

住民参加による自治体構造改革¹

～分権化時代の新しい住民参加の姿～

慶應義塾大学 土居丈朗研究会 地域政策分科会

青柳恭平 安藤祥加 小田幹子 河西義裕
清水麻由 中川玄斗 吉岡大

2008年12月

¹ 本稿は、2008年12月20日、21日に開催される、I S F J 日本政策学生会議「政策フォーラム2008」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、土居丈朗准教授（慶應義塾大学）をはじめ、竹中平蔵教授（慶應義塾大学）や多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

近年、国から地方への権限委譲という形で地方分権改革が推進され、住民に身近な行政はできる限り地方自治体が自立して行うこととなった。しかし、現状として地方自治体には地域の実情に合った政策を着実に展開していくための基盤が確立されているとはいえない。そこで、この分権改革の目標を達成すべく自治体と住民との関係を再構築すること、これが本稿の目的である。

第 1 章では地方分権改革の目標を確認し、我々が現状の地方自治体に対して問題意識を持つに至った背景について述べる。改革の最終的な目標は「地方自治体」を住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めることとされている。ところが、現在の自治体の体制はそれに応えるには十分でなく、地域の特性や実情を反映した政策を行っているとは言いきれない。この状態が続けば、行政に対する住民の満足度は低下するとともに、地域の魅力が損なわれることも考えられる。このことが人口転出の増加といった弊害を生じさせる恐れもあり、地域の衰退を加速させる要因にもなり得るのである。このような悪循環を避けるためには、地域の実情を最もよく知る生活者としての住民の力の活用は不可欠である。そこで、本稿では地方分権改革の目標達成に向けた方策として「住民との協働」を検討していく。

第 2 章では昨今の地方分権改革の流れを振り返り、地方自治体が置かれている状況を確認する。その上で、自治体による住民との協働への取り組み等、自治体と住民との関係についての現状分析を行う。

改革によって国と地方自治体の役割分担が見直された結果、地方交付税の削減等が行われ、自治体にはより厳しい財政状況の下での自立した行政運営が求められることとなった。このような分権化の流れの中で、地域の実情に合った政策を効率的に施行するために、自治体において住民の意見を取り入れるための取り組みが見られるようになってきた。その例としてはパブリックコメントや委員会・審議会への住民公募等が挙げられるが、いずれも自治体間で取り組みに対する積極性にばらつきがあり、全国的に浸透しているとはいえない。

また、住民との協働に積極的な自治体では、「まちづくり委員会」のような住民協働組織を設立しているところもある。しかし、その多くは首長の主導性に依拠したものであり、それに起因した問題も指摘されている。一方、地方議会についても、住民の声を聞く場としての体制は整っていない上、二元代表制における機関対立型制度が機能しているとはいえない。加えて、自治体が行う施策に対する評価手法としては「行政評価」や「住民満足度調査」等が取り入れられているが、その実施や結果開示の方法に問題が多く、改善の余地は大きい。さらに人口移動の現状を分析した結果、行政サービスによる影響が少なからずあることが分かった。自治体はそうした内生的な要因による移動の存在を認識し、何らかの対策を講じなければならないのである。

以上の二つの章より、地方分権改革の目標達成のためには自治体が地域の実情に合った政策を展開していく必要があり、それには住民との協働が重要であるという示唆が与えられた。さらに、現状としてはそのための仕組みが全国的には確立されていないということも確認された。そこで、第 3 章では住民参加によって望ましい政策が実現されることの検証を目的として二段階の分析を行う。具体的には、まず先行研究を参考にし、推定式の特定化を行う。その上で第一に、「住民参加度」が「行政サービスの質」に与える影響を検証し、第二に、その「行政サービスの質」が「住民満足度」とどのような関係を持つかについて計量分析を行う。その結果、どちらにおいても有意に正の相関関係があることが示された。このような分析はこれまでなされておらず、住民参加の影響力を実証的に示したという点で、新たな試みである。

第 4 章では、ここまでの議論を踏まえ、我々が独自に考案した、基礎自治体の行政委員会の一つとなる「地域協働委員会」、及びその下部組織となる「校区協議会」の創設を検討する。これらは、自治体と住民が地方分権改革の目標達成に向けて協働するための組織である。

前者の地域協働委員会の主な役割は、住民の意見を反映した行政運営を実現するための事務を執行することである。また、住民本位の地域づくり体制を構築するための、首長から独立した権限を持つこととする。この組織を行政委員会として設置することで、その独立性や中立性によって、機関対立型制度の強化や協働による地域づくりにおける責任の所在の明確化を図る。

この地域協働委員会の下部組織として設置されるのが、校区協議会である。この組織は、住民との協働による地域づくりの拠点として市区町村内の小中学校区を目安に設置することとする。そして、地域ごとの要望や課題の集約・整理を行い、地域の意見として委員会へと発信することを役割として担う。

このようなシステムを実際に導入するにあたっては、法改正を行って法的根拠を明確にすると同時に、システムに実効性を持たせて継続性のある地域づくりを進めていくための基本的な規則を各自治体が備えておくことも必要となる。そこで、法制度面の整備についても検討を加える。具体的には地方自治法を改正するとともに、基礎自治体には「協働基本条例」の制定を義務付けることを提案する。法改正により行政委員会として住民協働組織を設置するという提言は、これまでにない新たなものである。

しかし、こうしたシステムは単に構築するのみではいずれ形骸化してしまう恐れがある。そこで、その防止のために第 5 章では新たな評価制度として総務省による「自治体評価」と、地域協働委員会による「住民納得度調査」の実施を提案する。

前者は、既に国の行政評価でノウハウを持つ総務省が選定する評価指標に沿って各自治体が自己評価を行い、その結果を総務省がまとめて、国民に公表するというものである。その評価項目の一つに住民参加度を含めることで、各自治体から主体的に住民との協働を進める動きが活発化することが期待できる。また、統一的な指標を用いることで全国の基礎自治体の評価結果を比較することが可能になるため、自治体・住民の双方にとって有意義な制度となる。

後者は、基礎自治体に毎年住民納得度の調査を行うことを義務付けるというものである。その回答結果は地域協働委員会が全市的に集計するのはもちろん、校区協議会の設置区域ごとの結果についても算出することとする。これにより、自治体は評価結果を次期以降の行政運営に活かせるとともに、地域の強みや課題を住民と共有するための材料とすることも可能となる。その上、校区間で共通する課題も明確になり、全市的に重視すべき施策に対して住民の意見に即しながら取り組むことも期待できる。

続く第 6 章では、ここまで述べてきた住民参加型協働システムの実現可能性を高めるために、その導入によって生じる効果及び弊害について考察し、弊害についてはその解決策の検討を行う。

第 7 章では、第 6 章までの議論を踏まえた上で以下を政策提言とし、本稿を締めくくる。

I. 住民参加型協働システムの導入

地方分権改革の目標を達成すべく、地方自治法に根拠を置く「地域協働委員会」と「校区協議会」を基礎自治体に設置することで、住民との協働による地域づくり体制を構築する。

II. 自治体と住民との関係を再構築するための法整備

住民参加型協働システムの導入によって自治体と住民との関係を再構築するために必要となる、地方自治法の改正を行う。これと併せて、基礎自治体における「協働基本条例」の制定も義務付け、システムの実効性を法的に担保する。

III. 新たな評価制度の導入

住民参加型協働システムが自治体・住民の双方にとって意義のあるものとして機能するように、「自治体評価」と「住民納得度調査」を新たに全国で導入し、システムの持続性を確保する。

目次

はじめに

第1章 地方分権改革が指すもの

第2章 自治体と住民を取り巻く現状

- 第1節 自治体が置かれている状況
- 第2節 自治体による住民との協働への取り組み
 - 第1項 住民参加や協働への自治体による取り組みの具体例
 - 第2項 住民投票
 - 第3項 住民参加を規定する条例
- 第3節 首長と住民参加
 - 第1項 執行機関の附属機関としての住民協働組織
 - 第2項 執行機関と地縁団体の関係
 - 第3項 地域自治区と地域協議会
- 第4節 地方議会と住民参加
 - 第1項 選挙と議員定数
 - 第2項 首長のイニシアティブに依拠した住民参加の弊害
- 第5節 住民への説明責任としての評価制度
 - 第1項 行政評価
 - 第2項 住民への満足度調査と納得度調査
- 第6節 人口移動に関する現状

第3章 住民参加の影響力

- 第1節 行政サービスの質に関する実証分析
 - 第1項 先行研究の整理
 - 第2項 推定方法
 - 第3項 推定結果
- 第2節 住民の満足度に関する実証分析
 - 第1項 住民の満足度に関する指標の設定
 - 第2項 先行研究の整理
 - 第3項 推定方法
 - 第4項 推定結果
- 第3節 まとめ

第4章 住民参加システムの検討

- 第1節 住民参加型協働システムの構築
 - 第1項 地域協働委員会の設置
 - 第2項 校区協議会の設置

第2節 法制度の整備

第1項 地方自治法の改正

第2項 協働基本条例の制定

第5章 継続的な協働のために

第1節 自治体評価の導入

第2節 住民納得度調査の実施

第6章 導入後のシミュレーション

第1節 導入による効果

第2節 導入に伴う弊害とその対策

第7章 政策提言

参考文献・データ出典

はじめに

第 27 次地方制度調査会は「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で、今後の基礎自治体のあり方として、住民自治の充実や住民との協働の推進が必要であるとしている。さらに、2004 年の地方自治法改正により新たに「地域自治区」が導入されるなど、自治体における「住民参加」について活発な議論がなされている。

この住民参加という概念は決して新しいものではなく、今日に至るまで長きにわたって議論が重ねられてきた。近年、わが国においては地方分権改革が推進され、地方自治体は限られた財源の中での主体的な財政運営を求められることとなった。そのような中で、地域の実情に合った政策を応益原則に基づきながら展開するための手法として、住民参加が今まで以上に注目されるようになったのである。

しかしながら、これらの議論は全国での住民参加の基盤整備という趣旨では行われておらず、地方自治という観点から実際の導入の是非はあくまでも首長に委ねるという趣旨で進められている。そのため、導入状況にはばらつきが生じている。今後、分権改革を実のあるものにするためには、全ての自治体において住民参加がなされるべきである。実際、住民参加が地域の実情に合った政策の実現に寄与するという推定結果を得ており、このことから、全国で基盤を整備することの重要性が窺える。

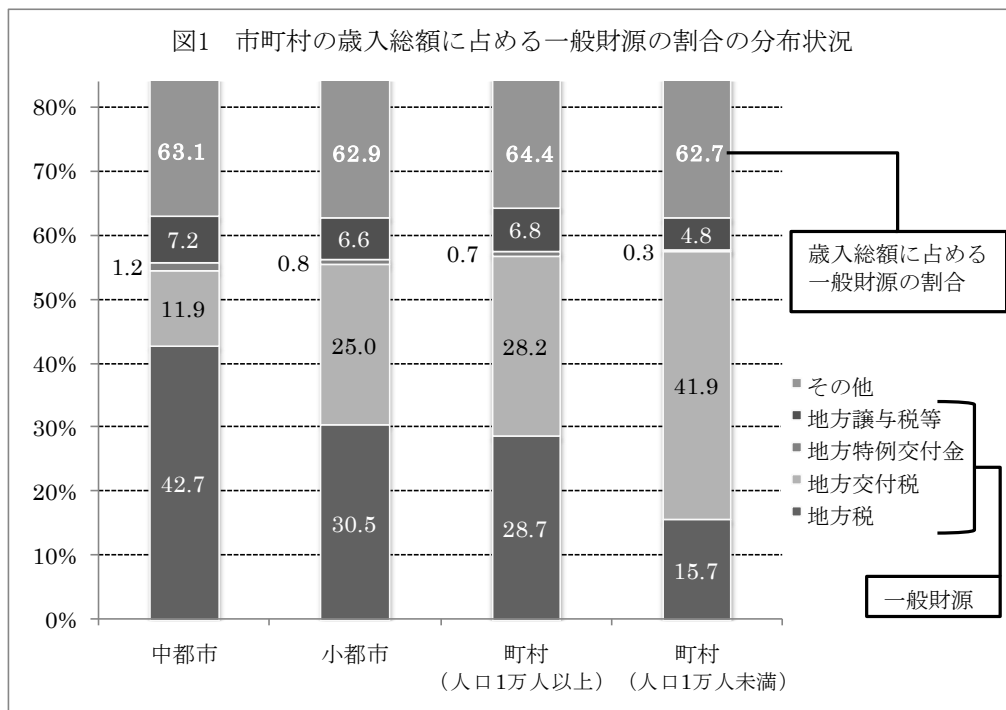
本稿の目的は、地域ごとの最適状態であるローカル・オプティマムを実現するための基盤を確立することである。これにあたり、分権化時代における自治体と住民との関係を再構築するための改革案を提言する。

この論文では、分権改革が今後も推進されることを考慮しているが、基本的には現行の制度を前提に議論を行う。たとえ現状のまま地方への更なる権限委譲等がなされたとしても、それに対応し得る力が自治体に備わっていなければ、改革の目標達成は望めない。そのため、本稿で議論する住民参加による自治体構造改革を分権改革と同時に進める必要がある。

第1章 地方分権改革が目指すもの

近年、地方分権改革が推進される中で、地方財政の逼迫や地域コミュニティの崩壊等、地方自治体が抱える様々な問題が表面化している。ここでは、地方分権改革の流れを確認した上で、その目的を明らかにし、達成のためには何を行う必要があるかについて述べる。

2006年に地方分権改革推進法が成立し、国と地方自治体の役割分担の見直しが行われている。国から地方への権限委譲という形で、国は本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り自治体に委ねることとなり、自治体に求められる役割は権限とともに拡大した。また、権限委譲と併せて国の補助金制度を見直し、税源を移譲するという三位一体改革も行われた。ところが、下図からも分かるように一般財源に占める地方交付税の割合が高い自治体は多く、この改革による交付税減額は大打撃となっている。そのため、地方分権化の流れにおいて、自治体には行政活動の見直しが余儀なくされた。地方自治を基点とした統治構造への転換が図られる中で、国に依存した形で行ってきた地域づくりを、自治体が自らの権限と責任の下に進めることとなったのである。



総務省『地方財政白書ビジュアル版』（平成20年版）より引用

地方分権改革推進委員会は、「地方自治体」を住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めていくことを、分権改革の究極の目標に設定した²。さらに、この改革によって目指す方向の一つとして挙げられたのが、「ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ」³というものである。これらのことから、分権改革は、自治体を地域ごとの最適状態であるローカル・オプティマムを実現できるような地方政府に転換していくための改革であるといえる。そして、そのような目標の達成には、まず自治体がそれぞれの地域の特性に合った政策を展開する必要がある。それゆえ、その地域に実際に居住し、地域の実情を最もよく知る生活者としての住民の声を政策に反映させる仕組みづくりも不可欠となる。

他方、平成の大合併と言われるように、地方分権に対応可能な行財政基盤の充実を目的として、国の奨励の下で多くの市町村が合併を行っている⁴。しかし、編入される形で合併を行った町村を中心に、合併後の地域づくり体制が確立されていないことも多い上、最も基本的な住民参加手法である選挙による住民意思の反映ができない場合も考えられる。なぜなら、人口が少ない町村が一つの市の選挙区に包摂されてしまい、その地域の意見を「地方議会議員の選出」という形で反映することができない可能性があるからである。このような地域においては、分権改革を円滑に進めるための合併によって、自治体と住民の距離がむしろ広がってしまうという状況も招きかねない。

自治体が地域の特性や実情を把握し、それを的確に政策に反映していかなければ、自治体に対する住民の満足度は低下するとともに、地域としての魅力も損なわれる。これが、人口転出の増加といった弊害を招く恐れもあり、地域の衰退を進行させる要因にもなり得るのである。地方分権改革の本来の目的であるローカル・オプティマムを実現させるためには、自治体と住民の協働⁵による地域づくりを着実に進めるための基盤の確立は欠かすことができない。

住民意思を中心に据えた地域づくりを行うための体制が確立されていない自治体は多い。本稿の目的は、このような現状を打開し、地方分権改革の目標を自治体と住民の協働によって達成するためのシステムを提言することにある。

² 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「地方政府」の確立～」(2008) 参照

「地方政府」とは自治立法権、自治行政権、自治財政権を十分に具備した完全自治体のことをいう。なお、わが国では慣用語として都道府県や市町村を「地方自治体」と呼称するが、本稿でいう「地方自治体」は都道府県及び市区町村の地方公共団体のことを指す。

³ 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告―自主・自立の地域社会をめざして―」(2002年6月17日)参照

なお、ナショナル・ミニマムやローカル・オプティマムは、時代とともにその内容が変化する流動的な概念であるが、本稿では、地方分権改革推進会議「中間論点整理」(2001年12月12日)を参考に、ナショナル・ミニマムを「国として最低限保障すべき生活水準」、ローカル・オプティマムを「受益と負担の関係を明確化した上での地域の実情に即した望ましい水準」と定義する。

⁴ 総務省ホームページ「合併相談コーナー」によると、平成11年3月31日に3,232あった市町村は、平成22年2月1日には1,773にまで減るとされている。

⁵ 協働や参加、参画など住民参加にかかわる用語には明確な定義が存在するわけではない。本稿では、協働を「立場の異なる主体がそれぞれの果たすべき責任及び役割を自覚し、相互に補完し、協力し合うこと」、住民参加を「政策の立案、決定から実施及び評価に至るまでの過程に住民が主体的に参加し、自治体の意思決定にかかわること」と定義する。

第2章 自治体と住民を取り巻く現状

本稿では、地方分権化時代において、基礎自治体⁶が地域の実情に合った政策を的確に展開していくための体制に着目し、以降で分析を行っていく。本章では、地方分権改革の流れや基礎自治体と住民の関係についての現状分析を行う。第1節では、一連の地方分権改革によって自治体が置かれることとなった状況を確認する。第2節から第4節では、分権化時代における基礎自治体と住民の関係について、その現状を分析する。第5節では、自治体が住民に説明責任を果たすための手法の中でも評価制度に焦点を当てて分析を行う。そして第6節では、住民の意見を政策に反映させることの重要性について、人口移動という観点から分析する。

第1節 自治体が置かれている状況

2000年に施行された地方分権一括法では、国と地方自治体の役割分担の原則が明記された。そして、機関委任事務制度⁷の廃止により自治体の行政運営に対する国の関与の見直しが行われたことをはじめ、権限委譲の推進や国・都道府県・市町村の関係改変が進められた。

これと併せて、税源移譲・交付税削減・国庫支出金削減を三本柱とする三位一体改革が推進され、2004年度から2006年度にかけて、国庫補助負担金改革では4.7兆円、地方交付税は約5.1兆円の削減が、また、地方税への約3兆円の税源移譲が実現した⁸。この改革の目的は、歳入・歳出両面での地方の自由度を高め、自治体が自らの責任で住民の意見を尊重した政策を自主的かつ効率的に展開する余地を拡大することにあった。ところが、前章で確認したように地方部の自治体を中心に交付金への依存度は高く、この改革によってむしろ財政が逼迫した自治体も多い。この点については、土居(2007)でも指摘されている。

しかしながら、地方財政が逼迫した理由は交付金への依存度の高さだけでなく、自治体の歳出体質にもある。そもそも、わが国の地方自治制度は、当初は国家の基礎を強固にするための中央集権的な側面の強いものであった。そのように国の指揮命令に従っていた時代の歳出体質から自治体は未だに脱却できていないのである。それにもかかわらず、分権改革によって自治体は自己の権限と責任の下に住民の期待に応えることが求められることとなった。

⁶ 地方分権改革推進委員会は、地方分権改革推進のための基本原則の筆頭として「基礎自治体優先」を掲げた。（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「地方政府」の確立～」(2008年5月28日)）

なお、本稿で用いる「基礎自治体」は、市区町村の地方公共団体を指すこととする。

⁷ 『厚生白書』（平成12年版）によると、機関委任事務制度とは、国と地方公共団体を上下・主従の関係として、地方公共団体の執行機関、特に都道府県知事及び市町村長を国の機関とし、これに国の事務を委任して執行させる制度である。

⁸ 総務省『地方財政白書』（平成18年版）参照

したがって、限られた資源の中で効率的な財政運営を行いながらも住民の期待に応えていくために、地域の実情を最もよく知る住民の力を必要とすることになったのである。

では、自治体は住民参加や住民との協働に対してどのように取り組んでいるのか。次節ではその現状を分析する。

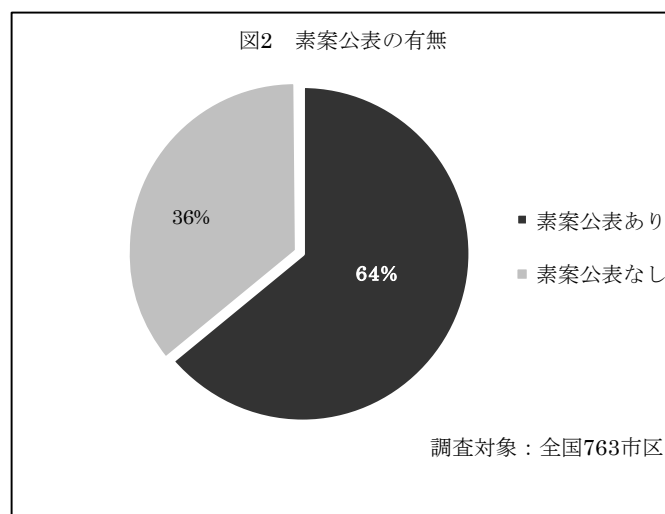
第2節 自治体による住民との協働への取り組み

現在、基礎自治体には自己責任の下に地域の実情に即した政策を展開することが求められている。本節では、住民参加や自治体による住民との協働への取り組みの現状を概観する。

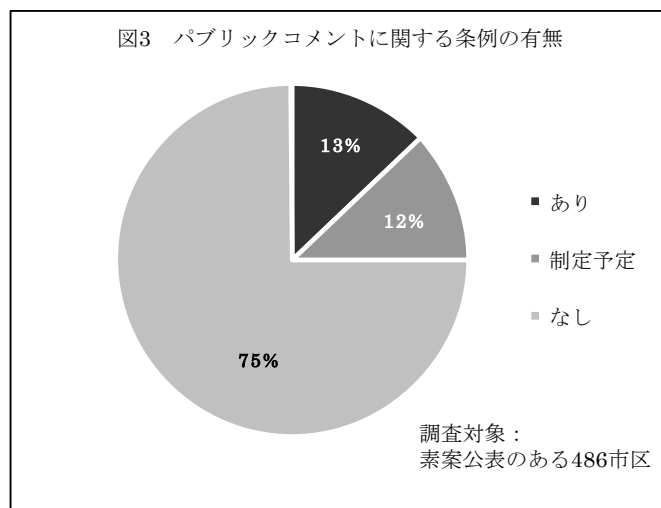
第1項 住民参加や協働への自治体による取り組みの具体例

厳しい財政状況の中で、自治体にはこれまで以上に無駄を省いた効率的な行政運営が求められている。そこで、全国画一の公平性を優先していた従来の政策を見直し、地域の実情に合った行政運営を試みるために、住民の意見や民間企業・NPOのノウハウを政策形成の段階から取り入れようとする自治体が増えてきた。その中でも、住民参加に主眼を置いた手法の具体的な例としては、事業の計画段階から住民ニーズを取り込むためのパブリックコメントや、自治体附属機関の審議会への住民参加等を挙げることができる。

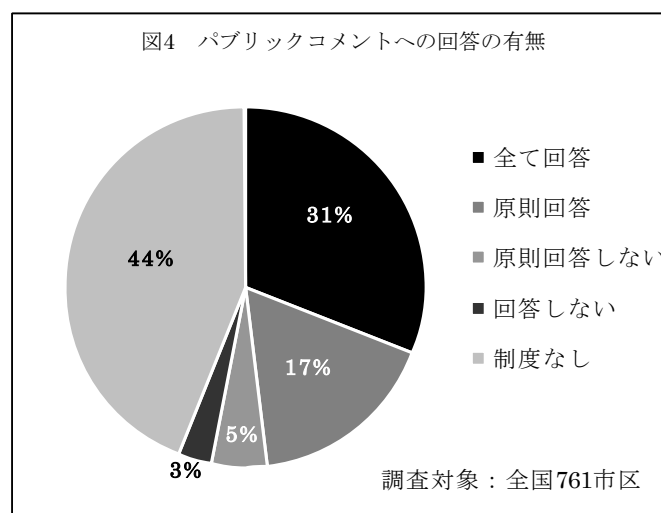
パブリックコメントとは、自治体によって公表されている政策形成過程の素案に対し、住民が電子メール等で自由に意見を述べる機会を与える制度のことである。図2及び図3に示したように、素案の公表を行っている自治体が64%に上るにもかかわらず、それに対するパブリックコメントが条例で保証されている自治体はわずか13%に過ぎない。さらに、図4にあるように、全てのパブリックコメントに対し回答する自治体もあれば、一切回答に応じない自治体もあるなど、その対応にはばらつきがある。



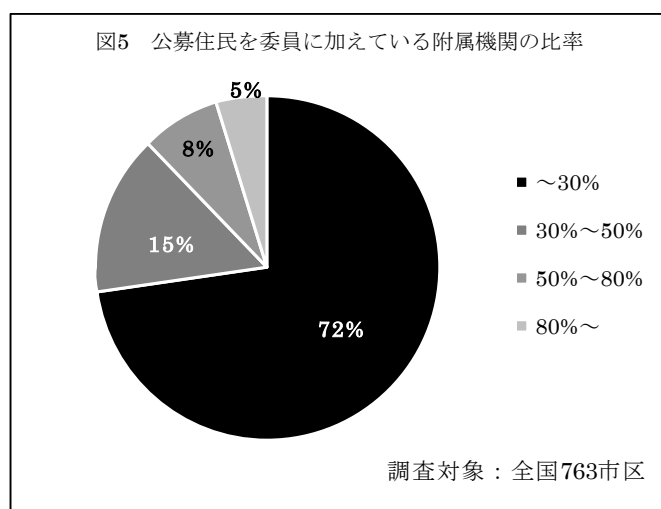
日経産業消費研究所(2006)より作成



日経産業消費研究所(2006)より作成



日経産業消費研究所(2006)より作成



日経産業消費研究所(2006)より作成

また、住民参加の一つの形として、自治体の附属機関である審議会等に住民が加えられることもあるが、その取り組みの現状としては、前頁の図 5 に示されているように、公募住民を委員に加えているのが全附属機関の半分にも満たない自治体がほとんどである。また、公募による住民参加により、地域づくりへの意欲が高い住民との協働が可能となる一方、多様化した住民の意見を広く収集し、地域の実情を把握できるとは限らない。

以上をはじめとした様々な工夫により、住民との協働を進めている自治体もあるが、これまで見てきたように、その取り組みに対する積極性には自治体間でばらつきがあるのが現状である。しかし、自治体が住民参加を必要とするに至った経緯を考慮すると、このような現状は、住民の多様な意見を汲み取り、政策に反映させるための仕組みとして、確立されたものがほとんどないことにも原因があるといえる。

第 2 項 住民投票

近年、地域や自治体の将来を大きく左右する争点について、住民投票によって直接民意を問おうとする動きも見られるようになってきた⁹。ところが、原子力発電所の設置のように、単一争点に関する政策の賛否を問うものがほとんどであり、施設設置による便益とそのために必要となる費用という具合に、受益と負担をセットにして住民投票で問うているケースは少ない。

また、住民投票の結果は、議会や首長を直接に拘束するものではなく、意思決定を行う際に尊重するものとされている。これは、住民投票が議会や首長¹⁰の権限や責任体制の侵害にならないようにするためであるが、これでは住民投票の結果に対して最終的に責任を持つ者が明確ではない。もちろん、法的拘束力を持たない住民投票であっても、それが住民の意思として自治体へと伝わることは確かであるから、合併の適否のように地域の根幹をなす基本的な選択に対しては有効な手法である。しかし、住民意思の尊重とともに受益と負担の均等化を図るためには、自治体と住民が慎重かつ多面的な議論を重ね、最終的には議会や首長の明確な責任の下にその決定を行うべきである。

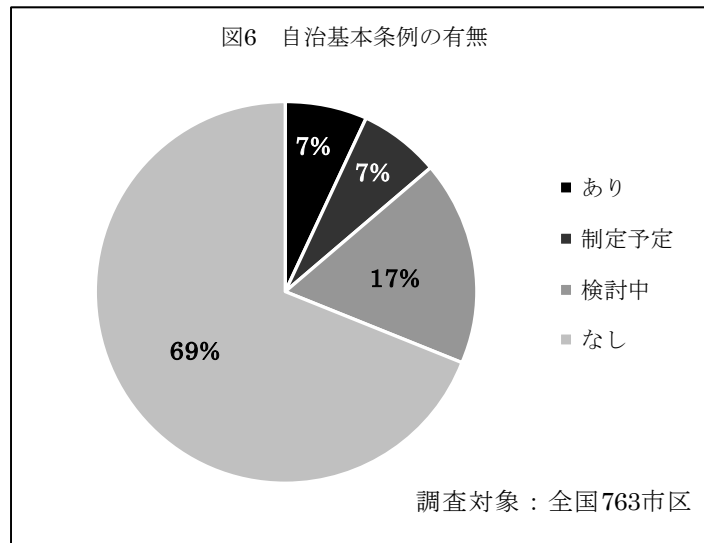
第 3 項 住民参加を規定する条例

これまで住民参加手法の現状について言及してきたが、住民との協働による地域づくりを進めていくためには、その枠組みを規定する条例の存在が重要となる。なぜなら、松下(2001)においても指摘されているように、地方自治法等には協働や情報公開といった、今日の自治運営の基本となる事項に関する規定がないからである。このような既存法の不足を、条例によって補う必要が出てきている。

住民参加を制度的に包括保証する条例としては、自治体の憲法として制定される「自治基本条例」や「まちづくり基本条例」がある。こうした条例を制定している自治体は全体の 7%にとどまっており、依然として全国的な動きとなっているとはいえないのが現状である。

⁹ 上田(2005)によると、1996 年の導入以来、2005 年 3 月末までに全国で 431 件の住民投票が実施された。

¹⁰ 地方自治法では「長」と記されているが、本稿では、議会と首長との関係を検討するため、特定の市長を指す場合を除いて「首長」と表現する。



日経産業消費研究所(2006)より作成

第3節 首長と住民参加

前節では住民参加や住民との協働の現状を概観したが、ここからは、そのような住民力の活用が自治体に与える影響や、現在の自治体と住民の関係についてさらなる分析を加える。その際、わが国の地方政治において二代表制がとられていることを考慮し、執行機関と議決機関に分けて分析を行う。

第1項 執行機関の附属機関としての住民協働組織

ここでは、住民との協働を積極的に推し進めている先進自治体として滋賀県高島市を取り上げ、白石・新川(2008)の先行研究を参考に事例研究を行う。

高島市は、旧高島郡の5町1村が合併し、2005年に発足した。高島市では、その年から旧町村ごとに置かれた支所の区域を単位として「まちづくり委員会」を設置し、地域の魅力向上やコミュニティ政策推進のための事業を計画・実施している。まちづくり委員会の構成員は、担当区域に住所を有する者のうち、区長等の地域の代表者や公募住民の中から、支所長の推薦により市長が委嘱する者である。

そして、地域の実情に合った行政サービスの提供を迅速かつ効率的に行うための組織として、「高島版・地域自治組織」が設立された。この組織は、まちづくり委員会と支所の協働によって運営され、まちづくり事業の計画策定及び推進や、各種団体との意見調整・活動支援等を行っている。このような地域自治組織が設置されたことで、支所機能については廃止も含めた見直しが進められており、それに伴ってまちづくり委員会の存在意義や役割は今後さらに重要になると見られている。

この事例における問題点として、白石・新川(2008)では以下の四点が指摘されている。一点目は、まちづくり委員会の構成員の大半が支所長による依頼を受けた地域の代表者で占められていることである。二点目は、この委員会の会議の開催が年数回程度であり、事業計画

も予算・決算もほぼ全て支所の原案通り決定されていることである。三点目は、地域予算について、区・自治会向け補助事業への割合が圧倒的に高く、まちづくり事業への割合が低いことである。四点目は、まちづくり委員会が、法令上は自治体の単なる附属機関に過ぎないため、支所の原案に対して意見を述べるだけの存在にとどまっていることである。

以上の問題点を踏まえると、住民協働組織の創設にあたっては、運営委員の選出方法や組織の形骸化を防ぐための仕組みについて十分な配慮が必要であるといえる。

さらに、住民協働組織を執行機関の附属機関として設置した場合、執行機関にとって判断しづらい事項や、住民の間で意見対立が起こり得る事柄について、附属機関に決断を委ねる形で責任回避の手段として悪用されかねない。しかし、住民の意見を尊重するために組織を設置したのであれば、それを積極的に活かすことも自治体の責任である。つまり、附属機関として住民協働組織を執行機関に付置した場合、自治体と住民の責任負担を明確にしながら組織を積極的に活用することは容易ではなくなるのである。

第 2 項 執行機関と地縁団体¹¹の関係

次に、執行機関と地縁団体の関係について見ていく。

地方自治法では地縁団体を行政組織の一部としてはならない旨を定めている¹²にもかかわらず、地縁団体、中でも全国に広く浸透している町内会は、歴史的に行政下請け機関に近い側面を保ってきた¹³。『国民生活白書』（平成 16 年版）によると、過半数の基礎自治体が町内会等に対して行政情報の提供や事務・事業の委託を行っており、自治体と町内会の間の上下・主従の関係は現代においても見受けられるといえる。この例にも表れているように、自治体と地縁団体の間では、自治体が特定の地縁団体に対して直接意向を伝え、地縁団体もそれぞれが直接的に自治体執行機関の担当課へと要望を伝えることが常態化している。

一方、住民を中心とした地域自治においては、地域づくりの担い手として地縁団体の役割が重要度を増している¹⁴。しかしながら、次頁の図 7 から分かる通り地縁団体の活動への参加頻度は近年低調である¹⁵という現状もあり、地域づくりにおける自治体と地縁団体の連携の取り方を見直す必要が生じている。

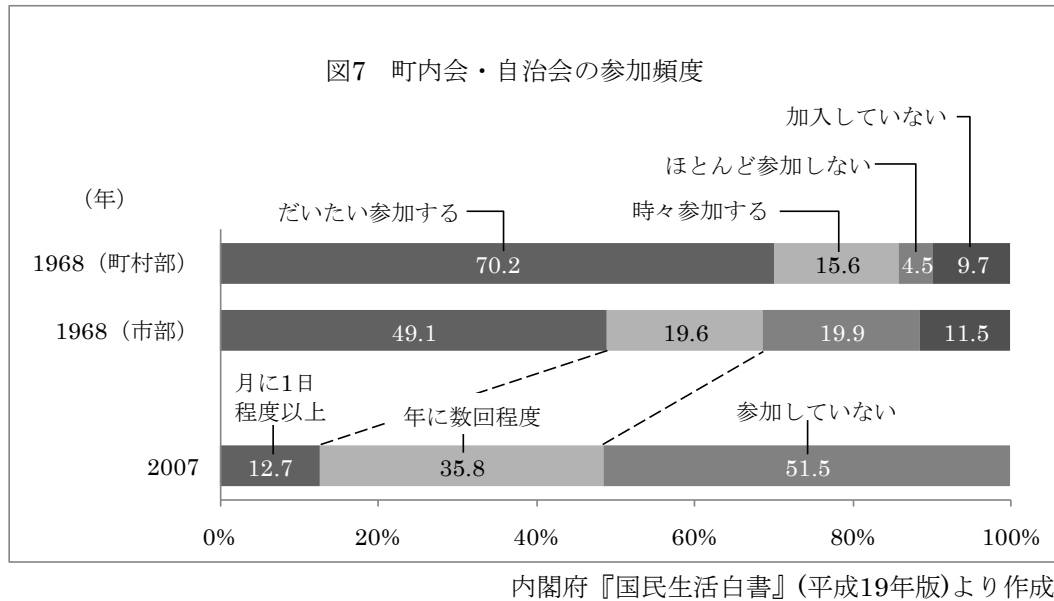
¹¹ ここでは、活動の目的や内容を問わず、地域内での活動・地域に根ざした活動を行う団体を地縁団体とする。

¹² 地方自治法第 260 条の 2 第 6 項

¹³ 山崎(1996)によれば、町内会は主に明治期の町村合併による旧村への行政区設置を起源とする。1954 年にはその長が旧自治省によって特別職公務員の役職を委嘱されるなど、町内会の行政手段化が進められた。その後、高度経済成長期における住民の地域への関心の低下に伴い住民組織の再編が求められると、政府は 1977 年の第三次全国総合開発計画の策定において、自治体主導で設定した小規模な境域において住民との関係強化を行う意図を示した。

¹⁴ 地方制度調査会「第 26 回地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(平成 12 年 10 月 25 日)参照

¹⁵ 回答者は、1968 年は全国の都市のうち昭和 40 年国勢調査時の人口集中地区人口が 3 万人以上の都市でその人口集中地区に居住する世帯主 500 人と主婦 500 人及び全国の町村部に居住する世帯主 500 人と主婦 500 人（わからないを除く）である。2007 年は全国の 15 歳以上 80 歳未満の男女 3,345 人（無回答を除く）である。（『国民生活白書』（平成 19 年版））



第3項 地域自治区と地域協議会

地方分権改革と併せて進められた自治体内分権についても概観する。

自治体内分権は、地域ごとの実情を尊重した行政サービスの提供を迅速かつ効率的に行うことを目的に推進された。これを 2004 年の地方自治法改正¹⁶により制度化したものが「地域自治区」及びそこに設置される「地域協議会」である。これは、市町村内の地域をいくつかの地域自治区に分け、首長の権限に属する事務のうちそれぞれの区域内に係る事務について、地域協議会が首長に対して意見を述べるができるという制度である。自治会や町内会等の地域内の団体を統合することによって形成される住民協働組織とは異なり、地方自治法に根拠を置き、その構成員は首長が選任する。また、自治体の附属機関である審議会とも異なり、住民の意見を踏まえつつ効率的に事務を処理するために、住民に身近なところに設置されるのが地域自治区である。

しかし、大森他(2004)では、この地域自治区の制度は、「市町村合併進行下で新たに生まれる広域自治体において『遠くなる市役所・町役場』への代替策」として導入されたものに過ぎないとしている。そして、地域自治区を設置したとしても、その役割が「住民の不満の捌け口」ととどまってしまうと批判しており、自治体内分権を実現する制度としては改善の余地は大きいといえる。

¹⁶ 地方自治法の第2編第7章執行機関の中に「第4節地域自治区」を追加したことによる。2006年7月1日時点で、この地域自治区を設置している地方公共団体は、地方自治法に基づくものと旧合併特例法等に基づくものとを合計して53団体であり、192の自治区が存在している。(総務省ホームページ「合併相談コーナー」)

第4節 地方議会と住民参加

第1項 選挙と議員定数

わが国の地方自治体の政治体制は憲法によって規定されており、地方議会の議員及び首長は、ともに選挙によって選出される。ところが、その選挙にもいくつかの問題点がある。

現行の市町村議会の選挙では、大選挙区単記非移譲式投票制がとられている。この制度の下では、多数派のみによって当選者を出すわけではないという意味で少数派の意見も選挙結果に反映される可能性がある。しかし、一つの選挙区の中には人口規模の大きく異なる地域が並存していることは十分に想定できる上、特に編入される形で合併を行った町村等は、合併後の市内では人口の少ない地域となる可能性が高い。そのような地域の意見を選挙によって反映することは困難である¹⁷。

他方では、議員定数の削減が全国的に行われており、全国の約 8 割の市が議員定数を法定上限数未満としている¹⁸。これは、人口動向や財政上の理由等から自治体が自らの判断で議員定数を条例により削減しているためである。

また、生活圏の拡大によって地縁意識の薄い住民が増加した現代では、投票率を向上させることは容易ではないという現状もある。以上の状況を考慮すると、自治体としてローカル・オプティマムを追求していける体制を構築するためには、最も基本的な住民参加手法である選挙を補完する別の仕組みによって、地方議会と住民の連携を強化する必要がある。

第2項 首長のイニシアティブに依拠した住民参加の弊害

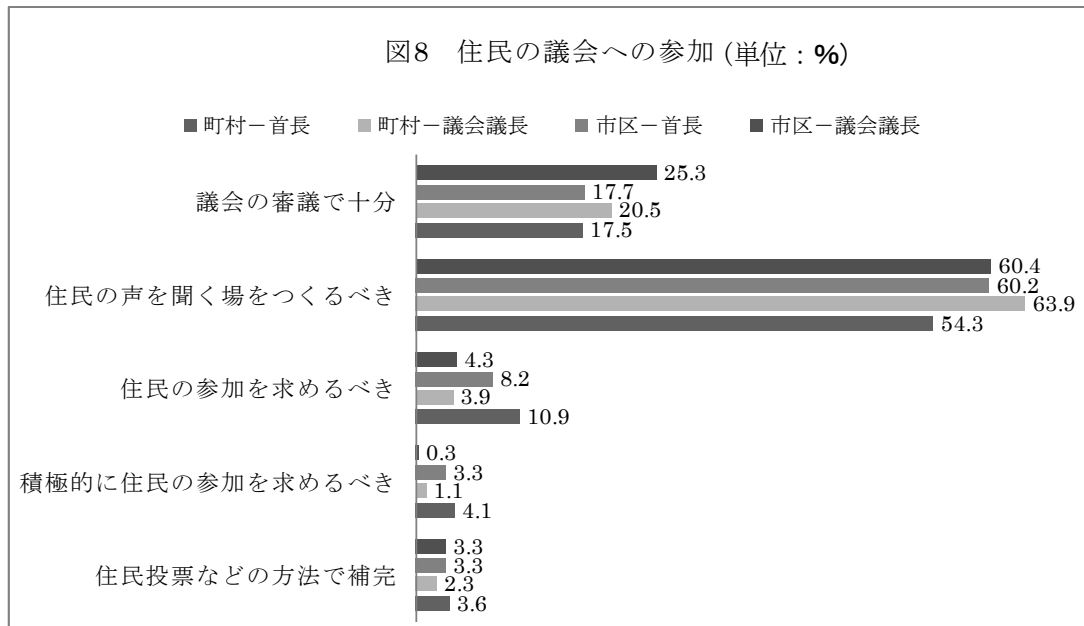
ここでは、自治体による住民参加への取り組みの問題点について、執行機関と議決機関の関係という観点から分析する。

次頁の図 8 は、住民の議会への参加に関する調査¹⁹に対して、全国市区町村の首長と地方議会議長が回答したものである。これによると、「議会にも住民の声を聞く場をつくるべき」との認識を持った首長及び議長は過半数を占めている。

¹⁷ 例えば、2005 年に合併を行った北海道石狩市では、合併前の旧石狩市が 54,567 人、旧厚田村が 2,804 人、旧浜益村が 2,363 人（2000 年国勢調査）と、編入される形で合併を行った二村の人口は、ともに新市の総人口の約 20 分の 1 に過ぎない。

¹⁸ 全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査結果」（平成 20 年 7 月）によると、全国 806 市のうち、2007 年 12 月 31 日現在、市議会議員定数において合併特例法を適用していないのは 737 市である。この 737 市のうち、法定上限数を議員定数としている市は 142 市（19.3%）、法定上限数未満を議員定数としている市（減員市）は 595 市（80.7%）である。減員市率は前年（81.1%）と比べて 0.4%減となっている。減員数は 4,035 人、減員率（法定上限数に占める減員数の割合）は 17.0%であり、前年（15.1%）と比べて 1.9%増となっている。

¹⁹ 社会経済生産性本部「住民参加有識者会議報告書」『地方分権時代の住民参加を考える～住民投票の論点をめぐって～』（平成 13 年 6 月）を指す。この調査は 2000 年 10 月に実施したものであり、対象は全国の市区町村長と議長各 1547 人（町村は 3 分の 1 の系統抽出）、首長 781 人（有効回答率 50.48%）、議長 845 人（同 54.62%）である。



社会経済生産性本部『地方議会と住民参加～これからの地方自治体のあり方をめぐって～』（平成13年3月）より引用

ところが、松下(2004)では、現在進められている住民参加の多くは首長のイニシアティブによるものであることを指摘した上で、「首長が代わると、いままでの積み上げが簡単に覆ってしまう」としており、その問題点を示している。

また、住民参加が首長を中心に進められている一方で、地方議会と住民が直接関係する場面は事実上選挙に限られているという状況もある。それゆえ、住民参加の進展によって「首長・住民」対「議会」という構図が鮮明になるほど、住民が出した結論を住民が選出した議会で覆すことは難しくなる。

さらに、現行の二元代表制が首長優位になっているとの指摘は多い²⁰。

わが国の地方議会が持つ役割の中でも、最も基幹的なものは条例の制定と予算の議決である。しかし、条例では、条例案の提出はほとんど首長によるものである²¹という現状に加えて、首長は自らの権限に属する事務について「規則」という形で法を制定することもできる²²。また、予算については、その区分の中でも款と項が議決科目、目と節が執行科目とされ、併せて予算科目とされているが²³、地方議会の議決が必要なものは款と項のみであり、目や節という細かい使途の決定は執行機関の裁量が中心となっている。地方自治の柱となる首長と地方議会がこのような関係にあるという現状を踏まえると、首長の主導によって住民参加を推進しつつ、地方議会の機能も形骸化させないことは容易ではない²⁴。

²⁰ 大森(2002)をはじめ、現行の二元代表制が首長優位になっていることについては、一般的に多くの指摘がなされている。

²¹ 全国市議会議員会「平成20年度市議会の活動に関する実態調査結果」(平成20年7月)によると、2007年においては、市長提出による条例案が30,501件であったのに対し、議員提出による条例案は1,794件であった。(調査対象：全国806市、調査対象期間：2007年1月1日～12月31日)

²² 地方自治法第15条の1

²³ 地方自治法第216条、地方自治施行令第147条の1・第150条の1第3項、地方自治法施行規則第15条の1

²⁴ 江藤(2004)で、基本構想や計画の策定にあたり、全員公募の「みたか市民プラン21会議」を設置した安田養次郎三鷹市長(当時)は、「市民参加を強化し、すばらしい市民参加につながっていけばいくほど、議会との関係が大変難しくなってくる。」と述べ、市民参加の推進と議会機能の形骸化防止を両立することの難しさを語っている。

地方議会が果たすべき役割は、条例制定や政策の審議を行うことだけではない。現行の二元代表制においては、多数の職員を補助機関とする首長に対する監視や代案の提示等、執行機関と並ぶ民意の代表機関としての役割を果たすことも期待されている。このような機関対立型制度を機能させながら地域の特性や実情に合った政策を施行していくためには、多様な意見・利害の対立の調整や合意形成の能力といった議会の持ち味も引き出すように、自治体は住民との協働を進めていく必要がある。

第5節 住民への説明責任としての評価制度

この節では、自治体が住民に説明責任を果たすための手法の中でも、評価制度について分析を行う。ここでは、自治体が独自に行う「行政評価」と、住民に対する行政サービスへの「満足度・納得度の調査」の現状分析を行う。

第1項 行政評価

各自治体は自らの掲げるビジョンを実現させるための手段として政策を立案し、それを指針に施策及び事務・事業に日々取り組む。この政策体系の各段階に対して行政評価を行う動きが、下表に示したように近年活発化している。

表 1 行政評価の導入割合

団体区分	導入団体数	調査対象団体数	導入割合	対前年度比
都道府県	46	47	97.9%	+2.2%
政令指定都市	17	17	100.0%	±0%
中核市	32	35	91.4%	+2.2%
特例市	42	44	95.5%	+5.8%
市区	420	709	59.2%	+10.8%
町村	207	1018	20.3%	+4.0%
合計	764	1870		

総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」より作成

行政評価は政策体系の中のどの段階を対象とするかによって分類が可能である²⁵。ここでは、各自治体のビジョンを具体化し、施策や事務・事業の指針となる政策の実態を明らかにする「政策評価」についての現状を概観し、その目的を明らかにした上で克服すべき問題点について指摘する。

政策評価は自治体の施行する政策の中でも特に重点の置かれているものや、主要なものを対象として行われる。これらについて外部評価委員会等の機関が、政策の成果や住民満足度、

²⁵ 例えば、政策・施策を実現するために日々取り組む事務・事業を対象とした場合には事務事業評価と呼ばれ、政策自体を評価する場合は政策評価と呼ばれる。

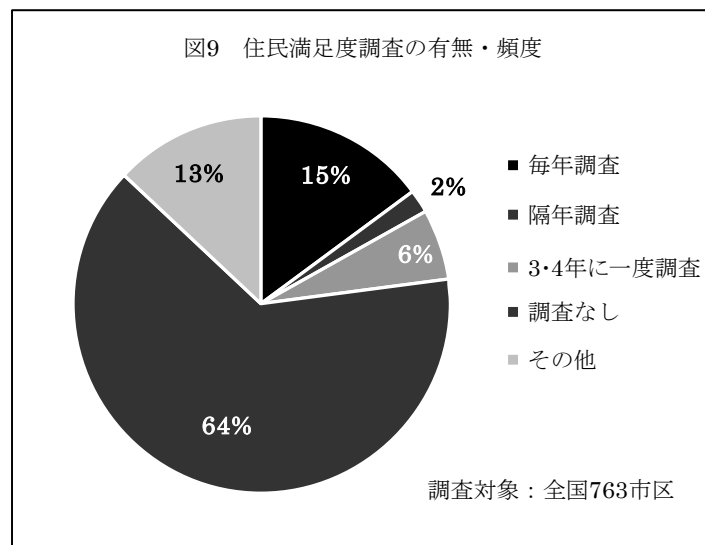
費用といった観点から評価を行い、その結果を自治体ホームページ等で住民に対して公表する。

地方分権が推進される中で、自治体の取り組みに対する住民の関心と要望は高まっている。政策評価の目的の一つは、住民に対して政策の実態を明らかにし、説明責任を果たすことにある。そして、住民には公表された政策評価の結果に対して、パブリックコメントを活用するなどして何らかの反応を示すことが期待される。加えて、自治体が評価結果を予算編成や基本構想の策定に還元するなど、行財政運営の効率化に活用することもその目的となっている。

しかし、政策評価をはじめとする行政評価はいくつかの問題点を抱えている。まず、政策ごとに行われる評価は住民にとって複雑で不明瞭であることが挙げられる。各事業の評価結果を羅列した膨大な資料を公表するだけの自治体も多く、住民にとっては自治体の行政の実態を体系的に把握することが難しい。住民にとって有益な情報を提供するためには、自治体同士を比較できる形にするなどして評価結果を再構成する必要がある。また、早川他(2004)では、評価結果の閲覧者の多くが研究者や自治体関係者である点を挙げ、その公表方法にも問題があると指摘している。このことから行政評価を住民にとって意義のあるものに改善する余地は多分にあるといえる。

第2項 住民への満足度調査と納得度調査

次に住民による行政評価として、自治体が行う住民満足度調査を取り上げる。現在、調査を毎年実施している自治体は全国の15%にあたる115市区にとどまっている。この調査は、現状の行政サービスに対する住民の要望を的確に把握し、住民視点からの行政運営に活用することを目的として行われている。そこでは、各施策の満足度と重要度に対してそれぞれ評価が行われ、不満な事業に対する理由も聴取される。



日経産業消費研究所(2006)より作成

図10 群馬県太田市「太田市市民満足度アンケート」満足度・重要度回答欄の一例

問8 医療サービスの充実について伺います。

重要度		満足度	
非常に重要	6	非常に満足	6
重要	5	満足	5
やや重要	4	やや満足	4
あまり重要でない	3	やや不満	3
重要でない	2	不満	2
全く重要でない	1	非常に不満	1

例えば イ. 後期高齢者医療に係る保険証の取扱い
 ロ. 子供の医療費無料化
 ハ. 平日夜間急病診療所 などです。

※満足度で「不満」「非常に不満」と回答された方に、その理由を具体的にお聞きます。

.....

☐ イについて 1,PR不足 2,内容が分かりづらい
 3,その他 ()

☐ ロについて 1,年齢要件が低い 2,年齢要件が高い
 3,その他 ()

☐ ハについて 1,PR不足 2,時間帯が短い
 3,その他 ()

群馬県太田市ホームページより引用

しかしながら、住民満足度調査には大きな問題点がある。それは、住民が納税者として「限られた資源を効率よく配分する」という観点から評価を行うことができないということである。なぜなら、自治体が施策に充てられる金銭的・人的資源には限りがあるにもかかわらず、住民満足度調査では満足度と重要度の指標でしか評価が行われないからである。したがって、自治体には調査結果をそのまま次期の行政サービスの優先順位付けに活かすことができない。

このような住民満足度調査の問題点を克服し得る新たな評価制度としては、住民納得度調査の事例がある。神奈川県三浦市は、平成18年度から新たな試みとして「市民納得度調査」を実施している。調査にあたっては、まず市が取り組む施策のうち市民生活に深く関係するものを取り上げ、その内容と費用を提示する。費用については、施策全体にかかったものを市民一人当たりの負担に換算した数値も示す。そうした上で、その内容と費用の妥当性について市民に回答を求めるというものである。

このように、納得度調査は住民が自分の納める税金の使われ方を意識しながら妥当性を判断することが可能になるという点で、満足度調査以上に有意義なものである。また、三浦市がこの結果を次年度の予算編成に活かしていることから窺えるように、納得度調査は住民にコスト意識を持たせるだけでなく、行政運営においても重要な役割を果たしているのである。

図11 神奈川県三浦市「三浦市市民納得度調査」の納得度・重要度回答欄の一例

施策25：保健・医療環境の充実										
【主な仕事の内容】 ●がんを早期発見、早期治療するために検診を実施（各検診の合計9,226人） ●結核の予防・蔓延を防ぐための健康診査の実施（受診者77人） ●様々な疾病を予防、早期発見するための健康診査の実施（受診者3,207人、受診率27.2%） ●成人歯科健康診査の実施（受診者669人） ●幼稚園児・保育園児に対して歯磨き指導・フッ素による洗口・歯科医師などによる指導実施（むし歯のない子の率：52.1%） ●個人健診結果の総合的なデータ分析・研究、健康講演会、健康相談・指導 ●国民健康保険被保険者証の一斉更新 ●様々な疾病を早期発見、早期予防するために35歳以上の国民健康保険被保険者に対して人間ドックの実施（受検者数：年間574人） ●市立病院の患者様に良質で安心できる医療環境を提供するためのコンメドシステム等医療機器などの更新・整備（購入機器件数：6件） ●国民健康保険被保険者及び老人医療受給者に対する医療保険の給付等										
【費用】 <table border="1"> <tr> <td>全体の費用</td> <td>約 135億5,845万 円</td> </tr> <tr> <td>全体の費用のうち国・県の補助金などを除く市の一般財源の額</td> <td>約 47億9,197万 円</td> </tr> <tr> <td>全体の費用を市民一人あたりに換算すると…</td> <td>約 270,380 円</td> </tr> </table>		全体の費用	約 135億5,845万 円	全体の費用のうち国・県の補助金などを除く市の一般財源の額	約 47億9,197万 円	全体の費用を市民一人あたりに換算すると…	約 270,380 円			
全体の費用	約 135億5,845万 円									
全体の費用のうち国・県の補助金などを除く市の一般財源の額	約 47億9,197万 円									
全体の費用を市民一人あたりに換算すると…	約 270,380 円									
この施策についてあなたの感じるところは	<table border="1"> <tr> <td rowspan="3">仕事の内容</td> <td>1 やりすぎ</td> </tr> <tr> <td>2 妥当</td> </tr> <tr> <td>3 もっとやるべき</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">費用について</td> <td>1 高すぎる</td> </tr> <tr> <td>2 妥当</td> </tr> <tr> <td>3 低すぎる</td> </tr> <tr> <td>4 この施策は税金を使って実施する必要はない</td> </tr> </table>	仕事の内容	1 やりすぎ	2 妥当	3 もっとやるべき	費用について	1 高すぎる	2 妥当	3 低すぎる	4 この施策は税金を使って実施する必要はない
仕事の内容	1 やりすぎ									
	2 妥当									
	3 もっとやるべき									
費用について	1 高すぎる									
	2 妥当									
	3 低すぎる									
	4 この施策は税金を使って実施する必要はない									

神奈川県三浦市ホームページより引用

第6節 人口移動に関する現状

ここまで自治体と住民との関係を中心にその現状に関して述べてきたが、本節では、人口移動について行政サービスという観点から現状を見ていく。

国立社会保障・人口問題研究所が 2006 年に実施した人口移動調査²⁶によれば、「5 年前の居住地が現住地と異なる居住地の人」のうち、「都道府県内の他の市区町村へと移動した人」と「都道府県外へと移動した人」とを合計すると 14.0%に上る。2001 年に行われた前回の調査では 13.0%となっており、近年増加傾向にあることが窺える。

表 2 「2001 年の居住地が現住地（2006 年）と異なる居住地の人」の割合（単位：%）

	全体	5 年前居住地 都道府県内			5 年前居住地 都道府県外	
		市区町村内	市区町村間	不詳		
第 6 回	27.6	21.3	12.3	7.6	1.4	6.4
第 5 回	24.0	17.9	11.0	6.9	-	6.1
増減	3.6	3.4	1.3	0.7	-	0.3

国立社会保障・人口問題研究所(2008)「第 6 回人口移動調査概要」より作成

²⁶ 国立社会保障・人口問題研究所が 2006 年に 12,262 世帯を対象にして行った『第 6 回人口移動調査』を指す。

また、その調査では「現住所への移動理由」も併せて聴取しており、これによると「住宅を主とする理由²⁷⁾」(35.4%)が最も多く、それに「職業上の理由²⁸⁾」(12.8%)、「結婚・離婚」(12.6%)が続いている。このことは、住宅事情や転勤等を契機とした移動が大半を占めることを表している。一方で、前回との変化率に注目してみると「その他²⁹⁾」が最も高く、次いで「入学・進学」が高くなっている。「その他」については、項目の追加の影響も考えられるが、高齢者福祉や育児に関する自治体間の環境の差異を判断基準として、移動を行う人が増加しているとも考えられる。

表 3 「現住地（2006 年）への移動理由」に関する回答結果（単位:%）

	総数 (人)	入学 ・進学	職業上 の理由	住宅を 主にす る理由	親や子 と同居 ・近居	家族の 移動に 伴って	結婚 ・離婚	その他	不詳
第 6 回	6,983	4.6	12.8	35.4	6.7	12.2	12.6	10.8	3.9
第 5 回	6,941	3.1	13.0	35.7	7.4	11.0	15.7	8.8	5.3
増減	42	1.5	-0.2	-0.3	-0.7	-1.2	-3.1	2.0	-1.4

国立社会保障・人口問題研究所(2008)「第 6 回人口移動調査概要」より作成

このように、人口移動に対しては依然として住宅要因や職業要因が大きな影響を及ぼしている。しかしながら、近年は福祉や育児等の行政サービスを比較し、自らにとって効用あるいは満足度がより高い地域へと移動する人が増加傾向にあり、行政サービスの与える影響も無視できなくなってきた。

以上のような現状を踏まえると、地域の人口維持及び社会増加³⁰⁾という観点から、自治体がより良い行政サービスの提供のために積極的に取り組んでいくことは重要であるといえる。逆に言えば、自治体がそれを怠ることの弊害としては、住民の満足度の低下に伴う転出が引き起こす税収の減少等、自治体の根幹にかかわる問題が考えられる。つまり、自治体は行政サービス等の内生的な要因による移動の存在を認識し、何らかの対策を講じなければならないのである。

これまでの現状分析により、人口移動は行政サービスの質に起因する可能性があるにもかかわらず、住民の声を活かした政策を展開するための各自治体による協働への取り組みには差があることが確認された。つまり、全国的には住民参加の基盤が確立されていないのである。次章では、この現状を踏まえた上で、地域の実情に合った政策の実現には住民参加が必要であるということについての実証的な分析を加える。

²⁷⁾ これは、住宅事情、生活環境上の理由、通勤通学の便の 3 項目からなる。

²⁸⁾ これは、就職、転勤、転職、家業継承、定年退職の 5 項目からなる。

²⁹⁾ これは、子育て環境上の理由、健康上の理由、その他の 3 項目からなる。第 6 回調査から、健康上の理由が新たに追加された。

³⁰⁾ 社会増減とは、入国超過数に市区町村間転入超過数を加えたものである。

第3章 住民参加の影響力

前章までは、住民参加の必要性及び住民参加手法が全国的には確立されていないことを確認した。

本章では、住民参加によって地域の実情に合った政策が実現されるかについての検証を目的として、二段階の分析を行う。具体的には、自治体の政策の質を行政サービスの質³¹と捉え、まずは、行政サービスの質と住民参加との関係性を検証し、さらにその行政サービスの質と住民の満足度との関係性を実証的に分析する。なぜなら、一つ目の分析によって住民参加が行政サービスの質を改善させるか否かについては得られるが、その行政サービスの質が住民を満足させるものであるか、すなわち、地域の実情に合ったものであるか否かについては判断できないからである。そのため、二つ目の分析によってその判断を行う。

このようにして、住民参加による住民力の活用が自治体による住民本位の政策の実現に寄与することを計量経済学的手法を用いて分析する。

第1節 行政サービスの質に関する実証分析

現在、全国において様々な形で住民との協働が進められているが、それらは果たして本当に行政サービスの質を改善させることにつながるものであろうか。そこで、住民参加度³²が行政サービスの質にどの程度貢献しているのかを実証的に分析する。

³¹ ここでは、日経産業消費研究所(2006)における全国 763 市区を対象とした「行政サービス度」を「行政サービスの質」と捉えなおしている。この指標は、「子育て環境」、「高齢者福祉」、「教育」、「公共料金等」、「住宅・インフラ」の 5 項目からなり、それらを得点化したものの合計である。満点は 300 点 (0.5 点刻み) であり、全国市区平均は 140.7 点である。これと同様の指標である日経産業消費研究所(2002)における「行政サービス水準」を用いた先行研究として吉村(2002-5)等があり、その中でこの指標を使うことに対して、「行政サービス水準をどのように測定するかは難問である。」としながらも「ここに示された指標はこれで万全のものとは思われないが、見当外れのものでもない。」としている。また、総務省『情報通信白書』（平成 20 年版）においても行政サービスの取組状況に関するデータとして「行政サービス度」を用いている。このように、一般的な行政サービスの質を示す指標としては、他に体系的かつ定期的かつ公開されている代替の指標がなく、現段階においては妥当なものであると考えられる。

³² ここでは、日経産業消費研究所(2006)における「行政革新度」調査のうち、「市民参加度評価」に関するデータを基に独自に集計を行い、「住民参加度」として点数化及び偏差値化を行った。この指標は、「重要な政策形成段階でのパブリックコメント保証の有無」、「付属機関の委員への市民公募の有無」等計 10 項目を評価したものである。それらの項目及び点数化の方法は次頁の表 4 に示した。ここで独自に集計したのは、「市民参加度」の項目には、「NPO 支援条例の有無」等行政への住民参加に必ずしも直結しないものも含まれており、それらを分析対象から外すことを意図したためである。これにより、「住民参加度」が住民参加を直接促すような体制の度合いを表す指標となり、分析結果も住民力の活用そのものが行政サービスの質に与える影響をより正確に反映すると考えられる。

表 4-1 住民参加度の項目内訳

分類	項目
A	①重要な政策形成過程での素案公表の有無
B	②重要な政策形成過程でのパブリックコメント保証の有無（運用・条例面） ③パブリックコメントへの対応方法
C	④付属機関の委員への市民公募の有無 ⑤公募住民を入れている付属機関の比率
D	⑥自治の基本や住民主体の自治を包括的に定めた条例の有無 ⑦自治の基本や住民主体の自治を包括的に定めた条例で規定する内容
E	⑧行政サービスなどへの満足度調査の実施頻度 ⑨満足度調査で示された「住民の不満」などを解消するための体制整備の有無
F	⑩条例に基づいた、開発事業者との事前協議としての、住民の意見・提案・不服申し立てに関する制度的な保証の有無

表 4-2 住民参加度の数値化の方法

	得点化方法	素点満点	傾斜後満点
①	◎：10、○：5、△：1、×：0	10	10
②	運用保証◎：10 条例保証◎：20、○：5、△：1、×：0	30	10
③	◎：10、○：5、△：1、×：0	10	
④	◎：10、○：5、△：1、×：0	10	
⑤	「80%以上」：10、「80-50%」：7、「50-30%」：4、 「30%未満」：1	10	10
⑥	◎：10、○：5、△：1、×：0	10	
⑦	◎（6項目）：10、◎（5項目）：9、◎（4項目）：7、 ◎（3項目）：5、◎（2項目）：3、◎（1項目）：1	10	10
⑧	「毎年」：10、「隔年」：7、「3,4年」：4、「その他」：1、×：0	10	10
⑨	◎：10、○：5、△：1、×：0	10	
⑩	◎：10、×：0	10	10
計		120	60

備考 ◎：「実施済み」、○：「2007年度までに実施予定」、△：「検討中」、
×：「実施していない・無回答」

第1項 先行研究の整理

本節では、行政サービスの質と住民参加度との関係性についての実証分析を行うことを目的としているが、そのように数量的な分析を試みている先行研究はあまり存在しない。そのため、行政サービスの質あるいは水準に関する先行研究を参考にし、推定式の特定化を行う。

行政サービスに関する先行研究としては、林(2003,2004)や吉村(2004)等が挙げられる。

林(2003,2004)は、地方歳出関数の特定化にあたり地方公共サービスの生産と費用関数の導出を行っているが、その中で公共サービスの「混雑性(congestion, crowding)」について理論的に言及している。これは、公共サービスの利用者数、すなわち地域人口規模が公共サ

ービスの水準に影響することを意味する。それと同時に、面積や地理・自然条件など他の地域特性も公共サービスの水準に影響するとしており、これらは混雑関数として表現されている³³。さらに、公共サービスの水準は政治的プロセスによって決定されるため、政府はその公共サービス水準を実現するための活動を行うとし、それを混雑関数の政府活動に関する逆関数として表現している³⁴。つまり、公共サービスを供給あるいは需要のどちらの観点から見たとしても、人口規模や地域特性の影響を受けているということがいえる。この研究は目的こそ異なるものの、公共サービス水準の決定要因に関して多くの示唆を与えている。

吉村(2004)では、市町村合併の行政サービス水準への効果を推計する中で、全国市区を対象として、被説明変数を行政サービス水準とし、説明変数を人口と面積とした回帰分析を行っている。推定結果から、人口規模と行政サービス水準の間には有意に正の相関関係があり、また面積との間には有意に負の相関関係が認められている。さらに、人口規模の方が面積よりも行政サービス水準に与える影響が大きいことを指摘しており、自由度修正決定係数やF値の観点から見ても、面積を説明変数として加えることの意味は小さいとしている。ただ、この研究は市町村合併の効果の推定が目的であるため、面積に関する考慮の必要性にも触れている。

以上の先行研究から、行政サービスの質の決定要因としては、人口規模や地域特性が考えられる。また、行政サービスの質は政府の活動によって決定されることを林(2003,2004)で確認したが、その活動は歳出を伴い、それには歳入が必要であることは言うまでもない。そのため、政府の財政状況が行政サービスの質に影響を及ぼすことは容易に想像できる。

これらのことを踏まえると、説明変数としては住民参加度の他に、財政要因、人口規模、面積以外の地域特性等を設定するのが妥当であると考えられる。次項では、具体的な推定方法について述べる。

第2項 推定方法

まず、データについては、2006年度の全国755市区についてのクロスセクションデータを用いた分析を行う³⁵。それらの出典は次頁の表5にまとめて示した。

次に変数の設定であるが、前項を踏まえ、被説明変数は「行政サービスの質」とし、説明変数を「住民参加度」、基礎自治体の財政的な差異を表す指標として「財政力指数³⁶」、「地方債残高／一般財源」、その地域の経済的要因を示すものとして「一人当たり課税対象所得³⁷」、環境要因及び地域特性として「人口³⁸」、「人口の2乗」、「可住地人口密度³⁹」とした。また、これら以外の基礎自治体固有の要因を考慮するためにダミー変数として、政令指

³³ 混雑関数は、 $z = z(g, n, a)$ [z :実際に消費される地域公共サービス水準、 g :地方政府の活動水準、 n :当該利用者数、 a :地域特性ベクトル]と定義されている。

³⁴ 具体的には、 $g = z^{-1}(z, n, a)$ としている。

³⁵ 日経産業消費研究所による全国市区調査は隔年で行われているが、これらは市区を対象としており町村のデータに関しては網羅していない。そのため、市町村合併、とりわけ町村の編入合併を行った市に関しては、町村のデータ制約上の理由により、プールデータによる分析は困難である。たとえ合併を行っていない市区のみで分析を行ったとしても一般性を欠いてしまう可能性があり、その分析の妥当性に疑問が生じるため、ここではクロスセクションデータを用いることとした。

³⁶ 地方政府の財政力を示す指標で、(財政力指数) = (基準財政収入額) / (基準財政需要額) の3ヵ年平均として計算され、その値が大きいほど財源に余裕があると考えられる。

³⁷ ここでは、(一人当たり課税対象所得) = (課税対象所得) / (納税義務者数) とする。

³⁸ ここでの「人口」は、住民基本台帳に基づく人口を用いている。

³⁹ ここでは、(可住地人口密度) = (人口) / (可住地面積) としている。単なる人口密度では、山岳地や湖水域等の影響により過小評価されてしまうという問題があり、その解決策として可住地人口密度を用いている。

定都市・特別区ダミー、都道府県ダミーを用いた。なお、説明変数はそれぞれ標準化⁴⁰してあり、推定方法としては最小二乗法を用いた。

$$S = \beta_0 + \beta_1 P + \beta_2 F + \beta_3 (B/R) + \beta_4 Y + \beta_5 POP + \beta_6 (POP)^2 \\ + \beta_7 D + \beta_8 (ODWdummy) + \sum_{i=9}^{54} \beta_i (PREFdummy) \quad \cdots (1)$$

[*S*:行政サービスの質、*P*:住民参加度、*F*:財政力指数、*B*:地方債残高、*R*:一般財源、*Y*:一人当たり課税対象所得、*POP*:人口、*D*:可住地人口密度、*ODWdummy*:政令指定都市・特別区ダミー、*PREFdummy*:都道府県ダミー]

表 5 データの出典

変数	出典	年度
行政サービスの質	『2006 年(第 5 回)全国市区の行政比較調査データ集 (行政革新度・行政サービス)』	2006
住民参加度	『2006 年(第 5 回)全国市区の行政比較調査データ集 (行政革新度・行政サービス)』より算出	2006
財政力指数	「地方公共団体の主要財政指標一覧」	2006
地方債残高 ／一般財源	「市町村別決算状況調」より算出	2006
一人当たり 課税対象所得	「地域別統計データベース」より算出	2006
人口	「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」	2006
可住地人口密度	「地域別統計データベース」より算出	2006

第 3 項 推定結果

上記の方法で推定を行い、その推定結果は次頁の表 6 に示す⁴¹。

この分析におけるダミー変数を除く全ての *P* 値は有意水準 5%未満において有意である⁴²。また、修正後決定係数より説明力はそれなりにあるといえるが、ここでの分析の性質上、説明変数の推定値の有意性 (*P* 値) に注目することが重要である。

推定された住民参加度の係数について見てみると 2.110 となっており、これはすなわち、住民参加度が 1 ポイント増加すると、行政サービスの質がおよそ 2 ポイント改善されるということを表している。また、財政要因及び経済要因の係数が正であることから、これらが行政サービスの質を向上させることが分かる。環境要因としての人口及び可住地人口密度の係数も正であることから、人口規模の拡大が進んだ地域ほど行政サービスの質が高いという

⁴⁰ 説明変数として用いた指標が被説明変数に対してどれだけの貢献度を持つのかを検証するために標準化を行った。

⁴¹ 政令指定都市・特別区ダミー、都道府県ダミーについては割愛する。

⁴² ダミー変数に関しては、係数制約についての検定を行ったところ、「都道府県ダミーは存在しない」という帰無仮説は棄却された。また、政令指定都市・特別区ダミーの *P* 値は 10%でも有意ではなかったが、大きな影響力はなく、市区の差異を調整するものとしてそのまま採用した。

ことがいえる。しかしながら、人口の 2 乗の係数は負となっており、これはある一定以上人口規模の拡大が進むと、先に触れた「混雑性」という問題が生じるためであると考えられる。

以上のことから、住民参加度は行政サービスの質に対して正の相関関係を持つということが分かる。財政健全化や税収の確保、人口規模等が行政サービスの質に対して正の影響を与えることは比較的容易に予想されるが、住民参加がそれらと同様の効果を持つということはこれまで実証的には示されていなかった。現時点でも、先進自治体において住民参加がなされていることには何度も触れたが、それらはこの意味では、住民参加による効果について確信を持たないまま推進されていたと考えられる。先行研究ではなされていなかった我々の新たな試みにより、その効果が実証的に示された今、自治体にとっては住民との協働が非常に重要かつ有益であることは確かである。

表 6 推定結果

		係数 [P-値]
定数	β_0	139.2 [0.0000]
住民参加度	β_1	2.110 [0.0000]
財政力指数	β_2	2.971 [0.0000]
地方債残高 ／一般財源	β_3	-1.505 [0.0018]
一人当たり 課税対象所得	β_4	1.799 [0.0019]
人口	β_5	3.349 [0.0002]
人口の 2 乗	β_6	-1.957 [0.0042]
可住地人口密度	β_7	1.507 [0.0184]
観測値数		755
自由度		700
決定係数 R^2		0.6320
自由度修正後 R^2		0.6036
総分散		132249.62
誤差の 2 乗和		48667.86

第2節 住民の満足度に関する実証分析

前節では、行政サービスの質を改善するためには、住民参加に対する自治体の積極的な取り組みが重要であることを示した。次にこの節では、前節で分析した行政サービスの質の向上が、行政サービスに対する住民の満足度の向上につながるかを実証的に分析していく。

第1項 住民の満足度に関する指標の設定

ここで問題となるのが、住民の満足度という主観的な指標が存在しないということである。前章第5節第1項でも触れた通り、住民に対して毎年満足度調査を行っている自治体は全国で2割以下という現状がある。そこで、ティブーの「足による投票⁴³」等を参考にし、人口移動という指標に注目する。具体的には、行政サービスに対する住民の満足度という主観的な指標を人口移動率⁴⁴という客観的な指標で代替させることによって分析を行う。しかしながら、このようにして分析を行うには様々な問題が考えられる。例えば、「足による投票」の現実的な作用の有無や、人口移動の要因の多様性等である。そのため、まずはこれらを整理した上で分析を行う必要がある。

第2項 先行研究の整理

ここでは、初めに「足による投票」の現実的な作用の有無について見た後に、人口移動の要因に関して見ていくこととする。

課税や行政サービスに対する満足度と人口移動との関係性について実証的な分析を行っているものとしては、Lowery and Lyons(1989)、Percy and Hawkins(1992)、東川(2005)等がある。Lowery and Lyons(1989)においては、その関係性は観察されないとされ、一方でPercy and Hawkins(1992)においては、それが認められるとされている。また、東川(2005)では、東京都江戸川区及び千葉縣市川市に着目して分析を行っている。その中では、自治体の行政サービスの差が人口移動に与える影響を示唆した上で、分権化に伴う地域差の拡大、移動に対する心理的障壁の低い人々の増加等の理由から、今後はさらに行政サービスを要因とした移動が増加するとしている。

このように、統一的な見解が存在しているとは言い難く、さらなる検証が必要であることは言うまでもないが、現時点においても行政サービスの質、ひいてはそれに対する満足度と人口移動を結びつけることは、決して的外れなものではないといえる。

次に、人口移動の要因に関する先行研究としては、良玄他(1989)等がある。良玄他(1989)は、総理府統計局社会生活指標に基づく説明変数を用いて、被説明変数を各国勢調査間の年齢別・男女別移動率として重回帰分析を行っている。データは昭和40年から昭和60年までの都道府県別データであり、推定方法はステップワイズ方式を用いている。推定結果のうち最も移動が激しい男性Ⅱ期⁴⁵に関して見てみると、第1次産業従業者割合に続いて、遠距離通勤者比率、商業年間販売額、大学数が主な要因となっている。これは20年ほど前のデータに基づく分析であり、現状とは異なる部分が多々予想される。それでも、前章第6

⁴³ Tiebout(1956)によれば、いくつかの仮定をした上で、人々は自身の選好を最も反映する自治体へ移動するとしている。

⁴⁴ ここでは、(人口移動率) = (人口+転入数-転出数) / (人口) として算出した。

⁴⁵ 期首時が10歳から14歳で、期末時に15歳から19歳のことを指す。

節で示したように、現代においても職業要因や進学要因が大きな影響力を持つことを考えると、人口移動の要因に関する基礎的な視点を提供している。

以上の先行研究から、行政サービスの質及びそれに対する住民の満足度が人口移動の一つの要因であるとみなすことには一定の合理性があり、他の主要因も併せて考慮することで、妥当な分析が可能となると考えられる。このことを踏まえると、説明変数としては行政サービスの質の他に、職業要因、経済要因、進学要因等を設定するのが望ましい⁴⁶。次項ではその詳しい推定方法について述べる。

第3項 推定方法

まずデータについては、2006年度⁴⁷の全国755市区のクロスセクションデータを用いる⁴⁸。データの出典は次頁の表7にまとめて示した。

続いて変数の設定であるが、被説明変数を「人口移動率」とし、説明変数を「行政サービスの質」、その基礎自治体の財政的な差異を表す指標として「地方債残高／一般財源」、その地域における産業構造を示す指標として「第1次産業従事者比率⁴⁹」、「他市区町村への通勤者比率⁵⁰」、進学要因として「大学数⁵¹」、経済状況を示す指標として「完全失業率」とした。これら以外の基礎自治体固有の要因を考慮するためにダミー変数として、財政破綻ダミー⁵²、政令指定都市・特別区ダミー、都道府県ダミーを用いた。なお、説明変数はそれぞれ標準化しており、推定方法としては最小二乗法を用いた。

$$PCR = \gamma_0 + \gamma_1 S + \gamma_2 (B/R) + \gamma_3 1st + \gamma_4 C + \gamma_5 U + \gamma_6 E \\ + \gamma_7 (COLdummy) + \gamma_8 (ODWdummy) + \sum_{j=9}^{54} \gamma_j (PREFdummy) \quad \dots(2)$$

[PCR:人口移動率、S:行政サービスの質、B:地方債残高、R:一般財源、1st:第1次産業従事者比率、C:他市区町村への通勤者比率、U:大学数、E:完全失業率、COLdummy:財政破綻ダミー、ODWdummy:政令指定都市・特別区ダミー、PREFdummy:都道府県ダミー]

⁴⁶ ここで住宅要因を外したのは、内生性の問題が考えられるためである。また、福祉・医療・育児等に関しては、「行政サービスの質」の中に含まれている。

⁴⁷ 市区町村別の指標のうち、国勢調査のみで集計されているものもあり、それらについては2005年国勢調査のデータで代替した。詳細はデータ出典で示す。

⁴⁸ 前節と同様に、データ制約上の理由からクロスセクションのデータを用いることとする。

⁴⁹ ここでは、(第1次産業従事者比率) = (第1次産業従事者数) / (全従事者数) とする。

⁵⁰ ここでは、(他市区町村への通勤者比率) = (他市区町村への通勤者) / (全従事者数) とする。

⁵¹ ここでは、4年制大学のみを対象としている。

⁵² 北海道夕張市は2007年3月6日に(準用)財政再建団体となったが、これは総務大臣による財政再建計画の同意がなされた日付であり、それ以前から財政再建計画の取りまとめ等が行われていたと予想される。そのため、今回の分析では夕張市のみを財政再建団体として、財政破綻ダミーを設定した。

表 7 データの出典

変数	出典	年度
人口移動率	「住民基本台帳人口移動報告」、「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」より算出	2006
行政サービスの質	『2006 年(第 5 回)全国市区の行政比較調査データ集(行政革新度・行政サービス)』	2006
地方債残高 ／一般財源	「市町村別決算状況調」より算出	2006
第 1 次産業従事者比率	「地域別統計データベース」より算出	2006
他市区町村への 通勤者比率	「地域別統計データベース」より算出	2005
大学数	「日本の大学・学部一覧 索引：所在地別（市町村コード別）」より算出	2006
完全失業率	「地域別統計データベース」より算出	2005

第 4 項 推定結果

以上の方法で推定を行い、その推定結果は次頁の表 8 に示す⁵³。

この分析におけるダミー変数を除く全ての P 値は有意水準 1%未満において有意である⁵⁴。また、この分析においても決定係数よりも推定された係数の有意性が重要であるといえる。

推定された行政サービスの質の係数を見てみると、0.0012 となっており、これは行政サービスの質が 1 ポイント改善されると移動が約 0.1%増加することを示している⁵⁵。また、地方債残高／一般財源の係数が負であり人口移動率と負の相関を持つことが分かる。次の第 1 次産業従事者比率や完全失業率、他市区町村への通勤者比率についての係数から、産業構造や経済状況も人口移動率に影響していることが分かる。大学数については、他の指標に比べればその影響は小さいものの、移動を増加させる要因となっているといえる。

この分析によって、他市区町村への通勤者比率や完全失業率といった指標が人口移動に対して大きな影響を与えていることは前章第 6 節や前項で確認した通りであるが、行政サービスの質もそれに劣らぬ影響を及ぼすことが示された。このことから、人々が行政サービスの質を移動の際の一つの判断基準として用いているとみなしても、見当外れではないと考えられる。つまり、行政サービスの質が低い状態、すなわち、自治体によって住民本位の政策がなされていない場合には、住民の満足度が低下し、結果的には人口移動率の減少につながると考えられる。

⁵³ 財政破綻ダミー、政令指定都市・特別区ダミー、都道府県ダミーについては割愛する。

⁵⁴ 前節での分析と同様にダミー変数に関しては、係数制約についての検定を行ったところ、「都道府県ダミーは存在しない」という帰無仮説は棄却された。また、財政破綻ダミー及び政令指定都市・特別区ダミーは、5%未満において有意であった。

⁵⁵ この推定結果からは、全ての自治体が住民参加によって行政サービスの質を改善した場合に、それによって全ての自治体で人口移入が起こるという結果が得られ、論理的整合性が保たれないという指摘も考えられるが、それは妥当ではない。なぜなら、被説明変数である「人口移動率」及び説明変数である「行政サービスの質」のそれぞれの平均値と現実値の乖離をとればよいからである。そうすることで、全ての自治体の行政サービスの質が改善されたとしても、全国平均もそれに伴って上昇するために、人口移入が全ての自治体で起こるとは考えられない。

表 8 推定結果

		係数 [P-値]
定数	γ_0	1.0067 [0.0000]
行政サービスの質	γ_1	0.0012 [0.0000]
地方債残高 ／一般財源	γ_2	-0.0009 [0.0010]
第 1 次産業従事者 比率	γ_3	-0.0010 [0.0000]
他市区町村への 通勤者比率	γ_4	0.0019 [0.0000]
大学数	γ_5	0.0007 [0.0015]
完全失業率	γ_6	-0.0014 [0.0000]
観測値数		755
自由度		700
決定係数 R^2		0.4927
自由度修正後 R^2		0.4536
総分散		0.0311
誤差の 2 乗和		0.0158

第3節 まとめ

新たな試みである前節までの二つの分析により、住民参加が行政サービスの質を改善させること、行政サービスの質が人口移動あるいは住民の満足度を高めることが示され、つまりは、住民参加が地域の実情に合った政策の実現には重要であるということが確認された。このことから、住民参加が自治体・住民の双方にとって、さらには、地方分権化という観点からは国にとっても有益であると考えられる。

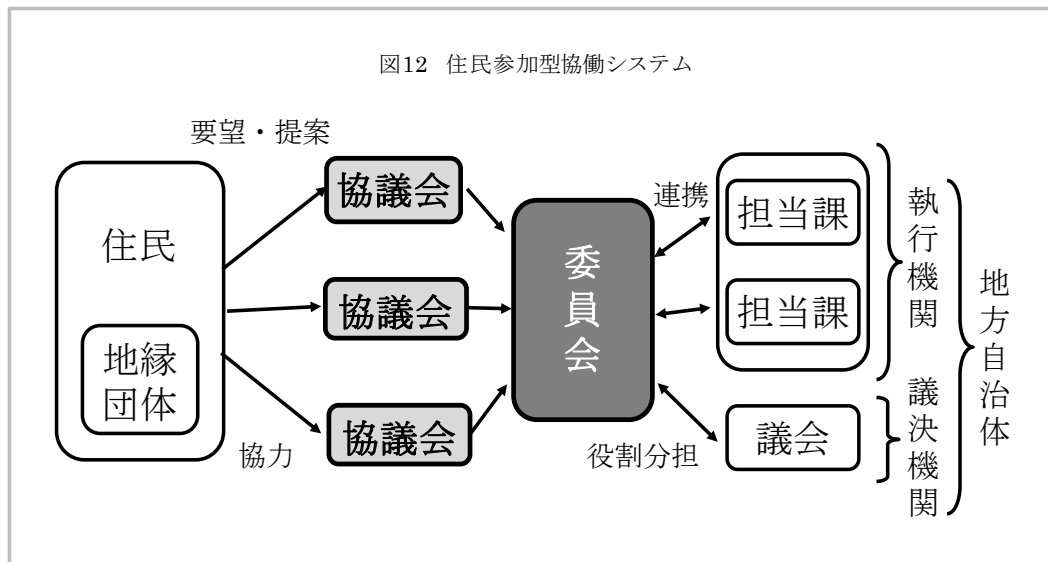
しかし、今回試みた実証分析の結果とは対照的に、住民参加の仕組みが全国的には確立されていないという現状があることを前章で確認した。これらを踏まえると、地方分権改革の目標の達成に必要な最低限の基盤として、基礎自治体における住民参加を保証する制度の構築が最も重要な課題の一つであるといえる。そのため、次章以降ではその制度の望ましいあり方について、現状分析を基に検討していきたい。

第4章 住民参加システムの検討

地方分権改革の目的の達成のためには、地域ごとの特性を尊重した行政運営を着実に進める必要があるにもかかわらず、そのための基盤が確立されていないということは第 2 章において確認した通りである。しかし、住民参加の意義は第 3 章において示された。そこで、本章では地方分権改革の目的達成のための新たな住民参加システムについて、その仕組みの検討を行う。

第1節 住民参加型協働システムの構築

自治体が住民との協働を積極的に推進しつつ、さらに二元代表制における機関対立型制度を機能させていくためにとるべき方策として、本節では、図 12 に示した住民参加型協働システム⁵⁶を導入し、「地域協働委員会」及び「校区協議会」を設置することを検討する。



⁵⁶ 図 12 中の委員会は地域協働委員会、協議会は校区協議会を指す。

第1項 地域協働委員会の設置

まずは地域協働委員会（以下、協働委）について、その仕組みを検討する。この組織の設置を検討する根拠は、基礎自治体を住民意思に基づく地方政治の舞台へと発展させていくには、住民参加の推進と二元代表制における機関対立関係の強化を両立する必要があると考えたことにある。

この協働委には行政委員会の位置付けを与え、地方自治法の改正によってこれを設置する。その主な役割は、住民の意見を反映した行政運営を実現するための事務を執行することであり、住民本位の地域づくり体制を構築するための、首長から独立した権限を持つ。

ここで、協働委を行政委員会として基礎自治体に設置する理由としては、行政委員会が有する独立性や中立性といった特徴が、協働による地域づくりにおける責任の所在の明確化や機関対立型制度の強化につながる事が挙げられる。

協働委の委員は、後述する校区協議会の議長の中から互選等によって選出し、他の行政委員会と同様に議会の同意を得た上で首長が任命することとする。このように、住民だけでなく首長や議会も協働推進において責任を持つということを、任命責任という形で明確化する。さらに、協働委を代表する委員長については、委員の中から互選により選出し、協働委が任命することとし、協働委の職務を補佐するための事務局の指揮監督を行う。これは、協働委が執行権を行使する際の独立性を担保するためである。

協働委は住民の意見を行政運営に反映させるための包括的な権限を持ち、その設置によって住民の意見を収集するための自治体側の窓口を一本化する。これに対し、他の執行機関は、協働委からの意見を反映した形で政策形成や行政運営を進めるよう努めることとする。

では、協働委の設置により、第2章において挙げた現状の問題点をどのようにして解消することができるのか。以下では、住民との協働における責任の所在の明確化と、二元代表制における機関対立関係の強化の二点について検討する。

①住民との協働における責任の所在の明確化

執行機関の附属機関として住民協働組織を設置した場合の課題は、責任負担の明確化と住民協働組織の積極活用との両立である。この点については、行政委員会は附属機関とは異なりあくまでも自治体の執行機関であるので、自治体が責任回避のためのツールとして協働委を利用することはできない。同時に、協働委にも自治体を構成する一組織としての責任が求められることになる。

したがって、行政委員会として協働委を基礎自治体に設置することで、自治体がどこまで責任を負うかを明確にしながら、公正かつ能率的に住民参加による地域づくりを進めていくことができる。

②二元代表制における機関対立関係の強化

地方政治において二元代表制が採用されている以上は、その制度が想定している機関対立関係のメリットを活かすように、住民との協働を進めるべきである。地方自治の根底をなす仕組み、すなわち首長と議会が協力しつつも緊張関係を維持することで互いを高め合う関係にあるということ、を度外視して協働を推進しても、地方自治体を「地方政府」へと高めていくことはできない。

この点については、自治体運営の基幹となる自治立法と予算の分野での協働委と地方議会の役割分担によって機関対立型制度の機能強化を図り、地域の実情に合った政策を着実に遂行していける体制の構築を進める。具体的には、首長に制定権限があり、議会の議決対象ではない規則や予算の執行科目について、その決定の際には協働委の同意を経ることとする。

このように、二元代表制における地方議会の役割を協働委が補完することにより、住民意思に基づく地方政治を展開できる体制を確立する。

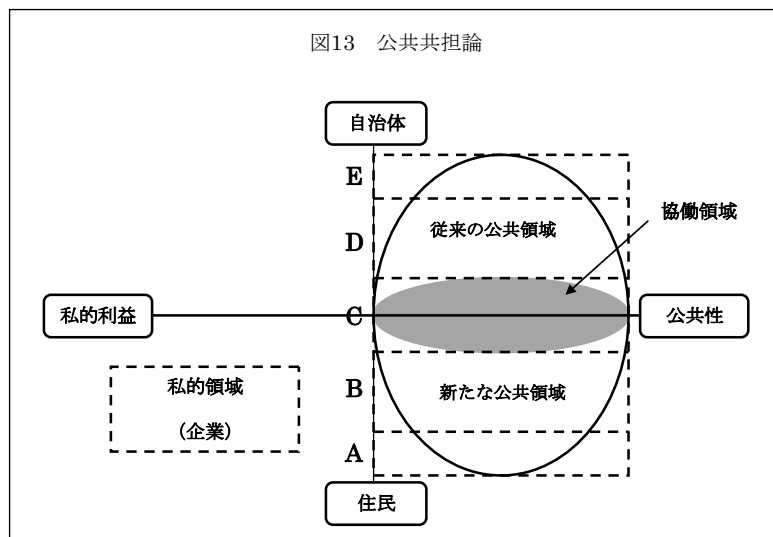
第2項 校区協議会の設置

続いて、協働委の下部組織として設置される校区協議会についての検討を行う。このような組織の設置を検討する根拠は、ローカル・オプティマムを実現するための基盤を確立するという目的にある。

自治体が地域の実情に合った政策を展開していくためには、十分に議論を行うことができる仕組みが不可欠となる。なぜなら、住民と自治体の間での密な連携や住民同士が直接議論できる体制を構築し、話し合いの中で地域ごとの最適状態を探求しながら、様々な主体が納得した上で地域づくりにかかわっていくことが重要であるからである。

このような考えに基づき検討する校区協議会は、次節で述べる「協働基本条例」によって詳細を規定し、市区町村内の小中学校区を目安に設置することとする。この校区協議会は、地域ごとの要望や課題の集約と整理、そして地域の意見としての発信がその役割となる。

このとき、小中学校区を設置の基準とする理由は、校区協議会を、自治体が住民との協働によって地域づくりを進めていくための拠点として機能させるためである。小滝(2007)によると、地域社会は基本的には重層的空間として捉えることができ、近隣の人々によって構成される自治会や町内会から、小学校区、中学校区といくつかのレベルの地域社会空間が積み重なり、基礎自治体レベルの地域社会が形成されているという。さらに、このような地域社会の重層性とともに、下図に示される公共共担論⁵⁷を併せて考えると、自治体が主な担い手となる地方自治（下図 C~E）と住民が主な担い手となる近隣自治（下図 A~C）が交わる領域は小中学校区レベルの地域社会であるといえる。なぜなら、まず義務教育諸学校の管理と自治体は切り離して考えることができず、また明治以降「学校」及び「学区」は地域コミュニティの中心となっており⁵⁸、近隣自治の領域でもあるからである。このことから、小中学校区を地域づくりの基点として位置付け、校区協議会を設置することとする。



松下(2004)より作成

⁵⁷ 松下(2004)より、自治体だけでなく、住民やNPO等の民間も公共領域を担うものとする考え方のことを公共共担論という。公共領域は自治体が担当し、私的領域は住民や企業が担うものとする公私二分論に対する公共概念のとりえ方である。

⁵⁸ 広井(2008) pp.10-17

現状を踏まえると、ローカル・オブティマムの実現に向けた地域づくりを自治体と住民との協働によって進めるためには、まずは以下の二点の課題を解消することが必要となる。一点目は自治体と住民が多くの情報と目的意識を共有すること、二点目は自治体と地域に根ざした活動を行う様々な団体との関係を再構築することである。

では、校区協議会の設置により、いかにしてこれら二点の課題を解消することができるかについて、以下で検討する。

①自治体と住民の情報共有

校区協議会では、それを構成する議員の間で行われる議論が活動の中心となる。その議員になる住民は校区ごとに選出することとし、議員の選出方法や人数、任期等については、協働委と各協議会の間で決定することとする。

校区協議会は、住民からの意見や要望、提案を収集する。協議会の議員は、そのような住民の声を材料に議論を進め、その中で地域の課題や問題意識を整理・共有するとともに、地域の意見として協働委に向けて発信する。また、この校区協議会の議論の場には自治体の担当職員も参加させるが、その際に果たす役割はコーディネーターとしてのものにとどませる。コーディネーターは、地域の状況や専門知識等の情報の提供や、必要に応じた有識者や関係課職員の招聘等、協議会の運営調整役を担いながら住民の意見を整理する。自治体の担当職員の役割を限定しつつ、情報公開を徹底することで、自治体が協議会において過度な影響力を持つことを防止しながら対等な立場での協働を進める。

自治体と住民との協働による地域づくりにおいては、「情報は公共財であるから、情報公開は当然のこと」⁵⁹であり、自治体や住民が持つ様々な情報や知恵を共有財産として活かさなければならない。協議会は、自治体と住民の双方からの情報が集まる場となり、そのような情報を基に議員となった住民が議論を行う。そして、地域の声として協働委、ひいては自治体へと発信することで、自治体と住民はローカル・オブティマムの実現に向けたビジョンを共有し、その上で地域づくりに取り組むこととなる。

②自治体と地縁団体の関係改善

また、自治体と地縁団体の仲介的な組織として校区協議会が機能することで、両者の関係の改善を図る。具体的には、これまでの両者間における意向や要望の直接的な伝達について、校区協議会を経由させることとする。協議会の議員はそうようにして集まった両者の意見を参考にしながら、地域における課題や要望を整理し、地域の声として協働委へと伝える。つまり、住民から自治体への意見の伝達は、団体ごと・分野ごとではなく地域ごとに行う体制を校区協議会という形で構築するとともに、自治体側の窓口も協働委で一本化する。住民からの多様な意見の集約、利害調整や執行機関・議決機関への伝達は、首長の権限に属する執行機関から独立した立場で、客観性と中立性と責任を持って行うべきである。これは協働委に行政委員会の立場を付与することで可能となる。

このような体制の構築により、地縁団体が自治体の下請け機関のようになりがちであるという問題を解消するとともに、各団体単独では解決が困難な課題を地域全体で検討する機会も生まれ、地域の実情に合った政策を展開するための根底をなす仕組みができあがる。校区協議会は地域内で活動する様々な団体から意見や要望が集まる場となり、さらに協議会の議員が行う議論を通して地域として目指すべき方向を明らかにする場にもなる。重要なのは、自治体や地縁団体・協議会の他の議員等、多様な意見に触れながら議論をできることであり、協議会の議員はそのような中で合意形成を図ることになる。

⁵⁹ 松下(2004) p.10

校区協議会の設置がそのまま具体的な成果を生み出すわけではない。しかし校区協議会は、住民や地縁団体等地域に深くかかわって活動している人々から広く意見を収集し、地域において求められているものを明確にする役割を果たす。これにより、地域ごとの実情に配慮した政策の実施や地域の課題に的確に対処していくための環境が創出されるのである。

本節で検討したシステムは、地方自治法改正により行政委員会として住民協働組織を設置するというものである。行政委員会とすることは、先進自治体で既に設置されている住民協働組織や他の研究とは大きく異なる。この協働委と校区協議会の設置によって、地方分権改革が目指すところであるローカル・オプティマムの実現、そして、基礎自治体を住民の意思に基づく地方政治の舞台へと高めていくための基盤の確立を図る。

なお、本節において検討した仕組みを総称して「住民参加型協働システム」と呼ぶこととし、以下ではこれを用いる。

第2節 法制度の整備

前節においては、地方分権改革の目標を達成するための基盤として、住民参加型協働システムの構築を提案した。これを実際に導入するにあたっては、地方自治法の改正によって法的根拠を明確にすると同時に、システムに実効性を持たせて継続性のある地域づくりを進めていくための基本的な規則を各自治体が備えておくことも不可欠となる。そこで、本節では住民参加型協働システムの導入によって自治体と住民の関係を再構築するための、法制度面の整備について検討する。

第1項 地方自治法の改正

わが国においては、憲法によって地方自治の制度が保障されているとともに、地方自治法でその根幹を定め、全ての地方自治体について規定している。前節で検討した住民参加型協働システムは憲法を改正しない範囲で実行可能であるため、ここでは、システムを全国の基礎自治体で導入するための法改正について検討する。

まず、協働委を設置するには、地方自治法の改正が必要となる。これは、自治体が設置する行政委員会は地方自治法で定められており、条例で法定外の執行機関を設置することはできないためである。そこで、地方自治法第180条の5第3項の改正により、執行機関として法律の定めるところにより基礎自治体に置かなければならない委員会の一つにこの協働委を加える⁶⁰。

さらに、地方自治法第2編第7章の「第3節委員会及び委員」の下に協働委と校区協議会に関する款を加える。これにより、協働委の委員・事務局等の具体的な仕組みや校区協議会との関係を規定する。そして、この協働委が住民の意見を反映した行政運営を実現するための事務を執行する役割を持ち、首長が制定する規則や予算科目のうち執行科目に対する同意権を持つということを明文化する。加えて、住民参加型協働システムの導入にあたっては、次項にて述べる協働基本条例の制定を基礎自治体に義務付けるということも明記する。

⁶⁰ 協働委には、地方自治法第138条の4第1項にいう委員会の位置付けを与えることとする。

第2項 協働基本条例の制定

ここでは、前節において検討した組織の導入をはじめ、地方分権改革の目標を達成するために自治体と住民の関係の再構築を行うにあたって、その基本となる事項を規定する「協働基本条例」の制定について検討する。

この協働基本条例は、自治体と住民が協働によって地域づくりに取り組むことを制度的に保証するものであり、住民本位の地域づくりの根幹を規定する。この条例によって協働による地方自治の枠組みを整え、地域づくりの規範として必要な原則を定める。

具体的には、①協働による自治の基本的なビジョンや原則、②地域づくりの理念を具体化する仕組み、③地域づくりにおける首長・議会・住民の役割分担・責務・権利、④情報公開や説明責任等の行政運営に関する基本的事項、の四点を協働基本条例によって規定する枠組みとする。このように自治体と住民との協働による地方自治の基本的なあり方を定める協働基本条例は、他の条例や自治体の基本構想等の計画の指針となる。そして、これ以外の事項や詳細については、自治体ごとに規定する。

また、各校区協議会が対象とする地域や協議会の議員の任期といった具体的な仕組みについても、協働基本条例によって自治体ごとに規定する。これにより、地方自治法とともに協働基本条例によって前節で検討した組織が制度化され、システムとしての実効性を持つこととなる。

住民参加型協働システムの仕組みについて規定する条例である以上、システムの導入よりも条例の制定を先に行うことになる。このような地域づくりの根幹をなす条例を各自治体が作り上げるには住民の参加が不可欠であり、その過程は、条例制定後に導入されるシステムにおける自治体と住民との協働の準備段階として重要である。

以上のような地方自治法の改正や協働基本条例の制定は、それを具現化する仕組みがあるからこそ意義のあるものとなる。住民参加型協働システムの導入と法制度面の整備を並行して行うことで、地方分権改革の目的を達成するための自治体と住民の関係の再構築を進める。

第5章 継続的な協働のために

前章で検討した住民参加型協働システムだが、法制度による担保だけではその仕組みが機能していくとは限らず、システムが形骸化してしまう恐れもある。そこで、さらなる担保の仕組みとして、総務省による「自治体評価」と、協働委による「住民納得度調査」の義務付けを提案する。

第1節 自治体評価の導入

まず、現状の行政評価の問題点を克服でき、かつ住民との協働を促進させる新たな評価制度である「自治体評価」について検討する。ここで導入手法について考える際に、総務省による地方公会計改革を参考にしたい。総務省はこの改革において、各自治体に対して国の作成基準に準拠した基準モデルまたは総務省方式改定モデルを活用し、公会計を整備することを推奨した⁶¹。情報開示の規則を作成し、各自治体から開示された情報をまとめて国民に対して公表することで自治体間の比較を容易にし、住民監視の強化を図っている。さらに、各自治体に対して情報提供や助言を行い、歳出の見直しを求める。

自治体評価は、この地方公会計改革に倣い、総務省を基幹とした取り組みとして実施するものである。これは従来の行政評価とは異なり、全ての基礎自治体を対象に総合的かつ相対的に評価を行う新たな仕組みとする。具体的には、国民にとってかかわりが深く、かつ行政の実態を推し測ることのできる指標を総務省が選定し、その評価項目の一つには住民参加度⁶²も含めることとする。各自治体はこの評価指標に沿って自己評価を行い、その結果を総務省が集計して国民に公表する。総務省が評価主体となることで、総務省行政評価局⁶³での国の行政評価で培ったノウハウを活かしながら、客観的かつ中立的な評価を行うことが期待される。また、地方公会計改革と同様に、全国の自治体間で自治体評価の結果を比較することが可能になる。そのため、各自治体が自らの行政水準を把握し、評価結果を次期以降の行政運営に活用するなど、住民ニーズに即した行政サービスの提供に努めるインセンティブを与えることも可能である。さらに、評価項目の一つである住民参加度を向上させるために、各自治体や協働委が工夫しながら住民との協働を進める動きが活発化することも期待でき

⁶¹ 総務省(2006)によると、総務省は行政改革推進法及び「基本方針 2006」に基づき、取り組みが進んでいる団体・都道府県・人口3万人以上の都市に対しては3年後までに、取り組みが進んでいない団体・町村・人口3万人未満の都市に対しては5年後までに整備または作成に必要な情報を開示することを求めた。

⁶² この定義については、総務省が状況に応じて検討を行うこととする。

⁶³ 総務省行政評価局ホームページによると、「政府部内における行政の改革・改善機能を担い、国民に信頼される公正で透明、簡素で効率的な質の高い行政の実現を推進」する機関であり、政策評価、行政評価・監視等を行っている。

る。一方、住民にとっても、自らの住む地域の行政水準を他と比較しながら把握できるという点で意義のある制度である。

地方分権が推進される中で、中央主導の評価方式を採用することについては議論の余地が残されていると考えられる。しかし、2007 年時点での市区町村の行政評価の導入割合は 38.8%にとどまっており⁶⁴、全国に浸透しているとは言い難い状況にある。この現状を踏まえた上で、まずは総務省による全国画一的な自治体評価の導入を提案したが、より長期的には評価主体についても都道府県に移行していくのが望ましいのは言うまでもない。そうではあるものの、この取り組みは、まだ行政評価を導入していない自治体に体系立った評価制度を早期に導入する契機となるため、高い効果が期待される。

もちろん、この自治体評価は現在各自治体が行っている行政評価を阻害するものではない。全ての基礎自治体を対象とする自治体評価を国が率先して普及させていくことには、国、自治体、そして住民にも大きな意義がある。

第2節 住民納得度調査の実施

次に、第 2 章第 5 節第 2 項の事例を参考にし、住民参加型協働システムの形骸化を防ぐもう一つの仕組みとして「住民納得度調査」を提案する。具体的には、まず協働委が毎年住民納得度調査を実施することを地方自治法の改正で義務付ける⁶⁵。その調査項目や対象人数等は各基礎自治体と協働委の協議で定めることとし、回答結果は協働委が全市的に算出するのはもちろん、校区協議会の設置区域ごとの結果についても算出を行うこととする。この方法を用いることにより、ローカル・オプティマムの実現に向けて地域の強みや課題を自治体・住民の共通認識とするための一つの手段として、住民納得度調査が活用されることになる。さらに、校区間で共通する課題も明確になり、全市的に重視すべき施策に対して住民の意見に即しながら取り組むことにも活かされる。

納得度調査の最大の特長は、施策内容と費用負担を照らし合わせながら、その妥当性について住民が回答できることにある。これにより、住民は納税者として受益と負担の関係を意識しながら回答することになり、自治体は住民意思をよりの確に把握することが可能となる。

本章では、自治体評価と住民納得度調査の全自治体での実施を提案した。これにより、基礎自治体は国と住民という二つの異なる視点から評価されることとなる。住民参加型協働システムと併せて二つの評価制度を導入することで、自治体と住民との協働による地域づくりが住民意思に即したものとして継続的に推進されることを担保する。

⁶⁴ 第 2 章第 5 節第 1 項参照。ここでは市区町村数を中核市・特例市・市区・町村の合計数としている。

⁶⁵ 第 4 章第 2 節第 2 項では、地方自治法第 2 編第 7 章の「第 3 節委員会及び委員」の下に協働委と校区協議会に関する款を加えることを提案したが、その中には住民納得度調査の実施義務付けも盛り込むこととする。

第6章 導入後のシミュレーション

以上の住民参加型協働システムの導入を提言するにあたっては、その実行可能性について分析を行う必要がある。そこで、本章では、我々が検討しているシステムが実際に導入されたと仮定し、シミュレーション分析を行う。第 1 節では、住民参加型協働システムの導入による効果の検証を行う。さらに、第 2 節ではシステムの導入に伴う弊害や制度上の問題点について考察し、その対策を検討する。

第1節 導入による効果

本節では、第 4 章及び第 5 章において検討した新たな仕組みを導入した際の効果について、第 3 章における推定式を基に分析していく。具体的には、導入後の住民参加度を再度算出し、その上昇による行政サービスの質の改善効果を示す。

協働委及び協議会の設置、法制度の整備、住民納得度調査の導入によって、住民参加度のうち各項目の調査結果が大きく改善されることが予想される。それらは、次頁の表 9 にまとめて示した。例えば、協働委や協議会の設置により、住民に対する素案公表や住民からのパブリックコメントが制度的に保証される。さらに、住民納得度調査も併せて義務付けることで、住民の意見を行政運営に反映させる仕組みも整備されることとなる。

これらを踏まえ、導入前と同様の方法で住民参加度を集計し、得点化及び偏差値化を行う。その結果は、次頁の表 10 に導入前と比較する形で示した。

表 9 住民参加度の項目内訳

項目	導入後
①重要な政策形成過程での素案公表の有無	改善
②重要な政策形成過程でのパブリックコメント保証の有無	改善
③パブリックコメントへの対応方法	改善
④付属機関の委員への市民公募の有無	改善
⑤公募住民を入れている付属機関の比率	不明
⑥自治の基本や住民主体の自治を包括的に定めた条例の有無	改善
⑦自治の基本や住民主体の自治を包括的に定めた条例で規定する内容	改善
⑧行政サービスなどへの満足度調査の実施頻度	改善
⑨満足度調査で示された「住民の不満」などを解消するための体制整備の有無	改善
⑩条例に基づいた、開発事業者との事前協議としての、住民の意見・提案・不服申し立てに関する制度的な保証の有無	改善

表 10 住民参加度に関する値の導入前後の変化

	素点平均	標準偏差	中央値	最高値	最低値
導入前	16.90	9.94	18	49.5	0
導入後	55.48	1.21	55	59.5	54.5

表 10 を見ると、全国市区の素点平均で住民参加度が 38.58 点改善していることが分かる。しかし、これがどれ程の改善なのかは想像し難い。そのため、具体例を交えながら行政サービスの質に対する影響力について考える。

住民参加度の変化が行政サービスの質に与える影響を検証する場合、その方法としては、第 3 章第 1 節における推定式(1)に代入することが考えられる。しかしながら、推定式(1)の説明変数は全て標準化してあるため、その変化の影響を正確に把握することは困難である⁶⁶。そのため、システム導入前のデータを用いて、その導入が行政サービスの質にどれほどの影響を与えるかを考察していく。

導入前に全国市区の中で最高値であったのは、東京都三鷹市の 49.5 点である。これよりも導入前後の全国平均差である 38.58 点あまり低い自治体としては、宮城県東松島市や静岡県裾野市が挙げられる。ここでは、次頁の表 11 を基に三鷹市と裾野市を比較する。両者の導入前における標準化された住民参加度の差は 3.8687 ポイントである。これと推定式(1)における住民参加度の係数 β_1 との積を、システム導入による全国的な行政サービスの質の改善度とみなすことができる⁶⁷。行政サービスの質が 0.5 ポイント刻みであることを考慮すると、改善度である 8.1630 は 16 段階程度の改善を意味する。つまり、このシステムの導入が行政サービスの質の改善に対して非常に大きな効果をもたらすと予想される。

⁶⁶ 表 10 から分かるように、全国で一斉に住民参加度の点数が上昇することで、全国平均の上昇及び標準偏差の低下が起こる。このとき、標準化を行うと中には値が低下してしまう自治体の存在が予想されるからである。

⁶⁷ 他の全ての自治体を一定として考えており、さらに、厳密には標準化する際に使用する平均値や標準偏差の値も変化するため、この数値は真の値と一致しないと考えられる。

表 11 行政サービスの質の改善度

導入前	住民参加度 (素点)	住民参加度 (標準化)	行政サービスの質 (改善度)
三鷹市	49.5	3.2763	-
裾野市	11.0	-0.5924	8.1630
差	38.5	3.8687	-

第2節 導入に伴う弊害とその対策

第 4 章では住民参加型協働システムの特長を中心に見てきたが、これを実際に導入するためには、システムの導入に伴う弊害や制度上の問題点についても考察した上で、その対策を検討する必要がある。本節では、システムの導入により生じ得る主な弊害として、自主的な住民参加の意欲を阻害すること、組織が住民の単なる不満の捌け口となってしまうこと、協働委運営費等の新たなコストが発生すること、の三点を考察し、それらに対する解決策の検討を行う。

まず一点目は、このシステムの導入が、既に自治体と住民との協働が盛んに行われている地域において、自主的な住民参加の意欲を削ぐことである。元来、住民参加の形態が確立されていなかったからこそ、地域づくりに意欲のある住民を中心に、自治体との協働や住民主体の活動が展開されてきた側面がある。我々が提案する仕組みを全国で導入することで、住民の主体性を活かした取り組みが持つダイナミズムを損なう可能性がある⁶⁸。

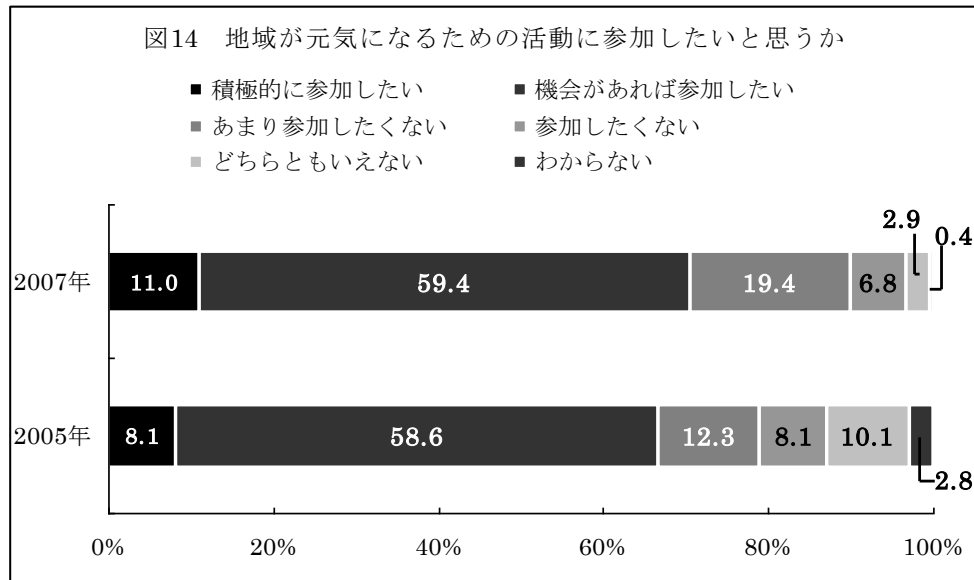
我々が提案するシステムの導入は国や自治体の主導によって全国的に進めるものであるため、住民の自主的な活動が展開されてきた地域への配慮は必要である。この点については、一定の条件を満たした自治体には、新しいシステムを導入するか否かを住民投票によって選択できるようにすることで解消する。その条件としては、まず、①自治体と住民の協働による地域づくりのための組織を設置しており、②それを自治基本条例等によって制度化していること、の二点を設定する。住民投票によりシステムを導入するか否かの決定を行うことを希望する自治体は、総務省による審査を受け、ここで上記二点の条件を満たすことが認められれば住民投票による決定を行うこととする。この住民投票で既存のシステムの続行が選択されたところを除く全ての自治体において、住民参加型協働システムを導入することとする。

加えて、校区協議会の議員選出方法や定員・任期等については各協議会及び協働委の裁量に任せられている。次頁の図 14 から分かるように、地域づくりへの参加意思を持った住民は多く⁶⁹、協働委や各協議会が工夫することで住民の参加意欲を引き出すことは十分に可能である。

⁶⁸ このような懸念については篠原(1977)においても指摘されている。また、『国民生活白書』(平成 16 年版)では、地域に根ざした住民主導の活動の先駆的な事例においては、住民の自発性が尊重され、さらに自発性を引き出すような工夫が見られたとしている。

⁶⁹ 調査対象は 2007 年が全国 20 歳以上の者 3,000 人(有効回収数 1,667 人、55.6%)、2005 年が全国 20 歳以上の者 3,000 人(有効回収数: 1,551 人、51.7%)である。

また、前章で提言した二つの評価制度については、その住民投票の結果に関係なく、全ての自治体における実施を義務付ける。これにより、我々が提言する仕組みを導入するか、それとも独自の仕組みによって住民との協働を行うかに関係なく、住民の意思を尊重した政策を展開すれば高い評価を受ける体制を確立する。



内閣府「地方再生に関する特別世論調査」(平成20年1月)より作成

二点目は、協働委や校区協議会が住民の単なる不満の捌け口となってしまうことである。しかしながら、この問題は、住民の意見を汲み取る仕組みが確立されていないからこそ起こり得るものである。自治体への要望の伝達を地域ごとに行う体制を、住民参加型協働システムの導入によって構築し、これによって自治体側の窓口も一本化することで、意見集約の過程や議論の中で無理難題は淘汰される。

また、システムの導入と併せて行われる住民納得度調査は、住民にも納税者としてのコスト意識を根付かせるという利点があり、その実施によって、限りある資源を有効に活用するという意識を自治体と住民が共有することになる。さらに、予算科目の中でも執行科目に対する同意権を協働委に付与することとした。こうすることで、住民のニーズに応えるための歳出を、限られた歳入の中でいかにして賄うかということも意識しながら、自治体と住民は合意形成を行っていくことになる。

以上のように、住民参加型協働システムと評価制度を新たに導入することにより、自治体には地域の実情を尊重した政策を展開することが求められるだけでなく、住民にも受益と負担の関係への配慮が求められることとなるのである。我々の提案は、住民の単なる不満の捌け口となることを防ぐ仕組みを内包しているとともに、コスト意識を住民に浸透させることにもつながる。

三点目は、住民参加型協働システムを導入することにより新たなコストが発生することである。基礎自治体に新たな行政委員会を設置するとなれば、人件費をはじめ協働委の運営のための様々な経費が発生することになる。しかし、このシステムでは、その導入に際して自治体に新たな組織を設置するとはいえ、自治体の機能のうち住民の意見収集・集約に関する機能をそこに集積するものであるという点では、自治体内の既存の組織の再編にとどまって

いる。また、システムには議会の役割を補完する機能がある一方、大半の自治体が条例によって議員定数を削減しているという現状⁷⁰を考慮すると、自治体の組織再編にあたっては各自治体が議員定数の削減で対応することも考えられる。

しかしながら、最適な議員定数は自治体ごとに異なっており、その地域の人口動向や財政状況にも影響される上、システムの導入コストについても、各自治体の体制や組織規模に大きく左右される。このことから、一括りに導入コストとその対策を検討することは一般性に欠けると考え、本稿では新たな財源確保等に係る提言は行わない。

以上のように、住民参加型協働システムは、その導入によって幾分かの弊害も生じ得るが、それを考慮しても、なお、地方分権改革の目的達成に向けた自治体と住民との協働を実現するための方策としては有効である。

⁷⁰ 第2章第4節第1項参照

第7章 政策提言

これまでの章では、地方分権改革の目標達成には住民参加が不可欠であることと、そのために導入すべきシステムについて述べてきた。本章では、これらをまとめて政策提言を行う。

住民との協働によって、基礎自治体をローカル・オプティマムの実現可能な地方政府へと高めるために、以下の政策を提言する。

I. 住民参加型協働システムの導入

地方分権改革の目標を達成すべく、地方自治法に根拠を置く「地域協働委員会」と「校区協議会」を基礎自治体に設置することで、住民との協働による地域づくり体制を構築する。

II. 自治体と住民との関係を再構築するための法整備

住民参加型協働システムの導入によって自治体と住民との関係を再構築するために必要となる、地方自治法の改正を行う。これと併せて、基礎自治体における「協働基本条例」の制定も義務付け、システムの実効性を法的に担保する。

III. 新たな評価制度の導入

住民参加型協働システムが自治体・住民の双方にとって意義のあるものとして機能するように、「自治体評価」と「住民納得度調査」を新たに全国で導入し、システムの持続性を確保する。

以上の三点を政策提言とする。

本稿では、地方分権改革が今後も推進されていくことを考慮しているが、基本的には現行の制度を前提に議論を行っている。たとえ現状のまま地方への更なる権限委譲等がなされたとしても、それに対応し得る力が自治体に備わっていなければ、改革の目標達成は望めない。そのため、本稿で議論したような住民参加による自治体構造改革を分権改革と同時に進めていく必要がある。

参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・ Lowery, D., Lyons, W.E.(1989), "The impact of jurisdictional boundaries: An individual-level test of the Tiebout model," *Journal of Politics, Cambridge University Press, Vol. 52 No. 1, pp.73-97*
- ・ Percy, S.L., Hawkins, B.W.(1992), "Further test of individual-level propositions from the Tiebout model," *Journal of Politics, Cambridge University Press, Vol. 54 No. 4, pp.1149-1157*
- ・ 林正義(2003)「自治体規模と地方財政支出：市町村合併への幾つかの含意」『研究所年報』（明治学院大学産業経済研究所）20 号、pp.63-83
- ・ ——(2004)「自治体合併の評価：地域特性の視点から」土居丈朗編著『地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ』日本評論社
- ・ 東川薫(2005)「福祉行政サービス及び医療環境の地域差による高齢者・子育て期市民の居住移動」『四日市大学総合政策学部論集』第 4 巻 1/2 号、pp.63-87
- ・ 吉村弘(2002・5)「都市規模と行政サービス水準（Ⅰ）」『山口経済学雑誌』第 50 巻 3 号、pp.265-282
- ・ ——(2002・7)「都市規模と行政サービス水準（Ⅱ）」『山口経済学雑誌』第 50 巻 4 号、pp.457-475
- ・ ——(2004)「市町村合併と行政サービス度」『山口経済学雑誌』第 52 巻 2 号、pp.101-122
- ・ 良玄佳彦・玉置伸悟・平林透(1989)「重回帰分析による人口社会移動の要因分析 人口の社会移動に関する基礎的考察（その 1）」『学術講演梗概集 F、都市計画、建築経済・住宅問題、建築歴史・意匠』1989 号、pp.213-214

《参考文献》

- ・ Charles M. Tiebout(1956), "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy, University of Chicago Press, Vol. 64 No. 5, pp. 416-424*
- ・ 伊藤祐一郎(2002)『地方自治 新時代の地方行政システム』ぎょうせい
- ・ 江藤俊昭(2004)『協働型議会の構想—ローカル・ガバナンス構築のための一手法』信山社
- ・ 大島章嘉編(2006)『あなたの町は住みよいか：公共サービス市民満足度向上マニュアル』ぎょうせい
- ・ 大森彌・卯月盛夫・北沢猛・小田切徳美・辻琢也(2004)『自立と協働によるまちづくり読本—自治「再」発見』ぎょうせい
- ・ 岡田浩一・藤江昌嗣・塚本一郎編著(2006)『地域再生と戦略的協働—地域ガバナンス時代の NPO・行政の協働—』ぎょうせい
- ・ 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著(2008)『分権化時代の地方財政』中央経済社
- ・ 金川幸司(2008)『協働型ガバナンスと NPO：イギリスのパートナーシップ政策を事例として』晃洋書房
- ・ 川村仁弘(1986)『自治行政講座 1 地方自治制度』第一法規出版
- ・ 熊坂伸子(2005)『NPM と政策評価：市町村の現場から考える』ぎょうせい
- ・ 厚生省『厚生白書』（平成 12 年版）
- ・ 小滝敏之(2007)『市民社会と近隣自治—小さな自治から大きな未来へ』公人社
- ・ 財団法人自治体国際化協会編(2006)『イングランドの包括的業績評価制度』財団法人自治体国際化協会
- ・ 佐藤滋・早田幸編著(2005)『地域協働の科学—まちの連携をマネジメントする—』成文堂

- ・白石克孝編(2008)『英国における地域戦略パートナーシップへの挑戦』公人の友社
- ・———・新川達郎編(2008)『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社
- ・全国知事会 地方交付税問題小委員会(2008)『地方交付税の復元・充当等に関する提言』
- ・総務省『情報通信白書』(平成 20 年版)
- ・———『地方財政白書』(平成 18 年版)
- ・———統計局『社会生活統計指標—都道府県の指標—2008』
- ・竹下譲(2002)『イギリスの政治行政システム—サッチャー、メジャー、ブレア政権の行政改革』ぎょうせい
- ・立岡浩編(2006)『公民パートナーシップの政策とマネジメント』ひつじ書房
- ・土居丈朗(2007)『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社
- ・内閣府『国民生活白書』(平成 16 年版)
- ・中島恵理著(2005)『英国の持続可能な地域づくり—パートナーシップとローカリゼーション—』学芸出版社
- ・中島とみ子(2006)『住民ニーズと政策評価：理論と実践』ぎょうせい
- ・仲村政文・蔦川正義・伊東維年編著(2005)『地域ルネッサンスとネットワーク』ミネルヴァ書房
- ・西川雅史・林正義(2006)『政府間財政関係の実証分析』財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」May—2006
- ・日経産業消費研究所(2004)『2004 年(第 4 回)全国市区の自治体比較調査データ集(行政新度・行政サービス)』日本経済新聞社
- ・———(2006)『2006 年(第 5 回)全国市区の行政比較調査データ集(行政革新度・行政サービス)』日本経済新聞社
- ・早川純貴・内海麻利・田丸大・大山礼子(2004)『政策過程論—「政策科学」への招待』学陽書房
- ・林正義(2006)『再分配政策と地方財政』財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」May—2006
- ・広井良典(2008)「これからの地域コミュニティ政策をめぐる課題—全国市町村アンケート調査結果を踏まえて—」『自治体チャンネル+』平成 20 年 7 月号 pp.10-17
- ・松下啓一(2004)『協働社会をつくる条例—自治基本条例・市民参加条例・市民協働条例の考え方—』ぎょうせい
- ・山崎丈夫(1996)『地域自治の住民組織論 (現代自治選書)』自治体研究社

- ・上田道明(2005)『住民投票の過去・現在・未来』地方自治問題研究機構 Information Service No.51
http://www.jilg.jp/iservice/info51_1.html
 最終アクセス日：2008 年 11 月 9 日

- ・神奈川県三浦市ホームページ
<http://www.city.miura.kanagawa.jp/>
 最終アクセス日：2008 年 10 月 31 日

- ・群馬県太田市ホームページ
<http://www.city.ota.gunma.jp/>
 最終アクセス日：2008 年 9 月 29 日

- ・ 滋賀県高島市ホームページ
<http://www.city.takashima.shiga.jp/www/toppage/0000000000000/APM03000.html>
最終アクセス日：2008 年 10 月 31 日
- ・ 総務省(2006)「「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」のポイント」
http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060831_3_sa.pdf
最終アクセス日：2008 年 11 月 9 日
- ・ 総務省(2007)「夕張市財政再建計画の同意」 (2007 年 3 月 6 日)
http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070306_3.html
最終アクセス日：2008 年 11 月 1 日
- ・ 総務省行政評価局ホームページ
<http://www.soumu.go.jp/hyouka/index.html>
最終アクセス日：2008 年 11 月 3 日
- ・ 第 27 次地方制度調査会「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)
http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_sokai_7_4.pdf
最終アクセス日：2008 年 11 月 6 日
- ・ 第 29 次地方制度調査会第 5 回専門小委員会「次第 資料 1 基礎自治体における住民自治について」(2007 年 12 月 21 日)
http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No29_senmon_5_si1.pdf
最終アクセス日：2008 年 11 月 6 日
- ・ 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「地方政府」の確立～」(2008 年 5 月 28 日)
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>
最終アクセス日：2008 年 11 月 8 日
- ・ 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告－自主・自立の地域社会をめざして－」(2002 年 6 月 17 日)
<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>
最終アクセス日：2008 年 11 月 8 日

《データ出典》

国立社会保障・人口問題研究所「第 6 回人口移動調査概要」
<http://www.ipss.go.jp/ps-idou/j/migration/m06/gaiyo.pdf>
最終アクセス日：2008 年 11 月 2 日

総務省「財政比較分析表」
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/bunsekihyo.html>
最終アクセス日：2008 年 9 月 13 日

総務省「市町村別決算状況調」(平成 18 年度)

総務省「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」

http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/080305_5.pdf

最終アクセス日：2008 年 11 月 5 日

総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」(平成 18 年度)

http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H18_chiho.html

最終アクセス日：2008 年 9 月 11 日

総務省「地方財政白書(平成 18 年度決算)ビジュアル版」(平成 20 年版)

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/20data/index.html>

最終アクセス日：2008 年 11 月 8 日

総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」(平成 18 年度)

総務省統計局ホームページ

<http://www.stat.go.jp/>

最終アクセス日：2008 年 10 月 28 日

東京経済大学山田研究会「日本の大学・学部一覧 索引：所在地別(市町村コード順)」

<http://camp.ff.tku.ac.jp/tool-box/JapanUNIV/JUindexLOC.html>

<http://web.archive.org/web/20070218042319/http://camp.ff.tku.ac.jp/tool-box/JapanUNIV/JUindexLOC.html>

最終アクセス日：2008 年 10 月 30 日

独立行政法人 統計センター「地域別統計データベース」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/chiiki/CommunityProfileTopDispatchAction.do?code=2>

最終アクセス日：2008 年 10 月 30 日

日経産業消費研究所(2006)『2006 年(第 5 回)全国市区の行政比較調査データ集(行政革新度・行政サービス)』日本経済新聞社