

人口減少と地域社会の法政策

— 「緩和」と「適応」の観点から—

勢 一 智 子

- 1 人口減少と地域社会
- 2 人口減少社会に対する政策動向
- 3 「迫りくる危機」への対応方策—「緩和」と「適応」
- 4 持続可能な地域社会への課題

1 人口減少と地域社会

(1) 人口減少に関する現状認識

人口減少社会の到来は、日本全体の現象としてのみではなく、「地方消滅」や「消滅可能性都市」など地方圏における地域社会の危機¹として提起された経緯がある。これを受けて、地方制度調査会でも、第31次以降、人口減少社会への対応に向けた地方行政体制の検討に重点が置かれている²。

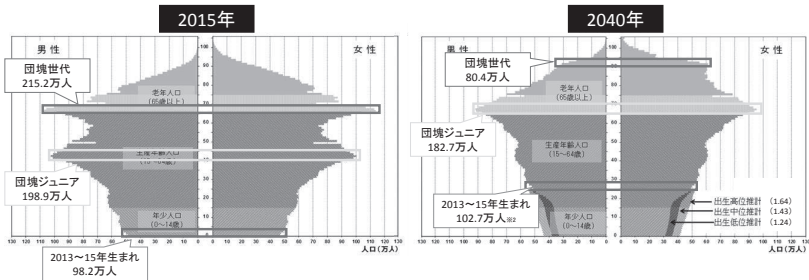
総務省に設置された自治体戦略2040構想研究会（以下、2040研究会という）は、2018年4月に第1次報告、2018年7月に第2次報告（以下、「2040研究会報告書」という）³を公表した。2040研究会報告書では、「2040年頃に

-
- 1 現在までに極めて多数の論考等により問題提起されてきたが、ここでは、嚆矢となった日本創生会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（2014年5月8日）、増田寛也編『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』（中公新書、2014年）のみを挙げる。
 - 2 第31次地方制度調査会答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（2016年3月16日）。なお、人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況が大きく変化しつつあることの認識は、前次の同調査会答申、第30次地方制度調査会答申「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」（2013年6月25日）においても示されていた。
 - 3 「自治体戦略2040構想研究会第一次報告」（2018年4月）、「自治体戦略2040構想研

かけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために」必要な対応方策が構想されている⁴。

2040年は、象徴的な人口構成を迎えるタイミングである。2040年は、団塊ジュニア世代が高齢者となり、高齢者人口がピークとなる時期と位置づけられている(図1)。2040年頃までの人口動態は、2018年7月に立ち上がった第32次地方制度調査会でも取り上げられている⁵。人口減少動向は、全国的な総数として人口が大幅に減少することにとどまらない。深刻であ

【図1】2040年に向けた人口の動向



	出生数	2015年※1	2040年※1
団塊の世代 1947～49年生まれ	267.9万人 ～269.7万人	215.2万人 66～68歳	80.4万人 91～93歳
団塊ジュニア 1971～74年生まれ	200.1万人 ～209.2万人	198.9万人 41～44歳	182.7万人 66～69歳
【参考】 2013～15年生まれ	100.4万人 ～103.0万人	98.2万人 0～2歳	102.7万人※2 25～27歳

※1 2015年、2040年の各世代人口は各年齢の平均を記載。
 ※2 日本の将来推計人口は、国籍に問わず日本に在住する総人口を推計の対象としており、国際人口移動率(数)を仮定して推計を実施している。
 ※典 出生数は厚生労働省「人口動態統計調査」から作成。
 2015年、2040年人口は「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)から作成

(出典：第32次地方制度調査会(第1回総会)資料)

研究会第二次報告—人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」(2018年7月)。

- 4 2040研究会報告書の提言は、多岐に及ぶが、本稿の関心に係わる論点のみに限定して言及する。
- 5 第32次地方制度調査会の議論につき、同調査会HP (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html : 2018/12/22確認) を参照。なお、筆者は、同調査会委員を務めているが、本稿は、研究者としての筆者個人の見解であり、同会の認識・見解ではないことを念のために申し添える。

るのは、人口構成の変化であり、高齢者が増加する一方で、生産年齢人口が著しく減少することにある。くわえて、小規模自治体ほど人口減少率が高い傾向が推計される点も挙げられる（図2）。

さらに、地方公共団体の人口区分ごとに2040年に維持可能な職員数を推計すると、現在より4.5%～24.2%の削減が求められる⁶。これは、現在までに長年の行政改革を通じて、職員数の削減・抑制を続けてきている地方公共団体にとって厳しい数値である。こうした厳しい状況は、人口の東京一極集中による社会動態に起因して、雇用、教育、医療、福祉、交通、インフラなど、幅広い政策分野にわたる。

この動向を受けて、第32次地方制度調査会への諮問では、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課

【図2】人口段階別市区町村の変動（2015→2040）〔H30推計〕

人口段階	2015	2040	増減	増減率
100万人以上	2,023	1,947	▲76	▲3.8
50～100万人	1,654	1,557	▲97	▲5.9
20～50万人	2,932	2,695	▲237	▲8.1
10～20万人	2,149	1,865	▲284	▲13.2
3～10万人	2,730	2,190	▲540	▲19.8
1～3万人	792	550	▲242	▲30.6
1万人未満	239	146	▲93	▲38.9
合計	12,518	10,949	▲1,569	▲12.5

※ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(H30-3)」から作成
 ※ 地域別将来推計人口では福島県中核市指定がなかったため、中核市数値の合計は1,692としている。
 (上表) 単位: 万人、%
 (下表) 上段は市町村数、下段はその人口段階における市、市町村数は各人口段階において団体数が多い人口増減率のカテゴリー

人口段階	増加	±0～▲10%	～▲20%	～▲30%	～▲40%	～▲50%	～▲60%	～▲70%	▲70%～
100万人以上 (11団体)	3	6	2						
	27.3	54.5	18.2						
50～100万人 (24団体)	6	8	10						
	25.0	33.3	41.7						
20～50万人 (91団体)	17	36	25	12	1				
	18.7	39.6	27.5	13.2	1.1				
10～20万人 (152団体)	19	34	59	31	8	1			
	12.5	22.4	38.8	20.4	5.3	0.7			
3～10万人 (496団体)	41	63	98	150	117	27			
	8.3	12.7	19.8	30.2	23.6	5.4			
1～3万人 (429団体)	21	21	40	87	134	107	18	1	
	4.9	4.9	9.3	20.3	31.2	24.9	4.2	0.2	
1万人未満 (479団体)	5	12	21	51	120	149	99	21	1
	1.0	2.5	4.4	10.6	25.1	31.1	20.7	4.4	0.2
合計 (1,692団体)	112	179	256	331	380	284	117	22	1
	6.7	10.7	15.2	19.7	22.6	16.9	7.0	1.3	0.1

(出典：第32次地方制度調査会（第1回総会）資料)

6 現在の算定基準である定員回帰指標（人口と区域面積を指標）として算出された数値による大まかな試算による数値である（自治体戦略2040構想研究会（第8回）資料）。

題に対応する観点から」地方行政体制のあり方について調査審議を求めている。

(2) 問題の所在—2040 研究会報告書による問題提起

2040 研究会報告書が指摘する「2040 年頃に迫り来る危機」は、すでに繰り返し提起されてきたものであり、国も地方公共団体も十分に認識している。例えば、連携中枢都市圏等の広域連携や地方創生の取り組みは、こうした認識を踏まえた対策である。データを基礎として、人口動態を含む地域社会の現状と変化を分析し、それを見据えて、各地域においてビジョンや総合戦略を策定して取り組みを進めている。その中であって、2040 研究会報告書による問題提起は何を意味するのか⁷。

「自治体戦略 2040 構想は、2040 年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために必要となる新たな施策（アプリケーション）の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政（OS）の書き換えを構想するものである。」

「これらの危機を乗り越えるべく、全ての府省が政策資源を最大限投入するに当たって、自治体も、持続可能な形で住民サービスを提供し続けられるようなプラットフォームであり続けなければならない。」

(2040 研究会報告書より)

2040 研究会報告書の視座は、自治体行政（OS）にあるが、しかし、その議論と提言は、全ての府省が展開する政策全般（アプリケーション）に及ぶ。

7 2040 研究会報告書の趣旨等につき、内海隆明／山口研悟／吉村顕「『自治体戦略二〇四〇構想研究会』の第一次報告について」地方自治848号（2018年）33頁以下も参照。他方で、こうした国側の動きに対して、地方側から反論等が出されているほか（例えば、第32次地方制度調査会第1回総会における地方代表委員からの発言、地方団体からの意見など）、日弁連の意見書（日本弁護士連合会「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書」（2018年10月24日））なども提出されている。

報告書では、「子育て・教育」、「医療・介護」、「インフラ・公共交通」、「空間管理・防災」、「労働力」、「産業・テクノロジー」の個別分野ごとに、地方自治制度のあり方を超えて課題の検討が行われている。この領域横断的視点は、第32次地方制度調査会専門小委員会において幅広い政策分野に対する府省および地方公共団体へのヒアリングにも表れている⁸。

すなわち、地方行政制度を、地方自治体レベルの課題にとどめずに、国の政策との接続を含めて現状分析を行う体制である。同専門小委員会では、幅広い政策分野を対象として概括的なヒアリングを実施した上で、さらに些細な現状調査の必要性も指摘されている。

現在進行中の政策を「評価」することは、政治的にも理論的にも難易度が高いが、次世代への責任としても対策が急務である。不確実性を伴う政策であっても、「走りながら考える」ことは必要であり、それに挑む現世代を支える制度技術と知見は、各地域に（も）ある。

以下では、前記の制約の下ではあるが、現在進められている諸施策について、2つの視点から現状と課題の検討を試みたい。

2 人口減少社会に対する政策動向

(1) 人口減少に対する地方の取り組み―地方創生・広域連携

人口減少に起因する地域課題は、前述の問題提起以降、国でも地方でも意識されており、対策は進められている。例えば、地方創生は、2014年から国家政策として展開されており、政府のまち・ひと・しごと創生本部が長期ビジョン、基本方針および総合戦略を提示し、それを踏まえて、地方公共団体でも地方版総合戦略が策定されている。地方創生は、「まち・ひと・しごと」に対する取り組みで、実質的には、地域政策全般に対して地域主体で実施することであり、幅広い分野での施策が求められる。

また、広域連携では、従前の過疎地域に特化した対策から、圏域形成を通じた汎用性のある人口減少対策へと重点が移行している。近時では、市

8 第32次地方制度調査会専門小委員会第2回から第5回までは集中的にヒアリングが実施された。詳細につき、参照、同HP (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou-seido/singi.html : 2018/12/22確認)。

町村合併の次のステップとして新たな圏域づくりが、国によるモデル事業等で進められている。定住自立圏構想や連携中枢都市圏は、各地に地域拠点を構築・維持しようとする誘因が強い⁹。

定住自立圏構想では、地方圏の人口流出を食い止めるための圏域の形成を目指す(2018年10月現在, 123 圏域〔523 市町村〕)¹⁰。その後始まった連携中枢都市圏の取り組みでは、人口流出を食い止めるだけではなく、社会経済基盤を形成し、経済的に地域を牽引して、経済圏としてもその地域を将来維持していく(2018年10月現在, 28 圏域〔253 市町村〕)¹¹。さらに、地域拠点の強化については、新たに「中枢中核都市」が創設されて、2018年12月に82市が選定されている¹²。

こうした圏域による体制が期待を集める点は、地域資源の戦略的活用と共有にあり、そのための諸施策の展開と調整を担う行政圏を各圏域の現状に合わせて柔軟化する機能も併せ持つ。

(2) 地方行政体制におけるコンフリクト

こうした各地域の取り組みは進められているが、自然減による人口減少と東京一極集中の人口動態は、なお解消されていない¹³。そのため、各地域の取り組みを加速・支援するために、地方行政制度の改善を目指して、第32次地方制度調査会に諮問がなされた。しかしながら、人口減少問題は、

- 9 新たな広域連携の取り組みについては、評価とともに様々な課題も指摘されている。初期の事例研究を含む論考として、日本都市センター編『広域連携の未来を探る―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏』(日本都市センター, 2016年)を参照。
- 10 詳細な動向につき、総務省HP (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/), 定住自立圏構想情報 (<http://www.teijyu-jiritsu.jp/>) [公益財団法人国土地理協会]を参照(いずれも, 2018/12/22確認)。
- 11 詳細な動向につき、総務省HP (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html: 2018/12/22確認)を参照。連携中枢都市圏の基本構想につき、参照、「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 報告書」(2014年1月)。
- 12 「地域魅力創造有識者会議報告書」(2018年12月18日), 「まち・ひと・しごと創生総合戦略2018年改訂版」(2018年12月18日閣議決定)。
- 13 2018年人口動態統計の年間推計(2018年12月21日公表)では、12年連続かつ過去最大の自然減となっている。東京一極集中に係る社会動態につき、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(2018年1月1日現在)を参照。

従前のように地方行政制度を改善することで、解消される課題ではない。地方創生や広域連携に見るように、その対策は、あらゆる政策領域に及ぶ。地方公共団体の全ての部局に加えて、産学官民金による地域の多様な主体との連携を得て、施策を講ずる必要があるものの、そうした地域内連携の手法は、伝統的な地方行政制度には備わっていない。

その一方で、幅広い政策領域において地方レベルで地域特性に応じた施策を展開しようとしても、国による義務付け枠付けがあったり、相応する事務・権限を欠くなど、法制度が地域の多様性に適応する体制になっておらず、効果的な対策が打てない事例も少なくない。その点では、現行制度のあり方も問われる。各府省が所管する幅広い政策領域に対して、地域の実情に応じて各地が多様な施策を実施できるよう体制整備していく必要がある。その実質は、もはや地方行政体制の問題ではない¹⁴。これは、2040 研究会報告書にあるアプリケーションと OS の考え方に通ずる。

このような観点から改めて人口減少と地域社会の関係を捉えると、人口減少という変化により地域にもたらされる問題の本質は、そうした変化への対応を前提としていない既存の制度体制全般の問題であり、同時に、その中で変化と影響を受け止めていく地域社会と地方行政の耐性（レジリエンス：Resilience）に還元されると見ることができる¹⁵。

3 「迫りくる危機」への対応方策—「緩和」と「適応」

(1) 「緩和」と「適応」：環境法領域の参照

前述の人口減少に伴う社会への影響は、徐々に地域に影響を及ぼして行く。それは、緩やかかつ予測可能な変化である。2040 研究会報告書で「迫

14 一例として、毎日新聞「育休：延長目的に保育所『落選狙い』増加、自治体、制度改正を要望」2018年7月3日朝刊（東京版）、勢一智子「制度を鳥瞰する地方行政へ」自治日報3968号（2018年9月21日）を参照。本件は、大阪市など9県市の共同提案による平成30年度の地方分権改革提案募集を契機としており、23もの追加共同提案団体が賛同した。提案詳細および厚生労働省からの第一次回答等につき、2018年9月5日開催の第34回地方分権改革有識者会議資料を、その他の議論動向につき、同提案募集検討専門部会のHP公表資料を参照。

15 勢一智子「地域社会の持続可能性について」総務省編『地方自治法施行七十周年記念自治論文集』（総務省、2018年）241頁以下。

りくる危機」とされるのは、こうした変化の特性にある。人口減少に起因する地域社会の変化であることから、人口減少を回避することが原因対応として、本質的な解決方策であるが、しかしながら、それが容易でないことは、これまでの取り組み状況からすでに明らかである。また、各種施策を講じたとしても、人口減少対策の効果は、緩やかにしかもたらされず、地域差も大きい。

この種の変化に対して、社会がいかに対応するか。一つのヒントを与えてくれるものが、気候変動防止分野である。人口減少対策は、地球温暖化問題に対する気候変動防止対策と特性が類似する。気候変動防止対策は、2つの柱からなる。一つが、「緩和 (mitigation)」であり、もう一つが「適応 (adaptation)」である。「緩和」とは、気候変動の原因となる温室効果ガスの排出削減対策であり、「適応」とは、すでに生じている、あるいは将来予測される気候変動の影響による被害の回避・軽減対策を指す¹⁶。

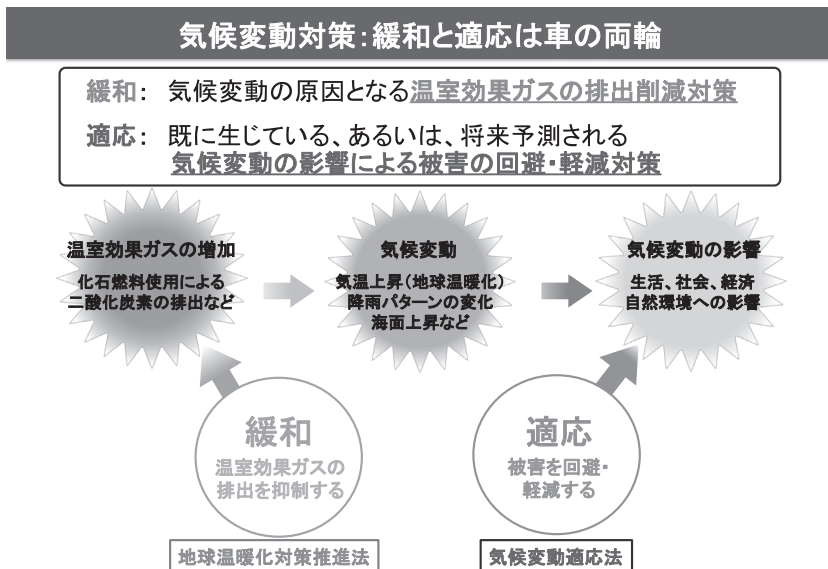
従前の気候変動防止対策は、温室効果ガスの排出削減による緩和策が主体とされてきたが、現在では、それに加えて、適応策、すなわち、自然・社会システムの調節を通じて温暖化による悪影響を軽減する対応の必要性も認識されている。温暖化のリスクは、地域によって異なることから、画一的な適応策は存在せず、その地域に適した法政策の導入や社会システムの整備等により、適応策を講じていく必要がある。2018年に気候変動適応法が制定されて、両者は、気候変動対策における車の両輪と位置づけられている¹⁷ (図3)。

気候変動適応法は、「気候変動影響」とは、「気候変動に起因して、人の健康又は生活環境の悪化、生物の多様性の低下その他の生活、社会、経済又は自然環境において生ずる影響」(2条1項)と定義し、その「気候変動

16 「適応」は、パリ協定において協定の目的の一つに掲げられて(2条1項)、関連規定が置かれている(7条)。IPCC第5次報告書(Fifth Assessment Report: Climate Change 2013: AR5)も参照。

17 気候変動適応法の沿革と法案概要につき、参照、香西恒希「気候変動適応策の概要と論点—気候変動適応法案の提出」調査と立法399号(2018年)49頁以下。適応策の基礎となる考え方につき、環境省気候変動適応の方向性に関する検討会「気候変動適応の方向性」(2010年11月)を参照。

【図3】 気候変動対策・緩和と適応



(出典：環境省資料)

影響に対応して、これによる被害の防止又は軽減その他生活の安定，社会若しくは経済の健全な発展又は自然環境の保全を図ることを「気候変動適応」(2条2項)とする¹⁸。気候変動に適応するため，国は，関連する「科学的知見の充実及びその効率的かつ効果的な活用を図る」ことが求められ(3条1項)，地方公共団体は，「その区域における自然的経済的社会的状況に応じた気候変動適応に関する施策を推進する」ことが要請されている(4条1項)。

また，気候変動の影響は不確実性を伴うことから，その性質上，変化を

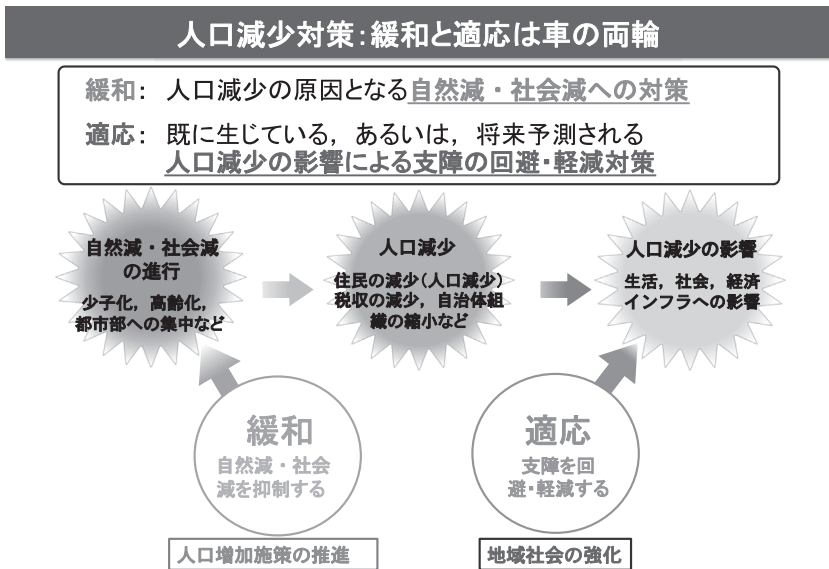
18 同項では，気候変動適応について，気候変動影響が生じる生活・社会・経済・自然環境の4分野に対応する形で，「生活の安定」，「社会又は経済の健全な発展」，そして「自然環境の保全」を図ることと定義しており，それぞれの対象について「適応」で目指すべき状態を包括的に規定しているとされる。参照，環境省「気候変動防止法(30年法律第50号)逐条解説」(2018年11月)22頁。「気候変動適応計画」(2018年11月27日に改訂を閣議決定)も参照。

前提として適応策は判断，実施されることとなる。そのため，同法では，そうした判断を支援する体制として，気候変動に関する科学的知見の充実と，最新の観測データ等に基づくリスク情報の共有し，それを活用できる仕組みの必要性が重視されており，この点も特色である¹⁹。

(2) 人口減少対策における「緩和」と「適応」

気候変動対策の視点である「緩和」と「適応」から人口減少対策を捉え直すと，自然減・社会減の進行を食い止める人口増加施策が「緩和」であり，それでもなお避けがたい人口減少による影響を受け止めるため，地域社会

【図4】人口減少対策・緩和と適応



(図3より筆者作成)

19 参照，香西・前掲注(17)54頁以下。この趣旨のもと，国立研究開発法人国立環境研究所を事務局とする「気候変動適応情報プラットフォーム」が整備されている(A-PLAT：<http://www.adaptation-platform.nies.go.jp/info/about.html>：2018/12/22確認)。

を強化する施策を「適応」と見ることができる（図4）。

緩和策は、人口増加・交流増加施策であり、既存施策の積極的展開を目指す拡大型施策が中心となる。典型例は、移住・交流促進、企業誘致・起業支援、観光振興などであるが、比較的施策を講じやすく、近隣自治体も連携に前向きである。例えば、定住自立圏123圏域のうち、産業振興は118圏域、移住交流は97圏域で取り組みが見られる²⁰。こうした緩和策は、もちろん有益であるが、人口減少の動向が当面続くことから、今後、緩和策を講じ続けたとしても、人口減少に伴う地域影響を回避することは困難と目される。

適応策は、人口減少による影響を受け止めるための体制整備が中心となる。例えば、水道事業等公共サービスの広域化、公共施設の集約化、圏域単位での行政サービスの効率化や再編など、既存政策の方針転換を要する縮減型施策を講ずる必要がある²¹。また、変化していく地域への適応には、各地域の特性が反映されていなければならず、具体的な適応策は地域ごとに異なる。それゆえ、適応策の難易度は高い。

例えば、公共施設の集約化は、適応策の代表例であり、長期マネジメントの基礎となる公共施設等総合管理計画は、都道府県・市区町村の99.7%で策定済みである²²。しかし、長期計画が示されても、住民の身近な利用に供される施設であることから、個別の施設単位での縮減には、反対が根強く、「総論賛成、各論反対」の議論に行き着きやすい。適応策の主眼は、目前の問題回避ではなく、地域の調整機能を高めることにある。地域で課題を共有し、地域ごとに最適な施策を導く工夫が求められる。

一例として、北九州市における公共施設の使用料等や減免制度の見直し

- 20 産業振興としては、広域観光ルートの設定、農産物のブランド化、企業誘致等が、移住交流では、共同空き家バンク、圏域内イベント情報の共有と参加促進等が挙げられる。参照、総務省「全国の定住自立圏構想の取組状況について」（2018年10月1日現在）。
- 21 縮減型施策においても地域にポジティブな視点が有効である点につき、饗庭伸『都市をたたくー人口減少時代をデザインする都市計画』（花伝社、2015年）、諸富徹『人口減少時代の都市ー成熟型のまちづくりへ』（中公新書、2018年）を参照。
- 22 参照、総務省「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査」（2018年9月30日現在）。

がある。同市では、2016年2月に公共施設マネジメント実行計画を策定し、その基本方針の一つとして、受益と負担のあり方の視点から現行の運用を再検討した。見直しの方向性を検討する過程として、企業経営・自治会活動などの実務経験者、学識経験者、各世代の市民代表等で検討会を設置して、公共施設に係る詳細な現状データを共有しながら、市民による施設利用の受益と負担の現状を明らかにしつつ、議論を重ねた²³。検討会では、市の財政状況、人口の将来推計、施設の維持費用と受益者負担の現状、施設の更新に要する費用など、具体的な数値を基礎として問題状況を共有して検討が行われた。検討を通じて、北九州市は、政令市の中でも人口減少と高齢化の進行が著しい一方で、住民一人当たりの公共施設保有量は、政令市最大であること、使用料等の収入に対して維持管理・運営費が超過しており、8割以上を公費によって補填している現状が明らかとなった。これを受けて、市では、持続可能な施設利用を可能にするために、使用料等を定める基準「公の施設に係る受益と負担のあり方」(2017年12月)を策定して、全施設を対象に見直しを実施した²⁴。この事例は、住民参加を経て一般基準の策定まで至った点で、地域の長期的な調整機能を高めることにつながっている。

こうした適応策の検討に必要な環境整備の試みは、すでに各地で進められている。例えば、地方創生や広域連携への取り組みでは、各地域・圏域において、地域のデータに基づき、戦略やビジョンを作成して、各地の多様な主体による協議会等を活用しつつ推進する体制が採用されている。この体制の強化のためには、制度の全国標準化ではなく、制度を各地域の多様性に合わせていく作業が必要である。この過程こそが地域社会の適応力の向上に資する。

4 持続可能な地域社会への課題—ポスト 2040 に向けて

(1) 地方行政制度を超えた法制度改革

23 検討資料等につき、参照、北九州市「公の施設に係る受益と負担のあり方検討懇話会」HP (<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kikaku/25801121.html>:2018/12/22確認)。

24 公共施設の使用料等の見直しの経緯と内容につき、北九州市HP (http://www.city.kitakyushu.lg.jp/shisei/menu05_00331.html:2018/12/22確認)を参照。

最後に、人口減少の中で持続可能な地域社会への課題を振り返ると、一つは、人口減少による地域社会の変化に対して、それを標準としていない既存の制度体制の問題がある。

2040 研究会報告書は、その副題として、「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」を掲げる。こうした要請は、あらゆる政策分野に横断的な対応方策を必要とするものであり、地方行政制度のバージョンアップだけでは解消し得ない。同報告書では、「OS」と「アプリケーション」と表現されているところであり、双方が的確にリンクして初めて機能することから、両者のバージョンアップが必要となる。

両者のバージョンアップには、国主導による政策展開では限界がある。現在取り組んでいる多様な施策において、地方の創意工夫が尊重されるように、全政策領域に横断的な制度改革が必要となり、地方行政現場の視点からの検討を要する。地方創生や広域連携など地域の多様な取り組みを支えられる法制度になっているか、地域の取り組みが道半ばであるからこそ、現状を検証し、修正していくことが急務である。

とりわけ、地域特性に応じた施策を各地域で実現するためには、権限と財源が地域の元にあることが不可欠であることから、地方分権標準型の法制度への移行も課題となる。これには、地方行政現場の視点から地域の課題に向き合い、その課題を分析して制度改善につなげていく、ボトムアップ型の制度検討が求められる。2014 年からスタートした地方分権改革の提案募集方式²⁵は、まさにこの視点からの法制度改革である。地方創生においても地方分権改革との連携が掲げられている²⁶。

25 提案募集方式による地方分権改革の成果と課題につき、提案募集検討専門部会の構成員による経験を踏まえた論考として、高橋滋「地方分権改革の現状と課題—第二次地方分権改革後の動き」法学志林115巻4号（2018年）62頁以下、大橋洋一「分権改革としての提案募集制度の発展可能性」地方自治法施行70周年記念自治論文集（総務省、2018年）161頁以下、伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」前掲書421頁以下、勢一智子「巻頭言／地方発の分権改革—提案募集方式、そしてその先へ」自治体法務研究46号（2016年）1頁、同「『提案募集方式』による地方分権改革」月刊公明140号（2017年）8頁以下を参照。

26 参照、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2018年改訂版、2018年12月21日閣議決定）。

提案募集方式は、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う手法である。地方の発意に根ざした分権改革を推進するため、委員会勧告に替わる新たな手法として導入された²⁷。提案の実現状況は、直近の2018年度提案募集では、府省との調整対象となった188件の提案のうち168件が実現する見通しとなった(対応・実現率89.4%)。各提案の成果は、閣議決定を経て、地方分権一括法を含む制度・運用の改正等により対応される予定となっている²⁸。

近時の地方提案には、地方行政制度にとどまらない問題提起が増加している²⁹。こうした地方現場の知見を反映した法制度改革は、持続可能な地域社会を支える適応体制の構築に寄与する。

(2) 変化を受容しうるしなやかな地方行政体制

人口減少による変化と影響を受け止めていく地域社会と地方行政の耐性強化に向けた課題もある。2040年を乗り切ることが当面の対応課題である。しかし、その後には、どのような地域社会が待っているのか。地域社会の将来のためには、ポスト2040をも見据えて備えることも必要である。2040を越えた先には、高齢者も減少する、縮減社会が到来する。本格的な人口減少社会の到来に対峙して、適応力を備えた社会基盤が、2040問題を乗り越えるために、そしてその後の社会にとっても有用である。

地域における2040問題は、人口減少そのもの以上に、急激な変化に対応できないことに本質的リスクがある。地域社会の持続可能性の観点から適応策の重要性が一層増加し、そのためには、地域運営を継続的にマネジメント可能な体制整備が前提となる。

地域のマネジメントには、現状把握の精緻化と共有が肝要であり、漠然

27 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる—地方分権改革の総括と展望」(2014年6月24日)。

28 「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」(2018年12月25日閣議決定)。提案募集を含む地方分権改革の最新動向につき、参照、内閣府地方分権改革推進室のHP (<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/>:2018/12/22確認)。

29 これまでの提案の内容につき、提案募集方式データベース (<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/database.html>:2018/12/22確認)を参照。

とした不安や懸念は、的確な判断を導かない。人口減少に伴い、現在の地域自治体制や行政サービスがどのように変化するか、適切な現状把握をもって分析・検討することが求められる。「適応」の重点である。これにより、将来におけるリスクが把握でき、限られた人財と財源をどこに投入するかが判断可能となる。地域にとって欠くべからざる事項には、厳しい中でも資源を投入する選択がなされるべきであり、その決断を可能にするのは、地域のトータルマネジメントである。

現状把握の精緻化と共有については、地方創生や広域連携への取り組みを通じて、すでに着手されており、こうした体制を深化させることで可能となる³⁰。また、地域マネジメントの実効化には、諸計画間の調整も要する。例えば、総合計画、地方創生総合戦略、広域連携に係るビジョン等を整合性のあるものにして、中長期的体制を整備することが有益である³¹。

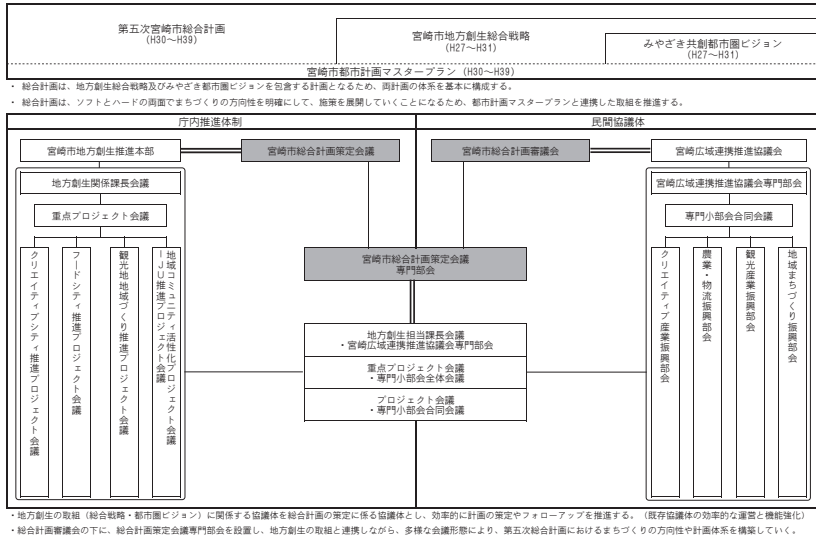
先進例として、宮崎市では、これら3つの諸計画等を統合的に整備している。具体的には、モデル事業として先行した広域連携の連携中枢都市圏ビジョンを基軸として、次に着手した地方創生総合戦略を連ねて、その後、総合計画の改定を整合させている（図5を参照）。また、連携中枢都市圏を構成する連携町とも連携をして、広域連携推進協議会を活用しながら、地方創生と広域連携を関連付けることで相乗効果を上げることを目指している³²。現在も、一方の戦略等の改訂を受けて同時に改訂を重ねており、両戦略等の掲げるKPIのフォローアップにも協議会を活用している。これは、広域圏に所在する人的・知的資源を活用する方策としても注目できる。

30 地方創生や広域連携が自治政策であると同時に国土政策でもあるとして、その交錯に視点をおく地域政策研究は、地方行政制度にとっても示唆に富む。参照、小磯修二／村上裕一／山崎幹根『地方創生を超えて—これからの地域政策』（岩波書店、2018年）。

31 詳細につき、宮崎市連携中枢都市圏HP（<https://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/city/management/merger/14759.html>：2018/12/22確認）を参照。

32 宮崎市を中心市とする連携中枢都市圏「みやざき共創圏」では、1市2町によるコンパクト圏域の利点を活用しながら、密接な連携体制の構築を進めている。連携2町はいずれも特性が異なり、各町の個性を維持しながらの連携関係は、緩やかな変化とともにあるが、全首長も構成員となっている協議会の定期的な開催等を通じて、着実に歩みを進めている。宮崎広域連携推進協議会および同専門部会の取組状況については、前掲注（13）HPに公表されている。

【図5】宮崎市・第5次総合計画推進体制



(出典：宮崎市資料)

(3) 地域公共サービスの持続可能性

本稿では、人口減少社会への対応施策に係る全般的動向を概観したが、これは、地域公共サービスのあり方にも直結する。

例えば、水道事業では、人口減少に伴い、給水人口も減少が続き、その結果、供給単価と水道料金の大幅な上昇が予測されている。その傾向は、小規模団体ほど顕著となっている。有収水量は、ピークであった2000年（3,900万 m^3 /日）と比較すると、2110年には、三分の一以下の1,100万 m^3 /日と推計される³³。水道サービスは、住民生活に不可欠であり、こうした変化に適応する体制移行が必要である³⁴。

水道事業に限らず、地域公共サービスをいかに維持していくか。一元的

33 参照、第32次地制調小委員会資料、厚生科学審議会生活環境水道部会・水道事業の維持・向上に関する専門委員会報告書「国民生活を支える水道事業の基盤強化等に向けて講ずべき施策について」（2016年11月）。

34 参照、総務省自治財政局公営企業課公営企業経営室「水道財政のあり方に関する研

な解はない。従前のような公営企業の経営効率化の議論に還元されない要素が多く、人口減少の進行により地域差も拡大することから、多様な方策が必要となる。近時では、水道法の改正³⁵など、地域ごとに選択可能性を備えることで、対応を模索する法制度例も出ている。

どのような体制で持続可能なサービス提供が可能となり得るか、地域の状況が変化する中で、公費負担のあり方を含めて、住民自らが見極めていく必要がある³⁶。その前提として、財政状況等を比較検討可能な公営企業会計を整える³⁷など、住民が政策判断を可能にする体制整備が必須である。

(4) 地域意思形成のための体制整備

以上の課題に応えるためには、地域主体による意思形成の熟度が問われる。とりわけ、適応に係る諸施策については、地域の複合的な利害の調整が不可欠であり、その難易度は低くない。

地域の多様な意思の反映という点では、地方議会の役割は従前以上に大きい。連携協約制度に見るように広域連携に関しても、議会の関与は、地域意思の反映を担う。近年の広域連携体制の構造を鑑みれば、小規模自治体こそ、連携のあり方に係る判断は戦略を要し、重みを増す可能性がある。その一方で、地方議会に関しては、その課題も少なくないことが社会的議論となっている。例えば、地方制度調査会でも取り上げられており、直近の答申においても、議員のなり手不足や議会運営のあり方などが指摘され

研究会」報告書（2018年12月）。

- 35 水道法の一部を改正する法律（平成29年12月12日法律92号）。官民連携においても多様な選択肢から適切なものを選択できることの必要性は、2016年の厚生科学審議会生活環境水道部会・水道事業の維持・向上に関する専門委員会報告書・前掲注（33）でも指摘されている。
- 36 参照、勢一智子「公共サービスの変容と自治体の役割—地域公共サービスの『カタチ』」月刊地方自治780号（2012年）28頁以下。ドイツにおける公共サービスの再公営化（Rekommunalisierung）の動向も参考になる。参照、ヤン・ツイーコー（人見剛訳）「再公営化地方自治体サービスの民営化からの転換？」立教法務研究7号（2014年）43頁以下、51頁。
- 37 総務省「地方公営企業法の適用に関する実務研究会報告書」（2015年1月）、同「公営企業会計適用の取組状況」（2018年4月）を参照。

ている³⁸。地方議会の課題は、議会のあり方にとどまらず、本質的には、低投票率に反映される民度の問題でもあり、これは、都道府県や政令市を含む地方議会共通の問題状況である³⁹。

地域意思の形成は、議会のみ役割ではない。住民個人が主体的に地域運営に携わることにより実現する住民自治への要請がある。地域内で多様化した価値を地域の将来に反映させるためには、議会に十分に組み込まれない利害をくみ取る仕組みが合わせて必要である。そのためには、意思形成の局面に応じた多段階の住民参加や、地域自治組織の活用や再構築も重要である⁴⁰。

この課題についても、地域差は看過できない。山間部等の過疎地域で高齢化率が高まる一方で、地方圏でも県庁所在地など都市部には、若年層を含む人口の相対的集中が見られるところであり、各地域における意思形成の充実方策は異なる。地域によって異なる制度を備える動きは、近年の地方自治法改正にも表れている⁴¹。さらに、人口規模による差異以上に、各地で受け継がれてきた住民自治体制の個性もある。例えば、宮崎県綾町の自治公民館組織は、地域に固有のネットワークと対話の仕組みを築いており⁴²、こうした地域特性は地域意思形成にも欠くべからざる要素である。

今後、圏域など地域が多様な連携を通じて地域形成を進める際にも、地域意思の形成は、極めて重要となる。とりわけ、議会を備えない協議体

38 第31次地方制度調査会答申・前掲注(2)18頁以下のほか、「地方議会・議員に関する研究会報告書」(2017年7月)、「町村議会のあり方に関する研究会報告書」(2018年3月)および同報告書の参考資料集所収の書データを参照。

39 近年の統一地方選挙の投票率で見ても、都道府県議会議員および市区町村議会議員も50%を割り込む数値となっている(平成27年における都道府県議会議員45.05%、市区町村議会議員47.33%)。参照、総務省選挙部「目で見える投票率」(2017年1月)。

40 参照、「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」(2017年7月)。同報告書を基礎とする制度的論点の詳解として、参照、原田大樹「地域自治の法制度設計」月刊地方自治848号(2018年)2頁以下。

41 例えば、総合区制度の創設や連携協約制度の導入が挙げられる。参照、勢一智子「地方自治法2014年改正」法学教室413号(2015年)42頁以下。

42 綾町の住民自治につき、郷田実／郷田美紀子『結いの心—子孫に遺す町づくりへの挑戦』(2005年)72頁以下、浜田倫紀『「綾」の共有論—自治公民館運動を核とした地域再生への道』(2002年)148頁以下を参照。

において民主的な意思形成をいかに担保するかは、制度整備を含めて十分な検討を要する⁴³。こうした制度こそ国によるトップダウンではなく、各地の経験の上に制度設計できるボトムアップ体制が望ましい。そのために、地域と国がともに汗をかけるか、将来の制度の熟度につながると考える。

〔附記〕

- * 古賀衛教授、多田利隆教授には、着任時よりお世話になってきました。両先生と同じ職場を得て、あらゆる場面でご指導を賜ることができた幸運に感謝いたしております。長年にわたる法学部へのご貢献に対して改めて心よりお礼を申し上げます。
- * 本稿は、拙稿「人口減少と地域社会—2040 問題に地域社会は『適応』できるか」公営企業 50 巻 10 号（2019 年）5-13 頁において、寄稿時に分量の制約から割愛した事例や資料等を追加し、加筆したものである。また、本稿は、科学研究費補助金（17K03375 および 16H03544）による研究成果の一部である。

43 本稿では検討できなかったが、地域の意思形成のあり方については、学際的視点から多角的な理論的検討が必要であり、その先進的取り組みとして、金井利之編『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治』（第一法規、2019年）が有益な示唆に富む。