

町村の訴え

～町村自治の確立と
地域の創造力の発揮～

平成15年2月

全国町村会

目 次

はじめに

1. 容認し難い自治体再編論 —合併から合併後へ—

(1) 町村の自主性・多様性を否定する自治体再編論……………	1
①自主性の否定……………	1
②多様性の否定……………	3
(2) 人口規模による町村の「切り捨て」……………	4
①市と町村……………	4
②不合理な小規模町村論……………	5
(3) 誤った「依存する町村」のイメージ……………	5

2. 農山村の価値と町村の創造力

(1) 農山村の多面的な価値……………	7
①生存を支える……………	7
②国土を支える……………	7
③文化の基層を支える……………	7
④新しい産業を創る……………	8
(2) 町村の創造力……………	8
①行財政改革……………	8
②新しい公共事業・独自の補助事業……………	9

③農業振興	9
④林業振興	9
⑤情報化	10
⑥人材育成	10
⑦教育	11
⑧文化	11
⑨住民参画	11
⑩福祉・健康	12
⑪グリーンツーリズム	12
⑫環境	12

3. 町村の訴え

(1) 町村の存在意義を認めよ	14
(2) 町村の創造力を活かせ	14
(3) 市町村連合(仮称)を構想せよ	15
① 広域連合の可能性を否定するな	15
② 「市町村連合」(仮称)を構想せよ	16
(4) 地域自治組織を創設をせよ	17
(5) 税源移譲を進め、交付税制度を維持せよ	18

おわりに

はじめに

全国町村会は、農山村（漁村を含む）のかけがえのない価値を否定するような動きに対して、一昨年には「私たちは提言します。21世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか―揺るぎない国民的合意にむけて―」（平成13年7月）、昨年には「いま町村は訴える」（平成14年11月）と題する小冊子を作成し、広く各界各層の皆さんに訴えてきました。

わが国には、現在、2,540の町村が、山間部や離島から大都市の隣接部まで、極めて多岐にわたって存在しています。町村は、国土の大半を占める農山村地域を抱え、これら町村の活動によって、空気、緑、水、土壌など生命の営みに不可欠な自然環境の維持が可能になっています。

市町村合併が「強力」に推進される中で、私たちが憂慮しているのは、地域の多様性を活かした自治の力を奪う動きについてです。このたびは、この点を含め、自治体再編論に対する、私たちの見解を述べることにしました。

1. 容認し難い自治体再編論 ―合併から合併後へ―

(1) 町村の自主性・多様性を否定する自治体再編論

① 自主性の否定

全国の市町村は、やっと実現の運びになった分権改革によって、これから自己決定・自己責任の実をあげていこうとする矢先に、その暇もなく、合併をするか、しないかの対応を迫られることになりました。

与党・政府は、財政支援という「アメ」を用意して、合併に向けての強い働きかけを市町村に行っていますが、第27次地方制度調査会における「論点整理」（平成14年7月）では、「小規模市町村の区域における事務処理」に関して次のように指摘し、いよいよ、合併しなかった市町村に対する「ムチ」を用意し始めました。

○今後、基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる場合、その担うべき事務の一部については、都道府県に配分するか（垂直補完）、それ以外の団体に配分するか（水平補完）。また、都道府県以外の団体に配分する場合、住民の意向反映という問題をどう考えるか。

○垂直補完方式と水平補完方式の選択を認めることが考えられるか。

○上記の措置の対象となる団体について、引き続き、基礎的自治体としての法人格をそのまま残すか、基礎的自治体ではない形で法人格を有するものとするか。

私たちに、この論点整理に示されている、「小規模町村」の事務権限を制限・縮小し、それを都道府県が行ったり（垂直補完）、周辺の市町村が行ったり（水平補完）するというような仕組みが現実によく機能するとはとても考えられません。都道府県が市町村のいかなる事務をどのようにして処理できるのか疑問ですし、周辺の市町村に事務を肩代わりしてもらおうといっても、その町村が「属国ならぬ属地扱い」の感じを持たざるをえないことになり、水平補完も垂直補完も、現場感覚の希薄な発想であって、とても「制度構想」とはいえないのではないかと考えます。

まして、「補完」措置の対象となる町村について、基礎的自治体としての法人格をそのまま残すか、基礎的自治体ではない形で法人格を有するものとするか、といった論議が、検討事項になっていること自体に驚かざるをえません。「小規模町村」を憲法が規定する「地方公共団体」から外してしまえば、そうした町村がほとんど農山村地域に所在することを考えるとき、いったいだれが、これらの地域を一体的に捉え、総合行政を展開して、国民的財産である農山村を維持・発展させていくのか見通しが立たないからです。

しかも、これらの「小規模町村」について、地方交付税の割増措置等をさらに縮小すれば、その財政運営はますます苦境に追い込まれ、その地域から人が去り確実に衰退していくことは、だれにでも想像できるからです。

この「基礎的自治体」のイメージとそれに伴う「小規模町村」の扱いに関する方策は、私たちの思いに反して、平成14年11月1日の「地方制度調査会第10回専門小委員会・西尾私案」の中に、かなり明確な形で出てきました。「私案」の要点は次のとおりです。

○平成17年4月以降、一定期間を定め、もう一度合併運動を推進して、すべての基礎的自治体が、市並みの事務権限を処理できるようになることを目指す。

○その際には、今の財政支援策ではなく、まったく別の方法によるべきである。

○解消すべき市町村の人口規模を予め法定し、一定期間経過後もこの基準を満たさずに残存する小規模な団体には、残された選択肢を予め明示しておく。

○その選択肢は、「事務配分特例方式」（都道府県補完）とか「内部団体移行方式」（基礎的自治体へ編入）とする。

合併は市町村にとって、自治の区域に関わる最も重要な意思決定事項でありますから、自主合併が本筋です。「私案」は、このたびの合併後に残る人口が一定規模に満たない市町村の合併を強制的に推進することとし、それでも残る一定規模に満たない市町村については、「事務配分特例方式」（都道府県補完）とか「内部団体移行方式」（基礎的自治体へ編入）などによって、基礎的自治体からはずそうとしています。現行の町村が皆無になる案と考えられます。こうした一連の新たな合併方式は、地方分権改革の中で掲げられてきた「自己決定・自己責任」の拡充という理念に矛盾するものであります。

②多様性の否定

「私案」の、全土を一律に基礎的自治体に再編するという主張は、地域の多様性を否定するものでもあります。分権型社会の創造にあたって、重要であるはずの地域の個性を活かした多様な自治の展開や自治体間の対等・協力の構築の必要性が看過されています。

日本の国土の多様性と町村の役割を無視して、本当に農山村の維持は可能でしょうか。

これまで町村は、森林の水源涵養機能や食料自給の機能等の重要な役割を果たしてきました。また、「私案」では、町村が小規模であるがゆえに、今後はそれらの重責に堪えられないと断定していますが、地域の現場を熟知している住民たる町村の職員がいてこそ、きめ細かな行政を展開できるのではないのでしょうか。

基礎的自治体の特色は、（ ）身近さ（単に地理的、心理的に近いというだけでなく、自ら治めるという意味で自治の実践の場）、（ ）現場性（すべての施策の適否や有効性を最も的確に判断でき、また地域・住民と直接付き合わざるを得ないために苦勞が多い）、（ ）透明さ（住民の暮らしに密着した、しかも住民相手の仕事が多いだけに仕事ぶりが住民の眼にさらされ開かれた行政運営をせざるを得ない）、（ ）先端性（これまでの制度ややり方では適切に解決できない問題の発生に誰よりも早く気づき、国や県に先駆けて問題提起を行い新たな施策を試みていくところ）、に求めることができるところにあります。

「私案」は、国土を守り、支えてきたのは私たち町村であるという誇りを根底から否定し、地域に息づく住民の自立と尊厳を奪うものであり、とても納得できるものではありません。

大地に暮らし、空間の価値を最大限活かしながら暮らしてきた住民の営みを大事にしない自治は、自治の名に値しません。多様性を認めず、自立と尊厳の精神を崩すような自治体再編が行われるならば、日本における地方自治の終焉を告げるに等しい措置となるでしょう。

(2) 人口規模による町村の「切り捨て」

「西尾私案」では、一定の人口を下回った自治体については、行財政能力がない、地方分権の受け皿になりえない、という理由で事務権限を縮小することが提案されています。

一方、市町村合併を推進するために、市となるべき要件を緩和する特例措置がとられています。これは、平成15年度末までに町村が合併し、人口3万人以上になるならば、他の要件を一切問わないというものです。この特例の期限を平成16年度末まで延長しようとする動きもあります。

このように、政府は人口で自治体の能力を測り、一定の人口を超えた自治体(=市)で、全土を敷き詰めようとしているようです。けれども、果たして、人口で自治体の能力が測れるものなのでしょうか。

①市と町村

地方自治法において、市町村は、住民に最も身近な基礎的地方公共団体として、地方自治の基盤を形成するものとされています。市・町・村の間には、若干の例外を除いて、その構成、権能、組織等については、さしたる差異はありません。

ただし、市となるためには、一定の人口、市街地を形成している戸数の全戸数に対する割合(連たん率)、商工業等都市的業態に従事する者の数等に関する条件が付されていることから、市と町村の間には経済的社会的な性格の相違が予定されているといえます。市に対し町村は、どちらかといえば農林水産業のようないわゆる第一次産業を中心とした地域特性をもっているものとされています。

すなわち、基礎的自治体としての市と町村を分かつのは、経済的社会的な性

格の相違であり、人口規模であるとみるべきではありません。人口が集中して一定数以上になり、都市的形態を強めた地域を市としているにすぎません。町村が、市より人口が少ないことによって基礎的自治体たりえないということはないはずです。

わが国の地域は、歴史的には農地と市街地がモザイク状に入り込む形で発展してきました。したがって、都市と農山村を分かつのは絶対的な人口数ではなく、相対的な人口密度です。市にも低密度の地域はありますし、町村にも高密度の地域はあります。市と町村の違いといっても、市において人口の高密度地域（市街地）が大半を占め、町村で低密度の地域がほとんどを占めるという違いにすぎません。日本中に、いわば都市的な地域と農村的な地域が混合して並存しているといえます。

②不合理な小規模町村論

いま小規模町村についての議論が取りざたされています。しかし、人口のみを基準として「小規模」と称するのは、空間の広がりをもまったく考慮に入れない定義ですし、「小規模」だから行財政能力がないと決めつけてしまうのは、町村の実態を無視しています。

農業や林業など土地面積の収益力が高くない産業が立地する傾向が強い農山村において、役場が小さな単位で分散的に存在し、地域のことを知り尽くした人材が、地域の資源を活用して、工夫を凝らして地域振興を行うという体制は、決して非効率なシステムではありません。

そもそも私たちは、人口規模の大・小、財政の裕・不裕を問わず、すべての市町村を「基礎的自治体」と位置づける現行の制度は変えるべきではないと主張してきました。「小規模市町村」という区分そのものが不要だと考えます。全国の市町村は、地理的位置、自然条件、歴史・文化、人口、面積、財政力、自治行政の意欲と力量などで違ってきます。よって、その違いを認め、多様な自治体が共存しあう地方自治制度であるべきだと考えます。

(3) 誤った「依存する町村」のイメージ

基礎的自治体としての市町村は、住民サービスをできる限り「自己財源」により実施していくことが望ましいでしょう。しかし、それは合併により基礎的自治体の規模を大きくすることでは可能にはなりません。「自己財源」とは住民

税等であり、これを増やすには国から地方への税源移譲やそれに伴う地方交付税の再編や地方税の税率引き上げなどが必要になるはずです。基礎的自治体の財政規模拡大と「自己財源」充実は別個の問題であることを再認識すべきです。また、地方交付税総額の増大が盛んに指摘されています。さらに、その指摘の多くは、「地方の無駄遣い」が巨額の赤字を生んだとしています。では、実際にそれは当たっているのでしょうか。

平成8年度から12年度にかけて、地方交付税の総額は約5兆円増えました(16.9兆円→21.8兆円)。しかし、その内訳を見ると、意外な事実がわかります。平成12年度において、人口1万人以下の、いわゆる「小規模市町村」に配分された地方交付税の総額は2.9兆円、地方交付税総額の13%に過ぎません。さらに、町村に対する地方交付税の総額は、平成8年度から12年度にかけて、約5千億円しか増えていません(4.7兆円→5.2兆円)が、一方で、市に対する交付税は1.5兆円増えています(3.3兆円→4.8兆円)。この額は、地方交付税総額の伸びの3分の1以上を占めています。

また、地方交付税の総額、増加額ともに過半を占めているのは都道府県であり、総額にして11.8兆円(全体の54.1%)、平成8年度から12年度にかけての増額分を見ても、約3兆円(8.9兆円→11.8兆円)ときわだっています。(総務省資料より算出)

地方交付税総額の急激な増大の主たる原因は、これまで税収が豊富で交付税をあまり必要としなかった都市自治体の多くが、不況によって税収が伸び悩んだ結果、交付額が膨れあがったことにあるのです。

しかしだからといって、その責任を都市自治体に帰せしめても何の解決にもなりません。地方交付税の問題は、国全体で問題を共有し、農山村と都市が手を取り合って解決に当たる必要があるはずです。

2 農山村の価値と町村の創造力

(1) 農山村の多面的な価値

①生存を支える

農山村は、農林漁業にかかわる生産活動が行われることによって、そこから食料その他の多様な農産物や海産物を生み出しています。また地域の暮らしから育まれたワザを駆使して、それらを様々に加工した品々も全国に供給されています。そうした生産物は、全国民が生存していくための基礎的な拠りどころになるはずのものです。

食料だけではなく、居住環境をつくるための資材を生産し、それらを加工する上でも、農山村は大きな役割を果たしています。森林は、CO₂の吸収など公益的機能を有し、最近ではその役割が再認識されています。

②国土を支える

多くの農山村は、我々の生存を支える生産機能だけでなく、その他にも、「国土の保全」「水源のかん養」「自然環境の保全」といった、多様で多面的な機能を果たしています。

河川を通じての都市と農山村の関わりは、多様で深いつながりを保ってきました。上流地域と下流地域との交流の形として、農山村と都市が連携して、固有の流域圏文化を育んできた地域も数多くあります。農山村の多面的機能は、国土を支えるとともに、都市・農山村を包含し、互いを融合してきた日本の文化そのものだと言えるでしょう。

③文化の基層を支える

農山村は、その固有の生活、生産の現場としての営みを通じて、日本文化のいわば基層を形成してきました。それが現在、スローフード、スローライフという言葉によって見直されつつあります。21世紀を迎え、これからの日本再生に不可欠な視点は、自然や環境をいかに守り、再生し、新しい生活のなかにどう活かすか、ということではないでしょうか。そのとき、農山村の育んできた文化は、何ものにも代え難い貴重な存在になるでしょう。

④新しい産業を創る

農山村は、これからの日本の新しい産業を展開する場としても位置づけることができます。たとえば、農山村で自然にふれ、農業も体験して、ゆったりと余暇を過ごすグリーンツーリズムが、すでに多くの地域で取り組まれています。保健・医療・福祉といったヒューマン・サービス産業の主要な舞台となる期待もありますし、農山村地域の豊かな自然環境のなかで、新しい技術開発に取り組んでいる企業も多くあります。

このように見れば、農山村こそ、これからの社会を活性化していく、新しい産業が展開される有望な場であるといえます。

(2) 町村の創造力 ～小さな自治・息づく地域～

現在全国では、創造力に富む、実に多様な地域づくりが行われてきました。それは、ほぼすべての行政分野にわたっています。

町村という、人口面で比較的小規模であるがゆえに可能になった試み、集落などにおいて農山村の地域特性を十分に発揮しながら取り組んでいるケース、またこうした試みが国全体の新しいモデルとなっているもの、そしてこうした試みを通じて、住民と行政が、地域の自立と尊厳を十分に認識しながら、それに基づいて、鋭意、地域づくりに取り組んでいるものを中心に取り上げました。以下、そのような取り組みの実態をいくつかの分野ごとに素描します。

ここで取り上げた事例は、作成協力者である「町村の新しい自治制度に関する研究会」の委員各位（P.20参照）の調査や、全国町村会の機関紙「町村週報」に掲載した事例等、ごく限られた資料をもとに構成したほんの一例に過ぎません。全国の町村には、この他にも独自の取り組みや施策を展開しているところが数多くあります。

① 行財政改革

町村という、どちらかといえば人口の少ない自治体においては、行財政改革にも具体的なテーマを決めて取り組みやすいという利点があります。北海道ニセコ町では、自治体の予算規模やその具体的な内容を、住民に徹底して情報公開し、地域の現状の理解を促し、地域づくりの原点としています。大規模な自治体に比べれば、こうした改革は格段に実施しやすく、その優れた仕組みが多くの自治体の共感を呼び、その仕組みと改革の息吹は全国的な展開となりま

した。実際に町村が展開している事務や事業についても、福島県飯舘村のように、住民から評価を受け、その結果を反映して、新しい取り組みに着手することで、従来の慣行に流されない行財政改革を断行するという展開もあります。とかく規模が拡大しやすい公共施設の建設等に際しても、その施設の維持や管理を将来にわたって考慮するとき、住民との徹底した対話をとおして適正な規模に合意できるのです。

② 新しい公共事業・独自の補助事業

国の基準による、全国一律の公共事業ではなく、町村の特性を活かした、地域独自の新しい公共事業を進める試みが各地で進んでいます。国による一律の基準では、農山村ではかえって負担が大きくなったり、地域の実情に合わない事業を実施することになります。また、そのことによる住民の直接的な負担も看過できません。長野県栄村では、国や県の補助による農地の基盤整備事業ではなく、山村の実態に合わせた小規模の整備事業を、村独自の事業として実施しています。農家と村職員と技術者が田んぼの現場で相談しながら事業を行います。こうした地域独自の取り組みをとおして、地域の実情に通じた専門性の高い役場職員が育成できることも見逃せません。このような新しい公共事業が地域に根付くことは、将来的には町村に新しい産業を創出することにもつながるのです。

③ 農業振興

地域内で農業が持続的に展開するためには、第一に、地域資源を持続的かつ的確に利用することにより、地域固有の農産物の生産、生産方式・生産構造の構築が必要です。秋田県山本町のじゅんさい生産や徳島県上勝町のつまもの生産などは、特に地域条件を活かした取り組みです。第二に、収益力の高い農業を実現するために、地域資源や農産物を多面的に活用することも欠かせません。「農業の6次産業化」と言われる加工、販売は、高知県馬路村のゆず製品に代表されます。また、地域資源と結合したグリーンツーリズムは岩手県葛巻町や島根県石見町をはじめ、各地で活性化しています。そして、こうした取り組みを支援する行政には、地域の自然環境条件から歴史・文化に至るまでの広く深い認識が必要であり、むしろ小規模な自治体が優位性を発揮することが少なくありません。また、後者の課題遂行のためには、行政の部局間の連携が必要であり、小規模性はメリットとして作用しています。

④ 林業振興

現代の林業は、森林組合作業班や第三セクターを含めて雇用労働力によってその大宗が担われています。そのため、林業振興はU・Iターン等の定住施策とが結合して取り組まれることが多いのです。最近では、都市在住の若者の一部に「田舎暮らし」志向が強まっており、林業は、「山村らしい働き場」として、若者の就業も活発化しています。熊本県小国町の「悠木産業株式会社」や宮崎県諸塚村の「ウッドピア諸塚」は、第三セクター方式による林業会社の先発事例であり、若者の定住と就業を実現しています。また、和歌山県美山村の森林作業員「グリーンキーパー」制度も同様の発想によるものです。こうした取り組みは、実は小さな自治体の得

意分野のひとつです。地域産業振興の課題を的確に把握すると同時に、U・Iターン者の暮らしや就業支援には、彼らの目線に合わせた、きめ細かい対応が不可欠です。それは、地域に精通した行政によってはじめて実現するものであると言えます。

⑤ 情報化

地理的遠隔地に立地する割合が高い町村では、情報化社会への対応は重要な政策課題です。そのため、ここには個性的な取り組みが数多く見られます。情報基盤の整備では、パソコンの購入助成からCATVの導入まで多様な事業が実施されています。特に、どの地域のCATVでも問題となるのは、地域らしいソフト（番組）作成ですが、青森県田子町のように、生活に密着した番組作りをおこなっているケースもあります。ここでは、計画から運営まで約100人の住民が参加し、番組にも積極的に出演しています。そのため、自分たちのテレビ局という意識が住民に定着し、生活の一部になっています。小さな町村による取り組みの大きな成果と言えるでしょう。また、一般に高齢化が進む町村では、情報基盤の健康・福祉への利活用も重要な課題です。福島県葛尾村で見られるようなISDN回線を利用したテレビ電話による診療の試みは、小さな村ならではのきめ細かい対応として評価できます。

⑥ 人材育成

農山村は、これまで数多くの人材を輩出してきました。農山村の過疎化は裏を返せば人材を大都市など他地域に供給してきたことにつながります。そして成功した人の多くが、幼少時代に豊かな自然の中でのびのびと暮らしたことの意義を強調します。農山村ではまた、高度に分業化された企業の中では果たし得ない、自分で何かを初めから終わりまでやり抜くという貴重な体験を積むこともできます。農山村は人材育成の場としての優位性を常に持ち続けているのです。長野県浪合村では、地域での生活の知恵と技を持つ高齢者が、総合的な学習の運営に悩む学校の先生に教え方を教えるという、「山の学芸大学」と言われるような活動を行っています。都会の若い女性に1年間住み込みで農業体験や工芸研修を受けてもらう「女性農村研修制度」を実施して地域の活気を取り戻した島根県石見町の例もあります。

地域内の人材、とくに農林業の担い手育成は、町村の重要な仕事になっています。新規就農者確保のため、住居の斡旋や農業体験実習を実施して、U・Iターン者に対する便宜を図る町村、人材の減少と高齢化に晒されている林業労働者の確保のために、全国公募で参入者を集める町村が多数見られるようになり、成果も上がっています。外から来た人の目で地域の資源を掘り起こし、新製品の開発事業に結び付けようという島根県海士町の取組みなど、ユニークな事業も見られます。また、地域のことを知り尽くしている高齢者の知恵や、新しい技術に明るい若者の知恵を地域の振興に役立てようという動きも見られます。

「小規模自治体では必要な人材が確保できない」というのが、合併推進の一つの理由になっていますが、小さな自治体でも人を惹きつける感性があれば、人材を集めることができることが示されています。いやむしろ、現代社会において農山漁村に踏みとどまり、そこで生き抜こうとする気概を持つ人材は、措くあたわざるものです。心の豊かさが求められる新しい時代にふさわしい人材は地域にこそいる、また地域でこそ育つと考えるべきではないでしょうか。

⑦ 教育

農山村の豊かな自然環境が子どもの教育環境として優れていることは間違いありません。しかし、我が国の義務教育は、発足以来今日まで、全国どこでも同じ教育を受けられるということを目指して行われてきました。その中で、過疎化や少子化により、複式学級化や学校の統廃合を余儀なくされた地域も数多いのです。子どもの教育環境が整わないから農山村には住めないという、逆説的な状況も生まれています。そのような状況の中で、例えば児童が一人でも町が単独で教員を確保して、複式学級化をしないという山梨県早川町や、住民の発議を活かして廃校の予定だった小学校を素晴らしい設備の学校兼コミュニティセンターとして建て替えた山形県小国町など、小学校が地域の核であることを認識して、地域内の教育の体制を維持することに力を注いでいる町村があります。また、全国一律の教育が子供の地域離れを招く要因であると考え、地域教育に力を注ぐ町村もあります。いずれも、地域の将来を担うべき子供たちの育成を他の分野の事業に優先して取り組むべき課題として、努力を傾注している例です。小規模な自治体であるからこそ、施策間の調整を図りやすく事業の優先度について思い切った決断ができるのです。

⑧ 文化

日本の文化は多様であり、しかも地域ごとに変化に富んでいます。長い歴史の中で育まれてきた地域の文化、新たな交流の中から生まれた新しい地域の文化。地域の文化は地域で暮らして行くために欠かせない誇りの源泉です。そしてこのような文化を育み、次の世代に伝えて行くために、町村は多様な努力を行ってきました。農業の豊作を願って奉納されてきた文楽を再興して、村おこしの中心に据えた熊本県清和村。菓草を用いる文化を護ってきたことを誇りとして現代に活かす岐阜県春日村。村全体が独自の環境と文化を持つミュージアムだとして、交流をもたらす資源として活用する山形県朝日町、沖縄県南大東村の例なども見られます。狭い地域、小さな町村の持つ文化の中には、世界的な価値を持つものが少なくありません。地域の文化を知悉した住民と行政の連携によって護り育ててきた文化への想いと護り育てる力が、そこにはあるのです。

⑨ 住民参画

町村では、「顔が見える規模」であるという利点を活かして、情報の共有と住民参画の徹底を図り、住民と行政の新しい協働システムを構築することが可能です。すでにその取り組みを行っている町村は多数あり、そこから新しい自治の在り方が見えてきます。

住民自治の根源は集落自治にあるとして、村の中のさらに小規模な集落の自治を大切にしてその上に村政を組み立てている沖縄県読谷村。住民参画によってつくられた集落活性化のための計画を町村の総合計画に採り入れる岩手県藤沢町、さらに、住民による集落活性化の提案に事業費補助を行う動きは、福島県只見町、鳥取県智頭町、広島県高宮町など多数見られます。地域のことを知り尽くした住民が、身近な世界だからこそ鮮明に見える課題に取り組み、自分たちで地域の将来像を提案することには、強い意義があります。そして住民参画による提案を実現に結び付けるためには、提案の内容や意味を理解できる首長や議会が身近なところに存在

することが重要なのです。そのため役場職員の地区担当制を採用したり、地区センターにまちづくりを担当する職員を配置するなどして、住民と行政との距離を行政の側から縮めようとする動きも見られます。

⑩ 福祉・健康

地方自治体の存在意義は、住民に身近な行政として、住民を支えるという責任を果たすことではないでしょうか。住民生活にかかわる身近な行政分野とは、福祉や環境にかかわる課題だといえます。とくに町村が担うには複雑で困難な仕事だといわれる介護保険行政に関しても、小さいからこそ可能になったり、小ささを逆手に取った、きめ細かい施策を展開している事例も多いのです。秋田県鷹巣町では2万2千人という人口を、介護保険を担うには適正な規模としてとらえ、7つの小学校区ごとにサテライト施設を配置し、身近な場所でサービスを受けられる体制をしいています。また規模の小ささゆえに、顔見知りの住民どうしが集落で支えあう、長野県栄村の「げたばきヘルパー制度」なども、福祉事業をとおして住民レベルから村を活性化する仕組みといえます。

⑪ グリーンツーリズム

いま旅の主流は、物見遊山的観光旅行から、自らの生活にない人の動きや風景を感じ取る旅に変わりつつあります。そのような意味での地方から大都市への旅行も多いのですが、大都市の人々が地方でゆったりと時を過ごし、そこで育てられてきた農林漁業や食文化に関わるさまざまな人のワザを体験することが、都市にはない豊かな時間と受けとめられるようになってきました。この動きに対応し、農山村のワザを活かして、自然と共生する小さなビジネスがグリーンツーリズムに他なりません。群馬県の川場村は、早くから東京都世田谷区と協定を結び、区の保養施設を中心に多くの大都市の人々を受け入れ、そこに多様な交流の場をつくり上げてきました。山梨県の早川町では、上流文化圏研究所を置いて、そこに大都市の若者を常駐させ、奥地山村の価値を問い続けてきましたし、宮崎県西米良村では、都市の人々が長期滞在の中に充実した時間を過ごせるワーキングホリデイのしくみで評価を受けてきました。大分県安心院町では、農家をそのまま宿泊施設にできるようなオリジナルな農村民泊方式を考え出し、大分方式として普遍化される流れにあります。そしてこのような農山村の新しい生き方を議論し、大きな影響を与えている場として、熊本県小国町で開講されている九州ツーリズム大学があります。このように農山村の空間の価値を活用しようという取り組みは、いずれも町村という自治体の現場の中からオリジナルに生まれてきたものであり、これからのわが国にとって極めて貴重な存在と言えます。

⑫ 環境

近年大都市及びその周辺から、廃棄物が山村や離島に不法に投棄される例があとを絶ちません。都市は高密の社会をつくり出すことによって経済的に繁栄してきましたが、自らの始末をきちんとつけられていないのです。これはかけがえのない地球環境にとって極めて大きな問題

です。エネルギー供給という点でも、かつての発電ダム、今の原子力発電所の多くは農山村に立地しています。一方上流に住む農山村の人々は、生活水準の上昇の時代に生活排水で水質を悪化させたりしましたし、自らの風景の美しさに敏感ではなかった時代もありました。しかし、今は多くの町村で自然と共生する価値に気づき、自然環境をいかに望ましい状態で持続させるかに心を砕いています。川上の名を冠する全国の6町村が、「きれいな水を流し、自然と共生する生活をつくり上げる」ことを謳った「川上宣言」を発表しているのを始め、草原の野焼きをボランティアの参加で継続している大分県久住町や、風力で消費電力の4割を発電している山形県立川町、新しく開発された草地で複合的な畜産振興に成功し、さらに風力発電をそれに活かそうとしている岩手県葛巻町など、自然と共生しつつレベルの高い生活をつくる試みは、枚挙に暇がありません。



これらの事例は、いずれも町村がその地域特性をもとに創造力を発揮した実証例です。

これからの地域のあり方を議論するとき、こうした「小さな自治」が取り組んだ成果を活かす必要があります。また、そこに暮らす人々が育んだ、何ものにも代え難い地域への熱い思いが「息づく地域」づくりを目指さなければなりません。

3 町村の訴え

(1) 町村の存在意義を認めよ

地域を見渡すことができ、住民のニーズを丹念に捉えることが比較的容易で、政策間の調整も図りやすいという点で、町村は優位な立場にあります。

全国のモデルになるような新しい施策は、地域の現場から生まれています。そして、それは、現場に近い最前線に地域のシンクタンクである町村役場があり、すぐれた職員が配置されていることからこそ達成されるのではないのでしょうか。町村の事務を周辺の基礎的自治体が担う水平補完や、都道府県が担う垂直補完の中から、このような新しい施策の芽が育つとは思えません。

合併をすることも、単独で行こうとすることも、分権時代にふさわしい自己決定・自己責任の姿であり、価値的に等しいはずですが。合併をしない人口規模の小さい市町村に対し、権限の制限・縮小や自治権を失わせるような措置等によって基礎的自治体を一律化していくのではなく、個々の市町村の持つ歴史や文化、風土、地理的、財政的事情による自主的判断が尊重されるべきです。そして、日本全土に広がる自治体の個性や多様性を重視し、農山村を多く抱える町村と都市的機能を持つ自治体とがそれぞれの役割を果たしつつ、共存・共栄できる方向とすべきであり、人口規模にかかわらず、全ての市町村は基礎的自治体として位置づけるべきです。

改革の時期には、ともすれば利害の対立を強調する誘惑に駆られやすいのですが、先進諸国で定着してきた内政の基本からみても、都市と農山村を対立して捉える発想は、日本の国内だけの閉鎖的な議論ではないのでしょうか。山と川と海が生態系として結びついていること一つを見ても、農山村が滅びれば、都市も滅びることにならないのでしょうか。私たち人間は自然によって生かされているという発想を持つべきです。そして、農山村の価値と町村の存在意義を認め、都市と農山村の共存を揺るぎない国是とすべきです。

(2) 町村の創造力を活かせ

先に紹介した多様な地域づくりの事例（P.8～13）からは、次のようなことを見て取ることができます。

まず、地域に密着した新しい施策の萌芽は、多様な地域性の中からこそ生まれるということです。農山村のように変化に富んだ地域性を有するところでは、その多様性に対応できる施策や多様性を活かした施策を、地域の現場から感性豊かに発想し、実施しているということです。またそのことは、現在の日本が抱えている様々な課題に対して、町村の現場から解決の方向を示唆するような、新しい施策を創出する力量を町村は備えていると言い換えることもできます。農林漁業を基盤とするグリーンツーリズムや産業振興、新しい公共事業、福祉や教育、文化や環境問題への取り組み、住民参加や行財政改革など、ここに示された事例は多様です。このことは、町村は小さくてもほぼ全面的な行政領域について、対応できる可能性があることをも示唆しています。

しかしながら、現在、町村がまちづくりのための事業を行う際には、多くの規制や国が一律に定めた補助事業によって非効率な実施を強いられていることも否めません。こうした規制や基準を緩和することにより、これまでの町村の独自の取り組みが容易になるばかりでなく、地域住民の視点や民間企業等の柔軟な発想が活かされ、地理的環境や社会条件等の地域特性に応じた施策や事業の展開が無駄なくできるようになります。

町村の創造力を活かすための「構造改革」が是非とも必要です。

(3) 市町村連合（仮称）を構想せよ

① 広域連合の可能性を否定するな

平成6年の地方自治法改正によって導入された広域連合制度は、当初、地方分権の受け皿になる広域行政制度として、各方面より大きな期待が寄せられました。ところが、その後の推移を見ると、広域連合の首長や議員を公選制にしたものは皆無で、事務組合や広域市町村圏など、これまでの広域行政制度の延長に過ぎないものがほとんどでした。

こうした状況を受けて、旧自治省内に設置された「市町村合併研究会」（1998年8月）は、広域連合制度について、次のように結論づけてしまいました。

市町村行政の広域化に当たっては、市町村の枠組みの変更を伴う市町村合併という方策によるほか、一部事務組合や広域連合などのような市町村の枠組みの変更を伴わない広域行政に関する諸制度を活用して、事務の共同処理を図ることも考えられる。実際、一部事務組合などによる事務の共同処理は、既に幅広く行われ、一定の成果があげられてきたところである。

しかしながら、こうした事務の共同処理方式による場合には、ややもすれば、住民と行政との間の距離が遠くなることにより、責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために、迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施などに支障を生じる場合も見受けられる。これらを踏まえると、総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の団体が行うことがより効果的である。

広域連合に対する失望から生まれたのが、現在の一辺倒な市町村合併論です。地方分権の受け皿として期待していた広域連合が思うように機能しなかった以上、残された地方分権の受け皿としては、市町村合併によって、より広域の基礎的自治体を作るしかないと考えられたのです。しかし、広域連合は、はたして日本の地方自治には適さない制度なのでしょうか。

②「市町村連合」(仮称)を構想せよ

先に述べた研究会は、広域連合制度を発展的に充実させることが無理だと早々に判断してしまいました。この結論は、一面では当たっており、一面では外れています。というのも、広域連合が失敗に終わったのは、地方分権が十分に進んでいなかったからなのです。

これまでの分権改革の過程を通じて、一般の市町村は、事務権限の移譲には必ずしも積極的ではありませんでした。それは、すでに医療・保健・福祉をはじめとして相当の種類と量の事務を一律に処理させられてきたからです。しかも、そうした事務についての市町村の自己決定権はごく限られています。自己決定権のない義務的事務について広域連合を組織しても、地方分権の受け皿につながらないのは、ある意味当然と言えます。まして、土地利用計画のように、国が根本的な権限を握っているようなものについて広域連合を編成しても、実質的な活動が行えるはずがありません。

したがって、市町村にとって次なる分権改革の中心課題は単なる事務権限の移譲ではありません。事務の義務付けの見直し、そしてなによりも、根本的な権限移譲です。

そこで現行の広域行政制度に加え新たな手法として、「市町村連合」(仮称)を提案します。市町村間の協働・多核連合型の「市町村連合」が、行財政効率化、そして地方分権の受け皿となることが期待されます。

この「市町村連合」は具体的には、(1)各市町村は住民生活に密接に関連する事務を担う(2)市町村連合の首長は公選制とする(3)ハード事業等は市

町村連合で行う（４）農業及び農村の持続的な発展のため農業振興地域整備基本方針の作成や農業振興地域の指定、農用地区域内の開発許可、農地転用許可等の権限の移譲を行う（５）その他、都市計画、林道整備などの公共事業、保安林の指定解除など土地利用規制に係る権限と財源について、国・都道府県からの大幅な移譲を行う、等の制度化を図る必要があります。

いずれにしても、「小規模町村」の事務権限を極端に縮小し、あるいはそうした町村自体を解消するという方向ではなく、事務権限を幅広く認め、その中で市町村が主体的に、地域の実情に応じて選択・実施できるような広域行政の仕組みを整え、今後の市町村のあり方を検討すべきです。

（４）地域自治組織を創設せよ

今後の地方自治の発展にとって、住民自治の充実は不可欠です。行政と住民の絆が深まれば、両者の協働と相互監視が十分に機能し、住民に本当に必要な施策を実施することができます。結果として、行財政の効率化にもつながります。

地域のことをよく知っている人材が、住民により近いところで地域づくりを行うシステムは、行政と住民の信頼関係強化にはもっともふさわしい体制です。住民の声に対する感受性の強さや対応の機敏さという点でいえば、小さな自治に勝るものはないでしょう。

これまでも、市町村においては、その内部の地域を単位にして、住民の力を引き出し、地域を活性化させる様々な試みが行われてきました。合併により行政区域を拡大する際には、これまでのこうした取り組みの価値を生かし、住民自治のさらなる充実をはかる必要があります。

そのためには、市町村の内部に、一定の地域を単位とし、一定の権能をもつ住民自治組織を、市町村が創設できるしくみを法的に整備すべきです。

こうした「地域自治組織」の具体的な制度設計（形態や事務権能、住民参画のあり方や行政組織の組立て、地域の単位等）は、設置の是非を含め、各市町村の条例と意向に委ねられるべきであることは言うまでもありません。その際、現に行われている住民による自発的な自治の活動を大切に考えるべきです。

(5) 税源移譲を進め、交付税制度を維持せよ

私たちはかねてから、地方分権をより実効あるものとするため、税財源の移譲を早急に積極的に行うよう機会あるごとに訴えてきました。国から地方への税源移譲により、地方の歳出規模と地方税収入の大幅な乖離を縮小し、地方税の拡充を図る必要があります。今後、国庫補助金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方について三位一体での改革を進め、将来の地方財政の姿を早急に示すべきです。

また、地方交付税については、自治体間の財政力の格差を調整し、国民がどこで暮らしていても、国で定めた一定水準の行政サービスを享受できるよう必要最低限の財源を保障するもので、それによって地域社会の存立基盤を守ろうとするはずのものです。

しかし、経済財政諮問会議を含め、改革論議が行われる場などでは、地方交付税制度に関連して、「これによって市町村における行政サービスと自己負担の緊張関係が損なわれ、地方歳出の増大を招いているので地方交付税を大幅に縮小すべきだ」、「交付税による財政調整は手厚すぎるので、これを人口一人当たりの税収格差の是正レベルに留めるべきだ」、「都市住民の犠牲の下で農山村を優遇し、その結果、町村は無駄な支出を行っている」といった、相当に乱暴な議論が公然と行われていることを看過できません。

私たちも、国・地方を通じる財政逼迫を十分承知しています。これまでのように国に救済を求めても、国にその余裕がないことも知っています。一定の人口規模以上の市と比べれば、歳出額では概して町村が割高であることも認識しています。ですから、これまで以上に徹底した行財政改革が必要であると考えていますし、現に断行しています。

交付税の算定方法の見直しについても、段階補正、事業費補正等一定の理解を示してきました。しかし、すでに実施された段階補正の見直しは、人口規模別の目安で見たとき、市町村合併が同時・並行的に進められていることもあって、町村の中には合併推進の「ムチ」と受け止めている向きが多いのが現状です。

町村が、安定した財政運営を行っていくために、地方交付税制度は極めて重要であり、絶対に堅持すべきものであります。さらに、課税客体に乏しい町村にとっては、現行のまま税源移譲が行われても税源の偏在構造が変わらないことから、交付税のもつ役割は一層重要になると考えます。

町村は、自然と共存しながら、森林や農地の持つ公益的機能を維持する役割

を担っています。その点で、交付税の算定に森林面積等を加味し、国土や自然環境の果たす役割を適正かつ十分に評価をすべきだと主張しつづけています。農山村地域に所在する町村は、全国画一的な自治制度の下で多くの事務を義務づけられ、しかも自主財源が乏しく、国等からの移転財源が減少していく中で、より一層苦境に追い込まれる可能性があります。ますます進行する国土・自然環境機能の低下を誰が防止するのでしょうか。農山村の多面的な価値を守り、町村が知恵と工夫を活かしその持ち味が発揮できるような財政の新たな自立支援の仕組みが必要です。

おわりに、

私たちは、市町村合併に反対しているものではありません。

この国の未来のために、

町村自治の確立と地域の創造力の発揮が大切だと主張しているのです。

このことを、日本の地方自治の行方が議論されている中で、

全国町村会として強く訴えます。

❖ 作成協力者 ❖

「町村の新しい自治制度に関する研究会」委員

大 森	彌	千葉大学教授・東京大学名誉教授
岡 崎	昌 之	法政大学教授
宮 口	迪	早稲田大学教授
橋 立	達 夫	作新学院大学教授
神 野	直 彦	東京大学大学院教授
小田切	徳 美	東京大学大学院助教授
佐久間	正 子	地域政策フォーラム研究員
坂 本	誠	東京大学大学院博士課程

(順不同・敬称略)