【2016 年総会記念講演】

人口減少時代における 地方自治と地方分権再訪

同志社大学政策学部教授
新川達郎

今日は、「地方自治」と「地方分権」について、「地方創生」に関連付けてお話しします。

社会経済環境の変化と 地方自治・地方分権改革の背景

今、人口減少、少子高齢化、労働力人口の減少、社会経済力の低下と、時代が大きく変化しています。しかし、この変化は、今に始まったことではなく、30 年以上前から起こっています。すでに 1980 年代には、今日の事態を予測していました。残念ながらと感じるかもしれませんが、日本社会は、このままでいいという選択を、ずっとしていたと思っています。

その選択のために、いろいろな工夫をしていたことも確かです。この 20 ～ 30 年の間の工夫として、心に残っている一つは、「物の豊かさではなく、心の豊かさを」、もう一つは「国から地方へ、地方分権を」です。世の中のトレンドは、心身ともに充実した生活が送れる社会、地域で安心して生活できる将来像を、みなが描き始めたのが、この 30 年だったと思います。

しかしながら、成長社会から縮小社会、縮退社会への転換期に、本当に低成長や少子高齢化に対応できる社会の仕組みを、私たちはつくってこられなかったのが現状だと思います。

地方分権改革には、大きな期待をもって、地域社会のこれからの役割を想定しながら取り組んできました。しかし残念ながら、身近な暮らしのなかからこの問題を組み立てていく、本当に豊かな地域をつくるための分権改革ではなく、たんに国の事務を地方に押しつけただけの改革になってしまったと思います。

さらに、それぞれの地域が自律自助し、個性を発揮することが求められました。しかし残念ながら、分権を担う側の地方は、この地域をどの方向に向けていくのかを考え、その方向に向かって自覚的に努力することを避けてきた。結局は、横並びで、実質的に集権体制をそのままにしてきてしまったというところがあります。

もう一方で、分権の流れがあったにもかかわらず、合併で市町村の規模を拡大せざるをえなくなりました。主体的に合併を選んだところは別として、合併に乗らざるをえなかった市町村は、分権と自主性、自律性に、確実に失敗したのではないかと思っています。

そうはいっても、この一連の動きは、それぞれの地域だけの責任ではなく、国全体の問題であり、政府の問題です。同時に、私たち一人ひとりの住民の問題でもあることを、自覚しなければならないと思います。

地方創生時代を乗り越える 自治体経営の方向転換

これまでの経緯を悲しがってばかりいても仕方がないので、いろいろな変化に、これからどう対応していったらいいのか、変化に対応して、地域はそれぞれの理想像をどう実現していくのかを考えることが必要な時代になっています。

残念ながら、条件はよくありません。低成長と資源制約下での自治が前提になります。逆にいうと、地域がもっているものを大切にしながらやっていくしかないのです。

今、政府は「地方創生」をやろうとしています。しかし、本当にその地域を大事にすること、地域資源を大事にできる発想になっているかどうか、ここは要チェックです。

これからの地方は、地域から新しい自治をつくるための自己変革の時代に入っていると思います。そうしないと生き残れない。憲法があって、地方自治法があるという枠組みは変わりませんが、その枠内で、それぞれの地域が自らどう変革するかが大きな課題になると思います。自主自律、そしてさまざまな連携協力で、それぞれの地域がいきいきとしてくるような、協働型の都市経営が課題だと思っています。

また、自分たちが中心になって地域をつくっていくという、地域経営に主体的な考え方をもつ必要があります。そういう意識が少なく、口先だけ「行政経営」と言っていては、従来通りで何も変わりません。従来型行政改革から経営改革へ、真剣に変える時代になっています。

今年、「まち・ひと・しごと総合戦略（以下、総合戦略）」が 2 年目に入りました。あと 3 年で終わります。終わった後はどうなるのか。どうにもならないのではと、個人的には思っています。今年も、地方創生交付金として 1000 億円がついていますが、たかだか 1000 億円なんですね。しかも、その 1000 億円をめぐって、各都道府県、市町村が一生懸命競争している。1000 億円もらうためには、それに見合う努力をしないといけない。これも大変です。

「地方創生」がうまくいかないことは、ほとんどの人が予想しています。失敗するということではなく、それぞれに効果があっても、想定通りの効果を発揮するとは、誰も信じていない。

今のような縮小社会、縮退社会の状態は、今後もずっと続きます。そうした社会を前提に、地域の将来の人口ビジョンを考えないといけないのです。政府は「骨太の方針」で「50 年後（2060 年代）に 1 億人程度の人口を維持する」との目標を打ち出しました。しかし、狭い国土で 1 億人は多いかなと思っています。江戸期は 3000 ～ 3500 万人。日本とほぼ同じ規模のイタリアは 5000 万人、面積が同じくらいの先進国でも 6000 万人とか 7000 万人が限度です。

ビジョンで長期的に考える視点だけはよかったと思います。ところが、「総合戦略」は 5 年間です。今年で 2 年目ですから、あと 3 年半。これでは戦略も何もない。将来ビジョンと戦略を密接に関連付けて蓄積できるよう長めに設定して考えることが必要です。

もう一つ重要なのは、少子化です。縮小社会、縮退社会では、それに対応した自治体運営モデルを構築しなければなりません。そういう状況下で、より充実した自治をつくる時代になってきました。かつての高度成長の時代は、毎年、増え続ける余剰所得を、どう再分配していくかに関心がありました。今度は、どんどん減るなかで、本当に必要なものとそうでないものを見極め、必要なものに重点をおいて投資するという「選択と集中」が必要になります。

同時に、資源の絶対量が不足しますから「参画と協働」で進める必要があります。「選択と集中」と「参画と協働」で考え直すという観点から、本来の「自治」を生成する「地方自治」についてお話ししたいと思います。

第 1 期分権改革の展開

その前に、これまでの分権改革は、何だったのかについて、振り返っておきたいと思います。

1995 年に始まった地方分権推進会議の丹羽宇一郎委員長は、「明治維新以来の 3 つ目の、日本の大きな改革だ」と言われました。3 つとは、明治維新、戦後改革、そして分権改革。それくらいの気持で分権改革に取り組まれた。地

方分権推進会議がめざしていたのは、従来の日本の中央集権体制を、日本の法制度、立憲主義に基づいて組み換えようとしたことです。権限委譲、地方自治の自由化、それにともなう地方財源の確保を、基本に進められた。

端的に言えば、国と地方は、上下関係ではなく対等・協力の関係に、また全国画一ではなく、それぞれの地域が個性的で活力ある地域にする、そして格差はあっても、それぞれの地域が、地域としてやっていける、そういう地方自治をつくろうという狙いがありました。しかし、この夢は、自らの手で破ることになります。1999年の地方分権一括法と、同時期に改正された合併特例法です。分権推進委員会は、分権を担う能力を確保するため、自治体の規模を大きくするという集権的な構図を作りました。

その後、地方分権推進会議は、これまでできなかった財源問題に手を付けました。小泉政権の時代に、「三位一体改革」として、大きな税財政制度改革が行われました。地方財政では、地方税、交付税、交付金の合理化を進めましたが、反面、財政赤字を背景に、地方に対する国の歳出が大きく減少しました。その点では「地方貧困化のための改革」だったと言えます。

これが引き金になって、市町村合併、とくに小規模市町村が合併せざるをえなくなり、2005年、06 年の、大きな合併のうねりにつながっていきました。現時点の市町村数は、当時のおよそ半分です。日本の市町村自治体の規模は、世界的に見ても大きなレベルになっています。

分権改革から地方制度改革へ

分権改革で、一定、権限委譲、地方の自由化ができましたが、改めて地方自治の仕組み、地方制度の仕組みを変えていかなければならないという議論も進んでいます。

一つは合併で広くなった地域の中に、もう少し小さい区域での自治を考えていく必要がでてきて、地域自治区制度が導入されました。もう一つは、大都市制度と道州制です。大阪府では、今から 7 年前、当時の橋下知事が提唱しました。頓挫して残念な部分もありますが、大都市制度改革と道州制の議論が同時に出てきました。

しかし、地方自治制度改革は、なかなか進みませんでした。議会の役割は従来の枠組みで拡充していく現状維持になり、住民の権利の拡大は警戒されてしまいました。鳥取県知事だった片山善博さんが総務大臣時代に拘束型の住民投票制度導入を試みられたのですが、結局できず、地方制度改革は中途半端に終わっています。

政権交替：地域主権改革へ

2009 年と 2012 年の政権交替は、地方自治、地方改革にとって重要なエポックだったと思います。民主党の「地域主権」構想は、言葉の使い方として議論がありましたが、新しい地方自治の展望が生まれたと、大いに期待されました。国と地方の協議の場の設置など、地方自治にかかわる改革が一定程度は進みました。地方自治法の抜本的な改革案を、総務省でつくるところまでいったことは、評価したいと思います。

それ以前にも 2006 年には、地方分権改革推進委員会が設置され、分権改革の第 2 期に入りました。委員会では、国の地方機関の事務を委譲する話が俎上に載りました。民主党政権になって、法案を閣議決定しましたが、政権が末期状態だったため、そのままお蔵入りしました。その後は、権限委譲は進まず、福祉施設の設置基準等を緩和するなどの法令による義務付け枠付けを緩める規制緩和が進むことになりました。義務付け枠付けをはずす規制緩和は、毎年行われ、今年は第 6 次になります。

2014 年「消滅自治体」ショック

2012 年の政権交替で自公政権が誕生すると、

地方分権の取り組みは、ほとんど全部止まってしまいました。地方については、分権ではなく、経済の活性化、雇用重視になります。

2014 年 5 月に、日本創生会議（増田委員長）が出したレポートで、「消滅自治体ショック」がおきました。2040 年に、「1800 市区町村のうち、消滅可能性都市は 896 自治体」というものです。本当に 40 年後、896 自治体は消滅するかというと、決してそんなことはありません。しかし、人口再生産能力がどんどん低下することは間違いありません。

この「消滅可能性都市ショック」は、つくられたショックです。誰が後ろで糸を引いていたのか、みなさんは想像しておられると思います。「消滅自治体」は、インフラ整備や地方再編にとって、とてもいい機会になりました。分権から地方再編・整備へという方向にシフトし、地方創生本部をつくり、「総合戦略」をやっていくということになります。

現在、都道府県や市町村のほとんどが「総合戦略」を策定しています。「総合戦略」は、地方における安定した雇用の創出や、地方の人口の定住や交流、そして若い世代の結婚、出産、子育ての希望をかなえ、安心・安全なくらしを守ることを目標とした枠組みです。

「総合戦略」と「2060 年代に 1 億人程度の人口を維持する」人口ビジョンは、ちぐはぐな印象があります。人口は、本当に減少するところと、それほど減らないところがあります。国の政策にしたがって、みんな人口を増やそうとすると、2 億人になると予測した人口学者がいます。個別の対策の集合は、全体の均衡を生まないということです。

合計特殊出生率 2.07 の達成も、あやしいところがあります。出生率を上げる具体的な方法は経済的支援なのですが、舵を切りきれないでいます。人口の絶対数で見ても、これから 20 年間は、若年人口がグッと減ります。2 年後には 20 歳の人口が 100 万人を切り、今年と来年は少し増える可能性がありますが、それ以後は減るので、これから 20 年は、子どもを産む女性の数が減り続けます。では、どうやって人口ビジョンを達成するのでしょうか。国は、外国人を受け入れて人口を維持することが考えられます。日本の社会、経済、文化が、移民を受け入れるかどうかは、別の問題としてありますが、国が政策的に決断すればできます。

困るのは自治体です。とりあえず人口を維持するとしたら限られた人口の取り合いになる。どこかが増えればどこかが減る。そういう人口のゼロサムゲームを本当にやるのかということです。そういう競争ではなく、地域に住み続ける人びとが支えあう人口ビジョンが必要です。

地方創生、総合戦略を地方自治に活かす

私は、いくつかの自治体で「総合戦略」づくりを手伝っていますが、「総合戦略は、それぞれの自治体がたてた総合計画や中長期のビジョンと連携し矛盾しない地域づくりの政策として、活用するのがいいでしょう」と言っています。地域の将来像を実現していくための政策に、上手く位置づけ、そして、従来の総合計画ではできなかった発想、手法を、国からお金が入る「総合戦略」で大胆にやることを考えた方がいいと思います。

地方創生の新型交付金が、今年度に創設され、事業ベースで 2000 億円当てられるはずでしたが、2016 年 6 月時点では未だに動いていません。自治体では、新型交付金が出ないので、それを期待していた事業に手を付けるかどうか決めかねています。

一体、「総合戦略」の交付金というのは何なのか。とくに加速化交付金は、地方を競争させる交付金です。結局、「総合戦略」は、とにかく目先の成果を出すことに関心があって、将来を見据えた地方自治、地域づくりとは違うのではないかと思います。

外国では、国のトップリーダーが 10 年続く国も多いのですが、日本は、安倍政権以前は、近年、1 年で交替していました。3 年もやれば長期政権でした。そのため、日本の政権が打ち出す政策のスタイルは、非常に短期的になっていると思います。その典型が「総合戦略」です。目先だけを考えれば、目先が終わった後に、また同じ問題を繰り返すことになります。そうならないためには、政権にお任せではなく、地方は、地域の将来の姿を描き、そのための中長期の戦略を立てて、独自の施策を展開すべきではないかと思います。

地域力を生かす協働型戦略へ

これからは、地方からこの国をつくる、それぞれの地域が国を支えていくという観点で、地方自治を組み立て直す必要があります。それぞれの地域が、それぞれに自治の仕組みを考えて、地域づくりを積極的にやっていく時代になると思います。もちろん、何を、どう実現していくのか、難しいところがありますが、そのため、当面やるべきことと同時に、将来に向けた適切な運営の仕方を考えていく必要があります。

たとえば高齢社会は、当面の大きな課題です。ただし、2040 年をピークに高齢者人口が減り始めます。高齢化率は高いのですが、絶対数が減ります。減り始めたとき、自治体がつくってきた福祉、介護、医療、保健をどうするか、真剣に考えるべきです。当面、必要なのでとお金を使っていると、莫大な負債が残ります。先を考えて、知恵を働かせて、お金の使い方を考える必要があります。今、求められている行政需要は、ひと世代後には、まったく必要がなくなるかもしれない可能性を前提に、地域課題に対応することがポイントだと思います。

そのためには、地域にあるいろいろな力を組み合わせて使っていく、行政だけでなく、市民だけでもなく、事業者、企業、ボランティアだけでもない、それらをどう組み合わせ、どういう役割分担をし、どういう協力の仕方があるのかを考える必要があります。

地方自治が支えるこれからの社会

こうして将来の地域の姿を考えるとき、私たちは地方自治をどんなふうに組み立て直したらいいかという問題に、もう一度、焦点をあてて考えなければならないと思います。

現在の地方自治の仕組みは、一定程度、「脱中央集権」的な分権体制になっています。しかしこの「脱中央集権」的分権体制自体が、集権体制的に修正されてきている状況をどう考えたらいいかという問題があります。

「総合戦略」にしても、「人口減少対策」にしても、過度な負担が自治体にかかり、自治体の運営を疲弊させています。そのうえ、それぞれもっている貴重な資源をすり減らし、ストックをどんどん壊していく事態になっています。私はこれを「地方自治の貧困化」と言っています。

そういう状態を何とか上手に受け流し、したたかに泳いでいくくらいの知恵があってもいいと思います。ある自治体の副市長が、「国から総合戦略をつくれと言われたのでつくりました。交付金にも手を上げました。それはそれとしてお付き合いはしますが、別にうちはそれで何かしようとは思っていません」と言っていました。それぞれの地域は、それぞれのやり方があっていいのです。「地方自治が支えるこれからの社会」を、自治体が考える時代になってきているのではないでしょうか。

住民への分権から自治を考える

私は、これまで一番、無視をされてきた住民にフォーカスする必要があるのではないかと思っています。住民自治からの再構築です。

しかし、難しいところがあって、地域自治組織では「スーパー地縁法人制度」案ができましたが、これで地域自治がうまくいくかわかりません。地域自治組織は全国にいくつかありますが、そこが効果的に働いているかどうか。既存の組織との軋轢がうまれ、うまくいかずに形だけになっているところもあります。

そこで、地域というより、むしろ一人ひとりの住民が、主体的に動いていく仕組みが必要ではないでしょうか。「その範囲をどうやって広げていくのか。その結果として、地方自治が活性化する姿をどうやってつくっていくのか」。現行の地方自治制度では、できる範囲が限られていますが、さまざまな市民参画や協働ができる仕組みを、条例でつくっている自治体もあります。これに先行した自治体は、人口が減少したとしても、持続可能な地域になっているかもしれません。住民自治によって、地域のさまざまな社会活動の維持は可能だろうと思います。そうした住民の力を引き出せなかった地域は、相当に厳しい状況になるでしょう。

もう一つ、市町村がそれぞれ連携して、個々の課題を補っていくことが必要です。地理的に一体化する「定住自立圏」では、解決できるとは思えません。似たような隣近所では、補いあえるところが少なく、むしろ、機能的に連携効果が出そうなところと協力する必要があります。必要な機能を連携させるのが、広域連携のポイントです。広域連携を従来の枠組みで考えると失敗します。住民同士の結びつきをもっと重視した方が広域連携はうまくいきます。

多層、多元、多様な地方自治

これからの地方自治は、いろいろな自治を組み合わせて、できあがっていくと考えられます。地方自治法で想定している市町村に限る必要はないのです。いろいろな特別地方公共団体もどんどん活用していけばいいと思います。

現在の地方自治法は、所詮、1888 年（明治 21 年）の市制町村制を引きずっているだけですから、変えてしまえばいいだけのことです。地方自治法の根本的な発想転換をして、「住民自治権」に基づいて自治体をつくることです。

「住民自治権」に基づいて自治体をつくるには、どういう組織体制、権限や権能が必要かなど、最低限の法的枠組みを与えておく必要があります。そのうえで、どんな自治体をつくるかは、それぞれの住民が、自由に考えることができたら面白いです。「従来の県や市町村の役割をどうするか、当然、県や市町村はあってよく、市民生活のミニマムは県や市町村が支える。あるいは権限を住民組織や他の団体に譲り渡していくこともあり。市町村や県を超えた自治体も可能になる」そんなイメージをもってもいいのではないかと思います。

市町村もあり、市町村の中にも自治団体があり、市町村の区域を超えた自治組織もある。そういう多層的で、多元的で、多様な地方自治ができていかないと、これからの縮小社会、縮退社会では、住民ニーズを的確に把握し、それに応えていくことは難しいと思います。

ただし、これは多分に夢物語的です。仮にできたとしても機能しない、権限調整できないという批判もあるでしょう。それを乗り越えるのは、大変難しいですが、結局は住民自身が考え選び取っていく住民自治を実現するしかないと思っています。

現実的には、そういう「住民自治権」に基づいた自治を、今の市町村や府県の枠組みのなかで、どこまで組み入れていけるかです。これからの縮小社会、縮退社会に耐えられる地域にするため、どういう自治の姿をつくっていくかを、住民が考えていく必要があると思います。