

『住民と自治』(通巻 627 号)7月号付録 2015 年7月1日発行 自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第150号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ホラーノどんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

- 小山市民自治研究会設立1周年 ----- 1
- 第39回自治体政策セミナーin埼玉 ----- 4



小山市民自治研究会設立1周年

小山市民自治研究会

6月14日(日)午後、小山市民自治研究会が設立1周年を迎え総会を開催しました。総会では、昨年6月の設立以来、小山広域保健衛生組合のコンポスト問題を契機としたごみ問題の懇談会や子ども・子育て新制度についての懇談会、会員同士の意見交換会など試行錯誤をしながらの活動を踏まえ、新年度は、市町の財政分析を柱にしながら会員の問題意識に対応した活動をしていくことを確認しました。

総会後の記念講演(学習会)は、多摩住民自治研究所の大和田一統理事長を講師に「財政分析でみえてくるまちの姿—財政分析入門」でした。

○ 市民・行政・議会による財政分析活動・財政白書づくりの5のキーワードとして、①地方分権一括法の施行による財政情報の共有化、②夕張市の財政破たん

と自治体財政健全化法の制定、③地方財政における三権分立・異なった立場からの財政白書作成、④情報技術の革新と高齢化社会の地域デビュー、⑤総務省の「積極的」な情報開示は、決算カードの開示等の第一ステージから類似団体比較カード・財政状況資料集の開示等第二ステージに入った。

○ 住民がまちの財政を学ぶ「心の準備」はできているか。限られた財源をどのように市民的に使うか、お金をもう人まかせにしない、お金のセンスを磨く(基本計画に手順とお金の裏付けはあるのか、予算や決算のあらましなどの広報はなぜ読まれないのか、よまれるようにするためには何をどのようにすればよいのか。小山市広報の決算報告で人件費削減をことさら強調しているのは異常!!

○ 今日の市町村財政危機や悪化の原因は、

財政制度からくる3割自治、経済のグローバル化、バブル崩壊後の政策不在、都道府県の経済・開発政策や財政制度、市町村固有の社会状況や財政運営 ⇒決算カードや類似団体比較カードを使ってミクロからマクロにアプローチする。

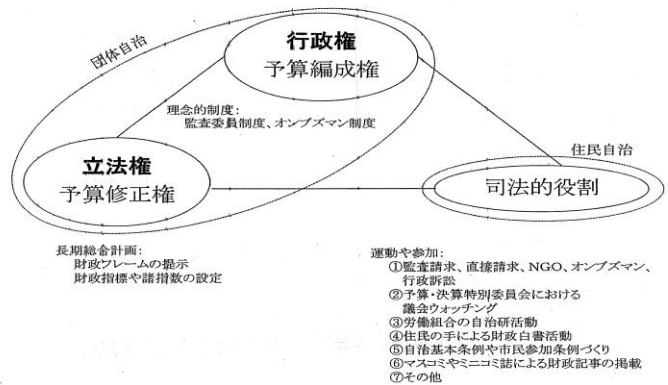
「市民的公共性」という観点から、類似した条件にある団体の財政運営の実態を捉え、比べることで自らの財政運営の特徴点を容易に捉えることで極めて有効。類似団体との比較結果を例示することで当該団体の原因や財政指標の改善に向けた取組み、自治体

○ どのようにすれば自治体の財政がわかり、の可能性が期待できる。

議員や市民が太刀打ちできるか。経年的に広報を検証する視点が必要。各年度の「財政状況類似団体比較カード」などにより近隣市町村や同規模の自治体と比べてみる。

○ 「類似団体比較カード」を使って財政運営の分析をする。①財政運営の堅実性、②財政構造の弾力性、③住民生活の向上や地域経済の発展に対応する「市

地方政府における地方財政の三権分立

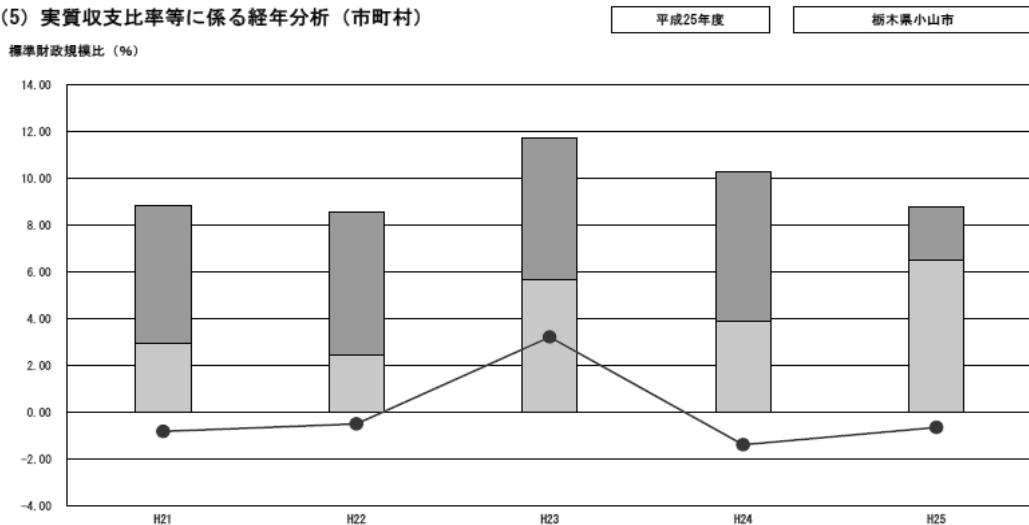


【財政資料からみた小山市の財政】

● 財政調整基金を取崩し、単年度実質収支は赤字が続く

・平成25年度財政状況資料集から

(5) 実質収支比率等に係る経年分析（市町村）



区分	年度				
	H21	H22	H23	H24	H25
財政調整基金残高	5.87	6.09	6.07	6.36	2.30
実質収支額	2.98	2.48	5.67	3.90	6.50
実質単年度収支	▲ 0.80	▲ 0.48	3.23	▲ 1.37	▲ 0.63

分析欄
市税全体では、個人市民税及び法人市民税の両方に前年並に比べ約3.9%・10億円増の273億円となり、実質収支は約20億円の黒字となった。しかし、実質単年度収支は、北域保健衛生組合への負担金や大層被害対策に伴う財政調整基金の取崩しの影響等により2億円の赤字となった。今後についても財政改善を推進し、財政健全化に向け努力していく。

- 財政力がある（財政力指数高い）が、人口1人当たりの目的別歳出は民生費・教育費低く、土木費・農林水産業費が多い

・類似団体比較カード（平成24年度）から

◇財政指標

区 分	小山市	類似団体
経常収支比率 %	83.3	90.8
財政力指数	0.93	0.82
実質収支比率 %	3.9	4.9
公債費負担比率%	12.4	13.8
実質公債費比率%	5.9	6.8

◇人口1人当たり目的別歳出（単位:円）

区 分	決 算 額	
	小山市	類似団体
議 会 費	2,665	2,334
総 務 費	37,485	52,949
民 生 費	100,669	140,008
衛 生 費	30,394	29,394
労 働 費	3,778	1,526
農林水産業費	10,352	3,146
商 工 費	26,910	7,871
土 木 費	55,019	38,880
消 防 費	18,337	12,924
教 育 費	31,783	36,959
災 害 復 旧 費		3,164
公 債 費	27,470	33,606
諸 支 出 費		216
歳 出 合 計	344,864	364,977

◇人口1人当たり積立金・地方債現在高(単位:円)

区 分	小山市	類似団体
積立金現在高	29,828	69,485
財政調整基金	11,801	24,301
減債基金	2,209	5,243
その他特定目的基金	15,818	39,744
地方債現在高	305,762	299,319

地域に「まちの研究所（まち研）」を作りましょう。
相談は事務局に連絡ください。「まち研」ブックレットあります。



第39回自治体政策セミナーin埼玉

5月31日、さいたま市において自治体問題研究所主催の第39回自治体政策セミナーin埼玉が開催されました。前半は講義で、講義1が「持続可能な地域を目指して～『地方創生』の論点と課題、対抗軸」講師：岡田知弘氏（京都大学大学院経済学研究科教授）、講義2が「『地方創生』戦略と2015年度地方財政計画、自治体の課題」講師：平岡和久氏（立命館大学政策科学部教授）でした。

後半は報告と討論「『地方創生』を巡る各

地の取組状況と課題」で、報告1が「日野町の総合計画推進と地方創生の取組」古道清氏（日野町職員）、報告2が「『連携中枢都市圏』構想の進捗状況と課題」今西清氏（自治体問題研究所）でした。

「地方創生」推進の狙いや検証とともに、地方版創生総合戦略の策定にあたっては、国からの人口政策に無批判に追従するのではなく、内発的発展、住民の学習と参加によるボトムアップや集落・コミュニティ自治を重視することなどが報告されました。

【資料】講義2「『地方創生』戦略と2015年度地方財政計画、自治体の課題」講義資料からの抜粋

○地方創生の展開

- ・国の長期ビジョンと総合戦略（5年計画）を2014年12月に決定
- ・2015年度において、早期に各都道府県・市町村による「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定するというスケジュール
- ・「ばらまき型」の投資手法はとらないことが強調されるとともに、縦割りを排除し、ワンストップ型の政策を展開し、地方の自主的取り組みを支援 各省庁の施策や補助金も地方版総合戦略に連動

○地方創生長期ビジョン(対象期間=2060年)

- ・目指すべき将来の方向は「活力ある日本社会」を維持することであると、人口減少に歯止めがかかると2060年に1億人程度の人口が確保され、人口構造が「若返る時期を迎えることができる」とする。人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られると2050年代に実質GDP成長率は1.5%～2%程度が維持されるとする。

○人口政策をどうみるか

- ・人口政策への警告 過去の人口政策の弊害
- ・「上から」の人口政策に対して、無批判に追随することの危険性
合計特殊出生率 → 実効性のある政策なし、若者の非正規、低賃金労働の是正なし
社会増 → 自治体間競争、ゼロサムゲームにおける合成の誤謬
- ・家族、コミュニティを基礎に、ボトムアップ型の人口ビジョンを

○地方版創生総合戦略（5年間）

- ・「まちの創生」において、「集約・活性化」、コンパクトとネットワークを強調 「連携中枢都市圏」の形成を促進
- ・4つの基本目標を設定 ①地方における安定した雇用の創出、②地方への人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する（中山間地域における「小さな拠点」の形成、公立小・中学校の適正規模化。小規模校の

活性化、休校した学校の再開支援。地方都市における都市のコンパクト化と周辺等の交通ネットワークの形成、地方都市の拠点となる中心市街地等の活性化を強力に推し進める包括的政策パッケージ)

- ・国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等 地方創生特区の指定、子ども・子育て支援新制度の円滑な施行、地域包括ケアシステムの構築、地方法人課税改革の推進、ふるさと納税の拡充、地方における企業拠点の強化の促進、新型交付金

○ 総合戦略の問題点

- ・自治への侵害 総合計画の修正の「強制」、人口ビジョンの強制
- ・短期間での策定スケジュール、今年10月末までの策定を財政誘導
- ・政策誘導 政策5原則（自立性、将来性、地域性、結果重視）をもとに、特定の政策への交付金による財政誘導、地域経済分析システムによる誘導
- ・KPI と PDCA による管理の「強制」 KPI 設定と外部有識者会議設置の「強制」、PDCA サイクル管理のマネジメント人材（地方創生人材支援制度、地方創生コンシェルジュなど）への依存と住民自治の軽視
- ・KPI の実効性への疑問 人口や結婚希望実績等はKPI になじむのか？ 5年間という期間での効果検証は中長期的視野からの計画と取組みを阻害
※KPI とは *key performance indicator* の略で、企業目標の達成度を評価するための主要業績評価指標のことをいう。

○ 総合戦略における政策誘導

- ・雇用創出：中核企業の革新、地域産業の労働生産性向上、農林水産業の6次産業化、輸出促進、観光振興、地域活性化、ICT活用、分散型エネルギー等 * 既存産業への支援が軽視

- ・転入促進：地方移住促進、企業誘致促進、地方大学活性化など * 企業誘致に傾斜すれば内発的發展を軽視

- ・結婚・出産・子育て：正社員化促進、妊娠・出産・子育てへの切れ目のない支援、ワークライフバランスの実現 * 「限定正社員化」誘導。保育等への規制緩和による質の悪化問題。若者の非正規化・低賃金労働是正、正社員の長時間・過密労働への実効性ある施策なし

- ・地域づくり・地域連携：連携中核都市圏、定住自立圏、コンパクトシティ、「小さな拠点（コンパクト・ビレッジ）」への誘導、公共施設等の集約化（統廃合等）の促進 * 「農村たたみ」と「ミニ東京」づくり

○ 緊急経済対策と補正予算

- ・対策の内容 ①地域の内容に配慮しつつ、消費を喚起、②地方が直面する構造的課題への取り組みを通じた地方活性化（地方創生「総合戦略」の選考の実施への交付金など、③災害復旧、復興の加速化（原子力災害からの福島復興交付金など）
- ・対策の規模と効果 3.5兆円程度。GDP押し上げ効果は概ね0.7%程度
* 2014年度補正予算案：3.1兆円 うち地方創生関連約60事業、3225億円（地方創生先行型交付金1700億円）

○ 地方創生先行型交付金・基礎交付

- ・自治体による①地方版総合戦略の策定、②地方版総合戦略における「しごとづくりなど」の事業を対象
- ・都道府県及び市町村の配分比4:6
- ・以下の点を踏まえて交付 ①地方版総合戦略策定経費相当分として1都道府県2,000万円、1市町村1,000万円を確保、②人口を基本としつつ、小規模団体ほど割増、③財政力指数、④就業（就業率）、人口流出（純転出者数人口比率）、少子化（年少者人口比率）の状況に配慮（現

- 状の指標が悪い地域に配慮)
- 地方創生先行型交付金における中央統制
 - ・各自治体の地方創生総合戦略策定経費および総合戦略に位置付けられる見込みである。実施計画にもとづく新規の単独事業であることが必須
 - ・職員人件費、貸付金・保証金、基金の積立金、建設地方債対象事業（例外あり）、国の補助事業には充当してはならない
 - ・重要業績評価指標（KPI）の設定とそれにもとづく効果検証が求められる
 - 「地方創生先行型」交付金をどうみるか
 - ・「地方創生先行型」交付金は、地方創生総合戦略という「土俵」を政府が設定し、そのなかでの自治体の自由設計を認めながら、自治体間競争を組織化し、効果検証の仕組みによって「自主的取組み」を「強制」させる仕組み
 - ・地方創生総合戦略には「集約・活性化」、コンパクトシティ、第三次産業を中心とした外来型開発への傾斜など、看過できない問題を含んでいる
 - ・交付金は、自治体、特に小規模自治体にとっては貴重な財源であるものの、政府による政策誘導方向に安易に乗るのではなく、地域の実情やこれまでの各自治体の内発的な取組みとの整合性に十分に配慮することが重要
 - 2015 年度予算と地方創生
 - ・政府地方創生関連予算 約 150 事業、7225 億円
 - ・その他の財政的支援（国家戦略特区、社会保障制度、税制、地方財政等） 6766 億円（子ども・子育て支援新制度等）
 - 2015 年度政府予算と地方財政計画
 - ・地方交付税における政策誘導の拡大 地域の元気創造事業費に加えて人口減少等特別対策事業の創設 → 「取組の必要度」とともに「取組の成果」を反映
 - ・公共施設老朽化対策の推進 集約化・複
 - 合化を推進
 - ・公立病院改革の推進 公立病院の再編・ネットワーク化を促進
 - 2015 年度地方税制の改編
 - ・法人事業税所得割税率引き下げ、外形標準課税の拡大
 - ・地方拠点強化税制の創設（地方拠点建物等の取得への減税や雇用促進税制の拡充）
 - ・車体課税（自動車取得税のエコカー減税の見直し 12 年延長、軽自動車税のグリーン化特例）
 - ・消費税率 10% の引き上げの 1 年半先送り（2017 年 4 月へ）
 - ・ふるさと納税の拡充
 - 公共施設の老朽化問題と集約化問題
 - ・総務省「公共施設等の解体撤去事業に関する調査」（2013 年 12 月）自治体が解体撤去する意向を示している社会資本は約 1 万 2 千件、解体撤去費用約 4 千億円（廃棄物処理施設、教育関係施設、公営住宅等）
 - ・自治体に公共施設等管理計画の策定を要請（2016 年度末までに）すべての公共施設等を対象に、公共施設等の状況、人口の今後の見通し、財政収支の見込みを把握。更新・統廃合・長寿命化などの総合的計画的な管理
 - ・公共施設等の除却に対する地方債の特例措置（2014 年度予算～）
 - ・公共施設の集約化に交付税措置（2015 年度予算～）
 - 文科省による小・中学校の集約化の推進
 - ・文科省が 2015 年 1 月に公表した「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関わる手引き」において、規模適正化基準を小学校 4km、中学校 6km の基準だけでなく、交通機関の利用を前提に 1 時間以内の通学時間を可能に → 「小さな拠点」から地域づくりの拠点中の拠点である小中学校を奪う「へそなし拠点」化

(田代洋一『地方創生』と農政『改革』
『農業と経済』2015年5月)

- ・2015年度予算で、公立小中学校の教職員定数について、少子化による自然減分を超えて減らす「純減」とする方針
 - ・義務教育費国庫負担金も減額
 - 地方創生における論点、争点
 - ・地方創生予算や新交付金は地域の内発性を促進するか？
 - ・「地方消滅」の危機感を煽ることをどうみるか？「あきらめ論」につながったり、国の政策に乗る受け身の姿勢につながるのではないか？
 - ・2060年に人口1億人を維持するというのは現実的か？そのための実効性のある手立てはとられているのか？
 - ・拠点都市への集約化やコンパクトシティは周辺部の「切り捨て」にならないか？
 - 地方創生戦略では問題は解決しない
 - ・地方創生長期ビジョンでは、2030年～2040年頃に出生率が人口置換水準まで回復すれば、2060年に総人口1億人程度を確保し、2090年頃には人口が定常状態になることが見込まれてるとしているが、それを担保する実効性のある政策パッケージが出されているわけではない
 - ・政府の政策は、出生率回復に成功したフランスやスウェーデンのような中央政府レベルでの出産・子育て支援の抜本的拡充策とはほど遠い。フランスなどのようなマクロ政策なしに地方の「頑張り」によって出生率回復ができるというのは幻想
 - * 全国市長会研究会提言(2015年5月26日)：出産・子育てに係わる医療・教育面での経済的負担の軽減について、ナショナルミニマムとして、国が責任を持つことを提言(子育てにかかる医療費を国が全国一律で負担することなど)
 - 地方創生戦略と「農村たたみ」
 - ・「まちの創生」の政策パッケージには実
- 効性の問題とともに都市・農村構造のあり方の問題。特に、都市と農山村が連担する日本の地域構造のなかでの都市のコンパクト化や拠点都市への施策・投資の集中を進める政策については、「農村たたみ」につながる
- ・むしろ集約化の対象となっている周辺部の農山村の方が一般的には出生率が高く、拠点都市形成によって「ミニ東京」をつくるのではなく、地方中核都市から中小都市さらには農山漁村へと人の流れをつくっていくことが求められる
 - ・「しごとの創生」の地域経済振興の内容も従来型の農林水産業や製造業の支援ではなく、第三次産業、農林水産業の6次産業化・輸出促進、創業・イノベーションの推進等に特化しているという問題。特に従来型農林水産業は地方創生戦略の対象から外されるだけでなく、TPP推進によって大打撃を受けることになれば、農山漁村からの人口流出は加速する。地方創生における地方拠点都市への集約化の推進が主に第三次産業を中心とした就業の場の確保が想定されていることと符号
 - ・農業については、法人や大規模農家等への農地の集積と6次産業化・輸出促進が基本戦略となっており、兼業農家の農業からの「追い出し」が進む。そこには地域の総合性やコミュニティへの配慮はみられない
- * 産業戦略とコミュニティ対策を分離。地方創生が「農村たたみ」を推進
- 「地方創生」にどう対抗・対応するか
 - ・政府の施策・予算では合計特殊出生率の向上の保障なし
 - ・交付金(地方創生先行型)のメニューも決め手なし ← 無責任に自治体に知恵出しを期待 これまでの地域づくりが問われることに
 - ・一方では、集約化への財政誘導はかなり

自治体計画に影響 集約化はトップダウンで進むことに ← 住民自治、集落・コミュニティ自治の力が問われることに。ボトムアップの議論と合意形成を進めることが喫緊の課題

- 地方創生の「創造的破壊」政策への対案の一つは内発的発展。内発的発展においては地域の総合性と集落・コミュニティ自治が何より重視される。地域の諸主体が自分たちの地域の総合的把握と地域コミュニティ自治を基礎とした市町村自治のうえに立って協同した、地域の人材、資源、技術を生かした内発的な取り組みを基礎に対抗・対応を。そのためにはボトムアップ型の計画づくりと実施組織づくりを
 - もう一つの対案は「福祉国家型自治」あるいは「自治体版福祉国家」を求めた「下からの住民参加」住民・地域団体および自治体の協同による取り組みによって、誰もが暮らしやすい地域づくり運動を中央政府の転換につなげる
- まとめに代えて — 「地方創生」を超えて
- 「地方創生」の推進は、一面では人口減少と地域経済の低迷に苦しむ地方に「光」を当てたようにみえるが、地方分権、地

- 域連携、道州制をセットで進める路線の一環。総合戦略といいながら、地域産業対策とコミュニティ対策を分離。ゼロサムゲームによる「生き残り競争」の組織化
- 増田レポートによるショックを「制度のリセット」、つまり道州制につなげようというベクトルが強まることに十分警戒する必要
- 同時に、中小規模の自治体の自治を活かした内発的な取り組みこそが、少子化に歯止めをかけ、持続可能な地域をつくっていくモデルを示していることに確信をもつこと
- そのためには、集落・コミュニティからの住民の学習と参加によるボトムアップ型の計画づくり・実施体制づくりが重要
- 「農村たたみ」のうえで「ミニ東京」をつくる「拠点都市構想」ではなく、中小規模自治体を起点とする対等平等かつ住民自治にもとづく自治体間連携の課題を重視する必要
- 特に都市部では住民団体などの「下からの住民参加」を基礎に自治体のあり方を変革し、「福祉国家型自治」あるいは「自治体版福祉国家」づくりを

9月議会を前に、鍛えよう「政策力」~どうする地方創生総合戦略

第33回 市町村議会議員研修会

日時：2015年8月24日(日)~25日(月) 会場：(横浜) 関内新井ホール

in YOKOHAMA

【第1日目】 全体会 13:00~18:00

●記念講演：13:10~15:10(質疑含む)
「人口減少問題」と「地方創生」を考えるための視点
 坂本 誠(NPO法人ローカル・グランドデザイン 理事/前 全国町村会・調査室長)

●特別講演：15:30~18:00(休憩・質疑含む)
いよいよ10月からスタート、マイナンバー制度にどう臨むのか
 白石 孝(プライバシー・アクション代表)

【第2日目】 選科2コース 9:00~15:30(休憩・質疑含む)

●選科A 議会人の基礎デカコース
よく分かる予算書・決算書の読み方
 霜田博史(高知大学准教授)

●選科B 地方創生総合戦略各論コース
ほんものの「地域包括ケア」実現のために ~どうする要支援者サービスの新総合事業化
 日下部雅喜(大版社会保険推進協議会 介護保険対策委員)

*A・Bのうちどちらかを選択していただきます。

●受講料：市区議会議員 29000円/同 会員 27000円
 町村議会議員 20000円/同 会員 18000円
 議会事務局一般 18000円/同 会員 15000円

●定 員：180名(2日間通し参加のみ)

企画：自治体問題研究所 主催：株式会社自治体研究社

申込先●株式会社自治体研究社・第33回議員研修会係

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F
 TEL 03-3235-5941/FAX 03-3235-5933

*詳しくはチラシをご請求ください