

地方制度調査会から地方自治法改正までの政策過程分析 — 指定地域共同活動団体制度を事例として⁽¹⁾

今 井 照

<要 旨>

2024年の地方自治法改正（2024改正）について、その前段にあった第33次地方制度調査会（33次地制調）から2024改正可決成立までの政策過程を分析する。特に指定地域共同活動団体制度を事例として、33次地制調では議論されていないことや、たとえ話題になったことでも十分な合意を得られていないことなどが「地制調答申に基づく」という擬態によって2024改正に盛り込まれる過程を実証的に明らかにする。このことによって、33次地制調答申から2024改正案までの約70日の間に「ブラックボックス」が存在し、そのことが2024改正の粗さや未成熟さを招いているのではないかという仮説を提示する。

はじめに（本稿の目的）

2024年6月に可決成立した改正地方自治法（以下、2024改正）に関する論点については既に多くの論稿や書籍が発表されている。私自身もこの3年間ほど、第33次地方制度調査会（以下、33次地制調）の経過や答申、さらには2024改正についてその都度批判的論評を書き散らしてきた⁽²⁾。また改正後も自治体の実務に資するべく改正法の条文に則した解題と論点をブックレットとして刊行している（今井・自治総研2024）。

したがって2024改正の個別的論点や自治・分権における歴史的意義の考察についてはそれらに委ね、本稿では政策過程論的視点から2024改正が成立する

までの動きをなるべく力学的に整理して提示することとしたい。根底にある問題意識としてはどうしてこのような2024改正がそれほど大きな抵抗もなく通ってしまったのかというところにある⁽³⁾。

このことをもう少し分解して考えるために、本稿では33次地制調でほとんど議論されなかったり、議論されていても十分な合意を得られていないことが答申に盛り込まれ、さらにその答申にも言及されていないことが「地制調答申に基づく」という擬態を呈してまで2024改正となって成立したことを明らかにしたい。2024改正の3本柱のうち、第一のデジタル化と第三の指定地域共同活動団体制度については特にその傾向が顕著であるが、中でも本稿では3（2）で指定地域共同活動団体制度を事例に取り上げて掘り下げる。

- (1) 本稿は2024年11月9日に北九州市立大学で開催された2024年度日本地方自治学会総会・研究会の共通論題Ⅰ「自治・分権の危機と展望」報告用のフルペーパーとしてまとめた論稿を、当日のコメントや質疑を踏まえて再構成し、さらに既発表論稿との重複を可能な限り取り除いて整理したものである。改めて会場参加者のみなさんに感謝したい。
- (2) 末尾の参考文献参照。ただし雑誌記事などについては執筆時期の情報制約などによって、一部、不正確な記述が残っていることをあらかじめお許し願いたい。
- (3) ただし牧原（2024）では「近年にない激しい議論が巻き起こった」という認識が示されている。確かに国会審議においては疑問や反対の意見が「巻き起こった」が、後述するように社会的にはほとんど注目を浴びず、自治体関係者全般においても大きな異論が示されることはなかった。

70年の歴史を持つ地方制度調査会であるが、必ずしも研究蓄積が多いわけではない。近年の傾向については私もまとめてきた（今井2022a）が、当然ながらそのときどきのアドホックな事情もあるので33次地制調を中心に改めて本稿で追加的に整理する。その上で2024改正を成立させた要因として、①総務省による「ポイントの切替え」、②国政与党の組織政党化、③自治体関係者による「統合化」への容認という3つの要素を掲げる。ただしこれらについては必ずしも明瞭な実証研究があるわけではなく、現時点では試論にとどまることはお許し願いたい。

本稿のもう一つの目的は、上の二つに比べればいかにも卑小ではあるが、この3年間、微力ながらこの問題に関わってきた私が直接的間接的に体験あるいは見聞した事実について記録しておくことである⁽⁴⁾。

以上の作業を通じて、少なくとも2024改正に至る政策過程論的経過において「ブラックボックス」が存在することは明らかにできたと思う。「ブラックボックス」の中身に斬り込んでいくことは残念ながら現在の私の力量と環境ではできないし、当事者の証言だからといってそのまま信用するわけにはいかないのも「ブラックボックス」の難しさである⁽⁵⁾。そういう意味で残る課題は後世の研究に託したい。

1 33次地制調設置まで

(1) 33次地制調発足に向けた動き

33次地制調設置の直接的な事由とされたデジタル

一括法やコロナ禍対策をスタートとして、2024改正までの一連の主要な動きを年表にしたのが表1である。

近年の地制調ではその議論の前捌きや個別テーマの研究のためにいくつかの研究会が総務省に置かれることが通例となっている。またそれらの研究会と地制調との人的な重なりも指摘されている（堀内2016、堀内2024a）。たとえば前回の32次地制調はその前捌き組織にあたる「自治体戦略2024構想研究会」の最終報告のわずか2日後に発足し、しかも首相からの諮問内容は研究会の最終報告そのものから引用されるという蜜月ぶりであった（ただしその後の地制調の進行は必ずしも研究会報告の意図するようには進まなかった（今井2022a））。

一方、33次地制調で同様に前捌き組織として期待されていたはずの「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」は33次地制調の発足までに報告書を提出できなかった。研究会の最終回開催も33次地制調発足の後であり、報告書の公表に至ってはさらにその2か月後の2022年3月となった。研究会からは4人の委員が33次地制調に参加しているが、研究会座長の斎藤誠は33次地制調のメンバーにはなっていない。

むしろこの研究会と33次地制調との連続性を想起させるのは、遡って2021年3月の第1回研究会における総務省自治行政局作成の会議資料である。ここにはその後いわゆる「骨太の方針2021」⁽⁶⁾を通じて決定される33次地制調のミッションが以下のよう

(4) ただし、当然のことながら必ずしも直接的な体験がそのまま普遍化されるものではなく、また不完全な情報も多々あるので、文章として残せることには限界がある。2024地方自治学会における口頭報告においても言葉足らずの点があったことをお詫びしたい。

(5) この2年間ほど、『地方自治』誌上において総務省職員のみなさんの手による「平成の地方制度改正をひもとく」という座談会記事が連載されている。91年改正以降の自治法改正内容やその意図などがエピソードを含めて整理されており、ときには正直な感想や自省も散見され貴重な記録となりつつある。一方、研究者としての読者という立場から見ると、こうして明かされる「正史」に対し、他の政策主体やその考え方なども検証しつつ読み解かなくてはならないという自戒や負担も同時に課せられることになる。「ブラックボックス」を解き明かすのは容易ではない。

念のため付記しておけば本稿で「総務省」と書くときは総務省職員個人を指しているわけではなく、仮に肩書とともに個人名を出す場合であっても、行政組織であり政府機構の一部を構成している「総務省」というシステムやその役職のことを意味している。しばしばこれまで書いてきた拙稿に対して個人攻撃であるという批判を受けるが、そのような意図は全くない。私個人も幾多の経験をしているが組織内で働くことはある意味で自身を殺すことでもあり、総務省職員個人個人の立場は十分に理解しているつもりである。

(6) 「経済財政運営と改革の基本方針2021 日本未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」。

表1 2024自治法改正までの主な経過

2019年	12月13日 個人情報保護委員会資料「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱(案)」(「2000個問題」)
2020年	2月3日 ダイヤモンド・プリンセス号横浜寄港
	4月30日 特別定額給付金を含む第1次補正予算成立
	6月26日 32次地制調答申
	7月2日 自民党行政改革推進本部大規模感染症流行時の国家ガバナンス見直しワーキンググループ提言
2021年	3月22日 デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会第1回(「地方自治」「地方分権」が施策の円滑・効果的な実施の支障)
	5月12日 デジタル関連一括法可決(個人情報保護制度の一元化)
	6月18日 「骨太の方針2021」閣議決定(地制調で国と自治体との関係を検討)
	7月12日 地域コミュニティに関する研究会第1回(地域活動のデジタル化)
2022年	1月5日 『地方自治』1月号に吉川浩民自治行政局長論文掲載(「ポイントの切替え」)
	1月14日 33次地制調発足
	3月 デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会報告書公表(研究会の最終回は1月27日)
	4月 地域コミュニティに関する研究会報告書公表(3月24日最終回)
	6月15日 新型コロナウイルス感染症対応に関する有識者会議「意見」
	12月2日 感染症法改正(国や都道府県の権限強化)
2023年	4月21日 新型インフル特措法改正(指示権限行使範囲の拡張と「司令塔」組織の設置)
	12月21日 33次地制調答申
2024年	3月1日 地方自治法改正案閣議決定・国会提出
	5月7日 地方自治法改正案衆議院付託
	6月19日 地方自治法改正可決(26日公布)

〔出所〕筆者作成

にあらかじめ示されている。

<ul style="list-style-type: none"> ○ 新型コロナ感染症対策やデジタル法案立案などに際して、「地方自治」「地方分権」が施策の円滑・効果的な実施の支障となっているといった指摘が、国・地方の関係者のみならず、報道や学術研究においても見受けられたところ。 ○ この機に、地方分権改革を通じた地方への権限移譲や地方の自主性・自律性拡大がもたらした成果と課題を整理し、デジタル時代に適した「地方自治」のあり方を検討したい。

加えて話題になったのは、その後の33次地制調におけるキーワードとなった「非平時」という言葉がこの研究会で使われ始めたことである。議事概要で

確認できるのは2021年6月4日の第3回研究会で、次のような発言が記録されている。

<ul style="list-style-type: none"> ・非平時の状態、制度改革を構想することが果たして適切か。次に何が起こるか分からない状態で改革をすると、逆に今後機能しなくなるようなことを思いつくだけではないか。
--

これらの分析については改めて後述するが、少なくとも2021年の前半段階で総務省が前のめりで33次

地制調の骨格を準備していたことは疑いない。そのことを顕著に示したのは33次地制調の発足にあわせ

て当時の自治行政局長が『地方自治』2022年1月号に掲載した論稿で触れた「ポイントの切替え」論であった（吉川2022）。このことについても改めて後述する。

（2） 33次地制調委員選出への動き

2021年秋から33次地制調発足の具体的な動きが顕在化してきた。前述のように既に2021年の春から総務省は次期地制調設置への地ならしを進め、しかもいわゆる「骨太の方針2021」のように閣議決定までして、いわば地制調設置については総務省自身が自縛自縛状態を作り出していた。地制調は地方制度調査会設置法に基づく常設の機関であるが、実態としては前の期と次の期との間に一定の空白期間が置かれている。最近ではその空白期間が長くなる傾向にあるが、それでもおよそ1年から1年半程度の空白を置いて次期地制調が発足している。32次地制調の答申日が2020年6月26日だったので、閣議決定が2021年6月にあったことを考えれば、2021年中、もしくは遅くとも2022年初頭には33次地制調を設置することが暗に求められていたであろう。

現在の地制調委員は法律によって30人以内と決められている。このうち現在は国会議員選出委員と地方6団体選出委員が6人ずついるので、残りは18人となり、この人たちがいわゆる学識者委員となって専門小委員会を構成する。専門小委員会は地方制度調査会設置法には規定されていない組織であるが、現在では実質的に地制調の議論をまとめる役割を担っている。したがってこの18人をどのように選ぶのが事務局に課せられた大きな仕事となる⁽⁷⁾⁽⁸⁾。

しかし結果的に、32次地制調と比較して33次地制調の学識者委員の新任率は18人中4人の約2割にとどまった（表2）。これまでの地制調ではほぼ半数

以上の委員が入れ替わってきたことと比べると極端に新任率が低い。

表2 近年の地制調との比較（新任、継続等）

	新任	新任 (経験者)	継続
29次	13	0	5
30次	12	1	5
31次	9	1	8
32次	9	0	9
33次	4	0	14

〔注〕30次にはこの他に「臨時委員」2名（いずれも新任）が任命されている。

〔出所〕今井（2022 a）

（3） 地制調の変化

地制調が果たしてきた歴史的役割については大杉覚によるほぼ唯一の重厚な研究がある（大杉1991）。大杉によれば地制調には「アリーナとしての地制調」「プロセスとしての地制調」「改革主体としての地制調」という性質があるとされている。大杉の研究は20次地制調までが対象となっているが、この分析軸は現在でも基本的にあてはまると思われる。

地制調には自治体制度に携わる当事者、すなわち国会議員、地方6団体、学識者（財界、研究者、官僚OB等）が網羅的に参集する。さらに加えて、実質的に事務局を担当するのが現在で言えば総務省自治行政局である。こうして地方自治関係者が一堂に会し、それぞれの立場を調整する場が大杉の指摘する「アリーナとしての地制調」という意味であろう。

ただし「アリーナとしての地制調」という側面からみると当時と現在とでは委員構成にかなりの変化がみられる。委員数の上限が50人から30人になったことで、国会議員選出委員や地方6団体選出委員がほぼ半減し、結果的に学識者委員の比率が高まって

- (7) 地制調の事務局は地方制度調査会令によって「内閣府大臣官房企画調整課において総務省自治行政局行政課の協力を得て処理する」とされている。つまり主たるは内閣府大臣官房であるが実質的には総務省自治行政局行政課という関係である。なお、これらを含めて長い地制調の歴史の中では委員数やその構成などについても変遷が重ねられているが、本稿では割愛する（今井2022 a、参照）。
- (8) もちろん具体的な委員の選出作業がどのように行われるのかについては知る由もない。堀内（2024 b）によれば「地制調の委員の選定については具体的にどのように行われているのかは定かではない」としつつも、「研究者の委員については現在でも関係団体への聴取も行われている」とあるが、仮にアドホックにそのようなことが過去にあったとしても、地制調設置前のルーティンとしてそれぞれの「関係団体」に対し「研究者の委員」について「現在でも」「聴取」が行われているとは思えない。

いる。学識者委員の中身もメディア選出委員はゼロになり、政界官界出身委員も減った。その結果、学識者委員の中でも研究者委員の比率が高まっている。さらに研究者委員を専門で分類すると、財政や会計を含む経済経営関係の研究者がほとんどいなくなり、法学者の比率が高まっている（今井2022 a）⁽⁹⁾。

これは地制調の役割の変化の現れでもある。地制調の設置目的は地方制度調査会設置法にあるように、日本国憲法の基本理念、すなわち地方自治の本旨を十分に具現するところにあり、そのためにオール地方自治関係者の協議と調整によって自治体が抱えている課題や問題を改善するための議論が行われてきた。

しかし近年の地制調は国に置かれた審議会などで整理された国が求める自治体像に基づいて首相が具体的個別的テーマを諮問し、国法や制度の改正につながるような答申を出すことが目立ってきた。33次地制調においても同様である。

この結果が地制調の審議過程にも影響している。全般的に総会開催回数が減り、学識者による専門小委員会中心の運営が行われるようになった。学識者委員の中でも研究者委員に期待されているのは制度的、原理的に「あるべき」像を描くことであろうが、一方でそれを地に着けて現実との間を調整することが国会議員選出委員や地方6団体選出委員の役割であり、また当事者相互間の調整機能でもあった。ところが専門小委員会中心の運営になると、総会にしか出席しない国会議員選出委員や地方6団体選出委員の発言機会は少なくなる。結果的に総会の場では研究者委員の取りまとめた答申を追認する立場にとどまらざるを得ない⁽¹⁰⁾。

2 33次地制調の概要

(1) 開催経過

33次地制調は約2年の間に4回の総会と21回の専門小委員会が開かれた。概ね1か月に1回の割合であり、前回の32次地制調が5回の総会と39回の専門小委員会、さらに21回の現地調査や意見交換があったことと比べれば半数以下になっている（表3）。もっとも32次地制調の運営は歴代の地制調においても異例であったが、それを除いても21次地制調以降の中では最も開催回数が少ない。会長、副会長、専門小委員会委員長の顔ぶれが前回の32次地制調と変わらなかったことも珍しい。21次地制調以降では過去に1例があるだけである。

大杉が指摘する「プロセスとしての地制調」という意味では地方自治をめぐる政策課題を自治法改正に結び付ける役割を地制調が担っている。ただし地制調が方向性を取りまとめても自治法改正に至らなかった事例は少なくない。また逆に地制調を通さずに自治法改正が行われるときもある。その多くは議員立法によるものである。

33次地制調は2回の答申を出している。2022年12月28日に首相へ手交された最初の答申に基づいて2023年通常国会で自治法改正が行われているが、2022年12月にも自治体議会に関する自治法改正が行われている（今井2023 a）。こちらの改正は2022年

表3 近年の地制調との比較（開催回数）

	総会	小委員会等	現地調査・意見交換等	計
29次	4	28	0	32
30次	5	36	0	41
31次	3	28	0	31
32次	5	39	21	65
33次	4	21	0	25

〔出所〕今井（2022 a）に追加して作成

(9) 後掲の3(2)で詳細に分析するように、33次地制調の答申を事務局が取りまとめる際に法学者である太田匡彦委員の発言が果たした役割は大きい。今回の日本地方自治学会では地制調における法学者委員のポジションについて話題となったが、その事例の一つとして参照していただければありがたい。

(10) このような専門小委員会中心の運営への変化について堀内（2024 b）は「事務局の発言自体が近年減少」していることをもって、「専門小委員会が研究者委員同士の自由討論の場となってきている」としているが、むしろ事務局主導型の会議運営が強まったと理解するべきであろう（後述）。

12月の地制調答申には含まれていない内容であり、議員立法によって成立したものである。

正確に言えば、過去の地制調で検討されていたが結論が出なかったもので、それを自民党が引き受け、自由民主党政務調査会総務部会地方議会の課題に関するプロジェクトチーム「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」（2021年4月7日）としてまとめたものが元になっている。

つまり「プロセスとしての地制調」という側面は確固として存在しているが、一方で議員立法というバイパスを通すという「使い分け」もされている。ただし今回については後述するように「地制調を通した」という擬態を伴っている点でどのような意味においても最悪である。

地制調の開催は開催日当日の総務省ウェブサイトに掲載される資料で一般には周知される。仮に日々、総務省ウェブサイトを見てチェックしていたとしても開催を知るのは当日の朝になる。またほとんどの場合、議事録の公開は次の開催日までには間に合わないで、どのような議論の経過をたどって今回が開催されるのかもわからない。つまり一般の市民や自治体関係者が地制調の審議過程を観察しながら声を上げることはほとんどできないしくみになっている。

ただし内閣府と総務省の記者クラブには開催日直前に開催案内が掲示され、傍聴とカメラ撮りの案内が告知されて事前申込が求められると聞く。33次地制調の場合、当初はWEB会議での傍聴に限られていたが、しだいに会場での傍聴も許されるようになった⁽¹¹⁾。いずれにしても直前の開催案内となる。

仮に運よく開催情報を得たとしても、当日の朝、ウェブサイトにあげられる膨大な配布資料を読み込むだけでも相当な時間と労力を要する。地制調委員も同様である。仄聞するところによれば、地制調委員に未定稿の配布資料が届けられるのは開催日前日かその前日あたりのように聞く。また当日に配布さ

れる確定稿の資料は修正が加えられている場合も少なくない。多忙な地制調委員が独力で配布資料を読み解き、これまでの議論がどのようにまとめられているのか、今後の方向性がどのように書かれているのか、前回までの資料とどこがどう違うのか、などといった点を短時間で精査するのはほとんど不可能である。この点でも事務局主導の会議運営になりがちになるのは必然的かもしれない。

(2) 審議過程

33次地制調の開催時間は例外を除いて概ね2時間が予定されている。専門小委員会の会議の進め方は国の他の審議会と大同小異であるが、まずは事務局が用意した当日配布資料の説明から始まる。事務局からの資料説明は表題の字面を追う程度のことにと始するが、それでも20分から30分程度は要する。

事務局からの資料説明の後、専門小委員会委員長の進行により委員が指名され、それぞれに資料への質問や意見を一人ずつ順番に述べていく。順番はその都度異なるが、最終的にはほぼ全員が一言ずつ発言することになる。質問に対しては必要に応じて事務局がリプライすることもある。

各委員からの意見、質問などは事務局が提出した配布資料の構成に基づいて進められる。つまり、ほとんどの場合、委員からの意見や発言は事務局が用意した資料に関するものであり、事務局配布資料に示された以外のテーマが自由に陳述される機会は少ない。

専門小委員会には18人の委員がいて、毎回ほぼ全員が発言することになるが、資料説明後の残り時間から考えると、一人の委員の発言機会は1回ないし2回であり、単純に割り返すと1委員あたり5分程度にしかならない。したがって委員同士が議論を交わすことはほとんどない。

専門小委員会終了間際に専門小委員会委員長が当日の会議に個々の委員から出された意見のポイント

(11) おそらく会議進行上の妨害や雑音を防ぐためであろうが、WEB会議での傍聴は会議で使用されているシステムを傍聴できるわけではなく、会場で行われているようすを遠方から別のカメラで映し出した一枚の画像と拾われた音声を別のシステムで聴くことになる。したがって映像からではどの委員や事務局が発言しているのかも定かにはわからず、また特に初期のころはしばしば音声や映像が切断され、メディアの傍聴者からは苛立ちを隠せないコメントが寄せられていたと聞く。

表4 33次地制調の主な審議経過

2022/01/14	第1回総会	会長選任、首相諮問、懇談
2022/02/07	第1回小委員会	事務局資料に基づく「審議項目」自由討議
2022/03/10	第2回小委員会	意見聴取（厚労省、内閣府、デジタル庁）
2022/04/13	第3回小委員会	意見聴取（地方6団体）
2022/04/28	第4回小委員会	事務局資料に基づく「審議項目」（案）確定
2022/06/03	第2回総会	「審議項目」決定
2022/07/25	第5回小委員会	審議項目1（DX、コロナ対策等）
2022/08/22	第6回小委員会	審議項目3（議会）
2022/09/30	第7回小委員会	審議項目1、3 討議（ほぼ3に終始）
2022/10/24	第8回小委員会	審議項目3、意見聴取（指定都市市長会）
2022/11/28	第9回小委員会	議会答申（案）確定、意見聴取（東京都）
2022/12/21	第3回総会	「議会答申」決定
2023/01/23	第10回小委員会	コロナ対策説明（厚労省、内閣府、総務省）
2023/02/20	第11回小委員会	審議項目1、2（非平時、自治体間連携）
2023/03/16	第12回小委員会	審議項目2（特に非平時対応）
2023/04/11	第13回小委員会	審議項目2（特にデジタル化）
2023/05/24	第14回小委員会	審議項目2（特に自治体間、公共私連携）
2023/06/28	第15回小委員会	審議項目2（特に非平時、デジタル化）
2023/07/20	第16回小委員会	審議項目2（特に自治体間、公共私連携）
2023/08/09	第17回小委員会	審議項目2（非平時、公共私連携、デジタル化）
2023/09/11	第18回小委員会	事務局提出「総括的な論点整理（案）」について討議
2023/09/27	第19回小委員会	「総括的な論点整理（案）」への地方6団体意見聴取
2023/10/23	第20回小委員会	事務局提出「答申（素案）」討議
2023/11/09	第21回小委員会	「答申（案）」確定
2023/12/15	第4回総会	「答申」確定
2023/12/21		「答申」首相へ手交

〔議題内訳〕

- ・21回中4回は意見聴取（説明）、その他にも2回意見聴取を含む
- ・「審議項目」確定までの議論 2回（以下、回数は重複あり）
 - 審議項目1（現状認識）3回
 - 審議項目2（非平時）4回、審議項目2（自治体間連携）3回
 - 審議項目2（公共私連携）3回、審議項目2（デジタル化）3回
 - 審議項目3（議会）2回、「答申」確定までの議論 3回

〔出所〕地制調議事録などから筆者作成

を整理し、それが専門小委員会の総意とみなされる。実際には相反するような意見も出ているが、委員長の取りまとめが地制調の意見として扱われることになる。多くの異論が出た場合でも近年では多数決を取ることはない⁽¹²⁾。

(3) ウォッチング体制

自治総研（地方自治総合研究所）は創設から50年を経ているが、地制調の審議過程や答申には常に注意を払ってきた。月刊誌『自治総研』の目次をさか

のぼると、1986年2月号掲載の辻山幸宣（当時研究員、後に所長）による「今なぜ代行制度の改変か？——第20次地方制度調査会答申を読む——」があり、それ以降、ほとんどの地制調答申に対する紹介と論評が掲載されている。まだインターネットもない時代には答申文そのものを『自治総研』誌に掲載して全国の自治体関係者に周知することでさえ貴重な役割としてあったのである。

ただし組織的にウォッチしてきたというよりはその都度、その時々、その研究員が個々の研究活動の一環

(12) 初期の地制調では道州制案をめぐる議論が分裂し、採決が行われた事例などがあるが（大杉1991）、少なくとも近年では多数決を取ったことはない。

として関わってきたというほうが正確であろう。したがって実は『自治総研』誌で取り上げられていない答申もあり、過去の地制調資料の整理はごく一部を除いて行われていない（今井2022 a）。自治総研の理事や評議員を担っている研究者が地制調委員に選任されることがまれにあり、また24次から26次にかけては自治労顧問の真柄栄吉が委員に任命されていたときには研究員が随員として同行することもあった。だがいずれにしても自治総研として継続的、組織的に関わってきたとまでは言い難い。

33次地制調についてはやや特別な事情があり、その結果、インフォーマルであることに変わりはないが、たまたま私が地制調ウォッチの調整役を担うこととなった。前述のように先行する研究会における「非平時」論に強い危機感を覚えていた私たちは33次地制調設置当初から最後の最後まで、「非平時」という言葉を答申から締め出すことに持てる力のほとんどを費やしてきた（今井2022 b）。最終的に最後の最後の段階で「非平時」という概念は答申に盛り込まず、それまで法の特例として位置づけてきた「補充的」指示権についても、最後の最後で一般ルールに付随するものという書き方に変更された⁽¹³⁾。33次地制調の審議経過については今井（2024 c）で整理したのでここでは割愛する。

3 地制調答申から改正自治法までの政策過程

(1) 答申後の調整

地制調答申案は国会議員選出委員や地方6団体選出委員を交えた最後の総会で決定される。一般的にはその答申を首相に手交する日をもって答申の出した日と扱われている。国会議員選出委員や地方6団体

選出委員は少なくとも制度的には最後の総会の場で初めて答申案を見ることになるが、事前に事務局が国会議員選出委員や地方6団体選出委員に対して説明をしていると思われる。仄聞するところによると、かつての地制調ではこの段階で強力に修正を要求する意見が出た場合にはそれに応じて事務局が答申案文を修正したこともあったようである。

しかし今回の第4回総会における国会議員選出委員や地方6団体選出委員の発言を読む限り、たとえば国政与党議員委員はその発言後に他政党所属の委員から出されるであろう疑義に対して、なぜか予防的にあらかじめ反論するなど、事前説明が意見聴取というより「根回し」のように機能している可能性も見受けられる。国会議員選出委員や地方6団体選出委員が多忙であることは理解できるが、総会そのもので議論する日程を十分に確保したほうがよいのではないと思われる。

また同じく第4回総会で注目されたのは全国知事会選出の平井伸治鳥取県知事から「知事会としては、この法案をまとめる際に、改めて私どもの考えを聞く機会も、この点に限ってはつくっていただくと、非常にありがたいと思っております」という発言があったことである。答申から自治法改正案を取りまとめる段階で再度知事会と協議をしてほしいという意味になる。現に改正自治法の国会審議では知事会と協議をして修正した箇所を示す資料が提出されている（5月28日の衆議院総務委員会）。

こちらも後に国会審議の過程で明らかにされたが、自治法改正案のドラフトが最初に作成されたのは12月20日とされており、答申を首相に手交する21日より前から既に自治法改正案の起案作業が始まっていたことがわかる。加えて地方6団体に自治法改正案のドラフトが提示されたのは1月25日と2月5日の

(13) 33次地制調において「非平時」という概念は重要な位置を占めていた。緊急時でも非常時でもなく「非平時」と総務省が言い続けてきた意図は、その後の2024改正法案において「補充的」指示権の要件から緊急性を排除したことで初めて明らかになった。文字通り平時ではない状態全般において（「非平時」）、自治体に対する「補充的」指示権を発動する可能性を最初から意図していたのである。一方、「補充的」指示権発動に関する事前の国会報告については「機動性を欠く」と称して緊急性要件を持ち出すなど、一貫性はなかった。その意味で、33次地制調答申や2024改正から「非平時」という言葉を放逐したことには大きな意義があったと言えるべきだろう。ただし口頭の説明には今でも「非平時」が使われることがあり、2024改正では第14編という別枠で「補充的」指示権が起案されるなど、実質的に答申の主旨が反故にされている部分がある。また研究者の間でも依然として「非平時」にこだわった論稿も散見される（山本2024、牧原2024）。

2回とされている⁽¹⁴⁾。詳細は不明だが、おそらく1月25日に示した時点で知事会との修正協議があり、その結果を改めて2月5日に地方6団体に示したということではないかと推測される。ただしこれらの過程が少数の関係者のみでやり取りされたものだとしたら、立法過程の不透明性に疑問を感じる⁽¹⁵⁾。事実、3月1日の閣議決定の時点までほとんどの自治体関係者は2024改正の内容を十分に知ることはなかった。

(2) 指定地域共同活動団体制度を事例として

■唐突な制度化

「プロセスとしての地制調」という意味では地制調答申から自治法改正までは一連の流れと捉えられる。ただしそこには一種の「情報操作」が行われる。第一は地制調で議論された内容と答申との差異であり、第二は地制調答申と具体的な改正自治法の内容との差異である。さらにやや細かく見ると改正自治法とそれを事務局がまとめた「概要」の差異によるミスリードも発見できる。

一方で総務省は国会審議を含め通知や資料で今回の改正は33次地制調答申に基づくものと再三再四繰り返している。確かに33次地制調で議論された部分もあるが、議論されたとしても委員の総意とは思えない内容やそもそも触れられていない内容も2024改正に含まれている。「情報操作」というほどの悪意がないとしても情報を自己の都合の良いほうに変換しているようすは多々見られる。

具体的に改正自治法第260条の49第2項で規定された指定地域共同活動団体制度を事例として取り上げる。前述のようにこの制度は2024年3月1日に閣議決定され国会に送られた自治法改正案が公表されるまで一般には知らされていなかった。同時に公表された総務省作成の「地方自治法の一部を改正する法律案の概要」には「地域の多様な主体の連携及び

協働の推進」と題して「地域住民の生活サービスの提供に資する活動を行う団体を市町村長が指定できることとし、指定を受けた団体への支援、関連する活動との調整等に係る規定を整備する」とわずか2行で書かれているが、ここには指定地域共同活動団体という言葉すら見当たらず、この制度に関する法改正の重みや自治法改正案の案文を踏まえると明らかなミスリードが見られる。

たとえば、指定の対象は「地域住民の生活サービスの提供に資する活動を行う団体」一般ではないし、その団体に付与される数々の「法の特例」や特権的地位については一切触れられていない。まして「地域の多様な主体の連携及び協働の推進」というタイトルに該当する内容は「法律案の概要」の説明文にも自治法改正案本体にも存在しない。「協働」という言葉さえどこにも見当たらない（菅原2024）。つまり「法律案の概要」のタイトルにしか「協働」という言葉は存在していないのである。指定地域共同活動団体制度という唐突な法制化はどのような経緯と議論をたどってきたのか。

■32次地制調と地域コミュニティに関する研究会

このテーマについては33次地制調以前の32次地制調や総務省に置かれた「地域コミュニティに関する研究会」の議論や報告書とも関連する。32次地制調答申では「公共私連携」という項目が掲げられ、「市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすることによって、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される」とした上で、例示として「例えば、地域の多様な主体が参画している協議会など、一定の要件を満たしたプラット

(14) 「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日）。

(15) このような地方6団体への情報提供は自治法第263条の3第5項に基づくものであるが、地方6団体からそれぞれの構成自治体や議会への情報提供と意見取りまとめのしくみがどのようになっているかが気にかかる。また、そもそも議会と首長との間や自治体間に利益相反が存在することは明らかであり、必ずしも地方6団体が一致して自治体の総意を取りまとめる組織とは言えないことにも注意を要する（今井2010）。

フォームについて、市町村の条例や要綱等によって、地域の将来ビジョンの作成や市町村への意見具申等の役割を担うものとしての位置付けを付与し、併せて、市町村による人的・財政的支援の対象としている取組が見られる」とある。

ここでもこれ以降でもそうであるが、もともと地制調が公共私連携と称してきたのは「地域の多様な主体が参画している協議会」というプラットフォームのことである。32次地制調答申を受けて認可地縁団体制度が改正され、不動産等の保有、もしくは保有予定の有無にかかわらず、幅広い地域活動を行う地縁による団体が、市町村長の認可により法人格を取得することが可能となったが、この改正自体は32次地制調答申の主旨そのものと合致しているとは思えない。そもそもプラットフォームではなく、個別の町会自治会という地縁組織に関する改正に置き換えられているからである⁽¹⁶⁾。

地域コミュニティに関する研究会報告書では「地域活動のデジタル化」「自治会等の活動の持続可能性」「地域コミュニティの様々な主体間の連携」の3点が挙げられているが、その3点目において「市区町村等の行政主体が財源面やその他の方法で支援を行う」としつつも「公的な支援を得ることとした場合、元来自発的・主体的であった活動の自由度に影響を与え、また、当該支援が継続しなければ活動の継続も難しくなる」とされ、結論としては「地域の事業者や郵便局など、サポートをする団体が増える形で好循環を生んでいくことが期待される」とまとめている。こちらの報告書にも今回の改正で盛り込まれた指定地域共同活動団体制度のような制度設計を示唆するような内容は見受けられないばかりか、むしろ「活動の自由度に影響を与え」として、市町村による支援のデメリットが注意点として挙げられている。

■審議項目における公共私連携の位置づけ

33次地制調では第2回総会で3点の審議項目が定められるが、公共私連携については審議項目2の「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係」に掲げられた6項目の最後で「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の連携・協力の実効性を高める観点において、住民、コミュニティ組織、NPO、企業など地域社会を支える多様な主体に期待される役割や、公共私連携・協力のあり方について、どのように考えるか」として触れられているに過ぎない。

つまり主な視点は「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係」という政府間関係にあり、その「実効性を高める観点」から「地域社会を支える多様な主体に期待される役割や、公共私連携・協力のあり方について、どのように考えるか」であって、公共私連携はあくまでも政府間関係の実効性を高めるための手段として持ち出されているのである。前述のように32次地制調答申では「公共私連携」が項目として挙げられていたが、33次地制調における審議項目ではその位置づけが後退している。

現に審議項目案を定めた第3回専門小委員会においても公共私連携という言葉が出たのは大橋委員からの「公共私連携のあり方というのも、やはり引き続き視点として持つべきであると思います」という1か所だけで、あとは山本小委員会委員長や市川会長による議論のまとめに出てくるだけに過ぎない。市川会長による公共私連携についての認識は「感染症問題に関しては、例えば、病院という民間の施設をどのように機能させていくかという点も非常に大きな問題ですし、住民の皆さんがしっかりと理解をして行動してもらおうという意味では、住民の理解も非常に重要になってくると思います。ですから、公共私関係性ということを常に意識しながら制度の議論ができればいいなと思っています」というものであり、「病院」という「私」と行政の「公」とを

(16) この改正によって認可地縁団体制度の要件が大幅に緩和され、「市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」（自治法第260条の2）ことが町会自治会などの地縁団体一般に認められるようになった。つまり町会自治会などの地縁団体が市町村長のガバナンスのもとに法制化されたとも言える。これもまた総務省による32次地制調答申の「流用」であり、今回の指定地域共同活動団体制度の制定もその延長上に位置している（菅原2024）。

つなぐ「共」という位置づけになっている。このように少なくともこの時点では33次地制調で指定地域共同活動団体制度に至るような議論を行うことは委員の間では想定されていなかったと思われる。

その後、地制調で公共私連携が議論のテーマとして取り上げられるのは1年以上が過ぎた2023年5月24日の第14回専門小委員会においてとなる。このときも国と自治体、あるいは自治体間の連携が主テーマであり、その一部として公共私連携が取り上げられた。したがってここでも必ずしも公共私連携の議

論に多くが割かれたわけではない。

公共私連携について事務局は「審議項目2関係資料」の二つ目の項目として「ポストコロナの経済社会における公共私連携」を提出し、これまでの32次地制調や地域コミュニティに関する研究会報告書の該当部分について説明を行っている。委員から出された主だった意見は次のとおりである。公共私連携について大部分の委員が地縁団体をイメージし、地縁団体との関係において「公共私連携」に疑問を呈していることがわかる。

- 土山委員「市民の自治の領域に行政が踏み込む表現について、もう制度があるわけですから、それは使っただくに任せて、そこに踏み込まないほうがよいのではないか」
- 牧原委員「いわゆる町内会のような地縁組織以外の地域団体をより拡充するというのでしょうか、それを将来の人口減へ対応するというので、そういう視角もあるのではないか」
- 大山副会長「そもそも自治会とか町内会は世帯主しか加入できないので、その中から支援する候補者を選ぶということになると、どうしても男の人ばかりになってしまう」「地縁団体のメンバーシップをどう考えるのかという視点もあったほうがよいのではないか」
- 岩崎委員「今後想定されると言われている東海・東南海・南海トラフ地震、あるいは首都直下型地震等の災害対応に機能できるような活動をこういった自治会組織に大いに期待できる」
- 太田委員「『共』を広げるという名の下に、プライベートセクターがパブリックの金を食べ物にするという危険があって、その部分については、もう少し、公の行う支援対象の質、『共』を担うべく『公』から支援を受ける人たちのクオリティーをきちんと見る必要があるのではないか」
- 横田委員「自治会に何を求めるかなど、再整理して組立てを行い、負担を減らしつつ、よい協力関係をどのように築くかという議論がなされるかが重要だ」
- 荒見委員「行政や行政に近い地域団体とNPOが折り合いをつけた形で双方が納得するような活動が難しいという現状があり、領域によっては、行政や地縁団体と距離があるからこそ、利用者の信頼を得ているところもある」「NPOと地縁団体や行政の連携に関しては、色々と考えたほうがよい」
- 大橋委員「（認可地縁団体制度の）改正後の成果の検証みたいなものも一応必要なのではないか」

■地制調における議論（第16回専門小委員会）

第14回専門小委員会に続いて第16回専門小委員会でも国と自治体、あるいは自治体間の連携をテーマに議論が行われた。第14回の事務局提出資料では「審議項目2関係資料」の後半の一部であった公共私連携の資料が第16回では資料2として独立した資料となっている。ただし第16回においても議論は自治体間の連携に多くの時間が割かれたことには変わりはない。第16回で公共私連携について委員から出された主だった意見は次のとおりであるが、委員から

の意見も国自治体間や自治体間の連携と公共私連携とが明確に区別されていないところが見られる。

ただし他の委員の発言と比較すると、特に太田委員の発言は公共私連携における地域活動に対する概念が際立っている。改めて後述するように「意見具申権等について特別な扱いをするのであれば」という前提条件がここで初めて示されている。後に事務局は太田委員のロジックに沿った整理をしていくことになる。

- 土山委員「地域の固有性が高く、主体の属人性が高く、しかも、その主体は政策主体というだけではなく、政治主体でもあるというところから見ますと、そこに何かのモデルをはめ込むというよりは、今、実際にそれぞれの地域の判断で、こういう団体やこういう活動には支援を出していこうということは可能になっているので、それを見守るといっていいのではないかと」
- 太田委員「意見具申権等について特別な扱いをするのであれば、もちろん、条例等で透明性を中心とする一定の要件、あるいは開放性を要件とする、きちんとした要件を書き込むべき」「つかみ金のようなものを出すのであれば、そこはもっと公益的なものの要件のみならず、公益を自由に追及するための補助金であるのだから、組織構造のようなところをきちんともっと見るべきだろう」
- 砂原委員「公共施設管理みたいなものは、長期の話にならざるを得ないわけですし、一定のリーダーシップみたいなものを自分がやるのだみたいな人がいないと、制度だけでは動かないところもあるのではないかと」
- 大橋委員「行政協力業務がどれぐらいあるのかとか、協力業務の中身が例えば都市部と地方部では違っていたりするのかなとか、もう少し深掘りをした上で、見直しの具体的検討みたいなものができるといい」
- 荒見委員「今の地域活動にかかわる議論は、行政のリソースがないのでとにかく働いてください、ボランティアを促進しましょう、というところが強く受け止められている」「地域活動をする人たちがもう少しやってよかった感を出せるような支援ができたらいいいのではないかと」
- 谷口委員「『公共私』の連携という場合に、我々研究者もちゃんと役立たなくてはいけない」
- 大屋委員「地域で活動している団体等に意見具申の役割を付与することについて」「本来的には、議員さんがそこを集約するとか、取り持つことが期待されるのではないかと」「地域住民の方から結成される町内会と、割と都市住民の多い、マンション住民の間でプライベートな情報管理のあり方などについての感覚が大分違う」「様々な中間団体の棚卸しをする、重なり合っているものはある程度整理することが必要なのではないかと」
- 牧原委員「市民であれ、自治体であれ、それぞれの個性が前提となるので、全国あまねくある枠組みで進めることが、そもそもそういう発想になじまない。だから、自治法で規定するのはちょっと難しい問題を扱っている」「危機感があまりない地域コミュニティに頑張ってもらおうと言うのは無理なので、そこをうまく仕組みとして乗せていくことを考えるべきではないかと」

■地制調における議論（第17回専門小委員会）

続く第17回専門小委員会では答申に直接つながる「総括的な論点整理（案）」を提示する次回に備えて、全般的な議論が行われた。中心となったのは最も焦点化している「非平時」における「補充的」指示権であったので公共私連携について委員からの意見は限られている。

一方、注目されるのは事務局が提出した資料2において、「法令による一定の団体等に対して付与される法的効果について」が示されたことであり、太田委員が前回の小委員会で指摘した地域団体に対し

て意見具申権を付与する場合の法制化の必要性に関し、現行の法制度で似たような法人があることについての資料となっている。ただし特定の事業に関して「指定される法人等の専門性を活用する」事例が多い。

公共私連携に関する委員からの主な意見は次のとおりである。伊藤委員はここで「地域運営組織」を事例に「制度的な選択肢として整備」することを肯定的に述べているが、この時点でも他の委員の間では地域団体の意味が共有されず、したがって公共私連携についての疑問点が多く出されている。

- 太田委員「住民を代表しているとみていい組織、あるいは地域に住んでいる人たちの考えていることを広くある種代表していると見ていい組織だろうというところで、結局民主性・透明性の要件の求められる度合いが上がる

いうことではないか」「ただ民主的・透明な組織であってくださいということを要求する茅ヶ崎や豊中レベルはちょっと危ないのではないか」

- 砂原委員「補助金みたいなものを積極的に使うときに、要は補助の受け皿として団体をつくってしまうようなことは、むしろあまり望ましくないことも多いのではないか」
- 土山委員「行政が市民にしてもらっているこうした行政サービス、自治体行政の様々な施策を自治体の行政の方に内部化させて、自治体が地域の地縁組織に支えてもらっているところから自治体が自立するというをそろそろ計画して考えていかなければいけない」
- 荒見委員「行政と地域団体ががっつき結びついていて、それ以外の市民活動をしたい人たちは入っていけないという空気になったりすることもあったりして、それによってより先細りになっていくみたいな状況もある」「そういうところに関して民主性とか透明性みたいなものを求めることをどう進めていくのかについて、この資料で示されているようなやり方、つまり規約を見るといったやり方ではちょっと難しいのではないか」
- 大橋委員「棚卸しで整理してより効率化を進めていく必要がより高いのは、行政とのパイプ役業務であって、ここは例えばデジタル化などもうまく活用しながらできるだけ省力化を進め、公共的サービスの実施の方に注力していけるような仕組みを考えていくというのが必要」
- 伊藤委員「地域運営組織のようなものが各地で取り組まれていて、それが非常にうまくいっているということを前提としつつ、これが公共私連携として、一定の制度的な選択肢として整備をしていくということは、個人的には非常に重要な点」
- 村木委員「地域まちづくりについては、かなり長いことほかの省庁さんのまちづくり団体の補助金に対する支援の認定とかを仕事でさせていただきましたが、自立できているところはほとんどなくて、多くの場合は補助に頼っているところが多い」「活動資金の助成という言葉に記載するのであれば、最終的に地域まちづくりというのも自立を求める、補助にだけ頼るといった形にならないようなことを認識できるようなことを記載していただけない」

■地制調における議論（第18回専門小委員会）

第18回専門小委員会以降は第19回で地方6団体からの意見聴取があったことを除き、答申に直接つながる文章案として事務局から提出された「総括的な論点整理（案）」「答申（素案）」「答申（案）」が俎上に載せられる。つまり答申に関する文案の表現や言葉についての修正要求となり、根幹に関わるような問題は議論されていない。実質的にはこれまで整理してきた第14回、第16回、第17回の3回の審議の一部において公共私連携の議論は尽きている。

以上のように少なくともここまでの専門小委員会では数々の法の特例を伴った指定地域共同活動団体制度の創設につながるような議論は行われていない。地域団体を法的に位置づけることについては太田委員から第16回において「意見具申権等について特別な扱いをするのであれば」という前提で意見が出ているが、意見具申権などの特権的地位を与えること

自体に関しての議論は見られない。また、伊藤委員からは「制度的な選択肢」として「地域運営組織のようなもの」を位置づけることについて積極的な意見があったが、指定地域共同活動団体制度に結びつくような具体的な内容についての言及はなかった。

一方、地域団体の法制化についてネガティブな意見も出されている。上述したように大山副会長、荒見委員、大橋委員、大屋委員、砂原委員、土山委員、村木委員からはそれぞれ内容や強度の違いはあるものの法制化についていくつかの疑問が呈されている。その他、岩崎委員、谷口委員、牧原委員、横田委員からも公共私連携についての意見が出されているが、議事録を読む限り法制化そのものへのスタンスは読み取れない。

第18回専門小委員会事務局が提出した「総括的な論点整理（案）」は3つの柱で成り立っていて、その2番目に「Ⅱ 地方公共団体相互間の連携・協

力及び公共私連携」が掲げられ、そのうちの3番目に「3 公共私連携」が設けられている。前述したように当初、地制調自身がまとめた審議事項においては大項目には挙げられていなかった公共私連携の位置づけが高まっていることに気付かされる。

ただしここでも「市町村による積極的な支援」は書き込まれているものの、「一方で、当該団体の自主性も必要」とあって法制化については触れられていない。第18回専門小委員会における公共私連携に関する主だった意見は次のとおりである。

- 太田委員「当事者が自主的につくったネットワークが全体を包括していない。これがある程度当事者からも不合理に見えるのであれば、もちろん地域自治組織のようなものを中心に置いてプラットフォームとして機能させるというのでもいいのですが、ともすれば、そういう形でまとまらないと情報は来ない、お金も来ないとなって、そこで主従関係のようなものが設定されると」「問題のある構造になって、かえって問題の解決を阻害するのではないか」
- 田中委員「要件や支援の具体的な方法が地域の実情に応じた対応、メンバーシップなど、まとめていただいているのですけれども」「支援とのセットというのはアウトカムをしっかりとということが表明されてもよい」
- 土山委員「市民活動団体の活動そのもの自体は困っていることを放っておけないなということで動き出すところにあって、これらの民主性、透明性、公開性、安定性を兼ね備えてというのは、なかなか難しいのではないか」
- 横田委員「プラットフォームができることで地方自治体の部局を超えた住民との接点をちゃんと一元化していくというのがプラットフォームをつくっていくということだ」
- 宍戸委員「団塊の世代、それから、その下の世代が参画するというだけではなく、次へ次へと地域の担い手を引き継いでいくという意味で、開放性が持続可能性との関係でも重要なのではないか」

■地制調における議論（第20回専門小委員会）

第20回専門小委員会には事務局から第18回の「総合的な論点整理（案）」を文章化した「答申（素案）」が提出された。柱立てにおける公共私連携の位置づけについては「総合的な論点整理（案）」と「答申（素案）」とは変わっていない。ただし、文章化された内容には「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおける地域づくりの担い手として、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、その位置づけを明確にすることができるようにして、活動環境を整備していく」と書き込まれ、「法律上も」という言葉が初めて提示された。

「法律上も」という文言を加えたことについて、事務局は「市町村で一定の団体を条例に位置付けて意見具申などの役割を与えている事例が見られているということ、こういった実情を踏まえて、法律上

もその位置づけを明確化することができるようにして環境整備をしていくということが考えられるのではないかと説明している（田中行政課長）。つまり法制化の前提は特定の団体に「意見具申などの役割」を与えることにあった。これは第16回専門小委員会における太田委員の発言、すなわち「意見具申権等について特別な扱いをするのであれば」という前提条件とも符合している。

この文案はそのまま地制調答申まで維持されるが、法制化の具体的な内容についてはその後の地制調における議論でも深められなかった。「非平時」における「補充的」指示に関する議論が大半を占めたためである。したがって私たちを含む自治体関係者のほぼすべてが、自治法改正案が公表された翌年の3月1日になって初めて、指定地域共同活動団体という言葉やその意味するところを知ることになる。

第20回専門小委員会における公共私連携に関する主だった意見は次のとおりである。

- 大橋委員「32次地制調で言ったことと比べて何が深まって何が発展しているのか、現状だと少し分かりにくい」

- 土山委員「法律上も位置付けを明確にしてというのは、やや難しいところがある」「まだ、様々な現場で様々な模索や経験を積み重ねていく段階であって、国が一律に基準化する、全国的に統一してこういう団体であるということを決めることができるという状況ではないのではないか」
- 大山副会長「プラットフォームというカタカナ用語が出て来るのですが、その中身がもやもやしている」「法律上も位置付けをするようなプラットフォームには何らかのイメージが多分あると思うのです。そこが何か見えないので、使えるのか、使えないのかよく分からないみたいなどころでとどまっている」
- 太田委員「問題はその前の文脈にある市町村に対する意見具申などの役割を与えている、プラットフォームとして地域課題の解決に取り組む主体で、かつ役割を与えよとか、特殊な位置付けを与えるというところで、それはそれで勝手にやられては困る」
- 土山委員「地方における様々な動きというのは、どうしても政治と関わるところであって、プラットフォームや意見具申する団体のあり方を考えるときに、非常に危ういところがある」「それを国として、これならいいですと制度化をされるのもなかなか困るところがあるという趣旨なのです」「太田委員と状況に対しての認識は大きくは変わっていないのですが、だからこそ、国で制度化をされるというのは、懸念がある」

議論のほとんどがデジタル化と「非平時」における「補充的」指示権に終始した第20回専門小委員会において、事務局が「答申（素案）」で「法律上も」という文言を加えたことについて発言したのは土山委員一人だった。またそれに対する太田委員の反論は第16回と同じ主旨であり、「意見具申権等について特別な扱いをするのであれば」法制化は必要という見解だった。土山委員もそれにリプライして太田委員と状況認識は変わらず、地域の特定団体に「意見具申権等について特別な扱いをする」こと自体に問題を感じているという主旨の発言をしている。

ただし結果としてその後国会へ提出された自治法改正案では地域の特定団体に対して「意見具申権等について特別な扱いをする」ことは含まれず、市町村長への調整要求権に変更されている。市町村長が指定した団体に対して市町村長に対する一般的な意見具申権を与えるような前例はないし、そもそも民主主義や基本的人権の観点からも憲法上強い疑義が生じる。おそらく内閣法制局との調整でも論点になったのではないかと。

■地制調における議論（第21回専門小委員会）

専門小委員会としては最終回になる第21回専門小委員会には事務局から「答申（案）」が提出され説明された。答申における公共私連携の位置づけについては「答申（素案）」から大きく変わることはな

かった。ただし文面についてはいくつかの補正が行われている。目立つのは「答申（素案）」にあった「プラットフォーム」というキーワードが消え、「枠組み」という言葉に置き換えられていることである。正確に言えばデジタル化の箇所では別の意味として1か所だけ使われているが、「公共私相互に連携・協働する場」という意味での「プラットフォーム」という言葉はなくなっている。これは第20回における大山副会長の発言を受けたものだろうが、後述するように第21回では再びその点に触れた意見が出され、答申では復活している。

追加された文章のほとんどは第18回で太田委員から出された地域団体の法制化に際して課題となる民主性、透明性、開放性などについての説明となっている。これは「答申（素案）」で初めて登場した「法律上も」という文言に関する太田委員と土山委員との意見交換を受けたものであろう。書き加えられた「答申（案）」の構成は「連携・協働の多様な枠組み」（プラットフォーム）は民主性、透明性、開放性などが求められており、「法律上も」位置づけとなっている。

だが、第20回における太田委員の発言は「意見具申権等について特別な扱いをするのであれば」地域団体の法制化が必要であり、その要件として民主性、透明性、開放性などの要件が求められるというロジックだったはずである。それに対して第20回の土

山委員の主旨は地域活動とはそもそも自発性、創造性、個別性などによって支えられているものであり、法制化にはなじまないということだったのではないか。いずれにしても地域団体に「意見具申権等について特別な扱いをするのであれば」という条件を前提とした議論であることに変わりはない⁽¹⁷⁾。

一方「答申（案）」を起案した事務局の認識は最初から「市町村が構築した連携・協働の枠組み」なのである。つまり行政からの一方的な目線に他ならない。「市町村が構築した」組織であるからこそ、その法制化に向けて民主性、透明性、開放性などの要件が当然のこととして語られている。現に第21回の田中行政課長の資料説明においても「『市町村が、多様な担い手が地域課題の共有を図って連携・協働

し、主体のネットワーク化を図った上で、それぞれの強みを生かした活動を行っていく枠組み』、これがプラットフォームのイメージ」と語られている。後述するように、このような地域活動や市民活動への認識やスタンスが指定地域共同活動団体制度の粗さやブレの要因となっている。

最終回で「答申（案）」が出された段階では委員からの意見も個別の文章、言葉、表現に関する修文の要求に傾いていく。なおかつますます「非平時」における「補充的」指示権の問題が議論の中心になるので、公共私連携に関する本質的な意見はほとんど見られなくなる。第21回における公共私連携に関する主な意見は次のとおりである。

- 宍戸委員「プラットフォームという言葉の含意として、色々な人がいわば自由に参加できるということが一つ意味合いとしてあったのが、プラットフォームという言葉避けるがゆえに落ちてしまっているのではないか」
- 田中委員「資格が開放された、という表現が分かりづらいというか、色々広く意味が想像ができる表現かなと思うので、意図が汲みづらい」
- 太田委員「『このような問題意識から、市町村において』と始まっているこのような問題意識というのは一体何なのか、どこを受けているのかというのがちょっと分かりにくい」「秘密クラブみたいなものが公共団体の資格、地域自治運営組織だと称しているということ自体が非常にまずいので、そこら辺のことを注意して欲しい」「（市町村が：引用者注）自主的・主体的に定めるから今までのようにとか、あるいはどんな団体でも自分が気に入ったらそれでよいというわけにはいかない」
- 荒見委員「構成員の資格に関して、こういう人は入ってこさせないぞ、といったものを明示して排除するのではなくて」「実質的にちゃんと構成員が多様であり、多様に参加できるというか、構成員に対して開放しているというような書き方が、私自身は現実には即しているのではないか」

第21回の議論をたどってみても、最後まで「答申（素案）」で事務局が提示した「市町村が構築した連携・協働のプラットフォーム」という言葉の意味するところが事務局と地制調委員との間はもちろんのこと、地制調委員間でも共有化されていないことがわかる。「答申（素案）」ではプラットフォームについて「公共私相互に連携・協働する場」と定義された。だがこれまで掲げてきた委員の発言を見ればわかるように、その他に、町会自治会などの地

縁団体、地域コミュニティ、NPOをはじめとする市民活動など、さまざまな地域活動の担い手の課題についても話題が広げられている。

さらに言えば、たとえ同じように地縁団体が取り上げられても、都市部の地縁団体と中山間地域の地縁団体とではその歴史も実態も異なるにもかかわらず、その峻別は配慮されないままだった。結果的に、地縁団体をはじめとした地域活動団体に関する確な整理が行われず、委員間での共通認識が形成され

(17) 地域活動や市民活動の現状認識は一致しながらも「制度化」についての意見が異なるのは「制度化されていない場所や関係性に希望を見出すといった話がなかなか受け入れられにくい」（小川・松本2024）という日本の政治・行政の特質にも関わることもかもしれない。

ることはなかったのである。

その結果、最終的に自治法改正案ではプラットフォームという「場」と地域活動そのものを折衷した指定地域共同活動団体の法制化が図られることになった。また地域活動や市民活動にとって「法制化」がどのような負的インパクトを与えるかについても配慮されなかった。そもそも総務省の推進してきた地域運営組織がそのような折衷的性格を持っており、起案者の考えてきた地域活動があくまでも「市町村が構築した連携・協働の枠組み」として認識されていたからであろう。

だが丁寧に地域を歩き地域活動と接触してきた研究者は地域活動の自発性、創造性、個性性こそが地域活動の豊かさを支えていることを理解している。一方、公法的に考えれば特定の団体を法制化して位置づけるとすればその団体には民主性、透明性、開放性などの要件が必須であるという考え方も理解できる。この両者の考え方は矛盾しているものでもないし相反するものでもない。地制調答申や自治法改正案の起案者はあくまでも「市町村が構築した連携・協働の枠組み」に拘泥し、これらの分別や整理ができていなかったのではないか。このことが法制上の混乱をもたらし、そのツケが結果的に市町村の条例任せに転嫁されることになったのである（今井・自治総研2024）⁽¹⁸⁾。

■「ブラックボックス」の存在とその責任

指定地域共同活動団体制度を事例として、地制調における議論が答申には反映されず、さらに地制調答申の内容と自治法改正案との間にも大きな乖離が存在していることを明らかにしてきた。総務省の法案説明資料や国会審議ではたびたび自治法改正案は地制調答申に基づいて作成されたという言葉が見られるが、特に指定地域共同活動団体制度の創設や団体に付与される数々の法の特例などの措置は地制調答申には存在しないばかりか、地制調の議論においても全く見られなかったものである。すなわち地制

調答申から自治法改正案が公表されるまでの約70日間において、どこかで誰かが指定地域共同活動団体制度を「創作」したことになる。ここに政策過程上の「ブラックボックス」が存在する。

総務省が編集にコミットしている『地方自治』という月刊誌の10月号に興味深い発言がある。地域自治区制度の導入について回顧する場面において、「市町村の機関として地域自治区を導入するのはうまくいかない」とした上で、指定地域共同活動団体制度は「ゲゼルシャフトとしての市町村の外側で、ゲマインシャフトとしての地域自治のメニューを用意する」主旨で立案したと総務省田中聖也行政課長が発言しているのである（山崎他2024）。

前述のように、行政課長は地制調の専門小委員会で指定地域共同活動団体制度が想定する地域活動について「『市町村が、多様な担い手が地域課題の共有を図って連携・協働し、主体のネットワーク化を図った上で、それぞれの強みを生かした活動を行っていく枠組み』、これがプラットフォームのイメージ」と説明している。それとここでの発言を重ね合わせると、指定地域共同活動団体制度が想定する地域活動はゲマインシャフトとして想定されているようである。ゲマインシャフトとするのであれば第一に思い浮かぶのは中山間地域における地縁団体であり、多くの主体が連携するためのプラットフォームとはイメージが正反対になる。まして都市部の地域活動や市民活動とは異質である。しかし法制化された指定地域共同活動団体制度はそれらをすべて包括する制度になっており、明らかに混乱している。

このように発言内容そのものにも疑問はあるが、ここで最も問題にしたいのはそのような議論がいつどこでどういうメンバーによって行われたのか、あるいは行われなかったのかということにある。見落としかもしれないが、公の場でこのような議論が行われた形跡はない。前述のようにそもそも中山間地域の地縁団体と都市部の地縁団体とではその歴史も実態も異なる。加えて地縁団体と地域活動を担っ

(18) 一方、指定地域共同活動団体制度の活用が市町村に委ねられ、条例による自己決定が重視されていることをもって肯定的とする意見もある。しかし、もしそうであれば法制化するまでもなく、これまで通りそれぞれの市町村が地域特性に応じて試行錯誤を繰り返すほうが市民自治としてより望ましいのではないかと思われる。現に総務省は「運用等の考え方」を示して全国統一的な制度運用が行われるように市町村を誘導している。

ているさまざまな団体や企業と地縁団体とは性格も内実も異なっている。公の場で議論されないから、これらのことが整理されないまま立案されてしまう。それこそが「ブラックボックス」の存在とそこで「創作」された指定地域共同活動団体制度の粗さと混乱を証明することになる。

(3) 自治体議会、国会内、総務省の動き

■自治体議会の動き

地制調答申相手交から改正案提出までの期間は、第29次286日、第30次266日、第31次359日、第33次①65日、第33次②71日であり、33次地制調では極端に短い⁽¹⁹⁾。年末年始を挟むわずか71日間で法案が提出されたのである。特にデジタル化と指定地域共同活動団体制度についてはここまで具体的な内容が盛り込まれるとは想定できず、多くの自治体関係者にとっては寝耳に水状態であった。そのためもあって自治体関係者や国会での対応に遅れが生じたことは否めない。

こうした環境の中にあっても一部の自治体議会は自治法改正案に対する疑問をもち、3月中に意見書をまとめて議決したところもあった。たとえば小金井市議会では「『国の補充的指示』を含む地方自治法改正法案の提案を急ぐことなく広く丁寧な議論を求める意見書」が3月25日に賛成15反対7で可決され、三鷹市議会では「地方自治の自主性・自立性が守られることを求める意見書」が3月27日に賛成15反対11で可決された。しかし大部分の議会では2月から3月にかけて予算議会が開かれるため、問題の認識までには間に合わなかったというのが実情だろう。

こうした自治体議会の動きに対して自民党は機関紙の「自由民主」（週刊）にある「意見書キーワード」という連載で、3回にわたって「地方自治法改正案」を取り上げ（2024年4月23日号から5月7・14日合併号まで）、自民党所属の自治体議員に対して働きかけている。そのためもあってか、自治体議会による意見書の採択は必ずしも広がらなかった。

その中でも鎌倉市議会は改正自治法可決後の6月24日に「大規模災害や感染症の大流行などの『非常事態』において国が個別法に基づかず自治体に対応を指示できることとなる地方自治法改正に抗議し、国と自治体とが対等協力の関係であることを確認する決議」を賛成12退室3（差引反対9）で可決している。

意見書の可決は少なかったものの3月議会から9月議会までの間、代表質問や一般質問で改正自治法が取り上げられることは少なくなかった。ただし中には改正法の主旨が理解されていないのではないと思われるものもあった。東京の千代田区議会では6月27日の本会議における自由民主党議員団代表質問として次のような発言があった。

「地方自治法改正によって、感染症拡大や大規模災害など国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態が発生した場合、個別の法律に規定がなくても、国が自治体に必要な指示ができる特例が盛り込まれることになりました」

「大規模災害、感染症拡大、武力攻撃、サイバー攻撃といった緊急事態に国の指示権拡充を盛り込んだことは評価できます」

「地方自治法改正によって、緊急事態の区の事務処理は何が変わるのでしょうか」

国政与党党派によるこの代表質問には大きな誤りがある。「補充的」指示権行使の大前提は「個別法で想定されていない事態」である。国会審議でもその後の通知でも、国は「武力攻撃事態等への対応については、事態対処法制において必要な規定が設けられている」ので、「改正法に基づく関与を行使することは考えて」いないとしている。大規模災害や感染症においても個別法が存在しているので、「補充的」指示権が発動される可能性は限りなく低い。

今回の自治法改正の問題点の一つはこのように実像を虚像にまで引き延ばして理解されてしまうところにある（今井・自治総研2024）。こうなってしまうのは、いつ、どのような場合に、自治体に対する各大臣の「補充的」指示権が発動されるのかという

(19) 「衆議院議員おおつき紅葉氏提出『地方自治法の一部を改正する法律案』に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質213第74号：令和6年4月16日）。

要件が法律上曖昧だからである。むしろ国にとってはこのように国の権限を過大視されたほうが、その後の国自治体間関係において有利に機能することになる（今井2024h）。

このときの区長側の答弁はさりげなく受け流しているが、別の会派の代表質問には「地方自治法の一部改正を踏まえ、本区においても、特性に合わせた大規模災害へのさらなる対応が求められていると認識しております」と答えているので、区長側もあまり十分に理解していないのかもしれない。想定される災害対応は災害対策基本法など既存の法制度に基づくことには変わらないからである。

■ 国会の動き

国会には「重要広範議案」という慣習がある。首相が本会議で答弁したり委員会に出席したりする議案で通常国会では4議案まで、臨時国会では2議案までが指定される⁽²⁰⁾。「重要広範議案」に指定される衆議院の委員会審議は最低でも20時間程度となる。この慣習は2000年に党首討論が始まったころから首相の負担軽減のために行われているらしい。

何を「重要広範議案」に指定するかは与野党の協議で決まる。2024年通常国会では3月7日の衆議院議院運営委員会理事会で経済安全保障上の機密を扱う人を認定するセキュリティー・クリアランス法案など4議案が対象となった。そこに今回の自治法改正案は含まれていない。

前述のように自治法改正案は3月1日の閣議決定を経て同日に国会へ提出された。総務省のウェブサイトには法案が掲載されたのも3月1日のことだった。これまで繰り返してきたように、その内容にはこれまで公開の場で議論されていなかったものが多く含まれている。3月7日までに自治体関係者がその内容を知って理解を深め問題点を析出し、さらに国会や政党に働きかけるのにはあまりに時間が不足していた。しかしこの時点で国会における自治法改正案

の取り扱いは事実上決まってしまった（坪井他2024）。

メディアの対応も遅れた。この問題を最も丁寧に追いかけていたのは関心の高かった地方紙をバックグラウンドに持つ共同通信であり、1月24日にあった日弁連による自治法改正に反対する意見書の配信も行われている（実際に地方紙に掲載されたかどうかは確認できない）。一方全国紙では、例えば朝日新聞は閣議決定を報じた3月2日の短信を除くと、記事として自治法改正案を取り上げたのは3月28日であり、社説は4月20日になる。

3月28日に立憲民主党の逢坂誠二議員が自身のブログに「この30年余りの地方自治に関する議論を全て葬り去る可能性の高い大改悪です」と書く⁽²¹⁾。これで国会の空気が少し変わったが、自治体の首長や議員などが中心となっているローカルイニシアティブネットワーク（L I N - N e t）などが国会内で自治法改正案に反対する院内集会「徹底検証！これでいいのか 地方自治法『改正案』」を行ったのは国会で審議が始まった5月7日のことだった。その後、同様の主旨の院内集会が複数回行われている。

ただしリアルな政治論理としては、前述のように3月7日の時点で国会審議の流れについて大筋は確定してしまっていた。対立法案にすらならなかったのである。このように外堀を埋められた状況の中でも一部の国会議員の奮闘により、参考人質疑などを審議日程に盛り込み抵抗を示したが、スタートでの遅れを回復するまでには至らなかった（坪井他2024）⁽²²⁾。

しかもこれらの動きは主に「非平時」における「補充的」指示権に関するものについてであり、指定地域共同活動団体制度についてはほとんど俎上に載せられていない。その後の国会審議の経過については修正協議や附帯決議を含めて坂本（2024）に詳しいのでここでは割愛する。

(20) 『朝日新聞』2023年1月27日号。

(21) <https://ohsaka.jp/15406.html>

(22) 5月14日の衆議院総務委員会終了後の5月16日に立憲民主党は「地方自治法の一部を改正する法律案に対する修正要求項目」をまとめ各会派に提示しているが、これに基づいた修正協議は行われず、5月23日の衆議院総務委員会において自民・公明・維新による修正案（国会への事後報告）が提出された。

■総務省の動き

これまで述べてきたように指定地域共同活動団体の法制化は自治体関係者にとって唐突なものだったが、それを意識してのことか、法案提出後に総務省が動き出す。まず総務省が編集にコミットしている雑誌『地方自治』の2024年6月号に日高昭夫による「地域コミュニティ政策と自治体」という論稿が掲載される（日高2024）。日高はこの分野では数々の業績を残している研究者の一人であるが、ここでは法案化された公共私連携についての論点整理を試みている。問題点についても「行政責任転嫁論は一面的を射た議論」などと適切に指摘されているが、総体的な結論としては「『公助』の二重性を明確化するという意味で、市町村の役割として、改めて『多様な主体との協力』を法律に明記した意義はきわめて大きい」としている。ただしこれは改正法第260条の49第1項についてであり、指定地域共同活動団体制度そのものについては慎重のように読める。

さらに7月号では原昌史（総務省市町村課長：当時）による「『指定地域共同活動団体制度』の創設とその活用に関する一考察」が掲載される。立案にコミットしたと思われる総務省職員自身による初めての制度解説である。しかしそれが掲載された7月号発行時点では既に改正自治法は可決成立している。しかも改正自治法自体には含まれていない独自の解釈を披歴している点などには疑問が残る。

7月2日付で総務大臣から各自治体の知事・市町村長と議会議長あてに「地方自治法の一部を改正する法律の公布及び施行について」という通知が流される。指定地域共同活動団体制度については改正自治法の該当箇所をなぞる程度の内容になっているが、「各改正事項については、今後、運用等の考え方を示す予定」とされている。その後、「補充的」指示権の部分については8月5日付で「運用等の考え方」が示され、後述のように指定地域共同活動団体制度については9月26日付で「運用等の考え方」が示されている。

また8月6日には「地方自治法施行規則の一部を改正する省令（案）」が示され、パブリックコメントが行われた。これは第260条の49第2項第3号に基づく指定地域共同活動団体の定款等の内容を定め

るものとなっている。

この後、『地方自治』9月号で神谷美来（高知市副市長：前総務省行政課課長補佐）による「地方自治法の一部を改正する法律について（中）」が掲載され、指定地域共同活動団体制度の解説が行われている。前掲の原論文とほぼ同主旨であるが、やはり改正自治法自体からは読み取れないことについても言及している点が気になる。特に営利企業は「地域的な共同活動を行う団体」とは言えないので「指定対象とはならないと考える」（一方、「連携の相手方」となることは否定されていない）としている部分はやや強引なロジックであり、なおかつ地域運営組織などの実態からも遊離していると言わざるを得ない。地域活動を支えている住民が営利企業の代表者である場合は無数にありうるし、公共私連携というスローガンから考えても営利企業を排除する理屈は成り立たない。むしろそのような団体に数々の法の特例を付し、自治体行政における特権的な地位を与えること自体に問題があると言うべきではないか（坪井他2024）。

加えて9月11日付で総務省市町村課から「指定地域共同活動団体制度に対する市町村の動向等に係る簡易調査」が一部の市町村に配布された。これは「指定地域共同活動団体制度の導入の意向の有無について」に始まる6項目の調査であり、中でも注目されるのは「本制度の円滑な導入及び運用（市町村による支援・調整等）に当たって新たに見込まれる財政需要等について」という項目である。財政支出をちらつかせて市町村に対し指定地域共同活動団体の制度化を促そうという意図が見え隠れする。

そもそもこのような調査は立案前に研究会などを開いて行うべきことである。そこで法制化の有無を含めてさまざまな角度から検討した上で立案すべき（あるいは取りやめるべき）ではなかったか。既に法改正まで済み施行日を目前とした時点で行うべき調査内容ではなく、この調査そのものが指定地域共同活動団体制度には立法事実がないことを示唆している。しかもこの調査は公文書による調査ではない。総務省の人的ネットワーク内において実施されていると聞く。インフォーマルな調査は文書主義を旨とする分権改革や自治法に反する行為である。伝

え聞くところによるとこの調査票は40から50程度の市町村に配布されているという。いずれにしても市町村総数と比較すれば微々たる数の調査対象であり、調査結果の信頼性は統計的にも記述的にも極めて薄い。

前述のように指定地域共同活動団体制度については9月26日付で「運用等の考え方」が総務省から通知されている。「運用等の考え方」には法律本文で書き込まれている以上の内容が含まれていて、通達行政の復活という感もあるが、現行の地方自治法制ではいずれも単なる技術的助言に過ぎず、それぞれの自治体としては個別の案件ごとに精査して取り組むことが求められる。特に指定地域共同活動団体制度を市町村が導入するには市町村の条例化が必須であり、後顧の憂いが生じないように、幅広い市民の合意を得ながら将来を見据えた慎重な対応が必要になってくる（今井・自治総研2024）。

4 改正自治法を成立させた要因

(1) 総務省による「ポイントの切替え」論

冒頭で本稿の目的は2024改正の個別的論点を整理することにあるのではなく、33次地制調から2024改正が成立するまでの動きを政策過程論的、力学的に提示することにあると記した。具体的にはまず33次地制調における議論と答申との乖離、あるいは33次地制調答申と2024改正との乖離について指定地域共同活動団体制度を事例として具体的に立証してきた。その意味で学術研究としての本稿の意義は3(2)に尽きる。

加えてここからは2024改正がいろいろな人たちの努力にもかかわらずスルッと可決した要因について政策主体間関係の観点から、①総務省による「ポイントの切替え」、②国政与党の組織政党化、③自治体関係者による「統合化」への容認という3つの要

素で説明を試みる。

既に触れてきたように2024改正への動きは総務省が前のめり的に進めてきた。直接の発端は2021年3月22日に開催された「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の第1回に提出された総務省自治行政局作成の資料にある。これがその後いわゆる「骨太の方針2021」として政府の方針と化すが、おそらくこれも総務省による起案があったと思われる。

一方政治の動きとしては特に2020年のコロナ禍発生直後の混乱期にはその失敗の要因を求める動きがあった。その象徴は7月2日に公表された自民党行政改革推進本部大規模感染症流行時の国家ガバナンス見直しワーキンググループによる提言である⁽²³⁾。ここでは主として国と自治体とを結び指揮命令系統の欠如という観点で総括がされている。この背景には担当大臣と知事との間に起きた支援の対象についての齟齬や県庁と市町村との間に起きていた応援をめぐる調整の失敗などがあった。これらを称して、平井伸治全国知事会副会長は「立法事実はあった」ことの根拠としている（坪井他2024）。

ただしここには大きな誤解（曲解）がある。当時の感染症法や新型インフル特措法においても地方自治法における国と自治体との間の一般ルールを超えて個別法による特例措置が設けられていた。つまりここで起きた現実的問題は指示権が存在しないから起きたことではなく、指示権に至る以前の段階として現実的に調整不可能な事態が起きていたことにある。その主因はこれまで別稿でも指摘してきたように厚生労働省が医療資源を動員できなかったことである（今井2024c）。もう少し正確に言えば、日本においては市中に豊富にあるはずの医療資源を非常時の場合に活用する準備を怠っていたところにある。

さらに言えば、コロナ禍におけるこのような失政を鑑みて、さらに感染症法や新型インフル特措法が

(23) 自民党行政改革推進本部大規模感染症流行時の国家ガバナンス見直しワーキンググループは2020年7月2日に提言を出している。その基本的スタンスは「国がより明確かつ強固な司令塔となり、かつ地域の現場に至る各関係機関が必要な対策を遅滞なく、統一的に講ずる必要があり、有効な指揮命令系統の確立とその徹底」という国の司令塔機能の強化である。このため厚労相の各都道府県知事に対する「権限を拡充」するなどとともに、イメージ図では、各保健所が国立感染症研究所の「指揮命令」を受けるという位置づけになっている。しかも一方で国立感染症研究所の独立行政法人化も提起されている。

再改正されているが、そこにおいても決して強力に指示権の強化が行われたわけではない。極端に言えば、少なくとも法制度的には現行法でも十分に対応可能だったからである。たとえば当時から感染症法においては総合調整が機能しない場合に備え、首相が知事等に対する指示権限を有している。

このことを原田大樹は、新型インフル特措法の2023年改正においても「感染症対策に関する国と地方の行政作用法的な役割分担を大きく変更したわけではない」とし、なぜなら「地方公共団体がパンデミック対応において引き続き重要な役割を果たす必要がある」からだとする（原田2023）。つまり、国自身に住民や地域と接する行政組織が十分に存在しない以上、国は自治体や地域の社会資源に依存するしかない。したがって「現場において生まれる様々なノウハウが蓄積されることによって対策の内容が形成されていく動態的な過程と地方自治・地方分権とは整合性」が高いと結論づける。

つまり問題は過去も現在もこれからも指示権の有無にあるわけではない。これを指揮命令系統の欠如として総括するのは問題を先送りするだけであり、これからも二度三度と同じような事態を引き起こす要因となる。

ところが一度振り上げたこぶしは置き所がなくなる。そこで登場したのが『地方自治』890号に掲載された総務省自治行政局長（当時）の論稿「協調と連携の国・地方関係へ～コロナ禍とデジタル化を踏まえて～」であった（吉川2022）。そこには1999年の分権一括法の国会審議で、当時の野田毅自治大臣が「ポイントの切替え」と答弁したことを引用して、「私たちは、新しい『ポイントの切替え』の時期を迎えつつある」と書かれている。つまり2000年分権改革時に切り替えられたはずの自治・分権の方向から、さらに別の方向に進むために新しい「ポイントの切替え」を行うという主旨であった。こうして法

制度的には無理に無理を重ねて、総務省は「非平時」における「補充的」指示権の法制化にまい進することになる。ここでは既に「補充的」指示権を行使することではなく、「補充的」指示権を保有すること自体が目的化されている。

一方、その陰に乗じて法制化されたのがデジタル化であり指定地域共同活動団体制度であった。特に本稿では指定地域共同活動団体制度について取り上げたが、デジタル化についても問題は小さくない。これらの論点について本稿では割愛するので別稿などをご参照願いたい（今井・自治総研2024）。

（2） 国政与党の組織政党化

しかしそうはいっても最終的には国会を通過しているので総務省の前のめりだけでは十分な説明がつかない。少なくとも国政与党やその政治家たちの地方自治や地方分権に対する考え方の変化も見て取らなければならない。前述の5月7日の院内集会ではかつての自民党であればこのような法案を上程させなかったのではないかという意見もあった。確かにかつての自民党は地域社会を支えてきた保守層や自治体政治家を基盤としてきた。またそこから育てて国政に転じた議員も少なくなく、重鎮と呼ばれるような党内発言力の高い議員もいた。たとえば現在も野中廣務がいたら、このような法案を国会に上程させたであろうか⁽²⁴⁾。

自治体政治家の中にも保守政治家であるがゆえに地域社会を守ることを最大の使命とし、ときに自民党政権の国策と衝突することも厭わない政治家がいた。平成の大合併の時に「市町村合併をしない矢祭町宣言」を議会で議決して当時の総務省官僚と対峙した福島県矢祭町の根本良一町長はその典型であった。

しかし自民党は郵政解散を転機として組織政党化への道を歩んでいる。国会議員も世襲議員が目立つ。

(24) 野中廣務は1925年（大正14年）生まれ。京都府の園部町議会議員（3期）、園部町長（2期）を経て、京都府議会議員（3期）を務め、その後京都府副知事を務める。1983年8月、衆議院補欠選挙において初当選。1994年に自社さ連立による村山内閣で自治大臣・国家公安委員長として初入閣し、2000年分権改革を推進する。1998年、小淵内閣で官房長官と沖繩担当大臣を務め、2000年森内閣では幹事長を務める。2003年10月に政界を引退したが、革新勢力に対しては激しい政治姿勢を見せながら、自身の軍隊体験から国防に関しては「ハト派」として知られ、憲法の改正にも反対のスタンスをとっていた。

彼らは地方に選挙区を持ちながらそのほとんどが東京育ちである。このことは国政政党の近代化という意味では歴史的必然であり、必ずしも否定的とばかりは言えないし、本来、国政と自治体政治の役割分担ができていればそのほうが望ましいかもしれないが、現在のような融合的な国自治体間関係においては国政における地方自治の立ち位置の後退を導く。

1947年から90年までの衆参国会議員の前歴を調べた研究によると、自治体政治家を経験している国会議員は全体で30.8%（衆院33.3%、参院26.1%）であり、自民党に限ると32.2%（県議等20.5%、市議等12.2%、市長等7.4%、知事4.9%。重複があるので合計とは一致しない）となっている（福元2004）。自民党ではおよそ3人に1人が自治体政治家を経験していた。同様に2024年8月末日現在の衆参国会議員の前歴を調べると表5のようになり、自治体政治家を経験している国会議員が減少していることがわかる。

現在の自民党の自治体政治家経験者は28.0%で、1947年から90年までの32.2%と比べると4ポイント余り低下している。福元（2004）には衆参別の内訳が書かれていないが、衆議院に限ってみれば25.3%

なので7ポイントも低下していることになる。特に市町村政治家経験者の低下が目立つ。市議等は12.2%から7.5%へ、市長等は7.4%から4.9%へとなっている。

公明党はさらに極端に変化していて、現時点の自治体政治家経験者が15.3%である一方、1947年から90年までは実に41.2%であった。これは公明党創成期の特殊な事情やその後の選挙制度の変更という要素も大きいと思われるが、結果として現在の参議院議員27人中、自治体政治家経験者は1人しかいないのは確かである。少なくとも現在は完全に東京中心の組織政党と化している。

このような国政与党の変化がどのように地方自治や地方分権に影響を及ぼしているかは即断できない。だが、たとえば2014年から唐突に始まった「地方消滅」論と「地方創生」政策が東京目線であり、政策過程論的にも人口構造的にも結果として「地方」をネタとして一層の東京集中に結び付いたことはこれまでの国土計画と何ら変わりなかった（坂本2018、今井2018）。少なくとも今回の2024改正の可決成立に疑問を持つような国政与党の政治家が存在していなかったことだけは確かである。

表5 自治体政治家を経験している国会議員数

衆議院議員（2024年8月末現在）前歴

	県議等	市議等	知事	市長等	計(重複を除く)	議員数	県議等	市議等	知事	市長等	計(重複を除く)
自民	40	22	5	10	65	257	15.6%	8.6%	1.9%	3.9%	25.3%
立憲	20	10	2	3	30	99	20.2%	10.1%	2.0%	3.0%	30.3%
維教	11	12	0	2	21	45	24.4%	26.7%	0.0%	4.4%	46.7%
公明	5	4	0	0	8	32	15.6%	12.5%	0.0%	0.0%	25.0%
共産	1	3	0	0	4	10	10.0%	30.0%	0.0%	0.0%	40.0%
国民	2	1	0	0	2	7	28.6%	14.3%	0.0%	0.0%	28.6%
有志	0	0	0	0	0	4	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
れ新	0	0	0	0	0	3	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
無	1	1	0	0	2	7	14.3%	14.3%	0.0%	0.0%	28.6%
計	80	53	7	15	132	464	17.2%	11.4%	1.5%	3.2%	28.4%

参議院議員（2024年8月末現在）前歴

	県議等	市議等	知事	市長等	計(重複を除く)	議員数	県議等	市議等	知事	市長等	計(重複を除く)
自民	29	6	3	8	39	114	25.0%	5.2%	2.6%	7.0%	34.2%
立憲	2	3	0	1	6	40	5.0%	7.5%	0.0%	2.5%	15.0%
公明	1	0	0	0	1	27	3.7%	0.0%	0.0%	0.0%	3.7%
維教	7	3	3	0	10	21	33.3%	14.3%	14.3%	0.0%	47.6%
民主	0	0	0	0	0	11	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
共産	1	1	0	0	1	11	9.1%	9.1%	0.0%	0.0%	9.1%
れ新	0	1	0	0	1	5	0.0%	20.0%	0.0%	0.0%	20.0%
沖縄	1	0	0	1	1	2	50.0%	0.0%	0.0%	50.0%	50.0%
N党	0	0	0	0	0	2	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
無所属	1	1	1	0	3	12	8.3%	8.3%	8.3%	0.0%	25.0%
計	42	15	7	10	62	245	17.0%	6.1%	2.8%	4.0%	25.3%

衆参議院議員（2024年8月末現在）前歴

	県議等	市議等	知事	市長等	計(重複を除く)	議員数	県議等	市議等	知事	市長等	計(重複を除く)
自民	69	28	8	18	104	371	18.6%	7.5%	2.2%	4.9%	28.0%
立憲	22	13	2	4	36	139	15.8%	9.4%	1.4%	2.9%	25.9%
維教	18	15	3	2	31	66	27.3%	22.7%	4.5%	3.0%	47.0%
公明	6	4	0	0	9	59	10.2%	6.8%	0.0%	0.0%	15.3%
共産	2	4	0	0	5	21	9.5%	19.0%	0.0%	0.0%	23.8%
国民	2	1	0	0	2	18	11.1%	5.6%	0.0%	0.0%	11.1%
その他	3	3	1	1	7	35	8.6%	8.6%	2.9%	2.9%	20.0%
計	122	68	14	25	194	709	17.2%	9.6%	2.0%	3.5%	27.4%

〔注〕重複があるので内訳と合計は一致しない。

〔出所〕2024年8月時点の衆参両議院のウェブサイトと『国会便覧157版』シュハリ・イニシアティブ、2024年、を参照して筆者作成。

(3) 自治体関係者による「統合化」への容認

もちろん総務省や国政与党だけに責任を負わせるというわけにはいかない。改正自治法に対する自治体関係者の多くは無抵抗であった。今回の自治法改正は自治体関係者が能動的に望んだものではないし、積極的に支持する意見も自治体関係者からは見受けられないが、一方で地制調第4回総会では全国知事会選出の平井伸治委員（鳥取県知事）が「棒を飲むようなことである」と発言しているように、総じて割り切れない気持ちを抱えながらも改正自治法の成立をやり過ごした。

自治体関係者とは知事会をはじめとした地方6団体に集う自治体政治家たちや自治体職員であり、地方自治関係の研究者コミュニティも含まれる。前述のようにごく一部の自治体政治家は行動したし、一部の研究者もそれなりに発言してきたが、ほとんど社会的な注目を浴びず、広がりを持たなかった。まさに総務省が意図した「ポイントの切替え」が成就したのである。

改正自治法成立後の7月に共同通信社が実施した全国自治体トップアンケートではおよそ6割の知事・市町村長が今回の自治法改正について「評価する」「どちらかと言えば評価する」を選択している（表6）。こうした感覚が地方6団体としての意向に反映されていることは間違いない。

ただし評価するとした自治体でも自由記述欄では「地域ごとに事情が異なる非常時に、国的確な指示を出せるのか」「地方自治の本旨に反し安易に行使されることがない旨が確実に担保されるよう運用の明確化などが図られることを望む」など、手放しで評価しているわけではない自治体が散見される。

また都道府県ごとに「評価しない」「どちらかと言えば評価しない」という区分で市町村の割合を見ると、約6割から0まで非常に幅の広い偏りが見られる（表7）。これだけ偏差が生じるのは改正自治法の内容がそれぞれの市町村長には詳細に伝わっていないのではないかという疑問もわく。また都道府県において「分からない」と「回答していない」を合わせて2割ほどになっているのは単純に是非の二択だけでは言い尽くせないからかもしれない。

しかしそうはいつでも「評価する」「どちらかと言えば評価する」が過半数を占めていることは確かであり、知事・市町村長において2000年分権改革の理念や方向性が既に希薄化していることが想像される。行政学研究者においても意見の方向性が一致しているわけではない。さすがに「補充的」指示権に対して批判的な研究者は多いが、いくつかの条件付きで例外としてやむを得ない範囲ではないかと考えている研究者はそれなりに存在する。

たとえば安倍晋三首相（当時）による全国一斉休校要請を例にとりながら、「改正地方自治法は、地方自治体に対する政府の恣意的な権力行使に不十分ながらも枠づけをした。地方自治体への必要な『指示』に法的根拠をもたせた点で、一步前進ともいえる」という意見もある（北村2024）。そういう立場もあること自体は理解できるが、誤解を解いておく意味でここでは一点だけ指摘をしておきたい。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教育法）第48条には、「地方自治法第245条の4第1項の規定によるほか、文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理

表6 改正自治法に関する知事・市町村長の考え

	都道府県		市		町村		総計	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
① 評価する	0	0.0%	41	5.4%	33	3.9%	74	4.5%
② どちらかと言えば評価する	28	59.6%	476	62.8%	464	55.3%	968	58.9%
③ どちらかと言えば評価しない	7	14.9%	131	17.3%	177	21.1%	315	19.2%
④ 評価しない	3	6.4%	30	4.0%	42	5.0%	75	4.6%
⑤ 分からない	6	12.8%	71	9.4%	121	14.4%	198	12.0%
回答していない	3	6.4%	9	1.2%	2	0.2%	14	0.9%

〔出所〕共同通信全国自治体トップアンケートから筆者作成

表7 「評価しない」市町村の割合（都道府県別）

1	大分県	57.9%
2	岩手県	40.6%
3	三重県	36.0%
4	沖縄県	35.5%
5	群馬県	35.3%
)		
43	島根県	10.0%
44	愛媛県	9.5%
45	長崎県	9.1%
46	山口県	5.0%
47	石川県	0.0%

〔出所〕共同通信全国自治体トップアンケートから筆者作成

を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる」と書かれている。つまり地方自治法における自治体への国の関与の一般ルールの特例として地教行法第48条があり、そこで個別法による自治体への国の関与が既に定められている。国会答弁においても総務大臣や文部科学省審議官がそのように答えている⁽²⁵⁾。

もし文部科学大臣の権限を総理大臣が行使したことを「枠づけ」という主旨であれば、ある意味では理解できるが、今回の改正においても「各大臣」が「補充的」指示権の発動者となっているので何らかの「枠づけ」が行われたわけではない。地域によっては不必要であった全国一律の休校要請によって子どもたちへの悪影響が残ったことは数々の教育関係者の研究で明らかになっている。むしろ今回の改正は「指導・助言」を「指示」に変えることになり、「枠づけ」どころか休校要請を法的にオーソライズし、国が自治体に対して権力を行使することになる以外のなにものでもないのではないか。

一方、指定地域共同活動団体制度を成立させた2024改正について、地域コミュニティを対象としている研究者の動きはどうであろうか。既に触れてきたように地域コミュニティに関する研究会報告書は地域コミュニティ政策の重要性は強調しつつも、指定地域共同活動団体制度を示唆するほどの内容は備えていない。

また法改正案が公表された後に発表された日高（2024）は、前述のように「『公助』の二重性を明確化するという意味で、市町村の役割として、改めて『多様な主体との協力』を法律に明記した意義はきわめて大きい」と総体的には評価する姿勢を見せるが、指定地域共同活動団体制度自体への評価はやや慎重のように読み取れる。指定地域共同活動団体制度の法制化が与える自治体の地域コミュニティ政策への影響について整理して論じたあと、最終的には「今回の指定団体制度の法制化は、地域コミュニティ政策をめぐるいくつかの隘路を取り除くために市町村が活用可能な制度選択の一つであって、法制化されることによって、地域コミュニティの仕組みが一斉に画一化されるわけでも飛躍的な改善を遂げるわけでもない」としている。さらに「この制度の必要性や有効性は、市町村の政策選択に依存している」として市町村における主体的な検討に委ねている。

だがもう少し踏み込んでいる研究者もいる。玉野（2024）は法改正案が公表された後に公刊されているが、指定地域共同活動団体制度自体への言及は見られない。にもかかわらず町会自治会などの地縁団体の法的位置づけに関してはポジティブであるかのような考察が行われる。結論として「自治体政府への一般的な信頼を確保するためにも、町内会という身近な協議の場から議会への要求が出せるという仕組みの導入が求められる。町内会体制の下で都市自営業者層が自力で開拓した、いざとなったら議員を動かすという政治的手腕を広く市民に開放し、公式化するのである」と書かれている。これは総務省が33次地制調で当初から画策し、太田委員も一定の条件付きで認めていた地域団体による「意見具申権」（今回の場合には議会ではなく市町村長に対してではあったが）そのものを指しているように読める。

この結論に至る玉野のロジックを十分に理解できたとは言えないが、私なりに受け止めたことを整理すると、まず玉野は明治期以降の近代化過程で都市部に成立した町会自治会について、近世から存在する農村部での集落とは異なり、「封建遺制といった

(25) 2024年6月5日の参議院本会議と6月13日の参議院総務委員会。

伝統的なものではなく、大衆民主化の時代にふさわしい、ある意味では近代的組織として」成立したとする。つまり、「全戸加入原則」は土地所有者だけではなく居住者であれば誰でも入れるという意味で開放的という。その結果、「ヨーロッパにおいては労働組合が大衆民主化という人々の願いを受け止める組織であったのにたいして、日本ではそれに対応する組織が、自営業者が中心になって結成した町会、すなわち町内会であった」と主張する。

さらに戦後における町内会の発展は単に行政への協力を特権的に占有するばかりではなく、「都市自営業者層の一部は一方で町内会を通して行政の執行過程に協力し、他方では政治家の個人後援会組織を支えることで、政治的意思決定にもそれなりの影響力を行使することのできる存在となった」とする。だがそれを言い換えれば、「政治家の個人後援会組織」を通じて「政治的意思決定」に「それなりの影響力を行使する」ことになり、個々人を単位とした基本的人権とは全く逆立する地縁団体による政治的統合が行われていることになるのではないか。

また、町内会の今後の体制については、市民活動団体を「諸々の下請業務」に位置づけ、「行政の下請け仕事」は業者に委託して、町内会自体は「全体的な調整と決定だけをやればよい」という。つまりこれらの構想は2024改正で設けられた指定地域共同活動団体制度に近似する。

玉野の議論は町会自治会などの地縁組織についてであり、地域運営組織など今回の法改正が対象としていると思われるもう一つの側面（プラットフォーム）には言及されていない。それを踏まえた上でも玉野のロジックには疑問が多い。一つだけ主要なポイントを挙げれば、過去においても現在においても都市部における町会自治会の主要な運営の担い手は都市自営業者層であり、これに加えて専業主婦層やリタイア層が入る。だが地域居住者の「全戸加入原則」が徹底されればそれだけ、これらの主要な運営の担い手は限りなく地域内で相対的に少数となり、その他の多くを占める勤労者層、学生層、生活困難層などはこうした少数の主要な運営の担い手の下で名目上の構成員にとどまる。それが多くの地域での現実である。

まして現行の町会自治会の多くはあくまでも「全戸加入原則」であり、基本的には世帯主が加入し、その他の世帯構成員は世帯主の代理となる以外には直接の発言権や意思決定権が存在しない。結果的に高齢男性主体の運営となり、お手伝いの他の世帯構成員が参加しているのが実態である。この分断は避けがたく、いささかでも理論的に回避できるとすれば「全戸」ではなく「全員」加入制か任意加入制かの選択肢しかない。仮に玉野の議論を肯定できるとすれば、それは町会自治会そのものが全員加入制としての「自治体政府」として自立する以外にないのではないか。

以上のような知事・市町村長や自治体関係の研究者の動向は同時に市民感覚の反映と考えるべきかもしれない。現在の社会意識が「多元化」よりは「一元化」に向かっているように感じられる。確かに冷戦時代の再来を思い起こさせるように世界の各地で紛争や局地的な戦争が起きていて、毎日のように何百人という無意味な犠牲者が報道されている現在では社会意識が「一元化」に向かいかねない要素にあふれている。なぜなら軍事こそが「一元化」なしには存立しないと思われ、その表現としての「司令塔」を要求するからである。

だがそこに日本的な「失敗の本質」がある（戸部他1991）。日本軍の組織論的研究で指摘されてきたこと、たとえば官僚組織の中に集団主義を混在させていたこと、システムによる統合よりも属人的統合が支配的であること、学習が既存の枠組みにおける強化であり固定的であること、結果よりもプロセスや動機が重視されたこと、等々は現在でも日本のあらゆる組織の欠点として多くの人に受け入れられている。

一方、これらの特徴は同時に日本的な組織の優位性という考え方もありうる。日本的官僚制組織の特徴でもある現場の自由裁量と微調整主義は「平時」において機能を発揮する。だが少なくとも軍事（非常時）における「司令塔」としては機能しなかった。なぜなら「階層構造を利用して圧殺してしまった」からである。結果として「作戦をたてるエリート参謀は、現場から物理的にも、また心理的にも遠く離れており、現場の状況をよく知る者の意見が取り入

れられなかった」とされる。

この研究では、もし「司令塔」が機能しうるとしたら、それは『「分化 (differentiation)』と『統合 (integration)』という相反する関係にある状態を同時に極大化している組織」とされるが、これはかなりアクロバティックであり、現実化できるのかどうか分からない。もちろん軍事 (非常時) など起こらないほうが望ましいが、非常時に至るまでの過程において「分化」した「司令塔」が並立してそれを「統合」された組織が支えるという構図を構築することこそが非常時を回避し、混乱を最小限にとどめるのではないか。

戦後総括である日本国憲法が地方自治法の制定とともに施行されたのは偶然ではない。当然のことながら地方自治や自治体の存在は「多元化」を旨とする。識者によっては、ある部分では集権化が必要であり、ある部分では分権化が必要であるという使い分けを提案する意見もあるが、原理的に「一元化」と「多元化」は両立するものではない。ある部分において「一元化」を容認すればいずれあらゆる局面において「多元化」は駆逐されることになる。平時はもちろん非常時においても「多元化」こそが社会を持続させる原理であり、それは国自治体間関係においても変わらない。「司令塔」は地域と市民にあり、その「指示」を受けて国や広域政府が地域社会と市民生活を支えるのである。

まとめ

本稿は33次地制調から2024改正に至るまでを政策過程論的に描くことを目的としている。とりわけ学術研究の意義としては地制調における議論が必ずしも答申には反映されず、また2024改正には地制調答

申には言及されていないことも多々あるといったことについて、指定地域共同活動団体制度を事例に検証したところにある。もちろんそんなことは従来からあたりまえではないかというご意見もあろうが、しばしば政治行政過程でこのような擬態や欺瞞が闊歩していることについてはその都度注意を喚起すべきだと思う。結論として、①総務省による「ポイントの切替え」、②国政与党の組織政党化、③自治体関係者による「統合化」への容認という3つの要素に基づいて、なぜ2024改正がすると可決されたかについても考察しているが、これらはあくまでも試論に過ぎない。

繰り返すが、本稿では2024改正そのものについての問題点や論点には言及していない。それらについては私自身が書いたものを含め、既に多くの論稿があり、自治総研として関わったものとして『「転回」する地方自治——2024年地方自治法改正』(公人の友社)の上下二巻があるのでそちらを参照願いたい(今井・自治総研2024、坪井他2024)。

結局のところ、私たちの前には「一元化」か「多元化」かという二者択一の世界観が立ちはだかっている。自治体関係者の一人として、もしくは地方自治論者の一員として「多元化」に与するのは当然としても、社会はそれほど単純ではなく、私たちは劣勢を強いられている。しかし自治体関係者や地方自治論者である以前に、世界中の人たちが戦禍から免れ、無意味な死とは無縁の平和であたりまえの日常生活を過ごせることを祈る一人として、「一元化」された「司令塔」への統合ではなく、無数の「司令塔」が並立する中での予測と調整において世界中の人々の暮らしが成り立つような世界観を支持したい。それは日本政治においても同様である。

(いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所特任研究員)

キーワード：地方自治法改正／指定地域共同活動団体／地方制度調査会

【参考文献】

今井照 (2010) 「国政参加か、国政動員か——政府間関係の本質へ」『地域政策』36号

- 今井照 (2018) 「『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
- 今井照 (2020) 「新型コロナウイルス感染症対策と地方自治——『日本モデル』と法の支配」『自治総研』501号
- 今井照 (2022 a) 「地方制度調査会研究の論点——21次～32次を中心として」『自治総研』522号
- 今井照 (2022 b) 「『非平時』とは何か——耳慣れない造語が意味すること」『都政新報』2022年5月17日号
- 今井照 (2023 a) 「地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』（2022年12月28日）について」『自治総研』533号
- 今井照 (2023 b) 「ポスト『コロナ禍対策』禍の分権——集権構造」『るびゅ・さあんとる』21号
- 今井照 (2024 a) 『未来の自治体論——デジタル社会と地方自治』第一法規
- 今井照 (2024 b) 「新しい『首都圏制度』——東京の自治を制約するリスクも」『都政新報』2024年1月23日号
- 今井照 (2024 c) 「『国の補充的指示』権の法制化について——33次地制調答申『第4-3-(1)』の論点整理」『自治総研』545号
- 今井照 (2024 d) 「ポストコロナの地方自治——荒れる社会に何ができるのか」『月刊自治研』774号
- 今井照 (2024 e) 「かなり『危ない』自治法改正」『自治労通信』815号
- 今井照 (2024 f) 「2024年地方自治法改正（案）から読み取れること」『かながわ自治研月報』208号
- 今井照 (2024 g) 「2024自治法改正から見えてきたこと——舞台は自治体と議会へ」『女性展望』730号
- 今井照 (2024 h) 「地方自治法改正をめぐって——地域でどう受け入れるか」『生活者通信』396号
- 今井照 (2024 i) 「33次地制調から自治法改正まで——『橋を渡った』人たち」『市政研究』224号
- 今井照・自治総研編 (2024) 『「転回」する地方自治<2024年地方自治法改正（上）>【解題編】』公人の友社
- 大杉覚 (1991) 『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成』東京大学都市行政研究会
- 小川さやか・松本卓也 (2024) 「『目的外』のインフォーマリティ——アナーキーな自治のために」『現代思想』52巻17号（特集「自治」の思想）
- 北村亘 (2024) 「現代日本における地方自治の可能性」『市政研究』224号
- 坂本誠 (2018) 「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題——『地方版総合戦略』の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて——」『自治総研』474号
- 坂本誠 (2024) 「2024年地方自治法の一部を改正する法律案に関する国会審議」『自治総研』553号
- 菅原敏夫 (2024) 「地方自治への視点 四セク」『自治総研』552号
- 玉野和志 (2024) 『町内会——コミュニティからみる日本近代』筑摩書房
- 戸部良一・寺本義也・鎌田伸一・杉之尾孝生・村井友秀・野中郁次郎 (1991) 『失敗の本——日本軍の組織論的研究』中央公論新社（初出は1984年、ダイヤモンド社）
- 坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研企画・編集 (2024) 『「転回」する地方自治<2024年地方自治法改正（下）>【警鐘の記録】』公人の友社
- 原田大樹 (2023) 「パンデミックと地方自治」『ジュリスト』1591号
- 日高昭夫 (2024) 「地域コミュニティ政策と自治体」『地方自治』919号
- 福元健太郎 (2004) 「国会議員の入場と退場：1947～1990」『選挙研究』19号
- 堀内匠 (2016) 「第31次地方制度調査会答申を読む——地制調の役割の変化にも着目して——」『自治総研』451号
- 堀内匠 (2024 a) 「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研』547号
- 堀内匠 (2024 b) 「2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会」『北海学園大学法学研究』59巻4号
- 牧原出 (2024) 「改正地方自治法における国の一般的な指示権はどう作動するか？」『地方自治』924号
- 山崎重孝他 (2024) 「平成の地方制度改正をひもとく（第22回）」『地方自治』923号
- 山本隆司 (2024) 「国の指示権に係る地方自治法上の特例——第33次地方制度調査会の審議を踏まえて」『地方自治』923号
- 吉川浩民 (2022) 「協調と連携の国・地方関係へ～コロナ禍とデジタル化を踏まえて～」『地方自治』890号

● 拙稿はリサーチマップからダウンロードできます

