

持続可能な基礎自治体づくり に向けて

～住民との協働の視点から～

前大阪府総務部市町村課 田中 奈穂

はじめに

平成12年4月、地方分権一括法が施行されてから6年が経過した。国と自治体の関係が従来の上下・主従と言われた関係から対等・協力の関係に変わったことは、事務の執行における変化もさることながら、「分権の担い手」として自治体職員の意識に変化をもたらしたという意味において、大きな意義があったのではないだろうか。

こうした地方分権の進展に加え、今まさに人口減少時代の到来という時代の転換期を迎えている。市町村はこれから、人口が減少していく中での急激な少子・高齢化という、かつてない大きな変化を経験しようとしている。その変化の中で、どのようにして求められるサービスを提供し続けていくのか、どのようにして住民が安心して生き生きと暮らせるまちをつくっていくのか、これまで以上の創意と工夫が求められている。

基礎自治体としての市町村

「基礎自治体」という耳慣れない言葉が使われたのは、「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」についての諮問を受けた第27次地方制度調査会が平成15年11月13日に出した「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」においてである。これは、憲法にも地方自治法にも出てこない「基礎自治体」という新しい名称を使うことで、分権の担い手として、これまでの「市町村」という既成概念にとらわれない、自主的、自律的な新しい主体であることを表現しようとしたものと捉えることができる。

第27次地方制度調査会の答申において、今後の基礎自治体は「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある」とされている。

これから市町村は、住民に最も身近な行政主体である「基礎自治体」として、何を求められ、何を行っていかなければならないのだろうか。

基礎自治体を取り巻く状況

環境問題をはじめ様々な分野で「サステイナブル(持続可能な)」という言葉をよく耳にするようになった。これは、既存システムの問題点が明らかになってきたのと同時に、これからの社会経済情勢の変化に対応できる新しいシステムをつくらなければ「持続不可能」だということが認識されつつあることを意味している。

地方行政も例外ではない。社会情勢の変化などによって生じた様々な課題に対応するため、システムの見直しが進みつつある。基礎自治体のあり方についても、合併問題を含め様々な議論が展開されている。ここでは、基礎自治体を取り巻く現状、課題について考えてみたい。

1. 市町村規模の拡大

住民に身近な基礎自治体が、より多くの事務処理を行うことが望ましいとされれば、より多くの「人材」と「財源」を確保しなければならず、そのためには、より大きな規模の基礎自治体が求められる。

基礎自治体の規模が大きくなることで、マンパワーの層が厚みを増し、専門職の職員を配置することも可能となる。また、「規模の経済性」が働くこと

が期待でき、行財政基盤も強化されることから、より多岐にわたる行政サービスを安定的に提供しやすくなると考えられる。

実際に、「明治の大合併」は、小学校の事務処理等を、「昭和の大合併」は、中学校の事務処理等を基礎自治体に求めたために行われたものであり、現行制度上も、特例市や中核市など、ある一定の人口規模を持つ市町村には事務権限が移譲され、より多くの権能が与えられる仕組みになっている。

基礎自治体はこれまで、求められるサービスをより効率的に実施していくため、その規模を拡大してきた歴史がある。その一方で「昭和の大合併」を中心とした基礎自治体の規模拡大は、都市化や人口の流動化とも相まって、地域コミュニティの衰退を招いたとする見方もある。

「平成の大合併」においても同様の弊害を懸念する声が出た。これに対し、国は地域自治区・合併特例区制度を創設し、合併によって基礎自治体の規模が拡大しても、地域の独自性を守り、個性あるまちづくりができるよう制度整備を行っている。

また、合併を契機に、住民自ら自分たちのまちの個性を守ろうと住民意識が高まりを見せるケースも見られた。例えば、岐阜県山岡町（現在は岐阜県恵那市）では、合併を目前に控え、「私たちのまちはどうしたらよいか」と町を挙げて考えた結果、町の個性ある取組を守るために町内の全世帯が参加するNPOを設立し、町が独自に取り組んできた事業を住民が引き継いで実施している。

平成17年3月31日で合併特例法の期限が切れ、現在、新たに施行された合併新法のもと、市町村合併は新たな段階を迎えている。

これまでのような手厚い財政措置はなくなったが、そもそも合併特例債による公共施設の整備にそれほどのインセンティブが働かなかったといわれている大阪府内の市町村にとっては、むしろ、これからが「わがまち」の20年先、30年先を見据えた本質論を展開する好機ではないだろうか。住民が安心して生き生きと暮らすことのできるまちをつくるため、住民とともに「まちのかたち」を考えていく必要があるだろう。

2. 高度化・多様化する住民ニーズ

戦後、わが国では、復興、欧米経済へのキャッチアップを主眼に、補助金制度等を通して国が地方をリードするという中央集権的な色合いを強く残したシステムのもとで行政運営が行われてきた。これは、社会資本の整備を効率良く進める上で、非常に有効に機能した。

しかし、社会資本の整備がある程度進み、社会が成熟してくると、「物の豊かさから心の豊かさへ」と表現されるように、人々の求めるものが変化してきた。施設整備を中心に進められる行政のあり方が「ハコモノ行政」と揶揄されるように、住民はもはや、立派な施設が自分のまちにできることだけを求めているわけではない。“暮らしやすいまちづくり”に向けた施策のあり方が問われ、地域の特性に応じ、個性を生かしたまちづくりが求められるようになった。

国の画一的な施策では、このように高度化・多様化した住民ニーズに対応することは難しい。

そこで、こうした変化に対応すべく、「地域のことは地域が決める」という地方分権に向けた取組が進められている。分権時代の基礎自治体は、自ら考えて実行する主体として、地域の住民ニーズに応えながら、限られた財源を効果的に配分し、きめ細やかな行政を行うことが求められている。

3. 人口減少、超少子・高齢化

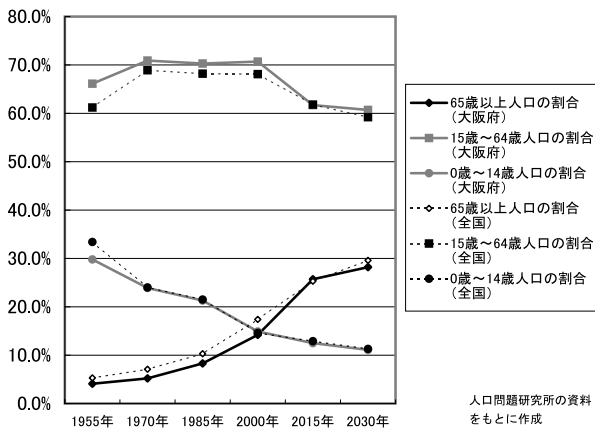
人口や経済成長が右肩上がりでも推移していた時代が終焉を迎え、これまでとは違ったアプローチでのまちづくりが求められている。

少子・高齢化のスピードは凄まじく、1985年に10.3%だった日本の老年（65歳以上）人口割合は2000年には17.4%、2015年には、25.3%に達し、4人に1人が高齢者になるといわれている。

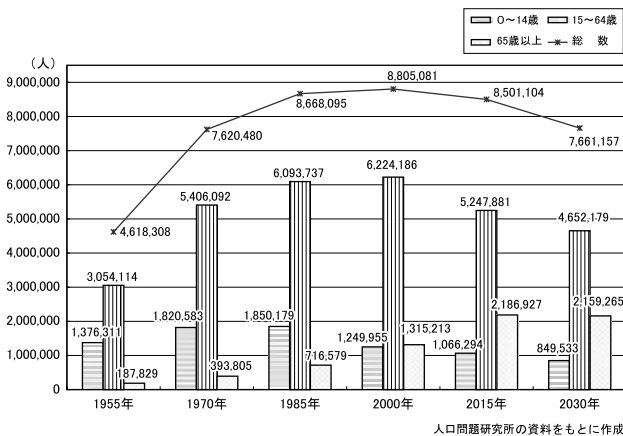
とりわけ大阪府では、2000年に14.9%と全国平均に比べると低かった老年人口割合が2015年には25.7%と、全国平均を少し上回ることから、今後、全国平均より早いピッチで高齢化が進むと予測される。（資料1）

一方、生産年齢（15歳～64歳）人口は、2000年

資料1 年齢（3区分）別人口推移と将来見通し



資料2 大阪府の人口及び将来推計



時点で70.7%だったものが、2015年には61.7%に減少する。

人口減少の中にあっても、老年人口は増加し、それを支える生産年齢人口は大きく減少すると予測されている。(資料2)

この人口構造の大きな変化は、社会保障に要する費用の増大、税収の減少をもたらすなど、行政にも大きな影響を及ぼす。そうした変化の中で、これまでどおりのサービスをこれまでどおりの手法で提供し続けることは極めて困難だと考えられる。

「補完性の原理」による役割分担

こうした状況のもとで、改めて注目されてきたのが、「補完性の原理」という考え方である。「補完性の原理」は、もともとは、キリスト教社会倫理に由来し、「小さな単位でできることはそこでを行い、そ

こでできないことやそこですることが効率的でないことについては、より大きな単位で行う」という考え方で、EU統合にあたって、EUと各国の関係を整理する際にも用いられている。

わが国においても戦後、シャープ勧告において「市町村優先の原則」が示され、「補完性の原理」の発想が提唱されている。第27次地方制度調査会の答申でも、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である」とされている。

右肩上がりの時代が終わりを迎える中で、“限られた資源を効果的に活用し、高度化・多様化する住民ニーズにいかに対応していくか”ということが大きなテーマになっている。そこで、この「補完性の原理」に着目し、国と地方の関係だけではなく、住民との関係も含め、それぞれの役割を整理しようという動きがある。

「補完性の原理」の考え方により、住民（家庭・地域）、基礎自治体（市町村）、広域自治体（都道府県）、国、それぞれの役割を、「住民（家庭・地域）ができることは、まず自分たちで、家庭・地域でできないことは基礎自治体である市町村が、市町村でできないことは、広域自治体である都道府県が、都道府県でもできないことは国が実施又は支援する」と整理することができる。

このようにそれぞれの役割分担を明確にし、問題をより身近なところで解決することで、国全体としてのムダがなくなり、住民の立場に立ったまちづくりを効率的に展開することができると考えられる。

住民とともにつくるまち

この役割分担において、住民は地域の課題解決の一次的な役割を担うこととなる。これまで、まちづくりはもっぱら行政の手に委ねられることが多く、住民がまちづくりの場に登場することはあまりなかったのではないだろうか。

しかし、これからの経済社会情勢、住民ニーズを考えると、住民が地域の課題解決、まちづくりに積

極的に関わり、真の「地域主権」を実現することが必要不可欠である。

また、住民の側の意識にも変化が生まれている。阪神・淡路大震災を大きな契機として、人々のボランティア意識が高まりを見せた。未曾有の大災害の中で、「人」の力が改めて見直され、それまでは一部の人が行う特別なものというイメージがあったボランティア活動に対する人々の認識が大きく変わった。

震災での経験をきっかけに、自分や家族のためだけでなく、困っている人や助けを必要としている人、あるいは自分の暮らす地域のために、自分のできる範囲内で何かをすることが自然な行為として捉えられるようになり、ボランティア活動が身近なものとして認識されるようになったのではないだろうか。

その後、様々な分野においてボランティア活動が活発化し、人々の関心が高まる中、平成10年には特定非営利活動促進法（NPO法）が制定され、NPOに法人格が付与されるようになった。法の後押しもあり、NPOの活動はますます盛んになってきている。大阪府における認証NPOの数も、飛躍的に増加しており、ボランティア活動を行う個人がNPOという組織として結びつくことで、活動の幅を広げ、社会的なサービスの新しい担い手として認識されるに至っている。（資料3）

人口移動が沈静化し、定住化傾向が高まりつつある中で、まちづくりを行政に任せっぱなしにするのではなく、自分たちのまちのことは自分たちで考え、

自分たちの手でより良いまちにつくりあげていこうという自治意識が高まっており、住民はまちづくりにおける行政の良き「パートナー」となりつつある。

まちづくりの第一線に立つ基礎自治体は、こうした住民の意識の変化を的確に受け止め、住民とともにまちづくりを進める取組、住民との「協働」によるまちづくりへの取組をスタートさせている。

府内における住民との協働の取組事例

府内市町村においては、様々な分野、手法で住民とともにまちづくりを行う取組が進んでいる。ここでは、平成17年度地域づくり総務大臣表彰を受賞した2事例を紹介したい。この表彰は、地域の個性豊かな発想を活かし、住民をはじめとして様々な主体が取り組む魅力あふれる地域づくりを積極的に推進する団体を顕彰するもので、「地域振興部門」「国際化部門」「情報化部門」の3部門がある。平成17年度、大阪府では地域振興部門で「ねや川水辺クラブ（寝屋川再生ワークショップ）」が、情報化部門で「豊中市」がそれぞれ受賞している。

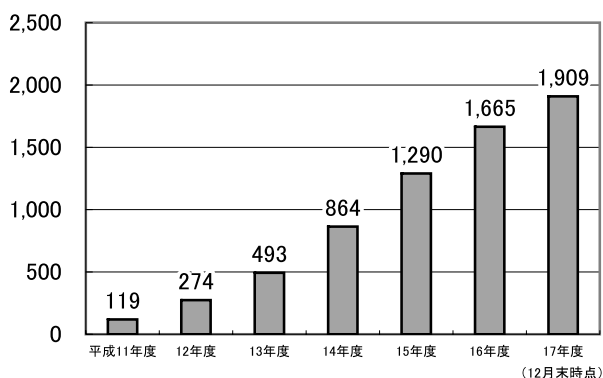
○ねや川水辺クラブ（寝屋川再生ワークショップ）の取組

かつて水害が多く、水質ワーストワンにもなり、今やコンクリートと矢板、フェンスで囲まれ、忘れ去られた川となっていた寝屋川を市のシンボルにふさわしく、自然豊かで市民が憩える魅力ある空間にしようと、平成13年、市が「寝屋川再生ワークショップ」を立ち上げた。

委員を公募したところ、予定のほぼ倍にあたる61名の応募があり、公募委員のみのワークショップがスタートした。翌年には、ワークショップの委員が中心となって、自主組織「寝屋川水辺クラブ」を設立し、ワークショップとともに、行政と連携しながら、寝屋川の再生に取り組んでいる。

ワークショップ・水辺クラブと行政との協働で、親水空間「駅前せせらぎ公園」の整備が進められ、完成後の維持管理も水辺クラブが行っている（企画提案方式の入札で受託）。駅前せせらぎ

資料3 大阪府におけるNPO認証件数（累積）



公園は吹奏楽団演奏会等の催しなどに活用されるなど、市民の憩いの場となっている。

また、水辺クラブが地元の自治会や近隣大学、小学校等にも呼びかけを行い、河川清掃（クリーンリバー作戦）を実施したり、親水空間の整備に関するワークショップを開催するなど、「川づくり」から始まった活動は、水辺クラブを中心に地元住民、学生、子どもたちが連携することで、「川を活かしたまちづくり」へと発展している。

○豊中市の取組

総務省の「マルチメディア街中にぎわい創出事業補助金」（※）を活用し、市の中心市街地に位置づけられている阪急豊中駅に、地域情報化の拠点となる施設「エキスタとよなか」を開設した。

「エキスタとよなか」では、ケーブルテレビの生中継による地域情報の発信を行うとともに、パソコンを活用した市民の情報リテラシーの向上を図るため、スタジオ内に情報機器を設置し、「パソコンアドバイザー事業」を展開している。基礎的なパソコン操作などに関する質問を受け付ける「パソコンヘルプデスク」を開設すると同時に、それに対応する人材を育てるための「地域ITリーダー養成講習」を実施し、そこで育成された地域ITリーダーが中心となって、パソコンヘルプデスクを運営し、パソコンに関する相談に応じるホームページも開設している。

これにより、市民同士がパソコンを教え合う仕組みができ、それを通じた市民同士の交流も活発になっている。ITリーダーの活躍の場は、「エキスタとよなか」にとどまらず、それぞれの地域でパソコンの講習会や相談会を開催するなど、活動の領域を広げている。

※中心市街地の活性化を図るため、行政や商業等の分野の情報通信アプリケーションを提供する機能や、マルチメディアに慣れ親しむ機能を併せ持つ施設を整備する地方公共団体等に対して、その施設整備費の一部を補助（平成16年度で事業終了）。

この2事例に共通しているのは、当初、活動の

「きっかけ」をつくったのは行政だが、そこから住民が自発的に、自らが“主体”となって事業を展開している点である。企画、運営を含め住民が主体となり、行政と連携しながら、まちづくりへの取組、市民へのサービス提供を行っている。

「住民との協働」の類型

「協働」という言葉が頻繁に使われるようになったのは90年代中頃からであろう。「協働」の定義は必ずしも一定ではないが、ここでは、寝屋川市や豊中市の例のように、住民が行政と連携しながら、“自主的・主体的”に活動しているものを広く「協働」と捉えたい。

市民委員の公募など、一個人としての住民と行政との関わり合いは「参加」であって、「協働」ではないとする考え方もあるようだ。しかし、本稿では、「協働」の間口を広く捉えることで、まちづくりへの住民の関わり方の多様性が見えてくるのではないかとの考えから、行政側からの呼びかけに、個人として参加したものであっても、その活動が自主的、主体的なもので、行政とともにまちづくりに取り組むものであれば、それも「協働」の一つに位置付けている。

そのうえで、住民の立場から、「協働」の活動を行う手法を以下の類型に分類してみた。

1. テーマ型の活動（特定の課題解決、目的の達成を目指し、地域を越えて展開される活動）

①市民委員型

住民が、市民委員として自治基本条例などの条例案や各種計画を策定したり、あるいは、地域の活性化に向けたビジョンや提言をとりまとめるタイプ。

これまで、条例案や計画を策定する際に、行政が立案したものに対して、審議会の委員として、あるいはパブリックコメントなどによって意見を述べることはあった。しかし、最近では、ほとんど白紙の状態から住民の手で自治基本条例などの条例案やまちの活性化に向けたプランづくりに取

り組むケースが増えている。

府内市町村でも、岸和田市における自治基本条例の素案策定や、吹田市での「100人委員会」（吹田21世紀ビジョンを考える市民100人委員会）の設置などの取組事例がある。

②ボランティア型

行政が実施する事業にボランティアとして参画し、活動するタイプ。

これまで、ボランティアとしての行政への参加はしばしばみられたが、今では、単なる「お手伝い」ではなく、豊中市のパソコンアドバイザーの事例のように自ら事業の企画・運営にあたるなど、より主体的な活動が展開されている。

③NPO型

利益追求のためではなく、社会的な使命（ミッション）の実現を目指して活動する組織であるNPOは、先駆性、迅速性、柔軟性、専門性、地域性といった特色をもち、公共サービスの新しい担い手として注目されている。

NPOと行政の協働の手法については、次のように分類できる。

A. アウトソーシング型

行政の実施する事業をNPOに委託したり、NPOを指定管理者に指定し、施設の管理・運営を任せるもの。

個別事業の委託はもちろん、NPO支援センターの運営などを中間支援型のNPOに委託する場合もある。

B. 支援型

公共的なサービスを提供するNPO等に対し、行政が支援するもの。

支援の方法としては、補助金等による金銭的な支援、施設や設備の提供、情報提供、後援名義等が考えられる。

C. 共同実施型

NPOと行政とが共同実施主体となって、特定の事業目的を達成していこうとするもの。

イベントの共同開催などがこれにあたる。

一言で「住民との協働」といっても、その手法に

より、目的・効果は異なってくる。

①は、協働によるまちづくりのルールや将来のまちのイメージを住民とともに作りあげ、共有する、いわば“協働のための基盤づくり”のようなものである。

②、③はこれまで行政が直接提供してきた、あるいは、ニーズはあるものの行政が直接提供することが難しいサービスを住民ボランティア、NPO等が提供するもので、「行政のスリム化」、「住民ニーズに応じたよりきめ細やかなサービス提供（サービスの高質化）」を図ることができる。

しかし、「経費削減」の視点のみから、すべてを住民任せにしてしまったり、安価な金額でNPOに事業を委託するなど、住民、NPOが行政の下請け化してしまうという問題点も指摘されている。

「行政のスリム化」は、行政以外の主体が公共サービスの担い手となることで、住民がより高質なサービスを楽しむことができるのであれば、サービスの提供はその主体に任せ、相互に連携し合いながら、まちづくりを進めるものであって、事業の丸投げやサービスの切捨てによる経費削減のみを意味するものではない。多様な公共サービスの担い手と行政とが対等なパートナーシップを構築し、連携することで、効率的に住民サービスの向上を図ることが求められている。

2. 地域型の活動（地域コミュニティを基盤とした活動）

また、「地域コミュニティ」を核に、地域の課題解決や魅力づくりに向けた活動も各地で展開されている。

代表的な地縁型の団体としては、町内会・自治会などが挙げられる。それら地縁型の団体については、これまで、市町村の広報誌の配布や連絡事項の回覧など、行政の下請的性格を持つ組織というイメージが強かったのではないだろうか。しかし、「地域コミュニティ」という単位の重要性が見直される中で、地域における活動が変わりつつある。地域に生じた課題を解決するために、住民同士が協力し知恵を出し合ったり、町内会・自治会など旧来の枠組みを活

用しながら、地域の様々な主体が参加したまちづくり組織が結成されるなど、地域住民が地域の問題解決、地域の活性化、地域のネットワークづくりなどに積極的に取り組むケースがみられるようになってきている。

基礎自治体における住民との協働 ～持続可能な基礎自治体づくりに向けて

これまでみてきたように、住民との協働の手法は様々である。また、協働の分野も福祉、環境、教育、情報化など多岐にわたる。

それぞれの基礎自治体における協働の取組は、ルールづくりを行い、分野ごとの進行管理を行いながら、計画的に進めていく必要がある。

とはいえ、協働の取組はまだはじまったばかりで、こうすればうまくいくという明確なマニュアルがあるわけではない。それだけに、実務に携わる担当者の苦労も多いようだ。けれども、皆やりがいのある仕事だと言う。それは、住民のもつパワーを直接感じることができるからであろう。

住民のパワーをうまく引き出し、まちづくりに活かすことが基礎自治体の重要な役割だといえる。

住民が主役となり、まちづくりを進めることは、基礎自治体が規模拡大へと向かう中で、これまでも増して大きな意味を持つだろう。

基礎自治体はその規模を拡大する、つまり人口が増えるということは、それだけ「人材」が豊かになるということを意味する。まちづくりの担い手の層が厚くなり、その分、多様な活動を安定的に行うことが可能となる。先に取り上げた寝屋川市や豊中市の例をみても、活動を担う層の厚さが効果的に働いているといえるだろう。

その一方で、基礎自治体の規模が拡大すると、それぞれの地域コミュニティの個性が薄れ、活力が低下するのではないかと懸念がある。もし、まちづくりが行政のみの手に任されてしまうのであれば、そういった弊害が生まれるかもしれない。しかし、地域住民とともに地域の個性を活かしたまちづくりを行う仕組みがあれば、その弊害を回避することが

可能であろう。

今後、特に、「地域型の活動」の活性化を図ることは、基礎自治体にとって重要なテーマとなるだろう。地域コミュニティに活力がなければ、基礎自治体全体として、さらにわが国全体としての活力は生まれ得ない。テーマ型の活動を行うNPO等との協働の取組は基礎自治体に限らず、広域自治体でも行われている。しかし、地域型の活動を行う住民との協働は、地域における自然集落、コミュニティ単位の集合体であり、いわば「自治の原型」ともいえるべきものを中心を持つ基礎自治体ならではの協働のあり方だといえる。

寝屋川での事例のように地縁型の団体とテーマ型の団体との協働という動き、あるいは地域の自治会、婦人会、PTA、商店会など多様な主体が参画し、まちづくり協議会を設立するなど、地域における多層的な活動形態が生まれつつある。

まちの成り立ちや歴史、そこに暮らす住民の特性は、地域により様々である。そのため、行政と住民との協働のあり方も地域の個性に応じて、多様なものになるだろう。今後、住民にもっとも身近な行政体である基礎自治体は、地域特性を見極めながら、住民とともにまちの未来図を描き、様々な活動を行う多様な主体を有機的に結びつけることで、まちの未来図を実現していく能力が求められるだろう。

住民の持つパワーをまちづくりに活かし、地域の力を高めることは、“基礎自治体内部の力を蓄える取組”だといえる。

その一方で、自治体のあり方をめぐって、三位一体の改革、市町村合併、道州制の導入等、様々な動きがある。基礎自治体は、これから大きな変革期を迎えるだろう。その中で、おかれている状況を客観的に分析し、自らの判断と責任のもと、住民とともにまちの未来を考え、進むべき道を選択していかなければならない。

“基礎自治体内部の力を蓄える取組”と、自らのまちの進むべき道を選択するため、状況を客観的に分析し、“住民と共有する取組”、その2つの歯車が噛み合ってはじめて、変革の波の中で、住民が安心して生き生きと暮らすことのできる「持続可能な基

礎自治体」が誕生するのではないだろうか。

おわりに

基礎自治体は、そこに住民がいる限り、サービスを提供し続ける責務がある。企業のように倒産したからといって、サービスの提供を打ち切ることはできない。

しかし、現在、基礎自治体がおかれている状況は厳しい。その厳しい状況の中で、どのようなサービスをいかなる手法で提供していくのか、「持続可能な基礎自治体づくり」に向けて、システムの再検討が迫られている。その中で、「住民との協働」は、これからの基礎自治体にとって、欠かすことのできないキーワードであることは間違いない。

あらゆるものが右肩上がりだった時代が終わり、先行きが不透明な日本に閉塞感が漂いつつあることは否めない。安全神話も大きく揺らいでいる。しかし、そんな時代だからこそ、もう一度、足元を見つめ直すことができるのではないだろうか。地域住民による子どもの見守り活動といった取組も各地で見られるなど、住民が地域に暮らす一員として担う役割が改めて注目されている。

協働のまちづくりは、行政と住民との信頼関係なくしては、実現し得ない。信頼関係の構築のために求められるのは、まず、行政の持つあらゆる情報を住民にオープンし、問題意識、目標を共有すること。そして、住民とともに自分たちのまちの将来や今何をすべきかを考える。その一つ一つの取組の積み重ねが、「持続可能な基礎自治体づくり」へとつながるのではないだろうか。

参考文献

- ・横道清孝（2004）「自治体改革第1巻 地方制度改革」（ぎょうせい）
- ・西尾隆（2004）「自治体改革第9巻 住民・コミュニティとの協働」（ぎょうせい）
- ・高島茂樹（2002）「市町村合併のそこが知りたかった」（ぎょうせい）