

人口減の未来を見越した自治体経営とは何か？

牧原 出

MAKIHARA, Izuru

(東京大学先端科学技術研究センター教授)

1. はじめに——人口減の先にある地方自治

人口推計は、もろもろの未来推計の中で、もっとも確実な予測指標である。すでに人口減に転じた現在の日本では、20 年後にはもっとも人口の多い世代である団塊ジュニア世代が高齢者となり、その後は徐々に高齢者が減っていくという予測がほぼ確実に見通せるのである。

これを大きく変えるための出生率を上げる対策が、いわゆる「1.26 ショック」と言われた出生率 1.26 を記録した 2005 年以後登場した。さらに、2014 年に日本創成会議が 869 の市区町村を「消滅可能性都市」として公表したことが衝撃となった。そこでは、出産を担う世代の女性人口の低下によって、人口減少が止まらず行政機能の維持が困難になる地方自治体が現れると警告が寄せられ、これを受けて国も、少子化対策・地方の人口増加・活性化を目指す地方創生事業に着手した。地方自治体が人口増を目標にした政策展開を目指す方向へと、助成を進めたのである。

だが、地方創生事業が人口増をもたらすわけではなく、子育ての様々な支援を充実させることで、子育て世帯の転入を促す政策が目指された。結果として、若年人口を奪い合うかのような状況さえ生じるようになった。それに対して、2017 年に総務省に設置された自治体戦略 2040 構想研究会は、人口減という将来予測を前提に地方経営の戦略を検討したのである。

研究会での議論を経て、2018 年に発足した第 32 次地方制度調査会は、引き続きこの問題を取り上げた。2020 年 6 月に最終答申が提出されたが、さらに現在地方自治体の側で、自治体内の人口推計から新しい政策と管理手法を構想する動きが生じている。こうして、人口増という政策目標を一度は棚上げし、人口減を前提として政策目標を問い直すという自治体経営の転換が生じつつある。理想主義から現実主義への変化が地方自治理論から自治体経営の戦略に至る様々なレベルの転換を促している。本稿は、その動きの端緒を押さえつつ、今後何が必要であり、そのためにどのような理論を準備すべきかを探ることを課題とする。

2. 自治体戦略 2040 構想研究会

2017 年に検討を開始した自治体戦略 2040 構想研究会（以下「2040 構想研究会」）は、人口趨勢を将来に向けて予測した上で、そこから抽出される課題を逆算して現在に当てはめ

るという「バックキャスティング」の手法をとった。ターゲットイヤーは日本全国のレベルで、高齢者人口がピークとなると予測される 2040 年である。この年は、18 歳人口も 100 万人を切り、ピークのほぼ半数になるときでもある。

その上で、子育て・教育、医療・介護、インフラ・公共施設、公共交通、空間管理、治安・防災、労働・産業・テクノロジーについて、若年世代向けの行政需要は減少するものの、高齢者向けの行政需要は激増することが見込まれ、地球温暖化による激甚災害の増大もまた避けられないといった、様々な行政需要が見込まれることを予測した。その上で、研究会の第一次報告は、次のように警告を発した¹⁾。

まず第 1 に、「課題は内政全般にわたる」とされる。「その改革を総合し、国内に行き渡らせるためには、各行政分野における取組と併せて、自治体行政のあり方の根本を見直す必要がある」というのである。

そして第 2 に、地方自治体は「プラットフォーム」として必要な政策をパッケージ化して提供する主体とされ、「医療、介護、インフラ、空間管理など、住民サービスの多くを支えるのは地方自治体である。2040 年頃にかけて迫り来る我が国の危機を乗り越えるべく、全ての府省が政策資源を最大限投入するに当たって、地方自治体も、持続可能な形で住民サービスを提供し続けられるようなプラットフォームであり続けなければならない」。ここでは、地方自治体は、事務をフルセットで備えることを必ずしも求められず、必要かつ重要な事務に重点を置くこともあり得る。その他の事務は、たとえば都道府県や他の自治体に委譲することも選択肢なのである。

第 3 に、これまでの自治体改革が、事務移譲や財源移譲などによる自治の強化を図ったのに対して、ここで求められるのは、そうした事務作業を遂行する仕組みそのものの効率化である。「今後、本研究会において議論すべきは、新たな自治体と各府省の施策（アプリケーション）の機能が最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えである。住民の福祉のため、自治体行政のあり方も、大胆な変革を構想する必要がある」。すなわち「自治体行政」をオペレーション・システムととらえ、その手法を見直す必要があることになる。とりわけ地方自治体における情報システムの改革は、現在の「デジタル庁」設置に続く課題となった。

そこで掲げられたのは、「迫り来る 3 つの危機」であった。第 1 に、「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」、すなわち地方から東京への人口移動がもたらす危機である。第 2 に、「標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」、すなわち世代を超えた政策課題である。第 3 に「スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ」、すなわち人口減がもたらす都市空間の政策課題である。

この報告の提出後、3 ヶ月かけて第二次報告に向けた議論が重ねられた。結果として掲げられたのは、3 つの新しい自治体行政の考え方である。第 1 には、スマート自治体への転換による自治体行政の効率化である。第 2 に、公共私ベストミックスによるくらしの維持、

すなわち公民連携による政策執行の実効性を高めることである。第 3 に圏域マネジメントと二層制の柔軟化であり、地方自治体間で垂直的・水平的に協力し合うことである²⁾。

この 3 つの課題には、共通する前提がある。「経営資源が大きく制約されることを前提に、従来の半分の職員でも自治体が本来担うべき機能を発揮できる仕組み」を作り上げることである。「半数」というのはやや極端な誇張であるが、ここでは人口減を「自治体職員数の激減」ととらえかえし、そこから情報システム・AI の活用のみならず、公私連携と自治体連携が必要となるという論理が貫かれているのである。

3. 第 32 次地方制度調査会

これら 2 つの報告にそって、第 32 次地方制度調査会は、自治体連携、公私連携、スマート自治体のありようについて政府より諮問を受けて審議を開始した。

調査会では、当初から地方自治法改正を含めた制度改革を最終的な結論と定めた上で、調査検討を進めた。その際に特筆すべきは、委員が小グループに分かれて、北海道から九州まで各地の状況を調査したことである。垂直的・水平的な圏域連携の状況、公共私連携の取り組み、スマート自治体の試みについて幅広く聞き取りを行った。

現地の状況はそれぞれ複雑だが、第 1 に、圏域連携については、その推進要因として、以下の点があげられる。まずは首長たちのイニシアチブと相互の信頼関係の強化である。時間をかけて地域間の信頼関係を構築することではじめて中枢連携都市・定住自立圏の制度化へと向けて進む。そして、地理的条件もまた重要である。山間部や盆地という不利な条件がある中で、県主導で圏域連携が進むケースもあれば、鉄道・空港・港湾・高速道路が集中しているために、経済界の牽引で連携が促されるケースもある。逆に人口減がかなり進み、慢性的な人手不足に悩む地域では、中心都市もなく都道府県の助成でかろうじて連携の機運が生まれる場合もある。さらには、中心都市が図書館、病院を高度化しながら、周辺自治体住民にも利用を促し、連携を進めるといった手段もとられている。

第 2 に、公共私連携については、1 つには「公」の新しい試みとして、自治体職員が地域コミュニティとともに、その活動を支えるケースがあり、2 つには、「私」の努力として、過疎の進むコミュニティが助成を得つつも、自治的に経営を進める場合がある。3 つには「共」の新しい試みとして、若い世代の定住を進めるため、地域の空き家を再利用し、オープンスペースとして、地域おこし協力隊や地域の若い世代による町おこしの拠点とするといった取り組みも行われている。ここでは若い世代の積極的なまちおこしには、上の世代の理解が欠かせないことが判明した。それは調査から得た興味深い知見であった。

第 3 に、スマート自治体については、すでに自治体情報システムを共通化する方向で、情報システムの専門家で構成されている総務省の研究会が具体的に検討しており、業務改革を適切に進めながら、情報システムを刷新できるかが問われる。ここでは、従来の業務は地方制度の側から検討し、システムの側は専門家による構築を進め、双方が適切に調整される

ことが必要となるであろう。

第4に、以上の調査は、大都市部よりも、小規模市町村について、より綿密に進められた。ある地域の自治体を数日かけて数カ所ずつ訪問するというスタイルの調査では、1カ所にかかる時間は長くて半日、移動時間もあわせれば数時間である。大規模自治体の場合、数時間の訪問だけでは、その全貌は把握できない。都市部の調査の例としては、福島市と周辺自治体との連携の取り組みや、港区での高層マンションでの自治会の取り組み、品川区での密集市街地整備としての防災を目的とした道路拡幅事業など、あくまでも個別プロジェクトに即して聞き取っている。後述するように、大規模自治体は、国にとらわれず独自の調査力で行政の総点検を自ら進めながら、バックキャスティングにより独自の施策を探ることが、結果的には期待されたとと言える。

また個別自治体への聞き取りを重視した結果、人口流出を止めるに十分な方策があるわけでもないため、人口動態そのものについては、地方制度調査会は直接その解決策に触れていない。これもまた地方自治体の個別の努力に委ねられる形となった。

審議を通じて、「枠を越える」という概念で、地方自治体内では、「一人複役」が目指され、地方自治体の「枠」を超えた協力が提唱された。情報技術を徹底活用して、地域単位で未来予測を進める必要がある。そこでは、地方自治体は、「地域の未来予測」の策定を進め、「資源制約」を十分意識した未来像を構築することが推奨された。現状打開の鍵がそこにあると地方制度調査会はみなしたのである。

最終答申では、抑制的な制度設計にとどめられている。地方自治体における情報システムの共通化、地域運営組織の強化、圏域連携のため近隣自治体間での専門職員の共同化、そして圏域連携のための計画段階での協議の制度化である。また従来連携を進める制度が存在しなかった中枢都市のない地域にも、一定の連携のための財政的な支援をすることも提案されている。

このように、流れとしては、2040 構想研究会での提案が地方制度調査会に引き継がれ、その最終答申に結実したが、2つの調査機関の問題提起の方法は次の点で大きく異なるため、どこに着目するかでも問題への接近とその解決策の構想とがそれぞれ異なってくる。

まず、2つの機関はともに 2040 年が高齢化のピークになるという人口推計から出発し、バックキャスティングで現在の課題を引き出している。だが、2040 構想研究会は、その前提として多様な政策分野の課題をリストアップし、解決策を規定する条件として、自治体職員の減少という点を強調した、そこからスマート自治体、公共私連携、圏域連携という課題を導いた。つまり、人口減を自治体職員の減少ととらえたものの、解決する政策課題は多様なまま提示するところまでで検討を終えた。

これに対して、地方制度調査会は、人口減を自治体職員の減少に局限せず、域内の人口減そのものから自治体が負うべき課題を抽出したものの、課題そのものの解決を政策ではなく、地方制度の枠で応答することを目指した。結果として、政策的にはきわめて広範な具体

的課題を示したとはいえ、本来の制度趣旨から応答可能な地方自治体の課題を整理するにとどめた。したがって、スマート自治体、公共私連携、圏域連携とは別に、地域の未来予測の作成という手法を新しく提唱し、広範な政策課題については地域の実情に合わせて個別に取り組むべきものとして地方自治体に委ねたのである。

こうして、2040 構想研究会は条件を狭く定めて重点的な政策課題を掲げ、地方制度調査会は、人口減少という広範な条件で政策課題を浮かび上がらせたものの、その解決は地方制度によるものと狭められた。2つの諮問機関は、人口減少そのものの解決を目指すのではなく、一方で人口減少がもたらす多様な政策課題を浮かび上がらせ、それへの応答は地方自治体に委ねた。他方で自治体職員の減少に際しては、自治体の情報化の進展や様々な連携といういずれも決して解決の容易でない課題を抽出し、やはりさらなる検討は地方自治体に委ねたのである。

そして、日本全体としては、三大都市圏・地方の政令指定都市・中核市とその近郊のごく少数の市町村に人口が集中しているが、そこでの課題よりは、中小地方自治体で解決可能な課題の例示にとどめられる傾向は避けがたかった。地方六団体の代表が委員であるため、その意見が反映しがちな地方制度調査会では、自治体数そのものは中小規模の自治体の方が多く、そこでの問題に目が向きがちであった。結果として、それぞれ個性が異なる少数の大規模自治体については、抽象的な方向性は打ち出せたとしても、具体的に論じるまでには至らなかった。それは、2040 構想研究会が副次的に柱としていた「東京圏のプラットフォーム」についてほとんどその後検討されなかったこととも通底している。

したがって、数多くの課題を示しながら、そのうちのごく一部についてのみ応答するにとどまったのが、2つの機関での調査検討であったと言える。

4. 人口減下の地方自治理論

4.1 資源制約とミニマム・マキシマム

こうした人口減の未来予測をもとにバックキャスティングの手法で課題を抽出する場合に、条件となるのが資源制約である。2040 構想研究会は職員数の減少を強調し、他方で地方制度調査会は地域の人口も総体として減少する点に着目した。この2つを識別するには、職員数、人口それぞれの総量をとらえる概念が必要である。

そこで参考になるのが、1960年代の高度経済成長期に政治学者の松下圭一が編み出した「シビル・ミニマム」である。経済成長による国民生活の水準が向上する中で、政策標準としてのナショナル・ミニマムが過小であるととらえられる中で、住民参加によって設定された政策標準がシビル・ミニマムである。自治体の計画改定に伴って、設定し直すこともでき、時代と地域に即した標準の向上が期待できる。そして、東京都などの先進地方自治体の掲げるシビル・ミニマムが全国に広がることで、最終的にはナショナル・ミニマムの改善を促すこともできるというのである³⁾。

この政策標準の特徴は、「ミニマム」を底上げするという発想である。高度経済成長が続く中で、地方自治体発の政策標準の提示によって、国の政策の批判的検討を広げ、地方自治の実質を新しい政策の開発によってより実のあるものにすることができると期待された。

人口が増大し、経済規模も拡大していた時代に、「ミニマム」から政策標準をとらえ直したとすれば、人口が減少し、経済規模も停滞ないしは縮小する現在、政策標準に「マキシマム」を導入すべきではないだろうか。人口が増えない以上、そこに何らかのマキシマムを考えざるを得ない。すなわち人的資源の上限である。シビル・ミニマムの政策標準は、政策出力の標準としてのミニマムであったが、人的資源の上限とは、政策入力の標準の限界値である。両者は両立しうるが、政策入力の限界値を超えた入力を要する政策出力は設定できないと考えることができるであろう。

2040 構想研究会の趣旨からは、自治体職員数の上限があり、さらには自治体人口の上限がある。これらをマキシマムの要素にするならば、1 つには自治体職員のマキシマムであり、もう 1 つは自治体人口のマキシマムである。シビル・ミニマムでいう「シビル」には「ガバメント」が対置されることを想起すれば、政策入力における自治体職員の上限は、ガバメント・マキシマムである。2040 構想研究会に従えば、ガバメント・マキシマムは 2040 年に向けて大きな制約となる。

他方、自治体人口が総体として減少した場合、シビル・マキシマムという上限が政策決定の負荷となる。小規模自治体の場合、それは決定的な制約要因となる。だが、自治体の規模が大きくなればなるほど、ガバメント・マキシマムと比べて、シビル・マキシマムはとてつもなく大きくなる。シビル・マキシマムをそのまま投入できるのであれば、たとえば自治体職員が半減しても対応できるとまずは考えられる。ただし、高齢化によってもろもろの行政サービス供給が求められ、政策出力が大きくなる場合には、平均的な市民ではなく、政策の専門知を一定範囲で有する市民を政策入力とする必要性がやはり生ずるのであり、そのマキシマムを概念化せざるを得ないと考えられる。

2040 構想研究会から地方制度調査会にかけて課題とされた公共私連携と圏域連携は、住民がそのままに自治体行政に参加するよりも、共のセクターとして地域自治組織、NPO や企業の公的活動など、組織間連携を通じて参画することが、もっぱら想定されていた。また圏域連携は、公の部門である自治体間の連携であるため、「シビル」ではなく、「ガバメント」を拡張した統治形態である。それは、多様な組織が統治に参画する「ガバナンス」と呼ぶのがもっとも的確であろう。したがって、ガバメント・マキシマムという上限を底上げするには、様々な連携を活用してガバナンス・マキシマムを高めることによって、ガバメント・マキシマムの自然減や人口減による政策出力の自然増へ対応すべきだということになるのである。

このようにガバメント・マキシマム、ガバナンス・マキシマム、シビル・マキシマムという概念を設定すると、政府と市民とをつなぐガバナンス・マキシマムの質の向上に自治体行

政の将来がかかっていることを導ける。もっとも、連携効果を測定するのは困難である上に、連携自体にマンパワーを割かなければならないとすれば、現状のままガバナンス・マキシマムを高めるという戦略は、ガバメント・マキシマムという上限にすぐにぶつかってしまう。その点では、スマート自治体とは、ガバメント・マキシマムを高めるための有効な戦略である。業務削減に結びつけることができれば、余剰となった人的資源をとりわけ連携関連の交渉事務に投入できるからである。こうしてみると、スマート自治体・公共私連携、圏域連携の3課題は、ガバメント・マキシマムの制約を可能な限り緩和することで、行政サービスの水準を落とさないどころか、これを上げることで見込むことができる。したがって、今後、かつて松下が唱えたシビル・ミニマムは、こうしたもろもろの政策入力の設定によって、設定可能な標準が強く制約されることになるのである。

4.2 活動量

シビル・マキシマムが何よりも問題となってきたのは、国の施策においてである。地方創生事業と並んで、一億総活躍社会の実現が重要な施策となったのは、まさに人口減とりわけ労働力減に対応するため、就業率が男性と比べて低い女性の労働市場への進出を狙ったものであった。これは経済においてはもちろんのこと、行政においてもシビル・マキシマムを底上げしようとする措置となる。

では人口減において、いかにして地方自治体が、シビル・マキシマムを底上げし、ガバメント・マキシマムを増加させられるのであろうか。この問いを説明するのに適した地方自治理論は、行政学者の村松岐夫が唱えた地方自治体の「水平的競争モデル」である⁴⁾。それは第1に、地方自治体は中央政府から補助金などのリソースを獲得しようとするが、補助金には上限があるため、競争が生じる。第2に、首長選挙や国政・地方政治の議会選挙を通じて住民の政策への要求が高まり、選挙区への利益誘導をしようとする政党は資源配分に介入する。国と地方の行政の経路の中では競争は抑制されるが、選挙と政党の利益誘導という政治の情報経路によって、自治体間の競争が生じる。

ここで村松が強調するのは、自治体の「自律性」と「活動量」のディレンマである。自治体の活動量が増大する局面では、自治体は自ら動員できるリソース以上のリソースが必要となる。そこで、自治体は「自律性」を犠牲にしても、補助金などの国のリソースに依存せざるをえない。つまり、自治体は「活動量」の増大によって、「自律性」を犠牲にして競争へと至るのである。

このように「活動量」を重視する村松の地方自治理論からは、人口減という局面は、自治体の活動量の逓減という状況の中で、自治体の動員できるリソースも、自治体が必要とするリソースも減少するとまずは考えられる。だが、政策領域によっては、たとえば高齢者人口が増えれば、自治体の必要とするリソースは増大する。また、自治体職員の逓減という条件に立てば、自治体の動員できる人的リソースは圧倒的に減少する。この場合には、財源も職

員も不足する自治体が登場することになる。

こうして、活動量という視角からは、ガバメント・マキシмумは限界に直面する。もちろん人口減という趨勢から、シビル・マキシмумも逡減する。そこで政府の人的リソースに限界があるとすれば、まずはガバナンス・マキシмумの底上げによって解決することが望ましい。ついでそれを住民が能動的に了解することで、人口減にもかかわらずシビル・マキシмумに下支えされたガバナンス・マキシмумの一層の充実が図られるのである。「シビル」には、こうした住民の参画という要素を含むからである。

4.3 地域の未来予測

このように住民の了解を視野に入れたときに問題となるのは、リソースの限界をどう測定するかである。その際に求められるのは、バックキャスティングの手法による「地域の未来予測」である。地方制度調査会は特にその予測手法まで提唱しておらず、2020年8月に開催された総務省の「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ」において、その標準的手法についての検討が進められている。

ここでは「地域の未来予測」のあり方について以下のように前提を立てている。

まず自治体の実情を十分踏まえた自主的な取り組みが望ましい。おおむね20年先を目指すとし、データに応じて15～30年の幅をとりつつ、予測を行う。

次に、資源制約を見据えた客観的な予測を行うため、起こりうる技術革新の寄与や施策の効果を除き、政策入力としてのリソースの上限を見定めた上で、方策の優先順位を検討するという見通しが掲げられている。

また、その地理的範囲は、原則として市区町村単位としつつも、住民の日常生活が市区町村の区域を越えている場合や、広域連携を視野に入れている地域では市区町村を越えて協働して作成することが重要であり、政令指定都市における行政区、支所の管轄区域や中学校校区など、市区町村における一部区域についても長期的な見通しを作成することが目指されている。

そして、政策形成の条件となる指標として現段階で想定されているのは、人口と施設インフラの老朽化・配置状況である。具体的な政策分野としては、子育て・教育、医療・介護、衛生、防災・消防、公共交通、空間管理について推計を行い、長期的な視点で検討する。また長期的な推計は困難だが考慮に入れるべき分野としては、経済・財政、観光、環境といった分野について、地域の未来予測を踏まえた「目指すべき未来像」として取り扱うことが提唱されている。現在地方自治体を対象に、取り組んでいる例について広く調査を始めている。

すでに先行的に公共施設のあり方を検討し始めた自治体もあれば、2040構想研究会を受けて独自に「地域の未来予測」を試行的に策定し始めた自治体もある。現在、バックキャスティングを全国的に進めるという雰囲気が醸成されつつある。

4.4 連携区域の行政需要と行政ニーズ

さらにこうしたリソースの限界が測定可能となったとしたとき、どのように自治体は連携を進めるのであろうか。そのとき参考となるのが、行政需要と行政ニーズの対概念であるこれらは、上限のない多様な行政需要が地域には偏在し、これを行政機関の側が行政ニーズに置き換え、政策によって対応するとする対概念である。

問題は、その行政ニーズの認定を圏域として対応する場合である。行政需要を行政ニーズに変換するのは個々の市区町村ではなく、圏域となる。しかし、圏域の範囲次第で行政ニーズの認定も変化する。ここに圏域を合理的に設定するのではなく、都道府県の方向付けと市区町村間の政治的取引によって、圏域の範囲を枠づけてきた理由がある。

他方で、事前に都道府県単位で行政ニーズを認定することができれば、その地域的配分を、合理的に設定できる。つまり、行政需要をいくつかの圏域によって構成される都道府県ごとに測定し、これを行政ニーズに転換した上で、個々の圏域を設定するのである。現在進みつつある水道事業の広域化は、この方式によって都道府県による広域化が図られている。事業の共通化という萌芽的な広域化から、事業体の統合といった広域化まで進められている。それでも、広域化が進まない地域が30%ほど存在するのである。

こうして行政需要が設定され、そこから行政ニーズが政治的に規定されていく。第1に、このような連携は、行政分野ごとに異なるはずであり、分野ごとに「未来予測」にもとづいた客観的な行政需要の算定があり、それについて連携による協力が模索される。したがって、圏域の地理的範囲は、原則として行政分野ごとに異なる。合理的な未来予測からは、圏域は一面で市区町村の集合体となると同時に、さまざまな行政分野ごとに設定され、いわば一部事務組合のように限定された広域連携の束ともなるのである。この束の寄せ集めが第一次的な圏域である。2040 構想研究会が提唱した「プラットフォームとしての地方自治体」とは、こうした束をも許容する概念である。

第2に、こうした圏域単位の行政ニーズの算定は、当該圏域の各地方自治体の行政ニーズの総和とは限らない。人口減の中では、行政ニーズが縮減することもまた趨勢であるが、人口減の趨勢は圏域内でも異なってくる。圏域単位の行政ニーズがそのまま住民のニーズの和を充たすには、圏域のニーズと自治体のニーズとを絶えず調整する必要があるはずである。もちろん、各自治体の行政ニーズの和が圏域単位の行政ニーズより大きくても構わない。その差を埋めるのは、ガバナンスの効果である。たとえば、圏域で公共施設を削減して、残ったいくつかを共有するのであれば、連携によるガバナンス・マキシマムを増大させて、個々の自治体が得られる行政サービスを共有することで、住民の行政ニーズを満たすはずである。このようにガバナンス・マキシマムは、圏域の地方自治体が了解すれば、各地方自治体の総和としての行政ニーズを整理することを可能とする。財政の健全化という効果をも含むのである。

第3に、こうして圏域で行政ニーズを算定する際に必要なのは、住民による同意である。

かつての行政ニーズ論では、全体意思としての行政需要から、一般意思としての行政ニーズを設定するものと位置づけられたが⁵⁾、圏域の行政ニーズを観念する場合には、行政需要から行政ニーズへの変換過程が、行政需要→自治体ごとの行政ニーズ→圏域の行政ニーズという形で一段階多層となり、複雑化する。よって、圏域の行政ニーズが一般意思であり、個々の地方自治体が認定する行政ニーズの総和は全体意思である。自治体の住民から見れば、必要な行政ニーズを、属する自治体のみならず、圏域からも認定されるために、圏域での決定に住民が何らかの同意を与える手続を必要とする。その意味では、ガバナンス・マキシмумは、もう一度住民の参画によって了解されることで、シビル・マキシмумに下支えされるのである。ガバナンス・マキシмумは、技術的・専門的見地から認められる投入資源の総和であるが、シビル・マキシмумは、住民が了解した投入可能な資源の総和なのである。

第4に、このように圏域で設定される行政ニーズとこれを個々の住民が了解する行政ニーズとを結びつけるのは、現在の参加手法では、容易ではない。圏域内の遠方の公共施設を共有する場合には、地元の施設ほどの利便は得られないであろう。ある施設を廃止し、遠方の施設を共用することを了解する際には、首長・議員が合意内容を丁寧に住民に説明することはもちろんのこと、場合によっては住民参加による同意のプロセスが必要となるであろう。つまり、圏域単位の行政ニーズとは、そのまま各自治体に行政サービスとして配分されるのではなく、直接配分される自治体と間接的な効果として配分される自治体とがある。この濃淡をどうつけるかは、専門的見地と住民の了解とがせめぎあう過程で決定されるのである。この過程を制度化することが、圏域の制度化には必要となるのであり、連携中枢都市圏や定住自立圏は、いまだそうした手続を組み入れるには至っていない。「地域の未来予測」はこうした手続の制度化を進める際の基礎的な情報共有手段となり、そこに連携の新しい制度が発展する萌芽がある。

4.5 大都市におけるシビル・マキシмумの可能性

以上のような問題は、今後設定されるであろう圏域のみならず、すでに大都市自治体内部に深刻に表れている。そこでは、都市中枢と郊外とが、多元的に絡み合って行政ニーズを決定している。特に2040年問題である高齢化のピークは、概ね大都市の場合は、2040年よりも後になるが、行政サービスとしてはより大きい行政ニーズとなるであろう。また、甚大自然災害に見舞われた場合は、災害弱者がきわめて多数に上るはずである。こうして都市規模が大きくなれば、問題はより複雑化するのである。

しかも、こうした地域の行政に関する情報が住民に薄く共有されるにとどまっている。まずは、複雑な大都市行政の将来予測を住民の間で共有する必要はまして高い。そこでこそ、身近な中学校区などの単位に落とし込んだ未来予測が望まれるのである。

こうして、大都市であればあるほど、地域の未来予測の意義は大きく、また多層である。小規模の自治体以上に、それを活用するための高度な手法必要となるのである。

「地域の未来予測」の一つの原型である倉坂秀史の提唱する「未来カルテ」は、教育現場での「未来ワークショップ」の形で用いられることがまずは期待されている⁶⁾。これ自体は、そのまま政策形成に用いられるわけではないが、時間をかけて世代に浸透させる仕掛けとしての意義はやはり高いというべきである。

また、リビングラボは、北欧で近年試みられている社会実験とワークショップを繰り返しながら、地域のあり方について合理的な解決策を考案する手法である⁷⁾。すでに神奈川県横浜市や鎌倉市など、こうした手法を取り入れている地方自治体もあるが、リビングラボ自体は、地区レベルから市内横断的な施策レベルまでと様々に導入しうる。こうした手法を各地方自治体が工夫しつつ、応用することも有用であろう。特に 2040 年以降に問題が顕在化する大都市自治体では、時間的にも人的資源としても余裕があるため、こうした実験的な試みを導入する意義は大きいものと思われる。

地方自治体全体の見取り図と、個々の地区の見取り図を整合させることが、従来の自治体計画には不十分であった。投入資源が過小となる状況だからこそ、そこを入念に仕込むプロセスが不可欠なのである。この整合化によって、初めてシビル・マキシマムに支えられたガバナンス・マキシマムが明らかとなるからである。

5. 大都市自治体のバックカスティングと未来像の模索

それでは、大都市自治体ではどのような未来予測と未来像の策定が可能なのだろうか。すでにいくつかの自治体では、未来予測を試みている。数年かけた作業を通じて、徐々に市内の同意をとりながら、予測の範囲を広げ、その上での未来の自治体像のありかを模索している。ここでは、ある政令指定都市 A 市、都区制度、東京都世田谷区の例を引きながら、当面の可能性を考えてみたい。

5.1 A 市

A 市は、すでに市の総合計画で高齢者数がピークとなる時点を 2050 年頃と推定してきた。また人口減に職員減を対応させる手法をとるため、職員は激減するほどではない。とはいえ、近県など A 市への若年人口の流入源の地域の人口減の度合いが高いことが予測されるため、長期的には A 市の人口減の度合いも高まるだろうと注意を促している。したがって、事務の効率化、IT・AI の活用、人材育成などによって、必要な行政サービスを供給できるようにしなければならないとする。人口減と財政面での将来推計から、福祉・医療・介護、子育て・教育について若干の推計を行ったところ、企画・財政・人事部門での市内組織管理の質を向上させることによる対応が不可欠ととらえている。

5.2 東京都特別区

特別区長会調査研究機構の研究プロジェクトとして、特別区の未来像に関する初年度の

研究報告書では、2055 年を特別区の高齢者人口がピークを迎える年と推計して、区単位での総人口、労働力人口、若年層人口の増減を比較している。地図に落とし込んだ推計結果の可視化も試みられている⁸⁾。その上で、子育て・教育、医療・介護、インフラ・公共施設・公共交通、空間管理・治安・防災、自治体行政のそれぞれについて推計がなされている。特別区とは言っても、高齢者人口が2倍以上に増え、かつ若年層人口が減少するケースは、世田谷、杉並、練馬という西部の住宅地からなる区であり、東部の湾岸部の品川、港、中央、江東の各区は高齢者人口が減少し、若年層人口が増加する。こうして、区によって、人口構成の変化が大きく異なる中で、特別区全体という圏域での行政ニーズの把握が問われるのである。やはり、若年人口を吸収する力がある区では、人口減の趨勢の中にある区とは異なり、伝統的な行政手法がまだ通用する。とはいえ、早い内に IT 化などに対応することによって、行政の一層の高度化を図る余地も十分残されてはいるのである。

5.3 世田谷区

そして、高齢者人口が増え、若年人口が減少することが予測された特別区であり、人口が政令指定都市並みの100万人近くある世田谷区では、他地域の地方自治体と同様に、人口減の危機が忍び寄る区として、未来予測の検討が職員主体で進められた。まずは研究会を開催して、問題意識を交換したあと、「世田谷区自治体経営のあり方研究会 報告書」において、データの集計以上に区の未来像に踏み込んで検討し、提言をまとめている⁹⁾。

2018 年には管理職・若手職員によってプロジェクト・チームが組織され、めざすべき都市像、自治体運営のありようについて議論をした。中間報告では、目指すべき都市像としては、「住宅都市の新たな魅力・活力の創出」「地域共生社会の実現」「繋げる力を最大限に活かした住民自治の実現」を一体的に進めることが提案され、「自治体運営のありよう」としては、地域行政の推進、自治権の拡充、自治体連携による施策の展開、仕事の進め方の変革が導出された。これらをさらに発展させるために、2019 年から4つのグループに分かれて、検討を進めた。各々のテーマは、第1にインフラを含めた都市空間像を探る「都市としての魅力ある暮らし・活力」、第2に住民自治に特に関心を寄せた「地域共生社会の実現とつながる力を最大限に活かした住民自治の実現」、第3に財政と自治権の改革を視野に入れた「自治権拡充と持続可能な自治体経営」、第4に庁内管理体制の改革として「変わる仕事、変わる職員、変わる区役所」である。

これらは検討する資格は異なるものの、第1に市域内にどのような拠点とその守備範囲を考えるか、第2に2040構想研究会でいう「プラットフォームとしての地方自治体」をどう市の行政にブレイクダウンするか、という2つの問いをめぐって検討を繰り返している。

まず拠点については、1つの検討方向として、「暮らしを支える小さな拠点」の形成が提示されている。これは区が28地区に設置した「身近なまちづくり推進協議会」よりも小さな単位として、協議会のもとに部会を組織し、ここに大学、NPO、まちづくり会社や都市再

生推進法人などが加わりつつ、住民の意思を実現するものとされる。その活動として想定されるのは、若い世代を引き寄せるソーシャルビジネス、コワーキングスペースが一方であり、他方で緑地創出のための農地利用などがある。それらを支えるものとして、市内の交通不便地域が全体の 19%ほどあることを導いた後に、進められる「あと少し」をつなぐ交通ネットワークの構築や、低速運転車輛や未来の道具としての AI オンデマンドマイクロバスなどの活用が考えられるという。

もう 1 つは、身近なまちづくり推進協議会をおおむね単位とし、まちづくりセンターが事務局となる「まちづくりプラットフォーム」の形成である。ここでは、地域包括ケアの地区展開を基礎として、そこから地区の課題解決を目指すものである。従来型の「地区のことを地区で決める」プラットフォームではなく、地元へ関心を寄せ参加の意欲がある人々との「緩やかなつながり」を作ることが目指される。

こうした地域の拠点形成というイメージに、「プラットフォーム」としての区行政という理念が結びつけられる。第 1 の「小さな拠点」では、交通インフラを整備しつつ、高齢者も子ども世帯も、それぞれの興味関心に応じて集い、地区作りに参加するというビジョンのもとでステイクホルダーが参集する。第 2 の「まちづくりプラットフォーム」では、地域包括ケアを基礎に、町内会、NPO、事業者、商店街、学校、マンション管理組合などが参与する。新しいつながりとして、SNS などのコミュニケーションツールを活用することで、すきま時間での参画も取り込むことで、従来型とは異なる組み合わせと発想が生まれることが期待されているのである。

そして、自治体行政の管理のもとで、こうした諸々のプラットフォーム構築手法と運営手法が評価され、その改善が目指されるというサイクルが提唱される。事業評価、人材育成の二面での努力が不可欠だというのである。

このように、報告書は、「住んでいるまち」から「暮らしていくまち」、「人と人がつながる小さな拠点」、「まちづくりプラットフォーム」、「変わる区役所」といったキャッチフレーズを使うことで、ある種の未来像を提示しているが、そこに至る仕掛けの中に新しい発想が芽生えつつある。

そもそも、データの集計と未来像の構築とは、ゆるい関係しかない。データから引き出せる課題をそのまま解決する処方箋だけではなく、さらにその先の都市像というビジョンの提示が必要である。とはいえ、国とは異なり、地域情報を豊富にそろえているのが市区町村の特性である。したがって、未来の地区像の多様性と共通性とを適切に抽出し、そこから解決策を導出することができるかどうかが鍵となる。世田谷区のビジョンは正面から述べてはいないが、「プラットフォームとしての区行政」を従来の区行政の発展型と位置づけることで、データとビジョンとを結びつけることが可能であることを示していると言えるであろう。

6. おわりに——バックキャスティングによる予測とコロナ後の自治体経営

6.1 新しい自治体経営

最後に、人口減のもとでガバナンス・マキシマムを高めることが求められる自治体経営とは何かを整理してみたい。まずは予測の精度を高めることが必要である。次に「プラットフォーム」としての自治体のあり方を住民との関係、さらには都道府県や域内拠点・住民との重層的な関係の中で探ることが不可欠である。そのためのリーダーシップと職員の意識についても配慮しなければならない。そして、地方自治の価値とは何かがもう一度問い直されるべきである。

6.2 予測の再検討

そもそも予測は、一定の年数が経過した時点で、再び予測し直し、目標の設定を変更する必要性を抱えている。しかも、2040 構想研究会から第 32 次地方制度調査会にかけての検討とは別に、新型コロナウイルス感染症が全世界を巻き込み、健康のあり方、仕事と暮らし、経済状況などを激変させている。その影響は、多方面で自治体の未来予測に影響を与えるはずである。したがって、バックキャスティングを取り込んだ自治体行政においては、未来予測を作成し、それを更新しながら政策を立案する必要がある。

6.3 プラットフォームと住民とのコミュニケーション

しかも、バックキャスティングという未来志向の政策は、現在の行政ニーズとは必ずしも一致しない。したがって、住民への説明は一層必要になる。同時に、住民こそがプラットフォームの主体である以上、住民も自らの視線の中で問題を主体的に捉えなければならない。第 1 に重要なのは、個々の地方自治体内で、首長による方針の説明はもちろんのこと、地方議会で詳細な審議をしたり、議員が有権者に説明したりすることである。そして第 2 には、圏域レベルでの問題解決の場合、同一圏域に属する地方自治体間の協力を前提に、そこでの決定をそれぞれの首長・議員が住民に説明する必要がある。この困難なプロセスを良好に進めるためには、圏域の行政サービスの状況を可能な限り住民の間で共有することが条件となる。

6.4 当面必要な対外的調整

地方自治体がプラットフォームであると同時に、圏域もプラットフォームであり、都道府県も同様である。また世田谷区の構想が示すように、地方自治体内の拠点もプラットフォームである。このような多様なプラットフォームの中で個々の地方自治体は、協力と連携ときには競争を近隣の地方自治体と繰り広げる。そこでは、首長の信頼関係が軸となるが、それを支えるのは職員間のコミュニケーションであり、さらには議員間のコミュニケーションである。

こうしたプラットフォームとしての意識を強めるならば、行政サービスの質・量への配慮も強まるはずである。人口減のもとで、いかなる形でガバメント・マキシマムを高め、さらに個々のサービスを充実させるかという観点と、協力を進める作業とは相当の距離がある。対外的調整には業務上の負荷がかかりやすく、人口減・職員減のもとではガバメント・マキシマムの制約要因になりやすい。よって、一方で地方自治体を越えた信頼関係の醸成が必要であり、他方で個々の職員の日常業務量を効率化することが不可欠である。そこでこそ自治体行政のデジタル化の意義が問われるのである。

6.5 域内の拠点とコロナ後のまちづくり

そして、新型コロナウイルス感染症の拡大によって、人々の生活が変わりつつある。もちろん、感染終息後急速に元に戻る可能性もあるが、オンライン会議の普及など、従来から技術的に可能であると予測された領域では、むしろ終息後に変化が加速することが考えられる。

特に、都市中心から郊外へ、東京から地方へという人の流れの変化は、オンラインによるコミュニケーションがもたらす動きである。こうした人々の動きの核が分散するという傾向は、地方自治体内では、「小さな拠点」に人が集まることである。もちろん、近隣自治体の「拠点」が人々を引きつけることもあり得る。

つまり、近隣を含めた圏域内の拠点間の競争と協力が今後始まる可能性が高く、拠点作りは、地方自治体の基礎体力を規定するのである。そして、地方自治体では、地方行政の枠組みからは行政サービス提供の拠点を強化しようとするが、人の動きからすれば、経済的な拠点も重要である。2040 構想研究会・地方制度調査会では、概ねこうした経済的側面が捨象されているが、地方自治の現場では、やはり地域経済の振興による自治の基盤強化は当然の如く求められる。サービス提供の拠点と経済的拠点をともに対象としたまちづくりが必要となるが、後者については、インフラを前提とするにせよ、そこからの予測は極めて困難であり、むしろビジョンの内容として掲げるべきものである。未来の都市像の可能性をさらに拡張するには、予測から導出できるサービス供給のための拠点間を的確に結びつけることが、第一次的には重要となる。そこから経済的拠点をどう創出・発展させるかに、予測を越えたビジョン作成の鍵があると言える。

6.6 リーダーシップと職員の意識

以上のように、多面的な活動が必要となる未来予測のもとでの地方自治体において、自治体経営とはプラットフォームの開発と展開であり、それは個々の地方自治体の枠を超えて、圏域、都道府県に及び、他方で自治体内の「拠点」にも及ぶ。従来以上に、多重の役割が期待されるため、地方自治体に貢献する職員から、拠点を結びつけ、プラットフォームの育成を重視する職員への転換が求められる。将来に向けてプラットフォームをイメージしてい

くような研修や、日常業務での振り返りが必要になる。

6.7 自治体の発展と尊厳

最後に、プラットフォームとしての地方自治に習熟したとしても、個々の地方自治体には自治の基礎としての独自の価値があることは言うまでもない。人口減が進む地方自治体では、一見そうした価値が減退するように見える。だが、そこでこそ重要なのは、地方自治体の「尊厳」である¹⁰⁾。人口減に苦しんだり、世代交代の後には消滅が見えたりするほど過疎が進んだ地方自治体とはいえ、そこには「尊厳」がある。ちょうど、医療福祉の分野で「患者の尊厳」という言葉が用いられるように、自然災害により深刻な打撃を受けた地方自治体にそうした表現があてはめられている。人口減の局面でも、その趨勢が地方自治体によって異なるとはいえ、自治の価値のさらに奥底にこうした「尊厳」を認めることが欠かせない。振り向けばどこも衰退局面に見えろといった事態が来ないとは限らないが、その底に尊厳を認めあうことで、初めて希望を抱きつつ、苦境に立ち向かえるであろう。人口増を前提に楽観するのではなく、人口減のもとで悲観するのでもなく、個々の地方自治体の価値を認めあい、大らかに強く結びつくような人と地域のつながりを培わなければならない。そこにこれからの自治体経営の究極的な目標を定めるべきなのである。

[注]

- 1) 自治体戦略 2040 構想研究会『自治体戦略 2040 構想研究会 第一次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～』2018 年 4 月 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000548066.pdf 2021 年 1 月 5 日最終アクセス)。
- 2) 自治体戦略 2040 構想研究会『自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～』2018 年 7 月 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000562117.pdf 2021 年 1 月 5 日最終アクセス)。
- 3) 松下圭一『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会、1971 年。
- 4) 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988 年。
- 5) 西尾勝「行政需要の概念」(同『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990 年、160～161 頁)。
- 6) 倉坂秀史研究室・未来カルテのウェブサイトを参照 (<http://opossum.jp/news/results/2020/07/07/716/> 2020 年 1 月 5 日最終アクセス)。
- 7) 赤坂文也・木村篤信「リビングラボの方法論的特徴の分析」『Bulletin of JSSD 2017』、2017 年、22～23 頁。牧原出「"東大先端研・地域共創リビングラボ"がやってきた」『生産研究』第 71 巻第 5 号、2019 年、907～913 頁。
- 8) 特別区長会調査研究機構『令和元年度 調査研究報告書 大局的に見た特別区の将来像』2019 年 3 月 30 日 (https://www.tokyo23-kuchokai-kiko.jp/report/docs/r01_07edogawa_h999.pdf 2020 年 12 月 27 日アクセス)。
- 9) せたがや自治政策研究所『せたがや自治政策 Vol.12』、2020 年。
- 10) 丹波史紀「原子力災害からの再生：『尊厳』を回復することができる復興政策を」『都市問題』第 109 巻第 3 号、2018 年、8～20 頁。内尾太一『復興と尊厳：震災後を生きる南三陸町の軌跡』東京大学出版会、2018 年。