

「ポストコロナ時代における地方分権の展望」

東京大学先端科学技術研究センター教授 牧原 出

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2020 年度から第 7 期として、これまでの分権改革を踏まえ、実際の都市政策、都市経営により重点をおいた調査研究等を実施することとしている。

2020 年 11 月には、「ポストコロナ時代における地方分権の展望」を議題に第 29 回会議を開催した。会議では、東京大学先端科学技術研究センター教授の牧原 出氏による講演の後、委員である市長及び学識者の間で活発な意見交換が行われた。本稿は、その講演内容を議事録としてまとめたものである。

はじめに

(1) 新型コロナウイルス感染症 10 の教訓

ただいまご紹介にあずかりました東京大学先端科学技術研究センターの牧原です。

本日は「ポストコロナ時代における地方分権の展望」というテーマをいただきありがとうございますので、私が制度検討の一員としてかかわった「自治体戦略 2040 構想研究会（2040 構想研究会）」と「第 32 次地方制度調査会（第 32 次地制調）」の審議から関連することなどを併せてお話しさせていただきたいと思います。

これらの審議は、2017 年に始まりましたので、今回のようなグローバルパンデミックについては全く想定をしていませんでした。しかしながら、これからの地方分権を展望するには、新型コロナウイルス感染症（新型コロナ）との関わりも考えていかななくてはならないことは皆さんもご承知のとおりです。

ところで、2040 構想研究会と第 32 次地制調は、同じ方向をめざして議論をしていたと思っていたのですが、最近どうも少し様子が違うのではないかと感じ始めたところがあります。いったい、「どこでどう話がずれたのか」、あるいは議論を進める中で、「どこでどう新しいテーマが出てきたのか」についてもご説明したいと思います。

なお、私が所属する先端研は、日本の研究所で唯一、「分野を特定せず、先端であることだけを共通項として他分野と融合すること」を目的に 30 年前につくられました。ですから、政治学・行政学を専門とする私のような分野の研究者もおります。

さて、数週間前のことですが、一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ（理事長：船橋洋一）が、新型コロナウイルス感染症に対する日本政府の対応を検証した『新型コロナ対応・民間臨時調査会 調査・

検証報告書』（民間臨調報告書）を発表しました（2020年10月）。また同時期にイギリスの論壇誌『ニュー・ステイツマン』に科学ジャーナリストのフィリップ・ボールが「新型コロナウイルス感染症の10の教訓：Philip Ball, “Ten Lessons of the Pandemic”, *New Statesman*, October 23-29」という論文を発表しました。この2つを読み比べるとなかなか興味深いものがありますが、まずここでは、主にボールの教訓をご紹介します。

この「10の教訓」を私なりに整理してみますと以下のようになります。ボールによると、各国で次のような傾向が見られたそうです。

<新型コロナウイルス感染症の10の教訓>

- ①グローバルな問題が登場した時、科学はいくつかの回答は示せるが、すべての回答は出せない。
- ②科学技術からの課題解決は、社会経済的な問題によって阻害される。
- ③緊急の科学的討議では、傍流の科学者が支持を得た。
- ④科学技術はかつての行動と思考の型を変えるのではなく、より強化する道具となる。
- ⑤環境の悪化が将来のパンデミックを引き起こし得る。
- ⑥国際的な諸制度は問題解決に適格的ではない。政治的決定は国家単位でなされる。
- ⑦政治家は危機に対応できず、その脆弱さが明らかになる。
- ⑧いくつかの民主主義体制では、政治権力は問題解決能力と結びつかなかった。
- ⑨虚偽の情報が拡大する「エコシステム」が

危機の中で強化化した。

- ⑩徹底した事前の準備は期待できず、事後の危機管理のみ可能である。

「10の教訓」のうち①から⑤までが「科学から見た教訓」です。こうした傾向が各国でも日本でも見られました。環境の悪化については、グローバルウォーミング（地球温暖化）が将来のパンデミックを引き起こすこともわかってきました。

他方、「政治から見みた教訓」は⑥以降で、⑦の例を挙げるならば、自ら新型コロナに罹患したトランプ大統領やイギリスのジョンソン首相のケースとなるでしょう。また、トランプ大統領のツイッターが社会に大きな影響を与えたように、ソーシャルメディアの普及により、虚偽の情報（フェイクニュース、あるいはフェイクインフォメーション）があつという間に拡大・拡散するエコシステム（循環型のシステム）が強力に作用したといえます。

新型コロナはウイルスの変異や感染の拡大を正確に予測することが難しいため、事前の準備を徹底することは期待できず、事後の危機管理しかできないというもどかしさも見とれます。

ボールはかなりシニカルな表現をしていますが、これが2020年10月ごろまでの状況です。現在、欧米ではかなり深刻な第2波が来ています。スペイン風邪（1918～1920年）の場合、第1波は3月ごろからで、第2波はだんだんと寒くなる時期でした。スペイン風邪ではこの第2波が非常に大きな被害を欧米にもたらしました。今回の新型コロナでも、

これから寒くなる時期に第3波が襲ってきますので、日本も含めてかなり大変な事態がやって来る、対処策がある程度できているとしても、深刻な事態になる可能性が高いと私は思っています。

このような状況下で科学も政治も様々な課題を抱えています。見えてきた大きな課題の一つは「経済」です。ポールの教訓では、「経済が科学の阻害要因である」と述べるにとどまり、「経済をどうするのか」についてはあまり取り上げられていません。また、その際、地方政治、行政（ローカル・ポリティクス、ローカル・デモクラシー）はいかに対応すべきかなどについても述べられておりません。感染症対策は経済政策ではありませんが、この問題をいかに解決するか、それを担うのは「政治」の役割ではないでしょうか。

(2) 世界と比べた日本の特性

ここで、日本の新型コロナへの対応を振り返ってみましょう。

注目すべきは、「ローカル・ポリティクス」、あるいは「ローカル・デモクラシー」です。新型コロナの対応を検証したアジア・パシフィック・イニシアティブの報告書（民間臨調報告書）には、「重要なのは地方がいかに対応するかである」と書かれています。国から言わせると「首長も専門家も言うことを聞かない」、だから「うまくいかなかった」ということになります。責任転嫁のロジックが多く見られました。

3月、4月の感染者が欧米に比べると少なかった日本は、当時は東京オリンピック開催とアベノミクスの成果にこだわっていたた

め、経済政策を捨てていませんでした。

一方で、ロックダウンという状況にまで追い込まれた欧米、特にヨーロッパは、経済よりも感染症の抑え込みに専念せざるを得ませんでした。

結果、日本はただだと感染症対策に時間をかけ、かつ、地方（ローカル）での対策をどうするかが問題になったのです。

ここに来て今、ヨーロッパでは経済をどう立て直すかが問題になっていて、国がロックダウンを指示しても、従わない自治体も出てきている状況です。しかしこうした事態は、ある意味、日本では、既に3～4月段階で起こっていたことであるともいえます。

日本では、「経済と感染症対策の両立」は、良否は別として、国（中央）と地方の対立という構図で早い段階から直面していたのではないかと、つまり、現在欧米が抱えている問題を先取りしていたのではないかと思うのです。

しかも新型コロナの拡大により外交は実質的に消滅しています。ヨーロッパのように地続きならまだしも、日本のような島国になると首脳会談などの外交は非常に難しい状況になります。ましてや「三密回避」により国政が停滞しています。その結果、「ローカルリーダーシップ」の役割が大きくなり、注目されるようになったと考えます。

「地方は今どうするのか」は、様々な形で問題になってきています。このような状況の中で、日本がこれまでごく通常の課題として考えてきた「経済と感染症対策の両立」は、世界の中でもかなり先駆けた事例であると思っています。今まさに、これをどのよう

に考えるかについて試されているのだらうとも思っています。ただ、こうした中で、各自治体のモデルづくりが競争の様相を呈してきたことについては考えなくてははいけません。政策形成能力が高い自治体をはじめ、各自治体からは様々なモデルが提言されましたし、現場に即した情報発信もされました。しかし、いろいろな自治体が次々といろいろなモデルを出してくるようになると、そもそもモデルとはいったい何だったのだらうかと思えます。状況が刻々と変わるため、当然モデルの意味も変わっていきます。大阪モデルや世田谷モデルは、結局のところどうなったのか。日本モデルも含めて検証しなければなりません。

こうした流れの中で、今、新型コロナ対策により、地方の財政が逼迫しています。そうなったときに、これまで存在感のなかった国が急に存在感を現してきます。新型コロナ対策と財政逼迫——国と地方との力関係もある中で、いったい地方は何ができるのか。次のフェーズでは財政問題が前面にでてくるでしょう。おそらくそれを考える時が迫っているのだと思います。

(3) 自治体戦略 2040 構想研究会と第 32 次地方制度調査会の調査手法

新型コロナのあるとないにかかわらず、日本は人口減少に向かっています。日本だけではなく、先進国も、さらには先進国だけではなく、特にアジアで、人口減少がかなり進んでいます。

第 32 次地方制度調査会は人口減少への対応を図りましたし、おそらく新型コロナでま

た出生率は下がるでしょうから、人口減少の問題はまたさらに加速度を増して深刻化していくだらうと思われまます。

2017 年から 2018 年の総務省の自治体戦略 2040 構想研究会、2018 年から 2020 年の第 32 次地方制度調査会ではともに、「2040 年に高齢化のピークが来た時、『何が問題になるのか』『何を準備すべきか』」を議論しました。

これらの会議は 2040 年をターゲットイヤーとし、そこから現在に逆算していく「バックキャストिंग」（未来から現在に逆算していく方法）という手法をとりました。なぜこのような調査手法を取ったのかというところから考えていきたいと思えます。

総務省はおそらくこれまで掲げてきた「人口増」という地方創生の政策目標を移し変えたかった。国はその方向に向かっていかざるを得ないと考えたのだと思えます。

一方、地方制度調査会（地制調）は、戦後多くの答申を出してきましたが、それらのほとんどは制度に反映されませんでした。しかし、いわゆる地方分権改革の時代以降は、逆にこの答申が実効的なものになってきました。

そして今や、国が旗を振って地方分権改革を推し進める時代ではなくなってきたのです。だからこそ、第 32 次地制調は新たな地方制度改革の在り方を探そうとしたのだと思えます。その結果、総務省は、内政全般を総合的に再検討しようとして試みたのです。2040 年というターゲットイヤーに、人口減の中で地方は何ができるか、こうした枠にこれまでの改革の論点を落とし込んでいこうとしたのです。

1 自治体戦略2040構想研究会から第32次地方制度調査会での審議

(1) 自治体戦略2040構想研究会と第32次地方制度調査会の前提の違い

よくよく考えると、どうも狐につままれていような感じがしてしまう点があります。つまり、このようなバックキャストの視点からみると、「2040年が大変なことになる。人口が非常に減る。若者（20歳）もピーク時の半分になる。今のような新卒一括採用では採用競争が過熱し、企業も自治体も、日本人の若者を採用できずに人手不足になる」ということがいえるのですが、2040構想研究会で問題にしているのはこれとは少し違うのではないかと思えるのです。

2040構想研究会は、「自治体職員が過小状態になる」と捉え直しました。つまり人口減により地域の人口が減ると想定しながら、「自治体職員が少なくなる」「人手が足りなくなる」にフォーカスを当てて、そこから多様な政策が考えられるのではないかという議論を行いました。

いわゆるスマート自治体や、公共私ベストミックス、圏域連携など、災害や医療、教育等のデータを「自治体職員の過小状態」という前提のもとに議論し、課題を絞り込んだわけです。

第32次地制調は、2040構想研究会の報告をもとに諮問され議論を進めました。先ほどお話したように、人口減から「自治体職員が過小状態」となり、その活動量は非常に大きな限界を生じることになります。その解決策として、IT化、公共私連携、圏域連携によって政策課題を考えようとしたのが、総務

省の当初の発想です。

ところが、第32次地制調は、この前提を少し広げ、「人口減」を、「自治体職員の活動量だけではなく『地域単位の活動量の減』、すなわち『地域全体の人口減』」と捉えたのです。

そして、その一方で、「地方制度調査会」であることから、「地方制度の制度設計」に射程が限定されますので、IT化、公共私連携、圏域連携に限定して検討することになりました。

このように、2040構想研究会と第32次地制調では論の立て方が実は違っていただけです。しかし本当は、いまや地域単位の活動量は限界にまできていて求められる政策課題は様々に多岐にわたっている状況です。ローカルガバナンスにおいてはその両方をとらえて検討すべきところですが、2040構想研究会と第32次地制調の議論では、どちらもその文脈では考えられていません。

2040構想研究会は、「議論の中で」と限定していますが、政策のパッケージを考えています。一方で、地方自治体の自主性に委ねるとする第32次地制調の議論はかなり茫漠としています。

特に第32次地制調は、地方六団体から「あなたたちは何も現場がわかっていない」とお叱りを受け、私も「やはり地域を見るべきだろう」という提案をして、委員の中からも同様の意見が出ましたので、北海道から九州まで手分けして、委員が実際に現場に出向きました。その時市長さんからも直接ご指摘を受けました。現地調査や市長さんの声を聞く中で見えてきたことは、「活動量の限界は地域

によって様々である」ということでした。

地方制度の制度設計はもとより、政策課題は大変多様です。圏域連携をどうするか、ベストプラクティスをどうするか、自治体の基盤の情報システムを統一化するという提案もされましたが、まだまだ諸課題が整理されていない状態のままではまっているというのが私の印象です。

人口減の中で、「どのような課題を議論しなくてはいけないのか」「地方制度をいかに考えなくてはいけないのか」。今回の議論は、パンドラの箱を開けたところで終わっていて、今後どのように整理していくのかが大きな課題になっています。

(2) 中間報告に至る問題意識の絞り込み

現地調査をして見えたことの1つ目は、専門人材の不足は、都道府県によるサポートの有無が地域により異なるということです。

2つ目は、圏域連携は、基本的には自治体の基礎体力があった上でなら可能となるということです。基礎体力がない自治体は合併・吸収される可能性があります。基礎体力のある自治体には圏域連携をするという選択肢とともに、連携しないという選択肢もあります。

3つ目は、圏域連携は自治体の基礎体力と連携の必要性とのバランスの上で成立するものであり、圏域連携を全国一律に推し進めることには無理があるということです。

4つ目は、人口が極限まで低減する町村が出てくる可能性があることです。人口が低下した町村の中には人口増を支援する政策をいくら実施しても、さらに低下する自治体が出

てくるものと考えています。

この問題は実はポストコロナの話とも関わりますし、東日本大震災の時に既に大きな問題としてとりあげられていたことでもあります。「日本のコミュニティというものは果たして未来永劫、今あるところにそのままあり続ける必要があるのか」、おそらく人口減の中でこれが問われてくる自治体も出てくるでしょう。

仮にコミュニティの存続が難しくなるという事態になったならば、私はむしろ人口が限界まで低減してしまったことを温かく受け入れることが尊厳だと思います。つまり、人間は年を取っても、病気になっても尊厳を持つということが福祉の領域ではいわれます。自治体の人口減の局面にも当然「尊厳を持たせる」べきでしょう。震災復興の被災地などで、様々なダメージを受けるコミュニティがありますと、「リーダーシップが悪い」「ガヴァナンスが良くない」という話になりがちですが、ダメージは回避できないものだったと受け入れることも大切なのではないのでしょうか。将来に向けて、価値づけというものを考えていく必要があるだろうと思います。

このようなことも含め、第32次地制調では人口増減の類型化として、人、インフラ、空間、技術の面から問題の整理を行いました。特に高齢者人口と労働力人口の増減を2040年まで見ると、高齢者人口は全体に増える傾向があり、労働力人口は減る傾向にあります。増減の傾向は、大都市圏と町村部とは当然違いますので、様々な整理がされました。

(3) キーコンセプトは「枠を超える」

第32次地制調の報告書のキーコンセプトは「枠を超える」です。第32次地制調では、人口減により地域単位の活動量の限界の解決策として、1人の人間の活動量を1つの役目だけに設定するのではなく、1役という枠を超えて、1人で多くの役を担う（「1人複役」）、ネットワーク型社会により、地域の枠を超えろといった未来像をつくるべきだと提言しています。そして地方に対して、「どういふ未来シミュレーションを描けるかを考えてほしい」としたのです。

私は比較的規模が大きい自治体でヒアリングを行いました。企画部門で「枠を超えろ」取組みを検討し始めているところもありました。ただ、未来へ向けてのイメージとなるとなかなか具体的には出てきません。また出てきたとして、その未来像をどこまで共有するのか。まずは、住民と共有できるかどうか大きな課題になりますし、本来的には圏域、あるいは都道府県とともに共有していくことが望ましいと思いますが、どのように共有できるかは難しいところです。いずれにしても、未来像を住民や圏域、都道府県で共有化する必要はあるでしょう。

(4) 今後の圏域連携の方向性と新しい政策概念

①政策概念

これまで行政学や地方自治論では、シビル・ミニマムという政策の目標を考えてきました。住民参加による政策形成であり、シビル・ミニマムを住民参加で設定して、ナショナル・ミニマムを底上げしていくことが高度

経済成長期には理想とされていました。しかし、これは、あくまで人口増の時代に適した手法です。

人口減の社会では、むしろミニマムではなくてマキシマムを考えていく時代に入っていると思います。先ほど、自治体の活動量に限界があるという話をしましたが、実は「活動量」という概念は、1980年代ぐらいまでの地方自治論では盛んに議論されていました。例えば松下圭一先生が自治のための努力を惜しむ「居眠り自治体」が問題だとおっしゃったのも、意味するところを考えればその一例と言えるでしょう。「活動量を最大動員するのが日本の行政だ」とされた村松岐夫先生の議論では、まさに「活動量」という言葉がキーワードになっています。

要するに、かつては皆そろって「頑張れ」「活動量を上げろ」と言っていたわけですが、人口減の社会で活動量を上げようとすると、職員が疲弊し、地域が破綻しますので、この局面においては、私はマキシマムというのが前提だと考えます。

「シビル・ミニマム」という言葉の、「シビル」と「ミニマム」それぞれに対するのは、「ガヴァメント」と「マキシマム」です。

自治体職員の活動量をガヴァメント・マキシマムとすると、ガヴァメント・マキシマムは、自治体職員数が減れば、小さくなります。しかし、これを圏域連携などのガヴァナンスによって補えば、もともとのガヴァメント・マキシマムの水準（行政サービスの質）は確保できるのではないのでしょうか。このように各自治体のガヴァメント・マキシマムを連携によってガヴァナンス・マキシマムに変

換していき、行政サービスの質を落とさないようにするといった発想が必要なのであろうと思っています。

②連携の条件と手法

地方自治、行政学には、「行政需要」と「行政ニーズ」という概念があります。世の中には行政に対する様々な要求（行政需要）があります。このうち行政側で必要だと考えるもの（行政ニーズ）を把握して、それを行政サービスとして提供します。行政需要を行政ニーズに変換することが必要だといわれています。

行政需要と行政ニーズを圏域連携に置き換えてみましょう。「隣の町の施設を使いたい」「図書館やごみ処理場を使いたい」など、連携需要は一定数あると思います。こうした連携需要の中から必要とされるものを選んで連携ニーズに変換していきます。地域の「未来予測とは、連携ニーズを認知するためのツール」ではないかと私は考えています。

しかし、連携需要や連携ニーズを誰が認知するのか。中央から見れば「地域には無駄な施設がある」と見えるようですが、地域に聞けば当然のごとく「無駄ではない」ということになります。とはいえ、実際には、公共施設の維持管理などは今後ますます大変になります。工夫をしている現場の話をも第32次地制調や私が個人の立場で訪問した自治体で聞きました。連携需要を把握している圏域中枢都市などには、財政部門等の出身で専門能力に長けた首長の方々もいて、何が必要で何が無駄であるかを理解しています。今後は、連携需要をいかに認知し、連携ニーズに組み替えていくかが圏域レベルで試されていくので

はないでしょうか。

③「地域の未来予測」の重要性

自治体の未来予測が圏域全体の未来予測となり都道府県とも共有していくようになると、水平的、垂直的な連携が進むという構図が描けそうですが、現実にはそれほど単純ではないでしょう。方向性は見えても、一つひとつの局面でどうするかはまだオープンクエスション（回答は様々）です。

第32次地制調では、情報システムの共通化と地域組織の強化、圏域連携のための専門職員の共同化、圏域連携のための計画段階での協議の制度化などを提言しています。なお、三大都市圏については別の構想を予定していましたが、これはできないまま尻狭みになっているのではないかと思います。

では、これからどうすればいいのでしょうか。人口増減にはいくつかの類型があり、高齢者人口も労働力人口も両方増えていくという展望のところも数は少なくなります。あります。また、両方とも減っていくところもあります。最も課題となるのは、高齢者人口は増えるけれども労働力人口は減るところです。

興味深いのは、どちらもあまり増減がないところ。19世紀型の地方自治（地方自治の古典的な制度）が前提とするのはこののだろうかという議論を第32次地制調でもしましたが、この古典的な枠組みを超えたところへの対応が問われているのです。

このような地域の多様性を政策的、制度的にどう埋めていくのか。次の地制調の課題になっていくと思います。

(5) 公共私のベストミックス

ポストコロナを見据え、圏域の連携、中でも特に公共私の連携に関して、今、先端研では地域共創リビングラボという取組みを進めています。先日、久元喜造・神戸市長と長谷部健・渋谷区長がオンラインで議論しました。神戸市長は総務省出身で、渋谷区長は広告会社出身です。地方の実情と政策に精通したリーダー同士が様々な話をしたのですが、地方の神戸と首都圏の渋谷の首長という事情の違いもあったのか、議論がかみ合ったり、違いがはっきり見えたり、刺激的な議論の時間でした。異なる地域間の議論は自治体職員レベルでも行っており、新しい知見を生み出そうとしています。

住民参加の手法としての「リビングラボ」は横浜市などが積極的に行っています。様々な分野の関係者を巻き込むのが先端研の手法ですが、先端研では、全国のリビングラボをつないでいこうと考えています。このリビングラボのような新しい取組みは、余力のある比較的規模の大きな自治体において、ポストコロナの一つの在り方になり得るのであると思います。

自治体に連携の義務はありません。連携するかどうかは、職員の意識も含め、自治体単位で考えていく必要があります。

おわりに

(1) 人口減への地方自治体の対処

今回の 2040 構想研究会と第 32 次地制調の議論は、それまでの議論と異なり、あえて財政ではなく人口減を入口にすることで政策のバリエーションを出そうとしました。とはい

え、財政基盤の制約は大きな課題ですから、財政基盤と人口減の問題をいかに関係づけるかが問われてくるでしょう。

圏域連携に関しては、第 32 次地制調が「中枢都市がない地域の連携に一定の財政的支援をする」と報告書に示しています。しかしながら、財政的支援が十分ではないので「連携するなら、もっと予算を」と国に訴えていく必要があると考えています。

(2) 技術革新が連携の大きな鍵

新型コロナの後（ポストコロナ）はどうなるか。私は行政のデジタル化が加速していき、議会のオンライン開催も視野に入ったと思っています。

留意すべきことは、単に新しいプログラムを取り入れただけにとどまらないことです。業務フローの組み替えなしのデジタル化では、現場の仕事が増えるだけになるでしょう。例えば、議会をオンライン化すればいいというのではなく、議会のどの部分をどのようにオンライン化するかといった設計が大切なのです。お金をかけるつもりなら、議場をヴァーチャルにつくって自身のアバターを動かすことだってできます。どこまでやるのか、しっかり考えていく必要があります。

① 地方行政運営体制

財政面での資源制約は、今お話ししたように強化されますので、公共施設の広域での統廃合は、一層必要になるのではないのでしょうか。おそらく 10 年以内に大きな課題となってくると考えます。

② コミュニティと行政

既に 2020 年 3 月の段階で専門家会議の感

染症専門家は、新型コロナの収束には3年はかかると断言していたようです。来年度も大学での講義がオンラインになることはほぼ間違いないでしょう。そうなってくると、深めようとしていた人の交流にも限界が生じ、連携の速度は鈍くなります。

そして、中心部で密になることはできませんので、人口密集地域から周辺地域への移動が起こります。例えば東京から地方へ、都市中心から都市郊外へ、広域拠点の都市から地域拠点の市街地へとといった具合です。すると、空き家や空き小学校のような空間をどう活用するかといった発想の転換が必要になると思っています。密でないほうが感染しにくいことが明らかであれば、学校は統廃合せずに教室を広く使った方がいいといった発想もあるでしょう。居住地、近隣のコミュニティの中でどのように拠点をつくっていくかも問われてくるでしょう。

そして、周辺地域から徐々に遠方へと人の流れが形作られていきます。行ける範囲で行くとなった時、いきなり沖縄ではなく、東京からなら静岡ぐらいがリスクの低い遠方の近隣です。少しずつ遠方へ移動することは、関係人口をもう一度再生する突破口になっていきます。ただ感染が増えれば、行ける範囲が縮小して近隣へ、感染が収まれば、行ける範囲を拡大して遠方へということを繰り返すような中で、名刺交換さえすれば知り合いが増えていくというわけにはいきません。直接対面ができない中で、関係人口をいかに広げていけるのかが試されていると思います。

③都市圏の問題

新型コロナの影響もあり、中枢管理機能を

担う区域が郊外に分散していきます。これが新しいスプロールになるのか、多数のコンパクトシティ、コンパクトコミュニティになるのかは、大きく問われてくるところです。中枢管理機能を郊外へと分散していったときに、複数の多元的な拠点をどう結合していくのか。公共交通機関よりマイカーや自転車のほうが感染リスクは低いわけですから、拠点間の道路整備、交通網の整備が必要になると考えています。

都市から圏域に広がる人の移動を充実化するとしますと、圏域単位での自立化、活況化が、核になってくるのではないのでしょうか。

そうすると、新型コロナの感染拡大期の人の移動から、最適な圏域が見えてくるのかもしれない。

(3) 情報の共同化が長期的・戦略的な課題

ポストコロナの都市圏の問題として、情報システムの共同化は明らかに必要であり、問題解決の突破口となります。現在、個人情報保護をはじめ様々な要因により共同化は進んでいませんが、共同化を進めるためには、少なくとも何らかの形で個人情報保護は外していかざるを得ないだろうと私は思っています。

100万人を超えると情報システムの共同化は難しくなる可能性が極めて高いのですが、今日ご出席の市の人口レベルでは十分実施可能なので、共同化が可能な自治体は共同化を進めていったほうがいいでしょう。

システムの共同化を進めることで、人の移動を可能にするためには、どのようなりテラシー（特定分野の知識）が必要なのか。

1990～2000年代は、マニフェストとして

数値目標を掲げることが大事だとされました。2010年代はデータ情報が重視されました。2020年代以降は、データをシステムの中でどのように分析するかの能力が重要であるとされ、リテラシーレベルもますます上がってきています。

新型コロナにより、人の移動が難しくなり、そのスピードが遅くなったことによって、かえって地域の変化の質が見えてきている面があると思います。これは実は新型コロナに見舞われたからこそこのことです。見えてきた変化に対して、情報システムをどのように活用するかが問われてくると思います。

圏域連携を進めるうえで核となるのは情報システムの共同化であると私は考えています。ぜひとも早急にシステムの共同化を進めていただきたいと思っています。

本日の講演が、様々な展望が見えるきっかけになればと思います。

ご清聴ありがとうございました。

【質疑応答】

○横尾委員（多久市長）

・最初にプレゼンいただいた「新型コロナウイルス感染症10の教訓」(“Ten Lessons of the Pandemic”)は、日本バージョンをつくるべきではないかと感じました。一般的に世界やグローバルの観点からどういう傾向にあるかというよりも、日本の場合を知りたいです。実際、アメリカ、フランス、スペインと日本とは状況が全く違います。同じアジアとはいえインドとも違いますから、例えば東京大学先端科学技術研究センターで調査して、結果を発信していただければ、今後の教訓になると思います。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・お話ししたとおり、アジア・パシフィック・イニシアティブが一定の教訓を出しています。例えば、リスクコミュニケーションはうまくいきましたが、危機管理コミュニケーションは失敗でしたなど。ただアジア・パシフィック・イニシアティブの教訓は、あくまでも国の対応に関してです。リスクと一口に言っても、東京や大阪のような大都市のリスクと、感染者は少数でも数人増えるだけで、すぐに医療が逼迫してしまう地方のリスクとは違います。

・ニュージーランドでは、感染者が10人ほど出てもロックダウンします。感染者が少ないからリスクが少ないということは全くなく、それぞれにどうすればいいかを考えなくてはいけないと思っています。

○横尾委員（多久市長）

・たまたま韓国出身の経営者に緊急事態宣言

中やその後の状況を聞く機会があったのですが、その方は日本の対応にある意味あきれていました。例えば日本では、機内で10から12項目ぐらいのアンケートが配られて、その質問に対してチェックし提出すれば入国できます。一方、韓国では入国時にスマホや携帯に当局の電話番号と専用アプリを登録させられ、「このアプリでの管理や電話連絡ができなくなったらあなたは出国できなくなります」と言われ、さらに日々の体温などの体調管理の記録が全部スマホなどに残るようになってきているそうです。

・日本は管理が大変甘いので、しっかり問題提起しないと、またパニックになるのではないかという恐れを感じています。

・私の地元佐賀県では、つい先日、誤嚥性肺炎で90代の方が亡くなりました。あとになって新型コロナの陽性反応が出たので新型コロナ関連死になったのです。佐賀県内は、すべての感染者の関係者、接触者全部を辿って、100%近く感染ルートを把握しています。しかし東京では感染ルートがわかっているのは半分程度です。もっとしっかり捕捉してターゲットを絞らないと、リスクはどんどん拡散してしまうのではないのでしょうか。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・人権問題がありますので、徴兵制のある韓国とは状況が違いますが、ご指摘のような確認は必要だろうと思います。データを見る限り、新型コロナは人同士の接触を極力減らせば、ある程度は感染を抑えられます。夏はまだ窓を開けて換気できるのでリスクが減りますが、冬は頻繁に換気するのは難しくなりま

す。感染者数を見ながら、時短営業など、人同士の接触を減らす対策を打つなど、臨機応変な対応が求められます。

・東大でも海外から来る研究員には、COCOA（新型コロナウイルス接触確認アプリ）を紳士協定的に義務づけています。義務づけてはいますが、強制するのではなく、「（入国を）受け入れますからCOCOAを入れてください」という形です。

○横道共同代表（政策研究大学院大学理事・副学長）

政策研究大学院大の留学生は、入国条件として、現地出発前72時間以内のPCR検査の陰性結果、日本の空港到着後のPCR検査の陰性結果が必要です。加えて14日間は外出せず待機して、その後、やっと大学に入れます。留学生の入国及び通学条件は、100%ではありませんが、水際対策は強化されていると思います。

○松本委員（和光市長）

・先ほど「国が旗を振る分権という時代ではもうない」という話がありました。これは、時代の構造的なものとして国の旗振りで分権を進めるものではないということでしょうか。あるいは政府の要人の関心度により、国が率先して進めていないということでしょうか。

・例えば今回の新型コロナ対応でも、和光市は都県境で「県境移動しないでください」といっても、地元の川沿いを自転車で走ればすぐ越境できます。市町村はコミュニティと結びついた重要な存在ですが、一方で、もう一度広域の行政、都道府県の在り方などの議論がされてしかるべきではないかと思うのです

が、議論が全く止まっています。政府の要人が関心がないという理由で議論が止まっているならば、議論を喚起していかねばと思います。ご見解をお示してください。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・地方制度に限りませんが、その在り方の検討は十分に行うべきです。検討を重ねることによっていろいろな在り方が考えられると思います。ただ、政権交代があると難しい。衆議院議員の任期のうちに法改正まで視野に入れると、4年という期間はぎりぎりではないでしょうか。

・1990年代の分権改革や省庁再編は4年、5年、あるいはそれ以上かかりました。衆議院議員総選挙で1回勝った後、任期内いっぱいまで解散せず、次の衆議院総選挙でもまた勝てば、政権が8年は続くことになり、制度改革は可能です。しかし今回の政権のように任期が短いと、小刻みな政策決定しかできず、それ以上進まないのだと思います。

・都道府県の在り方を見直すことは、かなり時間をかけた改革になると思いますから、現政権では無理です。ただし事務移譲はそれほど時間はかからないので、どんどん進めたほうがいいでしょう。つまり、時間をかけずにできる改革を進めながら、時間がかかる改革が、どのような政治的条件の中で可能となるのか、考えていくべきだと思います。

・かつては、無尽蔵に時間を使うことができた政治的条件がありましたので、道州制改革のような話も可能でしたが、今は4年を前提にしなくてははいけないと思います。野党が弱いのですぐには変わらないでしょうが、何が

起こるかわからないという時代に来ているのは確かです。

・イギリスでは、政権交代があってもサッチャーとブレアで大きな改革を進めることができました。例えば長期政権になりそうな勝利を収めた与党が「8年でこれをやるんだ」と決意すれば、制度の改革ができるわけです。ですから、地方制度改革を提案する側は、長期間をかけて行う改革も含めて考えることが必要だと思います。

○綾委員（坂出市長）

・新型コロナ対策では、保健所の在り方など、市町村と都道府県の連携の悪さが露呈したような気がします。都道府県の権限とその範囲をもっと明らかにするべきではないかと思います。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・新型インフルエンザ等対策特別措置法は、全体としては、都道府県が主体で運用されています。保健所の問題もありますが、都道府県ぐらいの広域でないと、感染を抑えられないというイメージがあったのだと思います。しかし、インフルエンザと新型コロナでは状況が違います。新型コロナの感染拡大の中心は人口密度が高い都市部です。新型コロナ感染の特徴を踏まえた対策を考えなくてはなりません。

・緊急事態宣言を出す、事業者への規制をするという枠組みをどう活用したら市町村が主体になれるかですが、私もすぐに案を出せません。ワクチンへの期待は大きいですが、私はファイザー社のワクチンにゲームチェンジを期待する議論には懐疑的です。今回お集り

の皆さんは、比較的人が集まりやすい密な空間がある地域の市長さん方ですから、新型コロナウイルス感染拡大の状況を踏まえ、どのようにしたら現場の市の権限を都道府県の権限とは別に使えるかが見えてきているのではないかと思います。市独自の対策を提案して事務移譲を図ったり、法改正を提案することは十分できると思います。

○諸富委員（京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授）

・私は最初、地方中枢拠点都市（圏）の構想を総務省の委員会などで議論した経験から、連携中枢都市構想（圏）のような形で、地域間で連携を図っていくという議論は、自治を語っていると同時に、成長戦略でもあると感じていました。これまでも自ら地域成長戦略を策定し、中枢都市を中心に経済政策や企画を立案し、地域で協力してシティ・リージョンという単位をつくるということがあったと思います。

・今後も地方制度を議論する中で、地域成長戦略という視点を入れていく必要があるのでしょうか。一方、地域成長戦略に重点を置き過ぎると、自治という観点から離れる部分もあり、反発も出てきます。議論の難しいところですが、お考えをうかがいたいです。

・また、2040 構想研究会や第 32 次地制調の議論は人口減少がメインのターゲットだったと思いますが、コロナ禍で、密を避けるため、東京の人口が流出している中で、これまでの議論を見直す必要があるのかについてもおうかがいしたいです。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・成長戦略ですが、市長の皆様はおおむね積極的で、松浦正敬・松江市長は第 32 次地制調の現地調査で訪問した際に、「経済成長が大事だ。だから連携も選択肢に」と、おっしゃっていたと記憶しています。

・総務省の枠で考えると、事務局に何かを提言しても事務局は動かないという感じがします。都市経営において経済政策は非常に重要です。2040 構想研究会では経済政策の問題に近い話も少しはしていましたが、地制調になると完全に抜けています。つまり、地制調では地方自治法だけを考えているため、経済政策の問題が抜けるという決定的なデメリットがあったのです。ただ地制調はもともと地方制度を考える役目を担っているので仕方ない部分もあります。総務省の中で、地制調で地方制度の枠に捉われない議論をしようという考えになればいいなと思っています。

・そのためには、経済的なプラスを生み出す何かを行わなくてはならないのですが、内政の枠組みで考えると、公共施設の負の再配分のように、ゼロサムゲームよりネガティブサムゲームの議論になっていきます。2040 構想研究会の委員には経済界からの参加があり、比較的幅広にものを考えていましたので、地制調でも地方制度も含めた地方自治の大きな枠組みの中で議論できるとよかったです。

・分権改革に関してもあまり成長戦略のような議論はなかったと思いますが、経済成長のための分権改革もあるだろうと、逆に考えさせられました。

・今回、新型コロナが蔓延した時、私は最初にデフォーの『ペスト』を読みました。ロンドンで「2年ほどにわたってペストの大流行が起こったけれども、終わった後に何も変わらなかった」と彼は書いています。もちろん変わった部分はあるでしょうが、彼は「全く元に戻った」と書いており、衝撃を受けました。例えば2025年の大阪万博の頃、新型コロナを克服しているとすれば、やはり人は密になりたがるのは間違いないと思います。そこまで見越して、なおかつ人口減少した時に、現状を振り返って「過剰に密になっていた」「無駄に会議に出ていた」「Zoomで十分だった」というものもあれば、「密になったほうがいい」という部分もあると思います。

・日本は狭い空間をぎりぎりまで使う面がある気がします。新型コロナ後は、狭い空間まで活用するという傾向は変わっていくと思います。ですから、全く元に戻るということはたぶんなく、おそらく今ほど密ではない形での使い方を考えるようになってくるでしょう。ただし何をターゲットにするかはまだ全然見えていないようです。空間の使い方をどう見直すかは必要だと思います。

○蝦名委員（釧路市長）

・地方分権の中でのバックキャストには「将来のマイナスの部分を踏まえてやっていきましょう」というイメージがあります。私の理想は、過去のことではなく「苦難があっても乗り越えていこう」という姿勢なので、バックキャストという言葉が若干気になります。

・地域の未来予測をデータベース上で進めると消滅可能都市が出てきますが、これは予測

とは少し違うのではないのでしょうか。むしろこれからの形を皆で考えながら進めていく仕組みとして重要なのではないかと思います。地方自治制度は重要ですが、現場の中で考えていくという視点も必要と考えています。

○井手委員（慶應義塾大学経済学部教授）

・ネガティブな未来を思い描いてバックキャストするというやり方に対して、悲観するのか、楽観するのかということではなく、客観的に物事を考えることが一番大事なはずです。

・「公共私のベストミックス」という言葉は、私がつくった言葉なので、少し補完させていただきます。

・財政需要の変化について財政論がないと指摘されていましたが、2040年を考えた時に様々な試算上の問題があると思います。1つは、例えば19歳未満人口が600万人減ると、教育費、医療費、手当など、様々な予算が浮きます。あるいは、死亡者数が300万人増えれば、相続税収が違ってきます。75歳以上の人口が増える代わりに60歳から75歳未満人口は減ります。すると、社会保障費はモデルレート（適度）にしか伸びません。にもかかわらず、悲観的な未来が描かれています。

・未来を考える時、ポイントは2つあります。1つ目は、公共私の「公」の責任が肝だと思っています。2つ目は、公がどのように「共」を強化するのかという議論をしないといけないということです。もう公は何もできないので共に丸投げするしかないという議論の前提は間違っていると思います。例えば、拠点づくりのためにかかる費用、あるいは地域の担い手の人材のためにかかる費用などを

考えようという議論を全国市長会では既に行っています。

・全国市長会では拠点づくりのための費用、地域の担い手にかかる費用の財源についても協働地域社会税（仮称）という税を提案して、いわば「共」の機能を強化していくことを積極的に打ち出していました。日本は、世界的に見れば、租税負担率は極めて低いわけですから、税を上げていく中で何ができるのかを議論することが重要です。単なる悲観的な未来から現状を解くという手法は違うと思います。

・結論として、「公共私のベストミックス」とは単なる丸投げではなくて、公の責任を問いつ返す言葉だと考えなければいけないと思います。

○高橋委員（稲城市長）

・中央集権が悪であり保守的な考えで、分権が正しく現代的な価値観かという、少し違うと思います。政策課題に応じて集中的に実施したほうが良い部分と、分散して実施したほうが良い部分、それぞれ内容が違います。特に、医療分野、あるいは防疫問題は、国を挙げての安全保障問題なので、市町村や都道府県で競い合うことではないと思います。ですから、分散に適するものは分権を進めていきますが、今回の保健所問題や防疫問題は、もう一度広域連携というよりは広域行政として戻す——いわゆる今の話における公の部分です——中央集権部分と分権部分を再評価して、もう一度仕分けをすべきではないでしょうか。

・新型コロナでは、東京都問題といわれて東京が震源地のようにいわれていますが、都内

でも密度には差があって、23区内での感染の広がりとは多摩地区では違います。

・東京には保健所がほとんどなく全く機能していません。感染経路の追跡なども実質は追いついていません。とはいえ、感染経路の追跡を市町村にやってくださいといってもできませんし、各区の保健所も機能していません。ですから、むしろ東京都の保健所をもう一度再編して数も倍増すべきだと思っています。つまり、分権を考える時、すべてのことをワンウエイで「上」から「下」へ下ろすのではなくて、戻して再編するという観点も考えてほしいです。

○桂川委員（亀岡市長）

・新型コロナ後の社会の在り方や分散型社会をどのように地方が担うのかを考えるにあたって、地方は人口減少で、職員の数もどんどん減らして、自治体のマンパワーは下がっています。そんな中、分散型社会に対応できる地域をどのようにつくっていくかは重要なことで、分散型社会の担い手としての地方をどのような形でこれから運営していくのかという課題がたくさんあると思っています。

・今、国が関係機関を地方に分散するという動きの中で、京都府では文化庁の移転話があります。しかし、文化庁の移転以外に新たな話が出ていません。逆にいえば、地方で、中央官庁の受皿を用意するには多大な費用がかかるため、現状はほとんど進んでいません。一方、大学を運営するには、これまで人口が集中している東京で学生を集めることが効率的でした。しかし、今後、リモート社会がもたらした変化により、地方でも大学などの受

皿をつくるといった役割を担っていかなくてはいけないと思っています。

・新型コロナがなくなるわけではない社会の中で、前向きにポジティブな考え方で行政運営をどのように行えるか、明るい未来を提示できるかは厳しい状況にあります。前向きな行政運営をやらなければ住民との協働は進まないと思います。より一層、連携、協働社会をつくっていくことが必要だと思います。

・国の役割、地方、特に都道府県を含めた役割と自治体の市町村の役割が重要になってくると思います。すると、国から地方へ至る財源も必要で、分担をどのようにしていくかが大変重要でしょう。

○牧原講師（東京大学先端科学技術研究センター教授）

・2040構想研究会の段階では、自由度が高く、経済の専門家や女性委員もいて多様でしたが、地制調になると、法律や行政学、都市計画の方が主で、経済の専門家の発言はなく、議論の幅が狭くなりました。ですから、多様な参加者の中で議論しながら政策や制度のことを考えることが必要です。

・バックキャスティングという発想が一番なじむのは大都市圏です。人口は都市計画では確実性のある予測といわれていますが、予測を受け止める側の気持ちまでは考慮していません。ですから、人口だけはバックキャスティングしていますが、それ以外の予測は様々なオープンデータを使いながら、自由に動かせるので、先ほどの成長戦略をどう描くかなど、地域レベルで考えていただくことが必要だと思います。

・新型コロナで出てきた問題をどうするか

については2通りあります。新型コロナは感染が広がると切迫感が出ますが、制度設計には時間がかかります。東京における保健所の事務の集権化などは検討が必要になるでしょう。また、新型コロナの影響で、社会の変化のスピードがこれまでと違って落ちてきているものもあるので、時間をかけた制度設計ができるのではないのでしょうか。

・しかしながら、制度設計の前提条件は変わらないので、新型コロナの影響をどう考えるかが長期的には問われるでしょう。短期的には経済が停滞すると、生活保護や様々な業界を支援する施策など、喫緊の課題が出てきます。先ほど、政権としては衆議院議員の任期を基にすると4年が目安になるのが悩みだと言いましたが、新型コロナ前の4年と今後の4年では、今後の4年のほうが社会的変化がゆっくりとなるため、今こそ、新型コロナ感染拡大で出てきた問題点を加味しながら、現実的な制度設計ができる好機かもしれません。

ポジティブな話はもっとできますが、一般論では表現しにくいので、地域レベルで様々な提案を考えていきたいと思っています。