

町村を取り巻く課題と展望

荒 木 泰 臣

はじめに

昭和二二年に地方自治法が施行されてから本年で七〇年が経過した。この間、社会システムは大きく変わり、町村を取り巻く環境も大きく変貌してきた。昭和の大合併と平成の大合併を経て、町村の数は大きく減少するとともに、我が国が人口減少時代に突入する中で、過疎化、少子高齢化が急速に進行するなど、その状況は一段と厳しさを増している。

しかしながら、いつの時代にあっても全国の町村は地域の振興と住民福祉の向上のため、幾多の困難を乗り越えて様々な施策に果敢に取り組んできた。

七〇周年という記念すべき年にあたり、あらためて戦後の町村自治の足跡を振り返りつつ、町村を取り巻く課題と展望について記述することとしたい。

一 戦後地方自治法施行後七〇年の歩みと町村

昭和二二年に新憲法と同時に施行された地方自治法は、地方住民の政治参加を保障し、地方公共団体の自主性・自立性を強化することを主眼として、首長の公選、地方議会の権限の拡大、住民の直接請求や監査請求等の規定が置かれ、「地方自治の本旨」（住民自治と団体自治）の徹底した具体化が図られた。

また、昭和二四年のシャウプ勧告を受けて、地方行財政制度改革と地方税制確立のための動きが本格化し、地方税制については、昭和二五年度に「地方税制の自主制強化、国・都道府県・市町村別の税制三体系の独立主義確立」を前提とする画期的大改正が行われ、地方自治を支える財源の根幹となる近代的税制体系が整備された。

さらに、行政組織の再編が図られ、小規模町村の合併が全国的に進んだ。昭和二八年一月一日に施行され町村合併促進法により、同年九月三〇日に九、六一〇あった町村は、同法が失効した昭和三十一年九月三〇日には、三、四七五町村と約三分の一に減少した。

昭和三〇年代半ばになると、経済の高度成長、国民の所得水準の向上、公共投資の拡大といった一連の国の施策が強力に推進され、地域社会に大きな構造変化がもたらされ、都市と町村の行財政上の格差が拡大し、過疎・過密問題が地方行政の新たな課題として浮上した。このため全国町村会は、昭和四三年の全国町村長大会において、過疎地域振興のための法律制定を具体的に政府・国会に要請し、昭和四五年には「過疎地域対策緊急措置法」が成立した。時限立法である過疎法はその後名称を変えながら数次にわたり制定され、現行の「過疎地域自立促

進特別措置法」の下では、九二七町村のうち五三八町村（約六割）が過疎団体となっており、懸命に農林水産業の振興や企業誘致等による税源涵養努力を続けてきているものの、中山間地域を多く抱える町村の財政基盤の脆弱さは、依然として大きな課題となっている。

戦後、様々なかたちで地方自治制度の強化、地方税財制度の充実等がなされていく中で、全国町村会は、全国の町や村の声を政府、国会に届け、課題の解決に力を尽くしてきた。

以下では、今日の町村に大きな影響を与えたいくつかの項目を、全国町村会の活動も含め取り上げることとする。

二 地方分権の推進

地方分権の推進は、住民に身近な行政は、できる限り住民に身近な地方公共団体において処理することを目指すものであり、地方制度調査会や地方六団体等から数多くの答申・提言等がなされてきた。

地方分権に関する平成以降の主な出来事を概観すると、平成五年に衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」、平成七年に「地方分権推進法」が成立、「地方分権推進委員会」による五次に亘る勧告を経て、平成一一年の「地方分権一括法（通称）」の成立により、第一次地方分権改革が実現した。

この改革では、機関委任事務制度が廃止され、国の関与の新ルールが確立されるとともに、都道府県から市町村への権限移譲や条例による事務処理特例制度の創設など、国と地方の関係が「上下・主従」から「対等・協力」

の関係に転換することとなった。

その後、平成一八年の「地方分権改革推進法」の成立を受け、「地方分権改革推進委員会」が平成一九年に発足し、第一次改革からの懸案であった、義務付け・枠付けの見直し等地方に対する規制緩和、国から都道府県、都道府県から市町村への事務・権限の移譲等について、現在までに七次に亘る地方分権一括法が施行され、地方分権が推進されてきた。

この間、地方六団体は、地方自治法第二六三条の第三第二項の規定により、平成六年及び平成一八年に「地方分権の推進に関する意見書」を内閣総理大臣並びに衆参両院議長に提出し、政府及び国会に対し改革の実現を強く求めたところである。

現在も進められている第二次改革であるが、従来からの地方分権改革推進の手法であった委員会勧告方式に替えて、平成二六年に新たな手法として「提案募集方式」が導入された。

これは、個々の地方公共団体から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討するという方式である。平成二九年までの提案総数は一、九〇一件で、このうち町村からの提案は五七件である。全国町村会としても五件の提案（うち二件は、全国知事会、全国市長会との共同提案）を行っている。町村からの提案については、全体数としては少ないものの、複数の府県・市との共同提案や県内市町村がまとまって提案するなど、新たな形での提案も増え、規制緩和に関するものを中心に、提案件数は着実に増加している。

特に、小規模な町村は、人員や施設等が限られている中で、自ら知恵を絞り、人的・物的資源を最大限有効に活用して少子・高齢化対策等に取り組んでいる。地域の実情に応じた柔軟な対応が可能となれば、それぞれの創

意工夫をこらしながら質の確保等も十分達成されるものである。規制緩和や事務権限の移譲については、町村にとって必要かつ処理可能なものを、町村からの要望を踏まえ、町村との協議を通して行われるべきものであり、全国町村会は、こうした地方分権への取組みを着実に進めるべきと考えている。

町村の現場からの提案が実現していくことは、国全体としても望ましいことであり、政府においては提案の趣旨に沿い、一層前向きな対応を求めたい。

三 平成の市町村合併

我が国の町村は、明治二十年（一八八八年）の市制町村制公布（施行は翌年）当時に七万一千余あったものが、明治、昭和、平成と三度の大きな市町村合併を経て、平成二十九年一月末現在で九二七町村となっている。

「平成の大合併」については、平成二十一年の自公政権成立の際の政策合意に「市町村合併の推進」が盛り込まれ、平成一二年、与党行財政改革推進協議会における「合併後一、〇〇〇自治体を目標」の方針を踏まえ、市町村合併の積極的推進を政府が決定した。そして平成一三年六月、経済財政諮問会議の「骨太の方針」に市町村合併の強力推進が打ち出された。この背景には、地方交付税削減などの財政問題も絡み、国の合併推進策も合併特例債等の財政措置にウエイトが置かれた。

こうした動きの中、全国町村会は、平成一二年から平成一五年にかけての全国町村長大会において、市町村合併に対する緊急決議、特別決議等を採用するとともに、平成一三年には「町村自治確立全国大会」を臨時開催し、

一貫して、市町村合併は、関係市町村の自主的な判断によるべきものであり、国及び都道府県はいかなるかたちであれ、市町村合併を強制してはならない旨を主張したところである。

こうした市町村合併の大きなうねりの中、各町村は、少子高齢化の進展、多様化する住民ニーズ、地方分権の推進、危機的な財政状況等の諸情勢を踏まえながら、将来にわたる地域のあり方や住民生活への影響等を真剣に考え、地域住民と行政が一体となって十分に議論を尽くし、合併を選択するかしないかを判断した。その結果、平成十一年に二、五五八あった町村数は、平成二〇年には一、〇〇四となったのである。全国町村会では、平成一九年から二〇年にかけて、合併、非合併併せて一七の市町村に赴き、ヒアリング調査を行った。調査結果によれば、市町村合併は、職員数の削減、重複投資の解消による財政支出の削減、市町村規模拡大による行財政基盤強化を活かした地域再生への取り組みの推進など、地域に一定のプラスの効果をもたらした一方、行政と住民相互の連帯の弱まり、周辺部となった農山村の衰退など、地域にマイナスの効果ももたらしめていることが伺えた。

一方、合併を選択しなかった町村における調査からは、厳しい財政状況の中、行政と住民の地域に対する「愛着」と「責任感」の共有、財政支出を抑制した上で住民の納得度の高い、効率的で身の丈に合った地域経営が可能となるなど、自治の新たな可能性が展望できた。

今後の地方自治のあり方、基礎的な自治体のあり方を考えていく上で、「平成の大合併」の検証は不可欠であり、とりわけ、合併を経て各地域がどのような状況に置かれているかをしっかりと把握することは、町村の今後にとっても必要であると考えている。

四 道州制の動きと町村の対応

道州制に関する近年の主な動きは、平成一八年二月、第二八次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」が出され、同答申を受けて政府は「道州制ビジョン懇談会」を設置、平成二二年七月参議院選挙に対し、自由民主党をはじめ各党の選挙公約・マニフェストに「道州制の導入」が掲げられ、平成二四年には経済界が「地域主権と道州制を推進する国民会議」を開催したほか、道州制推進知事・指定都市市長連合が「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程」の発表など、活発化した。

このような中、平成二四年九月、自民党道州制推進本部は「道州制基本法案（骨子案）」を取りまとめ、同法案の成立に向けて、国会に提出すべく精力的に検討を進めていた。

一方、全国町村会では、平成一九年四月から始まる「第二期地方分権改革」の議論の後に道州制をめぐる議論が本格化するものと考え、道州制の導入は、とりわけ町村に深刻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ことから、同年に「道州制と町村に関する研究会」（座長、大森彌・東京大学名誉教授）を設置した。そして、本会の活動に資するため、道州制推進の動向や構想等について情報を収集し、活動が続けてきている。

この間、平成二〇年、二四年及び二五年には、全国の町村長が一堂に会する「全国町村長大会」において、「道州制の導入により市町村合併が更に強制されれば、農山漁村の住民自治は衰退の一途を辿り、ひいては国の崩壊

に繋がること等の問題点を指摘した上で、道州制は地方分権の名を借りた新たな集権体制を生み出すものであり、また、税源が豊かで社会基盤が整っている大都市圏への集中を招き、地域間格差は一層拡大し、加えて、道州における中心部と周縁部の格差も広がり、道州と住民の距離が遠くなり、住民自治が埋没する懸念がある」として、「道州制基本法案の国会提出と道州制の導入に断固反対する特別決議」を満場一致で決定し、関係要路に強力な要請を行った。

また、平成二五年四月には、全国町村会長から国会議員全員に対し、道州制の導入に強い疑念があることを示した「書簡」とともに、道州制の問題点を整理した「道州制の何が問題か」及び「全国町村長大会特別決議」を配付するなど、様々な機会を捉えて反対意見を強く表明してきている。

最近でも、平成二九年一〇月の衆議院選挙において、各党の温度差はあるが、依然として道州制が選挙公約に触れられており、今後ともその動向を注視していかなければならない。

それぞれの地域には、自然、歴史、文化、伝統といった地域の特色があり、国土の多様な姿に見合った多彩な町村が存在することが国の活力の源泉であり、地方自治本来の姿である。このことこそが、これからの時代にあって、かけがえのない価値を持つものと確信している。この価値を守り抜くため、どんなことがあっても道州制の導入には断固反対し、政府・国会、関係要路に強く主張していく決意である。

五 三位一体改革等と地方財政

三位一体の改革は、「地方にできることは地方に」との理念の下、国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指し、平成一六年度から一八年度にかけて国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しの三つを一体として行われた改革である。しかし、初年度となる一六年度地方財政計画では、「三位一体の改革」の名の下、地方交付税及び臨時財政対策債が約三兆円（前年比一二％）削減され、この年度の予算は、地方交付税の大幅削減、国庫補助負担金の廃止に伴う本格的な税源移譲の先送りなど国の財政再建が優先された結果、町村の財政は深刻な事態に陥って予算編成に重大な支障を来す状況となった。そして、国と地方の信頼関係は著しく損なわれることとなった。

平成一六年八月及び一七年七月には、地方側からの改革案を示してほしいとの政府の要請を受け、地方六団体は「国庫補助負担金等に関する改革案」を取りまとめ提出した。そして、国と地方で協議を重ねた結果、三兆円程度の補助金を廃止縮減、三兆円規模の税源移譲を所得税から個人住民税で行うこととされたが、一方で、義務教育国庫補助負担金や児童扶養手当及び児童手当の負担率が三分の一に引き下げられることとなり、地方にとっては不十分な改革となった。

「三位一体の改革」は、三兆円という基幹税による大規模な税源移譲を行うこれまでにない画期的な改革であったが、一方で、国庫補助負担金改革は、地方が示した改革案にはない、義務教育国庫負担率等の引き下げが盛り

込まれ、真の地方分権改革の理念に沿わない内容とともにそれに伴う課題が残されることとなった。また、この間の地方交付税及び臨時財政対策債は、総額で約五・一兆円もの大幅な削減となつて、町村は極めて厳しい財政運営を強いられることとなった。

その後、平成二〇年のリーマンショックにより世界的な景気後退が見られ、地方財政へも深刻な影響が懸念される中で、平成二二年度地方財政計画において、極めて厳しい地方財政の現状及び経済情勢等を踏まえ、歳出面において、地方団体が雇用創出等を図るために必要な経費が計上され、歳入面では、既定の加算とは別枠で地方交付税が一兆円増額された。平成二二年度以降も、リーマンショック後の地域活性化・雇用対策のため、地方財政計画の一般行政費とは別に、特別枠（歳出特別枠）として地方の必要な歳出が確保されるとともに、これと連動して国の地方交付税への「特別加算」も措置された。その後、税の回復とともに、政府は、危機対応モードから平時モードへの切り替えを進め、これらの措置は結果として縮小されていくことになったが、地方六団体は一貫してその継続を強く求めてきたところである。

その後、政府は、平成二五年に中期財政計画を閣議了解し、国・地方を合わせたプライマリーバランスを、二〇二〇年度（平成三二年度）に黒字化するという目標を設定し、歳入・歳出両面における改革を進めることとされ、地方歳出削減の議論が増してくるようになった。これに対しても地方六団体は、地方財政計画の歳出は、社会保障費、教育関係費をはじめ国が法令等で基準を設けているものや法令でその実施を義務づけているものが大きなウエイトを占めており、そのあり方の議論無くして単純な削減はあり得ないと主張してきた。

町村では税収の乏しい条件不利地域が多く、このような地域を含め全国どここの地域においても、地方交付税で

しっかり財源保障がなされているからこそ、社会保障、教育、防災・減災等々、住民の生活に欠かせない行政サービスを提供でき、地域社会が成り立っている。町村の生命線ともいえるべき地方交付税等の一般財源総額の安定的確保・充実については、今後とも強く求めていかなければならない。

六 人口減少・少子高齢化の進展と地方創生等への取組み

我が国の総人口は平成二〇年（二〇〇八年）をピークに減少に転じ、本格的な少子高齢社会の時代へと突入した。

高度経済成長の時代、若者を中心に労働力を都市部に供給してきた町村では、早くから過疎問題に対峙し、人口減少がもたらす弊害に対応してきた。そして、今や人口減少は国全体に広がり、地域の活力のみならず国そのものの活力を失わせる危機として広く認識されるようになってきている。

この十数年を振り返ると、全国町村会では、平成一三年に、町村の役割の重要性と、その置かれている現状について広く国民の理解を得るため、「二二世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか―揺るぎない国民的合意にむけて―」と題する提言書をまとめた。その後も数次にわたり、町村自治や町村税財政基盤の確立、平成の市町村合併等に関する提言をまとめ、町村の立場から主張を展開してきた。

町村を取り巻く情勢は厳しさを増しているが、平成二六年にはじまった政府の地方創生政策は、「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞ

れの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」（まち・ひと・しごと創生法第一条）ため、地方と都市が抱える大きな課題に対する、国を挙げた本格的な政策の始動となった。

また、これに先行して平成二一年に制度化された地域おこし協力隊は、政府における「ひと」に着目した画期的ともいえる政策であったが、農山漁村などに暮らしながら様々な地域活動に従事したい若者を中心に年々隊員数を伸ばし、初年度の八九人から平成二八年度には三、九七八人（総務省発表資料）となっている。いうまでもなく、町村において、地域を支える「人づくり」は将来にわたり極めて重要な課題である。

また、東日本大震災以降の人々の価値観の変化とも連動するように、移住・交流や後に述べる「田園回帰」の流れが活発化し、「サテライトオフィス」、「テレワーク」、「二地域居住」なども含め、働き方や暮らし方について様々な動きが生まれてきている。最近では、国においても、移住や交流に限らない、農山漁村と多様に関わる「関係人口」の視点からの政策展開や、地域社会の課題解決・地域経済の活性化に資する「シェアリングエコノミー」の活用など、町村にも大きな関わりを持つ理念や政策の具体化が進みつつある。今後とも、このような分野の政策に注目し、町村としてどのように活かしていけるか議論を深めていきたい。

一方この間、全国町村会では、農山漁村の揺るぎない価値を主張した平成一三年の提言（前出）をその後の社会情勢を踏まえて発展させ、平成二六年九月に農業・農村政策のあり方についての提言「都市・農村共生社会の創造―田園回帰の時代を迎えて―」を発表している。同提言は、政府の世論調査にもみられる農村（農山漁村）志向の高まりを「田園回帰」と捉え、この動きを加速することによって、都市と農村（農山漁村）が共生する社会創造への道筋がより鮮明に浮かび上がるものと主張している。そして、「国と地方の協議の場」等を通じて、

このような考え方を踏まえた政策が一層活発に推進させるよう働きかけている。また、町村会では、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって地域課題の解決に取組む「地域運営組織」に着目し、現状等を調査（二五年・二八年）し、報告書を取りまとめたが、国でもこのような地域の取組みに注目し、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中に盛り込み、地方交付税による財政支援も行われるようになった。

全国町村会では、このような町村を取り巻く様々な取組みを広く発信するため、シンポジウムを継続的に開催するとともに、三〇〇以上の町村が参加する東京での大規模な物産・観光・交流イベント「町イチ！村イチ！」を二年毎に実施しているほか、農政や地域づくりに携わる町村職員を人材養成するため、平成二八年度から「地域農政未来塾」を開講するなど、地方創生の時代に呼応して積極的な事業・取組みを展開している。

七 東日本大震災、熊本地震等大規模災害と復旧・復興支援

未曾有の被害をもたらした東日本大震災以降も、全国各地で様々な自然災害が発生しており、災害への対応も町村にとっては大きな課題となっている。

平成二三年三月一日に発生した東日本大震災では、沿岸部の町村が津波により甚大な被害を受け、福島第一原子力発電所事故に伴う原子力災害により、一部の町村ではいまだに全住民が避難を強いられている。また、平成二八年四月の熊本地震では、二度の震度七を観測し、多くの人的被害、土砂災害、住宅や施設・文化財等への被害、農林水産業や観光業への被害が発生している。さらに近年、大型台風や記録的な集中豪雨が頻発し、各地

で大きな被害となっている。

こうした災害に際し、全国町村会は被災地の立場に立ち、被災町村等への支援・協力を行うという観点から、様々な取組みを行ってきたが、ここでは、人に着目した支援・協力体制について述べてみたい。

東日本大震災では、発災当日の三月一日に地震対策町村協力本部を設置し、被災町村等への支援・協力体制を構築した。この体制の下、被災町村の意見を取りまとめ、政府及び東京電力等関係要路に対し、数次にわたって要請活動を行ったほか、国と地方の協議の場、復興構想会議をはじめとした政府の会議に意見書を提出している。このような対応は、平成二八年熊本地震でも同様に行った。

また、被災町村への支援・協力の観点から、特に注力したのは、応援職員の派遣・マッチングであった。全国町村会は、発災直後に、総務省、被災県及び全国市長会等との協力の下、全国の市町村から被災市町村に職員を派遣して支援を行う「市区町村職員の派遣スキーム」を構築し、短期的な応援を中心とした職員派遣の支援を行い、その後、同スキームに基づく中長期的な職員派遣、意欲のある町村の元職員や町村の第三セクター等の職員の中長期的な派遣による支援を、都道府県町村会の協力を得て行ったところである。

災害発生後の復旧・復興において、被災自治体が最も頭を悩ますのは人員の不足である。それは、私自身、熊本地震の被災地の町長として痛切に感じたところでもある。そして、発災後の困難な状況の中で、復旧・復興を進めるにあたって大きな助けとなったのが、全国の自治体からの派遣職員であった。あらためて自治体どおしが連携協力することの重要性を認識し、一方で、地域のコミュニティのつながり、住民の結束の力の大切さを強く感じたところでもある。

いつでもどこでも起こりうる災害に対しては、行政がリーダーシップを発揮し、常備消防、消防団をはじめ自主防災組織、地域住民も巻き込み、地域防災力を一層充実強化していく必要がある。地域の絆などの町村の強みを活かしながら、万が一への備えを怠らないことが肝要だと考えている。

八 結 び に

以上、戦後の町村自治の足跡を振り返りつつ、町村を巡る当面する課題と展望の主なものについて述べさせていただいた。もちろん、誌面の関係で触れることのできなかった課題もあるが、いずれにしても、町村を取り巻く環境は厳しく、今後も続く。

人口減少・少子高齢化は、日本全体の大潮流であり、当面これを大きく変えることは極めて難しいかもしれない。だからこそ、将来に向けて息の長い政策を地道に展開していくことの価値が問われる。なぜなら、私たち町村にとつての「価値」は、地域資源を生かし、老若男女、障がいのあるひともないひとも、みんなが生き生きと活躍するまちづくりやむらづくり、そのこと自体に価値があるからである。「できない」ではなく、「できる」とは山ほどある。地域の住民とともに、できたことに喜びを感じ、その小さな自信の芽生えを積み重ね、未来に希望を託していきたい。

町村は、多彩な自然、伝統、文化をはじめ、国民共有のかけがえのない財産を有している。人口は少なく、面積が広いからこそ、ひとりひとりの存在は大きい。それぞれの個性、価値、町や村に暮らすことの素晴らしさを

磨き、心ゆたかな町村を実現していくこと、そして、都市と農山漁村が共生する社会をつくっていくこと、住民ひとりひとりの顔が見える町村だからこそ、行政・住民が協働し、様々な取組みを縦、横、斜めにつなぎ、地域の総合力を発揮していけるのである。

九二七の町村が切磋琢磨し、一丸となって困難な課題に取り組み、現場からの地方創生を先導することの先に、日本の創生があるものと確信している。

（全国町村会会長）