

第3回地方分権に関する研究会 議事概要

- 1 日 時 平成29年2月2日(木) 16:00~18:00
- 2 出席者
 - 〔学識経験者〕
大石座長、横道座長代理、飯島委員、大屋委員、小西委員、諏訪委員、谷委員、新川委員
 - 〔関係知事〕
平井知事、神門部長(代理出席)
- 3 主な議題
 - 1 平井地方分権推進特別委員会委員長挨拶
 - 2 審議
 - (1) 地域のガバナンスと住民自治について
 - ① 講演 横道清孝座長代理
「地域のガバナンスと住民自治について」
 - ② 意見交換
 - (2) その他

【概 要】

〔事務局〕

- ・ それでは、定刻になったので、第3回地方分権に関する研究会を開催させていただく。
- ・ 本日の研究会であるが、地域のガバナンスと住民自治というテーマで進めさせていただく。
- ・ まず、始めに全国知事会地方分権推進特別委員会の委員長である平井鳥取県知事より、一言ご挨拶をよろしく願います。

〔平井鳥取県知事〕

- ・ 皆様、こんにちは。本日も大石座長、また横道座長代理、さらには飯島先生、大屋先生、小西先生、諏訪先生、谷先生、新川先生にお越しをいただき会議を開催することができました。
- ・ 年明け何かとお忙しい中だったと思うが、ぜひ地方分権の新しいシステムづくりのために議論を進めていただければありがたい。
- ・ 本日は、横道先生のほうから、住民の参画、あるいはガバナンスといった地方自治の実体に即した議論を提供していただく。
- ・ 分権というのは何のための分権かと言えば、それは住民の皆様にとって利益があるから分権なわけである。分権と同時に住民の皆さんが決定プロセスやあるいは執行プロセスに参画していただく、それで初めて分権のメリットが住民のほうに届くということになると思う。そうした意味で基礎的な部分、この土台の部分というのはあわせて議論していくべきテーマではないかと思っている。
- ・ 私ども、鳥取県は、1月23日、24日と雪が降りやまない状況になり、多くの車の中に閉じ込められて大行列、渋滞ができてしまった。しかし、そのときに地域のいわば絆が生きているところだと思うが、大内というコミュニティセンターにおいては、夜中の2時、3時、そういう時間帯であるが、皆さんで米を持ち寄って、翌朝になったら焚き出しをする。それを雪の中、並んだ車のほうにお味噌汁やおにぎりを配って歩く、こんなことがあった。

単に行政の仕組みだけがうまく回れば世の中で幸せがつかめるものでもないと思う。

- ・あわせて住民の皆様がお互いに助け合いながら、まさに自助、共助、公助の精神というか、そうした住民自治の素晴らしさというものを発揮できて、初めて制度と出会い、いい行政サービスが提供され、また住民の皆様の本当の意味の民主主義、デモクラシーというものが確立されるのではないかと考えている。
- ・そうした意味で、今日も皆様に活発なご議論をいただき、今後のよき流れをつくっていただければと考えている。
- ・どうぞよろしくご意見申し上げます。

〔事務局〕

- ・本日の会議であるが、設置要項第4条により公開での開催となっている。
- ・まず、委員の出欠状況であるが、学識経験者の委員のうち慶應義塾大学経済学部教授の井手委員は欠席となっている。また関係知事の委員のうち、総務常任委員会委員長の古田岐
岐阜知事、地方税財政常任委員会委員長の石井富山県知事、総合戦略・政権評価特別委員会委員長の飯泉徳島県知事がご公務のために欠席となっている。このうち岐阜県は代理で、神門清流の国推進部長にご出席をいただいている。
- ・その他の方については、お手元にお配りしている出席者名簿にてご紹介とさせていただきます。
- ・本日お配りしている資料であるが、配付資料一覧に資料を掲載している。資料1から資料4までである。お手元ご確認ください。
- ・それでは、これからの進行を大石座長にお願いします。

〔大石座長〕

- ・それでは、ただいまから審議のほうに移りたいと思う。
- ・次第2の審議ということであるが、(1)として「地域のガバナンスと住民自治について」というテーマのもとに進めてまいります。
- ・事務局のほうから資料を幾つか用意していただいているので、まずは、事務局のほうからそのご説明をお願いしたいと思う。

〔事務局〕

- ・それでは、資料2、資料3-1、資料3-2を用いて説明をさせていただきます。
- ・まず、資料2であるが、本日のテーマを踏まえ、3つのカテゴリーで資料を作成している。
- ・まず、第1のカテゴリー、住民の地方自治への参画であるが、既存のデータを取りまとめている。
- ・3ページ、社会とのつながりはどうかということであるが、社会のために役立ちたいと思っている方は年々増加の傾向にあるということ。また、次のページであるが、社会福祉、防災活動の面でポイントが上がってきているという状況がある。
- ・一方、次のページを見ていただくと、地域での付合いはどうかということ、年々減少の傾向にあるということ。そして、次のページであるが、その頻度については住民全ての間で困ったときに助け合うという意識が高いことがある。
- ・次のページから、消防団、水防団の加入状況であるが、グラフを見ていただくとわかるとおり、年々減少傾向にあるということ。
- ・そして、次のページの民生委員、児童委員の推移であるが、数としてはやや増加している

ものの充足率を見ると年々減少傾向にあるということである。

- ・次のページの高齢者の状況であるが、年々増加の一方で、次のページにあるように、老人クラブの数は年々減少しているという実体がある。
- ・また一方で、次のページになるが、NPO法人の状況を見ると年々大幅に増加している状況。そして、都市部でその傾向が高いということである。
- ・13ページに地域おこし協力隊の状況をつけている。条件不利地域に移住にして活動をするということであるが、年々増加の傾向にあるということである。
- ・また、14ページにはボランティアの活動の状況をつけている。こちらも年々増加の一途をたどっているということである。
- ・15ページ、これは平成28年に総務省の報告書によるものであるが、求められているコミュニティの形態として、自治会、町内会の機能を補完し、住民団体やNPO法人も参加して地域経営型の自治への進化が求められるとされている。
- ・そして、次のページには、地域運営組織として協議機能、人口機能が一体となった一体型、また分離して連携をしていく分離型というものが提示されて、こういう類型で各地に組織ができ上がってきているということになる。
- ・次のページからは例示であるが、まず千葉市の事例である。オープンになる地域課題を可視化、共有化することによって市民活動、協働を促進するという例である。
- ・また、次のページは雲南市の例であるが、市内全域に30の自治組織を置いて、次のページにあるような交流センターを活用した観光振興、買い物弱者への介護の支援を行っている例である。
- ・20ページには、飯田市の例を掲げている。
- ・次に2つ目のカテゴリーである。地方自治体と民間の新しい協働ということである。22ページに最近の公民連携の状況を書いている。自治体と企業等が広範囲にわたる分野においてさまざまな事業を行う包括連携協定の締結が年々増えているという状況にある。
- ・具体的な事例として、次のページからあげている。まず、大阪府の事例であるが、民間企業と連携してワンストップ窓口を開設し、24ページにあるように高齢者の見守り、子どもの未来支援などの面で連携して効果を出している例がある。
- ・また、次のページは、横浜市の例をあげている。同じような形態で効果をあげているということである。
- ・27ページには、京都府と同志社大学の包括連携協定の事例。
- ・そして、28ページには、福島県と吉本興業の例をあげている。
- ・最後、3つ目のカテゴリーであるが、地方自治体間の連携である。
- ・30ページに、地方自治法で規定されている仕組みを取りまとめたものを表として落している。平成26年の地方自治法の改正により、連携協約という制度が創設されたところである。
- ・具体的な事例については、35ページ以降につけている。35ページ目には、鳥取県の連携協約の事例をあげている。県と町が連携協約を締結し、道路の維持管理、除雪、鳥獣被害対策等の面で多くの成果を上げているという例である。
- ・また、36ページは長野県企業局の例であるが、村の事務を代替執行するという珍しい例である。
- ・37ページは、広域連合の例として関西広域連合をあげている。広域防災、広域医療、広域観光、文化、スポーツ等々の事務を構成府県と連携して行っているという例である。

- ・38ページは奈良県の事例である。3つの公立病院を1つの広域医療拠点に再整備したという例である。
- ・また、39ページは、福岡市と離島が県の枠を超えて協議会を設置し、観光を核とした連携事業を展開しているという例。
- ・最後40ページは、国と地方公共団体との事例として、世田谷地方合同庁舎の例をあげている。
- ・資料2は以上である。
- ・資料3-①、3-②とあるが、前回研究会でもご報告した義務づけ・枠づけ、地域交通に関するアンケート調査の結果概要である。
- ・昨年12月にアンケート調査し、97%超の回答を得ている。現在、取りまとめ中である。ここでは、途中段階であるが、抜粋という形でお示しする。今後研究会の場において、必要に応じて報告させていただければと考えている。
- ・事務局からは以上である。

〔大石座長〕

- ・今、紹介があった資料については、委員各位におかれてはいろいろと質問、あるいは感想等がとおりかと思うが、次の議題の横道先生のお話が終わってから全体として質疑応答という形にしたいと思うので、よろしく願います。
- ・それでは、今申した点であるが、今日は横道清孝座長代理に研究会のテーマに関して、お話をいただくことにしている。
- ・横道座長代理は、長年地方自治体の連携、あるいは地方行政システムのあり方について研究しておられる。全国知事会では約10年前であるが、第7次及び第8次の自治制度の研究会の委員としてご参画をいただいております、第8次では私も同じく委員として参画しておられたところである。
- ・ご所属である政策研究大学院大学においては、現在副学長を務めておられるが、本格的な人口減少社会を迎えた現在、住民や地域からの視点を重視したローカルガバナンスというもののあるあり方をどう展望するかという観点から研究会を設置して検討を進められており、その点を踏まえて本日お話をいただければと思っています。
- ・そのために今日は比較的詳しいレジュメを用意していただいた。資料1というものがそれである。これに基づき、横道先生のほうから30分程度お話をいただきたいと思う。
- ・よろしく願います。

〔横道座長代理〕

- ・今、座長からもご紹介いただいたが、政策研究大学院大学、GRIPS、その中にある政策研究院というところで、ローカルガバナンス研究会を立ち上げて、今、研究している。その議論を踏まえて、今日はお話をさせていただく。もちろん、その研究会もまだ途上であるし、詰めた議論はこれからということで、今日もいわば私なりに考えている地域のガバナンスと住民自治をめぐる問題提起みたいな、素材提供という意味で幾つかの視点からお話を申し上げたい。
- ・最初の地方分権と住民自治、これは前回も地方分権改革を20年もやってきたけれども、どうも住民にとって実感がないというか、大きな変化が感じられないというお話も出たので、それを受けて改めて感じたことである。

- ・地方分権改革、これは特に1990年代以降、先進国、特にヨーロッパ、フランスなどでも行われた。一方で、アジアの国、韓国、インドネシア、タイ、フィリピンも含めて、そういうところでも分権改革が行われたわけである。
- ・私どもはアジアの地方分権に関する研究会をやっていたので、その動きを踏まえると、大雑把に言って、この分権改革については2つのタイプがある。1つが、今申し上げたアジアが代表的であるが、発展途上国、開発途上国型の地方分権。経済発展に伴い、民度も上がり、豊かになってくると、独裁政権、開発独裁のあり方が問題になり、それが崩壊し、その結果として分権が起こるということである。
- ・この場合の分権は、そこに書いてあるように、行政的分権に加えて政治的分権が起こる。Administration Reformに加えて、Democraticな改革が行われる。その結果として、住民が、中央政府もそうであるが、地方政府においても政治的な参加権を獲得する。つまり首長あるいは議員を直接選挙で選んだり、こういう民主化が進むわけである。
- ・これは今までになかった権利を獲得し、その行使を行う力を得るわけであるから、これは大きく変わったという実感を持たれるということである。もちろんあわせて行政改革的な側面での分権も行われるわけである。
- ・それに対して、我が国を含めた先進国型の地方分権、これは前回神野先生もちよっと触れたが、福祉国家の行き詰まり、中央集権国家の限界みたいなところから、大きく見れば行政改革の一環として行政的分権が行われるということである。つまりより住民に近いところで行政の権限を行使したほうが、効果的かつ効率的なサービスが提供できるだろうと、こういう考え方である。
- ・この場合は既に住民は既に地方政治への参加権を持っているので、この参加権自体に大きな変化はないということである。その点からすると、発展途上国型の分権に比べて変化を実感しにくいという点がある。
- ・加えて、日本の地方分権であるが、これはご承知のように機関委任事務の廃止、それから義務付け・枠付けの緩和、ここが大きいわけである。これはいずれも西尾先生のおっしゃられている国の行政の自治体に関する関与の緩和、あるいは今回は立法府の関与の緩和ということであるが、そうすると住民からすれば、もともとサービスを受ける主体が変わるわけではないので、変化が実感しにくいということである。
- ・これを例えば幾つか例があるが、タイでは基本的には小学校、中学校の教諭は国家公務員で教育省のもとで教育を行っている。それを一部であるが、自治体に移管したところがある。今まで学校の先生は国家公務員だったのが、自治体の職員になって、しかも首長が任命するという話になると、これは確かに変わったということがわかるが、日本ではそういう変化は起きていないということであり、したがって、分権による変化を実感しにくいということである。
- ・ただし、全く動きがなかったわけではなく、住民自治強化に向けた動きはあったことはある。代表的なものが、この自治基本条例を制定することである。これはいわゆるホームルームチャーターとは違い、日本は自治法でかなり制度の骨格が政府形態をはじめ、規定されているので、そのコア、中心は住民参加、市民参加、住民投票条例、市民投票条例が象徴的である。そういう参加の手段、委員会の公募を行う、こういうことが行われたわけである。それほど大きな変化とは感じられていないということだろうと思っている。
- ・それから、2点目、地方自治体と住民自治ということである。
- ・地方自治体と住民自治を考える場合に、地方自治体と国の出先機関は何が違うのかという

ことであり、もちろん講学上は自治権、団体自治と住民自治があることである。団体として権限を持っているし、その権限を住民自治、つまり住民が行使するということであるが、これは制度としての地方自治体である。つまり形式的に選挙権を持っている、そういう制度としての住民が選挙権を持っている、あるいは参加権を持っている制度としての自治体があるということである。

- それだけでいいのかということであり、実体はどうかということ、憲法上の地方自治体については、昭和38年の最高裁判決がある。これによると社会的な、当時であるから特別区が地方自治体ではないということの前段として、1つは総合的な行政権を持って、行政体として総合的な行政サービスを行っていることが必要だとされる一方で、もう一つは共同生活、実体としての共同体みたいな、社会的基盤が必要であると言っているわけである。
- そうすると、地方自治体というのは、この判決が今でもそのまま通用するかどうかは別として、形式的な地方自治体としての制度に加え、共同体としてある程度の実体みたいなものが必要なのではないかということである。
- 考えてみると、生活共同体とか生産共同体、民族共同体、宗教共同体、いろいろある。諸外国で、例えばイギリスでスコットランドの地方分権が問題になっているのは、あれはスコティッシュが「自分たちはイギリス人とは違う」という、一種の共同体意識、文化も含めて、そういうものがあるわけで、そういうものが果たして日本の地方自治体には求められるのではないかというのが1つ。
- 最高裁のもう一つの論拠となる行政サービス、これを共同で受益し、共同で負担しているという実体が必要ではないか。そういう実体のもとで、意識というか、つまり自分はここの市民なんだと、ここの県民なんだとか、吉本隆明の共同幻想論ではありませんけれども、あれは国家の話だが、やはり自分はここの市に属して一員なんだという意識、つまり制度としての地方自治法上の自治体に加えて、それをかぶせる時ににそういう実体が必要なのではないかということである。それが住民自治のベースとなるのではないか。
- 今の市町村と都道府県を見ると、資料では違いと書いているが、市町村は人的サービスの提供単位である。私も西東京市に住んでいるが、西東京市のサービスがこうだ、幼稚園がどうだ、保育園がどうだ、老人サービスがどうだ、これは割と身近に感じるわけである。全てではないが身近に感じる。
- この行政サービスを受受益負担する共同体としての実体はあるし、意識としてもある程度持っているということだと思っている。ただし、問題なのはそこに書いてあるように、住民が広域移動するとともに、サービスの広域連携ということになると、その意識、そのサービスの実体、意識も拡散していく可能性がある。
- 例えば、私のところの保谷の図書館は立派であるが、練馬区の区民がたくさん利用している。こういう状況である。そうすると、まとまりとしてのサービス提供と負担という関係もやや拡散していく。
- 都道府県はもっと実は問題である。人的サービス、もちろん高校とかやっているが、市町村と比べると直接住民にサービスを提供する機会は少ない。接する機会は少ない。恐らく都道府県を支えているのは、どちらかという県民意識、帰属意識、私は山口だが、山口県の出身だというこの帰属意識、これは区域に関係があり、県の区域というのは大宝律令で定めた山口では周防国と長門国、それから江戸時代の藩、この意識である。
- それから、県単位で行われるさまざまなイベント、高校野球も含めて、それからメディア、

こういうもので県の意識というものは、県という実体としてサービスを共同して受益して負担しているというよりも、そういうものでつくられる一種の幻想とは言わないが、帰属意識によって支えられているのではないかと思う。さらに、その帰属意識が希薄化している、ここがまた問題である。

- ・私は山口の出身で、山口県民だという帰属意識がある。なので、ひょっとしたら将来田舎に帰るかもしれない。私は一人娘がいるが、娘は和歌山で生まれて、東京で育っている。本籍は山口であるが、これに帰属意識を持つというのはなかなか難しい。ということになると、今県に住んでいる人は持たれているかもしれないが、県外に出ていった人が2代、3代となってくると希薄化する。そういったときの県の共同体性はどうなっていくか。
- ・次のページであるが、今、道州制の議論がある。制度として仕組むことは可能かもしれないが、その制度を実態にかぶせようとしたときに、果たして道州の「共同体」性が成立するのか。
- ・これは先ほどご紹介していただいた自治制度調査会の報告書でも問題意識としてちょっと書かせていただいている。昭和38年の最高裁判決をそのまま適用すると、ほかの自治体でも今の自治体でも危ない自治体があるのではないかという議論があるが、特にとりわけ道州については、その瞬間に果たして共同体と言えるのか、ここの議論はきちんとやっていく必要があるのではないかと思う。
- ・スコットランドがどうだという議論、あるいはフィリピンのミンダナオ島のバンサムロ、イスラムであるが、あの宗教共同体がフィリピンから分権したいと、普通の自治体でないより分権的な、よりスコットランド的なものをつくりたいというのとはちょっと訳が違うので、そうするとこの道州というのは共同体として、ドイツがあるので、どうなるかと。しかし少なくともそこら辺の制度で仕組むだけではなく、その成立のもととなる「共同体」性についても議論をしておく必要があるのではないかということである。
- ・それから、2点目はちょっと全然違った話であるが、住民自治というのは、住民にとっては面倒なことがある。選挙に行かなければいけない。あるいは直接請求を起こそうと思ったら署名を集めなければならない。それをやってまで何かやりたいというインセンティブが働くかというのがもう一つの問題である。
- ・この点、実は日本の地方自治体制度は非常によくできており、1つは自治体間のサービスと負担の同一性と書いてある。これは地方交付税があるものだから、基本的に余り差が出ないような仕組みになっている。隣のまちともものすごく大きくサービスの差が出れば、これは文句を言うが、小さなところで見れば違いがあるにしても、そんなには違わない。ほかの自治体と比べてもそんなに悪くないということになる。
- ・2点目は、住民間の行政サービスの公平性、つまり自治体の官僚制と書くのはちょっと行き過ぎかもしれないが、職員は非常に優秀であり、かつ公平である。
- ・例えば、アメリカだとコミュニティがないと不公平な扱いを受ける、不公平な扱いを受けるというのは言い過ぎだが、コミュニティをつくってそこから自治体に文句を言って、あるいは主張して、その主張を実現することにより自分たちが利益を受けるというインセンティブが働くが、日本の自治体は別にどこのコミュニティに属さなくても、どこの利益集団に属さなくても、公平にサービスをしてくれるわけである。そうすると住民としてはいちいち行かなくてもやってくれるという、フリーライダーでいいという、ここら辺が地方選挙の投票率が下がっている。
- ・つまり行かなくてもサービスを受けることができる。こういうところ、よくできすぎてい

るために、住民自治のような参加はインセンティブが弱くなってしまふところがあるのではないか。

- ・それから、3点目、地域社会の変化と住民自治ということである。
- ・これは先ほどの「共同体」性と関係するが、農村型社会から都市型社会へ、これは何十年も前から日本はこういうことを言われてきた。これはどういうことかと改めて考えてみると、農村型社会というのは生産共同体で、生活共同体で、今は違うが、昔は一緒に農作業をして、一緒に分かち合わないと思らしていけない。
- ・しかも行動範囲も村の中という地域、こういう形だと、強いコミュニティができるのは当たり前であり、そのコミュニティの中で生きてきたということがある。それがだんだん都市型社会に移行すると、都市型社会というのは、束縛から基本的に自由で、しかも個人的単位で生活ができる。嫌だったらどこかに移ればいい。こういうことである。
- ・こうなると、コミュニティがあっても弱い。そもそもコミュニティがなくてもいい。実際問題、私は西東京市に住んでいるが、私のところは町内会はない。なくても困らない。こういうところである。
- ・2番目であるが、しかしながら、そういう社会に移行すると行政のニーズは拡大していくわけである。今までコミュニティがやってきたものがないと誰かが担わなければいけない。それに加えて生活も都市化していくので、さまざまな行政ニーズが新たに発生してくる。ゴミの問題はその典型である。誰がやるのかというと、行政が行う。その行政にやってもらう場合には、住民自治を通じた住民要望ということで、つまり市長に陳情に行く、議会に陳情に行く。
- ・先ほど住民自治で参加インセンティブが弱いというか、一方で要望する人もいる。要望する人がいるから実現する。実現した結果は要望しなかった人もみんな公平に与えられる。こういう構造になっており、自治体の役割が拡大していったということである。
- ・これはうちに来ている学生と出た話であるが、いまや地域課題が起ると全て地方自治体の責任、あらゆる問題が全部自治体にやってくるという、極端に言えばそういう状況になってきているということではないか。この状況にいつまで行政が耐えられるかということである。
- ・そこで、地域のガバナンスと住民自治ということであるが、地域のガバナンスはちょっとぼやっとしていて、ガバナンスということはもともと地域を統治する、地域の安寧秩序を保ちながらかつそのためにいろいろな大小様々生ずる地域課題の解決を図っていく。逆に図りつつ、地域の安寧秩序を維持するということである。
- ・そのガバナンスといった場合に、2種類のガバナンスがある。1つは、地方自治体のガバナンス、つまりその中でそういう大きな役割を担っている地方自治体をいかにガバナンスしていくか。これは地方自治体をいかに民主的に統制して行って、住民のニーズに答えた行政サービスを提供する存在としていくかということである。
- ・このために直接民主主義もあるが、基本的には間接民主主義で、市長を選び、議会の議員を選んでいるわけである。
- ・機能不全と書いてあるが、これはちょっときつい言葉かもしれないが、ときどき機能不全、うまく行かない場合がある。ただそのときに、うまく行かないときに、どうも最近はずぐくに文句を言う。くに何とかしてくれと。
- ・今回も地方自治法の地方制度調査会の答申に基づいて、内部統制の強化ということで、地方自治の改正案が進められているようであるが、これが本当にああいう形でいいのかとい

うことで、つまり地方自治体の統制に問題があれば自分たちで考えて、条例をつくらせたり、あるいはつくらないまでも、自分たちでいろいろ文句を言って、何とか変えていくというルートではなく、そういうことをやるのが面倒くさいから、国に制度を変えてくれと。国に内部統制管理を押しつけてくれということが本当にいいのかをちょっと疑問に感じている。

- ・一方で、自治体のガバナンスではなくて、地域をどう治めていくか。これが先ほど言った地域の課題を解決して安寧秩序、住民が安心して暮らせる社会を維持していくということである。この観点からすると、地方自治体はオールマイティではない。先ほど言ったが、問題が発生すると全部地方自治体に「何とかしてくれ、お前の責任ではないか」と言われても、地方自治体は「わかった」と言って解決できるわけではないわけである。
- ・もちろん大きな中心的なプレーヤーであるが、それに加えていろいろな地域の団体、組織、個人が担っている。担ってきたし、今後も担っていかざるを得ない。
- ・ここら辺が、先ほどの資料でもあったが、地域運営組織、地域自治組織、あるいはコミュニティの活性化、NPO、ここら辺が大きな一つの課題として取り上げられているのは、これは結構なことであると思うが、いずれにしても自治体はそういう組織、突き進めれば個人、千葉レボみたいな事例は個人であるが、それと連携しながらガバナンスをやっていくという形になっていくだろう。
- ・それをどういう中でやっていかなければいけないか、高齢化の進展・人口減少社会の到来ということであるので、農村部ではコミュニティが弱体化している。都市部ではコミュニティがそもそも弱体であるし、ないところもある。しかも自治体の対応力にも限界がある。昔と比べるとはるかに条件が悪い中で、どうやって地域をガバナンスしていくかということである。
- ・そこで、狭義の住民自治と広義の住民自治と書いてあるが、狭義の住民自治というのは、自治体に対するガバナンス。広義の住民自治というのは、より広い地域のガバナンスという視点であり、もう一度そういう視点から住民自治を捉え直していくことが必要ではないか。
- ・次に、地域「社会」と書いてあるが、「社会」への参加と住民自治である。
- ・国家と市民社会。日本人は非常に規律正しい、私どもの大学は大学院です。学生は400人いるが、300人は留学生で、60カ国ぐらいから来ている。彼らの話を聞いても、研修で幹部研修をやっているがそこで話を聞いても、タイ、ベトナムの人間がまず驚くのは、日本、東京は非常にクリーンだということ。非常に日本人は丁寧でかつ礼儀正しく規律がとれている。Disciplined されているということで、これはルールを守るということである。
- ・これはこれでいいことであるが、それはCitizenship なのだろうか。これとの関係で、つまり「社会」の一員としての市民性、義務・役目を果たす市民的行動としてそうになっているのかどうか。その関係がやや怪しいというところが問題である。
- ・かつて社会教育という言葉があり、今ではそれを生涯教育ということになった。これは文部科学省が社会教育から生涯教育に変えて、山形の芸工大の教授になられた山崎亮さん、コミュニティデザインの方がおられるが、来ていただいたときに、この話をされて感心した。山崎さんは「これは間違えだった」と。
- ・当時の社会教育があの内容があればよかったかというのは、それはそれで問題があるとしても、社会教育は社会の中でどう生きるかという教育である。

- ・生涯教育にした瞬間に、個人がいかにか自分の能力、スキルを上げていくかという、こういう形に変質してしまったということで、「社会」はどこかに落ちてしまった。そうすると、政府と個人、政府には国プラスかろうじて地方自治体が入っているが、政府と個人の2元モデルでいいのかどうか。
- ・私は、できればそこに「社会」が必要ではないかと、まだ曖昧であるが、少なくとも個人対政府という構図は好ましくないのではないかとということである。
- ・少なくとも地方自治体は入っているだけましであるが、そうするともう一遍「社会」というものを改めて考え直す。(2)で地域「社会」への参加ということで、地域の「社会」というもので個人は結びついて、もう一遍この結びつきを何とか再生するというか、つくり上げていく、こういう試みをするべきではないか。できれば、その社会への参加が住民生活の一部となっている。全部である必要はないが、その一部はやはり社会で何か参加し活動しているという、こういうやり方ができないかどうか。
- ・ローカルガバナンス研究会は、今は二次というか、新ローカルガバナンス研究会になっている。最初のローカルガバナンス研究会をやったときに、埼玉県の東秩父村の村長を呼び、人口が1,000人ぐらいの埼玉の一番小さな村で、コミュニティはどうかと聞いて、過疎だから弱体しているかと聞いたら「いや、全然問題ない」と。なぜ問題がないかと言うと、村長いわく、行政区長をやらない人間は一人前と認めない。みんな行政区長になりたがる。そこまで行く必要はないにしても、やはり社会と係わって普通なんだ、つまり市民、Citizenshipというのはそういう人間が普通なんだと持っていける、今から持っていけないかということである。
- ・そのためには、ベースとしての相互信頼が基本的に重要である。これに時間が結構かかる。器だけつくってもだめだけれども、もう一遍時間をかけてここら辺の取組をする必要があるのではないかとということである。
- ・最後であるが、住民自治の「実質化」ということである。先ほど言ったように、制度で与えられているのは形式的な住民自治であるので、それをいかに実質化していかということであるが、一番重要なのはやはりこの自治の精神である。自由で多様性を認める、その中で自分たちが自分たちのやりたいことをやる。あるいは解決できる問題は自分たちが解決するという、こういう自治の精神というのが、ここはちょっとなかなか難しいが、昔そんなにあったかという、それはわからないが、だんだんどうも少なくとも弱くなっているのではないか。
- ・ここを先ほどの社会の参加とあわせて、この自治の精神をもう一遍向上させるというか、そういう意識をもってもらうということが必要。
- ・そうしないと、最後のところであるが、最近これを考えて改めて心配になっているのは、最近の風潮からいくと、だんだん個人がバラバラになっていって、個人と政府の2元モデルで、個人は政府にかなうわけがない。しかもさっき言ったように、自分が汗かいて自治体に文句を言って改善してもらうのは面倒くさいから、国に法律つくって自治体を余計にきちっと縛ってくれみたいな、そういう傾向が強くなってしまうと、ますます国が強くなる。国の政府が強くなって、国対個人の構図になると、恐らく長い目で見ると、自由も多様性も失われていくと。それをICTとか、あるいはプラスAIで管理するみたいな話になると、それこそちょっとどういう社会ができるか、恐ろしい社会ができる可能性があるということであるので、そこら辺はもう一遍、個人的なこの住民自治の実質化、地域社会の参加、そこら辺のベースを時間をかけてつくり上げつつ、そこから自分たちが地域のガ

バランスに参加し、かつ、自治体のガバナンスにも参加し、その先に国政へ参加するという、そういう構図を描きながら進めていくべきではないかなというふうに考えている。

- ・雑駁になったが、以上である。どうもありがとう。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。地域のガバナンスと住民自治ということで、かなり詳しく展望を含めてお話を聞いた。
- ・それでは、これからは、今のお話と先ほどの事務局のほうからご説明いただいた各種の配付資料があるが、それを全体として受けて、ご質問あるいはご意見あるいは感想等あったら、自由にお出しいただきたいと思う。どこからでも結構であるが、いかがか。
- ・大屋さん、どうぞ。

〔大屋委員〕

- ・すまない。総務省でAIネットワーク化社会推進会議の委員を務めておる大屋と申す。AIでいろいろやっしまおうというのを議論しておるのであるが、伺っていて3点ほど思ったことがある。
- ・1つは、国家と個人の2元論ではだめで、やっぱり中間領域に社会がないといかんのだという問題意識については、全くそのとおりだと私も思うのであるが、一方で、それが地域社会とイコールかどうかというところに、やはり一つの疑いがあるだろうと。というのは、これは地域によって非常に違ってくるだろうと思うけれども、かつてのような農村共同体であると、生産と消費と居住の現場というのは全て一致してくるわけである。それに対して、現在の都市部では、それらが全て乖離していて、例えば私も横浜市に住んで、東京都港区に通っておって、かなり長い時間を港区で過ごしているという生活を送っている。そのときに、居住の現場はそこだからということで、横浜市に何らかのアイデンティティとか参加ができるかと言われると、それはかなり限定的になってしまうだろうと思われるところがあるというのが一つの話で、地域ガバナンスの必要は当然あるけれども、これは2つあって、要するに、住民自治に求めると、非住民だが地域問題に関係のある、要するに通勤者、通学者がこぼれ落ちるのではないかということと、もう片方では、住民としてのコミットメントの法の範囲に限定があるだろうということが出てくるだろうと。これは1つ目のお話である。
- ・2つ目の話は、その社会の必要性ということを認識したときに、ただ、きょうお話を伺っていて、そこで自治体とか、あるいは住民団体、あるいは事務局さんの資料でいうと消防団・水防団が出てくるところに、結構やはり日本的な特徴があるなというふうに聞いていて思った。というのは、例えばヨーロッパのモデルでいうと、この社会をつくり出す重要な契機というのは、宗教と政党であるだろうと。だから、典型的には、やっぱりボランティア団体が基礎にあったのはしばしば宗教団体であったし、大統領をおやめになったバラク・オバマさんという方がいたけれども、彼の政治キャリアに入る前の仕事というのは、政党の運動家の立場でコミュニティをオーガナイズするという話だったわけである。
- ・だから、そういうもの、これは日本でいうと、例えばその役目を高度成長期以降に果たしてきたのは会社かもしれないし、現在ではNPOとかボランティア団体というのが、宗教をあんまり基盤にしないボランティア団体というのは、そこを埋めてきているかもしれないと思うのであるが、自治体だけの力ではなく、そういった中間的団体による社会全体の組

織化あるいは社会の創造という機能を、重視していかないといけないのではないかというのが2点目である。

- ・3点目は、そうすると、しかし、そういった団体の活動範囲というのは、基礎自治体である市町村のレベルを超えるわけであるが、都道府県を超えるかどうかはちょっとよくわからないなど。つまり、例えば関東圏なんかだと、先ほど私申し上げたように、神奈川から東京に通勤したりするわけであるが、ちょっと離れたところだと、やっぱり私も愛知県に住んでいたころは、大体、日常生活、全部愛知県の範囲内でやっている。市町村はまたがるけれども、都道府県はまたがらない。
- ・そうすると、居住ではなく、生産とか消費をベースにして人々がつながりをつくっていったときに、そこででき上がってきた社会から出てくる意見の受け皿としては、例えば都道府県に固有の意義というのがあるのではないかと。やっぱり参加意識とか所属意識というのはあるじゃないかというのは、座長代理おっしゃったけれども、スコットランドなんかは、規模が大きい。私の知り合いの先生でも、イングランド生まれでスコットランドへ移り住んでいる人がいる。その人はだから、「僕はスコティッシュではない。だけど、スコットランド人なんだ」と言う。スコットランドの住民で、「やっぱり自治は大事だと思っているし、独立はどちらかという賛成だ」みたいなことを言ったりするわけである。それは何かオリジンがあるからでは、血が流れているからではなくて、やっぱり自治とか意見を言ったら動くという意味での手応えのある単位なんだろうと。都道府県がそういう意味で、居住をベースとする基礎自治体を超え、しかし、国よりは小さい社会とか運動の受け皿になる可能性というのは、あるのではないかというのが3点である。
- ・以上である。

〔大石座長〕

- ・はいどうぞ。

〔横道座長代理〕

- ・1点目は、たまたまテーマが地域ガバナンスと住民自治だったので、私も社会というのは別に、だから、私は例えば地域社会に属しているし、どこか団体、宗教団体に属しているよと、あるいはNPO団体、全国的に活動するNPO団体に属しているよという、そこは多様な社会があるだろうと。それはそうだろうと思う。
- ・それから、2点目は、公民権の公民、これをどう考えるか。地域の地方自治体に対するガバナンスといった場合は、公民でいい。公民≠住民であるから。だけど、地域のガバナンスといった場合は、公民では処理できない。だから、そこはまた新しい概念が必要だろう。だから、地域のガバナンスから住民自治を捉え直すなんて話を言った瞬間に、公民だけじゃないだろうと。千代田区なんていうのは、公民よりもはるかに公民じゃない人が多いわけなんで、これをどうするのかというのは、当然、議論にすべきというか、それをどう取り込んでいくかというのが大きな課題になってくる。
- ・今まで、意図してかどうかわからないけれども、公民という言葉は余り使ってない。授業では使うけれども。昔は、公民と住民は明らかに違う概念だったのであるけれども、今はもうほとんど同じになったもので。
- ・それから、3点目は何だったか。

〔大屋委員〕

- ・都道府県が地域よりは広い範囲の、例えばNPOとか宗教、政党の運動の受け皿になるんじゃないかとか。

〔横道座長代理〕

- ・前に自治制度研究会、グランドデザインの前の研究会でやったときに、都道府県と市町村は、市町村は人をつかまえて、人からお金を取って、人にサービスを与えると。都道府県は、要するに法人をつかまえて、あるいは企業をつかまえて、そこから税金を取って、サービスをするという。だから、産業と要するに経済、産業と生活福祉みたいなのが、泰然とではないけれども、役割分担、分かれていたのである。そこをもう一遍再整理するというのは、それは一つの可能性としてある。
- ・もっと言えば、これはまだ極めて個人的な意見であるけれども、将来的には、もう県と市町村を込みで見たい。どういう形でやるかをそれぞれ、例えば鳥取県は鳥取県で自由にやってくれと。ここに書いているが、連携協約もされておるし、それはいろんなやり方があるだろうと。その中で、例えば県が、大屋さんがおっしゃられたような、そういう存在として自分を再定義していくということは、それはあり得ると思う。
- ・ただ、一方で、広域連携のほうの議論で、今、遠隔型広域連携というのをちょっとやっけて、研究会でもうすぐ報告書出るのであるが、これは都道府県の範囲を超える。連携、昔は広域行政と言ったけれども、連携に2段階あって、昔はモータリゼーションに伴う広域連携、これは基本的に県内である。地面の直接つながっているところに広がっている。今はネット社会であるから、ネット社会というのは、地面でつながっている必要ない。場合によっては外国でもいい。外国は行き過ぎでも、例えば何かのサービスの連携をしようといったときに、県を軽々と超えて、同じ中核市なら中核市が何市か集まって、共通サービスを提供しようというふうなこともあり得るので、そこら辺は逆に県の人に危機感を持ってもらいたいのであるが、いわゆる市町村というのは自分の管轄下で、この管轄下の市町村と自分たちが込みでやるんだという時代から、ひょっとすると、市町村、住民もそうであるけれども、特に市町村行政が水平的に流れ出るかもしれないという、そういう中で、大屋さんが言われたような、そういう存在になれるかどうかは、僕はチャレンジだと思う。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。
- ・ほかにいかがか。
- ・私、ちょっと個人的に、レジューメそのものについての説明をお願いしたい。
- ・個人と政府の2極モデルというか、2元モデルというのはあんまりよろしくなくて、憲法でいうと、いわば中間団体というか、そういうものとの社会の接点と。先ほど教会とか、あるいは組合の話が出たけれども、必要ではないかというふうにおっしゃっているが、2ページでおっしゃる個人、地域のガバナンスを担うものとして、団体、組織、個人ということをおっしゃっていて、しかし、個人と政府の2元モデルはまずいよという話が出てきたわけであるが、この最初に出てくる個人の位置づけと後から出てくる個人、政府と2元モデルという意味での個人というのは、どうやら意味が違うんじゃないかと思う。
- ・私の理解であると、そこの最初に出てくる個人というのは、あくまでも地域密着型というか、地域との属性、他のつながりが強いその個人、いわば共同体的な個人というものを念

頭に置いておられて、だから、そこでのガバナンスは非常に大事なんだという予想される。他方で、その3ページ目のところであると、個人と政府とが対峙されるときには、いわばアトム化した個人というか、地域から離脱したような、浮遊したようなデラシネ的な個人というのをどうも考えておられて、その個人の意味合いがちょっと違うんじゃないかというふうに思ったのであるが、そういう理解でよろしいか。

〔横道座長代理〕

- ・それも先ほどの社会との関係と同じなのであるが、前者のほうは、地域のガバナンスと言う場合の地域という、要するに特定の地域にちょっと引っ張られている。であるから、ここに住んでいる以上、ここの住民、ここに根っこがある人間としてその地域とかかわっていくといいんじゃないかという、そういう観点である。ただ、その根っことしてあるといっても、大屋委員が言われたように、働いているのは別のところである。その根っこのところが、だんだん人によって緩い人もいれば、場合によっては、一つ二つ三つも根っこがあるかもしれないという。
- ・だけど、申し上げたいことは、いずれにしても、どこかと、行政と直接的な関係を持つだけじゃなくて、どこかの社会に属しているというか、一部かかわりを持ちながら生活していると。住民自治という観点から述べた場合には、それは地域社会というのがその一つのベースになって、そこから、そこで一部かかわりつつ、自治体へのかかわりに入っていくというふうに、持っていくことができないかなということである。

〔大石座長〕

- ・私が質問を申し上げたのは、その点なのであるが、地域というものを背景にした個人というのを考える場合には、いわゆる補完性原理というのが働く。でも、そのアトム化した個人を考えると、どうも補完性という議論がうまく通用しないものであるから、そこをきちっとやっぱり補完性原理のいわば積み上げで自治というものを考えるということになると、前者の意味での、あくまでも地域社会との連携を持った個人というものがないと、どうやら成立しないんじゃないかというふうにちょっと思われたものですから。

〔横道座長代理〕

- ・そこはおっしゃるとおりだと思う。だから、その場合、アトム化した個人というのは現実にはないわけであって、現実にはどこかに足場を置いていると。ただ、足場の置き方が、もうこの地域だけが、24時間この地域という人とそうでない地域というということであるけれども、やっぱりそれはアトム化した個人ではなくてということだろうと思う。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。
- ・ほかはいかがか。

〔新川委員〕

- ・じゃ、よろしいか。

〔大石座長〕

- ・はい、どうぞ。

〔新川委員〕

- ・いろいろと刺激を受けて、少し発言させていただきたいと思う。
- ・まず、横道先生の最初の地方分権と住民自治というのは、そのとおりだなと思いながら聞いていたのであるが、同時に、地方分権改革の中でも住民自治、言ってみれば住民に権限をとというのは、大いにあり得た議論だろうというふうに思っておった。であるが、残念ながらそうした議論にならなかった。その問題をもっときちんと議論したほうがいいのかというふうに思っている。いわば、住民参政の議論というのが素通りをされて、行政間の分権の話になってしまったのではないかとということである。これは別の言い方をすれば、例えば議会の位置づけというのをどういうふうに考えていくのか、選挙や直接請求の仕組みというのをどう考えていったらいいのか、こういうことともつながってくるのかなというふうに思っておった。
- ・それから、その住民分権ということとあわせて、もちろん今、特に市町村を中心にして、地域分権とか都市内分権ということが進んではいるのであるが、これも少し気になるのは、行政サービスの言ってみれば下請け的な下方分権は進んでいるのであるが、本当に地域の社会がそれぞれに自主的・自立的に動いていく、そういう分権になるのかというのがとても気にかかる。小規模多機能自治であるとか、あるいは地域まちづくり協議会、地域自治組織化とかというのが進んでいるけれども、これも横道先生、ちょっとおっしゃったように、相当長い時間かけて本当はつくっていかないといけないものを、枠をはめると、逆にそうした目をつぶってしまうんじゃないかという、そういう危機感も少しあって、これでいいんだろうかと。どういうやり方があり得るのかというのが少し気になっていた。
- ・もちろん、共同意識のようなものを、伝統的な農村共同体、生活共同体みたいなものに求めているというのは、もう今さらあり得ないので、むしろそういう議論ではなくて、今、必要な共同性というのをどういうふうに発見していってもらうか、意識をしていってもらうかというのが逆に大事で、例えば、マンションで町内会もできないし、管理組合しかないんだけど、でも、災害時の応援だけは一緒に議論ができるというような、そういうケースが確かにある。そのあたりが一つ手がかりかもしれないというふうに思っているが、ただ、どこまで手がかりになるのかというのは気にかかっていた。
- ・ただ、そういう機能性のあるところに着目して、これから地方自治というのを組み立て直していく、あるいは、新たな分権体制というのを考えていくというふうに言ったときに、どうもやはり昭和38年はもうそろそろやめたほうがいいかなという気もちょっとしているところはあって、例えば道州制という議論も、そういう枠でいえば、もっと機能的にこの道州制というのをちゃんと考えたほうがいいかもしれない。そうすると、先ほどの大屋先生のお話にもあったけれど、社会経済的な実態というのが広がっているところは、むしろそちらのほうで自治をやったほうが、あるいは地方制度を形づくったほうがいいかもしれないし、1府県内でおさまっているところは、そこでおさめてしまえばよろしいという、そういう議論は恐らくあるのかな。こういうところをどうして、言ってみれば、明治の前期にでき上がった仕組みでいまだに続けるのかというのは、ここは少し議論があってもいいかもしれないというふうに思っておる。
- ・それから、こういう自治というのをこれからどういうふうに考えていくのかというときに、これも横道先生と大屋先生の間でお話があったとおり、むしろ市民社会の市民というのを

どういふふうに位置づけて考えていくのか。これは大石先生からも個人の問題、出たけれど、まさに市民性そのものをどう考えていくのかというのがポイントかなというふうに思っている。多分、市民であるということは、市民社会の一員であるということが、思想的には前提になるはずであるから、そういう市民というのを考えたときに、砂粒化した個人ではあり得ないので、逆に、そういう市民というのをもう一度、この自治の世界の中でどういふふうに位置づけ直していくのかというか、どういふふうに捉え直していったらいいのかという議論が、あるのかもしれないというふうに思いながら、聞いていたところ。

- それから、大きな4つ目には、やはりその問題ともかかわるのであるが、地域社会の中で地域のガバナンスという議論をしていただいたのであるが、このガバナンスの議論というのを、どちらかといえばきょうのお話のニュアンスでは、比較的身近なコミュニティ、せいぜい市町村の行政境界内でのガバナンス的なイメージ、もちろんNPO的な広がりはあるのであるが、その範囲でどうも何となくイメージされているような気がしていて、私自身は、もちろん地域内でのいろんな住民間あるいは各種の地域団体間、NPOや地縁組織含めて、そういうガバナンスというのもあり得るとは思っているが、もうちょっとこの地域のガバナンスというふうに言ったときに、例えばじゃあ、そこに市町村だけではなくて、府県がどうかかわってくるのか、それから、国がどういふふうにかかわってくるのか、いわば垂直的なというか、縦の関係というのが恐らく地域のガバナンスの中でも重要な意味を持ってくるような気がしている。であるから、それこそ鳥取県のお話もあったけれど、それと地域での暮らしというものが、どうも密接にかかわっているはずなので、その視点、縦横の議論というのが抜けてしまうと、どうもこの地域ガバナンスというのが非常にせせこましい小さな議論になってしまうような、そんな気がしていて、ここは少し気にかかっていたところでもあった。
- それから、この問題に関係して、5つ目にどうしても気になるのは、もう一方では、私たちの暮らし方として、国家と市民社会の中間に何があるのかというときに、多分、そこにある種の公共的な問題を扱う領域、中間領域みたいなのがあって、それが国家と社会というのをうまく結びつけているようなところは、あるんだろうと思うのであるけれども、そうしたときに、その中間というのをどういう性質のものとして考えていくのかという、これはかなり重大な問題で、そこを国のほうにずっと引きずり込まれても困るし、逆に、これを社会の側、あるいは、もっと言うと、コミュニティ的なところに全部引きずり込まれても困るし、そこをどういふふうにある種の、もう具体的に名前出すと、例えばユルゲン・ハーバーマスの、ああいう公共圏みたいな、出入り自由で、なお、そこで一人一人が参加をしながら、新しい公共的な議論ができていったりするような、そういう場をつくれるか。そういう場所というのが、やっぱり国家と社会の間に必要なのではないかと、そんな気がしていて、こういう中間圏的な議論というのを、私たち、この地方制度を議論するときに、どういふふうに位置づけて考えていったらいいのか、ちょっと難しいなというふうに思いながら話を聞いていた。
- それから、6つ目に、これは少し先ほどの議論の中でも出てきたのであるが、逆に、今の国・県・市町村という関係を、どういふふうにこれから考えていったらいいのかという議論、いわば国家と社会あるいは国家と市民との関係というのを考えていったときに、私たちは一方では制度的には国から、憲法体制であるから、これは国から当然考えていかざるを得ないところがあるのであるが、もう一方では、この自治という観点からは市民から考えていく。この双方向での新しい仕組みとか制度づくりというのを、どういふベクトルで、

国家と市民との間でつくっていくのか、ここがポイントかなというふうに思っておる。

- ・ そうすると、そこでできる姿というのは、相互にどう参加をしていくのか、相互にどういうふうに浸透し合って、中間領域というのをそれぞれつくっていくのかという、こういう議論で、どうも単純に何か既存の2県市町村という、あるいは駅にコミュニティみたいな、そういうところのきれいなレイヤーに分かれる話ではなさそうだと。もっと複雑に入り組んだ、地域の個性や、あるいはそれぞれの持てる資源や、あるいは、もっと言えば、一人一人の持っている価値観や、そういうものがお互いに入り組んでできるような、もっと多層的で、しかもでこぼこのあるような、そういう枠組みというのを考えていかなければいけないのかなというふうには、ちょっと思っているところがあった。
- ・ ただ、じゃ実際どう制度化するのかというときには、エイヤツとどこかで切らないといけないということもあるので、ここはどうするのか、私自身もアイデアがあるわけではないのであるが、少しそうした、単に地域とか地域社会とかというふうに言ったときにも、実はそれ自体が多様にあり得るということを前提にした地方制度って、どういう姿があり得るのかというのは、これ、ぜひしっかり考えてみたい。そうしないと、やっぱり自治そのものも実現できないのではないかな。そんなことをちょっと考えながら、お話を聞いておった。
- ・ 以上である。

〔横道座長代理〕

- ・ ありがとう。
- ・ まず、地域のガバナンスというのは、確かに私どものローカルガバナンス研究会というのが、もともと町内会等のコミュニティから始まって、だけど、この視点から、これはまだちょっと議論の途中なので、あくまでもまだ私見の段階なのであるけれども、その小さな、市町村よりも小さい地域、それから、それで市町村ぐらいの単位から、ずっと上を見ていった場合に、何が起きて、どういうふうに見えるかということ、非常に画一的なシステムにご承知のようになっていると。憲法で政府形態も知事も市町村も全部直接公選みたいなことから含めて、分権になったとはいえ、画一的な形で国から県、それから県から市町村におりてくる。
- ・ 今回は地方創生戦略の中、同じような形でおりにきて、どちらかという押しつけられている、あるいは、同じようなことをみんなやらなきゃいけないような形のベクトルが強くなってきていて、本当はそうじゃなくて、おっしゃられたように、もうちょっと自治の、本当は自分たちでこういうふうにやりたい。というか、自分たちでこういうふうにかかわって行って、こういうふうにつくり上げていくべきだという、そのボトムアップ的なところをもう少ししっかりしないと、それが全部おりてきてしまうんじゃないか。
- ・ 私の心配も、実は新川先生と同じところがあって、今、市町村の中の、今まで都市内分権とかコミュニティと言われたこの空間、これを従来の総務省だけじゃなくて、内閣府とかいろいろ、ここは政策空間だという、どうも発見をしたみたいで、今、いろんな省庁がいろいろ地域運営組織とか地域自治組織とか、あるいは何か事業体とか、こういう形でどうも制度化しようというような動きがあるのである。それは制度として、ツールとして自由に使ってくれ、道具として用意したというだけで済めば別に構わないが、ひょっとすると、市町村を超えて、そのレベルまで縦割り行政が貫徹して、全国同じようなことをやりたくもないのにやらなきゃいけないみたいな、非常に窮屈な社会になってしまう可能性がある

ので、それは何とかしなければならぬ。

- ・だから、少なくともここで精神まで含めて、そういうところの回復をさせつつ、そこから全体の社会とか国家の体制も、どういうふうにそれ将来変えていくべきかという、そういうところを見据えていかないと、今、どうも心配な状況にあるんじゃないかなというところで、それが住民自治の問題にも関係してきているんじゃないかという、そういう問題意識がある。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。
- ・ほかにいかがか。
- ・はいどうぞ。

〔谷委員〕

- ・ちょっと今のお話の続きになってしまうのであるけれども、私はもともと、この地域のガバナンスと住民自治というテーマで今、自分自身が考えていることが2つあって、その一つが、今、最後に横道先生がお話しになさって、冒頭に新川先生がお話しなさっていた、地域運営組織のありよう。確かに今のお話聞いていてそうだなと思う部分もある。今、1,680ぐらい地域運営組織があるものを、国の総合戦略の中で、20年までに3,000ぐらいに増やすみたいな、ああいう目標設定するのというのは変な話だと思うし、それを制度として押しつけるのはおかしいんだろうなと思うのであるが。
- ・多分、なぜこういう議論が起きているのかということ、実際、ああいう地域運営組織と誰かが名づけているような組織というのは、合併した後の旧町村単位などで役場がなくなった代わりにそれを埋めるような形で生まれてきている部分があって、ということは、平成の大合併が終わった後に、小さな自治を守るために、地域自治区とか合併特例区のような制度をつくったんだけど、結局、あれがほとんど機能していないという多分、現実があって、それを埋めるような形で活動していた住民グループを、外からああいう地域運営組織とくくっているんだと思うのであるが。
- ・先ほど、新川先生の話に出てきた、小規模多機能自治ネットワークの方々が出ていて、まあそうだなと思ったのは、従来の住民自治というのは、住民参加でしかなかったと。そうではなくて、まさに住民自身による自治としての住民自治、そのための法人格みたいなものをつくってくれというふうに彼らは言っていて、要するに、公共性があるような活動から営利的なものまで、彼らの言葉でいうと、統合する、一気通貫でやれるような組織というものを求めているわけであるけれども。
- ・僕は、国の制度として、こういうふうなものが地域運営組織なんですと。これを全国津々浦々、3,000つくろうなんていうのはばかげていると思うけれども、現実の彼らが活動している中に不都合な、このページの中に、16ページで、分離型と共同型というのがあって云々という説明があったけれども、実際、分離型をやっているところというのは、なかなか面倒くさい経理処理なんかやっていて、それは一つの今、地域ガバナンスと住民自治というものを考えたときの大きな課題なのではないかという。
- ・これは、すまない、飯島先生が委員で入っていた内閣官房の有識者会議の議論、見ても、要するに、結局は縦割りで議論しているから、物事決まらないんだろうなみたいな中身である。NPOは内閣府だと。自治制度になると総務省だと。営利法的なものは経産

省だからというので、あの中に書いてあったのは、何らかの法人化は必要なんだけれども、経産省が検討しているみたいな、極めて今の悪いパターンである。

- ・ちょっと、先ほど、地域運営組織に対するむしろ危惧という形で、横道先生及び新川先生はおっしゃっていたので、気持ちはわからなくてもないけれども、だからといって、そういう新しい、逆に言えば、新川先生、変にやるとそれをつぶしてしまうという言い方なさっていて、そうかもしれないけれども、ああやってただ検討しているだけで、問題があるんだけどもほったらかしにしているのはどうかというのが1つ。これは質問である。
- ・もう一つ、僕は地域ガバナンスを考えたときに、やっぱり一番問題なのは、今、地方議会の形骸化、先生も投票率の話とかおっしゃっていたけれども、今は候補者不足である、この前の統一地方選なんかを見ても。無投票なのに、住民から選ばれたなんていう矛盾というか、やっぱりここを何とかしなきゃいけないなと強く思う。昔、司法の中に裁判員制度が始まったときに、冗談で、地方議会にも住民枠みたいなものをつくって、住民から抽選で無作為に選んで議員にしちゃえばいいじゃないかみたいなことを書いて、そのときは冗談だったけれども、今は半分本気になってきている。
- ・つまり、自治法で、町や村には住民総会、設けられるとある。いずれそうせざるを得ないようなところが出てくるかもしれない。ああいう住民総会的なもの、現行ある地方議会制度の中間みたいな、そういうふうなものを何か制度として考えなきゃいけないんじゃないのかなと。さすがに、あんまりこれをストレートに記事に書くと、おまえばかと言われる可能性がある。でも、僕はそれぐらいの危機感。
- ・こう言っちゃなんであるけれども、今、平井知事いらっしゃってなんであるけれども、知事ですら選挙で選ばれないで、連続してなっちゃうような方が、これは知事の方が悪いわけじゃない。そういう状況である。いろんなガバナンスを考えると、やっぱり基本の地方議会、この部分に対する対応というのが、総務省も初め、全然できてない。そういうことについてどう思うか。

〔横道座長代理〕

- ・本当に2点は大事な点で、一つは、先ほどはちょっときついことを言って、私が申し上げたかったのは、国の役割として、いかに画一的な押しつけにならずに、地方の多様性、自治を尊重をするような関与ができないかと。だから、地域自治組織、地域運営組織をつくるのは、こういうことを、こういう制度つくったという、それ自体は注目していろいろ議論されていることはいい。ただ、こういう組織つくったから、みんな全国つくらなきゃいけないとか、やれつくれとかいうようなやり方でない、しかも、それが縦割りがコミュニティーレベルまで貫徹してしまわないような、そういう国の関与のやり方が考えられないかという、ここをちょっと探らなきゃいけないし、国のほうも是非そこは考えていただきたいということである。だから、それが1点目。
- ・2点目は、やっぱり今の、少なくとも憲法、それから議会の研究会、今のままの議会であると、どうも中途半端の感はある。だけど、時々、問題の議員さんとかが出るけれども、私は全体としては、議会は今の与えられた権限・役割としては、それなりにちゃんとやっていると思う。議員の方々も一生懸命、ちゃんとやっているから、平井知事の牽制勢力として議会というのは存在しているわけで、パワー・アンド・バランスの一翼としては。
- ・ただし、例えば首長との関係とかで、今のあり方からもうちょっと変えたやり方を、実験的にどこかでやってみようじゃないかとかが出てきてもおもしろいなと。例えば、議会の

人数をもう思い切って、新川先生ご承知のように、アメリカみたいに10人ぐらいにしちやってやるとか、それから、総務省が執行部との兼職を認めたり、そういうちょっと実験的な試みをどこか幾つかでやってみてほしいという。それで、その結果がどうであるかというのを見ながら、つまり、そういういろいろ実験をやってみないとわからない。

〔谷委員〕

- ・ 議会が機能しているかどうかではなくて、議員になる人がもう構造的に減っている。いろんなところで、しょうがないからと定数削減して、何とか立候補する人に定数を合わせるという形の、どんどん広がってきている。その候補者不足、つまり、私が言うのも変であるけれども、間接民主主義で、議員になり手がいることが前提にガバナンスは成り立っているんだけど、全然いなくなっているという状況が深刻化していることについて、どう思うかということである。

〔横道座長代理〕

- ・ それは私もそのとおりだと思う。だけど、それは今の制度の枠組みを前提としている限りはなかなか解決しない。であるから、極論であるけれども、無作為抽出とか言われたけれども、そういうやり方でやるか、あるいは、そういう選出方法自体の仕組みを考えるか、それとも、さっき言った議会の議員の定数をぐっと減らして、そういうふうな各部局の担当に兼職認めちゃうとか、いろんな議会として、あるいは議会の議員としての権限を、より魅力的なものにするか、かなりそれを考えないと、今の現行制度の中ではなかなか限界があるんじゃないかと思う。

〔大石座長〕

- ・ どうぞ。

〔諏訪委員〕

- ・ 毎回ちょっとずれたこと言っていて、すまない。
- ・ 最近、オリンピックの関係の仕事が多くて、60年代の文書なんかを読んでいても、日本人の規律の正しさというのは、東京オリンピックのときに、ちゃんと並べとか、そういう抜いたりしたらあかんよとたたき込まれて、日本人がちゃんとあんなったとか、70年の大阪万博のときに、エスカレーター乗るときは、大阪だけ右だっけ。右へ行けと言われて、それは国際標準であると言われて教え込まれて、大阪人だけいまだに右の方へ寄っているみたいなのところがある。
- ・ 日本人が規律正しいというのは、これはちょっと昔からではなくて、やっぱり教え込まれたものだということなのであるが、ただ、横道先生がおっしゃるとおり、市民としての教育というのは、日本人はほぼ受けてないし、あるいは、権利というものを血を流して受け取ったとか、あるいは、みずからが得てそれを守ろうという、美しい歴史がないものであるから、やっぱり天からもらって、お上からもらってしまうというパターンが多いので、今の自治のシステムが居心地がいいんだろうというようなことは、ちょっとあると思う。それはちょっと余談なのであるが。
- ・ それで、今、自治で考えないといけないのは、美しいガバナンスという議論が1つあるのかもしれないが、もう1個は、今、小規模多機能自治も含めて言われているのは、地域が

生き残るための地域経営って何だろうというもう一つの大テーマがあって、これに関する、そして地方自治というのは新しいテーマとして取り組まないといけないと思う。

- ・その答えが何かということは、今の自治制度の中なのか外なのかも含めて、地域の経営のあり方というのは根本的に見直していかないかんと思う。
- ・さっき新川先生が言った、地域の国と自治体とが一緒たになってやっていくようなというように、人がいなくなったりとか技術者がいない、あるいは今、市町村の発注業務なんかも大体都道府県が代行したり、そのうち多分国が道路の管理とかあんなのも一貫して見ないかんとか、そういう地域が3層であるはずなのに1層でやってしまうような地域がどんどん増えてくるし、増えてこざるを得ないと思う。
- ・そういった地域経営をするときに、どういった形で今の3層の権限を整理して、そういった地域経営を可能にするのか、生き残るための地域経営を可能にするのかという議論が、今回必要だと思っている。
- ・それから今回、小規模多機能自治の話を上げたとし、私も小さな拠点も含めて幾つか回ったりして勉強させてもらっているけれども、それを国から今、安倍さんがいるからややこしくなっているけれども、地域地域によっては集落を維持したい、守りたいという部分が一番強くあって、その隣近所にいる高齢者のおばちゃんを誰があした病院に連れて行くんだとか、あと最近ここにふえている鹿さんを誰が撃ち殺してくれるんだみたいなことも含めてみんな考えたときに、自分たちではもう若者がいない、手が足りないということなんで、高知県の小さな拠点の場合だと県がお金を出して、200万ぐらい金渡して若者はそこに住まわせて、そこで事務局を運営させて、地域コミュニティを小さな拠点という形で新たに作り直しているという作業なのである。
- ・雲南のほうもご存じのとおりなのだけれども、例えばコミュニティに水道の検針とかガスの検針の仕事をしてもらって、それで100万、200万のお金をそのコミュニティに市からお金を出して、その人たちがその100万を糧にしてちょっと商売してみたりとかいろいろなことに使えるという、美しいコミュニティではなくても経営体と一体になったものが、アイデアとして生まれてきているということなんで、そこはそこなりに伸ばしていかざるを得ないと、ただ、それ以外の形も含めて、地域が生き残るためのコミュニティづくりをどうやって支援していけばいいのかというのを、これからの制度として大きな議論をすべきかなと思っている。
- ・もう一点の都会のコミュニティというのは、住民に着目した部分は難しいと思う。いろいろな移動とかいろいろなことを言うているけれども、要は地域のコミュニティの主役というのは都会においては企業である。会社になっちゃっているんで、会社というものを一つの住民としてコミュニティの中にどう取り込んでいくのかというのを、もっと議論すべきかなと思っている。
- ・それはきょうのデータでも出てきているが、消防団員とかが減っているけれども、消防団のかわりに企業さんと防災協定を結んだりとか、あるいは大雨のときには企業さんにちょっと見回りしてほしいとか、あるいはコンボをちゃんと確保しておいてねという形で、企業が防災の主役を担っている地域というのがどんどん出てきているので、そういったような形で企業が自治の一つの担い手として位置づけられた上で、意思決定にどういった形で入っていくのかというような議論も、これからしておいたほうがいいんじゃないかなと思っている。

〔横道座長代理〕

- ・最初の点は、今回は住民自治のテーマでそっちから切っていったんだけど、もう一つは、私どもの問題意識で言うとリソースの有効活用、自治体も、だからまさにおっしゃられたように、地域で特に過疎地域なんかだとリソース、資源がなくなってくると何でも活用しようと、使えるものは、だから使えるものは何でも活用して生き残っていかなくちゃしようがないだろうという時代に、だんだん入ってきて、今回これでまとめているのは広域だから、リソースの有効活用という視点から見れば、広域連携というのはほかの自治体とリソースを共有してうまくやっっていこうということだし、公民連携というのは民間企業とうまくやっっていこうということだし、それから住民参加というのは住民の町内コミュニティーの、しかもそれをどういうふうな形でうまく活用して生き残っていくかは、これは地域によっていろいろなやり方がある、それを知恵を出していろいろなやり方でやっっていくのを促進していくべきじゃないかと、そのときに例えば何かやりたいけれども、株式会社とかいろいろ縦割りが面倒くさいとか、それはそれこそ取っ払うべきだけれども、だけど、これをそのままおまへのところでも使えと言うんじゃないで、逆に地域のほうからこういうふうにやりたい、だからこうしてくれと、それで作ってもらって、作ったものを使うと、それを多様性を認める形で進めてもらいたいというか、進めざるを得ないんじゃないか。ただ、余りリソースの共通有効活用という視点でいっちゃうと、それと住民自治の視点をどう組み合わせっていくかという、ここの問題があると思う。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。
- ・先ほど谷さんのほうからリファーマーがあったが、飯島さん、何か。

〔飯島委員〕

- ・2点申し上げたい。
- ・1点目は、地域運営組織について、谷委員のご指摘のとおり、平成の市町村合併以降、実践から生まれてきたものだと言われているが、その中で小規模多機能自治推進ネットワーク会議を初めとして、新たな法人制度が必要だという主張が出てきた。民法33条の法人法定主義に基づいて、国の立法者が制度設計を行わなければならないということで、私もなぜこれだけの府省がかかわっているのか疑問に思っているところではあるけれども、それぞれの立場から、現場のニーズにこたえるべく議論が進められているのだろうと思う。
- ・ただ、私は会議の中でも、これまで市町村と住民との間で自治基本条例を初めとして、条例制定とその実践との試行錯誤を重ねて貴重な成果を生み出してきたところに、法律による枠づけをすることが、果たして望ましいのかということは指摘した。また、法人制度についても、近年の公益法人制度改革においてかなり議論が進んでいるし、NPO法人についても条例指定制度や仮認定など活用しやすくなっていて、ハードルが下がっている。このような中で、なお現行法制度において何が不足しているのか、何を新たに求めているのかが、つかみ切れないという状況にあるのではないか。
- ・この議論に関して、この研究会は知事会の会議ということになると、先ほど諏訪委員からも言及があったが、都道府県がどのような役割を果たすのかについては、考える余地もありうる。高知県は先進的な事例としてよく取り上げられるけれども、地域支援企画員を配置するとかネットワーク化を図るというような形で、積極的に取り組んでいる。町内会よ

りは広い小学校区における住民の活動と基本的に向き合うのは市町村だと思うが、その上で都道府県がどのような役割を果たすべきなのか、議論の必要性もあるかもしれない。

- ・もう一点、個人と国家、その中間の社会の必要性という話を、非常に興味深くお伺いしていただけれども、社会と言うときに、それは一人一人がさまざまな像を描いているというところがある中で、こうあるべきだと言うことが像の押しつけになりはしないか。
- ・一つの足がかりとして実定法制度を基礎に据えるならば、血統主義に基づく国民と、居住の事実に基づいた地位である住民とを対置するということであるとか、都道府県と市町村の関係では、都道府県は市町村を包含する広域的な地方公共団体であり、その都道府県の住民の自治として何を考えるべきなのかというアプローチの仕方も、あり得るのかもしれない。
- ・都道府県については、大屋委員からも示唆をいただいたけれども、諏訪委員が事業者について指摘されていた。本日の資料の中で包括連携協定も取り上げられていたが、ここで事業者は、むしろ県レベルで、住民としての役割を果たしているとも見られる。
- ・ただ、法人を自治の担い手として積極的に位置づけていこうとすると、法人と住民個人との関係が問題になるし、また、法人は取り合いが生じやすいということもあるかと思うので、そういう観点からも検討が必要なのではないか。

〔大石座長〕

- ・何か今の話にコメントがあたりか。

〔横道座長代理〕

- ・私も実は午前中、過疎問題の懇談会に出てきて、地域運営組織とかも特に過疎地域で合併もしたわけである。私は行けなかったけれども、幾つか行った実態・現地調査の報告を聞いてみると、地域運営組織といってもいろいろな多様な形態があるので、繰り返しになるが、それぞれの地域においた多様性をできるだけ許すような関与というか支援というかを、国は考えていただけたらなという、かつ縦割りに余りならないような形で考えていただきたいというのが1つである。
- ・それから都道府県の、ここは確かに知事会の研究会なので、都道府県と住民自治というのを、それをもう一遍そのあり方については、市町村と同じでいいか、違った形があり得るかというのは、私も考えて重要な指摘だと思うので見たいと思う。

〔大石座長〕

- ・小西さん、何か。

〔小西委員〕

- ・きょうは住民自治がテーマになっていたので黙っていたけれども、もう時間もあれだし、この研究会もそんなに回数がないので、住民自治ということではなくて、先ほどの飯島先生のご発言にもあったけれども、県と市町村との関係のところで発言をしておきたいというふうに思う、余りもうそういう機会もないと思うので。
- ・高知県の話が出て、地域支援企画員の話が出ているし、それから今日の事務局作成の資料で言うと、当事者の鳥取県の平井知事がいらっしゃるけれども、35ページのところに県と市町村の連携協約の締結で日野の話がある。その次のところが長野県の企業局で、これ

は垂直連携、公営企業といえども垂直連携のすばりの例だし、関西広域連合も有名なのだが、1枚飛ばすと今度は奈良県の公立病院の話があるが、これが奈良モデルというやつが一番きれいな部分というか一番鮮やかな部分なのである。

- ・奈良モデルというのは、県と県内市町村の連携ということでは相当気合いの入ったもので、絵に描いたらこういうことなのだけれども、これはもともとはたらい回しで、妊婦の方が救急車に乗ったまま大阪まで行ってお亡くなりになったという、数年たってそこでこんなものができたと、1人の方の犠牲を踏まえてやったというような歴史もあって、ここが実現するために県がどれぐらい汗かいたかというのは、この資料では見えないのである。見えないのだけれども、県と県内市町村の連携というのは、本当に気合いが入っているところはすごいことをやっている。ここは県によって物すごく差がついている部分じゃないかと思う。
- ・鳥取なんかも、これは、さーっと書いておられるけれども、知事が写真に写っておられるので、知事ですよね、この写真。知事ががんがんやらなかったら、こんなの絶対動かなかったと思う。隣に島根もある。島根は資料はないけれども、島根も同じようなことをやっている。
- ・どちらも今あったけれども、島根、鳥取、高知、奈良といったら、人口減少社会における総力戦、基礎自治体中心主義なんてそんなきれいなこと言っていられないということで、県ががんがん中に入って行って、脅したりすかしたり褒めたりしながら総力戦でやっていると、それぐらい追い詰められている。
- ・きょうの住民自治の話は若干まだ、皆さんに叱られるかもわからないが、これからという感じがする。いやいや、もうそんなん違うと、もっともっと追い詰められているのだと、全部言えることは、道州制の州都には絶対ならない県ばかりである。
- ・そういうところは、現実そこまで追い詰められているねんというところで、こっちのほうはずっと本当に見本にすべきだし、各県によって取り組みに相当差があって、相当現実の問題になっているところは申し上げておきたいと思う。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。

〔横道座長代理〕

- ・私も小西さんの意見に、先ほどもちょっと言ったけれども、リソースを有効活用していかなきゃいけないといったときに、県によっていろいろなやり方があって、ただ、鳥取県、島根県、それから高知県では、非常に市町村に入り込んで、現場に入り込んで市町村と一体になってやろうとしているところもあれば、そういうやり方は神奈川とかそういうところはそういうやり方、横浜と一緒にできるかどうか、だからかなり県によって分かれているいろいろな違いがあるという、ここもそういう多様性の中でやっていくということになるんじゃないかというふうに、そういう意味でも画一的に県と市町村がこういう役割分担だということを、言えなくなってきている時代に入ってきているんじゃないかというふうに思う。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。

- ・大分時間も迫ってまいったが、多分、平井知事は、ずっと今まで聞いておられてかなり苦痛であったんじゃないかと思うので、最後にお願いする。

〔平井知事〕

- ・私も委員会の規約上、発言権はあるわけだが、立場上、先生方のご意見を拝聴させていただき、本当に勉強もさせていただいたし、非常に深く掘り下げていただいたことに感謝申し上げます。
- ・どちらかというところ、それをお伺いした上でのコメントなり実情のご説明、思うところを申し上げて、横道先生はもともと私の上司であるので何か返せとは申さない。何か気がついたことがあればさらにコメントをいただければというぐらいで結構なので、聞いておいてやっていただければと思う。
- ・多分、全体的な視点は、横道先生にきょう提示をしていただき、大石先生にもその辺を述べていただいて、いろいろと問題の領域というのは見えてきたのかなというふうに思う。
- ・そういう中で新川先生がおっしゃったが、個人のほうから来るベクトルと国のほうから来るベクトルと、そこをどういうふうにつけていくのか、それは一つに分権の議論の新しい示唆になるのかなというふうにも思ったところである。
- ・正直申し上げて今、国家も危機にあると思う。きょうはガバナンスは自治体のガバナンスという、当然ながらそういう問題設定になったけれども、国のガバナンスが今どうなのかということで世界中が揺れているわけであり、トランプ政権の誕生が大変な波紋を投げかけている。だから国全体で見ると、恐らく国のガバナンスのために地方自治というのが存在するんだというふうに、我々は考えるべきではないかなと思う。
- ・国がいろいろな大きな政策で揺れてもしっかりと住民生活が保障される、そのための住民自治というガバナンスがあるのではないだろうか。
- ・したがって国家の中で果たす役割として、国のガバナンスを果たすために地方自治をしっかりさせなければならぬ。その辺があるのかなと思いつつ、最近の状況を見ていた。
- ・そういう中で、住民のかかわりについて、大屋委員や諏訪委員を初め多くご意見も出されたわけである。
- ・恐らく都市的な住民と農村的な地域・コミュニティとでは、違いは当然にあるだろうと思う。そういう視点でいろいろと物事を柔軟に考えなければならぬ、多様性が必要だと、横道先生がおっしゃったとおりで思う。
- ・ただ、最終的には大石座長もおっしゃったが、レジデント、住民というところを基軸にしないと制度は組めないという現実もあり、レジデントがどういうふうにしちズンとして機能するかどうか、そこのところの保障というか制度的補完を考えなければならぬのだと思う。
- ・その意味で、小さな拠点であるとか地域組織であるとか、そうしたものが生まれてきているのではないかなと思っている。
- ・ご指摘がたびたびあったように、合併というのがその引き金を引いたことは私も感じる。しかし、鳥取県内でも例えば南部町というところ、三朝町というところ、かなりしっかりとした地域組織ができ上がってきていて、大体旧校区ごとにできてきているわけであるけれども、それは合併に対する答えとしてやっているという以上に、役場の行政が住民とフィットしていくために、中間的な存在ではあるけれども、地域ごとでもっと狭域的に解決しなければならない課題があると気がついて、どちらかというところ先進的な思いの中で権限

を移譲したり財源をつけたり、先ほど雲南の話なんかもあったが、そういう工夫をしているという実情があるのではないかと考えている。

- ・その辺も今後の多様性を認める中で、一つの自治の形態として考えていくのは当然のことだろうというふうに思う。
 - ・そういう中で住民、シチズンがどうやって育っていくかということで、非常に今難しくなってきたのは、ネット社会が立ちあわられてきたこともあると思う。
 - ・ネット社会は、社会を再構成すると同時に、場合によっては今破壊的な政策がまかり通るその前提として、例えば2、3人の意見でも1万人の意見のように聞こえてしまって、それが世間を左右させてしまうという状況が生まれてきている。
 - ・こういうことに左右されないためには、地縁的な組織によって納得のいくような議論ができる環境がなければならない。その辺は住民自治の大切なところであって、多分この価値は、民主主義の中で変わることはないのではないかと考えているところである。
 - ・また、県と市町村との関係について、飯島委員や小西委員からいろいろとご意見が出たところである。これはそれぞれの自治体によってやり方も違うだろうと思うが、一つ一つの行政の局面、サービスにおいて、誰がまとめてやるのがちょうどいいかというのはあるわけである。
 - ・これは谷委員等ほかいろいろな方からも出たけれども、国だ、県だ、市町村だという3層制のレイヤーを、いつまでも持っている必要があるのだろうか、それは現場の私たちも感じているわけであって、先ほど私のところでは、例えば除雪の事業であるとか社会福祉の事業であるとかそういうところで、人材の共有化や、また、財源的な共通化を図ったりしていこうということで、こういう形態をとるわけであるが、もっとこれは進んでいくと思う。それを進ませていかなければならないほど現場では、あらゆる事象に対応できなくなっているということはあるだろうと思う。
 - ・そんな意味で県とか市町村とかのつながりを変えていく、これは正直申し上げて、国の出先機関も含めて考えていくべきテーマになりかけているのではないかと考える。
 - ・この辺が分権というか統治機構の再構成というか、そうした視点としてあり得ると思っ
- ているところである。
- ・また、谷委員のほうからは、かなり強烈な表現で議会のあり方についてのお話もあったところである。いろいろな意味で議会の活性化をすることは大切であるが、それが中間的な議会以外の組織をつくることで全部解決されるかどうかというのは、これはいろいろな経験も踏まえて考えていくべきかなと思う。
 - ・実は鳥取県の場合、ある郡において郡議会をつくるという議論があった時期があった。その郡によって議会をつくるというときに大反対が当然起きて、最終的にはまさに谷委員がおっしゃったような中間的な存在、みんな手を挙げる人はなれると、それで多ければ抽選をするという、まさに谷委員が言ったようなそういう会議をつくったのである。これがそれぞれの市町村の議会とはまた独立して構成されたわけである。
 - ・すごく頭の中ではわかり得る話であるし、アリストテレスも、議員を選ぶときにはくじ引きで選ぶという、そういう民主主義を唱道した人であるから、世界的にもあり得ない制度ではないのだが、何が起こったかと申すと、市町村議会で落選した人がそちらに集まり、それで抽選で選ばれて出てくると、そうすると市町村議会のほうからすると、彼らが言っているのは何ぞやということになってしまうわけである。この辺が日本のちょっと参加意識の弱いところもあるんだと思うのだが、どうしても理想どおりには物事がうまく動かな

かったことがあった。

- ・だからいろいろな政治形態とか統治形態もあると思うのだが、実情に即してアメーバのように変えながらやる自由度を与えながらも、何かを絶対視する必要もないのかなというふうにも思う。
- ・先ほど横道委員がおっしゃったようなコミッショナー制のような、ある程度権能を与えて、県庁の部長なりの役割を果たすような議員をつくるというのも、それは当然考えられようかとは思いますが、私もいろいろ見聞きしている感じで、それが果たして機能できそうな議員さんがどれほどいるかというのも、片方で皆さんもちょっと思い浮かべていただければ感じられようかと思うのである。
- ・だからそれぞれの地域の風土だとか実情に即したことで、最終的にはそうしたバリエーションというのを考えるのかなというふうに思う。
- ・きょうはガバナンスについて非常に深めていただいたことが、多分これからの分権の具体的な中身の中できょうの話が、その根っことして機能するのではないかと思う。本当にありがとう。

〔大石座長〕

- ・ありがとう。
- ・ほぼ時間も参ったので、本日はこのあたりにしたいと思う。
- ・きょうは横道先生に大変刺激的なお話をいただいた。改めて御礼申し上げます。ありがとう。(拍手)
- ・次回は第4回の研究会になるが、東京大学の穴戸常寿教授にお越しいただき、お話をいただくということになっている。穴戸さんは多分大屋さんと同じぐらいの時期じゃないか、そうだね。
- ・穴戸教授には、徳島県知事の飯泉知事が委員長を務めておられる全国知事会総合戦略・政権評価特別委員会というものがあるが、そのもとに置かれている憲法と地方自治の研究会に委員として参画いただいていた。次回の講演では、その研究会での議論も踏まえて詳しくお話をいただく予定である。
- ・それでは、本日の会議はこれで終了するが、この後、事務局のほうから少し連絡事項があると思うので、事務局のほうにお返しする。どうぞよろしくお願いする。

〔事務局〕

- ・次回、第4回目目の日程であるけれども、3月29日の14時から、今回と同じく3階の知事会会議室で予定をしている。
- ・詳細な連絡事項等は、また追って差し上げたいと思うのでよろしくお願い申し上げます。
- ・本日はありがとう。

(以上)