

平成 27 年 6 月 11 日

松阪市議会議長 水谷晴夫 様

研修報告書

報告者 深田 龍

研修テーマ：	第七回 2015 年度日本自治創造学会研究大会 人口減少と高齢化への挑戦 ～自治体・地方議会の知恵～
日時：	平成 27 年 5 月 28 日(木) 13:00～17:30 29 日(金) 10:00～15:00
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 〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台 1-1

受講日 1/2：平成 27 年 5 月 28 日

<p>【地方議会の挑戦 ―選挙と改革―】</p> <p>日本自治創造学会・会長 明治大学名誉教授 中邨章氏</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・新選挙民の規模＝約 240 万人 ⇒ 18～19 歳が占める割合は全体の 2% (高齢者票対策)</li><li>・20 代の投票率は 32%、60 代以上 68% ⇒倍近く違う</li></ul> <p>新有権者 (18・19 歳) の投票率がどうなるか？</p> <p>韓国で有権者の年齢を変更した最初の選挙は 90%近くの投票率があったが、それ以降は 20%台。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・投票率の減少は続く⇒これは何を意味するのか・・・</li></ul> <p>ある自治体の選挙：9371 (獲得票数) ÷ 300,000 (有権者数) = 3.1%</p> <p style="text-align: center;">9371 ÷ 130,000 (投票者数) = 7.2% ⇒民主政治の正当性はあるのか。</p> <p>「民意を表しているのか？という議論」⇒「民主制の質の低下」</p> <p>一方で、アメリカの投票率はもっと低い (20%前後) … 再選が非常に多い</p> <p>全国の市議会の平均定数 23～24 名、平均年齢 59 歳</p> <p>若い人たちが議員になってもらうためには所得補償、年金を考える必要がある。</p> <p>★議員の高齢化が課題となっている。</p> <p>●投票率向上対策 (国によっては選挙に行かないと罰金が科される)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・厳しい罰則化 (義務投票制) 選挙人名簿から名前を削除、罰金</li><li>・緩い罰則化</li><li>・投票は義務だが罰則はなし</li></ul> <p>「投票率＝民主制の質」ではない</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・報酬との関連性</li></ul> <p>長崎県オジカ町 50 歳以下 30 万円 50 歳以上 18 万円</p> <p>⇒若い世代を議会へ⇒若い世代の投票率を上げる</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・公選法の緩和や変更</li></ul> <p>個別訪問の解禁⇒自治会単位での投票運動</p>
---

選挙運動期間の延長⇒選挙資金の抑制

郵送投票の検討（高齢者対策）

投票所の設置場所の拡大（大学やスーパー等）

マークシート方式の導入（字を書けることを想定している）

選挙回数の削減と統一（選挙の回数が多い）

・投票率と民主制の成熟度の相関性について

シンガポール（独裁色が強い）

島根県はずっと投票率が高い（一位）山梨県、山形県、かつては70%台

なぜか・・・

社会的圧力（投票立会人と目が合わないと言われた人に投票していないと言われていた）

日本政治が開発したDK（don't know）グループ 自主的に投票する人達が少なかった。

●投票率＜地方のイメージ（投票率で一喜一憂の論議は不毛）

なぜ下がってきているかに着眼するべき。地方議員の役割をもっと問うべきである。

地方議員のイメージ

1. 民意を代表する代議員である顔：社会全体の利益を代表する、地域の普遍的な全体の利益を追求する

2. 現実には講演会、支持団体の支援、特定団体の利益

全体の代表の顔であるべきだが、特定の団体の利益を優先してしまう。

そのために、地盤を固める思考になってしまう「支援組織⇒地元⇒地域」有権者は逆。

●地域代表であることの難しさ

・合併による全体利益の不明

・NIMBY（not in my backyard）地域で意見がまとまりづらい時代

●議会だよりの創意工夫、議会報告会の工夫、広報広聴はとても重要であることの認識。

●議会基本条例には夢がない。理想を語ることが許された職業。議会の理想を描くべき。

## 【人口減少を克服する議会の知恵】

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井利之氏

人口減少問題・1970年代から多くの自治体では問題として受け止められてきた。

国：高齢化>地方：人口減少（国全体としては、それほど過疎していないと判断）

人口減少問題について対応するなら、1970年代の時に対策をすべきだった。

「親は必ず存在し、子は必ずしも存在しない」という考え方から、国は高齢者政策を優先した。

少子化問題（2000年台）

人口減少社会に2005年から突入（統計上想定通り）⇒問題を問題として認識するのが遅かった。

消滅問題（2014年）増田レポートより

ショックによる世論喚起の手法はデマゴグ・ポピュリスト、衆愚的である。

ショックドクトリン（本）

⇒ショック⇒焦る⇒おかしい政治をしてしまう・・・

と、ならないように地方は冷静に物事を観るべきである。

### ●「地方創生」を分析する

注意すべき点：課題設定の失敗、課題の設定がピンボケしている

- ・政府は負けそうな戦いに臨んでいる

地方創生は競馬やマーじゃんとは違う。誰かが損して、誰かが得をする考え方ではいけない。

ただ、地方創生はそうなっている。

“政策の名に値しない「商い券」、Uターン、Iターンは共食いみたいなもの”

### ●本来必要な課題設定

- ・量から質へ（目標を立てるなら、勝てる目標を立てるべき）

数が減っている中でどうするのが、地方自治体の創意工夫である。

質の数値化とは？人口減少が進む中で、自治体の特色を生かした施策を考える

人口圧力：増えた人口に食糧を提供することが難しい時代があった

今までのやり方を続ければ問題は消えない。

「人手不足⇔正規職に就けない若者もいる」という矛盾。

コストプッシュインフレーション⇒ピンチをチャンスに変えられる政策が求められている

「統廃合しないで、学校教育を続けていけないのか⇒ICT技術の活用」という考え方。

人はどこに住みたいのか、パイの取り合い ⇒ 人口減少問題なら、人口を増やす政策が必要

（今の政策では住む、育てる場所が変わるだけ）

地方創生で真面目に取り組むべきは大都市圏 少子化率が高く、子育てできる環境が弱い。

#### 税負担・保険料負担

利用者負担（患者負担）69歳以下は3割自己負担（幼児は別） 70歳以上は1割が2割へ増。

全国平均でみると2015年から8000円を超えてくる、2025年には9000円台へ。

社会保障費の増額を鑑みると2020年台以降は消費税アップをしないとともたなくなってくる。

消費税増税と社会保障給付の自然増の抑制が同居する時代に…

#### ●医療費の給付と負担

西高東低（西日本は高く、東日本は安い）なぜか・・・

同じ病気でも、入院期間が違うケースもある。

地域差【一人当たりの医療費、療養病床の入院受療率、後発医療品割合】

地域医療構想（県が主導で2015年度～）

各医療機能の必要量などを含む地域の医療提供体制の目指すべき姿を示す

患者のニーズに応じた、あるべき病床数を踏まえた医療提供体制の構築が必要となってくる。

#### ●介護保険

地域包括ケアシステムの構築に向けて

2025年を目処に、構築を実現させるには地域にある人材等の資源を有効活用することが重要  
介護事業者や利用者と自治体が密に連携しなければ、構築の実現は困難になってくる。

介護事業者や利用者が自治体不信になってばかりはいられない。

介護事業者や利用者と自治体は双方向で緊密に連携することが求められる。

そのために、2018年まで（介護保険事業計画と医療計画）には対応策を考えておく必要がある。

## 高齢社会を乗り越える地域協働

明治大学政経学部 教授 牛山久仁彦氏

協働⇒人口減少、財政危機、頻発する激甚災害、地方分権、住民本位のまちづくり、公共サービス提供主体の多様化

大都市：単身高齢者（孤独死、介護の問題・・・）

行政へ NPM（new public management）マーケティング、モニタリングといった考え方の導入した。

平成 47 年には全国の人口の 15%を東京が占める

東京の人口は将来的に（100 年）500 万人減る（1300 万⇒800 万）

⇒これまでの人とこれからの人を守っていかないと政府は信頼を失う。

### ・激甚災害

地域防災（ニュージーランド クリントンチャーチル）

### ・地方分権の推進

自己決定・自己責任の体制づくりが求められる ⇒ 自治体の力量拡大と「総合行政主体形成」

団体自治の確立 ⇒ 住民自治の強化

目的：住民の満足、安全、快適を支えていくため

### 協働の 2 つの役割

1. 政策形成における協働 住民と行政が協働して政策を形成・立案する
2. 公共サービス 住民と行政が協働して公共サービスを提供する

協働のルールづくり（：NPO 法、国レベルの新しい取組み）

協働の法的整備へ ⇒ 現状における自治体条例の取組み（自治体の法的根拠の創設）

### ●協働事業の意義と課題

住民と行政の協働で質の高い公共サービスを確立することが求められる。

受講日 2/2 : 平成 27 年 5 月 29 日

「国家戦略特区」について

内閣府 地方創生室 次長 藤原豊氏

東京圏（東京都 9 区、神奈川県全域、千葉県成田市）

関西圏（大阪・京都・兵庫）、

沖縄県、福岡市、養父市・新潟市（農業関係のものが多い）

養父市（農業委員会と市町村の事務分担の特例）

●チャレンジ人材支援

雇用労働センターの設置：ベンチャー企業の労使問題を未然に防止

2014 年度内に 13 回の諮問会議を開催、13 回の区域会議 ⇒ 50 の事業を認定

パワーアップ案（現状、国会で審議中）

★国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案の概要

⇒地方創生特区の指定（愛知県：産業の担い育成のための教育・雇用・農業等の総合改革拠点）

★日本再興戦略

- ・国家特別区域の戦略：養父市、仙北市（農業・医療ツーリズムのための改革拠点）
- ・マクロ的視野で各地域の代表的な企業とのコラボのもと最先端の取組みをすることができる
- ・女性活躍・社会起業のための改革拠点
- ・国家戦略特区におけるあらたな措置に係わる提案募集
- ・他の国・市町にはできないユニークかつ独自性の強い提案内容をお待ちする
- ・地方創生のためのツールである

【政治離れ】

●低投票率

700以上の議会基本条例や議会報告会・投票率が低くなっていく⇒やむを得ないのか？  
明確に投票の目的が示されれば、争点設定が明確にできれば投票率は上がることを示している。  
過去最低の投票率を示した自治体では争点設定がなかった。

●担い手不足・無投票・激戦区

世田谷区 50/80 数名 過去最高の競争率と過去最低の投票率←矛盾？？  
専業議員で生活できる自治体では激戦化、兼業の場合は無競争化

・議員の仕事は伝わっているか分からない  
⇒どういう人を選ぶべきか分からない、議会へ自分たちの声が届いているか実感がない  
一般住民には定数や報酬の「改革」メニュー以外が思い浮かばない  
議事期間の成果の伝え方（見えにくい性格をもつ）

議会に対する外部からの評価

- ・あらためて危機感の共有
- ・議会内少数派を封じ込めることに汲々としている場合ではない
- ・議会が丸ごとパスされようとしている瀬戸際

議会パッシング⇒議会パッシングへ

●応答型の政策機能

首長提案の採否：的確な判断が問われる

\*第三者や専門家から話を聞いて、多角的な視野からの判断が必要となる

住民からの提案の採否（請願・陳情）

●能動型の政策機能

行政が動かない課題への対応：先送りしているもの、諸事情でしていないもの等

課題に先行しての認知と政策開発

●議案審査の質の向上

- ・行政の提案の問題点の発見、検証
- ・一般住民が気付かないポイントを浮き彫りに

●論点形成機能の強化

- ・政策の採否はつまるところ何に左右されているのか
- ・課題設定そのものの是非/課題の解決方法の選択/規模の可否  
「人材の多様性は議会が存在するうえで必要」

### ●能動型の政策立案の課題

課題は無数にあり、議会にも行政にも資源は有限

⇒優先順位をつけて取り上げるものを絞り込む必要性

### ●どこで、誰が絞り込むのか

- ・議会内の絞り込み方のルール
- ・住民への絞り込む判断の説明と対話

テーマ設定を議会内で決めるプロセスを決め、全体合意をいかにえるかが課題である。

なぜ議員提案条例は増えないのか

- ・意識：議員は問題提起・立案は行政
- ・制度：予算を伴う条例制定の制約、立法補佐機能の手薄さ
- ・政治：与党、野党意識による合意形成の困難さ

### ●政策シーズの発見

- ・制度、組織の視野害からの情報把握

### ●翻訳

- ・生の課題と制度・組織が動けるしくみの架け橋

### ●調整と決着

- ・諸利害・価値観の表出のアリーナとしての議会
- ・可視的な調整プロセスによる納得性の追求
- ・決着の権限

- ・会津若松：市民との意見交換会を起点とする政策形成サイクル
- ・飯田市議会、飯綱町議会：市民と議員の共同作業としての政策形成
- ・上越市議会：委員会を軸として市民意見聴取

⇒そのためには議会事務局のサポート体制を強化しないといけない

- ・議会スタッフが議員数を下回るのは組織設計上ありえない
- ・住民をシンクタンクにする（最大の現場力をもっているのは当事者住民）
- ・住民のなかには諸々の専門家が含まれている⇒活用

地方自治法 100 条の 2 の活用が少ない現状がある。（2006 年時点総務省）

地方創生は国の役割か ―農山村再生への戦略―

明治大学農学部 教授 小田切徳美氏

● 「田園回帰」志向←世論調査（2005年/2014年比較）

47.4%の20代が農村漁村に将来、住みたい（20%ほど上昇）

島根県中山間地域研究センターによる田園回帰の広がりがあり、73の地域で増えていて、島根県の1/3に相当。

・移住者の特徴：20～30歳代が多い（夫婦移住が増えている、単身の女性の移動が増えている）従来は圧倒的に単身男性

・職業は半農半X、ナリワイ（多業化）

NPO 職員＋新聞配達＋里山ガイド＋健康体操インストラクター＋飲食店パート＋農業等

3割～4割、多業の人が出てきている

・地域おこし協力隊などの制度を積極的利用

36%が女性、80%が20代～30代

・Iターン、Uターンを刺激

盆や正月に見る、保護者の方からのロコミが影響している

・孫ターン（ルーツターン）が生まれている：例「あまちゃん」

● 3大ハードル

コミュニティ、住宅、仕事

和歌山県那智勝浦町色川地区45%が移住者

まずは、地域を磨く⇒魅力を発信する

「本当に地域を好きになれば仕事は自分でも探したり、創り出したりする」原和男さんの声

移住者数の推移：2009年/2013年度比較 2.9倍

・移住者に100万円の補助「地域を輝かせ、人も輝く」

（極端な危機意識は、マイナスに作用するだけ）

事業準備段階（臨界点）⇒事業導入段階（逆臨界点）「地域再生のプロセス」

コミュニティレベルにおける再生の必要要素

・徹底したボトムアップ

・そのための時間的保証

・自由度が高い、安定した交付金によるサポート

使用用途+複数年利用（計画変更を保証）

・地域サポート人による多面的サポート

寄り添い型、事業導入型の臨機応変な対応

・事業運営段階における持続性確保の方策

地域運営組織の法人格、資金確保、人材確保・育成

・そのサポート主体＝基本的には市町村 ただし、県・国にも状況に応じて「垂直的補完」

地方創生は国の役割か ―コンパクトシティの在り方をふくめて―

一橋大学大学院法学研究科 辻塚也氏

●人口ビジョン作成の困難さ⇒合意形成を図り、アクションまで落とし込めるか否かが課題。

5～10年後、短期・中期で人口減少は間違いなくおこる。

⇒こういう状況下で施策を展開する必要がある。

有形無形の文化・人口の低密化・高齢化率は5～6倍：1970年/2040年 同じ水準の人口

また、圧倒的な勢いで空き家が増えてくる：地方よりも都市の問題が大きい（ロットが大きいため）

人口密度を維持していける地区を作れるかどうかがかぎとなってくる。

参考：ドイツ シュテンダール市では住宅の減築と都市の改造を決断した。

その結果、中心部の人口集中に成功を収めている。

成功例：交通ネットワーク バスの運行距離は3割増加し、コストは約28%削減

現在は、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。

●人口減少・超高齢化、過疎地域の人口急減、大都市部への相対的人口集中・高齢者滞留

⇒定住自律圏構想の推進、連携中枢都市による水平調整、都道府県による垂直補完、集約的都市構造化

⇒1. 行政サービス提供の効率化 2. 地域経済の持続的発展 3. 出生率の回復