

小さくても元気な自治体づくりの提言

(素案)

—強制的な市町村合併でなく、地域と地方自治を発展させる「もう一つの道」—

2002 年 6 月

日本自治体労働組合総連合

はじめに

小泉内閣の下で、農林漁業を主な産業とする町村や地方都市（以下、「農林漁業地域」とする）の困難な状況に対して、さらに決定的な打撃が与えられようとしています。

それは市町村合併政策です。政府は「2005年3月までに合併後の自治体数を1000にする」ことを閣議決定しました。アメとムチの財政手段と強引な合併誘導策によって市町村合併に向けて協議会や研究会を設置した自治体数は2001年12月現在で全市町村の62.9%の2026自治体となっています。しかし、一方で、全国町村会は「いかなる形であれ合併を強制しないこと」を決議し、福島県矢祭町は市町村合併をしない「矢祭町宣言」を決議するなど地方から様々な危惧の声や反応が広がっています。

日本は、戦後の工業化、都市化の過程を経て、現在、人口の78%が都市に住む都市型社会に変貌し、一方、町村は、総人口の22%となっています。中山間地域をみると、国土の68%を占める大地に、人口はわずか14%いるにすぎません。「農林漁業地域」では、過疎化・高齢化が進み、国内における位置の低下は覆いがたいものがあります。

しかし、「農林漁業地域」は、食料の供給、国土の保全、環境の保持、文化の伝承、教育といった、他には代えがたい重要な機能を果たしています。「農林漁業地域」がこのような機能を果たし続けるためには、そこに人々が住み、集落が維持されていて、健全な農林漁業をはじめとする経済活動が営まれていなければなりません。ところが、日本社会の現状は、「農林漁業地域」の基幹産業である農業、林業及び漁業を危機に追い込み、社会の存続さえも危うくしています。国土庁（現国土交通省）が、1997年、自然消滅の予測される農山村の集落が約2000個所にのぼると公表したほどです。このような農山村地域の社会消滅の危機は改善されることなく、従来からの自民党政治の中かでさらに事態を深刻にしています。

小泉「構造改革」と市町村合併の路線は、この問題を改善するものでないばかりか一層悪化させ、国土の荒廃を招くのもと強い危惧を持たざるを得ません。

今こそ、都市と「農林漁業地域」の連帯と共生、環境保全と循環型社会への前進を柱として、農山漁村の活性化にむけ日本の政治を大きく転換するとともに、住民自治を発揮し地域住民の主体的活力を活かすことが強く求められています。

自治労連は、「①政府・財界の一方的な『市町村合併』の押し付けに断固反対する。②住民に対して『市町村合併』をめぐる状況や情勢を正確に伝え、住民とともに「どんなまちづくり」が求められているのかを議論していく。③自治体労働組合として『市町村合併』がどのような影響を与えるのかを検討し、「自治体のあり方」「職員のあり方」を考え、自治研活動を進める」ことを運動の基本としてきました。そして小規模町村、とりわけ中山間地域の自治体が「合併しても地獄、合併しなくとも地獄」といわれる中で、「中山間地域研究会」を設置し、調査研究を進めてきました。

私たちは、昭和の市町村合併を経験した町村や、誇りをもって豊かな地域づくりに努めている小規模自治体を調査しました。その調査結果を踏まえて言えることは、「合併は豊かな『農林漁業地域』を亡ぼす」「合併をせずに、豊かな『農林漁業地域』を築く力や可能性はある」ということです。

私たちは、住民自治を生かし、豊かな「農林漁業地域」をつくるために、押付けの市町村合併でなく地域を繁栄させる「もう一つの道」を提言します。

この素案をもとに、幅広いみなさんの検証や討論によって、さらに豊かなものにしていただく討論をお願いするものです。

小さくても元気な自治体づくりへの提言(素案)

—強制的な市町村合併でなく、地域と地方自治を発展させる「もう一つの道」—

日本は、都市化社会の裏面で、「農林漁業地域」は全体として過疎化、高齢化し、「農林漁業地域」が本来的にもっている役割を低下させてきたかにみえます。このひずみが、現代社会の閉塞状態へとつながっています。日本社会の再建のためにも、こうした「農林漁業地域」がもつ食料の供給、国土の保全、環境の保持、文化の伝承、教育的機能といった他にかえがたい重要な役割を、もう一度見直していくことが必要です。

市町村合併によって「農林漁業地域」を都市内の辺地につなぎとめることは、決して地域の発展を保障するものでないばかりか、「農林漁業地域」の個性と発展の芽を摘みとることにともなりかねません。強制的な市町村合併でなく、地域と自治体をのびのびと発展させる「もう一つの道」—「小さくても元気な自治体づくり」を自治労連は提案します。

1. “小さくても元気な自治体づくり”の4つの視点

第一は、国の経済・財政政策を、21世紀の環境保全と循環型社会にふさわしく転換することです。

「農林漁業地域」の困難の要因は、過疎化して地域活動を担う若者が少ないといったような地域の内部的要因とともに、国の施策が住民と地域を守るように働いていないことです。

①いま求められるのは、政府が農産物や木材の輸入自由化政策を見直し、「農林漁業地域」を苦境に追い込む政策を転換することです。国民の食料の安全、いのちの安全、暮らしの安心を守るための民主的ルールづくりや、大企業などの民主的規制、「循環型社会」の推進が必要です。また、都市と「農林漁業地域」の共存、互惠関係を国是にすえる必要があります。

②市町村合併で、「農林漁業地域」の抱える問題を地方自治体に押付けるのではなく国家として国の責任を明確にしたい対策をつよめることです。とくに財源対策が重要です。地方交付税見直しで、財源保障機能が正当に論議されていないなど、小規模自治体の財政問題をいよいよ深刻にしています。どこでくらしても生活権の保障をおこなうことは国の責任です。町村の実態に適合するように、地方交付税制度を改善すること、「森林交付税」の創設などで国土や山林の保全、「農林漁業地域」の景観などの面からの手当の充実が必要です。

第二は、地方自治を強化し、自分たちの地域は自分たちで立て直すという自前の発展努力です。

先ず地域の将来像を地域住民が共有し、将来像の実現にむけて地域の共同の力を発揮することです。多くの「農林漁業地域」がもっていた複合経営、複合収入の強さを、今日の条件に合わせて生かしていくことが重要です。そのためには、

- ① 地域における「共同」部分の再建と強化です。かつて「農林漁業地域」の社会に「公」と「私」の間に存在していた「共」（共同）に光をあてることです。高知県馬路村の今日を築いたのは、村の農協を中心にしたこの努力です。小布施町の「六次産業センター」は、生産、加工、流通・販売を一貫しておこなう、一種の複合経営であり、愛媛県内子町の直販店「からり」は、農家の野菜生産と販売をむすんで年商３億円以上をあげています。
- ② 公共事業頼みからの早期脱却をすすめ、不況だからこそ公共事業よりも雇用効果が大きい福祉・医療などに投資を移し、地域内に新しい雇用・就業の場を開発することです。島根県石見町では、福祉・医療で約３００人が働いています。弱者にやさしい社会づくりが経済効果をもたらし、それが日本経済の基礎体力の強化となります。
- ③ こうした地域の活力を引き出し発揮するためにも自治体の運営に、主権者である住民の参加を促すシステムをつくることです。また、平和、基本的人権、住民福祉、環境保全、を重視することが大切です。そして、行政の機能をたかめるために、自治体の自治機能をいかしつつ必要に応じて広域的な一部事務組合や広域連合をくみ、あるいは市町村間で「協力」をするなど、多様に展開することです。市町村自体はしっかりと存在して広域・狭域双方の行政のなかでコーディネーターの役割を果たすことです。広域自治体としての都道府県の役割をあらためて位置付けることも重要です。

第三は、都市と「農林漁業地域」の連携をつよめ、これを地域づくりに活かすことです。

政府や財界が地方交付税や市町村合併問題で意図的に都市と「農林漁業地域」の対立を煽っている中では、都市と「農林漁業地域」の交流は、「農林漁業地域」の理解を深める上で重要な意義をもっています。

対等な都市と「農林漁業地域」の交流・連携には、姉妹都市交流、山村留学、産直、文化交流など、目的もレベルもさまざまです。また、「第六次産業」の推進や、日本型「農林漁業地域」の滞在リゾートの推進など人、物、情報の交流を地域づくりに活かすことも重要です。

第四は、住民全体の奉仕者としての職務を自覚した自治体労働者と労働組合が役割を発揮することです。

以上のような課題をすすめるためには、職員自らアンテナを広げ地域に入り、住民とともにまちづくりや地方自治を拡充する仕事を進めることなど自治体労働者の役割が重要です。市町村合併は、住民生活・地方自治体のあり方にかかわる問題であり、また自治体に働く労働者のあり方や体制にかかわる問題でもあります。

また、自治体労働組合として、安心して働きつづけることのできる職場づくりと、地方自治の拡充のとりくみを積極的にすすめることが重要です。現在進められている「公務員制度改革」は、「全体の奉仕者」から財界や小泉「構造改革」など政権に奉仕する公務員、住民のことよりも任命権者からの自分の評価を第1に考える公務員をつくることを進めるもので、住民自治の発展のためにつくす公務員のあり方とは逆行するものです。

2. 具体的提案

1. 「農林漁業地域」が重要な社会的役割を発揮し続けるために

今日、グローバリゼーションと大都市化が進展する中で、食料の供給、国土の保全、環境の維持、文化の伝承、教育の機能などの重要な社会的役割を果たしてきた「農林漁業地域」の位置付けが低下し続けています。そして、農林漁業の後継者が少なくなり、「農林漁業地域」の社会の存続が危ぶまれる事態となっています。

この原因となった農林漁業軽視の政策を抜本的に転換し、農林漁業と「農林漁業地域」が本来の役割を発揮できるようにすることを提案します。そのためには、「農林漁業地域」が経済的に豊かになり、「農林漁業地域」らしい生活条件が整い、地域に責任を持てる自治体の確立が急務です。

このためには、国と都市と「農林漁業地域」が、それぞれ次のような役割を果たさなければなりません。

- (1) 国は、「農林漁業地域」の重要性について、しっかりとした国民的合意形成を図るために誠実に努力すること。
- (2) 国は、「農林漁業地域」への財政支出を削減することに汲々としてを止め、国策として「農林漁業地域」の再生を図るために、財政的、技術的支援を惜しまないこと。
- (3) 都市は、都市住民の豊かな生活にとって「農林漁業地域」の重要性の理解を深め、「農林漁業地域」との交流と連携等による「農林漁業地域」の再生のために具体的行動を起こすこと。
- (4) 「農林漁業地域」は、都市の後追いをすることなく、「農林漁業地域」の

社会的役割を自覚し、各地域の風土と歴史に根ざした自治体基本条例の策定等によって、個性ある「農林漁業地域」の社会づくりを進めること。

- (5)「農林漁業地域」は、都市との交流と連携等を通じて、国民が「農林漁業地域」を理解するように働きかけること。

2. 元気な「農林漁業地域」の経済を取り戻すために

「農林漁業地域」の社会が維持可能な発展をする基礎的条件は、経済の確立です。政府は、高度経済成長の時代から一貫して「農林漁業地域」への企業誘致と公共事業の導入政策を行ってきましたが、それによって活性化した「農林漁業地域」は少なく、むしろ今日では、公共投資を生活の糧にしてしか生きられない依存型「農林漁業地域」の経済をつくりだした弊害は大きいものがあります。

財政赤字によって公共投資の削減が不可避となった今日こそ、「農林漁業地域」の経済を本来の姿に立ち返らせる好機です。「農林漁業地域」の持つ豊富な自然資源を有効に生かして、地場資源活用型の資源循環型社会を実現するために、「農林漁業地域」は自己努力をすることが大切であり、政府はそのために国家としての役割を果たさなければなりません。

- (1)「農林漁業地域」の経済振興方式は、外部からの企業誘致等に全面依存することなく、地域住民の自治の力で、地域の産品、継承されてきた技術、歴史と文化、「農林漁業地域」の景観、人的ネットワーク等の地域資源を活用しつつ発展することを基本とすること。
- (2)産業構造としては、第一次産業を基礎に、地域資源を基にした加工産業、観光・交流事業をおこし、地域内部の産業連関を重視した「6次産業」化を推進すること。
- (3)資本・人・情報が集中した都市と対等な立場で交流・連携し、「農林漁業地域」の経済発展のために都市の経済力を活用すること。
- (4)弊害が大きくなった公共投資依存型経済からの転換を急ぎ、第一次産業のほか地域住民の生活資材生産の関連産業や、福祉・医療や教育の分野において雇用・就業機会を増やし、「農林漁業地域」の就業構造の改革を進めること。

3. 充実した「農林漁業地域」の生活を築くために

村には豊かな自然があり、人々は自然に生かされ、自然と共生する「農林漁業地域」の生活様式がありました。しかし、近代化の過程において、都市が進歩のモデルとされ、「農林漁業地域」の生活様式は遅れたものとして切り捨てられ、便利さを得た代わりに自然との共生の理念と技能を失い、「農林漁業地域」

の誇りをも失ってきたのです。

自然との共生が注目され、「農林漁業地域」の社会が再評価される時代となった今、生活環境の整備についても、改めて「農林漁業地域」の社会の特性を踏まえて再構築する必要があります。また、「農林漁業地域」の社会を維持するためには、都市と「農林漁業地域」を一律にした効率性では評価できない要素があり、「農林漁業地域」の特徴とニーズに合わせた社会資本の整備と社会サービスの供給が必要です。

(1) 自然村を基礎にした互惠互酬の社会秩序は、生産から生活までの地域社会的共同として「農林漁業地域」社会の強さの源泉です。高齢化社会のボランティア・ネットワーク等として、この共同性を再興させること。

(2) 生活基盤ないし生活環境は、都市と同じ人工的構築物を整えるだけでなく、自然や環境を考慮に入れた「農林漁業地域」型の整備とすること。

(3) ごみ処理費用を引き下げるためにも、国は自然循環できない物質の製造規制を強め、「農林漁業地域」ではごみゼロを目指すなど循環型社会を追求すること。

(4) 人口が少ない上に分散居住型である「農林漁業地域」では、公共下水道や集落排水事業は、個人負担や財政負担もコスト高となる面があり、画一的に進めるのではなく実態に合わせ「四万十川方式」として開発された低コストの排水処理施設や、合併浄化槽等の採用などで負担を軽減すること。

(5) 学校や保育所の存在は、「農林漁業地域」社会の持続にとって極めて重要であり、効率だけでその統廃合問題を処理しないこと。

(6) 高齢化が進む「農林漁業地域」において、高齢者の生活を支える不可欠なインフラストラクチャとして福祉施設や公共交通を確保すること。

(7) これからの行政サービスにおいては、高齢者福祉等の人的サービスの重要性がいっそう増すことになるが、分散する集落を持つ「農林漁業地域」では労働効率が低くなるため、このハンディキャップを考慮した人員配置を保障すること。

4. 地方自治体の行政能力を高めるために

政府は、「行財政能力を高める」ことを口実に、小規模自治体が多い「農林漁業地域」の町村を半強制的な市町村合併に引き込もうとしています。しかし、重要なことは、矢祭町が「合併しない宣言」で述べているように、市町村はすでに自治の能力を培ってきているという事実です。また、市町村合併は、政府にとっては統治機構の強化と国庫の赤字対策であっても、市町村のための行財政能力の向上にはつながらないことはあきらかです。

今後、市町村の行財政能力をいっそう高めるためには、次のことが必要です。

(1) 国は、市町村の行政能力を弱めている国側の原因、すなわち地方交付税

の段階補正や事業費補正を引き下げている政策を直ちに止めること。地方交付税については、森林が果たしている役割等「農林漁業地域」の多面的機能を社会全体で支え得るように、環境が重視されるようになった今日の時代にふさわしくナショナル・ミニマムを見直し、基準財政需要額の算定方法を改めること。

- (2) 都道府県は、国の行う半強制的市町村合併に追随するのではなく、実情に合わせて広域連合等の方法も採り入れ広域的行政を担う役割を強めること。そのような役割の強化のためにも都道府県と市町村という2層制の地方自治の堅持に努めること。
- (3) 市町村においては、住民自治をいっそう強め、首長をはじめとする行政、議会及び住民の三者が各々の役割を果たしつつ協力し、その総合力によって地域の発展を図ること。
- (4) 「農林漁業地域」には民間企業が少なく、農協、商工会、森林組合等の準公共的団体の役割が重要である。これらの諸団体と行政が協力して、産業を担う公社や農事組合法人等を育て軌道に乗せること。
- (5) 地方財政の現状からすれば、自治体の職員数が大幅に増加することは考え難く、事務事業の見直しによって行政効率を高めると同時に、個々の職員レベルにおいて企画・立案能力、政策能力及び執行能力を格段に高めること。
- (6) 地域と住民に接して自ら課題を発見し、地域と住民のニーズに応じて問題を解決することができるようにするため、①職員が集団として育つ環境をつくること、②職員参加を保障すること、③職員が積極的に意見を表明することを可能にする仕組みをつくること、④自由で自主的な研究、研修を保障すること、そして、⑤安心して公務に専念し、働き甲斐がもてるように労働条件を維持・向上させることなど、職員の能力を発揮できる民主的な制度をつくること。
- (7) 職員組合の役割を評価し、不利益な扱いをしないこと。労働組合は積極的に行政の現状と課題を住民に知らせ、国政と地方政治の民主化のため住民や住民諸団体と共同して行動すること。

この素案をもとに、幅広いみなさんの検証や討論によって、さらに豊かなものにしていただく討論をお願いし、提言（素案）といたします。