

令和2年4月23日

「総括的な論点整理（案）」に対する意見

地方制度調査会委員

全国町村会長 荒木泰臣

市川会長、大山副会長、山本小委員長をはじめ委員の皆様方におかれましては、昨年7月の「中間とりまとめ」以降これまでの間、第32次地方制度調査会専門小委員会の場において、大変ご熱心な議論を重ね、広範にわたる内容についてご審議いただいておりますことに、全国の町村を代表して敬意を表する次第です。

本日は、本地方制度調査会の委員として、また、全国の町村を代表する立場から下記のとおり意見を申し上げます。

なお、今後、具体の答申案の作成段階において、あらためて全国町村会として意見を申し上げる機会を確保していただくよう、この場をお借りしてお願い申し上げます。

記

はじめに

- 第32次地方制度調査会（以下「地制調」という。）は、その諮問内容をみてもわかるように、「新たな圏域行政」の法制化とスタンダード化等を盛り込んだ国の「自治体戦略2040構想研究会」報告の問題認識を受け継ぎスタートしたものと理解しておりますが、全国町村会（以下「本会」という。）は、審議の行方によっては、団体自治・住民自治に基づく町村の存立基盤をゆるがしかねない恐れがあるとの強い危惧を持って、これまでの地制調審議を注視してまいりました。
- 特に、「新たな圏域行政」の推進は、連携やネットワーク化の名のもと、都市部を中心とした行政の集約化・効率化につながるものが強く懸念され、「平成の大合併」後の状況をみても、周縁部の町村をさらに衰退に追い込む危険性をはらんでおります。このため、本会は、昨年11月、全国926の町村長が一堂に会した「全国町村長大会」において、「新たな圏域行政」に断固反対する特別決議（別添参照）を満場一致で採択し、関係各方面に要請活動を行ったところであります。
- 本意見は、平成の大合併の荒波に翻弄され、財政誘導や強権的な指導といった飴と鞭も使って苦渋の決断を迫られた私たち町村及び旧町村部の忘れてはならない教訓を踏まえて申し上げるものであることをまず強調させていただきます。

1. 総括的な論点整理（案）のうち、特に看過できない論点について

本来、本会として、この国と地方のあり方や、町村（小規模自治体）のこれから果たすべき役割等について、私どもの基本的考え方や行動姿勢について申し上げたうえで、この度の総括的な論点整理（案）について主張・意見を申し上げるべきところですが、論点整理（案）の中に、特に看過できない論点（内容）がありますので、まずこのことについて申し上げます。

【論点整理 II 広域連携 2（2）連携計画作成市町村と相手方の市町村による連携】 について

- 論点整理（案）では、広域連携について、「計画策定市町村」と「相手方市町村」に区分し、連携中枢都市圏・定住自立圏における「中心市」（3月までは「核となる都市」と表現）を「計画策定市町村」という言い方に置き換え、論点整理2（2）の「④連携施策への十分な参画を担保する仕組み」として、これまで要綱で定められていた圏域のビジョンや連携計画等の策定プロセスを法律に格上げする方向で議論されているやに承知しておりますが、この仕組みが、法律による制度化（以下「法制化」という。）を図ろうとするものであるならば、本会の総意として「断固反対」します。

以下に、本会の考えと意見を申し上げます。

- これは、既に広く普及し、全国をほぼ網羅している定住自立圏等の圏域を活用しつつ、内実は新たな「仕組み（法制化）」のもとでの「新たな圏域行政」を容易に全国展開することにほかならず、将来、周辺町村の脆弱化・衰退が確実に進むことになるものと強く危惧します。
- 当該「仕組み（法制化）」は、「対等」であるはずの市町村間に、「計画策定市町村」（中心市）という「機能」に着目した評価を導入し、新たな市町村の格付けの考え方を持ち込むものであり、実質的に中心市による「圏域に対するマネジメント」の強化そのものです。この法制化を根拠に現在の地方財政措置を強化し、政策誘導も可能です。
- そうであるならば、なぜ、連携中枢都市圏・定住自立圏における要綱を援用し、要綱からより厳格な法律へと格上げするのか、全く理解できません。法律に格上げすることによって、市町村の自主性・主体性とは反対に、容易に加入・脱退できる柔軟性や自由度がなくなり、将来的には町村の選択肢を狭める恐れが大きいと考えます。

昨年の「中間とりまとめ」の途中段階の文案に、「首長が交代しても連携の関係性が維持される仕組み」の記述がありましたが、そうした発想が根底にあるのではないのでしょうか。

- なお、圏域のうち連携中枢都市圏については、これまでも地制調の場で、財源・権限の中心市への集中や、団体規模・地域事情・地理的条件等の違いを柔軟・機動的に考慮できない「多数構成による合意形成」の難しさなどの根本的な問題とこれに応えられない制度の限界があり、現場でのニーズやメリットが感じられない旨の発言をしてきております。

しかし、そのことが、「中心市」と「周辺市町村」のコミュニケーション不足問題にすり替えられ、既に要綱で記載されている「相手方市町村の十分な参加を担保」や「共・私の参画」を法制化して位置付ければ解決するかのような考えであるならば、大きな疑問であり残念でなりません。連携中枢都市圏等について、十分な検証が行われずに、更なる推進を目的に法制化を進めるならば、拙速であるだけでなく、町村の想いとは真逆の方向だと危惧します。

- そもそもこれらの圏域構想は、まず先行して制度化された定住自立圏が「集約とネットワーク」をめざすものであります。さらに、連携中枢都市圏についても、「コンパクト化とネットワーク化」をめざすものです。これらの制度の目的には、中心となる都市を核にして機能分担しながらネットワークでつなぎ、経済合理性や行政の効率性を追求しようとする考え方が色濃く存在しています。
- 私たちは、国の進めようとする「新たな圏域行政」には、いまだその底流に経済合理性・行政の効率性追求といった強いスタンスがある。まさにこれまでの社会システムの延長線上の発想から抜けることなく、かつての『圏域で人口流出を止める「人口ダム論」』から『日本全体の2040年人口問題』にすり替え、「新たな圏域行政」を推進しようとしているのではないかと強く危惧しております。
- なぜこのようなことを申し上げるのか。「2 基礎自治体による行政サービス提供体制確保のための広域連携」を掲げながら、その内容は、「都市機能、生活機能等の確保」のための広域連携です。「都市機能、生活機能等の確保」が10頁以降に集中的に計8箇所も記述され、そのほか「持続可能な都市構造への転換」の記述もあります。
- 国の「自治体戦略2040構想研究会」報告が出された当初から、本会は、そもそも、民間経済活動と密接に関わる都市機能・都市構造（注）について、「都市機能を守り抜くこと」や「持続可能な都市構造への転換を図ること」と、行政サービス提供のための「新たな圏域行政」の推進がなぜ結び付くのか、何か別の意図があるのではないかと疑念を持っておりましたが、この点は今回の論点整理（案）でも払しょくすることができておりません。

(注) 典型は、例えば、地方都市の商業・業務機能のバイパス沿い等郊外化や、公共機関、医療機関、高等教育機関等の郊外移転などの構造をどう転換するのか。そのことと行政サービス提供体制の確保が、周縁部町村との関係でどう結びつくのか不明。

○ 同研究会報告では、圏域単位の行政をスタンダードにし、「戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜くこと」や、「圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要」などの主張が展開されましたが、論点整理（案）の背後には、意識的に都市機能を集約し、生活拠点と交通ネットワークで結ぶなどによって、持続可能な都市構造へ転換していこうとする「選択と集中」&ネットワークの考え方が依然として存在するようと思われるのです。

○ また、広域連携では、しばしば「自主的な取組み」が強調されますが、思い起こせば「平成の大合併」も自主性を謳いながら、財政誘導と国・都道府県の強権的な指導により推進されました。

今般の地制調とも関わる周辺では、先の「自治体戦略2040構想研究会」のほか、地制調審議と同時期、地方公共団体関係者が誰も入らない国の「基礎的自治体の行政基盤の構築に関する研究会」において極めて乱暴な審議が進められるなど、国と町村の信頼関係が大きく損なわれております。このような状況の中、「自主的な取組み」と言われても、平成の大合併と同様の手法により、「新たな圏域行政」へ突き進む流れになるのではとの懸念が拭えません。

○ このような国主導の法制化については、これまでの議論でも、本会とともに全国市長会、市・町村の全国議長会も懸念を表明しているところです。

現場の町村から望む声は全くなく、既に一部事務組合、広域連合、事務委託や現行の定住自立圏等多くの選択肢がある中で、屋上屋を重ねるものです。

論点整理（案）では「仕組み」とされていますが、地方が一丸となって反対している法制化について、国が一方向的に押し付けることはよもやないとは思いますが、あらためて強く主張しておきます。

○ もとより、後述する『3. おわりに～町村の役割とこれからの連携協力について～』の《「自律・分散」と「多様な連携協力関係」の構築》において私たちが強調するように、地域の多様性を活かした「自律・分散」と調和のとれたかたちでの、地域の実情を踏まえた自主的・主体的な地方公共団体間（市町村相互、都道府県との間）の「多様な連携協力関係」は、これから必要性が益々高まるものと認識しております。その方向での取組活発化とそのため有効な方策は大いに期待するところであります。

2. 論点整理（案）各論について

以下に、上記1. を除く各論の意見を申し上げます。

論点整理（案）については、一部相容れない部分もありますが、全体を通じて熱心にご議論いただき取りまとめいただきしており、賛同できる部分も多々ございます。

失礼なかたちになることはお許しいただき、以下、賛同できない、あるいは懸念のある項目を中心に、論点を絞って意見を申し上げます。

「I はじめに」について

- 考え方や方向性として一見、なるほどそのとおりと思われる部分も数多くありますが、その立脚点をどこに置くかで全く違った見え方になるということは申し上げたいと思います。
- 細かくはふれませんが、ひとつだけ申し上げますと、「人口増加や従来の技術等を前提として形成されてきた現在の社会システム（制度、インフラ、ビジネスモデル、社会的慣習等）を変化に適応したものへとデザインし直す好機ととらえることもできる」としてはいますが、地方の町村部や山間・離島等の条件不利地域の町村では、ずいぶん前から地域社会においてこの課題と真正面から向き合ってきております。
- これは、国全体の各般にわたる政策分野の制度設計とも関係し、後述3. の《国土のあり方と町村》でも我々の基本スタンスを申し上げております。例えば、よく言われる、林立する都心の高層オフィスビル群やタワーマンション等の住宅事情、地下鉄・私鉄の相互接続による都心への通勤圏の一層の郊外延伸などに象徴される「東京一極集中」や「大都市集中構造」を今後どうしていくのかにふれないまま、全方位でメッセージを発しても地方の現場には響きません。かえって地方の政策に矮小化されて、道を誤るのではないかと危惧します。
- 一方で、4頁末から5頁の冒頭にかけて、新たな技術を活用し、個人や組織、地域がつながり、人材や知識、情報等を共有し合うことにより、資源制約や様々な壁を越え、それぞれが多様な力や価値を生み出すことができる社会を実現することを述べていますが、大いに賛同するものです。
- このような観点からは、「地域の未来予測」についても、ひと・もの・かねといった数や量による評価だけでは、あらかじめ予想される「縮小された未来」へトレースするための政策に重点が置かれ、将来を誤ることが危惧されます。私たちは、いい面でも悪い面でも、「不確実性の時代」を生きています。

直近の例になりますが、地方に大きな反発の反響を呼んだ昨年9月の公立病院等の再編リストの公表と、これを契機として進められている地域医療に関する国と地方の協議も、新型コロナウイルスの感染拡大への対応で様相が一変してしまったことなど

にも思いを致さなくてはなりません。

- これから生まれてくる世代も含め未来を担う若者たちに、いくつもの選択肢を残し、希望に向けて努力する道、厳しくとも納得できる道を切り拓けるようにしていくことは、今を生きる私たちの使命だと考えます。平成の大合併という、後戻りできない一方通行の選択肢は、私たちの教訓です。

「Ⅱ 広域連携」について

- ① 広域連携の取組の計画段階への着眼と「地域の未来予測」について(論点整理Ⅰ及びⅡ 1 (3) 関係)

《計画段階への着眼について》

- 現場実践の中で、様々な地域課題に直面する私たちには、「執行段階はいろいろ制度があるが、計画段階は十分でないから着眼する必要がある」との発想には少々違和感を覚えます。広域連携であろうとなかろうと、当然、地域課題がまずあって、そのために何をやるか。当事者や関係者の理解・話し合いも必要になりますし、そこから「何か」を始めなくてはならないこともあります。
- 私たちは、課題や必要性があり、そこから話し合いや合意への努力が始まるとの理解を持ちます。実際には、計画段階・執行段階と明確に分けられないことも多く、相互にやり取りしながら、行きつ戻りつ進行していくことも多々あります。形式にとらわれない地域実態に合わせた柔軟なやり方が求められますし、計画段階も、狭義の「計画」ではない、幅広いとらえ方が必要と考えます。

《「地域の未来予測」について》

- 地域の将来を想像し、持続可能性を追い求めることは、町村にとってとても大事な取組みであり、「地域の未来予測」の意義について一定の理解はいたします。しかし、未来の何を予測するかで意味合いは大きく違ってまいります。
- 日本全体が長期にわたり人口減少社会を歩まざるを得ない中で、「地域の未来予測」はその使い方次第では、人口減少・少子高齢化の先行する町村にとって、**更なる行財政改革や広域連携（「新たな圏域行政」の推進等）による効率化・集約化・合理化等への道具に使われる懸念があります。**
- そもそも、国全体としての人口減少・少子高齢化への政策対応や東京一極集中問題などは、国が真正面から取り組むべき最重要課題であり、別物です。

これを、「地域の未来予測」とともに市町村行政のあり方と関連づけて地方自治制度に大きな期待をかけ、その中で解決策を見出すために新たな制度化を図ろうとすることには無理があると感じます。

- 本来、日本全体が人口減少に向かう中で、「地域の未来予測」で人口推計値を最優先指標とすることのみでは、課題解決につながらず、人口の奪い合いの政策推進は自ずと限界があります。
- このようなことを踏まえるならば、「地域の未来予測」を市町村及び広域圏に一律に適用することは、様々な弊害が生まれる懸念があり、市町村における基本構想策定の義務付けを地方自治法から外した経緯に逆行することでもあり、賛同できません。
- また、全国一律の定量的な指標による評価だけではなく、人口減少を前向きにとらえ、どのように地域や一人ひとりの価値を高めていくかの視点が極めて重要と考えます。

特に、町村ならではの価値創生、豊かな自然や住みやすさ、コミュニティの絆、一人ひとりの地域における存在の大きさ、数字に表れない幸福度のような「魅力」や「価値」は、全国画一的な「地域の未来予測」の指標では表すことができません。東京や霞が関の「ものさし」ではない、このような視点こそが新たな可能性を切り拓くものと考えます。市町村や地域固有の魅力・価値の更なる向上をめざす取組みを応援する政策推進の必要性について、併せてぜひ記述することをお願いします。

② 個別行政分野の計画の共同作成について(論点整理Ⅱ 2 (2) ①関係)

- 個別行政分野の計画の共同作成について「できる限り共同作成が可能になるよう」といった提言がされております。

昨今の計画策定の義務付け(努力義務を含む。)等の増加により、地方、特に町村の事務がひっ迫している状況であることは明らかで、これを是正することが、「地方制度に関する重要事項を調査審議」する地制調の役割と期待していたところ、あたかも計画策定を容認するかのような荒い表現で、広域連携の推進にこれを活用するといった内容にも読めますが、これは本末転倒との誤解を与えかねません。

- この点は、本会としても、「国と地方の協議の場」や参議院の関係委員会(参考人招致)でも申し上げておりますが、国による地方への計画策定や専門職員・窓口の設置の義務付けの実態を確認し、不必要なものや重複しているものを見直す、あるいは地域の実情に合わせて柔軟に対応するなど、あらためて地方分権にも関わる問題の本質を踏まえた丁寧な記述とともに、委員の皆様にもぜひご支援ご協力をお願いします。

③ 都道府県による補完について(論点整理Ⅱ 2 (6) ②関係)

- 都道府県の補完について「連携協約の活用が有用」であるとして、「連携協約に基づく役割分担の協議を要請できる仕組みを設ける」といった提言がされております。

問題意識については評価いたしますが、連携協約について、議会の議決を経ること

が要件とされているところ、特定の市町村のみ補完・支援し、それ以外の市町村は補完等の対象とならないことが都道府県側の議会や県民の理解を得られるのか疑問が残ります。

- 都道府県と特定の小規模自治体の連携協約の推進は、他市町村との差別化のハードルから、都道府県側において自制的に枠にはめて管理しようとすることや、当事者自らも手を挙げにくくなるなど、実効性の面での懸念も想定されます。
- 一方で、秋田県や奈良県、高知県の先行例に見られるように、地理的なハンディ等のある小規模市町村であっても、県全体にとって重要な価値のある地域であるとの県民の合意のもとに、県内の条件不利地域市町村をはじめから個々には区別することなく、「共同的な手法」の一環として、それら地域の持続可能性を追求する動きも全国に広がりつつあります。

このことについては、私たちも大いに賛同し頼もしく感じており、都道府県によって、市町村に対するスタンスに少なからず温度差があるように感じていますので、国として、その解消に向けて更なる気運の醸成とともに、力強い支援策のご検討をお願いします。

④ 技術職員等の確保対策について(論点整理Ⅱ 2 (7) 関係)

- 技術職員については、町村において確保が難しく、また、今後より一層困難性が増すことが想定されることから、Ⅱの2「(7) 技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」にあるように、地方財政措置と併せて本年度から実施される都道府県による市町村支援スキームについては、地方公共団体間の大規模災害時の広域応援との連携も含め、平時と危機管理を対応させた仕組みとして評価しております。

また、私たち町村の実態調査からは、医師、看護師、保健師や介護人材、保育人材の確保についても課題を抱え、地域の状況により既に深刻な実態も浮かびあがっており、地方公共団体間での人材の奪い合いにならないかたちでの**専門職種の広域的な連携調整**について、更なる国の制度改善や財政支援も含めた積極的な検討をお願いします。

「Ⅲ 公共私連携」について

- 私たちが町村行政に日々たずさわる中で留意すべきと考えることは多々ありますが、その中でも、例えば、
 - ・ 町村は、地域とそこに暮らす住民を支える総合的行政体であること。
 - ・ 町村は、単に行政運営主体としての役割だけでなく、地域経営をけん引する要となる重要な役割を担っていること。

- ・ 町村の地域経営において、「地域の稼ぐ力」を向上させることは必須の課題であり、地域資源の見つめ直しとともに、経済・エネルギー等の域内循環やSDGsをはじめとする取組は重要性を増していること。
- ・ 域内の民間資源の乏しい町村においては、効率的な行政運営のために、地域経営面での弱体化が進行し、地域の活力が失われることのないよう、細心の留意が必要なこと。
- ・ ・ ・ など、様々にあります。

その際、まさに、これからの時代の町村の行政運営・地域経営にとって、不可欠の地域資源は「ひと」であります。

- 町村にとって、行政に関わる人材は要です。国においては、近年、時代の要請に応えた地方公務員制度の活用から、民間人材の活用、地域おこし協力隊をはじめとする外部人材の活用や関係人口の一層の活発化推進など、**積極的な政策推進が図られ評価しておりますが、前例にとられない更なる大胆な取組みを期待します。**
- 「公共私連携」は、町村において従来から地域に浸透していることともいえますが、人口減少・高齢化が進行する中で、安全安心な地域社会づくり、防災まちづくりなどにみられるように、このような連携を意識した地域起点の活動は更なる重要性を増します。論点整理（案）では、(2)において「コミュニティレベル」の論点の方向性として整理していますが、とりわけ小規模町村においては、町ぐるみ・村ぐるみ全体の、多様な主体を巻き込んだ総参加といってもいい取組みとして、極めて重要なアプローチと考えます。
- 特に、人口減少時代においては、一人ひとりの存在と地域への関わりの大きさと、数のハンディを乗り越えたり、地域発のイノベーションを起こすことが期待されます。

その際、行政においては、地域を担う人材の育成と新たなネットワークづくりへの支援が重要になります。また、地域に関わる様々な政策は、地域の現場において実行に移されてこそ意味を持つものですが、町村における地域事情は多種多様であるため、国や都道府県から降ろされる施策も含め、各般の政策が、地域において現場と結びつけられ、効果的・継続的に効果を発揮できるよう、自治体内のみならず域外も視野に入れた「人づくり」と「ネットワークづくり」は今後益々重要になるものと考えます。

「Ⅳ 行政のデジタル化」について

① 基幹系情報システムに関する標準の設定について(論点整理Ⅳ3(1)関係)

- 基幹系情報システムの標準化については、仕様書作成事務や調達業務が簡素化され、調達コストが安価となる可能性があることを期待しています。
一方で、全国的な標準化といっても、大都市と人口数百人の村が同じシステムを運用することには無理があり、当然、様々な課題があります。
一例を申し上げます、
 - ・ 小規模町村にとって需要が少ない事務は、費用対効果の面から、職員が作業した方が効果が高い場合もあること。
 - ・ 都市部の団体と同じ仕様のシステムを力関係で強いられることになれば、小規模町村には不要な項目や必ずしも必要ない項目が盛り込まれることも想定され、コストが高くなる恐れがあること。
 - ・ 小規模町村では一般的に複数の施策をパッケージでシステム化を行っているところ、住民基本台帳や、税関係、社会保障関係(年金、医療、介護等)等、個別の施策毎の標準化を図る場合は、使い勝手が悪くなる恐れがあること。などが懸念されます。
- 「合理的な理由がある範囲内で、必要不可欠な場合には説明責任を果たした上で標準によらないことも可能とする」とありますが、財政誘導や企業の利便性の重視といったことで、弱い立場の小規模町村に不利が生じないような形で標準化が進められることの必要性は、特にご理解いただきたいと思えます。

② AI等の共同利用について(論点整理Ⅳ3(2)関係)

- AIの活用は、大量のデータを一定のルールに基づき短時間で処理することができますが、これは、基本的には人口規模の大きい都市部においてこそ、利便性を最大限に活かすことができるものと認識しております。
- 町村部における活用を軽視しているわけではありませんが、標準化と同様に、小規模町村にとっては、費用対効果の観点からオーバースペックとなることも十分想定されますので、AIの活用が全ての市町村において当然に活用でき、効率化が図られるといった認識は危険であると考えます。もちろん分野により、効率的な共同運用を否定するものではありません。
- 技術革新と汎用化により、時代とともに普及が進むことを期待いたしますが、小規模町村では、AI時代となっても、ひとり何役もこなし、安心の砦となる役場職員一人ひとりがかけがえのない財産であることを大切にしたいと考えます。

③ データの利活用について(論点整理Ⅳ3 (5) 関係)

- 論点整理(案)については、特段意見はありませんが、これに関連して一点、申し上げさせていただきます。データ利活用の趣旨は十分理解しておりますが、小規模町村まで全国一律にデータ利活用の体制を整える必要があるのか、しばしば疑問に思うことがあります。

町村は、限られた人員で多くの業務を抱え、その中でまずは住民に直接対峙する行政サービスを第一に考えなくてはなりません。地域には直接的な関わりや影響がなかったり、あっても極めて少ない業務について、人的リソースを割かれることが多々あります。

- このような中で、全国的な網羅性等の観点から、国や経済界の要請でデータ利活用の体制整備が必要とされる場合には、このような体制を支える費用や人的負担については、国としてデータ利活用に係る社会基盤整備の位置付けの中で検討がなされるべきものと考えます。

④ 行政のデジタル化と地域情報化の融合

- 今後も、デジタル化に関わる技術革新が加速的に進展することから、これをどのように社会に活かすかは、その時代その時代で考えていかななくてはならない、将来に続く重要なテーマです。

- その際に、町村にとっては、行政のデジタル化による業務の効率化や利便性向上の視点とともに、これが地域においてどう活かされるか、地域の情報化推進との関わりは重要です。特に、情報通信インフラも含めたICT環境の整備は、地方における新たな価値創生の観点からも特に注目しております。

- 一例を申し上げますと、町村部は農業が主産業のひとつです。例えば、スマート農業が、大規模化に伴う人手や効率化・省力化による人員削減のための技術や機器の活用といった側面のみならず、注力するならば、「なりわいの場」「働く場」としての農村社会は消滅します。しかし、スマート農業の別の側面に注目すれば、今後は小規模農家や高齢者農家なども含め、多様な形態の農業者(複業・多業化を含む)がそれぞれの状況に応じてより一層活動しやすい環境をさらに広げ、地域社会の再生が大いに期待できます。

- これは、「小さい」を活かすことや、女性や障がい者、外国人も含めて多彩な「ひと」を活かすこと、ムダと思われた「もの」や気づかなかった「空間」を活かすこと、空いた「時間」を活かすこと等により農村社会発のローカルイノベーションへの挑戦になります。この分野のわかりやすい先行事例は、徳島県上勝町(人口1,600人)の「葉っぱビジネス」&「ゼロウェイスト(ごみゼロ)運動」への取り組みなど小

規模自治体に数多く見られます。

- このためには、行政だけでなく民間分野においても、大規模経営・企業経営的な集約・効率化のみのアプローチではなく、後述3.の《「自律・分散」と「多様な連携協力関係」の構築》をサポートする小型で使い勝手がよく、低コストな機器やシステムの開発とその普及促進を図ることが重要ですし、これと密接に関連するSociety5.0社会の推進（条件不利地域における光ファイバー、高速無線通信、5G等情報通信環境の整備を含む）も全国に普及させる必要があります。こういった分野への投資は、地域という視点ではなく、わが国全体の持続可能性を追求するうえでも不可欠なものと考えます。

「V 地方議会」について

- 住民代表の議会機能の維持・確保のための取組み、とりわけ町村議会における議員のなり手不足対策については、住民自治に根差した町村行政を推進するうえで、切実な課題として受け止めております。

今次の地制調では、なり手不足に対する検討の方向性についても一定の議論がなされており、私たちも、地方自治の現場の町村における二元代表制の一方の当事者であることから、全国市長会とともに、全国市議会議長会・全国町村議会議長会との課題認識の共有のもと、引き続き地制調等において検討が深められることを期待します。

3. おわりに～町村の役割とこれからの連携協力について～

私たちは、いままさに現下の国難である、これまで経験したことのない新型コロナウイルスとの戦いに、国・地方、国民・企業一丸となって挑んでいます。感染拡大阻止に向けて、医療現場においてぎりぎりの極めて厳しい過酷な状況が続く中、これほどまでに国民一人ひとりの行動が他者との関係で試されていることはありません。いのちや健康について、国民全てが「自分ごと」の共通の思いとして身近に感じながら、この目の前にある危機を、何としても乗り越えていかななくてはなりません。そして、この前例のない厳しい経験を、将来に続く人口減少社会の克服にぜひともつなげていかななくてはなりません。

本意見のおわりにあたり、ふたつのことを申し上げたいと思います。

《国土のあり方と町村》

- 私たちは、これからの時代の国・地方のあり方を考えるとき、東京一極集中の是正は必須の取組みであり、都市地域、農山漁村地域など多様な地域が自律・分散しながらも、それぞれが重層的につながりを持つ国土構造がめざすべき姿だと考えます。

- 地域資源を活かし、それぞれの地域の個性を磨くことで、多様な地域の価値がさらに向上発展していく、その集合体によって国土がかたちづくられているという視点に立ち、町村はこれに大きく貢献するものと考えます。人口増加、経済規模の拡大を前提とした社会システムを転換すべき時代だからこそ、私たちはかけがえのない役割を果たしたいと考えます。
- 私たち町村は、それぞれの地域の置かれた自然や社会経済等の条件のもと、多様な暮らしと営みの場を形成しています。そして、わが国の伝統・文化の継承の場であるとともに、食料やエネルギーの供給、水源涵養、国土の保全、都市と農山漁村の交流促進など、国民生活にとって欠くことのできない重要な役割を担い続けています。
- 近年、自然災害が頻発・激甚化し、将来、首都直下地震や南海トラフ巨大地震の発生が確実な中で、災害・危機管理への対応は国家の最重要課題といえますが、1割の人口で国土の4割の多自然地域や農山漁村地域を抱える**町村部は、都市住民の生存や都市機能をバックアップする安心の砦としての重要な役割**をこれからも担ってまいります。
- 町村が調和的で持続可能な地域社会の実現を追求することは、わが国全体の持続的な国づくりに欠かせないものと確信します。

《「自律・分散」と「多様な連携協力関係」の構築》

- 私たちも、町村内における行政と住民・団体・企業等多様な主体との連携をはじめ、町村行政について、隣接する市町村間、あるいは広域的な連携、県境を越えた連携や遠隔地との連携などの「横の連携」、都道府県や国との「縦の連携」は、これから益々重要になるものと理解しております。
- しかし、これは、**それぞれの行政主体の自主性・自律性のもとでの十分な機能発揮が前提**となるものであります。そして、特に強調したいことは、連携やネットワーク、交流など様々に言われる二者あるいは多者のつながりの関係性（以下「多様な連携協力関係」という。）は、「主従」ではなく「**対等な協力関係**」でなくてはならないことです。
- 例えば、近年、特に行政の現場で痛感していることは、大規模自然災害や直近では新型コロナウイルスの感染拡大への対応でも明らかのように、ネットワークと呼ばれるものが、たとえ太くても、効率化・集約化された一本のルートであったりする場合には、常に断線や途絶のリスクを抱えるということです。
- **多様な連携協力関係は、「自律・分散」への努力とともに、一定の多重性・多層性のつながりが確保されていることで、生命体の神経系のように、しなやかに補完・修復・再生できるのです。**このことと、行政における経済合理性・効率性の追求がけっ

して相反する関係にあってはならないと考えます。

- ICT（情報通信技術）の進展やAIに代表される技術革新により、「自律・分散」と「多様な連携協力関係」が調和的に両立可能な時代が到来しつつあります。そして、このことは平時にしか使えない仕組みではなく、災害・危機管理時の対応にも活かせることこそが肝要です。
- 私たちは、今次のテーマは、本来、各府省にも広く関わるものであり、地方創生をはじめとする地域政策も大変重要だと認識しております。関係者のご努力により地方自治関連の分野だけで「解」を求めようとしても、無理があるように思います。各府省に関わる、いろいろな制度や規制を地域の現場目線で柔軟に使い勝手の良いものにしていくことは極めて重要です。地方六団体が求める地方分権推進とも深く関わります。
- 私たちは、住民自治・団体自治の現場においてこそ、多様な連携協力関係の基盤となる、多様なつながりの「苗代」を守り育てることができるものと確信しています。
- 町村は、まるごと地域づくりの実践の場です。そこでは、みんなが「先生であり生徒である」関係、みんなが「ある時は支えられ、ある時は支える側に回ることができる」関係が醸成されていきます。そこから、一人ひとりが輝き、地域が輝いてくるのです。
- 本会は、数々の意見や提言を通じて、わが国のこれからめざす姿として「都市と農山漁村が共生する社会の実現」について繰り返し主張してきております。これは、東京と地方、都市と農山漁村が、人口や経済等の限られたパイを奪い合う、いわば対立するトレードオフの関係をつくるのではなく、ともにわが国の価値を創造するパートナーとしてとらえるものです。都市の安定のためにも農山漁村はその価値を失ってはならず、また、農山漁村の安心のためにも都市はその機能を維持すべきと主張するものですが、この理念を国民各層が共有して、これからの国づくりを進めていくことの先に希望の未来が拓けるものと確信しております。町村は、これからもその先頭に立つ気概で取り組んでまいる所存です。

これからの町村行政と 新たな圏域行政に関する特別決議

全国の町村は、住民に最も身近な自治体として、地方自治の本旨である団体自治・住民自治のもと、住民と行政が総力を結集して地域課題の解決、現場からの地方創生の実現に向けて今まさに懸命に努力を傾注している。

そして、我々町村は、それぞれの地域経営や行政運営のみならず、我が国の文化・伝統の継承、食料やエネルギーの供給、水源かん養、国土の保全、都市と農山漁村の交流促進など、国民生活にとって欠くことのできない重要な役割を担い続けている。

今後も、全国の町村長は、これからの時代への強い危機感とともに新たな希望に向けて、地域資源を活かし、地域の個性を磨き、「小さくとも多様な町村の価値」を向上発展させるため、全力で挑戦し続ける決意である。

このような中、国においては、新たな圏域行政の法制化とスタンダード化などを盛り込んだ「自治体戦略 2040 構想」を公表し、この問題認識を受けスタートした「第 32 次地方制度調査会」では、現在、後半の審議が鋭意行われているが、今後の審議の行方によっては、団体自治・住民自治に基づく町村の存立基盤をゆるがしかねない恐れがある。

特に、新たな圏域行政の推進は、連携やネットワーク化の名のもと、都市部を中心とした行政の集約化・効率化につながるものが強く懸念され、周縁部の町村を衰退に追い込む危険性をはらんでいる。これは、「平成の大合併」の荒波の中で、苦渋の決断を迫られた我々町村及び旧町村の教訓でもある。

広域行政は、既に一部事務組合や広域連合、事務委託や定住自立圏等多くの選択肢があるにもかかわらず、我々が納得できる十分な検証が行われないうまま、新たな圏域行政の法制度化が行われるならば、屋上屋を重ねるだけでなく、町村の自治権を大きく損なうものである。

我々全国の町村は、このような圏域行政の推進に断固反対する。

令和元年 11 月 27 日

全国町村長大会