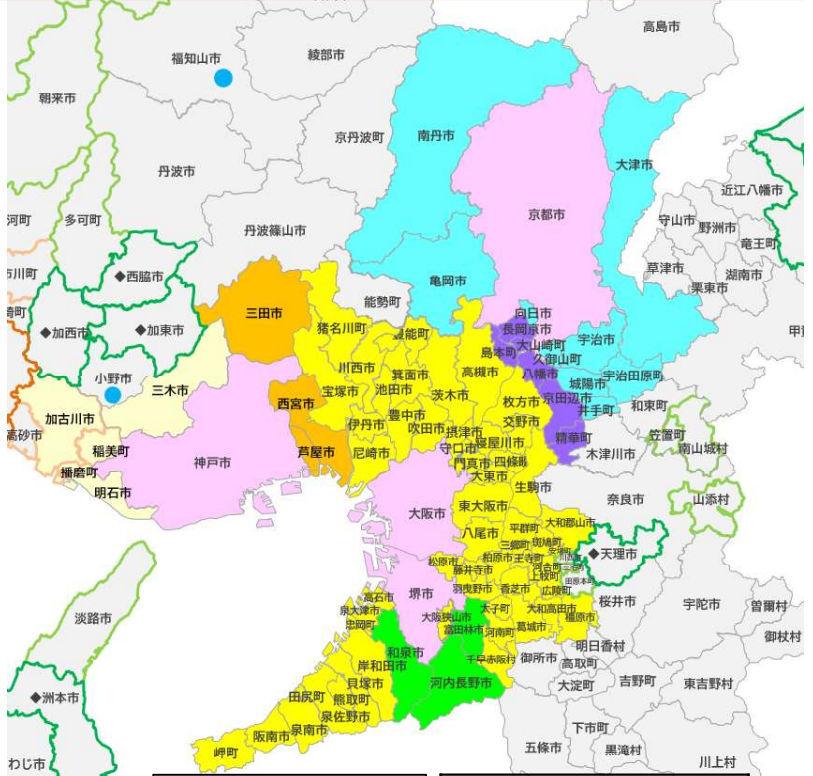
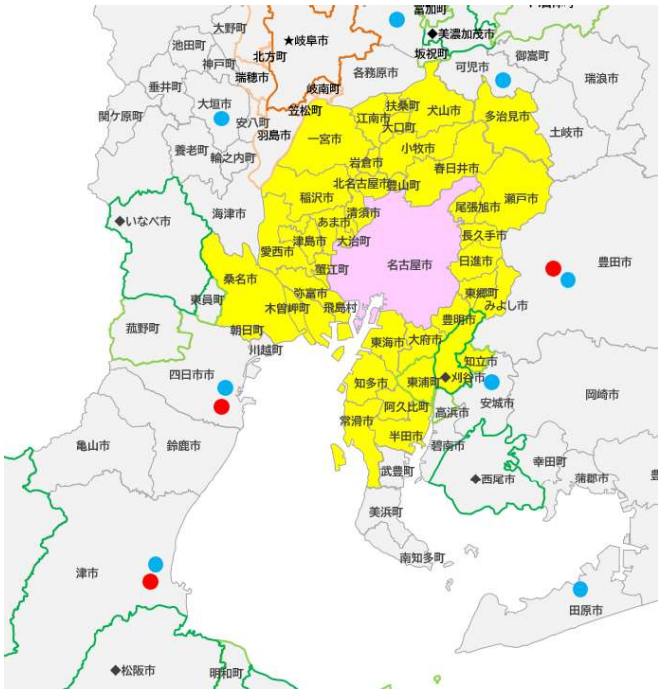
1. 大都市を取り巻く状況
2. 現行の大都市制度(指定都市制度と都区制度)
3. 大都市制度に関する近年の議論(指定都市)
4. 大都市制度に関する近年の議論(三大都市圏における広域連携)
5. 諸外国の大都市制度

### 三大都市圏における面的な広がり(東京圏)

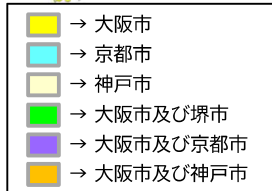
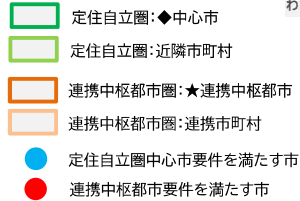
○ 三大都市圏は、**通勤・通学10%圏が都府県境を越えて広がっており**、とりわけ**東京圏の面的な広がり**は突出。都心3区を中心に**特別区の昼夜間人口比率は非常に高い数値**となっている。



## 三大都市圏における面的な広がり(名古屋圏・関西圏)



昼夜間人口比率(%)	
名古屋市	111.2

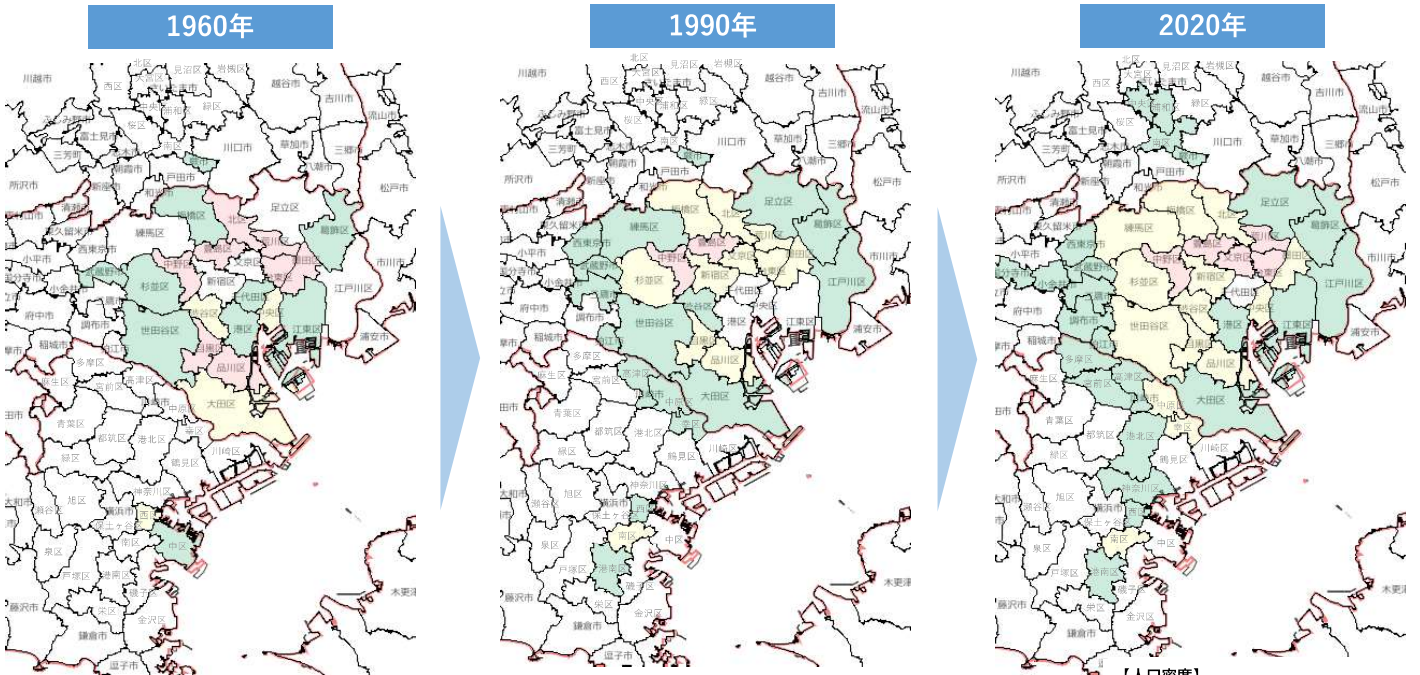


昼夜間人口比率(%)	
大阪市	128.4
堺市	94.1
京都市	108.4
神戸市	102.3

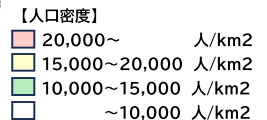
25

## 東京圏の市区町村の人口密度の推移(1960年-2020年)

- 1960年からの長期的な推移で見ると、東京都特別区では、人口密度が特に高い(20,000人/km<sup>2</sup>を超える)区域は、1990年にかけて減少したが、人口の増加に伴い、再び増加傾向となっている。
- 東京圏全体では、人口密度が高い(10,000人/km<sup>2</sup>を超える)区域は、人口の増加に伴い、東京都市部・横浜市・川崎市・さいたま市など、特別区以外の区域にも徐々に広がっている。



(備考)令和2年、平成2年、昭和35年国勢調査結果及び国土地理院地図をもとに作成(行政区界は令和2年(2020年)時点)  
 ※指定都市の一部行政区で、合併・分割により当時の人口密度の特定が困難な場合は、合併・分割前の区域の人口密度を使用



26

# 九都県市首脳会議

○ 東京圏の都県及び指定都市は、**共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的**に、環境問題や防災・危機管理対策等の広域的に対応すべき諸課題について**定期的に意見交換等を行う枠組み**を設けている。

(備考)九都県市首脳会議ホームページをもとに作成

## 構成員

埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県  
の知事、さいたま市・横浜市・川崎市・千葉県・相模原市の市長

## 沿革

昭和54年に六都県市首脳会議として設立。以降、千葉市長(平成4年)、さいたま市長(平成15年)、相模原市長(平成22年)が加入

## 広域的な取組の必要性

「首都圏は、全国人口の約3割を擁し、我が国の政治、経済、文化の中心をなすとともに、**大都市圏として一つの地域社会を形成**しています。しかし、この地域への人口の集中や諸機能の集積による都市化の進展により、**個々の都県市の範囲を超えた広域的に対応すべき様々な課題が生じています**。このため、広域化した諸課題の解決に向けて、**九都県市が協調した取組を進めることが必要**となっています。」

## 活動内容

- 首脳会議を年2回(春・秋)開催し、**共同宣言や国に対する要望を取りまとめているほか、諸課題についての検討や情報共有、周知等の取組**を行っている。  
(令和5年度の取組)
  - ・ **道路空間の有効活用による賑わい創出**について、先進事例の収集や知見や課題の共有、警察との意見交換などを実施。
  - ・ **住宅団地再生に向けた取組**について、九都県市における現状や課題を調査・共有するとともに、事例集を作成。
  - ・ **広告宣伝車の規制**について、その在り方についてとりまとめたほか、九都県市で連携して周知等を実施。
- 首脳会議の下に、廃棄物担当部局長を委員とする**廃棄物問題検討委員会**を設置し、**食品ロス削減や廃棄物の適正処理の促進に向けた啓発事業等の取組を実施**。また、環境保全担当部局長を委員とする**環境問題対策委員会**を設置し、**地球温暖化対策に係る普及啓発事業、ディーゼル車規制等の大気汚染対策、水質保全のための東京湾環境一斉調査等の取組を実施**。
- 自然災害対策としては、毎年、九都県市が持ち回りで幹事となり、**合同防災訓練(避難誘導・受入訓練、人員・資機材等の応援訓練、救援物資緊急輸送訓練などを内容とする広域応援・受援訓練等)**を実施し、相互の連携協力体制の充実・強化を図っている。

27

## 三大都市圏等における広域連携の状況

- 地方自治法に基づく事務の**共同処理制度**は、指定都市においては、**三大都市圏以外の地域においてより活用**されている傾向が見られる。
- **三大都市圏の指定都市**においては、国への要望や災害時を想定した協定の締結等の**緩やかな連携**が図られている。

- <病院・医療>
  - ・ 関西広域連合：**災害医療**に係る**訓練の実施**や**コーディネーター養成**、**広域連合が事業主体となったドクターヘリの運航**等
  - ・ 九都県市首脳会議：統一的な子どもの医療費助成制度の創設等についての**国に対する要望活動**等を実施
- <火葬場>
  - ・ 広島市：**一部事務組合を設置**し、関係市町の区域の**火葬場の設置、管理及び運営を共同で実施**
  - ・ 横浜市、川崎市：広域的な観点から災害時における遺体の円滑な火葬を支援するため、**広域火葬計画を県が策定**
- <消防・救急>
  - ・ 広島市：近隣自治体の**消防事務を実施(地方自治法に基づく事務の委託)**
  - ・ 川崎市：災害時を想定した、県下消防相互**応援協定の締結**

### ■大都市圏における分野別の共同処理等の状況

	特別区	横浜市	川崎市	名古屋市	大阪市	神戸市	新潟市	広島市
病院・医療	—	九都県市首脳会議 ※子ども医療費助成に係る要望等		—	広域連合 ※災害医療に係る訓練やコーディネーター養成等		一部事務組合 ※休日夜間診療所運営	連携協約 (連携中核都市圏) ※診療所の人的支援等
介護	—	—	—	—	—	—	一部事務組合 ※施設運営	連携協約 (連携中核都市圏) ※介護人材育成
火葬場	一部事務組合(5区)	県広域火葬計画		災害時の相互 応援協力協定	府広域 火葬計画	—	事務の委託	一部事務組合
ごみ処理 (処分)	一部事務組合	九都県市首脳会議 ※海洋プラスチック対策の要望等		最終処分場(市外) の共同利用	一部事務組合	2030年度以降 広域化を検討中	一部事務組合	一部事務組合
水道	東京都が実施	一部事務組合		市外への給水 事務の委託 ※下水道使用料の徴収	事務の委託 ※下水道の処理事務	一部事務組合	一部事務組合	市外への給水 事務の委託 ※下水道使用料の徴収
消防・救急	東京都が実施	県下消防 相互応援協定	県下消防 相互応援協定	広域消防 相互応援協定	消防指令センターの 共同運用 (令和7年4月予定)	事務の委託 ※消防指令事務	連携協約 (連携中核都市圏) ※映像通報システムの導入	事務の委託 ※消防事務

(備考) 地方自治法に基づく事務の共同処理制度を活用したもの(セル着色)については、総務省「令和5年度 地方公共団体間の事務の共同処理の状況調べ」による。28  
同制度を活用していないもの(白色セル)については、各団体のホームページに掲載されている情報をもとに作成。

## 大都市圏における課題等に対する広域連携による対応の例①

### 高齢者福祉 (増加する需要への対応)

- ◆新宿区では、**区外の特別養護老人ホーム**に対する**建設費を助成**
- ◆杉並区では、特別養護老人ホームについて、
  - ・区民の**入所の協力を依頼する区外協力施設**が13カ所存在(練馬区、八王子市、昭島市、福生市、東久留米市、瑞穂町、日の出町、あきる野市、八王子市、青梅市)
  - ・**自治体間協力施設**として、静岡県南伊豆町と連携して、**南伊豆町内に区民用の特別養護老人ホームを開設**



杉並区・南伊豆町の連携による自治体間連携特別養護老人ホーム「エクレンシア南伊豆」(同施設ホームページより)

### 公共交通、行政窓口 (市町村域を越えた人の移動)

- ◆国立市と国分寺市の**2市共同市民利用施設**として、証明書の発行等の行政サービスの提供を行う「**国立駅前くにたち・こくぶんじ市民プラザ**」を国立駅高架下に開設



- ◆武蔵野市・三鷹市が、JR三鷹駅北口と武蔵境駅北口を循環する**コミュニティバス「ムーバス」を共同運行**



(出典)国立市ホームページ、武蔵野市ホームページ

出口によって  
市区町村が異なるなど、  
市区町村境に近接して  
いる駅の例



(出典)国土地理院「地理院地図Vector」

29

## 大都市圏における課題等に対する広域連携による対応の例②

### 防災(帰宅困難者対策)

- ◆特別区長会調査研究機構では、**帰宅困難者対策における初動対応体制**の確立に向けた取組について、調査研究を実施
  - 帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた重点取組事項(**一斉帰宅の抑制の周知・啓発、駅周辺等における混乱防止、一時滞在施設の確保、帰宅困難者への情報提供**)の現状と課題を整理(令和5年度調査研究)
  - これらを踏まえ、重点取組事項に関する現状把握と分析、**特別区間の連携及び連携に資する施策の検討**を行うとともに、国・東京都・自治体の最新の帰宅困難者対策の把握、**帰宅困難者対策における初動対応の充実・強化に向けた自治体等の連携について検討**を実施(令和6年度調査研究)

(備考)特別区長会調査研究機構ホームページをもとに作成

### 会議体の設置

- ◆横浜市と隣接7市(※)が連携して「**8市連携市長会議**」を開催し、専門人材の確保・育成や、2040年頃に深刻化する高齢化やインフラの老朽化等の課題への対応について検討 ※川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市、町田市

<主な取組内容>

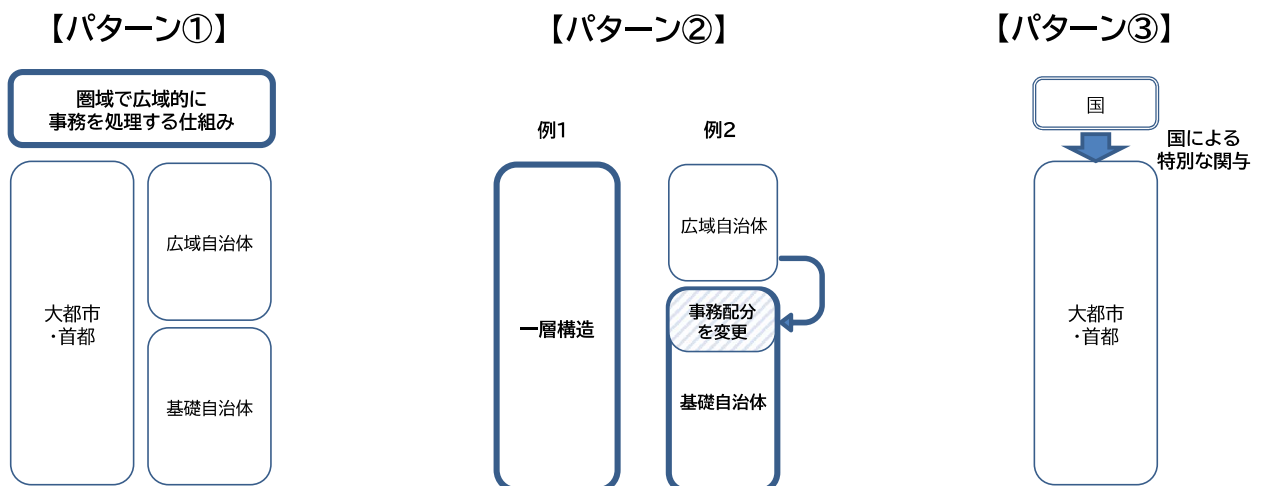
- ・専門人材の不足に対応するため、再任用終了後の人材活用について協議・検討し、**各市の技術職に係る会計年度任用職員等の募集情報を対象者に共有し、技術職員の相互活用を促進**
- ・**震災時の応援**(食料等の提供、被災者救出、施設相互活用等)や、**防災訓練の相互参加**などの事前対策において連携
- ・**介護人材の不足、若者向け啓発、研修等の介護人材の確保・育成**について、各市の事例共有や課題認識、連携の可能性について検討
- ・社会インフラ・公共施設の老朽化対策、相互利用等について検討

(備考)横浜市ホームページ等をもとに作成

1. 大都市を取り巻く状況
2. 現行の大都市制度(指定都市制度と都区制度)
3. 大都市制度に関する近年の議論(指定都市)
4. 大都市制度に関する近年の議論(三大都市圏における広域連携)
5. 諸外国の大都市制度

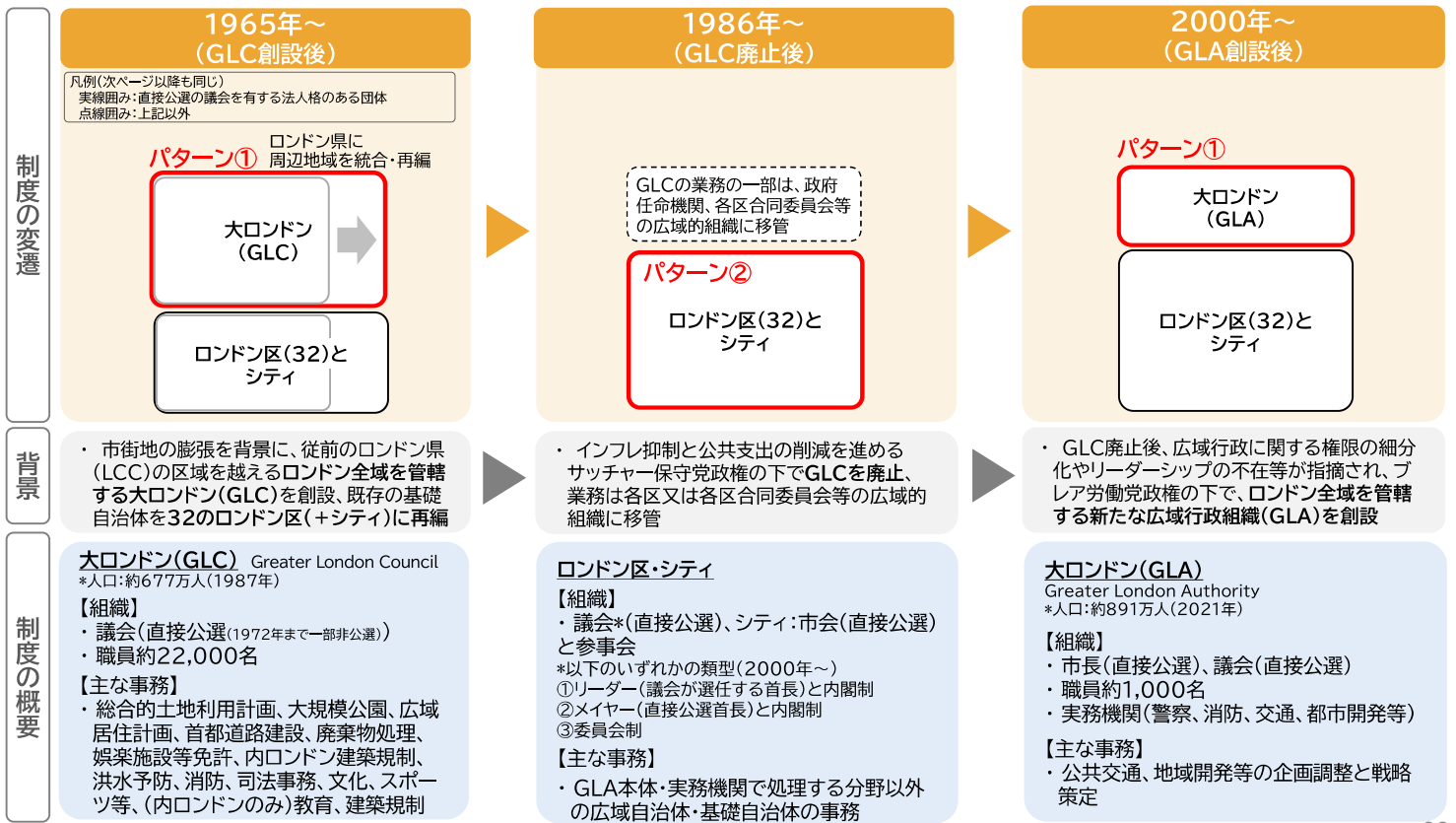
### 諸外国における大都市等に関する制度

- 諸外国の大都市・首都においては、**大都市等に固有の制度**として、以下の類型のような、**独自の統治構造や事務処理の仕組みが導入**されている。
  - 国ごとに**歴史的な経緯や法的位置付けなどその背景は様々**であることに留意が必要であるが、こうした大都市等に関する制度については、**都市圏の拡大や人口増、政治・社会情勢等に応じて、変化を遂げている**場合がある。
- パターン① 圏域で広域的に事務を処理する仕組みが設けられているもの  
 パターン② 大都市等のみに一層制など独自の統治構造が適用されているもの  
 パターン③ 国による特別な関与が存在しているもの



# 諸外国における大都市等に関する制度① 英国(ロンドン)

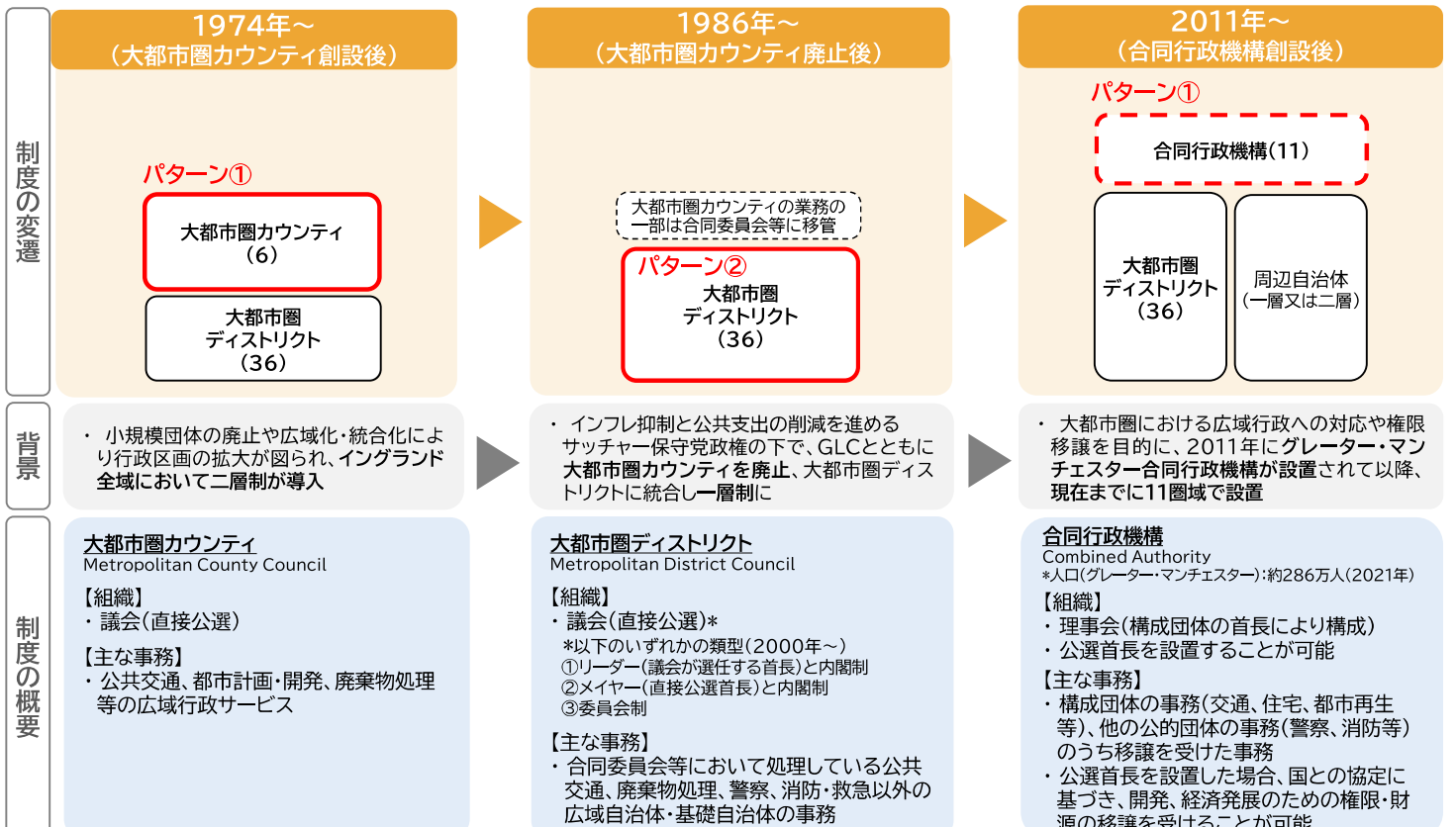
○ ロンドンでは、都市の発展に伴い広域行政需要が拡大する中で、政権の方針の影響も受けつつ、**広域行政に関する制度の変革が重ねられており**、2000年以降、**ロンドン全域を管轄する大ロンドン(GLA)**が同地域の**企画調整・戦略策定**の役割を担っている。



参考文献:自治体国際化協会(2024)「英国の地方自治 令和5年度改訂版」、内貴滋(2024)「英国版道州制・都構想・特別自治市の成功と挫折、そして未来への挑戦」、竹下譲(2009)「ロンドン是如何に治められてきたか」等 33

# 諸外国における大都市等に関する制度② 英国(ロンドン以外の大都市圏)

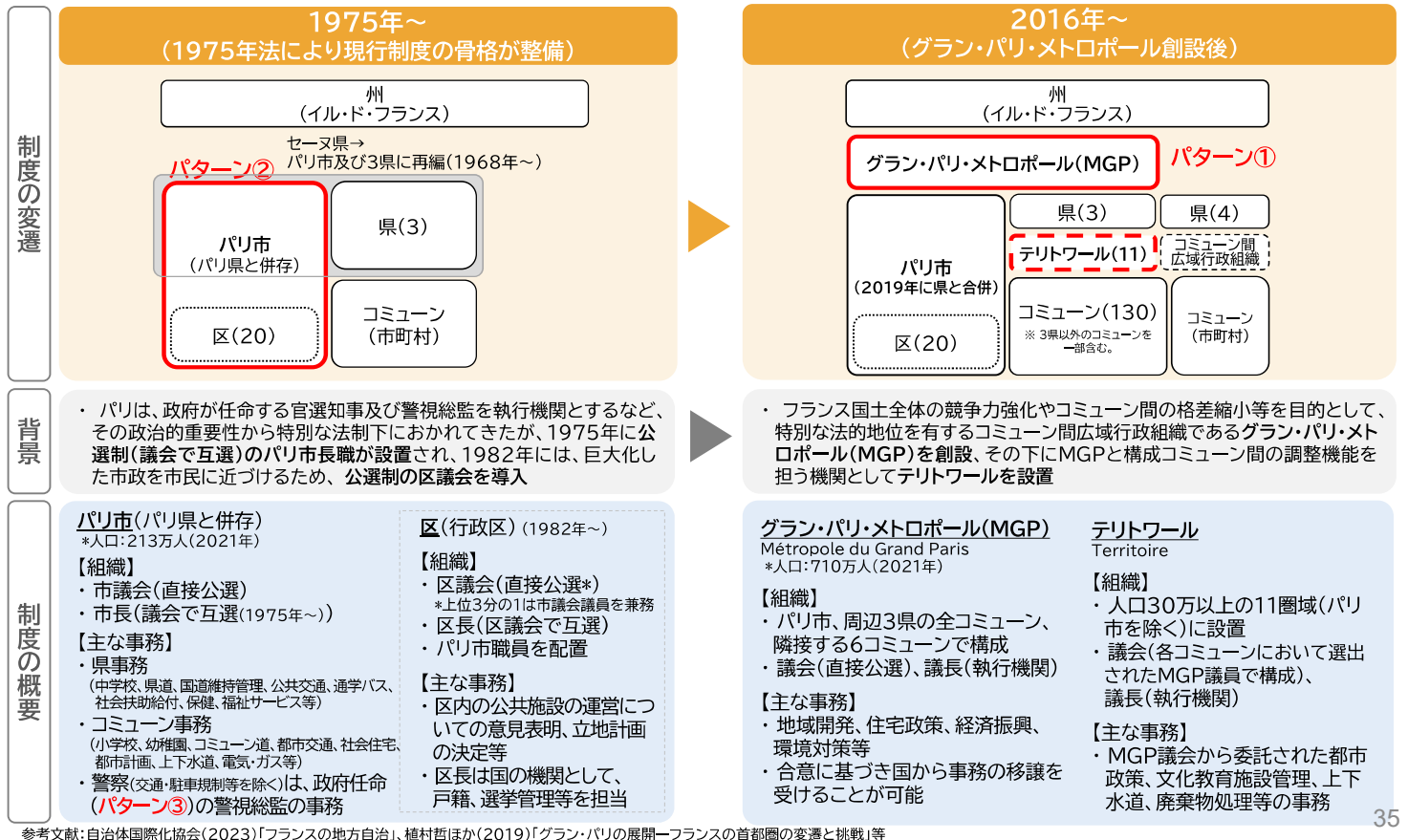
○ ロンドン以外の大都市圏においても、統治構造の変革が重ねられているが、近年では、**大都市圏における広域行政への対応や政府からの権限移譲を目的に、複数自治体で構成される合同行政機構**の設置が進んでいる。



参考文献:自治体国際化協会(2024)「英国の地方自治 令和5年度改訂版」、内貴滋(2024)「英国版道州制・都構想・特別自治市の成功と挫折、そして未来への挑戦」、竹下譲(2009)「ロンドン是如何に治められてきたか」等 34

## 諸外国における大都市等に関する制度③ フランス(パリ)

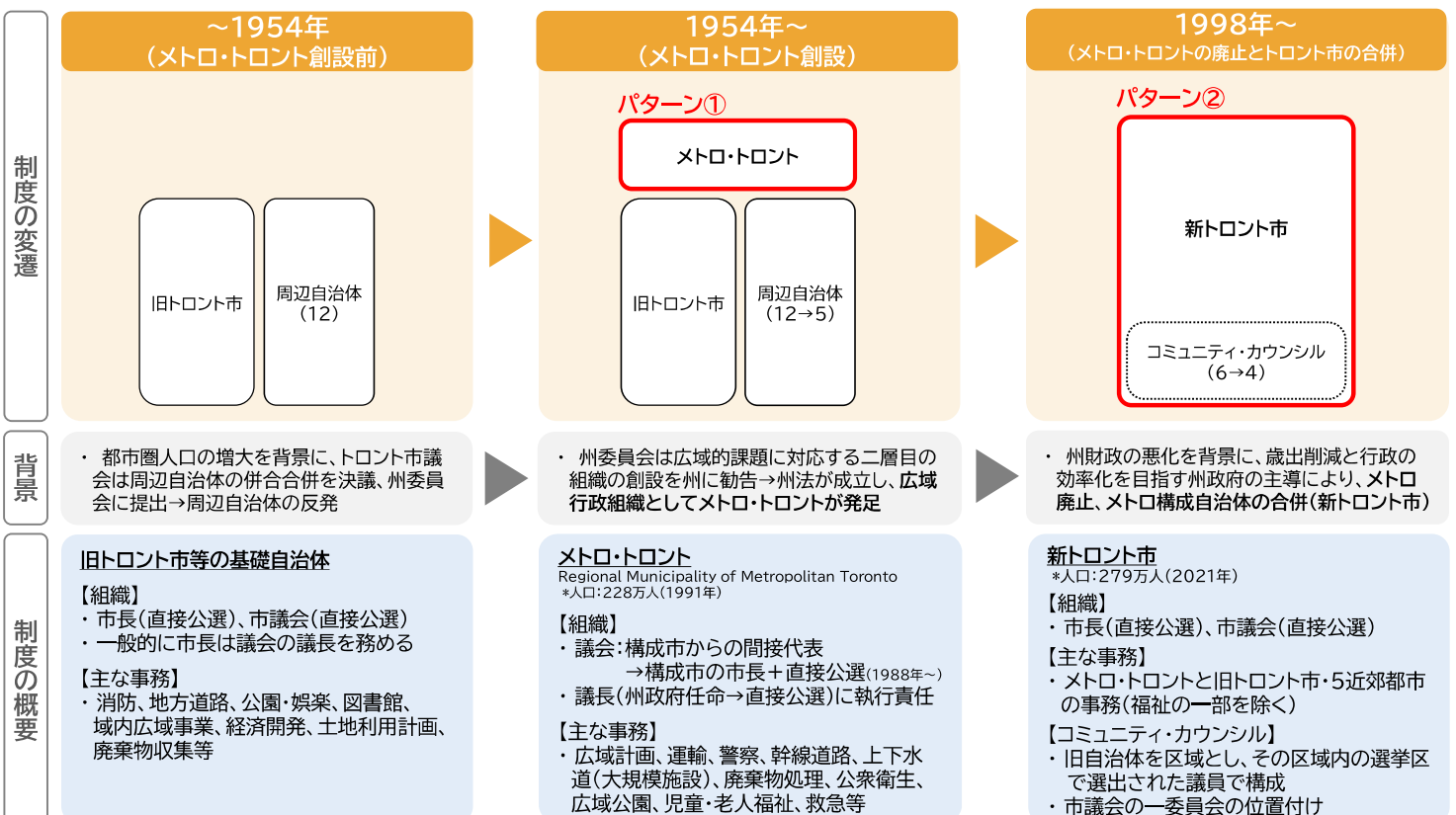
○ パリは、その政治的重要性から他の地域とは異なる制度が適用されてきたが、近年、EUや世界との都市間競争に必要な都市の規模を確保するものとして、周辺の自治体も含む地域を管轄する広域行政組織である**グラン・パリ・メトロポール**が設置された。



35

## 諸外国における大都市等に関する制度④ カナダ(トロント)

○ トロントでは、周辺自治体も含めた地域を管轄する**メトロ・トロント**により広域的な課題への対応が行われていたが、1998年に、**歳出削減と行政の効率化を目指す**州政府の主導により、**一層制の大規模自治体(新トロント市)**が設置された。



36

# 諸外国における大都市等に関する制度⑤ 韓国

○ 韓国では、これまで、**経済成長に伴う都市化への対応、地域ごとの特色ある発展、首都圏一極体制から多極体制への転換**など、行政環境の変化に応じて、**大都市等に関する多様な制度が導入**されている。(以下の図はその一例)

制度	ソウル特別市 (1962年～)	済州特別自治道 (2006年～)	特別市 (2022年～)
制度	<p>パターン③ 計画策定、監査等に係る 国務総理の関与等</p> <p>ソウル特別市</p> <p>事務配分を変更</p> <p>自治区(25)</p> <p>パターン②</p>	<p>中央行政機関</p> <p>道</p> <p>事務配分を変更</p> <p>済州特別自治道</p> <p>市・郡(4)</p> <p>行政市(2)</p> <p>パターン②</p>	<p>中央行政機関</p> <p>道</p> <p>事務配分を変更</p> <p>特別市(4)</p> <p>パターン②</p>
背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口の約2割を抱える首都として、1962年、国務総理(首相)の傘下の特別な地位を持つ広域自治体に昇格</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権の推進に積極的な政権の下で、新たな分権モデルとして単一広域自治体を設置し、規制緩和や国の権限の移譲を実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口・産業の密集地域における行政運営の効率性を確保するため、人口100万以上の大都市を指定し、事務、組織、財政等の分野で各種特例を付与</li> </ul>
制度の概要	<p><b>ソウル特別市</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>議会(直接公選)、市長(直接公選)</li> </ul> <p>【主な事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>広域自治体の事務</li> <li>基礎自治体の事務の一部(任用試験、墓地・埋葬、一般廃棄物処理、土木・住宅建設等)</li> </ul> <p>【国務総理の関与】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>道路・交通等の計画策定・執行や監査における国務総理の調整等</li> </ul> <p><b>自治区</b> (基礎自治体)</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>議会(直接公選)、区長(直接公選)</li> </ul> <p>【主な事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>住民の日常生活に密接に関連する事務を処理</li> </ul>	<p><b>済州特別自治道</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>議会(直接公選)、市長(直接公選)</li> </ul> <p>【主な事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>広域自治体と基礎自治体の事務</li> <li>国の特別地方行政機関の移管(地方国土管理庁、地方海洋水産庁、地方中小企業庁、地方労働事務所など7機関)</li> <li>国の権限の移譲(国土計画・農地・山林の規制運用権限、観光産業に関する権限等)</li> </ul> <p><b>行政市</b> (特別自治道の下部行政機関)</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>行政市長(道知事が任命)</li> </ul>	<p><b>特別市</b></p> <p>※京畿道水原市、京畿道高陽市、京畿道龍仁市、慶尚南道昌原市の4市</p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>市議会(直接公選)、市長(直接公選)</li> </ul> <p>【主な事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>中央行政機関や広域自治体から権限移譲(大都市圏広域交通の管理、地域開発債券の発行、宅地開発地区の指定、農地転用許可、開発制限区域の指定等)</li> <li>基礎自治体の事務</li> </ul>

参考文献: 稲垣英明(2023)「韓国における地方自治の状況」、自治体国際化協会(2015)「韓国の地方自治(2015年改訂版)」、自治体国際化協会(2009)「新しい地方自治体「済州特別自治道」の出锅」等

# 諸外国における一層制の例(英国・ドイツ・米国)

○ 諸外国における大都市では、**一層制の統治構造が導入**されている例が見られるが、こうした大都市であっても、**大都市圏の課題に対応するための広域組織が設置**されている、**直接公選の議会のある区が設置**されているなど、**実質的に複層的な構造**となっている場合がある。

制度のイメージ	英国(ロンドン以外の大都市圏)	ドイツ(ハンブルク)	米国(サンフランシスコ市・郡)
制度のイメージ	<p>凡例 実線囲み: 直接公選の議会を有する法人格のある団体 点線囲み: 上記以外</p> <p>合同行政機構(11) グレーター・マンチェスター等</p> <p>大都市圏 ディストリクト(36) マンチェスター、リヴァプール等</p> <p>周辺自治体 (一層又は二層)</p>	<p>メトロポールレギオン・ハンブルク</p> <p>州</p> <p>ハンブルク(都市州)</p> <p>郡</p> <p>郡独立市</p> <p>市町村</p> <p>区(7)</p>	<p>カリフォルニア州</p> <p>サンフランシスコ湾域政府間協議会</p> <p>郡</p> <p>サンフランシスコ市・郡</p> <p>市町村</p>
背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>1986年に、広域の大都市圏カウンティを廃止、大都市圏ディストリクトに統合し一層制に</li> <li>2011年以降、大都市圏における広域行政への対応や権限移譲を目的に合同行政機構を設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ブレーメン、ハンブルク、ベルリンの3都市は、中世の自由ハンザ都市や東西分断期の共同管理の歴史的経緯から、都市州の地位を付与</li> <li>1995年以降、都市間競争等の観点から、中核的都市を擁する圏域をメトロポールレギオンとして指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1856年の法律により、サンフランシスコ市とサンフランシスコ郡が統合</li> <li>1961年に、大都市圏の政府間協議会として、サンフランシスコ湾域政府間協議会を設置</li> </ul>
制度の概要	<p><b>大都市圏ディストリクト</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>議会(直接公選)</li> </ul> <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>広域自治体・基礎自治体の事務</li> </ul> <p><b>合同行政機構</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>理事会(構成団体の代表者により構成)</li> </ul> <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>国からの権限移譲を受けるためには、公選首長を設置</li> </ul> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>構成団体の事務(交通、住宅、都市再生等)、他の公的団体の事務(警察、消防等)のうち移譲を受けた事務</li> </ul>	<p><b>ハンブルク(都市州)</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>議会(直接公選)、参事会(行政機関)、長(州首相・市長・参事会の長)</li> </ul> <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>州・郡・市の事務</li> </ul> <p><b>区</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>区議会(直接公選)</li> <li>区議会が推薦し市参事会が任命する区長</li> </ul> <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>市から委任された事務(住民登録等)</li> </ul> <p><b>メトロポールレギオン・ハンブルク</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>レギオン会議、レギオン評議会、運営委員会</li> </ul> <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>経済、交通、観光、住宅、文化、自然、気候、エネルギー等の分野における連携プロジェクト</li> </ul>	<p><b>サンフランシスコ市・郡</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>議会(直接公選)、長(直接公選)</li> </ul> <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>郡・市の事務</li> </ul> <p><b>サンフランシスコ湾域政府間協議会</b></p> <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>執行委員会(湾域の9郡・101市町の代表者等により構成)、総会、委員会</li> </ul> <p>【事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>土地利用、住宅、環境保護等の調査・分析、教育・啓発、広域連携の調整</li> </ul>

参考文献: 自治体国際化協会(2024)「英国の地方自治 令和5年度改訂版」、同(2021)「ドイツの地方自治 令和3年度改訂版(令和5年度増補改訂版)」、サンフランシスコ市・郡及びサンフランシスコ湾域政府間協議会のホームページ等



## 第3回



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和7年度）

### （第3回）議事要旨

- 1 日 時 令和8年1月13日（火）17:00～
- 2 場 所 （一財）自治総合センター 大会議室 ※WEB会議併用
- 3 出席者 小野 悠 豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授  
河合 晃一 筑波大学人文社会系准教授  
鈴木 崇弘 九州大学法学研究院准教授  
高田 倫子 大阪公立大学大学院法学研究科教授  
田代 滉貴 岡山大学学術研究院社会文化科学学域准教授  
堀澤 明生 東北大学大学院法学研究科准教授  
松本 朋子 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授  
宮森 征司 新潟大学法学部准教授  
山羽 祥貴 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授  
渡邊 有希乃 専修大学法学部准教授

#### 4 概 要

##### マンションへの公的介入と自治体の苦闘

（堀澤構成員から資料に基づき説明）

- マンションの除去や建て替えを管理組合で自律的に実施している事例や、グッドプラクティスはあるか。同様に、自治体の介入によりうまくいくケースのポイントがあれば伺いたい。
  
- 現状、マンションの建て替えというのは極めて件数が少ないので、管理状況が改善するケースについて申し上げますと、条例により、管理不全マンションに対して自治体がマンション管理士を派遣する取組がある。先進的な自治体では、積極的に職員がマンションへ行き、「おせっかい型」で管理士を派遣し、区分所有者を説得して管理状況を改善する事例もある。

- マンション管理における自治体の役割について、建築主事が建築基準法による修繕命令・除却命令を出すことはできないのか。また、市町村と都道府県の連携が課題とされているが、実際にどのような問題が生じているのか。
- 建築基準法に基づく修繕命令・除却命令は、管理が完全にうまくいかなかった後にくるであろう、し外部不経済が顕在化している状況にあるマンションに対して行うことができるものであり、マンション法の現場からすると、介入するタイミングとして遅すぎるという理解である。また、権限が分属化していることに対する課題として、そもそも自治体にマンション専門の部署がない場合があることがあげられる。管理適正化法を扱う市町村職員は工学的な専門知識を有していないことも多く、適切な修繕等がなされていないマンションへ行き、助言、指導を行うことができるのかは課題となる。
- マンション管理組合を地域コミュニティや地域団体としてどう評価するかという問題があると思っている。マンション法制において、管理組合はマンションに関する決定を行う団体として整理されているが、機能しないことを前提に制度改正が進んでいると理解している。一方で、住民自治の観点からすれば、マンションという人のまとまりを無視することはできず、地域における役割付与等について考える必要がある。こうした観点から、資料において示された、平成19年の簡易裁判所の判例に対するご見解・ご関心はあるか。
- 管理組合が町内会に一定の支出をしていた事例は存在し、人の数に応じて町内会費が増加する立て付けは否定されやすい一方、提携の趣旨と町内会費との対応関係が明らかでない場合には管理組合から町内会へ金銭を支払うことを認めた下級審判決も存在することから、管理組合と町内会の合理的なつながりを認める流れは根強くあるようである。特に防災の観点からも、普段から管理組合と町内会の良好な関係を作っておく必要があり、各自治体のマンション管理適正化推進計画においても、町内会との関係について記載する例が多く見られる。
- 建物の寿命について何らかの法則性があるのか気になっている。欧米には100年物の建物が多く存在している。日本における建物へのリスクとして、地震等の自然災害が

あげられるが、このようなリスクは建物の寿命の中でどのように議論されているのか。

- マンションが100年もつといわれる理由は、あくまでも構造的な強さにある一方で、修繕は不可欠である。特にタワーマンションについては、今後集中的なタイミングに生じる修繕を、今後も持続可能な収支で実施できるのかが課題となるのではないか。また、地震等のリスクについては、過去の事例が乏しく、十分に評価されていない面があり、タワーマンションがどのようなリスクに対応する必要があるのかについては、慎重に判断していく必要がある。
- 居住者が高齢者のみとなり管理が行き届かなくなっているマンションに対して、行政が積極的に介入していくことはポジティブに捉えられる要素があるのではないか。また、空き家問題との違いについては、空き家が外部不経済の状況となった場合には、行政代執行という手段を執ることができる一方、マンションは規模が大きく、誰がどのように対応すべきかわからない状態に陥りやすい点で性質が異なると感じている。
- 居住者の高齢化が進み、「スポンジ化」したマンションについて、行政が専有部分管理命令を行ったり、相続財産の管理人の選任を促したりすることが一定の選択肢になり得るのではないか。また、マンションに対する代執行により、建物の効用を増進させてはならないとも考えられており、危険防止のための最低限の措置が限界と整理されている。この点、自治体住民の税金を財源とすることとの関係から一定の合理性はあるが、今後もその整理でよいのかは疑問が残る。

#### 住民参加のスマート化による参加型ガバナンスの再設計 ―自治会DXの可能性―

(小野構成員から資料に基づき説明)

- 自治体のデジタルデバйд解消事業として、民間事業者へ委託し、スマホやタブレット端末の使い方等の教室を開催している事例は承知しているが、それでも自治会の中にはアプリの使用になじめない方も一定数いると思われる。このようなデジタルデバйдの問題に対し、関わってきた事業の中でどのような対応をされてきたのか。
- デジタルデバйдについては過渡的な問題であり、高齢者のインターネット等使用率から見ても、この先10年程度で解消される問題だと思っている。また、自治会長に対

するアンケートの結果を分析すると、年齢によって一律に拒否感があがるわけではなく、インターネット等のデジタルツールを使っていない人からの拒否感が強く見られることから、そのような人に向けて、丁寧な説明や、最初のアクセスのサポートをしていくことで抵抗感がなくなっていくものと認識している。

- プロジェクトを進めていく際に重要となるファシリテーター役は、どのような方が担っているのか。また、自治体がファシリテーター役を担っている好事例はあるか。
- ファシリテーター、DXを通じてどのような地域や自治会を実現したいのかというビジョンづくりを支援できると同時に、技術にも一定の理解を持ち、アプリ開発事業者と自治会・自治体との意図や課題を翻訳しながら調整できる人材が望ましい。他方で、そのような人材は限られており、すべての自治会に個別に配置することは現実的ではない。そのため、先進的にDXに取り組んでいる自治会の担い手が、ノウハウや経験を持ち寄り、自治体間で学び合える仕組みを構築することが有効と考えられる。これにより、各自治会の資源や地域特性を生かした取組の横展開が期待できる。自治体には、こうした自治会間の学びや連携が生まれる場を設計・支援する役割が求められる。
- 自治会へのDXの導入によりむしろ損なわれる価値があるとすれば、どのようなものが挙げられるか。また、自治体ごとに、あくまでも任意団体である自治会に求める役割が異なっていると思うが、取組の違いについて見解を伺う。
- 自治会DXの代表例である電子回覧板について、従来の回覧板を回す際の訪問を通じた安否確認等のつながりが切れてしまうことが懸念点として寄せられている。一方で、回覧板を回す負担を減らすことで、親睦を深めるためのイベント等の開催に労力を割くことができ、つながりが強化されたという事例もあることから、DX化は必ずしもつながりを弱めるものではないのではないか。また、実態として自治体ごと自治会に求める役割が異なることも事実だが、デジタル化により効率的な情報発信等を行うためにも、自治体単位で方針を揃えることが必要なのではないか。
- DXというのは、既存のものをデジタル化するという認識が強く、特に若い世代からアナログとの併用により、加重負担になるのではないかという声が聞かれている。その

ような、本来効率化されるべきであるデジタル化で、効率化がなされていないという意識が広がったとき、どのようなアプローチが考えられるか。

- 基本的に、デジタルとアナログの併用は一時的なものと認識しているが、まずは3年間など一定の期間で試行的に運用し、その後の運用は試行期間を踏まえて検討することで、負担感を減らすことができるのではないか。



# 資 料



## マンションへの公的介入と自治体の苦闘

東北大学大学院法学研究科准教授 堀澤明生

### 一 マンション法概観

#### 1 区分所有とマンション

#### 2 マンションをめぐる社会的状況

### 二 マンションをめぐる法の歴史

#### ➤ 総評——所有権法から共有法・団体法を経て都市法へ? : 「所有権の絶対性」の低下

私法としての区分所有法とその特例法としての被災区分所有建物再建特別措置法

公法としての管理適正化法と建替え等円滑化法

#### 1 昭和37年区分所有法段階の構想

#### 2 昭和58年法: 団体法への萌芽

建替え決議の導入

#### 3 平成14年法+同時期の管理適正化法、円滑化法の導入:

マンション法の公法部分の始まり: 建替えに関する事業手法、マンション管理の業法的規制

#### 4 平成26年円滑化法改正: 建替え以外の選択肢の導入、要除却認定制度

#### 5 令和3-4年建替え等円滑化法・管理適正化法の改正:

要除却認定事項の拡大

管理適正化推進計画、管理計画認定制度の導入: ソフト面への行政の伴走支援が本格化

#### 6 令和7年老朽化マンションの管理及び再生の円滑化を図るための区分所有法等改正

区分所有法: 区分所有者間の合意形成の円滑化、財産管理制度、決議要件の緩和、再生等の決議内容の多様化。

管理適正化法: 助言指導勧告権限の拡大など

再生等円滑化法: 意思形成部分は区分所有法に委ね、拡大した再生等の事業手法に特化。危険有害マンションへの建替え等に関する指導勧告権限。

## 7 総評

マンション法の公法的領域の発達

自治体による対応に委ねられた領域の存在

## 三 自治体の対応

1 届出制度の充実

2 エンフォースメントの強化は可能か？

# 住民参加のスマート化による参加型ガバナンスの再設計 — 自治会DXの可能性 —

豊橋技術科学大学 小野悠

## 問題意識

- まちづくりにおける市民参加はいかにあるべきか
- 自治会は、市民参加を支えてきた貴重な基盤であり、その役割を次の時代に引き継ぐためには、関わり方や仕組みを再設計していく必要があるのではないか



## 自治会の制度的形成と機能的限界

## 自治会の成り立ち

1871年～	廃藩置県・大区小区制等に始まる市政・町村制の明治地方自治制 地主層，自作農層，小作農層等の <b>農村統治の技術</b> としての成り立ち
1880年代～	重工業への産業構造転換 都市への人口流入 地主会が住民組織が一般的 ↓ 流入した都市自営業者の住民を含めた町内会の原型が成立 (都市部の階級制を背景に <b>全戸加入原則の獲得</b> )
1925年	男子普通選挙法：明治地方自治性の弛緩
戦時体制下	町内会の全戸加入の推進
1940年	内務省訓令「部落会町内会等整備要領」 → 政府からの配給など <b>戦時利用</b>
戦後・GHQ統治下	町内会・部落会＝日本の民主化を阻む封建遺制と特徴付 → <b>解散・禁止令</b> へ (実際は消防団など名前を変えて事実上の存続)
1970年代	コミュニティ政策 コミュニティCの運営を軸に新たな住民組織の設立を図るも実際には町内会がこれを担当し、 <b>現代の町内会の成立</b> へ

参考：玉野和志（2024）『町内会—コミュニティからみる日本近代』ちくま新書 3

## 自治会の性格：自治会は地域共同管理の主体

1. 地域区画性：一定の地域区画を持ち，その区画が相互に重なり合わない
2. 世帯単位制：世帯を単位として構成される
3. 全世帯加入性：原則として全世帯（戸）加入の考え方に立つ
4. 機能の包括性：地域の諸問題に包括的に関与する（公共私に渡事業を担当）
5. 地域代表性：それらの結果として，行政や外部の第三者に対して地域を代表する組織となる一定の世帯区画をもち，その区画が相互に重なり合わない

人口減少社会の進展の中で，地域は持続的な存立のために地域管理の主体の再発見とその自覚的な強化がもたれている。

出典：中田実（2017）『新版 地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社  
中田実（2020）『住民自治と地域共同管理』東信堂

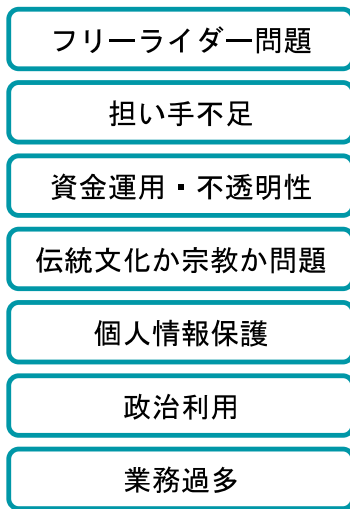
## 自治会の機能

1. 親睦機能
2. 共同防衛機能（問題対処機能）
3. 環境整備機能（環境・施設維持機能）
4. 行政補完機能
5. 圧力団体機能
6. 町内の統合・調整機能

とりわけ上3つの「三つの機能」は海外事例でも同様の機能を有する普遍性があり、30年の期間の空いた調査でも同様の結果が得られたことによる不変性が示唆される。

参考・出典：菊池美代志（1998）『コミュニティの組織と施設』多賀出版  
菊池美代志（2002）『町内会とは何か』帝京社会学  
玉野和志（2024）『町内会—コミュニティからみる日本近代』ちくま新書 4

## 現代の自治会が抱えている課題



- (1) 入会・退会にまつわるトラブルや嫌がらせ
- (2) 不透明な運営、役の押し付けトラブル
- (3) 役員の飲食や資金流用など、お金にまつわるトラブル
- (4) 会費に含まれる神社費用のトラブル
- (5) 赤い羽根や歳末助け合い、募金の徴収トラブル
- (6) 違法な献金や届け物など、政治家にまつわるトラブル
- (7) 名簿、個人情報の取り扱いトラブル
- (8) 会費を自動徴収されるなど、集合住宅でのトラブル
- (9) 災害時、加入していないと不利益があるのか
- (10) 負担が大きい回覧板をやめたい
- (11) ご近所トラブルの解決はどこまで？
- (12) 活動で怪我をした場合など、保証はどうなる？
- (13) 行政の下請け、負担の増大にもう耐えられない
- (14) 連合会は負担、脱退したい

一方で、不透明だからこそ住民からの過剰な意見・要望が抑えられ様々な自治会運営ができています。現状や、政治・行政との繋がりがあるから任意団体にも関わらず市政に関わりを持てる側面があるなど、課題と利点が表裏一体な部分もある

5

※出典：水津陽子（2019）『トラブル解消、上手に運営！自治会・町内会お悩み解決実践ブック』実業之日本社 第1章より

## これからの自治会への模索・・・現状のままの存続は困難

### ミニマム自治会<sup>※1</sup>

強制的な活動を減らしながらも繋がりを残すことに重きを置いた親睦行事特化の町内会。会費や校区からの強制業務を無くしながらも、住民代表機能は従来の自治会から規約で引き継ぐ形式の暫定的な自治会の形。

### 開かれた協議の場としての自治会<sup>※2</sup>

これまで：具体の施策を行う組織。

これから：誰でも参加できる協議の場へ。行政や議会への窓口として機能。

具体の施策は市民活動団体へ。

など模索されている現状

#### 自治会と市民活動団体の違い

自治会：地域のことは何でもやる

市民活動団体：特定の分野に特化した活動のみを行う

※1 紙屋高雪（2014）『"町内会"は義務ですか？～コミュニティと自由の実践～』小学館新書  
※2 玉野和志（2024）『町内会—コミュニティからみる日本近代』ちくま新書

住民参加のスマート化という視点

DX＝効率化ではない

住民参加のスマート化とは：

- 負担を下げる
- 参加の入口を増やす
- 関わり方を多様化する

**「参加型ガバナンスの基盤」**

7

自治会DXの実践と住民参加の変化

8

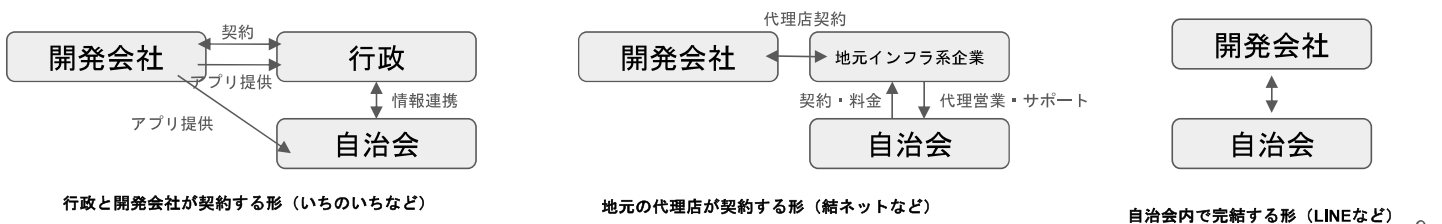
## 自治会へのデジタルツール導入の動き

### COVID-19を背景にデジタルツールの導入拡大

- ・ 米泉校下 | 石川県金沢市など北陸地方（結ネット）
- ・ 南新井自治会 | 東京都日野市（LINE）
- ・ 源氏ヶ丘自治会 | 神奈川県横浜市（いちのいち）
- ・ 松山校区自治会 | 愛知県豊橋市（デンタツくん）

他にも、Web会議システムの導入事例（小沢校区自治会 | 豊橋市）や、HPの活用による広告収益化の事例※など、地域ごと様々なスタイルでDXの事例が見られる。

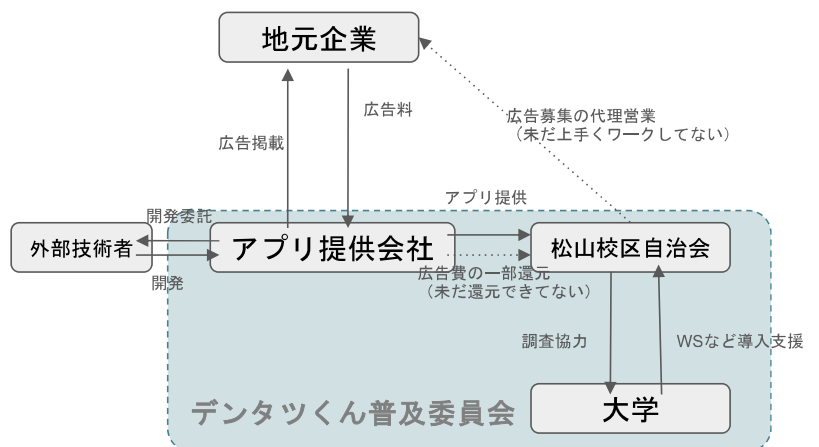
### ステークホルダーが関わる形も様々



## 松山校区自治会：産学協力による電子回覧板アプリの導入（参与観察）

### 松山校区の概要

校区人口	6,496人
世帯数	3,353世帯
自治会加入率	95%
アプリ導入開始	2023年7月
登録者数	約1200人（2025年11月時点）
登録率	19%（分母人口で計算） 34%（分母世帯で計算）
主な機能	電子回覧板、掲示板、予定表、安否確認、まちの情報広場、ちいき本棚etc



### デンタツくん普及委員会

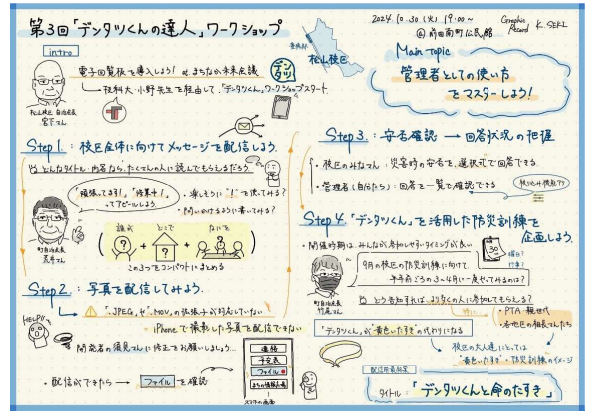
松山校区自治会：アプリの運用方針の決定と運用

アプリ提供会社：運用支援やアプリ改善

大学：WS、アンケート調査など導入支援

## 松山校区自治会：デジタル併用防災訓練

- 2023.7 アプリ導入開始
- 2024.3 WS①地域分析
- 2024.5 WS②アプリの機能理解
- Turning Point 2024.10 WS③安否機能の発信体験
- 2025.6 地域全体で安否機能プレテスト
- 2025.9 デジタル併用防災訓練の開催



**導入効果：**日々の情報発信、防災訓練での活用、開催後の住民意見の集約、その他イベント参加に自治会アプリが効果を示し始めている。  
**課題：**技術面を考慮した運用方針の協議・合意形成。

11

出典：DCDのnoteより

## その他の事例：田上新町（石川県金沢市）の能登半島地震での活用



**田上新町自治会**  
 導入アプリ：結ネット  
 導入時期：2020年  
 登録率：8割（2024年時点）

能登半島地震の際に、結ネットで住民の要望を把握し支援物資の支給を要請。

他にも北陸のアプリ導入地域では44の自治会で発災後に安否確認機能を起動している。

自治会アプリは電波が通じない程の大災害時に即効性はないが、復興時や通信インフラに被害のない災害ではデジタル活用の可能性が十分にある

出典：https://digital.kairan.co.jp/wp-content/uploads/d5c99f2e15aa89e3aeb1abba7c089bc1.pdf

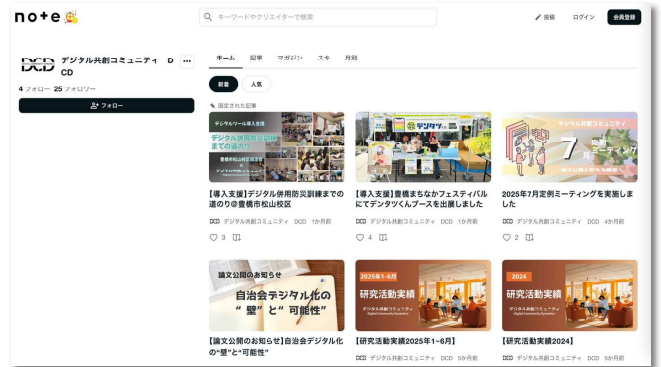
12



豊橋市の自治会長・市民を対象としたアンケート調査



市民館に置かれた報告書



全国の事例や研究成果の紹介

公開シンポジウム

## 災害時における自治会のICT活用

～デジタルが支える地域防災と共助の未来～

近年の災害を通じて、地域社会における共助の重要性が再認識されている。とくに、自治会は地域防災の中核として、住民同士のつながりを通じた安否確認や救出・救援活動、避難所運営などにおいて大きな役割を担っている。

2024年の能登半島地震では、ICTツールを活用した自治会が、迅速な安否確認や避難所情報の共有、危険箇所の特定、被災者支援に関する情報提供などを自主的に実施し、自治会が運用するICTツールが地域防災において高い効果を発揮することが示された。特筆すべき点は、これらのツールが日常的に活用され、地域社会のインフラとして定着していたことが、災害時にその真価を発揮したことである。

本シンポジウムでは、自治会関係者、政策担当者、ICT事業者、専門家など、多様な立場のパートナーが集い、ICTツールが地域防災や災害時の助け合いをどのように支え、進化させるのか、その可能性と課題について議論する。また、地域社会における新たな共助のインフラとして、ICTが持つ可能性を探求する。

**2025年 3月13日(木) 14:00～17:00**

**会場** 東京都市大学 世田谷キャンパス7号館4F都市フォーラム 東京都 世田谷区 玉堤 1-28-1

**形式** 会場定員50名(先着申込順) オンライン配信併用

**[参加無料]** QRコード/URLよりお申込みください

<https://forms.gle/pEh3Zg12HEPzTD09>

**お問い合わせ** 豊橋技術科学大学 小野 悠 ono.haruka.ac@ut.jp

**主催** デジタル共創コミュニティ - Digital Community Dynamics -

シンポジウムで自治会・行政・事業者・研究者が情報共有と議論

# DX時代の 広域連携 スマートリージョンをめざして

国土計画協会・東三河地域研究センター企画  
大西隆・戸田敏行+スマートリージョン研究会 編著

新しい国土形成計画決定で注目  
ICTを積極的に取り入れ、従来の圏域を超えて  
人にやさしい地域社会を実現する  
新東海地域を例に考え方と実践を紹介

書籍で先進事例の情報発信

## 住民参加のスマート化が示す自治会DXの本質

15

### 論点整理と実践への示唆

#### 【ここまでの整理】

##### 自治会の課題は

→ 担い手不足ではなく、参加の設計

##### デジタル活用は

→ 自治会を代替・弱体化するものではない

→ 参加型ガバナンスを成立させる条件

##### 「住民参加のスマート化」とは

→ 参加の入口を増やす

→ 関わり方を多様化する

→ 継続的関与の負担を下げる

#### 【実践と設計への示唆】

##### 自治会DXは

→ アプリ導入事業ではない

→ 参加のあり方をどう設計し、どう支えるかが重要である

##### 求められる役割と視点

→ 最低限の標準化

→ 試行錯誤への伴走支援

→ 高齢者・非デジタル層を排除しない設計

→ 技術・制度・地域実践をつなぐ中間的な担い手の重要性

16

## 議論したいこと

- ・自治会DXは、誰が中心となって進める取り組みとして考えるべきか（自治会、行政、中間的な支援組織など）
- ・行政は、どこまで関わり、どこから見守る立場に回るべきか
- ・補助制度や共通ルールの整備と、地域ごとの工夫や自由度とのバランス
- ・住民参加を少しずつ楽にする仕組みとは何か



## 第4回



## 21世紀地方自治制度についての調査研究会（令和7年度）

### （第4回）議事要旨

- 1 日 時 令和8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 ※WEB会議併用
- 3 出席者 小野 悠 豊橋技術科学大学建築・都市システム学系准教授  
河合 晃一 筑波大学人文社会系准教授  
鈴木 崇弘 九州大学法学研究院准教授  
高田 倫子 大阪公立大学大学院法学研究科教授  
田代 滉貴 岡山大学学術研究院社会文化科学学域准教授  
堀澤 明生 東北大学大学院法学研究科准教授  
松本 朋子 東京理科大学教養教育研究院神楽坂キャンパス教養部准教授  
宮森 征司 新潟大学法学部准教授  
山羽 祥貴 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授  
渡邊 有希乃 専修大学法学部准教授

#### 4 概 要

住民参加のスマート化による参加型ガバナンスの再設計 —自治会DXの可能性—

（第3回小野構成員説明）

- 自治会のDX化においては、アプリ提供事業者や中間的な事業者が鍵となると思うが、ある種の公的なインフラ機能を担っているこれらの事業者に対して、継続的な事業実施義務のようなものはどのようにして課せられているのか。
- 公的なルールがあるというわけではなく、基本的には各自治体や自治会単位で事業者と協定や契約を結んで実施しているものと承知している。
- DX化を進めるにあたり、行政が関与することで資金面の安定性などが担保され、良い評判にもつながっていくのではないかと推測するが、これまで事例を見ていく中で、行政が関与しているものとそうでないものの違いについて、感じていることがあ

れば伺いたい。

- 自治会DXは、自治体・行政が関与した方が事業として成立しやすい面はある。事業者として、自治会に導入のサポートを手厚く行う必要があるが、個別の自治会ごとに行うことは難しいため、自治会単位ではなく自治体単位での展開に方針を切り替えるという話も聞く。一方で、自治体側の温度感や自治会との関係性には差があることから、自治会が個別にツールを選択して対応しているところもある。将来的には平時の情報共有や、災害時の迅速な情報伝達などの観点からも、自治体と自治会の連携は不可欠であると考えているが、現状は様々な形態が発生している状況といえる。
- 自治会向けデジタルツールについて、国内ではオープンソース化された事例はまだないという認識でよいか。オープンソース化が進めば、企業によるサービス展開に加え、自治体が人材を活用して内製化する選択肢も広がると考えられるが、今後そのような取組が進む可能性について見解を伺いたい。
- 現時点では、自治会向けデジタルツールのオープンソース化の事例は把握していない。地元企業が開発しているようなアプリは、ビジネス上、オープンソース化は難しい側面がある一方、5年、10年後、多くの人にそれらの技術が活用される時代となったとき、コスト面も含め、オープンソース化が望ましい形になるのではないかと考えている。

#### 標準化・共同化と行政DX 先行事例としての電子入札システムを題材に

(渡邊構成員から資料に基づき説明)

- 資料7ページの分析について、都道府県と市町村を並列に扱って入札手続の電子化状況を比較しているが、想定している入札は主に机購入等の物品調達であり、法的権限の違いは大きな影響を及ぼさないと理解してよいか。すなわち、物品調達という観点では、都道府県と市町村を同様のサンプルとして扱って差し支えないという整理でよいか。
- 都道府県と市町村では性質が異なるため、一括りにはできないが、物品調達や工事発注といった同質性が高いものを、まずは同一サンプルとして扱った。他方、自治体の立場による対応の違いにも関心がある。例えば、指定都市は共同化に参加しない一方、都道府県は自力で電子化が可能でありながら、リーディング役として共同化の先頭に立つ

ている。その対比を示すことで、自治体ごとの姿勢や役割の違いが可視化できる点に示唆があると考えている。

- システムの共同化が電子化率ゼロからの脱却を後押しするという結論は興味深い。他方で、いったんゼロの状態を脱した後、自治体内部において電子化をさらに拡大していくためには、どのような促進要因が重要となるのか。
- 自治体内での利用拡大については、組織内の分権性、集権性が大きな要因となっていると考えている。各部局に発注・契約権限が分散している自治体では、従来の取引関係を重視し、必ずしもシステムを利用しない判断がなされる案件があると聞く。小規模案件や物品調達を各部局に委ねている自治体も多いことを踏まえると、こうした庁内の権限配分と電子化の拡大の関係を今後掘り下げて検討していきたい。
- 同じ指定都市内など同区分の自治体内で生じている運用のバリエーションに着目すると面白いと感じている。例えば、マイナンバーカードによる戸籍謄本の取得でも、同じ特別区でありながら対応が異なる事例が見られる。同様に、本分野でも同一区分の自治体間で対応に差が生じる背景を、制度運用や政治的要因等から掘り下げることで、興味深い研究となるのではないか。
- 庁内の発注権限を契約課等に一元化しているか否かが、電子化の拡大に影響しているのではないかという点について、どのように実証していくのが課題ではないか。自治体ごとに組織規模や構造が多様であるため、定量データによる分析が可能なのか、あるいは首長のリーダーシップ等を含めて、ヒアリングベースの分析が中心となるのか、どういったアプローチをかけていくことになるか伺いたい。
- 具体的な方法は今後の検討になるが、定量的には、入札の規約や規則等から金額に応じた発注権限の所在など整理し、契約課への一元化の度合いを把握することが考えられる。一方で、海外研究に見られるように、庁内の組織文化や権限配分について職員へのヒアリングを行う質的手法も有効であり、両者を組み合わせることが望ましいと考えられる。

## 地方自治体における生成AIの利活用について

(事務局から資料に基づき説明)

- AI統括責任者は、行政の中にAIに関する組織を作り責任の所在を明確にするために置かれるものと認識しているが、実際に責任者や組織はどのような業務を担当することを想定しているのか。また、AIが示す誤った情報について、注意書きとして誤りが含まれる可能性を示すだけで足りるのか、ご意見を伺う。
- AI統括責任者や組織の役割は、AIシステムを担当課において調達する際の全体監督としての役割及びリスクケースへ対応する役割を担うことを想定している。また、AIは精度を見極めた上で活用することが重要だと考える。翻訳などは9割後半の精度まで向上してきているとの話もあり、不安は技術の進展とともに軽減されていくと思われる。一方で、完全にハルシネーションを解消することは難しいため、そのリスクを前提に使い分けていく姿勢が必要ではないか。
- 現状は、AIのない時代に訓練を受けた職員等が、AIの成果物を事後的に確認する体制であるが、今後AIネイティブの職員が増えるなかで、AIを使わず基礎から業務を習得させるのか、AI補助下で業務を行わせ将来的にチェックする側へ移行させるのか、どの教育モデルを採るのが問題となる。こうした世代に対し、現在想定している問題意識で十分なのかという懸念がある。
- 多数の学生から提出されるフィードバックの整理に生成AIを活用している。具体的には、意見をAIに投入し、典型的な意見の類型化や主要なパターンの抽出を行い、それを基に全体へのフィードバックを行っている。加えて、類型から外れるレアケースの意見も抽出することで、従来から把握が難しかった少数意見への対応がしやすくなったと考える。
- 自治体職員がAIの生成物を自己の判断として事後的に正当化する問題は、AI固有のものというより、従来から存在してきた行政実務上の古典的な課題であると考え。したがって、AI活用の問題として切り分けるだけでなく、行政手続法における理由提示など、従来の統制手法がどのように活用し得るのかを検討することが考えられるのではないか。

- 現在行われている研究会における中間報告等の動向も見ていきたいが、まさに昔からある問題点ということは認識している。ただし、今後A Iがより身近になっていくことから問題がより顕在化していくことになると考えている。
- 生成A Iの技術的な定義について十分に理解できていない点があり、整理の考え方を確認したい。これまで、チャットボットや保育所マッチングなどはA I導入の事例として紹介されてきたが、従来型のA Iと生成A Iを区分した場合、チャットボットや保育所マッチングなどは、従来型A Iと生成A Iどちらの事例に含まれるのか。どの業務を従来型A Iと生成A Iのいずれに分類するのか、その整理の考え方を伺いたい。
- 示された2つの事例については、従来型A Iを用いる場合と生成A Iを用いる場合の双方があり得る。ルールベースか機械学習かといった区分を基準に従来型A Iと生成A Iを分けるとすれば、択一式で答えが導かれるような業務は従来型A Iに含まれる。一方、文書を入力し、その内容に応じて回答やマッチングを行うなど、生成機能を用いていると自治体が判断する場合は生成A Iに分類される。結果として、同種の業務であっても、活用方法によっていずれの分類にも含まれ得る整理となっている。
- 「職員が何をチェックすべきか」という点については、A Iに担わせる業務内容に応じて個別に判断せざるを得ない。メールの返事などの業務であれば職員による確認が可能である一方、政策形成や意思決定に近づくにつれ、正解が明確でないため、「チェック」の意味自体が曖昧になる。職員のチェックとは何を、どの立場から行うのかについて、整理が必要ではないか。
- 考えが整理できているわけではないが、業務の内容によって類型化が進み、それぞれに応じた対応が必要になると考える。チェックの粒度や生成A Iの活用割合も事務の性質によって異なるため、業務ごとに生成A Iとの向き合い方を判断していくことになるのではないかと。



# 資 料





# 標準化・共同化と行政DX

先行事例としての電子入札システムを題材に

渡邊 有希乃（専修大学 法学部）

1

## 本報告の目的・概要

### 本報告の目的

- DXが持つ「標準化・共同化」への志向性と行政運営との関係を考察
  - 集権的イニシアチブが要請されることをどのように捉えるべきか
  - 標準化・共同化(・集権化)はDXの「何を」「どのように」強化するのか

### 本報告の概要

- 公共入札手続の電子化を先行事例と捉えて検討
  - 2000年代初頭から進行；標準化・共同化を伴って自治体間に拡大
  - システムの自治体間共同利用と庁内の電子化進行度との関係は？
- 日本の行政DX全般をめぐる議論に還元
  - DXによるBPRのための「標準化」？ 圏域連携を目指した「標準化」？

## 行政DXをめぐる行政学的議論の動向

- 行政DXの推進は全世界的なトレンドに
  - ◆ 具体的な実践；技術；政策的アウトプットをめぐる議論が先行
  - ◆ しかし「行政のデジタル化」は “polity policy” (Wollmann 2004)
    - **手続・制度・組織との関係**も検討すべき (Kuhlmann & Heuberger 2023)
- DXの進行は行政運営に何をもたらすのか
  - ◆ NPM後の新パラダイムを形成する (e.g., Dunleavy 2006)  
協働型ネットワークガバナンスとの親和 (e.g., Torfing et al. 2019)
  - ◆ NPM的価値 + **それ以前の伝統的官僚制の価値を復権**するものとの見方も (e.g., Hammerschmid et al. 2023)
    - レッドテープの増加 (Rajala 2025)
    - 裁量の統制 (de Boer & Raaphorst 2023; Heikkinen et al. 2026)
    - **集権的**改革との親和 (Hammerschmid et al. 2023; Marienfeldt et al. 2025)

## DXをめぐる集権性はどこから来るのか

- ITシステムという資源の性質
  - ◆ ネットワーク型の財 | 規模の経済が働くため大規模化・統一化に利
  - ◆ 導入促進における**割り勘効果**への期待
    - 単独での設計・開発・維持更新はコスト大 ➡ 複数で**共同利用**
    - 共同化の前提としての**標準化**；そのための**集権的イニシアチブ**
- 日本の行政DX政策も例外ではない
  - ◆ 行政情報化推進基本計画(1994年)以来のデジタル化推進の流れ
    - 霞ヶ関WAN(1997年) + LGWAN(2001年) ➡ 相互接続(2002年)
    - 住基ネット(2002年 第一次, 2003年 第二次稼働) ~ マイナンバー
  - ◆ 到達点としての「地方公共団体情報システムの**標準化**に関する**法律**」
    - 自治体戦略2040構想研究会 ➡ 第32次地方制度調査会

## 標準化と共同化は何をもたらすか

### ● 先行事例としての電子入札システム

- ◆ 2001年～ 国・自治体の双方で入札手続の電子化が進行

### ◆ 現在

— 国の機関 | 府省共通「調達ポータル」



— 地方自治体 | 圏域単位の共同システムが多数存在

[https://www.cals.jacic.or.jp/coreconso/aboutus/core\\_feature.html](https://www.cals.jacic.or.jp/coreconso/aboutus/core_feature.html)



- 道府県 + 域内の市町村による共同運営 (政令市不参加のパターン・多)
- 市町村間での共同運営 (都道府県が支援するパターンも)

<https://nyusatsu.e.kanagawa.lg.jp/>



- ◆ 標準システム「電子入札コアシステム」

## 標準化と共同化は何をもたらすか

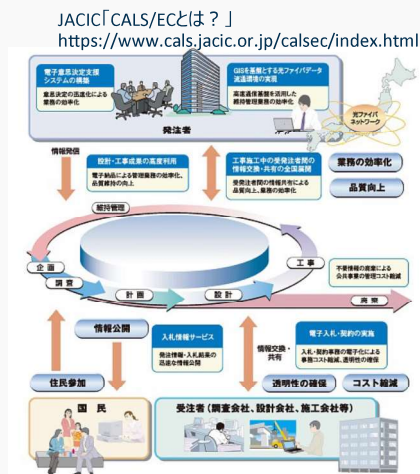
### ● 入札電子化をめぐる経緯

- ◆ 1993年 ゼネコン汚職の大規模摘発
- ◆ 1996年 建設省「建設CALS整備基本構想」
- ◆ 2001年 建設省「CALS/EC 地方展開アクションプログラム」

### 電子入札コアシステム開発コンソーシアム発足

### ● 標準ソフトウェアとしての電子入札コアシステム

- ◆ システム乱立は入札参加事業者泣かせ
- ◆ コンソーシアム | 官民協働での標準化の模索
  - JACIC (一財 日本建設情報総合センター) が主導
  - ソフトウェアベンダ ; 公共発注機関が参加
- ◆ 現在 800団体以上が利用

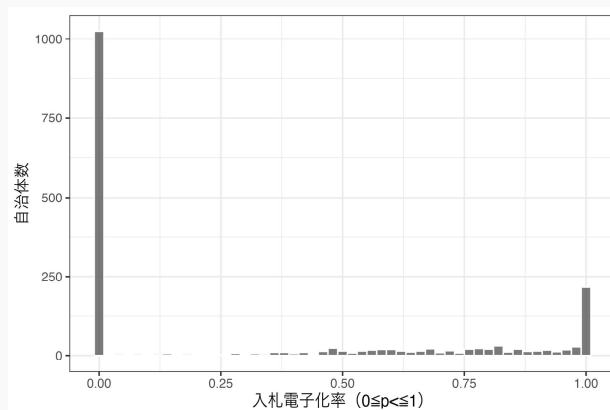


## 標準化と共同化は何をもたらすか

- 日本の地方自治体における電子入札システム
  - ◆ コアシステムの**標準化** + インターフェースシステムの**共同利用**が電子化促進の鍵となってきた
  - ◆ 標準化は義務ではないため **対応実態にはバリエーション**がみられる
    - コアシステムを利用して開発 ; システムをレンタル ; 独自に開発
    - 自治体間共同利用に参加 ; 単独で運用 ; 後から合流
- 入札事務の電子化の実態は？
  - ◆ デジタル庁「自治体DXの取組に関するダッシュボード」で確認可能
    - 市町村・都道府県毎のDX進捗状況\_行政手続のオンライン申請率
    - ➔ 「入札」の項目 | **各団体内での入札手続のうち電子による割合**
    - データあり/なし ; データありの中でも **0.0%~100.0%** まで様々

## 標準化と共同化は何をもたらすか

- 簡易なデータ分析
  - 主な変数
    - ◆ **団体内の入札手続の電子化率**
      - デジ庁ダッシュボードより取得
      - 右図
        - データ無は0%とみなして分析
        - 0および1での切断あり
    - ◆ **自治体間共同化参加の有無**
      - 各共同システムのHP検索により取得
    - ◆ その他 各自治体のデモグラフィックな情報
      - 総務省統計より取得 | 団体種別 ; 人口(log) ; 財政力指数



## 電子システム導入から利用拡大へ

- DX ≠ 単なる電子化
  - ◆ システム導入後 庁内(外)にその「利用」が広がるか否かも重要
    - ➔ 庁内にはBPR, 庁外には行政サービスの向上をもたらす必要
- 庁内における利用拡大をもたらすのは何か (仮説 | 入札電子化の事例から)
  - ◆ **BPRに対する内発的動機** (← **外的要因**からの刺激)
    - **調達制度改革** → 一般競争導入・事務量増 → 電子化要求  
→ 品確法 → 要・業績データ → 電子化要求
  - ◆ **庁内組織構造**(集権・分権)についての**自覚的対応**
    - 横須賀市 | 改革前 各部局発注の小規模案件も契約課へ
    - cf. 三重県 物品調達電子化のケース
      - 改革直前 発注権限を出納局から各部局へ分権化していた
      - ユーザ・フレンドリーなシステム設計を意識した対応

## 標準化法ふたたび ～人口縮減への危機感

- 自治体戦略2040構想研究会
  - 「地方分権+人口増による地方創生」の改革モデルからの転換を模索
    - ◆ スマート自治体への転換 | 人員削減下でも対応するためのデジタル化
      - そのための行政標準化・共通化の必要 ➔ 結果的に圏域連携も？
- 第32次地方制度調査会
  - 諮問案 | 人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、**圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方**について、調査審議を求める。
    - 答申「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」
      - ➔ 第1項目として「**地方行政のデジタル化**」

## 標準化法ふたたび ～人口縮減への危機感

### ● 第33次地方制度調査会

- 諮問案 | 社会全体における**デジタル・トランスフォーメーションの進展**及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、**国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係**その他の必要な地方制度のあり方について、調査審議を求める。

### ● 第34次地方制度調査会

- 諮問案 | **人口減少**により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で**行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担**、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方について、調査審議を求める。

➡ 「人口縮減に備えた**圏域連携・国地方関係の再整理**」への関心が背景？



ご清聴 ありがとうございました

# 地方自治体における生成AIの利活用について



総務省

2026年（令和8年）2月3日

自治行政局 行政経営支援室

課長補佐 松葉 勇志

## 本日本話する内容

1. 自治体を取り巻く状況	...	2
2. 自治体における生成AIの利活用の状況	...	6
3. 総務省における検討状況	...	16

# 1. 自治体を取り巻く状況

成立：令和7年5月28日 一部施行：令和7年6月4日 全面施行：令和7年9月1日

日本のAI開発・活用は遅れている。 多くの国民がAIに対して不安。

イノベーションを促進しつつ、リスクに対応するため、既存の刑法や個別の業法等に加え、新たな法律が必要。

国民生活の向上、国民経済の発展

経済社会及び安全保障上重要 → 研究開発力の保持、国際競争力の向上

基礎研究から活用まで総合的・計画的に推進

適正な研究開発・活用のため透明性の確保等 国際協力において主導的役割

本部長：内閣総理大臣 構成員：全ての国務大臣

関係行政機関等に対して必要な協力を求める

研究開発・活用の推進のために政府が実施すべき施策の基本的な方針等

研究開発の推進、施設等の整備・共用の促進 人材確保、教育振興

国際的な規範策定への参画 適正性のための国際規範に即した指針の整備

情報収集、権利利益を侵害する事案の分析・対策検討、調査

事業者等への指導・助言・情報提供 事業者、国民の責務、関係者間の連携強化

事業者等は国等の施策に協力しなければならない

世界のモデルとなる法制度を構築 国際指針に則り、イノベーション促進とリスク対応を両立。最もAIを開発・活用しやすい国へ。

## 人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律（AI法）の概要

成立：令和7年5月28日 一部施行：令和7年6月4日 全面施行：令和7年9月1日

法律の必要性	日本のAI開発・活用は遅れている。		多くの国民がAIに対して不安。		
	イノベーションを促進しつつ、リスクに対応するため、既存の刑法や個別の業法等に加え、新たな法律が必要。				
法律の概要	目的	国民生活の向上、国民経済の発展			
	基本理念	経済社会及び安全保障上重要 → 研究開発力の保持、国際競争力の向上 基礎研究から活用まで総合的・計画的に推進 適正な研究開発・活用のため透明性の確保等 国際協力において主導的役割			
	AI戦略本部	本部長：内閣総理大臣 構成員：全ての国務大臣 関係行政機関等に対して必要な協力を求める			
	AI基本計画	研究開発・活用の推進のために政府が実施すべき施策の基本的な方針等			
	基本的施策	研究開発の推進、施設等の整備・共用の促進 人材確保、教育振興 国際的な規範策定への参画 適正性のための国際規範に即した指針の整備 情報収集、権利利益を侵害する事案の分析・対策検討、調査 事業者等への指導・助言・情報提供			
	責務	国、地方公共団体、研究開発機関、事業者、国民の責務、関係者間の連携強化 事業者等は国等の施策に協力しなければならない			
	附則	見直し規定（必要な場合は所要の措置）			
世界のモデルとなる法制度を構築	国際指針に則り、イノベーション促進とリスク対応を両立。最もAIを開発・活用しやすい国へ。				

# AI基本計画（抜粋）

## 第1章 基本構想～「世界で最もAIを開発・活用しやすい国」を目指して～

### （AIで変わる世界と我が国の現状）

人工知能（Artificial Intelligence。以下「AI」という。）は、**生成AIを筆頭に急速な技術進歩**が起きている。2025年に入り、**自律的に業務を実行できる「AIEージェント」、現実世界でロボット等を動かす「フィジカルAI」**といったAIに関する新たな技術が進展している。AIは、様々な分野において効率性や利便性を大きく向上させるほか、新しい科学的発見や人間の創造性を強める役割も期待されるなど、世界の持続可能な発展に**必要不可欠なテクノロジー**となっている。（中略）

本来、地域での人手不足を始め、社会課題が山積する我が国こそ、世界に先立ちAIと向き合い、能動的に利活用を進めていかなければならない。基礎研究から社会実装までが近接するAIで、実装が進んでいないことが我が国のAI開発上の大きな障害となっている。今こそ、AIの利活用及び研究開発を積極的に推し進め、経済・社会構造の変革や付加価値を創出していく「AIイノベーション」の推進を始めとして、我が国としてAIに関する国家戦略を構築していくことが不可欠である。（中略）

### （リスクへの対応）

他方で、AIには様々な観点でのリスクが存在しており、**誤判断、ハルシネーション等、不適切な情報の出力といった技術的リスクのみならず**、差別や偏見の助長、犯罪への利用、過度な依存、プライバシーや著作権等の財産権の侵害、環境負荷の増大、偽・誤情報の拡散、さらに、雇用・経済不安といった**社会的リスク**やサイバー攻撃等の**安全保障上のリスク**にも拡大している。（以下略）

4

## AI法・AI基本計画・AI指針における自治体関連の記述について

### 1. AI法での位置づけ

- 第5条「**地方公共団体は**、基本理念にのっとり、人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関し、**国との適切な役割分担の下**、地方公共団体が実施すべき施策として、その地方公共団体の**区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。**」
- 第13条「国は、人工知能関連技術の研究開発及び活用の適正な実施を図るため、**国際的な規範の趣旨に即した指針の整備その他の必要な施策を講ずるものとする。**」
- 第18条「政府は、基本理念にのっとり、前章に定める基本的施策を踏まえ、**人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する基本的な計画（以下「人工知能基本計画」という。）を定めるものとする。**」

### 2. AI基本計画（抜粋）

第3章 AI関連技術の研究開発及び活用の推進に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

#### 第1節 AI利活用の加速的推進

地方自治体においては、人口減少、社会インフラの維持・更新費用の増加など、資源制約が深刻化する中でも持続可能に行政サービスを提供しなければならない。これらの課題を克服するために、**地方自治体が積極的にAIを導入できる環境を整備する。**

【具体的な取組例】

(1) 政府・自治体でのAIの徹底した利活用

- ③ 地域におけるAI利活用を活性化させるためにも、優良なユースケースの横展開など、**地方自治体におけるAIの適正な利活用を促進する。**【デジタル庁、◎総務省】[◎は主な府省庁を示す。]

### 3. AI指針（抜粋）

3 国及び地方公共団体が特に取り組むべき事項

**地方公共団体は、1(2)に示す適正性確保に必要となる主な要素に関して、置かれた環境や課題が多様であることを踏まえ、地域の実情に応じて、特に以下の事項に配慮しつつ、必要な対応を行う。**

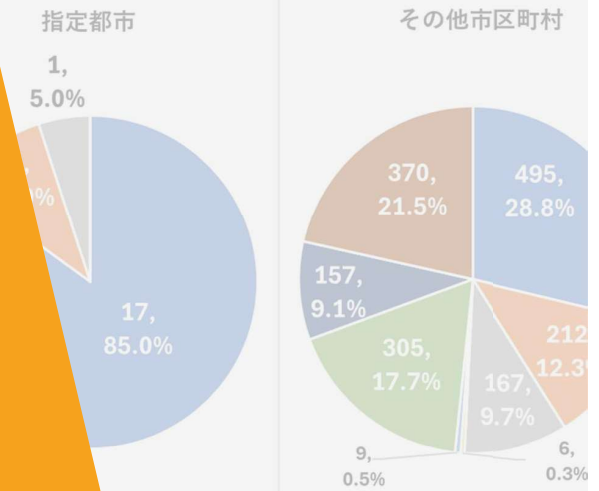
- ・AIの積極的かつ先導的な活用によるイノベーションの促進
- ・社会全体におけるAIリテラシーの向上
- ・行政としてのアカウントビリティを果たすこと

地方公共団体においては、AIの適正な活用、リスク管理における責任者を明確化する。

など

5

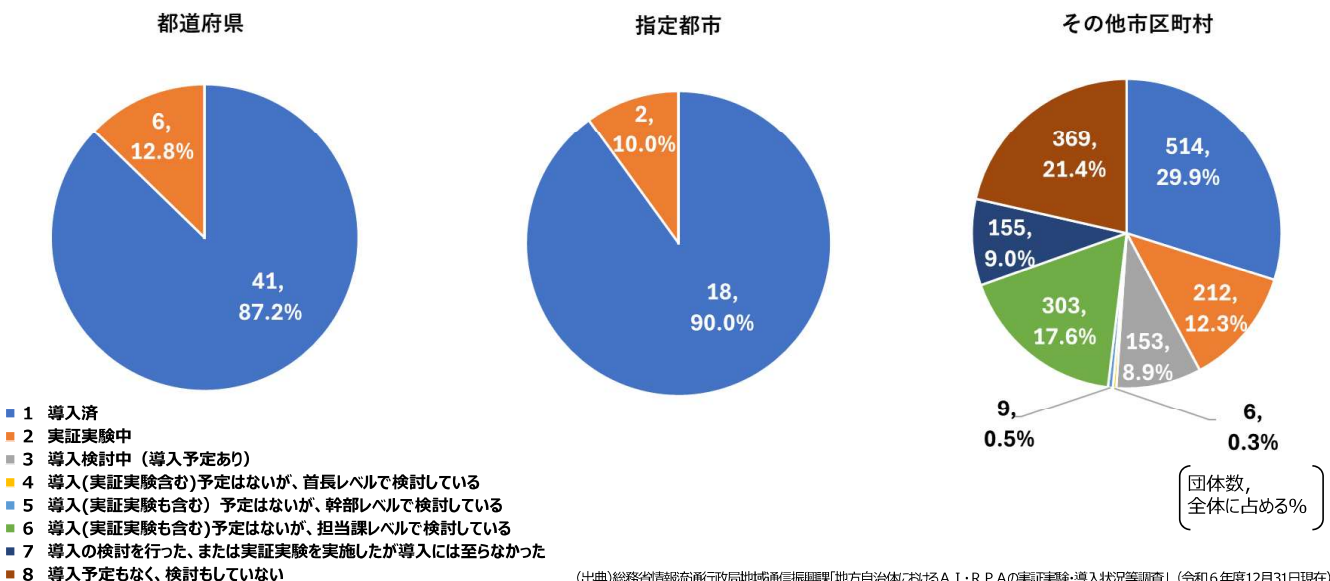
## 2. 自治体における生成AIの利活用の状況



6

### 自治体における生成AIの実証実験・導入状況

- 生成AIを導入済みの団体は、都道府県で87.2%、指定都市で90.0%、その他の市区町村で29.9%となった。  
**地方公共団体の規模によって導入状況が異なる。**

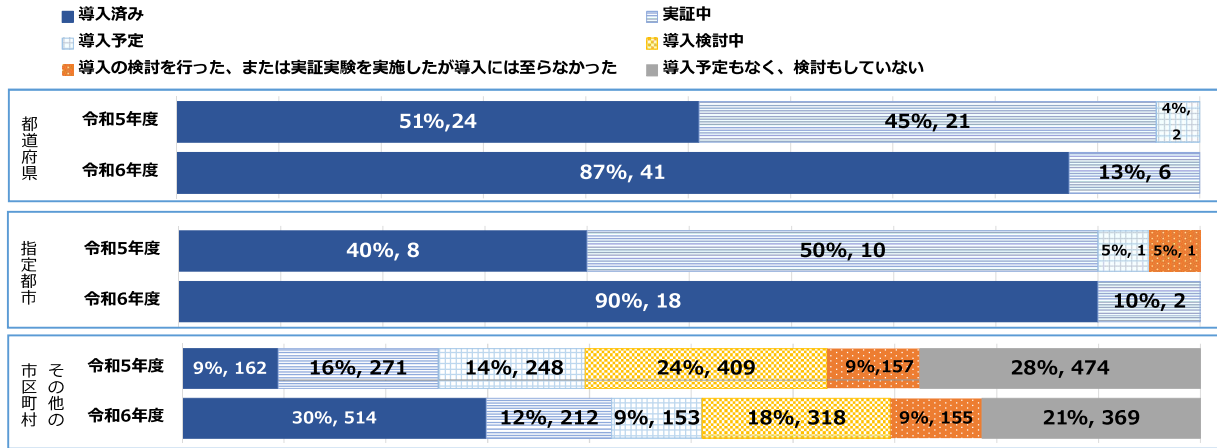


(出典)総務省情報流通行政局地域通信情報課「地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査」(令和6年度12月31日現在)

7

# 自治体における生成AIの実証実験・導入状況

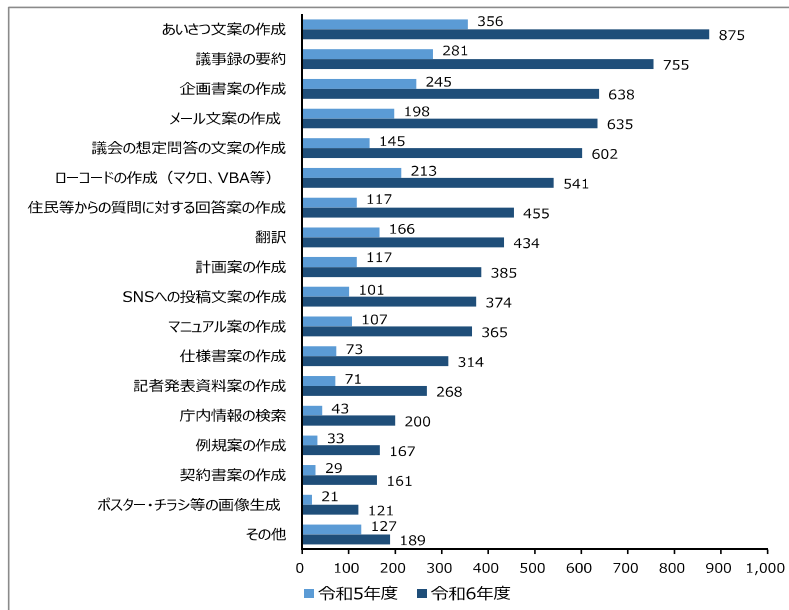
- 生成AIを導入済みの団体は、都道府県で87%、指定都市で90%、その他の市区町村で30%となった。いずれも、**前年度に比べ、大幅に導入済み団体が増加している。**
- 実証中、導入予定を含めると、都道府県・指定都市は100%、その他の市区町村は51%が生成AIの導入に向けて取り組んでいる。



総務省情報政策行政局地域通信情報課地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査（令和5年度12月31日現在）  
 総務省情報政策行政局地域通信情報課地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査（令和6年度12月31日現在）

# 自治体において導入している（実証実験も含む）生成AIの具体的な活用事例

- 生成AIの活用事例は、回答の多い順に「あいさつ文案の作成」、「議事録の要約」、「企画書案の作成」、「メール文案の作成」となった。**汎用的な使い方に限定されているものが多い。**



## 自治体における生成AIの導入効果

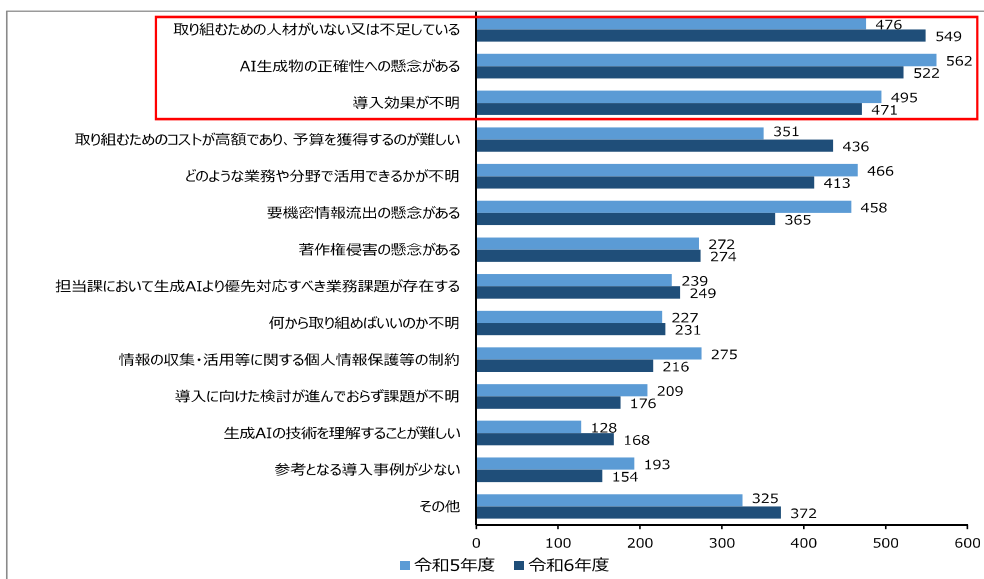
- 生成AIの導入効果として、活用事例の多い「議事録」で**1,000時間を超える業務削減効果があった**ほか、ポスター・チラシ等の画像生成、ローコードの作成など各種活用事例で効果があがっている様子が見受けられた。

活用事例	導入効果	人口規模
議事録の要約	会議録作成において音声からの文字起こし、要約時間を2800時間から1400時間に50%削減できる見込み	4.7万人
計画案の作成 企画書案の作成	企画書・計画書案作成業務の文章作成作業において、一件当たり、1.5時間（約30%）削減	1.8万人
議会の想定問答の文 案の作成	議会の答弁書案の修正において、分かりにくい文章について、意図を変えずに新たな文章を作成してもらうことで、修正作業が容易にできた。 想定問答の案を複数提案させた。 5時間の削減×年間質問50件=250時間	5.7万人
ポスター・チラシ等の画 像生成	チラシ等の作成業務の作成の作業において、年間48,333時間を削減（97%減）	10.4万人
ローコードの作成 （マクロ、VBA等）	コード生成による業務時間短縮の実績 775.35時間	9.4万人

10

## 生成AIの導入における課題

- 生成AIの導入における課題は、回答の多い順に「**取り組むための人材がない又は不足している**」、「**AI生成物の正確性への懸念がある**」、「**導入効果が不明**」となった。



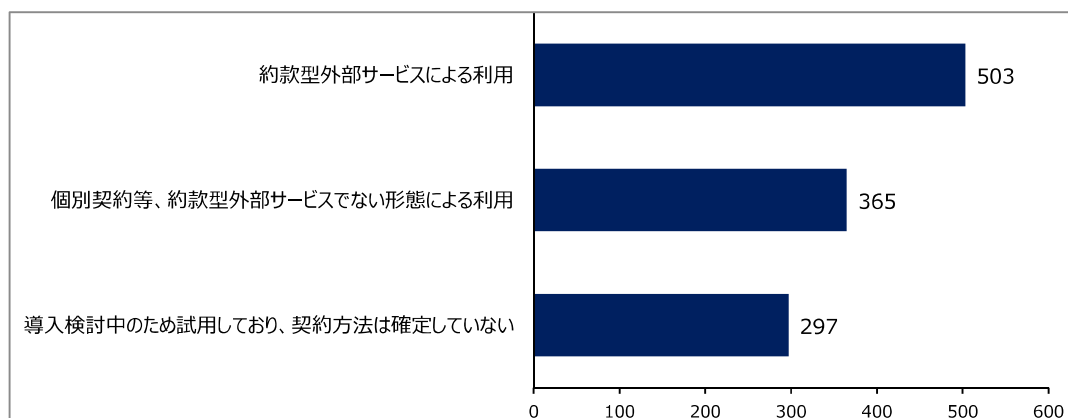
※回答があった各自治体からの複数回答をとりまとめたもの。

(出典) 総務省情報流通行政局地域通信情報課「地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査」(令和5年度12月31日現在)  
(出典) 総務省情報流通行政局地域通信情報課「地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査」(令和6年度12月31日現在)

11

## 自治体において導入している（実証実験も含む）生成AIの契約方法

- 導入している生成AIの契約方法は「約款型外部サービスによる利用」が最も多い503団体で、「個別契約等、約款型外部サービスでない形態による利用」は、365団体であった。



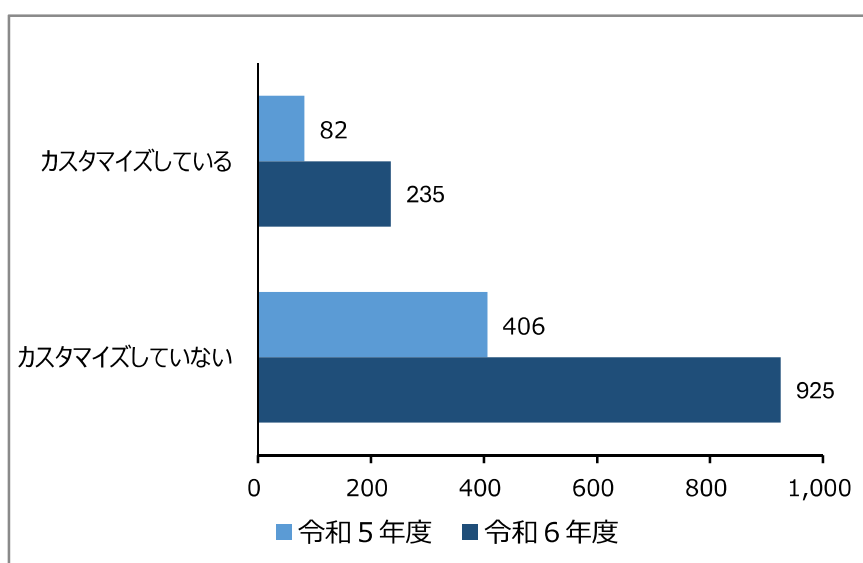
※未回答があるため「導入済」「実証実験中」の総数と一致しない。

総務省情報流通行政司地域政策推進課「地方自治体におけるAI・RPAの実証実験・導入状況調査」（令和6年度12月31日現在）

12

## 自治体において導入している（実証実験も含む）生成AIのカスタマイズ状況

- 導入している生成AIのカスタマイズ状況は、カスタマイズしている団体数が235団体、カスタマイズしていない団体数が925団体であった。



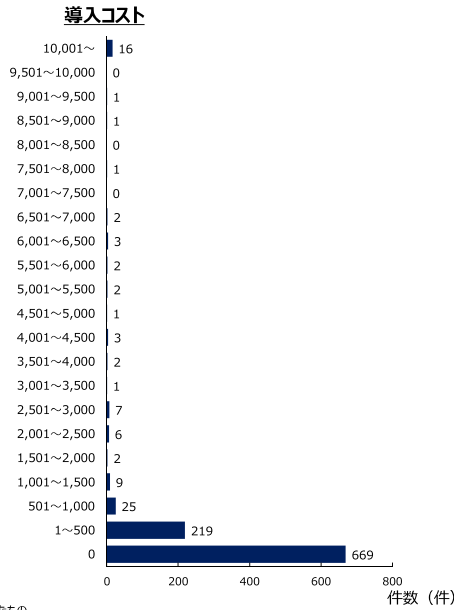
※未回答があるため「導入済」「実証実験中」の総数と一致しない。

総務省情報流通行政司地域政策推進課「地方自治体におけるAI・RPAの実証実験・導入状況調査」（令和5年度12月31日現在）  
総務省情報流通行政司地域政策推進課「地方自治体におけるAI・RPAの実証実験・導入状況調査」（令和6年度12月31日現在）

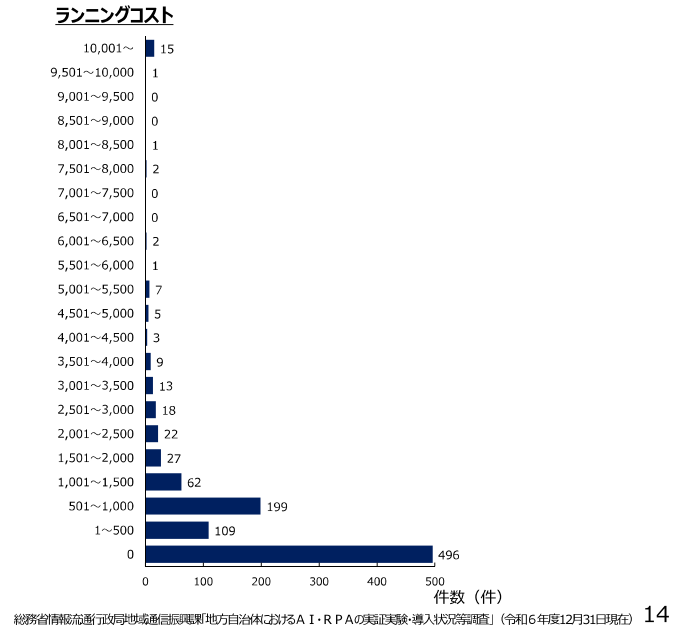
13

## 生成AIの導入コスト・ランニングコスト

- 生成AIの導入コストは、「0円」が669件と最も多かった。
- 生成AIの年間のランニングコストも、導入コスト同様に「0円」が496件と最も多かった。

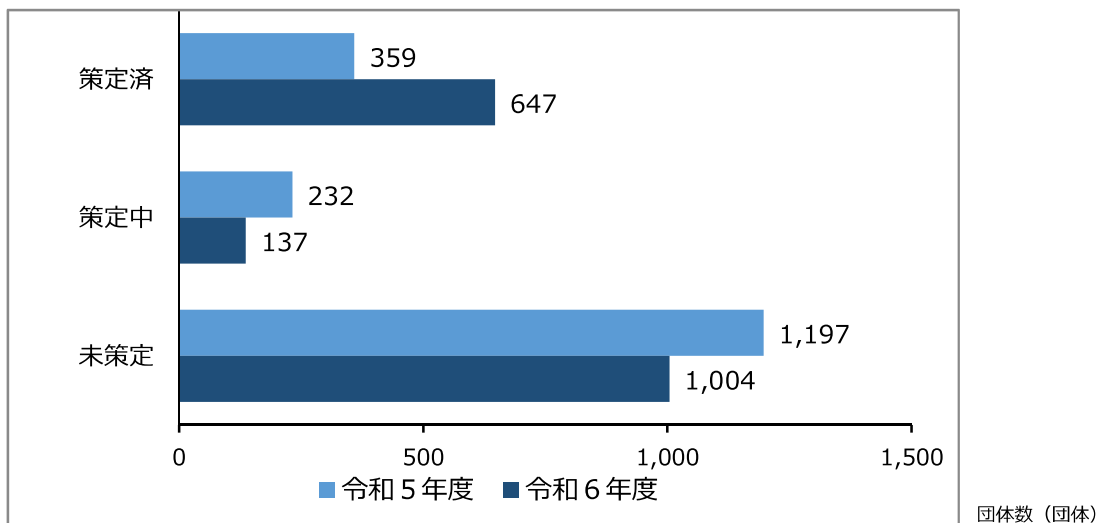


※回答があった各自治体からの複数回答をとりまとめたもの。



総務省情報流通行政局地域通信振興課「地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査」(令和6年度12月31日現在) 14

## 生成A I 利用におけるガイドライン策定状況



総務省情報流通行政局地域通信振興課「地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査」(令和5年度12月31日現在)  
 総務省情報流通行政局地域通信振興課「地方自治体におけるA I・R P Aの実証実験・導入状況等調査」(令和6年度12月31日現在)



総務省

### 3. 総務省における検討状況

#### 現状・課題

「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」(R4.6)において、**生成AIの利活用等に関する記述なし。**

自治体においては、①**生成AIの導入効果が不明**、②**生成物の正確性への懸念**、③**デジタル人材の不足等**といった課題がある。自治体の導入状況（R6.12末時点）には、**ばらつき**がある。

#### ガイドブック改定のポイント

生成AIは、デジタル技術による単なる作業の代替にとどまらず、自治体における**具体的な生成AI利活用事例**とともに提

**の正確性への懸念等に対する具体的な対応策・考え**

の利用目的に応じて求められる正確性の水準が異なる。翻訳などの用途によっては、**誤りが含まれる可能性があ**

る。当たりの留意事項として、**ガバナンス確保のための体制**

責任者（CAIO）を設置するなど、**AIの利活用・リスク**

**機密情報を学習させない仕組み（オプトアウトの徹**

**での機密性情報の分類に応じた利用可能なパブリ**

**一般職員の橋渡しを行うDX推進リーダーの育成か**

**、職員のレベル別の研修などに取り組むことが有**

**する職員向けの生成AI利用ガイドラインのひな**

## 自治体におけるAIの利用に関するワーキンググループ

- 「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」の下に「自治体におけるAIの利用に関するワーキンググループ」を開催。
- 人口減少下において、自治体における人手不足等の資源制約が深刻化する中で、持続可能な形で行政サービスを提供する観点から、自治体の業務効率化や行政の質の向上のための自治体におけるAIの利用に関し、**具体的な利用の方策や留意事項等について幅広く議論。**
- 令和7年1月から7月までの間に計6回の会合を開催し、同年7月に報告書を取りまとめ。

(ワーキンググループ構成員)

氏名	所属
須藤 修 【座長】	中央大学国際情報学部教授、中央大学 E L S I センター所長
喜連川 優	情報・システム研究機構長、東京大学・特別教授
成原 慧	九州大学法学部研究員・法学部准教授
横田 明美	明治大学法学部専任教授
大竹 清敬	(国研) 情報通信研究機構ユニバーサルコミュニケーション研究所 データ駆動知能システム研究センターセンター長
板倉 陽一郎	ひかり総合法律事務所弁護士
北村 卓司	香川県デジタル戦略総室情報システム課長
箱丸 智史	神戸市企画調整局デジタル戦略部課長 (ICT 業務改革担当)
堀之内 悦子	大分県別府市デジタルファースト推進室長
越智 祥浩	田原本町総務部参事 ICT 推進室長事務取扱

# 自治体におけるAIの利用に関するワーキンググループ報告書(概要)

## 1. 基本的な考え方及び利用方法

- **生成AIは、知識やスキルを必要とする作業が可能**であり、デジタル技術による単なる作業の代替にとどまらず、仕事の質とスピードを大幅に高め、**飛躍的な業務効率化が期待**される。
- 利用に当たっては、**生成AIの出力結果には誤りが含まれるといったリスク等にも十分留意した上での柔軟な姿勢**が求められる。
- ex) 生成物を**人が必ず確認するルール**の設定  
用途によって**誤りが含まれることを明示した上で表示** 等
- 部局共通での利用だけでなく、**生成AIの出力結果の精度を上げ、部局の個別の業務での利用を進め、専門人材の不在やベテラン職員の退職によるノウハウの不足の補完**を期待。
- 従来型AIについても、引き続き、自治体での導入促進が重要。

## 2. 留意事項

- (1) ガバナンス確保のための体制構築
  - **AIの利活用・リスク管理における責任者の明確化は必要**。国同様に、自治体にもCAIOの設置が考えられる。CAIOを専門的な知見から補佐する**CAIO補佐官は、共同設置での確保等**が考えられる。
- (2) 要機密情報(※)の取扱い
  - 「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」を踏まえた上で、**要機密情報の入力時に生成AI特有の配慮事項として学習させない仕組みが重要**。
- (3) 人材育成
  - **首長や幹部職員の理解醸成、専門人材と一般の職員の橋渡しを行う職員(DX推進リーダー)、外部機関における研修、職員の基礎的リテラシー向上、外部人材や教育機関との連携等が重要**。

## 3. 国による支援の方向性

- (1) 自治体向けガイドラインの策定等
  - R6年末時点で生成AI利用におけるガイドラインを未策定の団体は1,004団体にのぼる。「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」を更新し、**生成AIの利用方法や利用における留意事項等の記述を追加し、自治体が作成するガイドラインのひな形として示すことが必要**。
- (2) ユースケース等の横展開
  - 自治体が効果や導入に当たっての留意点を実感しやすくなるよう、「自治体DX推進参考事例集」等の**掲載事例を拡充・周知すべき**。 等

18

# 「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」(総務省)の概要

- 自治体が重点的に取り組むべき事項や国による支援策等を取りまとめた「自治体DX推進計画」を策定している。
- AIについては、令和4年6月に具体的なAIの導入手順や留意すべきポイントについてまとめた「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」を策定し、公表している。

自治体DX推進計画 (R2.12策定、R7.3改定)	「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」(R3.6公表、R4.6改定)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■自治体におけるDXの推進体制の構築                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 組織体制の整備 ② デジタル人材の確保・育成</li> <li>③ 計画的な取組 ④ 都道府県による市区町村支援</li> </ul> </li> <li>■各団体においてDXを進める前提となる考え方                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① BPRの取組の徹底</li> <li>② 自治体におけるシステム整備の考え方</li> <li>③ オープンデータの推進・官民データ活用の推進</li> </ul> </li> <li>■重点取組事項                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 自治体フロントヤード改革の推進</li> <li>② 自治体情報システムの標準化・共通化</li> <li>③ 公金取納におけるeL-QRの活用</li> <li>④ マイナンバーカードの普及促進・利用の推進</li> <li>⑤ セキュリティ対策の徹底</li> <li style="border: 2px solid red;">⑥ 自治体のAI・RPAの利用推進</li> <li>⑦ テレワークの推進</li> </ul> </li> <li>■自治体DXの取組とあわせて取り組むべき事項                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① デジタル実装の取組の推進・地域社会のデジタル化</li> <li>② デジタルデバイス対策</li> <li>③ デジタル原則を踏まえた規制の点検・見直し</li> </ul> </li> </ul>	<div style="background-color: #2c4e64; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>第1章 はじめに</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>1. 導入手順書の目的</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>2. AIとは何か</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>3. 地方公共団体へのAI導入</b> </div> <div style="background-color: #2c4e64; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>第2章 AIの活用と導入手順</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>1. 事前検討</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>2. 計画立案</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>3. 調達・事業者選定</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>4. AIの導入</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>5. 運用</b> </div> <div style="background-color: #2c4e64; color: white; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <b>第3章 先行団体におけるAI導入事例</b> </div> <div style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px;"> <b>AI導入事例の紹介</b> </div>

19

# 自治体におけるAI活用・導入ガイドブック改定のイメージ

## 自治体におけるAI活用・導入ガイドブック ＜導入手順編＞（令和4年6月）の全体構成

第1章 はじめに	1. 導入手順編（本書）の目的	1. 1 AI導入への期待 1. 2 本書の構成 1. 3 AI導入に関する課題
AIとは何か、AIの機能等AIに関する基礎説明 民間におけるAI導入事例の紹介	2. AIとは何か	2. 1 AIとは何か 2. 2 AIでできること 2. 3 民間企業におけるAIの利活用動向
	3. 自治体へのAI導入	3. 1 自治体へAI導入が求められる背景 3. 2 AI導入のメリット 3. 3 AI導入の取組状況
	第2章 自治体におけるAI導入手順	
事前検討、計画立案、調達・事業者選定、AIの導入、運用の各ステップにおける具体的手順及び留意すべきポイントを整理	自治体におけるAI導入手順の構成	
	1. 事前検討	1. 1 解決したい課題の特定 1. 2 実現方法の検討 1. 3 関係者との事前協議
	2. 計画立案	2. 1 AIの利活用に係る方針の確認 2. 2 データの取り扱いに係る確認 2. 3 情報セキュリティに係る確認 2. 4 AI導入計画書の作成
	3. 調達・事業者選定	3. 1 調達の準備 3. 2 事業者選定、契約締結
	4. AIの導入	4. 1 既製AIの導入を行う場合 4. 2 学習済みモデルを活用、または新規にAIを構築する場合 4. 3 本格導入に向けた準備
5. 運用	5. 1 本格導入後の実施事項	
第3章 先行団体におけるAI導入事例		実際に効果的な取組が実施されている先行団体におけるAI導入事例における事業概要、効果、使用データ、ポイントを紹介（20事例）

【別添として、自治体が作成する  
ガイドラインのひな形を掲載】

## 【第1章に、生成AIにかかる柱建てを追加】

### 4. 自治体への生成AI導入

4. 1 生成AI利用に関する基本的考え方
4. 2 利用方法（ユースケース含む）
  - (1) 部局共通での利用
  - (2) 特定部局の個別業務における利用
4. 3 ガバナンス確保のための体制構築
4. 4 要機密情報（個人情報含む）の取扱い
4. 5 人材育成・リテラシー向上の取組

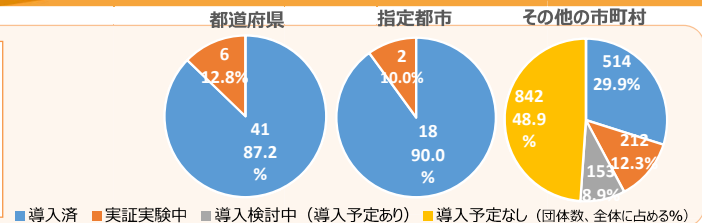
4. 1 生成AI利用に関する基本的考え方
  - ・ 生成AIについて活用することの有効性とリスク対応の双方に留意が必要であり、適切なリスク対応を講じながら利用を進め、業務効率化や行政の質の向上を目指していくべきであること
  - ・ 生成AIの活用は、組織全体の活性化・職員の満足度向上、そして人材確保にも有効であること 等を解説
4. 2 利用方法（ユースケース含む）
  - (1) 部局共通での利用 (2) 特定部局の個別業務における利用
  - ・ 具体例を示しながら、利用にあたってのノウハウや、留意事項を解説。
4. 3 ガバナンス確保のための体制構築
  - ・ 政府の対応を踏まえた、自治体におけるCAIO設置（CIOとの兼務の場合も含め）の必要性
  - ・ CAIO補佐官については、共同設置や、都道府県が確保した人材を市区町村へ派遣する等の手法も考えられること 等を解説
4. 4 要機密情報（個人情報含む）の取扱い
  - ・ 先行自治体におけるユースケースを示しながら、留意すべきポイント（法令、自治体の情報セキュリティポリシー等）を具体的に実感できるように解説
4. 5 人材育成・リテラシー向上の取組
  - ・ 首長や幹部職員の理解醸成、人材育成・人事担当部局とDX推進担当部局との緊密な連携等により、全庁的にAIを利用可能な組織を目指す必要性
  - ・ 職員育成にあたり、自治体大学等の外部機関における研修を活用することの有効性 等を解説

20

# 自治体におけるAI活用・導入ガイドブックの改定の概要

## 1. 現状・課題

- 「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック」(R4.6)において、**生成AIの利活用等に関する記述なし**。
- 自治体においては、①**生成AIの導入効果が不明**、②**生成物の正確性への懸念**、③**デジタル人材の不足等**といった課題がある。
- 自治体の**導入状況（R6.12末時点）**には、**ばらつき**がある。



## 2. ガイドブック改定のポイント

- ① 生成AIは、デジタル技術による単なる作業の代替にとどまらず、仕事の質とスピードを大幅に高め、**飛躍的な業務効率化が期待**されることを、自治体における**具体的な生成AI利活用事例**とともに提示。
  - ② **生成物の正確性への懸念等に対する具体的な対応策・考え方**を提示。
    - ・ 生成AIの利用目的に応じて求められる正確性の水準が異なることを意識し、**生成物を人が確認するルールを設定**。
    - ・ 外国語翻訳などの用途によっては、**誤りが含まれる可能性があることを明示した上で、生成AIによる出力結果を表示**。
  - ③ 導入に当たっての留意事項として、**ガバナンス確保のための体制構築、要機密情報の取扱い、人材育成の考え方**を提示。
    - ・ AI統括責任者（CAIO）を設置するなど、**AIの利活用・リスク管理における責任者を明確にする必要**。
    - ・ 入力した**要機密情報を学習させない仕組み**（オプトアウトの徹底）が重要。「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」での**機密性情報の分類に応じた利用可能なパブリッククラウドサービスの範囲**を提示。
    - ・ 専門人材と一般職員の橋渡しを行う**DX推進リーダーの育成**が重要。実際に利用する職員を増やすことが重要であり、**即時利用可能なプロンプト集、職員のレベル別の研修**などに取り組むことが有効（小規模自治体における取組事例も提示）。
- 自治体が作成する**職員向けの生成AI利用ガイドラインのひな形**を別添として提示。

21

## 生成AIの利活用事例①【汎用的な利用】

### ●情報検索、文字起こし、要約のほか、業務分析やソースコードの生成など部局横断的に汎用的に利用

【特徴】・職員が情報を入力 ・ノンカスタマイズが主流 ・RAGは参照せず ・職員が出力結果を確認した上で、業務支援に活用

#### 利活用事例

- ・会議録作成業務に、生成AIを搭載した**文字起こしツール**を利用【青森県】
- ・従来型AIによる**文字起こし**と生成AIによる**要約**を組み合わせ、**議事概要を作成**【当別町】
- ・入力データが学習されない市独自の生成AI利用環境に少数の個人情報を入力可能とした事例【大阪市】
- ・市議会における**市長答弁案の作成**に生成AIを活用【相模原市】
- ・ワークショップの結果分析やKPIの進捗分析に生成AIを活用【西粟倉村】
- ・生成AIで作成した**ソースコード**を活用し、固定資産税の課税基準となる土地の用途を衛星画像から従来型AIで判別するシステム【善通寺市】
- ・生成AIによる**コード生成**で業務時間削減【日進市】

#### 当別町（北海道）

- 従来型AIによる文字起こしツールと**生成AIによる要約を組み合わせ、議事概要を作成**
- 作業時間を1/4に削減

#### 西粟倉村（岡山県）

- ワークショップで回収した**住民の意見を生成AIに入力**
- 村の分野別の傾向や強み・弱みをまとめた**出力結果を職員の主観が入らない形たたき台として議論に活用**

#### 日進市（愛知県）

- プロンプト事例集に、**具体的なコツを示したExcelのマクロコード作成例**を掲載
- 誰でも簡単にExcelのマクロコードを作成**できるようになり、Excelを用いた事務処理を効率化

22

## 生成AIの利活用事例②【業務特化型の利用】

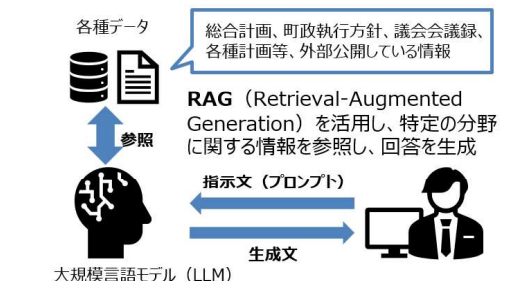
### ●RAGの参照により、汎用的用途において出力結果の精度を向上させた利用や、会計処理、旅費事務などの内部管理事務や、許認可事務の問い合わせ対応や仕様書作成など個別業務に特化した利用

【特徴】・職員が情報を入力 ・RAGの参照や専用アプリを導入するなどのカスタマイズ  
・職員が出力結果を確認した上で、業務支援に活用

#### 利活用事例

- ・生成AIに**町の公開情報を参照**させ、議事録作成やデータ処理・分析、スライド作成等に活用【当別町】
- ・生成AIに**市独自の情報を参照**させ、市の実情を踏まえた精度の高い回答を生成【山陽小野田市】
- ・電話応対や資料検索支援、文書要約など生成AIを含む複数のAI技術を同時に活用した市民サービスの向上と業務効率化を一体的に推進（実証中）【北九州市】
- ・職員の**会計処理や休日の取り方**などの質問に対応する生成AIによる**庁内チャットボット**の構築を実証【盛岡市】
- ・生成AIに森林法や林野庁通知を学習させ、**許認可業務に関する問い合わせ対応**へ活用【群馬県】
- ・生成AIを活用した**IT調達仕様書の自動生成を可能とするアプリ**を導入し、仕様書作成事務を効率化。【湖西市】

#### 当別町（北海道）（RAGのイメージ）



#### 山陽小野田市（山口県）

- 生成AIが**市の条例や議会の議事録等を参照**することで、**市の実情を踏まえた精度の高い回答**を生成
- 答弁案や企画部門における事業概要の作成**等の幅広い領域での文書生成に活用

23

## 生成AIの利活用事例③【チャットボット等住民向けサービス】

- Web上の住民からの問い合わせに対し、生成AIが回答を返す**チャットボット等の住民向けサービス**に利用

【特徴】 ・住民が情報を入力 ・**個人情報を入力しないことを注意喚起**  
 ・**生成AIの出力結果であること、誤りが含まれる可能性があることを明示**  
 ・生成AIが回答にあたって**RAGで参照する情報は自治体HPにおける公開情報やFAQ等に限定**  
 ・回答に併せて参照したHPのリンクも示すなどの工夫

### 利活用事例

- ・生成AIが、手続きや制度に関する問合せに対し、**区ウェブサイトとFAQを基に回答**【渋谷区】
- ・市民からの質問に、生成AIが**市WEBサイト等の情報を基に回答を返すサービス**を実証【戸田市】
- ・生成AIを活用した**福祉相談業務システム・チャットボット**による業務効率化・福祉相談窓口案内【千葉県他】
- ・**生成AIによる24時間365日対応**と専門資格を持ったよりそいスタッフによる有人相談【奈良市】
- ・**市民向けの孤独・孤立の悩み相談サービス**を展開（24時間傾聴型生成AIと専門職による相談対応）【山形市】
- ・生成AIを活用した**観光モデルルートの提案**【長崎県】

### 渋谷区

ご利用上の注意事項として、「**個人情報（氏名、住所、電話番号など）は入力しないでください。**」をHPで周知した上で、以下の注意事項（一部を抜粋）に利用者が同意後、生成AIの回答が開始される。

- 渋谷区の情報に基づき**生成AIが自動で質問にお答え**するサービスです。
- 質問によっては**誤った回答をする場合があります**。回答の際に表示された**リンク先もあわせてご参照**いただき、回答が正確であるかどうかご確認ください。

保育園への入園申し込み方法について教えてください。



保育園への入園申し込み方法についてお尋ねいただきありがとうございます。入園申し込みは、必要な書類一式を揃え、「保育園入園申し込み（郵送）チェックシート」および「申込者の本人確認書類のコピー」と一緒に、保育園入園相談係あてに郵送してください。郵便事故などによる書類の未着に關しては区は責任を負いかねますので、書留やレターパックなどご自身で到着確認ができる方法で送ることをお勧めします。申込締切日や必要書類が窓口申し込みと異なる場合がありますので、詳しくは渋谷区ポータルサイトおよび「渋谷区保育園入園のご案内」をご確認ください。

[ナレッジ 詳細](#)

24

## 生成AIの利活用事例④【音声情報の利活用】

- **音声情報の入力等**により、**電話での問い合わせ対応や福祉分野の訪問相談記録の作成など利用シーンの拡大**

【特徴】 ・住民又は職員が情報を入力 ・用途に応じて**RAGを参照** ・**個人情報の取扱いに留意**

### 利活用事例

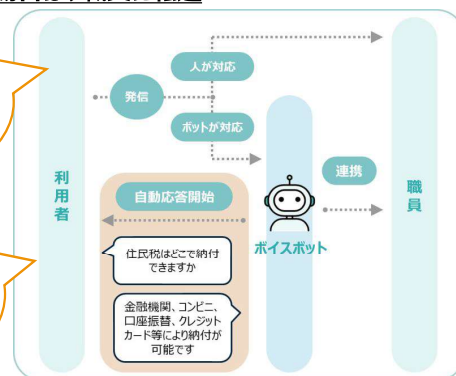
- ・生成AIを活用した**窓口端末による来庁者の案内・支援**【一関市】
- ・生成AIを活用した**ボイスボットでの税関連の電話問い合わせ対応実証**【神戸市】
- ・**福祉相談の相談記録表作成業務**において、個人情報に当たる部分をマスキングし、生成AIに入力しないようにした上で、**対面・電話による相談内容の要約などに活用**【横須賀市】
- ・生成AIによる**生活保護の報告書作成と援助提案実証**【茨城県】

### 神戸市

- 生成AIを活用したボイスボットが、**住民からの税関連の電話に対して、事前に作成・登録したFAQの内容を回答**
- 生成AIは、文脈や言い回しの違いを踏まえ、**問い合わせ内容を理解し、FAQと紐付ける部分に活用**
- **FAQで回答できない場合は、職員に転送**

他部署への問い合わせは該部署の電話番号を案内するなど**転送作業が減少**

一般的・定型的な問い合わせ**50%以上**に対し、**自動回答**。



25

## ガバナンス確保のための体制構築

- 国は、「行政の進化と革新のための生成AIの調達・利活用に係るガイドライン」（令和7年5月27日デジタル社会推進会議幹事会決定）に基づき、**各府省庁にAIの利活用・リスク管理における責任者であるAI統括責任者（CAIO）を設置**
- 自治体においても、**AIの利活用・リスク管理における責任者を明確にする必要**。自治体にCAIOを設置する場合、組織全体の責任者という位置づけであるため、CIOとCAIOが兼務となることが多いと考えられる。
- 自治体にCAIOを置く場合、CIOに対するCIO補佐官のように、**CAIOのマネジメントを専門的な知見から補佐する人材（CAIO補佐官）の設置**が考えられる。**共同設置による複数団体でのCAIO補佐官の確保**や、**都道府県が確保した専門人材をCAIO補佐官として市区町村へ派遣**すること等が考えられる。

【CIO補佐官等の都道府県による確保・派遣及び複数団体での共同設置の例】

手法	団体名	概要
都道府県による確保・派遣	・ 広島県	・ 県・市町共同で採用したデジタル人材を、単独で人材確保が難しい市町にCIO補佐官等として配属【9市町】 ※CIO補佐官等以外のデジタル人材についても、市町に配属する取組を実施
	・ 愛媛県	・ 県と市町が共同で確保した専門人材が訪問支援やミーティング等の個別具体の支援を、市町毎に年間10回程度実施【20市町】 ※専門人材は、各市町のCIO補佐官として任用されているわけではない。
複数団体での共同設置	・ 徳島県内4町 （石井町、神山町、那賀町、東みよし町）	・ 自治体クラウドを共同利用するなどのシステムの共通性を踏まえ、1名のCIO補佐官を4町が合同で確保（ただし、契約については各町がそれぞれ実施）
	・ 香川県内5市町 （丸亀市、善通寺市、琴平町、多度津町、まんのう町）	・ 中讃広域行政事務組合がデジタル人材を一括で確保し、一部事務組合を構成する市町への助言を行う
	・ 沖縄県内2町村 （読谷村、嘉手納町）	・ 1名のCIO補佐官を隣接する2町村が合同で確保（ただし、契約については各町村がそれぞれ実施）

26

## 要機密情報の取扱い（自治体機密性2、3C・3B）

- 「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」（令和7年3月28日改訂）では、政府機関における対応と整合性を持たせ、以下のとおり整理。
- 国の「行政の進化と革新のための生成AIの調達・利活用に係るガイドライン」でも触れられているとおり、生成AI特有の配慮事項として、**入力した要機密情報を学習させない仕組み（オプトアウトの徹底）が重要**。
- 自治体は利用するサービスの責任範囲を利用前に整理し、サービスを利用する際のリスクの対応について、十分に検討する必要。

分類	パブリッククラウドサービス（※1）の範囲
自治体機密性3A	「行政文書の管理に関するガイドライン」、統一基準の規定に則って取り扱うものとする（なお、上記ガイドラインにおいては、極秘文書について、インターネットに接続していない電子計算機又は媒体等に保存することが求められている（※2））
自治体機密性3B	<b>ISMAR登録サービスは利用可</b> （8.3で規定されるアクセス制御、機密性保護のための暗号化等が必要）
自治体機密性3C	（第4編地方公共団体におけるクラウド利用等に関する特則に記載された追加の対策基準等が必要）
自治体機密性2	可（8.3で規定されるアクセス制御、機密性保護のための暗号化等が必要） ただし、画一的な約款等への同意のみで利用可能となるクラウドサービスでは自治体機密性2以上の情報を取り扱うことはできないとされている
自治体機密性1	可

注）自治体機密性3C情報については、情報資産単位でのアクセス制御、業務システムログ管理の実施等、βモデルにおいてインターネット接続系に求められている対策を実施することで、インターネット接続系における取扱いが可能。

※1 クラウド事業者が提供するサーバやネットワークなどのインフラを、仮想化技術により複数のユーザで共用し、個々のユーザが、システムの運用体系を完全に制御することが難しいサービスを想定している。

※2 「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定、令和4年2月7日全部改定）第10 秘密文書等の管理

27

## 要機密情報の取扱い（自治体機密性3C・3Bのうち個人情報に係るもの）

- 自治体の業務は住民の個人情報を扱うことが多く、丁寧かつ慎重な取扱いが求められる。しかし、個人情報保護法上の提供元基準の下で、扱う情報が個人情報に該当するデータであるからといって、生成AIの利用を全て否定することは、職員の業務効率化や住民サービスの向上にとって必ずしもプラスとならない。
- 自治体は、生成AIの利用に当たり、どの業務で、どのような個人情報を入力するのか、またその結果として、どのように住民サービスの質の向上につながるのかを、丁寧に説明していく姿勢が求められる。
- 自治体は、個人情報の取扱いに係るリスクを適切に管理しながら業務効率化を図るために、技術の進展や国の検討状況を踏まえ、自団体の情報セキュリティポリシーの見直しを含めた対応を検討することが望まれる。

【個人情報を含むデータを取り扱う際に留意すべき事項】

関係	留意事項の例
各団体の情報セキュリティポリシー	クラウドサービスにおける利用規定の整備等、組織全体でセキュリティ対策が講じられているか
	業務に関わるシステム全体を通じてISMAP登録されたものなどセキュリティ対策が講じられているものであるか
	サービス提供事業者の所在国やサーバの設置場所などを踏まえどの国の法令が適用されるか確認されているか
個人情報保護法	生成AIへの入力それ自体で特定の個人が識別されるか
	利用目的のための必要最小限の利用又は提供に留まっているか
	個人情報保護法上本人同意が必要な取扱いか
生成AI特有のリスク	学習データとならない仕様か
	生成AIエンジンへ送られたデータの扱い

28

## 人材育成・リテラシー向上の取組

- 自治体がAIを導入するためには、首長や幹部職員の理解醸成が重要。あわせて、首長の強いコミットメントに加え、**人材育成・人事担当部局とDX推進担当部局との緊密な連携の下で、全庁的にAIを利用可能な組織を目指すべき。**
- 専門人材と一般の職員の橋渡しを行うDX推進リーダーと呼ばれる職員も重要。**このような職員の育成に当たっては、特に小規模団体が自前で育成することは大きな負担となることから、都道府県と市町村が連携したDX推進体制における合同研修等に取り組むとともに、自治体大学校や市町村アカデミー、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）といった外部機関における研修を活用していくことが有効。
- 自治体が生成AIを導入した後には、**実際に利用する職員を増やすことが重要。即時利用可能なプロンプト集、職員のレベル別の研修などに取り組むのが有効。**なお、生成AIに過度に依存することで、職員の文章作成・読解能力や企画立案能力の向上が妨げられることがないように職員の能力向上にも努める必要。
- 情報セキュリティインシデントを防ぐために、職員の基礎的なリテラシーの向上を図ることも重要です。例えば、私用デバイスへ私的にインストールした生成AIに職務上知り得た情報を入力してはいけないといった基本事項を、全職員に周知していく必要。
- こうした取組と合わせ、自治体において生成AIの利用を進めるに当たり、**外部の人材や教育機関と連携していくことも有効。**

小規模自治体における職員の生成AI利活用を普及させるための取組例

### ①自治体が無償で利用できる地域情報化アドバイザー等の活用

【熊本県あさぎり町】地域情報化アドバイザーによる支援を受け、有志・部署横断のプロジェクトチームにてガイドラインを検討し、「生成AI職員利用基準」（令和5年12月町長決裁）を策定

### ②情報政策担当課に気軽な問合せが可能な場の設定

【島根県美郷町】情報・未来技術戦略課宛への質問が可能なグループチャットを作成し、随時問合せに対応。このような柔軟な姿勢が、職員からの要望を受け、利用可能な生成AIモデルを追加することにつながっている。

### ③最新情報を交えた年1～2回の研修、事業者による研修の受講

【長野県原村】生成系AI導入アドバイザーによる全職員向けの職員研修やワークショップを実施。  
【佐賀県鹿島市】利用する生成AIサービス提供事業者による2～3か月に1回程度の研修を職員に周知し、令和6年度は計30人ほどが参加。

### ④定期的な事例の共有

【熊本県あさぎり町】生成AIを導入後に、原則週1回、初心者向けに活用事例とプロンプトを紹介する1枚のピラを作成しグループウェアで公開する取組を実施。

29

## 職員向け生成AI利用システムガイドライン（ひな形）のポイント

- 生成AIシステムを利用する前に、情報政策担当課が指定する研修を必ず受講すること。
- 生成AIシステムの担当課室から説明された利用方法（利用可能な業務の範囲、入力可能な情報を含む）、セキュリティ上の留意点、生成AIシステムの出力についての精度及びリスクの程度を理解すること。
- 私用デバイスへ私的にインストールした生成AIに職務上知り得た情報を入力してはならないこと。
- 利用目的に応じて求められる正確性の水準が異なることを意識し、生成AIシステムの出力結果を確認すること。
- 安全性・公平性・客観性・中立性等に問題がないことを確認し、問題のある表現は必ず加除修正すること。  
（例：差別用語や倫理に反する表現が含まれていないこと、著作権等第三者の権利を侵害していないこと、第三者の生命・身体・財産等に危害や悪影響を及ぼすことがないこと等を確認する）
- 出力結果に偏見や差別を含む等の生成AIシステム特有のリスクケースが発生した場合、重要度・影響の程度等を踏まえ、別紙1「生成AIシステム特有のリスクケースの報告フォーム」に記載し、速やかに適切な対応（検知内容の報告、対処、対応結果の報告）を情報政策担当課（特に重大なものはCAIO等）まで行うこと。