

北海道自治体学会

ANNUAL REPORT 2018

地方自治の未来②
自治体職員のための法律講座①
会員報告

地方自治の未来②

「行政の政治化」と「政治の行政化」から考える

吉田 博(北海道自治体学会運営委員 元札幌市職員)

1 はじめに

北海道では、2018年9月に日本で初めてのブラックアウトが発生、また、これまでJRの廃線問題、過疎化、人口減少、地域経済の疲弊など、極めて身近で切実な問題に直面しています。責任の所在だけに力を入れるのではなく、道民を巻き込んだしっかりとした議論が進んでいるのでしょうか。

我がまちはこうなりたい、このようにして暮らしを守る、といった理念を打ち立て、自治体の職員も含めて、市民が共感し、議論し、全体でまちづくりを進めていくことが今こそ求められています。昨年奇しくも北海道命名150年を迎え、これからの150年を見通した壮大な構想力と実行力が必要なときです。

2 二つのキーワード

本稿では、このような地方自治に関する基盤部分の課題と今後の展望について、「行政の政治化」と「政治の行政化」の二つのキーワードを軸に考えていきたいと思います。

私たちは、一般的に政治を司るのが政治家で公務員が行政を担うと考えています。改めてその言葉の定義ですが、「政治」が「国家意思の最高の創造、決定、及び遂行の最高指導」であり、「行政」が「政治を前提としての国家意思の具体的な実現遂行¹⁾」とすれば、確かに政治が先にあって、物事を決め、行政がそれを執行するという考え方は自然だと言えます。現実的に想起されるのが、政治家や政党の主張が政治というものであり、国会中継などをみれば、対立構造が全面に出

て、むしろ政治にネガティブな印象を持つことが強くなってきたようにも思われます。いきおい行政執行を担う公務員は、政治と距離を置く、といった姿勢を保とうとすることになりますが、政治の本来の「意思の創造、決定」という定義を踏まえれば、地域においても、政治が決定的に重要となってきたと考えることができるのではないのでしょうか。

もちろん、歴史的には政治・行政の融合論として、「ニューデール行政にみずから参画した(中略)かれらは、政治と行政の関係は、整合的、または連続的、あるいは連続的なのであって、両者は区別しがたく切り離しがたい結合関係を形成している²⁾」という主張もありありましたが、あらためて今日的なテーマとして考える意義があると思います。

これまで、「行政の政治化」は、官僚が政治の分野を実質的に侵食していて、行政権の肥大化の場合に使われ、否定的な文脈が多かったようです。しかし、住民の困りごと、人的サービスを提供する行政そのものが、いわゆる“政治的な要素”が多くなり、また、強化していく必要性が高まっています。また、多文化共生、人権、SDGsなど普遍的な価値を追求することも自治体の重要な役割と考えられるようになってきたことは、まさに、国家意思の最高の創造、決定に関わっていると言え、この観点からも「行政の政治化」は重要と言ってよいと思います。さらに、公共を担うのは当然

行政だけではなく、様々な市民活動や町内会の活動がその一翼を担っており、これが、「行政の政治化」の引力ないしフィールドとなっています。

一方、「政治の行政化」とは、一つは、ネガティブなニュアンスがあります。政治家は、公務員と違い、自分の行為の責任は自分で負うことが求められます。しかし、政治の機能不全が随所にみられ、既存の枠組みを墨守し、むしろ必要以上に規則的なことに拘る、または、国から地方に対策を丸投げしてしまうような責任回避体質を指しています。この一方、積極的な側面ですが、市民参画の輪の中に入り、自らも地域づくりに関わっていくことは、個別の課題解決分野に直接参加するという意味で執行の要素が強く、「政治の行政化」の動きと言え、地域のまちづくりに、議員の知見と行動力を活かすことは、望ましいことと言えるのではないのでしょうか。

また、議会の審議に細かいルールを決めていくのも、行政化の側面を強めていると言えるでしょう。

現在、自治の現場においては、冒頭に触れた構造的な問題があります。また、高度成長時代に多く整備された公共施設と同じように、様々な既存の制度の“老朽化”が進み、いたるところで綻びが出ているのです。住民票や国民健康保険など典型的な行政サービスに加えて、このような公共の問題に自治体が積極的に関わっていかなければならなくなってきたのです。これ

が、「行政の政治化」の本質です。

IOT や AI など進展し、社会の変革は確実にスピードアップしています。我々の未来はどう描いていけばよいのか、地方創生において、先進的事例が示されていますが、歴史と風土が違う他の自治体を実似しても簡単に成功できるものではなく、それらを集めても、地方全体の姿が見えてくる訳ではありません。

3 自治体戦略2040構想研究会の報告

このように不透明感も広がる中、高齢者人口がピークを迎える2040年ごろをターゲットに我が国の“内政上の危機”を考える注目の研究会が総務大臣のもとで開催されました。この自治体戦略2040構想研究会は、「今後、我が国が本格的な人口減少と高齢化を迎える中、住民の暮らしと地域経済を守るためには、自治体が行政上の諸課題に的確に対応し、持続可能な形で、質の高い行政サービスを提供する必要があります。このため、多様な自治体行政の展開によりレジリエンス（社会構造の変化への強靱性）を向上させる観点から、高齢者（65歳以上）人口が最大となる2040年頃の自治体が抱える行政課題を整理した上で、バックキャスティングに今後の自治体行政のあり方を展望し、早急に取り組むべき対応策を検討することを目的」として、2017年10月2日に発足。2018年4月26日に第1次報告、7月3日に第2次報告が矢継ぎ早に出されており、まず注目されるのが、そのスピード感です。発足から第1次報告書が出されるまでにわずか5か月。このスケジュール感には危機感と平仄を同じにしていると言ってよいでしょう。

このバックキャスティングとは、望ましい未来を描き、そこから現在を振り返って何をすべきかを分析し、実行する手法であり、課題を解決して一定の未来を描くフォアキャスティングと対比される手法です。これが、2000年代以降、気候変動、エネルギー、SDGsといった政策課題への対応に多く用いられてきました。

これらの問題の設定の考え方は、まさに「行政の政治化」を後押しするものと考えてよいでしょう。

この研究会では、ベストセラー「LIFE SHIFT」100年時代の人生戦略のリンダ・グラットン氏による問題提起がありますので、ここを突破口に報告書の内容を概観していきましょう。彼女は、これからの時代は、教育、仕事、引退という単線からマルチステージに移るとしています。すなわち、自分の能力を磨いて、転職や起業を行うことや、また収入を得る仕事とそうでない仕事のダブルワークなどが含まれています。このためには、予測ができること、動機付け、支援が行政、企業、教育機関、個人がそれぞれそのふさわしい機能が発揮することが求められているとしています。

このような社会システムの準備が必要となっている訳ですが、行政の役割に注目すれば、公共サービスの見直し、生涯学習の環境整備、職員採用の多様化などが考えられますが、まだ、緒に就いた段階といったところでしょう。

自治体の形としては、AI、ロボティックス等を使いこなして、従来の半分の職員数でできるスマート自治体への展開を求めている。

証明書などは、AIを活用し、事務作業の大幅な削減を実現することは、住民サービスの向上にもなります。また、自治体は、専ら自らサービスを提供するサービスビルダーから公共相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」への展開を説きます。具体的には、「ライフステージに対応し、無理なく活躍できる柔軟な就労システムの構築、生活機能が近隣で維持された空間に集住することで、自然災害リスクを減少し、高齢者にも住みやすい空間を形成し、治安・救急面での安心も確保する」としています。自治体単独で、すべての専門性を確保するのは困難でしょう。例えば、札幌市では、2018年11月、動物福祉の充実を目的で、北大大学院獣医学研究院・獣医学部の知見を活かそうと連携協定を締結しました。

自治体も地方の圏域マネジメントや二層制の柔軟化があげられています。連携協約や連携中枢都市圏が制度化されており、さらに、都道府県による市町村の補完については、奈良モデルが示されています。県が市町村の業務を受託したり、県と市町村が協働で事業を実施、市町村間の広域連携を県が支援するものです。県庁の役割として当然とも思いますが、これがモデルとして示されているということは、逆に、この実現でも困難であったことを物語っています。

このように考えますと、職員の給与水準も同じ学歴や同じ年齢などといったメルクマールから、高度人材を採用したり、より民間の知恵を活用する方向も模索するべきではないでしょうか。

また、「社会問題となる課題については、従来の地域社会や家

族が担ってきた領域にも進んで踏み込んでいく必要がある」と指摘していますが、「行政の政治化」を進めていくと、いわゆる「政治リスク」が顕在化することになります。しかし、これは避けて通れない道であり、決して行政のトップだけがそのリスクを負うのではなく、ステークホルダーが、その課題を自らに関わ

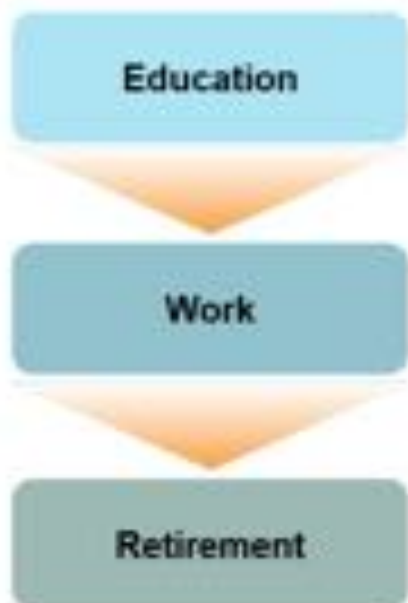
ることと理解して、行動することも求められるでしょう。

さらに、報告書では、「自治体行政(OS)の書き換え」という表現を使用しています。「自治体が住民とともに落ち着いて建設的な議論に向かい、時間をかけて準備ができるよう、我が国全体で共

有できる長期的な戦略を早い段階で定め、住民にとって実感のある選択肢を示す必要がある」としているのです。

現在、この報告書を踏まえる形で制度化に向けた議論が第32次地方制度調査会で行われているところです。通

The three-stage model



The multistage life



自治体戦略 2040 構想研究会 リンダ・グラットン氏提出

常は、2、3年は審議の期間がとられますが、テーマは早期に準備を進めるべきものであり、2019年にも一定の結論が出るという観測もあります。

4 人口減少時代の構造的な課題に対して

このような文脈から北海道にはどのような課題に取り組んでいくべきでしょうか。具体的にみていきましょう。

9月6日に発生した未曾有のブラッ

クアウトですが、胆振東部地震において、北海道の半分の発電量を持つ厚真発電所が停止したことにより、他の発電所も電気の需要と供給にアンバランスが生じて、停止したことが要因です。なぜ、一つの発電所に発電量が集中していたのか、再生エネルギーはどれだけ活用したのか、本州とで電気融通をする北方連系線はなぜ機能しなかったのか、これらに対して

北海道電力の経営、投資力はどうだったのか、を考えていかなければなりません。北海道一円に供給している北海道電力は、他の電力会社より電気料が高く、さらに料金を上げると企業活動に大きな影響が出るでしょう。説明責任を果たしてもらうのは当然ですが、我々は何を教訓とするのか、事実を冷厳に踏まえることが求められると思います。

次に JR 廃線問題です。人口減少、乗客減などから JR 北海道の各線は、一部を除いて、収支構造がますます厳しくなっています。バス転換などでの決着も進んでいますが、そもそも JR 北海道の経営はなぜこれほど厳しいのか。民営化のときの経営安定基金6822億円から生まれる果実が低金利時代によって大きく落ち込んでいます。もともと人口密度が薄いところまでカバーしているので経営基盤が脆弱となっているのは周知の事実で

な現象である人口について、どれほどまで政策で影響を与えることができるか議論があるでしょう。移住についても、その促進策が自治体で取られています、国内のゼロサムゲームという一面もあります。

大学についても、2040年には、18歳人口は今よりも3割程度減少する見込みであり、中央教育審議会から大学の統合再編のスキームが示されました。大学も大きな再編の波にもまれるこ

地域を基盤としていた地域銀行の経営が厳しくなっていくことは否定できません。これまで地域経済の一翼を担っていた金融機関が今後も継続するという保証はもうないのです。

さらに、現在、新たな外国人労働者の受け入れ拡大が進められようとしています。日本の中では、すでに、多くの外国人が働き、暮らしている自治体が出ています。しかし、多くの自治体では、ダイバーシティ(多様性)などが推進されていることになっていますが、取り組みまだ遅れていますし、外国人を日本社会への適応させるために社会統合政策が未整備です。新たな課題を自治体に丸投げするような「政治の行政化」が見られるのは残念なことです。このような中、東川町の日本語学校は全国初の公立として、その先進的な取り組みが注目されています。また、自治体自体の雇用をみても現在は、国際交流員などの特定の職種だけに限定されているのがほとんどですが、見直しをしていく必要もあるのでないでしょうか。

北方領土の問題、ロシアとの関係などは、北海道の帰趨に関わるような重要な課題です。これまで返還運動は続けられてきていますが、道民、北海道の問題とする力が今一つ弱かったのではないのでしょうか。「政治」(外交)であり、「行政」ではないと。世界では、残念ながら国境問題で隣国と緊張関係があるのは少なくありません。このことも念頭において、多文化共生の面から考えることもできるでしょう。



札幌市図書・情報館内一人がけのソファで図書をゆったりと閲覧できるサロン

す。ヨーロッパについては、公費投入が半分以上と言われているますが、日本では基本的に独立採算が求められています。廃線が一度行われれば、もう二度と鉄道が走ることはなく、地域の足をどう確保するか、難しい問題に英知が求められます。

人口減少についても、北海道は2035年には、446万人に減少すると言われています。人口対策は国家施策の範疇と思われるますが、そもそも生物学的

とは必至であり、地域の若者の拠点となっていた大学が撤退したり、経営主体が変わることが珍しくなくなるでしょう。すでに、道内の大学でも様々な動きが出てきています。

日本の相対的な国力低下、人口減少社会においては、金融機関もこれまでどおりとはいきません。いわゆるメガバンクも収益機会を求めて、地域にも参入してきて、また、ネットバンキングなど店舗を持たない銀行が拡大していくと、これまで

このような北海道ないし日本の課題のいくつかを述べましたが、単純に法律で決まったことを行政が執行するという意識、スタンスだけでは、住民の暮らしは守れません。社会構造が変わってきています。首長だけが政治家で、他の職員は行政マンなので、これらの課題は関係ないとは言えないはずです。しかし、このような構造変化にどれほどの公務員が主体的な動きを見せているでしょうか。

5 注目される取り組み

これからは、地域のための可能な限りの知見を導入して、思い切った施策が求められます。奈良県の川上村では、人口1400人程度の村ですが、吉野川の源流に位置することを活かして、1994年「水源地のむらづくり」を決意して、1996年「川上宣言」を全国に発信。「源流の危機は国土の危機」であることを訴え、源流を守ることが村の価値として、村民は大きな使命と役割を認識している、としています。そして、これが、地元に住み続ける「意義・誇り・自信」となっている³、と言います。

世界自然遺産の知床では、野生動物と人間の共存のための高度な専門知識を持つ人材育成をはかるための専門職大学院設置の動きがあります。資金面の課題はあるようですが、気候変動や地球温暖化の影響に対する懸念が増える中、注目される取り組みです。

札幌市では、2018年10月、都心に札幌市図書・情報館が開館しました。この図書館は、その立地を踏まえて、働く市民や都心に来

る人を支援することに特化して、そのための雑誌や業界誌などを揃え、最新の情報を入手したり、次のキャリアステップのきっかけとなることをコンセプトとしました。そのため、異例の貸出しをしない図書館となったのです。館内には、デジタル映像が工夫されていたり、心地よいバックグラウンドミュージックが流さ、予約して使える使えるデスクや、洒落たイタリア製の椅子も配置されています。公共施設のデザインは、無難なものが多い中、思い切った整備と言ってよいでしょう。

これらを可能としたのは、まさに徹底的なマーケティングと明確なコンセプトであり、さらに、この構想を実現させた「情熱」も想定されます。すでに年間目標を開館1か月で達成しています。人生100年時代においては、過去の知識や学歴を基準とするのではなく、いかに知識や経験を学び直し、その努力を続けていくかが問われており、生涯学習支援は、自己の目的に沿った知識を体系化することが不可欠であり、この館は、これに関して大きな機能を発揮することが期待されます。

6 求められる資質とは

このように、自治体の職員一人ひとりが、今の課題、将来の課題を見極め、住民、様々な機関との連携を行い、国と正面から意見を交わしたり、時にリードしていくような気構えにならないと、地域の暮らしを守るという使命が果たせません。職員は、プロデューサー的な役割ないし資質も求められます。いわば、多くの専門家の力を活かして、一つの作品を仕上げるような力が必要なのです。そこには、当然、文系も理系もありません。エネルギーや AI などへの理解は、理系の人の方が得意と見られま

すが、その分野の専門家の知見を活かすことができれば、本人にその経験などがなくても行い得るものです。

職員は、これまで、一定の法務知識と協調性などが必要と言われてきましたが、実際に時代の歯車を回していくためには、情熱と判断力と調整力が必要なのです。この前2者は、奇しくもマックスウェーバーが政治家にとっての重要な資質と指摘した項目と一致します。彼は、「指導者や英雄でない場合でも、人はどんな希望の挫折にもめげない堅い意志でいますぐ武装する必要がある⁴」と言っています。公務員が実際の政治家になるのではありませんが、まさに、大きな課題に直面して、これらの資質を持ち合わせている者のみが、地域政策を前進させることができるのです。

バックキャストिंगの場合は、そのためのシナリオづくりが必要となります。それは、従来型の計画ではありません。計画は、現在からの延長線での思考による計画事業になりがちです。シナリオは、多くの専門家、関係者によって一つの作品になっていきます。観客、脚本家、演出家、演者、プロデューサーです。どれが欠けても芝居は成立しません。すなわち自治は演劇づくりと重ね合わせることもできます。関係者がそれぞれに期待される役割を担わなければ、よい芝居はできませんが、その途中は、時には涙をしたり、怒号が飛び交うこともあるかもしれません。

7 踏み込んでいく勇気を

以上のように、行政だけでま

ちづくり、地域づくりを行うことはできず、民間企業、市民団体、教育機関などあらゆるセクターとの連携の中で、パブリックサービスが提供されていくのです。さらに、民間のノウハウを活かす公民連携のためには、リスクも当然考えていかなければなりません。身近にイノベーションを実現していくことも同様でしょう。しかし、この推進の制約になっているのが、行政の「公平性」や「安全性」の墨守です。民間の組織・グループなどは、何らかの目的、ミッションを持って成立しているもので、行政と同じ立場ということはありません。そこで、「行政の政治化」に踏み込み、手続きの透明性と十分な説明能力を持って連携を深化していくことで、今の困難を打破していくことができると考えられます。

また、政治について、利益供与ばかりを考えていると揶揄する声もあり、その指摘を否定できない面もあります



が、民主主義社会において利益配分の仕組みとしての役割を今一度確認してみたいと思います。

さらに、世界は地球丸として考えることが大切になってきており、自治体が、世界の動きに直接アクセスすることも重要です。2010年7月、国連で「安全な清潔な水と衛生設備は「基本的な人権である」との決議がなされました。日本政府では、まだ、制度設計の議論はなされていませんが、自

治体が先行して、様々な議論をする、関連施策を展開することは、あってもよいはずですが。地方が直接世界とつながる、これも「行政の政治化」に含まれると思います。

当然、このコントロールとして、議会の審議や積極的な情報公開によって、市民の評価がビルトインされていることが不可欠です。“政治リスクがある”との声に、未来のための施策を躊躇してはならないのです。

それぞれの自治体が同じ方向を向いて政策を打っても、ゼロサムゲームで疲弊してしまうだけです。「行政の政治化」、すなわち行政の構造が変化する中で、同質性を排除して、いかに自らの自治体の将来を描いていけるのか。リスクをとって、挑戦をすることができるか。北海道発の新しい価値なり、未来を先取りする取り組みによって、あらたに日本のフロンティアとして認知され、結果として、出生率も向上して、150年前にみた北海道の自立を実現する方策をすべての道民の力をあわせて実現したいものです。

注記

¹「政治と行政：関係性と変容」安永勲（コーディネーター） 政治研究 第7号
file:///C:/Users/yoshida/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/1884_6963_007_11%20(5).pdf

² 行政学〔新版〕西尾勝著 ㈱有斐閣

³ 第32次地方制度調査会ヒアリング資料「水資源の村づくり～都市にはない豊かな暮らしを築くために～」奈良県川上村

⁴「職業としての政治」マックス・ヴェーバー著 脇圭平訳 岩波新書

「アニュアルレポート 2017」では、地方自治の未来①として、「道の役割を意識した集落問題へのアプローチ」を椿谷敏雄氏（北海道職員）に寄稿していただきました。北海道自治体学会の公式サイトから自由にダウンロードが可能です。

自治体職員のための 法律講座

相続放棄された 特定空家等の行く末

田處 博之

（札幌学院大学法学部）

空家等対策の推進に関する特別措置法（空家特措法、平成26年法律127号）が2015（平成27）年5月26日に完全施行されて、約4年になる。人口減少社会のもと、道内市町村においても、空家対策は重要課題の一つとなっていよう。

同法は、「そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等」を特定空家等と称し（空家「等」とあるのは、敷地や庭木、雑草などを含む趣旨である。）、市町村長はその所有者又は管理者（所有者等）に対し、助言・指導、勧告、命令の法的措置を取ることができることとしている。そうした危険な空家等について、所有者が死亡し相続が開始したが、すべての相続人が相続放棄したら、どうなるか。

民法的には所有者がいないということではなくて、相続財産法人が自動的に成立し、その法人が所有者になる。しかし、法人に手足があるわけではないので、実際にだれが管理するか、が問題となる。

家庭裁判所が相続財産の管理人を選任することになっているが、家裁は、管理人を当然に選任してくれるわけではない。管理人を選任してくれ、と、だれかが家裁に申し立てる必要がある。そして、選任申立者に対しては、家裁は、予納金の支払いを求めてくる実態がある。相続財産を管理するには、管理人として選任されてくる弁護士等の報酬など費用がかかるためである。予納金は、金額的には、都市圏だと100万円前後といわれる。そうすると、相続財産中に見るべき資産があるケースであれば、たとえば、被相続人に対する債権者（相続債権者）が相続財産から債権を弁済してもらうおうと、予納金を払ってでも管理人の選任を申し立ててくるであろう。しかし、相続財産に価値がない場合は（相続放棄されるときは、だいたいそうであろう。）、だれも管理人の選任を申し立ててこない、という事態になる。

そうすると、相続財産法人の所有する空家等ではあるが、だれも管理する人がいない、ということが普通にある。ところで、相続放棄して相続人でなくなった者は、相続放棄により相続財産について一切の責任を免れ、オサラバできるかということ、そうではなくて、民法940条が管理の継続義務を課している（同条1項「相続の放棄をした者は、その放棄によって相続人となった者が相続財産の管理を始めることができるまで、自己の財産におけるのと同一の注意

をもって、その財産の管理を継続しなければならない。」）。

そこで、相続を最後に放棄した者を空家特措法にいう管理者とみて、この者に対して、市町村長は、空家特措法に基づく法的措置を講じることができないか、という議論が巷ではあるようである。学界においてあまり詰めては検討されていない論点だが、無理筋のように思う。

そもそも、民法940条は、相続放棄したからといって、相続財産が管理されずに放置されると、相続財産が毀損されて次順位の相続人や相続債権者などに損害が生じるおそれがあるため、次順位の相続人や相続財産の管理人が相続財産の管理を始めることができるまで管理を継続させて、相続財産の価値を保ち、相続財産に対する次の権利者の利益を保護しようという趣旨である。したがって、この規定は、世の中の第三者一般の利益を慮ってのものではなく、相続放棄者の管理継続義務は、次順位の相続人や相続債権者などに対してのものに過ぎないというべきである。

したがって、市町村において、事実上、最後の相続放棄者に対し管理をお願いする、相談するということはある得ても、最後の相続放棄者は市町村に対する関係で管理継続の法的義務を負うものではないので、市町村による対応は、相続放棄した以上、管理は義務ではない、ということを経営放棄者にしかと認識してもらったうえでの、お願いベースでなければならない。間違っても、民法940条を引き合いに出し、市町村からの管理の求めに応じる法的義務があるかに誤解させて、相続放棄者に

特定空家等を修繕等してもらおうとすることは厳に慎むべきである。

そうなると、特定空家等の状況から修繕その他が欠かせない場合は、市町村は、所有者等不明として、みずから費用を負担して略式代執行に及ぶしかないであろう。あるいは、国に面倒をみてもらう、という手も、なくはない。すなわち、市町村が予納金を負担して、相続財産の管理人の選任を家裁に申し立て、管理人に相続財産の清算を進めてもらい、相続財産として特定空家等がそのまま残ればそれは国有となる（民法959条、法定の国庫帰属であって、国は引継を拒否できない。）ので、あとは、国有財産として国に管理ないし除却等の処分をしてもらうという手である。

もっとも、国庫帰属に至るまでには手続に一定の時間を要し、その間の費用支出もあり得るし、予納金の還付も期待しにくいとなれば（清算の過程で敷地含めて換価できれば、そこから予納金も還付されてくる可能性があるが、相続放棄されるぐらいなので換価不能という事態も覚悟すべきである。）、みずから略式代執行した方が合理的でないかどうかの比較検討は必要であろう。

.....
たどころ ひろゆき

専門は民法。論文として「土地所有権は放棄できるか—ドイツ法を参考に—（特集 土地法の制度設計）」『論究ジュリスト』15号（有斐閣、2015年）など。

会員報告

檜山振興局 江差町

江差町産業振興の現状と 課題から方策を考える

大坂 敏文
(北海道江差町教育委員会社
会教育課長)

【はじめに】

本レポートの発行に対し、私に執筆依頼があったテーマは「自治体が抱える現状と課題」である。その中での課題は「人口減少」「産業振興」「公共交通機関」などであった。どの分野も全道の自治体にとってはすべて抱えている重要な課題であり、持続可能な自治体運営を目指すにあたっては、乗り越えていかなければならない分野である。

今回、自分の専門分野でない課題への執筆は躊躇したところであったが、前任で観光課長を務めた経験から、また自らの研鑽も踏まえ、江差町が今後重点的に取り組んでいくべきテーマである「産業振興」の分野に焦点を絞り一考することとした。

①江差町の概要(地理的・自然的・歴史的)

江差町は、北海道の南西部、檜山振興局の南部に位置し、総面積109.53km²、東西10km、南北17kmの形をした町である。町の中央に二級河川「厚沢部川」

が流れ、北は乙部町、東は厚沢部町、南は上ノ国町と隣接している。また、北西方向では日本海を挟んで奥尻町(奥尻島)と対している。気候については、対馬暖流の影響を受け、年平均気温は10度前後と、北海道の中では最も温暖な地域であるが、冬季は北西からの季節風が強く吹く。明治30年檜山支庁が設置され、その管轄となった後、明治33年7月町村制施行により「江差町」が誕生した。

昭和30年に旧泊村と合併し、現在の町域となっている。北海道の中でも早くに開港した港町のひとつである江差町は、ニシン漁とその取引により漁業と商業が発達し、江戸期のニシン漁最盛期には「江差の五月は江戸にもない」といわれるほどの繁栄を極めた。また、江差沖で座礁沈没した江戸幕府の軍艦「開陽丸」が復元され、幕末のロマンを漂わせている。交通輸送体系の変化やニシンの不漁により繁栄は終焉に至ったが、北前船交易とともに上方・北陸からの生活様式や文化も数多くもたらされ、江差追分などの伝統芸能や生活文化が形成された。平成29年には文化庁から北海道初の「日本遺産」に認定された町である。

②地域の人口や産業等の動向

ニシン漁の不漁や交通輸送体系の変化等により繁栄は陰りを見せはじめ、人口は昭和35年末(1961年)の16,918人(住民基本台帳)をピークに年々減少を続け、平成9年(1997年)には過疎地域自立促進特別措置法による「過疎地域」の指定を受けたうえ、全国的に進む少子高齢化や景気の低迷などの影響もあり、平成26年度末(住民基本台帳)にはピーク時の半分となる8,335人にまで減少した。

現在(2018.8.31)は更に減少し、

7,771人と8千人を割っている状況である。産業別に就業人口をみると、かつてのニシン漁を中心とした漁師の町や、ヒノキ材を切り出していた林業の町から時代とともに産業構造が変化し、商業集積の町、あるいは観光地として現在の状況があり、第3次産業(小売り・サービス業等)が占める割合が高くなっている。

人口減少と少子高齢化は、全国道的な問題であるが、近年の本町における人口減少及び少子高齢化はマイナススパイラル状態であり、その対策に苦慮している状況である。その対策としては、地域の持続可能な経済的自立システムの構築を目指した地場産業の振興を中心とした、雇用の場の創出が最重要課題となっている。

③将来ビジョン

・江差町第5次総合計画(平成22～31年度)におけるまちづくりの基本目標「経済基盤を持続させる地場産業の振興」を第一の目標として掲げている。

「若者の雇用の場づくり、地域が自立できる経済基盤の確立を意識した産業振興を目指し、一次産業を核とした裾野の広い地場産業の振興を目指す。」を基本目標に据えている。

【一次産業を活かした事業の展開、産業構造の構築】

町内では、さまざまな魚介類の水揚げがあるほか、ジャガイモやブロッコリー、アスパラガス、

イチゴなどの農産物が生産されているが、漁獲・収穫後、そのまま町外に流通するものが多く、町内で江差産の食材や加工品を見かける機会は少ない状況である。

国や北海道において農林水産業の6次産業化(農林水産物の生産をベースに、加工・販売・サービス事業などを展開すること)を進めようとしている中で、本町でも商工業者との連携を深め、江差産の町内流通の拡大や、江差産を使った食品加工業の振興など、一次産業をいかした事業が展開される産業構造にしていくことが必要である。

④町全体で応援する気運や取組の向上

流通の拡大とともに、消費者である住民に、町の産業についてもっと関心を持ってもらうことが重要である。例えば、江差町はヒバ(ヒノキアスナロ)の自生北限地であり、ヒバ資源の復活に向けて取り組んでいるが、青森方面との半島交流が活発化しており、これらの取組を総じて「ノースヒバプロジェクト」と称し、それぞれの取組を加速化させるとともに、住民の理解を得るための情報発信等をしていって行く必要がある。

また、地産地消や食育、地域学(江差学)などを通じて、江差町の産業に対する住民の理解を深め、地場製品の消費拡大や後継者の育成につながる取組を実施していくことが必要である。

⑤産業振興の方向性

交通利便性や立地条件等の不利地域であるため、新たな企業誘致や大規模工場の立地は厳しいという認識があり、地元の小規模事業者における新規創業や設備投資の拡大を目指しながら、地元の一次産業をベースにし、生産、加工、流通、販売を含めた地域経済の循環による産業振興を目指している。

その中でも北海道新幹線の新函館北斗駅・木古内駅への乗り入れを迎

○道 路

江差町へのアクセス道路については、国道227号線で、函館方面からでは中山峠経由厚沢部町を通過し江差町まで、約1時間30分程度である。

高規格道路江差・函館自動車道については、函館市側から工事が実施され、まもなく木古内町まで開通するが、木古内から江差町までの区間については、計画区間に昇格していないことか



国重要文化財中村家といにしえ街道

え、江差町においてもその経済効果を考え、観光客誘致に向けた観光関連産業の育成強化や物産・販売ルートの確立についても積極的に推進していくことが急務である。更に函館市との観光連携や近隣町との広域観光連携に積極的に取り組むことも重要である。

(1)江差町のインフラ整備の状況

ら、着工の時期については未定となっている。そのため、早期の計画区間への昇格と江差町側からの着工を目指す取り組みが急務である。(重要課題)札幌市方面からは、道央道を活用しても輸送時間は約5時間となっている。

○鉄 道

JR江差線が平成26年5月11

日に廃線となり、江差・木古内間については、現在、バス運行に切り替わっている。鉄道跡地については「若者定住対策」として、駅舎線路を撤去し「子育て支援住宅」の建設に取り掛かっている。

○港 湾

地方港湾江差港があり、離島である奥尻航路のフェリーの発着及び石材等の土木基礎材の搬出、近年では、風力発電設備

る。

・地域の産業の特性

製造業についての大規模な事業者はほとんどない。食品加工業についても、製造小売業が中心の家族経営が主体の小規模な経営体がほとんどである。工業関係では、近年において工場立地の実績はないが、平成26年12月に管理型の産業廃棄物処理施設が稼動し、道南圏の産廃処理の一旦を担うこととなっている。産業構造については、官公

江差町の農家数(資料:農林業センサス)は、平成7年に221戸であったが、平成27年には110戸と半減している。江差町の農業生産については、水稻及び馬鈴薯が大勢を占めているが、高収益作物の栽培を進め、グリーンアスパラや高設イチゴの栽培による現金収入の増加を目指している。農業生産物のほとんどは農協を通して出荷されており、地元には農産品加工場はない。

・漁業生産額、生産量について

水産業の魚種別水揚げ高(平成29年度ひやま漁協江差支所調べ)については、主な魚種別では、ベニズワイガニが第1位で438t、109百万円、スルメイカ325t、金額では190百万円、ナマコが20t、金額は119百万円、ミズタコが59t、金額は35百万円などとなっている。そのほとんどが、漁協を通して出荷され、地元で食品加工されているものは、小規模な製造小売業のみであり、全体に占める量はわずかなとなっている。

・江差町の林業について

江差町の森林面積は、平成28年度調査(北海道林業統計)では、7,844haとなっている。人工林では道南杉が多く、近年の取組として住民参加によりヒノキアスナロの植樹・育樹を推進している。また、「ふるさと学習」を通じて、児童生徒の植樹・育樹に対する取り組みも推進している。

②第2次産業(製造業等)の状況



廃線前の江差線

の陸揚げ港としても活用されている実績もある。

・地域資源の賦存状況

地域資源としての季節風の風力を生かし、江差町内には風力発電所が3ヶ所立地している。江差町では、冬の間には吹く風を「たば風」(東になって吹く風)と呼ばれるほど風の強い地域である。また、遊休農地を活用した太陽光発電所が3ヶ所立地してい

所を中心とした公務サービス、公共事業を中心とした建設業、その他の小売・サービス産業が中心となっている。

【近年の江差町における産業の動向】

①第1次産業の状況

・農業生産額、生産量について

・工業統計調査の推移

平成元年には、事業所数21件、従業者数は276人、出荷額は412,957万円だったが、平成26年時点では、事業所数8件、従業者数124人、出荷額は158,980万円と大幅に減少しており、その傾向が近年も引き続き続いている。

③第3次産業の状況

・卸・小売販売業の状況

商店数の推移をみると、卸売業は横ばいであるものの、小売業が商店数・従業員数・販売額ともに減少している。平成26年商業統計調査では、従業員数550人、販売額は、約112億円となっており、小売業のウエイトが高く、販売額の9割を占めている。住民の日常生活に深く関わる「飲食料品小売業」についても、人口減少の影響を受けやすい業種であるため年々減少を続けている。

近年では、廃業した店舗が空店舗化する事案も増加している（中央商店街の空洞化）。商店経営の後継者となる担い手が不足していることや、町内の郊外型地区にロードサイド型の量販店の進出があり、地域密着型の商店街が存続の危機にある。その対策として、平成27年度に中心市街地の商店街活性化を目的に、経産省の補助事業で老朽化した商業ビルを解体し、商店街活性化のために活用する事業を行うこととなっている。この事業の成否によって、中央商店街の今後が変わる可能性がある。

・旅館・宿泊業の状況

江差町内の旅館・ホテル等の宿泊業者については、事業所数10件、収容可能人数は360人となっており、年間宿泊者数については平成28年度の観光客入込数調査では約2万2千人となっており、その7割強は上半期に集中しており、閑散期にはほとんど観光客も訪れず、季節変動が激し

ピーク時（平成2年約80万人）に比べて半数以下まで減少している。道内・道外別の観光客入込数の推移をみると、「道内客」の減少が大きく影響している。（平成2年当時は、大規模な温泉ホテルがあり、宿泊キャパ数が800人を超



姥神大神宮渡御祭

いため、経営的には非常に厳しい状況が続いている。

そのため、繁忙期に開催される大規模なお祭り等（姥神大神宮渡御祭や江差追分全国大会）開催時には、収容しきれない状況もあるが、経営基盤の弱体化などの要因もあり、その対策としての設備投資が進んでいない実態がある。しかし、地方創生の交付金を活用し、宿泊施設の設備改修補助に取り組んだところ、一定の設備改修が進んだ。

・観光入込み数の状況

総数については、約35万人で、

えていた。）

④開廃業の状況、地域内での起業の状況

過去5カ年の開廃業の状況としては、人口減少の影響を受けやすい業種として、飲食、小売関係の廃業が続いている。また、景気低迷により、江差町に支店、営業所をおいていた事業者の撤退が発生し、撤退後は、建物が解体され、更地となっている土地がみられるようになっている。旅館業についても、この7カ年間に2件が廃業した。地域内での起業、開業の状況は、富裕層をターゲットに据

えた高級温泉旅館の開業や、郊外型の量販店として、ホームセンター、食品スーパーが出店したことや、地域資源としての風を利用した風力発電については、平成23年に民間事業者による運転が開始され、太陽光発電が、平成26・27年に民間事業者により操業が開始された。また、平成26年に管理型の産業廃棄物処理施設が稼動した。

(2)江差町の産業振興を図る上の課題

①既存の事業者の事業充実に向けた課題

・生産技術向上のための環境整備

食品加工等の製造業については、高度な技術と設備を要することから、加工技術についてのノウハウについては、道立総合研究機構(食品加工研究センター)の指導を受けながら、水産加工については、アブラツノザメの加工試作品づくりを実施したが、今後も北海道が取り組んでいる食クラスターの取組とも連携していく必要がある。

・設備の更新が促進される環境の整備

平成24年9月制定の「企業立地の促進及び雇用の奨励に関する条例」では、従来の、過疎地域及び半島地域の特別措置に規定されている租税特別措置法の設備投資の下限が、27百万円であったが、江差町独自の助成制度として、固定資産税相当額及び雇用奨励として、1人あたり20万円助成の制度を創設したところである。半島振興法の規定による産業振興促進計

画の作成による民間設備投資の促進はもとより、江差町独自の企業誘致及び雇用の奨励についての条例対象の見直しにも下限額や対象業種等について、再度検討の必要がある。

・新製品、新商品が開発される環境の整備
地域資源を生かした農林水産業の加工品開発については、政策的な重要課題であるが、規模、担い手、流通手段、販路拡大が課題であり、一体的な取組のための行



元山に設置されている 28 基の風力発電

政の支援策が求められている。

・人材の育成、確保

食品加工等の製造業についての技術向上に向けた人材育成については、平成22年度から厚生労働省の雇用創造推進事業・実現事業を活用し、人材育成について、各種の講座等の実施により、地域の人材育成、発掘に努めてきた。小売・観光業に対しても、接遇研修講座等の実施によるホスピタリティの向上を目指しているが、今後とも、人

材育成や確保対策について、積極的に支援していくことが求められている。

・マーケティング、ブランド力の強化

特産品開発によって、商品開発と販路拡大については、表裏一体であり、売れるものをつくるマーケットインの発想が必要である。地元にある郷土料理や特産品をそのまま提

供することに終わらず、売れる商品づくりと販路拡大のための物産展への出展等を積極的に展開していく。また、特産品開発のための江差町独自の共通ロゴマークも作成されており、物産展等でのアピールを強化していく必要がある。

②新事業の創出に向けた課題

・インフラの整備

北海道新幹線開業により新たな物流ルートへの接続に向けた取組が課題となっているため、二次交通対策のための道路網整備が求められている。(高規格道路江差・函館自動車道の計画区間への早期昇格)

・企業誘致活動の強化

平成24年9月議会において、「企業立地の促進及び雇用の奨励に関する条例」を制定し、町内外を問わず、新規の企業立地及び雇用者の増加に対する助成制度を制定し、企業立地活動の強化に取り組んでいるが、半島振興地域における租税特別措置法の適用を含め、企業誘致についての積極的なPR活動が必要である。

起業を促進するための支援の強化、上記の「企業誘致及び雇用の促進奨励に関する条例」に関する助成制度の取組については、平成25年度当初予算から、過疎ソフト事業として起債対象事業としており、財政面での資金調達についても、過疎債活用による負担額軽減策を活用し、地元への起業支援の取組を強化していく必要がある。

【まとめ】

江差町の産業振興において、長年の課題になっている製造業(食品加工等)の立地が進んでこなかったことを踏まえ、重点的に投資促進をしていかなければならない業種である。また、観光関連分野については、北海道新幹線開業により江差町での滞在時間の増加や体験観光の充実を図るためにも民間投資を期待するものである。情報関連

については、条件不利地域にあっても、知恵と工夫により、地域の投資を期待できる可能性がある。商業関連については、歴史的経過からも、商業を中心としてまちづくりを進めてきたものであり、中小商業基盤の整備が望まれている。

環境関連分野については、江差町においては風力発電所が3ヶ所立地している町であり、環境に対する町民の意識が高く、風車以外の新エネルギー等に対する企業立地についてもその可能性がある。健康、福祉関連分野は、高齢化が進む地域の健康づくりや、福祉関連施設の設備等について新たに事業ニーズ出てくる可能性がある。

このように江差町の産業には課題が山積している。人口減少、少子高齢化を防ぐ実効ある政策が課題克服の道である。しかし容易でないことは明白であり、一人一人の町民の知恵の結集が必要であり、更に大学等の高等教育機関と連携し、持続可能な計画の策定が求められる。地理的要件があるにしろ、財政再建と産業の活性化はより難しい課題でもあるが、果敢に挑戦することが次世代への責任であり、その取り組みは急務であると考えます。

参考:

江差町住民基本台帳

江差町第5次総合計画(平成22～31年度)

水産業の魚種別水揚げ高(平成29年度ひやま漁協江差支所調べ)

北海道林業統計(平成28年度調査)

工業統計データ(平成26年度調査)

商業統計調査(平成26年度調査)

観光客入込数(平成28年度調査)

日高振興局 平取町

アイヌ政策推進と自治体の責務

遠藤桂一
(平取町 副町長)

アイヌ文化の復興と発展を目的に、2020年4月の開設を予定している「民族の共生に係る象徴的空間」の整備が、主要施設となる「国立アイヌ民族博物館」の建設を中心とし、国の事業として白老町で進められている。また、国は平行して地域振興や産業振興のための交付金、樹木採取やサケ捕獲などの特例措置などを盛り込んだ「アイヌ民族に関する新法案」を2019年1月の通常国会への提出をめざすこととしています。

北海道開拓以降の和人としての同化政策や差別などによりアイヌ民族の伝統文化は風化し、現状ではアイヌ語や伝統的技法などを継承する方も少数となり、北海道特有の貴重なアイヌ文化は消滅の危機にあるといえます。

2007年国連総会での「先住民族の権利に関する国際連合宣言」の採択や2008年の「アイヌ民族を先住民とすることを求める決議」が国会で決定されたことなどを契機に、国は、アイヌの人びとが民族の主体性と尊厳を保持し次世代に継承していくことは、多様な価値観が共生し活力ある社会を創造するうえで極め

て重要とし、改めてアイヌ政策を推進することを表明しています。

今後の総合的なアイヌ政策は先住民族の権利保護の観点、歴史的経緯からして、また、他の少数民族政策の先進国の例を見ても、今回の立法措置などのように、国の責任において進められる政策であると同時に、関係自治体の役割も

ユニレの繊維で作った織物)の伝統的工芸品の指定」、地域の方々や子供を対象とする「アイヌ語教室・文化保存会」への支援、平取町のアイヌ文化の啓発、情報発信の核となる「町立アイヌ文化博物館」や「アイヌ工芸伝承館(ウレシバ)」の整備など、ハード、ソフト両面で、以前から積極的に多くの事業に取り組んできた経緯があります。



平取町立二風谷アイヌ文化博物館

重要度を増すものと考えています。

平取町はアイヌの人口も多く、現在でも色濃くアイヌ文化が残る地域でもあり、町としてもアイヌ文化継承保存のための素材や人材、雇用などの確保のために、アイヌの人々が伝統的な狩猟・採取等の場として利用してきた北海道古来の森林の再生をめざす「伝統的生活空間(イオル)再生事業」、アイヌの守り神でもあるシマフウロウ(コタンコロクルカムイ)が息できる森をめざす「21世紀・アイヌ文化伝承の森プロジェクト」や「二風谷イタ(アイヌ文様を彫った木の盆)アットウシ(オヒョ

人口減少に伴う地域の存続に向けて、将来のまちづくりへの政策展開と財政運営の方向性を探るうえで多くの課題を抱えている当町ではありますが、日本でも当町を含む北海道にしか存在しない独特の文化であるアイヌ文化の保存と継承などに関する政策の推進と拡大は、先住民族のアイデンティティを尊重、保持する意味においても、当町の責務であることは明らかと考えています。

アイヌ文化は北海道に無数にある河川の流域ごとに独自に特色を持った文化の形態が存在するともいわれ、各地域でのよりきめの細かい保存継承への対応が求められており、国まかせではない、それ

ぞれの地域、自治体での取り組みや連携が必須になるとも思っています。

民族共生象徴空間における白老町のナショナルセンターの整備や新たな法律ができることを契機に、地域のアイヌの方々との協働を基本に、北海道、道内関係自治体の有機的な連携による強いネットワークを構築し、将来アイヌ文化が創造的に花開く社会や地域の構築をめざし、継承、振興、権利保護に力を注ぐことが、今求められる北海道の自治体の責務ではないでしょうか。

Editorial

SDGsと地方自治体

石井和平(札幌学院大学)

本号で吉田氏が言及した安全で清潔な水と衛生設備へのアクセスが基本的な「人権」であるという2010年の国連決議は、持続可能な開発目標(以下、SDGs)の6番目の目標となり、引き続き現在のグローバルな課題となっている。

一方、このSDGsから派生した「SDGs未来都市」および先導的な取組である自治体SDGsモデル事業が登場し、道内でも北海道および札幌市、下川町、ニセコ町が選定されている。

確かに、地方創生に資するSDGs未来都市計画、特に自治体SDGsモデル事業は、個々の地域課題に応えるための優れた先行事例となるかもしれないが、この自治体バージョンのSDGsに注力することで、本来のSDGsを達成するための努力を地方自治体から奪う恐れが生じよう。

そして、その結果として、開発途上国の人々を含めて「誰一人取り残さない: No one will be left behind」という本来のSDGsが持っていた普遍的でグローバルな理念は失われ、SDGsの中の特定の地域に依存した開発目標(あるいは成長目標)が、従来の地域戦略と置換されて

渡島総合振興局 七飯町

七飯町のまちづくり 計画

杉原 太
(七飯町民生部長)

1) 町の概要

七飯町は、渡島総合振興局管内の函館市、北斗市、鹿部町、森町の2市2町に囲まれ大沼国立公園を擁する管内で唯一海のない町です。

JR函館本線や国道5号・函館新道などの主要交通幹線沿いに市街地が所在し、函館から札幌までの交通の要衝になっています。町の北東には、標高1,167mの横津連峰の山並みが連なり、湧水や地下水など水源が豊富です。

そして、農地や市街地が南西斜面に位置するため、日の出から日の入りまで日照時間が長く、地理的にも恵まれ、果樹や野菜栽培などの農業はもとより住生活環境にも恵まれた風土です。

1869年8月15日に蝦夷地が北海道と改められ、2018年で北海道命名150年を迎えましたが、これまでの歴史・歩みは、開拓使により早くから官制農業試験場である七重官園が設けられ、農業に関する様々な実験が行われた場所となっております。



それまでの日本の農業は、人力によって鍬や鋤で畑を起こしたり、種を植えたりしていましたが、牛や馬を調教してプラウなどの農機具を引かせる機械化の実証実験が日本で初めて行われたということから、「日本における西洋式農法による近代農業発祥の地」ということです。

2) 人口問題

七飯町の人口を国勢調査から見ると、昭和32(1957)年の町制施行後の昭和35(1960)年で16,657人でしたが、函館市のベッドタウンとして、高度経済成長の時代と共に右肩上がりに推移してきました。

平成12年(2000)年に28,354人、平成17年(2005)年で28,424人、平成22年(2010)年で28,463人と

町制施行から50年でピークを迎えます。

そして、直近の平成27(2015)年では28,120人と対前年比1.2%減となり、町制施行後初めての減少となりました。しかしながら、全国的な人口減少社会を迎え、全道でも多くの自治体での大幅な人口減少を目の当たりにして、ほぼ現状維持できたと考えています。

その要因としては、平成28(2016)年3月に開業した北海道新幹線が大きく影響しており、新たな事業所となる函館新幹線総合車両所が新幹線の走行テスト準備のため、開業2年前の平成26(2014)年より従業員の配置を始めたことによるものです。

現在は鉄道関連会社も含めて約400人を雇用しており、平成42(2030)年の札幌延伸までには、200人から300人程度の雇用増が見込まれます。

3) 第5次七飯町総合計画

町の骨格となる総合計画を、北海道新幹線開業の平成28(2016)年度から10年間の期間で策定しました。町のこれまでの歴史とあゆみを今一度検証し、七飯町の特性(強み)と政策展開、視点の位置づけを図りました。

政策展開の視点は、①日本における近代農業発祥の地であること。②日本新三景の大沼国定公園を有すること。③北海道新幹線の総合車両基地を所在すること。④豊かな自然環境に恵まれていることです。この4要素を重点に自然環境の保全と地域資源の循

1. 町の特性と政策展開の視点

(1) 日本における近代農業発祥の地

特性と背景

- 農業を基幹産業とし、西洋式農法による近代農業発祥の地であり、北海道農業の基盤を形成した。
- 農業粗生産額は、道南では毎年上位であり根菜類及び野菜類、畜産、水稲、りんごなどの果樹、花きなど多種多様に営まれており栽培技術も高い。

政策展開の視点

- 農水産物の特産振興を図る。
- 第1次産業、第2次産業、第3次産業との連携による加工・販売の拡大(6次産業化※)につなげる。

(2) 日本新三景の大沼国定公園

特性と背景

- 大沼地区にある駒ヶ岳と大沼・小沼・尊業沼を擁する雄大な「大沼国定公園」は、日本新三景の一つでもあり、年間約200万人の入込数がある。

政策展開の視点

- 積極的な情報発信と自然資源の活用により、国内外の交流に役立て、地域の振興を図る。

(3) 北海道新幹線の総合車両基地

特性と背景

- 新幹線の全国5つ目の総合車両基地があり、鉄道関連で多くの雇用が見込まれる。

政策展開の視点

- 新規雇用による、生産年齢人口の増加と個人所得の向上により、定住人口の増加につなげる。

(4) 豊かな自然環境

特性と背景

- 「大沼国定公園」をはじめ、仁山高原、横津岳、赤松街道など四季折々の表情を見せる豊かな自然は道内でも恵まれた環境となっており、良質な水道水源を有している。

政策展開の視点

- 豊かな自然環境と共生するまちとして、移住定住の地として選ばれるまちにつなげる。

※6次産業化：第1次産業である農林水産業が、農林水産物の生産だけにとどまらず、それを原材料とした加工食品の製造・販売や観光農園のような地域資源を活かしたサービスなど、第2次産業や第3次産業にまで踏み込むこと。

環型活用に取り組み、経済活動と共生したまちづくりを進めています。

4) 産業振興

産業振興では、町の特性を強みとして、「農業と観光のまち」を追求し、食と観光を活かした特産品の磨き上げと新商品開発、体験型観光のソフト開発にも取り組んでいます。

農業では、北海道の中では、七飯町の耕作面積は小さいのですが、農業・酪農などの取り組みは低農薬・無農薬を追求した小さいながらの利点を活かした経営をしています。

平成29(2017)年の耕作面積と売上高では、米が180戸、451.4ha、299,149千円、白カブ、だいこん、にんじん、ほうれんそう、長ねぎ、その他野菜で306戸、417.7ha、3,143,294千円、カーネーションなどの花きが45戸、24.9ha、980,256千円、りんごなどの果樹が27戸、56.7ha、38,515千円、生乳で25戸、9,438.4t、892,537千円、肉用牛が25戸、11,782頭、124,344千円という実績です。

観光振興の具体策では、情報発信施策として、JTB時刻表(全国)平成28(2016)年4月号にタイアップページ掲載、JR東日本大人の休日倶楽部TVCM協力、大沼公園北海道新幹線歓迎イベント「ようこそ新幹線！食べる七飯(たべな)」開催、地方創生事業による「DMO観光地域づくり推進組織プロジェクト」による観光案内アプリ「大沼ッポ」の開発、観光案内版の多言語標記による整備、無料Wi-fi 環境の整備と町内事業

者へのクレジットカード決済機の導入促進事業による観光及び商業の活性化と共に企業誘致の促進を図りました。

その甲斐あって、大沼国定公園のホテル、飲食店等の観光商業施設の事業拡大や閉鎖していた旅館の再開、函館新幹線総合車両所の他に、鉄道事業に関連する事業所や駅弁製造工場等の新設、福島県と宮城県の半導体製造セミコンダクタ2工場の統廃合による七飯町内工場への集約など、今まで近くて遠い存在だった東北地方との地域間雇用連携の動きも出てきました。

参考までに、年度別の七飯町観光客入込数(推計)では、平成27(2015)年度1,921千人そのうち宿泊客が94千人(うち外国人33,550人)、新幹線開業後の平成28(2016)年度で、1,998千人そのうち宿泊客122千人(うち外国人41,837人)、平成29(2017)年度で、1,838千人そのうち宿泊客120千人(うち外国人50,621人)という実績です。

そして今、北海道新幹線開業から2年、町の賑わいを象徴するシンボルとして、道の駅「なないろ・ななえ」を開業しました。

5) 公共交通機関

北海道新幹線開業によって、函館駅と新函館北斗駅間に七飯町の市街地が位置することになりました。この区間では、函館ライナーという新幹線との接続列車が新たに運行され、地元駅である七飯駅、大中山駅に停車する在来列車が平日21往復となりました。

また、市街地を縦断する国道5号を幹線とする路線バスも、七飯駅

前への迂回ルートと函館新幹線総合車両所経由新函館北斗駅行きルートが新たに運行され、従来からの路線についても、経由するルートの変更や停留所、路線が大きく見直され、より利用しやすくなりました。

そして、函館市内より路線バス運行時間終了後の午後9時10分から午前1時40分まで運航している深夜乗合タクシーも運行区間が延長され、新たに函館空港から七飯町市街地及び大沼公園までの定額タクシーの運行も始まり、鉄道・路線バス・タクシーの総合的な公共交通網の充実が図られました。

しかしながら、まだまだ路線バスや鉄道利用に慣れてない町民も多く、公共交通網の利用促進を図るため、町独自で七飯大沼に係る全ての公共交通機関を網羅した時刻表「七飯大沼版時刻表」を3万部作成し、1万2千部を平成28(2016)年の広報4月号に折込みで全戸配布、1万8千部を主要駅や観光案内所、公共施設、ホテル等の観光事業者等の窓口にて配布しました。その後も平成29(2017)年、平成30(2018)年4月の広報紙にて、時刻表を全戸配布しています。

6) 渡島総合振興局管内の各市町が抱える共通課題

渡島総合振興局管内11市町及び檜山振興局管内7町、合わせて2市16町からなる圏域ですが、平成26(2014)年3月27日に函館市を中心市とする定住自立圏形成協定を締結し、「南北海道定住自立圏共生ビジョン」を策定しました。



道南は、北海道の中で最も早く道外から人が移り住んだ地域ですが、総人口は平成27(2015)年国勢調査において約44万人と減少傾向にあるほか、高齢化率は32.9%と全道の29.1%と比較して高く、社人研の将来人口推計では30年間(H22～H52)で約17万人減少することが予想されるなど、広域的にも今後の地域コミュニティの維持が大きな課題です。

南北海道定住自立圏の中では、中心市である函館市を含む15市町が過疎地域指定を受けていますが、北斗市・七飯町・鹿部町の函館市を襟巻状に囲む3市町だけが過疎地域ではありません。

中核都市であり定住自立圏の中心市函館市は、人口減少が著しく平成30(2018)年7月末の住民基本台帳人口で、26万人を切りました。道南地域において函館市・北斗市・七飯町2市1町に人口が集中していますが、中心市の人口減少が著しいことが圏域全体でも課題です。

7) 終りに

今後加速度的に進む人口減少と少子高齢化に伴う地域活力の低下、生産年齢の減少に伴う税収の減少や社会保障費の増大などにより、これまで以上に厳しい社会状況になることが想定されます。地域の人口減少問題も、一つの自治体だけの課題ではなく、広域連携の強化が必要と思います。

また、基礎自治体の核である町内会組織等の役員の高齢化、後継者不足も課題であり、「まちづくり」に必要な人材の確保・育成に苦慮しています。

七飯町は、国家プロジェクトである北海道新幹線開業を千載一遇のチャンスと捉え、このチャンスを逃すことのないように、町の特色を活かした農業・観光・交通アクセスを重点施策として取り組んでいます。

今後も、時代の変化や多様化する住民ニーズに柔軟に対応できる自主性と特性を活かした七飯町第5次総合計画「さらに優しく、たくましく、笑顔あふれる未来をめざして」将来像を目標に歩んでいきます。そして、函館市を中心市とする定住自立圏構想を締結している渡島・檜山2市16町の一層の連携・協力を期待します。



渡島総合振興局 木古内町

新幹線木古内駅を核とした 駅周辺の整備及び広域観光 の取組と、今後の課題 について

木村春樹

(木古内町
s まちづくり新幹線課)

1. 青函トンネル開通とその後の 状況

北海道で地方自治土曜講座がはじまり、地方自治に対する注目度が高まり、自治基本条例制定に向けて華やかなりし頃は、朝早くに職場の仲間数人をクルマに乗せて札幌やサマーセミナーに行き、講義中は帰りの安全運転のために居眠りしつつ、先進的な事例に学んだものです。

このたび、企画系の業務を仰せつかり、再び心をいれて勉強し直そうと、北海道自治体学会に加入したところ、木古内町の取組について寄稿するよう要請がありましたので、紹介させていただきます。

昭和30年代、当町も賑わいをみせて1万数千人いた人口が、事業所の縮小撤退や産業の衰退など様々な要因で、直近の国勢調査では5千人を切るまでになりました。

この間、昭和63年に青函トンネルが開通し、津軽海峡線に電車が運行されるようになると、町外

からドンドンとヒトがやってきましたが、長くは続きませんでした。おもてなし、お客様を迎える準備をしていなかったのが、当然の帰結です。

2. 北海道新幹線開業

平成16年に北海道新幹線(青森～函館)の着工が決定するとともに平成17年、事業計画の認可、起工と続くと、マチでは、新幹線開業に向けてどのような準備、マチづくりをするのかを検討し始めました。それらの最終形が、駅周辺整備基本計画です。

このなかには、道道である駅前通りや駅前ロータリーの整備なども含まれており、駅前通商店街景観統一事業として、特産の道南スギを使ったルーバー、格子などを使用して、街並みの統一感を図ることなども実施しました。あわせて、相当な費用はかかりましたが、案内看板や駐車場の整備も実施し、さらに、商工会を中心として一般社団法人を設立していただき、道の駅の建設と運営に向けて取り組んで参りました。

た。

3. 道の駅

この道の駅の運営スキーム、主な機能、配置に関しては図で示したとおりです。

大きな特徴のひとつが、レストラン「どうなん de's Ocuda Spirits」の設置です。木古内町と山形県鶴岡市は、明治時代の入植の関係で姉妹都市であり、その鶴岡市

駅周辺及び駅前通商店街景観統一事業



でレストランを展開している、「世界の料理人1000人」に選ばれた奥田政行シェフにプロデュースしていただいています。人気は絶大で、函館をはじめとした道南はもとより、札幌や東京からも多くのお客様にお出でいただいています。

そして、開業後も改善を重ね、「じゃらん」が実施している北海道道の駅満足度ランキングで、2017年度は第4位、2018年度はなんと！総合1位に輝きました。これもひとえに、お客様や関係者の皆様のおかげであり、勤めている者のモチベーションにもなっています。

4. 9町協議会の設置と広域観光

木古内では観光産業がほとんど育っておらず、たまのイベントにヒトが集まるのみでした。そこで、渡島管内の西部4町と檜山管内南部5町とで、木古内駅活用推進協議会(通称:9町協議会)を設置し、定期観光バスでのモニターツアーや路線バスを活用した周遊観光の推進など広域観光の取組を進めるとともに、総務省の「地域おこし協力隊」制度を活用し、9のことならなんでも知っている「観光コンシェルジュ」の育成に取り組みました。各マチに1週間泊まり込みでお世話になりつつ、地域や観光の状況などを頭のなかにたたき込み、外からの目線ならではの道の駅開業準備にも取り組んでももらいました。

結果は、道内ワースト10にはいるほどの観光入り込み客数が、道の駅開業後、およそ10倍の62万人と、全道57位まで上昇しています。

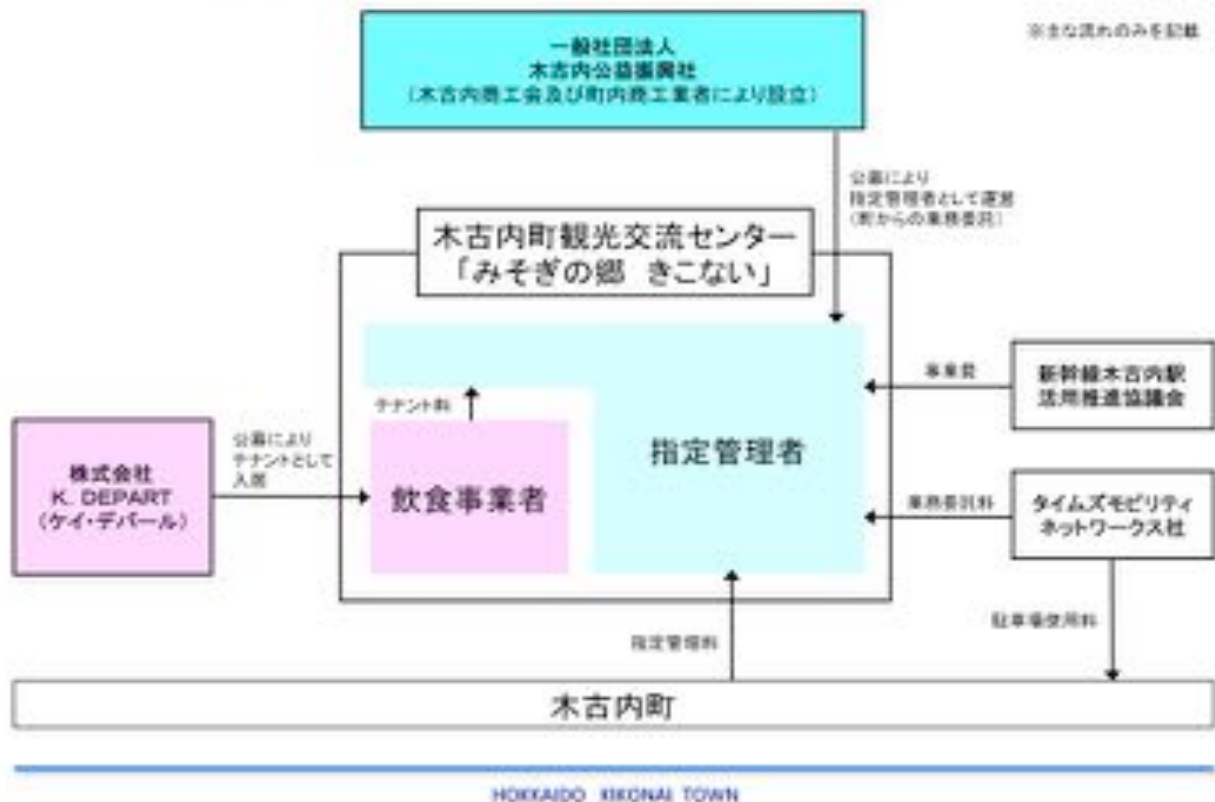
また、あわせて来町されるインバウンドも徐々に増え始めているため、駅前通りへのフリーWi-Fiの整備、町内への多言語プロデューサーの配置、海外金融・クレジットカード対応のATM設置なども取り入れていきます。

5. 今後の課題

これまでは新幹線開業に伴い、一気呵成に事業を推進してきましたが、多くの課題も見えてきています。それらへの対応方針も検討し、取り組んでいかなければなりません。

ひとつめは、さらなる新幹線を

道の駅「みそぎの郷きこない」運営スキーム



活用した地域活性化の推進です。観光人口、交流人口は多くなっているものの、移住定住人口や企業進出にはなかなか結びついていないため、移住定住対策とあわせた取組が必要となってきます。

ふたつめは、高規格幹線道路木古内インターチェンジの開通に向けた、広域観光の拠点機能の強化です。函館新外環状線函館空港インターチェンジもほぼ同時期に開通しますので、函館空港と新幹線木古内駅が直結します。この利便性をどう活かすか、まちのポテンシャルが問われます。

みつめは、市場動向の変化に即応した観光客受入環境・基盤づくりです。

インバウンドでは、イスラム圏の方も増えています。したがって、ムスリム、ハラル対応なども必要になってきます。また、函館港はこれから、クルーズ船の寄港が飛躍的に増えると想定されます。それらも見据えて、ネット決済などの導入も考えていかなければなりません。

まだまだ多くの課題はありますが、直近でこのようなことに取り組んでいかなければ、すぐに失速するのが観光の特徴でもあります。

そして、さらに大きな課題がひとつ。

新幹線開業に向けての取組で、当町は身の丈以上の投資をしました。新幹線負担金をいれると、町の関係事業のみでその総額は40億円以上。今後、その償還が始ま

ると、予算40億円、標準財政規模20数億円のまちとしては、公債費の償還圧が強まってきます。したがって、今後の町総合計画とともに財政収支試算・計画をより精緻にするとともに実行管理を適切に行い、着実な行財政運営を行っていかなければなりません。そのためには、世代間ギャップのある職員について、スキルアップしつつ人材育成をしっかりと行っていかなければならないと考えます。そのひとつの方策が、この自治体学会の活用と考えますので、今後ともよろしくお願い申し上げます。

6. 最後に

2019年春のオープンに向

けて、木古内町としては初のビジネスホテルが建設されています。既存の宿泊施設事業者などからは、事業に影響するとの懸念の声も上がっていましたが、既存事業者への支援策などを整え、開業に向けての歩みを進めています。

機会がありましたら、道の駅の視察とともに、ぜひそのホテルにお泊まりいただき、木古内のディープな夜も体験してみてください。お声がけいただければ、お伴させていただきます。

☎15ページから

いく可能性が大きくなる。

国連が「水と衛生設備」を人権の問題として取り上げているように、持続可能な開発には「人権」の尊重が欠かせない。また本来の SDGs では、目指すべき世界像として、「人権、人の尊厳、法の支配、正義、平等及び差別のないことに対して普遍的な尊重がなされる世界」を提示している。

だが、本来の SDGs が掲げるこの普遍的な価値への尊重を、自治体バージョンの SDGs に期待することはできるのだろうか。もちろん、この理念がなければ、いくら自治体が SDGs に力を入れても、それが国連決議に基づく開発目標を達成することにはならないはずだ。

ではどうするか。今、必要なことは、自治体バージョンの SDGs に、上記の意味でいう「価値」を包摂させることである。ここに政治の行政への越境が求められねばならない所以がある。本号で吉田氏が述べた「行政の政治化」と「政治の行政化」というキーワードも、実は、この両者の関係性を明確にし、さらに越境するための作業仮説と言える。

行政と政治の関係性を変え、その変容を認めることこそ、来るべき未来の地方自治において欠かせない必要条件になるのではないだろうか。またそうでなければ、SDGs の目標も達成できずに終わるはずである。

(Editorial 終)

胆振総合振興局 白老町

多文化共生のまちづくり

高橋裕明

(白老町議会事務局議会
事務局長)

1 民族共生象徴空間が 2020 年 4 月 24 日白老町にオープン

民族共生象徴空間（愛称：ウポポイ）は、わが国の貴重な文化でありながら存続の危機にあるアイヌ文化を復興・発展させる拠点として、また、わが国が将来に向けて、先住民族の尊厳を尊重し差別のない多様で豊かな文化をもつ活力ある社会を築いていくための象徴という、重要な意義を有する国家プロジェクトとして、2020 年 4 月 24 日の一般公開に向けて、白老町に整備を進めている。

(1)アイヌ文化の復興等を促進するための主要施設として

- ・北日本初の国立博物館としてアイヌの歴史や文化を様々な視点からわかりやすく紹介する「国立アイヌ民族博物館」。

- ・アイヌの方々との対話や交流を通じてアイヌ文化を体感できる体験型フィールドミュージアムの「国立民族共生公園」。

- ・アイヌの方々による尊厳ある慰霊を実現するための「慰霊

施設」。

を整備するとともに、年間 100 万人の来場者を目指している。（民族共生象徴空間ポータルサイトより）

(2)アイヌ政策の最近の経緯として



- ・2007 年 9 月 国際連合総会で「先住民族の権利に関する国際連合宣言」が採択される。

- ・2008 年 6 月 衆参両院において「アイヌ民族を先住民とすることを求める決議」が全会一致で採択される。

- ・2009 年 7 月 「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」が報告書をまとめ「民族共生の象徴となる空間」をアイヌ政策の主要な政策として位置づけ、12 月にアイヌ政策を推進するため、内閣官房長官を座長に「アイヌ政策推進会議」が設置される。

- ・2012 年 7 月 「民族共生の象徴となる空間（以下、「象徴空間」という。）」基本構想が策定される。

- ・2014 年 6 月 閣議決定に

より象徴空間を白老町に整備することが決定され、開設は 2020 年の東京オリンピック前とされる。

これにより、国の所管省庁は、内閣官房、国土交通省、文部科学省が連携しながら整備を推進している。また、2014 年 6 月に象徴空間の整備地が白老町に決定

物館の職員は国立博物館開設後も運営主体となって活動することになっている。

2 協働が進化する多文化共生のまちへ

白老町のまちづくり運動の取り組みは、1988 年にまちづくりのイメージ戦略として C I（コミュニティ・アイ

(1) 協働から多文化共生へ

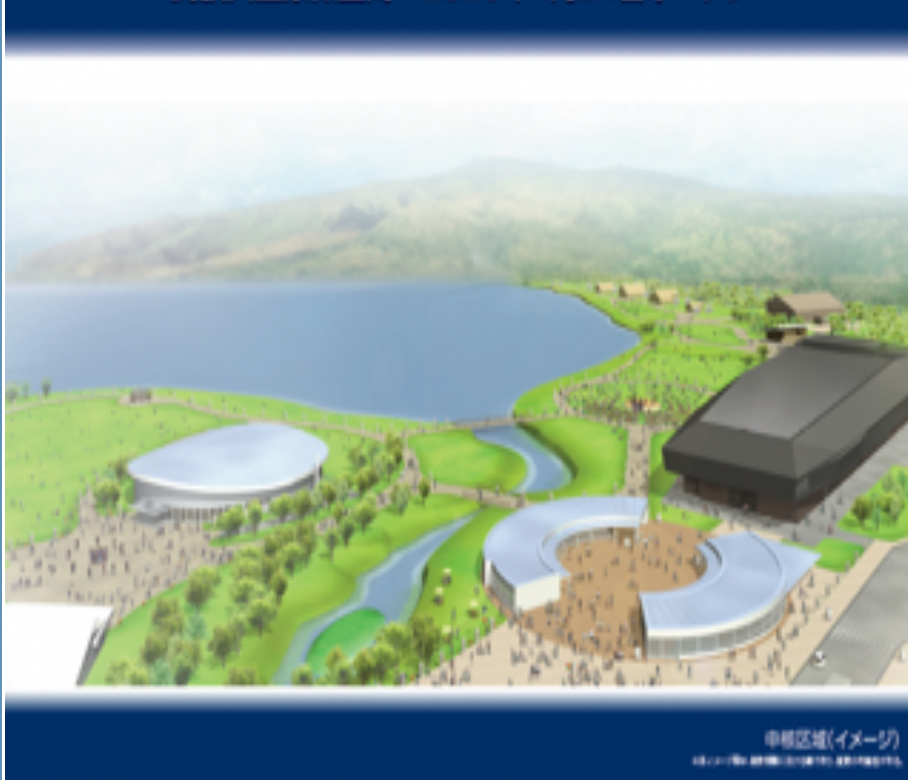
協働のまちづくりは、総括的にまちの情報を共有し主体的な住民参加を進め、住民活動の促進に重点を置きながら、住民の行政活動への参加促進と行政の住民活動への支援促進という住民と行政の関係性によって、共に主体となる暮らしづくりを進めてきた。その結果、まちづくりに対する住民の関心が高まり、行政またはまちづくりへの参画が拡大した。しかし、最近ではパブリックコメント制度をはじめとする以前からも指摘があった行政のアリバイづくりという側面を指摘する声もある。

白老版の多文化共生のまちづくりは、単に外国人が居住しやすいまちづくりを進めるのではなく、まちの資源である人、文化、産業、コミュニティなど多様な個性との関係性によって、価値観の受容と共有を図り、生き活きとした共存共栄の暮らしを目指すものである。当然にこれまで培ってきた協働のまちづくりを根底に、さらに「住民と住民の関係」や「まちと来訪者の関係」へ拡大し、住民が「住み続けたいまち」、移住する方が「住みたいまち」、さらに来訪者が「行ってみたまち」を目指すものである。

(2) 多文化共生のまち、しらい

白老町の多文化共生のまちは、多様な文化が共に生きている「世界に拓かれるまち

民族共生象徴空間 2020年4月24日オープン



中村区域(イメージ)
白老町(イメージ) 白老町(イメージ) 白老町(イメージ)

してから、整備地としてのまちづくりがスタートした。これまで長年にわたってアイヌ文化を広く紹介し、保存伝承を続けてきた「一般財団法人アイヌ民族博物館」の功績は大きく、実演や体験を行う博物館として、年間の入場者数は最高で 87 万人を超えるなど国内外の学生や旅行者など多くの方々が訪れていた。博

デンティティ)の手法を提案してスタートした。1990 年に「北海道にある、元気まち」のキャッチフレーズとロゴを決定し理解・浸透を図り、1994 年に「C I 運動」を「元気まち運動」として展開を広げ、1995 年から元気まち運動の基本姿勢を「協働のまちづくり」として推進してきた。

づくり」の姿を表している。まちを見渡すと海や山などの自然や温泉、食材などの豊かな地域資源に恵まれ、農林業・水産業・工業・商業・観光などのこれまで培ってきた産業文化が根付いている。また、象徴空間の開設によりアイヌ文化の世界観や生活などから多くの大切なことを学ぶことができる。これらの文化を尊重し理解することで、それぞれがつながり、未来の子どもたちに引き継いでいくことができる。今後は、まちに訪れるさまざまな方々を温かく迎え入れ、交流することで、より充実した豊かなまちに発展していくものである。

展開方針としては、子どもから高齢者や社会的弱者といわれる方々が支えあう「暮らしの共生」、一次産業から三次産業まで町内の経済循環を向上させる「産業の共生」、そして多様な価値観や生活様式等を受容する「文化の共生」の3本柱により、それぞれが違いに気づく「理解共有」から互いに認め合い行動する「尊厳尊重」、そして共に幸せに暮らす「共存共栄」の実現を目指していく。

今、白老町は2020年に開設される民族共生象徴空間の整備を契機にこれまで培ってきたまちづくりを深化させて、国内を先導する「多文化共生のまちづくり」に取り組み、みんなが主体となって情報共有と対話・参加を進めてきた協働のまちづくりから、多様な価値観・個性の受容・共有による生き活きとした共存共栄のまちづくりを目指している。

釧路総合振興局 弟子屈町

人口減少と尖った政策

秋山一夫

(弟子屈町 まちづくり政策課 課長)

弟子屈町は、資源が豊富である。豊富すぎるのかもしれない。東北海道のど真ん中で国道が3本通り、JR釧網線が縦断している。

摩周湖、屈斜路湖、硫黄山などの景勝地があり、昨年名称変更となった「阿寒摩周国立公園」の56%は本町の行政区域内である。温泉は町内のあちらこちらにある。農業は牛乳生産が主で、それ以外にも摩周和牛、摩周そば、摩周メロン、馬鈴薯、そして近年では温泉熱を活用してマンゴーやイチゴ栽培にも取り組んでいる。

しかしなぜかまだ足りないと思っている。「〇〇〇がないからダメなんだよね」「他の町にある〇〇〇があればもっと栄えるのだけれど」など、町民(職員も含め)との会話ではそのような話が頻繁に出る。既に他の町からうらやましがられる資源があるのにも関わらずだ。

近年、それに気づいた町民が多くなってきた。地域のお宝を活かして観光を基軸としたまちづくりを推進している、てしかがえこまち推進協議会は「誰もが自慢し、誰もが誇れるまち」を目指している。自慢できる素材はあるのに、町民が誇りと思っていないのだ。

長く住んでいる町民は移住者に「なんでこんな何にもないところに来たの?」と聞くのが常であった。自然環境や道東の3つのどの空港からもほぼ1時間で来られるアクセス、青い空と満天の星。何もないことはない。移住者が気づいた資源は有りすぎるくらいあるのだ。長く住んでいるとこの環境が当たり前になってしまう。

人口は現在7,269人(平成30年11月末住基人口)で、ピークであった昭和35年当時から比べると約6,400人減少。ここ数年の子供の出生数は35人前後になって、5校ある小学校が1つになっても1クラスで間に合う人数で、人口減少が加速していると感じている。

平成24年12月に集落研究会が本町を視察(詳細は学会HPのリポート参照)した時に事例として紹介した「奥春別森の保育園」は、平成28年度末で幼児の減少とともに閉園となった。人口の減少は、働き手の不足や消費額の減少、商店・事業所の廃業など地域にとって大きな痛手となる。各集落でも冠婚葬祭の実施やお祭り、郷土芸能の継承などが困難になってくる。離農者が増えれば、耕作放棄地を出さないためにも必然的に農業経営は大規模化の方向になるが、集落の維持には中小の農家も必要である。

さて困ったぞ。「しょうがないね」とばかりは言っていられない。人口を増やしている自治体もあり、そのどれもが魅力的なまちだ。本町は魅力的なまちではないのか? いや、他には決して負けない圧倒的な資源や素材がある。これを活かさない手はない。有り

宗谷総合振興局 猿払村

猿払村の 課題・取り組み

坂本秀喜

(猿払村住民課長)

a)産業振興

すぎるがために1つに絞れず、どれも中途半端になっていたのではないかと。資源を大事に育てて活用していく尖った政策が必要である。

人口減少対策として、豊富な資源である温泉、地熱を活用した発電事業や新たな雇用の創出、街並みと中心市街地の再構築、農作物の特産品化などに取り組んでいる。自然環境は一級品で

ある。財政が厳しい、人口が減っていると下を向いていても良くならない。これからの伸びしろはいっぱいある。2019年8月には「第31回星空の街・あおぞらの街全国大会」が本町で開かれる。全国が弟子屈町に注目するこのような機会を捉え、本町の魅力を町民が誇りを持ってアピールしようと思っている。

本村の基幹産業は、言わずと知れた日本一のホタテを主力とする漁業と、広大な土地を生かした酪農業である。漁業はホタテや毛ガニなど管理型漁業により安定した水揚げがあることから一般的に言われる後継者不足とは無縁で、漁協組合員数は260名と40年ほど前に比べると倍増している。酪農業は冷涼であるが広大な土地を生かすべく畑作からの転換や戦後開拓として多数入植した中で多くの離農が発生し、逆に40年ほど前から半減、結果農地の集約により大規模化や乳牛の改良などが進み、村内の飼養頭数は1.2倍ほどであるが生乳生産量は倍増している。一部で後継者問題はあるが、現在50戸ほどが順調な経営を展開している。

安定したホタテ水揚げを背景に水産加工業も発展しており、季節的ではあるが近隣町も含めた多くの主婦などの雇用先となっていた。しかし域内の人口減少や高齢化により従業員不足が顕在化している。また、酪農業でも大型農業法人を中心に従業員不足が課題となっている。



温泉地熱でのマンゴ栽培



制度的には課題があるものの村は一早く「特区(外国人技能実習制度)」の認定を受け、外国人実習生の受入を進めてきた。実習生は中国やベトナムから現在は120名ほどが訪れており、それぞれの水産加工場において技術指導はもちろん住居の確保や生活支援、日本文化や村民との交流などを行っている。また、派遣労働者の雇用も近年増えているが、住居不足が影響し、近隣市などに住居を求める実態が増えている。水産加工業以外の企業も従業員不足が目立っており、その確保策として従業員向け住宅を取得する場合に奨励金を交付する制度を今年度に制定し、利用・建設等が進んでいる。

b)人口問題

昭和32年の住民登録で9,680人(国勢調査では同30年の8,871人)をピークに人口は減少している。特に昭和40年代に村内2炭鉱の閉山により45年には4,800人と半減、さらに平成元年の国鉄天北線の廃止という2つの政治的要因により3,427人となった以後も減少が続き、現在は2,639人(外国人135名は除き)となっている。

平成の30年間で790人ほど減少してはいるが道内多くの自治体と比べ減少幅は小さく、更に高齢化率も22%台で生産年齢人口の割合が高い村である。これは、昭和46年に成功したホタテ増殖事業の成果によるところ

が非常に大きい。また、「猿払村」はマスコミの調査や報道などで裕福な村との評価を受けているが、その要因もやはり漁業者によるものである。

一方で先述の水産加工業以外でも人手不足や高齢化は進展し、住民生活に重要な除雪などの道路管理を担う建設業界でも担い手不足は喫緊の課題であり、住居確保策とともに移住やUターンの取り組みを行っているが大きな成果とはなっていない。

石炭産出で栄えた小石集落

猿払村役場の中心市街地からさらに稚内市に至る道道138号沿いに5kmほど内陸部に向かった場所、猿払村の集落「小石地区」があります。小石地区では、明治42年に三菱鉱業が試掘鉱区を設定し、炭鉱調査を開始しましたが、本格採炭には至らず、終戦後の混乱期を経て昭和22年に閉山しました。大正5年には藤田炭鉱株式会社が6つの鉱区を取得し、昭和22年に開発に着手しています。このため、天北線(当時、宗谷線)の小石駅が敷設された大正11年当時は、山丘起伏連立一帯は森林地であり、人口100人程度、付近の土地には石炭の包蔵も少なくありませんが、採炭には着手されていない状況にあったとのこと。昭和23年、藤田鉱山株式会社、北海道炭礦拓殖株式会社が共同で専用鉄道線を敷設し、1,800mを往復していた蒸気機関車が牽引する石炭列車が走る風景は鉱山繁栄のバロメーターであり、最盛期には千人以上の住民が住んでいました(以上、村史より)。こうした鉱山も、昭和41年、42年に相次いで閉山し、昭和48年に350人程いた人口も現在では50人程残すのみとなっています。それでも、(株)オホーツク海陸食品のホタテ加工場があり、受け入れた中国人研修生もこの地区に住んでいます。映写機を配置していたブロック構造物が当時の映画館の遺跡として残され、駅舎跡に整備された小石公園や、大正10年創建の小石神社跡もみることができます。(*「猿払視察報告書」集落研究会編 2016年より*)

留萌振興局 天塩町

ICT活用による新たな 地域モビリティ

菅原英人

(天塩町総務課
地方創生係)

【取り組みの経緯と背景】

天塩町(てしお・ちょう)は日本海側最北に至近の人口約 3,000 人の町で、最も近い総合病院や大型商業施設がある約 70km 離れた稚内市を生活圏としています。しかし、直行する公共交通機関は無く、路線バスと鉄道を乗り継ぐと片道約 3 時間を要し、日帰りも不可。自家用車を運転または保有できない高齢者等にとって通院など移動の足に以前から困っていました。そこで、このような移動制約者にとって生活の足を確保することが喫緊の課題であり、新たな移動手段としての地域モビリティを構築することが求められていました。

【取り組みの目的】

既存の公共交通機関が脆弱(不便)である過疎地域においては、マイカーが生活の足となっていますが、高齢者など自力で自家用車の利用が出来ない住民へ行政側が初期投資や維持に費用負担の少ないモビリティを創設することを目的としました。そこで個人の保有する有形無形の資産を活用するシェアリングエコノミーの枠組みでの課題解決

を図る取り組みを行いました。

従来、公共交通の不便な過疎地域において、移動制約者に対し、専用のバスやタクシーなどの移動手段を行政側が応分の費用を負担し用意するか、国や交通事業者に対して利便性の確保を要望することが散見されましたが、本取り組みにおいては、既に移動しているマイカーの空席を活用するという新しい概念(シェアリングエコノミー)の視点で、既に住民の生活の足として日常的に移動しているマイカーの空席を ICT 活用により

シェア・ドライバーがドライブ登録し、移動予定車両をオンライン上にて可視化。(〇月〇日の〇時に天塩を出発し、〇時に稚内を出発)

(2) 通院などのため相乗りで移動したい方(住民)がオンライン上にアップされているドライブ予定から選択しドライバーとマッチング(電話による取次ぎマッチング・配車対応)。

(3) マッチングした車両に同乗者が相乗りして移動。移動



可視化し、「相乗りによる移動」という新たな地域モビリティの構築を目指しました。

【取り組み概要】

2017 年 3 月より、以下のような手順内容で「天塩-稚内間の相乗り交通」の取り組みの運用を開始しました。

(1) 株式会社 notteco が運営する日本最大級の相乗りマッチング・プラットフォーム「notteco(ノッテコ)」を活用し、予め町民ボランテ

に要した実費相当(ガソリン代)をドライバーに支払う(適法)

【認知、普及のための取り組み】

・高齢者など、同乗ニーズが高い方はスマートフォンやインターネット利用が不可能である場合が極めて多く、役場が窓口となり電話でのマッチング配車を可能としました。

・全国的にも前例の無い新しい取り組みであるが故に住民へのサービス内容の認知が難しく、老人クラブなど高齢者の集まるところで直接説明に出向いたり、相乗りツアーを実施することで認知・普及につとめた。

・「相乗り交流会」を実施し、知らない人どうしが相乗りする不

・従来型追加輸送(自治体が行バスを運行)(仮想)と比較し年間約 2,500 万円の削減効果(試算)

・従来、公共交通を利用して住民にとって移動時間(片道)約 3 時間(日帰り不可)が約 1 時間(日帰り可)となった。



安感を払拭することにつとめた。

・国(経済産業省)の産業競争力効果法による「グリーン解消制度」を活用し、本取り組みの運用モデルが適法であることを公的に照会、確認した。

【取り組みの実績と効果】

・運用開始から 1 年間で 173 名の同乗者(延べ)利用(2018 年 10 月末時点で 257 人)

・相乗りでの移動の取り組みが進事例として国に評価され、2018 年度版「環境白書」(環境省)や「政府 CIO ポータル」(シェアリングエコノミー活用による地域課題の解決事例)に掲載された。

【課題、問題点と対応】

〔課題〕同乗利用のニーズは着実に高まってきているが、それに対応できるボランティア・ドライバーの参加が少数(2~3人)に限ら

れている(ドライバーは約 30 名登録)

◇要因と対応策

・心理的要因:空席があつて移動するが、他人を乗せたくない

→ 地域コミュニティの中で困っている人を助ける(相互扶助・共助)について教育・啓蒙していく必要がある。

・低計画性:具体的な移動の日時を予め計画していない移動が多い

→ SNS等を活用し低計画性の移動(予定)を可視化できないか検討する

・ドライブ(相乗り)の対価としてのインセンティブが低い(現行法においては自家用車に乗車した人から、移動に要した実費(ガソリン代)相当分のみ金額のみ受け取ることしかできない)→ 国や関係機関にはたらきかけを行い、大都市部とは事情や状況の異なる過疎地での法律上の特例措置などの配慮を求めていく。

【今後の展開】

今後、地域においては人口減少・少子高齢化ますます加速し、限られた財源とヒト、モノによる持続可能な自治体運営と生活インフラ基盤の維持が求められることから、相乗り以外の分野においてもシェアリングエコノミーの仕組みにより旧来、地域コミュニティ内にあった相互扶助(共助)の仕組みを、ITC 活用等により、地域内の資源・資産の活用度(生産性)を上げて地域の課題を解決していくことを志向しています。

天塩町 → 稚内市のドライブ		稚内市 → 天塩町のドライブ	
2018-02-09 08:15:00 北海道天塩郡天塩町→北海道稚内市 稚内(平日)に仕事で通勤しています。	一人あたり 600 乗込回数/乗車券 0/2	2018-02-08 17:00:00 北海道稚内市→北海道天塩郡天塩町 稚内(平日)に仕事で通勤しています。	一人あたり 300 乗込回数/乗車券 1/2
とある		とある	
2018-02-16 08:00:00 北海道天塩郡天塩町→北海道稚内市 通勤と買い物	一人あたり 300 乗込回数/乗車券 2/2	2018-02-09 16:00:00 北海道稚内市→北海道天塩郡天塩町 稚内(平日)に仕事で通勤しています。	一人あたり 600 乗込回数/乗車券 0/2
ある		とある	
2018-02-16 08:00:00 北海道天塩郡天塩町→北海道稚内市 通勤と買い物	一人あたり 400 乗込回数/乗車券 2/2	2018-02-16 12:00:00 北海道稚内市→北海道天塩郡天塩町 通勤と買い物	一人あたり 400 乗込回数/乗車券 2/2
ある		ある	
2018-02-16 08:15:00 北海道天塩郡天塩町→北海道稚内市 稚内(平日)に仕事で通勤しています。	一人あたり 300 乗込回数/乗車券 2/2	2018-02-16 12:00:00 北海道稚内市→北海道天塩郡天塩町 稚内(平日)に仕事で通勤しています。	一人あたり 300 乗込回数/乗車券 2/2

nottecoドライブ登録画面(キャプチャー)

学会活動報告

□シンポジウム・地域フォーラムの開催□

2018/5/19

政策シンポジウム『地域と街なみの再生～エリアリノベーション・北海道での可能性』
北海道大学

基調講演「人口減少局面におけるまちづくりの進め方ーリノベーションまちづくりの必要性和行政の役割ー」西村 浩氏(建築家/榊ワークヴィジョンズ)

パネルディスカッション:テーマ「地域に脈わいを取り戻す～民と官の連携・協働」

- ・木村 俊孝 氏(東神楽町副町長)
- ・室谷 元男 氏(江差町歴まち商店街協同組合前理事長)
- ・寒河江 紗希 氏(ママの働き方応援隊ぴっぷ校事務局)
- ・西村 浩 氏 (基調講演者)

2017/11/11

地域フォーラム in 札幌『地域の存亡リスクと地方自治』北海学園大学
基調講演①「地域存亡とまちづくり」山泰幸氏(関西学院大学災害復興制度研究所副所長)

基調講演②「地域存亡と自治体財政」西村宣彦氏(北海学園大学開発研究所長)
パネルディスカッション

- ・司会 石田和之氏(関西大学)
- ・植村真美氏(赤平市議会議員・炭鉄港議員連盟会長)
- ・安斎哲也氏(小樽市議会議員・若手市議会議員の会前会長・炭鉄港議員連盟副会長)
- ・南川達彦氏(室蘭市議会議員・炭鉄港議員連盟副会長)
- ・山泰幸氏(関西学院大学災害復興制度研究所副所長)
- ・西村宣彦氏(北海学園大学開発研究所長)

□総会・運営委員会の開催□

2018/4/21

第1回運営委員会

2018/5/19

総会・特別運営委員会

2018/7/14

第2回運営委員会

2019/11/3

第3回運営委員会

2019/2/2

第4回運営委員会

□ニュースレターの発行

- ・ニュースレター84号発行
 - ・ニュースレター85号発行
 - ・ニュースレター86号発行
 - ・Annual report2017 発行
- *予定を含む

研究会活動報告

議会技術研究会

2016年11月5日に発足した議会技術研究会は、現在121名(2018年12月末)の会員で構成されています。

会員の多くが、自治体議会議員であり、北海道内それぞれの地域において、現場の実務、すなわち、議会基本条例の制定等による議会改革の推進や、市民と議員との交流等により、自治体議会における市民を起点とした議会活動の実践化と、先駆的な実践の積重ねによる理論化を進めています。研究会では、発足以来現在に至るまで、分析研究、理論研究及びその発表、学習会、講演会、シンポジウム・フォーラム等の開催、さらには情報交流や相談対応を継続的に行之、会員を支援しています。

研究会は、議会・議員の政策活動は多種多様にあるという前提のもと、5分野21項目の政策活動についての一覧を示すとともに、事業別政策調書のフレーム(新版)を作成し、これらをもとに、2018年4月、道内の60市町村議会に対して実態調査を行いました。今後、各議会の活動を詳細に分析して、会員への情報提供を行っていくとともに、更なる研究につなげていきます。

また、同じ4月には、大規模議会の運営と改革について、規模の大きさにより由来する問題や、小規模議会とは異なる政党会派を軸にした運営などの問題を含め、旭川市議会元議長へのインタビューを行いました。この内容については、11月に行われたフォーラム「自治体規模と議会改革」の問題を掘り下げるのに役立った半面、政令指定都市や都道府県の大

規模議会については、より一層課題を追究していく必要性を感じたところです。議会改革は、規模に関係なく、市民を起点とすることの重要性を再認識しましたが、札幌市のような指定都市であれば区行政、北海道であれば(総合)振興局単位での議会の権能発揮についてが、残されている大きな課題と言えます。

9月のオータムセミナーでは、議会への市民参加から、議会と市民との交流に焦点を置き、研究会顧問の神原 勝北海道大学名誉教授から「市民参加の論理と議会への市民参加」についての基調講演、道内先駆議会から会員の報告をいただきました。議会・議員側から見た市民交流はもちろんのこと、市民にとっても、議会・議員の活動をきちんと理解していく必要性、双方向による交流の重要性を、理論と実践の両面から、会員間で再確認できました。

11月の合同フォーラムでは、道外の議会改革・議会事務局改革に取り組む、各地域の研究会の皆さんとの交流を行うことで、全国的な課題・情報の共有を図るとともに、今後も切磋琢磨しながら、研究を続けていく必要性を再認識いたしました。大規模議会をテーマにしたフォーラムについては、政党会派の問題もあり、難しい面もありましたが、パネリスト間で、今後につながる論点を整理することができ、成果を挙げられたと考えます。

これらの取組みにより、議会の内部改革ではなく、自治体の改革につながる、あるいは市民参加・市民交流につながることの重要性、さらに市民を巻き込んだ政策活動への展開が着実に図られていることなどをあらためて強く感じた1年となりました。

研究会の活動日・活動場所・テ

マ等(2018年1月1日から12月31日まで)

2018/4

道内60市町村議会(14総合振興局・振興局ごとに抽出)に対する議会・議員の政策活動に関する調査を実施

2018/4/21

「大規模自治体議会の運営と改革」について、元旭川市議会議長にインタビューの実施 北海道自治労会館

2018/7/14

公益社団法人北海道地方自治研究所開催の「自治体議員をめざす人のための自治講座 Part2」への企画協力 北海道自治労会館

2018/9/29

「議会技術研究会オータムセミナー～市民と議会の交流はどうあるべきか」(公益社団法人北海道地方自治研究所との共催) 北海道自治労会館

2018/11/24

2018議会研究会合同フォーラム in 北海道「自治体規模と議会改革～自治体規模の違いによって、議会改革にどんな差があるのか、あるべきなのか」(公益社団法人北海道地方自治研究所との共催) 北海道自治労会館

2018/1～2018/12

月刊「北海道自治研究」各号への会員による議会改革短信の執筆・掲載

2018/1～2018/12

議会技術研究会運営委員会開催 (毎月1回) 北海道自治労会館

2018/1～2018/12

Facebook「議会技術研究会」での情報交流、相談対応

□研究会・セミナー等の開催□

2018/5/12

第1回集落研究会

2018/9/29

「議会技術研究会オータムセミナー～市民と議会の交流はどうあるべきか」(公益社団法人北海道地方自治研究所との共催) 北海道自治労会館

2018/10/20-21

北海道自治体学会集落研究会視察研修(東神楽町視察/道立総合研究機構建築研究本部視察)

2018/11/24

議会研究会合同フォーラム in 北海道「自治体規模と議会改革～自治体規模の違いによって、議会改革にどんな差があるのか、あるべきなのか」(公益社団法人北海道地方自治研究所との共催) 北海道自治労会館

□後援□

2018/5/26

北海道自治体学土曜講座開催「メディアと市民」(北海道自治体学土曜講座実行委員会/日本ジャーナリスト会議北海道支部との共催)

・司会 森 啓氏(自治体政策研究所)
・往住嘉文氏(日本ジャーナリスト会議北海道支部長)
・高橋 悟氏(日本文化行政研究会会員)

2018/10/13

北海道自治体学土曜講座・最終回 松下圭一先生追悼『松下理論の今日的意義』(北海道自治体学土曜講座実行委員会/日本ジャーナリスト会議北海道支部との共催)

・「松下圭一 日本を変える」大塚信一(元・岩波書店社長)
・「シビルミニマム論と市民参加・職員参加論」西尾勝(東京大学名誉教授)
・「松下理論の骨格」森 啓(自治体政策研究所)

集落研究会

はじめに

2012年に発足した集落研究会は、毎年1～2回の座学と現地視察を行っています。座学では毎回テーマを決め外部講師を招くなどこれまでの7年間に11回開催してきました。また、現地視察では主にメンバーの地元などに赴いて様々な取り組みを直接お聞きするなど6町村を訪れました。

なぜ、集落か

研究会発足のきっかけの1つは「限界集落」です。少子高齢化に伴う人口減少により消滅集落が顕在化するという政策課題がありました。また、集落には災害時にライフラインが途絶え孤立するなどの問題も考えられます。

そもそも“集落”という言葉には厳格な定義はありませんが、住民が集まって居住している一定の範囲であり、そこには公共サービスや購買施設等が立地している小さなまとまった居住地域がイメージされます。定義は曖昧ですが“集落”を研究対象とすることには、次の意義があります。

一つには、“集落”は居住領域を示しており、『政策の基本単位』になりえるということです。きめ細やかな政策を実施するためには、それぞれの地域の背景や状況を理解することが求められます。このため、地域生活に関わる政策にあつては、行政区域全体よりもう少し小さな領域を単位とした方が適しています。このため、地域生活に密着した集落こそ、政策の基本単位として設定することができます。

もう一つは、『総合行政の実践の場』としての意義です。初年度に研究会の方向性を議論した際に、「協働、景観、保全、エネルギーといった新たな価値観を見出す」逆転の発想と「新たなライフスタイルの創造により成熟

した持続可能な集落を目指す」というテーマを導きました。このためには、産業活性化から生活支援まで幅広い分野に渡り総合的な対応が必要になります。集落だからこそ総合行政の実践の場になりえます。

2018年度の活動報告

今年度は1回の座学と視察を実施しました。以下、簡単にその概要をご報告します。

《2018/5 研究会》



5月に札幌学院大学(江別市)にて座学を行いました。会の幹事でもある同学の石井先生のコーディネートにより、人文学科で地域づくりを専門とする内田司教授、経営学部で金融を専門とする三好元教授、そして石井和平先生から地域再生策としてのリノベーションの講義を受けました。

中でも、三好教授による金融機関からの地域再生の取り組みは新鮮でした。信用金庫・信用組合は株式会社と異なり協同組織であり、地域の相互扶助を目的としています。求めるのは最大利益ではなく適正利潤です。このため、地域再生のためのソーシャルファイナンスとして、絆、援助、協働といったコミュニティ形成を重視しています。特に相互扶助を謳う信用組合は、ソーシャルキャピタルの育成、持続可能な地域づくりに寄与しようとし

ています。「糸魚川信用組合」におけるまちづくり推進室の設置、「秋田信金」による販路拡大のためのコンサルタント支援など、全国の信用組合等のまちづくり事例を交え、まさに地域活性化に関わる多くの示唆をいただきました。

《2018/11 東神楽町視察》



山本町長から伺う町の5つの特徴

11月に11名で東神楽町を視察、会員でもある山本町長からお話を伺いました。特徴は人口増加の町、花の町、農業・家具の町、空港のある町、住民自治の町の5つです。特に住民自治の町としては、地区別計画づくりにおいてコミュニティの適切な規模を考慮して小学校区ごとに地区別計画を策定しました。町職員自らがファシリテーターとなり4回の地区会議を開催しました。この計画には、住民と行政の役割分担という形で住民側の役割も明記されています。



さくらプラザ／公民館の建替運営

志比内地区では公民館改修にあたりワークショップを行い、地域生活や運営に必要なものを組み込んだ「さくらプラザ」として建替ました。この検討過程で、「自分たちの地区、自らの公民館」との意識が根付きました。

NPO法人グラウンドワーク西神楽

続いて、東神楽町の母村でもある西神楽(旭川市)のNPOを訪れました。平成5年に農村維持を目的にした「夢民村」からスタートし、平成7年に実施した阪神淡路大震災の被災児童の受入(疎開)事業により強くまとまり組織がNPOとして動きだしました。現在は、住宅、地振興(西神楽ブランド)、農家定住、高齢者サポートなど多岐にわたりまちづくり事業を展開しています。西神楽を元気にしようとする気概を示され、自治体職員の實力を生かすこと、やる気と知恵を出し

合い工夫を加えることなどエールをいただきました。武田理事長と成田事務局長のお二人の熱意とマッチングが法人の両輪のようです。

北方建築総合研究所(旭川市)

二日目には、省エネ研究の成果を実現した研究所を訪れ、庁舎建物の見学と松村部長から集落研究について講話を頂きました。道内市町村の人口推移、市街地の縮小状況、農村集落の将来像、地域生活交通問題などを緻密なデータで示され、水インフラや地域住民によるヒト・モノの輸送システムなどの研究事例、「まちまかない会社」の提唱など説明いただきました。

以上のような2018年の活動でした。2019年も幅広く参加を募り研究会活動を継続していく予定です。

実務と理論が結びつく新しい出会いの場

憲法には、地方自治が定められましたが、ながらく自治体は中央省庁の政策を末端で執行する地方行政機関でありました。しかし時代は大きく転回しました。自治体の政策自立は、必然的な時代の流れです。自治体学とは、「現代社会の課題を解明するために理論枠を組み替え、基礎概念を再構築した自治体関連の諸学の総称の学」と、定義することができます。学者・研究者は現場の実務から理論化のヒントをつかみ、職員と市民は理論と基礎概念に導かれてまちづくりを実践します。

北海道自治体学会の会員は、自治体職員、市民学者、研究機関職員、ジャーナリスト、企業や団体の役職員、議員や首長など実に多彩です。異質領域の人々や立場の異なる方々が、問題を出し合って討論し相互の考え方に触れ情報や体験を交流することによって人と知り合い、自身の問題意識が触発されて政策構想能力を高めることができます。

北海道では、95年7月8日会員が中心となってニセコ町で「地方自治の未来」をテーマに第9回フォーラムを開催し都道府県単位としては全国で初めての「北海道」自治体学会を設立しました。政策シンポジウム」を毎年1回ずつ開催しています。

Annual Report 2018

北海道自治体学会
2019年4月発行

〒069-8555
北海道江別市文京台11番地
札幌学院大学法学部
石井研究室内

H P <http://jititai.net/hokkaido>
Eメール hokkaido@jititai.net