

過疎・離島地域における地方自治を考える

大城 渡

Some considerations on local autonomy in sparsely populated areas and isolated islands of Japan

Wataru Oshiro

要 旨

本稿は、全国に占める人口規模の割合は小さいものの、全国に広く存在する過疎・離島地域における地方自治のあり方を考察しようとするものである。まず、わが国における過疎・離島地域の状況を明らかにして、それらの地域で展開されている法政策の特色や現状、課題等を整理する。そして、憲法が地方地域を区別することなく保障する地方自治の意義をあらためて確認しながら、一般の市町村とは異なる、過疎・離島地域における固有の地方自治のあり方や、都市部と過疎・離島地域との間の対話を閉ざす弊害をもたらし、あくまで都市部を偏重した現行地方自治法上の問題点・課題を探り、その検討を試みる。

キーワード：条件不利地域 限界集落 地域振興法 “充実した地方自治” 対話型地方自治

Abstract

This article considers the growing importance of local autonomy in sparsely populated areas and isolated islands of Japan, despite the very small proportion of the total population which they represent. At first, we clarify the current circumstances in these areas, and classify some problematic features of central government policies. We reconfirm the constitutional significances of local autonomy irrespective of the size of the district concerned, and proceed to examine specific cases and associated problems of the current Local Autonomy Law in Japan, which places too much emphasis on urban areas, and gives rise to frictions and abuses with these disadvantaged districts.

Key words: Ill-conditioned areas, marginal colony, law to promote area, “substantial local autonomy” local autonomy with communications between ill-conditioned and urban areas.

I はじめに 一わが国の多様な市町村の現状とそのあり方をめぐる問題一

いわゆる平成の大合併が進行して、基礎的自治体としての市町村の枠組みについて、全国的に大きな変動がなされたとはいえ、わが国では現在でもなお多様な市町村が存在している。例えば、平成20年11月1日現在で、平均すると人口約66,860人、面積およそ208.1平方キロメー

トルとされる全国1,784市町村⁽¹⁾においても、形式的に見ればいずれも小規模な都府県に匹敵する、人口が100万人を優に超える政令指定都市⁽²⁾もあれば、面積が2,000平方キロメートルに近い広大な市町村⁽³⁾もある。他方で、逆に、人口が200人にも満たない過疎化に悩む町村もあれば、あるいは10平方キロメートル程度の狭小な小規模町村もある。それ故、見方によっては、市町村をめぐるこのような形式的状況だけを見ても、これだけ多様な規

模の市町村の存在は、わが国の個性豊かな地方自治の基盤となりうるものかもしれない。しかしながら、実際、このような多様な市町村のあり様は、個々の市町村における個性豊かな住民生活の営みから自然発生的に構築されたものというより、むしろ現在までの国（中央政府）主導による経済政策や市町村合併政策⁽⁴⁾等の結果として、人為的に形成されてきたところによるものが大きい。

すなわち、わが国では、特に1960年代からの高度経済成長を契機として、農山漁村地域から都市地域に向けて、若年層を中心とした大きな人口の変動が生じ、東京や大阪、名古屋等の都市部では人口の集中による都市問題が発生し、他方で、東北や山陰、島嶼等の地方・地域では人口の著しい減少によって「過疎地域」の問題や、さらには最近では、過疎化が進行して、いわゆる「限界集落」（提唱者の大野晃教授によれば、「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落⁽⁵⁾」をいう）や「準限界集落」（「55歳以上の人口が既に50%を超えており、現在は集落の担い手が確保されているものの、近い将来その確保が難しくなってきた」という）⁽⁷⁾集落をいう）、「限界自治体」（「65歳以上の高齢者が自治体総人口の半数を超え、税収入の激減と老人福祉・高齢者医療関連の支出増という矛盾のなかで財政維持が困難な状態に追い込まれている自治体⁽⁶⁾」をいう）の問題をも惹起することになった。無論、過疎化の極限状態として、遂には消滅してしまった「消滅集落」（「人口、戸数がゼロとなり、文字どおり消滅してしまった集落⁽⁷⁾をいう」⁽⁸⁾も既に多数存在する⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

因みに、本稿で採り上げる「過疎地域」とは、現行の過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）2条等によれば、人口要件として、昭和35年⁽¹¹⁾から平成7年までの35年間に於いて人口減少率が30%以上、昭和35年から平成7年までの35年間に於いて人口減少率が25%以上で、かつ平成7年における65歳以上の高齢者の比率が24%以上、昭和35年から平成7年までの35年間に於いて人口減少率が25%以上で、かつ平成7年における15歳以上30歳未満の若年者の比率が15%以下、昭和45年から平成7年までの25年間に於いて人口減少率が19%以上、のいずれかを充足し、かつ、財政力要件として財政力指数が0.42以下、公営競技収益13億円以下であるという要件に該当する地方公共団体であるとされる。このような「過疎地域」が、平成20年4月1日、人口では全国の約8%を占めるに過ぎないものの、面積では国土の半分強、全市町村の約4割に該当する732団体が現在存在するとされている⁽¹²⁾。

わが国の多様な市町村のあり様は、わが国に特有の、厳しい自然環境によって物理的に制約を受けながら形成

されてきた部分もある。1億人を超える人口の割には狭隘な、しかも森林原野や険しい山々が少なくない国土を開拓し、後に過疎化問題の主要な舞台となった農山村が歴史的に数多く形成されてきた。また、わが国は周知のとおり「世界有数の多島海洋国」⁽¹³⁾であるとされる。北は礼文島（北海道）から南は沖ノ島（東京都）、東は南鳥島（東京都）から西は与那国島（沖縄県）に至るまで、南北及び東西約4,000キロメートルに渡って広がる広大な海洋に、大小様々な島々が点在する。周囲の長さが0.1キロメートル以上の陸地を「島」と定義すると、「本土」と呼ばれる5島（本州・北海道・四国・九州・沖縄本島）⁽¹⁴⁾を除けば、その数は約6,850に及び、そのうち人が住んでいる有人島は約420島を数える。これらの島々の存在が、直接には島々で暮らす人々の生活、これらの島々を行政区域として含む市町村のあり方に対して影響を及ぼすことは想像に難くない。

因みに、本稿で採り上げる「離島地域」とは、必ずしも有人島のすべてを指すものではなく、通常、現行の離島振興法（昭和28年法律第72号）2条によって、離島振興対策が実施される地域として、国土交通大臣、総務大臣及び農林水産大臣が、国土審議会の意見を聴いて指定した離島の地域の全部又は一部を意味している。このような「離島地域」が、平成20年4月1日現在で、全国では76地域261島、66市33町11村（110自治体）に及び、総面積では約5,255平方キロメートルで全国面積の約1.39%、総人口では約43万3千人で全国人口の約0.37%を占められているとされる⁽¹⁵⁾。面積や総人口の全国に占める割合は小さいが、離島地域は、周知のとおり、わが国の広大な領海領域や排他的経済水域等を保全するなど国家的役割を果たしている。

ここで離島地域の現状も見よう。政府の統計⁽¹⁶⁾によれば、離島人口の推移は、半世紀近くの間、一貫して減少傾向をたどっており、その減少率は、前述の過疎地域等といった他の条件不利地域と比較しても大きいとされる。人口構成についても、離島はその高齢者比率が他の条件不利地域と比較しても高いとされている。また、離島市町村の財政力指数も全般的に低く、現在でもなお、特に医療や情報通信分野等の面でも極めて不利な状況がある。

このように、人為的・自然的要件等に起因した多様な市町村が存在するにも関わらず、地方自治のあり方を定めた基本法である地方自治法では、例外的に、人口の多い都市部に所在する自治体のあり方については若干の特例が設けられているものの、条件不利地域としての過疎地域・離島地域の状況を特段顧みない一般的な規定となっている。思うに、これまでの中央集権的地方制度の現状を打破すべき地方分権時代にあつてこそ、多様な市町村

が個性豊かな地方自治のあり方を真に享受するためには、多様な市町村のあり様を反映した地方自治のあり方を考察することの重要性が増している。特に、全国の地方地域にあまねく存在する過疎・離島地域等といった条件不利地域における地方自治のあり方を考察することは、遅ればせながら、関係学界が目を背けることなく、国政上あるいは憲法学上の喫緊の重要課題として真摯に把握、検討されるべき時期でなからうか。

ただ、地方地域の多様性に配慮した地方自治のあり方を考えるのであれば、本来、当初の段階から過疎地域と離島地域は別個にして扱うことが望ましいかもしれない。今後の地方自治研究の方向性として、意識はしたいと思う。ただ現実問題として、いずれの地域も、都市生活を基準にすれば、住民がその生活に不便を感じる要素も少なくなく、実際に厳しい生活環境にある。特に、生活に不便な離島地域は、同時に、若年層を中心に人口流出が著しい過疎地域であることも多い。それ故、本稿では、考察の対象として、過疎地域と離島地域は、わが国における条件不利地域の典型として一まとめにして取り扱うこととしたい。

本稿では、まず、過疎・離島地域における法政策の現状や課題を整理し()、次の作業として、憲法上の地方自治の意義をあらためて確認しながら、最後に、過疎・離島地域における地方自治のあり方や問題点・課題を探り、その検討を試みることにする()。

過疎・離島地域における法政策の現状と課題

これまで過疎・島嶼地域に対する法政策がそれぞれどのようなものであったか、今日において如何なる課題を抱えているものか、その概要を本節では整理しておく。ただ、法政策全体の構造としては、いずれも、いわゆる「特定の地域の公共事業等について優遇措置を講ずることにより、その地域を発展させようとする」地域振興法⁽¹⁷⁾(ハンディキャップ法とも呼ばれる)によって、例えば、過疎・離島等という「所与の制約条件があるために自力でうまく発展が図れないような地域を対象に、国が地域格差の是正を図る観点から支援をする」という基本的な枠組みとなっている。この種の法律は、議員立法で制定されることが通常であり、国による優遇・支援措置が施される「地域の指定」と、主として、国による「振興計画の策定」に特色があるとされている。また、地域格差が是正されれば当該法律は不要となるはずなので、通常は時限立法として制定される。但し、法律の失効時期が到来しても、地域格差がまだ是正されていないという判断がなされ、その失効時期が延長されるか、新たにその内容をほぼ受け継いだ新法のかたちで継続していく例がほとんどである。本節で採り上げる、過疎地域

における法政策に関する基本法として定められた現行の過疎地域自立促進特別措置法は後者の例であり、離島地域における法政策に関して定めた現行の離島振興法は前者の例にあたる。

1 過疎地域における法政策の現状と課題

わが国ではこれまで過疎地域への対策として、10年毎に、1970年に「過疎地域対策緊急措置法」、1980年に「過疎地域振興特別措置法」、1990年に「過疎地域活性化特別措置法」、2000年に「過疎地域自立促進特別措置法(以下、過疎法という)」を、いずれも衆議院地方行政委員長提案の議員立法として制定してきた。

当初の法律(1970年法)では、その制定目的として「最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域について、緊急に、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与すること」⁽¹⁸⁾としている。同法によって、「年率2%を超える著しい人口減少による地域社会の崩壊に対して、(政府が)住民生活のナショナルミニマムを確保し、地域間の格差是正に資する措置を講ずることで、人口の過度の減少防止と地域社会の基盤強化を図るもの」⁽¹⁹⁾とされた。法の枠組みとして、過疎化による地域社会の崩落の危機に対して、地方地域ではなく、まず国が主体となって緊急措置を講ずることに主眼が置かれたのである。

現行の過疎法は、その制定目的として、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること」としている。当初は緊急的なものと目されていた過疎化対策が、法の文言に多少の変化はあるものの、30年間継続されていくうちに、恒常性を帯びることとなり、近年になってようやく「地域の自立促進」という地方自治に幾分適った目的が掲げられるようになった。

現在の過疎地域に対する主要な具体的施策としては、教育施設や児童福祉施設、消防施設等の施設整備に係る費用を国が一部負担または補助する「国庫補助率のかさ上げ」(過疎法10, 11条)、過疎市町村が実施する各種事業の財源としての「過疎対策事業債の発行」(同法12条)、基幹道路や下水道事業の整備等に係る「都道府県代行制度」(同法14, 15条)、医療の確保や高齢者の福祉の増進等に係る「行政上の特別措置」(同法16~25

条)等がある。因みに、これまで30年余の間に過疎対策事業に注ぎ込まれた経費総額は優に89兆円を超えるものとなっている⁽²⁰⁾。

しかし、こうした国による大規模な対策事業にもかかわらず、現状は、「過疎地域全体として、以前にも増して、低迷する農林水産業など基幹的な産業の振興、医師不足問題など地域医療の確保、生活のための身近な『足』(生活交通)の確保などの課題に直面している」とされ、また「過疎地域等に所在する集落では、著しい人口減少や高齢化により維持が困難な集落が増加し、生活扶助機能の低下、身近な『足』(生活交通)の不足、空き家の増加、森林の荒廃、耕作放棄地の増加など安心・安全に関わる問題が深刻化している⁽²¹⁾とされている。「過疎地域等における62,273集落のうち、423集落が今後10年以内に消滅するおそれがあり、2,220集落がいずれ消滅するおそれがある⁽²²⁾というショッキングな厳しい予測もある。

それ故に、総務省過疎問題懇談会が公表した「時代に対応した新たな過疎対策に向けて(これまでの議論の中間的整理)」によると、今後の課題について、産業振興と安定的な雇用の増大、交通基盤の整備・利活用、

情報通信基盤の整備・利活用、住民の生活の安定と福祉の向上、教育の振興、個性豊かな地域社会の形成、都市から地方への移住・交流、過疎地域への定住促進、集落の維持・活性化対策が具体的項目として挙げられている。

厳しい過疎の現状は、これまでの施策の継承・継続に類するやり方では容易に根本的に解消されるものではない。特に、「過疎関係市町村は、地方税をはじめとする自主財源が極めて乏しく、歳入の多くを地方交付税や地方債に依存せざるを得ない脆弱な財政状況となっている⁽²³⁾」点は、遅々として改革が進まない地方財政の仕組みを現に抜本的に改めない限りは、今後も変えることはないのであろう。それ故、過疎問題の現状について、ある地方紙は「過去嘗々と続けてきた過疎対策の敗北を意味している⁽²⁴⁾とまで厳しく評価している。

2 離島地域における法政策の現状と課題

わが国では、これまで離島地域への対策として、「離島振興法(以下、離島法という)」が1953年に議員立法によって10年間の時限立法として制定され、その後、計5回の改正・効力の延長を経て、現在に至っている。

今回も2013年3月31日でその法的効力を失う時限立法である現行の離島法は、その制定目的として、「我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等に重要な役割を担っている離島について、産業基盤及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある状況を改善するとともに、離島の地理的及び自然的特性を生かした振興を図るため、地域における創意

工夫を生かしつつ、その基礎条件の改善及び産業振興等に関する対策を樹立し、これに基づく事業を迅速かつ強力に実施する等離島の振興のための特別の措置を講ずることによって、離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与すること」としている。

従来の離島振興法の枠組みは、離島の振興に必要な公共事業を計画的に網羅した離島振興計画(事業計画)の策定について国が最終的決定を行っており、明らかに国主導の離島振興政策であった。現行法は、従来の枠組みに比べて、地域の主体性と創意工夫を発揮しつつ自発的発展を目指していくことを基本理念としたため、国は離島振興に関する基本的考え方を「基本方針」として示すにとどめ、離島市町村の意見(計画案)をできるだけ反映させた計画を都道府県が主体となって策定する制度に改められた。1953年に離島地域への法政策が開始されてから半世紀を経て、遅ればせながら、「基本方針」というかたちで国の影響力はなお恐らく強く残るものの、ようやく地方自治の原理に即した枠組みに向けた法政策の一步前進が図られたものといえる。

国が示す基本方針に基づいて各都道府県が策定した離島振興計画の下で、具体的な施策として、交通体系や高度情報通信ネットワーク等の整備、産業振興、生活環境の整備、医療・福祉の確保増進、教育文化の振興等が鋭意図られており、全体としては、計画内容は概ね堅調に実施されているとされる⁽²⁵⁾。しかし、他方で、同じく国が推進する全国的な市町村合併ブームの中で、本土の市町村との合併に伴い、離島の旧市町村の役場職員が本土側に移住することにより、離島内に居住する職員数が減少することで、役場職員が離島地域の活動に中心的な役割を担っていることに鑑み、離島地域の活力低下や行政サービス水準の低下に結びつく懸念も生じている⁽²⁶⁾。また、国が実施した郵政民営化・分社化に伴い、市場原理の下で、離島地域にある郵便局が整理縮小あるいは廃止され、離島地域のあり方に悪影響を及ぼしている点も否めない。

国の施策を全体として診る限り、これまで多額の費用をかけて離島振興に関する諸施策が積極的に実施されてきた反面で、離島の状況に悪影響を及ぼすような全国的な施策もまた同時に推進されてきたことが懸念される。離島振興施策と、多様な市町村を十把一絡げに捉えて展開される全国的施策との間には、離島振興への影響という面で矛盾も垣間見うるのである。

離島振興施策として今後検討すべき事項として、国境離島の重要性の明確化と支援の強化⁽²⁷⁾、離島で生活を営む上で欠くことのできない離島航路の維持、改善、情報格差対策、輸送コストは正等による公平な競争環境の整備、漂着ゴミ問題への対応、医療従事者の

確保、海溝型地震等の大規模地震対策、ソフト施策の充実、が都道府県から提案されているとされる⁽²⁸⁾。

なお、平成19年4月27日に公布された海洋基本法は、第26条で「離島が我が国の領海及び排他的経済水域等の保全、海上交通の安全の確保、海洋資源の開発及び利用、海洋環境の保全等に重要な役割を担っている」旨を指摘し、離島の保全のために必要な措置を講ずることとされている。今後、離島振興法とは法の趣旨目的は異なるものの、当該法律と相俟った離島政策が積極的に展開されることが予定されている。また、沖縄県の離島の場合には、前述した離島振興法が適用される本土とは異なり、本土復帰直後の沖縄振興開発特別措置法から始まり、復帰から30年以上経過した現在は、沖縄振興特別措置法の下で、新沖縄県離島振興計画に基づく離島振興策が図られている。因みに、2011年に法的効力が失われる沖縄振興特別措置法も、本節冒頭で述べた、いわゆる「地域振興法」（ハンディキャップ法）に該当し、本節で取り上げた過疎法や離島法とは、法の基本的枠組みやその性質を共通にしている。

過疎・離島地域における自治の現状と課題

本節では、憲法上、“地方自治の本旨”という形で表現される地方自治の意義を確認しながら、それに照らして、前節でその概要を取り上げた現行の過疎・離島地域をめぐる法政策を包括的に検討し、これらの地域における地方自治のあり方を考えてみる。

1 地方自治の意義

憲法上、そもそも地方自治が何故必要とされるのか、その理由を整理し、確認しておこう⁽²⁹⁾。

まず、人間性の発露としての人々の自主自律・自己責任を、地方地域において実現するために、地域住民が自らに住む地域共同体的あり様を自らの責任と判断で決定し、自主的に管理を進めるところに地方自治の存在理由がある。したがって、たとえ行政の効率性や、行政活動によって受ける利益が大になったとしても、全体の利益（国益）優先の視点から諸施策が押し付けられるようでは、あるいは中央官僚による他律的メカニズムの中に地域が組み込まれ、そのあり方が左右されるようでは、地域住民の満足できるところではない。

また、中央集権体制では、各々の地方地域から地理的にも離れているためその事情に疎い中央政府によって、ややもすれば専ら全体的見地から決定された諸施策が展開されることで、地域住民の意見や要望は反映されず、むしろ、地方地域の具体的な事情に相応しない諸施策によって地域のあり方が損なわれてしまう危険性こそが高い。

地域住民自身が自己の責任と判断で地域運営を図ることができる地方自治制度の下で初めて、地域の要望と実情に合った具体的な行政施策の展開が可能になるという点がある。

さらに、地方自治が民主政治の基礎として、地域住民がその創意と工夫に基づいて地域の課題を自主的に解決していく訓練を積み重ねることによって、市民としての自覚や公共精神が涵養され、国政や社会全体の民主化に貢献するというものもある。端的に、「地方自治は民主政治の学校」などと称される由縁のものである。

このような意義を有する地方自治が、全体として、各地方地域の人々の創意と工夫によって多様性に富んだ個性豊かな地域づくりを果たすことができ、また、充実した住民自治・充実した団体自治・地方公共団体優先の事務配分・事務配分に見合った自主財源配分等の諸原則によって強固に支えられた「充実した地方自治⁽³⁰⁾」の体制を要請するのである。

2 過疎・離島地域における地方自治を考える

でみてきたように、これまでの過疎・離島地域における法政策は、基本となる法律の枠組みを診る限り、地域住民の意思を反映できる柔軟性や融通性に乏しい定型的な財政支援や生活基盤整備等をはじめとした、主として経済振興を志向した、近年は若干の変化も見られるもののなお本質的には中央政府主導型となっている。また、関連する法律の条文上、これらの地域における地方自治のあり方に特段の配慮は見受けられない。無論、これらの施策は決して無用なものではないし、そもそも過疎・離島地域をめぐる問題はその根本的解決に著しい困難さを伴うことが容易に予想されるから、多様な観点からその解決に向けたアプローチが採られてもよい。ただ、結果として見れば、多額の税金が長年注ぎ込まれたはずの施策はいつまで経っても問題の解消には至っていない。地方自治の観点からは、たとえ港湾や道路等社会的インフラの整備といった生活基盤の整備や財政支援等を積極的に行ったとしても、それらは必ずしも過疎・離島地域における地方自治を魅力的なものとして展開していくための必須条件ではないのである。

憲法上の“地方自治の本旨”に基づいて、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定めた地方自治法では、第12章において、政令指定都市（第1節）や中核市（第2節）、特例市（第3節）といった都市部に配慮した地方自治の枠組みや諸制度はある程度整備されてはいるものの、過疎・離島地域に特に配慮した地方制度はほとんど皆無である。何故であろうか。あくまで推測の域を出ないが、法の姿勢として、特に政府が近年志向する市町村合併の推進の観点から読み解けば、都市部と比較して、「小規模町村」として構成されることが少なくない過疎・

離島地域は、その解消がめざされることはあっても、その自治のあり方を魅力的なものとして尊重し、積極的に評価・検討されるべき対象として認識されてはいないのではなかろうか。それ故に、都市部と比較して、過疎・離島地域は、多くのハンディを抱えながらも、あくまで多様な市町村を一括りにする全国共通の一般的制度の枠組みの中で、自治を考えなければならなかった。このような法のあり方は、果たして“地方自治の本旨”に基づいた過疎・離島地域における地方自治を保障するものとして評価しうるのであろうか。

例えば、沖縄のある離島において、自治体の役割の重要性を認識した“一島一町村”や、離島の厳しい状況を反映した、既存の特定郵便局制度に倣ったとされる“特別町村（特例町村）制”の提唱⁽³¹⁾は、これまでの一般的地方制度の枠組みを超える、少なくとも離島地域における地方自治のあり方を独自に真摯に模索したものとして、その政策的当否の評価はさておき、傾聴に値するものであろう。

現行法上見受けられる過疎・離島地域における地方自治に適していると思われる地方制度を二、三見ておこう。まず、多様な市町村に適用しうる一般的規定ではあるが、地方自治法94条に規定された、通常の議会制度に代えて、条例によって選挙権を有する者全てで構成される「町村総会」が考えられる。町村総会については、「地方公共団体には・・・その議事機関として議会を設置する」ことを定めた憲法93条との適合性が問題となりうるが⁽³²⁾、散見しても、学説では現在でも違憲論は見当たらない。しかし、実際には、かつて東京都八丈支庁管内宇津木村（人口61名）にその実施例があったことを除けば、町村総会の例は現在存在していない⁽³³⁾。実例がないためあまり注目されることもないが、人口規模も小さく、住民の結束をより一層固りつつ、その運営がなされる必要がある過疎・離島地域では、「より高い程度において『地方自治の本旨』に適合すると考えられる⁽³⁴⁾」町村総会の採用を積極的に検討してもよい。むしろ、町村総会のような、住民の主体性を高める直接民主主義的制度は、過疎・離島地域においてはより積極的に図られてもよいであろう。

また、過疎・離島地域等の条件不利地域においては、そこで生産と生活を営む人々にとって、農地の耕作放棄防止と多面的機能の維持を図る目的で2000年4月に政府が創設した「中山間地域等直接支払交付金制度」（以下、直接支払制度という⁽³⁵⁾）は興味深いものがある。個人に直接支払われるEU（ヨーロッパ連合）の直接支払制度との比較で、あくまで「集落（協定）」というフィルターを通して個人に直接に交付金を支払う仕組みが、わが国における制度の特色ではあるが、条件不利地域におけ

る過疎化・限界集落化を些かでも防いでいるともいわれている。ただ、この制度もやはり国主導のものであるため、全国が多様な条件不利地域（過疎・離島地域も含む）を十把一絡げに把握し、全国統一基準で運用されることに問題があるとされている。また、個人に交付される金額もEUと比べると僅かであり、「わが国の条件不利地域対策の後進性」を厳しく指摘されることもあるが、確かにその運用次第では有望な制度ではあるようなので、「地域・・・の実情に即した有効性の高いものに改善していくことが必要である」とされる⁽³⁶⁾。一般に、条件不利地域の自助努力では限界があり、財政力が特に構造的に乏しい過疎・離島地域にあっては、このような住民にとって柔軟性・融通性のある財政支援は、国の厳しい財政事情にあってはなお本来は必要不可欠なものであろう⁽³⁷⁾。恐らくは過疎・離島地域に起因するものでない国の財政状況の影響を、都市部と比較して不利な状況にある当該地域に徒に及ぼすようなことをしてはならない。

以上のように、過疎・離島地域における地方自治を魅力的なものにする法制度は極めて乏しい。それ故、特に住民自治という地方自治の憲法原理に立ち戻り、あらためて過疎・離島地域の特色、その困難さに配慮した固有の地方制度を設計していく必要がある。通常の市町村と比較して若干修正したような制度設計や、現在のような全国画一的地方制度をこれらの地域に一律に適用すること等の限界があらためて認識されなければならない。

思うに、地方自治は、憲法上は“地方公共団体”がそれを担う主体として位置づけられるが、各々の地方公共団体の単位に分断され、その単位内で完結すべきものでも、完結されるものでもない。例えば、生活に必要な水や電気の供給、廃棄物の処理等は都市部だけでは到底賄いきれるものではないので、地方の市町村によってなされ、都市部の社会経済活動が根本から支えられている。あるいは、居住する自治体には住民の生活に必要なあらゆる社会的インフラ等が必ずしも存在するわけでないので、住民は自らの生活に必要なと欲するサービスや財を求めて、自治体間を移動することは日常的に行われていることである。たとえ全国で平成の市町村大合併がどれだけ進行したとしても、多様なライフスタイルを追及する住民が自治体間を移動する必要性に変わりはない。一の地方公共団体の枠組みで分断され、その中で終結するような各市町村単位の自治（基本的に他の自治体（住民）のあり方に関心や結びつきを持たない地方自治）のモデルでは、過疎・離島地域における問題はあくまで当該地域固有の問題として誤解されてしまい、孤立した過疎・離島地域はやむを得ず国への政策・財政依存へと進み、自ずと行き詰まる結果となったであろう。

むしろ、都市部と過疎・離島地域、あるいはもっと一

般的に言えば、自治体（住民）と自治体（住民）とが自治体間の境界を越えて積極的に対話をし、相互の自治のあり様に対する関心や理解、連携を深めながら、相互に意味のある地方自治のあり方（“対話型地方自治”⁽³⁸⁾という）が模索されるべきであろう。過疎・離島地域が抱える深刻さを増す問題を当該地域限りの問題として、社会で孤立させてしまう要因となる、結果として各々の地方公共団体の単位に地方自治を分断することになったのではないと思われる従来の国主導の中央集権的地方制度や、あるいは都市部（住民）と過疎・離島地域（住民）との間で（単なる行政事務の共同処理には留まらない）真摯な地方自治をめぐる対話の少なさが、過疎・離島地域をめぐる地方自治の問題の根底にはそもそもあったのではないか。

地方自治をめぐる今後の課題の一つとして、機関委任事務は廃止されたが、地方交付税制度、国庫負担金補助金制度、国と地方間の歪な税配分等に示される、これまでの国主導の中央集権的地方制度は、全国の地方公共団体の国への強度な財政依存をもたらしただけではなく、地方自治のあり様を個々の地方公共団体単位のものに分断し、粹付けてしまったものとして、今後の地方分権改革の中でなお積極的に見直されなければならないであろう。また、何より“対話型地方自治”とも言うべき観点からは、過疎・離島地域における地方自治、法政策は、都市部と過疎・離島地域とがお互いに支えあう関係があることを各々の住民レベルで深く認識されることに基づいて、都市と過疎・離島地域とが互いの自治のあり様を固有の価値あるものとして尊重しつつ、その共生を図るためのものとして理解されるべきなのである⁽³⁹⁾。

おわりに 一地方自治研究における条件不利地域への関心の惹起を求めて一

本稿では、過疎・離島という一般に条件不利地域とされる地域の厳しい現状を認識しながら、その地方自治のあり方を検討することに努めてきた。本稿執筆に際して、少なくとも筆者が居住する沖縄県内のすべての有人離島（39島）や過疎地域（18市町村）もできる限り探訪し、離島や過疎地域といえども、なお多様な状況を垣間見てきた。しかし、にもかかわらず、離島や過疎地域の現状に即した地方自治のあり方を十分に考察しえたかとは言え、筆者の勉強不足・能力不足もあって、なお今後の研究課題として認識された部分も少なくない。それ故、本稿は、過疎・離島地域における地方自治研究の、あくまで序論的なものとして位置づけざるを得ない。今後も、フィールドワークの重要性を認識しつつ、時間や機会等に恵まれれば、沖縄以外の全国の有人離島や過疎地域を探訪できればと思う。

本稿執筆に向けた作業でまず驚いたことは、全国地図を広げると、世界有数の多島海洋国家であるわが国の特色として離島地域が多いことは当然として、全国至る所に過疎地域として色濃く塗りつぶされる地域が想像以上に大きいことであった（特に、北海道・東北・中国・四国・九州ではそのほとんどが塗りつぶされてしまうような自治体（県レベル）もあった）。それとは対照的に、政令指定都市や中核市、特例市といった地方自治法上の都市の特例を受ける自治体は、全国では本当に一握りにしか過ぎないのである。こうした状況を客観的に認識するにつれ、わが国の地方自治のあり方は、実際には、都市制度のあり方などではなく、むしろ過疎・離島地域等という条件不利地域の地方自治のあり方をいかに魅力的なものとして制度設計をなすうかにかかっているとんでも過言ではないのではなかろうか⁽⁴⁰⁾。

最後に、憲法学・行政法学・行政学・政治学等、多様な観点から地方自治研究に勤しむ研究者等に向けて、本稿で取り上げた過疎・離島地域等といったわが国の条件不利地域への関心の惹起を真摯に求めて、本稿を閉じたい。

(注)

- (1) 市町村の合併に関する研究会『『平成の合併』の評価・検証・分析』（平成20年6月）2頁。
- (2) 2008年現在で、政令指定都市は、大阪・名古屋・京都・横浜・神戸・北九州・札幌・川崎・福岡・広島・仙台・千葉・さいたま・静岡・堺（大阪府）・新潟・浜松（静岡県）の17市にも及ぶ。片木淳編著『最新 地方行政キーワード』（ぎょうせい、2005年）853頁によれば、今後も、相模原市（神奈川県）や熊本市、岡山市等が政令指定都市への移行を目指しているという。
- (3) 全国でもっとも面積の狭い都道府県である香川県（1,876平方km・2005年10月現在）と比較すると、岐阜県高山市（2,179平方km）、静岡県浜松市（1,511平方km）、栃木県日光市（1,450平方km）等、1,000平方km以上の面積を有する広大な自治体が全国に少なからず見受けられる。なお、合併断念で実現はしなかったが、北海道では2,400～3,000平方キロメートルの面積を有する超広大な自治体をめざす合併構想も存在した。平成の大合併に係る都道府県、市町村の姿については、国際地学協会『これでわかった平成の市町村大合併』（国際地学協会、2003年）、市町村自治研究会『新旧見開き対照 平成の市町村合併早わかりMAP』（ぎょうせい、2005年）等を参考にしている。
- (4) 憲法上の地方自治の観点から、平成の市町村大合

併の現象を評価・検討した文献として、拙稿「市町村合併をめぐる憲法理論と憲法問題」名桜大学総合研究所紀要第18号(2010年)(近日刊行予定)参照。また、過疎・離島地域に多く存在する町村の立場から、「平成の合併」を評価した文献として、道州制と町村に関する研究会(全国町村会)「『平成の合併』をめぐる実態と評価」(平成20年10月)(全国町村会ホームページから入手可能)がある。

- (5) 大野晃「限界集落 - その実態が問いかけるもの」農業と経済 2005年3月号5頁。
- (6) 前掲注(5)大野・9~10頁。
- (7) 大野晃『山村環境社会学序説 - 現代山村の限界集落化と流域共同管理』(社団法人農山漁村文化協会, 2005年)23頁。
- (8) 国土交通省・総務省『過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果(中間報告)』(平成19年2月)(国土審議会第21回計画部会(懇談会)(2007年2月15日)配布資料(参考資料))3頁では、「消滅集落」について「実態として無人化し、通年での居住者が存在せず、市町村行政においても、通常の行政サービスの提供を行う区域として取り扱わなくなった集落」という定義をしている。
- (9) 前掲注(7)大野では、本文でも触れた限界集落等の問題も含めて、現代山村の諸問題が、実に30年にも及ぶ豊富な実態的・実証的調査研究に基づき、詳細に検討されている。しかし、大野は、本書で「過疎」という言葉を敢えて一切使用しないという。それは、大野があとがき(295頁)で言及しているように、既に「過疎という概念と実態がずれているように思える」からであって、「より事態が深刻化しているにもかかわらず相変わらず過疎という言葉ですませていいのだろうか」という深刻な現状認識と問題意識をあらためて鮮明にしている。

本稿は、直接には、実定法に基づく過疎・離島地域に対する法政策を考察の対象とするものである。それ故、確かに「過疎」をめぐる実定法と社会現実の相違も過疎法の問題として指摘はできるが、さしあたり本稿では、実定法の規定に基づいて「過疎」という言葉をなお使用せざるを得ない。しかしながら、専門とする学問分野は異なるが、示唆に富んだ本書の中で大野が示す、「過疎地域」に対する現状認識と問題意識、研究方法としてのフィールドワーク(実地調査)の重要性等は、筆者も強い共感をもって共有したい。

- (10) 2008年2月19日西日本新聞によると、国土交通省九州地方整備局の調査結果では、九州地区だけでも将来的に消滅する可能性がある集落が209にも上り、うち10年以内に無人化する懸念があるものは70にも

上ると報告された。また既に無人化した集落も1985年以降で43ヶ所に上るといふ。限界集落・消滅集落の実態については、農林水産省農村振興局の委託による財団法人農村開発企画委員会『限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書』(平成17年度版(平成18年3月)と平成18年度版(平成19年3月)がある)が詳しい。ここでは、過疎化問題の極限でもある限界集落問題への総合的提言として、従来の限界集落への支援策や集落限界化の抑制策に加え、“限界集落のターミナルケア”として「むらおさめ」(限界化集落の撤退戦略)をも提言されていること(平成18年度版・80頁以下)は、過疎化問題に対する極限の政策?として、かなり衝撃的である。

- (11) 「昭和35年」は、過疎化現象が顕著となり始めた時点であり、「過疎問題の原点になる年次」とされている。過疎対策研究会編『過疎地域自立促進ハンドブック』(ぎょうせい, 2002年)159頁。
- (12) 総務省自治行政局過疎対策室「平成18年度版『過疎対策の現況』について(概要版)」(平成19年8月)2頁。但し、市町村数については、近年の市町村合併の動向を反映した数字(738→732)に修正している。なお、因みに、筆者が在住する沖縄県の状況について簡潔に述べる。沖縄は、出生率や子どもの人口割合は全国一高いが、やはり過疎地域は存在する。2009年度現在、県内全41市町村のうち18市町村が該当する。その内訳は、離島市町村は14、ヤンバルと呼ばれる本島北部地域に4町村である。沖縄は、他県と比較して、中山間地域に集落はむしろ少なく、70%近くの集落が平地にあることが特色である。また、全国調査では、近年、1集落当たりの世帯数が減少傾向にあるとされているが、消滅の可能性のある集落数は他地域に比べて極端に少なく、ここ10年以内に実際に消滅した集落は1つも無い。今後、沖縄の過疎地域にある集落の消滅可能性は決して楽観はできないものの、例えば、生まれ育った故郷・地域への愛着が強い沖縄人(ウチナーンチュ)の気質等がこれらの集落を下支えしていると推測される。
- (13) 国土交通省都市・地域整備局離島振興課「離島の果たす多面的な役割」(国土審議会離島振興対策分科会第1回会合(2002年3月7日)配布資料4)2頁。
- (14) 沖縄本島が本州・北海道・四国・九州と並べて「本土」と呼ばれることは、実際に沖縄本島に居住する住民の感覚に照らすと一般に奇異に感じられるが、ここでは参照した前掲注(13)の資料に忠実に表現しておく。
- (15) 国土交通省都市・地域整備局「離島の現状について」(平成18年2月22日)1頁。その後、国土交通省

都市・地域整備局離島振興課 HP から得た最新のデータを基にできるだけ最新の数字に修正している。なお、因みに、筆者が居住する沖縄県の状況について簡潔に述べる。沖縄は、南西諸島の中心を構成するわが国有数の島嶼県である。県の資料（県企画部『離島関係資料』（平成20年1月））によれば、県内離島全148（埋立、海中道路、架橋等で沖縄本島と連結された島11を除く）のうち、離島振興法による指定を受けている離島は54島あり、そのうち有人離島は39島である。

- (16) 前掲注 (15) 国土交通省都市・地域整備局・2～5頁。
- (17) 本稿における「地域振興法」の説明はそのほとんどを、村上たか「地域振興法」立法と調査222号（2001年3月）85頁を参照している。「地域振興法」とされる法律の類型には、他にも、山村振興法、豪雪地帯対策特別措置法、半島振興法等があるとされる。
- (18) 小早川光郎編集代表『史料日本の地方自治第3巻 - 地方自治の発展と変容 -』（学陽書房、1999年）248頁。
- (19) 総務省過疎問題懇談会『時代に対応した新たな過疎対策に向けて（これまでの議論の中間的整理）』（平成20年4月24日）3頁。
- (20) 総務省自治行政局過疎対策室『平成18年度版「過疎対策の現況」について（概要版）』（平成19年8月）19頁。
- (21) 前掲注 (19) 5頁。
- (22) 前掲注 (20) 12頁。
- (23) 前掲注 (19) 8頁。
- (24) 高知新聞1999年7月27日（社説）。
- (25) 国土交通省都市・地域整備局離島振興課、総務省自治行政局地域振興課、農林水産省農村振興局企画部農村政策課「離島振興計画の進捗状況の取りまとめ」（平成19年9月13日）3～10頁。
- (26) 前掲注 (25) 2頁。
- (27) 沖縄県八重山郡与那国町（わが国最西の離島である与那国島にある自治体）では、日本本土より遙かに台湾に近い地理的特色を生かして、「“疲弊する国境の島”から、“自立・定住できる日本のフロントライン・アイランド”を目指し」た「国境交流特区」構想を「“島ぐるみの再チャレンジ”」として位置づけて2006年にも政府に提案しているが、残念ながら現時点（2008年9月）では未だ実現には至っていない。過疎化、高齢化、財政困窮の状態にある離島の自立に向けた創意工夫が国によって妨げられていることは、離島地域における地方自治が蝕まれている一例であろう。なお、その後、こうした国の壁によって行き詰まった町では、2009年6月に防衛省に対し

て自衛隊誘致を要請したが、島の自立のあり方をめぐって、島を二分する状況となった。同年8月の町長選挙では、誘致を要請した現職候補が、反対候補に勝利しているが、にもかかわらず、自衛隊誘致にはなお慎重な構えである。（沖縄タイムス2009年7月26日25面、同8月3日）

- (28) 前掲注 (25) 10頁。
- (29) 原田尚彦『地方自治の法としくみ（改訂版）』（学陽書房、2005年）8～12頁。
- (30) 杉原泰雄『地方自治の憲法論』（勁草書房、2002年）51～56頁。
- (31) 島袋清徳「島の自治権守れ！」自主・平和・民主のための広範な国民連合『日本の進路』地方議員版19号（2003年）、沖縄タイムス2003年7月29日社説、労働新聞2003年4月25日5面を参照。なお、島袋清徳氏は、沖縄本島本部半島から西に約9キロに位置する伊江島にある沖縄県国頭郡伊江村前村長であり、また沖縄県離島振興協議会会長もかつて務めた人物である。筆者が伊江村に研究調査に訪れた際、夜分遅くまで、長時間に渡り快くインタビューさせていただいた。本文ではその時のインタビューの内容も参考にさせていただいた。あらためて島袋氏のご厚意に謝意を申し述べたい。
- (32) 杉原泰雄『憲法 統治の機構』（有斐閣、1989年）472頁では、町村総会が、一見すると、憲法93条に反するようにみえるが、「地方自治の本旨」のうちの「住民自治」のもっとも積極的な具体化である有権者総会の制度として理解されている。
- (33) 松本英昭『新版 逐条地方自治法＜第2次改訂版＞』（学陽書房、2004年）318頁によれば、わが国では町村制が施行されていた当時、神奈川県足柄下郡芦之湯村にも町村総会の例があったが、1947年4月以降に議会が設けられることとなった。そして、地方自治法施行後においては、東京都八丈支庁宇津木村にその例があったとされるが、町村合併により八丈町の一部となり、現在は町村総会の例は存しないという。なお、前掲注 (29) 原田・75頁では、このような町村総会の現実について、町村広域化による技術的な困難とともに、専門技術化し複雑となった今日の行政に対する政策的妥当性の欠如が示されたものと診る。
- (34) 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）764～765頁。
- (35) 農林水産事務次官依命通知「中山間地域等直接支払交付金実施要領」（平成17年4月1日付け改正）及び農林水産省農村振興局長通知「実施要領の運用」（平成20年12月18日付け改正）参照。なお、最近、中山間地域等直接支払制度について、中立的な第三

者機関であるとされる「中山間地域等総合対策検討会」において当該制度を検証したレポートが公表された。参照、中山間地域等総合対策検討会（農林水産省）「中山間地域等直接支払制度の効果検証と課題等の整理を踏まえた今後のあり方」（平成21年8月）（農水省ホームページより入手可）。諸々の課題は指摘されているが、全体としては、「現行の基本的な枠組みを維持しつつ、平成22年度以降においても継続することが適当である」（4頁）という。

(36) 大野晃「条件不利地域と直接支払制度」前掲注(7)262頁以下。引用は291頁, 269頁。

(37) 農林水産省農林振興局の委託による財団法人農村開発企画委員会『限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書（平成18年度）』（平成19年3月）74頁では、「集落限界化の抑制戦略」の一例として、本文で言及した直接支払制度を取りあげ、当該制度が「対象地域で好意的に受け入れられているケースが少なくない」ことを指摘する。そして、その要因として、当該「政策が、対象者に見えやすい状況で、強いメッセージ（…『農地を保全して、地域を守り、多面的機能の維持・増進を果たして欲しい』）と支援が提供される時に、対象者は『見守られている』ことを意識して、力強い行動を見せるのではないだろうか」と推測している。要するに、「国や地方自治体が、その地域を強く『見つめ続ける』こと」、「地域を諦めさせない仕組みを作ること」が重要であるとしている。過疎・離島地域への財政支援は、単なる財政支出を意味するに止まるものではない、過疎・離島地域における地方自治を考えるに際しても、重要な視点であると思われる。また、公共事業改革の視点から、中山間地の農業者・林業者へ、税金から一定の金額を払うことをいう「マイナスの所得税」（直接的所得補償制度ともいう）を条件不利地域への施策の一つとして興味深く紹介する文献もある。五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業をどうするか』（岩波書店、1997年）218～220頁参照。それによれば、「国民生活に欠かせない食糧生産に従事している、田畑や周辺の環境の保全に大きな役割を果たしているなど、金銭だけでは計算できない貢献に対して支払いをしようというアイデア」であり、欧州諸国の多くの国で既に実行され、成功しているという。

(38) ここでいう自治体（住民）間“対話型地方自治”の構想は、「現代行政過程の様々なレベルにおいてコミュニケーションが要請されているということ」（はしがき）を基本的な視点として据える大橋洋一『対話型行政法の創造』（弘文堂、1999年）からヒントを得ている。なお、本書では、「対話（コミュ

ニケーション）」というキーワードを軸に、「『霞ヶ関が情報を独占し、指揮監督関係の頂点に位置する』という図式が大きく変容しつつある」「変動期における行政法制度」が考察の対象とされている。

(39) 前掲注(19)24頁では、「今後の過疎地域・対策のあり方についての意見」において、「過疎対策は、過疎地域と都市とがお互いに支えあう関係に基づき、過疎地域と都市との『共生』を図るための対策である」という意見が端的に示されているが、その趣旨は、恐らく本文で述べた“対話型地方自治”の観点で理解されるべきであろう。

(40) 「21世紀における地方自治の展望」として、「中山間・過疎自治体への支援・協力」を的確に指摘するものとして、中川義朗「21世紀における地方自治の課題と展望」同編『21世紀の地方自治を考える』（法律文化社、2003年）290～291頁等。

【参考文献】

過疎・離島地域における現況について具体的に言及した文献のみを掲げ、その他は脚注に掲げられているものを参考にされたい。なお、～ はいずれもインターネット（各省ホームページ）から入手可能である。

大野 晃 『山村環境社会学序説 - 現代山村の限界集落化と流域共同管理』（社団法人農山漁村文化協会、2005年）。

総務省自治行政局過疎対策室「平成18年度版『過疎対策の現況』について（概要版）」（平成19年8月）。

総務省過疎問題懇談会「時代に対応した新たな過疎対策に向けて（これまでの議論の中間的整理）」（平成20年4月24日）。

国土交通省都市・地域整備局離島振興課、総務省自治行政局地域振興課、農林水産省農村振興局企画部農村政策課「離島振興計画の進捗状況の取りまとめ」（平成19年9月13日）。

国土交通省都市・地域整備局「離島の現状について」（平成18年2月22日）。

なお、本稿の校正段階で渉猟できた文献として、小川全夫「ポスト過疎地域への発想転換」ECPR（えひめ地域政策研究センター調査研究情報誌）24号（2008年）3頁以下。

宮崎幹朗「過疎地域の現況と新しい過疎対策の展望」ECPR24号14頁以下。

河野茂樹「『これからの過疎地域を考える』の概要と過疎問題に関する小考察」ECPR24号22頁以下。

「特集ポスト過疎法」月刊ガバナンス89号（2008年9月）に掲載されている各氏（小川全夫、沼尾波子、小田切徳美等）の論稿。