

松 山 大 学 論 集
第 30 卷 第 5 - 1 号 抜 刷
2 0 1 8 年 12 月 発 行

管見「地方制度調査会答申と地方自治」

妹 尾 克 敏

管見「地方制度調査会答申と地方自治」

妹 尾 克 敏

はじめに

I これまでの地方制度調査会の沿革と第31次地方制度調査会答申の特徴

II 「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制」

III 「ガバナンスのあり方」

おわりに

は じ め に

安倍晋三内閣総理大臣が第31次地方制度調査会(以下、「地制調」という。)に諮問したのは2014(平成26)年5月15日のことであった。具体的には、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」というものであった。これを受けて、第31次地制調が答申を提出したのは2016(平成28)年3月16日のことであった¹⁾。なお、これに先駆けて、第30次地制調から「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」が提出されたのが、平成25年6月25日のことであり、その背景には平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所(以下、「社人研」という。)によって公表された「日本の将来推計人口」(出生中位・死亡中位推計)の存在があることは敢えて言うまでもないところであろう。

ちなみに、この時の統計によれば、我が国の人口は、平成38年時点においては1億2,000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。

たのであり、「平成の大合併」によって行財政能力を強化されたはずの地方公共団体、なかでも三大都市圏における基礎自治体並びに地方圏における基礎自治体における地方行政体制のあり方があらためて考えられなければなかったのである。とりわけ、「三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。」というのであるが、加えて、「指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（以下「地方中枢拠点都市」という。）を核とする圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている。また、地方圏のうち地方中枢拠点都市を核とする圏域以外の地域についても、中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である。」とも言うのである。

このことは、人口減少傾向は、ことさらに強調するまでもなく極めて急速に全国にわたって進行しつつあった一種の「病理現象」であったということもでき、かねてから過密と過疎という人口の偏在現象のもたらした多くの弊害については少なからず多方面において認識されていたはずであったにも拘らず、多くの人口に支えられた東京圏や名古屋圏、あるいは関西圏はもとより、地域の中核的な役割を果たすことが期待されている指定都市や中核市、特例市²⁾等に対してもそれぞれの地域社会の牽引車としての役割が期待されていると読むことができるのである。しかしながら、いまさら、全国土の均衡ある発展を期した構造改革を望むのは「ないものねだり」に他ならないものと言わざるを得ないところであったはずである。かつての全国総合開発計画と呼ばれる国土開発

の観点から行われた高度経済成長期にデザインされた国土の均衡ある発展など望むべくもなかったからこそ、いわゆる「五全総」をもって、そのようなベクトルを持った開発のあり方が根底から揺るがされたのを忘れたわけではないと思うばかりである。要するに、経済社会が疲弊して久しいにも拘らず、なおも量的な拡大を指向する地域社会のあり方を提示しようとしている「姿勢」そのものの正当性が問われているということなのではないかと思われるのである。したがって、その延長上に位置づけられている第31次地制調答申が前提条件ないし背景事情としている第30次地制調答申が、あらためて「自治体間連携」なる手法を提起したからと言って、人口規模による地域社会の区分けそのものの本質を問い直すことに直結したものでないことは言うまでもないところであろう。そのうえ、「東日本大震災の教訓と課題への対応」³⁾と称して、自然災害被災自治体に対する支援や救援に関しても自治体間連携が不可欠であるという「現状認識」を示すに至っては、それではなぜ、ほぼ10年間にもわたって、「補完性の原理」あるいは「近接性の原理」に反するような広域的な市町村合併を敢えて強行したのか、その解答を見出すことは困難を極めるところである。あるいは、もっぱら至近距離に位置する、いわば隣接する基礎自治体間ないし同一都道府県の区域内における近隣自治体間の連携のみを以て自然災害被災自治体の復旧ないし復興が完全に達成できるとももとより思えないし、そのことはその後の相次ぐ自然災害についても全く成果が上がっていないことをみても肯んじられるところであろう⁴⁾。

ただ、こうした受け止め方をせざるを得ないのは、何も地制調自身に直接的な災害復旧作業に関する何某かの貢献を果たせということを要請しているのではなく、地方自治運営それ自体が不可能となってしまった被災自治体とそこに生活する住民にとって一筋の光明とでもいうべき答申内容が盛り込まれてもよかつたのではないかと思えるのである。このような答申が一般論の域を出ないままの抽象的ないし普遍的な記述に終始するのは致し方ないとしても、福祉国家的観点からする何らかの配慮のようなものが答申内容に反映されて然るべき

ではなかったかとも思われるのである。それというのも、第30次地制調は2011年8月24日に「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」(下線部は筆者)について諮問を受け発足したはずであり、少なくとも大規模な自然災害の被害を蒙った自治体、とりわけ基礎自治体(市町村)の担うべき役割や行政体制のあり方に言及されることが期待されていたはずだからである。それにも拘らず、①「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方と住民自治」、②「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」、そして、③「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の役割と行政体制」という諮問の3つの柱には、前述のようにそれぞれの期間で相応に取り組み、先ず①は地方自治法改正によって達成されることとなったのである。したがって、この時の答申は大都市制度と基礎自治体についてまとめられたと言われているのであるが、③の諮問事項については地制調内部においてもその経緯は特筆に値するほどの紆余曲折を経たものであったうえに、結局は明確な制度設計はもちろん、地制調委員の間においてすら共通の理解が得られていなかったようでもある。

例えば、「第30次地方制度調査会には大きな3つの諮問事項が初めから与えられたわけですが、この中の東日本大震災後の基礎的な地方公共団体の役割及び行政体制のあり方は、当初から何を聞かれているのかははっきりしない諮問事項なのです。事務局はこれをどう受け取ったのかと私も聞いたのですけれども、どうも諮問をした側にも2つの思いがあるみたいで、片方では、岩崎委員が言われたように、役場機能を喪失する、あるいは町長自身が亡くなるとか、行方不明になるとか、たくさんの職員が死亡するといった形で、庁舎のみならず、人的にも機能しなくなった自治体があらわれるとか、その後どうやって直接公選の代表者を選び直すのかという問題もあったわけですし、さまざまな問題が

ありました。基礎的な住民基本台帳上の情報とか、戸籍情報が流出するといったこともありました。そういったことを問われているのか、行政体制という言葉を使われると、通常、合併のようなことが念頭に置かれている用語例でありまして、そうすると、被災市町村のこれからのあり方ということが問われているのか、極めてはっきりしないところがあるのですが、諮問した側にも両方の思いがどうもあったのではないかと。どう受け取って、我々が答えるのが難しい課題だったのだと思います。」等という会長自身の発言からも、その特異性が窺えるところとなっているのである⁹⁾。

たしかに、この第30次地制調答申の主要な部分をなす「自治体議会のあり方」や「大都市制度のあり方」については、すでに一定程度の制度化ないし地方自治法をはじめとする関連法律の所要の改正が行われているという積極的な評価を与えることは出来よう。ところが、前述のような重要部分の脱落ないし矮小化こそ看過し得ないところなのである。

本稿においては、こうした視座から、最近における一連の地制調答申によって必ずしも諮問に誠実に対応したとは言えないような部分、換言すれば、本来であれば諮問事項に真摯に応えるべきところ、答申には必ずしも正確には反映されていない部分に対しても焦点を当てながら、我が国における地方自治の制度的枠組みと「平成の大合併」以降の自治体、とりわけ基礎自治体たる市町村の現状認識について若干の問題提起を行いながら、現在の日本国憲法が存続することを前提に、第8章の地方自治の章の持つ存在意義に関する再照射を行おうとするものである⁹⁾。

なお、本稿において直接、考察の対象とするのは第29次地制調『今後の基礎自治体、監査・議会制度のあり方に関する答申』及び第30次地制調『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』並びに第31次地制調『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』までの三つの答申であることをあらかじめお断りしておく。

注

- 1) 正確には、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」として公表されたものであった。この答申の全体の目次は、「第1 基本的な考え方」にはじまり、「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」、「第3 適切な役割分担によるガバナンス」という構成となっている。そして、さらには、まず「第1 基本的な考え方」においては、「1 人口減少社会に対する現状認識」、「2 地方行政体制のあり方」、「3 ガバナンスのあり方」となっている。つぎに「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」の部分は、「1 広域連携等による行政サービスの提供」、「2 外部資源の活用による行政サービスの提供」となっている。さらに「第3 適切な役割によるガバナンス」は、「1 長」、「2 監査委員等」、「3 議会」、「4 住民」に細分化され縷々記述されているところである。
 - 2) 地方自治法の改正によって、従来の「特例市」制度は新たな中核市制度の中に糾合されることとなり（特例市制度の廃止）、地方自治法第252条の22第1項において、「政令で指定する人口」がそれまでの30万以上から20万以上に改められた（人口基準の引き下げ）のは周知のとおりである。
 - 3) 具体的には、「(2) 東日本大震災の教訓と課題への対応」と題して、別項目を立てながら、「平成23年3月に発生した東日本大震災によって、地方公共団体の職員自身が被災し、災害対応の拠点となるべき庁舎が壊滅する事態が生じた。住民を把握するための住民基本台帳データも喪失するなど基礎自治体の行政機能そのものが失われ、大災害時において基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった。被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村、特別区や都道府県が広域的な対応を積極的に行った。東日本大震災の後、遠方の地方公共団体と災害時相互応援協定を締結したり、情報途絶対策等を拡充したりするなど、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が醸成されてきている。災害関係法制においては、順次法改正が実施され、人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等への応援業務の対象の拡大や市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定の創設など、所要の見直しが進みつつある。
- さらに、原発事故災害の影響により住所地以外への避難を余儀なくされている方々に対しては、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発避難者特例法）に基づき避難先の市町村、特別区等により行政サービスが提供されるとともに、避難元市町村による避難場所に関する証明書の交付等により、避難生活に極力支障が生じないような対応が行われてきた。
- このように、東日本大震災の教訓をもとに、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が進められつつある。」という

認識が示されているとはいえ、現実には発生した自然災害のみならずその後の原発施設の復旧策等についての実現可能性が説得力を以て想定されてきたとは言い難いままなのである。つまり、この未曾有の自然災害の発生を教訓にするというのであれば、その後の自然災害発生の蓋然性やその被害状況の正確な把握に関する手法が考案されたという情報に接していないし、然るべき対策が講じられるというのであれば、中央政府の関係機関だけに留まらず、都道府県並びに市町村相互の間で共有されていなければならないところ、残念ながらそのような事態には至っていないというほかないのである。

- 4) 東日本大震災のその後の状況が、仮設住宅住まいを余儀なくされるなどの実態に象徴されるような、未だに元の住所地に戻れないままの被災者が少なからず存在しているということのみを以ても完全に復旧せず、従前の生活と同質の「人生」を補償され得ていない冷厳な事実が、看過できないところであるばかりでなく、その後の数年間においても記憶に新しい地震や風水害が相次いだことは周知の通りであろう。例えば、2001（平成13）年に降だけに焦点を当てても、3月24日のマグニチュード（以下、単にMと表記する。）6.7の芸予地震をはじめ、2004（平成16）年10月23日に起きたM.6.8の新潟県中越地震（2007年7月16日の新潟県中越沖地震も同じくM.6.8であった）、その後も2014年8月20日の広島市北部における土砂災害、同じ年の9月27日に起きた御嶽山の噴火、さらには2016（平成28）年4月14日の熊本地震（震度M.6.5～7.0）とまさしく地震列島の名に相応しいほど頻発しているのが分かる。これらに加えて、2018（平成30）年7月上旬には西日本一体が観測史上初めてとも言われる豪雨災害に見舞われてしまったのである。これらの災害に対して、その都度講じられる対象療法的「彌方策」は夥しい数に上るものと思われるが、今に至るまで根本的な対応策が樹立されたという情報に接していない。
- 5) 要するに、いわば震災復興への対応を求められたはずの第30次地制調において、取りまとめ役の専門小委員会委員長であった碓井光明教授はもとより、全体の会長でもあった西尾勝教授においてすら、極めて後ろ向きともいべき発言を繰り返していたのである。その結果、諮問の文言の中に明記されていたにもかかわらず、西尾会長自身の解釈によって、「震災によって役場機能を喪失したり基礎的情報を復元するといった事態への対応」と「そういった事態を踏まえ、被災市町村のこれからのあり方について、合併等を念頭に置いた諮問」という整理が行われることによって、結局は、震災後の「東日本大震災復興基本法」なる実定法やいわゆる「原発避難者特例法」によって既に措置済みであるという認識が示されただけに終わり、いつの間にか東日本大震災の教訓なり課題なりという語句そのものも答申から完全に抜け落ちてしまったわけである。

この点については、堀内巧「第30次地方制度調査会答申の読み方－都市機能の「集約とネットワーク化」をめぐる」自治総研通巻418号2013年8月号40頁～、特に42～44頁の「2 第3の諮問事項は何を訊いているのか」と題する部分（この第3の諮問事項とは、「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」を指している）では、この議論が始まった第27回専門小委員会以降第36回専門小委員会までの9

回にわたって『基礎自治体のあり方に関する論点について（案）』が示されてから、それまで続いていた「混乱」が「何を問われているのか」という疑問として明確に提示されたのは第31回専門小委員会の席上で太田委員から出された疑問に対して、確井委員長から発言を求められた、この小委員会における西尾会長自身の発言は、議事録から本文において確認したとおりである。この発言は、片山総務大臣が第1回総会で「復旧・復興の主体であります自治体を見た場合に、これまでの地方自治の体系というのは平時を前提にした体系になっておりまして、今回のように本当に役場機能が喪失する、地域の拠点が本当に機能しなくなるようなことが一時ありましたけれども、そういう事態にあって市町村の在り方、県の役割、県や市町村と国との関係の在り方、こういうことについて少し点検を加えて、必要なことは制度の中に盛り込むべきではないかと痛切に感じておりまして、その点につきましても御検討、御議論をいただければと思っております。」と述べたことへの結論となっている、と評価しているが、この時の壊滅的な地震被害を日常的な地方自治運営の教訓にするのであれば、平時ではなく、むしろ「有事（非常時）の際の地方自治のあり方」とでもいうべきものについて何らかの言及が行われてもよかつたのではないかとと思われるほどなのである。

6) この時点における内閣は、初代鳩山由紀夫内閣総理大臣の次に登場した第二代菅直人内閣総理大臣の率いる民主党政権であったが、第三代の野田佳彦内閣を以て3年9か月の民主党政権は再び自民党と公明党の連立政権の安倍晋三内閣に交代させられることとなったのはすでに周知の事実となっている。また、この地制調答申の窓口ともいうべき総務大臣も、交代していて、諮問した菅直人首相と答申を受け取る際の安倍晋三首相と同じく片山善博大臣から新藤義孝大臣と交代していて、大震災の復旧や復興以上に政権の安定が求められていた時期であったということもできよう。そのために、例えば、「被災地」の今後のあり方をはじめとする東日本大震災の教訓と課題への対応については明確な指針が示された答申が出されたわけではなかったのである。ある日のテレビ画面には、菅直人首相自身が、被災住民の一時的に避難していた体育館か何処かで中途半端なお見舞いのような、挨拶のような対応をしたために、居合わせた被災住民から口々に対応の遅さや不十分さを非難される場面が映し出されたことがあった。そのときには、東京電力福島原発の事故処理のまずさも重なって、被災住民の口からは極めて厳しい糾問調の言葉が発せられ、内閣総理大臣自身に対する権威も権力もほとんど意味をなさないほどであった。結局、第30次地制調はその答申を提出する際に、東日本大震災から得た教訓としては、「広域的な自治体間連携や事前の備えへの機運が醸成されている」という点である、と評価されているのである（堀内巧、前掲論文43頁）。そして、この震災の教訓と課題への対応については、専門小委員会や総会の中でも、例えば「措置中・措置済み」、あるいは「所管外」といった認識が示されることとなり、「集約とネットワーク」とを掲げた第30次地制調は、最終的には「太田委員から「さて、諮問事項はどう解釈するべきだったのでしょうか」と問われた確井専門小委員長は、「諮問をどう理解すべきか」という大変な難題を突きつけられて、

小委員長は余りよく理解していない」として回答を西尾会長へ振ってしまう。そこで答えた西尾会長は、「難しいことを聞かれている」と断った上で次のように述べた。」という厳しい評価が象徴しているように（堀内巧，前掲論文42頁），諮問に対して正面から答えるということができなかったということの意味しているのである。

I これまでの地方制度調査会の沿革と 第31次地方制度調査会答申の特徴

「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」という標題で2016（平成28）年3月16日に畔柳信雄会長から安倍晋三内閣総理大臣に提出された第31次地制調答申は，2014（平成26）年5月15日に諮問されてから1年10カ月の間の調査審議を経ており，「個性を活かし自立した地方をつくる観点から，人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方，議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について，調査審議を求め」られたものであった。したがって，この答申は，①人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方，と②議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等，という二つのテーマに関する提言を行っているものとみることができよう。

本稿においては，この第31次地制調答申の概要ないし輪郭を描出しながら，それぞれのテーマに沿って議論された経緯と提言された内容に検討を加え，残された課題を指摘しておくこととしたい。

まず，答申全体の構造は，三部に分かれ，「第1 基本的な考え方」（「1 人口減少社会に対する現状認識」，「2 地方行政体制のあり方」，「3 ガバナンスのあり方」），「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」（「1 広域連携等による行政サービスの提供」，「2 外部資源の活用による行政サービスの提供」），「第3 適切な役割分担によるガバナンス」（「1 長」，「2 監査委員等」，「3 議会」，「4 住民」）というものであった。こ

のうち、「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」の「1 広域連携等による行政サービスの提供」の部分については、冒頭の「第1 基本的な考え方」の「2 地方行政体制のあり方」〔(1) 広域連携等による行政サービスの提供〕の部分においてすでに、「人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源に限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的でなく、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方公共団体間の連携により提供することをこれまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。」と言及している。このことが、さらに「2014（平成26）年の改正地方自治法第252条の2によって新設された「連携協約制度」をはじめ、事務の共同処理の仕組みを活用して自治体間連携を推進していくべきである。」と提言されている。そして、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進されるべき広域連携は、市町村間の連携を基本としつつも、「中山間地や離島等の条件不利地域のように、市町村間の連携による課題解決が困難な地域においては、広域自治体としての都道府県が保管を行うことが考えられる。」というのである。「平成の大合併」によって、新たに生み出された広域連携の困難な地域をフォローアップするために如何なる方策があるというのであろうか。答申の該当箇所を手掛かりに、可能な限り詳細に検討していくこととしたい。

Ⅱ 「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制」

答申の冒頭の「基本的な考え方」の二つ目の柱である「地方行政体制のあり方」においては、「地域社会の持続可能性を高めるためには、地域の総力を結集して人口減少がもたらす課題に対応する必要がある。」という問題提起を行ったうえで、特に市町村においては、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する自治体である以上に、「地域経営の主体」として人口減少を食い止めるために必要な施策や、人口減少に伴って発生する課題を解決するた

めに必要な人口減少対策を講じながら、持続可能な形で人々の暮らしを支える行政サービスを提供する必要があるというのである。第31次地制調の第2回総会において審議すべき項目が確定したといわれるが、そのいずれの項目を見ても俄かには理解することができないものばかりである¹⁾。

例えば、「人口減少社会」という認識は、いうまでもなくあの「増田リポート」が引き金となっていることは言うまでもないところであるが、このレポートの根拠として採用されている「合計特殊出生率」なる指標等は、日常生活に追われる国民の大半には馴染みの薄い言葉でしかなく、誤解を恐れずに換言すれば、要するに結婚したにも拘らず、妻たる女性が自らの水準を低下させることなく定年退職までの生活の安定を維持しながら老後の不安を払拭しようとして、敢えて自分の子供をつくらないために、一方で超高齢化社会の到来と言われながら、漸進的に日本全体の人口が減少していくという傾向を表現するものであったとすることができよう。そして、この時には同時に個別具体的な市町村を挙げて、『消滅可能性都市』という烙印を押し、それぞれの自治体自身が、人口減少を食い止めるための政策を企画立案し実行に移すことこそが不可避であると警鐘を鳴らしたわけである。また、こうした動向に即応するように、『まち・ひと・しごと創生法』（以下、「創生法」という。）が公布されたのが、2014（平成26）年11月28日であり、12月2日に施行されたのである。この時期には、いずれの自治体においても、「定住人口と交流人口」という聞き慣れない言葉が多用されるようになったことはいまでも記憶に新しいところであろう²⁾。かくして、多くの地方圏の市町村は、それぞれ個別の「まち・ひと・しごと創生戦略」を樹立すべく鳩首合議を始めることとなって、いかにして人口減少を食い止めるか、推定される減少人口基準以内に当該自治体の区域内人口を維持すべく多様な方策を講じようとしているところなのである。ここに至って、「移住ないし定住」方策の花盛りとなっていくのである。しかしながら、いまでも相変わらず人口減少問題は広範かつ深刻なひずみをうみ、国はもとより個々の自治体にとっても手探り状態が続いていて、いわばその進捗状況は極め

て不透明である。第31次地制調においても最終的には人口減少を食い止めるための具体的方策を提起することについては紆余曲折を経ながらも、会議体としては答申に盛り込めるような調査審議を行うことは諦めざるを得ず、人口減少に伴って発生する課題を解決する方策についてもわずかに制度改革に限定する答申となってしまったのである。2年近くかけた答申は人口減少対策についても、依拠する論点と提起する方策や手法も基本的には、第30次地制調答申を繰り返す陳腐なものとなってしまった。そのうえ、一方、第30次地制調で大都市中心に講じられた圏域・連携・補完の仕組みは、第31次地制調では自治体行政サービスの持続可能性に焦点を当てた結果、小規模町村への対策としての色彩を強めていると評されているところである³⁾。かような読み方は、至極もったもなしな評価であるし、かつてのように「地制調」という存在そのものに集められていた尊敬やそのような内閣総理大臣の諮問機関の公表する「答申」や「提言」に関わる権威は大きく揺らぎ始めているというほかないのである。

しかしながら、現在すでに第32次地制調が発足し、2018年7月には第1回総会と専門小委員会が開催されている。このたびの諮問内容は、「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・私へ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。」というものであった。第31次地制調の存在意義並びに答申内容について一面ではかなり厳しい評価が下されながら、なお、この諮問事項に触れるとき、いったいこの第32次地制調では何を主要なテーマとして、どのような立ち位置にたって、如何なる手法で答申を得ようとするのか、残念ながらわからないままである。そのうえ、第1回総会に出席したいわゆる地方六団体の代表者のうち、全国市長会会長⁴⁾、全国町村会会長⁵⁾、全国市議会議長会会長⁶⁾、全国町村議会議長会会長⁷⁾の4人は相次いで意見を表明し、相当程度の時間をかけた慎重な審議あるいは自治体現場の声を反映するような選択可能な制度や仕組み、さらには基礎自治体相互間の水平的補完を可能とするような議論、等が望まれる

と主張しているのである。

一口に、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制」といっても、人口減少を食い止めるための方策に対する『打ち出の小槌』はもとより存在せず、地震等の大規模自然災害を復旧し、復興させるための『特效薬』も望めないのが現実であろう。そうであればこそ、地方六団体の中でも特に、いわゆる基礎自治体の連合体たる全国市長会（市議会議会議長会）や全国町村会（超村議会議長会）の総意でもある「現場の声」を反映した多様な制度をメニュー化し、そのメニューからそれぞれの自治体が自らの判断で選択することができるような枠組みこそが求められているのではないかと思われる。少なくとも第29次地制調において調査審議され答申された「今後の基礎自治体及び監査、議会制度のあり方に関する答申」において、特に基礎自治体の自由度の拡大を図るための措置として講じられた議員定数の法定上限数の撤廃や議決事件の範囲の拡大、あるいは行政機関の共同設置、さらには市町村の基本構想の策定義務の撤廃等々のように、具体的に地方自治法の改正を伴うこととなったものは、誰の眼にも変化が明らかなものと受容されるが、第31次地制調答申以降はその限りではないということができよう。もはや、全国的に「人口減少」傾向が急速に進展している状況の下で、地方行政体制のあり方によってはそれを食い止めることができるなどとは誰一人として、それが可能になる等と考える者はいないはずである。それにも拘らず、自治体間の広域連携をはじめ、旧来のいわゆる「フルセット主義」に基づく自治体によることが繰り返されている点は看過することができない。つまり、これからの自治体、とりわけ市町村という基礎自治体が、進行しつつ人口減少を食い止め、定住人口や交流人口の増加に貢献し、移住や定住を推進する起爆剤となり得るとでもいうかのような楽観的な観測に基づいた地方行政体制の構築が不可欠であるかというような文脈は第31次地制調答申を待つまでもなくすでに成り立たなくなっているという認識を共有すべきところなのである⁸⁾ところが、第31次地制調答申は相変わらず、東京、名古屋、大阪を中核とする「三大都市圏」と総称される「大都会」とそ

れ以外の「地方圏」と呼ばれる「田舎」を対比しながら両者を峻別して論じようとするのであり、その立脚点そのものが「田舎」を代表する全国町村会等からは当初から受け容れられてこなかったことに当事者たちは気づくべきだったのである。ただ、その立脚点の相違も第30次地制調答申までは辛うじて並びを見せずに第30次地制調答申の延長上に、自治体間の広域連携協約制度を導入することで然るべきベクトルを共有することができたし、議会制度や監査制度の現状や課題が提起されたのは2007（平成19）年12月4日の第29次地制調第4回専門小委員会の席上のものであったので、ほぼ10年間に及ぶテーマとして維持されていたことが容易に分かるところである⁹⁾

以上の考察から、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制のあり方」という命題の設定自体が、おそらく無理だったのではなかったかという疑念を抱かざるを得ないところである。つまり、地方行政体制を確立することが人口減少対策に直結し得ないことはもとより、いわゆる条件不利地域と呼ばれる中山間地や離島などの厳しい現状に直面したとき、旧来の自己完結的でフルセットの市町村という名の基礎自治体の存続の可能性すら揺らぎつつあるところ、平成の大合併によって行財政能力を強化されたはずの市町村が単独で運営ないし経営できなくなったことを受け容れたうえで、「自らの創意工夫により、自主的に行政サービスを提供する必要がある」けれども、そのためには「ICTの活用などのような社会経済の変化を踏まえた対応が求められる。」というのである。そのためには、①平成26年の改正地方自治法第252条の2によって導入された「連携協力」制度、をはじめ②外部資源の活用や、③市町村及び都道府県の役割、自治会や町内会、NPOなどの地域コミュニティを支える主体の役割を明確にしたうえで、自治体地震が自らの業務の見直しをするのに加えて、行政サービスの持続可能な提供を行わなければならないというのである。そして、そのためにも「連携中枢都市圏」等におけるインフラの広域再編等のような圏域単位の対応が求められるような困難な課題に対応していく必要があるといい、それ以外の都市として、一定以上の規模と能力を備える複数の都市が存

在するような場合には、核となる都市と近隣市町村との間の連携中枢都市圏の形成が困難である場合であっても統一のかつ一体的な取り組みが必要となるとも言うのである¹⁰⁾

注

- 1) 堀内巧「第31次地方制度調査会答申を読む－地制調の役割の変化にも着目して－」（自治総研通巻451号2016年5月号53頁）によれば、

I 人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方

- ① 「人口減少社会に的確に対応する」とはどのような状態をいうのか。
 ○人口減少を食い止めるために必要な施策（食い止め策）と、人口減少に伴い発生する課題を解決するために必要な施策（課題対応策）との関係をどのように考えるか。
 ② 人口減少社会に的確に対応するために必要な具体的な施策は何か。
 ○地方圏に生じる課題を解決するために必要な施策は何か。
 ・連携中枢都市圏や定住自立圏の形成等の市町村間の広域連携をどのように進めていくか。
 ・市町村間の広域連携が困難な地域において必要な施策は何か。
 ○三大都市圏に生じる課題を解決するために必要な施策は何か。
 ○三大都市圏から地方圏への人口移動や地方圏での定住を促進するために必要な施策は何か。
 ③ ②の施策のために見直しが必要な地方行政体制は何か。

II 議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方

- ① 地方公共団体のガバナンスにおいて、議会、監査委員、長、住民は、それぞれどのような役割を果たすことが求められるか。
 ・議会は意思決定機能や監視機能等の役割をどのように担うべきか。議会が住民の代表として適切に役割を果たすために必要なことは何か。
 ・監査の独立性、専門性を高め、監査に求められる監視機能を適切に発揮するために必要なことは何か。
 ・住民訴訟等の住民による行政のチェックと長等の責任のあり方についてどう考えるか。
 ・地方公共団体における内部統制のあり方をどのように考えるか。
 等
 ② 議会、監査委員、長、住民のそれぞれの役割を踏まえ、地方公共団体のガバナンスが全体として機能を発揮するためには、どのような仕組みであるべきか。

という項目となっていたようである。

2) 増田寛也 編著『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減－』ではさすがに、「合計特殊出生率」という用語が、括弧書きで「ひとりの女性が一生に産む子供の平均数」と表現され(2頁)、「人口減少は、出生数現象という『少子化』によってもたらされるものだが、その要因としては、未婚化、晩婚化という『結婚行動』の変化と『出生力(夫婦当たりの出生児数)』の低下が挙げられる。」と言い、「婚外子が極めて少ない我が国の場合は、『結婚行動』の変化が特に大きな影響を与えている。」(11頁)と分析している。したがって、こうした警鐘を鳴らし続けることによって、「消滅可能性」とは逆の「持続可能性」を探ることが全国の自治体に求められているというのであるが(23頁)、それでもやはり896の消滅可能性都市、なかでも2040年時点において、人口一万人を切る523自治体の消滅可能性の高さを指摘する。しかも、この523自治体は全体の29.1%にもものぼるというのである。そのうえ、このような人口減少が加速度的に進行していく際には、人口の「自然減」に加えて、「社会減」が見込まれ、大都市圏という限られた地域に人々が凝集し、高密度の中で生活している「極点社会」が到来するともいうのである(31～32頁)。

また、「創生法」のいう「まち・ひと・しごと」とは、結局のところ第1条に明記する「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会をになう個性豊かで多様な人材の確保及び地域における多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること」によって、特殊日本的な急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくこととなるものと考えられていることが分かる。特に、安倍内閣に平成26年9月に設置された「まち・ひと・しごと創生本部」を皮切りに、11月には「創生法」が公布され、12月には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定される等という一連の動きに同調するように、創生法第2章「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の第8条を根拠に国のレベルの目標や基本的方向等が盛り込まれると、都道府県(第9条)と市町村(第10条)においても同様の組織づくりが行われ、全国一律に地方創生という名の政策展開が強力に推し進められていったところである。ただし、これらに共通する特徴は、かつて竹下登内閣の主導の下で、当時の3,200以上に及んだすべての市町村に一律1億円が公布された「ふるさと創生事業(「自ら考え自ら行う地域づくり事業」)を彷彿とさせる交付金制度の際に喧伝された使いみちの自由度が高いという特徴に通底する地方創生交付金制度の自由度の高さであったところ、2014年度の先行型交付金や2015年度の加速化交付金という手法を用いて、いわば、もったいをつけながら運用された交付金の実態は、実際の申請手続き面での困難さや従来の交付金制度との比較から判断しても、全体としてはその使い勝手の悪さなどを理由に多くの自治体にとって極めて不評であったようである。このような指摘については、小磯修二、村上裕一、山崎幹根『地方創生を超えて－これからの

地方政策-』（岩波書店 2018年）28～30頁等を参照のこと。

3) 堀内、前掲「第31次地方制度調査会答申を読む」によれば、「答申のトーンを決めるのはもはや地制調自身ではない。地制調は、改革の中心から外れ、受け身の位置づけになっていて、昨今の地制調について観察する際には、第31次地制調のように周辺の省内研究会での検討内容と地制調審議との連続性を注視することが必須である。しかしながらこのような専門家のみによる、当事者不在の審議については、それがどれだけ専門的かつ高度な議論の蓄積であろうとも実際の改正につながるとは限らない。さらに往々にしてこういった過程は水面下で進行するため不透明になりがちである。ここには時間の経過やアクター間の調整過程等のダイナミズムが存在するため、政治・政策過程論的研究・分析を慎重に行う必要があろう。地制調の動向分析の手法は、転換点を迎えている」（77頁）と断言さしているのである。そのうえ、人口減少対策に関しても、圏域・連携・補完のしくみが第30次地制調では大都市中心だったにも拘らず、第31次地制調では小規模町村対策としての色彩を強め、最後には、「政府の推し進める鯛の頭たる「地方創生」政策に沿ったものであることは言うまでもないが、都市部依存型の圏域行政運営は圏域内市町村の序列化を進め、かえって分断を助長するのではないかと危惧をいだかざるをえない。」と言っているのである。

4) 全国市長会の立谷秀清会長（福島県相馬市長）の発言は次の通りである。つまり、「今日の諮問の内容は、圏域における協力体制をどうやっていくか。これは多分必要なことだろうとは思いますが、そのあり方について2040年を見据えて今から検討しなさいと、そういう内容だったと思います。ところが、昨日、総務省の研究会の研究レポートがホームページにアップされています。その内容について読売新聞、朝日新聞等々で掲載されました。その内容が余りにも唐突だったので、市長たちの間で極めて唐突感が走っております。

というのは、人口減少社会に対する懸念というのは、増田さんのレポートです。あれは平成26年だったと思います。それを受けて地方創生という考え方が出てきたわけです。それぞれの市町村で地方創生総合戦略をつくって、それぞれ自主独立の精神でやっていこう、できるだけ頑張ろうと。まだ3年、4年なのです。その3年、4年で、どうせだめだから、圏域という新しいガバナンスをやりましょう。新しい体制を法制化しましょうというようなことがこの研究会のレポートに書いてあるわけです。これは、今やっている努力に水を差す以外の何物でもない。

さらに、地方分権という考え方のもとに、地方分権のあり方あるいは地方の将来のあり方を議論しようとしているときに、少なくともこの研究会には地方の代表が全く入っていないわけです。これはおかしな話。この議論を進めていくに当たって、我々地方の自治体、市町村長の意見を十分参考にしながら、このようなものが出てくると非常に困るのです。これは勇み足だと私は思っています。これを出すのだったらもっと時間をかけて、もっと協議をして、調査をするのはいいし、みんなそのことを自覚しながら考えるのもいい。考

えなければいけない問題だと思います。ですが、この結論を出すのは相当慎重な時間をかけないといけないと思うのです。ですから、極めて慎重な議論が必要になる。例えば小規模自治体はやっていけないだろう。これは誰でも想像がつくわけですが、このレポートによると県の天領にするような考え方ですね。それで果たしていいのかどうか、県はやってくれるのかどうか。こういうことは小規模自治体そのものが考えなければいけない。今、彼らも含めて地方創生の努力をしようとしているところです。その努力の成果もまだ検証できないうちに、どうせあなた方は2040年にだめになるのだよという議論が果たして適切かどうか。これは大臣に十分お考えいただきたい。これは私一人の意見ではなくて、昨日、色々な市長たちから意見をいただきました。ですから、この議論は実に慎重に進めないといけないし、結論を出すとしたら、相当な時間をかけて出していかなければいけない問題だと思っておりますので、ひとつその点をよろしく御検討願いたいと思います。」というものであり、前述した東日本大震災の被災地域所在の自治体の長としての偽らざる心情が吐露されているものとも言えよう。

5) 全国町村会の荒木泰臣会長（熊本県上益城郡嘉島町長）の発言は、「立谷市長会長がおっしゃったことに同意見でございます。2040年を見通した人口の動向のお話をいただきましたが、全国の多くの町村では人口減少、そして少子高齢化をはじめとする課題が何年も先行しています。いわば課題先進地として懸命に地域経営を行っているところでございます。しかし、危機をあおり、暗い話ばかりになるのもどうかと思います。

今日は時間も限られておりますので多くは申しませんが、地方自治制度をはじめ、色々な国の制度や決まりを整えることと、実際の現場で住民とともに汗をかきながら実行していくことの間に、私たち町村行政があります。住民の顔を思い浮かべ、試行錯誤、創意工夫を凝らしながら、日々真剣勝負の行政運営を行っているところであります。

ぜひ、この調査会では、机上の発想ではなくて、現場の実態を踏まえ、私たちの声をしっかりと受けとめてもらいたいと思います。特にこれからの検討に当たりましては、上からの押しつけということではなくて、選択可能な制度や仕組みが色々と準備され、その中から自治体が主体性を持ってこれだというもの自ら選択し、実行できることが何よりも重要だと思います。

課題が先行する町村の取り組みは、必ず大都市の手本になると思いますし、私どもが主張する、都市と農山漁村が共生する社会の実現にも繋がるものと確信します。ぜひとも町村のような小規模な自治体、農山漁村を抱える地域などが希望を持って地域から元気と活力を発信していける地域づくりができるよう検討をお願いいたします。」というものであった。嘉島町自身には熊本地震の直接の被害があったのかどうかが寡聞にして知らないが、地震被害の大きかったことが報じられた益城町と同じ郡に属しているところから、まさに被災地を含む自治体の復旧や復興に然るべき対応をしてきたものと思われる。その点を踏まえると、「机上の発想ではなくて、現場の実態を踏まえ、私たちの声をしっかりと受けと

めてもらいたいと思います。」という発言の含意するところは極めて深く非常に重いものとも思われるところである。

- 6) 全国市議会議長会の山田一仁会長（札幌市議会議長）の発言も、前二者と同様の立ち位置であると思われるが、次の通りである。つまり、「全国市議会議長会の会長を仰せつかっている山田でございます。地方六団体ばかり意見を述べさせていただき、恐縮しています。

このたびの地方制度調査会は、近年の調査会の諮問事項が市町村間の連携あるいは三大都市圏における自治体連携という類似のテーマが引き続いておりますけれども、これまでの各答申を受けて、何が実現され、何が課題として残っているのかを再整理し、そして、これまで積み重ねてきた議論が手戻りしないようにしてもらいたいとお願い申し上げます。また、その上で調査会では具体的に何をしたいのか。その方向性を明確にさせていただきたいし、あらかじめ委員の間でも共通認識を持てるようにしていただきたいとお願い申し上げます。

その中で、連携中枢都市圏構想の推進もありますけれども、この要件に該当する都市というのは、三大都市圏を除いて61都市しかないのであります。今、市長会の立谷会長がおっしゃったように、確かに小さい都市は人口減でなくなる、消滅だと言われているわけですが、そういう都市の方がこれからどうやって生きるか必死になってやっているところでもあります。人口がなくなるから都市がなくなればいいというものではありませんので、特にそういう都市が連携中枢都市圏等の対象から外れているということはどういう措置なのだということで、小さな都市は不安を持っているというのが実態ではないかと思えます。

都市間連携や民間活動の推進を小さな都市も一生懸命やっております。広域連携の仕組みづくりの検討も行ってほしい。そしてまた、各自治体間の裁量による柔軟な対応が可能となる政策を打ち出すことが必要であると思えます。特に小規模な市町村が行政機能を維持することが可能となる方策を検討していただければと期待をしております。また、今後、地方行政体制では、都道府県による垂直的な補完というよりも、いわゆる我々基礎自治体の水平的な補完が基本にできるような検討をしていただきたいことをお願い申し上げます。以上です。」というものであった。

- 7) 4人目の全国町村議会議長会の櫻井正人会長（宮城県宮城郡利府町議会議長）の発言は、「全国町村議会議長会の櫻井でございます。

先ほど町村会の荒木会長が申し上げましたが、我々議会といたしましても、人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークを迎える2040年を見据えた自治体戦略は必要不可欠だろうと思っております。今後テーマごとに検討が行われると思っておりますが、現在、町村においては地方創生の実現に向けて懸命に取り組んでいる最中でありまして、地方制度調査会におきましても、町村を後押しするような、町村を活かすような調査会であってほしいと願っております。我々町村もしっかりとこれに向き合い、議論を重ねながら、生き残れるとい

うよりも、活かす町村、地域であってほしいと思っております。どうぞよろしく願いいたしたいと思います。私からは以上であります。」というものであった。この会長自身も、東日本大震災の被災地域を住所としているわけであり、前述したように、東日本大震災の「教訓」も「課題」もいずれも、真正面から取り扱われずなんらのコメントさえ提起されなかったことに対して、おそらく漠たる不安と人の痛みを分かち合えない組織とその構成員にも相応の不満を抱いていたとしても不思議ではなからう。

8) 例えば、江藤俊昭「第31次地地方制度調査会と住民自治(上)」では、「②行政サービスの重層性=『総合行政主体』論からの離脱」という見出しの下で、「市町村の重要性が指摘され、いわゆるフルセット主義に基づく『総合行政主体』論は採用されていない。「住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割を有する市町村」という文言があるが、この『総合的』の意味は、単独で担うべきということではない。そもそも総合性とは、行政サービスに関して政策過程全般にわたって自治体がかかわり、都道府県も含めて自治体間連携・保管によって提供することである。」とし、『総合』の意味の逸脱としての「総合的な行政主体」論が採用されず、その是正が行われている」という。また、「あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的でなく」という認識に立っていると及している。「議員ナビ-議員のためのウェブマガジン」2016年4月11日)

9) 伊藤正次「第31次地方制度調査会における「ガバナンス」-用法をめぐる省察-」都市問題第107巻第10号44頁においては、諮問事項の第1(人口減少社会に対応する三大都市圏・地方圏の地方行政体制のあり方)と第2(議会制度や監査制度)は、第30次地制調路線を引き継ぎ、第29次地制調や地方行財政検討会議でも扱われたものであるが、「これらが「地方公共団体のガバナンス」を構成する要素と捉えられ、諮問事項に加えられた。」という。

10) 特に、第31次地制調答申の「第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制」のうち、「1 広域連携等による行政サービスの提供」という大項目の中では、「(1) 地方圏」と「(2) 三大都市圏」に続けて「(3) 東京圏と地方圏」という項目を立て、東京圏への大幅な転入超過、つまり東京一極集中減少に対する多角的な対策の必要性を特筆している部分がある。これが、東京圏から地方圏への「(3)② 移住・交流」の促進策に関する提言である。具体的には、東京圏居住者が複数の地方圏等との絆を維持するための方策として、「地方圏にある市町村がつながりのあるものを把握し、定期的に情報を提供することや地域の課題について意見を求めること等の工夫を行うことは可能である。」という認識を示しているのである。しかしながら、そのための仕組みを設ける場合には、憲法第22条で保障される「居住移転の自由」を制約しないように留意し、例えば、地方圏における生活体験等を通して「二地域居住」を経た上で移住を進める方法や「二地域居住」者の生活支援目的の見地から、「公の施設」等の住民へのサービスを住民以外にも拡大する方法、あるいは「地域おこし協力隊」のように、住民票の地方圏への移動を伴う生活体験の

方法、などの諸方策について引き続き推進すべきことを強調している。要するに、地方圏に居住する「住民」以外に対する情報提供や意見表明の仕組みを構築し、いわゆる「二地域居住」者や「地域おこし協力隊」員等の住民以外の者や外部の有意な人材の確保をこれまで以上に積極的に推進し、新しい人材を地方圏の自治体を中心とした地域経営に参画させることや新しい提案を受け容れる土壌を醸成することが必要であるというわけである。具体的な方策のサンプルとしては意味があるとは思われるが、その普遍的な存在意義についてはなお疑問なしとはしないところである。

Ⅲ 「ガバナンスのあり方」

第31次地制調答申のもうひとつの柱として提起された「ガバナンスのあり方」についてはすでに巷間多くの論者によって多様な論議を生んでいるところである。その背景には、前述したフルセット主義の基礎自治体のあり方が破綻したために、資本主義市場経済の下における新たな潮流となったNPMという一種の「哲学」があったはずである。このことは、おそらく広く「公共」の守備範囲が変貌し、国民や住民が大きな政府の下で一方的な行政サービスの「消費者」であり続けることが極めて困難となった結果、旧来の強固な官僚制に裏づけられながらもっぱら国家機関ないし公的機関が安定的な行政運営を行うことが何よりも「善」であったという認識を放擲することを意味しているはずである。現代国家における歴史的事実として残されているのは、M. サッチャーが牽引した1980年代のイギリスとそれに端を発したアメリカ合衆国のレーガノミックスや我が国の国鉄、電電公社、専売公社の民営化に象徴される中曽根革新路線の「成果」であろう。そのうえ、2001年以降の日本においては、小泉純一郎政権の登場によって、「民営化と規制緩和」という指標の下に「官から民へ」、「地方にできることは（国ではなく）地方（自治体）に任せる」という発想が市民権を得て、ガバメントからガバナンスへという方向性が定着していったわけである。この「ガバナンス」という用語ないし概念の持つ多義性については、その原義である「舵取り」（英語の *pilot* や *steer* にあたり、その出自はギリシャ語の *kubernân* に求められ、中世ラテン語の *gubernare* に繋がるとい

われる)であって、両者の異同が解説されているところである¹⁾

このガバナンスという言葉が用いられてきたのは1980年代後半以降の社会科学分野であったといわれているが、学会等をはじめ日本社会において人口に膾炙し始めたのは1990年代の後半であったのは周知のところであろう²⁾

以上のような、いわば正体不明の用語ないし概念を用いなければ今後の地方自治のありようをデザインすることができないような事態に直面している「日本型地方自治」は果たして、これまでのように特定の制度ないし機構に関する改革を示唆するような具体的提言を内容としてきた答申とは別異のベクトルを示そうとすることの持つ意味は奈辺にあるのであろうか。答申の該当部分を少しく読み進めることとしよう。「第3 適切な役割分担によるガバナンス」と題する項目の下に書き込まれているのは、①長、②監査委員等、③議会、④住民、という4つの主体である。本稿では紙幅の関係もあり、②監査委員等及び③議会は割愛し、別稿に譲ることとするが、残る①長と④住民について若干の検討を加えることとしたい。

まず、答申では、長に関する「基本的な認識」の部分において、自治体の事務を全般的に統轄し、代表する立場にある長の「意識」の重要性に言及する。つまり、民間企業が会社法等による内部統制が導入されているにも拘らず、自治体においても公金を扱う主体たるべく行政サービスの提供等の事務上のリスクを評価及びコントロールし、事務の適正な執行を確保する体制を整備運用することの責任を長自身に求めているのである。これを推進することによって、①マネージメントの強化や②事務の適正性の確保を促すこと、③監査委員の監査の重点化・質の強化・実効性の確保の促進、④議会や住民による監視のために必要な判断材料の提供等の意義が考えられるというのである³⁾

そして、次に、そのための「(2)内部統制のあり方」においては、①内部統制体制の整備及び運用の責任の所在という見出しの下で、「長と議会の二代表制の下において、地方公共団体の事務を適正に執行する義務と責任は、基本的に事務の管理執行権を有する長にある」という認識に立って、「長」の内部統

制体制の整備及び運用の権限と責任を明記し、人口減少社会において資源が限られる中においては、地方公共団体の事務処理に当たり、「外部資源の活用が重要な選択肢となっていくが、当該外部資源に地方公共団体が出資するなどして一定の関係がある場合には、地方公共団体と同様に内部統制の取り組みを促していくことにより、事務の適正性を確保すべきである。」というのである。

さらに、②評価及びコントロールの対象とすべきリスクという項目の中で、「内部統制の対象とするリスクは、内部統制の取り組みの段階的な発展を促す観点も考慮して、地方公共団体が最低限評価すべき重要なリスクであり、内部統制の取り組みの発展のきっかけとなるものをまず設定すべきである。」といい、「財務に関する事務執行におけるリスクは、影響度が大きく発生頻度も高いこと」をはじめ、「地方公共団体の事務の多くは予算に基づくものであり明確かつ網羅的に捕捉できること」、「民間企業の内部統制を参考にしながら進めることができること」等から、当該リスクを最小限評価するリスクとすべきである。」という。また、「財務に関する事務の執行に伴うリスク以外のリスク(例えば、情報の管理に関するリスク)についても地方公共団体の判断により内部統制の対象とすることが考えられる」といい、「最小限評価するリスクの設定については、地方公共団体がおかれている環境の変化や、内部統制体制の整備及び運用状況を踏まえて、随時、見直しを行うべきである。」というのである。

③として「内部統制体制の整備及び運用のあり方」という項目においては、権限と責任を有する長が組織の内外に然るべき方針を明確にするため、その基本方針を作成し公表することが必要とされる。その作成にあたっては、自治体固有の規模や特性を考慮して、その都度適切に判断し、創意工夫を図ることが重要とされるし、内部統制体制を見直す観点からは、長自身が運用状況を評価し、その評価内容につき監査委員の監査を受ける必要があり、長は同時に議会に対してその評価内容と監査結果を報告し、住民にも公表することによって説明責任を果たす必要があるともいうのである。

④点目には、内部統制を制度する際の留意点を明記する。内部統制の制度

は、自治体の事務の適正化に向けて、業務が大きく改善する期待がある一方、非定型業務への対応が困難な場合等一定の限界があることにも留意し、過大な期待をすることによってコストと効果が見合わない過度な内部統制体制の整備に繋がらないようにすべきであるという。

最後の⑤として、内部統制体制の整備及び運用の具体的手続等の制度化について、内部統制体制の整備及び運用のあり方に関しては、「規模等によって多様と考えられることから、当該多様性を踏まえて、具体的手続等を制度化すべきである。」と言い、都道府県や指定都市等の組織や予算の規模が大きく制度化された場合にも十分対応できる体制が整っていると考えられる「大規模な自治体」を基準にして、「それ以外の自治体」は、これら大規模な自治体を参考にしつつ、それぞれ工夫をすべきこと、あるいは小規模自治体においては特に国や都道府県から必要な情報提供や助言を行っていくべきこと等に言及している⁴⁾のである。

その認識は、地方自治の運営にとってはあまり意識的ではないとはいえ、重要な主体の一人として「住民」の存在を忘れることはできない。答申本文においても、長、監査委員、議会等の役割分担に基づく体制が有効に機能しているかどうかをチェックするのは住民の役割と明記しており、上述のそれぞれの機関等が行おうとするチェックの方針やチェックの結果等については、公表等によって、透明性を確保することが必要であるというのである。そして、そのためにも、「住民訴訟制度等の見直し」が必要であり、①「住民訴訟制度等を巡る課題」をはじめ、②「長や職員の事務処理への影響」や、③「国家賠償法上の求償権との関係」、さらには④「議会による職員の責任の免除」等の観点から検討を加え、最終的に「見直しの方向性」が提示されているところである。

まず①「住民訴訟制度等を巡る課題」に関しては、いわゆる4号請求における長や職員の損害賠償責任につき、平成24年の三つの最高裁判決の個別意見等において指摘された長や職員への萎縮効果、国家賠償法との不均衡や損害賠償請求権の放棄等が政治的状況によって左右されてしまうことの問題点が明記

されている⁹⁾。しかしながら、政治的状況の如何を問わずに安定的に運用することのできる「制度」を見出すことの方がむしろ困難であり、いわゆる「政局」と呼ばれるような、近視眼的な視点に立った制度設計や制度の運用こそが見直されるべきなのではないかと思われるところであろう。

次に、⑨「長や職員の事務処理への影響」につき、答申本文では、「地方公共団体からは、財務会計行為の先行行為や非財務会計行為が違法とされたときに厳しい過失責任が認められる場合があることや、長は最小経費原則（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項）等裁量逸脱の違法の有無を事前に判断することはできないこと、職員は政策判断として決定した事項について明らかに違法でない限り職務命令に従わざるを得ないこと等から厳しい過失責任を問われることがある等の指摘がある。」と前置きし、これらについては最高裁による判断である「住民訴訟で職員が賠償責任を負うのは先行行為に看過しがたい瑕疵がある場合等に限られるとしていることや、裁量は広範に認める傾向にあること」から、（長や職員は）萎縮する必要はないという考え方もあると断りながらも、「裁判所の判断は事後的なものであることや、住民訴訟は組織の責任を個人の責任として追及するものである以上」、長や職員への萎縮効果は払拭されない現実を受け止める必要もあると考えられるというのである。そのうえ、「また、住民訴訟を通じて過失責任が問われるからこそ地方公共団体が行き過ぎた施策を講じることの歯止めとなっているとの考え方もあるが、人口減少社会において資源が限られる中で創意工夫を凝らした施策を講じることが求められる状況において、当該萎縮効果により本来行うべき施策も行わないことになってしまうことは問題であるとする考え方もある。」と記述するのである。最小経費原則等の要請は、健全な財務会計行為あるいは適法な先行行為の場合にも該当するところでありながら、職務命令だからと言って無批判にそれを遂行することが求められるのではなく、「起案」に始まり、「決裁」で完結する長や職員の事務処理がこの萎縮効果によって滞ることこそ避けられなければならないはずである。

さらに、㉔「国家賠償法上の求償権との関係」については、長や職員が違法な行為により地方公共団体に損害を生じさせた場合の損害賠償責任の要件が「故意又は過失」であることに対し、国家賠償に基づく公務員個人への求償責任の要件は「故意又は重過失」となっていることとの均衡が取れていないとの指摘があるという前提に立って、「あらゆる行政活動が対象になる国家賠償法と財務会計行為が対象となる住民訴訟とは異なることから、当該不均衡を考慮する必要はないとの考え方もあるが、」「長や職員が行政活動の結果として地方公共団体に損害を生じさせた場合に負う損害賠償責任は、国家賠償法に基づく公務員個人への求償責任と同様に、団体が長や職員といった個人に対して金銭の支払いを請求するものであるという点において変わりはないという考え方もあり」、国家賠償法との関係について一定の配慮が必要であるという考え方もあると結論している。我が国における訴訟形態の一つとして、地方自治法に明文の根拠を以て制度化されている「住民訴訟」については、そのオリジナリティこそ最大限に尊重され、国民には保障されていない、住民固有の権利として保全し、「使いやすい」環境を整備するという観点からすれば、国家賠償法とは異なる保護法益を有する点に鑑みて、両者の間の不均衡を論じるメリットは少ないと言わざるを得ないところである。

最後に、㉕「議会による職員の責任の免除」については、「地方公共団体が長や職員に対して有する損害賠償請求権の放棄の実体的判断は議会の裁量権に委ねられている」が、「議会は、その判断が政治的關係に影響を受けて客観性や合理性が損なわれ、裁量権の逸脱又は濫用となることのないようにすることが求められている。」という。住民訴訟における損害賠償請求権の有無が争われている間に当該権利を放棄することは長や職員の賠償責任の有無につき、曖昧なまま判断することとなる、という問題点を指摘する。ところが、本来の地方自治運営の基本的なルールから見れば、議会による権利放棄等の判断は、あくまでも自治体の「内部」における統制手段の延長上に位置づけられるものであって、最終的な損害賠償請求権の是非に関する判断は、裁判所という、自治

体にとっては第三者機関ともいうべき「外部」において決定されるものであるので、答申自身がこの文脈でかような検討を加えること自体が正当なものとは言えないと思うところである⁶⁾。

いずれにしても、前述のような課題や問題点を含んでいると言われている長その他の自治体の「機関」の中に、「住民」を含めることが妥当するか否かの判断はしばらく措くとしても、複数の自治体内部の機関相互の役割分担を云々することが「ガバナンスのあり方」を論じることになるのか、まったくその解答が見いだせないままに第31次地制調答申を読んでみたわけである。ただ、本稿においては、「ガバナンスのあり方」の部分において割愛した監査委員等と議会については他日の別稿で考察することとなるが、それにしても今なお、何故この時点において『ガバナンス』という用語や概念を用いる必然性があったのか、人口減少社会に的確に対応する地方行政体制というテーマの設定そのものが、47都道府県ないし1,718市町村にとってどれほど説得力を持って迎えられたのか、大いなる疑問は解消されているとは言い難いところである。そのうえ、この答申を踏まえて地方自治法の改正をはじめとする所要の対応が行われている事実についてどのような評価を下すのか、その最終的な判断は他ならぬ自治体自身であるべきところ、今なお、施行期日を迎えていないために明確な判断を下すことは不可能なのである⁷⁾。

注

- 1) 例えば、ガバメントは、国家の舵取り、つまり統治を行う機構としての政府を指す場合が多いが、ガバナンスは、統治する行為そのもの、あるいは統治されている状態を意味しているとか、「統治」に対して「協治」という訳語を当てて両者の違いを説明しようとする場合も少なくない。ただ、この用語のみを単語として説明するよりも、例えば、グローバル・ガバナンスをはじめ、コーポレート・ガバナンスあるいはローカル・ガバナンスという用法によって説明される文脈のほうが伝わりやすいようである。要するに、法的ないし制度的な拘束力を有する法制度及びその運用に関わる中央集権的システムと捉えられる固定的なガバメントから、各種の団体や組織あるいは住民等のように多様な主体の自主性、自発性及び公益性を原動力とするガバナンスへと代わることによって、多元的な合意

形成が図られていく社会が構築されていくこととなるわけである。

- 2) 岩崎正洋・田中信弘 編『公私領域のガバナンス』（東海大学出版会 2006年）西岡晋「第1章 パブリック・ガバナンス論の系譜」1～2頁等を参照のこと。同書においても、ガバナンスという用語の多様性について言及しており、実体概念と分析概念の双方の側面を持つとか、「ガバナンスはガバメントよりどこかしら広いものを指し、舵取りやゲームの規則にかかわっている」という一般的な指摘は可能であるが、その具体的中身は極めて曖昧であり多様であるとも言われているのであり、この言葉が広がったのは、世界銀行やIMFなどの国際機関が用いるようになったことの影響が大きいと指摘されている（2～3頁）。
- 3) この「内部統制」を推進する際の「長の意識」が会社法等の規制が加えられる民間企業の代表者等と比べて緩かったり、甘かったりするということであろうか。あたかも、自治体の内部統制体制が民間企業のそれよりも劣っているという評価は自治体の現状を正確に認識したうえで下されたものなのであろうか。たしかに、こうした内部統制体制の程度如何によっては、不祥事や不正の温床となったり、あるいは作為義務違反ないし職務懈怠のような不誠実な職務遂行の原因を醸成したりする蓋然性が内在するのは否定し得ない。しかしながら、内部統轄権や対外的代表権を一身に集めている知事や市町村長の「意識」が自治行政の日常的な運営にとって重要であることは疑い得ないところであるが、だからと言って、住民の血税を中心とする「公金」を扱う最終的な責任者たる立場にある者の意識改革を求めなければならない必然性があるとは必ずしもいえないと思うのであるが、答申は、立論の根拠をそこに求めているのである。
- 4) 「従前、地方自治法は、「内部統制」という文言を使用して地方自治体が準拠すべき諸手続きに係わる規定を設けてこなかったこと」こそが第31次地制調が答申に盛り込んだ「内部統制の整備・運用の責任の所在が主張にあり、その手続きを制度化する」という直接の契機をなしているというのは、石川恵子「地方自治体における内部統制の整備・運用の今日的な意義」前掲、都市問題第107巻第10号（2016年10月）63～71頁、特に、63頁の「I はじめに」を参照のこと。なお、第31次地制調31次地制調自身がこの提言を行った直接の背景には、2010年時点で会計検査院が指摘した自治体における不適正な経理処理の実態が胚胎していたようである。（石川、同論文が参照している会計検査院が2010年12月に公表した『都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策についての報告書』の参照のこと。）
- 5) 答申本文で紹介されているのは、①神戸市の事件である最判平成24年4月20日民集66巻6号2583頁、②大阪府大東市の事件である最判平成24年4月20日裁判集民事240号185頁、③栃木県さくら市の事件である最判平成24年4月20日民集66巻6号2789頁の三つである。
- 6) 飯島淳子「住民訴訟制度の『改正』に向けて」前掲、都市問題第107巻第10号80～87

頁等を参照のこと。

7) 宇賀克也編著『2017年地方自治法改正－実務への影響と対応のポイント－』（第一法規平成29年）「第1章 2017年地方自治法等の改正の背景」2～6頁等を参照のこと。なお、この「内部統制に関する方針の策定等」に関する地方自治法の改正部分（第150条等）については、その施行期日は基本的に2020（平成32）年4月1日「監査制度の充実強化」に関する部分のうち一部と「決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備」の部分、「地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等」に関する部分は、2018（平成30）年4月1日とされている。

お わ り に

本稿で考察対象とした地制調答申のうち、最新の第31次答申を反映したものが、2017（平成29）年6月9日に、平成29年法律第54号として成立した改正地方自治法であることはいうまでもないところであろう。本文では、煩雑を避けるうえから内部統制制度の導入の背景や改正条文及び関連該当条文は取って省略しているが、2002年5月の商法改正や2006年6月の金融商品取引法の制定等が契機となって、民間会社における内部統制の整備が進展したことが地方自治法の改正をも促したものであると捉えられているのが一般的である¹⁾。ただし、総務省内部においては、すでに2007年10月の「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」のみならず、2012年7月の「住民訴訟に関する検討会」2013年7月の「地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する研究会」、2016年12月の「住民訴訟精度の見直しに関する懇談会」等が設けられ、それぞれ「報告書」が公表され、「取りまとめ」が行われている。また、地方自治法ではなく、地方独立行政法人法の改正に際しても、2015年4月の総務省において「地方独立行政法人制度の改革に関する研究会」が設けられ、同年12月の報告書は、第31次地制調の審議に反映されているといわれるが、その背景には①独立行政法人通則法の改正や、②構造改革特区や地方分権改革の提案募集等を通じて自治体側からなされた制度改善要望への対応、加えて、③外部資源の活用の面で窓口関連業務につき、民間委託ができない公

権力の行使を含めた包括的な処理を可能にするため、等の理由によって、「地方独立行政法人制度」の活用余地がないかと考えられたためであるといわれている²⁾

極めて中途半端な藪眺みの考察に終始した本稿においては、何よりも今後の日本型地方自治制度は、その独自性よりも民間企業ないし国内のあらゆる事業者と同一次元の透明性を備えることが第一義的に求められ、旧来のような住民の福祉を増進する目的で設置され管理ないし運用されていたはずの公益性や民主性あるいは公正性の担保された権力主体たる自治体であること以上に、住民ないし国民の納得が得やすい制度の設計や運用が望まれることになるのではないかという観測ができるものとなりつつあるようである。昨今の日本における地方自治の法制度が直接的な憲法的保障を与えられていることが今一度検証されなければならない局面に立ち至っているように思えてならないのである。

注

- 1) 2002年5月の商法改正によって、委員会設置会社に内部統制制度が導入されたのを皮切りに、2005年7月の会社法改正で大会社にも導入され、2006年6月の金融商品取引法による上場会社等への導入と継続的に整備されたことを主たる背景として、2007年10月時点において総務省に「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」が設置され、2009年3月にまとめられた報告書においては、地方自治法改正等を盛り込むものではなく、むしろ自治体地震の自主的な取り組みを促す程度に留まっていたものが、2010年12月の会計検査院の報告書が公務に必要と認められる物品等の購入に際して、^①「預け」（業者に架空取引を指示するなどして、契約された物品が納入されていないのに納入されたとする虚偽の内容の会計書類を作成することなどにより需用費を支払い、当該支払金を預け金として保有させ、後日、これを利用して契約した物品とは異なる物品を納入させるなどしていたもの）^②「一括払」（支出負担行為等の正規の経理処理を行わないまま、随時、業者に物品を納入させうえて、後日、納入された物品とは異なる物品の請求書等を提出させ、これらの物品が納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成することなどにより需用費を一括して支払うなどしていたもの）^③「差替」（業者に虚偽の請求書等を提出させて、契約した物品が納入されていないのに納入されたとする虚偽の内容の関係書類を作成すること等により需用費を支払い、実際には契約した物品とは異なる物品に差し替

えて納入させていたもの) ④「翌年度納入」(物品が翌年度以降に納入されていたのに、支出命令書等の書類に実際の納入日より前の日付を検収日として記載することなどにより、物品が現年度に納入されたこととして需用費を支払っていたもの) ⑤「前年度納入」(物品が前年度以降に納入されていたのに、支出命令書等の書類に実際の納入日より後の日付を検収日として記載することなどにより、物品が現年度に納入されたこととして需用費を支払っていたもの) 等と呼ばれる多様な「不正経理(不適正な会計処理)」が53団体に及ぶ都道府県や政令指定都市における実態として指摘されたという記述がある。これらの実態については、会計検査院『平成19年決算検査報告』のほか、宇賀 編著 前掲『2017年地方自治法改正－実務への影響と対応のポイント－』2～3頁等を参照のこと。また、これ以外にも、「私的流用等を伴う不適正な会計処理」や「国庫補助金の事務費の対象外(目的外)支出として不適当と認定された事例」等が紹介されている。

2) 宇賀 編著 前掲『2017年地方自治法改正－実務への影響と対応のポイント－』5～6頁等を参照のこと。