

地方自治体経営における「着実性」と 「戦略性」に関する一考察

——広島県大和町のまちづくりを通して——

広島大学大学院社会科学研究所
前大和町長 岡田 孝裕

1. はじめに

地方自治体は地方分権機運の高まりと、財政状況の窮迫によって新たな段階を迎えている。基礎自治体といわれる市町村の役割は、住民への行政サービスの供給者、安全で安心な生活を守り、活力ある地域を創造する事業者としてますます重要となってきた。

私は昭和58年から16年間（1983～1999）首長としてふるさとの町の経営に当たってきた。よくまちづくりは一つのドラマにたとえられる。ドラマの主人公は住民であり、住民と一緒に脚本を書き、それにしたがって演出を行い、ドラマが出来上がる。出来上がったドラマに住民の満足感や達成感があれば、一応成功といえる。この時、このドラマ作りに、脚本家や演出家としての役割を果たしてきた首長や議会は、この計画に一応納得ができる。

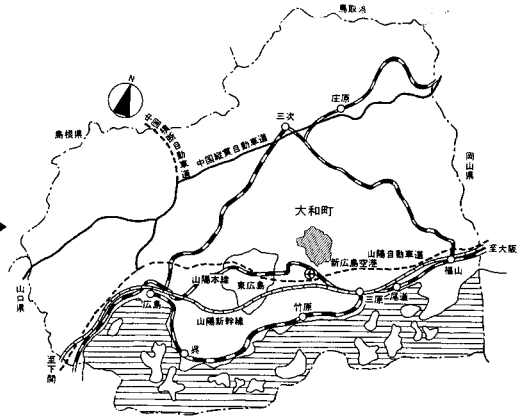
自治体の経営も「経営」というその名の通り、継続的、計画的に事業を実施することである。私は「経営」の中心的課題に、「着実性」と「戦略性」の二つの視点を置き、その経営に当たってきた。町村合併によって成立した町が持つ共通の悩みは地域間対立である。町と住民が一体となって町づくり事業を実施していくことによって、この対立を少しずつ解消していきたいとの願いもあった。一緒に汗を出し知恵をめぐらす、この一体感こそ必須の要件である。米の生産額で全国の1/2000を生産する典型的中山間地域である大和町の“まちづくり”の概要について検証してみたい。

2. 広島県大和町について

- (1) 沿革 豊田郡大草村、榎梨村、豊田村、世羅郡神田村の4か村が合併して昭和30年に誕生した。
- (2) 位置 広島県のほぼ中央に位置し、標高は白竜湖（265m）を最低に、最高460mの間で集落が分布している。

■沿革：合併の推移

| 明治21年当時 | 明治22年合併時 | 昭和30年合併時 |
|---------|----------|----------------------------|
| 上草井村 | 椹梨村 | 大和町 現在に至る (大字小田は河内町と合併) |
| 下草井村 | | |
| 大具村 | 大草村 | |
| 棕梨村 | | |
| 大草村 | | |
| 大平坂村 | 豊田村 | |
| 和木村 | | |
| 小田村 | 神田村 | |
| 小萩原村 | | |
| 萩原村 | | |
| 萩原福田村 | | |
| 上徳良村 | | |
| 下徳良村 | | |
| 蔵宗村 | | |

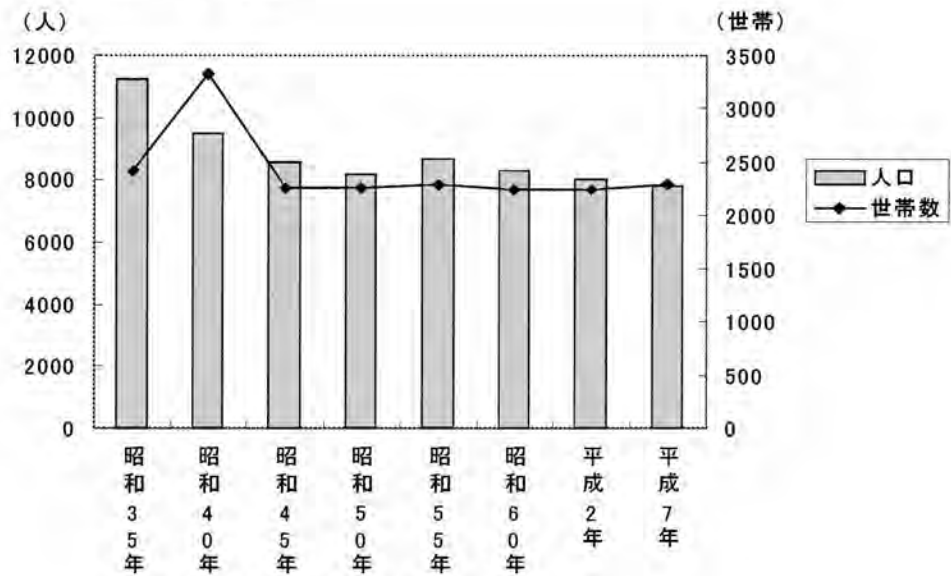


(3) 人口・面積

人口の動向 (図1 参照)

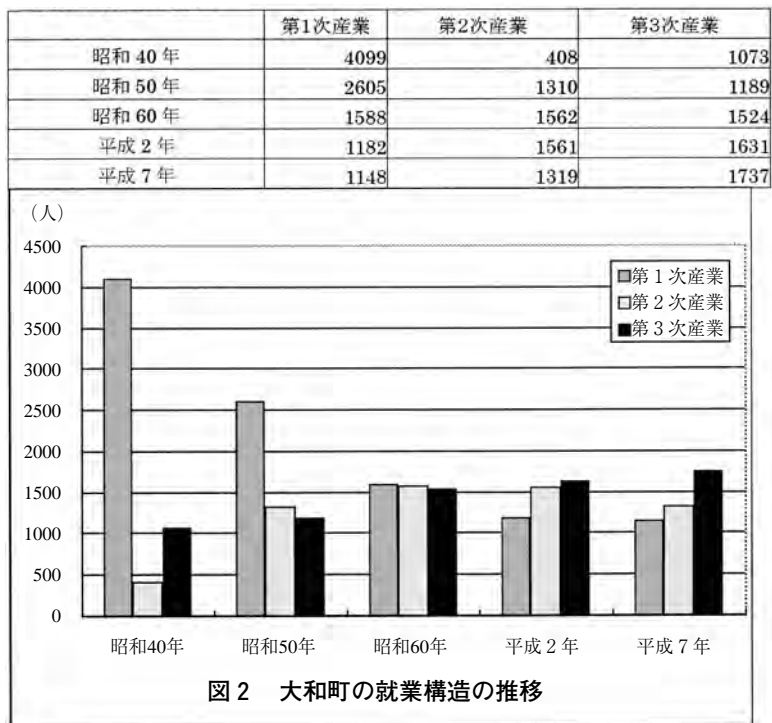
町土面積——121・km²

図1 大和町の人口・世帯数の推移

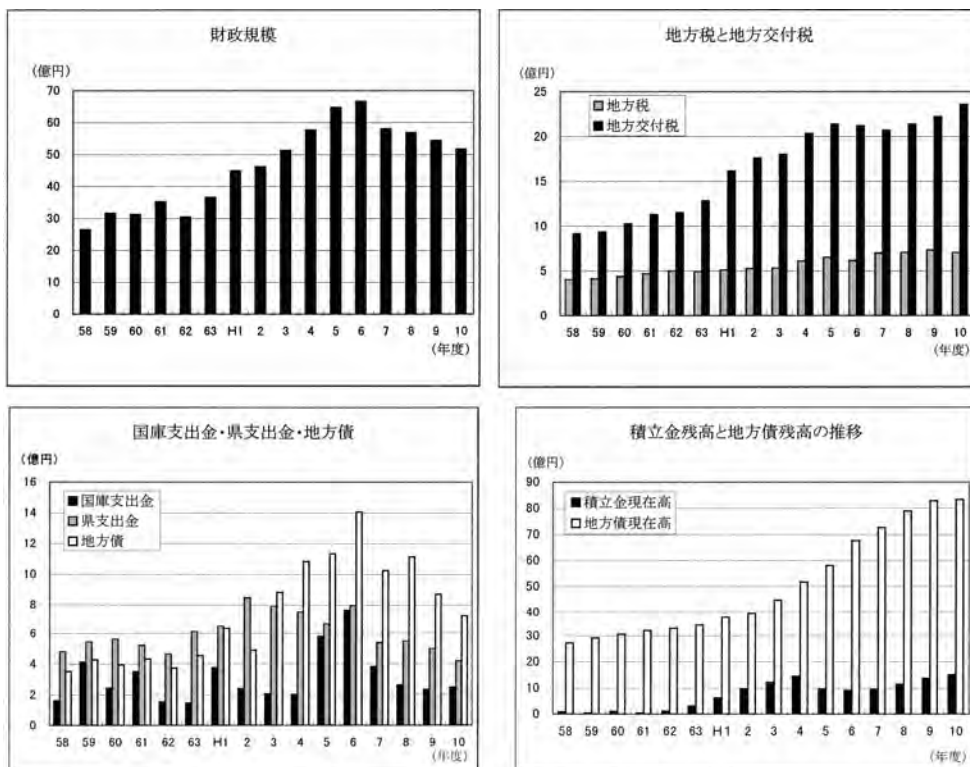


平成12年の国勢調査による大和町の人口は、丁度7600人であり、前回調査と較べて2,9%のマイナスとなっている。減少率はかなり小さくなったが、人口の過疎化傾向に歯止めはかかっていない。しかも高齢化率は30%を超えている。

(4) 就業構造の変化



(5) 財 政



財政状況について前頁の4つの図表についてみてみよう。まず財政規模をみると、昭和58年から平成6年までの12年間は、順調に右肩上がりに増大してきている。この間2.5倍の規模に拡大し、平成7年以降は縮小に転じている。財政規模が増大した要因として、歳入のどの項目が貢献したのかを、4つの図表から倍率で読むと次のようになる。

| 項目 | 倍率 |
|-------|------|
| 財政規模 | 2.52 |
| 地方税 | 1.52 |
| 地方交付税 | 2.31 |
| 国庫支出金 | 4.75 |
| 県支出金 | 1.65 |
| 地方債 | 4.00 |

地方税と県支出金の伸びは小さいが、地方交付税は財政規模とほぼ同率で増大し、これに大きく貢献していることがわかる。更に特筆すべきことは、国庫支出金と地方債が4倍以上の高率で伸びていることである。国庫支出金は返済の必要はないが、地方債は後年度負担を重くし、地方債現在高を増大させることになる。平成7年以降、地方債現在高が年間財政規模を凌駕し、財政硬直化と借金体質が顕著になってきたことを示している。

3. 大和町とその周辺の変化

- (1) 広島大学の統合移転と賀茂広域市町村圏（表1参照）
- (2) 山陽自動車道の開通と広島空港の開港（表1参照）
- (3) 新広島空港臨空都市圏プラン（表1参照）

- (1) 広島大学の移転と賀茂広域市町村圏

大和町を取り巻く広域圏の状況をみると、昭和49年東広島市が成立し、つづいて54年、同市を中心に賀茂郡5町（黒瀬、福富、豊栄、大和、河内、）を合わせた「賀茂広域市町村圏計画」が策定された。これは広島大学の統合移転の決定をうけて、「学園都市圏の形成と豊かな生活」を目指したものである。その後昭和57年4月広大工学部が開校したのを最初に、順次学部移転が進捗し、平成7年西の筑波と言われる総合大学の移転が完了した。

- (2) 広島空港の開港と山陽自動車道の開通

昭和58年7月に新広島空港の建設地が、大和町の直近（町境から2.5k）の本郷町用倉地区に決定し、平成5年10月、10年間の歳月を要して開港した。山陽自動車道も空港開港の直前、県内の全線が開通し、高速交通時代を迎えた。東広島市を含む広島中央テクノポリス地域の指定は、その翌年の59年に決定している。その他圏域内では近

表1 大和町とその周辺の変化

| | | | | | | |
|-----------------|----------------|-----------------------|---|---------------------------|-------------------|---------------------|
| 大和町の動き | S45 過渡地域指定 | S52 「長期の総合計画大和町」策定 | S60 県立ブレイン・パーク大和町 「県内初の外資系企業誘致プロジェクト」 | S61 「長期総合計画田原市の都市、だいわ」 | S63 県営大和工業団地完成 | H8 「長期総合計画大和町」策定 |
| | 世羅郡3町大和町久井町 | S52 → | S54 → | S61 → | S63 → | H10 → |
| 国営広島中部大地域開発事業 | 東広島市賀茂広域市町村圏 | | | | | |
| 広島大学の統合移転 | 東広島市 | | S57 ← | | | H7 → |
| 新広島空港の建設 | 豊田郡本郷町 | | S58 ← | | | H5 → |
| 山陽自動車道の開通 | 県内 | | | | | H5 → |
| 新広島空港・広島市都市圏プラン | 東広島市竹原市三原市他10町 | | | | | H4 ← |
| その他の動き | S49 東広島市発足 | S59 広島中央テクノポリス指定 | | | | H3 近畿大学工学部開学 |
| | | | | | | H10 広島国際大学開校 |

畿大学工学部の東広島市への移転、広島国際大学（保健福祉系）の黒瀬町への開校など、圏域の将来を大きく変化させるプロジェクトが展開されてきた。

(3) 新広島空港臨空都市圏プランの策定

新広島空港の開港を目的に、平成4年3月[新広島空港臨空都市圏プラン]（3市10町）が広島県によって策定され、大和町は、この圏域の中核となる臨空タウン（本郷町、竹原市、河内町、大和町、半径5^キ圏）に属し、空港直近の後背地と位置付けられ、今後の町づくりに大きなインパクトを与えるものとなった。空港への北からのアクセス道路の建設が町づくりの主要課題となった。

4. 地域の自立を求める新しい胎動

(1) 4全総とふるさと創生事業

4全総（87年6月閣議決定）で、自主的・主体的な地域づくりの必要性が明確にされ、それを引き継ぐ形で88年竹下内閣のもとで「ふるさと創生事業」が展開されることとなった。それ以前にも特色有る地域作りに取り組み、画期的な事業を展開している市町村はいくつかあったが、国が主導し、財政的に保障された形で、独創的、個性的な地域作りの政策が提唱されたことは最初であった。市町村において、住民は主役であり、自分たちの地域は自分たちの創意と熱意によってのみ、その将来の成否が決定されるのだという意識が高まったのは意義有ることであった。

(2) 地方分権と財政危機

平成5年地方分権推進法が5年の時限立法で制定され、地方公共団体が「自己責任と住民合意」によって経営されるべきことが強調された。そして、本年地方分権一括法の成立によって、国と地方の役割分担は明確化された。

いま、国・地方の両者が深刻な財政危機に陥り、この状況を放置することが許されない状況になっている。大部分の市町村は地方交付税制度によって支えられ、個性的な地域作りも、財政悪化の原因になっている。大和町の地域作りも、この制度に負うところが大きく、建設的事業を積極的にやれば、それだけ地方交付税も多くなった。

相次ぐ景気対策が打ち出されたが、これらも地方財政を悪化させる原因になっている。地方交付税制度が、本来の役割から大きく拡張され、安易な事業拡大を招くことになったのだ。

5. 地方自治体経営における「着実性」について

(1) 地方自治体の業務と着実性

本来市町村の業務は多種多様である。古くからの業務は、戸籍、住民登録、徴税、伝

染病予防、保健衛生、農業振興など、ごく限られたものであったが、近年行政に対する住民のニーズが多様化し、その対応に追われる状況になっている。例えば夜間街路灯の設置、野犬の捕獲など、のすぐ対応できる問題から、生活道路の改修、上下水道の整備、ほじょう整備や農業振興の要請など、毎年数十件に及ぶ請願や陳情が寄せられる。これらはいずれも長い時間と多額の予算を伴うものが多く、調整が必要となる。

緊急性や優先順位、成熟度や地域的配慮等を勘案して、計画的に実施しなければならない。事務的業務と事業的業務のバランスをとりながら、住民本位の施策を着実に実行することは、住民の信頼を高め、行政の評価を強めることとなる。法や条例に照らした堅実な行政執行こそ着実性の基本である。

(2) 「着実性」を支える財政の仕組みと事務・事業（予算科目）

表 2-1

| 款 | 項 | 課 題 |
|-----------------|---|--------------------|
| 1、議会 2、住民、徴税 | 戸籍，住民 選挙，徴税 | 滞納整理 |
| 3、保健衛生 | 保健，上水道 下水道，ごみ 診療所 | 事業費の増大と 受益者の負担増 |
| 4、民生福祉 | 老人福祉 児童福祉 障害者福祉 母子福祉 国民健康保健 | 滞納整理 |
| 5、農林水産 | ほ場整備 農業振興 | |
| 6、商工観光 | 治山、植林 観光 企業誘致 | |
| 7、土木建設 | 道路 住宅 | 請負，発注の公正 維持 |
| 8、消防，救急 | 消防団 広域行政組合 | |
| 9、教育 | 学校教育 生涯学習 公民館 スポーツ | |
| 10、災害復旧 | | |

款 10 項 30 目 130～140 となる。

次にこれら多数の予算科目を実行する上で必要な視点を上げてみよう。

表 2-2

| | |
|----------------------|--|
| <p>「着実性」確保に必要な視点</p> | <p>1、法と条例に基づく厳正かつ円滑な執行 2、行財政の効率化の追求 3、住民本位の施策選択 陳情、請願、町民対話 4、財政の健全性維持 5、議会との良好な関係 6、人材の育成 民間や他の公共団体との交流</p> |
|----------------------|--|

(3) 財政の健全性

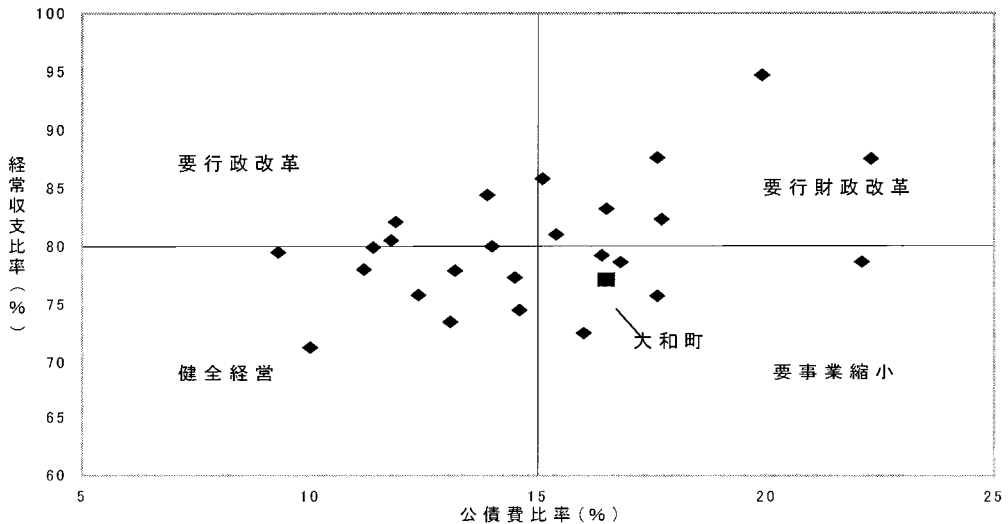
地方財政の状況を見ると、かつては国による起債発行の厳しい制限や住民の健全財政を求める強い声、予算編成当事者の強い意欲等によって、その健全性は長い間維持されてきた。

しかし、自主財源の乏しい市町村にとって、国の度重なる景気対策や地域づくりは自治体に重い負担となり、事業実施のためには更に多くの起債に頼らねばならない 状況となった。

財政の健全性を維持することこそ、自治体関係者にとって最も守らなければならない生命線であるにもかかわらず、モラルハザードは深く、ひろく浸透し、地方はいま、都道府県、市町村を問わず財政の健全性を表わす、経常収支比率、公債費比率、の2指標においてかつてないほど高率となり、ひいては財政破綻の道を進んでいると言っても過言ではない。

図2は平成9年度、大和町と同一規模の県内26町（人口5000～15000人）の上記2指標を図示したものである。

図2 県内26町（5,000～15,000人の）
経常収支比率と公債費比率



- 健全財政の枠内にあるものは10か町ある。
- 要行政改革は経常収支比率の割合が高く、投資的経費に回す財源が少ないので、行政改革を実施して、経常的支出（人件費、物件費、維持費、補助費等）を抑制する必要がある。（3町）
- 要事業縮小大和町もこの枠内にあるが、これは事業の増大によって公債費（借入金の元利償還）が膨らみ、財政負担が重くなっているため、新規事業は抑制する必要があることを示している。（6町）
- 要行財政改革この枠内には7町がある。この中に入ると財政の硬直化が進み、新規事業はもちろん、投資的事業は大幅に制限される。抜本的行財政改革が断行されなければならない。

「着実性」を支える最も重要な要件である健全な財政運営が、大和町と同一規模の自治体において、図2のように深刻な問題となっていることが見てとれる。

私も首長として長い間その運営に当たってきたが、地方債現在高が年間財政規模を超える状況に至ったことは大きな反省点である。しかしこの地方債現在高の内容を見ると、過疎債や地総債（地域総合整備事業債）などが大きなウェートを占め、その返済については、地方交付税措置がとられているものが多い。その額が総額の半分以上を占めているので、実質的償還額は半減することになる。この仕組みを活用して積極的に事業を実施していくことが住民の福祉につながるの思いにかられ、事業拡大に傾斜していったことも事実である。それぞれの施策の適否については、検証の必要性を痛感しているが、わが国の地方制度において、中央集権的財政制度が存在し、国→県→町への補助金、地方交付金等による地方への財源移譲の仕組みが大きく作用し、地方財政の逼迫をもたらした大きな要因であることに違いはない。

6. 地方自治体経営における「戦略性」について

(1) 「戦略性」の必要性

町制施行後30年近くを経過しながら、旧村単位の古い地域意識が払拭できず、選挙、人事、予算など、ことあるごとにこれが作用して、町の一体感が形成されない状況にあった。こんなことでは決してよい町づくりは期待できないとの思いが強かった。

特に選挙は人の心を高揚させ、平常心を逸脱して、“おらがむら意識”を醸成させる作用をもつ。私の最初の選挙も、地域対立構造の色合いが強く、事実新聞報道では南北戦争と揶揄される状況であったが、そのようなことでは決してよいまちづくりはできないことを訴え、町が一体となる必要性を力説した。

そのような苦悩の中、就任二ヶ月後の1983年7月、新空港の立地が隣町の直近の地に決定した。この決定は、まちづくりの柱となるテーマに悩んでいた私にとって、絶好のチャンスを与えてくれたのである。空港を中心とした新しいまちづくり、このことによ

て町民意識を一つの方向に導き、夢と希望をみんなで共有して、その実現を図る契機とする。そして狭い地域意識から全町的、開放的意識への変革を試みようと考えたのである。

まちづくりは具体的実践を通しての意識改革こそ重要である。これらの願いは1985年策定の長期総合計画のキャッチフレーズ

“臨空田園の都市—^{まち}だいわ—の建設” となってあらわれた。

臨空性……………臨空性を活かしたまちづくり

3つのキーワード 田園性……………田園性豊かなまちづくり

都市機能……………都市機能の充実したまちづくり

このキャッチフレーズは町民の合言葉となるよう周知徹底をはかった。

この『臨空田園の都市—だいわ』の建設に凝縮された合言葉は、意識改革の「戦略性」として一体感醸成に大きな役割を果たすこととなった。

(2) イメージアップとビジョンの提示

産業別就業者数の推移のとおり、兼業化が進行し就業の場を都市（三原市、東広島市）に求めて通勤者が増加した。一方、長距離通勤の不便や若年層の雇用の場を求める住民ニーズが高まり、企業誘致は行政最大の課題となった。このように時代が変化し、従来型の行政運営のみでは対応が不十分となり、新たな発想や地域イメージアップ、沈滞した現状や低位性を打破する地域の「戦略性」が求められてくる。地域の将来に対して、夢やビジョンを提示し、住民と一体になってその実現を図らねばならない。

7. 戦略的施策の実施と財源

(1) 巨額な投資的経費と財源調達（表3参照）

(2) 国営・県営事業の誘導（表3参照）

(3) 戦略的施策の展開（表3参照）

戦略的施策となる事業は、ソフト事業は別としてその規模が大きくなるのが通例である。これは自治体の通常予算規模の中で消化できるものではない。そこで目標とされる施策をどの制度に載せて実施するか、慎重な調査と検討が必要になってくる。しかもそれは既存の事業との関連性を吟味し、事前に周到な布石の実行があって実現することが多い。

国営事業、県営事業として採択されなければ、事業規模において実現が困難といわなければならない。場合によっては民間の投資を誘導する方法も考えられる。

大和町の場合、(表3)にあるように「ふるさと21健康長寿のまちづくり」事業では、民間の協力を得て実現したものが老人保健施設と病院があり、保健福祉センターは過疎債の特認事業として建設した。最も戦略的事业である広島中央フライトロード、広島中央フルーツロードは広島県と農用地整備公団（現在みどり資源公団）事業として採択さ

れている。両者合わせての投資額は600億円と想定される。この巨大プロジェクトは空港へのアクセス道路であり、大和町の交通大系を根本的に変化させるものと考えられる。

このように、戦略的施策の選択はそれぞれの自治体が抱える重要な課題に挑戦することであり、住民の意向に準拠したものであることが大切である。

8. 戦略的施策の実施による変化

(1) 町民意識の変化

新広島空港の開港を目途にした、長期総合計画の策定、これを象徴的に表現した“臨空田園の都市一だいわ”の建設、そして、その中に提示された具体的な施策によって、将来のビジョンや町の姿を想像できることが、最も大切であった。特に町民の代表である議会と、自治区代表の区長会に、十分な周知活動を奨めたことは、広く「まちづくり」について理解を得る事ができた。大和町は発足以来、町内に2つの中心地があり“おらが町の中心地”意識が強く、常にこのことを重視し、応援し、町の施策がすべて対抗的に実施される実情にあった。

この現実を断ち切って、町に必要な施設は1つに限定し、その機能によって、適切な配置をしていくことに意を用いた。それ以後、町を2分するような争点がなかったことも幸いした。

(2) フライト・フルーツロード建設の影響

この事業が着工された平成5年頃になると、新空港の開港や、今まで手がけてきた事業が、着実に目に見えてきたため、町民の意識は明らかに変わってきた。その上、大和町の将来に大きな希望を与える、フライト・フルーツロードの完成に、みんなが期待を持つようになった。自治体経営に当たるものは、住民と夢を共有しなければならないとよくいわれる。このような地域の夢があると、住民は積極的に物事に取り組み、不平不満が少なくなってくる。共有できる夢やビジョンを発掘し、育てていくのも、経営者の大きな役割であるかもしれない。

(3) “まちづくり” 一体感の醸成

合併町村のもつ宿命ともいわれる、狭い地域意識から脱却し、町の一体感を形成することが何よりも大切である。それは根気の要る仕事であるが、決して諦めてはいけない。職員を含めた生涯学習に負うところが大きいので、これの実行こそ成否を決めると言っても良い。職員は常に住民と接触しているから、その言動を見られている。執行部が、議会に対し、職員に対し、住民に対し、これに対する不断の努力が要請される所以である。町民意識の変革を目指した戦略的施策の実施はかなり成功したと思われるが、一方において巨額の借金を残す結果となり、このことは次世代への大きな付けであり、自責

表3 戦略的施策の展開

| 施策名 | 事業名 | 事業主体 | 事業費(百万円) | 昭和 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 平成 | 12 |
|-----------------------|----------------------|-------------------|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | | | | 元年 | | | | | | | | |
| ふるさと21健康長寿のまちづくり | 町保健福祉センター建設 | 大和町 | 752 | | | | | | | | ↔ | |
| | 老人保健施設「仁の里」建設 | 医療法人「里仁会」 | 350 | | | | | | | | ↓ | |
| | 白竜湖病院建設 | 医療法人「里仁会」 | 700 | | | | | | | | ↓ | |
| 白竜湖スポーツ公園の整備と第51回国体開催 | 白竜ドームの建設 | 大和町 | 750 | | | | | | | | ↔ | |
| | 白竜湖運動場建設 | 大和町 | 730 | | | | | | | | ↔ | |
| | 国体開催 | 広島県 | | | | | | | | | ↔ | |
| ふるさと創生事業(まちぐるみ公園化) | わしがが街自慢事業 | 大和町 | | | | | | | | | ↓ | |
| | 物産館よがんす白竜の建設 | 大和町 | 116 | | | | | | | | ↔ | |
| | アメニティー文化公園の建設 | 大和町 | 180 | | | | | | | | ↔ | |
| 空港北アクセス道路の建設 | 広島中央フライトロードの建設 | 広島県 | 55,000(推定) | | | | | | | | ↓ | |
| | 広島中央フルーツロードの建設 | みどり資源公団(旧農用地整備公団) | 14,400 | | | | | | | | ↓ | |
| | 農林地一体開発整備ハイロット事業 | 広島県・大和町 | 1,718 | | | | | | | | ↓ | |
| 向用倉総合開発事業 | 新農業構造改善事業 | 広島県・大和町 | 276 | | | | | | | | ↔ | |
| | 資源活用型林業構造改善事業 | 広島県・大和町 | 280 | | | | | | | | ↔ | |
| | 国有林払い下げ | 大和町 | 127 | | | | | | | | ↔ | |
| 定住促進と水資源開発 | 雇用促進住宅の建設 | 雇用促進事業団 | 896 | | | | | | | | ↔ | |
| | 三河川ダム建設 | 広島県 | 5,912(推定) | | | | | | | | ↓ | |
| | 福富ダム水利権参加 | 広島県 | 43,000(推定) | | | | | | | | ↓ | |
| 国際国内交流事業と庁舎建設 | ニュージャーシー州ギヤロウェイ町との交渉 | 大和町 | | | | | | | | | ↓ | |
| | 「大和」の町全国12市町村 | 「大和」の町全国12市町村 | | | | | | | | | ↓ | |
| | 庁舎建設 | 大和町 | 1,031 | | | | | | | | ↔ | |

の念に耐えないところである。

9. これからの市町村経営の視点

(1) ナショナルミニマムと地方交付税制度（図3参照）

地方交付税は「ナショナルミニマム」を体現するためのものであると説明されている。「それぞれの国において、国民がどの地域に住もうとも、最低限保障されるべき行政サービスの水準があり、この水準だけは国が地方公共団体の意志や財政力に関わらず保障するもの」⁽¹⁾の観点がある。この「ナショナルミニマム」の内容をどのように規定していくかが課題である。経企庁国民生活局から出された新国民生活指標（PLI）では、8つの活動領域（住む、費やす、働く、育てる、癒す、遊ぶ、学ぶ、交わる）と4つの生活評価軸（安全・安心、公正、自由、快適）が示されている。この中で国が保障するものを選定し、これにかかるコストを算出する。これから特に重視されるものとして、児童保育、教育、医療、救急、防災、就業機会、福祉、地域保全などが考えられる。このように地方交付税制度は、「ナショナルミニマム」に直結した制度に、抜本的改革されなければならない。

(2) 地方分権と望ましい基礎自治体の規模

昭和の大合併は8000人以上の町村を目標にした。その当時の交通機関は自転車とバスで、モータリゼーション時代の現在とは隔世の感がある。現在の町村規模は、いろいろな観点から見て適正規模とは言えない。いま「ナショナルミニマム」実現のためにも、また望ましい地方交付税制度とするためにも、平成の大合併を避けては通れないと考えられる。その前提を受け入れて、市町村関係者と住民が虚心に論議することが必要であり、叡智を持って結論を導かれることを願うものである。

(1) 経済企画庁調査局編：『特色のある地域経済をつくる地方行財政』（地域経済レポート1997）、大蔵省印刷局、1997年6月、149～150頁