

自治研 かんがわ

2014 12 No.150
(通算 214号)

CONTENTS

巻頭言 地方議会の「議会力アップ」のために

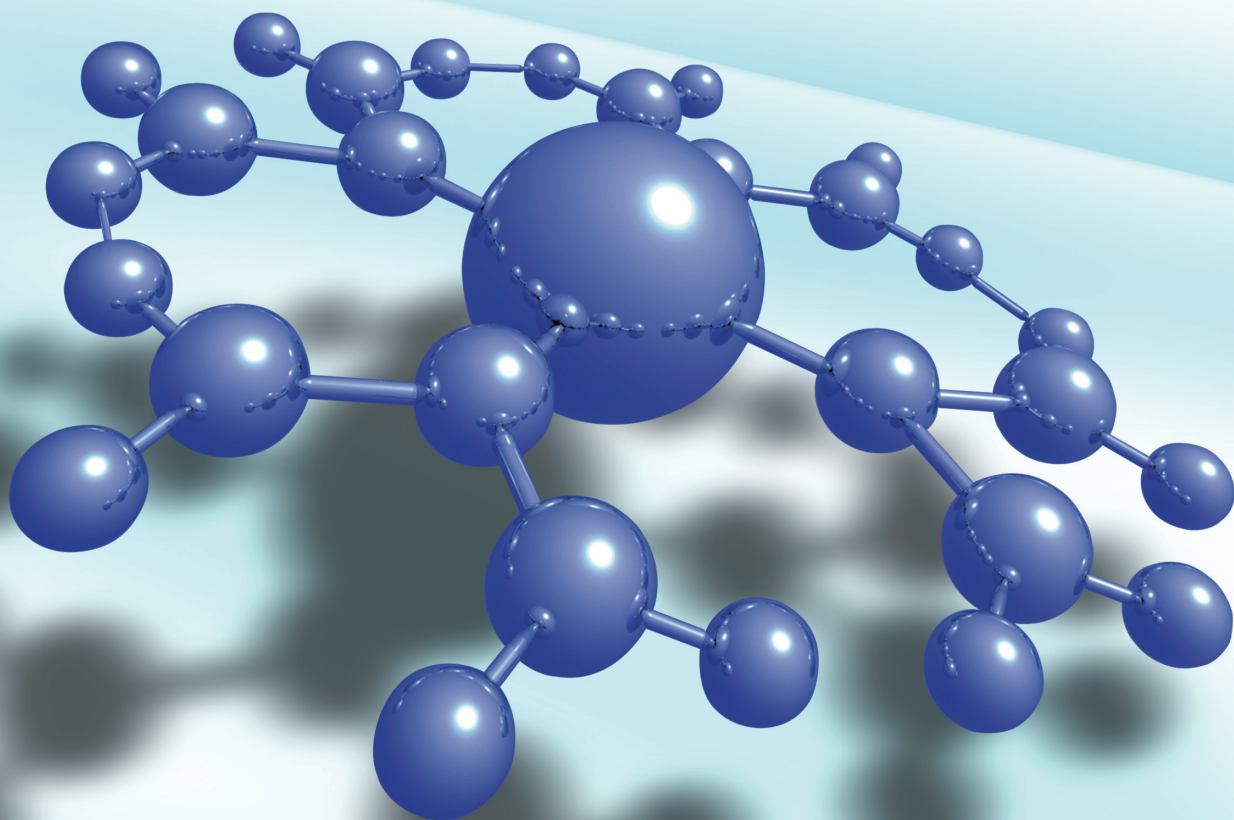
人口減少下の「まちづくり」を調査

— 徳島県上勝町・神山町の「まちづくり」—

神奈川県地方自治研究センター 主任研究員 勝島 行正 …… 1

公契約条例をめぐる全国の動向

神奈川県地方自治研究センター 主任研究員 勝島 行正 …… 16



公益 神奈川県地方自治研究センター
社団

2000年の地方分権一括法制定以来、地方議会の役割が重要になったといわれ続けながら、議決権、立法権という大きな力を持つ地方議会自身はその役割の自覚が薄く、本来の力を発揮できないまま来ている。それが議会不要論につながり、議員の数を減らし、報酬を下げるのが議会改革だという誤った世論の流れをつくっているのではないかと。

葉山町という小さな町で地方議員として活動しながら、民主主義の大切な装置である議会がその機能を十分に発揮できるようにするためにはどうしたらいいか考え続けて、1つのアクションを起こすことにしました。そこで、同僚議員に以下のような呼びかけをしました。

「少子高齢化が進む葉山町、将来の歳入減少は避けられない見通しである。葉山の将来像を描くためには、すべての政策の基本となる財政の現状と課題をより深く把握することが重要である。町財政の調査と分析を行い、町の将来像を描こうではないか。それを現在町が策定中の総合計画にも反映させよう。」

この呼びかけに応えた6人の会派を超えた議員が、ZAIKEN(議員有志による財政研究会)を結成しました。その活動費用は政務活動費から拠出して、神奈川県地方自治研究センターの勝島主任研究員のアドバイスを得ながら活動を始めました。

早速、過去10年間の決算カード等を調べ、歳入歳出の変化をつかみました。その大きな変化の原因を追跡・議論し、10年間の議会と町の動向も年表としてまとめました。町の歳入歳出の内訳を調べるにつれ、過去から現在の問題点、そして将来へ向けての課題が浮かび上がりました。

平成26年4月に葉山町の全戸に配布した「予算から見る葉山の将来」は、26年度予算についてやさしく解説したものです。町の将来について、町民の皆様と意見交換をする際の資料とするためでした。9月には調査分析の結果やZAIKENの議論をレポートとしてまとめました。

ZAIKENフォーラムや町民の皆さんとの意見交換で多くのご意見をいただき、そのご意見の一部は、第四次総合計画の策定過程で、議会からの提案として取り入れることができました。

このZAIKENの活動は、第9回のマニフェスト大賞の政策提言優秀賞を受賞し、約1年にわたる活動を外部から評価していただくことができました。

今回のZAIKENの活動は、地方議会における議員力、議会力をアップして、地方議会が本来持っている力を発揮し、住民とともに自治する力を強める活動でもあります。

ZAIKENレポート完成の反省会では、ZAIKENの活動はまだ始まったばかり、活動を続けてその提案を実現していかなば！これがZAIKENメンバーのまとめでした。

※編集部注：「ZAIKENレポート」はWebサイト(<http://zaiken.hayama.today>)から入手できます。

人口減少下の「まちづくり」を調査

－徳島県上勝町・神山町の「まちづくり」－

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
主任研究員 勝島 行正

2014年9月11日から12日にかけて徳島県上勝町と神山町に「人口減少下のまちづくり」をテーマに調査を行った。調査の概要および調査結果の概要は、以下のとおりである。

1. 調査の概要

(1) 調査の目的

人口減少が進む自治体における住民が中心になって進められている「まちづくり」の現状を調査し、今後の研究に資する。

(2) 調査の概要

9月11日(木)

徳島空港着～徳島地方自治研究所訪問

○上勝町

株式会社いろどり(上勝町第三セクター)の担当者の案内で、以下の施設を訪問しヒアリングした。

- ・上勝町日比ヶ谷ゴミステーション(ゼロ・ウェイストの取り組みについて)
- ・落合複合住宅(廃校を利用した定住促進の取り組み)
- ・(株)いろどり(「葉っぱビジネス」について)

月ヶ谷温泉保養施設「月の宿」宿泊

(第三セクター「(株)かみかついっきゅう」が運営)

9月12日(金)

上勝百貨店見学
神山町へ移動

○神山町

・NPO法人グリーンバレー・大南信也理事長講演(NPO法人神山グリーンバレーの経過と現状などについて講演と質疑)

・サテライトオフィス「えんがわオフィス」見学

・神山町内視察 神山温泉施設など

・美馬市脇町重要伝統的建造物群保存地区(うだつの町並見学)

鳴門市にて宿泊

9月13日(土)

鳴門教育大学見学

(3) 調査メンバー

上林得郎理事長、勝島行正主任研究員、熊谷隆一研究員(山梨県立大学教授)、畠山輝雄研究員(鳴門教育大学准教授)

2. 調査結果の概要

〈上勝町〉人口減少と超高齢化
「ゼロ・ウェイスト」、「葉っぱビジネス」

最初に訪問した上勝町は、人口減少と超高齢化が進む町である。「ゼロ・ウェイスト宣言」、「葉っぱビジネス」などで全国に名を知られ

ている。なお、今回は、「株式会社いろどり」のコーディネーター¹で3箇所の施設について訪問調査した。

上勝町の概要

【面積】 109.68 k m²

【人口の推移】 国勢調査

1955年	6,265人	1960年	5,915人
1970年	4,057人	1980年	2,918人
1990年	2,450人	2000年	2,124人
2005年	1,955人	2010年	1,783人
2014年4月1日現在	1,774人		

【町の就業構造 (2010年国勢調査)】

第1次産業	45.4%
第2次産業	14.9%
第3次産業	39.7%

【町の2014年度一般会計予算額】

27億7,800万円

【町長】 花本靖

(2013年4月から現職・上勝町役場出身)

【町議会】 議員8名

(1) 減り続ける人口と進む高齢化

上勝町は、1955(昭和30)年に高鉾村と福原村が合併してできた町で、徳島県の中央部に位置し、町の面積の約86%が山林である。人口も合併当時は6,265人を数えていたが、その後、減少し続け2014年4月1日現在で1,774人と最盛期の3分の1以下となっている。徳島県はもとより四国で最も人口が少ない町である。高齢化率は、51.3%と超高齢化の町である。【写真1】

かつては、林業が盛んで1960年には、580人の林業従事者がいた。しかし、1961年にはじまる輸入木材の影響で、国産材の価格が暴落し、現在では、山から木を切り出し、製材して販売できても赤字になるといわれている。

¹ 視察にあたっての費用はコーディネーター料2,000円、視察費1人あたり3,000円。

このために林業は衰退し、山は人の手が入らず荒れている。また、1950年代以降の高度経済成長によって、若い働き手は都市に移住し、人口減少に歯止めがかかっていない。

(2) 「ごみゼロ宣言」のまち

私たちは、まず日比ヶ谷(ひびがたに)ゴミステーションを訪問し、NPO法人ゴミ・ウェイストアカデミー²事務局長の藤井園苗さんから詳しい説明を受けた。【写真2・3】

上勝町では、現在ゴミの収集を行わず、基本的には町民がゴミをステーションに持ち込むこととなっている(困難な人は町が対応)。上勝町では、もともとごみ処理施設をもたず、町の方針として「ごみ処理に税金をつかわない」としていた。ゴミは「野焼き」で処分していた。しかし、「野焼き」について県当局から再三にわたり「警告」を受けていた。町は1993年に「リサイクルタウン計画」の策定に着手し、1994年に策定した。この計画策定にあたっては、ゴミの現状を徹底して分析した。1995年には生ゴミについては、全量堆肥にするために、電動生ゴミ処理器(価格8万円)を各家庭の負担1万円で導入した。結果、野外用もあわせて98%の導入率となった。1997年には「容器リサイクル法」の施行にあわせてゴミステーションにもちこむゴミについて9分別を導入した。1998年には、ゴミ焼却炉を2基購入し、ゴミの野焼きを中止した。ゴミ分別は22分別とした。

しかし、2000年には「ダイオキシン類特別措置法」が施行されたことを受けて、12月にはゴミ焼却炉は廃炉とした。同時に徹底した分別を行うこととし、町内の全集落の説明会を開催し、2001年1月からは35分別を導入

² 「NPO法人ゴミ・ウェイストアカデミー」

日比ヶ谷ゴミステーション、くるくるショップ、くるくる工房、有償ボランティア輸送事業、介護予防センターひだまり、シルバー人材センターなどを管理・運営している。

した。2002年には容器包装の一部を統合し34分別となり現在も続いている(80%のリサイクル)。さらに、2003年に「ゼロ・ウェイスト宣言」を議会が行って、全国で一躍有名となった。また、海外からも注目されている。

ゴミステーションは、年末年始を除き、毎日(曜日関係なく)午前7時30分から午後2時まで開き、町民がゴミを持ち込むことができる。ステーションは、町に1か所で、ほぼ町の中央にある。

訪問したときは既に時間を過ぎており、後片付けも終わって静かであったが、ステーションは、町民にとっては「コミュニケーションの場」であり、「情報交換の場」であり、「教育の場」でもあるという。ステーションの壁の一部に「欲しいもの」が書いてあり、その隣に「いらぬもの」が書いてある。欲しいものの方が圧倒的に多いが、こうした情報も交換されている。

ゴミは、資源と処理費のかかるものに分けられる。例えば、資源となる金属類はキロ当たり25円、アルミ缶90円、新聞・チラシ6円で売却できる。逆に「燃やさなければならぬもの」キロ当たり58.8円、木材30円、プラスチック42円などの処理費用がかかる。年間の処理費用は約900万円で維持費を含めて2000万円である。(2012年度・藤井氏作成「徳島県環境・エネルギー教育発表会資料」より)

「上勝町ゼロ・ウェイスト宣言」

未来の子どもたちにきれいな空気やおいしい水、豊かな大地を継承するため、2020年までに上勝町のごみをゼロにすることを決意し、上勝町ごみゼロ(ゼロ・ウェイスト)を宣言します。

1. 地球を汚さない人づくりに努めます!
2. ごみの再利用・再資源化を進め、2020年までに焼却・埋め立て処分をなくす最善の努力をします!
3. 地球環境をよくするため世界中に多くの仲間をつくります!

リユース推進拠点「くるくるショップ」

ゴミステーションに総合学習で訪れる小学生たちが、自分たちでできることは何かと考えていた。その中で、衣類や食器などの不要品をきれいに磨いて、品物として並べたことがきっかけであった。現在は、原則としてもちこめるのは町民だけで、自由に陳列できる。持ち帰るのは、町外でも可能となっている。藤井さんの話では、視察にきた外国人が「日本人形」を気に入ってもち帰ったことがあるという。ただし、ケースまでは持ち帰らないので、残ってしまう、とのことであった。

【写真4】

くるくる工房

ゴミとしてもちこまれる中で布団は処理が大変であったが、町役場職員が町おこしにとりくむ「おばあちゃん」に話したところ、布団を打ち直して座布団に仕上げ、町が独居老人に配ったところ大好評であったそうである。こうした経験を積み重ね、その後は「鯉のぼり」など様々なものを再利用していろいろなグッズに仕上げ、「介護予防センターひだまり」で販売しており、高齢者の生きがいもなっている。この施設は、ゴミステーションの隣にある。【写真5】

(2) 落合複合住宅—廃校施設を住宅と事業所スペースに転用

子どもの減少にともなって、小学校あるいは中学校などの統廃合が課題となっている。上勝町でも、同様な悩みをもっていたが、1999年に廃校となった小学校を地元住民と協議し、「若者定住」をはかるために「落合複合住宅」に転用した。【写真6】

「落合複合住宅」については、上勝町の多田光利主幹にお話を伺った。

上勝町では、1960年代には5つの小学校と2つの中学校があったが、1969年に2つの

小学校を1つに、1986年にも同じく2つを1つに統合し、1986年に残る1つを統合し小学校2校、中学校2校体制となった。1999年には、小学校2校が1校となり、中学校も1つになった。

「落合複合住宅」は、小学校の廃校にあたっての転用については、当初は県当局が難色を示した。学校を廃校にして、国の補助事業以外の目的に使う場合には、自治体は補助金を返さなければならないことになっていたのである。しかし、町当局は、県との対決も辞さずに交渉を行い、県当局も最終的には国に要望することとなり、ようやく国との話し合いの結果、公共目的に限って転用が認められた。町は、小学校を改修して「I・Uターナー」のための町営住宅と貸事務所とすることとなった。

施設の改修にあたっては、本体を壊すことなく外壁の補修や改築工事にとどめ、廃棄物の発生を極力抑えた。また、内装は町産材を中心に使用するなどエコにこころがけた。廃水処理は、川に流さず、無排水浄化槽とした。

「落合複合住宅」の概観は小学校の雰囲気が残っているが、周辺は谷間で少し開けていて、すぐそばの川音が聞こえる環境にあった。校庭部分は、駐車場となっている。2階・3階が住宅部分で8室、1階部分が事務所スペースで5室ある。家賃は、住宅部分は月額20,000円から30,000円で、事務所は同じく13,000円から37,000円となっている。利用率は高く、空き室はすぐに埋まるという。

ちなみに元体育館は、町の公文書保管スペースとして利用している。

今後の課題としては、建築後かなり経つので、老朽化にどのように対処するかである。

他の廃校となった小学校は、1つは1973年に養護老人ホームへさらに2009年に公営住宅となり、1つは、1989年に自然教育センターとなり、残る1つは落合複合住宅と同様

に複合住宅となった。

(3)「葉っぱビジネス」の誕生、今や海外展開を模索

上勝町を「ゴミゼロ宣言」と並んで全国的に有名にしたのは、「葉っぱビジネス」である。

株式会社「いろどり」の事務所に移動し、町を案内してくれた「いろどり」の職員である谷健太さんからビデオ上映と説明を伺った。

【写真7・8・9】

上勝町では、1960年代以後の主要な農産物はミカンであった。ミカン栽培は、日本中で盛んになり、1969年には大豊作で価格が低迷した。1979年に横石知二（現株式会社いろどり社長）さんが、上勝農協に営農指導員として採用された頃は、多品種栽培に移行するために努力されていた。しかし、1981年に大寒波が町を襲い、ミカンの木が壊滅的な打撃を受けた（120ヘクタールの80%が枯死）。このために横石さんはミカンに代わる主要作物を模索するが、見つからなかった。

ようやくたどり着いたのが、日本料理などの脇に添えられている「つまもの」であった。横石さんには「これは売れる」とのひらめきがあり、生産者をつのり、1986年によりやく初出荷にこぎつけたが、肝心な料亭からは相手にもされず、大失敗に終わった。横石さんは、それを機に料亭に自費で通い、研究するなど苦労を重ね、ようやく料理人から聞き出した「コツ」をもとに「商品」が売れるようになった。

横石さんと生産者は、さらに研鑽をかさね、商品としての質の向上とニーズに応える供給体制を整え、市場からの信頼も得て、軌道にのせることができた。最初は、料亭等からの注文を農事放送で生産者に知らせたが、他の人には「騒音」でしかなく苦情が来るという状況であった。その後「防災無線を利用したファックス」、さらに「イントラネットの活用」、

現在は、光ファイバーをつかったインターネットシステムへと移行している。このことにより生産者に正確な情報がより早く伝達できるようになり、取引が安定化した。

発足当初（1986年度）は、116万円であった売上げは、2013年度では約2億2300万円になり、生産者も4名から約100名へと飛躍的に成長した³。市場でのシェアは、上勝町が90%超となっている。

生産の担い手の多くは、高齢者であるが、元気に生きがいをもって働き、年収1,000万円になる人もいる。

日本料理が世界遺産になったこともあり、海外への展開などについても模索しており、6月に行ったフランスに試験的に出荷したところ好評で、今後も継続していくこととなったという。（徳島新聞8月28日）

今後の課題は、後継者問題であり、若い生産者の育成・定着が課題となっている。上勝町が行っているインターンシップ制度なども活用して行きたいとのことであった。

（4）「住民主体のまちづくり」

安倍政権は、「人口減少対策」や「地方の活性化」を政権の主要政策と位置づけ、「地方創生」を掲げている。2014年5月に発表された日本創成会議の「消滅自治体」報告は、こうした政策の必要性を裏付けているように見える。

上勝町の歴史をふりかえると、1955年に二つの村が合併し、新たに上勝町が生まれて約60年になる。かつて主役であった林業が、海外からの安い輸入木材によって産業としての力を失い、また、安い輸入農産物のために米が、果物がそして今、中国産のしいたけが大量に輸入されるに及んで価格破壊を起し、

³ 町の農業生産全体では、「いろどり」がトップではなく、「しいたけ栽培」や「酢橘・すだち」「柚香・ゆこう」などの方が生産は多い。

上勝町も大きなダメージを受けている。

このことは、上勝町だけでなく農業、林業、漁業などを主たる産業としてきた日本の多くの自治体で起きていることである。いわば、グローバル経済化の影響をもっとも強く受け、その都度繰り出される国の政策に振り回された結果である。

これに対して、上勝町は、町民主役のまちづくりを進め、町の活性化に努めてきた。

1999年の竹下内閣の「ふるさと創生基金1億円」を活用して次の事業を行った。1. 上勝町活性化振興計画の作成、2. 人づくりの財源とするための「上勝町ふるさと創生夢基金」の創設、3. 若者定住住宅の用地買収の資金、とした。上勝町活性化振興計画の作成にあたっては、単に専門家や町職員が計画を作成するのではなく、町民が町内5地区に分かれてそれぞれがアイデアを出し合い、5地区で競争を行い、まとめていった。町民の一人がこれを「いっきゅう運動会」と名付けた。町民が主役のまちづくりは今も続いている。

また、町は、若者が定着するためには働く場をつくり、町外からも若者を呼び込もうと5つの第三セクターをつくった。これらによってIターン、Uターンの若者たちが増えた。

こうした取り組みに対して、「過疎地におけるまちづくり」、「地域の活性化」などについて国から多くの表彰を受けてきた日本屈指の町であるが、その上勝町にあっても人口減少は止まっていない。

また、訪問後に調べると、町は、2014年度に第三セクターの椎茸栽培・販売等を行う「株式会社上勝バイオ」に対して2億6000万円の出資を行うことがわかった。しいたけ栽培は、当初は大きな利益をあげ、多くの労働者を雇用できていたが、安い中国産のしいたけが大量に輸入されるに及んで、販売が不振になり、生産も縮小し、赤字が続いている。労働者も中国の研修生をいれるなど苦戦してい

るという。同じく、町産材の加工・販売を目的につくられた「株式会社もくさん」も赤字となっている。

安倍政権の基本の考え方は、「グローバル経済競争」に勝ち抜くことができる日本をつくることであり、TPPの導入も法人事業税の減税もその方向にある。過去の日本の歩んできた政策と何ら変わらない。

上勝町の歴史を見るまでもなく、国の政策の結果として「地方の衰退」「人口減少」が起きてきたことを思い起こすならば、果たして、安倍政権の肝いりの政策である「地方創生」で上勝町の形勢は逆転することはできるのだろうか、わずかな時間の訪問でその結果など見通すことができないが、おそらく、町民の力で今回の困難も乗り越えることと思う。

【上勝町第三セク経営の状態・2013 年度決算報告「広報かみかつ」より】

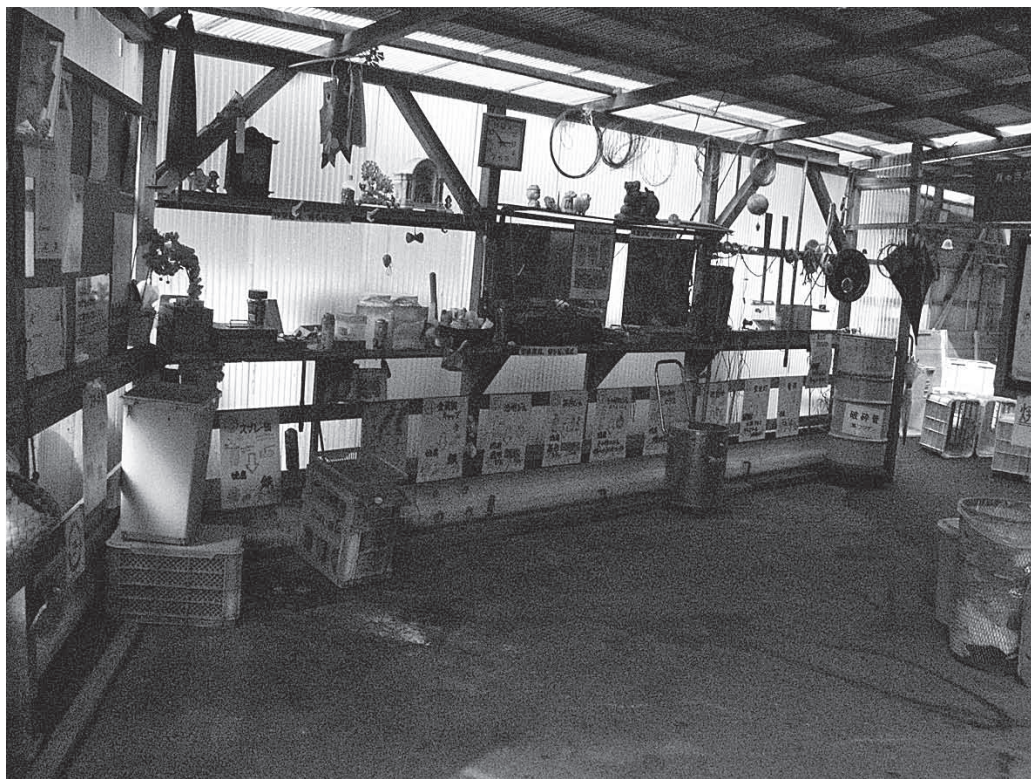
株式会社 上勝バイオ
事業概要 椎茸栽培・販売など 売上げ約 3 億 6000 万円 約 2900 万円赤字
株式会社 もくさん
事業概要 木材加工・販売など 売上げ 約 1 億 200 万円 約 930 万円赤字
株式会社 かみかついっきゅう
事業概要 都市農村交流センター運営など 売上げ 約 1 億 9300 万円 約 500 万円赤字
株式会社 ウインズ
事業概要測量 設計コンサルタントなど 売上げ 約 8900 万円 約 230 万円黒字
株式会社 いろどり
事業概要 農産物の企画販売など 売上げ 約 6300 万円 約 290 万円黒字



【写真1】上勝町の中心部の街並み



【写真2】日比ヶ谷ゴミステーションの全景



【写真3】ゴミ集荷場所。作業時間が終り、整頓されている



【写真4】 くるくるショップと案内してくれた藤井事務局長



【写真5】 くるくる工場の内部。リフォームされた「こいのぼり」が目を引く



【写真6】 落合複合住宅の外観



【写真7】宿泊した「月の宿」。株式会社「いろどり」が同居する



【写真8】「彩」の使用例（説明用スライドから）



【写真9】株式会社「いろどり」の入り口と社内

神山町・「創造的過疎」を掲げ、まちづくり神山グリーンバレー、サテライトオフィス、ワークレジデンス

2日目に訪問した神山町は、「NPO法人グリーンバレー⁴」が進める「神山プロジェクト」が注目を集めている。「ワーク・イン・レジデンス」や「サテライトオフィス」の取り組み等によって若者の移住者が増え、2011年には転入人口が転出人口をわずかに上回ったこともあり、全国的に有名となった。

私たちは、最初に大南理事長の講演会場である「神山バレー・サテライトオフィス・コンプレックス」を訪れたが、岡山商科大学生も大勢参加していた。講演終了後には、中央大学の学生が既に待機していた⁵。【写真 10】

神山町の概要

【面積】 173.31 k² (うち約 86%が山林)

【人口の推移】 国勢調査

1955年	20,197人	1980年	11,156人
1990年	9,468人	2000年	7,798人
2005年	6,924人	2010年	6,038人

【人口減少数の推移】

2006年度	△106人
2007年度	△100人
2008年度	△68人
2009年度	△56人
2010年度	△24人
2011年度	+12人
2012年度	△26人
2013年度	△23人

出所「神山町・人口と世帯数」

【就業構造 (2010年国勢調査)】

第1次産業 31.4%

第2次産業 21.7%

第3次産業 46.9%

【町の2014年度一般会計予算額】

42億800万円

【町長】 後藤正和 (1期目)

【議会】 議員12名

(1) 上勝町の隣？神山町

神山町は、地図の上では上勝町の隣に位置するが、剣山地に隔てられ、隣町とはいえ簡単に町境を越えることができない。8時30分に出発した車のナビは、何度も林道と思われる道を示すが、到着には3時間もかかると表示される。車は、いったん上勝町を下り、徳島市側に向かい迂回して神山町に向かう。時間は大幅に短縮され、予定の時間の10時よりかなり前に到着した。

神山町は、1955(昭和30)年に阿野村、神領村、鬼籠野村、上分上山村、下分上山村の5村が合併して現在の神山町となる。町には、上一宮大栗神社や悲願寺があり、「歴史は古代まで遡るものと推察される」という(「神山町の歴史」より)。

上勝町が太平洋側に面しているのに対して瀬戸内側に面し、神山町の中心部は、上勝町よりも開けて明るい感じがする。徳島市内から車で40分程度の距離である。東京圏で考えるならば、通勤時間としては比較的短いと思うが、徳島の人たちにとっては、長いということである。ただし、公共交通機関はあまりなく、もっぱら自動車が移動手段となる。

町の面積の約86%が山林という点では、上勝町と変わらない。人口は、2014年9月1日現在6,019人で、1955年には約2万人であったので上勝町と同様に3分の1以下に減少している。

高齢化率は上勝町より低い、46%と高い。人口減少は、2011年度に社会動態人口が11名ではあるがプラスに転じ、全国的な注目を

⁴ 2004年12月設立。理事長大南信也。

⁵ NPO法人グリーンバレーの大南理事長の講演、午後のサテライトオフィス見学などについては、職員が案内してくれた。視察料金は、1人3000円。

集めた。その後は、マイナスだが、減少数は、20名程度とそれ以前よりも低い。

（２）グリーンバレーの活動と目標—大南信也理事長の講演要旨

グリーンバレーの経過は、大南氏が、1990年に神山町神領小学校で「青い目の人形」を目にしたことから始まる。太平洋戦争前の1920年代に、アメリカで日米友好をはかることを目的に「青い目の人形」を日本に送る運動があった。やがて太平洋戦争が始まり、多くの人形は、「敵国の人形」として破壊された。神領小学校の人形は、破壊を免れた貴重な一体であった。

大南氏らは、人形の「出身地」がアメリカ・ペンシルベニア州ウィルキンズバーグであることをつきとめ、「人形の里帰り」を企画し、1991年に子どもたちとともに現地に赴き、大歓迎を受けた。

この活動を担ったメンバーが中心になって「神山町国際交流協会」を立ち上げた。その後、日本の小・中学校で英語を教える日本人教師のサポートをする外国語指導助手を配置することとなり、その研修先として「神山町国際交流協会」が名乗りをあげ、彼らの民泊先を探すなどの活動を行った。さらに、徳島県が「とくしま国際文化村」を神山町につくるという構想に対して、大南氏らは住民がアイデアを提案することが必要であるとして「アドプト・プログラム」と「神山アーティスト・イン・レジデンス」の2つの活動を決め、スタートさせた。

「アドプト・プログラム」は沿道の住民が区間を決めて清掃などを行うことで、アメリカでは80年代に取り組みされていた。しかし、徳島県は「道路を商業活動に使ってはならないとする道路法に違反するおそれがある」としてNOとなった。これに対して大南氏らは、沿道の私有地に看板を立てて実行に移した。

結果として、県は「営利目的でなければ許可する」となった。この取り組みは、その後全国に広がった。

「神山アーティスト・イン・レジデンス」は、国内外のアーティストを神山町に招聘し、作品を制作してもらおうというものである。招聘にあたっては専門家任せにせず、「自分たちで決める」ということを基本とした。住民は、様々な形でアーティストのサポートを自主的に行う。この活動の要点は、「アーティストの知名度に関係なくアーティストと地域住民との関わりを重視している」ことである。

こうした取り組みを進めていく内に、グリーンバレーが「神山町移住交流支援センター」の運営を町から委託されることとなり、「古民家に働く若者を住まわせる」というアドバイスを受けて、「ワーク・イン・レジデンス」の考え方がまとまった。「職人」「起業家」などに神山町に来てもらえば、単に人口が増えるだけでなく神山町で働く若者が増えるという「1石2鳥」のアイデアである。さらに子どもも増えることになる。移住希望者を受け入れる側（グリーンバレー）が「選別」というのも他とは違うユニークなものである。

大南氏は、講演の中で「創造的過疎」ということを強調した。神山町の人口減少は避けがたいこととして受け止める。これを受け入れつつも若者がIターンやUターンなどで神山町に定住することによって、「人口構成を健全化」することはできる、というものである。

具体的には、小学校の1クラス20人を維持するという目標を立て、そのためには、親2と子2の世帯を毎年5世帯受け入れることができれば、人口減少をゆるやかにし、やがて世代間のバランスのとれた「人口構成」となり、ゆるやかに衰退していくという。

「人口減少問題」を抱える、多くの自治体や地域に対する現実的で実現可能な問題提起といえるのではないか。【写真 11】

(3) 「えんがわオフィス」

午後からは、グリーンバレーの職員の案内で「サテライトオフィス」の一つ「えんがわオフィス」を見学した。【写真 12・13】

番組情報（メタデータ）の運用・配信をする東京の会社「プラットイーズ」が、2005年に古民家を改修して開設した。現在、同じ敷地内にスーパーハイビジョン（4K、8K）のアーカイブ事業を行うための建物を建設中である。

社員の構成は、現在 20 名で徳島県出身者が 17 人うち 6 人が神山町出身ということで、地元にとっては「大きな事業所」である。驚くのは、建物はすべて黒一色で、周りは前面ガラスである。中で働く人の姿も丸見えである。しかも、建物の外側は大きな縁側になっていて、地元の人がくつろぐこともできるスペースになっている。

私たち見学者が執務室内に入り、作業をしている脇で立って見えても社員は構わず仕事をしている。相当数の見学者が常に訪れていることと思うが、仕事に影響はないのだろうか、こちらの方が恐縮してしまう。2階は、大きな畳の1部屋で、研修所兼合宿所としても活用されているという。

さらに、食堂は自炊もできるようになっていて、夜になると社員だけでなく視察者や地元の人なども交えた交流の場となっているというから驚く。

サテライトオフィスの取り組みは、IT環境が整備されたことによって全国の自治体で取り組みが進められている。徳島県内でも美波町（2事業所）、三好市（1事業所）にも開設されている。しかし、1町に9つの事業所（2013年5月現在・徳島県資料）があるのは、全国でも神山町がトップであると思う。

神山町は、サテライトオフィスに関しては、これからも全国のリーダー的な役割を果たし

ていくものと思う。

「えんがわオフィス」の隣には、現在、活用の仕方を検討中のかつての劇場「寄井座」の中に入った。また、商店街には移住者が開業して評判の南仏料理店「カフェ・オニヴァ」がある。そこでの昼食を楽しみにしていたが、残念ながらオーナーがフランスに休暇中で閉店のためかなわなかった。

【写真 14・15・16】

終わりに

「人形の里帰り」から始まるグリーンバレーの活動の変遷は、それだけで物語である。しかし、グリーンバレーの特徴は、何といても住民が町の主役であるとの確固たる信念をもっていることであると思う。さらに、こうした町の人々と呼応して、いろいろな能力をもったユニークな「移住者」が、町に活気を与えている。

町の人々の中には「よそもの」との間の緊張関係やグリーンバレーの取り組みに違和感を持つ人もいると想像される。しかし、「お遍路さんを接待してきた人々」の伝統によって、やがて解け合っていくことと思う。

上勝町、神山町を駆け足で訪問した。わずかな滞在であったが、学んだ事は多い。

2014年5月の日本創成会議の「消滅都市」報告は、全国に大きな衝撃を与えた。そして、政府が進める「地方創生」とあいまって、「人口減少問題」がにわかにクローズアップされている。人口減少は今に始まったものではなく、この間もそれぞれの地域で、自治体で「人口減少対策」が講じられてきた。上勝町や神山町はそうした事例の一つであり、「成功事例」である。

「成功事例」の背景には、「まちづくり」の課題を担い、前に進めていこうとする、そこに住む人々の想いと知恵と力が必ずあるとい

うことについて改めて教えられた。いずれのまちの経験を読んでも、聴いても「人口減少対策」に特効薬はなく、処方箋はそれぞれのまちごとにつくらなければならないということである。

「人口減少」は、大都市部自治体にも及んでいる。私たちは、人口減少に取り組んできた「先進地」の経験に多くを学ばなければならない。この調査で得た成果について、今後の研究に活かしていきたい。

今回の調査にあたって、視察計画や宿泊手配、現地の移動などほぼ全てについて鳴門教育大学の畠山輝雄准教授にお世話になった。深く感謝したい。

【参考文献】

「そうだ、葉っぱを売ろう！ 過疎の町、ど
ん底からの再生」(横石知二著・ソフトバンク
クリエイティブ 2007)

「持続可能なまちは小さく、美しい」(笠松和
市・佐藤由美著・学芸出版社 2007年)

「神山プロジェクト」(篠原匡著・日経BP社
2014)

【参考資料】

「ゼロ・ウェイストの取り組み」(NPO法人
ゼロ・ウェイストアカデミー作成資料)

「くるくるWEB」(NPO法人ゼロ・ウェイ
ストアカデミーHP)

「廃校を活用した定住促進の取り組みにつ
いて」(上勝町資料)

「上勝町 町の取組みについて」(上勝町資料)

「上勝町 広報かみかつ」

「上勝町議会だより 上勝 53号 2014年5
月1日発行」



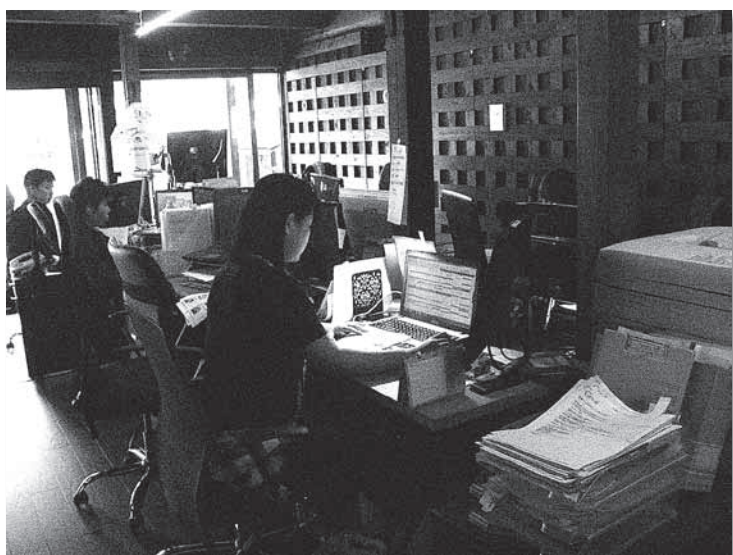
【写真10】講演するグリーンバレー大南信也理事長



【写真 11】グリーンバレーの事務所が入る「神山町農村環境改善センター」



【写真 12】「えんがわオフィス」の全景



【写真 13】オフィスで作業するスタッフの皆さん



【写真14】「寄井座」の天井。地元の店の看板が貼られている



【写真15】南仏料理店「カフェ・オニヴァ」



【写真16】上角商店街の街並み

公契約条例をめぐる全国の動向

－「高知市公共調達基本条例」が改正される－

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
主任研究員 勝島 行正

公契約条例をめぐる動向については、2014年9月に高知市で議会発議による「高知市公共調達基本条例」の改正が行われ、「報酬下限額」を規定するいわゆる「公契約条例」になった。また、草加市（埼玉県）、世田谷区（東京都）、四日市市（三重県）で新たに「公契約基本条例」が成立した。本号では、公契約条例をめぐる全国動向の特徴点等について報告する。

1. 全国動向

（1）高知市（岡崎誠也市長・3期目）

[1] 条例改正の経過と今後の課題

高知県高知市では、2011年11月に「公共調達基本条例」が成立した。その後、労働組合や議会内から「報酬下限額等」を定めた「公契約条例」へと改正することを求める声があったが、市側の対応が鈍く、動かない状況にあった。

これに対して、連合高知組織内議員を中心に修正案を準備するなど議会主導で改正にあたることとした。

議会の会派構成は、「市民クラブ（7名）」、「新風クラブ（7名）」、「新こうち未来（7名）」、「日本共産党（6名）」、「公明党（5名）」、「みどりの会（1名）」となっている。

このうち主導的役割を果たしたのが民主・無所属議員によって構成されている「市民クラブ」で、中でも中心を担ったのが、高知市職労出身の議員である。

「新風クラブ」と「新こうち未来」は保守系会派だが、分裂している。

今回の改正にあたって、「市民クラブ」は、保守系会派の「新風クラブ」に理解を求めると同時に、「入札改革」をともに進めることで合意を得た。

「新こうち未来」は条例に最後まで反対であったが、その他の会派はすべて賛成であった。

これまで、公契約条例案が議会に提案されるも成立に至らなかったケースがあるが、そこには業界の強い反対があり、これに呼応する議会内会派の抵抗による。高知市でも業界の反対は、かなり強いものであったが、保守会派の入札制度改革を含めた「共通の理解」を得て乗り越えた。

今後の課題としては、2015年10月1日の施行までに業界・市民の理解と協力を求めていく必要がある。さらに、行政との関係も重要である。この点では、条例の趣旨をふまえて、行政側も議会と協力して進めると聞いている。ぜひ、双方で意思疎通を図りながら具体的な準備をして欲しい。

[2] 改正の要点

①名称

新) 高知市公共調達条例

旧) 高知市公共調達基本条例

②条例の適用範囲と報酬下限額

建設 1億5000万円以上

委託・指定管理 500万円以上

③労働報酬下限額の基準

工事 設計労務単価

委託・指定管理 生活保護基準

④施行

2015年10月1日

[3]条例改正の意義

高知市の「高知市公共調達基本条例」の改正により、いわゆる「公契約条例」を制定している自治体は、全国で12となった¹。

また、「公契約条例」以外の条例は、これまでは、公契約の理念やあり方を定めた条例として「公契約基本条例」としてきたが、全国で9つとなった²。しかし、これらの条例も「総合評価入札方式の評価項目に賃金などを取り入れた」、「労働基準法などの法令を遵守しているか報告書の提出をもとめ行政がチェックする」、「特定の契約に関しては法令違反に『過料』を課す」、「賃金基準額を定め受注者に基準額以上の賃金の支払い義務を課したもの」など多様化している。

さらには、新宿区や佐賀市など条例によらず要綱に賃金等の定めたものなどを含めると全国に様々な動きがある。

しかし、「基本条例」をもって「終着点」ではなく、「基本条例」は「スタート」であり、「公契約条例」を「ゴール」とするならば、高知市議会の条例改正の取り組みは、「基本条例」から「公契約条例」へと切り替えた初め

ての事例であり、しかも議会主導で成功させたものとしても初のケースである。

(2) 草加市(田中和明市長・1期目)

埼玉県草加市では、2014年9月17日に「草加市公契約基本条例」が全会一致で成立した。2010年に市長に就任した田中市長は、市長選挙のマニフェストに「公契約条例」の制定をうたい、2013年4月に市内に「草加市公契約条例検討会」を設置し検討を行っていた。2014年6月3日から「パブリックコメント」を行い、9月議会に条例案を提案した。

条例の施行は、2015年4月1日

[条例の要点]

「労働基準賃金額(条例第12条)」と「労働環境の確認(同第13条)」との規定がある。条例に基づく規則で以下のとおり定めている。

【草加市が発注する契約に係る労働環境の確認に関する規則・要点】

①労働賃金基準額を定める公契約及び労働環境の確認を行う公契約(第3条)

○工事・製造の請負 1億5000万円以上

○委託・指定管理 1000万円以上

○市長が特に必要と認めるもの

②労働者の範囲(第4条)

労働環境の確認の対象とする労働者は、前条に規定する公契約に主に従事するもの

③労働環境の基準(第5条)

○労働環境の確認は、労働基準法、労働安全衛生法、最低賃金法、その他関係法令を基準とする。

○労働賃金基準額について

[工事又は製造] 公共工事設計労務単価

[前号以外] 地域最低賃金

○事業者等は、労働基準賃金額以上の賃金を労働者に支払わなければならない

○市長は、労働賃金基準額を定めようとするときは、草加市公契約審議会の意見を聴かななければならない。

¹ 名称の如何を問わず、条例で契約条項に「報酬(賃金)下限額」などを定めたもの、現在は、野田市、川崎市、相模原市、多摩市、国分寺市、渋谷区、厚木市、足立区、直方市、三木市、千代田区高知市の12自治体

² 山形県、江戸川区、前橋市、秋田市、長野県、奈良県、草加市、世田谷区、四日市市の9自治体

○市長は、労働賃金基準額を定めたときは、市のホームページ等により公表する。

④労働環境の確認方法（第6条）

契約締結後に労働環境報告書を市長等に提出しなければならない。

⑤不利益取扱いの禁止（第7条）

事業者は、労働者が労働環境に係る事実について市長等に申し出た場合において、当該申出を理由として、当該労働者に対し不利益な取扱いをしてはならない。

⑥調査及び改善の指導（第8条）

○市長等は必要に応じて事業者への聞き取り調査

○市長等が改善が必要と判断した場合には事業者に対して改善指導

○事業者は、労働環境改善報告書により報告しなければならない

⑦不適切な労働環境等に対する措置（第9条）

次のいずれかに該当する場合は、指名停止。

○労働環境報告書を提出せず、又は虚偽の報告をしたとき

○調査を拒み、妨げまたは忌避したとき

○労働環境改善報告書を提出しなかったとき

（3）世田谷区（保阪展人区長・1期目）

東京都世田谷区では、2014年9月26日に「世田谷区公契約条例」が全会一致で成立した。世田谷区では、2011年に外部委員による「公契約検討会」を設置し、条例の検討を重ね、2013年2月に「中間報告」、2013年8月に「報告書」が出されたが、公契約条例について賛否がわかれ、両論が併記されたものとなった。その後、検討が重ねられ、9月議会に提案された。

条例の施行は、2015年4月1日。

〔条例の要点〕

条例第4条で「区長の責務」として、「1. 労働報酬下限額を定め、事業者（受注者）に示し、事業者が下限額を遵守することにより、労働者に適正な賃金が支払われるようにすること。2. 賃金、労働条件、社会保険の加入の有無その他の労働条件についての帳票をつくり、事業者に提出させること。」とある。

①労働報酬下限額を定める公契約の範囲等（規則第5条）

- ・3000万円以上の工事
- ・2000万円以上の契約（不動産の買入、物件の借入契約以外）
- ・市長が特に必要と認めるもの

②労働条件が適正であること確認するための帳票の提出を求める公契約の範囲等（規則第6条）

- ・50万円（指定管理者の業務に係る協定にあっては零円）

（4）四日市市（田中俊行市長・2期目）

三重県四日市市では、2014年10月3日に「四日市市公契約条例」が全会一致で成立した。2013年3月6日に外部委員による「公契約制度検討委員会」が設置された。2014年4月21日からパブリックコメントを実施し、9月議会に提案された。

条例の施行は2015年1月1日。

本条例は、名称は「公契約条例」となっているが、「報酬下限額」などの定めのない「基本条例」である。

（5）我孫子市（星野順一郎市長・2期目）

千葉県我孫子市では、現在庁内検討チームで公契約条例について検討中だが、9月市議会において、2015年3月市議会に提案すると市側が答弁している。千葉県では、我孫子市が野田市に続く2例目となるか、今後の動向に注目したい。

2. 相模原市「条例改正」の動き

相模原市公契約条例（2011年成立）が、条例の見直し条項³により、以下のとおり見直しが行われ、11月19日に改正案が提案されている。改正案の主な点は以下の通りだが、委託の報酬下限額の基準について「生活保護基準」から「地域最低賃金」を基準とすることになる。具体的にどのような賃金額が設定されるのか、今後の動向に注目したい。

〔経過〕

2014年4月 公契約審議会に諮問

- 〃 7月31日 公契約審議会が答申
- 〃 9月16日から10月15日 パブリックコメント実施
- 〃 11月19日 市議会に改正案提案

〔条例改正の主な内容〕

①適用範囲

	現行	改正案
工事	3億円以上	1億円以上
委託	1000万円以上	500万円以上
対象の追加：【現行】	庁舎の整備、清掃、設備運転・監視若しくは案内業務、給食	
【追加】	データ入力業務	窓口受付

②労働報酬下限額の設定

	現行	改正案
委託	生活保護基準	最低賃金

③継続雇用義務 努力義務を新たに設ける

④労働者派遣契約の取扱い 条例に明文化

⑤労働者台帳の見直し 支払われた労働報酬額を記載するように改める

⑥労働者の周知について 条例の周知について検討する

³ 附則第4項「施行後3年以内に条例の施行の状況等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」

3. 建設業をめぐる動き—「品確法」・「建設業法」等が改正される

（1）法改正の「目的」

国は、2014年6月に「公共工事の品質確保の促進に関する法律（「品確法）」や「建設業法」などを改正した。改正の目的は以下の通りである。

「建設業は、東日本大震災に係る復興事業や防災・減災、老朽化対策、耐震化、インフラの維持管理などの担い手として、その果たすべき役割はますます増大しています。一方、建設投資の急激な減少や競争の激化により、建設業の経営を取り巻く環境が悪化し、ダンピング受注などにより、建設企業の疲弊や下請企業へのしわ寄せを招き、結果として現場の技能労働者の高齢化や若年入職者の減少といった構造的な問題が生じています。こうした問題を看過すれば、中長期的には、建設工事の担い手が不足することが懸念されています。また、維持管理・更新に関する工事の増加に伴い、これらの工事の適正な施工の確保を徹底する必要性も高まっています。

これらの課題に対応し、現在及び将来にわたる建設工事の適正な施工及び品質の確保と、その担い手の確保を目的として改正されました。」（総務省自治行政局行政課長／国土交通省土地・建設産業局建設業課長通知）

（2）公共工事の品質確保の促進に関する法律（「品確法」）の改正の要点

- 改正の目的：公共工事の品質確保の促進
→そのための基本理念や発注者・受注者の責務を明確化し、品質確保の促進策を規定
- 基本理念の追加：将来にわたる公共工事の品質確保と其中長期的な担い手の確保、ダンピング防止等

[施工技術の維持向上とそれを有する者の中長期的な育成・確保] [適切な点検・診

断・維持・修繕等の維持管理の実施][ダンピング受注の防止][災害対応を含む地域維持の担い手確保へ配慮][工事契約を含む請負契約の適正化と公共工事に従事する者の賃金、安全衛生等の労働環境改善]

[技術者能力の資格による評価等による調査設計(点検・診断を含む)の品質確保]

→基本理念を実現するため

発注者の責務（基本理念に配慮して発注関係事務を実施）を明確化

例) 予定価格の適正な設定、低入札価格調査基準等の適切な設定、計画的な発注、円滑な設計変更、事業の特性等に応じて選択できる多様な入札契約方式の導入・活用を位置づけ、それにより行き過ぎた価格競争を是正

(3) 建設業法の改正の要点

目的：建設工事の適正な施工確保と建設業の健全な発達

→建設業の許可や欠格要件、建設業者としての責務等を規定

◇建設工事の担い手の育成・確保

建設業者、建設業団体、国土交通大臣による担い手の育成・確保、施行技術の確保について規定した

〈建設業者の責務〉

技能労働者、技術者等に対する講習・研修の実施等の人材育成、技能労働者等への適切な賃金支払いや社会保険加入の徹底等の就労環境の整備、下請契約における請負代金の適切な設定及び適切な代金の支払い等元請下請取引の一層の適正化

◇適正な施工体制確保の徹底

業種区分を見直し、解体工事業を新設建設業の許可等について暴力団排除条項を整備

(4) 「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（「入札契約適正化法）」の改正の要点

目的：公共工事入札契約の適正化

→公共工事の発注者・受注者が、入札契約適正化のために講ずべき基本的・具体的な措置を決定・ダンピング防止策の強化・ダンピング防止を入札契約の適正化の柱として追加・入札の際の入札金額の内訳の提出・発注者による確認・契約の適正な履行（＝公共工事の適正な施工）を確保・施工体制台帳の作成・提出義務拡大

(5) 外国人労働者の受入「拡大」

国は、東日本大震災の復興事業や東京オリンピックなどにより建設需要が一時的に増大していることに対応して即戦力となる外国人建設労働者の活用促進を図るために外国人建設就労者の受入れ拡大を進めており、2015年4月1日から施行するとしている。

これは、あくまでも2020年までの時限措置としているが、オリンピック後に建設技能者の不足が解消されているとは思えない。むしろ、さらに深刻化する懸念がある。また、「人口減少」がいわれ、建設技能者だけでなく、外国人労働者の受入拡大は政府の方針となっている。建設労働者の受入れ拡大は、その先鞭をつけたものといえる。

以上の状況を踏まえるならば、「緊急措置」がほどなく「恒久化」することも十分に予想される。

既に、外国人労働者をめぐる課題は、「差別待遇問題」、「雇用の調節弁としての位置づけ」などの問題を抱えている。

今必要な事は、安易な「外国人労働者の受入れ」方策ではなく、国内における建設技能者の待遇改善や技能者育成を息長く続けることが、遠回りのようで近道である。

編集後記

11月下旬に参加した複数の事業で、30年後の社会のありようや地域社会のイメージを考え、そのために自分が何をするのかを考えるという機会があった。自身の年齢から換算すると、30年後はいわゆる後期高齢者と称される年代に突入していることになるが、その年齢の自分がどういう状況に置かれているのか、いまひとつ想像力が働かない。過去30年を振り返ってみれば、この間に2つの大震災もあり、社会のしくみは大きく変化した。個人的には数えきれない人々との出会いの一方で、かけがえのない存在を無くす経験もしながら、少しずつ人生の蓄えをしてきたように思う。30年後は人々が夢や希望を持って生き生きと暮らしている社会になっているように、そのとき自分がどうしているかということよりも、そのために自分に何ができるかを意識しながら、2015年を迎えたい。(谷本有美子)

2014年12月25日

自治研かながわ月報第150号(2014年12月号, 通算214号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎	編集人 大沢宏二 定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721 へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。