

## コロナ禍における地方自治体の自律性と 人口減少の先進地としての地方・農山村

～「第25回全国小さくても輝く自治体フォーラム」を聴講して～

宮下聖史（研究員、島根県立大学総合政策学部）

さる10月2日、「第25回全国小さくても輝く自治体フォーラム」が開催されました。当初は高知県大川村での開催予定でしたが、新型コロナウイルスの感染防止のため、Zoomを使ったオンライン開催へと変更されました。当日のスケジュールは以下の通りです（敬称略）。このうち本稿では、リレートークと記念講演の様子をレポートします。

### ■リレートーク

今回のフォーラムでは、主に次の2点のテーマについて議論されました。第1に、それぞれの自治体における新型コロナウイルスへの対応状況について、第2に第32次地方制度調査会答申についてです。

今回のコロナ禍における東京圏の感染拡大は一極集中の弊害を露呈させました。そのような中で、フォーラム会員自治体の3名の町長からは以下のような報告がありました。

まず北海道東川町の松岡市郎町長からは、「過疎を適疎へ」、そして「適疎」に価値を与えるのは文化芸術・教育であり、これらの振興を通じて、コロナ禍をチャンスに変えようという提起がなされました。

千葉県酒々井町の小坂泰久町長からは、新型コロナウイルス感染症対策として町が取組んできた子育て支援や避難所対策、中小企業への支援、各種税金の徴収猶予などの施策の紹介に加えて、町の将来展望として、地域に産業基盤を作り、交流人口を増やすことが述べられました。

北海道訓子府町の菊池一春町長からは、北見圏域で早くからコロナ感染が広まったことを受け、地方自治体こそが住民の福祉、命、暮らしを守ることができること、そのために職員の班分けによってきめ細やかな対策を進めたことが具体的に述べられました。

### 第25回全国小さくても輝く自治体フォーラム

日時：10月2日(金)午後1時40分～3時35分  
会場：オンライン開催

<次第>

会長あいさつ 小坂泰久（千葉県酒々井町長）

会員自治体へのアンケート結果報告

リレートーク

・松岡市郎（北海道東川町長）

・菊池一春（北海道訓子府町）

・小坂泰久

・コーディネーター 平岡和久（立命館大学）

記念講演

・岡田知弘（自治体問題研究所理事長・京都橘大学）

「第32次地方制度調査会答申と小規模自治体」

来年度例会開催地ご案内

・和田知士（高知県大川村長）

閉会にあたって

参加者全体での議論では、「密」ではなく「疎」を重視した「適疎」という考え方への賛同、また地方分権法成立20年を受けた現在、コロナ禍や二重行政、北海道では核処理施設問題など、たくさん問題があるなかで、いまこそ自治の力が問われていること、人口減少という点で町村は先進地であり、心に余裕をもった地域づくりを進めたいなどの発言がありました。

## ■記念講演

引き続き京都橘大学の岡田先生より「第32次地方制度調査会答申と小規模自治体」と題された記念講演がありました。今回の地制調の諮問事項は、先だって議論を呼び起こしてきた「自治体戦略2040構想」の課題設定を踏襲し、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等について」となっています。当日の講演では、この答申の概要と問題点についてお話がありましたが、そのなかでポイントとなると思われた論点をピックアップして紹介します。

第1に、いわゆる「圏域行政」の法制化が見送られましたが、その点についての検証です。この点について、岡田先生は『圏域』行政の具体化が、行政サービスのデジタル化分野での『標準化』や『共同化』、定住自律圏・連携中枢都市圏での『連携計画』の作成から実施、チェック過程、合意をめぐるルール化など、きめ細かく入り込んでおり、法制外での実質化が強く懸念される(当日配布資料より)と指摘します。

第2に、第32次地制調中間報告から使われるようになった「地域の未来予測」についてです。「自治体戦略2040構想」では「バックキャストイング」がキーワードとなっていました。それに類似するものとして、今回の答申では「地域の未来予測」という用語が使用されるようになりました。これについては、こうした「逆算方式」には想定外のコロナ禍の影響が反映されていないこと、「逆算方式」の最大の問題点は、現状分析がなされないことが問題点としてあげられました。

第3に、上記のような「地域未来予測」や「連携計画」づくりを通じた公共サービスの産業化についてです。AI等の活用によって「行政サービスが一元的に提供されれば、その主体は国だろうが、自治体だろうが、あるいは公的な民間組織だろうが、一向にかまわない」「コミュニティ機能を強化し、自分たちで支え合いながら地域を良くしていく」とする増田寛也氏の論説が紹介され、これを「行政サービス論と自治論の意識的混同」(同上)とする分析が示されます。

そして上記の批判的分析のうえで、地方自治体の独自の役割、自律性が重要になること、「足元の『地域』に視点を置き、内部循環型経済をつくるのが最も大切に」(同上)なること、これが「小

さくても輝く自治体フォーラム」での実践交流で確かめられてきたことであることなどが述べられました。

## ■いくつかの所感

以上が今回の全国小さくても輝く自治体フォーラムの概要ですが、それを受けて何点か所感を述べます。

ご存じの通り、長野県住民と自治研究所では、「自治体戦略2040構想」において提起された「圏域マネジメント(行政)」と既存の広域連合を対置し、全国的にも突出して設置が進んだ長野県内の広域連合の経験から、「圏域マネジメント」論への対抗軸を打ち出していくための議論を積み重ねています。時宜にかなったテーマ設定であり、地制調の答申も踏まえながら、体系的な研究成果の取りまとめが求められます。

次に当日話題となった「適疎」についてです。改めて東川町のホームページを調べてみると、「適疎」とは、ゆとりのある空間を重視し、過疎でも過密でもない、「適度に疎が存在する」という意味で、東川町の「写真文化首都宣言文」にも示されている、東川町の地域づくりの基本となる考え方となっているようです。実は東川町はこの25年間、人口が増加していますが、ただ人口を増やすのではなく、「適疎」の考えを大切にしています。このことは、コロナ禍で大都市の過密状態の弊害が明らかになったことの教訓として、また地域・自治体の自律性を論じていくうえでも大きな示唆を与えてくれます。

ところで筆者は今年4月より島根県立大学に着任しましたが、島根県は「過疎」という言葉の発祥の地とされ、人口減少に直面し続けています。他方で問題状況が一周回って「過疎の先進地」「課題先進地」として、様々な取り組みが注目される地域でもあります。東京を頂点としたヒエラルヒー構造が解体して、多様な社会のあり方が具体的に示されるようになっていくことを今回の議論を聞いて改めて実感いたしました。地域・自治体として、そしてそこに暮らす私たち住民が自律的に考え、豊かな社会生活、そして地域や自治体を創造していくことの意義がますます高まっているのだらうと感じています。

最後に、来年度は大川村での現地開催の実現を祈念して、本稿のまとめとさせていただきます。

## 話題提供

**DXと自治体**

～デジタル化による淘汰が進むのか～

傘木宏夫（理事、NPO地域づくり工房代表）

**■行政のデジタル化**

DXは、Digital Transformationの略で、「デジタル化」を意味します（英語圏ではTransの省略としてXが使われることが多い）。

2004年にエリック・ストルターマン（スウェーデン・ウメオ大学教授）が提唱した概念で、「ITの浸透が、人々の生活をあらゆる面で（より良い方向に）変化させる」というものです。

経済産業省『デジタルトランスフォーメーションを推進するためのガイドライン（DX推進ガイドライン）』（2018年12月）は、ビジネス部門での意義を以下のように説明しています。

「企業がビジネス環境の激しい変化に対応し、データとデジタル技術を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立する」

今、DXはビジネス戦略の用語として、幅広く使われるようになり、COVID-19に伴う社会変革の要請はこれに拍車をかけています。

行政分野のDXも、菅政権の看板政策「デジタル庁」に象徴されるように、動きが加速しています。そうした中、Gov. Tech（ガブテック）、EBPM（Evidenc-based Policy Making：根拠に根ざした政策づくり）といった聞きなれない言葉も次々を生み出されては、多用されています。

**■DX or DIE（デジタル化か、または死か）**

自治体DXを推進する有識者らは、「今後10年でDXに本腰を入れて取り組んだかどうかで自治体の明暗を分ける」と唱えています。

自治体職員は、平成大合併などにより、この20年間で50万人以上が減りました。しかし一方で業務量は、人口構造や生活様式の変化を背景に増えており、職員一人当たりの仕事量の大きさとなって現場を圧迫しています。

そのため、業務の効率化が求められて、非正規雇用やアウトソーシング（業務の外部化）が進められました。しかし、近年では職員数の減少も止まり、外部化にも限界が見えてきました。こうした中で、DXが次の手段として示されています。

これら一連の政策に共通するのは、自治体の業務を民間（市場）に開放し、競争原理で効率化を図ろうとすることです。そして、このバスに乗り遅れると「待っているのは死」であると脅迫しながら対応を迫るのは、平成大合併と同じです。

**■システム開発の「民主化」**

これまでも自治体では電算システムの導入などに巨費と人材を投入してきました。しかし、現場はいまだに紙重視で、紙とオンラインが併用されているために、書類との相互点検や保管などが必要で、かえって人手を要しているのが現状です。また、マイクロソフトAccess等にたけた職員の個人技で構築した自前システムも、担当職員が異動すると使えなくなることも多く見られました。

DXでは、RPA（Robotic Process Automation：ロボットによる業務自動化）が中心的な課題になります。しかし、自治体職員の多くは、上記の経験から、RPAにも懐疑的なのが実情です。

とはいえ、業者や職員の個人技に委ねてシステムを導入する時代からは変化しつつあります。その典型が、No-code（ノーコード）やLow-code（ローコード）といったドラッグやドロップの単純な操作でシステム開発が可能になっていることです。今年度より小学校で必修化されたプログラミング教育がそれです。こうした状況は「システム開発の民主化」と言われています。

スマホの利用がいつの間にか高齢者にも広がったように、自前のプログラミングによるシステム開発が自治体や企業において常識となるには、10年もかからないことでしょう。

もちろん、システム構築には、業務の洗い出しや業務の流れの整理、関係者間の調整など、めんどろなことがたくさんあり、一時的に自治体職員の仕事を圧迫します。

これが本当の「システム開発の民主化」となるためには、TVA（テネシー川流域開発公社）の理事長だったリエンソールの名著『TVA～民主主義は前進する～』（1943年）が示した「開発の三原則」にならって、以下の取組が必要です。

- ①地域の資源の総合的に活用する（総合原則）
- ②現場に責任を持つ機関が（縦割りを排して）  
統一的に実施する（統合原則）
- ③それらを住民の学習に基づく参加によって進める（社会教育原則）

菅政権やこれにあやかりとうとする IT 業界の思惑はあったとしても、住民のために、持続可能な自治システムを、IT を利用しながら構築していくことは避けて通ることのできない課題です。

## ■スーパーシティ

国は、「スーパーシティ (SC) 法」を制定し (2020 年 6 月公布、9 月施行)、全国の自治体から提案を募集しています。

SC は、「AI (人工知能) やビッグデータを活用し、社会のあり方を根本から変えるような都市設計」(内閣府 HP より) とされています。

これを「まるごと未来都市」であるとして、以下の 3 つの要件を示しています。

- ①生活を支える複数のサービスを導入
- ②それらがデータ連携により相乗効果を発揮している。
- ③その成果が住民に評価される仕組みである。SC 法の役割は大きく以下の 2 つがあります。
- ①複数のサービスを同時に立ち上げるために複数分の規制改革を同時一体的に進める手立てを講じる。
- ②データ連携基盤事業の事業者に対して、国や自治体が持つデータの提供を求められるようにする。

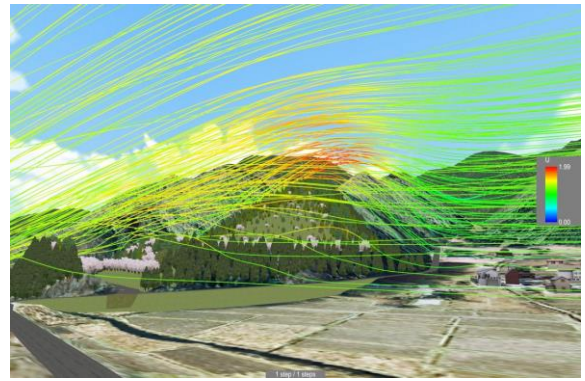
しかし、連日のように企業や公的機関による個人情報流出事件がある中では、こうした構想にも懐疑的にならざるを得ません。

松本市は新市長の肝いりで提案づくりが進められています。先取の志ではありますが、松本市の良き伝統である社会教育に根ざした事業となるかどうか、問われることとなるでしょう。

## ■DX時代のまちづくり

国土交通省では、建設現場での人材不足という事態に対応するために、ICT (Information and Communication Technology : 情報通信技術) を利用した建設業界の新しい業務のあり方として、i-Construction 化に力を注いでいます。

これは、調査・測量、設計、施工、維持管理の



土石採取事業における風シミュレーション

あらゆる過程をデジタル化する取組です。建築業界の BIM (Building Information Modeling: ビム) や建設業界の CIM (Construction Information Modeling : シム) の普及が根拠を与えています。

デジタル技術は、様々な地域開発事業を、3次元の仮想空間に再現し、その中で事前に実験を行って、現実化する上での課題や工夫すべきことを検証することを可能にしています。

NPO地域づくり工房では、2012年度より、地元の採石事業者の求めに応じて、長野県の環境影響評価条例の対象とならない規模の採石事業における自主簡易アセスを実施しました。そこでは、3D-VR 技術で景観変化や風、交通流などを可視化し、住民説明会や WEB 公開に一般市民に意見を求めました。その後、太陽光発電所計画を中心に様々な事業者からの相談を受けています。

そうした中で、課題に応じて、地域に根ざしたデジタルデータの構築を進めていくことは、地域の持続可能性を高めていく上で有益であるとの確信を深めています。



DX (デジタル化) は手段なので、これを目的化すると弊害が生じてしまいます。国の号令にはそうした危うさを感じます。

地域社会の現状に即しつつ、自治体職員の力量を育てていく戦略の上に、デジタル技術を生かして事業を組み立てていくのか、各自治体での工夫が求められています。

## 研究所だより 第165号

発行日：2020年11月20日

発行者：長野県住民と自治研究所（担当：傘木宏夫）

事務局：NPO地域づくり工房

長野県大町市仁科町 3302（〒398-0002）

Tel&Fax.0261-22-7601 E-Mail:jitiken@omachi.org

郵便振替口座 00570-1-80805 長野県住民と自治研究所