

圏域マネジメント論とこれからの地方自治 —2040 問題と第 30～32 次地方制度調査会の検討から

新川 達郎

概要

人口減少、少子高齢化が進む日本社会において、地域社会の維持管理を担う市町村の将来の活動についても様々な議論が行われている。住民に最も身近な地方自治を担う市町村は、基礎自治体とされて包括的総合的に住民生活を支える役割を果たそうとしているが、人口構成や社会経済構造の変化は、市町村の活動の未来に大きな制約条件を課しているようにも見える。消滅自治体問題に代表されるように、とりわけ小規模市町村をめぐってその行財政能力が問われ、高齢人口がピークに達すると推計される 2040 年にどのような自治の姿を描くことができるのかが論争されているのである。その議論の焦点の一つは、個々の市町村の区域を超える広域行政あるいは広域連携である。広域的な行政サービス提供によって、財源制約あるいは資源制約を乗り越えようというのである。市町村は、それぞれの自主自立を維持しつつ、なおその個々の能力不足を補完する広域連携に取り組む必要がある。本稿は、地方制度調査会の調査審議や総務省の研究会報告を取り上げ、現在議論が展開されつつある広域行政に関する論点である圏域マネジメントと小規模市町村の将来について検討を試みるものである。検討にあたっては、市町村の自治と地域社会の持続可能性の保持、そして地域住民の広義の福祉の向上という観点から、広域連携の可能性を探求することとしたい。

1. なぜ圏域マネジメントなのか

住民に身近な地方自治を担う基礎自治体とさ

れる市町村はその存続の可能性という大きな課題に直面しているとされる。その真偽のほどは別にして、総務省の研究会や地方制度調査会などにおける研究報告や調査審議の結果等は、市町村とりわけ小規模市町村の危機を強く認識したものとなっている。これまでこうした小規模市町村問題については、高度経済成長期以来進んでいる過疎に対して、市町村合併と広域行政制度の活用によって対処してきた。しかしながら、平成の大合併を経てもいまだ小規模市町村問題が解決できず、その対応策の限界が強く認識されているところである。

その背景には単なる都市への集中や農山漁村の過疎化ではなく、日本全体に見られる人口減少、少子高齢化、経済の縮小、公共部門の資源制約などがとめどなく進行しているという事情があり、その結果として現状のままの地方自治制度を将来にわたって維持することが難しいという認識があるものと思われる。こうした状況にあって、合併が進まなかった大都市圏における市町村や、非大都市圏において合併が成立しなかった小規模市町村についてあるいは合併できなかった市町村について、水平連携の必要性が改めて強調されるようになってきているのである。ところが合併が進まなかったその一方で、水平連携の制度は必ずしも活用できていないし、制度上も不備があるとして、その課題が指摘されている。

市町村という基礎自治体の持続可能性を高めるためには、なにがしかの新たな広域的な対応が必要であり、総務省ではそれを圏域マネジメント論としてよりよく機能する連携の必要性を掲げることになった。その具体的な制度設計については、地方制度調査会の議論によることと

し、新たな水平連携に向かうことになった。もちろん、こうした議論については、市町村側を中心にして、また研究者からも様々な問題提起がされている（小原、2019）。本稿は、新たな広域行政の在り方を求める動向と地方自治の行方をめぐる諸論点について整理しなおし、今後の地方自治制度の改革あるいはその運用の在り方を検討することにしたい。

2. これからの基礎自治体の課題

近年の市町村自治体に関する論点は、人口減少、縮小社会にいかに向かうかという観点からの議論が多くなっている。そして国全体としては「まち・ひと・しごと創生本部」の設置に見られるように、少子化対策と人口維持のための地方創生を目指して地方自治体にも人口減少対策となる総合戦略の策定努力を求めているのである（内閣官房・内閣府、2019）。

人口減少社会のインパクトからみれば、日本は超高齢社会、縮退、縮小社会の時代に入っていることは明らかである。当面する衰退問題についていえば、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、将来予想される人口は、2060年には現在人口の約2/3、そのうちの約40%が65歳以上になるという（URL1）。人口政策に関して国は1億人の人口を維持すること、そしてその水準を維持できる合計特殊出生率2.07を回復することを目指している。しかしながら、そこに至る政策が十分であるのか、その目標とする将来の国民生活のビジョンは何であるのか、必ずしも明確ではない。地域の課題という観点からしても、地方自治体が有効な政策方針を持つことができるのか、それによる地域の将来像をどのように描くことができるのか、不透明である。

これまでの議論では、2014年のいわゆる増田委員会の報告書によって消滅可能性都市問題が提起され、人口再生産の可能性が低くなる地方自治体について消滅の危機を訴えたことが大きな影響を与えている（増田、2014）。報告の基準によれば、現在の地方自治体の約半数が持続不可能とされるのである。消滅自治体ショックは、国の地方創生戦略を生みそして加速させるとともに、地方自治体の行動を触発すること

になった。地方創生のための総合戦略はほぼすべての地方自治体で策定され、人口減少対策が取られることになったのである。なお従来策定していなかった東京都中央区は2019年になって人口ビジョンを策定している（URL2）。また2020年からは新たな5か年間の計画期間に入るところが多い。

1960年代以降のかつての経済成長期以来の過疎問題からすれば状況は大きく変化してきており、従来からの過疎高齢化と限界集落問題は、今日では大都市圏であれ非大都市圏であれ共通する問題として表面化し始めている。限界集落状況についていえば、大都市圏の都市内における限界町内会にも同じような問題を引き起こしており、その地域組織の機能の低下や存続それ自体の危機が現実化しつつある。それを支える地方自治体の行政も、地方行政改革のもとにおいて、職員数は大幅に減少し、なり手不足や専門職不足への対応に追われているのである。

地域社会の持続可能性が問われている状況においては、都市部の市街地中心部も郊外住宅地も、そして中山間部も同様である。直面する人口減少と少子高齢化、そして社会経済活動などの地域社会の活力の低下は、生活維持のためのサービスをいかに確保するのか、それらの主要な担い手となっていた行政サービスの弱体化をいかに補うのかなどが課題となる。そのとき改めて従来の行政サービスを支えてきた住民側の協働体制の崩壊、つまりは近隣地域コミュニティの崩壊にいかに対処するのかという課題に直面することになったのである（URL3）。

地域社会の再生問題は、いまひとつ重要な問題点として、同一市町村内部における地域格差の拡大という問題、あるいは人口減少の影響の地域内不均等という問題をはらんでいる。都市のスポンジ化ともいわれる都市内に人口の粗密があり穴の開いた状態になっていることを指摘する表現も登場してきている（総務省自治体戦略2040構想研究会、2018）。比較的面積の広い市町村にあって人口が密集していないところで発生している問題、つまり中山間などの過疎地域で限界集落問題に直面している地域とも比肩できるような問題となっている。都市内の過疎化（限界町内会現象）と限界集落の崩壊問題は、ともに人口問題であり、地域の社会問題であり、また経済問題である。そして地域社会を支える

地方自治体の行政問題であり財政問題となっている。これらの問題の解決は、いわば生活再建、社会再建、経済再建、そして自治制度再建という課題に答えなければならず、それらについて個別に対処していくことでは解決できない問題に解答を求めることになる。いわば分裂した生業とまちづくりの再統合課題に直面しているともいえるのである。

3. 基礎自治体の役割問題と広域連携による課題解決

基礎自治体としての市町村の責務は幅広い。多くの自治事務を法定されているだけではなく、自治的にそれぞれの地域の条件に応じた任務を果たそうとしているのである。たとえば、保健、福祉、教育、都市整備、経済振興、環境保全など住民生活の全方位にわたる分野への対処を求められている。そしてこれらを総合してまちづくりに取り組まなければならない。広い意味での住民福祉を高めること、つまりは住民の暮らしの質と持続可能性を高めることが、地方自治体の課題であるし、とりわけ住民に身近な市町村の役割となる（原科・小泉、2015）。

現実には単独の地方自治体としてすべての市町村が上述したサービスを提供できるわけではない。中核市以上の規模であればありうるとしても、一般の市町村においては財政規模や専門能力の装備の点では無理があることは明らかであろう。もちろん大都市自治体は、都市圏の中心的自治体としての高次都市機能やそのサービスの提供を、当該都市内だけではなく周辺地域にも波及させることになる。高次の産業経済や雇用、医療、健康、福祉、安全、教育、文化、芸術機能などは、都市内に限定されることなく、周辺やあるいは遠隔地をも結んでサービス提供が行われることも実態としてありうるのである。問題は、こうした都市的機能をいかに維持していくのかを、小規模自治体も大都市も共に考えていかなければならないという点にある。

この問題を広域的な圏域という観点から市町村基礎自治体の水平連携の課題としてとらえなおしてみたい。ここでは、新しい広域連携を考える必要があると考えられる（大西、2010）。つまり、広域連携の必要性があり、それに関す

る具体的な諸問題があるということができているが、その一方では、必要性の認識がありながら実際には進まない問題解決という実態があるともいえるのである。そこでは、市町村連携の新たな形を考える必要があるかもしれないし、従来の枠組みを超えて、都道府県連携と市町村連携の組み合わせ、つまりは水平的連携と垂直的連携の組み合わせで考えていく必要があるかもしれない。

その一方では、直面する問題がそれぞれの市町村ごとに大きく異なっている現実からは、多様な組み合わせでそれぞれの必要を満たすような広域連携を考える必要がある。別の言い方をすれば、多層型でネットワーク型の広域連携へと向かうことが、人口減少社会における広域連携あるいは縮小社会を見通した行政機能の提供においては必然となっているともいえる。なぜなら、一様な資源配置と分散が前提であれば広域行政によるスケールメリットは規模拡大によって確保できる側面があるが、不均一な個別構成要素のランダムな配置という条件下においてそれらを標準的に統合しても、個々の機能の過剰や過小を生むだけなのである。

人口の減少と過疎化が進む中では、サービスの組み立て直しは、個別のサービスの維持と向上に着目して進められなければならないのであり、単なるサービス提供主体の統合や実施権限主体の統合という区域の拡大では問題は解決しないのである。例えば、観光、防災、救急、廃棄物処理、電算システム、情報システム、徴税機構などの先行例を考えてみるなら、広域的な連携が進んでいるが、それは地域ごとに特有の範囲を持つものであり、特定の機能に特化しているものである場合など、決して包括的総合的な広域行政などではない。むしろそれぞれの構成市町村の条件に合った組織形態やサービス分野が選ばれているのであり、選択的に広域行政の仕組みを活用しながら連携を進めているのである。

もちろんこれらの広域的な連携による課題解決については、様々な手法がすでに用意されており、それらの活用が進められている。一つには、地方自治体間の法定協議会、あるいは事実上の協議会による連携は、広域的な連携の窓口として重要であるし、事実上の協議会は、柔軟に運用できることから、むしろ実質的な広域連

携への最初のステップということもできよう。また、事務の委託や施設の区域外設置も進んでいる。事務処理を他の地方自治体に委託することは、小規模団体にとっては効率的に業務を遂行するには便利な方法である。もちろん委託費がサービスとの関係でコストパフォーマンスがよいかどうかは常に問題になる。施設の区域外設置も、福祉施設や教育施設などについては、多用される方法である。施設が設置される環境条件や維持管理経費などの面で有利であることから、福祉施設や教育施設などの区域外設置も活用されている。

伝統的には大規模な施設を必要とするような供給処理系の事務については、従来から一部事務組合方式が利用されてきている。全国に一部事務組合は、消防や廃棄物処理などを中心に約2500団体がある。なお、類似の仕組みであるが、近年では新たな一部事務組合の設置ではなく広域連合の設立が行われており全国に118団体がある。後期高齢者医療や地方税回収機構などがみられる（総務省、2019）。

実際には、こうした広域連携の問題としては、連携それ自体が進まないところにあるといわれている（第30次地方制度調査会、2013）。その理由としては、広域連携の制度における意思決定が構成団体の長と議会の全員一致を前提としており、硬直的であって柔軟な対応ができないことから、積極的に活用しようという意欲を持ちえないことがある。また、組織的にも制度的にも運営の変更が難しいことから、広域連携に求められる機動的な対応ができないことにより、効果的・効率的ではない広域連携となってしまう。結果的に、広域連携の仕組みは現実にはなかなか増えていかないことになる。

広域行政という観点からは、実は、都道府県の役割について考えておかなければならない。広域自治体とされる都道府県は、本来的に市町村の範囲を超えた広域行政の役割と市町村に欠けているところを補完する役割、また市町村間の連絡調整を果たすことがその使命である。市町村の自治を尊重しつつ、なお都道府県の在り方について、その本来の役割機能、あるいは規模能力からの再検討をしていく必要性がある。その課題の一つは、市町村間の水平的連携に対して、府県の市町村への垂直的補完をどのように位置づけるのかという問題である。市

町村と府県との広域連携が成立している場合もあるが、他方では画一的なものが多く、必要最小限にとどまっているところもあって、広域連携としての発展性には欠けることになる。加えて、都道府県域を超えた広域連携の検討については、今のところ関西広域連合を除けば議論それ自体が不足している。道州制論議などもあるが、広域連合との重なりと矛盾も指摘される中で、施設の区域外設置や災害時の相互応援などのように府県域を越えた都道府県間の連携や市町村間の連携も模索されるところである（関西広域連合、2018）。

4. これまでの地方制度調査会の調査審議

国においてはこうした市町村の実情から市町村広域連携の取組が必要だと考え、地方制度調査会において検討を進めることになった。近年においては、第30次地方制度調査会以来、その検討が熱心に進められている（第30次地方制度調査会、2013）。

第30次地方制度調査会は、2013年6月の答申において、大都市制度改革とともに基礎自治体の行政体制整備に関する答申を行っている。少子高齢、縮小社会に対応する広域連携の必要性が指摘されているのである。そのために、市町村の役割分担と連携協約の制度化が総務省の研究会から提案されていたがその新たな制度化に向けて検討を進めるよう答申している。また、三大都市圏の市町村についても人口減少と社会経済変化のもとで、双務的な関係の中で役割分担を行い広域連携を行いサービスの集約を求めている。具体的には、中核都市などを中心とする広域圏での連携である地方中枢拠点都市圏の促進や、大都市を中心にもたない人口5万程度の都市が中心となる圏域における定住自立圏の推進が促されることになった。また、第30次地方制度調査会答申では、中心市を持ちえない遠隔地の小規模市町村については、府県による垂直的補完が必要だとしている点も特徴的であった。

第30次地方制度調査会による市町村広域連携の提案は、その後も必ずしも即効的な問題解決には結びつかなかった。広域連携制度による対応を求めてきたが、三大都市圏基礎自治体の

課題となる急速な高齢化の進行による高齢者医療、介護、生活保護問題への解決策は見通すことができない。従来はその機能を補完してきた家族やコミュニティの機能低下は顕著であり、都市中心部における高齢世帯の独居や老老介護と言われる状況を改善する道は見出しにくい。加えて、高度成長期から半世紀を経て社会資本（公共施設）の老朽化は著しく、更新問題は経済縮小と財政制約のもとで極めて厳しい条件下にある。大都市圏内の住宅都市問題は、一方で空き家の管理問題とともに、高齢化した世帯の住宅問題、とりわけ老朽化対策が喫緊の課題となっており、市町村の資源の再編による問題解決つまりは合併や広域連携の必要が主張されることになる。この点では実は大都市圏域においても農山漁村地域においても同様の問題がすでに進んできているのである。

このような課題がある中で、第31次地方制度調査会は2016年2月に「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」を行った。その中で広域連携等による行政サービスの提供について提言し、市町村間の広域連携が可能な地域においては、連携中枢都市圏や定住自立圏の柔軟な活用が指摘されている。この答申では、市町村の広域連携を中心市型と非中心市型、そして都道府県補完型に区分して論じている。また三大都市圏の水平的な市町村連携を強調している。

市町村間の広域連携については、従来のように単独の市町村で人口減少社会を乗り越えて行政サービスを提供し続けることは現実的ではないとして、2014年に法定された連携協約制度などを活用すること、また外部資源の活用による行政サービスの効率的な提供を進めることを提案している。後者は複数の市町村によって構成される地方独立行政法人による行政サービスの提供体制を訴えている。

三大都市圏については、人口減少がもたらす影響はより急激で、より厳しい状況に直面しているとみる。市町村合併が進まず、市町村間の広域連携推進が必要だという観点から、地方圏よりも交通機関が発達しているため、他の市町村との役割分担を大胆に行うことにより、相互補完関係を築きやすいという。メリハリの効いた市町村間の広域連携への期待として、大都市圏市町村に適した広域連携が可能だとする。そ

こでは市町村の規模・能力が一定以上あること、昼夜間人口比率が1未満の都市が多数あることから、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担が有用であるが、こうした広域連携が十分に進捗していないと指摘し、公共施設等総合管理計画の推進や介護など福祉サービスのあり方等の議論をきっかけに広域連携を推進するよう求めている。

地方制度調査会の答申等を踏まえて一連の広域連携において活用が期待される制度として、2014年の地方自治法改正により法定された連携協約制度と事務の代替執行制度がある。まず、連携協約制度は、市町村間の広域連携を一層促していくため地方自治体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化したものであり、地方自治体は「連携協約」を締結できるとしている。連携協約とは、他団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める内容を持ったものである。

また、事務の代替執行制度は、広域連携では課題の解決が難しいときに柔軟な連携の仕組みを活用するための仕組みである。他団体が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにするものであり、地方自治体は、その事務の一部を、当該団体の名において、他の地方自治体の長等に管理・執行させることができるのが、事務の代替執行の制度である。

政策的には、総務省の主導により、中核都市などを中心とする広域圏での連携である連携中枢拠点都市圏の促進や、大都市を中心にもたない人口5万程度の都市が中心となる圏域における定住自立圏の推進が促進されることになった。定住自立圏構想は、人口5万程度の中心市が「中心市宣言」を行い、周辺市町村と定住自立圏形成協定を結び、医療や福祉、教育文化などの役割分担をしようとして、共生ビジョンを共に策定して、その実現を目指すという。定住自立圏は2019年には123圏域で成立している。

連携中枢拠点都市は、中核市程度の地方中枢拠点都市を核に圏域の連携を促進し、都市機能の「集約とネットワーク化」を図る総務省の政策である。国では圏域における役割に応じた適切な財政措置を講じる必要から、国費モデル事業を実施するとともに地方財政措置をとっている。2019年現在、32圏域が指定されているが、例えば、姫路市を中心とする播磨圏域では、連

携中核都市宣言があり、連携協約の締結（圏域の方向、連携分野、役割分担等）が行われ、都市圏ビジョン策定が進んでいる。

5. 自治体戦略2040構想研究会報告と第32次地方制度調査会

広域連携に向けては様々な施策がとられているが、その一方では、すべての地方自治体に波及するところまで進んではいない。その一方では、人口減少と地域社会の縮退は着実に進んでいる。こうした事態に対して総務省は、新たに研究会を設置して、2040年問題の検討を始めることになった（総務省自治体戦略2040構想研究会、2018）。2018年7月には研究会の結論を得たことから、第32次地方制度調査会を設置して、人口減少と縮退問題に取り組むことになった。

いわゆる2040研究会では、日本の人口構造、社会経済の動向そして地方行政の在り方について考えることとした。その検討からみるならば、以下のような診断を下し、処方箋を描き出そうとしているといえる。

2040年には団塊ジュニア世代も66歳以上になること、そして高齢層が多数を占める棺桶型人口構成へと変化することを想定し、なお市町村ごとのその変化の違いを明らかにしている。人口1万人以下の市町村は現在360団体あるが、その中で、2015年から40年にかけて、40%の人口減少を経験するところが120団体、50%減が149団体、60%減が99団体と推計されている。少子化はさらに進み、子どもの数が減少することによって、学校教育の小規模化が進むだけでなく、地方圏を中心にして大学減少で地方での進学が困難になると予想する。また、高齢者の絶対数は40年まで増加すること、特に東京圏は高齢化が急速に進むために他の団体に介護を依存することになると予想されている。

また、インフラ老朽化、公共交通の衰退、水道や公共料金値上げは必至であり、都市の低密度化によるいわゆるスポンジ化現象が広く見られるようになってくる。空き家や空き地の増加が進み、中山間では集落機能維持が不能になるとする。労働力不足と就労ギャップが進み、若者、女性、高齢者の雇用問題が多発する。経済

的にみれば、2040年は内政上の危機ともいべき状況であり、労働集約型サービス産業は低い生産性にとどまるとともに、新規の開業や市場からの退場・廃業が進まない停滞した状況に陥る。その一方では、人工知能やロボット技術が革新的に進み、それらに取って代わられる労働者が増える。こうした先端技術や生命科学などとの共存協調社会へと向かわざるを得ないともいう。

2040年には、地方自治体は、持続可能な住民サービスが提供できるプラットフォームづくりを進める必要があるという。自治体行政(OS)の大胆な書換えて施策機能を最大限発揮することが求められている。その中で東京圏問題については、入院介護ニーズ急増で地方人材が東京に集中し、子育て負担が増えることで少子化はさらに進行し、高齢者が高齢者を支えることから、地方自治体単独による対応はますます難しくなる。また地方圏問題としては、地方の資源である人材や資金の流出が進展し、集落機能の維持不能で山林等の管理が困難になるが、その対策のためには地方移住の環境整備を進め、事業刷新をしつつ担い手を集約して維持していくことが求められるという。

一連の内政上の危機も、考え方によればチャンスでもある。従来の雇用モデル崩壊は、新たな柔軟な就労とその受け皿の開発を促すとともに、共助領域拡大によって副業を含めた新たな経済の活性化を可能とする。また教育力の低下については、教員の確保や多様な新しい教育環境の提供、そして地方のSTEM（科学、技術、工学、数学）高等教育の確保をすることによって、地方の底上げを果たしていく。都市のスポンジ化については、都心部の人口集積の機会ととらえ、生活機能維持空間への集住を通じて、治安や救急の確保を行い都心居住の魅力を増やすことができる。インフラの老朽化については、その点検とストック活用を図り、職住接近ができるインフラ更新整備を優先して、ひるがえって圏域の持続可能性を確保していくことができるとされる。

こうした社会モデルを想定した新自治体行政モデルとして、人口減少下のスマート自治体の構築を目指すという。人工知能(AI)やロボティック・プロセス・オートメーション(RPA)の活用により、自治体行政の標準化・共通化の

ための情報システム化を達成する。そのことによって例えば申請様式や申請処理の共通化が可能となる。また公・共・私による暮らしの維持機能を高め、協力関係作りのプラットフォームビルダーとしての地方自治体役割を措定し、人材や財源供給の公共支援環境整備を進める。その際に新しい協力関係として、シェアリングエコノミーへの注目や専門性を活かす機動的な仲介を促進する。また、担い手確保のための地域の法人化（地域自治の仕組みづくり）による組織基盤を再構築する。

圏域の衰退は進むが、その中で持続可能性を追求していく。地域の中心都市の衰退による高度医療、交通結節、高等教育、ビジネス支援、商業施設などにおける衰退や機能低下、その結果としての都市機能喪失危機に対して、市町村の資源を連携し行政の標準化を達成して戦略的に都市機能を維持していくのだという。現状の連携は利害衝突回避型で効果的ではないため、重要都市機能の分担の合意形成ができる広域的対応力（圏域ガバナンス）が必要だとしている。また産業振興や都市建設など圏域単位で合理的に政策遂行できる制度設計のために、圏域を枠組みとして広域調整手段を持つことが求められる。それによって、人口減少する圏域で機能できる中心都市への集積が実現できるという。

このような圏域行政を進める法律上の枠組が必須であり、その実体化が求められるとともにそこには企業家の参加が必要だと考えている。この圏域マネジメントにおいては、従来の市町村行政フルセット主義からの脱却によって、圏域単位の行政を標準に、戦略的に都市機能を維持しつつ専門的行政課題に対応していく。危機的な行政課題は、現状の連携では解決不可能であり、広域問題への対応力の強化と圏域のガバナンスの強化が求められるという。そのために、圏域の考え方を個々の制度に組み込み、連携促進のルール、連携への財政支援、連携しない場合のリスクの可視化を行うこととし、そのための圏域単位の行政を推進するべく、法律上の枠組づくりを行うとともに、中心都市のマネジメント力向上を図るとしている。

また、都道府県と市町村の2階層制度を柔軟化することも重要だとする。地域に応じた府県と市町村の機能を結集した行政の共通基盤構築を進めること、核となる都市があるところでは

圏域形成をする中心都市がリーダーシップをとって行政標準化と合理化を実現するが、同時にそのための財政措置をとることとする。また中心となる都市がない地域については、都道府県が市町村補完支援で圏域的対応を行うこととし、従来の都道府県や市町村の枠を超えた専門職職員の柔軟な活用なども検討するとしている。

以上のような2040研究会の報告に基づいて、第32次地方制度調査会は2018年7月5日に発足したが、首相からの諮問によれば、圏域における地方公共団体の協力関係について調査審議すること、また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することとしている。具体的には東京圏の広域問題及び小規模市町村に関する圏域マネジメントが課題となるとされていた。

第32次地方制度調査会の中間報告（2019年7月31日）によれば、2040年頃には85歳以上の高齢者が1000万人を突破し、東京など三大都市圏でも高齢化が進行し、医療や介護の働き手が労働者の5人に1人を占め他分野の人材確保に影響を与える恐れがあるという。そしてインフラの維持管理費増のために、事業の集約・複合化を進めなければ、将来世代の負担増加が懸念されると強調した。また今後さらに東京への一極集中が進行し、大規模災害時のリスクとなり、ひるがえって地域社会の持続可能性への脅威となると警告している。そのため、今後の対策としては、働き方改革の進展や副業・兼業による人材の共有によって、人口を奪い合う競争から協調へ転換する必要性を指摘する。またSociety 5.0を念頭において、人工知能（AI）などを活用し地域の利便性を高める「スマートシティ」の実現も提唱している。

東京圏の広域行政や小規模市町村の圏域マネジメントの強化については具体的な提案は中間報告にはないが、今後の国の方向としては、地方制度調査会の検討から、行政サービスや各種事業の広域化などを進めたいものと考えられる。合併がかなわなければ、強力な広域行政化を進めたい意向であるともいえる。もちろん地方自治体側、特に市町村からは反発や異論が続出したのが、第32次地方制度調査会の中間報告を了承した総会であったと報じられている（産経新聞、2019年7月31日付）。全国町村会では、すでに研究会を設置して、課題対応

の先進地域として自主的な努力を重ねているという町村の立場からの主張を展開している（全国町村会、2019）。

いずれにしても、自治体戦略 2040 と第 32 次地方制度調査会審議の課題は、地方自治の本来の在り方を踏まえたものとならざるを得ないはずであり、こうした観点からの次のような根本的な批判にさらされることになる（新川、2018）。

第 1 の批判は、広域行政や圏域マネジメントが必要だとしても、それを選択するにあたり小規模市町村には自己決定権限が認められるべきだという観点であろう。この問題指摘は、小規模市町村の将来は誰が決めるのかという観点である。地方自治の本旨からは市町村の自己決定権を尊重することは当然と言えよう。

第 2 の問題指摘は、こうした圏域マネジメントは住民自治をどのように考え、位置付けているのかという点である。残念ながら住民の参加が積極的に語られているようには見えない。

この問題は第 3 の問題指摘と結びついて、周辺におかれた小規模市町村の権限が軽視され、圏域の中心市や都道府県が優先されるのではないかという疑問である。中心都市に対して圏域内の周辺市町村は劣位の地方自治体となるのであろうか。

第 4 の問題指摘は、中心市への集中は本当に圏域の機能維持につながるのかという点である。技術革新が進む中で社会経済や政治行政の革新的変化も予想される中で、圏域マネジメント論は結局のところ現状の延長において行政サービスとその広域的処理の必要を見ているのではないか。広域行政それ自体も抜本的に技術革新によって変化することを考えなければならないのである。

第 5 の問題指摘は、小規模市町村の多くはすでに人口減少と少子高齢化を経験しており、それに対してそれぞれの対応を果たしてきているという点である。その努力や成果を正確に評価していく必要があることは言うまでもない。

これらの疑問に的確にこたえられない限り、新たな圏域マネジメントの法的仕組みの提案は困難になるのではないだろうか。もちろん、人口減少や縮退社会における地方自治体とその地域社会の変化は前提であるとしても、また技術革新による業務の変化に対応することは必然で

あるとしても、地方自治がその地域の住民ニーズに応え続けることが第一であり、その自治機能の維持こそが持続可能な地域のための第一歩ではないだろうか。このように考えてみると圏域マネジメントの仕組みは、それを誰が何のためにどのような手段を持つものとして、どのように組織化するのか、そしてそれらをどのように制度化するのかは、それぞれの地方自治体の自主的な努力にゆだねることになるのかもしれない。

6. これからの基礎自治体と広域連携

これからの市町村が基礎自治体として機能していくうえで何らかの広域連携が必要であるとしても、現実には水平的補完であれ連携は難しい。その困難さは、市町村間の意識と行動の差の中に顕著に表れている。そのことは現実には広域連携について本来的に各市町村が分有しなければならぬはずの責任の所在についても曖昧なままに残している点に明らかである。結局は、だれも責任を取らない仕組みのように見えるのである。一方、都道府県の事情もそれぞれの違いがあり、垂直的補完の困難さも明らかであった。都道府県の能力の限界は明らかであるし市町村の限界との関係では、弱いところ同士が補完しあうことで後ろ向きの垂直補完となり、サービスの質量が低下するような相互依存の負のスパイラルも想定されかねないのである。

個別の地域条件に応える制度設計の困難は、地域ごとに異なるサブシステム（生業、暮らしの最低条件）を維持する地域行政サービスの要請に対応することができるような新しい広域連携の必要とその実現可能性の探求が必須となるところにある。その際に考慮すべき条件としては、地方制度調査会等においても繰り返し触れられてきた包括的機能を持つ一体的な地方公共団体論の限界という点であろう。従来型のフルセットの国、広域自治体、基礎自治体という考え方から脱することであり、多方向で多元的な広域連携を考え、場合によっては都道府県境を超えることもありうる発想が必要とされる。ここでは圏域マネジメント論も Full-Set 型から Joint-up Government 型への転換が求められているのである（Bogdanor, 2005）。

別の言い方をすれば、ネットワーク・ガバナンスの実現へとむかうことである (Kettunen et al, 2007)。つまり、多元的多層的ネットワークと各政府が働く焦点となる地域でのネットワーク機能を実現することであり、それが住民生活を支える姿こそがこれからの広域連携の形態ということになる。この広域連携のネットワークは多様で多元的であり、それらを重ねた重層的で多中心的に広がる広域連携がその本質となる。具体的には、保健、医療、介護、福祉、産業振興、公共施設管理などの政策領域におけるミニマム財源とミニマム専門能力の確保を、機能やサービスに即した広域連携とその行財政基盤によって実現しようというのである。ここでは地理的な隣接性などの範囲にとらわれない広域連携が求められているのであり、大都市圏域と過疎地域との都市農村交流ネットワークがその基盤となる場合も想定できる。政策機能別に広域連携が進む場合には、その交錯の範囲は府県境界を超えた市町村間の広域連携や地理的に隣接していない場合 (例えば施設の区域外設置等) あるいは大都市圏のネットワークが府県を超えて他の地域と連携する場合、災害時の相互援助のように個別の市町村相互が府県を超えて連携する場合、他の地域の住民や事業者と連携する場合など、多様に考えられる。

このような重層的ネットワーク型広域連携には長短がある。争点や課題の解決のためには柔軟に新たなネットワークを組み立てることが比較的容易であり、そこには利害の共通性があれば連携ビジョンの共有が可能となる。政策形成と実施のネットワークの機動的な編成と迅速な問題対応がメリットである。しかしながら、行政責任と民主的なガバナンスの確保問題については、透明性や公正さを客観的に保証する措置や住民参加を実現する制度設計が求められるが、これらを実現することは難しい。民主主義の確保はネットワークの柔軟性と多様性に対応して複雑で困難な作業となる。また、財源確保と行政体制の確立については、負担の分任基準や権限の移管、組織編成やそれらの管理の方法などについて検討すべき事項は多く、実際の制度構築はやはり複雑を極めることになる (Provan and Kenis, 2008)。そのことは経済的財政的負担の増大や効率ないしは費用対効果の悪化という問題を一時的にであれ招くことも

あるかもしれない。何よりも、機動的で柔軟な運営を旨とする広域連携ネットワークの確立問題は、様々な環境の変化への応答性が求められるのであり、いわば安定させないで動的に問題対応ができる仕組みを維持する方法の模索が肝要となる。もちろんこれらの検討は、それぞれ慎重に議論を重ねなければならないところであり、一朝一夕に結論を得られるわけではない。実務と理論とを架橋しながらさらに今後の検討を重ねるべき課題というしかない。

参考文献

【日本語文献】

- 大西隆編著 (2010) 『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社
関西広域連合 (2018) 『広域行政のあり方検討会報告書』
小原隆治 (2019) 『自治体戦略 2040 構想をめぐる論点』『住民と自治』2019年2月号
全国町村会 (2019) 『第32次地方制度調査会への対応について (報告)』2019年3月
総務省 (2019) 『地方財政白書 (平成31年版)』
総務省自治体戦略2040構想研究会 (2018) 『第1次報告 (2018年5月)』『第2次報告 (2018年7月)』
第30次地方制度調査会 (2013) 『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申』
第31次地方制度調査会 (2016) 『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』
第32次地方制度調査会 (2019) 『中間報告』
内閣官房・内閣府 (2019) 『まち・ひと・しごと創生基本方針2019』令和元年6月
新川達郎 (2018) 『圏域マネジメントと民主的ガバナンスの課題』『ガバナンス』2018年9月号
原科幸彦・小泉秀樹 (2015) 『都市・地域の持続可能性アセスメント—人口減少時代のプランニングシステム』学芸出版社
増田寛也 (2014) 『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社

【外国語文献】

- Bogdanor, Vernon (2005), *Joined-Up Government*, New York: Oxford University Press
Kettunen, Pekka., Arto Haveri, Inga Nyholm, Teele Pehk and Ari-Veiko Anttiroiko (2007), *Network Governance at Regional and Local Level in Finland*, (Working Paper), Center for Democratic Network Governance, Roskilde University
Provan, Keith G. and Patrick Kenis (2008), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2)

【参考 URL】

- URL1 国立社会保障・人口問題研究所 (2017) 『日本の将来推計人口』
<http://www.ipss.go.jp/html> 2019年9月30日閲覧
URL2 東京都中央区 (2019) 『中央区人口ビジョン』
<http://www.city.tyuo.lg.jp/kusei/> 2019年9月30日閲覧
URL3 国土交通省 『安全・安心社会の確立に向けた国土交通行政の展開 1 都市部、地方部における地域コミュニティの衰退』
<http://www.mlit.go.jp/html> 2019年9月30日閲覧