

地方が直面する課題と これからの自治体経営

明治大学政治経済学部 教授 牛山 久仁彦

2050年の東京は最も 高齢化が深刻な地域に

長年地方自治の研究をしてきて、審議会や研究会といった地方自治の現場で感じるのは、本当に首長さんや職員の皆さんが厳しい状況の中で、大変苦悩しながらお仕事をされているということです。また、自治体で何か問題が起こると、大きく報じられ、そんなときも地方の現状の厳しさを改めて感じます。

今、非常に厳しい状況に直面しているのは、地方の小規模自治体です。少子高齢化が深刻化し、労働人口が減少していく。議員のなり手不足どころか、職員が定員を満たせない自治体も出てきています。こうした地域で水害や地震などの激甚災害が勃発した場合には、どのように対応することができのでしょうか。深刻な問題が山積みです。

一方、都市部なら安泰かという、そうとも言えません。私が勤務しているのは千代田区にあるキャンパスなのですが、千代田区や中央区、港区のような都心部の自治体は、確かに現在は財政力も豊かだし、高い行財政能力を備えています。でも30年後はどうでしょう。いま高齢化が最も深刻なのは埼玉県で、少し遅れて神奈川県や千葉県、そして2050年くらいになると、東京都が、最も高齢化の深刻な地域になると予測されています。そうすると、都心の住宅密集地で空家がどんどん増える。そこに首都直下型地震が発生したら、練馬区、

杉並区などの木造住宅の多い区は火の海になるという予想もあります。都市部の自治体は、こうした問題に向き合っていかなければなりません。

ウクライナ問題に象徴される VUCAの時代

2年程前、『ガバナンス』という雑誌で、VUCA（ブーカ）という言葉が巡って特集が組まれました。このVUCAというのは、変動性、不確実性、複雑性、曖昧性という4つの英単語の頭文字をとった造語です。もともとは東西冷戦のときに、緊張関係が続いて、世界がこれからどうなっていくのかわからない状況を表した言葉だといいます。

私の若い頃はバブル時代で、将来何かとても暗い時代になるというふうには思いませんでした。その点、今の若い人たちは、新型コロナウイルスやロシアのウクライナ侵攻をはじめとして、将来に希望を持たなくなっているのが気の毒です。

そういう時代だからこそ、このVUCAという言葉がビジネスの世界で使われるようになったのだと思います。ウクライナ侵攻がエネルギーや食料の問題と結びついて、日本の物価に大きな影響を与えている。こうしたことはなかなか予測できないし、それでも乗り越えていかないとはいけません。民間企業に就職した卒業生らの話などを聞いていると、企業組織というのは本当に上手に社員を使って、利益を上げていると思わされます。

こうしたことを踏まえて、自治体行政も、マネ

牛山 久仁彦 (うしやま くにひこ)

略歴

1961年長野県諏訪市生まれ。中央大学法学部法律学科卒業。2006年より明治大学政治経済学部教授（行政学・地方自治論）。日本政治学会理事、日本行政学会理事、神奈川県特別職報酬等審議会会長、相模原市総合計画審議会会長、東京都大田区総合計画審議会会長、中野区公益活動推進協議会会長、埼玉県戸田市公平委員会委員長、愛知県岡崎市協働推進委員会委員長等を務める。

主な著書

『大都市制度の構想と課題』（晃洋書房）／『自治・分権と地域行政』（芦書房）など。



ジメメントをしっかりと考えていかないといけないし、それこそニューパブリックマネジメント（NPM）と言われる公共経営の考え方では、いかにして効率よく行政運営をするかということが強調されてきました。

地方自治法でもご承知のように、地方公共団体は最少の経費で最大の効果を上げるよう努めなければならない、と定められています。その意味でいうと、自治体が効率的な行政経営を行うのは当たり前ですが、一方で、この先どうなってしまうか分からない現状にどう対応できるか。私にとっては、まだ、ついこの間のように記憶が新しいですけれども、東日本大震災の惨状を見ていると、自治体行政ができたこと、できなかったこと、十分であったこと、足りなかったこと、いろいろありました。やはりむしろ、足りなかったことのほうが多かったんだろうなと思返すことがあります。

国の役割は最低限 それ以上は自治体の責任

このVUCAの時代に対して、中央政府の側でも様々な対応をされてきていると思います。もちろん自治体もそうですけれども、災害時やコロナ禍であっても、通常の国民生活を支える仕事をしていかななくてはいけませんので、国はいろいろ苦悩しながら考えていると思うのです。コロナの問題でも明らかになったように、日本政府が「こうしたい」と思っても、世界的な問題ですから、できる

こととできないことがやはりあるのです。どこまで規制するかも難しい問題です。この春は、私の同僚でも海外に行った人が結構いるのですが、日本への入国が一番厳しかったそうです。国際的なスタンダードではどうなのかなど、政府もいろいろと悩みながら政策を進めていると思います。

自治体の現場を預かっている皆さんの場合は、その現場にどう対応するか、国の方針や動きも見ながら考えていかないといけません。特にコロナ対策は、まず国の方針が出ないと動きようがないので、ある市長さんは「分権っていうけど最近は何の下請けみたいになっちゃっている」となげいていました。とはいえ、自治体の対応が直接的に住民の皆さんに影響を与えるので、やはり自治体の問題として考えるべきだと思います。

ウクライナやコロナの問題で、地域経済や消費生活への影響がどんどん出てきました。そのときに、国の役割はもちろん大切だけれども、あくまで、国民に最低限これだけはしなくてはいけない、というところに力を尽くすことが重要だと思うのです。例えば国民に一律10万円の定額給付金を出す、企業や飲食店に休業補償をするなどです。

あるテレビ番組を見ていたら、お母さんがスナックを経営しているという娘さんが登場して、もともとから商売にはなっていなかったのに、今は毎日何万円ももらえて、家でごろごろしている、こんな税金の使い方は無駄だ、と言っていました。その一方で、本当に休業補償のおかげで何とかぎりぎり

り生活ができている人もいます。そういった様々な状況に対応し、人々を支えるのは、やはり現場の自治体行政です。激変する今の時代こそ、自治体がどんな役割を果たしていくのか改めて考えなくてはいけないと思います。それと、分権改革の成果をどう活かしているのかも、考えるべきときに来ています。

「 コロナ問題でも現場の 対応がルールをつかった 」

東日本大震災をはじめ、熊本地震や西日本豪雨など、毎年のように大きな自然災害が起こり、たくさんの方が亡くなるというのが、残念ながら日本の現状です。私の研究室ではいくつかのプロジェクトを進めておりまして、その一つが防災・危機管理です。今この瞬間に、大地震が起こってもおかしくないのだから、年内にでも研究成果をまとめるくらいの気持ちで努力すべきだと思っています。

今、研究の最終年度になっているのが市民防災です。欧米に行くと、Civil Defence = 市民防災の取り組みが盛んです。ヨーロッパでは、Civil Defenceと記された青灯をつけた車が走っているのを見ます。またニュージーランドには、Civil Defence Forceという組織が各地にあって、地域の皆さんが、災害が起こったときはこういうふうに対応するといったことを、行政と一緒に取り組んでいました。行政改革等で職員の数も減らされているような状況の中で、地域を知る住民の皆さんに参加していただきながら地域防災に取り組むことが、今まさに求められています。それから、自助、共助、公助を連携させながら、住民協働で進めていく意識も必要です。

また、新型コロナウイルスの問題は、だいぶ状況が良くなったと思う一方で、つい最近でも同僚や学生で感染した人もいるため、やはりまだ過去の話ではありません。この問題で思ったことの一つは、最終的な対応は現場が動かしていくということです。私は神奈川県に住んでいますが、2020

年、真っ先にコロナと向き合わざるをえなかったのが神奈川県です。豪華客船で一気に700人以上の感染者が出て、緊急事態ということでDMATが派遣され、自衛隊も来ました。その方たちが目の当たりにしたのが、コロナ対応の難しさです。

最初は、感染者が出たら急ぎ病院に送る。当然、すぐ病院がパンクします。そして県外の病院にまで搬送することになりました。そんなことをしていたら手遅れになりかねないため、神奈川方式とか後に大阪方式とも言われるようになりましたが、症状に応じて病院、ホテル療養、自宅待機などに振り分ける。こうしたルールを、DMATで派遣された医療チームの報告を受けて厚労省の審議会で決めていくわけです。だから、自治体がそういう経験をして、それを国が集約しながら全国展開をしていった。つまり、どう対応するかを決めるのは現場の経験なのです。

もう一つは、例えばワクチン接種一つにしても、自治体の現場が担っているわけです。入念に準備をして、緊急態勢で職員を配置します。それだけに、法定受託事務ですから国はしっかりワクチンを確保して、漏れなく全自治体に配布してほしかったです。東京辺りではワクチンが足りなくて、予約を断った例もありました。これは自治体の責任ではないですね。国と自治体が手を携えあって、しっかりと法令を遵守して、住民のための事務を執行する。その当たり前のことができていませんでした。

ウクライナの問題についてですが、ロシアに占領されているマリウポリ市の、市長や副市長がYouTubeを通じて世界に苦境を発信しています。もちろん、大統領をはじめウクライナ政府の幹部も侵略に対抗して頑張っています。ただし、戦争の最前線で地元住民と協力しながら、爆撃で崩壊したアパートを片付けたり、住民を救出したりしているのは自治体や消防の職員にならざるをえないと思います。軍は国防に従事しなくてはなりませんから。万が一、日本が戦争に巻き込まれた場合も、それは同じです。現場で住民の生命や財産

を守るのは、警察、消防、自治体職員、そういった人たちであり、その意味でも自治体行政の役割は非常に大きいと思います。

緊急時に備えるには 行政の冗長性も必要

いろいろな地域社会の課題を見据えて、自治体行政が今後どうあるべきかが問われています。もちろん、行政の安定性や公平な行政運営は大切です。前例踏襲も、過去から学ぶという意味では必要な場合もあるでしょう。しかし、それだけではコロナや大規模災害のような前例のない問題には対応できません。

このような中で、学会で数年前から議論されていることを紹介します。それは、「行政の冗長性と持続可能な行財政運営」です。行政には冗長性（Redundancy）が必要だということです。通常この言葉は否定的な意味で使われ、行政も冗長な部分は行革などで削ってきました。

ところが、災害が起こった際などは緊急体制に入ります。昔だったら、職員が走り回って避難を促したりしていましたが、今は合併で、現場の近くに役所がなかったり、職員の数が足りなかったりということが普通にあります。そういう場合に備えて、少し余裕を持った体制にしておく必要があるのではないか。あるいは、いざというときに備えて社会福祉協議会など民間セクターも含めた多機関連携を進めておくことが大切ではないか。それが冗長性を議論する意味です。

自治体のマネジメントの柔軟性は、首長のリーダーシップをどう発揮するのか、ということとも関連するし、そのバランスの中で、自治体経営を柔軟でスピード感があるものにしていかなくてはならない、ということだと思います。一方で持続可能というのは、言い換えれば職員の体制や、財政に関わります。その点では、行財政運営のあり方についての検討を十分に進めておく必要があるでしょう。

国の政策を前提としつつ いかに住民ニーズに応えるか

中央省庁は全国的な政策に取り組んでいるわけですが、自治体もその政策に見合った具体的な対応が求められます。その点でいうと、ご存じのように自治体によって人口規模や行財政能力に大きな開きがあることが問題です。政令指定都市などは経常収支比率が悪化しており、確かに財政の硬直化は進んでいますが、財政規模が大きいので、投資的経費は、それなりの金額になります。小規模町村の場合はその逆で、経常収支比率がよくても財政規模が小さいので使える予算は限られてきます。

その辺の問題をどう考えればいいのか。自治体の合併の問題もありましたが、個々の自治体の状況をしっかり把握しないと、表面的な数字だけ見てもわからないことはあると思います。

職員の能力について見たとき、大きな自治体であれば、それぞれの部門に専門性を持った職員を置くことができます。一方で小規模町村は、一人で何役もこなさなければならないので、ジェネラリストが必要です。それぞれの自治体の状況に応じた組織と職員をつくっていかなければいけないということだと思います。このほか、首長のリーダーシップもあり、議会の会派構成、さらには政策を取り巻く環境の変化や政治的な配慮など、様々な要素が絡まって政策が形成されていきます。その中でも、やはり忘れてはならないのが、地域社会における住民の皆さんのニーズに応えられる行政運営をどのようにしていくのか、自分たちで自律的に考えていくことです。

自治体が地域の実情に応じた政策を打ち出していくとき、多くの場合は、国会による立法が前提となります。例えばマイナンバーカードだったら、個人を識別することで各種手続きが簡略化され、市民サービスにつながるといった政策目的があります。自治体もその目標に向けて住民に対応していくわけです。その場合でも、自治体はカードに

独自のサービスを付加することもできます。国の政策目標を踏まえつつも、各地域でその制度をどう活用するかという問題が出てくるということです。

もう一つは、法律の縛りがない分野で自治体が独自に政策を行っていく場合があります。これが政策法務の中心的な部分になってくると思います。政策というのは、地域住民のために、今、何をしなければいけないかという中身と、その立案、実施です。行政法の村上順先生が、「住民のためになすべきこと、これを取りまとめたものが政策だ」とおっしゃられています。首長さんがやりたいと言っても住民は誰も望んでないよということがあったら、やはりそれはいい政策ではないのです。

住民のために何かをやり遂げようとするとき、条例を制定します。その内容は地方自治法で、法律に反してはいけないとされています。ただし、その法律の立法趣旨があって、それに適合するなら適用基準を上乗せしたり、適用範囲を拡大することも可能になる。それが政策法務の考え方です。

経済産業省の令和2年版「モノづくり白書」を見ていたら、国家の政策の、予測しづらい変化をもたらす不確実性が、ものづくりの現場に混乱をもたらしているという趣旨のことが書いてありました。国際情勢などが目まぐるしく変化するので、国もそれに対応していかなきゃいけない。でもその度に自治体が右往左往させられると、現場は混乱します。ですから自治体としては、国の政策をきちんと把握しつつ、自立して政策にとりくむ体制をつくっていかねばいけない、そう申し上げたいのです。

国からの指示待ちだと 住民本位の政策はできない

ここで改めて、地方分権改革というものに立ち返って考えてみたいと思います。1990年代以前の中央集権的な体制では、国からの指示を待って何かをするのが当たり前でした。しかしそういう体制だと、住民が望んでいる政策を実現しにくい場

合があります。

総務省などが様々な研究会をつくって、専門家が議論を重ねて方針を打ち出す。それが法律になる場合もあるし、ならない場合もあります。例えば少し前に、町村議会のあり方を考える研究会がつくられて、少数の議員と、住民から選ばれた多数の参画員と一緒に話し合いながら議案を審議する仕組みなど、現在の制度に囚われない多様な議会のあり方が提言されました。しかし、法制度化はされませんでした。ですが、ある村の議会が村人会議というものをつくり、議員と年に数回ワークショップを開いています。このように、国の動向を注視しながら、法律にならなくても学べるところは取り入れていくということを、自治体の皆さんは意識するといいと思います。

私は、自治体の方にどんな学生を採用したいですかと聞くことがあります。すると、「いろんなタイプが欲しいけど、指示待ちのタイプだけは欲しくない」と言われることが多いです。やはり、住民のために何ができるか、自分で考えて動ける人でないといけません。

地方自治法第1条の第2第1項に、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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ものとする」と規定されています。これは分権改革のときに盛り込まれた条文です。国や都道府県からの指示待ちでなく、自主的に政策を実施するのが自治体だと言っているわけです。

集権的な体制というのは、国—都道府県—市町村を貫く縦割りの構造です。法令の解釈に迷った場合、省庁や県庁に連絡して教えてもらうわけです。ただし役所の中では、市町村長が任命権者なんだから、国や県は上司ではなく対等なパートナーであることを忘れてはならないのです。

コンプライアンス・内部統制は 行政経営の基本的前提

この条文の「広く担う」ということが大事です。

集権型の行政体制は、市町村の仕事はこれだけ、あとは国や県がやるというふうに、狭く狭くしてきたわけです。今は逆で、市区町村が、国や県がやる仕事以外は全部やるということが基本でしょう。何か問題があった時住民が初めに相談に行くのは、市区町村の窓口です。そこで、法律にそう書いてないからうちはやりませんと言われたら、誰がやるんですかということになります。県や国の仕事は法令で決まっています、もちろんグリーゾーンもあるし、新しい仕事が出てきたときに、それをどこが担うか議論になります。

ですが、基本的な組み立てとしては、市区町村が基礎自治体として総合的な役割を果たすということです。地方分権改革は、地域の住民生活を支えるための自治体の体制をしっかりと作り、政策の立案や形成を行っていくためのものです。

それに加えて、コンプライアンスも重要でしょう。

昨今は自治体の側でも、弁護士を法務担当として期限つきで雇ったり、顧問弁護士を通じてコンプライアンスの体制を強化したりしているところも多くなっています。都道府県と政令市には内部統制の制度が義務づけられました。それに倣って、内部統制に取り組む市町村も増えていると思いますが、改めて、コンプライアンスや内部統制の強化にはしっかりと取り組んでいただきたいと思います。

先を見通した柔軟な マネジメント力が求められる

今後も、政策の不確実性というものはどんどん高まっていくでしょうし、自治体も災害で大きな被害を被ったり、危機管理対応が求められることもあるかと思います。VUCAの時代だからこそ、柔軟で先を見通した対応が求められています。

私が最近関わったことのひとつが、外郭団体の評価です。ある特別区ですが、社会福祉協議会や、道路管理を担っている団体、スポーツ施設を管理し

ている団体などが、しっかりと成果を出しているかどうかを評価するわけです。国のほうでエージェンシー化というか外郭団体化を進めて、公務員の数を減らすということをやってきました。自治体もそれに倣って、外郭団体化を進めて行政効率を上げていこうということだと思います。しかし、単に丸投げしてあとは知らないということでは、無駄も多いし、住民に対しても効果的なサービスになっていないことがあるため、成果目標などを立ててしっかりと評価していくということです。

それから、公共施設の使用料の適正化。公共施設の老朽化が進み、皆さんの自治体でもいわゆるファシリティマネジメントの視点で施設の統廃合や再配置に取り組んでいると思います。その利用料が適正かどうかを考えると、いろいろな課題があります。例えば、ある市は幾つかの野球場を持っています。少年野球の野球場と一般の人が使う野球場では大きさが違うわけです。平日の昼間は、当然ですけど少年野球のほうはほとんど稼働率ゼロ。平日の夜になると、ナイター設備のある球場は、会社帰りの人たちが結構利用しています。土日になるとほとんど満杯で、くじ引きみたいな状態になっている。こういう使用状況のアンバランスをふまえ、利用料のあり方をどうするのかという問題がでてきます。少年野球の球場をもう少し広くして、ナイター設備も付けて大人も使えるようにするのも一案です。でも、その財源はどうするのか。そういったことを、他の施設の整備状況も考えながら、全体的にマネジメントしていく必要があります。

そういう意味で、トップマネジメントを担っていかれる皆さんが、こうした様々な問題に対してどんな方針を打ち出していくのかは非常に重要です。幹部職員の皆さんがいろんな知恵を出し合って、首長の方針や総合計画との整合性も図りながら、リーダーシップを発揮して政策を立案実施していただければと思います。