

第3回とちぎ地域・自治フォーラム（2006.11.25、都賀町ホール）

基調講演

自治・自立による協働のまちづくり

保母 武彦（島根大学名誉教授）

はじめに

ご紹介いただきました保母^{ほぼ}といいます。「自治・自立による協働のまちづくり」が今日のテーマでございます。先ほどの高根沢の町長さん、そして大平の町長さんのメッセージを聞きましても、それぞれの地域で相当なご努力をなされておりますので、これに直接かかわるところまでなるべく話をしたいと思っております。

現在、地方自治は「受難の時代」を迎えているといいますが、毎日のニュースで地方自治に関して一つや二つは、だいたい良くないことが報道されております。今朝も、宿舎の栃木市内のホテルでテレビを見ていましたら長崎県庁の裏金・不正経理問題が放映されておりましたし、夕べは岐阜県庁の裏金問題も出ておりました。確かにやっていることは悪いことです。悪いことは間違いなくて、叩けば埃が出るので叩いて埃を出しているわけですが、この間の動きをみると、ただそれだけではなしに、かなり政治的な狙いがあると私は思っています。いわゆる「改革派」といわれる知事の中で集中的に埃を出させられているようにも感じられます。福島は佐藤栄佐久さんもそうです。去年の1月にこの佐藤さんと鼎談をやったことがあるんですが、かなり言うことは立派なことを言っておられました。あるいは和歌山県の木村知事ですね、木村知事も緑のダムづくりだとか森林行政などでは新しい行政をつくってきました。今の地方自治制度改革について発言をしてき知事が狙われている。道州制などの大きな流れのなかで、こういう問題が起こっていると見ることもできるでしょう。

最近ある人と雑談をしておりましたら、「安倍総理には、祖父の岸信介さんがやってきたことと同じように反対派をとことんやっつけていくという性格がある」という話が出ましたが、そういう癖もあるかなと思います。

あるいは、夕張の問題でも自治体の弱点を徹底的に利用して地方自治を攻撃しています。全国には夕張以上に財政破たんした自治体がたくさんあるわけですが、弱みのある夕張市を標的にしています。地方自治体が破たんすると大変な事態になるぞと、「見せしめ」を出して、全国の自治体を引き締めるといって行政のやり方ですね。

このような地方自治体の問題がさまざま報道されています。その地元では責められて自殺したという問題も出ております。こういう今日の地方自治の局面の中で、栃木における地方自治をどうつくっていくのかということと一緒に考えてみたいと思っております。

< 参考 > 「大合併後も財政難」68%、読売全市町村調査で判明

「平成の大合併」で、2006年3月31日までに合併した自治体のうち68.6%の374市町村が、今後も厳しい財政状況が続くと答え、29.5%は再合併が必要と考えていることが、読売新聞社の行った全市町村アンケートでわかった。

全体でも45.2%が今後の合併は必要としており、財政不安を背景に、自治体の再編はさらに進む可能性がある。今春で一段落した「平成の大合併」への自治体側の受け止め方が明らかになったのは初めて。

調査は9月下旬から、1817の全市町村（10月1日現在）に郵送で実施。回収率は97.6%だった。

すでに合併したり、合併が決まっていたりする自治体に、合併理由（複数回答）を聞いたところ、「行財政の基盤強化のため」が86.8%でトップ。「合併特例法の優遇措置があるうちに合併した方が有利」も47.5%に上り、苦しい財政事情が再編を強く後押ししたことをうかがわせた。（読売新聞2006.11.15）

資料に〈参考〉として書いておきましたが、「大合併後も財政難」という読売新聞社が行った調査があります。11月15日に読売新聞が発表しました。9月ごろから郵送で調査をして、97.6%の非常に高い回収率でした。このアンケート結果を見ますと、大変な状況が起こっているなという気がいたします。まず、21世紀に入って地方自治体が関わった一番大きな問題の一つは「平成の大合併」です。これは、今(2006)年の3月31日で第1ラウンドが終わりました。それまでに合併すると、地方交付税が有利になるとか、地方債も合併特例債を発行することができるとか、様々な制度を作ってやった「平成の大合併」がこの3月31日で終わりました。その結果、全国の自治体数が約4割が減りました。大合併が一段落した段階で、1817の全自治体を対象にしてアンケート調査を行った結果です。ところが、記事に書いてありますように、合併した市町村のうち68.6%、約7割が「今後も厳しい財政状況が続く」と答えております。さらに29.5%、約3割が「再び合併が必要」と答えています。これは大変なことです。

もともと全体としてどうだったかということ、2000年、2001年くらいから「平成の大合併」の動きが始まりました。国も合併の推進本部を作ったりしてやってきたわけですが、その時に総務省は、市町村合併のメリットとして様々なことを言いました。例えば、少子高齢化が進むから合併しなければいけない、あるいはマイカーやその他でみんなの行動範囲が広がったから合併しなければいけないとか、そのような新しい状況に対応していくためには合併が必要だと宣伝されました。合併前の自治体にはそれぞれに市町村長も助役も収入役もいる、そして議員も全部合わせれば大変な人数がいるが、これを減らしたり、隣町の施設をお互いに使い合ったりできるようにするためには合併が必要だということによって推進されてきました。しかし、この合併には、「行財政基盤を強めよう」という中心目標があったわけです。合併すれば行財政基盤が強くなり、非常に良い市ができますよという前宣伝でした。

実際に「読売新聞」の調査が、合併の理由を聞いたところ、「行財政の基盤強化のため」が86.8%、ほとんどがこれです。財政が目的だったんです。地域をどのようにしたいかという地域のあり方ではなしに、問題はお金だったんです。お金のためにほとんどが合併しました。そして昨年あたりは最後の「駆け込み合併」が集中しました。何故かといいますと、今(2006)年の3月までは優遇措置があったからです。合併するんだったら財政の優遇措置がある時の方が有利だということで多くの市町村が合併した、ということがこの調査からうかがえます。このようにして合併したのだけれども、7割は一向に財政状態が良くなっていない。だから、市町村長は、「行財政の基盤強化のため」にさらに合併したいと言っているわけです。

このような状況の中で、さまざまな問題が起こっております。

この夏に、私は、新潟県の佐渡島に何度も行きました。佐渡島には10の市町村があったんですが、それが一つの市になりました。「一島一市」になったわけです。「合併後に問題が出ているから来てくれ」という話しを受けて、佐渡に行きました。現地で、「合併して何もよいことはなかった」という話を聞きました。

旧金井地区に新しい佐渡市役所ができました。そして、どうせ家を新築や改築するんだったら便利な中心地がいいということで、新市役所近辺に周辺部から次第に住宅が集まりだしました。それで、周辺のところがだんだん穴が空いてくるんです。周辺部の過疎化です。あるいは、なかなか仕事の間がない。栃木と比べるとかなり事情が違っていますが、若い人たちの仕事をするとところがないわけです。私たちが泊まった民宿に、丁度その民宿の息子さんと友人たちがおりまして、いろいろ話をしたのですが、その5人くらいでアスベストの撤去作業をやっているというんですね。その企業は、正社員の募集だったので入社すると、それはウソで日給制になってしまった。1日1万円という条件は佐渡島ではまあ良い方です。ところが、学校のアスベストの撤去は数か月で終わります。その仕事が終わると次の働き場所がない。さてどうするかという青年たちの悩みも聞きました。

新生佐渡市の財政がまた大変で、合併後、何も事業が進んでいないのですね。人口は7万人くらいですから、普通の市町村ですと、職員数は550人くらいです。ところが、合併した全市町村から職員を集め、島でつくって

いた消防だとかその他の一部事務組合の職員もいますので、全部で1200人ほどいるわけです。生首を切れなくて、普通の市の2倍の職員を抱えて人件費だけでも大変です。その結果、財政的に困難になってきたわけです。合併特例債を使えば普通建設事業を今まで以上に沢山できることを期待した合併だったけれども、合併したその直後から、建設計画の見直しが始まりました。2006の6月ごろに、新市建設計画の見直しした事業計画が出ましたが、それを見ると1605億円から958億円へと4割減です。だからほとんど期待された合併効果は出ていません。

1. 「自立宣言」のまち 福島県矢祭町から何を学ぶか

(1) 町民から8割の支持 「朝日新聞」(06.11.4付)の世論調査から

福島県矢祭町が「自立宣言」をした直後、総務省の合併担当者が同町に赴き、「住民の選択に耐えうる行政能力と財政能力」を高める合併の必要性を力説した。あれから5年。合併しなかった矢祭町について、町民がどう評価しているかが分かった。

「自立宣言」後の「自立できるまちづくり」の取り組みについて、「評価する」78%が、「評価しない」19%を大きく引き離れた。

町は、行政サービスを維持し高めつつ行政を効率化し、家計でいえば貯金にあたる「基金」を倍加した。この町政についても、「満足」が82%、「満足しない」が17%と、町民は高い評価を与えた。

各集落・地区の役場職員宅が行政手続きの窓口となる「出張役場」は、サービス向上のための職員の発想から生まれたものだが、83%が「評価」した。

少子化対策を町政の第一目標としたことに78%が「評価」した。

全国で、自立が財政力を弱め整備が遅れるのではないかと危惧された道路や公共施設についても、「遅れを感じない」が55%あった。

私が最も注目したことは、「自立宣言」後、町民が町政への関心とボランティア活動等への参加意欲を高めてきたことである。「関心を持つようになった」70%、「参加意欲を「以前よりも持つようになった」49%。

「自立宣言」とその後の5年間、矢祭町は、地方自治の根をしっかりと下ろすことに成功した。国は1万人未満の市町村を対象に「行政能力と財政能力」を高める合併の必要性を相変わらず力説しているが、矢祭町の「自立宣言」とその後の5年間は、その必要のないことを教えているのではないか。

先ほど紹介した「読売新聞」の記事が出た10日ほど前、11月4日に「朝日新聞」の調査が発表されました。全国の地方自治問題についての、かなり大がかりな調査です。この内容は非常に面白かったわけですが、その中で、全国調査と並べて、「自立宣言」を全国で初めて行った福島県矢祭町の独自の調査が行われました。この「朝日新聞」の調査は、最初、矢祭町が合併せずに自立してから5年になるので、自立の結果を町民がどのように考えているか、職員がどう考えているか、について調査をやってみようかという話を地元の郡山支局の記者と話をしていた。その時に矢祭町だけやってもそれだけではよく分からないから他の市町村、例えば、総務省がモデルにしていた兵庫県の篠山市だとかいくつかの合併自治体と比較してみたらどうかということ私がいデアとして出しました。この調査計画案は郡山の支局から最終的には東京の本社まで行きまして、全国調査をしようということになりました。

この調査では、矢祭町については全国よりも詳しく調べて、非常に面白い結果がでました。今日のテーマである「自立」だとか「協働」だとかという問題については、今からお話する矢祭町のなかでかなり具体的にでき

ますので、教科書風の話はしません。矢祭町の話、ぜひ自分の市や町と比べながら聞いて頂きたいと思います。

矢祭町では、今週の月曜日に「自立宣言5周年記念」の集会がありまして、私は、講演に行きました。この集会は町議会が主催でした。普通、皆さんの自治体ですと、だいたい行政が主催だと思います。ところが矢祭町では議会が主催でした。この議会は、「自立宣言」のとき、総務省に「合併しなかったら財政が破綻するぞ」と言われて怒ったんです。「だったら俺達、議員数を減らしてでも頑張る」と。矢祭町では今、議員が10人しかいません。自分たちで減らしてしまったからです。ところが、この10人が凄いわけです。集会では議員が司会もする。これは主催者ですから当然としても、受付まで議員がやるわけです。東北新幹線の新白河駅に私がつくると、いつもは役場の職員が迎えに来ていたのですが、このときは議会の議員さんが迎えに来られました。議員が10人で仕事を手分けして、お前が受付だ、俺が迎えに行くとかです。こういう議会というのは、私の経験では初めてです。議員が自ら動いて、5周年記念を成功させました。「自立」で議員の意識も変わったのですね。

「朝日新聞」の記事に戻ります。レジュメに から まで書きましたけれども、町民が評価をしています。

「自立宣言」（合併しない宣言）をやって、この間自立できるまちづくりをしてきたわけですが、5年間の取り組みについて「評価する」が78%で、「評価しない」が19%です。根本良一矢祭町長が朝日新聞の福島版で、19%の「評価しない」の評価について、「一色になるのはよくないから、いろいろな意見があってもよろしい」ということを言っていました。自立して良かったというのがだいたい8割ですね。

今の矢祭町の町政について満足がどうか、「満足」が82%、「満足しない」が17%です。全国の調査でもこれと同じ質問があります。全国で満足という回答は42%です。だいたい全国の2倍、8割の支持です。自立後の困難な中で8割の支持を得るといえるのは凄いものです。

は具体的な行政についてです。出張役場、これが83%の評価です。出張役場というのは、町の職員たちが、自立後の財政切り詰めの中でも行政サービス水準を落とさないためにどうするかを検討して、その検討結果を町長に提案したうちの一つです。町長は「役場が出張してどうするんだ、と私は聞きました」と冗談を言っていましたけれども、役場には、各地区、集落に住んでいる長男や次男なり娘なりが職員としているわけです。その職員の近所の爺さんばあさんが、例えば役場で手続きをしたい、あるいはお金を納めたいというときに、バスに乗って役場に行って帰ると半日かかりです。下手をすともっと掛かるかもしれない。ところが隣の兄ちゃん役場に通っているから、そこでこの手続きをしたいと言えば、どうせその職員は次の日役場に行きますので担当窓口に行って、隣のばあさんがこういうことをしてほしいということだと伝えれば、証明書なりがその日にとれます。それで、依頼のあった次の日にはそのばあさんのところに持っていけるわけです。役場の機能が「出張」してどこでも手続きできるようにする「出張役場」制度は、職員が自分たちで考えたのです。これは凄いと思います。町長の命令ではなしに、職員が自分たちで考えたのです。職員の意識と市政が変わってきた。出張役場については非常にありがたいという評価が実に83%です。

少子化対策です。これは子供を中心としたまちづくりという総合計画を作ったわけです。子供中心の総合計画を本格的に作ったのは、全国で2番目です。少子化対策を中心にしたことについては、やはり78%の評価です。だいたい今見ると78%、82%、83%で8割前後、みんな支持しているわけです。

ですが、ただ子供だ、あるいは出張役場だ、職員も減らすという中では本当にいろいろ必要な事業が遅れるのではないかと、地域の発展が遅れるのではないかとという意見がいつもでるものです。道路だとか公共施設の整備が遅れるのではないかと。ところが、「遅れを感じない」が55%です。このようにして、「自立宣言」後の5年間の町政について、非常に大きな町民の支持が確認されたわけです。

このなかでも が一番重要な点だと思います。私が一番注目したのはこれなんです。この5年間、自立するという宣言をして以来、町民が町の行政あるいは町の政治に関心を持つようになった。これが70%です。前も関心を持っていた人は当然いるでしょうけれども、新たに「関心を持つようになった」、あるいはより強く「関心

を持つようになった」という人が7割です。要するに地域の行政、地域の政治に対する意識がこれだけ前向きに変わってきたんです。この変化というのは大きいです。さらに参加意欲です。ボランティア等でさまざまな地域の取り組みに対する参加の意欲を「以前よりも持つようになった」、要するに意欲が高まったが49%です。この町民の意識の変化、住民自治の変化が、確実にこの5年間に出てきたのです。

これが今日のテーマである「協働のまちづくり」と係わるわけです。先ほどあいさつされた町でも、自治基本条例を作っておられるし、また作ろうとされている。確かに制度づくりというのは必要です。それは間違いありません。と同時に、矢祭町のように住民の参加意欲を高め、みんなで地域づくりあるいは自治を担っていく人を育てていくかが一番重要な点であります。矢祭町では自立宣言をやって以来、わずか5年間で大きく変わってきたわけです。

(2) 役場(役所)職員が変われば、地域が変わる 創造的展開を遂げる矢祭町行政

人口7000人の町が「合併しない宣言」(自立宣言)をしたのが、2001年10月31日。この「宣言」は全国に衝撃を与え、総務省の合併担当責任者が急遽駆けつける事態に発展した。この町が自立宣言をした時、町は自立を決めただけで、正直に言って、財政の見通しもなく、町づくりの方向も定まっていなかった。

それから5年、矢祭町は、着実に自立の道を歩んでいた。

大阪市の不祥事と対比する形で、「3倍働く矢祭町職員」「365日働く矢祭町職員」が報道されてきた。町長の給与を減らし(課長の給与と同額に)、職員数も大幅に減らし(109人→76人→50人)、事務機構を改革した。この5年間に、矢祭町がはじめた新しい行政のうち、いくつかを紹介しておこう。

- ・町は「元気な子どもの声が聞こえる町づくり」をテーマにした第3次総合計画を策定した。
- ・町は役場職員の大幅削減などによって財政を健全化して、浮かした資金で、「出産祝い金」の支給、妊婦検診の無料化、保育所保育料の半額化など子どものための施策を行っている。
- ・町は職員の自宅を「出張役場」にして、近隣住民の各種申請を受けつけ、書類を自宅まで届ける取り組みを行っている。
- ・町は役場の窓口業務を年中無休にし、平日の受付時間を午前7時30分から午後6時45分まで延長している。
- ・町は地元商店が発行するスタンプ券や、商店で使える商品券を、公共料金の支払いや納税に使えるようにした。
- ・自動制御機器製品の製造加工および販売を行うS M C株式会社が町内に新工場を建設し、地元雇用の拡大が見込まれる。

これらの施策のほとんどは、職員の創意からはじまった。自立の誇りを持って一生懸命に働く役場職員の姿を見て、町民たちが立ち上がり、町道の草刈を自主的に行い、公共的業務をボランティアが担いはじめた。そこには、「地域一丸となった住民自治」の素晴らしいさがある。

全国で「合併しないと財政が行き詰る」と言われ、矢祭町もその指摘を受けてきた。だが、矢祭町は、住民サービス水準を落とさずに行政機構改革と財政運営改革を行うことによって、財政基盤を着実に強めてきた。町の基金残高は、「自立宣言」の前年度に6億5000万円だったが、昨年度末には12億円に増加させた。

矢祭町は、この実績を土台に、昨年12月、自治基本条例を決め、新しい総合計画を策定した。前述したように、総合計画の理念は「元気な子どもの声が聞こえる町づくり」。少子化や児童虐待問題の増加などが大きな社会問題になる中で、「安心して子どもを産み育てられる町づくり」を目指す。豊かな自然や地域の人々に育まれて育った記憶、温かい家庭の絆こそが、将来自立した家庭を持つことや地域へのつながりにな

る。そのために、町民と行政の協力をさらに強めることを考えている。行財政改革の成果を、地域の未来を担う子供たちに還元する発想は、素晴らしい。

5年前に「自立」で注目された小さな町は、今や確実に質的变化を遂げている。その鍵は、役場職員と住民が自らの意識を改革して、「その気」になったことである。役場（役所）職員が変われば、地域が変わる。

矢祭町では、このような変化をもたらしてきたわけですが、具体的にどういうことをやったのかということに次を見ていきたいと思います。

2001年の10月末に「自立宣言」をしまして、全国が驚いたわけです。矢祭町という人口7000人くらいの小さな町が自立をするという。私はこの段階までは矢祭町に関わっていませんでした。その後、日本評論社の『地方分権の本流へ』という本の出版計画を検討している中で、矢祭の町長のインタビューを入れようというので矢祭町に行っただけです。私は財政学が専門でもあるので、町長に聞いたんです。「町長、合併しないと、将来の町財政はどうなるんですか」と。そうしたら町長の答えは「そんなことは分らんよ。財政がどうなるか分らん」。しかし、町長はさすがにいいことを言いました。「合併というのは、これだけの範囲でみんなが協力し合ってやっていこうという自治の枠組の問題です。だから自治の基本組織をどうするのかという合併・自立問題と、お金があるかないかという財政問題は次元が違う問題であって、お金があるなしで合併するかしないかを定めるものではない。自治のあり方の問題だ」とこう言いました。実際に財政力指数0.2くらいのところで、さして財政が強いところではない、むしろ弱い町ですが、そこで財政の見通しはないが、原則は原則だということで自立をしたのです。

ところが、「これからまちづくりをどうするのか」と聞いたら、「いやこれもまだ決めていないんだ」と。その後ですね、まちづくりの総合計画をつくり、財政基盤を強化してくるのは、そういうなかでいろいろ変わって来るのですが、まず職員の意識が変わったのです。

一つは、自治基本条例ともかかわりますが、何のために地方自治をやるのかという理念を明確にしました。まず去年の12月議会で第3次の総合計画を決めました。このテーマは「元気な子どもの声が聞こえるまちづくり」。もちろん高齢者の福祉の問題もあります、あるいは産業振興の問題等もありますけれども、中心は子どもだと決めました。子どもを中心にやっていく、元気な子どもの声が聞こえるようなまちをつくらうという計画です。これは全国で私が調べた限りでは2件目ですし、私が関わったのも2件目です。最初、私は兵庫県の町で関わりました。「夢を持って子育て・子育てができる郷」というテーマです。これもやはり役場の職員の発想でした。当時、全国で子どもを総合計画の中心にするというのはまず無かったです。「活力」だとか、環境問題が大きな問題になってきたら「緑」だとか、そういうテーマの総合計画はたくさんありましたが、「子ども」を正面に置いた総合計画は、その兵庫県の村岡町（現香美町）が初めてでした。その町で私は総合計画に関わってまして、集落の座談会や各種団体との座談会を積み重ね、シンポジウムもやり、さてそれではメインテーマをどうするかというときに、企画の課長が、「子どもを中心にやれないか」と提案しました。ちょうど神戸市で子どもを殺す悲惨な事件が起こった頃です。今のいじめや自殺のいわば走りですね。この時に、日本で1カ所くらいは、子供が安心して住め、育てられる町があってもいい。その第一号をこの町でやろうという相談をして、「夢を持って子育て・子育てができる郷づくり」を始めたのです。

矢祭町も、子どもを中心に据えた総合計画で行きたいということになりました。今は財政的に困難で、施設も不足しているけれども、次の世代をちゃんと育てていくという目標があれば、みんな頑張れる。目標をちゃんと明確にし、みんなで共有すれば、子どものいない家庭も、地域の子どもたちが元気に育っていくためには一肌も二肌も脱ぐ。そういう目標を持ってやろうじゃないかということで、これを総合計画の中心にしたのです。

これは非常に良かったと思っています。少なくとも自立した地域をつくるのは何のためだったのか。そういう子どもたちを育てるためなのですね。こういう地域をちゃんと残さなければいけないということで、町民の皆さんは燃えています。

二つ目は、財政の健全化です。「合併しない宣言」をする前の年度に、家庭でいえば貯蓄ですけれども基金が6億5000万円ありました。今はその基金が13億円で丁度2倍になりました。小さな町で、合併しなければ財政が潰れると言われた矢祭町が、頑張って基金を倍にしたのです。このような形で財政的にも健全化してきました。

町長は、自治体は儲けるためにやっているのではないから、貯えた基金を子どものために使いたいということで、100万円単位の出産祝金、妊婦検診の無料化、保育料の半額化をやり、医療費の無料化ももうちょっと進めようかという話もしています。いずれにしても、これらは出産までの話が中心で、産んでからどうするのかということがこれからの課題だ、ということ今年7月ごろ話したところです。

そうしましたところ、最近、面白いことがありました。「子どものための図書館が欲しい」という意見が、まちづくりアンケートの回答の中で一番多かったのです。今は図書室的なものしかない。お金がなかったからです。子どものお母さんたちから図書館が町に欲しいという話になってきました。ところが本を買う金もないということで、今年7月か8月頃だったですか、毎日新聞に矢祭町で本の寄付を募集しているという記事が載りました。そうしましたら、全国から送ってくるは送ってくるは、10万冊を超え、最近では24万冊(注; 07年3月上旬、33万冊を越えている。)にまでなった。司書の資格を持った町民がおりまして、その人が指導しながら手分けして選り分けをしています。たまたま民間の倉庫を無料で貸してくれるということで、まだ手をつけていない本がそこに山積みになっています。中には立派なものもありまして、この間いくつか見てきたのですが、夏目漱石の初版本と初版本の複製版が段ボールに2箱くらいありました。それは趣味としてか専門家が集めたのか、全部違う本が収集されて入っていました。そういう貴重なものから、1冊40万、50万するという豪華本などもたくさん来ています。町では、本を送っていただいた方にお礼の電話をしていますが、そのとき子どもの図書館であることの話したら、大人の本を送ってきた人が、3万円送ってきて、これで子どもの本を買ってくれということもありました。ということで、1月のオープンを目指していますが、本をたくさん入ると建物が傾くかもしれないというので強化のための改修工事をやっています。

それから、先程言いました「出張役場」です。これも職員の意識が変わらないとこういうことはできません。勿論、これで職員に手当を出しているわけではありません。家に帰り家から出勤して来るとするのは普通のことです。その時に隣近所のおじちゃんおばちゃんと話をするのは当たりのことです。その時にちょっと預かっただけだから別に手当は出さないわけです。それが仕事の生きがいの問題として捉えられてきているというのは大きいと思います。

さらには、役場の窓口業務を年中無休にして365日役場の窓口を開けています。土日祝日も開いています。どうせ防災無線等の対応をしなければならぬから、その時に窓口で書類を預かるくらいはたいしたことではないのでやるという話です。なぜこれを始めたのか。このあたりの職員の姿勢を学ぶ必要があります。普通8時30分から始まって5時15分まで勤務だと、その後は窓口業務を受け付けません。町の中の企業の就業時間が8時半から5時まであるいは5時半までだと、企業従業員の勤務の時間帯には役場が開いているけれども、企業の従業員は勤務だから、その時間には行けない。その従業員が勤務していない時間には役場が閉まっているということで、休暇をとらないと手続きもできないことになります。実は事件があって、隣町から来ている企業の従業員が、矢祭町の老人養護施設にお母さんを預けている証明をもらうために自分の町の役場に行こうと思って駆けつけたんだけど1分遅れで駄目だった。昼休みにもいけない。結局、2回、3回行っても駄目だった。職員がいるのに時間が終わったから駄目だということで手続きもできない。そこで矢祭町の根本町長がその町の町長に電話をして、あなたの所の職員はどうなっているんだという話をして、相手の町長は「昼休みに来てくれ。役場の受付で手続

きをできるようにするから」ということになった。その後、青年が隣町の役場に行くと、町長が自ら昼休み時間に受付をしてくれた。職員はやらなかつたらしいですが、これでは住民が大変だから、窓口の時間を朝と夕に広げようじゃないかということになった。朝早い人は早く帰る、遅くまでやる人は朝1時間半遅く来るという制度にすれば勤務時間上は問題ないわけです。財政負担の増加もない。こういう制度をつくったのです。これも住民に非常に喜ばれている制度です。

それから次に、地元商店街のスタンプ券、加盟店で何かを買おうとスタンプ券をくれて、これを台紙に貼って持っていくと500円とか1000円になる制度ですね。これをどうしたかということ、例えば、私が矢祭の町民であるとして、私は3000円の税金を町に納めなければならないとします。私は今までに買い物をしたのでスタンプ券が1000円分あるとしますと、この1000円のスタンプ券と現金2000円を町役場に出せば、これで税金3000円が納められるようにしたのです。要するにスタンプ券で税金が納められるようにしたのです。商工会の職員が「それができれば商店街が活性化するのはなあ」という話をしても、以前は、「そんなことできません」で終わっていました。それを今度変えたわけです。スタンプ券だけでなく商品券でも納付できます。これは、役場職員が商店街のスタンプ券を扱っている事務所に持って行って現金に変えればいだけですが、役場でものを買うときに使うこともできます。これは全国ニュースになりました。全国紙に、矢祭町でこういうのを始めたという記事が出ました。その記事の最後に総務省の担当者のコメントが出ていました。「法律に違反するわけではないけれども、こういうのは初めてだ」と。要するに違法ではないけれども、こんなことを考えた町というのは初めてだということです。ということは、できるのにそんな面倒なことは今までの行政職員は何もやらなかった。議会でもおそらく地域の商店街の活性化はいろいろ議論されていると思いますけれども、じゃあどのようにしたら地域の商店街が活性化できるかということ、例えばこういう形で具体化していく。町内で出た発想をどのようにしたら実現できるのか、これを最後まで追求して実現したのは、矢祭町が初めてです。こういう発想が出始めたところが凄い、と私は思います。5年間の大きな変化です。

今日のテーマである「協働」や行政と住民の役割を机上で整理するだけでなく、こうした職員や住民の発想をどう具体化するかという追求の姿勢が、結局は力ギを握っていると思います。

こういう創造的でやる気のある町ですから、大きな企業も来ることになりました。財政力指数が0.2ですから栃木県のおそらく1番貧しい町と同じくらいだったのですが、今は大きな会社が来るようになりました。SMCという会社です。新幹線から降りるときにドアのそばで待っているとシューっと音がしてドアが開きますが、空気圧です。これを作っている工場です。世界的な一部上場企業です。世界中に工場があり矢祭町にも工場があって、現在、従業員が数百人いるのですが、ここに従業員3000人規模の工場をつくることになりました。地元でそんなに従業員を集められないので隣町からも集めてくることになりますが、そうしますと財政力指数が0.75位で、財政的にも自立に近づくのです。その段階になったらもう地方交付税は断ってしまおうか、そしたら国から何を言われてもいいからという話がでるくらいになっています。そして、自立していくということを、町長が変わっても貫くために決めたのが「自治基本条例」です。矢祭町の自治基本条例は普通とはちょっと違う条例を作っていますが、そこまでしているわけです。

行政が姿勢を変え、職員が姿勢を変えていく中で町が動き出しました。先程言いましたように参加意欲を高めた町民が新たに半数以上です。今までの多くの自治体ではすべて行政側がやる。行政がやらなかつたら文句を言うのが住民、文句を言われるのが行政、陳情する側とされる側、住民とそれを気にしながら動く行政という対立構造が変わってきました。先ほど言ったように、先週、議員たちが自ら働いて集会をするまでになり、そして町民が寄付で集まった24万冊の本の整理をする。そういうことを住民がもの凄く一生懸命やっているわけです。こういう大きな変化を生み出してきたのは何故かということ、やはり職員の目の色が変わってきて、地域を自ら良くしていこうという雰囲気役場の中につくられてきたからだだと思います。

全国にはいろいろと良い取り組みがあります。島根県の、日本海に40キロから80キロ離れた隠岐島に海士(あま)町という町があります。ここの山内町長が『住民と自治』の9月号に書いています。自分が町長になった時に、金はないし事業をやるうにもできない中で、最初に取り組んだのが職員の意識改革であり行財政の改革だったと。自分が腹をくくる以外にないと、平成16年2月に町長報酬の30%カットを決めました。そうしたら役場の課長たちが、自分達も賃金カットを一緒にやらしてくれと言い出しました。町長は、あなた達に迷惑をかけるわけにはいかんと言ったけれども、俺たちもカットをやるといって課長たちもやったわけです。半年後、その職員組合が自分たちもカットをやらしてくれと言い出したのです。ラスパイレス指数という国家公務員との給与比較の指数があります。これでいくと海士町は72.4%で、全国で最低クラスです。それでも職員組合は自分たちも減らしてくれというふうになっていったわけです。山内町長はこう言っています。「ただ、こういうようなことは経営者としての私は失格だと思っています。でも、それだけカットしても職員のモチベーションが高いのは日本一だと思っています」。

海士町では様々な産業おこしをやっています。私も海士町に非常に注目しておりまして、今から20年ほど前、隠岐島に何度も通って隠岐広域市町村圏計画をつくりましたし、海士町商工会の産業振興計画づくりも一緒にやりました。その時の若手メンバーが今では町議会議長になったり、あるいは商工会の中心になって動き出しています。海士町で、さまざまな新しい動きが出ています。例えば、冷凍の新技术を導入して東京の銀座あたりの高級料亭で日本海の隠岐の魚というのでイカ1パイが1750円くらいの刺し身で出されているということです。そうすることで職員も地元も本気でやりだしました。ここでも矢祭町で話したのと同じような成果が出ています。結局は、役所の中や地域の取り組みには、意識の改革の果たす役割が大きいのです。

この5年間くらいで、一方では合併しても財政再建がおぼつかないという状況と、もう一方では自立で踏ん張ってこうした地域をつくってきたという違いが明確に出てきています。栃木も確か16の町村が減り、33の市町になったようです。村が無くなったんですね。村のない県が全国で12あります。その新しい状況を踏まえて、自治の問題を考えなければいけないだろうと思います。参考になるのは先程言ったような取り組みだと思います。うちの町でも商店街のスタンプ券でやろうといった真似だけでは意識は変わりません。そうではなくて、そういう新たな発想が行政の中から次々と創造されていくような地域をつくるのが目標なのです。

例えば、長野県栄村で下駄履きヘルパーというのがあります。160人くらいが介護ヘルパーの勉強をして、114人が村の社会福祉協議会に登録をしました。この村には8つの集落があって平均すると1集落に14人のヘルパーになります。仮に集落で介護を必要とする人が3人か4人いたとしますと、集落にいる資格を持った14人のヘルパーたちが、誰が誰の対応をするかという段取りを決めます。そして、誰かが来週ちょっと孫の顔を見に行くので留守になるといって、別のヘルパーが代わりに行くという態勢で、24時間の完全な介護体制を敷いています。そして365日の体制も敷きました。事業費は正味年間700万円くらい、その他実費も加えて1000万弱です。職員を1人雇ったら賃金はそのくらいになります。3交替ですから最低3人雇わなければなりません。そんなお金はありませんし、雇用したとしても、雪で集落が長期に孤立する栄村では、現場対応ができません。各集落に14人のヘルパーが平均しておりますから、その人たちが段取りさえ取れば24時間体制ができるわけです。

だから、うちもヘルパーを育ててそういう地域の体制をつくらうというのは、それを真似していただいても結構ですが、核心はそこではありません。問題はそのような協力をしあっていくということ、お互いに協力しあっていくような相互扶助の地域をつくって行くことがカギなんです。50代60代で、私はまだ元気で、今度勉強して資格も取ったし、私が元気なうちはこの集落のお年寄りの面倒を私もみましよう。その代わりに私が80、90歳になって、介護が必要になったら面倒をみてくださいよと。おそらくあそこのばあさんのところの娘なり孫なりが私を見てくれるだろうという昔の地域社会ですね。これを今高齢者福祉という角度から、その地域社会の「結い」の精神というか、相互扶助ですね、これを蘇らせたところに、栄村の重要な点があるんだろうと思います。

ですから、福祉はこうやりましょうという形だけを学んでも駄目です。下駄履きヘルパーの下駄履きというのは、下駄を履いてヘルパーが飛んでいける近距離で全てまかなえるから下駄履きヘルパーというのですが、非常に分かりやすい話です。そういうような新しい地域をつくっていくためには、この栃木でどのような問題があるか、あるいはどのようなことをされようとしているのか、ということについては午後の報告を聞かしていただきたいと思います。やはり、栄村や矢祭町の真似ではなく、栃木の地域に一番必要な、栃木の地域に一番合った方法があると思います。それを発見していくことが、皆様の研究所の大きな役割ではないでしょうかと思います。

2. 自立、連携、協働が必要な理由

(1) 国は地方をどうしようとしているか

小泉改革とは、一言でいえば、戦後日本の国土理念であった「国土の均衡ある発展」をやめ、アメリカのグローバル化戦略に追従する「国際化」を中心に据えた改革であった。

この改革を推進するために、「効率の悪い」地方への財政資金の流れを絶ち、合併で末端行政組織を再編した。小泉政権のもとで、国際化の拠点たる東京大都市圏の強化が図られる一方、希望のもてない地域が全国の農村・地方に広がった。

小泉改革推進の基盤、ねらいは何であったか。何を改革したのか。いま、その総括が必要である。

そのヒントの一つが、1998年の参議院議員選挙にある。このとき自民党は、定員3人の大都市圏の選挙区（東京・神奈川・埼玉・愛知・大阪）で完敗した。選挙後の党内議論（朝日新聞1998.10.16付「自民『都市風』になれるか」参照）によると、「都市住民が納めた税金は（都市に）ほとんど還元されていない。その怒りが爆発したのが参議院だ。」「都市は放置されたまま、地方は過度に公共事業に依存する経済をつくってしまった。そこから「惰性の地方重視転換」の論理が生まれ、自民党が軸足を農村から都市へと移す契機となった。

格差は、政策の単なる「歪み」ではない。小泉改革は、都市を政治基盤として意図的に都市と農村を対立させ、政策的に地域格差を拡大した。その主な政策手段が「平成の大合併」と「三位一体の改革」であった。福祉医療制度改革は、高齢化率の高い農村・地方の社会的危機を都市以上に加速した。

総裁選挙で「地域格差」が話題となったが、安倍内閣は、自民党の政治的安定（＝都市票田の獲得）のためには「惰性の地方重視転換」の政策枠を超えられないであろう。

だとすれば、政治批判を言うのは易しいが、それを口で言っているだけでは農村・地域の苦悩は救われない。地域における現実問題の解決を通して、住民が地域と自治の未来に展望と確信をもてるような取り組みが求められている。

今どこのようなことが問題になっているか、自立し、連携し、協働した地域づくり、まちづくりが必要な理由について話しておきたいと思います。

小泉政治とはいろんな物議をかもしたけれども結局何だったのか。小泉さんが首相を辞めて新しい首相を選ぶときに、マスコミも研究者もさまざまな議論をしていましたが、この5年間というのは何だったのかということ私はこの半年くらい考えてきました。

その到達した結論は、「小泉改革とは、一言でいえば、戦後日本の国土理念であった『国土の均衡ある発展』をやめ、アメリカのグローバル化戦略に追従する『国際化』を中心に据えた改革であった」ということです。国

土の均衡ある発展をやめたのです。これが一番大きいです。それは、東京大都市圏がある北関東あるいは関東平野全体からみると、あまり大変な問題とは思われない面もあるかもしれません。しかし、全国から見たらこの問題が最大の問題です。戦後一貫して何かというと、「地域格差の是正」が日本という国土をつくる基本に据えられていたんです。太平洋ベルト地帯が中心になったとか、東京が中心になったとかいうのは結果でして、少なくとも理念としては「国土の均衡ある発展」だった。これを小泉政治はやめたわけです。

何故かということ、子供たちが小学校や中学校は義務教育で行ける、あるいは高齢者の福祉、子どもの福祉、障害者の福祉等全国一律でどこでも与えられる、別に東京や大阪でなくても北海道や奄美大島でもどこにおいてもそれだけの教育は受けられるし福祉も受けられること、これは基本的人権を守る上で憲法上当然なことです。だから、それは、日本中のどこに居てもちゃんとできるように「国土の均衡ある発展」をやろうと、やってきたわけです。戦後の全国総合開発計画は全部それ（「国土の均衡ある発展」）でした。

この理念が最初に崩れかけたのが中曽根さんの時でした。このとき中曽根さんは、「世界都市・東京」という概念を出しました。地球儀を上から見たらロンドンがあって、ニューヨークがあって、そしてアジアの日本、東京がある。この3拠点を結び、24時間、世界のどこかで証券市場が開かれているという体制になるんです。だから「地域格差の是正」なんて言っている場合ではない、世界に対抗していくには東京の世界都市化が重要だというのが中曽根さんの意見でした。そういう内容の全国総合開発計画の原案が出たんです。第4次の総合計画です。その時に猛烈な反対がありました。私が記憶しているのは、北陸の富山だとか石川だとかの商工会議所が猛反対したことです。北海道も相当な議論を展開しました。その結果、東京も重要だけれども、やっぱり「地域格差の是正」もやっていこうというふうになったんです。

今回、小泉さんになって「国土の均衡ある発展」をやめました。やめた理由はレジュメに書いておきました。小泉改革の狙いは何だったか、1998年の参議院議員選挙の時に3人の定数がある東京、神奈川、埼玉、愛知、大阪で自民党の議席が全部なくなりました。その後に自民党内で相当な議論がありました。「朝日新聞」が1998年10月16日付で1ページを使って、「自民『都市風』になれるか」の記事を書きました。それまで自民党は農村政党でした。補助金をばらまいて農村で基盤をつくり、票をもらってきた農村政党でした。それが転換して“都市風の政党”になることができるかどうか、これができなかつたら、また東京をはじめ大都市圏で敗北するという危機感が自民党内に強まった。そのときに相当な議論があったことが、その新聞記事に出っていますが、「国の税金の30%までは東京が納めている。しかし国の税金は3%しか東京に返ってきていない。これでは東京都民の支持は得られない。30%を出して3%しか返ってこない。だからそれは農村にやりすぎている。農村で無駄な公共事業ばかりやっているから自民党は都市で敗北するんだ。これを変えなければいけない。戦後あるいは戦前から一貫して地方重視を惰性でやってきたが、『惰性の地方重視』を転換しなければいけない」というのが1998年の自民党の「反省」でした。

「惰性の地方重視転換」とは何かということ、地方に配る補助金もありますが、問題は地方交付税です。地方交付税は、都市の方に回るように削らなければ駄目だという議論がなされています。それが一番の柱になります。その後には始まったのが「三位一体の改革」です。そうすると一つ一つの自治体は弱くなっていくからそれを強くするために市町村合併が進められました。1998年の参議院選挙で自民党が大都市で敗北をして、その一政党の思惑で始まったのが「三位一体の改革」であり市町村合併です。これが小泉政権の5年間にわたり続いてきたわけです。この結果、地方は大変な事態になってきました。

安倍内閣になって、安倍さんはアジア外交とか特色を出し始めました。アメリカに最初に訪問するのではなしに中国に行ったりしました。けれども、この「惰性の地方重視転換」をやめることが安倍さんにできるかどうかといえば、私は、できないと思っています。

なぜなら、都市の有権者票を今後とも当てにしていこうとすると、今、地方の補助金を切った、交付税を切っ

たが、そのお金を大都市圏に吸い上げて大都市圏の地方税収の強化を図らなければならないからです。補助金と地方交付税を削られるのは北海道だとか島根だとか要するに地方です。そして、税源移譲があるのは東京、神奈川だとか南関東周辺が中心になります。都市部のところで、本社があり先端企業の工場があるところは収入が増えますが、地方は大幅に減ってきます。「国土の均衡ある発展」をやめたというのはこのことなんです。北海道から沖縄まで面倒を見てられない。世界戦略をするためには地方重視は駄目だということで出てきた「惰性の地方重視転換」とはそういうことです。自民党が都市に依存していこうとすれば、「都市票田の獲得」と書いておきましたが、それを捨てるわけにはいかないと思います。そうであるとすれば安倍内閣は、小泉さんの時とあまり変わらない国内政治を続け、「三位一体の改革」をさらに進めていく、市町村合併を進めていく。そしてこの「改革」についていけずに赤字転落をしていく夕張のようなところは処理しましょうということです。これをしないと国が持たないという認識がこの流れの底流としてあるわけです。

小泉さんはいろいろやりました。郵政が中心かということそうではない、日本の国土構造とか社会構造を変えてきたのが小泉さんです。これが良いか悪いかというのは、これからみなさん自身が検証される問題だと思います。

(2) 「平成の大合併」、「三位一体の改革」と地方行財政

「平成の大合併」によって、1998年10月1日に3,232団体あった市町村が、2006年10月1日現在1,817団体になった（市；670→779、町；1,994→842、村；568→196）

栃木県内の市町村数は16団体減って33市町村（市：12→14、町：35→19、村：2→0）となった。なお、政府が解消を目指した人口規模1万人未満の自治体は、全国で480団体ほど残った。

「平成の大合併」は、国家財政危機対策のための“究極の行革”である。合併後、「顔の見えない行政」となり、住民の声が届きにくくなった、合併自治体内部で地域格差が生まれた、きめ細かなサービスが困難になった、財政が困難になった、など問題が多い。

さらに政府は、都道府県による合併推進構想や知事の斡旋・調停等を盛り込んだ新合併特例法（5年の時限法）による1万人未満自治体の解消、道州制を用意している。

「三位一体の改革」は、国庫優先の立場から国・地方の財政関係を転換し、農村の犠牲の上に都市財政の充実を図った。「三位一体の改革」第1期（2004～2006年度）には、3兆円の税源移譲、4.4兆円の国庫補助負担金の削減、実質3.4兆円の地方交付税の削減（税源移譲に伴う1.6兆円の減少を加えれば5兆円の地方交付税の減少）、合わせて4.8兆円の収入減となった。

この改革が農村・地方財政、とくに小規模自治体に及ぼす影響は大きい。税源が少ない地域では、税源移譲が税収入に結びつかず、国庫補助負担金と地方交付税だけが削減された。

さらに政府は、新型交付税への移行、地方債の市場化、自治体破綻法制の方向をだしている。こうして、地方財政悪化に伴う地域社会経済のさらなる衰退が加速されようとしている。

総務省は、8月31日付けで「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」を出した。

このような中で、諸政策の影響を住民サイドからよく分析し、地域・自治体・住民の諸困難の現実的解決策の提示が急ぎ求められている。そのためには、各市町村行政、議会、および研究所における政策分析の重要性が、これまでも増して格段に高まっている。その自覚が必要である。

政府において今、何が用意されているかということ、第1に、市町村合併です。市町村合併は今年の3月31日で

終了しましたが、合併を推進する新しい法律ができています。新合併特例法です。5年間で人口1万人未満の自治体を解消するという方針です。

しかし、自治体というのは、大きくするのではなしに、本当にみんなが助け合っていく、相互扶助の精神で一つの家族のように地域でやっていく、こういうものが自治だと思っんです。そこにちゃんと住民代表である議会があって、行政が公共的な部分をカバーしていくのが地方自治です。そういうことを考えて、合併しては駄目だといった町村や、合併しようにも合併するようなところが周りにはありませんという町村も含めて約500残りしました。政府が一番潰しにかかった小規模市町村が残ってしまったんです。

改めて5年間で1万人未満の自治体の解消をやろうというのが新合併特例法です。北海道は夕張の問題があって、高橋はるみ知事は総務省から大部締め付けられたのでしょう。北海道は一つの町村面積が広いですから合併していったら大変です。例えば新しく作られた北見市はこの近くでいうと埼玉県よりも大きいんじゃないですか、一つの市で。そうなってくると実質的に合併は難しいと思いますが、北海道知事は3万人以下の町村を無くす、3万人以下は合併だと言っているんです。

第2に、道州制ですね。今年の3月に宮城県の知事だった浅野史郎さんとNHKで対談をしたときに、道州制について、浅野さんは、今は市町村合併をやった直後だから10年くらい後に十分考えてからでいいですよと言っていました。いずれにせよ道州制も日程に上ってくるでしょう。どのように道州制を考えるかも二つの点で議論をする必要があると思います。一つはそもそも道州制というのは日本にふさわしいかどうかという問題、もう一つは栃木県あるいは皆さんの市町村にとって道州制とはどういう問題かという検討が必要だと思っんです。

第3に、「三位一体の改革」です。「三位一体の改革」はさらに続きます。これはどうなるか先は分かりませんが、新型交付税に変える問題もあります。人口と面積で交付税を配分するというんです。竹中氏は、交付税は難しいからと言っています。計算式が複雑でそれを理解するのは難しいですが、なんで難しいのが悪いのか、実態にあっているかどうかか問題であって、難しいか難しくないかは問題にはなりません。その新型交付税ということになると、例えば面積が狭くて人口が小さなところ、香川県にそういうところがあるそうですが、この新型交付税で計算すると地方交付税が99%減らされるという話です。そういう新しい問題も出てきます。

第4に、これは皆さんの市や町に関係しますが、「地方債の市場化」ということです。地方が学校や道路等々の公共的な施設をつくったりする時に借金をします。学校ですと、今の世代だけでなく子供の世代まで途中で改修しながら使って行けます。だから今年の納税者が全部負担して学校をつくることはないから、借金である地方債を発行して、20年あるいは25年といった長い間に元利償還をしていく「世代間の公平負担」という考え方もあります。その町にお金を貸すのは大体は郵便局の貯金などを原資とする財政投融资です。これが財源としては中心です。

ところが、郵政が民営化していく。民営化するというのは要するに民間の金融機関になるわけです。銀行と同じで有利なところに貸すから、自治体に貸す必要はないということになってきたときにどうなるか。町が学校を建てたいから金を貸してくれというときに銀行にお願いするわけです。銀行の方は、市町村に貸すのもあるけれども民間企業に貸すのもあります。どちらが有利かを見ます。そして実際に貸す場合、宇都宮市はちょっと景気がいいから貸すけれども、この町はどうもそうではないし税収もあまり上がっていない、この町に貸すよりも宇都宮市の方がいいんじゃないかということになります。下手に倒産しそうな自治体に貸したら、不良債権を発行したと貸手責任が問われます。倒れることが分かっているけれども、身内だ、あるいは知人だ、選挙の後援団体だということで貸して問題になった事件は沢山あります。貸手責任を銀行は問われますから、本当は地域でいいことをやっているから貸そうと思っても貸せないわけです。自治体の格付けというのがなされるんです。東京、神奈川をはじめとして全国の自治体のランクです。市もあるし県もあるし、島根はおそらく下の方ですけども、というような形でランク付けをやっていく。これが市場化です。民間でやれることは民間でやる。金を貸すこと

は別に政府がやらなくても民間でできるというふうになってくると、ほとんど借りられない自治体が多くなります。そのような「地方債の市場化」問題が今、具体的になってきています。

そしてもう一つは、「自治体の破たん法制」です。今日の「毎日新聞」に出ておりますが、「財政破たんの夕張市、地域崩壊の危機」とあります。市が説明会をやりましたが、保育料を最大年間12万円の増、40歳代の夫婦で小学生と3歳以上の子供が2人いる標準世帯だと、年16万5880円の負担増です。ところが、市民説明会で、市が十分誠実な対応をしなかったというので、200人の参加者が帰ってしまいました。記事の下の方に「毎日新聞」の記者が、政府は全国の自治体への「見せしめ」を狙ったというふうなことを書いています。

いま全国の自治体は大変です。自治体の2割が黄信号、さらに赤信号もたくさんあります。夕張以上に財政破たん状態のところもあります。「実質公債費比率」というのがあります。要するに借金をしてそれを返して行かなければいけません、月賦、年賦で。それで返していくとなると、返済額が収入のうちの何割になるかということが問題になります。例えばみなさんの家で自動車を買うローンを組みますね。これがあまりにも高すぎると生活が大変です。あるいは収入以上にローンを払わなければならなくなって破産する人も出てきます。北海道の昔の炭鉱地帯にある歌志内市の実質公債費比率は40.6%で、夕張は28.6%ですから、夕張よりも大変です。上砂川町は36.0%、洞爺湖という湖がありますが、その洞爺湖町は28.2%。実質公債費比率の上位に北海道が続いています。長野県の大滝村、地滑りのあったところですが、あるいは山形県新庄市、ここで29.6%。例えばこういう形で全国に財政破たん状態の自治体が多くあるんです。全国で大変だというのは皆さん承知されています。この中で指標が一番悪い状態は夕張ではないんです。

財政困難な自治体が多くある中で、なぜ夕張が最初に狙われたのか。夕張を全国の「見せしめ」にする。「見せしめ」に夕張を使うというのが狙いでした。夕張市は確かに炭鉱の閉山で借金をしました。北海道炭鉱という会社がほとんどの土地を持っていたし道路も持っていた。それから公衆浴場なども会社が持っていたんです。北海道炭鉱という会社は、閉山した後、それを全部投げ出して行ってしまったんです。鉱山税も払わずに行ってしまったんです。その中で、市はとにかく住民がいるからそれらの施設を買い取って、住民が住めるようにそれを整備していく。事業費としては583億円使いました。そのために332億円の借金をしてこれをやるんです。その後、「石炭から観光へ」と観光開発をやって、観光で失敗をしてさらに借金を増やしていきました。

それで何故、夕張が狙われたかということ、是非これは皆さんのところの教訓にしてほしいのですが、行政と住民が離れていたからです。私は、行政と住民の間に隙間があったことが一番の原因だと考えています。市の方は、長い間、財政が困難な状況や、行政の仕事の内容を、要求されても、十分に情報公開してこなかった。議会でも十分に質問がされなかったようです。そのうちに、「大赤字だ、市は何をやっているんだ」という情報が市の外部から出てきます。こうなったために、市民は今まで知らなかったが、急に知らされるわけです。市民が「何をしていたんだ」と怒るのは当然です。財政破たんで大変だから、一緒に汗を流してい町をつくりましょう、というふうにはすぐにはなりません。行政と住民間の隙間が、政府につけ込む隙を与えたのです。

(3) 「地域格差」をどう捉えるか

格差論が盛んである。格差があるか・ないか、拡大したか・しなかったかの議論を含め、さまざまな議論があることは確かである（文春新書編集部編『論争 格差社会』文春新書、2006.8）。斎藤貴男著『分断される日本』（角川書店）には、「格差」を英語で言うと inequality（不平等）そこには「行政の失敗のイメージがある」と書かれている。「格差がどうして悪いのか」と聞き直った小泉前総理でも「不平等がどうして悪いのか」とは言い辛いであろう。

格差問題の本質は「不平等」にあり、しかも、青年の不安定雇用者が増えるなど、基本的人権としての「生活権」が保障されない階層が広がっていることが問題の核心である。各地で大きな問題となっている障害者自立支援制度、高齢者の医療福祉・税金の負担引き上げも、基本的人権としての「生活権」保障に係る重要な問題である。地方自治体は住民の暮らしを守る砦である。「生活権」の保障は、地方自治体が担うべき第一級の課題である。また研究所に対しても、関係諸団体の横のつながりを思い切って広げる、その実践力が問われている。

不平等社会は、個人のレベルから地域社会のレベルまで広がっている。この点で、夕張市の財政破たん、財政再建団体入りにもっと注目していただきたい。それは、夕張市が石炭生産のために国策的につくられ、エネルギーの国策転換に続く「三位一体の改革」によって財政破たんに追い込まれたからである。時代、時代に重要な役割を果たした地域も、その役割が見放されるとトカゲの尻尾切りのように葬り去られる。夕張はその典型である。

しかも、夕張市の現状は、他人事ではない。国策的に維持されてきた農業・農村が、「国際化」と農畜産物・木材等の輸入拡大政策の中で国策的に切り捨てられようとしている、明日の農村の姿に通じるものがある。夕張は、農業に優れた実績を残してきた長野県の明日の姿かもしれない。

高橋はるみ北海道知事は、夕張を「例外中の例外」という。だが、これを例外とすれば、北海道や全国の農村地方の財政困難は説明できない。

地方財政の困難は、夕張市以外でも深まっている。北海道庁がこの4月に行った調査では、「非常事態宣言」をしている市町村が30団体、「財政再建団体に転落する危険がある」と答えた市町村は53団体あった。日経新聞社が北海道を対象に行ったその後の調査では、「財政再建団体に転落の懸念がある」と答えた市町村は67団体、実に市町村数の約4割にのぼっている。夕張市をはじめとする旧産炭地の財政破たんが進み、農村、漁村の自治体にも財政の危機的状態が広がっている。

3. 「ホントの協働」と「ニセの協働」——地域の社会的共同の再興がカギ

農村には二つの特質がある。

一つは、基幹産業の農業も林業も自然の制約を受けるということである。商工業への投資は年に数回、数十回の回収が可能だが、農業への投資は基本的には年一回、林業では数十年に一回の回収である。この制約ゆえに、農林業の投資効率は商工業と比べて低く、業種間格差が地域格差に連動する。だから農村には都市とは異なる尺度が必要である。

もう一つは、農村共同体が地域における社会生活の基礎単位になっていることである。東大の神野直彦教授は、社会の構成要素を「政治システム」「経済システム」と「社会システム」の三分け、「社会システム」の重要性を強調している。ここでいう「政治システム」とは公共部門である。「経済システム」とは競争原理による市場経済である。また「社会システム」とは相互扶助の社会組織、たとえば

集落を単位とする農村共同体組織やNPO、ボランティア組織などである。

市場競争の「経済システム」だけでは社会に歪みができるし、「政治システム」は財政破たんして機能不全に陥っている。

「社会システム」としての農村共同体の絆は、戦後の「近代化」と功利主義の風潮により弱体化してきたとはいえ、地域における相互扶助システムとして重要であり、その再興が必要である。長野県栄村の下駄ばきヘルパー制度が重要なのは、昔から相互に助け合うのが当たり前であった集落の農村共同体の関係を、高齢者福祉という第一級の課題で見事によみがえらせたことである。

今回の合併にかかわって「地域自治区」をつくることができるようになった。しかし、その区域は日市町村の単位だから、社会システムとしては広すぎるであろう。適切な単位は、おそらく明治期の町村か、さらに遡って江戸末期の自然村（集落）であろう。

地方自治と地方財政が大きな変化の局面に差しかったときだからこそ、集落に自治の根をしっかりと下ろし、広げることが大切である。

広域行政も必要である。この面では、長野県の広域連携が先進事例を開拓してきた。同県の人材派遣による協力も画期的である。新知事で、逆流が起こる可能性があるが・・・。

“自立、連携、協働のまちづくり”の基本は、社会システムである。都市の場合にも、「地域内分権」を進め、農村と同じように地域の共同社会建設が必要である。

「協働」には、「ホントの協働」と「ニセの協働」があるので注意が必要だ。財政困難に陥った行政が「協働のまちづくり」を言うとき、ほとんどが住民への単なる負担の転嫁になっている。では、「ホントの協働」は、どうしたらつくれるか。今日の話ヒントに、各地域の実際の中で考えていただきたい。

こうした新しい状況が出てきた中で、本当に考えなければいけないことは、何でしょうか。矢祭町の先ほどの事例のように、行政が変われば、住民も変わります。町民が本当に喜ぶ顔を見るのが行政職員が一番の喜びだと思えるような地域をどうつくるのか。これは生易しいことではないです。一方で矢祭町の経験、他方で夕張の経験を見ると、本当の意味での住民自治の重要性がわかると思います。レジュメに、「ホントの協働」と「ニセの協働」と書きました。

栃木県内でも市町村合併が進み、町が19になりました。おそらく人口40数万の宇都宮市との差は大きいでしょう。そうすると、例えば宇都宮市や小山市など県内の市が、どこまで周辺の町を支えるかが重要になってきます。周辺の町には、山があり、農業があり、農村は、都市では供給できないものを持っています。宇都宮の子供たちが自然と触れて安心して遊びながら成長できるような場を、農村が提供することは大切です。周辺部の農村がいつまでも店じまいせずに行けるような地域として農村を残すのは都市の責任でもあります。都市と農村の交流と言いますが、都市と農村の助け合いが重要であり、お互いにあるものを提供して、ないものを受け取り、その相互の協力関係をつくっていくことがこれからの課題だと思います。

農村のあり方、農村の歴史は一つの研究の材料ですが、農村の場合は、先ほどの高根沢町の高橋町長さんの話、非常に感動して聞きましたけれども、地域の相互扶助が日本の農村にあった。まさに美しい国だったんです。ところが、地域共同体が今、ほとんどのところでなくなっております。その様な助け合いの結びつきを持てる地域を復活していくことは、これからの重要な課題です。

皆さんの中に、いやーうちは昔から都市であって農村共同体のことはわからないという方がおられるかもしれませんが、相互扶助の必要性は都市でも同じことです。私、こういう説明をしたことがあるんです。地域共同体というのはどれくらいの規模か。私は、「村八分」の組織の規模だといったんです。村八分というのは、一つの集落で、集落のみんなにとってまずい行動を起こした人とはお付き合いしないという制裁です。しかし、十分のうちで二分は付き合いです。

火事のときと葬式のときです。葬式を放っておくと伝染病のもとになりますし、火事だと自分の家が燃えてしまいます。この二分だけは付き合う。後の八分は付き合わないから村八分なんです。その単位は、一つの集落、地域共同体です。同じような助け合いと共同は、都市の長屋にも昔からあったんです。それくらいの範囲が地域共同の基礎単位です。

「平成の大合併」の中で出てきた「地域自治区」という考え方は、旧町村を単位としてボランティア的な自治組織をつくるわけですが、これはやってもいいですが、私はこれでは長続きしないと思います。これまで専門の市町村長や、行政職員が沢山いても大変だったのに、ボランティアくらいではやっていけません。地域が広すぎるからです。ということになると、もう少し狭いところ、集落でやる必要があります。

今年8月に長野県原村というところに行ってきました。原村は、私が「小さくても輝く自治体フォーラム」で話した話を聞いて、町全体で「集落計画づくり」を本格的にやろうということになっていました。その集落計画づくりのために、だいたい百項目くらいの「暮らしの点検」をしながら、「地域をどうするのか」という住民内部の話し合いを原村では本格的に始めています。こういう地区・集落からの住民自治を考えなければいけないと思います。

レジュメに、「ニセの協働」と「ホンモノの協働」ということを書いておきましたが、「協働」を言い出したのは行政です。お金がなくなったので行政が言い出したのです。要するに、住民にもっと働け、もっと金を出せということを行うために、「協働」論が出てきました。何事にもホンモノとニセモノがありますので、気をつけなければいけません。本当の協働というのは、行政、行政の中には市町村長もおりますし職員もおりますが、そして議会、住民、企業、これらがお互いにそれぞれの役割をまず発揮することが協働の前提なんです。これなしに、住民に「ボランティアでやれ」というだけでは協働にはなりません。実は「ニセモノの協働」が多すぎるんです。

4. 「とちぎ地域・自治研究所」と政策科学のすすめ

科学の目的は、自然の法則性、人間と自然との共存・共生の法則性、及び社会発展の法則性を解明し、その研究成果を人類の幸せのために社会に還元することである。現在から将来に向かっての、人間と自然との共存・共生のあり方、人間社会の発展のあり方を構想、計画、実施する政策は、恣意的であってはならず、科学が解明した法則性に対して謙虚でなければ失敗する。だから「政策の科学化」が必要である。

地域との関係で新しく解明を要する課題が生まれている。財政が潤沢であった時代の政策論のままでは、今日の問題を解決できないことは明らかである。現実を突き動かす新しい「政策科学」が求められる所以である。その意味で、研究所の責任は大きく、出番のときを迎えている。

地域問題との関係で、期待される当面する研究関連の課題を挙げておこう。

小泉構造改革がもたらした地域変貌の実態に関するフォローアップ作業

——市町村合併、地方行革など諸政策の各地域での検証と評価、地域実態の調査・研究とその社会還元

地域にある現状打開の取り組みとその萌芽の発掘と教訓化、新しい地域発展法則の研究

——住民自治システムの創造、地域経済の振興、地域福祉医療の工夫など価値ある事例の法則性の解明

行政当局・各種団体・住民などへの政策提言・助言

——地域および社会の重要事案について研究所の社会的発言を強め、研究所の社会的位置を高める努力

最後です。これからの地域づくりに参考となる事例が全国で、例えば矢祭町やその他で、良い経験が出ています。このあたりに学びながら、栃木のそれぞれの市町村で、地域の将来をどうつくって行くのかという研究が必要です。

政策づくり、政策は科学でなければならないということをレジュメに書いておきました。いろいろ政策を持つ場合に、やっぱりロマンが必要です。とりわけ市町村長、議員は、どのような地域にしたいか、それを実現していく段取り、したがって政策提言まで含めて、みなさん自身が考える必要があるだろうと思います。全国的には自体問題研究所で、地元に入らないと分からないようなものも含めまして、そういう様々な取り組みを調査もして、全国的なネットワークでやってまいりました。その成果がいくつか出ております。先ほどの矢祭町の経験は『元気な子どもの声が聞こえるまちづくり』という

本になっております。資料もありますので是非見ていただいてこれからの地域づくりに役立てていただければと思います。今日は、講演ということで寄せていただきました。少しはお役に立ったかどうか心配ですけれども時間がきましたので終わりにします。ご静聴ありがとうございました。