

N I R A 平成 15 年度一般研究助成 ( 乙 )

## 広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究

### - 各地域の特性を生かした自治システムの再編 -

Research concerning revitalizing local communities  
and forming broad regional government

Restructuring of local self-governance system that takes advantage of local features

平成 1 7 年 2 月

財団法人 関西社会経済研究所

財団法人 東北開発研究センター

## 要 約

本研究では、地域社会の多様な発展を支える広域地方政府の確立による分権・自治国家の確立が必要であるとの前提の下で、現在の都道府県・市町村制に代わる、あるべき地方制度の検討・提言を行う。それとともに分権・自治国家の基礎となる自立的市民社会の形成上不可欠な地域コミュニティの再生方策等を検討するものである。

具体的には、地域特性の異なる東北と関西を調査対象地域として取り上げ、わが国における疎住地域と居住集積地域における広域地方政府化の下での財政自立策とコミュニティの再生策を検討して来た。

### <研究課題に対する基本認識>

- 1 経済財政諮問会議や地方制度調査会等での分権化の議論展開をも踏まえつつ、国全体の統治構造や各階層の統治主体に対する権限・財源移譲のあり方を検討する。
- 2 近未来の「国のかたち」に相応しい中央政府・広域地方政府・基礎自治体・地域コミュニティ等の機能分担について、日本における各地域の現状を踏まえつつ、抜本的改革案を提示する。
- 3 全国を7つのブロックに分割し、現行の行財政制度を前提に各ブロックの財政自立性について分析し、その問題点を解明する。さらに補完性の原理に基づき各層統治主体の新たな役割分担を提示し、これを前提にして、財政制度の現状分析や今後のあり方を色々なケースのシミュレーション分析により明らかにする。このシミュレーション結果により、新たな分権体制における財政自立確保のための最適な財政システムを提言する。
- 4 活力ある分権型社会の実現には社会の基盤を形成する地域コミュニティの活性化が不可欠の要素となる。住民が基本的な暮らしの条件を確保し、公共的サービスや地域維持に主体的に参加していく新時代の市民社会におけるコミュニティのあり方を追求する。

なお、研究の枠組みとしては、(財)関西社会経済研究所が代表研究機関として全体を取りまとめ、東北地域については(財)東北開発研究センター、関西地域については(財)関西社会経済研究所が調査分析を担当した。

# 第1部 広域地方政府化の下での財政自立策

## 1 研究の視点

戦後から現在まで、わが国の行財政制度は国・47都道府県・3,000市町村の三層構造のもと、各政府の役割分担を含め基本的な制度は改革されぬままに公的サービスの供給が行われてきた。一方で、地方行財政制度を取りまく環境は大きく変化しており、生活経済圏の拡大にもかかわらず行政圏は変化していないこと、ナショナルミニマムがほぼ達成されたにもかかわらず中央集権制度が続いていること、民間、コミュニティ活動が発達したにもかかわらずその活用が遅れていること、等、制度と経済社会との間には多くのミスマッチが生じている。行財政部門の非効率化と地域の活力低下の根源の一つとなっている地方行財政制度について、広域化と役割再編による抜本改革への課題を明らかにする。

## 2 行政区域の再編

[広域地方政府]

各圏域形成の歴史的経緯、社会経済的な結節構造、各地域での検討や経済界からの提唱などをもとに、北海道、東北、関東、中部、関西、中四国、西南の7ブロックを設定する。このうち、研究対象としている東北、関西の広域地方政府は以下の府県で設定している。

**東北州** ...青森、岩手、秋田、宮城、山形、福島、新潟

**関西州** ...福井、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山、徳島

他の5ブロックの構成は、本文 P.33～36 の通りであり、全体として広域的な結節という点では、東北での新潟県の位置づけや、関西での三重県、福井県、徳島県の扱い、あるいは九州と山口県との関係など、若干のかく乱要因もあるが、おおむね、従来いわれてきた区割りに近い7つのブロックで考えることが出来ることを確認できた。

東北州および関西州については以下の点から、東北7県、関西2府7県の組み合わせが妥当であると考えられる。

- 人口移動や物流などは、東京圏への集中現象を除いて考えると、東北では宮城県などに、また関西では大阪府に集中する傾向が強い。
- 歴史的な経緯、社会経済的な諸関係、政治行政上の関係、人口移動や物流などの実態などから判断するならば、東北7県、関西の2府7県の組み合わせは、他の地域との区別が明らかであり、一定のアイデンティティが形成されているという意味でも、差別化が可能であり、一応のところブロックの単位となりうるものと考えられる。
- 社会経済的な規模という観点で考えるなら、ブロック経済圏として自立的に活動をおこない、財政自立を果たすためにも、東北7県、関西2府7県の組み合わせが妥当。

[基礎自治体]

各基礎自治体の規模について、人口や面積等のみで一定の水準を設定するのではなく、現実の生活圈、行政圏、合併協議会等の事情を踏まえたクラスター分析に基づき、地域特性に応じた基礎的自治体の最適規模のあり方について検討し、実現可能な基礎自治体として、人口規模が東北で平均11万人、関西で平均21万人への再編を構想した。

行政区域の再編後の平均的な基礎自治体のすがた(詳細は本文 P.48～参照)

|      | 現行   |       |                     | 再編後            |        |                     |
|------|------|-------|---------------------|----------------|--------|---------------------|
|      | 市町村数 | 平均人口  | 平均面積                | 基礎自治体数         | 平均人口   | 平均面積                |
| 東北 計 | 510  | 24 千人 | 156 km <sup>2</sup> | 110<br>(約 1/4) | 112 千人 | 722 km <sup>2</sup> |
| 関西 計 | 473  | 51 千人 | 85 km <sup>2</sup>  | 113<br>(約 1/4) | 214 千人 | 361 km <sup>2</sup> |

### 3 国と地方の役割再編

次ページの基本理念をもとに、国、広域地方政府、基礎自治体、さらに民間・コミュニティを考慮した役割分担を提示し、それに伴う税体系改革の原則を提示。

広域地方政府化における役割分担の具体例( 1～5の注記は本文 P.74 を参照)

| 国   | 広域地方政府  | 基礎自治体  | 民間・コミュニティ   |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>純粋公共財</li> <li>・国防</li> <li>・外交</li> <li>全国的ルール設定・監視</li> <li>・出入国管理</li> <li>・司法</li> <li>・全国統一基準 企画</li> <li>・特許 検疫</li> <li>・金融機関の検査・監督</li> <li>・証券取引等の監視</li> <li>・食糧安全管理</li> <li>国民基盤サービス</li> <li>・年金</li> <li>・労働保険</li> <li>・防災計画</li> <li>・放送・通信</li> <li>・生活保護( 1 )</li> <li>調査研究</li> <li>・高等基礎研究</li> <li>災害復旧( 2 )</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>警察</li> <li>保健衛生</li> <li>・伝染病対策</li> <li>医療</li> <li>・国民健康保険</li> <li>・医療施設(整備・管理)</li> <li>公共事業( 3 )</li> <li>・道路</li> <li>・河川(治水・ダム)</li> <li>・空港</li> <li>・港湾</li> <li>・農村・漁村整備補助</li> <li>教育</li> <li>・大学</li> <li>・高等学校</li> <li>・特殊教育諸学校</li> <li>産業政策( 4 )</li> <li>・中小企業対策</li> <li>・農林漁業対策</li> <li>・企業救済</li> <li>・産業廃棄物処理</li> <li>災害復旧</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>消防・救急</li> <li>保健衛生</li> <li>・予防接種</li> <li>・生活環境整備(ごみ収集・処理)</li> <li>医療</li> <li>・高齢者医療</li> <li>福祉</li> <li>・社会福祉</li> <li>・児童福祉</li> <li>・高齢者福祉</li> <li>教育( 5 )</li> <li>・小・中学校</li> <li>・幼稚園</li> <li>・社会教育</li> <li>まちづくり</li> <li>・都市計画</li> <li>・道路(街路)</li> <li>・公園</li> <li>・住宅(家賃補助)</li> <li>戸籍・住民基本台帳</li> <li>産業政策</li> <li>・農林漁業対策</li> <li>・観光振興</li> <li>災害復旧</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>福祉</li> <li>・介護サービス</li> <li>・児童福祉(育児サービス)</li> <li>保健衛生</li> <li>・伝染病対策(試験・検査)</li> <li>・清掃(リサイクル事業等)</li> <li>医療</li> <li>・医療施設(運営)</li> <li>教育・文化</li> <li>・学校給食</li> <li>・施設管理維持</li> <li>・青少年教育・生涯教育</li> <li>まちづくり</li> <li>・道路(街路維持)</li> <li>・公園(維持・補修)</li> <li>・住宅(公営住宅の民営化)</li> <li>・防犯活動</li> <li>・防災活動</li> <li>商業・観光振興</li> <li>・職業紹介</li> <li>・観光振興</li> <li>調査研究(外部委託)</li> <li>・全国統括調査</li> <li>災害復旧</li> <li>公営事業・企業の民営化</li> </ul> |

[ 基本理念 ]

- 政府のコスト意識や住民の自治意識を高めることで、 unnecessaryな財政支出を避けて無駄のない公共財サービスを供給するため『住民の受益と負担を可能な限り一致させる』。
- 住民の選好をよりきめ細かく迅速にとらえた公共サービスを提供するため、『民間・コミュニティでできないことを地方自治体が、地方自治体でできないことを国が担う。(「補完性の原理」)』

[ 役割分担の考え方 ]

|           |  |
|-----------|--|
| 基礎自治体     | 地域ごとに異なる住民のニーズを迅速に把握し、住民に直接公共財サービスを供給する      |
| 広域地方政府    | 広い便益が発生する役割や、戦略的政策が必要となる役割、リスクプールが必要となる役割を担う |
| 国         | 全国統一の基準が必要な業務、または国全体に利害が及ぶ業務を担う              |
| 民間・コミュニティ | 経済が成熟化したため国及び地方政府が担う必要性が薄れた分野で、民間が代替できる業務を担う |

## 4 シミュレーション分析結果

### 民間活動を考慮した国、広域地方政府、基礎自治体の財政自立性

|        | 現 在   |               | 役割再編後         |               | 役割・行政区域再編後    |               |
|--------|-------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|        | 税 等   | 歳 出 (税等/歳出)   | 歳 出 (税等/歳出)   | 歳 出 (税等/歳出)   | 歳 出 (税等/歳出)   | 歳 出 (税等/歳出)   |
| 国      | 57.4  | 54.7 (104.9%) | 44.8 (128.1%) | 44.8 (128.1%) | 44.8 (128.1%) | 44.8 (128.1%) |
| 広域地方政府 | 22.0  | 47.4 (46.5%)  | 52.2 (42.2%)  | 49.0 (45.0%)  | 49.0 (45.0%)  | 49.0 (45.0%)  |
| 基礎自治体  | 25.0  | 50.5 (49.5%)  | 55.7 (45.0%)  | 53.6 (46.7%)  | 53.6 (46.7%)  | 53.6 (46.7%)  |
| 合 計    | 104.4 | 152.6 (68.4%) | 152.6 (68.4%) | 147.3 (70.9%) | 147.3 (70.9%) | 147.3 (70.9%) |

| 税 等 (再掲) | うち経常分 (自立度)   | うち経常分 (自立度)   | うち経常分 (自立度)    |
|----------|---------------|---------------|----------------|
| 57.4     | 37.8 (151.7%) | 34.6 (166.0%) | 34.6 (166.0%)  |
| 22.0     | 33.6 (65.7%)  | 32.4 (67.9%)  | 29.2 (75.4%)   |
| 25.0     | 36.7 (68.3%)  | 41.0 (61.0%)  | 38.9 (64.2%)   |
| 104.4    | 108.0 (96.7%) | 108.0 (96.7%) | 102.7 (101.7%) |

|        | 役割・行政区域再編後  |                  | 役割再編・合併<br>・経営努力(-10%)後 |               | 役割再編・合併<br>・経営努力(-20%)後 |               |
|--------|-------------|------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
|        | 税 等 (税源移譲後) | 歳 出 (再掲) (税等/歳出) | 歳 出 (税等/歳出)             | 歳 出 (税等/歳出)   | 歳 出 (税等/歳出)             | 歳 出 (税等/歳出)   |
| 国      | 35.9        | 44.8 (80.2%)     | 41.9 (85.7%)            | 39.0 (92.1%)  | 39.0 (92.1%)            | 39.0 (92.1%)  |
| 広域地方政府 | 31.4        | 49.0 (64.1%)     | 44.8 (70.1%)            | 40.5 (77.4%)  | 40.5 (77.4%)            | 40.5 (77.4%)  |
| 基礎自治体  | 37.1        | 53.6 (69.4%)     | 48.8 (76.1%)            | 44.1 (84.3%)  | 44.1 (84.3%)            | 44.1 (84.3%)  |
| 合 計    | 104.4       | 147.3 (70.9%)    | 135.5 (77.1%)           | 123.6 (84.5%) | 123.6 (84.5%)           | 123.6 (84.5%) |

| 税 等 (移譲後、再掲) | うち経常分 (再掲) (自立度) | うち経常分 (自立度)   | うち経常分 (自立度)   |
|--------------|------------------|---------------|---------------|
| 35.9         | 34.6 (103.9%)    | 31.7 (113.2%) | 28.9 (124.3%) |
| 31.4         | 29.2 (107.4%)    | 26.5 (118.4%) | 23.8 (131.9%) |
| 37.1         | 38.9 (95.4%)     | 35.2 (105.5%) | 31.5 (118.0%) |
| 104.4        | 102.7 (101.7%)   | 93.5 (111.8%) | 84.2 (124.1%) |

注1) 単位は兆円。

注2) 税等(国) = 一般会計の税 + 特別会計の税 + その他(官業益金・官業収入、政府資産整理収入、雑収入)。

税等(地方) = 地方税 + 使用料(保育園、幼稚園、公営住宅を除く) + 手数料 + 財産収入 + 寄附金 + 諸収入。

注3) 経常分 = 歳出 - {公共事業関係費(国)または土木費(都道府県、市町村) + 公債費(元金)}。

注4) 自立度 = 税等 / 歳出のうち経常分。

「行政区域再編」と「役割再編」にともなう国、広域地方政府、基礎自治体の歳出および税源移譲についてシミュレーション分析を行い、それぞれが財政的に自立する可能性について検証した結果、広域化と役割再編のもと、規模の経済を活用するとともに、国・地方を通じた経営努力の実施によって歳出削減を行い、さらに役割再編に対応した税源配分の抜本的な見直しを行ったとしても、なお実際の税収規模では財政運営は厳しい状況で、歳入規模を所与の税収とする限り、現在のすべての分野の公共サービスを提供し続けることは困難になることが示された。

## 5 民間への期待と自治体の財政自立の条件

シミュレーション結果は、広域地方政府化の実現への再編を経済の活性化やインフラの充実をはじめとする「公」が本来担うべきサービスのレベルアップに結実させていく上で、民間・コミュニティに任せられる役割は順次国及び地方政府から移管することが必要であることを明示している。

その民間部門に期待する行政の規模は、表中「民間・コミュニティ」の「役割再編後」欄の通り 17.6 兆円を想定した。（民間へのシフトを考慮したのは、歳出のさまざまな分野に及んでおり、その内容の概略は本文 P.103 に示している。）合併による効率化や経営努力によるコスト削減を考慮した場合を基準にすると、民間部門へのシフトを想定する事業規模は「清掃等の衛生関係：約 3 兆円」「保育所や幼稚園等の乳幼児関連：約 2 兆円」「社会福祉、老人福祉関係：約 1 兆円」「都市計画と区画整理関係：約 4 兆円」等の 15.1 兆円程度となる。

ただし、役割の移行段階では、『必要に応じて行政が補完すること』と同時に、『民間シフト実現のためには規制緩和を行うこと』も必要であろう。また、体育館や美術館の管理・運営などを国または地方政府がコミュニティに任せている事例が多くあり、今後、権限・財源を含めてコミュニティに移管することは十分可能であろう。

地域財政自立の条件は、地域の行政需要が、従来のような地域エゴや利益誘導と称されるような要求要望型ではなく、地域社会のセーフティ・ネットを基準とするものに転換しないと実現できない。即ち、住民・NPO・コミュニティと行政との新たな役割分担と協働による『協働型自治』への転換を段階的に進めていく必要がある。地方自治体としては、公共の担い手の一つとして、自助や共助を支援し、公助を役割分担と連携協力しながら作り上げていくことになる。そうした地域社会の実現のためには、以下のような条件を実現していくことが必要である。

地域自治組織の強化あるいは体制整備、 コミュニティ・NPO と基礎自治体との協働のルール作り、 具体的な地域公共サービス活動の協働による実施への移行、 基礎自治体の事務権限のコミュニティや NPO への再配分による地域自治の新たな試みとして地域内分権の推進、 これら新たな役割を果たしていくときの資源再分配メカニズムの組み立て直し。

## 第2部 地域コミュニティの再生

### 1 研究の視点

第1部において、分権型国家構造を構築するためには、権限と財源を移譲された地方政府の自立こそが不可欠の条件であり、地方政府が住民との協働システムを確立し効率的で活力のある地域経営を実現することが喫緊の課題であることを明らかにした。そのためには地域社会の基盤を形成する地域コミュニティの活性化こそが重要な要素であり、住民相互の信頼感・連帯感の涵養による、地域の意思形成力、自己決定力、問題解決力などを強化することが必要である。第2部では、このようなコミュニティ再編・再生の姿と実現方法を具体的に提示した。

### 2 地域力とコミュニティ政策

まず、住民自治組織やNPOの現状と、自治体の政策について全国調査し、地方自治体の地域力あるいはコミュニティ再生力の向上に向けた政策の強化に役立てるために、全国の自治体を対象とする「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」を実施した。

この調査で判明したことは、第一に、NPOや住民自治組織の活動水準で見た地域力は、自治体によってかなり異なる。第二に、自治体のコミュニティ政策の充実度も、自治体間でかなりの格差がある。同時に制度・政策にブレークダウンしてみても、バランスの取れた自治体がある一方で、一部の制度・政策だけが充実している自治体もある。第三に、自治体を実施するこれら制度・政策のうち、関連予算、関連部署の人員数、住民参画制度の充実度などは、NPOや住民自治組織の活動水準に影響を及ぼしているということであった。

また、一連の計算分析を通じ、今後のこの分野での政策の有効性を検証する手法の充実への示唆を得ている。

### 3 新たなコミュニティの構造と機能 - 疎住地域を中心に

高齢化と過疎化が進行するとともに、多くの疎住地域では基幹産業である第1次産業が衰退し、地域生活の維持そのものが困難な状況にある。そのような疎住地域(7地域をヒアリング)の現状と社会的・経済的特性を踏まえ、東北の疎住地域を多く含む地方都市圏域におけるコミュニティ再生の方向を検討した。

第一に、地域を維持していくための生活基盤、経済基盤としてのコミュニティ再生という視点が必要である。すなわち、伝統的コミュニティが持っていた「共助」とコミュニティの経済活動を含めた「経営」の実現とそのため仕組みの構築が重要な課題となり、その結果として、「地元雇用」「新事業の創出」に結び付くことが望まれる

第二に、コミュニティ再生を実現する組織は、住民による非営利組織として考えられ、最終的にはその「自立」が求められる。それは行政からの自律であり、経済的自立を意味する。そのため、市民事業としての経営・運営が必要になる。それは地域にとって公益性のある社会的組織であり、行政もその重要な一翼を担うが、支援の形は大きく変化する。行政支援はコミュニティ組織の主体性を損なってはならず、事業や支援の選択・決定の裁量権はコミュニティ側に委ねられるべきである。

第三に、コミュニティ組織が備えるべき能力として、地域の新たな課題に応える事業を行う力が広く外部に開かれ、ネットワーク化する力を持つことが重要になる。専門性の向上、他セクターとの交渉力、経営力等が求められことから、人材育成・組織育成にかかわる支援策も必要となる。

第四に、コミュニティ組織の変化からみると、これまでの行政との縦型の関係を変えねばならない。行政は、コミュニティとの新しい関係の中で行政サービスの考え方と方法を再構築すべき時にある。また、法律に定められる地域自治組織との整合性が求められる。法にもとづく組織が、住民主体のコミュニティ再生を阻害するものとならないよう国・地方自治体は十分配慮する必要がある。

コミュニティ再生のプログラムは地域における資源、コミュニティの形成過程、住民意識などの違いによって多様であるべきである。その資源によって、住民の自発的な動き、NPOや外部の人材の働きかけ、行政の誘導など、その起点は異なる。しかしどの場合でも、最終的には住民主権の実現が目的であり、その上で関係セクターとのパートナーシップが形成されるべきであることを忘れてはならない。

#### 4 地域自治システムの構築に向けて 居住集積地域を中心に

コミュニティ再生は、「自律と自己統治」に根ざした住民自治力の強化という視点を基本に据えた地域自治システムの構築にある。この視座は疎住地域での結論と通底する。地域自治システムとは、第一に「自律と自己統治」に根ざした住民自治システムと、第二に権限・財源を支所等に移譲する行政組織内分権を前提とした地域密着型の地域行政システム、第三に行政と地域の対等性・対抗性を担保するチェック＆バランス機能を担う議会の地域対応システムという3つが相補・連動するトータル・システムとする。

このような視点から、17 地域をヒアリングし、その地域自治の仕組みづくりの取組みを概括すると、自治会、コミュニティ組織などの既存組織の再編も含め、地域包括型の新しい自治組織づくりが、行政主導で拙速に進められている。地域住民と行政間で、地域自治の仕組みづくりに対する目的の共有化が図られているとは言い難い。地域自治の仕組みづくりが、ローカル・ガバナンス改革の中心に位置する重要政策であるという認識と位置づけが弱い。個別補助金の整理統合による総合補助金制度の創設、地域総合窓口や地域担当制の設置など、地域に対応する地域行政システムの改革は進みつつある。二元代表制の一方の市民代表機関である議会との関係は曖昧で、行政と新自治組織との対等性・対抗性を担保する機能を議会が担う意識は希薄である。NPOと新自治組織との関係など、コミュニティ再生に果たすNPOの役割が明確になっていない。自治体内分権の一つである行政組織内分権としての地域自治区制度などの地域分権型の仕組みづくりの検討は明確化されていないなどであった。

「自律と自己統治」に根ざした住民自治システムの確立のためには、第一に、地域を代表する包括型の住民自治組織は、地域活動をエンパワーする支援組織を目指すべきこと。第二に、地域活動プロセスを評価し、活動の改善点を自ら見出せることに主眼においた住民自治力向上のため地域活動評価を行うことである。話し合いを重ねていく過程で、お互いが学び合いながら考え方を変容させ、結果として最適な解決方策が導き出されて総意が形成されるという、熟議民主主義の確立にも通ずる。



## 5 コミュニティ再生のための諸施策

### 1. コミュニティビジネス

コミュニティビジネス(以下CBという)は地域のニーズ・課題の解決を事業目標にし、地域の中で事業活動を行い、そこに雇用と経済を生み出すという点でコミュニティの活性化に大きな役割を果たすと期待されている。

CBには、住民による主体性が必要で、その成功要因は、組織と事業の両側面において、横断的な展開がなされること、加えて、地域における多様な主体がそれぞれに関心と関係を有する地域資源を活かして、事業実施の制約条件を取り払っていくことにある。一方で失敗要因は、CBの事業化という協働的实践において、地域の環境変化に対応しない構造となっていることである。

また、自治体が支援を行う場合は資金面での直接的支援が一般的であるが、自治体がCB事業の、組織運営にまで関与を行うのか事業の支援に留まるのか支援の立場が不明確な場合が多く、取り組み主体の積極性をそいでしまいかねない。どのような実践がコミュニティ再生として捉えられるかを適宜判断し、自らの関与のあり方を各々の自治体が規定していかなばならない。

### 2. ヒューマンサービスにおけるCB

CBにおける事業分野は圧倒的に介護サービスなどのヒューマンサービスが多いことから、介護サービスを中心にCB事業者の活性化に向けた研究を行った。

介護保険指定所の指定状況、福祉分野の構造改革特区申請状況の分析、事業者へのインタビュー等を通じて以下のようなことが判明した。

即ち、介護事業者の多元化の状況については、介護保険制度の導入以降、サービス利用が大幅に増加した。サービス需要の増加分については、どの地域も新規事業者である営利法人等が大きな役割を果たしている。供給の多元化の状況は、地域ごとに特徴がある。構造改革特区の事例分析については、提案数は増加傾向にあり、提案主体は民間団体の比率が半数近くに増加している。また特区特例の全国展開は規制緩和であるが、新たな規制を生み出しているケースもある。介護CB事業者の条件を充たす事業者は法人格を問わない。また介護CB事業者は介護保険制度によって事業規模が格段に大きくなり、経営主体としての存在感もでてきた。その結果、行政からの事業委託を受けるケースも増えている等であった。また、介護や福祉サービスは、自治体による事業計画や予算配分を通じてサービスの供給量が決定されるので、サービス需要の増加に応じて、事業が伸びる可能性はあまり期待できない。介護サービス分野では、旧来の事業者が供給を独占している場合が多く、新規CB事業者育成のためにも改善することが必要である。

### 3. IT化社会によるコミュニティ活性化

地域力を高め、地域自治システムを高める施策のうち、重要なファクターとして、インターネットの普及に伴い、ネット上に自発的に集まった参加者同士が相互交流を行うネットコミュニティに焦点をあてた。いくつかの調査からもネットコミュニティ利用者は、実社会でも“アクティブ”であることから、彼等のネットコミュニティ活動が実社会における様々な活動を積極的に結びつける可能性がある。

IT ネットコミュニティの特徴は、既存のコミュニティのようにフェイス・トゥ・フェイスの接触が前提ではなく、人々が自身のニーズに合わせてコミュニティを選択できる点にある。そこには義務や強要が含まれない。言い換えれば「オープンなコミュニティ」である。これは、何らかの問題や課題を共有し、人々が集まって問題解決にあたるものである。また構成員となる特定の要件はなく、諸個人

間の関係は緩やかなものであり、そのコミュニティへの参加・離脱が容易であり、この意味では既存の共同体的コミュニティとはかなり異なる。ネットコミュニティと NPO 活動に関しては非常に親和性が高いが、既存の地域コミュニティとの親和性は高くない。ネットコミュニティへの参加者は地域コミュニティ参加への予備軍であり、積極的な支援があれば参加に結びつくものと思われる。

## 6 コミュニティ再生への提言

- 1 行政との協働や住民参加の促進、それにそのためのさまざまな制度の導入は、地域力強化のための最も基本的な戦略である。特にコミュニティ内の経済循環や社会的なネットワークを活性化するために地域通貨を導入することや、構造改革特区のような、地域特性を生かした社会実験を普及させることも地域力強化に有効である。
- 2 疎住地域などでのコミュニティ存続と活性化に向けては、住民、行政ともにコミュニティの多様性に合わせた再編・統合を視野にいれながら、新しいコミュニティモデルの形成を目指すべきである。また、単にコミュニティ内部の再編に留まらず、地域外にも積極的に働きかけ、オープンな交流により外部の力も取り入れ、より活力あるコミュニティを目指すべきである。
- 3 地域力を高め地域自治システムを確立するために地域を代表する包括型の住民自治組織、地域密着型の地方行政システム、および議会の地域対応システムを早急に整備し、三者の協働する、「地域自治システム」の確立に取り組む必要がある。そのためにも自治体はより地域にシフトした行政システム改革を行うべきである。例えば、行政組織内分権化の推進、各部局の縦割り構造の一本化、地域担当制の導入、自治体と住民の討議の場、「地域カルテ」の作成、地域自治区制度の運用等。
- 4 住民の代弁者として、地方議会は行政と住民組織との対等性を担保するために地域自治システムに積極的に参加し、チェック機能や調停機能を発揮すべきである。
- 5 住民の英知や地域内外の専門知を結集して地域の問題や課題の解決を支援するシステムを官民の協働で構築すべきである。例えば、「地域自治支援センター」の設置、「地域自治学校」の開設、「地域自治基金」の設立などが考えられる。
- 6 地域コミュニティの活性化には、地域ニーズを賄い、地域経済の一翼を担い、さらに地域の雇用を確保する効果を持つコミュニティビジネスの定着・活性化は大きな意義を持つ。自治体は特区の申請など新しい手法を活用して C B を規制緩和や資金面等で支援すべきである。

## 第3部 終わりに

東北と関西を対象として、疎住地域と居住集積地域における広域地方政府化の下での財政自立策とコミュニティ再生策を検討して来た。改めて両地域に視点を置き概括的にまとめる。

### 1 東北地域などの疎住地域を中心に

#### 1. 広域地方政府化の下での財政自立

## (1) 基礎自治体

本論の分析の通り、東北地域の基礎自治体全体の財政自立は極めて難しいと考えられる。広域地方政府による条件の不利な基礎自治体への財政支援は行われることとなるが、各基礎自治体の更なる財政改善努力が必要である。例えば、(1)コミュニティ、NPOが協働し、国や自治体に財政的に頼らない地域社会を構築する。(2)地域経済を活性化させ税収の増加を図るため、新たな発想で地域の潜在的な経済能力を掘り起こすなど。

## (2) 広域地方政府

東北地域では『税源移譲』と『20%の経営効率化努力』で、経常支出に関しては財政自立可能であるとの結果が出たが、その実行は非常に厳しく、『10%の経営効率化』に全力を注ぎ、あとは経済活性化などの他の手段に委ねるのが現実的であろう。

また、本研究では、青森、岩手、秋田、宮城、山形、福島、新潟の7県による東北州の成立を前提としており、役割再編および行政区域再編後のシミュレーション結果からも、現状と比較して財政自立度が大幅に向上する結果が得られている。しかし、十分な財政上の裕度にはほど遠いこと、また、広域化への意識のバラつきなどを踏まえると、当面は広域連携をさらに進め、まず北東北3県の合体を目指し、将来的な広域地方政府化への進展を図ることが現実的であろう。

## 2. コミュニティの活性化

東北などの疎住地域では、コミュニティの基礎となる集落の存続自体が大きな問題となっている所が多い。また、基礎自治体の財政難も著しく、コミュニティが公共サービスの一端を担わざるを得ないような厳しい状況も既に顕著である。このような、特徴的な条件を踏まえて考察したコミュニティの再生・活性化策の主なものは、過疎、高齢化などでコミュニティの維持が困難な地域を中心に、住民、行政ともにコミュニティの多様な実態に合わせた再編・統合を視野に入れ、コミュニティの再生を進める必要がある。コミュニティの再編などに際しては、これまでの組織や機能をそのまま統合するのではなく、環境の変化に応じた新しいコミュニティモデルの形成を目指すべきである。特に、地域外とのオープンな交流により外部の力も取り入れて、コミュニティの活性化を図るべき、などである。

## 2 関西地域などの居住集積地域を中心に

### 1. 広域地方政府化のもとでの財政自立

#### (1) 基礎自治体

本論の分析の通り、関西地域の基礎自治体は『税源移譲』と『10%の経営効率化努力』で、経常支出に関しては財政自立可能という結果が出た。大都市圏が近接する関西地域を中心に具体的な方策をあげると、大都市地域の再編成、特に合併の推進が重要である。特に、政令指定都市を中核とした大都市圏での合併を進めて、大都市圏同士が行政境界を接するようにすることが望ましい。都市計画、公共交通など、広域行政については、現行の府県境界を越えて一体的計画的な行政運営を図るため、大都市と広域地方政府とが協同で『大都市圏域行政機構』を設置することが望ましい、などである。

## (2) 広域地方政府

関西地域では『税源移譲』のみで経常支出に関しては財政自立可能という結果が出ている。関西地域のような広域地方政府が今後取り組むべき課題としては、合併による効率化をフルに活用した広域行政の運営を図ること、特に、大都市基礎自治体への徹底した地方分権が可能というメリットを活かし、都市基盤整備などを権限・財源委譲することで、都市に一体的な行政の確保を可能とさせるべきである。それらの受け皿として、大都市地域基礎自治体で構成する『大都市圏広域行政エージェンシー相互支援システム』の設置が望ましい。地域の潜在能力を発掘し、それを広域的かつ有機的に結合して地域全体の国際競争力を高め、国内外の投資を呼び込むこと。居住集積地域にも条件不利地域が多数存在する。広域地方政府を中心に域内条件不利地域への地域経済再生と地域コミュニティ再生などへの支援システムの構築が喫緊の課題となる、などである。

### 2. コミュニティの活性化

都市部を中心とする居住集積地域においても、コミュニティの衰退が指摘されて久しい。特に、個人主義的風潮の高まりとともに、近隣住民間のコミュニケーションが大幅に薄れている。これからの地方主権の基盤を形成し、地方行政とのパートナーシップの下に公共サービスの一翼を担うことが期待されているコミュニティの再生は喫緊の課題といえる。その中でも、恒常的に行政のパートナーとなるべき地縁型コミュニティ、地域自治組織のあり方を考察した。主な提言としては、地域を代表する包括型の住民自治組織と地域密着型の地方行政システム、および地方議会の地域対応システムを早急に整備し、3者の協働システムである「地域自治システム」を構築する。地域と行政の協働型地域づくりシステム構築に向けて、自治体自らがより地域にシフトした行政システム改革を行う。自治体のコミュニティ政策の策定とその施行には、必ず住民と討議の場を確保するなど「住民参加制度」を確立する、などである。

## 3 むすびにかえて

本研究は、もとより、今後の国と地方の抜本的構造改革へのすべての課題を網羅したものではない。国における徹底したスリム化や広域地方政府間の財源偏在などは、その一例である。これらの重要課題についても、別途、具体的、且つ実現可能な方策への研究と議論が深まることを期待する。