

---

---

# 「平成の合併」の終わりと町村のこれから

「道州制と町村に関する研究会」報告書

---

---

平成22年4月

道州制と町村に関する研究会  
全国町村会





## はじめに

「道州制と町村に関する研究会」（以下、本研究会）は、平成 19(2007)年 4 月に発足した。本研究会は、道州制の導入によって大きな影響を受ける町村のあり方について様々な角度から検討を進め、「道州制」をめぐる諸問題に対し、町村サイドから一定の方向性を見出すことを目的として設置された。

第 1 弾として、現地調査を基礎として「平成の合併」に関する調査・研究を行い、平成 20(2008)年 10 月 8 日に、その成果を「『平成の合併』をめぐる実態と評価」として発表した。国の主導で合併が「強力推進」される中で、現地・現場の実情を明らかにしたこの報告書は、広く関係者の共感を呼び、総務省が発表した「『平成の合併』について」（平成 22(2010)年 3 月）でも紹介されている。

本研究会は、引き続き、第 29 次地方制度調査会の審議経過を注視しつつ、基礎的自治体のあり方を検討し、調査会の答申（平成 21(2009)年 6 月 2 日）を受け、第 2 弾として、町村における事務処理の現状と問題意識に関する調査研究を進めた。小規模市町村の事務執行の確保策が町村自治の将来に関わる重要性をもっていることを考え、全町村を対象に、都道府県町村会を經由して、アンケート調査を実施し、このたび、その結果をとりまとめた。

本報告書は、3 部構成になっており、第 1 部は本研究会の活動経緯であり、第 2 部はアンケート調査とその結果であり、第 3 部は本研究会のメンバーによる論考となっている。

なお、国や経済団体等による道州制に関する構想・論議の動向については、町村との関わりの中で、簡潔に整理し、今後に備え、資料（「道州制について」）として添付した。

この間、町村の方々に特段の支援をいただいた。アンケート調査に回答いただいた町村長ほか担当者の方々、また、これに先立って行った現地ヒアリングに協力いただいた方々に厚く感謝を申し上げたい。

全国の町村は、「平成の合併」を経て 941(平成 22(2010)年 3 月 31 日現在)に減少し、依然として厳しい財政状況、過疎化や少子高齢化などの危機に直面している。町村がこの危機を乗り越えるため、本報告書が、少しでも役に立つよう、本研究会メンバー一同、全国町村会のスタッフと共に願っている。

平成 22(2010)年 4 月  
研究会座長・大森 彌



## 道州制と町村に関する研究会委員名簿

### (学識経験者)

座長 大森 彌 (東京大学名誉教授)

岡崎 昌之 (法政大学教授)

小田切 徳美 (明治大学教授)

金澤 史男 (横浜国立大学教授・平成21年6月16日逝去)

坂本 誠 (農村工学研究所研究員)

橋立 達夫 (作新学院大学教授)

松本 克夫 (ジャーナリスト)

宮口 侗迪 (早稲田大学教授)

(五十音順・敬称略)

### (全国町村会事務局)

山中 昭栄 (全国町村会 事務総長)

平山 優 (同 事務局次長)

高野 純一 (同 総務部長)

久保 雅 (同 行政部長)

長江 哲 (同 財政部長)

柴田 寛 (同 経済農林部長)



## 第1部 研究会の活動経緯

### 1. 研究会発足～「平成の合併」の検証・海外調査

#### (1) 研究会発足

平成19(2007)年1月、政府・与党において、市町村合併の進展など社会経済情勢の変化により道州制導入の検討が重要な課題であるとされたことを受けて、内閣府は「道州制ビジョン懇談会」を設置し、また同時期に自民党は「道州制調査会」(平成16(2004)年設置)に5つの小委員会を設け、道州制の導入に向けた議論を活発化させた。

全国町村会では、道州制の導入は、とりわけ町村に大きな影響を及ぼす問題であり、様々な角度から検討を進め、議論を深化させる必要があるとの認識のもと、平成19(2007)年4月、本研究会を設置した。

研究会は、学識経験者(発足時3名、その後8名に増員)と全国町村会事務局により構成され、委員の任期は3年。道州と市町村との関係について、第2期地方分権改革の動向もにらみながら、調査検討を行い、そのあり方に一定の方向性を見出すこととした。

平成19(2007)年4月に開催した第1回研究会では、大森 彌東京大学名誉教授を座長に選出し、検討項目と今後の進め方について議論した。

#### (2) 「平成の合併」の検証

平成19(2007)年7月に第29次地方制度調査会が設置され、安倍内閣総理大臣から「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方と監査機能の充実・強化等」を諮問されたが、全国町村会は同調査会の動向に対応する形で、「平成の合併」の検証と今後の町村のあり方に関する議論が必要であるとの認識を深めていた。

このような状況の中で同年7月～8月にかけて開催された研究会(第2回、第3回)では、政府・与党の道州制の検討状況を確認する一方、今後の地方自治のあり方や基礎自治体をめぐる諸制度を検討する上で、まず「平成の合併」の検証が必要不可欠であり、合併を経て各地域がどのような状況に置かれているか実態を把握することが重要であるとの認識に至り、本研究会として「平成の合併」の検証作業を進めることとした。

なお、検証作業では、合併が地域に及ぼした影響を現場の生の声から把握するという観点から、研究会委員による現地調査を実施することとした。

## ① 現地調査の実施

平成 19(2007)年 9 月の第 4 回研究会で現地調査における質問項目等の打合せを行ったうえで、同年 10 月から平成 20(2008)年 3 月にかけて、合併した自治体、合併していない自治体あわせて以下の 17 市町村を対象として現地調査を行った。

### <合併した 9 自治体>

宮城県栗原市・大崎市、岐阜県恵那市、滋賀県高島市、広島県三次市・安芸高田市、愛媛県西予市、長崎県対馬市、熊本県あさぎり町

### <合併していない 8 自治体>

北海道美瑛町・白糠町、福島県三島町、島根県海士町・西ノ島町・知夫村、熊本県水上村・山江村

調査では、首長、元首長、自治体職員、議会関係者、地域づくりに携わる NPO 関係者など多くの方にヒアリングし、意見交換を行った。

また、平成 19(2007)年 12 月には第 5 回研究会を開催し、それまで行った現地調査の報告と論点整理を行った。

## ② 報告書とりまとめ・公表

現地調査終了後は報告書のとりまとめ作業に入り、平成 20(2008)年 3 月から 8 月にかけて研究会（第 6 回～第 8 回）を開催し、各委員がそれぞれの調査先のヒアリング結果を整理して報告するとともに、検証方法等の議論を行った。また実際に現地調査を行ったことの強みを活かして、事実を踏まえた分析や訴えを行う等の報告書とりまとめ方針を固めたうえで、合併のメリット・デメリットの整理、合併・非合併の理由・目的の考察、合併の効果と弊害の分析等を行い、報告書案をとりまとめた。

報告書案は、平成 20(2008)年 9 月の全国町村会理事会で了承された後、10 月 8 日、『平成の合併』をめぐる実態と評価』として公表された。同報告書は町村をはじめ、国会議員・各政党・中央省庁・学識経験者等に配布するとともに、記者会見等でマスコミに発表し、十数紙に記事や論説が掲載されるなど、その反響は大きかった。

## (3) 海外行政調査

わが国においては、合併を強力に推進し、基礎自治体の規模拡大を図る政策が採られてきたが、ヨーロッパでは高度化する行政需要への対応として市町村合併ではなく、様々な形態の自治体による広域連携で取り組んでいる事例も多い。

そこで本研究会では、その実態を把握し、今後の小規模自治体の進むべき道を模索するため、海外行政調査を実施することとした。

フランスとイギリスを対象とした同調査は、平成 20(2008)年 9 月に岡崎委員と松本委員により行われた。

フランスでは、南西地方の人口 600 人ほどの自治体（モントー村）を訪問し、首長から地域が抱えている課題と今後の活性化策について聴取するとともに、農村地域の広域行政組織を訪問し、構成団体の首長や職員との議論を通じて、フランスが「合併を選択しなかった」理由と広域行政のメリットや課題などについて、理解を深めた。

また、イギリスでは、年間約 1,500 万人が訪れる有数の観光地であり、グリーン・ツーリズムの最前線である湖水地方（カンブリア地方）を視察し、グリーン・ツーリズムに携わる複数の農家の方たちや支援団体、自治体関係者と面談し、伝統的な農業の継続や農村景観の保全、地域雇用とコミュニティの活力の維持などの現場の視察を行った。

調査の結果は第 11 回研究会で報告するとともに、平成 21(2009)年 3 月に「海外地方行政調査報告書」としてとりまとめた。

## 2. 事務分掌調査～地方制度調査会への対応～全町村アンケート調査

### (1) 事務分掌に関する調査の実施

平成 20(2008)年 5 月、政府の地方分権改革推進委員会は、都道府県から市町村への 359 件の権限移譲を盛り込んだ第一次勧告を福田内閣総理大臣に提出した。

同勧告は、都道府県の権限を市町村に大幅に移す基礎自治体を重視したものであったが、市に 300 件超の権限が移譲される一方で、町村についてはわずか 28 件にとどまり、同委員会が、町村は「総合行政主体たる基礎自治体たり得ず」という判断を示したのではないかと見られた。

一方、総務省の定住自立圏構想研究会も 5 月に報告書を取りまとめ、中心市と周辺町村の協定による各種行政サービスの補完体制が模索される動きも出てきた。

このような状況の中で、本研究会としては、「基礎自治体」のあり方に関する論議について、町村の立場から主張していくためには、町村が行っている事務事業の実態・現状を詳細に把握するとともに、「基礎自治体」として不可欠な事務等の傾向を分析する必要があるとの認識から、町村の事務分掌に関する調査を行うこととした。

調査は平成 20(2008)年 8 月から平成 21(2009)年 1 月にかけて行われ、東京都日の出町、長野県川上村、鹿児島県与論町の 2 町 1 村を訪問し、町村に実施が義務付けられている事務数十項目について、事務執行に関する現状・問題点、所管課・係、事務に係る人数等についてヒアリング調査を行った。

現状においては、障害者自立支援法の実施における専門知識をもった職員の不足等、ごく一部の事務に関して事務執行上の問題点が指摘されたものの、概ね現状の体制で問題なく処理できていることが確認された。

なお、国民健康保険等の財政運営に不安を持つ声もあったが、これらは保険運営上の数理計数的な問題であり、町村の事務執行体制や能力とは区別して考える必要があるのではないかと考えられた。

## (2) 地方制度調査会の議論への対応

第29次地方制度調査会は平成21(2009)年1月に入ってから基礎自治体のあり方に関する議論を活発化させ、同年4月14日の専門小委員会において「小規模市町村における事務執行確保のための方策」が示された。

そこでは、小規模市町村においては、特に福祉・保健分野における専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務執行体制の整備が課題となっているとの認識に基づいて、市町村に義務付けられている一定の範囲の事務の義務付けを見直す仕組みを検討し、都道府県はその本来的な役割としての市町村の補完事務を適切に果たすべきとの方向性が示された。

これを受け本研究会は緊急に第12回研究会を開催し、示された論点の問題点等について検討を行った。

4月23日、全国町村会は本研究会での議論を参考に専門小委員会に対し、『小規模町村に対する方策』について」を提出して概括的な意見を主張した。さらに5月13日に前回提出した意見書の内容を詳細に述べた『小規模町村に対する方策』について」を提出した。

その結果、6月16日に開催された同調査会総会では、全国町村会の主張が採り入れられた答申案が了承された。

## (3) 全町村アンケート調査の実施

全国町村会は第29次地方制度調査会の答申を最後の段階で修正させたものの、答申には、「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」方策に関して、「様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある」と指摘され、今後、国との「意見調整」や「多角的な検討」について、全国町村会としてどのように対応していくかが課題として残されることとなった。

「都道府県が代わって処理する」方策に関してどのように考えるか、また、今後どのような対応があり得るかについて検討するにあたり、それぞれの町村の実情と意向があるものと推察されることから、本研究会として、すべての町村を対象にして、その現状・認識・意見をアンケート調査することとした。

平成21(2009)年9月に開催した第14回研究会において、調査項目・質問事項等の検討を行った。地方制度調査会の答申で指摘された専門職の配置状況や都道府県が代わって処理する仕組みについての考え方に加えて、各町村の置かれた現状を詳細に尋

ねるとともに、「今後の合併の意向」や「最も力を入れて推進したい施策」、「将来において不安視される事項」など、町村の現状を把握したうえで将来の展望を描くために、単なる意向調査にとどまらない、幅広い質問項目を設定し、10月27日に全町村に対してアンケート調査を依頼した。

結果として95.8%の町村から回答が寄せられ、平成22(2010)年2月から3月に開催した研究会(第15回、第16回)において集計手法の検討や結果の考察を行い、今般、とりまとめを行った。

## 第2部 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

### 1. アンケート調査の実施について

#### (1) 調査の背景と趣旨

平成21(2009)年6月16日、第29次地方制度調査会は、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(以下、答申という。)を麻生内閣総理大臣に提出し、その中で、次のように結論づけた。

「平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。したがって、平成11年以來の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる。」

これは、国が指針を示し都道府県が構想を作って「強力」に合併を推進する施策を幕引きにする意向を示したものと考えられる。

一方、小規模市町村における事務執行の確保のための方策に関し、次のような提言をしている。

「小規模市町村においても、人口減少・少子高齢化の進行、人口の流出等による家族や地域の相互扶助機能の衰退が見られる中で、住民が期待する行政の役割は大きくなっている。市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務処理体制の整備が課題となっているとの指摘もある。将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。」

しかし、次のようにも指摘した。

「こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。」

上記で言われている「都道府県が代わって処理する」方策に関して、どのように考

えるか、また、今後どのような対応があり得るかについては、町村の実情と意向を把握した上で検討がなされるべきである。

全国町村会が、答申にある「様々な論点や是非についての考え方」を検討し、今後の施策について国に働きかけていくためには、現段階のすべての町村を対象に、その現状・認識・意見をアンケートの形で伺い、その結果を分析・検討して、国との「意見調整」に備える基礎資料を整える必要がある。そのために、本調査が企画・実施された。

## (2) 調査概要

この調査は、次のように企画・実施された。

- ①調査対象 平成 21 (2009) 年 10 月末時点のすべての町村 (989 町村)
- ②調査方法 各都道府県町村会を通じた調査の依頼と回収
- ③調査期間 平成 21 (2009) 年 10 月 27 日～平成 22 (2010) 年 1 月 7 日
- ④調査の実施 全国町村会・道州制と町村に関する研究会・アンケート調査ワーキンググループ

### ⑤アンケートの回収状況

依頼数	回収数	回収率
989	947	95.8%

※989 と 947 の差の 42 町村のうち、7 町村は平成 22 (2010) 年 1 月に合併している。  
回答がいただけなかった残りの 35 は現在も町村である。

なお、調査依頼に際し、集計・分析をまとめるにあたって個別の町村名を出さないこととした。

## (3) 調査結果のとりまとめ

まず、各設問での回答に則して単純集計を行った。設問ごとに、①設問、②結果、③考察を記述している。

次に、いくつかの設問について、回答間の関係を見るために、クロス集計を試みた。考察では結果の主なポイントを指摘するとともに、若干の所見を述べている。

### ※単純集計におけるデータ数 n について

n は各設問において、分析に用いることが可能な回答数を表す。

## 2. アンケート調査の結果

### 単純集計

#### I 貴町村の現状について

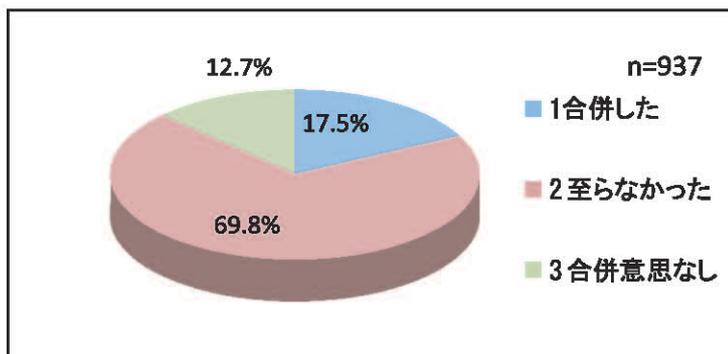
「1. アンケート調査の実施について(1)調査の背景と趣旨」に記載したとおり、合併推進運動は一区切りする意向が示されているが、合併を含めた町村の現状について聞いた。

**問 1** 平成7年4月1日以降、合併しましたか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 合併した。(合併によって新たな町村となった日:平成 年 月 日)
- 2 合併を何らかの形で検討したが、合併には至らなかった。
- 3 合併の意思はなかった。

#### 結果

1合併した	2至らなかった	3合併意思なし	無回答
164	654	119	10



#### 考察

いわゆる「平成の合併」の進展が、町村全体に大きな影響をもたらしている。この観点から、町村が合併についてどのように対応したかを問うもの。町村の現状を把握する上で、最も重要なポイントとして最初に設定した。

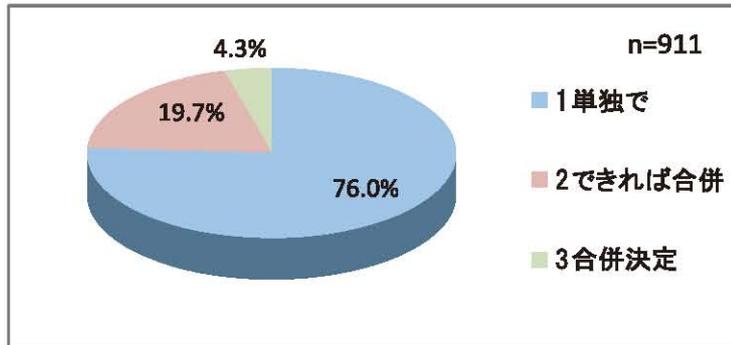
- ・合併後も町村にとどまっているところが164あり、合併によっても3万市特例(5万人以上の市制移行の人口要件を合併新市に限り3万人に引き下げる特例)による市にも及ばなかった町村が少なからず存在する。
- ・国による合併の「強力推進」の中でも、合併の意思がなく、単独を選んだ町村が119ある。こうした町村には「強力推進」策は効かなかったといえよう。
- ・「至らなかった」と「合併した」を合わせると、全体の87.3%を占めており、現実には合併したかどうかにかかわらず、町村の大多数が国の主導する「平成の合併」に対応せざるをえなかった実情がわかる。こうした対応に膨大なエネルギーが費やされたことは想像に難くない。

**問 2** 町村としての今後についてどのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 単独で行きたい。
- 2 できれば合併を進めたい。
- 3 すでに合併を決めている。

**結果**

1単独で	2できれば合併	3合併決定	1・2	無回答
692	180	39	1	35



**考察**

問1を受け、「平成の合併」が相当程度進んだ現時点において、なお合併についてどのように考えているか、町村の基本的な姿勢を聞いた。

- ・「単独で」が76.0%と最も多く、次いで「できれば合併」が19.7%、「合併決定」が4.3%の順になっている。
- ・「できれば合併」と「合併決定」と答えた町村が合併指向を持っていると捉えれば、「平成の合併」を経てもなお、全体の24.0%の町村が合併指向を持っているといえる。
- ・「合併決定」の町村が39あった。これら39の町村は、平成22(2010)年3月末までに、すべて合併によって自治体としては存在していない。このうち、2町は合併して新たな町になっている。したがって、昨年10月の調査時点で947の町村から回答を得たが、現在町村として残っているのは909である。「できれば合併を進めたい」町村が180あるから、近い将来、町村数が900を割り込む可能性があるといえる。
- ・一方、問1で判明したように、「平成の合併」において、大多数の町村が、合併もしくは合併に至らずともその検討を行ったことを踏まえれば、現在、全体の76.0%が「単独で」と考えていることは注目に値する。これは「平成の合併」の本格的な検証・評価に対する重要な視点となろう。

問 3

貴町村の人口構成・財政指標等とその変化について伺います。下記の表に数値を記入してください。合併した場合は、合併後について記入してください。(合併以前はすべて空欄で構いません)

	2000(H12)年度		2003(H15)年度		2006(H18)年度		2008(H20)年度	
総人口 (住民基本台帳各年度331現在)		人		人		人		人
18歳未満人口 (構成比:小数点第2位 四捨五入)		人		人		人		人
65歳以上人口 (構成比:小数点第2位 四捨五入)		%		%		%		%
75歳以上人口 (構成比:小数点第2位 四捨五入)		人		人		人		人
出生数		%		%		%		%
死亡数		人		人		人		人
面積	—	km <sup>2</sup>	—	km <sup>2</sup>	—	km <sup>2</sup>		km <sup>2</sup>
財政力指数								
実質公債費比率	—		—					
一般職員 (うち技能職員)		人		人		人		人
臨時職員		人		人		人		人
教育公務員		人		人		人		人
消防職員		人		人		人		人
議員数 (定数)		人		人		人		人
(実数)		人		人		人		人

※

※ 定員管理の数字を記入願います。

結果1

- ・ 回答した947町村の各都道府県における人口段階別の分布を見ると、町村数の比較的多いところは、北海道、長野県、福島県、福岡県、熊本県、青森県、埼玉県などとなっている(表2)。7区分の人口段階別の比率を見ると、下記の表1の通りに、②(5千以上1万未満)、①(5千未満)、③(1万以上1万5千未満)、④(1万5千以上2万未満)、⑤(2万以上2万5千未満)、⑦(3万以上)、⑥(2万5千以上3万未満)の順になっている。人口1万未満で見ると、456町村で、全体の48.2%を占めている。

表1 [人口段階別の凡例]

5千未満	①
5千以上1万未満	②
1万以上1万5千未満	③
1万5千以上2万未満	④
2万以上2万5千未満	⑤
2万5千以上3万未満	⑥
3万以上	⑦

[人口段階別の比率]

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	合計
23.0%	25.1%	16.4%	13.6%	8.5%	5.2%	8.2%	100.0%

※2008(H20)年度のデータに基づく

[各都道府県における人口段階別町村数一覧表]

表 2

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	都道府県計
北海道	55	48	10	5	5	3	1	127
青森	6	6	10	4	3	1	0	30
岩手	4	6	3	6	0	1	2	22
宮城	1	3	4	5	3	2	4	22
秋田	4	4	1	1	2	0	0	12
山形	1	11	2	4	2	1	0	21
福島	11	17	6	9	2	0	0	45
茨城	0	1	1	3	3	1	3	12
栃木	0	1	3	5	0	4	3	16
群馬	6	5	5	4	1	1	2	24
埼玉	1	2	8	3	4	1	11	30
千葉	0	7	4	3	1	1	1	17
東京	7	3	0	1	0	0	1	12
神奈川	1	2	3	2	0	1	5	14
山梨	7	3	1	3	0	1	0	15
新潟	2	5	4	0	0	0	0	11
富山	1	0	1	0	1	2	0	5
石川	0	1	1	2	2	1	2	9
福井	1	1	3	1	2	0	0	8
長野	23	17	12	4	3	0	0	59
岐阜	3	4	3	3	5	2	1	21
静岡	0	5	2	1	2	1	3	14
愛知	3	1	2	0	8	2	9	25
三重	0	4	4	4	1	1	1	15
滋賀	1	2	2	0	2	0	0	7
京都	4	1	1	3	1	0	1	11
大阪	0	2	2	3	1	1	1	10
兵庫	0	0	2	3	3	0	4	12
奈良	11	7	0	1	5	1	2	27
和歌山	4	7	4	4	1	1	0	21
鳥取	4	3	3	5	0	0	0	15
島根	4	4	0	2	0	1	0	11
岡山	2	2	4	3	0	0	0	11
広島	0	1	2	1	1	2	1	8
山口	2	2	1	1	1	0	0	7
徳島	2	4	5	2	1	1	1	16
香川	1	0	1	3	2	2	0	9
愛媛	1	1	3	1	1	1	1	9
高知	12	6	2	0	1	1	0	22
福岡	4	5	8	7	3	3	8	38
佐賀	0	3	1	2	1	2	0	9
長崎	1	3	1	2	1	0	2	10
熊本	7	7	7	4	2	0	4	31
大分	1	0	1	1	0	1	0	4
宮崎	5	4	3	3	2	2	0	19
鹿児島	4	13	5	2	1	1	1	27
沖縄	11	4	4	3	0	2	3	27
計	218	238	155	129	80	49	78	947

※2008(H20)年度データに基づく

**結果2**

以下では、いくつかの項目について、傾向を記述している。(n=660)

**A1 【人口段階別】18歳未満人口構成比の推移**

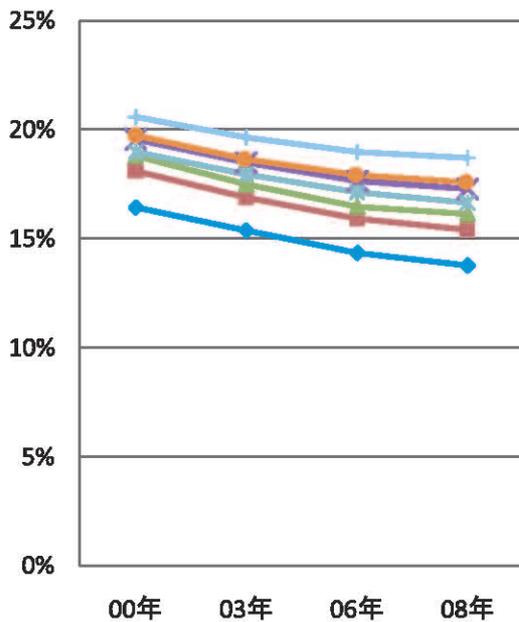
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	16.4%	15.4%	14.3%	13.8%
5千以上1万未満	■	18.1%	16.9%	15.9%	15.4%
1万以上 1万5千未満	▲	18.8%	17.5%	16.5%	16.1%
1万5千以上 2万未満	✕	19.5%	18.5%	17.6%	17.3%
2万以上 2万5千未満	✱	19.0%	17.9%	17.1%	16.7%
2万5千以上 3万未満	●	19.7%	18.6%	17.9%	17.6%
3万以上	+	20.6%	19.6%	19.0%	18.7%

**A2 【人口段階別】18歳未満人口数の推移**

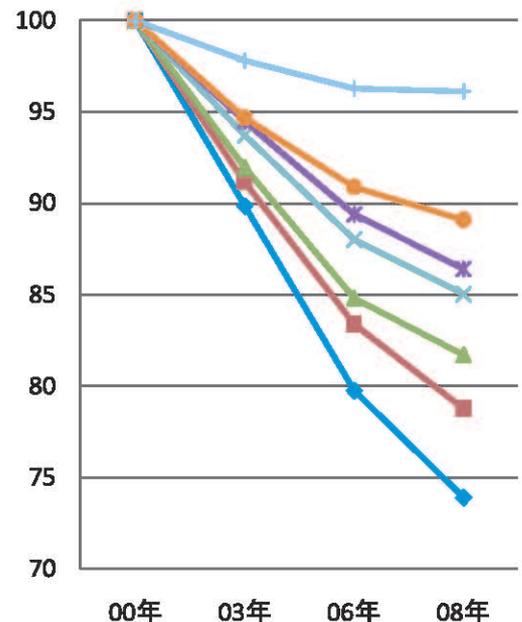
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	100	90	80	74
5千以上1万未満	■	100	91	83	79
1万以上 1万5千未満	▲	100	92	85	82
1万5千以上 2万未満	✕	100	94	88	85
2万以上 2万5千未満	✱	100	94	89	86
2万5千以上 3万未満	●	100	95	91	89
3万以上	+	100	98	96	96

※2000年を100とする

**【人口段階別】18歳未満人口構成比の推移**



**【人口段階別】18歳未満人口数の推移**



A1：人口規模にかかわらず横ばいもしくは減少傾向にある。減少幅はほぼ同様である。

A2：人口規模にかかわらず年々減少しているが、人口規模が小さい町村ほど減少率が大きい。

**B1** 【人口段階別】65歳以上人口構成比の推移

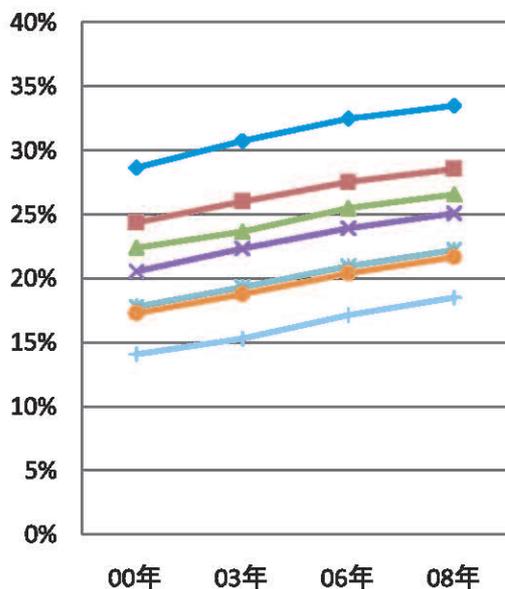
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	28.7%	30.8%	32.5%	33.6%
5千以上1万未満	■	24.3%	26.0%	27.5%	28.6%
1万以上 1万5千未満	▲	22.3%	23.6%	25.5%	26.6%
1万5千以上 2万未満	✕	20.4%	22.3%	23.9%	25.1%
2万以上 2万5千未満	✱	17.7%	19.2%	20.9%	22.1%
2万5千以上 3万未満	●	17.2%	18.7%	20.3%	21.6%
3万以上	+	13.9%	15.2%	17.0%	18.4%

**B2** 【人口段階別】65歳以上人口数の推移

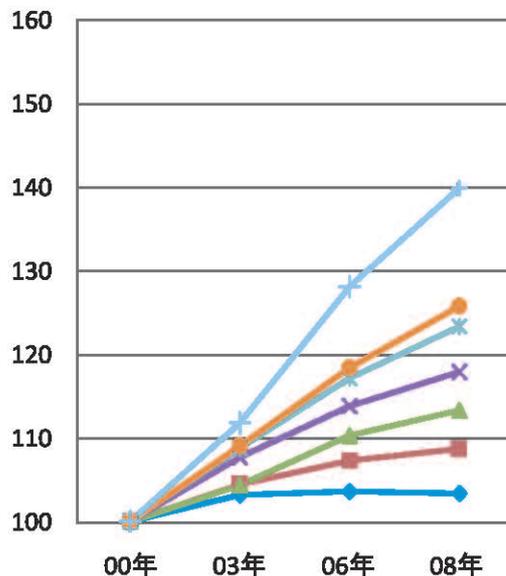
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	100	103	104	103
5千以上1万未満	■	100	104	107	109
1万以上 1万5千未満	▲	100	104	110	113
1万5千以上 2万未満	✕	100	108	114	118
2万以上 2万5千未満	✱	100	109	117	123
2万5千以上 3万未満	●	100	109	118	126
3万以上	+	100	112	128	140

※2000年を100とする

【人口段階別】65歳以上人口構成比の推移



【人口段階別】65歳以上人口数の推移



現在の町村における人口構成、一般職員数、議員数等を確認したもの。  
 なお、指標の推移を把握するため、等間隔で過去数年度についても聞いた。

B 1 : 人口規模にかかわらず年々増加しており、増加幅もほぼ同様である。

B 2 : 人口規模にかかわらずほぼ年々増加しているが、人口規模が大きい町村ほど増加率が大きい。

5千未満のみ、平成18 (2006) 年から横ばいである。

C1 【人口段階別】75歳以上人口構成比の推移

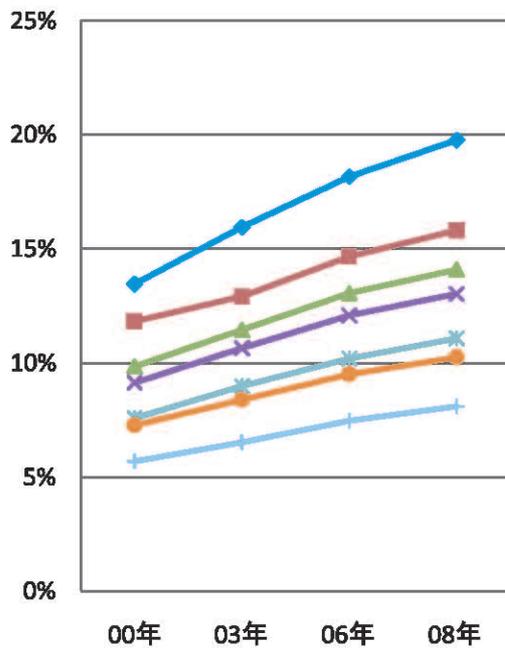
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	13.4%	15.9%	18.2%	19.7%
5千以上1万未満	■	11.8%	12.9%	14.6%	15.8%
1万以上 1万5千未満	▲	9.8%	11.4%	13.0%	14.1%
1万5千以上 2万未満	×	9.1%	10.6%	12.1%	13.0%
2万以上 2万5千未満	✱	7.5%	9.0%	10.2%	11.0%
2万5千以上 3万未満	●	7.2%	8.4%	9.5%	10.2%
3万以上	+	5.7%	6.5%	7.4%	8.1%

C2 【人口段階別】75歳以上人口数の推移

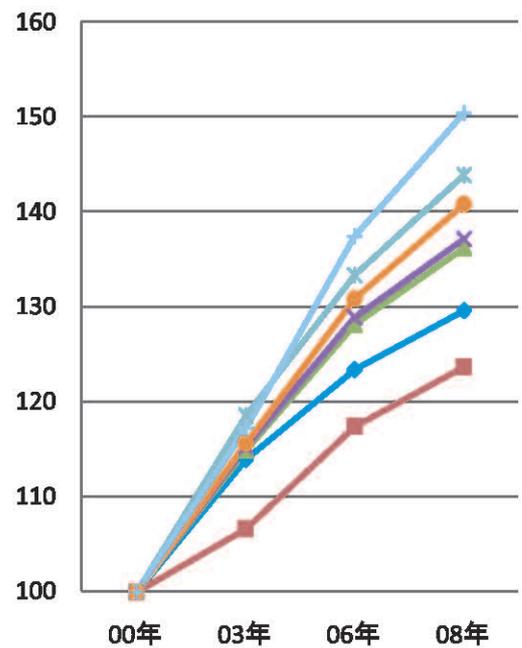
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	100	114	123	130
5千以上1万未満	■	100	107	117	124
1万以上 1万5千未満	▲	100	115	128	136
1万5千以上 2万未満	×	100	115	129	137
2万以上 2万5千未満	✱	100	119	133	144
2万5千以上 3万未満	●	100	116	131	141
3万以上	+	100	117	138	151

※2000年を100とする

【人口段階別】75歳以上人口構成比の推移



【人口段階別】75歳以上人口数の推移



C1：人口規模にかかわらず年々増加している。人口規模が小さいほど増加幅は大きい。

C2：人口規模にかかわらず軒並み急激に増加している。B2の65歳以上人口数の推移に比べ増加率がかなり大きい。

D1 【人口段階別】出生数の推移

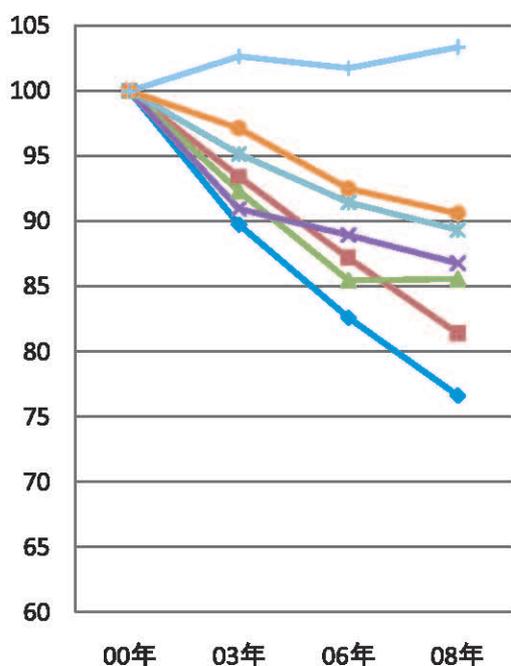
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	100	90	83	77
5千以上1万未満	■	100	93	87	81
1万以上 1万5千未満	▲	100	92	86	86
1万5千以上 2万未満	×	100	91	89	87
2万以上 2万5千未満	*	100	95	91	89
2万5千以上 3万未満	●	100	97	93	91
3万以上	+	100	103	102	103

※2000年を100とする

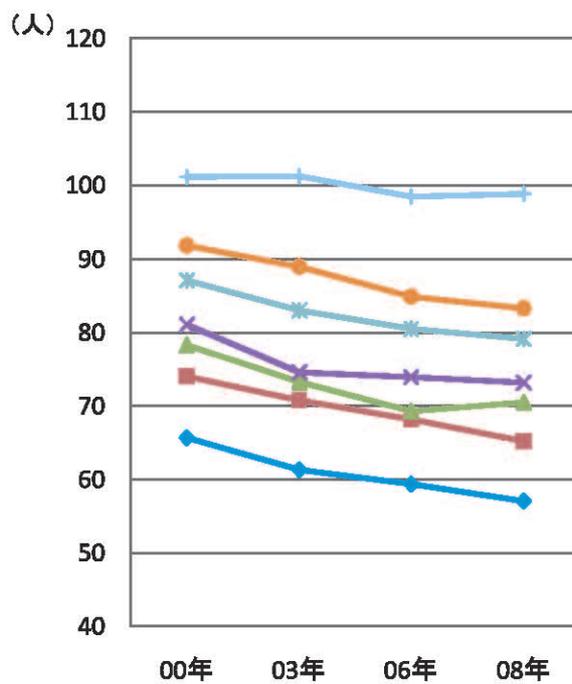
D2 【人口段階別】1万人あたり出生数の推移

		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	66	61	59	57
5千以上1万未満	■	74	71	68	65
1万以上 1万5千未満	▲	78	73	69	71
1万5千以上 2万未満	×	81	75	74	73
2万以上 2万5千未満	*	87	83	81	79
2万5千以上 3万未満	●	92	89	85	83
3万以上	+	101	101	99	99

【人口段階別】出生数の推移



【人口段階別】1万人あたり出生数の推移



D1：人口3万以上の町村においてはほぼ横ばい。その他の区分においては年々減少している。

D2：人口規模が大きいほど絶対数は多い。人口規模にかかわらず、横ばいもしくは減少傾向にある。

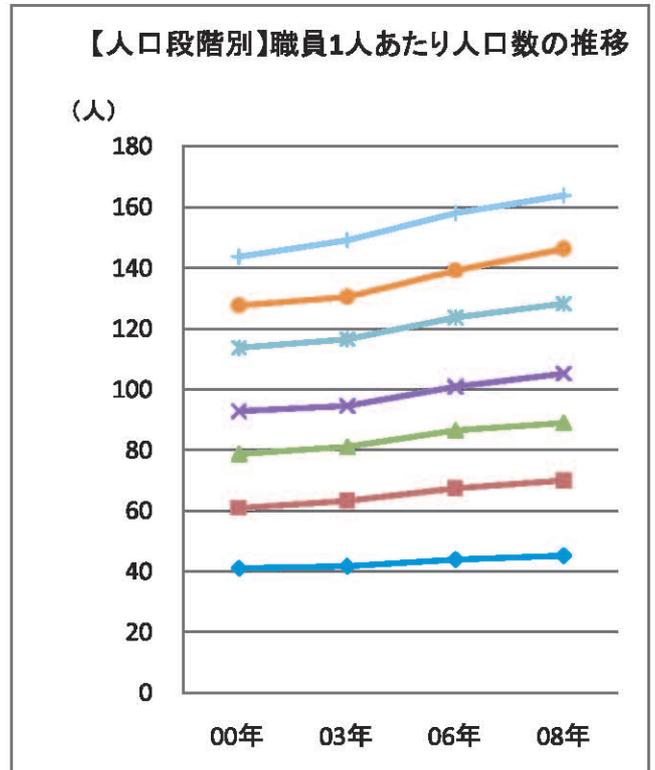
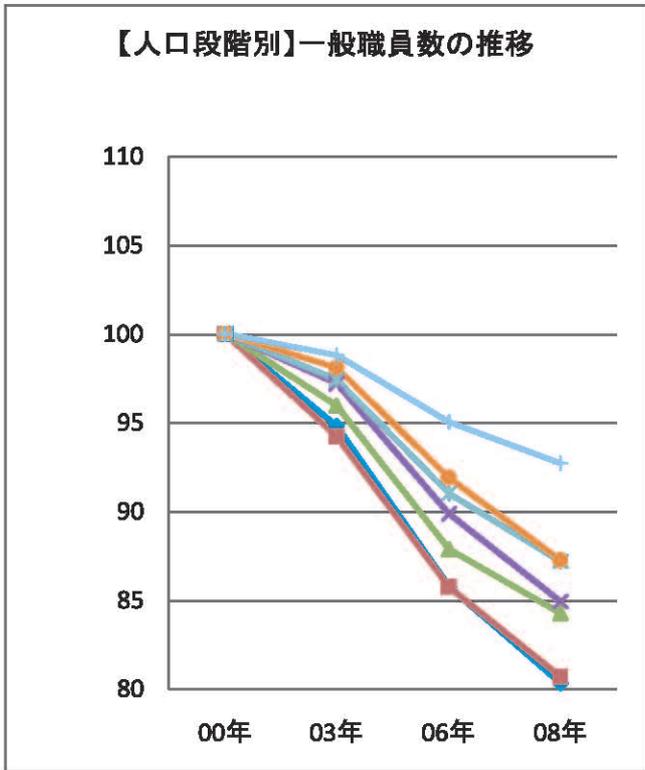
**E1** 【人口段階別】一般職員数の推移

		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	100	95	86	80
5千以上1万未満	■	100	94	86	81
1万以上 1万5千未満	▲	100	96	88	84
1万5千以上 2万未満	×	100	97	90	85
2万以上 2万5千未満	*	100	97	91	87
2万5千以上 3万未満	●	100	98	92	87
3万以上	+	100	99	95	93

※2000年を100とする

**E2** 【人口段階別】職員1人あたり人口数の推移

		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	41	42	44	45
5千以上1万未満	■	61	63	68	70
1万以上 1万5千未満	▲	79	81	87	89
1万5千以上 2万未満	×	93	95	101	105
2万以上 2万5千未満	*	113	116	123	128
2万5千以上 3万未満	●	128	130	139	146
3万以上	+	143	149	158	164



E 1 : 人口5千未満、人口5千以上1万未満の町村の減少傾向は類似している。人口3万以上の町村の減少傾向は他の人口規模に比べ、緩やかである。  
平成12（2000）年からの8年間での減少幅は、人口規模が小さい町村ほど大きい。

E 2 : 人口規模にかかわらず微増傾向にある。

F1 【人口段階別】議員実数の推移

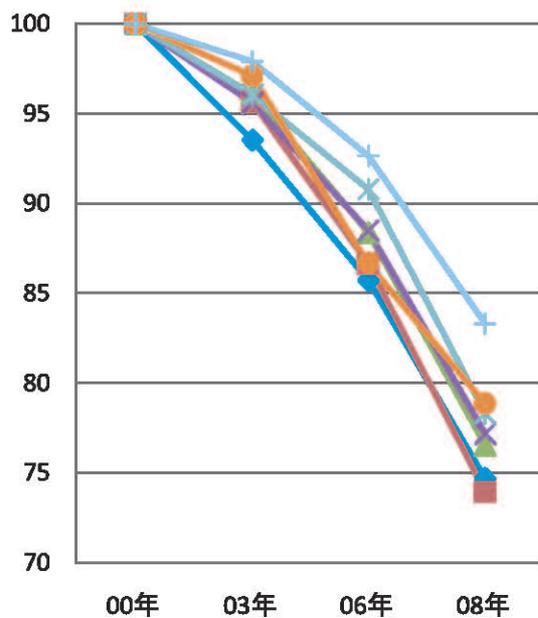
		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	100	94	86	75
5千以上1万未満	■	100	96	87	74
1万以上 1万5千未満	▲	100	96	88	77
1万5千以上 2万未満	✕	100	96	89	77
2万以上 2万5千未満	✱	100	96	91	78
2万5千以上 3万未満	●	100	97	87	79
3万以上	+	100	98	93	83

※2000年を100とする

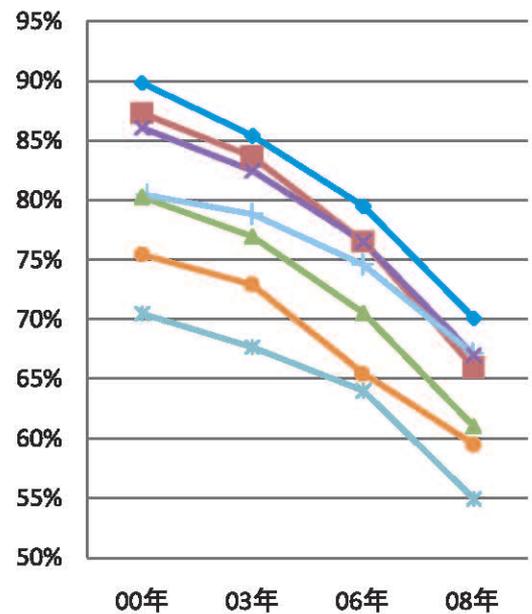
F2 【人口段階別】議員数の法定上限に対する  
条例定数の割合の推移

		00年	03年	06年	08年
5千未満	◆	89.7%	85.3%	79.4%	70.1%
5千以上1万未満	■	87.2%	83.5%	76.5%	65.9%
1万以上 1万5千未満	▲	80.2%	76.9%	70.5%	61.0%
1万5千以上 2万未満	✕	86.0%	82.4%	76.5%	67.0%
2万以上 2万5千未満	✱	70.5%	67.7%	64.0%	55.0%
2万5千以上 3万未満	●	75.3%	73.1%	65.2%	59.4%
3万以上	+	80.4%	78.8%	74.6%	67.1%

【人口段階別】議員実数の推移



【人口段階別】議員数の法定上限に対する  
条例定数の割合の推移



F1：人口規模にかかわらず、平成15（2003）年から一斉に減少しているが、人口3万以上の町村においては減少率がやや少ない。

F2：人口2万以上2万5千未満の町村では、他の人口区分の町村と比較して、低水準となっている。人口規模にかかわらず、年々減少しているが、人口3万以上の町村では、他の人口区分の町村と比較して減少幅が小さい。

問 4 条件不利諸法の地域指定について伺います。

問4-1 条件不利諸法地域指定に関して、貴町村に該当するものすべての番号でお答えください。

- 1 過疎地域(過疎地域自立促進特別措置法)[一部過疎・みなし過疎含む]
- 2 特定農山村地域(特定農山村法)
- 3 振興山村地域(山村振興法)
- 4 半島地域(半島振興法)
- 5 離島地域(離島振興法)
- 6 特豪地帯(豪雪地帯対策特別措置法)

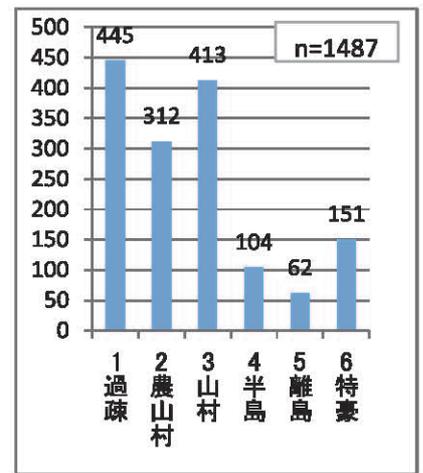
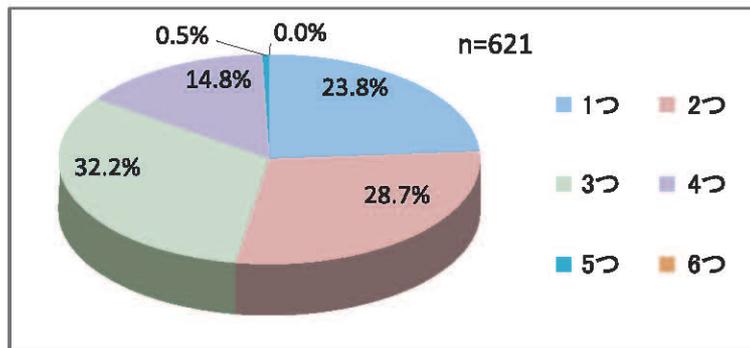
(複数回答)								
1過疎	2農山村	3振興山村	4半島	5離島	6特豪	合計	地域指定を受けている町村数	回答町村数(947)に占める割合
445	312	413	104	62	151	1487	621	65.6%

結果

※「特定農山村地域」については、一部指定地域も含まれている場合がある。実際の地域指定数と大きな乖離があるが、集計結果をそのまま記載している。この乖離については今後精査する必要がある。  
 ※「離島地域」については、「奄美群島振興開発特別措置法」及び「沖縄振興開発特別措置法」の指定地域も含まれている場合がある。  
 ※「特豪地帯」については、豪雪地帯対策特別措置法における「豪雪地帯」も含まれている場合がある。

町村における条件不利諸法地域指定数

1つ	2つ	3つ	4つ	5つ	6つ	指定を受けていない町村数
148	178	200	92	3	0	326



考察

- ・全体の65.6%にあたる621町村が何らかの条件不利諸法の適用を受けている。最も多いのは「過疎」の445町村、次いで「振興山村」の413町村、「農山村」の312町村であった。
- ・これらの条件不利諸法を町村がいくつ受けているかを見てみると、3つが32.2%、2つが28.7%、1つが23.8%の順であり、何らかの条件不利諸法の適用を受けている621町村のうち、複数の地域指定を受けているところが過半数を占めていることがわかった。一方で、地域指定をまったく受けていない町村が34.4%にあたる326町村ある。

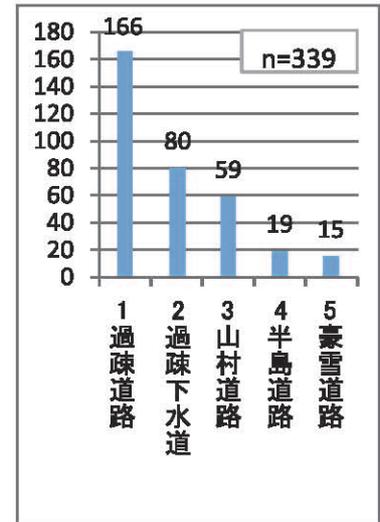
問4-2

問4-1で「1・3・4・6」と回答した町村に伺います。都道府県代行制度の適用を受けているものすべてを番号でお答えください。

- 1 過疎地域(過疎地域自立促進特別措置法)における道路
- 2 過疎地域(過疎地域自立促進特別措置法)における公共下水道
- 3 振興山村地域(山村振興法)における道路
- 4 半島地域(半島振興法)における道路
- 5 豪雪地帯(豪雪地帯対策特別措置法)における道路

問4-1

1過疎	3振興山村	4半島	6特豪	合計	町村数
445	413	104	151	1113	580



結果

1過疎道路	2過疎下水道	3山村道路	4半島道路	5豪雪道路	合計	町村数
166	80	59	19	15	339	227
※ 37.3%	18.0%	14.3%	18.3%	9.9%		39.1%

※ 問4-1で該当する地域指定を受けているもののうち、代行制度の適用を受けている割合

考察

町村の多くは農山漁村地域に所在しており、相当数の町村がいわゆる条件不利諸法の適用を受けている。その現状を明らかにするとともに、条件不利地域における事業実施について、都道府県代行制度をどのように活用しているかについても聞いた。これは町村の実態を表す上で重要なポイントであり、代行制度の活用は、今後の町村と都道府県の間を関係を検討する上で基礎的な資料となるのではないかと考えた。

- ・ 過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法、半島振興法、豪雪地帯対策特別措置法における都道府県代行制度については、当該法の地域指定を受けている町村のうち、39.1%にあたる227町村が適用を受けている状況にある。
- ・ 最も多いのは、「過疎道路」で、過疎地域指定を受けているもののうちの37.3%にあたる166町村が適用を受けている。また、以下町村数順に「過疎下水道」で18.0%にあたる80町村、「山村道路」で14.3%にあたる59町村、「半島道路」で18.3%にあたる19町村、「豪雪道路」で9.9%にあたる15町村が適用を受けている。
- ・ この代行制度は、過疎地域における基幹的の道路や公共下水道の幹線管渠等の整備事業を都道府県が政令の定めにより、それぞれの管理者である市町村に代わってその権限を行使し、事業に要する経費は当該都道府県が負担する仕組みである。これは、過疎地域の市町村のみでは整備事業が困難であることが理由になっており、代行という手法による都道府県の市町村補完といえる。代行は特別法で規定すれば可能になる手法で、市町村の実態を考え、他の事業にも応用・拡大できないかどうか検討してもよいだろう。

**問 5** 事務の共同処理を実施している町村に、その状況について伺います。

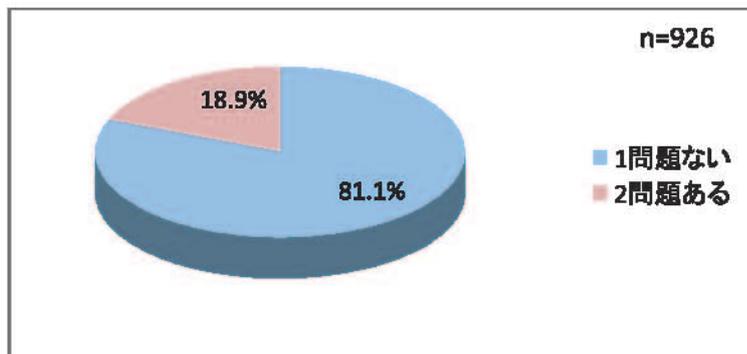
**問5-1** 現在、実施している方式(協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合、地方開発事業団)について、問題点はありますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

1 問題ない。

2 問題ある。

**結果**

1問題ない	2問題ある	その他	無回答
751	175	2	19



**考察**

町村の事務執行については、単独で実施する場合と共同で実施する場合がある。そのうち共同で実施する場合について現状を把握するため、事務の共同処理の方式や事務内容及びその問題点を聞いた。さらに、現状の問題点だけではなく、新たに共同処理を希望する事務の有無についても聞いた。共同処理の広がりや課題を探った。

現在実施している共同処理について、81.1%の町村が「問題ない」と回答し、「問題ある」と回答した町村は18.9%にとどまった。全体としては、事務の共同処理は定着し機能しているといえよう。

問5-2

問5-1で「2」と回答した町村に伺います。その方式、事務内容、問題点について下記の表に記入してください。

方式 (1 協議会、2 機関等の共同設置、 3 事務の委託、4 一部事務組合、 5 広域連合、6 地方開発事業団)	事務内容	問題点
(回答例) 4	病院	機動的な意思決定ができない

結果

方式	件数	主な事務内容(件数)	各事務の主な問題点
1協議会	10	ごみ処理(2)	・意思決定に時間がかかる ・当事者意識が弱い
		水利管理(1)	・責任が曖昧である
		電算処理(1)	・構成自治体の独自事情が反映されにくい
		空港圏協議会等(1)	・共同処理を行っている一部事務組合等を構成する市町村が異なる圏域であるため、統合等を行ううえで支障をきたしている
		職員研修(1)	・1町単独となり協議会が消滅する
		その他(4)	
2機関等の共同設置	5	介護保険(2)	・事務局市町村の負担が大きい ・行政規模の格差による対象者数の違いがある
		病院(1)	・経営困難
		地域課題(1)	・合併による構成団体の減少により負担金が増加した
		その他(1)	
3事務の委託	15	消防(9)	・費用負担のあり方について調整が困難である ・事務に対する町の意思が反映されにくい ・委託期間が期限付きである点 他
		救急(2)	・救急車の搬送業務のみの委託となっている
		税の滞納処分(2)	・事務手続きが煩雑である
		ごみ処理(1)	・費用負担が異常に高すぎる
		その他(1)	
4一部事務組合	241	ごみ処理(60)	・機動的な意思決定ができない ・施設の老朽化に伴う施設改修費の拡大 ・半端な規模であるため規模のメリットが少ないのでさらなる広域化が必要 ・市町村合併に伴う事務処理方法の変更にかかる問題 他
		消防(59)	・機動的な意思決定ができない ・負担金の増加 ・共同処理の規模が小さいため高コストになっておりさらなる広域化が必要 ・合併に伴い構成自治体間の負担の均衡が崩れている 他
		し尿(24)	・機動的な意思決定ができない ・効率性の面からも統合を進めたい 他
		病院(22)	・機動的な意思決定ができない ・立地条件から住民が利用しづらい 他

方式	件数	主な事務内容(件数)	各事務の主な問題点
4一部事務組合	241	老人福祉(9)	・財政支出が大きい ・設立当時と現在では、社会情勢が大きく変化し(当時は地域内に民間施設が無かったが、現在は存在する。)、入所者数も設置町の住民が大半を占めるなど、共同処理になじまなくなっている 他
		火葬場(9)	・機動的な意思決定ができない ・施設改修費の拡大 他
		衛生(9)	・機動的な意思決定ができない ・事務職員の派遣についての負担増 他
		広域行政圏計画・ふるさと市町村圏計画に係るもの(6)	・機動的な意思決定が出来ない ・負担金の膨張 他
		下水道(6)	・規模が小さい為近代的な施設整備に支障 ・施設等維持管理経費の増嵩 他
		救急(4)	・負担金の配分 他
		介護保険(4)	・地域の意向が反映しづらい 他
		上水道(4)	・機動的な意思決定ができない 他
		計算事務(4)	・構成市町の考え方に相違があり足並みが揃わない 他
		後期高齢者医療(2)	・職員派遣について小規模自治体には余裕はない 他
		国民健康保険(2)	・事務の簡素化が進まない 他
この他に、住宅(1)、税の滞納処分(2)、その他(11)、無回答(4)			
5広域連合	72	介護保険(21)	・介護保険料の統一が難しい ・機動的な意思決定ができない ・負担金大きい ・職員派遣の負担がある 他
		後期高齢者医療(11)	・職員派遣が困難である ・事務費負担等において無駄がある 他
		国民健康保険(9)	・国民健康保険料の統一化が進まない ・事務の効率化がまだ目に見えていない 他
		ごみ処理(6)	・機動的な意思決定ができない ・広域連合議会開催に係る事務量や議員の負担が大きい 他
		税の滞納処分(5)	・事務の効率化がまだ目に見えていない 他
		消防(3)	・離島のため広域消防がなじまない(合理化が困難) 他
		病院(2)	・構成団体間の給与格差 他
		障害者福祉(2)	・派遣職員の事務能力の問題がある 他
この他に、計算事務(1)、老人福祉(1)、観光(1)、上水道(1)、その他(7)、無回答(2)			

※自由記述による回答を大括りに設定した。

※主な事務内容の表記については、総務省「事務の種類別共同処理の状況調」における項目に準じた。

### 考察

- ・問5-1で「問題ある」と回答した175町村において実施している共同処理に関して、「一部事務組合」が241件(延べ数)と最も多く、次いで「広域連合」が72件であった。事務内容は全体的に、「ごみ処理」、「消防」、「し尿処理」、「介護保険」、「後期高齢者医療」、「国民健康保険」が多く挙げられた。
- ・問題点については、「一部事務組合」方式で「機動的な意思決定ができない」や「財政支出が大きい」が多く挙げられた。また、その他の方式では「負担が大きい」、「効果が見えづらい」等が挙げられている。
- ・事務執行の確保策としては、地方自治法の改正により「行政機関等の共同設置」が新たに可能になるが、一部事務組合や広域連合などの既存の仕組みについても、制度改革を含め、より使い勝手のよいものにする必要があるといえる。

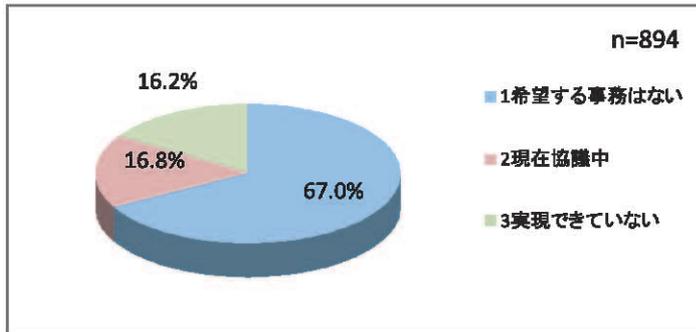
問5-3

新たに共同処理を希望する事務はありますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 共同処理を希望する事務はない。
- 2 共同処理を希望する事務があり、現在協議中である。  
事務の内容( )
- 3 共同処理を希望する事務はあるが、実現できていない。  
事務の内容( )

結果

1希望する事務はない	2現在協議中	3実現できていない	2・3	無回答
599	150	145	5	48



「現在協議中」である事務の内容	件数	2の選択数に占める割合
1 消防	41	20.2%
2 ごみ処理	34	16.7%
3 電算処理関係	16	7.9%
4 税(徴税等)	13	6.4%
5 介護保険	9	4.4%
消費者行政	9	4.4%
7 観光	7	3.4%
8 救急	6	3.0%
9 火葬場	5	2.5%
10 定住自立圏構想	4	2.0%
11 上水道	3	1.5%
し尿処理	3	1.5%
医療体制整備	3	1.5%
14 教育委員会	2	1.0%
学校給食	2	1.0%
福祉事務所の設置	2	1.0%
公平委員会	2	1.0%
障害者福祉	2	1.0%
共同発注	2	1.0%
下水道	2	1.0%
その他(上記以外・検討中・無回答)	36	17.7%

「実現できていない」事務の内容	件数	3の選択数に占める割合
1 国民健康保険	42	20.7%
2 電算処理関係	20	9.9%
3 ごみ処理	19	9.4%
介護保険	19	9.4%
4 下水道	17	8.4%
5 消防	10	4.9%
火葬場	10	4.9%
7 税(徴税等)	9	4.4%
8 し尿処理	8	3.9%
9 保健・福祉関係	7	3.4%
10 上水道	6	3.0%
教育委員会	6	3.0%
12 学校給食	4	2.0%
監査	4	2.0%
農業委員会	4	2.0%
15 農業施策関連	3	1.5%
16 都市計画関係	2	1.0%
消費者行政	2	1.0%
職員研修	2	1.0%
医療体制整備	2	1.0%
公平委員会	2	1.0%
公共交通	2	1.0%
その他(上記以外・検討中・無回答)	43	21.2%

※事務の内容の分類は、回答の内容に従い、大括りに設定した。  
※件数は延べ数であるため、合計は2の選択数と一致していない。

※事務の内容の分類は、回答の内容に従い、大括りに設定した。  
※件数は延べ数であるため、合計は3の選択数と一致していない。

考察

- ・「希望する事務はない」と回答した町村が 67.0% を占めている。
- ・一方、「現在協議中」は 16.8%、「実現できていない」は 16.2% であった。なんとか事務の共同処理に漕ぎ着けようと努力している町村の姿が伺える。
- ・「現在協議中」の事務については、「消防」、「ごみ処理」が多く挙げられた。また、「実現できていない」事務については、「国民健康保険」、「電算処理関係」、「ごみ処理」が多く挙げられた。

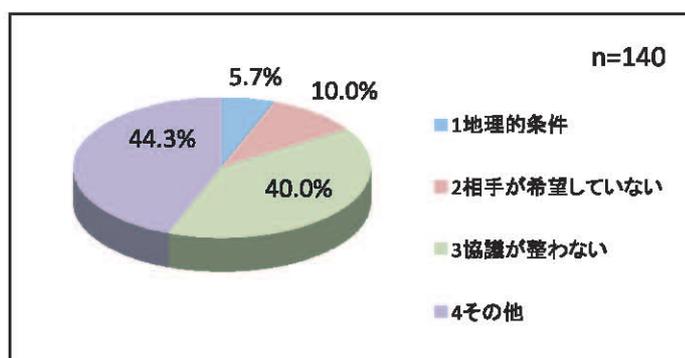
問5-4

問5-3で「3」と回答した町村に伺います。その事務の共同処理が実現できない理由は何ですか。いずれかを選んで番号でお答えください。

- 1 地理的条件のために困難である。
- 2 共同の相手になりうる自治体が希望していない。
- 3 協議が整わない。
- 4 その他( )

結果

1地理的条件	2相手が希望していない	3協議が整わない	4その他	無回答
8	14	56	62	5



「その他」の理由		件数
1	協議の場がない・協議まで至らない	19
2	検討中	12
3	希望はあるが具体的な取組に至っていない	11
4	県レベルの検討のため	6
5	法律・制度の問題	4
6	費用面の問題	2
7	その他	8

※「その他」の理由の分類は、回答の内容に従い、大括りに設定した。

考察

・回答の選択肢のうち、最も回答が多かったのは、「その他」の44.3%であったが、その理由は、「協議の場がない」、「検討中」など町村間での協議の段階まで至っていないことであった。「協議が整わない」が40.0%が多かったのに対し、「相手が希望していない」は10.0%、「地理的条件」は5.7%と少なかった。事務の共同処理の実現にとって協議の難しさが浮かびがあったといえよう。この点で、県のリーダーシップを期待する意見もあった。

問 6

貴町村役場(本庁舎)から、次のところまで、通常では、最短のルートでどのくらいかかりますか。  
(公務等で利用する通常ルートでお答えください)

- ① 都道府県庁 約 \_\_\_\_ 分
- ② 最寄りの都道府県総合事務所等 約 \_\_\_\_ 分
- ③ 最短の隣接市町村役場 約 \_\_\_\_ 分
- ④ 町村内で最も遠い集落 約 \_\_\_\_ 分

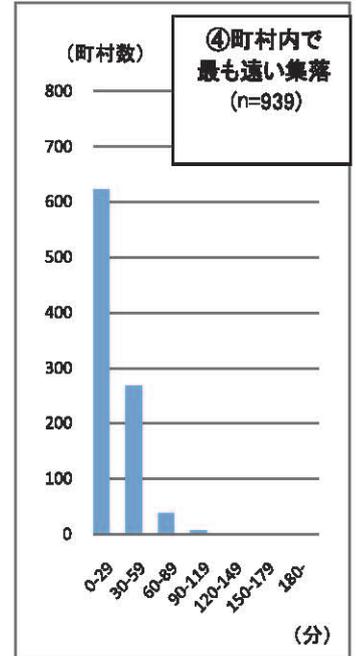
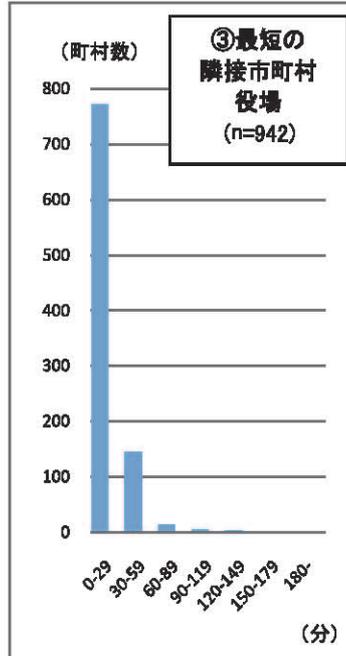
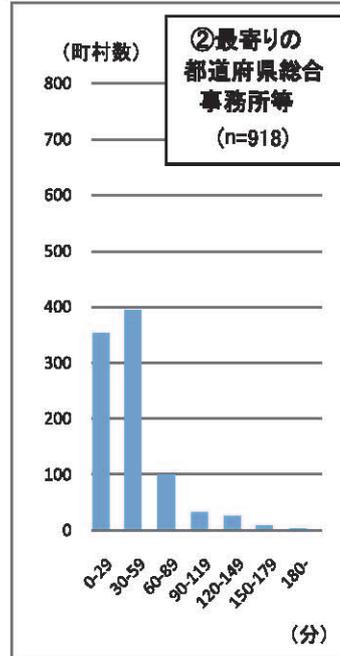
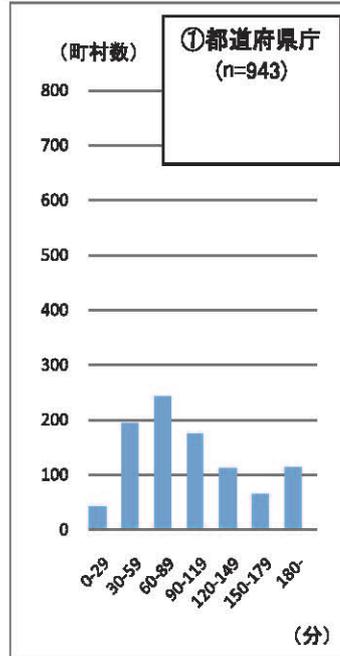
結果

(分)	(町村数)	(割合)
0-29	42	4.5%
30-59	193	20.5%
60-89	242	25.7%
90-119	175	18.6%
120-149	112	11.9%
150-179	65	6.9%
180-	114	12.1%
無回答	4	

(分)	(町村数)	(割合)
0-29	353	38.5%
30-59	394	42.9%
60-89	100	10.9%
90-119	32	3.5%
120-149	26	2.8%
150-179	9	1.0%
180-	4	0.4%
無回答	29	

(分)	(町村数)	(割合)
0-29	772	82.0%
30-59	146	15.5%
60-89	14	1.5%
90-119	5	0.5%
120-149	3	0.3%
150-179	0	0.0%
180-	2	0.2%
無回答	5	

(分)	(町村数)	(割合)
0-29	623	66.3%
30-59	268	28.5%
60-89	38	4.0%
90-119	7	0.7%
120-149	1	0.1%
150-179	0	0.0%
180-	2	0.2%
無回答	8	



考察

町村が、事務事業を単独で実施する場合または共同で実施する場合、町村から関係する機関や場所までの時間的距離は無視できない要因であることから、その移動にかかる所要時間を聞いた。

- ①都道府県庁までの時間的距離について、一番多いのは60分以上90分未満で25.7%であった。一方、180分以上かかる町村も12.1%あり、こうした町村にとって都道府県庁は遠い。
- ②最寄りの都道府県総合事務所等までの時間的距離について、一番多いのは30分以上60分未満で42.9%であった。また、30分未満の町村も38.5%あり、60分未満が過半を占める。
- ③最短の隣接市町村役場までの時間的距離を見ると、82.0%が30分未満であった。ただし、中には60分以上かかる町村も24町村あり、地理的にも多様な様子であることが分かる。
- ④町村内で最も遠い集落の時間的距離は、30分未満が66.3%、60分未満までだと94.8%になる。180分以上かかる町村も2町村ある。

問 7

貴町村において、現在、最も力を入れて推進しようとしている施策は何ですか。  
3つまで簡潔にお答えください。

結果

No.		回答数	全回答 (n=2086)に 占める割合	回答町村数 (n=938) に占める割合	主な回答
1	地域経済活性化	306	14.7%	32.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業振興(生産体制の確立と付加価値向上対策)</li> <li>地場産業と観光の連携による地域振興対策</li> <li>企業誘致を含めた産業振興</li> <li>経済豊かな商店街づくり(空店舗対策など)</li> </ul>
2	農林水産	261	12.5%	27.8%	<ul style="list-style-type: none"> <li>耕作放棄地の活用など農業を中心とする農村産業の振興施策</li> <li>林業を核とした産業おこし、環境対策</li> <li>売れる農林水産物、加工品などの販売施設の計画策定</li> <li>水産振興(現在の出荷額を1.5倍に増やす)</li> </ul>
3	子育て支援	193	9.3%	20.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>待機児童解消等(子育て支援)</li> <li>幼保一元化と子育て支援・教育環境の充実</li> <li>保育料の無料化などによる子育て支援</li> </ul>
4	少子高齢化対策	148	7.1%	15.8%	<ul style="list-style-type: none"> <li>少子化対策(出産祝金支給・乳幼児医療費無料化)</li> <li>健康年齢を伸ばし高齢者が地域の担い手としていきいきと暮らせるまちづくり</li> <li>高齢者向けケアハウス建設</li> </ul>
5	行財政改革	137	6.6%	14.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併に伴う機構の確立(総合支所→分庁・本庁方式へ)</li> <li>「財政健全化団体」の指定解除に向けた財政再建(当面、実質公債費比率基準25%以下を目指す)</li> <li>各特別会計の財政基盤の安定</li> </ul>
6	公共事業	136	6.5%	14.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>国道、県道など幹線道路の改良促進</li> <li>公共下水道事業・集落排水事業の下水道整備工事の推進</li> <li>合併特例事業(消防庁舎建設・認定子ども園建設などの施設整備)</li> <li>教育施設の老朽化に伴う建替え</li> </ul>
7	社会福祉・健康	132	6.3%	14.1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>子育て世代をはじめ、高齢者や障害者が安心して暮らすための福祉サービスの充実</li> <li>疾病予防及び健康増進</li> <li>医療・介護・福祉のネットワークづくり</li> </ul>
8	イベント・観光	131	6.3%	14.0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>農・林業を基軸とした観光事業の振興施策</li> <li>歴史的風致維持向上の関連法律に基づく観光振興</li> <li>国際観光地としての競争力の強化</li> <li>日帰り観光の推進(過疎化防止対策として)</li> </ul>
9	教育・学習	130	6.2%	13.9%	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域の教育力を高めるため、保育所の所管を教育委員会に移し、幼児教育から中学校教育までの一貫した教育の実施</li> <li>適正な教育環境整備(小中学校の統合推進)</li> <li>山間過疎地域の小規模校であっても先進的な教育が受けられる教育環境の整備</li> </ul>
10	定住促進	121	5.8%	12.9%	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉の充実と住宅用地整備対策を通じた定住人口の拡大</li> <li>移住交流事業や住宅整備などによる定住促進</li> <li>定住促進施策(企業誘致、地域自治活動支援、空き家バンクなど)</li> </ul>
11	住民参加・コミュニティ	77	3.7%	8.2%	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併後のまちの一体感の醸成</li> <li>自治基本条例を町民参画により制定すること</li> <li>外国人との共生協働</li> <li>地域コミュニティの再生</li> </ul>
12	保健・医療	70	3.4%	7.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健・福祉・医療の連携した地域医療体制の充実</li> <li>地域医療の持続として町立診療所と介護老人保健施設の運営</li> <li>安心・安全なまちづくりを推進するための離島が抱える問題、特に「医療・福祉」については、医師及び医療従事者の安定的な確保をすること、「航路」においては住民の生活路線としてフェリー及び高速船の充実を図ること</li> </ul>
13	消防・防災	44	2.1%	4.7%	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共施設の耐震化事業(児童・学校施設)</li> <li>安全・安心まちづくり(防災行政無線の更新、学校耐震診断など)</li> </ul>
14	情報通信基盤整備	28	1.3%	3.0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>離島地区における情報通信基盤の整備</li> <li>情報通信基盤整備事業(ブロードバンド化・地デジ対応)</li> </ul>
15	環境保全・衛生	25	1.2%	2.7%	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境(循環型社会構築の先進地を目標に)</li> <li>環境保全・CO2削減(林業、林産業振興・バイオマスタウン構想の推進)</li> </ul>
16	市町村合併	21	1.0%	2.2%	<ul style="list-style-type: none"> <li>合併特例事業(消防庁舎建設・認定子ども園建設などの施設整備)</li> <li>合併に伴う事務事業のスムーズな移行</li> </ul>

No.		回答数	全回答 (n=2086)に 占める割合	回答町村数 (n=938) に占める割合	主な回答
17	雇用	20	1.0%	2.1%	・新産業の開発による雇用創出 ・働き場の確保、企業・商業施設の誘致
18	地域情報化	19	0.9%	2.0%	・地域情報化(ブロードバンド)の推進 ・地域情報化として、町営CATVの運営
19	地域間交流	19	0.9%	2.0%	・クラインガルテン、農業宿泊体験などによる都市との交流 ・都市との交流による活性化対策
20	過疎対策	11	0.5%	1.2%	・高齢化に伴う集落機能の活性化対策 ・定期航路(海上運送)とその付属施設の整備 ・町を築いてきた原単位である集落の維持、保全
21	人材育成・後継者対策	11	0.5%	1.2%	・基幹産業の振興と後継者対策 ・住民生活の安定に直結する景気・雇用対策
22	地域交通対策	8	0.4%	0.9%	・コミュニティバスの無料化による高齢者対策 ・航空運賃の低減化(総合病院を有する都市までの往復1万円以内)
23	地域資源開発	7	0.3%	0.7%	・オンリーワンの地域資源である農産物を活用した各種産業の活性化や交流の促進による地域振興産業 ・森林セラピー基地のまちづくり
24	廃棄物処理施設整備	7	0.3%	0.7%	・一般廃棄物処理施設建設事業 ・火葬場・し尿処理施設整備(更新)
25	自然・景観保全	6	0.3%	0.6%	・自然環境を生かした「ジオパーク構想」 ・自然環境(森林環境)に関する施策
26	エネルギー対策	6	0.3%	0.6%	・地球温暖化対策(新エネルギーの推進) ・森林資源を活用した木質バイオマス事業の実施
27	住民サービス	3	0.1%	0.3%	・行政組織の効率化と行政サービスの充実
28	広域連携	3	0.1%	0.3%	・広域行政の推進(近隣自治体との合併) ・定住自立圏
29	民間活力	3	0.1%	0.3%	・民間委託等の推進
30	文化・スポーツ振興	2	0.1%	0.2%	・長年の海外交流事業を記念しての文化の振興
31	介護保険	1	0.0%	0.1%	・介護福祉

※上記以外・無回答 9

※回答数の多い順に並べている。回答は自由記載だが、意見の分布を特色づけるため、全国町村会が保有する「町村情報データベース」の「地域施策情報」の分類項目を援用して集計した。その際、「町村情報データベース」の分類項目に、3「子育て支援」、18「雇用」、20「過疎対策」、23「地域交通対策」、28「広域連携」の5項目を追加し、全31項目とした。なお、11「住民参加・コミュニティ」は「町村情報データベース」の分類項目「住民参加」に、回答内容を検討した結果、「コミュニティ」を付加した。

### 考察

それぞれの町村の実情と意向に応じて、どのような施策に力点を置いているかを聞くことは町村の現状を把握する上で重要であると考えた。

- ・全体として、町村が多様な課題の解決に力を注いでいる様子が伺える。
- ・最も多い回答は「地域経済活性化」であり、32.6%である。さらに、「農林水産」に分類される回答が27.8%と多く、第1次産業の振興を地域活性化のカギと考えている町村が少なくない。農山漁村地域に所在する町村のあり方を示唆しているといえよう。
- ・回答町村のうち、34.5%が「子育て支援」または「教育・学習」分野に力を入れているとしており、次世代育成を重要テーマと認識している町村が少なくない。人材育成への強い志向が伺えよう。
- ・さらに、3番目の「子育て支援」(20.6%)以降、「少子高齢化対策」(15.8%)、「行財政改革」(14.6%)、「公共事業」(14.5%)、「教育・学習」(13.9%)など回答が分散している。町村が様々な施策に力を入れていることが分かる。
- ・「イベント・観光」がさほど高くない14.0%で、一昔前と比べ、施策の力点に変化が起こっているのかもしれない。

問 8

貴町村が、今後10年間ほどの将来に関して、最も気がかりになっていることは何ですか。1つ簡潔にお答えください。

結果

No.		回答数	全回答 (n=925)に 占める割合	主な回答
1	人口減少・少子高齢化	351	37.9%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減と少子高齢化に起因する町の財政状況をはじめとした行政運営</li> <li>・少子高齢化による自然減と基幹産業である一次産業の後継者不足に拠るところの町内人口の減少</li> <li>・少子高齢化と共に、若者の雇用の安定確保が難しく人口減に歯止めがかからない</li> <li>・少子による教育のあり方、独居老人・老人世帯の増加</li> <li>・公共事業の減少やこれといった事業がない。過疎化に拍車をかけ人口減となる不安要素</li> </ul>
2	税財源問題	311	33.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小規模自治体に対する地方交付税等での財政的締め付け</li> <li>・公共下水道整備事業、農業集落排水処理施設の運営による財政の圧迫</li> <li>・地方交付税額の現水準維持</li> <li>・合併算定替えが終了し、地方交付税の額が削減された時の財源の確保</li> <li>・大型事業が目白押しで、財政運営が厳しくなるとともに、実質公債費比率の上昇</li> <li>・高齢化にともなう介護・医療・福祉の需要増大に対応する財源問題</li> </ul>
3	集落・コミュニティ	43	4.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・町財政の悪化、人口減少、少子高齢化の進展によるコミュニティ機能の低下</li> <li>・高齢化率が高くなることによる、地域の維持・連携の悪化(美しい山村の風景を残すため、国策での支援が必要と考える)</li> <li>・町村合併に伴う従来の共同体意識の希薄化による地域力の低下</li> <li>・経常経費の削減と、公的関与の明確化による住民との協働推進体制の確立</li> </ul>
4	地域経済・雇用	31	3.4%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・若者の就労</li> <li>・地場産業である窯業の衰退</li> <li>・農業・商工業衰退</li> </ul>
5	市町村合併	29	3.1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合併せずに単独で行けるか(国合併論議の再燃)</li> <li>・道州制導入による基礎的自治体の合併</li> <li>・国からの合併の強制</li> <li>・合併、単独で町民世論が二分されること</li> </ul>
6	地域医療・福祉	27	2.9%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少による村立診療所への影響(維持確保)</li> <li>・高齢化の進展に伴う保健・医療・福祉の充実</li> <li>・医師不足等に起因する病院事業の赤字解消並びに経営再建</li> </ul>
7	農林水産業	24	2.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業経営者の高齢化、後継者不足による農業の衰退</li> <li>・担い手が減少している中で、耕作放棄による農地荒廃のくい止め、維持管理</li> <li>・WTOやFTA等による農水畜産物価格の低迷及び燃料費高騰による運輸コストの増</li> </ul>
8	過疎化	23	2.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業をはじめ産業の衰退による人口流出や過疎化に拍車がかかること</li> <li>・若者の転出等による過疎・高齢化の進行で町の機能が低下すること</li> </ul>

No.		回答数	全回答 (n=925)に 占める割合	主な回答
9	公共事業・公共施設の老朽化	23	2.5%	・既存の医療施設が築40年以上経過していることから、老朽化した医療施設の早期建設がまたれる ・公営住宅の維持管理 ・もっとも大きな施策に中学校の耐震化(統合中学校の建設も含む)があるが、少子化が進む中における中学校整備のあり方とその財政負担について大きな岐路にある
10	今後の地方自治制度のあり方	20	2.2%	・小規模自治体のあり方に対する国の動向(小規模自治体に居住していても平等に権利と義務があり公平公正なサービスの提供が受けられる施策を国レベルでもしっかり検討してほしい) ・食料生産、山林を守るなど農山村の役割は重要であるが、小さな地方自治体に対する国の施策がどのように講じられるのか ・地方分権がどのような形で進むのか、国と地方との関係が見えず、道州制が本当に実現可能なのか、日本に合った制度なのか疑問
11	行政組織・住民サービス	12	1.3%	・地方分権が進んだ場合に、受け皿としての行政運営の能力、経験不足の問題など ・市町村事務に深く関わる行政執行制度の目まぐるしい改変と事務量の増大 ・市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分といえない
12	交通対策	9	1.0%	・交通(海路・空路)の維持・確保(10年前後の人口推計で、4割近く減少する見込みである) ・フェリー航路の恒久存続 ・鉄道(ローカル線)の存続問題と災害の問題
13	防災・防犯	6	0.6%	・地震災害に備えた減災事業 ・日本国全体の治安の悪化
14	環境保全・衛生	5	0.5%	・離島という特殊性からごみを自らのところで処理するには限界があることから、その受け入れ先について
15	子育て・教育	4	0.4%	・次世代育成対策
16	小中学校の統廃合	4	0.4%	・出生数の減少による中学校の統合
17	観光・文化	2	0.2%	・世界遺産登録
18	情報化	1	0.1%	・コンピューターの共同処理体制の構築

※上記以外・無回答 22

※18の分類項目は、回答の内容に従い、KJ法的手法により大括りに設定した。

### 考察

町村は、それぞれに厳しさと困難に直面しているが、今後10年間で想定したとき、どのようなことが最も気がかりとなっているのかを聞いた。そこから今後の重要な政策方向を探るのではないかと考えた。

- ・約4割の町村が「人口減少・少子高齢化」または「過疎化」と回答している。次いで、3割を超える町村が「税財源問題」と回答している。町村が今後10年間の将来に抱く不安は、人口減少、過疎化、高齢化等の社会の現状と交付税を中心とした税財源問題に集中している。町村もまた、日本社会の構造的な変容と財政の行き先に危機意識を持っているといえる。

## Ⅱ 今後の事務執行の確保方策について

「1. アンケート調査の実施について(1)調査の背景と趣旨」に記載したとおり、小規模町村の事務執行のあり方についての課題が出てきているが、このことに関して聞いた。

問 9

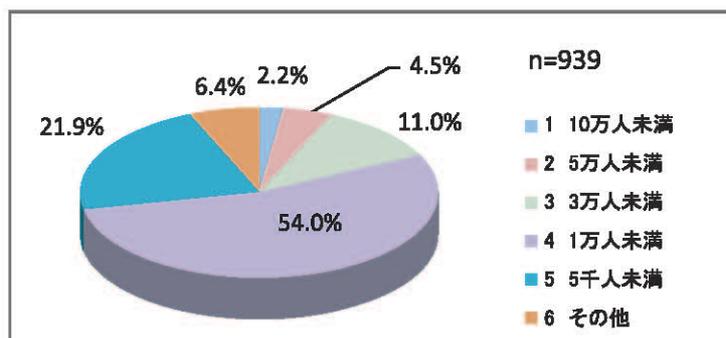
第29次地方制度調査会の答申には、「小規模市町村」という言い方が出てきていますが、どの程度の人口未満の市町村を小規模と言うかは明らかにされていません。

あえて「小規模市町村」を人口基準のみで定義するとすれば、どのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。なお、その他のお考えがあれば、「その他」欄に簡潔に記入して下さい。

番号	人口基準	参考情報
1	人口10万人未満	全国市長会は、地方自治の将来像についての提言において、「将来的には概ね10万人以上の都市が基礎的自治体の標準的なものとして、現在都道府県が行っている事務・権限の多くをもあわせて担当し、自立して総合的な行財政運営が行えるような分権型社会の実現を目指すべきではないかと考える。」としている。
2	人口5万人未満	地方自治法の第8条には、「市となるべき普通地方公共団体は、左に掲げる要件を具備していなければならない。一 人口5万以上を有すること。」と規定されている。
3	人口3万人未満	市町村の合併の特例等に関する法律の第7条には、「次に掲げる処分については、地方自治法第8条第1項 各号の規定にかかわらず、市となるべき普通地方公共団体の要件は、人口3万以上を有することとする。」と規定されている。
4	人口1万人未満	第27次地方制度調査会の答申において、新法における都道府県の合併構想策定について、「都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね人口1万未満を目安とすることとする」とされていた。
5	人口5千人未満	例えば第27次地方制度調査会の中間報告では、人口100人当たりの職員数も多く、人口1人当たり歳出総額も割高で、行財政運営は概して厳しいとされていた。
その他		

結果

1 10万人未満	2 5万人未満	3 3万人未満	4 1万人未満	5 5千人未満	6 その他	2か3	無回答
21	42	103	507	206	60	1	7



「その他」の記述内容 主なもの	件数
人口基準のみで定義すべきでない	28
定義する必要がない	6
人口30万人未満	1
人口3千人未満	2
人口2千人未満	1
人口千人未満	2
人口5百人以下	1

考察

小規模市町村という場合の「小規模」の意味は明らかではない。参考の例示を示したうえで、「小規模」についてのイメージを町村に率直に聞いた。

- 最も多かったのは、「1万人未満」の54.0%、次いで「5千人未満」が21.9%、「3万人未満」が11.0%、「その他」が6.4%、「5万人未満」が4.5%、「10万人未満」が2.2%となっている。「その他」の内容は、「人口基準のみで定義すべきでない」、「定義する必要がない」が多数を占めている。
- 「1万人未満」が過半となっているが、考え方が散らばっていることを見ると、小規模市町村を人口規模で定義するのは極めて困難であることが分かる。

問 10

答申では、事務処理方策に関する基本的な考え方として、下記のように指摘されています。

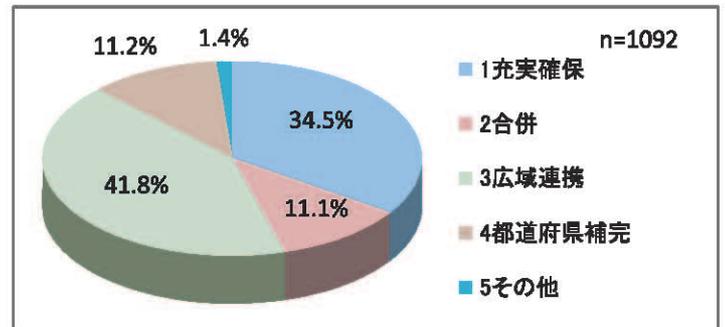
市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

小規模市町村の事務処理体制を整備していく方策に関し、貴町村の現段階の判断として総じて最もふさわしいと考えるものを、番号でお答えください。

- 1 現状の事務処理体制の充実確保
- 2 市町村合併による行財政基盤の強化
- 3 周辺市町村との更なる広域連携
- 4 法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理
- 5 その他( )

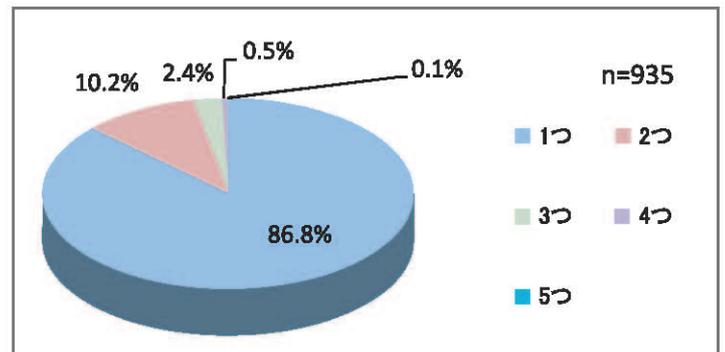
結果

回答割合(出現率)					(複数回答)	
1充実確保	2合併	3広域連携	4都道府県補完	5その他	回答数	無回答町村
377	121	457	122	15	1092	12



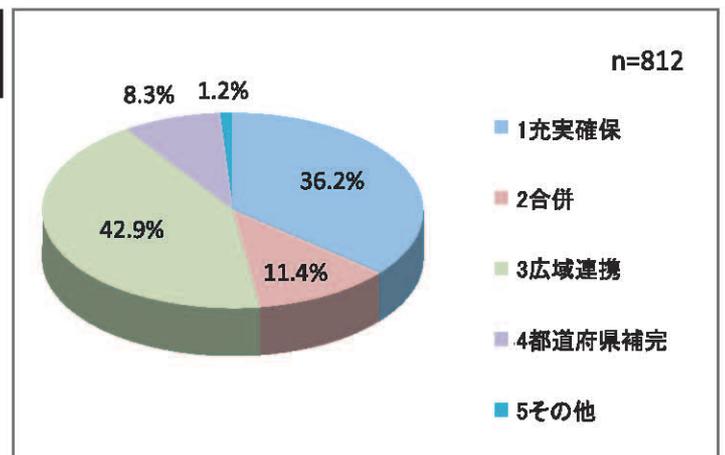
町村が選択した回答の数

1つ	2つ	3つ	4つ	5つ
812	95	22	5	1



選択数1

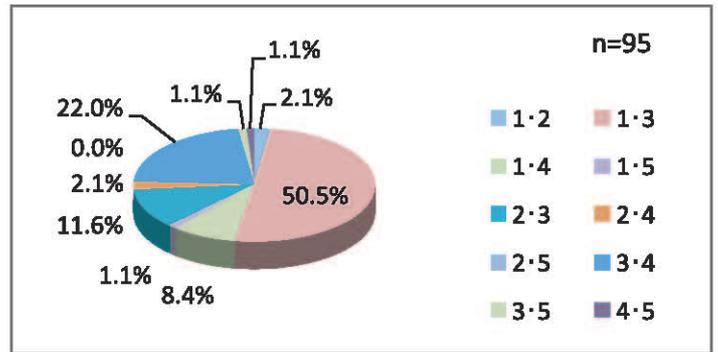
1充実確保	2合併	3広域連携	4都道府県補完	5その他	計
294	93	348	67	10	812



選択数2

1・2	1・3	1・4	1・5	2・3
2	48	8	1	11

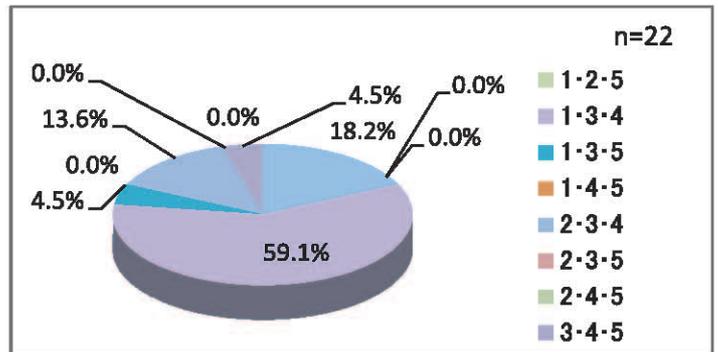
2・4	2・5	3・4	3・5	4・5	計
2	0	21	1	1	95



選択数3

1・2・3	1・2・4	1・2・5	1・3・4	1・3・5
4	0	0	13	1

1・4・5	2・3・4	2・3・5	2・4・5	3・4・5	計
0	3	0	0	1	22



「その他」の記述 内容	
ケースバイケース	定住自立圏
事務処理総合組合を創設する	事務の簡素化
法定受託事務の権限と必要経費の移譲の明確化	行政サービスの見直し
市町村、都道府県も構成とした組織による事務処理	妙案を出すべき
従来の県に代わるものとして県単位の広域連合	必要に応じて他市町村と連携
基礎的自治体の役割を明確にし、責任・権限・財源を持たせたい。基礎的自治体が判断すればよい。	広域による共同処理が可能な事務については広域で処理することが望ましい。
戸籍・地籍の管理が自治体の基本であり、その他の業務は住民との合意の上で、必ずしも行政でなければいけないというものでもない。具体的な方策(メニュー)が示されていないので、判断できない。	ひとつをということではなく、それぞれの業務の特性を判断して、対応するべきもの。項目の1～4すべてがふさわしい場合あり。

考察

第29次地方制度調査会において、今後の事務処理の方策の選択肢といわれるものは3つであったが、もう1つ、現状の事務処理体制を充実するという方策も考えられる。「その他」と併せて2つ選択肢を加え、町村の考えを聞いた。

- ・回答割合(出現率)が最も多かったのは、「広域連携」の41.8%、次いで「充実確保」の34.5%、続いて「都道府県の補完」が11.2%、「合併」が11.1%であった。「その他」と回答したのは15町村であり、主な内容は、「具体的な事務でなければ判断できない」や「行政サービスの見直し」などであった。
- ・複数回答が可能である設問だが、回答数が1つであった町村(選択数1)が86.8%であり、複数回答した町村(選択数2～5)は13.2%であった。回答数別に見ると、回答数が1つであった町村(選択数1)では「広域連携」が42.9%、「充実確保」が36.2%、「合併」が11.4%、「都道府県の補完」が8.3%であった。
- ・回答数が2つであった町村(選択数2)では「充実確保」と「広域連携」の組み合わせが50.5%と最も多く、回答数が3つであった町村(選択数3)では、「充実確保」、「広域連携」と「都道府県補完」の組み合わせが最も多く59.1%を占めた。
- ・いずれの回答数区分においても、「広域連携」に対する期待が大きく、併せて「充実確保」を重要視している。町村の多くは、現行の事務処理体制が充実確保でき、必要ならば周辺市町村との更なる広域連携を図れば、事務執行は確保できると考えているといえよう。

問 11

答申では、小規模市町村における事務処理体制について、下記のように指摘されています。

市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務執行体制の整備が課題となっているとの指摘もある。

なお、第29次地方制度調査会の専門小委員会での審議では、保健師・助産師、栄養士、保育所保育士、司書(補)・学芸員(補)、土木技師、建築技師、農林水産技師、社会教育主事の人口規模別の配置状況が問題とされました。

問11-1

専門職員の確保と行政サービスの提供の関係に関し、それぞれの専門職員の現状について、いずれかを選んで、下記の表に番号でお答えください。

- 1 必要な専門職員を確保しており、必要な行政サービスを提供する上では問題はない。
- 2 必要な専門職員の確保は十分とはいえないが、必要な行政サービスは行っている。
- 3 必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である。
- 4 その他(専門職員をおく必要がない等)

専門職名	現状(上述1~4のいずれかを選択)	現員数		不足数(人)	現在講じられている代替方策 1共同処理 2事務の委託、 3民間への事務の委託 4その他( )	
		職員数(人) ※1	他の職員区分の職員数(人)※2		番号	4を選択した場合:内容
①保健師						
②助産師						
③栄養士						
④保育所保育士						
⑤司書(補)・学芸員(補)						
⑥土木技師						
⑦建築技師						
⑧農林水産技師						
⑨社会教育主事						
⑩介護福祉士						
⑪社会福祉士						
⑫その他( )						

※1 職員数は、定員管理調査(同調査区分にない職は、主に従事している現員数)の数字を記入願います。

※2 定員管理調査では同専門職区分とならない職員(一般職及び他の専門職等)が行っている場合に数字を記入願います。

結果

次頁の表のとおり。

[ 現 状 ]

専門職名	サービス提供の現状(n=947)									
	1 問題なし		2 不十分だが実施		3 困難		4 その他 (専門職員をおく必要がない等)		無回答	
	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)
① 保健師	527	55.6%	366	38.6%	22	2.3%	1	0.1%	31	3.3%
② 助産師	35	3.7%	81	8.6%	41	4.3%	530	56.0%	260	27.5%
③ 栄養士	406	42.9%	314	33.2%	37	3.9%	88	9.3%	102	10.8%
④ 保育所保育士	320	33.8%	426	45.0%	22	2.3%	94	9.9%	85	9.0%
⑤ 司書(補)・ 学芸員(補)	279	29.5%	243	25.7%	41	4.3%	223	23.5%	161	17.0%
⑥ 土木技師	304	32.1%	359	37.9%	46	4.9%	115	12.1%	123	13.0%
⑦ 建築技師	210	22.2%	280	29.6%	89	9.4%	207	21.9%	161	17.0%
⑧ 農林水産技師	135	14.3%	233	24.6%	59	6.2%	310	32.7%	210	22.2%
⑨ 社会教育主事	365	38.5%	302	31.9%	28	3.0%	112	11.8%	140	14.8%
⑩ 介護福祉士	80	8.4%	207	21.9%	43	4.5%	374	39.5%	243	25.7%
⑪ 社会福祉士	150	15.8%	257	27.1%	59	6.2%	280	29.6%	201	21.2%
⑫ その他( )	1 問題なし 医師、看護師、作業療法士、理学療法士、介護支援専門員(ケアマネージャー)、調理師、ボイラー師、用務員、運転手、給食調理員、一般技術関係職員、保育所以外の保育士、幼稚園教諭、工事検査指導員、上下水道技師等									
	2 不十分だが実施 医師、看護師、歯科衛生士、精神福祉士、臨床心理士、介護支援専門員(ケアマネージャー)、調理師、交通指導員、幼稚園教諭、学校教育指導主事、一般技術関係職員、上下水道技師、水質検査員等									
	3 困難 医師、看護師、学校教育指導主事、消防指導業務									

[ 不足数 ]

専門職名	不足数0の町村数	不足数1以上の町村数	不足数の内訳					方策なし(無記入)	
	無記入の町村数		不足数1～5人		不足数6～10人		不足数11人～	不足数1以上	
① 保健師	336 (35.5%)	109 (11.5%)	1	76 町村	6	—	11～15	—	32.1%
	502 (53.0%)		2	26 町村	7	—	16～20	—	
			3	6 町村	8	—	21～25	—	35/109
			4	1 町村	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	
② 助産師	256 (27.0%)	25 (2.6%)	1	23 町村	6	—	11～15	—	40.0%
	666 (70.3%)		2	2 町村	7	—	16～20	—	
			3	—	8	—	21～25	—	10/25
			4	—	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	
③ 栄養士	299 (31.6%)	98 (10.3%)	1	88 町村	6	—	11～15	—	20.4%
	550 (58.1%)		2	8 町村	7	—	16～20	—	
			3	—	8	—	21～25	—	20/98
			4	2 町村	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	
④ 保育所保育士	276 (29.1%)	170 (18.0%)	1	21 町村	6	6 町村	11～15	16 町村	18.2%
	501 (52.9%)		2	15 町村	7	8 町村	16～20	11 町村	
			3	16 町村	8	11 町村	21～25	4 町村	31/170
			4	12 町村	9	7 町村	26～30	6 町村	
			5	10 町村	10	15 町村	31～35	2 町村	
							36～	10 町村	
⑤ 司書(補)・ 学芸員(補)	294 (31.0%)	68 (7.2%)	1	44 町村	6	2 町村	11～15	—	25.0%
	585 (61.8%)		2	12 町村	7	1 町村	16～20	—	
			3	4 町村	8	1 町村	21～25	—	17/68
			4	3 町村	9	—	26～30	—	
			5	1 町村	10	—	31～35	—	
							36～	—	
⑥ 土木技師	281 (29.7%)	87 (9.2%)	1	63 町村	6	1 町村	11～15	—	33.3%
	579 (61.1%)		2	15 町村	7	—	16～20	1 町村	
			3	4 町村	8	1 町村	21～25	—	29/87
			4	2 町村	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	
⑦ 建築技師	254 (26.8%)	98 (10.3%)	1	89 町村	6	—	11～15	—	27.6%
	595 (62.8%)		2	9 町村	7	—	16～20	—	
			3	—	8	—	21～25	—	27/98
			4	—	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	
⑧ 農林水産技師	270 (28.5%)	52 (5.5%)	1	47 町村	6	—	11～15	—	36.5%
	625 (66.0%)		2	5 町村	7	—	16～20	—	
			3	—	8	—	21～25	—	19/52
			4	—	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	
⑨ 社会教育主事	319 (33.7%)	54 (5.7%)	1	49 町村	6	—	11～15	—	44.4%
	574 (60.6%)		2	4 町村	7	—	16～20	—	
			3	1 町村	8	—	21～25	—	24/54
			4	—	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	
⑩ 介護福祉士	250 (26.4%)	74 (7.8%)	1	54 町村	6	1 町村	11～15	1 町村	31.1%
	623 (65.8%)		2	11 町村	7	—	16～20	—	
			3	2 町村	8	—	21～25	—	23/74
			4	1 町村	9	—	26～30	2 町村	
			5	1 町村	10	1 町村	31～35	—	
							36～	—	
⑪ 社会福祉士	264 (27.9%)	94 (9.9%)	1	83 町村	6	—	11～15	—	20.2%
	589 (62.2%)		2	9 町村	7	—	16～20	—	
			3	2 町村	8	—	21～25	—	19/94
			4	—	9	—	26～30	—	
			5	—	10	—	31～35	—	
							36～	—	

[ 現在講じられている代替方策 ]

専門職名	現在講じられている代替方策(件数)				現在講じられている代替方策のうち、「4 その他」の主な内容	
	1 共同処理	2 事務委託	3 民間委託	4 その他		
① 保健師	7	6	6	72	臨時職員 38 県等から派遣 2 一般職で対応 3 業務の兼務 1 置く必要なし 0 方策なし 7 その他 2	非常勤職員 6 嘱託職員 5 採用検討中 2 残業等に対応 3 事業内容の選択 1 看護師の援助 2
② 助産師	4	8	22	72	臨時職員 12 県等から派遣 0 一般職で対応 0 業務の兼務 2 置く必要なし 30 方策なし 3 その他 7	非常勤職員 2 嘱託職員 2 採用検討中 0 近隣市町村に病院あり 2 保健師で対応 6 民間実施 6
③ 栄養士	6	21	15	96	臨時職員 37 県等から派遣 15 一般職で対応 2 業務の兼務 2 置く必要なし 0 方策なし 7 その他 10	非常勤職員 4 嘱託職員 16 採用検討中 1 学校職員が兼務 1 資格持つ職員で対応 1 その他 10
④ 保育所保育士	2	7	36	172	臨時職員 121 県等から派遣 0 一般職で対応 1 業務の兼務 3 置く必要なし 6 方策なし 1 その他 8	非常勤職員 12 嘱託職員 11 採用検討中 1 指定管理者制度 2 民営化 3 人材派遣 3
⑤ 司書(補)・ 学芸員(補)	2	12	11	92	臨時職員 40 県等から派遣 1 一般職で対応 4 業務の兼務 5 置く必要なし 7 方策なし 3 その他 16	非常勤職員 2 嘱託職員 10 採用検討中 0 近隣市町村を利用 2 ボランティア 1 派遣職員 1
⑥ 土木技師	7	21	57	31	臨時職員 1 県等から派遣 0 一般職で対応 14 業務の兼務 3 置く必要なし 2 方策なし 4 その他 1	非常勤職員 0 嘱託職員で対応 1 採用検討中 3 設計外部発注 1 広域連合へ一部委託 1 その他 1
⑦ 建築技師	4	23	81	40	臨時職員 2 県等から派遣 5 一般職で対応 11 業務の兼務 1 置く必要なし 6 方策なし 5 その他 5	非常勤職員 0 嘱託職員で対応 1 採用検討中 1 民間 1 設計外部発注 1 土木技師が代行 1
⑧ 農林水産技師	5	15	31	52	臨時職員 2 県等から派遣 8 一般職で対応 14 業務の兼務 0 置く必要なし 14 方策なし 6 その他 3	非常勤職員 0 嘱託職員で対応 0 JAと連携 2 設計外部発注 1 土木技師で対応 1 土地改良連合会 1
⑨ 社会教育主事	6	4	3	58	臨時職員 3 県等から派遣 11 一般職で対応 15 業務の兼務 4 置く必要なし 2 方策なし 7 その他 7	非常勤職員 2 嘱託職員で対応 3 採用検討中 0 派遣職員 1 派遣教員が代行 1 職員資格取得 2
⑩ 介護福祉士	6	30	57	55	臨時職員 15 県等から派遣 0 一般職で対応 5 業務の兼務 0 置く必要なし 12 方策なし 4 その他 11	非常勤職員 0 嘱託職員で対応 0 採用検討中 0 派遣職員 1 社会福祉協議会 4 保健師で対応 3
⑪ 社会福祉士	8	32	55	63	臨時職員 13 県等から派遣 2 一般職で対応 13 業務の兼務 2 置く必要なし 5 方策なし 2 その他 10	非常勤職員 0 嘱託職員で対応 5 資格を持った職員がいる 2 保健師で対応 5 職員が資格取得中 2 社会福祉主事に対応 2

## 考察

小規模市町村における事務処理体制を改めて問題にする場合には、専門職員の配置と仕事の実態についてのある種の懸念が示されている。町村の現場での実態を網羅的に調査したことは、これまで一度もない。今回初めて、このことについて焦点を絞って聞いた。しばしば「小規模町村においては、必要な専門職員が配置されておらず、必要な行政サービスが行われていないのではないか」というように議論される。国のレベルで不安とされた専門職を挙げ、実態を聞いた。また、町村の現場では、場合によってはこれ以外の専門職についての意見もあることを想定し、「その他」を選択肢として設定した。

- ・各職に対する現状については、「問題なし」と「不十分だが実施」をあわせた割合を見ると、保健師で94.2%、保育所保育士で78.8%、栄養士で76.1%、社会教育主事で70.4%、土木技師で70.0%と、かなり高い割合となっている。
- ・司書(補)・学芸員(補)、建築技師については、「問題なし」と「不十分だが実施」をあわせた割合はともに50.0%を超えているが、「その他(専門職員をおく必要がない等)」が20%を超え、比較的その割合が高くなっている。
- ・農林水産技師、介護福祉士、社会福祉士については、「問題なし」と「不十分だが実施」をあわせた割合、「その他(専門職員をおく必要がない等)」がともに約30～40%程度である。
- ・また、助産師については「その他(専門職員をおく必要がない等)」が56.0%と突出して高く、多くの町村で設置の必要性を感じていないといえる。
- ・「必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である」としたのは、全ての専門職で10.0%以下である。大方の現場の認識としては、専門職員による行政サービスの提供が困難であるとは見ていない。
- ・設問で設定した専門職以外の「⑫その他」についても、「問題なし」もしくは「不十分だが実施」とした町村がほとんどであった。その内容は、「医師」、「看護師」、「介護支援専門員(ケアマネジャー)」等の医療福祉関係、「幼稚園教諭」等の教育関係、「上下水道技師」等の土木関係の専門職であった。「困難」として挙げられた専門職名は、「医師」、「看護師」、「学校教育指導主事」、「消防指導業務」であった。
- ・不足数については、不足数1以上とした町村は、保育所保育士、保健師、栄養士および建築技師を除く職種で10%以下であった。保育所保育士については不足数1以上とした町村は保健師、社会福祉士といった他の専門職に比べ、18.0%と多いが、他方で不足に対する方策なしとする回答は他の専門職よりも少なく、18.2%に過ぎなかった。
- ・現在講じられている代替方策としては、選択肢として挙げた「共同処理」、「事務の委託」、「民間事務委託」以外に、「臨時職員」、「県等から派遣」などによって人材を補充している場合や、「一般職で対応」、「業務の兼務」など様々な工夫がなされている。
- ・小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いと見られがちであるが、それが小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられたといえる。これを重要な根拠にして、都道府県の新たな補完の必要性を強調するのは適当とはいえないのではないか。

**問 12**

答申では、都道府県による新たな補完について、下記のように指摘されています。

これら(\*)によっては、必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

(\*)これら:「市町村合併により行財政基盤の強化、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携による方法」

これについて、「都道府県による新たな補完の仕組み」に関し、答申案の段階(2009年5月26日)では、次のようになっていました。

具体的には、一定の人口未満の小規模市町村は、自らの判断により、都道府県の関わる手続きを経て、法令上義務付けられた事務の中で事務処理体制等から見て小規模市町村が自ら実施することが困難と考えられる一定の範囲の事務を処理しないことができることとし、当該事務については、適切な財政措置の下に都道府県が処理することとする新たな仕組みについて多角的に検討を進める必要がある。

答申案のこの箇所は、全国町村会の要請に応じて、答申では削除されましたが、今後、「都道府県による新たな補完の仕組み」の是非や問題点の検討が避けられないと思われます。そこで、この「都道府県による新たな補完の仕組み」に関し、貴町村の考えについて伺います。

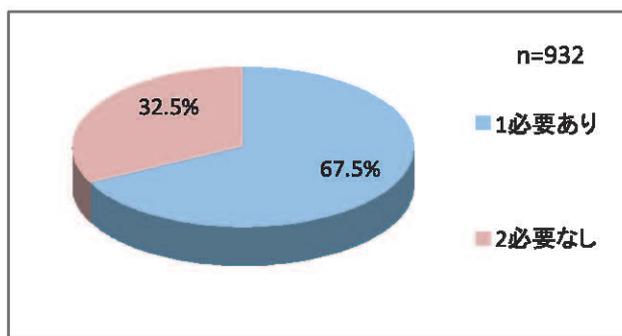
**問12-1**

「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とお考えですか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 必要あり
- 2 必要なし

**結果**

1必要あり	2必要なし	どちらとも言えない	無回答
629	303	14	1

**考察**

都道府県による新たな補完の仕組みについて、本当に必要かどうか端的に聞いた。

- ・都道府県による新たな補完の仕組みの検討・構想を、67.5%に当たる629の町村が「必要あり」と回答した。本設問に当っては参考情報を提示したが、「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」という事務執行の確保策に肯定的な町村が多いことがわかった。
- ・他方、「必要なし」と答えた町村は、303を数え、直ちに都道府県による新たな補完の仕組みの検討・構想に踏み切ることは慎重を要することを示唆する比率(32.5%)となっている。

問12-2

問12-1で「1」と回答した町村に伺います。都道府県が小規模市町村に代わって処理する事務のうち、法令上義務付けられた事務の一部としては次のようなものが例としてあげられることがあります。検討してもよいと考えるものすべてを番号でお答えください。

- |                    |                |
|--------------------|----------------|
| 1 国民健康保険の保険者としての事務 | 6 ごみ・し尿処理事務    |
| 2 介護保険の保険者としての事務   | 7 市町村道路の整備事務   |
| 3 障害者自立支援の事務       | 8 下水道の整備事務     |
| 4 後期高齢者医療制度の事務     | 9 上水道の整備事務     |
| 5 消防救急の事務          | 10 消費者相談業務     |
|                    | 11 その他(具体的に: ) |

結果

町村が選択した回答の数

回答数	1つ	2つ	3つ	4つ	5つ	6つ	7つ	8つ	9つ	10	11
町村数	56	68	131	149	98	65	25	14	3	15	1

事務別回答数

1国保	2介護	3障害者	4後期医療	5消防救急	6ごみ・し尿	7道路	8下水道	9上水道	10消費者相談	11その他
457	415	332	435	218	157	49	94	68	297	7

「その他」の記述内容

学校教育指導主事の配置	税務関係業務
教育委員会事務	危機管理各計画策定
町県民税の滞納処理	義務教育施設設置、管理運営
公立病院事務	

※「11その他」については回答内容が具体的な事務でないと判断されるものは除いて集計した。

考察

都道府県による新たな補完の仕組みについて、「必要がある」とした町村では、どのような事務がそれに該当すると考えているのか、第29次地方制度調査会で議論になった項目に「その他」を加えたくらうで聞いた。

- ・事務別回答数を見ると、特に国民健康保険の保険者としての事務、介護保険の保険者としての事務、後期高齢者医療制度の事務を選択した町村は400を超え、この数は「都道府県による新たな補完の仕組み」の検討が必要だとする町村の3分の2、町村全体でも半数近くに達する。障害者自立支援は332の町村が、消防救急は218の町村が、ごみ・し尿処理は157の町村が「検討してもよい」と答えている。
- ・問題になるのは「補完」をどう理解するかである。国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険のような保険運営は数理計算上、規模が大きければ大きいほどスケールメリットが働き、広域行政の事務に馴染むという事務の性質上、町村よりも都道府県による事務処理がふさわしいと考えているともいえる。また、障害者自立支援、消防救急、ごみ処理のように、事務の性質上、そもそも共同処理か都道府県による処理が適当であるがゆえに個々の町村の手から離してもよいと考えているともいえる。問11-1の専門職員の確保と行政サービスについての回答に示されたように、ほとんどの町村は、現に、いろいろな工夫をして法令で義務付けられている事務事業をこなしているからである。
- ・消費者相談業務で297件と比較的多かったが、これは、新たに市町村の責務になったことへの戸惑いとも見られる。事務の押しつけへの反発もあるかもしれない。
- ・設問への回答状況からは、現在、市町村に義務付けている事務事業の中には、むしろ広域自治体としての都道府県の仕事とするのが適切ではないかという意向を町村の多くがもっていると思われる。これは、新たな補完の問題というよりも事務の再配分の問題とみているからだともいえる。事実、国では国民健康保険制度や後期高齢者医療制度は見直しの検討対象となっている。介護保険の保険者としての事務については、要介護認定を広域連合で処理している町村は少なくないが、介護保険制度の設計・法定化にあたって、全国町村会が保険者を国か都道府県にすべきことを主張していたし、現在でもそうした考え方が残っていると思われる。
- ・2010(平成22)年4月1日現在、全国786市(東京の23特別区は除く)のうち、人口3万人未満の市は78あり、事務の再配分や「都道府県による新たな補完の仕組み」の是非について、こうした市の意向も調査する必要があるだろう。

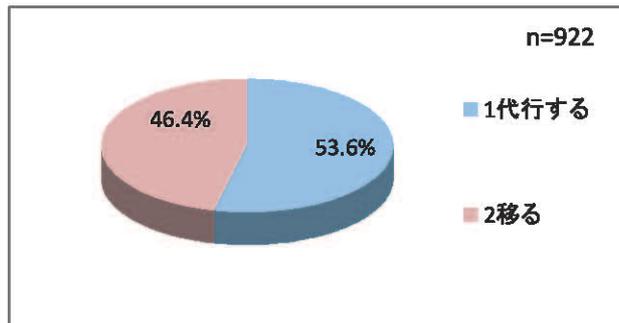
**問12-3**

仮に法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する場合、「代わって」の意味を、どのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 あくまでも当該市町村の事務権限に属することを前提に、それを都道府県が「代行する」と考えるべき。
- 2 当該市町村の事務権限を返上するのであるから、それらは都道府県へ「移る」と考えるべき。

**結果**

1代行する	2移る	無回答
494	428	25

**考察**

都道府県が代わって処理する場合の、「代わって」の意味をどのように考えるのかを端的に聞いた

- ・法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する場合の「代わって」の意味については、都道府県が「代行する」という考え方が53.6%、都道府県へ「移る」という考え方は46.4%であり、「代行する」という考え方がわずかに多い。
- ・見方が分かれているため、「代行する」と「移る」のどちらも、「代わって」の意味付けに使うことができることになり、その異同と効果を慎重に検討しなければならないだろう。

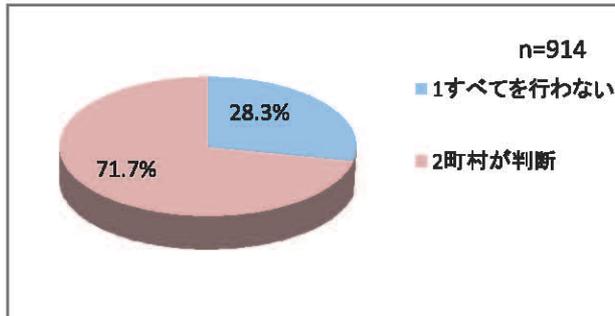
問12-4

「一定の範囲の事務のすべて」を、仮に義務付けから解除するよう法定することが想定される場合、当該町村における扱いを、どのようにすべきとお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 「一定の範囲の事務のすべて」を行わないこととすべき。
- 2 「一定の範囲の事務」のうち、当該町村が処理困難と判断した事務のみを行わなくてもよいこととすべき。

結果

1すべてを行わない	2町村が判断	無回答
259	655	33



考察

仮に都道府県が代わって処理する場合、その事務の範囲についての考えを端的に聞いた。

- ・都道府県が代わって処理する場合、その事務の範囲については、71.7%の町村が、当該町村が判断して決めるべきと考えている。「一定の範囲の事務のすべて」を行わないと考える町村は28.3%であった。
- ・町村の選択を尊重するならば、事務の範囲については、当該町村が判断して決められるようにすべきであろう。

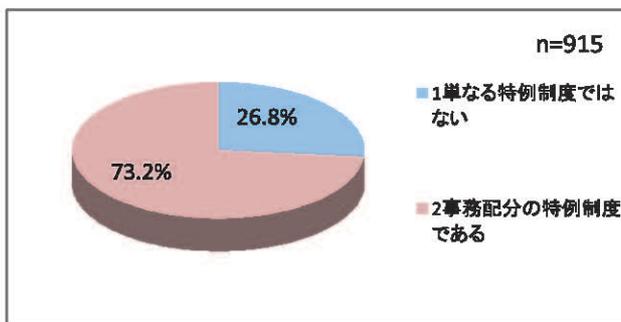
問12-5

ある町村が通常の町村が行っている事務の一部を行わない場合でも、基礎的な地方公共団体としての性格を失うことにはならず、事務配分の特例制度の適用を受けることになるという考え方があります。この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 「市に関する特例」(政令指定都市・中核市・特例市)とは違って、事務権限を減らすことは単なる事務配分の特例制度ではなく、町村(基礎的な地方公共団体)の性格を変えることになるのではないか。
- 2 事務処理の範囲の限定には変わらないから、事務配分の特例制度だと考えられる。

結果

1単なる特例制度ではない	2事務配分の特例制度である	無回答
245	670	32



考察

仮に都道府県が一部の事務を補完することとなった場合、その仕組みをどのように性格づけると考えられるかを端的に聞いた。

- ・ 事務処理範囲の限定を率直に事務配分の特例制度であると考えている町村が73.2%あった。町村の性格を変えるのではないかと懸念を感じている町村は26.8%であった。
- ・ 政令指定都市・中核市・特例市という市に関する特例では、一般市以上の事務事業がプラスされるのに対し、都道府県が一部の事務を補完する仕組みでは、町村の事務事業は削減されるのであるから、「事務配分の特例制度」といっても、その意味合いが違うことに留意すべきであろう。

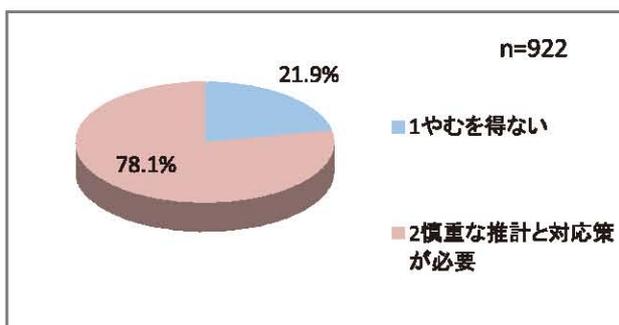
問12-6

法令で義務付けられている事務の一部を行わなくなるということは、それに見合って、地方交付税交付金が減額され、その分が都道府県に措置されることになるものと考えられますが、この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 地方交付税交付金は減額されてもやむを得ない。
- 2 地方交付税交付金の減額については慎重な推計と対応策が必要である。

結果

1やむを得ない	2慎重な推計と対応策が必要	無回答
202	720	25



考察

仮に都道府県による事務の補完の仕組みを考えた場合の経費措置について考え方を端的に聞いた。

- ・義務付けられた事務を行わなくなることによる交付税の減額については、78.1%の町村が「慎重な推計と対応が必要」と回答した。減額も「やむを得ない」とする町村は21.9%であった。

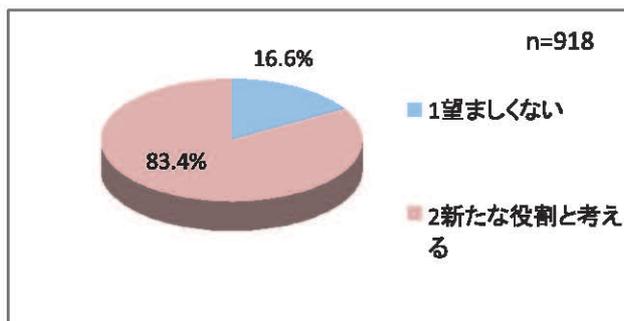
問12-7

「都道府県による新たな補完の仕組み」によって、町村が行わなくなる事務は法制上すべての都道府県に新たに義務付けることとなりますが、これは、都道府県の基礎自治体化と考えられます。この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 国と市町村の中間に位置する都道府県が基礎自治体の仕事をするのは、近接性・補完性の原理による分権改革の推進にとって望ましくないのではないか。
- 2 事務処理の確保に苦慮している小規模市町村を支援するのは、広域自治体としての都道府県の新たな役割と考えてよいのではないか。

結果

1望ましくない	2新たな役割と考える	無回答
152	766	29



考察

都道府県による新たな補完の仕組みについて、地方分権改革の流れの中で、あるいは広域自治体の役割という観点から、町村がどう考えているかを聞いた。

- ・ 83.4%の町村が小規模市町村の補完を都道府県の新たな役割と考えていることが分かった。都道府県の基礎自治体化が分権改革の推進にとって「望ましくない」と考える町村は16.6%であった。
- ・ 小規模市町村を対象にした「都道府県による新たな補完の仕組み」は、その限り、都道府県の基礎自治体化は否めず、都道府県の性格を曖昧にする可能性が強い。民主党中心の鳩山政権は、補完性・近接性の原理に基づき、基礎的自治体重視の「地域主権改革」を進めようとしている。この設問に関する町村の意識を踏まえ、市町村と都道府県の関係及び都道府県の性格について、改めて議論しなければならないだろう。その際、町村の事務処理を背後からサポートする「支援」と町村に代わって事務を処理する「補完」とを区別する必要があるだろう。

### Ⅲ その他

#### 問 13

道州制に関し、さまざまな論議が行われていますが、2008(平成20)年11月26日の全国町村長大会において、「強制合併につながる道州制には断固反対していく。」と特別決議を行っています。これは、道州制の導入により、さらに合併を強制すれば、農山漁村の住民自治が衰退の一途をたどり、ひいては国の崩壊につながっていくことを強く危惧したからです。

道州制論議のゆくえは、今後の町村の将来にきわめて重大な影響を及ぼしていくものと思われます。そこで、道州制に関して、一言コメントをいただければと思います。

#### 結果

n=656				
	コメント内容	コメント数	コメント総数に占める割合	調査回答総数に占める割合
1	道州制の導入を強く主張する意見	7	1.1%	0.7%
2	道州制の導入について肯定的な意見	63	9.6%	6.7%
3	道州制の導入に中立的な意見	138	21.0%	14.6%
4	道州制の導入について消極的な意見	241	36.7%	25.4%
5	道州制の導入を強く否定する意見	173	26.4%	18.3%
6	その他:道州制以外の意見	34	5.2%	3.6%
コメント総数		656	100%	-
7	記入なし	291	-	30.7%
合計(アンケート調査回答総数)		947	-	100%

※コメント内容の分類について

寄せられた意見をKJ法的手法により以下の通り分類した。

- ①「道州制の導入を強く主張する意見」  
→「道州制の導入を必要不可欠」、「導入すべき」などとしているもの。
- ②「道州制の導入に肯定的な意見」  
→「道州制も選択肢の1つ」、「今後検討するべき」などとしているもの。
- ③「道州制の導入に中立的な意見」  
→「判断材料に乏しく回答のしようがない」「道州制のメリット・デメリットを明らかにすべき」などとしているもの。
- ④「道州制の導入に消極的な意見」  
→「時期尚早」、「合併検証や基礎自治体の議論が先」などとしているもの。
- ⑤「道州制の導入を強く否定する意見」  
→「町村会の決議を支持」、「道州制に絶対反対」、「検討すら必要ない」などとしているもの。

#### 考察

2009(平成21)年の総選挙では、自由民主党は「政権公約2009」で「道州制の導入に向け、内閣に「検討機関」を設置するとともに、道州制基本法を早期に制定し、基本法制定後6～8年を目途に導入する。」を掲げ、一方、民主党は「政策集INDEX2009」で「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する」と記載した。道州制がどのように扱われるかによって、町村の将来は大きな影響を受ける。制度内容は必ずしも定まっていないが、町村が、一般的に道州制についてどのように考えているかを自由に答えてもらった。

- ・アンケート調査回答総数(947)のうち、コメントの記入があったのは全体の7割であった。寄せられたコメント(総数656)のうち、最も多いのが、「道州制の導入に消極的な意見」(36.7%)で、「強く否定」(26.4%)がこれに続き、両者を併せると、全体の6割を超えている。町村の大勢は明白である。
- ・次に、「中立的な意見」が2割となっている。一方、「道州制の導入を強く主張するもの」及び「肯定的な意見」は1割であった。
- ・個々の分類で見ると、道州制の導入を強く主張する意見が、7町村(1.1%)にすぎないのに対し、導入を強く否定する意見は173町村(26.4%)に上っている。

問 14

以上のほかに、今後の町村のあり方に関し、ご意見・ご注文があれば、なんなりとお書きください。

結果

No.	主な回答
1 広域連携に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広域において取り組まなければならない事務は数多くある。たとえば、国民健康保険・介護保険・後期高齢者保険等は、道・県レベルで行うべき。</li> <li>・都道府県単位の市町村広域連合体を整備すべき。</li> <li>・周辺市町村間での広域連携を進め、更なる合併を目指すべき。</li> <li>・広域ネットワークの形成、IT時代の広域連携のあり方を考えるべき。</li> <li>・合併は必要ないが、他市町村との広域連携、県との共同処理による事務の効率化、高度化を図るべき。</li> </ul>
2 道州制・市町村合併に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道州制導入により、小規模自治体をどのように補完していくのかは重要な課題。</li> <li>・人口1万未満の小規模自治体は、自立は難しく、合併は避けて通れない。</li> <li>・広域連携、定住自立圏構想では、根本的な解決にはならない。今後も合併を推進すべき。</li> <li>・国の出先機関と県は重複事務が多く、道州制について検討する必要がある。</li> <li>・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。</li> </ul>
3 基礎的自治体・町村自治のあり方に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎的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。</li> <li>・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。</li> <li>・住民自治は小規模なほど充実している。</li> <li>・社会に不可欠な相互扶助の模範が町村の基盤にあることを訴える。</li> <li>・平成の合併の検証なくして、次の段階はありえない。</li> <li>・地方交付税が確保できれば、町村は立派にやっつけける。</li> </ul>
4 事務の補完に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合併や広域連携などの手法をとったとしても、医療・保健・福祉などの基本的な行政サービスに地域間格差が生じることが危惧される。都道府県のリーダーシップのもとに市町村と共同で考え、あるべき行政サービスの姿を設定した上で、その実現のために、地域特性などに配慮した事務の補完制度等を構築すべき。</li> <li>・県の新たな補完の仕組みが検討されるが、地域の実情も多様であることから関係者と十分な意見調整を図るべき。</li> </ul>
5 個別の施策に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・過疎地域の指定にあたっては、農地と森林の面積などを指定要件に加えるべき。</li> <li>・森林環境税などにより、町村を持続可能なものにしてほしい。</li> <li>・農地法を一度廃止してはどうか。</li> <li>・町村毎に異なるコンピューターシステムを統合し、ソフトの書き換えなどを一本化すべき。</li> <li>・少子化により学校の統廃合が進むものと考えられ、跡地利用対策に係る財政上の優遇措置を考えてほしい。</li> </ul>
6 全国町村会等への意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全国町村会で提言した「市町村連合」を進めるべき。</li> <li>・各町村は地域の状況等がそれぞれ異なるので詳細調査も行うべき。更に、農山村文化を発信し、農山村の価値を都会に十分理解させる取組みが必要。</li> <li>・要望を並べることから脱却し、限りなく建設的な提案に変えるべき。</li> <li>・町村の広域事務連携について、町村会の調整機能を期待する。</li> <li>・各町村がそれぞれ抱える課題・問題を協議検討できる体制を整備してほしい。</li> </ul>

※寄せられた意見の中から、具体性のあるもの、特徴的なものを取り上げ整理した。項目は、KJ法的手法により分類。

考察

今回の調査内容は限定したものであったので、これら以外の町村のあり方に関する現在の考えを自由に書いてもらった。

【回答状況】 ■記入あり→230団体 ■記入なし→717団体

- ・自由記入欄であるため、多岐にわたる意見が寄せられた。
- ・広域連携の活用に期待する意見があった。特に、医療、福祉、ITなどにおいて都道府県との連携に期待をよせるものが見られる。
- ・道州制・市町村合併の関係では、人口が小規模な自治体の合併や道州制の推進を求める意見が見られる。
- ・基礎的自治体や町村自治のあり方については、小規模であるがゆえに住民自治の充実がみられるとするなど、町村自治の優位性を主張する意見があった。
- ・事務の補完については、都道府県のリーダーシップに期待する意見がある一方、地域の多様性に配慮する意見があった。
- ・個別の施策については、町村が直面する課題の解決を求める意見が見られる。
- ・この他、全国町村会に対する意見の中では、調査や意見集約、調整などの役割に期待を寄せる意見があった。

## クロス集計

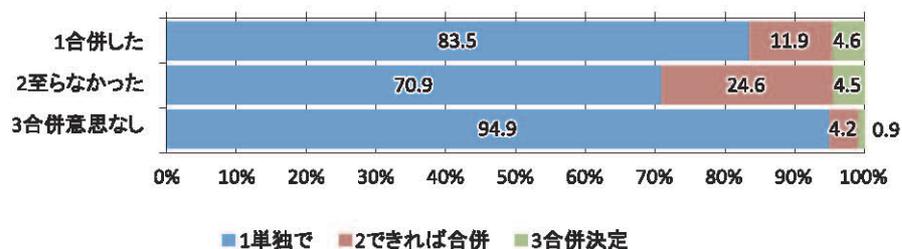
### 1. 合併の有無と合併への姿勢(問2×問1)

**着眼** 合併の有無によって合併への姿勢が異なるか。

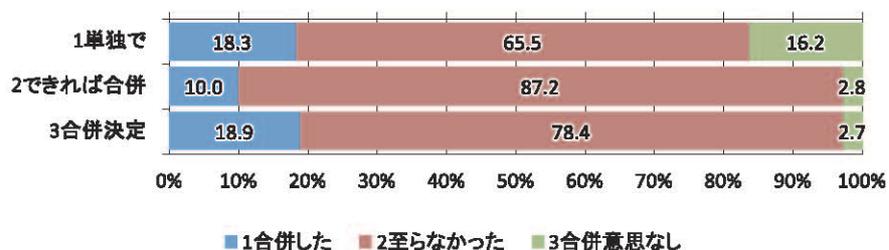
**結果**

		合併への姿勢			合計
		1単独で	2できれば合併	3合併決定	
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

○ 「合併の有無」の各行の合計で、「合併への姿勢」の各数を除した比率



○ 「合併への姿勢」の各列の合計で、「合併の有無」の各数を除した比率



**考察**

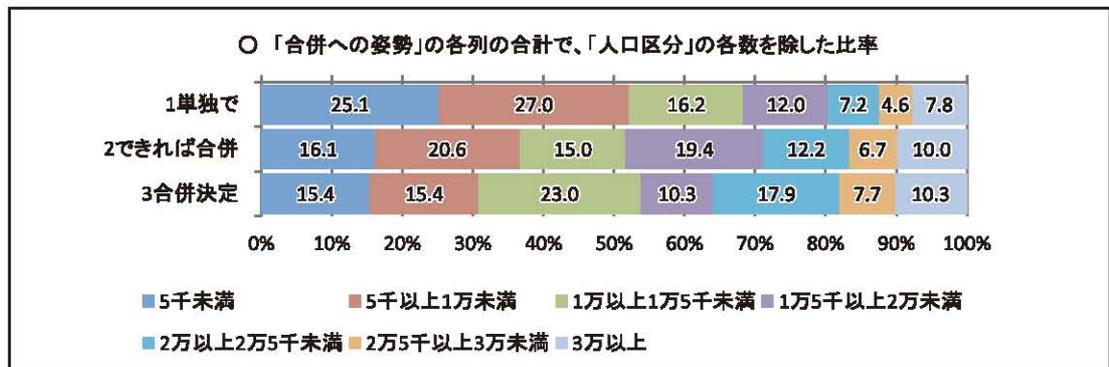
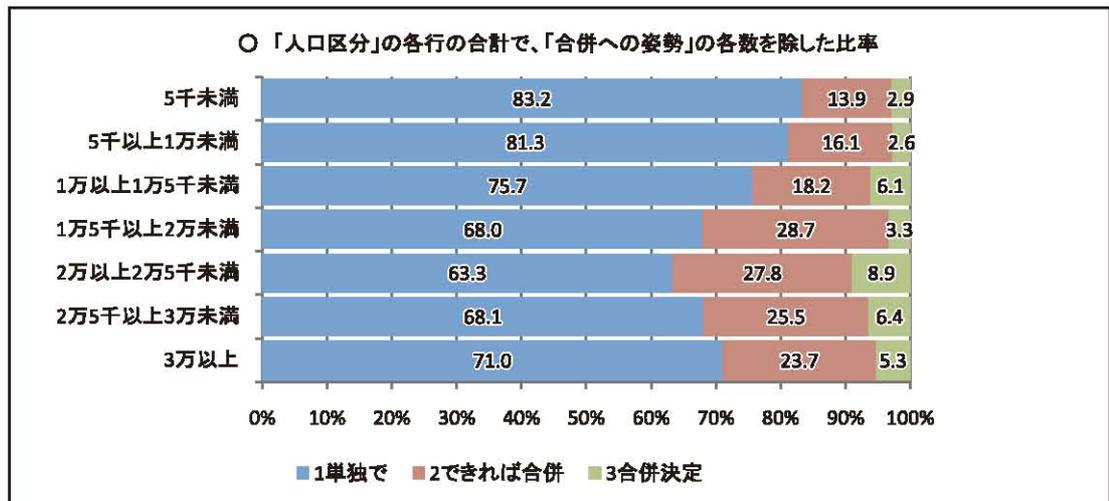
- 合併の有無にかかわらず、今後は「単独で」の町村が圧倒的に多い。「単独で」を選んだ町村は、「合併意思なし」で94.9%、「合併した」で83.5%、「至らなかった」で70.9%である。「至らなかった」町村は「できれば合併」の比率が他よりやや高い(24.6%)。
- 「単独で」を選んだ690の町村のうち65.5%が、「できれば合併」の180の町村のうち87.2%が、「合併決定」の37の町村のうち78.4%が「至らなかった」町村であった。

## 2. 合併への姿勢と人口規模(問2×人口)

**着眼** 人口規模によって合併への姿勢に違いがあるか。

**結果**

		合併への姿勢			
		1単独で	2できれば合併	3合併決定	合計
人口区分	5千未満	174	29	6	209
	5千以上1万未満	187	37	6	230
	1万以上1万5千未満	112	27	9	148
	1万5千以上2万未満	83	35	4	122
	2万以上2万5千未満	50	22	7	79
	2万5千以上3万未満	32	12	3	47
	3万以上	54	18	4	76
	合計	692	180	39	911



**考察**

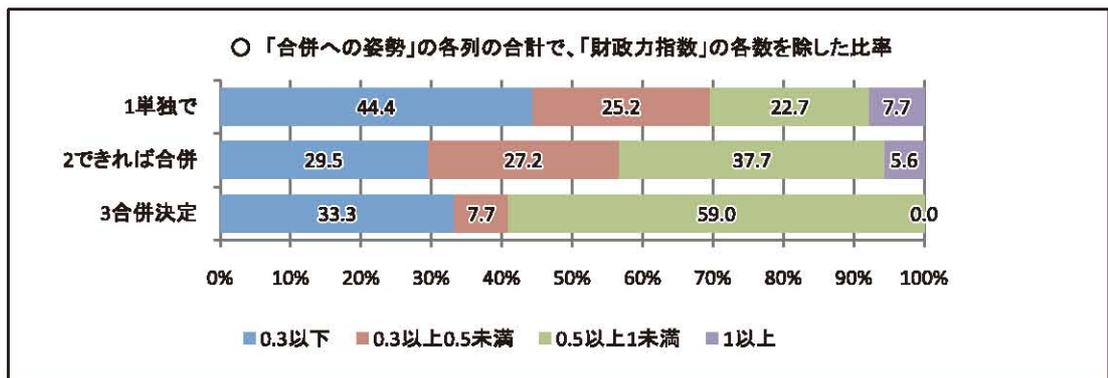
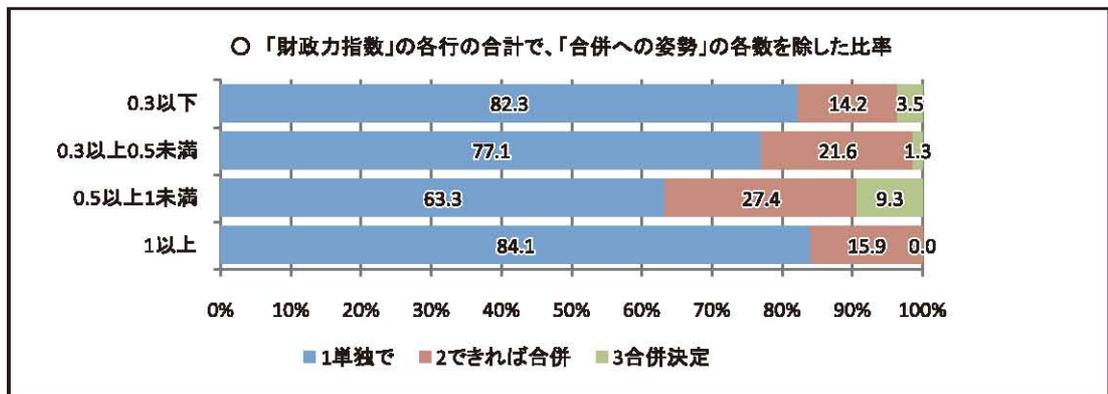
- ・ いずれの人口区分でも、「単独で」の町村が大半を占めている。特に人口1万人未満では、「単独で」の町村が8割を超えている。1万以上1万5千未満と3万以上では7割、他でも6割を超えている。今後は、単独で行きたいと考えている町村が大勢を占めているといえよう。
- ・ 「単独で」の692の町村を見ると、1万未満の町村が52.1%を占めている。3万以上の町村でも「単独で」は7.8%ある。人口規模が比較的に小さな町村に単独指向が多いことは印象的である。
- ・ 「できれば合併」の180町村は、5千以上1万未満の町村が20.6%と最も多いが、人口規模では大差はないといえよう。合併を何らかの形で検討したが、合併に至らなかった町村が多かったことの「余波」が残っているともしえようか。

### 3. 合併への姿勢と財政力(問2×財政力指数)

**着眼** 財政力指数の違いによって合併への姿勢が異なるか。

**結果**

		合併への姿勢			
		1単独で	2できれば合併	3合併決定	合計
財政力指数	0.3以下	307	53	13	373
	0.3以上0.5未満	175	49	3	227
	0.5以上1未満	157	68	23	248
	1以上	53	10	0	63
	合計	692	180	39	911



**考察**

- ・ 財政力指数がより小さい町村ほど「単独で」を選んでいることがわかる。財政力が弱くとも、自主独立の志向が強いといえようか。ただし、1以上の63町村を見ると、「単独で」が84.1%と最も多い。
- ・ 「単独で」を選んだ692町村の69.6%が、また「できれば合併」を選んだ180町村の56.7%が0.5未満の町村である。

#### 4. 都道府県代行制度の適用と人口規模(問4-2×人口)

**着眼** 都道府県代行制度適用の割合が人口規模により異なるか確認する。

**結果**

		1過疎道路	2過疎水道	3山村	4半島	5豪雪	町村数	該当区分町村に占める代行を受けている割合	全町村数
人口区分	5千未満	82	54	20	5	6	102	46.8%	218
	5千以上1万未満	49	15	15	5	4	65	27.3%	238
	1万以上1万5千未満	14	4	13	5	2	26	16.8%	155
	1万5千以上2万未満	13	5	7	1	2	21	16.3%	129
	2万以上2万5千未満	5	2	2	1	0	9	11.3%	80
	2万5千以上3万未満	3	0	1	1	1	3	6.1%	49
	3万以上	0	0	1	1	0	1	1.3%	78
	合計	166	80	59	19	15	227	24.0%	947

**考察**

- ・人口5千未満においては46.8%、人口5千以上1万未満では27.3%、それ以降も人口規模が大きくなるほど、その割合は少なくなっている。人口1万未満で見ると、代行制度の適用割合は7割を超えており、代行利用率が高いことが分かる。

5. 事務の共同処理における問題の有無と人口規模(問5-1×人口)

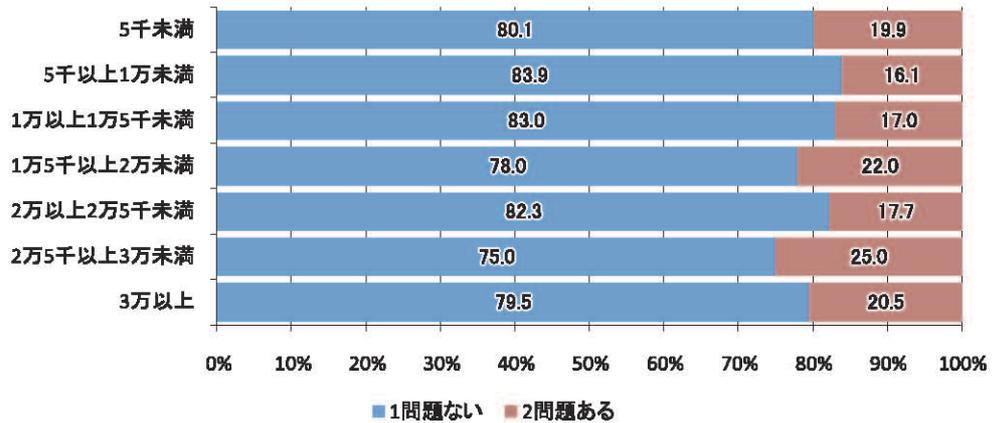
着眼

人口規模が事務の共同処理における問題の有無と、どのように関係しているか。

結果

		事務の共同処理における問題の有無		
		1問題ない	2問題ある	合計
人口区分	5千未満	169	42	211
	5千以上1万未満	193	37	230
	1万以上1万5千未満	127	26	153
	1万5千以上2万未満	99	28	127
	2万以上2万5千未満	65	14	79
	2万5千以上3万未満	36	12	48
	3万以上	62	16	78
	合計	751	175	926

○ 「人口区分」の各行の合計で、「問題ない」「問題ある」の各数を除した比率



考察

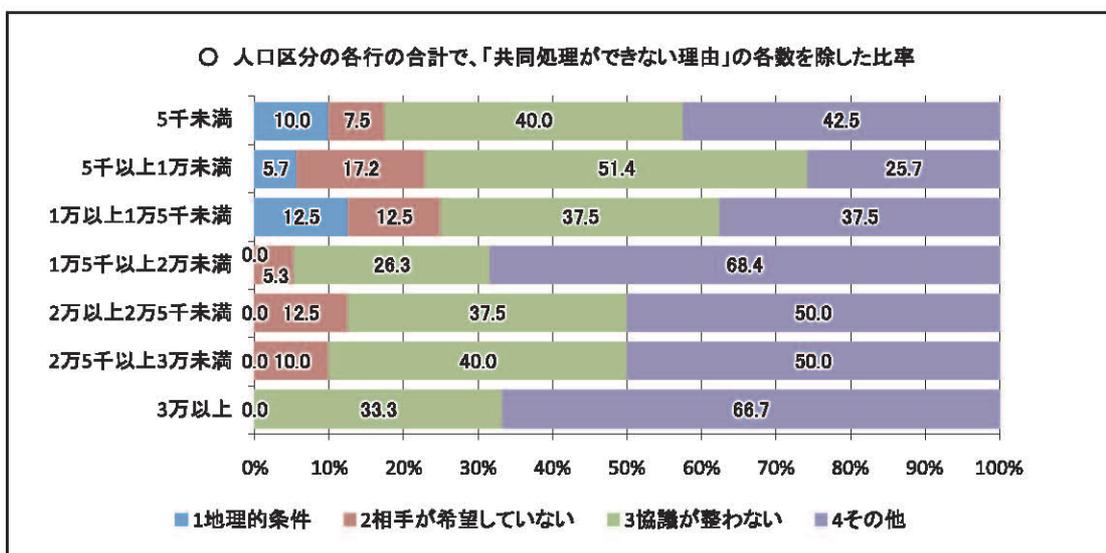
- ・人口規模による差はあまりなく、特段の傾向は見られない。共同処理に関する問題の有無は各町村の個別事情によっているといえる。

## 6. 事務の共同処理ができない理由と人口規模(問5-4×人口)

**着眼** 人口規模の違いと事務の共同処理が実現できない理由がどう関係しているか。

**結果**

		共同処理ができない理由				合計
		1地理的条件	2相手が希望していない	3協議が整わない	4その他	
人口区分	5千未満	4	3	16	17	40
	5千以上1万未満	2	6	18	9	35
	1万以上1万5千未満	2	2	6	6	16
	1万5千以上2万未満	0	1	5	13	19
	2万以上2万5千未満	0	1	3	4	8
	2万5千以上3万未満	0	1	4	5	10
	3万以上	0	0	4	8	12
	合計	8	14	56	62	140



**考察**

- ・「地理的条件」との回答は、人口1万5千以上の町村では見られず、「その他」が過半を占めている。
- ・人口規模に関係なく、「協議が整わない」が相当に比率を占めており、現場の苦勞が伺える。

## 7. 合併への姿勢と隣接市町村役場までの時間距離(問6×問2)

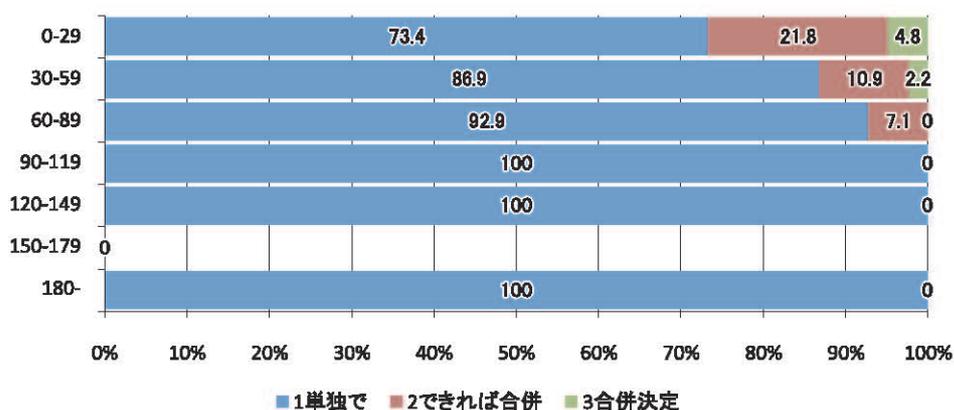
### 着眼

最短の隣接市町村役場までの時間距離によって、合併への姿勢に違いが見られるか。

### 結果

		合併への姿勢			合計
		1単独で	2できれば合併	3合併決定	
最短の隣接市町村役場までの時間距離	0-29	549	163	36	748
	30-59	120	15	3	138
	60-89	13	1	0	14
	90-119	3	0	0	3
	120-149	3	0	0	3
	150-179	0	0	0	0
	180-	1	0	0	1
	合計	689	179	39	907

○ 「最短の隣接市町村役場までの時間距離」の各行の合計で、「合併への姿勢」の各数を除した比率



### 考察

・ 30分未満の748町村のうち、「単独で」が73.4%、「できれば合併」が21.8%である。一方、30分以上60分未満の138町村のうち、「単独」は87.0%、「できれば合併」は10.9%である。隣接市町村役場まで近いから、合併への動機が強まるとは限らないといえる。

## 8-1. 合併への姿勢と新たな補完の仕組みの検討の要否(問12-1×問2)

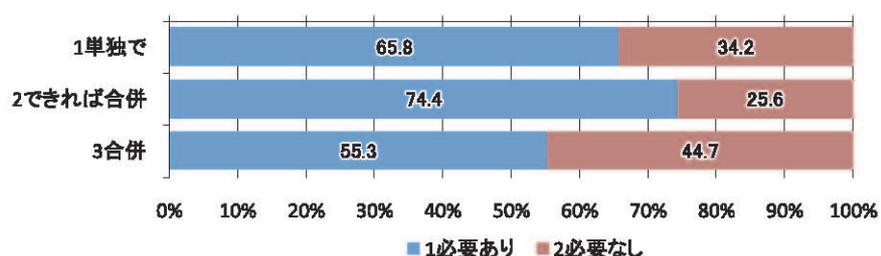
### 着眼

合併への姿勢が新たな補完の検討の要否とどう関係しているか。

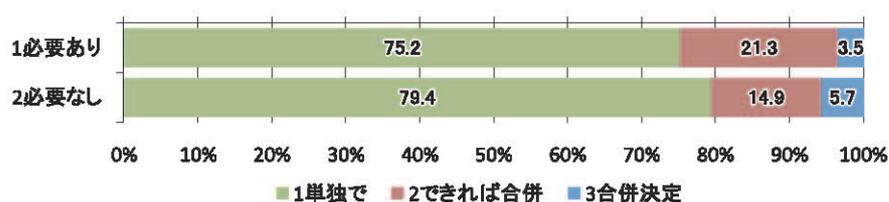
### 結果

		都道府県による新たな補完の仕組みの検討の要否		
		1必要あり	2必要なし	合計
合併への姿勢	1単独で	453	235	688
	2できれば合併	128	44	172
	3合併決定	21	17	38
	合計	602	296	898

○ 「合併への姿勢」の各行の合計で、「必要あり」「必要なし」の各数を除した比率



○ 「必要あり」「必要なし」の各行の合計で、「合併への姿勢」の各数を除した比率



### 考察

- ・「単独で」を選んだ町村のうち、「必要あり」の町村は65.8%で、「できれば合併」を選んだ町村のうち、「必要あり」の町村は74.4%である。「合併決定」の町村でも「必要あり」としている町村が55.3%もある。合併による「行財政基盤の強化」と都道府県の補完は直接関係していないともいえ、広域的自治体と基礎的自治体の役割を再検討すべきという意識が伺える。
- ・「必要あり」とした602の町村の75.2%、「必要なし」とした296の町村の79.4%が「単独で」を選択した町村である。「単独で」を選んだからといって、必ず「必要あり」としているわけではない。

## 8-2. 人口規模と新たな補完の仕組みの検討の要否(問12-1×人口)

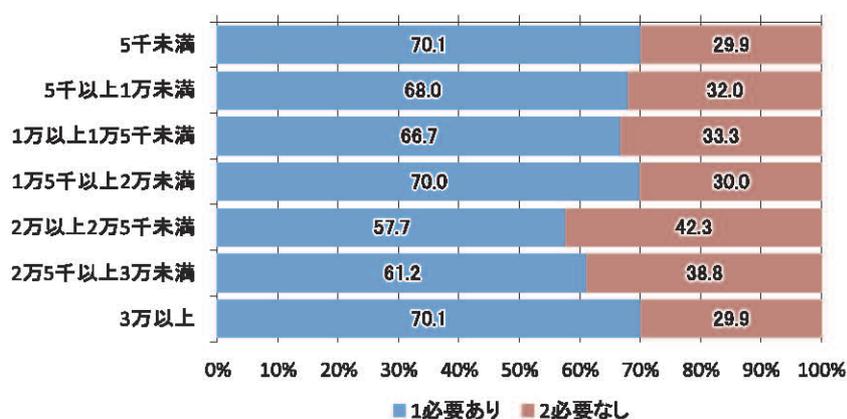
着眼

人口規模と新たな補完の検討の要否は関係しているか。

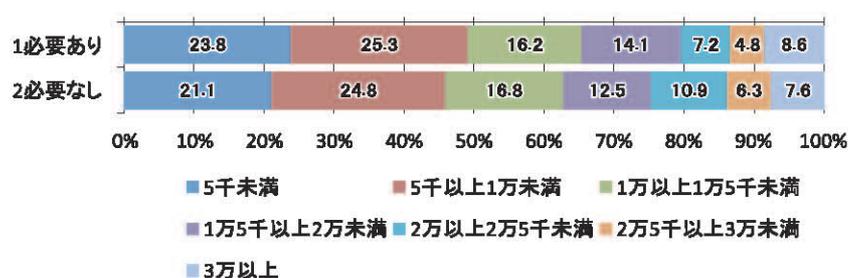
結果

		都道府県による新たな補完の仕組みの検討の要否		
		1必要あり	2必要なし	合計
人口区分	5千未満	150	64	214
	5千以上1万未満	159	75	234
	1万以上1万5千未満	102	51	153
	1万5千以上2万未満	89	38	127
	2万以上2万5千未満	45	33	78
	2万5千以上3万未満	30	19	49
	3万以上	54	23	77
	合計	629	303	932

○ 人口区分の各行の合計で、「必要あり」「必要なし」の各数を除した比率



○ 「必要あり」「必要なし」の各行の合計で、人口区分の各数を除した比率



考察

・2万以上2万5千未満の町村で「必要あり」の比率がやや少ないが、全体として、人口規模による差はあまり見られない。

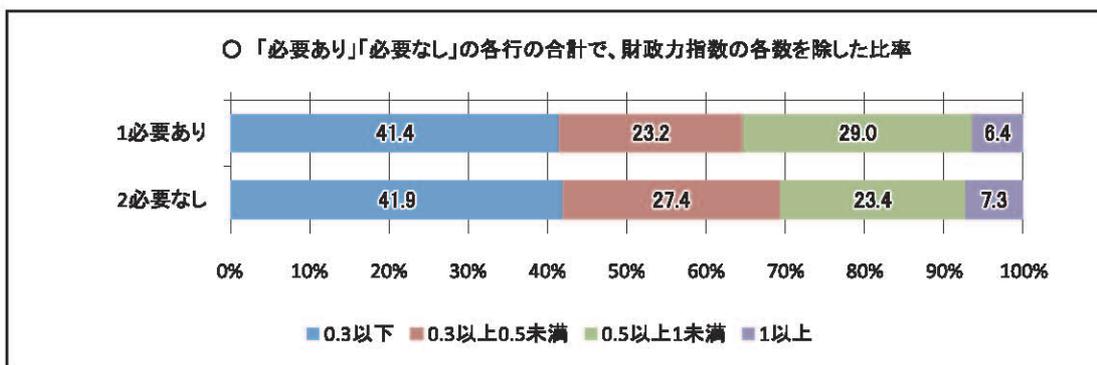
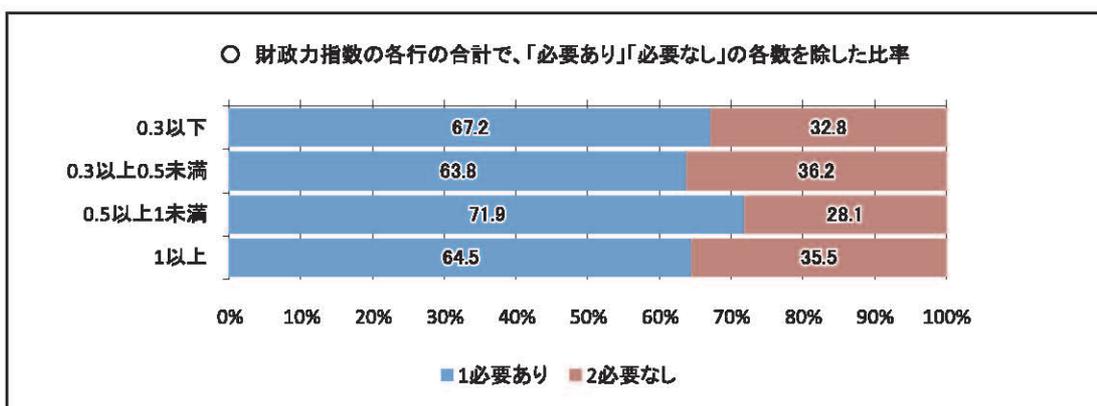
### 8-3. 財政力と新たな補完の仕組みの検討の要否(問12-1×財政力指数)

着眼

財政力指数の違いによって新たな補完の仕組みの検討の要否に差がみられるか。

結果

		都道府県による新たな補完の仕組みの検討の要否		
		1必要あり	2必要なし	合計
財政力指数	0.3以下	261	127	388
	0.3以上0.5未満	146	83	229
	0.5以上1未満	182	71	253
	1以上	40	22	62
	合計	629	303	932



考察

・要否の考え方と財政力指数による違いとはほとんど関係がないといえよう。

#### 8-4. 人口規模と新たな補完による都道府県の変容(問12-7×人口)

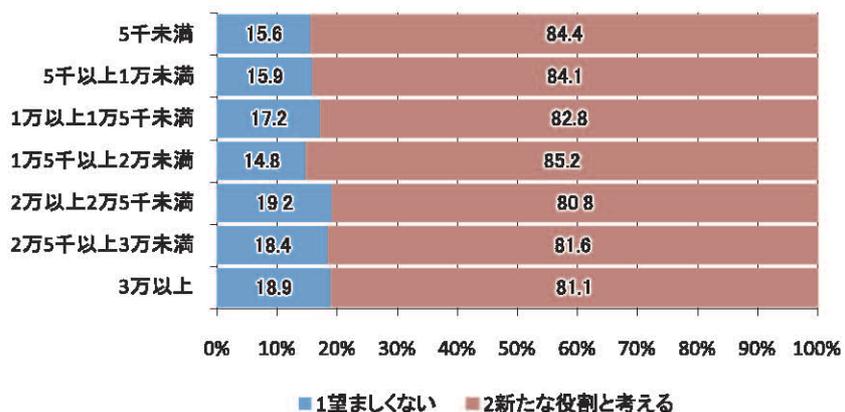
着眼

人口規模によって、新たな補完の仕組みによる都道府県の基礎自治体化に関する考え方に違いがあるか。

結果

		都道府県の基礎自治体化ではないかとの指摘に対する意見		
		1望ましくない	2新たな役割と考える	合計
人口区分	5千未満	33	179	212
	5千以上1万未満	36	190	226
	1万以上1万5千未満	26	125	151
	1万5千以上2万未満	19	109	128
	2万以上2万5千未満	15	63	78
	2万5千以上3万未満	9	40	49
	3万以上	14	60	74
	合計	152	766	918

○ 人口区分の各行の合計で、「望ましくない」「新たな役割と考える」の各数を除した比率



考察

・人口規模によって考え方に差は見られない。



**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**

平成21年10月

道州制と町村に関する研究会  
(全国町村会)

## I 貴町村の現状について

**問 1** 平成7年4月1日以降、合併しましたか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 合併した。(合併によって新たな町村となった日:平成 年 月 日)
- 2 合併を何らかの形で検討したが、合併には至らなかった。
- 3 合併の意思はなかった。

**問 2** 町村としての今後についてどのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 単独で行きたい。
- 2 できれば合併を進めたい。
- 3 すでに合併を決めている。

**問 3** 貴町村の人口構成・財政指標等とその変化について伺います。下記の表に数値を記入してください。合併した場合は、合併後について記入してください。(合併以前はすべて空欄で構いません)

	2000(H12)年度	2003(H15)年度	2006(H18)年度	2008(H20)年度
総人口(人) (住民基本台帳各年度 331 現在)				
18歳未満人口(人) (構成比:%)				
65歳以上人口(人) (構成比:%)				
75歳以上人口(人) (構成比:%)				
出生数(人)				
死亡数(人)				
面積(km <sup>2</sup> )				
財政力指数				
実質公債費比率				
一般職員(人) (うち技能職員)(人)				
臨時職員(人)				
教育公務員(人)				
消防職員(人)				
議員数(人) (定数) (実数)				

※

※ 定員管理調査の数字を記入願います。

**問 4** 条件不利諸法の地域指定について伺います。

**問 4-1** 条件不利諸法の地域指定に関して、貴町村に該当するものすべての番号でお答えください。

- 1 過疎地域(過疎地域自立促進法)[ 一部過疎・みなし過疎含む ]
- 2 特定農山村地域(特定農山村法)
- 3 振興山村地域(山村振興法)
- 4 半島地域(半島振興法)
- 5 離島地域(離島振興法)
- 6 特豪地帯(豪雪地帯対策特別措置法)

**問 4-2** 問 4-1 で「1・3・4・6」と回答した町村に伺います。都道府県代行制度の適用を受けているものすべてを番号でお答えください。

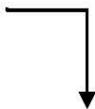
- 1 過疎地域(過疎地域自立促進法)における道路
- 2 過疎地域(過疎地域自立促進法)における公共下水道
- 3 振興山村地域(山村振興法)における道路
- 4 半島地域(半島振興法)における道路
- 5 豪雪地帯(豪雪地帯対策特別措置法)における道路

**問 5** 事務の共同処理を実施している町村に、その状況について伺います。

**問 5-1** 現在、実施している方式(協議会、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合、地方開発事業団)について、問題点はありますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

1 問題ない。

2 問題ある。



**問 5-2** 問 5-1 で「2」と回答した町村に伺います。その方式、事務内容、問題点について下記の表に記入してください。

方式 (1 協議会、2 機関等の共同設置、 3 事務の委託、4 一部事務組合、 5 広域連合、6 地方開発事業団)	事務内容	問題点
(回答例) 4	病院	機動的な意思決定ができない

問 5-3

新たに共同処理を希望する事務はありますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 共同処理を希望する事務はない。
- 2 共同処理を希望する事務があり、現在協議中である。  
事務の内容( )
- 3 共同処理を希望する事務はあるが、実現できていない。  
事務の内容( )

問 5-4

問 5-3 で「 3 」と回答した町村に伺います。その事務の共同処理が実現できない理由は何ですか。いずれかを選んで番号でお答えください。

- 1 地理的条件のために困難である。
- 2 共同の相手になりうる自治体が希望していない。
- 3 協議が整わない。
- 4 その他( )

問 6

貴町村役場(本庁舎)から、次のところまで、通常では、最短のルートでどのくらいかかりますか。(公務等で利用する通常ルートでお答えください)

- |                  |      |
|------------------|------|
| ① 都道府県庁          | 約__分 |
| ② 最寄りの都道府県総合事務所等 | 約__分 |
| ③ 最短の隣接市町村役場     | 約__分 |
| ④ 町村内で最も遠い集落     | 約__分 |

問 7

貴町村において、現在、最も力を入れて推進しようとしている施策は何ですか。3つまで簡潔にお答えください。

問 8

貴町村が、今後10年間ほどの将来に関して、最も気がかりになっていることは何ですか。1つ簡潔にお答えください。

## Ⅱ 今後の事務執行の確保方策について

問 9

第29次地方制度調査会の答申には、「小規模市町村」という言い方が出てきていますが、どの程度の人口未満の市町村を小規模と言うかは明らかにされていません。

あえて「小規模市町村」を人口基準のみで定義するとすれば、どのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。なお、その他のお考えがあれば、「その他」欄に簡潔に記入して下さい。

番号	人口基準	参考情報
1	人口10万人未満	全国市長会は、地方自治の将来像についての提言において、「将来的には概ね10万人以上の都市が基礎的自治体の標準的なものとして、現在都道府県が行っている事務・権限の多くをもあわせて担当し、自立して総合的な行財政運営が行えるような分権型社会の実現を目指すべきではないかと考える。」としている。
2	人口5万人未満	地方自治法の第8条には、「市となるべき普通地方公共団体は、左に掲げる要件を具備していなければならない。一 人口5万以上を有すること。」と規定されている。
3	人口3万人未満	市町村の合併の特例等に関する法律の第7条には、「次に掲げる処分については、地方自治法第8条第1項各号の規定にかかわらず、市となるべき普通地方公共団体の要件は、人口3万以上を有することとする。」と規定されている。
4	人口1万人未満	第27次地方制度調査会の答申において、新法における都道府県の合併構想策定について、「都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね人口1万未満を目安とすることとする」とされていた。
5	人口5千人未満	例えば第27次地方制度調査会の中間報告では、人口100人当たりの職員数も多く、人口1人当たり歳出総額も割高で、行財政運営は概して厳しいとされていた。
その他		

問 10

答申では、事務処理方策に関する基本的な考え方として、下記のように指摘されています。

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べきである。

小規模市町村の事務処理体制を整備していく方策に関し、貴町村の現段階の判断として総じて最もふさわしいと考えるものを、番号でお答えください。

- 1 現状の事務処理体制の充実確保
- 2 市町村合併による行財政基盤の強化
- 3 周辺市町村との更なる広域連携
- 4 法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理
- 5 その他( )

問 11

答申では、小規模市町村における事務処理体制について、下記のように指摘されています。

市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務執行体制の整備が課題となっているとの指摘もある。

なお、第29次地方制度調査会の専門小委員会での審議では、保健師・助産師、栄養士、保育所保育士、司書(補)・学芸員(補)、土木技師、建築技師、農林水産技師、社会教育主事の人口規模別の配置状況が問題とされました。

問 11-1

専門職員の確保と行政サービスの提供の関係に関し、それぞれの専門職員の現状について、いずれかを選んで、下記の表に番号でお答えください。

- 1 必要な専門職員を確保しており、必要な行政サービスを提供する上では問題はない。
- 2 必要な専門職員の確保は十分とはいえないが、必要な行政サービスは行っている。
- 3 必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である。
- 4 その他(専門職員をおく必要がない等)

また、専門職員のそれぞれに関し、現員数(臨時職員を含む)、現員数で十分でない場合の不足数(十分の場合は0)を記入し、現員数で十分でない場合に現在講じられている代替方策について、いずれかを選んで、下記の表に番号でお答えください。

専門職名	現状 (上述 1~4 のい ずれ かを 選択)	現員数		不足数 (人)	現在講じられている代替方策			
		職員数 (人) ※1	他の職 員区 分の 職員 数 (人) ※2		1 共同処理	2 事務の委託	3 民間への事務の委託	4 その他( )
① 保健師								
② 助産師								
③ 栄養士								
④ 保育所保育士								
⑤ 司書(補)・学芸員(補)								
⑥ 土木技師								
⑦ 建築技師								
⑧ 農林水産技師								
⑨ 社会教育主事								
⑩ 介護福祉士								
⑪ 社会福祉士								
⑫ その他( )								

※1 職員数は、定員管理調査(同調査区分にない職は、主に従事している現員数)の数字を記入願います。

※2 定員管理調査では同専門職区分とならない職員(一般職及び他の専門職等)が行っている場合に数字を記入願います。

**問 12**

答申では、都道府県による新たな補完について、下記のように指摘されています。

これら(\*)によっては、必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

(\*)これら:「市町村合併により行財政基盤の強化、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携による方法」

これについて、「都道府県による新たな補完の仕組み」に関し、答申案の段階(2009年5月26日)では、次のようになっていました。

具体的には、一定の人口未満の小規模市町村は、自らの判断により、都道府県の関わる手続を経て、法令上義務付けられた事務の中で事務処理体制等から見て小規模市町村が自ら実施することが困難と考えられる一定の範囲の事務を処理しないことができることとし、当該事務については、適切な財政措置の下に都道府県が処理することとする新たな仕組みについて多角的に検討を進める必要がある。

答申案のこの箇所は、全国町村会の要請に応じて、答申では削除されましたが、今後、「都道府県による新たな補完の仕組み」の是非や問題点の検討が避けられないと思われます。そこで、この「都道府県による新たな補完の仕組み」に関し、貴町村の考えについて伺います。

**問 12-1** 「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とお考えですか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 必要あり
- 2 必要なし



**問 12-2** 問 12-1 で「1」と回答した町村に伺います。都道府県が小規模市町村に代わって処理する事務のうち、法令上義務付けられた事務の一部としては次のようなものが例としてあげられることがあります。検討してもよいと考えるものすべてを番号でお答えください。

- 1 国民健康保険の保険者としての事務
- 2 介護保険の保険者としての事務
- 3 障害者自立支援の事務
- 4 後期高齢者医療制度の事務
- 5 消防救急の事務
- 6 ごみ・し尿処理事務
- 7 市町村道路の整備事務
- 8 下水道の整備事務
- 9 上水道の整備事務
- 10 消費者相談業務
- 11 その他(具体的に: )

**問 12-3** 仮に法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する場合、「代わって」の意味を、どのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 あくまでも当該市町村の事務権限に属することを前提に、それを都道府県が「代行する」と考えるべき。
- 2 当該市町村の事務権限を返上するのであるから、それらは都道府県へ「移る」と考えるべき。

**問 12-4** 「一定の範囲の事務のすべて」を、仮に義務付けから解除するよう法定することが想定される場合、当該町村における扱いを、どのようにすべきとお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください

- 1 「一定の範囲の事務のすべて」を行わないこととすべき。
- 2 「一定の範囲の事務」のうち、当該町村が処理困難と判断した事務のみを行わなくてもよいこととすべき。

問 12-5

ある町村が通常の町村が行っている事務の一部を行わない場合でも、**基礎的な地方公共団体としての性格を失うことにはならず、事務配分の特例制度の適用を受けることになる**という考え方があります。

この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 「市に関する特例」(政令指定都市・中核市・特例市)とは違って、事務権限を減らすことは単なる事務配分の特例制度ではなく、町村(基礎的な地方公共団体)の性格を変えることになるのではないか。
- 2 事務処理の範囲の限定には変わらないから、事務配分の特例制度だと考えられる。

問 12-6

法令で義務付けられている事務の一部を行わなくなるということは、それに見合っ**て、地方交付税交付金が減額され、その分が都道府県に措置されることになるものと考えられますが、この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。**

- 1 地方交付税交付金は減額されてもやむを得ない。
- 2 地方交付税交付金の減額については慎重な推計と対応策が必要である。

問 12-7

「都道府県による新たな補完の仕組み」によって、町村が行わなくなる事務は法制上すべての都道府県に新たに義務付けることとなりますが、これは、都道府県の基礎自治体化と考えられます。この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 国と市町村の中間に位置する都道府県が基礎自治体の仕事をするのは、近接性・補完性の原理による分権改革の推進にとって望ましくないのではないか。
- 2 事務処理の確保に苦慮している小規模市町村を支援するのは、広域自治体としての都道府県の新たな役割と考えてよいのではないか。

### Ⅲ その他

問 13

道州制に関し、さまざまな論議が行われていますが、2008(平成20)年11月26日の全国町村長大会において、「強制合併につながる道州制には断固反対していく。」と特別決議を行っています。これは、道州制の導入により、さらに合併を強制すれば、農山漁村の住民自治が衰退の一途をたどり、ひいては国の崩壊につながっていくことを強く危惧したからです。

道州制論議のゆくえは、今後の町村の将来にきわめて重大な影響を及ぼしていくものと思われます。そこで、道州制に関して、一言コメントをいただければと思います。

問 14

以上のほかに、今後の町村のあり方に関し、ご意見・ご注文があれば、なんなりとお書きください。

ご多用のところ、本アンケートにお答えいただきましてありがとうございました。  
心より感謝申し上げます。

# 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【回答票】

★回答欄の数字については、半角にて入力願います。

都道府県名	町村名	地方公共 団体コード
-------	-----	---------------

## I 貴町村の現状について

問1  (合併によって新たな町村となった日 ) 記載例: 2008/4/1

問2

問3		2000(H12)年度		2003(H15)年度		2006(H18)年度		2008(H20)年度	
	総人口 (住民基本台帳各年度3.31現在)			人		人		人	
18歳未満人口 (構成比:小数点第2位四捨五入)			人		人		人		人
65歳以上人口 (構成比:小数点第2位四捨五入)			%		%		%		%
75歳以上人口 (構成比:小数点第2位四捨五入)			人		人		人		人
出生数			人		人		人		人
死亡数			人		人		人		人
面積		—	km <sup>2</sup>	—	km <sup>2</sup>	—	km <sup>2</sup>		km <sup>2</sup>
財政力指数									
実質公債費比率		—		—					
一般職員 (うち技能職員)			人		人		人		人
臨時職員			人		人		人		人
教育公務員			人		人		人		人
消防職員			人		人		人		人
議員数 (定数)			人		人		人		人
(実数)			人		人		人		人

問4-1

問4-1で「1・3・4・6」を選択した場合のみ記入してください。

問4-2

問5-1

問5-1で「2」を選択した場合のみ記入してください。

問5-2	方式※	事務内容	問題点

※方式

1協議会、2機関等の共同設置、3事務の委託、4一部事務組合、5広域連合、6地方開発事業団

問5-3

「2・3」を選択した場合は事務の内容を記入してください。

問5-3で「3」を選択した場合のみ記入してください。

問5-4

「4」を選択した場合は実現できない理由を記入してください。

問6	①都道府県庁		分
	②最寄りの都道府県総合事務所等		分
	③最短の隣接市町村役場		分
	④町村内で最も遠い集落		分

問7	

問8	
----	--

II 今後の事務執行の確保方策について

問9

その他のお考えがある場合は、簡潔に考えを記入してください。

問10

「5」を選択した場合は、簡潔に考えを記入してください。

問11-1	専門職名	現状 (1~4のい ずれかを 選択)	現員数		不足数 (人)	現在講じられている代替方策	
			職員数 (人)	他の職員区分 の職員数 (人)		1共同処理 2事務の委託、 3民間への事務の委託 4その他( )	
						番号	4を選択した場合:内容
①保健師							
②助産師							
③栄養士							
④保育所保育士							
⑤司書(補)・学芸員(補)							
⑥土木技師							
⑦建築技師							
⑧農林水産技師							
⑨社会教育主事							
⑩介護福祉士							
⑪社会福祉士							
⑫その他( )							

問12-1

問12-1で「1」と回答した場合のみ記入してください。

問12-2

「1」を選択した場合は具体的に事務の内容を記入してください。

問12-3

問12-4

問12-5

問12-6

問12-7

Ⅲその他

問13

問14

ご担当者氏名

部署名

電話番号

内線

FAX

メールアドレス



## 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見てよかろう。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）の増大とあっていい。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けたらろうが、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はその典型である。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団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もある。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、「市町村合併の話を開けてしまおうとまもな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したものだが、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。この風土を生かす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つてよかろう。

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。岡山県西粟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」を味わってもらおう仕掛けである。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げるべきは、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」の取り結ぶネットワーク

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っては、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」の取り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 侗迪

#### 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、中心と周辺の間は、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きくくりこまれたのが、昭和の合併であったと言えよう。

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のものや、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NPO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作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、山懐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、数々の前向きな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、アメリカ追従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。

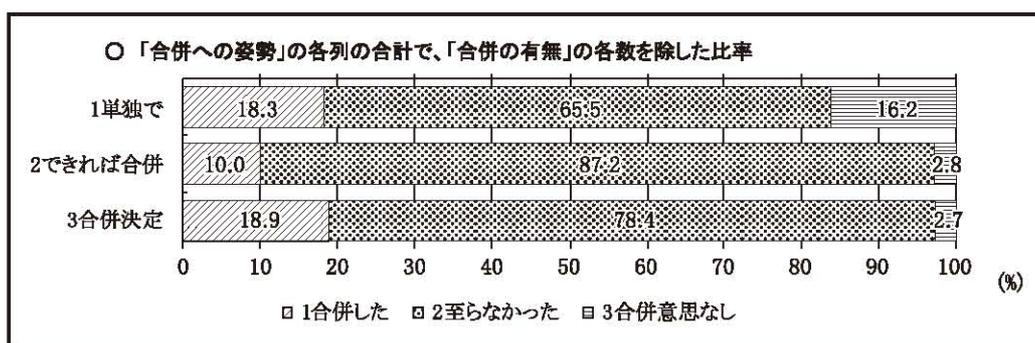
すなわち、事業仕分けおよび予算編成の経緯を見ると、地方支援の予算は地方交付税交付金に組み込んで基礎自治体に配分し自由裁量に委ねることによって、使い道に関する国の関与を避けるという方針が見える。しかし国の関与は本当に不要・不適當なのだろうか。むしろ地域の自治を推進するという大きな変革の流れを生み出すために、今は国が積極的にかかわることの必要な部分があるのではないか。そして地域の実態をつぶさに見れば、国が果たすべき役割が鮮明に見えてくるのではないかと考

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と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事である。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、国が地域との直接的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」との間に関して、「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る」（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うてはおれず、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、こうした生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。しかし行政に一方向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 地域類型別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回の子供達達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—拡がりや深まり—

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こうした要因による。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ょ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「原ロプラン」

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」(原ロプラン)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が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、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、無駄があつていいはずがない。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OECD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—フランスとイギリスを例に一」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っては、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)