

第3部 論考・町村のこれから

[1] 「失われた10年」を越えて

ジャーナリスト 松本 克夫

1. 合併を総括する視点

町村にとって、嵐のような時期は過ぎた。「平成の合併」推進も平成22(2010)年3月末で「一区切り」である。この10年に、町村の数はおよそ3分の1に減った。果たして、これがそれぞれの地域や日本にとって正しい選択だったのかどうか、じっくり検証してみなければならない。

合併を推進した当時の政府・与党は、主に政府の財政負担を軽減するための中央・地方を通じたリストラと、分権の受け皿になり得る規模への基礎自治体の拡大を狙いとしたと見てよからう。一番の標的になったのは、人口1万未満の小規模町村である。これに該当する町村は1000以上も減ったから、政府としても、「平成の合併」はまずまず成功ともいえるし、なお450以上も残っているから、不十分なままに終わったと見ることもできよう。

しかし、本当に考えるべきだったのは、そんなことだったのだろうか。日本の国土の半分強は過疎地であり、存続が危ぶまれる地域である。合併前の町村はその過疎地とかなり重なる。町村の山や田畑の荒廃を食い止め、持続可能な地域にできるか否か。その方がもっと重い課題だったのではなからうか。山が荒れれば、清浄な空気と水の供給が危うくなる。洪水を防ぐのも難しくなる。田畑が荒れれば、食料供給が危うくなる。それだけではない。過疎地域には、風土を生かす暮らしや、人々の絆の深い共同体がなお残っている。最近、NHKが「無縁社会」というタイトルで連続的に放送した番組がある。そこでは、家族や地域や会社から切り離されて、孤立していく人が急速に増えている様子を映し出していた。人間が砂粒のようにばらばらになっていく「無縁社会」化は社会的なエントロピー（乱雑さ）の増大とっていい。その進行に抗するとしたら、情の厚い農山漁村の力を借りるしかない。つまり、国土の半分強は自然と社会のエントロピーの増大を防ぐための緩衝地帯なのである。ここを守らなければ、日本が危うい。

自治体を全国一律に見ることはできない。都市部の住民の場合には、自治体が定められた行政サービスをしてくれさえすればいい。しかし、農村部の場合には、地域の

存亡がかかっている。過疎化が進む中で、どう地域を維持していくかは住民の共通の関心事であり、自治体は地域存続のための結束の核にならなければならない。農村部の自治体の方がはるかに重い役割を担っている。「平成の合併」の評価は、国土の半分強を占める地域で、住民の結束を強めるのに成功したか否か、それによって地域の持続可能性が高まったか否かを基本に置くべきなのである。

2. 現場からの声

合併の検証をするとしたら、一番いいのは、政府・与党が標的にした人口1万未満の小規模町村が合併によってどうなったか、合併しなかった町村と比べてどうか、を見ることである。私たちの現地調査を通じて、かなりその辺は明らかになっている。いい例がH県の旧S村である。合併を決断したM村長がその総括を論文にまとめているから、理解しやすい。

M氏は合併を冷静に見ていた。村民には、「合併してもしなくても大変だ。どちらがデメリットが少ないかの判断になる」と話していたという。M氏が合併を決断したのは、住民の90%以上が合併を容認したからだが、財政の不安もあった。「地方交付税が現状の3割減くらいにとどまるという見通しがつけば、行革を進めながら生き残っていただろうが、政府が見通しを示してくれなかったので、不安が増幅した」と振り返る。私事だが、新聞社の論説委員をしていた当時、「政府は地方財政の中長期の見通しを示すだけでいい。合併するか否かは、それを参考に、市町村が判断すればいい」という趣旨の論説記事を書いたことがある。政府は意図的に将来見通しを隠したのではなく、持ち合わせていなかったのかもしれないが、当時は、市町村を不安な状態に置くことが合併への最大の圧力になると感じられたものだ。M氏の言で、それが裏付けられた気がした。

M氏が合併後の村について、危惧していたのは次の4点である。第1は、合併前の4、5年は微減程度にとどまっていた人口の急減が避けられないことである。2点目は、地域づくりは20世紀のハード中心から、21世紀はソフト中心に移行すると読んでいたが、合併特例債というアメによって再びハード中心に逆行しかねないことである。3点目は、自治体間のまちづくり競争によって、それぞれに特色ある政策が生まれていたが、合併したら公正公平の原則からいって、それらが失われてしまうことである。4点目は、ふるさとへの愛着、郷土意識が希薄化することである。いずれも合併に踏み切った町村のどこもが抱いた危惧の念といていいし、合併によって周辺化した町村で現に進行していることでもある。

「住民自治を中心とした村づくり」をキーワードにし、公民館単位の12の行政区と小学校区単位の3つの連絡協議会を立ち上げたM村長だが、合併後の新市では、住民自治に対する支援策が薄くなったという。その結果、「行政が遠い存在になり、住民は

抛り所をなくし、行政に対する信頼度は確実に低下した」。M氏の評価は、「今回の合併はミニ集権をつくっている」にすぎないというものだ。住民自治を犠牲にして、国と地方の財政再建を優先させたのが「平成の合併」というわけである。財政の数字だけを見て、そこに住む人を見ていなかったのである。総じて過疎地域の持続可能性は低下したと見ていい。

K県で小規模町村同士が合併してできた町のある課長は、1枚の要望書の形で、私たちに切々と訴えた。そこには、『合併は手段であって、目的ではない』ととなえてきましたが、合併そのものが目的になっていたような気がします」「国も県もあたかも合併する事が目的であるかのような推進の仕方をされたと思えます」と合併が目的化したという実感を正直に書いている。合併した結果はどうだったのか。「合併して五年経とうとしている中で、周辺部の寂れようは、目をおおうばかりです」「地方は今、瀕死の状態にあります。私たちの町も例外ではありません」「合併直前のいわゆる駆け込み事業等がなかったならばここまでひどくはならなかったのではないのでしょうか」という有様である。当事者である町村にも責任があるとはいえ、合併をあおった国や都道府県も、「当事者の自己責任」と逃げているわけにはいかない。

各地の状況を細かく報告すれば、切りがない。期待が裏切られたことへの落胆、だまされたという怒りと恨み、はやまった選択に対する自責の念。そうした住民のやるせない思いが各地に充満している。

3. 見過された観点

通常の合併の検証や評価では、定量化できるものが優先される傾向がある。議員の定数や職員の削減のような効率化効果がその典型である。しかし、定量化できないものを丁寧に見ていかないと評価を間違ふ。住民の結束度である住民力や地域力は肝心要のものだが、定量化できない。せいぜい周辺部の衰退といった間接的な物差しで表現されるくらいのものだ。

同じように見過ごされているものに、地方分権改革に対するマイナス作用がある。10年前の平成12(2000)年4月に、第1次分権改革の成果を集大成した地方分権一括法が施行された。機関委任事務の廃止により、国と地方を上下・主従の関係から対等・協力の関係に改めるものだった。しかし、その後の合併推進は、国が旗を振り、都道府県がその家来よろしく市町村に圧力をかけるものだった。自主合併を建前にしながら、多くの市町村にとっては、「アメとムチによる強制に近い」が実感だった。上下・主従への逆戻りである。分権の受け皿をつくと称しながら、手法は中央集権そのものでは、分権改革は台無しである。地方には、分権といっても、実態は何も変わらないのだという意識がすり込まれたに違いない。

本当なら、この10年は各地で分権一括法を生かした取り組みが展開されるはずだっ

た。しかし、市町村は合併騒動に巻き込まれ、その余裕をなくした。分権改革に沿った動きとしては、北海道ニセコ町をはじめとする自治基本条例制定の動きやいくつかの独自課税の動きが散見された程度である。三位一体改革での地方交付税の大幅削減による財政危機が進行したこともあり、独自の地域づくりも停滞した。いや、合併が引き起こしたミニ集権化により、独自の政策の多くが失われたのである。まさに町村の「失われた 10 年」である。

かつては、村や町や市という名称を聞けば、それだけでどういう地域であるかを想像できた。昭和の合併によって、やや混乱が生じてはいたが、今回の合併によって混乱は極致に達した感がある。市の要件としての 3 万人特例もあり、広大な田園や山岳地域を抱えた市が続出した。日本有数の農業生産額を誇り、田園地帯ではないかと思われるような政令指定都市さえ出現した。人口だけで区分した結果である。ボクシングやレスリングならばともかく、人間は体重だけで区別されたらたまらない。地域もすべて人口で区別していいはずがない。風土によって、暮らし方は変わる。村には村の、町には町の暮らし方の作法があり、共有する課題がある。自治体はそれを土台にして形成しなければ、住民自治は成り立たない。都市とも農村ともつかぬ奇怪な自治体では、愛郷心は育ちようがない。風土などお構いなしに、自治体の人口規模をそろえようとするのは、ゆがんだ制度の美学である。

19 世紀末に英国で生まれた田園都市の思想は、環境汚染などの大都市の惨禍から人々を救うために、田園の要素を兼ね備えた小都市を人工的につくろうとするものだった。これが後の欧米の都市計画に大きな影響を与えるのだが、もし都市と農村を併せ持つ両性具有のような自治体が日本の風土に合っているというなら、新たに日本的な田園都市論を確立しなければならない。かつて大阪市長を務め、名市長とうたわれた関一がいったように、都市を計画するには、それを貫く 1 つの思想が必要なのである。「平成の合併」には、農村論も都市論も住民自治論も欠けており、行政の効率化論しかなかった。会社に例えれば、経理部長が考えた合併論であり、社長が総合判断した結果の合併論ではない。理念なき合併といわれ続けたのも、故なしとしない。

アイデンティティを持ちようもない自治体が出現したのだから、その名称がアイデンティティ喪失になるのは仕方がない。多くの歴史や風土を体現した地名(市町村名)が失われた。代わって登場したのが、観光の PR などに使いやすいブランド的な名称である。どこでも使えるような、およそ地名とはいえないような名称もある。関係自治体間の妥協の産物だから、やむを得ない面もあるが、歴史破壊、文化破壊には違いない。合併による効率化効果などは短期的なものにすぎない。地名が消えることによる集团的な記憶喪失効果は今後、永続的に人々の歴史意識を蝕むだろう。

4. 予期せざる合併騒動の成果

「平成の合併」騒動と無縁だった町村は恐らくほんのわずかしかない。単独での自立を選択した町村も、合併すべきか否かで揺れ動いたはずである。そこでも膨大なエネルギーが費やされたが、それがすべて無駄というわけではない。試練の時を経て、自立の気概を新たにした町村が生まれたからである。これぞ地域の再生である。人々が自信と誇りを取り戻すことこそ地域の再生だからである。数からいえば、合併を選んだ町村の半分にも満たないが、「一寸の虫にも五分の魂」といえるような自立心の強い町村が少数でも存在することは、多くの自治体に対して「地の塩」のように作用するだろう。皮肉な結果というべきか、これが「平成の合併」騒動の一番の成果である。

自立の道を選んだS県のA町では、大人たちの選択を子供たちが敏感に感じ取っているという話を聞いた。一時期、町は町長以下の幹部や職員の給与カットをせざるを得ない状況に追い込まれたが、子供たちの郷土愛は逆に強まった。むしろ子供たちが一番変わったという。中学生の将来のUターン希望率は、以前は20%程度だったのに、50%以上に上がっている。修学旅行の一環として、東京の大学で中学生がするスピーチでも、「私たちの町の財政は厳しい」という話を堂々とする。郷土意識もなく、郷土の話などしたくてもできない都会の子供たちから見れば、実にうらやましい話ではないか。子供たちがいつか自分も郷土を支えなければという意識を植え付けられながら育つ。それが自治の基本であり、教育の基本である。それに引き換え、小規模町村では専門職員が足りないから十分な行政サービスができないなどという自治の魂を忘れた机上の議論は、あまりにも次元が低すぎないか。

そうはいっても、小規模町村は人口減少によりやがては立ち行かなくなる。「平成の合併」は将来避けられない合併を先取りしたにすぎない。「昭和の合併」でも、各地であつれきを生じたが、今になってみると、あれは間違いだったという人はほとんどいないではないか。そういう批判も予想される。それにはこう反論しよう。自治とはプロセスなのだ。自分たちが自発的に選び取らなければ、自治ではない、と。半強制的な合併とは、周囲の圧力で無理矢理結婚させるようなものだ。確かに、それでも幸せな家庭を築ける場合はある。逆に、すばらしい恋愛を経て結婚しても、家庭が崩壊する場合もある。遠い将来の結果までは予想し難い。仮に、結果は同じだとしても、自分で思い悩んだ記憶は財産になる。外部から強制された場合にはその財産が蓄積されない。自治も同じである。中央集権的な強制は、自治が育つための大切なプロセスを奪ってしまう。

5. 政権交代と町村の行方

1年前の政治状況では、第2次の「平成の合併」は避けられそうもない雲行きだっ

た。自民党も民主党も基礎自治体の大幅削減を掲げていたからである。道州制を推進する自民党は、基礎自治体を 700 から 1000 くらいに再編成するとしていた。民主党は小沢一郎氏の長年の持論である 300 自治体論を長期目標とし、中間目標として 700 から 800 にまとめる案を示していた。両党とも、とりあえず基礎自治体を現状のほぼ半分にする構想である。アメとムチによる「平成の合併」でさえ、半減は達成できなかったのに、さらに半分にするにはどうするつもりか。両党とも、方法については明らかにしなかったが、法律で強制するしかないように思われた。

しかし、民主党の 300 自治体論は昨年 8 月の衆院総選挙のマニフェストでは消えた。代表が小沢氏から鳩山由紀夫氏に代わったから、非現実的な 300 自治体論に固執する必要がなくなったのだろう。恐らく民主党内でも、住民自治を破壊しかねない 300 自治体論の信奉者は少ないに違いない。町村をはじめ地方からの反発も強かったから、あっさり旗を降ろしてしまった。

新政権の地域主権戦略の工程表（原口プラン）には、基礎自治体の再編成は入っていない。どうやら多様な選択肢を認める戦略に転換した様子である。合併が最善の選択と判断すれば、合併すればいい。周辺自治体や都道府県と連携すれば、行政サービスを改善できると思えば、水平連携・垂直連携を模索すればいいというわけである。都道府県の場合には、広域連合から道州制に進みたいとしたら、それも容認するという。

新政権になってからまとめた総務省の「平成の合併」報告書では、合併の効果を並べて、自画自賛するものにはなっていない。全国町村会の『『平成の合併』をめぐる実態と評価』も引用しており、プラス効果とマイナス効果を淡々と記述している。住民アンケートの結果では、「相対的には合併に否定的評価がなされている」ことを率直に認めている。結論としては、基礎自治体については、「これまでのような合併を中心とした対応ではなく」、「多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにする必要がある」としている。

これを真に受ければ、第 2 次の「平成の合併」などありようもないことになる。実際、現政権は地方交付税の配分で、人口急減地域を優遇しようとしている。段階補正を緩めて、小規模町村に対する合併圧力をかけようとした前政権からの転換は見取れる。ただ、気になるのは、鳩山政権の八方美人的対応である。原口一博総務相は日本経団連とは道州制の共同研究をするといい、道州制論の橋下徹大阪府知事にも同調している。道州制論は基礎自治体の再編とセットになっているはずだが、その辺はどう考えているのか定かではない。鳩山由紀夫首相自身、「市町村合併の話を閉じてしまうとうまく進まないと感じた」と発言している。総務省の政務三役と民主党国会議員による総務省政策会議では、議員の間から「小さな自治体で業務を担っていけるのか」といった懐疑的な声が出たという。民主党が子ども手当などマニフェスト通りの政策を遂行しようとするれば、一方で大規模なリストラをしなければ必要な資金をねん出で

きない。再び合併推進へ動かないという保証はない。

その際、前政権当時、地方制度調査会が答申した都道府県による小規模自治体に対する補完制度を新政権としてどう位置付けるのか。多様な選択肢の1つと位置付けるならば、そう問題はないかもしれない。しかし、合併をするか、いくつかの業務を返上するか、どちらかを選べと迫るならば、強制的な性格を帯びる。揺れ動く可能性がある政権だから、油断なく見張っていなければならない。

6. 『坂の上の雲』以後の時代に

政権交代の影響は当面のものだが、もっと長い目で現在の位置を確認しておく必要がある。司馬遼太郎の『坂の上の雲』は日露戦争で頂点に達する明治日本の上昇期を描いている。欧米という坂の上の雲を見詰めながら、ひたすら登り続けた時代である。戦後の「追いつけ追い越せ」を合言葉にした高度成長期も、第2の『坂の上の雲』の時代といえるかもしれない。やはり、目標があって、それに向かってまっしぐらの時代である。2つの『坂の上の雲』の時代がそれぞれおよそ40年続いたとすると、その間に挟まれた日露戦争後から太平洋戦争に至るおよそ40年の期間がある。「追いつけ追い越せ」が一段落し、方向転換が必要になった時期である。後講釈をすれば、藩閥政府から民主的な政府へ、中央集権から地方分権へ、植民地拡大の大日本主義から国際協調の小日本主義へ、と向かうべきだったろう。しかし、その萌芽はありながら、転換し切れずに、戦争の泥沼にはまり込んで、崩壊への道をたどった。失敗の40年である。現在もまた、『坂の上の雲』以後だとすると、同じ失敗を繰り返す心配はある。近代史を振り返れば、目標が明らかな時代の日本国民の集中力は大きなものだが、目標を失うと、途端に頼りなくなるという特性を読み取ることができる。バブル崩壊以後は、目標喪失期にあると見た方がよさそうだから、要注意である。

前回の失敗は、世界が植民地囲い込みのブロック経済化する中で、「日本原理主義」に自閉して行ったことによってもたらされた。その失敗に懲りて、世界貿易機関（WTO）を核にした貿易自由化交渉が続いているわけだが、恐らく今度は、間違うとすれば、前回とは逆に、行き過ぎたグローバル化によってもたらされるだろう。閉鎖的な「日本原理主義」の失敗から一転して、その対極にある開放し過ぎの市場原理主義による失敗である。世界的な金融危機でも明らかだが、何もかも市場に任せればいいとはいえない。日本は国土の7割が山地であり、森林が育ちやすい自然条件にある。その日本が木材の8割を輸入しているのは異常ではないか。大量の木材の海外からの移送には大量のエネルギーを消費しているのである。国内需要の6割を輸入している食料にしても同じことである。市場原理は自然の摂理に反することを強いる。日本の国土の半分が過疎化しているのも、地球環境が危機的状況を迎えているのも、そのためである。市場開放が唯一の要請であるような市場原理主義的な市場のルールは見直

す必要がある。

しかし、もとをただせば、市場のルールも、私たちが消費の豊かさを望んだ結果ともいえる。世界を豊かにするためには、一国の経済としてはバランスを欠いても、極端なまでに国際分業を推し進めた方がいいという論理で市場は動いている。この論理を貫く限り、市場で敗者が生じるのと同じように、荒廃する地域が生じるのは避けられない。この論理を転倒させなければ、地域の荒廃を救う手立てはない。豊かさの問い直しをしなければならない。

ほかの媒体で何度か書いたことだから、ここでは詳しくは繰り返さないが、経済市場での「おかねの豊かさ」を追求しても、生物としての人間本来の「いのちの豊かさ」につながるとは限らないし、最近ではむしろ、「おかねの世界」で豊かになることが「いのちの世界」を貧しくする傾向にあるというのが私の見方である。手軽な冷凍食品が普及すれば、おふくろの味が失われていくように、便利さは人と人の絆を細くする作用がある。「無縁社会」も、過疎化も、地球環境の悪化も、「おかねの豊かさ」を追求した結果である。もう一度、「いのちの豊かさ」に立ち戻って、考え直してみなければならない。歴史を振り返れば、それほど資源を浪費しないで、「いのちの豊かさ」を満喫する術を心得ていた時代はそう昔のことではない。（拙著『風の記憶』ぎょうせい、2008年5月参照）

リーマン・ショックの反省もそこそこに、経済成長こそ万能薬だといわんばかりに、次の『坂の上の雲』の時代を熱望する風潮もある。中国やインドの追い上げに、焦りの気分もある。大人が成長期の子供を見て、焦るようなものだ。しかし、大人がさらに体を成長させようとするれば、脂肪がたまるだけだ。それと同じように、再度、経済成長に血道をあげるなら、「おかねの豊かさ」がもたらした惨禍を拡大再生産するだけだろう。地域は決して救われない。大人の成長とは、精神の成熟のことであり、子供のような体の成長とは質が違うのである。ここは、「いのちの豊かさ」を第1に置きながら、「おかねの豊かさ」ともうまく連動するような仕組みを模索していかなければならない。

7. 町村こそ先駆者に

『町村週報』の「閑話休題」でも紹介したが、大正から昭和初期にかけて、長野県で活躍した三澤勝衛という地理学者がいる。独特の「風土学」を確立した人である。三澤がいう風土とは、大気と大地の接触面のことである。この接触の仕方によって、パッチワークのように様々な風土が生まれる。この風土を生かしきることが人の務めであり、地域振興である。風土を生かした「風土産業」はコスト的に最も安上がりの産業であり、その土地固有の産業になる。三澤は、山脈を越えて吹き降ろす冬の冷たい風を利用した飯田市周辺の凍み豆腐製造をはじめ豊富な事例を紹介している。

「いのちの豊かさ」に立ち戻って考えようとする時、三澤の「風土学」は手引きになる。「いのちの豊かさ」とは、風土を生かしたその土地固有の「風土の豊かさ」と言い換えてもいい。考えてみれば、人間を含め生物にとって、もともと「生きる」とは、風土を生かすことにほかならなかったのである。風土から自由になることを進歩発展と考えてきた人間も、原点に戻る時である。すでに、地元の資源を生かそうとする「地元学」的な取り組みは各地に広がっている。「地産地消」も当たり前になり、農産物などの直売所はどこでもにぎわいを見せている。原口総務相が提唱し、地域主権戦略の工程表にも組み入れられた「緑の分権改革」も、地域のエネルギー自給度を上げ、富を創出する試みだから、ほぼ同じ文脈にあるといってよからう。

町村には、風土を生かす知恵や技が蓄積されているはずである。それを使って「風土産業」を興し、地域内での物やエネルギーの循環を豊かにすることである。グローバル化は避けようがないとしても、せめて自分たちでコントロール可能な小さな市場をつくり出し、できるだけ内部で循環させることを考えなければ、地域は崩壊してしまう。グローバルな市場原理にじゅうりんされないようにするために、皆で考え、一緒に汗を流す領域を広げていくことである。「競い合い」よりも「助け合い」の領域拡大である。同時に、外部から稼ぐ手立ても考えなければならない。都市との交流である。岡山県西栗倉村はそのあり方を「心産業」と名付けた。心に訴える産業づくりである。森林などを活用した「いのちの豊かさ」を味わってもらう仕掛けである。サービス面での「風土産業」ともいえよう。同村では、「大切な自然の恵みを大切な人たちと分かち合う上質な田舎づくり」と称している。自然の恵みに対する感謝を外部の協力者と共有することによって、掛け替えのない関係を築けば、通常の売買を超えた「いのちの豊かさ」が生まれよう。

「ワインとミルクのまちづくり」で有名になった岩手県葛巻町は、山に自生する山ぶどうを原料にしてワインをつくった。斜面の未利用地を牧草地に変えて、乳牛を飼った。今では食料自給率は200%にもなる。風車やバイオマス発電、木質発電などによるエネルギー生産にも力を入れている。2900世帯の町だが、風力発電だけで1万6000世帯の需要を賄えるという。風土を生かせば、地域内の循環を豊かにできる一例である。

風土を生かすために知恵を絞り、地域が結束するためには、小さい単位の方がやりやすい。大きな単位になれば、風土が異なってしまう。「スモール・イズ・ビューティフル」である。小さな町村の挑戦で、「おかねの豊かさ」とは違った豊かさがあり得ることを再発見していかなければならない。もう1つの生き方の模索、文明の転換に向けた予備探査である。幸い、地球環境の限界にぶつかって、自然エネルギーの比重を高めざるを得ない今、久々に町村に追い風が吹き始めている。町村は、目標を見失った『坂の上の雲』以後の時代に、新たな目標を見い出し、次代を切り開く先駆者の役割を求められている。

〔2〕地域の「自律」の再生を

農村工学研究所研究員 坂本 誠

1. 地域の「ジリツ」

（1）「地域の自立」とは

「地域の自立」が地方分権社会の目指すべき方向の1つとして語られるようになって久しい。それぞれの自治体が、自らの足ですつくと立ち上がり、誇りある地方自治を展開していきたい。そんな思いが込められた言葉である。しかし、最近とみに感じるのは、「地域の自立」という言葉が先走り、無原則に拡大解釈された結果、かえって地方分権の精神がゆがめられ、自治体の現在の困窮を招いてしまったのではないかということである。

「自立」という言葉を辞書で引けば、こう書いてある。

＜自立＝他からの支配や助力を受けずに、存在すること＞

「地域の自立」と書く場合、その本旨は「他から支配を受けずに」という部分にあり、各々の自治体が依存心を捨て、自助努力のもとに誇りある地域をつくっていかうという思いが込められているはずである。ところが「地域の自立」と言った途端に、「改革派」を標榜する人々から、決まってこんな寒々しい言葉が浴びせかけられる。

「自主財源比率が少ないのに、『自立』なんてできるのか？」

「専門職が足りないだろう？そんな体制で少子高齢化社会に対応できるのか？」

「地域の『自立』のためには、基礎自治体の強化、すなわち市町村合併が必要だ」

こうした言葉は、「自立」のもう1つの意味である「他からの助力を受けずに—」という側面を強調した見方から発せられるものだろう。

だが、そもそも「助力を受けずに」と言っても、相互補完が前提のはずである。食料・水・電力から経済活動に至るまで完全自給自足できている地域が存在しえない現代において、相互補完を否定したら、社会・経済そのものが成り立たなくなるからである。

にもかかわらず、地方自治に関する議論では、こんな至極当たり前のことを否定するような論がまかり通っている。「財政的に自立できないから」「専門事務をこなす人間が確保できないから」—そんな理由で、自治体の尊厳を脅かすような議論が平気で語られる。『他から助けを受けない、自己完結型の地方自治体』こそ、地方分権の受け皿たりうる」「受け皿たり得ない自治体は、地方分権時代にそぐわない自治体である

から、合併すべきだ」と、「自立」の名の下に、農山村の小規模自治体の存在を否定しようとする。こうした論調は、「自立」の表す意味の一面にすぎない「助力を受けずに」という部分を、無原則に拡大解釈した結果によるものである。

（２）もう１つの「ジリツ」～「地域の自律」

誤解なきように記せば、「自立」という言葉そのものが問題だと言っているのではない。この言葉に込められた「地域でできることはやっぺいこう」「誇りある地域をつくっぺいこう」という理念は大事にしなければならない。しかし、「改革派」を標榜する人々につけいる隙を与えてしまったことは事実だと考える。

そこで、私が取り上げたいのは、もう１つの「ジリツ」——すなわち「自律」という言葉である。

「自律」を辞書でひもとくと、次のように書いてある。

＜自律＝他からの支配・制約などを受けずに、自分自身で立てた規範に従って行動すること＞

そして「自律」という言葉には、当然のことながら、自分自身で規範を立て、その規範に従った行動をとる「責任」という要素が含まれている。すなわち、自治体の「自律」と言った場合、その意味するところは「国は自治体の自己規範、自己裁量を保障する」「自治体側は、自ら規範を立て、行動することにより、責任ある地域運営を行う」というものである。私は、本来、これこそが、地方分権の目指すべき方向性であるように思う。

そもそも、“local autonomy（地方自治）”の“autonomy”とは「自律」を意味する言葉であり、「自立」という意味は含まれていない。「自立」を英訳するなら“self independence”であり、もし「地方自治」の議論に際して「地域の自立」を前面に取り上げるならば、連邦制の是非を含め、国家体制のあり方から議論する覚悟が必要である——というのは言い過ぎかも知れないが、少なくとも、地方分権に際して「自立」を唱えるのは、やや注意が必要ではないだろうか。

このように考えれば、地方分権の理念に添う言葉としては、「自立」よりも「自律」という言葉の方がふさわしいように思う。

しかし現実には「地域の自立」ばかりが強調され、無原則な解釈拡大が行われた結果、かえって「地域の自律」を損なう事態すら生まれている。１つは「地方交付税改革」をめぐる局面において、もう１つは「市町村合併」をめぐる局面においてである。

（３）地方交付税改革の思わぬ展開

「三位一体の改革」の１つとして地方交付税改革が取り上げられたのは記憶に新し

いところである。

本来、地方交付税の改革に際してまず俎上に上るべきは、交付税特別会計の逼迫（交付税率の硬直化）、交付税額算出の不透明さ、事業費補正の多用による交付金の補助金化といった課題だった。ところが、地方交付税改革に「自立」の概念がやみくもに持ち込まれた途端、事態はおかしな方向に転じた。

「各々の自治体が、財源を、他からの助けを受けずに、自前で確保すべきだ」

「むしろ、財政調整制度があるから、地方の無駄遣いがやまない」

「不交付団体こそが自立的な自治体であるから、不交付団体を増やさねばならない」

このような極端な論調がまかり通った結果、地方交付税の財政調整機能は縮小された。特に段階補正の廃止は、担税力の小さい小規模市町村を苦しめた。そして、交付税改革のまっただ中に追い打ちをかけるがごとく行われたのが、平成 16(2004)年度の地方交付税・臨時財政対策債の大幅削減——いわゆる「地財ショック」であった。

「段階補正の廃止」「地財ショック」は、自治体財政そのものに大きなダメージを与えるとともに、自治体財政が国の匙加減一つに委ねられていること——すなわち、現在の地方財政制度が地方の「自律」からはほど遠い制度であり、「改革」を経てもその構造が変わらないであろうことを自治体に対して思い知らせることとなった。その結果、交付税の将来に対する不安と絶望から、多くの市町村が合併を選択したのである。

（４）「平成の大合併」をめぐる「自律」の低下

その合併——すなわち「平成の大合併」もまた、「地方分権の受け皿」としてふさわしい「自立的」な「基礎的自治体」を作らんとして、「自立」の名の下に推進された。本研究会の委員として「平成の大合併」の検証のため全国の合併市町を訪ねて歩いたが、そこで目にしたのは、「地域の自立」の名の下に推進された「平成の大合併」が、「地域の自律」を低下させている実態であった。

第 1 は、財政規律の低下である。合併前の駆け込み投資（起債）、合併協議において流布した「サービスは高く、負担は低く」という合い言葉——いずれも、「自律」からはあまりにほど遠いものであった。その後遺症に苦しむ市町は多い。

第 2 は、過大な面積をもつ市町の出現である。総務省は、「平成の大合併」を推進する理由として「日常生活圏の広域化への対応」を挙げていたが、現実には、旧役場職員が、新市役所への異動に伴って単身赴任を余儀なくされるなど、明らかに日常生活圏を超えた合併が行われている。居合わせた職員が地域の地理に通じておらず、災害時の対応が遅れそうになったなど、生活の安全にかかわる弊害まで生じている。

第 3 は、周辺部となった農山村の衰退である。JAをはじめとした経済団体が広域再編に伴って撤退して以来、インフラ投資や新規産業の立ち上げなど、最後の砦とし

て地域運営を一手に引き受けてきたのが町村役場であった。「平成の大合併」の荒波は、その最後の砦をも地域から撤退させた。地域運営の主体を喪失し、地域経済の自律性を失った農山村は、その衰退にいつそうの拍車がかかることとなった。

（５）「地域の自律」の再生を

以上のように、「地域の自立」の名の下に進められた「地方交付税改革」「平成の大合併」により、むしろ「地域の自律」は、大きく損なわれる結果となった。特に「平成の大合併」は、財政・生活・経済といった広い分野において、地域の自律性を低下させた。

にもかかわらず、民主党も、そして自民党も、さらなる市町村合併を否定していない。新しい合併特例法の制定により、明確な合併推進の看板こそ下ろされたが、火種はくすぶっている。特に民主党は全国を 300 の基礎自治体に括するという構想を抱いている。さすがに衆院選のマニフェストからは下ろしたが、考えそのものを捨てたわけではないらしい。いまだに「寄らば大樹の陰」で図体さえ大きくなれば地域が強くなるという幻想を抱いているようだ。全国が 300 の基礎自治体に括られるとなれば、それは必然的に「町村の消滅」を意味する。

こうした論理に対抗するためには、市町村合併によらない、道州制によらない、新たな地方自治のシステムを構想しなければならない。そのためにまず検討すべきは「平成の大合併」に伴って弱体化した、地域の財政・生活・経済における「自律」の再構築である。

２．地域の自律のために必要なこと

（１）「誇り」と「責任感」の共有

では、どうやって地域の自律を再構築するのか。

まず、「精神」の自律として、地域住民としての「誇り」と、地域に対する「責任感」を再確認し、それを行政・住民問わず地域で共有すること、そして、地域の中に連帯意識を築き上げていくことである。

それは、「自治」に「魂」を込める作業とも言える。昨今、事務処理を効率的にこなす市町村こそ「自治体の鏡」だとする言説が蔓延っているが、いくら事務処理を効率よくこなすことができようが、そこに地域をどうにかしたいという思い——「魂」がこめられていなければ、それは「魂」の抜け殻としての「事務処理 “体”」でしかない。地域の自律の再構築とは、地域に込められた「魂」の再生であり、その「魂」を行政・住民問わず、地域で確かめあうことである。

（２）「見る」「聞く」力の再生

次に、「運営」の自律として、行政内・行政と住民・住民間で、地域の情報をしっかりと捉え、共有することである。そのためには、地域を「見る」「聞く」力を再生する必要がある。

本研究会の実施した「平成の大合併」の検証作業でも、市町村合併に伴い、自治体職員の地域観察力が質量ともに低下し、これが行政・住民間の関係希薄化、連帯意識の低下を生んでいることが明らかとなった。合併を選択しなかった自治体でも、行財政改革に伴う職員数の削減に伴い、職員の地域観察力が低下しているところがある。地域を見つめる「目」、住民の声を聞く「耳」が欠如したまま、行政の独りよがり「自治」「協働」を政策化しても、かえって住民への「自治の押し付け」や、「協働」ならぬ「強（制）動（員）」を引き起こすだけである。こうならないためにも、職員の地域観察力を、もう１度磨き直す必要がある。

地域観察力を磨く必要性は、行政職員に限らず、住民も含め、地域全体にも言えることである。これまで、「暮らしを守る」＝「暮らし方を守る」と考えてこなかっただろうか。「今の暮らしのやり方を維持すること」＝「暮らしを守る」ではない。先人の日々の革新の蓄積のうえに現在の暮らし方があり、日々の革新の努力の上に、現在の暮らしがあることを忘れてはならない。暮らしを守るためには、先人が繰り返してきたように、時代の変化に対応しつづけることが不可欠である。そのためには、地域を静態として観察するのではなく、地域を動態的に観察することが重要である。

これまで「過密」というキーワードで語られることの多かった都市部に関して、近年、空洞化（とりわけ中心市街地における）、あるいは高齢化問題がしきりに取り沙汰されるようになってきた。一方、これまで「過疎高齢化」というキーワードで語られることが多かった農山村社会も、人口構成の面から大きな転機を迎えようとしている。過疎地域指定を受けた市町村において、これまで増加が続いてきた 65 歳以上人口数が、減少に転じ始めようとしているのである（『町村週報』第 2718 号・平成 22（2010）年 4 月 26 日付・1 面「閑話休題」を参照）。

65 歳以上人口数の減少が、高齢者福祉予算の拡大に一息つかせるものかといえば、決してそうではない。高齢者福祉施策の検討に際して重要なのは 75 歳以上人口数であり、こちらは増加傾向に大きな変化はない。むしろ 65 歳以上人口数の減少が示すのは、これまで当年齢層により支えられてきた地域運営が、いよいよ立ち行かなくなる可能性である。

第 1 次産業から第 2、3 次産業への産業構造の変化、それに伴う勤労者のサラリーマン化は、程度の差こそあれ、農山村社会でも進んできた。ただでさえ少ない生産年齢人口が、平日の日中は勤務先に拘束されるようになり、農地や農業用水、山林など地域資源の管理や、伝統文化の継承、種々の自治活動など、地域運営の主たる担い手としては期待しづらくなった。代わって地域運営の主軸を担ってきたのが高齢者層だった。その高齢者層が減少に転じようとしている。農山村社会は、高齢者数の減少に伴い、「地域運営の担い手の減少」、「人口問題そのもの」に立ち向かうことになる。

地域を支える担い手をいかに確保するのか、これまで通りの労力の確保が難しければ、地域をいかに省力的に維持運営していくのか——いずれにせよ、農山村社会は新たな地域運営のデザインを必要としている。これまでの「暗黙の了解」「経験則」の範疇に、その答えはないかもしれない。まさしく現在こそ、地域の「見る」「聞く」力の総合力が試されていると言える。

(3)「自律主体的な地域核」の結び結ぶネットワーク

昨今、地域の連携やネットワークの必要性がしきりに言われているが、連携やネットワークには、相互に連携を働き掛ける「自律主体的な核」が不可欠であることを忘れてはならない。「自律主体的な核」なき連携やネットワークは、金魚すくいの網のごとくであり、強靱さは期待できない。そもそもネットワークとは、「ノード(要素・核)」どうしが結ばれ(リンク)して構成されるものであり、「ノード」「リンク」のいずれかが疎かになつては、強固なネットワークは実現できないのである。

「平成の合併」が、地域のネットワークに与えた影響については、さらなる検証が必要だが、少なくとも次の2点は指摘しておきたい。

第1に、人口規模が大きければ、「ノード」が強いとは限らない。たとえ人口規模が大きくとも、「見る」「聞く」力が乏しく、自律性・主体性の低い地域は、強固な「ノード(核)」とはなりえないし、そこから派生する「リンク」も弱々しいものとならざるをえない。

第2に、「ノード」が減れば、張り巡らしうる「リンク」の数は減る。また、人口規模を大きくしようと、「ノード」と「ノード」を合体させても、その分「リンク」の数が減るだけである。

前項までで述べた「誇り」と「責任感」の共有、「聞く」「見る」力の再生は、地域に「自律主体的な地域核」を再構築するためのものでもある。たとえ小さくとも確固とした多数の「自律主体的な地域」が生まれ、それらが相互に取り結び、稠密なネットワークを構築していくとき、その地域は計り知れない強靱さを帯びることになるだろう。そして、こうした「自律的な地域核」の結び結ぶネットワークの強靱さを実証していくことこそ、「合併こそ強い地域を生む」とする幻想を打ち破り、さらなる市町村合併推進論や道州制に対する大きな反駁となるのではないだろうか。

※本編は、「群馬自治2009年10月号」(群馬県町村会)への寄稿「地域の『自立』と『自律』——ポスト市町村合併の新たな地方自治システムをめぐって——」に、加筆したものである。

〔3〕これからの日本における町村の役割

早稲田大学教授 宮口 侗廸

1. はじめに

いわゆる平成の大合併によって、市の数が増え、町村の数は大きく減少した。しかしそれでもなお、町村の数は全市町村数の半数以上を占め、わが国を支える重みが軽くなったわけではない。

町村の特徴は、その中に小さな市街地があるにせよ、基本的に農山村地域が広い面積を占めていることに尽きる。かつてわが国の近代地方制度が確立した明治 22(1889) 年においては、町と村の区別ははっきりしていた。江戸時代の半ばから各地に生まれていた小さい凝縮された町並みを持つ地方町がそのまま町となり、周辺の農村部が村と位置づけられた。したがって当時の市町村の境界のみの入った白地図をみると、極端に小さい町の領域を取り巻いて、大きな領域を持つ村々が存在していたことがよくわかる。そしてこのような町々には、多くの商人や職人が住み、農産物の集散地として、あるいは商品の供給地として、周りの村々と日常的に切っても切れない関係にあった。

そしてその後の何回かの合併、とりわけ昭和 20 年代終わりごろからこのような町を中心に周りの農山村が合併して、ひとまわり広域的な町村が誕生した。これが昭和の大合併である。当時はまだ自動車がそんなに普及していたわけではなく、中心と周辺の行き来は、まだまだ徒歩中心の時代であり、山間の細い道をボンネットバスが走っていた時代でもあった。もちろんすべてではないが、いわば小さな市街地を中心とする生活圏が新しい町村として大くりにされたのが、昭和の合併であったと言える。

平成の合併は、自家用車による移動の時代を踏まえたものとも言えよう。新潟市や富山市などの県庁所在地、浜松市などのそれに準ずる都市では、昭和の時代とは比較にならないほど大きな広域合併が行われた。岐阜県高山市は、人口規模が小さいにもかかわらず、上位の都市から独立した生活圏を持っていたために、周辺の多数の町村を吸収して、全国でもっとも広大な面積を持つ市となった。このような時代に、町村の果たすべき役割はどのようなところにあるのだろうか。

2. わが国の地域社会の大きな流れ

時代の流れが示すところは、基本的に生活圏の広域化である。特に経済の高度成長期以降の都市化の流れの中で、顕著な拡大成長を示したのは、三大都市圏に加えて、地方の県庁所在地であった。大都市では公共交通の拡充によって郊外が拡大し、片道

1 時間半を超えるような、公共交通による遠距離通勤がかなり一般化した。そして地方では、マイカー通勤が一般化する中で、県庁所在地の近隣に住宅地が造成され、農村的な空間の中に、多くの住宅団地が出現した。第 5 次の全総計画のころに、三大都市圏に対して県庁所在地ないしそれに準ずる都市を地方中核都市、その中で別格の札幌・仙台・広島・福岡を地方中枢都市と呼ぶことが定着していたが、これらのほとんどがそれぞれの県で一人勝ち的な成長を見たのである。

大都市圏や中枢・中核都市への人の流れは、高度成長期以降、規模においても中身においてもそれまでとは違ったものになった。実は農村的な地域から都市的な地域への人の流れは、はるか以前からあったものであり、急に始まったわけではない。江戸時代にかんがりの新田開発が行われ、土地利用がある程度確立してくると、簡単に農地が増えない農村では、必要な後継者以外は都市に向かわざるを得ない。一方で、江戸時代の農業生産の増大と人の移動の増加は、城下町のみならず、物資の集散地としての多数の小さな商業都市や宿場町を生み出した。単純化して言えば、江戸時代の後半ぐらいから、農村に不要な人が都市に流れ込む長い流れがあった。この中で都市が緩やかに成長し、一方で農村がしっかり受け継がれて来たのである。いわば都市と農村の地域的分業がはっきりしていた時代と言ってもよいであろう。

しかし高度成長期になると、大きな都市を中心に、工業に加えて商業・サービス業の職場が急増し、急激に地方から人口を吸引した。そしてそれまでの流れとの違いは、その規模が大きくなったことに加えて、農村の後継者をも都市に引き寄せたことである。このような流れは昭和 40（1965）年の国勢調査において顕著に見え始めた。農山村から近在の小都市の高校に通っていたような若者の多くが、大きな都市に吸い寄せられて行き、戻らなくなったことが、農山村の人口減少・高齢化の 1 次的な流れをつくり出したのである。

かつては都市に流入することは、必ずしも安定した生活を約束するものではなかった。農村を受け継ぐ方が、貧しいながらも安定という点ではまさっていたのである。しかし都市経済の急激な成長は、都市生活の不安定さを次第に解消させ、農山村の後継者をも都市に強力に引き寄せた。この結果、当時の集落単位の生活に不都合が生じるようになった。これが過疎問題の発生である。

昭和 40 年代前半には、公的な調査報告において過疎という用語が登場し、人口が急激に流入して生じた大都市の過密問題と並んで、この用語はたちまちのうちに流布するようになった。そして昭和 45（1970）年には、過疎地域を人口減少率の大きさと財政力指数の脆弱さを要件として指定し、国が支援する最初の立法である過疎地域対策緊急措置法が、議員立法で制定された。それまで長く安定的に受け継がれてきた農山村が受け継がれなくなり始めたという危機感が、緊急という言葉から読み取れる。

そして大都市から始まった出生率の減少は地方にも及び、全国的な都市化の進行に加えての少子化の中で、農山村の人口はその後にも長期的に減少を続け、高齢化が際立

つようになってきた。この流れの中で、過疎地域を支援する法律は、10年ごとの時限立法として4次にわたって修正を加えて制定され、この3月には、10年前に制定された過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正して6年間延長するという措置がとられた。

3. 過疎化の中での町村の取組み

第3次の過疎法である過疎地域活性化特別措置法が制定された平成2（1990）年時点での過疎地域自治体の数は、市33、町734、村376の計1143市町村であった。当時の町村の数は町2003、村587の計2590であったので、町村の44%が過疎地域であったことになる。これが、平成の大合併が一段落した平成18（2006）年には、合併前の過疎地域を持ついわゆる一部過疎をも含めて、過疎地域は市253、町365、村120の合計738市町村となった。253の市のうち一部過疎は133であるので、全域が過疎に指定されている市が120あることになるが、ここからもあらためて合併による地方体制の大きな変化を感じ取ることができる。

前述のように、かつては過疎地域のほとんどを町村が占めていた。初期の法律で過疎地域に指定された市は、昭和の合併で小さな町がまわりの農山村と合併して当時の市の要件を満たしたものや、もと炭鉱都市であったりした、特例的なものが多かった。しかしいまや市という行政のもとにある過疎地域が相当増えたという事実は認識しておかなければならない。

しかし町村を市と対比させて考えるとき、最も町村らしい存在は過疎町村であると考えることができる。都市における産業の成長と効率化が農林業の経済的な価値の相対的な低下を招き、農山村の過疎化の主因となった。そして都市的な空間では、不動産としての土地利用が基本であって、土地を耕す人はまれである。それに対して過疎地域の農山村は農業の大規模効率化も進めにくく、高齢化しているとはいえ、自らの小規模な土地を耕して生きるワザを持つ人々が健在である。

過疎地域においては、その不利な状況を克服するため、多くの取組みが行なわれてきた。大型の過疎債を利用する事業は、道路整備や通信基盤整備、都市との交流を促進するための施設建設などのいわゆるハード事業で、時に安易な施設の建設もないわけではなかったために、ハコモノ行政と揶揄される場合もあった。しかし生活に自動車が必要となっていく中で、山間に点在する集落を結ぶ幅員ぎりぎりの町村道や、高い評価を受けている宿泊交流施設の建設には、過疎債の恩恵が遺憾なく発揮された。これがなければ、町村財政はもっとはるかに疲弊していたに違いない。

過疎地域の取組みの中には、ハード事業に加えて独自のソフト事業の工夫によって地域の活性化の実を挙げたものが多く生まれた。このような事例を全国に紹介するために、平成2（1990）年、当時の過疎対策の所管であった国土庁と過疎地域活性化連盟

の主催で、過疎地域活性化優良事例表彰が始まった。この表彰は現行法のもとで、過疎地域自立活性化優良事例表彰として続けられており、例年 10 団体近くの表彰団体が選ばれてきたが、過去にその対象となってきたのはほとんどが町村である。

過疎地域において、経済産業問題も含めて地域社会を少しでもいい形に動かしていく作業のあり方は、多数の人口の存在を前提として、多くのことが市場原理によって可能となる都市的な社会とは基本的に異なる。さまざまな財源を確保しつつ、身近な人材の力を活用する、まさに行政と住民の協働が不可欠である。日本の非都市地域が生きる場としての存在価値を発揮するために、過疎地域優良事例はその重要な参考事例に他ならない。

近年の表彰事例では、商工会や森林組合そして N P O などの民間団体への表彰が増えてきているが、それも町村に関わるものが多く、過去に表彰の対象となった取り組みは、ほとんどが町村行政の施策によるものである。町村行政が、都市的な市場原理が成り立ちにくい農山村地域で、何らかの発展的状況を実現してきたことは大いに誇ってよい。美しく風格ある広大な非都市的空間を有するわが国の国土を価値ある形で持続させるために、町村行政がいかに重要な任務と存在価値を持っているかが理解されるであろう。

4. 農山村の人間論的価値と町村

農村は当然食糧を生産するところである。しかしこのように単純化してどれだけの量の食糧が生産されるかを数字で表現するだけなら、それは農村という人間社会をハードな機能だけでみていることになる。安心できる食材という点からも問題である。

農山村には数字では表せない多くの価値がある。それらは、農山村の風景に癒される、心がやすらぐ、美しさを感じる、おいしい食べ物に出会う、人々の温かさに接する、というように表現される。これらは農山村の暮らしの中で人間が生活の中でつくり出してきたソフトで多面的な価値というべきであろう。

筆者は、農山村の存在価値は、人が自然と共生して生命を育む生産の場であることにこそあると考える。前述したようなソフトで多面的な価値が農山村にあるということは、いまやかなりの人の共通認識になっていると思われるが、これらの多面的価値はほとんど、人が住みながら作物や家畜という生命を育む生産の場であることから派生してくるものである。

基本的に都市は、多くの人たちが効率的に住めるようにつくられた無機質的な空間である。東京の明治神宮の森やパリのブローニュの森は、無機質的な大都市の中に生命が宿る場をつくったことで大きな価値があるが、生産の場ではない。

第一次産業という言葉が示すように、農山村で農産物や林産物を生産するということは、自然から価値を取り出すことである。そして自然は極めて多様で複合的な存在

である。この多様な自然を識別し、その変化に応じて産物をつくるということは、科学技術とは別の、人間の五感と肉体が磨き上げてきた能力が発揮されることに他ならない。大げさに言えば、農業や林業自体に、人間論的な価値があるということである。農山村を訪れた人は、容易にそれに接することができる。

このような五感と肉体が磨き上げたワザが感動を呼ぶことは、人間の持つ基本的な性である。無機質的な大都市の中では、人々は美術・音楽・演劇などのアートや建築、さまざまなスポーツなどに接することによって、人間の五感と肉体が磨き上げてきたワザに感動することができる。一流のシェフがつくる料理もそのようなワザの一つである。都市では多数のファンの存在が、ワザをさらに磨く力となる。そしてこのような接点を持たない人の都市生活は、極めて空虚なものにならざるを得ない。

効率化に向かう農業政策のもとで、棚田の圃場整備による地形の改変や杉の一斉造林など、農山村空間の多様さを低下させるような方向もとられた。機械化も進んだ。しかし、自然を扱うワザがそんなに単純化されるものではないことは、つくる人によって米や野菜の味が違うことを知ればすぐに理解できる。経済成長期を経て都市生活が普遍化されたこの時代に、いまあらためて農山村の多面的な価値が議論され、手づくりや手仕事といった五感に訴えるものが大切にされようとしていることは、人間性の回復にとって極めて大きな意義を持つ。

そして、中山間地の農山村で小規模な農業を続け、季節に応じて山菜などの山の恵みを楽しんでいる主役は、70歳前後の人が多いのが実情である。しかし長年培った自然を扱うワザは健在で、身体が自然に動く姿がそこにある。ここには巧まざるゆとりがあり、山懷に抱かれた美しい農村風景とあいまって、まさに風格を感じさせる存在である。これこそ都市では育たない人間論的な価値であり、その価値を理解する都市の人々も増えてきているはずである。町村行政はまさにこのような価値ある地域社会を背負っているのであって、これを少しでもいい形に持続させていくことが重要な使命であることを忘れてはならない。

5. 小さな自治とそれを支えるしくみの価値

過疎地域はもちろん、多くの町村は人口減少が続き、高齢化も進んでいる。いわば少数社会化していると言ってよい。したがって前述したように、多数の人口を前提にする市場原理的施策の多くは成り立たない。たとえば山間にバスを走らせることも、単純には採算が取れない。しかしそれを単に赤字だからできないという認識ではいけないと考える。少数化した人口を前提として地域の実情をきちんと把握し、住民にとって必要なことをどういう手立てで実現するかが、町村行政である。そのためには人件費の削減などの単純な合理化も必要であろうが、それとは別に、小さな自治体だからこそできるという方式を編み出すことが、強く求められる。

地域に新しい価値をつくり出すのは人である。町村という小さな自治体では、人の情報が行き渡りやすく、行政と住民の距離が近い。価値あるしくみをつくるために誰が働けばいいか、誰の力を借りればいいかが見えやすく、そしてそれらの力をうまく繋ぐことができる可能性も高い。力ある住民の参画をもとめ、仲間として支え合うしくみをつくるのが小さな自治体の課題であり、それが実現できれば、そこはまさに暮らす価値あふれる地域社会となる。

近年の大都市では、このような住民参画の問題は、インターネット等を通じた人材の把握と結びつきのもとに展開していくと思われる。しかし母数の小さい町村にあっては、人々のなまの付き合いに行政がからんで、容易に様々な話し合いの場をつくり出すことができる。したがって町村にあっては、行政と住民の協働という展開は、役場の担当者や幹部と、住民の中の人材であるAさん、Bさんとの直接の話し合いからリアルに生み出していくべきものと思う。

小さいからこそ人と人の間に話が通じ、納得が得られやすいはずである。徳島県の上勝町ではゴミの収集をやめ、住民がゴミステーションに自らゴミを運び、25種類に分別していく方式を導入して、大きな注目を浴びている。車を持たない高齢者世帯が困ると思いきや、この方式は町内に高齢者世帯のゴミを運ぶボランティアグループの誕生をもたらした。ある新しいルールが生まれ、それが世の中の進歩発展のかたちと認識された時に、次に何が必要かがわかりやすくて見えてくる。もともと田舎の人々は協調性があり、骨身を惜しまないところがあるが、必要なことがわかりやすくないために、今までは人々の力を活用するしくみが育ちにくかったのではないだろうか。

したがって行政は、住民がどこで貢献すれば価値ある地域社会をつくっていけるかをわかりやすく示す必要がある。高知県大豊町は、急峻な山の斜面に高齢化した多くの小集落が点在し、集落間を結ぶ幅員の狭い道路の延長が500キロを超えるという、町村行政にとってきびしい見本のような町である。しかしここでは現町長のもと、人件費の削減に加えて、数々の前向きの施策を実行してきた。

大豊町では、光ファイバーの敷設が困難なためxDSL施設を全域に整備し、IP電話サービスとインターネットサービスの環境を整えた。これにより無料の通話に加え、高齢者世帯の安否確認が可能なシステムをつくることができ、何人かの生命の危機を救うことができた。さらに町営バスの無料化や、通院タクシー代の補助も行っている。しかしそのようなシステムの実現のためには、他の事業を削らざるを得ず、500キロを超える集落道路の整備については、その予算は計上できていない。軽微な修復は、住民自らが行うことに話がついていて、資材も前もって支給されている。もともと山村の住民は農・林・土木などある程度の作業をこなす能力があるのであって、住民に地域の実情を改めて認識してもらい、話し合いの上でその力を活用する地域発の協働の方式を考え出すことができれば、住民はすなおに働くことができる。このことが地域社会の価値の増大に向けての大きな可能性を広げることは明らかである。

町村自体が相対的に小さな自治体であることに加え、町村のほとんどは、集落を単位とする自治組織の集合体でもある。大豊町の例は、町全体のシステムづくりと集落の自治がうまくリンクして成り立っているが、ここには職員の大幅削減にもかかわらず、地域担当専門の専任職員を置いていることが、大きく貢献しているとみられる。

町村行政の基本は、小さな自治体であることをプラスに変えていくことだと考える。そしてそのためには、規模の拡大による効率化という発想から離れ、限られた数の人々の力をいかに結びつけるかという発想が重要である。職員にも有能な人がいる。住民にも変わった力を持つ人がいる。協働とは、具体的で異質な人の力をうまく結び付けて大きな力にすることである。そして行政職員こそ、さまざまな協働の立案の要になるべき存在であり、町村が人と人がいい関係を生み出す価値ある地域社会として生き続けるためには、職員の資質の向上は最重要課題である。職員育成のための予算は決して軽視してはならないと思う。

平成の大合併の中にあって独自の道を選択し、小さいことをプラスに変えようと努力を重ねている町村がいくつも見られる。今回のアンケートの結果においても、そのような意思は十分に読み取れた。大きな都市では実現できない価値ある地域社会の建設に、大いに期待するものである。

〔４〕民主社会のあり方を地域に学ぶべき時

作新学院大学教授 橋立 達夫

１．はじめに

昨年９月の衆議院議員選挙で、ついに政権交代が実現した。いわゆる 55 年体制の蓄積疲労から起こる様々な問題が顕在化してきたことで、社会が大きな転換点を迎えたということであろう。とくに近年は、アメリカ追随の新自由主義経済政策によって、富の偏在による格差拡大が進んできた。毎年 3 万人を超える自殺者の存在に加えて、折しもの世界的な経済不況による、失業者やワーキングプアの拡大など一層の社会不安が進み、政治に対する国民の不満が高まった。さらに度重なる政治家の失言などあって、これまでの政治に対する不信・不満がついに爆発したように見える。

これに対して新政権は「命を大切にする政治」、「コンクリートから人へ」、「地域主権」、「新しい公共」などの政策を掲げている。何よりも明治政府以来の官僚支配により育まれてきた政官財の癒着の構造を断ち切り、国民の生活を重視するという姿勢が国民の共感と期待を高めたものと考えられる。政権交代以来、半年を経過して、やや迷走の状態も見えるが、無血革命とも評されるほどの大規模な改革は一朝一夕に成るものではない。目指すべき方向は国民の心を捉えたのであるから、改革をじっくりと進めてもらいたい。国民も民主化の行方を長い目で見守る必要があるだろう。

さて、新政権の政策の大きな方向についてはよしとしても、地域主権への取組みについては疑問を呈さざるを得ない。この問題に対する取組みの現状は、単なる迷走ではなく、目標の見えない中での思考停止のように見える。民主党は従来、町村合併により基礎自治体の数を 300 にまで減らし、道州制を進めるという方針を示してきた。現在は、道州制は当面棚上げにして地域主権を先に進めるとして、さらなる合併もとりあえず強く推進しないという姿勢に落ち着いているが、都市型の政党としての出自からして、「地方行政の無駄の排除」という意識を忘れたわけではあるまいから、いつまた合併と道州制推進に向かうかわからない。ここではひとまず合併と道州制の問題は置くが、さらに大きな問題は、地域と国の関係の問題に対してどう踏み込むか、その方針が見えないということである。

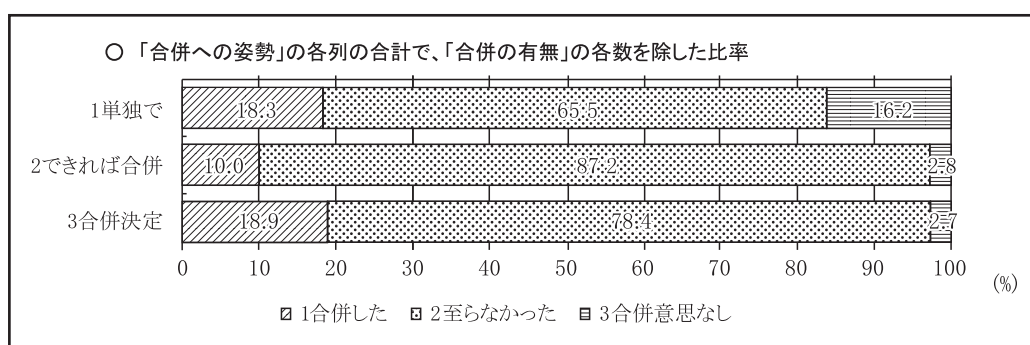
すなわち、事業仕分けおよび予算編成の経緯を見ると、地方支援の予算は地方交付税交付金に組み込んで基礎自治体に配分し自由裁量に委ねることによって、使い道に関する国の関与を避けるという方針が見える。しかし国の関与は本当に不要・不適當なのだろうか。むしろ地域の自治を推進するという大きな変革の流れを生み出すために、今は国が積極的にかかわることの必要な部分があるのではないか。そして地域の実態をつぶさに見れば、国が果たすべき役割が鮮明に見えてくるのではないかと考

えるのである。イギリスの政治学者であり政治家でもあったブライスはその著書『近代民主政治』の中で、「地方自治は、民主主義の源泉であるばかりではなく学校である」と言っている。本稿は、これからの日本の民主社会のあり方を具体化するために今、厳しい条件の中でも力強く活動している地域に学ぶことの必要性和有効性について述べ、新しい国と地域の関係を提案するものである。

2. 小規模でも自立心を持つ町村の存在

今回のアンケートで、全国の 989 町村（平成 21(2009)年 10 月末時点、回答は 95.8% の 947 町村）の中で、平成の大合併に際して当初から「合併の意思がなく、これからも単独で行きたい」という町村が全体の 16.2%に当たる 112 町村あることが分かった。そしてこのような合併へのかかわりを拒んだ町村は、必ずしも「大都市周辺で経済・財政的に比較的豊かで、人口規模も大きく、現状のままで問題ない」という町村ではなく、むしろ山間地や離島、半島などの条件不利地域にある小規模な町村が多いことも見えてきた。合併は相手のあることであるから、最初から無理とあきらめている町村が含まれていることは否めないが、小規模でも自立心を持って活動している町村が数多く存在していることは確かである。

		合併への姿勢			
		1 単独で	2 できれば合併	3 合併決定	合計
合併の有無	1 合併した	126	18	7	151
	2 至らなかった	452	157	29	638
	3 合併意思なし	112	5	1	118
	合 計	690	180	37	907



<第2部アンケート調査結果「クロス集計・1」より>

私は、全国町村会の「町村の新しい自治制度に関する研究会」（平成 14(2002)年～平成 19(2007)年）とそれに続く「道州制と町村に関する研究会」（平成 19(2007)年～）

の委員として、そうした自立心の強い町村を訪ね、地域の方々と接する機会をいただいた。その中で、確かに人口減少や高齢化の問題を抱える小さな町村でありながら、いかにも元気で活発なまちづくりを行う町村あるいは地域を数多く見てきた。もちろん、財政的に困難な状況は、全国どこでも同様に語られる問題である。自立を選んだとしてもそこから逃れられるわけではなく、むしろ自立を選んだからこそ、より大きい行財政改革の努力を迫られている。これらの町村は、他の市町村と比べても、より積極的に行財政改革に取り組んでいる町村である。そして地域の主産業が役場と土建業であるということが多いこうした町村において、日常的な官需や公共土木建設事業の減少による経済的影響は大きいのであるが、それをきめ細かい工夫と住民の積極的な活動により克服しているのが、元気な町村の特徴である。地域の資源を生かし、住民が立ち上がって新たな産業おこしを図ることで、経済的にある程度の収入を確保するとともに、高齢者や女性を含む住民の知恵や技を生かす仕事が創出されている。そして生きがいのある仕事を見つけた人々の顔は輝いている。

3. 条件不利を跳ね返す地域の力

さて私は、国が目指す民主的な社会の指標の一つとして、農山漁村における生活が安定していて豊かであるということを加えるべきであると考えている。いわゆる「格差社会」の対極として、職業や年齢、性別や学歴などに加えて、地域間の格差がない社会を目指すべきであると考えてるのである。どうしたら条件不利を抱えている地域でも、心豊かな暮らしをつくっていただけるのか。そのことを考えるのが、これからの民主的な社会を考えるために必須の課題となるのではないか。そしてそれを体現しているのが「力強く活動する小規模町村」なのではないか。地域で暮らす人たちの顔が輝いているということは、条件不利を跳ね返す力を地域が秘めているということである。そこにはこれからの社会をつくるためのヒントがたくさん見られる。大都市にはない地域の力を再発見し、その力を生かす方法を見つけて地域活性化を図る試みは、厳しい時代、厳しい環境に身を置いているからこそ、全国各地の小規模市町村や地域の中で今、芽吹いているのである。たとえば、そうした地域で行われている地域独自の資源を活用して農村都市交流を促すグリーンツーリズムは、これからの日本の社会に活力をもたらす自立と共生の先駆的な取り組みであり、民主社会の手本として学ぶべき対象と見るべきなのではないか。

今回のアンケートでは、全国各地の町村長から、次のような言葉が寄せられた。

○基礎自治体のあり方については、生活者の視点に立った議論が必要。

○小規模ゆえに地域を把握することが可能であり、住民が分かりあえるメリットもある。全国に多様な町村が元気に存在し続けられる環境であってほしい。

- 住民自治は小規模なほど充実している。
- 社会に不可欠な相互扶助の規範が町村の基盤にある。

まさに生活者の視点に立った政治の手本は小規模町村のなかにあるという、首長の自信に満ちた言葉である。

さらに次のような意見も見られた。

- 道州制を推進し、町村は事務範囲を縮小して昭和の合併前の構成とし、住民自ら運営できる体制にすることが農山漁村地域の住民自治の振興になる。

道州制導入の論議は、ほとんどその前提として市町村合併のさらなる推進とセットで語られている。しかし行政効率の問題ばかりでなく、市町村の政策の自由度を増し、地域活性化を図ることが道州制導入の目的であるなら、基礎自治体の規模と事務範囲を縮小して、本来広域で行うべき仕事から切り離すという考えがあってもよい。要するにこの意見も、基礎自治体の規模が小さいからこそ、住民一人ひとりの顔が見え、地域の実情に合った行政ができるということである。心豊かな暮らしは、小さな基礎自治体による住民の心に沿った行政によって支えられるということであろう。そしてそれを具体的に達成している小規模町村には、学ぶべきことが多くあるということでもある。

4. 地域主権の名の下に希薄化する国と地域とのつながり

しかしながら現在、国は地域主権の名の下に、地域との直接のつながりを断とうとしているように見える。いわゆる「事業仕分け」によって、国による地域振興のソフト事業の多くが予算ゼロの査定を受けた。「地域振興はあくまで地域が主体的に行うべきことであって、国が直接関与するべきことではない。」というのがその理由である。

たとえば国土交通省の『地域振興アドバイザー事業』が、昨年度で22年の幕を閉じた。地域振興アドバイザーは、多くの同様の制度の草分けの存在として、昭和63(1988)年から始まり、昨年まで、延べ400に及ぶ市町村にアドバイザー派遣が行われてきたが、新年度の予算はゼロである。国の省庁による地域活性化支援のためのソフト事業は、文末の表のようにきわめて多岐にわたっており、一部には機能の重複や効果の疑わしいものも見える。地域の問題は住民の生活に密接な問題であるだけに、あらゆる分野にかかわるような総合的な問題であり、各省庁縦割りで対応するべきものではないという見解から、政府は同種の事業を整理して総務省の事業として一元化するという方針を持つとみられる。私もこの見解には賛成であるが、総務省の事業として一元化するという方針については疑問を持たざるをえない。個々の省庁の職員の現場離れ

が加速すると思うからである。確かに自治にかかわる問題であるから総務省の管轄にするというのは一理あるが、私は、国が地域の主体性を阻害しないよう、地域の政策に口を出さないという方針を採ることによって、国と地域とのつながりが希薄化し、国の政策が地域の実態から離れていくことを危惧している。

5. 地域活性化の基盤をつくったアドバイザー制度

国の省庁による地域活性化支援のためのソフト事業の積極的な意味を、代表的な事業である国土交通省の『地域振興アドバイザー事業』を例に見てみよう。地域振興アドバイザー事業の意味は、まちづくりの方向を模索している地域に対して、適切なアドバイスができる専門家を派遣し、住民の主体的なまちづくりを支援するということである。各省庁が競って指定合戦を繰り広げた『モデル事業』のように、すでに完成したまちづくりの姿（まちづくりには完成はないのであるが…）を、国の政策意図に合う施策の手本として他の地域に提示するというものではない。また従来の行政委員会のように、充て職の住民委員を招集して名ばかりの住民参加に終始する行政主導の取組みでもない。住民を中心として自分の意思で集まった参加者一人ひとりが発言し、他の参加者の意見を聞きながら全体の意見を集約していくというワークショップ型の会議を重ねて、地域の問題を深く掘り起こして課題を抽出し、対策を導き出すという取組みである。この住民自らが地域の問題を把握し取組みの方策を考えるというワークショップ手法の普及によって参画協働という自治のあり方が実現可能になっていった。

また地域振興アドバイザーは、まちづくりの過程を、地域住民とアドバイザー、そして市町村や県の職員、国の担当者が共有し、実際にまちづくりの活動を進める中で関係者全員が学習し、成果を作り上げていく仕組みだったのである。そうであるから、この事業の最大の成果として、アドバイザーと地域住民、市町村の職員、そしてアドバイザー同士の交流のネットワークができていった。この豊かなネットワークの蓄積の上に全国各地、様々な地域でまちづくりが進められてきたといっても過言ではないと私は思っている。これをきっかけに地域のまちづくりが活発になり、住民主体のさまざまな活動が行われてきた。その中で目覚めた住民や行政職員が、その後、時に自らアドバイザーとして他の地域に派遣され、また自治体の首長に就任した例も少なくない。

地域振興アドバイザー事業は、公務員の意識改革の面でも一定の成果を上げたものと思われる。発足当時の国土庁は、政策官庁として現場とのかかわりを持たなかったが、この事業によって職員自らが地域に入り、住民と直に接する機会を持った。その中で職員の意識が大きく変わっていったのである。「高速道路の橋脚一本の建設費で、全国 20 か所でこんな事業が展開できることに驚いた。」という、当時、建設省出身の

国土庁職員の感想にもその片鱗を覗うことができる。まさに民主党のマニフェストにいう『コンクリートから人へ』を先取りするような事業であった。国の政策を考えている人たちが現場体験を通して意識を変えることによって、政策の根幹が変わるきっかけができたのである。

このように、地域との接点を持ち、一緒に考え行動するという経験が、それにかかわる様々な人たちに影響を及ぼし、国の政策も地域の活動も変化して行く。長野県飯田市では、30年以上も前から、若手の職員に公民館勤務を経験させ、その中で「地域の課題を発掘し、太いパイプを使わずにそれを解決する」ことを課してきた。『草の根民主主義』を実践する方法を体得する試みである。

6. 地域に学ぶという発想

さて話を政府の地域主権の政策に戻そう。もしも国の地域活性化支援事業からの撤退が、「国が地方を指導する」あるいは「補助金等を通して国の考える政策に沿うよう地方をリードする」という考えに対する反省に基づくものであれば、国の地域への直接的関与を縮小させるということには一理がある。しかし今必要なのは、国の方が地域に学ぶということなのではないか。そのように発想を転換すれば、国が地域との直接のかかわりを持つことの意義は、まだまだたくさんある。力強くまちづくりを進めている小規模町村で、どういうことが起こっているかを知ることにより、民主的な社会の姿とつくり方のヒントが数多く得られるであろう。

また、先進的なまちづくりを進めている地域においても、一度まちづくりが成功すれば、そのままよい状況が続くという訳ではない。常に様々な課題が発生し、中にはどうしても国の支援を受けなければ先に進めないという問題も生じる。そうした実態を現場で実際に見聞し対等な立場で考えることにより初めて、地域と国がどうしたら先に進むことができるかを知ることができるのではなかろうか。その意味で、住民とともに地域の問題を深く捉えて課題を明らかにし、地域の資源を生かした対策を考えるというソフト事業は、地域にとって必要かつ有効であるにとどまらず、国政を進める側にとっても必要かつ有効であると私は考えるのである。

民主党の新成長戦略の中では、「地域力の向上（ソーシャルキャピタル）」、「新しい公共（担い手、地域経営マネージャー）」、「地域雇用創造」、「地域資源の活用で事業おこし」、「技術導入」、「広域圏のしくみ（地域経済循環）」などが謳われている。こうした政策を実現するために、今、政治家も官僚も地域の現場に学ぶという原点に帰るべきなのではなかろうか。地域主権の国づくりの根底となる意識は、地域の現場でこそ学ぶことができるのである。

〔地域振興アドバイザー以外の国および外郭団体による各種アドバイザー事業〕

(財) 日本地域開発センター調べ

- ・地域活性化伝道師（内閣府）（登録 270 人）（地域活性化応援隊）
- ・「立ち上がる農山漁村～新たな力～」（内閣府、農林水産省 H18・19・20：20 団体）
- ・地域中小企業サポーター（中小企業基盤整備機構）（登録 203 人）
- ・地域産業おこしに燃える人（内閣官房）（選定委員 5 人、32 人）
- ・「頑張る地方応援プログラム」地域人材ネット（総務省域力創造グループ地域自立応援課）（99 人）
- ・産学官連携コーディネーター（文部科学省）（44 人）
- ・観光カリスマ（国土交通省）（94 人）
- ・観光地域プロデューサー（(社) 日本観光協会総合研究所）（H19・20：5 地域、H20・21：3 地域）（H21 年度で終了）
- ・YOKOSO! JAPAN 大使（観光庁）（選考委員 8 人、63 人、外国人多し）
- ・みなとまちづくりマイスター（国土交通省）（認定者 9 人）
- ・クラスター・マネージャー（経済産業省）（32 人）
- ・街元気リーダー（経済産業省）（省略、中小企業関係者）
- ・海外投資アドバイザー（日本貿易振興機構）
- ・輸出促進サポーター（農林水産省）
- ・食料産業クラスター・コーディネーター（農林水産省）（131 人）
- ・地産地消の仕事人（農林水産省）（選考委員 7 人、48 人）
- ・山村再生アドバイザー（農林水産省）
- ・農林漁家民宿おかあさん（農林水産省）（100 人）
- ・地域づくりアドバイザー事業（地域活性化センターコンサルタント業務課）
- ・地域づくり人材データ（財）地域活性化センター（財産 50 億円、助成金収入：宝くじ 2 億 7 千万、協会 7 億 5 千万、会費他）（164 人）、年間 52 か所×Max 30 万円<1600 万円（H3～、拡大）
- ・地域再生マネージャー（ふるさと財団地域再生部）（H16～21、3 年間、毎年数か所～10 か所 現在は「まちなか再生総合プロデュース事業（ふるさと財団振興部振興課）」として実施

その他

- ・人材ネットバンク（アート関係）、（財）地域創造
- ・地域総合整備財団（基金 100 億）（助成金収入宝くじ 2800 万円、全国市町村振興協会 5 億 6600 万円）
- ・全国市町村振興協会 基金 1 千億円、市町村への貸付融資（参考：全国市町村研修財団 1 千億円）

〔5〕「地域課題対応型住民組織」の形成

法政大学教授 岡崎 昌之

1. はじめに

今回実施された「町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート」調査からは、現在の町村をめぐるいくつかの興味深い調査結果が判明した。

ひとつは、平成の市町村合併を経た現在の町村においても、市町村合併を指向する回答が予想以上に高かったことである。それと同時に、都道府県による新たな補完の仕組みも検討すべきだという意向が、6割を超える町村から出されている点も懸念される。それらの背景をどう考えるべきか、町村の今後を考察する上で、十分踏まえておかなければならない。

もう一点は、人口1万人未満の町村において、人口規模の大きい町村と比較して、合併への取り組みや今後の合併についてのとらえ方がやや異なっている点である。小規模町村においては、困難かもしれないが自立的に町村の運営を模索しようとする意向が見受けられる。

またいわゆる道州制の導入については、「消極的」、「強く否定」の意見が全体の6割を超えている点、また自由記述において、小規模町村であるがゆえに、住民自治の充実の可能性が高いとする回答が多く、厳しいながらも覚悟を決めて、自治体として頑張ろうとする小規模町村の姿勢がうかがえる。

こうしたアンケート調査の結果を受けて、これからの町村はいかに自立(かつ自律)的な方向へ歩みだすことが出来るのであろうか。その重要な方策として、町村内の集落単位あるいはいくつかの集落を横断的に結んだ一定地域において、「地域課題解決型住民組織」の形成と活動を早急に進める必要がある。

2. 今回の調査から

調査における主眼点のひとつは、平成の市町村合併の経緯を経た現在、町村は合併についてどのような意向を持っているかである。「町村としての今後はどう考えるか」との問に関して、「合併せず単独」で、との回答が76.0%と最も多かったのは当然のことと受け止められる。しかし意外なことに、「できれば合併」との回答が19.7%を占めたことである。「平成の市町村合併」を経た今回の調査時点においても、なお5分の1弱の町村が「できれば合併」と回答している。これにはどのような背景があるのか。

市町村の現場を歩いてみても、平成の市町村合併について肯定的な評価を聞くことは稀である。首長経験者や幹部職員、現場職員から聞いたことを、強いて思い出して

みても、合併を経てその経緯を前向きに評価していた意見は少ない。肯定的な意見としては、「財政的な危機感から開放された」（T市と合併した旧町長）、「村内施設管理の人事が議員等の意向に左右されることが少なくなった」（Y市と合併した旧村幹部）、「若手女性職員が増え相談相手ができた」（大分県由布市に合併した旧町職員）といったところである。

合併して新市の周辺部となった多くの旧町村の関係者からは、「合併していいことは無かった」という否定的な意見が圧倒的に多い。総務省調査においても「合併に至らなかった理由」として、「合併せずに単独で運営していこうと考えた」市町村は30.8%であった（『平成の合併』の評価・検証・分析 平成20(2008)年6月）。市町村合併を進めることの困難さから、そもそも約3分の1の市町村は合併を志向しなかった。単独でいこうと決意した市町村が予想以上に多かったのである。

これに関連する今回の調査結果のもうひとつが、「都道府県による新たな補完の仕組みを検討・構想する必要があるか」という問の回答結果である。「必要あり」とする回答が67.5%に達した。とくに「国民健康保険」、「介護保険」、「後期高齢者医療」については、「地域性に応じた都道府県による何らかの補完の仕組みを考えるべきだ」という意見が多かった。

こうした調査結果について、町村は依然として合併志向で、都道府県への依存心が根強い、と断じてしまうことが出来るのか。この調査結果の背景には、アンケート調査が実施された時期を十分勘案しておく必要がある。

調査が実施されたのは平成21(2009)年10月から22(2010)年1月である。調査結果には、実施時期の社会的な情勢が、かなり影響を与えていると考えられる。すなわち平成21(2009)年夏の「政権交代」という出来事である。

平成11(1999)年から10年間に亘って、全国の町村を大きく揺るがしてきた「平成の市町村合併」については、全国町村会でも『平成の合併』をめぐる実態と評価」として、詳細な調査が実施された。その調査結果としては、多くの町村を合併へと突き動かしたのは、厳しい地方財政の状況と、中央政府の主導及び府県の強い指導であったことが判明した。

そうした合併の経緯の後、新政権が発足した。“地域主権”を掲げて、分権改革が“一丁目一番地”だとの掛け声は大きい。しかし町村の財政状況は依然厳しく一向に改善しない。分権改革の方向性はいまだ定まらない。“道州制論”こそは少し影を潜めたものの、700~800基礎自治体論や300自治体論も根強く残っている。地域の厳しい現場に立脚した議論や構想の方向が見えてこないのが現状である。

このような政治情勢のなかで、それぞれの町村は過疎化する農山村をかかえ、高齢化する集落の問題に、日々対応していかなければならない。また団塊の世代の職員が大量に退職するなかで、行財政改革も強く迫られ、現場の町村職員は大幅に削減されている。厳しい町村のこれからの姿を、日々認識しなければならない状況が現実にある。

こうした厳しい状況のなかで、町村自体の先行きに不安感を持つのは、ある意味で当然ともいえる。そこから「市町村合併」や「都道府県による補完」といったやむを得ない選択結果が、苦渋のうちに表明されたと考えるべきであろう。

3. 小規模町村の決意

そうしたなかで、人口1万人未満のいわゆる小規模町村においては、「合併の意思はなかった」とする町村の割合が比較的高かった。人口5千人未満では18.3%、5千人から1万人では11.8%であった。また合併についての今後の対応においても、「単独でいきたい」との回答が、人口5千人未満の町村では79.8%、5千人から1万人では78.2%と、それ以上の人口規模の町村に比べて、その比率の高さが際立っている。

状況のより厳しいこれら小規模町村においては、もはや泣きごとを言っておれず、腹をくくって自ら町村運営に乗り出そうと決意したといえる。この点はアンケート調査の自由記述にも多くみてとれる。実際に町村の現場を巡ってみても、人口3千人以下の町村において、地域の特性や個性、歴史性を十分に活かしたまちづくりを展開しているケースを多くみることができる。そこでは、住民と相携えて、職員の能力を十分に発揮させているユニークなまちづくりに出会い脱帽することが多い。小規模ゆえに町村長のリーダーシップが発揮されやすく、住民の顔や個性が見えやすいといった利点もあるのであろう。まさに“スモール・イズ・ビューティフル”である。

4. 自立的（自律的）まちづくりに向けて

それでは今後、こうした活き活きとした自立的かつ自律的なまちづくりを展開していくためには、どのような仕組みを町村内に形成していけばいいのか。住民と行政とが連携する新しい住民組織のあり方について述べてみたい。

（1）まちづくり課題の変容

まず留意すべきは、いわゆるまちづくりや地域活性化の目標や目的、内容が、大きく変容してきたことである。従来のまちづくりでは、ともすれば公共事業の導入や施設整備といったことが、その中心であることが多かった。そのために地域においては、他地域にあって自分たちの地域に足りないものを探し出して、行政に要望する、さまざまな手当てや補助金を要求するといったことが、町村行政からもまた住民の間からも、起きやすかった。そのために国や都道府県への依存、住民の市町村への依存体質がともすれば高くなる傾向があった。

しかし日本の多くの地域においては、こうした地域活性化が対象としてきた社会資本の充実が、ほぼ満たされてきたといっている。

いま地域に求められているものは、こうしたハードな社会資本整備ではなく、より住民の身近で、かつ日常的に生起している、より緊急な地域社会の課題群である。それらはいま直ぐにでも解決されることが強く待たれている多様な問題といえる。

例えば、医療分野では小児科医、産科医などが不足している問題がある。高齢化に伴う福祉の課題、子育てやいじめなどの教育問題、地域社会の防犯や住民間の信頼性や安全性の問題、若者を中心とした雇用の問題である。これらは1日たりとも先送りできない緊急性を要する課題群である。

こうした今すぐ問題解決が迫られている課題だけではなく、将来に向けて取り組まなくてはならない多様な問題も地域社会には山積している。例えば快適な生活空間を形成し、ツーリズム振興などにもつなげていくとすれば、景観的に美しいまちづくり形成に取り組むことも重要である。とくに日本の農山村においてはこれから欠かせないテーマとなる。そのことにより、地域間交流も一層促進されることになる。関連して、豊かな地域の農産品や固有のレシピを活かした地域の食を開発することも必要であろう。

景観や文化、また地域固有の食などを基盤とした地域のブランド形成をはかることもこれからの戦略である。地域の将来に向けて取り組む、このような地域に密着した多様な課題も、地域における新しいまちづくりの課題といえる。

（２）自治体職員、住民に問われるもの

このような地域社会レベルにおけるさまざまな課題を解決し、克服していくことこそが、21世紀における新しいまちづくりの取り組みだといえる。これら新しいまちづくりに取り組むためには、町村職員は役場のカウンターの内側に留まって、住民からの要望や依頼が来ることをじっと待っているだけでは、課題解決やまちづくりにつながっていかない。積極的に住民の間に出て行く、地域の現場に出向いていくことが必要となってくる。そうした行動を伴って、住民との協働を図りながら、住民とともに課題を解決していく姿勢の重要性が問われる。

つまりこれからの自治体職員には、地域と住民の立場にたった思考、行動、協働の姿勢が問われる。それとともに、医療や福祉、教育、雇用といった地域課題に取り組んでいくためには、それぞれの個別分野における専門的な知識が要求される。そのためには課題に的確に対応するための情報収集、他地域の人材や専門家とのネットワーク形成が不可欠となる。

住民も一方的に行政に依存しているだけでは、これらの地域社会課題は解決できない。住民自らの課題発掘が重要である。また的確な情報を獲得、収集するためには、その自治体からの一定地区の住民がその地区の個別課題解決だけに固執するような独善性も排除されなければならない。他地区、他集落の課題も客観的に見据え、慮ろうとする自律的な態度や主張が必要とされる。このような相対的な視点を保持することが出来るか否かが、地区や住民にも問われる。

5. 「地域課題対応型住民組織」

既存の地縁型自治組織に加えて、以上のような要素を内包した「地域課題対応型住民組織」の形成が、これからの新しいまちづくりを展開していくうえで重要になってくる。

先行的な取り組みとしては、広島県安芸高田市高宮地区「川根振興協議会」や鹿児島県薩摩川内市「峰山地区コミュニティ協議会」などが、また既存の地縁型自治組織からの派生型として、鹿児島県鹿屋市「柳谷自治会」などがあげられる。

それぞれの地域組織の概要は次のとおりである。

〔表〕「地域課題対応型住民組織」の例

組 織 名	広島県安芸高田市高宮地区「川根振興協議会」	鹿児島県薩摩川内市「峰山地区コミュニティ協議会」	鹿児島県鹿屋市「柳谷自治会」
人口規模	610 人	1,600 人	300 人
リーダー	辻駒健二	徳田勝章	豊重哲郎
地域テーマ	高齢者福祉 エコミュージアム	祭り復活 農業振興	集落再生、文化と子どものまちづくり
活 動	GS・ミニスーパー経営 宿泊施設経営	農業公園経営 特産品開発	空き家対策 芸術家誘致

（1）組織のリーダーシップ

このようなまちづくりを担う新しい住民組織は、これら3つに留まらず、全国的にかなり見受けられるようになってきた。新しいこれらのまちづくり組織を注意深く見てみれば、幾つかの共通点が浮かび上がる。

まず組織のリーダーの特徴である。川根地区の辻駒氏は広島市で働いていた経験を持つ。峰山地区の徳田氏は九州の大手企業に勤務し、福岡市他で働いた経験を持ち、退職後、地元に戻った。柳谷地区の豊重氏は東京で銀行員として勤務していた経験がある。いずれもこうした地域外での経験をもつと同時に、特定の分野で専門的な実績を積み、地元に戻っている。

こうした地域外での経験は、現在活躍している地域を客観的にみる視座、相対化する視点を保持することに通じている。また同時に、現在の地元が当面している課題を解決していくうえで、多くの利点ともなっている。まちづくりをリードする新しいリーダーシップといえる。

（2）まちづくりテーマ

それぞれの組織が、明確なまちづくりのテーマと将来構想を保持していることも特

徴である。川根地区は地区の高齢化への対応を通じて、将来は地区全体を屋根のない博物館、つまりエコミュージアムとすることがテーマである。峰山地区では若者達による祭りの復活をはかることと、農業を主体とした産業振興を幅広く目指している。柳谷地区においては、集落の空家対策と将来的には子ども達に対する文化、芸術的な素養を高めるといったユニークなテーマを掲げている。

これらはいずれも地域住民に理解しやすく、身近で明確な、克服すべき課題として設定されていることが特徴的である。

（３）適切な利潤

それぞれが宿泊施設経営、農業公園や特産品開発と販売、地区で開発した土壌改良剤など、いずれもユニークな経済活動を行っている点も注目に値する。住民を巻き込んだ地域のまちづくり活動が、ボランティア活動や精神的な活動に留まらず、いくばくかの適切な利潤を地区にもたらしめている。参加する住民にそれらが配分されていることも、地域活動を持続的に存続させていくうえで、重要なポイントとなっている。

（４）自治体職員との連携

これらに加えて、各組織がむやみに行政と対立することなく、それぞれの首長や自治体職員と十分な連携をとっている。職員達も陰に日なたに手厚い支援を怠らない。しかし行政に一方的に依存することなく、行政の情報や支援をうまく活用していることも共通している。

緊急でしかも厳しい状況にある現在の地域課題に対応し、それを住民の立場から行政と協働して解決していこうとする、これらの新しい地域組織を、いかに立ち上げるか。またそれらを行政としてどのように支援していくかが、これからの町村の自立的かつ自律的なまちづくりの展開のために問われてくる重要な課題となってくる。

そのような新しい組織と従来の地縁型自治組織を、車の両輪のように、いかに連携させ協力的な関係に導いていくかも行政の手腕が問われる点である。

そのためにも町村長のリーダーシップが重要である。それと同時に住民と地域のために働こうとする職員への支援、そして彼ら職員の背中を後押しする町村幹部職員の存在が、これからの厳しい町村行政を切り拓いていくうえで不可欠となってくる。

〔6〕農山村再生の課題—ポスト市町村合併下の地域振興—

明治大学教授 小田切 徳美

1. なぜ農山村を問題とするのか—ポスト市町村合併—

本稿では農山村の現状とその再生に向けた方途をまとめることを課題とする。ここであえて、農山村に注目するのは、次の理由からである。

第1に、1990年代末から2000年代の地方制度の再編を特徴づけるいわゆる「平成の大合併」の動きが、農山村地域にとりわけ大きなインパクトを与えた点である。本稿でも後に「空洞化」という言葉で表現する農山村の諸困難は、日本経済の高度経済成長以降の長期的過程による結果である。しかし、同時に、この「平成の大合併」も重大な影響を与えている。

この点について、表1をご覧ください。大合併が本格化する以前の平成11(1999)年4月1日現在の市町村から旧合併特例法下の合併期限(平成18(2006)年3月末)までの合併状況を、地域類型別に示したものである。見られるように、合併前の全市町村の61%が、最終的な合併にかかわっている。合併協議に参加して、最終的には合併に至らなかった自治体が存在することを考慮すれば、実質的に合併過程を経験した市町村の割合はさらに高いものと思われる(この点は今回の町村アンケートの結果にも表れている)。この間の市町村合併は「大合併」と表現するにふさわしいものであった。

表1 地域類型に見た市町村合併状況(1999年4月の自治体数ベース)

	合 計 (①)	合併市町村 (②)	非合併 市町村	②／① (%)
都 市 的 地 域	759	310	449	40.8
平 地 地 域	693	458	235	66.1
中 間 地 域	1038	701	337	67.5
山 間 地 域	739	494	245	66.8
合 計	3229	1963	1266	60.8
(うち過疎地域指定)	1230	836	394	68.0
(うち人口1万未満)	1557	1094	463	70.3
(うち財政力指数0.3未満)	1421	984	437	69.2

注：1) 1999年4月1日段階の自治体をベースとして、各種資料よりデータベースを作成し、それにより集計した。

2) 合併状況は2006年3月末、過疎地域指定は1999年度、人口は2000年、財政力指数は1999年度時点を示す。

そして、その地域性であるが、予想されるように都市と農山村では、大きな差が生じている。都市的地域では合併に参加した市町村の割合は41%であったのに対して、平地、中間、山間の各地域では66～68%を示している。合併が農山村地域でより激し

く進展したことが確認される。また、表の下欄で示したように、過疎地域指定市町村、人口 1 万未満市町村、財政力指数 0.3 未満市町村でも同様に、7 割前後の合併参加割合であり、農山村、人口小規模、過疎化、低財政力の市町村で共通して、合併が進んだことがわかる。

そしてこの期間に 558 の合併自治体を生み出したが、その合併パターンを見ると、193 自治体（35%）が＜中山間地域同士＞の合併であり、200 自治体（36%）が＜都市＋中山間地域または平地＞という合併である。

問題は、こうした合併、特に都市へ実質的に吸収合併された農山村では、住民の意識面での周辺化問題が生じ易い。特に、合併により、身近にあった町村役場がなくなり、「遠い市役所」となってしまった時に、集落の住民は「見つめられていない状況」を意識しがちである。現実には「合併してから、役場の人がこの集落には来なくなった」「支所に行っても職員が逃げている感じがする。昔は元気かと皆が声をかけてくれた」という不安や不満の声が多く、地域から聞こえてくる。

後者の声は、特にリアルである。支所となったかつての役場の職員は、課長クラスでも決済権がなく、住民の悩みや不安・不満を聞いても、迅速に処理できないことが少なくない。そのため、支所を訪ねる住民と目を合わせることを避ける職員の行動が生まれている。住民が「合併によって不便になった」、「やはりこの地域は見捨てられた」と思わざるを得ないのは、こうした構図がある。

そして、農山村の多くの市町村を巻き込んだ平成の合併促進運動は、それが「むらの空洞化」の発現下で進行したこともあり、最も副作用が出やすいタイミングでの展開であったと言えよう。

この結果、一般的には農山村地域、とりわけ中山間地域が、政策対象として相対的に希薄化しつつある。また、地域で発生している諸々の現実の情報が、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農山村地域から遠くなり、その結果、「見えにくい農山村地域」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、経済的に周辺化するだけでなく、制度的にも周辺化が強いられていると言えよう。

この点で、合併運動が始まった 1990 年代末期から、農山村の地域社会は新しい局面にあると言える。そういう状況の中で、いま農山村を特にハイライトし、その問題状況を析出し、さらに再生課題を解明することは、この「平成の大合併」が一段落した現在では、ポスト合併下の地域社会のあり方を論じる入口となるものとする。

しかし、本稿で農山村をあえて取り上げる理由はそれだけではない。第 2 の理由として、このような状況を前提としながらも、新しい視角からの農山村地域への関心が強まっていることもあげておきたい。それは、都市を含む日本社会全体が直面する様々な課題を、これらの地域は既に経験し、また解決の道筋や実践の方法を先取りしているという視点である。ひとことでいえば、「先進地域としての農山村地域」である。そ

のような視点から見ると、農山村地域には、各種の地域問題に対する先発的実践やそのノウハウに溢れている。その一例として、最も単純には、人口減少への対応に見られる。山村地域や離島で先発した人口の減少傾向は、周知のように今や日本の総人口レベルでも発生している。最近の研究では、都市郊外の大規模団地の高齢化のスピードはかつての過疎・中山間地域のそれを上回るケースもあることが指摘されている。

そのような状況では、農山村地域ではどこでも見られた過疎対策は、都市を含め日本全体に対して貴重な経験を提供しているといえよう。現実には、大規模開発団地の再生の実践には、「ワークショップ」「宝探し」「世代間交流」というような農山村地域で先発した様々な実践の試みが多数見られる。

また、後に見るように農山村地域では、先の市町村合併の影響もあり、従来の自治組織をより積極的なものに組み直すような「小さな自治」（「手づくり自治区」）といわれる動きが活発化している。これは、日本全体で議論されているコミュニティをめぐる議論を先導しつつある。この間、都市のコミュニティ関係者の農山村地域への視察が急増しているのはそのためである。

以上の2つの理由から、特に農山村地域をここで取り上げ、その現状を把握し、またそれらの実践から析出できる地域再生へ向けた課題を明らかにしてみたい。

2. 地域社会空洞化の諸局面

農山村では、地域社会の空洞化が進行している。なかでも、中山間地域では、典型的に「人・土地・ムラの3つの空洞化」を見ることができる。

周知のように、高度経済成長期には、中山間地域や離島を中心に激しい人口減少が発生した。それは、「過疎」という造語が1967年には政府文書に登場していたことからわかるように、1960年代には、これらの地域を揺るがしていた。それが「人の空洞化」である。

それから40年以上を経た現在では、人口減少はそのテンポを緩めている。しかし、その動態は従来とは質的に異なる事態に転換している。地域社会の「人口自然減社会」化である。人の流出はやや沈静化したものの、人口構成の高齢化が進んだために、新しく生まれる子どもの数が少なく、そして高齢者の死亡により地域内人口が、徐々にしかし確実に縮小していく状況こそが、現在の「人の空洞化」の実相といえる。

同時に、この「人の空洞化」は、80年代中頃からは、「土地の空洞化」も生み出した。農林地の荒廃現象が本格的に顕在化し始めたのである。その当事者は、高度成長下のあとつぎ他出後も地域に残った親世代である。彼等が地域に踏みとどまったため、地域の農林業は再生産されてきた。しかし、地域農業はそうした親世代の高齢化にしたがって徐々に脆弱化し、1980年代中頃には、耕作放棄地という形で一挙に顕在化する。

これは、米価をはじめとする農産物の価格政策の後退、円高による輸入農産物の増

大と重なるものの、その主な理由は親世代のリタイアがこの時期から始まったことによる。農地流動化の潜在的可能性が高まったものの、現実には地域に残された数少ない担い手（多くの場合兼業農業者）の耕作可能面積を超えた農地が、次々とそこからあふれ出し、結局は新たな引き受け手が見つからぬまま、荒廃化したのである。

このような段階を経て、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集落（ムラ）の力が、翳りを見せ始め、脆弱化を始めたのである。かつての集落は、自らの居住条件さえも脅かす可能性を持つ事態の進行には、「危機バネ」を働かせ、なにがしかの集団的対応を模索することが多かった。例えば、今は政策のメインストリームとなった集落営農、農産加工や直売所の設立等も、地域の人々の英知により自然発生的に生まれてきたものであった。しかし、現在では、そうした危機対応力に陰りが見えはじめている。

概ねこのようなプロセスを経て中山間地域の空洞化は進んでいる。さらに付け加えれば、「土地の空洞化」以降の流れは、鳥獣被害により加速している。おそらくそれは、大方の都市住民の理解を超える壮絶な状況となっている。そこでは、最近ではしばしば話題となっている「食料と環境の争奪戦」（穀物のバイオエタノールと食用の奪い合い）どころか、「人間と野生鳥獣の争奪戦」が行われている。

しかしながら、こうした変動も、実は事態の表層にすぎない。その深層にはより本質的な事態が進んでいる。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。

例えば、筆者は、次のような場面に一再ならず遭遇している。ある山村では、独居高齢者の母が、年に1〜2回の子供達との帰省を待ちわびながらも、「うちの子には、ここには残って欲しくなかった」「ここで生まれた子どもがかわいそうだ」という。また、役場の会議で「若者定住」を力説する農協の幹部は、本音がはなせる別の場では、「いまの若い者は、こんなところには住まない。都会に出るのが当たり前だろう」という。

もちろん、地域の誇りまで空洞化するという状況は、大きくは、日本の経済成長と社会の変動の中で強いられたものに他ならない。しかし、同時に、人々の意識の奥深くに位置付いていることも否定できない。おそらく、高度成長期から現在まで続く農山村からの人口流出は、所得格差のみならず、このような要因も加わったことによるものと思われる。

3. 空洞化の新たな進展―拡がりと深まり―

このように、主に中山間地域で発現した空洞化現象は、その後新たな展開を見せている。

ひとつは、こうした現象が中山間地域を起点としながらも、その麓に向けて拡がり、

いまや農山村全般に見られる現象となり始めている。

それは「人の空洞化」の象徴的な現象である世帯（農家世帯）の1世代化に典型的に見られる。今や少なくとも農家世帯では、山間地域はもちろんのこと、平地地域でも、特に西日本では1世代で住む家族は珍しくない。この現象は、「土地の空洞化」である農地壊廃をめぐっても進行している。一般にそれを「空洞化の里下り現象」と呼ぶことができる。つまり、地域社会の空洞化は、いまや中山間地域の専売特許とは言えない状況となっている。

そして、さらに重要なことは、こうした「空洞化」のフロンティアは、現在では、農山村地域を含む圏域の中心的都市機能を持つ地方都市に至っている点である。資料の呈示は省略するが、人口3～5万人クラスの地方中小都市は独自の文化の光彩を放つ地域拠点であることが少なくないが、しかし最近ではここでの人口減少が著しい。いわば、人口の「ダム機能」を果たしていた地方中小都市自体の衰退が生じているのである。地方中小都市の周辺中山間地域のみならず、その圏域全体の空洞化こそが、新たな傾向に他ならない。

ふたつは、空洞化の起点となった中山間地域では、いわゆる「限界集落」化現象が進んでいる。先に論じた「ムラの空洞化」とは、集落機能の脆弱化を表現したものである。ここで集落機能とは、生活相互扶助、（農林業）生産補完、地域資源管理（水路、農道、共有林、神社等の管理）の各面において、住民の共同作業により発揮されているものである。しかし、一部の集落では、これらの共同作業が、高齢化、小規模化を直接の要因として、消滅している。特に、早くから「人の空洞化」が始まった西日本の中国、四国、九州では、それらが事例的、点的にとどまることなく、面的に地域を覆い始めている。それは空洞化の起点における、空洞化の深まりといえよう。最近では、この問題は、盛んにマスコミでも取り上げられており、社会学者・大野晃氏による造語である「限界集落」は、いまや一般的な用語として定着しつつある。

そして、「限界集落」化の延長線上には、集落の消滅が控えている。国土交通省と総務省が共同で平成18(2006)年におこなった過疎地域集落の全国悉皆調査によれば、約6.2万の集落のうち、消滅可能性がある集落は2643集落にものぼり、それは調査全集落の4%に相当する。しかし、このデータを西日本のA県においてより詳しく調べると、調査対象となった集落には、都市的地域や平地地域（集落単位で区分）に相当する集落も少なくない。そこで、対象を山間地域に絞り込むと、地域内集落の12%で消滅可能性が見られ、さらに行き止まり（地形的に末端）の集落となると、その値は37%にも及ぶ。行き止まり集落とは、まさに「水源の里」であり、そこでは桁違いの消滅可能性に瀕しているのである。

そして、さらに問題とすべきは、このような集落の消滅傾向が生み出している現実である。なぜならば、こうした現象に対して、新自由主義的な考え方を強調する論者からは、「(集落が生き残るためには) 街から遠く離れた地に住むのをやめ、街にまと

まって居住すべきだ」という議論がしばしばなされ、集落が消滅すること自体に、なんら問題を認識しない論調が見られるからである。

その点で、同じ過疎地域集落のアンケートが、「発生している問題・現象」を尋ねた結果は、様々な事実を語っている（表示は略）。上位3位を占めるのは「耕作放棄地の増大」（全集落に占める回答割合は63%）、「空き家の増加」（58%）、「森林の荒廃」（49%）である。「土地の空洞化」の拡がりが確認される。しかし、これは主に当該集落内で発生している現象である。これらに続く「獣害・病虫害の発生」（49%）、「ごみの不法投棄の増加」（46%）は、それとは異質である。割合はいくらか低い「土砂災害の発生」（27%）も含めて、これらは集落外へ影響が懸念される現象であろう。つまり、集落の小規模・高齢化の進行、そしてその結果としての「限界集落」化は、災害、ゴミ（産廃を含む）、獣害という周辺および下流域に対する負の連鎖を生みつつある。集落の限界化・消滅は、このように、周辺や下流域への影響を通じて、多くの国土、国民にかかわる問題として、捉えるべきものであろう。

4. 農山村再生を考える視点

農山村は、このように困難な状況にある。しかしながら、それに抗する途は、やはり現場から示されている。大江正章氏は、「いま、もっとも求められているのは、第1次産業や生業を大切にしながら新たな仕事に結びつけ、いのちと暮らしを守り、柔軟な感覚で魅力を発信している地域に学び、その共通項を見出して普遍化していくことだろう」（大江正章『地域の力』岩波書店、2008年）と「地域の力」に学ぶ必要性を指摘するが、同感である。

このように、農山村を「遅れた地域」と位置づけるのではなく、その内部に発現している「地域の力」から地域再生の方途を学ぶことが要請されている。その際、特に次の2点を意識することが必要であろう。

第1に、農山村で地域再生の地道な取り組みが行われているところでは、共通して、地域再生の目標は、「所得増大」や「若者定住」という個別的な項目ではない。それらを含みつつも、より幅広い課題、すなわち「安心して、楽しく、豊かに、そして誇りを持って暮らす」という総合的課題が設定され、それらを着実に目指そうとしていることがわかる。それは、中央省庁の補助事業にしばしば見られる、1つの課題を短期間（単年度）で実現しようとする「地域再生」のイメージとは明らかに異なる。つまり、地域で存在する取り組みは、住民の目線による「暮らしの視点」でこそ、評価できるものである。

第2に、先に触れたように農山村が対応する課題は、「誇りの空洞化」に抗する「誇りの再建」をも含む重たい課題である。したがって、それに取り組むスタンスは、より本格的なものでなくてはならない。思いつきや一時しのぎの対応では歯が立たない。

一部のコンサルティング会社が得意とする「語呂合わせ」や「キャッチコピー」などではなく、飾らぬ言葉で表現された重心の低い本格派の組み立てにこそ、学ぶべき点が多い。

以下では、各地の実践から学んだエッセンスを、特に、新しい地域コミュニティづくりと新しい地域産業の構築との2点に絞って、紹介してみたい。

5. 地域再生の戦略－くらしと経済－

(1) 地域コミュニティの再編

農山村の新しいコミュニティ（農村地域自治組織）の構築が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）、京都府旧美山町（南丹市）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、こうした組織の全体像は、〈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。

（２）地域産業の構築

農山村では、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つとに示している。それは、食用農水産物の国内生産額約９兆円（平成１７（２００５）年）と最終消費飲食費約７４兆円（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的成長の機会である。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グのように、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。

6. 農山村再生に向けた枠組みづくり―「緑の分権改革」―

前節で見たくらしと経済の2つの農山村再生の方向性には、各地の「地域の力」がいかんなく発揮され、その中で実現しているものである。この「地域の力」は、従来から使われていた別の言葉で言えば、地域の「内発的発展力」であろう。

それを意識した取り組みが、新政権による「緑の分権改革」である。そこでは「それぞれの地域資源（豊かな自然環境、再生可能なクリーンエネルギー、安全で豊富な食料、歴史文化資産、志のある資金）を最大限活用する仕組みを地方公共団体と市民、NPO等の協働・連携により創り上げ、『絆』の再生を図ることにより、『地域から人材、資金が流出する中央集権型の社会構造』を『地域の自給力と創富力を高める地域主権型社会』へと転換（する）」（原口ビジョン、平成21(2009)年12月）ことが謳われている。

大森 彌氏が的確に指摘するように「この発想は、分権改革に立体感・厚みを与えると同時に、これまで困難に負けず内発型の地域振興を進めてきた自治体と地域にとっては大きな励みとなる」（大森 彌『「緑の分権改革」への期待』、『町村週報』第2710号・平成22(2010)年2月22日付）ことは間違いない。その点、本稿で論じたような農山村再生の動きに光を当て、奨励する取組みとして期待したい。

しかし、同時に注意すべきことは、この「内発的発展」というスローガンが、しばしば「均衡ある発展」という条件不利地域対策のスローガンとの間で、二者択一に扱われやすいことである。現実には、特に小泉内閣の構造改革路線の下では、この「均衡ある発展」の考え方を「守旧」の象徴として、それへの批判のために「地域の自立」「内発的発展」の必要性が新自由主義者から論じられることが少なくなかった。つまり、本来は、強引な構造改革や多国籍企業による地域開発への対抗概念として生まれた「内発的発展」が、いつのまにか構造改革路線のスローガンに祭り上げられてしまったのである。この場合の「内発的発展」は、「小さな政府の下での政策支援なき自力更生」に他ならない。

しかし、「自力更生」のかけ声だけでは、現在の格差社会における地域再生はあり得ない。「地域再生の現場力」から見えてきた再生の方向性が「地域の自立のための個性ある内発的発展」だとすれば、そうした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、同時に重要となる。つまり、「均衡と自立」の二兎を追うことが必要である。「緑の分権改革」とは、そうしたより大きな枠組みの創造として捉えてみたい。

〔 7 〕 地域主権改革とこれからの町村

東京大学名誉教授 大森 彌

1. 今後の市町村における事務処理のあり方

平成 22(2010)年 3 月、総務省が発表した、『『平成の合併』について』では、「これからの基礎自治体の展望」を次のように指摘している。

「基礎自治体である市町村の役割はより一層重要なものとなる一方で、人口減少・少子高齢化など社会経済情勢の変化、福祉サービスや社会保障関係費の増大、これまでの累積債務の返済など行財政面で多くの課題を抱えている。また、役割・責任が増す市町村の職員数はこの間減少し続けており、ピーク時の 155 万人（平成 8 年）が、131 万人（平成 21 年）と大きく減少している（総務省自治行政局公務員部資料(平成 21 年 4 月 1 日現在定員管理調査)。このような状況において、簡素で効率的な行政体制を目指す取組を不断に続けていく必要があるが、現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、これまでのような合併を中心とした対応ではなく、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにする必要がある。」

このうち、市町村合併による行財政基盤の強化については、平成 22(2010)年 3 月 26 日、3 月末に期限が切れる「市町村の合併の特例等に関する法律」の一部を改正する法律（「市町村の合併の特例に関する法律」平成 32(2020)年 3 月末までの時限立法）が成立した。これは、市町村の合併が相当程度進ちよくしていること等にかんがみて、都道府県等の積極的な関与による市町村の合併の推進を定めている規定を廃止するとともに、5 万人以上の市制移行の人口要件を合併新市に限り 3 万人に引き下げた特例も廃止し、一方、今後も自主的な市町村の合併が引き続き円滑に行われるよう市町村合併後に地方交付税の算定額や議員定数を一定期間減らさずに済む規定は存続させるというものである。政府は 3 月 30 日、各省が連携して市町村合併を後押しするために設けられた「市町村合併支援本部」を廃止した。「平成の合併」はやっと終わった。

共同処理方式による周辺市町村間での広域連携については、平成 22(2010)年 3 月 5 日国会提出の地方自治法改正案の中で、地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置として、議員定数の法定上限の撤廃や議決事件の範囲の拡大とともに、行政機関等の共同設置が盛り込まれた。そこでいう行政機関等とは、議会事務局(その内部組織)、

行政機関、長の内部組織、委員会又は委員の事務局（その内部組織）、議会の事務を補助する職員をいうが、それらの共同設置を行うことができることとするものである。

都道府県による補完については、現段階では、その検討に関し国には具体的な動きはない。平成 11(1999)年 3 月末に 2562 あった町村は、平成 22(2010)年 3 月末には 941 にまで減じた。そのうち、合併のターゲットになった人口 1 万未満の町村は 1537 から 459 にまで激減したが、なお、459 残っている。こうした町村を含め、今後の町村における事務処理のあり方について、平成 21(2009)年夏に誕生した民主党・社民党・国民新党の連立政権がどのような基本政策をとるかによって大きく影響を受ける。

2. 「地域主権」ではなく「地域主権改革」

平成 21(2009)年 11 月 17 日の閣議決定で「地域主権戦略会議」は設置されていたが、「地域主権」の法的な定義はなされてはいなかった。「地域のことは地域に住む住民が決める『地域主権』を早期に確立する観点から、『地域主権』に資する改革に関する施策を検討し、実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため、内閣府に地域主権戦略会議（以下「会議」という。）を設置する。」となっていた。地域主権は「」付きであった。この会議を法的に位置付けるには内閣府設置法の改正が必要であった。その際、「地域主権」が法律用語になるかどうか問題であった。

これをめぐる議論は「国と地方の協議の場」の法制化を検討した「国と地方の協議の場実務検討グループ」でも行われた。その第2回会合（平成22(2010)年1月28日）では、津村内閣府大臣政務官が「国会でも何度か『地域主権は地方分権とどう違うのか』という質問を受けたが、『権利は中央から分け与えるものではなく、地域に元々あるもの』と答えている。今回も地方側提案として頂いたものには、目的が『地方分権の推進』となっていて、こちらから返したものでは、『地方分権（地域主権改革）の推進』となっている。これからの協議だと思うが、どこかで整理をしていく必要がある。」と述べたのに対し、地方側提案の起草にあった山田啓二京都府知事は「憲法にもあるとおり、我が国は『国民主権』という考え方だから、『地域主権』という言葉は法案に書きづらいかもしれない。その点を慮り、地方案では、『国民主権の充実のために、地域における住民主体の行政の確立のための国・地方のあり方を検討する』、つまり、『国民主権』を地域で発露するのが『地域主権』であるという形で、まどろっこしい書き方をしている。」と応じている。

平成 22(2010)年 2 月 19 日、衆議院総務委員会において、自民党の大野功統議員が「国家主権に対して地域主権という言葉はない」という批判に、内閣府特命担当（地域主権推進担当）の原口一博大臣は、「主権は国家にあり、その国家にある主権は、一人一人の国民が中央政府に対してまさに統治というものを任せている国民主権に発し

たものでございまして、私たちが地域主権と言う場合に、これはよく、地域にさも主権があるのかというふうな誤解を受けていますが、そんなことはございません。つまり、主権を持つ国民がみずからの地域をみずからの責任においてつくっていくんだ、こういうことを申し上げている。」と応じている。また、「地域主権と言ったら、地域が主権を持っている、こういうふうにみんな理解しますよ。」という批判には、「地域に主権があるなんということを言っているんじゃないくて、日本国憲法にある概念は、まさに国家主権という言葉と国民主権の二つなんです。その国民主権のさまざまな統治の仕組みをみずからつくっていくということに反射をして、地域をみずからつくる権利がありますよという、国民の側のことを申し上げているわけです。」と答弁している。

政府は、平成 22(2010)年 3 月 3 日の地域主権戦略会議（議長・鳩山首相）で、①「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（地域主権戦略会議の設置に係る内閣府設置法の一部改正と義務付け・枠付けの見直しに係る関係法律の一部改正）」と②「国と地方の協議の場に関する法律案」を閣議決定した。

この内閣府設置法の一部改正では、内閣府の所掌事務として「地域主権改革（日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革をいう。以下同じ。）を推進するための基本的な政策に関する事項」を新設している。そして、内閣府に設置される「重要な政策に関する会議」として「地域主権戦略会議」を新たに書き加えている。地域主権戦略会議の所掌事務は、

- 「1 内閣総理大臣の諮問に応じて、地域主権改革に関する基本的な方針その他の地域主権改革に関する重要事項について調査審議すること。
- 2 内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて、地域主権改革に関する重要事項であって地方公共団体の権限又は財政に著しい影響を及ぼすものについて調査審議すること。
- 3 前 2 号に規定する重要事項に関し、それぞれ当該各号に規定する大臣に意見を述べること。
- 4 第 1 号及び第 2 号に規定する重要事項に関する施策の実施を推進すること。」

とされている。

内閣法制局との折衝はわからないが、内閣法制局が、「国民主権」の「国民」に換えて「地域」を付する「地域主権」の 4 文字は認めなかったのは確かである。地域主権という表現が入ればよしとし、「地域主権改革」で妥結し、それに簡潔な定義を付することになったと思われる。「国と地方の協議の場に関する法律案」でも、「国と地方の協議の場は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣と地方六団体の代表者が協議を行い、もって地域主権改革の推進並びに国及び地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図ることを目的とする。」とされ、「地域主権改革」となっている。

3. 道州制と「原口プラン」

地域主権戦略会議の初会合は平成 21(2009)年 12 月 14 日に開かれたが、そこで、地方六団体とともにつくる「地域主権改革の工程表」(原口プラン)を決める手はずとなっていた。そのため、原口大臣は、地方関係者に「行程表(案)」の説明に歩いたが、その段階では、「行程表(案)」の「<法制>関係」の欄には、「道州制」とあり、「【関係府省】議論・検討」とし、検討期間の「→」は、平成 22(2010)年の夏(参院選前)に予定されている地域主権戦略大綱(仮称)までとなっていた。しかし、全国町村会等の反対もあって、戦略会議で決まった「行程表」では、「<法制>関係」の欄の「道州制」が消えて、替わって「自治体間連携」となり、「自治体間連携の自発的な形成等」と書き直され、「→」は平成 25(2013)年の夏を超えて引かれている。

実は、同年 12 月 11 日、総務省は、道州制の早期実現を求めている日本経団連と意見交換するタスクフォース(作業部会)の初会合を開いている。鳩山政権は道州制に慎重だが、将来的な課題と位置付けて定期的に会合を開き、地域主権戦略会議の議論に反映させようというものである。会合後、渡辺副大臣は「道州制が数年内にできるか」というと難しい」と指摘し、まずは国の権限・財源を地方に移譲した上で、最終的に道州制に移行させる考えを示した。その意味で、新政権は道州制を否定してはいない。

民主党は、平成 21(2009)年総選挙に向けての「民主党の政権政策 Manifesto」の「4 地域主権」の「27. 霞が関を解体・再編し、地域主権を確立する」では、「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、「地域主権国家」へと転換する。中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする。」とし、「28. 国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する。」としていたが、道州制への言及はない。

しかし、民主党政策集 INDEX2009(平成 21(2009)年 7 月 24 日)では、「地域主権の確立」について、「住民に一番身近な基礎的自治体を重視した分権改革を推進し、中央集権制度を抜本的に改め、地域主権国家を樹立します。当面の 5~10 年間は地域主権国家の礎を築く期間とします。地域主権国家の母体は基礎的自治体(現在の市町村)とし、基礎的自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、広域自治体が担えない事務事業は国が担う、という「補完性の原理」に基づいて改革を進めます。」とし、「広域自治体については当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本とします。都道府県から基礎的自治体への事務事業の移譲に伴い、都道府県の役割は、産業振興、災害対応、河川、基礎的自治体間の調整などに限定されていきます。都道府県等が効率的な運営を図ることなどを目的として、現行制度を前提とする広域連合や合併の実施、将来的な道州の導入も検討していきます。これらについては、地域の自主的判断を尊重します。」としていた。「将来的な道州の導入も検討」とあるから、その将来がいつになるかは定かでない

が、道州制の導入の検討は否定してはいない。

けれども、新政権は、旧自公政権のように、道州制推進本部まで設置して、その基本法を制定する気はなさそうである。しかも、団体自治と住民自治を再強調したような「地域主権改革」の定義からは、現行の都道府県を廃止してより広い単位の「地域」を設定し、そこの主権らしきものを付与する「地域主権型道州制」といった構想は出てきようがない。政治情勢次第で、どう展開するか判らないが、民主党政権では、当面、道州制の導入はないとみてよいだろう。

4. 基礎的自治体重視の地域主権改革

民主党は、総選挙戦で、「住民に身近な自治体が、霞が関に縛られず、住民のニーズに合った行政サービスを提供できるようにする」ために、「国が使い道を限定する『ひもつき補助金』を廃止し、地方が基本的に自由に使える『一括交付金』に改める」こと、「法律や政省令による義務付け・枠付けを縮小し、自治体が住民の視点に密着した形で事務事業の基準等を決められるようにする」こと、「国と地方の協議を法制化し、国と地方の関係を『上下・主従の関係』から『対等・協力の関係』に改める」ことを約束している。

基礎的自治体については、「その能力や規模に応じて、生活に関わる行政サービスをはじめ、対応可能なすべての事務事業の権限と財源を、国および都道府県から大幅に移譲します」と、事務権限移譲の推進を強調している。ただし、「合併については自治体の自主性、多様性を尊重し、強制的な合併は行わない」とし、「小規模な基礎的自治体に対応しきれない事務事業については、近隣の基礎的自治体が共同で担う仕組みをつくるか、都道府県が担うこととします」としている。

「規模や能力の拡大」が容易でない小規模市町村の今後を新政権がどう扱うかは、その多くが農山漁村地域だけに、国政の基本にかかわる重要性をもっている。問題は、民主党のいう「都道府県が担うこと」とは、どういう意味で、どういう制度内容になるかである。それと、第29次地方制度調査会の答申がいう「都道府県による新たな補完」との異同も問題になりうる。全国町村会による、今回の「町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート」の結果は、この検討の基礎となるものと思われる。

地域主権改革の定義にある「住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする」という表現は、現行の地方自治法の第1条の2の「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」及び第2項にいう国は、「…国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として」と照応している。これは、いわゆる団体自治の充実である。

平成 11(1999)年以降の市町村合併の強力推進は、共同処理方式による広域連携の断念と合併一本やりになったことに特色があった。一定の行財政基盤を有し、法令で義務付けられた事務事業を完結的に処理できる「総合行政主体」(＝基礎自治体)を想定し、それに合致しない市町村は合併すべきだということで「合併推進運動」が展開されてきた。しかし、小規模市町村における事務執行の確保のための方策について多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきであることとなった。

もし、民主党のいう「地域主権」が「国民主権」を否定する概念ではなく、「主権を持っている国民が、みずからの責任においてみずからの地域を創造する」こと、あるいは「みずからの地域をつくっていく権利を行使」していくことを意味するのであれば、やみくもに事務権限移譲を押し進めるのではなく、規模の大小にかかわらず、「地域主権改革」の定義にある「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする改革」を推進することこそが重要になるはずである。

その上で、もし市町村の中に、事務執行の確保のための方策として「都道府県による新たな補完の仕組み」を必要とし、また意向があるならば、その検討は、新たに法制化される「国と地方の協議の場」に分科会を設置し、第一義的当事者である町村の代表者を含めて行われるべきである。

5. 「緑の分権改革」と農山漁村地域の再生

民主党マニフェスト 2009 は、「地方の再生」を強調し、「自公政権は地方の財政を急激に圧縮したうえに、地方の景気低迷に対して何ら有効な対策を講じなかったため、地方を疲弊させました。昨年来の景気後退は地方経済をさらに危機的状況に追い込んでいます。地方の自由度を大幅に高めるとともに地方が自由に使える財源を確保することで、地方が主体の地方再生等を支援します」と約束しているのは心強い。平成 22(2010)年 3 月末に期限が切れた「過疎地域自立促進特別措置法」は、その一部を改正する法律として、その有効期限を平成 28(2016)年 3 月末まで延長されることになった。過疎地域の要件を追加するほか、過疎地域自立促進のための地方債の対象経費として過疎地域における地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化等の事業の実施に要する経費を追加する等の措置が講じられている。

平成 22(2010)年 12 月 17 日に地域主権戦略会議で決定された「地域主権戦略の行程表(原口プラン)」には、「緑の分権改革の推進」という項目があり、すでに総務省には推進本部が設置され、クリーンエネルギーの調査、先行的・総合的に取り組む市町村の調査等が始まっている。「緑の分権改革」は原口一博大臣のいわゆる「原口ビジョン」の中で、地域の将来に安心と活力を与える成長戦略の一つとして打ち出されたも

のである。

今後 30 年間で「過密なき過疎」の時代の到来が予想される中で、それぞれの地域が、今一度、森・里・海とそれにはぐくまれるきれいな水、先祖伝来の田畑、輝く太陽などといった豊かな資源とそれにより生み出されうる食料やエネルギー、あるいは歴史文化資産の価値等を把握し、最大限活用する仕組みを草の根的に創り上げていけるように経済社会システム全般を改革していくことによって、地域の活性化、絆の再生を図り、地域から人材、資金が流出する中央集権型の社会構造を分散自立・地産地消・低炭素型としていくことにより、地域の自給力と創富力（富を生み出す力）を高める地域主権型社会への転換を実現しようとするもの、それが「緑の分権改革」だとされている。

国と地方の行財政制度を「地域主権型」に改革していくことが分権改革の縦軸とすれば、ヒト・モノ・カネ・エネルギーの動きそのものを変えて、地域の自給力を高めるような経済社会システムを構築していくことは分権改革の横軸だと捉えられている。この発想は、分権改革に立体感・厚みを与えると同時に、これまで困難に負けず内発型の地域振興を進めてきた自治体と地域にとっては大きな励みとなるといえよう。とりわけ疲弊・衰退の著しい農山漁村地域にとっては希望の灯になるかもしれない。「緑の分権改革」の「緑」は地域の豊かな資源の現存を、「分権改革」は「誰かにお任せ」から「自ら引き受ける」地域人の覚悟と可能性を象徴している。

「小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし、都道府県などが肩代わり」とした平成 13(2001)年の「骨太の方針 第 1 弾」には、ひっそりと、「地方の活性化のために、都市と農山漁村の共生と対流、観光交流、おいしい水、きれいな空気に囲まれた豊かな生活空間の確保を通じ『美しい日本』の維持、創造を図ることが重要である」という一文が書き込まれていた。「都市と農山漁村の共生と対流」は新政権も継承してよい地域政策の基本である。そして、厳しい現状にある農村漁村においてこそ、土地と暮らしのたたずまい・農林水産物・自然エネルギー・支え合いが共鳴する自給システムを作り出し、農山漁村地域における町村自治の底力を示していきたいものである。

〔 8 〕 町村週報「閑話休題」掲載コラム

横浜国立大学教授 金澤 史男※

※金澤史男教授は平成 21(2009)年 6 月 16 日、55 歳の若さで急逝された。研究会としては貴重な財政学者を失った。生前、『町村週報』の「閑話休題」に執筆された先生の論考を 4 つ収録させていただいた。

1. 補完性の原理が地方を苦しめる不思議

分権改革の理念とされるスローガンに「地方にできることは地方に」がある。従来、国と地方の事務配分に関する地方優先の原則とか市町村優先の原則と言われていたが、近年、「補完性の原理」と呼ばれることが多くなった。

この原理は、本当に地方自治の充実にプラスに作用しているのだろうか。市町村で出来ることはまず市町村でやり、出来ないことは都道府県がやる、それでも出来ないことは国がやる、というルールは基礎的自治体を尊重しているように思える。

しかし、介護、医療、廃棄物処理などの重要課題を扱う事務事業を次々と拡充、移譲しながら、それに伴う財源や人員が拡充されなければ、地方は地獄である。事実、福祉分野を中心に市町村への事務事業移譲が進展した 1980 年代後半以降、地方税財源の充実は進んでいない。それを目的に掲げた三位一体の改革では、補助金、地方交付税が大幅に削減され、3 兆円の税源移譲があっても差引 6 兆円のマイナスとなる始末である。

こうやって基礎的自治体の仕事を増やしていけば、それに耐えられなくなる市町村が出てくるのは当然である。だから強制的な合併が必要だ、弱小町村に一人前の自治は必要ないとなれば、補完性の原理はもはや自治破壊の手段でしかない。

もともとこの原理は、ヨーロッパ地方自治憲章で強調されたものである。EU 統合のもとでは、事務事業が上位団体に取り上げられていく傾向があり、「地方ができることは地方で」の原則は、現にうまく機能しているものは地方で、という意義があった。日本の文脈と異なることに注意しなくてはならない。

国と地方の事務配分に当たっては、補完性の原理だけでなく、それが合理的であるか、効率的であるかが慎重に検討されなければならない。この点は、すでにシャープ勧告やそれに基づく神戸勧告で指摘されていたところである。そのうえで必要にして十分な財源、人員の保障が不可欠なのである。

(『町村週報』第 2665 号・平成 21(2009)年 1 月 19 日付)

2. 広域行政が狭域行政に優先される不思議

市町村合併や道州制を推進する議論において、必ず持ち出されるのが広域行政の必要性である。生活圏域や経済活動域の拡大、あるいは交通ネットワークや環境政策の広域的対応の必要性などなど。しかし、広域行政だからといって、それに合わせてすぐに器を広げましょうという主張は、私にはどうにも腑に落ちないのである。

よく知られた事実であるが、人口約6千4百万人のフランスには約3万6千のコミューンがある。平均人口は2千人を切っている。コミューンを大きく越える広域行政は県や州が担当する。地域経済振興の分野は国と州が協力して行なったり、州連合が組織されたりしている。また、身近な行政でコミューンの範囲を越える上下水道や廃棄物処理などはコミューン連合を形成して対応している。

むやみに基礎的自治体を拡大しない点ではアメリカも同じである。もともとアメリカでは、市町村の行政区画よりも狭い範囲で活動する特別区が、教育や衛生などの行政を担ってきた。市町村を越える行政が必要とされる場合も、その行政分野を共同で処理する市町村連合がまずは構想される。イチロー選手が所属するマリナーズの本拠地シアトル市には、美しい水をたたえるワシントン湖があるが、高度成長期には水質悪化が問題となった。シアトルをはじめ湖畔の市町村は、集水域に下水道を整備するため市町村連合シアトル・メトロを組織して水質浄化に取り組み、見事に湖を再生させた。

自治とは、その土地固有の気候、風土、経済基盤があるから必要とされるし、効率的ともなる。とくに基礎的自治体は、顔の見える関係で築かれるべき「狭域行政」の担い手でもある。広域行政を優先させる考え方は、町村名の喪失も含めて、こうした陰影に富んだ自治の根っこの部分をブルドーザーでのっぺらぼうにしていくがごとき行為に思えてならないのである。

こうした自治、地方にまつわる日本に特有の「七不思議」とでも言うべき現象について、今後、順次取り上げていきたい。

(『町村週報』第2641号・平成20(2008)年6月2日付)

3. 人件費をいつも悪者にする不思議

地方財政計画や地方交付税の水準を議論する際に必ず登場するのが人件費の問題である。いわく、人件費の比率増大は財政の硬直性をもたらす。いわく、決算の人件費が地財計画のそれを上回るのは、人件費を水増ししたのではないか。

たしかに、人件費が公共サービスの主要なコストである以上、無駄があってもいいはずがない。最大限知恵を絞り効率的に活用することが求められる。しかし、削れば削るほどよいという人件費「悪者論」には強い違和感を覚える。

そもそも、日本の財政支出における人件費の比率は、主要国と比べて際立って低い。2004 年の一般政府支出を国際比較した O E C D の統計によれば、日本は 6.4%で、これに一番近いドイツでも 7.7%、アメリカ 10.3%、イギリス 11.2%、フランス 13.3%、スウェーデンに至っては 16.3%である。では、スウェーデンが財政硬直化や低成長で行き詰まっているかと言えば、まったく違う。むしろ、介護や育児に必要なかつ十分な人材を公務員として配置し、男女の別なく働き手が仕事に集中できる環境をつくり、社会全体の効率を高め、安心できる社会をつくり出している。人件費は消費となり内需を支える役割も果たす。今、これは、北欧型成長モデルとして注目されている。

人件費の削減ありきの考え方は、官よりも民の方がコストが低いことを根拠に民間委託やアウトソーシングを進める。実際、総務省が 2003、04 年に実施したアンケート調査によれば、外部委託の理由は、「事務の効率化や経費削減」、未実施の理由は「外部委託の方が経費が割高」が多い。「専門性等を活かしたサービスの実施」より経費削減の成否が基準となっている。

だが、民のコストが安いのは、受託する民間企業の働き手の多くが派遣やパートだからである。自治体の人件費「悪者論」は、格差社会を生み出す一つの震源ともなっている。若者をはじめとして住民に希望を与え、安心して働ける環境をつくり出すために、自治体に必要な人件費の財源を保障する設け設計が求められている。

(『町村週報』第 2653 号・平成 20(2008)年 9 月 15 日付)

4. 公企業に独立採算を求める不思議

昨年、道路特定財源の一般化が問題となった時、主要国の現況を調べるなかでガソリン税の一部をバスや公共交通機関の整備に充当しているドイツの事例を知った。自動車は環境問題を引き起こすだけでなく、公共交通の経営を圧迫していることが重視されており、そもそも税は公共性を支えるためにあるという考え方を感じ取ることができた。自動車利用者が負担しているのだから、負担者に還元すべきだとの意識が強い日本に住む者として、目から鱗が落ちる思いであった。

この事例からもう一つ示唆されているのは、ドイツでは公共交通を担う公企業に独立採算を求めず税金の投入を前提としている点である。フランスも独特の制度がとられている。南聡一郎氏の研究によれば、フランスの都市交通の財源内訳（2004 年）において、運賃収入は 24%にすぎず、交通負担金 40%、地方一般財源 21%、国の補助金 6%などとなっている（同「サステイナブルな都市交通における計画と財政の統合ーフランスとイギリスを例にー」2009 年 3 月）。交通負担金とは、当該都市内の企業に外形標準課税する法定目的税である。

イギリスでも不採算路線については補助金入札制によって公的資金が投入されているし、市場原理の権化のように言われるアメリカでも、運賃収入の比率は 20~30%で

あり、自動車税や売上税が投入されている都市が少なくない。

そもそも公共交通は、民間業者が市場原理に基づいてすべてを整備し経営できる性質のサービスではない。むろん料金収入を徴収することが合理的なので全額税金に依存する必要もない。いわば、その中間領域に属しているのであり、独立採算制の枠のなかに押し込めること自体に無理がある。

日本でも、必要であれば税金を積極的に投入しながら公共交通を再建していくことが急務である。その理念は、低炭素社会の実現、高齢化社会における安心・安全の保障、交通権の確立などの公共性を実現することである。その際、主要国では、自動車利用者や地域内企業への負担を実施していることを参考にすべきであろう。

（『町村週報』第 2676 号・平成 21(2009)年 4 月 13 日付）

道州制について

1. 道州制をめぐる議論

道州制の導入については、これまで政府や政党、経済団体、全国知事会など、多くの機関や団体の間で議論が進められてきた。とりわけ、平成 19(2007)年ごろを境に、相次いで様々な主張が展開されてきた。

これらのうち、主な機関や団体の動向について、町村（基礎的自治体）との関わりを中心に振り返ることとする。

（1）政府の動き

【地方分権推進委員会・地方制度調査会】

政府部内における近年の道州制に関する議論では、地方分権推進委員会の最終報告（平成 13(2001)年 6 月 14 日）の中に、「平成 17 年 3 月までの市町村合併の帰趨によつては、都道府県のあり方の見直しも視野に入れた、新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。」（第 4 章・Ⅲより）という趣旨の記述があり、都道府県合併や道州制を意識した書きぶりになっている。

その後、「今後の地方制度のあり方」について提言した第 27 次地方制度調査会の答申（平成 15(2003)年 11 月 13 日）は、「広域自治体のあり方」の中で、道州制について議論に向けた基本的な考え方などを述べた上で、「引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとする」としている。

第 27 次の答申を受け継いだ第 28 次地方制度調査会は、平成 18(2006)年 2 月 28 日に「道州制のあり方に関する答申」をまとめた。

この中では、都道府県の課題として、市町村合併の進展や県を越える広域課題への対応を挙げ、国の役割を国家的課題に重点化し、「新しい政府像」を確立するため「道州制の導入が適当」とした。

答申が示した制度設計の内容は、①道州制の位置付け（都道府県に代えて道州制を置く）、②道州の区域例、③道州が担う事務、④道州の執行機関、⑤税財政制度、⑥移行方法などとなっており、基礎的自治体の規模等について具体的な言及はない。

また、さらに、「道州制の導入に関する課題」の中で、道州制が、「我が国の圏域構造を長期にわたり方向付け」、「国民生活に大きな影響を及ぼす」ため、導入の判断は、「国民的な議論の動向を踏まえて行われるべきである」とするなど、道州制の早期導入を打ち出す内容とはなっていない。

【道州制ビジョン懇談会】

しかし、その後発足した安倍内閣（平成 18(2006)年 9 月～平成 19(2007)年 9 月）は、道州制担当大臣を置き、また、平成 19 年 2 月には、同担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」を設置するなど、道州制の導入を強く推進する姿勢を示した。同懇談会は、発足当初、3 年を目途に道州制ビジョンを明確にしたいとし、30 回を超える会合を重ね、「中間報告」（平成 20(2008)年 3 月）をまとめたが、平成 21(2009)年の新政権発足後、大きな成果を示すことなく休止状態に陥っている。

【道州制特別区域推進本部】

一方、政府は平成 19(2007)年 1 月に現行の都道府県を前提とし、将来の道州制の導入を検討するため、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（道州制特区推進法）に基づいた「道州制特別区域推進本部」を設置した。

同法は、専ら北海道における道州移行を念頭に置き、制定作業が進められたものであった。しかし、北海道のみを適用対象とする法律の制定には、憲法上の制約（95 条の地方自治特別法の住民投票）もあることから、形式上は一般法となっている。

同推進本部は、新政権発足後も引き継がれているが、北海道の道州移行の目途は立っていない。

（２）政党の動き

【自由民主党】

道州制の導入を積極的に推進しようとした安倍内閣の動きに合わせ、政権与党であった自由民主党は、平成 18(2006)年 10 月に従来の政務調査会に置かれていた道州制調査会を再編、同調査会の下に 5 つの小委員会を設置し議論を始めた。

平成 19(2007)年 5 月には 5 つの小委員会から「中間とりまとめ」が報告されたが、多様な意見や考え方を並記したものとなっている。同年 6 月には「第 2 次中間報告」がまとめられた。その内容は、①道州制の意義・目的、区割り、②道州と国の役割分担、③組織、④道州における基礎的自治体、⑤税財政制度などを柱としている。

このうち、基礎的自治体のあり方については、徹底した補完性の原理に基づき都道府県の仕事の大部分を基礎的自治体に移管するとし、そのために市町村合併の推進により、基礎的自治体の再編を進めるべきであるとしている。

なお、小規模な基礎的自治体については、道州や都道府県による補完、近隣自治体への事務の委託、広域連合や一部事務組合による補完の方式を工夫すべきなどとしてる。

同党における議論は、その後平成 19(2007)年 11 月に発足した「道州制推進本部」に引き継がれた。同本部は、平成 20(2008)年 7 月に「道州制に関する第 3 次中間報告」をまとめた。この中では、都道府県を廃止し、10 程度の道・州を設置すること、基礎的

自治体については、人口30万人以上（少なくとも10万人以上）で、700から1000程度に再編すること、小規模団体については、道州や近隣の基礎的自治体が補完することなどが盛り込まれている。また、導入の時期については、平成27(2015)年から29(2017)年を目途としている。

なお、同党における議論は、平成21(2009)年の政権交代や、議論の中心メンバーの落選等もあり、平成22(2010)年2月に道州制推進本部を再編し続けられている。

（３）経済団体の動き

経済界では日本経済団体連合会（以下、日本経団連という。）などの全国的な組織のほか、各地域ブロックの経済団体などが道州制に関する主張や提言を行っている。

このうち日本経団連は、平成19(2007)年以来、数次にわたり提言等を発表している。その内容は、道州制の導入による公務員数の削減や公共投資の効率化により財源を創出し、この財源をもとに道州が産業政策を展開、地域経済の活性化と国際競争力の強化を図るといったものとなっている。また、基礎的自治体の数については、300～500程度を目指すべきとしている。

（４）地方関係団体の動き

地方六団体など地方関係団体では、全国知事会や九州地方知事会など、知事を中心としたグループで道州制の議論が行われている。

このうち全国知事会では、道州制特別委員会を設置し、平成19(2007)年に「道州制に関する基本的考え方」を示しているが、具体的に踏み込んだ内容にはなっていない。

同会における議論は、道州制の導入に熱心な知事がいる傍ら、導入に反対の意思を表明する知事もいることから、意見の集約が図られる状況には至っていない。

２．全国町村会の対応

全国町村会では、これまで道州制に対して、主体的に議論に与する立場をとってこなかった。これは、いわゆる「平成の大合併」が進行途上にある中、都道府県の再編を伴う道州制を議論することへの疑念や、道州制によりさらなる合併の進行が強く懸念されたこと等が理由として挙げられる。

こうした事情を背景に、道州制に対応してきた経過を振り返る。

【地方制度調査会】

道州制を議論した第28次地方制度調査会では、平成17(2005)年12月20日の専門小委員会ヒアリングの席上、道州制の前提条件として、市町村の自立性が高まること、ただし、そのための合併を行わないことなどを主張。その上で最大の問題は、税財政

制度であると指摘、しっかりした税財政の仕組みが出来なければ、道州は絵に描いた餅になるなどとする意見を述べた。

【自由民主党】

自民党の「道州制研究会」の下に置かれた「道州と基礎自治体に関する小委員会」は、平成 19(2007)年 3 月 19 日に本会からヒアリングを行い、「道州制の前に国の改革が必要であること」、「本当に道州制を実施するのであれば、基礎的自治体の人口は 10 万や 20 万では難しい」、「県の統合が簡単にできるのか」など道州制をめぐる議論に疑問を呈した。

また、同じ 3 月の同小委員会の場では、「我が国の国土や歴史、地域事情を考えれば多様な自治体が存在する方が自然であること」、「基礎的自治体の規模や権能がなぜ政令市並みでなければならないのか理解に苦しむ」といった意見を述べた。

【全国町村長大会】

こうした状況の中、平成 20(2008)年及び 21(2009)年の全国町村長大会において、「強制合併につながる道州制の導入には断固反対する」旨の特別決議を採択し、道州制の導入に反対する立場を明確にしている。

3. 新政権と道州制

【政権与党のマニフェスト】

平成 21(2009)年の衆議院選挙を経て発足した、民主党を中心とする新政権が、将来にわたり道州制の導入をどのように捉えているか、現時点においては定かではない。

民主党は、平成 13(2001)年の参議院選挙の公約の中で、「道州制の導入による分権連邦型国家へ国の形を変える」とし、以後の選挙公約（以下、マニフェストという。）においても道州制の導入を掲げている。

同党は、「分権国家」の到達点の一つとして道州制を意識しており、その指向性は元来非常に強いと言えよう。

しかし、平成 19(2007)年の参議院選挙マニフェストでは「道州制の導入」は消え、「全国を 300 程度の基礎的自治体にする」としている。

平成 21(2009)年のマニフェストにおいても、道州制については触れていない。（ただし、政策集「INDEX2009」では、「将来的な道州制の導入も検討」とある。）

なお、社民党は、平成 21(2009)年のマニフェストでは、「道州制こそ分権の柱とする立場はとらない」とし、現在の与党の中で、道州制の導入にはもっとも距離を置く立場をとっていることがうかがえる。

一方、国民新党は、「2009 政権政策」の中で、「地域間格差を是正するため、道州制・

地方分権の確立を進める」とし、道州制の導入を明確に主張している。

【政策運営】

新政権の政策運営において、道州制論議は下火となった。鳩山内閣では道州制担当大臣は置かれず、道州制ビジョン懇談会は政権発足後、一度も会合が開かれず休止状態に陥っている。

鳩山由紀夫内閣総理大臣は、平成 22(2010)年 2 月 1 日の衆議院本会議において、道州制についての質問に対し、「道州制だと、どうしても国の権限をまずは道州に移譲するということにとどまってしまう」とし、当面、基礎的自治体中心の地域主権改革の実現を目指す旨の答弁をしている。

地域主権改革については、政府の地域主権戦略会議が中心となって取り組んでいるが、「地域主権改革の工程表（原口プラン）」（平成 21(2009)年 12 月）の中にも道州制の導入に関する記述は見られない。

このように見ると、新政権は道州制について、これを当面の政策課題に据えていないことが明らかになる。

その一方で、平成 22(2010)年 3 月の合併特例法の改正により、事実上終結したとされる「平成の合併」については、鳩山総理大臣自身が、「自発的な合併は重要であり、市町村合併はもう終わりだとして閉じてしまうと、なかなかうまく進まないところもあるだろう」（平成 22(2010)年 3 月 3 日第 2 回地域主権戦略会議）と述べるなど、その終結に疑念を呈している。

こうした発言の背景には、地域主権改革の目指すところが、事務権限の移譲等に応え得る基礎的自治体の強化であり、そのための手段として、今後の合併も否定できないとの認識を持っていることが感じられる。

民主党は、最近までマニフェストに、道州制の導入を掲げ、基礎的自治体の数を 300 にすべきとするなど、町村の存在を否定しかねない統治構造の姿を構想していた。

現在の政権が道州制を政策課題に据えていないとは言え、道州制そのものを否定している訳ではなく、また、今後の経済・財政状況や地域主権改革の動向次第では、再び道州制の導入に向けた議論が再燃しかねない。今後とも留意が必要であろう。

（文責：全国町村会事務局）