



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(勤)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

なぜ地域づくりが必要なのか

四日市大学総合政策学部准教授 小林 慶太郎

はじめに 地域づくりとは何か

地域づくりという言葉の意味するところは何かと問われると、なかなか自信を持って説明できる人は、少ないのではないだろうか。

それもそのはずである。多くの識者の間でも、未だ共通の見解が確立されているとは言い難い。とは言い、いや、だからこそ、伝

え手と受け手との間で話が噛み合わないといった事態を避けるためにも、地域づくりという言葉を用いる場合、何らかの定義が必要であろう。

本稿では、地域を単なる面として捉えない。面的な広がりをもった生活の場と捉えたい。

旧町村や小中学校区などの、一定の面的な広がりをもつ場で、人間関係を築き直し、育つ・働く・楽しむなどといった生活を持続できるようにしていくことを、地域づくりと定義づけることにする。

以下では、地域づくりが必要とされる背景や、地域づくりへの期待、そしてその取り組みを支える仕組みなどについて概観し、地域づくりのあり方を考えてみたい。

1 地域づくりが必要とされる背景

地域づくりの必要性が唱えられるようになってきた背景として、ここでは三点、指摘をしておきたい。

(1) 少子・高齢化

単純に考えれば、親の世代と同等の人口規模を維持するためには、子の世代も、親の世代と同じだけの数が生まれること、すなわち一人の女性から平均して二人の子どもが生

まれることが必要と考えられる。実際には、残念ながら成人に達する前に亡くなってしまふ子などもある。現在の日本では、理論的には平均二・〇八人の子どもが生まれることが、人口維持のためには必要なのだが、現実には一九七〇年代の半ば以降、恒常的に二人を下回っている状態が続いており、近年では一・三人程度となっている。

こうした少子化が進んでいることから、相対的に高齢者の人数が多い状態、すなわち高齢化も進んでおり、二〇〇五年頃をピークとして日本全体の人口の減少も始まっている。

(2) 住民の関係の希薄化

今から六〇年前、三重県の就業人口の過半は、農林水産業に従事していた。だが今日、農林水産業への従事者は五%を切っている。仕事は確実に都市化してきており、生活のリズムもまた多様化してきている。それを象徴するのがコンビニエンスストアであろう。今や全国で年間、延べ一三〇億人を超す人々が昼夜を分かたず利用し、およそ八兆円の売上があるという。

外国籍住民の増加も、住民の多様化に拍車をかけている。三重県内の外国人登録は現在五万人弱、県民四〇人に一人は外国人住民である。

こうした生活の多様化や外国籍住民の増加は、当然に人々の関係性にも変化を及ぼすことになる。かつては、お互いに顔見知り、気心の知れた付き合いをしていたかもしれな

いが、今日では、隣人が何者なのかさえ分からないことも珍しくない。それだけ、人間関係が希薄化してきているのである。

(3) 行政のあり方の変化

少子化は、働き盛りの世代の減少をもたらし、税収の減少につながるであろうし、人口減少による消費の落ち込みもまた、税収の減少要因となる。

その一方で高齢化は、社会保障関係の支出への増大圧力になると見られる。また、住民の多様化・意識の変化は、そのまま行政へのニーズの多様化・増加につながるであろう。このように、財政事情の悪化と行政需要の増加という相容れない二つの現象が、いわば構造的に進んでくるといふ状況の中で、行政のあり方もまた、変化してきている。

高度経済成長期のように、市民の多様なニーズに「あれもこれも」応えていくことは、もはや困難というのが、今日の行政の置かれている状況なのである。

2 地域づくりへの期待

(1) 補完性の原理と地域への期待

今日、行政がやるべきことは「あれこれ」の仕分けが必要になってきている。

そこで注目されるようになったのが、補完性の原理といわれる考え方である。

個人で出来ることは個人で、個人で出来ないことは家族で、家族でも出来ないことは近所、近所で出来ないことは旧町村や小中学校

区などの地域で、そして市町村や県などの行政は、地域でも出来ないことを担っていく。

こうした考え方のもとで、近年、地域づくりの取り組みが、脚光を浴びるようになってきたわけである。

より複雑で専門的な行政需要にも応えられる体制を整えるために、全国各地で市町村合併が進められた。

だが、その一方で、前述のような状況も踏まえ、かつて高度成長期に行政が引き受けるようになっていた生活に密着した多くの機能は、再び、より身近な地域に戻していくことが志向されているのである。

(2) 地域づくりの取り組み
では、地域では一体、どのような機能を担っていくことが、出来るのであろうか。

いまや全国各地で見られる青色回転灯をつけた自動車によるパトロール。この取り組みは、四日市市の別山区の住民たちの手によって、全国に先駆けて始められた。

松阪市の朝見まちづくり協議会では、地震等の際の住宅の倒壊に備えて重機を持つ建設会社との間で委任契約を結ぶなど、独自の防災の取り組みを進めている。

津市芸濃町では、大量に不法投棄されていた家電製品などのごみの撤去に住民有志が乗り出したことを契機に、リサイクル業者なども協力して生活環境の保全・美化が図られている。

ここで挙げた防犯、防災、環境などのような身近な分野での、生活を

持続していくための取り組みこそ、

地域づくりなのである。

3 地域づくりを支える仕組み

(1) 地域づくりの組織

地域づくりは一人だけでは出来ないし、一朝一夕に出来るものでもない。多くの人たちの手による、息の長い永続的な活動が大切である。

そのためにも担い手の組織を整備することは不可欠である。

四日市市楠地区や津市芸濃地区では、合併を契機に、地域でどのような取り組みをしていくことが必要かを検討・研究する有志の会が設けられ、そこでの議論の結果、それぞれ楠地区まちづくり協議会、げいのうまちづくり協議会が設けられた。

地域の公民館を、こうした組織づくりの核として活用する手もある。社会教育法第二十一条では、「各種の団体、機関等の連絡を図ること」を、公民館の行う事業の一つとして挙げている。

町内会・自治会や自主防災組織、ボランティア団体、PTA、商工会などの地域の様々な団体と、課題によつては域内の団体だけではなく域外あるいは広域で活動している団体とも、連絡を取り合い、課題を共有し協力関係を築くことで、より良い地域づくりは進められるのである。

(2) 組織を支える仕組み
市町村の中には、こうした地域づくりの組織を条例等に位置づけて一定の資金の交付などをする一方で、組織に正当性を与え、地域づくりを積極的に後押ししている所もある。市町村合併によって誕生した伊賀

市では、合併を契機に定められた伊賀市自治基本条例で、住民自治協議会の設置について定め、これが設置された場合には、活動拠点の提供や活動に対する財政支援などを市が行うことを明らかにしている。

一方、合併を選択しなかった名張市においても、名張市地域づくり組織条例で、地区公民館単位を基本とした地域に「地域づくり組織」を置くことを定め、この組織にゆめづくり地域交付金を交付している。

補完性の原理に基づいて、生活に密着した機能を再び地域に戻していくに際しては、その受け皿を整えるという意味でも、地域づくり活動を軌道に乗せるための、こうした制度

総会記念講演会「国政改革と地域主権改革」

2010年6月3日(木) 三重県地方自治研究センターは、慶應大学大学院教授 片山 善博氏を講師に招き、総会記念講演会を開催しました。講演内容を2回に分けて報告します。今月号はその後半部分です。

地方6団体のずれ

国と地方との協議の場を法定化する。誰と協議するかというと、政府と地方6団体の代表とが協議するんです。そのことを、この業界に属しておられる方はいいことだと思われるに違いありませんが、私は反対なんです。私は知事会に8年間属していましたが、それでも反対です。なぜかと言うと、それは端的に言うところ、この6団体がずれているからです。何から見てずれているか。例えば地方6団体がいつも言うこと、お経

的な支えを行政が用意することが不可欠であろう。

おわりに

五年十年先の地域を考える時、住民の間でのネットワークの構築は、生活を持続できるためのセーフティーネットにもなるはずである。

地域づくりは一日にしてならず。行事や活動内容を調整して共働化したり、資材や備品を共有化したりして、省力化できるところは省力化して無理をしないことで、息切れしない持続的な地域づくり活動に取り組んでいくことが、いま求められているのである。

のように唱えることは何かというと「地方税財源の充実強化」です。これは皆さんが唱えられる分にはいいと思います。自治体に属している人が、地方税財源の充実強化を唱えられているのですから。ただ、国民から見てもどうかということを考えてください。地方税財源を充実強化するということとは端的に言うと、増税するということです。

例えば具体的にどんなことが起きてくるか。交付税増やせということが1つありますよね。地方消費税増やせということもあります。それはそ



片山 善博氏

れで国と地方の取り分をどうするか、ということを変えようとしているわけだから、「別に増税ではないんじゃないですか」と言われるかもしれないけれど、それは違うんです。地方の取り分を増やせば当然国の予算に穴が開きます。その分、行政改革してカットすればいいんですけど、それができないので赤字国債が増えます。それは誰が償却するかというと、将来の国民が税負担として償却します。だから、ちょっと時期の違いがありますけども、今地方消費税を増やす、自治体の取り分を増やすということは、国民から見たら将来的な増税になるんですね。地方消費税を増やすのも、地方交付税を増やすのも同じことなんです。

今のままではやっていけないから増税も必要だと言う人もいます。でもその前にもっとやるべきことがあると言う人が多いです。もつと無駄を省いたらどうかと。多くの国民がその地方税財源の充実強化、すなわち将来の増税を望んでいるわけでは決してありません。ところが地方6団体はこぞって地方税財源の充実強化を政府に突きつけます。国と地方

の対等の立場の法定協議とは、地方の声を聞きましようというのが本来の目的なんです。地方の声とは、本来は地方の住民皆さんの声であるはずなんです。その地方の住民の声を、知事や市町村長の代表、議会や議長代表がそれを集約して、政府に物申す。こういうロジックだと思うんです。だから地方6団体の長から声を聞くと、住民から選ばれた方達だから、地方の声を聞いたことになるということになるんです。もうここでもまるっきり違うんです。

従来のように団体を強化するというだけでなく、住民の声を反映しやすくするというのが地方分権改革とは違った地域主権改革の意味です。よという話を先ほどしました。そういう地域主権改革を標榜する民主党なのであれば、いの一番に聞くべきは住民の声であって、地方6団体の声ではないんです。ところが安易に地方6団体から聞くことが、地方の声を聞いたということになってしまった。ここでも大きな間違いを犯しているんですね。自民党時代と何も変わらないということになってしま

戦う知事会と改革派知事

もつと言いますと、地方6団体というのは、知事会とか市長会とかですけれども、実は典型的な天下り団体なんです。私が知事をやっているときに、「天下り止めよう」と、それはもう嫌われながらいつも言っていたんです。だって、知事会の事務総長とか事務関係はみんな総務省の天下

りですから。私も総務省の出身です。で、かつての同僚のことですから、こんなことは言いにくいんです。でも総務省主導の、天下り官僚主導の知事会の運営に非常に反感していたんです。改革派の知事というのが何人か集まって、知事会を変えようとしたんです。一種のクーデターです。「戦う知事会」と当時言っていました。誰と戦っていたかという総務省と戦ったんです。

他の役所とは、結構戦ってたんです。「補助金はやめろ、地方出先機関はやめろ」とかです。そこそこ戦ってたんです。唯一戦ってない相手が総務省、自治省だったんです。別に戦うことはないですけど、是非々の立場を取らなくてはいけません。だけど非でも全部としてはいいです。そういうのはいけないから、もうこれからは是非々でやろうと。それで何をやったかというと、知事会の事務局に段取りをさせたら全部総務省に赤ペン入れられるので、知事会の事務局には事前に一切知らせない。知事たちで分担して準備して、当日バツと出してサツとやっちゃった。これが戦う知事会だったんですね。そのときは総務省とかなり距離がありました。距離があったから当時知事会は注目されたんです。

それが今どうなってるかというところ、あつと言う間に元に戻って、総務省と一心同体の知事会になってしまった。ということは、あと全部一緒なんです。市長会、町村会、議会全部一緒なんです。事務総長など

地域主権改革は総務省改革

はみんな天下りで一心同体ですから。愛知県に、元市長をやっていた親しい民主党の国会議員がいるんですけど、「市長会で一番偉い人は事務総長です」と言っていました。まあ、そういうことなんです。

何が言いたいかというと、地方6団体は政府と協議する対象としては、絶対ふさわしくないということです。天下り団体と政府が協議をするなんておかしいですから。

原口総務大臣が原口プランというものを出しています。これからの地域主権改革の青写真になるものです。見られた方もおられるかもしれませんが、私は感想を求められたので、「これじゃダメだ」と言いました。何がダメかというと、総務省を改革するという部分がまったく欠落しているんです。実は分権改革とか地域主権改革と言ったときにいろんな要素があつて、「権限を移譲しましょう」というのは、改革の要素です。「関与を廃止しましょう、義務付けや枠付けはやめましょう」、「税財源を充実させましょう、ひも付き財源を一般財源化しましょう」、これも改革の要素です。それは正しいです。そういうことは書いてあります。でもこれら全部、総務省以外の他省のことなんです。「国交省の補助金をやめましょう、文科省の関与をやめましょう」ということですから。他省のことなんです。ところが、地域主権改革とか地方分権改革と言ったときにそればかりじゃな

いんです。

例えば、自治体は借金するときに国の許可がいります。同意がいるんです。当たり前だと思っっていますけど、おかしいと思いませんか。日本の社会の中で人からお金借りるときに、借りる相手には同意を求めるのは当たり前ですが、貸してもくれない、担保も出してもくれない、保証人にもなってくれないところに「私、借りてもようござんすか」と聞く人がいますか、いいですよ。

厳密に言うといえます。未成年の人、成年後見制度の下にある人、三つ目が自治体なんです。銀行から借りるのになぜ総務省のところに同意を取りに行かなきゃいけないんですか。総務省が貸してくれるわけでもない、借金返してくれるわけでもない、担保出すわけでもない、保証人になるわけでもない。おかしいと思いませんか。私は知事をやっているときに、なぜこんな屈辱的な立場に置かれなさいといけないのかと思いました。自分の判断で、自分の責任で借金できない人が地方分権、地域主権とか言うのはおかしいじゃないですか。こういうことを改革しなくてはいいけないです。

自分の判断でいいですよ。議会があるんですから。議会がやれなかったら、住民投票をやったらいいます。アメリカなんかは住民投票をやっているところが多いです。大きな借金をするときは住民投票で住民がOKする。北海道の夕張市があんなことになって潰れましたけど、変な

ものいっぱい作ってるんですよ。谷底に観覧車作ってみたい。そんなものを作る前に「借金しますが、いいですか」と住民投票したら、多分NOと言ったと思います。夕張市はあんなことになってないです。そうしたらいいですよ。

そういう改革をしようと思ったら、総務省が反対するんです。自分のところの権限がなくなるから。原口さんが総務大臣になったときに、私のところに相談にいられたから、「こういうことをやるのがあなたの仕事ですよ、地域主権改革は総務省改革ですよ」ということを話しましたが、原口プランでは一言も出てこない。財政のところを見ると何が書いてあるかというと、例の呪文のような地方税財源の充実強化だけです。

地方交付税の歴史

あと地方交付税の問題もあります。今まで国は、交付税でハード事業をどんどんやらせてきたんです。借金しなさい、公共事業やりなさい、あとで交付税で面倒見てあげますという、例のやつです。「コンクリートから人へ」と言いますけど、地方交付税は自治体にコンクリートを随分推奨してきたんです。コンクリートをやることではないですけど、コンクリートでも福祉でも教育でも図書館でも、何でも条件をイーブンにして、何に使ってもいいということにしなくてはいいけないです。どうして、コンクリート、公共事業とか箱物つくるときだけ、有利になるのですか。コンクリート推奨型の

交付税なんです。しかも借金してあとで、面倒見ると言うから、みんな借金するんです。こんな不道徳なことではいけないというのも実は大きな課題なんです。なんでこんな制度があるかというと、そういう制度を設けておくと、みんな作りたいから、「うちに配分してください」と言いに来るに決まってるじゃないですか。補助金と一緒になってるんです。交付税が。これをやめなくてはいいけないのだけど、こういう問題は原口プランには一切出てこないです。

プランシリーズ

地域のことは地域の住民の皆さんが責任をもって決めるという、言っていることは重要なんですけど、あとが付いてこない。何か変なほうに向かってしまっているということなんです。

原口プランと言ってますけど、実は歴史を見ると、片山プランが最初に出てたんです。私でなくて、片山虎之助が総務大臣のときに作ったのが片山プランです。その次に麻生プランがあります。それから鳩山プランというのがあります。これは鳩山邦夫さんです。あの人も総務大臣のときに作ったんです。実は誰が作っているかという全部総務省の官僚が作ってるんです。要するに表紙だけ変えてるんです。だからこのプランシリーズには、総務省に都合の悪いことは絶対出てこないです。これではいいけません。やはり、地域のことは地域で決めるといことは、地域のことは総務省が作るん

次の政権の課題

じゃないんです。そういうことに大臣達も気が付かないといけません。まあ、言い出せばきりがありません。すけど、国政改革と地域主権改革というのは実はセットの話なんですけれども、どちらも竜頭蛇尾なんです。スローガンとか理念とか原理原則はいいんだけど、やっているうちに例外ばかりになったり、お役所風になったりして、今日まで来てるというのが軌跡なんです。だからダメだと言うつもりありません。総理が変われば、新規巻きなおし。先ほど理事長さん言われましたけど、民主党政権になって大きく変わるってことを国民は期待していた、私も期待してました。だけど、今日まであんまり変わってません。もちろん変わっていることもあります。それはさっき言った事業仕分けなんかですけどね。それに止まらず、いろんなことが変わらなくてはいいけない。その、変えられるかどうか、何が分かれ道かと言うと、やはり原理原則を本当に大切にすることがか。天下りを根絶すると言ったら、根絶しなくてはいいけないです。地域主権改革すると言ったら、お役人風になつてはいいけないです。そういうことが守れるかどうか。これが次の政権の命運を左右すると思います。それができなければ、お役人風になったり、それから選挙至上主義になったりする。とまた、同じ軌跡をたどる可能性がある。これが次の政権の課題ではないかなと思うのであります。