総務省・自治体戦略2040構想研究会「第2次報告」

~連携中枢都市圏（圏域）の行政主体化~

　　　　　　　　　　　　広島修道大学教授　村上　博

はじめに

総務省の有識者研究会である「自治体戦略2040構想研究会」の「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）が、総務大臣に7月3日提出されました（中国新聞7月4日2面）。近年、総務省は市町村に関し、合併政策ではなく連携政策を推進していますが、報告書はこの流れを加速する内容になっています。広島県が優等生であった平成の市町村合併については、第29次地制調答申（2009年6月16日）で「一区切り」とされ、｢市町村合併で行政の効率化を進める手法はもう限界にきている｣（増田寛也・元総務相、朝日新聞7月6日3面）との判断から、定住自立圏や連携中枢都市圏が展開されています。「連携中枢都市圏と定住自立圏の対象となる圏域（未形成の地域を含む。）では、人口は総人口の50%（形成済みでは24%）、面積は総面積の72%（形成済みでは45%）を占める」（第1次報告38頁）。そこで連携中枢都市圏の中心市である広島市等を抱える広島県の会員の皆さんには、「報告書」に関心を持っていただきたい、と思います。

今後は、内閣総理大臣から、「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」との諮問を受けて、5日に発足した首相諮問機関の地方制度調査会で、具体化に向けた議論が進められます。「政府は、早ければ2019年の通常国会に特例法など関連法案を提出する」（読売新聞7月4日1面）と予測されています。

しかし「小規模な市町村の廃止も視野に入れた議論になるだけに、地方側から強い反発も予想され」（同上）、「自治体のあり方を大きく変えるだけに議論は難航しそう」（朝日新聞7月4日）です。このように「報告書」は今後の地方自治体の行方を示す重要なものです。そこで以下、その内容の概略を紹介します。

Ⅰ　「報告書」の概要

１　研究会の開催趣旨

　研究会を総務大臣が開催した趣旨は、「研究会運営要綱」によれば、「多様な自治体行政の展開によりレジリエンス（社会構造の変化への強靭性）を向上させる観点から、高齢者（65歳以上）人口が最大となる2040年頃の自治体が抱える行政課題を整理した上で、バックキャスティング（望ましい未来を描き、そこから現在を振り返って何をすべきかを分析し、実行する手法）に今後の自治体行政のあり方を展望し、早急に取り組むべき対応策を検討すること」です。すなわち研究会の問題意識は、2014年5月の「増田レポート」以来続く人口構造の変化に基づく政策提起です。

２　研究会の検討内容

「報告書」の内容は、「目次」に沿ってみると、「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」、「Ⅱ　2040年頃を見据えた自治体行政の課題」、「Ⅲ　新たな自治体行政の基本的考え方」及び「Ⅳ　自治体戦略2040構想の実現に向けて」です。

「Ⅲ」の細目は、「１　スマート自治体への転換」、「２　公共私によるくらしの維持」、「３　圏域マネジメントと二層制の柔軟化」及び「４　東京圏のﾌﾟﾗｯﾄﾌｫｰﾑ」です。

（１）新たな自治体行政の基本的方向性

「自治体戦略2040構想は、2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために必要となる新たな施策（アプリケーション）の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えを構想するもの」（2頁）と説明されています。

この危機の内容は、「①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、②標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全、③スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラの３つの柱」（2頁）です。

（２）2040年頃を見据えた自治体行政の課題

　この内容については、a)「スマート自治体への転換」、b)「公共私によるくらしの維持」及びc)「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」が提起されていますが、ここではc)だけ紹介します。

c)では、①「地方圏における現在の対応（市町村間連携と都道府県の補完）」、②「連携中枢都市圏」、③「圏域マネジメント（地方圏）の課題」、④「小規模市町村の状況」、⑤「都道府県による市町村の補完」及び⑥｢遠隔地の自治体間の連携｣が課題として示されています。このうち①、②及び③が詳しく説明されてていることから、その重要性がわかります。①の内容はつぎのとおりです。「あらゆる行政サービスを単独の市町村が個々に提供する発想から転換し、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、地方自治体間の条約ともいうべき『連携協約』の制度（政策面での基本的方針や役割分担を定めることが可能）を導入（平成26年度地方自治法改正）した。」「地方圏では、連携協約を活用した連携中枢都市圏等の形成、条件不利地域における都道府県による市町村の補完が推進されてきた。」③では、様々な課題が具体的に提起されています。すなわち「都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画は、……。圏域自体が計画を策定することができれば、圏域の都市機能（医療、福祉、商業等）を役割分担のもと整備・利用することができる」。「医療法に基づく二次医療圏は、……。連携中枢都市圏で調整して対応（救急医療体制確保、圏域内病院間の連携、在宅医療介護連携等）することができれば、県域を越えて広がる住民の生活実態等に即し、圏域の医療・介護サービス供給体制を構築することができる」。「地域未来投資促進法に基づく『基本計画』は、……。圏域自体が計画を策定することができれば、圏域の特性を活かした地域経済政策を進めることができる」。「圏域単位で対応が必要となる深刻な課題に取り組んでいく必要がある」。「個々の政策で、圏域単位での対応が合理的な取組を促進する手立ても必要」、と。

（３）新たな自治体行政の基本的考え方

　まず、総論として以下のことが提起されています。「全ての自治体において、若年労働力の絶対量が不足し、経営資源が大きく制約される。このことを前提に、既存の制度・業務を大胆に再構築する必要がある。」「自治体に求められる機能も変化する。人口減少と高齢化により、公共私それぞれの人々のくらしを支える機能が低下する中、自治体は『プラットフォーム・ビルダー』として新しい公共私の協力関係を構築し、住民生活に不可欠なニーズを満たすことが求められる。」「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。」「今後の自治体は、……標準化された共通基盤を用いて、効率的にサービスを提供する体制を構築することが求められる。」「現在の自治体間連携を超えて中長期的な個別最適と全体最適を両立できる圏域マネジメントの仕組みが必要である。」「危機への対応こそが、新たな発展のチャンスである」と。

　これに関し、第10回研究会では、「サービス・プロバイダーからプラットフォーム・ビルダーというのは大切なキーワードではないか。社会保障は、公助、共助、自助のうち、基本は一人一人が自助でやっていけるようなプラットフォームが確保されることで、自助で対応できないリスクには共助で対応して、公助は、個人の自由を奪う面もあるので、できるだけ頼らないで済むような仕組みを作るということではないか」と、社会保障を受ける権利という人権意識のまったくない議論が展開されています（議事概要3頁）。

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できる自治体」、②破壊的技術（AI〔人工知能〕やロボットによる業務自動化、ブロックチェーンなど）を使いこなすスマート自治体への転換および③自治体行政（情報システムや申請様式等の業務プロセス）の標準化・共通化が求められています。

２）公共私によるくらしの維持

　①自治体の、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」、②「新しい公共私の協力関係の構築」並びに③「地域を基盤とした新たな法人」、「人々のくらしを支えるために働ける新たな仕組み」、「地縁組織の法人化等」及び「外国人」という「くらしを支える担い手の確保」が求められています。

３）圏域マネジメントと二層制の柔軟化

①「圏域単位での行政のスタンダード化」では、「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。」「「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く方策が必要」である、と。

　②「都道府県・市町村の二層制の柔軟化」では、「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必要がある。」「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必要がある」と。

　③「圏域を越えた結いのネットワークの形成」では、「防災や医療、介護など、遠隔地との助け合いが必要な行政分野も存在する。圏域を越えた広域分散型の自治体間連携は、行政サービス提供の持続可能性を高め、地域間の新たな人の流れを創発する」と。

４）東京圏のﾌﾟﾗｯﾄﾌｫｰﾑ

　a)「三大都市圏それぞれの最適なマネジメント手法」及びb)「圏域全体でマネジメントを支えるﾌﾟﾗｯﾄﾌｫｰﾑ」が課題設定されています。B)では、①「圏域全体での医療・介護サービス供給体制の構築」、②「首都直下地震発生時の広域的な避難体制の構築」及び③「東京23区外における職住接近の拠点都市の構築」が提案されています。

（４）自治体戦略2040構想の実現に向けて

　この内容は省略します。

Ⅱ　「報告書」の評価

　「報告書」は、自治体間連携という市町村合併に代わる地方自治体のあり方を目指しています。毎日新聞社説（7月4日）は、「全体として都道府県や市町村の役割を固定化させずに見直し、連携を強めていく考え方は理解できる」と、報告書に賛成しています。しかし松永桂子氏は「中枢都市を中心とした連携強化は、周辺の小規模市町村による自治の否定につながる」（読売新聞7月6日4面）と述べています。また「最終的には、小規模自治体の廃止も視野に入る。総務省幹部は『圏域全体を効率的に運用するためには、小さな自治体の役割の縮小も避けられないだろう』と語」（読売新聞7月４日2面）っています。

この方向は、平成の市町村合併後も残る小規模自治体問題に対する解決策として、第27次地制調（2002年11月1日）で提案された「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」という西尾私案を思い起こさせます。この私案では、①事務配分特例方式と②内部団体移行方式（包括的団体移行方式）が提案されました。①は、小規模自治体が法令による義務づけのない自治事務を一般的に処理するが、法令上義務づけられた事務については、窓口サービス等の一部の事務を処理するだけで、残りは都道府県に事務の処理を義務づけるという特例的団体の制度を導入する案です。②は、小規模自治体が他の市町村に編入され、この編入先の内部団体に移行する案です。この西尾私案については、憲法上の地方公共団体である市町村の事務の包括性・全権限性を否定するものとして違憲の疑いが強い、と多くの論者によって批判されてきたものであり、今回の報告書にも同様の違憲性を感じます。そこで全国市議会議長会の山田会長は、「小さな規模の自治体の行政を維持する方策を検討してもらいたい」と地方制度調査会で述べています（朝日新聞7月6日3面）。

おわりに

　「報告書」は前述のように自治体間連携を求めていますが、市町村合併→道州制という地方自治体再編論が、政治の世界では未だなお底流にあることに注意することが必要です。政府が「経済財政運営と改革の基本方針2018~少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現~」を閣議決定しましたが（6月15日）、この「第2章　力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組　６．地方創生の推進　(4)意欲ある地方自治体への後押し、地方分権改革の推進等」には、「道州制について、基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める」ことが盛り込まれました（39頁）。また「第3章『経済・財政一体改革』の推進　４．主要分野ごとの計画の基本方針と重点課題　(3)地方行財政改革・分野横断的な取組等（持続的な地方行財政制度の構築）」のなかで、「地方公共団体の実情に応じ、市町村合併の進捗状況が地域ごとに異なることを踏まえ、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」（64頁）とも書かれています。なお、骨太方針に先立ち、自民党の財政再建に関する財政特命委員会報告は、「Ⅳ．歳出改革の具体策」で、「国の歳出分野において大きな位置を占める」財政分野について具体的な改革に取り組むべきであるとして、「３．地方財政　②広域連携等による地方財政の効率化」において、「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についても検討する」（13頁）と「改革努力を促」していることから、従来の市町村合併→道州制の途など市町村合併特例法の期限切れ後の対応策が気がかりです（自治日報3955号1面）。

これに対し、山下祐介氏は「『平成の大合併』で自治体を減らし、インフラの選択と集中を進めてきたことこそが、人口減や少子化が止まらなくなった原因」と述べています（朝日新聞7月6日3面）。そこで全国町村会は、「合併を推進する枠組みについて検討するなどとの記述は見過ごすことは出来ない。全国町村会は一貫して強制的な市町村合併に断固反対してきた。……何をいまさら合併推進の枠組みを検討する必要があるのか理解できない」と明確に反対しています（自民党「財政再建に関する特命委員会」〔4月26日〕）。

（むらかみ　ひろし）

参考文献

1. 村上博「地方自治制度改革論」白藤・村上・米丸・渡名喜・後藤・恒川『アクチュアル地方自治法』法律文化社、2010年
2. 村上「定住自立圏の現況と課題」季刊自治と分権42号（自治労連・地方自治問題研究機構、2011年）
3. 村上「広域連携の問題点と課題」季刊自治と分権61号（同上、2015年）
4. 村上「広島県内（福山市・広島市）の連携中枢都市圏を問う」住民と自治636号（自治体研究社、2016年）

自治体戦略2040構想研究会　第二次報告：総務省ホームページを参照してください。

（事務局より）

http://www.soumu.go.jp/main\_content/000562106.pdf