

地方自治・政令市の未来 —総務省・「自治体戦略2040構想」研究会報告が 示唆する未来

今長 岳志¹

¹ 元熊本市企画財政局長

アブストラクト

熊本市が近隣3町との合併から政令指定都市を実現した背景には、地方分権と基礎自治体の強化を推進するという国策があった。しかしながら、市町村合併を進め基礎自治体を強化するという補完性の原理に基づいた理想像は市町村合併推進後急速に衰え、市町村合併・地方分権の推進によって対応できなかった高齢化・人口減少化や急速に進んだデジタル化により、地方分権の理想像から現実的な着地点を模索しようとしている。それを明らかにした総務省の「自治体戦略2040構想」を題材に、地方分権の流れの底流の地方自治関係者の本音も絡めながら、今後の日本の地方自治の未来を考えてみたい。この未来には日本のデジタル化・DX化の成否が大きな比重を占めているが、その成否がいずれになったとしても、これまでに地方自治関係者が描いていた理想的な地方自治のあり方からは遠いものとなるを考える。

1. はじめに

2007年発刊の「政令指定都市を目指す地方都市」で、筆者は、戦後の地方自治の歩みを振り返りながら、平成の市町村合併後の地方分権の行く末を予想した。しかしながら、15年が経った現在、その見通しが大きく誤ったことを認めねばならない。

この稿では、誤った原因の分析と今後の地方分権の未来を考え、そして、基礎自治体として一番権能の大きい政令指定都市となった熊本市への期待を述べたい。

2. 地方分権と市町村合併の推進

現在の地方分権の流れに至るきっかけは、1993年6月の衆参両院での「地方分権推進に関する決議」であり、1995年5月に地方分権推進法が制定された。この法律に位置付けられた「地方分権推進委員会」が1996年に出した中間報告でその理論的枠組みを提示したものである。

その中では、「地方分権推進の背景・理由」として、

- ① 中央集権型行政システムの制度疲労
- ② 変動する国際社会への対応

- ③ 東京一極集中の是正
- ④ 個性豊かな地域社会の形成
- ⑤ 高齢社会・少子化社会への対応

の5点が挙げられ、「目指すべき分権型社会の姿」として、

- ⑥ 自己決定権の拡充
- ⑦ 新たな地方分権型行政システムの骨格
- ⑧ 地方公共団体の自治責任
- ⑨ 分権型社会の姿

の4点が挙げられている。現在、これらの背景が解決され、目指すべき分権型社会が実現されているかどうかについては後ほど考察してみたい。

地方分権推進委員会は、約6年の活動期間でその任を終えたが、市町村合併の推進という政治的に押し込められた動きも取り入れながら、地方分権を目指そうとする理想と心意気が伝わってくる最終報告を平成13年6月に取りまとめた。この中では、基礎自治体を内政に中心に据える「補完性の原理」について紹介されているとともに、「地方公共団体の関係者及び住民への訴え」として、次の5点を強く訴えている。

- A 地方公共団体関係者の意識改革を徹底して地方公共団体関係者の自治能力を実証して見せてほしい。
- B 地域住民による自己決定・自己責任を貫徹していくことは、この国の旧来の国の側のみならず、地方公共団体の側にも少なからぬ痛みを伴わざるを得ない事柄である。地方公共団体関係者は、自己決定・自己責任の覚悟を新たにして、中央地方関係の構造改革の推進に先導的に取り組んでほしい。
- C 地方公共団体は、国に向けていた目を地域住民に向け直し、地方自治の運営の透明性を高め、地域住民に対する説明責任を果たしつつ、行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、その判断に基づいて、歳出の徹底した削減を図るという地道な努力の積み重ねが必要である。
- D 地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。また地方税の納税者として、地方公共団体の行政サービスの是非を受益と負担の均衡という観点から総合的に評価し、これを厳しく取捨選択する姿勢が期待される。自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められるのである。

その後も、地方分権の取組は、三位一体改革や事務事業の在り方（市町村・都道府県への移譲）などが取り組まれたが、基本的には国と地方の関係に止まり、住民自らの生活に深く関係するものは市町村合併のみといっても過言ではなく、この合併是非についての住民投票が、熊本市の近隣町村をはじめとする全国の市町村で行われた。国、特に財務省をはじめとする国の財政当局は、地方交付税のこれ以上の肥大化を防ごうと地方分権より市町村合併に執心していたものと考えられ、与党の国会議員も基本的にはこれに同調していたものと考えられる。この市町村合併の推進は、「市町村

合併の推進に関する法律」（以下「合併特例法」）が2005年3月に期限切れであったのが、2010年3月までに延長されて、熊本市も2008年に富合町、2010年に植木町、城南町と合併し、政令指定都市実現への前提条件を満たした。全国的には3,200の市町村が1,700になるなど、ほぼ半減した。

国策としての市町村合併を進める上で、国は「合併特例債」や「合併算定替の延長」など様々なアメの政策を用意していたが、同時に、「合併推進」のためとは銘打っていないなかったが、小規模町村が交付税算定の際に有利になる「段階補正」の見直しなどのムチの政策も取られた。

これらの措置については、主に小規模市町村から「合併に追い込むもの」という批判もあったが、筆者としては、生活圏は既に拡大しており地域住民の一体感を感じられる範囲で合併を選択することは自然なことであることや、地方財政問題については小規模市町村も含めたすべての自治体に関係するものであり、財源が限られている中では、地方自治体総体としては当然そういった選択を自らしてもよかったのではないかと考えていたところである。

しかしながら、財政上の特例措置を多く盛り込んだ2010年期限の合併特例法以降は、市町村数を3分の1にするという目標は、およそ半減したという結果にしかならなかった。しかし、国としては、それ以上小規模市町村を財政上追い詰めることはせず、「補完性の原理」に基づいて、基礎自治体を内政上の主役にしようという推進力は限りなく失われてしまったといえる。

それどころか、合併特例法期間中の2010年に総務省は「定住自立圏」構想を打ち出した。合併を国策として推進していた際は、「広域連携は、各市町村長及び各市町村議会が残り、意思決定が困難である」と否定していたことからすると逆コースの政策であった。これが「地方中枢拠点都市圏」構想（2013年）、「連携中枢都市圏」構想（2014年）につながっていく。これらには、「人口減少社会への対応」の面が大きく、この項のメインテーマとなる「自治体戦略2040構想」を先取りした政策となった。

3. 「自治体戦略2040構想」

国と地方自治体の大きな違いの一つに、地方自治体には「企画・計画策定」部門があるが、国にはそういった役割を果たす組織がないことがある。内閣官房・内閣府がその役割を担う一面はあるが、長期的な統計に基づき計画を策定するものではなく、その時々々の国の課題に応じて、各省から人員が割かれて一時的な組織としてつくられる例が殆どである。また、基本的には、各省の調整を行う役割であり、自らが権限を持ち、政策を実行する役割は担っていない。したがって、「人口減少」という我が国にとっての最大課題に責任をもって、主体的・全体的に取り組む部署はないと言っても過言ではないのである。

「自治体戦略2040構想」は、そういった意味で、国全体の構想ではなく、地方公共団体の組織及び運営に関する制度を所管する総務省自治行政局の下での構想である。しかしながら、全般的な内政の執行は地方自治体が担っていることから、実質的に2040年の我が国の最大課題に、どう取り組んでいくべきかの方向性を示したものといえる。故に、この副題は、「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」というものとなっている。

(1) 概要

①必要性

人口減少が進む中でも、地方自治体が安定して、持続可能な形で住民サービスを提供し続けることが必要であり、そのために「人口減少時代に合った新しい社会経済モデル」を検討することが必要、とされている。

そして、これまでの構想との違いとしては、過去からの延長線で対応策を議論するのではなく、将来の危機とその危機を克服する姿を想定した上で、現時点から取り組むべき課題を整理したというように、「バックキャストिंग」（最初に目標とする未来像を描き、次にその未来像を実現するための道筋を未来から現在へとさかのぼって記述するシナリオ作成の手法）を採用している。

②新たな自治体行政の基本的考え方

この結論に行く前に、多面にわたる内政上の危機が挙げられているが割愛する。ここでは、その対応を取るための根本的な課題である、「労働力（特に若年労働力）の絶対量が不足」に対して、自治体行政がどう対応するかの方策が述べられている。

ア スマート自治体への転換

半分の職員数でも担うべき機能が発揮される自治体が必要であるとして、その方策として、次の2点が必要である。

(ア)破壊的技術を使いこなすスマート自治体への転換

全ての自治体で業務の自動化・省力化につながる破壊的技術（AIやロボティクス、ブロックチェーンなどを徹底的に使いこなす必要がある。

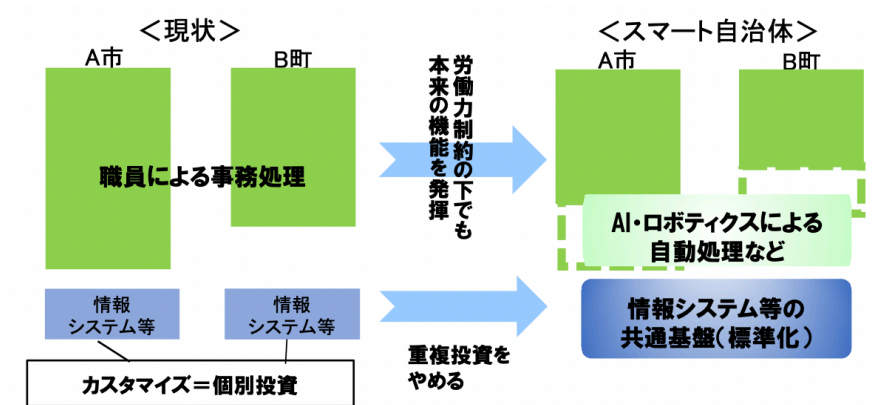


図1 スマート自治体

出典：総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000562116.pdf

(イ)自治体行政の標準化・共通化

行政内部の情報システムについては、自治体ごとに開発し部分最適を追求することで生じる重複投資をやめる枠組みが必要であるとして、システム更新時期に併せて無理なく円滑に統合できるように、期限を区切って標準化・共通化を実施する必要がある。

また、行政と利用者とのインターフェイスについては、住民・企業の利便性の観点から一元化を優先させ、電子化と様式の標準化を進める必要がある。そして、新たな生じる事務に関しては、国が予算措置をすることによって共通のシステムや使用を使用できるようにすることも可能であり、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な。

イ 公共私によるくらしの維持

(ア) プラットフォームビルダーへの転換

自治体職員の減少、地縁組織の弱体化、家族の扶助機能の低下、民間事業者の撤退などに対応するためには、自治体は、新しい公共私相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」へ転換することが求められる。その際、自治体の職員は関係者を巻き込み、まとめるプロジェクトマネージャーとなる必要がある。

(イ) 新しい公共私協力関係の構築

シェアリングエコノミーによってニーズを充足する機能を発揮できる環境を整備するとともに、ソーシャルビジネスとの継続的な協力関係を構築することによってサービスの質と利用機会を充実させることが求められる。

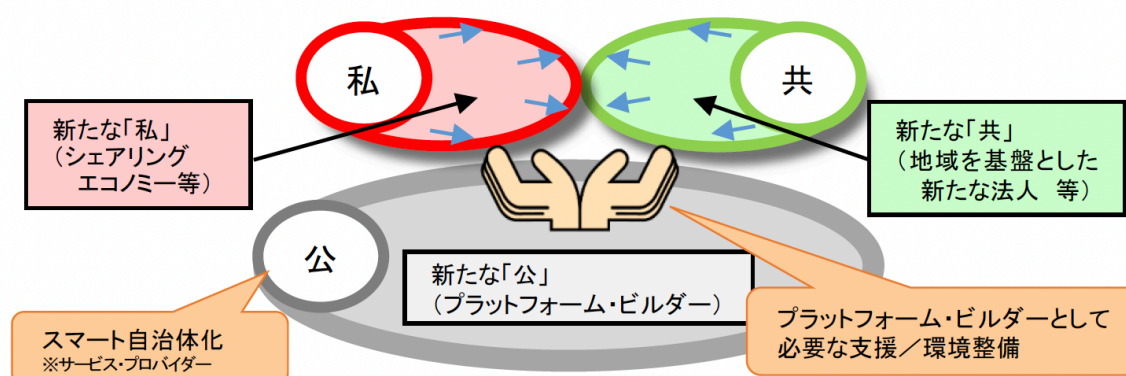


図2 新しい公共私協力関係

出典：総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000562116.pdf

(ウ) くらしを支える担い手の確保

大都市部では地域を基盤とした新たな法人の必要性、地方部においては地縁組織の法人化等、教育訓練の機能や外国人に対する地域における共通理解の形成等が必要である。

ウ 圏域マネジメントと二層制の柔軟化

(ア) 圏域単位での行政のスタンダード化

圏域内の市町村間の利害調整を可能とすることで、圏域内のガバナンスを高めていく必要がある、としている。

(イ) 都道府県・市町村の二層制の柔軟化

都道府県は、補完機能、広域行政調整機能を発揮し、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。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委ねる。また、希少化する人材を、都道府県や市町村の組織の垣根を越えて、希少化する人材を柔軟に活用していく仕組みを構築する必要がある。

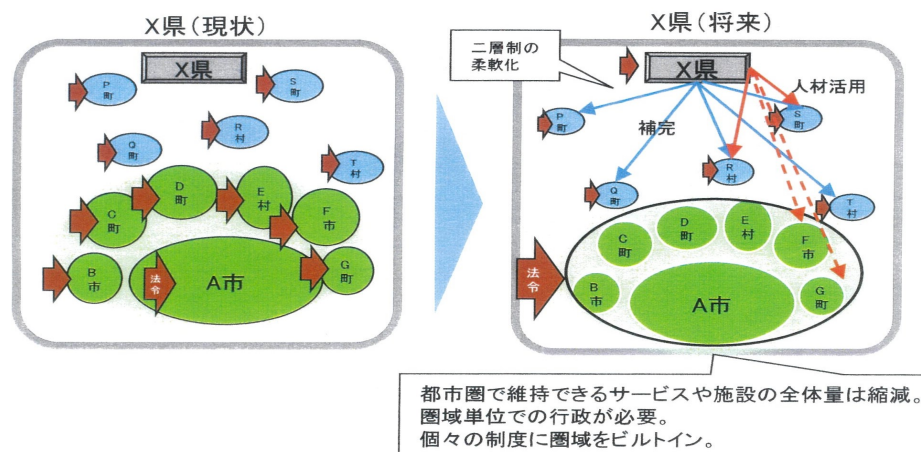


図3 地方圏の圏域マネジメントと二層制の柔軟化

出典：総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000562116.pdf

その他、「東京圏のプラットフォーム」もあるが、ここでは直接関係がないので省略する。

(2) 評価

「自治体戦略2040構想」は、遅ればせながら、我が国の最大の課題である「人口減少」に対して、内政面の実質的な主役である地方自治体の立場から、バックキャスティングで戦略構想を国の立場として示したことについては高く評価したい。また、理念が先行していた「地方分権」について、人口減少社会を踏まえた現実的な落としどころを模索しているものとも考えられる。

しかしながら、やはりこれまでに地方分権・市町村合併を推進してきた立場からのギャップが激しすぎる。「大都市圏域は大都市等による市町村間連携に委ね、それ以外の地域は都道府県に」という将来像は、市町村合併を推進してきた際の「広域連携には限界がある」「都道府県の役割は最小限に」という主張とは真逆であり、「失われた30年」で漂流している我が国の現状を地方行政体制の面から裏付けているといってもよいかもしれない。

ただ、「はじめに」で記した「政令指定都市を目指す地方都市」（2017）で執筆した際には、筆者が想定できなかったことがあった。それは次の2つである。

① 市町村職員の確保の困難化

人口減少は当然予測しており、特に、地方部においては「生産年齢人口」の

激減が市町村財政に与える影響について深刻に受け取っていたところであるが、「自治体戦略2040構想」では、「市町村職員の不足」が最大の課題とされていたこと。

いうまでもなく、市町村職員は地方部では安定してしかも相対的に高給である職業であり、市町村職員への応募が少なくなる事態は、小規模町村を除いて想定していなかった。しかしながら、筆者の関係する人口10万人未満の市でも応募者数の減は深刻化しているという話である。

②急展開したIT化、DX化

「政令指定都市を目指す地方都市」が発行された2007年時点では自分自身が予測できなかったこととして、急速なIT化・DX化がある。当時は、データ流出や安全性の懸念等により、ここまで全国的に、いや全世界的なインターネット上の手続きが普及するということは不明にして予想できなかった。

「自治体戦略2040構想」に準じて、この2つの影響を踏まえた私の考えは別項で述べることにしたい。

4. 地方分権推進委員会中間報告と「自治体戦略2040構想」

「2. 地方分権と市町村合併の推進」で述べた、「地方分権推進の背景・理由」等が1996年から2022年までの間に実現されたのかどうか考えてみたい。

① 中央集権型行政システムの制度疲労

「国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を掘り崩す。権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の資源を収奪し、その活力を奪う」という中央集権型行政システムの「罪」の面が指摘された。地方分権により、自治の制約自体は緩和されたが、地方の資源の収奪と活力の剥奪は変化なく、「地域経済の基盤」自体は、1996年当時よりも深刻化している。

地方分権の背景・理由とされていたが、地方分権によってこのことは解決されていない。

② 変動する国際社会への対応

ここでは、①と相まって、地方分権により国家公務員を国際社会に対応する問題への対処に充てることを意図していたものであるが、これも果たされたとはいえない。

③ 東京一極集中の是正

2019年で、名古屋圏0.5万人の転出超過、大阪圏0.9万人の転出超過、三大都市圏以外の地方圏10.8万人の転出超過に対し、東京圏は12.0万人の転入超過（出典：総務省「住民基本台帳人口移動報告」）。

これも地方分権によって、問題解消は図れなかった。

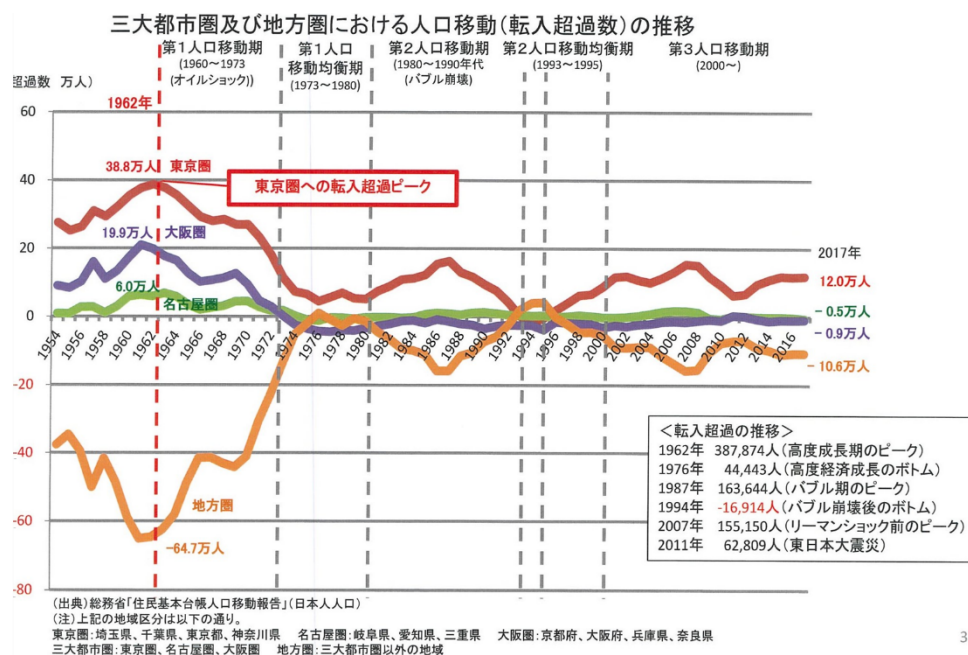


図4 三大都市圏及び地方圏における人口移動（転入超過数）の推移

出典：内閣府HP

https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/senryaku_kensyou/h31-1-28-shiryou4.pdf

④ 個性豊かな地域社会の形成

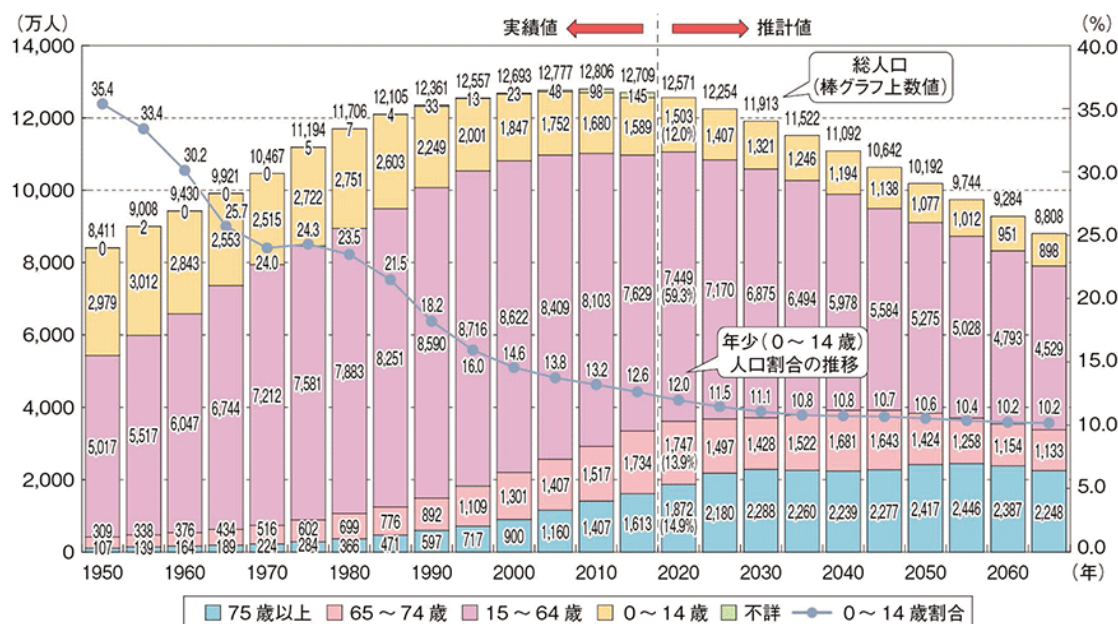
ここで、地方分権推進委員会は、

「ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべき」

と指摘したが、果たしてこれが達成されたかどうかという問題の以前として、日本国民がこの崇高なあり方を許容できたものかどうかについては、次の項目で考えてみたい。

⑤ 高齢社会・少子化社会への対応

2019年の出生数は865,239人で過去最少を記録した。総人口も推計どおり減少し始めている。これへの対応として、委員会は、基礎自治体である市町村において、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要性を訴えたが、それぞれの行政行為が各法律によって縛られている以上限界があり、目立った成果はでていない。

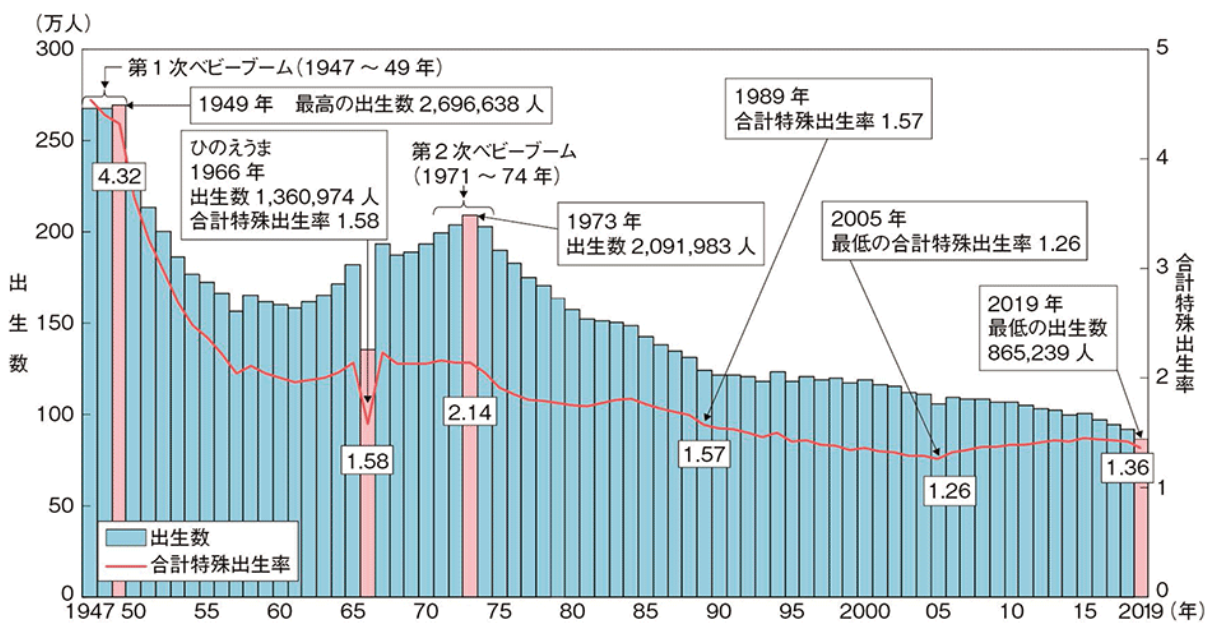


資料：2015年までは総務省「国勢調査」、2020年は総務省「人口推計」（2020年10月1日現在（平成27年国勢調査を基準とする推計値））、2025年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果を基に作成。
注：百分率は、小数点第2位を四捨五入して、小数第1位までを表示した。このため、内訳の合計が100.0%にならない場合がある。

図5 日本の総人口の実績値と推計値の推移

出典：内閣府HP

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2021/r03webgaiyoh/html/gbl_s1.html



資料：厚生労働省「人口動態統計」を基に作成。

図6 日本の出生率と出生数の推移

出典：内閣府HP

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2021/r03webgaiyoh/html/gbl_s1.html

⑥ 自己決定権の拡充

自己決定権の拡充の具体的方策として、中央集権型行政システムの変革のために、規制緩和と地方分権が両輪とされたが、規制緩和は格差是正をもたらした新自由主義批判と相まって国民が挙って評価するようなものではなかった。地方分権と自己決定権の拡充については、「④個性豊かな地域社会の形成」とともに、次の項目で述べてみたい。

⑦ 新たな地方分権型行政システムの骨格

ここでは、国と地方公共団体の関係を現行の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めなければならないということで、

ア 機関委任事務の廃止

イ 国と地方公共団体の間の調整ルールと手続きを公正・透明なものに見直し

ウ 法令に明文の根拠をもたない通達による不透明な関与の排除と各省庁による細部にわたる行政統制を可能な限り縮小

の3点が提言された。これについては、逐次の地方分権改革で達成されたと評価できる。

⑧ 地方公共団体の自治責任

地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲の飛躍的な拡大とそれに伴う責任の増大であるが、これも現状については、上記の関連する項目とともにまとめて述べてみたい。

⑨ 分権型社会の姿

ここでは、委員会は、国・都道府県・市町村の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」から「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に転換したならば、その帰結としてどのような効果を期待できるのか、について次の3つの姿を述べている。

ア 知事・市町村長が、「国の機関」たる立場から解放され、「地域住民の代表」であり「自治体の首長」であるという本来の立場に徹しきることができるようになるので、知事・市町村長はこれまで以上に地域住民の意向に鋭敏に応答するようになる。地方議会にとっても、その権能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。

イ それぞれの地方公共団体による行政サービスが、地域住民の多様なニーズに即応する迅速かつ総合的なものになるとともに、地域住民の自主的な選択に基づいた個性的なものになる。

ウ 国・都道府県・市町村の間で行われていた報告・協議・申請・許認可・承認等の事務が大幅に簡素化され、この種の「官官折衝」のために浪費されてきた多大の時間・人手・コストを節約し、これを行政サービスの質・量の改善に充てることができる。

これも、次の「5. 日本人は地方分権を望んでいたのか」で併せて考えてみたいが、2022年現在で上記の「分権型社会の姿」が実現していると考え、日本人はほぼ皆無ではないだろうか。

5. 日本人は地方分権を望んでいたのか

地方分権推進委員会は、地方分権の推進の理由とともに、地方分権への道が決してバラ色の道ではなく、痛みを伴う覚悟が必要である道であることを示していた。それをより具体化していくと、

「市町村をはじめとする基礎自治体が住民も含めて主体的に地域のことを決めることが可能となるが、その結果、市町村ごとに行政サービスや税金額の違いが出てくることを甘受すること」

である。

果たして、地方分権に一番深い関係者である、地方自治体の首長・議員・職員のうち、その覚悟をもった人間はどれだけいただろうか。それぞれのプレイヤーの本音を推測してみたい。

(1) 国会議員・官僚（国家公務員）

この2者にとって、地方分権は、自らの権限を失わさせるものである。特に、国会議員については、それぞれが各地方の選挙区から選出されているものであり、「国民の代表」という建前ではなく、彼らに期待されるのは選挙区の住民の暮らしが他の国民並みになることが最低限で、できれば他の国民以上の暮らしをもたらしてほしいというのが本音である。それからすれば、この両者にとって、「地方分権」に賛成するはずはない。

ではなぜしぶしぶながら賛成したのか。国の財政事情がその背景にあると思われる。国の厳しい財政事情に比べ、地方財政はまだ余裕があると考えられ、夕張市のような財政破綻もクローズアップされた。こういった流れも踏まえて、財務省は長期的な地方交付税削減を狙って、市町村数の減、市町村合併の推進を強力に後押ししたものと考えられる。本来それに抵抗すべきは地方自治を所管すべき総務省であるが、「地方分権の推進」という錦の御旗があり、昭和の大合併から50年以上も経って生活圏が拡大している現状から考えると、説得力ある反対理由はなかったものと考えられる。しかしながら、地方自治を所管している以上「自主的な判断による市町村合併」という理念は死守したものと考えられる。

このように、国会議員や官僚（国家公務員）が地方分権を推進することは己の存在意義の否定につながるため、基本的に賛成することはない。

地方分権の成果が満足のいくものでなかった、特に、地域活性化を果たせたとはいえない中で、「国による地域活性化」という「揺り戻し」の動きが生

じた。総務省自治行政局の「地域力創造審議官」及び内閣府の「まちひとしごと創生事務局」の創設である。「地方創生」に名を借りた国自らが地域活性化に介入する、地方分権に逆行した動きである。

ただ、その地方創生の動きの中で評価できる部分もあり、私自身、熊本市勤務時代、九州新幹線全線開通による「ストロー効果」が懸念される中で、「熊本市がいかに稼いでいくか（継続していく都市として生き残っていくか）」を着目した際に、「域内経済」と「域外経済」で地域経済分析を行う経済産業省の手法は大いに参考にさせていただいた。その地域経済分析は、地方創生で「地域経済分析システム（RESAS）」として引き継がれたが、国としては、この分析手法の開発とそれぞれの地域でのその結果の提示に留めるべきであったと考える。しかしながら、全体の地方創生としては、地方分権で否定していた、「自治体に計画を作らせる」→「計画を作った自治体に対して交付金を交付」というスキームが大きく復活してしまった（もちろん、補助金のデメリットであった使い勝手の悪さ等は交付金にすることにより解消しているが）。しかも、一分野だけの計画ではなく、「縦割り解消」、「総合」の名の下に、地方自治体にとっては、自治体自らの総合計画をもう一つつくるような手間がかかっている。ただ、国（官僚）の権限と国会議員の関与の余地は大きくなっており、この「地方創生」の方が地方分権よりも両者にとって、ずっと居心地がいいはずである。

（２）地方自治体の首長・議員・職員

地方自治体の首長及び議員は当然ながら選挙によって選ばれるものであるが、「地方分権の推進」を掲げて選挙に挑んだ候補者はどのくらいいるだろうか。勿論、この主張自体が総花的なものであるもので、住民に訴えかけるものとはならないということはある。それよりも、教育や福祉、まちづくり、産業振興等、自らがその行政分野で実現したい政策をより強く打ち出していると考えられる。逆に言えば、自分が実行したいと考える政策以外については、大きな関心を抱いていないものと考えられる。あらゆる行政分野で総合的な調整を果たすことができる基礎自治体の最前線の当事者であるという意識を抱いている市町村長、市町村議会議員、市町村職員がどの程度の割合でいるのだろうか。「権限が与えられる」というのは、即ち仕事が増えるということ、仕事が増えるということはそれを処理するための人員や予算が必要になるということ。

このことで想起するのは、地方自治法２５２条の１７の２による、手上げ方式による条例による権限移譲である。これは、都道府県や都道府県知事の事務と法律上されている事務を、市町村が要望すれば、原則的に都道府県条例で市町村に権限を移譲する制度である。この制度を自らの市町村の権限として行いたいとする市町村は、事務処理１件について都道府県から交付金が出るが人員は自前で用意しなければならない。そして、都道府県は移譲を希望する市町村はいいが、それ以外の市町村の事務は行わなければならないの

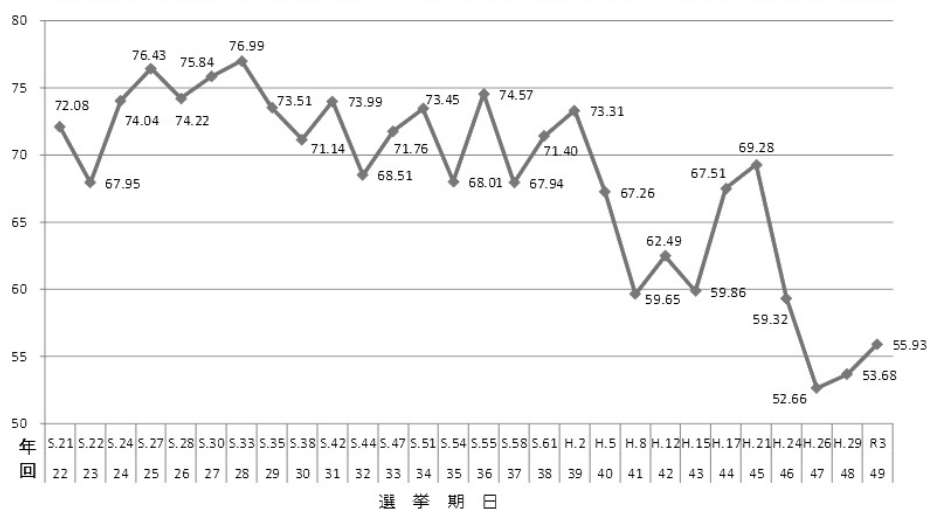
で、人員は残しておかなければならず、行政の効率上からは問題のある制度と筆者は考えていた。制度上は都道府県がそういった事情も考慮した上で、パッケージ方式や重点移行方式なども採られていたが、希望しない市町村に強制的に移譲することはできず、特に都道府県にとっては不満のある制度だったように思う。これなどは、「地方分権」「補完性の原理」の理念が先行して現実にそぐわなかった例だと考える。

また、上述の「2 地方分権・市町村合併の推進」で紹介した、地方分権推進委員会の最終報告の「地方公共団体の関係者及び住民への訴え」のCが主に地方公共団体職員に向けての言葉であるが、非常に重い訴えである。すなわち、自らの仕事ということは、「国がこう言っている」「県がこう言っている」との言い訳が聞かず、市町村自らの判断として住民に厳しい調整もしなければならぬということである。ただ、これについては、第5章の内田論文で政令市となった熊本市の例が紹介されているが、人事当局のご尽力で市町村職員の意識はだいぶ改善されてきたのではないかと考える。しかし、仕事がどんどん下りてくる、という仕事量の面では閉口しているというのが本音の部分ではないだろうか。

(3) 地方自治体の住民

これも、上述の地方分権推進委員会最終報告の訴えのDのところであるが、非常に格調の高い訴えで、住民に覚悟を求めるものであったが、現実には高すぎたハードルではなかったかと考える。「地方自治は民主主義の学校」というのは、英国の法学者・政治家のジェームズ・ブライスの言葉であるが、日本人の民主主義に対する意識は、選挙の投票率が象徴であるように、昭和の時代よりも確実に低下しているのではないか。

% 衆議院議員総選挙（大選挙区・中選挙区・小選挙区）における投票率の推移



注1 昭和38年は、投票時間が2時間延長され、午後8時までであった。

注2 昭和55年及び昭和61年は衆参同日選挙であった。

注3 平成8年より、小選挙区比例代表並立制が導入された。

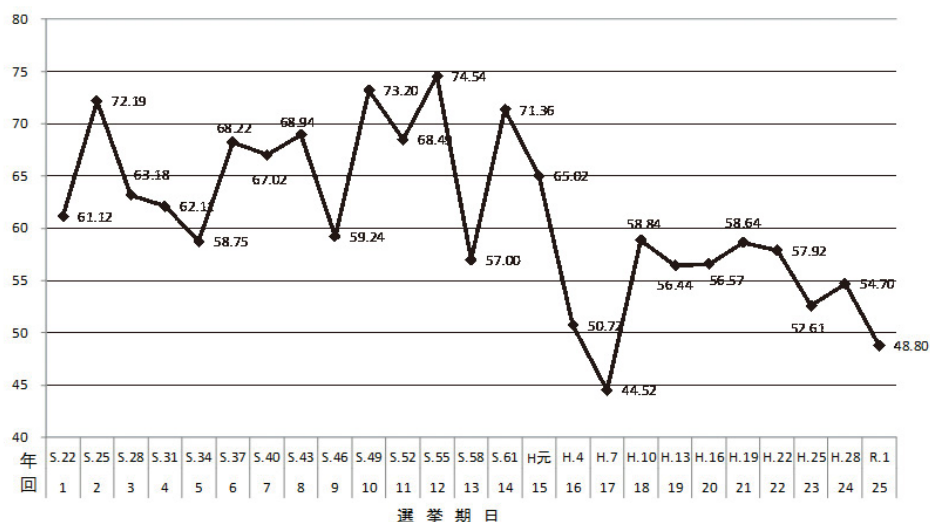
注4 平成12年より、投票時間が2時間延長になり、午後8時までとなった。

注5 平成17年より、期日前投票制度が導入された。

注6 平成29年より、選挙権年齢が18歳以上へ引き下げられた。

図7—衆議院選挙の投票率推移

出典：総務省HP

[https:// www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/ritu/index.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/ritu/index.html)

注1 昭和49年は投票時間が1時間延長され、午後7時までであった。
 注2 昭和55年及び昭和61年は衆参同日選挙であった。
 注3 昭和58年より拘束名簿式比例代表制が導入された。
 注4 平成10年より投票時間が2時間延長になり、午後8時までとなった。
 注5 平成13年に比例代表制が非拘束名簿式に変更された。
 注6 平成16年より、期日前投票制度が導入された。
 注7 平成28年より、選挙権年齢が18歳以上へ引き下げられた。

図8—参議院選挙の投票率推移

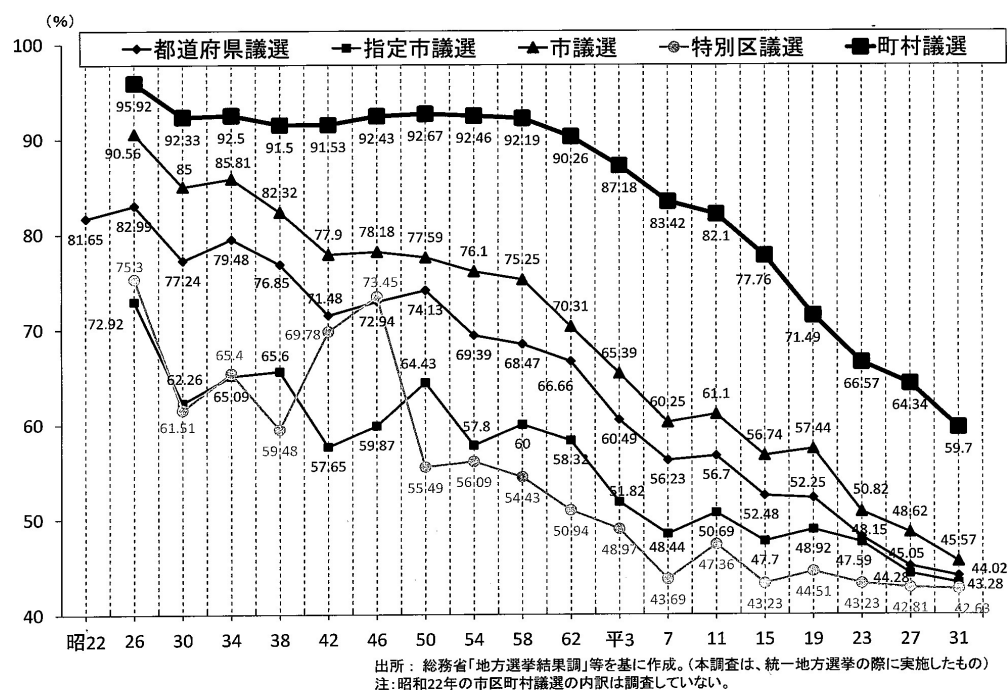
[https:// www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/ritu/index.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/ritu/index.html)

図9—統一地方選挙の投票率推移

出典：総務省HP

[https:// www.soumu.go.jp/main_content/000673723.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000673723.pdf)

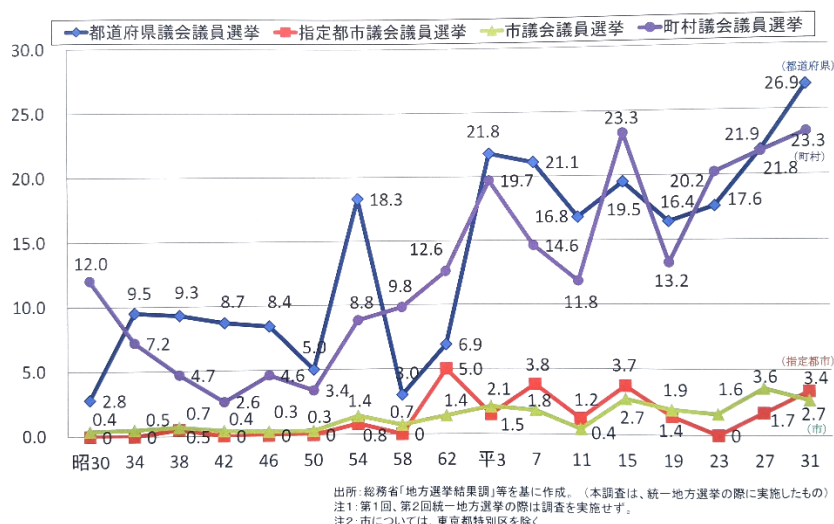


図10－統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移

出典：総務省HP

[https:// www.soumu.go.jp/main_content/000673723.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000673723.pdf)

質の面でも、映画監督の想田和弘氏は、「日本人は民主主義を捨てたがっているのか」の中で、「お任せ民主主義」とともに、「消費者民主主義」という言葉で、政党の政策を商品に例え、「気に入ったものがなければ買わない（どの政党やどの候補者にも投票しない）」という有権者の思考様式に触れている。「お任せ民主主義」も「消費者民主主義」もどちらも主体的に政治に関わろうとしておらず、日本人に主権者としての意識があるのかどうか問われる行動と言わざるを得ない。

また、2021年末には、米国ダートマス大学教授の堀内勇作氏らのグループが、マーケティングで使われるコンジョイント分析と呼ばれる調査で、各国政の政策を、政党名を伏せた形で有権者にどちらの政策がよいかを尋ねた調査結果を発表した。

「原発・エネルギー」「外交・安全保障」「多様性・共生社会」「コロナ対策」「経済社会」の5分野の政策をコンピュータ上でランダムに割り当て、2つの架空政党（政策パッケージ）を作ったうえで、一つを回答者に選んでもらう調査と、ランダムに作られた政策パッケージの一方を「自民党の政策」として提示し、もう一つの架空の党の政策パッケージを並べて、どちらを支持するかを選ばせる調査である。

この調査によって、次のことが明らかになった。

- ① 自民党の政策は、国政政党の中で最低の結果となった「原発・エネルギー政策」と「多様性・共生社会」の分野をはじめ、他の分野でも国政政党の中ではかなり不人気であること
- ② しかしながら、「自民党の政策」として提示されるとどんな政策でも支持が大幅に増え、共産党の「安保法制の廃止、軍縮へ転換、敵基地攻撃能力の保有に反対」という「外交・安全保障」分野でも「自民党の政策」として提示されると、過半数が肯定的な評価をしたこと

堀内教授の調査で判明したことは、日本人は政策を評価して投票するのではなく、自民党という「ブランド」で投票することである。この状況で、地方分権推進委員会

最終報告で訴えたことの実現が住民に期待できるであろうか。住民の本音としては、主体的に住民自治に取り組んで自分の地域を他の地域よりよくしようとするよりも、他律的に自分の地域が他のところより悪くならないように、地元選出の国会議員をはじめとする政治家に働いてほしい、というところではないだろうか。

以上見てきたとおり、地方自治関係者を含めても、本音では、地方自治が実現されて地域ごとに差がついてしまうようなことは日本人は望んでいないものと考えられる。

6. デジタル化社会の進展

これについては説明の必要もないと考えるが、デジタル化によって時間と空間の制約がなくなってしまった。自宅のパソコンやスマホから注文して自宅まで配送してくれるサービスがデジタル化により提供されるようになり、書店等まちの小売店がどんどん姿を消していつている。

これが、行政面、特に地方分権の観点からいえば、住民に一番身近な基礎自治体が国や県等の窓口になる必要が必ずしもなくなったということである。市町村を経由する進達業務等が必要なくなり、直接オンラインで国が対応できるということ。厚生労働省（特に厚生関係）等地方の出先機関を持たない省は地方自治体を煩わせることがなくなり、地方自治体の方も直接地域に関係しない事務をやる必要がなくなるということで、これは行政効率の面で大変革になる可能性があり、そのため国としてもDX化を推進していると考えられる。

7. 地方分権の未来

「自治体戦略2040構想」は、3で指摘したとおり、理念が先行しすぎた「地方分権」を、職員確保の困難化も含めた人口減少社会の到来とデジタル化の進展を踏まえた、方向性としては妥当なものと考えられる。しかしながら、総務省「自治行政局」が出したという限界があり、自分としては中途半端なものではないかと考える。それは次の2点である。

（1）事務の返上

地方分権を進めるために、機関委任事務や団体委任事務が廃止され、地方自治体自体の事務である「自治事務」が拡大されてきた。それとともに、税源移譲や地方財政措置等が行われたが、職員の確保も含めて十分なものでなかったというのが地方自治体側の一般的な受け止め方であろう。それに加えて、職員自体の確保の困難性とデジタル化の進展、更に、上記の日本国民の地方分権に対する意識を踏まえると、これまで地方の事務は拡大一辺倒であったが、全国的に統一を図った方がよい事務や国としての標準的なレベルを統一する事務については、国に返上するという逆方向を考えざるをえない状況ではないか。これまでは、物理的に地方の国民が東京の霞が関に申請書を提出したり役所側がその修正を助言した

りするのは困難であったが、DX化により、時間と空間の制約から離れるため、国の機関が直接処理することが可能となる。

そして、返上した事務については、国がDX化で窓口まで含めて行うことで、実際の判断と権限を一致させ、国としての行政の統一性も図る。地方は、国の事務とされているもの以外の事務や、国の事務でも上乘せや横出しをすることは認められる。財政措置については、国の事務が縮小することにより地方交付税の財源保障機能は小さくなり、総額も縮小せざるをえない。しかしながら、歳入の留保財源の割合は大きくし単独事業は執行できるように保障する。

これにより、現実の地方自治関係者や国民の意識に沿った行政体制を図れることとなり、職員不足・財源不足への対応としての行政の効率化も図れることになると考える。

（２）国の仕様・財政負担による自治体行政の標準化・共通化

（１）により、国の事務に返上されたものについてのDX化の費用については、国の仕様に基つき、国が負担することは当然である。

「自治体戦略2040構想」では、「自治体行政の標準化・共通化」を謳っており、その中では、

- ① 自治体の既存の情報システムの更新時期に併せて無理なく円滑に統合できるように、期限を区切って標準化・共通化を実施する必要がある。
- ② 行政と利用者とのインターフェイス（行政手続）については、住民・企業の利便性の観点から一元化を優先させ、電子化と様式の標準化を進める必要がある。
- ③ ①、②を実効的に進めていくためには新たな法律が必要。

とされている。

（１）で国の事務に返上したもの以外でも、税関係等の事務については各市町村・都道府県の事務は共通する部分が多く、全国で標準化できるものと考えられる。①、②を各自治体のシステムに併せて改変するよりも、国として新たに標準的なシステムを作る方が容易であり、効率的である。そして、この開発も、③の「新たな法律」の中で行うべきである。

8. 現実的なこれからあるべき行政体制への懸念：DX化

①地方公務員の確保の困難化、②デジタル化・DX化、③地方自治関係者を含めた日本人の意識 の3点を踏まえた、将来の地方自治あるいは国と地方の行政体制のあるべき姿は前項のとおりと考えるが、カギとなるのはデジタル化・DX化である。しかしながら、総務省が「令和3年情報通信白書」（以下「白書」）で認めているとおり、我が国のDX化は「全体としては（世界的に）大幅に遅れている」。2000年に情報通信技術政策本部の設置、IT基本法の制定以来、e-Japan戦略をはじめとする様々な国家戦略等を掲げてきたが、世界の後塵を拝している（国際経営開発研究所（IMD）の「デジタル競争ランキング」の総合評価では20位（2013）→27位（2020）、世界経済フォーラム（WEP）の「国際競争力ランキング」では5位（2018）→6位

(2019) となっている。

日本がデジタル化に遅れた理由として、

- ①ICT投資の低迷
- ②業務改革等を伴わないICT投資
- ③ICT人材の不足・偏在
- ④過去の成功体験
- ⑤デジタル化への不安感・抵抗感
- ⑥デジタルリテラシーが十分ではない

白書ではこの6つを挙げている。

筆者は現在流通業界に席を置いているが、中小企業でもありご多分に漏れずデジタル化は進んでおらず、手書き伝票とファックスが主流である。業界の一部の企業により物流情報のデータ化や標準化を図る「デジタルロジスティクス推進協議会」が設立されたのは2019年であり、前向きな対応というよりは、ドライバー不足といったやむにやまれぬ事情を背景に重い腰を上げたという印象である。2022年9月現在「納品伝票電子化ガイドライン」は策定されているが、中小企業が多いこの業界で、伝票電子化がいつ普及するかの見通しは全く立たない状況である。

また、企業のDX化が進まない一因として、税務調査への対応があるとも考える。数年に一度の税務調査のために、各企業は領収書や伝票の保存など多大な労力とその保存スペースの確保を必要としている。電子化が進みつつはあるが、領収書等はスキャナー読込が必要とされており、もっと簡便なデジタル写真での代用等も検討すべきであろう。

行政機関のデジタル化についても、国連経済社会局（UNDESA）の「世界電子政府ランキング」では、2020年の日本の順位は14位で、この10年間概ね18位から10位の間を推移している状況である。

筆者は民間企業の立場で、税の支払い等でe-GOV.を利用しているところであるが、国の行政機関のすべての手続きがe-GOV.経由で利用できるわけではなく、それぞれの機関で起ち上げている所も多い。法務局などは、独自でもっている上に、その対応時間が平日の8時半～21時限定など電子申請の意義を理解していると考えられず、その操作の方法もわかりにくい。この状況では、国の行政機関を挙げてのDX化はいつ実現するかは不透明である。

民間も行政もなかなか統一化された規格やDX化が進まないのは、それぞれの企業や自治体のシステムを受注しているITベンダーの存在があると指摘する識者もいる。30年前に、こういった自治体等のシステムを落札するために、「0円入札」「1円入札」が横行した問題を記憶されている方も多いと思う。0円や1円で落札しても、その後のメンテナンスで十分投資は回収できるというのがITベンダー側のビジネスモデルであった。現在、その負の側面が水面下で日本のデジタル化・DX化を阻害しているのではないかと。

こういった問題を解決するには非常に強い政治力や信頼される行政が不可欠である。しかしながら、前述のとおり、マイナンバーカード取得を最優先にしており、物流のDX化への取組は民間任せである。

こういった状況を勘案すると、6の行政体制の前提はこのDX化であるため、90年代からの「失われた30年」が2040年まで続いていく気がしてならない。

9. 最後の政令指定都市・熊本市の未来

「自治体戦略2040構想」の副題は、「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」である。目標としては、非常に素晴らしいものだと考える。

しかしながら、以上述べてきたとおり、「人口減少社会の中で地域社会を維持」し、地方自治体を運営し、この目標を実現することは困難を極める状況である。なんとか持続可能な社会に持っていくためには、事務の返上もやむを得ず、DX化を活用しての住民の納得の上で歩む、地方自治の進展を図っていくしかない。しかしながら、国全体のDX化の停滞という漂流状態になる可能性も大きい。

それでも、熊本市は、日本で基礎自治体として、一番権限と権能を有している、日本で最後に誕生して、おそらく今後新たに出てくることは想定されない「最後の」政令指定都市である。日本全体・地方自治の未来がどうなるかは明るい兆しが見えず全く不透明であるが、熊本市は、その権能や潜在能力を最大限に活かして、冷徹な戦略・戦術を練り、熊本市民と熊本市の維持を図ってほしい、と関係者の一人として、切に願っている。

参考文献

- 1) 想田和弘「日本人は民主主義を捨てたがっているのか」岩波書店，2013.
- 2) 白井聡「長期腐敗体制」KADOKAWA，2022.
- 3) 堀内勇作「マニフェスト選挙を疑え：2021年総選挙の計量経済学」日経ビジネス，2021.