

# ポスト市町村合併の地域づくりと地方自治体

藤田 安一\*

## Regional Development and Local Government After the Merger of Municipalities

FUJITA Yasukazu

キーワード：地方自治体，地域づくり，地方財政，財政危機，市町村合併

Key Words：local government, regional development, local government finance, financial crisis, merging of local governing bodies

### はじめに

現在、わが国は1990年代初頭からの不況とその回復局面において、深刻な格差問題をクローズアップさせている。この間の競争と効率性を重視する政府の規制緩和・自由化政策によって、国民の間での所得格差や教育格差、大企業と中小零細企業との企業格差や地域格差など国民生活と密着した分野での格差の拡大が進行中である。

なかでも、本稿で研究対象とする地域の分野では、大都市と地方との地域格差の拡大によって、未曾有の地殻変動が起こっている。地方の過疎化が一層進行した結果、多くの集落が消滅する危機にさらされているのである。国土交通省が実施したアンケートによると、今後、全国の2641集落で人が住まなくなり、このうち422集落は10年以内に消滅する可能性があるという<sup>(1)</sup>。

現在、都市に住むことに比べて、地方で生活するための社会環境は急速に悪化している。地方での求人倍率は低迷を続け、雇用が改善する兆しは見られない。また、地方財政危機の深刻化によって、地方自治体の住民サービスが削減される一方、残されたサービスの負担は重くなり、住民生活を圧迫している。さらに、病院やJA、学校、役場など公共機関の統廃合が進み、生活の不便が一層増大したため、若者だけではなく、高齢者までも地方から流出する状況になっている。

このままでは、地域で住みたくても住めない事態が進行し、さらなる過疎化に拍車がかかる結果、国全体として、第一次産業の衰退による食糧問題、良質な水源の維持・管理や自然環境の保護など国土の保全機能の弱まりや地域文化の衰退に帰着することになるであろう。

本稿の課題は、こうした状況に対応するための地域づくりのあり方と地方自治体の役割について考察することにある。特に、市町村合併後の地域をめぐる動きに注視して、今後の地域づくりの課題を整理した。

---

\* 鳥取大学地域学部地域政策学科 地方財政論 地域経済論 専攻

その際、現在の地域を取り巻く厳しい状況を象徴しているのは、なんと言っても地方財政危機とそれへの対応である。しかし、この課題は、すでに別稿<sup>(2)</sup>にて分析対象にしたので、本稿では「地域自治組織」「公民館」「コミュニティ・ビジネス」「住民参加型市場公募債」をキーワードに、今後の地域づくりについて考えたい。

## 1 分析視角―「地方の自立」「地域間競争」「協働」「持続可能な地域」に関して

「地方の自立」とは、地方自治体が国に依存せず、住民の立場に立って自からの自治体の行財政をコントロールする力を強めることであり、その意味においては、「地方の自立」は非常に重要なキーワードである。

しかし、最近、国が「地方の自立」を盛んに口にするようになった。同じ「地方の自立」でも国が使うと、その意味は全く正反対のものとなる。国は、地方自治体よりも国自体の財政再建を優先するため、地方に配分する地方交付税を大幅に削っている。それを正当化する口実として「地方の自立」という言葉を使う。「自分で使う金は自分で稼げ」というわけである。

しかし、これはムチャな話だ。なぜなら、国民が納めている税金の6割は国が取得し、地方自治体は4割しかない。それなのに、地方自治体は国全体の6割の仕事を行っている。本来であれば、その仕事量に応じて地方自治体には6割の税金が入ってしかるべきである。しかし、そうはしないで、これをそのままにしておいて、「地方は地方でやりなさい」と言われても、体力（財源）のない自治体の財政危機は進むばかり。これでは、「地方の自立」は地方の切り捨てと言わざるをえない。

また最近、よく「地域間競争」という言葉を耳にする。しかし、一步誤ると、この種の競争は「自分だけ良ければよい」となって、自治体間の連帯が失われる。実際、大都市と地方、または地方と地方が互いに分断されることによって、全体として地方分権が弱められ中央集権化が強まっている。

このような時だからこそ、地方自治体は相互に連帯して、中央集権化を阻止するために国に物を言うべきである。安易に、国が言う「地方の自立」や「地域間競争」に乗ってはいけない。

さらに、この頃、よく聞く言葉に「協働」というのがある。たとえば、「今後の地域づくりは行政と住民とが『協働』して行わなければならない」というふうに使われる。確かに、これまで地域づくりの主体は行政であると思われてきたし、住民はその行政が提供するサービスを楽しむ客体とみなされてきた。しかし、近年の地方財政危機の深刻化は、この関係を大きく変えるものとなった。

もはや、行政だけで住民の要求を財政的に満足させることは不可能である。そこで、これまでの行政水準を維持しようとしたら、どうしても行政は住民の力を借りなければならない。住民が自らのサービスを提供する主体になり、行政と協力して地域づくりを行っていく。こうした状況を表す言葉として、住民と行政とが共に汗を流して地域づくりを進めていく意味を込めて「協働」と言われているのである。

近頃、この「協働」がバーゲンセールのように、どこでも叫ばれている。地域調査を行っている、どの地域でも行政と住民との協働をスローガンに地域づくりをめざしているのがわかる。しかし、これがどうして協働なのかと、つい首を傾げたくなるケースに出会うことが少なくない。財政を節約するために、行政が住民を手足として使っているとか思えない場合がそれである。

依然として企画・立案を行政が庁舎の中で行い、それを住民が地域で実施する。これは確かにある種の分業関係で行政と住民とが協働していると言えなくもないが、今後求められる関係ではない。そもそも、すでに企画の段階から住民の積極的な参加があり、地域で生活する住民の要求をめざし

である事業が展開される。これを行政がサポートする関係が望ましい。

そうすれば、これまで生じてきたムダな事業がなくなり、財政が節約されるばかりか、住民の力を引き出す効果的な地域づくりにつながっていく。これが本当の協働と言えるのであるまいか。

ところで、伝統的にわが国では明治以降、官治的・中央集権的行政システムにもとづいて、政策づくりは国家によって独占され、官僚の秘術とみなされてきた。いわゆる、「政策の国家秘術性」<sup>(3)</sup>を特徴としてきたのである。戦後においても、変わることはなかった。経済復興そして高度経済成長と、この手法は継承されてきたのである。

しかし、ようやく日本も1990年代に入り、バブルの崩壊を契機とする深刻な経済不況のなかで、国家の財政破綻が露呈するとともに、外務省や大蔵省、厚生省などそうそうたる省庁の腐敗・汚職事件が発覚したことは、従来わが国の中央集権的な政治・行政システムの転換を迫るものとなった。そのことは同時に、政策の国家秘術性が急速に色あせてきたことを意味した。

その結果、国家の統治能力に限られたものであり、政策分野における国家以外の多くの重要な行為者にも注目しなければならないということが認識されるようになった。以降、政策の国家独占は破られ、地方自治体や市民組織、NGO・NPO、その他のボランティア団体など、政策の担い手が多様化してくるにしたがって、公共政策の開発や政策研究の重要性・緊急性が理解されてきた。

もともと地方自治体は、住民にとって身近な行政主体として、住民の生活状況が理解しやすく、住民のニーズをつかみやすい。まさに、基礎的自治体である。したがって、住民のニーズに応える政策の計画から実行に至るまで、中央政府よりもむしろ地方自治体こそが、その担い手として適格であるといえる。ここに、今後の公共政策の主体として地方自治体が重視される理由がある。

さらに、国や地方自治体のみが公共政策の主体であるとは限らない。住民のニーズを的確に把握しその実現に向けて計画・活動するという意味での住民組織、NGO・NPOやボランティアなどの組織も公共政策の主体として位置づけることは十分可能である。それどころか、今後の公共政策のあり方を展望する場合、これらの住民組織が公共政策の主体となって国や地方自治体はその活動をサポートするという関係さえも多く見られることであろう。

このようになれば、地域の事情を無視した国の地域開発によって地域の発展が歪められる事態が避けられ、住民主体の持続可能な地域づくりへの展望が大きく拓かれて行くことになる。

ところで、ここに言う持続可能な地域とは、

第1に、安全で安心して暮らせる地域であること。

最近のわが国における地震や台風、豪雨など自然災害による被害は甚大である。加えて、地域における雇用不安や生活不安は、かつてない強まりをみせている。それだけに、住民は地域で安心して暮らしたいという切実な要求をかかえている。

第2に、住民が生き生きと暮らせる活気のある地域であること。

現在の日本社会は、リストラの横行に見られるように、人間を粗末にし、人間の能力や意欲を生かせない社会になりつつある。これでは、社会の活力は生まれにくい。住民の能力や意欲を生かせる地域づくりが、わが国の社会を再生させる原動力となる。

第3に、歴史・文化を大切にす個性豊かな地域であること。

従来日本の中央集権的行政財政構造によって、地域から個性が奪われ地域の画一化が進んでいった。そのため、地域の歴史は軽視され地域文化は衰退し、しだいに住民は、その地域への誇りと愛着を失っていった。地域の活性化は、地域固有の歴史や文化を大切にし、地域への誇りと愛着を育むことから始まる。

以上の3点の特徴を備えた地域こそ、今後わが国がめざすべき持続可能な地域であるといえる。こうした地域づくりに向けて、行政と住民との「協働」関係のなかに、現在どのような動きが起きているのであろうか。こうした視角から、以下、「地域自治組織」「公民館」「コミュニティ・ビジネス」「住民参加型市場公募債」について述べよう。

## 2 地域自治組織の設置と今後の課題

先の市町村合併を契機にして、全国的に「地域自治組織」の設置が相次いでいる。これは、2003年に第27次地方制度調査会が、その答申「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)において、市町村合併を強力に推進することと併せ、地域自治組織を基礎自治体の地域組織として提唱し、2004年の地方自治法改正により地域自治区として制度化されたことに端を発している。

この地域自治組織とは、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織」<sup>(4)</sup>と定義され、従来の市町村より小さな地域単位で「住民自治」や「行政と住民との協働」を推進する住民組織として関心を集めている。

そもそも、こうした地域自治組織が注目される理由として、第1に、地方財政の深刻な危機のため、行政だけではこれまでの住民サービスの提供が困難になっていること。第2に、従来の住民の自治組織以外に、最近ではNPO法人やボランティア団体など住民の自主的な活動への期待が高まっていること。第3に、市町村合併によって行政区域が拡大したため、行政による地域住民への細やかな配慮に欠けることが懸念されている。

とりわけ、市町村合併を契機として新たな地域自治組織の立ち上げがブームになっていることを考えると、この第3の理由を直接的な契機として、第1および第2の理由を基礎とし地域自治組織の設置が進んでいると考えてよいであろう。

事実、鳥取県においても後述するように、最近、旧西伯町と旧会見町とが合併した鳥取県南部町において新たな地域自治組織の設置が進行中である。また合併論議の結果、合併せずに単独を選択した地域においても、行政のスリム化と住民自治の進展をめざして地域自治組織を発足させた鳥取県三朝町の例もみられる。

この地域自治組織を、既存の住民組織との関係で形態面から見ると、次の3類型でとらえることができる。

第1は、併存型であり、既存の住民組織(自治会、区長会、地区公民館、婦人会、老人会、まちづくり協議会など)をそのままにしながら、これと併存する形で設置される場合である。第2は、階層型であり、既存の組織をそのままにして、その上により広い単位で新たに設置する場合である。第3に、包摂型であり、多様化した既存の組織を整理・統合し、それらを包摂する組織として設置される場合である。

さしあたり、本年3月までに全ての地区に地域自治組織が設置された三朝町の場合には、この第3の包摂型として位置づけることができる。

鳥取県三朝町では、昨年(2006年)3月の定例町議会において「三朝町地域の総合力を高め、自立を促進する条例」を可決し、新たな地域自治組織として「地域協議会」の設置がめざされた。具体的に、町内を地区公民館エリアごとに6つの地域(三朝、三徳、小鹿、高勢、賀茂、竹田)に分け、従来から存在していた地区区長会や地区振興協議会、地区公民館などを統合して「地域協議会」



を設置。これを今後の総合的な地域運営の母体として、地域づくりに取り組むことに決めた<sup>(5)</sup>。

そうした理由は、第1に、これまでの地域活動が地区公民館としての取り組みが主で、活動の中身は生涯学習的な要素が多く、必ずしも地域の総合力を高める活動にはならなかった。第2に、地域には同じような役割を持つ複数の組織があり、活動の重複があるだけでなく組織間同士の横の連絡がない、など既存の活動の見直しや組織再編の必要性があげられる。

地域協議会の会長や役員は、それぞれの地区で選出され、行政は協議会の会長を「自立推進員」としてまちの非常勤・特別職に任命する。また、町役場の地域振興課に新しく自主活動支援室を設置し、6人の役場職員を地域主事としてそれぞれ6地区に配置。この地域主事が各地区の活動を支援するため、地域で実施される事業の相談やコーディネーターとして地域協議会の企画・運営に参画する。

地域協議会は昨年11月の三徳地区での地域協議会の設置を皮切りに、同年12月には三朝地区、そして今年に入って2月に高勢地区、小鹿地区、竹田地区、賀茂地区と相次いで地域協議会の設立総会が開催された。その結果、全ての地域で協議会が設置され、新しい地域自治組織がスタートすることになった。

昨年の3月から、ちょうど1年で全地域が組織化され、順調に進んだようにみえるが、問題がなかったわけではない。当初、既存の住民組織との関係を問う声や、自治や自主と言いながら行政の下請機関化が進むのを警戒する声もあったが、合併しないで自立したまちをつくるための地域づくりの方法として住民の理解を求めていったという。

他方、合併した自治体で地域自治組織を立ち上げようとしている鳥取県南部町を見てみよう。南部町は2004年10月に西伯町と会見町とが合併して新たに生まれた町である。合併後、町長のリーダーシップのもとで地域自治組織の設置が公表され、役場に地域政策課を設置し住民への説明がなされてきた。

それによると、南部町の90の集落を7つの地区に分け、地区振興区を設置する、そして、この地区振興区を統括し町民の意見を集約・調整し、かつ地域づくり計画の策定や実現をめざす住民組織として「地域振興協議会」を置く。行政は地区ごとに拠点を設置し、担当職員が支援するというものである。そのための条例案が「南部町地域自治区の設置等に関する条例案」として2007年3月の定例議会に上程される見通しとなった<sup>(6)</sup>。

こうした行政の提案に対して住民から異論が出され、下阿賀地区が地域自治組織への不参加を決定するという事態に発展した。その理由として、第1に、条例案を作る課程で住民が参加しておらず透明性が確保されていない。第2に、地域自治区の将来が見えてこない。第3に、運用の仕方によっては住民の声が行政に届かなくなる<sup>(7)</sup>。

このように地域自治組織をめぐる対立が生まれてくるのは、この組織づくりが地域住民の自治を発展させていこうとする純粋な動機から起こったものではないことに起因している。はじめに述べたように、この組織が打ち出された背景に地方財政の危機があり、これまでのように行政が財政を使って住民のニーズに応えることができないという台所事情が存在する。

したがって、住民にとっては行政が財政危機を緩和する一手段として、従来行政が行ってきた住民サービスを削減し、代わって住民自身に行わせたい、そのための住民組織だと感じてしまう。すると、この組織は住民の自治的な組織ではなく、行政の下部組織とされるのではないかという危機意識を持つのは当然であろう。

こうした不信感の中で、たとえ地域自治組織が出来ても住民が積極的に参加しなければ組織の発

展はない。そのために今求められているのは、住民と行政との信頼関係の構築である。それに成功すれば、住民は行政の言う財政事情を受け止め、この地域自治組織を通じて、よりきめ細やかな行政サービスの提供にむけて行政と協働していくことができるであろう。

その意味において、地域自治組織は両義性を持つ両刃の剣なのである。使い方によっては、住民組織が行政の下請機関化される可能性と、他方では、今まで以上に住民の参加によって住民の多様な要求を実現できるという可能性である。

前者の可能性を食い止め、後者の可能性を切り拓くためには、文字通り住民自治の組織という原点にたつて、組織の運営には次の3要素が必要である。第1に、地域住民を主体とした活動を保障する。第2に、組織運営の公正性と透明性を確保する。第3に、情報公開の徹底化を図る。

従って、こうした新しい地域自治組織を設置するにあたって、行政が留意すべきことは以下の点であろう。

第1に、新しい地域自治組織の必要性が明確であり、そしてそれを住民に十分に説明していること。第2に、人と人とのつながりが自然である単位で地域自治組織がつけられていること。第3に、地域自治組織の企画・立案の段階から住民の要求を取り入れていること。

こうした観点に立つて、地域の自治組織づくりが進められ、地方自治体は地域住民との信頼関係をつくっていかなければならない。

### 3 見直しが迫られる公民館のあり方

これまで、地域における生涯学習の中心であった公民館が、現在、全国的に見直しが進められている。その主要な方向が、公民館を地域づくりの拠点に再編しようとするところにある。すなわち、「生涯学習の拠点」から「地域づくりの拠点」に向けての公民館の転換である。

こうして現在、公民館のコミュニティ・センター化が進められ、併せて、公民館の職員体制や運営費・委託事業費の見直し、従来の地域住民組織との関係の整備や、住民ボランティアとの結びつきの強化などが検討されている。そして勢い、こうした公民館の見直しが、ドラスチックに指定管理者制度の導入と結びつく例もみられる。

なぜ今、こうした公民館の見直しが進められようとしているのであろうか。それには次のような背景がある。

なるほど、わが国の社会は、「三割自治」という言葉に代表されてきたように自立性の低い地方自治体の存在と、他方における強固な中央集権の体質を、その特徴としてきた。しかし、1990年代に入ってから深刻な経済不況のもとで、個々の政治家や官僚の問題にとどまらず、組織ぐるみの大蔵省、外務省、厚生省など官僚機構による相つぐ犯罪的、反社会的行為の発生は、中央集権的政治・行政システムの弊害を広く国民に認識させる結果となった。

したがって、近年その反省に立つて、経済的効率性優先の社会ではなく、地域で生活する人たちが安心して生き生きと暮らせるような個性豊かな地域社会をつくることが求められている。そのため、地域の状況と、そこで生活する住民の要求を的確に反映できるような政治・行政システムとして、中央集権から地方分権へのシステム転換が求められようになってきた。

こうした地方分権化を進めるためには、行政への積極的な住民参加と、それにもとづく地域の活性化がなされていかなければならない。

この住民参加と地域の活性化を、各地域で支えてきた重要な公的機関の一つとして公民館の存在

をあげることができる。従来からも公民館は、地域住民の社会教育を保障し、それを通じて地域づくりに貢献してきたが、今まで以上に公民館には、教育面だけでなく、地方分権化を促す総合的な地域づくりの主体としての役割が、行政側から求められている。

他方、住民の側からも、公民館に対して生涯学習への要望の高まりがみられ、各種多様な教養講座の開催を望む声が強くなっている。また、学習以外にも趣味の愛好会が多く結成され、体育や書道・茶道・絵画、舞踊やダンス、カラオケに至るまで地域住民の自主的な活動が展開されている。公民館には場所の提供やプログラムの組み方、時間帯の設定などへの協力要請が高まっている。最近では、その地域の公民館のエリアを越えて、他地域との連携や他地域住民からの要請を受けて、各種の催しをコーディネーターする公民館の活動も多くなってきた。

一言で言うところ「従来の教育機関としての公民館から市民の学習拠点へ、学級講座の提供から市民活動への支援へ、教養知としての学習から行動的の市民にとっての学びへ単一の、方法論から多元的活動論へ、プログラムの編集者としての主事からコーディネーターとしての職員へ、公民館独立施設から開かれた関連施設ネットワークへ」<sup>(8)</sup>のイメージチェンジである。

しかし、以上のような公民館活動の変化と、それへの住民の期待の高まりにもかかわらず、自治体財政の危機によって、こうした公民館活動を財政的に保障できなくなっている。この流れは、1980年代の生涯学習施行以降顕著になり、公的セクターの縮小を求める「行政改革」によって公民館制度の見直しが進められ、公民館国庫補助の打ち切りや社会教育法の改正による公民館運営審議会必置制度の廃止、公民館設置基準の職員「専任」規定の削除などによって、公民館制度の充実はむしろ後退している。

現在すすめられている公民館への指定管理者制度の導入は、こうした施策の延長線上にある。確かに、これらは行政にとって経費の削減にはなるが、公共サービスの水準低下や住民負担の増大となり、住民の要求に逆行する事態を招きかねない。

さらに、現在の公民館の見直しでは、新たな問題も浮かび上がってきている。これまで公民館は、各地方自治体の教育委員会が所管し、生涯学習課がその運営に当たってきた。しかし、この方式を改め、公民館を教育委員会から市長・町長部局に移すという自治体の動きが見られる。学習機能だけではなく地域づくりの拠点として公民館を位置づけたいという意図からの施策に違いないが、公民館関係者からの不満は大きい。

事実上、現在の公民館は生涯学習的な機能以外に、すでに学習以外の分野へも機能展開しており、すでに地域づくりに大きく貢献している。だから「なにを今さら」という声もあろう。さらに、行政の末端事務を公民館に押しつけられてしまうのではないかという危惧もある。そうなれば、限られた予算の中で自主的に行っている事業が制限され、公民館が行政の下請機関化される心配が出てくる。公民館の予算が削減され職員の数が減らされるもとでは、現職員の労働強化につながり、かつ地域住民へのサービス提供に支障をきたす。

したがって、今ただちに財政問題から出発して公民館の見直しを発想するのではなく、公民館に対する住民の期待の高まりを受け止め、それを実現する公民館のあり方を地域住民と協力して考えていくことが必要であろう。

具体的には、従来のように公民館運営委員会を区長や婦人会長、老人会長など既存の組織代表者によって構成するのではなく、地域のNPO法人やその他のボランティア団体の意見が反映されるように工夫し、これら地域住民のボランティア活動の支援によって公民館活動の企画・運営が行われるようにする。そうすれば、限られた予算であっても、今後の公民館は、地域づくりに求められ

る活動を展開する主体として成長していくことが可能になるであろう。

#### 4 コミュニティ・ビジネスが切り拓く地域づくりの可能性

コミュニティ・ビジネスとは何か、そして、これが地域づくりと、どのように関係しているのかについて見ておこう。まず、コミュニティ・ビジネスとは何か。これまで提唱されてきた、いくつかの定義を紹介しよう。

コミュニティ・ビジネスをわが国に紹介し、その普及に先駆的役割を果たした細内信孝氏は、つぎのように述べている。

「(コミュニティ・ビジネスとは) 地域住民がよい意味で企業的経営的感觉をもち、生活者意識と市民意識のもとに活動する『住民主体の地域事業』ということになります。あるいは、地域コミュニティ内の問題解決と生活の質の向上を目指す『地域コミュニティの元気づくり』を、ビジネスを通じて実現することともいえるでしょう」<sup>(9)</sup> [( ) は引用者]

また、わが国で初めてコミュニティ・ビジネスに関する大規模なアンケート調査を実施し、地域におけるコミュニティ・ビジネスの事業の方向性や外部支援のあり方などについて提言を行った神戸都市問題研究所の報告書では、つぎのように定義づけられている。

「コミュニティ・ビジネスは、地域住民などが中心となって地域において事業を展開することにより、地域社会が抱える課題を解決していこうとする取り組みであり、事業性を兼ね備えた社会変革運動として各地で展開されている」<sup>(10)</sup>。

さらに、現在の都市生活がもたらすニーズとの関連でコミュニティ・ビジネスを研究している加藤恵正氏は、つぎのように述べている。

「(コミュニティ・ビジネスとは) コミュニティを軸とした活動で、実際にはコミュニティにおける雇用の拡大を促したり活動の利益がコミュニティに還元される、といった意味での『社会性』を明確に有しているビジネス (である)」<sup>(11)</sup>。[( ) は引用者]

以上の定義から、コミュニティ・ビジネスのキーワードとして、「住民主体の地域事業」、「コミュニティの元気づくり」、「地域社会が抱える課題の解決」、「事業性」、「利益のコミュニティへの還元」などがあげられよう。そこで、これらを参考にしながら、ひとまず本稿ではコミュニティ・ビジネスを、つぎのように定義しておこう。

「コミュニティ・ビジネスとは、地域の住民が地域問題の解決を継続的なビジネスの形で展開し、地域内の資源を活用しながら、その利益を地域に還元することによって地域を活性化しようとする事業である。」

では、なぜ今、こうしたコミュニティ・ビジネスが求められているのか。

ジョン・ピアスは、経済活動領域を、市場、公共、社会経済の3つに分類し、それぞれを第1システムとして「営利指向型」市場経済、第2システムとして「公共サービス供給型」、第3システムとして「自助・協働型」市民経済と定義した。そして、第1システムは企業を主体とした営利活動領域であり、第2システムは国家・自治体を主体とした活動領域であり、第3システムは家庭、ボランティア組織、社会的企業を活動主体とする領域であると述べている<sup>(12)</sup>。このうち、コミュニティ・ビジネスは第3のシステムに属し社会的企業にあてはまる。

このコミュニティ・ビジネスの位置づけを明らかにするためには、以下において、第1システムや第2システムとは違う第3のシステムの特徴を検討することと、第3のシステムの中でも家庭や



ボランティアとも違う社会的企業の必要性という観点から、コミュニティ・ビジネスの位置づけを明らかにしておく必要がある。

まず、第1システムとしての企業は、現在の経済不況下において、従来の多角的経営による事業拡大路線から、一転して不採算事業を切り捨て収益化が図れる企業へと経営を特化させる傾向にある。こうした状況からは社会や地域のニーズがあるとしても採算の合わない分野は取り残され、この分野への財やサービスの供給不足が生じることは明らかである。第2システムとしての国家・自治体の活動は、現在の厳しい財政状況のため住民のニーズに十分対応しきれなくなっている。それどころか、住民への行政サービスのカットやサービスの負担増が進められ、住民の生活はかつてない不安定な状況におかれている。

そこで、こうした状況に対応するため、営利を目的とすることなく、機敏に社会や地域のニーズに対応する第3のシステムが求められる。とは言っても、自助努力では対応できない社会問題が広範に発生している現在、家庭以外の組織が必要となる。では、ボランティア組織ではどうか。確かに、ボランティアは企業や行政では提供できない財やサービスをより安価にきめ細かく、かつ画一的ではなく受け手の状況に応じて提供できる活動主体として優れている。

しかし他面において、ボランティアが有しているその時々へのニーズに対応して機動的に活動するという優れた特性が、それゆえに時として事業の継続性を確保する上で障害になることがある。この欠点を補正し、自己の利益を最優先にするのではなく、地域の抱える問題の解決や地域ニーズの充足を優先しながら、雇用拡大や地域内経済循環による地域経済の活性化をもたらすものとして、コミュニティ・ビジネスに大きな期待が寄せられている。あえて、コミュニティ・ビジネスとボランティアとの違いを指摘すれば、事業の継続性と経済的効果にあると言えよう。

もともとコミュニティ・ビジネスとは、1980年代のイギリスで失業・雇用対策として、一躍脚光を浴びたものである。それが、90代にわが国に紹介され、2000年に入って全国的な展開を遂げようとしている新たなビジネスである。当初、イギリスにおいて失業・雇用対策としてコミュニティ・ビジネスが注目されたにもかかわらず、わが国においては地域振興策や地域づくりの手段としての意味合いが強い。それは何故なのか。この理由には、わが国特有の地域的事情があるように思われる。

その事情とは、都市や地方に限らないコミュニティの広範な崩壊現象がある。都市においては、ますます人間関係の希薄化が進み、「顔が見える」関係を忌み嫌う風潮さえ出てきている。一方、地方においては、地域から若者の姿が消え高齢者が取り残されることによってコミュニティが維持できなくなる事態が生まれている。それどころか、高齢者さえ住まない事態が生じ、「集落の消滅」として深刻な社会問題となっている。

ところで、読者のなかには、地域づくりをビジネスの形で展開することに違和感を覚える人は少なくないであろう。もちろん、地域づくりを全てビジネスの形で展開しようとするものでないことは言うまでもない。地域には、行政があるし、住民の自治組織や自主的なボランティア組織も存在している。家族も重要な地域づくりの主体である。こうした地域づくりの活動主体の一つとして、地域づくりをビジネスという形態で展開しようとする住民組織の存在と、その意義を積極的に認めていこうとするものである。

地域づくりにビジネスの観点を導入することに反対する人も、地域での雇用拡大をはかることに反対する人はいないはずだ。さらに、雇用以外に地域経済の活性化に反対であるという人は、いないであろう。地域づくりの一環として、雇用拡大や地域経済の活性化は欠かせない要素である。そうである限り、地域づくりと雇用や地域経済の活性化とをつなぐビジネスのあり方に、もっと大き

な関心が持たれてもよいであろう。

率直に言って、わが国では、この観点が弱かった。これまで時として、地域づくりは行政が行うものだとか、地域づくりは住民の無償労働で行われるべきものだ、と考えられてきた。また、ビジネスはビジネス、地域づくりとは無関係だと思われる傾向にあった。コミュニティ・ビジネスによる地域づくりとは、こうした考えを変えて、住民が主体となってビジネスを展開し、そのことと地域づくりとを結びつけようとする発想である。

現在、厳しい雇用環境のため、自分に合った職を見つけられない人や、リストラによって突如として解雇される人が増えている。こうした雇用不安のなか、単なる無償のボランティアではなく、生活費の一部または全額の所得を獲得しながら、自分の希望する仕事を見つけ、自己の能力を発揮したいと思うのは当然である。このことと、その労働を地域づくりに生かすこととは、相反するどころか両立するものであろう。

このままでは地域の崩壊が広範に進んでいこうとしている現在、自分の職業上の希望と地域づくりとを結びつけ、意欲的に継続してコミュニティ・ビジネスを展開する住民主体が生まれてくることに大いなる期待を寄せたい。

## 5 住民参加型市場公募債の意義と問題点

現在、わが国の地方財政は「財政危機」から「財政破綻」へとその速度を速め、地方財政の危機的状況は新たな段階に入りつつある。

日本において1990年代まで財政危機と言え、もっぱら国の財政危機を表す言葉であった。しかし2000年代に入ると、がぜん地方自治体の財政危機への注目度が高まり、そして現在では地方財政の破綻が現実化しつつある。1990年代後半、地方財政破綻の危機は大阪府、東京都、神奈川県、愛知県など大都市を抱える都府県とその周辺の都市に広がりつつあったが、今では地方都市やそのまわりの自治体にまで財政破綻の危険性がおよんでいる。

ところで、現在わが国の政府債務残高は、対GDP比の160%に当たり先進諸国の中でも最悪の水準にある。しかも日本の場合、他国と反対に、バブルが崩壊した1992年度以降急速に悪化しているのが特徴である。この政府債務残高を、国と地方に分けると国602兆円、地方206兆円であり、重複分を除いた国・地方の財政赤字残高総額は774兆円となる。みるように、わが国の国・地方を合わせた財政赤字残高の3分の2は国、3分の1は地方自治体という割合であり、地方自治体は国に対して、その割合は低い。とはいえ、地方自治体は国に比べて、国と地方を合わせた財政支出全体の6割を占め、福祉や教育、水道、公営住宅、病院など地域住民に密着したサービスを展開している。それだけに、自治体財政の危機は特別に重要な意味をもち、住民生活に深刻な影響を与えざるを得ない。

個別の自治体においても、膨大な地方債の発行残高を抱え、財政赤字にあえぐ自治体が急増している。なかには、夕張市のように財政再建団体に転落した自治体も出てきた。全自治体の平均では、経常収支比率が2004年度末に19.5%で対前年度比2.5%増、起債制限比率でも対前年度比0.1%増の11.7%と、いずれの数値も悪くなる一方である。

また、日本の地方自治体の財政は、各年度の貯蓄投資差額の対GDP比で地方政府の財政赤字の推移をみると、1996年度でアメリカ0.4、イギリス0.2、ドイツ1.3、フランス0.0、カナダ0.1に対して日本は2.0であり、先進国の中では異例に高い数値になっている<sup>(13)</sup>。

なぜ日本の地方財政は、このような危機的状態になってしまったのか。その原因について見ておこう。

現在わが国の地方財政危機の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策とアメリカとの公約による「公共投資630兆円計画」（10年間で合計630兆円の公共事業を行う）を掲げ、大規模な公共事業に自治体財政を動員してきたことにある。その方法は、以下のとおりである。

国は国庫支出金の削減をはかるため公共事業を補助事業によって行うのではなく、地方自治体の単独事業として行わせた。しかし、単独事業の場合には100パーセント自治体の負担になる。これでは、公共事業を自治体は実施できない。そこで国は、自治体の起債の条件を緩和することによって、地方債を発行し易くするとともに、地方債の償還にあたっては、その一部を地方交付税で補填すると約束したのである。こうした国による、地方債の許可と地方交付税の措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借金を急増させる結果になった。

このように、わが国の地方自治体は国の財政施策に誘導され公共事業を実施するために巨額の地方債を発行してきた。本来、地方債は地方自治体の財政力や償還能力を考慮して発行されるべきものである。しかし、わが国の場合、地方債が自治体の財政力と無関係に発行されてきた。ここには、財政規律が働かず一様に膨大な地方自治体の債務累積を招いた、次のような理由がある。

これまでわが国では、地方自治体が自由に地方債を発行できず、国によって厳しく制限されてきた。すなわち、都道府県と政令指定都市は総務大臣の許可を必要とし、市町村は都道府県知事の許可を受けなければならなかった。また起債の方法や利率および償還方法の変更についても、同様に許可を必要とした。

この地方債許可制度の下で、国は地方債の発行に関して、事前に地方財政計画・地方債計画・財政投融资計画により地方財政の収支を把握し、地方債の引き受けに公的資金を割り当て、さらに、事後には地方債の償還に当たって地方交付税による財源保障を行ってきた。そのため、この方式は自治体に自律的な起債や償還のインセンティブが働きにくく、債務累積に帰着するモラルハザードを引き起こすシステムであった。

したがって、近年こうした反省にたって地方債の起債のしくみを変えようとする動きが起こっている。2006年度より従来の地方債許可制度を廃止し協議制へ移行することになったのも、その改革の一例である。今後、さらに地方債の発行に関して自治体の財政規律を強化するための改善が図られなければならないが、以下で紹介する市民参加型市場公募債の導入も、この方向への前進としてとらえることができよう。

現在わが国における地方債の引き受け手は、政府資金や公営企業金融公庫資金などの公的資金の比重が低下する一方、銀行の引き受け資金や市場公募資金など民間資金のシェアが増加しており、官から民への資金シフトが起きている。これを2005年度でみると、公的資金が40.2%であるのに対して、民間資金は59.8%となり、その割合は4対6である。このうち、民間資金の中で銀行引受けが38.5%、市場公募が21.2%である。銀行引受けは縁故債という形で指定金融機関等から資金調達を行ってきた。しかし最近、政府の財政構造改革や財政投融资改革などによって将来的に政府資金の供給が減少していく見通しにあること、銀行が時価会計の導入により大量の縁故債による引き受けが難しくなってきたため、がぜん市中公募債が注目を集めている。現在この割合は、まだ全体の2割程度であるが2003年以降顕著な伸びを示している。

この市場公募債は、全国型市場公募債と住民参加型市場公募債に分けられる。全国型市場公募債

は、全国の債券市場を通じて資金を調達するため発行額が最低でも200億円程度となっており、資金の調達規模が大きな地方自治体でないと発行が難しく、購入先も機関投資家を中心である。したがって現在、この全国型市場公募債を発行している自治体は東京都など16都道府県と12政令市の28団体のみとなっている。

しかし他方、住民参加型市場公募債は、国内の民間資金のうち、とくに地域の住民などに限定して資金を調達する地方債である。公募にあたっては、住民の生活に密接に関係する公共施設の整備にあてられる。これまでの発行状況を見ると、2002年3月に群馬県が「愛県債」を発行したのを契機に2006年3月末までに120の地方公共自治体が合計330件1兆1049億円を発行している。現在に至るまで、この住民参加型市場公募債は売れ行きが好調のまま推移してきた。

こうした状況にある住民参加型市場公募債は、地域づくりにとって、どのような意義があるのだろうか。現在わが国の財政システムは、住民の納めた税金が、具体的にその地域づくりにどのように生かされているのかが見えないという欠点がある。地方交付税や国庫支出金によって複雑で大規模な国から地方への財源配分が行われ、かつ地方債においても厳しい許可制度と地方交付税による償還時の財源保障があり、地方自治体の自律性が発揮しにくい制度に置かれていた。そのために、自治体のモラルハザードを引き起こし、巨額の債務累積に帰着する原因となっていたことは、前述したとおりである。

こうした事態を改善するためには、地方自治体の財政的自律性を高めるよう改善がはからなければならない。その方法の一つとして、住民参加型市場公募制は有効である。なぜなら、住民にとって自己が投資した資金が何に向けられているのかが明確にわかるし、その効果も体感することができる。そして行政にとっては、新たな資金が確保できるだけでなく、地域づくりへの住民参加を保障する有力な方法となる。これがうまく機能すれば、行政と住民とのフェイス・トゥ・フェイスの関係で投資対効果が計られ、部分的とはいえ地方自治体に財政規律を植え付けるきっかけとなるであろう。

こうした効果のほかに、住民参加型公募債には次のようなメリットがある。1つは、住民の行政への参加と関心が高まり地方分権や地方自治の推進につながる。もう1つは、自治体にとって資金調達手段が多様化するとともに、金融機関から資金を調達するよりも金利負担が軽くて済む。

こうしたメリットの上で、行政には注意すべき点がある。それは第1に、資金を提供した住民の期待に応えるよう事業の計画、実施、評価の各段階の情報をきちんと公表する必要がある。さらに第2に、公募債も借金であることに代わりはなく、債務の管理を適切に行うことが重要である。今後、地方自治体は、この住民参加型公募債が、各種の事業を安易に推進するための免罪符にならないよう注意する必要があるだろう。

## おわりに

本稿を閉じるにあたって、次の2点を指摘しておきたい。

第1に、本稿では市町村合併後の地域づくりについて述べたが、本文を見ればわかるように、これは合併をした地域に限定したわけではない。合併をしなかった地域でも共通して起こっている問題や、今後の地域づくりの課題として留意すべきことを述べたものである。したがって、「ポスト市町村合併」としたのは、時期を表現したものであって地域を限定したものではない。

第2に、市町村合併は、これで終わったわけではないことに注意しなければならない。確かに、



印象としては2005年3月末日に向かって合併は進んだが、それ以降ぴたりと止まった感じを受けるであろう。しかし、改正合併特例法の適用期限がこの時期までであったためであり、2005年4月から新たに改定された合併特例法の下で、市町村合併は継続される。しかも、この間の「平成大合併」にも劣らない、いやそれ以上の強力やり方と規模で市町村合併が今後も実施される可能性がある。と言うのは、以下の理由からである。

現在、都道府県の枠組みをめぐる、道州制の導入が検討されている。注意すべきことは、政府がこの道州制の導入を、さらなる市町村合併の実行と一体となって進めようとしていることである。その状況を、合併新法（市町村合併の特例等に関する法律）の制定にみることができる。この法律は、旧合併法が2005年3月末日に期限が切れたことに基づいて、さっそく2005年4月1日から2010年の3月末日までの5年間の時限立法として成立したものである。

合併新法は旧法と比較すると、地方税の不均一課税、議員の在任特例、人口3万人以上であれば市になることができる3万人特例などの旧特例法の特別措置は存続される。しかし一方、合併特例債は廃止となる。また、合併算定替の特例期間が旧法では10年であったが、新法では5年に短縮される。したがって、新法は旧法に比べると、自治体にとって財政上の利点が極めて小さい。

そのため、今後の市町村合併には、これまで以上の強制力を伴うことになる。合併新法では、それを、①総務大臣が、市町村合併を推進するための基本指針を策定する。②都道府県は、この基本指針に基づき、市町村合併の推進に関する構想を策定する。③都道府県知事は、この構想に基づき、市町村合併調整委員を任命し、合併協議会に係る斡旋や調停を行わせることができる、④都道府県知事は、合併協議会設置の勧告を行うことができる。⑤勧告を受けた市町村長は、合併協議会の設置を議会にはかり、否決された場合には、住民の6分の1以上の署名により、または市町村長が住民投票を請求することができる。⑥都道府県知事は、合併協議会における市町村合併に関する協議の推進に関し勧告を行うことができる。

以上のように合併新法では、国が知事や市町村長を使って強力に合併を推進させる内容となっている。

そもそも政府は2000年の閣議において当時3,200余りあった市町村を1000にするという目標を立てた。しかし、市町村合併の結果、1,820の自治体になったとはいえ目標達成率は55%程度に終わってしまった。これは「昭和の大合併」の95%<sup>(14)</sup>という達成率に比べると、決して満足できる数字ではない。そこで、道州制の導入によって従来の都道府県の枠組み無くなり、より広域化されるのを契機に市町村の規模拡大をめざして、「再び合併を」ということであろう。

また、これまでも道州制の導入を積極的に働きかけてきた財界は、「活力と魅力溢れる日本をめざして」（日本経団連、2003年1月）において300程度の自治体を提案した。さらに、経済財政諮問会議がまとめた「日本21世紀ビジョン」（2005年4月）では、人口30万人規模の基礎自治体を目標に掲げた。いずれも、それを実現しようとすれば、今後さらに強力な市町村合併を行わなければならないことになる。

こうして道州制の導入と、それに伴う市町村合併のさらなる推進は、今後の地域づくりにとって極めて大きな衝撃与えることになるであろう。

## 注

- (1) 『日本海新聞』2007年2月20日。
- (2) 藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第2巻 第3号, 2006年。  
藤田安一「道州制と現代地方自治の危機」『都市問題研究』2006年9月号。藤田安一「現代日本における地方行財政改革の根本問題」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第3巻 第3号, 2007年。
- (3) 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波書店, 1998年, 175ページ。
- (4) 第27次地方制度調査会答申「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）。
- (5) 詳しくは, 鳥取県三朝町『広報みささ』NO.594, 595, 596, 597, 600を参照。
- (6) 『日本海新聞』2007年3月6日。
- (7) 同上
- (8) 小林文人『これからの公民館—新しい時代への挑戦』国土社, 1999年。
- (9) 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版部, 1999年。
- (10) 神戸都市問題研究所『地域を支え活性化するコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性』2002年。
- (11) 加藤恵正「都市生活とコミュニティ・ビジネス」『岩波講座 都市の再生を考える』岩波書店, 2004年。
- (12) J.Peace, *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gulbenkian Foundation, 2003.
- (13) 詳しくは, 藤田安一「現代日本における地方行財政改革の根本問題」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要, 第3巻 第3号, 2007年）を参照。
- (14) いわゆる「昭和の大合併」においては, 町村合併促進基本計画（1953年10月30日閣議決定）により, 町村数を3分の1に減少させることを目標に取り組みました。その結果, 当時9,868あった市町村が1961年には3,472に減少し, 目標に対してその達成率は95%となった。

(2007年5月10日受付, 2007年5月20日受理)