The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	現代日本の地方自治システムの持続可能性
Author(s)	北村, 亘
Citation	阪大法学. 2024, 74(3-4), p. 49-74
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/99470
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

現代日本の地方自治システムの持続可能性

北 村　　亘

1．はじめに
2．システム変容に関する理論的検討
3．地方自治をめぐる需要サイドと供給サイドの変容
　――少子高齢化・人口減少と地方自治体の組織的衰弱――
4．おわりに――地方自治体の進むべきナロー・パス（狭き道）――

1．はじめに

本稿の目的は、先進民主主義国家における地方自治システムの変容の特徴を、外在的ショックと内在的ショックの双方から考察することである。特に現代日本の地方自治に焦点を当てて、社会経済環境の急変がどのような行政需要となって地方自治システムに負荷をかけるのか、そして、その行政需要を受け止めて行政サーヴィスを供給する地方自治体にどれだけの対応能力があるのかということを考察することで日本の地方自治体の持続可能性を明らかにする。

地方自治システムの変容は、「地方自治の危機」として、これまでも幾度となく指摘されてきた。財政学の領域では、総力戦などの危機に対応するために中央政府の予算膨張が生じるとともに、地方政府の権能を徐々に中央政府が吸い上げていくということを指摘したアラン・ピーコックとジャック・ワイズマンの「集中過程」の議論が有名である（Peacock and Wiseman 1961）。ピーコックとワイズマンの主張通り、危機が去った戦後も中央政府の膨張した予算はそのままであり、中央政府による地方政府の権限吸収も止まることはなかった。ほぼ同時期に、政治学でもジョルジュ・ラングロッドは「民主主義が完成したときには、地方自治は死滅する運命にある」と論じた（Langrod 1953）。ラン

グロッドは、地方自治が求心的な絶対主義に対する反官僚主義的傾向を生み、民主的な風土を育ててきたという意義を認めながらも、民主主義は全体に対する平等原理を目指すため、分権と独立を基盤とする地方自治の原理は全国レヴェルでの民主主義を否定する存在に転化すると主張した。さらに、行政の中での対人福祉サーヴィスの比率が大きくなっていくと、全国で同じ質と量の福祉サーヴィスが求められるようになり、地域差を不公平と感じる有権者が増加していくことも地方自治には逆風となっていることも否めない。全国最低限の行政水準（ナショナル・ミニマム）を保障するということよりもさらに踏み込んで全国同一の行政水準（ナショナル・スタンダード）を保障する声も高まっている。

このように、行政の役割拡張や民主主義の進展の中で、地方自治システムは常に疑念をもって見られてきた。他方、公平性が強調されるがゆえに、集権的な管理社会が出来上がってくると、「自分のことは自分で決めたい」という自己決定権が再発見され、政治過程への参加や意見表出の欲求が先進民主主義国では高まっていく。いわゆる「静かなる革命」である（Inglehart 1977）。地方自治は意義を再び見出されてきた。

果たして、先進民主主義国家において地方自治に持続可能性はあるのだろうか。とりわけ、日本の地方自治は持続可能なのだろうか。

先に結論を述べておくと、日本の民主主義の中で地方自治の価値は十分に定着しているが、社会経済的環境の激的な変化と地方自治体の組織的脆弱性の中で、地方自治システムの持続可能性は大きく低下していると言わざるを得ない。地方自治体に求められる業務は日々高度複雑化しながら増大しているのに対して、それらに対応するための地方自治体のリソースは徐々に不足していて相当疲弊していると言わざるを得ない。このような中で、少しでも現在の水準を維持するためには、新しいテクノロジーの導入を積極的に推進してデジタル化を一層進める他ない。ただ、地方自治体の持続可能性を高めるために「いますべきこと」は、デジタル化などの前段階として各業務の簡素化や標準作業手続きの整備などの地味ながらも大量の業務見直し作業である。

以下、最初に、システム全体の変化を議論した研究をもとにして日本の地方

自治システムに影響を与える外在的ショックと、地方自治体内部が抱えている内在的変容について議論する。次いで、それぞれについて記述的統計データを基にして内容を具体化して論じる。最後に、危機の克服の最低限の手段としての新しいテクノロジーの導入やその前段階として必要な作業について論じることにする。

2．システム変容に関する理論的検討

（1）システムの「溶解」

一般的に、制度変化は、外在的な「ゲームのルール」が変化することで、政策決定者の合理的な行動選択が変化し、新しい制度的均衡が生まれることを指す。外在的要因とその作用の仕方を特定できれば、政策決定者の選好ないしは効用関数が変化していなくとも合理的な戦略及び行動が変化するために最終的な政治的帰結が変化するという合理的な説明が成り立ち、明晰性も検証可能性も高い分析となる。

しかし、現実には、政策決定者にも彼らの行動を規定するゲームのルールにも大きな変化がないにもかかわらず、様々な制度とその中で行動するプレイヤーからなるシステムの機能が徐々に変容していくという現象もありえる。歴史的制度論（Historical Institutionalist Analysis）は、政策的帰結とその派生要因との因果関係（causality）の特定に弱点を抱えているが、システムの変容過程を捉えるという点で、大きく貢献してきた（Mahoney and Thelen 2009；北村2009）。とりわけ、政治的プレイヤーもゲームのルールも同一なのにもかかわらず、システム全体のパフォーマンスも変わるという場合がありうる。現行システムに明示的に不満をもつ政治的プレイヤーがいなくとも、システムの運用幅も大きい場合、まさに誰も何かの意図をもっているわけでもないのにシステム全体が方向性もなく変容してしまう「制度漂流（drift）」という状態にあると言えよう。

この点で、イタリアで実際に1970年から運用が開始された州制度（regione）を見たときに、同じ制度をイタリア全体で導入したにもかかわらず公

共政策での帰結が異なることを示した研究が嚆矢と言えるだろう（Putnam 1993）。15の州と５の特別州で、政権の安定性や各政策領域での12の指標から「制度パフォーマンス」を特定化したところ、北部ではすべての分野で非常に高いパフォーマンスを示し、南部にいけばいくほど低いパフォーマンスになったという知見は、「人間関係資本（social capital）」の重要性を指摘した研究として知られているが、特にここで着目したい点は、同じ州制度であっても州制度を支える市民やその代表である政策決定者たちの人間関係というシステム内在的な要因で州制度のパフォーマンスが大きく左右されてしまうということを指摘した点である。

現代の激変する政治経済の中では、制度も政治的プレイヤーも変化していないにもかかわらず、制度のパフォーマンスが時系列的に変化するという事象をどのように分析するのかということが行政学の大きな課題のひとつである。政策決定者の合理性や効用関数が変わってしまうまでの期間で、システム内部を構成する政治的プレイヤーの各々の利得を下げながらもそれぞれの利得の配分関係は変わっていないという「漂流」状態が生じた場合、各々の政治的プレイヤーは何か新たな行動をとるということはない。あくまでシステム全体でのプレイヤー間での利害配分関係は変わっていないだけであり、システム全体のパフォーマンスは低下してしまっていることもある。つまり、政治的プレイヤー間での利益配分の割合は同じである「パレート最適（Paretian optimum）」状態から別の最適状態への移行というイメージに近い[(1)]。これは、全体のパイは縮小してもプレイヤー間の優劣関係には変化がないので誰もシステム全体の改革を主張しないままシステムが変化していることから、溶解（decay）と言うこともできよう。

たとえば、本稿でも取り上げる少子高齢化・人口減少によって地方自治システム全体の行政サーヴィス供給能力は概して低下しつつある。むしろ、2000年以降、政府による地方分権改革が断続的に行われているという意味で制度改革が全くなかったわけではないが、その骨格的な制度が変わったわけではない。地方交付税制度とそれを支える総務省を中心とした地方税財政システム、そして国家財政を所管する財務省の位置付け、2009年から2012年までは民主党主導

の連立政権を除くと、自民党と公明党の連立政権であることも変化していない。国政レヴェルでも地方レヴェルでも選挙制度に大きな変化はなく、都道府県と市区町村の二層制もそれぞれの二元代表制にも大きな変化はない。にもかかわらず、地方自治の一部には機能不全が生じ始めている。少子高齢化・人口減少という社会経済要因がダイレクトに地方自治への住民の需要の質及び量を急激に変化させていると同時に、地方自治体が行政サーヴィスを供給するのに必要な能力を変化させているのである。

この変化を捉えるために、地方自治システムの外在的な要因と内在的要因に分けて考えていく。外在的要因は地方自治への需要サイドの要因と言うこともでき、他方で、内在的要因は供給サイドの要因と言うこともできる。それぞれが変化することで地方自治システム全体がどのように変化しているのだろうか。

（２）2000年以降の地方自治システムの制度改革

地方自治システムを構成する政治的アクターにはほぼ変化はない。しかし、彼らを取り巻く制度にはシステムを大きく変えることはないが変化があったことは事実である。法的権限や裁量が大きく拡大した地方分権一括法（2000年施行）を起点とすると、二元代表制や二層制という骨格部分での変化はないが、いくつかの転換点を乗り越えてきたことがわかる（礒崎2024、６－７頁）。

第１に、2004年から06年の地方交付税の縮減、国庫補助負担金の廃止と削減、そして国から地方への基幹税目の税源移譲からなる「三位一体改革」である。これは、地方自治体の裁量を拡大したという点で画期的な改革と評価される一方で、地方自治体の財源と人的資源が一気に削ぎ落された。具体的には、税源移譲は約３兆円だったのに対して、地方交付税は約5.1兆円の縮減、国庫補助負担金の4.7兆円の削減となったために、地方自治体側からすれば6.8兆円の純減ということになってしまった（北村2009）。その後、2005年から2010年にかけて総人件費の抑制を目指して実施された「集中改革プラン」では、職員の給与の見直しや退職者不補充を中心とした職員定数削減が行われた結果、同期間だけで約23万人の職員定数が削減された。

第２に、2007年からの中央府省の出先機関の改革を含む権限移譲をめぐる改

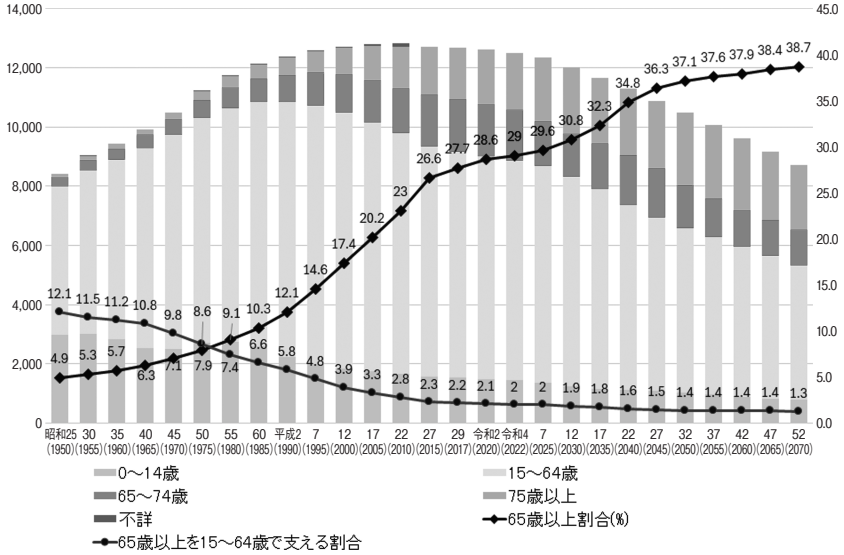
革である。ただ、実質としては何も進んでいないといっても過言ではない。1990年代後半の地方分権推進委員会と同様に、有識者や経済界の代表が中心となる地方分権改革推進委員会が主導して国の出先機関のもつ権限の地方自治体への移譲が模索された時期である。ただし、内閣が１年で交代するという政治的不安定の中では華々しい成果を上げることができず、財源と職員が減少した市町村を中心に改革への消極的姿勢が目立つことになった。

第３に、2009年からの民主党主導の内閣の下での「地域主権改革」である。民主党マニフェストでは最も大切という意味で「一丁目一番地」と言われたが、明記されていたのは国と地方の協議の場の法制化と補助金の一括交付金化であった。実現不能や未達成と批判されることが多いマニフェストであったが、地域主権改革として掲げた２点について言えば、国と地方の協議の場は法制化され、補助金の一括交付金化も数千億円程度とごくわずかながらも実現している（北村2014）。

第４は、毎年漸進的に実施されている権限移譲改革である。地方創生と相まって、財源的な配慮もなされつつも、様々な政策領域で少しずつではあるが一括法という形で地方に権限移譲が行われている。第13次一括法まで漸進的に中央府省の権能や業務が地方自治体に移譲されている。大胆さはないが、できるところから少しずつ進んでいるという状態である。

このように、日本の中央政府は、地方自治体に権限移譲や財源移譲を一方で行いながら、他方で財源移転や自治体職員の削減を行ってきた。ただ、繰り返しとなるが、地方自治システムを特定の方向にドラスティックに変えるという動きよりも、既存のシステムを存続させるための変革であったと言えよう。しかし、結果として、地方自治システムは、少しのショックにも脆弱になってしまい、従来通りの機能を維持できなくなっている。そこで、地方自治体を取り巻く社会経済的変化と内部的変化がそもそも日本の地方自治システムにどのような影響を与えているのかを改めて確認する必要があろう。

図１：高齢化の推移（推計含む）



［出典］ 内閣府（2024）『令和５年版高齢社会白書』より筆者作成。左縦軸の単位が万人、右側縦軸の単位はパーセントである。横軸の単位は年（上段が和暦、下段が西暦）である。

３．地方自治をめぐる需要サイドと供給サイドの変容

――少子高齢化・人口減少と地方自治体の組織的衰弱――

（１）地方自治体を取り巻く需要サイドの変化――少子高齢化・人口減少――

日本の地方自治体を取り巻く社会経済的な環境は激変していると言われるが、具体的にそのことは何を意味しているのだろうか。少子高齢化と人口減少、大規模化する災害など地方自治を取り巻く環境の激変は、地方自治体への支出圧力を高めこそすれ、下げることはない。

最大の社会経済的な環境変化は、少子高齢化・人口減少である（図１参照）。加えて、地方自治体を取り巻く社会経済環境は一変している。1970年には日本の人口に占める65歳以上の人口の割合（高齢者比率）はわずか７％であった

のに対して、1994年には14%にも達している。フランスでは19世紀半ばから20世紀半ばまでの100年以上かかったことを日本はわずか24年で倍加させたのである。総人口は変動していないように見えるが、すでに高齢者比率は急増していたのである。

すでに1990年の「1．57ショック」のときには間違いなく明確に政策決定者の間では問題の重大さが認識されていた。[2] にもかかわらず、65歳以上人口の比率だけが上がって人口は変わらないという状態が大都市圏を中心に続いていたため、東京などの大都市圏では深刻な問題と受け止められていなかった。そして、2010年代になって「大騒ぎ」となっていく。

契機となったのは、『中央公論』2013年12月号の特集記事「壊死する地方都市」であった。[3] 毎年6万から8万人の人口移動がある中で、出産可能性が高い20歳から39歳までの若年女性人口が2040年までにどのように変化するのかということを全市区町村で推計し、人口1万未満の523自治体が「消滅可能性」が高いと実名で公表されたのである。[4]

ただ、以後も少子高齢化や人口減少には歯止めがかからず、1950年には12人の生産年齢人口（15歳～64歳人口）で1名の高齢人口（65歳以上人口）を支える計算になっていたのが、2015年には2人で1人の高齢者を、そして2070年には1人で1人の高齢者を支える計算になっている。

問題は、少子化の進行によって現役子育て世代が高齢者世代を支える比率が減少することだけではない。2021年では高齢者のいる世帯の60.8%が高齢者単独世帯か高齢者夫婦世帯である（内閣府『令和5年版高齢社会白書』）。たとえば、75歳の妻が80歳の夫を支える老々介護も生じることになる。加えて、2022年調査によると、65歳以上の認知症およびその予備群ともいえる軽度認知障害の有病率は27.8%となっており、4人に1人が何らかの意味での認知機能に障害があることになる（二宮2024）。要するに、社会で多数を占める高齢者は、高齢者だけで住んでおり、その4人に1人が軽度認知障害あるいは認知症を患っているということになる。

市区町村からみれば、短期的に言えば、要支援、要介護認定をはじめとする行政への申請書類を提出したいと希望する高齢者への対応業務の増加が予想さ

れることになる。法律用語に満ち溢れた行政への提出書類を、高齢者が独力で書き上げることは難しく、各種給付の受給希望の高齢者と市区町村の窓口との頻繁なやりとりが増えるだろう。

しかし、実際に市区町村は、窓口業務のデジタル化を進めており、できる限り職員配置を減らして、制度に精通していない非常勤職員で対応する傾向が強まっている。多くの福祉プログラムは申請主義である以上、各自治体の福祉担当係の窓口には、スマートフォンなどで対応できないだけでなく、自分が申請の有資格者かどうかを尋ねるためにやってきた高齢者世代が溢れることになり、混乱が生じている。あくまで各種申請業務のデジタル化は、そうした高齢者への対応への組織的な余力を生み出すためのものでなければならないという原則が見えてくるだろう。

JR 東日本では、切符の購入をインターネット購入に誘導する一方で、各駅での窓口業務を縮小し、中央のオペレータで切符購入の支援などに対応することで年間25億円の人件費削減を目指していた。しかし、結果として窓口に長蛇の列ができて苦情が相次ぎ、窓口業務の縮小計画は頓挫したという（東京新聞ネット版2024年５月14日12時00分記事[(5)]）。

高齢者のみならず一般住民の要望は日常言語で行われるのに対して、行政職員の説明や用意する書類は法令用語が散りばめられた官庁文学的な特殊言語で対応することになる。これがそのままオンライン化されても住民の理解は得られず、むしろ窓口にやってくる住民が増えることは十分に予想されることである。もちろん、役所としては時間的節約や正確性を期するために法令用語や官庁文学的な言い回しを使うことには合理性はあるが、人々は窓口では日常言語に翻訳して説明をしてくれて、特殊言語で申請書類の作成を支援してくれる窓口職員を求めている。役所の住民申請の窓口全体では職員数を減らし、その代わり数名程度の丁寧な接遇をしてくれるコンシェルジェを配置するというのが役所の流行であるが、住民の要望に合致しているのかは微妙である。窓口業務では１件あたりの対応時間を減らして待ち時間を減らすことが目標とされるが、その目標を満たすことだけが必ずしも住民への親切や満足度につながらないだろう。

加えて、高齢者のみの世帯は、簡単に孤独死あるいは高齢者夫婦ともに孤立死を迎えてしまう可能性も高い。警察庁の推計では、年間６万8000人もの高齢者が孤独死や孤立死を迎える懸念があるという（NHK News Web「自宅で亡くなる１人暮らしの高齢者“約６万8000人に上る可能性”」2024年５月13日22時02分記事）。

こうした孤独死や孤立死を防止するためにマンパワーを動員して職員による見回りという作業で対応している地方自治体もある。もちろん、電力会社や家庭用電化製品の使用状況で異変を知らせるということも可能であろうが、そもそも現時点では設定する人すら欠いている以上、最後は泥縄式に職員を投入して一軒一軒確認して回る自治体が出てきても不思議ではない。しかし、それでも、救えない。職員が訪問した直後に高齢者が風呂場などでの転倒で骨折してそのまま餓死する例や、高齢の介護者が同じく転倒した場合に要介護者もともに死亡するという例が都市部のマンションなどでは発生している。

また、行政による配食事業のアウトソーシング先である民間企業に、食事の宅配時に異変を把握して通報してもらうという手段もあるだろうが、異変を届ければ複雑な手続きを求められるために、「割に合わない」と業者が見過ごす可能性も少なくない[(6)]。

さらに、介護職のなり手不足は深刻である。介護人材の数は2000年度には約55万人であったのに、2021年度には約215万人まで達しており、公立の小中学校と高等学校の教員数を合わせた100万人を大きく上回っているが、それでもまだ足りていない（北村、青木、平野2024：243）。訪問系、通所系、入所系をあわせた介護職員全体の待遇は、全産業平均よりも低く、また、夜勤や残業が常態化して割増賃金の不払いなども起こりやすく、勤務の厳しさも相当である。その結果、介護や看護を理由とした離職も9.9万人（2016年10月 -2017年９月）と高い水準のままである。そのうち女性の比率は7.5万人（全体の75.8％）にも達している（内閣府「令和５年版高齢社会白書」）。マクロ経済的には労働力が足りない中で、離職して所得が落ちるとさらに需要も落ちてしまい、経済衰退に直結しかねない問題である。

少子高齢化・人口減少は、端的にいえば、泥縄式の対人サーヴィスに関連し

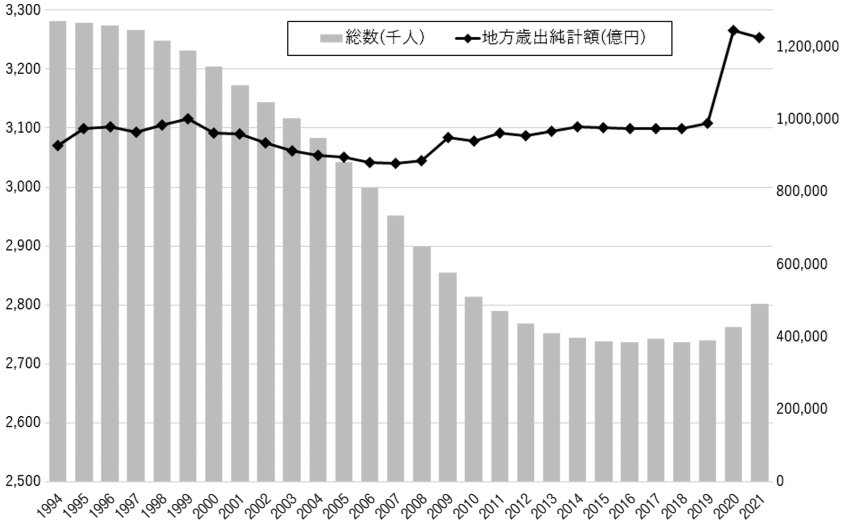
た業務が増加していくことが予想される。情報通信技術（ICT）や人工知能（AI）、ロボティックス（RPA）などの導入といった「新しいテクノロジー」の導入がすべてを解決するわけでは決してないが、それらの導入が遅れると取り返しがつかないことになる。とりわけ、少子高齢化・人口減少で苦しみ「消滅可能性が高い」とレッテルを貼られている農山漁村の自治体こそ、新しいテクノロジーの導入が不可欠であるが、そういう自治体であればあるほど開発販売業者との心理的・物理的距離も遠ければ、外部の専門家や業者に実情を伝えて新しいテクノロジーの導入を担う高度専門的な人材が皮肉にも庁内に欠如している。つまり、新しいテクノロジーの重要性が高まるにつれて、先端技術をもつ企業や大学、そしてそうした場所に集う専門家をもつ大都市圏と、そもそも企業や大学はおろか情報通信部門の専従職員すらいない農山漁村との格差をはっきりとさせ、少子高齢化・人口減少を乗り越えるための手段にも格差が出てしまっている。

政府も何も手をこまねいているわけではない。2014年からの地方消滅論を受けて、2014年９月には「まち・ひと・しごと創生本部」を閣議決定し、地方創生大臣も任命された。同年12月には「まち・ひと・しごと創生法」が成立し、以後、歴代内閣は「まち・ひと・しごと創生基本方針」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を毎年定めている。2022年６月に「デジタル田園都市国家構想基本方針」が、同年12月には「デジタル田園都市国家構想総合戦略」が閣議決定され、地方自治体もそうした動きに対応した戦略や計画を策定している。しかし、人口の自然増につながる特効薬が何であるのかがわかっていない以上、特別な効果がある施策が打ち出されているとは言い難く、大都市がタワーマンションなど高層分譲マンションを建設することで周辺部や農山漁村の住民を奪い合うという構図は何も変わっていない。

（２）供給サイドの地方自治体の変化――地方自治体の組織的衰弱――

では、社会経済的な環境が激変している中で、地方自治体の対応能力は十分なのであろうか。急増する行政需要に対して、地方自治体が対応できる能力についていえば、従来のままでは落ちていくしかないことが懸念される。

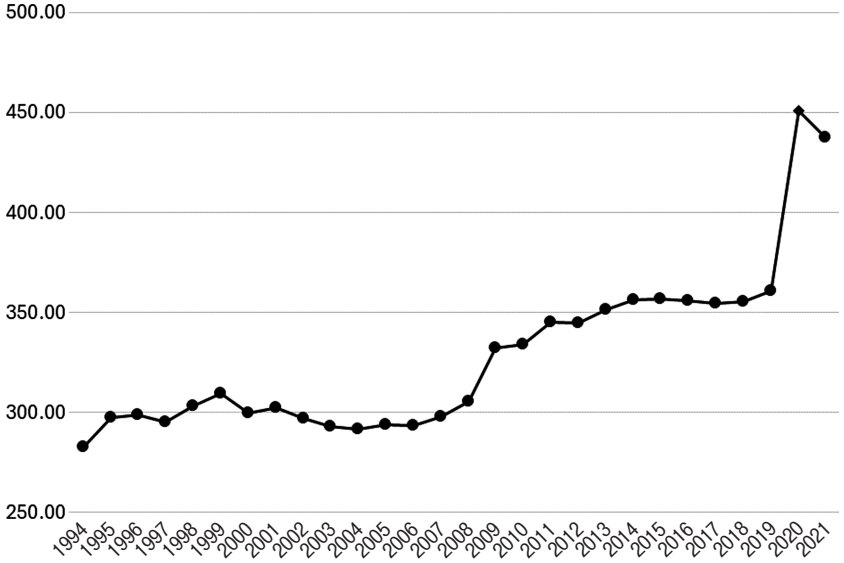
図２：地方歳出純計額と地方公務員総数の推移



［注記］　横軸は会計年度、左軸の単位は千人、右軸の単位は億円である。
［出典］　総務省「地方公務員数の状況」および同「地方財政統計年報」の各年度版より筆者作成。

地方自治体のマンパワーが増大する業務量に見合っているのか簡便に把握するため、地方歳出純計額（地方の歳出総額から地方から国への移転支出を除した金額）の推移と、地方公務員数の推移を見てみると、明らかに両者の間には「ワニの口」のようにギャップが広がっていることがわかる（図２参照）。三位一体改革とともに、2005年からは定員管理の適正化を目指す「集中改革プラン」と呼ばれる地方公務員の削減が行われ、地方公務員の総数ではわずか５年あまりで19万人が削減されたという（2010年の総数はそれまでで最小の275万3000人であった）。1995年当時から比べると累計では42万人近くの削減となったという[(7)]。他方、業務量を示す簡便な指標として地方歳出純計額は、2008年度以降のリーマン・ショック対応の景気対策で増加したあと微増していたが、2020年度の新型コロナウイルス対応のため予算膨張している。つまり、総じて言えば、地方自治体の業務負担量は増えているにもかかわらず、それに対応す

図３：業務負担量の簡易推計

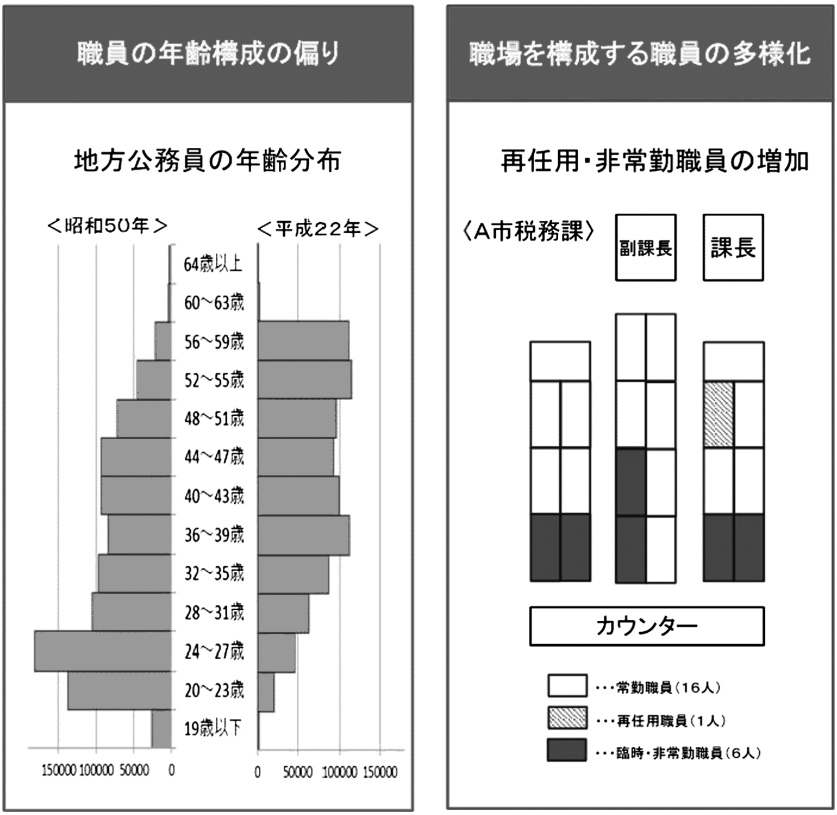


［注記］　図２のデータを用いて、単純に地方歳出純計額（億円）を地方公務員数（千人）で割った値の推移である。1.5倍近くになっている。
［出典］　図２と同じ。

る近年に至るまで一貫して職員数は削減されているということがわかる。このことは「一人当たりの予算額」から直感的に推測される「一人当たりの業務負担量」の変化で見ても同じである（図３参照）。

地方自治体の直面する課題が高度複雑化しつつ増加している中で、職員数の減少にさらに追い打ちをかけているのが、職員の年齢構成の偏りと会計年度任用職員や任期付・非常勤職員などの活用による雇用形態の多様化である。少し古いデータではあるが、2014年の総務省の「地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会」報告書によると、退職者不補充による職員数削減を行った結果、昭和50（1975）年はピラミッド型だった年齢構成が平成22（2010）年には大きく崩れて逆ピラミッド型の職員構成になってしまっている（図４参照）。加えて、限られた予算で労働力不足を埋めるため、

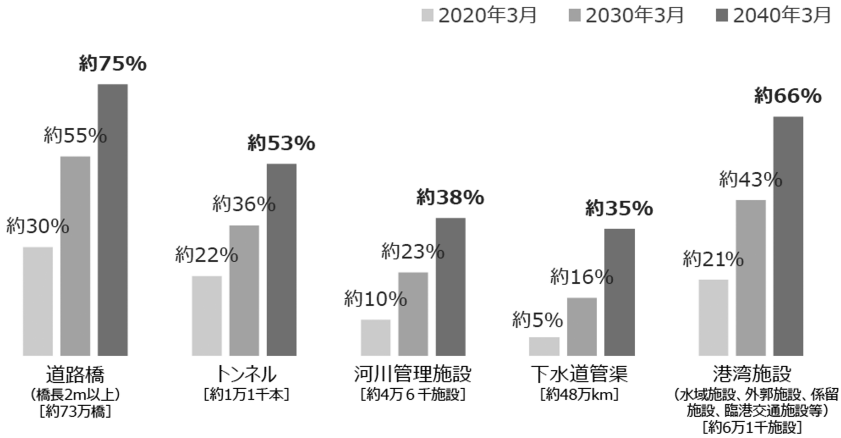
図４：職員の年齢構成の偏りと多様化



［出典］　総務省自治行政局（2014）「地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会（2013年11月13日－2014年３月17日）」報告書参考資料（総務省、2014年）、44頁。

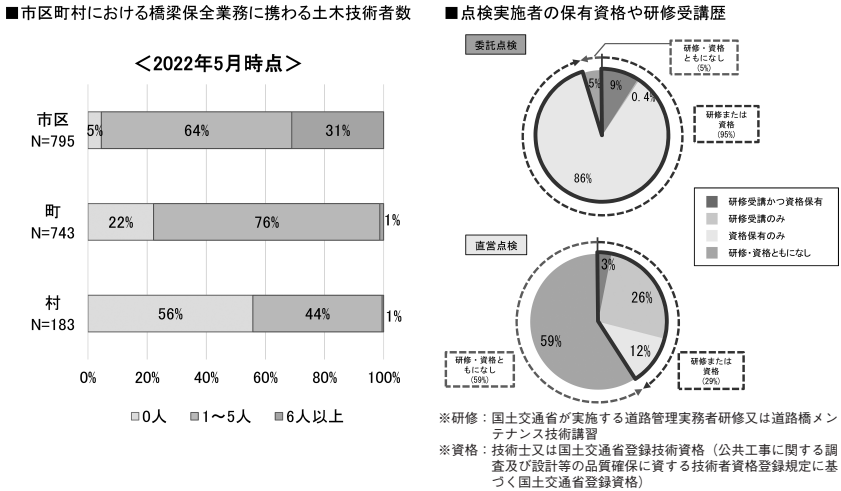
非正規職員を含む多種多様な雇用形態の職員が配置されるようになり、配置されている職員数が無理をしてでも課全体の業務に対応するという最大動員モデル的な運用も困難になってきた（最大動員モデルについては、村松1994）。あくまで時間当たりの限定的な定型的業務の遂行が期待される非正規職員に対して、正規職員のように隣接業務をこなしたり残業を期待したりすることを期待できないからである。近年はどの地方自治体でも正規職員の採用を増やそうと

図５：建設後50年以上経過する社会資本の割合（国土交通省調べ）



［注記］ 国土交通省（2020）『建設後50年以上経過する社会資本の割合（2020年３月）』、国土交通省インフラメンテナンス情報「社会資本の老朽化の現状と将来」。

図６：地方自治体の老朽化対策の現状



［出典］ 国土交通省（2022）「老朽化対策の取組」。

しているが、少子化の影響を受けて志願者は激減している。2010年度には全体として地方公務員採用試験での競争倍率は９倍を維持していたが、2021年時点では5.6倍まで低下しており、求める能力や資質という点でも徐々に疑問符が付く人材しか採用できない、あるいはそもそも採用ができないという状況に追い込まれている（大谷2023）。世代間バランスを回復してピラミッド型職員構成を再建することは難しく、少数精鋭というわけにもなかなかいかない。

蝕まれているのは各地方自治体の組織だけではなく、公共施設においても同様である。2020年３月にまとめた国土交通省のデータでは、多くの社会資本が更新時期を迎えており、放置すれば橋梁やトンネルで大事故が起こる懸念がある（図５参照）。公共施設が老朽化していく一方で、町の約２割、村の約６割で橋梁保全業務に携わっている土木技術者が存在しないというショッキングな情報も公開されている。地方自治体が実施する橋梁点検で、委託点検では５％だけであるが直営点検では59％が研修未受講かつ民間資格未保有者で対応している状態である（図６参照）。

組織的にも施設的にも脆弱な日本の地方自治体で、さらに厄介なのは大災害が発生したあとの地方自治体の行政サーヴィス供給体制である。戸籍謄本や抄本、住民票、印鑑登録証明などの発行や被災者の救護所や避難所の設置運営が迅速にできるか、最低限の水道や食料が提供できるかなどなど発災直後から地方自治体の役割に対する期待は大きい。政府も2015年以降、「業務継続計画（Business Continuity Plan, BCP）」の策定を地方自治体に強く要請しており、その策定状況を公表している（総務省『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』各年度版）。とりわけ、首長不在時の代行順位の明確化や職員の参集体制、本庁舎使用不能時の代替庁舎の特定、電気・水・食料の確保、多様な通信手段の確保、重要データのバックアップ、非常時優先業務の整理を、「重要６要素」として計画に盛り込むことを要請しているが、６要素すべてを盛り込んだ計画を策定している市区町村は全国でも33.4％、南海トラフ被災予想市町村では32.2％にしか過ぎない（図７－１、図７－２参照）。言霊信仰というわけではないのだろうが、まだ発生していない災害のために長期的な財政支出を伴うような対応を想定する計画策定作業は市町村にはまだまだ荷が重いと

図７－１：全国（左）と被害予想の大きい自治体（右）の重要６要素項目状況

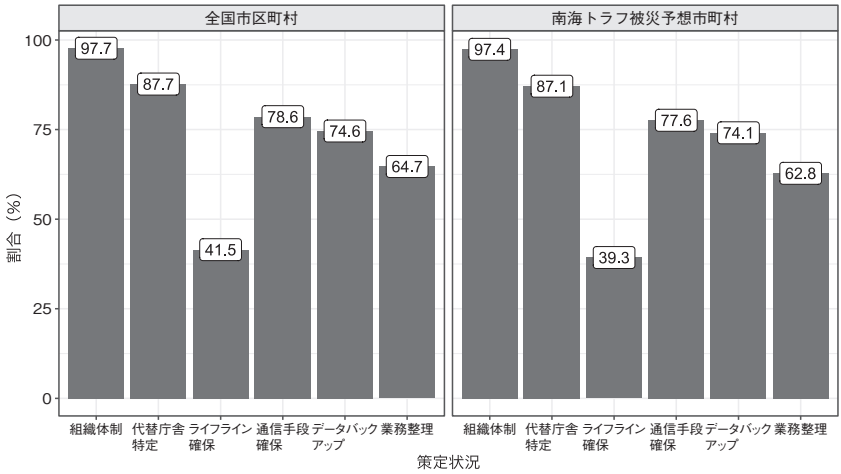
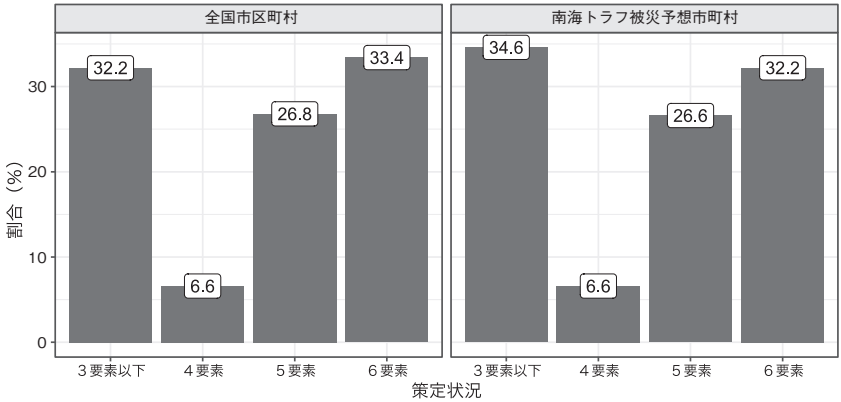
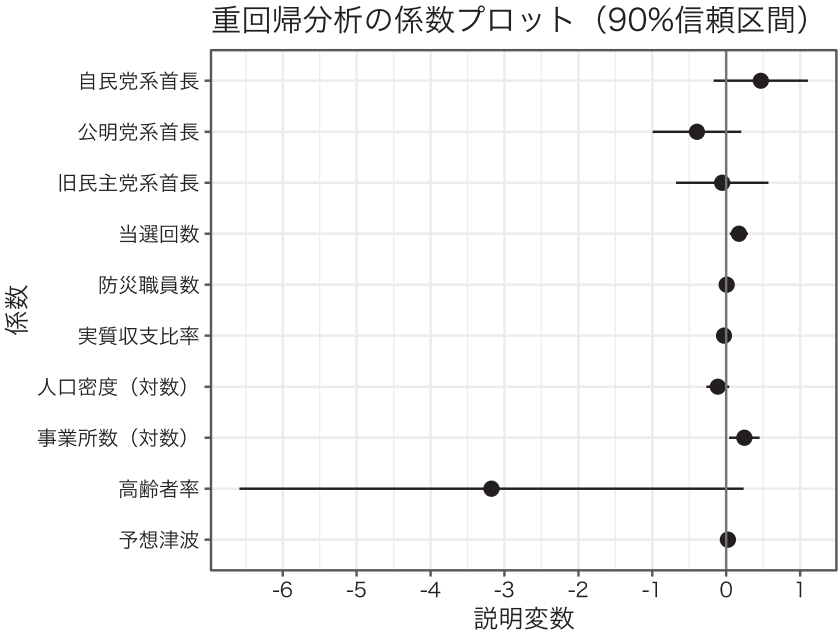


図７－２：全国（左）と被害予想の大きい自治体（右）の重要６要素項目策定の比率



［注記］　全国市区町村は回答のあった1615自治体、南海トラフ被災予想市町村は回答のあった14府県内の425自治体を指す。
［出典］　図７－１、７－２ともに総務省『地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果』より筆者作成。

図８：重要６要素の策定充実度を左右する要因（90%信頼区間）



［出典］　北村・吐合（2022）、138頁。

いうことである。

この点について、さらに深く掘り下げて、業務継続計画に６要素の中でたくさんの要素を盛り込んでいる市町村はどのようなところかということを、首長の党派性、首長の当選回数、防災担当職員数、実質収支比率、人口密度（対数）、事業所数（対数）、高齢化率、津波予測高（最大値）に着目して分析を行った（北村・吐合2022）。90％信頼区間で重要であったのは首長の当選回数と事業所数であった（図８参照[8]）。つまり、首長の当選回数が上がった市町村では、より多くの要素を盛り込んだ計画が策定されており、他方、域内の事業所数が多いと、各社とも計画を独自で策定しているが、事業所から肝心の行政サーヴィスにどこまで期待できるのか明確にしてほしいという圧力が自治体にかかるため、やはり計画が充実するという。

4．おわりに――地方自治体の進むべきナロー・パス（狭き道）――

現在の日本の地方自治体とそれを取り巻く変化について、需要サイドと供給サイドに分けて議論をしてきたが、少子高齢化・人口減少が行政に「過重な負担」として一気にのしかかってくることが明らかである。他方、地方自治体にも、職員数の削減後のマンパワー不足、公共施設の老朽化や災害対応、感染症などの高度専門的な分野への対応といった「内なる課題」が出てきている。地方自治システム全体としては外在的要因も内在的要因も大きく変容していることが確認できた。

そこで、たしかに日本の地方自治システムが機能不全に陥るという危機的な状況であるが、むしろ地方自治のあり方を再考する絶好の機会と捉え、少子高齢化・人口減少社会における新しい地方自治システムを検討することで本稿を終えることにする。社会経済環境が地方自治体に求めることが大きくなる中で、組織の人的リソースも予算的リソースも脆弱化してしまった地方自治体に何ができるのだろうか。

そもそも、少子高齢化・人口減少の帰結として言えることは、外交・防衛と年金以外の行政サーヴィスの供給には何らかの形で地方自治体が関与するという従来の「フルセット型の地方自治体」モデルはもはや限界を迎えているということである。大都市圏の地方自治体を除いて、多くの地方自治体ではそもそも定型的業務をこなす人材すら確保が難しくなっている。そのような中で、デジタル化や感染症対策、防災対策などの高度専門的な課題を担う人材の確保は特に最も必要としている零細な自治体で最も厳しいと言わざるを得ない。

そのような中でも、行政サーヴィスの質や量を落としたくないとなると、供給主体側の国、都道府県、市区町村の間での垂直的な連携や自治体間での水平的な連携しかありえない。少しでもマンパワーを節約するだけでなく、情報通信技術などの「新しいテクノロジー」を活用して利便性を高めるという方策に活路を見出す他ない。

特に、農山漁村の市町村であれば、国や都道府県との垂直連携、他の市町村

との水平連携を積極的に進める必要があろう。高度専門的なテクノロジーの導入では、一部の都道府県では、企業との橋渡しや、情報担当者がいない零細な自治体に対して専門知識を提供するなどの支援、そして、導入を推進する自治体への導入の初期費用のみを財政的に支援するなどの動きが実際にはじまっている。また、水平連携の場合、旧郡の枠組みなど地理的近接性が重視されてきたが、デジタル化の進展の結果、都道府県内の意欲のある自治体が遠隔の他の意欲ある自治体と連携することが可能である。体育館や図書館はオンラインでつなげれば管理と利用状況などが自宅でもわかることになり、住民の利便性も一層高まるだろう。実際に、奈良県や兵庫県でのチャットボットの導入では、財政力指数が必ずしも高くない市町村が地理的隣接性を越えて同時導入を目指しており、それに対して県が支援を行うという仕組みを構築している。(9)

広域連携に加えて、既存の制度についてもいくつかの見直しが必要である。法令で定められている許認可であっても、手続きや書式が自治体ごとに統一化されていないため、自治体の境界を越えて経済活動を行う企業には、申請先の自治体の書式に応じて書類を作成するという負担を強いている。こうした各種許認可の申請書類の書式統一化というのは、大きなコストをかけなくても条例改正などで対応することが可能である。都道府県を越えてビジネスを行う際には各自治体共通の書式でほぼ同じ内容の書類を作成することができれば申請先は複数のままであっても企業側の事務負担は大きく改善されるだろう。現在、関西経済連合会の要請を受けて、関西広域連合が中心となって連合域内の府県や市町村で改革が進められている。(10)

以上のようなデジタル化や水平連携、あるいは書式の統一化は、実は高度専門的な知識以前の問題として、通常の業務の簡素化と標準作業手続きの確立といった地味な作業を必要としている点が重要である。(11) 惰性で行っている業務を洗い出し削ぎ落して標準作業手続きを定め、誰であっても執行を担えるような形にする作業が求められている。(12) いまの各課でカスタマイズされた業務執行の仕方のままで人工知能やロボティックスを導入しても、同じ庁内で異なるシステムが多数並走してしまって相互にリンクさせることができなかったという過去の歴史を繰り返すだけである。手続きの簡素化、業務ごとの標準作業手続き

の確立という地味な作業こそ、デジタル化や水平連携のための基本かつ不可欠な作業である。

また、地方自治のあり方を考える際に根幹の部分にあるのは「地方自治体への中央政府の関与の程度」である。この点で言えば、2024年６月に地方自治法が改正され、政府の地方自治体への指示権が明記されたことに、波紋が広がっている。[13]

しかし、冷静に過去を思い出す必要がある。2020年２月27日、安倍晋三首相は新型コロナウイルス感染症対策本部で、「子どもたちの健康、安全を第一に考え、多くの子どもたちや教員が日常的に長時間集まることによる感染リスクにあらかじめ備える」と述べ、「全国すべての小学校、中学校、高等学校、特別支援学校について３月２日から春休みまで臨時休業を行う」と要請したことである。あくまで首相の「要請」であったが、それでも全国の地方自治体は首相の要請に戸惑いながらも従っていったことは記憶に新しい。当時も、地方自治体に対する政府の恣意的な影響力行使を批判する議論はあった。その中には、感染症蔓延の中で安倍首相の要請には意義を認めるものの、法的根拠なく地方自治体を一律で一定方向に動かすことがいいのかという批判も含まれていた。

2024年６月に成立した改正地方自治法では、地方自治体への必要な「指示」に法的根拠をもたせる要件を示した点で、一歩前進ということも言える。地方自治体に対する政府の恣意的な権力行使に不十分ながらも歯止めをかけようとしている。国の地方自治体への指示権の規定で、多くのマスメディアが懸念するような地方自治の後退が生じるほど日本の地方自治は脆弱ではなく、もしも政府に問題行動があれば、毅然と地方自治体も反発して、住民やマスメディアに訴えればいいだけである。住民が是非を判断するだろう。

地方自治のあり方は、時代によって変わっていく。いまは噴出する課題に対応しつつ、地方自治システムも変化しなければならない時である。少子高齢化・人口減少及び地方自治体の対応能力不足の中で、いかにして日本の地方自治システムを再構築するのかが政治の責任である。

［付記］　本稿は、大阪市政調査会の依頼を受けた原稿「現代日本における地方自治の可能性」や大阪府市町村職員研修所での原稿「地方自治の動向」を大幅に加筆修正したものである。関係者および共同研究者の公益財団法人後藤安田記念東京都市研究所の吐合大祐研究員（当時、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構）には心より御礼申し上げる。また、同じ研究者そして同僚としてこれまで瀧口剛先生（本学名誉教授）から頂いたご指導に感謝申し上げる。

参考文献

礒崎初仁（2024）「分権改革30年と中央地方関係の変容」、日本行政学会（編）『年報行政研究59 地方分権改革を再考する―分権決議30年』、５-32頁。

大谷基道（2023）「地方自治体における採用活動の現状と課題」、『日本労働研究雑誌』759号（10月号）、61-70頁。

関西経済連合会（2022）『国・関西広域連合への企業からの要望「関西における望ましい　広域行政のあり方検討会」報告書』2022年５月。

北村亘（2009）『地方財政の行政学的分析』（有斐閣）。

――（2014）「地域主権改革」、伊藤光利・宮本太郎（編）『民主党政権の挑戦と挫折―その経験から何を学ぶか』（日本経済評論社）、91～118頁。

北村亘・吐合大祐（2022）「『業務継続計画』策定の実証分析―どの市町村の業務継続計画が充実しているのか？―」、（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構「南海トラフ地震に備える政策研究」最終報告書（2022年11月）、126-141頁。

北村亘・青木栄一・平野淳一（2024）『地方自治論（新版）』（有斐閣）。

砂原庸介（2022）『領域を超えない民主主義－地方政治における競争と民意』（東京大学出版会）。

中里透（2024a）「東京は『ブラックホール』なのか？その１：少子化にまつわるエトセトラ」、SYNODOS、2024年４月27日付投稿記事（オンライン）。

――（2024b）「東京は『ブラックホール』なのか？その２：「東京国」と「地方国」で考える」、SYNODOS、2024年５月13日付投稿記事（オンライン）。

二宮利治（2024）「認知症施策推進関係者会議 提出資料９」、内閣官房「第２回 認知症施策推進関係者会議」（2024年５月８日）。

兵庫県・兵庫県町村会（2022）『兵庫県における市町連携のあり方に関する報告書』2022年３月。

増田寛也（編）（2014）『地方消滅　―東京一極集中が招く人口急減』（中央公論新社）。

村松岐夫（1994）『日本の行政　―活動型官僚制の変貌』（中央公論新社）。

Inglehart, Ronald (1977) The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics (Princeton: Princeton University Press).

Langrod, Georges (1953) “Local Government and Democracy,” Public Administration, vol.31, Issue 1, March 1953, pp. 25–34.

Mahoney, James, and KathleenThelen, eds. (2009) Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power (New York: Cambridge University Press).

Peacock, Alan T., and Jack Wiseman (1961) The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom (Princeton: Princeton University Press).

Putnam, Robert D., et al. (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (Princeton: Princeton University Press).

Steinsson, Sverrir (2024) “Rule Ambiguity, Institutional Clashes, and Population Loss: How Wikipedia Became the Last Good Place on the Internet,” American Political Science Review, 118 (1), pp. 235–251.

（1） ここでは、「パレート最適」とは「ある集団で資源配分を行うとき、集団内の誰かの効用（満足度）を犠牲にしなければ他の誰かの効用を高めることができない状態」を指している。全部で100個のパンを２人で分けるときに、50と50に分けている状態と言える。ここでの比喩は、全部で100個から80個になってしまったパンを40と40に分けていてもパレート最適ではあるが、全体はやはり100個から80個に減って変容しているのである。つまり、利益全体は変化しているが、パレート最適であることに変わりはない。政治的プレイヤー間での利益配分をめぐる戦略の組み合わせが変わってしまうことを意味する「ナッシュ均衡（Nash equilibrium）の変化」ではない。

（2） 1990年に合計特殊出生率が1.57になったことで、1994年には政府も「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼル・プラン）」を策定し、その後も少子化対策を打ち出していく。が、晩婚化の中で、1990年代前半のバブル経済崩壊以後の経済不況や雇用の不安定化が一気に少子化を加速してしまった。厚生労働省発表では、出生に占める嫡出でない子の比率（有配偶出生率）は、フランス61.0％、スウェーデン54.5％、英国48.2％、アメリカ40.0％であるのに対して、日本は2.3％であることデータ（英国のみ2017年、あとは2019年時点のデータ）から考えて、日本では経済的事由で結婚ができなかったことが子供の数に大きなマイナスの直接的に影響を与えたと言えよう（厚生労働省『令和３年度「出生に関する統計」の概況：人口動態統計特殊報告』令和３年７月30日）。

（3） 2014年８月に中公新書として出版され、以後の論争を巻き起こした（増田［編］2014）。

（４） 2024年にも消滅可能性自治体のリストの第二弾が『中央公論』2024年２月号および同６月号に発表された（三村明夫＋人口戦略会議が公表主体となっている）。が、2013年の調査では若年女性人口の増減に着目していたのに対して、2024年の調査では「合計特殊出生率」に着目しているので余計な混乱を招くことになったことを付言しておく。端的に言えば、合計特殊出生率の分母に独身女性も含めているために、もともと15歳以上の独身女性が多い地域では過剰に小さな数字が出てしまう。女子大学や花街、大病院の看護師寮を抱える京都市東山区（18歳～23歳の男女比が３対７）が全国一低い合計特殊出生率となったことは有名である（中里2024a）。出産可能な配偶者のいる女性1000人あたりの出生数を見た「有配偶出生率」の場合で見る場合、全く異なる含意が浮かび上がる。たとえば、東京都区部と岩手県を比較した場合、合計特殊出生率ではそれぞれ1.12と1.32で大きな差があるが、15歳から49歳の有配偶出生率ではそれぞれ77.6と68.1となり、逆転して東京都区部の方が婚姻関係の男女から生まれる子供の数が多いということがわかる（中里2024b）。

（５） その後、JR 東日本は、夏季繁忙期対策として「みどりの窓口」を閉鎖していた川越駅などの首都圏の６駅で対面の「臨時窓口」を設置し、横浜駅や大宮駅、いわき駅や弘前駅なども含む44駅でも乗車券などを販売する対面の窓口を増設再開するという（時事通信2024年７月９日20時ネット配信記事）。

（６） 実際に、札幌市の１日１回夕食の高齢者向け配食事業で、委託先の運営業者は配食先の高齢者宅の異変に気付いたが、必要な関係機関への届出については「必要なことはわかっていたけどしなかった」と述べているという（北海道ニュースUHB、“安否確認”兼ねた「高齢者向け配食サービス」80代女性宅 ２日続けて応答なし 前日の夕食もドアノブにかかったまま…しかし配達業者は特段の対応せず…家族が室内で倒れた女性発見し死亡確認 札幌市が謝罪、2024年６月19日付記事）。

（７） 地方公共団体定員管理研究会（2010）『地方公共団体における適正な定員管理の推進について～集中改革プランの取組みを踏まえて～』（総務省、2010年２月）。

（８） なお、記述統計量は以下の通りである。

変数	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
結果変数					
重要６要素	423	8.03	1.93	1	10
説明変数					
自民系首長ダミー	423	0.22	0.41	0	1
公民系首長ダミー	423	0.22	0.42	0	1
旧民主系首長ダミー	423	0.10	0.31	0	1

当選回数	423	2.27	1.23	1	7
防災職員数	423	5.64	7.66	0	96
人口密度	423	1245.48	1933.36	1.867	11949.669
事業所数	423	4109.70	12837.10	30	191854
高齢者率	423	0.32	0.08	0.1509	0.5872
予想津波高(満潮時)	423	2.58	4.18	0	19

（９） 兵庫県・兵庫県町村会（2022）『兵庫県における市町連携のあり方に関する報告書』2022年３月を参照。

(10) 関西経済連合会（2022）『国・関西広域連合への企業からの要望「関西における望ましい広域行政のあり方検討会」報告書』2022年５月を参照のこと。関西経済連合会の団体会員などへの丁寧な聴き取り調査で企業側の行政への要求をまとめ上げた労作である。

(11) 同じ庁内でも各課で異なる氏名表記や住所表記で住民を把握している場合、住所表記を統一化しないとデジタル化はできない。たとえば「一丁目一番」と書くか「１－１」と書いているかで異なる場合も多く、外国人名に至ってはアルファベットのカタカナ表記や漢字の日本語読みか現地読みかで別人とされてしまうこともしばしばである。

(12) 大阪府内のある自治体では、2021年、中途採用のある若手職員が新たに着任した係での自分の業務を尋ねたところ、引継ぎ文書どころかメモもなく、長年携わっている年輩の職員に「そのつど聞いてほしい」とだけ言われて困惑したという。そこで２年後の異動のときに引継ぎ文書を作成したところ、他の課や係でも作成してほしいと首長自らに言われたといって、さらに驚いたという。そこで、兵庫県や奈良県の小さな自治体の職員にも尋ねたところ、共通して「農山漁村の零細な市町村では、いまなお長年勤めた職員から『口伝』で業務内容を若い職員に伝えていたりしていることが多いのではないか」ということであった。

(13) 地方自治法の改正に対して、一部のマスメディアの反発は相当激しい。たとえば、朝日新聞では2024年６月19日付社説「国の指示権拡大　自治の原則を侵す改悪だ」を掲げて、地方自治法の改正に激しく抗議している。また、19日の成立を受けた翌日20日の記事「地方分権逆行、教訓置き去り　指示権「戦前体制」懸念の声も」でも、「要件が曖昧である」あるいは「国会への事後報告は問題」と激しく批判している。しかし、曖昧な要件や国会への事後報告であっても、要件が全く「ない」状態よりは一歩前進だと考えられる。地方自治体への指示権は「その手続きを慎重に、より制約的に運用するべき」という点には筆者も同意するが、だからといって何もない状態がいいとは思われない。権力行使を少しでも枠づけるという立憲主義的な理解が必要ではないかと思われる。６月19日の朝日新聞の

記事の中でも市川喜崇教授（同志社大学）が、指示権について「取扱注意」で「将来にわたって注視する必要がある」と評価されているのが正当なように思われる。軽々しく「戦前回帰への懸念」というべきではない。その点で、毎日新聞の６月24日付社説「国の指示権拡大　恣意的運用防ぐ手立てを」は、運用のための例示のないことを批判しつつも「国と地方の協議の場」の活用によって想定外の範囲を絞っていく不断の努力を強調して、地方自治体にも「指示待ち体質」に陥らないようにという警鐘を鳴らしていることは地方自治法改正を立憲主義的に理解していると言えよう。