

地方創生と市民自治 —自主独立の精神と地域の活性化—

早稲田大学政治経済学術院 教授 片木 淳

民主主義と地方自治の発祥の地である古代ギリシアのポリスの市民にならう、我々も、自由と自主独立の気概を身に付け、それによって市民自治の実現と地域の活性化に取り組んでいく必要がある。多額の予算が投じられている「まち・ひと・しごと創生」であるが、このままでは、失敗に終わった過去の地域開発政策と同様、所期の成果を上げられず、膨大な借金を子と孫に残すだけに終わってしまうのではないかと、はなはだ憂慮される状況である。政府の「基本方針2017」は、目標として「地方の『平均所得の向上』」を掲げているが、自主独立の精神を持つ中小企業が活躍するドイツとは異なり、日本には良好な地域経済循環を達成したモデルは存在しない。経済成長よりもむしろ、人口の減少と高齢化を時代の趨勢、客観的な情勢の変化と素直に受け止め、「スマート・シュリンク」を基本戦略とすべきである。住民は、選挙で選んだ代表者である首長と議員に「お任せ」するだけでなく、自らも「主権者」として自由と自主独立の気概を持って、地域づくりを含む自治体行政に積極的に参画していく必要がある。

はじめに

愛の女神アフロディーテの計らいで、トロイの王子パリスが絶世の美女といわれたスパルタ王妃ヘレネをかどわかし、トロイに連れ帰った。これに激怒したスパルタ王メネラオスは、ギリシア側諸国に対してかねての誓約の実行を要請し、その兄ミケーネ王アガメムノンを総大将とする連合軍がトロイを攻めることとなった¹。

しかし、攻城10年トロイは落ちず、兵士の間にはえん戦気分がまん延し、あらためて戦争を継続するかどうかを決める集会在海浜の船陣で開かれた。

兵士らがみな、おとなしく席に控えている中で、「慎みもなく王侯たちに無益な喧嘩を吹きかける癖のある」テルシテスという一平民の男が、単身、総大将アガメムノンに向かって金切り声で悪口雑言を並べたてる。そして、どん欲にも戦利品の青銅器、黄金、若い女を独占めしようとするなど、将たるにふさわしくない振舞いのこの総大将を置去りにし、船に乗ってそれぞれの故国に戻ろうと提案した。

以上は、ホメロスの『イリアス』冒頭における「テルシテス叱責」の場面である。結局、オデュッセウスが彼をその場で叱りつけ、杖でみみ

1 ホメロス「イリアス」(松平千秋訳「同上下」、岩波文庫、1992年) 43頁以下

ず腫れのできるほど殴って沈黙させてしまうのであるが、注目すべきは、平民の一兵士が全員の集会で総大将を堂々とやり込めている点である²。

民主的な政治体制の創出等により、古代ギリシアのポリスは、「古代ローマや中世末期以降のヨーロッパを介しつつ、今日の世界を動かす最も有力な潮流の源に位置する」³といわれる。中でも、古代アテネでは、「少数者の独占を排し多数者の公平を守ることを旨として、民主政治と呼ばれる」⁴政治体制が採られ、自由人のうち18歳以上の成年男子が、年に40回、谷間を隔ててパルテノン神殿を望むプニュクス（Pnyx）の丘に参集し、国家（ポリス）にかかわるすべての事項を決定していた⁵。そのため、市民は、「己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達をばげむかたわら、国政の進むべき道に十分な判断をもつように心得」ていたといわれる⁶。これが古代アテネの直接民主制であり、「自治autonomy」ということば自体の語源が古代ギリシア語にあるように、今日の民主主義と地方自治の源流をなすものである⁷が、その成立の歴史的・社会的背景には、王や貴族とも対等にわたり合うテルシテス（Theristes）のような平民の存在があったのである。

これに対して、1500年ほど後の時代であるが⁸、我が国でも、東国の農民が防人として西国におもむき、万葉集の東歌にその心情を残している。しかし、夫と妻の別離を強いる国家に対して直截的な批判を述べるような表現はどこにも見当たらない⁹。

我が国においては、「長い物には巻かれろ」、「出る杭は打たれる」などとお上の意向に弱く、他人の評価を極度に気にする精神構造が支配するといわれる。そのことは、社会の安定や秩序の維持確保、均一製品の大量生産などの点でメリットのある反面、討論を通じてより良い結論を追究すべき民主主義¹⁰と地方自治の真の実現と発展にとって大きな妨げとなっている。さらに、これが独創的な発想によりイノベーションをもたらし、グローバルな競争に打ち勝ち、社会経済の発展につなげていく上でも大きな障害ともなっている。

2016年の18歳選挙権の実現により「主権者教育」が課題となっているが、今後、われわれ国民・住民は、古代ギリシアの市民にならい、民主主義と地方自治を支える精神的な基礎である自由と自主独立の気概を身に着けていくとともに、それによって、経済活動における付加価値を高め、地域の活性化にもつなげていくことが望まれる。

長期ビジョンと総合戦略

2014年12月27日の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「長期ビジョン」）では、中長期展望として、「2060年に1億人程度を維持すること」が示され、若い世代の希望の結婚・子育ての実現に取り組み、合計特殊出生率1.8程度の水準までの改善をまず目指すこととされるとともに、若い世代を中心とする東京圏への流入が日本全体の人口減少につながってい

2 伊藤貞夫『古代ギリシアの歴史 ポリスの興隆と衰退』（講談社学術文庫、2004年）119頁以下

3 同上書5頁

4 ペリクレスの葬礼演説B.C.431年（久保正彰訳『トゥーキュディデース 戦史』（1966年、岩波文庫）228頁

5 橋場弦『丘の上の民主政』（1997年、東京大学出版会）87頁以下

6 前掲ペリクレスの葬礼演説

7 小滝敏之著『地方自治の歴史と概念』（2005年、ぎょうせい）137頁

8 トロイ戦争はBC1,260年頃の事件であるが、『イリアス』の成立はBC750頃であり、その当時のギリシアの社会の様子を反映しているといわれる（同上書301-302頁）。

9 同上書119頁以下

10 拙著「ネット社会におけるメディアと民主主義 『ネット集合知』の活用と討論（「argument」）」（早稲田大学メディア文化研究所『メディアの将来像を探る』（一藝社、2014年）13頁以下

ることから、「東京一極集中」の是正に取り組む必要があるとされた。また、「人口の安定化」と「生産性の向上」の両者が実現するならば、2050年代の実質GDP成長率は1.5～2%程度を「維持することが可能」と見込まれている。

更に、この「人口ビジョン」と同時に策定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」）では、2016年度を初年度とする今後5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめるとともに、付属文書「アクションプラン（個別施策工程表）」において個別施策の「成果目標」を掲げた。

そして、地方自治体においても、中長期を見通した「地方人口ビジョン」と5か年の「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し実行するよう努めるものとした。

総合戦略では、さらに、2020年において実現すべき成果（アウトカム）としての数値目標を含む4つの基本目標を掲げるとともに、2016年度を初年度とする今後5か年の政策目標や施策の基本的方向を定め、その成果指標として、例えば、

- ① 若者雇用創出数（地方）を2020年までの5年間で30万人 現状：9.8万人
- ② 2020年に東京圏から地方への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させ、東京圏から地方の転出入を均衡 現状：年間12万人の転入超過（2015年）
- ③ 2020年に結婚希望実績指標を80% 現状：68%（2010年）
夫婦子ども数予定実績指標を95%に向上 現状：93%（2015年）
- ④ 立地適正化計画を作成する市町村数150市町村 現状：4市町村（2016年）

等とし¹¹、また、個別の施策には、KPI（重要業績評価指標。Key Performance Indicatorの略）と呼ばれる指標が設定されている。

またもや挫折か？

しかし、総合戦略の2年目に入り、「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」（2017年6月9日。以下「基本方針2017」）も認めるように、長期ビジョンも、総合戦略も、その目標が前進しているどころか、後退してしまったものもある状況である。

すなわち、合計特殊出生率については、2005年に最低の1.26を記録したのち、2015年には1.45まで上昇したものの、2016年は1.44と2年ぶりに低下している。年間出生数も2016年に97万7千人となり、1899年の統計開始以来初めて100万人を割り込んだ。

将来推計人口（中位仮定）は、2017年の推計では、将来の出生率の仮定が1.44と前回の1.35よりも高くなり、2065年の総人口は約670万人増加し8,808万人、老年（65歳以上）人口割合は2ポイント低下し38.4%となり、人口減少の速度や高齢化の進行度合はやや緩和されている。とはいっても、少子高齢化の進行や人口減少の傾向に大きな変化はなく、我が国の人口減少に歯止めがかかるような状況とはなっていない。

特に、人口移動の面では、東京一極集中の傾向が継続しており、2016年に東京圏（東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県）は、11万8千人の転入超過（21年連続）を記録した。東京圏への人口移動の大半は若年層であり、2016年は15～19歳（2万8千人）と20～24歳（6万9千人）を合わせて9万人を超える転入超過となっており、増加傾向にある。つまり、目標の達成どころか、状況は悪化しているのである。

以上の課題の解決は、「我が国の現状に鑑みると、一刻の猶予もないことも事実であり、危機感を持って、地方創生に官民を挙げて取り組まなければならない」¹²のものであり、「地方創生の取組は、持続性のある取組を息長く続けて

11 総合戦略（2016改訂版）15-18頁

いくものであり、必ずしも一朝一夕に大きな成果が出るものではない」¹³などと悠長なことを言っている場合ではない。

そもそも、今回の政府の総合戦略も、これまでの政策では地方の人口流出や少子化に歯止めがかかっていないと総括し、その要因として、次の5点を指摘していた。

- ① 府省庁・制度ごとの「縦割り」構造
- ② 地域特性を考慮しない「全国一律」の手法
- ③ 効果検証を伴わない「バラマキ」
- ④ 地域に浸透しない「表面的」な施策
- ⑤ 「短期的」な成果を求める施策

自ら指摘していたこれらの悪弊が、今回、どれほど抜本的に改革されたのか。あいもかわらず、従来通りの過ちを繰り返しているのではないのかと危惧されるのである。

ドイツの成功モデル

政府は、地方創生の基本方針として、第一に、「地方の『平均所得の向上』によるローカル・アベノミクスの推進」を掲げている（「基本方針2017」）。

「まち・ひと・しごと創生」も貴重な国民の血税を使って推進される以上、厳密にその成果を検証すべきであり、その判断に当たっては、『平均所得の向上』が実現できたかどうかを基準とすべきは当然である。「地域資源・地域特性を活用した『しごと』づくりの取組など様々な政策手段を組み合わせる集中的に支援した」というだけでは、国と地方の責任が十分に果たされたとはいえない。

「地域経済が活性化した」とは、岩本晃一氏

がいうように「外需型産業が域外からマネーを稼ぎ、そのマネーを内需型産業により域内で循環（地元調達、地元雇用、地元消費）させることにより、各統計指標（人口、地域GDP、就業者数、事業所数、売上高、所得、失業率等）で見た場合に右肩上がりの状態が続くこと」、すなわち「持続的な経済成長が達成」されることである¹⁴。

同氏によれば、ドイツの州や地方自治体は、まさしくこの認識に立って、「企業が域外でお金を稼いで来て地元配って潤すこと、税金を増やすこと、職があり安定した高収入があることなど経済的な豊かさを与えることが住民にとっての最大の幸福であり、住民への社会福祉サービスは、そのお金があればこそ充実できるもの、すなわち、経済的豊かさの提供こそが若い女性を惹きつけ、人口増の好循環を実現させる」ということを基本的な考え方としているとのことである¹⁵。

そして、「ドイツの特徴は、地方にまで強い経済力を持つエリアが面的に広がっており、かつ経済状況が厳しい北ドイツや旧東独のなかにも強い経済力を持つ地域が点在している。これが日独間の地域経済構造の決定的な違い」¹⁶であり、日本には、良好な地域経済循環を達成したモデルは、残念ながら存在せず、「めざすべき成功モデル」が国内に存在しないことが今の日本の地域振興における最大の問題であるとされる¹⁷。

中でも、ドイツの中小企業は、大企業を凌ぐペースで成長し、欧州の他国と比べても付加価値及び雇用者数の双方で大きく伸びているが、その国際競争力の根源は、技術革新（イノベー

12 「基本方針2017」 3頁

13 同上

14 岩本 晃一 『「独り勝ち」のドイツから日本の「地方・中小企業」への示唆ードイツ現地調査からー』（独立行政法人経済産業研究所HP資料、「RIETI Policy Discussion Paper Series 15-P-002」（2015年3月）1頁以下

15 同上書53頁以下

16 同上書7頁以下

17 同上

ション)にある¹⁸。興味深いのは、ドイツの中小企業には、日本で言ういわゆる「系列」は存在しないため、何事もすべて自分で行動しなければ生きていけないことである。自社の製品は自分で考案し、自分で開発し、自分で販路開拓しなければならない。一方、日本の中小企業の多くは、いわゆる「系列」に組み込まれ、大企業の下請けとなっているケースが多い。製品を作れば親企業が買ってくれるので、自分で販路開拓をする必要もない。職人の技能によるものづくりは得意だが、それ以外の企業活動はほとんど行ったことがない。これまで親企業や国がなんとかしてくれていたのだから、これからもなんとかしてくれるだろうと思っている企業が多いということである¹⁹。

ドイツの中小企業の成功の要因は、一口に言い表せるほど単純なものではなかろうが、このように他人に過度に依存しない自主独立の精神も与かって力があると思われる。

「スマート・シュリンク」とコンパクトシティ

しかし、そもそも、人口の減少・高齢化等の地域の趨勢が不可避のものであるならば、地方自治体の採るべき道は、これらの情勢の変化を素直に受け止め、予測される人口の減少と高齢化に応じてこれまでの公共インフラや行政サービスを抜本的に見直すとともに、計画的な「まち全体の再改造」、「都市の縮小」を実施していく「スマート・シュリンク」の道であろう²⁰。

もちろん、成長を志向する路線がいかなる場合にも誤りであるとはいえないかもしれない。ドイツのように、イノベーションによるグローバル経済の中での成長を達成する可能性が全くないわけではない。また、選挙民たる住民も、

そのような、威勢のよい「積極策」を望むことが多いであろう。しかし、地方自治体当局には奇跡を可能にする魔法の力が備わっているわけでは到底ないことは、充分、認識しておく必要がある。むしろ、自治体の力の及ばないことのほうが多いのがグローバル経済の下での地域経済である。自らできることとできないことを冷静に見極め、結果の出せることにはもちろん全力を尽くすが、できないことはこれを素直に受け入れ、たとえ選挙民の評判は悪くとも、人口減少と高齢化という厳しい現実について積極的に情報公開し、住民の合意形成を図り、「スマート・シュリンク」の道を選択する勇気が必要といえるのではなかろうか。

甘い見通しの下に旧態依然たる発想の地域再生・活性化策をいたずらに継続することは、公共インフラと行政サービスの抜本的な見直しを怠ることとなり、取り返しのつかない財政破綻をもたらすことにもなる。この点、同情すべき点多々あるが、その反省のための最もよい材料となるのが、夕張市の財政破綻である。

旧東ドイツ地域での人口減少と高齢化が著しいドイツにおいて推進されている「スマート・シュリンク」政策については、筆者はかつて論じたことがあるので、そちらを参照されたい²¹。

今回の総合戦略(2016年改訂版)においても、「医療・福祉・商業等の生活サービス機能や居住の誘導による都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成」により、「高齢者や子育て世代にとって安心して暮らせる健康で快適な生活環境の実現、アクセス改善やまちの回遊性向上による生活利便性の維持・向上及び地域経済の活性化、財政面及び経済面において持続可能な都市

18 同上書9頁

19 同上書10頁

20 以下、片木淳・藤井浩司・森治郎編『地域づくり新戦略—自治体格差時代を生き抜く』(一藝社、2008年)22頁以下。なお、片木淳・藤井浩司編著『自治体経営学入門』(一藝社、2012年)24頁以下参照。

21 同上書

経営等を関係施策間で連携しながら推進していく」こととされているが、今後の地域政策の展開は、より徹底的に「スマート・シュリンク」を基本戦略とし、地域住民の合意と協力・参加を得て推進すべきものと思われる。

大川村の村民集会

2017年6月12日、「大川黒牛」、「はちきん地鶏」など地域活性化の取組みで知られる高知県大川村（人口約400人）の和田村長が議会を廃止し、有権者全員による村総会（自治法94条）を設置することの検討を表明した。これを受けて、議会側でも、朝倉議長が村総会設置条例の必要性、村民の理解を得る手段などについて議会運営委員会に諮問した（2017年8月18日、同委員会は「議会存続は可能」とする答申を行ったが、村民総会については総務省の研究会の結論を待つとして、本格的な検討を保留している）。

大川村では、議員定数を10人から6人に削減したにもかかわらず、前回の統一地方選では無投票となった。現在、議員6人のうち3人が70代後半で、後継者のめども立たないことから、今回の「消極的選択肢」（同村長）を検討することとなったとのことである。

大川村でも並行して検討が進められているように、議員のなり手不足解消のための努力はもちろん必要であるが、他方において、地域の活性化という点からも、「消極的選択肢」という考えを超えて、直接民主制として地方自治法94条に定められた町村総会の制度そのものも、もっと「積極的」に評価し、活用すべきではなからうか。

特に、本稿の主題に関していえば、町村総会に住民が直接参加し、村の将来を住民全員で活発に議論することにより、英知を結集した内発的な地域の活性化も期待できるのではなからうか。直接民主主義を採用し、大国ペルシアとの

戦争に勝利して繁栄を謳歌した古代アテネのように、市民がその属する自治体への一体感を高め、それぞれの有する様々な職業的能力と斬新な意見・アイデアが提供され、情報交換され、活発に地域の将来についての議論がなされ、イノベーションと市民の力の結集も可能となるであろうと思われるからである。

全国の人口1,000人未満の自治体（28村）といった小規模村はもとよりのこと、さらに人口規模の大きな自治体においても、町村総会が物理的に不可能であるということはない。古代アテネの民会も現在のスイスの住民総会も、数千人あるいはそれ以上の規模であり、また、ICTの活用も考えられることから、要は住民の決意と覚悟次第である。

おわりに

そもそも、国と地方が1,000兆円を超える膨大な借金を積み上げ、危機に瀕しているのも、わが国民主義の自己管理能力の欠如を露呈するものである。人口の減少と高齢化の進展によりますます悪化する財政状況の中で、従来のような野放図な財政出動は許されるものではない。「まち・ひと・しごと創生」の推進に当たっては、国も地方も、甘い幻想を捨て、客観的な情勢把握の下、成果指標の達成状況を常に確認しながら、状況の変化に柔軟に対応した政策の転換を図り、無駄な投資を避けるようにしていかなければならない。

また、国民・住民も、民主主義国家の主権者として、自ら、国政や地方行政に参画し、自主独立の気概を持って、国や地域の課題解決のため努力していく必要がある。そして、そのようにしてのみ、我が国全体と地域地域の明るい未来を望むことができよう。