

# 報告書

平成27年5月28日(木)から5月29日(金)に開催された「2015年度日本自治創造学会研究大会」を受講いたしましたので、その概要を下記のとおり報告いたします。

平成27年 7月 27日

名取市議会議長 山口 實 様

会派名 公明名取

代表 菊地 忍



## 記

- 1 研修期間 平成27年5月28日(木)～5月29日(金)
- 2 研修場所 明治大学アカデミーコモン棟3F アカデミーホール
- 3 行程表 別紙のとおり
- 4 参加人員 2名  
〈氏名〉 菊地 忍  
星居 敬子
- 5 研修内容 別紙のとおり
- 6 所 感 別紙のとおり

# 「公明名取」会派研修行程表

平成27年5月28・29日

<p>5/28</p>	<p>東北新幹線 はやて116号</p> <p>JR中央線</p> <p>仙台駅 10:13</p> <p>東京駅 11:56 12:10</p> <p>御茶の水駅 12:14</p>	<p>第7回日本自治創造学会 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～ 13:00～17:30</p> <p>宿泊先 〒101-0061 東京都千代田区三崎町1-1-12 東急ステイ水道橋 電話番号 03(3293)0109</p>
<p>5/29</p>	<p>東北新幹線 やまびこ57号</p> <p>JR中央線</p> <p>仙台駅 17:37</p> <p>東京駅 15:36 15:23</p> <p>御茶の水駅 15:19</p>	<p>第7回日本自治創造学会 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～ 10:00～15:00</p>

## 第7回日本自治創造学会 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～

主催：財団法人 日本自治創造学会

1. 研修日程 平成27年5月28日(木)・29日(金)

2. 研修場所 明治大学 コモンホール

3. 研修内容

28日 13:00から17:30、29日 10:00から15:00

〈内容〉

**28日 13:00～13:10**

大会挨拶 日本自治創造学会理事長 穂坂 邦夫氏

統一選の結果、低投票率であった。

自治体消滅可能性都市など今後の議会のあり方や自治体のあり方を考える大会に  
していただきたい。

**28日 13:10～14:00**

会長講演 「地方議会の挑戦 一選挙と改革一」 明治大学名誉教授 中邨 章氏

1 参加政治の拡大

- ・投票要件の改正 18歳への拡大
- ・2014年(191か国調査) 176か国(92.0%)=18歳
- ・シンガポール(21歳)
- ・マレーシア(21歳)
- ・台湾(20歳)

2 新有権者のプロフィール

- ・新選挙民の規模=約240万人
- ・総有権者の2%
- ・20代有権者の投票率  
2014年衆議院選挙  
全世代平均 52.7%  
60代以上 68.37%  
20代 32.6%

### 3 新有権者の投票率

- ・80%以上

  - アイスランド、韓国、ベルギー、デンマーク、オーストラリア、スウェーデン

- ・50%以下

  - フランス、ハンガリー、スイス

  - (下線は罰則ありの国)

- ・世代間投票率格差(16歳~35歳 VS55歳以上)

  - イギリス38.2%、日本25.2%、韓国22.8%、ロシア22.3%

### 4 絶対得票率と相対得票率

- ・投票率の低下→民主制の危機

  - ある都市選挙の事例

  - 有権者数=30万人 投票率=43% 投票者数=13万人

  - 当選者=最高 9,371票(絶対=3.1%、相対=7.2%)

  - 最低 6,516票(絶対=2.2%、相対=5.0%)

### 5 投票率向上のための私案

- ・戸別訪問の解禁(小学校の経験)

- ・選挙運動期間の延長

- ・郵送投票の検討(高齢者対策)

- ・投票所の設置場所拡張(大学、スーパーなど)

- ・マークシート方式の導入

- ・選挙回数削減と統一

### 6 2つの顔を持つ議員

- ・投票率よりも地方政治のイメージ

- ・参加コストとインセンティブ不足

- ・議員の2つの顔=地域代表と利益代表

- ・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(ノットインマイバックヤード)難題の頻出(保育所、墓地)

### 7 議会改革の意義と機能

- ・議員=利益代表の比重拡大(支援組織→地元→地域)

- ・有権者=地域全体の利益優先(地域→地元→支援組織)

- ・この格差をどう解決するか—議会報告会の重要性と再認識

- ・議会基本条例による発信—地域社会の夢と理想



28日 14:00~15:05

講演 「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

## 1 はじめに

### (1) 過疎問題

1970年代から、過疎問題は地方圏自治体にとっては深刻な課題。ただし、日本全体としては人口増加が続き、むしろ高齢化の方が優先課題とされた。

### (2) 少子化問題

2000年代から少子化問題は徐々に関心を集める。ただし、なかなか政策効果が出ないまま、ずるずると長期低落。

### (3) 消滅問題

2014年のいわゆる「増田レポート」による問題提起。消滅可能性自治体・地方消滅という「ショック」による世論喚起の手法。

## 2 課題設定の失敗

### (1) 失敗必至の課題設定

人口減少が既定路線の中で、人口維持・増加を課題に設定すれば、失敗は不可避。達成不能な課題は政策的には設定してはいけない。

### (2) 本来必要な課題設定

#### ① 量から質へ

人口減少を課題ではなく、好機に転換するための課題設定

#### ② 人口減少という好機

人口減少することでの好機

- ・食糧・エネルギーも少なくて済む。温室効果ガスも必然的に削減できる。
- ・土地・空間に余裕ができる。
- ・一人当たりのストックは多くなる。
- ・労働力不足になり、賃金上昇・雇用安定につながる可能性がある。

#### ③ 調節戦略

人口減少には危険・マイナス因子も多い。重要なのは、今後数十年は確実に続く人口減少という既定路線を直視し、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。

#### ④ 増田レポートの設定した真の課題

増田レポートは

- 1) 日本全体の人口減少を問題にしたのではなく

2) 限界集落の廃村を問題にしたのでもなく

3) 「自治体消滅」を問題にした

自治体が消滅すると、誰か、何か、困るのか？

自治体とは住民が住んで初めて必要になる。住民がいなくなるのであれば、それはそれで構わないはず。

1) 自治体を存続させようとする地域住民

2) そのような自治体を存続させることが利益となる為政者・関係者

### 3 対処方策の失敗

#### (1) 失敗必至の対処方策

##### ① 取り合い競争

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。地方圏での人口流入・移住受入の取り組みを促進するも、結局自治体間でのパイの取り合い競争。

##### ② 地方全体には勝算なし

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、参加させること。

1) 国は地方創生の具体策を提示しない。自治体の創意工夫に丸投げ。

2) 国は人口増加に「成功」した自治体の成果を「称賛」するだけ。

3) 国は人口増加に「失敗」した自治体を「糾弾」するだけ

#### (2) 本来必要な対処方策

##### ① 国は全国的な人口増加の具体策

仮に人口増加を目標として設定するのであれば、全国的な人口増加策を国が実施すべき。出生率が低く、ロット数が大きいのは大都市圏。

##### ② 勝算を個々の自治体が自主判断

魅力ある地域づくりで移住者増大を達成できる自治体は、地方創生路線でよい。

しかし、人口減少社会で、全ての自治体が移住者拡大路線では勝算がない。

### 4 おわりに

#### (1) ショック・ドクトリンと政策詐欺

地方創生は、消滅ショックに付込んで、自治体を拙速行動に扇情する「ヤレヤレ詐欺」。

#### (2) 自治体の進むべき道

自治体とは自治「耐」、愚かな国策や苛政・苛酷事故に「耐」えること。

#### (3) 人口減少を克服する議会の知恵

それぞれの自治体にとって、勝算のある課題を設定すること。



28日 15:20~16:25

講演 「地方財政を取り巻く医療・介護の動向」

慶應義塾大学経済学部教授 土居 文朗氏

### 1 社会保障給付の見通し

	2012年度	2015年度	2020年度	2025年度
全体	109.5兆円	118.7兆円	134.4兆円	148.9兆円
医療	35.1兆円	39.5兆円	46.9兆円	54.0兆円
介護	8.4兆円	10.5兆円	14.9兆円	19.8兆円

### 2 社会保障の充実と財政健全化の両立

- ・高齢化に伴う社会保障給付の増加は不可避
- ・社会保障の財源負担を度外視して、社会保障制度を運営しても、持続不可能
- ・政府債務がこれ以上膨張しないようにしつつ、社会保障給付をどう充実したり、重点化・効率化したりするかがポイント
- ・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

### 3 地域差をどう考えるか

#### (1)一人当たり医療費の地域差

全国平均 487千円 最少県(千葉) 401千円 最大県(高知) 625千円

#### (2)後発医薬品割合(数量ベース)

全国平均 47.9% 最少県(徳島) 39.6% 最大県(沖縄) 63.9%

- ・データ等に基づき客観的に求められた、地域毎のあるべき医療・介護提供体制を模索

### 4 医療機能の分化・連携に関する取組

- ・病床機能報告制度(2014年度から運用開始)  
病棟単位で医療機能を都道府県に報告(高度急性期、急性期、回復期、慢性期)
- ・地域医療構想の策定(2015年度~)  
地域の医療需要の将来推計、二次医療圏ごとの2025年度のあるべき姿を示す
- ・医療機関による自主的な機能分化・連携の推進

### 5 地域医療構想(地域医療ビジョン)の内容

#### 1)2025年の医療需要

入院・外来別・疾患別患者数等

#### 2)2025年に目指すべき医療提供体制

二次医療圏等(在宅医療・地域包括ケアについては市町村)ごとの医療機能別の必要量

3) 目指すべき医療提供体制を実現するための施策

#### 6 介護予防と介護給付費抑制

- ・軽度者への予防給付(通所介護、在宅医療)の市町村事業への移行<地域支援事業>
- ・この取り組みにより、介護給付費の抑制が期待される
- ・軽度者へのケアを抑制すると重度化して、逆に介護給付費が増大?
- ・どの介護予防が重度化抑制に効果的かというエビデンスの蓄積が決定的に不足

#### 7 社会保障財源としての消費税

- ・社会保障の税財源として、消費税が重要
- ・同じ収入を得るのに、経済活動をいかに阻害しないようにして課税できるのほどの税か、という視点が重要
- ・世界的には、所得課税よりも消費課税が主流に(貯蓄や配当などの二重課税が回避できる)

28日 16:25~17:30

講演「高齢社会を乗り越える地域協働」

明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦氏

#### 1 日本における自治体の現状

- (1) 地方分権をめぐる状況
- (2) 自治体規模を問わない困難な状況

#### 2 人口減少社会と少子高齢化

- (1) 人口減少社会と都市圏集中
- (2) 東京の1人勝ちか  
2050年 75歳以上の割合 全国1.5倍、東京2倍
- (3) 深刻化する大都市の未来  
30代後半 未婚率 男性40% 女性30%

#### 3. 地方分権による地域社会づくりと住民

- (1) 自己決定・自己責任の体制づくり
- (2) 「協働」が求められるのはなぜか  
人口減少・少子高齢化 地方分権 財政危機 住民本位のまちづくり  
頻発する激甚災害



#### 4. 自治体の協働政策と住民

##### (1) 協働の二つの役割

###### 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 公共サービスの提案

#### 5. 協働ルールの考え方

##### (1) 協働のルールづくり

NPO 法など国レベルの新しい仕組み

自治体条例の取り組み

#### 6. 協働事業の意義と課題

##### (1) 資金確保

##### (2) アカウンタビリティの確保

##### (3) 適切な役割分担

#### 7. 協働人材の育成

##### (1) 協働推進のための「大学設置」

##### (2) 中間支援組織による人材育成

#### 8. ともに支える地域社会を目指して

##### (1) 協働領域の拡大

##### (2) 協働支援のための政策

##### (3) 協働の担い手育成

#### <考察>

会長講演では、地方議会の選挙と改革について学ぶことができた。地方議会の選挙では一貫して投票率が低下している。そのことにより民主制の質が低下するとの指摘があった。その改善策として義務投票制を採用している国を紹介された。また選挙制度の改善についての試案も示された。義務投票性については議論が分かれるところであるが、選挙制度の改善や投票しやすい環境づくりについては見直すべき点があると感じた。

人口減少を克服する議会の知恵では、地方創生元年と言われる本年、地方自治体は総合戦略の策定が求められている。人口減少は避けられないなか、課題を見極め、魅力ある地域づくりのため、住民も巻き込んだ取り組みが必要である。

高齢社会を乗り越える地域協働では、地方分権の推進により自己決定・自己責任が求められている。これまでも協働の取り組みが進められているが、本市では一部に限られている。人材の育成を含め、更なる取り組みが必要であると感じた。

29日 10:00～10:55

講演「雇用を拡大する地方の知恵～地方創生特区(国家戦略特区の二次指定)～」  
内閣府地方創生推進室次長 藤原 豊氏

## 1. 国家戦略特区制度

### (1) 検討経緯

- 2013年4月 産業競争力会議で提案
- 5月 国家戦略特区ワーキンググループで制度設計、各省折衝開始
- 12月 「国家戦略特区法」成立
- 2014年1月 国家戦略特区諮問会議が開始

### (2) 制度のポイント

- ・総理主導の枠組み(国が受け身にならない)
- ・特区毎の「区域会議」 国・自治体・民間の「推進役」で構成
- ・特区諮問会議 最後は総理が決断
- ・規制改革事項  
医療、雇用、教育、都市再生、農業等

### (3) 「国家戦略特区」制度の運営

- ① 区域指定後、区域会議を立ち上げ、具体的事業を開始  
養父市・福岡市・新潟市・沖縄県・東京圏・関西圏
- ② 「規制改革メニュー」の追加  
2015年通常国会に提出
- ③ 「地方創生特区」の指定(国家戦略特区の二次指定)  
仙北市 国有林野の民間開放  
「農業・医療ツーリズム」のための改革拠点  
仙台市 ソーシャルイノベーション創生特区  
「女性活躍・社会起業」のための改革拠点  
愛知県  
モノづくり、農業の産業強靱化

29日 10:55～12:00

講演「市民提案を生かす地方議会の知恵 ～生き残りをかける議会の政策能力～」  
法政大学法学部教授 廣瀬 克哉氏

## 1. 議会に対する外部からの評価

- ① 議会、議員の仕事が住民に見えてこない
- ② 議会に自分たちの声が届いているという実感の乏しさ

③ 定数、報酬の削減期待が先行しがち

2. 地方議会の諸機能と政策立案・提案

- ① 応答型の政策機能と能動型の政策機能
- ② 議案審査の質の向上と論点形成機能の強化
- ③ 能動的に議会が対応すべき政策課題の絞り込み機能の重要性

3. なぜ議員提案条例はあまり増えないのか

- ① 意識: 議員は問題提起が役割 & 立案は行政の責任
- ② 制度: 予算を伴う条例制定のハードルと立案補佐機能の手薄さ
- ③ 政治: 「与党野党」意識による合意形成の難しさ

4. 議会の政策力の源泉としての市民

- ① 政策のシーズの発見 = 制度、組織の視野外からの情報把握
- ② 生の課題を制度・組織の動きにつなげていく翻訳
- ③ 利害関係の調整と決着

5. 市民のサポートを生かす実践例

- 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(会津若松市議会)
- ② 政策サポーターとの協力による政策形成(飯田市議会、飯綱町議会)
- ③ 委員会を軸に市民意識聴取を丁寧を実施(上越市議会)

6. 議会の政策支援強化

- 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

29日 13:00~13:45

激論(1) 「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

1. 農山村の新しい風 - 田園回帰 -

- ① 国民の「田園回帰」志向 ← 世論調査結果
  - 移住希望の著しい上昇(特に若者、ファミリー世代)
  - ・移住者の特徴
    - 20~30歳代が多い、女性割合が上昇、職業は「半農半X」、
    - 地域おこし協力隊などの制度を積極的利用、IターンがUターンを刺激
- ② 「3大ハードル」と自治体担当者の意義



- ・コミュニティ(村):「むらはいつまでも閉鎖的！」
- ・住宅(空き家):「空き家は絶対流動化しない！」
- ・仕事:「仕事が無いから、人など来ない！」

### ③変化しつつある「3大ハードル」

- ・コミュニティ
  - 都市の若者の意識変化＝「温かいムラ」＋双方が学習しつつある
- ・住宅
  - 「空き家」バンクは本当に機能しない？
- ・仕事
  - 若者の新しい仕事観

### ④「移住者などごくわずかなもの」という批判もあるが

- ・移住者数の実態 2013年度で全国8,181人
- ・移住者の質的な意味

## 2. 農山村の実態

### ①空洞化する農山村＝3つの空洞化

- ・人の空洞化→「過疎」
- ・土地(利用)の空洞化→「中山間地域」
- ・ムラの空洞化→「限界集落」
  - ⇒この延長上に「地方消滅」か？

### ②小さな「消滅可能性」→強靱な農山村集落

- ・その根源は人々の地域に対する愛着

### ③農山村の性格

- ・「強くて、弱い」→その「つばぜり合い」が現在の局面

## 3. 農山村再生のフレームワーク

### ①農山村再生の枠組み＝地域づくり

- ・主体・場・持続条件の3要素の組み立て

### ②主体形成(暮らしのものさしづくり)

- ・地域づくりの最重要要素

### ③場の形成(暮らしの仕組みづくり)

- ・ソフト＝コミュニケーションの再生
- ・ハード＝生活インフラの整備

### ④持続条件の形成(カネとその循環づくり)

- ・公共事業に依存しない地域産業の育成
- ・地域内再投資

29日 13:45~14:30

激論(2)「地方創生は国の役割か～コンパクトシティのあり方を含めて～」

一橋大学大学院法学研究科教授 辻 琢也氏

- ・我が国の人口は長期的には急減する局面に  
総人口は、今後100年間で100年前(明治時代後半)の水準に戻っていく。
- ・2050年の各地域の人口動向  
人口が半分以下になる地点が現在の居住地域の6割以上を占める。
- ・住宅需要は将来的に減少  
空き家数も増加し続けている。他方で、今後、世帯数の減少により住宅需要は減少していくと予想される。
- ・ドイツでは、90年以降数十年進む人口減少傾向を根拠に、都市の改造に着手  
駅周辺+中心市街地で改造、郊外の2地区で減築を実施。
- ・定住自立圏における取り組み  
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)
- ・公共施設等総合管理計画の策定推進

#### 〈考察〉

2日目は地方創生、地方議会の知恵について学んだ。

「雇用を拡大する地方の知恵」では、国家戦略特区について学んだ。いわゆる岩盤規制改革の突破口として始まった特区制度だが、現在9区域にとどまっている。本市においても復興や仙台空港の民営化など新しい局面を迎えるにあたり、考える必要があると感じた。

「市民提案を生かす地方議会の知恵」では、これまでも何度か廣瀬教授の話を書く機会があったが、議会に対する市民の評価について厳しい指摘をされている。また統一地方選挙の低投票率と大阪都構想についての住民投票の例をあげ、争点の存在があれば投票率は上がり得る。としている。国政選挙と違い、地方選挙では争点がないことの方が多い。担い手不足も指摘され、議会の仕事をもっと市民に見えるようにしなければならない。

「地方創生は国の役割か 激論(1)」では、農山村再生について学んだ。移住者は年々増加しており、特に若者、女性が増えている。本市では移住者を積極的に受け入れる環境ではないが、地域づくりの大切さについて勉強になった。

「地方創生は国の役割か 激論(2)」では、コンパクトシティについてドイツの例を学ぶことができた。これまで青森や富山の取り組みについて学んだことがあったが、やはり大事な点は住民合意である。マイナスイメージではなく魅力的なまちを高めるプラスのイメージ普及が成功の鍵であると感じた。地方創生の戦略をいかにつくりあげていくのか。しっかりと議論していきたい。



「公明名取」会派研修 平成27年5月28・29日

