

## 分権・合併後の地域づくり 協働への取り組みから



同志社大学大学院総合政策科学研究科  
教授 新川 達郎氏

はじめに

ただ今ご紹介いただいた新川です。よろしくお願いいたします。

今日は、「地域主権時代の東北を考える」という重いテーマで話をさせていただくことになりました。表題に掲げたように、今それぞれの地域が、これからの地域のあり方や暮らし方を、どのように組み立てていくのかを問われています。あるいは、それぞれの地域が、自ら問い直しをされている状況にあるのではないかと考えています。

今から 60 年前、第二次世界大戦が終わった後、おそらく日本社会は、それまでの生き方や暮らし方を、大きく変える一歩を歩み始めました。しかし 60 年後の現在、私たちの社会は、これまでのやり方を、もう一度見直さなければならないような状況に直面しつつあります。

今日は、そうした我々の社会の転換期、それは私も含めて、一人ひとりの暮らし方や生き方を見つめ直し、自分たちの行動や物事の考え方を変えていくことでもありますが、そのような時期に来ているのではないかと、ということ为背景にしながらお話できればと思います。

大きな曲がり角を迎えた日本社会が、行政の制度改革や政府がとるさまざまな政策によって、あるいは自治体がとるさまざまな政策や施策の面での改革によって、どのように変わろうとしているのか。また、どうすれば、一人ひとりの暮らしにとって良い変わり方になっていくのか。そのようなことをお話できればと思っています。

### 1. 地方自治制度改革と地域の再編

今日は大きく分けて、3 点ぐらいお話できればと思っています。

一つは、行政の制度や地方自治体の制度が、今、大きく変わろうとしています。この 10 年ぐらいの地方制度の変化は、非常に激しいものがありますが、今はまだ、その改革の真

っ最中とも言えるでしょう。これからの地域を考えていくときに、そのことにどんな意味合いがあるのかについて、少しお話しができればと思います。

二つ目は、地方自治体の再編の時期にあたって、地域社会の中で私たちが、自分たちの暮らしをどのように組み立て直していけばいいのか。特に東北の地域に即して、少しお話しができればと思っています。

そして最後に、行政の変化と地域の暮らし方の見つけ直しを踏まえて、これからどのような方向で地域づくりを考えていけばいいのかについて考えてみたいと思います。

今日のキーワードとして「協働」とか「パートナーシップ」を掲げさせていただきました。協働あるいはパートナーシップと呼ばれているさまざまな活動がありますが、これをどのように捉え、どのように方向付ければ、これからの地域づくりに、より有効な取り組みができるのかについて考えてみたいと思います。

お手元に簡単なレジュメとスライドを印刷したものを用意させていただきました。ご参照いただきながら聞いていただければと思います。スライドよりも、お手元の資料をご覧になられた方がよい場合もあると思いますので、よろしく願いいたします。

## 2. 日本社会を見直す視点としての地域

最初に少しだけ、今日の話の前提になる地域の大きな変化について、簡単にお話ししておきたいと思います。

地方分権の動きが、この10年ばかりの間に、大きく進んできました。実際にこうした動きが始まったのは、1995年に地方分権推進法ができてからです。分権改革の細かい話は今日の主題ではありませんので、ごくごく大雑把に、なぜ分権をしなければならなかったのかということについてだけ確認をしておきたいと思います。

第二次世界大戦後の日本の国づくりで象徴的なのは、国全体の大きな目標を、経済復興そして経済成長に置いたことでした。世界でもトップレベルの経済大国になろうとしてきたわけです。そして、それは、ある程度は成功したと考えて良いのだろうと思います。

しかし同時に、この20年ぐらいの間に、さまざまな矛盾が、随分と指摘されてきました。成長の影に隠れて見えなかった部分が、徐々にその姿を現してきたと考えても良いと思います。

最大の問題は、日本国全体として経済成長という目標を決め、みんなで一緒に走ってきたわけですが、その走り方自体に問題が多いことに気が付いたことでした。そして、目標がある程度達成された後、どこに向かって走ればいいのか分からなくなったことです。それが一番大きな問題であったわけです。もちろん私たちは、新しい目標に組み替える努力を、この数十年間、続けてきました。環境の問題や福祉の問題に目を向け、あるいは多様な文化的な価値に、もう一度目を向け直したりもしました。

その中で、大きな見直しの柱になったのが、地域や身近な社会に目を向け直すことでした。日々の暮らしは何であれ、私たちが行動できる範囲、直接身体が接することができる

範囲で成り立っています。それが地域であり、その中で、もう一度私たちの暮らしをしっかりと見つめ直していくことが求められたのです。本当に良い暮らしとはどのようなものだろう、一人ひとりが生きていて良かったと感じる生きがいのある暮らしとは何であろうか。そうしたことをもう一度考え直すことが、求められてきたのではないのでしょうか。そうすることによって、経済成長以後の日本の社会の新しいモデルが、ひょっとして出てくるのではないかと考えてきたわけです。

その方向自体は、それほど間違っただろうと思っています。しかし、そうした方向を目指すには、これまでの生き方や暮らし方、法律や制度のつくりなどを、大きく変えていかざるを得ないことに気が付きました。従来のままの仕組みでは、新しい方向を目指すとしても成り立っていかないことに気が付き始めたわけです。中央集権体制、あるいは市場化された経済社会の中で、新しい価値、新しい社会のあり方を模索する努力をしていくと、改めて大きな役割を期待されるようになってきたのが地域であったわけですし、身近な暮らしの場からの視点が重視されるようになった、と考えていただければ良いと思います。

そして、地域が中心になって、この社会を担っていけるような存在になるには、どうすればいいのか。地域が、もっと地域の力を、十分に振るうことのできるような存在になるにはどうすればいいのか。それが地方分権という大きなテーマになってきました。

地域といっても、いろいろなレベルがあります。隣近所が顔見知りの狭い地域もあれば、歩いて行けるほどの広さの地域もあるし、自転車で行ける広さの地域かもしれません。昔は馬車や馬で行ける範囲が、一つの国や地域であったそうです。互いの体で、手で触れ、聞き、語り合うことができる範囲としての地域という考え方もあります。そうしたいろんな地域を私たちは、もう一度、我々の暮らしの原点として考え、捉え直しをしていこう、そしてそこから物事を組み立て直していかなければならないのではないかと考えたわけです。

### 3．自治体改革の意味の多面性

しかし、地方自治の制度は、そうした状況の中で、少し違った改革の動きをしています。地方制度の再編という点で、異なる二つのベクトルがあったことは、皆さま方もよく感じ取っているとおりです。地域を重視した地方自治の制度を作っていくために地方分権改革を行いながら、もう一方で、地方制度自体の経済合理性を強く求めています。

地域が主体性を発揮し、その能力を十二分に振るっていくためには、よりしっかりとした基盤を持ち、それぞれの地域が新しい役割に見合った能力を備えなければならないのは確かです。その意味では分権も必要だし、自治体の行財政能力の拡充も必要です。そうした能力拡大のために、合併・再編という一つの方法のみが典型的に注目されて大きく出てきました。

合併・再編は、従来の地域の範囲を大きく組み替え、より広域的な新しい区域にそれぞれ

れの地域を分解し、再編していくことを意味しています。その意味では、従来の地域を壊してしまうことが進んでいったと考えていいだろうと思います。こうした動きが、市町村のような身近な自治体だけではなく、都道府県のレベルでも始まっているのは、ご承知のとおりです。つい先頃、総務省が地方制度調査会に、道州制の新しい枠組み案を出しました。

東北ではご承知のように、北東北 3 県の合併の話が進んでいます。地方の能力、政策能力、行財政能力を上げようということで、一定の規模を確保していく動きがある。しかしそうすることによって、身近な地域がどんどんと大きくなっていくという矛盾した現象に直面しています。それに対して、実は、制度的に手が打たれていなかったわけではありませんでした。

皆さんもよくご承知のとおり、それぞれの地域で、それぞれの地域内の自治を考えていく新しい制度や仕組みが、昨年、地方自治法の改正を通じて実現しました。それは「地域自治区」という名前で新しい地域行政制度でした。合併の特例による制度もありますが、地域の自治を考えていく一般的な制度もあります。これについては、実際に役に立つのかどうか議論はありますが、少なくともそれぞれの市町村内のより身近な地域が単位になって、自立した活動ができる基礎・基盤が法律制度上も用意をされたと考えることができると思います。

実は、こうした地域・地区への対応は、別に法律ができようができるまいが、それぞれの自治体によって、これまで進められてきたことでもありました。皆さま方のところでも、さまざまな試みをやっておられると思います。例えば、「まちづくり協議会」といった格好で、旧来のコミュニティをベースにして、さまざまな地域の担い手、地縁団体、あるいは行政も入って、地域づくりやまちづくりを考え、行動に移していく。そのような仕組みが各地で模索されてきました。

また、地域の住民組織活動を活発にすることによって、従来の行政区を、もっと地域づくりの主體的な担い手にしていこうという試みも行われています。それぞれの地域のそうした活動が、地方制度の新しい方向として、注目されています。それらはもちろん、これからの地域のあり方を真剣に考えた結果です。地域から物事を見て、考え、作り上げていくような動きが、少しずつ目に見え始めたのではないかと考えています。

#### 4．地域社会の変化

現在はさまざまな改革が進んでいます。最近の数字を拾ってみたのですが、東北でも市町村の合併が相当に進んできています。5 年前には 400 ほどあった市町村が来年の 3 月には、今年度内に合併するところを含めて 230、およそ 6 割弱くらいに減ってしまいます。もちろん県別に見ると、ややまだら模様のところもありますが、いずれにしても従来の市町村の枠組みが、今後、大きく変わっていくでしょう。その背後にあるのは、自治体を大きくして地方分権の実を上げ、財政能力を強化して地域行政を行っていくというような単

純な理由だけではないと私は考えています。

合併という現象は、それぞれの地域が持っている基本的な社会の潜在能力を考え、地域だけでできること、合併でできることを比較検討し、賢く選んだ結果ではないかと思いたいと考えています。

それぞれの地域で、地域づくりの環境が大きく変わっています。福祉の問題や環境の問題、教育の問題などさまざまな問題がありますが、実はそれぞれの問題ごとに、それを解決する手法も、解決しなければならない水準も違ってきます。それは私たち一人ひとりが違った顔をし、違った暮らし方をし、それぞれに違った考え方で毎日行動していることと同じことです。そうした問題に可能な限り取り組もうとしたとき、一律に平等にサービスを提供していくためには、より大きな規模の経済を働かせて、効率的にサービスを提供していくことが必要になります。

しかし、その一方で、個別化を進めても、公平・平等には提供しきれないサービスも山ほどあります。そういうさまざまな問題を、どのように解決していけばいいのか。しかも、そうした問題は、合計特殊出生率 1.29 という時代の中で、ますます解決策が限られてきています。

かつて、高度経済成長と言われた時代がありました。毎年税金が自然に増えて、それを使うほうが大変だったという、今考えると、とんでもない時代でした。そういう時期であれば、あれもやってあげましょう、これもやってあげましょうと行政もいうことができたわけですが、残念ながら今、余分な資源はないし、公共部門にそうしたお金をかけようという意欲が、国民一人ひとりの中に、全くといっていいほどないだろうと思います。

もちろん、政府の部門に対する国民の信頼度が高く、税金をたくさん出していい、社会保障の負担がたくさん増えてもいい、でも、しっかりと保険や年金をやって下さいね、と言える社会であればいいのですが、この国はそういう国の作り方をしてきませんでした。北欧では確かに、そのような国ができました、スウェーデンやフィンランド、デンマークという国々は、それをやってきたわけです。残念ながら、この国はそういう政府と国民の関係をつくってきませんでした。そうすると、私たちはどうやって、こうした問題に答えていけばいいのかということです。

## 5．東北における地域課題

お手元に国勢調査人口の推移のグラフがありますが、それをご覧いただければ、先ほど申し上げた深刻な問題が、ある程度ご理解いただけるのではないかと思います。

実は、今年が調査年にあたるので、10月1日にまたきちんとした調査がありますが、すでに2000年の調査の段階で明らかなおりと、1995年から2000年にかけて東北6県の中で人口を増やしているのは、宮城県だけです。しかし、宮城県の人口がこのまま増え続けるかという、実はそうではありません。今後、どのように人口が変わっていくのか、推計ですから確かではありませんが、恐らく2015年から2020年にかけて、宮城県の

人口も減り始めます。東北のどの県も人口が減るという状況です。加えて、人口の高齢化もだいが進んでいます。

東北6県は全国の中でも65歳以上の人口が多いところで、都道府県ランクのうち、下位の5県の中に東北から2県が入っています。既に厳しい少子高齢社会、人口減少社会に突入し始めているということです。こうした状況は次のような大きな問題に結びつきます。

出生率の低下で、地域を支える最も重要な担い手である「人」がいなくなる、しかも高齢化が進んでいく。単純に言えば、社会そのものが持続できなくなる状態を考えていかなければなりません。東北あるいは東北内の各地域が、その地域を支えきれなくなっていくという状態を想定せざるを得ないのが、一つ目の問題のポイントです。

二つ目は地域経済ですが、経済活動は地球規模でどんどん活発になってきています。幸いこれまでのところ、日本の優良な企業は世界市場の中で非常に優位な地位を占めて、日本国内にたくさんの外貨を貯め込む効果を出してくれています。その限りでいえば、世界市場との関係で、日本はまだまだ多くのメリットがありますが、これもいつまで続くか分かりません。

加えて、こうしたグローバル市場の恩恵を受けやすいのは、大都市地域です。企業が所在する大都市地域以外のところは、グローバル化のマイナスの影響、つまり、地域間競争にどんどん敗れていく地域になっていきます。

三つ目は、こうした社会経済の変化の中で、従来から地域社会に保たれてきた大事な地域の資産が目減りしていることです。例えば、集落、村の結びつきがどんどん弱くなっています。それを支えようとして行政が、さまざまな活動をしてきましたが、それが裏目に出た面もあります。結局、お上依存で、旧来のコミュニティの単位はお年寄りばかりになって身動きが取れなくなり、体も心も動かなくなる状況に直面しているところが非常に多くなっています。そうしたことが、昔から地域を動かし、支えてきた、さまざまな仕組みがうまく機能しなくなることに繋がっています。

人と人との繋がり、隣近所での助け合いが薄れ、例えば経済的な面にしても、地域の中で物を売り買いし、運び、日常生活を支えあっていたさまざまな仕組みが、どんどんなくなっています。昔は買い物にいくときに隣近所で頼まれて、町で買い物をして帰るがありました。町の商店が小さなトラックで御用聞きにも来てくれました。そういう仕組みが残っていたのです。

## 6. 地域崩壊と地域政策

いずれにしても、そうした地域の崩壊現象が、今、東北の各地で起こり始めています。それは別に、農村漁村や中山間の村の話だけではなく、既に都市のレベルでも起こり始めています。人口数万規模の地方中小都市と呼ばれるところが、どういう状況になっているのか、皆さまがよくご承知のとおりです。

そのような中で改めて、それぞれの地域が、自分たちの地域を作り直していかなければ

ならない状況になっているのだらうと考えています。大きな制度改革のインパクトの下で、経済や社会の大きな変化の下で、改めて地域づくりの方向を考えなければならない状況にあります。このままグローバルな経済の中で日本全体を考えていけば、その行く末は、それぞれの地域の一人ひとりの暮らしにとって、大きく未来の可能性が開けているとは思えません。むしろ、自分たちの身の回り、身近なところから、すべてをもう一度変えていったほうがいいのではないかと考えています。

経済の停滞もしかりです。地域の経済は地域から変えていかなければならないと考えています。そして、人々の暮らしを支える物事の見方、考え方、感じ方、それらもまた、それぞれの地域に目を向けることで、変えていかざるを得ないのではないかと考えています。もちろん、自然環境を含めた暮らしの環境も同じです。今まさに、地域自らが、その地域をどのように作り上げていくのかを考えなければならないことに気が始めたわけですし、その課題に直面し始めたと思っています。

地域の諸問題に対応するとき、これまでのように市町村の行政で、コミュニティ施策や地域施策をやって、それでいいというわけではありません。

これまでの市町村の地域施策は、あからさまな言い方をすると、集会所を造ることと地域の団体に補助金を出すこと。その二本でした。それ以外のバリエーションもありますが、基本的にはこれだったと考えています。その結果、コミュニティセンターや集会所、地区公民館などが残りました。そして、行政から補助金が出る限りで活動する文化団体や福祉団体がたくさん残りました。

しかし、そのようなものが地域にとって何の役にも立っていないのは、どんどん人がいなくなり、コミュニティが廃れ、地域の人たちが動かなくなってきた実態を見れば、よくご理解をいただけるのではないかと思います。うちの地域は元気ですと言う方もいるかもしれませんが。しかしそれは、明らかに例外的な現象であると申し上げておきます。

## 7. 地域再生の方向

さて、そのような中で、東北の各地域をどのように作り変えていくのか。そして、どのようにして地域の暮らしをより良く変えていくのか。それをもう一度しっかりと展望してみる必要があると思います。もちろん、このまま静かに逝かせて下さい...という選択もあり得ると思います。しかし、ホスピスやターミナルケアの重要な意味は、死の最後の瞬間まで、より良い生き方、一人ひとりが満足できる生き方ができるよう人生を全うさせることです。単なる苦痛の緩和ではなく、刻苦勉強でもなく、一人ひとりが生きがいを感じながら生き抜くということです。それぞれの地域がその終わりに到るまで、より良く生きようとしたとき、そういう地域こそが、本当に持続可能な地域になっていく可能性を持っているとも思えます。

残念ながら、これまでの地域づくりは、そうした視点や観点を欠いてきました。空間整備、公共事業、さまざまな施設整備は行われましたが、それらを通じて、地域がどのよう

に変わっていったのかは、あまり議論もされないままに、これまで税金の垂れ流しが続いてきたと言い切っておきたいと思います。

そうした状況の中でも、さまざまな新しい動きが出てきました。それについて、2、3点お話をします。

1点目は、どうも今までのやり方ではうまくいかないということで、地域の人たちと一緒に、さまざまな地域のコミュニティ施策を考えていく方向が模索され始めました。住民参加、あるいは地域での新しい活動起こしが進んできました。そうした参加の広がりの中で、従来型の進め方に対するさまざまな反省も出てきたのではないかと思います。

地域に関わる組織の中に、「もう少し自分たちの地域を変えていかなければいけないのではないか」「自分たちの日々の暮らし方も積極的に変わるはずではないか」といった大きな変化が出てきたことです。従来の地域社会の中では動きにくい、やりにくいことですが、そうした新しい動きや活動が見えてきました。それはお年寄りや女性たちの運動であったり、あるいは青年の皆さん方の試みであったりしました。数十軒、あるいは10人20人といったグループの中で、そのような動きが出てきたのです。従来の公共事業型、従来型団体、地縁団体など助成型の地域づくりから、地域の新しい動きに焦点を合わせた地域づくり、まちづくり、むらおこしが進んでいったと考えたいと思います。

地域づくりの考え方が今、大きく変わってきたと見ています。地域づくりという言葉自体が、何となく元々空間整備をイメージさせてきたわけですが、今この言葉をお聞きになって、都市計画事業を想定される方は、あまりいらっしやらないのではないかと推測しています。社会的・文化的な意味合いが、地域づくりという言葉に随分と込められ始めているのではないかと。これが大きな変化の1点目になります。

2点目は、地域づくりの担い手です。これまでの地域づくりは、行政が、市町村が行うというイメージがあったかもしれません。しかし、今、地域づくりという言葉は、むしろさまざまな地域のそれぞれの担い手の力によって成り立っていくという意味合いに変わってき始めたのではないのでしょうか。

3点目は、協働ということです。地域づくりをしていくときに、市町村だけではすべてを行えないし、旧来の地縁団体、町内会、自治会、行政区、あるいは福祉団体だけでもうまくいかない。そういう新しい課題や解決できなかった問題が山ほどありますが、それらの解決に、何らかの光明をもたらすようなパワーを地域の中に生み出していくには、違った担い手同士が協力をするパートナーシップや協働の力が大きいだろうと思います。

もちろん、こうしたパートナーシップの役割やあり方についてはそれぞれ違って当然なのです。それぞれのパートナーシップ、それぞれの協働があると考えて下さい。必ずしもこういう形だけがパートナーシップですということではありません。むしろ、地域のいろいろな担い手が持っている力を、具体的な目的に向けて一緒に協力できるようにしていく。そういうやり方で発揮できる力を、パートナーシップと考えたいと思います。



## 8. ガバメント（統治）から協働型のガバナンス（共治）へ

こういう変化全体を、最近、ガバメントからガバナンスへというカタカナ用語で呼んでいます。これも話を始めると長くなるので簡単にしておきますが、少なくとも行政が引っ張っていきような地域づくりではなく、いろいろな担い手がお互いに協力し合い、連携し合いながら地域をつくっていくことをガバナンスと言っています。共に治めるという意味合いが、ガバナンスという言葉には込められています。ガバナンスとは、一緒になって地域をつくっていく、地域のことを考えていくということだと思って下さい。

ガバナンスを普通の辞書で見ると「統治」という意味が載っています。しかしここでは、いろいろな担い手がお互いに協力し合いながら、それぞれに自立して地域をつくっていくことをガバナンスと呼んでいます。その意味では、実はこのガバナンスという言葉自体が、連携協力あるいは協働という意味合いを持っていると考えていただければ良いと思います。

今、いろいろな場面で市民・住民と行政とのパートナーシップや協働ということが、強調され始めています。中には単に住民を安い下請けぐらいに思ってパートナーシップや協働と言っているケースもありますが、もう一方では、これまでの住民と行政との関わりとは違った新しい仕事、新しいサービスの提供を考えていく動きもあります。

従来のように住民団体、町内会、自治会に下請けをさせ、行政の末端として働かせることもあるかもしれませんが、もう一方で、公民協力が進められようともしています。それは、地縁団体、地域団体にも新しい役割、積極的な意義、そして、その協力関係を通じて、住民自身も力をつけていきような新しい価値を作り出していける活動を指しています。単純に行政の仕事の出先に使うということではなく、住民のためのサービスを行政と地縁団体が協力して提供していく図式と想像していただければ良いのではないかと思います。

その範囲は非常に広いです。日常の地域の清掃といったレベルから災害時の緊急対策に至るまで、地域の組織が、特にコミュニティレベルでの組織が活躍する範囲が広いと言われています。そういう組織と行政がもっと多面的に相互に協力する関係を作り上げていければ、行政の目的も達成できるし、地域の団体が抱えているさまざまな課題や問題の解決にも繋がっていく。いろいろな場面で、こうした協働が、既に進み始めていると考えていただけたらと思います。協働による地域づくりは、地域の中に新しい暮らし方や仕事の仕方、サービスの提供の仕方、そして、お金の回り方を作り出し始めています。単なるお金儲けではなく、地域で必要とされる事業を地域で興こしていくコミュニティ・ビジネスが地域に関わるさまざまな人たちの協力のもとに展開されており、あちらこちらで注目されています。英語のコミュニティ・ビジネスという言葉は、あまり良い意味ではないのですが、日本で使われているのはもっと積極的な意味合いで、良い意味で使われているのではないかと思います。別に、このようなビジネスだけではなくて、保健や福祉や教育などさまざまな場面で、協働の地域づくりが進み始めています。

協働型の地域づくりは、繰り返しお話してきたように、地域のさまざまな担い手たちが、それぞれに自分自身の力を知り、他の担い手との間で連携協力関係を組み立てていくこと

によって、初めて成り立ちます。行政との協働を従来型で言えば、補助金の助成とか委託といったものが浮かびやすいとは思いますが、企業も含めて住民側に権限をどんどん移し、財源も移せば、地域のさまざまな問題を地域の住民たちが、あるいは地域の住民の組織が解決していく。そのような図式や構図が作り出されていくのではないのでしょうか。これは、協働型のガバナンスによる新しい地域の公共空間づくりに繋がっていくのではないかと思います。

そのような中で自治体は、新しい公共空間をつくっていく担い手の一つになります。地方自治体は大きなお金、大きな組織、そして、法的な権限を持っています。こういう力は、当然、地域の中で大きな影響力があるし、地域を支える重要な柱、一番太い柱であると考えてもいいでしょう。しかし、この太い柱だけで、地域という屋根を全部支えられるわけではありません。むしろ、みんなで屋根を支えるのだということを考えていく。家全体を一つの公共空間として、みんなで支えあっていく地域づくりが必要です。そのときに大切なのは、一本一本の柱もしっかりしてないといけないということです。他の柱に寄りかかることはできないという厳しさも必要です。

## 9. これからの地方自治体の課題

さて、地方分権改革を経たあと、今申し上げたようなことを柱として、地方自治体はどのように今後のあり方を考えていけばいいのか。

一般的な議論はさて置き、地域づくりのために自治体は、自分自身の能力を最大限発揮できるような自治体づくりを進めていかなければならないと考えています。それにはある程度、分権改革の中で示された基本的な理念、自己決定、自己責任という考え方を基礎にしていくことになるのだらうと思います。例えば、合併をされたところは自らの組織、資源、人的な資源、財源の拡大集中を生かしていくことが必要であるし、合併しようがしまいが、それぞれの行財政能力を地域づくりに役立て、地域を支える太い柱になれるように、しっかりとした力を身につけていくことが大切です。そのためにも自分自身を常にチェックしておくことが大事だと思います。

今、否応なく、それぞれの地域のそれぞれの自治体には、自立という外圧が押し寄せています。三位一体改革という話が先ほどありましたが、今後、地方への財源が国から移転されなくなるということはないにせよ、先細っていくことは直視せざるを得ません。そうした中で、お金をどう使っていくのか。それぞれの自治体には、その判断を自らしていくことが求められています。

つまり、地方財政が厳しくなったので何とかお金を下さいということではなくて、自分自身でどうするのか、どういう選択をするのか、ということです。お金を集める選択肢も当然あるし、これまで使っていたお金を見直す選択肢もあります。それを自分自身で考えて行っていくことが、分権後の地方自治のあり方として求められています。

次に重要なのは、これからの地方自治体は、身近な自治のことを、もっと考えていかな

ければならないということです。

今日は、地域づくりということで、コミュニティのレベル、行政区や地域・地区と呼ばれるような身近な地域をベースにしてお話してきました。

市町村の行政も、身近な自治に、もっと関心を持たなければいけないだろうと思います。東北 6 県でも、コミュニティのレベルでの活動をもっと検討して、関心を深めていく必要があります。「それは市町村行政の分野ですから限界があります」ということはあるのかもしれませんが、身近な地域のさまざまな活動を検討し、積極的に応援していくことがあってもいいかもしれません。

いずれにしても、小さな単位でできる地域づくりを大事にしていくことが大切です。地域のコミュニティが広域的な地域づくりを行うのは難しい話で、そのために大きなコミュニティとしての行政がある、と捉えてもいいのではないのでしょうか。

コミュニティからつくる地域づくりこそ、住民の皆さま方が自分自身でその地域をつくるという住民自治の原則に沿ったものであると考えています。そのための制度も用意されています。こうした身近な自治を実現していくことを、真剣に考えていく時期に来ているのだらうと思います。

そうした自治を進めていくときに、「地域内分権」という考え方も必要になります。要するに、市町村のさまざまな権限や資源を、さらに小さな地域の単位に移していこうという考え方です。

それぞれのコミュニティ、それぞれの地域、身近な地区が、より大きな財源や資金、人的資源などを使い、法的には難しいところがあるかもしれませんが、さまざまな権限を行使していく姿を、思い描いていただければと思います。もうすでに一部の自治体では、地域自治のための組織、それは町内会であったり自治会の組織であったりするわけですが、そういうところはかなり恒久的な財源を提供し、行政の仕事を委託し、また指定管理者になってもらって、地域の公の施設の管理をお願いしています。

最近、公共事業まで町内会が行うケースも、全国各地で見られるようになってきました。公共施設を一つ改築するにしても、生活道路を一つ整備するにしても、行政の工事請負契約で事業者にやっていただく方法をとらなくても、地域の手で、地域の人たちが持っている資源で、地域の人たちのノウハウで道路を造ったり、集会施設の改築をしています。そのような事例は全国各地にあり、費用も随分と安上がりです。国や都道府県や市町村には公共事業の基準があるので、そこから外れるケースもありますが、本当に地域に必要なレベルのサービスは、そのようにして確保されていくという観点から整備すれば、無駄がなくなるところも出てきます。

行財政上の合理化が進み、もう一方では、地域の自治を通じて地域的なニーズの充足が確保されていく。そのような新しい仕組みとして地域内分権を考えていくことこそが、小さな自治体やコミュニティの再生と、表裏一体をなしているのではないかと考えています。

もちろん、こうした地域自治の仕組みを具体的にどうつくっていくのかは、それぞれの

地域ごとに暗中模索しているところです。先ほど例に出したような取り組みを、すべての自治組織がやっているわけではなく、全体の一割二割とか、一つ二つという程度です。日本全国の市町村は残り 2300 ぐらいしかありませんが、そのほんの一部です。しかし、むしろこうした地域内分権が、それぞれの地域で今後、どこまで真剣に考えられていくかによって、地域の作り方が全く変わってくると思っています。

トータルに見た地域の質そのものが、地域内分権によって大きく変わってくるはずだと思います。地域内分権に成功したところは、しっかりとしたコミュニティを持つことができ、それを通じて地域の方々の暮らしや満足度が、よりレベルの高いものになっていくのではないかと考えています。「いや、そう甘くはないですよ」ということがあるかもしれませんが、放っておいてもどんどん衰退していくばかりですので、このぐらいのことはぜひやらなければならないと思っています。

#### 10．地域主権の発揮による地域づくりのために

最後に、新しい地域づくりへの地方自治体のこれからの関わり方について、いくつかまとめてお話しておきたいと思います。

地域づくりといっても自治体の課題もあるし、地域の住民の皆さま方の課題もあります。加えて地域の諸団体、地域に関わるような住民のグループ、それぞれ志を持ったグループがたくさん出てきていますが、そういう人たちの課題もあるだろうと思っています。最後にそうした問題をいくつかトピック的にですが、まとめて代えてお話したいと思います。

##### (1) 自治体行財政改革

まず、これからの地域づくりに向けて地方自治体には、どういう課題の解決を求められているのか。一つには、自治体の体質そのものを、しっかりさせることを考えていかなければなりません。残念ながら現在のマーケットメカニズムで、さまざまな課題解決を迫られているにも拘わらず、地方自治体はマーケットに対応できる部分ですら、それを行っていないという問題があります。要するに、経済的合理性を重視するべきところすら、考えていないのです。それは財源資金のあり方や流れに関しても同じです。

そのときに理屈として出てくるのは、行政は違うとか、経済的価値以外のところでお金を出し入れしていますからおっしゃるわけですが、お金で計算すべきところは、お金で計算するのが本来の筋です。もちろん、お金で計算できないものもありますから、それについては別に考えることになります。その意味からも、どうやって効率性の高い自治体を作っていくのかは、これからも大きな課題であり続けます。

##### (2) 自治体職員への期待

最近の自治体職員の問題でいうと、給料が高すぎるという話があります。もちろん、わけの分からない手当の問題などがあるだろうとは思いますが、しかし、マーケット化が進んだ社会の中で暮らしていく上では、経済生活も人が生きていく上で大きなウエイトを占めていますから、そこのところは暮らしが回るようにしておかないと話になりません。

公務員は本来、単にお金を儲けることが目的のところでは働いているわけではなく、公務としての目的があります。従って、お金の側面は大切にしながらも、公務の価値として、公務員の方々には地域づくりをしていただきたいと思います。その地域を一面ではプロデュースしつつ、地域のいろいろな問題をコーディネートする。公務員には、地域のいろいろな活動を促進していく地域の担い手としての役割を期待されていることも考えなければなりません。そうした経済性と、公務そのものに関わる価値の両面を実現できるような自治体職員づくり、体制づくりが、今、求められているのではないかと考えています。

### (3) 広域行政と身近な地域づくりのための政策能力

それでは、自治体としての地域づくりに、今後、どのように関わっていけばいいのか。少し今日の話とは方向が違って来るのですが、実際の住民生活との関わりでいえば、やはり広域的な問題への対応を考えていかざるを得ないだろうと思っています。さらなる合併があるのか、あるいは道州制があるのか、そのあたりは全く検討が付きませんが、住民生活の圏域・範囲が、以前と比べ、大きく広がっていることは確かです。そこでは行政として、何がしかの対応をしていかざるを得ません。

そういう広域的な問題に対処できる体制づくりも重要だろうと思っています。しかし、それと同時に、地域主権を発揮していくこと、そして身近な自治を実現していくことが、同じように重要なのです。今日の議論で一番強調しておきたいのは、この点です。

つまり、それぞれの自治体の中の身近な地域づくりに、もっと目を向けていただきたいと思います。それはもちろん、住民ニーズへの対応でもあるし、住民参加を進めることでもあります。それが、住民サービス、利便性の向上にも繋がっています。

地域の中で、一人ひとりの住民が持っている必要性、あるいは、より高い満足を得るための手立ては、それぞれに異なっています。それに応えられるような専門的で高度なサービスは、地域の中の一番太い柱としての自治体の大きな役割と言えるかもしれません。

そうした自治体の役割を、自治体の自立と広域的な対応、そして身近な地域への対応の3点で話しましたが、それらを行うときに地方自治体として重要なのは、その三つを支えていく基本的な能力の向上にあります。それは政策能力の向上です。

地域づくりをしていくことができるような政策能力が備わっているかどうか。そういう力を持った人が育ち、活躍していけるような自治体になっていけるかどうか。それがポイントです。そうした新しい発想や新しい提案を生かしていけるような経営体制や経営姿勢があるかどうか、まさに民間企業で言うと、経営資源の集中をし経営の革新をしていかないといけない状況にきているわけですが、それができるかどうか、今、地方自治体に問われています。

政策能力の発揮にあたって、重要なのは、住民にとって良い成果をあげていくということです。民間企業では消費者志向、顧客中心主義や顧客満足度の向上という言い方をしますが、今後は自治体経営も、もっと住民志向にならなければいけません。もっと成果や結

果に関心を向け、サービスを提供すればいいというのではなく、サービスした結果がどうなったのかをしっかりと考えながらサービスを提供していくことが、政策能力の発揮において重要です。もちろん、人間組織がやることですから、何もかもうまくいくとは限りません。常に自分たちがどういうつもりで何をどこまでやったのかの説明責任ははっきりさせておくことが大事ではないかと思えます。

#### (4) 地域住民の課題

次に、住民の課題と諸団体の課題について簡単に触れ、終わりにしたいと思います。

地域づくりについて、行政の役割を中心に話してきましたが、住民自身にもさまざまな問題が突きつけられています。地域のことを本当に考え、動いていくことができるかどうか問われています。「そんな無理強いをするな」という人もいるし、「動きたくないものを動かすな」という人もいます。それは確かにそのとおりですが、ほんの少し関心の方向が変われば、「あ、こんなに大変なことだったのか」と気づき、「これは面白そうだ」という興味が芽生えてくることも多いのではないかと思えます。

住民が地域の問題に積極的に関わっていけるような雰囲気や環境をどこまでつくれるか、それは行政の活動の部分であるかもしれませんが、住民相互でそうした雰囲気をつくっていくことも大事ではないかと思えます。

また、そうした気付きや関心が生かされていくような地域でなければ、誰も動こうとはしません。そういう地域の雰囲気をどうつくっていくか、その点でも、従来の地域社会では動きにくい面があります。よほどの熱意を持った人がいて動かないと、なかなか突破できない。そういう面では行政が手を差し伸べる、もっと頑張ってもらえるようにすることが大事ではないかと思っています。

恐らく、住民の関心が深くなればなるほど、従来、行政サービスや公共部門の活動と思われてきたものが、元々は地域のものであったことに気付く場面が山ほど出てくるだろうと思えます。教育の問題も福祉の問題も、元々は地域が自分たちの手でやってきました。もちろん、過去それが十分だったとは言いません。行政の手によってずいぶんレベルが上がりました。しかし、その行政が今、担いきれなくなっている中で、もう一度それを地域と行政の手で再編成していく時期にきていると思えます。地域のさまざまな公共サービスを、住民と行政の手で組み立て直していく。住民がそれらを積極的に担っていくような時代にきているのではないか、あるいはそれを視野に入れて動いていかないと、それぞれの地域を維持することができなくなっているのではないかと考えています。

地域には実にさまざまな良い材料があります。残念ながら、それをこれまでは、ほとんど等閑視してきました。むしろ、それを使わないで、役所からせびり取ってきたところがあるのではないかと思えます。これからは、地域が持つさまざまな特色を活用していくことが大事だろうと思っています。何よりもこれからの地域づくりは、そうした地域のいろいろな担い手が、どんな地域にしていくのかを一緒に考え行動していくプロセスに、重要

なポイントがあると思っています。

おわりに 協働型のコミュニティ再生を目指して

今日の話では、「協働」について、ずっと強調してきましたが、地域の協働をとおして地域サービスの向上を目指そうとするときには、一つ一つの活動の積み重ねが大事になります。地域づくりのためのプロセスづくりを一つ一つ大切にしながら、これからの地域づくりを考えていただければと思います。

今、日本社会が直面している大きな曲がり角にあって、地域がそれに、どのように応えていくかが課題になっています。日本社会の大きな曲がり角は、地域社会やコミュニティの危機でもあります。その中で、地域の協働性をもう一度組み立て直していくことが地域の再生に、そして日本の再生に繋がっていくと思います。それは、かつてあった村の権力構造を再生するような話ではなく、一人ひとりの市民がつくる自立的自主的な相互関係をベースにした、新しい協働型のコミュニティをつくり上げていくことです。

コミュニティと行政、あるいはマーケットでも活躍できるような協働事業づくりが求められています。そのとき、住民、企業そして自治体行政が、よりよい地域生活を送るためのさまざまな活動を、どのように上手に組み合わせる成果を出していけるのか。そのことが地域づくりの基本であり、日本社会全体を新しい価値観の下に組み直していくことでもあります。単一の価値観に偏らない社会。多層的な物事の考え方があり、多層的なコミュニティが共存するような社会。それは同時に、セーフティネットがたくさんある社会と考えていただいて良いと思います。そういう協働型コミュニティの再生こそが、これからの日本社会をつくっていく大本になるのではないかと思います。

私の話は以上です。長い時間ご清聴ありがとうございました。

#### 《 略 歴 》

新川 達郎（にいかわ たつろう）氏

同志社大学大学院総合政策科学研究科教授。

1950年生まれ。東京都出身。

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程満期退学。

専門分野 / 行政学・地方自治論・公共政策論

公職等 / 日本行政学会・日本社会情報学会・日本NPO学会等の理事を歴任、現在、京都市政策評議会会長、滋賀県新行政システム推進委員会委員ほか

著書論文等 / 『行政と執行の理論』（共編著、東海大学出版会）『中央省庁改革』（共著、日本評論社）『NPOと法・行政』（共編著、ミネルバ書房）『地域再生の村づくりまちづくり』（共著、ぎょうせい）『自治体改革第2ステージ』（共著、ぎょうせい）『行政評価の実践とその課題』（「行政研究」所収）

## 東北開発セミナー「地域主権時代の東北を考える」

### 分権・合併後の地域づくり

：地方自治体による協働への取り組みから

新川達郎（同志社大学）

## 1. 地域づくりの環境変化

### 1-1 地方分権改革の進展

地方分権推進委員会：自己決定、自己責任の地方自治とその強化

地方分権改革推進会議：三位一体改革と事務再配分

地方制度調査会：市町村合併、地域自治組織と広域行政、道州制

東北の地域自立の方向：地域主権確立

### 1-2 地方自治体の変化

行財政改革の推進：分権、財政危機対応、行政評価

合併と広域行政の推進：市町村合併、都道府県合併、広域的な連携

地域内分権と住民自治重視：地域自治制度とコミュニティ施策の展開

北東北3県の連携と市町村合併の進展

### 1-3 地域社会の変化

少子高齢社会の影響：人口減少、高齢化、持続可能な社会か？

地域経済の動向：グローバル市場経済化、地域間競争と比較優位下の生き残り？

地域社会の変化：コミュニティの衰退、地域社会システムの崩壊？

東北における農山村地域と地方都市の衰退現象：集落崩壊、

## 2 地域づくりの方向と条件

### 2-1 これまでの地域づくりからの転換

従来型の地域づくり：地域における空間整備、公共事業、公共施設整備、利害対立

地域づくりの刷新としての参加：地域づくりの政策決定への参加、参加の広がり

多様な担い手による地域づくり：地域住民の元気な活動、民間企業の社会貢献

都市計画事業や公共事業中心の地域づくりからの脱皮

### 2-2 これからの地域づくりの方向



地域づくりの意味の転換：物理的空間概念から社会的文化的概念へ

誰が地域づくりをするのか：多様な主体によるまちづくり

単一の主体にはできないことを実現する力：パートナーシップによるまちづくり

東北におけるガバメントからガバナンスへの動き：地域自治とコミュニティ再生

### 2-3 パートナーシップ（協働）による地域づくりへ

競争から連携協力へ：パートナーシップ型公民協力活動の活発化、新たな価値創造

市民生活を支えるパートナーシップ：日常生活から緊急事態まで

\* 教育、福祉、保健医療、消費や経済生活などさまざまな分野で進む協働

パートナーシップのまちづくり：コミュニティビジネス、地域保健福祉、

地域教育、地域基盤整備（公共事業と維持管理）

## 3 これからの地域づくりと地方自治体の役割

### 3-1 分権改革後の地方自治のあり方

分権型地方自治；自己決定、自己責任、自己負担

合併：組織や人的資源の拡大、行財政権限の集中を活かす、政策と資源の選択と集中

地域づくりのための行財政能力の確保と自己チェック

：交付税特例、特例債、その他補助金等の支援

### 3-2 身近な自治を考える

小さな単位でできる地域まちづくりと広域でできる地域づくり

コミュニティから考える地域づくりと住民自治の原則

地域自治制度：地域自治区、地域協議会、合併特例区などの設置

### 3-3 地域内分権

地域への分権：事務配分、権限配分、財源配分の合理化、

地域自治制度：地域の自主的運営の確立を目指す

地域自治による合理化効率化とサービスの「質」の向上

## 4 これからの地域づくりの課題

### 4-1 地方自治体の課題

経済的合理性、効率性の高い地域づくり

；規模の経済の発揮、安価に良質の地域づくりができるか、  
広域的な生活圏の拡大への対応；広域的な基盤整備、広域的サービス提供、  
広域的な地域づくりに対応しているか、  
住民ニーズへの対応、住民の利便性向上

：専門的サービス、高度なサービスの提供ができるようになっているか  
地域づくりのための政策能力向上：政策資源の集中ができるか  
自治体経営能力の向上：経営資源集中と財政危機と地方分権改革への対応

#### 4-2 地域社会と地域住民の課題

住民参加による地域づくりができるか

：行政は住民の声に基づき、住民は積極的に参加して地域づくりを進める  
地域住民自身が提供するサービスの質と量は確保されたか

；身近なきめ細かなサービスの提供はコミュニティの役割  
地域社会はその歴史や文化、伝統を維持できるか

：地域づくり本来の地域資源を重視した地域づくりへ、地域資源の再発見を進める

#### 4-3 地域住民組織、NPO、事業者、行政の協働とコミュニティ再生

従来のコミュニティやまちが元気であるか：コミュニティの位置づけを繰り返し考える  
地域住民とNPO、行政、事業者の協働による問題解決へ  
協働の為に地域組織の枠組みを作る：「まちづくり協議会」「地域地区組織の活性化」