

地方創生と 地方議会の役割

読売新聞東京本社編集局企画委員 青山 彰久

今日のテーマは「地方創生と地方議会の役割」です。地方創生本部が推し進める「地方創生」に、地方議会・議員はどう向き合うのか、どんな役割を担うのか、いくつか論点を提起したいと思います。

地方創生をめぐるのは、今がチャンスだととらえる自治体がある一方で、困惑している自治体もあるようです。私は、国が決めて地方が従うような時代へ逆戻りしているようで、地方自治への危惧を抱いているのですが、問題を考える手がかりとして、まずは地域が難局にある中、地方議会のあり方を示す一例を紹介します。

地方議会と地方議員のあり方

沖縄が米軍の統治下にあったとき、今の県議会にあたる存在は琉球立法院でした。立法院は当時、保守も革新議員も、一貫して沖縄の人たちの希望や望みを集約して、琉球政府の長である行政主席にはもちろん、米国民や米国政府にもぶつけた経緯があります。住民の願いが全部集まる場所が立法院だったという歴史に、私は地方議会の1つのあり方を見ます。

政治学者の松下圭一さんは「地方議会というのは住民の広場だ」という言葉を遺していますが、今日の地方創生を語る際、地方議員を地域づくりの専門家と考える必要があると私は思っています。私などが地方議員に期待する役割や姿勢というのは、自治の主権者である住民の生活感覚を立ち位置に据えることです。住民の生活感覚を基盤に据

え、役所文化では生まれない感性、生活の知恵、専門的な技術・技能を備えたうえでの判断力が求められるでしょう。地域にはさまざまな専門家がいいます。役場職員も地域のおじさんやおばさんたちも、長年、培ってきた技術・技能を有しています。

地域全体を統合するには、意思をまとめていく専門技能が要ります。その意味でも、地域を統合する専門家が地方議員だと私は考えます。

地方創生という政策にどう地方は向き合うか

主題の本筋に入ります。私はさきほど、国が決めて地方が従う時代へ逆戻りしているのではないかと提起しました。戦前も、そして戦後は憲法で地方自治を統治構造の中に組み込んでからも、国が決めて地方が従うという文化が続いてきました。1990年代になって発足した地方分権推進委員会は、これまでの関係性を「上下、主従の関係」と表現しました。そこで、日本はもう成熟した国家なのだから、上下・主従の関係ではなく、かつ地方がひたすら反発するだけでもない、対等・協力の関係を築こうとし、2000年の地方分権改革へとつながりました。

しかし、今日の地方創生の動きは、国が決めて地方が従うという時代に逆戻りしている観があります。一方で、今がチャンスだととらえる町村長の声も聞いています。人口減・税収減の状況にあって、現政権が地域に目を向けてくれた今こそ、国から財政資金を取りたいのだという意図です。地方創生をめぐるのは二面があるようです。今が

青山 彰久 (あおやま あきひさ)

略歴

読売新聞横浜支局、北海道支社、東京本社地方部を経て、1998年に解説部、同部次長を経て、2007年4月から編集委員、2016年2月から企画委員。地方政治、地方財政、分権改革を担当。

日本自治学会理事・企画委員、総務省過疎問題懇談会委員、中央大学経済研究所客員研究員、千葉大法経学部非常勤講師、大妻女子大非常勤講師、地方6団体・新地方分権構想検討委員会などを歴任。

主な著書

『よくわかる情報公開制度』（法学書院）、『住民による介護・医療のセーフティネット』（東洋経済新報社）、『平成デモクラシー』（日本評論社）、『雑誌「都市問題」にみる都市問題 1925—1945』（岩波書店、共著）、『雑誌「都市問題」にみる都市問題 1950—1989』（岩波書店、共著）、『地方自治制度・再編論議の深層』（公人の友社、共著）



チャンスという見方と、歴史の針を逆戻りにするのかという見方です。正反対の見方が同居している、非常に難しく、複雑な問題です。

地方自治体の対応は、理論上、3つのパターンを想定できます。1つは“今がチャンスだ”ととらえて、とにかくお金をもらおうというパターンです。創生本部に気に入られるように計画をつくって、モデルケースとして注目を集めようといったやり方もあるでしょう。第2のパターンは、私のようなひねくれ者がいて、自分たちのまちは自分たちで動かす、何で中央に指示されなきゃいけないのかと、あえて背を向けたような心持ちで行動するパターンです。3番目は“面従腹背コース”です。全面的にけんかしていいことはないので、従ったふりをしながら、長期計画などを手直しして提出すれば、お金がくるかもしれないといった思いで動くパターンです。多くの自治体がおそらく3番目のパターンだと思います。

さてさて、難しい問題です。自治とは、地域とは何だろう、地域をどうつくっていくか。いくつか論点を考えてみましょう。

危うさを含む地方消滅論

脇道から話を始めます。なぜ安倍内閣が地方創生を掲げたのでしょうか。以下は私見としてお聞きください。安倍内閣が掲げるテーマの多くは、ハードランディングが多いようです。集团的自衛権の容認、憲法改正の準備、TPPの承認など非常に厳しい選択で衝撃も大きい。ハードランディ

ングの政治手法は、一步間違えると政権がひっくり返る可能性がありますので、国民を慰撫するためのテーマを2つ考えたとはできないでしょうか。1つは女性の登用・社会進出、もう1つが地方創生です。統治技術とすれば、なかなかのものかもしれません。しかし、女性活躍のほうは、“いまひとつ”感を拭えません。一方の地方創生は、全国津々浦々と仕掛けたこともあり、去年の統一地方選挙でも功を奏したと思います。しかしここに来て、非常に危うい感じがしないわけではありません。

問題の1つは、地方創生の契機となった増田寛也元岩手県知事・元総務大臣らのグループが提唱した地方消滅論です。消滅可能性のある自治体が896で、うち523自治体は2040年に人口が1万人を下回るという内容でした。推計値は、20歳～39歳までの、最も子どもを産む確率が高い女性たちの人口が、2040年までに半分以下か否かという点だけを見ているのですが、半分以下になってしまう523自治体は、消滅可能性がより高いというのです。

実は「消滅可能性」「地域消滅」という言葉を使う是非については、彼らのグループ内でも議論がありました。最終的には、人口が減少していくという事態を直視させるために使うと判断して、東京一極集中を止めることの必要性を前面に出したのです。

地方中核都市に政策と資金を集中させて、地方から東京へ人口の流れをせき止める、「人口のダムにする」と彼らは言っています。では、地方中

核都市とはどこでしょうか。通常は、札幌、仙台、広島、福岡などの都市に加え、人口20万人以上の中核都市を「地方中枢拠点都市」と総務省は名づけました。その数は61にのぼります。東日本では北海道内と福島県内を除き、県庁所在地だけです。西日本では兵庫県内と広島県内、福岡県内こそ複数ありますが、大半は県庁所在地だけです。つまり、県庁所在地に政策と資金を集中させて、東京一極集中を止めようという論なのです。ということは、地方中枢拠点都市以外、特に農山村は豊んでしまう路線のようにも見えなくもありません。

地方消滅論は、増田氏がひとりで考えたのではなく、日本創生会議が加わっています。メンバーを見ると、元財務次官や総務次官経験者がいます。元官僚トップの後ろには、現職官僚が控えています。現職の官僚が、言いたくても言えないことを、地方消滅論に託した構造になっていると思います。私は、彼らに対し、何を考えているのか、日本の憲法構造を知らないのかという思いを抱きました。日本国憲法は、地方自治を統治構造の1つにしましたが、国が恣意的に地方自治体を消滅させることはできません。ただ、自治体が消滅するときはあります。住民が自治権を放棄するときです。

「地方消滅」「自治体は消滅するかもしれない」と語っている人には、2つパターンがあって、1つは憲法や地方自治法を知らずうっかり言ってしまったというパターン。第2のパターンは法体系を知っていながら言っているパターンです。見ようによっては、あの地方消滅論というのは、住民を諦めさせるための、非常に高等戦術だと思ってしまう。確かに地方の現状は大変厳しいですが、地方自治体の存続は国家に保証されるのです。例えば、東京都伊豆諸島の青ヶ島村は人口約200人ですが、ちゃんと自治体として成立しています。絶対、自治体は消滅させられません。住民が諦めたときに地域が消滅するのです。以上を踏まえたうえで、地方創生の政策構造に話を進めます。

「 浮かび上がった3つの論点 」

自治体の政策形成を巡って、3つ論点が浮かび

あがっていると私は見えています。

1つは「国に顔を向けるのか、住民に顔を向けるのか」という論点です。関西のある市では、当時の市長がトップダウンで職員を叱咤激励して、全国で一番早く地方版総合戦略をつくりました。背景には、その地域一帯が開発の波に乗り遅れ、ここで一気に挽回したいという思いが働いています。2015年3月に全国第1号の「地方版人口ビジョン」と「地方版総合戦略」をつくりました。現在、市の人口は約5万8,000人ですが、2060年には若い世代の定住を促進して7万5,000人にするという意欲的なものでした。国の地方創生の動向も念頭に入れて、戦略的にスタートさせるのだと張り切りました。ところが、日本創生会議の予測ではその市の人口は、2040年の時点で41%減少するという予測をしました。要は、もう少し現実的なものにしてくださいという意図なのでしょう。

自治体してみると複雑な問題であると思われました。人口増のない計画にすれば、国に消極的だと受け止められかねません。ですから人口を増やす内容にしたものの、非現実性を指摘されてしまいます。それでも、お金を持ってきたいという心理が働くことはあるでしょう。しかし、一生懸命に迎合すると、政府の周辺にいる人に揶揄されてしまいます。厳しい表現になるかもしれませんが、何と惨めな存在かと思ってしまう。

問題の本質は、自治体の計画が、地方創生交付金と直結していることだと思います。特定財源主義、つまり国の意向をおもんばかり、限られた国の予算をほかの自治体と競争して取ってくる、こういうことを必然的に促していくのです。

さらに踏み込んで言いましょう。みなさんは交付金目当てに国に顔を向けるだけの計画をつくってきた反省が積みまっていますか。原理的に言うつもりはありませんが、基本的には地方創生のお金というのは、自治体が自由に用途を決められる一般財源であるべきだと思います。地方税、地方交付税、あるいはプラス交付金であっても、何かの政策のためにお金出すのではなく、人口構造に即して渡すという、非常にシンプルな交付金にすべきだと思います。

みなさんのまちも、すでに1回、計画をつくったと思いますが、何回かローリングしてもいいという気持ちになり、計画の進行度を見ながら、少し手直しを試みて、住民たちはどう思っているのかなどの点検が、地方議会で議論してはどうでしょうか。行政実務の専門家に言わせると、私の主張はよくわかるが、「そうとばかりも言っていない」そうです。

ただ、私がこの場で言いたいのは、“魂までは取られるな”ということです。大事なのは地域の行方であり、どんな政策が必要かということです。首長も職員も、政府が言っている政策の解釈、あるいは創生資金を有利に使うと躍起になっているはずで、しかし、議会の人たちは違うべきで、市民の感覚に基づいた議論を期待したいのです。

2番目は「地域の活性化は数字なのか」という論点、数値目標主義への疑問です。総合戦略でも使われた「主な重要業績評価指標（キー・パフォーマンス・インディケーター＝KPI）」という指標があります。数値目標のつくり方を見て、私は仰天しました。例えば中心商店街の活性化を測る際、その数値目標には、2019年度には通行量が何%増えている等々が書かれています。私は、取り組みの本気度を疑いました。

政府はなぜ、自治体に数値目標を求めたのでしょうか。自民党は野党時代に民主党政権に対して“ばらまき批判”をしました。政権に復帰した後、「ばらまき」と言われないように、PDCAサイクルを回し、数値目標を与えて管理し、決してばらまきではないという証にしたと私は見えています。しかし、副作用があります。1つは形式的な目標達成、あるいは過剰な数値目標崇拜です。すべてを数字で把握できるという考えに陥る。しかも、2019年までの短期間に数字を上げると成功だという思いにかられてしまいます。

そもそも地域づくりとは、数字ではなく地域に対する人々の情熱、知恵、努力の積み重ねであると思います。失敗したら敗因を考え、繰り返し・繰り返し、みんなが諦めずに取り組んでいくことこそ地域づくりのベースだと思います。

例えば島根県の海士町が非常にいい地域づくり

をしています。その海士町にしても、30年間という試行錯誤の歴史があります。短期的な数値目標主義で実現できるものではありません。海士町に学ぶべきは、あの歴史であると思います。

実は皮肉なことに、数値目標、パフォーマンス・インディケーター（Performance Indicator）を使った地方行政システムは英国が発祥で、15年間続けたものの、去年春、撤廃しました。帝京大学の内貴滋教授らの報告によると、地方の多様な取り組みや自発性を奪ったそうです。地方議員は、地方創生を冷静に分析していただきたいと思います。

地方議会に期待したいのはチェック機能です。地方創生においてチェックするのは創生本部となってはいますが、ばらまき感の排除や必要性の有無をチェックできるのは、地元を知る地方議会です。無駄だとの判断もあるでしょうし、違うことに使った方がいい、政策はいいけど方法が間違えているというようなことを、地域の人たちと話し合いながら直していくことも地方議会の責務だと思います。

3つ目は「地域の活性化は経済がすべてか」という論点です。もちろん経済は大事だし、雇用がないというのは非常に苦しく、多くのまちが苦しんでいる実態があります。では、経済さえ活性化すればすべていいのかという点です。例えば経済は活性化したものの、活動主体は東京の資本という現象があります。地域でみんなが働いて稼いだお金が全国チェーン店などで消費され、東京へ吸いあげられてしまう……。つまり、外部資本に過剰に依存した地域経済の再生をしても富が流出してしまうのです。地域内でお金が回らないということは、これまでの工場誘致などでも見られてきた既成事実です。

もっとも、雇用の場が生まれるという声もあるでしょう。しかし、不安定な非正規雇用だけだったらどうですか。経済活性化、雇用さえ増えれば、地域がハッピーになるでしょうか。大事なのは、地域内でお金が回る仕組み、たくさんお金を儲けられなくても、みんなの役に立つようなソーシャルビジネスなどができるとか、もっと言うと人口

が増えなくても安心して暮らし続けていくような支え合いの仕組みといったものではないでしょうか。農業分野にせよ、農林水産省やTPP推進論者は、輸出産業化の推進を盛んに言っていますが、農業すべてが輸出路線に乗れないでしょう。ですから、政策を複眼的に分析して、国の示す路線に、地域の身も心も捧げてしまうようなことはやめていただきたい、というのが私の考えです。

「脱工業化」「脱都市化」「田園回帰」が意味するもの

次に、地方議員は、生活感覚を持ち、教養ある人たちであってほしいという思いを込めて、時代を読む、世界を見る、目を見開くための話しをします。読み解くテーマとして「脱工業化」「脱都市化」「田園回帰」の概念を取りあげてみます。

平成26年度『農業・農村白書』の冒頭に、若い世代の田園回帰が特集されました。若い人たちに目を向けたのです。平成の大合併で大きな都市になったところでも、農山村的な地盤・要素をたくさん持っていますから、みなさんも注目されたでしょう。

地域おこし協力隊が、2007年から配置されました。当初時の隊員は89人でしたが、現在は2,000人超の規模にまで増えています。なぜ急増したのでしょうか。スタート時はリーマンショックの年で、多くの若い人たちの雇用環境が厳しく、働き場所を農山村に求めたという面もあったと思うのですが、それだけでは説明が付きません。数としては小規模レベルですが、爆発的に増えているからです。若い人を誘引する何かがあるはずです。

ちなみに1956年生まれの私は、経済成長下、大学を卒業すれば会社に入れた世代です。毎年、給料も上がり、明日はより良くなりそうと感じていました。しかし、今の20~30代の人たちはどうでしょう。先般、長野県王滝村で26歳の男性協力隊員を取材したとき、彼が平成元年生まれであったことに、私たち世代との違いを再認識しました。彼はバブル崩壊とその後を生きてきた世代です。大学を卒業しても就職できるわけではない、運よく一部上場企業に就職したとしても、リストラの

危機がついてまわる。そういう状況では安心して住宅ローンなどは組めません。当人がいくら頑張っても、会社がうまくいかなければ、給料は上がりません。“いったい俺の働いている意味は何なのか”と思う人たちが、じわじわと増えてくる。そんなときに「手の届く公共空間」、つまり自分の役割がはっきり見えるところに行ってみたいという思いが湧きあがる。その思いこそが、地域おこし協力隊を支えている論理だと私は理解しています。もちろん、若い人たちの主流ではありませんし、冒険的な面もあるので、みんなができるわけではありませんけど、着実に増えていると感じます。

さらに文明的な視野を交えて話を進めます。人口の推移をたどってみましょう。鎌倉時代では640万人、江戸時代になって増加傾向を示し、明治維新ころには3,300万人。以降、急増していきます。終戦のときに一時的に減りますが、劇的に急伸して、ピークの2010年には1億2,693万人になりました。何を意味しているのかと言えば、経済の工業化、都市化です。工業化、都市化、人口増加というのは3点セットです。

考えてみると、明治初め、日本でいちばん人口が多かったのは新潟県でした。日本経済の基幹が農業だったからです。日露戦争前後から、重化学工業が発展、第一次都市化の現象が生まれ、農村から都市へ人が移動しました。工業化には高い経済生産性があり、人々の生活にも余裕ができて、子どもをたくさん産む、あるいはかつてのように子どもたちが死なずにすむ環境を得た。だから都市化と工業化は「メダルの裏表の現象」と言われるのです。同時に人口増加が伴いますので、メダルの3点セットということなのです。

このときの論理は“もっと便利に、もっと豊かに”です。だけど、2010年をピークに人口が減少します。つまり大きなトレンドで見ると、工業化、都市化の時代が終わったことを意味している。さらに言えば、“もっと便利に、もっと豊かに”という価値観が薄れ、もっと美しい生活、もっと豊かな気持ちとかといった方向の価値観に移行していると見ることもできます。

人口増加から人口減少への変化は、工業化から脱工業化へ、都市化から脱都市化へ、あるいは逆都市化へという流れを生むことになりました。日本においては田園回帰という現象が起きました。また、ヨーロッパでは英国でもイタリアでも、都市人口は微減し、農村人口は微増しています。“もっと便利に、もっと富を”という時代を終焉した国が、複数存在します。

かつての農山村は非常に封建的イメージがあったように思います。ひとりの個を大事にせず、ある種のうつつしさを感じていた若者たちもいました。農山村の共同体も崩れてきているところもありますが、今日、むしろ逆に、共同体の中で暮らす幸せ、自然と折り合って生きる豊かさに、若い人たちが目を向けているようです。今後、農山村暮らしに若い人の目がより向くのかどうかはわかりませんが、私は、関心を寄せる若い人が増えそうな予感がします。

述べてきた価値観変化は、2011年の東日本大震災が1つの転機になっているのかもしれませんが。電気を大量消費して、より便利な生活環境を整えることがもてはやされたような時代を疑問視する生活者が増えたと思います。私は、発災以来、被災地の人たちと話を重ねてきました。津波で約1,500人が亡くなった気仙沼市。市の災害復興計画には、震災復興市民委員会が参画しています。委員会は市民らに計画書の副題を募り、「海と生きる」にすることにしました。恐ろしいときもあるけど、やはり住民の暮らし方は海と生きる、海と折り合って生きていくことなのです。特に海の文化というのは、長い住民の営みの上に形成されたものです。

東北ではまだ、共同体の中で暮らす幸せを感じさせる場面を複数見ることができます。例えばNHK朝ドラの「あまちゃん」の舞台になった三陸沿岸には、「契約講」と言って、湾ごとに共同体があります。網の大きさや漁期を決め、採りすぎないように工夫する、水揚げをみんなで分け合います。共同体は復興のとき、1つの単位としても機能しました。聞いた話では、海難事故でお父さんや御主人が亡くなった際、契約講の人たちが話

し合って、あなたは子どもがいて大変だから、カキ採りをみんなより早く朝2時間前からやっていた、その代わりどのくらい採ったか軒前に並べてみんなに知らせてくれ、と仕切ってくれる人がいるそうです。カキを持って、市場に行って、子どもたちを養う。遺族を支える共同体の文化が今もあるのです。

都市では忘れてしまいそうな支え合いの文化を農山村は維持しています。今度の熊本地震で行政を批判することは簡単ですが、高いストレスが行政にかかる中、何でもできるわけがありません。みんなが支え合うという単位があるということは、大切ではないでしょうか。支え合う原点は、農山村に行くときよくわかる。農山村と都市は、お互いを必要としている関係だと思えます。都市にとっての農村、農村にとっての都市というような、目線で関係を考えていったらどうでしょうか。

「地方の力」を成す3つの力

「住み心地のよい地域をつくる」という問題にも言及しなかったのですが、絞って1点だけお話しします。

地域の力とは何でしょう。「地域の力」という言葉は、東京大学名誉教授の神野直彦先生から教えていただきました。定義は、みんなにとっての共同の危機を、共同で解決する能力です。私は、地域の力は3つの要素から成ると思っています。1つは共生する力で、共に生きていこうとする人々の力がどれほど強いのか。2つは参加する力で、問題の解決に向けて傍観者とならずに参加する人々の力がどれほど強いのか。3つは帰属する力で、自分の住んでいる地域に帰属していこう、これからもずっと住み続けていくのだという思いです。住まう人々の力がどれだけ強いかにかかっているのです。この点は、おそらく創生本部の人たちにはわかりません。ですから、けんかをする必要はありませんが、魂を奪われずに地に足を付けて、いいまちをつくってほしいというのが、私からのメッセージです。