

特集 feature

地域の自立と今後の地方行政 ～ 協働社会の構築に向けて ～

■地方行政の現状と課題

① 地方行政の現在

1990年代に本格化した地方分権の流れは、国・地方における行財政改革の推進を最重要課題に掲げる現内閣のもとで加速されています。国から地方への権限の委譲という段階から、「地方でできることは地方で」と言われるように、それぞれの地域がどのように自立し、自主的な運営を行っていくのか、その具体的な内容が問われる段階に入ってきました。

また、長引く経済低迷は税収の減少というかたちで地方行政にも深刻な影響をもたらしています。財源が限られる一方、高齢者への支援や地域の産業と雇用を守っていくこと（いわゆる社会的セーフティネットの整備）など、行政に対するニーズは全体として増大しています。

いま、地方行政は地域の自立的運営の確立をめざしながら、厳しい財政制約のもとで行政需要の拡大に対応するという、これまでにない状況をかかえており、こうした課題を同時に解決していくための、新しい行政のスタイルやしくみをつくりだすことが求められています。

② 市民自らが主役となるまちづくりの追求

現在、多くの自治体で、行政組織のスリム化や行政の事務事業を対象にした行政評価の実施など様々なかたちで新しい行政スタイルの検討が行われ、それぞれ実施に移されようとしています。上越市においても、職員数の抑制を含めたコスト削減や行政評価の実施など、行政の新しいスタイルの確立をめざす取組みを積極的に行ってきました。

しかしながら、超高齢社会の到来など地域の社会経済構造が大きく変ぼうする中で、従来の行政スタイルをさらに抜本的に見直し、変えていくことが必要であると考えられます。

例えば、まちづくりについていえば、これまでどちらかといえば行政主導で枠組みをつくり、そこに市民の参加を促すというスタイルになりがちであったといえます。本市ではそれを今後、市民本位のまちづくりの推進として、市民自らが主役になって進めていけるまちづくりのあり方を追求しようとしています。

さらに、市民自らが主役になることは、まちづくりに限定

されず、ひいては行政のすがたそのものに直接的に影響を与えるものとなります。

当研究所では、今後の地方行政のあり方に関して研究を進めており、今年度は新たな行政スタイルの検討を行政の再設計（行政デザイン）の研究課題として位置づけて取り組んできました。本稿では、これまでの研究成果をご紹介しますとともに、今後の地方行政を展望したいと思います。

■新しい社会関係の構築に向けて

① 地方行政の原点からの視点

本来、地方自治体の行政機能は、地域の共同の事務事業を専門的に担う機関として成立したと考えられます。地域の共同の事務事業の担い手の意味を再度考えてみると、東京大学の神野教授が指摘するように、「個人でできないことを家族が、家族でできないことを地域コミュニティが、地域コミュニティでできないことを市町村が、市町村でできないことを都道府県が、都道府県でできないことを国が」¹⁾担うという視点に立って地方自治体の役割を展望することが重要であると考えられます。

この見地から考えると、いま、地方分権の流れのなかで強調されている地方の自立とは、行政ばかりでなく地方自治体の構成メンバーである地域コミュニティや、家族、個人も視野に入れることが不可欠になります。本市の掲げる市民本位のまちづくりも、市民（個人）ができること、家族ができること、地域コミュニティができることはそれぞれが積極的に役割を果たし、それらの各構成メンバーの取組みだけではできないことを行政としてとりあげ、共同して取り組むという考え方が重要になります。しかし、都市化の進行や少子高齢化にともない家族や地域コミュニティの果たす機能が現実には低下してきている状況のもとでは、それらを補って、行政がその役割を分担していることも事実です。

② 行政デザインの視点

このとき、行政と市民（個人）、家族、地域コミュニティの役割分担はどのようになるのでしょうか。この1つの考え方を模式的に示したのが図1です。

図は行政スタイルの現在と将来のすがたを対比して示してあります。円の大きさは、必要となる行政サービスの量を示すものとします。先に述べたように、行政サービスの全体的な需要は、今後大きくなる可能性があります。しかし、これを現在の延長でとらえ、すべてについて行政が直接に取り組むことは財政制約などを考えても現実的とは言えません。

そこで、地方自治体の構成メンバーである市民や地域コミュニティの持つ力を改めて思い起こし、メンバーと行政組織の適切な役割分担と連携により、協働してこれに取り組むすがたが想定されます。その意味で、図の将来のすがたは「行政サービス」そのものではなく「公的なサービスを必要とする領域」が拡大し、これにそれぞれの構成メンバーが取り組んでいくことをイメージしています。具体的には、高齢者の生活支援などは行政の支援のもとに地域コミュニティや NPO（非営利活動団体）などが積極的な役割を果たし、現在、行政が直接行っている業務で外部に委託することにより効率化が図れるものは、公共性やサービスの質が確保できることを前提条件に委託をすすめることなどが考えられます。

このとき、従来の行政組織は相当スリム化され、企画や財政機能あるいは外部委託になじまないような業務を限定して担当する組織になると考えられます。

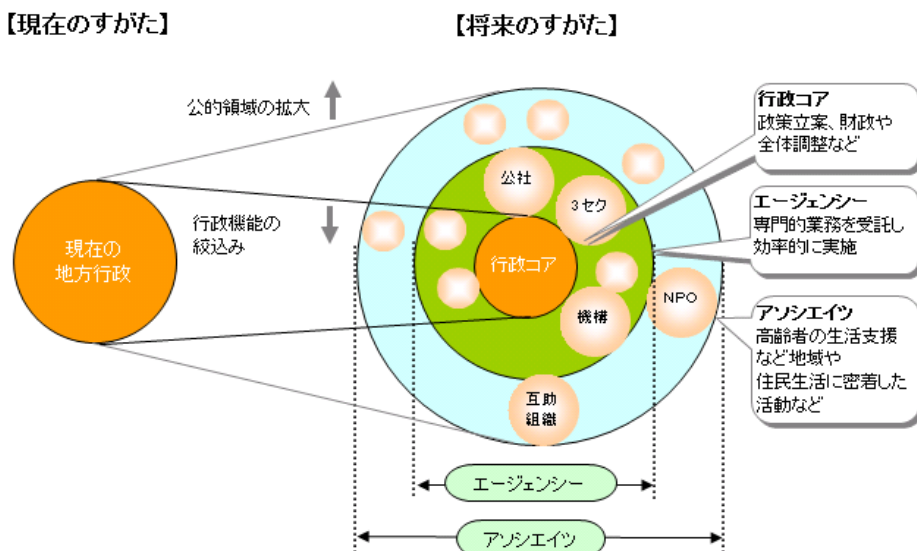
将来のすがたにおける以上の機能を担う組織を、図ではそれぞれ「アソシエイツ」、「エージェンシー」、「行政コア」と称していますが、これらは各地方自治体の条件に即して具体的な役割が決まるものと思われる。

■コミュニティ行政とミニ市役所

① コミュニティ行政の重要性

地方行政の構成メンバーである市民や地域コミュニティがその力を十分に発揮するためには、それにふさわしいしくみづくりが必要であると考えられます。ここでは「コミュニティ行政」の考え方をヒントの1つとして紹介します。

【図1 行政デザインの骨格となるひとつの考え方（模式図）】



市民を中心とした社会関係においては、まず市民が地域課題を自身の問題として認識し、判断し、参加することが基本となります。つまり、課題に対して十分な知識や情報を持ち、自分の意見や判断が反映されることが重要であり、その範囲は日常生活圏である地域コミュニティレベルを基本的な単位とすることが考えられます。また、個人でできることに限界があることから、基礎的単位としての地域コミュニティの重要性が改めて認識されます。

ここで言う地域コミュニティの規模は、日常生活の基礎単位と考えられる小学校区あるいは中学校区単位の地域コミュニティが想定されます。また、地域コミュニティが行政側の便宜的な行政区分にとどまらず、自立的に運営されるためには、地域コミュニティに対する的確な支援が必要であると思われれます。

コミュニティ行政とは、以上のように地域コミュニティの重要性に着目し、その形成と運営のサポートに行政が積極的に関わっていくことを意味します。

コミュニティ行政の概念と実践は東京都三鷹市などに先進的な例を見ることができ²⁾、まちづくりの憲法として注目されている北海道ニセコ町のニセコまちづくり条例にも地方自治体におけるコミュニティの重要性が明示されています。

② コミュニティ・プラザとミニ市役所

これまでの行政ではまちの中心に行政庁舎があり、行政事務も大半がそこで行われるのが当然のすがたでした。しかし、こうしたコミュニティ行政を実現するためには、それにふさわしい地域の拠点施設、つまり地域コミュニティごとに市民と行政との協力関係の場を設置することが必要であると考えられます。ここでは、この拠点施設を仮にコミュニティ・プラザ(地域の広場)と呼ぶことにします。

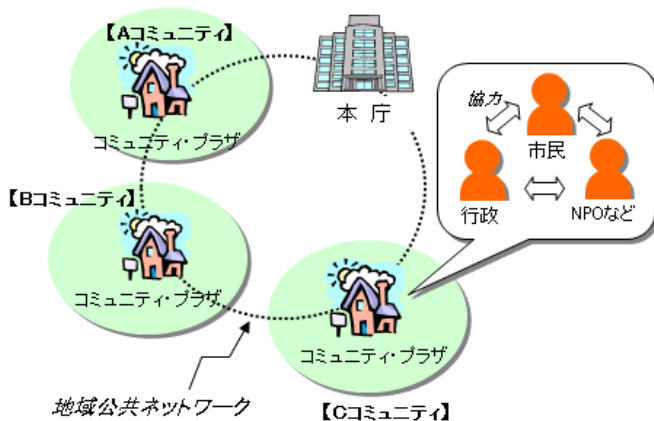
コミュニティ・プラザには、集会施設等にとどまらず地域を基盤とする NPO の事務所なども入居するとともに、市役所の出張所(ミニ市役所)が併設されることがイメージされま

す。コミュニティ・プラザ内に設置されるミニ市役所は、証明書の発行等の定型的業務にとどまらず、コミュニティ固有の行政課題の大半を担当する地域の総合窓口となるとともに、地域 NPO に対する必要な支援なども行うことから、市民活動の支援センターの機能も果たすことが考えられます(図2)。

本市は市民活動の拠点として市民プラザを設置していますが、コミュニティ・プラザの規模は市民プラザの機能を地域コミュニティサイズに合わせたものとしてイメージできます。市民プラザは、趣味や子育てをはじめとする諸活動だけでなく、市の一部組織を配

置して行政機能を持たせており、また NPO の活動拠点にもなっています。このように、市民プラザはひろく市民に開放され利用されており、本市の中核施設のひとつとして重要な役割を担っていることから、コミュニティ・プラザも地域において同様に機能することが期待されます。市民プラザは市の公共施設ですが、管理運営は PFI 方式（民間の会社に委託する方式）をとっており、運営方法についてもコミュニティ・プラザの参考になると考えられます。

【図2 コミュニティ・プラザのイメージ】



多数の出張所（ミニ市役所）を分散設置する場合に問題となる施設の運営費については、本庁機能のスリム化とともに、ミニ市役所間を IT を活用してネットワーク化することによりその軽減を目指します。

以上のように、コミュニティ・プラザは地域の自立的運営の基盤を提供する拠点となります。また、併設されるミニ市役所は、市民にとってはより地域に近く、きめ細かな行政サービスが提供される「顔の見える市役所」となることが可能です。本庁機能のスリム化と市民に身近な場所での行政サービスの実施は、市民および市行政の双方にとってのメリットが期待されます。

■市町村合併とコミュニティ行政

コミュニティ行政は今後の市町村合併を考える際にも重要な役割を果たします。合併に伴い、従来の地域コミュニティが衰退したり、小規模地区の声が反映されにくくなるのではないかという危ぐが聞かれます。また、置かれた環境の異なる自治体が合併することにより、地域個性が失われるといったことも指摘されています。

このとき、合併を既存の行政単位の合併としてではなく、中学校区程度のコミュニティ単位でとらえ、複数のコミュニティによる合併としてイメージすれば、合併はコミュニティの連合体としての新しい自治体の誕生を意味することになります。

■まとめ

地域が持続的に発展していくためには、地域に関わるあらゆる構成員が対等な立場から協力しあうことが必要です。とりわけ市民と行政との協力関係が不可欠であり、それぞれが自立しながら、自立に基づいた新しい社会関係を再構築することが前提になるものと思われます。今回ご紹介したのは、その実現に向けたひとつの有効な方法と考えられますが、地域コミュニティの形成にとまなう権限と責任の明確化や、町内会組織などの役割分担といった課題もあり、その実現には長い期間を要することが考えられます。

しかし、地域運営における市民および地域コミュニティの重要性は今後もますます高まることが考えられ、行政は、市民本位の地方行政のあり方を見極めるとともに、地域の成熟に合わせた協力関係の提案や的確なバックアップを積極的に行っていくことが求められてくるものと思われます。

（調査研究部長：菅原章文、研究員：渡来美香）

- 1) 佐和隆光『「改革」の条件』、岩波書店、2001年
- 2) 清原慶子編著『三鷹が創る「自治体新時代」』、ぎょうせい、2001年

Seminar report

第4回創造行政セミナー

2002.2.1 研究所会議室 参加者 45人

行政評価とこれからの自治体経営

㈱三菱総合研究所社会環境システム部研究員

尾花尚弥 氏



創造行政セミナーの今年度最終テーマは、ますます厳しさを増す財政状況への対応、住民への説明責任、行政サービスの向上などの観点から、今後の自治体経営の重要な課題である「行政評価」について取りあげました。

講師の尾花尚弥氏からは初めに「行政評価とは何か」の解説があり、続いて行政評価のノウハウについて「5W1H」にそって説明がありました。そのほか、最近の政策の内容改善、目標管理、予算配分の適正化や住民ニーズへの対応といった視点を組み入れ

ることに関心が集まっていることや、三重県や三鷹市ほかの事例をあげ、「自らの仕事の内容を見直す」など、行政評価を自治体に活かすポイントなどが紹介されました。

参加者からは「行政評価の概念について非常によく理解できた」、「いろいろな手法があり、いかにその町に合ったものを取り入れていくかが課題」などの意見が聞け、行政評価への関心の高さがうかがえました。

INFORMATION

今回を含め今年度全4回の創造行政セミナーの記録集を作成しています。3月末には完成の予定です。

市民研究員 活動報告

市民の皆さんの多様な発想や意見をまちづくりに活かすため、昨年7月からスタートした市民研究員制度。座長をお願いしたお二人から、これまでの活動を振り返るとともに、これからのまちづくりへの思いを語っていただきました。



歴史的な建物と景観を
活かしたまちづくり

木村雅俊 さん

上越は高田城築城以来、数百年の歴史を重ねてまいりました。時々の社会体制の中で、そこに生活する人たちの思いや願いを込めた建築物が、今もなおその形を留めて現存していることを、今回市民研究員として参加することで改めて発見し、驚き、そして感動する一方で、朽ち果てようとしている姿を見て悲しみを覚え、複雑な思いをしているところです。

歴史の証言者である建造物を今後のまちづくりの中でどう活かしていくのか、これはひとえに上越人の故郷を愛する気持ちに委ねられているといっても過言ではなく、アイデンティティを大切にしながら再生していくように思います。

また、最近何につけても「まちづくり」という言葉が多種多様に氾濫しているように思われますが、受け取り方には差があり、その言葉の使い方に疑問を感じることもしばしばです。まちの主人公はその地に住んでいる市民であり、市民にとって住みやすく快適でかつ自分のまちとして誇りのもてるものでなくてはなりません。その一助としてこの歴史的な建物と景観が活かされてこそ、地方でなくてはできないまちづくりになると思います。

懐かしい町並み、懐かしい家屋を、今を生きる我々の生活のために活かして使用することのできる方法を考えていきたいと思っております。



上越の観光の現状と未来

永見完治 さん

「上越市の観光の現状と未来」をテーマ

にこの地域に関する提言をとりまとめようと、市民研究員6名が活動を始めたのは昨年7月のことでした。

多くの応募者の中から選ばれたメンバーの意気込みは素晴らしく、回を重ねる毎に熱を帯びたものになっていった一方で、次々と提示される資料は時として今までの自らの認識に修正を迫るものもありました。何よりメンバーの提案する研究手順や提言への方法論をまとめることに腐心しました。

私の場合、9年間にわたって上越観光コンベンション協会からの委託事業である「観光セールス事業」において、20を超える近県に点在するエージェント延べ1,500社近くをまわった経験から、周辺から見る上越市の観光の現状を誰よりも知っているという自負がありました。しかし、観光振興の意義というものを、地域経済の活性化、地域環境の保全、地域文化の向上、地域のイメージアップといった項目で整理してみると、自らの経験が一面的なものであったと反省させられ、このプロジェクトに参加した意義を改めて感じているところです。

このまちをどのようにしていくことが大切なのかを考えながら、「すみよいまちづくりのための観光」を目指して立案・実行することを提言できればと考えています。

市民の手により取りまとめられる報告書に期待していただきたいと思います。

研究所カレンダー

- 1/09 市民研究員会議(歴史)
- 1/29 市民研究員会議(歴史)
- 1/29 ホスピタリティ研究会参加
 - ▶ テーマ:長野県観光の進む道…観光立県に向け今なすべきことについて
- 2/01 第4回創造行政セミナー開催
 - ※今回も下記のとおり、これまでの調査研究成果について報告・発表させていただく機会がありました。
- 2/05 上越市経済活性化フォーラム(東京国際フォーラム)
 - ▶ テーマ:電子市役所基本構想策定調査研究…行政の情報化とITを活用したコミュニティ行政の実現について発表
- 2/06 観光コンベンション委員会
 - ▶ テーマ:高田城観桜会アンケート調査…観



- 桜会でのアンケート結果の報告とこれからの観桜会についての提案
- 2/15 市民研究員会議(歴史)
- 2/21 合併・拠点都市・地方主権対策特別協議会(市議会)
 - ▶ テーマ:市町村合併に関する研究…日常生活圏からみた上越地域のつながりと合併後の姿の推計について説明
- 3/01 市民研究員会議(観光)
- 3/05 市民研究員会議(歴史)

お知らせ

報告書・記録集等をご希望の方は研究所までお問合せください。ホームページ上でも公開しています。

NEWS! ニュースレター・N. L vol. 3 特集「電子市役所」
また13年度の調査研究報告書やニュースレターvol.4もまもなくホームページに掲載の予定です。

編集後記

設立2年目を迎えた今年度は、市民研究員との共同研究、各種シンポジウム・セミナーの開催、ニュースレターの発行など、「市民と地域に開かれた研究所」をめざし、市民の皆さんと一緒に調査研究活動に取り組んできました。

この1年間に感じた市民の皆さんのまちづくりに寄せる思いをどのように「市民本位のまちづくり」に活かしていくか。それが私たちのこれからの活動の原点であると考えています。

設立3年目の第1号となる次号は6月を予定しています。ご意見ご感想をお寄せください。

[編集:カ久、渡来、田原]