

論文

自治体経営の課題

——地域自治の可能性——

大 藪 俊 志

〔抄 録〕

本稿では、持続可能な自治体経営のあり方を模索すべく、自治体（とりわけ基礎的な自治体としての市町村）が直面する諸課題を改めて整理するとともに、コミュニティ政策の取組みに注目することにより地域自治の可能性を検討した。

コミュニティ政策の内容は、地域における連携を高めるための条件整備（1970年代）から、住民と行政との協働の構築を図る方向（2000年代）へと変容したが、その背景には自治体をめぐる環境変化（地方分権改革、市町村合併、少子高齢化と人口の減少など）がある。経営資源の制約のもと、自治体は行財政改革を進める一方、地域社会における様々な主体と行政との連携・協働による地域自治（コミュニティ・レベルにおける自治）に関心を向けるようになった。そのため、2000年代のコミュニティ政策では、自治体内分権（自治体の権限を地域社会に移譲する仕組み）やコミュニティ活動の組織化（地域運営組織の形成など）が進められ、これらが地域自治の基本的な構成要素となった。

キーワード：自治体経営，地域自治，コミュニティ政策，自治体内分権，地域運営組織

はじめに

本稿の目的は、今後も持続可能な自治体経営のあり方を模索するため、自治体（特に基礎的な自治体としての市町村）が直面する諸課題を改めて整理するとともに、コミュニティ政策の取組みに注目することにより、地域自治の可能性を検討することにある。

日本の自治体経営が様々な環境変化の影響を受けるようになって久しい。例えば、制度面では、1990年代に始まる一連の地方分権改革や市町村合併（平成の大合併）などにより、市民

の日常生活にとり最も身近な自治体である市町村の役割はさらに重要性を増すこととなった。また、急速に進む少子高齢化と人口減少社会への移行という状況は、自治体そのものの存続を脅かす重大なリスクとして広く認識されるようになった。このような環境変化のもと、今後も持続可能な自治体経営の構築に向けて、様々な取組み（行政改革、市町村間の広域連携、電子自治体の推進など）がなされている。また、「社会経済情勢の変化に伴う経営資源の制約」のもと「公共サービスへの新たな期待」にも対処することが求められる自治体行政は、行政組織内部の変革だけでなく「行政と住民との関係の変革」に取り組む必要がある（総務省 2005）。この「行政と住民との関係の変革」では、自治体の持つ権限を地域社会の実態に即して地域に移譲（自治体内分権）することにより、地域社会に存在する様々な主体と行政とのパートナーシップに基づいたまちづくりのシステム（地域自治の仕組み）を構築することが必要となる（山崎 2009：5-11）。そこで本稿では、特にコミュニティ政策の取組みに焦点を当てることにより地域自治の可能性を検討することとしたい⁽¹⁾。

地域自治とは、狭義には「一定の社会関係を基礎とする地域コミュニティ・レベルにおいて制度的に保障された自治」（山崎 2014：ix）を意味する。この地域自治を活動の実態からみた場合、市町村内の一定の区域（例えば小学校区など）において、自治会・町内会などの地縁に基づく団体や、特定の目的のために地域で活動する団体（例として消防団、防犯組織、老人会、まちづくり協議会）などが主体となって、地域コミュニティにおける様々な課題の解決を目指す取組みと捉えることもできる。

また、コミュニティ政策とは、一般に「一定の範囲（地域）にいる人々の「暮らしやすさ」も含めてそれぞれのテーマについて問題を解決し、さらに活動を展開することによってコミュニティを形成・活性化し、具体的施策を行ってより良い暮らしを作り上げていく方策」と捉えられる（石川 2013：i）。このようなコミュニティ政策の基礎となる理念は、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会が作成した報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復―」（1969年9月）に求められる。このコミュニティ政策の展開には1970年代と2000年代に2つの大きな波があり（中澤 2018：233-238）、地域における連携を高めるための条件整備の政策（1970年代）から、住民と行政との協働の構築を目指す方向（2000年代）へと政策の転換がみられたという（玉野 2011：14-16）。

以下、第1節では、1970年代～90年代におけるコミュニティ政策を概観する。また、第2節では、自治体経営が直面する諸課題（制度改革、行財政改革、少子高齢化と人口減少など）を検討する。続いて第3節では、2000年代のコミュニティ政策を対象として、自治体内分権と新たなコミュニティ組織の構築に関する取組みを検討する。

第1節：コミュニティ政策の変遷

1. コミュニティ政策の始まり

先に紹介したように、コミュニティ政策は、「一定の範囲（地域）にいる人々の「暮らしやすさ」も含めてそれぞれのテーマについて問題を解決し、さらに活動を展開することによってコミュニティを形成・活性化し、具体的施策を行ってより良い暮らしを作り上げていく方策」と理解される（石川 2013:i）。この場合の「コミュニティ」とは、「それぞれの地域または領域において、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体」と捉えられるものであり、また、コミュニティ政策に関わる主体（国及び自治体の行政、自治会・町内会、NPO・NGO、民間企業など）や活動分野は幅広く想定（地域の活性化、まちづくり、教育、福祉、安心・安全の確保など）される（石川 2013:7-18）。

一般に、現代的な意味における日本のコミュニティ政策の原点は、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会が1969年9月に公表した報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復-」にあるという。この報告書は、高度経済成長期における急速な環境変化を受け、それまでの地縁的な結びつきに基づく地域共同体が崩壊しつつあるとの認識のもと、地域社会に新たなコミュニティを形成する必要性を強調した。この新たなコミュニティは、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義されるものである（国民生活審議会 1969:155-156）。また、その役割は、①地域住民の社会的共同生活に必要な物的な生活環境水準の確保、②物的な水準に対して社会的な水準とされるもの（人間交流、住民参加、市民意識など）の充実にあるとされた（国民生活審議会 1969:169-170）。また、新たなコミュニティを形成するための方策として、①行政的対応（上意下達の行政からフィードバック回路をもつ行政への転換）、②コミュニティ・リーダーの育成、③住民相互間の人間的交流を図る場としてのコミュニティ施設の整備などを提示した（国民生活審議会 1969:172-184）。

2. 自治省のモデル・コミュニティ施策

コミュニティ政策の出発点とされる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書を受けて、1970年代以降、自治省（現総務省）ではモデル・コミュニティ施策に取り組むこととなる⁽²⁾。モデル・コミュニティ施策とは、「住民が望ましい近隣生活を営むことができるような地域社会をつくるための“新しいコミュニティづくり”」（自治省 1971:168）を目的とした取り組みであり、モデル・コミュニティとして指定された地区における事業（コミュニ

ティ整備計画の策定、コミュニティ施設の整備など）の成果が、全国各地に波及していくことが期待されていた⁽³⁾。

自治省によるモデル・コミュニティ施策は、まず、「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1971年4月）に基づき、全国各地にモデル・コミュニティ地区（83地区）を指定（1971～73年）することから始まった。モデル・コミュニティ地区は、概ね小学校の通学区の規模を基準として、都道府県知事が市町村長と協議して選定することとされた。その後も自治省は、「コミュニティ推進地区設定要綱」（1983年11月）に基づきコミュニティ推進地区（147地区）を指定（1983～85年）し、「コミュニティ活動の活性化について」（1990年10月）では「コミュニティ活動活性化地区」（141地区）を指定（1990～92年）するなど、施策の充実に努めている。

1993年度以降、自治省のコミュニティ施策は、特定の地区を指定する方式から全市町村を対象とする施策に改められるが、一連のモデル・コミュニティ施策の取組みにより、①コミュニティ施設の整備、コミュニティ施設の管理・運営を担う住民活動の展開、②各種構成団体間の相互連絡の進展、近隣協議会の結成、地区全体における事業活動の展開、③行事・運動への取組みを通じた住民意識の向上と活動の活性化などの成果があったという（横道 2009：3-5）。

また、自治体が行き組んだコミュニティ施策の概要をみると、1990年の調査では、コミュニティ施設の設置・管理、補助金の支出などの施策を実施している市町村は88%に達していた（自治省によるコミュニティ施策の実施以前に取組みを始めた自治体は41%）（藤井 1991：58-65）。2000年の調査（市を対象）においても、何らかのコミュニティ施策を実施していた自治体は71%に上り（日本都市センター 2001：54-55, 63）、自治省のコミュニティ施策とともに自治体の取組みも一定の進展をみせていたことが窺える⁽⁴⁾。

このような自治省のモデル・コミュニティ施策に対しては、当初から行政主導による住民自治の視点を欠いた「官製コミュニティ」を形成するものであり、あるいはコミュニティセンターなどの集会施設の整備（いわゆるハコモノ行政）にとどまったとの消極的な評価があった。また、行政が地域社会において果たすべき行政の役割を放棄し、「地域まかせ」「住民まかせ」にする放置政策であるとの批判もある（広原 2011：43）。

その一方で、当時の地域社会の状況では自然発生的なコミュニティの形成が期待し難いなか、行政が「コミュニティ形成の物理的要素には直接的に、人的要素には間接的に」関与することにより、新しいコミュニティ形成の促進を目指したところに積極的な意義を見出す見解もある（三浦 2007：155-159）。また、自治省のコミュニティ施策の展開過程を検証した研究（山崎 2014）⁽⁵⁾では、①高度経済成長期以後の地域社会のモデル（社会的な共同・連携に向けた共通の目標理念としてのコミュニティ概念）を提示したこと、②国・自治体が行き組むべき政策課題としてコミュニティ組織の育成や支援を提起したこと、③地域における課題を発掘す

る取組みを組織化したこと、④地域社会が成り立つためには住民の連帯と参加が必要条件であることを提示したこと、⑤自治会・町内会などの地縁型組織の役割を再確認したこと、などを肯定的な側面として評価している (中田 2014 : 365-372)。

以上の見解を踏まえるならば、自治省のモデル・コミュニティ施策は、市民の自発的な参加を通じたコミュニティの形成にまでは至らなかった場合が多い (既存の自治会・町内会との関係の再編・強化にとどまる) もの、コミュニティ活動の基盤整備を通じて、住民参加の拡大や多様な市民活動の創成を促す契機を作り出したことをその成果とみなすべきであろう (玉野 2011 : 12-14) (西村 2011 : 15-16)。

3. モデル・コミュニティ施策以後の取組み

1993年度以降、自治省のコミュニティ施策は、特定の地区を指定する方式から全市町村を対象とする施策に改められ、コミュニティ組織・機能の強化を目的として、都道府県・市町村が実施するコミュニティ・リーダー養成事業などに要する経費の財政支援 (普通交付税の基準財政需要額への算入) が行われた (総務省 2007)。

また、地域コミュニティの重要な構成要素である自治会・町内会に関しては、地方自治法の改正 (1991年) により「認可地縁団体制度」が導入された。この制度は、従来は権利能力なき社団とされていた地縁による団体 (その多くは自治会・町内会などの名称で活動している) に法人格の取得を認め、土地・集会施設などの不動産を団体名義で登記し、団体の活動に資する財産を団体名義で所有・借用することを可能にする仕組みである。市町村が把握している地縁団体の総数は全国で 298,700 に上るが、そのうち 44,008 の団体が認可地縁団体としての認可を受けている (2013年4月1日時点) (総務省 2017)。

1990年代には以上のような取組みが行われたが、行政の支援がNPO (非営利法人) に傾斜したこともあり、相対的にみて地域コミュニティの位置づけが弱まっていたとの指摘がある (山崎 2010 : 16-17)。しかし、2000年代に入ると、コミュニティ政策に対する関心が再び高まりをみせるようになった。その背景には、次節で取り上げる自治体経営を取り巻く様々な環境の変化がある。

第2節：自治体経営の課題

1. 地方分権改革と平成の大合併

前述したように、コミュニティ政策の経緯には1970年代と2000年代に2つの大きな波があり (中澤 2018 : 233-238)、政策の内容からみると、地域における連携を高めるための条件整備 (1970年代) から、住民と行政との協働の構築を目指す方向 (2000年代) へと転換がみられた (玉野 2011 : 14-16)。その政策変化の背景にあるものが自治体の経営を取り巻く環境

の変化である。

自治体経営の環境変化を制度面からみていくと、まず、地方分権改革の影響が指摘される。地方分権改革は、第1次地方分権改革（1993年～2000年）と第2次地方分権改革（2001年～2014年）に大別されるが、このうち第1次地方分権改革では、①機関委任事務制度の廃止と事務区分の再編、②自治体に対する国の関与の見直し、③権限の移譲などが実施された⁽⁶⁾。これらの取組みは、法制度において国と自治体との新しい関係（従来の上下・主従的な関係から対等・協力の関係への変化）を確立した（地方分権改革有識者会議2014）。また、第2次地方分権改革では、①国の自治体に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）、②事務・権限の委譲（国→地方、都道府県→指定都市・市町村）などが順次実施された。

この一連の地方分権改革では、自治体の役割に関し、「補完性・近接性」の原理に基づいた「基礎自治体優先の原則」（市町村に優先的に事務事業を配分すること）が掲げられた。この点、地方分権改革推進委員会の第一次勧告では、「基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、まちづくり・土地利用規制等の地域の空間管理に関する事務、住民の日常生活に最も密接に関連する福祉・保健・医療及び教育に関する事務を中心に都道府県から市町村への法令による権限移譲を進める」ことを明記している（地方分権改革推進委員会2008）。

また、地方分権改革と同時期に取り組みされた市町村合併も、自治体経営に多大な影響を及ぼしている。1999年以降、国の主導の下に実施された「平成の大合併」と称されるこの市町村合併は、少子高齢化の進展や人口減少などに代表される社会経済情勢の変化のなかで、日常生活において必要不可欠な公共サービスの供給を担う市町村の行財政基盤の強化を主な目的としていた⁽⁷⁾。手厚い財政措置のもとで全国的に推進された市町村合併により、1999年3月には3,232あった市町村数は、平成の大合併が一応の帰結をみた2010年3月の時点では1,727までに集約されることとなった⁽⁸⁾。その結果として、合併後の市町村は大規模化し、平均人口は69,067人、その平均面積は215.4 km²にまで拡大することとなった（2010年3月時点）。

2. 自治体の行財政改革

自治体財政の状況が一層厳しさを増す（地方財政の借入金残高は2018年度末で192兆円に達する見込み⁽⁹⁾）なかで、1990年代以降、自治体の行財政改革も継続的に進められた。近年の行財政改革は、「官から民へ」（民営化、規制緩和）と「国から地方へ」（地方分権、自治体の行政改革）という基本方針に概ね基づいている（臨調・行革審OB会1991:3-68）。行政の守備範囲論とも称されるこの方針は、行政改革委員会（1994～97年）による「行政関与の在り方に関する基準」において具体化された。この基準では、政府と民間部門の役割分担について、①「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方に基づき行政の活動を必要最小限とする、②「国民本位の効率的な行政」を実現するため国民が必要とする行政を最小の費用で行う、③行政の関与が必要な場合、行政活動を行う各機関は国民への「説明責任（アカウントビ

リティー)」を果たさなければならない、との方針を示す(行政改革委員会事務局1997:6-11)。

この行政改革の方針は自治体行政の見直しにも反映され、1990年代以降、国から全国の自治体に通知された行政改革の基本方針では、事務・事業の合理化、組織・機構の見直し、定員管理と給与の適正化、行政サービスの向上などを重点項目としていた⁽¹⁰⁾。また、2000年代になると総務省は「地方公共団体における行政改革のための新たな指針」(2005年)を策定し、数値目標に基づく定員管理、給与の適正化、事務・事業の民間委託の推進などを内容とする「集中改革プラン」の作成を全ての自治体に対して要請している⁽¹¹⁾。

これらの取組みの結果、定員の面では、自治体の職員数はピーク時の328万8千人(1994年)から274万3千人(2017年)にまで減少した⁽¹²⁾。また、事務・事業の見直しでは、現業業務などの民間委託が積極的に推進された⁽¹³⁾。例えば、都道府県と政令指定都市では、本庁舎の清掃・夜間警備、学校給食の調理・運搬、道路の維持補修・清掃、情報処理・庁内情報システムの維持、ホームページの作成・運営、調査・集計などの業務に関し、ほぼ全ての自治体が民間委託を行っている。市区町村においても、し尿収集、一般ごみの収集、水道メーターの検針、ホームヘルパーの派遣、在宅配食サービス、情報処理・庁内情報システムの維持などの業務を、民間委託する自治体の割合が9割を超えている。この他、案内・受付、電話交換、公用車の運転、総務関係事務についても、民間委託を行う自治体が増えつつある。

また、地方税制度に関しては、国から地方(自治体)への税源移譲」を目的とした改革が実施された。「三位一体の改革」と称されるこの取組みでは、①国庫補助負担金の改革(4.7兆円の国庫補助負担金の見直し)、②地方交付税の改革、③税源移譲(所得税→個人住民税:3兆円規模の税源移譲)がそれぞれ実行された。

この他、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(2007年)に基づき、自治体は、健全化判断比率として、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率(全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率)、③実質公債費比率、④将来負担比率(公営企業、出資法人等を含めた普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率)を、毎年度、監査委員の審査に付したうえで議会に報告し公表することを義務付けられている。このため、自治体はこれまで以上に慎重な財政運営を求められるようになっている。

3. 少子高齢化と人口の減少

急速に進む少子高齢化と本格的な人口減少時代の到来も、自治体経営に多大な影響を及ぼしている。人口の将来推計によれば、日本の総人口(2016年:1億2,693万人)は2030年には1億1,913万人に減少し、2065年には9,000万人を割り込むものと予想され、生産年齢人口(15~64歳)も7,656万人(2016年)から、6,875万人(2030年)、4,529万人(2065年)へと減少する一方、高齢化率は全人口の約38%に達するものと見込まれる⁽¹⁴⁾。

また、市区町村別の将来推計人口をみると、2040年から2045年にかけて99%の市区町村で総人口が減少し、2045年には2015年に比べて総人口が2割以上減少する市区町村は7割を超える見込み（内訳は、0～2割減少する市区町村が345（全市区町村数の20.5%）、2～4割減少する市区町村が555（33.0%）、4割以上の減少が688（40.9%））である（国立社会保障・人口問題研究所2018：36-37）。人口構造の変化では、2045年に65歳以上人口が50%以上を占める市区町村が約3割となり、75歳以上人口割合30%以上の市区町村も3分の1を超えるものと予想される（国立社会保障・人口問題研究所2018：42）。

このような変化は、社会福祉に要する経費の増大、税収の減少、地域産業や公共交通機関の衰退、生活環境の悪化（空き家・空き店舗等の増加）などの問題とも連動し、自治体経営上のリスクとなっている（総務省2018b）。

4. 今後の自治体経営と地域自治の必要性

一連の地方分権改革により、住民の日常生活に最も身近な行政を担う市町村（基礎自治体）の役割はより一層重要性を増すこととなった。逼迫する地方財政のもと、公共サービスに用いることのできる経営資源（ヒト・モノ・カネ）には限りがあるが、社会経済環境の変化に伴う様々な課題（少子化・高齢化の対策、安全と安心の確保、老朽化の進む公共施設・社会資本の更新など広範囲にわたる）に対処しなければならない自治体は、行財政改革に取り組むことにより効果的・効率的な行政システムの構築を目指してきた。しかしながら、急速に進展する少子高齢化と本格的な人口減少社会の到来という状況は、自治体行政のみならず地域社会の存続にも関わる重大な課題となりつつある。

このような状況のもと、自治体には行政組織内部の変革だけでなく「行政と住民との関係の変革」に取り組む必要が生じた（総務省2005）。また、平成の大合併（市町村合併）の結果、大規模化した自治体では旧市町村の住民の声が届きにくくなったとのマイナス面も指摘される。そのため、改めてコミュニティ政策（地域コミュニティの振興）に注目が集まることとなり、自治会・町内会など既存の地域のコミュニティ活動を行う団体への支援や、新たなコミュニティ組織の設置・コミュニティ自治の仕組みの構築、地域自治区などの活用に取り組む自治体が増加するようになった（総務省2010）。

2000年代に入りコミュニティ政策が再び高まりをみせた背景には、以上のような自治体をめぐる環境の変化がある。そこで次節では、最近のコミュニティ政策について、自治体の権限を地域社会の実態に即して地域に移譲する仕組み（自治体内分権）や、地域における新たなコミュニティ組織づくり（地域運営組織など）を取り上げ、地域社会に存在する様々な主体と行政とのパートナーシップに基づいたまちづくりのシステム（地域自治の仕組み）を構築する試みを検討する。

第3節：地域自治の可能性

1. 2000年代のコミュニティ政策

2000年代になると、コミュニティ政策は、前節で取り上げた様々な環境変化（地方分権改革、市町村合併、行政改革、少子高齢化の進展と人口減少など）のなか、新たな展開をみせるようになる。この動きは、「行政サービスそのもののあり方を検討すると同時に、住民側にも直接公的なサービスを担うことが求められる」なか、「協働＝パートナーシップ」を志向する展開と捉えられる（玉野 2011 : 14-16）。

以下、2000年代におけるコミュニティ政策と地域自治の構築に関する主だった提言を確認していくと、第27次地方制度調査会答申（2003年）では、住民自治の拡充に関連して、「基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、（中略）地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」と提言した（地方制度調査会 2003）。

このような提言は、地方自治法の改正（2004年）により「地域自治区制度」として実現する。この制度は、市町村合併（平成の大合併）による基礎自治体の大規模化に対応し、住民自治の強化を推進する観点（自治体内の小さな自治を目指す）から導入されたものであり、市町村内の一定の区域ごとに地域自治区（地域の住民の意見を反映させつつ、市町村長から分掌された事務を処理するためのもの（法人格を有しない））を設置することが可能となった（西村 2011 : 17-18）。今日、地域自治区（一般制度）を導入している自治体は14団体（141地区）となっている⁽¹⁵⁾。

また、総務省の「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）では、自治体行政を変革するための視点として、行政の担うべき役割の重点化と「新しい公共空間」の担い手の多元化という論点を提起した⁽¹⁶⁾。この「新しい公共空間」とは、地域社会の様々な主体（NPO・市民団体、民間企業など）が公共サービス供給の一翼を担い、「地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供される」公共空間を意味する。このモデルでは、行政内部の改革（組織・マネジメントの改善、ICTの活用など）とともに、行政と住民との関係の見直し（地域協働の推進など）が進められる。地域協働とは、「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態」とされ、自治体は、「新しい公共空間」の担い手となる主体の特性を活用し、公共サービスの供給能力を高めることが可

能になるとされる（総務省 2005）。

地域におけるコミュニティ再生の必要性に関しては、総務省「コミュニティ研究会」の中間報告（2007年）においても、「近年、少子・高齢化、農山漁村地域の過疎化、家族の形態の多様化・個人化が急速に進展している。こうした中、地域の共生の力の脆弱化も進行しており、地域コミュニティによるセーフティ・ネットの強化の必要性、地域福祉の基盤としての地域コミュニティの役割が増している。また、家族の多様化・個人化による家庭の育児・教育力の低下に伴い、地域コミュニティによる見守り・子育て支援の必要性が増しており、その機運も高まってきている」と指摘している（総務省 2007b）⁽¹⁷⁾。そのうえで地域におけるコミュニティを再生するためには、「それぞれ異なる目的や機能を持った各種団体がバラバラに活動するのではなく、地域コミュニティの持っている総合力を活性化するという観点から、意見調整・合意形成等を行いながら連携することにより、各種活動をコーディネートすることが有益である」（総務省 2007b）として、町内会などの地縁団体や特定目的を持つ機能団体との間の連携によるプラットフォームづくりを推奨した。

また、総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書（2009年8月）では、新しい地域協働の仕組みを担う組織として「地域協働体」の構築を提案している⁽¹⁸⁾。この地域協働体は、「地域における公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織など地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織」と定義されるものであり、自治会・町内会などの地縁団体や機能組織（テーマ性を有する NPO など）との連携・役割分担のもと、「新しい公共空間」の形成と地域の多様な力を結集した地域創造を目指すことが期待されている（総務省 2009）。

2000年代のコミュニティ政策と地域自治に関する主要な政策提言と取組みは以上の通りであるが、続いて次項では、自治体の持つ権限を地域社会の実態に即して地域に移譲する自治体内分権の取組みや新たなコミュニティ組織の構築など、地域社会に存在する様々な主体と行政とのパートナーシップに基づいた地域自治の仕組みを構築する試みを検討したい。

2. 自治体内分権の取組み

自治体内分権とは、一般には自治体の持つ権限を地域社会の実態に即して地域に移譲することを意味する。より具体的には、①自治体の区域をいくつかに分け、②その各地区に役所の出先や地区担当職員を配置、コミュニティセンターなどの拠点施設などに行政機能を分散するとともに、③各地区に住民代表的な組織を置いて地域コミュニティに分権を図る仕組みを指すものであり、自治体が大規模化した時代の定番的なコミュニティ政策と位置づけられる（名和田 2017: 20）⁽¹⁹⁾。

自治体内分権は 2000 年代から急速に普及した仕組みであり、全国 812 の都市自治体を対象とした日本都市センターによる調査（2014 年）では約 6 割の自治体に導入されている（三浦

2016:232)。また、自治体内分権を担う組織が「協議会型住民自治組織」であり、自治会・町内会などの地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による地域課題解決のための組織と定義される(日本都市センター 2014:278)。

協議会型住民自治組織による地域課題の解決のためのパターンは「行政からの交付金+地元のボランティア」にあるが、この「地域ガバナンスの基本戦略」ともいべき基本パターンは自治体の厳しい財政事情による交付金の限界や地域社会の人材難といった困難に直面しつつあり、有償ボランティアやコミュニティ・ビジネスの必要性も指摘されるようになった(名和田 2017:21)。このような状況のもとで近年、注目される新たなコミュニティ組織が「地域運営組織」である。

3. 地域運営組織への注目

総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(2015年)では、地域運営組織を「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」と定義する(総務省 2015b)。

その活動実態をみると、報告書の調査対象である全国675の市町村において4,177の組織が存在し、主に小学校区の範囲で、高齢者交流サービス、声かけ・見守りサービス、体験交流事業、公的施設の維持管理など多様な活動を実施している(総務省 2018a)。

地域運営組織は、①協議機能(地域課題の共有、解決方法の検討)と、②実行機能(地域課題解決に向けた取組みの実践)を有する組織であり、活動事例からみると、協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つ「一体型」と協議機能と実行機能を切り離れた「分離型」に分類される(内閣府 2016)。

この地域運営組織の基本的要素は、①行政上の組織ではなく、法的には私的組織に属する、②経済活動を含む地域の共同活動を行うこと、③一定の区域を基礎とした組織であること、とされる(内閣府 2016)。先にみた「協議会型住民自治組織」と重なる面もあるが、有償の活動やコミュニティ・ビジネスの手法による課題の解決を前提しており、また、法人化に際してはNPO法人、認可地縁団体、一般社団法人、株式会社、合同会社などの多様な法人制度が活用されている点が従来にはない特徴とされる(内閣府 2016)(名和田 2017:21-22)。

少子高齢化と人口減少が急速に進み、基礎自治体(市町村)行政の負担が増大していくなか、地域の課題解決に当たる地域運営組織には大きな期待が寄せられている。「まち・ひと・しごと総合戦略(2017年改訂版)」においても、「住民の活動組織(地域運営組織)の形成数:5,000団体を目指す」ことが、2020年までに達成すべき重要業績指標(KPI)の一つとして明記されるに至った(内閣府 2017)。

その一方で、地域運営組織の形成に際しては、人材の育成・確保、資金の確保、事業実施の

ノウハウの取得に課題が残されており、特に加入が任意である私的組織であるがゆえの問題（フリーライドが可能であるサービス提供）をいかに克服すべきかが組織の持続可能性に関わってくる。そのため、総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」（2017年）では、公共的な施設の整備・管理、防犯・防災サービス、一定の基盤整備により初めて可能になるサービスなどフリーライドが可能な活動については、当然加入を想定した新たな地域自治組織（公共組合と特別地方公共団体の2類型）のモデルを示し、地域運営組織の活動を補完する仕組みを提言している（総務省2017）。

4. 都市部におけるコミュニティ施策の必要性

都市部においては農村部とは異なるコミュニティの課題が存在する。東京都港区・葛飾区、札幌市、福岡市、仙台市、神戸市など大都市を対象とした調査を行った総務省「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」（2014年3月）では、都市部におけるコミュニティの現状と課題について、①地域の関係の希薄化（自治会・町内会加入率の低下、近所付き合いの希薄化、地域活動の担い手不足）、②自治会・町内会の役割の多様化（支援が必要な住民への対応、防災面の取組への期待）、③コミュニティを構成する多様な主体（マンションと自治会・町内会の関係、企業等の勤務者や多彩な住民と地域の関係、新たな地域コミュニティ組織、文化、趣味等を通じたつながりの発生）を指摘する（総務省2014）。

都市部における地域の関係の希薄化に関しては、首都圏を対象とした調査において、地域活動に全く参加しない人の比率が東京都では62.7%、千葉県・埼玉県・神奈川県では48.2%と高い割合にあることを示した調査結果もあり（国土交通省2005）、人口流動化の激しい都市部におけるコミュニティの弱体化という課題が浮き彫りとなっている。

このような課題の解決に向けて、「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」では、住みよいまちづくりに対する自治会・町内会の役割の重要性を指摘しつつ、①地域の人材資源の活用（若い人材が自治会・町内会に参加しやすい状況の整備、女性が活躍するための工夫、地域企業・福祉施設など多様な主体と自治会・町内会との連携）、②防災のためのコミュニティの形成、③マンション（集合住宅）の住民と地域の自治会・町内会との連携の構築、④個人情報保護に配慮した要援護者に対する支援といった方策を示している（総務省2014）。

とりわけマンションの住民と地域とのつながりについては、総務省「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会報告書」（2015年3月）が詳細な検討を行っており、「都市部における主要な住まい方として普及してきているマンションの管理組合をはじめ、まちづくり等の特定のテーマについてノウハウを有し活動する協議会やNPO等を広く地域自治の担い手と認識し、行政における支援施策の対象や地域課題解決に向けたパートナーとして捉える必要がある」として、都市部における多様な主体が担う地域自治の重要性を強調している（総務

省 2015 b)。

そのうえで、今後の都市部におけるコミュニティの発展方策として、①マンションの管理組合をコミュニティの活動主体として明確化すること、②防災などマンションの住民が関心を持ちやすいテーマで地域（自治会・町内会など）との連携を図ること、③コミュニティ活動の資源を地域とマンションで補い合うこと、④マンション住民のコミュニティ活動に対し外部（自治体行政、マンション供給業者など）からの支援を行うことなどを提示している（総務省 2015 b)。

以上にみた 2000 年代のコミュニティ政策と地域自治の取組みをまとめるならば、その特徴は、自治会・町内会などの地縁に基づく団体と、特定の目的のために地域で活動する団体（消防団、防犯組織、老人会、まちづくり協議会、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業など）が構成する協議会型住民自治組織の活動を基盤としつつ、地域運営組織（事業法人）と地域自治組織（補完的な公法人）の活動を組み合わせることにより、地域の課題の解決に取り組む方向（地域コミュニティのガバナンス）にあるといえよう（名和田 2017: 22）。

お わ り に

コミュニティ政策は、一定の地域に暮らす人々が地域社会において望ましい近隣生活を営むことのできる“新しいコミュニティづくり”を目指す取組みとして始められた。その後、コミュニティ政策の内容は、地域における連携を高めるための条件整備（1970年代）から、住民と行政との協働の構築を目指す方向（2000年代）へと変容したが、その背景には自治体をめぐる様々な環境の変化がある。

今日、住民の日常生活に最も身近な行政を担う市町村（基礎自治体）は、経営資源（ヒト・モノ・カネ）の厳しい制約のもと、社会経済環境の変化に伴う様々な課題（少子化・高齢化の対策、安全と安心の確保、老朽化の進む公共施設・社会資本の更新など）への対処を迫られている。そのため、自治体は行財政改革を進める一方、行政と住民との関係の変革に向けて、地域社会の様々な主体と行政とのパートナーシップに基づく地域自治の仕組みの構築に取り組むようになった。

このような変化のもと、2000年代のコミュニティ政策では、自治体内分権（自治体の権限を地域社会に移譲する仕組み）やコミュニティ活動の新たな組織化（地域運営組織の形成など）が進められ、地域自治（コミュニティ・レベルにおける制度的に保障された自治）の基本的な構成要素となった。その一方、近年の自治体内分権などの取組みでは、本来、「参加」（民主的な意思決定）と「協働」（地域社会による公共サービスの確保）とのバランスが図られるべきところ、実態としては、「参加」よりも「協働」に重点が置かれがちであるとの指摘もある（名和田 2014: 3-9）。この点は、地域で地域を運営する（地域自治）の可能性にも関わる

ことであり、住民がどこまで「協働」に向けた行政の働きかけに応えるべきなのか、という問いにもつながる（乾 2014：11-32）。この古くは「行政の守備範囲論」に通じる、地域自治をめぐる自治体行政と民間部門との適切な役割分担のあり方に関する検討は引き続き今後の課題としたい。

〔注〕

- (1) コミュニティ政策の歴史的経緯に関する研究として、（三浦 2007）（三浦 2008）（横道 2009）（三浦 2014）（高田 2016 a）などがある。本稿はこれら先行研究の成果を参照しつつ、自治体内分権の取組み、地域運営組織の構築、都市部におけるコミュニティ施策の展開など最近の動向にも注目することとしたい。
- (2) ただし、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書に示されたコミュニティ政策の方向性と、1970年以降の自治省によるモデル・コミュニティ施策との間には連続性とともに関連点があることも指摘されている（三浦 2014）。
- (3) なお、本稿における「コミュニティ施策」と「コミュニティ政策」の意味は、（山崎 2014：viii）における用語の定義に基づく。同書では、「コミュニティ施策」を「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のこと（したがって、こうした内容をもつものであれば、「コミュニティ」という名称を冠していない施策も、そのなかに含めて考える）。狭義には、国生審『コミュニティ』報告から自治省コミュニティ施策にかけての一連の施策を指す」と定義する。また、「コミュニティ政策」に関しては、「個々のコミュニティ施策が、明確な理念のもとに構想され、総合的に体系化された全体の政策を指す」と定義している。
- (4) 例えば武蔵野市（東京都）では、「武蔵野市長期計画（1971～1980年度）」に「コミュニティ構想」が盛り込まれて以来、今日に至るまで、コミュニティセンターの整備、自治会・町内会の存在を前提としない市民主体のコミュニティづくりなどを内容とするコミュニティ施策が継続的に実施されてきた（高田 2016 b）。
- (5) 山崎（2014）は、宮城県、愛知県、広島県に存在した各3か所のモデル・コミュニティ地区を対象として、自治省のコミュニティ施策の展開過程を子細に検証している。
- (6) 一連の地方分権改革の時期区分には様々な捉え方があり一様ではない。例えば、地方六団体では、1993年から2005年までを「第一次地方分権改革と三位一体の改革」の時期とみなし、2006年以降を「第二次地方分権改革」期と表現する（地方六団体地方分権改革推進本部ホームページ：<http://www.bunken.nga.gr.jp/trend/ugoki.html>）（2018年10月29日閲覧）。
- (7) 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）（<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf>）を参照。
- (8) 2018年10月1日時点の市町村数は1,718（市：792、町：743、村：183）である（総務省ホームページ（広域行政・市町村合併）（<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>））（2018年10月29日閲覧）。
- (9) 総務省（地方財政の借入金残高の状況）（http://www.soumu.go.jp/main_content/0005444455.pdf）（2018年10月29日閲覧）
- (10) 自治事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための指針」（1994年10月7日）及び自治事務次官通知「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（1997年11月14日）を参照。
- (11) 総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針の策定について」（2005年3月29日）。

- (12) 総務省 (地方公務員数の状況) (<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>) (2018年10月29日閲覧)。
- (13) 総務省「地方公共団体における行政改革の取組状況 (2018年3月28日) 総務省 (地方行革) (http://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04_04000088.html) を参照。(2018年10月29日閲覧)
- (14) 将来人口の予測等に関し、厚生労働省 (社会保障・税一体改革) (<https://www.mhlw.go.jp/stf/sei-sakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html>) を参照 (2018年10月29日閲覧)。
- (15) 地域自治区の概要、設置状況について、総務省 (市町村合併資料集) (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>) を参照 (2018年10月29日閲覧)。なお、合併特例区 (合併の際に一定期間設けられ法人格を有するもの) は2014年度で全て廃止された。
- (16) 以下、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)を参照した。
- (17) 以下、総務省「コミュニティ研究会中間とりまとめ」(2007年6月)を参照した。
- (18) 以下、総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」(2009年8月)を参照した。
- (19) なお、自治体内分権とはほぼ同様の意味内容をもつ用語として、「都市内分権」「地域(内)分権」「近隣自治」などがある。本稿では、「都市内分権」を「自治体内分権」と同様の意味を有するものとして記述している。

【参考文献】

- 石川久 (2013) 「コミュニティ政策とは何か」淑徳大学コミュニティ政策学部 (編) 『コミュニティ政策のはなし』成文堂
- 乾亨 (2014) 「地域・住民のための「コミュニティ政策」をめざして」日本都市センター (編) 『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり~全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から~』日本都市センター
- 岡野内俊子・津久井稲緒 (2013) 「広域自治体のコミュニティ政策」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』(No.4②)
- 北村崇史 (2016) 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査事業報告書について」地方自治制度研究会 (編) 『地方自治』(825号)
- 行政改革委員会事務局編 (1997) 『行政の役割を問いなおす-行政関与の在り方に関する基準-』大蔵省印刷局
- 国土交通省 (2005年) 「大都市圏におけるコミュニティの再生・創出に関する調査報告書」
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会 (1969) 「コミュニティ-生活の場における人間性の回復」
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2018) 「日本の地域別将来推計人口 (平成30 (2018年) 推計)」
- 小山弘美 (2018) 『自治と協働からみた現代コミュニティ論 世田谷区まちづくり活動の軌跡』晃洋書房
- 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) (2005年) 「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-」
- 総務省 (2007a) 「総務省のコミュニティ施策等」(第1回コミュニティ研究会 (資料4))
- 総務省 (コミュニティ研究会) (2007b) 「コミュニティ研究会中間とりまとめ」
- 総務省 (新しいコミュニティのあり方に関する研究会) (2009) 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」
- 総務省 (2010) 「「平成の合併」について」
- 総務省 (今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会) (2014) 「今後の都市部にお

自治体経営の課題（大藪俊志）

- るコミュニティのあり方に関する研究会報告書」
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2015 a）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」
- 総務省（都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会）（2015 b）「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会報告書」
- 総務省（地域自治組織のあり方に関する研究会）（2017）「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2018 a）「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」
- 総務省（自治体戦略 2040 構想研究会）（2018 b）「自治体戦略 2040 構想研究会第一次報告～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～」
- 自治省行政局（1971）「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（昭和 46 年度）」
- 高田昭彦（2016 a）「『政策としてのコミュニティ』とその系譜」『成蹊大学文学部紀要』（第 51 号）
- 高田昭彦（2016 b）『政策としてのコミュニティ 武蔵野市にみる市民と行政のパートナーシップ』風間書房
- 高野一樹（2017）「地域運営組織の量的拡大と質的向上」地方自治制度研究会（編）『地方自治』（832 号）
- 玉野和彦（2011）「わが国のコミュニティ政策の流れ」中川幾郎（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
- 地方制度調査会（2003）「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
- 地方分権改革推進委員会（2008）「地方分権改革推進委員会第一次勧告～生活者の視点に立つ「地方府」の確立～」
- 地方分権改革有識者会議（2014）「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～」
- 出口和宏（2015）「『暮らしを支える地域運営組織に関する研究会』報告書について」地方自治制度研究会（編）『地方自治』（814 号）
- 外山公美（2014）「自治体行政とコミュニティのガバナンス」坂田周一（監修）三本松正之・北島健一（編）『コミュニティ政策学入門』誠信書房
- 内閣府（2017）「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017 改訂版）」
- 内閣府（地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議）（2016）「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－（最終報告）」
- 中澤秀雄（2018）「住民と住民組織－まちづくりの基礎論」幸田雅治（編）『地方自治論 変化と未来』法律文化社
- 中田実（2014）「自治省コミュニティ政策の到達点と新たな課題」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
- 名和田是彦（2014）「序論」日本都市センター（編）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』日本都市センター
- 名和田是彦（2017）「地域コミュニティの活性化と地域自治組織」『ガバナンス』（200 号）ぎょうせい
- 西村茂（2011）「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）『地域と自治体第 34 集 住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社
- 日本都市センター（2001）『近隣自治とコミュニティ－自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』日本都市センター
- 日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国 812 都市自治体へのア

ンケート調査結果と取組事例から～』日本都市センター

広原盛明 (2011) 『日本型コミュニティ政策－東京・横浜・武蔵野の経験』晃洋書房

藤井一成 (1991) 「新・コミュニティを考える (その 4)」『地方自治』(No.522)

三浦哲司 (2007) 「日本のコミュニティ政策の萌芽」『同志社政策科学研究』(第 9 卷 2 号)

三浦哲司 (2008) 「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』(第 10 卷 1 号)

三浦哲司 (2014) 「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

三浦正司 (2016) 「都市自治体における「都市内分権」の現状と課題に関するアンケート集計結果」日本都市センター (編) 『都市内分権の未来を創る－全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察－』日本都市センター

山崎仁朗 (編著) (2014) 『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

山崎丈夫 (2009) 『地域コミュニティ論－地域分権への協働の構図 (三訂版)』自治体研究社

山崎丈夫 (2010) 「地域コミュニティの特徴と展開」中田実・山崎丈夫 (編著) 『地域コミュニティ最前線』自治体研究社

横道清孝 (2009) 「日本における最近のコミュニティ政策」『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.5』自治体国際化協会 (CLAIR)

吉村顕 (2017) 「地域自治組織にあり方に関する研究会報告書の概要について」地方自治制度研究会 (編) 『地方自治』(841 号)

臨調・行革審 OB 会 (1991) 『日本を変えた十年』行政管理研究センター

(おおやぶ としゆき 公共政策学科)

2018 年 10 月 31 日受理