

自治体戦略 2040 構想研究会第二次報告の概要と評価

藤 枝 律 子

はじめに

2018年7月3日、総務省に置かれた自治体戦略2040構想研究会が第二次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」(以下、「報告書」という。)を公表した。報告書は4章に分かれており、まず冒頭の「Ⅰ自治体戦略2040構想における新たな自治体行政(OS)の基本的方向性」の中で、第一次報告の基本的方向性が示されている。第一次報告では、少子化による急速な人口減少と高齢化により、2040年頃にかけて内政上の危機が「迫り来る」と予測する。そこでは、「若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏」、「標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」、「スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ」といった危機に直面することになるとする。

そこで報告書は「Ⅱ2040年頃を見据えた自治体行政の課題」を示し、その対処法として「Ⅲ新たな自治体行政の基本的考え方」の総論部分において、自治体のあり方は「人口縮減時代のパラダイムへ転換しなければならない」とし、具体的な処方箋として「1スマート自治体への転換」、「2公共私による暮らしの維持」、「3圏域マネジメントと二層制の柔軟化」、「4東京圏のプラットフォーム」を提示する。

この報告書を受けて、内閣府は、2018年7月5日、第32次地方制度調査会第1回総会を開催し、安倍首相は、「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・私と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」ことを諮問した。以後、この報告書を踏まえて、調査会で議論が進められている。

本稿では、報告書の核心部分である「Ⅲ新たな自治体行政の基本的考え方」、その中でも、特に地方自治体に関係する「1スマート自治体への転換」「2公共私による暮らしの維持」「3圏域マネジメントと二層制の柔軟化」について、その概要を紹介し、若干の評価を加えることにする。

1「スマート自治体への転換」

(1) 半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体

2040年頃には団塊ジュニア世代が65歳以上となる一方、その頃に20歳代前半となる者

の数は団塊ジュニア世代の半分程度にとどまる(報告書4頁)ことから、「我が国最大の制約要因は労働力である。」とし、「今後、自治体においては、労働力の厳しい供給制約を共通認識として、2040年頃の姿からバックキャストに捉え直し、業務のあり方を変革していかなければなら」ず、しかし、「あらゆる分野で破壊的技術を導入していくならば、新たな飛躍の絶好の機会となり得る」ので、「従来の半分の職員でも本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある」(31頁)としている。

もしこのまま人口減少が進行すれば、労働力が不足することから、職員が「従来の半分」になったとしても「本来担うべき機能が発揮でき」るような仕組みを構築する必要性があるとしているのであるが、読み様によっては、自治体職員の削減を促しているようにも捉えられかねない。既に「自治体戦略2040」の勉強会を開始した自治体もあり、そこでは職員の削減も検討されるおそれもある。しかし、労働力に制約があるから「業務のあり方」を変革するというのは本末転倒であり、「本来担うべき機能」を精査して、それを維持するためにどうするのかという発想の流れであるべき⁽¹⁾であろう。報告書では、「本来担うべき機能を発揮」させねばならないとしているが、そこで担うべき機能は何なのか、具体的なイメージは示されていない。しかし、行政の存在は、国民・住民の基本的な人権を実現するためであり、そのために必要な組織と活動が認められているということからすれば、自治体にとって「本来担うべき機能」とは何なのか、どのような業務が必要とされるのかは自ずから導き出されるであろう。その観点から業務内容を見直し、「本来担うべき機能」を発揮するためには、どれだけの職員数が必要なのか、それをいかにして確保するのかを検討すべきである。現在の自治体には「本来担うべき機能」以外の「余計なこと」が多数、強要されており、精査すれば、それだけで「業務のあり方」が改革されるはず⁽²⁾であると指摘される。むやみに、職員の削減を目指すようなことがあってはならないであろう。

(2) 破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換

報告書は、自治体の経営資源が制約される中、法令に基づく公共サービスを的確に実施するためには、業務の自動化・省力化を図り、より少ない職員で効率的に事務を処理する体制の構築が欠かせない(報告書4頁)という認識から、「破壊的技術(AIやロボティクス、ブロックチェーンなど)を徹底的に使いこなす必要がある」とし、「AI・ロボティクスが処理できる事務作業は全てAI・ロボティクスによって自動処理することにより、職員は企画立案業務や住民への直接的なサービス提供など職員でなければならない業務に注力するスマート自治体へと転換する必要がある」とする。さらに、「スマート自治体への転換は、高い専門性や企画調整能力、コミュニケーション能力が必要になることを踏まえ、組織に必要な人材を確保する観点から、長期的な視点での職員の能力開発や教育・訓練」と、「各自自治体にお

いては、業務プロセスや制度自体の複雑さや冗長性を取り除く必要がある」ことから、「個々の自治体での内部検討にとどまらず、近隣自治体や人口規模が類似した他自治体との比較によって効率的な業務プロセスを追求する取組を促す仕組みが求められる」とする。そこで、「AI・ロボティクスの導入・運用を含め、特に専門的な能力を有する人材を確保する必要がある分野については、都道府県・市町村の枠を越えた柔軟な人事運用を可能にする仕組みが必要である」(31-32 頁)というのである。

しかし、自動処理を導入すれば、「住民への直接的なサービス提供」に割く時間を生み出せるという見通しは、あまりに楽観的過ぎであり、現実にも合致していない⁽³⁾。逆に、IT 技術の導入により、かえって業務量が増加し、恒常的に更新される IT 技術習得のための研修に時間がとられているというのが現実ではないだろうか。自治体職員にとって重要であるのは、IT 技術の習得以前に、当該業務に対する知見であり、専門的能力であり、それを向上させていくことが先ずもっての優先事項であろう。少子・高齢社会における自治体職員にとっては、PC の前に張り付く時間を減らして、住民と向き合い、目の前の住民の要請に応じていくことこそ重要なことではないだろうか。AI 等の導入は、実際問題として効率性の向上に資するのか、よく見極める必要があり、慎重になされるべきであろう。

(3) 自治体行政の標準化・共通化

報告書は、自治体ごとの情報システムへの重複投資をやめる仕組み、それを円滑に統合できるよう期限を区切って標準化・共通化することが必要である(報告書 4 頁)ことから、標準化された共通基盤を用いた効率的なサービス提供体制にすることを提言する。すなわち、「行政内部(バックオフィス)の情報システムについて、自治体ごとに開発し部分最適を追求することで生じる重複投資をやめる枠組みが必要」であり、そこで、「我が国全体で情報システムの標準化・共通化を実施する必要がある」こと、「行政と利用者とのインターフェイス(行政手続)については、住民・企業の利便性の観点から一元化を優先させ、電子化と様式の標準化を進める必要がある」とする。そして、「自治体の情報システムや申請様式は、法律の根拠なく、各自治体においてカスタマイズされてきたものが多いので、新たに生ずる事務に関しては、国が予算措置をすることによって共通のシステムや仕様を使用できるようにすることも可能である。今後、既存の情報システムや申請様式の標準化・共通化を実効的に進めていくためには、新たな法律が必要となるのではないか」(同 32 頁)として、全国的に情報システムを標準化・共通化することを提言する。

これは、地方自治を否定することにならないだろうか。日本国憲法は、その第 8 章において地方自治原理を定め、住民の人権保障にとって、地方自治が不可欠であると捉えている。地方自治は、一定の地域に住む人々が地域的な独自性をもって形成する共同体を基礎に成立する。そこに全国的な共通性に解消されない独自性があるからこそ自治にもとづく独自の事

務が生まれ、そのために住民自治と団体自治が求められる⁽⁴⁾のである。住民に身近な行政を行う主体としての地方自治体は、その地域性や必要性に応じて、独自の業務を遂行していかなければならない。そのような自治体に対して法的強制力をもって「標準化・共通化」を押しつけることは問題である。

2 「公共私による暮らしの維持」

報告書の現状認識では、「自治体は、経営資源の制約により、従来の方法や水準で公共サービスを維持することが困難になる。都市部では共助の受け皿が乏しい。地方部を中心に、生活支援機能を担ってきた地縁組織は高齢化と人口流出により機能が低下する。人口減少による市場の縮小により、民間事業者の撤退やサービスの縮小が生じる。一人暮らし高齢者世帯や共働きの核家族の増加により、家族の扶助機能は低下する」ので、「自治体は、公共私機能低下に対応し、新しい公共私相互間の協力関係の構築により、暮らしを支えていくための対策を講じる必要がある」（報告書7頁）とする。そこで、ここでは、以下の提言がなされている。

(1) プラットフォーム・ビルダーへの転換

「自治体は新しい公共私相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」への転換が求められる。その際、自治体の職員は関係者を巻き込み、まとめるプロダクトマネージャーとなる必要がある」こと、「自治体は、自助を基本としながら、放置すれば深刻化し、社会問題となる課題については、従来の地域社会や家族が担ってきた領域にも進んで踏み込んでいく必要がある。共私が必要な人材・財源を確保できるように公による支援や環境整備が必要である」（報告書33頁）ことが述べられる。

自治体は、「プラットフォーム・ビルダー」であり、「プロジェクトマネージャー」であるべきことが、ここでは要請されている。前述のように、自治体は、「半分の職員数でも」、「本来担うべき機能を発揮」させねばならないとしているが、そこで担うべき機能は何なのかに言及することなく、この節では、「プラットフォーム・ビルダー」や「プロジェクトマネージャー」となることが求められている。しかし、「労働力の深刻な供給制約」がある中で、公がどのように「プラットフォーム・ビルダー」なり「プロジェクトマネージャー」なりの役割を果たすことができるのだろうか。これが、本来、自治体が「担うべき機能」なのであろうか。また、共・私における労働力の深刻な供給不足部分は、誰がいかにして補うのであろうか⁽⁵⁾。

(2) 新しい公共私協力関係の構築

ここでは、「地域経済の実態に沿わない全国一律の規制を見直し、シェアリングエコノミーの環境整備が必要である」とし、「ソーシャルワーカーなど技能を習得したスタッフが随

時対応する組織的な仲介機能が求められる」（報告書 34 頁）ことが述べられる。

個人が保有する遊休の能力や財産を貸出しするシェアリングエコノミーには、子育て支援のために時間や労力をシェアしたり、車のシェアをしたりする等の例があるが、その中には、近年、問題となっている民泊も含まれることになる。民泊については、法的規制の必要性が問題となっている。にもかかわらず、前節では自治体行政の全国一律の「標準化・共通化」の法的整備の必要性を説きながら、ここでは地域経済において全国一律の規制を見直すことを提言している。地方自治の保障や強化ではなく、地域経済や産業に対する規制緩和がこの報告書の目的とするところなのではないだろうかと思われる一文である。

(3) 暮らしを支える担い手の確保

報告書は、「住民同士の関係性が希薄な大都市部には地縁による共助の担い手が乏しい」ので、「共助の場を創出するため、地域を基盤とした新たな法人を設ける」ことや「地方部においては、地域運営組織が共助による支え合いの基盤となっているが、高齢化と人口流出によって急速に弱体化するおそれがある」ので、「地縁組織の法人化等により、組織的基盤の強化」することが必要である、とする。また、「地域の暮らしを支える担い手不足の状況の下では、外国人がサービス提供の担い手となることも考えられることから、外国人と地域社会との関係性について、地域における共通理解を形成していく必要がある」（報告書 34 頁）とする。

大都市部では「住民同士の関係性が希薄な」ため「地縁による共助の担い手が乏しい」ので、「地域を基盤とした新たな法人を設ける必要がある」一方、地方部では、従来からの地縁組織や地域運営組織が「高齢化と人口流出によって急速に弱体化するおそれがある」ので、「地縁組織の法人化等により、組織的基盤を強化する必要がある」といったように、現状分析では、大都市部と地方部に分けて、それぞれに問題や課題があるとしていることが示されたが、答えになると一本化されて、いずれも地域組織の法人化が必要だという話になってしまう。つまり大都市部も地方部も、地域を基盤とした組織の法人化が処方箋として示されている⁽⁶⁾と指摘されるところである。法人化することで、なぜ「住民同士の関係性が希薄な」大都市部に地縁による共助の場が創出されたり、なぜ「高齢化と人口流出によって急速に弱体化するおそれがある」地方部の地縁組織の基盤が強化できたりするのかの説明はない。地方自治法では、町内会や自治会など地縁に基づいて形成された団体が市町村長から認可を受けて権利能力を取得し、その規約の範囲内において法人格を付与される「認可地縁団体」制度（自治 260 条の 2）があり、また、法制度化されている NPO 法人の多くも共助の担い手として活動しているにもかかわらず、地域組織の法人化の新しい仕組みを提言していることになる。既存の制度との関係はどのようなことになるのであろうか⁽⁷⁾。

また、外国人を「サービス提供の担い手」とすることを想定しているが、このことは、2017

年末の多くの外国人を非熟練労働者として受け入れる途を開く“改正”入国管理法の強行採決による可決成立との関連を考えざるを得ない。もし、「外国人と地域社会との関係性」を問うのであれば、当然、外国人住民の市民権、たとえば地方参政権にも触れざるを得ない⁽⁸⁾であろう。しかし、前節で、労働力不足を補うためにAIの導入を、この節では、労働力不足を補うために外国人を「サービス提供の担い手」とすることをいう報告書に、外国人の人権保障に対する言及は望むべくもないであろう。

3 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

報告書では、「指定都市や中核市では定住自立圏の取り組みが進んでいないことを踏まえ、連携中枢都市圏が推進されてき」ており、「地方自治体間の連携を柔軟かつ積極的に進めていくため、連携協約の制度を導入した」が、「地域の中心都市も、今後は人口が減少する。このままでは、高等教育、交通結節機能、ビジネス支援機能、商業施設などの都市の集積を基盤として圏域全体の生活や産業を支えてきた都市機能の維持が困難になる」（報告書17-18頁とする）。また、小規模市町村の状況としては、「2040年に向け、人口が小規模な市町村が増加する。小規模市町村ほど人口減少幅が大きく、行政サービス供給体制の構築が課題となる」（同21頁）。「人口減少が先行して進んできた一部の県では、県が市町村と一体となって様々な施策を展開して地域を守ろうとする動きが顕著になっている」として、秋田、長野、静岡、奈良、鳥取、高知等を例に挙げ、「他方、市町村の補完に積極的に取り組んでいる都道府県は少数派にとどまる」（同21頁）という現状分析を行い、以下のことを示している。

(1) 圏域単位での行政のスタンダード化

報告書は、「地方圏の9割以上の市町村では、人口減少が見込まれ」、2040年には、中心都市も「圏域全体を支えてきた都市機能を維持できなくなる」と分析する。そこで、「個々の市町村がフルセット主義で他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政に切り替えて、圏域内の都市機能を守り抜く必要がある」とし、「圏域内の市町村間の利害調整を可能とすることで、現状の連携では対応できない深刻な行政課題への取組を進め、広域的な課題への対応力（圏域のガバナンス）を高め」る仕組みが必要であるとする。また、「まちづくりや産業など、圏域単位での政策遂行が合理的な制度・政策についても、現在は、圏域が主体となることを前提とした制度設計が行われていない」。そこで、「圏域での政策遂行を促進するためには、個々の制度に圏域をビルトインし、連携を促すルールづくりや財政支援、連携をしない場合のリスクの可視化など、広域調整のボトルネックを飛び越える手立てが不可欠である」とする。さらに、圏域の中心都市への「圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要であり、周辺との「物理的距離はICTで積極的に補完していく必要がある」という。

そして、「地域が生活実態に合わせて自主的に形成した圏域を、自治体と各府省の施策(アプリケーション)の機能が最大限発揮できるプラットフォームとする必要」があり、「このためには、圏域単位で行政を進めることについて真正面から認める法律上の枠組みを設け、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高め、合意形成を容易にしている方策が必要ではないか」という。「圏域全体の経済をけん引するハブを形成するためには、企業家が社会貢献にとどまらず経済合理性に基づきその取組に参画できるようにする必要がある」(報告書 35-36 頁)ことを提言している。

第一次報告では、「自治体行政(OS)の書き換えに関する今後の検討の基本的方向性」として、個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位あるいは圏域を超えて有機的に連携することで都市機能を維持確保する必要があるとした。そして、今回の報告書でも、「個々の市町村が行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜かなければならない」というが、そもそも「総合行政主体論」を変質させて、市町村行政はフルセット主義であるべきという理屈の下に、いわゆる「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併を推進したのは国⁽⁹⁾であったことを忘れてはならない。平成の合併の評価として、①周辺部の旧市町村の活力喪失、②住民の声が届きにくくなった、③住民サービスの低下、④旧市町村地域の伝統・文化の喪失などの問題点・課題⁽¹⁰⁾も指摘されている。

また、「他の市町村との勝者なき競争」に市町村が追い立てられたのは、「地方消滅」「自治体消滅」といった脅しの末に出てきた国策としての「地方創生」政策⁽¹¹⁾によってであり、トップランナー方式による「勝者なき競争」を市町村は強いられてきたのである。にもかかわらず、この報告書はそのことについての検証も反省もなく、国の政策の失敗を地方へ責任転嫁している。

報告書では、「指定都市や中核市では定住自立圏の取り組みが進んでいないことを踏まえ、連携中枢都市圏が推進されてきた」とする。そもそも「定住自立圏構想」とは、人口減少・少子高齢化社会において、すべての市町村がフルセットの生活機能を整備する人が困難になったという認識の下、中心市と周辺市町村が圏域を形成し、中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺地域と連携・交流することにより、定住自立圏を構築しようとするもの⁽¹²⁾である。地方への人口定住策として人口 5 万人以上で生活に必要な都市機能について既に一定の集積がある中心市が核となり、周辺市町村と協定を結んで、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約して、圏域全体のマネジメントを担うことになる。

しかし、報告書においては、その定住圏構想がうまくいっておらず、それに替わる「連携中枢都市圏」が推進されてきたとする。連携中枢都市圏とは、核となる都市と近隣市町村との三大都市圏以外の地方圏において、人口 20 万人以上、昼夜間人口比率おおむね 1 以上の

高度な都市機能を持つ拠点都市(政令指定都市、中核市)を選び、連携中枢都市が近隣市町村と連携協約を締結し、医療・介護・教育などの機能を集約する構想をいう。連携中枢都市は、周辺市町村の機能を補完し、圏域全体の多様な資源・企業・人材を動員して、経済成長を牽引し、圏域全体に対する高次の都市機能を集積・強化してグローバルな人材が集まる環境を構築し、近隣市町村の住民のニーズにも対応した圏域全体の生活関連機能サービスを向上させることを構想している。2014年の地方自治法改正で導入された連携協約制度(自治252条の2第1項)は、これまで主に連携中枢都市圏の形成に関して利用されてきた。

ところが、報告書によれば、人口減少は圏域の指定都市や中核市など地域の中心都市も例外ではなく、このままでは高度医療や高等教育、交通結節機能、ビジネス支援機能、商業施設の集積など都市の集積を基盤として圏域全体の生活や産業を支えてきた都市機能の維持が困難になるおそれがある(報告書18頁)というのであるから、「個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位あるいは圏域を超えて有機的に連携することで都市機能を維持確保する」ために創造されたはずの定住自立圏構想のみならず連携中枢都市圏構想もまた、うまく機能していないことは明らかであろう。

「圏域単位での行政のスタンダード化」とは、既存の定住自立圏構想や連携中枢都市圏構想とどのような違いがあって、どのような利点があるかの検証はない。にもかかわらず、やみくもに「圏域単位での行政をスタンダード化」することについて「真正面から認める法律上の枠組みを設け」、法律によって強制させるというのは、地方自治の観点から問題があり、かえって地方を更に疲弊・衰退させることになるのではないだろうか。

報告書では、「連携をしない場合のリスクの可視化」が不可欠として、あたかも連携することが最善の策であるかのような書き方がなされており、連携によるリスクについての言及はない。連携によるプラス面だけでなくマイナス面も提示して、いずれを選択するか、自治体が自ら判断できる材料を提供すべきではないだろうか。これでは、連携することが既定路線のように捉えられかねない。

このことに関して、日弁連は、「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、連携中枢都市圏構想における中枢都市圏を「圏域」として位置付け、国が主導して更に強化することにつながるものであること。「圏域」の法制化により、市町村の事務の一部は「圏域」に取り込まれ、中枢都市以外の周辺市町村の権限が限定されることになり、地方自治の根幹を支える市町村の在り方に重大な変更を加えることになること。その結果、周辺市町村を衰退させ、周辺市町村の自治を弱める可能性が高い⁽¹³⁾として批判している。そもそも、市町村は本来対等であるべきにも関わらず、連携中枢都市圏構想は、連携中枢都市と連携市町村の対等な関係とはなっておらず、市町村の自主性に基づいた連携とは異なった方向を目指しているのであって、連携中枢都市のリーダーシップの

強化につながる仕組みであるとする。「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、これまでの広域連携の仕組みと異なり、自治体の個別事務ごとの自主的な判断ではなく、全国的に国が主導して、市町村の権限の一部を「圏域」に担わせようとするものであり、自治体が自主的権限によって、自らの事務を処理するという団体自治の観点から問題がある。また、「圏域」が法制化され、「圏域」の行政事務に対して国が直接に地方交付税などの財源措置を行うこととなると、民主的正統性を有する団体とは言えない団体に国から直接の財源措置が行われることが法律上認められることになり、「住民自治」の観点から問題がある⁽¹⁴⁾と批判している。

連携の制度としては、特別地方公共団体としての一部事務組合や広域連合(自治 284 条以下)の仕組み等が既に法定化されており、ことさら地方自治の観点から問題の多い制度を導入する必要はないであろう。特別地方公共団体による自治体間の共同処理についても、従来から「生理現象と病理現象との区別論にもとづいて検討されなければならない。まず市町村が単独で自己の事務を処理するのが原則である。しかし事務の性質上、事務の広域的処理が必要な場合、それをすべて都道府県の事務にすると、住民自治および市町村の自治は希薄化する。そこで住民自治および市町村の自治に資する事務の共同処理方式は、いわば生理現象である。他面、共同処理方式の病理現象がある。組合の効用に目を奪われ、事務運営の民主化より、能率化・合理化を一面的に強調する事務の共同処理方式は、地方公共団体の事務の管理や運営を歪曲する。住民の直接的な意思の反映または監視を困難にする地方公共団体の組合の多用が、住民自治の空洞化をもたらすことに、たえず注意しなければならない」⁽¹⁵⁾として、地方自治、特に住民自治の観点から問題点があることが指摘されているのであり、圏域行政の推進については、さらなる慎重さが求められることになろう。

また、「まちづくりや産業など圏域単位での政策遂行が合理的な制度・政策についても、現在は、圏域が主体となることを前提とした制度設計が行われていない。」(報告書 35 頁)としている。しかし、「まちづくりや産業」も、「圏域」単位での政策遂行が合理的である実証的証拠はない⁽¹⁶⁾。なぜ、「圏域単位」での政策遂行が、市町村のそれと比較して、まちづくりや産業などの振興・進展により資するののかの説明はなされていない。しかし、まちづくりこそ、住民の生活に最も身近な市町村の事務ではないだろうか。産業、特にその地域の特色を生かした地場産業について最もよく理解し、支援する仕組みづくりに適しているのは市町村である。

この報告書は、まちづくりは、公共性の基本である「地域の総意」によってこそ地域の持続的発展が可能となるという発想とは異なり、各府省の施策を自治体に下ろしていくという中央集権的発想⁽¹⁷⁾の下に作られているということになろう。地方自治の主体である住民の意思が可能な限り、自分の住む自治体行政に反映されるためには、当該自治体の団体自治が

保障されることが求められている。そもそも、個々の自治体では、単独では対応できない、あるいは単独よりも広域で行ったほうがより良いサービスの提供ができる事柄に対し、自らの判断で他の自治体との連携を行ってきた。しかし、ここで提言される「圏域」行政は、法律による強制の下、全国画一的に、国によって中央集権的になされるものであり、地方自治の基本原則との関係で問題がある。

また、報告書は、「圏域全体の経済をけん引するハブを形成するためには、企業家が社会貢献にとどまらず経済合理性に基づきその取組に参画できるようにする必要がある」というが、既に多くの分野で民間化・民営化が進められているのが現状である。にもかかわらず、さらなる民間化・民営化を進めることを示唆しているようにも読める。2017 年末、住民の生活に必要不可欠な水道について PPP/PFI の導入を促進する“改正”水道法が強引な形で可決・成立しているが、この報告書との関連を考えざるをえないところである。本来、経済合理性が機能しない、あるいは経済合理性が優先されてはならない分野に、自治体行政の存在理由があり、そこに「本来果たすべき機能」があるはずである。報告書が企図するのは、規制緩和による民間資本による地域経済や産業の開発や展開であって、住民の人権や地方自治の保障についての視点はここには見受けられない。

(2) 都道府県・市町村の二層制の柔軟化

報告書は、「極小化した市町村では役場の維持のために必要な労働力の確保が困難になる」とし、「人口減少が先行してきた県では、県が市町村の事務を受託する取組みや、県市職員が働く場を共有して課題解決に取り組むなど、県と市町村が一体となって地域を守ろうとする動きが顕著」であるが、「現状では市町村の補完に積極的に取り組む都道府県は少数派に留まる。そこで、都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域の維持に向け、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築を進めることが求められる」（報告書 36 頁）としている。そこで「都道府県は広域自治体として、補完機能・広域調整機能を発揮し、核となる都市のない地域の市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要である。大都市等を中心とした圏域内の行政は大都市等による市町村間連携にゆだね、都道府県の補完のほか支援の手段がない市町村にリソースを重点化する」とことや「都道府県や市町村の組織の垣根を越えて、希少化する人材を柔軟に活用していく仕組みを構築する」（同 36 頁）ことが必要であるとする。

この点についても、地方自治の保障の観点から非常に問題がある。地方自治法は、地方自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（自治 1 条の 2 第 1 項）としている。それを受けて、国は、「前項の規定の趣旨を達成するため」、全国的に統一して定めることが望ましい事務や全国的な視点に立って行わなければならない施策・事業の実施等、国が本来果たすべき役割

を担うのであって、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮できるようにしなければならない」（自治1条の2第2項）と定めている。

そして、市町村と都道府県の関係については、市町村において適切に処理し得る事務は極力市町村が処理するとの観点に立ち、市町村は、基礎的な地方公共団体として、一般的に普通地方公共団体の事務を処理する（自治2条3項）ものと位置づけられ、これに対し、都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域事務、市町村に関する連絡調整事務、補完事務を処理する（同2条5項）ものとされている。すなわち、国と地方の役割分担における原則は、「近接性」・「補完性」の原理を取り入れたものであり、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるべきとしている。そして、市町村と都道府県の間においても、住民に身近な行政は、より住民に身近な地方公共団体である市町村に委ねることを求めている⁽¹⁸⁾というのが地方自治の考え方である。

しかし、この報告書で優先されているのは、圏域の核となる中心都市と圏域を形成できない地域における都道府県であり、圏域の中心都市や都道府県に様々な事務の権限が集中し、小さい市町村はその従属機関化してしまう危険性がある。圏域における行政サービスの維持と効率化の名目の元に、地方自治の一元化と中心都市の管理権限強化を目指しており、それは同時に周辺に位置づけられる小規模市町村の主体的な選択や発展の可能性を無くそうとしているともいえる⁽¹⁹⁾。

目指されるべきなのは、「二層制の柔軟化」ではなく、国と地方、市町村と都道府県の役割をもう一度、地方自治の基本的原理に立ち返って見直し、住民と最も身近な基礎的自治体である市町村が、一人一人の住民のニーズを十分に把握し、住民の声を的確に反映した自治体行政の展開が可能になるような制度設計が必要である。そのためには、広域化を進めるのではなく、むしろ、住民の声が届きやすくなるよう自治体のサイズを小さくすることが重要であろう。

おわりに

報告書は、Ⅲに続く「Ⅳ自治体戦略 2040 構想の実現に向けて」において、「2040年頃の自治体の姿は運命的に与えられるものではなく、住民が自らの意思で戦略的に作っていくことができるものである。」とし、「自治体は、住民の暮らしを支える基盤であり、欠かすことができない存在である。各自治体は、迫り来る危機を自らの危機と認識し、2040年頃の自らや圏域の姿を具体的に想起して、必要な対策に着手しなければならない。」（報告書39頁）としながらも、「危機を回避し、乗り越えるため、政府全体として…新たな施策（アプリケー

ション)の開発と…新たな自治体行政(OS)に関する制度設計について具体的に検討を進める必要がある」(同 39 頁)として、地方行政について、国の関与を強め、各自治体がそれぞれの地域の実情に合った制度を自主的に構築することを許さないような仕組みを作ろうとしているように思われる。

地方自治は、住民とその地域団体が自主的・自律的な意思決定をすることにその基礎がある。住民が、地域の政治・行政について民主的な手続により意思決定をし、その責任において一定の地域社会の公的事務を自主的に処理することが「住民自治」である。そして、住民自治を実現するための手段として、地域団体が、国とは別個・独立の団体として自らの権能として、自らの機関によって自らの責任において、自らを治めるというのが「団体自治」である。この二つが近代的な地方自治の要素であり、地方自治の発展は、民主主義の発展と密接不可分のものである。そして、地方自治が国民主権原理の具体化であることからすれば、地方で処理する事項は可能な限り地方の、とりわけ基礎的自治体である市町村の権限とすべきであって、国が全国画一的に進めるものであってはならない。日本国憲法が地方自治に対して憲法的保障を与えたということは、地方自治制度が憲法上の基本原則に即して具体化されることを意味する。少なくとも、国民主権の基本原則から出発して、主権の地域的主体としての住民による自己統治の実現という観点をふまえたものであることが必要である⁽²⁰⁾。よって、地方自治のあり方は「住民が自らの意思で」決定しなければならない。

さらに報告書は、「危機への対応こそがチャンスとなる。危機を回避し、乗り越えるため、政府全体として…新たな施策(アプリケーション)の開発と…新たな自治体行政(OS)に関する制度設計について具体的に検討を進める必要がある」(報告書 39 頁)という。まるで「危機への対応」の中に新たなビジネスチャンスがあるかのような表現である。しかし、自治体を含む政府の役割は、そのビジネスで包括される社会から疎外されたり、算入できない人たちを支えるところにある⁽²¹⁾。「住民の暮らしを支える基盤であり、欠かすことができない存在」である自治体が着手する対策をビジネスの対象にしてはならない。

戦後まもなくの 1947 年のシャウプ使節団による、税制の民主化を目的とした日本税制報告書のいわゆる「シャウプ勧告」では、①行政責任の明確化(国・都道府県・市町村それぞれに特定の事務が専属的に配分され、責任が明確にされること)、②能率主義の原則(事務はそれにふさわしい規模・能力・財源を備えた団体に割り当てられるべきこと)、③事務配分における市町村優先の原則(事務は可能な限り、住民に近い市町村への配分から優先的に検討されるべきこと⁽²²⁾)という三原則が示された。シャウプ勧告に従って事務の再配分の調査研究のため 1949 年に神戸正雄(京大教授、財政学専門)を議長として設置された地方行政調査委員会(神戸委員会)設置が 1950 年に出した行政事務再配分に関する勧告(神戸勧告)においても、国の事務の限定と市町村優先の原則、すなわち①国の存立のために直接必要な事務

を除いて、地方公共団体の区域内の事務は、可能な限り当該地方公共団体の事務とし、②国は地方公共団体が有効に処理できない事務のみを行い、法律上、国に配分された事務については、原則として国の機関で処理すべきであって地方公共団体に委任することは極力避けるべき⁽²³⁾であるとし、本来の地方自治のあり方が示されたはずであった。

今回の報告書は、これとは正反対の方向に向かっており、国が法令によって一方的、画一的に制度等を決め、自治体が従属的に実施することを求めているかのようと思われる、地方自治を拡大するという発想は見取することはできない。地方自治体に対する国の関与はできるだけ差し控えられなければならない、自治体の自主性・自立性が十分発揮されるようにしていく必要がある。

報告書は、「2040年頃の自治体の姿は運命的に与えられるものではなく」、「各自治体は、迫り来る危機を自らの危機と認識し、2040年頃の自らや圏域の姿を具体的に想起して、必要な対策に着手しなければならない」という。そして、「自治体は、住民の暮らしを支える基盤であり、欠かすことができない存在である」というのだから、本来目指すべき方向は、憲法が規定する「地方自治の本旨」を踏まえた制度改革であり、地方自治体の自主性・自律性の確保・強化と住民参加による民主主義の活性化であろう。そして、都道府県・市町村という自治体が、それぞれ自律的に政策対処を行うことで、地域ごとの実情に応じた多様な政策対処を進める⁽²⁴⁾ことこそ肝要であろう。そのためには、都道府県・市町村に、独自性をもってそれぞれの「本来果たすべき機能」を発揮することができるための権限と財源が与えられるべきであり、それぞれの創意工夫によって「迫り来る危機⁽²⁵⁾」に対処できるよう国が下支えする仕組みを構築していくことが必要である。

注

- (1) 今井照『2040年自治体の未来はこう変わる！』（学陽書房、2018年）159頁。
- (2) 同 159頁参照。
- (3) 同 162頁参照。
- (4) 室井力・原野翹編『新現代地方自治法入門〔第二版〕』（法律文化社、2003年）〔浜川清執筆〕28頁。
- (5) 報告書の構想する公共私に関係につき、大沢光「『我が事・丸ごと』地域共生社会』からみた『自治体戦略 2040 構想』」住民と自治 2019年2月号 22頁以下を参照。
- (6) 今井(注1) 169頁参照。
- (7) 認可地縁団体の見直しや新たな地域自治組織のあり方について、総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会」や第32次地域制度調査会において検討がなされている。また、門脇美恵「『地域自治組織』による『機能的自治』の限界」住民と自治 2019年2月号 32頁以下を参照。
- (8) 今井(注1) 170頁。

- (9) 同 172 頁。
- (10) 川崎政司『地方自治法基本解説〔第 7 版〕』（法学書院、2018 年）40 頁。
- (11) 今井(注 1)3-4 頁参照。
- (12) 宇賀克也『地方自治法概説〔第 7 版〕』（有斐閣、2017 年）115 頁。
- (13) 日本弁護士連合会「自治体戦略 2040 年構想研究会第二次報告及び第 32 次地方制度調査会での審議についての意見書」（2018 年 10 月 24 日）9 頁。
- (14) 同 8 頁参照。
- (15) 室井・原野編(注 4)〔村上博執筆〕62 頁。
- (16) 日本弁護士連合会(注 13) 7 頁。
- (17) 幸田雅治「災害対応と基礎的自治体・合併自治体」ガバナンス 2018 年 9 月号 37 頁。
- (18) 川崎(注 10)72-73 頁参照。
- (19) 新川達郎「民主的ガバナンスの課題」ガバナンス 2018 年 9 月号 26 頁参照。
- (20) 室井・原野編(注 4)〔中島茂樹執筆〕13 頁。
- (21) 今井(注 1)158 頁。
- (22) 補完性原則に近い。
- (23) 機関委任方式の事務を限定し、同事務の実施における自治体の経費負担の禁止を強調するものであった。
- (24) 金井利之「府県と市町村の消滅」ガバナンス 2018 年 9 月号 25 頁。
- (25) もっとも、「迫り来る」「危機」についても、懐疑的であり、強い違和感を感じるとするのは、小原隆治「自治体戦略 2040 構想をめぐる論点」住民と自治 2019 年 2 月号 12 頁以下。

参考文献

- ・「特集『基礎自治体』の行方」ガバナンス 2018 年 9 月号
- ・今井照『2040 年自治体の未来はこう変わる！』（学陽書房、2018 年）
- ・室井力・原野翹編『新現代地方自治法入門〔第二版〕』（法律文化社、2003 年）
- ・日本弁護士連合会「自治体戦略 2040 年構想研究会第二次報告及び第 32 次地方制度調査会での審議についての意見書」（2018 年 10 月 24 日）
- ・白藤博行「地方自治保障なき『自治体戦略 2040 構想』」地方自治職員研修 2018 年 11 月号
- ・川崎政司『地方自治法基本解説〔第 7 版〕』（法学書院、2018 年）
- ・宇賀克也『地方自治法概説〔第 7 版〕』（有斐閣、2017 年）
- ・「特集 見のがせない！解説、2040 自治体危機論」住民と自治 2019 年 2 月号