

地方統治構造の変遷とこれから

山崎重孝

はじめに

明治維新以降、わが国の地方統治構造は相当な変遷をたどってきました。廃藩置県、明治の大合併によって形作られた戦前のわが国の地方統治構造は平成の現在にも基本的に受け継がれているように思われます。大正の郡制廃止に伴う町村合併を経て、戦後の日本国憲法施行に伴う地方制度改革と昭和の大合併。ここまでの統治構造の変遷は、明治以降の人口の爆発的增加、経済成長、わが国の先進国化の流れの中でありました。この間には、西南の役、日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦、日中戦争、太平洋戦争と幾多の戦争を経きました。人口増加と経済成長の中では、中央政府のリーダーシップによる三度にわたる基礎自治体の合併による再編成が地方統治構造改革の基本となりました。しかしながら、わが国の人口は平成二〇年をもって減少に転じました。合計特殊出生率は人口置換水準の二・〇七をはるかに下回り平成二八年は一・四四にとどまっています。同年の出生者

数は九八万人、今後、出生者数が回復したとしても向こう二十年間以上は人口が減少することとなります。二〇四二年には、団塊ジュニアの世代が高齢者となり、団塊の世代以降の高齢者と合わせて、わが国の高齢者人口が最大になるものと想定されています。初めてわが国を迎える相当長期にわたる人口収縮期にわが国がどのような地方統治構造を持つべきなのか、これが本稿の問題意識です。

一 廃藩置県と明治の大合併

明治以前は、徳川幕府のもとで、地方において大名家が統治権を独立的に行使していました。明治維新はこの統治構造を廃止し、府県を創設しました。明治四年の廃藩置県と府県官制の制定です。明治二三年に制定された府県制と明治一九年に施行された地方官官制は、中央政府が任命した府県知事が府県を統治し、府県会が当該府県民の負担について承認するということを基本的な構造としていました。基礎自治体については明治二一年に制定された市制町村制がその統治構造を定めました。市会、町村会が住民を代表する決定機関であり、市会が推薦し内務大臣が任命した市長（初期は市参事会）、町村会で選挙された町村長がその委任を受けて執行する、市会、町村会が別に選任した収入役が金銭の出納を司るというものでした。市は人民輻輳の地に置かれ、内務大臣と府県知事が直接監督していました。町村は隣保共同団体として、郡長が第一次的に監督していました。大正期には地方公共団体としての郡が廃止され、町村も府県知事の直接監督となりました。これが戦前の地方統治構造のあらましです。

市制町村制の施行を前にして、明治二一年に三〇〇戸から五〇〇戸を基準として江戸時代からの自然村を近代的な基礎自治体に編成し直す「明治の大合併」が内務省の主導で行われました。この結果、それまで七一、三一四あった町村が明治二二年には一五、八二〇となりました。これによって、その後、人口が増加し、経済が成長していく過程を地方行政体制として受容できることとなったと評価することができます。大正期の地方公共団体としての郡の廃止に伴って、一部で町村合併が行われましたが、終戦まで基本的にこの統治構造が維持されました。

二 戦後改革と昭和の大合併

第二次世界大戦後の改革で、日本国憲法によって、地方統治構造は大きく変容しました。日本国憲法には第八章に地方自治の章が設けられ、地方自治制度が憲法によって保障されることとなりました。日本国憲法第九二条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」とされ、府県制、市制町村制に代わって憲法附属法律として地方自治法が定められました。憲法第九三条第一項は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」とし、地方議会は憲法上必須の機関になりました。また同条第二項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」としました。直接的には官選知事を廃止して直接住民の選挙によることが主眼であったとされていますが、結果として市町村長も直接公選によることとなり、戦前の

市会、町村会に主導権のある構造が大きく変化することとなりました。広域自治体も基礎自治体もこの条文により、同じ統治構造を持つこととされたのです。後に、知事、市町村長も議会議員も直接公選によるこの構造が「二元代表制」と呼ばれるようになりました。戦後の地方統治構造の特徴はこの画一性にあるということができると思います。法規の性格を有する条例を定める権能を持つ一部事務組合や広域連合にもこの統治構造が貫徹されています。地方自治法の下で、この構造を持たない地方公共団体は、明治の大合併前の町村に由来する「財産区」と平成二三年に廃止された「地方開発事業団」くらいでした。地方開発事業団は構成団体の事業を代行するというもので、条例を定める権能を持たないものでした。

戦後改革で、新制中学が義務教育とされました。これを直接の契機として、昭和二八年に「町村合併促進法」が定められ、新制中学を合理的に運営できる人口である八千人を法律に明示してやはり中央政府の強力な主導で「昭和の大合併」が進められました。昭和二二年に一〇、五〇五あった市町村が、町村合併促進法の後継法である「新市町村建設促進法」が一部失効する昭和三六年六月には三、四七二となりました。昭和の大合併は、疎開や引き揚げ、復員などによって、農村人口が多い時期に着手されました。これによって、昭和三〇年代の高度経済成長、人口増加、都市への人口移動に対応することができたととらえることができるでしょう。

明治の大合併も昭和の大合併も人口増加と急激な経済成長の局面で経済社会構造の変化に地方統治構造を対応させる動きであったと評価することができるように思われます。

昭和の大合併が終わった後、高度経済成長期における市町村行政の規模拡大については、市町村そのものをつにする合併ではなく、個々の市町村は独立したままで、共同化できる事務をできるだけ共同処理しようとする

政策がとられました。昭和四四年から自治省の要綱によって始められた「広域市町村圏」です。広域市町村圏は大都市圏地域を除くわが国の国土すべてにおいておおむね人口一〇万以上を標準として、日常生活圏を形成すると認められる地域について広域的、総合的な行政を推進することを目的として都道府県が設定したものです。広域市町村圏のことを評して「機能的合併」と言われることもありました。昭和の大合併には、当事者の市町村も住民もさらには国も相当のエネルギーを費やしました。広域市町村圏政策は、市町村合併という方策をあえて選択しないで、高度経済成長の下、大都市圏への人口集中や地方圏の過疎など人口移動が激しくなってきたという中で、効率的、効果的な市町村の事務処理を求める動きであったと評価することができます。広域市町村圏とこれを支える昭和四九年に創設された地方自治法上の「複合的一部事務組合」が昭和の大合併終了後の地方行政の枠組みになりました。これは、ごみ処理、消防など急速に拡大する行政需要に対応するため一定の効果があつたものと評価することができます。

三 地方分権改革と平成の合併

昭和の大合併の後は、国として大規模な市町村合併を進めることは長らくありませんでした。昭和四〇年に「市町村の合併の特例に関する法律」が制定され、市町村の合併の円滑化を図り、自ら合併しようとする市町村の障害を除去するということが行われました。一〇年の時限立法として制定されましたが、昭和五〇年には微修正されたうえで一〇年の延長、昭和六〇年にはさらに一〇年の単純延長が行われました。

平成五年には、国会の衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」が行われました。この年、長らく政権にあった自由民主党が下野し、細川内閣が成立しました。このころはいわば「改革の季節」であったように思います。バブル経済が崩壊し、その後長期にわたることとなる経済停滞の時期の到来はまだ明確に意識されておらず、世界で一流の経済に合わせて、政治と行政を改革していかなければならないということが、時代の気分であつたように記憶しています。政治については政権交代を可能とする二大政党制を目指して衆議院に「小選挙区比例代表並立制」を導入すること、行政については行き詰った各省割拠制と中央集権体制を打破するため、中央省庁を再編することと地方分権を推進すること、という二つの柱が改革の眼目であつたように思います。

平成六年には久しぶりの大きな地方自治法改正が行われ、広域連合制度と中核市制度が導入されました。この改正は、来るべき地方分権に備えて、いわゆる「受け皿論」に対応するためのものでもありません。地方分権推進運動に対して、小規模な市町村が存在する限り権限移譲をしつかりと受け止めることはできない、地方公共団体の規模能力が備わってからはじめて地方分権が可能となるというのが、「受け皿論」の立場でした。地方分権推進運動を進めていけば、必ずこのような反対論にあうということが地方自治関係者の中には共通の認識としてあつたように思います。広域連合制度は地方公共団体が自主的に組織することによって、権限移譲の直接の受け皿になれるものとして創設されました。市町村同士で組織することもあれば、都道府県同士で組織することもありますし、都道府県と市町村が一緒になって組織することもあるという柔軟な仕組みとなりました。広域連合を市町村が組織することによって、権限移譲の受け皿に十分なることができるものと想定されていました。中核市制度はそれまで指定都市だけが都道府県の事務のかなりの部分を処理することができるとされていたのを、指定

都市の人口に至らないけれど一定の規模能力がある都市に都道府県の事務の相当部分を移譲するというものでした。この二つの制度により、全国の市町村に一斉に事務を移譲しなければ地方分権が進められないという考え方に釘をさすこととなったものと思われます。国からの権限移譲の第一次的な受け皿は都道府県であるとし、権限移譲を受ける準備の整った都市にいわば「跛行的」に分権する、個々の市町村では受け止められなくても広域連合を組織して権限を移譲する、このような考え方を制度で示したものだところであることができるでしょう。また、広域連合制度には都道府県を超える行政主体の形成のためのツールという色彩もあつたように思われます。国の権限の移譲を積極的に進めるには、都道府県では十分でないという主張に対して、道州制導入のような根本的な統治機構の変更をすることなく対処できる制度的な担保を提示するということでもありました。

平成六年度末に三度目の期限切れを迎えた「市町村の合併の特例に関する法律」は、このような地方自治法改正の後、地方分権推進の枠組みを議論する第二四次地方制度調査会の場において同時並行で議論されました。これに先行して平成五年から当時の自治省行政局振興課において研究会を設け、市町村合併のパラダイムシフトを行うべく議論を進めていました。その結果、法律の趣旨を「市町村の合併の円滑化」から「自主的な市町村の合併を推進」に変更し、国として市町村合併にアクセルを踏むこととなりました。合併した後の議員の在任特例や定数特例を強化し、合併協議会の設立についての住民発議を新設するとともに、合併した後も一定期間は合併しなかった場合の額を保障する地方交付税の合併算定替の期間を延長するなど、市町村合併を支援する仕組みを強化しました。

平成一一年の夏には四七五本の法律をひとまとめにしたいわゆる「地方分権一括法」が成立しました。地方分

権推進委員会の精力的な活動によって、それまで国と地方の基本的な関係を規律していた「機関委任事務制度」が廃止されました。これによって、地方公共団体が処理する事務はすべて地方公共団体の事務だということになりました。地方公共団体の事務を自治事務と法定受託事務とに区分し、国から地方への関与についてのルールが創設されるとともに、いわばこのルールの番人として「国地方係争処理委員会」が設けられました。この地方分権推進委員会の議論の中で、与党から地方分権の推進と同時に市町村合併を強力に進めるよう強い要請がありました。地方分権の実を上げ、国民に分かりやすいものとするためには、地方分権の受け皿を都道府県ではなく市町村とすべきであるという考え方が背景にあったように思われます。地方分権一括法と同時に審議されたいわゆる「中央省庁再編法」が国の各省庁を大きくりに再編制して強化しようとするものであったことも関係しているように思われます。市町村合併特例法の改正によって、単独事業はもちろん補助事業にも充当でき、充当率と元利償還金に対する交付税措置率が高い有利な財政措置である合併特例債が創設され、合併算定替についても思い切った延長が行われました。強力な財政支援措置によって市町村合併を推進していくこととなり、「平成の合併」を国として積極的に進めていくこととなりました。平成二年八月には、自治事務次官通知で「市町村の合併の推進についての指針の策定について」が示され、都道府県に対して「平成二二年中のできるだけ早い時期に」「都道府県内のすべての市町村を視野に入れて」「合併することが適当と考えられるような市町村の組み合わせをわかりやすく、地図上に示すもの」とする「市町村合併のパターン」を作ることを要請しました。これを受けて各都道府県は一年余りの間、このパターンづくりに取り組むこととなりました。平成二年一二月の行政改革大綱において「与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を一、〇〇〇を目標とする』という方

針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する。」と明記されるに至りました。これらを踏まえつつ、総務省では四七都道府県合併リレーシンポジウムを開催し、また、「市町村合併法定協議会運営マニュアル」を示すなど積極的かつ具体的な施策を展開しました。平成一三年三月には政府全体の「市町村合併支援本部」を設立し、政府を挙げて合併を推進することとし、平成一三年八月には各省庁連携して市町村合併を支援する「市町村合併支援プラン」を決定しました。その後平成一三年一月には第二七次地方制度調査会が設置され、市町村合併後の地方のあり方、「市町村及び都道府県はどうあるべきか」、「合併しなかった市町村及びそれに対する都道府県のあり方はどうあるべきか」という問題意識の中で議論が進められることとなりました。この中で、自主的な市町村合併の後に合併しなかった小規模な市町村についての事務の補完についての議論が進められ、西尾勝副会長によっていわゆる「西尾私案」（今後の基礎的自治体のあり方について）が示されました。この私案は、おおまかに言えば、市町村合併については、基礎的な地方公共団体で処理すべき事務権限を現在の市並みとし、解消すべき小規模市町村の人口規模を法律上明示して一定の期間推進するとしました。そののち、それでも合併に至らなかった一定の人口未満の小規模な市町村については、「法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するもの」（事務配分特例方式）とするか、「他の基礎的地方公共団体への編入によりいわば水平補完されるもの」（包括的団体移行方式）とするかの選択を検討する必要があるのではないかという提案でした。この私案は全国町村会はじめ各方面、また市町村合併の現場に様々な波紋を呼びました。結局、平成一五年一月に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」が出され、これを受けて政府はいわゆる合併三法（地

域自治区を創設する「地方自治法の一部を改正する法律」、平成一六年度末までに合併を議決し都道府県知事に申請した上で平成一七年度末までに合併した市町村に対して特例措置を適用する「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」、新しい「市町村の合併の特例等に関する法律」を平成一六年三月に国会に提出し、五月に成立しました。新しい「市町村の合併の特例等に関する法律」は、その趣旨を第一条に「この法律は、地方分権の進展並びに経済社会生活圏の広域化及び少子高齢化等の経済社会情勢の変化に対応した市町村の行政体制の整備及び確立のため、当分の間の措置として、市町村の合併について関係法律の特例その他の必要な措置を講ずることにより、自主的な市町村の合併の推進による市町村の規模の適正化並びに合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展を図り、もって合併市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うことができるようにすることを目的とする。」と規定していました。この法律は市町村の人口規模の適正化を真正面から目標とし、総務大臣が指針を定め、都道府県が合併構想を定めて市町村合併を推進することを定めていました。あるべき規模の基礎自治体の形成に国として取り組むことを明確にしており、昭和の大合併終了後のそれまでの合併推進とはパラダイムを異にするものでした。強力な財政支援措置が平成一六年度中に都道府県知事に申請し平成一七年度中に合併したものに限られたことよって、結果的に急速に市町村合併が進むこととなりました。その結果平成一一年三月末に三、三三二あった市町村は、「市町村の合併の特例等に関する法律」が失効して平成の合併に一区切りがつけられ、新しい「市町村の合併の特例に関する法律」が施行された前日の平成二二年三月末には一、七二七に減少するに至りました。

平成の合併は、明治、昭和の大合併と異なり、我が国の人口が減少していく局面に行われました。出生数が減

り、人口の自然減が顕著になっている現在の状況から振り返ると、人口減少の傾向が社会的に共有されたとは言えない段階で国民的議論を巻き起こし、それにいち早く対応しようとするものであったと評価することができるのではないだろうか。ただ、総務省自治行政局行政体制整備室長、合併推進課長としてその渦中にいた私の実感では、現在ほど人口減少が所与のものとの意識されておらず、むしろいわゆる「団塊の世代」の高齢化による社会構造の変化に対応するという側面が強かったように思われます。「団塊ジュニア」の世代がその次の人口ピラミッドを支え、その子供の世代がさらにその次を支えることになるという意識でした。「団塊の世代」が通り過ぎる社会経済的なインパクトをどうしのぐかという問題意識であったように思われます。余談ですが、そのころは地方行革の観点でも「団塊の世代」の大量退職のタイミングでどう行政をスリム化するかという問題意識でした。平成一二年から平成二二年までという期間に市町村合併を推進したことは、これからの人口減少を考えると、非常に適切な改革であったと思われるのです。

四 定住自立圏と連携中枢都市圏

平成の合併を一区切りとした後、平成一九年に福田康夫内閣総理大臣から、地方を元気にするための基盤的な施策を検討するよう総務省に対して指示されました。増田寛也総務大臣のもとで、研究会を立ち上げ、地方圏において人口の流出を食い止めるいわばダムのような機能をもった圏域を形成できないかということに取り組みむこととしました。平成二〇年一二月、総務事務次官通知によって「定住自立圏推進要綱」を示しました。定住自立

圏は、原則として三大都市圏以外の地方圏において、人口五万人程度以上で昼夜間人口比率一以上の都市が中心市宣言を行い、近隣の市町村と一対一の定住自立圏形成協定を締結して、「集約とネットワーク」の考え方のもとで様々な事務を役割分担して都市機能を形成保持していく都市圏域を構成しようとするものでした。「集約とネットワーク」とは、それぞれの市町村がフルセットの都市機能を形成維持しようとするのは、もはや現実的ではないことを意識して、都市圏域全体で都市機能を確保し活用しようとする考え方です。中心市と近隣の市町村が都市機能を分担しネットワークを結んで圏域住民が利用しあうというものです。広域市町村圏と異なり、都道府県が設定するものではなく、中心市と近隣の市町村との自主的な話し合いによって形成されるものでした。社会経済の実情に合ったものとする必要があり、都道府県境を超える圏域や中心市が複数ある圏域も想定しました。さらに複数の圏域に属する市町村もありうることでされました。例えば、医療についてはA市を中心とする圏域に属するけれども、買い物についてはB市を中心とした圏域に属するということも可能とされました。定住自立圏は、三大都市圏に人口を流出させることなく、地方の都市圏域で暮らしに必要な都市機能を確保して、人々の豊かな暮らしを地方圏で実現していこうとする構想でした。平成三〇年一月現在で、中心市要件を満たす二〇〇の都市のうち一三〇市が中心市宣言を行い、一一七の圏域で「定住自立圏共生ビジョン」が策定済みとなっています。医療、福祉、教育、産業振興、環境、地域公共交通、交流移住などに圏域として取り組んでいます。定住自立圏構想は、平成の合併後、さらに進んでいく東京圏への人口流出に対して、各省連携して政策を投入し、地方圏に人口を確保するプラットフォームとすることを意図したものでした。中心市の人口を五万人程度以上としたのは、全国のどの地方圏でも可能性があるような施策としようとしたものでした。実際、私はこの政策の立

案者として、当時全国すべての都市のデータを検討しました。わが国には、城下町や門前町の伝統を有する都市、高度成長期に新たに形成された地域の中心都市など、昼夜間人口比率一以上という地域の中心性を有する様々な都市がありました。人口五万人程度以上あれば、地域をけん引していく可能性があると考えたのです。このような圏域に財政措置を行い、各省の政策を集中することによって、東京圏をはじめとする三大都市圏への人口の流れに抗していかなければならないと考えたものでした。ただ、当時から、東京圏の魅力や活力に対抗できる有効な別の魅力や活力を提示していくためには、地方圏の指定都市や中核市が圏域を積極的にけん引していかなければならないと考えていました。全国の地方圏において生活機能を確保していくためには、定住自立圏が必要なのですが、東京圏に真に対抗していこうとするのであれば、相当に力のある都市を中心に魅力ある圏域形成を行うことがどうしても必要だと考えていました。

平成二六年八月、第三〇次地方制度調査会の「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」において、地方圏において「集約とネットワーク化」の考え方に基づき、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携して、人口減少に対する、いわば「地方が踏みとどまるための拠点」を形成することが必要であるという問題意識が示されたことを受けて、総務省自治行政局長通知により「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」が示されました。地方中枢拠点都市圏は地方圏において昼夜間人口比率がおおむね一以上の指定都市及び中核市が中心となって形成する圏域で、平成二六年に改正された地方自治法で新たに定められた地方自治体間の条約のようなものである「連携協約」によって近隣の市町村と役割分担を行い都市圏域を構成するというもので、いわばハイパー定住自立圏ともいうべきものでした。地方中枢拠点都市圏の中心都市とな

りうる要件を満たす都市は全国で六一に限定されており、わが国全体の人口が引き潮の時を迎える中で地方圏におけるアンカーとなることが期待されたものでした。平成二七年一月、政府全体で地方創生を進める中で、国土交通省の施策との調整で「集約とネットワーク化」を「コンパクト化とネットワーク化」に、「地方が踏みとどまる拠点」を「活力ある社会経済を維持するための拠点」に改めるとともに、名称を「連携中枢都市圏」に改めることとされました。現在はこの構想を推進しているところです。平成三〇年一月現在で三〇市が連携中枢都市宣言を行い、二四圏域が連携中枢都市圏ビジョンを策定しています。今後、指定都市をはじめとする人口五〇万以上の大都市の取り組みが課題となっています。

定住自立圏と地方中枢拠点都市圏⇨連携中枢都市圏の取り組みは、わが国の国土全体をすべて同じように管理していくことから脱し、人口の減少に積極的に対応する観点から拠点的に国土管理を進めていこうとする考え方に立っています。人口が増加する時代の明治、昭和の大合併や広域市町村圏は国土と国民に対して均しく同じような濃密度で対応していかなければならないという発想に立っていたように思われます。これからの人口減少時代においては、人が人とのつながりの中で生きていける空間を積極的に形成していく必要があるように思われます。地方圏において人口の流出を食い止めていくためには、個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、有機的に連携することで都市機能を維持確保することによって、人々の暮らしやすさを保障していく必要があると思われるのです。

五 これからの地方統治構造

総務省では二〇四〇年のわが国の行政各分野の姿を描いてみて、そこからバックキャストイングに現在すべきことを考えるための研究会（「自治体戦略二〇四〇構想研究会」）を開催しています。二〇四〇年ごろには、いわゆる団塊ジュニアの世代が高齢者になりわが国の高齢者人口が最大になるとされています。そのころのわが国人口は現在より一、六〇〇万人減少して一億一、一〇〇万人程度、六五歳以上人口は五三四万人増加して三、九二一万人となると想定されています。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成二五年三月）」によると、市区町村の人口は、数十の例外を除いて、現在人口五〇万人以上の団体ではその大半がマイナス一〇％近く、人口三万人以上の団体ではその大半がマイナス二〇％近く、人口三万人未満の団体ではその大半がマイナス四〇％近くとなることが想定されています。このような状況の下で国民が安心して暮らしていけるように安定的な公共サービスを提供していくためにはわが国の地方統治構造はどうあるべきなのでしょう。

総じていうと、これまでの地方統治構造の改革は、人口増加という背景の中で、中央政府が外交、防衛、マクロ経済運営、年金運営、大規模インフラなどの分野により重点を置いていくことを目指して行われたように思われます。地方政府を強化することによって、地方のことはなるべく地方政府にまかせることが国家の運営にも有効であったと思われるのです。近代的な地方自治制度の導入と明治の大合併、首長公選制導入をはじめとする戦後改革と昭和の大合併、人口減少直前の局面で行われた地方分権改革と平成の合併。これらはいずれもその文脈

でとらえることができるように思われます。

これからの人口収縮局面においては、これまでと異なる発想が求められるように思われます。それは地方府のサービス供給体制の思い切った効率化による再構築です。発達したICTの下では市町村合併のようにもはや地方政府を一つに再編成することは必ずしも必須のものではなくなるように思われます。サービス提供のやり方のできるだけ効率的なものにし標準化すること、それをアウトソーシングしネットワーク化すること、これがこれからの地方統治構造改革のカギとなるように思うのです。基本的なサービスのやり方のできるだけ標準化して都市圏域全体で地方独立行政法人等にアウトソーシングしていくことによってサービスの供給体制の基盤を強化していく、さらには都市圏域をも超えて共通のアウトソーシングができるようになれば国民へのサービス供給の基盤はさらに強化されるものと思われるのです。都市圏域単位でのサービス基盤の共有が進み、住民参加の単位としての個々の基礎自治体がネットワークで結ばれることによって、サービス供給単位としてのしつかりとした都市圏域を構築することができるのではないかと考えています。その場合においては、現在のように都道府県と市町村という二層の地方政府をリジッドにしておくべきかどうかということも課題になるように思われるのです。都道府県という政府が供給しているサービスと市町村という政府が供給しているサービスを、地方の置かれた状況ごとに再整理していくことも必要になるのではないのでしょうか。人口減少が先行して進んできた県においては、県が市町村と一体となって様々な施策を展開して地域を守ろうとする動きが顕著になってきています。また、中核市や指定都市においては、都道府県の事務権限をさらに受容して一元的に行政を進めていくという動きも見られます。全国一律の二層制の役割分担をスタンダードとして基本的に維持しながらも、実際のサービス

提供は標準化、ネットワーク化、アウトソーシング化によってそれぞれの地域に応じた一元化を進めることが必要になっていくように思われるのです。人口が減少していく中で、拠点的に地方を守っていくためには、サービス供給体制の効率化、合理化を大胆に進めていく必要があるものと思われます。地方自治法の連携協約や代替執行、地方独立行政法人、さらには地方共同法人を活用することによって二層制を柔軟に取り扱い、住民参加単位としての市町村に都道府県も巻き込んだ強固なサービス供給基盤を構成することで、人口減少の大きな波が受け止められていくのではないのでしょうか。二〇四〇年を超えて、わが国が国際社会において名誉ある地位を占め、国民が健康的で文化的な最低限度の生活を維持していくことを進めていくためには、個々の自治体の壁も二層制の壁も乗り越えた新しい地方統治構造を模索していくことが必要ではないかと思われるのです。

(総務省自治行政局長)