『住民と自治』(通巻673号)5月号付録　2019年5月1日発行　自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所　所報　第196号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ﾎﾟﾗｰﾉ･どんぐり103号　TEL/FAX 0282(83)5060
メール：support@tochigi-jichiken.jp　ホームページ：http://tochigi-jichiken.jp
郵便振替　00170-7-251641　とちぎ地域・自治研究所

○ 戦後憲法下の地方自治と「自治体戦略2040構想」のねらい（下）岡田知弘　2

とちぎ地域・自治研究所第18回定期総会

■ と　き　2019年６月２日(日)１３：３０～
■ 内　容　記念講演「栃木県の地域経済の動向と課題」
講師　太田　正（とちぎ地域・自治研究所理事長、作新学院大学名誉教授）
定期総会（2018年度事業報告・決算、2019年度事業計画・予算･役員）
■ ところ　栃木県弁護士会館　４階会議室

お知らせ　第47回市町村議会議員研修会 in 東京

■ と　き　2019年５月２０日(月)･２１日(火)
■ １日目　全体会　13:00～16:50
講演「自治体再編の潮流とこれからの自治体･まちづくり」
２日目　選科３コース　9:30～15:30
選科A:公共サービスの民営化・広域化、選科B:地域産業政策、選科C:幼保無償化
■ ところ　駿河大学記念館(中央大学)　東京･JR御茶ノ水駅徒歩３分
■ 企画:自治体問題研究所　主催:㈱自治体研究社　**詳細・申込み等は12頁参照ください。**

お知らせ　栃木県の学校給食を考える会(仮称)結成総会

■ と　き　2019年５月１２日(日)１３：３０～
■ 第一部　結成総会
第二部　記念講演「なぜ今　学校給食の無料化か」
講師　竹下登志成さん(自治体問題研究所常務理事)
■ ところ　栃木県弁護士会館　４階会議室
■ 主　催　栃木県の学校給食を考える会(仮称)準備会

第 11 回とちぎ地域･自治フォーラム(2019.2.3)

戦後憲法下の地方自治と「自治体戦略 2040 構想」のねらい（下）

岡 田 知 弘（京都大学大学院教授、自治体問題研究所理事長）

目　次

はじめに
1）安倍改憲の動きと並行して進む「自治体戦略」の名の下での地方制度改革
2）本日の報告のねらい
Ⅰ　安倍政権下における地方制度改革の歴史的文脈
1）第一次安倍政権下での道州制推進体制の構築
2）第二次安倍政権下での地方制度改革の流れと増田レポート（自治体消滅論）の活用　（以上，前号）
Ⅱ　「公共サービスの産業化政策」から「デジタルファースト」構造改革徹底推進へ　（以下、本号）
1）第二次安倍政権における政官財抱合体制の強化
2）「公共サービスの産業化」政策の登場
3）未来投資会議の設置と「Society5.0」による AI・ICT 重点投資戦略の開始
Ⅲ　総務省「自治体戦略 2040 構想研究会」第 2 次報告の概要と問題点、対立軸の形成
1）自治体戦略 2040 構想の概要
2）問題点
3）地方制度改革をめぐる新たな対立軸の形成

Ⅱ　「公共サービスの産業化政策」から「デジタルファースト」構造改革徹底推進へ

1）第二次安倍政権における政官財抱合体制の強化

もう一つの背景としてぜひ知っておいて欲しいのが「公共サービスの産業化政策」です。この背景を知るためには第二次安倍政権の極めて大きな特徴として、「政官財抱合体制」と私は呼んでいますが、それまでにないような政界、財界、官界の癒着一体関係ができているという構造を見ておかなければなりません。つまり個々の政策の問題ではないということです。まず民主党政権時代に止めていた政治献金を日本経団連は再開しました。自分達のやりたいことととの距離感を政党ごとに評価して、近ければ高い点数を付け総合点で政治献金の金額を決めていくという手法です。明らかに政策買収です。自分達の政策に近いところに金を出すということを再開しました。

さらに大きな問題は、経済財政諮問会議です。これは今や国会よりも大きな力を持っています。毎年の予算編成、経済政策の基本をここで決めます。ここでは総務大臣とか農林水産大臣とか厚生労働大臣は正式議員として出席することは認められていません。臨時議員なんです。主要な経済財政閣僚、官房長官そして民間 4 議員が常にポストを得ました。民間 4 議員というのは、日本経団連の会長、経済同友会の会長、そして彼らの意を表現してくれる学者議員 2 人です。ここが小泉内閣以来最も新自由主義的な改革案を提案して、それを政府に呑ましていくという場でした。最近、白川前日銀総裁が『中央銀行』という分厚い本を書かれました。白川さんとは京都大学の公共政策大学院時代に 2、3 年同僚だったんです。ものすごく真面目な研究者、教育者でもありました。その『中央銀行』という本の中に面白い一説があります。彼は理事時代から経済財政諮問会議に陪席していたそうです。「これは異常な会議体である」と書いてあります。何が異常か。中央銀行という独立の意志決定機関が政府の意志決定

会議に入るということが先進国では考えられないと。中央銀行というのは自立をしたものであるという認識です。それを力づくで一緒にされてしまって政府のいいなりにさせようとしている。これ自体おかしいではないかという批判です。なぜ第二次安倍政権のときに白川さんが再任されずに黒田さんに取って代わられたのかという理由がここにあるわけです。黒田さんは政府のいうことを聞くからです。アベノミクスのいう通りのことをやる。こういうことも異常性の一つとしていえるわけです。さらに政策決定だけではなくて進行管理まで細かくここがやるようになっています。

三つ目は、官民人事交流ということで民間大企業からの常勤出向者が増えています。国家公務員の数を減らす代わりに民間から派遣しましょうということで、民主党政権末期の 2011 年で 790 人だったのが 2015 年には 1261 人まで増えています。一部上場企業だけではありません。マスコミ、外資系企業、そしてヴェオリアというフランスの水メジャー、ここは水道民営化法案の調査部門に関係者が送り込まれていたんです。このことは福島瑞穂議員によって暴露されました。正に「越後屋政治」です。自ら調査した、あるいは企画した政策を、出向した官庁で政策として具体化し、個所付けとか事業者認定までやってしまう。こういうような癒着体制が出来上がってしまった。

さらに、国から地方自治体、とりわけ市町村への職員派遣が「地方創生」で人が足りないでしょうといういい方で防衛省職員までが派遣されています。2011 年の 790 人から 2017 年の 1416 人に増加しています。私からみたらお目付役です。

一番大きな問題は、今回の統計不正問題はある意味では法律違反もありますし、モラル違反もあれば、あるいはそれに対して責任を取らないという問題もある。森友、加計問題の時の財務官僚、文部官僚のひどさと同じです。なぜこういうことが繰り返し起こっているかというと、私は 2014 年に安倍内閣が内閣人事局を設置したことが全ての出発点であると思っています。それまでは各省庁の幹部人事、約 600 人ですが、省庁ごとに順序立てて次官まで内閣に報告してそのまま辞令として下りていたわけです。ところが全ての幹部人事権を官邸が握ったわけです。そこから自分達の政策のいう通りのことをやるんだったらどんどん登用しますよ、そうでなければどんどん撥ねていきますよという人事が平気で始まりました。先程の山崎重孝氏もそういう 1 人だと思います。前の農林水産事務次官はもっとひどかったですね。農林水産省の職員で農林水産省はもう福祉施策の分野なんだから経済産業省の下に入るべきだとか、そういうことで農林水産省廃止論を言っていた人物が次官に抜擢されました。彼は菅官房長官のお気に入りだったんです。何をやったか。種子法の廃止、森林管理法とか漁業法、それから農地法の改正、農協の解体も全て彼が仕切りました。そういう人物が入って財界のいう通りの法律をつくり、通していく。こういう体制が農林水産省のところで起こっていたわけです。さらに、警察、司法の幹部人事までも官邸が握っているわけです。だから安倍さんの友達だったらどんなに悪いことをしても逮捕もされないし起訴もされない。酷いもんです。三権分立が機能不全に陥っている。これはアメリカでも韓国でも考えられない話です。こういうことになっている酷い国になってしまっているわけです。ですから個々の政策をどうするかということも大事ですが、それ以上にその腐った根幹、これをどうするかということを変えない限り、国家公務員は憲法で定められた全体の奉仕者の仕事ができない。こういう状況になっていますし、住民の生存権も守れない、基本的人権も守れない事態になってしまうんではないかと思います。

２）「公共サービスの産業化」政策の登場

その経済財政諮問会議で意思決定されたのが「公共サービスの産業化」政策です。2015 年 3 月です。経済財政諮問会議の民間４議員が「公共サービスの産業化」を進めていくべきだということを文書で出しました。ここで書かれていたことを紹介します。*「国・地方の公共サービス分野での民間との連携（インクルージョン）を進め」る。*これは英語をちょっと知っていたら信じられない言葉です。連携というのは普通「アライアンス」という単語を充てるべきなんです。インクルージョンというのは「社会的包摂」です。ヨーロッパなどでマイノリティーを対等な社会の一員として包み込んで一緒に良い社会を作っていきましょうというときに使う言葉です。これを敢えて使っているところに私は違和感だけではなくてむしろ強い意図を感じました。日本語の方が誤りなんです。正しいのは「インクルージョン」というふうに考えた方がいい。となれば「民間が公共部門を包摂していく」ということが最大の狙いではないかというふうに私には読めます。こういうことをやることによって*「サービスの多様化、質の向上とともに、新たな民間産業の創造や民間雇用拡大を通じた経済成長を実現し、税収拡大を図るべき。さらには歳出効率化とあわせて実現することで、二兎を得るよう取り組むべき」*だとしています。そしてそのターゲットは、*「歳出規模も大きく、かつ国民生活にも深くかかわる社会保障サービス・地方行政サービス分野」*だということです。さらに、その手法として*「規制改革とともに、サービス提供者のインセンティブに関わる制度（診療報酬、介護報酬、保険料、補助金制度、地方交付税制度等）の改革も行うことを通じて」*と、政府の進めたい方向に行くんだとすれば、地方交付税でいったら、例えば民営化を進めている図書館、最先端を行っているところに手厚く交付しますと、直営型は少なくしますよという形でトップランナー方式でやったらみんな財政誘導で民営化に走っていくんじゃないかという考え方です。流行の行動経済学を使っています。こういう形でやればいい。そうすることによって*「多様な主体が参入し、多様なサービスを提供できる環境整備を進める」*ことで、ここに参入するところが「成長産業化」するんだと。こういう産業の育成を図るべきだということをいい、この文章がそのままその年の 6 月に「骨太方針２０１５」に盛り込まれてきます。

「骨太方針２０１５」の大きな特徴は、「未来の成長の源泉」としてイノベーション、とりわけ IT 技術を位置付けたということです。ターゲットが明確になってきます。マイナンバーカードです。*「個人番号カード、電子私書箱等を活用したワンストップサービスや政府調達の全工程の電子化等を通じ、公共サービスの改革を進める」*と、これは情報産業だけではありません。TPP がらみです。全工程を情報化して、ＷＥＢで電子入札ができるようにする。そうすることによって、海外の企業に市場開放を進めることも約束してしまっています。さらに、先程進行管理機関の話をしましたが、経済財政諮問会議の下に進行管理機関として「経済・財政一体改革推進委員会」を設置しました。構成員は諮問会議民間議員及び学者・経営者・首長（長野県の飯田市長 1 人だけ）からなる有識者で、会長はローソンの会長を経て今サントリーの社長をしている新浪さんです。ローソン会長の時に国家戦略特区で新潟市特区を指定して、新潟市がローソン農場の設置を認めて、転用規制を緩和して、お米を作らして加工場の転用を認めてローソンを優遇したわけです。あまり報道されていませんが、典型的な「越後屋政治」なんです。そういうことを

やっている人物が、事業がどこまで進捗したかを細かくチェックする。とくに、社会保障、非社会保障、制度・地方行財政の分野別にワーキング・グループでチェックする体制をつくっています。

総務大臣は経済財政諮問会議の下にある従者です。したがって2015年8月に「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」という通知を出します。行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進（民間委託等の推進、指定管理者制度等の活用、地方独立行政法人制度の活用、BPRの手法やICTを活用した業務の見直し）をどれだけやったのか、どれだけ自治体情報システムのクラウド化の拡大をしたのか、地方自治体の財政マネジメント強化（公共施設等総合管理計画の策定促進、統一的な基準による地方公会計の整備促進、公営企業会計の適用の推進）をどれだけやったのか、PPP/PFIの拡大をどれだけやったのか、そして、*「業務改革を推進するため、民間委託やクラウド化等の各地方自治体における取組状況を比較可能な形で公表し、取組状況の見える化を実施」*し、*「総務省においては、これらの推進状況について毎年度フォローアップし、その結果を広く公表」*とまで明記しています。これでは地方自治体は完全に国の下部機関ではありませんか。そこでの議論の仕方を私はいろんなルートで取材しました。議事録には残っていません。こんな議論がされているんです。「企業で例えたら、国は親会社である。県は子会社だ。市町村はさしずめ支店だ。なんで支店が親会社のいうことを聞かないんだ」。こういう議論が平気でされているそうです。地方自治というものを分かっていない人たちが企業の統治機構のトップというふうな考え方の下でそれを押し通そうとしている。こういう事態が密室の委員会のところにはあるわけです。これはとても怖いことです。正に憲法を全く無視した議論が行われているわけです。

3）未来投資会議の設置と「Society5.0」によるAI・ICT重点投資戦略の開始

そして、これをバージョンアップしたのが未来投資会議の設置です。「Society5.0」という言葉を聞いたことがありますか。これは学術用語では全くありません。未来投資会議は、2016年7月に産業競争力会議と未来投資に向けた官民対話という組織が合併して設置された会議体です。「成長戦略と構造改革の加速化」を図るために、首相と主要経済関係閣僚と中西経団連会長と竹中パソナ会長他財界人が入って議論をしている場です。2017 年の骨太方針からこの「Society5.0」という言葉を盛り込んでいるわけです。Society1.0 は『狩猟社会』で、次は『農耕社会』、『工業社会』が来て、『情報社会』が Society4.0。次に来るべきは人類史上 5 番目の新しい社会なんだとしています（未来投資会議 hp）。全く科学的根拠もない、情報通信産業の願望社会と私は呼んでいます。これをめざして行政の方も協力すべきだという議論をしています。具体的には IoT―あらゆるモノがインターネットに繋がって動く、あるいはロボットを使う、人工知能（AI)を使う、ビッグデータを使うという。こういうことを通して経済発展と社会的課題の解決、SDG―つまり持続可能な世界を作るという国連の憲章も活用するとしています。しかし、本当は持続化を難しくし貧困を拡大しているのはこういう多国籍大企業であるわけです。けれども、そういう問題に関しては一切言わず、公然と掲げてすすめています。

具体的イメージとして、ドローンによる宅配、AI 家電、遠隔診療、介護用ロボット、無人トラクター、清掃ロボット、会計クラウド、自動走行バスなどを普及していこう。さらにもっと怖いのは、この会議体のとこ

ろで、2017 年 9 月に各分野で規制改革・支援策を検討するため「未来投資会議構造改革徹底推進会合」というものを設置しました。これに関しては別紙で分科会の一覧を付けておきました(※12 頁参照)。第 4 次産業革命、企業関連制度・産業構造改革・イノベーション、健康・医療・介護、地域経済・インフラという 4 つの会合を設け、ほとんどの会合で財界代表者が座長や副座長を務めています。それぞれの下部組織として、PPP・PFI、大学改革、雇用・人材育成、農林水産業、中小企業・観光、インフラ分科会を設けています。そこで何を議論しているかというと、一番頻度多くやってきたのが農林水産業系なんです。種子法の廃止とか、農協法、森林管理法、あるいは漁業法の改正は、ここで議論しています。そうすることで外資系を含む民間企業が参入しやすい仕組みを作ることを推進しています。

あらゆる分野でこういうことをやりながら、第 4 次産業革命の会合では、行政の保有する個人情報を含むビッグデータを民間企業にできるだけ開放することに力点を置いています。マイナンバーカードと銀行カードとかＴポイントカードを結合したら有利だという話がありますが、Ｔポイントカードを使ったら警察に情報がだだ漏れという仕組みもありますね。こういうものをさらに消費税対策で、マイナンバーカードを持っていたら、ポイント還元を多くするなどして、とにかく手練手管で儲けの機会を作ってみようではないかという議論をしているわけです。でも個人情報は、一旦漏れたら後に戻らないわけです。この間国税庁がマイナンバーをばらまいた事件がありましたね。且つ民間ではありますが、宅配便で大きなファイルを自動転送する「宅ふぁいる便」のシステムで 430 万人分の個人情報が漏れてしまいました。私もその被害者の一人です。

ＥＵでは、ＡＩとか情報管理をめぐる倫理指針をつくり行政でこれを活用するかどうかを決めるという考え方です。日本の場合。情報産業の市場拡大を何よりも優先しようとしているといえます。ここにも大きな問題がありますが、企業側は 2017 年 11 月に、一般財団法人・データ流通推進協議会を設立しました。内部理事は、大日本印刷、富士通、日立製作所、オムロン、日本電気などです。コンピューターメーカー以外に印刷会社も入ってきます。印刷業界は不況産業化するなかで、新しい部門として公共サービスの業務改革に力を入れています。例えば図書館の請負サービスをしています。大日本印刷は図書館流通サービスという子会社を使って、大阪府では民営化された図書館業務を受注し、本の納入、登録というものをプロセスとして自動化していくことを開発しました。こういうシステムを、各自治体や大学に売り込みをしているわけです。こういう形で関連産業が育成されて、市場を拡大しようと動いているわけです。これらをまとめた形で「自治体戦略 2040 構想」ができたわけです。

Ⅲ 総務省「自治体戦略 2040 構想研究会」第2次報告の概要と問題点、対立軸の形成

1）自治体戦略 2040 構想の概要

この構想の大前提は「人口縮減社会」です。人口減少に対して「スマート自治体」を作る必要がある。スマート自治体とは何なのかというと、ＡＩとかロボティクスを活用する。ロボティクスというのは例えば統計を取るときに個票というのがあります。ここからデータを読み取って Excel の表に自動的に移していく。転記作業ですからこ

れは割りとコンピューターが得意とするところです。置き換えてみたらどうかということを考えているわけです。実は京都府の統計課で島津製作所と実験をやりました。京都のＮＨＫだけが報じていますが、確かに入力時間は大幅に圧縮できました。ところが転記ミスが多くて点検時間が３、４ 倍かかったということです。全ての業務がそう簡単に進むわけではないわけです。そういうふうなものも活用して「従来の半分の職員」でも自治体が本来担うべき機能を発揮できるような仕組みにする必要があるとしています。この書き方については、逆読みをすべきたと思います。ＡＩやロボットを入れて自治体職員を半減する。2040 年になっても人口は半減しません。けれども自治体職場だけは職員を半減するということです。

そして足りなくなった行政職員を誰がカバーするのかというと、「公・共・私による暮らしの維持」ということで、新しい公・共・私の協力関係を構築し、全国一律の規制を見直し「シェアリングエコノミーの環境を整備する」と書いてあります。時間が余って副業したい人がいるだろう。彼らに登録してもらい、時間が空いているときに公共サービスの現場のところに入って働いてもらう。これらを繋ぐプラットホーム・ビルダーになるというのが自治体の新しい役割だとしています。これまでの自治体というのは、あらゆるサービスを自治体が責任を持って提供してきた。構想では、これを総合行政サービス体、あるいはサービス・プロバイダーと呼んでいます。後者はニフティとかASAHIネットとかのイメージです。でも、そういう役割はもう古くなっており、Airbnb（エアービーアンドビー）とかカーシェアリングをやっているウーバーなどのシェアビジネスをモデルにするような自治体にするべきだという議論です。

そしてそれをするために全ての自治体が同じように AI やロボットを導入するためには、行政サービスの仕方を「標準化」、「共通化」する必要があると言っています。同じスタイルでやらないと、比較もできないし、企業が入り込めない。お互いに市場競争しやすいように同じスタイルにすべきだというのです。これは日弁連の意見書でも述べていることですが、自治体には個性がある。行政サービスにも個性がある。書類の書式にも実は個性があるんです。これは自治の一つの表現です。それを無視して、仕事が取りやすいからという形で共通化していいのかどうかという問題があるわけです。

「新しい公・共・私」というのは、結局公務員の数が減り、現場で行政サービスをやる人がいなくなるから、お互いに助け合うことしかないでしょうと、それができなければ先程のような形で民間企業がシェアビジネスで間に入って仕事をするという仕組みが必要ではないかということをいっているわけです。これを強く提案したのが前原議員と仲よしの井出英策さんです。彼はこの研究会の委員でもあったんです。岩波新書で『幸福の増税論』というのを書いて、注目されています。彼がその前に書いた『富山は日本のスウェーデン』という本を見てカチンときました。私は富山県出身なんですが、富山県というのは 1 人当たりの持ち家比率とか畳枚数が日本一なんです。生活保護世帯比率は日本で最低である。且つ女性の就業率は日本最高である。これ外形としては社会民主主義のスウェーデンと同じなんだと。彼の言いたいことは、左右の対決をまずは無くして、富山は保守王国でも、これを実現できている。公・共・私がお互いに力を合わせてやるべきだ。これが幸せな社会だということをいいたいわけです。でも、富山県人としては、データの読み方を間違っていると思うのです。何故かというと、私は次男坊なんです。地元に

残れるのは長男だけです。仕事がないんです。且つ、仕事があっても低賃金です。だから女性も含めて総働きです。そして地域社会の監視がとても旧保守的なところでありまして、生活保護申請などできないという雰囲気が今も残っています。納税組合があって、町内会で共同作業を今でもやっているんです。プライバシーも侵害されており、信じられませんよね。こういうふうな地域が理想の社会だと、これを全国に行き渡らせたいということを彼は考えたみたいなんですが、そういうことが「公共私のプラットホーム」なんです。

次に出てくるのが、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」ということです。個々の市町村が行政の「フルセット主義から脱却」すると書いてありますが、これも間違いなんです。今でも一部事務組合とか広域連合とかで共同でやっているわけですので、全てのサービスを完結して実施している自治体はまずないわけです。にもかかわらず決めつけてしまうわけです。そして何をやったらいいのかというと「圏域単位での行政をスタンダード化」するという。ここがポイントです。圏域行政を標準化すると書いてあるわけです。市町村とか県が標準ではないんです。それとは異なり、圏域行政を標準化するというんです。そして、圏域行政に入らないところを補完する関係を描いているようです。小さな町村とか周縁部のところは行財政権限が中心市に移るということを想定します。かつ、この構想には住民自治という考え方は入っていません。本文自体も大変ひどい文章で、コンサルタント業者のパワーポイントの提案文書を寄せ集めて合体しているという代物です。こういう構想の中でいかに商売に結び付けるかという発想で書かれているわけですけれども、住民自治も地方自治もないところでこういうふうなことをいい、圏域を柔軟化し、県境を超えた形でもいいようにする。栃木県の場合も福島、茨城の３県にわたる定住自立圏があるそうですが、正にそういうものがコアになって、県の方が一層広域化していく。正に道州制への接続です。こういうことも展望できるようなものも入り込んできているということです。

そして東京圏に関して新たに書き起こしました。東京圏に関しては東日本大震災の際に帰宅難民問題があった。そして医療や福祉に関しては周辺県と東京都の住民で割と入れ込みがあるんです。病院に行くために東京に行く。あるいは、福祉サービスを受けるために近県に出ていく。これを一体化してもいいんではないかということで独自のプラットホームというものを作ってみてはどうかということを提案しています。私はこれを見て道州制のことをまた思い出してしまいました。第一次安倍政権下で道州制論議がうまくいかなかった要因の一つは、東京都をどこに入れるかという問題だったんです。南関東州にするのか、関東州にするのか、あるいは、米国のワシントン州のように東京特別州にしてしまうのか。まとまらなかったんです。今回、こういう形で防災と福祉・医療を切り口に、全て命に関わる問題でアプローチすることで住民の合意をとることを考えたようです。これはこれでかなり重要な話として今後議論が展開していくのではないかと思います。

２）問題点

最後に2040構想の問題点を指摘したいと思います。この構想を作成した母体の「町村議会のあり方研究会」と「2040構想研究会」には、地方自治体関係者は一切入っていませんでした。これは『毎日新聞』2018年7月22日付けがスクープした「町村議会のあり方研究会」の議事録によって明らかになりました。要するに、研究会の方向に

ついては山崎重孝氏が主導したということです。そして、両研究会の内容を総合しますと、少なくとも小規模自治体については、2002 年の第 27 次地方制度調査会での「西尾私案」で示された自治権が制約された「特例的団体」とそっくりです。つまり団体自治権も住民自治権も制限した特例的団体にしてしまおうというものです。それを「地方交付税が無くなるから」というかつての理由からではなくて、「自治体が人口減少でもたなくなるから」という理由づけと、今やアウトソーシングと AI や情報技術によってネットワークが作りやすくなったからだということで推進しようとしています。これが、山崎重孝氏の「地方統治構造」論の要点です。

そして「こういう議論には無理がある」と第 1 回地方制度調査会で副会長の大山礼子さんが「そもそも『人口減少』論を無批判に取り入れ、これを前提に『逆算的』な制度改革を求めること自体が問題ではないか」という趣旨の正論を発言されています。決して政府の思う通りの議論の仕方にはなっていないし、そもそも、自治体はすべて完結したサービスをやっているとかが典型ですが、事実関係が不正確なところもあり、調査会の答申づくりはそう簡単ではないと考えられます。

さらに 2015 年以来の公共サービスの産業化政策が、大きく入り込んできているということです。明らかに情報産業と不動産活用産業の市場創出という側面が強いわけです。けれども導入しようとしている AI、ICT 技術は極めて未成熟な段階です。この間、モデル都市ということで、あちこちで AI を窓口に置いて三菱総研あたりが試行しています。その報告書などを見てみると可笑しいんです。確かに囲碁で AI 棋士が天才棋士に勝ったという記事がありますが、同じことを繰り返してやるパターン化されたものはすべて認識していき、深層学習をしていきますから強い。でも、初めてのことや分野外の問題には弱いんです。突然お客さんが窓口に来て、「この町で観光するのに一番どこに行ったらいいと思うか」と尋ねた。これには、答えられなかったということです。また、北海道で話を聞いてそうだなと思ったのは、ブラックアウト現象が災害として起こりました。長期停電が起こったらどうなるか、災害に強い自治体になるのかといったら、AI 搭載機器は動かないわけです。現場にも行けませんし。こういうふうな根本的な問題もあります。さらに個人情報に関しての保護という、基本的人権に関わる重大問題を無視してやっています。EU では、倫理指針を明確化する作業をやっています。

こうなりますと、私は自治体の制度の改革だではなくて、行政サービスの内容、公共サービスの内容そのものを変えていくというのが「2040 構想」であると、その担い手は公共団体ではなくて民間企業が行うということになってしまっているんではないかと思います。情報技術の安易な適用による自治体での試行導入が目立つてきています。一例として凸版印刷が福岡市で提案している事業があります。福岡市では、高齢者向けのバス補助券をなくすということで猛烈な反対があったんですが、これに対して福岡市側は凸版印刷（TOPPAN）の提案を受け入れて、こういう提案をします。住民の方々にカードを持ってもらいまして、保健所の検診とか健康講座に参加したらポイントを付けましょう。そのポイントに応じてバスの割引率を高くしてみたいというものです。福岡市はこれに飛び付くんですね。一見便利なように見えますが、でもその検診に行けない人がいる問題をどう見るか。いろんな状況があるわけです。あるいは市バスが通っていない所の住民はどうするんだという問題を抜きにしたシステムの考え方です。すべての住民の足あるいは医

療福祉を高めるために必要なことをまず考えて、そのうえで効率を高めていくための手段として使う分にはいいと思うんですが、けれども先に導入ありきなんですね。これこそ問題ではないかと思います。

そして、IT 用語とパワーポイント資料の多用をやっています。非論理的・非現実的な推論と結論の押し付けです。何よりも、住民自治、主権者としての住民の存在に対する根本的な視点が欠落していることも大きな問題です。

公共施設等総合管理計画も、そもそもの出発点は 2008 年にありました。JAPIC（日本プロジェクト産業協議会）という団体が中曽根内閣時代にできますが、同じ時に JFMA（日本ファシリティマネジメント協会―不動産、デベロッパー、ゼネコン、コンサル等の大企業で構成）という団体ができました。ここが「公共施設資産を次世代に継承するファシリティマネジメントの提言」（小委員会のメンバーは、業界代表に加え国土交通省専門官が入る）で同じことを書いて提案したんです。公共施設の管理を効率的にすすめるには標準化とかあるいは共通化が必要だということをいいます。そうなったら経費が節減できて道州制のメリットができますよと、するっと道州制導入論と繋がってくるんです。こういうことももう一つの背後にあったということをみておいて欲しいと思います。

3）地方制度改革をめぐる新たな対立軸の形成

いずれにしても、地方自治体の改革をめぐって新しい対立軸が形成されてきているのではないかと思います。地方制度調査会の席上、全国町村会長は「上からの押し付けではなく、選択可能な制度や仕組みを準備することが重要」、全国町村議長会長も同趣旨の発言をしています。全国市長会長は「地方創生を頑張ろうとしている努力に水を差す以外の何物でもない」、全国市議会議長の会長は「小さな規模の自治体の行政を維持する方策を検討してもらいたい」とものすごく反発しています。実は町村会も町村議長会も市町村合併のあと、小規模自治体のところが会長職、副会長職を担うようになってきています。そこでの原則的な批判が増えてきています。市長会も中小都市の利害が中心になっているのです。

ところが、知事会と政令指定都市市長会は違うんです。知事会の方は山田前会長（京都府知事）が憲法改正の提案をしたということも有名ですが、政令都市市長会は「道州制の導入も視野に入れつつ、＜二層制＞を前提とした議論にとどまることなく、一層制の＜特別自治市＞制度など」を選択できるようにすべきだという要請をしています。横浜市、名古屋市、大阪市の３市は、人口規模が大きいから県から自立をしていくべきだと云うことをずっと言っていました。丁度いいきっかけだということで推進の立場です。ということで地方 6 団体が一体となっているわけではなく、利害対立が広がっています。

それに対してどうするかということですが、国の方は地方自治体に対して「デジタルファースト法案」を押し付けていこうという動きを強めてきています。「デジタルファースト法案」というのはとても恐ろしい法律案です。けれども、今国会中に成立させると菅官房長官は考えています。中央省庁だけでなく地方自治体もあらゆる行政手続きや行政サービスに関わってデジタル化できるところは全部入れていくということを「努力義務」として書き込むことを狙っています。「努力義務」というのは地方創生総合戦略でも書き込まれたのですが、結局すべての自治体が作りました。後で補助金が付くかどうか分らないとか財政的な問題とかを考えると、政府の施策に乗らざるを

得ないわけです。さらに加えて、水道法案、卸売市場法案、これらの改正もやって外資系企業が入る環境を作りました。

浜松市が下水道に続いて上水道もコンセッション方式を入れようとしたんです。ところが市民の多く、保守系の議員さんも含めてその問題に気づいてストップさせました。ヨーロッパでは再公営化を本当に苦労してやり遂げてきています。そこでは、「水は人格権である。生存権の一つである。けして民間に任してはいけない」という合意が広がりつつあります。こういう都市政治の暴走をチェックするためには住民の自治組織というものが重要な役割をもってきます。浜松市では合併時に地域自治組織というものを区単位だけでなく旧町村単位でも作った。とくに北部の天竜地域の旧町村はこれを合併の条件としました。ところがそれが不効率だということで廃止を求めた人がいました。自動車のスズキの鈴木修会長です。彼は自ら市の行革審の会長になります。さらに市長の首のすげ替えをしました。そして今の市長の下で区役所の廃止まで彼は提言しています。日本で二番目に大きな1500 平方キロメートルの市域の中でも、「選択と集中」で中心部だけにお金を落としたらいいという発想です。

こういうことを考えますと、財界サイドが民営化とか市場化を進めることへの対抗という点では、圧倒的多くの住民の生存権、人格権ということが最大の対立軸です。ここを守るための住民自治の組織を自治体のところで作っていくということ、あるいは内実化していくということこそが最も必要なことではないかと思います。それを壊そうとしているこの「2040 構想」に関しては、自治体関係者の多くが疑問、批判、反対の声を上げています。私が驚いたのは『ガバナンス』という雑誌の昨年 9 月号の特集です。この雑誌は、「ぎょうせい」という出版社から出ていますが、この「ぎょうせい」は資本系列では麻生太郎グループの中に入っているそうです。去年の 9 月号に「2040 構想」の特集がありました。10 人くらいの論者が書いています。なんと全員が、この構想を批判していたのです。うち 3 人くらいが山崎重孝氏を名指して批判しています。元の総務大臣の片山善博氏をはじめとして。元の総務省の局長クラスの人も、地方自治を破壊するものだと明確に書いています。

こういう視点では一緒に共同できるわけです。また、小田切徳美さんが10月の『自治日報』の随想欄でエッセイを書きました。＜「2040 構想」に違和感あり＞というタイトルで、距離をとりました。

したがって議論の流れは憲法上の自治体をいかに残して充実させていくかどうかにあります。ここでの一致点を広げていくということが必要ですし、これは法律の問題だけではなくて、各町村の現場のところで水道問題とか公共施設等総合管理計画をどうするかということで個々具体的なところで表れている問題でもあります。これらの問題を、今日お話ししたように、産業化政策も背後にあるということも考えてもらって、情報をしっかりと入手しながら、誰のための政策なんだということを分かり易く、住民に伝え共有しながら、それらの施策を止めたり、あるいは住民の福祉の向上のために改革していく方向こそが、これから必要なことではないかと思います。

（本稿は、当日の講演録を基に事務局が編集した原稿に講演者が補正を加えて作成したものです。文責は事務局にあります。）

※ 未来投資会議構造改革徹底推進会合の論議内容

	表1	未来投資会議構造改革徹底推進会合の議論内容（2017年10月～18年12月）
会合名	（分科会名）	会長・副会長、主要議題（上から時系列順に表示）
「第4次産業革命」会合【会長：竹中平蔵　副会長：冨山和彦（株式会社経営共創基盤）】		
		規制の「サンドボックス」制度について
		データ利活用ビジネスの本格展開について
		行政からの生産性革命について（デジタル・ガバメント）
		移動サービスの高度化について（自動走行）
		デジタル・プラットフォーマーに関する基本原則（案）について
	（PPP/PFI）	PPP／PFIの活用促進について
「企業関連制度・産業構造改革・イノベーション」会合【会長：小林喜光（経済同友会）、副会長：金丸恭文（フューチャー株式会社）		
		コーポレートガバナンス改革及び生産性革命について
	（イノベーション）	政策討議「大学改革・産学連携・研究力向上」
	（規制）	法人設立手続きのオンライン・ワンストップ化について
		貿易手続等の全体最適化について
		裁判手続等のIT化について
	（雇用・人材）	Society　5.0の社会実装のための人材育成・活用力の強化
		Society　5.0の社会実装のための雇用・教育環境の整備
「健康・医療・介護」会合【会長：翁百合（株式会社日本総合研究所）、副会長：：高橋泰（国際医療福祉大学教授）】		
		地域包括ケアシステムの構築に向けた諸課題について
		技術革新を活用した多職種の関与・連携促進、保険外サービスの活　用、医療・介護に関するデータ連携の促進に向けた諸課題について
		健康寿命延伸のための第4次産業革命技術の創出・社会実装
「地域経済・インフラ」会合【会長：三村明夫（日本商工会議所、副会長：金丸恭文（前出）、御立尚資（ボストンコンサルティング）】		
	（農林水産業）	森林・林業に関する提言について
		卸売市場を含めた流通構造の改革を推進するための提言について
		農林水産分野でのSociety 5.0の実現について
		食品流通の構造改革について
		スマート農業・水産業の実現に向けた取組方針について
		スマート林業の社会実装について
		スマート農業の社会実装に向けた取組について
		農地の担い手への集積・集約化に向けた取組状況について
	（中小企業・観光・スポーツ・文化等）	中小企業・小規模事業者の生産性向上について
		観光立国ショーケースの形成の推進
		スタジアム・アリーナ改革
		アート市場の活性化
	（インフラ）	ICT活用等による地域の社会的課題の解決

（出所）首相官邸ホームページ　https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/（2019年1月2日アクセス）。

地方自治の潮流を見すえ、展望をひらく政策立案にむけて課題を整理　写真提供：公財）東京観光財団

第47回 市町村議会議員研修会 in 東京

日　時：2019年5月20日(月)・21日(火)

会　場：駿河台記念館（中央大学）　東京・御茶ノ水（JR 中央・総武線 御茶ノ水駅徒歩 3 分）〒101-8324 東京都千代田区神田駿河台 3-11-5

受講料（税込）：市区議会議員　30000円／同 自治体問題研究所個人会員 28000円
町村議会議員　20000円／同 自治体問題研究所個人会員 18000円
議会事務局・一般 18000円／同 自治体問題研究所個人会員 15000円

定員：180名（2日間通し参加のみ）

1日目　全体会　13:00～16:50（休憩・質疑含む）

講　演　自治体再編の潮流とこれからの自治体・まちづくり
奈良女子大学生活環境学部教授 中山　徹

2日目　選科3コース　9:30～15:30（休憩・質疑含む）　選科A・B・Cのいずれかをお選びいただきます

選科Ⓐ どう向き合う、これからの公共サービスの民営化・広域化
八王子合同法律事務所弁護士 尾林芳匡

選科Ⓑ 地域経済のいまと地域産業政策のこれからを考える
愛知大学地域政策学部教授 鈴木　誠

選科Ⓒ 子ども・子育て支援新制度の動向と幼保無償化への対応
奈良女子大学生活環境学部教授 中山　徹

詳しくはチラシをご請求ください。ホームページからもお申し込みできます

申込先：㈱自治体研究社・第47回議員研修会係　〒162-8512 東京都新宿区矢来町 123 矢来ビル4F
Tel 03-3235-5941 Fax 03-3235-5933 E-mail：info@jichiken.jp http://www.jichiken.jp/

企　画：自治体問題研究所
主　催：㈱自治体研究社