

自治体戦略2040構想研究会報告について

今 井 照

1. はじめに

2018年7月、総務省に置かれた「自治体戦略2040構想研究会」が第二次報告を公表した。先行して公表された「町村議会のあり方に関する研究会」報告書（2018年3月）と併せて、第32次地方制度調査会で制度化（法制化）に向けた審議が行われ始めている。この研究会報告については既に多方面で議論が起きているが⁽¹⁾、本稿ではその概要と論点を整理することにしたい。

2. 研究会の概要

(1) 設置に至る経緯

この研究会の設置が明らかになったのは、2017年9月19日にあった野田聖子総務大臣の閣議後記者会見においてであった⁽²⁾。記者会見の翌週の9月28日、憲法第53条に基づく臨時国会召集要求を4か月以上も拒否し続けた安倍内閣は臨時国会冒頭で解散を表明し、10月22日に衆院選が行われている。政党再編を含む政治的混乱と空白の真っ只中の10月2日に第1回の研究会が開催されている。

記者会見での野田総務相の発言は次のとおりである⁽³⁾。

総務省では、新たに「自治体戦略2040構想研究会」を設置し、来月2日に第1回会合を開催いたします。（中略）自治体行政の「社会構造の変化への強靱性」、す

(1) たとえば、『ガバナンス』2018年9月号特集「『基礎自治体』の行方」。

(2) その記者会見のほぼ1か月半前の8月3日に野田総務相は就任した。

(3) 総務省ウェブサイト。http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000625.html

なわち「レジリエンス」を向上させるために、2040年頃の行政課題を整理して、そこから逆算する形で今後の自治体行政のあり方を展望し、対応策を検討することとしたものです。（中略）詳細な内容については、この後、事務方から説明をさせます。

研究会の設置そのものに唐突感があり、設置時期にもあわただしさが感じられる。後述するように、研究会の進行にも問題が指摘されている。どのような経緯から研究会設置が決まり、どうしてこの時期に発足したのか、その背景は不明であり、ここでは憶測を差し控えたい。

ただし、ヒントがあるとすれば、研究会発足直後、『地方自治』2018年1月号に掲載された「『二〇四〇年』」という論文にある。筆者は山崎重孝総務省自治行政局長であり、この研究会を所管している。この論文では、研究会設置の主旨が説明されるとともに、課題に対応していく「私なりの視点」が示されている。個々の自治体で「バラバラに供給してきたサービスのやり方を共通の基盤で見直していく」「個々の地方自治体を超えるサービスの供給体制を構築する」「東京圏など三大都市圏域全体をマネジメントする何らかの実質的な連携の仕組み」が必要、等、第二次報告の柱となるような方向性が既に提示されている。

（2）運営要綱

初回で提案されている「運営要綱」によれば、研究会の運営について次のように定められている。

- 本研究会は、非公開とするが、研究会終了後、次の場合を除き、配付資料を公表する。
 - ① 公開することにより当事者又は第三者の権利及び利益並びに公共の利益を害するおそれがあると座長が認める場合
 - ② その他非公開することが必要と座長が認める場合
- 本研究会終了後、速やかに議事概要を作成し、公開する。

ここにあるとおり、総務省のウェブサイトに掲載されている議事概要には「意見交換（概要）」として、当日の意見が整理されている。ただし、箇条書きになっていて

発言者の氏名はなく、有識者委員の発言なのか、それとも事務局による説明なのか、それとも当日出席している総務省の役職者の発言なのか、あるいは後述する「ディスカッションフォーラム」メンバーである府省官僚の発言なのか、一切不明である。意見相互の関係もわかりにくく、断片的な発言が連なっている。

このように公表されている「議事概要」だけでは、議論の進行が理解しづらく、どのようにしてこのような報告にまとまったのかという経過がわかりにくい。また、配付資料として会議に配られているはずの報告文案が公開されていないなど、不自然な点もある（もしも報告文案を委員に提示しないまま報告をとりまとめたのであれば、さらに大きな問題であろう）。

『自治実務セミナー』2018年7月号は「第一次報告」の特集となっていて、その概要とともに「特集2」で委員それぞれが「思いを語る」文章を寄せている。総じて多くの委員が「研究会での議論は極めて活発で、各委員とも忌憚のない意見を自由に交わし」（清家篤座長・日本私立学校振興・共済事業団理事長）合ったことを評価している。おそらくそのとおりでだろうと思うが、「議事概要」だけではそれが伝わってこない。

総務省は、作成されているはずの「議事録」（発言録）については私文書とみなし、文書不存在扱いにしているようであるが、「議事録」は公費で作成されているはずであり、公開するべきであろう⁽⁴⁾。

またこの研究会の特徴として、「ディスカッションフォーラム」が設置されている。配付資料によれば、関係府省（警察庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、総務省×2）の若手課室長クラス（団塊ジュニア・1994～97入省職員）8人が議論を行う場を設けるとなっている。「ディスカッションフォーラム」は随時開催されるほか、「メンバーは、可能な限り、研究会にオブザーバー参加する」とされる。

つまり総務省に置かれた研究会に、関係府省で将来を嘱望されている職員がバックアップメンバーとして参加していることになる。毎回の研究会で配付されている事務局資料は、おそらくこうしたメンバーが関係府省を代表して作成していると思われ、それが第一次報告や第二次報告の現状分析にデータや問題意識として活用されている。

(4) 「圏域提起の発言録不開示 議会改革に続き総務省」『共同通信』2018年8月9日配信、片山善博（2018）「人口減少化の基礎的自治体・広域自治体を展望する」『ガバナンス』2018年9月号。

確かに、将来の日本が抱えるだろう問題を整理するところから始めるという手法はあり得ないことではない。

しかし注意しなければならないのは、こうした国家戦略的な課題（「我が国の内政上の危機」）が自治体戦略を議論する場で取り上げられていることである。国家戦略の中には国の政府が果たすべき責任と役割があるはずであり、それも含めて自治体戦略として自治体の責任と役割に位置づけられてしまうリスクがある。後述するように、現に研究会報告にはその傾向が見られる。

総務省に置かれた研究会に関係府省の職員を参加させたのはなぜか。その意図はよくわからない。一部の報道にあったように、野田総務相が総裁選に出馬するに際しての政策綱領作成に資するためだとしたら理解できなくもないが、それはそれで別の意味で問題だろう⁽⁵⁾。

「ディスカッションフォーラム」の開催記録やその内容は公表されていない。あくまでも内部的な「打ち合わせ」扱いなのであろうが、もし研究会の議論に影響していたら、あらかじめ研究会で設置が決められている付属組織であることから考えても、非公開扱いでいいのか疑問が残る。

(3) 開催経過

研究会は2017年10月2日から翌年6月27日まで全16回が開催されている。第8回（2018年2月23日）までは、各委員からのプレゼンと事務局説明資料に基づく意見交換が続く。

第9回（3月19日）、第10回（3月29日）に、事務局から「第一次報告骨子（案）」が提示され説明されているが、公表されている資料によれば、文章化されたものではなく、パワーポイントで作成されたデータ集に近いものとなっている。第10回の議事概要によれば「座長と座長代理の責任で委員の意見を報告書に組み入れるということで、ご了承いただきたい」となっており、その後「第一次報告」がほぼ1か月後の4月26日付で公表されている。

「第一次報告」公表翌日の第11回（4月27日）から第16回（6月27日）までの間には、河合雅司産経新聞社論説委員と小池百合子東京都知事のヒアリングが挟まれ、意見交換が続けられている。第14回（6月6日）に事務局から「第二次報告骨子（案）」

(5) 『日本経済新聞』2018年7月4日。

が提示され、説明されているが、こちらにも公表されている資料は文章化されているものではなく、パワーポイントのスライドでデータ集に近い。その後、7月3日に「第二次報告」が公表されている。

「議事概要」を見た限りでの印象であるが、研究会の経過を航空機の飛行に例えると、半年近い滑走期間を経て、飛び立ったと思ったら急上昇し、間髪おかずに着陸して「第一次報告」に至り、そこから「第二次報告」までの2か月間は、いったい飛行したのかどうかもよくわからないうちに目的地に到着したという感じがする。真相は不明だが、「第二次報告」公表からたった2日後の7月5日に、この報告に基づいて議論をする第32次地方制度調査会第1回総会が開かれたことから推測すると、「期限」に迫られていたのかもしれない。

座長代理である牧原出委員（東京大学）は第32次地方制度調査会第1回専門小委員会（7月31日）で、2040構想研究会の報告は地方制度調査会にあげる前に改めて別の研究会で揉んでから上がってくるのかと思った、という主旨の発言をしているが、率直なところだろう。

3. 第一次報告

4月26日に公表された「第一次報告」の構成は次のようになっている。

- I 2040年頃を見据えた自治体戦略の必要性
- II 2040年頃までの個別分野と自治体行政の課題
 - 1 個別分野の課題
 - (1) 子育て・教育
 - (2) 医療・介護
 - (3) インフラ・公共施設、公共交通
 - (4) 空間管理、治安・防災
 - (5) 労働・産業・テクノロジー（ICT、ロボット、生命科学等）
 - 2 自治体行政の課題
- III 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
 - 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

IV 2040年頃を見据えた自治体戦略の基本的方向性

I 章とII 章は2040年を想定した現状分析になっている。おそらく「ディスカッションフォーラム」メンバーである府省官僚が持ち寄ったと思われるデータが並ぶ。データは客観的な数値で示されるが、どのデータをどのように表現するかということには恣意性が含まれる。もちろん恣意性そのものは避けがたく、一概に否定されるものではないが、その結果提示される「方向性」と合わせて批評的に読み込む必要がある。

「第一次報告」の要はIII 章であり、ここで今後の「内政上の危機」が3 点にわたって整理される。ただし、いずれも目新しいものではなく、2040年というよりは2018年の危機と言っても差し支えない⁽⁶⁾。

百歩譲って「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機」であるとしても、このことが地域社会や自治体の課題にどうつながるかは必ずしも鮮明ではない。発想の出発点が「我が国」の「内政上の危機」なので、地域社会や自治体の課題へストンと落ちていかないからである。逆に言うと、このまま議論が推移すると、「内政上の危機」は地域社会や自治体が全て解決する（べき）課題であり、その責任を負うかのような論理展開になりかねないし、結果的にそうになっている。

第32次地方制度調査会第1 回専門小委員会（7 月31日）で、大山礼子副会長・駒澤大学教授は、少子化も大学の苦境も運命ではなく政策の失敗であり、そういう各政策分野の見直しをしないでにおいて、地方行財政体制の見直しで対応しなさいという課題をもってくるのはすごく違和感がある、という主旨の発言をしている。この違和感は、詰まるところ、国政の課題を地域社会や自治体に責任転嫁し、国がそれを評価する立場に転位する構造のことを指しているのではないか⁽⁷⁾。

IV 章では、「第二次報告」で示される方向性が前掲山崎論文と同じように萌芽的、抽象的に提示されている。

(6) 金井利之（2018）「ミイラ化する自治体 2040のミライ」『ガバナンス』2018年7月号。

(7) 今井照（2018 a）「『計画』による国—自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』477号（自治総研のWEBサイトで閲覧可能）。

4. 第二次報告

(1) 概要

7月3日に公表された「第二次報告」の構成は次のようになっている。

- I 自治体戦略2040構想における新たな自治体行政（OS）の基本的方向性
- II 2040年頃を見据えた自治体行政の課題
- III 新たな自治体行政の基本的考え方
 - 1 スマート自治体への転換
 - (1) 半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体
 - (2) 破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換
 - (3) 自治体行政の標準化・共通化
 - 2 公共私によるくらしの維持
 - (1) プラットフォーム・ビルダーへの転換
 - (2) 新しい公共私協力関係の構築
 - (3) くらしを支える担い手の確保
 - 3 圏域マネジメントと二層制の柔軟化
 - (1) 圏域単位での行政のスタンダード化
 - (2) 都道府県・市町村の二層制の柔軟化
 - (3) 圏域を越えた結いのネットワークの形成
 - 4 東京圏のプラットフォーム
 - (1) 三大都市圏それぞれの最適なマネジメント手法
 - (2) 圏域全体でマネジメントを支えるプラットフォーム
- IV 自治体戦略2040構想の実現に向けて

I章は「第一次報告」のダイジェストであり、II章は「第一次報告」のII章と同じように、2040年を想定した現状分析になっていて、III章の柱建てに対応している。「第二次報告」の肝はIII章である。「新たな自治体行政の基本的考え方」として4つの方向性が提示される。

第一の「スマート自治体への転換」では、労働力制約に対して、「破壊的技術」の

導入と「自治体行政の標準化・共通化」が唱えられ、結果的に「半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体」に転換できるとする。

第二の「公共私によるくらしの維持」では、労働力や財源が制約される自治体においては、「共や私において必要な人材や財源を確保」することとし、大都市部では「地域を基盤とした新たな法人」を設け、地方部では「地縁組織の法人化等により、組織的基盤を強化」する。併せて、「定年退職者や出産を機に退職した人、さらには就職氷河期世代のこれまで十分に活躍の場を与えられてこなかった人」や「外国人」を担い手として想定している。

第三の「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」では、現状の連携は「利害衝突がなく比較的連携しやすい分野にその取組が集中」しているが、今後は「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、圏域の実体性を確立しようとする。さらに「都道府県・市町村の二層制の柔軟化」を目指し、「大都市等を中心とした圏域内の行政は大都市等による市町村間連携にゆだね」、一方、都道府県は「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」とする。

第四の「東京圏のプラットフォーム」においては、東京圏では「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」を検討し、「医療・介護サービス供給体制の構築」「首都直下地震発生時の広域的な避難体制の構築」「東京23区外における職住近接の拠点都市の構築」を行うとする。

IV章はまとめになっている。

(2) 概括的な論点

この報告をどう読むかという視点を3点にまとめてみる。

第一は、これまで繰り返して指摘してきたように、地域社会やそれを反映した自治体の課題から出発するのではなく、「我が国の内政上の危機」から立論している点である。したがって「自治体行政（OS）の書き換え」とは、「全ての府省が政策資源を最大限投入する」客体として自治体を「書き換え」ることを意味しているように読める。

その前提となっているのは「人口減少」であるが、ここでは「我が国」の人口減少のことを指している。だから、人口減少の結果、「労働力の深刻な供給制約」を引き起こすことが問題として認識される。つまり発想の出発点は「我が国」の経済政策にあり、成長戦略を維持するための労働力、雇用、産業に焦点が絞られていくのである。

しかしそれだけでは「我が国の内政上の危機」に自治体を動員することはできない。そこで「自治体戦略2040構想研究会第一次・第二次報告の概要」という資料の冒頭には、「人口段階別市区町村の変動（2015→2040）【H30推計】」という一覧表が掲げられている。これは人口規模と人口減少率のマトリックスの中に個別の市町村名を当てはめたものである。

この一覧表は一時期に流布した「地方消滅」→「自治体消滅」論で示された「消滅可能性」自治体リストを想起させる。いわば「脅し」である。しかもこの一覧表は報告書本文には見当たらない。本文にはないものが概要版に掲載されていることになる。

しかし、「我が国」の人口減少と、個別の自治体や地域社会の人口減少とは問題の性質も対処方法も異なる。自治体は人口が百万人であろうと一万人であろうと、そこで暮らす人たちの生活を維持するのが使命である。もちろん移住政策や定住政策も重要な政策課題ではあるが、それで「我が国」の人口減少が解決するわけではない。国内移動に過ぎないからである⁽⁸⁾。

第二に、したがってこの報告は自治体行政の課題も「労働力の厳しい供給制約」から出発する。そのために「業務のあり方を変革」し、「従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮」できるような「仕組みを構築する必要がある」とされている。職員の穴埋めとして想定されているのは「破壊的技術（AIやロボティクス、ブロックチェーンなど）」であり、「公・共・私のベストミックス」である。

破壊的技術も公共私も重要な課題であることは疑いないが、それで職員を半数にできるというのは幻想にほかならない。かつて大型計算機と呼ばれたコンピュータ導入では、確かに単純反復作業は軽減されたかもしれないが、その後に発展してきたICT技術は業務の道具として使用されるものであり、単純に業務量を削減するわけではなく、むしろ作業の質や量を高度化する側面を併せ持つ。

たとえばかつては印刷所やタイピストに外部化されていた浄書作業は職員に内部化された。メール等による市民からの問い合わせはもちろん、国や県庁からの調査照会も格段に増加している。報告でも「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ならない業務に注力する」とあるように、自治体職員が担うべき業務に本質的な変更はない。

AIへの過剰ともいえる期待も気になる。AIは決して社会全体の最適解を自動的

(8) 今井照 (2017) 『地方自治講義』ちくま新書。

にもたらずものではない。たとえば現在の株式投資のうち一定の部分をA Iが担っているが、それによって社会全体が株式投資の利益を享受するわけではない。あくまでも、特定の間人や集団のある部分の能力を拡張したものである。したがって、行政組織やその職員にとっては、これらの技術を習得し、更新する能力が求められる。さらにA Iが人間や集団のある部分を代替し続ける結果、時間を経るとともに人間は経験知を失い、ついにはA Iの判断が適切か否かを評価する能力を部分的に欠く可能性もある。そこで、ブラックボックスとなる技術を監視したり規制したりするという困難で新たな業務も付加される。

つまり、自治体にとってA Iとは人権問題である⁽⁹⁾。ビッグデータを活用したセグメント（共通の属性を持った集団）から自動的に排斥される弱者やそこで発生する差別をいかに防ぐのか。また、選挙への適用など民主主義を歪める行為に対してどう対処するのか。行政実務へのA I導入以前に、自治体として進めるべきことがたくさんある。

「公・共・私のベストミックス」についてはさらに深刻な問題がある。報告自体にも「都市部では共助の受け皿が乏しい」「地方部を中心に、生活支援機能を担ってきた地縁組織は高齢化と人口流出により機能が低下する」とあるように、そもそも共私の立て直しが提起されている。さらに共私の人材不足に対しては、「定年退職者や出産を機に退職した人、さらには就職氷河期世代のこれまで十分に活躍の場を与えられてこなかった人」や「外国人」を動員しようとしている。このような状況で、職員の半数が担っていた業務を代替できる可能性は少ない。

さらに付言すれば、「労働力不足」だから外国人を労働力として動員しようとする発想そのものが問われる。これは閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太の方針2018」）にある「新たな外国人材の受入れ」に呼応するものだが、その前に地域社会における定住外国人の市民権保障こそが優先されるべき課題ではないか。

（3）標準化・共通化・スタンダード化

第三は、繰り返し「自治体行政の標準化・共通化」を目指し、最終的には「圏域単位での行政のスタンダード化」を掲げている点である。報告では最初に「情報システ

（9） 山本龍彦編著（2018）『A Iと憲法』日本経済新聞出版社。

ムの標準化・共通化」が唱えられている。「自治体の情報システムや申請様式は、法律の根拠なく、各自治体においてカスタマイズされてきた」ので、重複投資や負担が発生しているという認識が示された上で、「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なる」とまで踏み込んでいる。

しかしそもそも自治体はなぜ情報システムをカスタマイズしているのか。カスタマイズしなければ日々の業務がやっていけないからである。各府省はそれぞれの所管に応じて、たとえば課税、社会保険、医療、福祉、学校教育などを制度化する。これらの制度はほぼ毎年目まぐるしく変化する。加えて、地域事情や環境によって自治体独自の施策が加わる。それに対して行政サービスの受け手は個々の住民であるから、これらをリンクしたシステムがないと最適な選択をすることができない。だからカスタマイズしなければならないのである。これを法律で規制すれば、ますます非効率となり業務量が増加する。

「情報システムの標準化・共通化」として記述されている部分には、「自治体行政の標準化・共通化」という一般化されたタイトルがつけられている。ここから「圏域単位での行政のスタンダード化」へと繋がっていく。圏域単位で行政を進めれば、圏域内では行政の意思が単一化するからスタンダード化すれば効率化するという見解のようである。そう考えると、個別の市町村の意思形成は顧みられていないようなので、やはりここでいう圏域とは個別の市町村を中心都市に統合した存在のように思える。どうして「情報システムの標準化・共通化」という話がここまで拡張されてしまうのだろうか。「圏域化ありき」という結論が先にあるためではないか。

また、「圏域単位での行政のスタンダード化」が成立すれば、「合意形成」が容易になるので、「企業家が社会貢献にとどまらず経済合理性に基づきその取組に参画でき」て、「圏域全体の経済をけん引するハブ」が形成されるという記述もある。「企業家」が参画できる「その取組」というのが何を指すのか読み取りにくい、「都市機能の集積維持」のことだろうか。これまで「企業家」は「社会貢献」として「都市機能の集積維持」に関わってきたが、「圏域単位での行政のスタンダード化」が成立すれば、「経済合理性」に基づいて関わるができるということらしい。

正直言って論理として理解不能である。これまで「企業家」が社会貢献活動をしてきたことは確かだろう。その一方で、「経済合理性」に基づいて、たとえば行政から委託や請負を受けることはあり、行政との関係で言えば、むしろこちらが主流だった

はずである。もちろんそのほかに、本務として、本来の「経済合理性」に基づいて、自ら都市再開発をしたり、さまざまな産業を通じ、地域社会や都市空間でビジネスを展開してきた。

しかしこうした「企業家」の「経済合理性」は行政区分やその境界と直接の関係はない。確かに集積した都市であれば効率的であろうが、それは集積しているからであって、そこがどの行政区分に属しているかという問題ではない。「圏域単位での行政のスタンダード化」が成立すれば、「企業家」の行動がどうして変化するのか理解できない。

第二次報告で「社会貢献」と対比させて「経済合理性」を掲げているのは、ひょっとしたら公的な業務への「企業家」の参入をイメージしているのかもしれない。つまり公的な業務を「開放」して新しいビジネスチャンスを生み出そうとしているのではないか。確かにそのこと自体はあり得る話である。だがそれは厳密な意味での「経済合理性」ではなく、社会的なミッションに基づいた疑似的な市場形成にほかならない。なぜならそこには身銭をきる個々の消費者は存在せず、パブリックマネーの使途を決定するのは市場ではなく、自治体の政治・行政だからである。仮にそのことで「企業家」の「経済合理性」が増すとすれば、役所の数が減ることによる合意形成コストの低減か（逆に役所の数が減ることで退出を余儀なくされる「企業家」も出てくる）、役所が周辺部への投資や行政サービスを低下させることで集積のメリットを上げるか（自治体の社会的ミッションとは相反する）ということしか想像ができない。結局のところ、第二次報告の「企業家」への言及は、「我が国」の経済戦略に迎合しようとするのが動機と考えられる。

「自治体行政の標準化・共通化」と関連して「都道府県・市町村の二層制の柔軟化」という項目がある。「二層制の柔軟化」というタイトルは過激で、これまでの憲法論に対して何か新しいビジョンが展開されるのかと思われがちだが、内容をよく読むと都道府県による「補完」の話となっている。「都道府県は区域内に責任を有する広域自治体として、都道府県の根幹的な役割の一つである補完機能、広域調整機能を発揮し、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である」とある。つまり、圏域化可能な市町村は圏域化させるが、それが不可能な市町村は都道府県が補完するということらしい。

市町村に対する都道府県の補完機能は決して新しい話ではなく、むしろ伝統的で一

般的な考え方である⁽¹⁰⁾。「二層制の柔軟化」というよりは、「二層制の徹底化」とでも言うべきかもしれない。確かに2000年分権改革で、国と自治体がそうであるように、都道府県と市町村もイコールパートナーであることが強調され、やや都道府県の腰が引けた状況が散見された。しかし当然ながら、補完機能をどれだけ充実させてもイコールパートナーであることとは矛盾しない。

たとえばわかりやすい補完機能は生活保護業務である。これは都道府県による町村に対する補完機能として位置づけられる。このことをもって、都道府県と町村との関係が支配従属的であるとは誰も考えない。もちろん、生活保護業務の有無によって市と町村との「格」が異なるとも考えない。さらに言えば、おそらく町村は都道府県に生活保護業務を補完してもらっているという意識すらない。それほど、日々、淡々と補完機能の業務が行われている。

生活保護業務は法律によって規定されている補完機能なので、都道府県側も市町村側も所与のものとして受け止めているのかもしれない。この他に、奈良モデルと呼ばれる仕組みのように、都道府県と市町村が個別的に交渉して補完機能が果たされる場合がありうるが、補完機能の本質や効果が変わるわけではない。

このように考えてくると、「大都市等を中心とした圏域内の行政は大都市等による市町村間連携にゆだね」とした圏域行政化のほうがイレギュラーであることがわかる。一部事務組合や広域連合など広範に活用されている広域制度はあるが、それらはここで言われているような中心都市と周辺都市という関係が前提となっているわけではない。むしろこれに類似した「広域市町村圏」（1969年）から「定住自立圏」（2008年）、「連携中枢都市圏」（2014年）に至るまでの各種制度はいずれもあまり全国的に実質化されなかった。それをまた繰り返しても同じように失敗する可能性が高い。

市町村に対する都道府県の補完機能を徹底化させるためには課題もある。都道府県と市町村との間の個別的な交渉に委ねられるとすると、都道府県側の財政的な裏付けをどのように担保させるかということが困難になる。その点で都道府県が二の足を踏み、そこに市町村側が踏み込みにくい環境がある。ただこれはテクニカルな問題であり、総務省が地方交付税の交付基準を弾力化すれば解決する可能性がある。

むしろ問題があるとすれば、市町村間連携を「水平補完」とし、都道府県の補完機

(10) 新垣二郎編（2018）『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う』公人社。

能を「垂直補完」とする考え方にある。「水平補完」「垂直補完」という表記は、2002年11月1日の第27次地方制度調査会の専門小委員会に提出された会議資料から始まる。そこで書かれているのは、いわばB級自治体論であり、これまで述べてきた伝統的で一般的な市町村に対する都道府県の補完機能とは異なる文脈と内容である。だが「垂直補完」という語感から受け止められる支配従属性が問題視され、それに対する批判と反発が、伝統的で一般的な補完機能までもマイナスイメージに染め上げてしまったのかもしれない。

この研究会報告は、「二層制の柔軟化」ではなく、「二層制の徹底化」、すなわち都道府県による市町村に対する補完機能を中心に整理するべきだったのである。これが生活保護業務と同じように、淡々と執行されるためにはどのような制度や財政的保障が必要なのか、などを突き詰めるべきではなかったか。

議事概要に次のような発言がある。「自治体が小規模化して機能が維持できないのであれば、会社の合併のように役員の数を減す（ママ）べきではないのか。町議会、村議会を維持しなければならない中で議論をしているからこのような連携の話になるのではないか」⁽¹¹⁾。委員個人の発言であろうが、ここにはそもそもなぜ自治体が存在しているのかという理解が欠けている。おそらく自治体を国の行政組織の「末端」として受け止めているのだろう。だからこそ「圏域単位での行政のスタンダード化」が抵抗なく肯定されることになってしまうのではないか。

自治体ごとのカスタマイズを敵視するのと同じように、この報告では常に自治体の多様なあり方を問題視している。しかし多様な地域社会を反映すれば多様な自治体になるのは当然のことであり、そのような自治体に対して「標準化・共通化」を押し付けようとするれば、自治体の自立性を奪うことになる。たとえば、全国一律、画一的に計画策定を押し付けることなどがその一例である⁽¹²⁾。

(11) 「自治体戦略2040構想研究会」第11回議事概要。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000554582.pdf

(12) 今井（2018 a）。

5. 第32次地方制度調査会の課題

(1) 法制化の論点

この報告を基にして地方制度調査会でどのような法制化をまとめようとしているのか。第二次報告から目についたものを取り出すと次のようになる。

① 情報システムの標準化・共通化規制

「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なるのではないか」

② 圏域制度

「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、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高め、合意形成を容易にしていく方策が必要ではないか」

③ 地域を基盤とした法人

大都市部：「地域を基盤とした新たな法人を設ける必要があるのではないか」

地方部：「継続的な活動に必要な人材、資金、ノウハウを十分に確保できるよう、地縁組織の法人化等により、組織的基盤を強化する必要がある」

①と②については既に言及したとおりなので繰り返さない。ただし②については、第二次報告で「東京圏のプラットフォーム」が特に取り上げられ、「医療・介護サービス供給体制」「首都直下地震発生時の広域的な避難体制」「東京23区外における職住近接の拠点都市の構築」の3項目の行政課題を「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」の検討が必要とされていて、これもまた圏域制度の一つとして考えられる。

しかし同じ圏域制度でも、それまで述べられてきた地方部の市町村の圏域化と東京圏の圏域化とは意味が全く逆である。地方部では人口減少を前提に「都市の集積を基盤として圏域全体の生活や産業を支えてきた都市機能は維持できなくなる」から圏域化が必要としているのに対して、東京圏では人口集中を前提に「絶対量として膨大な医療・介護サービスを供給しなければならなくなるなど、圏域単位での対応が必要となる深刻な行政課題を抱える」から圏域化するべきと言っている。おかれている環境は真逆なのに、いずれにしても圏域化が必要という結論だけは変わらない。

第二次報告に基づけば、東京圏の圏域化とは都県を超えた圏域化である。このとき

に市町村や特別区と言った基礎的自治体は既に眼中にない。そもそも地方自治そのものが視野の外にある。

③については、大都市部、地方部ともに地域組織の法人化という処方箋になっていることに注意を払う必要がある。第二次報告のⅡ章では、大都市部と地方部に分け、大都市部では「共助によるサービス提供があまり行われておらず、地域の共通課題への対応は脆弱」とされ、一方、地方部では「地縁組織などの共助による支え合いが広く存在」しているが「人口減少と高齢化が進むと、活動継続が困難」と分析されている。

従来のこの種の研究会報告が、どちらかと言えば行政の足りないところを地域組織の活動に委ねるという無茶ぶりの方向性が顕著だったのに対し、ここでは比較的冷静に、いずれの場合にも困難が伴うことを明示している。その点は進歩であるが、残念ながら対処方針になると従来の枠を出ず、大都市部も地方部も法人化すれば何とかなるかのような結論になっている。

そもそも大都市部と地方部と言う括り方があまりにもざっくりとしている。この報告で言う大都市部は、他の文脈から判断すると三大都市圏を指している。これに対して地方部はその残余と言うことになるが、それでは三大都市圏以外の指定都市から農山漁村に至るまで、あまりにも範囲が広すぎて、地域特性を絞ることができない。ここで言う地方部の中には既に広域合併によって実質的に圏域化を実現した上に、「地域の共通課題への対応は脆弱」なところも少なくない。

また法人化の意味も不明である。もし望めば、現在の各種制度で法人化をすることは難しくない。したがって、ここで言う法人化は対象地域の住民を否応なく構成員とするような新しい強権的法人化ではないかと危惧する。仮にもしそうであれば、それは新たな政府を作ることと同じである。政府である以上、構成員の参加・決定制度なしには設計できない。具体的に言えば、選挙制度や議会の設置が不可欠である。圏域制度化も同様だが、もしここまで踏み込むのであれば、憲法問題に匹敵するほどの課題となる。

(2) 市町村像・基礎的自治体観

地方行政を国において所管する総務省に置かれた研究会がどうしてこのような報告をまとめたのか。その背景を探ると、総務省における市町村像、基礎的自治体観の変質に思い当たる。

「圏域単位での行政のスタンダード化」の項目の中に「人が人とのつながりの中で生きていける空間を形成し、人々の暮らしを保障していくためには、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し、戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜かなければならない」という文章がある。この文章だけではもちろん、前後の文脈から判断しても、この文章の前半の「～ためには」と後半の「～なければならぬ」との間の論理性はよくわからない。

特に気になるのは、「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」しなければならないという箇所である。ここだけを取り出せば正にそのとおりのかもしれない。しかし冷静に考えると、市町村に「行政のフルセット主義」を求め、「他の市町村との勝者なき競争」に駆り立てたのは、ほかならぬ国政であることに気づく。それではこれまでの国政の所業を反省して（検証して）このように書かれているのかと言うと、そうでもなさそうである。

まず、行政のフルセット主義から考えてみる。総務省が市町村行政にフルセット主義を求め始めたのは今から十数年前のことになる。今回の研究会報告の報道では、いかにもフルセット主義が行き詰まり、このような表現が出てきたかのように書かれているものもあるが、それは事実誤認に過ぎない。いままで求められていなかったフルセット主義がある時点から強調されるようになったものの、現実的にも制度的にも無理があり、破綻しただけのことである。

フルセット主義を提起した代表的論文が、総務省の山崎重孝自治行政局行政体制整備室長（当時）が書いた「新しい『基礎自治体』像について」とされる（『自治研究』2004年12月号～2005年1月号）⁽¹³⁾。先述のとおり、山崎氏は今回の自治体戦略2040構想研究会を主管していた自治行政局長でもある。

フルセット主義という概念について、第27次地方制度調査会の答申から引用すると「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を

(13) 今井照（2018b）「『スタンダード化』という宿痾——広域連携と合併との振り子運動から脱却するために」『ガバナンス』2018年9月号。

有するものとする必要がある」というものである⁽¹⁴⁾。答申ではこの後に「これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい」と続く。

すなわち、市町村に対してフルセット主義の自治体であるべきというハードルを設け、そこに至らないものは合併しなければならないとする。山崎論文では具体的に、「人口一万人未満の市町村においては」「市町村の総合行政の範疇からはずれ」、「総合的な行政主体としての体制面から見る限り、三万人程度の人口は確保することが望ましい」とされる。つまり、「一〇万人ないし三万人規模の新たな基礎自治体が市町村合併により形成されていくことが望ましい」ということになる。

逆に言うと、「平成の大合併」を推進するためにひねり出された論理がフルセット主義である。結果的に市町村合併は進んだが、その後、全国町村会など地方自治関係者から批判を浴び、総務省でも合併の一区切りに踏み切らざるを得なくなった。したがって、フルセット主義からの脱却という言い方は正確ではない。もともと自治体にはそのような考え方はなかったのであり、それを強要した総務省が挫折したのである。

ではなぜここで改めて、何の検証もなくフルセット主義からの脱却と書けるのか。それは合併論も圏域論も同じ論理で展開されているからである。すなわち、「できる」市町村と、「できない」市町村を振り分け、「できない」市町村は合併するしかないと説かれるか、あるいは圏域化するしかないと説かれるかの違いでしかない。

問題とするべきは、どういう立場で何をもって「できる」市町村と、「できない」市町村を振り分けるのか、あるいは振り分けることが可能なのか、という点である。結局それは基礎的自治体とは何か、市町村とは何をするべきところなのかという点に帰する。そこがずれているから、いつまでも合併と広域連携が交互に唱えられ、その間に基礎的自治体が疲弊し、空洞化するという「我が国」の地方自治制度史を描き続ける。

「他の市町村との勝者なき競争」も事例を枚挙するのに暇がない。典型的なのは国策としての「地方創生」政策である。もともと「我が国」の人口減少が課題であったにもかかわらず、いつの間にか「地方への新しいひとの流れをつくる」という「地方

(14) 念のため、付記しておく。「総合的な行政主体」そのものがフルセット主義ではない。市町村を総合行政主体とする考え方は以前からあったが、この論文でその中身を変質させ、総合的行政主体という概念に、あらゆる市民の課題を包括的に解決するという意味でのフルセット主義が付け加えられた。「市町村自己完結主義」（市川喜崇（2011）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ）とも呼ばれる。

移住の推進」政策になり、そのためには「地方に仕事をつくり、安心して働けるようにする」という成長戦略と結びつけられた。移住とは国内間の人口移動に過ぎず、「我が国」の人口減少を緩和することにはならない。まして全体が縮小する中、市町村間で移住競争をしても勝者は限られる。

そのほかにも地方交付税算定における「トップランナー方式」の採用と拡充などの「勝者なき競争」に市町村は追い込まれてきた。地域社会の多様性に対して、全国一律、画一的な政策対応が求められてきたからである。したがって「他の市町村との勝者なき競争」もまた、自治体自身が望んできたことではない。ここからの脱却が必要なのは自治体ではなく国政であるにもかかわらず、第二次報告はこれもまた自治体の責務であるかのように書かれている。

(3) 「ラベルとしての市町村」論

自治体戦略2040構想研究会の委員であり、第32次地方制度調査会の委員でもある大屋雄裕慶應大学教授が「ラベルとしての市町村」という論稿を発表している（『地方自治』2017年3月号）。法制度化を検討する場であるから当然かもしれないが、第32次地方制度調査会の委員には多数の法学者が任命されている（研究者委員14名中8名）。ここで大屋論文を取り上げるのは、ある意味で、法学者の地方自治に対する考え方や感じ方を代表する興味深い論稿になっていると思われるからである。

大屋は「市」「町」「村」という「我が国の基礎的自治体の種別を示すラベル」が機能していないと指摘する。その要因は、条件を満たしても村から町・町から市への「昇格」をしなければならないことになっていないし、逆に条件を満たさなくなっても「降格」しなければならないことにもなっていないからと言う。「市」だけでも、「政令指定都市」「中核市」「特例市（施行時特例市）」「保健所設置市」「計量法特定市町村」等がある。広域連携も複雑化した。

その結果、「利用者・市民の観点から見た認知・判断のコストがさらに増大」し、「普通の国民の視点からは混沌に近い状態が生じている」とする。したがって、市町村という「ラベルを実情に沿ったものへと整序することが不可欠」と言う。

ただしもう一つの選択肢としては「認知・判断を別の誰かが行なってくれる状況を作ることができれば」よいとする。それは情報提供を一元的に検索可能にするか、あるいは物理的にワンストップサービスを実現することで可能になると言う。

そこで大屋が危惧するのは、このようなワンストップサービス自体は多元化されて

はならないという点である。ある自治体は参加しているが、別の自治体は参加していないということになれば、結局、利用者の認知・判断コストを下げられなくなるからとする。結論は「権限分配の多様性とプラットフォームの多元性は両立しない」ということで、だから「地方分権のあり方」として問われているのは、どちらを選択するかだと指摘する。

論点はいくつかあるが、比較的わかりやすいほうから考えると、国際比較をすれば、基礎的自治体のラベルは一般的に一つである。首都制度などで例外もあるが、これほど細かく基礎的自治体のラベルを作成している地方自治制度は日本の他にないのではないか。

それは欧米諸国の地方自治制度が画一的であるからではなく、全く逆で、自治体の数ほど自治体制度があると言ってもいいくらい、自治体ごとに制度が異なるのが普通だからである。このことで「混沌に近い状態が生じている」という声は聞いたことがない。あり得るとしたら「国民の視点」からではなく、複数の自治体を比較しなければならない「研究者の視点」からかもしれない。

次にこうした状態が「利用者・市民の観点から見た認知・判断のコスト」を増大させているかどうかである。確かにそういう場合があるかもしれない。たとえば猫の死骸が路上にあった場合、その道路はどこの管轄なのか、電話するのに迷うことはある。ただしそれは国、県、市町村という構造の中でどこに属するかということであり、「市」なのに、政令指定都市だから、中核市だからということで迷うわけではない。同じように、保健所で乳児健診を受ける場合、保健所が県立なのか市立なのかということはおそらくあまり意識されない。地域の保健所に出向くだけだからである。

だがそうは言ってもコストが増大する可能性はある。同じ「国道」なのに管轄が国、県、政令指定都市に分かれるということはある。あるいは、保健所の対応が悪かった時に、県庁か市役所か、どちらの役所にクレームを持ち込めばよいかという点には迷いが生じる。もちろん、その先に、たとえば選挙があれば、どこに政治的責任があり、それを正すにはどうしたらよいかということになる。そこで提案されているのが、「ラベルを実情に沿ったものへと整序する」か、あるいはワンストップサービスである⁽¹⁵⁾。

最大の論点は結論部分にある。すなわち「権限分配の多様性とプラットフォームの多

(15) ただワンストップサービスでは、政治的責任の在り処まではわからないから、主権者としての市民参加や政治参加については、依然として「コスト」を要することになるかもしれない。

元性は両立しない」ので、今後の「地方分権のあり方」としてどちらかを選択しなければならないというところである。この部分だけは同意できない。ここにこそ「行政のスタンダード化」という宿痼が感じられるからである⁽¹⁶⁾。

規範的に言えば、プラットフォームの多元性は権限分配の多様性に包摂される。たとえば、福島県矢祭町が住基ネットに参加していない時期があったが、このことによって影響を受けるのは矢祭町に住民票を置く住民であり、その他の人たちには直接の関係がない。ただし複数の自治体をウオッチしなければならない研究者にとってコストが嵩むことは事実である。

現実問題として、権限分配の多様性とプラットフォームの多元性が地域社会でどのように調整されているのかと言えば、その役割は市町村の窓口によって担われている。このことは小規模自治体の役所を観察すればすぐにわかる。

たとえば、ワンフロアに50人くらいの職員がいる役所を想定し、そこに一人の住民が扉を開けて入ってきたとする。その住民が抱えている課題を振り分ければ、医療であり、福祉であり、雇用であり、年金であり、生涯学習かもしれない。しかしその住民は所管の窓口を転々とすることはない。どこか一つの窓口、もしくは知己の職員のところに行って相談する。すると関係する職員が呼ばれて対応することになる。大規模な役所と比べて一人の職員が担当する範囲が広いので、次から次へと職員が来るという状態にはならない。役所でできないことは保健所や年金事務所などに繋いでいく。ある程度のワンストップサービスはこのように実現されているのである。

もちろん制度的に不十分な点も少なくない。仮に大屋が提案するように、「物理的に窓口へ持参された書類がその場で電子化され、オンラインで担当部署へと転送される」システムができれば、実際にその業務を市町村のどの課が行おうと、あるいは県庁や国の行政機関が行おうと、市民にとってはストレスが少なくなり、結果的にコストを削減することができるかもしれない。あるいは、既に試行されているAIによる問い合わせ対応も役に立つだろう。こうなれば、市町村の役所が文字通りワンストップサービスを担うことになる（インデックス型のワンストップサービス）。

これを逆の視点で考えると、このようなシステムになれば、市町村が地域社会や市民生活に関する何もかも行政を執行する主体に、必ずしもなる必要がないということになる。つまりフルセット主義の総合行政主体論は理念的にも現実的にも破綻する。

(16) 今井 (2018b)。

その反映として、小規模自治体は業務を制限すると言ったB級自治体論も無に帰す。合併も圏域化も不要となる。

市町村を含む自治体は政治・行政的共同体である。従来は行政能力に応じて政治的な立場が規定されると思念され、だからこそ行政実務を「移譲」することが「地方分権」であるかのように考えられてきた。ところが、全国一律、画一的に行政実務が「移譲」されればされるほど、自治体の自立性が損なわれるという二律背反的事象が進んだ。自治体やその職員が「地方分権」に対して厭戦的気分になっているのはそのためである。

市町村が担う行政実務の質や量と市町村が政治・行政的共同体であることとの間には直接の相関関係はない。市町村はその規模と能力に応じてできる範囲での行政実務を担う。その残余の行政実務は、インデックス型のワンストップサービスで、市民とそれぞれの行政機関を繋ぐ。このようにすれば、地域社会や市民生活の総合的行政主体でありつつ、主権者としての市民を軸とした市民自治の政治的共同体として市町村は存立し続ける。

6. ノームコア⁽¹⁷⁾としての自治体

金井利之に「逆補完性の原理」と言う議論がある⁽¹⁸⁾。一般的に「補完性の原理」とは、市町村でできるものは市町村で、そうでないものは都道府県で、都道府県でもできないものは国で、という事務配分や役割分担の原理と金井は言う。しかし、現実には国が「できない（能力欠如）」または「したくない（意思欠如）」ために、しないことが多く、自治体が対処せざるを得ないことが多かった。これを金井は「逆補完性の原理」と呼んでいる。たとえば、乱開発に伴う公害・日照建築紛争や国の施設偏重を改めて高齢者在宅福祉を進めてきたのが自治体だとする。

自治体戦略2040構想研究会の委員の中には、国が縮小社会に対して政策的になすすべがない現状では、積極的に自治体が国家戦略を含めて担うべきで、それを「国から自治体へ

(17) ノームコアとは2014年に造語されたファッション用語で、「ノーマル」と「ハードコア」を組み合わせた「究極の普通」という意味。一般的にごく普通に着るような普段着のことだが、着こなすにはそれなりのスキルが必要とも言われる。

(18) 金井利之（2012）「『補完性の原理』から『逆補完性の原理』へ」『ガバナンス』2012年8月号。

の責任転嫁」と批判するのは望ましくないと言う人もいる。金井の逆補完性の原理という発想から見れば、確かに一理あるかもしれない。しかし自治体戦略2040構想研究会のスタンスはむしろ強権的である。自治体の多様性に対して「標準化・共通化」を求め、それを法制化で強要しようとする。

自治体の使命（ミッション）は「今日と同じように明日も暮らし続ける」ということを市民に保障することである⁽¹⁹⁾。言い換えると「生きる場としての地域・自治体」とも言える⁽²⁰⁾。このミッションを貫くために、自治体はノームコア（究極の普通）でなければならぬ。縮小社会を迎えるにあたって、流行のファッションに惑わされないためには、むしろ「普通であること」への強靱な意思が必要である。

（いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員）

【追記】

本稿校正段階で第4次安倍改造内閣が発足し、新たな総務大臣に石田真敏衆議院議員が任命された。石田議員は大学卒業後、国会議員の秘書になり、その後和歌山県議会議員（30歳～3期11年）、海南市長（41歳～2期8年）を経験して、50歳から衆議院議員になり7期目を迎える。国会議員枠の第32次地方制度調査会委員でもあったが、次回からは主管する側に回ることになる⁽²¹⁾。

石田議員は第32次地方制度調査会の第1回総会（2018年7月5日）において、6名の国会議員選出委員としてはただ一人発言している。議事録に基づいて注目される発言をまとめると次のようになる。

地方創生について、「この4年間の中で大きな成果が出たという状況には今のところなっていないというのが実感」だと言う。Society5.0、大災害、地震、噴火、温暖化といった大きな変化に対して、「果たして今の基礎自治体でこの変化に対応していけるのかということでありまして。一体どこまで対応していけるのか。また、新たな価値を生み出していくためのパワーが必要になってくるわけでありまして。そのパワーが今の基礎自治体にあるのかどうか」とする。

もちろん、「住民に身近なサービスというものは当然きちんとやっていかなければならない。しかし一方で、財源とか権限、人間力、そういうパワーを持って、地域間競争やグローバルな競争に勝っていく。そういうこともやはり考えていかなければならない時期に来ている」と主張する。結論としては、「これからの時代、どういう形で地域を守っていくのか、地域の活力を維持していくのか、地域住民の生活を守るのか、そういうことをしっかり考えていかなければ、従来の延長線上の中で守っていくことは、はっきり申し上げてもう不可能。可能性としては非常に少ない」となる。

これらを読む限りにおいて、国策としての地方創生政策の成果については懐疑的であり、現在の基礎自治体では今後の社会変化に対応できないと考えているようである。結論として「可能性としては非常に少ない」とまで言っている。

(19) 今井照（2018c）『自治体の未来はこう変わる！』学陽書房。

(20) 今井照（2018d）「生きる場としての地域・自治体」『世界』2018年2月号。

(21) 地方制度調査会は法に基づき内閣府に置かれているが、政令でその庶務は総務省自治行政局行政課の協力を得ることになっている。

本稿で批判的に検討したように、「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機」から発想して、国政に対しては不問に付しつつ、自治体に対しては基礎的自治体を再編し圏域化するという自治体戦略2040構想研究会第二次報告の方向性に親和的であり、むしろ強固に推進する考え方のように見える。これらの発言内容は、第二次報告で脱却するべきとされている「行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争」そのものであり、その意味では発言内容自体に矛盾を抱えている。

第32次地方制度調査会は、現在、専門小委員会で政策分野別の中央府省ヒアリングと自治体ヒアリングが続いている。小規模自治体からは圏域化への危惧も表明されている。また第32次地方制度調査会発足後も、総務省に「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」、内閣府まち・ひと・しごと創生本部に「地域魅力創造有識者会議」が置かれ、類似テーマの議論が並行して展開されている。新しい総務大臣や地方創生担当大臣のもとで、年内にも予定されているという中間報告がどのようなものになるか、目が離せない。

キーワード：自治体戦略／2040構想研究会／圏域行政