

研究機構・研究と報告 NO. 128

Jichiroren Institute of Local Government 2018・7・24

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 年構想研究会報告の概要と課題

角田英昭（自治体問題研究所）

はじめに

自治体戦略 2040 構想研究会の第 1 次報告(4 月)、第 2 次報告(7 月)が相次いで公表されました。同研究会は、「高齢化がピークを迎え、若い勤労者が激減する 2040 年頃、地方自治体が半数の職員でも業務に対応できる仕組みを構築する」(2018/7/4 朝日新聞)として、2017 年 10 月に設置された総務省の有識者研究会です。第 1 次報告では「2040 年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機とその対応」、第 2 次報告では、それに向けた「新たな自治体行政の基本的考え方」が提起されており、その内容は、今後の地方自治、自治体のあり方を抜本的に見直すものです。

これを受けて、7 月 5 日に第 32 次地方制度調査会が設置され、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」との諮問がされました。期間は 2 年間ですが、合併特例法が 2019 年度末で期限を迎えること、来年春のいっせい地方選挙、夏の国政選挙等も視野に入れ、早い段階で一定の方向を出すことも考えられます。私達も地制調の審議を見極めつつ、早急に内容を検討し、対置政策(要求)や提言を示していくことが必要です。

1. 2040 年頃に迫り来る我が国の内政上の危機とその対応

第 1 次報告では、「2040 年頃の内政上の危機」として、(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 つを挙げ、その具体的な内容と考えられる対応(要旨)について、次のように提起しています。

<危機の内容>

- ①東京圏は、入院・介護ニーズの増加率が全国で最も高く、医療介護人材が地方から流出するおそれがある、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おそれがある。
- ②地方圏では東京からのサービス移入に伴う資金流出が常態化する。
- ③中山間地域等では、集落機能の維持や耕地・山林の管理がより困難になる。

<考えられる対応>

- ①元気な高齢者が支援を必要とする高齢者の支え手にまわる仕組み、自治体が連携した医療・介護サービスの供給体制をつくる、AI診断など技術革新の成果を積極的に導入し支え手不足を緩和する。
- ②共働き社会に対応した保育サービス、より安定的な就労環境とワークライフバランス、長時間通勤を減らす職住環境など、複合的な少子化対策を進める。
- ③地方圏に移住しやすい環境の整備、新陳代謝によるイノベーションを誘発し稼ぐ力を高める、意欲ある担い手への集約を進め、農林水産物の輸出を拡大する。
- ④中山間地域等において、集落移転を含め地域に必要な生活サービス機能を維持する選択肢の提示と将来像の合意形成、山林の保険的な管理も選択肢化する。

その上で、「自治体は持続可能な形で住民サービスを提供し続けられるようなプラットフォームであり続けなければならない」「新たな自治体と各府省の施策の機能が最大限発揮できるようにするため、自治体行政の書き換えを大胆に構想する必要がある」と述べています。

2. 新たな自治体行政の基本的考え方

第2次報告では、2040年頃に労働力、特に若年労働力が絶対的に不足する、そのため人口縮減時代のパラダイムへの転換が必要であるとして、次のように提起(要旨)しています。

<スマート自治体への転換>

- ①従来の半分の職員で自治体が本来担うべき機能を発揮できる仕組みが必要である。
- ②すべての自治体で、AI・ロボティクスが処理できる事務作業はすべてAI・ロボティクスによって自動処理する。
- ③標準化された共通基盤を用いた効率的なサービス提供体制にする。
- ④自治体毎の情報システムへの重複投資をやめる仕組み、それを円滑に統合できるよう期限を区切って標準化・共通化することが必要である。

<公共私によるくらしの維持>

- ①自治体は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」への転換が必要である。
- ②共私が必要な人材・財源を確保できるように公による支援や環境整備が必要である。
- ③全国一律の規制を見直し、シェアリングエコノミーの環境整備が必要である。
- ④SWなど技能を習得したスタッフが随時対応する組織的な仲介機能が求められる。
- ⑤定年退職者等が人々の暮らしを支えるために働ける新たな仕組み、地域を基盤とした新たな法人の設立、地方の地縁組織は法人化等による組織的基盤の強化が必要である。

<圏域マネジメントと二層制の柔軟化>

- ①個々の市町村が行政のフルセット主義から脱却し、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る必要がある。
- ②現状の連携では対応できない深刻な行政課題への取組を進め、広域的な課題への対応力(圏域のガバナンス)を高める仕組みが必要である。
- ③個々の制度に圏域をビルトインし、連携を促すルールづくりや財政支援、連携しない場合のリスクの可視化等が必要である。
⇒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、中心都市のマネジメント力を高める必要がある。
- ④都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じ、都道府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤の構築が必要である。都道府県・市町村の垣根を越え、専門職員を柔軟に活用する仕組みが必要である。
- ⑤核となる都市がない地域は都道府県が市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要である。

<東京圏のプラットフォーム>

- ①利害・衝突がなく連携しやすい分野にとどまらず、連携をより深化させ、圏域全体で負担の分かち合いや利害調整を伴う合意形成を図る必要がある。
⇒東京圏は、今後も我が国の有力な経済成長のエンジンとしての役割を果たしていくため、東京圏全体で対応が必要となる深刻な行政課題に関し、国も含め圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォームの検討が必要である。
→長期に亘る医療・介護サービス供給体制の構築、首都直下地震に備えた広域的な避難体制の構築、東京23区以外で職住近接の拠点都市の構築が必要である。
- ②東京圏は早急に近隣市町村との連携やスマート自治体への転換が必要である。
- ③三大都市圏は社会経済的な状況が異なり、それぞれに最適なマネジメント手法について地域ごとに枠組みを考える必要がある。

3. 自治体戦略 2040 構想研究会報告書の問題点、課題

この構想研の戦略目標は、「人口縮減時代の新たな社会像の構築、基本施策の開発、自治体行政の大胆な書き換え」であり、その中身は市町村行政のフルセット主義からの脱却、スマート自治体への転換、「圏域」単位での行政の推進です。

急速に進む人口減少社会への対応、持続可能な地域・自治体づくりは、喫緊の課題であり、検討が必要なことは事実ですが、問題はその方向、中身、進め方です。

構想研報告の詳しい分析はこれからであり、地制調の議論も始まったばかりということで、ここでは関連の動きも含め基本的な問題点、課題について簡潔に述べたいと思います。

1 つは、「2040 年頃に迫り来る危機」の内容です。それはビッグデータ等を駆使した統計的な事実であり、予測です。それをことさら強調し、危機感を煽っていますが、それらの内容は既に提起されているものであり、かつその危機に対して国も自治体も一定の対策を講じています。

例えば、現在政府が進めている「地方創生」施策は、それこそ「迫り来る危機」に対処する処方箋であったはずですが、ところが、報告書はその努力や成果を考慮せず、「危機」ありきで今から自治体のあり方を大胆に「書き換える」先取りの改革が必要だと提起しています。

この研究会の所管は総務省ですが、報告書の内容の検討と合わせ、同省がそれをこの時期に率先して提起する狙い、意図は何なのか、その解明も必要です。同時に、そう言うのであればまず自らの職責で 2040 年に向け「地方創生」など関連施策を抜本的に見直し、実効あるものにすべきです。

第 32 次地制調の第 1 回総会でも、地方から批判的な意見が相次ぎました。全国市長会の立谷会長(福島県相馬市長)は、これは「地方創生を頑張ろうとしている努力に水を差す以外の何物でもない」「努力の成果も検証できないうちに 2040 年には(地方は)ダメになるから」という議論は適切か、総務相に考えてほしい」と訴えています(2018/7/6 朝日新聞)。

2 つ目は、「迫り来る危機」を強調し、「地方創生」と同様、政府側の戦略・手法に沿った全国画一的な対応を上から押し付けようとしています。このやり方は安倍政権の特徴であり、自治の侵害です。このことに関しても全国町村会の荒木会長(熊本県嘉島町長)は「上からの押し付けではなく、選択可能な制度や仕組みを準備することが重要だ」(同上)と提起しています。

3 つ目は、スマート自治体への転換、自治体の執行体制のスリム化(半減化)です。

報告書は 2040 年頃には「(現在の)半数の職員でも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 AI・ロボティクスによって自動処理する」としていますが、これについても自治体の事務・事業の性格、内容を踏まえた検証が必要です。安倍政権の狙いは、自治体・公務の民間化、外部化、産業化の推進であり、既に様々な手立てが講じられています。

例えば、今年 4 月から市町村行政の要である窓口業務を、地方独立行政法人に包括的に委託できるよう法改正を行いました。これを受けて掛川市(静岡県)は、全国で初めて地方独立行政法人の活用による実施を検討し、総務省も「その先駆性を評価する」として今年 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ました。今後、この動きは広がっていくと思われます。

なお、この窓口業務には公権力の行使も含まれており、今は定型的なものとして述べていますが、構想研報告書では、今後「自治体行政の標準化・共通化」を更に進めるとしており、その範囲が拡大していくのは必至です。

現在、既に実行段階に入っている公共施設等総合管理計画も同様です。今年 4 月に開催された同計画の更なる推進に向けた説明会で、総務省が報告依頼した「先進事例」の秦野市(神奈川県)、浜松市(静岡県)、菊池市(熊本県)の施設総量(延床面積)の削減目標を見ると 31%、36%、52%であり、まさにここでも半減化に向けた取組みが徹底されています。また、施設整備、維持管理・運営では PPP/PFI の優先的導入が徹底されています。

また、A I・ロボットの活用でも、政府は 6 月に閣議決定した「未来投資戦略 2018」で「A I(人工知能)などで課題解決する社会の実現に向け、諸手続きの添付書類撤廃等の『デジタルファースト法案(仮称)』の今年度中の国会提出を盛り込んだ。新 K P I では、2020 年度末までに A I 等技術を活用する地域数を 300 とすることなどを定めた」(2018/6/22 自治日報)と報道されています。新経済連盟(インターネットビジネスを中核に技術革新と成長戦略による競争力強化を標榜する新経済団体、代表は(株)三木谷楽天社長)のデジタルファースト P T は、今年 5 月に①対面原則、書面交付原則、押印原則、印紙原則の完全撤廃、②行政手続きにおける添付書類の撤廃によるワンオンリーの実現を提案しており、法案はこの内容を反映したものになると思われます。これはマイナンバー制度とも連動します。

基礎的自治体のあり方を巡っては、更に地域運営(自治)組織との関連が提起されています。既に地域運営組織は 609 市町村に 3071 団体(2016 年 10 月現在)設置され、目標は上方修正され 2020 年までに 5000 団体となっています。地域自治組織のあり方でも 2017 年 7 月に研究会報告書が出されており、これらも自治体業務の受け皿として検討されています。これらがスマート自治体の実質的な中身であり、今から着々と準備され、具体化されています。

4 つ目は、「圏域」単位での行政の推進です。これも研究会報告の要であり、市町村行政のフルセット主義からの脱却、圏域単位での行政のスタンダード化、ガバナンスの強化を図るとしています。そのため、地制調答申のお墨付きを得て、2020 年の通常国会で「圏域」単位で行政サービスを進めるための法整備を行う予定です。しかし、こうした措置は「自治体業務を細かく制限したり、独自性を奪ったりする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)という声も出ており、新たな基礎的自治体の再編、「ステレス(隠れた)合併」に繋がります。

大森彌氏(東京大学名誉教授)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についても検討する」としている、「骨太方針 2018」も「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」としており、この通りになれば「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)と指摘しています。

更に、報告書は「核となる都市がない地域では都道府県が市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要」とも述べており、都道府県の関与、指導が強まる可能性があります。自治体間連携や補完・支援は、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、住民自治の後退、否定に繋がります。

最後に、この問題の根底にある人口減少、少子高齢化の問題について若干ふれておきたいと思います。わが国の出生率の低下は以前から指摘されていたことです。なぜ、政府はフランス(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若い世代の生活の実態に寄り添った措置を講じて計画的、系統的に改善を図ってこなかったのか、それが今日の状況、将来の危機を作り出しています。

出生率を見ても、過去最低の2005年(1.26)以降、緩やかに回復傾向を示してきましたが、2016年(1.44)、2017年(1.43)と連続して減少し、政府が目標に掲げた2020年1.60の達成は殆ど困難です。東京一極集中も改善が見られず、研究会報告は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」としています。これらは国家戦略として進めてきた「地方創生」総合戦略、施策の失敗を認めるものです。

その一方、小規模自治体は様々な施策や住民参加の取組み、知恵を使い、人口減少の抑制や人口増、持続可能な自治体づくりで成果をあげています。こうしたことに目を向けず、規模のメリット、サービス提供の効率性をことさら強調し、小規模自治体の自治の機能、役割、権限を縮減し、再編を迫っていくのは本末転倒です。野田総務相は、地方側からの批判に対し「前向きに地方創生に取り組んでいくことも大切だが、それ以上に負荷がかかり始めている」「ここは思い切って次の時代のために変えていかなければならない」と述べ、先取的な改革への協力を要請しています。総務省として2040年危機に立ち向かう本気度、内実が問われます。

このように、自治体戦略 2040 構想研報告書は、今後の自治体のあり方を巡って重大な問題を提起しています。ある意味では時代の重要な転換点に立っており、今次の地方制度調査会の審議も極めて重要です。内容をよく精査、検討し、課題を明らかにし、対置政策(要求)、提言を発信していくことが必要です。皆さん方のご意見、提言をお寄せください。