

(研究ノート)

# 村の自治と自治体間連携

—— 奈良県川上村における事例分析 ——

水谷利亮  
平岡和久\*

## 目次

はじめに

### 1. 川上村の自律した自治の取り組み

- (1) 川上村の概要
- (2) 川上村の総合計画と総合戦略
- (3) コミュニティ自治的な取り組み：コミュニティプランとしての「地区カルテづくり」
- (4) 多様な公共的な法人・外郭団体の活用
- (5) 財政の特徴

### 2. 川上村の自治と多様な自治体間連携

- (1) 川上村の自治体間連携
- (2) さくら広域環境衛生組合
- (3) 南和広域医療企業団
- (4) 奈良県広域消防組合

### 3. 小規模の村の自治と自治体間連携に関する考察

- (1) 川上村の自律した自治
- (2) 川上村と「奈良モデル」

おわりに

## はじめに

現在、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）によるパンデミックが収束する見通しが立たないなかで、日本の経済社会や公共部門の脆弱性が露呈している。なかでも、国や都道府県、政令市などにおいては、感染対策やワクチン接種など政策的な対応や事業実施の不備に加えて政策そのものが「対策禍」となっていることが指摘されている（金井 2021）。一方で、自治体の感染対策などに関しては、小規模自治体が、大規模都市自治体よりも、より効果的かつ迅速な対応ができて住民の暮らしに安全を生み出していることが明らかになっている（岡田 2021；58）。

近年、そのような小規模自治体の自治のあり方を

含め、市町村自治やその自治体間連携のあり方、市町村と都道府県との関係やあり方に関して、総務省の「自治体戦略 2040 構想研究会」による「第二次報告（2018年7月）」（総務省 2018）では、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」などが提起された。これは、「圏域行政を法制化することによって、5万人未満の市を含む小規模自治体の自治権を縮小し、圏域行政を政府の施策の受け皿にしていくことによって都道府県の役割も大きく変わること」が起これる考え方である（平岡 2020；83）。このような考え方に対しては、「（圏域外を担当する）府県と圏域が新たな時代の普通地方行政官庁として、国の政策・事業官庁の施策の実施を担うのである。こうした方向性は、世紀転換期に目指された分権型社会とはほど遠い。分権型社会とは、国だけでなく、都道府県・市区町村という自治体が、それぞれ自律的に政策対応を行うことで、地域ごとの実情に応じた多様な政策対応を進めるもの」であるといった指摘（金井 2018；23-25）や、『国目線』であり、中央集権的体質が滲み出ている」もので、「地域における今後の行政のあり方は地域自身が真剣に考え、自らの責任できめればよい」として（片山 2018；14-16）、分権型社会のあり方とは異なる中央集権的な改革姿勢に対して批判がなされた。「自治体戦略 2040 構想研究会」の「報告」の考え方を受け継ぐ形で、第32次地方制度調査会が「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（令和2年6月26日）」（第32次地方制度調査会 2020 b）を出したが、「新たな圏域行政」の法制化に関しては、その専門委員会における全国町村会の「断固反対」という「意見」（第32次地方制度調査会 2020a）が出されたことなども

\* 立命館大学政策科学部教授

あり、明記されなかった。

このような「自治体戦略 2040 構想研究会」の考え方がだされる伏線の1つとなっていたのが、「消滅可能性都市」論である。民間研究機関の「日本創成会議」が2014年に独自の試算で、2010年と比較して2040年までに20歳から39歳の女性の人口が5割以上減少すると推計された896市区町村を「消滅可能性都市」として発表した(増田2014)。その中で、奈良県川上村はその減少率が全国2位の89.0%減と推計された。この「消滅可能性都市」論に対する批判的な分析として、シミュレーションの問題点や少子化・人口減少の社会的要因についての深い分析の欠落、「田園回帰」の動きの見落としなどを指摘する論考は枚挙にいとまがないが(小田切2014、岡田2015、など)、全国的に大きなインパクトを与えて中央政府の「地方創生」政策を引き出す役割を担った。

本稿では、奈良県川上村の自律(自立)した地方自治の取り組みと、その中で自治体間連携のあり方に焦点をあてて事例分析をおこなうものである。川上村の取り組みに注目するのは、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」などにみられる「集権・競争型自治」モデルとは異なって、川上村が小規模自治体の自治を基盤におきながら周辺自治体や府県と協働して重層的な自治体間連携を駆使しながら地方自治に取り組む「多元・協働型自治」モデルを体現する小規模自治体であると考えられるからである(水谷・平岡2018、水谷2019a)。また、奈良県では、合併による自治体の再編や規模拡大を指向する総合行政主体論とは異なって、県による積極的な市町村支援・補完により小規模自治体も含めた県内の自治体を支える「奈良モデル」(奈良県ホームページ①、小西2021)に取り組まれていることもある。そのような川上村の自治のあり方を分析することで、「多元・協働型自治」モデルという視点の内実を補強することができるのではないかと考える。

以下では、まず、川上村の自律した自治の取り組みに関するその行政と財政のあり方を整理・分析する。続いて、川上村の自治をとりまく多様な自治体間連携のあり方を整理・分析したあとで、小規模自治体としての川上村の自治と自治体間連携のあり方に関して、若干の考察をおこなう。

## 1. 川上村の自律した自治の取り組み

### (1) 川上村の概要

川上村は、面積269.26km<sup>2</sup>のうち山林が約95%を占める自然の豊かな村で、500年以上前の室町時代から続く吉野林業の中心地であり、緑を育みながら水の恵みを下流に届けてきた。1999年には、最源流部の原生林740haを購入して「水源地の森」として守り保全している。1996年には、村に暮らす住民はもちろん、下流域の人々とも手を携えてかけがえない水と森を育てていきたいという願いと決意を込めて、全国に向けて「川上宣言」<sup>1</sup>を発信し、その具現化に向けた取り組みを進め水源地を守り続けながら「水源地の村づくり」の取り組みを行っている自治体である(川上村ホームページ①)。

人口は1,288人、世帯数758世帯、高齢化率は57.5%といった(いずれも、2021年11月30日現在の住民基本台帳人口)、過疎・高齢化地域である(川上村ホームページ②)。

川上村は、明治22年に川上郷23ヶ村を合併して川上村となってから、現在にいたるまで市町村合併をすることなく自律の村づくりをすすめてきた<sup>2</sup>。村内には、大迫ダムと大滝ダムといった2つのダムを抱えている。1959(昭和34)年9月26日に、伊勢湾台風が川上村を直撃して、全潰流失家屋209戸、死者72人という村史未曾有の災害を受けた。建設省は1960(昭和35年)4月から「大滝ダム」建設に関する予備調査を始め、実施計画に着手するなかで、1962(昭和37)年7月10日には村議会で「大滝ダム反対」を決議する。しかし、その後、川上村と奈良県と建設省(現在の国土交通省)の三者が、1966(昭和41)年に大滝ダム調査立入りと地域開発について覚書を締結し、1969(昭和44)年4月に「大滝ダム水没者対策組合連合会(水対連)」が結成され、1981(昭和56)年には川上村と奈良県と建設省の三者で大滝ダム建設着工同意に関する覚書と確認書を締結して、2003(平成15)年3月に大滝ダム試験湛水が開始した。その間の1974(昭和49)年6月には、大迫ダムが完成した。川上村の村づくりの歴史においてダム建設問題との関係は重大であった(川上村ホームページ③、辻井2011)。このダム建設にともなう公共補償金により、移転を余儀なくされ

た役場などの公共施設を新しく集約して建設することができ、基金もできたという。

このあと、川上村の自律した自治の取り組みの一端を、まず、総合計画と総合戦略においてその特徴をおさえてから、コミュニティ自治的な取り組みと、自治体行政の拡張として多様な公共的団体である外郭団体を活用した自治の取り組みについて試みる。続いて、村の財政分析をおおまかに行って、川上村の自律した自治のあり方をサーベイする。

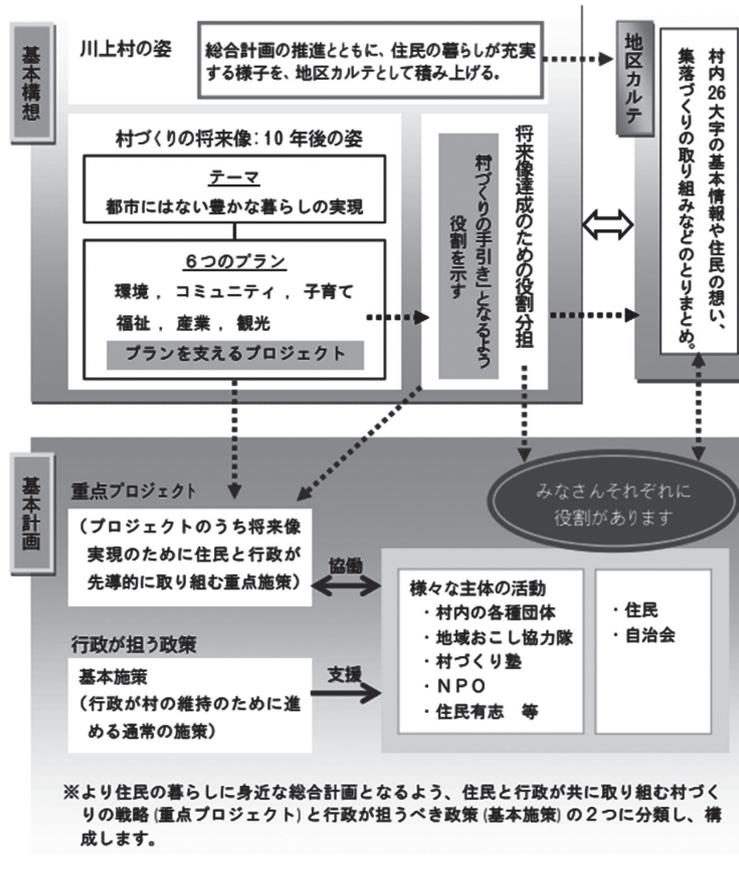
## (2) 川上村の総合計画と総合戦略

川上村の村づくりと村政の基本方針は、『第5次川上村総合計画～都市にはない豊かな暮らしの実現(2015年3月)』(計画期間2015年度～2024年度)であり、「都市にはない豊かな暮らしの実現」を基本理念に、「環境プラン」、「コミュニティプラン」、「子育てプラン」、「福祉プラン」、「産業プラン」、「観光プラン」の6つのプランを通じて、全方位で村づくりを推進している。

川上村では、総合計画が、暮らしの中でより身近

に感じられる「村づくりの手引き」となることを目的にしており、村づくりを「より住民の暮らしの目線にたちわがりやすいものとするため」に取り組みの内容に応じて「6つのプランと15のプロジェクト」として記載し、「プロジェクトの目標を実現化するために、住民等と役場が一緒になり実施していくにあたっての、各主体の役割分担」について示している(川上村2015;3)。具体的には、村役場と役場職員である「おてったいさん」<sup>3</sup>や教職員などの行政関係、自治会や「女性の会」や老人クラブなどの地縁型団体、住民・高齢者や転入者、起業家や村づくり塾など地域づくり活動有志、「木匠塾」(木匠館を拠点に近畿圏内5大学の住環境や建築を学ぶ学生など)など村外住民、山林管理者・所有者や村内建設関連業者や柿の葉寿司店舗などの民間団体、及び公益財団法人吉野川紀の川源流物語や社会福祉協議会、一般社団法人吉野かわかみ社中、一般財団法人グリーンパークかわかみ、商工会、シルバー人材センター、観光協会、漁業組合などの公共的団体・NPOなど、それぞれの役割を示している(図表1、

図表1 『第5次川上村総合計画』の構成



出所: 『第5次川上村総合計画』、3ページ。

参照)。

また、その総合計画では、村づくりの戦略としてプランを支える15のプロジェクトのうち、「都市にはない豊かな暮らしの実現」に向けて住民等と行政が一緒に取り組む「第1歩」を「重点プロジェクト」として位置づけている。重点プロジェクトの「地区カルテづくり」の「第1歩」が各集落の特色や違いに応じた独自の地区カルテづくりを開始すること、「教育カリキュラムづくり」では様々な課題を解決し実現する協議の場を設置すること、「地域ぐるみのサポート体制づくり」では新たな「みんなの広場」の考え方を検討すること、「林業・木材業再生」では吉野かわかみ社中による取り組みを推進すること、「元気な地域産業づくり」の「第1歩」がNPO的組織づくりをまず始めて一人ひとり取り組みを連携させていき既存のもの魅力を向上していくこと、「水源地街道寄り道処案内所づくり」では必要なこと必要な時期などを指標に各プロジェクトを仕分けする作業もNPO的組織で進め、水源地街道沿いの柿の葉寿司を活かした取り組みを検討・試行すること、である(川上村2015;46)。

『第2期川上村まち・ひと・しごと総合戦略』は、『第5次川上村総合計画』との関連での位置付けとしては、その最初の5か年の計画として『川上村人口ビジョン』と『川上村まち・ひと・しごと創生総合戦略』が2015年1月に策定され、その計画期間満了にともなって『第2期川上村まち・ひと・しごと総合戦略』が策定され、川上村での地方創生を進めていくために「しごと」・「ひと」・「子育て」・「く

らし」の4つの視点・政策分野に絞って4年間の取り組みについてまとめたものであり、特に、総合計画の「6つのプラン」を牽引する事業として総合戦略の「10の重点プロジェクト」を位置付けて、現在、実行している。

その10プロジェクトとは、4分野横断政策として、①住宅総合プロジェクト、②東部地区暮らしがつづく集落づくりプロジェクト、③オール川上観光交流推進プロジェクト、④関係人口創出プロジェクト、「人」分野が⑤川上ing作戦、「仕事」分野が⑥吉野林業500年の山づくり推進プロジェクト、⑦源流アカデミープロジェクト、⑧しごと応援プロジェクト、「子育て・教育」分野が⑨キラリと光る子育て・教育プランと地域ぐるみサポートづくりプロジェクト、「暮らし」分野が⑩健康で元気な暮らしとコミュニティづくりプロジェクト、である(図表2、参照)。ちなみに、「川上ing作戦」とは、川上村の移住・定住促進プロジェクトで、川上村にきたい人・住みたい人を役場の若手職員が仕事と住まいの相談と紹介をワンセットで全面的にバックアップしようとするもので(川上村ホームページ④)、より一層のU・Iターン者の誘致・定住化を推進しようとするものである。

### (3) コミュニティ自治的な取り組み：コミュニティプランとしての「地区カルテづくり」

川上村の村内には、26大字地区がある。各地区には、各地区の特色ある自然環境や、住民の暮らしとともに培われてきた文化・伝統、地区への住民の

図表2 『第2期川上村まち・ひと・しごと総合戦略』における「政策分野と分野別目標とそれを実現する10の重点プロジェクト」

政策分野	分野別目標	重点プロジェクト
4分野横断	<ul style="list-style-type: none"> <li>・毎年4世帯の受け入れに向けた住まいづくり・仕事づくり</li> <li>・世帯で2人の子どもを産み育てられる環境づくり</li> <li>・ふるさと愛着度80%の住み続けられる環境づくり</li> </ul>	①住宅総合プロジェクト ②東部地区暮らしがつづく集落づくりプロジェクト ③オール川上観光交流推進プロジェクト ④関係人口創出プロジェクト
「人」分野	毎年4世帯の受け入れに向けた誘致	⑤川上ing作戦
「仕事」分野	毎年4世帯を受け入れられる仕事づくり	⑥吉野林業500年の山づくり推進プロジェクト ⑦源流アカデミープロジェクト ⑧しごと応援プロジェクト
「子育て・教育」分野	世帯で2人の子どもを産み育てられる環境づくり	⑨キラリと光る子育て・教育プランと地域ぐるみサポートづくりプロジェクト
「暮らし」分野	ふるさと愛着度80%の住み続けられる環境づくり	⑩健康で元気な暮らしとコミュニティづくりプロジェクト

出所：『第2期川上村まち・ひと・しごと総合戦略』、28ページ。

図表 3 地区カルテ作成の目的と掲載項目

目 的		掲載項目
基本情報の把握	日々の暮らしの中、共に暮らしを助け合う安心づくりのきっかけとします。	住民や村づくりの人材、災害時の必要な情報など
集落の情報の発信	住民は地区の現状を再認識し、互いに共有するとともに、地区外の方には自慢の集落を紹介するきっかけとします。	集落の全体案内地図や暮らしの拠点となる公民館など
住民の取り組みの発信	住民が互いに集落での暮らしをみつめなおし、取り組みを始めるきっかけとします。	住民の声を反映した取り組みや自慢したいこと改善したいことなど
観光情報の発信	集落を訪れる方に紹介し、地区活性化（産業、雇用等）のきっかけとします。	集落の美しい風景、宿泊・観光スポット、地物など
文化等情報の発信	集落内でのコミュニティや他の集落とのつながりづくりのきっかけとします。	継承される祭りや郷土料理のレシピ、伝統的建物など

出所：『第5次川上村総合計画』、43 ページ。

図表 4 地区カルテのイメージ



出所：『第5次川上村総合計画』、44 ページ

想いや愛着、よりよくしたいと願う集落づくりの取り組みなどがあり、その違いに応じた独自の地区カルテが出来つつある。地区カルテは、各地区において必要な目的を検討して、地区に応じたカルテを作成するものであり、「地区カルテ作成の目的と掲載項目」は、図表3のとおりである。地区カルテを作成する過程において地区住民同士が集まって話し合う機会が必要であり、高齢者が家から出てきて地域を散策したり会話・議論することで介護予防的な機能が期待されるかもしれない。地域資源を地区の住民が再発見することにより地域への想いや愛着が増してきて、ひいては地区にある資源が観光資源となり、地区住民が新たに事業活動グループを作って小さな地域経済を生み出す主体になることにつながることも考えられているようだ。地区カルテづくりを通して地域のことを学ぶ手法と考え方は、地元で暮らす人々が地域の価値を再発見・再認識して地域づくりに生かしていく「地元学」（吉本2008、結城2009）のあり方と重なる面があり、生涯学習としての場であるとも考えられる。

具体的な地区カルテのイメージ例は、図表4のとおりである。地区カルテを冊子化してまとめているのは高原地区の「高原区 暮らしのカルテ」など少数であり、地区数を伸ばせるかが今後の課題かもしれない。

#### (4) 多様な公共的な法人・外郭団体の活用

川上村では、地域の公共的な課題に対応するために、複数の法人を村が出資して設立し、取り組んでいる。「一般財団法人かわかみらいふ」や「公益財団法人吉野川紀の川源流物語」、「一般社団法人吉野かわかみ社中」、「一般財団法人グリーンパークかわかみ」などがある。順次、簡単にその事業内容を見てみよう。

##### ①公益財団法人吉野川紀の川源流物語

まず、公益財団法人吉野川紀の川源流物語は、「川上宣言」を具体化する組織であり、「水源地の村づくり」にふれる観光・交流、そして学習の拠点組織である。その定款には、『樹と水と人の共生』を目指し、吉野川・紀の川の源流部を拠点に、その自然的価値、文化的価値を大切に、流域をはじめ都市部の人々にこれを伝え、共に考え、行動するため、体験学習・交流活動を通じて、広く啓発や環境教育

に関する事業を行う。そして、これに必要な拠点施設や関連公共施設の維持管理・運営に関する事業を行い、源流域の自然環境保全活動に努める。これらの活動により、流域をはじめ都市部の人々と水源地域を結び、もってそれらの人々の公共利益に寄与することを目的とする」とある。

具体的な事業としては、公益事業は、i) 環境学習・体験プログラムの提供にかかわる事業（水源地の森での体験学習である「水源地の森ツアー（一般公募型）」、小学校から大学の見学案内及び出張源流教室（オンラインを含む）として環境教育支援、過去に一度伐採された二次林を再生させる整備作業を行う「源流学の森づくり」（源流人会等の活動）などを企画・実施）、ii) 流域交流・啓発にかかわる事業（機関誌『ぼたり』発行など）、iii) 源流域の自然や歴史の調査・研究にかかわる事業（「吉野川紀の川しらべ隊」、水源地の森自然環境調査・下層植生調査など）、iv) 「森と水の源流館」など拠点公共施設の管理・運営にかかわる事業、がある。収益事業としては、i) ミュージアムショップ事業、ii) 受託事業として、和歌山市民の森管理業務委託や、JTB奈良支店の委託事業「吉野源流体験スタンプラリー」などである（公益財団法人吉野川紀の川源流物語2021）。

##### ②一般財団法人グリーンパークかわかみ

一般財団法人グリーンパークかわかみは、川上村から指定管理を受けて「湯盛温泉ホテル杉の湯」（宿泊施設）と「道の駅杉の湯川上」（道の駅）、及び「匠の聚」（芸術体験施設）<sup>4</sup>を管理・運営しており、川上村における観光・交流の拠点の法人組織であり、地域経済の要の1つにもなっているといえる。

##### ③一般社団法人吉野かわかみ社中

川上村は、吉野林業の中心の地域であり、林業は基幹産業でもある。一般社団法人吉野かわかみ社中は、川上村と4つの林業団体（川上村森林組合、川上郷木材林産協同組合、吉野木材協同組合連合会、川上産吉野材販売促進協同組合）が参画して吉野林業再生のために、2015年6月28日に設立され、「500年続いた吉野林業を次の500年につなぐため、川上産材の需要供給の安定、人材確保と後継者育成につながるように、川上村産吉野材の一貫した供給体制と情報拠点づくりを進める団体」である。会社のビジョン「NEXT500」には、「500年の歴史ある

吉野林業を、次の500年に繋ぎ、暮らしを支える日本の木の文化を育み、世界に誇れる吉野杉・吉野松の「品質」と「品格」を追求し、日本の国土保全という使命を果たし、ここ吉野川の源流の村から、あしたの森、明日の人を創生します。』、とある（吉野かわかみ社中ホームページ）。

一般社団法人吉野かわかみ社中は、「水源地の村づくり」の基幹産業で伝統的産業の林業における村内6次産業化体制の構築と雇用の場の創出をめざしている（川上村2018）。

#### ④一般財団法人かわかみらいふ

一般財団法人かわかみらいふは、「東部地区暮らしがっつく集落づくりプロジェクト」の具体化を図るものとして、2016年7月、川上村版「小さな拠点」として設立された（霜田・水谷2018）。村内で人口減少・高齢化の深刻な集落が多い東部地区（15集落）を対象に活動しており、この東部地区のまちづくりに関しては、「奈良モデル」としての「県と市町村とのまちづくりに関する連携協定」である「奈良県と川上村との郷（まち）づくりに関する包括協定書」（2017年2月16日）に基づいた協働でのプロジェクト実施に基づいて基本構想が策定され、「川上村 東部暮らしの拠点周辺地区のまちづくりに関する基本協定書」（2018年10月18日）による協働を経て作成された「川上村 東部暮らしの拠点周辺地区まちづくり基本計画～暮らしつづける郷（まち）づくり～」（2021年3月）の実施段階に現在はいっている（奈良県ホームページ②）。

一般財団法人かわかみらいふの具体的な事業活動としては、i) 地元スーパー・吉野ストアと連携して2台の「移動スーパー」（生鮮食料品や果物、惣菜など）とコープ宅配サービス+コミュニティナース（看護師）・歯科衛生士の同行・見守り、ii) ガソリンスタンド・灯油の宅配と灯油自動給油機運営、iii) ふれあいセンターでは、区（自治会）と社会福祉協議会、診療所、村各課と連携して、コミュニティカフェ、医師と歯科医師による巡回診療、住民サークル活動（卓球・カラオケ・健康体操など）、などを実施している（一般財団法人かわかみらいふ2018、同2020、かわかみらいふホームページ、川上村ホームページ⑤）。

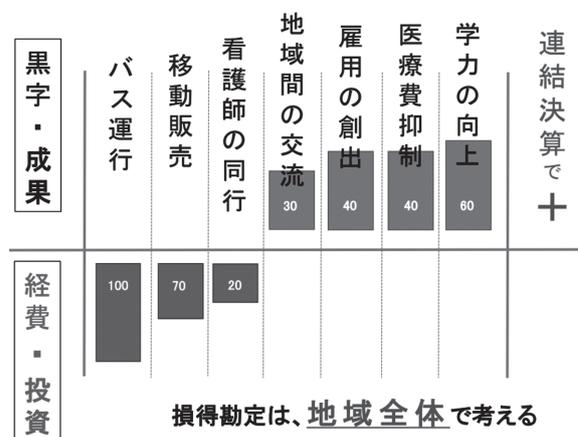
移動スーパーに同行するコミュニティナース（看護師）と歯科衛生士による専門的な出向くアプロー

チは、日々の暮らしの身近なところで声かけや見守りを行って、「健康（健口）づくりとして、身近で相談や予防に取り組み、日頃の見守りから重症化する前に早期診察や治療の指導」を行い、「川上村らしい地域包括ケアシステムとして全国初で注目」されている（かわかみらいふホームページ）。

「すべての村民が、川上村で暮らし続けられる仕組み」の1つとしての一般財団法人かわかみらいふの活動・事業の特徴は、3つあるという（一般財団法人かわかみらいふホームページ）。i) 「共助の仕組みの確立」で、「住民の一人一人の生きがいくつと役割づくりを意識して、おいてきぼりにしない暮らしを実現」しようとしていること、ii) 「新たな雇用の創出」で、「生活に欠かせないサービスを住民が提供することで、雇用の創出につなげて」いること、iii) 「地域内経済循環の仕組みづくり」で、「お買い物を通して、村外へ流出していたお金を民間企業と提携することで、地域の中でお金と役割が循環する仕組みを実現」していることである。

2019年時点で、年商が約1億5000万円であったが、村の持出しとしての補助金は約600万円支出されていた（総務省2019）。この村の支出は、看護師などが同行する移動販売や交通支援などの経費・投資だけを見るのではなく、それにとまって生じる効果として高齢者の医療費や介護費用の節約や雇用創出などの黒字・成果とを勘案して、「損得勘定は、地域全体で考える」必要があるなどという考え方もある（図表5）。地域で公共的な役割・機能を担う一般財団法人かわかみらいふに対する村の持ち出しは、地域のために必要な支出と考えられている。

図表5 「損得勘定は、地域全体で考える」イメージ図



出所：かわかみらいふ、(2020)、8ページ。

このように、川上村では、一般財団法人かわかみらいふ、公益財団法人吉野川紀の川源流物語、一般財団法人グリーンパークかわかみ、一般社団法人吉野かわかみ社中などに対する村の一般財源から一定程度の支出をともっており、そのような多様な公共的な法人と協働して、観光や林業などの産業政策や医療・介護などの保健福祉政策、地域づくり政策を実施しながら自律（自立）した村づくり・地方自治に取り組んでいるといった特色があるといえる。

### (5) 財政の特徴

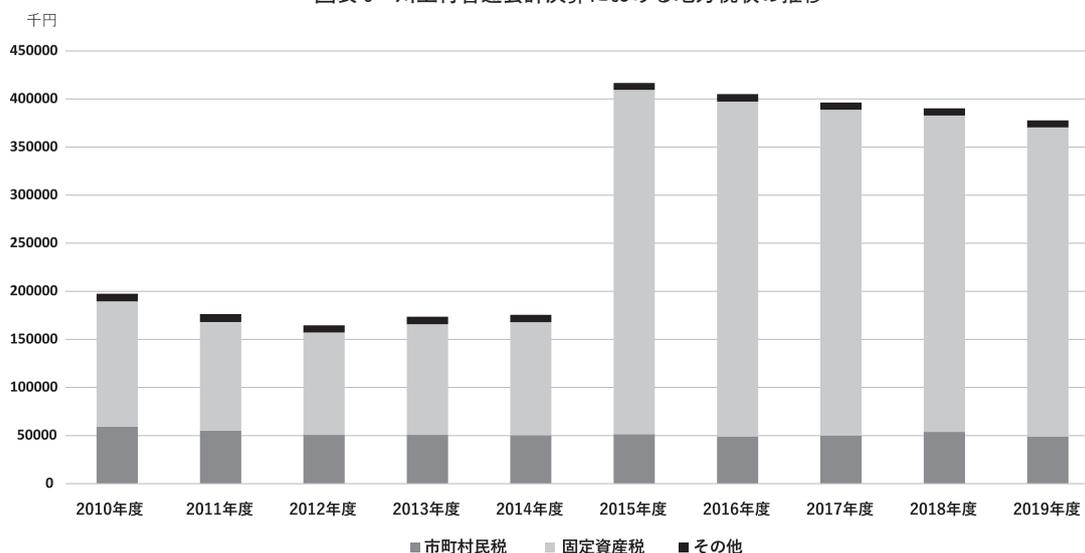
川上村の財政は過疎が進行する山村としての特徴

を有しているとともに、大迫ダムおよび大滝ダムという2つのダムの建設によって大きく影響を受けている。

川上村の一般財源収入の推移をみると、2000年代以降、減少傾向にある（図表7）。それは国勢調査人口の減少や国の地方交付税抑制策にともなう交付税の減少が影響しているとおもわれる。

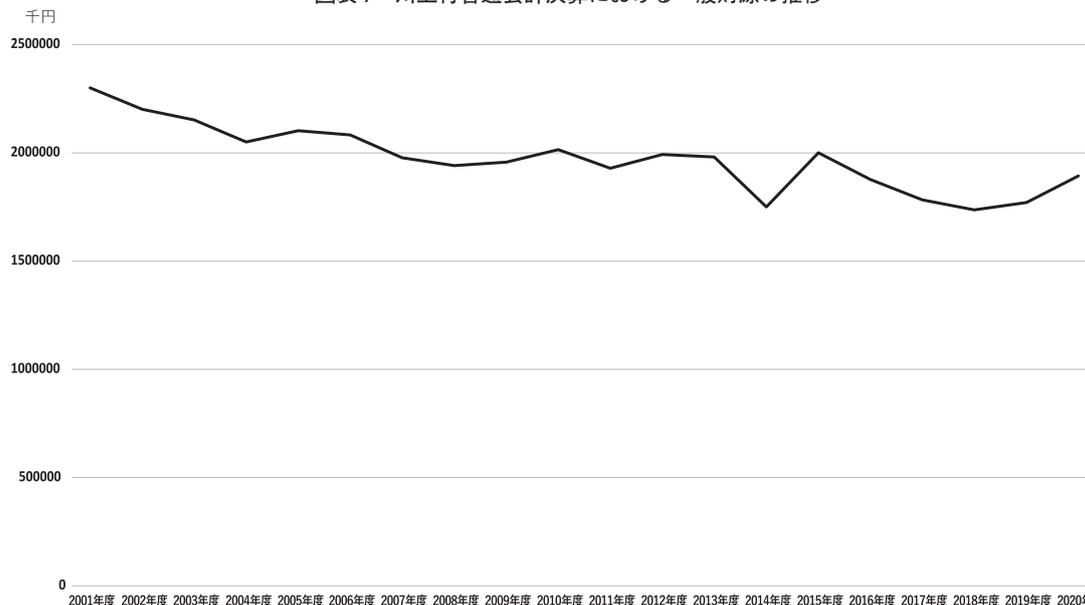
2015年度に地方税収が急増しているが、それは大滝ダムの固定資産税収による（図表6）。そのため、2015年度の一般財源は前年度から増加した。しかし、その後、一般財源はやや低下した（図表7）。その要因としては2015年国勢調査人口が2016年度以

図表6 川上村普通会計決算における地方税収の推移



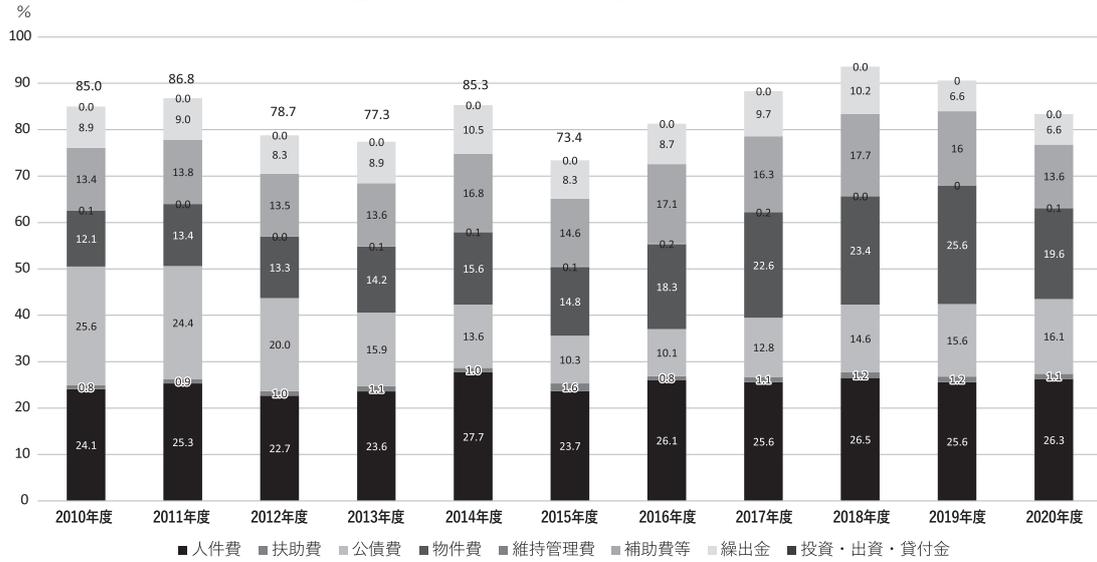
出所：川上村決算カードより作成。

図表7 川上村普通会計決算における一般財源の推移



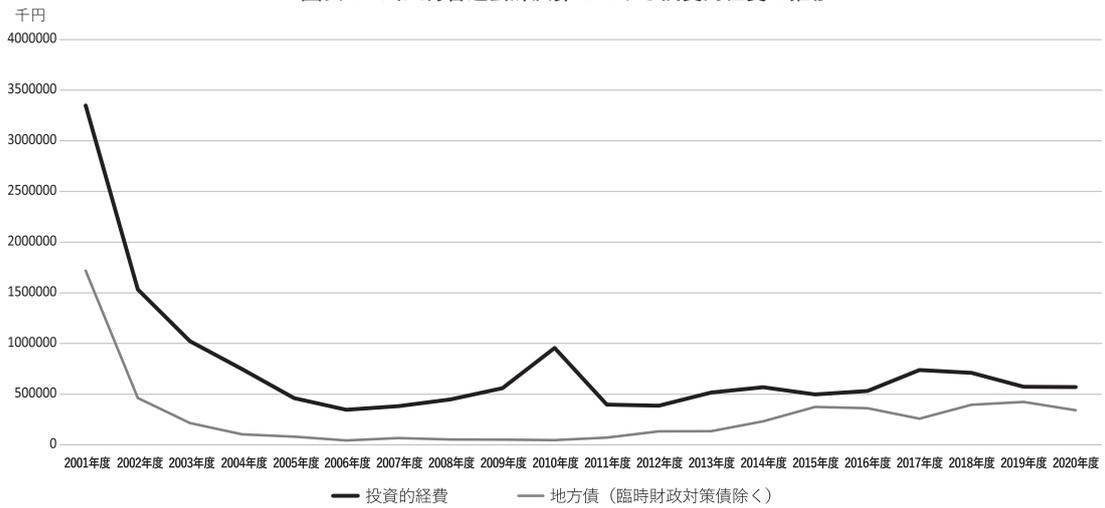
出所：川上村決算カード・決算統計より作成。

図表 8 川上村の経常収支比率の内訳別推移



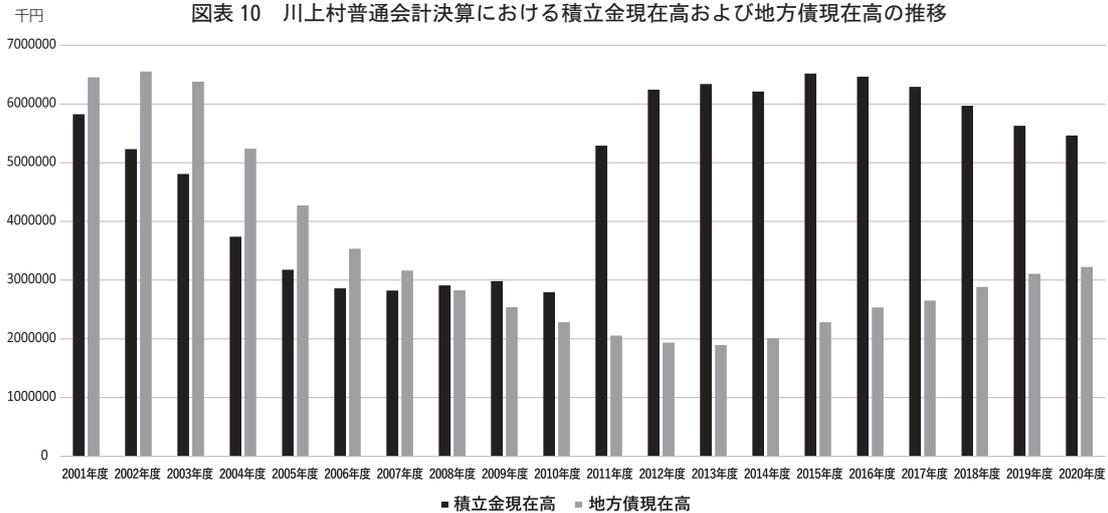
出所：川上村決算カード・決算統計より作成。

図表 9 川上村普通会計決算における投資的経費の推移



出所：川上村決算カード・決算統計より作成。

図表 10 川上村普通会計決算における積立金現在高および地方債現在高の推移



出所：川上村決算カード・決算統計より作成。

降の交付税算定に反映したことがあげられる。

経常収支比率の推移をみると、固定資産税が大幅に増収となった2015年度に公債費の低下もあり、73.4とかなり低下したものの、その後は2018年度にかけて上昇した。その主な要因は物件費の上昇である。その後、2019年度には繰出金の減少等からやや低下し、2020年度は物件費・補助費等の減少によりさらに低下している（図表8）。

2001年度から2002年度には森と水の源流館およびやまぶきホール（川上総合センター）の整備、2010年度はホテル杉の湯の大規模改修があり、その年度の投資的経費が膨張した。森と水の源流館およびやまぶきホールの整備に伴い地方債の発行が増加し、その後、基金を活用した繰上償還によって地方債現在高は低下した。2010年度はホテル杉の湯の大規模改修において地方債は増加していない（図表9）。

2011年度、2012年度には大滝ダム関連の公共補償金が入り、基金に積んだことから、積立金現在高は大幅に増加した。その後、豊富な基金を背景に起債が増加したことから、2014年度以降、地方債現在高は増加している。とはいえ、地方債現在高より積立金現在高の方が高い状況は保たれている（図表10）。

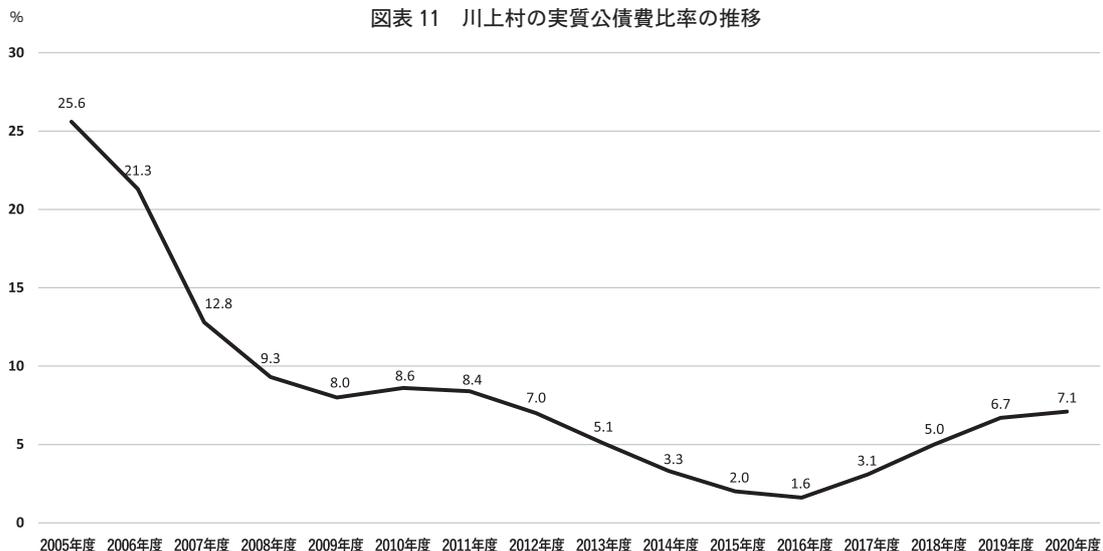
実質公債費比率は2005年度には25.6と高水準であったが、その後は繰上償還によって低下した。しかし、2017年度以降は一転して上昇傾向にある。ただし、2020年度の7.1は健全性を保っている水準に

ある（図表11）。

川上村の地域振興にとって貴重な財源となるのが特別交付税と過疎債である。特別交付税は2020年度決算で約2億2500万円、過疎対策事業債は2020年度末現在高で17.9億円、2020年度発行額1億4500万円となっている（総務省・地方財政関係データによる）。

川上村の財政において、公営企業は簡易水道事業のみである。公共下水道等はなく、排水処理は合併浄化槽等で行っている。その他、公営事業会計として国保（事業勘定および直診勘定）が重要である。ここでは簡易水道事業を検討する。

簡易水道事業会計は法非適用であり、2019年度決算をみると実質収支は黒字となっている。実質収支黒字を維持しているのは、収益的収支における他会計繰入金約1377万円と資本的収支における公債費財源のための他会計補助金約6497万円があるからである（図表12）。さらに、経営比較分析表（2019年度決算）によれば、川上村の簡易水道事業会計は収益的収支比率【総収益／（総費用＋地方債償還金）】が29.7、料金回収率（供給原価／給水原価）も14.4とかなり低く、一般会計等からの繰入への依存度が高くなっている。企業債残高対給水収益比率（地方債現在高合計／給水収益）は5858%ときわめて高く、給水収益のみで投資を回収することが著しく困難な状況にある。施設利用率が低いなかで施設の老朽化が進んでおり、施設の維持管理・更新における課題が大きい。



出所：川上村決算カード等より作成。

図表 12 川上村の簡易水道事業会計 2019 年度決算の状況

千円

収益的収支		
(1) 総収益	(B) + (C) (A)	26,685
営業収益	(B)	12,917
営業外収益	(C)	13,768
他会計繰入金		13,768
(2) 総費用	(E) + (F) (D)	25,160
営業費用	(E)	11,102
営業外費用	(F)	14,058
支払利息		13,768
(3) 収支差引	(A) - (D) (G)	1,525
資本的収支		
(1) 資本的収入	(H)	101,496
地方債		24,800
他会計補助金		64,974
国庫補助金		10,684
その他		1,038
(2) 資本的支出	(I)	101,496
建設改良費		36,674
地方債償還金	(J)	64,822
(3) 収支差引	(H) - (I) (K)	-
収支再差引	(G) + (K) (L)	1,525
積立金	(M)	-
前年度からの繰越金	(N)	1,883
形式収支	(L) - (M) + (N) (O)	3,408
翌年度に繰越すべき財源	(P)	-
実質収支	(O) - (P)	3,408

出所：総務省資料より作成。

簡易水道事業の担当職員は1名（兼務）であり、浄水場は12箇所ある。浄水場が多いのは水系ごとに設置したためである。水系それぞれに水利組合があり、清掃など源水を管理している。地区ごとに施設の違いがあり、地域の実情を理解していないと維持管理は難しいことから集落による管理の方が合理的であるという。また、データの一元管理を5年計画で進めるとしている。

簡易水道事業の維持は山村としての川上村の持続可能性を担保する重要な事業である。多くの水系からなり、集落における地域共同管理によって担われる側面のある簡易水道は広域化がなじまない性質があり、村の自律自治の要の一つであるといえよう。

また、村の財政運営に関わる課題として重要なのが、公共施設の老朽化対策および維持管理・更新の計画である。今後は、個別施設計画の具体化が課題となろう。

以上のように川上村の財政は、国家プロジェクトとしてのダム整備によって人口の流出や林業の衰退

といった厳しい影響を受けたなかで、「川上宣言」にもとづく水源地のむらづくりの推進において、特別交付税や過疎債等を含めた財政措置を積極的に活用するとともに、簡易水道にみられるように地域特性を活かした行財政運営を行っているといえよう。また、この後みるように、村単独での維持が困難な行政分野については広域行政を活用することによって行財政の持続性を確保している。

## 2. 川上村の自治と多様な自治体間連携

### (1) 川上村の自治体間連携

町村の自治・自律には、国の一般財源保障システムおよび特定財源保障システムを基盤とした町村独自の行財政運営が基本となるが、それとともに自治体間連携や県による補完が重要な役割を果たしている。図表 13 は川上村における自治体間連携をまとめたものである。

川上村が参加する自治体間連携で、特別地方公共

村の自治と自治体間連携

図表 13 川上村をとりまく重層的な自治体間連携

名称	構成自治体	処理する事務
さくら広域環境衛生組合	川上村、大淀町、下市町、黒滝村、天川村、東吉野村の6市町村	組合町村によるごみ処理施設の設置及び管理運営に関する事務
南和広域医療企業団	奈良県、川上村、五條市、吉野町、大淀町、下市町、黒滝村、天川村、野迫川村、十津川村、下北山村、上北山村、東吉野村の県と12市町村	1.南和地域における公立病院の建設及び施設整備に関する事務 2.南和地域における公立病院の運営に関する事務 3.南和地域における在宅医療の推進に関する事務 4.南和地域におけるへき地医療の支援に関する事務 5.南和地域における公立看護専門学校の建設及び施設整備に関する事務 6.南和地域における公立看護専門学校の運営に関する事務
吉野広域行政組合	川上村、吉野町、東吉野村の3町村	1.ごみ処理場の設置及び管理に関する事務 2.火葬場の管理に関する事務 3.老人福祉施設の設置及び管理に関する事務 4.戸籍事務に係る電子計算組織の設置及び管理に関する事務
奈良県広域消防組合	川上村、吉野町、大淀町、下市町、黒滝村、天川村、野迫川村、十津川村、下北山村、上北山村、東吉野村、大和高田市、大和郡山市、天理市など37市町村（奈良市と生駒市以外）	組合市町村の消防に関する事務（消防団に関する事務、及び水利施設の設置、維持及び管理に関する事務を除く。）
奈良広域水質検査センター組合	川上村、吉野町、大淀町、下市町、黒滝村、天川村、下北山村、上北山村、東吉野村、五條市、野迫川村、十津川村、大和高田市、大和郡山市、天理市など38市町村（奈良市以外）	1.奈良広域水質検査センターの設置並びにこれに伴う財産の取得及び管理運営に関する事務 2.水道水質検査及びその他の水質検査
後期高齢者医療広域連合	39市町村（県内全市町村）	長寿医療制度（後期高齢者医療制度）の事務
奈良県市町村総合事務組合	39市町村（県内全市町村）、17一部事務組合	1.組合市町村の常勤の職員に対する退職手当の支給に関する事 2.組合市町村の行政連絡等に利用する施設としての、奈良県市町村会館の設置、管理及び運営、並びに組合市町村の職員等の研修に関する事 3.地方公務員災害補償法（昭和42年法律第121号）第69条の規定に基づく補償の実施に関する事。
奈良県と川上村との郷（まち）づくりに関する包括協定	奈良県、川上村	川上村内における持続的発展や活性化を企図した郷（まち）づくりに資するため、相互に情報や意見の交換に努め、協働により取り組むことが可能な事項について緊密に連携し協力すること
川上村 東部暮らしの拠点周辺地区のまちづくりに関する基本協定 ／川上村 西部産業・観光拠点周辺地区のまちづくりに関する基本協定		当該地区のまちづくりを、奈良県及び川上村が連携・協力して取り組むことで、当該地区の持続的発展及び活性化を図ること
広域連携コミュニティバス	川上村、大淀町、吉野町、上北山村、下北山（5町村）	R169ゆうゆうバスの運行事業（運行主体：奈良交通）
「水源地保護に関する協定書」	川上村、和歌山市	「和歌山市民の森づくり」の協働事業
吉野川・紀の川流域協議会	川上村、和歌山市、東吉野村、吉野町、黒滝村、下市町、大淀町、五條市、橋本市、かつらぎ町、九度山町、高野町、紀の川市、岩出市（県域を超えた14市町村）	1.流域の豊かな水環境を含む自然環境を守るための事業 2.水環境保全の広報啓発に関する事業 3.水源地保護の調査研究に関する事業 4.その他必要と認められる事業
吉野地域日本遺産活性化協議会	川上村、吉野町、下市町、黒滝村、天川村、下北山村、上北山村、東吉野村（8町村）	日本遺産に認定された「森に育まれ、森を育んだ人々の暮らしとところ～美林連なる造林発祥の地 吉野～」に関する事業

出所：筆者、作成。

団体である一部事務組合を設立してのものは、さくら広域環境衛生組合、南和広域医療企業団、吉野広域行政組合、奈良県広域消防組合、奈良広域水質検査センター組合、奈良県市町村総合事務組合の6つがあり、そのうち南和広域医療企業団は、奈良県と市町村による一部事務組合である。もう1つの特別地方公共団体である広域連合は、後期高齢者医療広域連合がある。

別法人の設立を要しないものとして、連携協約によるもので、奈良県と川上村による「奈良県と川上村との郷（まち）づくりに関する包括協定」による自治体間連携があり、この協定をもとに、先にみた東部地区に関する「川上村 東部暮らしの拠点周辺地区のまちづくりに関する基本協定」と、「川上村 西部産業・観光拠点周辺地区のまちづくりに関する基本協定」が締結されている。協議会としては、吉野地域日本遺産活性化協議会と、奈良県と和歌山県の市町村が県域を越えて連携する吉野川・紀の川流域協議会などがあり、協定書による連携には和歌山市との「水源地保護に関する協定書」にもとづく連携がある。その他には、広域連携コミュニティバスとして奈良交通に委託されているR169ゆうゆうバスの運行事業がある。

それらのうちで、さくら広域環境衛生組合と南和広域医療企業団、奈良県広域消防組合の自治体間連携の内容について、次にみてみよう。

## (2) さくら広域環境衛生組合

吉野広域行政組合があり、吉野町、川上村および東吉野村で構成され、一般廃棄物処理を行っている（職員は事務局・リサイクル部門で12人、さくら広域環境衛生組合への派遣1人）。また、近隣には大淀町、下市町、黒滝村および天川村で構成される南和広域衛生組合があり、同じく一般廃棄物処理を行

っている（職員は事務局・リサイクル部門・焼却部門で25人、大淀町のゴミ収集で12人）。それぞれのゴミ処理施設の老朽化に対応して、両広域行政組合のゴミ処理施設を統合・整備することとし、2016年4月、さくら広域環境衛生組合が設立された。なお、吉野広域行政組合から吉野町が抜け、さくら広域環境衛生組合にも非加入となったことから6町村による構成となった。新ゴミ処理施設は2021年現在、整備中であり、2023年10月から本格稼働を予定している。さくら広域環境衛生組合における各町村の負担金はごみ量割と均等割からなる。

新ゴミ処理施設が稼働するまでの間は3つの一部事務組合が継続することになる。各一部事務組合の2020年度決算の状況は図表14のとおりである。さくら広域環境衛生組合の必要職員数25人のうち17人を各町村から派遣してもらうことを見込んでいる。その他、事務局に県の職員が技術支援のため派遣されている。

ごみの収集は各町村が行い、17人の職員は事務局とリサイクル部門を担う。焼却部門（必要職員数8人を見込む）は委託を予定している。また、2つの一部事務組合の統合に際して、ごみの区分・排出方法の統一化やごみ袋の統一化が課題となっている。

ごみ処理の広域化は焼却主義を前提とすれば合理的であろう。ただし、焼却主義から転換する方向性をとった場合は別の道もあるかもしれない。その事例としては徳島県上勝町のゼロウェイストがある。今後、気候変動への対応も考慮すれば、ごみの減量化・再利用、リサイクルの取組みはいっそう求められることから、ごみの広域処理のあり方の検討とともに村独自の取組みが大切になってくるとおもわれる。

図表 14 さくら広域環境衛生組合等の2020年度決算状況

	歳入総額	歳出総額	歳入歳出 差引	翌年度に 繰り 越すべき 財源	実質収支	単年度収支	積立金	繰上償還金	積立金 取崩し額	実質単年度 支
吉野広域行政組合	506864	438845	68019	0	68019	-338	5021	0	20583	-15900
南和広域衛生組合	480440	465096	15344	0	15344	-20273	0	0	0	-20273
さくら広域環境衛生組合	821650	633250	188400	0	188400	144442	0	0	0	144442

出所：総務省資料より作成。

### (3) 南和広域医療企業団

南和広域医療企業団は、「南和地域の医療は南和で守る」を掲げ、吉野町国保病院、大淀町立大淀病院、奈良県立五條病院の3病院の経営を統合し、病院事業を一部事務組合である企業団が経営している。

奈良県の主導的な調整のもと（水谷 2019 b）、2012年に南和広域医療組合が設立され、2016年4月、地方公営企業法全部適用に伴い企業団に移行し、奈良県も含めて、五條市、吉野町、大淀町、下市町、黒滝村、天川村、野迫川村、十津川村、下北山村、上北山村、川上村及び東吉野村が連携する（1市、3町、8村、県）。大淀病院を閉院し、南奈良総合医療センター（2016年度～）を開院した（232床）。南奈良総合医療センターは南和保健医療圏における唯一の救急告示病院としての救急医療、小児救急医療、地域の中核病院としての、がん、消化器疾患、糖尿病、外傷・運動器疾患等の専門診療を担い、吉野病院（96床）および五條病院（71床）は療養への対応や在宅への連携を見据えた高齢者医療を担うこととした。また、南奈良総合医療センターでは、今後、発熱外来棟の設置を予定している。さらに、南和地域は面積が広く山間部を抱えていることもあり、ドクターヘリを常時駐機させ要請に応じて出動している。

南和広域医療企業団の財政状況をみてみよう<sup>5</sup>。まず損益計算書においては医業収益の増加が確認できる。医業収益は2016年度決算の6418百万円から2019年度の8045百万円に増加した。コロナ禍の2020年度も空床補償の補助金を含め医業収益8568百万円を確保した（うちコロナ関連補助金734百万円）。

2016年度から2020年度（予算）にかけて医業収支は赤字で推移している（2016年度△15億7500万円。2020年度△16億8500万円）。

経常収支は、2016年度（経常収支比率90.7%）から2018年度（経常収支比率99.3%）まで赤字であるが改善傾向にあり、2019年度（経常収支比率100.4%）と2020年度（予算）では黒字（経常収支比率101.1%）（2020年度1億1400万円黒字）となっている（2019年度については図表15を参照）。

2019年度決算における累積欠損金は1071百万円であるが、経営の持続性に関しては問題ない。不良債務（資金不足）はなく、流動比率をみると、2019年度決算において178.1と100以上を保っている。今後は累積欠損金の解消に向けて経常黒字を継続していくことが望まれる。

構成自治体の財政負担については、出資金10億円のうち1億円を県が負担し、残りの9億円を1市8町村が負担する（人口割30%、距離30%、均等割10%、財政力30%）。

負担金については、その算定基準は出資金と同様である（人口割30%、距離30%、均等割10%、財政力30%）。

川上村国保診療所では村独自に医師を確保している（上北山村・下北山村は自治医大の研修制度を活用）が、南和広域医療企業団の川上村国保診療所との連携については、以下の点があげられる。第一に、南奈良総合医療センターと電子カルテを共有している。第二に、医療提供体制に関して南和広域医療企業団の補完を受けている。第三に、村内の救急患者は南奈良総合医療センターにほとんど全て引き受けてもらっている。第四に、川上村診療所では小児科は対応できないので、南奈良総合医療センターに引

図表 15 南和広域医療企業団の経営状況（2019年度決算）

	千円			
	南和広域医療企業団計	南奈良総合医療センター	吉野病院	五條病院
経常利益又は経常損失	41,397	6,719	77,690	-43,012
純利益又は純損失	40,562	5,899	77,678	-43,015
当年度未処分利益剰余金又は当年度未処理欠損金	-1,070,832	-790,264	215,070	-495,638
他会計繰入金（特別利益分を除く）	833,125	565,115	159,650	108,360
経常収支比率	100.4	100.1	107.7	95.4
医業収支比率	84.3	84.9	92.1	70.1

出所：総務省資料より作成。

き受けてもらっている。第五に、診療所の医師が休みを取る際には南奈良総合医療センターから医師を派遣してもらっている。第六に、診療所の看護師の休暇などに対して「へき地支援ナース」を派遣してもらっている。

新型コロナへの対応としては、南奈良総合医療センターで患者を受入れている（軽症、中等症から重症まで）。

南奈良総合医療センターで発熱外来棟を設置する方針となっており、施設整備に費用がかかる。そのため各市町村の負担金が増えることになるが、この点では、本来は国による支援が求められるところであろう。

南和広域医療企業団の事例は、川上村の医療を補完する行政としてきわめて重要であり、国保診療所への補完・支援とともに、二次医療を担い、救急医療をはじめ「断らない医療」によって住民に安心感を与えるものとなっている。

#### (4) 奈良県広域消防組合

奈良県広域消防組合は2014年4月、奈良県内の11消防本部を合併して発足した。管轄面積は奈良県全体の約9割に及ぶ超広域消防である。その背景には国（消防庁）が消防広域化を推進したことがあるとともに、奈良県が「奈良モデル」の一環として消防の広域化を推進したことがある。広域化に伴って整備する施設等には県単独の財政支援を講じた<sup>6</sup>。

奈良県広域消防組合の会計は12の旧消防本部ごとに特別会計を設けている。川上村は旧吉野消防本部に属しており、吉野町に消防署が存在する。同組合に対する川上村の負担金は2020年度で約1.1億円となっている<sup>7</sup>。負担金は標準財政規模および面積を基準としている。

県は消防広域化のメリットとして消防力の向上とともに財政効果をあげている。広域統合によって規模の経済が働き、その面での財政効果が上がるのは当然であるが、問題は地域の消防・救急ニーズに対して効果的に応えられるかという点であり、この点の検証が今後において必要であろう。超広域化によって村の自治から遠くなってしまうことも懸念される点である。また、常備消防とともに、村内の消防団の役割は欠かせない。

### 3. 小規模の村の自治と自治体間連携に関する考察

#### (1) 川上村の自律した自治

これまでみてきたように、川上村は、「川上宣言」を理念として重んじながら「水源地の村づくり」に取り組んでいる自律した小規模自治体であるといえる。以下では、その特徴をいくつか指摘したい。

まず、総合計画に総合戦略を組み込んで、地方創生の予算なども活用しながら持続可能性のある行財政運営をおこなっている。そのなかで、村役場による行政サービスの提供に加えて、多様な公共的な法人・外郭団体を村役場のパートナーとして、それらの組織に対する村の人的・財政的な支援も組入ながら活用している。福祉や介護などにおける川上村社会福祉協議会はもちろんであるが、水源地保全と調査研究、さらにはそれらを活用した学びのツアーなどによる観光・交流政策の一翼を担う公益財団法人吉野川紀の川源流物語、村の基盤産業であり伝統的産業である林業政策の担い手としての一般社団法人吉野かわかみ社中、宿泊施設や道の駅の運営と芸術・文化の拠点である「匠の聚」の運営を担いながら観光・交流・芸術の発展を担う一般財団法人グリーンパークかわかみ、村内の過疎・高齢化地域である東部地域の生活と福祉・地域づくりを担う一般財団法人かわかみらいふ、などである。公・共・私連携を効果的・効率的におこなっているといえそうだ。

村内には、26の大字地区があり、各地区の人口や自然環境、住民の暮らしとともに培われてきた文化・伝統、そして地区への住民の想いや愛着などには多様性があり、村づくりにおいて多様な地区に応じた地域づくりを進めて、地域・コミュニティの活性化をめざしている。その方法の1つに生涯学習や地元学の考え方・手法と重なる「地区カルテづくり」に地区住民が取り組むことを役場が支援して、村内のコミュニティ自治の取り組みを進めている。

多様な社会・経済・環境的な条件をもつ地区のなかでも、過疎・高齢化が急速に進んだ集落・地区が多い東部地区の地域づくりと住民の暮らしを維持・活性化するために、エリアを限定して活動する一般財団法人かわかみらいふを活用している。この東部地区の地域づくりでは、奈良県と川上村が連携協約

を締結して「奈良モデル」にもとづく自治体間連携を活用しながら取り組んでいるという特徴もある。

また、この一般財団法人かわかみらいふの事業のなかで、住民が地域で孤立することのないよう地域で支えるしくみづくりの担い手として、新たに2021年度より専門職としてのコミュニティソーシャルワーカーも採用し活用しながら、医療や介護だけでなく多様な住民のニーズに対応できるように、村の関係各課、社会福祉協議会、診療所、一般財団法人かわかみらいふ、コミュニティナース（看護師）、歯科衛生士、新たにコミュニティソーシャルワーカーによる多機関連携（伊藤2019）、あるいは多職種連携により、「安心して暮らし続けられる村づくり」を進めている（川上村2021b）。

そのような村の自治を支えるものとして、県の支援・補完機能も医療やごみ処理などでも活用しながら自律（自立）した自治に取り組んでいると考えられる。一部事務組合による別組織を作った複数の自治体間連携だけではなく、東部地区の地域づくりでみられた奈良県との連携協約の活用や協議会の設置など、多様な自治体間連携を組み込んで、川上村の自治を維持・発展させているといえる。

## (2) 川上村と「奈良モデル」

いわゆる「奈良モデル」は、小西（2021）によれば、①市町村行政を県が受託、②県が市町村財政を助ける、③県・市町村連携ファシリティマネジメント、④市町村間の広域行政を県が推進、⑤県と市町村が協働で事業を実施、⑥新たな連携の形、の6つの類型に整理される。このうち、③「県・市町村連携ファシリティマネジメント」については、簡易水道事業がある。④「市町村間の広域行政を県が推進」については、奈良県広域消防組合およびさくら広域環境衛生組合がある。⑤「県と市町村が協働で事業を実施」については、南和広域医療企業団、国民健康保険の一元化および県と市町村の連携協約にもとづくまちづくりがある。

南和広域医療企業団については、市町村による事務の共同処理という側面とともに、県が構成団体として加わっている。県南部地域の二次医療に対して県が責任を果たすために県が構成団体に加わっていることは評価される。

さくら広域環境衛生組合は一般廃棄物を広域処理

する従来の2つの一部事務組合を統合し、さらに広域化したものである。県はごみ処理広域処理に対する財政措置「奈良モデル補助金」を新設し、計画・調査費に対する補助（市町村負担の1/2）および施設整備費に対する補助（起債償還額から交付税措置額を差し引いた額の1/4）を講じている。また、県職員の事務局への派遣を行っている。今後は、広域化が町村の自治・自律とともにごみ減量化・再利用・リサイクルに及ぼす効果が検証される必要がある。

簡易水道については、奈良県南部の簡易水道エリアは市町村の簡易水道を維持するとともに、奈良県は専門家を派遣する方向である。奈良県の方針としては、簡易水道エリアに対しては県営水道と市町村水道の一体化を図るのではなく、県から業務支援（技術支援・業務委託）を行うための受け皿組織の設立を目指すとしている。今後の具体化が注目されるが、その際、村の自治・自律を確保できるものとなるかどうかが問われるであろう。

消防については、先にみたように県の広域化推進策のもとで最も広域化が進んでいるが、県域の9割にも及ぶ広域化が村の消防・救急ニーズに対して及ぼす効果や課題については今後検証が求められるであろう。

## おわりに

川上村において持続可能な地域づくりを行うためには、集落を中心としたコミュニティ自治を基盤としながら村役場が地域団体と適切に協働する取組みがきわめて重要である。川上村では、村役場のパートナーとして多様な公共的な法人・外郭団体を設立して協働し、コミュニティ自治の活性化を工夫し、一般財団法人かわかみらいふを役場が主導して設立して社会経済的条件の厳しい東部地区の地域づくりに取り組んでいた。簡易水道事業においては各地区の水利組合が支えることによって維持されてきた。また、公共的サービスの実施・提供において、多様な組織と専門職を協働させる多機関連携・多職種連携にも取り組んでいた。

農山村の小規模自治体の自律・自治にとって自治体間連携や県による補完もまた重要である。川上村は周辺自治体との自治体間連携や奈良県による補完

を適切に活用していた。「奈良モデル」といわれる県による市町村との多様な「協働的手法」による連携も、周辺自治体との連携も、川上村のような過疎の小規模自治体にとっては、村の自律・自治と維持可能性の観点から地域や自治体行財政の実情に応じて活用していることがリアルな実態である。このような川上村の自治の取組は、先にみた、小規模自治体の自治を基盤におきながら、周辺自治体と府県が重層的な自治体間連携を駆使しながら地方自治に取り組む「多元・協働型自治」モデルを体現する小規模自治体であると考えられる。また、川上村の事例分析をとおして、川上村の自律した自治の取り組みそのものが、「消滅可能性都市」論や自治の空洞化を促進する「圏域行政」論への現実的な反論となっているとも考えられる。

2018年9月27日に開催された第32次地方制度調査会第3回専門小委員会の意見聴取に呼ばれた栗山忠昭村長による資料には、「人々の『心、が山や森林から離れ、源流への想いが薄れつつある…『源流の危機、は『国土の危機、源流を守る『水源地の村づくり』それはそこに住むということ。この小さな村にある、大きな『使命、と『役割、をこれからも果たしていきます。』、とある（川上村2018）。中山間地域などに位置する小規模自治体の自治を維持・保持することが、国土や日本の維持可能性にとっていかに重要であるかを考えさせられる。「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」などの考え方にもとづく「集権・競争型自治」モデルではなく、「多元・協働型自治」モデルのあり方を充実させる制度の維持・補強が求められているといえそうだ。

本稿は、川上村役場でのヒアリング調査の内容や収集した資料、ウェブサイト上の資料など限られた資料をもとに整理・分析したものであり、川上村にとって奈良県との連携における主要な担当部署で県庁の出先機関にある南部東部振興課に対するヒアリング調査などがおこなわれていない。その調査やさらなる資料の分析が、今後の課題である。

最後に、川上村役場の関係各課の方々には、貴重なヒアリング調査の機会と多くの行政資料の提供をいただいたことに感謝を申し上げます。なお、本稿の内容に関して不備や不十分な点があるとすれば、それは著者たちの責任である。

\*本研究は、JSPS 科研費 JP19K01479 の助成を受けたものである。

(注)

- 1 「川上宣言」は5ヶ条からなり、その内容は、「私たち川上は、かけがえのない水がつくられる場に暮らす者として、下流にはいつもきれいな水を流します。」「私たち川上は、自然と一体となった産業を育て山と水を守り、都市にはない豊かな生活を築きます。」「私たち川上は、都市や平野部の人たちにも、川上の豊かな自然の価値に触れ合ってもらえるような仕組みづくりに励みます。」「私たち川上は、これから育つ子ども達が、自然の生命の躍動にすなおに感動できるような場をつくります。」「私たち川上は、川上における自然とのつきあいが、地球環境に対する人類の働きかけの、すばらしい見本になるよう努めます。」、というものである（川上村ホームページ①）。「川上宣言」は精神的なものであり、その内容を具体化するものとして、740haの森林を、10億円ぐらいで購入したという。その森を保全・活用するために、公益財団法人吉野川紀の川源流物語を設立したとのことである。
- 2 2021年12月10日に、川上村役場でヒアリング調査を実施し、多くの知見と関連行財政資料を得ることができた。本稿における川上村の自治の分析においては、その調査から得た知見を反映している。
- 3 「おてったいさん」は、役場に住民に来てもらうというのではなく、積極的に地域に職員が出て行き役場の手続きなども支援する「出向く行政」の1つで、村職員が26集落にそれぞれ2名ずつ担当となっている。ただ、コロナウイルス禍では、役場職員は外部との交流があるので感染リスクもあり、地域の高齢者に感染させてしまうリスクがあるため、ほとんど機能していないという。
- 4 「匠の聚」は、子どもから大人まで芸術にふれることのできる交流施設で、芸術家の居住と創作の場としてのアトリエ（8棟）、「匠の聚」アーティストの作品を常設展示しているギャラリー、カフェ、工房室、研修室、来客者の宿泊施設としてのコテージ（5棟）、穴窯、イベント広場、駐車場などが備わっている。入居している芸術家は、日本画・彫刻・陶芸・イラストレーター・木工・木彫の分野の作家8人である（匠の聚ホームページ）。
- 5 川上村役場から提供された南和広域医療企業団関係資料による。
- 6 川上村役場における調査と提供された奈良県広域消防組合関係資料、及び奈良県広域消防組合ホームページによる。
- 7 同上。

[参考文献]

- ・一般財団法人かわかみらいふ (2018)「住民の日々の暮らしを支えます」(2018年7月27日)
- ・一般財団法人かわかみらいふ (2020)『『小さな取組み』の評価を変えたい～付加価値のある暮らしの維持～』(2020年8月4日)
- ・伊藤正次編 (2019)『多機関連携の行政学—事例研究によるアプローチ』有斐閣
- ・岡田知弘 (2015)「地方消滅論批判—地域経済学の視点から—」『農業問題研究』、第47巻第1号
- ・岡田知弘編著 (2021)『コロナと地域経済(コロナと自治体4)』自治体研究社
- ・小田切徳美 (2014)『農山村は消滅しない』岩波新書
- ・小西砂千夫 (2021)『2040年 生き残る自治体!』学陽書房
- ・片山善博 (2018)「人口減少下の基礎的自治体・広域自治体を展望する」『ガバナンス』2018年9月、209号
- ・金井利之 (2018)「府県と市町村の消滅：国・都道府県・市町村の三層制から国と圏域・圏域外府県の二層制へ」『ガバナンス』2018年9月、209号
- ・金井利之 (2021)『コロナ対策禍の国と自治体—災害行政の迷走と閉塞』筑摩書房
- ・川上村高原地区「高原区 暮らしのカルテ」
- ・公益財団法人吉野川紀の川源流物語「公益財団法人吉野川紀の川源流物語 定款」(<http://www.genryuu.or.jp/pdf/corporation/articles.pdf>、閲覧日2022年1月9日)
- ・公益財団法人吉野川紀の川源流物語 (2021)「令和2年度事業活動報告書(2021年3月)」([http://www.genryuu.or.jp/pdf/corporation/report\\_2.pdf](http://www.genryuu.or.jp/pdf/corporation/report_2.pdf)、閲覧日2022年1月9日)
- ・霜田博史・水谷利亮 (2018)「中山間地域における『小さな拠点』づくりと『住民自治ビジネス』に関する序論—奈良県川上村『かわかみらいふ』の事例分析をもとにして—」『下関市立大学論集』62巻2号
- ・総務省 (2018)「自治体戦略2040 構想研究会 第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」
- ・総務省 (2019)：平成30年度第5回過疎問題懇談会(2019年1月23日)「資料3 現地視察結果(奈良県川上村 現地視察)」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000596335.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000596335.pdf)、閲覧日2022年1月9日)
- ・第32次地方制度調査会 (2020a)「第37回専門小委員会【資料4】全国町村会提出資料：「総括的な論点整理(案)」に対する意見」([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000684287.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000684287.pdf)、閲覧日2022年1月11日)
- ・第32次地方制度調査会 (2020b)「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政

- 体制のあり方等に関する答申(令和2年6月26日)」
- ・辻井英夫 (2011)『吉野・川上の源流史—伊勢湾台風が直撃した村—』新評論
- ・平岡和久 (2020)『人口減少と危機のなかの地方行財政 自治拡充型福祉国家を求めて』自治体研究社
- ・奈良県川上村 (2015)『第5次川上村総合計画～都市にはない豊かな暮らしの実現(2015年3月)』
- ・奈良県川上村 (2018)「水源地の村づくり～都市にはない豊かな暮らしを築くために～」(2018年9月27日、第32次地方制度調査会第3回専門小委員会ヒアリング資料【資料2-2】、[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000576236.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000576236.pdf)、閲覧日2022年1月9日)
- ・奈良県川上村 (2021a)『第2期川上村まち・ひと・しごと創生総合戦略(2021年3月)』
- ・奈良県川上村 (2021b)『広報かわせみ』769号(2021年4月12日発行)
- ・増田寛也編著 (2014)『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減』中央公論新社
- ・水谷利亮・平岡和久 (2018)『都道府県出先機関の実証研究—自治体間連携と都道府県機能の分析』法律文化社
- ・水谷利亮 (2019a)「小規模自治体の行方—『多元・協働型自治』モデルを求めて—」『住民と自治』2019年3月号・671号
- ・水谷利亮 (2019b)「公共施設等の再編における広域連携と合意形成のあり方」『都市とガバナンス』第31号
- ・水谷利亮 (2020)「小規模自治体と自治体間連携—『圏域行政』と『圏域自治』」日本地方自治学会編『自治の現場と課題(地方自治叢書32)』敬文堂
- ・結城登美雄 (2009)『地元学からの出発—この土地を生きた人びとの声に耳を傾ける』
- ・吉本哲郎 (2008)『地元学をはじめよう』岩波書店

[ウェブサイト上の参考資料]

- ・一般財団法人かわかみらいふホームページ (<http://kawakamilife.com/>、閲覧日2022年1月9日)
- ・一般社団法人吉野かわかみ社中ホームページ「会社案内」(<https://yoshinoringyo.jp/about>、閲覧日2022年1月9日)
- ・川上村ホームページ
  - ①「水源地の村づくり」(<http://www.vill.kawakami.nara.jp/source/#1st>、閲覧日2022年1月9日)
  - ②「川上村のプロフィール」(<http://www.vill.kawakami.nara.jp/life/docs/2017013100120/>、閲覧日2022年1月9日)
  - ③「川上村成長記」(<http://www.vill.kawakami.nara.jp/life/docs/2017020600330/>、閲覧日2022年1月9日)

- ④ 「川上 ing 作戦」 (<http://www.vill.kawakami.nara.jp/move/docs/2017020200271/>、閲覧日 2022 年 1 月 9 日)
- ⑤ 「東部地区暮らしがっづく集落づくりプロジェクト」 (<http://www.vill.kawakami.nara.jp/source/docs/2017020700047/>、閲覧日 2022 年 1 月 9 日)
- 匠の聚ホームページ (<https://takuminomura.gr.jp/>、閲覧日 2022 年 1 月 9 日)
- 奈良県ホームページ
  - ① 「『奈良モデル』」 (<https://www.pref.nara.jp/41807.htm>、閲覧日 2022 年 1 月 9 日)
  - ② 「県と市町村の協働によるまちづくりについて」 (<https://www.pref.nara.jp/37983.htm>、閲覧日 2022 年 1 月 9 日)
- 奈良県広域消防組合ホームページ (<https://www.naraksk119.jp/>、閲覧日 2022 年 1 月 9 日)