

変化する地方行政とその対応 (要約)

京都産業大学 教授（前京都府知事）
山田 啓二



今時代は大きく変わっている

今、市町村行政が大きく変わりつつあります。私たちはその変化をどれだけ意識できているのでしょうか。そしてその変化をどう捉えたいのでしょうか。国との関係も含めてお示ししながら、これからの地方行政の行方についてお話をさせていただきたいと思います。

最近、永田町で話題になっているのがLGBTの話です。安倍総理は「我々は多様性の社会を」という話をされています。多様性の社会とは一体何でしょうか。そして、なぜそれが今問題になっているのでしょうか。これも、変化の一つです。

日本は確実に少子高齢化に向かっていきます。地方消滅という言葉も出ています。ただそれだけではなく。そこにいろんな変化が起きています。例えば1964年の東京オリンピッ

クのとき、女性の総人口のうち50歳未満の女性の割合は8割でした。しかし2020年には5割以下という推計です（図1）。

これまで女性政策というと、大抵子育て政策でした。女性の割合からして当然です。ところが今や50歳未満の女性は半分を切る時代になりました。こうなってくると、女性政策の中身のシフトが起こります。例えば、介護離職対策や子育てを終えた後のセカンドステージをどうつくるかといった政策です。このように少子高齢化といっても単純ではなくて、様々な変化が生まれています。

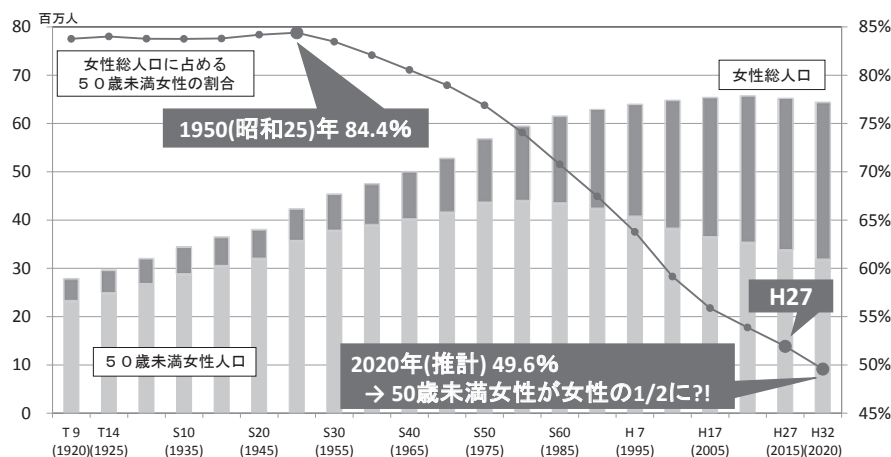
少子高齢化の中でもう一つの大きな変化は、孤立化です。平成2年の家族構成で一番多いのは、両親と子どもという世帯でした。約4割を占めていました。それから25年以上が経過した今はどうかというと、一番多いのは単

身世帯で、34.5%です。夫婦のみの世帯と合わせると、55%は1人か2人の世帯です。今までマジョリティだった夫婦と子どもの世帯は26.8%まで減りました。

では、家族構成の変化によって何が変わってくるのでしょうか。単身世帯で圧倒的に多いのは高齢者です。

図1 50歳未満女性が1/2に？

● 少子高齢化の進行により、女性総人口に占める50歳未満女性の割合の低下は、女性政策の考え方を大きく変えないか



出典：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所推計

そして平均寿命の関係で、65歳以上の女性の5人に1人がひとり暮らしです。だから高齢化時代というのは、女性の単身世帯が圧倒的に多くなる時代です。そうした時代に対して、私たちの住宅施策はついていっているでしょうか。

公営住宅は、両親と子ども2人の標準世帯を想定して、5割近くは3DKや3LDKの間取りで作られました。今では圧倒的に単身や2人世帯が多くなっているのに、そうした世帯に合う2DKや2LDKの部屋は作らなくなっていました（図2）。一方で空き家が増えています。今、8軒に1軒が空き家です。昭和48年頃は20軒に1軒程度でした。空き家が増え、施設に入る高齢者が増えています。

高齢者の施設利用に伴って介護職員は増えています。厚生労働省の介護サービス施設・事業所調査、職業安定業務統計、介護人材にかかる受給推計で見ると、2025年には37万7,000人の介護施設職員が不足するとあります（図3）。でも、これはかなり甘い試算で、本当は60万～100万人ぐらい足りないのではないかと思います。政府は、不足分は外国人研修生を受け入れると言っていますが、この正

直な数字を言ってしまうと、「一体何人研修生を受け入れるのだ、本格的な移民政策か」という話になってしまう。そのために、このような試算をつくらざるを得ないのです。

一方、生涯未婚率は上昇しています。今の若い人たちは、男性の4人に1人、女性の7人に1人が結婚しないという状況です。これをもとに、少子化対策をどうつくるのか。

先進国において少子化対策で成功したと言われているのがフランスです。フランスでは、徹底的な子どもの優遇策をとりました。教育費は全て無料。そして結婚政策の変更です。いわゆる契約婚が増えました。日本はどれができるだろうか。どういう現状を変えたいのか。今突きつけられている一番大きな問題点です。

雇用政策としては、一般的には非正規の解消と言われますが、それだけではありません。今、日本では非常にわかりにくいことが起きています。安定した社会でGDPも高いのに、生活保護は史上最高になっているということです。

理由の一つには、高齢者の一人暮らしが多くなっていることが挙げられますが、実は社会のしくみの問題も

あります。私がそれを実感したのはリーマンショックのときでした。当時、自動車の生産が止まり、多くの労働者が雇い止めにあいました。自動車産業には非正規雇用が多く、彼らは寮に住むケースが多いため、職と同時に家も失ってしまうのです。家を失うと住所が無くなります。そのためハローワークに行っても仕事を見つめることができず、結局

図2 公営住宅の現状

○ 全国の公営住宅（公営の借家）の居室数別の内訳			1住宅当たり居住室数 3.39室					
室数	戸数 (万戸)	居室数別の割合	(内訳) 建築時期の年代別割合					
			1970年以前	1971～1980	1981～1990	1991～2000	2001～2010	2011以降
1室	1.7	0.9%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.1%
2室 (1DK, 1LDK)	21.4	11.0%	3.7%	2.4%	0.5%	1.4%	1.8%	1.2%
3室 (2DK, 2LDK)	75.6	38.8%	7.1%	14.6%	5.8%	5.6%	4.8%	1.0%
4室 (3DK, 3LDK)	91.1	46.8%	3.2%	15.1%	14.0%	9.9%	4.1%	0.5%
5室以上 (4DK, 4LDK)	4.9	2.5%	0.3%	0.7%	0.7%	0.5%	0.3%	0.0%
計	194.7	100.0%	14.4%	32.9%	21.0%	17.7%	11.2%	2.9%

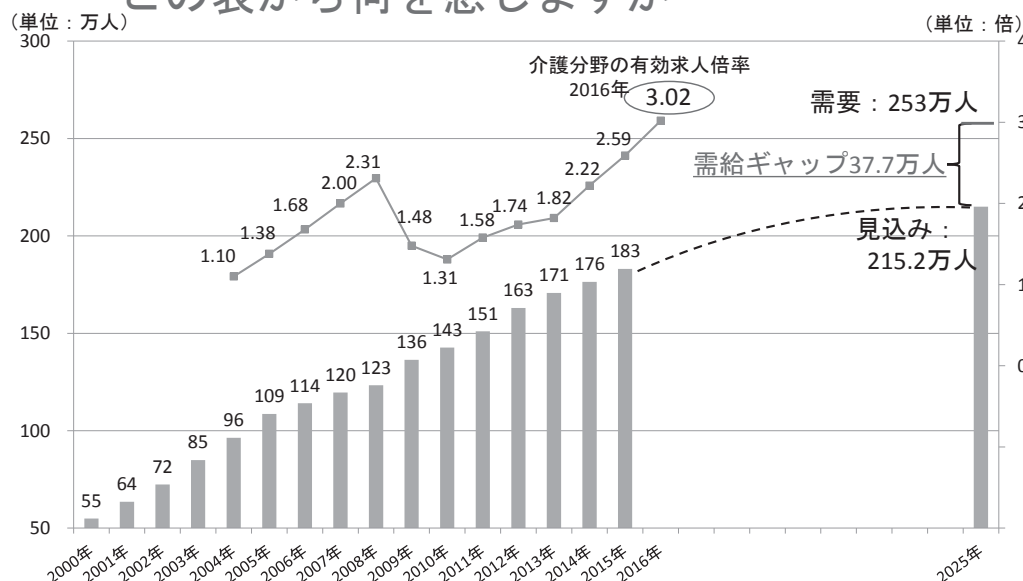
出典：総務省「平成25年住宅・土地統計調査」

※ 表示単位未満は四捨五入のため内訳と計が合わない年代がある

図3 依然として介護職員は不足

● 介護従事職員は、2015年には2000年の約3.3倍の183万人

この表から何を感じますか



出典：厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」、厚生労働省「職業安定業務統計」、厚生労働省「2025年に向けた介護人材にかかる受給推計」

生活保護しかなくなるという悪循環に陥ってしまいます。

生活保護が認められると、生活費だけでなく住居費も医療費も支給されます。働きたいという意欲があっても、諸々の手当てを考えたら働けない。働きたいと思う人が働けない構造になっているのです。

市町村にも同じような状況があります。市町村が福祉に力を入れると、国民健康保険の財政が悪化してしまいます。だから、市町村としては、どれだけニーズがあっても、できれば老健施設等を増やしたくないと考えてしまいます。これはとても不幸なことです。だから私は、国民健康保険は都道府県が担当するから、市町村は住民の福祉サービスに力を入れてくださいとあって、国民健康保険の都道府県化を進めました。

ソーシャル・キャピタルの低下とその背景

徐々に人と人との絆が失われています。これは、ソーシャル・キャピタルという財産の喪失です。その結果、町内会・自治会の加入

率が低下し、商店街の空き店舗が増えてくるなど様々な問題が生じますが、一番の問題は、人との関わりがなくなると消費がうまれなくなるということです。しかも地域を見守る目が減ることで犯罪率が増加し、安心や安全も低下します。結果として、ありとあらゆる行政コストが上がってしまい、それに見合ったリターンがない状況、これが過疎高齢化や孤立化という社会の負のスパイラルです。

その背景にあるのは、今までマジョリティだったものが、どんどんマイナーになって、社会そのものが多様化したことです。それを特に押し進めているのがIoTと国際化です。新聞を紙で読まなくなった。通販が飛躍的に増えた。ネットバンキングを利用し銀行に行かなくなった。旅行の手配もネットでできるようになった。身近に起きていることだけでも、様々な変化があります(図4)。

6月にイタリアに行ったのですが、そのとき驚いたことがありました。免税手続きのとき、つい2、3年前までは「cash or credit」と書いてあった。つまり、現金かクレジットカードかどちらで返しますかと書いてありまし

図4 IoTなどで変わり続ける暮らし

1. 情報取得先の変化

- ①新聞発行部数 2000年：5,371万部 → 2016年：4,328万部
- ②平日に新聞を読む人の割合 2012年：40.0% → 2016年：28.5%
- ③google年間検索数（推計） 1999年：10億回超 → 2016年：2兆回超

出典：①（一社）日本新聞協会「新聞の発行部数と世帯数の推移」、②総務省「平成28年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」全年代、③各種HP

2. ネット販売の拡大

- ④ネットショッピング利用世帯割合 2002年：5.3% → 2015年：27.6%
- ⑤アマゾン日本事業売上高 2010年：4,372億円 → 2016年：1兆1,661億円
- ⑥我が国のEC取引市場規模 2010年：7.8兆円 → 2016年：15.1兆円

出典：④総務省「家計消費状況調査結果」二人以上の世帯、⑤各社資料（平均為替レートは、2010年が87円、2016年が108円で換算）、⑥経済産業省「電子商取引に関する市場調査」

3. オンライン旅行市場

- ⑦仲介業者オンライン販売額 2013年度：1.6兆円 → 2015年度：2.4兆円
- ⑧オンライン販売割合 2013年度：33.9% → 2015年度：39.4%

出典：⑦⑧各種報道記事

4. エネルギーの転換

- ⑨給油所数 1994年：60,421箇所 → 2016年：31,467箇所
- ⑩EVなどの急速充電施設数 2009年末：95箇所 → 2017年1月：6,935箇所

出典：⑨資源エネルギー庁「揮発油販売業者及び給油所数の推移」、⑩経済産業省「EV・PHVの充電インフラに関する調査」

5. 電子マネー決済の拡大

- ⑪日常的な支払いでの利用割合 2007年：2.4% → 2016年：13.9%

出典：⑪金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査〔二人以上世帯調査〕」1,000円以下、電子マネー（デビットカードを含む）

6. シェアリングエコノミーの拡大

- ⑫全世界の市場規模予測 2013年：150億US\$ → 2025年：3,350億US\$

【民泊以外の主なシェアリングエコノミーの事例】

分野	サービス概要	事業者の例
家事代行	家事等のスキルを、依頼したい個人に仲介	ANYTIMES、家事代行ひろば
子守り	子守りを仲介	AsMama、キッズライン
スキル	様々なスキル提供を個人に仲介	ココナラ、クラウドワークス
空間シェア	会議室、空き店舗等を利用を希望する個人に仲介	スペースマーケット、Spacee
駐車場シェア	空き駐車場を、借りたい個人に仲介	トメレタ、SKYZ
車の共同使用	車の共同使用を仲介	Cafore、Anyca
車の相乗り	車の相乗りを仲介	notteco、Hitch me
食事	自宅での料理体験を、旅行者等に仲介	TADAKU、キッチンハイク

出典：⑫経済産業省「電子商取引に関する市場調査」、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室「シェアリングエコノミーに関する検討会議」第1回資料を基に作成

た。でも今は「Alipay（アリペイ）」とか「We Chat（ウィチャット）」と書いてあります。これらは中国の決済方法です。完璧なキャッシュレスです。中国では非常に普及しています。だから、彼らは現金を持っていません。世界はこんな状況です。日本は非常に遅れています。私たちにとって日本は便利な国かもしれないけれど、外国の方にとっては必ずしも便利ではない状況が生まれつつあります。

そうした中で、IoTは新しい人と人との関係をつくり始めました。今の若い世代は物を所有する意欲がかなり薄れています。かわりに発達したのがシェアリングです。家事や子守りの代行、会議室や空き店舗、車や駐車場の共同使用。こうしたものを可能にしたのがソーシャルメディアです。LINE、Facebook、Twitter。これらを始めると、自分の世界は変わります。私に変化を感じたのは、知事時代の災害対応です。海外出張中に京都と滋賀が洪水に見舞われました。慌てて対策本部が立ち上がった。そのとき私は対策本部に電話をして、「どうも〇〇川があふれているみたいだね。どうなっているんだ」、「いや、連絡は入っておりません」、「〇〇川はもう喫水線ぎりぎりだぜ。大丈夫かい」、「いや、その連絡は入っておりません」、「〇〇でがけ崩れが起きているよ」、「いや、それは知りません」。海外にいる私のほうが対策本部よりもはるかに情報を知っていました。なぜか。Facebookです。私はFacebookのお友達が約5,000人います。この人たちが一斉に災害の情報を上げていました。それを見ていると、宇治川や桂川や由良川の状況が手に取るようにわかりました。そういう全く新しい世界がFacebookを通じて出現します。

新しいソーシャル・キャピタルの台頭

今までの顔の見える世界にこれをプラスしていくと、新しい可能性がもたらされます。新しいソーシャル・キャピタルの台頭です。例えば地域の特産物の中に、突然スターが生

まれるということがあります。京都府北部の伊根町に、向井酒造という酒屋さんがいます。その店の一番の売り上げはなんとオーストラリアからの購入です。私たちがソーシャル・キャピタルが失われたと思っていたら、いつの間にか違うソーシャル・キャピタルが姿をあらわして、そこをつなぐと新しい世界が広がっていく時代になっているということです。

こうした社会の多様化に対して、どういう反応が出るのでしょうか。まず出てくるのは拒絶です。外国人、もう来なくていいよ。スマートフォンなんて必要ない。一種のアレルギ反応です。でも、私たちは多様化を拒絶していいのでしょうか。拒絶しても、おそらく多様化は進んでいきます。嫌でも多様化に対応しなければいけない時代になっています。そもそも、私たちの生き方として、多様化を拒否できるのでしょうか。地方自治は多様化そのものです。全部、金太郎あめになったら、地方自治はあり得ません。

例えば病床数。全国統一の算定式で算定できるのでしょうか。高齢化の進んでいる地域と進んでいない地域、いろいろあります。全国一律で保育所の運動場の面積を同じにする必要があるのでしょうか。田舎だったら、いくらでも広い運動場をつくれるのに、なぜ全国一律にやらなければならないのでしょうか。単一性、均一性は、私たち地方自治に関わる者の生き方そのものを否定することになります。

これからの私たちの社会は、多様性をうまくコーディネートしていく必要があります。日本は、実は明治のときにはとても均一性が強い社会でした。しかし戦後70年、明治から150年経って、日本は今、歴史の中で一番多様化しています。また、多様化した状況を認識しています。私たちは互いのよさを生かし合う社会をつくらなければならない時代に入っています。私はこれを「共生」と呼んでいます。「共生」を進めるためにも、地域力を再生しなければいけないと思っています。

そのためには、コラボとシェアリングが必要だと思っています。

例えば府知事時代、過疎集落の再生のために京都府の職員を各集落に送りました。すると、うまくいくところが出てきました。過疎集落の人口が3倍になったところもありました。ところが、その核となった職員は、3、4年経ったら異動しなければなりません。地元の人からすると、せっかく地域のために頑張ってくれた人がいなくなるということは、とてもショックに感じられることだと思います。やはり公務員だと限界があると感じました。それなら、半分公務員で、半分民間という人をつくろうじゃないかということで、里の公共員、まちの公共員という制度をつくりました。この人たちは、消防団員と同じような立場で、半分は集落のための仕事をしながら半分は別に自分の仕事をやるという働き方で、地域に関わっている。もう公務員が全てを担当する時代ではありません。

多様性を尊重するために

最後に申し上げたいのは、なぜ私たちは、間接民主制をとって議員を選び、その人たちに行政を託しているのかをもう一度考えてみようということです。日本は非常に市町村行政が手厚く、市町村議会議員の待遇も実は手厚い国です。いわゆる先進国で、議員という仕事だけで暮らしていけるだけの給料が支給される国は日本と韓国くらいです。なぜこのような形式を続けているのでしょうか。

私はこれからの時代は、これまでお話ししてきたように多様な社会をどうまとめていくかということが、日本の市町村のあり方を変えていくのだと思います。そのときに、各市町村の議員の方たちには、様々な多様性のある人たちを代表してまとめていくことが求められていると思います。この機能がなくなったら、多様性を拒絶する社会になります。各議員の皆さんがそれぞれの地域の考え方を取り入れながら、その地域にふさわしいまちを

つくり上げることが、その市町村の発展につながると思います。

明治のような、皆が均一で同じ思想という社会には戻らないかもしれません。でも、それは必ずしも悪いことではなくて、可能性と様々な多様性に満ちた広がりのある社会をつくっていけるということです。皆さんにも頑張ってもらいたいです。ありがとうございました。

講師略歴

山田 啓二（やまだ・けいじ）

1977年東京大学法学部卒業、1982年7月国税庁天草税務署長、1983年7月和歌山県総務部地方課長、1985年9月国際観光振興会総務部サンフランシスコ観光宣伝事務所次長、1988年9月自治省行政局振興課課長補佐、1989年4月高知県行政局行政課課長補佐、1992年1月自治省行政局行政課理事官、同年7月内閣法制局参事官、1997年7月国土庁土地局土地情報課長、1999年7月自治省大臣官房付兼大臣官房参事官、同年8月京都府総務部長、2001年6月京都府副知事、2002年4月京都府知事、2011年4月全国知事会会長、2018年4月退任。同月から京都産業大学学長補佐・法学部法政策学科教授。