

# 「地方創生をめぐる議会の役割」

講師 名古屋学院大学経済学部教授

西寺雅也 氏

平成27年10月20日（火）

午後 1 時 30 分 開会

○副議長（鈴木武広） 定刻となりましたので、これより西尾市議会議員研修会を開会します。

私は、本日の司会を担当させていただきます西尾市議会副議長の鈴木武広でございます。どうぞ、よろしくお願いいたします。

本日、傍聴者の皆さんにも資料とあわせてアンケート用紙もお配りしておりますので、ご協力をいただきますよう、よろしくお願いいたします。

それでは、初めに西尾市議会の稲垣議長より、開会に当たりごあいさつを申し上げます。

○議長（稲垣正明） 皆さん、こんにちは。西尾市議会議長の稲垣正明でございます。

本日は大変お忙しい中、講師の西寺教授におかれましては、西尾市にお越しいただきまして誠にありがとうございます。

また、今日は市民の皆さん、それから近隣市議会の皆さんも多数ご出席をいただきましてありがとうございます。この場をおかりしまして、心より厚くお礼を申し上げます。

さて、本日の研修ですが、西尾市議会の議員の皆さんより多くの希望がありました地方創生というテーマで講演をさせていただきます。

皆さん御存じのように地方創生につきましては、国において平成26年11月にまち・ひと・しごと創生法が成立し、その後、まち・ひと・しごと創生長期ビジョン及びまち・ひと・しごと創生総合戦略が閣議決定されております。創生法におきましては、国の長期ビジョン及び総合戦略を勘案し、地方公共団体が地方版人口ビジョンと地方版総合戦略を策定するように努めなければならないと規定をされております。これを受けて、西尾市におきましては先月、人口ビジョン素案と総合戦略骨子案が発表されたところでございます。来年3月の策定に向けて議論がされていくということになっております。こうした動きは、近隣市においても同様かと思えます。

本日は、今後、これらを策定するに当たって、総合計画との関係性、議会としてどのようにかかわっていくか、議会の役割などについて、西寺先生よりご講演をいただくものでございます。本日の研修会が、西尾市議会の議員の皆さん、市民の皆様、それから近隣市の皆さんに大変有意義になってくれたら大変うれしく思っております。

本日は、どうぞよろしくお願いいたします。（拍手）

○副議長（鈴木武広） ありがとうございます。

それでは、ここで改めて本日の講師をご紹介します。

本日の講師は、名古屋学院大学経済学部の西寺雅也教授です。西寺教授は、昭和54年から5期にわたり岐阜県の大垣市議会議員を務められ、その後、平成7年からは3期にわたり大垣市長としてご活躍されました。その間、大垣市政の改革を推進され、総合計画のあり方を見直し、政策を並べるだけにとどまらず、行政運営全般にわたり総合計画を基本にした自治体経営を展開されてみえました。また、平成19年には市政基本条例を制定され、総合計画とともに機能させることで、自律自治体を築く基盤をつくられてきました。退任後は、市町村合併後の自治体の課題や、人口減少時代の自治体における持続可能な地域社会づくりについての研究を進められ、名古屋学院大学経済学部で教鞭をとっておられるほか、全国の自治体職員や議員を対象とした講演依頼などにも積

極的に対応され、ご多用の折にもかかわらず、このたび西尾市議会の議員研修会の講師につきましても、快くお引き受けいただいたところであります。

本日は、「地方創生をめぐる議会の役割」と題し、2時間半のご講義をしていただくこととなっております。

それでは西寺教授、よろしくお願いいたします。

## ■「地方創生をめぐる議会の役割」

○講師（西寺雅也） 皆さん、こんにちは。今、ご紹介をいただきました西寺と申します。

多治見市というのは、私が市長になった95年なんですが、その翌年に非常に財政が逼迫してきまして、96年の秋に財政緊急事態宣言を出したということで、貧乏な自治体の経営は得意だったんですが、豊かな愛知県の自治体の皆さんにお話するというのは余り機会もございませんし、今までなかったわけですが、話しにくいなと思いながらやってまいりました。

自治体のバブル経済が崩壊して、その後、非常に厳しい財政状況に陥ったというときに市長になったものですから、逆に財政危機をバネにして市政をどのように改革していくかということはずっと考えてまいりましたし、2003年に最後の市長選挙をやったわけですが、そのときに財政はこれから構造的に恐らく縮小していくだろう、それから多治見の場合は、70年代の後半からバブル崩壊まで名古屋市のベッドタウン化しましたので、人口はそれなりに急増していったわけですが、バブルが崩壊してぱったり開発がとまったわけですね。それで人口が停滞して、このままいくと多分人口は減少するであろうというふうに考えまして、そのときのキャッチフレーズ「持続可能な地域社会づくりを目指そう」ということを選挙のメインスローガンにしました。事実、2005年の国勢調査で多治見市始まって以来ですが、人口がわずかですけれども減少する、それから2010年の国勢調査でも2,600人ぐらい人口が減少するということ。特に、ベッドタウンに名古屋あたりから引っ越してきた人たちが、ちょうど団塊の世代が多いものですから、そういう意味で非常に高齢化して団地が大変になるだろうというふうに考え、そういうことも含めて持続可能な地域社会づくりというものを掲げて選挙をやったわけです。ですから、その後の4年間、最後の3期目は、これから人口が、今までのようにどんどんふえていく、あるいは財政も大きくなっていくということを前提にした市政運営ではだめであろうということを念頭に置いて、自治体の経営をしてきたというふうに考えておきまして、そういう経験を生かして皆さん方に、これからの自治体のあり方というようなこととお話する機会が多いわけですが、今日も、この愛知県という非常に日本でも最も豊かな地域、自治体の財政力指数を見ましても不交付団体が全国で一番多い県ですし、そういう中で、それでも地域に、これからいろいろな問題が発生してくるのではないかということ想定しながら、お話をさせていただきたいというふうに思います。

これからパワーポイントを使ってお話させていただきますが、皆様ご承知のように、国立社会保障・人口問題研究所が、これは今年の国勢調査ですので、また3年ぐらい後に推計が出るわけですが、2013年に行った、これは2040年までの推計ですが西尾市のものです。2010年、2015年はほとんど変わらないんですけども、それから減少に転ずる

というふうな想定がされていますし、ここで見てもらえばわかりますが、オレンジ色はゼロ歳から14歳の人口、ここが生産年齢人口と言われている15歳から64歳、ここが高齢者と言われる65歳以上の人口、こういう感じで推移するということですが、こういう減り方を見てもわかりますけれども、2040年でもピークの90%ぐらいにしかならないということです。全体の減り方、特に岐阜県などを見ていますと極端なところは40%減るとか、一番大きいのは飛騨市というところですが59%になってしまうという、41%減るとい地域もあるんですが、それに比べれば、それほど大きく人口が減少する、あるいは高齢化率が非常に高くなるというような状況ではないと思いますし、そういう意味で今のまま推移すれば、特にこの20年あたりで特別なことが起きてくるというような状況ではないだろうというふうに思っております。

多治見などに比べればうらやましいという感じなんですけど、多治見ですと、例えば人口80%を切ってしまうとか、高齢化率が39%ぐらいになってしまうというような推計になっていますので、たまたままちの成り立ちによって自治体自体で、あるいは地域ごとに違った顔を見せてくるというふうに思います。ただ、後にも言いますが、社会全体の人口減少というのは余り実感できるようなものではなく、人間の病気に例えれば生活習慣病のようなもので、日々生活している中で何か支障があるとか、そういうことではないけれども、例えば気づいたときには大変なことになっているというようなことだろうというふうに思いますし、次に旧の合併された町の、これは2008年ですので5年前の人口推計が、2035年でこういう減り方をしていると。あるいは、一番大きいのは幡豆町の減り方が大きいわけですが、こういうふうに同じ自治体の中でも地区によって人口が減ったり、例えば高齢化が急速に進むというようなことが起きてくる。それから、集落ごとにあらわれ方が変わってくるというふうに思います。

ですから、旧の西尾市のまちの中で起きているようなこととはまた違ったことがそれぞれの地域で、地域というより地区と言った方がいいかもしれませんが、地区でいろいろな課題が発生してくる可能性があるというふうに思っているわけです。そういう中で、今回、地域創生ということを政府が掲げたわけですが、長期ビジョンを読んでびっくりしたんですが、まだ何とかなると思っでは大変だというようなことが書いてあるわけですね。ところが、地方創生の総合戦略をつくる際に、どこもが、ある意味で人口が減らないように、あるいはふえるようにとか、そういう計画をつくってしまうわけですね、戦略をつくってしまう。それというのは、まだそれぞれの町が何かを、例えば企業誘致のようなことをすればまだ何とかなる。だから、何とかなると思っではいけませんよと言っている政府自体が何とかなると思っではいけませんよ。そういう地方創生みたいなこと、あるいは非常に怖いのは自治体間の競争をあおるということがあって、例えば1つの都市に人口が集中したとすれば、ほかのところは減ってしまうわけですね。その競争に勝った負けたという話ではないだろうと、日本全体を見たらそんな話ではないのではないかとこのように思うんですが、どうも競争をあおっている。そういうことが非常に気になりますし、東京一極集中を是正しなければいけないというふうに書いてあるわけですね。その中で、オリンピックを開催することで、それがピークになると書いてありまして、それでは地方が衰退してしまうので一極集中を是正しなければいけないというふうに言ってるんですが、一方の要請で、世界の主要都市、重要な都市と

して東京を高い機能を持った都市にしなければいけないというのは、もう1つの政府の命題ですし、例えば東京都などが掲げているのはそういうことなんです。ですから、東京一極集中がかけ声だけでとまるわけではありませんし、一層その企業が東京へ集中しやすいような条件整備をしているわけで、オリンピックもその1つなわけです。そういうことを一方ではやりながら、地方創生で地方は何とかなるというふうに、もし考えているとすれば問題だろうなというふうに思いますし、その文書の中に内閣府が調査した中で、東京に暮らしている人の4割が、住むところは東京でなくてもいいと言っているわけですね。これは変だと思いませんか。私の息子も東京圏で暮らしていますが、東京にいたいから東京にいるという、もちろんそういう側面もあるんですが、できることならもっと環境のいいところに住みたいとみんな思っているわけですね。ですけども、今、言いましたように一極集中が進んでいる中で、いつも言われることですが、大阪の本社機能もみんな東京に移しているわけで、そういう中でやむを得ず東京で暮らしている人というのはたくさんいるわけです。

ですから、ただの感想を聞いたようなことで4割、東京から離れてもいいと思っている人がいるということが政策の柱になるような、そういう地方創生があるのかというふうに思っています。あの優秀な内閣府に集められた官僚たちがそのようなことを本当に考えているのかと私は思っているんですが、非常に地方創生というのは、表向きは地方活性化というふうに言っていますが問題が多いのではないかと。それから、逆に中山間地の人たちのいろいろな研究だとか、例えば島根県とか山口県だとか鳥取県だとか、ああいうところの中山間地でやっていることを、だめにしてしまうようなことが起きてくるのではないかとというふうに心配しているわけです。

昨年出た前総務大臣の増田さんの書いた本の効果、あるいは今回の地方創生の効果というのは、人口減少が現実になってきて、それが非常に我々生活者含めて全員に大きな問題であるということ認識させたということだろうと思うんですね。私は山梨県の甲府へ通っていたので、山梨県の自治体の皆さんと話をすることが多くて、あるとき、あそこは13の市があるんですが、その13市の総合計画を調べたんですね。一昨年調べた結果なんですけれども、そうしたら13市の中で1市だけが人口減少に伴って、自分たちはこういうことをやらなければいけないということが具体的に書いてある。あとの12市は、人口が減少するということ、あるいは減少しているということは総合計画に書いてあるんですが、実際、具体的に何の政策も掲げていないという総合計画なんですね。どうも政治家が人口減少する、あるいは財政が縮小するなんて言うこと自体を今まで避けてきたとしか思えないようなことが起きているわけです。我々の周辺のまちや自治体でもそうなんです。政治家が、人口が減少すると言うと議会で袋だたきに遭うと。「お前が間違っていたからこうなった」というふうに言われるのが嫌なのか、それとも、過疎が進んでいる自治体の議長と副議長と話していたとき、人口減少の問題をきちんと総合計画の中でも位置づけなければいけないのではないかと発言したら、「いや、それを言っただけは身もふたもない」というふうに答えが返ってきたんです。そういうふうに人口減少を現実にするということ認めたくない、そういう政治家のことがこれまでずっと続いてきて、かなり過疎のところでも、これからでもまだ何とかなるというふうに言い続けてきたということ、この地方創生で人口が減るということを前提にして物を考

えようよということが、一般的に広がってきたということだろうというふうに思います。そういう意味で、今回の地方創生の意味があるとすれば、みんなの共通意識の中で人口が減るということ、そのことは認めざるを得ない、それを前提にして物を考えなければいけないということをみんながわかったという意味では、1つのよかったことなのかなと、効果なのかというふうに思っているわけです。

ところが、人口減少のことが問題になるとすれば、2003年に次世代育成支援対策推進法という法律があるわけで、それに従って行動計画を西尾市もつくっているはずなんです。その次世代育成支援行動計画というのは、あの法律を読むとわかりますが、人口減少ということをごどこにも書いていないです。あくまでも少子化対策だと言ってるわけです。大臣も少子化対策大臣で、つい最近までいたんですが、なぜかなくなってしまいました。この法律ができて、それぞれの自治体が行動計画をつくってやってきて本当に少子化はなくなったかという、そんなことはないわけで、ここを見てもらいたいんですが、2005年に出生率が史上最低になって合計特殊出生率1.26になったと。それでも出生数は106万2,500人だったんですね。ところが、昨年の2014年の出生率は1.42になっていますので、0.16上がっているにもかかわらず出生数は100万3,000人になっていて、前年と比べても2万6,000人減っている。近々のうちに1年の出生数が100万を切ってしまうことになる。ですから、現実には少子化対策という意味で言えば、全然成功してないわけです。もちろん、出生率が上がったというのは一定の効果が何かあったんだろうというふうには思うんですが、実際の出生数は減っているということなんですね。そういう意味でこの法律を、それぞれの自治体であれば、この支援行動計画を総括して何が回復に機能して、何が足らなかったのかということは考えなければいけないというふうに思うんですが、そういう発想というのは国が出した長期ビジョンを見ても、それに関連する資料を見てもどこにも書いてないです。

ですからこの計画を、しかも人口減少というものを、これは2003年ですので11年か12年先延ばししていたわけです。ですから、このときには人口が減少するということは、先ほども言いました国立社会保障・人口問題研究所では30年ぐらい前から言っているわけですが、それを政策の上で、人口減少を課題にするということをやったことなかったということなんですね。ですから、要するに少子化対策の看板を取りかえただけではないかということと言われても仕方がないのではないかというのが私の持っている感想です。自治体で言えば、これをきちんともう一遍考えてみる、振り返ってみるべきだ、点検をしなければいけないというふうに思っています。しかも基本構想というのは、地方自治法の2条4項というところで、基本構想を市町村は策定しろということが義務づけられていたものを、法律を改正して2011年に外したんですね。ところが今度は、総合戦略を別に強制はしていないけれども、事実上、あれをつくらなければお金はやらないという話になっているわけで、総合戦略は半強制的にまたつくるのかというふうになっているんです。ですから、総合計画のもとになっている基本構想の義務づけはやめようよ、それは地方の自治体の裁量に任せようといったその3年後に、こういうものをまたつくれというふうに言っているということも非常に変な話だというふうに思います。

それから、安倍政権はあと3年ですよ。そうすると、地方創生も消えてしまうかも

しれない。そのときに、国もKPIと言われている数値目標を掲げているんですが、地方にも掲げろというふうに言っているんですね。そのときに国は政権が変わって、また看板をかけたかえり知らんふりして、地方だけはその責務を負わされる可能性がある、達成できなかったのではないかとというようなことを言われることが起きてくるのではないかと思うんですね。

それから、5年の短期戦略で、例えば人口減少であるとか、地域の活性化みたいなことがやれるのかということ、そうではないというふうに思うんですね。この政策資源の浪費になるおそれというふうに書いておいたんですが、現実には今、子どもの医療費をどこまで無料にするかということが競争になっている。ある自治体の、それは村だったんですが、村長が言っていたんですが、周辺の財政力のある自治体がどんどん上げていくと、その中で谷間になっている村、財政力のないところが無理やり、例えば短期的に投資をするという意味でお金を使ってしまうと、財政的に破綻してしまうようなことが起きてくると。ですから、人口問題というのは大変難しいですし、例えば合計特殊出生率を1.8にするとおっしゃっているんですが、それまでの道筋というのはいかにうまくいかどうか全くわかりません。ですから、かなり長期的な展望で地方創生みたいなことは考えなければいけないのに、5年でというのはいかにかなものかというふうに思うんです。どこの自治体も人口推計をするときに、例えば現実に減っているのにまだふえるみたいな、あるいはこの政策をやったら人口を維持できるとか、そういうようなことが現実にはいろいろなところで起きている。西尾市の推計は聞いていませんのでわかりませんが、そういうふうな高め、高めにみんな数値を設定してしまうということが起きてきている。こういうことをやっていると、実際に何か起きていることに気がつかないという可能性がある。それこそ、まだ何とかなるとみんなが思ってしまうという、そういう問題が出てくるのではないかとこのように思っていて、非常に問題かなというふうに思います。

ですから、ここに書いたんですが、とりあえずお金をもらうためにはつくらなければいけないというのが1つの命題としてあるわけで、それを拒否してお金をもらわないという選択もあるんですけども、それはなかなか難しい。そうすると、長期的な視野に立ってじっくりと考えることが必要だろうと、これが大前提ではないかというふうに私は思っているんです。しかも、効果が10年とか15年かかってやっと出てくるような、そういう課題だろうというふうに思います。いろいろな地域課題というのがありますよね。最近では、例えば商店街が寂れてしまうとか、だから中心市街地の活性化をしなければいけないというのがありますが、これも、例えばある政策をやったらすぐ効果が出るかということ、どうもそういうものではない。いろいろなことをやってみるけれども、まちの真ん中にぎわいが出てこないということはみんな経験しているわけです。ですから、地域課題が1つや2つの政策で変わるというようなことではない、そういう難しい課題がふえてきているというふうに思っていて、その地域課題にきちんと取り組んでいけるのは間違いなく基礎自治体だけだというふうに私は思っています。基礎自治体がいちいち工夫をしながら頑張らないと、その地域というのは変わっていかない。ですから、上からというか、中央集権的な発想で何かをやらせと言われても、それは無理ではないかというのが私の考え方で、1つ1つの自治体が自分たちの地域のことをよく見ながら、どうやってまちづくりをやっていくのかということを考えていく。それは、10自治

体があったら十通りのやり方があるかもしれないですし、あるいはほかのところでやっていることの情報をお互いに交換しながらやっていく、同じような状況であればそういうことはできる。だから、競争ではなくて、どうやってほかの自治体と、別に近隣だけでなくてもいいんですが連携をする、あるいは情報をたくさん集めて、それに基づいて自分たちがやれること、自分たちの自治体に適用できるようなものを見つけていくということが必要だろうというふうに思うんですね。

KPI、キーパフォーマンスインディケータという新しく出てきた言葉があるんですが、それはある意味では根拠なしなんです。多分、どこの自治体も根拠なんかありません。そういうものがひとり歩きして、例えば計画をつくるときに、戦略をつくるときに数値目標ありきで、数値は逆算をしているという危険性があるわけです。ここまで維持させるためには、出生率をここに持っていかなければいけないというふうに逆算をしているんですね。では、その数値目標を達成するために何をやらなければいけないかという根拠は、恐らくない。現実社会との乖離が起きてくる。そういうことを真剣に考えないと、西尾市程度ならまだいいんですが、ものすごく人口が減っているところでさえそういうことをやっているのだから、そうなると実際に手おくれになってしまう、先延ばししていることによって手おくれになってしまうということが起こってくる。そういうことで、長期的に何をやらなければいけないかということを、きちんと考えておく必要があるのではないかというのが私の前から言っていることだと思います。

先ほどの話でいきますと総合計画と総合戦略、本来は、総合計画そのものが総合戦略のはずなんです。皆さんも、名前は総合計画ですけども、そのまちの総合戦略としてつくっているはずなんです。ですから、今度、総合計画とは関係なしに総合戦略をつくれば、ダブル・スタンダードになってしまう。2つ目標がある。しかもこれが、今、言っている総合戦略的な総合計画をつくっているところはともかくとして、全く今まで書いてなかったことを初めて書いてしまえば、正反対の向きになってしまうというようなことが起こるのではないかと、それが非常に問題だというふうに思うわけで、もし総合戦略で新しい方向性を打ち出したならば、戻って総合計画も変えなければいけないというふうに私は思うんですね。総合計画をつくるときというのは、結構、市民参加だとか、いろいろな形で市民も議会もかかわって、西尾市だと基本計画まで議決すると決めてあるわけですから、市民とのかかわりでも議会とのかかわりにおいても、丁寧に総合計画はつくっているはずなんです。それを1年足らずで総合戦略をつくれと、しかも国がつくった作成の仕方までサンプルがあるわけですけども、そういうもので総合計画とは異なるものをつくっていいのかなというふうに思うんですね。ですから、もう一遍総合戦略をつくったとしたら、総合計画を見直すということをしなければいけないというふうに私は考えています。

これは、実際に人口減少ということと、財政が縮小する危険性というのは非常にあります。ただし財政縮小といっても、財源が減ってってしまうだけではなくて、例えば決算カードで言うと扶助費の伸びが右肩上がりでもものすごくすごいですよね。どこの自治体の経年変化を見ても、扶助費だけはどんどん右肩上がりです。ですから高齢化と、例えば高齢化というのは納税者が減る、納税額も減る、それから扶助費のようなものの支出はふえる。ですから、多治見は10万の人口だったんですが、私がやっているときで

も毎年、制度を何もいじらなくても3億円ぐらいずつどんどんふえていくというようなことが起きて、要するに財政が窮屈になっていくということ。だから、構造的に高齢社会というのは財政が縮小するという危険性がある。そういうことも含めて、あるいは西尾市の合併はあれですが、特例措置を受けて合併したところなどは急速に財政が縮小するというので、例えば岐阜県内でもこういうことをきちんと最重要課題に据えて、それに取り組んでいこうという総合計画をつくっているところは幾つかあるわけです。岐阜県は21市あるんですけども、その中の4市は文字どおり、これとこれを最重要課題として特別扱いして、総合計画の冒頭にその課題を掲げてチャレンジする、プロジェクトをつくっていくということを考えている自治体が出てきているということです。先ほども山梨県の例を言いましたけれども、これをきちんと位置づけて、これが非常に大きな問題だということを考えている自治体が、余りにも少ないということが大きな問題だろうというふうに思うんですね。

ですから、外発的な発展から内発的な発展へということを書いたんですが、企業誘致のようなことで地域の経済力が維持される、あるいは発展するということを書いている自治体は多いですし、先ほど議長さんたちと話していても、まだまだ西尾市などは企業の進出があるという話がありましたが、ただそれだけで本当にいいのかということがあって、できる限り、その地域の持っている資源、地域資源をもう一度きちんと発掘して、あるいはそれを伸ばしていくというようなことをやっていく必要があるのではないかなというふうに思っています。特に、多治見で持続可能な地域社会づくりを考えたときも、まちとしてのグレードみたいなもの、ここに量から質へというふうに書いたんですが、市民の生活が非常に快適になる。だからここで、例えば人口が減少したとしても質の高い生活が営める、そこに住んでいる人たちがお互いに支え合うようなシステムをつくるとか、そういう意味で質の高い生活が営める地域を目指すべきではないか。だから西尾市は西尾市として、そこに住んでいる市民の人たちの生活がきちんと営まれていく。例えば、最近よくありますように買い物難民だとか、あるいは団地で高齢者が孤立化するというようなことが起きているわけですし、特に私は持続可能な地域社会づくりというふうに言ったときに、キーワードは人口が減少する、それから少子高齢化で財政縮小というふうに3つ言ってたんですが、その後を見ていると急速に自治組織、町内会だとか、その上の連合組織というような自治会のような仕組みが非常に力を失ってきているということ、最近つくづく感じるんです。ですから、町内会とか、その上の連合会みたいなものも含めて地域の、いわゆるコミュニティの力が大変弱くなってきていて、個人が孤立化し始めているということが、かなり自治組織の強いところでさえそういうことが起き始めていて、そういうコミュニティの力が落ちることによって、地域のいろいろなつながりが切れていく、あるいは一緒になって何かをやる、協働で何かをやるというようなことがどんどん減っている、あるいは活動自体の活力が低下してしまっているというふうに思っているんですが、そういうことをきちんともう一度見直して、いいまちをつくっていくということを、特に都市部のところでは考えるべきではないかというふうに思っているわけです。ですから、生活の質を高める政策というものを重点的にやっていくべきではないかなというふうに思っております。

人口減少が穏やかに進んでいく、例えば西尾市もそうですし、愛知県の自治体の多く

がそうなんです、同じ自治体でも、先ほども言いましたけれどもそれぞれの地区によって事情が異なる、要するにいろいろなあられ方が異なってくる、それに細かい対策をしていく。だから、課題が発生した地区に対応するためのきめの細かい対策をというふうに書いたんですが、例えば団地ならば団地で高齢化が進む、あるいは空き地、空き家がふえていくというようなことが起きたときに、ではその支え合いみたいなシステムをどうやってつくっていくのかということを考えていくことが必要だろうなというふうに思いますし、行政の側から言えば、そういう地域で発生した課題に取り組むためには、組織横断的にやっていける1つの、例えば福祉課なら福祉課だけで、福祉行政だけで対応できるかという、そういう問題ではない。いろいろな都市の交通の問題もある、いろいろなことが出てくる。そういうときに、行政が組織を越えて対応していけるようになっているかどうかというのが非常に重要なことではないかなと。それから、それぞれの地区でいろいろな問題が発生してくるというときに、ではその地区で何をやっていくのか、そこに住んでいる人たちは何をやっていくのかというときに市民が、市民自治というふうに書きましたけれども、例えば自分たちの地域のことは自分たちで決めることができる、あるいは自分たちが決めたことをきちんと実行していける、そういうことが市民自治、簡単に言えばそういうことだろうと思うんですが、そういうことができるような参加の仕組み、あるいは自治体政治のあり方というようなものを考えていくべきではないかと。だから、例えば最近よく言うんですけども、市民参加と言ったときに、今まで我々がやってきた市民参加というのは、声の大きな人の市民参加で、公の場で発言しない人というのはたくさんいるわけで、ところが地区で自分たちの生活を何とかしていかなければいけないというときには、今まで人前で話したことのないような人も、きちんと主張できるというような仕組みを考えていくべきではないかというふうに思っているわけです。それをやっていかないと、それぞれの地区でいろいろな問題が発生したときに対応できないのではないかなというふうに思っていて、そういう意味で市民自治のあり方を考えるというふうに書いたんですが、簡単に言えば自分たちの住んでいる地域のことを、自分たちで決めることができるということが実感できるような仕組みをつくっていくというのが必要ではないかなというふうに思っています。

それから、これは別に西尾市のことを言っているわけではなくて、全体にそうなんです、総合計画は西尾市の場合は基本構想、基本計画は議決事件ですね。ところが、総合戦略は議決も何もしないということになる。そうになると、議会飛ばしになってしまうということなんです、これは別に西尾市だけではなくて、ほとんどの自治体はこういうことになってしまうわけですね。ただ中には、議決事件の中に全市にわたるような戦略だとか、計画をつくるときには議決するというふうに書いているところもあるんですね。そういうところは、恐らく総合戦略は議決事件になるんだろうなというふうに思っているんですが、議決事件には今回の場合ならいだろうと。ほとんどの議会で、そういうことが起きるといことだと思っんですね。

では、ここで総合戦略はどんな戦略ができるかわかりませんが、総合計画と離れ離れになる、あるいは90度、180度違っているような総合戦略をもしつくとしたら、では総合計画の改定というのは行うんですかということがあるわけで、それは議会からもきちんと要求をすべきではないかというふうに思います。しかも、ある意味で言うと、

これは多治見で私自身が経験したことから類推しているだけなので、西尾市ではそういうことはないかもしれませんが、総合計画を審議するときに、基本構想をめぐって議論が展開されるというのは余りないのではないですか。これからの、例えば西尾市をどうするかというようなことをめぐって議会と執行部との間で議論がされる、あるいは議員同士で議論がされるというのはなくて、どちらかというと基本計画、もっと具体的に個別の事業についての議論になってしまう、なりがちであるということで、だから基本構想だけを議決事件にしているような自治体もあるわけですが、基本計画がなければ基本構想は審議できないという話で、基本計画は附属資料で必ずつけるというのが普通になっているわけですね。そうすると、こちらばかりに話がいってしまう。ところが、今回の話はどちらかというと基本構想のレベルの、総合戦略というのはそういう性質なものですので、基本構想をこれまでもなかなか議論してこなかった、しにくいテーマであったということから、総合戦略についてもそういうことになりがちであると。だから、総合戦略について議論がきちんと成立するかどうかというのが大きな課題ではないかなと、それは議会側の問題でもありますけれども、総合戦略をめぐってきちんとした議論ができるかどうかということが問われてくるというふうに思うんですね。

それから、例えば人口フレームなどをどういうふうに考えるか。それから、合併した西尾市と幡豆町、一色町、吉良町という、それぞれの個別課題というのは議論されるのでしょうかということが1つ問題になってくるだろうと思うんですね。だから、それぞれの地域で起こっている、あるいは起きるであろうことを議会としてどこまで詰めていくことができるかということが、今回の問題だろうというふうに思います。

ですから、議員たちというのは、ある意味ではいろいろな地域のことを非常に、それぞれ出身の地域があるわけですので、そういった中で把握してみえる、認識してみえることというのはたくさんあると思うんですね。そういうものをどこまで議論できるのか、あるいはそれぞれ条件の違う市や町が合併したわけですので、そこでどういうことが起きてくるのかということを、今、新しい西尾市全体の問題としても議論しなければいけませんけれども、それぞれのところでどういうことが考えられるか、そういうことをきちんと整理していかなければいけないのかなというふうに思っています。ですから、議会が、この総合戦略は議決事件ではありませんので、そのまま国に提出されるのでしょうかけれども、その以後でも総合計画を変える、あるいは変えないにしても総合戦略そのものをそれぞれの地区に落としてみたら、どういうことが問題になってくるかというようなことを議論する必要があるのではないかなというふうに思っております。

○副議長（鈴木武広）　ここで、暫時休憩をさせていただきます。再開は2時45分とさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

午後2時32分　休憩

---

午後2時45分　再開

○副議長（鈴木武広）　休憩前に引き続き再開します。  
先生、よろしくお願いいたします。

○講師（西寺雅也） ちょっと話を変えまして、議会の役割みたいなこととお話させていただきたいというふうに思います。

地方自治の教科書を見ますと、これは実際にある教科書の話なんですけど、1つは、住民代表機能、行政監視機能、それから自治立法機能の3つだというふうには書いていますし、恐らく普通に言うと、その3つで皆さん納得されるだろうと思うんですけども、ちょっと違うことを書いている松下圭一さんは私の先生なんですけれども、法政大学の教授をやってみえて最近お亡くなりになったんですが、その人がこういうふうに5つ、議会の課題という形でまとめてみえるんですね。1番目に、政治争点の集約・公開、2番の政策情報の集約・公開というのがあるって、この2つというのは余り皆さん聞きなれない話だろうと思うんですが、私の議員の経験からいっても、それぞれの議員というのは問題意識がいろいろあって、いろいろな課題を抱えて議員活動をやってみえるわけですが、例えばいろいろところで課題がある、あるいはあることをめぐって対立があるというようなことを、議会として、議員として、個人の議員ではなくて全体の議会として、それをきちんとテーマにして議論したり、そういう情報をどんどん集めて、みんなで共有して議論をするというようなことが余りないのではないかというふうに思うんですね。そういう意味で、この2つというのが、これからの議会の課題ではないかというふうに思うんですね。だから、例えばここで言ったら合併したまちの方の議員が見えたと思います。その方たちは、そこの自分たちの地域のことを多分よく知ってみえて、そこに課題があって、これを何とかしてほしいと思っている。ですけども、それを旧の西尾市の市会議員の皆さんが自分たちの問題として考えるかというのと、なかなかうまくそれがいってないのではないかなと。だから、幡豆なら幡豆の人は「あれは幡豆の出身だから、幡豆のことばかり質問しているぞ」みたいな話になって終わってしまっているのではないかということなんです。ですから、そういうことを議会として何とか集約する、公開をしていく、それで市民との間にも情報を共有していくというようなことを議会がやれるようになったらすばらしいというふうに思っています。

ホームページを見ましたら目標を掲げて、見え消しで、これはやったというふうに確認しながら議会改革をやってみえるというのを見て、これはおもしろいと思ったんですが、そういうふうに議会のこれからのあり方というのは、特にそれぞれの地区がなかなか合併して何年たっても、意外と情報が共有されないというようなことが起きてくる。だから、そういう意味で、このことを大事にするのが非常に重要なのではないかなと。だから、松下さんが言ってるんですけども、議会というのは、まずこういうことをやる前に、1番から4番みたいなことをやることで「議会は市民のヒロバである」という言い方をしているんですが、そういうふうに市民と議会の中で集約をしていく。例えば、いろいろな問題が起きてくるのを地図化して、マッピングして、こういう問題がここに発生しているというようなことを地図の上に落としていくだけでも随分、多分いろいろな問題があるというのがわかってくると思うんですね。そういうようなことをいろいろ試しながらやっていってもらって、これからの議会の活動というのは変わってくるのではないかというふうに思います。それは後で、別のページに載せておりますけれども、例えば議会主催の報告会みたいなものを行ったときも、いろいろな提案が市民の人たちから出される、そういうものを議会としてきちんと整理して、公開をしていくというよ

うなことを積み重ねていくのが大事ではないかなというふうに思っています。その上で、長や行政機構をきちんと監視しなければいけない、それから政策の立案だとか改定だとか評価というものをやらなければいけないというふうに考えていくことだろうと思うんです。

ある自治体の議長と会ったときに、たまたま9月に決算を審査する自治体で、「そういえば決算の審査ですね」と私が話しかけたら、「そうだ」と言って話をしていましたら、議会が行政のやっていることに口を挟んでもというようなことを言う議長がいました。びっくりしたんですが、例えば決算委員会も、事務事業評価のようなことを議会がやっていない、やっているところもありますけれども、余りやられていない。そうすると、決算委員会でいろいろな政策についての批判は出ますよね、あるいはきちんと効果が出ているのかどうかなどを質問するんですが、それも結局は、個々の議員の関心でとまっているわけです。全体の問題になっていかないということが、西尾市はわかりませんが、少なくとも私の経験から言うと議員の側にもいたわけですし、行政の側にもいましたけれども、決算の審査が全体として政策の評価になっているということは余りなくて、それぞれ思い思いに議員が発言しているようになっているというところで、この辺にまだ課題はあるのかなというふうに感じてきました。

ここにも書きましたように、議員というのは、それぞれ地域の課題というのは非常によく知ってみえる存在でありますし、こうでないと議員活動はできないわけで、そういう意味で、議員の役割として今何が、例えば自分の周辺の地区でもいいですし、全市的な問題でもいいんですが、今、何が起きているのかということを中心に把握をする、きちんと認識しているというふうに思いますし、個別課題ももちろん大事なことなんです。が、長期的な展望の上で何をやるかということが、これから問われてくるのではないかと。これは、先ほども総合戦略のところでも話をしましたが、短期的な対策をとったから、すぐ結果が出るというようなものではない、そういう問題が多いわけで、そういう意味で、長期的に物事を考えていくということが問われてくるのではないかなというふうに思っています。

それから、行政は行政としていろいろな情報を持っているわけですが、生の情報を手に入れやすい議員の皆さんが、また行政とは違った視点から地域を見ていくというのが必要ではないかというふうにも感じています。

それから、先ほど言いましたように一度議会報告会で地方、要するに自分たちの住んでいる地域の課題について、市民と議論するというのも必要なのではないかということを感じます。そもそも、市民の人たちに情報が伝わっているのかどうか。例えば、地方創生ということを言っているけれども、ではそれと西尾市、あるいはそれぞれの自治体の問題として考えたときに、どんなことが問題になってくるかという情報が伝わっているのかどうかというのが1つ、大きい問題だろうと思うんですね。

それから、市民の方が危機意識を持っているのかもしれないわけです。もし、危機意識を持っているとしたら、それはどういうことなのかというふうに思います。今、多治見でも5年で2,000人ぐらいですか、そんなにめちゃくちゃに減っているわけではないんですが、例えば私が住んでいる場所というのは古い、戦後間もないころにできた、市が造成した土地から始まった小さな団地なんですね。その小さな団地の中で、私はその

団地に住んで二代目なんです、その二代目の世代で、三代目の同じ班と言っているんですが、小さな単位で、若い人がいるのは2軒だけ、あとの8軒は子どもがいない、70を超えた私が二代目で一番若いという地域になっているわけですね。連れ合いとしゃべっていて、これも10年ぐらい前にしゃべったことですが、あと20年たったら何人生きていられるかみたいなことになっているわけです。自分の周辺を見渡しても、そういうことが小さな地域で起きていますし、町内会の活力がどんどん落ちてきてなさに等しい存在になっていて、お互いの支え合いみたいなもの、そんなに大きなことではなくて、日常的にもつき合いが切れていってしまうというようなことが起きている。そうすると、そういうところに住んでいる市民にとっては、結構いろいろ近い将来に何か起きるかもしれないというのは予感としてあるはずですし、お互いに助け合って、だから若い人が、若いといっても60代の後半のような人が、例えば自家用車を出して一緒に買い物に行く仕組みをつくったり、そのようなことをしないと、その地域は続いていけないというのが、市民はそういうことを考えているかもしれないということなんです。

ですから、そういうことも含めて一度、地域創生ということについて市民と議論をするということ、そういう機会を持つべきではないかなというふうに思っていますし、先ほども言いましたように、それぞれの議員たちはいろいろ考えて自分の問題意識で質問をしたり、提案をしたりというふうになっているわけですが、では議会の中で議論がされているかどうか、あるいはそれを集約しているか。だから、ある意味で議員の発言は、こういうふうに書くと嫌みたらしい書き方ですけども、個人プレーにとどまっているのではないかという、そういうところでとまらないようにするためにどうしたらいいかということだろうと思うんですね。先ほども言いましたように地域課題の多くが、解決が非常に困難な問題が多い。ですから、中心市街地の活性化というものの計画をつくってやっているところがあるわけですが、たくさんの投資がされたとしても、ではそこににぎわいが戻ってくるかという、なかなかそうはならないというようなことはたくさんありますし、もちろん限界集落みたいなものも当然そうですが、今、言いましたように住宅団地でいろいろな問題が起きてくるというようなことについても単純な、要するに処方せんが書いて、これをやったら確実に効果が出るということは、ほとんどそういう問題ではないので、そこを克服していくためには、例えば議会報告会でもいいんですが、議員たちが、例えば支持者たちとそういう議論をしてみるというようなことも含めて、みんなが自分の住んでいる地域で何をしたらいいのかというようなことを考えていく必要があるのではないかなと思いますし、特に都市型の地域というのは、先ほども言いましたように生活の質をどれだけ高めていけるか、あるいは言い方を変えると、文化的な基盤をどうやってつくっていくかというようなことが問題になってくるのではないかなというふうに思っています。

地域のことを考えるときに、元気なうちに何かをやらないとだめというのがあって、あるところまで、例えば衰退してしまったら、元気に頑張る人がいなくなってしまうという、例えば商店街などでもそうですが、後継者がいない、私一代で店を閉じるみたいな人ばかりになってしまって、その地域でやっていこうといっても担う人がいないようなことになってしまう。ですから、元気なうちに何とかしようというふうに考えないとだめなのではないかと。だから、行き着くところまで行ってからでは遅すぎるだろうと

ということです。今、自分の住んでいるところの話をしましたけれども、既存の自治組織の力が落ちている、あるいはまちは空き地や空き家が至るところに、駐車場で使われているならまだしも、何も使われないで放置されているような土地というのがだんだん出てくる、そういうことが極端になっていくと手おくれになってしまうということが心配されるわけで、だから何かを仕掛けるならば元気なうちにやりましょうということで考えることが必要ではないかというふうに思います。

地方創生というのは、先ほどから言っているように息の長いスパンで考える必要があるということだと私は考えていまして、例えば65歳から70歳、70歳に限らず75歳でもいいかもしれません。この人たちというのは、元気な人がいっぱいいるわけです。私の同級生などでも、暇だと言って何もやらないでゴルフなどに行っているわけで、この人たちが何か力を発揮する、そういう仕組みをつくっていく。ですから、私が持続可能な地域社会づくりというものを言ったときに、平仮名で「しごとづくり」というふうに言ったんですが、それは雇用の問題として考えるのではなくて社会的な力として、何らかの社会的な貢献をしていく意味も含めて「しごと」というふうに平仮名で書いたんですが、この年代の人たちを生かしていく、それが不可欠だろうなというふうに思っているんです。例えば、農業がまだ力を持っているところというのは、兼業の農家の人が結構多いわけですね。だから、例えば公務員をやりながら家へ帰ると田んぼをやっているみたいな人がいるわけで、半農半公務員みたいな人がいるわけですね。そういう人が、例えば50ぐらいから意識的に地域で、ほかのそういう人たちと結びついて新しい農業の、あるいは業にはならないかもしれませんが、農としての力を発揮できないかというようなことを考えていく、そういうことが結構これから必要ではないかなというふうに思っているわけです。しかしながら今の世代、我々の世代というのは男がだめなんですね。女性は自分の地域でいろいろな活動をしたりするというのは、PTAから始まって、いろいろな関係をつくっている、それでスムーズに年をとってからもやっていけるというのがあるんですけれども、男性は、ある意味地域から切れてしまっている。その人が退職して、突然地区で何か活動をするといっても、なかなかうまくいかない。結局、遊んでしまっている、あるいは何かやっても失敗してしまうというようなことが多いので、そういう訓練、ある意味での訓練というのが必要だろうと。

それから、個人が孤立して、社会的な関係性が薄れているというのは一般的なことなんですけど、これをどうやって変えていくか、それをどうしていくのかというのは非常にこれから大きな課題だろうなというふうに思います。例えば、人口減少だとか高齢化というのは、先ほども言いましたが生活習慣病のようなもので自覚症状がない、それはイコール危機感を持ちにくい、そうすると対応がおくれてしまうというふうになってしまふ。だから、気がついたときには怖いことになっているという、そういうことが注意していかなければいけないことではないかなというふうに思います。

これは、先ほどから何遍か話しましたがけれども、持続可能な地域社会づくりをとというのは多治見市で、私がマニフェストで言い出したんですが、4年にわたって研究会を開催してきて研究報告書をつくって、2007年は市長をやめた年なんですけど、最終的に報告書を出したと。だから、都市計画の人だとか社会福祉の研究者だとか、あるいは地域社会学の人だとか、いろいろな研究者と一緒に勉強会をやった。最近、この研究

会を出したことというのが今回の地方創生の話で、これは実際には実行されなかったけれども、結局、ここで報告書に書かれていることを、今またやらなければいけないというふうになっているわけですが、かなり具体的に、どういうまちを目指すのかということも含めて書いてあります。例えば住宅団地、特に多治見の場合は住宅団地の問題が大きいわけですが、それをどうするか、住宅団地の中でお互いを支えるネットワークみたいなものを、どうやってつくっていくかというようなことを研究して書いたわけです。先ほども言いましたようにキーワードは人口減少、少子高齢化、財政縮小という中で、こういうことを考えていくということを考えてたわけです。だから、先ほども言いましたが、最近はそのに加えて既存の自治組織の活力低下というのが、もう1つのキーワードではないかなというふうに思っています。かなりそれがシビアな形で実際に顕在化し始めているというふうに思っています。ある意味で、拡大の時代から縮小の時代へ転換を目指していくということを考えていますし、実際に、人口が減少し出すということはそういうことで、拡大の時代から縮小の時代へと転換を目指していくということだろうと思います。

これは多治見で実際にあったことなんですけど、一方では非常に市民活動が活発化してきて、いろいろな地域でユニークな活動が起こってくるというようなことが一方ではあって、そういうことと、このことを重ね合わせながら進んでいったらなというふうに今、思っていますが、いずれにしても市民の活動抜きに地域づくりというのは当然、行えないわけで、このことを考えると。多治見の中でも、今現在でも若い人たちが、例えばまちづくりを自分たちでやるぞという、昔風のスローガンを掲げて活動をするというような活動ではなくて、ネット上で緩いつながりをつくりながら多治見のまちを考えていこうというような活動というのが、結構出てきているんですね。それから、例えば多治見の古民家を生かしてみんなの居場所づくりみたいなことをしようとか、そういうような若い人たちが、余り肩ひじ張らないで非常に軽い感じでまちのことを変えていこうということを行っている、そういうことが最近、目立ってきています。それは、最近よく本に書かれているんですが、大学の先生などが学生を教えていると、地元へ帰って自分が育ったまちを何とかしたいというような希望を持っている学生が、明らかにふえてきているというような言い方をしている人がいますが、そういうふうに地域で緩やかなつながりをつくりながら、まちづくりを考えていこうという、そういうグループのようなものができつつあるというのが、多治見でもそういうことが起こっています。だから、そういうものを大事にしていくというのが、これから必要ではないかなというふうに思っています。

ここからはちょっと話は違うんですが、先ほど言いましたようなキーワード、例えば右肩上がりで大きくなってきた日本という社会が縮小に転じて、縮小の時代に入ったというふうには私は思っているんですが、その中で自治体もそういう時代のために備えていかなければいけない、あるいは市民との信頼関係をつくるためにも、自治体は改革を進めていかなければいけないというふうに思っています。これは普通に行政改革と言うと非常にリストラをするというようなイメージなので、私は余り好きではなかったので行政の改革を進めるというふうに言っていたんですが、これは自治体全体をどのように改革するかということ、こういう条件が要るのではないかなというふうに自分の経験を

まとめたものです。だから、自分が書いた本を「自律自治体の形成」というタイトルにしたんですが、自律自治体というのは一体どんな自治体なんだろうということです。ただし、「じりつ」というのは2つ、自分の足で立つ方の自立とこっちとあるんですが、実際に「自立」という自分の足で立つ方は結構今でも、これは自治体によって随分違うんですが、山梨県の人にしかられるかもしれませんが、山梨県というのはもともと公共事業依存型の地域でして、要するに国や県が何とかしてくれると思っているわけですね。ですから、自分たちで新しい政策を考えるということをしなさい。だから、国や県に依存しないで、どうやって自分たちの自治体としての政策をつくっていくかというような意味で、自分の足で立つ方の「自立」というものを目指さなければいけない。これは、本来、2000年の地方分権一括法が施行されたときに、そういう決意をしていなければいけなかったんですが、今でも結構、国や県が何とかしてくれると思っている自治体はあるわけで、そういうことを乗り越えるというのが1つあります。だから地方分権一括法というのが2000年に施行されてから、ずっと私は、みずから立つ方の自律自治体を目指そうというふうに言ってきたんですが、市長をずっとやってきて、いろいろなことを自分なりに改革を進めたというふうに思っているんですが、みずから律する方の「自律」ということを、これからやっていかないとだめだと。

それから、その自律自治体というのは3つ言ってるんですけども、その前提として、まず情報の公開は絶対必要であるということ、それから情報を共有する。市民、議会、行政の三者がきちんと情報を共有できるかどうかというのが前提、それからもう1つは、参加の仕組みをきちんとつくっていくというのが必要と、ここに書いておいたんですが、こういうことが前提条件としてあるということです。3つの要件を書きましたけれども、1つは、政策全体を管理するという。簡単に言えば、総合計画の使い方、総合計画にどういう性格を持たせるのかということなんですけれども、ですから後で総合計画のことは具体的に話しますが、まず政策をきちんと管理をします。だから、政策資源というふうに書いておきましたけれども、人や金や物や情報というような制約が厳しい中で、政策選択をめぐる合意形成の場を設定する。例えば、最近でも小牧で住民投票がありましたが、あのように政策選択をめぐる意外と多いのが、市民の人たちが大きな施設をつくったりするときに住民の方が、行政や議会以上に財政的な状況に危機感を持っているというのがあるんですね。ですから市民の人が、そんなものは要らないからつくんなというように、これがバブルがはじける前だったら標準装備のような施設でさえも、市民の方が拒否するというようなことが起きる、それから特に合併したところでは施設をどう整備するか、配置をどう整備するかというのが大変難しい話ですし、だから政策選択をめぐる合意形成をどうやって図るかというのが非常に大きな問題になってくるというふうに思うんですね。私は、総合計画をつくる過程でこそ、議会、市民、行政との間の合意形成の場だというふうに考えるべきではないかといつも言っているんですが、総合計画というのは、そういう政策選択をめぐる合意形成の場にしましょうと、そのかわりいろいろな形で市民参加ということをやらないと、それはできないということだと思います。

それから2番目は、自治体政治における基本的な原則を明示するというのはどういうことかといいますと、要するに政治のいろいろな原則というのはあるわけで、最近の企

業のとんでもない話がいっぱいありますけれども、例えばきちんと法を遵守しなければいけないというようなことも含めて、説明責任をきちんと果たさなければいけないとか、それから市民参加をどうするのかとか、あるいは最近の協働をどう考えるのかとか、そういうようなことで原則というのはいっぱいあるわけですが、そういう基本的な原則、どういう原則に基づいて自分たちは政治をやるのかということを議会や、長も含めてですが行政と市民との間の約束をする、そういう意味での自治基本条例というものを制定するのが必要ではないかというふうに思っているわけです。ですから、これは市民と政治に日常的にかかわっている人たちの三者の間の関係をきちんとする、それで基本的な信頼関係をつくっていくということが必要ではないかと。しかも自治基本条例というのは、つくっただけで役に立たないという自治基本条例は結構あるので、きちんと実効性があるような条例をつくるべきではないかというふうに思っています。よく、まちの憲法というふうに言われることがあるわけですが、文字どおり自分たちの憲法をつくるというふうに考える。そのために、特に強調したのが情報共有ということと、参加の仕組みづくりというのが非常に重要な前提条件となるようなことではないかと。

それから、西尾市の財政状況はグラフ化して調べましたが、そんなに悪いわけではなくて、いい方でしょうね。だから、財政規律というものをきちんと健全に保っていく仕組みを考えていくということが必要だろうと。この3つをきちんと考えながら自治体の経営をしていくのが、これからもずっと必要ではないかなというふうに思っています。

最初の政策については、総合計画をどういうふうにつくっていくか、あるいはどういうふうに管理していくかということですが、義務づけがなくなって基本構想をつくらなくても構わないということになったわけですので、総合計画をやめたというところがあります。それから、横浜市は総合計画をつくっていないんですね。横浜市の議員たちが、これは聞いてなるほどと思ったんですが、我々は総合計画があることを前提にしているので、総合計画に基づいて、例えばどうやって財政規律を保つかというようなことは、政策がわかっていないのに財政規律を考えるわけにもいかない。だから、総合計画がないのにどうやって財政の健全化を図ることができるんだろうと行って、議会が困っているという話があります。それから、藤沢市も総合計画を廃止したんですね。それから、議会の関与がなくなっているところもある。要するに、行政が勝手につくっていますという、市はつくるんだけど議会は全然関与しないというところもあります。西尾市の仕組みを調べて、総合計画自体の位置づけはどこにもしていないんですね。根拠規定がない。議会の議決事件として総合計画を議決するというのがありますけれども、総合計画自体をどうするかというのが条例にないので、例えば条例をつくっておいた方がいいのではないかなというふうに思っています。なぜ、総合計画をつくるのかというのは、昔、地方自治法に書いてあったように、総合的かつ計画的な行政運営のためということだろうと思うんですね。西尾市で総合計画を見れば、本当に市がやっている政策全体が、そのまま総合計画からきちんと出てきているのかということ。逆に言うと、予算編成の過程で、今まで全くなかったような政策が入ってきたりするようなことはないのかどうかということです。なぜそういうことを言うかといいますと、これは私が市長になるまで議員時代によく感じていたことなんです、実際に実施計画というのは行政だけでつくっているんですね。そうすると、毎年それをやっていると、予算編成のため

に実施計画をつくっているみたいな話に逆転してしまう。ですから、それを防がなければいけない。だから、基本計画に載っているけれども、実際に事業として想定していなかったようなことが突然予算の中に入ってしまうというようことが起きる、それはよくないのではないかというのが、議員時代からの私の問題意識だったんですね。ですから、まず徹底的に市民、議会、職員参加で総合計画をつくるのが、先ほども言いましたように、それはなぜかという総合計画というのは政策選択に関する合意形成の場だから、そこできちんと参加を保障して、市民も議会も職員も参加してきちんとつくっていくということが必要だろうということです。

それから、首長の任期との整合性。多治見の場合は、任期内には必ず見直すというふうに書いてあるんですけども、普通は4年ごとにつくっていくというのが必要だろうというふうに思うんですね。5年、5年で10年の計画をつくと任期とずれていってしまいます。そうすると、どういうことが起きるかという、市長の任期が終わる年に当たったとしますと、そこまでにつくった計画を、次の任期の首長が実行するという話になってしまうわけですね。そうすると、その後の市長が総合計画を無視するということが起こり得るわけです。それから市長が、その総合計画が気に入らないから無視して、自分のマニフェストならマニフェストで強引に進めていってしまうとか、そういうことが起きている。だから、4年、4年の8年か、4年掛ける3期の12年か、どっちかで計画はつくるべきではないかというのが多治見でやったことです。最近、4年ごとで見直すということが大分ふえてきました。

それから、討議課題集というふうに書きましたが、これは何かというと、前期の計画の総括と、そのときの地域課題を抽出するということです。議論をするときに、例えば策定委員会が、多治見は市民の策定委員と行政の中の策定委員会と、両方でタイアップして総合計画をつくったんですが、その総合計画策定の前に問題を整理するという意味で討議課題集というものをつくったわけです。これはどうしてかという、例えば普通に審議するときでも福祉の専門家の人とか、福祉に関心のある人は福祉の話はするけれども、次に移ったら何も言わないで黙っていると。環境に詳しい人は、環境のことが議題になると発言するけれども、ほかのときには黙っているというようなことが起きてしまう。だから議論が成り立たない。それではぐあいが悪いので、例えば西尾市なら西尾市で、どういうことが地域の課題として問題になっているかということを中心に洗い出して、それに基づいて議論をしようということで、こういうものをつくったんですね。

それから、恣意的な政策選択を排除する。これは、あるとき突然、変な政策が予算化されてしまうというようなことはやめようということですね。

それからもう1つは、基本構想、基本計画、実施計画というのはここに書いてありますので、こちらは実行計画と言っていたんですが、普通の自治体で言う実施計画は実行計画という名前前で呼んでいたんですが、この基本構想はともかくとして、基本計画と普通で言う実施計画と一体的につくってしまうおうと。だから、計画書には個々の事業まで書き上げてある、それが議決されるという形式で、だから普通で言う施策レベルのものと、事業レベルのものを一体として総合計画をつくるというやり方をしたわけです。ですけれども、通常は実行計画というのは行政だけでつくるということになっているので、普通で言う実施計画を行政以外の人が加わってつくるとするのは余り例がないので

すね。ところが、実際に市民にとっても議員にとっても、基本計画のレベルのような施策のレベルで、その施策がなくなってしまうということはほとんどないですよ、廃止するというは。だから、実際には事業のレベルで廃止するとか、加えるというようなことが起きるわけで、そこをめぐっての議論というのはされていないということになるわけですね。ですから、それを避けるために一体としてつくるというやり方をしたんです。

それから、進行管理の徹底化、公表、それから政策を変更するときはどうするかというルールをきちんとつくる。こういうふうに毎年、進行管理を、今は事務事業評価をやったりする自治体がほとんどですので、実際にこういうことはやられているのかもしれませんがそれでも政策ヒアリング、企画、財政、人事、環境の担当でヒアリングをする、それを受けて市長ヒアリングをする。市長ヒアリングが終わった時点で計画を見直して、庁内の合意を求めて、それから市民委員会の承認、それから議会の審査というふうに、政策を変更するときにはきちんと手続を踏みますというやり方をしたんですね。

それから、総合計画と財政計画の関係なんですけど、予算編成のやり方を変えるということをやったんですね。どうしても財政主導型でいくと、財政が結果的に政策を選択してしまうということになるので、それはやらないということです。だから、計画に基づいて予算を組むけれども、計画に載ってる事業は企画の担当者が予算編成を行うというやり方をしたんですね。それから、財政計画に基づいて計画づくりをするということ、そういうことをやってきました。だから、実行計画に基づいて予算編成をする、だから予算編成のための実施計画の策定ではないということをやってきました。

そういうふうに、総合計画で本当に政策を決めて、それに基づいて予算も組むということルール化したと。そういうことによってほかの、例えば財政の問題だとか、あるいは目標管理の制度をつくったんですが、それも総合計画の事業をどこまできちんとやったかどうかで評価するというようなことにもつなげていくことができ、総合計画を中心に据えて自治体改革をやってきたということで、多治見モデルという名前をつけてもらったんですが、そういうやり方をつくってきました。だんだん、そういうことは一般化してきたということもありますし、政策の評価をしなければいけないという行政の中での動きもあって、これとはちょっと違った形で進行管理等ができる状況にはなっているというふうに思うんですが、ただ事務事業の評価が事務事業の評価のための仕事になってしまうと、何のために評価しているのかわからないということになるので、そのところも総合計画の進行管理という中で、きちんと評価の問題も考えるというのが必要ではないかなというふうに思っています。

というところで、私からのお話は終わらせていただきたいと思います。どうも、ありがとうございました。(拍手)

○副議長(鈴木武広) 西寺教授、本当に長時間にわたりましてご講義をしていただきまして、ありがとうございます。

それでは、西尾市議会の議員の皆さんからお聞きになりたいことがありましたら、順にご発言をいただきたいと思います。挙手をお願いしたいと思います。

○議員(前田 修) 前田 修です。よろしくお願ひします。

ご講演ありがとうございました。西尾市も市民アンケートなどを行って、住み続けた

い西尾市にするためにどんなことが必要かというところでは、公共交通の充実ですとか、防災や津波対策で安心できるまちづくりですとか、あるいは福祉や医療、介護施設の基盤整備といったアンケートでの項目も挙がっておりますので、そういったことがしっかり総合戦略で盛り込まれることになっていくのかなと思っておりますが、私が思うに、今、国の方から地方創生がうたわれていて、国民が安心して働けて希望どおり結婚し、子育てができて将来に夢や希望が持てる、そういった地域にしようとうたっているんですけども、地方から安心して働く場ですとか、結婚して子育てができるという、こういう環境を奪ってきたのは誰かということを思いますと、それぞれの地域で農業や漁業や林業が成り立たなくなってきたのは、やはり国の政策ではないかと思えますし、大型店舗法が廃止されて大型店が進出して、地域の商業がシャッター通り化するというようなことも国の政治でしたし、名鉄の三河線も廃止されたんですけども、これも市町村の合意なしに廃線できるというような法律の改正でありましたし、そういったことにこそ問題がありますし、また合併推進で、中心部が栄えて周辺部が寂れるといったことから地方が疲弊してきた、限界集落というような言葉も出てきたのではないかなというふうに思うわけで、そうしますと今、西尾市の場合も、どうすれば結婚できますかみたいなアンケートがあったときには、給料が低いというような声が多くて、そういう点からすると西尾市内でも若者や女性には非正規といわれる労働者が多くて、そういう方々の不安定雇用ですとか低賃金ですとか、長時間労働といったことで結婚がなかなかしにくいのかなという環境を思いますと、これも国策で労働法制が改悪されて一生涯派遣というような法律になったりして、なかなか雇用の問題でも環境の問題でも公共交通の問題でも、地域の地場産業や活性化の問題でも、国策によることが多かったのではないかということだと思いますと、その点はそのままにして、あと地方で、そういった総合戦略をつくって頑張りなさいということでは、人口が地域でふえていくということには、なかなかつながりにくいのかなと思わざるを得ないんですけども、その点について先生はどのように考えておられるか、お聞きしたいと思えます。

○講師（西寺雅也） 全くそのとおりだと私も思っているんです。今、おっしゃったように出生率を1.8にしているわけですが、自治体として、先ほどもお示ししましたように出生率が若干上がったとしても、出生数は減ってしまうというようなことが起きているわけで、これはもちろん適齢期の女性が減っているということはあるんですが、それ以上に、結婚しようと思っても結婚できないというようなことが現実にある、あるいはしたくないという人がいっぱいいるというようなこと。だから、先ほども言いましたけれども数値目標を立てても、その根拠がないわけですよ。例えば、西尾市がそういう数値を掲げてやったとしても、それは根拠がある数字なのかと言ったら確信が持てない。それは、今おっしゃったように国がきちんとやらなければ、個々の自治体でやれないということはいっぱいあって、それをこっちに置いておいて、責任だけ自治体に数値目標を掲げて取り組みよと言っているわけで、その点で地方創生というのは、もともとそれを支える国のシステムそのものがないというふうに私は思っています。

だから、今おっしゃったようなことというのは、そのまま私もそういうふうに思っています。

○副議長（鈴木武広） ほかにありませんでしょうか。

○議員（稲垣一夫） 人口減少、財政縮小にチャレンジしている自治体の存在というところがありますが、その中で人口が減少しても、質の高い生活が営める地域であればよいということが出ていると思うんですけども、この辺で、具体的に事例がもしありましたら教えてもらえないでしょうか。

○講師（西寺雅也） その例を挙げると、実際に、きちんとそういうことを総合計画に掲げてやっている市というのは、岐阜県の中で言うと郡上市が一番真面目にといいますか、やっています。それは、プロジェクトを立ち上げて地域ブランドを、先ほど内発的な発展というふうに言ったんですが、それを目指すということを明確に書いていますし、外から企業誘致をして何とかしますみたいな夢物語みたいなことを書いていなくて、自分たちの持っている資源を生かしていくということをうたっているわけですね。総合計画を見る限りは、岐阜県だったら郡上市が一番、多分真剣に取り組んでいると思います。ただ最近、本がいっぱい出ていまして、中山間地のところの問題であれば島根県下の取り組みというのが、会社の名前を挙げてはぐあい悪いんですけども、農文協というところが地域再生というシリーズと、最近、田園回帰、田園へ若い人たちが移り住んでくるみたいな話で事例がたくさん報告されています。ただ、それをそのまま都市型の地域で使えるかという、それはまた違うと思うんですね。

ですから、自分が、先ほどの持続可能な地域社会づくりを目指すときに、どういうふうに住環境として、生活環境として多治見がレベルアップできるか、それを目指すべきではないか。だから、例えば文化的な問題もそうですし、あるいは環境の問題もそうですし、いろいろな面で都市の質を高めるような施策を打っていくべきではないかなというふうに思って、持続可能な地域社会づくりを目指してきました。

○副議長（鈴木武広） ありがとうございます。ほかにありませんでしょうか。

○議員（大塚久美子） 同じく人口減少、財政縮小に対するとお話で、組織横断的に対応できる行政へと変えることが必要というお話があったんですが、やはり縦割りの組織でいろいろなところで一般質問とか、いろいろなことをやっても壁があって、なかなかそういう形にはできないのが現状なんですけど、その点に関して、いい方法とか、またそういう事例がありましたら教えていただきたいと思います。

○講師（西寺雅也） 組織横断的にといいますか、縦割りの弊害を克服するというのはものすごく難しく、行政の組織は放っておくと縮んでいくと、私はいつも言っているんですけども、常に注意を喚起して横とのつながりをつくるという努力をしていないと、簡単に言ってしまうと、それは首長の仕事だと思います。だから、首長がいろいろな組織の末端までよく知っていて、常にその殻を破っていくような仕組みを、そうすべきだということを訴え続けないとだめだと思います。経験上、それは当然だと思います。

それともう1つ、言い忘れたんですが、例えば行政改革というのは、首長発の情報が多くて、上からトップダウン式にいろいろなことが行われていきますよね。けれども、これからの時代は、例えば地域の課題を政策化していくというのは、逆に下から現場をよく知った職員たち、例えば若い職員でいろいろなところへ出かけている、あるいは市民と直接、接している人たち、そういう現場に近いところの職員から上へ上げていくボトムアップの組織にしないと、いろいろな問題をきちんと認識できないし、政策ができないだろうと。だから、トップダウン型の組織から、ボトムアップ型の組織へ転換する

ということも必要だし、垂直方向も必要だなというふうに、横も縦も改革する必要があるだろうというふうに思います。

○副議長（鈴木武広） ほかにありませんでしょうか。

それでは、お時間も迫ってまいりましたので、本日の研修会を終了してまいりたいと思います。

閉会に当たり、稲垣議長よりごあいさつを申し上げます。

○議長（稲垣正明） 西寺教授、本日は大変貴重なご講義をいただきましてありがとうございます。大変細かくかみ砕いてお話をいただきまして、大変よくわかりました。ありがとうございました。

また、本日は市民の方、それから近隣市の議会の皆さん、最後までご聴講いただきましてありがとうございました。

私の方から少し感想ということで、二、三点お話をさせていただきます。

今日、先生のお話の中で、特に印象を受けた点が3点ありますのでご紹介をさせていただきます。

地方創生は5年の短期間ではなく、長期的な視野でやっていただくことが最も大事だということで、ごもっともだと思っています。それと地域資源ですが、今、西尾市でも合併してかなり地域資源がございますけれども、その部分を活用していくということが重要かというふうに感じました。

それから2点目は、人口減少をしても質の高い生活が営まれる地域であればよいということですが、これは将来的な地域の未来像というところでございまして、その場合は、コミュニティをしっかりとっていく必要があるというお話をいただきました。

それから最後、3点目ですが、議会は何をすべきかというところでございまして、先生は、政治争点の集約・公開、それから政策情報の集約・公開、これが今の議会にとりまして不足している部分ではないかというところでございまして、これをもう少し我々議員は、今、西尾市でも議会改革をやっておりますので、少しこちらの方角には向いておりますけれども、もう少ししっかりとっていかなければならないというふうに感じました。

以上が、私の方からの感想、それから感銘を受けた点でございまして、皆さんにおかれましても、いろいろ感じられたところもあろうかと思えます。

そういうことで、改めまして西寺教授、本日は大変ありがとうございました。（拍手）

○副議長（鈴木武広） ありがとうございました。

それでは、講師の西寺教授が退席をされます。盛大な拍手でお送りください。ありがとうございました。（拍手）

これをもちまして議員研修会を終了します。

本日は、誠にありがとうございました。

午後4時00分 閉会