緑の風

MIDORI NO KAZE

4月号 vol.179

『住民と自治』2015年4月号付録
2015年3月31日

●編集
NPO法人
多摩住民自治研究所

日野市神明3-10-5
エスプリ日野103　〒191-0016
TEL：042-586-7651
FAX：042-514-8096

E-mail●tamajitiken1972@space.ocn.ne.jp
URL●http://www.tamaken.org/

特集

「地方創生」と選挙

緑の風 MIDORI NO KAZE

もくじ 2015 4月号 vol.179

大きな節目の年を迎えて NPO法人多摩住民自治研究所理事長 大和田一紘(おおわだ いっこう) 1

2015年度 NPO法人多摩住民自治研究所 総会のご案内 2

特集 「地方創生」と選挙 3

「地方創生」政策と地方財政の展望 立命館大学教授 森 裕之(もり ひろゆき) 4

【座談会】
統一地方選の争点を考える 緑の風編集委員 18

dataTAMA-19
統一地方選挙2015 多摩地域必修データ ～あなたの住むまちはどうなってる? 28

たまのこの店 No.7 八王子市片倉町『Cafeこすもす』 Cafeこすもす常連 30

山口映写室 vol.20 『天使の分け前』 ぐっち(GUCCI) 31

【財政研究会 第19回学習会報告】
データと現地から見る檜原村 32
発表者:檜原村議会議員・多摩住民自治研究所理事 丸山美子(まるやま よしこ)
多摩住民自治研究所事務局・財政研究会 伊藤栄一(いとう えいいち)

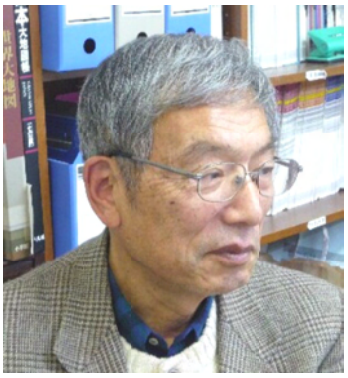
【東京里山研究会(準)第3回フィールドワークリポート】
八王子滝山里山保全地域散策 今井和之(いまい かずゆき) 34

タマの風 vol.22 「女と男のエトセトラ」 神子島 健(かごしま たけし) 36

2月の活動・編集日誌 38

大きな節目の年を迎えて

NPO法人 多摩住民自治研究所理事長
大和田 一紘



今年は戦後七〇年の大きな節目の年、そして四月は統一地方選挙がおこなわれる大切な節目の月です。

まず、気になることは四年ごとに投票率が低下していることです。投票率を上げるために、各自治体の選挙管理委員会がどんな努力をしているのか見えてこないのです。とりわけ被災地の投票率の低さが危惧するところです。

つぎに、震災の問題が統一選挙で各自治体の課題として取り上げられない恐れがあります。その風化を防止するために、すべての自治体の主要な課題として防災計画をねりあげてこそ初めて東北三県の被災地に寄り添うことにつながるのです。

そして、「地方創生」（まち・ひと・しごと）の引き金になっているのが日本創成会議でまとめた増田レポートです。二〇四〇年には現在の自治体の半分が「消滅可能性都市」になり、そのうち人口一万人未満の五二三自治体が消滅すると名指しされました。これまでの五次にわたる全国総合開発計画の過疎対策の検証をしないで、新たな国土グランドデザインを作ろうとしています。

大切な節目節目にある課題に対しても、即座に多摩地域の各選管の施策、防災計画や地方創生に関わる各自治体のお金の使い方をあきらかにすることが研究所の役割ではないでしょうか。

急速かつ波状的に変革されようとしています。その中でも、「わが町」を作っている小さな自治体が輝きを放っています。いまこそ全国で地方自治の力を発揮させる年になることを期待して、年度初めのご挨拶とさせていただきます。

最後に、当研究所会員と読者の皆さまよりたくさんのご寄付を賜りました。紙面をおかりして厚く御礼申し上げます。

二〇一四年度 ご寄付をいただいたみなさま

青木香奈　秋田昌子　浅沼順子　穴澤政子
天野信二　雨宮昭一　荒井敏行　荒井文昭
安藤久美子　池内清三　池上洋通　石川嘉彦
今井和之　岩崎安男　植木陽一　上田豊
大江康子　大伴美砂子　折田真知子　柏谷幸作
川尻隆　川添務　草島健二　久慈正己
窪田之喜　熊谷亜由美　甲田直己　後藤祥夫
小松恭子　近藤壮一　齋藤捷榮　酒井芳博
榊原和子　佐藤真和　重岡秀子　霜島義和
城田尚彦　鈴木武　砂山洋一　田岡恭子
高倉敏雄　高田豊　高橋貴志子　高原幸雄
武田猛見　竹之内正雄　多羅尾治子　新国信
箱木五郎　長谷川玲子　花輪宗命　林公康
羽山君子　菱山幸子　藤野ひろえ　細見学
丸山美子　松尾章一　水口和恵　峰尾義信
宮下克彦　宮脇正和　村田悠輔　望月克治
森田真一　森松徹夫　山崎貞一　山田歩
山田守男　山西善子

（五十音順・敬称略）

2015年度

NPO法人 多摩住民自治研究所
総　会

○日時　2015年6月6日（土）
午後1時～午後5時（予定）

○会場　たましんRISURUホール（立川市市民会館）5階
第一会議室
中央線 立川駅南口より徒歩13分、下図参照

○内容　◆第1部　記念講演またはシンポジウム（内容は未定）
午後1時～午後3時（予定）

－休憩（15分）－

◆第2部　総会
午後3時15分～午後5時（予定）

＊終了後、懇親会を行います。

※会員のみなさまには別途
ご案内状と委任状を
お送りいたします。

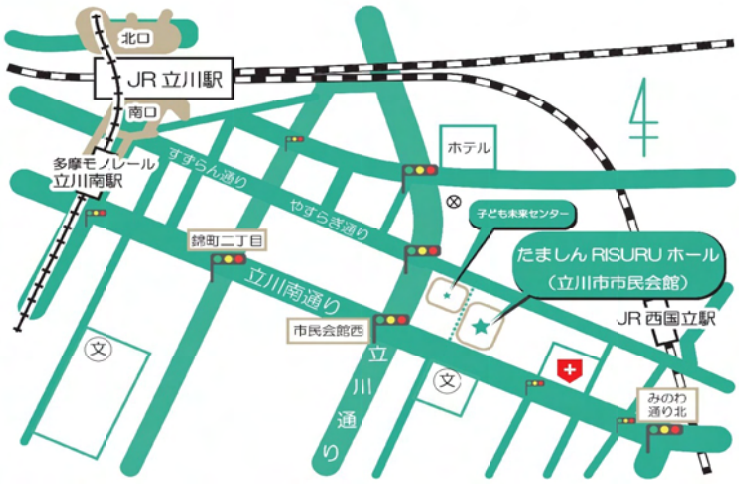
会場（たましんRISURUホール）ご案内

徒歩
JR中央線立川駅南口より、すずらん通りを直進。徒歩13分。
JR南武線西国立駅より、徒歩7分。
多摩都市モノレール立川南駅より、立川南通りを直進。徒歩12分。

バス
立川バス「立川駅南口」より「国15-1」系統（5番のりば）、「子ども未来センター」バス停下車（1時間2～3本程度）
立川バス「立川駅南口」より「国15-2」系統（4番のりば）、「たましんRISURUホール」バス停下車（1時間3本程度）
立川バス「国立駅南口」より「国15-1」系統（1番のりば）、「子ども未来センター」バス停下車（1時間2～3本程度）
立川バス「国立駅南口」より「国15-2」系統（6番のりば）、「たましんRISURUホール」バス停下車（1時間3本程度）

タクシー・車
・タクシーは立川駅南口より1メーター程度が目安です。
・中央道国立府中IC下車、日野バイパス（国道20号線）を八王子方面に向かい、中央道をくぐった後の「石田大橋北」交差点を右折。突き当たりの「矢川三丁目」交差点を左折。しばらく進み「日野橋」交差点を右折。その後「市民会館前」交差点を右折すると左手にホール。

※子ども未来センター（隣接）の有料の駐車場があります。
（会館ご利用の方は最初の1時間無料。障がい者の方は用務所要時間免除。）
※駐車台数に限りがありますので、公共交通機関をご利用ください



NPO法人 多摩住民自治研究所

東京都日野市神明3－10－5 エスプリ日野103
TEL 042-586-7651　FAX 042-514-8096
e-mail tamajitiken1972@space.ocn.ne.jp
URL http://tamaken.org

特集

「地方創生」と選挙

政府はすでに公共施設の再編・整備を通じた地域構造の改変によって、中心のところに行政資金を投入して「ローカルアベノミクス」つまり「地方創生」を展開していく方向を示しています。それに影響を与えていく改革はそのほかにもなされています。たとえば自治体が経営する病院を統廃合する場合に、来年度から財政支援を入れていくわけです。

いま、問われていることは何なのか。いま自治体で進められているのは、施設とかサービスとか、まさにマネジメントです。国や自治体が考えるマネジメントと違う、地域の家族とか集落とか、住民団体などの視点から立てた自治の対抗軸をつくっていかないといけないのです。それは、その地域、その家族、そこの住民の将来の暮らしです。

（本誌『「地方創生」政策と地方財政の展望』〈森裕之先生「議員の学校」講義〉より）

特集 「地方創生」と選挙

「地方創生」政策と地方財政の展望

今回は第20回議員の学校での講義（2015年2月8日）の一部を掲載いたします。

立命館大学教授 森 裕之

地方創生と国土再編 ～目の前に迫っている危機

「地方創生」政策と地方行財政の展望についてみていきます。「地方創生」とは国土の再編と密接にかかわっていますので、まず、国土構造の転換に着目してみていきます。

「地方創生」政策はあちこちで話題になっている人口減少社会の問題と深く関わっています。国立社会保障・人口問題研究所ではずっとこの問題を提起してきたのですが、特定の自治体を出して「ここは消滅する」といっています。増田寛也さんが代表を務めている日本創成会議の「消滅可能性都市」（『中央公論』六月号）では、若年（二〇～三九歳）女性人口が二〇一〇年から二〇四〇年までに五割以上減る自治体を「消滅可能性都市」としており、日本の自治体全体の四九・八％です。そのうち、四〇年時点で人口一万人を切る五二三（全体の二九・一％）の自治体は特に消滅可能性が高いとしています。

では、これをどう解決するのかというと、「地方拠点都市に選択と集中」をする政策提案をしています。いってみると棄民思想です。地域を棄てる、「棄地域」思想です。選択されるところはいいけれども、選択されなかったところは棄てられるのです。そして投資と施策を地方の拠点都市に集中するのですが、「財政健全化」のもとに国は地方財政を削減していくという基調が強いですから、地方財政は増やしません。憲法改正で財政健全化の条項を入れることになると、余計にそれが強まります。そういうなかで投資と施策をここに集中するとなると、棄てるところから削るのだということです。

こういったことを受けて「骨太の方針（※）２０１４」を見てみます。ここで人口減少社会の問題についてどう書かれているかというと、少子化の原因は東京一極集中にあるのだといっています。東京をター

森 裕之（もり ひろゆき）
1967年生まれ。地方財政、公共政策の理論活動の第一線に立つ研究者。「市町村や都道府県の財政が住民生活や企業活動にどのような影響を及ぼすか」を実際的に検証し、注目されてきた。著書『地域共創と政策科学』（2011年 晃洋書房）、『検証・地域主権改革と地方財政』（2011年 自治体研究社）、『公共事業改革論』（2008年 有斐閣）、「経済国家財政プランと地方財政の焦点―第16回議員の学校（2014年2月9日）講義より」『緑の風』vol.167 2014年4月号、他

ゲットにして、地方に人口のダムというか、東京に人口が行かないようにしておき、そこに留まる、もしくはUターンIターンでそこに人口が集まるようにしなくてはいけない。それが「選択と集中」で、人口減少対策につながるということです。なぜ東京一極集中が少子化の原因なのかは、意味がわかりませんが。

※二〇〇一年から自民党政権下で政府が毎年発表する、経済財政に関する基本方針の通称（民主党政権下の二〇一〇年～二〇一二年は中断）。正式名称は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（二〇〇七年以降は「経済財政改革の基本方針」）。経済財政諮問会議の答申を受け、六～七月に閣議決定を経て策定される。予算編成過程を財務省（旧大蔵省）主導から内閣主導に転換する役割を果たした。

では、その「選択と集中」を何にもとづいてやっていくのか。それが「国土のグランドデザイン」とそれを踏まえた「国土形成計画」です。「国土形成計画」というのは、かつての全国総合開発計画です。一九六〇年代から経済政策と、全国総合開発計画つまり国土計画とが連動していくのが日本の経済の国土運営の柱でした。それをまた「国土形成計画」という新しい国土計画と「地方創生」というローカル経済政策とを連動させていくと、「骨太の方針」で打ち出しています。

では具体的にどうするのか。「地域における集約の活性化」を進めていくというのです。どういう枠組みでするのかというと「都市機能の集約」です。都市機能というのは、医療や福祉や教育、それから商業施設などです。こういうみんなで使うものを「都市機能」と呼んでいます。これを集約するのです。いろいろな自治体、いろいろな地域にあったものを特定のところに集めていくのです。それをして「地方中枢拠点都市圏等の形成を図る」のです。同じような名前が後から出てきますが、いまは「連携中枢都市」という名前で統一されています。

集まって来る方はいいけれども、集められる側は、棄てられていくのです。国家の意思のもとで棄てられるわけです。こんなことを許していいのかという怒りがまず出てこなくてはいけません。

「骨太の方針」で出ていた「国土グランドデザイン」にもとづいて国土形成計画をつくるということで、そのもとになる「国土のグランドデザイン2050」が昨年の七月に出ました。これは二〇五〇年の将来を見込んでいる、国交省の非常に重要な文書です。何が書かれているかですが、問題意識としてはいいのです。「急激な人口の減少・少子化」、「異次元の高齢化」。「ICT」これはインフォメーション&コミュニケーションテクノロジー、要するに

国土のグランドデザイン2050

- 人口が半分以下になる地点が現在居住地域の6割以上となり、2割は無人になる（1k㎡メッシュ）。
- 人口が増加する地点は2%にすぎず、それらは主に大都市圏に分布する。
- 世帯主が65歳以上の高齢世帯は2035（平成47）年に40.8%と初めて4割を超える。
- 同時に、すべての世帯に占める一人暮らしは、3分の1を上回る1845万世帯になる。

- キーワード：コンパクト＋ネットワーク
- 「小さな拠点」

日常生活の施設・機能（商店、診療所、福祉施設など）を徒歩圏内に集約し、周辺集落と交通ネットワークで結ぶ。

- 「高次地方都市連合」

サービスの効率化ためのコンパクト化だけでは圏域・マーケットが縮小するため、ネットワーク化（概ね30万人）により圏域人口確保。

- 「スーパーメガリージョン」

情報機器がちょっとしたポイントになります。

国交省の人口試算では、一キロ平方メートルメッシュで切るといま人が住んでいるところの六割以上は人口が半分以下になり、二割は誰も住まなくなるといっています。とくに世帯主が六五歳以上の高齢世帯は二〇三五年に四〇・八％になり、同時にすべての世帯のうちの一人暮らしは三分の一を上回る一八四五万世帯になる。これは若者の一人暮らしではなく高齢者の一人暮らしが増えるのです。そこで国交省はこういうことを提案しました。国全体の方針でのキーワードは「コンパクト＋ネットワーク」、国土再編のキーワードとしては「小さな拠点」「高次地方都市連合」「スーパーメガリージョン」の三つです。

まず「小さな拠点」です。日本は集落がだいたい五万くらいありますが、これを五〇〇〇くらいに集約したものが、「小さな拠点」です。集約されるわけですから、周辺部はなくなっていく運命です。九割くらいをなくしていく方針です。都市機能（商店・診療所・福祉・教育など）を小さな拠点と呼ばれる農村部のなかでも中心に集めていきます。近所で買い物をしていたスーパーがなくなり、通っていた福祉施設がなくなる、真ん中まで行かなくてはいけなくなります。周辺部を住みにくくする方針なのです。そして、住みにくくなるから不便な集落から離れて真ん中の小さな拠点に集まりなさいということなのです。それでも集落は突然消滅しません。これを周辺集落と呼び、これらを交通で結びます。しかし、その交通が頻繁に運行できるとはかぎりません。どうするのかは、これから自治体で考えなさいということです。

ここで、先ほどのＩＣＴが出てきます。診療所がなくなると通うのが大変です。お年寄りの三分の一が一人暮らしです。どうやって診療所まで通うのか。山道を車で通うのは危ないので、「遠隔医療」でやったらいいというのです。教育についても、遠隔教育でやればいい。すべて困ることはＩＣＴで乗り切りましょうということです。商店についてはさすがに遠隔ではできませんから、宅配でいいというのです。これが国の考えていることなのです。棄民政策だと思いませんか。自分のおじいちゃん、おばあちゃんがそのような扱いをされたら頭にくると思うのですが。国は統治の観点からこういうことをやっていこうとしています。

二つ目は「高次地方都市連合」。これが先ほどの「骨太の方針２０１４」で出てきた「地方中枢拠点都市」にあたるものです。コンパクトにしてサービスを効率化していくのです。先ほどの「小さな拠点」のようなことをそれぞれの都市でもやるという前提があります。それぞれの都市でやるのだけれど、小さくなるだけだから互いに連携していこうというのが「高次地方都市連合」です。これがいまの「連携中枢都市圏」という考え方につながっていきます。

三つ目の「スーパーメガリージョン」というのは、リニア新幹線ができるので、東京・名古屋・大阪は世界とたたかえる国際戦略都市として頑張るのだということです。東京一極集中させてはいけないといいながら、辻褄が合いません。合いませんが、こういう形で地域を再編していく方向を国交省が示しています。

これまでの日本の地域政策は、財政もそうですが、国民がどこに住んでいてもそれに対する行政サービスはきっちりやるという姿勢でした。しかし、今回の政策は大きく違います。国の方針を一八〇度転換し、周辺部から国の行政サービスを撤退するのです。周辺部に住むのは勝手だけれども、どんどん不便になっていくということです。国は不便になっても最低限のことをしなければいけないので、住む場所を中心市街地であり小さな拠点に積極的に移していこうとします。そうすると、もともと住んでい

るところは家がなくなって緑に変わっていく。最後はまったく周辺部がなくなり、真ん中にだけ人が住みます。これが「コンパクトシティ」なのです。日本型コンパクトシティです。これが、国交省が描いているものです。

「フルセットの行政」から相互連携へ

これに向けた法律の改正も着々と進んでいます。そのもとになったのが、第三〇次地方制度調査会（※）の答申です。ここでも「集約とネットワーク化」がキーワードになっています。ここでポイントになるのは、「フルセットの行政」からの脱却です。これまでの行政スタイルは市町村が単独ですべての公共施設を揃えるというものでした。どこの自治体にも学校があり、福祉施設があり、図書館がごく当たり前にあったのです。それが全部揃っているものを「フルセットの行政」と呼んでいます。その「フルセットの行政」をやめるというのです。ある自治体は中学校だけ、ある自治体は小学校だけ、ある自治体は図書館だけ、こういうスタイルにするのです。これをお互いに利用したらいいというのです。そうなると何が起こるか、ある自治体は小学校はあるけれども中学校はない、中学校の改善を望んでもそれは違う自治体だからできないとなります。自治権が実際になくなるわけです。それが国の方針となります。

それを進めるために、市町村間の連携、もしくは市町村と都道府県の連携を「広域連携」として進めていくという答申が出され、それにもとづいて改革が実際に起こってきます。さらにこの答申ではその連携を進める具体的な枠組みについて示しています。それは地方中枢拠点都市、先ほどの国交省による「高次地方都市連合」です。いまの連携中枢都市をさらに進めていくということです。人口二〇万人以上の中核市以上、法改正されてできた「新中核市」以上を中心にその周りで連携しようということです。「定住自立圏」というものがあります。「定住自立圏」というのは、人口五万人以上の中心市があってその周りで同じく連携をしていくというものですが、この地方中枢拠点都市はもっと大規模になります。さらに条件不利地域は都道府県が補完しましょうということになっています。これは定住自立圏や地方中枢拠点都市の対応ができていない自治体に向けて適用されます。

※内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議する内閣府の審議会。事務局は総務省。委員は学識経験者、国会議員、地方自治体の首長や議員、関係省庁の職員から選ばれる。

いま姫路市は地方中枢拠点都市のモデルになっています。また、倉敷市は岡山市との対抗で地方中枢拠点都市を中心になって結ぶというところです。それらが六一市あ

第30次地方制度調査会答申
（2013年6月25日）

- 人口減少・少子高齢社会における基礎自治体による行政サービスの提供のあり方
- キーワード：集約とネットワーク化
- 戦略的な都市と圏域の形成に基づいた持続可能な対人サービス
- 市町村が単独ですべての公共施設等を揃える「フルセットの行政」からの脱却と、市町村間および市町村・都道府県間における広域連携の提起
- 地方圏では「地方中枢拠点都市」等を中心とした連携をはかり、地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた財政措置をとる。それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取り組みを一層促進する。
- 地方中枢拠点都市等から相当距離のある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完も選択肢とする。

ります。役割は、圏域全体の生活関連機能サービスの向上のほかに、さらに二つが加わります。ひとつは経済成長のために国土構造を改変するわけです。そこで若者の雇用を維持してそこで暮らすようにすると、それが人口減少の歯止めに繋がるというロジックです。もう一つは先ほどの都市機能です。周辺部を住みにくくして真ん中に集めてくるということです。

これにお金が交付税で措置されます。どのくらい措置されるかというと、人口規模によって変わってきますが、経済成長のけん引（①）についてが二億円です。これは中心地だけです。ですから、先ほどの都市ですと、加古郡というか播州地域でいうと姫路市だけは二億円もらえます。倉敷市を中心としているエリアでは倉敷市だけが二億円をもらえます。さらに、その中心市だけにもらえるのが下の②で、一・二億円程度です。そうすると三億円以上は中心市になると入ってきそうです。倉敷市や姫路市は選ばれているわけです。そこと連携を結ぶところもお金をもらえます。施設がなくなって不便になりますからお金をもらえます。これが一五〇〇万円です。しかし住みにくくなり人口が減っていきますから、交付税も減っていきます。国はそういうところはちゃんと見ていて、一五〇〇万円はすぐに回収できると思っているわけです。つまり、〝選ばれたところ〟と〝棄てられていくところ〟で、こういう国土構造に変えていこうということです。ですから、姫路市にもヒアリングに行きましたが、中心となる市はイケイケという雰囲気です。しかし、棄てられようとしているところを絶対に忘れてはいけません。必ず自分たちが棄てられるときがきます。なぜかというと、これには成果が常に求められるからです。成果が出なければ、切り棄てられます。そもそもそういう発想自体を国家がするとは何ごとだという考え方に立たなければいけません。

この枠組を利用するのは制度としてあるのだから致し方ありません。しかし、そこでどういう運営をしていくのかということについては、お互いに尊重をし、圏域全体のことを考えながら、圏域の住民のことを考えながら取り組んでいかなければならないのです。特に周辺の自治体は、決して自治の精神を失ってはいけません。どんどん吸い上げられていく可能性が出てきます。しかしそこまでの意識は現場にはありません。何かいっしょにやっていこうではないかという雰囲気です。

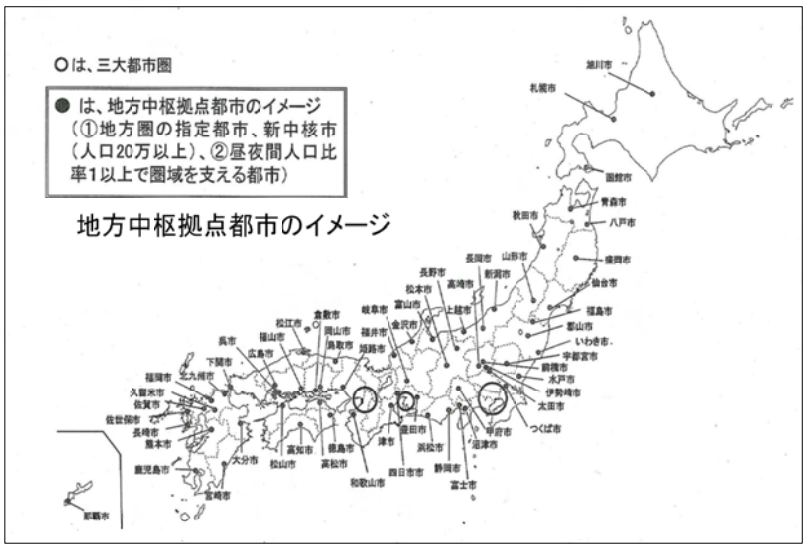
全国にある地方中枢拠点都市の候補はこのようなところになっています（次ページ図参照）。国土の姿が大きく変わるということがわかります。日本の国土の住みやすさは、大きく変わっていくことになります。モデル事業がすでに始まっています。中心になっているのは姫路市です。総務省の方が副市長になっています。この方が二〇一三年になってから、中枢都市研究会を立ち上げ、鹿児島市や新潟市など似たようなところを呼び研究会をやり、それを地方中枢拠点都市でやらないといけないということで、国に副市長が持っていき、地方制度調査会の答申に反映して国の施策になりまし

地方中枢拠点都市（圏）

- 地方中枢拠点都市の要件：①政令指定都市または（新）中核市、②昼夜間人口比率1以上（全国で61市、平均人口45万人、中央値34万人）
- 役割：①圏域全体の経済成長のけん引
  ②高次の都市機能の集積
  ③圏域全体の生活関連機能サービスの向上

（普通交付税①②及び特別交付税③を措置）

た。そのモデル都市が姫路市になり、ここのアドバイザーが増田寛也さんなのです。すごいパイプです。また下関市、北九州市や福山市は県境を超えてやっています。県の枠組みはいらないということです。先ほど都道府県が補完するケースがありましたが、それが鳥取と大分の二つです。鳥取の場合は小規模自治体に技術者がいないのでインフラの維持管理ができず、それを県が代わりにやっています。大分の場合は非常に貴重な地質財産があるのだけれども、そこは離島自治体で職員には専門知識のある人がいないので、県の職員が入って、どう活性化させて観光に繋げていくかということをやっています。



さて、このように連携中枢都市圏等を進めていくには、周辺地域も中心都市の施設が使えるという相互連携の枠組みをつくる必要があります。そこで昨年五月に改正され地方自治法でつくられたのが「連携協約」です。これはいままでの枠組みよりもっと強力になります。いままでは、Aという自治体とBという自治体同士がお互いに施設の相互利用やサービスの相互利用をこういうふうにしましょうといった枠組みで、法律では民法下でのことでした。しかし、これからは地方自治法下のことになります。連携から抜けたくても簡単には抜けられなくなります。紛争が起こったときには、自治紛争処理委員会が入ってきて、そこが方針を出してきたら義務感を持って取り組まないといけないことになっています。それに従うことがかなり強制力をもって提示されています。何か問題が起こったときには総務大臣か都道府県の知事が自治紛争処理委員会を任命することになっています。

これはまだどう評価をしたらいいかということはありますが、将来的にいろいろともめるのは間違いないです。たとえば、連携協約を結んで、周辺部の自治体はサービスを放棄するわけです。放棄して真ん中のサービスを使おうと思っても、サービスがないとかキャパシティがないということがあるかも知れません。そうするともめますから、その時に自治紛争処理委員会が入ってきて、こうしなさい、ああしなさいということになります。そういうことがいろいろ起こってくると思います。これは市町村合併の布石です。なぜかというと、サービスの集中が真ん中の都市に進んで、周辺部はサービスが減っていくわけです。今まではわれわれはフルセットの行政をやっていたので、どこに住んでいても標準的なサービスを受けられる枠組みでした。しかし、今度の政策でいくと、今までどこにいても平等に受けられた枠組みが崩れるわけです。「なぜないの？　同じサービスを受けられないのはおかしいじゃないか。それだったら合併したら？」という話になるわけです。市町村合併の布石になっているのは明らかです。ですから第二次の市町村合併に向けての取り組みなのです。

もう一つ、地方自治法の改正とならんで行われたのが、都市再生特別措置法の改正

です。これは規制権限を使っていく取り組みです。ポイントは三つあります。一つは、市町村が立地適正化計画をつくるということです。これは、居住機能や福祉、医療、商業等の都市機能の立地について、将来こういうふうにするというマスタープランです。二つの区域を設定しましょうということです。

一つは都市機能誘導区域。都市機能は、商業施設、教育、福祉、医療施設などです。これを誘導する。つまり減らして真ん中に入れていくという話です。真ん中に入れてくるエリアを集めますということで、これは中心市街であったり、小さな拠点です。ここに集める、誘導区域を設定します。誘導区域を設定するだけは勝手に来ないので、それに対しては税財政や金融、規制緩和などさまざまな措置を講じていくように考える。例えばこういうことです。今年度は周辺部で病院がありました。それを売って真ん中に来ました。売ったお金は利益になるので、税金がかかってくる。その税金について八割を先延ばしにしてもいいというようなことを、少しし始めています。真ん中に来たら少し高さ制限を緩めてあげるとか、これから拡充されてくるのだと思います。

もう一つは、その中心市街地に加え、それ以外のところを含めて人口を集積させ、人口を集めてくるところを設定するわけです。それによって人口密度を維持するエリアを「居住誘導区域」と呼んでいます。周辺を住みにくくして、真ん中に住みに来いというエリアです。どういう措置をするかというと、強制移住はさせられませんので、周辺をどんどん住みにくくしていかないといけないのです。行政ができることといえば、まず公営住宅。居住誘導区域を設定して、区域外にある公営住宅をなくして、真ん中にもってくる。つまり公営住宅の区域外除去をし、誘導区域内で新たに建て替える。その場合に補助金を出すので、積極的にやってくださいということです。

また、その一方で、居住誘導区域外で住宅開発をどんどんされるとたまらないので、つくらせないために開発制限をかける。市の場合は、都市計画の権限が強いので、これは特に町村だと思います。こういう形で施策をすすめる法改正がつくられてきています。

地方創生のビジョン ～地方を創生するのはだれか

こういう流れに、「地方創生」がからんできます。予算が一兆円ついています。大きく見ると優先枠を入れて一・七兆円ついています。それを推進するところが「まち・ひと・しごと創生本部」で、昨年九月にできて、昨年一二月に「長期ビジョン」と「総合戦略」を出しました。「長期ビジョン」は、二〇六〇年に向けてどういうような国にするのか、人口一億人を維持するとか、そういうものです。それに対して五年単位で計画をつくっていくのが「総合戦略」

地方自治法改正（2014年5月）

- **連携協約**
  普通地方公共団体が他の普通地方公共団体と連携して事務処理を行うための基本的方針および役割分担を定める（別組織によらない簡素な対応）。
- **事務の代替執行**
  普通地方公共団体が他の普通地方公共団体の求めに応じて、その団体の事務の一部を当該他の団体等の名において管理・執行することができる（委託側の意向を反映）。

都市再生特別措置法改正（2014年5月）

- **立地適正化計画（市町村）**
  居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地や公共交通充実に関するマスタープラン作成
- **都市機能誘導区域（誘導エリアと施設を設定）**
  誘導施設への税財政・金融・規制緩和措置
  2014年度税制改正により、誘導区域への事業用資産の買換えに対して、売却益の80%を繰り延べ
- **居住誘導区域（人口密度を維持するエリア）**
  公営住宅の区域外除去＋区域内建替の補助
  区域外の住宅開発への働きかけ・開発制限
- 地域公共交通活性化再生法

です。これが公表されました。これを見て各都道府県がまず「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」をこの三月までにつくりなさいということです。各市町村は都道府県の「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を見て、それを勘案して、市町村単位で来年度の三月までにこれをつくりなさいということです。来年の三月までに「つくらねばならない」ということになっています。

総合戦略をつくるのに対しては一自治体あたり一〇〇〇万円予算もついています。私が想像するのに、おそらくその一〇〇〇万円はコンサルタントに対する補助金です。

この「長期ビジョン」や「総合戦略」が出てきたわけですが、大きな方針として何を彼らは考えているのか。「地方の成長と人口減少の克服」「経済成長」が基本的視点で、若者も働くのだ、働いて結婚して、子どもを育てるのだ。それで東京一極集中に歯止めをかけるということです。そのために「地域の特性に即した地域課題」の解決をする。具体的にどうするのかというと、「小さな拠点」、「地方中枢拠点都市圏」、「定住自立圏」をつくりましょう、ということです。

国は「地方創生」とは何かをわかっていません。それは「まち・ひと・しごと基本方針」にも出ています。その基本姿勢では「全国どこでも同じ枠にはめる手法はとらない」といっていますが、実際にはとれないということなのです。アイディアがないのだからとりようがないのです。「地方自治体等が主体的に取り組むことを基本」とする。「民間の創意工夫を応援する」やってください、お願いしますというわけです。モデルになっているところは海士町とか上勝町とか、「小さくても輝く自治体」の常連のところばかりで、皮肉にも国の政策であった市町村合併をせずにがんばってきた自治体が多いのです。

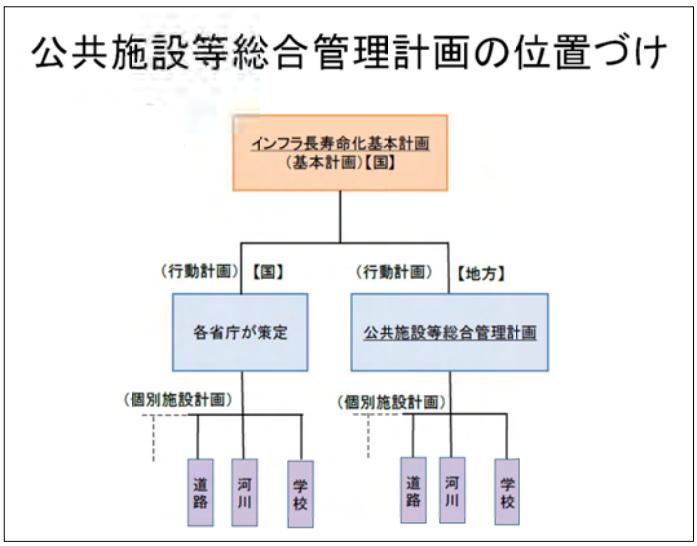
これに対して税制とか地方交付税とか社会保障とか、あらゆる制度をこの方向へ向けていくのだといっていますので、自治体としてはいやがおうにも、国は何を考えているのかと情報を問いながら、地方創生とは何か、プランを見せて、お金を取ってこなかったらいけない状況にされていっているのです。これについて、たまに「こんなに国のいうことに従うのはけしからん」みたいな人もいるのです。私はそうは思っていません。というのは、国がつくったその制度を活用して、地方創生をやりましょう。それが優れたものであれば、ほかの自治体に適用される制度に変わっていきます。それは国民全体のプラスになるのだから、そこまでの視野をもって取り組むのはけっして間違いではないと思います。

公共施設等をめぐる状況

ここで、少し公共施設に焦点を当てて「地方創生」の問題を考えていきたいと思います。いまの「地方創生」は、連携協約を結ぶ自治体を「連携中枢都市圏」とみて、そこへお金を集中投下していくという話でした。とくに中心の自治体に集中投下していく。その代償として、周辺部の公共施設、比較的高次の都市機能を中心に全部集中させるというということです。それだけではなく、各自治体単位でもコンパクト化を進めていきなさい、強制移住はさせられないので、住みにくくさせていきなさいということです。それは、公共施設やサービスを真ん中に縮小していくという話です。大きな背景にあるのは、いままでどこに住んでいても財源を使ってそういうサービスを供給することで暮らしを支えていた。それを一八〇度転換して、非効率なところに住んでいる人は、サービスをあげないという方針です。その柱になるのが、公共施設をどう再編していくかです。公共施設がつくられて、いま老朽化が急速に強まっています。老朽化対策というのは、老朽施設を維持補修したり、耐震化したりすることで、これ

は使い続けることが前提です。しかし「人口がいないのなら、使う人がいなくなるのなら、コンパクトにしなければいけないのだろう、つぶしなさい」というのが、いまの国の方針になってきているわけです。

「日本再興戦略」という内閣がつくっている計画があります。これにもとづいて特別優先枠をつくるというのが、概算要求の方針にありました。そのなかで地方自治体や国は、「インフラ長寿命計画」を二〇一六年度末までにつくりなさいといっています。これが今、みなさんの自治体で策定が進んでいる公共施設等総合管理計画というものです。まったく同じものをいいかえているだけです。それは、国の大きな方針になっていて、国が大きな基本計画をつけます。国は国で各省庁がありますので、それらが全部つくります。自治体は公共施設等管理計画を作成します（下図参照）。このなかに何が入るかというと、河川、道路、ようするにすべてのインフラです。いわゆるハコモノ、公共土木事業すべてです。一つたりとも欠けてはいけない。どれだけ使われているのか、いつつくられたのか、将来はお金があるのか、出てくるのが「人口はどうなるのか」です。それをセットでつくりなさいということが、今みなさんの自治体で進んでいっています。



もともと日本の公共施設も土木工事も、つくるときは国がお金を出してくれます。つまり補助金とか借金を認めてくれるのです。ところがつくった後の維持管理、補修は自治体が自分の金で、自分の税金や地方交付税を使ってやりなさいとなっています。いまそれらが老朽化してきているわけです。維持管理費はそんなに変わりません。問題は老朽化した施設の建て替えです。これがものすごく急速に増えてくるわけです。建て替えのときには、国が金を出さなければいけない。国はお金を削りたいわけです。出したくない。人が使わないのではないか、スクラップしてコンパクトにした方がいいのではないか。そういうことを実際にさせたらいいのではないかということが、背景にある事情です。

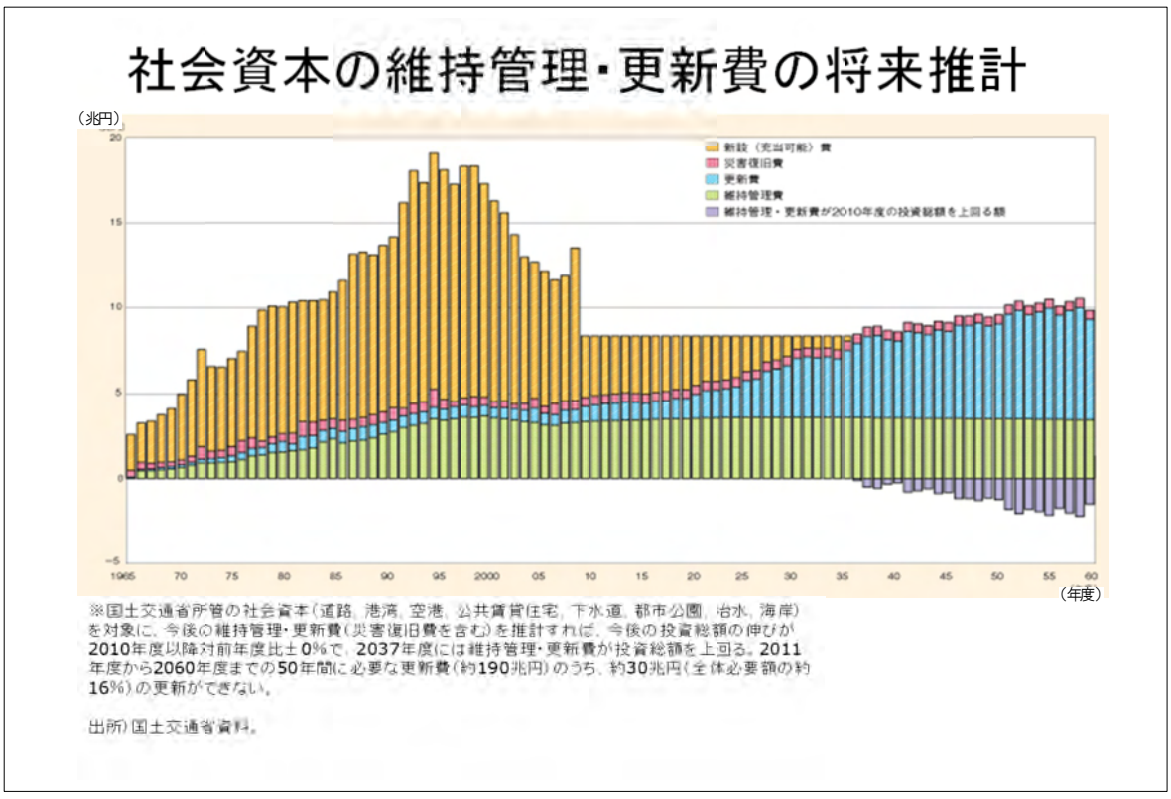
左のグラフは、国交省が所管しているインフラ、一部ハコモノを中心に、将来の財政負担を推計したものです。二〇一〇年度の予算を横に行くと、二〇三七年になると、維持管理費と更新費つまり建て替えの部分だけでほぼ超えていくということです。これを見ると、維持管理費はほとんど増えない。このままいくと十分やっていけます。では何が増えるかというと、建て替えの方が増えていくわけです。この状況が全国の自治体でいま急速に進んでいるわけです。だいたい、自治体の所管している施設の四割近くは小中学校です。つくられているのが六〇年代から七〇年代です。四〇年経ってきているわけです。

もうすぐ五〇年になっていきます。どうするのか。残すのか、つぶすのか。単に対策をとったら残すことが前提です。でも人口はいるのか、子どもたちの数はいるのかということになるわけです。でもそれをつぶしてしまうと、その地域は一気に衰退し

ます。こういうジレンマのなかにいるということです。これがさきほどのコンパクトシティだとか、公共施設の再編だとかいうことにあります。それが「地方創生」における国土構造の改変とからんでいるのです。とくに市町村合併について、国は問題視しています。市町村合併をあおっておいて、いま問題にしているのです。合併したところほど問題だといっているわけです。施設をもっているところに、もっと減らさないかといっているわけです。合併した自治体は職員定数も多い。「公共施設の過剰感が非合併自治体に比べてとくに大きい」といいますが、煽ったのは、誰ですかと思います。統廃合もできないではないか。「旧市町村単位の名残が根強く生じている」、これが問題だといっているわけです。

国が出している補助金で一番多いのは何かというと、生活保護の補助金です。その次に多いのが公共事業に関する補助金ですが、とくに大きくなっているのが、社会資本整備総合交付金です。これが安倍政権の二〇一三年度から二つに大きく分かれます。一つは従来の名前、もう一つが防災・安全交付金という名前に変わります。こちらが徐々に増えていっています。これから国の方は防災・安全交付金の方をどんどん重視していく方向を示しています。つまり、同じ公共事業を行う補助金でも、防災・安全にかかわるものについてはどんどん措置していく方向を示すわけです。採択率が圧倒的に高いです。従来通りに申請すると半分くらいしか採択されませんが、防災・安全交付金で申請するとほぼ一〇〇%採択されます。ですから、同じ橋をつくっても、単に橋をつくりましただと採択される確率は二分の一ですが、「でもこれは住民の避難のために絶対にいるんだ」というと一〇〇%採択されます。それがさきほどの公共施設等総合管理計画に密接にかかわっています。

いらない建物がどんどん出てくるよね、出てこないとダメだよねというわけです。出てきたものについては、



解体撤去費用をこれまでは自治体が一〇〇%もっていましたが、これからは借金を認めるということです。国は四〇〇〇億円くらいかかるのではないかといっています。交付税措置はないのですが、解体する費用の七割を借金することを認める。そうすればあとは毎年少しずつ返していけばいいから、借金をしやすいだろうといっています。しかし、四〇〇〇億円ではたぶん済みません。もっともっとかかります。これは一部の先行している事例ですが、たとえば長野県の伊南行政組合一部事務組合です。これは清掃センターをもっていたのですが、清掃センターの解体に一億二〇〇〇万円。川崎市の旧公害監視センター七四〇〇万円、合併したさいたま市の旧岩槻区役所の解体に六億円です。日本全体で四〇〇〇億円で済むと思いますか。済まないです。これぐらいお金がかかってくるということです。

いまつくられている公共施設等総合管理計画では七五%を措置するという形で、制度がすでに運用され始めているということです。この計画をつくらないところについては、老朽化対策に金をやらないとのことなので、もうつくらざるを得ないという状況になっているのです。国の意向に合ったものをつくらないといけない。

さらに次に要件を出しますが、そのなかの一つとして、具体的な自分の町の将来を見据えて、具体的な集約統廃合等の計画を作成するように、つまりスクラップするものをきちんと入れなさいといっています。そこに盛り込まなければならないものは三つです。一つは施設の老朽化はどうなっているか。利用状況、つまり稼働率。つまり使っているのかということです。二つ目は人口がどうなるのか。年代別にどうなっているのか。小学生が減っているのに、小学校はいるのか。三つ目がそれを支えられるかという財政収支。将来どうするつもりなのか。どうするつもりなのかといっても、国のさじ加減で変わっている財政状況があるのにと思うのですが。

地方創生と社会サービス

政府はすでに公共施設の再編・整備を通じた地域構造の改変によって、中心のところに行政資金を投入して「ローカルアベノミクス」つまり「地方創生」を展開していく方向を示しています。それに影響を与えていく改革はそのほかにもなされています。たとえば自治体が経営する病院を統廃合する場合に、来年度から財政支援を入れていくわけです。具体的に、通常、病院の建て替えなどをした場合には、起債を行うわけですが、それに対して三〇%の交付税を後でみる。それを統廃合する場合には四〇%に上乗せする。よりお金をやるのです。連携協約でやりなさいということです。A市とB市で病院をもっているとして、A市は中枢拠点都市で、そこに高次の医療をつくるために統廃合しなさい、そうすれば起債の償還分を上乗せしてやるからというようなことをやっています。医療は、おもに病床数をどうするとか、都道府県の所管です。それの第二次が動き始めているので、そのことがおそらく自治体病院だけでなく、認可も受けた医療機関の再編・統合にかかわってきます。都市機能の集積にからんでくるわけです。

いま、問われていることは何なのか。いま自治体で進められているのは、施設とかサービスとか、まさにマネジメントです。上から見て、どこが使われていないとか、古いとか、ここをくっつけて、ここにつくったらどうだとか、これはまさにマネジメントです。でもそこには住んでいる住民の暮らしはまったく見えていないわけです。それはいやおうなしに住民の暮らしや地域・集落に甚大な影響を与えることになります。そこからの声をまったく吸い上げてくる状況にはなっていない。そこまで進んでいないといえるのかも知れませんが、

公共施設等の再編の2つの視座

- 公共施設等のマネジメント

人口変化や財政状況の観点から、行政効率的な公共施設の再編・運営を進める。

- 地域住民の自治計画

公共施設等をつかう主体である地域住民の暮らしや経済活動の観点から、維持可能な地域社会の持続を見据えた再編・運営を進める。

それを起こしていかなければいけないわけです。それを「地域住民の自治計画」という形で書きました。つまり、こちらの方をどんどん強化することで、上からのマネジメントとの対抗軸をつくっていかなければいけない。とくに、棄てられていく地域住民がいて、棄てられていく自治体があるわけですから、そこの対抗軸をつくっていかないといけません。国や自治体が考えるマネジメントと違う、地域の家族とか集落とか、住民団体などの視点から立てた自治の対抗軸をつくっていかないといけないのです。それは、その地域、その家族、そこの住民の将来の暮らしです。そのことを踏まえて、人口が減少してきていることに対応して公共施設の再編をしないといけないのだったら、その二つを統合して考えていくことが必要です。いまは上が先行しています。制度としても完全に先行していますので、こちらをどうするかというところが、議会・住民という広い意味での政治・自治の課題になっています。ここがなければ、上からいわれたことに「はいそうですか」ということになるわけです。

私のつたない経験でも、この重要性に気づかされることがありました。ある自治体の補助金の改革の委員長をやったことがあります。その補助金のなかに、地域の施設を支えるための補助金がありました。高齢者しか住んでいない小さな拠点の周辺にある周辺集落のようなところに、施設があり、そこに年間二〇〇万か三〇〇万円というけっこう高い補助金が出されていました。その施設はどういうふうに使われているかというと、月に二、三回お年寄りが来て、ご飯を食べて談笑しているだけだという情報しかわれわれにはありませんでした。われわれというのは、べつにいわゆる有識者といわれるような弁護士の先生とかだけでなく、町内会の会長や文化活動の代表など、住民も入っていました。それでも「それは無駄だよね」という意見が出て、われわれの方針としては「廃止」となりました。そうすると、その地域のお年寄りたちが市役所に大挙して抗議に来られました。行政の担当者が驚いて私のところに電話をかけてきて、「先生、大変なことになっています。削るといった補助金に怒った地域のお年寄りたちが、大挙して市役所に来ています。どうしましょう」というので、「来てくださってありがとうございますとお礼をいってください」といいました。「よく考えてください。地域の人は、使う人が少なくても施設を使っているのです。つぶしますといったときに、ああそうですかというのは市民なのですか。もし、ああそうですかと黙っているだけの人は市民足り得るのですか。われわれは限られた情報しかないから、そういう判断をした。しかし、わざわざ抗議に来てくれているのだから、情報提供してもらっているのでしょう。こちらから出向かないで、わざわざ来てくれているのだから、お礼をいって当然ではないですか」と。

そこから対話が始まるのです。聞いてみるとよくわかってくるのです。集落では一人暮らしの年寄りばかりになっています。毎日毎日集まるのは大変です。適度な間隔は二週間に一回とか、一週間に一回です。

そのとき集まって、一週間にあったことをみんなで話をする。毎日ですと話すこともなくなりますが、一週間等の間隔で集まって弁当を食べて談笑するというのは、地域にとって非常にかけがえのない時間なのです。そんなことは聞かないとわかりません。稼働率が月二回、三回というのは無駄だという話になってしまいます。

やはり声を聞くことが大事なのです。それが住民たちはその施設をどういうふうに使っているかという声を聞き上げるということです。行政にはこれができません。でもこれをやらないと地域は崩壊するし、住民の行政・政治に対する不信感はどんどん高まっていきます。これが公共施設の再編において、小さな拠点づくりにおいて、進行しようとしていることです。ここの声を吸い上げてほしい、どんどん声を盛り立ててほしい。とにかく反対することです。棄てられているのですよ。とにかく反対しようじゃないですか。反対してくれた人にお礼をいう。それにただ単に従う人たちは、自治意識が低いのです。「とにかくイヤだ。反対だ。やめてくれ」という声をあちこちで上げる。そこからどうしたらいいかという対話が始まっていきます。

地域の未来のために

最後になりますが、これからは人口減少社会、財政再建、ローカルアベノミクスのなかで、都市・自治体の選別が始まっていきます。選別にはいろいろな金をつけます。人口をそこへ移動させる。その手法が公共施設です。老朽化しているし、ちょうどいいという話なのですが、それはものすごい力量がいります。住民も頑張らなければいけないし、政治も頑張らなければいけない。行政も頑張らなければいけない。みんなが頑張らなければいけないということです。単に「はいそうですか」と従っているような住民も、政治も、行政もよくないわけです。

その際に私は、施設がなくなるときに、住民が納得できることが大事だと思います。イヤだけれども納得できるかどうか。さらには、どこぞの政治家が使いそうでイヤなのですが、「融和」が大事です。長野県の阿智村の事例が非常に勉強になります。阿智村は二回合併しました。阿智村は人口がもともと六〇〇〇人くらいで、浪合村という小さい村と、清内路村という小さい村と二つ合併して、いま六七〇〇人です。浪合村とは最初合併したのですが、清内路村とは合併しませんでした。合併しなかったのはなぜかというと、財政危機で、阿智村が自立財政計画が成り立たないということ、それともう一つが、地域が本当に自立意識がないので、本当に合併したら清内路村がなくなってしまうという二つの理由が大きかったといわれています。合併しなかったのだけれど、やはりこのままでは清内路村という人口七〇〇人台の村はもたないと阿智村は考えたのです。そこで、いろいろなサポートをしていくのですが、そのなかで出てきた問題が、中学校の統合問題でした。

ちょうど阿智村の中学校が建て替えをしないといけないことになり、そのときに、将来ひょっとしたら清内路村の中学校も合併しないといけないことになるかも知れない。二つもち続けるのは不可能だ。そのときに清内路村に中学校を統合しますか、お宅の中学校を廃止しますかと問いかけるわけです。もちろん清内路村にも中学校は一校しかありません。もし統合しないのだったら、阿智村は、いまの阿智村の中学校の子どもたちの規模に合わせて建て替えますが、もし統合するのなら清内路村の中学生の数を踏まえて大きく建て替えます。ただし、統合しないといって、阿智村の中学生の規模に合わせて建て替えた後に統合してくださいといっても、統合はありません。統合がなければ当然市町村合併もありませ

んというわけです。清内路村も悩みます。清内路中学校というのは非常に立派な中学校で、役所の前にありました。しかも二階に温水プールがある。単費で外国人の先生を入れて授業をやっている。これが財政破綻の一つの原因になっているわけです。つくったばかりだったのです。これを廃止しろといわれて、どうしますかということです。悩んだのですが、廃止を決意したのです。阿智村の阿智中学校を、清内路村の子どもたちを合わせて大きくするわけです。

ここまでで終わったら普通の話で、何一つ面白くない。公共施設の話でいうと、なくなったところと残った（集中された）ところがあるわけです。集中されたところはラッキーだ、自分たちは勝った、あいつらは負けたという話になります。おそらく何も考えないと全国でこれからそうなっていきます。しかし、そのとき阿智村のとった行動というのが、心をうつのです。違う自治体の中学校がなくなったわけです。廃止された中学校の生徒たちはショックで、心の傷がものすごく大きいはずなのです。唯一の中学校です。山間のものすごく条件が不利なところで、子どもに不憫な思いをさせたらいけないという思いを込めて、二階に温水プールをつくるとか、外国人の先生を入れるとかいうことをしてきたのですが、そこには住民の思いがこもっているわけです。それを廃止した。中学生が来た。それを阿智村としてどういうふうに受け入れたらいいのかを考えるわけです。できることは限られています。なくなった唯一の施設に対して何ができるかということで、決めたのが、阿智中学校の校歌を変えるのです。阿智中学校の校歌は阿智村の子どもたちのこと、阿智村の自然のことしか歌っていない。でも清内路村という別の自治体の子どもたちが通って来る。その子どもたちがその校歌をいっしょに歌ったり、阿智村の子どものこと、阿智村の自然しか歌っていない校歌を歌ったり、阿智村の歴史のことしか歌っていない校歌をいっしょに歌ったり、聞かされたりしたときにどんな思いをするだろうか。入学式、卒業式に来た清内路村の親御さんはどんな思いをするだろうかということを問いかけるわけです。それで決心したのが、校歌を変えることでした。全面的に変えるわけでなく、歌詞のなかに清内路村の子どもたちのこと、清内路村の自然のこと、歴史のことを入れるわけです。中学校を失った清内路村は本当に辛かったと思うのです。でも阿智村がそういうふうに対応してくれた。実際に入学式、卒業式に校歌が流れる、歌う。そのときに自分たちのことが入っているわけです。これは子どもたちも、ああ自分たちも一体感がある、自分たちは外から来ているのではない。同じ阿智中学校の生徒である。親御さんたちも、あれだけ辛い思いをして中学校をなくしたけれども、しかしここに来るとそうやって受け入れてくれている。子どもたちの将来も安心ではないですか。

そういう取り組みをしたことは何を意味しているかというと、単に滞りなく統廃合すればよいという話ではない、なくなるところ、残されたところがあるわけです。そこが人為的にずっと対立するなどということがあってはいけないのです。そこがいっしょに、この地域に何かの縁があって施設を通じて一つになった。それをいっしょに取り組んでいこう、いっしょに町づくりしていこうというためには、やはり納得を超えた融和がいると思うのです。何ができるのかは、それぞれの地域、施設、町の状況、歴史によってさまざまだと思います。そういうところまで視線をおいて、いっしょに取り組んでいけるかどうかによって、「地方創生」のなかでスクラップされていこうとしている地域の未来が変わってくると思うのです。そういった取り組みはぜひ多くの自治体で、それこそモデルとして取り組んでいってほしいと思います。

（了）