

# 地方自治法施行70周年記念シンポジウム

地方自治法70年の歴史と展望  
～人口減少社会における地方自治制度のあり方について～

平成29年11月20日

(開会挨拶 野田 聖子 総務大臣)

## ○野田総務大臣

地方自治法施行70周年記念シンポジウム開催に当たり、主催者である総務省を代表して、一言ご挨拶を申し上げます。

初めに、本日ご参加の地方自治関係者の皆様におかれましては、日ごろから地方自治の発展と地域住民の福祉の向上のために多大なるご尽力をいただいておりますことに深く敬意を表します。

また、このたびパネルディスカッションにご登壇いただきます蒲島熊本県知事、山崎外ヶ浜町長を初めとする皆様に、心より感謝を申し上げます。

さて、地方自治法は昭和22年の制定以来、時代の要請に応え、改正を重ねてきたところがございますが、今後とも地域社会や地域経済の情勢等を踏まえ、制度の充実を図っていくことが求められています。

そのため総務省では、地方自治法施行70周年というこの大きな節目の年に、人口減少社会において、地方行財政の持続可能性を確保するため、今後、地方自治体はどのように取り組んでいくべきか。また、地方自治の仕組みはどのようにあるべきか。こうしたことを考える機会として、本シンポジウムを開催することにいたしました。

本日のシンポジウムが皆様にとって有意義なものとなり、自らの地方自治体のあり方を改めて模索し、さらなる地方自治の発展につながるきっかけとなりますことをご期待申し上げます。

改めまして、地方自治の最前線において、その実現に寄与されている皆様のますますのご健勝、ご活躍をお祈り申し上げ、私のご挨拶といたします。

平成29年11月20日 総務大臣 野田聖子

(コーディネーター挨拶・趣旨説明)

○城本氏

それでは、ご着席いただき、私も着席させていただきます。

ただいまご紹介いただきましたNHK福岡放送局長の城本と申します。

なぜ福岡の放送局長がいるのかというふうにお思いの方、多いと思いますけれども、私は、もともとNHKの解説委員をやっておりまして、その頃から地方自治の問題についても担当しておりましたので、そのご縁で、今回、司会を務めさせていただきます。どうぞよろしく願いいたします。

早速ですが、地方自治法施行70周年記念シンポジウムということで、本日の式典の中で、来賓の皆さんの挨拶などにもありましたけれども、地方自治法施行から70年、この間、地方分権が進み、自治体の自由度が高まり、発展をしてきたのですが、今、我々はどんな地点にいて、これから何を考えればいいのかということが、今回の大きなテーマです。

まず、最初のスライドをお願いします。

歴史上の日本の人口の推移について、日本の総人口は2008年頃にピークを迎えまして、1億2,000万人余りだったのが、今、どんどん減少に向かっている。非常に大きなカーブを描き、急速に減少していて、2050年には1億人を切るのではないかと予想されています。想定によっては8,000万人程度まで減るのではないかという見方もあります。いずれにせよ、日本は、人類の歴史上例を見ないような急速な人口増加から人口減少という局面を迎えております。そして、この人口減少そのものより問題なのは、社会システムを今後維持していくことができるかどうかということです。

次のスライドをお願いします。

人口減少とともに、少子化が急速に進みます。もちろん少子化が進むということになると、15歳から65歳までのいわゆる生産年齢人口という社会を支えている人たちの数がどんどん減っていくということになります。

こうした状況の中で、地方自治の本来の目的として住民福祉の向上のため、行政サービスをきちんと提供し続けていけるのかどうか。働き手の確保の問題もありますし、そのための財源としての自治体の収入を確保することも厳しくなっていく。増田寛也さんのレポートにもありましたけれども、このままいくと、自治体自体が消滅してしまうのではないかという、そういう自治体が増えてくるのではないかという状況すら想定されているということです。

では、こういった状況にどう対応していくのかということで、次のスライドをお願いします。

日本の地方自治体の数は、昭和の大合併後には3,000余りあった地方自治体の数が、平成の合併により今は1,700余りということで、もう少しで半分というところまで減っています。こうした形で自治体の改革というのは進んできたと言っていると思いますし、第一次分権改革において、とりわけ機関委任事務の廃止といった国と地方の関係を大きく変えるような制度改革もありました。自治体の規模を大きくし、権限、財源も含めて渡していこうという改革が進んできたわけですが、恐らくもうこれまでのやり方のままでは立ち行かないというところに来ているのではないかという状況だと思います。

こういった歴史的な状況を前提に、私たちは、今後の地方自治をどういうふうを考えていけばいいのか。とりわけ地方分権、これをさらに進めていくにはどうすればいいか。どう考えればいいのかということを中心に大きなテーマにして、これから議論していきたいと思っています。

次のスライドをお願いします。

今回のテーマはこの大きく3つです。①現在の地方分権の到達点と課題、そして②自治体の将来像を考える、そして③地方自治法を未来に生かすために何が必要か、という3つテーマで議論を進めていきたいと思っています。

(パネリスト挨拶)

### ○城本氏

それでは、早速ですが、まずパネリストの皆さんに、ごく簡単な自己紹介と、一言、このシンポジウムに向けての思いを語っていただければと思います。

では、私のお隣から、東京大学名誉教授の西尾勝さんからお願いします。西尾先生、お願いします。

### ○西尾氏

西尾でございます。私は1938年生まれで、現在満79歳ですが、私がアメリカ留学から戻ってまいりまして、日本の地方自治のことに実際に携わるようになったのは30歳代からですので、ちょうど1970年代からということになります。

30歳代、40歳代の間、ほぼ20年間ぐらい、私の地元である東京都武蔵野市がさまざまな市民参加の試みを行っておりました。それに私は誘い込まれることになりまして、満20年間ぐらい、地方自治の現場で、自治の実態を見ました。

その後、50歳代の後半から70歳代の前半まで、この20年間は、国のほうで地方分権改革ということが始められまして、その最初の委員会である地方分権推進委員会の委員に任命され、そ

れから20年ほど、私は地方分権改革のことに没頭する人生を送ってきました。私は、今回はそういう経験を踏まえた発言をしたいと思っております。

以上です。

#### ○城本氏

ありがとうございます。それではそのお隣、東京大学名誉教授であります神野直彦さん、お願いいたします。

#### ○神野氏

神野でございます。よろしくお願いたします。私は、西尾先生のご指導のもとで、地方分権推進委員会が活動し始めた頃から、それに参加させていただいて、第一次分権改革、第二次分権改革……第二次分権改革はタッチしておりませんが、その間にある三位一体の改革については、私はタッチし、その責任を重々感じているところでございますが、その後、第二次安倍内閣が成立したときから、地方分権改革の有識者会議に谷口尚子先生と一緒に参加させていただいて、責任者を務めておりますので、本日はそのようなことを勘案されて、ここにお招きいただいているというふうに感じております。よろしくお願いたします。

#### ○城本氏

ありがとうございます。それでは、そのお隣、熊本県知事の蒲島郁夫さんです。

#### ○蒲島氏

熊本県知事の蒲島です。私はほかの知事さんと違って、いろいろな経験をしています。高校を卒業して地元の農協に勤め、その後、農業研修生としてアメリカに渡り、そして、アメリカのネブラスカ大学農学部で畜産学を勉強しました。28歳のときにハーバード大学で博士号を取り、その後は、大学の先生として筑波大学と東京大学で教えました。

61歳のときに知事になりましたけれども、知事になって何をやりたいかという、いろいろなことを経験したことを県民に還元したい。そういうことを思いながら、今、一生懸命、知事の職をやっております。以上です。

#### ○城本氏

ありがとうございます。続いて、慶應義塾大学大学院の准教授でいらっしゃいます谷口尚子さんです。

#### ○谷口氏

ご紹介にあずかりました慶應義塾大学の谷口と申します。私のような若輩者が、このような素晴らしい席に座らせていただきまして、まことに恐縮ながら、また、大変光栄に感じており

ます。

ただいま自己紹介されました蒲島知事は、元は東京大学で政治学の教授でございました。その末席を汚すような形で、私も普通の人々の政治意識や政治行動、これを研究する研究者として学んでおるところです。

世論調査などを国際比較いたしますと、日本もそうなのですが、普通の人々は、中央政府よりも地方政府を信頼しています。国の政治よりも自治体のほうを信頼しているという傾向は、日本を含めて、よく出てくるところです。しかしながら、投票率の低下や関心の低下といったこともございます。住民の信頼を糧に、どのように協力を進めていけるか、今日も学ばせていただければと思います。どうぞよろしく願いいたします。

#### ○城本氏

ありがとうございます。そして、5人目の方は青森県外ヶ浜町長の山崎結子さんです。

#### ○山崎氏

今、ご紹介をいただきました青森県外ヶ浜町の山崎結子です。外ヶ浜町と聞いて、ぴんとこない方も、もしかしていらっしゃるかと思うのですけれども、「津軽海峡冬景色」で「ごらんあれが竜飛岬」と歌われる竜飛岬を含む、飛び地で合併をした人口6,300余りの小さな町の、青森県では戦後初と言われている女性首長として、半年ほど前に就任いたしました。それまで行政経験や政治経験などしたことがない中で、なぜこの場に私がお招きいただいて、パネリストとして登壇しているのか、自分が一番驚いているところなのですけれども、この日本を代表するお歴々の先生方の中で、地方自治について一般人に一番近い立場で、また、とはいえ、政治家として歩み出していて、皆さんと同じ目線に近いものを持っているというところで、選んでいただいたのかなというふうに思っております。

既に当選させていただいている以上、勉強させていただくという姿勢ではなく、今回のシンポジウムでも、ぜひ皆さんと議論を交わして、自分の町のために活かしていきたいなというふうに思っております。よろしく願いいたします。

#### ○城本氏

ありがとうございました。

(パネルディスカッション)

○城本氏

以上の5人の方と議論を進めてまいります。では最初の論点、現在の地方分権の到達点と課題というテーマに、まず入りたいと思います。

まずは今のお話にもありましたけれども、長年にわたって、この分権に関わってこられましたお二人の先生から、まず現状と課題についてお伺いしたいと思います。

それでは、西尾先生からまず、恐縮ですが5分程度でおまとめいただきたいと思います。

○西尾氏

私が地方分権改革にかかわり始めましたのは、1995年の7月からスタートした地方分権推進委員会という委員会での活動でございます。委員長は諸井虔さんが務められましたので、我々は諸井委員会と略称したりしておりますけれども、通算6年間活動をいたしました。

この諸井委員会が出しました数次の勧告に基づいて作成された地方分権一括法が成立いたしました。これに基づいて行われた改革のことを第一次分権改革と私たちは呼んでいるわけでございます。

この第一次分権改革は、ともかく関係の省庁と膝詰め談判をいたしまして、粘り強く交渉した結果、相手の省庁がしぶしぶであれ、嫌々であれ、「わかりました」と、「そこまでの改革には応じます」と言ってくださったこと、我々との間で合意が成立したこと、それを全て勧告に盛り込んで、政府に実現方よろしく願いますというふうに提出したわけでございます。

関係省庁が既に合意をしていらっしゃいましたから、この勧告は、ほとんど100%実現されたわけであります。

したがって、大変な成功だということになるのですけれども、逆に申しますと、そのとき関係省庁が「どうしても応じかねる」、「応じたらまずいことになる」と我々は信じているので応じない」とおっしゃったことは、残念ながら全て諦めまして、勧告から外したわけであります。

したがって、分権改革として言えば、地方公共団体が期待しておられる改革のごく一部しかまだ実現していないわけで、非常にたくさんの課題が依然として未解決のまま残っているというのが現状でございます。

それ以来、分権改革はまだまだ続けられて、後に地方分権改革推進委員会、委員長さんの名前から、丹羽委員会というふうに呼んでいますが、そこで行われたものが、第二次分権改革と呼ばれたりしています。

改革はずっと今日まで続けられているわけです。少しずつ成果が積み重なってきていますけ

れども、今、残っている問題は、関係省庁から言えば容易に応じられないと思っている課題ばかりです。

したがって、これからはなかなか思うようには進まないというのが現実でございます。

したがって、十分な改革がなされたとは思ってはいないのですけれども、私が申し上げたいことは、それにしても、改革は積み重ねられてきているわけでありまして、何よりも大事なことは、過去のたくさんの改革の成果を地方公共団体が生かし切ることに活用すること、これが一番大事なことで、私は何よりもそのことに皆さんがご尽力いただきたいというふうに思っているわけでございます。

もう1点だけつけ加えさせていただきますと、第二次分権改革の中で、つまり丹羽委員会が勧告したものに基いて行っている改革の中で、ちょうど自公政権から民主党政権への政権交代が行われましたので、この成果を実現するというのは、民主党政権の手に委ねられたわけですが、そこで行われました改革の一つに、国と地方の協議の場を法制化しようという話がありました。これは直ちに民主党政権が実現されまして、国と地方の協議の場が設けられ、それ以降、国と地方6団体の代表者との間の協議が続けられています。

ただ、この国と地方の協議の場をどう使うのかということに関して、私はまだ地方公共団体側に十分な議論と知恵が蓄積されていないのではないかと思います。分権改革の問題も全てこの協議の場でやりたいと地方6団体はお考えのようなのですけれども、国の側は、首相から始まって、有力閣僚が皆おそろいになり、地方6団体の代表者が全部集まって協議をするための日程を調整することも難しく、一回一回の協議の時間も非常に限られています。

この協議の場で、過去に構築され蓄積した諸制度を組みかえるような複雑な改革の話を詰めるなどということは不可能です。

したがって、それはまた別の改革のための委員会をおつくりいただいて、そこで慎重に審議して進めていくべきなのではないかと考えております。私はそれよりも、この国と地方の協議の場では、そのときどきに起こっている新たな問題について、新しく政府と地方公共団体が一緒になって対応しなければいけない課題に対して、国は何をし、地方公共団体はどういう部分を受け持つのかという、この仕事の割り振りや関係や進め方について、国と地方が協議することが、ものすごく重要だと思っているわけです。

これを積み重ねていくことが、新しい国と地方の関係を構築する一番早い道だと思っています。ぜひそういうふうにご利用していただきたいと思うのです。

例えて言いますと、この協議の場ができてから、東日本大震災が起きました。この大震災



の被災地をどうやって救援するか、救助するかということから始まって、この復興にどこまで全国の自治体が、どういう形で協力していくかという問題。この問題に対して、国はどこまでのことをするか。都道府県、市町村はそれぞれどういう関係で協力するかということを詰めて議論する。その話を詰めるということが一番大事であります。さらに、復興の仕組みとして、復興の交付金の制度をどういうふうに組み立てることがいいのかといったことを議論してほしい、と思います。

その次に起こってきた問題は、人口減少社会を迎えての地方創生という話です。この地方創生事業の進め方について、これこそ徹底的に、国と地方で議論してほしいと、こう思います。

国の果たすべき任務は、国に対してしっかりと要求していただきたいと思うわけです。これからまた働き方改革とか、人づくり革命とか、次々と打ち出されていますが、こういう新しい課題をどのような役割分担で処理するのかということ、ぜひこの協議の場でやっていただきたい。これが私の強いお願いであります。

#### ○城本氏

ありがとうございます。分権改革については一定の成果もありますけれども、残された課題、地方の側の取り組みや努力が必要なものもあるというお話かと思いました。

それでは、神野先生、続いて同じく地方分権の到達地点と課題についてお願いします。

#### ○神野氏

ただいま西尾先生からお話がありましたように、地方分権改革を一次、二次と進めてきたわけですが、私は平成26年、ちょうど地方分権改革が始まってから20年たったところで、地方分権改革有識者会議の座長を仰せつかりました。

そのときに、当時、担当大臣でいらっしゃいました新藤大臣から言われたことは、地方分権を20年やってきたけれども、これから地方分権を進めるといっても、国民が燃えていないではないか。20年も改革してきて、そのありがたみが国民に伝わっていないからではないかというふうにおっしゃいました。

つまり、今までのやり方で地方分権を進めていっても、アポリア、つまり乗り越えなければならない壁にぶつかっている。しかし、これからも地方分権改革を進めていく必要があるとすれば、これはあると考えました。それは、地域社会が日本だけではなく世界的に崩壊し、皆さん見ていただければわかりますが、コミュニティの崩壊によってISや、ブレグジット、ランプ大統領を押し上げていくというようなさまざまな現象は、全て地域社会の崩壊に対する恐怖から生まれているのです。

これからも分権を進めていかなければならないというミッションがあるとすれば、一体どう  
いう方法で進めたらいいか、新藤大臣からご下問がございまして、一緒に考えました。

簡単に言ってしまうえば、第一次・第二次分権改革で、私たちは集権型社会から分権型社会に  
かじを切ったわけです。それに基づいて理念も確立し、それから、具体的な改革も進めてまい  
りました。

しかし、これが、今、現実に行き詰まっているのであるとすれば、次の目標は、私どもの有  
識者会議の言葉で表現すれば、分権型社会なのだけけれども、住民参加を進め、それから住民の  
声が反映する、そういう分権型社会を形成していくということを新たなステージでやるべきだ  
という方向にしたわけでございます。

それで、平成26年6月に、私どもの会議は地方分権改革について、これまでの改革を振り返  
って総括し、展望しました。

簡単に言ってしまうえば、これまでの改革は画像の改革、ピグマリオンというギリシャ神話が  
ありますが、ピグマリオンという彫像、彫刻に息を吹き入れて、命を与えるという、そういう  
話なのですけれども、それを、息を吹き入れた段階、動かした段階を操作像とっておけば、  
操作像の段階の改革へ進めていく必要があるのではないかというふうに考えたわけです。つま  
り、制度的な改革を、これまでの、中央でもって委員会をつくって、その委員会の勧告に基づ  
いて全国一律に改革をしていくというやり方ではなく、これまでやってきた改革の成果を利用  
して、国民に分権改革のメリットを感じてもらおう。国民はもちろんそれを感じると、「こうい  
うメリットがあるのであれば、自分たちの生活も、こういう点でここを改善してくれれば、よ  
くなるのではないか」というふうに住民からまず動いてもらうような改革を進めるべきだとい  
うふうに考えました。そこで、提案募集制度、つまり全国、中央で設置した委員会の勧告に基  
づく上からの改革ではなく、ボトムアップで、下から改革をしていくという制度を提起したわ  
けであります。住民から自治体へ、そして自治体から、「何か住民の生活に合ったサービスを  
提供したいのだけれども、ここがどうしても支障になっている。そういうこの支障を変えても  
らえないか」という提案を上げてもらう。そのことによって、制度改革を進めていくという方  
式に変えたわけです。

それと、もう一つは、それぞれの地方ごとに、住民の生活が多様である以上、それぞれの地  
域には、それぞれの地域資源があり、それぞれの自然があり、それに合わせるような形で人々  
は生活しているわけです。公共サービスもその生活に合わせるような形で提供していく必要が  
あるので、それぞれの地域の実情に合わせて公共サービスも提供されるべきだろうということ

で、手挙げ方式といって、できるところはやってくださいという方式を導入いたしました。

そうした結果、地域社会で営まれているニーズに合った公共サービスを提供していくという観点から、地方分権改革をこれから続けていくミッションを、個性を生かし、自立した地方をつくるというふうに定めた上で、中目標というのでしょうか。一応私どもビジョンというふうに考えておりますが、3つ挙げました。

それは行政の質と効率を上げる。ここは明確にうたっている点は、行政の質とっている点です。量ではないのです。もちろん効率も上げることも重要ですが、それぞれの地域ごとに違う質を上げていくということです。

それから第2番目は、地域のそれぞれ個性のある資源を生かした個性的なまちづくり、それから、もう一つ最後に、重要なのは住民の主体的な参加、それから協働に基づいて進めていくという3つのいわば中目標を設定したわけです。

そのことによって、大きく言ってしまえばこれまでの一次から二次までの分権改革が国と地方間の団体自治に関する改革であったとしたら、住民自治を活性化させる段階に到達したので、住民自治を活性化させながら、団体自治にかかわるような制度改革も押し進めよう、そういう方向に変えて、先ほども言いましたように、住民の声が反映するような分権型社会を目指そうという段階で、私どもは分権改革を推進しようというふうに考えています。

#### ○城本氏

ありがとうございます。先を急ぎたいと思いますので、それでは、自己紹介にもありましたけれども、研究者の立場から、地方自治の現場に立たれた蒲島知事にお願いしたいと思います。今の2人の話も踏まえながらお願いできればと思います。

#### ○蒲島氏

私も元は学者だったので、皆さんの議論はよくわかったのですが、実際に行政をやる時、目標は何だろうというのを決めないといけない。その目標は、分権の拡大ではないと思います。

何のための分権かというお話が出ましたけれども、私は、それぞれの地方自治体が、自分たちは何をやりたいという目標があると思うのです。熊本県の蒲島県政の目標は、熊本県民の幸福量の最大化であります。この最大化のために分権がどのように生かされていくか。これを考えなければいけないと思っています。

その段階で、さまざまな困難が生じたときに、それを政府のほうに持って行って、このような分権をやってほしいということになるわけですが、これがなかなかできないのです。法律に

書かれていないと、なかなかそれができないというのを、今、痛感しているところであります。

そういう意味では、県民の幸福量の最大化の目標に対して、分権がどのような形で貢献できるかということ、これからもフィードバックしていきたいなと思っています。

それから、実際に政治をやってみると、自分がやる政治ではなくて、これまでずっと積み重なってきた問題にどう対応するかという政治になります。

私の場合は、主に3つありますけれども、1つは、40年間続いた川辺川ダム問題をどうするか。私は、5カ月後に、その白紙撤回ということを宣言しました。これによって、さまざまな国と県との対立が生じてくるわけですが、その段階で私を感じたのは、県民の幸福度の最大化のためには白紙撤回してこの問題を早く解決すべきだということでした。そういう意味では、政治というのはそのように国と対立することもあるということを感じた次第であります。

もう一つ私が引き継いだ問題が財政再建であります。私が2008年に熊本県知事になったときに、熊本県は借金が1兆700億円ありました。貯金、基金ですけれども、これが53億円あります。これにどうチャレンジするかというのが私の就任以来の大きな問題でありました。一番大きな問題は、これは財政再建でありますから、県民に具体的な負担を生じることになります。どのような負担かというと、私は補助金を一律40%カットいたしました。そして、県の職員の給料を3%から5%カットさせていただきました。これでもとても大きな問題で、困難が生じましたけれども、皆に説得していただくためには私が何かしなきゃいけないということで、私の給料は月給124万円なんですけれども、それを100万円カットして、税金の分を引いて14万円で1年間生活しました。そのような自己犠牲の政治学というのは、私がこれまでアメリカで学び、日本で教えた政治学とは違いますけれども、困難な状況で極端な状況の中ではそういうものも必要ではないかなと、このように感じた次第であります。

もう一つは、災害対応であります。熊本地震はもう1年半たちましたけれども、とても難しい地震でした。そこで3原則として、被災者の痛みの最小化、それから創造的復興をしようと、それを熊本の発展につなげようと、そのような形で進めてまいりました。このときに国からの支援がとても重要になってきます。そして、国の今のご支援は非常に手厚いものがありますけれども、仮設住宅までは国が支援する、ただそれからの自立自援というのは個人の問題、私有財産の問題だということで、これが大変難しい。でも本当に被災者が心の復興をやるためには、恒久的な住まいの確保がとても大事なんです。これからはこの恒久的な住まいの確保まで射程に入れてやらないといけない。今、熊本県では4万5,000の方が仮設住宅に住まれています。その方々の心の復興を成し遂げるためにはやはり恒久的な住宅が必要ではないかということで、

今必死で県として住宅対策をやっているところであります。

このようなことを震災のたびに知事が国に行ってお願ひするというよりも、もうあらかじめそういう制度ができていれば、被災したときにもっと的確に対応できるのではないかなと思います。そういう意味ではこれからの熊本の経験をたくさん発信して行って、そして日本全体の災害対応力を高めるために努力していきたいと思っています。

#### ○城本氏

ありがとうございます。それでは、ここからは次の自治体の将来像を考えるという論点に移っていききたいと思います。先ほど自治体の側の努力、あるいは住民のための意識、あるいは住民参加というキーワードが出ましたけれども、谷口先生からは世界中で、日本もそうですが、住民が信頼しているのはむしろ地方自治体、地方政府のほうであるが、投票率も低下しているというお話がありました。そういった点も含めて、恐縮ですけれども、これも5分程度でまとめていただけませんか。

#### ○谷口氏

ありがとうございます。今ご紹介にありましたとおり、自分のつたない研究からではございますけれども、勉強させていただいていることをお話ししたいと思います。

先ほど神野先生が地方分権有識者会議のほうでボトムアップ型の分権提案のお話をされたかと思います。数年前から始まりまして、都道府県、市区町村、さまざまなサイズの自治体からこんな点で法律について検討してほしい、国の規制を改めてほしいということで、毎年数百のアイデアが提案されております。その中でも非常に多いのが、いわゆる社会保障サービス、育児ですとか保育ですとか高齢者の福祉サービス、これを維持するのが大変になってきている。しかしながら、例えば保育士の数、看護師の数等々規制があり、それが揃わなければもうサービスはできませんと言われたら、一気に住民の方々は不便になってしまいます。そこで、より柔軟なやり方がないかという提案が大変多かったということを記憶しております。

この自治体の多様性、住民の多様性ということを考えるときに、論点2の自治体の将来像については、この多様性に対応しつつも、しかし住民の方々の協力や理解もぜひ欲しい、そういう課題になってこようかと思います。

総務省の町村議会のあり方に関する研究会で勉強させていただいていますが、大変深刻になっているのが、地方議会の議員のなり手がいない、若い人が立候補してくれない、そうすると選挙もできなくなってしまって小さいサイズの自治体で議会をどうやって維持するか、こうしたことが大変深刻になっているということを学んでいるところです。もし議会が維持できなけ

れば、町村総会や住民総会といった形で住民の皆さんが集まって話し合っただけで決めるといったそういうある意味ハードルの高いやり方を検討しなければならない。こうなると、地方議会のあり方というのは本当に喫緊の課題になっているというふうに学んでいるところです。

そして、先日全国の都道府県議会議長会の主催によりまして議員の研修会がございました。そこでコーディネートをしていただく際に、47都道府県の議会の住民連携の取組を調べさせていただきました。大変頼もしいことに、50%の都道府県議会は出張議会や出張委員会、つまり議会を飛び出していろいろな地域で議会や委員会を開催されて、住民の皆さんに自分たちから近づこうとされている。また、同様に半分の議会は学校教育と連携されて小中高大学生、これらとの議会を組んだり、ワークショップやディスカッションをされたり、こういう試みを既に進めてらっしゃる、これは大変心強い取組かと思えました。ぜひこうした動きを市区町村の議会にも試していただいて、自分たちの議会を外に出していただく、そのことによって関心が高まります。ただ、ある県議会議員はおっしゃっていました。実際そういった出張議会だけをやっても余り来てくれず、何回もやっているとうち出席率も落ちてきます。そこで、全然関係ないイベントとの併設もやっています。就職相談会や子育て相談会、コンサート、イベント、こうしたものとセットにすることによって、住民の皆さんの多様な関心と結び付けて話し合いをされているとおっしゃっていました。

そうやって何年か繰り返しているうちに、最初は引いていた若者も将来自分も議員になってみたいですよというふうになってくれるようになったと大変喜んでらっしゃいました。こうしたことは地方の議会の現場でぜひ若い方々の地域への関心や愛着、こういったことに寄与するのではないかと考えております。これからもこうした未来の課題についてたくさんの点が提起されるかと思いますが、まずは頼もしい議会の取組ということを最近感じさせていただきました。

#### ○城本氏

ありがとうございます。それでは、お待たせしました。山崎町長、今年当選されたばかりということですが、いろいろな意味で現実の厳しさも感じていらっしゃると思いますけれども、そういったことも含めてお話しいただけますか。

#### ○山崎氏

外ヶ浜町は高齢化も進んでいまして、非常に財政的な面でも厳しいところがあります。そういった中で自分が町長になり、考えないといけないのは、出生率がすごく低下していて、本当にこのまま公共サービスを維持していくことができるんだろうかという不安があることです。

こうした中で、私たちが未来の子どもたちのために豊かな社会を継続していかないといけないというときに必ず問題になってくることは、連携していくということだと思います。正直言って、まだ危機感を感じておらず、このままで足りるのであればこのままでいいという考えの人もいるように思います。しかし、特に私たちの世代は将来が明るいというふうに思ってきていないところもあり、今の状態を維持するためには努力を続けないといけないと自分にも肝に銘じているところです。

地方自治体の将来像ということで考えないといけないこととして、子どもの出生率を上げるための取組は行政サービスでさまざまあると思いますが、その場所で働いて住みやすくないと人は定着しないと思っています。外ヶ浜町の場合は一次産業が非常に盛んなところで、実際に漁師の方に非常に多いですけれども、農家の方とかも、自分の子どもに継がせない人も多く、こういった問題は多分地方の田舎のまちに共通する問題だと思います。一方で孫ターンというのでも最近少し出てきていまして、外ヶ浜町はまだいませんが、青森県内だとお父さんお母さんは東京で子どもを産んだけれども、子どもたちがおじいちゃんおばあちゃんの田舎である青森に来て漁業を継いでみようとかということがあります。ただ、まだ定着しているとは言い難くて、もっと稼げる、地域に根差した仕事にしていくために何ができるかということを考えていけないといけないと思っております。ただ、やはりそこで補助金を出せばいいというのは、私は少し違うと思っています。

自分の地域のことを悪く言うつもりはありませんが、県や国にお願いしてお金をもらうというスタンスや考え方が定着している人が多く、先ほどもお話にありましたが、ボトムアップや手挙げ方式の改革が進められていく中で、自分の地方自治体をどういうふうによくしていくかということに必死になって考え、自分の地域をよくするためにいろいろアイデアを出して競争した結果として、日本の政府や行政が「あなたのアイデアはすばらしい」と、そこにお金を出してあげようというふうになるのであって、今までのように陳情しに行って、何回行けば顔を覚えてもらえて少し顔が効くようになってお金をもらえるのではないかという考え方はもう脱却しないといけないと強く思っています。

そのために大事になってくるのが、住民の意識を変えていくことだと私は思っています。今の議会の人たちが全然そういうふうには思っていないというわけではなくて、皆考えてはいるし気づいてもいるんですけれども、住民の人にも陳情に行つて予算をもらってくるのが政治家の手柄のように思っている方もいて、その人たちのために従来型のものが手放せないというのも、自分がこういう立場になってから感じるようになっていきます。ただ、今はそういう時代ではな

いということをもっともっと地域の方にも伝えていかないといけないですし、議会の方にもそれぞれの有権者の方に伝えていっていただいて、皆で協力して自分の地域をよくしていこう、自分の地域だけではなく日本を変えるぐらい、このまちがリードしてやっていこうという考え方になっていかないといけないと思っています。

#### ○城本氏

ありがとうございます。一通りお話を伺いました。皆さんのお話を伺っていると、分権、いわゆる地方公共団体、団体の側のいろいろな改革は進んできたけれども、これからはその制度的な改革を自治体の側はどう生かしていくのか、あるいは住民の側の参加をどう求めていくのかということ。それからもう一つは、議会の問題もありましたけれども、何のための改革であるかということ。つまり、本当に住民にとって必要なものは何かと、恐らくそういうものを共有していくためのツールが議会かと思いますが、その問題点。その大きく2つあったように思います。

これからは、なるべくご発言の機会をふやすためにお一人1分程度でお話しいただきたいと思っております。まずは、住民の側あるいは自治体の側の課題というご指摘をいただきました西尾先生、その後の皆さんのお話も聞いて、どういうふうにお考えでしょう。

#### ○西尾氏

私は先ほど自己紹介の際に、私の30歳代、40歳代の20年間は地元の武蔵野市政にどっぷりと浸かっていましたというふうに申し上げました。この経験は私にとって非常に貴重だったのですけれども、全国に例のない市民参加と職員参加を徹底していたところで試みていたまちでそういう経験をいたしまして、日本の地方自治の実態というものを末端で体験したという貴重な経験でございました。

この経験がありましたので、私は分権改革にかかわるときも分権改革の究極の目的はそれぞれの自治体に住んでいらっしゃる住民の方々がまちづくりとか村起こしといったことにかかわることが楽しいことなのだ、やりがいのあることなのだという実感を持っていただけるような仕組みに地方自治を持っていくこと、これが最も大事な究極の目標だというふうに考えてきました。

私が武蔵野市政にかかわっていた20年間の経験で言いますと、もちろん国の地方自治法をはじめとして国の各法律、政令、省令、そして通達がいたって細かなことまで決めていますので、自由が縛られているなど、自治体にとっては非常に動きにくい仕組みになっているなどということも実感しましたがけれども、それでは何もできないかということそんなことはないというふうに



感じていました。それぞれ自治体の関係者が知恵を出せばまだまだいろいろなことをやっている余地がたくさんあるというのが、私が得た実感であります。

したがって、分権改革なくして地方自治は発展しないというふうには私は決して思っておりませんでした。まだまだ自治体はそれぞれ自分の知恵を尽くすべき余地がたくさん残っていると実感したわけであります。ただ、市民参加を進め、職員参加を進めていくということが地方政治を一層複雑にするということです。この複雑にしていくという過程で最後のまとめをきちんとしていかなければいけないわけで、これをまとめていくのは首長さんと議会です。この住民の正式な代表機関である長と議会という2つの政治機関が能力を高めなければ、とても市民参加・職員参加に応じていけないということになります。

私はこの問題を非常に深刻に考えました。戦後の地方自治制度では官選知事であった都道府県の知事が直接公選の知事に代えられ、そして市町村では市町村長は議会による間接選挙であったものが直接選挙に変わりました。ここで長の位置づけ、首長の位置づけというのが大きく変わったわけですね。そこでこの長というものが議会と並ぶもう一つの政治機関なのだと、政治家なのだとすることを明確にしていかなければいけないのではないかと考えまして、私は二元代表制という言葉をしきりに使うようになりました。戦後の日本の地方自治の仕組みは長と議会による二元代表制の仕組みなんだと、この仕組みを生かし切ることが大事なんだということを強調いたしました。

そのとき私が言っていたのは、議会が政治機関であるというのは皆の一致した考えなんですね。ところが、長が政治機関だとは必ずしも思ってもらっちゃらない。長は執行機関の長であり、職員たちのトップにすぎない、政治は議会が行うのだというふうに理解してもらっちゃう方が結構多かったということです。しかし、直接選挙されてきた人である以上、長も一つの政治機関です。長が政治家としての能力を発揮することが極めて重要なのだと強調する意味で私は二元代表制という言葉を使ったのです。

最近はこの逆転しまして、多くの方は議会を長並みの権能のあるしっかりした権威のある機関に高めてほしいという意味で二元代表、二元代表と議長会の方々がしきりに強調されるように変わっております。この仕組みを完全に生かすためには、市民参加ということに一段と工夫を凝らすことが重要ではないかと、こう思っています。ただ、全体として私は楽観的でございまして、この分権改革とほぼ同時に起こったこととしてNPO法が成立をいたしまして、たくさんのNPO法人が生まれ出しています。これだけ公共のために、公益のために自分の能力を使おうと思う方々が誕生しているということです。仕事をやめて退職されたような方々がた

くさんそういうものをつくって活動し始めておられますが、この日本の地方自治を現場で変えていくのはこのNPOの人たちなのではないかと私は強く思っています。

#### ○城本氏

西尾先生のほうで今回の論点のある意味結論的なところまでお話をいただいたのですが、実はここがやはり重要な論点だと思います。

それでは、お二人、政治家、首長さんがいらっしゃいますので、ではまず蒲島さんから、今の西尾先生のお話も踏まえて、住民自治あるいは住民参加、そういったことと議会との関係さまざまありましたけれども、お考えをまず一言お願いします。

#### ○蒲島氏

私はもともと政治学者の中でも参加の理論の専門家でありましたので、政治参加、住民参加に対しては大変好意的に思っています。よく私もいろいろな問題で県民の方から罵声を浴びますけれども、その後でもよくぞ参加して下さったという気持ちを持って握手することが多いわけです。

もう一つは、議会の役割がありましたけれども、二元代表制ということで、私は政治学者として、また知事として議会の議員の方々を大変リスペクトしています。皆さん笑われましたけれども、その証拠として、10年間議会で一度も寝たことはありません。きちんと私は議員の方が何を言っておられるかということを知ります。それから、もう一つは、ずらした質問の回答をしないことにしています。最初に私が知事になって驚いたのは、まともにちゃんと答えていない答弁が多かったんですけれども、それは教師として自分の質問にまともに答えなければ零点だよと言って、それから皆さん一生懸命まともに答えるようになったのではないかと思っています。

一つだけ言いますと、これまでずっと全国一律で職員削減が行われてまいりました。例えば私のときでも、平成20年4月から平成29年4月まで646人の職員を削減いたしました。でも、これは限界ではないかなと思います。私は全国一律の職員削減を国が主導して行うのはもう限界ではないかと思っておりますので、そのことを一言言いたいと思っています。

#### ○城本氏

ありがとうございます。山崎町長はいかがですか。

#### ○山崎氏

まちづくりに関することは楽しいというのを住民の方にわかっていたいただきたいという西尾先生のお話がありました。うちのまちでも、つい先日、コミュニティ協議会という各地区の代表

の方と課長級の方、私まで含めてひざ突き合わせてさまざまなご要望をいただいて返答するという機会がありましたけれども、そういった地区の代表の方がほぼ皆さん70歳以上ということで、結局若者たちの意見が含まれているのかという疑問などところがあります。私が今回選挙で受かったときにも、下馬評は悪かったのですが、投票率が思ったよりもよく、普段政治に参加していない若い人たちが私に期待をしてくれたのではというふうに思っています。

ですので、まちづくりに対して楽しいと思うのをぜひ若い方たちに一緒に広めていくことが大事だと思っております。その機会を今考えているものの、まだ実現に至ってなくて今日は報告できませんが、若い人たちの声を聞くことによって若い人たちが求めているものを施策に反映できるようになるのではないかと考えています。

#### ○城本氏

ありがとうございます。谷口先生、先ほど議会のことについて随分お触れになりましたけれども、住民の側あるいは住民の意識と言いますか、この点についてはどういうふうにお考えでしょうか。

#### ○谷口氏

今先生方が地方自治や住民参加、これが楽しいものになったらいいというお話がございました。蒲島知事の先ほどのお話からすると、地方自治の課題というのは長年大変重い課題が財政上も構造上もある、その地域の課題もある、そうした中で蒲島知事のもう一つ取り組まれた大きな施策というのは御存じのとおりクマモンという非常にかわいいキャラクターを世に出されて、このクマモンが大変な経済効果を生んだというふうにお伺いしました。

戦後70周年が経って確かに私たちは豊かで平和なこの社会を享受させていただきました。今後それが厳しくなるというときに、全てが大変な課題だと言っていると、確かに住民の方々の参加の意欲も萎えてしまうかもしれません。楽しい参加のありよう、また地域活性のありよう、これも近年人気のトピックになってまいりまして、大学院でもそういうことをやりたい学生が増えております。ぜひ住民の方々と一緒になって横の連携、縦の連携、試みていただければと思います。

#### ○城本氏

ありがとうございます。神野先生、先ほどのお話の中で、分権改革をいくら進めても、それは当時の新藤大臣の言葉とおっしゃいましたけれども、熱が生まれられないじゃないか、つまりありがたみがわからないじゃないかということは、私も長年このテーマで取材していても本当に感じることです。先ほどいろいろ提案方式の話がありましたけれども、もっと根っこの部分と

言いますか、住民の意識にとって響くようなこれからの分権のあり方はどのように考えればよいでしょうか。

#### ○神野氏

そうですね、両方向だと思しますので、谷口先生がおっしゃったように、実際に出てきている提案なども回り始めていますので、こちらもちょうと活性化していくというふうに考えています。

もう一つは、私たちが単なる地域社会の傍観者ではなく、地域社会で生まれている様々な共同の問題を解決者として行動しようという意識をどうやって高めていくかということになると、やはり共同作業や共同事業に住民が参加してもらわなければいけないんですよね。そういう仕掛けを自治体がつくっていくということが重要ではないかと思います。単純なことで構いません。例えば祭りとか、さまざまなことを共同でやってみる、そのことからそういう共同してやっていくことの大切さ、あるいは意義ということを確認合。つまり自分たちは仕事も生まれも皆違うけれども、共同作業をやると仲間になれて、地域社会全体に貢献できるということを通じて参加することを通じて培養していくということが大切になってくるのではないかと、いうふうに思っています。

#### ○城本氏

ありがとうございます。どうも司会の不手際であつと言う間に時間が足りなくなってまいりました。まだまだ議論をしなければならぬ問題があると思いますが、分権改革と同じくいまだ継続中ということで、今後に向けて、最後に皆さんから、最も重要と思われることについて1点だけお話いただければと思います。では、西尾先生からお願いします。

#### ○西尾氏

私は今年の3月に地方公共団体情報システム機構の理事長を任期満了で退任いたしまして、常勤職から完全に自由になりました。地元の武蔵野市で、ある懇談会に属しまして、またまちづくりに復帰しています。私の今やり始めたことが地元での最後の私の仕事になるのではないかと、思っています。分権改革よりも、まちづくりの方が楽しいです。

#### ○城本氏

ありがとうございます。それでは、神野先生、お願いします。

#### ○神野氏

最初に城本さんが提起された問題で、人口減少の図がありました。人口の爆発的な増加というのは工業化を進めるんです。あの意味することは何かというと、もう工業化は終わったとい

うことですね。私たちはこれからポスト工業化、多品種少量生産に移っていくポスト工業化社会の中でどういう自治体をつくっていくのかというのが分権の課題だというふうに考えております。

そういう中で重要なのは、ますますいわば量ではなくて、子どもたちをこのまちで育てたいということではなくて、このまちで子どもたちが育ちたいというようなまちづくりをしていくということ、量を質に変えるのは人間ですから、脱工業化社会とかポスト工業化社会とかさまざま言われている新しい時代の中で、自治体像のビジョンをつくっていくこと、これが大切だというふうに考えております。

#### ○城本氏

ありがとうございます。蒲島知事、いかがでしょうか。

#### ○蒲島氏

今人口減少が進んで少子高齢化が進んでいます。また、住民の要望もとても多様化しています。そのような段階で、個々の地方自治体が全てをワンセットで対応するのは限界がある。そういう意味では地方における都道府県と市町村の補完関係の構築が必要ではないかと思います。これは分権とはちょっと違う方向かもしれませんが、特に災害時においては国、県、市町村の連携がとても大事でありますので、これを制度化することは大事だと思います。

#### ○城本氏

ありがとうございます。谷口先生、いかがでしょう。

#### ○谷口氏

先ほど触れました全国都道府県議会議員会長の研修会にて、とある首都圏の県議会議員からコメントがありまして、先生、私たちの地域では若い人が愛着を持ってくれない、東京に働きに行ったり勉強に行ったりするだけで、住んでいる県については愛着を持ってくれていない、これはどうしたらいいかという宿題をいただきました。私はチラシにありますように広島出身で、広島カープやお好み焼きといったわかりやすい愛着の対象がありますので、そういったアイデンティティが生まれにくいということが一瞬わかりませんでしたけれども、最近ではあまりにもカープを愛するあまり全く広島に関係ない人がちょっとだけ移住してくれる例もあると聞きました。これから自治体や地域が魅力のある場所として人々から選ばれる、そして長く住んでもらえるかどうか、そこには地域や自治体の工夫や努力が必要になってきます。どうか前向きな対応を一緒にやっていければと思いました。

#### ○城本氏

ありがとうございます。それでは最後に、山崎町長、外ヶ浜町の未来、どう描いていこうと思っ  
てらっしゃいますか。

#### ○山崎氏

最も大事なことは、私たち大人が明るい豊かな将来を描いて、それを実現するために努力を  
続けることだというふうに思います。少し抽象的になってしまっていますが、大人がここはいいと  
ころだからきれいな海を守ろうとしているのを見たら、子どもたちもこの海はきれいだとか、  
海はきれいにしようとか、普通にそういうふうに育っていくと思います。今そういうのが少し  
足りなかったりして、外に出て行ってもいいよとは言いませんけれども、継がなくてもいいよ  
というふうに言うということは、本当は思っていないにしろ、子どもたちが育めるはずのアイ  
デンティティを少し薄めさせてしまっているところがあるように感じています。地域のお祭り  
にしても、本当に子どもたちが自分のアイデンティティを育む上で非常に大事なものですので、  
それを大人たちはしっかりと守り、引き継いで、さらに上を目指してもっと豊かになるように  
努力をするのが一番大事なのではないかと思います。

易きに流れるのが人間ですけれども、自分の孫の世代、ひ孫の世代を考えて、お年寄りにな  
っても一緒に努力をしていただく、そのために舵取りをしていきたいと思っています。

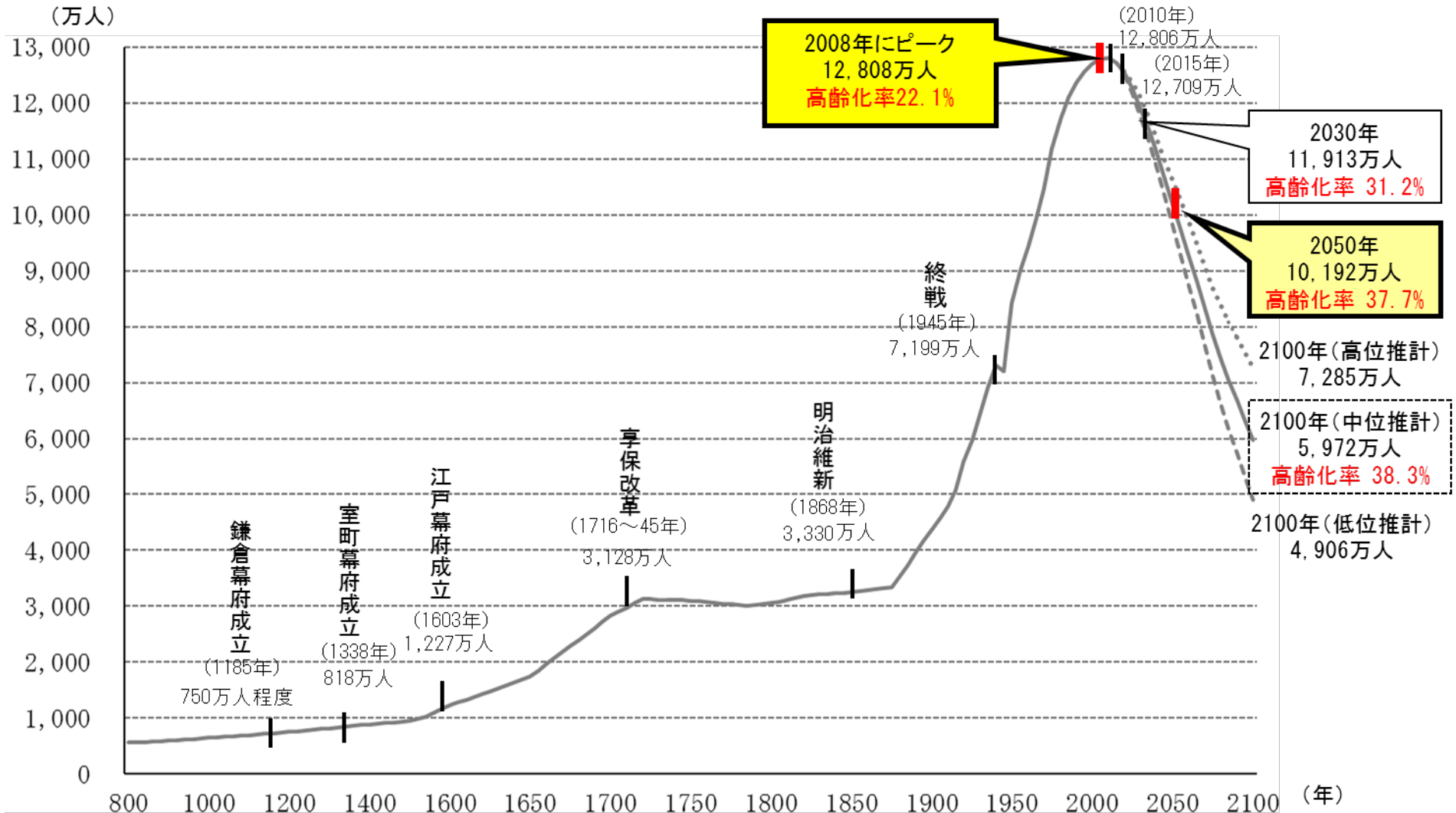
#### ○城本氏

ありがとうございます。まことに申しわけありません。司会の不手際で時間がもう大分超過  
しました。まだまだ皆さんのお話をお聞きしたいところだったのですが、ここでシンポジウム、  
パネルディスカッションを閉じたいと思います。きっと10年後にこの続きはまたこの同じメン  
バー、さらに議会の代表の方も交えてできればと思っております。

長い間ご清聴ありがとうございました。

# 我が国における総人口の長期的推移

○ 我が国の総人口は、2008年をピークに、今後100年間で100年前(明治時代後半)の水準に戻っていく。この変化は、千年単位でみても類を見ない、極めて急激な減少。

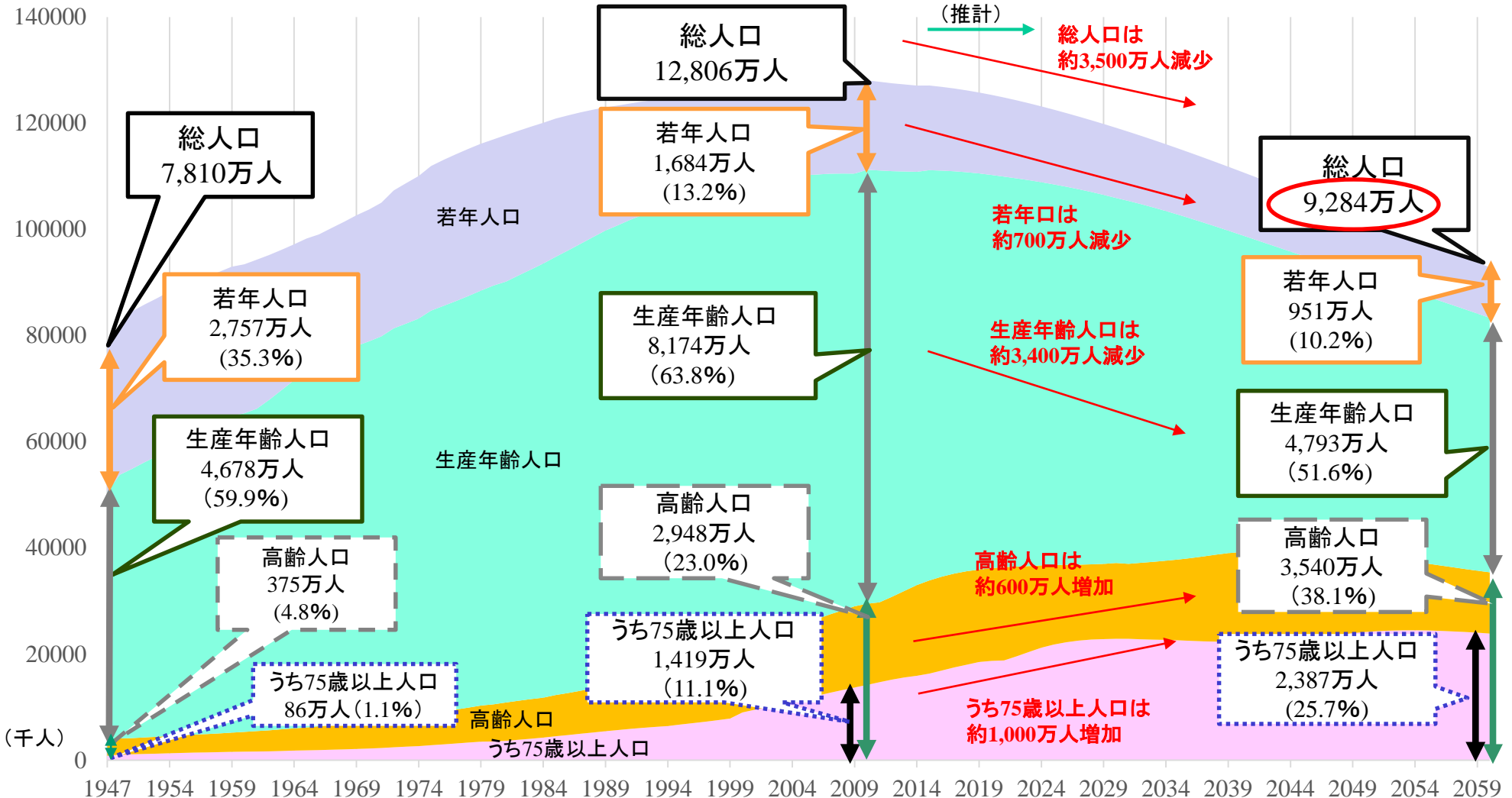


(出典)国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」(1974年)。

(注)ただし、1920年からは、総務省「国勢調査報告」、「人口推計年報」、「平成17年及び22年国勢調査結果による補間推計人口」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」により追加。

# 我が国における総人口の推移（年齢4区分別）

- 我が国の総人口は、地方自治法施行時（1947年）には7,810万人であり、2010年にはピークを迎え（12,806万人）、2060年には9,284万人になる。
- 世代構成としては、地方自治法施行時（1947年）と2060年を比較すると、生産年齢人口は59.9%から51.6%へ減少、若年人口は35.3%から10.2%へ減少、他方、高齢化率は4.8%から38.1%に大幅に上昇。



(備考) 「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）及び「人口推計」（総務省統計局）をもとに、総務省自治行政局作成

(注) 「若年人口」は0～14歳の者の人口、「生産年齢人口」は15～64歳の者の人口、「高齢人口」は65歳以上の者の人口



# 市町村合併による市町村数の変遷

○ 我が国の市町村数は、地方自治法施行時（昭和22年）には1万を超えていたが、昭和、平成と2度の合併を経て、現在では1,718にまで減少。

## 地方自治法 （昭和22年法律67号）施行

○地方自治法施行当時の従前の市町村をそのまま地方自治法上も市町村として存続。

年 月	市	町	村	計
明治21年（1888年）	—	(71,314)		71,314
22年（1889年）	39	(15,820)		15,859
昭和22年（1947年）8月	210	1,784	8,511	10,505

## 昭和の大合併

○中学校1校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。

28年（1953年）10月	286	1,966	7,616	9,868
31年（1956年）4月	495	1,870	2,303	4,668
36年（1961年）6月	556	1,935	981	3,472

40年（1965年）4月	560	2,005	827	3,392
60年（1985年）4月	651	2,001	601	3,253

## 平成の合併

○地方分権の推進等のなかで、与党の『市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする』という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進。

平成11年（1999年）4月	671	1,990	568	3,229
18年（2006年）3月	777	846	198	1,821
22年（2010年）3月	786	757	184	1,727
28年（2016年）10月	791	744	183	1,718

# シンポジウムのテーマ

---

- 現在の地方分権の到達点と課題
- 自治体の将来像を考える
- 地方自治法を未来に活かすために