

# 人口減少時代の自治体経営

～「新しい公共」育てるコミュニティ政策を～



社会研究部門 主任研究員 土堤内 昭雄

doteuchi@nli-research.co.jp

## はじめに～人口減少と自治体経営

わが国は少子高齢化が進展し、人口減少時代に向かっている。生産年齢人口の減少と老年人口の増加は社会的扶養負担を増大させ、自治体経営は大きな転換期を迎えている。これまでの自治体経営は人口増加を基調とし、右肩上がりの経済成長の中で策定した総合計画に基づいていた。しかし、これからは人口と税収の減少を前提に、少子高齢社会が必要とする多様で高度化する住民ニーズに応える自治体経営を行わなければならない。そのためには行政があらゆる公共的サービスを提供することには限界があり、住民をはじめとしたNPOや自治会・町内会、民間企業といった多様な主体が公共的サービスの担い手になる「新しい公共」<sup>(注1)</sup>の実現が不可欠である。本レポートは転換点に立つ自治体経営を巡る大きな変化として「国と地方との関係」および「住民と自治体との関係」を明らかにし、今後の人口減少時代の自治体経営にとって不可欠な「新しい公共」を育てるコミュニティ政策について考える。なお、本稿における自治体とは住民の生活と最も密接に関連する基礎自治体である市町村を指すものとする。

## 1—自治体経営を巡る変化～国と地方との関係

### 1 | 地方分権の推進

#### (1) 近年の地方分権の流れ

社会の成熟化とともに地域課題は一様ではなくなり、問題解決には自治体が独自に判断し対応する仕組みが必要となっている。また、少子高齢化や人口減少により国と地方の財源は逼迫し、一層効果的に税金を使う必要がある。一方、国はグローバル化により外交・防衛、産業・エネルギー政策、地球環境問題など国際的・地球規模の課題解決に向けた本来の国としての役割が高まっている。このように国と地方との関係は「補完性の原則」<sup>(注2)</sup>に基づき、それぞれの役割分担を明確にすることが求められている。とりわけ地方にとっては、各地方独自の課題を解決するために強い自立性を有する自

治体を目指した地方分権を推進することが重要になっている。

近年の地方分権の制度上の動きとしては、1995（平成7）年に地方分権推進法が成立し、国と地方公共団体の役割分担およびその実現のための地方への権限と税財源の移譲が示された。1999（平成11）年には地方分権一括法が成立し、国の機関委任事務が廃止され、国と地方の関係が対等なものへと転換した。その後も2006（平成18）年に地方分権改革推進法が成立し、地方公共団体を自治権、立法権、財政権を有する自治体としていくための勧告を地方分権改革推進委員会が出している。2009（平成21）年の政権交代で地域主権戦略会議が設置され、地方分権改革推進委員会の機能は吸収され、2010（平成22）年6月に地域主権戦略大綱が閣議決定された。

## （2）地域主権戦略大綱の概要

地域主権戦略大綱では、地域主権改革を「地方自治の本旨に基づき、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むための改革」と定義している。そこで目指す国のかたちとして、「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるとし、地方公共団体の首長や議会の議員を選ぶ住民の判断と責任はきわめて重大で、住民や首長、議会の在り方や責任も変わっていかねばならないとしている。従来の地方分権改革に比べ地域主権改革では、これまで以上に自治体の役割の大きさや責務、住民による選択と責任といった住民自治の重要性が強調されているようだ。同大綱は、①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、②基礎自治体への権限移譲、③国の出先機関の原則廃止、④ひも付き補助金の一括交付金化、⑤地方税財源の充実確保、⑥直轄事業負担金の廃止、⑦地方政府基本法の制定、⑧自治体間連携・道州制を提示しているが、⑦では地方公共団体の組織・運営の自由度を拡大するための地方自治法の抜本的な改正も視野に入れている。

## 2 | 平成の大合併

### （1）市町村合併の目的

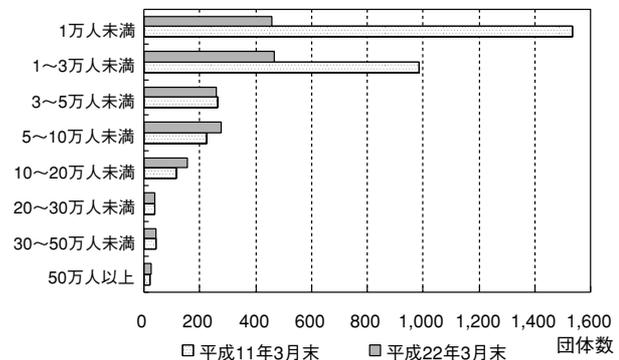
少子高齢化や人口減少が進展することにより税収の減少が見込まれる一方で、家族や地域コミュニティの機能が衰退し、公共サービスに対する行政負担が増大すると思われる。従って、今後、地方分権、地域主権を進めるためには自治体の行財政能力の強化が必要だ。また、われわれの生活圏の拡大に伴い広域化する地域課題に対応し、高度化し増加する事務事業を処理し、政策を効率的に遂行するための人的・財的な行財政基盤を有する自治体の体制整備が不可欠となっている。

### （2）平成の大合併の経過

昭和28年に始まった昭和の大合併では人口規模が8,000人を標準に約3千数百の市町村数になり、その後、40年間はほとんど変化がなかった。しかし、少子高齢・人口減少社会を迎え、一層の自治体能力の強化が必要になっている。1999（平成11）年から「市町村の合併の特例に関する法律」に基づき国の財政支援措置により市町村合併が推進されてきた。その結果、平成11年度末に3,232あった市町村数は平成22年度末に1,730とほぼ半減した。人口規模別に市町村数の変化をみると、1万人未満が1,537から459、1万～3万人が986から467へと小規模市町村が大幅に減少したが、その合計は926団体となお全体の53.5%を占めている（図表－1）。

総務省「平成の合併について」（平成22年3月）によると、地域類型別<sup>(注3)</sup>の合併パターンは平地および中山間の7割が合併したが、都市部での合併は4割にとどまっている。また、中山間では半数以上が中山間同士の合併であった。また、今回の合併で政令指定都市や中核市、特例市<sup>(注4)</sup>に移行して権限・機能強化を図った都市は、それぞれ6団体、8団体、7団体だった。

【図表-1】平成の大合併による規模別市町村数の変化



(資料)「平成の合併について」（総務省、平成22年3月）より作成

### (3) 平成の大合併の評価

平成の合併について全国町村会が平成20年10月にその評価をまとめている。それによると、「財政支出の削減」、「職員の能力向上」がプラス評価されている一方で、「行政と住民相互の連帯の弱まり」、「財政計画との乖離」、「周辺部の衰退」がマイナス面として挙げられている。また、総務省の「平成の合併について」（平成22年3月）では、合併の効果として、①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化、②少子高齢化への対応、③広域的なまちづくり、④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化を挙げている。否定的な評価としては、「役場が遠くなって不便になった」や「住民の声が届きにくくなった」、「中心部だけがよくなって周辺部がさびれた」などの点が指摘されている。このようにみると平成の合併に対する評価は、おおむね行政側にプラス、住民側にマイナスと言えないだろうか。それは平成の合併が住民サービスの向上や住民自治の拡充のためというよりは、少子高齢化や財政状況の悪化から自治体存続のためにやむなく行った結果とみることもできる。今後は安定した財政基盤をもつ自立性の高い行政主体として、広域化した行政範囲におけるきめ細かい住民ニーズに対応する自治体内分権を推進するなど、真に住民にとってプラスと評価される自治体づくりが重要である。

## 2—自治体経営を巡る変化～住民と自治体との関係

### 1 | 住民自治の充実

#### (1) 住民自治の必要性

地域主権戦略大綱に示されている通り少子高齢化や人口減少という社会構造変化に応えるためには、地域主権を実現する住民自治が不可欠だ。今後、地域主権により自治体の自己決定事項が増大し、地域社会の民意を的確に把握することが一層重要になる。また、自治体の協働を促進する上で、公共サービスの担い手としても住民の重要性が高まる。そして行政依存から自主的に課題解決を図ろうとする住民自身の自治意識の高まりなど、住民自治を希求する時代を迎えている。

#### (2) 自治基本条例づくり

自治体の自治基本条例づくりが進んでいる。自治基本条例は自治体経営における住民参加の権利や協働の責務をはじめ首長や議会・議員、自治体職員等の責務を定め、地方自治のあり方に関する基本

理念を宣言したものである。2000年の北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」が嚆矢とされており、2008年4月1日現在で118の市町村で自治基本条例が制定されている<sup>(注5)</sup>。

平成21年4月に施行された千葉県流山市の「自治基本条例」の制定のプロセスをみると、公募市民による「自治基本条例策定市民協議会」が組織され、自治会、NPO、PTA、商工会、議員、学生などとパブリック・インボルブメント（PI）という対話集会を124回重ね、約3,400人におよぶ様々な立場の人たちの意見を聞きながら約3年半の歳月をかけて条例原案をつくっている。このように自治基本条例づくりは、条例を策定する過程そのものが住民自治を始めることに他ならないことを示しており、その基本理念は「自分たちの地域の課題は、自分たちで考え、自分たちで解決に向けて行動する」ことであり、自治基本条例はそのための基本ルールの明文化に他ならない。

## 2 | 自治体内分権の推進

### (1) 市町村合併課題への対応

地方分権の受け皿として自治体の行財政能力強化のために市町村合併が進んだが、そのデメリットとして行政範囲が広域化し、住民と行政の距離が遠くなったことも事実である。そこで合併推進にあたり住民自治の拡充の観点から合併特例法に基づく特例制度として地域自治組織（地域自治区）や合併特例区を設置できるようになっている。それは広域化する自治体内で旧市町村単位のみを維持し、適切な範囲で住民サービスが受けられるための行政機能の分散化とも言える。しかし、それは必ずしもさらにきめ細かい自治単位にもとづき住民の声を行政施策に反映するものとはなっておらず、本来的には自治体内における意思決定の分散化である自治体内分権を進めることが重要課題と思われる。

### (2) 地域自治区制度（上越市の事例）

平成21年10月から始まった新潟県上越市の地域自治区制度についてみてみよう。上越市は平成17年1月に14市町村が合併し、人口約21万人の自治体になった。平成19年4月には特例市となり、平成20年4月に自治基本条例を施行している。そして自治体内分権を進めるために合併時の旧町村の地域自治区に加え、合併前の上越市にも15の地域自治区を設置した。各地域自治区には地域協議会と区域内の市政運営に関する事務を行う事務所がある。委員は公募、定数を超えた場合は選挙が行われる公募公選制であり、任期は4年間で交通費相当以外は無報酬である。地域協議会は平成17年から21年3月末までの間に13区で612回開催され、子育てやゴミ問題など身近な暮らしに関するテーマが審議されている。このように住民自治を促進するためには、住民の意思決定をきめ細かく行う必要があり、サービス提供の分散化とともに意思決定の分散化である自治体内分権の仕組みが求められる。

## 3 | 市町村議会の役割

### (1) 二元代表制による自治体ガバナンス

自治体のガバナンスの特徴は首長と議員がともに直接住民の選挙で選ばれる二元代表制をとっている点である。首長は自治体経営の執行機関の長であり、議会はその監視・議事機関であり、自治体経営にとって住民と首長、議会3者の緊張関係が重要である。地方分権が進み、住民自治の観点からも執行機関に対する議会の監視機能の強化とともに議会の住民に対する説明責任も大きくなっている。

## (2) 地方議会改革

北海道栗山町が2006年5月に制定した議会基本条例にみられるように、住民自治の進展にあわせて地方議会改革が始まっている。二元代表制である自治体の議会は、単なる首長の意思決定の追認機関ではなく、住民参加と情報公開を徹底し、民意をくみ取る市民社会の縮図のような機関でなければならない。現在まで100を超える地方議会で議会基本条例が制定されているが、2010年5月に東京財団が行った「地方議会改革のための政策提言」では、①市民の議会を通じて政策決定に関わる機会としての議会報告会の実施、②市民が抱える懸案事項に関する請願・陳情者の意見陳述機会の保障、③議決の決定に至るプロセス重視による議員間の自由討議をその必須要件としている。また、議会の政策立案・提言能力を高めるために、議会事務局の体制整備も不可欠だ。議員定数やその報酬については、各自治体の状況に応じて、少数精鋭のプロ議員団か住民の代表としてできるだけ多様な住民を議員とするのかなど、各自治体ごとに住民が選択することが望ましいと思われる。

## 3—住民参加と協働のためのコミュニティ政策

### 1 | 政策立案への住民参加

住民自治を確立するためには政策決定プロセスへの住民参加が不可欠である。参加の手法としてはこれまでも公募型のワークショップや審議会、委員会における住民参加がみられた。また、政策案に関するパブリックコメントの募集を通じて政策決定に関与する方法もある。これらの方法は住民の自発的参加が前提となるが、参加住民の代表性を確保するという観点から、住民を無作為抽出して政策論議をする市民討議会方式<sup>(注6)</sup>も、近年では東京都小金井市や埼玉県飯能市、神奈川県大和市など採用する自治体が増えている。

小金井市の「こがねい市民討議会2009実施報告書」(2009年9月)では、市民討議会方式と公募型ワークショップを平行開催し、その成果を比較検証している。それによると公募型は利害関係者や専門家による具体的なアイデアの抽出という意味では優れているが、市民討議会型では無作為抽出とメンバーの入れ替えにより多様な価値観を持つ者同士の対話が生まれ、より市民提言としての意義があり、どちらの手法が優れているというよりも市民参画手段の多様化という視点から位置付けるべきだと結論づけている。

### 2 | 市民協働への取り組み

住民自治の確立にとって重要なことは前述の政策決定プロセスへの住民参加とともに政策実行プロセスにおける市民協働の促進である。市民協働の促進のためには、自治会・町内会やNPOなどの市民活動団体、その他にも民間企業など幅広い主体間による「新しい公共」を育てることが重要である。ここでは住民自治の最も基礎となる自治会・町内会という地縁型組織を「新しい公共」の主体として育成するためのコミュニティ政策について考える。

#### (1) 自治会・町内会の現状と課題

自治会・町内会活動の特徴は、防災、防犯、ゴミ・環境問題をはじめ、福祉活動やイベント開催な

ど地域生活全般に関わる包括的機能を有していることだ。特に近年では自然災害の増加、地域の凶悪犯罪の発生などから、行政との連携のもとに自主防災活動を立ち上げたり防犯パトロールに力を入れたりするところも多く、その活動は地域を基盤にしている。

しかし、今日では大都市を中心に自治会・町内会は加入率が低下し、担い手の高齢化や人材不足、新住民の不参加、進まない世代交代などの課題を抱え、その運営方法も見直さなければならない。また、地域社会における自治会・町内会のような地縁型組織そのものの必要性や役割に対する認識も薄らぎ、これまで原則としてきた全世帯加入が崩れる中でどのようにして地域住民の代表性や正統性を担保するのも大きな課題となっている。

## (2) 自治会・町内会活動の再構築

自治会・町内会への加入率は低下しているが、これまでそれが同じ地域に暮らす人たちのコミュニティの中核として機能してきた自治体も多い。自治会・町内会がひとつの市民協働の主体として充実していくためには、役員などの世代交代を進め、新たな住民を取り込み、時代に合った課題を解決できるような体制づくりを進め、NPOなどテーマ型市民活動との連携を図ることが重要である。また、新たに転入してくる新住民や若年層が気軽に参加・活動できるような民主的な運営に努め、活動の現状や活動に参加することのメリットをわかりやすく広報することも考えられる。

このようなことを実現するためには、自治会・町内会に住民自治のための自治体内分権の基礎単位となる制度的枠組みが必要ではないだろうか。コミュニティづくりとは「人と人とのつながりづくり」だが、「新しい公共」を実現するためには、より実体のあるコミュニティの制度化に向けたコミュニティ政策が重要なのである。

## おわりに～「新しい公共」のための地域資源活用

現代社会のコミュニティは都市化やIT（情報技術）化によって徐々に「地域性」を失っている。しかし、地域の課題が多様化し地域の人と人とのつながりが薄れる人口減少時代にあっては、「新しい公共」を実現する「地域性」に根ざした住民自治が必要である。住民自治はかつての村落共同体への回帰ではなく、コミュニティ構成員である住民一人ひとりの民主的コミュニケーションを基底とするものでなければならない。今後、団塊の世代の大量退職により元気高齢者が急増するなど、地域社会には豊富な人的資源が埋蔵されている。これらの資源を発掘・活用し、「新しい公共」を育てることが人口減少時代の自治体経営にとっては不可欠であろう。

(注1) 人々の支え合いと活気のある社会をつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場（内閣府「新しい公共」円卓会議における「新しい公共」宣言、平成22年6月）

(注2) 住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし、基礎自治体が広く事務事業を担い、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、国は、広域自治体が担えない事務事業を担うことにより、その本来果たすべき役割を重点的に担っていく（地域主権戦略大綱より）

(注3) 世界農林業センサス（農林水産省）の農業地域類型の「都市」「平地」「中山間」の定義による

(注4) 地方自治法に基づく大都市制度で、人口規模は政令指定都市は50万人以上、中核市は30万人以上、特例市は20万人以上

(注5) 「自治基本条例の普及とその背景」阿部昌樹、都市問題研究、平成21年4月号

(注6) 1970年代にドイツで始まったブラーヌクスツェレを参考にした制度で、その他にも討議的世論調査（Deliberative Poll）などがある