

第13回 コロナ下での第32次地方制度調査会答申

京都橘大学教授 岡田 知弘

第32次地方制度調査会とは

コロナ禍の第一波が日本列島を襲い、PCR検査の遅れやアベノマスク問題で、あらためて「公共」や地方自治体の根本的な役割が問われてきている最中に、第32次地方制度調査会の最終答申（以下地制調答申）が、安倍晋三首相（当時）に提出されました（2020年6月26日）。

地方制度調査会とは、地方制度調査会設置法（1952年制定）に基づいて、内閣総理大臣下に置かれる諮問機関です。委員は、「国会議員、関係各行政機関の職員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長、及びそのほかの職員並びに地方制度に関して学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命」（同法第6条）するとしています。委員任期は2年です。地制調答申が出されると、それに基づいて地方自治法などの制度改革がなされてきた歴史があります。

この第32次地制調答申が、安倍内閣を継承した菅義偉内閣、岸田文雄内閣のもとで、デジタル改革、マイナンバーカードの健康保険証との紐づけなどの形で具体化しています。それらは、現在の地方自治体や行政サービス、そして地方自治体の主権者としての私たち一人ひとりに大きな影響をもたらしており、その内容をきちんと理解しておくことが重要です。この連載では今回から数回にわたり、その内容を紹介し、問題点などを指摘していきたいと思います。

2つの事前研究会

地制調では、大きな問題をいきなり議論しているわけではありません。近年、地制調の審議に先立ち、あらかじめ総務省内に研究会を置き、事前

に法制度改革などの方向性を「専門家」といわれる研究会メンバーと協議し、報告書としてまとめ、地制調答申内容のたたき台にする方法が慣例化してきています。

今回も地制調の設置に先立って、2つの研究会が設置されました。ひとつは、「町村議会のあり方に関する研究会」です。議員のなり手不足問題が指摘されたために小規模自治体の議会のあり方について具体策を検討するために2017年夏に設置されました。もうひとつは、前回紹介した「自治体戦略2040構想研究会」であり、同じく17年に設置されました。

しかし、2つの研究会には当事者である地方6団体の代表者、つまり地方自治体の首長や議員は、誰一人入っていませんでした。そこで、地方自治体から強い批判の声があがります。その批判のなかで、18年3月に「町村議会のあり方に関する研究会」報告、同年7月に「自治体戦略2040構想研究会」の第二次報告が発表されます。

実はいずれの研究会も、事務を担当したのは総務省自治行政局であり、これまで総務省内で市町村合併政策、定住自立圏構想、連携中枢都市圏構想をつくり、中央政府の側からの「地方統治構造」づくりに熱心にとりくんできた山崎重孝局長（安倍晋三元首相の同郷である山口県出身）が、主導したものでした。山崎局長は、地制調発足直後の8月1日に、内閣府皇位継承式典事務局長（事務次官級ポスト）に抜てきされ、さらに19年1月15日には内閣府事務次官という官界の最有力者となります。前述の2つの研究会のメンバー人事や議事も、山崎局長が主導したと伝えられており、マスコミも批判的に報道していました。

第32次地制調の審議経過

そして、「自治体戦略2040構想研究会」の第二次報告が発表された直後の18年7月5日に、第32次地方制度調査会が発足します。会長には市川晃住友林業代表取締役会長（経済同友会副代表・地方分権担当）が就任し、答申をとりまとめる専門小委員会の委員長には山本隆司東京大学教授（行政法）が指名されます。「2040構想研究会」に参加していた複数の学者も委員に任命されました。

もともと、第一次安倍政権下及び第二次安倍政権下の地制調においても、安倍首相（当時）はほかの政権と異なり、財界代表を会長に据えてきました。ちなみに、第31次地制調会長は、経団連副会長で道州制を担当していた畔柳信雄三菱東京UFJ銀行特別顧問が就任し、専門小委員会委員長には、憲法学の長谷部恭男早稲田大学教授が任命されました。翌年、長谷部教授は戦争法案が違憲であると国会で意見陳述して、首相官邸と離反することになります。その結果、最終答申には道州制という文言は出てきませんでした。その意味で、第32次地制調の専門小委員会のかじ取りが注目されたといえます。

第32次地制調への首相の諮問事項は、次のとおりでした。「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」。一見してわかるように、先の「自治体戦略2040構想研究会」の目的設定の枠組をそのまま踏襲するものでした。

地制調では、専門小委員会の場を中心に検討を開始し、以下の3つの中間報告と答申を行いました。①「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」（19年7月31日）、②「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」（同年10月30日）、③「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（20年6月26日）。

この経過からわかるように、②の答申を終え、③の本答申づくりに作業が移る途中でコロナ禍が

広がり、答申のとりまとめ作業に影響を与えることとなります。

コロナ下でどのように議論したのか

地制調の議事録によると、議事は次のような経過をたどりました。緊急事態宣言が発出された4月7日は、対面会議で行われましたが、その後の第37回から39回の専門小委員会及び6月17日の総会は、すべてWeb会議でなされ、詰めた意見交換ができにくいまま、本答申のとりまとめがなされたのです。

しかも、コロナ問題についての言及があったのは、3月30日の専門小委員会からであり、委員の一人が「コロナのような現象があれば、これまで進まなかったことが一気に進むのではないか」という、一種の惨事便乗を煽る発言をしていただけです。しかし、4月7日の専門小委員会では、総括的論点提示という議題であったこともあり、コロナを意識した記述を求める意見が複数なされ、最後に市川会長が、「コロナの件は非常にいろいろな示唆に富んだことが起きています。今のテレワークの話や、結局ボーダーレスでの広域連携も含めて、やはり大きな範囲で影響が出てくるということ、今回、我々は認識していると思いますので、具体的な細かい点は事務局にお任せしますけれども、コロナに関しては、そういうことも含めて是非入れていただきたいなと思いました」と発言し、山本専門小委員会委員長も「今からどこまで書けるかという問題はあるのですけれども、できる限りで、そこのところは書いていくことができればと思います」とまとめています。つまり、これまでの議論の枠組に沿った形で、テレワークやボーダーレス、広域連携にかかわる限りで、コロナ問題を取り入れるという姿勢だったのです。

地制調本答申の構成

最終的に、地制調の本答申は、以下の5本の柱でまとめられました。①基本的認識、②地方行政のデジタル化、③公共私連携、④地方公共団体の広域連携、⑤地方議会。これらは、言うまでもなく前述した2つの事前研究会報告に沿ったものでした。次回以降、その内容について批判的に検討していきたいと思っています。