

都道府県から見た村

K.S.

1、県から村を見る意味

村は元々人々の集まった一つの単位として日本では使われていた。しかし、政府の方針により行われた 1888 年からの三度の大合併で、村の数は激減した。2010 年から行われた平成の大合併を機に、現存する村は 183 である。そんな中、現代の日本における村は自立した観光資源や自主的財源を持つ村も少なくない。しかし、それとは逆に過疎化や高齢化で基礎的自治体(ここでは主に村)の疲弊も目立つようになってきた。私の実家のある地域は多くの村が明治の大合併で合併し、町という単位になったが、年月を経た今その実態は過疎化、高齢化、少子化の三拍子がそろっている。このように行政単位では町であっても、村に近い形で存在する場所もあれば、逆の形も有りうる。

この疲弊した基礎的自治体と自主的な運営が可能な基礎的自治体、という対極化が進む中で、広域自治体(都道府県)や国はどのような形でそれに対応しているのか。様々な村を客観的に捉えていきたい。そこで 8 つの村を持つ群馬県庁とその 8 つうちの一つ、上野村役場へのインタビューを基にして、村と県との関係や現状を構造的・運営の面から見ていく。

2、上野村・群馬県庁へ

今回の調査方法は各所でのインタビュー。上野村では道の駅、産業情報センター、上野村役場の三か所で行った。群馬県庁では市町村課で政策担当の方も交えて二人にインタビューを行った。

群馬県を調査地として選んだ理由は、様々な地域に立地する村が関東で最多の 8 つ存在すること、さらに 5 つの地域に分けられること、それに伴い狭くも広くも多くの事例があると考えたからである。5 つの地域とは北毛とよばれる県北・県西地域、東毛と呼ばれる県東地域、中毛と呼ばれる県央地域、西毛と呼ばれる県西地域のことである。

北毛は県北と県西二つの地域に分けることができ、北側には川場村、昭和村、片品村の三つの村がある。片品村は尾瀬のふもとであり、川場村と同様に豪雪地帯であることからスキーが盛んである。川場村に関しては村民と交流のあった世田谷区との合併の話が持ち上がっていた。昭和村ではサクランボ狩りの体験もできる。西側は吾妻郡と呼ばれ、草津温泉が有る地域だ。草津温泉のある草津町は毎年度ごとの入込観光客がここ数年間 100%を超えている¹。村は高山村、嬭恋村があり、高山村はロックハート城で、嬭恋村は 6、7 月に見ごろを迎える 70 万株超のツツジの群落が有名だ。

東毛は埼玉県、栃木県と隣接する地域で、北関東自動車道、東北自動車道も通っており、大きな山も少ない。館林市では毎年 6 月中旬に菖蒲祭りが開催される。また北側には飛び

¹ 草津町役場ホームページ、今月の入込客数：<http://www.town.kusatsu.gunma.jp> (2015/07/09 参照)

地合併をした桐生市がある。

中毛には県庁のある前橋市、伊香保温泉がある渋川市が有る地域だ。村は榛東村がある。また、北毛、東毛、中毛にまたがるようにそびえる赤城山がハイキングやスタンプラリーを開催している。

西毛は妙義山、榛名山など山が多く、所謂山岳地帯である。2014年6月に世界遺産に登録された富岡製糸場や荒船風穴が西毛に位置している。また、下仁田町には有名な下仁田ネギ、こんにゃくが有り、道の駅にも多くの特産品が並んでいる。村は南牧村と私が今回訪問した上野村の二つがあるが、どちらの村も人口が少なく過疎化が進む過疎地域である。

上野村は西毛地域に位置する人口約1200人の村で県内最小の人口である。村は山の谷間に沿って立地しており、村内の道路は狭くアップダウンが激しい。上野村を選んだ理由としては、過疎地域でありながらも地域振興のためにスタンプラリーや道の駅への出店などが行われ、地域を盛り上げるための政策が盛んであること、村の固有財源としてダムを持つ村である為選んだ。この上野村は県内最小の人口でありながら固有の財源を持ち、県からの交付金等の支援が少ないこともあり、村の対極化という中でも、両極に位置すると思われる。

上野村役場での質問内容は、どのようにして県とやり取りをしているか、県の政策で実感しているものはあるかという二点で、群馬県庁での質問内容は主に三点で村が在ることのメリット・デメリット、県と村の関係、村を今後積極的に残すのかである。

県、村の両極から調査することで、片側から見るだけでは分からないことを知り、全体を見る事が出来ると考えたからである。

3、合併における県と村のメリット・デメリット

広域自治体(以下県)では村という地域をどのように見ているのか。村とは元々百姓の集まりで地域の一つの単位とされていたもので、その発生は生活の上で自然的なものであった。その数は7万程であったが、明治の大合併の際には一年で激減した。そこには県や国からの誘導があったといわれている²。平成の大合併の際にも強制力はなかったとされるが“駆け込み合併”が起こるなど、交付金や制度の面で誘導があったのではないだろうか。ただ、住民投票や飛び地合併が行われるなど、そのニーズと答え方は多様化してきているように思える。

ところで、村の合併とは村と村が完全に一つになることであるが、その方法は一つではない。そもそも合併をしないという村も有れば、住民アンケートの結果、合併はしたいが右でなく左の町との合併が望ましい、というように異なる声が聞こえることもある。過去にあっ

²横道清孝(2006)：『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.1』「日本における市町村合併の進展」(2015/06/26 参照)

た例としては現前橋市の粕川村は合併する場合どの地域との合併が望ましいか、というアンケートに20%の人が前橋市と答え、他は細かく分かれる結果となった³。このように方法や意見が一つでない状況で、県は村をどのように捉え、どのように対応しているのか。ここでは主に県庁の方のお話を参考に、合併に即して、県から見た村をメリット・デメリットから考えていく。ただし、これらは住民の方々の意見ではないということを先に述べておく。

はじめに出た村の合併の最大のメリットは、効率化であった。仕事での人の往来や紙資源、データのまとめなど事務手続きは市町村が少ないほど少なくなり効率的である。市町村から見ても同じだといえそうだが、県の職員が仕事で様々な地域へ赴くことを考えると、県側の効率化とも言えそう。一方、合併した際の村側のメリットは、役場も小さく人が少ないので、一人が広く浅く行う仕事を減らすことが出来るという意味での効率化が挙げられた。

次に合併による最大のデメリットは県、市町など村よりも大きな単位の行政が意見の吸い上げがしにくくなるというもの。今までの地域が大きな単位に集約されてしまうためだ。改善策として協議会を設けるなど、意見を聞く機会を増やすことをしているようだが、期間限定で常に県の人が常駐するわけではないので、どこまで意見が伝わるのかは疑問である。もう一つの合併した際のデメリットは地域に根付いた祭りや習慣など伝統が失われやすいというものも挙げられた。実際、日本に限らず観光地には過去のものも多く、それを求めて観光に訪れる人は多い。その点では上野村が合併をしないことは正解なのかもしれない。産業情報センターの方のお話では、上野村には地域の祭りが残っておりそれを見に来る人も多いという。村という小さな単位だからこそ守られているものが、生活圏の広域化で村から便利な方へ人が流れ出ることで起こるマイナスは大きいのだろう。ただ、この意見も県や役場側から見た意見であって、村の人にとって古くから続く祭りや近くの大型スーパーとは、どちらが優先すべきことなのかという問題もある。群馬県庁の方のお話では、村の数が少ないからと村を特別な行政単位として捉えることはしないと言う。合併の際にもそれは同じで、村だから特別扱いをする、ということはなく、どこに対しても市町村主体で強制ではない合併を行っているという。実際、懇談会において県が果たす役割は、市町村の首長の意見や言い分に対して考え、答えるまとめ役といえる。

こうみると、県の言う自主性とは、住民というよりも行政とのつながりや、市役所や村役場の自主性ではないか。合併に関しては地域ごとに住民投票などを行ってはいるが、日常のことに関する住民の意見の吸い上げは簡単ではない。上野村の道の駅で出会った人に、何か県の人がやってくれたと実感できる政策はあるか、聞いたところ「特になし、昔は子供もいっぱいいたけどね。」という答えが返ってきた。しかし、村役場では子育て支援の援助をしてもらっています、と聞いた。地方分権の推進によって新しい役割やより広い自治を求められるので、地域の行政機関で意見がきちんと聞けていないと、結局のところは住民の意見を全く無視した自治になるといえそう。

³ 群馬県市町村合併の記録(2011)P.213 住民アンケートの実施状況(2015/07/08 参照)

4、観光における県と村の関係

2項で触れたように、群馬県はそれぞれ特有の資源を持つ地域であるから、観光も重要な産業の一つとして捉えることが出来る。この観光において県が担うのは観光振興の手伝いで、主に観光の入り口の部分である資源の掘り起こしを行っているという。具体的にはゆるキャラのぐんまちゃんを使用した各世代へのアピール、全国発信のための下準備などを行っており、観光産業の人の動きやブームなどにも敏感だ。しかし村には村の良さが有るので、その良さを生かせる村同士や地域ごとでの地域振興イベントや政策を行うこともある。上野村では、西毛地域で企画し県とも話し合いをもって、景品付きのスタンプラリーを行っていた。観光においては基盤を県が固め、その後は各々で地の利を生かした計画をすることもあるのだ。つまり、県からのトップダウンのやり方ではなく、その地のことをよく知っている市町村単位でのボトムアップの計画も立てられている。

このように見ると、県は村を一種観光産業の担い手として、共同作業の相手としても捉えていると言えそうだ。だからこそ厳しい意見もあった。現場を見る為に村などへ直接訪問をすると、観光に限らず、過疎対策などでも計画に必要ないな、と思うものもあるというのだ。また先ほど特別視はしないと云ったが、過疎対策や道路整備など村だけではできないところは一緒にやっていくし、なにか認可が必要であればそれも検討して、随時行っていくということをやっていた。やはり、県から見た村というのは観光、過疎など振興という同じ作業を行う協力者なのではないだろうか。

だが、県が村の代わりに村の仕事をやるということではなく、ほとんど別であるという。県から村へある一定量の仕事を任せるとするのが普通だそうだ。県庁の方に聞いた話の中でも面白かったのはこの仕事の話で、市は仕事ができる、という話があったことだ。市は人も多くお金もあり、専門の人もいるから、多くを任せることが出来て、仕事の効率も良いということだ。逆に言えば村では専門の人、そもそも人が少ない状態で、広く浅くの状態で行っているということであり、この話だけ聞くと、県は村を仕事が出来ないと思っていそうだが、そうではない。実際は市町村に関わらず、各地域のニーズや能力に合わせて仕事を任せているので、そういうことはないそうだ。これは国と県の関係にも言えることで、県も国から同じようにして仕事を受け持っている。

こうみると、県は市町村を仕事の量においては完全に対等には扱っていないこと、しかしそれぞれの量とペースが有る事を認識したうえでお互いの仕事をしているのだと分かる。県にとっては市が最も近い仕事を行える共同作業で、そこから町、村と少しずつ作業量が変わっていくということだろう。

5、今後の展開

ここでは群馬県という一つの県と、その中の上野村という村に焦点を当ててきたが、群馬県の中にある村の大半はこのまま残っていくだろう。何故ならば、県の合併についての方針

が“自主的”に行う合併であるからだ。実際に群馬県の市町村合併の記録には住民アンケートの他にも通勤通学など広域の移動について、社会生活指標による市町村の結びつき度合など、合併に関わることはとても細かいところまで分析されていた。そして何より、人口、面積、行政サービスなど、村自体は小さいが、そこにいる人々が自分たちの土地の良さを生かそうと、様々な取り組みをしていることが良く分かった。

私が今回感じたことは、合併する際に町村など小さな単位の住民が、基本的には市との合併を望むことが多いということだ。これは合併の賛否を問う住民アンケートに書かれていた。町村が市との合併をした場合の利益は、行政の拡大や生活圏の広がりなどだと思うが、これらは現実の生活と異なり、成果が数字だけになる可能性が有る。また、県と村のメリット・デメリットで書いたように、地域固有の資源が薄れてしまうことなども考えられる。そうならないために、合併しても、村としては自然や人々のつながりなど、観光資源、住民の誇りになるような良いものを残して一地域として地域振興を図るべきである。そして県は共同事業者として、適度な距離感でその支援や基盤づくりを行ってほしい。住民自治の、自主的な、と言って市町村や努力している地域の手助けが出来なくなることは避けるべきである。

今回群馬へ行き、私は自分の住む町はどうだろうか、と考える機会がとても多かった。特に上野村は私の住んでいる地域と多少重なるところもあり、役場の方とお話した時には、高齢化だ、過疎化だ、と言うのは簡単だが実際の振興や行政サービスなどの運営は簡単ではないと改めて強く感じた。そしてそれらを上手く回すためには、住民のアイデアや市町村の資源だけでは難しく、解決するための基盤整備や財政的な支援も不可欠であることも再認識した。群馬県はその基盤や支援が、行政間の認識では噛み合っている印象だったので、住民の意見もさらに取り入れ、他の自治体や悩んでいる地域のモデルとなるような県と市町村の関係を築いてほしい。