

地域活性化と 自治体戦略2040構想



南山大学教授
さかきばら ひでのり
榊原 秀訓

はじめに

ここ10年近くの間、自治体は質量ともに大きな転換点を迎えようとしている。まず、多くの自治体が市町村合併を経験して、基礎的自治体の規模や権限が拡大した。そして、その直後に、「増田レポート」で人口減少の統計的予測から特定の自治体の消滅まで予測され、地方創生という国の政策により、自治体間競争にさらされてきた。地方公務員や自治体における行政サービス提供に関しては、いわゆる正規公務員の量的削減と非正規公務員の増加や、行政サービスの民間化の動きがある。そして、現在、総務省の研究会による「自治体戦略2040構想」（以下、「2040構想」とする）が公表され、その具体化のために、第32次地方制度調査会が活動している。

2040構想は、市町村合併の背景にあった総合行政主体論や、二層制を前提にした自治体間連携とは異なり、「圏域」を基礎に置き、自治体行政の「標準化・共通化」を強調したものである。2040

構想は、情報系の用語で自治体を語り、地方自治の内容を論じるのではなく、地方自治の理念そのものを捨て去るもののように見え、研究者や自治体関係者の批判の対象となっている。さらに、2018年10月24日には、日本弁護士連合会が人権や地方自治の観点から意見書（「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書」）を提出するなど、社会的関心事となっている。そこで、以下では、2040構想前の政策の状況をみた後で、2040構想を紹介し、その内容を検討していく。

市町村合併・地方創生と自治体行政の民間化

1 市町村合併と地方創生

(1) 市町村合併

後の議論との関係で確認しておきたいのは、市町村合併による規模拡大、つまり市町村合併推進

の理由として、財政的な誘導などを別にすれば、「総合行政主体」という理念があったことである。「補完性原理」の下で、基礎的自治体が住民に対する行政サービスを提供するための能力を有すべきであり、そのためには、合併による規模拡大が必要であり、基礎的自治体は、「総合行政主体」にならなければならないというものである。もちろん、こういった考え方は、国際比較においても説得的なものではなく、「補完性原理」を採用する国においても、わが国ほど、基礎的自治体の規模は大きくなく、わが国におけるほどの様々な行政サービスを提供しているわけではない。他方、自治体は単に行政サービス提供主体としてのみみられる存在ではない。むしろ、住民の考えが反映するためには、つまり住民自治を保障するためには、大きすぎることはマイナスの方が大きい。議員数が減少したり、直接請求制度が機能し難くなるからである。さらに、合併により、中心地域と周辺地域の較差が生じたり、公務員の減少による地域の衰退や災害等への対応が困難になったことも指摘されてきた。

市町村合併が一段落した後、自治体間連携の政策が展開し、人口減少による自治体消滅の危機の主張を契機に、地方創生政策が展開された。自治体間連携のための新しい制度も創設されたが、事務を委ねた自治体の意向が反映されるのか、つまり団体自治が尊重されるのか、また、事務を委ねた自治体の議会による統制の確保が可能かも問題となるところである。

(2) 地方創生

地方創生政策に関しては、自治体自らの創意工夫を求める側面もあることから、小規模自治体の

一部でも、ようやく自らの努力が評価されると好意的な受けとめもなされたようである。しかし、地方創生政策では、自治体により KPI (Key Performance Indicator) と呼ばれる重要業績評価指標が設定され、自治体間競争が余儀なくされるものであった。この手法は、地方行革などで用いられた NPM (New Public Management) 手法⁽¹⁾を応用するものであり、国による自治体の統制の道具となっており、地方自治を保障する仕組みとはほど遠い。2014年に地方創生政策がはじまってから、地方版総合戦略計画の策定は義務にはなっていないものの、実際には、財政誘導もあり、短期間の内にほぼすべての市町村で計画が策定されたようである。また、NPM 手法による場合に生じがちである、手っ取り早く成果を示せそうな事業を優先的に選択する誘因が働き、数値化できる価値が選択され、画一的な地域振興が進んだり、成果が出にくい課題が後回しにされたりする恐れがあるとされてきた。

2 自治体行政の民間化

(1) 地方公務員の現状とアウトソーシング

自治体の変容するのと同様、地方公務員のあり方も大きく変わってきた。20年以上にわたってほぼ一貫して正規公務員が継続的に減少し、他方で、非正規公務員が増加してきており、民間企業と同様か、自治体によってはそれ以上に非正規公務員の割合が大きくなっており、業務の拡大に人員が追いつかず、職員が形式的に業務を兼務するにとどまる自治体もある。

また、公の施設の指定管理者や PFI (Private

Finance Initiative)⁽²⁾などの活用による行政サービスのアウトソーシングも継続・拡大しており、「公的サービスの産業化」といった、イギリスにおいて公務員労働組合が批判的意味合いをもって使用していた用語が、わが国ではアウトソーシング推進のために用いられている。

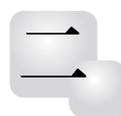
さらに、財政誘導によるその推進も大きい。例えば、地方交付税の「トップランナー」方式として、交付税の計算に用いられる単位費用に計上されている23業務について、アウトソーシングなどを前提とした算定となり、サービスの民間委託や指定管理者への移行、独立行政法人化を行っていない自治体に対して、交付税による財政誘導によって、それを強力で押し進めようとしている。また、保育所の民営化にみられるように、補助金廃止（「公立」保育所の運営費・施設整備費）と交付金への転換により、民営化への誘導もなされている。

(2) 会計年度任用職員の導入と窓口業務への地方独立行政法人の活用

これらの延長線上にある近年の動向として、注目しなければならないのは、会計年度任用職員制度の導入と窓口業務への地方独立行政法人の活用である。会計年度任用職員制度は、非正規公務員の待遇改善の一面も有するものの、実際には、「組織の管理・運営自体に関する業務や、財産の差押え、許認可といった権力的業務など」は正規公務員が担当するとしても、人件費削減と結び付いて、従来以上の業務を正規職員から会計年度任用職員に変えようとするものと考えられる。

また、後者は、法制度上、民間営利法人に丸ごと窓口業務を委ねることができないことから、新

しく地方独立行政法人を活用しようというものである。費用面でのメリットがあげられることもあるが、それが人件費の安さであれば、同じ仕事を低賃金で担当させるにとどまるので、民間営利企業へのアウトソーシングと同様の問題がある。他方で、公務員に準ずるのであれば、直営での担当の方が総合性も確保し易いはずである。



2040構想と地方自治

1 2040構想の概略と議論の仕方

(1) 2040構想の概略

2040構想に関して、総務省の研究会は二回の報告書を提出しているが、第二次報告書（『自治体戦略2040構想研究会第二次報告』、2018年7月）が「新たな自治体行政の基本的考え方」と、具体的に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」、④「東京圏のプラットフォーム」を示している。以下では、「新たな自治体行政の基本的考え方」と、①から③までの三つについて、ここまでに興味を持たれている箇所を中心に簡単に紹介する。

まず、「新たな自治体行政の基本的考え方」として、「自治体は、『プラットフォーム・ビルダー』⁽³⁾として新しい公共私協力関係を構築し」、行政サービス提供について、「AI（人工知能）やロボティクスによって処理することができる事務作業は全てAI・ロボティクスに任せ、職

員は職員でなければできない業務に特化することが必要」とする。そして、これまで、「いわば独立した自治体による個別最適の追求が全体最適をもたらした」が、「行政サービスの質や水準に直結しない業務のカスタマイズは却って全体最適の支障となっている」として、「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」と結論付ける。

そして、①「スマート自治体への転換」では、「半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体」のために、「破壊的技術（AIやロボティクス、ブロックチェーン⁽⁴⁾など）」の活用により、「職員は企画立案業務や住民への直接的なサービス提供など職員でなければできない業務に注力することや、「今後、既存の情報システムや申請様式の標準化・共通化を実効的に進めていくためには、新たな法律が必要」といったことを述べる。次に、②「公共私による暮らしの維持」では、「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』へ転換することが求められ」、「負担を分かち合い、暮らしを支えるための体制を構築して、共助の場を創出する」ために、「地域を基盤とした新たな法人を設ける必要がある」としている。そして、③「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」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」すること、「生活の維持に不可欠なニーズを満たすことができる空間を地方圏で確保するためには、圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要」であること、「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を進めていくことが求められる」とし、都道府県が「核となる都市のない地域の市町村の補完・支援に本格的に乗り出すことが必要」とする。

(2) 議論の仕方

研究会の議論の仕方にかかわって、二点指摘しておきたい。第一は、政策形成過程の透明性や参加保障の欠如である。研究会では会議は非公開で、議事要旨のみが公表され、議事録は非公表で、全国市長会、全国町村会の研究会への傍聴を認めず、研究会発足後、全国市長会、全国町村会、全国知事会や現場の自治体関係者からの意見聴取もなされず、報告が取りまとめられている。総務省の他の研究会である「町村議会のあり方に関する研究会」でも同様であるが、中央集権的な性格が政策形成過程においても際立っている。第32次地方制度調査会の最初の総会において全国市長会会長が批判的見解を述べたのもっともなことである。

第二に、この研究会は、総務省自治行政局長やまさきしげたか（当時）の山崎重孝氏の主導で行われ、その意向に沿ったまとめになっている可能性である。山崎氏は、市町村合併の際にも中心人物であったが、先の「町村議会のあり方に関する研究会」の議事録の情報公開請求に対して、議事録は存在しないとしていたが、実際には「テープ起こし」が存在し、「町村議会のあり方に関する研究会」では、山崎氏が議論をリードしていたことが明らかになっており、2040構想の研究会も同様と推測されているのである。

そういった意味で、「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こと、そ

れをアウトソーシングしネットワーク化すること」、「基本的なサービスのやり方をできるだけ標準化して都市圏域全体で地方独立行政法人等にアウトソーシングしていくこと」や、「現在のよう
に都道府県と市町村という二層の地方政府をリ
ジッド（「厳格に」という英語—榊原）にして
おくべきかどうかということも課題になる」と
して、「実際のサービス提供は標準化、ネット
ワーク化、アウトソーシング化によってそれ
ぞれの地域に応じた一元化を進めることが
必要になっていく」などとする二つの山崎
論文（山崎重孝「二〇四〇年」『地方自治』
842号、2018年、同「地方統治構造の変遷
とこれから」『地方自治法施行70周年記念
自治論文集』、2018年）が注目されている。

2 政策の連続性と圏域ガバナンス

(1) 従来の政策との断続と連続

まず、2040構想が従来の政策とどのような関係にあるものと評価できるのかみておきたい。市町村合併・総合行政主体論と自治体間連携・都道府県による補完の関係をみると、一方で、両者は正反対のものであるようにもみえる。また、地方創生政策により人口減少に対処できるかのような発想が、2040構想では人口減少は回避できないから、それを前提にした政策を提案している点で相違があるように思われる。もっとも、地方創生政策は人口をどのように移動させるのかに焦点を当てており、2040構想では、人口の自然減を対象にしているため、人口減といっても異なるものを想定しているのかもしれない。いずれにしても、自然減の原因は何か、今後はどうするかなどの対応

は、本来国が対応すべきことであるが、それを無視して、自治体に多くを委ねている点では変わらないようにも思われる。

しかし他方で、国が事実上、これらの政策を自治体に強制しようとしている点では共通している。先に述べたように、地方創生政策にしても、事実上それが自治体に「勝者なき競争」を強制するものであることは否定できない。また、住民自治を保障することよりも、行政サービス提供に焦点を当てるという意味でも、政策には共通性があると言える。さらに、市町村合併では合併により市町村が消滅するのに対して、2040構想では二層制の柔軟化により事実上消滅するように思われる。

(2) 圏域ガバナンスと二層制の柔軟化

次に、2040構想による圏域ガバナンスと二層制の柔軟化をみておきたい。圏域の市町村間においても、周辺自治体は「圏域の中心都市」のために活動することを求められているようであるが、二層制の柔軟化では県との関係に焦点が当たっている。市町村の規模や行政サービス提供の能力は多様であり、必ずしも、小規模市町村の方が県からより多くの補完を求めているというわけではないが、市町村への事務権限の委譲にも関連して、県による市町村の補完の必要性も多様である。分野によって県による補完が強く期待されるものもあると考えられる。実際には、県の補完機能は大きな割合を占めており、そのことから、都道府県を廃止する道州制導入は困難であるといった主張もなされている。

他方で、県による補完は、市町村の統制となる可能性がある。市町村の意向に沿って県の補完が

なされるとは限らないからである。特に、2040構想においては、標準化・共通化が求められており、自前でできない行政サービスを県が代わって提供するので、自治体ごとの注文を付けるなど言っているように思われる。また、標準化・共通化からは、ともかく行政サービスを提供するので、それに住民が文句を言うなどといったニュアンスも感じる。さらに、必ずしも市町村や県といった自治体が行政サービスを提供するとは限らないことから、その場合には、住民の意見も反映し難いと考えられる。民間企業へのアウトソーシングだけではなく、地方独立行政法人に窓口業務を委ねる場合でも同様であると思われ、市町村や住民による多様な要求は、邪魔者以外の何物でもなくなっている。

(3) 地域自治組織

三つ目に、地域自治組織にかかわる点に少し触れておく。地域によっては、活発な活動を行っており、むしろ頑張りすぎが心配されているようであり、また、本来自治体が対応すべきところを、より小さな単位の地域自治組織に委ねている可能性も否定できない。

地域自治組織については、総務省の別の研究会の報告書（『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』、2017年7月）が、フリーライド対策とも関連して、法人格の必要性を議論している。エリアマネジメントとして、BID（Business Improvement District）に関心がもたれているようである。BIDという用語自体必ずしも馴染みがあるものとは言えないが、それは、都市再生エリアマネジメントにおいて先行して用いられ、費用にかかわる点のみ紹介すると、受益者（事業

者）から負担金を徴収し、市町村がエリアマネジメント団体に交付金を交付するといった仕組みである。こういった仕組みを地域自治組織に応用可能かであるが、大都市部における集客のための事業を念頭に都市再生エリアマネジメントにおいて活用する場合はともかく、非都市部においては、その応用可能性の妥当性は疑わしく、負担や責任を転化するもののように思われる。

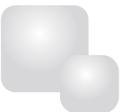
3 標準化・共通化とAI活用

標準化・共通化やスタンダード化の意味は、単に文書書式等の統一を図るといったことにとどまらず、「個別最適」ではなく「全体最適」が必要とする議論や、「プラットフォーム・ビルダー」といった議論に照らすと、自治体がサービス提供者ではなくアウトソーシングした場合を含め、自治体行政そのものの標準化・共通化を求めるものようである。

そして、アウトソーシングとともにAI活用によって、「半分の職員数」でも行政が担当できるとするようである。「職員」として、公務員制度改革によるどの類型までの職員をイメージし、アウトソーシングにどこまで委ねるのかといった論点はあるが、新しい技術によって効率性が確保されるかは確かなものではない。例えば、メール等による市民からの問い合わせや国からの照会・調査依頼があり、時間や場所を問わずに仕事に巻き込まれているといった実態もあるとされている。また、AIを活用する場合にも、福祉や課税領域では毎年のように制度が変わり、情報更新の作業などが必要であり、内容チェックやモニタリング強化などの必要性もある。このことは、AIが

誤った対応をした場合、誰がどのように責任をとることになるのかといった点にもかかわっている。さらに、AIは、自治体が対応するには専門性が高く、民間企業への依存度が高く、行政のあり方の主導権を民間企業が握る可能性も低くない。

職員、しかも一定の経験を積んだ正規公務員でないと対応が困難なものもあると思われる。例えば、AIを窓口の相談業務において活用する場合、単に一つの受付や説明などを行えば足りるのではなく、関連した問題を把握して、それを他の部署に結び付けるといった対応が期待できるかといったことである。こういった日常的な業務にとどまらず、災害などの緊急事態を想定した場合、生身の職員が必要となる。「AIやロボティクスによって処理することができる事務作業」と「職員でなければできない業務」を分け分けしても、「半分の職員数」で足りるなどとは簡単には言えない。



おわりに

最後に、繰り返しになる部分もあるが、数点指摘しておきたい。第一に、国際的なインソーシング（英米）や再公営化（ヨーロッパ）の動向である。アウトソーシングの反対に直営に戻すという事でインソーシングと言われたり、自治体行政の民営化の反対の再公営化によって、サービスの質を改善したり、自治体の総合性・戦略性を確保し、そこで働く者の労働条件を確保するといった動向が存在することにもっと注目しなければならない。

第二に、自治体行政の「標準化・共通化」に

よって、行政を効率的にすることが可能であるとしても、それは地方自治の理念を掘り崩すことである。地方自治の存在意義は、その自治体にあった行政を展開することにあるはずであり、その意味で、「標準化・共通化」は、地方自治を否定するものとなっている。また、現実の住民が置かれている状況は多様なものであり、「標準化・共通化」は、単一の事務の寄せ集めを前提にしたもののように思われ、実際の住民の多様性に対応できないと思われる。

第三に、統治構造上の問題である。圏域に焦点が当てられ二層制についても柔軟化が述べられているが、それは最低限の行政サービスの提供を確保するために、誰が提供しても良く、そもそも自治体以外の外部の団体に委ねることで足りるとしているようである。これで、住民の権利保障に責任をもっているとは到底考えられない。圏域に団体としての実態があるようには思われませんが、それは直接公選の首長も議会も存在しない民主的正統性をもたないものにすぎない。圏域ガバナンスの考えは、自治体や地方自治の存在意義を否定するものである。

最近の行政では、エビデンス（証拠）を求められることが少なくない。しかし、2040構想は将来の危機は煽るものの、いままでの市町村合併や地方創生政策などの過去の政策の検証は不十分なものとどまっておき、これらの政策の検証を先行させなければならない。そして、多数の自治体の「連携」によって、地方自治を保障するものへと国の政策転換を目指す必要があるし、個々の自治体においても、自ら地方自治を放棄することのないようなスマートな（賢明な）選択が必要である。

注（幾つかの用語について説明を行う。(3) (4)の情報系の用語は私の専門とするところではないが、理解の限りで説明しておく。）

- (1)ここでいう Management は「経営」であり、行政の運営を伝統的な「古い行政管理 (Old Public Administration)」から「新しい公共 (行政) 経営」にするというものである。達成目標としての指標を設定し、事後的に達成度を評価するなどの特徴をもっている。
- (2)民間組織が市場から資金を調達し、施設の建設や運営を行うものであり、仕様発注から性能発注への変化、より良くリスク管理をできるものへのリスク移転、支払いの平準化などにより、自治体の負担・コスト削減ができることとされている。民間組織は利益も確保しなければならず、競争もない長期間の契約のため、負担・コスト削減の現実性には懐疑的な見解も少なくないが、長期間経過しないと検証ができず、長期間経過後の検証も困難である。また、法改正により、物権とした公共施設等運営権を民間組織に委ねるコンセッションが可能となり、契約はより大規模で長期化している。本誌で扱われる水道民営化がコンセッションの例である。
- (3)第二次報告書は、その結びで「第一次報告において示した新たな施策 (アプリケーション) の開発と第二次報告において示した新たな自治体行政 (OS) に関する制度設定について具体的に検討を進める必要がある。」と述べている。プラットフォームとは、アプリケーションが機能する OS (オペレーティングシステム) を指しており、自治体にはビルダーとして、OS を構築する役割が期待されている。また、自治体は、サービスの提供者 (プロバイダー) になるのではなく、公共のベストミックスを図る仕組みを構築する役割への変化を求められていると考えられる。
- (4)金融取引等の記録をコンピュータのネットワーク上で管理する技術の一つで、インターネット上の複数のコンピュータで取引の記録を互いに共有し、検証し合い

ながら正しい記録を鎖 (チェーン) のようにつないで蓄積する仕組みであり、「分散型台帳」とも呼ばれるなどと説明される。データベースの一部 (台帳) を共通化し共有することを前提としたシステムで、複数のサーバーに台帳を保管してネットワークを構成するといった説明もあり、標準化・共通化した自治体行政のネットワークの必要性を述べるものと考えられる。

主な参考文献 (2040 構想を中心に)

- 『合併しなかった自治体の実際』(木佐茂男監修/原田晃樹・杉岡秀紀編著、公人の友社、2017年)
- 『どこを目指す、自治体戦略2040構想N0.2』(岡田知弘・角田英昭共著、自治体問題研究所、2018年)
- 『2040年 自治体の未来はこう変わる!』(今井照、学陽書房、2018年)
- 『ガバナンス233号 特集「基礎自治体」の行方』(2018年)
- 『ひろしまの地域とくらし418号 「総務省・自治体戦略2040構想研究会「第2次報告」』(村上博、2018年)
- 『地方自治職員研修716号 「地方自治保障戦略なき「自治体戦略2040構想」』(白藤博行、2018年)
- 『自治のゆくえ』(新垣二郎編、公人社、2018年)

さかきばら・ひでのり 南山大学大学院法務研究科教授、行政法学。主な著書・論文に、『地方消滅論・地方創生政策を問う』(自治体研究社、共著、2015年)、『現代行政法の基礎理論 (現代行政法講座第1巻)』(日本評論社、岡田正則・榊原秀訓・白藤博行・人見剛・本多滝夫・山下竜一・山田洋編、2016年)、『住民と自治 663号』(「地方独立行政法人による窓口業務の包括的処理の問題」、2018年)、『地方自治体の補助金にみる政治的中立性―石川県 MICE 助成金不交付問題』(自治体研究社、2018年)。