

小さな自治体、矢祭町の挑戦

—町民主役を実現する行政が目指す自立の町づくり—

東北大学大学院 木 谷 忍
矢祭町教育長 白 石 勝 夫
矢祭町自立課 高 信 由美子

1. はじめに

矢祭町は福島県の最南端の山間にある人口7千人の小さな自治体である。鉄道や道路において、日本列島の骨格幹線から遠く離れ、今なお日本の地方の原風景が色濃く残る。この町が全国で一躍有名になったのは、平成13年10月31日に決議された「市町村合併をしない矢祭町宣言」であろう。当時は、政府が推進する地方自治体合併推進政策に逆らう町として脚光を浴びた。強いものには捲かれない反骨精神の町、あるいは小さな町のパフォーマンスとマスコミの目に映ったのである。しかしこの宣言の実態は、このような表面的動機にもとづくものではない。矢祭町民にだけしか共有できない何ものかが矢祭の行政を動かしている。それは何か。一言でいえば「このままでは町が壊れる」という感覚を伴う愛地心なのであるが、こんな安直な表現しかできないことに筆者はもどかしさを感じる。この短い紙面でどれだけ理解していただけるか自信はないが、読者の方々と一緒に地域づくりというものを考えていきたい。

2. 矢祭町の自然環境・産業と 町民の生活環境

矢祭町はJR水郡線で郡山、水戸から1時間30分のところに位置する東館（ひがしだて）駅を中心とする町で、近隣都市への交通利便性は良いとは言えない。豊かな自然に恵まれ、町の総面積118km²のうち70%は森林となっている。それを象徴する自然公園矢祭山（図-1）、滝川溪谷など年間の観光客は30万人以上に達している。また、農林業を基幹

産業として支えられてきた町であるが、最近では企業誘致にも積極的であり、現在7社の工場が操業し967人の雇用が確保されている。さらに、大手企業の工場誘致が決まっており、将来は3,000人の雇用が確保されて矢祭町を含めた周辺地域の経済の活性化が期待されている。

商業の中心である東館商店街は、国道118号沿いに伸び、古い歴史をもつ街である。他の山村の中心に多くみられる、シャッターの降ろされた商店はない。昔ながらの大衆食堂も営業している。平成8年には、自分たちで商店街プランをつくることを目的に「元気118通り商店会」が結成された。しかし、年間商品販売額は年3～5%の割合で減少している。

農業では、ハウスイチゴ栽培、しいたけ栽培などの野菜栽培と、花き栽培が行われている。農家の8割が第二種兼業農家であるが、土地の集積化による水稻栽培の大規模化により農家数は激減している。また、花きを除く農業粗生産額は減少しており、全体で年5%程度の減少となっている。

生活環境では、平成16年度末時点で水道普及率は88.0%、し尿収集処理率98.5%、ゴミ収集処理率94.3%となっており、良好な衛生環境がほぼ達せられている。医療施設は一般診療所3、歯科診療所3、病床数19となっている。文化団体は25を超え、のべ428名の会員登録がある。子どもの教育施設の数、幼稚園3、小学校5、中学校1であり、一学年あたりの児童・生徒数は町全体で80程度である。また入学者数の減少傾向は平成13年度を境に止まっている。ただし、他の中山間の町村と同じように、若者の流出による青年人口（20～30歳台）の少な



図-1 県立自然公園矢祭山

さが影響し、人口減少の歯止めにはなっていない。また高齢化率も29%となっており福島県内でも有数の高齢化社会となっている。

3. 自立した町づくりへの契機

特色ある地域づくりへのエネルギーはどこから生まれるのだろうか。理路整然とした論理で進む地域計画は、専門家や行政主導になってしまう。市民を巻き込むには地域づくりの計画に精気が加わらなければならない。たとえば、愛知万博の計画段階で実施された環境アセスメントを通して、ほぼ決定された会場案が大幅な変更を余儀なくされたのは、会場予定地で「オオタカの巣」が発見されたという一つの事件にある。これによって地域ばかりか日本国中の市民が万博会場の規模について再考を求めるようになった。こういった事件は、科学合理論的な密室の会議では想定できないが、市民を巻き込む地域づくりにはこのような「幸運」は必要なのではないか。

矢祭町長は、先見的な経営感覚を併せ持つユニークな町長ではあったが、市町村合併をしない宣言する以前は、矢祭町は現在ほど目立った町ではなかった。町の行財政改革の必要性についての町民の理解は、他町村と横並び程度のことであったろう。事実、合併しない宣言を決議した直後から、全国各地の自治体の視察団に矢祭の行革案に対する質問攻めに合い、戸惑う町長の様子が記録に残っている。つまり、町長は当初から並々ならぬ決意で行革を始めようとしたわけではない。合併しない宣言は、「昭和の大合併」の際に起きた地域社会が引き裂かれるような大混乱を背景としているもので、政府の合併推進政策に異を唱えたものではなく、町民の意向を汲んでの決議にすぎなかった。図らずも全国各地の自治体から注目を浴び、圧力ともみえる政府の対応が「幸運」となって、地方行政とは何であるか、それを自

ら考え実践していく先進的な町に矢祭町は進化していったのである。町民の不安を真摯に受け止め、住基ネットへの不参加を打ち出したのもこの延長上の話に過ぎない。

4. 矢祭町の行政機構改革が 目指すもの

4.1 矢祭町の現状認識

行政機構改革を進めるにあたって、町の現状認識は以下の3点に纏められている：

1. 「平成の大合併」は、現実には住民の生活や実態とはかけ離れた自治体をつくってしまうことになる。したがって、合併だけは避けなければならない。
2. 一般財源の確保は、これまでになく厳しい状況が続くものと予測される。これに対して、行政改革や徹底した経費の削減による効率的な予算執行が求められる。
3. 町は産業・福祉・教育などの基盤整備をほぼ完了しており、今後は、ソフト事業が中心となる。町債償還のための歳出である公債費は、まもなくピークを越して減少期に入る。

平成16年5月の第159国会決算行政監視委員会での答弁で、麻生国務大臣は市町村合併に関して、行政サービスという観点から規模の経済にもとづいた効率性を考えていかなければならないと述べている。つまり地方行政を地方銀行と同じようなサービス業と捉え、市町村合併を論じる。なるほど事務的な行政サービスの効率化を図るためには正論にみえる。しかし、ここには大きな落とし穴がある。行政サービスを供給量としてみる場合、これは住民（顧客）に渉る集計量であり、民間企業はすべてこういった集計量をサービスの生産コストに照らして最大化している。一方、地方自治体は、行政サービスを住民に公正に配分し平等な地域社会づくりに貢献する組織であることは、政治哲学の観点からみても常識であって、単純な民間発想の地方自治体は悪名高い功利主義者に他ならない。例えば行政サービスを、窓口での処理数、利用率など集計的な値だけで評価するような自治体である。後で述べるように、矢祭町行政は、住民への公正・公平なサービスという視点が貫かれている。矢祭町長が合併を拒否する理由の一つは、合併によって地域格差が生まれ、地域（矢祭）が破壊されるを感じとっているから

である。

自治体の運営にとって、財政の見通しは重要であって、地方交付税は平成12年度の21.9億円をピークに年々減少し、平成16年度は16.7億円となっている。さらに高齢化の進行とともに生産年齢人口が減少し、放っておけば税収も大幅減少、どのように行政改革し経費節減しても不足分を補うことができないことは明白であろう。1983年着任以来、矢祭町長は率先して企業誘致に取り組んできたが、平成15年に大手企業の工場誘致に成功し、平成23年度には3000人程度の雇用が見込まれている。まさに民間経営感覚をもつ先見的な町長の戦略である。

町の基盤整備に関して忘れてならないのは、矢祭町が過去20年間に投じた社会資本整備のための総事業費は350億円余り、同規模の自治体の2倍を超えていることである。全国から注目を集める以前から、「町民が安心して豊かに暮らせる町」の基盤づくりを、町長は着実に進めていたのである。民間経営組織の経営感覚だけれども、それは町民にサービスを提供するための行政財政効率化の観点から捉えた場合であって、顧客（町民）それぞれがどのようなサービスを受けるのか、サービスが地域全体にバランスよく行き渡っているかを真剣に考える、経営組織（役場）のための経営ではなく、町民のための経営であることを矢祭町長は実践している。

4.2 行政機構改革の方針

矢祭町は、上記の現状認識のもとで自立の道を選択した。依存財源が減らされても独立独歩生き抜く努力をしていく具体策として、4つの町づくりと行政改革の目標・理念を掲げた。

1. 住民が大切にされる町
美しい自然の中で、安心して豊かに暮らせる町、住民一人ひとりが大切にされる町をつくることを、町づくりの目標とする。
2. 高いサービス水準の町
現行の高いサービス水準を維持し、新たなニーズに対応していくことができるように、健全な町財政を実現する。
3. 住民参加と協働の町
行政の守備範囲を見直し、町民や各種団体等がそれぞれのできる範囲で行政に参加し、町と協働して地域を運営し、共に支えあいながら暮らす地域社会を創造する。

4. 町行政の原点に回帰

矢祭町の機構改革は「町民が安心して豊かに暮らせるための組織改革であり、役場の原点に回帰するためである」

現在の地方自治体の行政機構改革は、財政面からの改革が中心になると考えてよく、行政サービスの削減、住民負担の見直し（引き上げ）など下方修正的なものがほとんどである。ところが上記2のように、矢祭町の行政改革は住民のためのものであって役場の財政防衛ではない。次に注目すべき点は、2以外にすべて住民、町民という言葉が入っているように、行政と町民は不可分の関係にある。1.によれば、町行政は、民間企業のように功利主義的な効率化を目指すものではなく、町民一人ひとりを大切にする平等主義でなければならない。4.では、町行政は、県や国の顔色をみて業務を行うものではなく、町民全体の奉仕者であることに立ち返ることを目標としている。一方で、矢祭町全体における町の行政機構の占める割合は大きくない。議員、職員数の大幅カットなど形式的には小さい自治体（地方政府）を目指している。ただし1.と2.で掲げられているように、町は町民を守り行政サービス機能は効率化により高水準を維持するが、3.にあるように、町づくりに関しては住民と行政は支えあう関係である。町づくりの観点からあえてコストという言葉を用いれば、矢祭町は高コストである。ただ、このコストは町の財政支出によらず、その多くが町民自ら支払うコスト（地域活動参加）なのだ。

5. 矢祭町の行政機構改革の実際

5.1 財政改革

2005年度予算の財源確保の考え方は、町の標準財政規模22億円を一般財源とし、そのうち自主財源が9億円（町税6億円、諸収入3億円）と依存財源が13億円（地方交付税）が現在の基本的な財政枠組みとなっている。将来的には地方交付税は削減されていくことは避けられないため、一般財源額を減少させていかななければならない。表-1は16年度の町の経費削減額である。単年度で2億円以上の財政削減を達成した。17年度以降も同様な削減はできないが、職員の新規採用の停止によって現在77名の職員数を平成25年度までに50名程度に削減、また企業誘致による町税増加を見込み平成25年度の想定では、一般財源19億円、自主財源12億円、依存財源11億円程度の財政見通しになってい

る。これによって地方債残高は半減、財政力指数は現在の0.34から0.54へと大幅な上昇を目論んでいる。以上により、矢祭町の財政構造改革は、他財源からの依存度を低くするとともに、財政規模自体を小さくし、弾力性に富む行財政への移行を目指していることになる。

5.2 機構改革

行政機構改革は、行政能力の拡大や効率化の視点だけではなく、町民へサービス、負担の観点から地域全体の効率性にも配慮する。合併を拒否した理由の一つは、矢祭町の場合は後者の観点、すなわち町民への配慮が合併によって損なわれると考えたからである。表-2は主な機構改革を整理したものだが、実際に、項目4から6は町民への行政サービスの水準向上を狙っている。

行政機構の改革の焦点は、役場内の縄張り意識やポストの維持を打破することと、嘱託職員の処遇である。嘱託職員は業務委託によって大幅削減し（表1、2）、7課を5課に統廃合、係長制をやめてグループリーダー制とし昇級はない。グループには統括役として長が置かれるが、年功序列ではなく、仕事に精通し統率力があれば誰でも登用される。また収入役は廃止、議会定数も18から10に削減した。現在の町の行政機構は図-2の通りである。

行政サービスについて、まずフレックスタイム制を導入し全員交代で窓口業務に携わる体制をつくった。平日は7時30分から18時45分、土日も8時30分から17時15分まで窓口を開ける。さらに、山間部の住民のために、「出張役場」と銘打って全職員が自宅で証明書類の申請や税金納付の受付をする制度を設けた。24時間365日開いている役場なのである。

矢祭振興公社は平成7年に設立され、当初の運営資金2500万円はすべて町が出資している。温泉施設「ユーバル矢祭」の他、プール、テニスコートの運営をしている。公営企業には珍しく黒字体質で、毎年300万円から4,100万円の黒字を確保しており、町の一般会計に寄付することもある。嘱託職員を減らす改革により、平成16年からリフレッシュふるさとランドの運営も町から委譲された。経営陣には役場からの天下りは一人もおらず、公社と役場は車の両輪としての協力関係にあり、公社の経営感覚は役場職員にも刺激になっている。

6. 町づくりへの取り組み

矢祭町の試みは、町づくりに関して行政のかかわ

表-1 矢祭町の財政削減額

(平成16年度,単位:千円)

項 目	削減額	備 考
議員報酬	30,605	議員定数18から10
特別職報酬	12,984	三役、教育長給与減額
農業委員報酬	856	定数20から16、報酬減額
(人件費計)	44,445	
嘱託職員費	81,195	34から6に削減
業務委託	66,180	ディサービスセンター、給食センターの委託
消耗品	1,861	節減
(物件費計)	149,236	
補助金等	7,750	補助金、負担金、委託料見直し
総計	201,431	

表-2 主な行政機構改革

項 目	概 要
1. 組織スリム化	7課を5課に統合、係長撤廃、グループ制導入、将来、現在の職員数83を50に
2. 嘱託職員削減	社会福祉法人矢祭福祉会、矢祭振興公社への職員の移行
3. 業務委託	ディサービスセンターの委託、給食センターの一部委託
4. 窓口業務	フレックスタイムを導入し、業務時間延長、休日も開設し年中無休体制
5. 出張役場	役場職員の自宅で、各種料金収納、証明書等申請代行、相談などの受付
6. 自衛消防隊	役場職員による自衛消防隊結成、昼間の有事に対応

りを小さくしているようにも見えるが、それは行政組織の規模からみた場合であり、むしろ町づくりへの関与は小さくない。とくに、インフラ整備をほぼ完了している矢祭町では、持続可能な町づくりを意識し、子育て支援や子どもへの教育への投資的事業、住民福祉事業に取り組む。まず幼稚園でも保育所と同じく延長保育（無料）を行い母親が安心して働ける環境を整える。誕生祝金や健全育成奨励金などの創設、中学生3年生全員を対象に海外修学旅行、情報化環境の充実など町の将来を担う人材づくりに積極的である。

矢祭工場団地の造成は、大手企業の工場進出に伴うものである。小さくても自立した町づくりを推進する道を選択したこの町にとって過疎からの脱却は大きな課題の一つであった。町長を始め町民の熱意が企業を動かしたものであり、環境保全と農業の調和に配慮したうえで工業団地の造成はすでに始まっ

ている。

以上が予算を伴う町の主な事業である。矢祭町では、行政と町民とが一体となって町づくりを進めていくことも特徴の一つである。例えば、矢祭山公園、滝川溪谷の2つの観光地について、公園の美化や道路の維持管理は町民が協力する、各種団体等の事務は職員ではなく町民自らが、行政関与を小さくするなど、行政組織による「公」の活動は減らし、行政と町民が一緒になった「共」の活動を増やしていく方向性をもっている。ただし、これは町民の町を想う心と理解がなければ不可能であろうし、小さな自治体だからこそ可能なかもしれない。

町づくりへの取り組みとして、矢祭町の高齢者福祉について言及しておきたい。矢祭町では特別養護老人ホームやデイサービスセンターなど介護サービスに関するインフラ整備は終わっていて、近隣の町村と比較して充実したものになっている。介護保険料は福島県内で唯一月額2,000円を切り、65歳以上の高齢者が支払う保険料は1,940円（16年度）、これは全国で8番目に低い水準である。この金額は、町民一人ひとりの体の具合を実態に即してきめ細かく算出したもので、小さい自治体だからこそ可能なのである。

7. 持続可能な地域づくりに必要なこと

地域の持続可能性を論じるときのキーワードの一つは少子化問題である。熊田はリスクコミュニケーションの観点から、サイレント・マジョリティ（これから生まれてくる矢祭の子ども達の声）の求める（矢祭の）環境を創出する科学的方法にラウド・マイノリティ（現在の町民たち）の信頼を勝ちえて、現在と未来を統合する方法を作らなければならないという。これは、現在の町民の民主的選択による町づくりは、未来の矢祭の人と環境に配慮すべきことを意味する。現在の矢祭町の特殊合計出生率は1.94ではあるが、20～35歳人口が少ない歪な人口構成になっている。実際のところ、合計出生率の低下は出生数の8割以上を占める20～35歳の出生率の低下に起因するものであって、合計出生率の高さは、20～35歳人口が多いときに当該地域の人口減少に歯止めがかかる。

したがって、中山間地域の高齢化が急速に進むなか、出産や育児奨励政策だけでなく、出生率の高さを生かすためにも青年層を惹きつけるだけの魅力のある地域づくりをしなければならない。表-3の

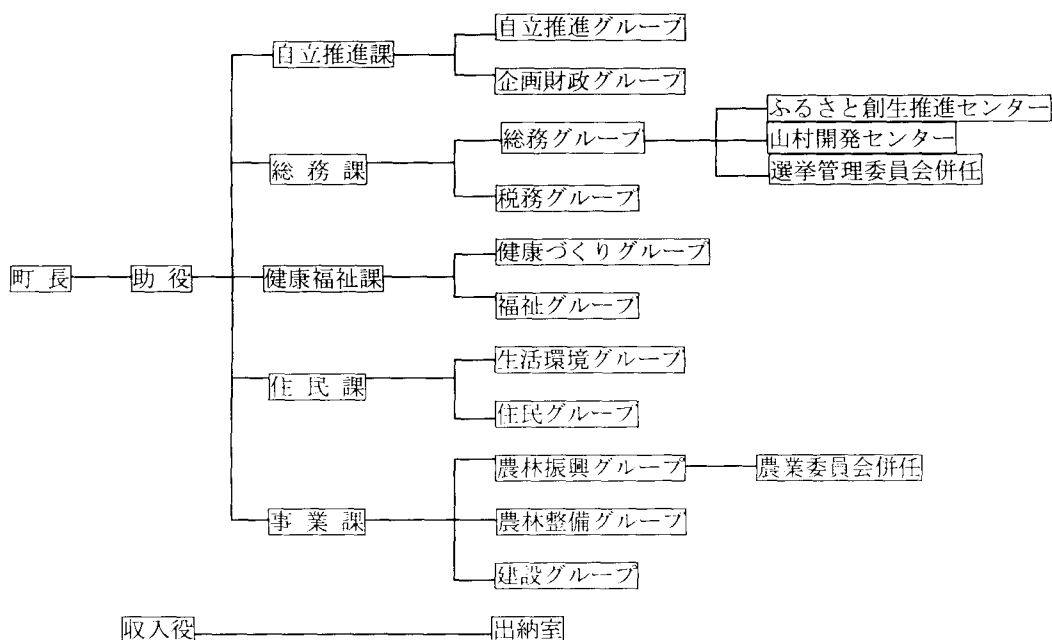


図-2 矢祭町の行政機構図

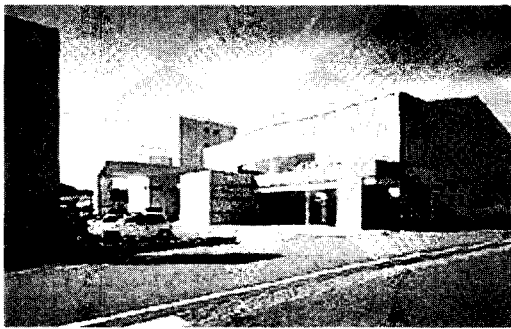


図-3 矢祭振興公社の事業1 温泉宿泊施設（ユーバル 矢祭）



図-4 矢祭振興公社の事業2 リフレッシュふるさとランド

1.2にあるように矢祭町でも出産と子育てを支援する政策をとっている。ただし、この政策は政府が意図するような少子化対策、男女共同参画政策ではなく、未来の矢祭を担う町民づくり、すなわち子どものための福利厚生、教育という観点が備わっていないといけない。すなわち、現町民の出産・育児負担への功労金という性格のものではない。赤川が言うように、行政による子育て支援によって少子化に歯止めがかかるという因果関係には根拠はなく、それは政府の一解釈にすぎない。

町では、福祉と教育に役立てるため、過去数年に涉って財政調整基金を蓄えてきた。その一部を使い海外派遣研修事業として中学生3年生全員をオーストラリアに送り出し、国際感覚をもつ町民づくりを始めている。積極的な工場誘致により地元での雇用拡大も期待されている。町民は町づくりについて行政の役割の一端を担い、高齢の町民を交えた矢祭の再生への気運も高まっている。

残る大きな課題は、矢祭で生まれ育った若者の町への回帰なのであろうか。

表-3 主な町づくり事業

項 目	概 要
1. 幼保一体化	幼稚園でも保育所と同じ時間を保育
2. 第三子誕生祝金	第3子以上が誕生した年50万、健全育成奨励金5万（10年間）、計100万円支給
3. 海外修学旅行	中学3年生全員を対象にオーストラリアに海外修学旅行
4. 情報教育	構内LANの構築、小学1年生からのパソコン学習
5. 宅地開発	矢祭第3工業団地の造成

8. おわりに

矢祭町のこれまでの成功は町長の先見性ある経営感覚だけに拠るものではない。むしろ町長はこの町の住民や文化・歴史に動かされてきたようにもみえる。これからの日本の地方自治の進むべき方向性の一つとして学ぶべき点が矢祭町行政には数多くあるが、この点について地域づくりの観点から4つの点を最後に挙げておきたい

1. 推進力：地域存続の危機を伴うようなきっかけ
2. 先見性：地域リーダーの存在
3. 持続力：行政組織と民間組織の相補性
4. 結束力：地域コミュニティの充実

地域リーダーの矢祭町長（2.）は、合併推進という外部圧力に矢祭の未来を案じ（1.）、文化・歴史的背景のある地域コミュニティの中（4.）で、矢祭行政の守備範囲を明確にし組織のスリム化（3.）を行ったのである。

— 注 —

- 1) 熊田禎宣「環境共生の世紀を支える植福の科学づくりに貢献する計画行政学」『計画行政』第28巻、第3号、pp.16-26, 2005
- 2) 矢祭町町政要覧（資料編）2004
- 3) 根本良・保母武彦編著『「内省不疚」の心でまちをつくる』自治体研究社, 2003
- 4) 三瓶真言「歳出徹底削減の一方で行政サービスは拡充—「合併しない宣言」の町の果敢なる挑戦」ガバナンス、No.34-2, pp.30-32, 2004
- 5) 赤川学「子どもが減って何が悪いか！」ちくま新書、2004