

国からでなく、住民から出発する地方再生を

福嶋浩彦

中央学院大社会システム研究所教授
東京財団上席研究員

安倍晋三政権が鳴り物入りで「地方創生」を打ち出し、自治体は今、日本全体の人口が減少する中で若年人口奪い合いの自治体間競争に陥っているように見える。

これから30～50年は出生率が多少上昇しても、全体の人口減少は確実に進む。子どもを産む世代の人口が既に決まっているからだ。「従来の社会の仕組みを維持していくには人口が減ると困る、何とか食い止めよう」ではなく、人口減少の中でみんなが幸せになる、持続可能な仕組みに変えていくことが求められている。

人口奪い合いの自治体間競争

安心して子どもを産み育てることができ、子どもが豊かに成長できる社会は、出生率の数字を上げるためではなく、私たちの幸せのために大事なそんな社会を実現し、次の世代に引き継がなければならぬ。しかし、本場に「子育て・子育てしやすいまち」をつくることと、若い世代の取り合いの競争とは、似ているが実は異なるものだ。

例えば一般論だが、地域に豊かな森があるとす。子育て・子育てしやすいまちをつくるには、その森を大切にし、子どもたちが自然の中で自由に遊んだり、学んだりできる環境を整えていくことが重要かもしれない。しかし、若い世代の転入を最優先すると、森を潰してでも若い世代が取得しやすい価格の、かつ、お洒落な住宅地を整備することが重要になるかもしれない。

言うまでもなく、日本全体の人口が減少する中で各自治体が「うちこそは若年人口を増やす」とそれぞれ住宅整備をしたら、社会全体として無駄な投資になる。

また、全国の自治体で、子どもの医療費助成の競争が過熱している。当初、対象は小学校入学前までが多かったが、小学校3年生まで、6年生まで、中学生まで、18歳までと拡大している。

ところが、この助成が無いと適切な医療を受けられなくなってしまう子どもがどの程度いるのか、この制度でどの程度の改善が達成されたのか、どの自治体もほとんど検証していない。「うちは周

りの自治体より子育て支援が充実している」「劣っていない」とアピールするためにやっている。子どもの医療は多く受ければ受けるほどよいから、これもありかもしれない。しかし、本気で子どもの命や健康のことを考えたら、限られた小児医療の資源をいかに最適な形で有効に活用するかが重要なはずだ。

もし実際に、医療費負担によって子どもの適切な医療が妨げられているなら、医療保険自体を改革する必要がある。そのために自治体は協力し、もつと強く声を上げていく責任がある。自分のアピールに使う問題ではない。

本場に子育て・子育てしやすいまちを目指すなら、税のさらに有効な使い方を考えねばならない。しかし、若い世代の奪い合いになると、税を使つた不毛な競争がますます過熱する可能性がある。

自治体の創意工夫を国が判定？

国の昨年度補正予算で決定した「地域消費喚起・生活支援型」と「地方創生先行型」の地方創

生交付金(総額4200億円)を使った事業は、各自自治体ですでに動いている。

地域消費喚起・生活支援型では、全国の自治体の97%がプレミアム付き商品券を発行している。効果があつたとしても一過性の消費拡大で終わるであろう一般的なプレミアム付き商品券が、多くの自治体で一斉に発行される姿は地方自治とかけ離れている。

ある自治体では、今まで独自にプレミアム付き商品券を発行してきたが効果が無く、地元商業者と別の事業に替える検討を進めていたのに、交付金が来るのでプレミアム付き商品券の復活を決めた。「地方創生」が多くの自治体を思考停止に追いやっているように見える。

また地方創生先行型では、国は創意工夫したところだけに交付金を出すと言う。

関東地方のA市では、街中あらゆる所に子どもの居場所をつくる構想を進めていた。一生懸命交渉した結果、場所は商店街の店舗の一角や会社の余剰スペースなどを無償で提供してもらえらることになった。居場所のスタッフはNPO法人などと相談し、市民ボランティアで担える体制を整えた。その上で、備品や子どもの本をそろえる費用だけ交付金を当てることにした。

ところが国は、物品購入だけの事業は交付金の対象外と言ってきた。物品購入のみでは創意工夫がないから不可という基準のようだ。場所の賃貸料やスタッフ人件費とセットなら可だ。つまり、

苦勞して創意工夫しなければよかつたわけだ(当該自治体に迷惑が掛からないよう事例は少し変えてあるが、基本の内容は同じ)。

これは決して国の判定基準が間違っているのではない。国が自治体の創意工夫の良し悪しを判定すること自体に間違いがある。それを判定するのは住民だ。国は「やる気があり、創意工夫したところを支援する」と強調するが、国が決めるという発想は従来と少しも変わらない。

また、国に認めてもらい交付金を得ようと思つて行つた創意工夫は、多くの場合、中身のあるものにならないだろう。自治体がお金が足りなくとも住民のために、自分の力で何としてもやりたいと考えてこそ、本物の創意工夫が生まれる。

うまく小さくして質を高める

今、日本中で「人口減少が大変」の大合唱になっている。人口減少は歴史的な大きな転換であることに間違いはないが、本当に人口減少で何が大変なのかは曖昧であるように思う。

確かに限界集落(決して適切な言葉だとは思わないが)と言われるような、移住者を確保しなければ存続できない地域はある。しかし、むしろこれらの地域では、大変でも独自のやり方で大きな成果を上げている自治体が登場している。

人口減少社会というのは、こうした特別な地域だけでなく、普通の自治体が全て人口減少する。そのときに結局、今までの社会の仕組みのまま従

来通りのやり方を続けるには人口が減ると大変だ、と言っている場合が多い。

そうでなく、人口減の中で皆が幸せになる仕組みに変え、やり方を変える必要がある。そのためには多くの分野で、うまく小さくして質を高めることが課題になる。

例えば、これまでの大規模林業は、森林破壊と原木の価格破壊を同時に引き起こしてきた。これに対し、自分で山を育て、地域のバイオマス(生物資源)事業者やNPO法人とも連携しながら持続可能な範囲で営む新たな自伐型林業が注目されている。経済の仕組みを小さくすることで中山間地を再生する試みだ。

エネルギーも、火力や原子力で大規模に発電して広域に配る仕組みから、地域で再生可能エネルギーを地産地消していく仕組みにどれだけ移行できるかが問われている。

超高齢社会の医療・介護も、総合診療専門医をかりつけ医とする地域医療の確立と、医療・介護が一体となった包括的ケアシステムが求められている。医療費や薬代を大幅に節約しつつ、皆がより健康で幸せに生きられる効率的な仕組みづくりである。

人口減少時代の 公共施設改革

まちづくりがキーワード

高度成長期につくった
公共施設・インフラが
一斉に老朽化!
人口減少と行財政の悪
化に直面する自治体は
どうすべきか?

時事通信社

内藤伸浩 著
● 四六判256頁・本体価格2600円税別

公共施設、量は減らし機能は高める

また、全国の自治体が公共施設やインフラの老朽化問題に直面している。高度成長期に集中的に整備されたものが2020年以降、一斉に更新時期を迎えるが、全てを今と同じように更新するのは不可能だ。これらの建設ピーク時に投資していた予算は、介護や子育て支援などに移行しているからだ。

そこで、公共施設などは思い切って発想を転換し再生する必要がある。

今まで、隣の自治体にある施設は自分の自治体にも欲しいと考えてきた。これからは、隣の自治体にあるものは共有化して一緒に使えばよいと考える。複合化・多機能化も積極的に行う。特に地域コミュニティの中心にある学校は徹底した複合施設として捉え直す。民間への移行も必然だ。住宅の絶対数が不足していた時代に建てた公営住宅は、民間の賃貸住宅の借り上げや家賃補助で代替できる。

こうして建物としての公共施設は大幅に減らしながら、地域の中で公共施設が持つべき機能はできる限り維持し質を高めていく。

このとき重要なのが、住民の合意づくりである。これまで行政は、文化ホールについては文化ホール利用者からだけ、体育館は体育館利用者からだけ、福祉センターは福祉センター利用者からだけ意見を聞いてきた。その施設の利用者しか関心が

なく、それ以外の人は意見を出さないからだ。

施設の利用者の声だけが住民の声になってしまうと、全体としては再編成が必要でも、この施設に限ってはそのまま存続させ、さらに充実させるべきである、という結論にすべての施設がなってしまう。その施設を一回も使っていない人も、納税者として自分事にして、議論に加わっていける仕組みがどうしても必要になる。

住民参加の新たな形「無作為抽出」

右肩上がりの時代の自治体は、住民の要求をあれもこれも、借金や国の補助金で実現しようとしてきた。しかし、人口減少社会の中で地域の質を高めていくには、本当に大切なものは何か、何をやり何をやめるか判断する必要がある。その合意づくりが問われる。

うまく小さくして地域の質を高めるといえるのは、決して切り刻むことではない。新たに創造することだ。住民から出発してみんなで話し合っつてこそ、そのためのさまざまな知恵が生まれてくる。

これらの手法として注目されているのが、無作為抽出の住民による討議だ。香川県三木町では、無作為抽出による町民と町内にキャンパスがある香川大の学生を委員とした「百眼百考会議」の議論を踏まえ、三木町総合戦略の策定を進めている。地方創生の地方版総合戦略づくりを、国の交付金獲得が目的でコンサルタント業者に丸投げして作成する自治体も目立つのが現状だ。そんな中で

三木町では、町民から出発した自立的・主体的な計画づくりが期待される。

この無作為抽出をベースにする方式は、新しい形の住民参加として、すでに住民討議会や、「事業仕分け」での住民判定人方式として全国に広がっている。

決して、まちづくりや行政に関心がないわけではないし、意見もある。しかし役所が開催するタウンミーティングでは、いつも同じ顔触れが、同じような発言をしている。そういう場に参加して発言する気はない、という人は結構多い。

そんな人が無作為抽出で選ばれ、ちよつと背中を押されて参加する。そして、年齢、性別、住む地域、職業などが住民全体に近い集団で議論することになり、多様な立場の住民の対話が生まれる。参加者はこれまで知らなかったような地域の現状や課題を知り、どんどん自分のこととして捉えるようになる。物事を多面的に判断し、積極的な参加意識を持った住民が育っていく。

もちろん、意見があつても無作為抽出で選ばれない限り言えないのでは困る。公募型の自由な住民参加との併用が有効だろう。

住民は、同じ意見の人だけ集まって声高に何かを主張するような行動パターンから抜け出す必要がある。首長・行政は、立場の異なる住民が対話できる場を意図的に地域の中に多く作らなければならぬ。さらに加えれば、議会は、住民の対話をリードできるような議員間の討議を、まず自分

たちでやらねばならない。

ふるさと住民票の提案

現代社会において住民と自治体との関わりは多

国立科学博物館

最近のマイブームは、東京・上野公園の国立科学博物館内にある「シアター360」（サン・ロク・マル）だ。3D感覚で宇宙や地球の歴史、恐竜の世界などを迫力映像で楽しめる。毎月出し物が変わるから、先に見つけた妻の勧めもあって、年間を通じ入場できるリピーターズパスを購入し、月に1度通っている。

2005年に愛知県で開かれた「愛・地球博」の長久手日本館で好評だった「地球の部屋」が移設されてきた。直径12・8㍎（地球の約100万分の1）のドームの内側がすべてスクリーンで、全方位に映像が映し出されるから、その真ん中を貫くブリッジに立つと独特の浮遊感が味わえる。

国立科学博物館を最初に訪れたのは、小学6年生の修学旅行のときだった。「都会にはこんなすごい施設があるんだ」と感動したことを今でも覚えているが、成人して東京で職を得た後すっかりその存在を忘れていた。先

様化している。仕事などで複数の自治体に居住する必要がある人、ふるさとに愛着を持ちながらも離れた都市で暮らす人、親の介護のため複数の自治体を行き来する人、災害のため元の居住地を離

ざる館内がリニューアルされ、近代的な博物館に生まれ変わった。大人でも十分楽しめる。酷暑が厳しい7月のある日、シアター360

○に出掛けると行列ができていたので、久しぶりに常設展をのぞいたら驚いた。夏休みだから子ども連れが多いのは当然だが、それを上回る数ではないかと思えたのが外国人観光客だった。外国人向けツアーの観光スポットの一つになっているのだろう。

上野公園には他に、東京国立博物館、国立西洋美術館、東京都美術館、東京芸術大などの文化学術施設が集積している。そこで20年の東京五輪・パラリンピックをにらみ、上野公園全体を日本文化の発信拠点とする構想を東京都が検討中と聞く。東京スカイツリー―浅草―上野公園という一大観光拠点群が形成されるだろう。

中国人観光客らの「爆買い」は、今や日本の景気浮揚の一翼を担っている。外国人に気持ち良く観光してもらうために、もっとホスピタリティを高める工夫が必要かもしれない。

（隅）

れ長期の避難生活をしなければならない人など、さまざまなケースがある。

一つの自治体に住民登録し、一つの自治体に税金を払い、一つの自治体から行政サービスを受けるといふ単線的な関係は、こうした社会の変化に対応できなくなっている。多様な背景を持つ人たちと自治体の柔軟な関係をつくることが不可欠だ。住民と自治体の複線的関係が求められている。

そこで今年8月20日、全国の8人の首長と学者やシンクタンク代表合わせて11人が呼び掛け人になり（筆者もその一人）、「ふるさと住民票」の提案を行った。これは、さまざまな理由から自治体に対し関わりを持ちたいと考える人に、正規の住民票とは別のふるさと住民票を発行し、まちづくりへの参加の機会や必要なサービスを提供して、つながりを確かにするという制度だ。

具体的には、自治体の出身者、ふるさと納税をした人、自然災害などで避難移住している人、複数の地域で居住する人や別荘を持つ人、一時的な居住者（学生を含む）などを対象に、ふるさと住民票を発行する。

ふるさと住民票を持つ人へのサービスは、登録希望者を対象にした専用ホームページ・アカウント、インターネット交流サイト（SNS）、自治体広報などの発送（電子メール、郵送）、パブリックコメントへの参加、条例に基づく住民投票への参加（参考投票、公共施設（公民館、スポーツセンター、駐車場など）の住民料金での利用、

相続や親等の介護関係書類の郵送登録、ふるさと住民票による本人確認、祭りや伝統行事への参加案内などが考えられる。

制度の詳細は個々の自治体が自由に設計し、名前も共通名称はふるさと住民票だが、自治体ごとに独自に付けて構わない。

呼び掛け人になった首長の自治体（北海道二世コ町、同本別町、福島県飯舘村、群馬県太田市、同下仁田町、埼玉県和光市、鳥取県日野町、香川県三木町）では、今年中にも取り組みを進めることにしている。

最近、ふるさと納税を、特産物などの豪華景品をプレゼントして集める手法が批判されている。ふるさと納税を行った人に「ふるさと住民票」を発行し、まちづくりへの参加機会を保障したり、必要とされるサービスを提供したりして、単なる物のやりとりにとどまらない関係に発展させれば、より多くの人たちの知恵や力をまちづくりに生かせるだろう。

都市と田舎を行き来して生活している人などが、地域に溶け込みやすい環境をつくることにもなる

徹底して住民起点で考える

実は2011年、東日本大震災によって他自治体へ長期避難を余儀なくされた東京電力福島第2原子力発電所周辺の住民のために、二重住民票が提起された。今回の呼び掛け人でもある菅野典雄

飯舘村長が国へ法改正を要望。国も積極的に検討はしたものの、結果としては一定の代替措置にとどまり、二重住民票を持てるようにする法改正には至らなかった。

今回は二重住民票を、被災地に限らず全国展開しようとするものだ。ただし、国に法改正を求め

るのではなく、現行の制度の中で工夫し、自治体

が皆でやってしまおうというところに大きな特徴がある。

現在、全国の自治体に呼びかけているが、ふるさと住民票が多く

の自治体に広がったとき、国を動かす法改正に結び付けることもできるかもしれない。ただし、二重住民票を法制化するには、住民登録と選挙の投票権や納税義務を区別する必要があり、住民登録制度を基本から見直す必要があるだろう。これは将来の課題として、自治体での取り組みをまず確かなものにするのが重要だと考える。

幸せへの近道

チベット人の嫁から見た日本と故郷

見た日本と故郷

パイマヤンジン著

●四六判204頁●本体価格1400円税別

時事通信社

争は、人口の奪い合いと異なり、前向きで有意義な競争になるだろう。

本来、地方自治は一人ひとりの住民から出発する。私はこれをやりたい、こう生きたい、こんな

まちにしたいという住民それぞれの想いから出発し、みんなの対話によって合意を生み出し、その合意に基づき社会をつくるのである。

もし自治体が、国の打ち出す政策を地域に合うようアレンジして実行していただくならば、自治体は要らない。国の支所があればよい。国の支所でもアレンジぐらいはできる。

改めて自治体は徹底して住民と向き合い、国からでなく住民から出発してほしい。そのとき、「経済成長＝国民の幸せ」という公式とは違う豊かさが見えてくるはずだ。これこそが地方を再生する原動力になると考える。

◇ ◇

【筆者紹介】 福嶋 浩彦（ふくしま・ひろひこ） 1956年鳥取県生まれ。38歳で千葉県我孫子市長に初当選し、2007年1月まで3期12年市長を務める。この間、全補助金の市民審査、常設型市民投票条例の制定、提案型公共サービス民営化など、市民自治を理念とした改革を進めた。10、12年消費者庁長官。東日本大震災の原発事故の中で、食品の安全確保などに取り組んだ。