

# I 指針策定の背景

## 1. 地方分権と自治体の自立への動き

1990年代初めに始まった地方分権改革は、中央と地方、国と自治体との関係を抜本的に変えようとするものであり、市民にもっとも身近な自治体を総合的な「地方政府」として確立し、地域の実情に即した政策や事業を市民自らが決定できるシステムの構築を目的としています。そのためには、国が独占する権限や財源を地方自治体に移譲することが必要不可欠とされており、各方面での条件整備が漸次的に進められています。そうした中で決定的に大きな成果を上げたのが、平成12年（2000年）に施行された「地方分権一括推進法」（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）です。これによって、知事や市町村長が国の事務を処理するという機関委任事務制度が全廃となり、法制的には、国と地方公共団体は「対等・協力」の関係に立つことになりました（図1-1）。これに基づいて、国・県・市町村の間における従属関係のもとで進められてきた行政システムは大きな再編を迫られているのであり、市町村合併や三位一体改革などとともに「住民本位」の自治体の自立が模索されるようになっていきます。

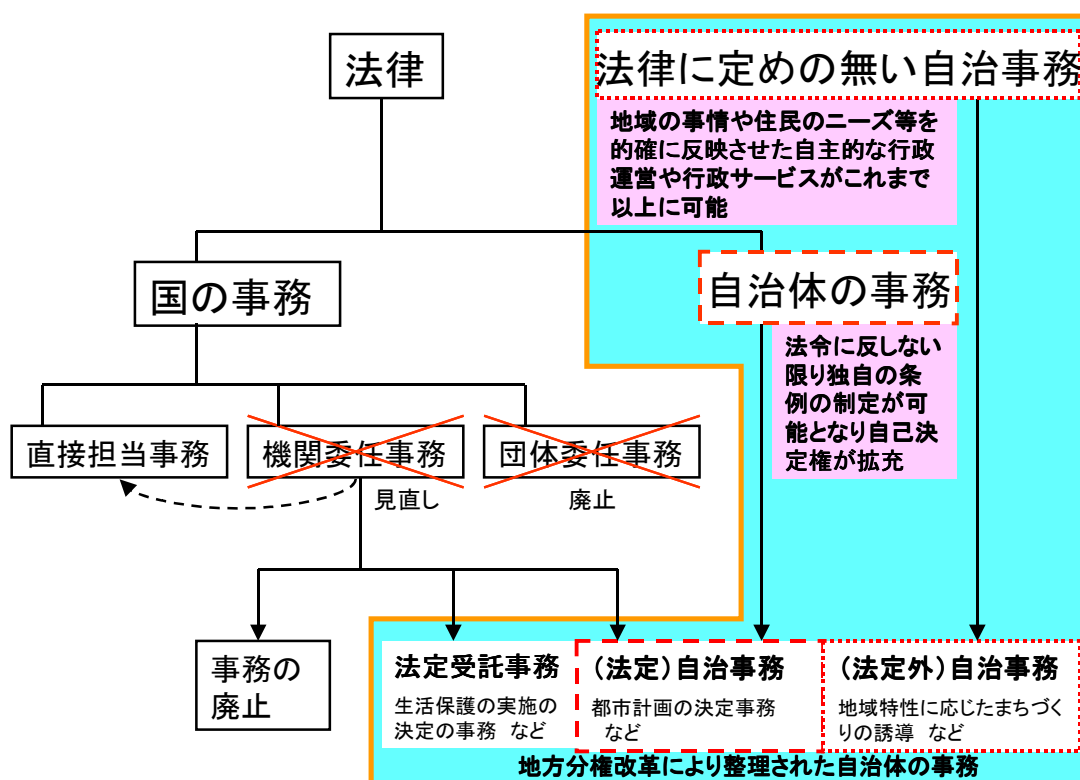


図1-1 地方分権前後での国と自治体における事務の違い

この地方分権改革は、さらに国と自治体との税財政関係の一層の分権化や、依然として残り続けている法律・政令・省令などによる自治体行政への縛りの緩和など、自治体の自立が可能となる条件整備に向けて進行している状況にあります。この動きは、市町村でできることは市町村で行ない、市町村でできないことは都道府県が、都道府県でできないことは国が行なうという原則、言い換えれば、より広域の行政はより狭域の行政の自主性を、また行政は市民の自主性を最大限に尊重し、それを損なう介入を抑制することを原則とする「補完性原理」を貫徹することによって、自治体の自立をより一層促していくことになるでしょう。

こうした分権の流れにおいて、地方自治体は、地域の実情から大きくかけ離れている行政活動を、上位機関の法的拘束と従属関係を根拠にして放置し続けることは許されなくなり、自らの判断と責任の下に政策や事業を展開していくことが喫緊の課題となっています。自治体には、分権の流れに応じて「自治力」をいかに身につけ、それによって市民の生活がどのように変わっていくのかということ、**「国に頼らない自主的かつ具体的なプラン」**をもって示すことが求められているのです。

自治体が自立を図っていくために、行政には、ガバナンス（政策統治機能）を高める一方で、自立した財政運営が求められるようになります。また、地域の発展に役立つ政策や事業の推進により、公共機能に見合った歳出とすることや、地域経済の成長とともに歳入増を生み出せることなど、持続発展型の自治システムの構築が不可欠となってきます。こうした地域の実情に応じた**「住民本位」**の自治体運営こそが、各自治体が目指すべき目的であると言えます。

また、地方自治体が自立するためには、当該自治体に相応しい**「制御能力」**が必要となります。分権が段階的に進むにつれて地方行政の権限が拡大していく中で、行政活動が適正になされていくためには、一方で**「地方議会のチェック機能の強化とその検証」**が問われていくことになり、他方では**「市民参加が従来の形式的なあり方に留まることなく実質化されていくこと」**が求められます。そこでは、情報公開制度の拡充、行政手続制度の導入、外部監査制度の創設、市民による発案・住民投票制度の拡充などの検討も必要とされてくると言えます。市民・議会・行政の適切な役割分担と相互の緊張関係が、自治体の自治力を発展させることに結びついてこそ、その自治体の発展が期待されるわけです。

したがって、各々の立場には、分権後の自治体のあり方を展望しつつ、何が求められていくのかを明確にしていくことが求められますし、自治体の自立に必要な**「発想の転換」**と**「仕組みづくり」**を行なっていくことが必須の課題となってきます。高齢者や障害者の福祉、子育てや教育、防犯、防災など、地域を取り巻く問題は益々多様化していますし、それぞれの当事者が抱える諸

問題も一層複雑化しています。それは、行政主導では対応できないものが増大していることを意味しており、問題によっては、市民と行政が協力したり、市民が行政に依存することなく自主的に課題解決にあたる必要があることを物語っています。

本提言では、この自治体の自立とそれを可能にする発想と仕組みについて、中・長期的な展望に立って、市民協働に関する包括的な提言を試みます。

## 2. 自助・共助・公助

近年、行政を取り巻く背景として、行政改革や地方分権の推進により行政の果たすべき役割が急速に変化しつつあります。これまでのように行政が住環境を提供していた時代から、住み手が住環境を選ぶ時代へと変化し、横並びの時代から自治体の生き残りをかけた地域間競争に勝ち抜かなければならない時代にさしかかっているといても過言ではありません。

これからの自治体の行政活動は、市民生活の充実を目的として、それを可能にする環境と条件の整備を行っていかねばなりません。とりわけ、行政のムダの排除や経費節減を進める必要がありますし、画一的で縦割り型の行政からスリムで効率的な公共サービスが提供できる行政に変化が求められています。

そのためには、市民の生活に最も身近な観点から行政活動の総合的な見直しが必須の課題となってきます。これを考えるにあたって福祉分野において使われてきた用語を援用すれば、「自助」「共助」「公助」の適正な分担と柔軟な組み合わせが求められているとすることができます（図1-2）。

自助の領域	共助の領域	公助の領域
個人や家族の自主性と判断に基づいて活動が行われる領域	地域社会における様々な主体や能力や特性を通じて、市民相互の連携を行う領域	行政の責任と判断によって行われる領域

図1-2 自助・共助・公助の三分類

財政が逼迫している問題状況と市民の生活の多様化・複雑化は、公共サービスの提供を行政のみに求める「公助」のあり方の見直しを迫っています。そこには、あらゆることを行政に求める過剰要求傾向から脱却し、行政に依存しない公的なサービスのあり方を模索していかなければならないという課題が見出されます。その課題こそが、「自助」や「共助」という考え方であると言えます。この「自助」「共助」「公助」の相互の関係は、まず「自助」や「共助」の積極的なあり方が追求され、その中から「公助」のあり方が模索されるという形で理解されていくことが重要です。

市民には、まず具体的な諸問題に即しながら、当事者たる個人や当事者をもっともよく知る家族でできる「自助」の領域があります。さらに「自助」で対応することが困難な事柄については、様々な主体が相互に協力していくという「共助」の領域があります。まずは、「自助」の可能性を追求することが重要であり、そこで見出された限界については、当事者や家族の事情を十分に汲みながら、隣近所から各種団体・地域社会までを含む様々な主体との連携・支援を通じて行ないうる「共助」によって克服していくことが期待されます。近年の NPO やボランティア活動の隆盛は、この「共助」の可能性が開かれていることを物語っていると言えますし、それ自体がすでに市民協働の先駆けであると理解することができます。

「公助」とは、こうした「自助」「共助」の可能性を最大限に引き出した上で、それでも不足する事柄について行政が対応していく領域です。ここで重要なことは、この「公助」がすべて行政主導によってなされるのではないということです。「公助」のあり方も、市民と行政との協力関係によって捉えられていく必要がありますし、そこに「市民協働のあり方」が求められていくわけです。

### 3. 自治力の育成という課題

分権後の自治体のあり方においてもっとも必要とされるのが、「自治力」の充実です。「自治力」の育成とは、こうした環境の整備を各方面において進展させ、市民の日常生活の営みと、地域社会に顕在・潜在する豊富な資源とを多様な形で有機的に結びつけることによって、市民力と地域力を少しずつ産み出していくということです。

具体的には、第一に、市民一人ひとりが地域全体をいかに考え、いかに行動するかということ、第二に、様々な目的や手法をもって営まれている個々の活動がいかに相互に尊重されるかということ、第三に、そうした諸活動が相互に発展的に結びつく（結びつけられる）ことによって、地域社会の共通課題や諸問題の解決へとつなげられるか否かということです。今後の地方自治体の

発展は、この「自治力」を市民と行政が市民協働として育成し、多角的に具体化させていくことができるか否かという点にかかっていると断言ではありません。

これに関して、生活基盤を支えるコミュニティでは、集落、団地、エリア単位で町会や自治会が設立され、一定の住民による自治が形成されています。そのほかにも農業、漁業に由来する組合や、商店会、事業組合などにみられるように産業ごとの自治運営がなされ、たとえば共有している公共財産の管理などを一丸となって取り組んでいました。

しかし、近年になって、時代や産業構造、住む人々のライフスタイルの変化に伴う個人主義の浸透、生活観の多様化と個々に抱える問題状況の複雑化などにより、こうした地域一丸となった取り組みは影を潜め、住民同士の顔が見えない地域となって、地域自身の課題に対して対処しきれなくなりつつあります。このように地域社会がバラバラに断片化したままでは、偏見や不信が相互理解と相互協力を妨げてしまいますし、さらに地域に存在する様々な資源も活かされないことによって、自治体の一層の発展が見込めません。

この問題を克服していくためには、「共助」の領域を拡げていくとともに、市民と行政が協力する形で「公助」のあり方が見直されていくことが必要です。この「共助」の拡がり新たな「公助」の具体化を通じて、市民と行政が各々行うべきことを理解し、相互に好影響をもたらしていくところに、「自治力」の育成が期待できるわけです（図1-3、1-4）。そして、その条件整備として、新しい時代の生活様式や個々の状況に応じた必要性を、市民・議会・行政が柔軟に受け止めることのできる市民協働の発想と仕組みが求められることになるのです。

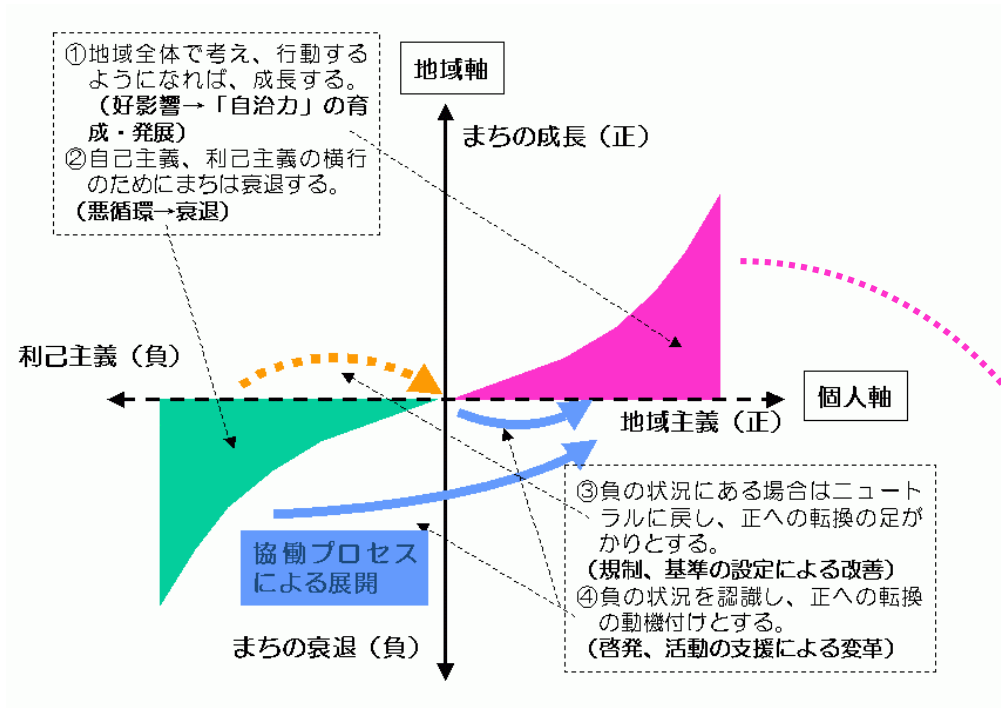


図 1-3 発展的な影響をもたらすための協働プロセスの役割

	社会貢献の意識	行動による恩恵
【個人・家庭等】	「誰かがやってくれる」ではなく、地域社会のために、生活の一部として自ら行動する。	地域への愛着 快適性
【町会・自治会、NPO等】	団体の活動内容の中に地域社会貢献を意識して取り組むようにする。	活動の充実
【企業等】	地域への還元の一環としてCSR*(企業社会責任)を果たす。 <small>*Corporate Social Responsibility</small>	イメージアップ 営業の拡大

図 1-4 各セクターにおける社会貢献意識とそれに沿った行動による恩恵