



「自治体戦略2040構想」と地方自治

地方自治制度からみた問題点

1

本多滝夫（龍谷大学）

1 地方自治とは何か

「新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となって処理する政治形態を保障せんとする趣旨にわたるものである。」

最高裁判所1963〔昭和38〕年
3月27日判決

- ▶ 憲法92条が保障する地方自治の本旨
 - ▶ 住民自治
 - ▶ 地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足する
 - ▶ 団体自治
 - ▶ 国から独立した団体が自己の事務を自己の機関により自己の責任において処理する
- ▶ 地方自治の保障 = 自治権
 - ▶ 「国民・住民は、抽象的には、国に対して地方自治を侵さないことを要求したり、地方自治をより豊かにすることを国に要求する権利を有する」
 - ▶ 「団体自治的側面について見れば、『地方公共団体』と国とは独立・対等の関係に立つのであり、住民自治的側面について見れば、住民意思が可能な限り、当該『地方公共団体』の組織・運営に反映すべきこと」
 - ▶ 室井力「憲法・地方自治法と自治体・住民」（1975）

1 地方自治とは何か

「（憲法の保障が及ぶ）地方公共団体と言い得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われるだけでは足りず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみてもまた現実の行政の上においても、相当程度の...自治の基本権能を賦与された地域団体であること」

最高裁判所1963〔昭和38〕年3月27日判決

- ▶ 二層制の地方自治
 - ▶ 基礎的な地方公共団体としての市町村
 - ▶ 広域の地方公共団体としての都道府県
- ▶ 日本国憲法は、狭域の自治と広域の自治からなる二層制を沿革的にも、そして人権保障の観点からも保障している。道州のような経済的文化的共同性を欠く団体は自治の観念から逸脱する。

2 広域連携と合併

「1950年代以降の日本の自治制度は、市町村レベルでは『合併から連携へ』、『連携から合併へ』とサイクルを繰り返してきた。」

伊藤正次「自治体間連携の時代？」（2015年）

- ▶ 昭和の大合併（1953～1961）
 - ▶ 「地方」制案（1957）
- ▶ 広域市町村圏（1969）・大都市周辺地域広域行政圏（1977）・広域行政圏（1991）
- ▶ 広域連合（1993）
- ▶ 平成の大合併（1999～2010）
- ▶ 広域連携
 - ▶ 定住自立圏（2008）
 - ▶ 連携中枢都市圏（2014）

2 広域連携と合併

「今後の市町村は、福祉国家において住民が必要とするサービスの根幹部分を自主的・自立的に実施できる団体になる必要がある。」

山崎重孝「新しい『基礎自治体』について」
(2004~2005)

「人口が増加する時代の明治、昭和の大合併や広域市町村は国土と国民に対して均しく同じような濃密度で対応していかなければならないという発想に立っていたように思われます。これからの人口減少時代においては、人が人とのつながりの中で生きていける空間を積極的に形成していく必要があるように思われます。地方圏において人口の流出を食い止めていくためには、個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、有機的に連携することで都市機能を維持確保することによって、人々の暮らしやすさを県障していく必要があると思われるのです。」

山崎重孝「地方統治構造の変遷とこれから」
(2018)

▶ 平成の大合併の推進理論

▶ 総合行政主体論 = フルセット主義

- ▶ 今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある（第27次地制調答申〔2003〕）

▶ 事務配分特例方式と内部団体移行方式

- ▶ 合併により再編成されなかった地域について、市町村に対して法令で義務付けられている事務の全部または一部を小規模な団体には義務付けず、別の行政主体に当該事務を義務付けることを検討すべき（西尾私案〔2002〕）

3 2040構想と地方自治

「今後、本研究会において議論すべきは、新たな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ようにするための自治体行政（OS）の書き換えである。」

「個々が部分最適を追求することにより合成の誤謬に陥らないようにしなければならない。」

第1次報告より

- ▶ 各府省の施策
 - ▶ Society5.0
 - ▶ 公的サービスの産業化
 - ▶ 市町村合併・道州制
- ▶ 書き換えられた自治体行政
 - ▶ スマート自治体
 - ▶ 公・共・私のベストミックス
 - ▶ 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

3 2040構想と地方自治

「従来一体不可分とされてきた『団体自治』と『住民自治』が、地域経営主体としての基礎自治体という単位と、共同的事務の処理を（原則無償で）担う非経営主体としての内部団体という単位に法によって強制的に分断・分割されることが想定されていると考えられる。」

富野暉一郎「第27次地方制度調査会
最終答申と新たな自治の展開」
(2004)

「GaaSが実現すれば、国から独立した地方公共団体が自らの意思と責任の下で自治体経営を行うことを目的とした『団体自治』はほとんどその役割を終える」「これからは『住民自治』をいかに機能させていくかが重要となろう」

増田寛也「人口減少社会の到来と自治の未来」(2019)より

- ▶ 圏域マネジメント
 - ▶ 中心市に高度都市機能を集中
 - ▶ 中心市が圏域をマネジメント
 - ▶ 周辺自治体の「内部団体」化
- ▶ 二層制の柔軟化
 - ▶ 都道府県が圏域に入れない小規模自治体の事務を「補完」
 - ▶ 小規模自治体の「特例的団体」化
- ▶ 公共私ベストミックス
 - ▶ GaaS (Governance as a Service)
- ▶ 合併へのバックドア、さらに道州制へ
- ▶ 自治権抜き住民自治と団体自治

4 バックキャストイングの転換

バックキャストイング

「本研究会は、取り組むべき対応策をバックキャストイングに検討することとした。過去からの延長線で対応策を議論するのではなく、将来の危機とその危機を克服する姿を想定した上で、現時点から取り組むべき課題を整理する。」

(第1次報告)

➡ 2040年頃の問題

- ➡ 生産労働人口の減少
- ➡ 高齢化率のピーク
- ➡ 都市のスポンジ化
- ➡ 公共施設の老朽化

- ➡ 国が責任をもって、基礎的な自治体を維持するには財政的な負担が大きすぎるので、「危機を真正面から受け止め、立ち向かう」(第1次報告)よう自治体を仕向ける。しかも20年後ではなく、今すぐに。

4 バックキャストイングの転換

「2040年頃までの個別分野と自治体行政の課題について見てきたが、このまま放置すれば、我が国の社会経済は立ちゆかなくなる危機的状況にあることが明らかとなった。」

「課題は内政全般にわたる。その改革を総合し、国内に行き渡らせるためには、各行政分野における取組と併せて、自治体行政のあり方の根本を見直す必要がある。」（第1次報告）

「『内政上の危機』は地域社会や自治体がすべて解決する（べき）課題であり、その責任を負うかのような論理展開になりかねないし、結果的にそうなっている。」

今井照「自治体戦略2040構想研究会報告について」（2018）

- ▶ 急速な人口減少のリスクの回避
 - ▶ 縮小社会に適応した地方行政体制の構築 2040構想
 - ▶ 望ましい縮小社会の構築のための地方自治制度
 - ▶ 誰一人取り残さない SDGs
 - ▶ 急速な人口減少を放置し、地域を崩壊させてきたのは国
- ▶ 縮小社会においても国は、国民・住民に地方自治を保障しなければならない。
 - ▶ 国による個人の生活保障を基盤として、住民と行政との共同による地域の維持、相互補完のための基礎的自治体間の緩やかな水平的連携と都道府県の役割の刷新

ご清聴ありがとうございました

10

「自治体戦略2040構想」と地方自治
地方自治制度からみた問題点
本多滝夫（龍谷大学）