

『住民と自治』(通巻 628 号)8月号付録 2015 年8月1日発行 自治体研究社

とちぎの地域と自治

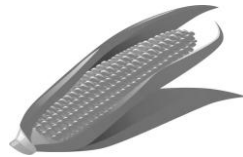
とちぎ地域・自治研究所 所報 第151号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・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

- 理事長就任にあたって 秋山 満、副理事長就任にあたって 日高定昭 2
- 安倍内閣の「地方創生」施策を検証し、真の地域再生を目指して 角田英昭 5



とちぎ地域・自治研究所第 14 回定期総会開催

とちぎ地域・自治研究所は、6月21日(日)午後1時30分から宇都宮市内で、第14回定期総会を開催しました。

総会に先立つ記念講演は「安倍内閣の『地方創生』施策を検証し、真の地域再生を目指して」で、講師は自治体問題研究所常務理事の角田英昭氏でした(講演詳細は5頁以降を参照ください)。

総会では、前茂木町議の星さんを議長に選出し、2014年度事業報告・収支決算報告、2015年度事業計画・収支予算を議案通り承認しました。事業計画では、安倍政権の解釈改憲・安政法制の見直しによる「戦争ができる国づくり」への暴走、TPPの推進、「地方創生」政策の推進、社会保障費の大改悪などが進められる情勢のなか、雇用不安の解消や県内経済の再生、住民自治に基づく防災対策、原発から自然エネルギーへの転換とともに、社会保障の再構築・国民生活最優先の新しい日本型福祉国家づくりに呼応し、保守県政が進める開発優先・県民生活軽視の政治を転換し、憲法と地方自



治の本旨に基づき「住民が主役」県民のくらし最優先の立場に立った自治体のあり方や行財政のあり方などの調査・研究と政策提言を行っていくこととし、(1)自主的な調査研究活動、(2)学習交流活動、(3)会員の要求に基づく企画と活動、(4)県内各地に「まち研づくり」の4つを柱にして事業を展開していくことにしました。最後に、2015年度の役員選出では、北島滋前理事長の旭川短期大学への赴任に伴い、理事長に秋山満氏(宇都宮大学)、副理事長に日高定昭氏(作新学院大学)などの新役員を選出しました(役員名簿は4頁を参照ください)。

理事長就任にあたって

秋山 満 (宇都宮大学教授)

この度、とちぎ地域・自治研究所の理事長に選出されました宇都宮大学の秋山です。よろしくお願い致します。専門は農業経済学で、農業のことしかわからず、地方自治等の問題に関しては若干素人ですけれども、微力ながら頑張っていきたいと思えます。

今、地方も大変ですけれども、実は大学も非常に大変になってきております。大学においても、公式行事における日の丸掲揚とか君が代斉唱とかの要請が来ています。そうした戦前回帰的な動向ばかりでなく、危険な動きとしては、同時に人文社会系を縮小再編する、場合によっては廃止だというような話になって来ております。「役に立つ学問」として即効性のある理工系を重視し、社会や文化を科学的・批判的に検討する社会科学、基礎科学は要らないとする暴論です。ここでも戦前回帰的な動きが強まっており、敗戦の反省の下に確保されてきた大学の自治、学問の自由を根こそぎ否定する動きが強まっているのです。予算配分をてこに、大学自体の仕組みが大きく変えられてきているという状態で、大学の中でも非常にものが言いづらくなってきており、大変な状態になってきているのです。

そういう中で、今、安保関連法案が出ているわけですが、これに関して憲法学者の人たちが憲法違反として反対を表明して少し潮目が変わってきている段階です。法学以外の学者も立ち上がる形で、6月10日に「安全保障関連法案に反対する学者の会」というのができました。わずか半月ほどの間に、反対署名が8700名くらいあつという間に集まっており、マスコミにも取上げられるという形となっております。学者の方でも、現在の右傾化、戦後民主主義否定の状態には黙ってられないと声を上げ始めております。学問は平和と自由な社会

の下でこそ発展します。大学には戦前の学徒動員に協力した苦い反省があります。皆さんの隊列に遅れないよう、専門以外でも頑張っていきたいと思っています。

先日の角田英昭氏の記念講演を聞かしていただいて、3つのことを考えました。一つは、国がいろいろな意味で責任放棄の状態になってきているということです。運動を進めていく上で、少なくとも国の責任で行うべきナショナル・ミニマムをきちんとやれという形に押し戻していく、そうした国の責任を明確化する運動が1つの柱になるのではないかと思います。

二つ目は、「改革」の名の下に、財政を始めいろいろな形で締め付けが強化されてきていることです。こうした中で、下から地方自治や自主的活動を進めていくためには、財源を含めた自治の強化、あるいは、それぞれの持ち場で民主的なシステムをどう作っていくのかが、避けられない課題となってきたということ。今、いろいろ志ある人たちが非常に動きづらくなっている状況の中で、そうした人々が参加しやすく、いきいき活動できる仕組みをどう作っていくのかということが、多分二つ目の柱になってくると思います。

三つ目は、地域をめぐるのは、人口減少・高齢化社会の到来を背景に、限界集落、消滅可能性自治体などと危機をあおっていることです。そうした地域格差を生み出した国の責任にはほおかむりをして、地域の自助努力や自治体や集落の縮小撤退を声だかに叫んできていることです。私は農村に入っているいろいろな話しを聞く機会がありますが、国の方では、最近「農村たたみ」という言い方をしたりする状況です。それに対して、それでは具体的に何を対抗として打ち出していくのか。地域再建をめぐる現場の鏝競

り合いの状態において、具体的に下から作っていくという運動をどういうふうな仕掛けで作っていくのか。お金はないけれども、人はいる、知恵もある、汗もかけるという人たちが沢山いるわけですから、それをどう束ねて下からの対抗軸を打ち出せるのか。実践の場面で対抗軸をきっちりと作って行

く必要がある。そうした下からの地域再建路線の運動の核として、この研究所の活動が生きていくことが期待されます。

以上3つの視点の下に、皆様の活動の足を引っ張らないよう、旗だけは掲げていこうと考えておりますので、よろしく願いいたします。

副理事長就任にあたって

このたび、とちぎ地域・自治研の副理事長を務めさせていただくことになりました日高です。よろしく申し上げます。私の専門は経営学です。経営学というと経営者の学問であると誤解されることがありますが、それはおもに経営体（組織）のひとつである企業の中で起こるあらゆる問題を取り扱う学問です。資本の立場からでも、労働の立場からでも問題を取り扱うことができますから、そこでは研究者自身の立場が問われることとなります。取り扱う問題は幅広いのですが、紙幅の都合がありますので、ここでは先日の角田英明氏の講演とかかわる問題を取り上げることにします。

先日の資料では、人口動態調査で、我が国の人口が、2026年に1億2千万人、2048年には1億人を下回るということが述べられました。他方フランスは、1993年から2010年にかけて、1.66であった出生率を2にまで回復させた事実も指摘されました。私もフランスの経営問題を専門に研究していますので、若干専門違いですが、いくつかの事実を知っています。人口を増やそうとするならばそれなりの方策が必要であり、フランスはそれを実行してきているのです。すなわち子育て支援の手厚い政策、具体的には人口増のための数多くの手当があり、女性の職場復帰も容易で、というより女性が仕事を持つのが当たり前、その過程で子供を産み、復職することが自然であるよう

日高 定昭（作新学院大学教授）に社会の仕組みと価値観がフランスでは出来上がっています。

日本の場合は、最近の新聞で日本の代表的企業のひとつ日本航空で、妊娠を契機に休職に追いやり、結果として辞止めざるを得ないという事実が報道されました。いわゆる「マタニティー・ハラスメント」という言葉が造語されて多くの事例が報じられること自体が異常なことです。人にとっての精神面での豊かな暮らしに必要な社会のゆとりが欠けていることが感じられます。たとえばフランスでは、大統領や社長がバカンスは権利とばかりに率先して長期休暇を取得し、法定労働時間も長い労資の闘いのなかで週35時間実現に到達しています。そのようなフランスですら日曜日が法的に休みになったのは1906年のことなのです。サービス残業や有給休暇の未取得などが国には労働者が権利を主張できない環境があります。出生率の低下とその回復の展望がないのも、このようなゆとりを持たない社会全体の雰囲気があるからです。

たとえばイギリスは徹底した農業政策で食糧自給率を飛躍的に引き上げました。政治の在り方で国民生活はいかようにも変わります。ここに経済優先を如実に表す数字があります。それは社会保障費と公共事業費の比率です。英国9:1、ドイツ7:1、フランス3:1、あの弱肉強食の資本主義の象徴であるアメリカですら米国2.5:1です。

それにたいして日本は0.6 : 1です。今提案を削減する方針が提示されています。資本主義の先進国の中でも人を大事にしない国も、軍事、法人税を優遇して、社会保障費であるかを感じさせます。

2015年度とちぎ地域・自治研究所役員

理事長	秋山 満	(宇都宮大学農学部教授)
副理事長	日高 定昭	(作新学院大学経営学部教授)
副理事長	大木 一俊	(弁護士)
副理事長兼 事務局長	佐々木 剛	(福祉施設役員)
理事	石嶋 陽子	(とちぎ保育連絡会)
	伊藤 武晴	(1級建築士)
	大島 政雄	(栃木公務公共一般労働組合執行委員長)
	太田 正	(作新学院大学経営学部教授)
	熊澤 通夫	(経済評論家)
	片桐 雅義	(宇都宮大学名誉教授)
	斎藤 真一	(栃木県民主医療機関連合会事務局長)
	陣内 雄次	(宇都宮大学教育学部教授)
	高橋 温美	(社会福祉法人こぶしの会常務理事)
	野口 要	(全日本年金者組合栃木県本部書記長)
	星 徹夫	(もてぎ九条の会)
	松島 隆裕	(元小山工業高等専門学校教授)
	増山 均	(早稲田大学文学部教授)
	丸山 剛史	(宇都宮大学教育学部准教授)
	水谷 正一	(宇都宮大学名誉教授)
	山口 正篤	(日光の酸性雨を考える会代表)
	山口 誠英	(団体職員)
	米田 軍平	(弁護士)
監事	日野川 勇一	(税理士)
	石嶋 久男	

※_____は新任

安倍内閣の「地方創生」施策を検証し、真の地域再生を目指して

角田英昭 (自治体問題研究所)

はじめに

国立社会保障・人口問題研究所は2012年に人口動態に関する長期予測を公表し、わが国の人口(1億2700万人)は今後長期に亘って急速に減少し、2026年に1億2千万人、2048年には1億人を下回ると述べています。このことは住民の暮らしや地域、自治体のあり方に大きな影響を与え、それをどう克服し、持続可能な地域、自治体を構築していくかは喫緊の課題です。

こうした中、増田寛也氏+日本創成会議は、「中央公論」で「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」と題して「自治体消滅」論を展開し、2014年5月には「消滅可能性自治体」と称して896の自治体名を名指しで公表しました。宣伝文句は「壊死する地方都市」「消滅する市町村」「すべての町は救えない」という、極めて露骨なものです。

政府もこの「自治体消滅」論と軌を一にして2014年9月に「地方創生」推進本部を設置し、基本方針案の作成、関連法案の整備、長期ビジョンと総合戦略の策定、関連予算を決定しました。

人口減少時代の政策課題

それは日本全体で見れば出生率の低下(自然減)、少子化が基本問題であり、地域間で見れば三大都市圏、特に東京圏への一極集中と地方の転出超過(社会減)が重要な課題になります。

経済財政諮問会議は「出生率を今の1.43から30年に2.07に回復させれば、60年代でも1億人を維持できる」と述べていますが、出生率2.07というのは、現在の人口を安定的に維持できる人口置換水準と同率で、それは日本では40数年前の高度経済成長期、第2次ベビーブーム時代の水準であり、そう

今後、各自治体は2015年度中に地方版総合戦略と人口ビジョンを策定しますが、既存の総合計画との整合性、人材・ノウハウの確保、民間シンクタンクへの丸投げ、地域間格差の拡大などが懸念されています。

政府は、相談窓口の設定やビッグデータの活用、重要業績評価指標やPDCAサイクルの導入、財政的な誘導等を通して国の戦略・方針の徹底を図っていますが、いま大事なことは、各自治体が住民、職員、議員、地元企業、研究者等の参加で地域挙げての計画づくり、取り組みを進めていくことです。政府はこうした自治体の自主的、自律的な取り組みを支援し、雇用や福祉、教育等での基盤整備を早急に行うべきです。全国市長会も出産・子育てに関する医療費は国がナショナルミニマムとして一律負担すべきだと提言しています。その意味では、人口減少時代の諸問題、諸施策を、どのような視点、立場で解決しようとするのか、その基本方向が根本的に問われています。

簡単に実現できる目標ではありません。政策の裏付けがなければ単なる数字合わせになってしまいます。

「長期ビジョン」でも説得力ある施策と展望は示されていません。今日の少子化、人口減少の原因がどこにあるのか、地方をここまで疲弊させたのは誰なのか、その真摯な総括もありません。

結果的に「出生率を向上させる方策には『これさえすれば』というような『決定打』もなければ、これまで誰も気付かなかったような『奇策』もない」と述べ、具体策は地

方に丸投げしています。

日本の出生率の低下は、以前から指摘されてきました。なぜ、「長期ビジョン」でも紹介しているフランス(1993年1,66→2010年2,0)やスウェーデン(1999年1,50→2010年1,98)のように、家族給付や出産・

長期ビジョンの基本認識と政府側施策の柱

では、「長期ビジョン」の基本認識はどうなっているのでしょうか。その内容(要旨)は、①人口減少は経済社会に大きな重荷になり、地方は地域経済社会の維持が重大な局面を迎える、②的確な政策に転換すれば未来は開ける、③2060年に1億人程度の人口を確保し、「人口の安定化」と「生産性の向上」が図られれば、2050年代に実質GDP成長率は1.5~2%程度が維持されるというものです。ここには住民の暮らしや文化、生業、地域という視点はなく、人口減対策は労働力の確保、経済規模・成長率の維持のための手段です。

また、政府側(日本創成会議の提言も含む)の施策の柱は何でしょうか。それは①国民の希望出生率の実現、②企業の取り組みへの支援(子育て支援、残業割増率の引上げ)、③若年世代の経済基盤の強化(若年・結婚子育て世代年収500万円モデル、保育所の待機児童対策)などとなっています。

人口政策とは何か、その目標は何か

このことについて、神野直彦氏(東大名誉教授)は「人口という言葉は人間を量として把握するために生み出された。人間が目的でなく、手段とする社会になったとき、人間は没個性の人口になる。人口をターゲットとする政策が示されたときは、人間を手段とする社会を目指し始めたと考えた方がいい」「人間を労力、兵力という手段とみると、どういうことになるのか、歴史を振り返ることが必要だ」(西日本新聞 2015

人口減少時代の国土計画とまちづくりの課題

同時に、人口減少をマイナス面だけで捉

育児と就労の両立支援など若い世代の生活の実態に寄り添った措置を講じて計画的、系統的に改善を図ってこなかったのか、それが問題です。制度基盤の違いはありますが、先進例に学び、実効ある施策を実践すべきです。

ところが政府が現に進めていることは、重点である雇用の創出では、増やしていると言っても、その内実は非正規・低賃金労働者の拡大です。今やその数は2000万人を超え、公務分野でも7万余の「公の施設」に指定管理者制度を導入し、大量の官製ワーキングプアを作り出しています。現在も「生涯ハケン」を押し付ける労働者派遣法改悪や残業代ゼロ、雇用ルールの切り崩しを画策しています。所得も女性が働くことが前提で、かつその水準は結婚子育て世代(夫婦)で年収500万円という低い水準です。まずは、このような「地方創生」の趣旨にも反するような悪法、方針はただちに撤回し、正規化、均等待遇、所得の確保を図るべきです。まさに本気度が問われています。また、全国から若年が集中する東京は、こうした矛盾が集中しているところであり、それが放置されている中で、出生率は1,13(2013年)と全国最低です。

年1月9日)と述べ、今日の安倍政権の下での人口政策に警鐘を鳴らしています。

また、西米良村の黒木村長は、村づくりの目標は人口を増やすことではなく、「村民の幸福度を高めること」と明確に述べ、この間、村と村民が協同でワーキングホリデー事業など独自の取り組みを進め、その中で人口減少に歯止めをかけ、若者のIターンも増え、村の活性化が図られています。

えず、それを都市のゆとり、安全性、環境

との共生など質的な転換に繋げていくことが重要です。中山徹氏（奈良女子大教授）は、①人口減少等によって生み出されるゆとりを活用して災害に強い国土、まちをつくること、②自然災害に対する脆弱性を克服し、自然・生活・教育環境を整え、都市の格、質を高めていくこと、③市街地のコンパクト化、縮小よりも地域に人口を維持する方策を考えていくべき、と提言しています。実際に中央防災会議の資料によれば、首都直下大地震、南海トラフ巨大地震の発生確率は30年以内に70%以上と逼迫しており、東海地震に限ってみれば88%にもなっています。

また、「国土のグランド・デザイン2050」では、三大都市圏のインパクトを地方都市に、地方都市のインパクトを農山村に波及させ、「小さな拠点」と周辺集落をネットワークで結ぶとしています。これはト

いま、なぜ「自治体消滅」論なのか、その本質とねらいは何か

自治体消滅論は、20歳から39歳までの若年女性人口が2010～2040年までの30年間で半減以上になることを根拠にしていますが、その論旨は既に破綻しています。それは彼らも想定済のはずです。具体的には、①若年女性の「半減」でなぜ自治体が消滅なのか。そこには現実に住民が暮らし、生業を営み、子育てもしている。②小規模町村がなぜ消滅なのか。小規模性にこそ人口復元、地域再生の可能性がある。実際に人口1万以下でも着実に人口を増やしている自治体がある、③推計データは最近の状況、特に3.11以降の変化を反映していない。④田園回帰の傾向、定住効果などに対する過小評価がある。⑤首都圏への人口集中、地方圏の人口減少にも変化がみられる。

大森彌氏（東大名誉教授）は、「起こるとすれば、自治体消滅という最悪の事態を想定したがゆえに、人々の気持ちが萎えてしまい、そのすきに乗じて『撤退』を不可避

リクルダウン理論の地域版ですが、これでは地域の活性化は図れません。いま必要なのは「この理論を乗り越え、インパクトの波及を小規模から大規模に転換していく国土計画づくりである」と指摘し、発想の転換が必要であると述べています（『経済』2014年11月号、新日本出版社）。

また、同構想では国際競争の拠点となる「グローバル経済圏」を目指し、東京、名古屋、大阪の三大都市圏をリニア新幹線で結ぶスーパーメガリージョンの形成が提起されていますが、そんな手法で本当に三大圏域が一体化したグローバル経済圏が形成されるのでしょうか。実際には東京圏への集中が強まるだけと言われています。今年2月に発表された総務省の人口移動報告を見ても、東京圏への集中だけが加速し、大阪圏・名古屋圏は2年連続で転出増です。

だと思わせ、人為的に市町村を消滅させようとする動きが出てくる場合である」（『町村週報』2014/5/19）と指摘し、地域活性化センターの椎川理事長も、消滅するのは集落・地区であって、「自治体は合併でしか消滅しない」（全国市長会2015/4/8）と述べています。

内閣府が2014年8月に公表した「農山漁村に関する世論調査」でも、都市部に住む人のうち「農山漁村に定住したい」と答えたのは31%、年代別では20～29歳が38%と最も高く、若者層で田舎の暮らしを希望する人が急速に高まっています。市町村や国、県が明確な方針を持ち、実効ある施策、条件整備を行えば、地方への移住・定住は広がり、人口流出にも歯止めがかかります。

その根っこには新自由主義的グローバリズムがもたらす暮らしや雇用、人間性の破壊に対する批判、対抗が明確に見られます。それは3.11東日本大震災を経験する中で模索された、自然と共生し、人間らしい暮

らし、持続可能な地域をつくりたいという思いとも連動しています。

国の地域おこし協力隊事業にも、若い人達が都会の仕事を辞めて次々に応募し、失

意図的、政治的メッセージ、ねらいは成長戦略に地方を動員すること

では、なぜこの時期に「自治体消滅」論が出てきたのでしょうか。その意図は、あえて「消滅(可能性)自治体」という表現を使い、マスコミを使って個別自治体名をセンセーショナルな形で公表し、危機感を煽り、地方、市町村消滅を必然と捉え、世論をそこに誘導しています。

端的に言えば「すべての町は救えない、それは効率的ではない。やる気のない、頑張らない、将来展望が描けない自治体は消滅してもやむを得ない。公共投資をするのは無駄であり、それは自治体の自己責任である」という政治的なメッセージです。それは彼らの思惑通り、初動作戦としては成功しています。周知のように政府と日本創成会議は密接に繋がっており、「地方創生」戦略は日本創成会議の構想を踏まえて構築されています。

安倍政権が「地方創生」で意図しているのは、アベノミクスの「第3の矢」である成長戦略に地方を動員することです。具体的には地方施策での規制緩和、公共部門の効率化(人件費削減の徹底と公共施設の廃止・複合化・縮小再編)を徹底することです。「骨太方針 2014」の基本は、成長戦略の強化・進化であり、「ローカル・アベノミクスを通じて成長戦略の成果を全国津々浦々まで広げる」と強調しています。自民党の「政権公約 2014」でも、「地方創生を規

地方創生総合戦略の基本目標と基本政策、財政措置

国の「総合戦略」の基本目標は、①地方における安定した雇用の創出(地方で若者雇用創出 30 万人、女性就業率 73%)、②地方への新しい人の流れをつくる(地方から東京圏 6 万人減、東京圏から地方 4 万人

敗例もあるようですが、多くは地域で頑張り、定住にも繋がっていると報告されています。こうした傾向にもきちんと目を向けるべきです。

制改革により実現し、新たな発展モデルを構築しようとする『やる気のある、志の高い地方自治体』を、国家戦略特区における『地方創生特区』として早期に指定することにより地域の新規産業・雇用の創出をします」と明記しています。既に今年3月には、「地方創生特区」の第一弾として、愛知県(公設民営学校の設立、農地の集約、企業の農業参入促進)、仙台市(地域限定保育士の導入)、仙北市(国有林の民間利用の拡大)を指定しており、更に4月には国家戦略特区法案及び構造改革特区法案を閣議決定し、今国会に提出しました。その中には都市公園内における保育所など福祉施設の設定解禁、公立学校運営の民間開放なども盛り込まれています。事態はもうここまで進んでいます。

この方針は、地方分権改革でも徹底されています。有識者会議が提案する提案募集方式や手挙げ方式は、それ自体は積極面もありますが、実態的には「岩盤規制」を取り崩す手段、手法になっています。これは2014年度から導入されており、地方からの提案(126 団体、953 件)を見ると、例えば「従うべき基準」とされた福祉施設の面積・人員配置基準の弾力化や土地利用における農地転用許可等の権限移譲などで、多くは規制緩和やそれを視野に入れた権限移譲、義務付けの見直しです。

増)、③若い世代の結婚・出産・子育て希望の実現(夫婦で 500 万円の年収確保、第1子出産前後の女性継続就業率 55%、結婚希望実績指標 80%)などです。数値目標はそれ自体の客観性、妥当性の検証が必要で

あり、実現に向けては具体的な施策の裏付けが課題になります。

財政措置では、今年1月に総額3.5兆円の経済対策が決定され、地域住民生活緊急支援交付金(総額4200億円)が設けられました。内訳は地域消費喚起生活支援型と地方創生先行型の2種類です。

前者は地元の商店街で使うプレミアム付商品券とふるさと名物商品券等の発行が基本で、それは全体の約9割を占めています。しかし、単年度補助のこうした交付金が消費税増税等で冷え込んだ地域の消費喚起に繋がるのでしょうか、疑問です。既に横浜市や鳥取県等で発売が行われていますが、一過的、一時的なものに過ぎないと言うのが大方の見方です。

後者の地方創生先行型は、地方版総合戦略の策定、地域のしごと支援や創業支援、小さな拠点づくり等に助成されます。こ

各自治体での取り組みと検討内容

では、実際に各自治体でどのような検討が行われているのでしょうか。先行自治体の例を見てみましょう。京丹後市(人口58500人)は、3月に全国初の地方版人口ビジョンと総合戦略を公表しました。市の広報によれば、2014年策定の第2次総合計画を活用し、産官学金労等の住民代表会議の審議を経て作成したと述べています。人口ビジョンでは、2060年の市人口を国立人口研究所・国長期ビジョンの推計値を大幅に上回る7万5千人に設定し、出生率を早期に2.32に引き上げ、人口流出に歯止めをかけ、若年層・壮年層の社会的流入人口の増加を図るとしています。

この内容について、増田寛也氏は「客観的な根拠が示されていない」「いつまでも成長願望や人口増への淡い期待を持つのではなく、縮小社会への賢い対応の仕方を考え出すキッカケになることを願う」(自治日報2015/4/17)と指摘しています。しかし、自治体の現場からは「そもそも出生率

らは比較的自治体の自由度は高いのですが、国の総合戦略に沿った運用が徹底され、重要業績評価指標の設定、効果検証が求められます。特に上乗せ分はそれが要件になっています。これは財政誘導に止まらず、自治体間の競争を煽り、公共部門の民間化・効率化の促進、既存計画の政府方針による見直しに繋がるなど、看過できない問題を含んでいます。

また、これらの交付金の仕組みはメニュー選択型であり、現場からはその使い勝手や効果などに疑問が出ています。交付金の運用については、地域の実情や各自治体の自主的な取り組みに配慮し、かつ競争的な交付金である上乗せ分は廃止し、基礎交付に一本化させていくことが重要です。地方6団体とも連携し、交付金の見直しを迫っていくことが必要です。

や人口の社会増減の数値目標を客観的に示せるのか」「政府のデータや方針に沿って導き出す人口ビジョンに実効性、客観性があるのか」、疑問が投げかけられています。また、自治体に拙速は策定を押し付けているのは政府側であり、その対応も問題です。

岐阜県も2月に県版の人口ビジョン、総合戦略の暫定案を提示しました。2100年に人口130万人を維持、県内市町村をダム機能都市型、愛知県通勤圏型、自己完結型など5類型に分類し、合計特殊出生率は現在の1.48から2030年に1.8に上昇させるなどの指標を盛り込みました。施策ごとの重要業績指標では、①非婚化・晩婚化対策(婚活サポーター登録者数240人)、②不妊治療への助成(出生率2030年に1.8)、③高齢者所有住宅を子育て世帯向けに活用、住み替え支援(子育て世帯における誘導居住面積水準達成率を2020年に65%)、④総合移住相談窓口設置(年間移住者数1000人)、⑤補助制度拡充、優遇税制で企業立

地支援強化(5年間の平均企業立地件数36件)などを掲げています。今後、この業績指標を踏まえた施策の具体化、実施、検証が求められます。

栃木県内では、那須塩原市が2015年3月20日に市版「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2015～19年度)を策定し、公表しました。これは昨年3月に策定した定住促進計画(3カ年)を基礎にして改定したもので、市企画情報課によると総合戦略の策定は県内自治体では初めて、全国でも3番目のことです。その要旨は、合計特殊出生率を1.47(2013年)から1.6(2020年)、1.8(2030年)程度までに引き上げ、主な重点施策に約20の数値目標(省略)を掲げています。

重点施策では、子育て環境の整備や学校教育の充実などを挙げ、妊娠・出産支援や子供の健康対策、待機児童ゼロの達成、小中一貫教育の計画導入、英語教育の推進、

政府側の基本戦略は新たな広域連携とネットワーク

第30次地方制度調査会は2013年6月に答申を出し「市区町村が一律に住民の日常生活に必要な不可欠な行政サービスを自己完結的にフルセットで提供し続けることは困難である。今後は自主的な合併や基礎自治体間の広域連携を進め、地方中枢拠点都市を核に都市機能、生活機能を確保するとともに集約とネットワーク化を進めていくことが必要である」と提言しました。

これを受けて、総務省は定住自立圏の強化、集落ネットワーク圏・地方中枢拠点都市圏構想を打ち出し、中枢都市に社会資本整備を集中し、周辺市町村とは協定に基づくネットワーク形成を打出しました。そして2014年度から新たな広域連携モデル構築事業を全国9カ所で実施し、2015年度には12カ所を追加(宇都宮市は対象都市であるが含まれていない)、先行圏域は交付税を措置して本格実施をします。連携中枢都市には経済成長の牽引及び高次都市機能の集積・

不登校児童への自立支援等を盛り込んでいます。また、短期目標では5年間で市内の転入者数が転出者数を上回るとの目標を設定し、改定前の定住促進計画同様、10年後も人口規模11万7千人を維持し、生産年齢人口(15～64歳)比率60%の維持を目指すとしています。定住促進計画があったとはいえ、かなり早い策定です。その目標、具体的な戦略、施策づくりが、住民や議員、関係団体、研究者等の参加で練り上げられたのか、住民、地域の確信になるものなのか、検証が必要です。

以上の事例からもわかる通り、総合戦略等の策定に当たっては、どの自治体も重要業績指標の設定やその客観性、結果の検証が求められます。しかも、その結果で交付金が増減される仕組みにもなっており、現場には戸惑いがあります。地域にしっかり根ざした計画づくりが必要です。

強化で、圏域人口75万人規模で約2億円の普通交付税、生活関連連携機能サービスの向上では1,2億円の特別交付税が措置されます。

広域連携の要である連携協約は、施策を長期的・継続的に展開していく観点から、より安定的な市町村間の連携を担保するため地方自治法に位置付けられ、同時に自治体間の紛争が生ずることを想定して自治紛争処理委員会による紛争処理規定も定められました。

広域連携では、中枢都市と連携市町村の対等平等の関係、自治の保障、民主的な運営が不可欠であり、その内実が求められます。それがなければ中枢都市優位の運営となってしまう、本来の意味が失われます。また、広域連携は同時に合併に代わる分権の受け皿づくりでもあり、社会的なインフラが中心部に集中し、周辺部の衰退が危惧され、かつ連携協約がうまく機能しなければ編入合併の引き金にもなります。

地方創生戦略は、公共施設の再編計画、合併算定替えとも連動している

現在、自治体の財政悪化、公共施設の老朽化、人口の減少・構成の変化、それに伴う国土再編計画の中で、公共施設の再編・再配置計画が急ピッチで推進されています。自治体が解体・撤去を検討している社会資本は約1万2千件、その経費は約4千億円にもなります。そのため総務省は各自治体に公共施設等総合管理計画の策定を要請し、解体・撤去に地方債の特例措置を設けました。

「地方創生」の基本戦略は「選択と集中、ネットワーク化」であり、公共施設の再編と連動しています。特に小・中学校の集約化は、文科省の規模適正化基準の見直しと相まって地域に重大な影響を及ぼします。森裕之氏(立命館大学教授)は、「公共施設は地域社会やコミュニティの核をなすものであり、その改廃は住民の福祉や地域の将来を慎重に見極めて進めるべき」と提起していますが、現実には縮小・再編が先行しており、「地方創生」課題と並行して取り組んでいくことが必要です。詳しくは「住民と自治」2015年6月号(公共施設再編・再配置特集)をぜひ参照してください。

次に平成の大合併との関係です。このことでは、1999年3月に3232あった市町村は、2010年3月に1727にまで減少しました。合併で周辺部は衰退し、人口減少、過疎化に拍車をかけています。現在、合併による新自治体には10年間は交付税を上乗せする特例措置(合併算定替)が実施されていますが、11年目以降は段階的に減額され、16年目以降一本算定に移行します。その影響額は大きく、合併自治体にとって

先進例に学び、真の地域再生を

岡田知弘氏(京都大学教授)は、「小さくても輝く自治体フォーラムの会」などの小規模自治体には注目すべき地域づくりの実践と成果があり、それに学び、今こそ地域内経済循環、再投資力の強化、実践的住

は深刻な事態になっています。

「合併算定替終了に伴う財政対策連絡協議会」資料によれば、その影響額が50億円以上になる自治体は14団体、30～50億円は44団体、経常一般財源に占める影響額が20%以上になる自治体も9団体あります。既に段階的減額期に入った自治体もあり、これから本格化します。

栃木県内でも、平成の合併で12市35町2村(2004年4月)あった自治体が、10年後の2014年4月には14市11町に減少しており、新那須塩原市、新佐野市、さくら市は、今年度から交付税の減額が始まります。那須塩原市の資料によれば、同市では2014年度は1,2億円、以後順次減額され、2020年度には12億円が減額されます。

そのため総務省は、2015年1月に合併自治体の要望を踏まえて交付税の特例措置終了後の新たな財政支援措置を提示しました。この間、特例措置として配分してきた9304億円は廃止するが、合併後の実情に応じた形で交付税の算定方法を見直し、その7割に当たる約6700億円を確保し、2014年度から5年かけて順次見直しを行い、新たな措置をしていくと述べています。

現在、「地方創生」戦略とこのような動きが相俟って、公共施設の廃止・統合・集約化や人件費(職員)削減が加速し、自治体によっては地域再生意欲の喪失や再合併の誘因にもなっています。こうしたことに対しては、自治体の本来の責務、役割を踏まえ、的確、具体的な反撃が必要です。

民自治による村づくり、まちづくりを進めることが必要であると強調しています。

具体的な事例では、重点である人口減少対策、集落維持では、若者用賃貸住宅建設や住宅地の確保、定住補助金の交付、子育て

て負担の軽減、環境整備等で、1万人以下の町村でも人口を着実に増やしています（北海道東川町、福島県大玉村、長野県原村、阿智村、下條村など）。また、群馬県上野村では、後継者定住促進条例の制定、村営住宅の建設、雇用確保、生活補給金制度を設けるなどで、今やIターン者が人口の17%になっています。

農業・林業振興では、自然との共生・有機農業の推進、農産加工による6次産業化、公社や集落営農組織による農業振興、農業基盤整備事業、植林から建設までを一貫して行う「トータル林業の村」づくりなどで成果をあげ（宮城県綾町、徳島県上勝町、秋田県羽後町、北海道訓子府町、長野県根羽村など）、再生可能自然エネルギーの開発

おわりに

6月4日、日本創成会議は東京圏高齢化危機回避戦略を発表しました。その趣旨は、今後、東京圏は急速に高齢化が進み、医療・介護は深刻な状況になる、そのため現在進めている入院、入所抑制、ボランティア・コミュニティ依存の地域包括ケアシステムの確立に加えて、一都三県の広域連携、地方への高齢者移住等を進めるべきというものです。これは言い換えれば、東京圏の活力の維持、その阻害要因となる高齢者などの「人口」の受け皿づくり、地方への搬寄せになりかねず、改めて内容の検証と対案の提示が必要です。

また、地方創生と道州制との関係にも若干ふれておきたいと思います。自民党は「政権公約 2014 年」の中で「道州制の導入に向けては国民的合意を得ながら進め、導入までの間は、地方創生の視点に立ち、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、基礎自治体の機能強化を図る」とし、地方創生と地方分権改革を先行させ、その先に道

でも、地熱発電や太陽光発電、木質バイオマス発電などに積極的に取り組んでいます（大分県九重町、徳島県上勝町、長野県原村、北海道ニセコ町など）。島根県邑南町では田園回帰の戦略として、①日本一の子育ての町、②A級グルメの町、③徹底した移住者ケア「おせっかいします」を掲げて実践し、毎年定住者を増やしています。

岡庭一雄氏（前阿智村村長）は、住民自身が地域を調査し、資源の活用を図り、自治の力を蓄え、何よりも「この地域で生きることに自信と誇りを持ち続けること」が大事だと指摘します。こうした自治体独自の先進的な取組や思いに学び、それを全国に広げていくことが重要です。

州制を見据えています。しかし、道州制推進基本法案を巡っては、全国町村会や多くの団体、関係者の反対、かつ自民党内にも疑問や慎重論、異論が相次ぎ、国会に提出できない状況が続いています。法案の骨格部分の修正も余儀なくされており、更に運動を強めて、法案そのものを断念させていくことが重要です。

最後ですが、今日、グローバリズムの中で「経済性」と「人間性」の対立が広がり、国のあり方、施策の内実が問い直されています。住民のいのちを守り、人間らしい暮らしを築き、持続可能な地域を再生していくことは焦眉の課題です。地域の未来、自治体のあり方を決めるのは、主権者としての住民自身です。ともに学び、力量を高め、情勢を攻勢的に切り拓いていきましょう。

（本稿は、当日の講演を基に講演者が編集し、作成したものです。）