

第47回 市町村議会議員研修会 参加報告書

報告者 日本共産党高山市議団 牛丸尋幸

1. 研修期間 2019年5月20日（月）～21日（火）

2. 研修会会場 東京 御茶ノ水 駿河台記念館（中央大学）

3. 研修項目

第47回市町村議会議員研修会で、講演、選科Bを受講しました。

- ・講演 自治体再編の潮流とこれからの自治体・まちづくり
- ・選科B 地域経済のいまと地域産業政策のこれからを考える

4. 研修の目的

人口減少が進む中、高山市内では、人手不足の声が切実となっています。一方、政府は「自治体戦略2040構想」の具体化を進めようとしています。その具体化は地方自治体に何をもちこたすのか、自治体はどう対応したらよいか。また、「低賃金のため高山は魅力がない」と言われる中、市政として地域経済にどう取り組んだらよいか。

そうした内容を学ぶため、今回の研修会を受講しました。

5. 研修内容

受講した研修会の主な内容は、次のような内容でした。

・講演 自治体再編の潮流とこれからの自治体・まちづくり

講師 中山徹 奈良女子大学大学院教授

1. なぜ国土、地域、コミュニティの再編なのか

国土や地域、コミュニティは経済、生活を支える器です。経済や生活が大きく変わる時代、それにふさわしい国土、地域、コミュニティに作り替えられます。いま再び大きな転換点に差しかかっています。これまでの輸出主導型の産業構造を、多国籍企業型の産業構造、国際競争型の産業構造に変えようとしています。国土、地域、コミュニティの再編もその一環ですが、日本で進み出した人口減少が、それら

の再編を不可避なものにしたといえます。

人口が大幅に減っても、多国籍企業が国際競争に勝ち残るため、日本の国土、地域、コミュニティを抜本的に造り替えようとしています。

2. 再編の具体的内容とそれを進める政策

① 国土：東京一極集中

国土再編の目的は、首都圏の国際競争力強化です。東京を国際競争に勝てる大都市に造り替えようとしています。さらに、日本全体では人口が減っても、首都圏では一定の人口を確保しようとしています。

② 地方都市：コンパクトと連携

地方では、人口が大幅に減っても生き残れるような地域に再編しようとしています。その具体的内容は二つあります。一つはコンパクトです。もう一つは連携です。

③ 中山間地：小さな拠点と地域運営組織

地方都市よりもっと大変なのは中山間地です。そこで人口が大幅に減っても生き残れる中山間地に再編しようとしています。再編の方法は二つです。一つは小さな拠点です。もう一つは地域運営組織です。

④ コミュニティ：公共施設の統廃合と新たなコミュニティ組織

都市・農村を問わず進んでいるのがコミュニティの再編です。コミュニティの再編は二つの内容で進んでいます。一つは公共施設の再編です。もう一つはコミュニティ組織の再編です。

3. 自治体再編の方向性

① サービス・プロバイダーからプラットフォーム・ビルダーへ

自治体をどのように再編しようとしているのでしょうか。総務省が設置した「自治体戦略2040構想研究会」の報告書を手がかりに考えます。一つ目の方向は、自治体の役割を「サービス・プロバイダー」から「プラットフォーム・ビルダー」に変えることです。

② フルセット型自治体から連携型自治体へ

二つ目の方向性は、自治体間の連携です。

③ 二層制の柔軟化へ

市町村と都道府県の役割分担を、固定的に捉えるのではなく、柔軟に捉えるべきだということです。

4. 再編のコンセプトと進め方

① 三つのコンセプト

再編の内容は、大きく三つのキーワードにまとめられます。一つ目はコンパクト、正確には集中です。二つ目は、連携です。三つ目は、行政責任の後退です。

② 地方創生の本質

再編の方向性を国は示していますが、国が自治体にその再編を直接押し付けるのではなく、自治体が自らその方向に沿って再編を進める仕組みをつくっています。それが、地方創生です。

5. 自治体の動向

①開発型自治体の暴走

地域が再編される中で、自治体も変わりだしています。その変化は大きく三つに分けられます。一つは、開発型自治体の増加です。開発型自治体とは、人口減少で生じる問題を、大型開発で切り抜けようとしている自治体です。

②消滅型自治体の迷走

もう一つは、消滅型自治体の迷走です。消滅型自治体とは、財政状況が悪化する中で、しっかりとした考えもなく、漫然と市民向け予算や人件費を削減している自治体です。

③市民共同自治体の誕生

三つ目が市民共同自治体です。これはかつての革新自治体ではなく、保守的な市民と革新的な市民が共同し、それを基礎として政党が関わっている自治体です。

6. 国と地域、コミュニティ再編への対抗軸

①東京一極集中の是正

人口減少時代にどのような国土、地域、コミュニティを目指すべきか、市民共同自治体がどのような方向性を目指すべきかを考えます。これからの国土を考える場合、東京一極集中をどう考えるかが重要です。

②なぜ東京に集中させているのか

なぜ首都圏への一極集中を進めているのでしょうか。それは全国的に人口が減少する中で、財政面から見て効率的な国土を造るためです。また人口が集中することで、新たな需要と投資が発生します。

③コンパクトでなく日常生活圏の整備

東京一極集中を前提にすると、地方では大幅な人口減少が生じ、コンパクト、小さな拠点につながります。しかし、この前提を外せば、コンパクトは例外的になります。愛着のある住みなれた地域で暮らし続ける方がいいのはあたりまえです。地域で住み続けるためには、日常生活圏単位での整備が重要です。

④吸収型連携から対等型連携へ

人口が減少する時代、自治体間の連携は重要です。新たな連携を検討する場合、重要なのは中心、周辺、規模の大小に関係なく、対等平等で連携に関わる保障です。また、各市町村の議会、市民が連携内容について、関与できる仕組みが必要です。

⑤行政の地域化と行政、市民の協働

効率的に地域の諸問題を解決するためには、行政の権限をできるだけ地域に移し、行政職員と地域住民が議論しながら、地域諸問題の解決に向かえるように、行政の

地域化を進めるべきです。地域化とは、行政が地域市民と共に仕事をする仕組みを創ることです。将来的には、日常生活圏に行政の出張所を配置すべきです。

・選科B 地域経済のいまと地域産業政策のこれからを考える

講師 鈴木誠 愛知大学地域政策学部教授

第1講義：地域の生活や環境をとりまく「地域統治の戦略」

私たちの生活や社会、産業活動は、今後、少子高齢化や人口減少の加速、国際協調などに大きく左右され、現状を維持するのも困難になるのでは、と不安視されている。この不安を払拭する対策がアベノミクスだと政府は言う。そして、未来に向けた人々の不安を解消する経済を描いたものが「自治体戦略2040構想」と言われている。第1講義では、この構想を検証し、課題や問題点を整理して示された。

第2講義：経産省「新産業構造ビジョン」が描く社会と自治体中小企業政策への影響

日々の衣食住、文化活動、学校や社会での学び、支え合いのコミュニティ活動は、私たちの地域を支える社会の重要な要素である。もちろん、現状には様々な課題が生まれているが、安倍政権は課題の解決と未来づくりを地域の自治力の醸成に委ねるのではなく、アベノミクスの成長戦略に取り込むことで解決を図れるとしている。その未来図が「新産業構造ビジョン」である。このビジョンが描く社会と自治体中小企業政策への影響が示された。

第3講義：自治体の中小企業振興基本条例と地域づくり

私たちが今後も直面していく地域問題は、はたして未来投資会議が描く「スマート自治体」と先端技術企業によって解決していけるのか。さらに解決を通じて新たな雇用・所得・消費など新市場を生み出していけるのか。安易な期待をすることなく、地域の諸課題は住民の自治力と地域コミュニティ活動や産業活動を通じた自治力、それらと連動した自治体政策によってのみ描けるのではないか。その根拠を自治体の中小企業振興基本条例の策定と地域づくりの経験をもとに示された。

第4講義：グローバル化に翻弄されない地域経済政策の視点

自治体の産業政策が変わりつつある。企業誘致や事業拡張による雇用の新規形成や自治体税収の増加、公共サービスの充実という論理に地域の未来を託す成功体験は幻想と化しつつある。むしろ、若者の行動力とネットワーク力、ベテラン世代の社会的投資力を生かした「だれにでも居場所や役割が得られる包摂型の社会」をめざした自治体的産業政策の構想と展開が、地域の今と未来を描く自治力にもなろうとしている。もちろん、地方だけで未来を描けるわけではなく地方の変化が国を変えなくてはならない。地域を変え、国を変える地域経済政策の視点が示された。

6. 考察

・ 講演 自治体再編の潮流とこれからの自治体・まちづくり

自治体戦略2040構想研究会の報告書についての講演では、自治体再編の3つの方向性について示された。

一つ目は、自治体の役割を「サービス・プロバイダー」から「プラットフォーム・ビルダー」に変える方向である。現在、自治体は様々な事業を展開し、直接運営し、市民に提供している。国は、こうした自治体の事業のうち、収益が見込めるものについては、民間企業に任せ、収益が上がらないものについては、コミュニティに任せようとしている。

二つ目は、自治体の連携である。市町村間の連携として、連携中枢都市圏、定住自立圏がすでに進んでいる。国は、市民生活に必要な様々な施策について、圏域単位で考えて、市民生活を支えるべきとしている。結局、中心市が圏域全体の中心的な役割を担うようになる。

三つ目は、地理的な理由から連携に加われない市町村は、都道府県との連携を想定している。市町村が担ってきた一部業務を都道府県が担うということである。両者の役割分担を柔軟にとらえるべきだと言うことである。

こうした国が進める自治体再編の方向は、結局、地域の住民自治を形骸化し、本来のあるべき住民自治を壊す方向と言えるのではないか。それは、人口減少をさらに進める方向とも言えるのではないか。

講演では、人口減少率が30%程度までであれば、コンパクト化は不要であり、今、少子化対策を適切に行えば、人口減少率を30%程度に抑えられるので、そのためのまちづくりを進めるように提案された。そのまちづくりの内容は、安心して子育てができること、住みなれた地域で暮らし続けられること、自然災害に強いこと、が提案された。

高山市の人口ビジョンでは、2040年の推計人口を6万9437人から7万5404人に増加させるために、出生率を上昇させる取り組みや、転入者を増加させるための取り組みが示されている。総人口のピークは2000年の9万7023人であり、7万人程度の人口が維持できるような取り組みが求められていると言えるのではないか。

講演では、住み続けられる地域づくりについて、日常生活圏内（一般的には小学校区）に、日常生活を支える公共的施設とサービスの整備が必要と提案された。その具体的な内容は、日常的な医療、高齢者福祉、障がい者福祉、社会教育、小学校、保育所などである。それに対応して、行政の地域化が必要と提案された。日常生活圏に対応する行政組織（出張所）を確立し、その職員は、子育て担当、高齢者担当、障がい児者担当、社会教育担当、まちづくり・防災担当などを配置するなどして、フルセット型の出張所をつくることが提案された。

この日常生活圏の考え方は、住民自治を進める上で、本来あるべき範囲を示しているのではないか。住民自治をどのように進めるのか、あるべき住民自治をどのように実現するのか、そのことが今、地方自治体には問われているといえるのではないか。

・選科B 地域経済のいまと地域産業政策のこれからを考える

選科Bの講演では、中小企業振興基本条例について、「自治体の中小企業政策や地域産業政策の法的な根拠となり、かつ、事業者・市民・行政が協働で『産業自治』を推進するための目標や理念、基本的考え方となっている」と説明された。「産業自治」との表現にははじめて聞いたが、地域の産業を自治的に考えるということだと受け止めた。

講演では、愛知県新城市の例が紹介された。新城市では、地域産業総合振興条例審議委員会を設置し、条例案や地域産業振興会議、産業自治振興基本計画、各種施策などを協議。その際、墨田区の中小企業政策を検証、帯広市の推進体制を分析し、市内の事業者を訪問調査。同時に従業員アンケート調査も実施し、産業自治振興基本計画に導入すべき施策内容を調査している。特徴は、若者団体、女性団体、地域自治区も対象に包含していること。また、毎年事業者への調査を行い、計画や施策の見直しを実施していること。

講演では、地域経済を担う地域産業自治の原則が示された。多様な地域の主体が協働によって実現すべき地域産業とは、次の5原則を事業や経営に掲げる産業だとして示された。

- ①雇用を通じて働く者の生きがい形成や能力の発揮を重視し、労働者とその家族を大切にする。
- ②受発注を通じて地域内外に形成される取引先企業や下請け企業との関係を大切にし、その従業員や家族の生活をも大切にする。
- ③商品・サービスの生産・販売が資源循環型社会や地域福祉社会の形成に貢献し、顧客の生活を豊かにしていく。
- ④労働者が家族との時間を持つゆとりを手にし、地域コミュニティ活動にも参加し、互酬性ある地域社会の形成に取り組む。
- ⑤生産と消費の信頼関係をもったグローバルな経済関係や、国内の都市と農村との共生・ネットワークの形成など、様々な社会的投資・再投資に国内外の市場から資本を導く。

目指すべき地域産業とは、以上示された5原則を事業や経営に掲げる産業とされている。全ての地域住民が1人も取り残されずに平和で豊かに暮らし続けられる地域にするためには、地域経済政策の面では、示された5原則は重要な内容である。しかし、関係者による時間をかけた話し合いと、合意づくりに相当な覚悟を持って取り組む必要があるのではないか。

講演では、地域経済政策の視点が示された。現在、地方自治体特に市町村の産業政策（地域経済政策）が、大きく変わろうとしている。企業誘致一辺倒の施策を見直し、若者の行動力とネットワーク、ベテランの職業経験と老齢年金を活かし、誰にも居場所・役割が得られる「包摂社会」をめざそうとしている。その社会の実現に向けた地域づくり、住民自治、地域自治の制度設計や実践との連続性の中で始まっている。そうした全国の市町村の実践事例に基づいて、地域経済政策の基本原則が示された。その内容は次の4つの原則。

- ① 当初から外部企業の誘致のみに地域の発展を託すのではなく、まずは地域の技術・産業・文化・環境を総合的に活かし、住民の学習と参加を通して、人材育成と地域の発展を図る。（自治の原則）
- ② 身近な自然を保全・再生し、美しい町並みを保存・修復し、安全で快適な生活環境を目標とし、地域の医療・保健・福祉の充実と文化の振興を図り、全ての住民の生活権を尊重する。（自律の原則）
- ③ 地域産業の振興を、企業の誘致や系列化など外部資本の投資にのみ過度に依存するのではなく、地域の歴史文化、自然観光、生活する人々のコミュニティ活動等にも理解と協力を惜しまない産業を育成支援するための産業政策として、住民、地域経済団体（農協、森林組合、金融協会、医師会、商工会等）、教育機関、行政の協働によって策定し、実践することを重視する。（協働の原則）
- ④ 地域産業の振興を、雇用や所得の向上（もうかる事業）に集約することは生産の短期主義を助長。むしろ、地域の資源の高付加価値化（安全な農産物）、既存産業の融合（観光交流農業）、国内外の安全志向市場との連携で、人と地域を育てる総合政策としていく。（人間発達の原則）

講演で示された地域経済政策の基本4原則は、深い内容がある。住民一人ひとりを尊重する住民自治、そしてその地域の歴史・伝統・文化・自然・地場産業など、その地域の個性であり宝物を再認識し、全ての地域住民がよく話し合い、納得と合意に基づき力を合わせる方向と言えるのではないか。それを高山市全体で検討するには、市域が広すぎるのではないか。やはり、日常生活圏で、こうした地域経済政策を検討するほうがよいのではないか。

以上