

2019年度政府予算概算要求と圏域制度の課題

総務省の2019年度概算要求に関して、地方交付税以外の一般歳出で柱のひとつとなっているのが自治体戦略2040構想の推進として位置づけられる「自治体行政スマートプロジェクト」である。同プロジェクトは、地方自治体の職員が現在の半分になっても行政機能を維持するため、AIの活用による事業作業の効率化と共に、圏域制度の構築等を意図するものである。個々の基礎自治体がフルセット型で行政事務を展開することの限界を明確にし、政令指定都市や人口20万人以上の中核市を中心とする「連携中軸都市圏構想」や人口5万人以上の市を中心とする「定住自立圏構想」を支援する予算要求を行っている。確かに、住民の人口減だけでなく職員確保の困難性が深刻化する中で、各自治体に共通する行政事務を複数の自治体で共通化し処理することで、限られた人的資源を地域の事情に合わせた自主事業等に振り向けることを意図している。

圏域とは、単独の行政区画を越えた複数の基礎自治体を包括する地域を意味する。情報通信革命等が進展する中で、ビジネスだけではなく公共サービスも含め経済社会活動全体が相互に結び付き展開する度合いを今まで以上に深めている。そうした中で、地域政策や公共サービスの内容とその効果を考える際に、市町村の行政区画単位だけで検討することの有効性は低下している。政令指定都市も含め、周辺自治体との連携や活動の対流構造なくして基礎自治体の持続性を確保することはできない時代となっている。

圏域を重視した政策思考に関して重要な点は、第1に自治体間競争への正しい理解である。一般的に競争とは、「複数以上の集団間で同類の目標を設定し、目標達成に近づくほど優位性を持つ一方が他者を排除し、他者を目標達成から遠ざける作用」とされる。自治体間競争に当てはめれば、同類の地域活性化政策や子育て政策を複数の自治体で独自に展開し、経済集積度や財政力の高い一方の基礎自治体へ人口や経済社会活動が集中することで、他の基礎自治体では目標達成が困難となる状況である。こうした勝ち負けに結び付く競争の展開は、排他的関係や不信関係を生み出す要因ともなり、協働や連携とは逆の対立構図を形成しやすい。そして、一時的な勝利を得た自治体も持続性が確保できなくなる逆機能を最終的に生じさせる。基礎自治体間において相互関連性を勘案しない競争が展開された場合、重複投資や政策効果の相殺などを生み一極集中を加速させ、結果として圏域全体の活力を失わせる危険性がある。すなわち、「排他的劣位競争」の展開である。人口減少、様々な資源制約が強まる21世紀の基礎自治体間に必要な競争の本質は、相互に排除する排他的劣位競争ではない。相互に政策共有し協働・対流できる仕組みを模索する「創造的競争」を展開することである。ここでは、複数の基礎自治体が役割を分担し、特性や体力の違いを積極的に認識して相互に補完する「連坦」のネットワーク形成が重要なカギとなる。

第2は、地域によって圏域の構図が異なる点である。圏域を制度化する際に、全国の視点から画一的に設定することは適切とは言えない。自治体間の連携は、ミルフィユ的構図が必要でありボトムアップ型で多様な圏域形成を担保することが重要である。例えば、北海道の場合、人口20万人以上の自治体は札幌市、旭川市、函館市しかなく2040年段階ではさらに厳しい構図となる。また、本州でも広域行政体である都道府県を越える圏域形成も不可欠となる。その実現のためには現在のフルセット型を前提とする交付税制度等地方財政も抜本的に見直す必要がある。仮に、中核的な自治体に社会経済活動や財政的メリットが発生する制度となったとすれば、自治体間の連携を基本とした安定的な圏域制度は実現しない。

第3は、議会機能である。これまでも、一部事務組合や広域連携等の取組を展開してきた。しかし、広域的視点に対して必ずしも柔軟な議会の意思決定を行うことができず、連携が機能不全に陥ることも少なくない。自治体の自律的な意思決定と圏域としての意思決定の関係を如何に制度的に構築するか課題となる。地方自治の本旨にも関わる課題として指摘することができる。