

これからの自治体の連携・補完を考える

公益財団法人 地方自治総合研究所 研究員

新 垣 二 郎

地方自治総合研究所の新垣と申します。二〇一七年に開催した自治総研セミナー「自治のゆくえ」『連携・補完』を問う」の企画を担当していたこともあり、今回、自治体の連携・補完を考える上での論点整理と話題提供として、このような機会をいただきました。よろしくお願いたします。今日は三点について話を進めていきたいと思っております。

一点目は、広域行政というテーマが行政学の中でもあまり研究が深まっていない分野でありますので、なぜ必要なのか、どのような形態があるのかなど基本的な知識について図表を使って説明していこうと考えています。

二点目は「2040構想」の話になりますが、関係する書籍などを整理した上で、「圏域マネジメント」の内容を紹介します。また、現在進められている第32次地方制度調査会ではどのように議論が進みそうなのか、様々な資料や識者コメントなどを交えながら考えてみたいと思います。

三点目については、「自治体連携・補完のゆくえ」

として、最近の新しい研究動向などを紹介できればと考えています。

1 連携・補完の基礎知識

最初に自治体連携・補完の基礎知識として、なぜ、連携・補完が必要なのか。そして、連携・補完の方向性や制度にはどのようなものがあるのか。総務省が二年に一度実施している統計調査からどのような実態が見えてくるのか。後段の「圏域」の話につなげる意味でも、まずは連携・補完の概要から説明したいと思えます。

(1) なぜ連携・補完が必要となるのか

自治体はどうして連携・補完をする必要があるのかについては、三つの要因があると考えられることができるでしょう。そもそも、自治体自体が①区域、②機能、③政府体系という三つの観点で固まっています。部分があり、連携・補完という手法で補っていかなければ自治体がうまく対応でき

ない、という整理になります。

① 自治体「区域」の硬直性

地方自治法第五条で「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による」とされ、前例踏襲主義を採用していますが、おおよそ区域というものは、一旦決まった瞬間から陳腐化が始まります。つまり、時間の経過とともに区域と行政需要の範囲が合致しなくなっていくということ。そこから派生する問題を端的に表す言葉として「スピルオーバー問題」と「境界周辺問題」と呼んでいます。

前者は例えば、ある区域が工業化していくと、その自治体は産業廃棄物の処理という行政課題を負います。ただし、一般的に工業化の波は自治体区域に沿って起こるのではなく、その周辺区域にも拡散しスピルオーバーしていきます。このような場合、隣同士の自治体が別々に廃棄物処理を進めるのはコスト的に非効率となってしまうという問題が起きるので、同じ問題と一緒に対処していきます。という連携・補完の需要が出てきます

(図表1)。

あるいは、後者の境界周辺問題であれば、公共交通の整備などが典型的です。現在、ほとんどの自治体周辺地域で高齢化が進み、商業施設も乏しくなってきたつりありますが、そうした地域に住む人たちの生活行動の多くは買い物や病院での受診です。しかし、必ずしも住んでいる場所の近くに行きたい施設があるとは限らない。その場合、住所を置く自治体の中心部に行くよりも、隣の自治

図表 1

1-1.なぜ連携・補完が必要になるか

■自治体連携・補完をめぐる原論

①自治体「区域」の硬直性

⇒地方自治法第5条「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による」=前例踏襲主義

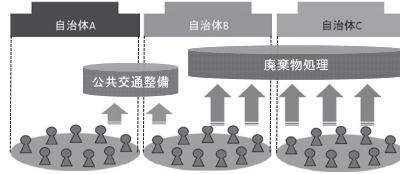
⇒経年的な問題

※「スピルオーバー」問題

(行政需要が既存区域を超越)

※「境界周辺」問題

(行政需要が複数自治体にまたがる)



体に行く方が早い、もしくはいい施設があるというケースが想定できます。そうなると、高齢者の移動手段の確保策としては周辺自治体が連携し行政区域を越えたルート取りでデマンドバスなどを走らせるなどの方が効率的です。つまり、区域が固定的であるからこそ、区域を越えて存在する行政需要への対応手段としての連携・補完の需要が生まれるということになります。

②自治体「機能」の硬直性

自治体行政は、基本的に住民福祉の向上を命題としていますが、住民からのニーズ自体は非常に多様なので、その機能が自己充足的すぎると問題が起こります。そもそも、わが国では、国土空間を必ずどこかの都道府県、市区町村にあまざず割り振っており、空白地を作る区域再編は認められていません。したがって、必ず隣人となる自治体があるという制度設計になっています。そうなる自治体職員のマインドとしては、自分たちの区域は充実させたい、隣の自治体には負けたくないというような「ゾーンディフェンス的思考」がおのずと出てきます。このような思考は、自治体の現場ではある程度広く垣間見えるものだと思います。

このゾーンディフェンス的思考が続いていくと、自分たちの区域内でサービスを自己完結的に提供しようという「縄張り意識問題」と、体裁を気にしてニーズに即さない行政サービスを過剰に提供してしまうという「周辺競争問題」という弊害が

出てきます。

例えば、A自治体では体育館の利用需要が旺盛で、バスケットやバレーボールコートが四面取れるような大きな体育館を建設することが需要と供給のバランスの観点から適切としましょう。ところが、周辺のB自治体やC自治体で、そうした行政需要がそこまで大きくないにも関わらず、住民からは「わが自治体にも体育館を建設してほしい」という要求が高まってくると、自治体はそうした声に対応していくこととなります。

その結果として、同じ規模の体育館がA、B、Cすべての自治体にできてしまったとしましょう。これの何が悪いのかと言われれば、まず行政需要と施設の規模が合っていないので、稼働率が悪くなる問題が生じます。また、コートを倍くらい取れる大きな体育館をどこかに一つ建設したほうが費用もかさみませんし、プロの試合や大会誘致などに生かすことができるでしょう。こうした事例は、よく都道府県と県庁所在地自治体の間での似たような公共施設の重複という形で見られます。もつと効率的に自治体を動かすという意味でも、機能の硬直性を打破するという意味でも連携・補完が求められていると言えるでしょう。

③自治体「政府体系」の硬直性

わが国では、都道府県と市区町村の二層の政府体系を採用し、前述したように国土をあまざず二重に管轄しています。都道府県レベルでは人口面積に差はありますが、権限は東京都を除きほぼ一

緒です。東京都の一般行政職数と人口が一番少ない鳥取県の一般行政職数を比較してみても、その住民一人あたりの採用人数の差は三倍程度しかありません。

ところが、市区町村レベルになると人口三八〇万人の横浜市から百数十人しかない東京都青ヶ島村まであり、行政職員数も膨大な差が生じています。この市区町村の多様さに対応するためには、都道府県がその間隙を埋める必要があります。ここからも二層制そのものが都道府県と市区町村の連携・補完を所与としていくことが分かります(図表2)。

つまり、自治体のナショナルミニマムのサービスは多様な補完・連携のかたちで充足されているということなのです。都道府県による補完が市区町村の多様な自治を支えているという構図です。このような補完・連携は、元々政府体系として予定されているといえるでしょう。

以上、三つの観点から自治体の連携・補完の原理的な話をしてきました。次に、自治体が単独で対応できない、もしくはすることが非効率な場合、誰と連携・補完することができるのかについて、整理しておきたいと思います。

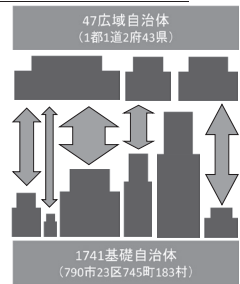
(2) 連携・補完の方向性と具体策
① 連携・補完の「相手先」とその意味

教科書的に言えば、社会・公共空間という場合は「政府」「市場」「コミュニティ」の3部門の働きによって成り立っているということになりますが、

図表2

1-1.なぜ連携・補完が必要になるか

- 自治体連携・補完をめぐる原論
- ③自治体「政府体系」の硬直性
 - ⇒都道府県・市区町村の2層制：融合型かつ多様な実態
 - ・都道府県：権限の差なし(例外：東京都)
 - ・市区町村：主に人口規模による傾斜的な権限配分
- ↓
- ⇒都道府県の「広域」「連絡調整」「補完」機能の重要性
(※市区町村の多様な自治：都道府県による「補完」がベース)



自治体も政府ですので、まずは大きな枠組みとしては、コミュニティとの連携、市場との連携といった部門外との連携が想定されます。市場との連携は、PPP (Public-Private Partnerships) などの形態が考えられるでしょう。また、NPM的な発想にもいろいろありますが、そのエッセンスを生かして民間企業が参入する、PFIのように経営ノウハウを政府部門に導入するという意味での連携・補完も考えられます。

対コミュニティとの連携では、地域社会の主役である諸アクターを公共活動に活用させるという観点から、住民参加や協働という考え方が出てきます。要するに住民、町内会や自治体、地元企業などの公的貢献をどのように設計していくのかという問題です。

一方、政府部門のなかでの連携にも二つのベクトルが考えられます。市区町村を基準に考えると、相手先としては都道府県・他市区町村と国がありますが、国との連携・補完となると、実質的には行財政運営に関わる権限の再規定をどうするかという問題となってくる。社会問題の解決主体をどちらの政府にするのかという議論は、今日的には地方分権改革の流れとして捉えられるかもしれません。

さらに、他自治体について考えると、水平連携や垂直補完、合併なども考えられます。合併については政策ベースのもので制度とは言わないかもしれませんが、現状の議論では地方自治法に基づく事務処理の共同・協力制度が自治体の連携・補完の骨格部分となっていると考えて良いと思います。

② 自治体連携・補完の具体策

次に自治体間での連携・補完の具体的手法について説明します。先ほど話しましたように、原論として区域、機能、政府体系に由来する非効率・不便さを解消するために連携・補完をするということですので、これらに何かしらの変更を加える

ということが基本的なベクトルとなります。

まず市町村同士の統廃合で区域を変えてしまう方法です。法律用語では「廃置分合」と言います。これは区域を再編することで問題が発生している区域を包み込んでしまう考え方です。区域の再編それ自体としては、まず統合的な再編、いわゆる「合体」と「編入」があります。一般的な表現でいうところの「対等合併」や「吸収合併」などがこれに該当します。

一方で、分離的再編という自治体を小さくする制度もあります。例えば、自治体A、B、Cのうち、B自治体を分割し、A自治体、C自治体にそれぞれ編入することを私は研究上で「分裂」と定義していますが、これは一般的には分町・分村と呼ばれるケースです。また、B自治体区域の一部をC自治体に編入させるものの、B自治体は存続させるといふ「境界変更」という方法もあります(図表3)。

昭和の大合併では、前述のパターン以外に、例えばA自治体の区域の一部を独立させてD自治体を作る「分立」パターン、A自治体、B自治体の一部を使いD自治体を作るという「集立」と私が定義しているパターンなども実際にありました。

区域をいじるというのは昔から進められてきた問題解決策と言えますが、問題を内部化したに過ぎないと言え換えることもできます。つまり、区域をいじることによって行政区域と行政需要のアンバランスは一定程度解消されるでしょうが、内部化された問題が本当に解決されたかどうかは外

図表3

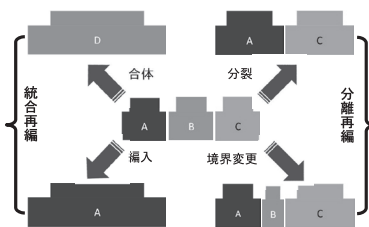
1-2. 連携・補完の方向性と具体策

■自治体連携・補完の具体策

・3つの具体策

①市町村合併(廃置分合)・境界変更の推進

- ・区域再編によって問題解決を図る手法
 - 統合再編:合体・編入
 - 分離再編:分裂・境界変更
- ・問題の「内部処理」化:「見えない」化?
 - 合併後の検証が不十分(不可能?)



側から見えてこない。そもそも、内部処理化では問題解消できないという指摘もあります。

③ 広域制度の活用

次に話すのは、自治体の区域を変更せずに、仕事の仕方を工夫して対応する機能的連携の方法です。便宜上「組織設置型」「ソフト型」「契約型」と呼んでおきます。「組織設置型」は機構型などとも言われますが、一部事務組合や広域連合(現在、青森県の新産業都市建設事業団しか残ってい

図表4

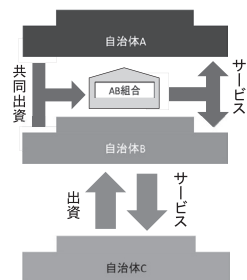
1-2. 連携・補完の方向性と具体策

■自治体連携・補完の具体策

・3つの具体策

②広域行政制度の活用

- ・機能的連携によって問題解決を図る手法
 - 組織設置型:一部事務組合、広域連合、地方開発事業団
 - ソフト型:機関・吏員等の共同設置、協議会
 - 契約型:事務の委託、連携協約、事務の代替執行
- ・問題の「共同処理」化:一部で忌避傾向
 - 意思決定の煩雑さ、責任の所在の曖昧さ



ませんが) 地方開発事業団のように、市町村とは別の特別地方公共団体を設置し、その団体に処理を任す方法です(図表4)。

そこまできちんとした組織を作らず、機関や吏員等の共同設置、協議会などゆるやかな形で進めるのが「ソフト型」という方法で、「契約型」はその名の通り、1on1の契約を重視した事務の委託や連携協約、事務の代替執行で進めるやり方です。

これまで政府が合併を推進させようという時期になると、その後で必ずといって良いほど広域行政制度の活用について否定的な言説がでてくるという傾向がありました。「意思決定が煩雑になる」「責任所在があいまいになる」などです。ただし、それは制度の創設段階で予見できるものばかりであり、広域行政制度にとつて最も重要な論点だと思われる「民主的統制の観点から問題である」という批判は出てきていません。不思議な現象だと感じています。

④ 地方自治二層制の改革

二層制を変えろという議論ですが、細かく見ていくと二つのベクトルの改革議論があるように見えます。

まず、実際の政府体系それ自体を問題とする立場は、市町村と都道府県という現行の二層制を変化させる議論に向かいます。具体的には、市町村合併の議論になると必ず道州制の議論が出てくるように、国と都道府県の間で新しい層の行政体を設置するというような議論です。また、都道府県と市町村の間に新しく行政体を設置しようとするのが、昨今話題になっている「圏域」構想のようなケースです。そして、今はまだ本格的な議論ではありませんが、市町村と住民との間の地域社会レベルでの地域運営組織を強化していく、あるいは町内会を法人化し活用していくという議論も出ています。

一方、現行体制の維持を前提とした上で、仕事

の仕方の問題があると考えられるような議論としては、出先機関の見直しというベクトルがあります。この場合、省庁の出先機関と都道府県、都道府県の出先機関と市町村、市町村の出先機関と地域、という関係性をどのように規定するかという議論が焦点になってくると考えられます。一昨年の自治総研セミナーにご登壇いただいた北海道大学の山崎幹根先生からは道内市町村による「道庁スルー」の発言がありましたが、米軍基地の辺野古移設問題でも、国が自治体を通さず直接自治会・町内会に補助金を交付する「空飛ぶ補助金」のような仕組みが導入され、波紋を呼びました。こうした国による直接把握の動きがあちこちで見られています。もしかすると、今後は市役所スルーの構造が起ころうかもしれません。地方自治の全体像を捉えた上で考えていく必要があることも付け加えておきたいと思います。

(3) 連携・補完の統計実態

① 広域行政の利活用状況

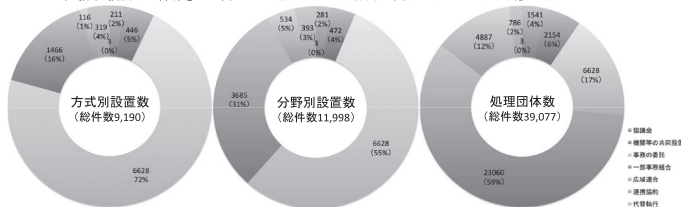
ここからは、市町村合併を所与としない現在のような時期にあつて、自治体の連携・補完がどう捉えられるのか見ていきます。しかしながら、広域行政制度の利活用状況については、「実はよく分かっていない」というのが現状です。まず、それを端的に示すために、二〇一八年度版の「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」から図表5を作成しました。元データはいずれも同じ総務省のものなのですが、着眼点によって全く異なる

図表5

1-3. 連携・補完の統計実態

■ “誰も知らない”連携の統計実態

・総務省統計の「件数」とは何か(2018版「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」より作成)



グラフになっていることがお分かりになるかと思います。

左側グラフは一部事務組合や事務の委託など、どれくらい利用されているかを方式別で単純にグラフ化したものです。これを見てみると、事務の委託が一番多く、六六二八件利用されています。次に、中央のグラフは事務分野別でどのように利活用されているのかという点を考慮した統計から作ったのですが、若干割合が変わってきてい

ます。というのも、一部事務組合は「組織」です。ので、いろいろな分野の業務を一括して行っているケースが見られます。例えば、環境衛生分野と厚生福祉分野、防災分野など、一つの事務組合設置の中で、四件五件の業務を扱っている場合があるわけです。ところが、事務の委託は一对一の関係となりますので、分野別件数では左側のグラフの件数と変わりません。

そして、右のグラフはどれだけの自治体が処理に参画しているのかを表したものです。積み上げ方式のグラフなので、正確性には若干疑問が残りますが、それでも市町村が参画・利用している制度としては圧倒的に一部事務組合が多いということになっている。契約型の広域行政制度は一对一なので、参画件数は必ず一件となりますが、団体設置型は、例えば、五自治体で構成している一部事務組合の中では、A、B、Cの三自治体の区域についてはごみ処理業務を実施しているが、他方でB、Cの二自治体の区域では防災業務を実施しているというように、部分的な参入が可能なので

す。
このように、本来であれば、「事務の委託」と「二部事務組合」など、異なる方式間の利活用実態については件数ベースでは比較ができない構造になっている。それにも関わらず、総務省の統計はそうした事情を加味せずに広域行政で一番多く使われているのは事務の委託である、と公表している状況です。

② 広域行政の事業別利活用状況
自治体がどのような仕事をどの程度、どの広域行政制度を利用して処理しているのか、それが経年的にどれくらい変化しているか等々については、分析上のプラットフォーム自体が未だ整っていない。とは言え、どのような事業が広域行政制度で行われているのかなどの全体像はある程度分かります(図表6)。

ここから言えるのは、事務分野によって広域行政制度が使われている/使われていないという傾

図表6

1-3. 連携・補完の統計実態

	連携協約	協議会	機関等の共同設置	事務委託	代替執行	一部事務組合	広域連合	計
地域開発計画	30	154	0	0	0	446	113	752
第1次産業振興	66	42	0	199	0	478	28	813
第2次産業振興	0	0	10	2	0	89	16	126
第3次産業振興	44	5	4	6	0	120	87	266
輸送施設	38	0	0	43	0	69	42	192
国土保全	0	2	0	3	0	20	19	44
厚生福祉	216	117	924	381	0	2858	2936	7432
環境衛生	0	133	20	708	3	4684	376	5904
教育	92	367	114	253	0	661	63	1550
住宅	0	0	20	2	0	41	0	63
都市計画	0	8	36	18	0	74	13	149
防災	0	347	2	423	0	4869	343	5984
その他	300	366	1024	4590	0	8671	851	15802
計	786	1541	2154	6628	3	23060	4887	39077

向がはつきり偏っていることです。例えば、国土保全について広域行政では四四件とほとんど利用されていませんが、環境衛生分野だと五九〇〇件ほどで利用されています。

次にどの制度が利用されているかですが、「機関共同の設置」の場合、介護や障害区分認定審査、公平委員会の設置にほぼ絞られています。他に利用されている事例はあまりありません。「事務の委託」は六六〇〇件以上利用されていますが、ゴミ、下水道、し尿処理などの環境分野に多く、その他では公平委員会や住民票の発行など軽微な業務に利用されています。

一方、「一部事務組合」は他分野にわたって利用されており、例えば、厚生分野では障害福祉から介護区分認定審査まで幅広く利用されていますし、環境分野ではゴミ処理のほか、火葬場の管理などもある。防災分野であれば救急や災害補償での利用、その他分野では職員研修、施設管理などを中心に八六〇〇件程度で利用されています。「広域連合」は、後期高齢者医療や職員研修、調査研究などで利用されています。ここから言えるのは、属性ごとの役割分担みたくないものが見えてくるということことです。

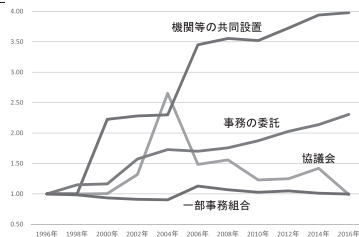
そこで、広域行政制度のうち利活用の多い①機関等の共同設置、②一部事務組合、③事務の委託、④協議会の四つの経年変化を表したのが図表7です。平成の大合併の影響が全くない一九九六年をスタートとして作成しましたが、見ていただければお分かりのように、広域行政制度の利活用の割合

図表7

1-3. 連携・補完の統計実態

■ 利活用実態の経年変化

「平成の大合併」を経ても下がっていない
→ 広域行政枠組と合併枠組の不一致？
→ この間新たな広域行政課題が発生？
↓
※ 単独処理できなくなりつつある現実を反映している？（人員不足／予算不足）



※ 総務省の公表資料「地方公共団体間の事務の共同処理の状況」より作成。
※ 1996年の事務委託数を基として他の事務委託数を、種別別経年については、制度間の事務件数の多寡を考慮し、当該年4月1日付けの市町村数を同様に指数化し、その数値で表したものを示している。

自体は平成の大合併前後で減っていません（市町村の数は減っていますが、実数は減っていません）。ちなみにこの指数は、先ほど説明した処理件数とその時々々の市町村数を母数としています。ここから、機関等の共同設置が増えているということは、この制度でよく処理されている介護区分や障害区分認定などの事務は自前で実施しないというトレンドが出てきているように見えますし、事務の委託が伸びているということは、下水道やし尿処理などの事務を自前で出来なくなっている自治体が増加していると

いうような推測もできるでしょう。

大規模な市町村合併を経ても広域行政制度が使われ続ける要因はいろいろ考えられます。合併枠組みと広域行政が一致していない、または、この間に新たな課題が発生してきている、もしくは、単純に人員や予算不足で広域行政制度を利用し、連携していくしか残された道がなくなってきたり、規模の市町村がどの目的で利用し、どのように変化しているのかまで見ておかなければ、自治体の連携・補完という点についての本質的な議論はできないはずなのですが、それに着手すらされていないのが現状です。

(4) 連携・補完の歴史

過去の歴史的経緯についても簡単に説明しましょう。合併か連携かの議論は、概ね五〇年周期で起こってきています。まず明治時代の地方制度発足に当たり、強制的に合併を進めたのが一八八八年「明治の大合併」です。ところが、この合併は様々な問題を引き起こしたことから早々にこれ以上の強制的な合併は無理と判断され、一八八九年には、一部事務組合、全部事務組合制度や委託など各種広域行政制度が創設されていきました。

そこから約半世紀後、第二次大戦後の一九五三年からは「昭和の大合併」が進みましたが、当時の官僚は、モーターリゼーションの拡大で、従前の区域のままでは行政需要と区域が合致せず非効率なので合併で対応すべきだという言い分で合併

を進めようとなりました。これによって結果的に市町村の数は三分の一ほどまでに統合削減され、それ以降から再び広域行政制度の拡充が始まります。この時期の制度改正は当時の自治省と建設省の動きが絡み合っているわけですが、基本的には「広域市町村圏」や「定住圏」などの「面」で連携を進めようとする動きや、複合的一部事務組合のように団体内部の多層化を進めるような動きがありました。これらの動きは元々、都道府県と市町村の間に何かしらの行政体を作り出そうという動きが各方面の反発から頓挫してしまったため、このような形に落ち着いたと言われております。

一九九〇年代にも広域連合のような、ある種の自治体的要素を含んだ制度改正がありました。それが以降は広域行政の批判、そして平成の大合併が始まります。潮目の変化のきっかけになったと言われているのは、東京大学（現・津田塾大学）森田朗教授を座長とする「市町村合併研究会」の議論です。この研究会の最終答申では、広域行政について「責任の所在が不明確になりがちであり、迅速な意思決定をできない」とまとめました。このベクトルから国際基督教大学（当時）西尾勝教授が委員として関わっていた第27次地方制度調査会でいわゆる「西尾私案」が公表され、そのまま平成の大合併が急激に盛り上がりを見せることとなりました。

このような過去の歴史的経緯から考えても、今後は順序的には広域行政拡充の時代に入っていくと思えますし、実際にそうなっているのが現

状です。

そして、ポスト「平成の大合併」の時代になると、広域行政という言葉より「広域連携」という言葉が使われるようになりましたが、この広域連携に新たな動きが見られるようになってきました。一つ目は二〇〇八年の広域市町村圏廃止と定住自立圏構想の推進です。広域市町村圏では建前上ではあれ、市町村間の関係性は対等でした。しかし、定住自立圏構想では中心と周辺という概念が前面に出てきました。つまり、自治体の規模によって関係性に「角度を付ける」ような構想が新たにでてきたということになります。

二つ目は後期高齢者医療制度の運営に向けて広域連合の設置を義務化したことです。これ自体はなんら重要な出来事ではないかもしれませんが、この頃から、何かしらの形で市町村同士が連携・協力して政策をしなければならぬという「強いられた連携」が加速している状況が出てきます。実際に地方創生関係では、自治体サイドに政策実施の裁量がないようなものが表面化してきていたと思います。

三つ目は既存の広域行政制度が立て続けに細かく改正されていることです。これまでの広域行政制度が使い勝手の良い制度ではなかったから使い勝手の良いものに変えた、というのが総務省サイドの言い分なのでしょうが、組織設置型から契約型に移行させたいという意図が感じ取れる仕様変更になっています。実際、一部事務組合などの広域行政機構からの脱退手続きを簡素化すると同時

に、事務の委託制度に加えて事務の代替執行制度や連携協約制度を新設しました。そして、まだ実例はありませんが、二〇一七年には複数の自治体による地方独立行政法人の共同活用ができるようになっていています。

2 2040 構想と地方制度調査会の動向

次に広域行政制度議論の延長線上に出てきた「2040 構想」をめぐる動向について、現時点で判明していることを私なりの解釈を含めて紹介したいと思います。

(1) 2040 構想の契機

① 発端となった増田レポート

まず、2040 構想の出所から説明していききたいと思います。「2040」という数字の一人歩き自体は、二〇一四年五月に元岩手県知事の増田寛也氏を座長とする日本創成会議が公表した「成長を続ける21世紀のために」（※いわゆる「増田レポート」）が発端であるということは、概ね識者の一致するところだと思えます。このレポートでは、統計的に見て二〇四〇年までに二〇〇三

九歳の女性人口が半減する自治体を「消滅可能性都市」と定義したのですが、それが全国の自治体のうち、実に半数に当たる八九六自治体が該当するということでした。その中には政令指定都市の行政区も含まれていたことから「ショック・ドクトリン」としての役目を果たすこととなり、そこ

から二〇一四年九月に「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、地方創生事業がスタートしていくという一連の流れが展開されていきました。

地方創生の方向性の特徴は、フォアキャストイング方式と言って良いでしょう。要するに過去から現在までの蓄積データから人口不足となる将来への人口増大戦略を練る、というのが基本方針です。ところが、多くの自治体が計画の策定自体に腐心しすぎ、実現性の低いKPI設定をしていたのも事実です。特に全国で初めて地方版総合戦略を策定した京丹後市は、現在五・八万人の人口なのですが、二〇六〇年には人口七・五万人までV字回復させる（国立社会保障・人口問題研究所の推計では二・六万人）という計画を作り話題になりました。同市における出生率の過去最高値が、一三二だったため、この水準まで出生率を向上させることができるはず、というのが計画の根拠なのですが、このような実現性が低い計画を作ってしまう自治体が散見されます。

こうした計画の内実について、自治総研の今井照主任研究員を主査とした研究会で調査を実施していますが、全国の自治体での計画策定率は九九%で、そのうちの約八割はコンサルタントに依頼して総合戦略を策定していたことが判明しました。形式・内容ともに似通った計画があちこちの自治体で登場しているということです。そもそも、自治体同士で人口増を競い合っても総数の増大につながりにくく、人口の奪い合いになってしまうという構図への配慮が元々国側にはない。むしろ、

人口減少という国家的現象に関しても自治体に丸投げしてしまうことそれ自身が、地方創生という流れの象徴的な出来事だったのかもしれない。

② 未来投資会議の動き

しかし、当初の大方の見込み通りと云っては何ですが、この地方創生政策の効果はあまり芳しくなかったようで、二〇一六年以降は、別方向の動きが出てくることとなります。それが、日本経済再生本部の中に設置された「未来投資会議」の動きと目されています。そもそも、従来は重要政策会議の場としては経済再生諮問会議があり、その裏では財務省が影響力を有していると考えられていました。ところが、未来投資会議の動きは経済産業省からの出向官僚が差配しているとされており、こうしたことから新聞等では「影響力がシフトしたのでは」と報道されたりしておりました。

二〇一八年六月、政府は「未来投資戦略2018」を発表、閣議決定していますが、これが現在の「2040構想」のベクトルを規定したと言われています。この中で最初に出てくる「Society 5.0」という言葉、これが、ひいては今の第32次地方制度調査会の土台となっているということ。つまり、これまでの狩猟社会から農耕社会、工業社会、情報社会への移行という流れから五番目にあたるデータ駆動社会への移行、そうした流れに対応していく必要が生じており、だからこそ、労働市場の円滑化や疾病・介護予防による現役長期化など、全世代型社会保障への改

革も進めていかなければならない。そのためには地方でも中核中核となる都市の拠点を設け、「防衛」していく必要があるとしています。こうした「拠点開発方式」のような考え方は、少々古めかしい印象を受けます。首相の私的諮問機関にすぎない未来投資会議がこうした改革全体の方向性を決めていくことに對しても、懐疑的な見方があります。

ただ、基本線として貫かれていたのは、日本経済の再生を優先するという点であり、日本経済の振興施策として地方施策があるという構図となっている。こうした動きは、国家財政のためには地方財政を犠牲にしてもよいという、ある意味で終戦後の議論、「昭和の大合併」直前のような議論が再現されているようで興味深いところです。

③ 総務省の動き

一方、こうした議論に立ち遅れていたように見えていた総務省ですが、二〇一七年一〇月に「自治体戦略2040構想研究会（以下、「2040研究会」とする）」を立ち上げました。しかし、当初はさほど注目度の高い研究会ではなかったと思います。総務省の研究会として当時注目を集めていたのは「地方議会のあり方に関する研究会」や地方独立行政法人の共同活用に関して話し合われた「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」であり、2040研究会はこれら二つの研究会の裏側で立ち上げられたという意味で印象が薄かったように思います。

この2040研究会が二度提出している報告書

の内容は、すでに多くの媒体で紹介されておりますので、深くは立ち入りませんが、ポイントとしては、先ほどの地方創生の「フォアキャストイング方式」から、未来のある時点で目標を設定しておき、そこから振り返って現在すべきことを考える「バックキャストイング方式」に変更したということ。この動きに関し、東京大学の金井利之教授は「地方創生が失敗だったということ認めたいものだ」と述べておられましたが、確かに、地方創生で全員が共倒れになるよりかは、生存者を残した方がよいという現実的思考に転換したのかもしれない。

もう一つのポイントは、この研究会はあくまで人手不足の克服というところから議論が始まっているということです。2040研究会の第二次報告を読んでみると、まず人手不足に対応するものとしての「スマート自治体への転換」という根本的な課題があり、そのためには「公・共・私のベクトル」を模索していかねばならず、それを進める方策としては「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」というベクトルがあるよね、という建てつけで議論がなされていました。つまり、圏域については三番手、あくまでサブ的要素というだったことになります。

ところが、これも後追いで改めて確認してみると、「圏域」の議論が前面に出てくるにあたっては、その伏線と思われる動きがありました。それは2040研究会の報告が注目される前、二〇一八年四月に総務省が刊行した「地方自治法施行七〇周

年記念論文集』に掲載されている自治行政局長(当時)の山崎重孝氏の論文です。そこで山崎重孝氏は「これからの人口収縮局面においては、これまでと異なる発想が求められるように思います。それ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です：(中略)：サービス提供のやり方をできるだけ効率的なものにし、標準化する、それをアウトソーシングしネットワーク化すること、これがこれからの地方統治構造改革のカギになるように思うのです：(中略)：その場合においては、現在のように都道府県と市町村の二層の地方政府をリジットにしておくべきかどうかということも課題になるように思われるのです。」と記述しています。

この論文から分かるのは、経済振興としての地域施策という基本線は総務省サイドにも貫かれているということです。そして、総務省は一九六〇年代の拠点開発方式以降、どちらかと言えば条件不利地域の支援というポトムアップ型の方針に切り替えていたと思われるのですが、その方針が放棄され再び昔に回帰しているようにも読めるということです。この論文には「自治体」や「地方自治」という文字はありませんが、「自治」という表現は単独で一切でてこないという点も、注目に値するでしょう。

(2) 地方制度調査会への継承

こうした前段の議論を経て、2040構想に関する議論は二〇一八年七月五日に設置された第3

2次地方制度調査会(以下、「第32次地制調」とする)に持ち込まれることになりました。第32次地制調が設置されたのは2040研究会が終了したわずか二日後ですが、そこでの安倍首相が人口がピークを迎える二〇四〇年頃から逆算し顕在化する諸問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地方行政体制のあり方について調査審議でした。ここからも2040研究会で三番手だった「圏域」が、第32次地制調では一番手の議論となり、二番手が公・共・私のベストミックスとなつていきます。

委員構成についても、2040研究会から三名が第32次地制調に引き続き登用されていますが、議事録を見る限りで、今のところ、これら三名の委員から「圏域」を擁護するような発言は出ていません。委員の登用はあまり関係ないのかもしれませんが。

(3) 地方制度調査会の開催状況と議論内容

次に、「圏域」構想の公表で一躍注目が集まった後の第32次地制調での議論について、議事録などから分かる範囲での議論内容を整理してみようと思います。

① 現状把握ー中央省庁・地方自治体へのヒアリング

まず二〇一八年一〇月以降は現状把握というこ

とで、関係省庁や自治体へのヒアリングが続きましたが、毎回ともプレゼンが山盛りすぎて、諮問された議案と関わりのあるような密接な議論がされていないというのが雑感です。例えば、二〇一八年一〇月一日に開催した第四回専門小委員会では、国交省が「空間管理・公共交通・インフラ分野」、内閣府と総務省が「防災・治安」、経産省と農水省が「地域産業・農業」、計三件のプレゼンを実施していますが、百数十ページという資料の膨大さからも、会議時間内で議論が深められたとはとうてい考えられません。そして、委員と官僚のやり取りを見ても、少なくとも制度改正につながるような話はなされていない。各省庁は「二〇四〇年までにこうした課題が出てくると予想しており、その予想に基づき自治体には計画策定を指示しています」などといった説明に終始している印象が強いです。

第五回専門小委員会では、地方自治体側の話を聞く機会として、関係自治体首長のヒアリングが実施されましたが、ここでも2040問題に関する提起は一切なされていません。というのも、すでに、個々の自治体は二〇四〇年に向かって起きている緩い変化に対応して、逐次政策を実施しています。したがって、「わが自治体ではこのような対応をしています」といったプレゼンにしかなりません。そうした中で、スマート自治体やAI、ロボティクス等のヒアリングは出てきませ

② 現状把握を踏まえての委員間討議

第六回小委員会は、議論の振り返りと委員間討議の場としたのですが、委員のやり取りを見ていくと、委員自身にフラストレーションがたまっている雰囲気がかがえます。事実、第32次地制調会長からは「問題が広すぎてとっかかりがつかみにくい」、委員からも「まず、今の実態を深掘りしなければ、議論を組み立てられない」という趣旨の発言がなされています。既存の制度の何が問題でヒアリングをしているのか問いただしても、事務局サイドとの議論がかみ合わず、結局、小委員会委員長より「もつと現状の課題を把握する必要がある」とまとめた上で、第七回小委員会に進んでいきます。

この回でも委員間討議がなされていますが、委員からは「何を課題、何を成否とするか一律化は不可能であり、まずは評価のデータベースづくりを」、「諮問事項が分権改革に逆行している印象があるのが、いいのか」といった声や「圏域といった輸入概念的な議論ではなく、地に足の着いた議論をすべき」という意見まで出てきています。「圏域」やスマート自治体の議論そのものではなく、顕在化する課題とは具体的に何なのかという点に議論がシフトしており、現状認識や議論の組み立て方についても委員からは疑義や異論が出る状態です。で、事務局の意図しなかった方向に議論が進んでいると捉えることができると思います。

事務局に対する不満は、二〇一八年二月一日に開催した第二回総会でも明らかになっていま

す。総会は専門委員だけではなく、国会議員や地方六団体などの委員も参加するものですが、国会議員の委員から、平成の大合併や地方創生の取り組みを全く検証せずに先に進むことに対し異議が唱えられました。

また、市議会議長会は「圏域」構想には絶対反対で、平成の大合併で地域の衰退を考えるなら区域を分離独立させる法制度を考えるべきだと発言していますので、この流れからすれば、近いうちに「圏域」ありきの議論が進められることは考えにくいでしょう。

(4) 2040構想の今後の方向性

さて、先ほど紹介したように、一旦、未来投資会議の後景に退いて表舞台から消えたように思われた経済財政諮問会議ですが、過疎の議論、特に過疎債に関して新たな動きを見せています。二〇一八年一月二〇日に開催された経済財政諮問会議の中で、民間議員四名から「地方行政改革と地方創生に向けて（参考資料）」が提出されましたが、そこでの議事録を読むと、「現在の過疎債は過疎地域自立促進特別措置法の適用を受けた自治体のみで使用可能であり、その周辺と一緒にやるような広域事業には使用できない。自治体が単独で実施する事業のみに過疎債を利用しているのは非効率であるので、広域事業にも過疎債を適用できないのか」という提言です。さらに「一部事務組合や広域連合などの組織設置型は使いにくいで、新たな仕組みを」と提言しています。もし

かすると、この新しい仕組みが「圏域」なのかもしれない。会議には石田総務大臣が出席していましたが、この提言に対する反応はなかったようです。

現行の過疎地域自立促進特別措置法は二〇二〇年に失効を迎えますので、もしかすると、新過疎法が制定されるタイミングで「圏域」の制度化をし、過疎債とリンクさせるという動きがあるかもしれません。

以上、2040構想の巡る最近の動きでした。今年の夏ごろに第32次地制調中間報告が提出される予定となっておりますが、それまでは委員の現地調査、有識者へのヒアリングが続くということになりそうです。

3 広域行政に関する最近の研究動向と留意点

冒頭でも話したとおり、広域行政や広域連携に関しては行政学の教科書などでは基本的な制度概説にとどまっていますが、最近、三つの新しいアプローチが出てきていると感じています。

一点目は行政機関同士の重層的連携の実態に目を向けるようになってきたということです。二〇一九年二月に首都大学東京の伊藤正次教授が中心となって『多機関連携の行政学―事例研究によるアプローチ』が出版されておりますが、同書では多層特定行政機関のスクラム的な連携によってどう問題を解決するかという点についての事例研究

が紹介されています。元々、多機関連携という概念は保健福祉分野で多く利用されていたようですが、制度のようなカッチリとした形ではなく、場や人などの働きに注目して問題解決の仕組みを模索していく実践知ベースの研究のようで、今後伸びていく分野なのかもしれません。

二点目は、一昨年の自治総研セミナーの結論でもありましたが、都道府県論に関して、もっと研究を精緻化する動きができてきていることです。単に垂直補完というと都道府県による市町村への補完機能のみを指しているようですが、実態はそのペクトルだけではない。下関市立大学の水谷利亮教授と立命館大学の平岡和久教授らによって二〇一八年五月に出版された『都道府県出先機関の実証研究』のように、最近では現場研究を積み重ねたものが書籍化されています。都道府県と市町村の連携と言っても、実際はどの部署の職員がどこと付き合い、どのような話をしているのか。出先機関がどのような動きをしているのかなど、具体的な研究が始まってきています。

三点目は、市町村の中にある地域運営組織の部分の研究です。2040研究会の中では町内会や自治会を法人化し、活用するという議論がなされてきました。そもそも、一九九一年の自治法改正で町内会の法人化は制度上可能となっているところではありますが、第32次地制調では今のところ全く議論がなされていません。今後恐らくどこかのタイミングでこの議論が出てくると考えられますが、この分野であれば、先行して実態調査な

どに取り組んでいる社会学分野の研究の知見などを積極的に取り入れることで、より精緻な議論ができるのではないのでしょうか。山梨学院大学の日高昭夫教授が二〇一八年一〇月に出版された『基礎的自治体と町内会自治会―「行政協力制度」の歴史・現状・行方』でも地域社会の運営をめぐる自治体行政と町内会のような地縁団体との関係性が丁寧な説き起こされております。今後はこのような研究実績を踏まえた上で、地域運営組織との連携についての議論が出てくるかもしれません。

まとめ

同じ話を何度も繰り返しますが、私自身は、広域行政・広域連携については極端に研究蓄積の薄い分野という印象を持っています。もしかすると、様々な社会科学分野に知見が散逸しているだけなのかもしれません。やはり、一部事務組合など相当数があるため、データ取りが難しく、また研究対象としても「地味」ということがその理由であるかと思えます。また、先ほど述べたように、どのように統計を取るかという指針自体が構築されていないので、実態に迫れないという問題もあります。

むしろ、自治法の制度を用いた連携自体が氷山の一角とも言えます。通常、政策の現場で何かしらの問題が起こった時には、府県や他の市町村に問い合わせし、確認・解決するというのが基本だと思います。例えば政策法務などの分野を想定す

ると、法解釈は非常に難しい領域なので、他自治体とのネットワークを構築し、業務遂行しなければならぬ。しかし、このような意味での連携・補完というのは数字として可視化されてこないわけです。したがって、アプローチ方法も考えるべきと言えますが、どう考えるかについてはとても難しい問題です。

昨今の総務省の連携・補完に関する改革の方向性は、どちらかというと、「自治」より「統治」の流れになっているように感じます。つまり、そもそも命題が「統治」の効率化に向けた連携・補完ですので、政策実施レベルの議論だけに偏ってしまっている印象が強い。これに対抗するためには、一部事務組合や広域連合など、組織設置型における政策決定レベルの実態に注目していくことも重要ではないでしょうか。

ただ、そうなると、自治体議会のあり方をどうするのか、という議論に収斂してしまう危険性もあるのです。なかなか答えが出しにくい部分でもあります。以上で報告を終えたいと思います。ありがとうございました。

へあらかき じろう

（本稿は、二〇一九年二月二二日に開催した自治のかたち研究会での報告をまとめたものです。文責・編集部）