

## 阿智村が全国に伝えたい「地域主権」論

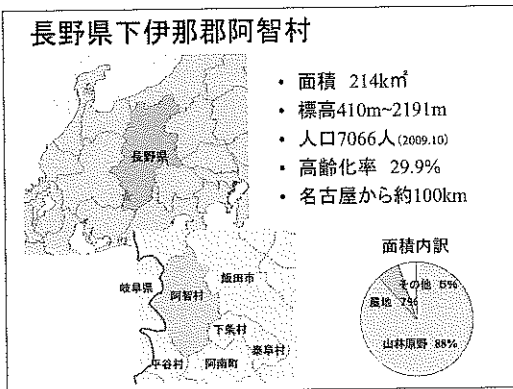
### 自治と協働のむらづくり

講演者 岡庭一雄\*氏

皆さんこんにちは。長野県の南の端にございます阿智村という村で、いま村長を務めさせていただきますいております岡庭でございます。

今日は、お呼びいただきましてこのように皆さんのところでお話ができますこと、大変光栄に存じているところでございます。では、さっそくお話のほうを進めさせていただきたいと思っております。

#### 1. 阿智村の紹介



阿智村は長野県の南のほうにございまして、隣はもう岐阜県の中津川市でございまして。恵那山トンネルという中央自動車道のトンネルがございまして、そのトンネルと抜けたところが阿智村でございまして、本当に山村の村でございまして。

かつて9,000人ぐらいいた人口が、1960年代の過疎化のなかで6,000人まで減少してしましまして、それから農林業で村を再生させるかどうかという議論がされるなかで、工場誘致をやるんじゃないかというかたちで工場誘致が行われまして、製造業が入っていただいて、一時は製造業も非常に元気なときがございました。

それから、ご存じのように、昭和48年、49年

に温泉が突然湧出いたしました。屋神温泉という温泉が湧出したわけでございます。あれから30年たつわけでございますけれども、湧出直後から愛知県、岐阜県、静岡県等々の皆さんたちが訪れていただきまして、あれよあれよという間に、ゼロから出発いたしまして、現在では70万人のお客さんが来ていただける温泉地になったわけでございます。ですから、観光と製造業、農林業の村でございまして。

#### 浪合村、清内路村との合併のいきさつ

平成の大合併にあたりまして、合併をしない、自立した村でいくという方針を決めたわけでございますけれども、お隣に浪合村といつて、治部坂高原という高原を、別荘地を中心にして中京の軽井沢というかたちで観光開発を進めてきた村がございまして。この村は700人ぐらいの人口の村でしたけれども、平成10年ごろから進められてきました地方交付税の削減、三位一体の改革等々で、かつての財政投資が村の財政を圧迫しまして、なかなかこのままでは村が維持できないということで、80%以上の合併賛成の住民投票を得て阿智村へ合併したいということがございました。

阿智村は合併をしないという方針を決めていたわけでございますけれども、お隣村が衰退していくのを見ているわけにはいかないのではないかと、お隣が衰退すれば自分の村もその影響を受けるのではないかとというかたちで合併を受け入れました。平成の合併のときでございます。

その隣に清内路(せいないじ)村といういい名前の村がございました。一つ峠を越えると例の妻籠という宿で有名な南木曾町と接しているところですが、この清内路村もやはり財政が非常に

\* 長野県下伊那郡阿智村村長

厳しくなるなかで、それ以前に水道と下水道と中学校の建設と大型事業をやってまいりましたので、その借金の返済等が非常に厳しくなってきたということで、合併を望んでいたわけでございます。しかし、合併するに際して、清内路村が入ることによって財政的に負の遺産を阿智村が背負わなくてはならないが、それで経済的、財政的な自立ができるかどうかということで、平成の合併の初年度のときには合併をしなかったわけでございます。

それから以後、清内路村という村は女性の村長さんが前の村長さんにかわって出まして、何としても自立した村、しっかりした村をつくっていかなければだめだ。住民の人たちが中心になって村をつくりあげていくことによって、阿智村が進める住民主体のむらづくりに入れていただけるような村にしていきたいというかたちで頑張りました。消防団の皆さんは報酬を辞退するとか、職員自体が給料を辞退するとか、住民の皆さん自身が、いままで村のほうからお金をもらっていたような仕事については自分たちで頑張るやろうじゃないかというかたちで、3年間で財政を建て直し、それを通して住民自身がつくりあげる地域づくりを成し遂げました。

そして、ここまでわれわれは頑張ったのだから阿智村と一緒にしてほしいというお話がございました。阿智村の村民の人たちもその努力を見ていましたから、それだけ努力をして頑張っている村を、いままで長い付き合いしてきた隣の村が受け入れないわけにはいかないじゃないかということで、受け入れることになりました。これも700人ぐらいの村でございました。

6,000人のももとの阿智村と700人の村が二つですから、本来なら7,400人の村になっていいたのですが、ここのところへきまして非常に日本の経済の状況が厳しくなりました。製造業とか、屋神温泉その他の観光業につきましても、スキー場とかゴルフ場等があるわけでございますが、お客さんの入りも少なくなつて、地域の経済全体が弱くなつてくるということになりましたので、社会増で自然減をカバーしておりました村が、なかなかカバーしきれなくなつ

て、いまは7,050人です。

本来なら7,400人いなくてはならない村で、200人から300人が減少する。先ほど鈴木先生からお話ございましたが、山村の周辺の集落から人々が去っていく、あるいは屋神温泉とか工場に勤めていた季節労働の皆さんが、勤めがなくなつて都市のほうへ動いていくというようなかたちで人口減少がいまでも続いているところでございます。

阿智村も面積そのものはけっこう広いのです。大垣へ来ますと、はるか遠くに伊吹山や養老山脈が見えますが、われわれはまったく山のなかに住んでいるわけございまして、天が見えないところに住んでおります。山林原野が90%ぐらいですから、村の面積の本当に5%ぐらいのところに入らないう村になるわけでございます。

位置的には名古屋から100キロメートルでございますけれども、国道153号線が通っております。これは豊田を通過して塩尻まで抜けている三州街道という塩の道でございます。そのほかに中央自動車道がございますから、名古屋から2時間以内には阿智村へ来ることができるといふ点では、非常に位置的には恵まれたところでございます。ですから、屋神温泉へ来る6割は名古屋圏の皆さんにおいでいただいているところでございます。

高齢化率は約30%と、山のなかの村を合併したわりにはまだ高齢化率が30%以下でございます。長野県のなかには40%とか50%という村がかなり多いわけですが、そういう点では若い人がそれでもまだお住みいただいている村だということになるわけでございます。

#### 村の観光

村では産業振興面ととくに観光に力を入れています。屋神温泉以外にも富士見台高原という高原がございますし、スキー場も3カ所あります。いまスキーはまったくお客さんが少なくなつて斜陽産業でございますけれども、そうはいいまして、コンビニエンス的なスキー場でお客さんも一定みえておりますし、スキー場のゴン

ドラリフトなどを使って夏場の高原観光ということでもお客さんに来ていただいているというかたちで、全体的には150万人ぐらいの皆さんが阿智村全体には観光その他で来ていただいているのではないかと考えております。



特に屋神温泉の開発につきましては、温泉が湧出した間際のときに、外から温泉権を売ってほしいという方が、お金をその地元の皆さんのところへ振り込んできたわけでございます。あのときに住民の皆さんがお金に目がくらんで温泉権を外部資本に売っていただければ、今日のような屋神温泉の発展はなかったと思うのですが、地元の皆さんが、せっかく天から授かった宝物を金もうけだけに使ってはまずいのではないかと、これは自分たちの幸せのために使うのではなく、村全体の幸せのために使っていただくのではないかと、ポンと温泉権を村へ譲っていただいたわけです。

村は、せっかく譲っていただいた温泉をただ快樂のために使うのではなくて、地域全体が健康で幸せになるために使っていこうではないかということで、享楽型の温泉地より健全保養型の温泉地を目指そうということで目指してきたのが今日の屋神温泉です。当時は下呂その他、享楽型の温泉が盛んでございました。ですから、「父ちゃん下呂で母ちゃん屋神」といって、母ちゃんたちは教養が高いので屋神へ来て温泉を楽しんでお帰りいただき、男の方は下呂で楽しく遊んで帰っていただくというかたちでございました。

いまは、まさに温泉をしっかりと楽しんで健康になって帰っていくというのが観光の主流になっ

ております。屋神温泉にはまったくネオンがついたところはございませんし、三味の音も聞こえてこないという、本当に健全な、修学旅行生も来て泊まれる温泉地というかたちで発展をしているわけです。それはまさに「住民力」といいますか、住民の人たちがどうしたら地域の資源を使って幸せになるかということの蓄積のうえで考えられたことが、今日の温泉をつくったと考えております。

ここには花桃祭りというのがございます。皆さんのお手元にそのハナモモの写真がいらっしゃると思いますが、ここは園原というインターチェンジができるまでは、本当に山村の何もなかったところでございます。そこにインターチェンジができたのだから、何とか人々に来ていただいでお金を下ろしていただく、交流していただくような地域をつくりたいということで、ハナモモという花の咲く桃の木がございまして、これをみんなで植えようじゃないか、3,000本植えようということで植え続けまして、現在では3,000本のハナモモが咲きそろようになりました。まさに桃源郷が実現したわけでございます。

これも地元の皆さんたちがお金を出し合って、村も支援いたしましたけれども、ハナモモを植え続け、管理も自分たちがして、いまはお客さんが訪れていただくようになりました。4月の終わりから5月の15日ぐらいにかけてのシーズンの間に、約20万人ぐらいのお客さんがこの桃源郷を楽しみに来ていただいております。

まさに住民の皆さん自身が自分たちで地域の資源を生かしてどのように暮らし続けられる地域をつくっていくのかということが原点になって、阿智村の観光というのがつくられてきております。ただ単に商業観光で来ていただいて、皆さんからお金をふんだくって、お金がもうかってよかったというような観光はここでは目指さないようにしていこうということできております。


#### 村の住民と議会と行政の間柄


もう一つ、阿智村という村の大きな特徴は、自治意識を高めていこうではないかということで、

地域の課題は地域の人々が解決していこうというかたちで自治会の活動が盛んでございます。

**自治会活動** 自分達の地域のことは自分達で決める

- 地区計画(2008~2012年)
- 各自治会での5カ年計画
  - 自治会が行うこと
  - 自治会と村が協働して行うこと
  - 村が行うこと





一般的に自治会は行政の下請け機関であって行政の一機関とまでいわれています。しかし、私どもの自治会につきましては、実は自治会を何とか再建しようじゃないかといったときに、「行政の下請けのようなものをつくるのか。そんなことはもうまっぴらだ」というお話がございました。そのときに「行政が引き回しをしない、皆さんたち自身が自分たちの地域を豊かで幸せなものにしていくために、自分たちでまとまっていこう」、あるいは「村にいろんな要求をしたり、村と一緒に地域をよくしていくことをやろう」とみんなで話し合いをしていただきまして、いまは合併したところも含めて八つの自治組織がござい

ます。特に私が村長を務めさせていただいてから、村会議員の皆さんたちとお約束したことがございます。いままで地域のいろんな要求というのは、村会議員の人たちが持ってきてあれやれ、これやれと言うのが一般的であったわけでございます。そうしますと、強い村会議員のところは早くできるけれども、弱い村会議員のところは検討、検討ということになって、「ボクシングじゃないんだから」と怒られるということがあります。

私は役場の職員が長いので、そういうことがよくわかっておりました。それで「ぜひ地域で起きたいろんな要求は村会議員さんは持ってこないいただきたい。そのかわり、自治組織のなかで十分議論して、このことが必要だとい

うことになったときに村へ持ってきていただいて、そこで一緒に考えるというルールをつくりましょう」と言いましたら、当時の村会議員さんたちが「よくわかった。おまえの言うようなことでやろうじゃないか」ということになっていただきました。

この話をほうぼうですると、よくそんなことができたなと驚かれるわけです。後からまたお話ししますが、そういう点では、阿智村の村会議員の皆さんたちに、自治意識をどう村民の人たちが作りあげていくかということ共通のテーマとして考えていただけたということが生まれてきて、こういうかたちになったわけでございます。

ですから、自治組織の皆さんは、地域で問題が出ますと、この問題は自分たちで考えられる問題である、この問題は村と一緒に片付ける問題である、この問題は村や県や国にやらせる問題であると、大体三つに仕分けをして行政のほうへ要求を出してきているわけでございます。それに基づいて役場の職員が現地を住民の皆さんと歩いて、それができないかということを決めてやっていただくことにしております。

例えば農道などの非常に細かい生活道路については、資材費を村が出します、あるいは重機のお金を出しますから皆さんたち自身の手でやっていただきたいというかたちで、住民の皆さんたちが道づくりをやっていただくわけでございます。建設業者に渡せば経費は何だにとられるわけでございますけれども、住民の皆さんが自分たちの知恵と力で行政からの支援を受けてやると非常に延長も伸びるし、自分たちが考えたようなかたちで道づくりができていく、あるいは水路ができていくということになるわけでございます。

それと同時に、自分たちの地域をよくするためにはどうしたらいいかということで、子どもの問題をどう考えたらいいのか、あるいは高齢者の問題をどう考えたらいいのかというかたちで、地域のさまざまな活動を自治組織が行っていただいているということでございます。

## むらづくり委員会

これは地域の問題を住民の皆さんたち自身が片付けることでございますが、もう一つ、住民の皆さんの持っている要求のなかには全村的な課題、行政全体が解決しなければならない課題というのがあるわけです。この場合は、住民の皆さんでむらづくり委員会という5人以上の委員会をつくっていただきますと、それに対して行政のほうで飲み食い以外のご支援をさせていただくというところでございます。

このむらづくり委員会というのは、実は村長がこれはむらづくり委員会と認めようとか、認めないでおこうというふうにはしないというかたちになっております。協働活動推進課という住民の皆さんの協働の仕事をお手伝いする課がございまして、そこへ、5人の名前を挙げて、こういう仕事をやりたいという申し出があれば、すべて必要な支援をするというかたちになっておまして、村長が進めようとする仕事に対して反対のむらづくり委員会というのもあるわけでございます。それに対しても村は、学習とか視察とかの財政的な支援をさせていただくことになっております。



住民がつくった公民館図書室

図書館でございますが、住民の皆さんから図書館をつくりたいという要求がございました。簡単に図書館をつくるといっても、村民の皆さんのなかには、図書館なんかよりもっとこういうものを先につくるべきだという要求がございまして、なかなかコンセンサスが得られなかったわけです。そこで私が「ちょっと難しいね」と言いましたら、図書館をつくりたいという人たちが図書館を阿智村につくる委員会というむ

らづくり委員会をつくりまして、視察をしてきたり、こういう図書館をつくりたいという絵を描いたりしてだんだんつくりあげてきて、公民館へ話をもちかけました。それで、公民館が図書館を考える会という住民向けの学習会を開いて、そこで図書館が必要ではないかという村民の皆さんのコンセンサスを得るところまでいって、では図書館をつくろうじゃないかという話になりました。

公民館の小さな図書室であったのを、1億ぐらいかけて大改造して広くしまして、公民館の図書室というかたちで、いま蔵書が3万冊ぐらいございます。運営につきましても、そのむらづくり委員会の中心であった女性の皆さんたちのなかの1人の方が自分で司書の資格を取られて、いまはその皆さんたちを中心にして図書室の運営委員会のような組織をつくって運営をいただいています。ですから、どの本を買うかどうかということについても、ほとんどその皆さんたちにお決めいただいております。

こういうふうに、ただ単に要求をして村長につくらせたらそれで終わりというのではなくて、自分たちが発案をして、自分たちがつくりあげてきたものを、自分たちが考えたように自分たちの手で運営していく。それに対して財政要求を出していただいて、村がしっかりした財政的なサポートをしていく。しっかりもしていませんけれども、そういうやり方をしています。そういうことが行政全体のいろんなところでつくりあげられてきているところでございます。

実は『協働がひらく村の未来』という本を自治体研究社から出させていただきました。そこに歴史から始まって細かいことが書かれております。自治体研究社というのは自治体問題を考えている日本のなかの唯一の研究所でございまして、財政が非常に厳しいわけでございますので、ぜひ買って読みいただければありがたいと思います。

## 2. 地方自治と「地域主権」論

ここまで阿智村の紹介も兼ねてちょっとお話をさせていただきました。ここからは、「地域主

権」論というのが盛んにいわれているなかで、地方自治はどうあったらいいのか、住民の皆さんが本当に幸せに暮らすための地域のあり方はどうあったらいいのかということに焦点を合わせて、阿智村でのつたない実践をご紹介しますからお話を進めさせていただきたいと思います。

#### 憲法に照らして言葉を吟味してみると

特に「地域主権」論という論が盛んでございます。あるいは地方分権論という論が盛んでございまして、ともすれば地方自治というのはどういふものであるかということをも真剣にとらえるよりも、流れのなかで言葉遊びのようなことだけがいま地方自治をめぐるでは先行していつているのではないかと感じております。

国が取り上げた、要するに地方で本来解決すべき課題を国が取り上げたものを、もう一度地方へ返す。これは地方分権ではないのです。私は、地方へ返すというふうな地方の人や地域の人たちは考える必要があると思います。何か押し下げていただきまして「国からいただきました。よく払い下げていただきましてありがとうございます」ということではないだろうと思っています。

そもそも行政というのは、われわれ自身が豊かに幸せに生きていくのかという実践的な活動を積み上げていくそのことを村が補完する、あるいは県が補完する、それでもなお足りないところは国が補完するということではないかというふうに思っているわけでございます。そういう点では、分権というのは国が考えることとございまして、われわれは、従来持っていたものをお金をつけて返していただくというふうな考えるべきだと思っているところでございます。

それから地域主権という問題。これも私は、これほどわけのわからない言葉はないと思っているわけでございます。何か地域主権ということ言えば非常に斬新的に地域、地方自治のことを考えているようにみえますけれども、まったくこの言葉だけにとらわれる必要はない。

そもそも日本国憲法は「主権は国民に存する」と書いているわけで、国の主権者は国民であつ

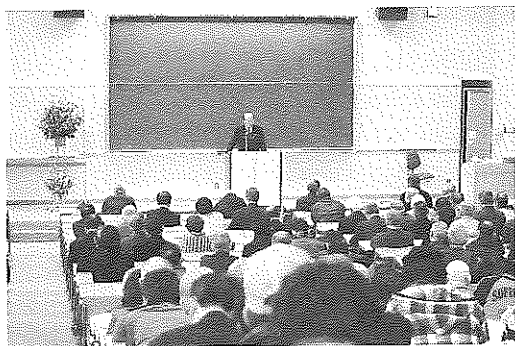
て、地域に主権があるなどということはないわけでございます。それから、憲法には、地方自治の本旨にもとづいて地方自治は行われなければならないと書かれているわけです。地方自治というのは住民自治、まさに住民が主権者なのです。住民が主権者であつて、地域が主権者などということとはどこにも書かれてないわけでございます。地域主権というのは実は、道州制を導入するために地域主権、道州制ということをはり始めたのが、たぶん地域主権という言葉のはしりだったと思うのです。大阪府の橋下さんあたりが地域主権、地域主権と言っているわけですが、私は、われわれ住民はこの言葉に惑わされて踊ってはいけないと思っているわけでございます。

この考え方のなかには、地域主権であるから地域のことは地域が決めればよい、国はまったくその問題については関知をしないぞ。一括交付金か何かで地域へお金を出して権限も渡すから、その地域はその地域の自助努力で地域を成り立たせていきなさい。国は外交とか防衛とかいうことだけやりますよ。そういうかたちで国と地方を分断し、色分けをして考えていくところへ進められていく危険性もあるのではないかと感じております。

そもそも国の主権者は国民でありますし、憲法第25条には、国民の基本的な人権あるいは国民の基本的な生活を保障するのは国の責任だということが書いてあるわけでございます。しかし、いまはやりの使われ方のなかには、地域に一括交付金でお金を出して権限を与えてやるから、地域が自分たちの努力でやりなさい、うまくいかなかったことは地域の皆さんたちの責任ですよと、分断するようなかたちで地域主権の問題が考えられているように思えてならないわけでございます。

そういう点では、われわれはもう一度この地域主権という問題について真剣に考える必要がありますし、そもそも地方自治という本来の問題について、われわれは何が地方自治の「自治」というものであるのかということをもっともつと考へたうえにおいて、では国と地方との関係は

どうあったらいいのか、自分たちはこの地域のなかでどのように生きていったらいいのかというのを考える必要があるのではないかと思います。



なぜ地方分権が必要であるかということについては、グローバリゼーションの経済がどんどん進んでくるなか、社会がさまざまな発展をしてくるなかで、分権といいますか、地域の身近なことは身近なところで決めるということをやっているか、われわれ自身の生活も保障することができない、高めていくことはできないと同時に、グローバリゼーションの経済戦争のなかで、国そのものもそんな細かいところまでやっていたのではやっていけないという問題もあるだろうと思うわけです。それで1993年に地方分権という問題が国の大きな課題になってまいりまして、国会決議を行って地方分権一括法という法律をつくり、いまそれにもとづいて地方分権というものが進められてきているわけでございます。

### 目指したい「地方分権」の姿

そういう点からいえば、地方分権の流れのなかには、高く評価してわれわれ自身がそれを進めていかなければならない部分と、気をつけなくてはならない部分と、二つの側面があるというふうなこの分権の問題をいま考えているところでございます。

皆さんのお手元にヨーロッパの地方自治憲章について書かせていただいたものがあるわけですが、この流れはただ単に日本だけの流れではないわけございまして、EU諸国においても、地方自治というものを中心にして国をつくりあ

げていくことが国民の幸せにとって非常に重要なことだというように考えられているわけでありまして。ヨーロッパでは「ヨーロッパ地方自治憲章」というものをつくり、それにもとづいて地方自治を進めていこうということになったわけですね。

このところは、スタートは同じような考え方で日本も進んだわけですが、それから以後の進み方というのは非常に大きな差があるわけでございます。日本の場合は、地域主権という言葉はともかくとして、民主党が政権をとりましたけれども、地方自治をどうしようなかなかたちで進めていくのか、こういうものをねらってわれわれは具体的な政策をしていくという総体的なものが提示されないのです。ただ目の前地域主権とか分権とかという話だけがあって、われわれがそれに飛びついていざ実現したときには、まったくわれわれが考えていなかったところへ行ってしまっていたということが、日本の場合、多いわけでございます。

ヨーロッパの場合は非常に明確に「ヨーロッパ地方自治憲章」に書いてあるわけでございます。読ませていただきますと「地方自治体あらゆる民主主義国家形成の本質的基礎の一つである」「公共的事項の運営への市民参加権が民主主義原理の一つである」「真の権限をもった地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給し得る」「地方自治の擁護と強化が、民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの形成に対する重要な貢献である」というふうな前文に書かれているわけでございます。

まさにこういう考え方のなかで地方自治の問題というのを日本においても求めていかななくてはならないというふうな考えているわけでございますけれども、どうも事はそのようなかたちで動いていないようでございます。

### 第27次地方制度調査会の「1万人以下」議論の顛末

特に、日本の国の地方自治制度はどうあったらいいかということをお話合う地方制度調査会というのをずっと開いているわけですが、第27

次地方制度調査会という調査会が開かれまして、そのなかで議論されたことはどういうことかという、1万人以下の自治体はこれからの地方自治のなかでは認めるわけにはいかない。すべての自治体を1万人以上の自治体にすべきではないかということが議論されたわけであり、われわれの反対もございまして、「1万人以下の」という言葉は言葉としては残らなかったと思うのですが、しかし、実はあのときの「1万人以下」議論のなかで、日本の小さい自治体は、時代に後れてはならないというかたちで合併、合併へと進んでいって、かつて6,000あった自治体が平成の合併前には3,300になっていたのです。そして、今回の合併で1,700へと市町村は減りました。面積は広大でも本当に小さい山村の自治体が市にくっついてしまったわけでございます。

全国町村会という全国の町村の連合体がございしますが、これが昨年、平成の大合併の検証を行い、その検証結果が出されております。これは全国津々浦々、合併した町村と合併しなかった町村を見てあるいたわけですが、合併をした町村、特に山村の町村は疲弊、崩壊が急激に進んできているといわれております。いわゆる大都市に合併した山のなかの村は、まず最初に支所の職員が本所の職員として引き揚げられていく。引き揚げていって何ヵ月かたつと、その職員が家族を本所のある市へ連れていく。当然子どもも連れて行くというかたちで、職員と家族からその山村にいなくなる。

それから、そこには役場があつて職員がいたり、村民の皆さんが来たりしますから、買い物ができるような店があります。まずいかうまいかわかりませんが、食堂というものもあつたわけです。それが役場がなくなって人が来なくなつてしまったわけですから、お店がなくなる、食堂がなくなる、それに合わせて村民の人たちもいなくなるということで、大野さんという長野大学の先生が「限界集落」という嫌な言葉を使っておりますけれども、まさに限界化ということが進んできているというふうに見ております。

岐阜県ではどうでしょう。私は村長ですから、

あまり具体的に言うとさしさわりがありますので具体的な話はしません。ぜひ一般論としてお聞きいただきたいと思います、具体論を集めたのが一般論でございますから、たぶん岐阜県でもそういうことが起きているに違いない。

全国には、1万人以下の自治体であつたり1万5,000人の自治体であつたけれども、合併をしないということを決めた町村もあります。今回の場合は、国が「合併すればこんないいことがある」といって積極的に合併を進めてきたわけでございますし、財政的には交付税を減らすから財政的に成り立たないぞというかたちでおどしをかけながら進めてきたわけです。ですから、合併をしようと言う人たちもあるというなかで、今回は住民の皆さんが住民投票をやって合併をしないということを決めたところも、全国のなかにはかなり多いわけです。

合併をしなかったところで、特に住民の皆さんが議論を行つて合併をしないことを決めたところは、住民の皆さんの自立的な意識が非常に高まって、むらづくりや地域づくりの運動があつてないほど高まってきて、自立的なむらづくり、まちづくりが進んでいるということが、全国町村会の検証結果に書かれているわけでございます。まさに雲泥の差が全国にあらわれてきていまして、全国町村会は、今回の平成の大合併は理念なき合併であつて、日本全国の地方自治の発展、日本の国土形成からいってもこれは失敗であつたのではないかというようなことを書いているわけです。

#### 第29次地方制度調査会の内容

それを受けて第29次地方制度調査会が先回開かれまして、平成の合併の総括を行つて、今年(平成22年)の3月31日をもっていわゆるエンジンを下げて合併しろというやり方は今後とつていかないということを決めたわけでございます。そのかわり、合併をしなかった町村も含めて、基礎的自治体をもっとしっかりしていくようなかたちでのさまざまな施策を展開すべきではないかという結論を出したわけでございます。

しかし、問題点とすれば、「総合行政主体」と



いう新たな言葉をつくったことをございます。基礎自治体は総合行政主体でなくてはならない。いわゆるすべての行政需要にこたえられるようなものにならなければならないということを、この29次調査会を書いたわけをございます。東京大学の名誉教授だった大森彌(わたる)先生は、すべての行政需要にこたえるような村、町をつくっていくということは、行政需要が拡大すれば拡大するほど村や町を大きくしていかななくてはならないので、合併を永久に続けさせていくということになりかねないということで警鐘を鳴らしております。

29次地方制度調査会そのものはそういうかたちで終わったわけですが、このなかで非常に特徴的であったことがあります。29次地方制度調査会には実は合併の検証と同時に、地方自治体における監査制度がどうあったらいいのか、それから議会制度がどうあったらいいのかということについても一応審議をいたしました。答申書に具体的などころまで書かれたわけではないわけですが、新しい地方自治の方向を目指していくべきだということについて書かれているわけがあります。特に地方自治体の議会のあり方につきましては、かなり世界中の地方自治体の議会制度のあり方を比較検討しながらある程度の方向を出して、これからそういう方向で考えていくべきだという答申をしております。

皆さんたちも新聞等でご存じのように、いまは地方自治体の議会の定数について、何人までの村は何人以上の議員をもってはいけませんという規定になっているわけです。それを撤廃しようではないか。要するに議会の議員の定数についてはそれぞれの市町村がそれぞれの市町村に合ったかたちで決めればよいというわけですから、これは非常に画期的な話をございます。特にヨーロッパなどはボランティア的で、議員報酬はほとんどなしで議員をやっているというところがあるわけをございます。

そういう点で、議員報酬はいかにあったらいいのかという問題、議員の定数は多ければ多いほどいいのか、少なくとも専門的な議員にして、財政的な生活保障をすればいいのかということ

については、住民の皆さんたち自身が自分の村はどうあったらいいのか、町はどうあったらいいのか、市はどうあったらいいのかということで決めていくということで、まず代表制民主主義のあり方について自分たちの考え方で決めることができる。おれのところはボランティアで議員になってもらう、そのかわり50人の議員にして、夜議会をやらせてもらえばいいじゃないかと決めれば、そういうこともできるようなかたちで地方自治法そのものがこれから検討されていくのではないかと考えております。

それから、議会は4回の定例議会を開くということになっているわけをございます。4回しか開けない。あとは臨時議会というのを開きますが、臨時議会は特定の議案についてのみ審議するというものをございます。これだけさまざまに歴史や社会が変化するなかで、4回だけ開けばいいというのではなくて、その時その時に出た課題について即座に議会が開かれて、そこで方針が決められていくというようにすべきだといって、通年議会制をとっていいのではないかとこのところもあらわれてきて、そういうことができるような自治法の改正にしようではないかという議論もされています。今回の29次地方制度調査会では、そのことについても議論がされてきたと考えているわけをございます。

### 3. 自治とは何か

問題は、そうした場合の地方自治制度の「自治」ということについて、われわれはどう考えていったらいいのかということが、われわれの課題としてあがってくるのではないかとこのように思っているわけがあります。

実は住民自治とか地方自治とかいった場合に、地方自治体のわれわれは住民参加というふうに考えがちです。いかに住民が行政に参加するか。そのことによって自分の町や村は民主的であるか、民主的でないかというのを判断するというのがここ数年間の課題であったかと思うわけですが、どうもそれでは足りないのではないかと。自治というのは参加ではなしに、まさに住民の皆さんが主体的に行政を担っていく、地域を担っ

ていくということが自治の原点であるべきではないかというふうに考えております。

#### 行政の情報公開は自治に絶対必要な要件

私自身も昭和36年から役場の職員になりまして、いろんな仕事をやり、たまたま12年前に村長にさせていただいたという経過がございます。村長にさせていただいた場合に、どういう村をつくっていくか。財政も厳しい、経済も苦しい、先行きがなかなか厳しい状況のなかでどういう村をつくっていくかと考えたときに、行政とか議会とかという人たちだけで方向を決めたのでは、この村を自主的、自立的に再生し持続させていくことはできない。住民の皆さん自身が自分たちの地域や村はどうあったらいいかということを考えていただかないかぎり、この村の財政の問題、借金が100億もありましたから、そういうところは解決できないというふうに考えて、住民が主体になって考えていただけるような行政の仕組みをつくっていくというふうに思っていたわけです。

そこではたとえ気がついたことがございました。私も役場の職員を長く務めておりましたので、村の財政のことについてはかなり知っているつもりだったのです。お金のとり方も非常にうまくいった。予算の分捕りのうまい職員だったのです。村長になって第1回の予算を組むことになりました。たまたま2月12日が村長に就任した日です。翌年度の予算編成にまず最初にとりかからなくてはならないのですが、考えてみたらお金が足りない。そこでいろいろ財政の勉強をさせていただきました。

40年間も役場の職員でいて、課長までやった職員が、実は本当の村の財政の仕組み、姿というのを知らなかった。私は勉強不足であって、かなり勉強をしました。財政分析もしましたけれども、本当のところを知っているのは財政担当の1人の職員。それもひよっとしたら知らないかもしれないというのが、実は市町村の財政なのです。

だから村会議員の皆さんがそこまでわかっているわけがない。私もわからなかったからわかっ

ているはずがない。ましてや住民の皆さんがおわかりになっているということはまずない。選挙でございましたので、いろいろ選挙運動をやるなかで、この100億の借金は岡庭がつくった借金だと相手の候補の方が言ったという話がありました。それを信じている人がいまして、私は借金をつくった犯人のように思われていましたので、このぬれぎぬだけはとらなくてはいけないということもございまして、住民の皆さんにうんとわかりやすく村の財政の仕組み、それから予算の組み立て方の仕組みをご説明させていただきました。

村会議員の皆さんには、「村会議員の皆さん、お金が余ると、あなたたちは職員が仕事をやらなかったんじゃないかと思って、なぜ金が余ったのかと、余ったことについて職員をお怒りになるけれども、それはやめていただけないでしょうか」とお願いしました。怒られるから、役場の職員は12月ごろから予算消化を始めるわけです。まさに消化なのです。

なぜかという、村会議員の人たちは、与えられたパイをいかに取り合うかが議会の仕事だと思って、ここは長野県ではないので言いますが、いったんとった金ですから、使い切らないともったいないと思うのですね。「でもそれはちょっとやめていただきたい。仕事ができたかできないかということで判断していただいて、お金を使い切ったか使い切らなかったかということで判断しないでいただきたい。そのかわり私たちは仕事がしっかりできたかどうかについてはちゃんとご説明します。なぜお金が余ったかもご説明します。もし仕事がちゃんとできてお金が余ったのなら、よくやったとほめていただきたい」ということを村会議員の皆さんにお願いしたら、「よし、わかった」と。うちの村会議員さんは非常にものわりのいい村会議員さんで助かったのでございます。

お金は全体的にどこも大体余るのです。皆さんたちの町や市もそうでございます。予算はこれだけ要るんじゃないかと、足りないと思えば困りますから、ちゃんと余りを考えて市町村の従事者はつくるのです。100億も借金しましたか

ら、財政の公表もして、余ったお金を繰り上げ償還で国へお返ししますというやり方をしてお返しをしていったわけでございます。

まさに住民の皆さんたちが主体的に生きていていただく、行政の主体者になって考えていていただくようにするためには何をやらなくてはならないかという、住民の皆さんに行政のあらゆる情報を公開をする。だって住民は主体者です。主人に隠していたのでは主体者ということにならないわけですから、主人である住民の皆さんには財政のすべてを公開する。そして、こういうふうにお金を返していききたい。このために借金ができたんです。水道や下水道はこういうかたちで作りあげました。水道や下水道を運営するためにはこれだけのお金がかかります。だから皆さんたちからはこれだけの負担金をいただかなくてはなりませんということを開示すれば、住民の皆さんは絶対怒らないのです。納得して出していただける。これがまさに住民主体の行政の根幹にあるべきでありまして、私は、財政の公表というのは大事だと思っております。

これから予算審議の真っただ中に入っていきますが、私のところは予算をつくる時も、住民の皆さんに、こういう財政状況でありまして、こういうことがいまの阿智村の課題ですが、皆さんたちのご要望は何かないでしょうかというかたちで、実は秋口に住民の皆さんと懇談会をやって、そこで住民の皆さんのご要求をいただきます。

私のところは村民一人ひとりが予算要求ができる仕組みになっております。こういうことをやったほうがいいと思えば、村へ予算要望書、事業計画書を出していただきますと、それを予算のなかへ入れるか入れないかという審議を議員の皆さんと行って、あなたの要求していただいたのは残念ながらこういう理由で予算へ盛ることができませんでしたというかたちで、予算の原案を議会へ出す前までの間に住民の皆さんにご説明してご納得いただくというかたちにしてございます。

それで予算審議があります。予算要求を出す

のはわれわれ従事者の役割なのですが、その予算を決めるのは議員の皆さんの役割なのです。ですから、こういう予算を決めましたということ住民の皆さんに報告するのは議員の皆さんの役割だというふうに勝手に解釈いたしまして、一昨年から、私どもはこういう予算を議決しましたというかたちで、議員の皆さんたちに地域へ出て予算の説明をしていただくことになっております。だから、予算に盛ってないじゃないかといって村長が怒られることは絶対ないのです。怒られるのは議員の皆さんが、「おれが要求した予算がもらえてないじゃないか。それをよくも議決したもんだ」といって怒られます。「実は村長からそれが出てきませんでした」などと言うと「議会の主体性がない」と言われますから、「こういう考え方で予算に盛ることができなかったんです」などと議員の皆さんから説明していただくわけでございます。住民主体ということは最も効率がよくて、最も私が楽をできるしくみなのです。

いままで議員の皆さんは、村長から出てきたものをいいとか悪いとか判断しておればよかったわけですが、そういうわけにいきませんから、なぜ議決をしたのかというまさにアカウンタビリティ、要するに議決した理由を住民の皆さんに説明していくというかたちで、住民の参加、住民の自治、住民主体の行政というものをやっているのです。

#### すべての段階で住民が主体的にかかわる

自治というのは自ら治めると書くわけでございます。自ら治めるということでございますから、これは大変なことなのです。人に治めさせる「他治」ではないわけです。いままでわれわれが考えてきた住民運動とか市民運動とかいうのは、村長や市長に要求をして、聞いてくれたらものわりのよい市長だ、村長だといって帰ってきてしまうわけで、村長や市長がその要求に基づいてつくるものについては何ら発言する場所もない。ですから、できてしまってから、つくったものがよかったとか悪かったとか、また来てプープー言うだけなので、これはまさに一

部自治で一部他治なのです。

本来自治というのは自ら治めるといふことでございますから、要するに要求して次のアクションまで住民の皆さんたちが目をつける。自分たちの余力があれば公共の部分も担っていくというのが、私は自治の本質でなくてはならないと思うのです。

特に廃棄物問題という非常に厄介な問題が行政の問題としてはあります。廃棄物処分場問題をめぐっては、「おれのところへ廃棄物処分場を持ってくるべきではない」「おまえのところやれ」というかたちで反対、賛成の議論をして結局できなかつたところがあったり、多数決で強行してどこかへつくってしまって、恨みがずっと続いて対立関係が解けないというところもあります。

しかし、考えてみれば、自分たちの出したウンチやおしっこですから、解決しないかぎりはみんなウンチやおしっこをがまんしなくてはならないわけです。これは辛抱なんかできっこない。だからどこかで処理しなくてはならないということで、行政課題なのです。

自ら治めるといふことになれば、自分から出したウンチやおしっこ、あるいはゴミをどうやって後世に問題を起こさないように処理していくのかということ、自らの責任の話なのです。そのことを、自分のところへつくられては困る、よそへつくればよいというかたちでやられますと、山のなかへ山のなかへ、弱いところへ弱いところへ処分場がつくられていく。文句を言わないところへ処分場がつくられていって、水が汚染され、川が汚染されるということになってくるわけでございます。ですけれども、自ら治めるといふことになるならば、ここのところは真剣にとらえて、自分たちから出たものは、外へ迷惑をかけないで、どのようなかたちでこの地域のなかで解決するのかということをしかりと考える必要がある。これが自治ではないかと思っております。

そこで、阿智村の場合は、問題が起きたときに、この問題はみんなで解決しなければならない問題である。ではどうするか。まず学習をし

よう。廃棄物というのはどういう状況になっているのか。どう解決していったらいいのか。処分場というのはどうすれば安全で安心なものができるのか。日本のなかではどういうことが考えられているのかということ、反対の代表、賛成の代表も出てみんなで学習して、どういうものができればいいものかということと一緒に考える。そして、これならみんなが納得できるのではないかというものが見つかったところで、では進めていこうじゃないかというふうにする。あるいは、危険なものは、ちょっとお金がかかっても捨てないでとっておこうじゃないかとか、もっと高度な処理のできる場所へお願いしようじゃないかというかたちで議論がされる。

ですから、処分場の問題はただ処分場の是非の問題ではなしに、自分たちがどのようにゴミ処理を考えたらいいのかということへ転換をしていく。そこで初めて自ら治めるといふまさに自治の方向へ動いていくことになるというふうに思っているところでございます。

#### 4. 自治と協働

そういう点で、協働という言葉がいまはやり言葉のように使われます。協働というのをコンピューターで見ると、ほうぼうの市の協働について出ています。例えば「住民と行政が対等平等の関係で地域における問題を解決する協働の市を私どもは目指します」と書いてあるのです。皆さん、これは正しいと思いますか。大体の人は正しいと思ってしまうのです。

でも行政と住民が対等であるなどということがありますか。だって行政は住民のしもべのはずです。住民がこういうことをやりたい、こう幸せになりたいということを実行するために行政があるわけです。ですから、行政と住民が対等だから私の市は非常に幸せですなどと思っているところは、市がやらなくてはならないような仕事も、協働だから自治会でやってくれと言われてしぶしぶやらされて、もう自治会のなり手がな。こんなことまでやらされるのならわしは嫌だというふうになってしまっております。

協働というのは、本来住民の皆さんたち自身

が、自分の自己発達や自分たちの自己実現をするためにはどうしても必要なことなのだと思います。人の幸せというのは、自分の主張すること、自分の価値というのがきちりこの社会のなかで認められたときに初めて感じるといわれているわけです。そのためにわれわれは社会的な活動をやろうと思うわけです。そういうかたちで自分たちの自己実現や自己発達を考えて、自分のできる精いっぱいところで社会の公共的な分野をどのようなかたちで担っていくのか。そこが協働なのですね。

協働という言葉が出てきたのは、例の阪神・淡路の震災のときに、まったく行政が手が回らなかったときに、住民の皆さんやボランティアの皆さんたちが、自分たちで何とかしよう、何とかこの皆さんの問題を解決しようといって、誰に頼まれたわけでもなしに、自発的に自分たちでいろんなものを持ち寄ってあの復興に公共の分野を担った。これが協働という言葉の語源だといわれています。協働という言葉は新しいのですね。

われわれはキョウドウという、「協同」とか「共同」だと思ってきた。先ほど地域主権という言葉にだまされてはいけないと言いましたが、協働という言葉についても、やはり言葉を使うものには、住民の皆さんはかなり眉につばしてやらないとやられてしまうのです。

私も協働というのを使っておりますのであまり大きいことは言えないのですが、そういう点では、まさにそのことをもって協働ということでありまして、自治の原点はまさに協働にあるだろうと思うのです。協働を発展させるために、行政は後方でその支援、サポートをする役割ですから、行政というのはあくまでも黒子なのです。役場の職員は黒子で、村長は本当は黒子頭なのです。先ほど申し上げましたように、廃棄物の問題だとか嫌なことが起きても、これは自分たち自身が解決しなくてはならない自治の課題として解決していくという住民の皆さんの意識がなかったら、いつまでたっても他事でございまして、行政の職員や市長や村長、あるいは議員を黒子として使うことはできないと思って

いるわけです。

#### 地方自治は民主主義の学校だ



そういうところを目指して私どもも頑張っていますけれども、なかなかそううまくいくわけではないのです。長い間、日本の国民は、私も含めて他事に慣れてしまっているわけです。大きな日本丸という船に乗っていればどこかいいところへ連れていってくれるのではないかと信じて、みんな乗っているわけです。船のなかを行ったり来たりしているだけで、船を動かそうなどと思ってわれわれは訓練をしてこなかった。

私が12年前に村長になりまして、「住民主体で」「住民の皆さんこそ主人公です」と言ったって、住民の皆さんは「また村長は大ぼらふきやがって」「岡庭は大ぼらこいておれらを乗せりやがってだまくらかすに違いない」と思っておられた。やっとこのごろ、言っていることは本物かというふうに思われるようになって、住民の皆さん自身もやっぱりだんだん「主人公」になってきていただいていると思っているわけです。

しかし、この間、菅原文太という人の「底流を見る」という講演を聞いていろいろ考えさせられました。彼はいろんな歴史があっいまは農業を一生懸命やっておりますが、底流を見るということについて、阿智村の場合は住民協働とか住民自治とかいうかたちで住民の皆さんが一生懸命頑張っているけれども、それは本当に一部の上澄みの部分だけではないか。その底に一般の住民の皆さんたちはどのようなかたちで生きているのかというところをしっかりと見なくてはだめだということを、私は菅原文太さんの講演で教えられたわけです。

実際、そういう目でいまの阿智村を見てみると、子どもの育て方に見ても、あるいは地域に対する参加にしても、具体的な生き方その他にしても、地域の経済全体にしても、底の部分では、全体的には好ましい方向に流れていないのです。親の皆さんが子育てについて自信をなくしている。子どもの教育についてしっかりした考え方を持っていない。それから地域の経済全体は非常に厳しいところへ流れているという点では、底流は非常に厳しいところを流れているわけでございます。

その底の流れを止めないかぎりには、いずれ上澄みのところまで侵食してきて、村全体が衰退をし沈没をしていってしまう。まさに持続的な村というものをつくっていくことはできないと思っているわけでありまして、協働とか自治とかいうところで目覚めたかたちと一緒に運動をしている皆さんが、これからはもうちょっと底流を流れているところへ目を向けていただいて、自分たちだけが楽しんだり、自分たちだけの自己実現をするだけではなくに、地域全体が持続していくようなサステイナブルなむらづくりをどうしたらいいのかということを考えていただかなくてはならないところにきているなと感じているわけでありまして。そういう点では、自治・協働という問題もそういう方向へ発展をしていただかなければならないだろう。

それと同時に、底流が形成されている主な原因というのは、私は、まさに国の教育政策や経済政策や社会政策全体にかかわってきていると思っているわけでございます。一つの村や町や市のなかで解決できることというのはほんの限られたものでしかないだろう。

地方自治というのは民主主義の学校だといわれます。民主主義の学校ということはどういうことかということ、一流の国際人になること、世界の平和のために貢献できる地球市民になること。それから、主権者としてのしっかりした考え方をもち、日本の国を平和で豊かなものにしていく。そのための実践の学校が地方自治であると考えるべきではないかと思っているわけでございます。

そういう点で、さまざまな底流を見るということは、まさに宇宙船に乗ったぐらいの大きな規模で、地域のなかでもグローバルに全体的にもの考えて活動していくことのできる住民にとりもなっていくことではないかというふうに考えているところでございます。

## おわりに

そういうことで、本当はもっと具体的なお話をさせていただくべきではないかと思ったわけでございますけれども、時間の関係で大変中途半端な話になったわけでございます。しかし基本的には、われわれは新しい時代、さまざまなことが錯綜している時代のなかで、自分自身が暮らしている大垣市なら大垣市、名古屋市なら名古屋市、何々村なら何々村の住民として、どういう地方自治をその地域のなかでつくり上げていくのか、そのつくりあげていく主人公にいかに関わっていくのかということでございます。

それは一人だけの力では到底できません。主体の形成という言葉がございまして、主体的に自分が生きるということはどういうことかということでありまして、それは自分自身が、その地域に起きている問題、自分の周りに起きているさまざまな問題について、問題を問題として意識する。これは問題なんだ、解決しなければならぬ課題なんだというふうに意識しないかぎりには問題は表へ出ません。問題を問題として意識して、これを解決していく力は自分にある、自分たちがこれを解決していく力になるんだ。それはただ一人だけの力ではなしに、みんなで力を合わせることによって、この地域に起きているさまざまな課題が解決できるのだというふうに自覚して動き出したときに初めて、われわれは地域を動かしていく主体者としての力を得たということになるというふうにいわれます。

非常に厳しい不透明な社会です。特に私どものような山村は、日本の国の経済が厳しくなると一番最初に波を受ける地域であります。名古屋あたりでじわじわ起きた波が、私どものところへ来るとまさに津波になって地域を飲み込ん

でいくわけではありますが、そこで飲み込まれずに頑張っていこうというふうに思っているわけです。

そんなかたちで全体的に地方自治が発展するように、ぜひ皆さんともども頑張り合っていきたいということをお願いいたしまして、つたない話でございましたけれども終わらせていただきます。長い間ご聴講ありがとうございました。