

第11回 「自治体戦略2040構想」とは何か

京都橘大学教授 岡田 知弘

総務省「自治体戦略2040構想研究会」

「自治体戦略2040構想」という仰々しい言葉を聞いたことがありますか？ 地方自治体関係者ならばよく聞く言葉ですが、市民にはあまり知られていないのではないのでしょうか。今回は、この「2040構想」について説明したいと思います。というのも、今後の地方自治体のあり方、そして自治体の主権者である私たち一人ひとりにとっても、見過ごせない問題をもっているからです。

2017年10月、総務省のなかにひとつの研究会が設置されました。その名称は、「自治体戦略2040構想研究会」。同研究会は総務大臣のもとに置かれており、目的は「今後、我が国が本格的な人口減少と高齢化を迎える中、住民の暮らしと地域経済を守るためには、自治体が行政上の諸課題に的確に対応し、持続可能な形で、質の高い行政サービスを提供する必要がある。このため、多様な自治体行政の展開によりレジリエンス（社会構造の変化への強靱性）を向上させる観点から、高齢者（65歳以上）人口が最大となる2040年頃の自治体が抱える行政課題を整理した上で、バックキャストイングに今後の自治体行政のあり方を展望し、早急に取り組むべき対応策を検討すること」（同研究会運営要綱）にありました。

明らかに、「増田レポート」（2040年に自治体は半減するとした「自治体消滅」論）を大前提に、そこから逆算して自治体のあり方を見直す方向を検討しようというものでした。ところが、この研究会には自治体の今後のあり方を議論するにもかかわらず、当事者である地方自治体関係者は誰ひとり入っていませんでした。研究会は、2018年7月3日に第二次報告をまとめます。これが「自治体戦

略2040構想」といわれるものです。

山崎重孝自治行政局長の
「地方統治構造」改革論

すでに多くの識者が指摘しているように、「自治体戦略2040構想研究会」で中心的な役割を果たしていたのは、当時、総務省自治行政局長を務めていた山崎重孝氏（山口県出身）でした。「平成の大合併」時の合併推進課長であり、福田内閣で増田寛也・総務相のもとで「定住自立圏」構想をつくった人物でもあります。

山崎氏は、安倍晋三首相（当時）に重用され、18年8月1日に内閣府皇位継承式典事務局局長（事務次官級ポスト）に抜てきされ、19年1月15日には内閣府事務次官となった官界の有力者です（21年9月1日付で退任）。

その山崎氏が、総務省のホームページにある『地方自治法施行70周年論文集』に「地方統治構造の変遷とこれから」というタイトルの論文を書いています¹⁾。山崎局長は明治時代にさかのぼって、国からみた地方団体のあり方を、あくまでも「地方統治構造」という観点から論じているのです。そこには、地方自治や住民自治という観点は一切ありません。しかも、「増田レポート」の「人口減少」論を大前提に、逆算的な発想から圏域行政を導入するとともに、情報技術を活用した地方統治をめざすべきだと提唱しているのです。後に見るように、この山崎論文と同じ発想で「2040構想」がつくられていきました。

「自治体戦略2040構想」が描く「自治体像」

この構想の大前提は、増田レポートの「自治体消滅」「地方消滅」論にあります。構想の内容は

4つの柱からなっています。第一に2040年を目標年に、そこを起点として逆算方式で「スマート自治体」をつくり、AI（人工知能）やロボティクスを活用して従来の半分の職員で運営できる自治体をつくるべきだとしています。2040年までに日本の人口は半数にならないのに公務員だけを半数にすると、何の根拠もないことを言い、それをAIの活用で実現する、としているわけです。そして、実行の前提として自治体行政の標準化、共通化をはかっていく、とも述べています。これで統合がしやすくなっていきますし、まとまって受注できますから市場規模が大きくなります。

第二に「公共私による暮らしの維持」ということで、自治体をこれまでのように行政サービスを総合的に行う「サービスプロバイダー」から公共私協力の構築を行う「プラットフォームビルダー」にすべきだとしています。後者のイメージですが、民泊仲介のエアビーアンドビーやウーバーイーツなどに代表されるシェアビジネスがWEBを介して成長してきています。これらは売り手と買い手の仲介の場を提供しているだけです。それをつなぐようなかたちで公共サービスをやればいいという考え方です。だとすれば働き手は個人事業主です。そのために副業制度も緩和されました。こうして仕事が早く終わり、副業収入を得ようとして待機している人をつかまえて契約する。これは個人契約ですが、このことで安い対価で働かせることができる。これがシェアビジネスの基本です。そこでは労働法は適用されません。2040構想では、そのような「シェアリングエコノミーの環境整備」をはかろうとしているのです。

そうすると、公共サービスも担い手は、正規の公務員、非常勤の公務員からも置き換えられて、請負契約による新しい形態の官製ワーキングプアが生まれてきます。これが自治体の公務員数を半減させることと併せてやっ^ていこうとしているモデルです。同様のことが全ての自治体を包含して追求されようとしているのです。

第三に「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」です。例えば、市町村レベルの圏域、さらに県境を越えて互いに接しているところで、行政の境界線を越えて二層制の壁を打ち破るとしています。そのような「圏域行政体」を行政のフルセット

主義から脱却して圏域単位での行政をスタンダード化する」と述べて、標準化しようというものです。つまり、現在の市町村や広域自治体としての都道府県が標準ではなくて、新たな圏域行政体を標準化すると言うわけです。そして、都道府県、市町村の二層制を「柔軟化」し、都道府県が市町村の補完・支援をする、あるいは都道府県・市町村の垣根を越えて、専門職員を柔軟に活用することも提案しています。

さらに、第四の柱として「東京圏のプラットフォーム」を立てています。これは、道州制構想ともからんできます。大阪圏には関西広域連合があり、名古屋圏に関しては名古屋を中心に愛知県と岐阜県しか圏域的な広がりとしての有機的なつながり・広がりはないということで、あえて検討する必要はないとしています。

最大のねらいは東京圏です。そこでの焦点は、防災と介護、医療です。この観点から広域的な行政体が圏域行政として必要だという議論です。介護・医療サービスが広域化し、東京都だけでなく首都圏の近隣県とのつながりが強いわけです。また、大災害の際の「帰宅難民」問題に対応するためには広域的な行政体が必要だとしています。

2000年代に道州制構想が出てきたとき、政権内でも議論がまとまらなかったポイントのひとつが東京都の扱いでした。今回の構想は、その議論を前にすすめるたたき台ともいえ、先の経団連の文書からも推察されるように、道州制がらみであると考えるのもいいでしょう。

研究会報告では、「2040構想」について、「パラダイム転換」と自己表現しています。コンピューター用語も多く活用しています。「OSの書き換え」だということ^で Windows から Mac に切り換えるくらい^の大きな変化だという論法です。

しかし、肝心なことは、その^ひ喩^ひのような軽い話ではありません。上記の「自治体戦略2040構想」には、これまでの憲法、地方自治法で定められた地方自治体と住民権を根本から否定して、たんに特定産業の「経済成長」のために動員される地方団体にしてしまおうという、極めて重大な問題をはらんでいるのです。

1) https://www.soumu.go.jp/main_content/000562327.pdf