

人口減少社会

2016年3月16日付で第31次地方制度調査会は、「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」を提出した。同答申は、「まち・ひと・しごと創生」政策や「一億総活躍プラン」などとは異なり、人口維持に向けて無理に足掻くのではなく、人口減少に関しては冷厳な予見を立てている。つまり、「進め一億」などという時代錯誤の発想はなく、2060年には人口は8700万人になり、人口密度は低下し、居住地域の約2割では人が住まなくなるという推計をもとにしている。このような時代の転換点において、地方行政体制とガバナンスのあり方を検討している。

ただ、前者に関しては、広域連携と公民連携(外部資源の活用)という、旧来型の発想を超えた方針を打ち出すことはできていない。広域連携＝一部事務組合と外部資金の活用＝民間委託は、1980年代にはすでに確立されていた対処方法である。その意味で、ほとんど新味はなく、人口減少社会に的確に対応するものではない。答申とは、諮問＝問題に対して、答案を書くことなのであるが、答えが見つからなかったので、適当に升目を埋めたということにすぎない。

例えて言えば、受験生は、記述式問題が出されたら、正答がわからなくても、ともかく升目を埋めきって答案を提出する、というのがプログラム化されている。ちなみに、2020年度からの新共通テストでは、全受験生に記述式問題を課すようになるので、こうした受験的な解法能力は今後も必要であろう。

答申のいう「ガバナンス」とは何か

重要なのは後者の問題である。「ガバナンス」とは多義的であるが、答申の想定する時代状況は、以下の通りである。「人口減少社会に的確に対応するため、資源が限られる中で、合意形成が困難な課題が増大するとともに、地方分権改革の進展に伴い、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大していることを踏まえると、地方公共団体は、人口減少社会においては合意形成が困難な課題について解決することが期待されている。……地方公共団体の事務の適正性の確保の要請に応える仕組みを適切に確保することによって、地方公共団体が解決を期待されている人口減少社会において合意形成が困難な課題に、より集中して対応することができる。(改行)人口減少が進み、資源が限られる中で、上述の要請に応えるためには、長、監査委員等、議会、住民が連携することなく、その役割に漏れや重複が生じてしまうことになってしまわないよう、役割分担の方向性を共有しながら、それぞれが有する強みを活かして事務の適正性を確保することが重要である」と。

要するに「ガバナンス」とは、「適切な役割分担」による「事務の適正性の確保」のことである。そして、「事務の適正性の確保」によって、「合意形成が困難な課題に、より集中して対応する」ことを目指しているのである。「事務の適正性の確保」がされていないと、その問題に対する対処に追われ、無駄な労力を首長、議会、監査委員、住民などに掛けることになり、引いては、人口減少社会で困難な合意形成にエネルギーを振り向ける余地が阻害される、という見立てである。以上の点で、同答申は合意形成に関して、興味深い視点を提供していると思われる。

「合意形成が困難」という言説

第1に、資源が限られると合意形成が困難な課題が増大する、という見立てである。社会の資源が増大している場合には、現状を維持したうえで、増分の配分問題に置き換えることができる。いわば、プラスサム社会である。これに対して、資源が限られる社会、あるいは、パイが減少する社会では、現状維持はあり得ない以上、減分を割り当てなければならない。当然、合意形成が困難であると思われる。人口減少社会は、経済のパイも減少すると想定されるから、こうした悲観的な空気になることも理解できなくはない。

しかし、人口減少社会は、パイが減少するときに、パイを配分すべき相手方の頭数も減少するのである。従って、重要なのは、人口減少と資源減少の相対関係なのであろう。また、資源が増大する社会が、資源が減少する社会よりも、合意形成が容易であるという保証はない。なぜならば、増分の配分であっても、配分比は、所詮はゼロサムでしかないからである。こうしてみると、特に人口減少社会において合意形成が困難になると、一概にはいえない。むしろ、社会の転換にあわせて、どのように合意形成への課題が変わるのかを分析することが求められているといえよう。

「合意形成」と外的事項

第2に、にもかかわらず、あえて、先験的に、合意形成が困難になるという言説を構築する政治的意味が問われよう。真っ当に考えれば、合意形成が困難になるのだから、これまで以上に高度な合意形成の手練手管が求められるのであって、それを開発することが大事になる筈である。しかし、答申には、合意形成の技術・芸を高めようという発想は全くない。あえていえば、「事務の適正性の確保」がされていないことに起因する「余計な仕事」を予防することで、結果的に合意形成の条件整備を図るというもののようなものである。確かに、合意形成は、政治的技芸(art)の世界であって、答申で正答を示せるものではないのかもしれない。しかし、正面から、合意形成の能力を高めるガバナンスのあり方を模索する検討があってもよかったのかもしれない。

第3に、答申は、「事務の適正性の確保」という外的事項と、「合意形成の困難な課題について解決」という内的事項、という二分法を想定している。二分法に基づき、外的

事項の条件整備によって、後者の内的事項の余地を期待する訳である。それは、内的事項は、全国一律の制度で解決できるものではなく、まさに、自治体が自己決定権を行使していくしかないという見方があるのかもしれない。

しかし、こうした内外二分法は、現実的とは思われない。自治体の現場で合意形成が困難で揉める案件は、政策判断が問われるわけであるが、自治体の執政権力を握っていない反対派・少数派は、単に政策的反論だけでは対抗できない。結局、合意形成で揉めれば、反対派は切り札として「事務の不適正・違法性」を持ち出すしかないのである。つまり、合意形成に失敗すれば、「事務の適正性の確保」への疑念が政治的に提起され、合意形成がなされれば、「事務の適正性の確保」に目くじらを立てることは起きにくい。所詮は「事務の適正性」といっても、政治過程のなかで、異論申立として提起されなければ、問われることはないのである。こうしてみると、答申が考える内外二分法は形式的に過ぎよう。

「合意形成」への軽視

第4に、しかし、そうはいつでも、反対派・少数派が追及できるような弱点がなければ、為政者側が提起する決定内容で押し切ることもできよう。要は、合意形成が失敗しているので反対派・少数派は異論を唱えたいが、為政者側に隙がなく、泣き寝入りするしかない状態である。確かに、このように「事務の適正性の確保」がされている事態は、合意形成を達成しないまま、為政者が「合意形成が困難な課題について解決する」、すなわち、決定を強行突破することが容易になる。つまり、答申は、「合意形成が困難な課題が増大」するなかで、合意形成をしないで意思決定をすることを、人口減少社会に投影しているのである。いわば、合意形成への軽視の言説を構築しているのである。

粘り強く少数派も含めて色々な意見に傾聴して利益調整に汗を掻くという合意形成を軽視し、少数派を既得権として攻撃し、人々のなかにある漠然としたバイアスや偏見を動員・扇情する「選挙独裁」が、「政治主導」「決断できる政治」「ぶれない」「断行」「この道しかない」「リーダーシップ」「劇場」などと持て囃されている世相がある。地方制度調査会は、首相の諮問機関として、このような世相に順応して答申を出したのかもしれない。

【了】