

決	議 長	局 長 等	次 長	リ-ダー	担 当	合 議
裁						

様式第6号 (第8条関係)

令和7年12月24日

養父市議会議長 様

養父市議会議員 高橋 展子

政務活動概要報告書

政務活動の概要を下記のとおり報告します。

記

- 活動月日 令和7年11月19日(水)～令和7年11月21日(金)
- 活動場所 滋賀県大津市唐崎2-13-1  
全国市町村国際文化研修所
- 活動目的 令和7年度市町村議会議員研修[3日間コース]  
第2回「新人議員のための地方自治の基本」
- 活動内容 11/19「地方自治制度の基本」・「地方議会制度について」  
11/20「地方議会と自治体財政」・「条例と政策の審査・立案」  
「条例演習」(意見交換・発表・まとめ)  
11/21「これからの地方議会に期待されていること」

以上 5講義の受講と「条例演習」をした。

5 活動成果

地方自治制度の基本 横浜市立大学国際教養学科 准教授 新垣二郎 氏

I: 地方自治の制度論・管理論

①地方自治という仕組み

地方自治とは何か

「住民自治」と「団体自治」という二つの柱から成り立ち、住民が自らの地域を自己決定・自己統治し、自治体が国からの過度な干渉を受けずに自律的に運営する仕組み。国土を地域に分け、それぞれに独立した地方政府を置いて統治する仕組みです。日本は国が歳出の6割を、自治体が4割を担う比較的「自治体の役割が大きい国」である。

地方自治はなぜ重要なのか

国家権力を分立させる役割



- ・ 水平的な権力分立：司法・立法・行政  
国レベルでは憲法に基づき、権力の集中を防ぐ仕組み
- ・ 垂直的な権力分立：都道府県・市区町村  
国・都道府県・市区町村 の多層的な分権構造  
地域ごとに自治体が独自の判断を行うことで、住民のニーズに即した政策が可能

### 地方自治は何を目指しているのか

住民自治の実現：住民による自己決定・自己統治の確立

団体自治の実現：国家や他自治体からの自律性の確立

### 地方自治のメリット・デメリット論

メリット論＝理想論

- ・ 政治参加の促進：「地方自治は民主主義の学校」
- ・ 行政サービスの効率的実施：異なるニーズに応じた体制
- ・ 社会問題への対応力向上：自治体の創意工夫で政策を転換

デメリット論＝実態論

- ・ 住民の関心の低さ：投票率や傍聴者数の低下が、政治参加の停滞につながる
- ・ 地域間格差：財政力や人口規模の違いにより、サービス水準に差が生じる
- ・ 国の影響力の大きさ：画一的な政策になりがち

## ②地方自治の制度設計

- ・ 地方自治制度の多様さ
- ・ 主権・自治権の所在：誰が制度設計するか
- ・ 権限規定：リスト化するか曖昧にするか
- ・ 機構編成と行政統制：行政責任の負い方

地方自治の制度設計を「住民自治」と「団体自治」の両立を前提に、自治体間の連携・補完や広域行政の仕組みをどう整えるかに焦点を当てている。

地方自治は単なる分権ではなく、制度的に住民参加を保障しつつ、自治体が持続可能に運営できる枠組みを設計すること。

## ③日本の首長と行政機構

強い首長制度

- ・ 自治体行政機構の編成パターン
- ・ 自治体行政機構の業務遂行パターン
- ・ 自治体行政機構の意思決定パターン

地方自治における首長は、住民の直接選挙で選ばれる行政のトップであり、議会と並ぶ二元代表制の一翼を担う。行政機構は首長を中心に、補助機関・委員会・職員によって構成され、住民生活に直結する政策を執行する。

## II：地方自治の歴史論

### 1. 戦前の地方制度

- ・ 明治期の地方制度は「中央集権的」性格が強く、地方自治は限定的。
- ・ 府県知事は官選であり、住民自治はほとんど保障されていなかった。

## 2. 戦後改革と憲法の規定

- ・ 日本国憲法第92条以下で地方自治が明記され、民主主義の基盤として制度化。
- ・ 首長・議会の直接選挙が導入され、住民自治が大きく前進。
- ・ 「二元代表制」が確立し、首長と議会が住民の意思を直接反映する仕組みが整った。

## 3. 高度経済成長期

- ・ 地方自治体は国の補助金や交付税に依存しつつも、公共施設整備や福祉拡充を進めた。
- ・ 住民参加は限定的で、行政主導の自治が中心。

## 4. 平成の大合併と分権改革

- ・ 1990年代以降、地方分権一括法により自治体の権限が拡大。
- ・ 平成の大合併で自治体数が大幅に減少し、行政効率化が進む一方、住民自治の距離感が広がる課題も生じた。

地方自治は「国民主権の歴史的具體化」であり、戦後民主主義の根幹である。

制度は進化してきたが、住民自治の実質化が常に課題。

歴史を振り返ることで「住民参加をどう再構築するか」が見えてくる。

### 地方議会制度について

全国市議会議長会

政務第一部長 兼 企画議事部法制主幹 本橋謙治 氏

#### ・ 議会の役割

地方議会は「住民の代表機関」として、条例制定・予算審議・行政監視を担う。議員は執行機関に対するチェック機能を果たし、住民の意思を政策に反映させる責務がある。

#### ・ 議会運営の基本

質疑・質問のルールや委員会審査の手続きなど、議会規則に基づく運営が重要。

特に新人議員が多い議会では、共通認識を持つための研修や講習が不可欠。

#### ・ 法制面の整理

地方自治法や標準会議規則、議員の身分・権限・懲罰・政務活動費等実務に直結する知識。

#### ・ 改革と教育

全国市議会議長会では、主権者教育の一環として若者向けリーフレットを作成し、議会の役割を広く周知。地方議会制度を「わかりやすく伝える」ことが重視されている。

### 地方議会と自治体財政

全国市町村国際文化研究所 教務部長 伊藤哲也 氏

#### ① 国家財政と地方財政

##### 国家財政の役割

- ・ 国の政策目的を実現するための財源配分
- ・ 地方自治体の財政格差を調整する(地方交付税など)
- ・ 国庫補助金で政策誘導を行う

##### 地方財政の役割

- ・ 住民に最も近い行政サービスを提供
- ・ 地域の実情に応じた政策を展開
- ・ 自治体の裁量で予算配分を決定(特に一般財源)

#### ② 地方交付税

##### 地方交付税の役割

- ・ 自治体間の財政格差を調整
- ・ 最低限の行政サービスを保障
- ・ 自治体の裁量を確保(普通交付税は使途自由)

地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも標準的な行政サービスを提供できるよう財源を保障するためのもの。

→地方の税収とすべき財源を国が徴収し「地方交付税」(一般財源)として再配分  
総額(原則):所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、地方法人税の全額

### ③ 地方債

地方公共団体が一会計年度を超えて行う借入のことを指す  
学校・道路・庁舎など 長期にわたって使う公共施設の費用を、将来世代と公平に負担するための仕組み。

地方債は「財政運営の自由度」を左右する。

- ・ 実質公債費比率
  - ・ 将来負担比率
  - ・ 公債費負担の平準化 などに影響する。
- 財政の持続可能性を測る重要な変数

地方債は「国の制度と自治体の裁量の交差点」

- ・ どの事業に使えるか
  - ・ 発行できる上限
  - ・ 許可・協議の要否
- など、国の制度に強く影響される。→国と自治体の関係を読み解く指標

地方債は「議会のチェック機能」と密接に関係

地方債は議決事件であり、議会の承認が必要。

地方債の審査は 議会の役割の核心 として扱われている。

### ④ 財政分析・財政健全化

財政分析とは一言で言うと、「自治体のお金の流れと体力を、客観的な指標で読み解くこと」

自治体は企業と違って「利益」を目的にしていないので、財政分析では次のような視点が中心になる。

- ・ 持続可能性 : 将来にわたって行政サービスを維持できるか。
- ・ 弾力性 : 財政にどれだけ“自由に使える余力”があるか。
- ・ 安定性 : 景気変動や人口減少に耐えられるか。
- ・ 公平性 : 世代間で負担が偏っていないか。

財政健全化とは一言でまとめると、

「将来にわたって行政サービスを維持できる財政構造をつくること」

健全化は“削減”だけを意味するわけではなく、バランス調整が本質。

歳出の見直し : ・ 事業の優先順位 ・ 公共施設の更新計画 ・ 人件費・扶助費の構造

歳入の確保 : ・ 地方税の安定性 ・ 交付税の見通し ・ 使用料・手数料の適正化

将来負担の管理 :

- ・ 地方債の発行と返済計画
- ・ 公債費負担の平準化
- ・ インフラ老朽化への備え

財政指標の改善 : ・ 実質公債費比率 ・ 経常収支比率 ・ 将来負担比率

健全化は「痛み」ではなく、“持続可能な自治体をつくるための調整”

### ⑤ 予算及び決算を通じた議会の役割

\*財政分析と健全化は「議会の役割」と直結

財政分析と健全化は、議会の次の役割と密接に関係する。

- ・ 予算審査 : 財政の余力や将来負担を理解していないと、予算の妥当性を判断できない。
- ・ 決算審査 : 行政のお金の使い方をチェックするために、財政指標の理解が不可欠。
- ・ 地方債の議決 : 地方債は将来世代への負担そのもの。議会の最重要判断のひとつ。

- ・ 行財政改革の監視：健全化の名の元に“必要なサービスまで削られていないか”を見極め。

→財政健全化は議会が“方向性を示すべきテーマ

**条例と政策の審査・立案** 全国市町村国際文化研究所 調査研究部長 川崎穂高 氏  
地方議会と政策～条例検討を中心に～

### ① 法令の体系と一般原則

法とは、強要性を有する社会生活の規範で、社会的支持を得ているもの  
地方公共団体の法

- ・ 条例：地方公共団体が議会の議決を経て制定
- ・ 規則：地方公共団体の長が定める規則
- ・ その他の機関(人事委員会等)が定める規則その他の規定

※条例と規則の共管事項(複数の機関が共同で所管する事項)については、  
条例が規則に優先する

→条例は議会の議決を要するのに対し、規則は長の決済のみで制定可

法の中には個別に法律や条例に規定がなくても広く妥当する一般原則がある。

- ・ 平等原則：合理的な根拠に基づかずに異なる取扱いをしてはいけない。
- ・ 比例原則：目的と手段が比例していなければならない。

行政目的に対して必要最小限の措置でなければならない

- ・ 信義誠実の原則：行政は市民の信頼を裏切る行為をしてはならない。
- ・ 権利濫用禁止の原則：行政権限をみだりに行使することを禁止するもの。

### ② 法令の解釈

法令解釈の基本姿勢 行政も議会も、法令を解釈するときは

①文言 → ②体系 → ③目的の順に検討するのが基本。

文理解釈(文言解釈) 条文の言葉そのものを素直に読む。

- ・ 用語の通常の意味 ・ 法令内の定義
- ・ 他法令での使われ方 ・ 文言と行政説明の整合性

体系的解釈 法令全体の構造や、関連法令との関係から読む。

- ・ 上位法(法律)と下位法(政令・省令・条例)の関係 ・ 同じ条例内の他条文との整合性
- ・ 他自治体の運用との比較 ・ 行政内部の役割体系(要綱・規則)との矛盾の有無

目的論的解釈 制度の目的(立法趣旨)から意味を読み取る。

- ・ 法律・条例の目的条文 ・ 制度の導入背景
- ・ 住民利益(負担軽減・公平性・安全性)との関係 ・ 目的と手段のバランス(比例原則)

### ③ 政策法務

政策法務とは、「政策を法制度として適切に設計し、実現可能な形にする技術」のこと。

行政法務(法令解釈中心)とは違い、政策法務は“つくる側の法務”

政策法務の目的：次の3つに集約される。

- ・ 住民の課題を、制度として解決できる形にすること
- ・ 法律・条例・要綱の体系に適合させること

- ・実務として運用できる仕組みに落とし込むこと

「良い政策」+「法的に正しい」+「現場で動く」この3つを同時に満たすことが目的。

### 政策法務のプロセス

課題の把握：住民の困りごと・現場の実態・データ・エビデンス・他自治体の先行事例

#### 法的検討

- ・上位法との整合性 ・ 権限の所在(自治体でできるか)
- ・財源の裏付け ・ 権利制限の可否

#### 制度設計

- ・条例化が必要か ・ 要綱で足りるか
- ・仕組みとして持続可能か ・ 役割分担は明確か

#### 文書化(法制執務)

- ・条文の書き方 ・ 用語の統一 ・ 誤解のない表現 ・ 住民に説明できるか

#### 実施・検証

- ・運用状況の把握 ・ KPI設定 ・ 見直しの仕組み

#### 政策法務で特に重要な視点

法令の体系理解：憲法→法律→政令→省令→条例→要綱  
どのレベルで制度化すべきかを判断する。

権限の範囲：自治体ができること・できないことを見極める。

多様性・公平性の確保：特定の人だけが恩恵を受けないよう制度設計する。

住民参加の制度化：パブコメ・協議会・ワークショップなど、参加の仕組みを政策に組込む。

## ④ 政策立案の基礎

### 政策立案の基本サイクル

(1)現状把握：一次情報と二次情報の両方を使う

政策立案の出発点は「事実の把握」

- ・一次情報：現地調査、住民の声、ヒアリング
- ・二次情報：統計、文献、行政データ

(2)目標設定：何を解決するのかを明確にする

目標設定は政策の“北極星”。

- ・住民のどの課題を ・ どの状態に改善するのか ・ どの価値を守るのか

(3)問題の分析・構造化：原因を分解する

- ・表面的な問題 ・ 背後の構造的要因 ・ 関係主体の利害 ・ 制度的な制約

(4)政策案の検討・決定：実現可能性と法的妥当性

- ・上位法との整合性(法制局経験から最重要) ・ 自治体の権限で実施可能か
- ・財源の裏付け ・ 実務として運用できるか ・ 多様性・公平性を確保できるか

(5)実施・検証：PDCAの仕組み化

政策は作って終わりではなく、運用と検証が不可欠。

- ・KPI設定 ・ 運用状況の把握 ・ 見直しの仕組み ・ 住民参加の継続的確保

## ⑤ 条例立案の基礎

条例立案は、単に文章を書く作業ではなく、「政策を法制度として成立させるための技術」

- (1) 上位法との整合性(最重要)条例は法律の下位規範。  
自治体ができること・できないことは厳格に決まっている。
  - ・ 法律に反していないか ・ 委任の範囲内か ・ 権限の所在は明確
  - ・ 国の基準を逸脱していないか
- (2) 条例事項か、要綱事項かを見極める  
条例にすべきもの
  - ・ 住民の権利義務 ・ 負担を課す ・ 行政の裁量を制限する・ 重要な制度の根幹部分
  - 要綱で足りるもの
    - ・ 手続の細目 ・ 運用の詳細 ・ 事務処理の基準
- (3) 目的条文を明確にする:目的条文は条例の“羅針盤”
  - ・ 何の課題を ・ どの価値を守るために ・ どんな方向性で
- (4) 定義規定を丁寧に作る:曖昧な言葉はトラブルの元。
  - ・ 「市民」・「事業者」・「支援」・「協働」・「適切」
 こうした言葉は、条例内で定義するか、他法令の定義を引用する必要がある。
- (5) 権限と責務を明確に書く : 条例は“誰が何をするか”を明確にする文書。
  - ・ 市の責務 ・ 市長の権限 ・ 事業者の責務 ・ 市民の役割・ 関係機関の協力義務
 これらが曖昧だと、実効性がなくなる。
- (6) 実施可能性(実務性)を必ず検証する : 条例は“作って終わり”ではない。
  - ・ 予算は確保できるか ・ 担当部署は対応できるか
  - ・ 既存制度と矛盾しないか ・ KPI(成果指標)は設定できるか
- (7) 住民参加の仕組みを組み込む  
条例には、必要に応じて
  - ・ パブリックコメント ・ 協議会 ・ 市民参画の場 ・ 情報公開の義務
 を組み込むことで、透明性と正統性が高まる。
- (8) 附則で施行期日・経過措置を整理する : 附則は条例の“実務の要”
  - ・ 施行日 ・ 経過 ・ 既存制度との調整→これが曖昧だと、現場が混乱する。

## 条例演習

演習班に分かれて、指定された条例について「条例検討演習」をした。

\* 弥彦村議会基本条例    \* 大津市がん対策推進条例

\* 宮津市深夜における花火の規制に関する条例

(別紙のとおり)

**これからの地方議会に期待されていること**

一般社団法人官民共創未来コンソーシアム

代表理事 小田理恵子 氏

**有権者がこれからの地方議員に求めるもの**

- ▶ 共感力と誠実さ : 地域を理解しようとする姿勢。小さな声に丁寧に向き合う。
- ▶ 行動力と実行力 : 言葉より行動。小さな成功の積み重ねが信頼をつくる。
- ▶ 公正さと透明性 : 利害関係や特定団体から距離を置き、説明責任を果たす。
- ▶ 来志向の政策力 : データに基づくEBPMやデジタル技術の活用。

次世代の視点で考える政策。

▶ 対話と発信力 : 自分の言葉で語り、SNSや地域イベントで発信と交流。有権者と共に考える。

### 全ての地方議員が備えておくべき資質

#### 政策実現力

- ▶ 課題発見力 : 現場とデータに基づき課題を言語化。
- ▶ 政策構築力 : EBPMの姿勢で実現可能な政策を設計。  
↳(エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング)の略で、政策立案において客観的なデータや科学的根拠(エビデンス)を活用するアプローチ
- ▶ 実行・調整力 : 行政・議会・地域の合意をつくり、小さな成果を積み重ねる。

#### 政治倫理

- ▶ 公正性 : 特定団体や個人に偏らない判断。
- ▶ 透明性 : 政治資金や意思決定を公開。
- ▶ 説明責任 : 判断理由を言葉で説明し誤りも認める。
- ▶ 人権尊重・ハラスメント防止 : すべての人の尊厳を守り、威圧・差別をしない。

### なぜ今、政治家に"新しい姿"が求められているのか

- ▶ 変化への期待 : 閉塞感の中、現状維持より「変化とスピード感」を重視する社会へ。
- ▶ 情報社会の進展 : SNSで政治の"見える化"が進み、説明責任が重視される時代に。
- ▶ しがらみ政治への不信 : 公平・透明な政治への要請。若者・女性・新人への支持が増加。
- ▶ 説明力とデジタル対応力 : 複雑な課題を「データと対話」で説明できる議員が評価される。
- ▶ 顔の見える政治への回帰 : 「制度をつくる人」より「人に寄り添う人」が求められる。

### "代わりに決める政治"から、"共に考える政治"へ。

#### これからの議会人に必要な【攻め】 政策提言・発信・共創

地域が生き残るため住民が幸せになるための意思決定と活動を行う

#### と【守り】 リスク対策・議会倫理

失脚したり議会のイメージが著しく悪化することを事前に防ぐ

もはや地域には余裕がない。人も金も足りない。

▶ 議員が行政に何かを訴えるとき **根拠と説得力のある提言を行う**

地方議員もアプローチを変えなければならない

良い政治家は、「情」と「理」の両方を兼ね備えている

良い提案を行うには、

#### 法制度の理解

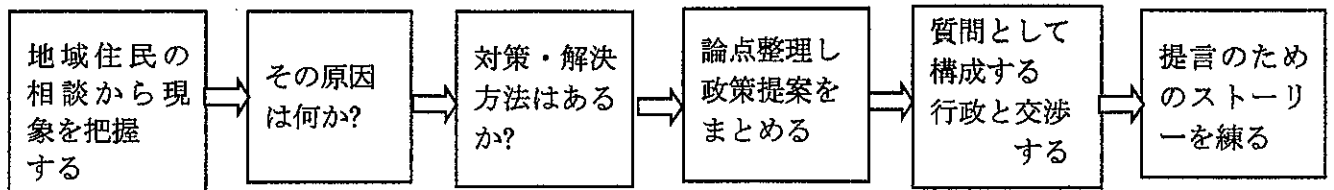
#### データによる根拠

#### 対外的発信力

<p><b>最低限押さえておくべき法令</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方自治法</li> <li>・ 地方財政法</li> <li>・ その政策に関連する個別法</li> <li>・ その政策に関連する条例規則</li> </ul>	<p><b>根拠となるデータを 集めて分析する</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政の持つ情報</li> <li>・ 統計情報</li> <li>・ 自分で収集した情報</li> </ul>	<p><b>接点を持ちたい有権者などを想定し様々な媒体・手段を 組み合わせる</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ デジタルツールの活用</li> <li>・ 有権者との交流</li> <li>・ 広報・メディア活用</li> </ul>
---	--	---

## 政策提言の手順

地域の相談から政策を組み立ててみる



- ▶ 対象となる法制度、枠組みを整理する
- ▶ データを集めて分析する
- ▶ 聞き取りを行う
- ▶ 有識者に聞く
- ▶ 他自治体などの事例を集める

「提案そのものの質」を高めること

## 提案戦術

提案の質を高める要素

説得力	行政の事情を理解・勘案すること ⇒財源・法的根拠(立法事実)・総合計画&施政方針
市民力	地域住民の代弁者であること ⇒アンケートや聞き取り調査、市民との信頼関係
調査力	行政の知らない情報を得ること ⇒リサーチや視察での情報収集、有識者との協働
プレゼン力	議場での表現(&広報などでの市民への影響力) ⇒質問の構成、プレゼンテーション・話し方(議会報告・広報)

## 「守り」の話

道徳 多様化する個の価値観

倫理 共通の規範となる政治倫理

議会人は住民の負託を受けた公人であり、

その職務を遂行するにあたっては高い倫理観が求められる。

### \*市民視点での言動チェック

自分の言動が、市民にとってどう見えるか、どう影響するかを常に点検する姿勢。

一人の議員の倫理基準違反の行為は、市民の信頼を損ない、議会全体の信用を揺るがす。地方自治法には議員不祥事に対応する規定はない。個別法で対応できるものを除いて地方自治法の建前としては、責任の取り方は議員個人の政治責任であると考えられてきた。

➡しかし、この建前は現在の地方議会の置かれた状況にそぐわない。

- ・ 議会に対する住民の目は厳しく、議会を取り巻く状況は、従来型の政治倫理条例の想定とは異なるものとなっている。
- ・ 議員の職責にふさわしくない行為があったときに、議員個人の問題に委ねるのでは住民は納得しないので、何らかの対処をすることが議会に求められている。
- ・ 政治倫理基準違反の行為が、一般職公務員に対する懲戒処分のような対応を議会に求める市民の声を無視することはできない。

議員倫理とは、市民の信頼を守るために“疑われない行動”を選び続けること

[Faint, illegible text covering the majority of the page, likely bleed-through from the reverse side.]



6 班 条例演習

条例名: **大津おがん対策推進条例**

①この条例の目的(何を狙っているのか、どのような状態を作り上げるのか、実現させたいのか)  
 市のおがん対策に関する施策の基本となる事項を定めることにより、関係者等の役割を  
 明らかにすると共に、がんの予防及び早期発見の推進並びに延命並びにがん患者  
 及びその家族等への支援を図る。

②必要性(立法事実、政策は必要か、他の手段で実現できないか)  
 啓発活動だけでは不十分で「がん対策推進基本計画」策定・実行のための  
**条例**

分類	内容	参照条文
方針・体制整備措置	市・市議会・市民・保健医療関係者・事業者・教育関係者の責務	2-7条
	がん対策推進基本計画 議会への報告 推進委員会	8・9条 25条 20条
支援誘導措置	推進・啓発	10・11条 12・15・19条
実行性確保措置	大津市がん撲滅の日	23・24条

③有効性(手段は目的の実現に対し効果的か)  
 各関係機関等の役割分  
 担や連携体制整備

④効率性(他の目的実現の手段と  
 比べコストを抑えるなど効率的か)  
 意識改革として難しい面がある。  
 各関係機関の横の連携  
 具体的支援

⑤その他の視点  
 個別支援の強化  
 情報共有  
 ネットワーク整備



養父市議会議員 様

議員氏名

高橋 展子

政務活動概要報告書

政務活動の概要を下記のとおり報告いたします。

記

- 1 活動月日 令和 8 年 2 月 2 日(月)～令和 8 年 2 月 3 日(火)
- 2 活動場所 滋賀県大津市唐崎2-13-1  
全国市町村国際文化研修所
- 3 活動目的 令和7年度市町村議会議員研修[2日間コース]  
「人口減少社会における地域の課題」
- 4 活動内容 2/2 「人口減少のメカニズムと地方創生」  
「人口減少が引き起こす地域課題」  
「人口減少社会における取組①」  
2/3 「人口減少社会における取組②」  
演習・意見交換・まとめ「地域の課題解決に向けて」

5 活動成果

「人口減少のメカニズムと地方創生」

熊本大学 金岡省吾 教授

1. 人口減少のメカニズム:なぜ減るのか?

① 自然増減(出生数 - 死亡数)

- ・ 少子化(出生数の減少): 未婚化・晩婚化、経済的不安、育児負担の偏りなどが原因。
- ・ 多死社会(死亡数の増加): 高齢化率が高まることで、年間死亡数が年間出生数を大きく上回る状態。

▶日本全体で起きているのが、この「自然減」。

② 社会増減(転入数 - 転出数)

- ・ 若者の流出: 進学や就職を機に、東京圏などの都市部へ人口が移動すること。
- ・ 再生産力の喪失: 子供を産む世代(特に20代～30代の女性)が流出することで、将来の「自然増」の可能性まで失われるという負の連鎖が起きる。

▶地方自治体にとって死活問題となるのが、この「社会減」。

人口減少は「出生率の低下」だけでは説明できない。  
まずメカニズムを正しく知ることが課題解決への第一歩。

2. 地方創生の本質:「消滅を回避する」

地方創生とは、単なる活性化ではなく、人口減少によって地域社会の維持が困難になる(消滅する)ことをストップさせる政策。



2つの目標:①活力ある地域社会の実現:地域外から稼ぐ力を高め、地域内での経済循環(お金が地域で回る仕組み)を作る。

②東京一極集中の是正:福岡や熊本市といった地方中核都市への流出も含め、いかに地域に惹きつけるか。

『地方創生』とは、「地方はカッコイイ」という魅力に気づき、自信を持って新たな地域経営に取り組むことである。

### 「人口減少が引き起こす地域課題」

#### 1. 経済の衰退:地域内経済循環の停止

人口が減ると、地域内でお金が回らなくなる「負の連鎖」が発生します。

- 労働力不足: 地場産業(農業、製造業、建設業など)の担い手が不足し、黒字であっても廃業を余儀なくされる。
- 購買力の低下: 消費者が減ることで、地域の小売店や飲食店が成り立たなくなり、地域の活気が失われる。
- 投資の停滞: 将来性が乏しいと判断され、新しいビジネスや設備への投資が止まってしまう。

#### 2. 生活インフラの崩壊:生活の質の低下

人口密度が下がると、これまで「当たり前」だったサービスが維持できなくなる。これを「生活サービスの限界集落化」と呼ぶ。

- 商業・医療の撤退: スーパー、ガソリンスタンド、病院、郵便局などが、採算悪化により相次いで撤退または縮小する。
- 公共交通の維持困難: バスや鉄道の利用者が減り、路線廃止や減便が進むことで、高齢者の「買い物難民」や「移動困難者」が増加する。
- 空き家・空き地の増加: 管理されない不動産が増え、景観の悪化、防犯・防災機能の低下を招く。

#### 3. 自治体経営の危機:行政サービスの限界

住民が減ることは、自治体の運営基盤そのものを揺るがす。

- 税収(地方税)の減少: 住民税や固定資産税が減り、公共施設の維持管理や福祉サービスの予算が確保できなくなる。
- インフラ老朽化への対応不能: 人口が多い時期に整備した道路、橋梁、上下水道の更新費用が、少なくなった住民の負担として重くのしかかる。
- 行政コストの増大: 人口密度が低くなると、一人あたりのゴミ収集費や郵便配達費などのコストが割高になる。

人口減少が引き起こす課題は、単に「人がいなくなる」という数だけの問題ではなく、最も深刻なのは「地域社会の維持機能」が失われることにある。

人口が減ると、ガソリンスタンドや商店などの生活インフラが維持できなくなる「生活サービスの崩壊」を招くリスクについても警鐘を鳴らしている。

若者が一度外に出ることを止めるのではなく、「一度出た若者が戻ってこないこと」こそが真の課題である。

### 「人口減少社会における取組①」

八代市経済文化交流部 商工政策課  
主幹兼企業立地推進係長 小早川正人  
雇用創生係長 鶴山朋子

熊本県八代市の概要 人口 118,743人 (2025年12月末現在)

面積 681.36km<sup>2</sup> (熊本県内で第3位の広さ)

市内総生産 約4,430億円 (R3年度)

平野部 27%

山間部 73%

2015年～2020年 15歳～24歳の年代が1,875人減少(大学が県外)

R6.3末とR7.3末の人口比較:1,602人減少

2020年(令和2年)から八代市が取り組んでいる「八代未来創造塾」は、実際に新しい事業(ローカルプロジェクト)を形にするための本格的なプログラムで、目指す「自ら稼ぎ、地域を良くする」プレイヤー像は、まさにゼブラ企業との概念と深く一致する。

八代市が推進する「ローカルイノベーター」とは、単に起業する人(アントレプレナー)を指すのではない。「地域の資源(お宝)」と「独自の視点」を掛け合わせ、八代ならではの新しい価値を創造するプレイヤーのこと。

### 「ローカル・ゼブラ」の3つの柱

経済産業省なども推進しているこの概念には、特に地域(ローカル)において3つの重要な要素がある。

1. **社会課題解決(Social Impact)**: 地域の困りごと(空き家、高齢化、伝統産業の衰退など)を事業の核心に置く。
2. **持続可能な経営(Sustainable Business)**: 寄付や補助金に頼り切るのではなく、自社で利益を上げ、事業を継続させる。
3. **地域との共生(Local Community)**: 自社だけが儲かるのではなく、地元の雇用を守り、他の事業者と連携して地域全体の価値を上げる。

### 「八代市」の独自性

1. 「内側からの変革」への強いこだわり 外部からの移住起業家ではなく、八代市は「地元にいる若手」の底上げに重きを置いている。これは、すでに強固な産業(農業・港湾)がある八代ならではの、基盤を壊さない着実なアプローチである。
2. **農業イノベーションのポテンシャル** 他自治体が林業やITを軸にする中、八代は「施設園芸(トマト)」や「い草」といった世界レベルの農業資源を持っている。この1次産業を3次産業(サービス・販売)へ繋げる「6次産業化」の成功例が生まれやすい環境である。
3. **都市と農村のハイブリッド型「超山間部」**ではなく、八代市は「新幹線駅があり、港があり、人口も一定数いる」という都市機能を持っている。そのため、小規模な起業だけでなく、雇用を生む中規模なイノベーションを狙えるのが強みである。

### 「人口減少社会における取組②」

熊本大学 地域連携戦略部門 政策研究員

(菊池市より派遣) 堺 一磨

熊本県菊池市の概要 人口 46,427人 (2025年5月末現在)

面積 276.85km<sup>2</sup>

山林 約38%

田・畑 約25%

2025年からの変化

2030年予測 総人口:41,471人 Δ2,315人

年少人口:5,317人(12.82%) Δ423人

生産年齢人口:20,014人(48.26%) Δ1,648人

老年人口:16,140人(38.92%) Δ244人

2022年(令和4年)にスタートした「きくち未来創造塾」は、地域課題をビジネスの手法で解決できる人材を育成し、持続可能な地域経済をつくるためのプロジェクト。

単なる起業塾ではなくCSV(共通価値の創造)

- 社会的価値: 「放置竹林が増えている」「若者の働く場所が少ない」といった地域の困りごとを解決する。
- 経済的価値: それをボランティアではなく、自走できる「ビジネス」として成立させる。この2つを両立させることで、一過性ではない持続可能なまちづくりを目指している。地域を愛し、ビジネスで課題を解決できるプレイヤーを増やすという、人づくりを起点にした街づくり。

### 【小中高大連携事業】

学校教育の枠を超え、地域全体を学びのフィールドにする。

段階	対象	主な取り組み内容
小学校	児童	ふるさと教育: 菊池の歴史や自然(菊池水源など)を体験し、郷土愛を育む。
中学校	生徒	職場体験・キャリア教育: 地元の仕事を知り、働くことの基礎を学ぶ。
高校	高校生	課題解決型学習(PBL): 地域の課題を自分事として捉え、解決策を企画する。
大学	大学生	フィールドワーク・研究: 熊本大学等が専門知を活かし、事業の論理的裏付けを行う。

\*特に注目されているのが、地元の3つの高校(菊池・菊池農業・菊池女子)が連携した「菊池の未来創造」に関する授業。

- 実際にビジネスで課題を解決している大人(未来創造塾生)が講師となり、高校生に「地域で働く面白さ」を直接伝える。
- 高校生、大学生、社会人が、市の未来について議論し、ここで出た高校生のアイデアが、実際の行政施策や企業のヒントになることもある。

\*この事業の最大の特徴は、熊本大学(地域未来戦略機構)が深く関わっている。

- 学術的なサポート: 学生の熱意だけでなくデータ分析など、活動を「単なる思い出作り」で終わらせず、質の高いプロジェクトにする。
- 学生の還流: 熊本大学の学生が菊池市に入り込むことで、外からの視点を持ち込み、地元高校生に刺激を与える。

### →→→関係人口・還流人口の創出

#### 「高校生×未来創造塾」

##### ①菊池農業高校

生徒たちが人工授精から飼育まで手がけるブランド豚にパンやおからなどの「食品ロス」を飼料(エコフィード)として活用し、地域の課題である放置竹林の竹をパウダー化して飼料に混ぜることで、豚の健康増進と環境整備を同時に実現。

放置竹林を負の遺産ではなく「資源」と捉え、竹パウダーの活用や商品化を研究。

##### ②菊池高校

「DXハイスクール」としての動きを加速させ、最新技術と地域を繋ぐ。

熊本大学の教授によるデータサイエンス講義を受けながら、菊池市の歴史的建造物や観光スポットの「魅力」を数値やデジタル技術で可視化し、どのように市外へ届けるかを実践。

AIを使って地域の課題解決アイデアを練るワークショップ開催と、その実現可能性を探る。

### ③菊池女子高校

家庭科などの授業を通じ、菊池特産の水神わらびや地元食材を使ったメニュー・スイーツの商品開発と道の駅や地元の菓子店などと協力し、実際に店頭に並べることを目標に実践的なマーケティングを学ぶ。

八代市と菊池市の取り組みについて、成功のポイントは

- ・「失敗を許容する文化」を役場と地域が共有している。
- ・「熱量の高い個」に伴走するメンターやコーディネーターが存在する。
- ・単なるイベントではなく、長期的な視点で取り組んでいる。

どちらの「未来創造塾」も、単なるビジネスセミナーではなく、地域の次世代リーダーを育成し、実際に新しい事業を形にするための本格的なプログラムである。

地元の資源を活かして「稼ぐ力」を養い、持続可能なまちを作るという熱い思いがある。

「官民一体」となり、市役所が場所を提供するだけでなく、地元の商工会議所や金融機関、そして何より「熱意ある先輩経営者」が伴走する仕組みが整っている。

菊池市では進学などで一度市外へ出たとしても、「いつか菊池のために何かしたい」と思える人材を育てること、また「教育」を「産業振興」と連携させている。

これらの活動が「学校行事」で終わらない理由は、大人たちの本気度であり、

「きくち未来創造塾」が成功している大きな要因は、産・官・学・金(企業、行政、大学、金融機関)が単なる「協力」を超えて、地域の課題をビジネスで解決するための一つのチームとして機能している「強固なサポート体制」があること。

### まとめ「地域の課題解決に向けて」

熊本大学 金岡省吾 教授

#### 国土交通省 第三次国土形成計画

背景:地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクの高まり(少子高齢化による未曾有の人口減少、少子高齢化による地方の危機・巨大災害リスク)

基本目標:「新時代に地域力をつなぐ国土」～列島を支える新たな地域マネジメントの構築～  
「地域課題を克服する守りの力」×「地域の魅力を高め人々を惹きつける攻めの力」

未来創造塾の取り組みは、国の最上位計画である「国土形成計画(全国計画)」が掲げる「地域生活圏」の形成や「新時代に見合った地方創生」の考え方と深く連動している。

\*新しい地域活性化の考え方(2つの地域力)

①地域課題解決力

②愛着⇒人々を惹きつける力

地方へ2つの新たな人の流れ

\*地域の課題解決にビジネスチャンスが転がっている。

産・官・学・金が一体となった共創システムの構築

若者の意識変化⇒最新の地域づくり、地域活性、地方創生の考え方

\*新たな発想からの地域マネジメントの構築

縦割り分野ごとの地方公共団体での対応だけでは限界

▶「共」の視点からの主体・事業・地域間の連携

▶デジタルの徹底活用

⇒ 地方に活力を取り戻し、安全・安心で個性豊かな地域づくり

未来を担う若者世代を含め、人々を惹きつける地域の魅力を高め、  
地方への人の流れを創出・拡大

金岡教授の講義により、人口減少は単なる「人数の減少」ではなく、「地域内経済循環の停止」と「生活サービスの崩壊」の過程として再認識した。

八代市・菊池市の事例から「未来創造塾」の成功は、行政が「補助金を配る側」から、民間の挑戦に伴走する「ローカルイノベーターの一員」になった点にある。職員が単なる事務屋ではなく、民間人と共に地域課題をビジネスで解決する『共創者』として動いている。

行政の補助金に頼る「依存型」から、民間が稼ぎ、地域に再投資する「自立型」への転換を促している。

養父市に新事業を起こす民間人を支える、行政職員の専門性と伴走体制が構築できるのかが課題である。

▶職員が民間に深く関わると、一部から「特定の企業と癒着している」といった批判が出る

▶今でも職員は手一杯で、本来の事務作業が疎かになるのではないか。

➡行政、民間経営者、若手起業家等が、立場を超えて学ぶ官民共創の学びの場「共創プロジェクト」を公式に設置することが必要になる。

八代市・菊池市のように、企業と地域の新たな関係を再考し、「地域内経済循環」を知るためのデータ分析するなど、熊本大学が全面的に関わっているが、養父市で外部の専門家を固定で呼ぶのは難しいか。

養父市において、大学という存在に代わるような「知の協力者」を得るためにはどうすればよいか。

金岡教授の言葉を借りれば、「現状維持は衰退」である。

地方創生とは、人口減少時代の地域づくりとは いかなるものか。

今あるものをどう繋げば 養父市らしい地方創生となるのか。

人口が減っても一人当たりの生活の質を落とさない「スマートな縮小」の視点。

「持続可能な地域経営」のために、議員・議会は どのような関わりができそうか、何をすべきか。