

星野 泉 明治大学政治経済学部教授

2018年の自治体戦略2040構想研究会の第一次、第二次報告は、「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」という副題にみられるように、人口減少という縮小傾向、団塊ジュニア世代が高齢者となる2040年頃の少子高齢化という人口バランスの傾向、それも地域格差があるという現状を見据え、中期的に限られた財源の中で何ができるか、公共部門をどう削れるかについて模索した。OS、アプリ、プラットフォーム（ビルダー）という用語の中に、新たな取り組みを感じさせられるところでもある。ここの議論と地方制度調査会の議論は直結するものとされてはいないが、2018年7月発足の第32次地方制度調査会では、「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問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」とされ、事実上、行政体制の具体的なあり方に踏み込んでいくことが期待される。

OECD統計によれば、2013年、合計特殊出生率が2を超える先進国はほぼない。福祉国家として知られる北欧4カ国でも1.6～1.9。途上国とされる国々でさえ、産業の発展に伴い大幅に下がる傾向にある。1.4の合計特殊出生率、非婚化、外国生まれ人口が少ない影響等から、世界一の高齢者居住国家となった日本。2015年、OECD平均28%の老年人口指数（生産年齢

人口に占める65歳以上人口）は、日本が46%でイタリアを8ポイント上回りトップ。2025年に54%、2075年に75%になるとの予測もある。先進国にこうした傾向がみられる一方、地球規模でいえば、人口は増加しているわけで、人口減少は世界の問題ではない。そして、他国からの労働力確保のための改正入管法が成立し、今後は関連する諸課題への対応の議論が進められる。

改めて地方自治を問うてみたい。地方分権一括法以降、自治体戦略2040構想研究会報告までの地方分権改革の動きや議論を総括し、地方自治の現状と今後のあり方について特集を組むこととした。地方分権改革の経緯と評価、自治体戦略2040構想研究会報告の読み方、地方自治と議会、地方自治と地方財政の観点から、ご専門の先生にお願いしたものであり、力が入った特集号となった。

「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」という課題については、今後とも研究所の課題として特集号に盛り込んでいきたい。これまでの改革や議論に課題解決型のもが多く、ヴィジョンを語ったものが乏しい。そのことは、今年10月の消費税10%への引上げまで1年を切ったところで、ファーストフードやコンビニのイートインにおける軽減税率の取り扱い、負担増に対応する一時的給付、買い控え対策としてカード利用者にポイント値引きをするというもので、細かい議論が提示されていることでもわかる。1989年の消費税導入の際、それ以前の2つの新税としての付加価値税案で計画された標準税率より低い税率3%が適用され、益税とされる高い免税点や簡易課税制度等が設定された。さらに、税収額を上回る所得税や法人税の減税を実施、その後の減税もあって、平成の間、租税負担率は、消費税導入時の数値を下回り続けた愚は、ヴィジョンに基づく社会保障や財政規範の問題が後回しになってきたことの表れでもある。■

#### ほしの いずみ

立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。明治大学政治経済学部助教授を経て、1997年から明治大学政治経済学部教授。専攻は財政学、地方財政論。

著書に『税のかたちは国のかたち—財政再建のための24のポイント—』（朝陽会、2015年）、『改訂版 自治体財政がよくわかる本』（イマジン出版、2018年、共著）、『スウェーデン高い税金と豊かな生活』（イマジン出版、2008年）など。

# ポスト分権改革の20年

今井 照

(公財) 地方自治総合研究所主任研究員

## 地方分権像の拡散

1993年6月に衆参両院で可決された「地方分権の推進に関する決議」を嚆矢として、1990年代後半から1999年にかけて、おそらく史上初めて、国政を舞台とした本格的な地方分権政策が取り組まれた。まさに歴史的偉業であった。本稿ではこれらの動きを「2000年分権改革」とする。2000年分権改革については既に多くの成果物があり、ここで改めて取り上げることはしない。本稿はその後の「ポスト2000年分権改革」の流れを概観し、論点を整理することを目的とする(表1)。

一般に「2000年分権改革」は「第1次地方分権改革」と表記される。ただしその場合、では「第2次」「第3次」とは何かということが問われる。内閣府や総務省が作成する資料では、2000年までを「第1次地方分権改革」とし、2006年以降現在までを「第2次地方分権改革」としている(内閣府地方分

権改革推進室 2018)。また、第1次は「地方分権の理念・基礎が形成」、第2次は「①地方に対する規制(義務付け・枠付けなど)の緩和」「②国などの事務・権限の移譲」と説明される。しかしこの「正史」によると、第1次と第2次の間の6年余りがすっぽり抜け落ちる。加えて、そもそもこの定義による第2次が、第1次と区分されるべき性質を備えているかという学術的な疑問も沸く。

現在はあるべき「地方分権」像が拡散し、その結果、とりわけ自治体関係者に忌避感や厭戦感が漂っているのではないか。このように考えると、そもそも何をもって「地方分権」と言うのか、というところまで深くたどらなければならなくなる。

## 「正史」からの排除

まず分権改革の「正史」から排除された地方分権改革推進会議(以後「推進会議」)から振り返ってみたい(内閣府の一部資料では、この時期を「三位一体の改革」と名付けているが<sup>1</sup>、当時の認識では、「地方分権」を意図していたことは疑いない)。この会議は2001年7月9日、当時の小泉純一郎首相から諮問を受け、3年弱の間に、43回の会議と52回の小委員会を開き、「事務・事業の在り方に関する意見」(2002年10月30日)、「三位一体の改革についての意見」(2003年6月6日)、「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」(2004年5月12日)の3つをまとめている。少なくとも

### いまい あきら

大田区役所職員を経て、1999年から福島大学行政政策学類教授。2017年より現職。

近著に『2040年自治体はこう変わる!』(学陽書房)、『地方自治講義』『自治体再建—原発避難と「移動する村」』(ちくま新書)、『福島インサイドストーリー—役場職員が見た原発避難と震災復興』(公人の友社)等。

表1 国政上の地方分権の主な動き

1993年 6月	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）
1995年 5月	地方分権推進法成立
1995年 7月	地方分権推進委員会発足（諸井虔委員長）～2001年7月
1999年 7月	地方分権一括法成立
2001年 7月	地方分権改革推進会議発足（西室泰三議長）～2004年7月
2006年 12月	地方分権改革推進法成立
2007年 4月	地方分権改革推進委員会発足（丹羽宇一郎委員長）～2010年3月
2011年 4月	第1次一括法成立（以降、現在まで第8次一括法成立）
2013年 4月	地方分権改革有識者会議発足（神野直彦座長）～現在
2014年 4月	提案募集方式導入

（出所）各種資料に基づき筆者作成

も活動量やそのテーマにおいては、他の同様の組織の活動と比べても遜色はない。

しかしこの会議は経済財政諮問会議に翻弄された。党内基盤の弱い小泉内閣は経済財政諮問会議を最大限活用して政府と党を統制しようとしていた。2001年の経済財政諮問会議では「地方交付税の1兆円カット」と言った乱暴な議論が出たため、総務省は2002年の経済財政諮問会議に向けて、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲の「三位一体の改革」をしかけた。その結果2002年のいわゆる「骨太の方針」には、「地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ、国庫補助負担金事業の廃止・縮減について年内を目途に結論を得る」という文言が取り込まれる。つまり突如として新たな使命がこの会議に負わされることになったのである。

これを受けてまとめられた「事務・事業の在り方に関する意見」では、焦点となっていた義務教育費国庫負担金（教員給与の一部国庫負担）をはじめ、各行政分野における国庫補助負担金の削減と地方単独事業化という課題に踏み込んでいる。ところが削減後に必要となる自治体の財源補填について委員の意見が割れ、「関係者間で十分に協議・調整が行われるべき」と他者に預ける文言になった。翌年の「三位一体の改革についての意見」では、

11人の委員のうち4人の委員が「意見」に対する反対声明を出すに至る。これらの経緯は「正史」から見えにくい(森田 2003)。

### 期待を裏切られる自治体

この会議とほぼ同時に第27次地方制度調査会（2001年11月19日～2003年11月13日。以後「地制調」）が設置されていた。諸井虔会長、西尾勝副会長という体制であり、2000年分権改革を主導した地方分権推進委員会のリーダーが属している。こちらは総務省が投げかけた「三位一体の改革」に沿い、国庫補助負担金の削減とともに税源移譲を押し出していた。

結果的に「三位一体の改革」では歴史的な税源移譲が成立し、地制調側の意向が一定程度反映された結果に落ち着き、税源移譲を明記できなかった推進会議は空中分解したという評価になっている。しかし、これを自治体側から見ると別の様相になる。「三位一体の改革」の結果、自治体が受けたショックは財務省筋の国庫補助負担金の削減でもなければ、総務省筋の税源移譲でもなかった。地方交付税の大幅な減少だったのである。このようになるとは誰からも説明を受けていなかったからこそ、その衝撃は大きかった。

2003年度から2004年度にかけて地方交付税と臨時財政対策債の合計額は12%も減少した(地方財政計画ベース)。自治体財政は定常的な経費がほとんどを占めるから、その他の政策経費における交付税減額の影響はこの数字をはるかに超えるものだったと推測できる。もちろん、国の理屈としては、たとえば税源移譲で一定額の増収が見込まれること、廃止された国庫補助事業もあることなどの理由で、表面的なバランスがとれているはずだった。

ところが個別の自治体では現実にはそうならなかった。たとえば、4兆6661億円の国庫補助負担金の削減に対して財源移譲は3兆円になる(2004～2006年度)。なぜなら、削減額の一部は税源移譲に結びつかないものとして削られたからである。つまり国庫補助事業が廃止されれば、補助金はそのまま減額され、なおかつその裏負担としての地方交付税も減額される。さらに税源移譲されたとしても地域によって増収額に差ができる。とりわけ小規模市町村は将来への不安を抱えた。

後述する「フルセット型の総合行政主体論」とともに、地方交付税減額の2004ショックが、いわゆる「平成の大合併」を促進させたことは疑いない。すなわち、個別の自治体にとっては、財務省筋と目された推進会議にも総務省筋と目された地制調にも期待が裏切られたことになる。

## 「ちまちま」とした改革

その後、「正史」が「第2次地方分権改革」と位置付ける期間が始まる。分権改革を推進する協議体としては、2007年4月に地方分権改革推進委員会(丹羽宇一郎委員長)が発足する(～2010年3月)。さらに、2013年4月に地方分権改革有識者会議(神野直彦座長)が立ち上がり現在に至る。

ここでキーワードとなっているのは「義務付け・枠付けの緩和」である。これまで10年余りにわたってこのテーマが取り組まれ、法律としては2011年4月の第1次一括法から、2018年6月の第8次一括法までが成立し、今後も続くと思われる(表2)。

さて問題は「義務付け・枠付けの緩和」を中心とした10年余りの歩みを地方分権という視点からどのように評価するかということである。国会審議では議員から「今回の八次分権、内容を見ましても、地域の自主性、自立性を高めるという法に資するとはとても言い難い」と私は思うんです。ちょっと言葉は適切ではないかもしれませんが、ちまちましたものが多いですよ」と言われている(2018年5月31日参議院内閣委員会における相原久美子議員の発言)。なぜ「ちまちました」ものに見えてしまうのか。

## 「上書き」の挫折

「義務付け・枠付けの緩和」のスタートは2000年分権改革を主導した地方分権推進委員会が2001年6月に出した最終報告にある。ここで「国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある」という宿題が与えられた。この任務にあたることになったのが2007年4月に発足した地方分権改革委員会である。

この委員会は発足直後の5月13日、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」を首相に提出し、そこには「条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大」と書かれていた。北村喜宣によれば「とりあえず法令で決定されている内容を、事務処理権限を有する自治体が地域特性に適合させるべく、条例で修正する」という内容で理解されていた(北村2016:10)。こうして自治立法権の拡大を図る象徴として「上書き」という言葉に期待が集まった。

この委員会は「自治事務を対象として、そのうち法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないもの」を検討する。その数は482法律10,057条項にのぼり、そのうち義務付け・枠付けを存置する必要がないものとして4,076条項を抽出した。これだけでも天文学的な作業になるが、実際に現在までに法改正されたのは表2のとおり1割程度できわめて限定的である。

当事者の労苦の多さに比べて、これらの作業に

表2 「第2次地方分権改革」一括法一覧

	公布	事務・権限の移譲	義務付け・枠付けの緩和	自治体からの提案総数
第1次一括法	2011年5月	—	41法律	—
第2次一括法	2011年8月	47法律	160法律	—
第3次一括法	2013年6月	2項目2法律	64項目86法律	—
第4次一括法	2014年6月	36項目68法律	—	—
第5次一括法	2015年6月	14項目12法律	7項目8法律	953
第6次一括法	2016年5月	9項目11法律	4項目4法律	334
第7次一括法	2017年4月	3項目4法律	6項目6法律	303
第8次一括法	2018年6月	2項目3法律	10項目14法律	311
計		147法律	319法律	—

(注) 法律数は延べ数であり、実際には重複するものが多数あるため改正法の実数とは異なる。  
また第1次一括法については、両分野以外の1法律を省いている。

(出所) 各種資料から筆者作成(現時点で確認できる暫定集計)

ついでの評価は低かった。なぜなら、まず自治事務に限定され、より義務付け・枠付け度合いの強い法定受託事務が対象にならなかった。通則法方式などではなく、一括法とは言え個別法の集合体という形式をとった。また作業の過程で、条例へ委任する基準について「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」の3分類が示され、このうち「参酌すべき基準」については「異なる内容を定めることは許容される」として、これが「上書き」の意味だとした(詳細は、上林(2015)参照)。

## 提案募集方式の限界

加えて2014年4月から提案募集方式が導入される。これは毎年1回、自治体から提案を募集し、内閣府が関係府省と提案自治体との間での調整を行い、さらに必要に応じて地方分権改革有識者会議やそこに置かれた提案募集検討専門部会で審議した上で、地方分権改革推進本部(本部長首相)、閣議を経て所要の法律案を国会に提出するしくみである。提案募集方式については、上林陽治がその都度、詳細に分析している(上林2018)。

たとえば、2017年の提案についての流れを見ると、311件の提案が自治体からあり、そのうち関係

府省の第1次回答に対して提案自治体が再検討を求めなかった、すなわち自治体そのまま受け入れたもの等が104件あった。残りの207件が検討対象になり、多少なりとも提案の趣旨を踏まえて関係省庁が対応したものなどが186件で、実現できなかったものが21件とされている。この数字だけを見ると実現率は極めて高い。ただし法改正に結びついたのは前掲のとおり12項目なので、実現したとされるもののほとんどは自治体と関係府省との間にコミュニケーションが成立したことによって解決したことになる。確かにそれも成果と言えば成果だろうが、果たして「地方分権改革」という名に値する成果であろうか。

そもそも自治体からの提案対象は、事務・権限の移譲と義務付け・枠付けの見直しや必置規制の見直しに限られていて、国と自治体との税財源配分や税制改正、予算事業の新設、国が直接執行する事業の運用改善等が除かれている。つまり入口が狭められているので、法改正に結びつくような提案に限られる。したがって根本的な議論にはならず、どうしても「ちまちま」した印象になるのは避けられない。

## 政治・行政的共同体としての自治体

「義務付け・枠付けの緩和」が問題になるのは、既に業務が自治体に存するということが前提で、その自由度を高めるという企図があり、それはもう一つの事務・権限の移譲という柱とともに、自治体の業務量を増やすという一方向に向かう。その背景には基礎的自治体を「フルセット型の総合行政主体」と見なす考え方がある。

自治体を総合行政主体とする考え方そのものは1960年代後半から一般化してきたが、その内容は、第一に国の府省縦割りに基づく政策を個々の住民や地域に適合化するための統合性であり、第二に国の政策を起点とするのではなく、自治体自らが政策立案から、決定、執行、検証に至る一貫性を持つという意味が込められていた。

これに対して「フルセット型の総合行政主体」とは、いわゆる「平成の大合併」を促進させるために総務省が編み出した後付けの理屈である（今井2018a）。関係する論文から抜き書きすれば、2000年分権改革による地方自治法改正により、「今後の市町村は、福祉国家において住民が必要とするサービスの根幹部分を自主的・自立的に実施できる団体となる必要がある」が、「人口一万人未満の市町村においては」「市町村の総合行政の範疇からはずれ」とされ、「一〇万人ないし三万人規模の新たな基礎自治体が市町村合併により形成されていくことが望ましい」とある（山崎2014-15）。ちなみにこの時期から国は「基礎的自治体」という言葉を「基礎自治体」に置き換えた。つまり基礎的自治体の意味を変換させたのである。

こうして、「ナショナルミニマムサービス」の提供主体として、「できる」市町村と、「できない」市町村が振り分けられ、「できない」市町村は合併するしかないと説かれる。今また同じ論理で、「できない自治

体」は「圏域化」するしかないと言われている（今井2018b）。しかしこれらは自治体を行政組織としてしか認識していない片肺飛行である。自治体はまさに「自治」を担う政治機構でもある。

政治と行政は相互に独立して存在するわけではない。しかし自治体が行政組織として純化すればするほど、政治は国によって回収される。これは集権化以外の何ものでもない。さまざまな事例検証からも明らかなおと、現在は「地方分権」の旗の下に集権化が進められている状態にある（今井2018c）。果たしてこのような時期を「第2次地方分権改革」と呼べるのだろうか。■

### 《注》

- 1 たとえば、<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>（2018年12月4日閲覧）。

### 《参考文献》

- 今井 照（2018a）『「スタンダード化」という宿痾—広域連携と合併との振り子運動から脱却するために』『ガバナンス』2018年9月号
- 今井 照（2018b）「自治体戦略2040 構想研究会報告について」『自治総研』480号（2018年10月号）
- 今井 照（2018c）『「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（2018年7月号）
- 上林陽治（2015）「経済財政諮問会議的分権改革と『条例による上書き権』」『自治総研』442号（2015年8月号）
- 上林陽治（2018）「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律—第8次一括法—（平成30年6月27日法律66号）」『自治総研』481号（2018年11月号）
- 北村喜宣編著（2016）『第二次分権改革の検証』敬文堂
- 内閣府地方分権改革推進室（2018）『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（平成30年版）』
- 森田 朗（2003）「地方分権改革の政治過程」『レヴューアサン』33号。
- 山崎重孝（2014-15）「新しい『基礎自治体』像について」『自治研究』2004年12月号～2005年1月号

# 「自治体戦略2040構想研究会報告」を どう読むか

幸田 雅治

神奈川大学法学部教授

## はじめに

総務省に置かれた「自治体戦略2040構想研究会」は、第1次報告を2018年4月26日に、第2次報告を2018年7月3日に公表した。そして、報告書公表の2日後の7月5日に、第32次地方制度調査会第1回総会が開催され、安倍総理から同会会長に対して、「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。」ことが諮問された。

第1次報告は、我が国の人口動向の将来推計を踏まえ、2040年頃までの個別分野の課題を抽出した上で、「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機とその対応」(Ⅲ章)を「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」、「標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」、「スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ」の3項目に整理している。その上で、「2040年頃を見据えた自治体戦略の基本的方向性」(Ⅳ章)として、「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」が必要とした。

第2次報告(以下「報告書」という。)では、今後の地方自治のあり方に対して問題提起し、具体的な制度設計を進めることが提言されている。本稿では、この研究会報告をどのように読むのかについて、「検討手法」、「各分野の政策課題との整合性」、「課題の捉え方と対処の方向性」の観点から分析する。また、人口減少社会における地方自治制度の目指すべき方向性についても触れることにしたい。

## 検討手法

### (2040年からのバックキャストिंग)

報告書は、「2040年頃からバックキャストिंगして、解決策を模索」(30頁(報告書の該当箇所、以下同じ))するとし、項目ごとに「新たな自治体行政の基本的考え方」を列挙している。バックキャストिंगは、未来のある時点に目標を設定しておき、そこから振り返って現在すべきことを考える方法であり、1997年にスウェーデンの環境保護省が“Sustainable Sweden 2021(2021年の持続可

#### こうだ・まさはる

東京大学法学部卒業。自治省(現総務省)入省。内閣官房内閣審議官(地方分権一括法案担当)、総務省自治行政局行政課長、総務省消防庁国民保護・防災部長など。中央大学教授を経て、現職。弁護士(第二東京弁護士会)。専門分野は、地方自治論、地方議会論。

著書に、『安全・安心の行政法学』(ぎょうせい、編著、2009年)、『市町村合併による防災力空洞化』(ミネルヴァ書房、編著、2013年)、『地方自治論』(法律文化社、編著、2018年)など。

能性目標)”というレポートをまとめる際に使用したことで知られるようになった。これに対して、フォアキャストは、現状からどんな改善ができるかを考えて、改善策をつみあげていく方法である。

地球環境問題における将来の達成目標や、企業が10年、20年先の長期経営ビジョンを作成する際の目標設定のように、理想(あるいはどうにか達成したい目標)とする将来像が描かれて、そこからバックキャストして、そこに到達するための方法を考える手法であるが、報告書では、2040年をどのような社会とするかの理念や達成したい目標が設定されているわけではない。むしろ、悲観的な将来予測(目標ではない)を設定して、こうしないとやっていけないと脅して、提言を導く手法を取っている。バックキャストするのであれば、単純推計した姿ではなく、あるべき自治体の姿を提示して、それに向けて検討することが必要であろう。

さらに問題であるのは、バックキャストを、これまでの政策の評価や現状分析を避けるために使っている<sup>1</sup>ように思われることである。バックキャストとフォアキャストは、どちらが優れているというのではなく、相互補完的なものであるとされている。過去の政策の検証なしに新しい制度を作っても、適切な政策とはならない。

報告書は、2040年に「高齢者人口がピークを迎える」ため、その「迫り来る我が国の内政上の危機」に対処する必要があるとする。そして、「人口構成」に加え、「労働力」も変えられない条件とみている<sup>2</sup>。確かに、2040年の人口構成を変えることは難しいが、人口区分は絶対的なものではなく、時代を含む様々な要因によって変動しうるものである。例えば、「高齢者」の範囲は、平均余命の伸長に合わせて高齢化指標を変動させることが可能(森田(2017:29-30))である。また、社会保障分野では、権丈(2015:214-217)は、「扶養負担を表す指標は、65歳以上の高齢者に対する65歳未満(又は20歳以上65歳未満)人口の比率ではなく、就業者1人当たりの人口で見るとべきであり、その比率は1人程度で2050年まであまり変わらない」とし、「胴上げ型」から「騎馬戦型」になり、将来は「肩車型」になるわ

けではないとしている。労働力も同様で、外国人材の問題を抜きにしては考えられない。「2040年」の姿を固定的に考えてはならない。

## 各分野の政策課題との整合性について

報告書は、第1次報告における「2040年頃までの個別分野の課題の抽出」を踏まえたものであるから、報告書がいう「内政上の危機」を乗り越えるために、政策の抜本的「書き換え」が必要としても、現在の国土政策、福祉政策、労働政策など主要な政策との関係について検討せずに議論を進めることは、政策検討の手法として間違っている。

報告書には、「圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要」(36頁)、「東京23区外で職住近接の拠点都市の構築が必要」(38頁)など、我が国の今後の国土形成、地方のあり方、首都圏のあり方などに関わる記述が多く見られる。地方行政体制のあり方は、特に、国土政策との関係についての考察が欠かせない。

現在、日本の国土政策は、国土形成計画法に基づいてなされている。同法に基づき、「国土のグランドデザイン2050」を踏まえて閣議決定された第二次国土形成計画(2015年8月)は、目指すべき地方の姿を次のように述べている。

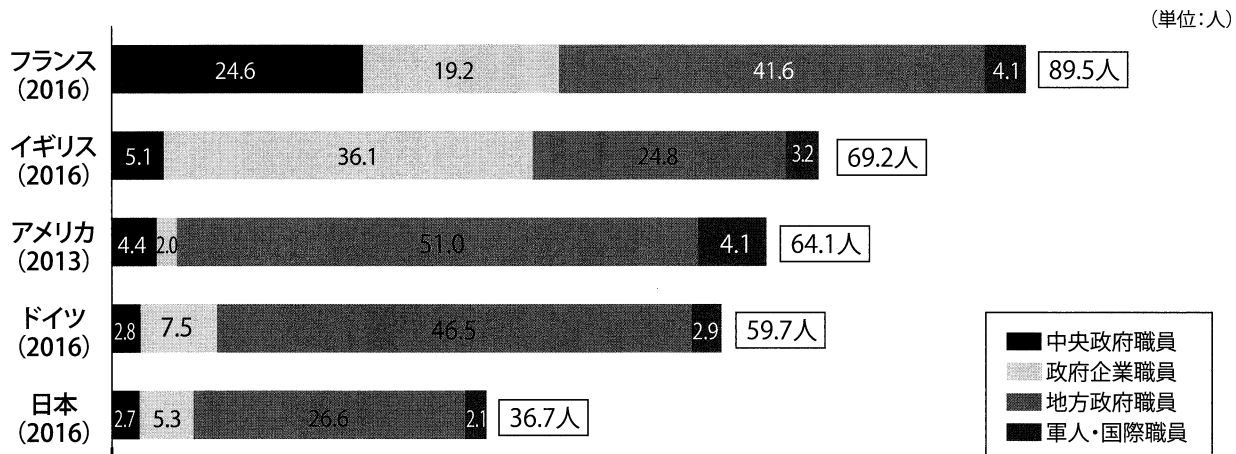
「今後さらに厳しくなる環境変化の下で地方の将来像を描く必要があるが、人口が減少する中にあっても、地方が単に収縮していく国土には、決してしてはならない。このため、地方創生を実現し、住民の生活を守るとともに、成長や活力を取り戻すことにより、(a)地域住民が『豊かさ』を実感できること、(b)地域が自立的であること、(c)地域が安定的で持続可能であること、の3点を実現する地域づくりを目指す。」(下線は筆者。以下同じ)

報告書では、第2次国土形成計画とどのように整合するのか全く検討されていないし、各市町村が取り組んでいる地方創生総合戦略との関係にも触れていない。

これは一例であるが、各政策分野の課題に対する取組みと地方行政との関わりを分野ごとに整理



図表1 人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較



(注) 1 本資料は、各国の統計データ等を基に便宜上整理したものであり、各国の公務員制度の差異等（中央政府・地方公共団体の事業範囲、政府企業の範囲等）については考慮していない。また政府企業等職員には公務員以外の身分の者も含んでいる場合がある。

2 国名下の（ ）は、データ年度を示す。

(出典) 人事院資料 ([http://www.jinji.go.jp/pamfu/profeel/03\\_kazu.pdf](http://www.jinji.go.jp/pamfu/profeel/03_kazu.pdf)) より抜粋

し、それへの対応策はどうあるべきかを検討すべきである。例えば、都市政策や住宅政策に関する自治体の権限のあり方などとの関係から議論する方が地方自治制度の面からは捉えやすい。「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」(全国市長会政策推進委員会・(公財)日本都市センター、2017年5月)では、「都市の「縮退」・低密度化や農山漁村における課題等を踏まえた、超高齢・人口減少時代に適合的な、総合的な視点による土地利用の仕組へと転換」、「都市と農山漁村を包含した一元的な土地利用行政の確立」、「計画なくして開発なし」の仕組の構築などを提言している。この提言も参考にし、自治体が主体的に都市整備や土地利用に取り組める制度を検討することが必要である。

## 課題の捉え方と対処の方向性について

報告書は、II章「2040年頃を見据えた自治体行政の課題」で、①スマート自治体への転換、②公私によるくらしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームの4点について課題を整理した上で、III章「新たな自治体行政の基本的考え方」で、それぞれの課題に対する具体的な方向性を提言している。

「①スマート自治体への転換」では、労働力制約に対して、「破壊的技術」の導入と「自治体行政の標準化・共通化」に取り組み、「従来の半分の職員数でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、(中略)課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある。」(31頁)とする。しかし、自治体業務に関する基本的知識が足りていない<sup>3</sup>と言わざるを得ない。

自治体の総職員数は、平成6年をピークとして、平成7年から減少するようになり、平成12年の地方分権一括法以後、自治体の権限や責任が拡大していく中で、総務省による集中改革プラン(平成17年～平成22年)などによる強力な指導により、どんどんと人員が減少することとなった。国家公務員がほぼ横ばいで推移している<sup>4</sup>中で、地方公務員数は業務と釣り合いに少ない人員となり、余裕が失われてきている。諸外国との比較では、我が国の公務員数が分野を問わず極端に少ない(前田(2014:20,36))ことは、人事院資料(図表1)や前田(2014)のデータなどで明らかとなっている。

西尾勝は、地方自治法施行70周年記念セミナー(平成29年10月27日時事通信ホール)で、「行政改革、行財政改革は続きっぱなしに続いて…定員削減、削減で、どんどん減って…どんどんアウト

ソーシングの手法が拡大していった、正規職員じゃなくて非正規職員が増えていく（中略）地方創生とか人口減少時代にどうするんだと言われても…このまま進んでいったのではどうにもならないのではないか…（この定員削減をいうのを）いいかげんやめてもらいたい。職員を増やすことに切り替えてほしい。」と発言している<sup>5</sup>。

職員数をさらに減らしていく方向ではなく、自治体として果たすべき公共的役割を押さえた上で、必要な人員を確保する方向に舵を切るとともに、国からの不必要な指導、監督等を大幅に減らし、仕事と人のバランスを回復していくことが求められるだろう。

また、報告書は、「AI・ロボティクスが処理できる〔行政〕事務作業は全てAI・ロボティクスによって自動処理することにより……スマート自治体へと転換する必要がある」旨述べている。しかし、「AI・ロボティクスが処理できる〔行政〕事務作業は全て」は、非現実的だし、懸念も大きい。

AIが政策決定の材料を収集し、政策判断は人間が行うのか、政策判断自体をAIが行うのかでは意味が違ってくる。様々な産業において実用化が進む「深層学習（ディープラーニング）」技術は、大量に学習したデータから精度の高い結論を素早く導き出せる半面、その処理過程の解明は難しく、判断基準が「ブラックボックス」になるリスクが指摘されている（矢野（2018：10））。製造業の分野では、製品の安全対策は万全でなければならず、企業リスクに直結することにもなるが、行政の場合には、政策判断自体をAIが行うと、国民、住民への説明責任が果たされなくなる問題が生じる。

また、自治体は、直接選挙で選出された民主的正統性ある首長の指揮監督による民主的統制のもとで行政活動が遂行されている。しかし、自治体の行政活動にAIを導入した場合、判断過程が「ブラックボックス」になることにより、首長による民主的統制に支障を生じる可能性がある。AIの利活用をどういう分野で、どのように行うことができるのか、そして、地方自治のあり方にどのような影響を及ぼすのかを十分検討する必要がある。

「②公共私によるくらしの維持」では、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」が求められるとともに、労働力や財源が制約されていく中においても、「共や私において必要な人材や財源を確保できるようにする必要がある。」（33頁）とする。また、新しい公共私協力関係の構築のためには、「ソーシャルワーカーなど技能を習得したスタッフが随時対応する組織的な仲介機能」が求められるとする。

報告書で、ソーシャルワーカーなどの専門的人材の確保の重要性とともに、財源の確保について取り上げたことは、住民の福祉ニーズに応えるためにも重要な観点であると言える。全国市長会は、平成30年6月6日、既存の財政制度の枠組みでは十分対応しきれない財政需要を満たすため、連帯して経費を賄う「協働地域社会税（仮称）」の創設など新たな財源確保策等についての特別提言<sup>6</sup>を公表している。市町村におけるソーシャルワーカーの任用を促進するためにも、必要な財源の確保は避けて通れない課題である。

また、くらしを支える担い手の確保のためには、大都市部では「地域を基盤とした新たな法人」を設け、地方部では「地縁組織の法人化等により、組織的基盤を強化」する必要があるとする（34頁）。重要な課題であるが、公共空間を担う事業組織としての役割のみに焦点を当てるのではなく、住民の合意形成の仕組みや地域自治組織<sup>7</sup>における住民の権利保障の観点などにも焦点を当てて検討することが重要である。

「③圏域マネジメントと二層制の柔軟化」では、「圏域単位での行政のスタンダード化」と「二層制の柔軟化」が提言されている。圏域マネジメント（地方圏）については、「まちづくりや産業など、圏域単位での政策遂行が合理的な制度・政策についても、現在は、圏域が主体となることを前提とした制度設計が行われていない。」（35頁）、「生活の維持に不可欠なニーズを満たすことのできる空間を地方圏で確保するためには、圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要

である。」(36頁)とする。そして、「地域が生活実態等に合せて自主的に形成した圏域を、自治体と各府省の施策の機能が最大限発揮できるプラットフォームとする必要」があり、「圏域単位で行政を進めることについて真正面から認める法律上の枠組みを設け」(36頁)ていく必要があるとする。また、「二層制の柔軟化」については、「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ゆだね」、都道府県は「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である」(36頁)とする。

ここでの特徴は、中央集権的発想と圏域中心都市への集積である。報告書で構想されている「圏域」の法制化は、自治体の個別事務ごとの自主性判断に基づくこれまでの広域連携の制度とは異なり、国が主導して、市町村の権限の一部を圏域に担わせようとするとともに、中心都市への集中と周辺都市の従属を目指している<sup>8</sup>。「圏域」に相当する「連携中枢都市圏構想」<sup>9</sup>は2015年から取り組まれているが、連携中枢都市が都市圏ビジョンを定めることや、連携中枢都市と連携市町村との間で大きな差がある総務省の包括的財政措置<sup>10</sup>などによって、連携中枢都市のリーダーシップの強化につながる仕組みとなっており、市町村の自主性に基づいた連携とは異なった方向を目指している<sup>11</sup>。連携中枢都市圏構想についての検証が必要である。

報告書は、「広域調整のボトルネックを飛び越える手立てが不可欠である」(35頁)と述べて、「圏域」に対する国による財源措置を講じようとしている<sup>12</sup>。仮に、「圏域」の行政事務に対して国が直接に地方交付税などの財源措置を行うこととなると、市町村又は都道府県という民主的正統性に基づいた決定を経ずに、国から直接の財源措置が行われる団体が法律上認められることになり、住民自治の観点から問題がある。

ただし、広域連携のあり方自体は重要な課題である。現在、全国的に制度化された仕組みのみならず、奈良モデル(県一市町村連携)や広域連合(水平連携)の活用など地域の自主的な様々な取り組み

が進められている。実態を十分に把握し、何が課題であるかを見極めた上で、報告書のような方向性ではなく、地域が置かれている状況や課題に応じて選択可能な、有効・適切な広域的連携の仕組みについて丁寧に議論を進めることが必要である。

また、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、周辺市町村の事務を圏域に取り込み、周辺市町村の権限を限定することにつながるという点で、市町村合併と類似した影響を及ぼす可能性が高い。市町村のあり方に大きな影響を及ぼした平成の大合併の検証<sup>13</sup>が必要である。報告書では、「小規模市町村ほど人口減少幅が大きく、行政サービス供給体制の構築が課題となる。」(21頁)と述べているが、人口減少が加速しているのは、小規模市町村ではなく、合併で吸収された地域である<sup>14</sup>。

小泉和重(熊本県立大学総合的管理学部教授)は、西日本の小規模自治体(2000年国調時点で4,000人未満の町村)のうち、地理的(大都市との距離)、社会的(人口、高齢化)、経済的(産業構造)条件が同質的(類似団体指数表で確認)である「隣接した合併町村(非本庁所在地)と非合併町村」20町村について、人口減少率、高齢化率などを比較した。**図表2**は人口減少率を比較したものである。すべての町村で合併旧町村地域の人口減少率が高くなっている。小泉は、隣接した町村で地理的、社会経済的な条件が同質的であるため、合併がより直接的に人口減少に作用したと考えられるとする。

「④東京圏のプラットフォーム」では、東京圏では、国も含め、「圏域全体でマネジメントを支えるようなプラットフォーム」を検討し、「医療・介護サービス供給体制の構築」、「首都直下地震発生時の広域的な避難体制の構築」、「東京23区外における職住近接の拠点都市の構築」を行うとする。

東京一極集中の制度的原因に関する分析はなく、現状を肯定して提案している。ここでの「圏域」は、地方圏の「圏域」と異なり、都県を超えた圏域である。広域的都市圏整備は重要な課題であるが、広域的なエリアの中で重層的な議論が行われている欧州などと異なり、首都圏では自治体間の広域

図表2 隣接小規模町村の人口推移及び人口増減率の比較

(単位：人、%)

都道府県	町村・旧町村	2000年	2005年	2010年	2015年	2000年-2005年	2005年-2015年	合併年月
奈良県	野迫川村	783	743	524	449	- 5.1	- 39.6	
	旧大塔村	812	609	427	259	- 25.0	- 57.5	2005.9
和歌山県	古座川村	3726	3426	3103	2826	- 8.1	- 18.6	
	旧本宮町	3869	3570	3235	2807	- 7.7	- 21.4	2005.5
岡山県	西粟倉村	1831	1684	1520	1472	- 8.0	- 12.6	
	旧東粟倉村	1408	1305	1193	1055	- 7.3	- 19.2	2005.3
岡山県	新庄村	1051	1019	957	866	- 3.0	- 15.0	
	旧美甘村	1756	1561	1405	1242	- 11.1	- 20.0	2005.3
高知県	大川村	569	538	411	396	- 5.4	- 26.4	
	旧本川村	759	689	563	466	- 9.2	- 32.4	2004.10
長崎県	小値賀町	3765	3268	2849	2560	- 13.2	- 21.7	
	旧宇久町	4010	3239	2591	2187	- 19.2	- 32.5	2006.3
熊本県	水上村	2706	2466	2405	2232	- 8.9	- 9.5	
	旧泉村	2775	2597	2167	1877	- 6.4	- 27.7	2005.8
熊本県	産山村	1824	1708	1606	1510	- 6.4	- 11.6	
	旧波野村	1736	1632	1509	1354	- 6.0	- 17.0	2005.2
宮崎県	西米良村	1480	1307	1241	1089	- 11.7	- 16.7	
	旧須木村	2471	2227	1982	1639	- 9.9	- 26.4	2006.3
鹿児島県	大和村	2104	2013	1765	1530	- 4.3	- 24.0	
	旧住用村	1906	1784	1544	1292	- 6.4	- 27.6	2006.3

(出所) 日本地方自治学会 (2018年11月11日開催) での熊本県立大学総合管理学部教授小泉和重報告「小規模自治体の合併と財政」を基に筆者が作成

的な調整の場が欠けている。まずは、広域的な調整の場として相応の成果を上げている関西広域連合の評価を行い、参考とする必要があるだろう。

## 人口減少社会において地方自治制度の目指すべき方向性

市町村は、基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するとされているものを除き、一般的に、地方自治法2条2項の事務を処理することとされている(地方自治法2条3項)。市町村は「“地方自治制度の基本的構成部分たるべきもの”」(小早川(1994:25))であり、同規定は、ヨーロッパ地方自治憲章の「市町村優先の原則」に相当すると考えられている。また、地方自治法制定以来、「基礎的な

団体」「自治体の基本的な姿」としての市町村が、地方自治法上は「中心」にあるべきことが前提(斎藤(2012:109))とされてきた。政府はこれまで、基礎的な自治体たる市町村をできるだけ充実発展させようという方向で取り組んできたが、この方向は今後一層重視する必要こそあれ、逆方向へと戻ってはならないものである。地域のことをよく知っており、住民に身近な自治体である市町村が、地域の課題や住民ニーズを的確に把握して、自ら課題解決力を発揮でき、市町村の自己決定力が高まるように、地方自治制度の改善充実に取り組むことが大切である。

次に、地方自治においては、多様性の尊重が何よりも重要である。多様性やダイバーシティという言葉は、社会に変化をもたらす、新しい価値を創造す

る、違いを認め合う社会など、いろいろな場面で使われるようになってきているが、そもそも地方自治は多様性を前提としなければ成り立たないものである。大都市と中山間地域では、抱える課題も異なるし、人々の生活形態も異なる。自治体は、それに応じた行政を展開していかなければならないし、それが人々の暮らしを支えることにつながるのである。人口減少社会において、このことは益々重要となってくると思われる。2005年の国勢調査で人口5千人以上の市町村のうち65歳以上が半数を超えた全国唯一の自治体で、その後、「消滅可能性の高い自治体」のリストにも入った高知県大豊町の岩崎憲郎町長は、「みんなが都市に移って同じような暮らしをすることが幸せなことなのだろうか。人口が集積する都市もあれば、人口密度が低くてもゆっくり住む地域があり、画一的ではなく多様な価値観で、多様な暮らし方ができることこそが大切なのではないのか。」(2014年5月30日読売新聞)と述べている。

最後に、住民自治の観点を重視すべきである。今井(2013:201-208)は、福島原発事故で、葛尾村<sup>かつらお</sup>などが独自の避難行動をとった事例を紹介している。オフサイトセンターの撤退という情報を受けて、全村避難を決断したが、長い歴史の中で鍛え上げられた行政と住民との緊張関係があったからこそこの信頼関係であったと説明している。「自治」の本質と言えよう。地域における住民と自治体の関係性にもっと目を向ける必要がある。これは、地方部に限られることではない。大都市地域における住民自治の希薄化は深刻な問題である。指定都市における行政区への公選制導入を含む自治体内分権の制度化など住民自治の実質化に向けた議論が望まれる。

## おわりに

報告書には、「自治体」は頻繁に出てくるが、「自治」、「地方自治」は一度も出てこない。「住民自治」、「住民参加」も全く出てこない。危機を煽り、中央集権と「選択と集中」による切り捨て路線を追求し

ているように読める。住民自治の理念が欠如していることは、「自治体は、個人の自律性を尊重し、自助を基本としながら」(33頁)という記述にも表れている。報告書の本心は、「自助が基本」であろうが、「個人の自律性の尊重」ではなく、本来は「個人の尊重」(憲法13条)である。

本稿は、報告書を「どう読むのか」について、報告書の評価も含め、着眼点の一部を示したにとどまる。報告書の4つの課題のうち、「③圏域マネジメントと二層制の柔軟化」は別として、他の3つの課題に関する資料や論点自体は参考となる部分がある。なお、研究会での議論が自由闊達に行われたことは確か<sup>15</sup>なようであり、自由な議論から出された委員の意見を名前入りで公表しただけの方が、役に立つ報告書になったと思われる<sup>16</sup>。

現在、第32次地方制度調査会では、精力的に審議が進められている。今後の審議にあたっては、先に触れたように、基礎的自治体たる市町村の自己解決力の強化、自治体の多様な取り組みへの支援、住民自治の観点からの「地方自治」の進展に向けて、活発な議論がなされることを期待したい。■

### 《注》

- 1 小田切徳美「「総務省2040」の違和感」(自治日報平成30年10月5日)では、「地方創生と報告書の関係が論じられなければならないが、バックキャスト法を採用し、その説明を避けている。」とする。
- 2 報告書では、「我が国最大の制約要因は労働力である。」(29頁)とする。
- 3 都市問題(2018)「自治体の「人手不足」をどう乗り越えるか」2018年1月号
- 4 一般職国家公務員数は、平成19年度以降、平成27年度に国立病院機構が非公務員化(約6万人)して減少した以外は、ほぼ横ばいで推移している。(平成29年度年次報告書(人事院))
- 5 この西尾勝の発言は、直前の山崎重孝(当時、総務省自治行政局長)の「効率的で効果的でどういう風にも実効性がある体制を作っていくってことじゃないか…だからといって、定員管理をやめるわけじゃない…そこは誤解ないように。」の発言に対してされたものである。
- 6 特別提言は、全国市長会政策推進委員会が取りまとめた「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書」(平成30年5月)において、法定外税や超過課税については

限界があるとし、「“地域社会を協働で支えるための財政需要”について市町村が緊急に連帯して経費を賄うための税制として「協働地域社会税」を考えることができる。」としたことを受けて出されたものである。

- 7 報告書のII章では、「地域自治組織に関する研究会報告書」（平成29年7月）の紹介があるが、III章では、地域自治組織への言及はない。
- 8 日本弁護士連合会（2018）は、「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、「憲法上保障されている「地方自治の本旨」である団体自治及び住民自治に反する可能性があり、重大な問題を引き起こしかねず、看過できない。」とする。
- 9 「連携中枢都市圏構想推進要綱」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000571474.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000571474.pdf)
- 10 連携中枢都市は、年間「約2億円の普通交付税措置及び約1.2億円の特別交付税措置」という手厚い措置がされるのに対して、連携市町村は、年間「上限1,500万円の特別交付税措置」である（「連携中枢都市圏構想推進のための地方財政措置について」（平成28年4月1日事務連絡））。
- 11 本多滝夫（2016）「連携中枢都市圏構想からみえてくる自治体間連携のあり方」『住民と自治』自治体問題研究所、2016年4月号、pp8-12、森川洋（2016年）「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」『自治総研457号』地方自治総合研究所、pp50-64
- 12 「政府は、来年の通常国会にも、圏域を地方交付税の交付対象とすることなどを柱とする関連法案を提出する」（2018年8月23日読売新聞）
- 13 全国町村会（「道州制と町村に関する研究会」2008年10月）は、「「周辺部となった地域の衰退」、「周辺部でのサービスの低下」、「周辺部の住民の取り組みの低下」、「地域の特色ある施策の消滅」など、マイナスの影響が大きいとする。また、中澤秀雄（2014：248-249）「地方と中央」（『平成史（増補新版）』（小熊英二編）河出書房新社）は、「平成の市町村合併とは財政の論理が突出したまま、ローカルな主体が恐怖ないし漠然とした期待に基づいてリスケーリング（スケールの再編）を進めた「大義なき合併」「政治的合理性なき合併」であったと総括せざるを得ない。」とする。

- 14 「平成の大合併」などで市役所や町村役場の本庁がなくなった旧市町村区域1,505ヶ所の人口が、2000年～15年に平均17.5%減った。合併しなかった1,118市町村は9%減。（2018年4月14日毎日新聞）
- 15 「特集 自治体戦略2040構想」『自治実務セミナー2018年7月号』pp7-13
- 16 片山善博（2018:15）は、この研究会は、「総務省の（一部の）官僚が主導したと疑うに足りる根拠がある。」と言う。であれば、報告書から一部の官僚が主導した部分を取り除けば、有益な部分が浮かび出ることになる。

#### 《参考文献》

- 森田朗監修（2017）国立社会保障・人口問題研究所編『日本の人口動向とこれからの社会』東大出版会、pp29-30
- 権丈善一（2015）『年金、民主主義、経済学』慶應義塾大学出版会、pp214-217
- 前田健太郎（2014）『市民を雇わない国家』東大出版会、pp19-84
- 弥永真生・宍戸常寿編（2018）『ロボット・AIと法』有斐閣、p10、pp88-93
- 小早川光郎（1994）「基礎的自治体・広域的自治体」『法学教室165号』有斐閣、pp24-25
- 齋藤誠（2012）「自治体の存在形態と憲法」『現代地方自治の法的基層』有斐閣、pp105-118
- 今井照（2018）「自治体戦略2040構想研究会報告について」『自治総研480号』地方自治総合研究所、pp1-24
- 今井照（2013）「原発災害市町村はどのように行動したか」『市町村合併による防災力空洞化』（室崎益輝・幸田雅治編）ミネルヴァ書房、pp185-214
- 片山善博（2018）「人口減少下の基礎的自治体・広域自治体を展望する」『月刊ガバナンス2018年9月号』ぎょうせい、pp14-16
- 「特集「基礎自治体」の行方」『月刊ガバナンス2018年9月号』ぎょうせい、pp13-37
- 日本弁護士連合会（2018）「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書」（2018年10月24日）



# 地方財政の自治

—閉塞状況を乗り越えるために—

高端 正幸

埼玉大学大学院人文社会科学科准教授

## はじめに

地方分権一括法の施行をうけ、2000年代に始動した「第二次分権改革」の焦点は、税財政分権に移った。2001年6月の地方分権推進委員会最終報告は、「次なる第2次分権改革の焦点は(中略)、地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策であると思われる」と宣言し、「国と地方の税源配分のあり方の改革とこれに伴う国庫補助負担金・地方交付税のあり方の改革という切り口」を提示した。これが、2000年代の三位一体改革へとつながっていった。

三位一体改革の内容と帰結について詳説する必要はなかろう。その評価は分かれうるが、税源移譲と国庫補助負担金の整理において間違いなく成果を挙げたとはいえ、改革に費やされた多大なる労力や、少なくとも金額ベースでみた場合の改革の規模の大きさに見合うものであったとは言い難いというのが、大方の見解であろう。

こうして三位一体改革が「改革疲れ」を残したの

ちに、今日に至るまで、地方財源問題は一種の閉塞状況に陥ったとあってよい。以下では、この閉塞状況を解きほぐすことによって、地方財政の自治をめぐる今日的課題を明らかにしてみたい。

## 地方税収の偏在是正問題

地方財源問題をめぐる近年の動向の中でも、単に目立つというだけでなく、地方財源のあり方を考えるうえで重要なのが、地域間の税収格差の拡大を背景として重ねられてきた、地方税収の偏在を是正する動きである。

直近では、2019年度の実施に向けて進みつつある、地方法人課税の偏在是正策が何より論議を呼び起こしている。ただし、法人関連の地方税をめぐる税収の偏在を是正する措置は目新しいものではなく、むしろ三位一体改革後の地方財源問題の焦点でありつづけた。

まず、2008年度に法人事業税(道府県税)の一部を地方法人特別税として国税化し、地方に再分配する措置がとられた。しかし、それは消費税の5%から10%への増税による地方消費税率の引き上げが実現するまでの暫定的な措置であったため、消費税率(および地方消費税率)が8%に引き上げられた2014年度には地方法人特別税が縮小されたが、それといわば引き換えに、法人住民税法人税割の一部が国税(地方法人税)として地方交付税の原資に組み入れられた。その後、2016年度

### たかはし まさゆき

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士(横浜国立大学)。専門は財政社会学、地方財政論。主著に『復興と日本財政の針路』(岩波書店、2012年)、『地方財政を学ぶ』(共著、有斐閣、2017年)、『福祉財政』(共編著、ミネルヴァ書房、2018年)など。

税制改正において、消費税率の10%への引上げ時に、法人住民税法人税割のさらなる地方交付税原資化を行うことと引換えに地方法人特別税を廃止し、法人事業税を復元することがいったん決まったが、消費税率引き上げの延期により棚上げされた。

そして、2019年度税制改正に向けて、上記の2016年度税制改正で決まった法人事業税の復元を白紙に戻し、法人事業税の税率を引き下げるとともに、法人事業税額を課税ベースとする「特別法人事業税」(仮称)を国税として創設することが、与党税制改正大綱(2018年12月14日)に盛り込まれた。なお、「特別法人事業税」の税収は、人口を基準として都道府県に譲与することが想定されている。

このように地方法人課税の偏在是正策が重ねられる現状から、わたしたちは何を読み取るべきであろうか。まず、地方分権の原則論に立てば、地方の税源を国が奪い取ることは望ましくない。また、国税化された法人関係税の税収が交付税原資化される場合と譲与税化される場合とでは、後者でより問題が大きいということは、説明するまでもない。

それでは前者、すなわち交付税原資化される場合をどう評価すべきか。地方交付税は「地方の固有財源」であるとはいえ、自主財源たる地方税との性格の相違は決定的であるし、そもそも地方交付税が「地方の固有財源」であるという法令上の規定は存在しない。交付税原資になるとしても、地方税の国税化が正当化されるわけではまったくない。

とはいえ、近年の地方法人関係税収の偏在是正が、税収の偏在性の少ない地方消費税の拡充と一体で進められてきたことには留意すべきである。というのも、地域間の税収の偏在性が高く、とりわけ大都市圏で多額の税収が生じる法人関係税収を地方交付税制度をつうじて再分配すると同時に、より偏在性の小さい地方消費税を拡充することは、地方税体系が具備すべき普遍性(地域間で税収の偏在性が低いこと)と安定性(景気変動による課税ベースの伸縮が小さく、税収が安定的であること)を高める。

こうした一種の「税源交換」(地方消費税の拡充であって国税消費税の地方への移譲ではないため、厳密には「交換」ではないが)による地方税収の平準化・

安定化の必要性は、三位一体改革の際にも指摘されていた(たとえば神野2004)。地方税収の総額は一定もしくは増加するという条件が満たされる限り、「税源交換」は地方税体系をより望ましいものに変える手段であるといつてよい。

## 不毛な地域間利害対立の先鋭化

しかし、注意すべき点がある。まず、「税源交換」がマクロの地方税収を変えないとしても、個別地方自治体の影響額は大きく異なってくる。すなわち、法人関係税収の大きい都市部で税収が減少し、地方部では税収が増加する。

これは当然に、都市部(特に大都市部)の反発を惹起する。近年、地方部と比べれば、大都市圏の自治体の財政状況に余裕がみられることは間違いのない(上村2018)。とはいえ、税収が「偏在」つまり不当に特定の地域に集中しているか否かを判定する基準はいかようでもありうる。ゆえに、大都市自治体は税収偏在是正の不当性を(東京都2018)、地方部自治体はその正当性を主張することとなる。このように、「税源交換」は、総体としての地方財源の普遍性・安定性の向上を図る策として望ましい反面、都市部一地方部の地域間利害対立を生む。

しかし、こうした利害対立は、地方税収と地方交付税交付金(および譲与税等)を合わせた地方一般財源がすべての自治体において増加するならば、緩和されうる。一定のパイを配りなおせば勝者と敗者が生まれるが、パイを大きくすれば、皆が程度の差こそあれ勝者となるわけである。ただし、問題は、パイを大きくすることが現状ではほぼ望めないという点にある。最近の約10年間、地方財政計画上の「地方一般財源の総額確保」がマクロの財源保障の防御線となってきた。裏返せば、地財計画上の地方一般財源の総額を基本的には増やさないということでもある。

付け加えれば、そもそも国の財政運営の観点からみて、地方法人関係税収の偏在是正に国が熱心に取り組む理由は、税収の地域間格差を抑えることで地方交付税を通じた地方財源の調整の必要



を減じること、および地方税の交付税原資化により交付税率(法定率)の引上げなしに交付税原資を手当てすることの2つにほぼ尽きる。ゆえに、偏在是正措置が惹起する地域間利害対立を地方交付税の充実により緩和することは、そもそも選択肢とならない。こうして、地方自治体は「限られたパイの奪い合い」に駆り立てられることとなる。

もう一つ、指摘しておくべきは、地方交付税が、財政力が十分であると算定された団体(不交付団体)の余剰財源を再分配する機能を持たない点である。そればかりか、景気拡大など税収増加局面においては、交付団体の税収増の地方交付税の減額により一部相殺されるが、不交付団体では税収増がそのまま自主財源の増加となる。地方交付税の財源保障システムは、大都市圏、とりわけ不交付団体(現在、都道府県では東京都のみ)に集中した税収を取り上げることが意図していないのである。

このことが、地域間税収格差の問題を、とりわけ東京一極集中の問題として先鋭化させる一因となっている。かといって、基準財政収入額算定における留保財源を廃止したり、富裕団体から税収を吸収して交付税原資化したりというような、地方財政調整制度の大幅な改革が可能かといえば、それが国と地方の財政関係の総体と複雑かつ多面的に絡みつつ、地方財源保障の要として機能しているがゆえに、きわめて困難であるというほかない(高橋2017)。

これらの事情が、(大)都市部と地方部の間に引かれた分断線を挟んだ自治体間対立に油を注いでいる。本来、地方自治体は一丸となって自治を支える地方財政の発展を期するべきであり、利害対立を深めることは不毛でしかない。地方税の普遍性・安定性を高める改革が地域間の利害対立を煽る現状を、肯定するわけにはいかないといえよう。

## 地方財政をとりまく状況の変化

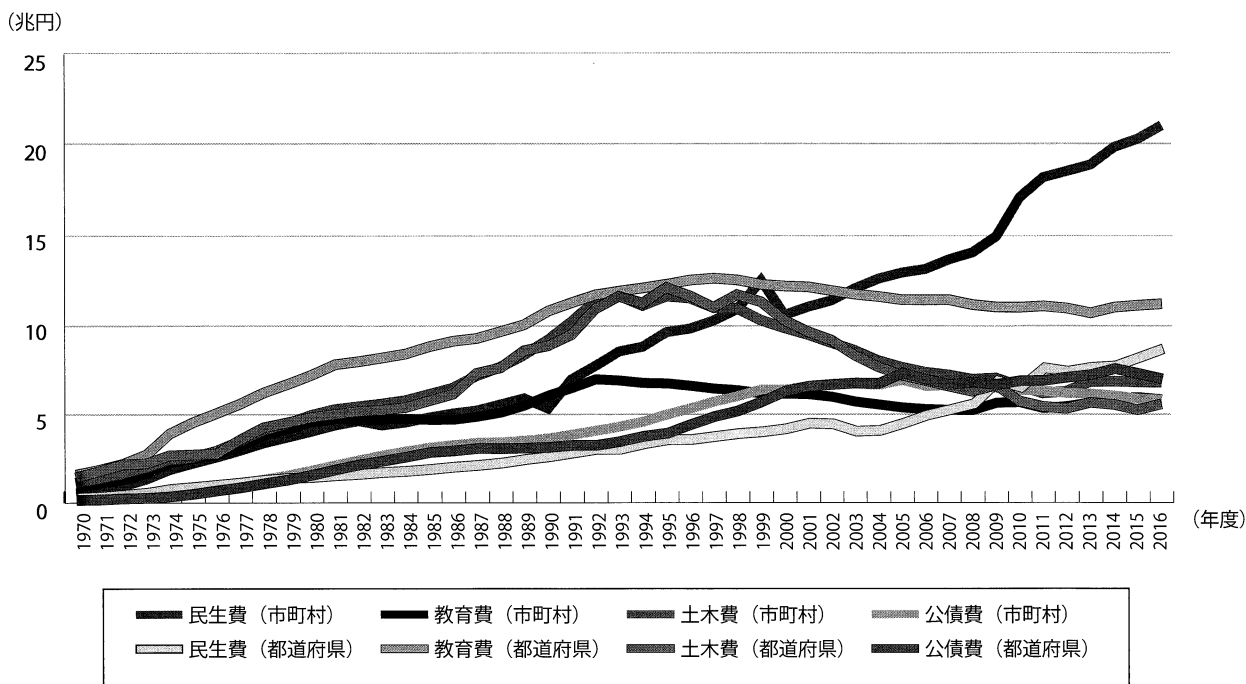
地方財政のあり方は、地域の経済・社会をめぐる急速な状況の変化との関係で吟味されなければならない。

まず、地方部における地域経済の地盤沈下は著しい。問題は高齢化・人口減少だけではない。ITなどの技術進歩は、生産拠点の集約化、流通過程の省略、小売店舗業の不要化をつうじ、地域における付加価値の産出とその域内循環を決定的に損ねると同時に、経済活動と利潤の大都市への集中を生んでおり、この趨勢が今後反転する見込みもない。新たな発想による域内経済循環の創造やセーフティネットの構築が叫ばれ、各所で進みつつあることは大いに評価すべきであるが、地方部における地方税収の停滞あるいは減少に歯止めがかかるとは考えにくく、地域間の税収格差は拡大基調をたどる可能性が高い。

それを念頭に置き、地方自治体の歳出構成の推移を図で確認しておきたい。周知のとおり、1990年代後半に至るまで、日本の国と地方の財政は、公共投資が非常に大きく、かつその大きな部分を地方財政が担う点に特徴があった。それを反映し、都道府県と市町村は歩調を合わせるように土木費を増やしてきたし、特に市町村においては1990年代半ばまで、土木費が民生費を上回っていた。

しかし、それ以降、着実に伸びる民生費が突出していき、市町村はいわば「土建政府」から「福祉政府」へと変貌を遂げた。都道府県においても、従来から大きな比重を占めていた教育費(その大部分は義務教育費)に、民生費が肉薄しつつある。今や都道府県は「教育・福祉政府」になったといえよう。こうした大きな変化が、第一次分権改革が集結した後の2000年代に決定的となったことにも注意を向けたい。

20年前に、神野直彦は、対人社会サービスの担い手としての地方政府の役割の重要性について、「中央政府という「遠い政府」が実施する貨幣給付による「分配民主主義」のオルタナティブは、地方政府(地方公共団体)という「身近な政府」が現物給付によって社会システムをサポートするしかない」(原文ママ)と喝破した(神野1998:209)。対人社会サービスの担い手として地方政府が十全に機能しているとは言い難い内実があるものの、地方歳出の構成をみるかぎり、それは現実のものとなった。高



(出所) 総務省『地方財政統計年報』各年版。

高齢化や家族・コミュニティの相互扶助機能の減退は、地方自治体が対人社会サービスを担う「福祉政府」として機能することを、必然的に要請しているわけである。

「土建政府」から「福祉政府」への地方自治体の変化は、地方財政に対する需要が、裁量的で年度間変動の大きい経費から、義務的で年度間変動の小さい経費へと変化したことを意味する。であれば、地方税収には従来にも増して普遍性・安定性が求められることとなる。同時に、所得保障を目的とする現金給付は所得再分配の性格が強いのに対し、介護・保育その他の対人社会サービスの多くは、生存・生活のために誰もが必要とする普遍的ニーズに対応するものである。しかし、先に触れたように、地域間の税収格差は、こうしたニーズの普遍性とは関係なく拡大していく状況にある。地方自治体が、相互の利害対立に拘泥することなく、すべての地域において人間の基礎的ニーズが満たされる社会を目指して結束することが、喫緊の課題となっている。

## 地方財政の自治を求めて

地方自治体が結束することは、税源移譲や地方交付税の拡充などを国に対して一枚岩となって要求することに限られない。そもそも地方財政の自治の根本は、それぞれの地域において、住民が税の負担を分かち合うことで、ニーズを満たし合うことに見出される。つまり、個別の地方自治体が税率決定権を行使し、住民による意思決定の下で、満たすべきニーズに応じた税収を確保するという営為が何より重要なのであって、ニーズと無関係に不合理な地域間の税負担格差が生じないようにするために、普遍的・安定的な地方税体系の構築や地方交付税による財源保障が求められるのは、その条件整備としてである。

しかし、集権的な国と地方の財政関係の下で、「負担と受益の双方における「平等化」が進展」(金澤2010=1993)し定着してきた結果、負担と受益の双方を地域において選択し決定する経験が著しく欠けている以上、税率決定権の本格的な行使

を即座に個々の地方自治体に求めることには無理がある。かといって、対人社会サービスの担い手としての地方自治体の役割が決定的な重要性を帯びるいま、国による地方財源保障の抜本的な充実を待つことも許されない。であるならば、地方自治体が結束して地方基幹税の税率を引き上げ、税収を水平的に自治体間でシェアすることによって、すべての地域のニーズを満たしていくという選択肢も真剣に追求されるべきではないだろうか（自治労総合政治政策局2017、全国市長会政策推進委員会・日本都市センター2018）。

わたしたちは、大局観をもって地域の将来とそれを支える地方財政の針路を構想すべき時代に生きている。■

#### 《参考文献》

- 上村敏之（2018）「都市部における税源偏在の現状と課題」『都市問題』第109巻第12号。
- 金澤史男（2010）「平等志向型」国家の租税構造」、金澤史男『シリーズ 日本近代からの問い5 自治と分権の歴史的文脈』、青木書店（初出は、『歴史学研究』第652号、1993年）。
- 自治労総合政治政策局（2017）『人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書』（<http://www.jichiro.gr.jp/wp-content/themes/jichiro/pdf/finance.pdf>）。
- 神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 同（2004）「三位一体改革の理念と現実」『都市問題』第95巻第11号。
- 全国市長会政策推進委員会・日本都市センター（2018）『ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書』（[http://www.mayors.or.jp/p\\_action/documents/300518nextstage\\_houkokusho.pdf](http://www.mayors.or.jp/p_action/documents/300518nextstage_houkokusho.pdf)）。
- 高端正幸（2017）「地方財政計画と地方交付税—問うべきことを見つめ直す」『都市問題』第108巻第5号。
- 東京都（2018）『地方法人課税の「偏在是正措置」に関する東京都の見解』（[http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/11/15/documents/14\\_01.pdf](http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/11/15/documents/14_01.pdf)）。



# 地方自治と議会

## 集約された民意か多様な民意か

木寺 元

明治大学政治経済学部准教授

### 「政党政治化」と「多様な民意」の相克

2016年3月に内閣総理大臣に手交された第31次地方制度調査会の答申では、地方議会に対し、次のとおりの見解が示されている。「議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。」<sup>1</sup>

こうした問題意識を踏まえた総務省の「地方議会・議員に関する研究会」(2016年11月～2017年6月)では、政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性を目指し比例代表選挙を導入する案や、現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民のより多様なニーズを反映する方向性を目指し、投票方法について制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進める案を軸にすることが提言された<sup>2</sup>。

研究会の議論は有権者の地方議会に対する関心を喚起することが優先され、そのために真に「実効性ある代表選択」を可能にすることが重視され

た。その結果、なり手不足については、「V 地方議会議員としての立候補を促進する環境整備」という独立した章を設けたものの、具体的な提言には至らず委員会から出された指摘の列挙に留まっている。

さて、研究会で報告書が取りまとめられている最中、2017年6月、高知県大川村が議員のなり手不足を理由として、地方自治法第94条に基づく町村総会の設置を調査・研究する旨の意向を表明した。こうした現場の動き等を踏まえ、さらになり手不足問題に集中的に向き合ったのが、続いて総務省に設置された「町村議会のあり方に関する研究会」(2017年7月～2018年)である。この研究会では、最終的に「現行議会のあり方を維持できることを前提に、「集中専門型」と「多数参画型」という新しい2つの議会のあり方を条例で自由に選択可能とする」との提言がなされた。

集中専門型とは、少数の議員が専門的に活動することが求められ、首長とともに市町村の運営に常時注力する役割を求めるとともに、豊富な活動量に見合った議員報酬が支給され、議員活動そのものによって生計を立てていくことが想定される。これに加えて、議会に求められる多様な民意の反映という観点から、裁判員制度を模した議決権のない議会参画員制度を設けるものである。

多数参画型とは、議員が本業を別に持ちつつ、非専門的な議員活動を可能とする方向性である。議会の権限を限定するとともに議員定数を増加することによって、議員一人ひとりの仕事量や負担を

#### きでら はじめ

東京大学大学院総合文化研究科博士課程。博士(学術)。専門は、政治学。2006年北海学園大学法学部専任講師・准教授を経て、2014年より現職。

著書に『地方分権改革の政治学』(2012年、有斐閣)、『政治学入門』(2016年、弘文堂)『二つの政権交代』(2017年、勁草書房)など。

緩和するとともに、通年会期制による審議日程の分散や夜間・休日中心の開催など、議会に参画しやすい環境整備を行い、多数の議員数を確保することで、議会全体として地域課題の的確な把握や多様な視点からの監視機能の発揮を期待するものである。

相次いで総務省の研究会から出された二つの提言は、相反する要素を含んでいる。「地方議会・議員に関する研究会」(2016年11月～2017年6月)は、地方政治の政党政治化・グループ化を目指し、「町村議会のあり方に関する研究会」(2017年7月～2018年)は、「議会参画員」の導入や「多数参画型」議会の提示など多様な民意の反映に腐心する。政党政治化を目指す議論は、地方議会において分節化された個別利益を問題視し、これを集約することを重視する。しかし、分節化された個別利益とは多様な民意の裏返しでもある。比例性の高い選挙制度を導入したとしても、政党組織を媒介する段階で公認権や名簿作成権を通じた統制が行われてしまえば、有権者の選考の分散を議場において的確に反映することは難しくなる。

こうした「地方と政党政治」と「多様な民意」の二つの論点に関し、近年出された研究を軸に検討していきたい。

## 政党政治：地方政治と政党

市区議会では61.0%、町村議会では87.8%が、政党の届け出をしない「無所属議員」である(総務省調べ 2016年12月時点)。

無所属の地方政治家にとって政党はどういう意味を持つものなのであろうか。

中北(2018:238)は、市区町村議会における保守系無所属議員に注目する。議員報酬の平均が月額で約21万円であり、世帯の年収総額に占める議員報酬の割合が5割未満である議員が全体の7割近くに達している。他に仕事を持たず議員に専念するものは2割台に過ぎない。しかも、この2割には定年退職後の男性や専業主婦が多く含まれている。つまり、議員報酬の額はそれ単独で家庭生活を支

えるだけの十分な生計を営むには十分な額ではなく、また一般のサラリーマンは兼業が難しいことも相まって、必然的に兼業しやすい自営業者や会社・団体役員が多くなる。こうした層には自民党支持者が多く、町村議会の構成が自民党に有利になっている一員として、議員報酬の低さをあげる。しかし、彼らの多くは自民党の党籍を持ちながら「無所属議員」を通す。なぜだろうか。

上神(2015)は、地方議会の大選挙区制とそこにおける候補者間の集合行為問題に注目する。市区町村議会は市区町村の区域全域を単位に単記非移譲式投票制を採用している。候補者はお互いに競争関係にあるが、議会内で協力可能な候補者集団の獲得議席を最大化するという共通の目標を有している。この集団は、過剰に立候補させれば共倒れになる可能性があり、少なすぎれば獲得可能な議席を十分に獲得できないという状態になる。こうした集合行為問題については、政党が公認権を通じて立候補者数を調整するという方法が考えられる。しかし、市町村議会では圧倒的に特定の政党の公認を得ずに出馬する無所属候補が多い。

そこで、上神は住民自治組織に注目する。住民自治組織の構成人数は候補者の集票規模に関する指標となる。地域的な棲み分けと集票規模に関する情報を共有することによって、潜在的な候補者は出馬の可否を判断することが可能となり、適切な候補者数に落ち着くのではないか。そこで、上神は全国レベルの集計データを分析し、無所属議員の当選率が党派を届け出た候補者よりも当選率が低いとは必ずしも言えないことを示した。また、上神は無所属候補者が70%以上を占めている福井県敦賀市、同県小浜市の市議会議員選挙のデータを分析し、主要な党派と無所属の候補者について、それぞれの当選率と得票数の標準偏差を分析した。その結果、たしかに公明党や共産党といった党派を届け出た候補者の方が当選率が高く、標準偏差が小さい(=票割に成功している)傾向があるが、著しく無所属候補の当選率が低く、標準偏差が大きいとは言えないとした。すなわち、無所属候補者も棲み分けに成功していると言える。つまり、「地方議会・議

員に関する研究会」が提言するような制限連記を導入せずとも、無所属議員は過剰立候補・過少立候補の問題を回避し、また共倒れを起こさない一定の候補者調整に成功しているとも言える。

このように十分な集合問題の解決に地縁ネットワークが活用できるのであれば、市町村議会において政党ラベルを貼って選挙戦に臨む必要性は低下する。むしろ、さまざまな政党支持者が存在する地縁ネットワークにおいて、それを活用するのであれば政党ラベルを貼ることはむしろマイナスになりかねない。福井県の嶺南地域における無所属議員に対するアンケートでは、無所属である理由として46.8%が「地域で活動しにくい」と回答している(上神 2015:286)。

1999年から2010年の間に多くの無所属議員が立候補していた市議会議員選挙の分析を行ったMatsubayashiらは、市町村合併によって当選に必要な票数が増加した場合に政党との関係性を示す候補者が増加したことを示した(Matsubayashi, Ueda and Uekami 2014)。つまり地縁ネットワークでは事足りなくなったときにおいて政党ラベルが求められるのである。市町村議会議員にとって、政党の存在意義とはそのようなものである<sup>3</sup>。

地方政治を政党政治化しようとする意見の背景には、国政における政党システムにおいて自民党に対抗しうる政党の基盤づくりが地方において必要だとする主張もある(砂原2017など)。しかし、“国政”の政権交代可能な政党システムのために、“地方政治”に求められていない政党政治化を強いることは論議を呼びそうである。

実は自民党もかつてはピラミッド型の政党組織を志向していた時期があった。この経緯は、笹部真理子(2017)に詳しい。1960年代、都市化や社会構造の変化によって、自民党の有力な支持基盤である農業従事者が減少し、自民党の得票数が落ち込んでいくのではという懸念がそれである。1963年に発表された当時の有力な自民党代議士であった石田博英による「保守政治のビジョン」はその懸念を象徴的に表した論文であった。そこで、自民党は

「党近代化」の名の下に、イギリスの保守党をモデルにした大衆政党化を目指していったのである。この党近代化論議を自民党内でリードしたのは三木武夫であった。三木は第三次組織調査会の会長として自民党の組織改革を提言する。いわゆる「三木答申」である。三木答申は、派閥の解消を訴えたことで有名であるが、地方組織にも言及している。そもそも自民党の地方組織は1955年の結党当初から党の方針を浸透させる基盤として位置づけられていたが、組織調査会はこの方針を強化し、「機関決定が、組織から組織へと伝達され、血の通った系統組織の確立」を目指し、地方組織をより充実させていくべきと主張した。しかし、現実にはこうしたトップダウンによる組織化は思い通りには進まなかった。1970年代に入ると、有権者の価値観の多様化や流動性の高まりなどを受け、政党組織の階統性を高めるよりも、地方レベルでの農業団体や職域団体などとの政党色を薄めた柔軟で有機的な連携を目指すようになる。(以上、笹部2017:61-70)

このように、五十五年体制下の優位政党であった自民党でさえ難しかった地方への政党組織の浸透を、自民党以外の政党が成しうることは容易ではないように思われる。むしろ価値の多様化に伴って、そうした方向から転換したことを考えれば、地方の政党政治化は時流に抗うベクトルなのかもしれない。

## 多様な民意: AI・ビッグデータの可能性

さて、「町村議会のあり方に関する研究会」が、「議会参画員」の導入や「多数参画型」議会の提示を行なったことは前に書いた通りである。一方で、「多様な民意」を議場において反映させるために、はたして人間そのものを議場に登壇させなくては行けないのかは議論の余地がある。

柳至(2018)は、第二次世界大戦後の日本政治はもっぱら利益を分配してきたが、こうした政治は税収減、人口減少、少子高齢化などにより行き詰まりを見せていった。そのため、近年では、政策の廃止といった不利益の分配が行われているとして、都

道府県レベルを対象に、政策の廃止という帰結を左右する要因について考察した。質的比較分析を用い、いくつかの条件の中で抽出する要因の中で柳は政策知識をそのひとつに挙げる。つまり、「政策の存在理由(raison d'être)がなくなったとする政策知識が示されるかが、政策廃止が起こるか怒らないかを左右すると考える」(柳 2018:8)。たとえば柳は、ダム事業の廃止を比較分析し、長野県では廃止を主張する首長と存続を主張する議会のどちらが、一般有権者が納得する政策の存在理由の有無を提示できたかが帰結を左右したことを示した。また、埼玉県でも首長が廃止を主張し、議会はこれに反対したと言う点で構図が同じであったが、当初は首長側が政策の存在理由の欠如までは示せなかったため廃止には至らなかった。その後、社会経済状況の変化を受けて存在理由を示すことが可能になり、廃止に至った。

このように政策の帰結に大きな役割を果たす政策知識であるが、日本の地方自治体では、政策知識は政治家よりも、行政職員や審議会の有識者のほうが有している傾向にある。また日本に限らず、マックスウェーバーが言うようにこうした専門知識は、官僚制の影響力の源泉でもあった(柳 2018:9)。

さて、不利益分配の政治において重要な政策知識であるが、行政職員が主に首長部局で働き、審議会も行政側に設置される傾向が強いとすれば、政策知識は首長の元に蝟集する。そのことは議事機関に対する行政機関の優位にもつながる。それでは地方議会はどうすべきか。

これを打開する可能性として注目されるのがAIである。政治の領域にAIを導入することの是非に関してはすでに多くの論考がではじめたところである(湯浅2017、水谷2018など)。また人工知能のオープンソースフレームワークを構築するプロジェクト「OpenCog Foundation」の会長を務めるBen Goertzelらは、3年ほど前から社会的・政治的な意思決定を合理的に行えるAI「ロボバマ(ROBAMA)」の開発に注力している。Goertzelはこう述べる。「国民を代表して、社会的、政治的な意

思決定を下す彼ら(政治家や官僚)は、専門知識が不足していたり、私利私欲に陥って誤った判断を繰り返している。ロボバマはSNSやインターネットにアップされた膨大な情報を1分以内に分析し、世論を反映した政策をリアルタイムで提示することができる。完成すれば、腐敗がない社会・政治的革命を成し遂げられるだろう」<sup>4</sup>。また、東浩紀(2011)はビッグデータから抽出された大衆の「欲望」を可視化し、それに基づく政治「民主主義2.0」を唱えたが、それは世代別投票率や議員属性に見られる偏りの問題を是正するものであった。

もちろん、民主主義における意思集約過程あるいは政策形成過程の自動化の問題として捉えられるならば、それは確かに問題なしとはしない(水谷2018)。ただ、AIの議事機関や議員による活用は、政策知識における行政機関の排他性・独占性を解放、少なくとも緩和してくれる可能性を持つ。そして、AIやビッグデータの活用は、議員あるいは議会参画員として議場に登壇せずとも、サラリーマンや女性など利益や意見を表出する可能性を高める可能性を持つ。

総務省「町村議会のあり方に関する研究会」ではICTの各種ツールの活用によって町村総会的な場を実現できるかという点からは否定的な見解を示したが<sup>5</sup>、総務省情報通信政策研究所の「AIネットワーク化検討会議 報告書2016」では、「ICTの活用について、2030年頃までには、関連する施策・制度について、AIによるオープンデータの分析結果の活用が可能となると予測されており、行政の水準の向上に裨益すると展望されている。また、その頃には、個人や企業から発信される情報等を活用した将来予測の実現により、より精緻な政策の立案が可能になると展望される」<sup>6</sup>と述べられており、議会における多様な民意を含んだ政策立案をサポートするものとしても期待される。

## おわりに:違ったっていいじゃない?

政党政治化を強化し集約された民意に基づいて効率的に意思決定することと、多様な民意を可

能な限り議場に反映させ開放的な意思決定を行うことの二つのどちらが望ましいか、答えを導くのは難しい。それであるからこそ、異なる政治を国内の政治システムに並存させるべきだという議論も一考に値するのではないか。

つまり、議員を選ぶ選挙制度が国会、都道府県議会、そして市区町村議会において異なるという不均一さは、たしかに国会における選挙制度改革が望んでいたような政党システムの実現を阻んでいるのかもしれない。しかし、国政にとってのぞましい政党システムが、地方政治においても同様にのぞましい政党システムであるという保証はない。

情報システムの分野には「冗長性 (redundancy)」という概念がある。一見するとシステムは効率性の追求が望ましく、重複するようなシステムは縮減し、一元化するべきだと考えられるかもしれない。しかし、多元的で重複するシステムは、仮にひとつのシステムが機能不全に陥ったとしても並列している別のシステムがバックアップの役割を果たすことで、不可避に発生してしまうエラーによりよく対処でき、結果としてシステム全体の信頼性が高まる。このことは政治行政の分野においても言えることであり(伊藤 2015)、たとえば、Bendor (1985)によるサンフランシスコの公共交通機関についての調査でも同様の結果が得られている。

政党・政策本位の選挙の掛け声のもと、国政選挙では衆議院が小選挙区比例代表並立制、参議院も比例代表制とともに地方区の一入区化が進む中で、政党を軸にした民主制の展開が強化されようとしている。しかし、冗長性の概念に照らし合わせれば、国政において有権者の感じる政党政治の限界や隘路を、地方政治において現在の政党化されていない政治空間が拾っているかもしれない。民主主義の危機が叫ばれる時代に、私たちは民主主義に対する信頼感をいかに有権者から確保するかといった観点からも、地方政治の政治制度を検討する必要があるものと思われる。■

## 《注》

- 1 「平成 26・27 年度第 31 次地方制度調査会」 答申抄
- 2 あわせて本研究会では上記 2 案を軸とするものの、小規模自治体について「投票方法について単記非移譲式 (現行制度) を維持しつつ、選挙区設置を進める案」も代替案として提言している。(「地方議会・議員に関する研究会」 本文 14 ページ)
- 3 都道府県議会議員と政党ラベルについては建林正彦 (2018) 『政党政治の制度分析』 千倉書房。
- 4 <https://forbesjapan.com/articles/detail/17238#>
- 5 「町村議会のあり方に関する研究会」 第 6 回議事概要、1 ページ
- 6 総務省情報通信政策研究所「AI ネットワーク化検討会議報告書 2016」 25 ページ

## 《参考文献》

- Bendor, J (1985) *Parallel Systems: Redundancy in Government*, Berkeley : University of California Press.
- Matsubayashi, T., Ueda, M. & Uekami, T., (2015) 'District Population Size and Candidates' Vote-seeking Strategies: Evidence from Japan', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. 25, 2.
- 東浩紀 (2011) 『一般意思 2・0』 講談社。
- 伊藤正次 (2015) 「多機関連携としてのローカルガバナンス」 宇野重規・五百旗頭薫 (編) 『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』 有斐閣。
- 上神貴佳 (2015) 「地方議会と地域住民自治組織—福井県嶺南地域における基礎自治体の議会を中心に」 宇野重規・五百旗頭薫 (編) 『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』 有斐閣。
- 笹部真理子 (2017) 『「自民党型政治」の形成・確立・展開』 木鐸社。
- 砂原庸介 (2017) 『分裂と統合の日本政治』 千倉書店。
- 中北浩爾 (2017) 『自民党—「一強」の実像』 中央公論新社
- 水谷瑛嗣郎 (2018) 「第 6 章 AI と民主主義」 山本龍彦 (編著) 『AI と憲法』 日本経済新聞出版社
- 柳至 (2018) 『不利益分配の政治学』 有斐閣。
- 湯浅塾道 (2017) 「AI ネットワークと政治参加・政策決定」 福田雅樹・林秀弥・成原慧 『AI がつなげる社会 AI ネットワーク時代の法・政策』 弘文堂。