

第9回全国首長連携交流会 宇都宮宣言

全国の自治体は、戦後60年近くに渡って地域住民の福祉向上のため、日本国が目指す大きな方向にそって必死の努力を積み重ねてきた。その結果、世界でも類を見ないほどのスピードで新たな国づくりが進み、世界第2位の経済規模を誇るまでに大きな変貌を遂げ、国民の暮らしの質も格段に向上した。この驚異的な国の成長は、強力な中央集権体制のもとで、全国画一的な自治運営がもたらした大きな成果であった。

20世紀終盤になって、我が日本国は、「少子化による人口減と人口構造の変化」、「経済成長の鈍化と財政難」、「国民の価値の多様化」など、これまで経験したことのない大きな課題に直面するに至った。加えて近年は、グローバル化と自由競争社会の中で、「国」と「地方」、あるいは「都市」と「農山漁村」との役割の違いを認識しない対立も見られるようになった。

これはひとまとまりの日本国という視点で俯瞰すると、不毛な対立であり、現下の日本の難局を思うとき、こうした不毛の対立から抜け出し、真に国民のための日本の国のあり方を論ずる必要がある。地方政府を預かる現場の責任者であり、最高経営責任者としての首長には、この議論の結果による基本理念にそって、粘り強い不断の行動を起こすことが、今ほど強く求められている時代はない。

われわれ第9回全国首長連携交流会に参加した4人の知事と60人の市町村長は、同じ首長という立場で宇都宮市に一堂に会し、同じ目線で、地域住民の幸せを心から思い、真摯に議論を行った。

以下にその成果を「宇都宮宣言」として発表し、政府ならびに国民全体に強くアピールする。

・総論 : 『自律可能な自治の実現を』

大きな成果をあげた中央集権体制下の自治制度であったが、それは自治の本旨という観点から見ると、自治体の一挙手一投足までを国が管理する、いびつなものであったともいえる。日本国が直面している種々の課題に柔軟に対応するためには、「自治は、民主主義の源泉であるだけでなく、学校である」という先達の教えに学ぶまでもなく、日本国憲法に定める自治の本旨にそった真の自治を実現する必要がある。

多様化する各種の課題に対応するためには中央集権的手法では限界があり、住民生活に最も身近な自治体が地域の実態に応じた政策を展開することが必要となっている。そのためには、自治体が他からの制約の呪縛から解き放たれ、「責任を持って自らが考え自らが行動できる体制」、すなわち「責任ある自律の仕組みを構築すること」が必須となっており、この自律の権限と手法を確立することを我々は強く望むものである。

1. 地方財政自律改革の断行

国・地方ともに未曾有の財政難に陥っているが、単なる財政の縮減縮小だけでは、「財政健全化して国民生活が崩壊する」という、本末が転倒した事態を引き起こしかねない。国民の生活をいか

に守るかの視点が不可欠であり、この視点が欠落した財政改革は、意味のないものといえる。その視点を維持するためには、これまで中央政府が上意下達的に方針を決めていた現在の財政制度から脱却し、地域住民が財政改革に伴う痛みと財政から受ける恩恵、そのバランスを判断できる仕組み、すなわち身近で透明性の高い自治体の財政運営の自由度を高める「自律可能な財政制度の確立」が必須となっている。

2．多様な自治制度の創出

現在、国の大きな方針に沿って平成の大合併議論が進んでいる。現下の日本国の課題を克服し、住民のための生き生きとした自治を実現するために、住民の議論と自主的な選択によって合併を進めることは当然あってよい。

しかし、我が日本国には、都市があり農山漁村がある。人口の集中した地域もあれば、散在性の高い地域もある。厳寒積雪の地域も島嶼地域も亜熱帯地域も存在する。この多様性こそが、日本の特色といっても良い。この異なった条件を持つ地域の中で、住民にとって生き生きとした自治を実現するための手法は一様ではない。

それぞれの地域の実情に応じた「多様な自治の仕組みを認めることが必須」となっている。

3．現場の視点での簡素で透明な行政制度への移行

多様な自治のあり方を実現する上においても、現下の財政改革の観点からも、そして主権者である地域住民の目線からも、簡素で効率的な行政運営の仕組みを構築することが必須である。しかし、地域の現場から遠く離れた中央政府だけの感覚では、真の簡素効率化は難しい。「現場にこそ真実が存在している」のだ。特に、既得権益温存のための省庁間の対立などはもっての外であり、それらに起因する住民生活を省みない中央政府の不当な関与は、ぜひとも排除されなければならない。

国民生活に立脚し、限りある資源や財源を最大限に有効に活用するための「簡素で透明性の高い行政制度確立の鍵は自治の現場に存在」し、関係者はこの自治体の考えを最大限、取り入れなければならない。

「自律」という言葉の意義

自治体の「自立」が叫ばれることが多い。われわれもそれに異を唱えるものではない。しかし、ともすれば「自立」という言葉は、「その地域内の資源で総ての活動が完結すること」であり、それが適わない地域は落ちこぼれであるかのような誤解を与える場面もある。本宣言でも述べているとおり、日本国の多様性を斟酌すると、各地域間の資源の融通は必須のことと言える。そこで、われわれは自立という言葉使いを避け、これまで他からの多大な制約、制限を受けていた自治体の現状を打破し、責任ある自己制御を目指すということで「自律」という言葉を使っている。

・各論

1. 合併・地域経営問題について

- 1) わが国のあり方（国家像）について、国全体のコンセンサスを担保できる議論が必須であり、その上で市町村合併や各種改革論議を深める必要がある。
- 2) 従来型の貨幣経済重視から脱却し、文化や森林、水、空気など貨幣価値には簡単に換算できない長期的視点が必要な価値を重視した地域づくりを進める必要がある。
- 3) 国家を支える自治を活性化させるためには、自治体に対し自由度の高い財源を確保するとともに、生命資源を守るための透明性の高い精緻な交付税制度が必要だ。
- 4) 国と地方の事務は非効率で重複が多いが、これらへの問題意識を先鋭化させることができるのは自治の現場だ。国の将来を考えた総合的視点から自治のあり方について、市町村が具体的提案をすることが必要だ。
- 5) 「良い地域とはどんな地域か」という本質的な議論を続けることが必要である。「市町村規模は小さいが強い地域」という考えも重要視したい。
- 6) 地域連携に向けては、「人間連携」がキーワードである。具体的施策として、地域をつなぐ人の交流の拠点となる「まちの駅」をベースに展開を考える。

2. 教育問題について

- 1) 中央集権から地方分権へのシステム転換は時代の要請であり、日本再生への最大の要件である。教育の地方分権もその大きな柱である。スピードを持って教育課題に対応するためには、現場に最も近い基礎自治体に、教員の採用や人事、給与、教育予算などの権限と財源を移譲する必要がある。
- 2) 市町村は、地域の実情に応じて独自の教育施策を自主的に実施している。ナショナルミニマムとしての教育政策は、文部科学省が責任を持って実施し、これを超える施策は、市町村が自主的に実施できることが重要である。
- 3) 子どもの学習意欲の低下が深刻化している。市町村は、地域の実状に応じて、子どもの意欲を引き出すための楽しい学校づくりや学ぶ喜びを引き出す教育施策に力を入れる必要がある。
- 4) 教員は向上心を持っているが、忙しすぎるのが実情であり、教員をサポートし技術力を高める支援策が必要である。また、学校を地域に開き、地域が学校を支援する仕組みを構築すると同時に、第三者が学校の実情を検証できる仕組みも必要である。

3. 介護予防・健康増進について

- 1) 健康づくり・介護予防は、基礎的自治体にとって極めて重大なテーマであることを改めて認識する。そこで、科学的根拠に基づいた介護予防施策を市町村長が連携して研究し、広がりのある取り組みを行う。
- 2) 健康増進・介護予防の具体的施策として、筋力トレーニングによる健康増進プログラムなどに連携して取り組む。あわせて、「健康の駅」を活用し、さまざまな分野の施策情報を収集する。

4. 環境問題について

- 1) 市町村のごみ処理の課題となっている生ごみの資源化対策について、全国的なシステムづくりに努める必要があり、国は自治体への支援を行うべきである。
- 2) 環境問題への取組みは高度の専門性と経験を要する。そこで、市町村が連携して人材を育成し、相互のノウハウを共有できる仕組みを構築すべきである。また、大学、企業などの人材を活用する仕組みづくりも積極的に取り組みたい。
- 3) 環境問題は地球規模における問題であることをここで改めて強く認識するとともに、市民が環境問題に、より持続的かつ強力に参加するため、NPOなどによる環境ビジネスの育成を進めることが望ましい。
- 4) 採石・採土や産業廃棄物処理などの環境関連事業者は零細で不安定な事業体が少なくない。このため、倒産などによって、環境への重大な影響を招くケースも多い。これらの問題を解決するために、以下の四点に取り組むべきである。
 - (1) 現場の実態をよく把握している市町村の許認可などの権限を強化する。
 - (2) 事業開始にあたって、事業者は事前に事業計画を作成し、内容が不完全な場合は許可しないなど、事業者の質的向上などの方策についても検討する。
 - (3) 事業者の倒産などによる環境問題が発生した場合に備え、事前に供託金ないし基金などの経済的な担保を確保するルールをつくる。
 - (4) これらの責任を処理事業者のみが負うのではなく、土地所有者や廃棄物発生者の責任でもある。これら関係者が応分の責任を負う仕組みを検討する。
- 5) 市町村のリサイクル施設の建設等に伴って、環境学習施設等が整備されるケースも多い。これらの資産を共有し、相互利用することによって、環境学習の充実を図る。
- 6) 自治体の環境関連担当者の合宿・研修により相互の環境問題に関する知識やノウハウを共有し、職員の資質向上を図るよう努める。

5 . 都市農村連携について

- 1) 都市と農村の交流人口を農村での定住人口にシフトさせるため、外部依存型の「観光」を主体とした交流から、地域住民と喜びを分かち合える都市農村交流に継続して取り組む。また、大学生などの若者が、農山漁村に長期滞在可能な仕組みなど、教育効果も視野に入れた複合的なまち・むらづくりに取り組む。
- 2) 農山村は、大きな可能性を持っているが、現在、重篤な危機に直面し、今こそ農山村の維持再生に本腰を入れて取り組まなければならない。農業・林業を自立した産業として捉え直し、安定した就業人口の確保に向け、新しい仕組みづくりを進める。また、地域リーダーを育て、事業継続を可能とする仕組みを構築するため、競争原理の導入や成果に応じた既存所得保障制度の延長などが必要である。
- 3) 都市再生とあわせて、農業・農村再生を並行して行う必要がある。農山村の現状把握や再生に理解が深い政治家や行政関係者を増やすとともに、首長で力を合わせて、農山村の重要性を国、ならびに国民にアピールしていく。

6 . 北関東から新潟地域の連携

1) 有志市町村長による定例交流会の確認

第9回大会の開催地である「宇都宮市」は北関東にあって、平素より太平洋から日本海に至る「北関東～新潟地域連携」を議論している中核的地域である。その地域特色を活かすため、北関東から新潟地域の参加市町村長による「合併・地域経営」部会を設定し、地域連携等について議論を深めた。その中で、今後の本地域の連携について、少なくとも年に一回以上は、有志市町村長で交流会を開催し、実践的な連携策を検討することを確認した。

2) 花火平和基金の確認

当地域には、長岡市、小千谷市など、日本有数の花火大会を実施する地域が多く、規模の大小を問わず花火大会を実施する地域が連携して「花火平和基金」をつくり、国際的視野での子供教育、子供平和交流などに役立てることが提案された。今後、実践に向けた議論を開始する。

以上、栃木県宇都宮市において宣言する。

平成16年5月15日

第9回全国首長連携交流会
会長 長岡市長 森 民夫
大会長 宇都宮市長 福田 富一
参加首長一同