

# 行政視察等報告書

平成29年 3月30日

境港市議会

議長 岡空 研二 様

会派名 自民クラブ

代表者 荒井 秀行



下記のとおり行政視察（調査・研修）を行ったので、その結果を報告します。

記

1 観察等期間	平成28年10月27日（木）～平成28年10月28日（金）
2 観察等先及び内容	<p>【 全国市町村国際文化研修所 】</p> <p>平成28年10月27日（木）13：00～17：00</p> <p>① 人口減少社会における自治体経営 講師：一橋大学 副学長 大学院法学研究科教授 辻 琢也</p> <p>② 真庭市が目指すもの～バイオマス利活用の取り組み紹介～ 講師：岡山県真庭市 市長 太田 昇</p> <p>平成28年10月28日（金）9：25～14：30</p> <p>① 地域イノベーションを生み出す行政運営を考える 講師：全国市町村国際文化研究所 教務部長 松藤 保孝</p> <p>② 人口減社会におけるこれからの行政の役割 講師：慶應義塾大学商学部 教授 樋口 美雄</p>
3 観察等議員	佐名木 知信・築谷 敏雄
4 総 経 費	合計（2名） 27,356 円 （一人当たり 13,678 円） ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 所 見 等	別紙のとおり

平成28年10月27日（木）

①

内 容：人口減少社会における自治体経営

講 師：一橋大学 副学長 大学院法学研究科教授 辻 琢也

報告者：築谷 敏雄

## 《 超高齢・人口減社会の課題 》

### 1、人口減少とその要因

日本では 2005（平成 17）年に出生数と死亡数が逆転し、2008（平成 20）年をピークに人口が減少し始めている。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、今後の人口は 2050（平成 62）年には 9,805 万人となり、2100（平成 112）年には 5,227 万人となって、明治時代の水準にまで戻るという。

このような人口減少をもたらす要因として指摘されているのは少産多死化、とりわけ少産化である。出生率の低下のみならず、若年女性が減少することで、出生数が今後大幅に落ち込むことが予測されている。その理由としてしばしば指摘されているのは、若年層の経済状況の悪さや、ワークライフバランスの悪さである。加えて、日本では移民の受入れをこれまで抑制してきているという事情を挙げることができる。フランスやドイツなどのヨーロッパ諸国では、移民が出生数を下支えしており、これほど急激な人口減少は想定されていない。

### 2、社会問題としての人口減少

もっとも、人口減少が政治・行政過程によって解決すべき「社会問題」なのかは議論を要する。例えば、人口を支える資源の観点からは、現在の日本の人口は多すぎるとの見解も存在する。イタリア・ルネッサンス期や日本の化政文化の頃のように、人口が停滞する時期に文化が円熟し、豊かな暮らしを実現することができるとの見方もある。さらには、人口減少は生物個体が増えすぎたことに伴う自動的な調整のメカニズムの一部であるとの考え方や、そもそも将来人口が減少するかどうかはなお不明であるとのとらえ方もあり得るところである。他方で、人口減少そのものが社会問題にならないとしても、それが加速度的で急激なものであるが故に、社会システムに対して大きな影響を及ぼす可能性はある。社会を支える生産年齢人口の急激な減少によって、行政活動を支える基盤が失われるかもしれない。この結果、これまで経験したことのない「痛みの再分配」を行政活動が担わなければならず、それが日本の行政スタイル・政策実現手法の改革を不可避的にもたらすというシナリオである。

人口規模や人口密度の低下、一人当たりの行政コストを上昇させ住宅需要から見ると、世帯数の伸び以上に住宅ストックが増加し、ストック超過が拡大している。また、これに伴い、空き家数も増加し続けている。他方で、今後、世帯数の減少により住宅需要は減少していくと予想される。

## まとめ

日本の人口は2050年には9,515人、高齢化率39.6%となり、地域の人口が減り高齢化がすさまじい。その時の街の構造や公共施設のあり方を今からしっかり計画を立てて望む必要がある。都市は空洞化が進み住宅は多くの空き家を抱え、公共施設、交通網、水道などの社会インフラは非常に効率の悪いものになって行く。このような社会に向け、日本だけではなく世界中で対策が取られ始めている。

ドイツのシュテンダール市ではスプロール化した住宅の撤去（減築）、再自然化が取り組まれ、新たな手法を採用した、いわゆるコンパクトシティーへの挑戦が始まっているとの事。公共施設については場所・機能・規模を再検討し、撤去を含めて再配置をしてゆかなければならぬ。人口が減っても地域で楽しく生きられるまちづくりを模索する必要があるとの事でした。

②

### 内 容：「里山資本主義」真庭の挑戦

真庭市が目指すもの～バイオマス利活用の取り組み紹介～

講 師：岡山県真庭市 市長 太田 昇

報告者：築谷 敏雄

## 1. 真庭市の姿

### 《 真庭市の概要 》

- 2005年（平成17年）3月31日、「真庭郡勝山町、落合町、湯原町、久世町、美甘村、川上村、八束村、中和村及び上房郡北房町」の9町村が合併し、「真庭市」として誕生。
- 古くから旭川流域で繋がる真庭地域は、多彩な自然や地域資源があり、広域合併の効果が生まれれば、大きな発展が可能となる。
- 現在、合併後10年目になり、市としての骨格がおおよそ整うとともに、市民の一体感醸成も進みつつある。一方、合併に伴う交付税特例措置の廃止対応や公共施設の統廃合等課題が山積している。

### 《 地勢的概況 》

- 面積約828km<sup>2</sup> （県下1位、県土の約11.6%）
- 気候北部：豪雪 南部：温暖少雨
- 標高最低110m（旦土） 最高1,218m（毛無山）（人家では553m 蒜山）
- 土地利用：山林79.2%、田畠8.2%、宅地1.7%、その他10.9%

## 《 文 化 》

真庭地域（かつて木材で栄えたことなど、文化教養の素養が根付いていた）の歴史的背景が土壤にある。

- 9つの個性のある地域性
- 人のつながり（「結」）・・・消防団、氏子、祭り（だんじり等）、祭礼、自治会
- 地域行事の存続・・・なおりい、綱渡し等民俗的風習の存続
- 自立性・・・「祭り」の自主企画運営、月田の集落活動、勝山のまちづくり
- 小規模基礎自治体（住民と行政の距離感）

## 《 交 通 》

- 高速道路の十字路（5つのインターチェンジ）

## 《 自 然 ・ 環 境 》

- 旭川流域
- 比較的災害が少ない
- 蒜山から北房までの多様な気候風土
- 豊かな山林資源「美作桧」人工林約 57%

## 2. 真庭市の地域戦略～中山間地の「地域資源」を活かす

### ・有機的で効率的な市役所から「行政経営」

資源を市民生活の質の向上のために最適化し、効果的かつ効率的に活用する。

### ・多彩な真庭の豊かな生活

真庭にある地域資源の中に、市民が自分のライフスタイルと人生の価値を見つけ、それを実現していく「まち」を目指す。また、地域の自立性（自給率の高さ）をたかめることで、地域の「持続可能性」を上げ、地域資源を生かした「まちづくり」を住民主体で進める。

## 《 地域資源の価値の再発見と活用 》

- 外からの視点で見直す
- 資源を育てる・磨く
- 資源を組み合わせる

## 《 地域共同体の力（地域力） 》

- 住民や企業の自発的な活動
- 再生エネルギーの自立
- 経済や資源の市内循環

## 《 他地域（都市部）との交流 》

- 真庭市場から始まる高槻市との連携
- トンボの森や旭川を通じた岡山市民との交流

### 3. 地域戦略の中の循環型地域経済～「回る経済」

#### 《 バイオマスの利活用について 》

##### 【バイオマス産業都市を目指して】

「自然」、「連携」、「交流」、「循環」、「協働」の5つのキーワードを踏まえ、以下の4つのプロジェクトを重点的に展開し、多様な事業の連携・推進により「真庭バイオマス産業都市」を目指す。

##### ● 目指すべき将来像

- ① 真庭バイオマス発電事業
- ② 木質バイオマスリファイナリー事業
- ③ 有機廃棄物資源化事業
- ④ 産業教育・観光拡大事業

##### ● 目標

- ① 目標バイオマス利用量約 349,000t/年（換算エネルギー量約 4,316,000GJ/年）
- ② 原油代替量約 113,000kL/年  
(灯油代を 97 円/L と想定すると約 114 億円に相当)
- ③ CO<sub>2</sub> 削減効果約 299,000t - CO<sub>2</sub>/年
- ④ 雇用効果約 250 人/年を達成

#### 《 木材産業の振興とバイオマス利活用の今後の課題 》

- ① 継続的な資源の安定調達・供給体制の確立
- ② バイオマス資源の高付加価値化を実現
- ③ 人材育成
- ④ 地球への還元策の検討

#### まとめ

真庭市では、人口減少、少子高齢化による地域及び産業の衰退などの社会情勢に機敏に対応し、地域産業の振興とそれによる雇用創出、中山間地域における生活環境の向上などを目的として、新産業創出に向けたバイオマス関連事業の推進、観光産業の振興、情報基盤整備など様々な取組を行い、知名度の向上や地域産業の創出、ブランド化、社会減の抑制など、一定の成果を挙げてきた。しかしながら、今後も人口減少が進む中で、更なる新しい取組が必要であり、I J Uターンの推進による人口減少対策は重要施策である。特に、出生者数の減少は大変重要

な課題であり、出産・子育ての支援や若年層の移住（転入）推進、若者の転出抑制を行っていく必要がある。これら課題解決のために、子育てや教育分野での施策充実と、産業振興による雇用創出や受入先となる地域の維持・活性化、魅力ある街づくりなどを総合的に行う必要があり、そのためにはこれまで以上に行政内部、行政と市民、民間事業者などが一体となり継続的な取組としていくことが不可欠である。

真庭市の森林は、50年以上前の人たちが「未来の真庭の人のため=応援するため」に育ててきたもの。この精神が、真庭の人と文化と自然環境を作り、今の真庭市につながっている。また、「真庭市未来を担う人応援基金」（10億円：真庭市一般会計315億円）を設立や。こういった真庭市の取り組みを見て、「ひと」を育てることが未来の自治体を育てることであると考える。

平成28年10月28日（金）

①

内 容：「地域イノベーションを生み出す行政運営を考える」

講 師：全国市町村国際文化研究所 教務部長 松藤 保孝

報告者：築谷敏雄

### 《 考察・所見 》

#### 1. 現在の社会経済状況における、イノベーションの機会の確認

イノベーションとは、産業構造・市場構造の変化、ニーズの存在、人口構造の変化など、新しいものを生産し、あるいは既存のものを新しい方法で生産すること、生産とはものや力を結合することである。例としては、創造的活動による新製品の開発、新生産方法の導入、新マーケットの開拓、新たな資源の獲得、組織の改革などがある。そして、住民の暮らしを変えるという（誰の暮らしを、どのように）具体的な目的実現のために、現在の実際の社会経済状況の中で、最も効果的な政策に気づき、発見し、作り、過去を断ち切り、未来に向かって、実行する。また、社会情勢は、日々激動しており変化に応じて手段である政策は、変化するのが当然ある。したがって、行政機関の目的は、住民などがより幸福になるように行動することを支援することであり、行政機関の成果は、住民の、未来の暮らしの変化（才能の向上、チャンスの拡大など）を機会として考えることが重要である。

#### 2. 人事管理について

職員、法制度、予算上現体制の「できること」ではなく、「やるべきこと」

の実行について、人事管理の考え方を変える。

- ① 既存の職員、体制、制度で、できることをやるのは本末転倒。
- ② 常時、適宣、あらゆる手段を駆使・選択して、やるべきことをやるべき時期に、低い住民負担でやり遂げる遂行体制（本来の、人事管理）。
- ③ 業務内容に応じた雇用を行い、雇用コストに見合った業務を行わせる。  
コピー業務やイベントなどは臨時職員、アルバイトなどを起用し、正規職員は本来すべき政策や企画立案などの業務に専念するべきだと考える。

### 3. 議員の役割について

自治体は、住民の幸福のプロデューサーで、議員は自治体のプロデューサーあり、職員と一緒に互いに行動しなければならない、また、地域の情報集約拠点として、全国の地方自治体や議員とのネットワークの構築や、地域の宝を、国内・世界の様々な人、技、マーケットなどと結び付け、付加価値を創造し、発信する拠点として考える。

②

内 容：「人口減少社会におけるこれからの行政の役割」

講 師：慶應義塾大学 商学部教授 樋口 美雄

報告者：築谷 敏雄

### (考察・所見)

#### 《 人口の社会移動について・人口の自然増減出生率の低下 》

出生率が低く、地方からの人口の流出が続くと、過疎化が進展し、存続の難しくなる地域が急増することが予想される。政府はこの問題を重視し、それぞれの地域で住みやすい環境を確保し、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくことを目指し、「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げ、いろいろな施策を講じようとしている。

個々の人が結婚や子どもを持つことを希望しながらも、それを実現できない理由は地域によって異なっています。保育施設が不足し、待機児童の問題が深刻な地域もあれば、長時間労働で画一的な働き方を求められるために、希望を実現できない地域も多く存在します。

また、若者が安定した給与の高い仕事に就けないために、経済的理由から、希望出生率を実現できないといった地域もあり、地方から東京圏への人口の流出についても、地元に良好な雇用機会がないために、出て行こうとする人が多く、逆に東京の大学を終わって地元に帰ろうと思っても、魅力的な就職先がないために東

京に残るといった若者も多く存在する。

東京圏への人口の流入と、東京圏とほかの地域の求職者に対する求人倍率の差を示している。これら2本の線は、並行して同じように動いている。すなわち、地方の求人が減る一方、東京の求人が増えると、東京に流入してくる人が増えることがわかる、それだけ、人口の流出を止め、移住してくる人を増やすには、地方でたくさんの魅力ある雇用機会を創っていくことが必要であり、このことは出生率の引き上げにもつながる。ところが、近年、地方の雇用にとって、好ましくない動きが見られる。

70年代、80年代に、大都市圏の人手不足から、工場を地方に移転した企業が、近年では、そこを閉じて、海外に移すといった動きが見られ、地方では雇用が失われている。また地方の雇用は公共事業や医療・介護、年金の給付といった財政によって作られてきた割合が高かったが、近年、公共投資が削減され、雇用が失われている。こうした動きは日本だけではなく、多くの先進国で起こっている現象です。しかし、国によって、人口移動の実態は異なっている。

ドイツでは、大都市に人口は流入する傾向があるが、日本と違って一極集中ではなく、地方の中核都市に集まる多極化が起こっている。イギリスやアメリカでは、日本とは逆に大都市で人口が流出し、小都市に流入する傾向が見られる。こうした背景には、産業が大都市の一極に集中するのではなく、分散化が図られていることがある。本社機能であっても、ロンドンやニューヨークではなく、地方に立地する企業も多数存在する。また同時に、地域の特性を活かした製品やサービスを生産することで、地域の活性化が図られているところも多数見かける。日本でも近年、地域の特性を活かし、産業を活性化させ、人口が流入するようになった地域を見かけるようになり、活力を取り戻した地域には、それを引っ張っていくリーダーがおり、またストーリーすなわち戦略が存在すると言われます。こうしたリーダー人材が地域にいるのであれば、その人を中心に付加価値の取れる産業を創り、雇用を創出していくことも可能ですが、そうでなければ、外部人材を登用するのも一案です。わが国でも、これまでにも何度も、地方の活性化を狙った政策が実施してきたが、必ずしも十分成果が挙げられてきたとはいえない。

### 《 まち・ひと・しごとの創生に向けた政策 》

「まち・ひと・しごとの創生会議」では、基本政策検討チームを作り、これまでの政策を検証し、問題点を浮き彫りにしたうえで、その反省に立って、次のような手順で政策を進めることを提案している。まず、各自治体は産業や人口、社会などの現状や将来の動向に関し、必要なデータを分析し、各地域の課題を抽出して、それらを克服するための戦略を創る。客観的データに基づいた分析の結果を踏まえ、各自治体は「地方人口ビジョン」を作成するとともに、企業経営者や金融機関、大学や労働界、そして住民から成る地域のプラットフォームを設け、そこで5か年の「地方版総合戦略」を策定してはどうか。各自治体は適切な短期・中期の政策目標を設定し、戦略を立て、実行し、成果を検証し、問題があれば取り組

みを改善し、実施していく、いわゆるP D C Aサイクルを回していくことを提案している。

各市町村は地域間の広域連携を積極的に進め、「総合戦略」に反映させる。国は、関係施策の目標、内容や条件等を関係省庁間で統一または整理し、パッケージ化し、ワンストップ型の執行体制を整備する必要がある。全国一律ではなく、各地域が必要な施策を選択できるように、支援施策をメニュー化するとともに、人材面においても、地域の要請に応じ、それぞれの専門家を派遣したり、紹介したりする制度を作り、地域を支援するようにしたらどうか。

このように、国と連携しながら、地域、行政が主役となって、権限と責任を明確にしたうえで、戦略をもって雇用の創出に当たっていく必要がある。こうした取り組みが、まちを活性化させ、雇用を増やし、そして人口を増やすには欠かすことができないと考えます。

