

平成 27 年 6 月 8 日

## 政務活動費報告書

### 議会改革と政策形成の進め方

～基礎を学ぶ！自治体現状把握と課題整理

新風クラブ 井上 恭子

日	時	平成 27 年 5 月 28 日 (木) ～29 日 (金)
場	所	明治大学アカデミーコモン棟 3 階 アカデミーホール
講	師	福嶋 浩彦氏 (中央学院大学) 川嶋 幸夫氏 (構想日本政策アナリスト) 加藤 秀樹氏 (構想日本代表) 伊藤 伸氏 (構想日本総括ディレクター) 笠井 喜久雄氏 (白井市総務課長) 荒井 英明氏 (厚木市総務部次長)
内	容	議会の本来の役割である住民の声や目を代表としての「意思決定」と「行政監視」をどう高めるか。具体的には実践的な財政分析、事業評価、公共施設の最適化の整理、見直しを進めるための合意形成の手法を学ぶ。

【1 日目】

### 地方議会の挑戦 —選挙と改革—

中村章 (日本自治創造学会会長・明治大学名誉教授)

投票用件が拡大され、投票年齢が 18 歳まで拡大され、新選挙民が 240 万人になる。しかし先回の投票率にしても 60 歳代が 68.37%、20 歳代が 32.6% と高齢者が多く、今後とも当選には高齢者がカギを握っていることになる。

世界の中で投票率の高い国は、選挙を義務化しているところである。日本はこのままでは投票率の低下を押しとどめることができない状況である。

ある都市の当選者の絶対投票率をみると、最高の人でも 3.1%、最低の人は 2.2% と民主政治の正当性があるのかと思うほどで、民意を表しているとは思われない。投票率が下がれば同じ人が再選される確率が高くなり、議会の風通しはよくなる。

日本の選挙は法律でがんじがらめになっており、戸別訪問で自分の政策を語ることもできないため、現職の当選率が高くなる。

では投票率を上げれば自治体の成熟度が上がるかと言えば決してそうとは思われない。投票率がなぜ上がらないかと言えば、それは現在の議員に魅力がない、いわゆる地方議員の役割やイメージが投票率を下げている。

議員には 2 つの顔があり、社会、地域の利益を代表する後援会など特定の人のための顔と、全体の代表の顔がある。後者であるべきである。これは選挙制度が悪いのであり、

会派を組み役職どりをするが、後は仲が悪く一緒に何かをすることがない。住民は全体の普遍的な利益を望むが、議員は地域の利益誘導が議員の仕事であるという。市民と議員の大きなギャップがある。市町村合併が行われ、広域の問題が出てきたため、今までの保育、基地問題など広域の問題が迫ってくる時代になった。

議員と有権者のギャップを埋める手段として広報広聴が大切である。議会だより、議会報告の充実、議会基本条例には議員の夢と理想を描き、有権者に訴えていく。

## 人口減少を克服する議会の知恵

金井利之 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)

### 1、はじめに

過疎、少子化、消滅問題に触れてみると、日本全体として今まで人口増加が続いており、高齢者の方が優先課題であるとされていた。しかし1970年代からすでに過疎問題はささやかれており、この時期に対処すべきであったが、もっぱらバブル経済での人手不足問題など近視眼的思考であり、身近な高齢者福祉には手が回ったが、まだ生まれてない子ども施策は後回しになってしまった。

2000年代から少子化問題は徐々に関心を集めるが、施策をしないままずると過ぎ、2005年から人口減少社会に突入し、これと共に高齢化問題も大きく浮上してきた。そして1970年代にすでに明らかであった2014年のいわゆる益田レポートによる「消滅可能性自治体・地方消滅」というショッキングな問題提起がされた。

### 2、課題設定の失敗

もうすでに人口減少が既定路線であるのに人口維持、増加を課題にすれば必ず失敗するのであり、課題の設定がピンボケの今の地方創生は失敗である。負けそうな戦いをしない方がよい。人口の数ではなく質の高いものに設定を自治体は考える。あるべき目標は何か？

人口の減少は決して悪くはなく、人間が少なくなれば家も広々とする。食糧・エネルギーも少なくなくて済むので、温室効果ガスも必然的に削減される。労働不足になり、賃金上昇・雇用案安定につなげる可能性がある。人口減少には危険・マイナス要因も多い。その現象を直視し、それに対応する経済・社会システムを政策的に構築することだが、地方創生は、まったくこうした前向きな政策対処に無力である。

人口減少が問題であるならば、それは全国的に人口増大をするための対処である必要があるが、地方圏の消滅可能性自治体を扇情し、地方圏での人口流入・移住受入れの取り組みを促進、結局、自治体間でのパイの取り合い競争をしているだけである。

地方創生とは、勝算のないギャンブルに自治体を扇情させて参加することで、地方全体では称賛なしと言える。仮に人口増加を目的とするならば、大都市圏の少子化対策でなければならないのであって、東京圏から地方圏の移住を促進するなどという的外れなことをしている場合でない。

地方創生は、勝算のある自治体は国策に便乗すればよいが、勝算無き自治体は、表面的には地方創生の国策を一生懸命に行っている縁起が重要で、内政では、真に勝算ある課題は何かを見極め、それに向かって政策を展開する。

## 地方財政を取り巻く医療・介護の動向

土井丈朗 (慶応技術大学経済学部教授)

社会保障給付費は2012年には479兆円であるものが、2025年には610兆円という将来推計が厚生労働省から出されている。現在でも社会保障にかかる費用を国は今年の税で賄うわけではなく、赤字国債で賄っている。高齢化に伴う社会保障給付の増加は不可避であり、今後政務債務がこれ以上膨張しないようにしつつ、社会保障給付費を充実したり、重点化・効率化したりするのがポイントである。一人あたりの医療費は一人当たり100万円/年(80歳以上)である。地域により同じ病院でも長く入院させることなど、西高東低という地域差がある。それらを分析し、診療、介護サービスの標準化が不可欠である。

医療機能の分化・連携に関する取り組みとしては、病床単位で医療機能を都道府県に報告をしたり、地域医療構想策定をしたりし、二次医療圏ごとに、各医療機能の必要量などを含む地域の医療提供体制の将来目指すべき姿を示す。

また、患者がどういう人なのかを分析し、高度医療ができる病院など、色々な病院をそれぞれにどういう機能を果たしたいかという棲み分けをしてきたが、今後は人口減少を加味し、身の丈に合った病床の再編を2025年に向けて行っていく。

今後は自分の地域の患者の分析をDPCデータ(診断群分類包括評価)やNDB(レセプトデータ)などを活用し、どの様な医療体制にしていくか考えていかななくてはならない。

介護保険・軽度者のサービスは市町村に権限移譲されるので、市域のニーズを組みながら、不用なサービスを選別して、重度化防ぎつつ給付を抑制していく。介護保険制度の改正の内容、介護をめぐる今後の人口動態や介護需要などを見極めたうえで地域包括ケアシステムの構築に向けて、人材の有効活用、介護者や利用者が密に連携をしていく必要がある。2015年を見据え、介護保険事業計画の策定を行っていく。

## 高齢社会を乗り越える地域協働

牛山久仁彦 (明治大学学部政治経済教授)

高齢社会とは、今後地域が老人の一人暮らしを支えられるかということであるが、行政だけではとても不可能な状況であり、そこで協働ということが必要になってくる。

人口が増えるのは東京と言われているが、東京でも今後500万人減少する。これから5年ぐらいは増えるが、これは女性が子ども生む自然増でなく流入であるため、今後は人口が増える状況ではない。

このような状況を打破するためには地方分権の推進を行い、自己決定・自己責任の体制づくりが求められる。そのためには自治体の力量拡大と総合行政主体形成を行い、何のために誰のために行うかを明確にする。国が決めたことをそのまま遂行するのではなく、自治体独自で考えるようにする。

協働の2つの役割として①政策形成における協働—住民と行政が協働して政策形成立案をする。②公共サービスの提供—住民と行政が協働して公共サービスを提供。

これらを進めるためには、法的整備が必要で、協働契約について検討をしたり、自治体の条例を活用すると良い。また、共同事業を進めるに当たり、今後は行政だけで進めることができないため、市民と共にイベントなどを行っていく。また、協働人材育成も同時に行っていく、共に支える地域社会を目指して、協働の仕組みのバージョンアップをしていく。

【2日目】

## 雇用を拡大する地方の知恵

藤原 豊 (内閣府地方創生推進室次長)

国は地方創生に今年度1兆7300万円を費やすが、そのなか6つの国家戦略特区がある。それは東京圏、関西圏、新潟市、沖縄県、養父市、福岡市である。医療職が強い、農業政策、信用保証、古民家利用など、各々の特徴を生かし机上の空論にならないよう国が積極的に進めている。

今回その6か所に加えて3か所を地方創生特区とした。仙北市、仙台市、愛知県が追加され、その中、愛知県は常滑が候補に挙がっている。これ以外にも他地域からも地方創生事業に提案できるようになっており、事業主体と事業の概要、都市計画決定の日時などを記入して申し込めるようになっている。これからやっていきたい人のためにパート2として受け入れているそうである。2014年内に合計13回の諮問会議と、13回の区域会議の開催により、50の事業を認定した。

【感想】

今回の講座は、国が決めた地方創世の6つの国家戦略特区がどのように進められてきているかの説明がメインであった。6つの地域、3つの追加地域のみが特区と指定され、規制緩和の対象になっているが、どの地域にも規制緩和をなくし地方創生事業をすべきではないかと思われる。国が掲げているほどこの事業は容易に受けられるものではないが、幸い常滑に国家戦略特区が追加されているので、これを市民と協力し税金の有意義な使い方にし、常滑市の盛り上げのために使ってほしいものである。

## 市民提案を活かす地方議会の知恵

廣瀬克哉（法政大学法学部教授）

最近の選挙では、低投票率と無投票また、激戦区が問題になってきている。4年前と比べると、世の中全体が選挙離れであるため低投票率である。かたや地域により空前の担い手不足で、毎回30人多くの人が落選をする激戦の選挙区もある。住民投票で盛り上がった大阪府では3分の2の投票率があり、これからは選択肢があることは重要である。

過去最大の選挙人数が選挙に立候補したにもかかわらず、過去最低の投票率ということは大変おかしいことで、回路が変わってきている。住民も議員のどういう人を送れば議会が良くなるかわからないし、議会が何をしているかわからない、議会の意味ある仕事が具体的に想像できない住民がほとんどであり、これが投票率の低下を招いている原因の一つでもある。議会内少数派を封じ込めることに汲々している場合ではない。議会がまるごとパスされようとしている瀬戸際であることを議員は早く認識すべきである。

では今後どうすればよいのか、行政が執行機関であり、政策議案が首長に提出されたものに対してチェック機能を働かせるのが議員である。市民が中心であるということ念頭に置き、やりたいやりにたくないということで賛否を取るのではなく、専門家を呼び他市町村を調べたりして第三者の情報を取ったうえで賛否を取るようにする。いわゆる議案審査の質の向上行政の提案の問題点の発見、検証をすることである。

市民のサポートを活かす実践例として、①市民と議員の意見交換を起点とする政策形成サイクル。②政策サポーターとの協力による政策形成。③委員会を軸に市民意見聴取を丁寧に実施。など住民の意見を引き出し、それを議会で調べ資料を共有する。

議会の政策支援強化としては、①議会事務局の体制強化。②住民をシンクタンクにする。③専門家の活用。市民提案を活かすことは議員の何十倍かの力になる。

## 激論（1）地方創生は国の役割か

小田切徳美（明治大学農学部教授）

農山村には新しい風、いわゆる田園回帰と言って過疎地域に人口社会増加が広がってきている。移住者の特徴としては20から30歳代が多く、従来は圧倒的に独身男性であったが、現在は夫婦移住、単身女性、「シングルマザー」が多い。職業は「半農半X」、「ナリワイ」（多様化）であり、夫婦で年間60万円の仕事を5つ集めて暮らす。「地域おこし協力隊」などの制度を積極的に利用する。このことが「Iターン」「Uターン」を刺激している。

農山村が閉鎖的、空き家は絶対流動しない、仕事がないから人は来ないという「3代ハードル」を自治体担当者は意識を変えていかなくてはならない。ナリワイという生き

方があるからである。ナリワイで生きるということは、大掛かりな仕掛けを使わずに、生活の中から仕事を生み出し、仕事の中から生活を充実させる。そんな仕事をいくつも創って組み合わせていくことである。その結果移住した若者はムラは温かく、かつこいいという。

農山村の実態としては、人の空洞化か、土地（利用）の空洞化、ムラの空洞化があり、この延長上に地域消滅がある？地域消滅可能性にしないためには強靱な農山村集落であり、その根源は人々の地域に対する愛着である。

農山村再生のフレームワークは地域づくりである。一つ目は主体形成と言い、地域に対する当事者意識を高めること。二つ目は場の形成と言い、ソフト面、ハード面を含め、暮らしの仕組みづくりをする、金とその循環づくりをすることである。三つ目は都市農村交流と地域づくりである。

農山村再生への戦略としては、新しい地域産業構造の構築、農山村で生まれる「攻めるコミュニティ」「守るコミュニティ」としての集落・町内会を作る。

「できることから。身の丈に合った活動を絶え間なくコツコツとやっていく。その中からできたこと、始めたことへの愛着、誇り、生きがいが少しずつ生まれてくる。私たちの活動はそれを繰り返したにすぎません」。(川根振興協議会・辻駒健二会長)

これらの農山村への動きをブームで終わらせるのではなく、「地方創生」を有意義に使っていくべきである。

## 激論（２）地方創生は国の役割か

辻 琢也（一橋大学大学院法学研究科教授）

我が国の総人口は、今後100年間で100年前（明治時代後半3,330万人）の水準に戻っていく可能性があり、この変化は千年単位で見ても類を見ない、きわめて急激な現象である。2040年の地方都市では著しい人口減少と拡大市街地が広がるので、住宅需要は将来的に減少していく。にも拘らず、現在住宅を作り続けているため、世帯数が減り圧倒的に空き家が増えていく。これは地方の予算が減ってくることにもつながる。

人口がこれほど急激に減っているのは日本だけであるので、早急な対策が必要である。ドイツでは、日本ほど急激な人口減少がないが、90年以降数十年進む人口減少（流出）傾向を根拠に、都市の改造（空間の再生）に着手してきた。中でも旧東独のザクセン・アンハルト州は2010年の国際建築展に選ばれ、19都市が都市改造に取り組むプロジェクトを進めてきた。シェテングール市では今より少ない人口で推移することを見据え、2000年から郊外住宅地の減築と中心地の改造を決断。駅周辺＋中心市街地での改造により、歩いて買い物ができる所に住民を郊外から移動させた。撤去・改造・中心活性化の資金は、州・連邦などの助成に基づいて実施された。まちの魅力を増すために人口

密度を維持するところをいかに作っていくかが重要なポイントであり、中心部の人口集中に成功を収めている。その他にも学生数、通学者数の減少が見込まれるなか、交通ネットワークの効率化が実行に移された。また、上下水道ネットワークの効率化に向けた挑戦が続けられている。田舎に住み続けたい人も含め、それをどうしていくかが今後の課題である。

日本において、我が国の市町村数は、明治21年は7万人を超えていた町村が、明治、昭和、平成と3度の大合併を経て、現在では1,727市町村にまで減少した。そこで中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能を確保する「定住自立圏構想」の推進を行うこととし、地方圏における定住の受け皿を形成する。具体的には路線バス上限運賃化実証実験（八戸圏域定住自立圏）、南信州・飯田産業センターの運営（南信州定住自立圏）があげられる。

### 【感想及び常滑市への反映】

議会の本来の役割である住民の声や目を代表としての「意思決定」と「行政監視」をどう高めるかが今回の講座である。

これは現在、国が地方創生といい、全国の市町村に人口減少社会の危機感を扇情し税金のばらまきを始めている。一部の地方はこれにより恩恵を受けるが大半の市町は何ら変わらない状況である。今まででも国の仕送りを受ける地方は、ひたすら高度成長期の無原則で高い行政サービスを取り続けている。地方事業の70%は選択的事業に使われ、地方自身の福祉的事業はわずか30%である。このような状況は長くは続かないのであり、現在の膨大な無駄遣いのシステムである中央集権システムを是正し、地方自治体の自由な発想ができるシステムにしていくべきであると思った。

ますます地方議会の重要性を感じた。地方議会はもっと自主性を持ち、何でも国のことを賛成する今までの議会ではなく、市民が中心であるということを念頭に置いた議会にしていくべきである。専門家を呼び他市町村を調べたりして第三者の情報を取り、議員同士の議論を密にしたうえで賛否を取るようにする。地方自治体がまずは危機意識を持つことが大切で、それを市民と協働で進めていく姿勢が必要であると思う。

