

日本地域政策学会 第8回全国研究〔東京〕大会

日本地域政策学会会長 大泉 一貫
第8回 全国研究大会実行委員長 寺崎 修

日本地域政策学会・第8回全国研究【東京大会】が、武蔵野大学本部校で開催されました。大会テーマは「ポスト市町村合併と地域づくり」で、武蔵野大学政治経済研究所・政治経済学部との共催となりました。

1. 日時 2009年7月4日（土）及び5日（日）
2. 場所 武蔵野大学 本部校7号館
3. テーマ 『ポスト市町村合併と地域づくり』
4. 主催 日本地域政策学会 第8回全国研究【東京】大会実行委員会
5. 共催 武蔵野大学政治経済研究所、政治経済学部
6. 日程

○ 7月4日（土） ○

- 9：30～12：00 個別報告・特別分科会（⑥防災）
12：10～13：00 理事会
13：10～13：45 総会
14：00～14：10 会長・開催校挨拶
14：15～15：15 特別講演
15：30～18：15 基調報告・シンポジウム
18：30～20：00 懇親会

【分科会】

特別分科会「地域行政としての消防防災の現状と課題」永田尚三（武蔵野大学）

司会 金井利之（東京大学）

第一報告：田中充（姫路市消防局）

「消防行政における地域的差異と災害対応における現状について」

第二報告：神藤猛（独立行政法人防災科学技術研究所主幹研究員）

「地域社会の安全・安心確保のための災害医療システム

－消防防災と多機関連携の危機管理－」

第三報告：永田尚三（武蔵野大学）

「ローカルオプティマムの先行事例としての消防防災行政

－消防におけるポスト・ローカルオプティマム－」

[討論者] 山崎栄一（大分大学）

【特別講演】「創発のまちづくり—依存から自立へ—」

北川正恭（早稲田大学大学院公共経営研究科教授・元三重県知事）

【シンポジウム・パネル討論】

- ・ 基調報告：大森彌（東京大学名誉教授）
「ポスト市町村合併と地域づくりの展望」
- ・ 報告 1：小田切徳美（明治大学教授）
「ポスト市町村合併下の地域づくりの課題—農山村を中心に—」
- ・ 報告 2：牧野光朗（長野県飯田市長）
「定住自律圏構想の実践と課題—長野県飯田市の挑戦」
- ・ パネル討論 座長 小田切徳美

○ 7月5日（日） ○

9：30～12：00 個別報告

13：00～16：00 分科会（①都市、②農村、③福祉、④行政、⑤歴史）

【分科会】

第1分科会 「交通と土地利用からみた持続可能な都市づくり」 山下博樹（鳥取大学）

コーディネーター 戸所隆（高崎経済大学）・司会 山下博樹（鳥取大学）

[趣旨説明] 山下博樹（鳥取大学）

「持続可能な都市にむけた海外都市の取組みと国内都市の動向」

第一報告：工藤富三夫（上越市創造行政研究所）

「農山村地域における拠点形成と交通ネットワークの在り方について—上越市を事例に—」

第二報告：三橋浩志（文部科学省）

「地方工業都市における工業系土地利用の現状と課題」

第三報告：伊藤悟（金沢大学）・山下博樹（鳥取大学）

「スイス・ジュネーブの中心地と公共交通」

討論者 内海巖（上越市創造行政研究所）・新保正夫（前橋市役所）

第2分科会 「農政改革と地域農業」 吉田俊幸（高崎経済大学）

コーディネーター 吉田俊幸（高崎経済大学）

第一報告者：大泉一貫（宮城大学）

「(仮) 農政改革の構図と論点」

第二報告者：吉田俊幸（高崎経済大学）

「(仮) コメ改革の争点と地域」

第三報告者：大仲克俊（高崎経済大学大学院）

「(仮) 株式会社の農業参入と地域」

第3分科会 「地域福祉計画の現状と課題」

丸田秋男（新潟医療福祉大学）・熊澤利和（高崎経済大学）

コーディネーター 丸田秋男（新潟医療福祉大学）・司会 熊澤利和（高崎経済大学）

第一報告者：渡邊敏文氏（新潟医療福祉大学社会福祉学部講師）

「日常生活圏域（小地域）福祉計画における課題—新潟市北区における取り組みを例に—」

第二報告者：春木邦子氏（新潟医療福祉大学社会福祉学部助手）

「地域福祉計画が持つ課題—ソーシャルワーク実践を通じて—」

第三報告者：西村正弘氏（愛知大学経済学部准教授）

「地域福祉計画におけるモニタリングの視点」

第4分科会 「自治体政策の革新と統治システムの再構築」

桑原英明（中京大学）

司会 井川 博（政策研究大学院大学）

第一報告者：市島宗典（中京大学）

「三位一体の改革」による自治体財政の変容」

第二報告者：馬場健司（電力中央研究所）

「地方自治体における気候変動政策の波及性の動態」

第三報告者：上崎 哉（近畿大学）

「景観法制定後の自治体の景観政策の変化について」

[討論者] 伊藤修一郎（筑波大学）・丹羽 功（近畿大学）

第5分科会 「近代日本行政史研究～幕末・明治維新期の政策過程を中心に」

福沢真一（常磐大学）

司会 福沢真一（常磐大学）

第一報告：門松秀樹（嘉悦大学）

「幕末・維新时期における行政上の連続性に関する検討

—箱館奉行所から開拓使に至る政策的連続性の検証を中心として—」

第二報告：半田英俊（武蔵野大学）

「留守政府期大蔵省における政策決定～七分利付外債を事例として」

第三報告：柏原宏紀（洗足学園音楽大学）

「内治派政権と工部省」

[討論者] 神崎勝一郎（昭和女子大学）

報告資料

【特別講演】

「創発のまちづくり—依存から自立へ—」

北川正恭（早稲田大学大学院公共経営研究科教授・元三重県知事）

—— 略 歴 ——

1944 年生まれ。三重県議会議員（3 期）、衆議員議員（4 期）、三重県知事（2 期）。

「生活者起点」を掲げ、ゼロベースで事業を評価し、改革を進める「事業評価システム」や情報公開を積極的に進め、地方分権の旗手として活動。達成目標、手段、財源を住民に約束する「マニフェスト」を提言。

現在、早稲田大学大学院公共経営研究科教授、「新しい日本をつくる国民会議」（21 世紀臨調）共同代表。

2008 年 3 月「地域・生活者起点で日本を洗濯（選択）する国民連合（略称：せんたく）を立ち上げ、代表就任。

【シンポジウム・パネル討論】

基調報告「ポスト市町村合併と地域づくりの展望」

大森 彌

- 1 合併推進運動—ひと区切りか
 - ・ 1999 年を起点にした市町村合併の「強力推進」をどうするか
 - ・ 政権交代の可能性と市町村合併のゆくえ
- 2 「合併新法」のねらい
 - ・ 地方分権の進展並びに経済社会生活圏の広域化・少子高齢化→市町村の行政体制の整備→規模の適正化→地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割。都道府県の勧告等
 - ・ 「基礎自治体」の形成と「総合行政主体」
- 3 「平成の合併」の結果
 - ・ 「市化」の進展
 - ・ 「小規模町村」の扱い
- 4 合併自治体・単独自治体と地域づくり
 - ・ 縮小均衡傾向の自治体行財政
 - ・ 「協働」路線の普及
 - ・ コミュニティの再建
 - ・ 地域づくりと住民の「元気」

関係文献

『実践 まちづくり読本』（2008 年、共著、公職研）

大森彌『変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学』（2008 年、第一法規）

ポスト市町村合併下の地域づくりの課題—農山村を中心に— 明治大学 小田切 徳美

1. 農山村の現状

農山村、特に中山間地域では 地域社会の空洞化が進行している。それを、報告者は中山間地域を対象として、「人・土地・ムラの3つの空洞化」と表現した。1960年代から70年代前半の高度成長期に激化した若者の都市への流出（人の空洞化）は、地域に残された親世代の世代交替期に相当する80年代には農林地の荒廃化へと転化した（土地の空洞化）。そして、90年代以降には、「ムラの空洞化」がそれに折り重なる。高度成長の波にさらされても強靱であった中山間地域集落（ムラ）の「危機バネ」が、翳りを見せ始め、自然災害、鳥獣害、政策変化等の様々なインパクトが、地域の存続に決定的な影響を与え始めている。しかしながら、これらの変動は事態の表層にすぎず、その深層にはより本質的な空洞化が進んでいる。それは、地域住民がそこに住み続ける意味や誇りを喪失しつつある「誇りの空洞化」である。

そして、世紀の変わり目あたりから、こうした現象の一部は、農村一般にも見られる現象となり始めている。「空洞化の里下り現象」である。いまや、地域社会の空洞化は中山間地域の専売特許とは言えない状況となっている。さらに、空洞化の出発点となった中山間地域では、平成の大合併による周辺化が進んでこともあり、集落のいわゆる「限界集落化」が多発している。集落機能が決定的に後退するこの現象は、近年ではマスコミでも頻繁に取り上げられている。

もちろん、それらは高度経済成長期以来の長期的な過程の結果であるが、小泉構造改革により加速化された。第1に、三位一体改革の名の下で、地方交付税が一方的に削減されたことである。特に、小規模な農山村地域の自治体からは、いわゆる「地財ショック」以来、「予算が建てられない」という悲鳴のような声が聞こえる。第2は、農林業不況の深まりと、それを下支えしていた公共事業の縮減による建設業の後退である。中山間地域を含む農山村地域経済は「底抜け」の局面に入っている。

こうした現実に加えて、平成の大合併の結果、これらの地域が、政策対象として相対的に希薄化しつつある点も強調したい。地域で発生している諸々の現実が、行政（市役所）に集まらないという現象も散見される。近いはずの基礎自治体が、大規模合併により遠くなり、その結果、「見えにくい農山漁村地域・中山間地域」という状況が全国的に生まれているのである。それらの地域は、経済的な周辺化するだけではなく、制度的にも周辺化が強いられていると言えよう。

2. 農山村地域再生の方途—経済とコミュニティ

農山村地域はこうして著しく困難な状況にある。しかし、それにもかかわらず、それに抗する途は、現場が示している。「地域再生の現場力」は、農山村地域でも確かに見られるのである。特に経済とコミュニティの2点について、ポイントを紹介してみよう。

(1) 地域産業の構築

農山村地域では、所得の低下が進む中で、公共事業に依存しない産業の育成が改めて喫緊の課題となっている。その具体的なイメージは、ゆず加工で著名な高知県馬路村や「葉っぱビジネス」として名高い徳島県上勝町の「いろどり事業」等が輪郭を示している。それらを含めて、農山村地域の新しい地域産業は、次の「4つの経済」の構築・確立としてまとめることができる。

第1は、「第6次産業型経済」の構築である。地域農林水産物を加工、販売する「第6次産業」の必要性は、馬路村や上勝町の事例がとくに示している。それは、食用農水産物の国内生産額約12兆円（2000年）と最終消費飲食費約80兆円（同）のギャップに含まれている付加価値と雇用を、農山村地域サイドが新たに得ようとする活動でもある。

第2に、「交流産業型経済」の実現である。交流は、都市住民と農村住民の双方の人間の成長の機会である。日本におけるグリーンツーリズムのメッカといえる大分県旧安心院町（宇佐市）の「農泊」が、高いリピーター率を誇るのはいくつかの要因による。そのため、交流は産業としての成立可能性も小さくない。

また、第3には、「地域資源保全型経済」の実践である。農山村地域の地域産業が、地域に固有の「地域資源」を利活用するのは当然のことである。しかし、現在ではそれだけで

はなく、その地域資源を保全し、磨き上げる過程を担っている点を外部にアピールすることが必要である。地域資源の形成・磨き上げ・利用・保全というプロセスが、ひとつのストーリーとなって、商品に埋め込まれた時に、都市の消費者の強い共感が生まれる。「地域資源保全型経済」は「共感形成型経済」としての性格を持っているのである。たとえば、最近では、森を守るためには間伐が必要だということはよく知られている。間伐作業が、森林という地域資源を磨き上げ、保全することにつながっているのである。そのため、間伐材を素材とする商品は、「森を守るための商品」というわかりやすい物語性を持っており、高知県馬路村の木製ビジネスバックのように、ヒット商品となるものも生まれている。そのヒットの背景には地域資源（森林）保全への消費者の共感がある。

そして、第4に「小さな経済」の構築である。資料の提示は省略するが、複数の農山村地域住民へのアンケートによれば、「あといくらぐらいの月額収入が必要か」という問いに対する住民の回答は、必ずしも大きな金額ではない。特に、高齢者では、月3万～5万円が中心であり、さらに壮年層でも10万円以上という回答は少数派である。年間所得でいえば、求められているのは36万～60万円、最大でも120万円の追加所得である。そこで、このような小さな水準の所得形成機会、すなわち「小さな経済」を確実に地域内に作り出していくことが重要となっている。現在でも、農産物直売所、農産加工、農家レストラン、農家民宿や集落営農オペレーターの所得がこのような水準であり、具体的イメージとなろう。

このような「小さな経済」の集積により、それを調整・企画・補完する機能と人材が必要となり、そこに新たに若者の雇用の場面が形成される可能性が生まれる。つまり、「小さな経済」の集積が、若者が就業する「ある程度の大きさの経済」の基礎となることが期待される。その順序は逆ではない。

(2) 地域コミュニティの再編

農山村地域の新しいコミュニティ（農村地域自治組織）の構築も各地で取り組まれている。それは、市町村合併や地方交付税の縮減等による行政機能の後退を、住民組織により代替するという消極的なものでは必ずしもない。むしろ住民が、当事者意識をもって、地域の仲間とともに手づくりで自らの未来を切り開くという積極的な対応に他ならない。そういう意味を込めて、筆者はこうした組織を「手づくり自治区」と呼んでいる。

「手づくり」が可能な地域単位を考えれば、今般の合併市町村はもとより、合併を選択しなかった市町村でも、既に過大な規模となっている可能性がある。この取り組みの先発事例である広島県旧高宮町（安芸高田市）が、新しいコミュニティである「地域振興会」等の単位として、昭和合併時の旧村や大字を重視するのはそのためである。これは、集落よりは大きく、複数の集落を単位としていることも意味している。

このような組織の活動は多様であるが、①「暮らしの安全」を守る防災、②「暮らしの楽しさ」を作り出す地域行事（イベント、祭り）、③「暮らしの安心」を支える地域福祉活動、④「暮らしの豊かさ」を実現する経済活動（コミュニティ・ビジネス）等、総合的な活動を段階的に実現している。

また、重要なポイントとして、この組織は、「ムラの空洞化」を意識した組織であるが、決して集落機能を直接に代替するものではない。そのため、このような組織の全体像は、〈手づくり自治区—集落〉という2層の仕組みとなっている点である。最近では広域的な地域組織は「限界集落」をはじめとする集落に代替する組織として理解されることが少なくない。そのために、広域的組織の設立により、集落は存在しなくても良いような議論も登場している。しかし、「集落がダメだから広域化すれば良い」という発想は、あまりにも安易であろう。現実の運営でも、2層の組織のいずれもが活力を持つことが前提とされ、集落が「守りの自治」、「手づくり自治区」が「攻めの自治」という、役割を分担している。

3. 地域再生を支援する政策課題—ポスト市町村合併の時代—

このように、経済とコミュニティを中心に「地域再生の現場力」は確かに確認される。しかし、この「現場力」だけでは、現在の格差社会における農山村地域の再生は困難であろう。以上の取り組みが「地域の自立（自律）に向けた内発的発展」だとすれば、その活動の基盤を支える「国土の均衡ある発展（都市と農村の格差是正）」も重要となる。しばしば、国土計画の場面では、後者から前者への課題の転換が指摘されているが、そうではなく「自立と均衡」の「二兎」を追うことが必要である。

そこでは、ともすれば「小さな政府」の流れに押されて、議論が「自立」論へ流れやすい

中で、国土における都市と農村（中山間地域）のあり方から論じる骨太の議論が欠かせない。

農山村を合併に追い込み、問題を「解消」しようとする時代とは異なり、ポスト市町村合併下で、まず必要なのは、こうした議論と実践に他ならない。

シンポジウム・パネル討論「ポスト市町村合併と地域づくり」 パネル討論・座長 小田切 徳美

第29次地方制度調査会は、「全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる」と、約10年間にわたって進めた合併推進の終結を答申した。強力な市町村合併推進の時代は終わり、ポスト市町村合併の時代を迎えようとしている。

行財政基盤の強化を目的として進められたこの平成の大合併は、その一部では、例えば市町村議員数の大幅減少に見られるような「効果」を実現しつつあるが、他方では地域に対して強い副作用をもたらしている。特に、都市に吸収合併された地域の「周辺化」は著しく、ひきつづく過疎化・高齢化も相まって、住民の疎外感を増幅させている。近年マスコミ等でとりあげられ、各方面から注目されているいわゆる「限界集落」問題の発現も、このことと無関係ではないであろう。

こうした中で、基礎自治体の広域連携や基礎自治体内部の住民自治の強化が大きな課題となり始めている。前者については、今回の地制調答申に先駆けて「定住自立圏構想」が動き出している。また、後者については、地域自治組織の制度面、実践面にける充実が課題となっている。

本シンポジウムでは、このような「ポスト市町村合併」の時代における、地域づくりの方向性やその課題を明らかにすることを目的とする。

報告は、会員外から大森彌氏（東京大学名誉教授）と牧野光朗氏（長野県飯田市長）をお招きした。行政学の立場から、平成の市町村合併に対して社会的発言をされている大森氏からは、この10年間の合併運動の総括を踏まえて、今後の地域づくりを多面的に論じていただく。また、定住自立圏構想を検討するモデルとなったといわれる長野県飯田市の市長・牧野氏からは、この構想への取り組みを中心に、地方都市とその周辺地域の地域づくりのあり方を論じていただく。

また、ポスト合併の時代の地域課題を、特に農山村に焦点をあて、小田切が報告を行い、合わせてパネルディスカッションの進行役を担当する。

1. 基調報告：大森彌（東京大学名誉教授）
「ポスト市町村合併と地域づくりの展望」
2. 報告：小田切徳美（明治大学教授）
「ポスト市町村合併下の地域づくりの課題－農山村を中心に－」
3. 報告：牧野光朗（長野県飯田市長）
「『人材のサイクル構築』による定住自立圏を目指して－長野県飯田市の挑戦」