

基礎自治体における地域内分権

——愛知県高浜市の取組み——

大 藪 俊 志

〔抄 録〕

近年、地域社会における課題の発見や解決にその地域に住む市民が主体となって取り組み、行政と協働しながら住みやすいまちづくりを目指す地域内分権の試みが、各地の地方自治体で実施されている。その背景や理由は自治体により様々であるが、住民自治の拡充と併せ、人口減少や財政の逼迫などの社会経済情勢の変化、公共サービスに対する需要の多様化・複雑化、地方自治制度の見直し（地方分権、市町村合併）など、地方自治体を取り巻く様々な環境変化に対応する必要性が指摘される。本稿では、「持続可能な基礎自治体」の確立を目指し、行政の改革と並行して地域内分権を推進してきた愛知県高浜市の取組み事例を検討することにより、今後の地方自治体の運営の課題と方向性を探る。そのうえで、持続可能な地域社会を確立するためには、行政基盤と住民自治の両面を強化する必要があることを指摘する。

キーワード 基礎自治体、地方分権、市町村合併、行政改革、地域内分権

はじめに

1990年代半ばから取り組まれてきた地方分権改革は、従来の中央集権型行政システムの弊害を是正し、急速に進む少子高齢化や国際化に対応できる分権型社会の構築と、個性豊かな地域社会を形成することを目標としている⁽¹⁾。一連の地方分権改革の取組みでは、補完性と近接性の原理に基づき住民に身近な基礎自治体を優先する原則が強調され、公共資本整備、教育、福祉などの分野で多くの公共サービスを担う市町村に、とりわけ重い役割と責任を負わせる内容となっている⁽²⁾。そのため、1999年以降、基礎自治体の行財政基盤を強化することを目的として、国の主導により「平成の大合併」と称される市町村合併が積極的に推進された。

この「平成の大合併」は地方分権の受け皿づくりを目指した取組みであるが、一方では基礎自治体の広域化を招き、合併後の自治体内部における地域格差などの課題を残すこととなっ

た。また、本格的な人口減少時代の到来と深刻化する財政問題は、自治体行政により一層の合理化を迫るとともに、これまでの公共サービスの提供のあり方を見直し、地域社会を支える仕組みを再構築していく必要性を示している。

このような状況のもと自治体運営の方向性が模索されるなか、近年、地域内分権の取組みが各地で注目され推進されるようになった。地域内分権の概念には論者や文脈により様々な解釈が存在するが、一般には、地方自治体の行政組織内部における分権と一定地域の住民に対する行政からの分権という2つの類型が含まれるものと理解される⁽³⁾。このうち行政内部の分権は、支所・出張所などの出先機関に対する本庁からの権限移譲などが想定される。また、地域住民に対する分権の場合、自治体行政から地域自治組織（まちづくり協議会など）に対して権限や財源を移譲することにより、住民が地域における様々な課題の発見と解決に主体的に取り組むことが期待されている。従来、地域における分権とは、前者の行政組織内における分権を意味することが多かったとされるが、近年では、住民自治を充実していく観点から後者の地域住民に対する分権が注目されるようになった⁽⁴⁾。

そこで本稿では、地域内分権の種類のうち地方自治体行政から地域住民に分権を行う取組みに注目し、先進的事例を分析することにより今後の基礎自治体の運営と持続可能な地域社会の構築に求められる要素を探ることとしたい。以下、第1節では、基礎自治体をめぐる環境変化と近年における地域内分権の取組みを概観する。また、第2節では、「持続可能な基礎自治体」の確立を目指し、行政内部の改革と併せて地域への積極的な分権を行ってきた愛知県高浜市の取組みを検討する。そのうえで、安定した地方自治体の運営と持続可能な地域社会を確立するためには、行政改革と地域協働の2つの取組みが欠かせないことを強調する。

1. 基礎自治体と地域内分権

1-1 基礎自治体をめぐる環境変化

近年、各地の基礎自治体において地域内分権の取組みが行われている直接的な理由としては、地方自治体をめぐる社会経済環境の変化や地方自治に関わる制度の見直しなどが挙げられる。

まず、基礎自治体をめぐる環境変化の代表例として、急速な少子高齢化の進展と人口減少の問題が挙げられる。日本の人口は既に減少局面を迎え、2013年には1億2,730万人であった人口が、2030年には1億1,662万人、2060年には8,674万人にまで減少することが見込まれている⁽⁵⁾。さらに人口構造も急速に変化することが予想され、2060年の14歳以下の年少人口は791万人、15～64歳の生産年齢人口は4,418万人であるのに対し、65歳以上の老年人口は3,464万人となり、高齢化率は39.9%に達するとされる。そのため地方自治体においては、2040年には98.4%の自治体で総人口が減少する一方、65歳以上人口の割合が40%以

上となる自治体は49.7%に達し、総人口が5千人未満となる自治体も22.0%となる見込みである⁽⁶⁾。

また、国民生活の基盤を支える地方自治体の財政も深刻な状況に置かれている。2014年度の地方財政は、社会保障関係費の増大などにより10.6兆円の財源不足となり、借入金の残高は2014年度末の時点で200兆円に達する見込みとされる⁽⁷⁾。このような財政逼迫の問題は、地方自治体が住民のニーズに対応した政策を実施する能力を著しく制限するだけでなく、人口減少の問題と併せ、今後の地方自治体の運営に深刻な影響を及ぼすことが懸念されている。

地方自治に関する制度改革は、1990年代に第1次地方分権改革が実施され、2000年代以降は第2次地方分権改革が取り組まれている。このうち第1次地方分権改革では、「従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革し、「画一から多様へ」という時代の大きな流れに的確に対応する」ことを目指していた⁽⁸⁾。そのため、国と地方の新たな関係（上下・主従から対等・協力の関係へ）を確立すべく、機関委任事務制度の廃止、国と地方自治体の役割分担の見直し、国の自治体に対する関与の基本ルールの確立などが行われた。また、第2次地方分権改革では、義務付け・枠付けの見直し、国から地方への事務・権限の移譲、都道府県から市町村への事務・権限の移譲、国と地方の協議の場の法制化などが順次実施されている。

また、1999年からは国の主導により市町村合併（「平成の大合併」）も積極的に推進された。この時期に市町村合併が急がれた背景には、地方分権の推進、少子高齢化の急速な進展と人口減少などの社会経済情勢の変化、日常生活圏の拡大による広域的な行政需要の増大、行政改革の必要性などがあり、主に日常生活に密着した公共サービスの供給を担う市町村の行財政基盤の強化が喫緊の課題とされたことがある⁽⁹⁾。「平成の大合併」は手厚い財政措置（合併特例債）や国・都道府県の強力な関与もあり、1999年には3,232であった市町村が2006年には1,730の市町村数にまで統合されることとなった（2014年4月現在の市町村数は1,718）⁽¹⁰⁾。

1-2 地域内分権に向けた取組み

基礎自治体を取り巻く環境変化と地方自治制度の見直しは、いずれも地域内分権を推進する必要性を明らかにする出来事でもある。少子高齢化の進展に伴う人口減少という事態は、公共サービスの供給を担う基礎自治体に対し、子育てをしやすい環境の整備や高齢者に対する多様な福祉サービスの提供など、従来にも増して高度複雑化した行政需要への対応を迫っている。しかしながら財政逼迫に喘ぐ自治体行政は、もはやヒト・モノ・カネなどの経営資源を潤沢に使える状況にはなく、行政が担う役割を限定し供給する公共サービスの範囲を重点化していく必要性に迫られている。近年、「新しい「公共空間」の形成」や「ガバメントからガバナンスへ」という文脈が盛んに語られる所以であり、ここにおいて行政内部の改革とともに行政と住民との関係の変革（自治体行政と地域の多様なアクター（住民、NPO、企業など）との協働

連携による公共サービス供給等）が求められている⁽¹¹⁾。

また、近年の地方分権改革と市町村合併の推進は、今後の社会経済環境の変化にも耐え得る基礎自治体を確立することを目的の一つとしていた。一連の地方分権改革では、国からの権限の移譲や規制緩和の推進などにより、地方自治体の法的な自主自立性の拡大などの成果が得られた⁽¹²⁾。また、市町村合併の推進では、財政支出の削減、職員の専門性などの能力向上、規模の拡大によるスケールメリットを活かした公共サービスの質の向上、行政の効率化などの効果がみられたとされる⁽¹³⁾。

しかしながら、第1次分権改革が主に団体自治を強化する方策に注力したこともあり、地方自治のもう一つの要素である住民自治を充実するための取組みは不十分なままに終わった⁽¹⁴⁾。ことに「平成の大合併」による市町村合併の推進では、合併後の市町村の平均面積が合併前の114.8 km²から215.0 km²へとほぼ2倍に拡大したことを受け、新市の周辺部に位置することとなった旧市町村区域の活力喪失、基礎自治体の行政と住民の距離感の拡大、行政の住民対応力の低下、旧市町村が独自に行っていた施策の廃止と新市の施策の画一化などの弊害が課題として残された⁽¹⁵⁾。

このような状況を受け、「未完の分権改革」として残された住民自治の問題への対応策として注目されたのが地域内分権の取組みであった。地域内分権の具体的方法に関しては、第27次地方制度調査会の答申が、「基礎自治体内の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置」することを提言している⁽¹⁶⁾。その後、地方自治法の改正（2004年）に伴い地域自治組織の制度が導入され、市町村は条例に基づき一定区域を単位とする「地域自治区」を設置することが可能となった⁽¹⁷⁾。地域自治区には事務所が置かれ、市町村長の権限に属する事務を分掌し、地域の住民の意見を反映させつつ当該事務を処理する役割を担う⁽¹⁸⁾。

なお、地域内分権に関しては、1970年代から実施されたコミュニティ施策やその後の経緯にも注目する必要がある。コミュニティ施策とは、広義には「自治体（市町村）内の地域社会を単位として営まれる住民の活動を制度的に支援する国や自治体の施策」を意味し、その端緒は国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復－』（1969年）にある⁽¹⁹⁾。同報告を受け、旧自治省では「コミュニティに関する対策要綱」を策定（1971年）し、「モデル・コミュニティ地区」（おおむね小学校区の範囲）を設定（全国83地区）し、コミュニティ施設の建設・管理を契機とする新たな地域組織の展開などが模索された⁽²⁰⁾。この時期にコミュニティに注目した施策が始められた背景には、都市化や生活様式の変化により伝統的な地域共同体（町内会など）が崩壊するなか、高度経済成長に伴い生じた地域における様々な問題に対処する仕組みづくりが求められていたことがある⁽²¹⁾。その後、80年代にかけて実施されたコミュニティ施策は、コミュニティ施設の運営活動に偏重し、多様な住民が参加する地域組織の形成は不十分であったとされるが、他方でコミ

ユニティ活動の基盤と住民参加の多様なルートを確保した点にその意義が認められている⁽²²⁾。

1990年代に入ると、先にみた地方自治体を取り巻く環境変化や地方自治制度の見直しを受け、コミュニティ施策の内容も住民と行政の協働連携を重視したものに变化していく⁽²³⁾。国と地方の役割分担の見直しにより自立的な運営が求められる自治体は、長期的に見込まれる経営資源の制約下、担うべき公共サービスの範囲や供給方法の見直しなどについて住民と合意を形成し、住民と行政との協働（パートナーシップ）により新たな公共空間（ローカル・ガバナンス）を確立する必要に迫られている⁽²⁴⁾。こうした流れのなか、地方自治の両輪の一つである住民自治の重要性が改めて強調され、「古くて新しい課題」であるところの住民への分権に注目が集まることとなった⁽²⁵⁾。この点、今後の地方分権の方向性をめぐる検討においても、自立した地方の基盤を強化する住民自治の拡充の重要性が強調され、身近な暮らしに関わる部分から住民自治を高めていくため、「自治会やまちづくり団体など、地域に密着したコミュニティ単位の集団による活動の活発化」を促す必要性が指摘されている⁽²⁶⁾。

今日、地域内分権の代表的な方策として取り組まれているものが地域自治組織の構築である。地域自治組織には、地方自治法が規定する「地域自治区」「合併特例区」と地方自治体が独自に導入した地域自治組織が含まれる⁽²⁷⁾。「地域自治区」は一般制度と合併に係る特例制度に分かれ、住民自治の強化、市民との協働の推進、地域の意見の反映などを設置目的としており、「合併特例区」は期間を限って設置され市町村合併に伴う様々な課題への対応を目的とする⁽²⁸⁾。地域自治区等の設置状況は、地域自治区（一般制度）が15団体（145自治区）、地域自治区（合併特例）が30団体（65自治区）、合併特例区が2団体（3特例区）となっている⁽²⁹⁾。また、地方自治体独自の地域自治組織は、地域活性化センターの調査（2010年）によると、108の自治体（市区：14.8%、町村：3.6%）に設置されていることが確認されている（回答が得られた自治体は1,149）⁽³⁰⁾。同調査によれば、地域自治組織は小学校単位で設置されることが多く、行政や地域に所在する様々な団体と連携しつつ、行政サービスの代行、地域課題の自主的な解決、地域づくりによる活性化など多岐にわたる活動を行っている。

地域自治組織の構築に代表される地域内分権の取組みは、その地域の特色や課題を考慮して実施しなければならない。そのため、試行錯誤を続ける各地の地域内分権の事例を蓄積し検討する必要がある。そこで以下では、行政改革の取組みとともに地域内分権を積極的に推進してきた愛知県高浜市の事例を検討することにより、今後の自治体改革と地域内分権に必要な要素を探ることとしたい。

2. 高浜市の取組み—構造改革と地域内分権—

2-1 高浜市における構造改革

愛知県三河平野の南西部（名古屋市から南東へ25 km）に位置する高浜市は、面積13.02

km²、人口 46,301 人、世帯数 18,105 の地方中小都市である（隣接する地方自治体は刈谷市、安城市、碧南市、半田市）⁽³¹⁾。高浜市を含む西三河地方は江戸時代より窯業が盛んな地域であり、現在も屋根瓦（三州瓦）の生産は全国の生産量の約 60% を占めている。また高浜市とその周辺地域には自動車を始めとする輸送機器関連産業が集積されており、そのため第 2 次産業の就業人口比率が非常に高い（49.1% で全国 1 位）。

これまで高浜市は、森貞述市長（1989 年～2009 年在任）のもと、積極的な行政改革を推進してきている。特に注目されるのが民間企業の経営理念を応用した業務のアウトソーシングであり、高浜市総合サービス株式会社への業務委託、指定管理者制度と PFI（Public Finance Initiative）方式の活用などにより行政のスリム化に努めてきた。このうち高浜市総合サービス株式会社は、公共サービスを包括的にアウトソーシングするための組織（市の全額出資により 1995 年 3 月設立）である⁽³²⁾。現在、公共施設管理、医療事務、給食、学校用務員、市役所窓口、事務支援、水道事業、交通・防犯、清掃、観光、物販の 11 事業分野（49 業務）にわたり市から業務を受託しており、営業概要は売上高 593,986,214 円、純利益 1,024,722 円である⁽³³⁾。また、同社への業務委託により、サービスの質の向上とともに、市職員の減員による人件費の削減と総コストの低減、地域住民の雇用機会の拡大などの効果が得られたとされる⁽³⁴⁾。

さらに高浜市では、改革の射程を市行政の内部から地域全体にまで拡大する「構造改革プロジェクト」（2005 年度～2010 年度）を実施した。その直接的な理由としては、愛知県旧碧海郡（碧南市、刈谷市、安城市、知立市、高浜市）を枠組みとする法定合併協議会の設置が否決（2002 年 9 月）されたことがあり、結果的に周辺自治体との都市間競争において高浜市は単独自立の道を模索せざるを得なくなった。また、当時の市長（森貞述氏）は、「財政的に余力がある今だからこそ、選択肢がたくさんあるうちに改革に挑戦をしていくべき」との認識を有しており、行政内部の改革（職員や経費の削減）を踏まえつつ、「住民主体の地域経営」まで視野に入れた「行政の役割そのものを原点から見直す」構造改革に取り組むこととなった⁽³⁵⁾。

高浜市では、「高浜市構造改革推進検討委員会」（委員長：大森彌東京大学名誉教授）を設置（2004 年 5 月）し、構造改革を推進するための具体的方策についてその検討を委ね、約 1 年間の検討を経た後、同委員会は報告書『高浜市が目指す「持続可能な自立した基礎自治体」』（2005 年 3 月）を取りまとめ市長に提出している。

「構造改革プロジェクト」の基本理念は、「持続可能な自立した基礎自治体の確立」にある⁽³⁶⁾。そのため、「財政力の強化」「住民力の強化」「職員力の強化」という 3 つのキーワードのもと、新たな公共空間の形成に向け、5 つの具体的な方策（組織構造改革、アウトソーシング戦略、地域内分権の推進、受益と負担の改革、人事・給与制度改革）が取り組まれた。

このうち、組織構造改革では、事務事業の効率化による行政のスリム化と市民の視点に立つ組織の構築が目標とされ、グループ制の導入と組織再編（フラット化）、職員採用計画の見直

し(職員数の抑制)、地域内分権の推進(NPO法人等の支援・協働)に係る体制の整備、収入役の廃止が実施された。次に、アウトソーシング戦略では、市民団体や民間企業との協働により財政支出の抑制などが目指された。具体的には、指定管理者制度の導入による民間事業者等の活用、アウトソーシング化の適否等に関する評価システム(第三者評価機関による)の導入、TPS(トヨタ生産方式)に基づく業務改善、民間提案型業務改善制度の導入が行われている⁽³⁷⁾。また、受益と負担の改革では、補助金、使用料・手数料、扶助費に関し透明性と負担の公平性の確保、効率的なサービス提供を目指す方向でそれぞれ見直しが行われた。さらに人事・給与制度改革においても、「職員力の強化」を目的とした人材育成(研修)と人事評価制度の見直し、能力と業績を反映した給与制度の導入などが行われている。

このような「構造改革プロジェクト」のうち、本稿ではとりわけ地域内分権の推進に関わる取組みに注目することとしたい。それは、地域内分権の推進が、行政内部の改革を起点として、住民主体の地域経営と行政の役割の根本的な見直しにまで視野を広げた試みであるためである。高浜市の説明では、地域内分権の推進は、「公共サービスの新たな担い手としての受け皿づくりを推進するため、小学校区ごとに、団体間の連携が図れるコミュニティ組織を構築する」ことを目指している。具体的には、行政から地域に移譲することが可能な業務の選別、様々な団体を包括する地域自治組織(まちづくり協議会)の設立(2005年3月以降、市内5つの小学校区で順次活動を開始)、地域担当職員制度の創設(まちづくり協議会特派員)、「高浜市自治基本条例」の制定(まちづくり協議会の位置づけを担保)が行われた。「まちづくり協議会」には、地域や世代・課題(分野)を代表する団体、個人や企業などが幅広く参加し、市行政と連携・協働しつつ地域の課題の発見と解決に向けて多様な取組みを展開している。

2-2 高浜市における地域内分権の推進

高浜市の「構造改革プロジェクト」の特徴は、改革の対象を行政内部の見直しから地域社会の今後のあり方にまで広げたことにある。そのため、先にみた構造改革の基本理念のなかでも「住民力の強化」と具体的方策である地域内分権の推進は、地方自治本来の趣旨(住民自治)を実現する観点から特に重視された。この点、構造改革を推進した森貞述前高浜市長は、「地方自治の本来のあるべき姿に立ち返る」ため、「市民に身近な公共サービスのうち、もともと地域で担うことが適しているものや、地域で担う方がより地域の発展につながるものについては、地域住民が連携し合い、自主的・主体的に公共サービス」に取り組み、「そのために必要な権限と財源を行政から地域にお返りする。」と述べている⁽³⁸⁾。

そこで、構造改革後に制定された「高浜市自治基本条例」(2011年4月施行)では、地域内分権の推進に関し、「行政は、地域を構成する市民がお互いに支え合いながら安心して暮らすことのできる地域社会を実現するため、地域のことは地域の市民が自ら考え、実行するための施策を講じるとともに、地域の自主性・主体性を尊重し、お互いに補完し合いながら、まち

づくりを行います。」（第16条）と明記した。地域内分権の担い手は、小学校区の単位で設立する「まちづくり協議会」（当該地域の住民により構成）であり、「身近な地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域の市民の意志を反映してまちづくり」を行う（第17条）。また、「自らが取り組む地域のまちづくりの目標、活動方針、内容等を定めた地域計画」を策定し、行政は市政運営に当たり地域計画を尊重することとされた（第18条）。

高浜市の「まちづくり協議会」は、小学校区における様々な団体やまちづくりに関心をもつ個人・企業などが対等な立場で集まり、地域における課題を解決していくための合意形成の場とされる⁽³⁹⁾。「まちづくり協議会」には、地域の幅広い意見を取りまとめてまちづくりを進める観点から、課題や分野を代表する団体（消防団、民生委員など）、世代や性別を代表する団体（PTA、子ども会、婦人会、老人会など）、地域を代表する団体（町内会）が参加しており、各々の特性を発揮することにより地域の総合力の形成を目指している。

「まちづくり協議会」の整備は、港小学校区における「未来志向研究プロジェクト」の実証実験（2003年11月）に始まり、「高浜南部まちづくり協議会」の設立（2005年3月）を経て2009年5月以降、市内全ての小学校区で「まちづくり協議会」の活動が展開されるに至った。この間、高浜市では「まちづくり協議会」の立ち上げを支援するとともに市の業務の仕分けを行い、地域に移譲することが可能な事業（防犯パトロール事業、総合防災訓練事業、公園管理事業、健康体操事業、防犯灯管理事業など）の検討を行っている。

また、「高浜市自治基本条例」は、地域内分権の推進に関し、「行政は、まちづくり協議会、町内会等の基礎的なコミュニティ団体、その他の市民公益活動団体及び市民が活動しやすいよう必要な支援と協力」を行うものと規定する（第19条第3項）。そのため高浜市では、「まちづくり協議会」に対して活動資金の支援、人的支援、活動拠点（ふれあいプラザ）の整備などを行っている。

このうち地域内分権の財源に関しては「高浜市まちづくりパートナーズ基金」が創設され、「地域内分権推進事業交付金」と「市民予算枠事業交付金」の制度により「まちづくり協議会」の活動を支援している⁽⁴⁰⁾。「地域内分権推進事業交付金」は、行政が実施していた事業を地域が代行する活動（防犯パトロール、総合防災訓練、公園管理など）に対して資金を提供し、「市民予算枠事業交付金」は、野鳥観察会、家屋の耐震診断説明会、あいさつ・声かけ活動など地域のニーズに対応した事業に対して交付金を支給する。

さらに行政からの人的な支援として「まちづくり協議会特派員制度」が設けられた⁽⁴¹⁾。この制度は、公募に応じた市役所職員（若手から幹部職員を含む）が分野横断的なチームを編成し、「まちづくり協議会」の運営支援に関わる仕組みである。その趣旨は、地域の住民と市の職員（行政）が対等な立場で地域の課題解決に向けた活動に取り組み、情報を共有し継続的な関わりをもつなかで、住民力と職員力の向上を目指すことにある。そのため、派遣される職員には、単なる地域の要望の御用聞きに止まらず、地域における住民自治の進展に向けた様々な

支援や調整能力が期待されている。

2014年10月現在、高浜市における「まちづくり協議会」は、港小学校区（高浜南部まちづくり協議会）、吉浜小学校区（吉浜まちづくり協議会）、翼小学校区（翼まちづくり協議会）、高取小学校区（高取まちづくり協議会）、高浜小学校区（高浜まちづくり協議会）にそれぞれ設置され、地域に根差した特色ある活動を展開している⁽⁴²⁾。

このうち設立時期（2005年3月）が最も古い「高浜南部まちづくり協議会」の活動状況を見ると、「すべての住民が共に支え合い、ふれあいのある心豊かな地域共生によるまちづくり」という設立趣旨のもとNPO法人の認証を取得し、多様な事業を展開している。同協議会の組織は、正会員から選出された理事会（35名）の下に8つの活動グループが編成され、町内会、小学校と幼稚園のPTA、子ども会、婦人会、老人会、消防団などの協力団体が各種の活動に参加する体制となっている。事業内容は、防災・防犯、公園管理、子どもの健全育成、介護予防、チャレンジド（障害をもつ人々）の自立支援事業、世代間交流を目的とした福祉農園の運営、公民館・災害備蓄倉庫などの管理・運営など多岐にわたる。

また、他の「まちづくり協議会」の活動内容を概観すると、「誰もが住みやすく安心・安全で活気のあるまちづくり」（吉浜まちづくり協議会）、「垣根のない思いやりのあるまちづくり」（翼まちづくり協議会）、「心ふれあう安全・安心なまちづくり」（高取まちづくり協議会）、「豊かな絆を結び合う愛着と誇りを持てるまちづくり」（高浜まちづくり協議会）など、それぞれの地域が目指す将来像を設定趣旨としている。また、活動内容も地域の需要（防犯・防災対策活動、子どもの健全育成、高齢者の生きがいづくり、まちなか美化事業、あいさつ・声かけ事業など）や地域の特色（伝統文化の継承・発展事業、公園の整備、野鳥の観察会など）を反映したものが多く含まれる。

今日、高浜市では、「構造改革プロジェクト」における取組みと成果を踏まえ、「高浜市自治基本条例」と「第6次高浜市総合計画」（計画期間：2011年度～2021年度）の枠組みのもと、新たなまちづくり（市民・議会・行政の参画、協働、情報共有を前提）と地域内分権の推進に取り組んでいる⁽⁴³⁾。

このうち「高浜市自治基本条例」は、前文において地域内分権の推進と「まちづくり協議会」の関係を明記し、「持続可能な自立した基礎自治体」としての高浜市の確立を目指すことを宣言する。条例の目的は、「高浜市のまちづくりに関する基本的事項を定め、市民、議会及び行政の果たすべき役割を明らかにすることにより、市民が主体となった自治の進展を図り、持続可能な活力ある地域社会を実現すること」（第1条）にあり、高浜市のまちづくり（住みよい豊かな地域社会をつくるための活動）の最高規範とされる（第2条）。そのため、議会と行政は、他の条例・規則・計画などの制定・改廃に当たり条例の趣旨を尊重して整合性を図らなければならない（第2条及び第3条）。特に行政は、「公共的課題の解決や公共的サービスの提供等について、市民がその担い手となれるよう、協働を進めるための仕組みづくりや必要

な支援」を行うこととされた（第15条第2項）。

また、「第6次高浜市総合計画」は市政運営の根幹となる行政計画であり、高浜市自治基本条例を具体化する役割をもつ⁽⁴⁴⁾。総合計画には小学校区単位の将来像やまちづくりの目標、事業計画や役割分担を定めた「地域計画」（「まちづくり協議会」とまちづくり協議会特派員が協働して作成）の内容が反映されており、計画の推進と点検・確認には市民と行政が協働して取り組むこととされた⁽⁴⁵⁾。

さらに高浜市では、「まちづくり協議会」に関する詳細な事項（構成員、協議会の認定要件、活動の内容、行政の助言・支援など）を内容とする「（仮称）高浜市まちづくり協議会条例」の策定を検討中である⁽⁴⁶⁾。これらの取組みを踏まえ、将来の「まちづくり協議会」のあり方は、地域と行政の架け橋から住民に身近な公共サービスの実施主体へ、さらには地域経営（地域の資源を活用した事業展開）の主体となる「近隣政府（Neighborhood Government）」への進化も展望されている⁽⁴⁷⁾。

おわりに

高浜市の財政状況（2012年度）をみると、財政力指数は0.97（全国平均0.49）、実質公債費比率は4.8%（全国平均9.2%）、将来負担比率はなし（全国平均60.0%）であり、良好な状況を保っている⁽⁴⁸⁾。また、人口千人当たり職員数は4.94人（全国平均7.00人）、人口1人当たり人件費・物件費等の決算額は94,742円（全国平均116,454円）であり、「持続可能な自立した基礎自治体」の確立に向けた一連の構造改革による取組み（アウトソーシング戦略、組織構造改革など）の効果が窺える。

また、地域内分権の推進では、市内の5つの小学校区に「まちづくり協議会」が設立され、「高浜市自治基本条例」において住民自治の担い手としての明確な位置付けがなされている。「まちづくり協議会」は、各地域の特色を活かした多様な活動を実施しており、行政から移譲された事業（地域の防災・防犯対策、公園管理など）に関してはサービスの質と住民の満足度が向上したとされる⁽⁴⁹⁾。また、今後の課題として、制度の発足から活動の定着期を迎えた今日、継続的な活動を担う人材の育成、事業内容や運営体制の見直し、住民の自治意識の涵養などが挙げられる⁽⁵⁰⁾。この点、「第6次高浜市総合計画」の進捗状況の評価において、地域活動に参加する住民や市の職員の割合が増え、市民の意識調査においても「まちづくり」における市民と行政の信頼関係が深まりつつある傾向がみられることは、今後の地域内分権の取組みに明るい展望を拓くものといえよう⁽⁵¹⁾。

高浜市の事例からは、持続可能な自立した基礎自治体の確立という目標に向け、行政改革とともに市民と行政との協働の仕組みづくりを進めることの重要性が理解される。当初は事務の外部委託から始まった取組みは、行政組織内部の改革（財政力の強化、職員力の強化）に止ま

ることなく地域内分権(住民力の強化)にその範囲を広げ、自治基本条例と総合計画の枠組みのもと新たな公共空間の形成(ローカル・ガバナンス)への展望を開くものとなった。

地方自治体の運営体制は、高浜市の構造改革と地域内分権の推進にみられるように、従来の階層制の政府が公共サービスを直接引き受けるモデルから、行政内外の多様な組織の網目構造(web)のなかで公共的な価値を共に生み出すネットワーク型のモデルに変容しつつある⁽⁵²⁾。そのような変化のなかで、行政のあり方も、法令主導のモデル(法的安定性の重視、階層制による統制)からサービス主導のモデル(市場機能の活用)への移行、市民主導のモデル(市民社会の観点からコミュニティの生活の質(QOL)とネットワーク機能を重視)への転換が想定される⁽⁵³⁾。その先には、地域社会における「コミュニティ自治」が展望され、地域社会の変革(市民による地域公共圏の形成)と行政の変革(触媒としての行政(舵取りを行う行政)、地域社会における所有(住民に対する権限移譲の重視)など)が共鳴することにより、持続可能な地域社会の構築が期待される⁽⁵⁴⁾。しかしながら、行政改革の実行や地域自治組織の構築などの地域内分権の取組みは、地域に特有な課題や歴史的経緯などを考慮して実施する必要がある。あらゆる地域や自治体に一律適用できるモデルは存在しない以上、持続可能な地域社会を構築するためには、試行錯誤を続ける各地の様々な事例を学びつつ、住民と行政が経験を積み重ね将来の方向性を模索し続ける必要がある。

〔注〕

- (1) 地方分権推進委員会「中間報告－分権型社会の創造－」(1997年3月29日公表)。
- (2) 地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方－地方が主役のくにづくり－」(2007年5月30日公表)。
- (3) 「地域内分権」の定義と類型化に関し、元木博「地域内分権に向けた市町村出先機関の役割と課題－支所・出張所等から地域発信機関へ－」『法政大学政策科学研究所(ワーキング・ペーパー)』(2006年3月)、草津市(草津未来研究所)「住民自治と協働に関する調査報告書－草津市の地域自治システムについて－」(2012年3月)、下関市「下関市における地域内分権の推進方向【住民自治によるまちづくり】」(2013年8月)を参照。なお、「地域内分権」には多様な捉え方があり、「都市内分権」や「自治体内分権」などの用語と同一視(もしくは区別)されることもある。このうち「都市内分権」は、「都市の自治体において、より狭域の単位に、一定の権限の委譲を行うこと。いわゆる住民の顔の見える行政が展開されるためにも、特に、身近な事務について求められる」ものとされる(岩崎恭典「地域内分権」阿部齊・今村都南雄・岩崎恭典・大久保皓生・澤井勝・辻山幸宣・山本栄治・寄本勝美『地方自治の現代用語 第2次改訂版』学陽書房、2005年、102頁)。
- (4) 牛山久仁彦「自治体政府と都市内分権－分権時代に求められる参加・協働と都市行政－」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版部、2004年。
- (5) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計):出生中位・死亡中位仮定」(<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html>) (2014年10月28日閲覧)。
- (6) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25(2013)年3月推計)」(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>) (2014年10月28日閲覧)。
- (7) 総務省(地方財政関係資料) (<http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html>) (2014年10月28日閲覧)。

基礎自治体における地域内分権（大藪俊志）

- 覧)。
- (8) 地方分権推進委員会「最終報告」(2001年6月14日公表)。
 - (9) 市町村合併の概要に関し、総務省「「平成の合併」について」(2010年3月)を参照。
 - (10) 総務省(市町村合併資料集)(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>) (2014年10月28日閲覧)。
 - (11) 総務省(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会)「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」(2005年3月)。
 - (12) 内閣府(地方分権改革有識者会議)「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(2014年6月24日公表)。
 - (13) 全国町村会「平成の合併をめぐる実態と評価」(2008年10月)。総務省「「平成の合併」について」(2010年3月)。
 - (14) 地方分権推進委員会「最終報告」(2001年6月14日公表)。地方自治を構成する要素のうち、団体自治は「国家のなかに国家から独立した団体が存在し、この団体がその事務を自己の意志と責任において処理すること」とされ、住民自治は「地方の事務処理を中央政府の指揮監督によるのではなく、当該地域の住民の意思と責任の下に実施するという原則」を意味する(宇賀克也『地方自治法概説【第5版】』有斐閣、2013年、2-3頁)。
 - (15) 全国町村会「平成の合併をめぐる実態と評価」(2008年10月)。総務省「「平成の合併」について」(2010年3月)。基礎自治体の「広さ」がもたらした問題点に関し、岡田知弘「地域づくりと地域自治組織」岡田知弘・石田誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年を参照。
 - (16) 地方制度調査会(第27次)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日公表)。
 - (17) 総務省(市町村合併資料集)(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>) (2014年10月28日閲覧)。地方自治法上の地域自治組織には、地域審議会、地域自治区(一般制度)、地域自治区(合併特例)、合併特例区の類型が存在する。
 - (18) 地方自治法第202条の4(地域自治区の設置)の規定に基づく。地域自治区の事務所の長は、当該地方自治体の長の補助機関の職員が充てられる。
 - (19) 山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証－自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂、2014年、viii頁、山本英治「コミュニティ施策」阿部齊・今村都南雄・岩崎恭典・大久保皓生・澤井勝・辻山幸宣・山本栄治・寄本勝美『地方自治の現代用語 第2次改訂版』学陽書房、2005年、299-300頁
 - (20) 三浦哲司「コミュニティ政策の概要と展開」山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証－自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂、2014年。
 - (21) 国民生活審議会国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ－生活の場における人間性の回復－」(1969年9月29日公表)。
 - (22) 前山総一郎『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版、2009年、24-33頁。西村茂「基礎自治体の域内分権－住民代表組織の審議(決定)・実働(執行)・運営」西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年。なお、1970年代から継続してコミュニティづくりに取り組む自治体の代表例として東京都武蔵野市が挙げられる。同市におけるコミュニティ施策の展開に関しては、高田明彦「武蔵野市のコミュニティ政策(基盤整備期):「コミュニティ構想」に込められた想い」『成蹊大学文学部紀要』(第46号)(2011年3月)、高田明彦「武蔵野市のコミュニティ政策(政策定着期):コミュニティセンター建設からコミュニティづくりへ」『成蹊大学文学部紀要』(第49号)(2014年3月)を参照。
 - (23) 名和田是彦「近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型」名和田是彦編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年。

- (24) 総務省(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会)「分権型社会における自治体経営の刷新戦略-新しい公共空間の形成を目指して-」(2005年3月)。玉野和志「わが国のコミュニティ政策の流れ」中川幾朗編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社, 2011年。
- (25) 牛山久仁彦「都市内分権の動向と課題」静岡県立大学グローバル地域センター『静岡総合研究機構情報誌 SRI』(第102号)2010年10月。
- (26) 内閣府(地方分権改革有識者会議)「個性を活かし自立した地方をつくる~地方分権改革の総括と展望~」(2014年6月24日公表)。
- (27) 森裕亮「地域自治組織と自治体」真山達志編著『ローカル・ガバメント論 地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房, 2012年。
- (28) 地方自治法上の地域自治組織の概要に関しては, 外山公美「自治体行政とコミュニティのガバナンス」坂田周一監修「コミュニティ政策学入門」2014年, 誠信書房, 総務省(市町村合併資料集)(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>) (2014年10月28日閲覧)を参照。
- (29) 総務省(市町村合併資料集)(<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>) (2014年10月28日閲覧)。
- (30) 助地域活性化センター「『地域自治組織』の現状と課題~住民主体のまちづくり~調査研究報告書」(2011年3月)。
- (31) 高浜市の概況に関し, 高浜市役所ホームページ(<http://www.city.takahama.lg.jp/index.html>)を参照(2014年10月28日閲覧)。
- (32) 高浜市総合サービス株式会社の設立経緯と概要に関し, 市川嘉一「シリーズ最前線 行政革新現場からの報告②新時代のアウトソーシング(宗像市, 高浜市)」『日経グローバル』(No.16)(2004年11月)34-37頁, 高齢・障害者雇用支援機構「企業事例 地域雇用創出78人, 行政サービス経費約4億円を削減 高浜市総合サービス株式会社」『エルダー』(342号)(2008年4月)22-29頁, 権嶋秀吉「民間でできることは民間へ-「市総合サービス株式会社」成功の秘訣は徹底的な意識改革(愛知県高浜市)」『月刊ガバナンス』(87号)(2008年7月)92-94頁を参照。
- (33) 同社の概要は, 高浜市総合サービス株式会社(<http://www.katch.ne.jp/ts213/index.html>)を参照(2014年10月28日閲覧)。
- (34) 同社の設立時(1995年)と後述の構造改革プロジェクトのスタート時点(2005年)を比較すると, 市職員数は328人から233人に減少(95人減員), 人件費は約7億9,100万円の削減, 総コストの削減効果は約4億800万円と見積もられている(内閣府経済財政諮問会議(国と地方の行革コンペ)高浜市長提出資料(2005年11月18日))。
- (35) 高浜市「構造改革プロジェクト」の経緯に関し, 森貞述「将来を見据えた自治体構造改革~「持続可能な自立した基礎自治体」を目指して~」『地方自治職員研修』(臨時増刊号第38巻通巻525号)(2005年3月)214-219頁, 森貞述「高浜市の挑戦「構造改革」~持続可能な自立した基礎自治体を目指して」『住民行政の窓』(346号)(2010年3月)18-24頁を参照。
- (36) 以下, 高浜市における構造改革の具体的取組みに関し, 高浜市「「持続可能な自立した基礎自治体」を目指して~構造改革プロジェクト6年間のあゆみ~」(2011年3月)を参照。
- (37) 高浜市の構造改革に係るアウトソーシング戦略に関し, 安藤裕「市民協働による包括的アウトソーシングに着手-愛知県高浜市」『月刊ガバナンス』(67号)(2006年11月)41-43頁, 森貞述「多様な主体による包括的アウトソーシング戦略~「持続可能な自立した基礎自治体」の確立に向けて~」『市政』(657号)(2007年4月)14-18頁, 安藤裕「民間提案型業務改善制度で行政のスリム化を図る-愛知県高浜市」『月刊ガバナンス』(86号)(2008年6月)36-38頁, 藏田幸三「日本における民間提案型公民連携制度に関する一考察」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』(No.1)(2011年)52-74頁を参照。

基礎自治体における地域内分権（大藪俊志）

- (38) 森貞述「高浜市の挑戦「構造改革」～持続可能な自立した基礎自治体を目指して」『住民行政の窓』(346号)(2010年3月)18-24頁。
- (39) 以下、高浜市の「まちづくり協議会」の概要に関し、市町村職員中央研修所(市町村アカデミー)「クローズアップ自治体経営改革(第2回)愛知県高浜市」『アカデミア』(87号)(2008年10月)42-46頁、高浜市「「持続可能な自立した基礎自治体」を目指して～構造改革プロジェクト6年間のあゆみ～」(2011年3月)、高浜市「みんなでつくろう高浜市！(高浜市自治基本条例〔概要版〕)」(2011年4月)、佛教大学総合研究所「人口減少社会における持続可能な地域モデルの構築に関する研究プロジェクト」の一環として高浜市役所を訪問調査した際(2013年10月29日)、同市企画部地域政策グループより提供された資料を参照。
- (40) 高浜市の地域内分権に係る財源の枠組みに関し、吉村輝彦「地域まちづくりの推進のための包括的プラットフォーム及び財源枠組みに関する一考察－高浜市におけるまちづくり協議会を中心とした取り組みを事例に－」『日本都市計画学会都市計画論文集』(Vol.48 No.3)(2013年10月)267-272頁を参照。なお、「高浜市まちづくりパートナーズ基金」の財源は、市民・企業などからの寄付金や個人市民税の1%相当額(変動あり)を積み立てている。
- (41) まちづくり協議会特派員とは「まちづくり協議会に特別に派遣する職員」を意味する。同制度は、「高浜市南部まちづくり協議会」による「職員地区担当制度」の導入に関する提案(2007年度)を受け創設された。併せて、高浜市(まちづくり協議会特派員制度の目的、活動内容)(<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/machi-kyo/tokuhain3.pdf>)も参照(2014年10月28日閲覧)。
- (42) 以下、「まちづくり協議会」の具体的な活動内容に関し、高浜市「みんなでつくろう高浜市！(高浜市自治基本条例〔概要版〕)」(2011年4月)及び高浜市役所(まちづくり協議会)(<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/machi-kyo/>)(2014年10月28日閲覧)を参照した。
- (43) 「高浜市自治基本条例」と「第6次高浜市総合計画」の作成作業は、「高浜市の未来を描く市民会議」の発足(2009年12月)とともに始められた。市民会議(約150名の市民・市職員が参加)の開催回数は120回に及び、各種調査、条例案・計画案の検討と作成、市民からの意見募集(パブリックコメント)の実施などを経て、2011年度からそれぞれ施行された。自治基本条例と総合計画の策定経過に関し、杉元政光「「高浜市の未来を描く市民会議」で総合計画案と自治基本条例案を策定へー愛知県高浜市」『月刊ガバナンス』(108号)(2010年4月)35-37頁も参照。
- (44) 高浜市「第6次高浜市総合計画(2011～2021)」及び高浜市(地域計画)(<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/tiiki-keikaku/index.html>)を参照(2014年10月28日閲覧)。
- (45) 「高浜市の未来を創る市民会議」(市民(公募)と市職員により構成)と市の行政が「第6次高浜市総合計画」の進行管理を評価する。高浜市(「高浜市の未来を創る市民会議」)([http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/tsukuru-shiminkaigi/siminkaigi\(H25\)/index\(H25\).html](http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/tsukuru-shiminkaigi/siminkaigi(H25)/index(H25).html))を参照(2014年10月28日閲覧)。
- (46) 条例の検討状況に関し、高浜市「(仮称)高浜市まちづくり協議会条例」(<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/machi-kyo/machi-kyojyourei/index.html>)を参照(2014年10月28日閲覧)。
- (47) 高浜市「「持続可能な自立した基礎自治体」を目指して～構造改革プロジェクト6年間のあゆみ～」(2011年3月)21頁。なお、「近隣政府」の概念や制度設計に関し、日本都市センター編『近隣自治の仕組みと近隣政府－多様で主体的なコミュニティの形成をめざして－』日本都市センター、2004年を参照。地域における政府の階層に関しては、片木淳「「地域主権」の確立と自治体経営」片木淳・藤井浩司編著『自治体経営学入門』一藝社、2012年を参照。

- (48) 高浜市の財政と定員管理の状況等に関し、高浜市(財政状況資料集)(<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/zaimu/shigoto/kesan/zaiseisiryu/index.html>)を参照(2014年10月28日閲覧)。
- (49) 以下、地域内分権の取組みの評価と課題に関し、高浜市「「持続可能な自立した基礎自治体」を目指して～構造改革プロジェクト6年間のあゆみ～」(2011年3月)を参照。
- (50) なお、地域内分権と地域自治組織に関する全般的な課題として、①制度上の位置づけ(条例や長期計画における位置付け)、②地方議会との関係の整理と役割分担、③自治体行政との関係(地域に身近な現場への権限移譲)、④地域自治組織の正統性の確保(役員の選出方法、地域の多様な意見の反映、意思決定過程の透明性)、⑤地域自治の組織体制の整備と財源の確保などが挙げられる(中川幾郎「今後の課題と展望」中川郁郎編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、森裕亮「地域自治組織と自治体」真山達志編著『ローカル・ガバメント論 地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房、2012年、玉村雅敏・長瀬光市「地方政府の時代における「地域内分権」の現状と課題」『住民行政の窓』(381号)(2012年11月)2-14頁を参照)。
- (51) 高浜市の未来を創る市民会議「第6次高浜市総合計画推進会議 平成24年度の取組みに対する分科会での点検・確認結果」(第2回市民会議配布資料)(2013年10月21日)。
- (52) Stephen Goldsmith and William D. Eggers, *Governing by Network: the new shape of the public sector*, Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004, pp.7-9. (ステイブ・ゴールドスマス、ウィリアム・D・エグガース(城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳)『ネットワークによるガバナンス 公共セクターの新しいかたち』学陽書房、2006年、7-10頁)。
- (53) Tony Bovaird and Elke Löffler, "The changing context of public policy," in Bovaird and Löffler (eds.), *op.cit.*, p.19. (みえガバナンス研究会訳)『公共経営入門 公共領域のマネジメントとガバナンス』公人の友社、26頁)。
- (54) 前山総一郎『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版、2009年、5-11頁。なお、「行政の変革」とはオズボーンとゲーブラーが提唱したアメリカにおける「行政革命」がイメージされている。「行政革命」に関し、(Ted Gaebler and David Osborne, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, 1992. (野村隆監修・高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター、1995年)を参照)。

〔付記〕

本稿の執筆には、佛教大学総合研究所「人口減少社会における持続可能な地域モデルの構築に関する研究プロジェクト」(代表：的場信樹社会学部教授)の一環として高浜市役所を訪問調査(2013年10月29日)した際、市より提供いただいた資料とインタビューの内容を用いております。調査にご協力いただきました鈴木明美氏(高浜市企画部地域政策グループ副主幹)、内藤克己氏(子ども未来部文化スポーツグループリーダー)(役職はいずれも当時)のお二人に心より御礼申し上げます。

(おおやぶ としゆき 公共政策学科)
2014年10月31日受理