

# 自治研 かながわ

2018 **8** No.172  
(通算 236号)

## CONTENTS

### 神奈川自治研センター40周年記念企画「識者に聞く」シリーズ第3回 選挙制度と政治の体制を考える

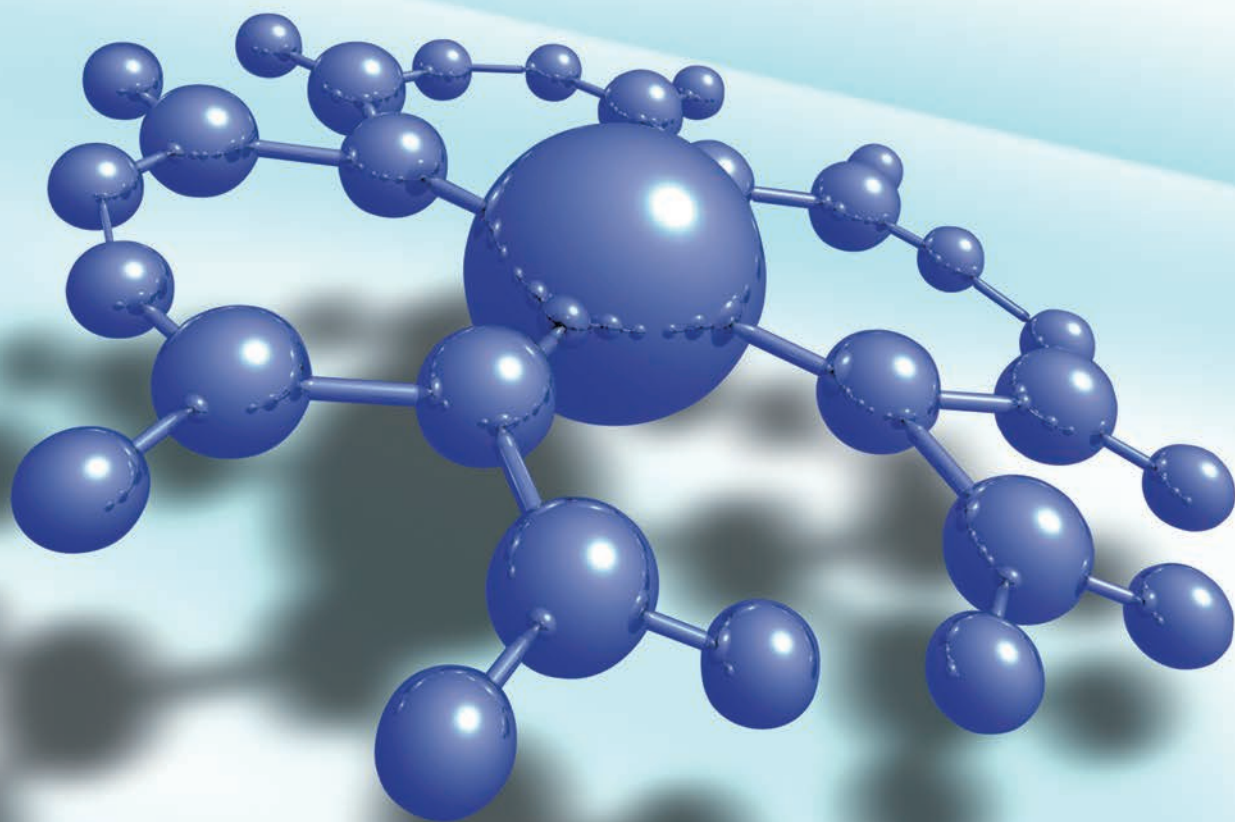
(公社) 神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎 …… 1

### 徳島県三好市における 廃校を利用した地域づくりの実践と地域への影響

元鳴門教育大学修士課程 飯野 耀平 / 鳴門教育大学准教授 畠山 輝雄 …… 18

### (公社) 神奈川県地方自治研究センター 第18回定時総会・記念講演会の開催報告

編集部 …… 30



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター



## 選挙制度と政治の体制を考える

(公社)神奈川県地方自治研究センター顧問 上林 得郎 氏

神奈川県自治研センター設立40周年記念企画として2017年4月に開始した「これからの地方自治・市民自治に求められることは何か」を主題に、関係識者に対し旬のテーマで見解をたずねるインタビューは、本号で3回目を迎える。今回は、近年の安倍一強体制への批判的考察で問われている「小選挙区制」やそれに伴う政治体制の問題を検討するため、これまで国政選挙や統一地方選挙の動向分析に取り組んでこられた、当センター元理事長の上林得郎顧問に「選挙制度と政治の体制を考える」をテーマにお話をうかがった。(政治家の敬称はすべて除いている)

### 1. 政治の体制と選挙制度

日本の選挙制度は世界標準と違う・・・

○編集部：

自民党が示した改憲4項目の中には、参議院選挙の『合区の解消』という政治体制の根幹に関わる制度の改正の問題も含まれています。上林さんは、2010年に「衆参のねじれ国会と参議院のあり方をめぐって」をテーマに論文を発表されたこともありますので、この点について、まず問題認識をお話いただければと思いますが、いかがでしょうか。

●上林：

日本における選挙制度は世界標準からすると、かなりかけ離れている制度であると思うんですね。グローバルスタンダードに合っているのは、1994年に成立した政治改革4法案によってできた、衆議院議員選挙の小選挙区比例代表並立制というものです。これで世界標準の選挙制度になったと思います。



日本におけるそれまでの選挙制度は、国際基準からはかなりかけ離れた制度であると言えるんです。それはなぜかと言うと、民主的な政府を作るためにどういう選挙がいいか。そのために民主主義の根幹となる議会のあり方をどうすればいいのか、議員をどうするかたちで選ぶのがいいのかということをもっと基本に置いて、どういう制度が必要なのかということが議論されなければいけない。それは、

西欧諸国で共通している近代民主主義のルールの中にあるわけです。

それには 2 つの議会制の流れというのがあるとされています。

1 つはイギリス型です。ウェストミンスターモデルと言われていますが、国民は議会の議員を選び、議会議員がその国の首相を選ぶ。その中で、選挙を通じた政権交代可能な選挙制度が制度として成り立つ。それが民主主義の 1 つの方法である。つまり選挙で多数をとった人が代表になるという、そういうかたちになるわけです。

もう 1 つの制度は、アメリカ型と言われている完全な三権分立で、議会は議会、大統領は大統領、それが完全に別々なかたちで選ばれて、それぞれの権限を持ち緊張関係を持ってやっていく。そういう議会と大統領との関係における議会の制度というのを 1 つのモデルに据えるという考え方で、この大きく 2 つの考え方なんです。

アメリカ型で言うと、議会は予算や政策を自分たちで作る。大統領のやることをチェックするという機能を持っているわけです。アメリカの連邦議会は、連邦制における議会であり、かなり大きな制約を受けている。州を代表する上院と一般市民の意思を代表する下院との 2 つに分かれている。そういう特徴的な姿があるわけです。

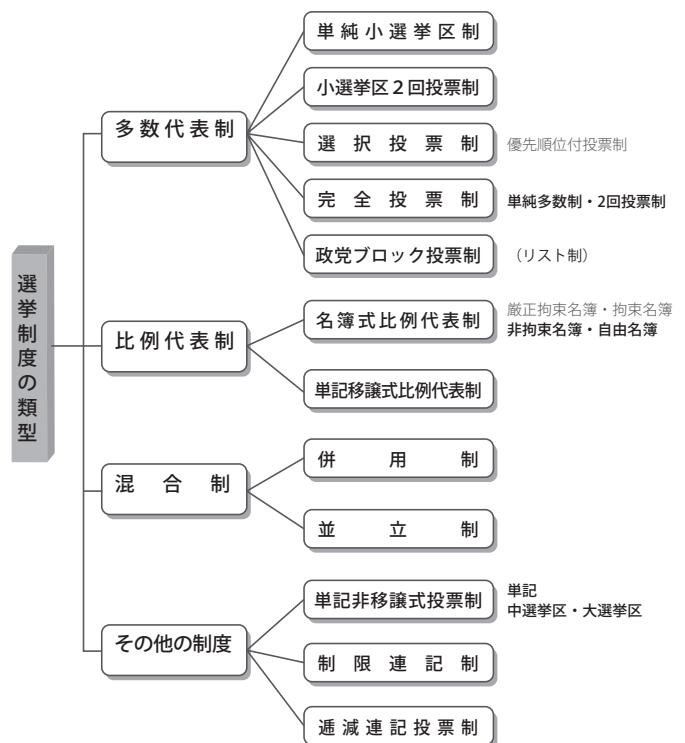
では、日本はどのような姿の国会を目指すべきなのかという、憲法上は明らかにウェストミンスター型になる。諸外国の選挙制度は、多数代表制（小選挙区制）と比例代表制の 2 つの類型と、この 2 つを混合させた混合制の 3 つに分類されています。つまり、多数決原理を貫くと多数代表制になり、少数派の意見を尊重すると比例代表制になり、両者を調和させるために混合制が考えられてきたのです。

多数代表制と比例代表制のどちらがいいのかというのは、それぞれの国の政治的な歴史

の成り立ちの中で成立していくものです。その政治風土にかなり規定されるので、良い悪いということは一概に言えないのですが、比例代表制にしる、小選挙区制にしる、それぞれしっかりとした民主主義をめぐる理論的な背景があってそれを打ち出しているというのが歴史的な事実なんです。

もちろん日本でも戦前に、美濃部達吉（東京帝国大学・憲法学）が比例代表制を主張するとか、吉野作造（東京帝国大学・政治学）が小選挙区制を主張するとか、学者の中で行政学、政治学をやった人たちの大きな主張がその中に流れています。しっかりと理論立てを行っている。2 人に共通しているのは、その当時行われている中選挙区制というのを徹底的に批判していることです。

図 1 選挙制度の類型



国際民主化選挙支援機構による分類をもとに一部追加  
佐藤令「諸外国の選挙制度」国会図書館『調査と情報』第721号、2011.8.25より

○編集部：

日本の中選挙区制のルーツは、戦前にあったのですね。

●上林：

中選挙区制は、美濃部、吉野ともに、どこの世界を見てもこういう制度を使っている国はないと断言している。それはなぜかと言うと中途半端なわけです。日本の大選挙区、中選挙区、小選挙区という選挙区の大きさを中心とした区分けの仕方、それ自体が日本独特なんです。日本では、都道府県を選挙区とした場合、または全国一本を選挙区とした場合を大選挙区と言う。中選挙区は、定数 3 ないし 5 を選挙区として都道府県をいくつかに分けて、その定数に合う数字で合わせて選挙区を設定する。定数 1 で 1 人だけを選ぶ選挙区を小選挙区という。

諸外国の選挙制度をみると、日本で言う小選挙区以外はすべて大選挙区と言うんですね。英語で言うとマルチメンバーです。たくさんの人を選ぶという意味で言うのが、いわゆる大選挙区です。だから大とか中とか小という分け方をしていないんです。それで欧米の人に中選挙区と言っても全然通じない。ヨーロッパ型のスタンダードで言うと、中選挙区も大選挙区の 1 つの形態にしかならない。

それともう 1 つは投票する数、選ぶ数の問題です。一般的に小選挙区は 1 人を選ぶわけですから、1 人選ぶのに 1 人 1 票だけ投票する。定数 2 だったら 2 人投票する。2 票投じるといって選挙がスタンダードなわけです。戦前までのイギリスではそういう制度を実際に行ってきた。今は 1 人 1 票になりましたけれども、2 人区で 1 人 2 票制というのはイギリス流のスタンダードだったんですが、戦後 1 人 1 票になったようです。

それで定数 2 以上を選ぶ場合は、比例代表にするというのが一般的なんです。定数 2 以上の選挙区があるとすれば、比例代表にす

る。だから政党なら政党に投票して、その得票に応じて議席を配分していくという形です。日本的に定数 3 とか定数 5 とかで 1 票しか入れないというのは極めてアブノーマルなんです。

そういう制度をずっとやってきたわけです。だからそこを分かって選挙制度の議論をしなきゃいけない。

図 2 各国の選挙法一覧 下院議員、直接選挙

選挙制度の類型		国数
多数代表制		<b>89</b>
小選挙区	単純多数制	41
	2回投票制	16
	移譲制	2
	多数制	28
	単記・連記	
大選挙区	移譲制	2
	政党ブロック投票制	
比例代表制		<b>62</b>
投票方法	拘束名簿式	37
	優先投票	15
	無制限	5
	個人に投票	3
計算方法	ヘアー式最大剰余法	27
	ドループ式最大剰余法	7
	ドント法	22
	修正サント・ラグ法	2
混合制		<b>27</b>
合 計		<b>178</b>

西平重喜「各国の選挙－変遷と実状－」2003年、木鐸社刊 より筆者作成

○編集部：

定数が 2 を超える選挙区でも 1 人 1 票という制度は、世界標準にはあてはまらないしくみなんです。

●上林：

日本では選挙制度のデパートと言われてます。衆議院は 94 年の政治改革でやっと世界標準のスタンダードになりましたが、参議院を見てください。参議院では、今は選挙区選挙と言いますが、県によって 1 人しか選べないところ、2 人選べるところ、3 人、4

人、5人まで選べるところと分かれていて、それもみんな1票なんです。1人1票だけという制度が欧米の標準と違うんですよ。3人の中で1人選ぶというのは、小選挙区と中選挙区で、それがごっちゃになった制度で国民を代表するという非常にナンセンスな話です。

しかも1981年に、全国区と言われていた部分を比例代表非拘束名簿式の制度に直しましたから、政党名によって投票した票を政党の得票数に応じて議席が配分されるんです。それは比例代表制としては正しいんですが、選挙区の選挙がごっちゃになっている極めて異例な制度です。

結局何を選ぶか、どういう政治体制にするのかということ議論しないでできてしまったことに大きな原因があると思っています。

(※編集部注：政府自民党が提案した、参議院議員定数を6増して一部に拘束名簿方式を導入するという内容の公職選挙法改正案が、7月18日成立した。)

## 2. 日本の選挙制度の成り立ちと特徴

中選挙区制の始まりは大正期だった・・・

○編集部：

選挙制度については始めに、どういう代表をどのように選ぶのかという、選び方の問題から提起をいただきました。その中で、衆議院の中選挙区制は戦前からあったという歴史に言及されましたが、戦後憲法が成立して以来の新しい選挙制度は、戦前とどう変更されたのかをお聞かせください。

●上林：

まず、簡単に戦前のところをまとめてみると、衆議院議員第1回選挙が1889年に行われたんですが、そのときはイギリス型小選挙区制だったんです。定数1で1人当選する

という選挙区と、定数2の選挙区もあって、定数2のところはイギリス型ですから2票投票する、こういう制度でスタートしました。これは議会制度を取り入れるときに、ヨーロッパ標準を取り入れたわけです。政治体制はどちらかと言えばドイツの立憲君主制を取り入れたのですが、選挙制度はイギリス型の制度を取り入れたのです。

それが1900年に、いわゆる大選挙区制という制度に変わった。これは山縣有朋が作った制度と言われていますが、都道府県を選挙区の単位とし、その中から有権者数に応じて1人から2人、3人、4人と、最大9人まで選ぶ選挙区になって、そこで「単記」という制度を作ったわけですね。定数5でも投票は1人。定数3でも1人。定数1でも1人。今の参議院の選挙区選挙の矛盾だらけの制度が、この時にできているんです。

○編集部：

1900年というと、明治時代のことですね。

●上林：

そうですね。なぜそういう制度にしたのかといえば、山縣有朋は政党が大嫌いだった。その反対に初代内閣総理大臣をやった伊藤博文は、イギリス流の政党政治をある程度勉強していますから、自分で政友会の党首になった。そういう考えで最初の小選挙区制は作ったのですが、有朋はそれとまったく違って政党が嫌いで、藩閥勢力を維持するために、政党がなるべく入り込まないような選挙制度を作ろうということで1900年に大選挙区制を作ったわけですね。

その後、原敬内閣の時代、1919年にまた小選挙区制に戻るんですが、その中でも2人区、3人区を一部残すんです。1人区は295あるんですが、最初の制度と違い2人区、3人区でも1票しか投票できない。そこで1人1票はほぼ確定しちゃうわけですね。定数

図3 日本の選挙制度の変遷

1889 (明 22) 年 小選挙区	選挙制度発足 選挙権：25歳男子、国税15円以上 署名捺印 1人区214 + 2人区43 = 300議席、1人区は単記、2人区は連記 有権者約50万人
1900 (明 33) 年 大選挙区	選挙権：25歳以上男子、国税10円以上、単記、秘密投票制 1人区46 + 2～4人区10 + 5～6人区22 + 7～9人区97 = 369議席 有権者約100万人
1919 (大 8) 年 小選挙区	選挙権：25歳以上男子、国税3円以上、単記 有権者約300万人 1人区295 + 2人区68 + 3人区11 = 374区、464議席
1925 (大 14) 年 中選挙区	選挙権：25歳以上男子、普通選挙、単記 有権者約1200万人 3人区53 + 4人区38 + 5人区31 = 122選挙区、466議席
1946 (昭 21) 年 大選挙区制限連記	選挙権：20歳以上男女、普通選挙、原則府県を1区、 15人以上は2分、53区466議席、制限列記（定数3以下は単記、4～10は2名、 その他3名連記）
1947 (昭 22) 年 中選挙区	選挙権：20歳以上男女、普通選挙、3人区40 + 4人区39 + 5人区38 = 117区 466議席 その後、奄美、沖縄復帰、定数は正などで130区511議席（74年）
同	参議院選挙法制定、地方区150、全国区100議席、その後沖縄復帰で252議席に
1982 (昭 57) 年	参議院の全国区廃止し、拘束名簿式比例代表制導入
1994 (平 6) 年	衆議院に小選挙区比例代表並立制導入 小選挙区300、比例区200
1999 (平 11) 年	衆議院定数は正、480議席（小選挙区300、比例区180）
2000 (平 12) 年	参議院比例代表、非拘束名簿式に、定数は正242議席（選挙区146、比例区96）
2014 (平 16) 年	衆議院の定数は正 475（小選挙区295、比例代表180）
2017 (平 19) 年	衆議院の定数は正 465（小選挙区279、比例代表176）

加藤秀治郎著「日本の選挙」2003年、中公新書を参考に筆者が加筆

が何人でも1人1票というのが日本的な私たちで固まってきました。だから1票制というのは、山縣有朋による制度改正がおそらくスタートだと思うんです。

大正デモクラシー時代に入って、男子25歳以上を有権者とする普通選挙が導入された当時は、3つの大きな政党があった。政友会、憲政会、革新倶楽部という3つの政党があって、政友会は小選挙区を主張し、憲政会と革新倶楽部は比例代表を主張した。その中でいろいろ折り合って定数が3人から5人の中選挙区制というのを作る。3つの政党が加藤孝明内閣を支えていたものですから、その3つの政党が受かるような仕組みとして中選挙区制というのが、ここで初めて生まれ

るわけです。そういう意味では政党の利害関係を中心に中選挙区制が成り立ってしまった。戦争直前の翼賛選挙で政党が解散されるまでそのかたちが続くことになるわけです。

○編集部：

そこから日本人には中選挙区が選挙のスタンダードだという理解がなされていくわけですね。

●上林：

中選挙区については、東大の先生が英語で勝手に名前をつけているんです。小選挙区は多数を代表するというマジョリティシステムだと、比例代表はプロポーションナルの代表を選ぶ制度だと。では中選挙区とは、少数代表

制、マイノリティーリプレゼンテーションという名前を付けて、さも世界標準のごとく示したわけです。

ですから戦前は、いかにも輸入した制度かのごとき論文が出ています。それを政治学者がどんどん受け継いで、今の政治学の一部の教科書を見ると小選挙区、中選挙区、大選挙区もあるのですけれども、多数代表、少数代表、比例代表、その3つのパターンがあると書かれている。政治学辞典にもそう書かれているのがある。そういう変なかたちを引き継いで、延々100年近く経過しているわけです。

マルチメンバーを選ぶ場合に、少数代表をということならば、比例代表制にすれば少数の意見は尊重されます。

2003年に木鐸社で出した『各国の選挙』という非常に厚い本があるんですが、これにはその事実を書いています。著者の西平重喜は経済学者ですけれども、各国の制度を克明に調べていて、日本が特異であるということを明らかにしています。加藤秀治郎の『日本の選挙』でも同じことが指摘されています。

## 戦後憲法下の国政選挙は制限連記・・・

○編集部：

戦後改革では、戦前の成年男性のみ与えられた参政権に対し、女性にも参政権が付与されて、衆参両議院の制度も規定されていくわけですが、戦後初めての選挙は、どのような方式で行われたのでしょうか。戦後初の国政選挙は、1946（昭和21）年ですよ。

●上林：

1945（昭和20）年に敗戦を迎え、当時の内務省は占領下であっても議会選挙は行われるだろうということで、選挙法制度をどうするかという議論になった。

占領下なので従来の中選挙区とは違ったかたちでの制度設計をする必要があるというこ

とから、内務大臣には大選挙区制論者と言われていた堀切善次郎が就任しました。そして官僚では、選挙制度の神様と言われていた坂千秋が内務次官に指名されて制度設計を行ったわけです。そこで出てきたのが大選挙区制限連記選挙というものでした。

制限連記選挙は、非常にややこしい制度ですけれども、簡単に言うと、女性が初めて有権者に入りましたから、かなりの有権者数になって466という定数を決めました。衆議院選挙法という法律で衆議院の定数466ということを決めて、それを各県に配分するわけです。各県に配分するにあたって、現在のようにならずに各県に割り当てるということをしなくて、有権者総数を定数で割った「基数」をもとに各県に割り当てるわけです。

○編集部：

各県への定数の割り当てはどのようにしたのですか。

●上林：

当時、例えば人口の多い東京とか北海道、新潟、愛知、大阪、兵庫、福岡の7都道府県では定数15を超えることになり、選挙区を2つに分けた。それ以外の府県は選挙区を1つにして各県に定数を割り当てるわけです。3以下の定数を割り当てられたところは1名、定数4～10までは2名、それ以上で11～14までは、3名の名前を連記することにしました。連記する名前が制限されているというやり方で、それで制限連記となったのです。

この頃は、戦争直後ですから、人口移動も落ち着いていないし、市町村ごとの人口なんて把握できない状態にあった。国勢調査も昭和22年に臨時で行われたくらいで、都道府県でようやく把握できたというところですよ。それで都道府県の大選挙区でやることになりました。



制限連記というやり方は、考えてみると必ずしもいいわけではなくて、単記の制度にちょっと毛が生えた程度で少数意見も聞けるのかなという制度です。当時は占領下だったから、本来は制度改正について GHQ に承認を受けるのですけれども、GHQ も非常に多忙だったらしく、選挙制度の細かいところについては一切言わなかった。前の制度とは違いますよということでした承してもらったといわれています。ただし、選挙を 1946 年 1 月にやる予定だったんですが、GHQ は戦犯、公職追放という準備を進めている関係で、1 月の選挙を延ばす指令を出して、4 月まで選挙の実施は延びてしまうんです。

このときに一番特徴的なのは女性の参政権が初めて付与されたことです。マッカーサーの 5 大改革の 1 つ、冒頭に女性の参政権というのが入っています。労働組合の育成、それから教育の自由化、秘密警察の廃止、財閥解体、5 つの大改革のトップに女性の参政権がありました。それをマッカーサーから当時の幣原首相が告げられたとき、既に日本政府はその直前に女性の参政権を閣議決定していました。堀切内務大臣が中心になって GHQ に言われる前に閣議決定したという事実があるようです。

そこで行われた戦後第 1 回選挙では、小選挙区は非常に少なく、複数の連記制のところが多くありました。その選挙の実態を見ると、東京 1 区では自由党の鳩山一郎と共産党の野坂参三の連記票がそうとうあったと言われています。男性と女性に入れる票も多くて、女性が 39 人も当選したという歴史が残っている制度です。

とにかく多党化現象ですね。特に自由党の中で候補者が公職追放になるなんていうのはざらで、非常に混乱していました。それで第 1 次吉田内閣が成立をすることになるわけですが、戦後のごたごたで、人口把握もままた

らない中で珍しい制度ができて、最初で最後の選挙が行われたわけです。

○編集部：

ここで選ばれた国会議員が憲法を作っていくわけですね。

●上林：

そうです。幣原内閣のときにマッカーサーの憲法試案というのが出されて、それを中心に議論が始まる。日米の議論を通じて変えていきながら、3 月に日本国憲法試案が出されて、この 4 月で選ばれた国会議員・帝国議会で議論が行われる。10 月に帝国議会を通過し、11 月 3 日に憲法が公布されて翌年の 5 月 3 日に施行です。

昭和 22 年 4 月には、戦後第 2 回の選挙が行われるのですが、ここでは完全に中選挙区制に戻っちゃうんです。3 人区が 40、4 人区が 39、5 人区が 38 で、全部で 466 という定数でした。

人口もほぼ確定したので、神奈川県では 1 区から 3 区まで選挙区は 3 つ、東京で 5 つぐらいです。中選挙区制についても東京は人数が多いから 5 人区にするとか。神奈川は人数が少ないから 3 人区にするとか、そういう定数配分です。それにより、定数が決まって中選挙区が復活する。そのときは中選挙区復活について GHQ も全くコメントがなかったそうです。

このときはもう憲法は確定をしていて、その実施のための選挙ということなので、あまり干渉がなかったと記録されています。

○編集部：

選挙は民主主義国家の基本になるものだからその国の国民が決める。民主主義の基本事項にまでは干渉しない、ということかもしれませんね。

●上林：

選挙制度について細かいことをつべこべ言っても、政治の体制に影響を持たないからまあどうでもいいという政治学者は多いです。だから重視されていない傾向があります。官僚たちは自分たちの統治しやすいような制度であればいいわけで、時の政党が、戦後は社会党だか共産党だとかが増えてきましたけど、そこにはあまり触れないようにするには中選挙区がいいということが背景にあったと思います。

それがずっと続いてきて、いくつかの弊害を呼び起こしていく。

○編集部：

戦後は、1947（昭和 22）年に中選挙区制で選挙が行われて以降、定数の変更はあったかと思いますが、衆議院に関して選挙制度の根本的な見直しは、94年の制度改正までなかったということですね。

94年の制度改正については後ほど詳しくお聞きしたいと思いますので、まず参議院についてお聞かせください。

●上林：

戦前の貴族院を廃止して、参議院を置くことになった。あまり知られていないんですが、憲法のマッカーサー試案の中には国会は一院制となっていました。それに対し日本側から、一院制はチェックアンドバランスが効かないから二院制にしたほうが良いと提案し、それを受け入れてもらいました。

古関彰一は『日本国憲法の誕生』の中で、それはいわばのりしろみたいな話だと言っています。GHQは、あらかじめ一院制としておいて、ほかのものとの取引材料に使う意図があったのではないかと言っています。日本側から二院制を提案しながら、では参議院はどういう制度にするのかという中身の議論をしないで、任期6年、3年で半数改選とする。

アメリカの上院は定数2で任期6年ですから、任期6年はアメリカ流で、任期3年ずつ2回というのは、日本流に変えているんです。参議院というのはどういうものかということについてあまり議論をされていないで、まず憲法が先に決まっちゃうわけです。ただ衆議院とは違った代表制度を作ったほうがチェックアンドバランスが効くのではないかということでしたね。

例えば、職能代表みたいな制度を作って、良識の府として成り立つようなかたちを考えて、それを制度化する、職業代表を選ぶということになると非常に難しい。そこで、全国1区の大選挙区制で定数50とすれば非常に有能な人がたくさん出てくるのではないかと。その中で職業代表も入ってくるのではないかと。そのようなことがあって、全国1区の全国区ができたと言われていました。そういう意味で、参議院は良識の府だとか、数の政治を行う衆議院に対して理性の政治による参議院になろうという言葉も言われていたのです。

ただし、参議院というのはどういうものかと、いまだに本格的な議論を徹底的になされていないわけですから、選挙制度も非常にあいまいなかたちです。どういう制度にするのかということが先にあって選挙制度を作らなくてはいけないんだけど、それが固まらないで選挙制度が先に発足したという不幸な側面があるわけですよ。

1947年4月の第1回の参議院議員選挙では、いわゆる無所属の議員が非常にたくさん出ました。無所属とかいろいろ小さな職の代表などから選ばれた人たちが『緑風会』という院内交渉団体を作って、そこが議長を出したりして参議院の主導権を握っていくわけです。良識の府としての意識を持って行われていたことは非常に良かったのです。

ところが、55年体制が発足して政党化の時代に入っていくと、参議院もいつまでも無

所属を中心にしていいのかどうかという問題があり、緑風会の人たちも緑風会から大臣を出す話があって、それらの絡み合いで政党に緑風会が擦り寄ることがあり、政党化が進んでいくことになりました。

参議院の選挙制度は、まず、全国区を廃止して、政党を中心とすべく拘束名簿式比例代表制が1982年（昭和57年）に導入されるわけです。拘束名簿制というのは政党が名簿の順番を決めて候補者を並べて、その名簿に国民が投票するというものです。国民は政党の名前を書くんですけども、あらかじめ順番は決まっているので、上から5番目とか7番目ぐらいまでの人は必ず当選するので、選挙運動をやらない学識者などを上位に入れてありました。例えば社会党で言うと法政大学学長だった中村哲がトップに入るとか、政党とは関係ない人、党員でない人がトップに掲載されたということです。

良識の府としていたものを政党化するわけですから非常に難しい。そのうちに拘束名簿という名簿の順番を作るのが政党内でうまく調整できなくなって、改正の議論をやっているうちに、94年のあの衆議院の制度改革が始まるわけです。その経過の中で一緒に議論をされて、2000年に今の非拘束名簿式に変わりました。

参議院はどういう議会に位置づけるのかということ抜きにして制度設計が進んでしまい、参議院と衆議院との憲法上の規定が先にできているものだから、考え方によっては参議院がものすごく強い状況になってきます。再議決では3分の2の特別多数でないと法案が成立しないというようなことがおきてしまう。ねじれ国会というのが生まれるのは、どのように参議院を設計するかということの議論がなくてできたことが続いてきたためだと言われています。

### 3. 政治改革と「小選挙区・比例代表並立制」の導入

#### 55年体制と「政・官・財」の癒着・・・

○編集部：

衆議院の選挙制度改革の場合は、政治改革に端を発しているわけですね。まず、その経過から振り返ってみたいと思います。

●上林：

リクルート事件がきっかけにはなるんですが、中選挙区制が発足して、55年体制が成立して以降かなりの長期間、自民党による一党優位体制というのが続くわけです。

その良かった点、悪かった点をまず先に、おさらいして、それを戦後政党政治の特徴として整理していきたいと思います。1955年の前は省略しますが、講和条約をめぐって左右に分かれた社会党が、1955年10月に再統一を果たすわけです。社会党が統一して、それに遅れじと、自由党と日本民主党が合併して今の自由民主党ができました。

その前の保守政党の流れを見ると3つも4つもある政党が一緒になるというかたちで、最終的に自由党と日本民主党が合併したということになります。自民党ができて、中身を見ると大きく3つに分かれていたわけです。従来からの保守型の戦前から議員をやっていた人も含めた戦前派と、官僚出身の池田隼人、宮澤喜一など、官僚派と言ったほうがいいと思います。ほかに、リベラル保守、党人派と言ってもいい、石橋湛山とか三木武夫のような政治家の勢力という分類です。保守派、官僚派、リベラル派（党人派）の3つに大きく分かれる勢力が、なぜ一緒になるかということ、世界的な東西冷戦構造の中で、反共産主義、反社会主義という意味で一致するので一つの政治勢力にまとまることのできるわけです。

政権を維持するために衆議院選挙をやるには、3 から 5 の定数で、政権を取るためには 3 人区でも 2 人、4 人区でも 2 人、5 人区では 3 人以上候補者を立てることが原則となります。そこで、党内の対立構造が当然生まれてくる。党内に派閥ができて、派閥は事実上、党内党というかたちになり、党の中で選挙資金も含め派閥が請け負うということになっていきました。派閥が選挙資金を稼ぐというので政治と金の問題が絡んでくるかたちになるんです。

一方、派閥があるお陰で新しい人材がどんどん出てくる。派閥が人材をリクルートすることを行ってきたわけで、それはそれなりの活力があったわけです。だから一党支配の長期政権を作るということが可能であった。派閥が無所属で候補者を出して、他の派閥の候補者が落ちれば無所属で出た人が追加公認されるということがあるから、新人がまた出やすくなる。人材がリクルートされるわけです。

○編集部：

派閥中心の選挙体制ですね。

●上林：

一方で社会党、革新側は中選挙区制でその 3 分の 1 の勢力になる。自民党が 2 だったら社会党が 1 で、2 対 1 という勢力関係を保つことはそれほど難しいことではない。3 人区で 1 人、4 人区でも 1 人、5 人区でも 1 人という程度で出せば、3 分の 1 程度の勢力となり、当時は改憲阻止勢力と言われていました。

3 分の 1 あればいい。しかしそれ以上を望まない。元々内部の話として、社会党内部の左右対立がありました。社会主義改革を標榜する左派と、ヨーロッパ型の社会民主主義を標榜する右派が対立をされていて、そういう対立の中で政権を取る意欲がなくなっていました。立候補者も 500 の内 250 は立てら

れず、せいぜい 200 ぐらいしか立てない。しかも 166 が最高議席で、勝てないわけです。

候補者自体立てないから、政権交代はまったく起きえない。55 年体制になってから交代のない一党優位の体制が徐々に出来上がっていく。その後、公明党や民社党ができますが、それは都市部だけの話であって、全国的には大きな動きを持たなかったわけです。

自民党の政策は、開発主義が根っこにあって、全国総合開発を政策で打ち出すことによって、開発利益を土建業者に地元にも及ぼすという産業モデルを提示しながらその政策を実行する。

実際は民間企業が中心になって推進するわけで、政府与党は政策を打ち出せばいい。そこで上がった利益を中央で吸い取って、それを地方交付税や補助金で地方に再配分する。

「国土の均衡ある発展」という名目で公共事業を活発に行う。その資金は財政投融资資金で、郵便貯金や簡易保険などの資金を使って、高度成長と開発主義がどんどん進んでいく。そこに「政・官・財」の癒着が生まれる余地が出てきた。

一方で、政策は実際には官僚が作るわけで、議院内閣制ではあるけれども内閣改造が年に 1 度くらいあって、大臣は 1 年交代でくるくる変わる。大臣待ちという議員がどんどん増えて、閣僚ポストのたらい回しになり、大臣自体が力を持たなくなる。政策を作るのは官僚ですが、日本の内閣制度の特徴は分担管理で、各省庁が縦割りで各々政策を作り実行する。そうすると内閣よりも党に働きかけていく。そうすると党の議員も専門のそれぞれの福祉なら福祉の、土木なら土木の専門という議員ができてきて、族議員が生まれてきます。

## 汚職事件から政治改革へ・・・

○編集部：

政策実現に向けて族議員の影響力が強まっていく時代ですね。

●上林：

議員も専門化していき、族議員化する中で、政・官・財と言うか、政・官・業という癒着構造が出来上がってくる。その根っこにあるのが中選挙区で、いくつかの大きな汚職事件が起きるわけです。ロッキード事件とかの汚職事件が起きるんだけど、政・官・財のトライアングルが機能している間はそれほど大きな問題は起こさずに済んできたんです。

しかし、決定的なのはリクルート汚職でした。当時の川崎市の助役が川崎駅西口にリクルートビルを作るにあたって、便宜を与えてその見返りにリクルート社の未公開株を譲渡される。株を買うお金がないって言ったら子会社のリクルートコスモスからお金を貸しますと、他人の金を借りて儲けるという仕組みが生まれました。それと同じパターンが政治家に広く及んだわけです。

当時のリクルート会長から未公開株が、政界・官界・マスコミ幹部にばらまかれていた。竹下登総理（総理は自分じゃなくて秘書が秘書がと言っていましたけれども）、それから中曾根康弘、宮澤喜一、安倍晋太郎、渡邊美智雄、藤波孝生等々、総理をはじめ官房長官や政調会長から閣僚、国会議員に及ぶ大きな汚職になった。全体が緩んでしまったことで非常に危機感を覚えたのは当然です。そこから政治改革をしなきゃいけないという話になってくる。

○編集部：

それが1988年のことですね。

●上林：

それで自民党の対応が注目されました。特

に武村正義が1期生だった頃にユートピア研究会を作って、政治改革が必要だ、金と政治の切り離しみたいな話を言う。それに対して後藤田正晴前官房長官がいろんなアドバイスをしています。

そのうち自民党内で総裁の直属機関として政治改革委員会を作って、その委員長に後藤田正晴が就く。いろいろな議論をした揚げ句、政治改革大綱というのをまとめ上げるわけです。その政治改革大綱の中で、政権交代が可能な政治改革を言うわけです。そのため、政権交代可能な政治改革ということを言いつつ、政治倫理、政治資金、国会、自民党内の改革、それから地方分権と5つぐらいの柱が政治改革大綱の中に入った。

○編集部：

政治改革大綱が出たのが1989年5月です。

●上林：

それが非常に多くの影響力を持つわけです。その提案を受けて、当時の竹下総理大臣は第8次選挙制度審査会を作って、そこに諮問をするわけです。第8次選挙制度審査会はいろんな議論を行って、最終的には1990年に、小選挙区300、比例代表200という今とほとんど変わらない制度の中身を答申します。

それを受けた自民党が自分たちの都合に合わせて出したのが政治改革基本要綱です。小選挙区300、比例代表171と、比例代表を小さくして小選挙区を大きくした形でまとめて、法案提出までします。当時は海部内閣でした。竹下内閣から宇野内閣へ、宇野内閣が短くて海部俊樹が内閣総理大臣になった。

海部首相が、誠実改革内閣だと張り切ってやるんですが、「小選挙区300、比例代表171」という並立制を盛り込んだ法案は、自民党内部ではかなり反対論が多くてなかなか成立しそうもないということになった。最終的には自民党内部から反対を受け、衆議院の

選挙制度特別委員会でこの原案は意見がまとまらない。衆議院の政治改革特別委員会の委員長が3法案は改案すると宣言して廃案になってしまうわけです。

それは、自民党の執行部側が海部総理に全く相談しないで勝手に決めたとされています。それでも政治改革をやるんだと海部首相は啖呵を切るんですが、自民党の体制がそうになっていないので、次の総裁選挙には出られないという形にして辞めていくわけです。

その後、宮澤喜一が登場しますが、宮澤が登場した後が大変で1回選挙改革を廃案にしましたから乗り気がないわけです。宮澤はやると言っても、自民党の中がうまくまとまらないので、法案を出すまでに至らないわけです。

そのうちに「金丸スキャンダル」というのが起きる。当時の副総裁の金丸信に佐川急便から5億円の裏金が入っていた事件で、最終的には逮捕されるわけです。

ロッキード事件後に、田中派から竹下登が分かれて竹下派というのを作るわけで、それが創政会です。宇野総理以降、海部、宮澤というのは総裁派閥の中の領袖ではなかった、派閥の頂点でなかった人が総理大臣になった。その裏で、竹下派が勢力を握るようになっていた。一方、竹下派の内部でも、金丸のスキャンダルを受けて、政治改革を推進すべきだという派と、現状の中選挙区体制がいいという派が大きく分かれて、後者の小淵恵三、橋本龍太郎らは竹下派に残る。前者の改革派、羽田孜と小沢一郎が竹下派を飛び出していくわけです。そこが1つの政治改革に発達してどんどん進んでいく。

小沢一郎はその頃、田中角栄の『日本列島改造論』を模して、『日本改造計画』という本を出して、その中で政権交代可能な選挙制度を打ち出すわけです。かなり大風呂敷を広げて政治改革を推進するんだという。そのう

ち金丸信が逮捕され、議員辞職まで追い込まれ、とにかく政治改革は必要なんだという派がどんどん出てくるわけです。

自民党はなかなか全体がまとまらず、1991年になっても選挙改革法案が出てこない。1992年に政治改革推進協議会（民間政治臨調）ができて、財界、労働界、それから学者グループが中心になって選挙制度改革を推進するという大きな運動を広げるわけです。そこにマスコミも入って一緒に議論を進めた。

○編集部：

マスコミも入っての議論だったのですね。

●上林：

財界も入って非常に影響力を持ち、いろんな提案をしていくわけです。

それで1993年になって自民党が政治改革4法案、内実は完全小選挙区制の法案を出すわけです。それから社会党、公明党が小選挙区比例代表併用制、つまりドイツ方式を軸に共同で法案を提出する。民社党も同じようなかたちで小選挙区比例代表の制度を提案するというように各党が提案をしあっていくのです。

それと前後して、民間政治臨調が小選挙区比例代表連用制というのを提案する。これは法案にはならなかったんですけども、そういう3つ巴、4つ巴で、国会で議論をされた。6月に入って最終的に宮澤総理がテレビで政治改革を必ずやりますと断言をするんですが、その直後に自民党が単純小選挙区制を採決にかけるといふ勝負に出たわけです。

自民党が多数ですから、それが可決されることに対し、野党は絶対反対をする。となると政治改革そのものができなくなる可能性があるというので、野党側、社会党、公明党、民社党が内閣不信任案を提出する。それで、自民党は小選挙区制を可決させるというのですが、内閣不信任案が先議ですから、羽田派

となった自民党側の一部が不信任案賛成に回るわけですね。

のちに「さきがけ」になる武村正義らは不信任には反対に回って筋を通したんですが、ほかに 17 人ぐらいが欠席をして不信任案が可決されて、ただちに解散となりました。解散の翌日に、武村以下田中秀征や鳩山由紀夫ら 10 人が自民党を飛び出し、新党さきがけを作る。それを聞いて羽田派も負けじと飛び出して新生党を結成するので、自民党は分裂状態になったのです。

その 1 年前に熊本県知事をやっていた細川護熙も日本新党を作って、参議院で議席を獲得する。日本新党は、その勢いを持って東京都議会選でかなりの議席を獲得するわけです。総選挙の直前に都議選があったので、細川護熙も衆議院選に打って出ました。

だから新党が 3 つと、既成の政党を合わせて選挙が行われたわけです。社会党は大きく負けて議席が 70 台に落ちる。自民党も 223 で過半数にいかないの、新党が議席を伸ばすという結果でした。

○編集部：

そこから細川連立政権発足につながるわけですね。

●上林：

まず先に、さきがけと日本新党が院内の統一会派を作り一本になって、反自民・反共産党の連立政権をつくるのか、それとも自民につくのかということ、両党がキャスティングボードを握ることになった。最終的には「小選挙区 250、比例代表 250」という政治改革を成立させるというスローガンを掲げ、それに寄り添った法案につくということになって、野党側で 7 党一会派の連立政権ができて、細川内閣が誕生するということになるわけです。

細川内閣は、「小選挙区 250、比例 250」

の法案とその他に政治資金規正法の改正、選挙区割の改正とか政治改革 4 法案を出して議論を始めますが、議論がなかなか進まない。そこで 11 月になって、自民党の河野洋平総裁と、河野・細川トップ会談を行うんです。そのときに細川首相が「小選挙区 274、比例 226」という変な数字を提案するわけです。

なぜ 274 という変な数字になったのかというと、自民党では小選挙区 270 を最大許せるぎりぎりだという情報を得ているわけです。連立側も 300 はとても譲れない。だからその中間をとったというやり方なんです。

○編集部：

政治の交渉の中で出てきた数字ですね。

●上林：

そういう妥協案で進めて、衆議院は通った。参議院の動きを待つということだったんですが、参議院では自民党と社会党の一部の 10 人ぐらいが反旗を翻して、その妥協案「247、226」の政治改革法が否決されてしまいます。そこで両院議員協議会が 2 日にわたって開かれても協議が決裂し、最終的には土井たか子議長の斡旋により第 8 次選挙制度調査会が出した小選挙区 300、比例代表 200 の案を提案しました。

政治資金規制法も 5 年間の猶予で個人の企業献金を認めながら、5 年後にはそれを全廃する。国民 1 人 250 円政党助成金を作るという 4 つの法案の骨子が出されました。これを細川・河野のトップ会談で合意をしてサインをする。それらの修正をされた法案が翌日一気に可決されるわけです。

海部、宮澤の 2 つの内閣をつぶした揚げ句、政治改革法案がなぜ成立できたのかというと、政治と金という問題があり、それに対する自民党内での危機感もあった。危機感を最初に表明したのは後藤田正晴で、後から小沢一郎などが加わって自民党の多数派にはな

らなかったけれどもリードしたことは間違いない。当時、細川護熙が部会長を辞めた第3次行革審の答申を、細川自身が総理になって受け取ったのですが、その中でも政治改革について提言していたし、民間政治臨調も活発な動きを見せ、そういうのも後押しした。

社会党もある程度しょうがないということで、小選挙区は反対だが、比例区が入ればいいと、衆議院はなんとかまとまった。しかし、参議院の守旧派と言われている人たちは、自分のところに直接関係ないから理屈の上で反対と言っていた。結局、選挙法改正をめぐって社会党は大きく傷つくことになります

#### 4. 選挙制度が形成する政治のかたち

##### 政権交代可能な選挙制度、その実際は・・・

○編集部：

小選挙区比例代表並立制導入の狙いとされた「政権交代可能な選挙制度」によって、民主党政権が成立したわけですが、近年の「安倍一強体制」がもたらしたものも含め、その制度が果たして良かったのかということが、改めて問われるようになっていきます。この辺りについては、いかがお考えですか。

●上林：

それまでの中選挙区制の問題点はかなり浮き彫りになっていました。政策が中心にならないで個人中心の選挙で、しかも同士討ちが避けられない。また、得票数に対して議席数との乖離がある。定数は正が行われず、1票の格差が大きくなっている。民主主義が危機だという問題点があって、政党中心の選挙、政策中心の選挙を実現させるということでした。国民に分かりやすい制度でなくてはいけないということです。本来は参議院の選挙制度と合わせて議論すべきだ。少なくとも責任ある意思決定を行いうる政治ができなきゃい

けないという理念です。

汚職やスキャンダルが起きて国民の不信を買っているわけで、政治や政治家に対する信頼の回復を図るために政治体制を改革する必要がある。そのために政権交代可能な高い緊張感を持った政治制度を確立する必要があるだろう。そのためにも政党中心の選挙、政策綱領に載ったものを実現する必要や、それまで起きた政・財・官が癒着している社会構造を変えることも政治改革の目標として掲げられていました。

小選挙区を中心とし比例代表を加えることによって、それが実現できると言われていたわけです。デュヴェルジェの法則などと言われているものがあり、小選挙区にすれば2大政党化されやすいという原則。比例代表は少数乱立の傾向になりやすい。フランスで行われている2回投票制の選挙は、政党を連合させる傾向があると言われている。それら学術的な指摘をある程度承知しながら小選挙区比例代表制というのを構成していったんです。

実際には、比例代表は多くの政党を構成していく。これは確かにその通りで、その後、政党の乱立、中小政党の乱立が起きて、それから離合集散の結果、小選挙区を中心として2大政党制に近いようなかたちが起きている。しかしその政党がしっかり根付いていないうちに解体をして1党1強体制というのできてしまった。

○編集部：

二大政党制に対する人々の期待感は、民主党政権の失策を経て、失望感へと代わってしまったような雰囲気もあります。

●上林：

では制度が悪いのか、国民が悪いのかという話になるんですが、それにはどういう国会の制度を作るのかという議論が基本的に欠け



ていたことが問題でした。国会の議事録を見ても、今言った原則がみんな出されていて、かなり理論的に高度な議論がされているんですが、最終的に比例と小選挙区の議席のバランスだけが争点になって、3対2という原則で小選挙区比例代表制が出来上がってしまった。

小選挙区では、死票がたくさん出て、得票数と議席数の乖離が大きくなることは最初から分かっている、それをやった。それを補う意味で比例代表制を加えたけれども、少数党にとっては非常に息苦しくなった。そのような中で、野党内の分裂騒ぎというのが生まれてきた。すっきりした2大政党とならないところが、日本の異常なところですよ。

小選挙区を中心とする1強体制も自民党と公明党という、地域にある程度根ざした政党が2つ一緒になったことによって出来上がってきたといえます。宗教政党である公明党が政権に擦り寄り、1999年から自民党と連立を組むようになった。いわば自民党の弱い部分を補強して議席を獲得し、公明党も自民党の支援を受けながら都市部で得票を稼ぐ体制で、1強体制が出来上がっていく。

それを政治学の理論で言うとサルトーリの選挙制論というのがあります。それは政党が地域に根付いているかどうか(構造化している)というのを1つの軸にして、小選挙区や多数代表制が受ける影響を示した原則です。

政党がそれぞれの地域に根差していれば、小選挙区制は政党数を削減する傾向がある。ところが政党が地域に根付いていないところで小選挙区制を行うと、選挙区レベルではもっと政党の数が少なくなるという法則です。この法則に基づいて考えると今の自民、公明の体制というのは非常に地域に根付いていて、しかも小選挙区制で政党の数を減らす傾向になるというサルトーリの原則に非常に合った制度として1強体制が出来上がっていく。

二大政党になると思ったら、二大政党になるべき片方の政党が地域に根付いていなかったということです。そこでどういう体制がいいのかと考えると、少しでも多くの意見が反映できる比例代表制の数を増やすことがどうしても必要になる、ということです。

○編集部：

国民の政治文化、政治風土との関係性もきちんと見てかないと、選挙制度というのは思いもよらない結果をもたらすということでしょうね。

●上林：

選挙制度をいじることによって、大きな影響を与える可能性がある。テコの原理みたいなことがあると学者はよく言っていますが、それをあまり考えないで制度改革をやってしまった。しかもいろんな選挙制度がごっちゃになって日常的にある。そもそも論が議論されないという悲しい現実が今を生んでいるのではないかと考えています。

### 地域に根ざした政党の育成を・・・

○編集部：

そうですね。制度改革から25年経ちますけれども、次のことをきちんと考えていかなきゃいけない時期を迎えているんでしょうね。

●上林：

94年の政治改革が何をもたらしたかといえば、政治の流動化が生まれ、政党の離合集散がはじまります。同時に、93年の細川政権の誕生以降、自民党の一党優位の55年体制が崩れ、日本の政治体制は「連立政権」が常態化してきています。1党だけでは政権を組むことができなくなっていくのです。

細川内閣のあと、羽田孜内閣ができますが、社会党とさきがけが連立を離脱したため、短期で辞任に追い込まれます。そのあと、55

年体制下では対立していた自民と社会が手を組んでさきがけを加えた「まさか」の社会党の村山富市内閣が 94 年 6 月に誕生し、自民が政権に復帰します。村山内閣は、日米安保体制の容認、自衛隊の合憲など従来からの社会党の主張を大きく転換し現実化をはかりました。96 年 1 月には村山内閣から自民の橋本龍太郎内閣に変わります。

一方、村山内閣で野党となった新生・日本新・公明・民社と自民党離脱の議員らで新進党が結成され、二大政党制と政権獲得をめざします。96 年 10 月には小選挙区比例代表制による総選挙が行われます。この選挙を前にして、社会党の大半とさきがけ、日本新からさきがけに移った議員らで（旧）民主党が結成されます。選挙結果は自民が過半数を獲得することはできず、自・社・さの枠組みは辛うじて維持されます。新進党は前年の参院選では躍進したものの総選挙では議席を伸ばせず、民主党も解散前議席の維持にとどまりません。

政権獲得の展望が開けなかった新進党は、旧日本新党や羽田孜派が離脱するなど離党者が続き 97 年 12 月に解散して多くの小党派に分かれます。小沢一郎の自由党、公明党を除いた保守中道グループが旧民主党と合併して新民主党が誕生したのが 98 年 4 月です。

98 年 7 月の参院選では、自民が大敗して参院の過半数を維持できなくなり、橋本内閣から小渕恵三内閣にかわったものの、衆参のねじれ状態が続きます。小渕内閣はまず小沢自由党との連立を組み、公明党との連立に合意し自自公政権が誕生したのが 99 年 10 月でした。しかし翌年 4 月、小沢自由党との連立の解消となり、小渕首相の急死などにもない、森喜郎内閣が誕生します。自由党が政権離脱をめぐる分裂して一部が保守党を結成して連立に残ります。森内閣は、極めて不人気な内閣であったため 2001 年 4 月に辞

任し、自民党総裁選挙の結果、若手議員らの支持を受けた小泉純一郎が総裁、首相となり、21 世紀の波乱の幕開けとなったわけです。これ以降はご存じのとおりです。

流動化する政界にあつて、政治改革と合わせて注目すべき動きが「地方分権改革」です。宮澤政権が不信任案を可決される直前の 6 月 3 日「地方分権の推進に関する決議」が衆院で、同 4 日には参院で全会一致で可決されていました。政治改革をめぐる混乱する国会において、この決議がなされたことは、地方分権改革が大きな政治課題と認識されていたことを表しています。

地方分権改革は、村山内閣になって地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会による精力的な活動により大きく進展することになりました。国と地方との関係を「上下主従」から「対等協力」の関係に改め、機関委任事務制度を廃止した画期的な改革でした。政治的な流動化に合わせて、官僚支配から政治主導へ変わるひとつの節目であったと言えるでしょう。

ともあれ、94 年の政治改革は、衆議院の選挙制度を欧米並みに変えたことは評価できます。しかし、小選挙区制のもとで二大政党化をめざして政治理念を曖昧にしたまま、地域に根付かずして中小政党の合併が進みました。いったんは政権交代が起きましたが、政権運営の未熟さのために国民の支持を失い、今の自・公長期政権になってしまいました。

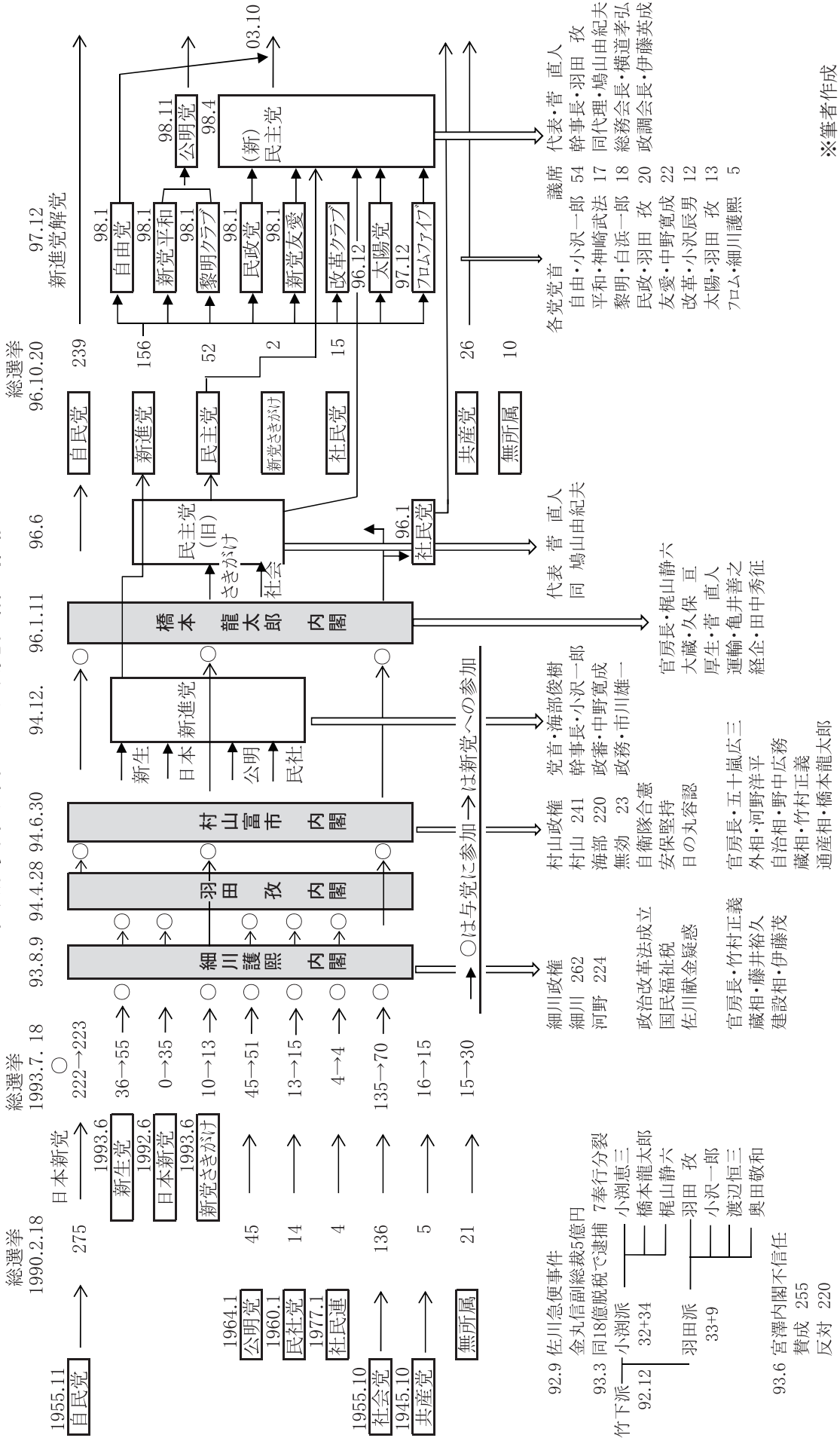
地域に根ざした市民の感覚を持つ政党の育成が待たれていると言えるでしょう。

○編集部：

今日は長い時間ありがとうございました。

〈インタビュー実施：2018 年 6 月 5 日、於：神奈川県地域労働文化会館、聞き手：谷本有美子（神奈川自治研センター研究員）〉

93年政治変革以降の主な政党再編の推移



※筆者作成

【寄稿】

## 徳島県三好市における 廃校を利用した地域づくりの実践と地域への影響

元鳴門教育大学修士課程 飯野 耀平／鳴門教育大学准教授 畠山 輝雄

### 1. はじめに

わが国では少子高齢化が進展し、国全体で人口減少が生じてきている。また、高度経済成長以降に東京一極集中が生じ、地方において人口減少が止まらなくなっている。そして、バブル経済崩壊以降の地方における各自治体では財政難が続いており、国からの地方交付税や補助金等の削減に伴い、公共サービスの運営や公共施設の管理も苦しい状況にある。さらに、これらの自治体では市町村合併が進められ、公共サービスや公共施設も縮小の動きがみられる。

このような中、各自治体では高度経済成長期に多く建てられた公共施設の更新時期が迫っているため、公共施設マネジメントが重視され、公共施設の今後の管理に関する諸計画の作成が国から求められている。これらの計画では、公共施設の総面積の縮減が目標とされており、公共施設の中でも面積の大きい学校が、そのターゲットとなっている（南 2013）。

他方で、過疎地域を中心に義務教育課程の年齢層の減少が顕著となっており、小中学校の統廃合が近年進んでいる。また市町村合併が行われた自治体では、その速度も加速している。

しかし、学校統廃合においては、学校がなくなると地域が廃れることが指摘されており（西田 1986、岸上 2015）、地域住民との合意形成が重要である。しかし、自治体側による財政面の考慮や、住民側（特に家族）による児童・生徒の社会性の欠如という少人数教育による弊害の危惧から、学校統廃合が行われるケースが多い。その代替策として、廃校となった学校を他の用途として活用するケースが全国的に増加している（波出石 2015）。

本稿で事例とする徳島県三好市でも高度経済成長以降の過疎化に伴い年少人口の減少が顕著となり、さらに 2005 年の町村合併も相まって、学校の休廃校が相次いだ。そこで三好市では、「三好市休廃校等活用事業」として廃校舎を活用した公募による跡地活用事業を実施している。本稿ではその実態と地域への影響について考察する。

### 2. 全国の学校統廃合と跡地活用

本章では、まず全国的な学校統廃合と跡地活用の実態について考察し、徳島県内の状況との比較を行う。

#### 1. 全国の学校統廃合とその対策

近年、過疎化および少子化の影響で学校統

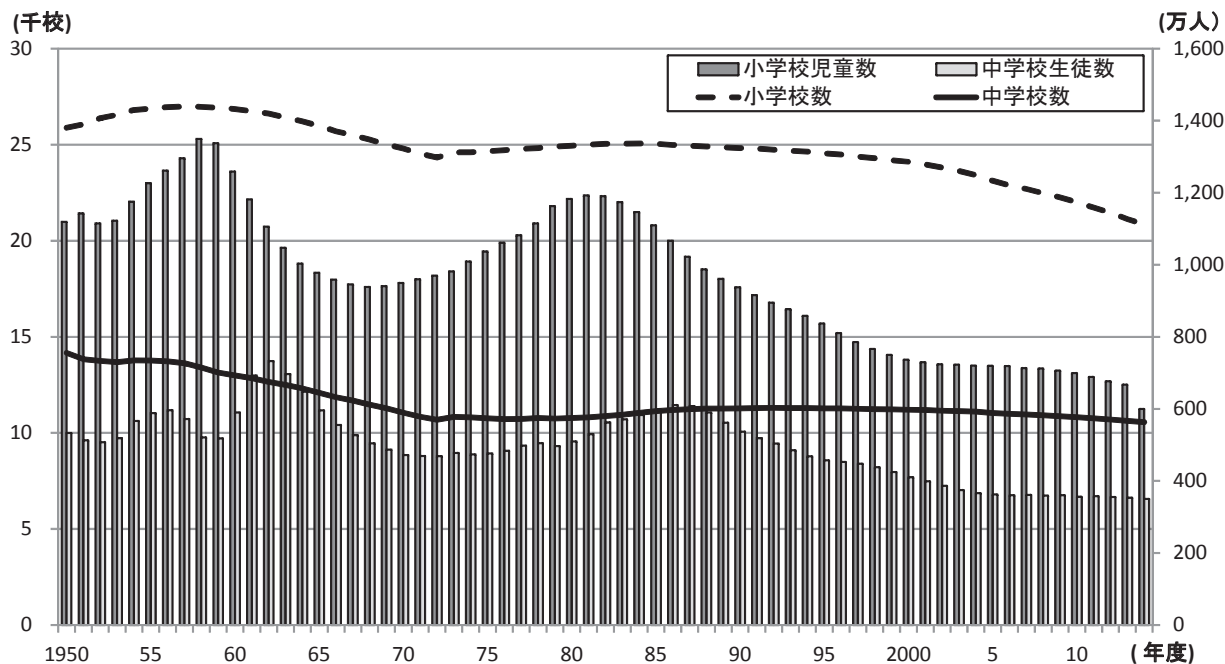


図1 全国の小中学校数と学齢人口の変化（1950～2017年）

資料：学校基本調査報告書

廃合が全国的に行われるようになった。全国的な学校数の推移を示した図1から説明する。

1950年代後半に政府主導で実施された市町村合併政策により、学校運営の効率化をねらいとした学校統廃合が行われた。高度経済成長期を迎えた1960年代に入ると、農山漁村部から大都市部への人口流出の影響で過疎地域を中心に学校統廃合が進んだ。2000年代には、市町村合併や公共施設マネジメントの影響により学校統廃合が行われ、廃校となった地域では、地域拠点の消失により地域組織の解体や人口転出が進んでいる。これらの動向への対策として、地域拠点の維持、回復の必要性から学校の跡地活用が課題となっている。

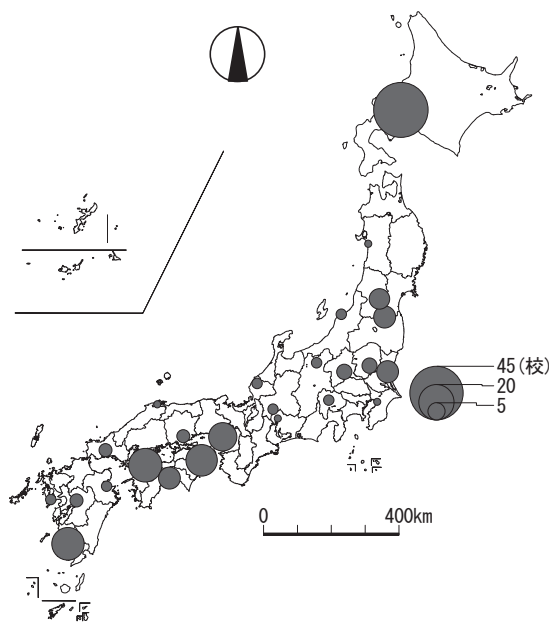


図2 廃校利活用の募集状況（2014年）

資料：文部科学省ウェブサイト

## 2. 全国の跡地活用の状況と取り組み

全国的に学校の跡地活用の必要性が指摘される中で、文部科学省では2014年から全国にある休廃校の利活用状況の調査を行い、対

策を行っている。全国の廃校舎は2016年5月現在で5,943校あり、その中で活用予定がないものは約1,260校にのぼる。文科省では「みんなの廃校プロジェクト」と題したウェ

ブサイトを立ち上げ、全国の廃校情報を公開し、活用者のニーズとのマッチングを行っている。

図2では、2014年の廃校利活用の募集状況を示した。北海道や東北、四国、九州などの非大都市圏に位置する道県で募集が多い。徳島県でも募集が多いものの、そのほとんどが三好市によるものである。

### 3. 全国の学校統廃合と徳島県の概況

#### 1. 全国の学校統廃合

図3は、1960～2017年の都道府県別の小学校と中学校の増減率を示している。小中学校ともに北海道や東北地方をはじめ、過疎地域が多く存在する道県で増減率が低い。特に、小学校では青森県と秋田県、中学校では茨城県など-30%を下回る県もみられる。

徳島県は小学校が-35%、中学校が-25%と、増減率は全国的に見ても低い地域である。このため、徳島県では跡地活用が大きな課題となっている。

#### 2. 徳島県における学校統廃合

徳島県の市町村別にみた1960～2017年の小学校の増減率では、徳島市周辺の平野部よりも山間部で-60%以下と低い傾向にある。特に、2010～2017年に大きく減少しており、これには過疎化の進行に伴う児童数の減少や市町村合併が影響しているものと考えられる。

一方中学校は、小学校と比べると減少幅は小さいが、山間部を中心に増減率が低い。特に、1970～1980年にかけて山間部を中心に減少した。この期間の統廃合は、旧市町村単位に1校の学校に集約する政策的な統廃合が行われたものと考えられる（なお、徳島県内の学校統廃合の詳細は、「畠山・飯野（2016）」を参照のこと）。

#### 4. 研究対象地域の概要

以下では、徳島県三好市における休廃校等活用事業の実態と地域への影響について考察する。

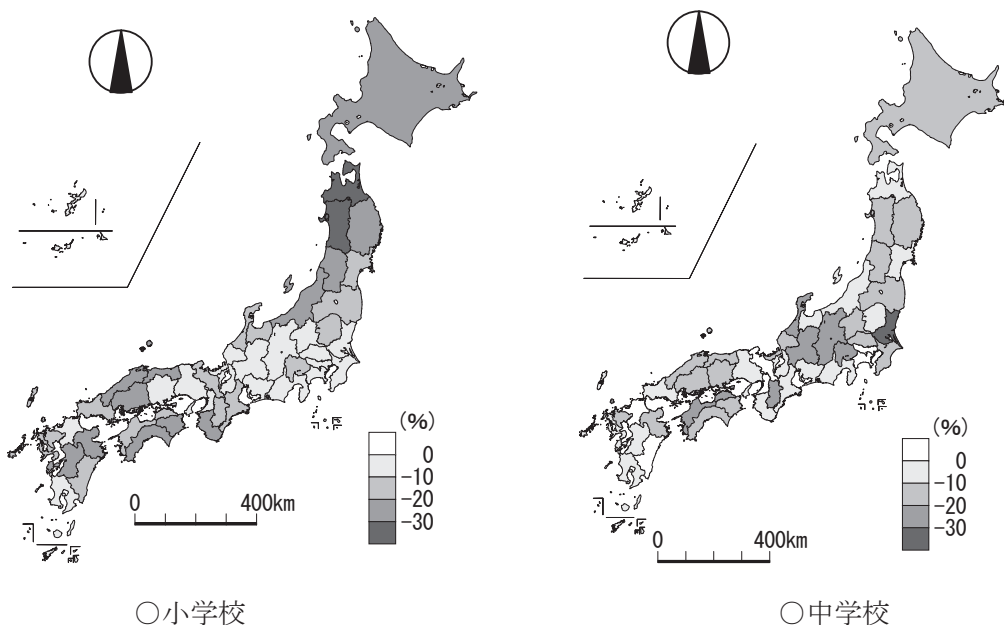


図3 都道府県別小中学校増減率（1960～2017年）

資料：学校基本調査報告書

## 1. 研究対象地域の概要

三好市は、徳島県の西部に位置し、四国のほぼ中央にある（図 4）。三好市には、徳島自動車道の井川池田 IC があり、また松山自動車道、高松自動車道、高知自動車道との結節点である川之江 JCT への近接性により、兵庫県や大阪府などの関西圏、中国地方、他の四国 3 県にアクセスしやすい特徴がある。三好市は 2005 年に 4 町 2 村が合併して誕生し、その際に旧三野町は飛び地となった。

三好市には、2017 年 4 月現在、小学校が 14 校、中学校が 6 校あり、幹線道路沿いや谷間を中心に立地している。また、市の南東部に行くにつれ、標高の高い場所が多く、既存の学校は少ない状況にある。

2015 年の国勢調査によると、人口は 26,836 人、高齢化率は 38.0%である。人口は、1980 年以降に減少しはじめ、近年は減少幅が特に大きい。

## 2. 三好市休廃校等活用事業

三好市では、2013 年 3 月から休廃校等活用事業を実施している。同事業では、休廃校

の活用を通じた雇用創出や地域活性化を目的に、三好市休廃校等の活用に関する基本方針に沿って行われている。募集は公募により教室単位で行っている。契約は、無償貸付が前提となっているが、水道や電気、ガスなどのインフラ整備は事業者負担である。契約期間は 5 年間であり、当該事業者との更新が前提となっている。

2015 年 6 月までは三好市のウェブサイト上で募集が行われたほか、応募事業者に対しては、市内の廃校視察ツアーなどでプロモーションした。その結果、2018 年 10 月現在、募集中の廃校舎 29 校のうち 10 校が活用されている。しかしながら、2015 年 7 月以降は、ウェブサイト上の募集のみとなった。三好市の休廃校等活用事業は、利活用の促進をする一方で、「利活用できず取り壊しが必要な学校を取捨選択する事業でもある」と市の担当者は話していた。つまり現時点において利活用できる学校の選定が終わったといえる。また、交通利便性の高い休廃校はいずれも活用されてしまっており、活用事業の新規参入は過渡期を迎えているといえる。

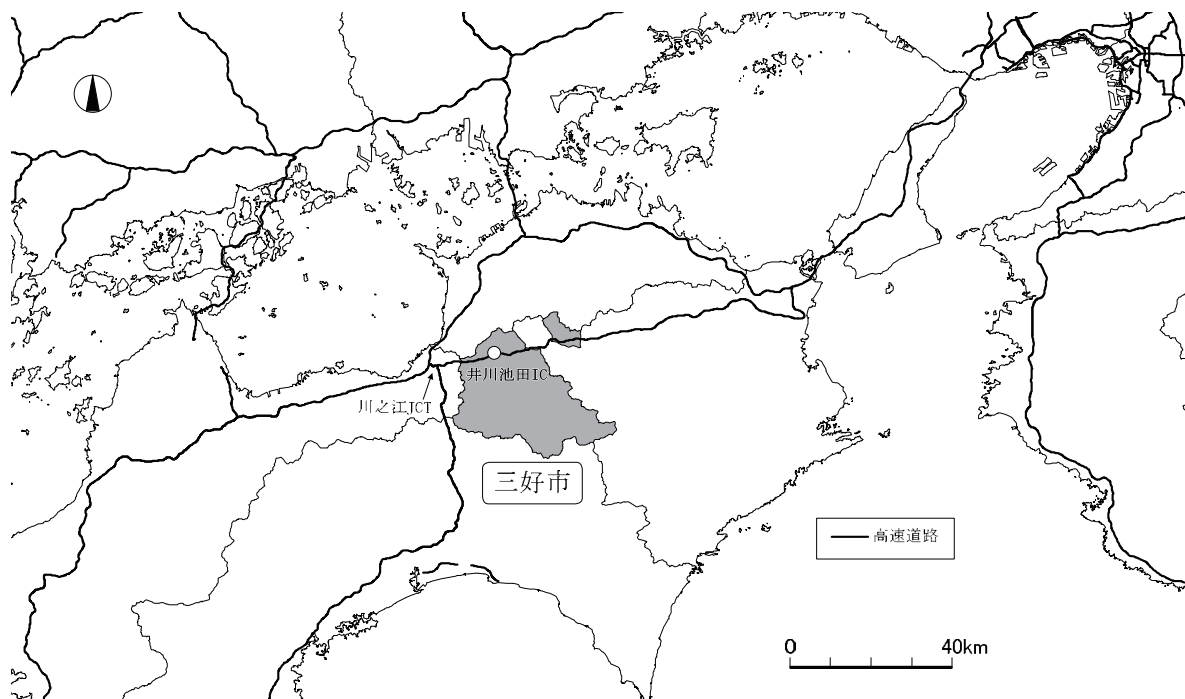


図 4 三好市の位置と高速道路網

## 5. 三好市における休廃校利活用

### 1. 三好市の休廃校の活用状況

表1では、現地調査をした2016年3月末時点で休廃校を活用していた9件の活用事業者についてまとめた。旧小学校名は事業開始が早い順番に並べており、市外の事業者には下線を引いた。また、事業内容についても、サービス対象が地域外となるものや両者にあてはまるものには下線を引いた。

表1をみると、事業主体を市外に持つ事業者は6件、市内に持つ事業者が3件である。徳島県全体では、市外からの事業者の参入は18%に留まっており、三好市における市外からの事業者参入の多さは顕著である（なお、徳島県内の休廃校利活用の詳細は、「畠山・飯野（2016）」を参照のこと）。

表1 三好市の廃校活用状況

旧小学校名	事業主体	事業内容
有瀬	市内: 市民団体	農産物加工所
河内	県外: 株式会社	柚子・豆加工所、菓子製造所
馬場	県外: NPO	コアワーキングスペース
西山	市内: NPO	地域サロン、デイサービス
太刀野山	県内: 株式会社	簡易宿泊所、デイサービス
出合	県外: 株式会社	サテライトオフィス、喫茶店
佐野	県外: 株式会社	物流センター倉庫、通信販売
西宇	市内: 社福法人	社会福祉施設、地域サロン
大和	県外: 株式会社	スポーツ関連事業

注) 下線部については、事業主体は市外の事業者を、事業内容は市外を対象とするものである。  
資料: 三好市へのヒアリング

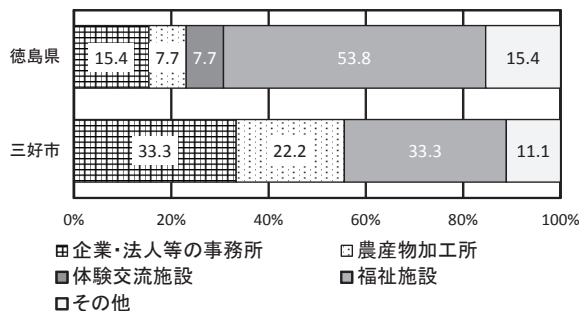


図5 休廃校利活用における用途

資料: 徳島県内の市町村へのアンケート

事業内容については、デイサービス等の社会福祉事業が3件、農産物の加工所やサテライトオフィスなどの営利事業が6件と、営利事業を行う事業者が多い。また、1つの事業者で複数の事業を行うケースも多い。

図5において徳島県と三好市の休廃校利活用の用途を比較すると、三好市では徳島県全体に比べ、企業・法人等の事務所や農産物加工所（写真1）による活用が多い。またその他として、物販品の倉庫（写真2）にも活用されている。このように、三好市の休廃校等活用事業は、公募による無償貸与をしていることから、市外からの民間事業者の参入が多く、その活用のあり方は多様である（なお、旧太刀野山小学校の活用実態と地域への影響については、「畠山（2017）」を参照のこと）。



写真1 大豆の加工機械（旧山城小）



写真2 スポーツ用品の倉庫（旧佐野小）



## 2. 三好市における休廃校利活用の分類

三好市の休廃校利活用について、サービス対象地と事業者の立上げの所在地から、図 6 のように分類した。横軸のサービス対象地については、主に学校周辺集落と市町村内としている場合を「内需型」、県内と県外としている場合を「外需型」、学校周辺集落から市町村外にわたる場合には「複合型」とした。また、事業者立上げの所在地については、事業者が市町村内にあった場合には「内発型」、市町村外から事業者が参入した場合には「外発型」とした。それらを踏まえ、以下のように 6 分類した。

市町村内の事業者が地域住民に向けてサービスを行う場合には「内需内発型」、市町村内の事業者が市町村外からの来訪者に対してサービスを行う場合には「外需内発型」、市町村内の事業者が住民、来訪者の双方にサービスを行う場合には「複合内発型」、市町村外の事業者が地域住民に向けてサービスを行う場合には「内需外発型」、市町村外の事業者が住民、来訪者にサービスを行う場合には

「外需外発型」、事業主体を市町村外に持ちサービス対象が内と外の双方に向けて行われている場合には「複合外発型」とした。

その結果三好市では、「内需内発型」が旧有瀬小、旧西宇小、旧西山小の 3 件、「内需外発型」が旧太刀野山小の 1 件、「外需外発型」が旧佐野小の 1 件、「複合外発型」が旧大和小、旧出合小、旧馬場小、旧河内小の 4 件というように、4 タイプが存在した。

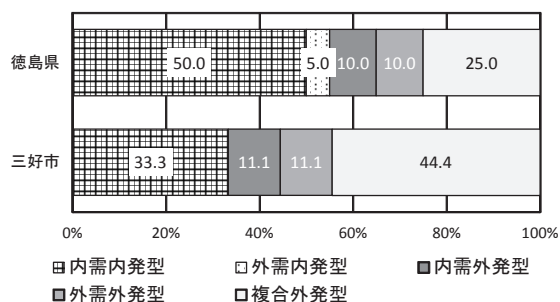
図 7 をみると徳島県全体としては内需内発型、外需内発型、内需外発型、外需外発型、複合外発型の 5 タイプが存在し、その中では、内需内発型や外需内発型など、三好市に比べて内発型が多い傾向にある。一方で三好市では、外需型や複合型を中心とした外発型が多く、広範囲をサービス対象として地域外から参入してきた事業者が多いといえる。

そこで、三好市の特徴を表している外発型の中からサービス対象地を広域に設定している複合外発型であり、サテライトオフィスにおいてデザイン事業を実施する傍ら、カフェなどの運営も手がける旧出合小学校（以下、

サービス対象地	学校周辺集落	市町村内	県内	県外
<b>事業者の立上</b>				
<b>内発</b>	有瀬 西宇 西山 内需内発型		外需外発型	
<b>外発</b>	太刀野山 内需外発型			佐野
		大和		
	複合外発型	出合		
		馬場		
		河内		

図 6 休廃校等活用事業の分類

資料：三好市へのヒアリング



**図7 休廃校等利活用事業の分類による徳島県と三好市の比較**

資料：徳島県内の市町村へのアンケート、三好市の利活用事業者へのヒアリング。

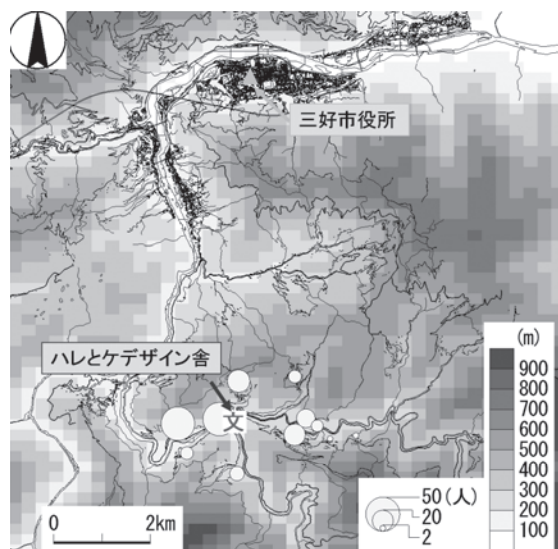
旧出合小)における活用を事例として、次章以降で利活用事業が及ぼす地域への影響を考察する。

## 6. 旧出合小における廃校利活用

### 1. 出合地域の概要

旧出合小区域は、旧池田町と旧西祖谷山村との境の山間斜面地の集落を含む地域にある(図8)。同区域は、複数の行政区にわかれており、旧池田町で最も広域な地域である。また同地域は1959年まで旧三縄村に属しており、昭和の大合併時に旧池田町へと統合された。

主な産業は、葉たばこ生産と林業であった。しかし、高度経済成長以降にたばこ需要が減少し、近代化に伴う地域の主要道路の整備が進んだ結果、大都市へへの出稼ぎ労働者が増加し過疎化が進んだ。人口は、1971年時点で1,291人であったものが、2015年10月には194人となった。出合小の休校以前には、全集落の地域住民が参加する運動会や文化祭などの子ども主役の行事が行われていた。しかし休校後は、地域内の運動会は続いているものの、文化祭はなくなっている。また、集落内で伝統的に行われてきた祭りの文化も集落間の交流の低下が原因で縮小せざるをえない状況となっている(写真3)。



**図8 池田地区の地形および出合地域の集落人口**

資料：国土数値情報標高メッシュ、三好市住民基本台帳。



**写真3 出合地域の祭りの様子**

### 2. 出合小活用の経緯

同校は、児童数の減少により2005年に休校となり、2012年には廃校となった。その後、三好市の「休廃校等活用事業」の第4次募集(2014年1月から3月)で2件の事業者から応募があった際に、地域住民の希望により、東京都などのデザイン事業を行っていた民間事業者に決定した。

利活用事業者は、三好市の過疎集落でローカルビジネスを行っている知人から、三好市の「休廃校等活用事業」の紹介を受け、廃校視察ツアーに参加した。そこで、旧出合小の仕事環境や世界観が気に入り応募した。その

後、三好市への移住時に新たに株式会社を設立し、2014年10月に「ハレとケデザイン舎」として事業を開始した。

### 3. 旧出合小の利活用事業

利活用事業者は、インターネットによるデザイン事業を行う傍ら、地域資源を活かしたカフェや物品販売、子育て世代をターゲットとした各種教室等の事業を行っている（写真4、5）。「次世代を育てる、人口増加、これからの街づくり」を事業目的としており、2015年8月現在で県外5人、旧山城町1人の計6人の従業員を雇用している。代表者は、千葉県から妹とともに移住し、経営を行っている。

カフェは、学校を活かした空間を創出していることから、県外からも多くの利用者が訪れ、にぎわいを創出している。また、各種教室ではワラジ作りや農業体験等を地域住民や他の利活用事業者の協力のもとに運営しており、地域住民と連携しながら地域の魅力を発

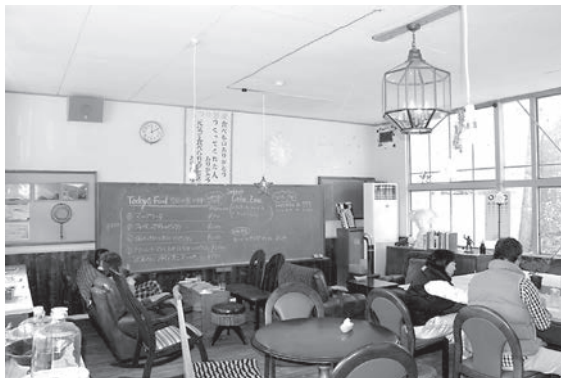


写真4 カフェの様子



写真5 学校資材を利用したテラス

信している。2015年12月には簡易宿泊所を開業したことで、大都市の親子をターゲットとした事業を、地域住民とともに計画している。経営は、以前からのデザイン事業のほか、カフェの収入により安定しており、積極的に国や自治体から交付される補助金を利用しながら、イベントの運営を行っている。

### 4. 運営財源の確保と第2の利活用

三好市の休廃校等活用事業は無償貸付ではあるものの、インフラ整備や築年数の経過で修繕が必要になるときは、ほとんどが事業者負担となる。そこで、三好市では休廃校の活用を促進する国や県における補助金制度を提示し、事業者が活用する手助けをしている。

ハレとケデザイン舎では、2014年から総務省の地域経済循環創造事業交付金と呼ばれる補助金制度を活用し、旧下野呂内小学校（以下、旧下野呂内小）で第2の廃校舎の活用を始めた。この制度は「ローカル10,000プロジェクト」と呼ばれ、地域資源の活用、雇用吸収力の強化を目的とした地域密着型企業が創業する事業者が対象であり、初期費用を地域金融機関の融資額で賄ったときに、国が費用を負担する。ハレとケデザイン舎では、第2の利活用として旧下野呂内小の活用を検討するなかで、高校生や大学生など地元の将来を担う人々からのアイデアを活用した創業を目指していることから、初期費用は全額補助となる国の補助金対象者となった。

### 5. 旧下野呂内小の利活用と経緯

旧下野呂内小は、三好市北部の讃岐山脈内の谷に立地している。校舎の築年数は40～50年ほどであり、建て替えが必要な状況であった。同校は2005年に廃校し、三好市の休廃校等活用事業の対象校に入っていたことから、活用事業者は元々旧下野呂内小の活用を検討していた。しかし、建て替えの予算が

確保できずに一度活用を断念した経緯がある。

活用事業者は、旧出合小の活用の際して、補助金の使い方や地域住民との関わり方を深めるなかで、旧下野呂内小の活用により周辺地域の活性化を要望する地域住民からの声を受けて、活用を検討した。その後、補助金の取得が可能になり改築費用が捻出できるようになったため、利活用を決定した。

旧下野呂内小での利活用は、地域に住む未就学児や小学生を対象とした、自然と触れ合う教育を重視した幼稚園と学童保育の実施が中心である。また、地元の学生のほか、徳島県内や三好市内の学生を取り込んで、地域資源を活用したものづくりを行いながら、販売に繋げる一連のビジネスプランを体験させることも目指している。このように職業体験、キャリア教育という形式を用いることにより、地域の魅力を知りながらも、販売を通して社会的なことを学べるような場の創出を目指している（写真6）。

また各種教室では、親子向けの料理教室や保育とコラボした事業も立ち上げる予定である。こうした活用は、下野呂内小が持続的であるという意味で、「シモノロ・パーマネント」と命名し、観光客だけでなく地域住民を含む幅広い世代の交流に期待している。

旧出合小の活用では、市外から観光客を呼び込む事業を行う一方で、旧下野呂内小では、



写真6 シモノロ・パーマネントにおけるショップ

観光客も念頭に置きつつも、地域住民を対象とした活用を目指していることがわかる。

## 7. 休廃校利活用が地域へ及ぼす影響

### 1. 廃校利活用と地域住民との関わり

地域資源を利用したカフェや各種教室を実施する旧出合小の利活用は、地域との関わりをもっている。代表者は、千葉県から子どもと妹とともに移住した。また、代表者の両親も移住を検討している状況である。しかし、子どもを連れてきていることから学校周辺ではなく、旧池田町の市街地へ移住した。それは、地域に小学校がなく、子どもがいないためと考えられる。

活用当初、代表者は地域からよそ者扱いを受けていたという。他方、代表者も四国の中央に位置する三好市の特性を活かした広い範囲での事業を模索しており、学校周辺の地域住民を巻き込んだ事業を重要視していなかった。また、代表者の居住地が出合地域外であるため、生活のなかでの関わりもない状況であった。

しかし、校舎の改装等を地域住民に依頼する中で、旧出合小区域で学校も含めた公共施設の管理を行っていた公民館長との関わりをもつことができた。これにより代表者が地域の魅力に触れるきっかけとなり、地域の伝統や文化に興味を持つこととなった。その後、代表者は公民館長が居住する集落の催しに継続して参加するようになり、地域住民との関わりが生まれるようになった。さらに、公民館長が所属する「月1回」という出合地域内の各集落の代表が集まる地域組織との交流・連携も行われるようになった。

その結果、地域住民が利活用事業のイベントに参加するようになったほか、各種教室のアシスタントとしても協力している。今後は、簡易宿泊所の開業に伴う地域住民と連携した

事業の実施のほか、地域で行われる祭りにおける神輿の担ぎ手を地域外から募集することなども企画されている。

## 2. 休廃校利活用が及ぼす地域への影響

旧出合小の利活用は、人口増加による地域活性化を目的としている。現状としては、カフェやイベント事業により地域外からの利用者が多く、にぎわいの創出に寄与している。しかし、高齢化が進んだ出合地域にとって、若者向けのカフェや親子をターゲットにした事業は、地域住民を対象としたサービス提供ではない。このため、地域内からの利用は少ない状況にある。そうした中でも、代表者に地域と交流する機会が生まれ、公民館長というキーマンと出会うことによって地域との関わりが可能となり、カフェで利用する材料の提供や地域の魅力を発信するイベント事業の連携が可能となった。

一方で地域住民は、旧出合小の利活用によるサービスの利用は少ないが、廃校以前は地域の拠点であった施設の利活用には興味を示していた。また、県外からの移住者が参入してきたことで、よその意識から関わる機会を失っていた。しかし、事業の代表者と交流の機会が生まれると、公民館長の働きかけにより「月 1 会」が学校の利活用に関わるようになり、利活用事業にアシスタントとして参加するようになった。現在でも、代表者との関係は続いており、様々な事業で関わりを持っている。特に、2015 年 12 月に開業した簡易宿泊所の準備における大工職に従事していた地域住民による改装工事への参加や、宿泊事業を機とした大都市部の親子をターゲットとする地域の観光ツアーなど、利活用事業者と地域住民との連携による事業の実施や計画がされている。それらの活動は、大都市との人脈を持った利活用事業者と地域の実情に詳しい地域住民から生まれた活動である。

その結果、地域住民の中から地域活性化を目的とした活力が生まれ、それらを体現するための NPO 法人の設立が計画されており、旧出合小の利活用事業と連携した地域活性化事業の実施が見込まれる。しかし、事業に関わる地域住民が限られており、学区内でも関わりがない地域もあることから、それらの地域住民との関わりや理解を促すことが今後の課題である。

## 8. 小結

三好市における廃校の利活用は、全国への公募の結果、県外事業者の参入という外発型が多い特徴にある。近年、内発的発展論として地域内からの内発型の地域づくりが有効とされている。しかし、高齢化過疎地域では、その担い手自体がないケースがあり、全ての過疎地域でうまくいっているとは限らない。

そのような中で近年、農山村地域に営利性を追求しない社会的企業による地域づくりを目的とした事業がなされていることや、自然豊かな環境を志向する若者が過疎地域に移住する農村回帰現象が指摘されている。三好市では無償貸与による休廃校等活用事業を行うことで、外部から社会的企業や自然環境を志向する移住者などの誘致を行い、地域づくりの先駆けとなった。このような地域外部からの人間や団体も含めた地域内からの地域づくりについては、近年「ネオ内発的発展論」として研究蓄積が行われており、本事例もその蓄積に貢献できる。

利活用事業者と周辺地域との関わりについては、三好市でも全国の過疎地域と同様に、地域拠点としての役割を担っていた学校の消失により、地域組織、地域行事の消滅が危惧されていた。そこで休廃校等活用事業に関する地域説明会や視察ツアーを実施することにより、地域のニーズに合った事業者とのマッ

チングを行い、参入事業者による地域の魅力の発信やにぎわい創出などを期待していた。

ハレとケデザイン舎のような外発型の事業者による活用は、地域内でのよそ者意識が生まれ、地域住民からの受け入れが困難な状況に陥ることもある。しかし、活用事業者による地域行事への積極的な参加や、集落内のキーマンによる働きかけにより、地域住民との信頼関係が生まれた。それによって活用事業への地域住民の参加が可能となり、地域のにぎわいの創出に寄与し始めている。このように内発型と外発型の双方においても、地域内での人的ネットワークが過疎地域の活性化に重要な要素となることが分かった。その中で、学校という地域内において誰でも知っている拠点が活用されることで、内外を含めた人と人との交流が生まれたという意味では、休廃校の活用事業というものは効果があったといえるのではないだろうか。

しかしながら、旧出合小の周辺でもキーマンがいない地域とのネットワークは構築がされていない。これらのネットワークを広げていくことが今後の課題といえる。活用事業者の新たな展開として、国などの補助金の活用により、旧下野呂内小の利活用が決定した。旧出合小の活用とは異なる地域住民に向けての活用は、新たに地域への影響を生み出すきっかけになると考えられるため、今後考察すべき課題である。

## 9. おわりに

本稿では、徳島県三好市における休廃校利活用の実態と地域への影響について考察した。翻って、神奈川県でも近年三浦半島や県西部を中心に過疎化が進展している。2002～2017年における小中学校の増減率を示した図9をみると、小中学校ともに増加している市区町村が多いものの、横浜市で早期に開

発された市西部のほか、市南部から三浦半島にかけて、また県西部の山間部の市町村を中心に減少傾向が顕著である。これらの市町村では学校統廃合が進んでいることが予想され、その跡地活用が課題になっているものと考えられる。

このように神奈川県でも、徳島県ほどではないものの、地域差を生じさせながら学校統廃合が進んでおり、今後さらに進むことが予想される。特に、今後はさらなる少子化に伴い、これまで統廃合が生じていなかった都市部でも進む可能性がある。

学校統廃合は、公共施設のマネジメントや財政難の観点からいうと自然な流れである一方、学校は地域の中心であり、統廃合には地域住民を巻き込んだ議論が重要である。廃校となった地域には、近年移住を志向するような子育て世代は入っていきにくく、交通的に不便な地域を中心に、さらなる地域の衰退を招くことも懸念される。

また、廃校利活用については、徳島県では産業活性化や高齢者福祉関連の事業が中心であり、大都市圏の事業者によるコミュニティビジネスも実施されていた。地域づくりにおいては、近年のネオ内発的発展論的な考え方で地域内外の人的ネットワークが重視されている。出合地域のように地域内にキーマンがいる場合には、ネットワークの構築は比較的容易といえるが、いない場合には行政や研究者等により、地域のリーダーの育成やコミュニティの結束力の強化が必要である。三好市の旧太刀野山小の廃校利活用では、カフェサロンの実施により地域の高齢者が集まるようになり、コミュニティの活力維持に一役をかつている(畠山 2017)。このように、地域住民を対象とした内需型の事業は、コミュニティの活力を生むために重要である。また、旧太刀野山小でのサロン利用者の約半数は同小出身であり、アイデンティティをもって利用

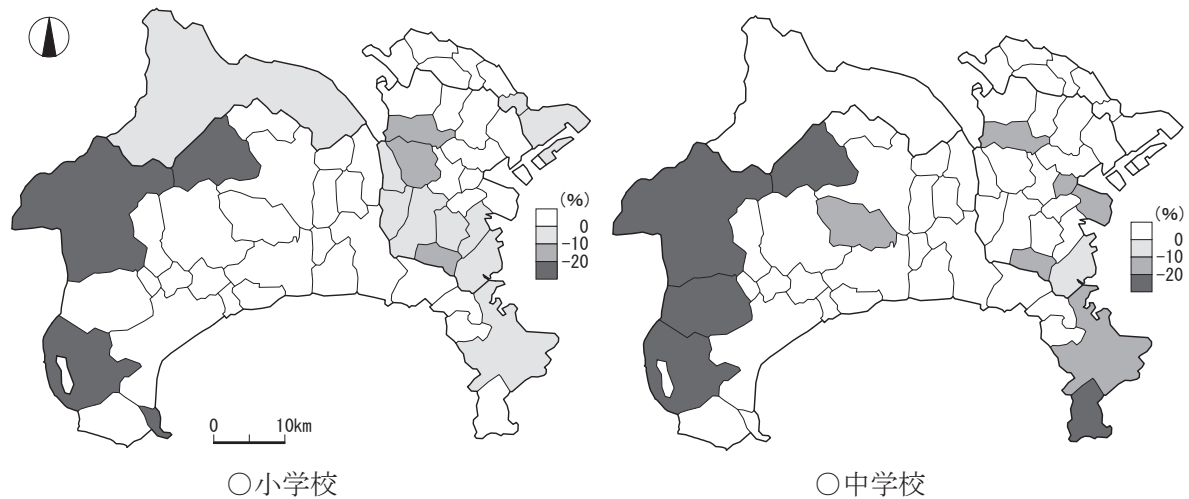


図9 神奈川県各市町村別小中学校増減率（2002-2017年）

注）2017年度現在の市区町村別に示しているが、相模原市については、現在区別に2002年の町村を特定できなかったため、市単位で示している。

資料：学校基本調査報告書

している。このことから廃校利活用は、地域づくりにおけるネットワーク構築の重要な手段の一つであるといえる。神奈川県内では徳島県とは地域のニーズや、コミュニティの熟成度が大きく異なるため、地域の特性を考慮しつつ地域の活力となる活用が望まれる。いずれにしても、学校統廃合や廃校利活用については、学校施設が地域の中核施設であることから、行政、地域住民、利活用事業者による合意形成が重要である。

【付記】

本稿を執筆するにあたり、三好市役所の職員や、三好市内の廃校利活用事業者の職員の方々には、聞き取り調査や資料ご提供に関して大変お世話になりました。この場を借りて御礼申し上げます。

なお本稿は、飯野耀平が国立大学法人鳴門教育大学大学院に2016年に提出した修士論文を骨子に加筆修正したものである。

参考文献

- ・岸上光克（2015）『廃校利活用による農山村再生』筑波書房。
- ・西田博嘉（1986）奥吉野山地における小学校の休廃校地域の変容—学校施設の転用とムラの年中行事の動向—、人文地理、38、49-61。
- ・畠山輝雄（2017）廃校利活用による過疎集落維持の取組みと地域住民への影響—徳島県三好市三野地区太刀野山集落を事例に—、E-journal GEO、11（2）、476-488。
- ・畠山輝雄・飯野耀平（2016）徳島県における休廃校活用に関する調査、徳島自治、106号、3-23。
- ・波出石誠（2015）『廃校の民間活用と地域活性化』日本評論社。
- ・南学（2013）老朽化と財政難への「経営」が試される公共施設マネジメント（第1回）運営から経営へ、地方財務、706号、146-154。

# (公社)神奈川県地方自治研究センター

## 第 18 回定時総会・記念講演会の開催報告

編集部

### 〔第 18 回定時総会の主な内容〕

公益社団法人神奈川県地方自治研究センターの第 18 回定時総会が、6 月 14 日、地域労働文化会館で開催された。2017 年度の事業報告および計算書類、任期満了に伴う役員の改選を議案に審議が行われた。総会の出席会員は、総会員数 75 名に対し 55 名(委任状等を含む)、議長には、自治労横浜の伴裕之さんが選出され、議事進行にあたった。

事業報告では、年間を通しての研究課題と位置づけをした、人口減少問題について 3 回の研究会を開催し、神奈川の特性を踏まえた人口減少対策の課題について検討を進めたこと、また、財政分析研究会として「神奈川システム」を活用した自治体財政の分析などに取り組んだ経過が報告された。決算報告では、収支の状況は概ね良好に推移していることが報告され、前年度との比較では 40 周年記念事業関連で増加している科目があるなどの説明があった。事業報告および決算書類については全員の賛成で承認された。

今総会では、任期満了に伴う役員の改選が行われ、15 名の理事候補および 2 名の監事候補に対して信任投票を行った結果、全員の信任が確認された。退任・就任した理事はそれぞれ 2 名だった。任期は、2020 年 6 月の定時総会終結のときまでとなる。

総会終了後、第 32 回理事会が開かれ代表理事、業務執行理事が選定された。黒沢一夫



理事が理事長を退任し、新理事長には日本大学教授の佐野充理事が選任された。

その他理事会体制は次のとおり。

#### 【理事 (定数 15 名)】

佐野 充(理事長)  
林 克己(副理事長)  
蓼沼 宏幸(副理事長)  
榎田 利彦(常務理事)  
大沢 宏二(常務理事・事務局長)  
岡 真人  
佐藤 孝治  
半澤 彰浩  
板橋 洋一  
政金 正裕(新任)  
的場 信也  
嶋 清和  
黒沢 一夫  
中野 雅臣  
谷本有美子(新任)

#### 【監事 (定数 2 名)】

北村 理美  
依田 俊一



## 〔大越健介氏総会記念講演会レポート〕

第18回定時総会記念講演会は、NHK記者主幹で、現在「サンデースポーツ 2020」のキャスターを務めている大越健介氏に「激動の世界を行く - 現場主義の取材で迫る『壁』の正体」をテーマに講演をいただいた。



冒頭で、大越氏が「激動の世界をゆく」(NHKBS1で放映)の番組制作から取材に携わった経験を通じて、世界的に見て国民からの不信が募りながらも政権が継続する国々があることを解説し、そこから「分断の固定化」が始まっているのではないかとの問題認識が示された。世界各地の取材で、物理的にも、心理的にもさまざまに「壁」があることを目にした経験から、なぜ世界にこれだけ「壁」がはびこっているのかを明らかにしたいという報道への思いを熱く語った。

たとえば2016年米国の「トランプ現象」や、英国のEU離脱問題に共通する背景にポピュリズムと称される大衆の力があつたこと、民主主義で有権者の反応には半分程度は知名度が含まれること、そして理性の力よりも怒りや不満といった心情的なエモーションに火が付くことが多い点にも言及し、欧州の難民を排除するような極右政党の台頭に象徴されるように「人々の怒りに火をつけて非現実的な政策を打ち出して政権の地位についてしまう現象が起きている」と指摘した。

自国第一主義に傾倒しつつある世界の動きに対し、大越氏は「日本はまだそれほどでもない」としながらも、世界情勢に無関心で内向きな傾向があること、また人々が溜め込んだ不安・不満や、一部には偏狭なナショナリズムもあるため、「怪物のたまご」のように

見えないところで何かが隠れている育っているように思えてならない、との危惧を示した。国民の不満が爆発し大きなうねりとなってしまった米国や欧州の国々を見れば、日本も例外とはいえ、今の世論調査の内閣支持率の固定化が「マグマの成熟を意味しているのではないか」との自らの仮説を提示した。

次に何が起こるのかは誰も想像しえない中で、不安の種があるとして、少子高齢化の中で、高齢者が増えて若い人たちが心の中に不満や不安をため込んでいる可能性や、人口的にマイノリティとなる今の10~20代の人たちが政治に関心を持った時に、社会保障や税負担問題に逃げ切った感を持つ中高年世代に対する怒りに火が付いてしまうこと等への懸念を示した。だからこそ、そうした変化の芽や「何か起きる」際のアラームを発していきたい、と放送・ジャーナリズムの前線にある自らの仕事への使命感と決意をあらわにした。

ロンドン五輪を契機に再生した地域を取材した経験から、2020年東京五輪をきっかけに少しでも「日本丸」の軸先を変えたいとの思いを持ち、担当スポーツ番組で「心ある良心に問いかけ社会の意識を変えるような企画」を「青臭く」伝えているとの紹介もあった。

政治との関わりについては、有権者による政治家へのリスペクトの必要性に言及し、好き嫌いを超えて、有権者から政治家にリーチすること、彼らにリーダーシップを求めるだけでなく、求めた側のフォローシップと相互作用が欠かせないという視点も披露した。

最後に、自分がどういう立場でも「なぜこれをやるのか」を社会の一員として自問自答しながら行動していくことや、外交問題も「日本」や「アメリカ」「北朝鮮」というような「記号」で決めつけて語らず、ひとり一人が想像力を働かせて、目の前の機会を活かしていくという視点の大切さを強調しながら、講演は締め括られた。(文責：編集部)

## あらためて、地域再生を考える — 理事長就任のあいさつに代えて —

(公社) 神奈川県地方自治研究センター

理事長 佐野 充



地方創生、地域再生のローガンが巷にあふれかえり、専門家集団も市民活

動家も、全力投球で創生・再生の実践を行っているが、流れを変えるほどのこれぞといった成果は見えてこない。

都市と農村、中央巨大都市と地方中小都市の格差は、人間が最大の造形物である「都市」を造って以来、延々と続いてきた経済的視点に立った地域間比較問題である。

第二次世界大戦後、日本は、都市と農村、首都と地方の格差是正のために、産業の分散配置、国家的交通軸の整備、情報ネットワークの展開などを積極的に施策実現してきたが、未だに工業・商業の集積や地域社会基盤の整備状況などの差を払拭できない状況にある。しかし、それぞれの地域に現存している文化や暮らしは、歴史、伝統、風土、自然環境などの固有の地域条件により、脈脈と息づいており、独自性を維持している。これは、経済的な地域把握では捉えることができない地域特性である。つまり、経済的弱者である地方中小都市も視点を変えれば、存続・発展の可能性を大いに秘めている暮らしの場といえる。

そこで、今日、さまざまな地方や地域で、地方創生・地域再生のための基盤・起爆剤として展開・推進されている地域学に目を向けて、いわゆる「地域再生」を再考してみる。

地域学は、他地域との差異に留意しながら、対象地域の特色を地域比較的に考察し、地域の文化・民族・政治・経済・産業・社会などについて総合的に研究する地域再生・

創生の流れを形成するための地域科学となっている。

特に、地域の発展・再生の可能性がおぼつかなくなった1990年代半ば以降、地域住民や関連大学などが自ら我がまち・地域を調査研究、学習し、体験的にまち・地域歩きを実施してそこから、新たな価値を見出そうとする取り組みが生まれ、我がまち・地域づくりのための郷土学、地元発展策のための地域学が各地に展開されている。

カオス的狀況に落ち込んでいる地域再生を果実あるものにするためには、地域住民の地域経営の一翼を担う自治体職員らが、我がまち・地域を科学的に知り、理解する努力をするべきである。

少子高齢社会を見据えた自治体経営には、地域経済の再生、地域コミュニティの形成、地域社会資本のバリアフリー・ユニバーサルデザイン導入、空き地・空き家の利活用の促進、高齢者等に優しい移動の確保などが求められているが、現実には厳しく、大きく変化する暮らし環境に対応できていない。

現在、三大都市圏に住む子育て世代はワークライフバランスを重視し、20代の4分の1は地方移住に関心があるという。国が唱える「すべての人が輝く社会の実現に向け、安心な暮らし、多様な生き方、充実した人生の実現に貢献する政策」を果実あるものにするために、それぞれの地域に暮らす人びとが風土や伝統、地域社会の形成、地域産業の育成などに関心を持ち、土地と人間のつながりを確かなものにするのが、地域再生には重要である。その基盤となりうるのが、地域特性を明らかにする地域学であると確信している。

## 編集後記

人口減少社会の労働力不足を背景に、「骨太の方針2018」には外国人労働者の受け入れ拡大方針が盛り込まれ、政府は7月24日に関係閣僚会議の初会合を開催して、2019年4月からの新たな在留資格の運用開始に向け具体的な仕組み構築に着手した。農業・介護・建設・造船・観光の5分野で、技能実習生の在留期間を従来の5年から10年に延長することを打ち出した外国人就労者の受け入れ拡大策は、さらに対象業種を広げる見込みとなった。介護人材について、2020年夏までの1万人受け入れをベトナム政府と合意したとの報道もある。

政府与党は、人手不足解消策として外国人就労者を積極的に受け入れる方向に舵を切った。その一方で「移民」の受け入れは行わない方針を貫いている。こうした矛盾の中で「働き手」としての期待が高まる彼ら・彼女らの生活環境にかかわる問題への対策は未だ十分でない。法務大臣は入国管理局の庁への格上げも含めた検討を明言したが、単に管理対象としての扱いではなく、この国で暮らす際の人権保障も視野に入れた対策を早急に講じてしかるべきであろう。現実を直視して共生の環境を整えることが喫緊の課題である。 (谷本有美子)

2018年8月25日

### 自治研かながわ月報第172号 (2018年8月号, 通算236号)

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	佐野 充	編集人	大沢 宏二	定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。