

○長谷部委員長 それでは、時間が参りましたので、第5回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議につきましてですが、第3回の小委員会におきまして皆様から頂戴した御意見の主なものがわかる資料を事務局のほうで取りまとめていただいております。ですので、まずはこの内容について御確認をいただこうと思います。続きまして、諮問事項に関し、特に人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方につきまして、これまで皆様から頂戴した御意見をもとに審議項目に関する資料を事務局のほうで用意いただいておりますので、これを事務局のほうから御説明いただこうと思っております。その後、委員の皆様から御自由に御発言を頂戴できれば、そういう形で進めたいと考えております。

それでは、まず最初に第3回の小委員会におきまして皆様からいただきました御意見につきまして、事務局から資料に基づいての説明をまずはお願いいたします。

○宮地行政課長 行政課長でございます。

資料1に沿いながら御説明を申し上げたいと思います。

前々回、第3回の専門小委員会での主な議論について、資料1にまとめさせていただいております。

まず、検討の視点・議論の進め方等についての御意見がございました。

人口減少は現実に進んでおり、特に小規模団体では切迫している。その中でも立派に自立している団体、他のサポートを受けて存続している団体、既に打つ手なしという団体とそれぞれある。人口減少の現実をよく踏まえるべき。

平成大合併の結果、市町村の人口規模は大きくなっているが、自治体内を見れば限界集落はふえているのではないかと。地区のレベルを念頭に地方制度の議論を行う必要がある。

三大都市圏の中でも特に東京圏への一極集中が激しく、かつ東京圏は出生率が低い。東京圏のあるべき姿の検討が重要ではないか。

自然減による人口減少と社会減による人口減少では意味が違ふし、対策には方法論が違ふ。社会減で苦しんでいる団体を丁寧に検証してみてもどうか。

自然増の団体も、若者の社会増が伴っているから自然増が多いのではないかと。そういった団体はどのような施策をとってきたのかを分析することも有効ではないか。

マクロ人口動向を把握するため、例えば、20年前、10年前を100とした指数について、第28次地制調の道州制の区分単位で算出してはどうか。そのパターンで見た場合に、人口減少が厳しいブロックと、横ばいの地域で頑張っているブロックとがあるのではないかと。

都道府県単位で出生率を見るのではなく市町村単位、住宅地の環境を見るという観点から1キロメッシュでつくり、なぜ沖縄は高いのかなどを見ることも考えられる。

2ページに参りまして、過去にも人口減少が生じ、行政サービスを提供していくために他団体と統合した例や、居住地域の政策誘導があったはずであり、それらの事例を分析することも考えられるといった意見がございました。

次に、人口減少への対応についてでございます。

人口減少を前提とするのではなく、いかに出生率を上げるのかということも議論の対象ではないか。

子供を生まない要因として大きいのは、狭い住宅事情、保育の心配、雇用の安定、女性のキャリアの継続、教育のコストの問題。自治体ができることは限定されるが、自治体の施策が出生率の動向にどう影響があるのかを検討すべき。

緩やかな誘導政策により個人単位の集約とネットワークを考える必要はないだろうか。インセンティブを与える手法で誘導するのであれば、余力のあるうちに行う必要。

仕事と住宅があれば若者が流入するとすれば、地方にも豊かな暮らし方があると情報発信をすべきではないかといった意見がございました。

次に、人口減少下における地方行政体制のあり方についてでございます。

少なくとも地方の人口増対策は地制調の範疇ではない。今後の社会構造が変化する中で、変化の動き・スピードにあわせ、行政体制を維持し、行政サービスを持続して提供可能にするための議論や、長期的に生じる人口減少に対して、段階的に地方制度を変えていく議論が必要。第30次地制調の連携協約制度のような柔軟な制度を考えていくべき。

既に取り組みを始めている集約とネットワーク化の効果を見きわめることが必要。例えば定住自立圏の成功事例や、現行地方制度下の限界事例を洗い出す必要がある。

以前は首都機能の移転が議論されていたが、地方中枢拠点都市が、現在東京に集中している行政機能をいかに持つべきか議論していく必要。

行政サービスを的確に提供するためには職員体制が重要ではないか。人員削減の中、十分な行政サービスを提供するために自治体が現に行っている取り組みや、今後どのような措置が必要なのか、情報提供してほしい。

人口減少を前提とし、行政体制として二層制が必要なのかといったところまで視野に入れ、また、財政問題も含めて検討する必要があるのではないか。

週末は親元に帰るなど、現に二重生活に近いことをしている人たちがいる。それらを「住民」と考えるという視点もあり得るのではないか。

人口減少を防ぐため、原因を調査の上、地方団体に有効な施策を答申に書いて奨励することはあり得るが、現行制度でもできる施策の紹介にとどまらず、最悪の人口減少のシナリオの場合にとるべき地方行政体制を考えるべきではないか。

行政制度や政策も含め、地域の人口減少に対して住民を守るセーフティネットの仕組みをどのように構築するのかという議論を行うべき。

人口が極端に減少した場合、残された住民に対して一定の役務を提供するために、国や他の団体が事務を補完することや、破綻を防ぐために下支えすることが考えられる。その際に、自治体を極力破綻させないという方針でいくのか、自治体は存続させるという方針でいくのか議論が必要といった意見をいただいております。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ただいまの御説明に関しまして、御意見等ございますでしょうか。これは自分の発言だと思うがちょっと趣旨が違うということがございましたら。

太田委員、お願いします。

○太田委員 私もいい表現が見つからないので、結果としてこのままでいいのですが、趣旨を補充しておきますと、2ページの上から4番目、人口減少への対応の3番目の「緩やかな人口誘導政策」といったときに、これは出生率を上げるとかではなくて、住んでいる場所の誘導という趣旨で言っていたと思います。人口誘導政策と言ったときに何を考えているのかよくわからず、それだけ見るとどっちにもとれそうな感じがするのですが、私の趣旨は居住場所の緩やかな誘導での集住であったということだけ補充しておきたいと思えます。

○長谷部委員長 どうも御指摘ありがとうございました。もし生かせるようでしたら、そういう趣旨の表現の何か工夫をお願いいたします。

ほかにはいかがでございましょう。

よろしゅうございますでしょうか。

そういたしましたら、続きまして、これまでの議論に関する参考資料につきまして、これについても、まずは事務局のほうから御説明をお願いいたします。

○篠原住民制度課長 それでは、資料2でございます。

「これまでの議論に関する参考資料」の御説明をさせていただきます。

まず、1ページおめくりいただきますと、自然増減・社会増減の大きい市区町村を取り上げております。

これは、御議論の中で自然減、社会減といったところで苦しんでいる団体を丁寧に検証してみてもどうかという御議論がございましたので、今回それを取り上げているわけでございます。やり方として、自然増減、社会増減がございまして、自然増加、自然減少、社会増加、社会減少、それぞれ数と率で捉えまして、かつ市区あるいは町村という区分けにいたしまして、合計16パターンで書いてございます。上位10団体で取り上げておまして、やり方として各対象地方公共団体に実際に御意見を聞きまして、回答を求め、その内容を記述しているところでございます。

まず、1ページ目でございますが、こちらは自然増加の数の市と区でございます。10団体が並んでおりますけれども、数ですので、増加が多いのは全体的に大都市と23区が上がっております。若い世代が多く居住し、また転入も若い世代を中心に増加しておる。特に23区はマンションの急増といったことで数字が上がっているものでございます。

次のページをごらんいただきますと、次は自然増加の市区の率でございます。率で捉えますと、規模の比較的小さい市区が並んできています。特に10団体のうち5団体が沖縄県の市であるということでもあります。いずれも中心市に対するベッドタウンということで、若い世代が多くて、かつマンション、アパートの建設、供給が現在でも進んでいる地域でござ

ざいます。

3 ページ目でございます。こちらが自然増加数の町村でございます。比較的規模の大きな町村が並んでございます。中でも福岡県下の町村が4つ、沖縄県下の町村が3町ということで、やはり人口集中が進んでいる県あるいは人口増加の大きな県といったところが中心市に隣接をしているところが特に、例えば中心市に対する通勤等の利便性のよさですとか、都市に比べて地価が安い、こういったところから子育て世代を中心に転入が増加している。こういった現象が見られるところでございます。

4 ページ目でございます。自然増加率の大きな町村でございます。こちらのほうは規模の小さな町村が並んでおりますけれども、あるいは中心市に対するベッドタウンとしての町村ということでございまして、沖縄県が4町、福岡県が2町等が並んでございます。

5 ページ目でございます。こちらは自然減少でございます。減少の大きな市区の減少数でございます。こちらのほうは減少に向かっている大都市と地域中心市ということで、政令指定都市あるいは函館市、横須賀市、下関市といった地域の中心市といったところが現在、65歳以上の高齢者が占める割合がほかの地域に比べて総体的に高いこともございまして、減少。もともと規模が大きいので、数も大きくなってきているということでございます。

6 ページ目でございます。今度は自然減少の率で市区でございます。こちらのほうは規模の小さな市が並んでございまして、特に北海道の炭鉱都市が1位から4位を占めてございます。高知県2市、あとは熱海市、珠洲市、江田島市といったところが並んでございます。あと、三好市でございます。若い世代が転出をして、高齢化率が40%、50%になっている。山がちであったり、交通アクセスがよくない海沿いのまちであるとか、そういったところが並んでいるところでございます。

7 ページ目でございます。こちらのほうが町村部の自然減少数の多い団体でございます。いずれも人口1万から2万の比較的町村としては規模の大きな町村でございます。やはり若年層の流出、高齢者人口の増加等、また交通アクセス等も必ずしもよくないといったところが並んでございます。

8 ページ目でございます。自然減少率の大きな町村ということで、こちらのところは村がたくさん出てきておりますけれども、過疎化、高齢化が進んでございまして、高齢化率が50%以上のところも比較的多くございます。第1次産業の衰退ですとか、観光資源もそれほどない。豪雪地帯とか、山がちであるとか、居住適正が少ない。こういった理由で減少率が高くなっているところでございます。

一方、9 ページ目でございますけれども、今度は社会増加、増減を見てまいります。社会増加数の市区でございます。こちら大都市と23区が並んでございます。福岡市を筆頭に指定都市あるいは23区、江東区、世田谷区等々が並んでいるということで、圏域の中心都市として人口を吸収している。また、23区はやはりマンションが増加しているといった理由でございます。

10ページ目が社会増加率の多い市区の上位10団体でございます。比較的規模の小さな23区の団体が5団体ありまして、東京都多摩市も含めると東京都が6市区並んでおります。例えば千代田区でいいますと、子育て施策、次世代住宅手当等ですとか、10位にきている文京区は子育て施策、高齢者施策など、こういった施策面もあって、そういった反映で社会増加、転入がふえている。あるいは鉄道が開通したところですか、外国人住民が増加したといった事例を挙げている団体もございました。

次に、11ページ目でございます。今度は社会増加数の多い町村でございます。こちらは愛知県下が3町、宮城県が2町、福岡県が2町、沖縄県が2町ということで、やはりベッドタウン化、宅地造成が進んでいる、交通アクセスがよい、工業団地ができた、区画整理事業が進んでいる。こういったところが並んでいるところでございます。

12ページ目は町村で社会増加率の高いところでございます。こちらはもともと規模が小さくて、小さな島とか、規模の小さな町村が並んでおります。例えば定住施策で1位の十島村は定住促進生活資金等の対策をやっているところ。2位の粟島浦村もしおかせ留学等をやっている。7位の海士町は産業振興策とか島内の高校魅力化プロジェクト。8位の北大東村では交通アクセスで沖縄県から補助が出ているといったこと。9位の大衡村も定住促進策をやっている。こういった形の施策が比較的影響しやすいというか、効果が出やすい小さな町村では結果があるのかなと思っております。

次の13ページ目でございます。今度は社会減少のほうでございます。減少数の多い市区の上位10団体。浜松市等を初めとして、工業都市が並んでございます。特に浜松市の特殊なところでは、外国人の住民の職権消除等があったりといったこともございました。また、静岡県の都市では地震、津波等の懸念もございまして、沿岸から内陸部へ事業所等が移転し、またそれに伴って雇用も変動し、施設が移転してきているといった事例もございました。

14ページ目でございます。社会減少率の大きな市区でございます。こちらにも北海道、炭鉱等を中心に4市並んでおりまして、あと、長崎の2市等が目立っております。高齢者も移動し、雇用の機会等がそもそも少ない、進学、就職のときに離れてしまう。大学もない。こういったところの事例が挙がっているところでございます。また、大都市に逆に近いがために、中心市に吸収されて人口が減っているといったところも見られるところでございます。

次に、社会減少数の多い町村でございます。こちらのほうは、宮城県が3町並んでございます。東日本大震災の影響で人口流出が大幅に加速をしたといったものがございます。また、長野県2町、静岡県2町等が並んでおりまして、やはり交通の便のよいところに移動をしている。社宅等も移転すると人口が流出するといったことでございました。

最後に16ページ目でございます。社会減少率の高い上位10団体、町村でございます。こちらにもやはり宮城県3町、北海道3町等が上がっておりまして、大震災の影響もございませうけれども、そのほかに高齢者が自宅で生活が困難になりまして、施設に入所したり、あ

るいは自治体外の子供と同居するために離れていく。婚姻、就職、進学、企業撤退、こういったもので人口が流出していく。こういった事例が並んでございます。

次に、17ページ目でございます。こちらのほうは、道州制ブロック別の人口指数の推移ということでございまして、マクロ動向を把握するために、例えば第28次地制調の道州制の区分単位で人口を、20年前を100とした場合の現在の指数といったものを出してはどうかというお話でございました。これが17ページに載っているものでございます。初めのグラフは、そもそも都道府県47団体をそのまま20年前、平成6年と現在、平成26年を比べたものでございまして、右横のグラフが道州制のブロックの第1案。こちらのほうは19ページをごらんいただきたいのですけれども、28次地制調では区域例を3つに分けてございました。9道州制、11道州制、13道州制とございまして、一番くくりの大きな9道州制が17ページに右側に並んでございます。こういった形にいたしますと、沖縄県は単独でそのままという形でございましたので、それを除けば、例えば滋賀県、東京都、神奈川県という大きなところが南関東等に吸収され、また、秋田県を初めとした青森県、高知県等、11県が東北93.17の枠内に入ってくる。そういう意味では、人口格差というものがブロックにすると比較的緩やかになる。こういった効果はあるのかなと考えてございます。

18ページ目をお開きいただきますと、これが11ブロックとなった場合の形でございます。変化といいますと、例えば北陸などが9ブロックですと、北関東、甲信越という形でまとまっていたものが分かれまして、北陸ということで、くくりを富山県、新潟県、石川県、福井県としますと下に下がってくるですとか、北関東というところに埼玉県が入ると上に上がる。あるいは東海というブロックができますと、これは岐阜県、静岡県、愛知県、三重県でございますけれども、上に上がってくる。このような数字でございます。また、13道州とした場合には、特に北東北がさらに下がってくる。このような数字でございます。

以上でございます。

○宮地行政課長 次に、20ページからでございます。

市区町村別の合計特殊出生率ということで分析をしておりますが、何分、市町村は多岐にわたりますので、今回は北海道と東京近郊、四国ということで資料にさせていただいております。市区町村別ですので、北海道をごらんいただきますと、このような色の割合になっておりまして、都市部のほうはやはり出生率が低いという形になっておりますが、その他の町村ではなかなか事情まではわかりかねるところでございますが、それぞれいろいろな出生率の分布になっていることがうかがえるかと思えます。

次に、21ページをごらんいただきたいと思いますが、これは東京近郊でございます。白の部分が多くなっておりますので、1.20未満のところが多くなっているということがあろうかと思えます。

次に、22ページに参りますと、四国の状況でございます。こちらはやはり1.20未満のところがございますので、それぞれ少し高めの出生率の分布になっている状況でございます。

次に、行政サービスを的確に提供するためには職員体制が重要という御意見も第3回の

ときにいただいております。今回、その実態として状況がわかる資料を人口段階別の平均職員数、そして、地方行革ということで用意をさせていただいております。

まず、23ページをごらんいただきたいと思います。これが人口段階別の市区町村の一般行政部門の平均職員数でございます。下の表にありますように、人口が500人まで、1,000人まで、3,000人まで。次に、25ページまでありますが、50万人以上の人口のところまで人口区分ごとに、そして、部門ごとの職員数の平均値を出したものになっております。

ただ、これは一般行政部門ですので、23ページ下の※にもありますが、総職員から教育、消防、公営企業部門の職員を除いた職員となっております。また、一部事務組合の職員は除かれた形になっております。

それぞれごらんいただきますと、例えば総務部門につきましては、やはり小さな団体でも一定の数が必要だということだと思われそうですが、小さな団体のほうが割合が高くなっていることがうかがえます。一方で、民生部門ですとか、衛生部門ですとか、そうした各行政分野のものにつきましては、大きくなるほど割合が高くなっている状況がうかがえるところがございます。また、農林水産部門などは人口規模の小さいところ、5万人以下のところの割合が高くなっている状況もうかがえるところがございます。

なお、26ページに第3回で人口規模ごとの市区町村数と人口の対比の表を出させていただいておりますが、今回、人口区分を細かく出させていただきましたので、改めて少し人口規模を細かく区分したものを市町村としてつけさせていただいております。

最後に地方行革の関係でございます。地方行革につきましては、平成17年度から集中改革プランということで、閣議決定や法律により数値目標を含めて方針を決定して、地方自治体に要請しております。この結果、右の職員数のグラフにございますが、この集中改革プランの期間中、職員数が減っているところがございます。そして、22年度の後も自主的、主体的な行革という取り組みが進められておりまして、さらに減っている状況でございます。そういう量的な削減は引き続き必要性があるかと思いますが、一方で一般行政部門を中心に既にかなり職員は少なくなっている状況で、今後のことも考えますと、量の改革から質の改革に転換していく時期に来ているのかなという認識も出てきているところがございます。

以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ただいまの御説明につきまして、何か御質問あるいは御意見等ございますでしょうか。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 市町村別の合計特殊出生率の地図については、どうもありがとうございます。都道府県、北海道なども全部、たしか前の地図は黄色だったものが市町村別に見ると違ってくるというのがわかって、とりわけ札幌を中心とした地域が出生率が低く、その周辺が少しずつ広がって、1.7以上というところは点在していますが、周辺部が結局、多いという

大ざっぱなものしかわかりませんが、大都市が低くて、周辺部のほうが住みやすい、子供を1人以上つくる環境が整っているのかなということがわかる地図だと思います。首都圏についてもそうだと思います。ただ、四国については非常に難しく、どういふべきかまだら模様で、恐らくこれは地域的な事情がそれぞれにあつて、一つ一つの町村が抱える、自治体が抱える問題がそれぞれに異なるのだらうなと感じました。

以上、こういう細かい作業をしていただきましてのお礼ということです。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでございますか。

本日の資料はたしか佐々木委員からの御要望にお応えしたものが多いような気がするのですが、きょうはいらっしゃらないようでございますが。

それでは、よろしゅうございますか。こういう御説明をいただいたということです。

そういたしましたら、続きまして、審議項目に関する資料ということで、これも事務局のほうから御説明をお願いいたします。

○宮地行政課長 資料3-1と資料3-2と2枚用意させていただいております。

審議項目を御検討いただく上で、まず、資料3-1ですが、第3回に出させていただいた資料などを中心に、まず、人口減少社会の様相というのとはどのようなことを言うのかをここに挙げております4つの切り口で整理させていただいております。

まず、第1点目が総人口の減少でございます。

既に我が国は人口減少局面に突入している状況かと思っておりますが、現状が続けば、2060年には人口は約8,700万人になるということでございます。

第2点目が人口構成の不均衡でございます。これも現状のままでありますと、2060年になりましても人口構成の不均衡が続く。現在からも人口構成の不均衡が続いている状況がございます。そして、三大都市圏、特に東京圏では高齢者の大幅増が見込まれております。地方圏では生産年齢人口の大幅減ということで、三大都市圏、地方圏で様相が異なっている状況がございます。

3点目といたしまして、大都市圏への人口移動ということがございます。現状は、大都市圏、特に東京圏への転入超過がある。今後、地方から大都市圏への転入超過が収束するかどうか。どのようなことになるかが、まだいろいろ見解があるところではないかと思われれます。

4点目といたしまして、人口の低密度化ということがございます。2050年までに、居住地域の6割以上で人口が半分以下、さらにその3分の1、全体でいきますと約2割のところでは人が住まなくなるという推計がございます。

こうした4点が人口減少社会の様相ということに含まれているのではないかと考えられるところがございます。

このことも前提にさせていただきまして、次に、資料3-2でございます。審議項目(案)ということで御用意をさせていただきました。



諮問事項につきまして改めてごらんいただきますと、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方について、調査審議を求める」ということになっております。これが人口減少社会関係の審議項目、諮問事項でございます。

矢印の右側でございます、こうした諮問事項を考える上での全体の今の状況といたしまして、もう既に人口減少の局面に突入しているわけございまして、この人口減少社会の様相を地域、自治体にあてはめてまいりますと、この点線の四角で囲んだところでございますが、人口減少がもたらす影響は地域によって多様なところがございまして。そして、早くから人口減少に直面している団体も存在するという状況であろうかと考えられます。

こうしたことも踏まえまして、これまでの御議論も踏まえながら、審議項目の骨格ということで事務局として案を作成いたしております。下の囲んだところでございます。まず、1点目といたしましては「人口減少社会に的確に対応する」とはどのような状態をいうのか。この対応ということにつきましては、下に入れておりますが、人口減少を食い止めるために必要な施策（食い止め策）ということと、人口減少に伴い発生する課題を解決するために必要な施策（課題対応策）、この2つがであろうかと考えられます。食い止め策、課題対応策との関係をどのように考えるかが1つの論点であろうかと考えられます。

そして、2点目といたしまして、人口減少社会に的確に対応するために必要な具体的な施策は何かということでございます。これも地方圏と大都市圏で分かれてまいります。まず、地方圏におきましては、人々の暮らしを支えて経済を牽引する核となる都市を中心とする地方中枢拠点都市圏や定住自立圏を形成することが必要とされているところでございますが、これをどのように形成していくかが具体的な施策を考えていく上での中心になるかと考えられます。そして、さらにこうした圏域から距離があるなどの市町村で市町村間の広域連携が困難な地域において必要な施策は何かということも具体的な施策の上での検討事項だと考えられます。一方、大都市圏でございますが、急速に高齢化が進むなどの大都市圏に生じる課題を解決するために必要な施策は何かということがございます。そして、3点目に挙げておりますが、これは地方中枢拠点都市圏などの施策とも関連するところでございますが、大都市圏から地方圏への人口移動の促進をするために必要な施策は何かということがございます。

②の点を踏まえながら、3点目といたしまして、こうした施策のために見直しが必要な地方行政体制は何かということをご挙げていただいております。

御説明は以上でございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま御説明をいただきました資料3-1と3-2に関連いたしまして、御意見等がございましたらよろしく申し上げます。

武藤委員、お願いいたします。

○武藤委員 考えとしてまとまっているわけではないのですが、まず最初に、自治体が消

減するという話もありましたので、資料2の26ページに人口規模別の団体数が載っていますが、500未満の10の中には一番小さいのが200人ぐらいの青ヶ島村だったと思いますが、こういう小さな町村で人が定着をしていくためには雇用の場が必要だということはわかり切っているのですが、その雇用の場として、公務といいますか、自治体と都道府県あるいは国の官公庁が職場としては大きい。自治体が一番大きいと思うのです。自治体が雇用の場として大きいということは、行革でどんどん少なくすることよりも、雇用の場を広げていくことが、自治体の関連する雇用の場を広げていくのは重要なことではないかと思うのです。例えばある村では第三セクターをつかって、そこで村民の雇用をしているわけですね。企業を誘致するのはなかなか難しい話ですから、500人未満は村だと思えますけれども、村で、村役場としてと三セク等で雇用の場をつくり出していくことが非常に重要なことになるのではないかと考えているのです。その辺の役場の体制で人数が出ていますが、この中には一部事務組合は入っていないという説明だったのですけれども、そういう村の小さなところで官公庁関係あるいは先ほど申し上げた三セクなどの自治体が関連するところの職場、雇用はどうそれを広げていけるのか、それを維持できるのかがこうした小さな村が生き残ることに重要なのではないかと考えているということでもあります。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

ほかにはいかがでございましょう。

太田委員、お願いします。

○太田委員 2点あります。

1つは、事務局がお示しくださった「審議項目（案）（人口減少社会関係）」の3-2に関してです。①で食い止め策と課題対応策を分けて考える、つまり食い止めるための政策と、生じてしまったら仕方がないので減ってしまったことを前提にやる政策と分けて考えるのは、私はよろしいかと思うのですが、②で必要な具体的な施策は何かと例に挙がっているところを見ますと、食い止め策なのか課題対応策なのかいまいちよくわからないものが並んでいる。また、どうも地方行政体制そのものにかかわる施策に関する検討が並んでいて、どれがどっちに対応するのかがクリアには議論しにくいのではなかろうかという気がします。この部分、①、②、③という考え方はいいのですが、必要な具体的な施策は何かというときに、地方行政体制そのものにかかわる論点に初めから絞るのがいいのかどうかということを、第3回目の議論を思い出してちょっと疑問に思ったところです。私はあのときには、今の地方自治体制でできる施策を宣伝するのはいいけれども、そればかりではどうですかというスタンスをとりましたが、しかし、初めからそっちに収斂させるのがいいかどうかはまた別問題なので、ここは少し幅広に必要な具体的な施策は何かということ考えたほうがいいのかなどという迷いもあります。

もう一つは、先ほど武藤委員がおっしゃったことですが、私ではなくても経済界の方などはとっさに思われるであろうので、そちらの方がおっしゃればいいのですが、必要もないところに無理矢理仕事をつくり出して破綻するのは既にみんなで経験したことではない

のかという疑問がありまして、人口減少社会を前提にしますと、結局ニーズもないのに無理矢理やるのはどうなのかなという気がいたします。日本は市民を雇わない国家として有名ではあり、そのようなタイトルの本が今度出ますけれども、さはさりながら無理矢理仕事をつくってうまくいくかどうかはやはり慎重な考慮が必要ではあるまいかと思ったということはお伝えしておきます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

例えば大体、行政課長から何か方向性のような考えがもしおありでしたらあれですが、もしないようでしたら、ないということで。

○宮地行政課長 これから御議論いただく上でのたたき台ということで御用意をさせていただいておりますので、そうした点がまだ整理されていない部分があるかと思えます。ただ、③につながるものだけの施策が②ということで考えてはいないところではございますので、その辺も含めて御議論いただくことがあろうかと思えます。

○長谷部委員長 ということで、そんなに狭くは考えなくてということです。

では、鎌田委員、お願いいたします。

○鎌田委員 最終的にはこれは総務省という管轄ではないかもしれませんが、先ほど武藤委員がおっしゃられた仕事をつくるという部分について私は賛成です。流通の分野から拝見していると、地産品のフィールドはまだまだ成長の余地が高いですし、日本の特に農業を中心とした1次産品の価値は国内外にまだまだ高付加価値をつけていけるとマーケットからは感じています。

しかしながら、現状は、その製造現場も農業も、耕作放棄地の問題もそうですが例えば固定在来種の承継も難しくなっているのが地方の現状でもあります。そこがどうやって産業として成り立つのか。どうやって収益があがるのかということが構築できればと思っています。この部分にも産業でこれからのビジネスの芽も出てくるのではないかなと感じております。

ちょっと意見ベースで申しわけございません。

○長谷部委員長 どうもありがとうございました。

清水委員、お願いします。

○清水委員 考えがまとまっているわけではないのですが、資料3-2に関しましては、①の食い止め策と課題対応策に分けましょうということは前にもお話が出たかと思うのですが、とりあえず、食い止め策についてはここで余り議論するのはいかなものかという御意見もあったと思えますし、私自身もそう思っております、もう少し幅広にという御意見もあったようですが、私は課題対応策のほうに注目すべきなのかなと思っています。②はそれが展開しているのかなと感じました。むしろ余り範囲が散逸してしまうと、拡大してしまうとついていけなくなる気もしまして、私としてはどちらかという絞っていただいたほうが議論しやすいように思います。それが1点です。

地方においては役所が雇用の場だと。一番の大企業だということを私も感じているので

すが、役所の公務員は連絡調整というのですか、民間が活力を持って雇用の場を生み出す連絡調整の役割あるいは背中を押すような役割でしかないと思っています。要するに税金で成り立っているわけなので、そこが肥大してうまくいくわけではないと思っております。そう考えると、これもまとまったものではないのですが、先ほど市区町村別の職員数の分布が出ておりましたけれども、やはり小さいところになるとそれだけ多分、職員の割合も大きいのかなと思っております、それはある意味、行政サービスが手厚いというよりも、効率的ではないのかなという気もしまして、適正な規模というものがあるのかなという気もいたしました。そういう視点からの分析ももしかしたら必要ではないかなと思いました。以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

武藤委員、お願いします。

○武藤委員 人口だけでいくと、確かにこうした中山間地の人口が少ない市町村の職員は総体的に多いかもしれないのですが、しかしながら、面積当たりで見えていくと、恐らく少ない。広い森林を抱えながら、自治体職員は非常に少ないということが言えると思います。だから、中山間地に関しては、林業を再生するのはなかなか難しいとしても、山を守るという国土保全のような仕事はずっとあるし、沢も川も多いわけで、そういう国土を保全する、国交省の仕事に関連するのかなと思いますが、山を守り、国土を守るということは、実態としては市町村がかなり抱えているわけです。私はハイキングなどをときどきしますけれども、そういう中で林業だけではなくて、山を守るという仕事に関しては、今いる自治体の職員数だけで守れているわけではないし、森に関する、国土保全に関する公共的な仕事をどのように公的に支えていくかが日本全体としては非常に重要ではないか。そのことによって都市が守られている側面がありますから、私は、雇用をつくることについて、無理矢理つくることはないのではないかとということになりますけれども、前回、大豊町の2万2,000人いた人口が4,000人まで減ってしまっていることに関して、多くは林業関係者が減ったということになると思うのですが、具体的にイメージを持っているわけではないのですが、今、申し上げたような林業を守るための人材ということをもう少し広く考えていかないと日本の山は荒廃していくのではないかなと思います。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

では、まずは大山委員からお願いします。

○大山委員 前回のヒアリングの最後のところで会長から御発言がありまして、それぞれの自治体で新しいことをやっていく上で何か妨げになることがあったらそれを教えてくださいという御発言があったと思います。そのときは特にそういう御指摘が町村長さんの側から出なかったのですけれども、私も会長のおっしゃったことに非常に賛成で、やはりこの場所は、例えば食い止め策だけではなくて、課題対応策にしても、それはそれぞれの地域が主体的に考えていくことなので、それをもうちょっとよりよいアイデアが出て、よりよい政策を実現しやすいようにするにはどういうことが行政、狭く言えば行政体制として

考えられるかというところに絞ったほうが生産的な議論ができるような気がしています。

具体的なことなのですけれども、これはいずれも前々から地方制度調査会で議論されてきたところと重なりますが、第1は、周辺のネットワークづくりをどうするかという話。これはまだいろいろ考えることがあると思います。2番目は、市町村が合併して大きくなったことでもございますので、もう少し地区レベルの細かい政策を立ち上げていく仕組みが何かできないかということも重要だと思います。最後、3番目ですけれども、これも前々からここで議論していることなのですが、政策決定にどうやって若い世代とか女性の意見を取り上げていくかということも大きな論点だと思います。これについては、地方議会にどうやって女性や若者の議員をふやすかについても検討すべきであることはずっと前から言ってきているのだけれども、もう一步踏み込んでどういうことが考えられるか。例えば選挙制度のことについてとか、いろいろな観点からもうちょっと具体的にこの際考えていくべきではないかと考えております。

以上です。

○長谷部委員長 それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 ありがとうございます。

まず、議論の中身に入ってしまうのかもしれませんが、武藤委員のおっしゃった国土の保全ということについては、なぜ国土の保全を住民自治団体にやらせるのかがやはりネックになるかと思えます。また、全部の国土を今のようにきちっとメンテナンスしていかないといけないのかどうか自身もやはり問題になるだろう。極論すれば、ある都市の水域系のために必要であるならば、その部分の管理だけを水域管理事務としてその都市にやらせるべきであるということにもなるかもしれません。ということで、国土は荒れないにこしたことはないのですけれども、我々の余力で何がやれるか、それを誰にやらせるかというときに、地方公共団体であるという回答が当然に出てくるわけではないのではなかろうかという気がいたします。

また、民間からするともう少し惜しいものがあるので何か工夫できないかというお話なのですが、なぜ民間は御自身でリスクをとっておやりにならないのか。もうかるなら御自身でおやりになればいいのではないかと世間知らずの冷たい学者は思うわけでありまして、リスクテイクをするときに何か邪魔になっているのであれば、地方行財政体制でその邪魔になっているものを解消できないかというのは議論できると思うのですが、インフラストラクチャーのようなものを公営企業のような形でやっておいて、あがりはくださいということになるのかどうか。それが健全なのかどうかはちょっと疑問が残ります。

地方行財政体制として見るならば、大山委員のおっしゃったネットワークとか、ずっと積み残しの議論なのですが、私には、政策効果がどのように上がっているのかいまだによくわからない。合併して大きくなったのですが、地区ごとに見ればやはり人口は減っている可能性はあるわけで、その辺の事情もデータがあれば教えていただきたいということと、まだ地方連携協約のようにまだ始まっていないものをもう一度議論することになってし

まいりますので、その部分をどのようにやっていくのだろうかがいまいち具体的にはまだわからないというところがございます。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

池内委員、お願いいたします。

○池内委員 私のほうからは、雇用のお話の先ほどからありますが、私が思うに、1つに、ここは地方行政ですので、地方の自治体が自主的にというのも大変わかるのですが、実質的にこれだけ人口減少していくのが見える中で、地方が自分たちの自力だけでできるのかという部分でいくと、私は経済のほうでございまして、企業を何とか、本社が全部東京にあるわけですから、そういった意味では、地方のほうに誘致をしないとイケないのではないか。その誘致の方法が自治体の自主性でというよりも、できたら国として、先ほどの話で、ニーズはあるのかという話でいくと、企業もそこにメリットがないと動かない部分もあるかと思うのです。そのメリットもという、インセンティブ的なものをつくっていかない限り、地方へ企業が誘致をしていくことがなかなか難しいのかなと思っています。そのインセンティブは全部、今、自治体がつくっていくものかという、そのところも実は行政が絡まないとなかなか難しいのかなと思っています。

もう一方で、こちらの資料3-2の地方行政体制は何かというところで、①、②、③で分けていただいたわけですが、私的には、ここは地方制度ということで十分理解しているのですが、全体像で見ないとなかなか動かないことがたくさんあって、かつ今、自主的に自治体が動くという部分でお話をしているわけですが、ただ、大都市圏とか地方圏に対しての国として公平性、何が公平性なのか私も今、わからないのですが、その辺の部分で本当に公平なのかという部分も検討しないとイケないのかなと思っています。

以上でございます。

○長谷部委員長 順番で飯島委員、お願いできますか。

○飯島委員 大きく2点申し上げたいと存じます。

1点目は、大山委員、太田委員がおっしゃったところでございますけれども、ネットワークづくりはこれからのことで、政策効果が明らかでないということは、私も同様の感想を抱いております。特に、30次の地方制度調査会で、圏域というものを基本的な考え方として据えたとされたかと存じますが、圏域と各地方公共団体との関係づけというものをもう少し深めていく必要もあるのではないかなと思っています。以前勢一委員が指摘されましたが、諮問事項が2つある中で、圏域という単位でのガバナンスのあり方と各地方公共団体のとりわけ内部の自治組織権にかかわるガバナンスのあり方をどのように関係づけるのかということも考えてみたいと思っています。連携を進めていくことに関しては、とりわけ、連携の強制になりはしないかという懸念も持っております。そちらを進めていくことはもちろん1つの方向性としてであると存じますけれども、地方公共団体を追い立てるような事態を招いては望ましくないと思っています。

2点目は、絞っていくか、広めにとっていくかということに関係するかと存じますが、

人口減少社会への対応がさまざまな国の行政機関によって検討されている中で、地方公共団体が総合行政を行うにあたって妨げとなりうる部分を地方制度として取り上げることができるならば、そういった観点からも少し広めにとって考えていくことはあり得るかと存じております。

以上でございます。

○長谷部委員長 ありがとうございます。

では、辻委員、お願いいたします。

○辻委員 私は今までの議論も聞きまして、細かく4点ほど指摘したいと思います。

1つは、まず、資料3-1の「人口減少社会の様相」で、今までのいろいろな資料を、的確にまとめていただいていると思います。これに対して、補足で確認というか質問があります。1つは、議論の大前提になっている人口構成の不均衡とあります。特に具体的な項目として、○の2つ目と3つ目が多分それに関係するのでしょうかけれども、逆に言うと、人口構成の不均衡ではない状況。厳密に言うと、どこが不均衡で、どうすれば不均衡ではないのかということを果たして、どう考えているのか。これをお聞かせいただきたいというのが1点です。

もう一点は、同じく「人口減少社会の様相」の前提の中で、特に極限社会になるかならないかは、地方から大都市圏への転入超過、このスピードをどの程度に設定するかというところによっています。しかし、これは逆に言うと、移動をどのぐらいに設定するかによって10年早く人口減少が進むか進まないかは、変わりますが、いずれにしても一定程度、人口減少が進むという点に関しては同じです。地方圏の人口の減少スピードが変わるだけで、実質的には今の出生率を前提にすると大きい方向ではそんなに変わらないのです。そう考えると、ここの転入超過が収束するかどうかを、いま一度、考えておく必要があるというのが2点目です。

3点目は、先ほどから議論になっている審議項目です。これも事務局の提案はおよその確です。人口減少社会に的確に対応するのは、確かに食い止め施策のところと、それに対応する施策の2面があります。そして、先ほどから皆さんの議論にあるとおり、この2面は理論的には分けられるのだけれども、現実には一体のところもあって、なかなかきれいに分けることができません。そうしたなかで人口減少社会になって、なおかつふえる行政需要に対応することが、非常に重要になってくると思います。

高齢者単独世帯をはじめとする高齢者の増加、それに伴う医療費や社会保障関係費、福祉関係費の増加。こういうものに三大都市圏が的確に対応できるかどうか。地方圏においては、高齢者の絶対数はふえないのですけれども、低密度化していく中でサービスが非効率になっていきます。それに対して一定のサービスを維持することができるかどうか。行政需要でいうと、人口によるところが全体の9割とも言われていますので、特に高齢化していくなかで、福祉、医療といった需要に的確に対応できるかどうか、メインにならざるを得ないのではないかとというのが3点目です。

最後に4点目として、的確に対応するための必要な具体的な施策として、大都市圏から地方圏の人口移動の促進ということを書いています。地方中枢拠点都市圏や定住自立圏は、今の出生率を前提にすると、ともかく人口はどんどん減っていきます。減っていくことで大都市から地方に来る人も、地方から大都市に来る人も、要するに社会移動できる人がどんどん減ってきています。この状況が変わらないとすると、最終的に地方圏で最低限度どのぐらいの人口規模を維持できるのか。一定の人口規模を維持するためにはどうしたらいいのか。地方圏の中で一定の都市的需要を満たすために、高密度の地域がどれぐらいあればいいのか。こうした福祉医療需要に耐えられる地方自治の制度を、どういう方法によってつくったら一番効果的なのか。その辺のところを、最終的には議論の中心に置かざるを得ないのではないかなと私自身は思いました。

以上です。

○長谷部委員長 事務局のほうから、第1点等、何か今、すぐにお答えできることはございますか。

○宮地行政課長 まず、人口構成の不均衡の点でございますが、今回もとにしましたのは、経済財政諮問会議の専門調査会が出された考え方をもとにしておりまして、ある一定の時点で出生率の回復の対策をしていく場合に不均衡が2060年には解消されるのではないかとというデータがございまして、そこで捉えますと、年齢階層別の割合と年齢の階層数がほぼ一致して不均衡が解消されるという見込みを立てておりまして、その均衡するのが絶対的に望ましいかどうかはありますが、余りに不均衡なものよりも総体的に均衡に向かうほうがいいであろうという考え方をもとにしているところです。

済みません、正確な御説明になっていないかもしれませんが。

○長谷部委員長 そうすると、次は、村木委員、お願いできますか。

○村木委員 ありがとうございます。

現場型の都市計画をやっているので、余りそぐわないことを申し上げるかもしれませんが、けれども、まず、1つ目に質問がございまして、きょうの資料、特に資料2のことをちょっとお伺いしたかったのですが、転入、社会増の話が結構あったと思いますが、この社会増は一体どこから来ているのか。周辺から人が移動しているのか、それとも地方圏から例えば大都市に移動しているのか。このあたりのところをもう少し丁寧に見てもいいのではないのかなという感じがしました。

それはなぜかと申しますと、人口減の問題ということで、きょうも資料3-2にありましたけれども、現在の大都市圏の周辺で社会増があるという御説明があったかと思えます。今のところ、雇用の場がすごく大きな、地方でも比較的人口規模が多いところで、その周辺都市が少し地価が安くて、子育て等をしやすいからそういうところで人口がふえる。これが将来になると、エリア的にほかのところも含めて人口の減少がふえてくると、各市の中での人口減だけではなくて、都市圏としてどういう形に人口がそこで移動するのかをもう少し詳しく見ていかなければいけないかなと思います。



より利便性が高い中心都市で高齢化が進んで、亡くなった後に空き地や不動産の流通等が起きると、そこに周辺都市でふえた人口が移動する可能性も出てきて、そうすると、今、結構、一部事務組合等でやっている消防とかごみ処理とか、比較的合意形成しやすい自治事務だけではなくて、本来であれば余りみんなやりたくない広域で土地利用をどうするかとか、そういったところまで踏み込んでやっていかないと、それこそインフラのメンテナンスのコストとか、あと、高齢者が増加していったときにどのようなサービスの提供をするのかとか、そういったところに影響が出てくるだろうと思いました。

日本ではないですけども、例えば私が結構通ったりヴァプールなどだと、人口が一番の最盛期の半分になって、その半分になったものをどのように回復していくのかといったときに、地方都市で大学を抱えていると、卒業した学生がそのまま大都市に就職の場を求めないようにするために地方で雇用してもらおう。そのための企業の誘致というものが重要になってくるわけですが、ただ企業の誘致をすればいいというわけでも企業は来ませんので、公共投資をとにかく集中的に1つのエリアにする。そうすると、地域が変わってきて、どれだけ地方自治体が都市再生をやるつもりなのかを見せることで民間が動く。結果的にそれが成功してくるように今のところつながっているわけです。

日本の場合は、例えば中心部等で投資を促進させるために、例えば公共投資をしようすると、議会の中で自分の選挙区のところにそういう施設を持ってきてほしいとか、そういうことがあって、結果的にばらばらに開発が起きることになって、投資の効果が見えづらくなる。このあたりのことをどうやっていくのかが、特に地方で活力をより大きくしていったらいい、人口減少を食い止める観点では大事な要素ではないのか。そのように思いました。

以上です。

○長谷部委員長 御質問があったようですが、今すぐお答えを。

○村木委員 そうではないです。

○長谷部委員長 そうではないですか。どうもありがとうございます。

佐々木委員はちょっとおくれておいでになったので、もうちょっとお待ちになったほうがいいですか。よろしいですか。

○佐々木委員 人口が減っていく現象をどう見るかですけども、少し長期で見ますと、100年前は3,500万人なのです。明治維新が始まるまで大体1,000万人で、日本は1000年ぐらい安定した時期があって、明治の近代化以降、爆発的にふえてくる。100年前に3,500万人が第二次世界大戦の終わるときに大分人口を失ったとしても7,000万人と半世紀で2倍になっているのです。それから半世紀で2倍までは行きませんが、約1億3,000万人。このいわゆる人口爆発という20世紀の特殊な状況が本当に望ましい状態といえるのか。何を言いたいのかといえば、日本の適正人口を計算した方はおられないのですが、もし計算できるとすれば、どれぐらいが適正人口なのか。もしかして、揺り戻し現象で、例えば2100年に8,000万人という数字が適正人口なのかもしれません。もちろん自治体の対応はそうゆっくりした話はできないとしても、アッパーに人口が膨れ上がった爆発状態が落ち着いていくこと

が大変な問題だと見るかどうか。もちろんそれに伴ういろいろなひずみの問題の処理はあるとしてもです。

私は、正直、人口が3分の2ぐらいにこの1世紀の間に減っていくことを悲観的に捉える必要はないとみています。というのも、ここまでに1億3,000万人が暮らしやすいように道路もつくりましたし、インフラの整備もしました。要は人口が減少しても500兆円経済を維持できる技術さえ持てば、日本は大変豊かな国になっていくのではないかと。いろいろなものを広くも使えますし、住宅も2倍ぐらいの面積になっていく。もとより、行政担当者としても、地制調としても、そういう夢物語みたいな議論はなかなかここではできないのですが、ただ、やはり日本の適正人口の議論は少ししてみる必要があるのではないかと。20世紀の人口爆発の異常な状況を捉えて、それが減少し始めたことについてもう少し冷静にいろいろな分析があったほうがいいのかなど。そういう意味では、人口減少は経済の力さえ技術的に維持できるなら、決して悲観すべき現象ではないと実は思っております。

ただ、構造的に高齢者がふえ、出生率が高まってこない中で、大都市圏の問題としては1つ、郊外自治体から税収減が始まり空き家が増え地域の崩壊が始まるという点があります。大都市圏の郊外自治体の崩壊現象を放置してよいとは思えません。もっと深刻なのは地方圏ですね。実際に地方生活圏では、まず、働く場が減る。そして、いろいろな高度なサービスが20万都市ぐらいに集まっている民間施設、例えば産婦人科、小児科に始まり、高度な医療サービスあるいは大学、高校等々、大型スーパー、いわゆる生活者にとって必要ないろいろなサービス機能がだんだん縮小してくる。民間企業ですので、市場メカニズムに沿って撤退していく。撤退をしていきますとさらに雇用の場が失われていく。この「負の連鎖」が働いて地価が下がり、だんだん固定資産税も入らなくなっていく。いわゆる地方都市の衰退、崩壊現象について、公的な介入としてはどういう手を打てばいいのか。

1つ、こういうことが認められるのかどうかわかりませんが、私有財産について、空き家がふえてきている問題などがいろいろ話題にもなっていますが、公共セクターが積極的に介入していく考えはどうか。利用されないまま放置されている空き店舗とか住宅、空き家については、例えば固定資産税を高くして所有権を放棄させる仕方もあるかなど。あるいは景観とか有効な土地利用の観点からいいますと、国道とか県道に面した幽霊ビルが地方都市にはたくさん出現していますね。こういうものを例えば道路財源を使って、壊すものも含めて有効に活用する方法はないのか。あるいは相続の際の土地の細分化についてももっと効率的な土地利用の観点から制限できないのか。

そういったぐあいに、人口減少はいろいろな試算から見て受け入れるとして、それはある意味、適正人口への揺り戻し現象であるとあえて捉えてみて、今後の対策を考える。もとより、何が適正人口かというのはまだはっきりしないのですけれども、仮にこの1世紀の間に3分の2に人口が減っていく社会であることをイメージして21世紀の日本の形として考えると、当面、短期的にやるべきことと、中期的にやるべきことと、長期的にやるべきことを少し分けて考えたらどうでしょうか。実は自治制度でいっても、道州制の枠組み

で人口減少の指数を3種類出していただきましたけれども、どうも沖縄、南関東、中部圏は人口がこの20年の間に指数としてはふえています、一番状況が厳しいのが東北、中国・四国、北海道。こういうブロック圏で見ても、やはり人口政策をマクロで捉えていく必要がある。大きな枠組みでの行政制度としても考えていかなければいけないのではないかと。つまり、府県制度の枠の中で人口政策を考えてもなかなかうまくいかないのではないかと。

話があちこちに飛んでしまいましたが、生活レベルの地方都市圏の崩壊過程の中で公的にどういう介入をしていくかという話と、もう一つは、国の形として、もう少しマクロなくくり方の中で、特に雇用の場とか職住近接型の社会をつくっていくために地方制度を構想すべきではないか。それにはより地方分権を進めて、地域主権型の地域圏を形成する議論まですべきではないか。私はすべきだと思うのです。そうしないと、全体としてなかなか人口現象社会に対応する将来方向がはっきりと見えてこない感じがしますけれども。

とりあえず、まとまりのない話で申しわけないですが、ひとまずここまで。

○長谷部委員長 ひとあたり御発言をいただきました。

会長、副会長からは。

○碓井副会長 先ほどの資料の中を拝見していて、大都市の周辺でもマンションが急増して、人口がふえているとか、そういうこともあるようですが、何となく今日起きている問題は、やはり高層マンションをつくるとか、そういうもので、周辺の人口をそこに吸収して、そこにアンバランスが生じて、そのことは例えば東京でも既に起こっていることですし、そういう暴れ馬のようなものをどう御していくかは非常に難しい問題で、地方行政という観点からはなかなかうまくいかないような気がしております。

うまい手はないのですが、1つだけポイントとして、今までの連携に加えて、例えば先ほども太田委員の発言にちらっと出たかもしれませんが、川の上流、下流の協力関係のようなもの。これは今も水特法という法律があって、その場合にはもちろん協力ができるわけですが、あとは多分、協定に頼っているものが多いと思います。そういうものも現状でうまくいっているのかどうかを検証していただいて、もし地方行政体制の観点からバックアップする必要があるというのであれば考えてみたらいいのではないかと思います。

以上です。

○畔柳会長 3-2の資料というものは、これは事務局に用意していただいたのですが、きょうで全部を決めるというわけではないのでしょうけれども、地方制度調査会として今後どういうところに重点を置いて議論をしていこうかということに対して皆さんの御意見を伺っているということだと思います。

そういう意味でいいますと、人口減少問題はここへ来て急激に日本の全体の問題になってきていると思います。ですから、ちょうど時を同じくして、地方創生本部ができるとか、あるいはほかの省庁のここにかかわる審議会が活動をするという、それと同義をとるような感じになるのかなと思うのです。

したがって、いろいろな問題、非常に気にかかる問題はいっぱいあるのではありま

すけれども、自分たちの地方制度調査会のある程度の立ち位置の、国としてのチームワーク上、どういふところの議論を中心にやれば一番生産的かということは考えながらやっていくほうがいいのではないかと思います。

ただ、どこの省庁の審議会でも、大前提としなければいけない課題があると思うのは、今、日本経済全体の課題が、経済成長と財政改革の両立ということになっているのです。経済成長というのは、ある意味で言い方を変えれば、私は雇用対策とも言えると思うのです。一番最初に雇用と公共施設の問題が出ていましたけれども、国全体の雇用対策と財政改革が両立しないと、やはりそれはこういう地方を問題に議論する場でこそ、今までそれはやや中央政府だけでやっていたけれども、地方の場でそこを考えなければ、日本の解決にはならないのが大前提なのではないかと思うのです。

そういう点で、この間、2つのヒアリングをしましたがけれども、4,000人、5,000人のかなり少ないところでも、一応、回っているように見えますが、町や村の財政収支を聞くと、自己資金比率というか、自己賄い率は10%以下ぐらいで、大半は地方交付税によって賄っていて、とりあえずはそれで回っている限りは心配ないというところもちょっと感じられたのです。ただ、地方交付税が人口減に伴って減らされていくことを一番心配しているみたいな面があるようなのです。

ですから、そういう大前提の中で、各省の分野において、人口減少から伴うことを議論していくことだと思います。そうなりますと、やはり3-2の整理の①のところ、どちらかというところ、ここでは課題対応策のほうになるのかなという気はするわけです。余り出生率をどうするかということは、ただ、間接的に関係のある事柄がいろいろなほかの分野で出てきていて、そのところについては、例えば空き家問題などでは、実は、自治省の地方税の問題と関係あるというのであれば、やはりそれは含まれるように思いますけれども、大きく見たら、そう考えていくのが1つの考え方かなと思います。

したがって、次の②のところについては、結果としてどうやって自立するかみたいな、雇用と財政という中で、やはりいろいろと手助け、あるいは連携が必要だとか、ネットワークが必要だという話にもなってくると思うのですけれども、26ページの基礎自治体のいろいろな人口規模にあれば、いろいろなネットワークなどもかなり規模によって、組み合わせによってさまざまなケースがあるわけだと思いますので、ここにまとめると1つですが、かなりさまざまなことで課題があるのではないかという気もいたしますので、太田さんが言われたように、②のところの中身についてはもうちょっと議論の進行過程によっての整理の仕方もあるのではないかと思います。

以上です。

○長谷部委員長　ありがとうございます。

そうすると、第2ラウンドという形ですけれども、さらに今の会長、副会長の御発言を踏まえて。

鎌田委員、お願いいたします。

○鎌田委員 今、会長がおっしゃられた雇用と財政の両立は不可欠で、私自身も地方に行くたびに産業の育成は不可欠だと感じています。

先ほど、最初に地制調ではなく、ビジネスの直接の話になってしまうのでということの前置きに、1次産業にポテンシャルがあるというお話をさせていただいたのですが、太田委員の質問のお答えからすると、ポテンシャルがあるのになぜそのビジネスが成立しないかという部分には、地方の製品のいろいろなマスの商品とは異なる物流であるとか、品質、生産が安定しないとか、いろいろな課題があります。そういった部分を潰していかないとおっしゃるようにビジネスの状態にはならないのかなという部分はあるのです。では、それとポテンシャルが高いか低いかということになるとまた別の話で、ポテンシャル自体は世の中の流れもそうなのですが、明らかに高まってきていると感じています。

きょうの議論ですが、今までも少し感じていた部分ですけれども、人口減少をどうするのかという部分と、減少しても大丈夫な、要は住民を守れる体制をどうつくれるのかという部分については絡み合う部分は当然あるのですが、ちょっと論点が違うような気がしております。先ほど会長から出た地方交付税の話などもそうですが、減少しても大丈夫な守れる制度なり、体制なりをどうつくっていくのかということの議論であれば、今の人数ではなく、これから10年後に減少しても、それでも成り立つ体制、それは官だけということでもなく官と民がどうかかわり合い方をしていくのかということも含めた既存の延長ではない検討も必要と感じます。先ほど住宅の話も出ましたけれども、まったく違う視点で、ほかの省庁へも提案しいろいろな角度から、本当にできるのかということまで含め議論していくような話かなと感じました。

資料2でも職員数が出ているのですが、今までの発言にもあったように、それぞれの規模で役割も違ってくる中で、単に職員が多いとか少ないとかということではなく、体制をどうつくっていくのかが大切と感じます。制度をどうつくるのかという話は数だけの論理ではないような気がいたしました。

済みません、ちょっと提起だけです。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょう。

太田委員、お願いいたします。

○太田委員 先ほど鎌田委員がおっしゃったことについては、私もよくわかりませんが、ポテンシャルがある、ただ障害があるという言明は成り立つのでしょうか。問題はもう地方のほうに障害を取り除く余力があるのかどうかまで来ているのではないか。そのときにどうするか。そのときに、その取り除く能力もなく、リスクをとる形でビジネスのほうをやってみようという気にもならないのであれば、やはりそれはポテンシャルがないということに帰着するのではないかなという気分になったことだけお伝えしておきますが、そこはよくわかりません。

むしろ地制調の議論の仕方、議論のスタンスとして考える必要があるのは、今までのよ

うに単純に地方自治制度として何が望ましいか、より地方に自由を与えようとか、そういうスタンスで考えることはうまくいかない、ちょっと難しい状況に今後我々は追い込まれるのではないかということです。

特に課題対応策のところでは自由度を高めようというのは、これは今までの地方制度調査会の路線からは非常に親和的であり、私も基本それで行っていいかとは思いますが、そうすると、それは必ず社会増をどの程度呼び込めるかという問題に帰着します。特に企業誘致はそれによって人口を誘致する、住民を誘致するわけですから、これは社会増を狙った政策になります。社会増を狙って他方で出生率が低いままですと、これは要するに、ゼロサムゲームをやることになってしまって、どこかの地方公共団体からどこかの地方公共団体が人口を奪ってくる状況になるわけです。

問題は、そのように地方公共団体をいわば相互の競争状況に追い込む一方で連携してくださいとか、補完してくださいとか、協力してくださいとか、いろいろなことを言う点の整合性です。もちろんそこには飯島委員のおっしゃるように、それは連携の強制になりませんかという別の問題が大口をあけて待っているという状況でもあります。

結局そうなったときに、我々は、もう競争して、どこかが消滅寸前に追い込まれたら、何とか国や県、つまり広域地方公共団体か国がみずから出て行って補完するので、ばりばり競争をやってくださいということになるのか、やはり仕方がないから、一種、地方自治護送船団でいくかという岐路にこっちが先に立たされてしまう可能性が多分ある。そのときにどうしますかということ常意識しながら議論する必要があると思います。結局どちらにも割り切れないので、適当にうまくバランスしながら均衡点を探すことにはなるのですが、どちらに転んでも厄介な問題を議論することになるのだらうと思いました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

では、武藤委員、お願いいたします。

○武藤委員 資料3-2の②に関係することかなと思うのですが、先ほど申し上げたのは、小規模町村において具体的にどういうことを考えていけばいいのかを申し上げております。小規模町村は自然の流れの中で消滅してもしようがないのではないかとことを言う人はかなりおりますが、私は先ほどから申し上げているように、国土保全という観点も含めて、公共的な業務が減るわけではないので、小規模町村も生き残れることを考える必要があるという観点、立場から申し上げたことですが、ここで書かれている大都市圏の問題とか、地方中枢拠点都市圏というところに関しては、まず、大都市圏は、前回、前々回か申し上げましたとおり、霞ヶ関に集中している国の行政機能をやはりもっと地方に分散することを再度考える必要があるのではないかと。首都移転ということではないです。首都機能をもっと分散できるのではないかと。これをもう一度考え直す必要があるということ。

地方中枢拠点都市圏に関しては、県庁都市に集中している機能をもっと少し県内に分散することを考えていく必要があるのではないかと。やはり集中しているほうが非常に効率的だ

というところが集中してきた理由だと思うのですけれども、それは今、振り返ってみると、集中のよさと集中のデメリットというものが両方あらわれてきていて、人口減少社会の1つの理由となっているのではないかと思いますので、そうした行政ができることとして行政の集中をもっと分散化することが必要ではないかと考えます。

以上です。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょう。

大山委員、お願いします。

○大山委員 先ほど太田委員がゼロサムゲームとおっしゃいましたけれども、確かに従来型の企業誘致を競うということだと、ゼロサムゲームにならざるを得ない。では、もう少し違うアイデアで、それこそ行政の分散化という話もありましたし、全く違うアイデアで何か雇用を創出するとか、本当はそっちのほうに行きたいわけですね。では、そういうことをするのに何か不都合があるのか。その辺がわかってくれば我々が考えるべきことも見えてくるのだと思うのです。確かに佐々木委員がおっしゃいましたように、私も、人口が全体として減って行って、人が少なくなったことをうまく活用できれば、変な言い方ですけども、そうすれば全体が豊かになると思うのですけれども、現に空き家をどうするというのもうまくいっていない。例えばマンションにしても狭い区画でひしめて住んでいたのを少し区画を広げることがもうちょっと自由にできればみんながハッピーになるはずですね。そうすると、なかなか地方制度調査会でどこまでできるかというのは難しいのですけれども、個別具体的な政策でいろいろなことが考えられるのであれば、今、考えにくくなっている障害をどうやって取り除くかというところが多分焦点になるのかなと伺っていて思いました。

○長谷部委員長 どうもありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょう。

では、佐々木委員、お願いいたします。

○佐々木委員 食い止め策も課題対応策もどちらも議論しなければいけないと思うのですが、基本的な行政制度そのもの、今の都道府県制度、市町村制度を与件として考えて、その中でできることは何かという議論をする部分と、そもそも今の制度では、こういう人口減少社会には合わなくなっていく部分と分けて考えること。今までは人口増社会がずっと続いてきたものですから、減少社会で定員、適正規模ということを申し上げましたけれども、例えばどの程度まで人口が減っていくことを是とするか、その場合、例えば47に区割りになっている府県の制度でも、あるいは市町村でも現実にはいろいろ合併をしたり、組み合わせをしながらきましたが、この先にふさわしい広域自治体の姿みたいな話と、基礎的自治体の姿みたいなものがあって、それを実現するプログラムとしてどういう方向があるのか。

例えば総務省の言っている5万人規模の市を生活レベルの中心市とする。これはやはり

軽自動車で移動できる範囲の中で人々は受け入れやすいものなのですね。さらにそれだけで全てが間に合うわけではありませんので、高度医療サービス機関等々云々だと、20万、30万という規模の都市が近くになければいけない。日本列島を北海道から沖縄まで並べてみると、100万規模を想定した政令市は20ありますし、今度、中核市、特例市を一緒にしたようですけれども、20万から50万規模の地方中核都市が大体、80あるのです。割と一定の距離で存在している。もちろん大都市圏には少し固まってはいますが、母都市になる20万都市をきちっと機能強化していく素地はあると思うのです。これは他の委員とは少し意見が違いかもかもしれませんが、それをなるべく使える状態をどうつくるか。

つまり、従来やってきた、規模にかかわらず全てを平等に扱い均衡をとろうとする、いわゆる均衡の原則だけを重視する考え方は今後うまくいかないのではないか。これまで規模にかかわらず、いろいろな公共サービスの均衡の原則だけをとり、とりとして膨大な使ってきていますけれども、税源が縮減する、限定されたカネを使って公共サービスを行う時代を想定すると、「選択と集中」という考え方を入れざるを得ない。はっきり申し上げると、広域自治体はこれほどの細切れの中で、産業政策をやれといっても、観光政策をやれといっても、限界にある。まずこのことをむしろ認めた上で、やはり府県制度の今後の再編の議論も一方では、やらなければならない。そういう意味では、国の形の議論をせざるを得ないと思うのです。基礎自治体のレベルでも、中規模の都市、大規模の都市、さらに5万人なら5万人の定住自立圏都市のようなものをきちっとつくっていく方向性をはっきり示す。もとより、それは小規模自治体を切り捨てるという意味では全くない。ただ、生活圏を確保するには、自治体に一定の規模がいる。その確保の方法論は合併だけではなく、連携、連合、委託などいろいろ考えられる。これだけ車が発達をし、それが移動手段の前提になっているような中で、もし車が使えない方がいれば足を保障するという、例えばコインバスを頻繁に走らせる形でそういう都市を使っていく。

つまり、21世紀は都市国家に変わっている。いわゆる20世紀が都市化国家だとすれば、21世紀の都市国家として人口が減りながら豊かになっていく社会の姿みたいなものを描く必要があるのかなど。これはすぐ自治法の改正につながる議論ではありませんけれども、それを一方でやりながら、即対応すべき課題は、空き家対策であったり、もっと言えば、2割ぐらいは人が住まない地域ができてくるとすれば、管理自治体といった概念を起こして法制度化する必要もある。人口空白地域が生まれ自治体が存続し得なくなっても、そこには公共施設も一定程度ありますので、その管理自治体がその地域を管理していくというか、そういうことを考えなければならない地域が早晚出てくる。そういう制度はやはり行政制度として用意しているのではないかと思うのです。

以上です。

○長谷部委員長 ありがとうございます。

ほかにはいかがでございましょう。

大体議論が落ち着いていますか。



会長、副会長から最後にございせんか。

落ち着いてしまったのにまだ話なさいというのは強制になるかと思いますが、飯島委員に怒られるかと思いますが、そういたしますと、きょうは大変貴重な御意見をいただきましたので、さらに本日の議論をもとにして、論点の整理さらに進めていくことにさせていただきます。

そういたしますと、次回でございますが、8月29日の午後4時からの開催でございます。次回からは今度は、地方公共団体のガバナンス等についての議論を開始することにいたしまして、自由討議、意見聴取、さらに論点整理という形で進めてまいりたいと存じます。次回の開催に際しましては、改めて事務局より御連絡がございますので、よろしくお願ひ申し上げます。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

どうもありがとうございました。