

総合計画策定に向けて

近畿大学総合社会学部教授 久 隆浩

2040 年問題を考える

人口が最も多い団塊世代が 75 歳以上の後期高齢者となる 2025 年をもって「2025 年問題」と称してきたが、続いて団塊世代の子どもたちの団塊ジュニア世代が 65 歳以上の高齢者となり、高齢者数が大きく増加する 2040 年を「2040 年問題」と言う。高齢者数が多くなる一方で、15 歳から 64 歳の生産年齢人口が減少し、人口バランスがますます崩れてくる。福祉の分野では、介護が必要な人々が増えるが介護を担う働き手が減少することになってしまう。行政としてみても、高齢者数が増えることで扶助費は増大するが、生産年齢人口が減少することで税収が減り、これまでのような手厚い行政サービスが提供できなくなる。また、生産年齢人口の減少は公務員としての働き手も減少することになる。

こうした状況に対応するため総務省も「自治体戦略 2040 構想研究会」を立ち上げ、2018 年 4 月に第一報告を、同年 7 月に第二次報告をとりまとめた。報告書の副題は「人口減少化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」である。人口減少時代に入り、税収が減少し、公務員数も減少するなかで、自治体として幸せに暮らせる社会をどのように構築できるか、が問われている。

報告書のなかで、自治体行政の OS をバージョンアップしなければならないとされている。その柱として、①スマート自治体への転換、②公共私によるくらしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォーム、の 4 つが謳われている。④は東京圏の問題であるので、伊賀市の総合計画を検討する際には考慮しないとして、残り 3 つについてどのように対応していけばいいのかを具体的にみていきたいと思う。

スマート自治体への転換

2040 年問題への対応策として、まずは「スマート自治体への転換」が必要とされている。公務員数が減少するのであれば、ICT を活用し、PRA(Robotic Process Automation)や AI を活用して自動化していくという考え方である。伊賀市では全国に先がけて「デジタルトランスフォーメーション (DX) 基本方針・実行計画」を策定し、DX 推進に向けて進み出している。次期総合計画では、これを重要な柱に据え、DX を着実に進行させる必要がある。

こうした趨勢は、情報社会の進展では必然のことである。D. ベルが『脱工業社会の到来』を著したのは 1973 年、A. トフラーが『未来の衝撃』を著したのが 1970 年だが、アメリカ社会では、1960 年代後半からすでに情報社会へと変化しつつあったということである。しかし、情報社会への変化に気づき社会システムが大きく転換するまでには長い年月がかかってしまった。先進的な企業では 1980 年代あたりから方向転換を図ってきたが、旧来の価

値観やシステムが機能していたこともあって、まだまだ社会全体の変革には至らなかった。しかし、コロナ禍によって社会は大きな転換を迫られ、ようやく本格的な情報社会への変化が生まれつつある。

しかしながら、DX、すなわち Digital Transformation になっているかと言えば、まだまだ不十分と言わざるを得ない。業務のデジタル化段階で止まっており、本来の Transformation、すなわち変革へと至っていない状況である。組織の単位でみれば、トップダウンの「階層型組織」から「ネットワーク組織」へ変革しなければならないが、行政組織も地域団体もまだまだ階層型で動いている。道具として ICT を使うだけでなく、それが私たちの行動様式や意思決定システムの変革につながらなければならない。ネットワーク組織への転換を促進するには、意思決定の単位を小さくする分権も求められる。

また、協働の促進のためにも行政情報の提供の立場からオープンデータの促進も重要である。

公共私によるくらしの維持

2040 年問題への対応の第二の柱としてあげられているのが「公共私によるくらしの維持」、すなわち多様な主体の協働である。税収の減少、公務員数の現象で十分な行政サービスが提供できないのであれば、他の主体の力を借りるということである。これも従来から言われてきた「新しい公共」の実現である。報告書では「サービス・プロバイダー」から「プラットフォーム・ビルダー」への転換が記されている。公共サービスを自ら提供するプロバイダーから転換し、多様な主体が集まるプラットフォームをつくり協働が生まれるしくみを整えるのがこれからの行政として重要になってくるということである。これは行政職員の意識改革、働き方の転換があってこそ実現するものと思う。

また、報告書では、協働のパートナーとしての地域組織の強化も謳われている。今まで行政が担ってきた機能やサービスを地域組織が担えるよう支援することも、行政の重要な役割となっていく。この点でも伊賀市は「住民自治協議会」の制度化を行ってきた。全国をみても小学校区単位の新たな住民自治協議会が多くの自治体で制度化され運営されるようになったが、実体としては従来そのままの組織が多く、名前は「住民自治協議会」となっているが、住民自治を担える組織はごくわずかという状況である。前章で述べた「ネットワーク組織」への移行も含め、住民自治の力を発揮できる組織運営をめざしていく必要がある。

さらに、生産年齢人口を 64 歳までとする考え方の転換も必要とされている。人生 100 年時代、65 歳以上の人々もまだまだ働くことができる。こうしたシニアが活躍できる場や機会を増やしていくことも必要だろう。一方で、若年層でも十分に働けていない状況の人も少なくなく、社会的起業やシェアリング・エコノミー、ボランティア経済等の新たな働き方を社会に埋め込んでいくことも求められる。

圏域マネジメントと二層制の柔軟化

そして、2040 年問題への対応の第三の柱としてあげられているのが「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」である。従来の単独市町村による行政サービスの提供ができなくなる状況で、複数市町村が連携して行政サービスを提供するのが「圏域マネジメント」という考え方である。これも伊賀市ではいち早く南山城村、笠置町、山添村とともに「定住自立圏」を構築してきた。このシステムの強化も必要とされる場所である。

単独市町村の限界を乗り越えるためのもう一つの方策が市町村合併であったが、伊賀市はこれも経験してきた。市町村合併の評価、定住自立圏の評価、双方ができるのが伊賀市の特徴である。総合計画策定時には、こうした広域行政のあり方を再度評価し、今後のあるべき姿を考えていく必要がある。現在も、旧町村単位で旧役所を支所として位置づけているが、支所の機能を再度検討する時期でもあるように思う。尼崎市では支所を「地域振興センター」と称し「生涯学習プラザ」と合築させ、住民の自治力向上と地域における協働の拠点と位置づけている。

単独市町村の限界を乗り越える方策は、古くから「広域行政組合」のしくみもある。伊賀市でも、名張市と旧青山町が伊賀南部環境衛生組合を組織し、クリーンセンターを運営してきたが、市町村合併、定住自立圏、広域行政組合等、圏域マネジメントのしくみのうちふさわしいものを活用し、圏域の設定も柔軟に対応していくことが必要であろう。

「二層制の柔軟化」については簡単に触れるに留めるが、これは都道府県と市町村の二層制のことである。県の所掌事務と市の所掌事務の垣根を柔軟にしていける、つまり市と県が連携して業務を担うという考え方である。

圏域についての考え方

ここで改めて圏域設定の考え方について考えてみたい。伊賀市のように県境に位置する自治体の場合、どのような圏域を設定したほうがいいのか、悩ましい問題である。住民の生活圏を考えた場合、それぞれの住居が中心となっているが、行政単位は恣意的に引かれたものであるがゆえに、生活行動や住民意識との乖離が生じてしまう。その典型が三府県をまたぐ「定住自立圏」である。これは住民生活の視点から発想した圏域設定と捉えることができる。大阪府の最南端に位置する岬町で総合計画を策定した際に、大阪府における岬町の位置を示す地図ではなく、岬町を中心として大阪府と和歌山県をまたぐ地図を使用した。すると、大阪府の南端という意識や視点を変えることができた。伊賀市でも三重県という単位ではなく、伊賀市を中心に描く地図を用いた発想が重要であると思う。

また、伊賀市に限らず、令制国（旧国）や郡といった歴史的な地域単位を考慮することも重要である。かつての地域単位はいわゆる風土と密接な関係にあり、地域文化の単位としても重要な役割を担ってきた。いにしえの地域単位としては水系も重要である。水運が重要であった時代には、水系が地域単位となって生活行動や経済活動が行われてきた。南山城村、笠置町と定住自立圏を形成しているのは木津川水系としてのまとまりでもある。そもそも

三重県は、伊賀国、伊勢国、志摩国、紀伊国の一部が明治政府によってまとめられたものであり、気候や伝統的な文化も地域ごとに異なっている。こうした伝統的な地域単位は、生活行動や住民意識、地域文化にも影響を与えており、こうした点も考慮に入れる必要がある。

地理学の地域概念には、地域の特色や結びつきの強さで設定した「実質地域」と便宜的に区切って設定した「形式地域」がある。風土や文化の同質性に着目して分けられた令制国は「実質地域」に近いが、三重県という単位は便宜的に設定された「形式地域」である。そのため県政を行う際には「北勢」「中勢」「南勢（伊勢志摩）」「伊賀」「東紀州」の5地域に分けることが多い。これは令制国である「伊勢」「志摩」「伊賀」「紀伊」を引き継いだ地域割りである。形式地域では地域性に合わせた県政が行いづらいので、実質地域に近い地域単位を用いるという考え方である。

都市圏の単位として、中心都市への通勤率が10%以上の市町村を束ねる「都市雇用圏（10%通勤圏）」があるが、伊賀市を中心都市とした「伊賀都市圏」は、伊賀市、名張市、南山城村、曽爾村、御杖村、山添村となっている。伊賀市、南山城村、笠置町、山添村の「伊賀城和定住自立圏」はこうした生活圏域の発想とも重なるものである。そもそも「城和」という名称は、大坂の陣のあと津藩に加増された山城国、大和国の部分を指す呼称であり、歴史的には伊賀と同じ津藩の領域を意識したものであった。

さて、このように形式地域として三重県となった伊賀市は、そのために国政の地域単位としては中部地方に含まれることになる。一方、河川は水系管理を基本とするので、木津川や名張川は淀川水系となり国土交通省近畿地方整備局の管轄である。そのため、道路は中部地方整備局、河川は近畿地方整備局というねじれが生じている。こうしたねじれをどのように解消できるのかも伊賀市にとっての重要課題である。

総合計画策定に向けて

以上、総務省の「自治体戦略 2040 構想研究会」報告書の記述を手がかりに、次期総合計画に求められる事項を述べてきたが、それを整理すると、「情報戦略」と「人材育成」「地域自治・市民自治と協働」が重要な柱となると考える。情報社会への大きな社会的変化を的確に捉え、真の情報社会の構築をめざした総合計画でありたいと思う。