

○2 番（石井亨君）

2 番、石井亨です。質問させていただきますのでよろしくお願いいたします。  
今般、第 7 次総合計画が策定されて本会議に上程されています。

総合計画は 1969 年に地方自治法改正により、市町村の基本構想をみずから定めなければならないということが規定されて、同年土庄町でも最初の基本構想が策定されました。

地方公共団体としては、最上位計画として位置付けられていて、まちづくりの設計図と呼ばれたりすることもあります。総合計画の目的は、そのまちの将来像を明らかにし、目標達成のための道筋を明らかにすることにより、計画的、効率的な行財政運営をすることが目的となります。一般的には基本構想 10 年、それに基づく基本計画が 5 年、さらに実施計画が 1 年とされることが多いようです。最上位計画ですから、当然その中身は、庁内全部署、全職員の行動の指針となる、そういう性質です。また財政運営、あるいは人事運営ですね、人材運営の指針にもなります。そして、総合計画は PDCA サイクルの核となるという、こういう性質になりますが、そういう意味では個別分野の諸計画も包括したマネジメントの核になるということが期待されるものです。

今回の、今般の総合計画というのは、総合計画、基本構想と基本計画までで、実施計画はこの中には存在していません。当然、この傘下に実施計画に相当する各種計画が存在すると思いますが、法的に義務づけられたもの、あるいはそうでないものを含めて、町には一体どれほどの計画があるのか、その関係性、所管する機関とともにご説明をいただければありがたいと思います。よろしくお願いいたします。

○議長（濱野良一君）

企画財政課長 佐伯浩二君。

○企画財政課長（佐伯浩二君）

それでは、石井議員のご質問にお答えいたします。

本町における各種計画の中には、内部管理のための計画や補助事業申請に必要とされる事務計画のほか、施策の方向性やビジョンを明確にし、それを実現するための方法や手段を示すため、「地域住民の関わりが重要」となる計画がございます。各種計画の策定数につきましては、地域住民の参画を求めるものとして、現在 25 の計画等が存在し、その内、法に基づく法定計画が 23 件、残りの 2 件は「総合計画」と「ランドデザイン」となっております。なお、法定計画 23 件の内訳は、策定義務が課せられているものが 13 件、努力義務が 7 件、任意の策定が 3 件となっております。

各計画の関係性につきましては、町の最上位計画である土庄町総合計画がピラミッド構造の最上位に位置し、土庄町まち・ひと・しごと創生総合計画およ

び土庄町ランドデザインがその下に、そして各課の個別計画がさらにその下に横並びに位置するという関係となっております。

計画期間につきましては、主なもので3年、5年、10年など、その必要性に応じてその期間もさまざまとなっております。以上でございます。

○議長（濱野良一君）

石井亨君。

○2番（石井亨君）

ありがとうございます。

勉強不足でして、各担当課にですね、「まちの計画っていくつぐらいあるんでしょう」と言ったら、なかなか明快な答えが出てこなくて、正式にこの場でちょっと聞いてみようということになったわけですが、これだけ計画があるとその整合性の整理だけでも相当厄介な作業になるのではないかという気がします。

その総合計画ですけれども、義務化から44年経過した2011年、法改正でそれ以降は義務ではなくなりました。その際にですね、一般的に指摘されていたことに多くの地方公共団体が総合計画を使いこなせていないという評価が一つあります。確かに一昔前はですね、計画したから予算化したとかですね、そういう対応もあったり、何のために策定した計画か、そして成果の評価は何で行うのか、その成果達成のためにこの予算化を本当に必要なのかといったことが、時代や状況が変化しても対応が検討されないなど、形骸化してるような状況というのも見られたようには思います。

それから、策定するには手間がかかるけれども、冊子になったら使わなくなるという話も、昔はよく耳にしました。

総じて、全国的には箱物の優先順位を決める程度の役割を果たしたかもしれないが、なかなか地方には使いこなせなかったと言われていています。

併せて、離島振興計画についてもお伺いします。

今年は、離島振興計画策定年ですので、すでに7月20日に公開されています。ネット上で公開されていますが、これは総合計画とは違ってそれぞれ町を構成する島の単位、土庄町については、小豆島の計画、沖之島の計画、小豊島の計画、豊島の計画とそれぞれの計画になります。実はこれもですね、私、てっきり、離島振興計画の策定に議会は何らかの接点があるものだと思ってたんですけども、これは特にありませんでした。離島振興法というのは1953年に制定されて、時限立法であるために10年ごとに延長されています。全国有人離島418島のうち、259島がこの指定離島であり、離島振興計画を持つこととなります。計画策定には、住民の意見を反映することってのが求められていますが、本年の総合計画、離島振興計画等について住民が参画する機会はどのように設けられていましたかというのが質問の趣旨なんですけれども、先ほど午前中の質問

です、町長さんの方から、非常に丁寧に総合計画への参画の機会というのをご説明をいただいておりますので、この部分は割愛していただいて結構です。よろしく願いいたします。

○議長（濱野良一君）

佐伯課長。

○企画財政課長（佐伯浩二君）

この離島振興計画につきましては、これは県の事務計画の位置付けとなりまして、離島活性化交付金を申請するために必要な計画と理解しております。従いまして、土庄町での公聴会やパブリックコメントは実施しておりません。

また、この計画を策定するためには、離島有する県内の関係市町に意見を調整することとされておりまして、昨年については、豊島、小豊島の自治会長様にご参加をいただいて、ご意見をいただく場を2回ほど設けております。以上でございます。

○議長（濱野良一君）

石井亨君。

○2番（石井亨君）

ありがとうございます。

離島振興計画の実態というのは、町が原案を書いて、県が県内離島を集約して県の計画として出して、国が承認するというこういう手続きなんだろうと思いますけれども、そうですね、わが県には人の住む離島が24島ありますよね。そのうち、小豆島、沖之島、直島、大島っていうのはそれぞれ、当初から離島振興法指定離島であったわけではなくて、直島本島は2000年、小豆島、沖之島は2013年、それから大島は2015年に追加指定されてます。21世紀に入ってから指定されたこれら4島を除くと、香川県下の離島はすべて一部離島という、こういう構造になるんですね。その上で、小豆島は二町により構成されている。ここの二つの町の意見の調整というのが、結構大変なんだろうと思います。

直島は27の島でできていますが、町全体はですね、そのうち3島に人が住んでいるという状況があります。

大島も一部離島といえれば一部離島なんですけど、ここは国立療養所の島であってそれぞれに事情が異なります。

この離島振興法なんですけど、制定当初は典型的なハード法であり、港湾、漁港整備や、道路、水源開発などハード事業に特化した法律として始まっている。そういう中で運用されてきたわけですけども、考え方枠組みとしてはですね、離島振興法指定離島の離島振興計画に基づく計画に対しては、いわゆる国の負担分というのが、非常に割高というか、現場にとっては有利な状況で設定される、公共事業費が安く済むことで浮いたお金を自らの施策を立案し離島

の振興に生かすこと、これが目的とされて設けられた枠組みという位置付けがあります。これは離島そのものが自治体である、いわゆる全部離島という状況であれば、これはわかりやすく機能はするんですが、一部離島と言われるところというのは、財布が一体ですので、なかなか離島の公共事業費が割安についたからと言って、別途新たな事業を設けるといこうかたちに非常になりにくい、反映されにくいということで、当初の離島振興法は一部離島では機能しないといこうことがよく言われてきました。

2003年の改正以来、ソフト事業であるとか、事業主体の多様化ということで、だいぶ体質ってのは変わってきたなというふうには思うんですけども、今回もですね、事務的な作業であるとはいいいながら、自分の島の計画が知らないところで書かれているという印象は、ちょっと違和感を感じたところがあります。というのはですね、計画というのはあるべき目標を掲げて、現状と問題点を分析して、問題を招いた原因を考えて、対策案を講じると。その成果を評価して次の一手につなげるという PDCA サイクルによって機能する。

離島振興法もそうですけれども、それから総合計画が過去においてはあまり機能しなかったって言われた原因の多くは、1 つはですね、原因の 1 つはですね、1 つは、指標がまず設けられてない、第 6 次の計画まで見てみますと、政策目標はあるんですけども、それからやるべき政策の基本計画まではありますが、じゃあ何を指標にこれを評価するのかっていうのは明示されていない。そうすると、10 年やったけれども、それは効果があったかどうかの評価もできないといこういう状態で、第 7 次ではこれが初めて出てきています。で、それと、そういう意味ではこれからはですね、この PDCA サイクルをまわしていくんだという、いこう話になっていくんだらうと思うんですが、もう 1 つは、いこう計画を立てるうえでですね、実際に多くはコンサルタント会社に委託されていて、町が自ら書いていないという実態が挙げられるんじゃないかと思えます。今回の総合計画でも SDGs といった壮大な課題も大きく取り上げられています。

そしてですね、着実な推進のためにつて三本柱が上がっていますね。

1 番目に、この PDCA サイクルが挙げられていて、2 番目に全庁体制、全職員の共通の達成目標であると。そして、それを実践するための総合的な戦略的な財政運営、人事配置の指標であるといこういう位置付けになってる。

そして、三本柱の 3 番目ですけど、住民との協働連携、これが三本柱として挙げられています。

町の計画といこうのは、町民の計画、町民の生活のための計画そのものから、ある意味、町民・住民といこうのはこの計画の当事者そのものといこうことになるんですね。現状で言えばですね、やはり計画策定に住民の参画する機会

というのは、比較的少ないという状況になっているのではないかという印象はぬぐえません。パブリックコメントっていうのがよく行われています。「県計画で離島振興計画ができていますよ」ということで、さっきご説明がありましたけれども、パブリックコメントを香川県の方は実施をしておりますが、担当課に連絡を取って、何件くらいコンタクトがありましたかって言っても、把握していませんというこういう回答であったと。そういう状態。それからですね、このパブリックコメントをインターネット上でやられるのがほとんどですが、実は豊島にはビジョンとプランという構想が昔ありまして、これ平成4年、5年に作ったんですが、構想から25年を経て、2017年、直接自分で調査をしようと思って、25年経って、同じ設問で住民から聞き取りをやって意識の変化がどれぐらいあるかなということをとどけてみたんですけど、その際、スマホ、タブレット、PCなどのインターネットアクセス可能な端末の所有状況っていうのを聞いてみました。40%強がアクセス可能な端末を持っているということであり、かつ、その人たちに、じゃあ、あなたが実際にインターネットを活用されますか、利用されますかっていうことを聞いてみると、この4割のうち男性で34%、女性で40%程度ってこういう数字だったんですね。そうすると、インターネットにアクセスする人口というのはですね、全体の2割程度になるのかなと、パブコメというような意見を聞いたという事実には違いはないんですけども、現に今回の総合計画を見ても、現状で土庄町ホームページにアクセスしてる実績っていうのは、スマホ専用サイトを含めて累積で年間7000件程度という数字ですね、SNSの公式登録者200人程度に留まってる、ということからすると、必ずしも実効性の高いものにはなかなかないのかなというふうに思います。

それから、住民参加ということを考えるときには、大きくは2つの課題があるのかなというふうに思ってるんですけど、1つは、町民一人一人にとって自分ごととして認識して、自分の行動規範を獲得できる集団の大きさってのはそんなに大きくはない。一人一人が、町全体のことを一緒に考えてくださいって結構難しい。個人的な話からすれば、私だったら豊島のことを考えるのはかなりリアリティがあって考えられるんですけども、なかなか全体のことということになると、議員ですから仕事上、それは仕事はしていきますけれども、日常生活の中では、一般の住民の人たちのリアリティってのはもっともっと小さな単位に帰属性があると。そういうふうに考えるとこういう総合的な町の計画を考えても、今後本当に住民と協働していくということならば、その地域の単位に細分化した計画、目標値みたいなものを持っていかないと、なかなか実効性があるものにはなりにくいんじゃないかと。

もう1つは、この参加の過程ですけど、現状や課題の掘り起こしそのものか

らの参加ではないということが、一つ大きな課題なんじゃないかという気がしています。

総合計画、他の計画類もそうですけど、計画策定に利用される統計数字ですね。そのほとんどが農業センサスとか漁業センサスとか経済センサスが利用されます。例えばですね、「あなたの地区に耕作放棄地がどれくらいありますか」ということを問いかけたとすると、多分そこに住んでる人の実感とセンサスの数字ってのは相当違うんだろと思うんですね。

これ豊島の事例で挙げるとですね、豊島にはその昔、ピーク時には水田が 125 ヘクタールくらいありました。畑が 130 ヘクタールくらい。そうすると、われわれ住んでるものの感覚からすると 200 ヘクタール以上の農地がすでに荒廃しています。耕作放棄地ですというこういう解釈になるんですが、センサスで見ると、確認していませんがおそらく 20 ヘクタールも出てこない。それ何でかっていうと、単純に、農業センサスでいう耕作放棄地っていうのは、過去 5 年間、1 度も作付をしていない土地という概念で整理されるので数字はこういうのが出てくるんですね。でも実際にはですね、そこにどれだけの農地があって、どういう時代に、何を理由としてこれは荒廃してきたのかっていうことが、その原因までがたどっていけないとなかなかリアリティーのある政策って出てこないんじゃないかっていうこういう気がします。そうするとですね、なかなか実効性のある対策案にはなりにくいなあと。町民が本当の意味でまちづくりの当事者になる、あるいは計画策定の当事者となるには、そこに住む人達自身がその地域の変化を実感し、その原因をともに考えて対策を検討するという、プロセスそのものを共有するということが大事なのかなと。今回計画立ちました。コンサルを入れたわけです。もちろん、これコンサル主導か町主導かよく分かりません。コンサルに委託しても契約の内容はいろいろなので、ただ今回計画の中では確かにワークショップとかやりましたが、今回指標が設けられてるわけです。そうすると、例えば毎年なるのかどうか分かりませんが、少なくとも 5 年、中間点、基本計画が一旦終わる段階で、じゃあそれはどれくらい達成されたか、達成されなかったのかみたいなことが再び参加していただいた町民と共有していけるのか。そういうことが課題になっていくんだろと思うんですね。

そういう性質があるということを前提にですね、総合計画に引き続いてですね、これが義務化されなくなったわけですが、2014 年 11 月、まち・ひと・しごと創生法が制定されて、国の人口ビジョン総合戦略が示されました。これと同時に町村においても策定が努力義務とされたと。

日本は、2008 年に人口減少局面に突入しまして、その中でも東京 1 極集中というのを背景にして、地方の衰退がものすごく激しいと。地方の人口減少回避

するために仕事をつくれれば人が集まるという視点のもとで、総合計画と似てはいますが、人口ビジョンをベースとして、町の総合戦略を立てるということになりました。

地方自治総合研究所の2017年の調査では、調査対象の1342自治体のうち、実に80%がコンサルタント会社へと委託をしています。そのうちの50%以上が東京に本社を置く会社ということで、東京1極集中を防ぐための計画策定ですが、その計画策定が東京1極集中しているってのはちょっと皮肉な話なんですけれども、これ別の言い方すると、2割の自治体はそれでも自分で書いているというこういう実態があるということだと思います。

私の知るところでは2011年、人口増加傾向があらわれたということで、話題になった徳島県の神山町では、最初の総合戦略を、町の若手職員有志と町民らが集まって研究して自ら書き上げたというところもあります。

当然、住民の問題意識というのは町民、町が抱えてる問題っていうのは、町民の一人一人の意識になっていくわけですが、自分、そして同時に自分の役割を考えることにもなっていく。こういうことが、もちろん一朝一夕でできるわけではありませんけど、町民が自ら取り組んでいるという状態を、町が支援するという信頼関係が長年築かれていたからこそできたことであり、神山の場合でいえばアートインレジデンス、アーティストたちを世界中から招待して、そして一定期間滞在してもらって、そこに住む住民と一緒に一つの作品を残してもらうというこの体験を繰り返している。住民主導で繰り返しているうちに、住民自身が空き家運用のノウハウを身につけていく。これが後のですね、ワークインレジデンスという、今、仕事がなくとも仕事をどこでもできる人がいっぱい出てきていますから、仕事を持って人が移り住んでくれればよいのだと。ワークインレジデンスという取り組みに変わっていく。その延長線上でですね、総合戦略を住民が、町の若手職員とともに描き出すというこういうことになってるわけです。

また2003年にですね、ゼロウェイスト宣言というのは、

○議長（濱野良一君）

石井議員、質問をお願いできますか。

○2番（石井亨君）

そこですね、ずっと省略しますね。詰めますね。

言いたいことはいろいろありますけれども、あと、例示をしようと思いましたが私が言いたかったことは何かというと、うまく町民と一緒に学んで成長するという仕掛けがやれたところは結構いろんなことが起こせ始めてるというのが、非常に大きな印象でありまして、総合計画を立てた以上これから先、これをどうやって生かしていくかってのはすごく大変な作業になるんだろうと思っ

てます。

その意味でですね、その計画の策定というのは現状の把握、現状の解析、対策とビジョンを明確にするという性質上、そこに住んでる人が自分の地域を理解して、自分の役割を明確にするっていう学びの最大の機会ですから、今後の計画策定にあたって、どういうふうに町民参画を求めていくかなあと。このことについてですね、具体的な提案が今ここで出るとは思っていないけれども、どういう考え方をしているのかということをお伺いしたいと思います。

○議長（濱野良一君）

山本副町長。

○副町長（山本浩司君）

石井議員の3点目の質問にお答えをいたします。

石井議員、総合計画のお話をいろいろといただきましたが、町が策定するさまざまな計画にいかにより多くの住民の意見を反映させていくかは、住民自治の観点からもまことに重要であると思っております。

総合計画だけではなく、さまざまな計画に住民の参画を求めていくということは、石井議員が今おっしゃられた、身近なものを決めるものについても、住民参画を求めていくことが必要であるというご指摘でございまして、まさにそのとおりだと思います。計画には、大小、あるいは性質の違いもあり、中には、佐伯課長が答弁しましたように、事務遂行上の必要性から策定する計画もございしますが、基本的には、住民の意見を反映させていくことが重要でありますことは、石井議員のおっしゃるとおりであると思っております。

また、策定のみならず、その検証において、PDCA サイクルが機能しなければならぬというのもおっしゃるとおりでございます。

実は、総合計画におきましても、住民に少しでも身近に感じていただくこと、それから検証が実感に伴う検証になりうるかというような点については、苦勞をいたしました。

そこで、第7次計画では、各施策での指標のほかに、10年間の重点目標というものを新たに設定いたしました。抽象的な目標もその中には含まれておりますが、誰にもわかりやすく、実感としてそれを評価できるかどうか、評価してもらえそうな目標を設定し、この重点目標についても検証をしていきたいというふうに考えております。個別のさまざまな計画にそれぞれどのような手法が適するか、または可能であるかは一概には申し上げられませんが、石井議員からのご指摘も重く受けとめて、個別の計画においても、策定における住民参加を学びと理解の機会として捉えていきたいというふうに思います。

なお、参画のきっかけには、町からの呼びかけだけではなく、身近な人からの誘いや口コミというものが極めて有効であり、地域内をつなぐキーパーソン

の存在が重要であるとも認識しております。

議員の皆さまにおかれましても、ぜひ町政について、住民の皆さまに正しく伝えていただき、住民参加の推進を後押ししていただければ幸いです。

石井議員のご指摘を踏まえて、共に考え、共に創るまちづくりを推進してまいりたいと考えておりますので、よろしくお願い申し上げます。以上です。

○議長（濱野良一君）

石井亨君。

○2番（石井亨君）

ありがとうございます。

それこそ豊島はあんまり平和ではありませんので、私も自分の役割をわきまえて、努力をしたいと思いますが、2点、今の点について2点、1点、計画づくりもそうなんですけど、当事者として、住民が役割を担って地域づくりに活躍していくという視点の意味での、その当事者が一つというのと、それを実際にやるうえでですね、実は全国の事例を見れば公民館をわりと主体に置いているというケースが結構あるんですね。というのは、自治会とかっていうのはそれぞれの地区に必ずあるもんですけれども、ただ、役員さんみんな任期で変わっていくし、問題意識を持った人ばかりが集まっているわけじゃないので、どうしても長期的なミッションには、仕組み自体がなかなかそぐわないので、そうじゃなくて公民館の専門部会に、ミッション系、長期的なミッション系の課題の役割はそっちに負ってもらうというやり方をしているところがそれなりにあります。

そういう、それもただ現状から言えば、わが町で言えば、財政的にもあんまり潤沢ではない。どちらかというと硬直気味ですし、それからもう一つは人材という面でもかなり削減がちょっと過ぎたかなあというのが、ちょっと硬直しているところがあって、どこから始めればいいのか、下手をすればやっぱり交付金を受けるあるいは補助金を受けるための計画に陥って、日々の業務はというと、そもそもの既存の法的なルールに則ったルーチン業務に追われて精一杯という状況になりがちで、なかなかこう脱皮するというのは難しいんだと思いますけれども、それを意識しながらですね、一緒に勉強させていただけたらというふうに思います。

それから合わせてもう1点、お伺いしたいんですけど、実はありがたい話ではあるんですが、豊島です、今年6名赤ちゃんが生まれていまして、ひよっとしたら来年保育園に入りたくても入れないかもしれないというこういう状況になっています。

町内には、3園ほど民間の保育園がありますが、豊島の場合は1カ所だけで、民間への委託というこういうかたちになってる。これが小豆島だったら、余裕

のあるところへちょっと遠くても通えば何とかなるんですけれども、豊島ではその選択肢がありません。委託している側、されている側というこういう状況なんですけれども、こういう状況についてですね、こういう島ではサービスの提供に対する柔軟性が非常に弱いわけですよ。その点について、委託者として町の考え方、基本的な考え方だけお聞かせいただいたらと思います。これが最後の質問になります。

○議長（濱野良一君）

教育総務課長 堀康晴君。

○教育総務課長（堀康晴君）

石井議員のご質問にお答えいたします。

豊島での保育環境につきましては、平成元年に社会福祉法人イエス団が、定員 30 名で瞳保育所を家浦に開所いたしました。瞳保育所へは、開所当初から運営委託を行っておりまして、その後、平成 31 年 2 月に現在の豊島小中学校に隣接した新施設へ移転をしております。新施設は、平成 30 年度に土庄町が建設し、公設民営方式で運営を行っております。施設の定員につきましては、平成 26 年の保育所年度別定員・入所児童数推計に基づいて 30 名から 20 名に変更をいたしました。

現在、瞳保育所には 14 名が在所しており、所長のほか 3 名の保育士により、保育を行っております。お尋ねの入所児童の変動への対応としましては、もし入所希望者が増加すれば保育士の確保が必要であり、できましたら豊島在住の方が望ましいと思っておりますが、人材が見つからない場合には、町からの支援を含め、検討する必要があると考えております。また、入所児童が減少した場合も、しばらくは現状の職員体制で動向を見守るなど、可能な限り、柔軟に対応してまいりたいと考えております。以上でございます。

○議長（濱野良一君）

2 番 石井亨君。

○2 番（石井亨君）

ありがとうございました。

島に移り住んできた若い人たちの間で、ちょっと不安が広がってしまして、今の答弁の限度を超えない範囲で説明をしてまいりたいと思います。

子育てができる環境ってやっぱり島に移り住んでもらえるかどうかの最大の課題になりますので、どうぞよろしく願いいたします。では、これで私の質問を終わります。ありがとうございました。