

# 研究機構・研究と報告 NO. 137

Jichiroren Institute of Local Government 2020・6・19

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

---

## 自治体戦略 2040 構想と政府・自治体の動き

### 第3 2次地方制度調査会の概要

角田英昭（自治体問題研究所）

---

#### はじめに

第32次地方制度調査会(以下「地制調」)は、2018年7月5日に設置され、同日に開催された第1回総会で安倍内閣総理大臣から下記の事項が諮問された。

諮問事項「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」

これは自治体戦略2040構想研究会(以下「構想研」)の報告を受けて諮問されたもので、その趣旨は、正規の審議機関での検討結果(答申)を踏まえて法制度改革を行うということである。

この間、地制調は39回の専門小委員会(以下「専門小委」)、4回の総会を開催し、6月17日の第5回総会で確定した。答申は同月内に首相に提出される。ここではこうした状況を踏まえ、改めて構想研が提起した課題、政府・自治体の動向、地制調審議の到達点、課題を検討したい。

#### 1. 第32次地制調審議のベースになっている自治体戦略2040構想

構想研は、「2040年頃をターゲットに人口構造の変化に対応した自治体行政のあり方を検討する」として2017年10月に設置された総務省の有識者研究会であり、2018年4月に第1次報告「2040年頃に迫り来るわが国の内政上の危機とその対応」、同年7月に第2次報告「新たな自治体行政の基本的考え方」を公表した。構想研の戦略目標は、人口縮減時代のパラダイムへの転換であり、その内実には「2040年頃に迫り来る内政上の危機」を意図的に強調し、それが不可避であるかのように喧伝し、ショック・ドクトリン的な手法で地方自治、自治体のあり方を抜本的に見直し、かつ小規模自治体を再編、淘汰していくものと言える。

急速に進む人口減少・少子高齢化への対応、持続可能な地域・自治体づくりは喫緊の課題であり、その検討、備えは必要であるが、問題はその方向、中身、進め方である。

岡田知弘氏(京都橘大学)は、「構想研究会の方向は、第27次地制調での『西尾私案』に酷似しており、今回の議論の根底には山崎重孝氏(元総務省自治政策局長、現内閣府事務次官)の『地方統治構造』論がある」「『増田レポート』の人口減少論・自治体消滅論を無批判に取り入れ、それを前提に『逆算的』な制度改革を求め、それ以外の自由な政策論議を排除するような条件設定がされている」、「何よりも住民自治、主権者としての住民の存在に対する根本的な視点が欠落し、中央集権的な性格を帯びたものであり、安倍首相の改憲構想とも無関係ではない」と指摘している。

### <構想研の立ち位置と改革手法>

構想研報告の趣旨は、「2040年頃に迫り来る危機」を既定の事実として強調し、「人口は毎年100万人位減少する、努力したってそうなる。ピークを迎える2040年頃の姿に備えて今から半分の職員でやれる仕組みをつくる」というものである。それなら、これまで国・地方一体で推進してきた「地方創生」総合戦略は一体何であったのか。それこそ政府の「迫り来る危機」への処方箋であったはずである。構想研はそれを総括せず、その努力や成果も考慮せず、「危機」ありきでバックキャストの発想で今から自治体のあり方を大胆に「書き換える」という先取りの改革を提起している。それが今次の地制調審議の基礎になっており、それを事務局である総務省が主導している。

それはこの間、「地方創生」で人口減少と向き合い、持続可能な地域、自治体づくりを進めてきた自治体の取り組みを全く無視するものであり、全国市長会の立谷会長は「これは今やっている努力に水を差す以外の何物でもない、大臣に十分お考えいただきたい」(地制調第1回総会)と厳しく批判している。

小田切徳美氏(明治大学)も「このような状況への国をあげた対策こそが地方創生だったのではないだろうか。そうであれば、地方創生との関係が論じられなければならないが『2040』にはその説明はない」と指摘し、「地方創生下での自治体の取り組みの成果や課題を丁寧に拾い上げ、そこから地方自治制度改革を論じることではないか」(自治日報2019/2/15)と述べている。

また、バックキャストな発想、手法で描く2040年頃の「将来像」は、人口動態やそれに付随する変化、未来は予測できても、今日の新型コロナウイルスのパンデミックでも明らかなように、20数年後の社会、経済、政治の大きな変化、動向等は中々見通せず、それがどれほどの的確、客観的なのか、それ自体の検証も必要である。

更に、その改革手法として提起された「地域の未来予測」についても、飯島淳子委員(東北大学)は「自治体には総合計画があり、中長期的には地方版総合戦略も作成している。各自治体に作成を促すのであれば、その固有の意義、必要性を明確にすべき」(第14回専門小委)と指摘している。

こうした構想研の立ち位置、改革手法、それに沿った地制調の諮問内容そのものが問われている。

## 2. スマート自治体への転換、自治体の執行体制のスリム化

構想研は2040年頃に「今の半数の職員で業務に対応できる仕組みにする」「AI・ロボティ

クスが処理できる事務作業はすべてそれで自動処理する」と提起している。技術革新の成果、機能を業務に導入していくことは重要であり、それにより事務の効率的執行、労働負担の軽減、何より住民サービスの向上に繋げていくべきである。しかし構想研の戦略目標は、行政のデジタル化を基本にして自治体のあり方を抜本的に見直し、執行体制のスリム化、職員の半減化を図ることである。

この提言の基礎には「未来投資会議」（日本経済再生本部に設置された新たな成長戦略を追及する司令塔）が提起した「Society 5.0の推進」がある。それは「IoT、ロボット、AI、ビッグデータという先端技術をあらゆる産業や社会生活に取り入れ、経済発展と社会的課題の解決」を図るというものである。これは安倍政権の自治体・公務の民間化、外部化、産業化方針とも連動している。

#### <スマート自治体研究会を先行>

総務省は2018年9月、「人口減少が深刻化しても自治体が持続可能な形で行政サービスを提供できるよう業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に係る実務上の課題整理を行う」としてスマート自治体研究会を設置し、2019年5月に報告書を公表した。そこでは今の仕事を前提にした「改築方式」でなく、仕事の仕方を抜本的に見直す「引っ越し方式」が必要であるとして、業務プロセス、システム、様式の標準化、電子化、AI・RPAの活用普及・促進を提起している。

#### <当面の焦点は窓口業務>

窓口業務は市町村行政の要であり、行政と住民をつなぐ重要な業務であるが、既に425の自治体（24.4%、2019年4月現在）で民間委託が行われており、2017年には地方独立行政法人に包括的委託ができるよう法改正（2018年4月施行）もされた。静岡県掛川市は全国で初めて地方独立行政法人の活用を目指して検討を始め、総務省も2018年6月に業務改革モデルプロジェクト事業の委託団体に指定した。このモデル事業自体は2016年度から開始され、3年間で21自治体の実施している。内容は、埼玉県深谷市の「セルフサービス化による窓口業務改革事業」、東京都足立区の「全庁的な申請手続き等処理業務におけるRPAを活用した業務改革」などである。総務省はこれらの実証実験結果を踏まえて横展開していくとしている。

#### <AI・ロボティクスの導入促進>

総務省は2019年度から「革新的ビッグデータ処理技術導入推進事業」を実施し、同年6月に事業別の指定団体を公表した。その内訳は「RPA導入補助事業」が82団体、「地方公共団体におけるAI活用に関する調査研究」が3グループである。RPA導入が当面の重点であるが、後者の課題も重要で、その内容は①福祉関係情報の集積・AI分析等による市民サービス高度化実証事業（DV、虐待、孤独死等の潜在要支援対象者の発見・支援、代表団体・会津若松市）、②クラウドAIによる行政情報・健診情報等分析実証事業（AIを活用した政策推進、未来の市民を脅かすリスクの早期発見・早期対応、代表団体・姫路市）、③AIによる自治体業務総合支援実証事業（代表団体・北九州市）である。

わが国でもAI等については官民含めた調査研究、実証実験が始まっており、2016年には野村総合研究所がオックスフォード大学と共同で国内601職種を対象にした「AI・ロボティクス等による代替可能性」の調査研究を実施した。それによれば日本は就労者の49%が代替

可能とされ、職種別では医師、看護職、介護職等はほぼゼロであるが、総合事務職は100%、会計事務職90%、自動車運転従事者80%、庶務事務60%以上とされ、この職種の対象労働者だけでも700万人以上になる。

こうしたことが全職種で進めば大量の失業者が発生し、所得保障や再就職に向けた教育・訓練が大きな課題になる。しかしわが国はその体制が極めて貧弱であり、教育・労働政策の見直し、確立が必要であるが、政府は「技術革新に伴い関連する雇用が失われるのは時代の常で今に始まったことではない。AIだけを特別視するのは冷静さを欠いているように感じる。失われる雇用よりも新たな雇いをどう創出するかを考えるべき」「わが国では人と仕事のミスマッチは他国で議論されているほど深刻ではない」(平成28年度版情報通信白書)との認識であり、先行きが懸念される。

#### <AI等の活用倫理指針>

AI等を活用した窓口サービスは既に民間先行で行われており、三菱総研は35自治体との実証実験を踏まえ2018年10月から「AIによる住民問い合わせ対応サービス」を事業化している。導入した自治体もあるが、運用はまだ限定的であり、内容的にも精査が必要である。

一方、AI等を活用する際の運用方針や倫理指針の検討、策定は遅れている。周知のようにAIで探索する解は入力(学習)データに大きく誘導され、その妥当性、公平性、的確性が問われる。

EUの欧州委員会は2018年12月、AIが社会にもたらす恩恵を最大化し、リスクを最小に抑えるために「人間中心」のアプローチで「信頼できるAI」を目指すとしてAIの倫理指針案を公表し、2019年4月に決定した。その内容は、AIは人間の代理機能・人間による監督、堅牢性と安全性、プライバシー保護とデータ管理、透明性、多様性と差別禁止、社会・環境の向上、説明責任の7つの原則である。

わが国では、2018年12月に個人情報保護、説明責任などAI活用に関する7原則を決め、2019年3月には内閣府が「AI戦略(有識者提案)及び人間中心のAI社会原則(案)」を提示した。

その内容は、①人間尊重、多様性、持続可能の3つの理念を掲げ、Society 5.0の実現、SDGsへの貢献、②3つの理念を実装する4つの戦略目標(人材、産業競争力、技術体系、国際)を設定、③目標の達成に向けて未来への基盤づくり、産業・社会の基盤づくり、倫理に関する取り組みの特定である。これは成長戦略下のAI活用原則とも言えるもので、EUのAI活用倫理指針とは視点も基盤も異なる。精査、見直しが必要である。

#### <行政のデジタル化の推進、法整備、計画策定>

政府は、行政手続のオンライン化、AI等で課題解決を図る社会を実現するとして、デジタルファースト(行政手続き電子化)法案を2019年の通常国会に提出し、同年5月に成立させた。

基本原則は、①個々の手続きをオンラインで完結させる「デジタルファースト」、②同じ情報の提供を何度も求めない「ワンスオンリー」、③複数の手続きを一度で終わらせる「コネクテッド・ワンストップ」である。行政機関に原則全ての行政手続(添付書類含む)をオンラインで実施する義務を課し(自治体は努力義務)、現物・対面対応は真にオンライン化が困難なものに限定する。

現在、政府は同法に基づき情報システム整備計画(2019 年末～2025 年末)を策定している。行政手続きは 2016 年度時点で住民票移動、児童手当申請など約 4 万 6 千あるが、電子化されているのは約 1 割強であり、どれをオンライン化するかは整備計画に明記される。デジタル化で行政手続きの利便性、効率性は高まるが、自治体の業務には対面・現物を必要とする分野も多く、情報格差、義務化の範囲、個人情報取り扱いも問題になる。それを誰が(どこが)、主導権(責任)を持って管理、運営するのか、デジタル主権が大きな課題となる。それは監視社会、行政事務の更なる民間化とも連動しており、その歯止めも課題となる。

#### <自治体職場は深刻、災害、感染症対策は喫緊の課題>

この間、全国では台風や集中豪雨、地震などが頻発しており、首都圏直下地震、東海・南海トラフ地震等も軒並み危険期に入っている。日本列島の「活動期」は半世紀も続くと言われている。加えて今日の新型コロナの感染拡大である。保健所や病院など自治体はその最前線で奮闘しているが、人手不足は深刻であり、欧米並みの状況になれば日本は完全に医療崩壊する。然るに厚生労働省は現在、公立・公的病院 424 の統廃合・再編構想を推進しているが、即刻撤回すべきである。保健所の大幅削減(1996 年 850 か所→2018 年 469 か所、全国保健所長会)の見直し、拡充も急務である。まさに新自由主義的な構造改革路線、2040 構想の職員半減化戦略の抜本的な見直しが求められる。

災害対策では、政府は 2020 年度の新規事業として「多発する自然災害への対応や公共施設の適正管理が求められる中、小規模市町村を中心に技術職員の不足が深刻化している。そのため都道府県等が技術職員を増員し、平時に市町村を支援するとともに大規模災害時の中長期派遣職員を確保する場合、増員された職員人件費について新たに地方交付税措置を講ずる」とした。これは一定の前進であるが、本来は市町村に必要な部署、技術職が配置できるようにすべきである。

### 3. 「公・共・私によるくらしの維持」、基礎的自治体の役割の転換

構想研報告では、新たな「公」の役割として自治体のサービス・プロバイダーからプラットフォーム・ビルダーへの転換、新たな「私」としてのシェアリングエコノミーの環境整備、新たな「共」としての地域自治組織の設立・役割拡大、そのための法人制度の設立等が提起されている。

自治体のプラットフォーム・ビルダーへの転換とは、サービスの直接的な提供者から地域でサービスを提供する基盤整備の作り手に軸足を移すということである。端的に言えば「公」として地方自治体の役割を縮小、限定し、それを「共」と「私」に委ねていくものである。

磯崎初仁氏(中央大学)は「人口減少によって共・私の活動力も低下するため、公・共・私の協力も容易ではないし、自治体自らが汗を流さないでプラットフォームづくりに逃げ込むとすれば、関係者の信頼は得られない」(自治日報 2019/2/15)と指摘している。

シェアリングエコノミーとは、個人等が保有する活用可能な資産等を他の個人等も利用可能とする介在活動である。総務省は活用推進に向けて既にモデル事業を実施しており、今後、その成果を踏まえて横展開していくとしている。対象分野は地域人材の活用、子育てなど女性活躍支援、地域の足の確保、低未利用スペースの活用等である。

### <地域自治組織の設立と運営>

国の重点施策である地域運営組織の設立(当初目標 3000 団体)は、既に 711 市区町村に 4787 団体(2018 年度現在)が設置され、2020 年までに 5000 団体にすると目標が上方修正されている。活動内容は、住民が主体となって地域の課題解決に取り組むもので、高齢者等の暮らしを支える活動や体験交流事業、公的施設の維持管理、名産品・特産品の加工・販売など様々である。

実際の運営では、財源や人材の確保、育成等が課題になっており、殆ど活動していない組織もあり、実態把握が迫られている。そのため、総務省は「地域運営組織の形成及び持続的運営に関する研究会」において、同組織の「停滞状態」や「障壁」の分析、支援策など課題克服に向けた検討を行ってきた。財政支援では、現在も地域運営組織の立上げと運営に係る自治体支援に交付税措置が設けられているが、今後、起業等をサポートする特別交付税などが検討されている。

その中で、総務省は人的支援として地方公務員の兼業、副業促進を地制調で打ち出した。これには委員から「二重のメンバーシップの奉仕を求められる危険性がある、本来任意のはずが公務員としての評価に跳ね返る例も出てくる」など、危惧する意見が多数出たが、同省は 2020 年 1 月に各自治体に副業を希望する職員に分かりやすい許可基準を作るよう通知し、事実を先行させている。

次は、エリアマネジメントである。地域運営組織は主に地方部を想定しての取り組みであるが、これは都市部で進められている。特定のエリアを単位にして、地域の住民、事業主、地権者など民間主体でまちづくりや地域経営を行うもので、大阪市や札幌市、福岡市、横浜市など大都市で始まっている。活動内容は、賑わいの創出や街並み規制、施設・公園管理、空地・空き家活用、防犯対策などである。大阪市が最も進んでおり、2014 年 4 月に「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」を制定し、大坂版の制度を創設、エリアの地権者から大阪市が分担金を徴収し、活動原資の補助金としてエリアマネジメント団体に交付するという仕組みで行われている。

日本版エリアマネジメントの課題は、「エリア内の関係者の合意形成の困難さ、安定的な活動財源の確保」であり、「海外の制度のような費用徴収制度がないため、財源は公共施設の管理など行政からの委託費、広告事業収入、イベント等の事業収益等に依存せざるを得ない」と指摘されている。このことでは 2017 年に「地域自治組織のあり方に関する研究会」(総務省)が報告書を出しており、その中で米国のような仕組みが選択肢として必要であると述べている。

### <機能的自治は本来の「地方自治」とは本質的に異なる>

こうした機能的自治・施策について、白藤博行氏(専修大学)は次のように述べている。

「機能的自治は、居住を要件として当然に住民となり、選挙権の行使等を通して自治体行政への参加権・行政サービス受給権を保障されるところの『地方自治』とは本質的に異なる」、「機能的自治の場合は、構成員に対する『非租税公課』(税負担)の問題は避けて通れない」、「新たな地域自治組織を形成する地区の住民とそうでない地区の住民との間のサービスの受給格差は、自治体戦略 2040 の本質を問うことになる」、仮に「健康で文化的な生存・生活保障に係るサービスを受給者負担の法形式でもって、自治体に代わる新たな地域自治組織

に丸投げすることになれば憲法問題になる」(地方自治職員研修「地方自治保障戦略なき自治体戦略 2040 構想」2018/11 号)。

#### 4. 広域連携・「圏域」単位での行政の推進

これは構想研報告の要であり、今次地制調の重点課題である。その中身は市町村行政のフルセット主義からの脱却、圏域単位での行政推進(法制化)、圏域ガバナンスの強化と都道府県・市町村の二層制の柔軟化である。

山崎重孝氏(前出)は、「地方政府のサービス供給体制の思い切った効率化による再構築、全国一律の二層制の役割分担をスタンダードとして基本的に維持しながら、実際のサービス提供は標準化、ネットワーク化、アウトソーシングによりそれぞれの地域に応じた一元化を進めることが必要になる」と述べ、「地方自治法の連携協約や代替執行、地方独立行政法人、地方共同法人を活用することによって二層制を柔軟に取り扱い、住民参加単位としての市町村に都道府県も巻き込んだ強固なサービス供給基盤を構成することで人口減少の大きな波が受け止められていく」と論じている。

現在、市町村間連携は、連携中枢都市圏構想、定住自立圏構想で進められており、前者は全国で 28 圏域が形成され、253 市町村が参加、圏域内人口は 1915 万人(2018 年 4 月現在)になる。後者は 121 圏域、500 超の市町村が参加しており、圏域内人口は 1168 万人になる。自治体間の連携や補完・支援は重要であるが、それは相互の自治保障、対等平等、基礎的自治体の維持・強化が基本であり、それがなければ市町村自治は後退する。

新たな圏域構想については、総務省は 2018 年 7 月、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」を設置し、地制調審議に先駆けて自治体関係者抜き、非公開で検討してきた。この間、12 回の研究会を行い、圏域形成の考え方、手続きの基本イメージ、都道府県の関わり方、圏域単位で企画・処理する事務・施策の類型、連携手法に関する調整方法、都道府県と圏域等の役割分担の調整の方向等を検討し、既に骨格が示されている。こうした進め方は極めて不誠実、不透明であり、全国町村会などは厳しく批判している。

では、新たな「圏域」構想について自治体はどう思っているのか。「共同通信」の自治体調査(2019/2/23 公表)によれば、反対 9%、どちらかと言うと反対 25%、賛成 4%、どちらかと言うと賛成 26%で、反対が賛成を若干上回っている。反対理由は「地方の声を踏まえて慎重に議論すべき」(40%)、「自治が失われるおそれ」(30%)などである。ここには国主導で議論が進むことへの警戒感がある。賛成理由は「法的な根拠や財源を持つことで実効性が高まる」(31%)、「圏域内で同一水準のサービスが提供できる」(23%)などである。

圏域構想(法制化)についても、識者からさまざまな指摘がされている。

白藤博行氏～山崎氏の構想は「究極のところ地方統治構造の改革にあるようだが、それはもっぱら地方政府のサービス供給体制論に終始するもので、その議論の要諦は都市圏域を中心としたサービス提供の効率化・標準化、アウトソーシング化・ネットワーク化である」、その地方政府論は「サービス供給単位としての都市圏域を構築するといった圏域行政体論が中心であり、都道府県・市町村の二層制を前提にしていない」(地方自治職員研修、前出)

日本弁護士連合会～「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」(2018年10月声明発表)

磯崎初仁氏～「既に広域行政を進めるために多くの制度があり、連携中枢都市圏の取り組みも進められている。各自治体の自己決定権を無視して圏域ガバナンスを強化することは難しいし、新たな圏域主体をつくるとすれば、それに対する住民の参加と統制をどう保障するかという問題がある」(自治日報 2019/4/26)。

マスコミも「(圏域化は)自治体業務を細かく制限し、独自性を奪うことになり兼ねない。中心都市部の周囲にある小規模自治体が埋没する」(朝日新聞)と指摘している。

#### <都道府県の役割と二層制の柔軟化>

都道府県の役割も地制調審議の重点であり、様々な観点から課題が提起されている。具体的には市町村への補完・支援、権限移譲、都道府県の区域を越えた広域課題への対応などである。基本となる補完・支援事務は、この間の地方分権改革で再構成され、その範囲は市町村の規模・能力に応じて相対的に定まることとされた。実態的にも都道府県事務の見直し、行政改革の進展等により都道府県の経営資源は縮小し、かつてのように幅広く市町村の補完・支援に取り組んでいる状況にはない。しかし、平成の大合併以降も小規模市町村は相当数存在し、市町村の規模・能力は一層多様になり、今後の人口減少によってこうした傾向の加速化が見込まれる。また、技術職員、ICT人材など専門人材の確保・育成でも、市町村間の広域連携によっても対応が困難な事案が増加しており、これまで以上にきめ細やかに補完・支援を行う役割が期待されてもいる。

留意すべきは、議論の中で「市町村がまず広域連携等により行政サービス提供体制を維持することが前提」、「補完・支援で都道府県への依存を招く恐れはないか、一定の条件を付すことが必要」「合併自治体は犠牲を払って自立性を確保しており、合併しなかった自治体へ県が無原則に支援していいのか」ということが強調されていることである。圏域行政への誘導もみられ、改めて基礎的自治体とは何か、補完性の原則、二層制の意義をどう考えるのか、本質的な議論が必要である。

二層制の柔軟化では、金井利之氏(東京大学)は、それは「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委ね、地域の都市が支えられない周辺市町村は、…都道府県を動員して地域の機能を維持すること」であり、都道府県は「いわば圏域外の市町村区域を対象とした代行機関」と位置付けられている。今後、国・都道府県・市町村の関係は、三層性から国と圏域、国と圏域外府県の二層制に収斂していくと指摘している(月刊「ガバナンス」2018年9月号)。

#### <市町村合併の枠組みを継承>

圏域行政の推進は、自治体再編、市町村合併にも連動する。大森彌氏(東京大学)は、自民党政務調査会の「財政再建に関する特命委員会」報告は、「既存の取組で市町村合併が進まなかった地域に関して更なる合併を推進する枠組みも検討する」と明記し、「骨太方針 2018」では「現行の合併特例法が平成 31 年度末に期限を迎えることへの対応を検討する」としている。そうならば「町村にとって事は一挙に重大化する」(2018/7/9 町村週報 3046 号)と警鐘を鳴らしていた。しかし、専門小委は「更なる合併を推進する枠組み」には踏み込まず、現行の合

併特例法の取扱いを審議し、全体的には現行法の位置づけ、内容は変えず、特例法として延長するというので一致した。山本専門小委員長は「現行の特例法は合併推進のツールと誤解されている向きもある。合併の障害除去や住民の意見反映のための措置という第30次地制調答申の趣旨を明確にしていく」と付言した。

確かに現行の合併特例法は、2010年の法改正で国・都道府県の関与、合併特例債は廃止されたが、合併算定替や特別交付税措置(ソフト事業)、更に合併協議会設置の住民発議(有権者の50分の1以上署名)は残っており、それらは事実上の合併推進策である。今次の地制調では合併に反対、慎重な全国町村会等を念頭に入れ、合併総括、議論の深入りはせず、広域連携の受け皿の1つとして市町村合併の枠組みを維持、継承するため早期に特例法の延長という合意を図ったと言える。

これは2019年10月に「[市町村合併についての今後の対応方策に関する答申](#)」として内閣総理大臣に提出された。政府はこれを受けて、現行法を10年延長する法案を国会に提出、2020年3月の参議院本会議で成立した。今後、合併特例法がどのように運用されるのか、注視していきたい。

## 5. 地方議会・議員のあり方

2017年3月、総務省「町村議会のあり方に関する研究会」が報告書を出した。これは小規模自治体をターゲットにした議会制度改革案である。そこでは今後の地方議会のあり方として、新たに集中専門型議会(少数の専門的議員で構成、生活給として十分な議員報酬の保障、議会参画員制度の設置)、多数参画型議会(多数の非専門的議員で構成・夜間休日に議会運営、副収入程度の議員報酬)を示し、現行制度との選択制を提言した。この提言に対しては、議事機関、監視機関としての地方議会本来の役割が後退する、議会機能の低下、議会と首長の癒着又は対立の激化など住民自治、議会制民主主義の侵害に繋がりがかねないなどの批判、指摘が相次いだ。

そのため総務省は、2019年6月に地制調審議に向け「地方議会・議員のあり方研究会」を設置し、調査、検討を始めた。地制調では第33回専門小委(2020年3月)で初めてこの問題が本格的に議論されたが、その後は時間の制約等もあり議論は殆どされていない。答申案では上記研究会の検討内容等を踏まえ、①議会における多様性の確保、②住民の理解・参加、③なり手不足対策、④立候補環境の整備に限定した内容に止まり、基本論は先送りされた。なお、全国都道府県議会議長会は同会が設置した有識者研究会の検討結果を踏まえて、地方議会・議員の位置付けなどの法制化について具体的な地方自治法改正案を提言しており、これは全国市議会・町村議会議長会も賛同している。

## 6. 人口減少対策と地方創生総合戦略

構想研が描く「未来」とは、「高齢化がピークを迎え、若い勤労者が激減する2040年頃」の姿であり、それは日本創成会議・増田寛哉氏が「戦慄のシミュレーション、壊死する地方都市」として896自治体を名指しで消滅可能性都市と公表し、危機感を煽った時期である。両者は同じ土俵、問題意識に立っており、それは地制調審議のベースにもなっている。

人口減少問題は、日本全体で見れば出生率の低下、少子化が基本であり、地域間で見れば三大都市圏、特に東京圏への一極集中、地方の転出超過に起因している。現在の人口構成・人口動態を見れば、今後、出生率が2.0程度まで回復しても人口減少は続く。その出生率は過去最低の1.26

(2005年)以降、緩やかに回復してきたが、2016年(1.44)、2017年(1.43)、2018年(1.42)と連続して低下し、政府が目標に掲げた2020年に1.60の達成は困難である。

日本の出生率の低下は以前から指摘されてきた。なぜ、フランス(1993年1,66→2010年2,0)やスウェーデン(1999年1,50→2010年1,98)のように、家族給付や出産・育児と就労の両立支援などの確かな対策を講じて改善を図ってこなかったのか、それが問われる。

若年男女が集まる東京は、全国で最も出生率が低く(2018年1.20)、人口減少に拍車をかけている。構想研報告は、2040年頃も「東京圏には子育ての負担感に繋がる構造的な要因が存在し、少子化に歯止めがかからない」と述べるだけで、その根底にある暮らしや雇用、人間性の破壊、将来展望が描けない生活の実態に対して明確な処方箋は示していない。今次地制調の大山礼子副会長(駒澤大学)も「人口減少というのは運命ではない、人災といえますか、今までの政策の失敗の結果がこうなってきたと思っている」と述べている。内閣府の年収別・雇用形態別既婚率(平成22年度結婚・家族形成に関する調査報告書)を見ても、年収300万円未満の既婚率(男性)は、20代は8.7%、30代は9.3%に過ぎない。地方から東京に出てきて非正規・年収300万以下であれば、家賃を払い生活するだけで精一杯であり、子育てどころか結婚もできない。こうした実態に目を向け、労働政策を抜本的に見直していくことが急務であるが、政府の本気度は見られない。

また、再編対象にされている小規模自治体では、様々な施策や住民参加の取組で人口減の抑制や人口増、持続可能な自治体づくりで成果をあげている事例も多々あるが、こうした事実を目を向けず規模のメリット、サービス提供の効率性だけを強調し、自治体の機能、役割、権限を縮減し、再編を迫っていくのは本末転倒である。

### <第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の公表>

政府は2019年12月に第2期の総合戦略を公表した。第1期の成果と課題では、①地方の若者の就業率、訪日外国人旅行者数、農林水産物・食品の輸出額は一貫して増加傾向にあるなど「しごと」の創生に関しては一定の成果が見られる。一方、②東京圏への転入超過は2020年の均衡目標に対し2018年は13,6万人となっており、地方創生がスタートした2014年から一貫して増加していると述べている。出生率も上記の通り改善どころか2016年以降連続して低下している。こうしたことへの真摯な総括はない。訪日外国人旅行者数等も新型コロナの感染拡大で激減している。

第2期の主な取組では、①東京一極集中の是正(地方への移住・定着の促進、地方とのつながり強化(関係人口の創出・拡大、企業版ふるさと納税の拡充)、②まち・ひと・しごと創生の横断的な目標に基づく施策の推進(多様な人材の活躍を推進する、新しい時代の流れを力にする、地域におけるSociety 5.0の推進等)を提起した。これらを見る限りは抜本見直しとは程遠く、実質的には2040構想、未来投資戦略絡みの政策等が新たに盛り込まれただけに過ぎない。東京一極集中の是正は、政策的には破綻しているが、新型コロナ禍等の中で地方回帰、移住・移転が上向きになっている。

今こそ「トリクルダウン」の発想を転換し、関連施策を抜本的に見直し、地方、地域から新しい暮らし、自治、経済を築いていくことが求められている。

## 7. 地制調審議の到達点と課題

今次地制調の答申は6月17日の総会で確定した。詳細は最終答申(案)を見ていただくとして、ここでは答申に向けた最終盤の議論の経緯と到達点、課題について述べておきたい。

焦点は、広域連携の新たな仕組み(法制化)と2040頃の自治体の姿を見据えた改革手法＝地域の未来予測である。広域連携の法制化は今次地制調の重点であったが、当初から地方団体の反対、警戒の声が強く、専門小委でも殆ど議論されず、総括的な論点整理(案)にも記載はなかった。

答申に向けて5月に開催された地方6団体の意見聴取でも、全国知事会は「様々な選択肢の中から地域の実情に応じて(市町村)自ら選択できるようにすべき」と述べ、全国町村会は改めて法制化に断固反対の立場を表明した。地域の未来予測については、市長会は「課題解決の手法の一つ、策定の有無は各自治体の判断に任せるべき」とし、町村会は「市町村及び広域圏に一律に適用することは様々な弊害が生まれる懸念があり、市町村における基本構想策定の義務付けを地方自治法から外した経緯にも逆行し賛同できない」と述べた。

第38回専門小委では、こうした地方団体の意見も踏まえて答申(素案)を示し、その中で初めて「こうした仕組みの制度化については、特定の広域連携の枠組みへの誘導になるのではないか、制度化以外にも対応方策が考えられるのではないかなど、様々な懸念も指摘されており、また、地域の実情も多様であること等から、その是非を含めて、関係者と十分な意見調整を図りつつ検討がなされる必要がある」との考え方を示した。これに対して推進派の委員からは、「『是非も含めて』の表現は制度化を全否定しかねない」との指摘や地方公共団体による計画作成の義務付けについても「必要最低限にすることを前提に」等の記述があり、「地域の未来予測も総合計画があるとして軽く受け止められかねない」との意見が出た。

最終の第39回専門小委では、これまでの議論を踏まえて最終答申(案)が提示された。広域連携の法制化では、素案の記述(上記)は堅持されたが、「他方、連携計画作成市町村以外の市町村の参画を担保する確実な方策は法制度化であり、関係市町村が自ら選択する仕組みであれば誘導の懸念は当たらないのではないかなど」との文言が併記された。また、「地域の未来予測」については、「各市町村がその行政需要や経営資源に関する長期的な変化の見通しの客観的なデータを基にして整理すること」「未来像から逆算し、どのようにして限られた経営資源の中でとるべき方策の優先順位をつけていくのか、技術を活かした対応、組織や地域の枠を越えた連携等により資源制約を乗り越えることができるか、市町村が地域の置かれた状況に応じて自ら判断し、長期的な視点で必要な対応を選択し、様々な政策や計画に具体的に反映させていくことが求められる」等と記述を厚くし、「総合計画との違い」も強調した。計画作成の義務付けについては、素案通り「必要最小限とすることを前提とする」としたが、「地方公共団体による作成に関する立法を行う場合には、できる限り共同作成が可能になるようにする」としており、法制化も視野に入れている。

新型コロナ問題は「これはデジタル化、公共私連携、広域連携にも関連する課題であり、その好機でもある」として急遽「新型コロナウイルス感染症のリスク・課題」が追加された。

答申案では「新型コロナウイルス感染症の拡大は、人口の過度の集中に伴うリスクやデジタル技術の可能性を再認識させた」「デジタル技術を活用した人とのつながりが経済、医療、教育をはじめ様々な分野において社会経済活動の継続に大きな効果を発揮している。これにより人や組織、地域がデジタル技術を活用してつながり合うデジタル社会の可能性が広く認識されるに至っている」「これらを2040年頃にかけて生じる資源制約等に的確に対応できるようデザインし直す好機と捉える視点が重要である」と指摘している。それ自体に異論はないが、そこにはデジタル化の課題を今次地制調の目玉として打ち出してきたことへの論拠、追い風にしようとする意図が見える。新型コロナ問題は、まさに住民のいのち、暮らし、民主主義、自治体のあり方が鋭く問われており、それはまた暮らしや働き方、価値観、地域経済にも大きな影響を及ぼしている。この問題が問う新自由主義的な構造改革路線や自治体、社会のあり方等についてもっと深く広く議論すべきである。

### おわりに

以上のように、今次地制調では重点の広域連携の法制化は先送りとなったが、広域連携、圏域行政、「地域の未来予測」手法は事実上進む。これまで専門小委で議論されなかった広域連携の財政措置についても、答申案で新たに「今後、定住自立圏・連携中枢都市圏のほか、様々な市町村間の広域連携によって特に地域において必要な生活機能を確保していくことが必要であることを踏まえ、…関係市町村に発生する需要について適切な財政措置を講じる必要がある」と明記された。これは生活機能の確保に広域で連携して取り組む市町村に財政措置を講じるもので、事務局は「インセンティブではなく広域化の行政需要に対応するもの」と述べているが、それは「地域の未来予測」等と一体的に運用される可能性が高く、事実上は財政誘導である。総会でも指摘されている。

答申が提出されれば、政府は法制度・施策改革に本格的に着手する。その意味では私達の運動も問われる。職場、地域からの学習、調査・検証、政策活動、運動を強めていくことが急務である。