

# 「自治体戦略 2040 構想」と地方財政

平岡和久（立命館大学）

## 1. 緊縮政策と地方財政

### （1）新自由主義と緊縮政策

- ・新自由主義にもとづく緊縮政策の推進
- ・「失われた 20 年」と言われる時代に財政緊縮政策がとられたことからデフレが長期化し、格差と貧困、公共部門の空洞化が進行 → 人材不足を含め事態を悪化。出生率の低迷をも促進

### （2）安倍政権下における地方財政の悪化

- ・地方財政の収支悪化

実質単年度収支赤字団体数の増加

- ・地域共同需要の増大と地方経費抑制策

国の地方財政計画は地域共同需要の増大に十分に対応していない。地方財政計画の歳出規模はここ数年ほぼ横ばい

社会保障の地方負担分の自然増や子育て支援の需要増大などを考慮すれば、地方財政計画の実質前年度同水準が続くことは自治体財政運営にとって厳しいもの

- ・地域経済の悪化と税収の伸び悩み

- ・政府の経済政策、社会保障政策および地域政策の失敗

アベノミクスによる超金融緩和は円安と株高をもたらし、一時的公共事業拡大がマクロの需要を支えたこともあり、企業利益は増大したが、財政抑制策を継続し、消費税を引き上げたため賃金水準や消費は低迷を続けている

社会保障政策は、生活保護抑制、医療費抑制、介護保険の認定の見直しなどの社会保障抑制策が住民生活に影響しており、労働法制の規制緩和とあいまって、貧困と格差を拡大する要因に

海外経済の下方リスクを懸念せざるをえない状況であるが、打てる政策手段の限界

新自由主義による「第四次産業革命」への乗り遅れ

### （3）緊縮政策の一環としての集権的地方財政改革

① マイナスサムゲーム下における「生き残り競争」促進

ふるさと納税、地方交付税における成果配分方式、地方創生関係交付金

→ 「あきらめ」のマインドづくり

② 自治体行政の「標準化」・「アウトソーシング化」「産業化」促進

地方交付税におけるトップランナー方式、自治体業務改革、公務公共サービスの産業化、公営企業改革 → 標準化・アウトソーシングによる効率化 → 自治行政権の空洞化

③ 拠点化、広域化、圏域単位の行政の促進

連携中枢都市圏、立地適正化計画、水道事業の広域化

公共施設等総合管理計画、学校統廃合の推進

## 2. 新自由主義的改革の新たな手法としての自治体戦略 2040 構想

### (1) 「増田レポート」と地方創生政策

- ・増田レポートの「消滅可能性自治体」によるショックドクトリン
  - 地方創生政策によるマイナスサム下での自治体間競争の組織化
  - 大多数の自治体が「負け組み」へ → 「あきらめ」への誘導
- ・連携中枢都市圏、コンパクトシティによる地域再編、行財政再編
  - 「自治体戦略 2040」＝バックキャストिंग(?) にもとづく地方創生の「調整戦略」のさらなる展開 → 地方サービス供給体制の効率化・一元化の単位としての圏域行政へ

### (2) 自治体戦略 2040 構想研究会報告

- ・若者労働力の絶対量の減少や公共部門の資源の制約のなかで、公共部門や地域構造を合理化することによって民間部門に労働力や資源を振り向け、経済成長を図っていこうという思考
- ・アベノミクスの目標である経済成長のために公共サービスの産業化をはじめ、公共部門の資源を民間部門にシフトする方向性が基本。さらには公共部門に集約されているビッグデータをオープン化し、産業界のイノベーションと経済成長につなげていくというねらい
- ・RPAやAIをうまく活用すれば、業務量の軽減となり、自治体職員は住民と向き合う仕事や政策立案に力を注ぐことができる可能性。しかし、自治体戦略 2040 構想は、業務量軽減を公務員半減化につなげるねらい
  - 公共サービスの直接提供からの撤退。公務員大幅削減。住民とコミュニケーションをとる公務員と圏域マネジメントを担う公務員への分業へ → 公共サービスの現場を踏まえた公共サービスの改善や政策づくりが機能せず
    - 現場をもたない自治体職員では公共サービス提供企業をコントロールできず
    - 公共サービス市場における企業間競争の結果、独占的優位(AI等を含む)が確立すれば、企業による自治体支配へ
      - 総務省主導で行政の標準化が進めば、集権制が強まり、地方自治の空洞化へ
- ・中枢都市・中心都市による圏域マネジメントが中心になれば、5万人未満の市町村の自治権が実質的に大幅に失われることによる影響はきわめて大きい
  - その地域の特質や住民ニーズにもとづく自治体行政が保証されず
  - 住民自治の空洞化
- ・府省の施策(アプリ)の執行機関としての自治体へ
  - 圏域マネジメントを担う自治体職員は府省の施策を忠実に執行

### 3. 地方制度調査会中間報告の論点

#### (1) 地域類型化の問題点

・地制調の専門委員会では、分野横断的に議論を進めるに際し、2040年頃にかけて求められる方策を「(1)ひとに着目した方策」、「(2)インフラ・空間に関する方策」、「(3)技術を活かした対応を行うための方策」の3つに整理

・「地域において対応が求められる変化・課題」の現れ方が地域ごとに大きく異なるとして、人口構造の変化に応じて5つの地域類型を提示

・2019年5月31日の専門小委員会において全国町村会長の発言はパターン分けを批判  
「町村であれば、町村ごと926通りのやり方を、我々自身が主体性をもって考え、実行していかなくてはならない」

\*中間報告では、人口減少がより急速に進むとされる市町村において、「田園回帰」の流れが広がることで人口構造や地域の状況が大きく変化する可能性について指摘。このことは、人口減少や資源制約を宿命論として捉えてはならないことを示唆

\*実際、小規模町村において人口予測を覆すような優れた取り組みがみられる。類型化をもとにした画一的な方策を集権的に市町村に押し付けることは厳に戒めなければならない

#### (2) 緊縮政策への傾斜

・中間報告ではサービス供給に対する人材不足などの資源制約を強調。それに対して、地域や組織の枠を越えた連携や新たな技術の実装によって地方行政体制の合理化を図っていくことが目指されている

\*問題は、2000年代以降の構造改革、地方行革によって削減された地方公務員をさらに削減することを前提として課題設定していること。中間報告では、自治体戦略2040構想研究会報告が提起した公務員半減化は明示されていないものの、同研究会報告を踏襲

\*緊縮政策を前提とした地域や組織の枠を越えた連携や新たな技術の実装はさらなる歪みをもたらす可能性が強い

\*中間報告では、「公・共・私のベストミックス」のあり方自体は正面から論じられていない。「公・共・私のベストミックス」のあり方は地域によって異なるだけでなく、そのあり方自体を決めていくのも自治の領域である。国や地制調が検討すべきは、公共部門の緊縮政策を転換し、公共部門を強化していくかということではないか

#### (3) 地域や組織の枠を越えた連携

・「圏域における地方公共団体の協力」等の広域連携に関連する方策は、「(1)ひとに着目した方策」および「(2)インフラ・空間に関する方策」に共通する「地域の枠を越えた連携」として整理

「(1)ひとに着目した方策」において、医療・保健・福祉、徴税、土木・建築、災害対応といった分野の技術職・専門職を自治体を越えて活用することが提起。「(2)インフラ・空間に関する方策」において、公共建築物の適正配置をめぐって、市町村間、都道府県と市町村

間、国と地方公共団体の壁を越え、類似施設の機能分担・機能連携を取り組む視点を重視

→ 市町村における団体自治の掘り崩し

・「公・共・私のベストミックス」に関する方策は、「組織の枠を越えた連携」として整理

①「行政と民間がともに希少な人材を囲い込むのではなく、所属する組織の壁を取り払」う。

②国や自治体に対して、行政と民間の連携によりインフラの維持管理・更新を進めていくため、規制の柔軟化や民間に対するインセンティブの付与など

→ 公共部門の責任のあいまい化、住民自治の形骸化

\* 地域や組織の枠を越えた連携の具体的な行政制度が、緊縮政策のための方策として位置付けられれば、集権的な行政体制合理化のための「連携」制度となってしまう、都市と農山村の独自性が軽視され、小規模市町村を含む自治が破壊される

## 4. 圏域行政の法制化と地方財政

### (1) 圏域行政法制化の検討

・圏域マネジメントの法制化については、総務省の「基礎自治体による行政基盤構築に関する研究会」が先行して検討しており、圏域を地方自治法に位置づけることや、圏域基本構想の策定、圏域運営協議会の設置などが検討されている。

・同研究会の報告は出されていないが、公表されている議事概要を見る限り、市町村の自主性を尊重するよりむしろ、圏域単位の行政を押し付けようという議論が多い

### (2) 圏域行政法制化と地方財政

・「基礎自治体による行政基盤構築に関する研究会」では、圏域基本構想にもとづく取組みへの財政措置についても議論

・圏域行政が法制化されれば、交付税などの財政措置が位置付けられることになり、財政誘導が強まる可能性が高い

## 5. 合併特例法改正をどうみるか

### (1) 地方制度調査会「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」

・基礎自治体の現状認識として、多くの団体において、専門職員の配置、組織の充実、行財政の効率化等、市町村合併の成果が顕れつつあるとし、市町村合併の弊害・問題点については全く触れず

・2040年頃にかけて顕在化する変化・課題については「中間報告」と同様

・地域の枠を越えた基礎自治体による行政サービス提供体制について多様な手法の中から最も適したものを自ら選択できるようにすることが適当として、以下を例示

自主的な市町村合併、市町村間の広域連携、都道府県による補完

### (2) 合併特例法は合併・分離特例法に修正すべき

・現行合併特例法による事例は7件のみ

・現在、数少ない合併の動きもほとんど止まっている状況

\*合併する場合の移行期の円滑化とともに分離・独立を目指す場合の移行期の円滑化を入れた制度とすべき

\*国・都道府県による合併推進を復活させないこと

\*「合併」・「圏域行政」および「都道府県による補完」の3択を強制することや財政誘導がないようにすべき

## 6. これからの地方財政のあり方

### (1) 維持可能な社会と地方財政

・未来投資戦略・骨太方針や自治体戦略 2040 構想の背景にある経済主義を克服し、非経済的価値を含む人間中心の社会への基本的考え方の転換および社会システムの構築が求められる

・そのためには財政による再分配機能を高め、基礎的・普遍的サービスの無償提供を実現するための税財政改革が求められる

特に、非正規雇用の抜本的解消・改善、教育・研究への財政支出の抜本的拡充

・また、都市と農山漁村の再生のためには、大型開発、外来型開発からの転換、地域内経済循環を重視した地域の内発的発展を後押ししなければならない

・自治体の最前線において住民の生活を改善し、地域経済を再生するためには地方一般財源保障（地方交付税）拡充を

・地方自治の拡充、コミュニティ自治の再生を基礎として、21 世紀日本社会の課題の最前線である自治体、コミュニティにおける課題解決のための仕組みづくりが不可欠な時代に

・自治体を強化するうえで、公共性と人権に配慮しながら、IoT、AI、RPA 等を活用し、自治体職員は住民と向き合うしごとに力を入れるべき

### (2) 反緊縮政策と地方財政

・財政は手段であって目的ではない

・社会統制、政策実現の手段としての財政の役割

・財政赤字は社会のあり方のあらわれ

デフレ下においては反緊縮政策が重要

・社会保障・福祉・教育によるセーフティネットと再分配によって、人間の能力を高め、発揮できる社会をどうつくるか。また、平和・環境・エネルギーの面での持続可能な社会を地域の内発的発展とともにどうつくっていくか。そのために財政をどうあるべきかという議論のなかで財政の健全性について検討する必要