

論文

自治体経営の現状と課題

——愛知県高浜市の場合——

大藪 俊 志

〔抄 録〕

本稿では、地域社会の日常生活に必要な不可欠な公共サービスを提供する基礎自治体（市町村）が、持続可能な自治体経営を行うために必要な取組みについて検討を試みている。事例研究の対象として取り上げる自治体は高浜市（愛知県）であるが、これまで同市は「持続可能な基礎自治体」の確立を目指し包括的な行政運営の見直し（行政改革）に取り組む一方で、小学校区ごとに設立された新たなコミュニティ組織である「まちづくり協議会」を中心とした自治体内における分権（地域自治の構築：高浜市では地域内分権と呼称する）に取り組んできた。また、今後の人口構成の変化（少子高齢化の進展）や公共施設の老朽化などの課題を念頭に、行政が提供するサービスの将来像の検討や公共施設のマネジメント（存廃の検討、維持すべき施設の選択など）を進め、持続可能な基礎自治体のあり方を模索し続けている。

キーワード：自治体経営，少子高齢化の進展，行政改革，地域内分権，公共施設の見直し

はじめに

本稿の目的は、地域社会で暮らす住民の日常生活に必要な不可欠な公共サービスの供給を担う自治体（とりわけ市町村）が、今後も持続可能な自治体経営を確立していくために求められる取組みについて検討することにある⁽¹⁾。

地方自治法では、自治体⁽²⁾を「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（第1条の2）と位置づけ、住民に身近な行政はできる限り自治体に委ねることを原則とする（第2条）。また、基礎自治体と広域自治体（都道府県）との役割分担に関しては、一連の地方分権改革において基礎自治体に事

務事業を優先的に配分する原則が再確認された。この点、地方分権改革推進委員会の第一次勧告では、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理を強調し、「住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい」と指摘する（地方分権改革推進委員会 2008：9）。

今日、国・都道府県との役割分担において市町村は、公共資本（都市計画、市町村道、準用河川、港湾、公営住宅、下水道）、教育（小・中学校、幼稚園）、福祉（生活保護、児童福祉、国民健康保険、介護保険、上水道、ごみ・し尿処理、保健所）、戸籍、住民基本台帳、消防など広範にわたる事務事業を実施しているが⁽³⁾、その一方で、急速に進む少子高齢化・人口減少など自治体を取り巻く近年の環境変化がもたらす様々な課題に直面している。

例えば、市区町村別の将来推計人口によると、2045年の総人口が2015年時点に比べて減少する自治体が1,588（全市区町村の94.9%を占める）となることが予想されており、人口構造の変化においても、2045年に0～14歳人口の割合が低下する市区町村数が1,611（全市区町村数の95.8%）に達する一方、65歳以上の人口割合が50%以上を占める市区町村が約3割になることが見込まれている（国立社会保障・人口問題研究所 2018）。

少子高齢化と本格的な人口減少社会の到来という変化は、税収の減少、社会保障制度に係る経費の増大、地域産業の衰退、公共交通機関の縮小・撤退、生活環境の悪化（例えば空き家・空き店舗、耕作放棄地の増加）などの問題とも結びつき、自治体経営における重大なリスクと認識されるようになった。しかしながら、自治体が公共サービスの供給に用いることのできる経営資源（とりわけヒト・モノ・カネ）には制約があるため、社会経済環境の変化から生じる様々な政策課題（例えば、子育て支援、医療・介護、市民の安全と安心の確保、老朽化の進む公共施設の維持・管理など広範多岐にわたる）に対処していくためには、効果的かつ効率的な自治体経営の確立が求められることになる。

今後も地域社会における「住民に最も身近な総合的な行政主体」（第27次地方制度調査会 2003）であることが求められる市町村には、経営資源の制約を前提としつつ、多様化・複雑化する政策課題に対応していくことが必要とされる。そこで本稿では、愛知県高浜市の改革事例に注目し、持続可能な自治体経営を確立するために求められる取組みについて示唆を得ることとしたい。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13.11 km²、人口49,316人、世帯数20,747の中小都市である（同市に隣接する自治体は刈谷市、安城市、碧南市、半田市）⁽⁴⁾。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70%を占めている。また、高浜市と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51.8%と非常に高い。

高浜市は、行政運営全般を対象とした行政改革を実行するだけでなく、地域社会と行政との

関係の見直しをも対象とした「構造改革プロジェクト」に取り組んだことにより、自治体経営改革における先行事例として注目されてきた。以下、高浜市の改革事例について、第1節では高浜市における行政改革の概要、第2節では地域自治（高浜市では地域内分権と呼称する）の取組みを検討する。第3節では今後の自治体経営をめぐる課題と高浜市の将来展望を考察したうえで、持続可能な自治体経営を確立していくためには行政改革と併せて地域自治・自治体内分権（地域内分権）の拡充が求められることを確認する。

第1節：高浜市における行政改革の取組み

一般に「行政改革」とは、「行政制度、行政組織又は行政運営を時代の要請に応じて適切に改めていくこと」（ぎょうせい 1975: 409-411）を意味する。近年の自治体行政改革の場合、その対象範囲は、職員の定員管理と給与の適正化、事務事業の外部委託／民間委託（アウトソーシング）の推進、公共サービスの供給や公共施設の運営管理における指定管理者制度・地方独立行政法人制度・市場化テスト・PFI（Private Finance Initiative）手法の導入、行政の透明性の確保を目指す行政手続制度・情報公開制度・意見公募手続制度の導入など、広範囲にわたる⁵⁾。

自治体の行政改革には、①減量型改革（職員の定員削減、給与水準の引下げ、行政が直営で行ってきた事務事業のアウトソーシングなど）、②行政システム改革（非効率な行政活動の改革など）、③地域経営改革（自治体行政の改革だけでなく地域社会全体における公共サービスの見直しを推進する）という3つの類型がみられる（金井 2010: 146-150）。これらの改革類型は、それぞれの自治体を取り巻く状況に応じて適宜に組み合わせられて実行されるが、高浜市の場合、包括的な事務事業のアウトソーシング（外部委託）を実行したうえで、行政組織内部の改革とともに地域経営改革（第2節で検討する地域内分権）に並行して取り組んだところに、先進的な改革事例としての特徴が認められる。

高浜市では早期から事務事業のアウトソーシングに取り組んでおり、個別の事務事業を外部委託するのではなく、市の全額出資により設立（1995年）した「高浜市総合サービス株式会社」に対して事務事業を包括的に委託する仕組みを整備した。同社では、公共施設の管理・運営、医療事務、小学校・中学校などの給食調理・用務員の業務、市役所の窓口業務、水道事業サービス、交通・防犯サービス、清掃サービスなど市から委託された幅広い業務を担うことにより、行政が直接担うべき事務事業の絞り込み（行政のスリム化）や地域住民の雇用促進などに貢献している。その委託効果を具体的な数字でみると、委託件数 27 件、委託金額 328,390 千円、経費削減効果 266,067 千円、地域における雇用創出効果は 137 人に上り、市職員の削減効果は 79 人とされている（高浜市 2015 b: 96）⁶⁾。

この後、高浜市では改革の対象範囲を行政組織内部から地域社会全体へ拡大した「構造改革

プロジェクト」（計画期間：2005～2010年度）に取り組むこととなった。このプロジェクトは、愛知県の旧碧海郡（碧南市、刈谷市、安城市、知立市、高浜市）を枠組みとする市町村合併を目指した法定合併協議会の設置が否決（2002年9月）されたことをきっかけとして、高浜市が単独の自治体として自立の道を模索するなかで構想されたものである。民間企業の経営者出身である森貞述高浜市長（当時）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」との危機感を有しており、市長の強力なリーダーシップのもと「住民主体の地域経営」を視野に入れた「行政の役割そのものを原点から見直す」改革が推進された⁽⁷⁾。

構造改革プロジェクトでは、「持続可能な自立した基礎自治体の確立」という基本理念が掲げられ、3つの目標（「財政力の強化」「住民力の強化」「職員力の強化」）の実現を目指して、①組織構造改革、②アウトソーシング戦略、③地域内分権の推進、④受益と負担の改革、⑤人事・給与制度改革という5つの改革方策が実行された（高浜市2011a）。その具体的な取り組み内容は以下の通りである。①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を目指し、組織再編（グループ制の導入による組織のフラット化）、採用計画の見直し（職員数の抑制）、NPO法人などの支援と協働体制の整備、収入役の廃止が実施された。②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る財政支出の抑制が目標とされ、指定管理者制度の適切な運用、第三者評価機関による評価システムの導入、TPS（トヨタ生産方式）に基づく業務の改善、民間提案型業務改善制度の導入などが実施された。③地域内分権の推進では、公共サービスの担い手となる新たなコミュニティ組織（まちづくり協議会）づくりが進められた。④受益と負担の改革では、公平性と透明性の確保、財源の効果的な活用、利用者負担の軽減などの観点に基づき、補助金、使用料・手数料、扶助費の見直しが行われた。⑤人事・給与制度改革では、「職員力の強化」を目指して能力と業績を反映させた人事・給与制度、幹部職員の評価制度、効果的な人材育成システムの構築が進められた。

このような構造改革プロジェクトにおける各方策は、改革の終了時点において高い達成度を記録しており、高浜市の掲げる「持続可能な自立した基礎自治体」の基盤づくりに一定の貢献をしたものと評価される⁽⁸⁾。また、高浜市の財政状況などのデータをみると、財政力指数は1.03（全国平均0.51）、財政構造の弾力性を示す経常収支比率は93.2%（全国平均92.8%）、人口一人当たりの人件費・物件費等の決算額は96,713円（全国平均124,290円）、将来負担比率は0.0%（全国平均33.7%）、公債費負担比率は△0.4%（全国平均6.4%）、人口千人当たり職員数は4.61人（全国平均7.91人）、ラスパイレス指数は98.5（全国平均99.1）であり、総合的にみて健全な財政運営と定員管理がなされており、これまでの構造改革の効果が確認できる数値となっている（高浜市2018a）（東洋経済新報社2019：874）⁽⁹⁾。

第2節：高浜市における地域内分権の取組み

経営資源の厳しい制約のもと、急速に進む少子高齢化や人口減少などの環境変化がもたらす様々な課題に対処することが求められる自治体には、行政内部の変革とともに「行政と住民との関係の変革」にも取り組む必要性が指摘されている（総務省 2005）。近年、この行政と住民との関係の変革を進める一つの方策として、自治体の権限を地域社会に移譲し、地域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くまちづくりのシステム（一般に地域自治、自治体内分権と呼ばれることが多い。後述の通り高浜市では地域内分権と呼称されている。）を構築する取組みが注目されるようになった（山崎 2009：5-11）。「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のこと」（山崎 2014：ix）と定義される地域自治は、活動の実態からみると、基礎自治体（市区町村）内の狭域の区域（小学校区など）を対象として自治会・町内会⁽¹⁰⁾など一定の区域に住所を有する者の地縁に基づき形成される団体と、消防団・防犯組織・民生委員・老人会・婦人会・PTA・NPO など特定の目的のために活動する団体などが、行政と連携・協働して地域社会における課題の発見と解決に取り組む事例が多い。

高浜市における地域自治（自治体内分権）の取組みは、第1節で検討した「構造改革プロジェクト」を推進するなかで、地域社会と行政との関係の再構築を目指す「地域内分権」として取り組まれてきた。「持続可能な自立した基礎自治体」の確立を基本理念とする構造改革プロジェクトでは、行政が「公」の世界を独占するのはなく、住民力を強化することにより、多様な主体による公共サービスの提供体制を構築することが重視された（高浜市 2011 a：16）。このことについて、森貞述高浜市長（当時）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しする。」と述べている（森 2010：18-24）。

高浜市における地域内分権は、「高浜市自治基本条例」（2011年4月施行）に基づき、市内の全小学校区（5地区）に設立された地域自治組織である「まちづくり協議会」を担い手として取り組まれている⁽¹¹⁾。小学校区における様々な団体・個人を包括する新たなコミュニティ組織として位置づけられるまちづくり協議会は、地域を代表する団体（町内会）、課題・分野を代表する団体（消防団、民生委員等）、性別・世代を代表する団体（PTA、子ども会、婦人会、老人会等）、まちづくりに関心を有する個人・企業などから構成され、地域の課題を解決するための協議・調整・対応を行う場として機能している（高浜市 2011 b：5-7）（図1参照）。

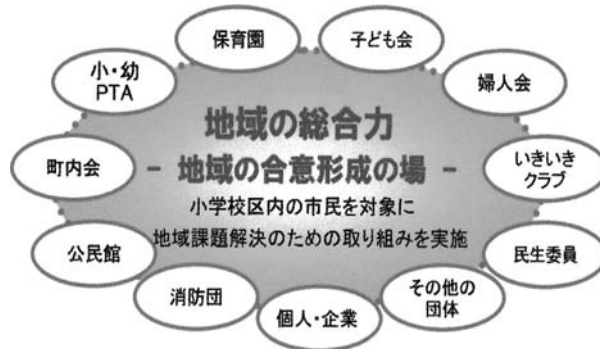


図1 まちづくり協議会のイメージ図
(出典) (高浜市 2011 b : 7)。

高浜市の地域内分権の取組みは港小学校区における「地域内分権実証実験」（2003年11月）に始まる。地域内分権実証実験の開始後、最初のまちづくり協議会である「高浜南部まちづくり協議会」の設立（2005年3月）を経て、「高取まちづくり協議会」の設立（2009年5月）をもって、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る。この間、高浜市では、自治基本条例・まちづくり協議会条例の制定、行政から地域社会に移譲することが可能な事業（例えば防犯パトロール事業、総合防災訓練事業、公園管理事業など）の仕分け、活動資金の補助、市職員の支援（後述するまちづくり協議会特派員制度）などを行うことにより、まちづくり協議会の立ち上げと活動を支援してきた（表1参照）。

表1 高浜市における地域内分権の経緯

年 月	取組みの内容
2003年11月	港小学校区において「地域内分権実証実験」を開始。
2005年3月	高浜市構造改革推進検討委員会報告書『高浜市が目指す「持続可能な自立した基礎自治体」』提出
2005年3月	「高浜南部まちづくり協議会」（港小学校区）設立
2005年4月	「構造改革プロジェクト」開始、まちづくりパートナーズ基金を設置（まちづくり協議会の立ち上げを支援）
2006年4月	「第5次総合計画後期基本計画」（地域内分権推進の明確化）
2007年3月	「吉浜まちづくり協議会」（吉浜小学校区）設立
2008年3月	「翼まちづくり協議会」（翼小学校区）設立
2008年4月	「まちづくり協議会特派員制度」の導入
2008年8月	「高取まちづくり協議会」（高取小学校区）設立
2009年4月	「高浜まちづくり協議会」（高浜小学校区）設立
2010年4月	「市民予算枠事業」開始（まちづくり協議会等の活動資金支援）
2011年4月	「高浜市自治基本条例」施行／「第6次総合基本計画」開始
2015年4月	「高浜市まちづくり協議会条例」施行

(出典) (高浜市 2015 a : 7 の図表) を基に筆者が一部加筆修正して作成。

まちづくり協議会の活動実態に関し、設立時期が最も古い「高浜南部まちづくり協議会」の事例をみると、「すべての住民がともに支え合い、ふれあいのある心豊かな地域共生によるまちづくり」という設立趣旨に基づき、理事会のもとに8つの活動グループを置き、地域内の協力団体（町内会、小学校・幼稚園のPTA、子ども会、婦人会、老人会、消防団等）が各種の事業活動に関わる体制となっている（図2参照）⁽¹²⁾。事業活動の内容は、防災・防犯（地域のパトロール、防災訓練、防災倉庫管理など）、公園管理（地域コミュニティ広場の手入れ、ふれあい福祉農園の管理、植え付け・収穫イベントなど）、子どもの健全育成（子どもの居場所づくり、親向け・子ども向け教室、ものづくりイベント、青少年の非行防止活動、食事支援活動など）、介護予防（健康体操、料理教室、青空市など）、チャレンジドの自立支援（地域美化活動、外部就労活動、就労場所づくりなど）、コミュニティビジネス（小規模土木工事など）、各種の施設管理・運営など広範多岐にわたる⁽¹³⁾。

高浜南部まちづくり協議会では、これまでの活動に関する自己評価として、事業活動の拡大に伴い地域住民の認知度や満足度が高まり人々の交流が進展したこと、新事業の展開による自主財源確保事業がスタートしたことなどを成果として挙げている。また、今後の課題として、新たに地域に移り住んだ住民の要望に応える事業の検討、自主事業財源の安定化（コミュニテ

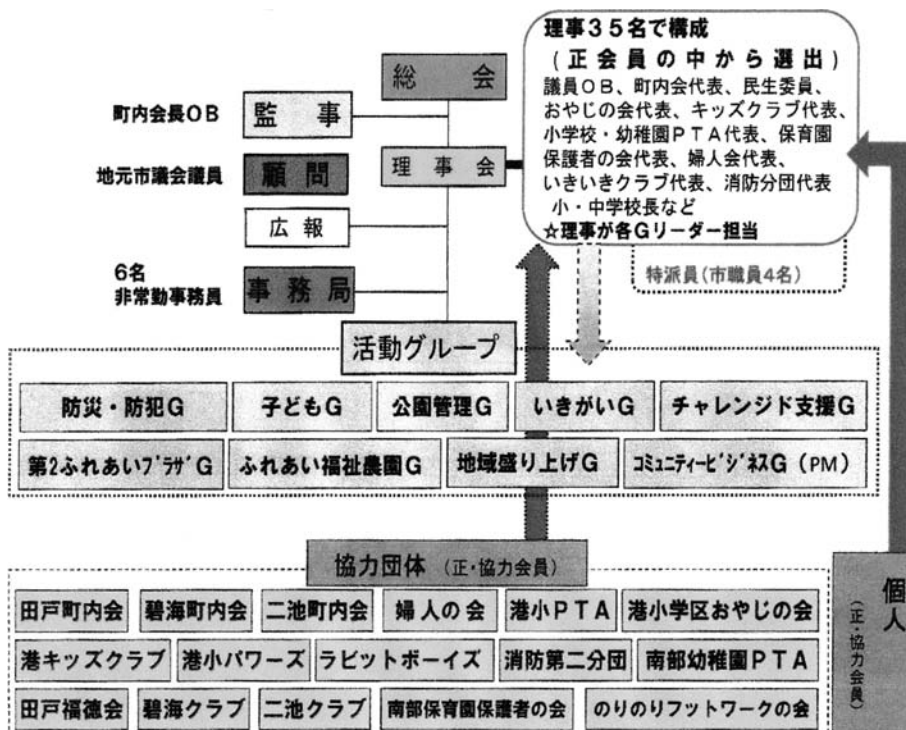


図2 高浜南部まちづくり協議会の組織図
 (出典) (特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会 2017b:6 図表) を基に筆者一部修正。

イビジネスの継続）、チャレンジドの自立支援事業の発展、高齢者の地域活用の推進、子どもの貧困対策活動の強化、活動グループの中核となる人材の育成などを指摘している（特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会 2017 b: 16）。

また、他のまちづくり協議会においても、伝統文化の継承と発展（吉浜まちづくり協議会：菊人形の制作）、防犯対策（翼まちづくり協議会：防犯マップの作成）、環境保全（高取まちづくり協議会：ごみ減量・河川の美化など）、地域交流の推進（高浜まちづくり協議会：文化体育事業の開催など）が取り組まれており、今日の高浜市では、各まちづくり協議会を主体として地域の需要や特色を反映した多様な活動が展開されていることが確認できる⁽¹⁴⁾。

以上にみた各まちづくり協議会の活動に対し、高浜市では各種のサポート（人的支援、活動拠点の整備、活動資金の支援など）を行っている。このうち、行政からの人的な支援としては「まちづくり協議会特派員制度」が設けられている⁽¹⁵⁾。この制度は、公募に応じた市役所職員（若手職員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り、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係を構築するなかで住民力と職員力の向上を図ることを目的としている。そのためまちづくり協議会に派遣される市職員には、単なる地域の要望の御用聞きとなるのではなく、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。

また、まちづくり協議会の活動拠点に関しては、「ふれあいプラザ」の名称をもつ拠点施設が各地域に整備されている⁽¹⁶⁾。施設の運営・管理に関しては、まちづくり協議会に指定管理・委託されており、各施設では会議室・交流スペースを活用した社会文化活動、各種の行事が活発に催され、地域社会の交流拠点としての機能を担うものとなっている。

この他、まちづくり協議会の活動資金の支援に関しては「市民予算枠事業」制度が設けられている⁽¹⁷⁾。市民予算枠事業は、個人市民税の5%を「市民予算枠」に充て用途を市民と協議する制度であり、「地域一括交付型」「協働推進型」「市民提案型」の3種類が存在する⁽¹⁸⁾。このうち地域一括交付型の類型はまちづくり協議会が実施主体となる仕組みであり、まちづくりの課題解決に必要なプランを小学校区単位で取りまとめて市に提出し、市民予算枠事業審査委員会の審査を経て交付金が支給される仕組みである。交付金の多くは、行政が直接実施していた事業をまちづくり協議会が代行している活動（防犯パトロール、総合防災訓練、公園管理など）や、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支給されている。

第3節：持続可能な自治体経営の確立に向けて

今後の自治体経営においては、急速に進む少子高齢化と人口の減少がもたらす様々な課題が

最大のリスクとなっている。このリスクについて、総務省「自治体戦略2040構想研究会」の第一次報告では、子育て・教育、医療・介護、インフラ・公共交通、空間管理・防災、労働力、産業・テクノロジーなど個別分野ごとに、小規模校・廃校の増加、医療・介護ニーズの増加、介護人材の需給ギャップの拡大、公共施設の老朽化、公共交通機関の縮小・廃止、都市のスポンジ化、中山間地域における集落機能の不全、労働力不足の深刻化、低い生産性、新技術への対応の必要性といった諸課題を指摘している（総務省2018a）。

また、このような諸課題に対応するため、「自治体戦略2040構想研究会」の第二次報告では、①スマート自治体への転換、②公共私による暮らしの維持、③圏域マネジメントの導入、二層制（都道府県・市町村）の柔軟化などを今後の自治体経営の方向性として提示している（総務省2018b）。以上の論点のうち、①スマート自治体への転換では、AI・ロボティクスなどの破壊的技術を積極的に導入し、あるいは自治体行政（とりわけ情報システムなど）を標準化・共通化することにより、少ない人員でも効率的な公共サービスの提供が可能となる仕組みを導入する必要性が唱えられている。続いて②公共私による暮らしの維持という論点では、公共私相互間の協力関係を構築していくためのプラットフォーム・ビルダーの役割を自治体が担い、併せて地域社会における日常生活を支える担い手（具体的には地域を基盤とする新たな法人の設立、地縁組織の法人化による基盤強化）を確保していくことが想定されている。さらに、③圏域マネジメントの導入と二層制の柔軟化という論点に関しては、市町村が公共サービスをフルセットで供給する従来の発想を改め、圏域（エリア）単位で都市機能を維持し行政課題に対応する方向に転換するとともに、都道府県と市町村間における補完・連携の仕組みを充実させていくことの必要性が強調されている。

それでは本稿が目撃してきた高浜市では、今後どのような課題が想定されるのであろうか。ここでは、①人口構造の変容、②公共施設の管理、③地域内分権の分野における諸課題に焦点を当ててみたい。まず、①人口構造の変容では、人口のピークは2040年になると予想されるが、高齢化が進むなか2035年には市民の4人に1人が65歳以上となる一方、2030年までには生産年齢人口が減少に転じ今後は老年人口のみが増加するものと見込まれている（高浜市2016a）。そのため、経済規模の縮小、高齢化の進展に伴う医療・介護に要する費用や扶助費の負担増大などが大きな課題と認識されている（高浜市2015b:55）。

また、②公共施設の管理に関して、高度経済成長期における急激な人口増加に対応するため1970年代に整備された施設の多くが更新時期を迎えており、建て替えや改修に要する費用の増大が自治体経営上のリスクと認識されている。高浜市の試算によれば、保有する全ての公共施設を全て維持することを前提とした場合、2012年を起点とする40年間の更新費用の総額は522.5億円、毎年の更新費用は13.1億円に達するものと見込まれる（高浜市2012:2章12）。

さらに、③地域内分権では、まちづくり協議会の設立から10年以上の時間が経過し、活動

の中心となるコアメンバーの高齢化（平均年齢は65歳以上）が進むなか、担い手となる人材の円滑な世代交代が課題とされている（高浜市 2015 b : 62）。

このような課題に対して、高浜市では①行政運営、②公共施設、③地域内分権の分野を対象として以下の将来見通しを示している。まず、①今後の行政運営では、人口構造の変容、市民ニーズの変化、情報通信（ICT）技術の進歩、社会保障・税番号（マイナンバー）制度の導入などの変化を踏まえたうえで、公共サービスの提供方法の見直しを展望する（高浜市 2015 b : 98-105）。将来的には、定型的な業務（窓口事務、給付事務など）では機械化・ICT化（スマート自治体化）が推進され、もしくはポータルサイトなどの物理的な施設を必要としないサービスに移行することが予想される。そのうえで行政が直接供給する公共サービスの分野は、専門的・創造的な領域や、ICTでは対応が難しい個別具体的な対応を必要とする業務に重点が置かれることが想定される（図3参照）。

また、②公共施設の分野では、財政状況と今後の人口構造の変化などを勘案し、市民と行政が一体となり公共施設のあり方を検討するための素材として、公共施設の現状を取りまとめた「高浜市公共施設マネジメント白書」が策定されている。この白書では、市が保有する全ての施設を更新することは非常に困難という認識を示したうえで、施設の長寿命化・更新の平準化・再配置を行い、①新規に整備する施設は将来は異なる用途での利用が可能な構造とすること、②施設の多機能化と複合化を推進し、責任体制と実態把握を明瞭化すること、③民間活力導入による投資的経費を確保すること、④施設保有と行政サービス機能の分離とソフト化等の方策を提示した（高浜市 2012）。

この後、「高浜市総合計画」（市政運営の基本方針）などの行政計画との整合性を図りつつ、今後の公共施設のあり方を規定した「高浜市公共施設総合管理計画」（計画期間：2014年度～2051年度）が策定された。この計画の基本方針は、ライフサイクルコストを踏まえた長期的な視点に基づき人口動態や人口構成の変化によるニーズの変化・時代の要請への対応、安全性・重要性・経済性を踏まえたメンテナンスサイクルの構築、利用の実態を踏まえた機能重視型

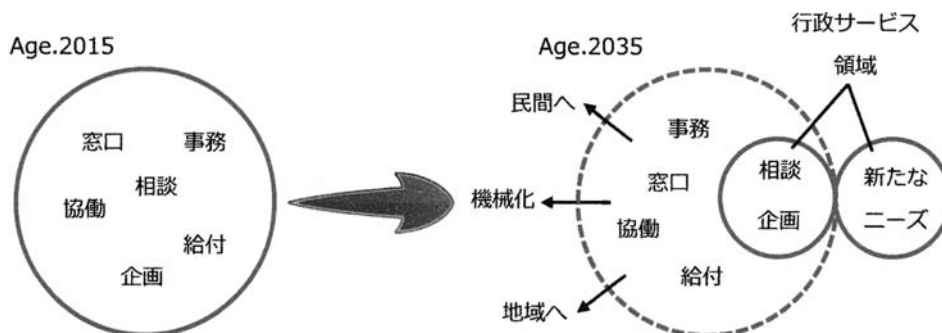


図3 高浜市における行政の将来像
（出所）（高浜市 2015 b : 99 の図表）

の公共施設の複合化や集約化、民間のノウハウや活力の導入、トップマネジメントと総合的な視点からの選択と集中・財政との連動にある(高浜市 2016 b)。

この他、公共施設の見直しに係る取組みでは、勤労青少年ホーム跡地活用事業、高浜小学校整備事業、市役所本庁舎整備事業がそれぞれモデル事業として実施されている。このうち勤労青少年ホーム跡地活用事業の事業では、他の施設へ機能移転を行い、跡地においてプールなどを含むスポーツの拠点施設が民間業者により整備された⁽¹⁹⁾。高浜小学校整備事業では、多様な学習環境への対応や地域での多目的活用に対応できる学校施設の整備を行い、防災拠点機能の確保、小学校区を単位としたまちづくりの拠点施設の形成が目指された⁽²⁰⁾。また、市役所本庁舎整備事業では、整備コストや将来の維持管理コストの低減が目指され、行政を取り巻く環境変化への対応や施設の有効活用を実現するために、保有形態の見直しによる賃借やリースなども視野に入れた事業者のノウハウを最大限活用する新たな事業方式の提案が求められた⁽²¹⁾。

③地域内分権の分野では、まちづくり協議会の担い手の円滑な世代交代が課題となっていることを踏まえ、市への転入・転出の約6割を占める20~39歳層に対しまちづくりへの意識を高めていくことが必要不可欠と認識されている(高浜市 2015 b : 61-74)⁽²²⁾。高浜市の市民意識調査によれば、居住年数が長いほど地域活動への参加意識や地域への愛着が高まる傾向にあることが確認されているが、第二次産業の集積地という地域の特徴からみて、今後も活発な人口移動があることを前提としつつ若い世代への地域活動への参加を促す工夫が模索されている。

お わ り に

持続可能な基礎自治体の確立を目指す高浜市では、財政的な余力がある時期から幅広い分野を対象とする行政改革に取り組み、同時に行政と地域社会との関係の見直しを対象とした地域内分権(地域自治・自治体内分権)の取組みを実行した。

自治体が行政改革を実行する際には、改革を推進する体制と民主的な統制のあり方が問われることになる。行政改革の推進体制では、首長の意味、組織内の体制、組織外からの圧力(国・審議会など)、改革の対象の選定などが主な論点となり、また、民主的な統制に関しては、とりわけ減量型の行政改革に取り組む際に、特定の施策・事業の削減をめぐる総論賛成、各論反対の状況が生じやすくなる(金井 2010 : 150-162)⁽²³⁾。高浜市の行政改革の場合、当時の市長の強力なリーダーシップのもと、組織構造改革、アウトソーシング、地域内分権の推進、受益と負担の改革、人事・給与制度改革など広範にわたる改革が着実に実行された。その結果、今日においても、全国の自治体と比較して健全な財政運営と定員管理を行うことが可能になったといえよう⁽²⁴⁾。

また、行政と地域社会との関係の見直しに関し、高浜市では構造改革プロジェクトの一環として地域内分権に取り組み、市内5つの小学校区においてまちづくり協議会を立ち上げ、今日まで実績を積み重ねてきた。地域内分権（地域自治・自治体内分権）に関する全般的な課題としては、①地方自治システムにおける位置づけ（条例・総合計画などとの関係）、②団体自治との関係（行政との役割分担、地域に身近な現場への権限移譲のあり方など）、③地域自治を担う組織の問題（組織体制の整備、地域の多様な意見の反映、財源確保など）が挙げられる（中川 2011 : 172-179）（玉村・長瀬 2012 : 2-14）。

このような課題に対し、高浜市では高浜市自治基本条例を根拠に、まちづくり協議会を地域自治の担い手として明確に位置付けるとともに、第6次高浜市総合計画（計画期間：2011年度～2021年度）において、小学校区の単位でまちづくりの目標、活動方針、取組内容を策定する地域計画とまちづくり協議会の活動が連動していくことを明記している。今日、高浜市のまちづくり協議会は、地域の特色を活かした多様な活動（地域防災・防犯対策、公園管理など多岐にわたる）を展開しているが、地域活動に参加する住民や市の職員の割合が増えつつあること、またサービスの質と住民の満足度においても向上がみられる点において、今後の地域内分権の取組みに明るい展望がみられるといえよう（高浜市 2017 b）。その一方で、まちづくり協議会の活動を支える人材の確保、伝統的な地縁団体である町内会の活動との重複感の解消、地域社会の多様性（ダイバーシティ）を反映した取組みに課題があるとされ、事業の内容と運営体制の見直しを行いつつ地域住民の自治意識を涵養していくことが求められている⁽²⁵⁾。

今後の自治体のあり方は、ローカル・ガバナンスすなわち「公共サービスの供給に関して、ガバメントである地方自治体とともに、営利・非営利の民間セクターが協働・連携する枠組み」（山本 2014 : 223）から検討していくことが必要とされる。高浜市の試みはいまだ途上にあるとはいえ、これまでの取組みからは行政内部の改革にとどまらず地域社会との関係の再構築を進め、市民と行政との協働の仕組みづくりを進めることが持続可能な自治体経営に必要であると理解される。

〔注〕

- (1) 日本の地方自治制度における自治体（地方公共団体）は、基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県の二層制である。基礎自治体は、東京都の特別区（特別地方公共団体）を含めて「市区町村」と称することもある。
- (2) 自治体（都道府県・市町村）の法令上の用語は地方公共団体であるが、本稿では「自治体」の語を用いる。
- (3) 国・都道府県・市町村（市区町村）の行政事務の分担に関し、総務省ホームページ（地方財政関係資料「地方財政の果たす役割」）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000671422.pdf）を参照（閲覧日 2020年5月1日）。なお、市町村の生活保護行政は市の区域、保健所の設置は特定の市に限られる。
- (4) 高浜市の概要について高浜市役所ホームページ（市の概要）

- (<https://www.city.takahama.lg.jp/life/4/33/>)を参照(2020年5月1日閲覧)。人口及び世帯数は2020年5月1日現在の数値(高浜市役所ホームページ(高浜市の人口)(<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/shimin/2463.html>))を参照(2020年5月1日閲覧)。
- (5) 自治体における行政改革の現状に関し、総務省ホームページ(地方公共団体の行政改革等)(<https://www.soumu.go.jp/iken/main.html>)を参照(2020年5月1日閲覧)。
 - (6) いずれも2014年度の数値である。高浜市総合サービス株式会社の営業開始(1995年)以降、市の職員は474人から257人に減少し、人件費も25.8億円(2001年度)から18億円(2017年度)にまで抑制されているため、同社に対する事務事業のアウトソーシングが行政組織のスリム化に大きく貢献しているものと考えられる。高浜市の職員数と人件費の推移は、高浜市(2012)高浜市(2018b)高浜市(2018c)を参照。なお、2018年度末における高浜市総合サービス株式会社の売上高は578,667,464円、当期純利益は3,492,358円、従業員数は257名である(高浜市総合サービス株式会社ホームページ(<http://www.katch.ne.jp/ts/213/kaisya-gaiyou/kaisya-top.html>))(閲覧日2020年5月1日)。
 - (7) 高浜市の「構造改革プロジェクト」の経緯と概要に関し、(森2005:214-219)(安藤2006:41-43)(森2007:14-18)(安藤2008:36-38)(森2010:18-24)、(藏田2011:52-74)を参照。
 - (8) 構造改革プロジェクトにおける改革目標の達成度に関し高浜市(2011a)を参照。
 - (9) 全国792市(2019年6月時点)を対象とした調査において、高浜市の財政健全度は総合21位(収支303位、弾力性89位、財政力83位、財政基盤4位、将来負担9位)とされる(東洋経済新報社2019:89,874)。
 - (10) 自治会・町内会の定義は、「その名称のいかんを問わず、実際に(1)各市町村内の一定地区(町・丁目、大字・小字、区など)を単位とし、(2)その地区に所在する世帯(事業所等を含む)を構成員とし、(3)公共行政の補完ないしは下請をはじめとして、その地区内の共同事業を包括的に行う自治組織」とされる(高木1961:72)。
 - (11) まちづくり協議会の要件、活動等の詳細は「高浜市まちづくり協議会条例」(2015年4月施行)が定めている。地域自治組織の組織類型は、法律型(地方自治法・合併特例法に設置根拠を有する地域協議会、合併特例区協議会、地域審議会)と独自型(条例等に設置根拠を有する住民自治協議会、まちづくり委員会、区民会議など)に大別されるが(森2018:161-163)、高浜市のまちづくり協議会は後者の独自型のタイプである。
 - (12) 以下、高浜南部まちづくり協議会の概要と活動状況に関する記述は、高浜南部まちづくり協議会におけるヒアリング(2017年7月11日実施)に基づいている。また、(特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会2017a)(特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会2017b)(特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会2017c)をそれぞれ参照した。
 - (13) 高浜南部まちづくり協議会の2017年度の予算は、経常収入の合計:23,904,792円、経常支出の合計:24,868,216円、前期繰越金:963,424円(特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会2017a)。
 - (14) 各まちづくり協議会の概要及び活動内容に関し、高浜市役所ホームページ(まちづくり協議会)(<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/seisaku/2752.html>)を参照(2020年5月1日閲覧)。
 - (15) まちづくり協議会特派員制度は、高浜市南部まちづくり協議会からの「職員地区担当制度」の導入に関する提案を受けて創設されたものである。高浜市総合政策グループ(まちづくり協議会特派員第3期生募集要項)(<http://www.city.takahama.lg.jp/grpbetu/seisaku/shigoto/machi-kyo/tokuhain3.pdf>)も参照。
 - (16) ふれあいプラザに関し、高浜市ホームページ(ふれあいプラザの概要)(<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/seisaku/2681.html>)を参照(2020年5月1日閲覧)。
 - (17) 市民予算枠事業の概要に関し、(高浜市2016c)(高浜市2017a)、高浜市ホームページ(市民予算

自治体経営の現状と課題（大藪俊志）

- 梓事業について）(<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/seisaku/3122.html>)を参照（2020年5月1日閲覧）。また、高浜市の地域内分権に関する財源の経緯に関し、（吉村 2013）を参照。
- (18) 市民予算梓事業のうち、「協働推進型」は市全体の課題解決のため高浜市まちづくりパートナーとして登録された市民公益活動団体に活動資金が交付される。また「市民提案型」は市民から提案された施策を市が実行する仕組みである。
 - (19) 勤労青少年ホーム跡地活用事業の概要と経緯に関し、高浜市（公共施設のあり方検討について）ホームページ (<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/bunka/1566.html>)を参照（2020年5月1日閲覧）。
 - (20) 高浜小学校整備事業の概要と経緯に関し、高浜市（公共施設のあり方検討について）ホームページ (<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/gakkou/1899.html>)を参照（2020年5月1日閲覧）。
 - (21) 高浜市役所本庁舎整備事業の概要と経緯に関し、高浜市（公共施設のあり方検討について）ホームページ (<https://www.city.takahama.lg.jp/soshiki/gyosei/1886.html>)を参照（2020年5月1日閲覧）。
 - (22) まちづくり協議会の基盤を支える町内会の平均加入率も減少傾向にあるが、その要因の一つとして20～30歳代の単身世帯に未加入率が多いことが挙げられている（高浜市 2015 b : 56-60）。
 - (23) 高浜市においても公共施設のあり方（具体的には公民館の取り壊し）をめぐるその賛否を問う住民投票が実施されたことがある。2016年11月20日に執行されたこの住民投票では、投票率が50%未満であったために不成立となり開票が行われなかった。
 - (24) 高浜市は2019年度までに地方交付税を受け取ることなく財政運営を行える全国でも数少ない不交付団体に転じることができた。2019年度の不交付団体に関し、総務省「令和元年度不交付団体の状況」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000635010.pdf)を参照（2020年5月1日閲覧）。
 - (25) 高浜市のまちづくり協議会の今後の課題等に関する記述は、高浜市役所企画部総合政策グループにおけるヒアリング（2017年7月11日実施）に基づく。

【参考文献】

- 安藤裕（2006）「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）
- 安藤裕（2008）「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）
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学 自治体基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規ぎょうせい編（1975）『行政百科大辞典〔第1巻〕』ぎょうせい
- 地方分権改革推進委員会（2008）「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」
- 藏田幸三（2011）「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）
- 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）」
- 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）「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の構築を目指して－」
- 総務省（自治体戦略2040構想研究会）（2018 a）「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～」
- 総務省（自治体戦略2040構想研究会）（2018 b）「自治体戦略2040構想研究会第二次報告～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～」
- 第27次地方制度調査会（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）「地方分権推進委員会第一次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」

- 高木鉦作 (1961) 「再編されつつある町内会・部落会」木村禧八郎・都丸泰助編『地方自治体と住民』三一書房
- 高浜市 (2011 a) 「「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～」
- 高浜市 (2011 b) 「みんなでつくろう高浜市 高浜市自治基本条例〔概要版〕」
- 高浜市 (2012) 「高浜市公共施設マネジメント白書」
- 高浜市 (2015 a) 「「まちづくり協議会」について知る。②」『広報たかはま』(2015年2月1日号)
- 高浜市 (2015 b) 「Next たかはま アシタのたかはま研究所研究レポート」
- 高浜市 (2016 a) 「高浜市人口ビジョン」
- 高浜市 (2016 b) 「高浜市公共施設総合管理計画」
- 高浜市 (2016 c) 「平成30年度 市民予算枠事業交付金「地域一括交付型」の手引き」
- 高浜市 (2017 a) 「平成30年度 市民予算枠事業交付金「地域一括交付型」の手引き」
- 高浜市 (2017 b) 「第6次高浜市総合計画中期基本計画施策課題カルテ」
- 高浜市 (2018 a) 「平成29年度 財政状況資料集」
- 高浜市 (2018 b) 「高浜市の統計 (平成29年度版)」
- 高浜市 (2018 c) 「高浜市の給与・定員管理等について」
- 玉村雅敏・長瀬光市 (2012) 「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)
- 東洋経済新報社編 (2019) 『都市データパック2019年版 (週刊東洋経済臨時増刊)』東洋経済新報社
- 特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会 (2017 a) 「第12回通常総会資料」(2017年5月28日)
- 特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会 (2017 b) 「南部まち協の活動報告」
- 特定非営利活動法人高浜南部まちづくり協議会 (2017 c) 「南部まち協だより TAF-net」(第25号) (2017年6月15日)
- 中川幾郎 (2011) 「今後の課題と展望」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
- 森貞述 (2005) 「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)
- 森貞述 (2007) 「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)
- 森貞述 (2010) 「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)
- 森裕亮 (2018) 「自治体内分権と地域自治」金川幸司編著『公共ガバナンス論 サードセクター・住民自治・コミュニティ』晃洋書房
- 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。
- 山本啓 (2014) 『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房
- 吉村輝彦 (2013) 「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)

【付記】

本論文は、筆者が研究分担者として参加した科学研究費助成事業：基盤研究（B）（一般）（2016～2018）、課題番号：16H03704「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」に係る研究成果の一部である。

（おおやぶ としゆき 公共政策学科）

2020年5月11日受理