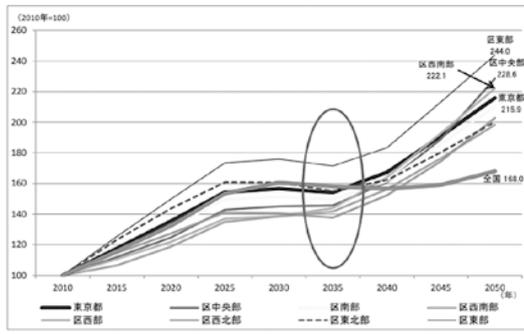


口)は2010年の63・8%から減少を続け、2017年には60%台を割った後、2060年には50・9%となるのに対し、高齢人口(65歳以上の人口)は、2010年の2、948万人から、団塊の世代及び第二次ベビーブーム世代が高齢人口に入った後の2042年に3、878万人とピークを迎え、その後は一貫して減少に転じ、2060年には3、464万人となる。そのため、高齢化率(高齢人口の総人口に対する割合)は2010年の23・0%から、2013年には25・1%で4人に1人を上回り、50年後の2060年には39・9%、すなわち25人に1人が65歳以上となることが見込まれている。こうした日本の深刻な人口減少・少子高齢化は、地域のあり方にも深刻な影響を与えることとなる。

人口減少や少子高齢化といった課題に対する対応は、地方分権の時代を迎える中で一定の取り組みとして実践されてきた。地方分権推進委員会の最終報告において、当面する高齢化社会の諸課題に的確に対応していくために、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築することが提案されてきた。さらに、第27次地方制度調査会の「今後の地方制度のあり方に関する答申」では、基礎自治体のあり方に関する記述において、地域における自己決定と自己責任の原則を実現するため住民自治を重視することが説かれ、さまざまな方策を検討することが必要であるとされ、住民自治のあり方についてもその充実が求められた。すなわち、「地域における住民サービスを担当するのは行政のみではないというところが重要な視点」であるとされ、住

【75歳以上人口の推移】

(東京区部・2010年を100とした場合)



※ 全業統計(国土交通省「人口動態調査」)・日本の将来推計人口(平成24年1月推計)による推計値。その他は、東京の自治のあり方研究会による推計値

「東京の自治のあり方研究会報告書資料」より

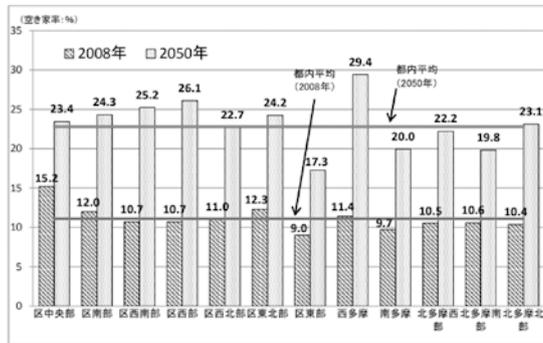
(2)大都市における高齢者の孤立と地域の衰退

こうした現状を踏まえ、自治体が抱える課題について、改めて考えてみたい。まず、第一に考えられるの

民や、重要な行政のパートナーとしての自治会や町内会、NPOのほか民間セクターとの協働や、相互に連携していく新しい公共空間を形成していくことが重要であることが指摘されている。

このように、地方分権を踏まえ、自治体のあり方が検討されてきたものの、大都市圏、地方圏ともに現状は極めて厳しいものとなっている。今後の人口減少や少子高齢化は深刻であり、後にもみるように大都市部と地方都市・中山間地のそれぞれに多くの課題が生まれている。また、激甚災害が地域社会に与える影響は甚大なものになっている。これらによって生じる自治体が抱える課題は、複雑・多様化する一方なのである。

【東京の空き家率の推計】



※ 東京の自治のあり方研究会による推計。2008(平成20)年は総務省「国勢調査」による世帯数の増減傾向を反映して算出した推計値。出典統計の実績値が存在しない等の理由により、西多摩地区に瑞穂町、日の出町、増原村、奥多摩町は含まず。また、島しょ地域は集計していない。

「東京の自治のあり方研究会」報告書資料)

は、大都市自治体における課題である。大都市部では、従来の日本で維持されていたような相互扶助が弱体化し、子育てや高齢者介護に困難を生じることとなる。

更には、マンション等の集合住宅における空き家の発生は、元来希薄な傾向にある集合住宅のコミュニティ力を更に低下させ、災害発生時の助け合いや、適切な更新や建て替えに向けた区分所有者間の合意形成等を一層困難なものとする。地域における世帯構成の変化や空き家の動向は、住民自治を支える地域組織とも密接に関連している。増加する空き家に対し、法令整備の面からの国や都内自治体による対応が進む一方、空き家を再生するなどして新たに活用方法を見出す事例も都内各所で見受けられるが、課題も多い。区内に空き家を抱える所有者と地域貢献活動の拠点・施設を探す団体とのマッチングを行い、既存空き家を地域交流活性化、地域コミュニティ再生に寄与する施設として活用するな

(3)中山間地、農山村漁村のコミュニティ縮小・集落消滅

一方、中山間地域や農山村漁村、さらには離島を中心に、過疎化・高

どの取り組みが必要である。空き家が急増する中、高齢者福祉などの新たな需要への対応や、地域の振興・発展を図るための資源として積極的に活用していく必要がある。

一方、東京都における自治会の組織率は、傾向的に低下してきており、今後のコミュニティの行方が極めて厳しいことを示している。また、商店街は、単に地域経済の動向を左右するのみならず、地域の核として、あるいは住民の情報共有の場として機能することが想定されるが、それが機能しなくなることが危惧される状況にある。

また、自治会・町内会の維持にとって、子ども会の存在は重要で、子ども会の活動を通じて、自治会が組織され、活性化する契機となる場合が多い。しかし、少子化による子どもの減少や、核家族化の進行による若い世代との世帯分離は、そうした子ども会の活動の活性化を阻害し、地域の絆を形成することが困難になる。また、その結果、高齢者のみの世帯が増加し、それぞれの連帯も損なわれるような状態が生まれることとなる。

このように、大都市部におけるコミュニティの現状には深刻な課題が生まれてきており、今後多くの課題を残している。高齢化した大都市では、高齢者が急増し、行政のコストも上昇するため、後に見るような協働の取り組みへの期待が高まるが、それすらも困難にさせる状況が存在しているのである。

高齢化の進行で急速に地域の衰退が見られるようになってきている。このような状態となった集落では集落の自治、生活道路の管理、冠婚葬祭などの地域の連帯機能が急速に衰え、集落の消滅が現実化することとなる。いわゆる「限界集落」には、もはや就学児童など未成年者の世代が存在せず、独居老人のみが残っている集落が多くなっている。

限界集落という言葉は、大野晃が、生み出した概念である。「過疎」という言葉で語られている状況より、より深刻化した問題として集落の消滅を指摘するため、「限界集落」という用語を生み出すに至ったといえる。65歳以上の高齢者が地方自治体総人口の過半数を占める状態を「限界自治体」と名付け、「限界集落」は、この定義を集落単位に細分化したものである。限界集落に次ぐ状態を「準限界集落」と表現し、55歳以上の人口比率が50%を超えている場合とされる。また、限界集落を超えた集落は「超限界集落」から「消滅集落」へと向かう。大野によれば、2000年（平成12年）の時点で「限界自治体」となっているのは高知県大豊町のみであったが、2015年（平成27年）には51自治体、2030年には144自治体が「限界自治体」に転落するとした。2005年には、大豊町に加えて、群馬県甘楽郡の南牧村と福島県大沼郡の金山町および昭和村の1町2村が限界自治体となった。2010年の国勢調査によれば、限界自治体の数は11町村（平成22年10月1日国勢調査によると加わったのは、仁淀川町、群馬県多野郡神流町、奈良県吉野郡川上村、徳島県勝浦郡上勝町、長野県下伊那郡の天龍村、大鹿村、

和歌山県東牟婁郡北山村。）にまで増大している。2015年の国勢調査では、限界自治体の数は18町村である。「2040研究会」報告書でも、人口減少自治体の増加が指摘されており、こうした状況はさらに進行すると予測されている。

「限界」を強調して危機を煽ることは問題もあるが、少なくとも集落消滅による地域の衰退はかなり深刻になってきているように思える。問題は、こうした集落消滅によって、山林や水源地が荒廃し、耕作放棄地が増大する。そして、それを管理する行政のコストが上昇し、リスクが拡大するのである。国であれば、自治体であれ、国土保全の観点からこれらの地域を放置することはできず、行政が直接これらの地域を管理するコストが増大する。また、これらの地域を管理すること自体が、財政的にも不可能になるだろう。

中山間地などにおける地域コミュニティの縮小・消滅は、大都市における生活困難という課題に加え、国土保全の困難をもたらしという危険を内包していることを忘れてはならないだろう。

3 人口減少による課題と対応



(1) 人口減少がもたらす危機

こうした自治体や地域の変化について、「2040研究会報告書」は、「若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏」「標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」と表現し、これに備える必要性を訴える。まず、大都市圏についてであるが、特に東京圏の深刻な状況についての認識が

見て取れる。東京圏は入院・介護ニーズの増加率が全国で最も高く、不足する医療・介護人材を日本全体で確保しようとするにより、若者らの地方からの人材流入は増大し、出生率が最も低い東京圏での少子化に拍車がかかり、子育ての不安から少子化に歯止めをかけるのも難しい、とする。一方で、東京圏では、地域のつながりが薄く、65才以上の単身高齢者の増加も見込まれることから、地域や家族がセーフティネットとして機能しにくい状況もある。その一方で、地方圏では、生産拠点の海外移転等により製造業が衰退する一方で、労働集約型サービスが多く立地し、労働生産性が低いことから、東京からのサービス移入に伴う資金流出が常態化することが指摘される。先の東京圏の状況も踏まえ、東京圏が地方圏の経済や行政サービスを支えられなくなる恐れがあるというのである。そして、人口減少や高齢化が著しい中山間地等では、集落機能の維持や山間地での耕地・山林の管理が困難になる恐れがあるとする。こうした東京圏における傾向は、すでに先に述べたような認識にもつながるものである。

雇用・教育の危機としては、以下のような点が指摘される。世帯主が雇用者として生活給を得る従来の世帯主雇用モデルが標準的とはいえず、就労形態と紐付いた各種制度が足かせとなり、起業等を通じた産業の新陳代謝が低調に推移すれば、生産性向上に限界が出るという。また、無職や低賃金で経済的に自立できない人々がそのまま高齢化すれば、社会全体にとってのリスクになりかねず、日本全体で労働力が不足しているにも関わらず、各人の活用

可能な能力とニーズがマッチングできない状況にあると指摘される。少子化で若年労働力が不足することを踏まえて、公民の組織の枠を越えた総合的な視点が求められているというのである。地方の大学数の減少が、地方圏の若者の可能性を奪うとともに、教育の質の低下により国際競争の遅れにつながる恐れがあるといる。他にも、「都市のスポンジ化」による人口密度の低下と都市の衰退、治安の悪化、インフラの老朽化が指摘され、都心居住の進行による首都直下型地震発災時のリスクも指摘されている。

(2) 「2040研究会報告書」が示す今後の方向性

こうした課題を克服するためには、持続可能な行政体制を構築することが必要となるが、「2040研究会」はこれに対して、どのような改革の方向性を示しているのだろうか。この報告書では、以下のような「基本的考え方」が示されている。すなわち、2040年頃の自治体の姿は、住民が自らの意思で戦略的につくっていくことができることを早い段階で定め、住民にとって実感のできる選択肢を示す必要があるという。その上で、地域によって「公・共・私」のベストミックスのあり方や方法」が大きく異なることを前提として、自治体が制度や組織、地域の垣根を越えて、資源（施設や人材）を賢く戦略的に活用する必要がある、とする。そして、自治体が単なる「サービス・プロバイダー」から、公・共・私協力し合う場を設定する「プラットフォームビルダー」への転換が求められるという

のである。

そうした基本的な考え方に立った上で、今後の検討の方向性として「個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を越えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能を維持確保することによって、人と人とのつながりの中で生きていく空間を積極的に形成し、人々の暮らしやすさを保障していく必要がある」ことを示す。また、人口減少が進んできた県においては、市町村と一体となって施策展開が行えるよう、「都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じた行政の共通基盤の構築を進めていくことも必要になる」とする。この他、「東京圏全体のサービス供給体制を構築すること」、「公・共・私

(3) 制度改革の方向性

こうした研究会の報告を受け、地方制度調査会がどのように議論を進め、どのような法制度改革まで至るのかは、今後の推移を見守らねばならないが、現状で考えられる「2040研究会」報告書からは、いくつかの改革点が見取れる。それは、①「圏域を行政主体として位置づける」ことと、②都道府県の役割強化である。その他にも、今後の課題として位置づけられるものとして、「公・共・私のプラットフォーム」形成や自治体業務の標準化・共同化、ICTの推進、職員数減少に

対応したAIやロボティンク化が想定されるが、すぐに法制度改革につなげるにはまだ時間がかかるとう。また、ここでは検討しなかったが、最初に述べたように、「町村議会のあり方研究会」報告書を受けた議会のあり方についての審議も行われるだろう。

本稿の議論の中で、今回の制度改革で注目しておきたいのは、①に関連して、総務省が進めてきた圏域連携に対応した法制度がどのように形成されるかということであろう。これまで、総務省は、定住自立圏や連携中核都市圏といった、これまでの広域連合や一部事務組合とは異なる自治体間連携を進めてきた。これまでの特別地方公共団体を形成する広域連携の方式ではなく、連携協約のような比較的簡便な自治体間の協力

で、人口減少時代のさまざまな課題に対応することを試みてきたといえる。今回、そうした「圏域」にどのような法的、制度的地位が与えられるのかを注視する必要がある。また、人口減少で人口の激減や、それに応じた職員減少・財源縮小に対して都道府県がどのような支援を行っていかれるのかを考えると、②で行われるのかを注目に値する。現在の都道府県は、首都として人口集中が激しく、都という制度的違いを持つ東京都は例外としても、人口900万人を越える神奈川県から、人口56万人の鳥取県まで、極めて大きな人口差があり、それらを全て一律に考えることについての疑問もあるのだろう。二層制の地方自治を改めるところまで踏み込むかは別としても、都道府県・市町村関係、その機能分担や垂直補完などが検討され

る可能性はある。こうした制度改革の方向が、今後地制調でどのように議論され、具体的な法制度改革につながるのかは、都道府県のあり方にも大きな影響を与えることとなるう。

4 自治体はどうすべきか？

具体的な地方分権に向けた地方制度改革が実現してから、18年が経過する中、これまで見てきたような人口減少社会・少子高齢化が進行し、それを解決するための方策として「地方創生」が進められてきた。長く続いてきた集権的な体制の下で、国と地方の関係においては、国が政策立案し、立法化されたものについて、中央政府の法令解釈に基づいて自治体が執行するというスタイルが常態化してきた。自治体発の政策立案は一部自治体でしか行われてこなかった。しかし、そのような国

地方関係では、効果的で効率的な地域政策は実現できず、多様化する地域の課題に迅速に対応することはできないのではなからうか。「2040研究会」報告書では、中央省庁がアプリケーションを提供し、自治体がそれを動かせるOSとして機能することが期待されている。アプリケーションとOSという言葉の使い方によってもその認識は異なるのであろうが、中央省庁にそうしたアプリケーションを供給することが果たして可能なのであろうか。むしろ、地方ごとに異なる人口減少への対応が求められる中、自治体は自らの政策形成能力を向上させ、地域の課題に対応する体制づくりを進めることが求められるのではなからうか。

しかし、「2040研究会」をはじめとする中央政府のさまざまな課題についての検討は、自治体に鋭く課題を突きつけているのも事実である。かつて地方分権によって、市町村は「総合行政主体」たることをめざし、その結果として「平成の大合併」も進められた。しかし、今回の「2040研究会」報告書では、市町村がそうした役割を果たすことは無理であるとされ、「個々の市町村が行政フルセット主義から脱却」して圏域単位での行政をスタンダードにすることが求められている。大都市圏と地方圏では、事情は異なることを前提としつつ、これからの市町村はどのようなものであるべきか、改めて考えたいものである。

プロフィール

明治大学政治経済学部地域行政学科長・教授



牛山 久仁彦

1961年長野県生まれ。中央大学法学部法律学科卒業。明治大学助教授等を経て、2006年より同教授。日本学術会議連携会員、日本行政学会理事、日本地方自治学会理事。神奈川県総合計画審議会副会長、埼玉県行政不服審査会委員、相模原市政策アドバイザーなどの他、総務省自治大学校、市町村アカデミー、等で研修講師も務める。主な著書に、『国家と社会の政治・行政学』、『自治体議会の課題と争点』、『分権時代の地方自治』等。