

人口減少社会における 公共サービスのあり方

——上越市における住民へのアンケート調査を手がかりに——

徳久 恭子*

目 次

- 1 公共サービスの供給
- 2 住民の期待する公共サービス——アンケート調査の分析

1 公共サービスの供給

国際的にはグローバル化し、国内的には人口減少と経済の低成長が常態化した社会の中で、私たちが安心して暮らしていくには、充実した公共サービスが求められる。だが、現実には容易でない。核家族化、共働き世帯の増加、長寿化、単身世帯の増加は、かつてであれば、家庭内で機能した性別にもとづく役割分業を難しくし、一人に何役もこなさせている。老老介護、育児と介護を同時に行うダブルケア、賃金労働と無償労働（家事）の両立、ワンオペと呼ばれる家事やケアのスタイルを余儀なくされる人が多いということは、家族の機能が変化しても「公助」に頼れず、孤独な「自助」に耐えるしかない現状を示している。

日本では、1980年代半ばから政府の活動範囲を狭くする行政改革が行われ、90年代以降は「行政に依存しがちであった『この国の在り方』自体の

* とくひさ・きょうこ 立命館大学法学部教授

改革」,すなわち,「自律的な個人を基礎としつつ,より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換すること」¹⁾を模索してきたことが,公助から自助への流れを加速させた。「自律的な個人」は自助を連想させやすいが,必然ではない。安心して暮らせる環境,すなわち,公的セーフティ・ネットの上に立つこともある。

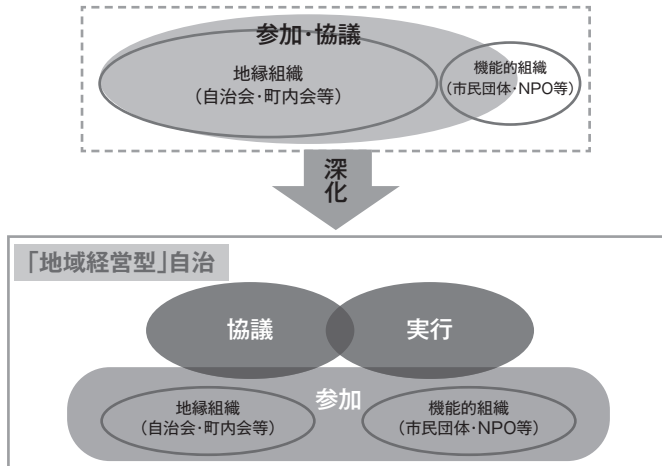
不安定化した社会に生きる私たちにとって,公共サービスは欠かせない。政府による提供が縮小するのであれば,社会による補完が求められる。そもそも相対的貧困率が15.4%(2018年)を占める日本の現状で,自助に訴えることは,孤独で脆弱な個人を増やしかねない。貧困者の属性を調べると,20歳未満の男女や65歳以上の女性が占める割合が高く,高齢化の進行は,この傾向を強めると予想される。高齢化は介護問題を伴うことから,介護の担い手となる子ども世代(中高年),場合によっては孫世代(ヤングケアラー)にも,深刻な問題を生じさせる。不安定化した社会に生きる私たちにとって,公助や共助の先細りは,私たちの生活そのものを損なわせる。人口減少社会において,私たちが安心して暮らしていくために,公共サービスの安定的な供給をいかにして保障するのか。具体的には,近年,期待が寄せられる「公助」の拡大は可能かどうか,公助の抱える問題とは何か,に注目して検討することを本稿の課題としたい。

公・共・私の連携

地域の住民が主体となって地域の課題を検討し,解決する。この営みを否定する人は少ないように思う。地域問題の解決に向けて議論に参加し,合意を図ることは,住民自治の基本だし,戦後はその尊重が強く求められてきた。しかし,近年のコミュニティ政策でいう「参加」の多くは,「決定への参加」を主眼にしない。「実行への参加」を前提とした「協働」を意味する(図1)。

1) 行政改革会議「最終報告」平成9年12月3日。

図 1



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」2016年3月、5頁。

すなわち、2000年以降に求められる「参加」とは、公共問題を解決するために政府に働きかける政策提言型の活動（advocacy）ではなく、住民自らが公共サービスを提供する「協働生産」（co-production）を指す²⁾。この説明に、違和感を覚える人は少ないだろう。人口減少と高齢化、東京一極集中と過疎化、雇用の不安定化と労働力不足、経済の低成長と人口構成の変化は、財政規模を縮める一方で、行政需要を多様化させる。このような時代では、政府による一律的な公共サービスの提供は難しく、さまざまな主体が関与して互いに担い合う。要するに、「協働」への理解が広く浸透しているが、それを具体化したのは、1999年4月から2010年3月まで行われた「平成の合併」であり、20年あまりの間に、行政効率を高める単位の模索（市町村合併による広域化や自治体間連携）と行政サービスの精査、狭域（コミュニティ単位）における公共サービスの供給が行政課題として認識さ

2) この問題は、別稿（徳久 2011, 2020）に詳しく述べたので、そちらを参照いただきたい。協働については、名和田編（2009）に詳しい。

れるようになった。

一連の議論を牽引したのは総務省であり、第26次地方制度調査会が2000年10月25日に示した「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」以降、「新しい住民参加」として「協働」が求められるようになった。基礎自治体（市町村）の効率化を図りつつ、狭域（コミュニティ）を活用する姿勢は、合併後も弱まらず、強化傾向にある。もちろん、そこに問題がないわけではない。総務省が2017年10月に設置した自治体戦略2040構想研究会（以下、2040研究会）が2018年7月の第2次報告³⁾で述べたように、人口減少と高齢化は公共私それぞれの空間から担い手を減らし、暮らしを支える機能を低下させている。縮小する行政を地域が補填することで、公共サービスの総量を維持するという仮定は、地域資源が豊かであることを前提にしており、地域に人も時間（余暇）も空間（施設等）も不足する状況においては、成り立ちがたい。少し長くなるが、2040研究会がこの問題に言及した箇所を引用しておこう。

「自治体は、経営資源の制約により、従来の方法や水準で公共サービスを維持することが困難になる。

都市部では共助の受け皿が乏しい。また、地方部を中心に、生活支援機能を担ってきた地縁組織は高齢化と人口流出により機能が低下する。

人口減少による市場の縮小により、民間事業者の撤退やサービスの縮小が生じる。また、一人暮らし高齢者世帯や共働きの核家族の増加により、家族の扶助機能は低下する。

自治体は、公共私機能低下に対応し、新しい公共私相互間の協力関係の構築により、くらしを支えていくための対策を講じる必要がある。」
(第2次報告：7)

「自治体は、個人の自律性を尊重し、自助を基本としながら、放置すれば深刻化し、社会問題となる課題については、従来の地域社会や家族

3) 自治体戦略2040構想研究会「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」平成30年7月。

が担ってきた領域にも進んで踏み込んでいく必要がある。具体的には、公が共や私との連携を前提として暮らしを支えていくためには、労働力及び財源が制約されていく中においても、共や私において必要な人材や財源を確保できるようにする必要がある。このため、公として適切に支援や環境整備を行うとともに、将来の財源のあり方についても議論していく必要がある。」（同：33）

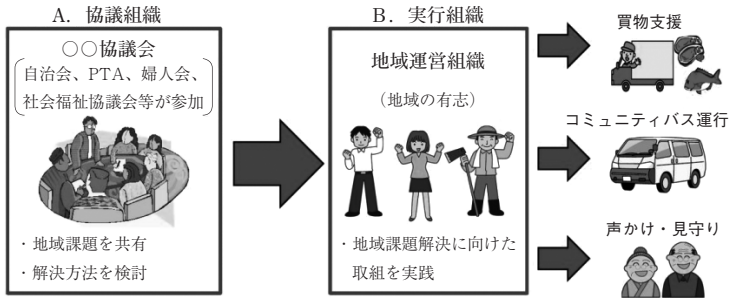
要するに、2040研究会は、人口減少社会において持続可能な形で公共サービスを提供し続けるために、公・共・私ベストミックスで社会課題の解決に臨むことを求めている。日本では、これまでも暮らしに必要なサービスは、家庭や地域社会、会社、政府等が複層的に提供してきたわけで、供給主体の複数性は今も変わらない。問題は、「公」のみならず、「共」や「私」の領域で活動する諸組織の余力が失われてきたことで、脆弱な個人が取り残されかねないという現実が見え隠れする点にある。報告書はそうした公共私の機能の低下を踏まえ、公・共・私ベストミックスを生み出すかじ取り（「プラットフォーム・ビルダー」としての機能）を自治体に期待する（第1次報告⁴⁾：49）。

地域運営組織——既存組織の存続戦略と新規課題への対応

次いで問題になるのは、協働や公・共・私連携の具体的なあり方になるわけだが、2040研究会報告は、踏み込んだ議論を行っていない。「共」（地域社会）の担い手は私的組織であり、内部組織のあり方や団体間の連携のパターンが多様であること、答申に掲げるほどには機が熟していないこと等が理由に考えられる。そこで、2040研究会報告以前に、総務省で検討された議論から内容を類推しておこう。なかでも注目したいのは、総務省が2016年3月に示した「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事

4) 自治体戦略2040構想研究会「自治体戦略2040構想研究会 第一次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」平成30年4月。

図 2 地域運営組織の構成



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」2016年3月、142頁。

業報告書」である。総務省や内閣府は、ここに示された「地域運営組織」を「共」の中核的な担い手とする議論を重ねているからである。

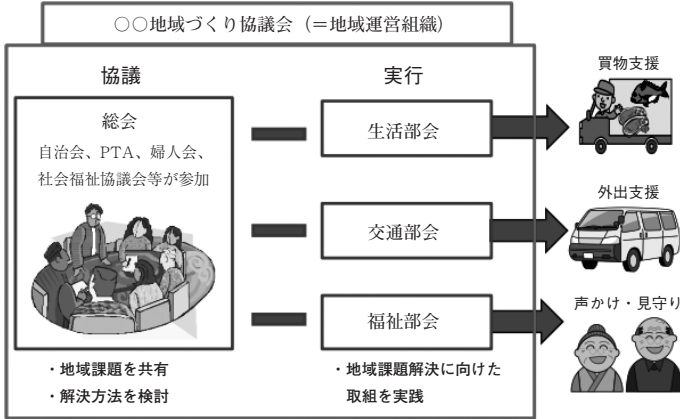
まず、地域運営組織の定義を確認しよう。地域運営組織とは、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々を中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」⁵⁾を指す。言葉を換えて確認すると、地域運営組織とは、地域課題の解決を組織使命とし、その実現のために2つの機能を有する組織といえる。

次に、2つの機能を確かめておこう。一つは、地域課題を共有して解決方法を検討し、決定する「協議機能」であり、もう一つは、地域課題の解決に向けた取組を行う「実行機能」である。総務省は、地域運営組織のイメージを図2のように示しているが、地域運営組織には、協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つ「一体型」と、協議機能と実行機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織が互いに連携し合う「分離型」の2つがある(図3)。全国的に見ると、「一体型」が占める割合が高いが、先進例に限れば、必要性が組織形態を決めたといえる。

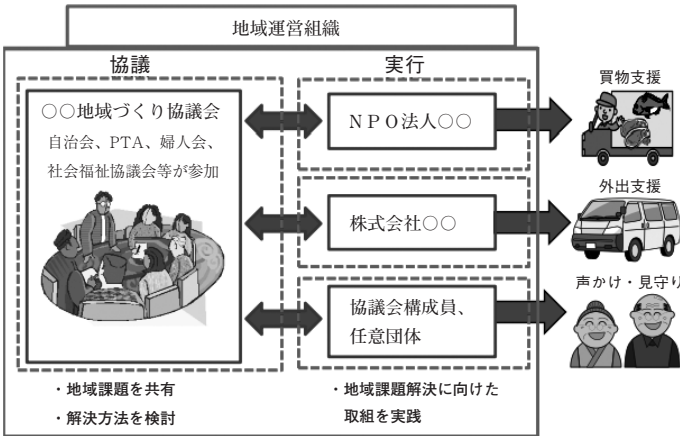
5) 総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」平成28年3月(以下、「平成27年度報告書」)、3頁。

図3 地域運営組織の組織形態

①一体型のイメージ



②分離型のイメージ



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」2016年3月，3頁。

総務省の事例集に示されるように、地域運営組織の先進例は中山間地域に多く見られる。いわゆる地理的条件不利地域においては、高齢化により生活支援サービスに対する需要が高まる一方で、過疎化や行政改革で公・共・私ともにそれを満たすサービス提供機能が低下し、需給ギャップが広がっていった。地域の暮らしを守るには、弱まる「共」に歯止めをかけ、地域に必要なサービスを住民が自ら検討し、事業実施（＝協働生産）をせざるを得ない。そこで、自治会・町内会を中心に、既存の地縁組織をまとめ、協議と実行を一体的に行う組織へと再編することで、地域課題の解決に乗り出したという経緯をもつものが少なくない。

組織形態に差こそあれ、地域の暮らしを支えるしくみを新たに創り出す必要のあることは、全国で変わらない。とはいえ、地域の需要や地域で使える資源（人材、金銭、施設等）は同じでなく、一般化は難しい。地域事情に照らして話し合いを重ねながら組織を育てていかざるを得ない。ゆえに、運営コストは高くなる。

だがそれにもかかわらず、地域運営組織の新設は増加傾向にある。これは、2016年12月に閣議決定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成28年改訂版）」において、「住民の活動組織（地域運営組織）の形成数：3,000団体を目指す」ことが、2020年までに達成すべき重要業績評価指標（Key Performance Indicator：以下、KPI）の1つとされたことと少なからず関係する。総務省の実態把握調査によると、2016年度には3,071組織（609市区町村）だったものが、2020年度には5,783組織（802市区町村）に届いている⁶⁾。設置数の上昇は、KPIにも反映され、複数の改正を経たのち、2024年度までに7,000団体を目指す⁷⁾とされている。

KPIが掲げられると、それに応えることが直近の政策目標となるため、目的と手段が逆転する「目的の転移」が生じやすい。地域課題を解決する

6) 総務省地域力創造グループ地域振興室「令和2年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」令和3年3月。

7) 「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』」令和元年12月20日閣議決定。

ために地域運営組織を設置するというのであれば、現在活動する団体が
行っている活動は地域課題の解決にどの程度貢献しているのか、どこに不
足があるのか、もしくは、どこが活動の空白地帯（需要はあるものの提供さ
れていないサービスの領域）なのか、そうした団体が今後も安定的に活動し
ていけるのかどうかといった点を検討し、地域課題の解決に向けて既存団
体を補完するのか、再編するのか、新団体を設立するのか、現状維持なの
かといった対応策の検討が求められる。

総務省の事例集等で紹介される団体はこうした課題に取り組んでいる
が、新規団体のどの程度がそれを満たすかは定かでない。意地の悪い見方
をすれば、看板の掛け替えや若干の再編に留まる団体が複数あると予想さ
れ、KPI を達成しても、地域課題の解決には程遠い活動実態をもつ組織
が相当数を占めると思われる。そうした組織を機能させるためのテコ入れ
問題が団体にも行政にも残される。どのような団体が、どのような取り組
みをしているかを簡単に確認しておこう。

まず KPI 設定以前の2013年度に、総務省と農林水産省が共同で行った
『暮らしを支える活動』に取り組む組織に関する実態把握アンケート」調
査を概観しよう。「暮らしを支える活動」とは、「自治活動としては、従来
から実施されていた旅行や運動会などの親睦行事、地域の祭の運営や冠婚
葬祭の手伝いなどの相互扶助による伝統的な活動から一步踏み出し⁸⁾、地
域の住民が中心となって、コミュニティバスの運行や、弁当配達・給配食
サービス、買い物支援（配達・地域商店運営・移動販売など）をはじめとした
生活支援サービスや、高齢者への声かけ・見守り、高齢者交流サービスな
どの高齢者福祉サービスなど⁹⁾の活動をさす。回答を1,390の市区町村

8) この目的に則し、調査対象からは地縁組織が行ってきた相互扶助関係、清掃美化関係、
親睦活動関係、防災防犯関係、社会学習関係、生産活動関係を対象から外し、公費や無償
での活動を除く生活支援関係、高齢者福祉関係、子育て支援関係、産業支援関係、市町村
役場の窓口代行を「暮らしを支える活動」としている。

9) <3034817595E982E782B582F08E7882A682E98A8893AE8176834183938350815B83678169
819B819B8CA7819B819B8E73816A2E786C73> (maff.go.jp) 最終アクセス2021年9月

(調査対象：岩手県、宮城県、福島県を除く全市区町村) から得ているが、それによると全国には1,656の団体が「暮らしを支える活動」に取り組んでいる。団体の約8割は法人格を持たない任意団体で、活動資金を補助金に頼る傾向が強く、自律的運営は難しい状況にある。活動内容も高齢者交流(54.1%)、声かけ・見守り(32.8%)が上位を占める。他方で、外出支援(18.3%)、弁当配達・配給食(18.2%)、買い物支援(14.7%)等、収益事業にも結びつく、日々の暮らしに欠かせないサービスの提供も一定数あり、一歩踏み出した活動実践を確認できる。

2014年度以降は、総務省が単独で調査を続け、2015年度には、「暮らしを支える活動」に取り組む組織を「地域運営組織」¹⁰⁾と定義してデータを蓄積している。2015年度調査¹¹⁾を見よう。地域運営組織は、回答市区町村の約31%に存在した。機能別に区分すると、協議組織のみの団体が5%、実行組織のみが22%、協議組織と実行組織の両方が73%となっている。組織形態については、「任意団体(自治会・町内会(その連合組織)を除く)」(61%)が最も多く、「自治会・町内会の連合組織」(10%)、「自治会・町内会」(5%)を加えると、法人格を持たない任意団体が76%を占める。法人格を有する組織形態では、NPO法人(10%)が最も多い¹²⁾。

「任意団体」、具体的には、自治会・町内会およびその連合体でないと回答した団体の組織母体を見ると、自治会・町内会が17%、その連合組織が33%を占めており、半数の団体が組織的な連続性が確認される。組織の設立目的(複数回答)を聞いても、「自治会・町内会の活動を補完し、地域の

↘25日。

10) 地域運営組織の定義は先述したが、ここでも「従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出し」た活動を行っている組織であることが重視される。活動の具体例は「平成27年度報告書」(141頁)を参照のこと。

11) 2015年9月29日～10月30日に実施。調査対象全市町村1,741(東京都特別区を含む)のうちの有効回答1,590市町村のうちの494市町村(31%)が域内に地域運営組織があると回答した。実数は1,680団体となっている(「平成27年度報告書」60頁)。

12) 「平成27年度報告書」12頁。

活性化を図るため」が約41%を占めており、「身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にする」（約76%）ことと並んで改編された様子が窺える。

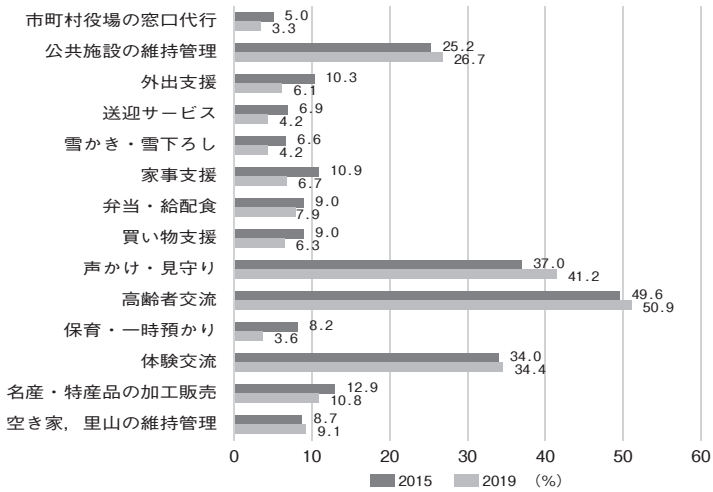
地域運営組織を設置した主たる理由が弱体化する自治会・町内会（連合体を含む）の補強にあり、KPI の設定がそれに拍車をかけたとするならば、総務省の期待する一歩踏み出したサービスは少ないと予想される。KPI 導入前の2015年度と導入後の2019年度の比較から確認しよう。図4が示すように、地域運営組織の活動内容のうち事業性の高い、送迎サービス（コミュニティバスの運行等）、家事支援、弁当・配給食、買い物支援、保育・一時預かり等の事業を実施している比率¹³⁾は2015年が上回る。その理由の一つに、法人割合の高さ（図5）が挙げられる。組織形態別の事業内容（図6）を見ても、法人ほど事業性の高い事業に従事する傾向にあるからである。総務省の調査では、2018年度から基礎的活動を実施活動に加えているが、2021年度までいずれも「地域イベント運営」、「広報紙の作成発行」、「防災訓練・研修」が上位3位を占め、「高齢者交流」、「声かけ・見守り」がそれに次ぐ。事業の力点からも、KPI が置かれて以降は、自治会・町内会補填型の組織が増えていることが理解されよう。

むろん、これは否定すべきことではない。2015年度の報告書でも、地域運営組織の中には、おおむね小学校区の範囲において、「既存の自治会・町内会を補完しつつ、住民自治を充実させるための新たな仕組みとしての役割が期待されている」¹⁴⁾ものもあることを述べており、組織再編がコミュニティ生活の中核的な役割を果たしてきた地縁組織の生存戦略となることを織り込んでいる。ただし、「従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出し」た活動、つまり、地域ニーズに応じた多角的な事業展開は途上といえる。

13) これらすべてが収益事業というわけではない。無償や実費弁償も含まれる。収益としては、指定管理等が安定収入といえる。

14) 「平成27年度報告書」25頁。

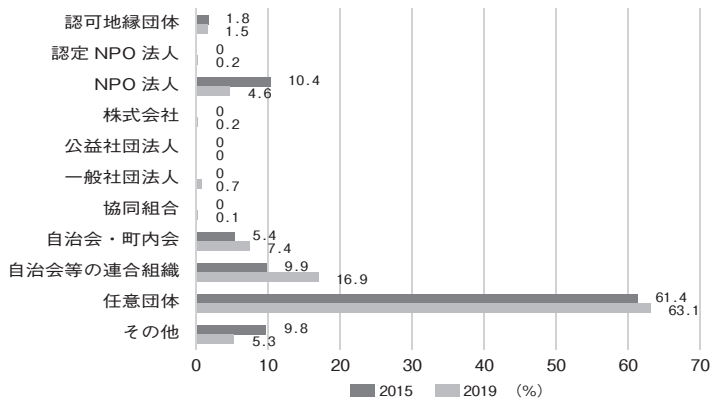
図4 実施している活動内容 (複数選択可)



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」2016年3月と「令和元年度 地域運営組織の活動状況におけるアンケート調査結果」をもとに筆者作成。

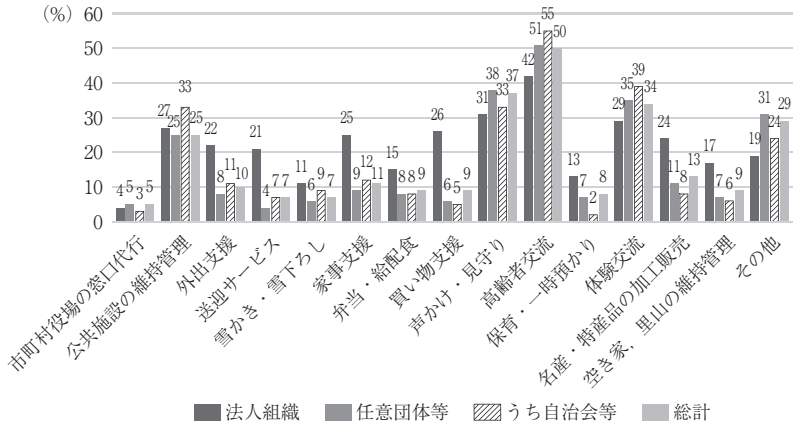
(注) コロナ禍を受け、補助金の額面やあり方に変化が生じていることから、令和2(2020)年度の統計ではなく、令和元(2019)年度の統計を用いている。

図5 地域運営組織の組織形態



出典：図4に同じ

図6 実施している活動内容（組織形態別 2015年）



出典：総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」2016年3月をもとに筆者作成。

KPI 設置後の2019年度の報告書¹⁵⁾でも、実行機能を有する地域運営組織(4,929)の87.4%は任意団体(自治会・町内会およびその連合組織を含む)で、法人は7.3%(内NPO法人4.6%,認定NPO法人0.2%)に留まる。事業収支を見ても、収入・支出とも「1円～50万円未満」が最も多い(収入:14.5%,支出:15.4%)。48.8%の団体が300万円未満の収入で活動しており、人件費が0円の団体も8.9%¹⁶⁾あることから、専従スタッフを抱えて事業を行う体制が整っていないことがわかる。財源の内訳を見ても、市区町村からの補助金や会費に依存する傾向が続いている。

他方で、額面に差はあるものの、自主事業の実施等による収入、すなわち、会費、補助金、寄付金等以外の収入(指定管理料、地方公共団体等からの受託事業収入及び生活支援等の自主事業の実施に係る収入)の確保に取り組んでいる団体数は増加している。一見すると、この傾向は望ましく思える。

15) 総務省「令和元年度 地域運営組織の活動状況におけるアンケート調査結果」(以下、「令和元年度報告書」)。

16) 人件費については、「無回答」が72.0%を占めており、正確な把握は難しい。

だが、指定管理や受託事業は、自治体が団体存続の支援策として用いる例も少なくなく、丁寧な実態把握が求められる。

数値目標を掲げて組織再編を促すのは、低下する自治体のサービス供給能力を「共」が補う体制を整えるため、長期的には、地域の暮らしを充実させるとの見方もありうる。とはいえ、地域運営組織にも問題は残されており、地域の公共サービスを安定供給するしくみをいかに設計するかが鍵となる。総務省が設置した、地域自治組織のあり方に関する研究会が2017年7月に示した「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」(以下、「あり方報告書」)を手がかりにして考えてみよう。

制度設計者側の意図——担い手不足は解消されるのか

あり方報告書によると、地域運営組織の活動の観点から見た地縁型組織の課題は主に3つある(「あり方報告書」:6-13頁)。まず、活動を続けるうえで法人格の取得が必要になる。ついで、フリーライド(利益を享受する一方で、費用は負担しないこと)問題の克服が挙げられる。防犯、防災、見守り活動など地域運営組織が提供する集合財は、構成員の費用負担の上に成り立っている。しかし、その効果は非会員にも及ぶため、費用負担せずにサービスを楽しもうとする人(フリーライダー)が現れる。利益のみを享受することは一見合理的であるが、そうした人が増えれば事業費が不足し、集合財の提供は難しくなる。集合財の安定供給には、フリーライドの抑止、具体的には、負担の強制が課題となる。三つ目は、地域代表性の獲得である。地域運営組織は、特定の地域を活動空間とするため、地縁的性格をもつ。活動は地域の暮らしを守るために行われるもので、地域の人と課題を共有し(協議機能)、解決に取り組む(実施機能)。地域の暮らしを守るために暮らしを支える活動を行うという組織使命(mission)は、公共性をもつことから、「地域の公共空間や基礎的自治体との関係において、地域の住民を代表する性格・要素(いわゆる「地域代表性」)を認知・付与する」(13頁)ことも課題になるという。報告書は、地縁型組織が抱える3

つの課題を克服するための新たな制度として、当然加入制を予定する「地域自治組織」（地域の公共空間を担う公法人（又はその一組織）：1頁）を提示し、考察を進める。

議論の背景には、限られた行政資源の中で、全域的な意思決定を行う必要のある基礎的自治体は、標準的な行政サービスの維持と適切な提供に注力せざるを得ず、「住民が行政に求めるニーズにきめ細やかに応えていくことが困難になってきている」との認識があり（2頁）、行政に代わる事業体を狭域に設置することで、個別性の高い公共サービスの提供を可能にすることを期待する（50頁）。2040研究会が2018年に示した報告もこの前提を共有しており、公共サービスを狭域に委託する方向は、今後も維持されると思われる¹⁷⁾。

とするのであれば、具体的な制度化が求められる。あり方報告書は、その手がかりを、アメリカで採用されている BID（ビジネス改善地区）や CID（コミュニティ改善地区）に求める。BID や CID は特定の目的のために任意に設立される地方公共団体の1つの類型にあたる。アメリカでこの制度が導入された背景には、地方政府の財政難があり、コスト削減の方途として、特定地区の管理・運営を民間資本や地域団体に委ねる動きが広まった。その結果、アメリカの諸都市では、自治体内に複数の管轄区域が並存するという、都市空間のガバナンスの多極化がもたらされた（高村2016；山本2018b）。

BID のような特定空間の管理を行うしくみを検討するうえで、研究会が目にしたのは、ドイツ法の「機能的自治」という概念であった。機能的自治とは、「国や地方公共団体の組織法令に基づき、しかし国や地方公共団体から一定程度独立に、特定の公的な任務・事務を遂行することを目的

17) 2020年6月26日に示された第32次地方制度調査会の答申「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」もあり方報告書と2040研究会報告を継承している。2040研究会が直接に論じなかった課題については、門脇（2019）に端的に指摘されている。

として、当該任務・事務の利害関係者全員が構成員となる団体を組織すること」を意味する(山本 2018a: 217)。つまり、機能的自治とは、構成員の利益に最小限の同質性があること、決定の効果がおよぶ範囲が構成員に限られること、構成員は団体の意思を決定する権限をもつ一方で、加入強制や費用負担が義務づけられることなどを要件にする。研究会は、地域運営組織の限界を克服し得る団体の形を「地域自治組織」と呼び、法人の具体的な形として公共組合と特別地方公共団体の2つを挙げる(47頁)。

あり方報告書の議論は、専門的であるため、単純化してみよう。従来、公共サービスは政府(国—都道府県—市区町村)を中心に提供されてきた。ところが、いずれの政府も縮小傾向にあり、限られた行政資源の中では、政府は一律的・標準的なサービスの提供を優先せざるを得ない。地域ごとに需要の異なるサービスは、地域ごとに供給することが効率的であり、下位に権限を委譲する。費用負担など、実施には構成員(住民)への強制を伴うものもあり、住民から正統性が得られていること、すなわち、地域代表性があることが望ましい。それゆえ、法人格を有する「地域自治組織」を市区町村の下位単位に設置することが考えられる。地域自治組織の強みは、フリーライド問題が予想される事業の安定供給を可能にする点にある。ただし、地域自治組織は自治体のようにサービス供給のための職員を抱えるわけではない。実働のための組織が求められる。一般に、単独の団体が複数事業を一手に担うことは考えづらい。地域運営組織を含むさまざまな団体と連携した事業実施が予想される(48頁)。このように、報告書はミルフィユのように多層化した供給体制を法的根拠を伴って築くことで、地方公共財¹⁸⁾の安定供給を図ろうとしたことがわかる。

だが、根本的な問題は残される。地域自治組織も担い手問題を解決しないからである。公・共・私が縮小する一方で、需要は個別化・多様化する

18) 地方公共財は、部分的競争性と部分的排除可能性(受益の範囲が空間的に限定される)をもつため、準公共財に位置づけられる。ここでは、公営住宅や介護サービスなどの公的供給財も含まれる。

ことが解決を難しくしている。需給ギャップが拡大する中で、担い手問題を解消するには、政府部門の拡大が迅速性の面でも実行可能性の面でも有効性が高い。しかし、現状はこれと逆行する。このような中で、公共サービスを維持するには、多様な需要をある程度集約するか、選別が求められる。地域運営組織や地域自治組織が協議と実行を両輪とするのも、地域に欠かせない公共サービスのうち「公」でも「私」でもなく、「共」に求められたサービスを選別し、順位づけ、提供することを期待するからである。ところが、実態はそうとは限らない。協議の範囲は、事業組織の能力（人材、金銭、施設等の資源、課題認識）に左右される¹⁹⁾。事業精査は、構成員の反発を招くため、継続が優先され、新規事業に至らない例も少なくない。結果として、必要性があるにもかかわらず、提供されないサービスが生まれる。供給の空白という問題を避けるには、どのような措置が可能であろうか。

まちづくりのための協議

根本的な問題に戻ろう。私たちは、さまざまなサービスを消費しながら生きている。暮らしを支えるサービスは多様であり、家庭や市場では調達の難しいものも含まれる。生活空間の中心となる地域において、公共サービスのあり方が議論されるのも、私たちの生活は地方公共財に助けられているからである。地方公共財の見直しが本格化した2000年代に、ローカル・ガバナンスがさかんに問われるようになったのも、そのためである。

ローカル・ガバナンスが「地域における多様な主体を規律づけることによって、地域の公共財を提供すること」（宇野・五百旗頭 2015: 17）だとすれば、地方公共財を第一義的に提供してきた地方政府の縮小は、他の主体との関係性を必然的に変化させる。

自治会・町内会を例に考えよう。日本では、公民の連携は福祉国家の安

19) これらの問題は、上越市内の旧13町村に設置された13の住民組織を対象に、筆者が2021年3月に行ったアンケート調査でも示された。詳細は別稿に譲る。

定期にも積極的にとられてきた。ごみ処理や防犯灯・消防施設の維持管理等の生活インフラの管理には、住民側の協力が欠かせないからである。ただし、その関係は「行政の下請け機関」と揶揄されたように、補完的であった。ところが、政府の能力が資源の面で制約されると、自治会・町内会には、対等なパートナーとして公益の実現に参加すること、すなわち「協働」を要請される。もちろん、協働の主体はさまざまで、それに捉われない。しかし、そうはいつでも、全国一律的に存在する自治会・町内会への期待は大きい(中田 2007)。

自治会・町内会は全戸加入を期待しており、代表性について住民から支持を得やすい。地域課題の検討についても、地域事情に明るい点では他団体に優る。ゆえに、地域運営組織でも、地域課題を検討するために行政が設けたまちづくり協議会や審議会でも、中核的地位を占めている。実際、自治会・町内会は、地域環境の整備、防犯・防災活動、地区行事などを担い、地域生活を豊かにしてきた。

にもかかわらず、近年は加入率低下が進んでいる。居住空間の変化、賃金収入の減少、共働き世帯の増加、高齢化、核家族化に伴う育児・介護負担の増加などが地域活動への参加を難しくしていることが直接的な要因に挙げられる。団体への参加は経済的誘因や道徳的義務により促されるが、ライフスタイルの変化は後者を低下させる。高齢化はメンバーの自然減を招くため、参加の旨味を提供することが、メンバーの維持・増加に欠かせない。具体的には、世帯の構造変化を踏まえて活動の幅を広げたり(高齢者や子どもの見守り、生活支援、介護家族の支援、貧困者の救済、空き家の管理等)、見直したりすることが求められる。けれども、自治会・町内会の弱体化が進む状況において、実働を拡大させることは容易でない。地域運営組織のジレンマがここに表われる。

実施が困難だとすれば、政策提言は可能だろうか。詳細は後述するが、ここにも問題が残る。地域課題を住民が自ら協議するために、協議会を設置するという動きは、平成の合併時に高まった。地域自治区のように法的

根拠を伴う地域協議会もあれば、条例により自治体が独自に設置するものや、地域運営組織のように自主的に設置されたものなど多種多様に存在する（日本都市センター 2015）。形態による差はありながらも、協議会は各種団体からの推薦や公募による委員たちが集まって、地域の事柄を話し合う交流の場としての機能をもつ。交流を重ねることで、気づきが生まれ、課題発見や課題解決に至ることもある。しかし、議事が、地域の公共サービスのあり方（存続、再編、統廃合、廃止等）の検討とその選択や、地域で活動する団体との意見調整や活動の見直し、連携のための支援等に及んだりするとは限らない。協議会がローカル・ガバナンスを構成する1つの機関、すなわち、地域で提供される公共財のあり方（形態や供給体制）を議事する機関と定められていないことも多いからである。協議会の役割の特定化が求められよう。

地域に必要な公共サービスを把握し、決定することを住民や地域の各種団体に委ねるとしても、政府の関与は欠かせない。この問題は重要なので、丁寧に論じておこう。1990年代以降、市民や地縁団体、NPOなどの市民社会組織、民間企業など自律した多様な主体が対等な立場で参加し、協働する「共治」（governance）が社会生活の基礎であるとの理解が一般化した。だが、ここでいう共治は状態に過ぎず、内容を問う必要がある。利害関係者（stakeholder）による合意形成は民主的手続きに則ると予想されるが、そこで得られた結論に問題がないとは限らない。利益が偏在したり、公共の福祉に反したりする場合には、修正が求められる。修正は公的問題に関する決定の責任をもつことで、強制力の行使を正統化される政府が施す²⁰。利害関係者の総意は、社会的厚生に至るとは限らないからである（佐々木 2016）。

公共的課題に関する決定の帰責主体が政府にあるという理解は、地域の公共財に関するルールの設定を政府に求める。地方公共財の提供を「共」

20) ガバナンス的状况の強調が、「公共的課題に関する決定の帰責主体としての国家」の役割を曖昧にすることの問題については、藤谷（2016）に詳しい。

(地域社会)に求めた場合でも、執行の管理と最終責任を政府が担わなければ、市民に不利益が生じる可能性を否認しないからである。「共」による財の供給は必須なのか任意なのか、必須である場合には、提供がなされない場合、誰がどのように代替するのか、任意である場合にもどのような配慮が必要なのかを示すことで、供給の安定化が図られる。

政府の関与が公共サービスの安定供給を可能にする点は、実施の側面に限らない。協議についても妥当する。ところが、協議機関への支援には躊躇も見られる。行政関与は自治を阻害するとの反発が一部に残るからである。しかし、議員は議会事務局や行政部局の支援を得て、法案審議をしたり、円滑な議事運営を行ったりしている。この例に照らせば、適切な支援は協議会の能力を高めるといえる。

協議会に参加する委員の多くは、日常生活に根ざした「普通の知識」もしくは「現場の知識」をもち²¹⁾、等身大の議論をする。社会福祉協議会やNPOなどのテーマ別団体に属する委員は、特定の事業分野に明るいのが、「現場の知識」を前提にすることが多い。地域課題の検討には、実態把握が欠かせず、「普通の知識」や「現場の知識」が得られる構成は望ましい。一方、需要の高まりがみられる社会福祉等の領域には、専門的な政策知識が欠かせない。行政職員は、これを提供し得るし、委員に伝わるように「普通の知識」の水準に翻訳することもできる。くわえて、中立を求められる行政は、委員が代弁しない声が社会にあることを理解しており、議題設定を助けることもある。立ち上げ期には、議事管理の助言が功を奏することも少なくない。行政による適切な支援から「共」の力が育まれるのであれば、そこにも政府の責任が問われることになる。

21) 知識の問題については、秋吉(2007)に詳しい。

2 住民の期待する公共サービス——アンケート調査の分析

紙幅の関係で、協議会に関するさらなる検討は別稿に譲り、ここでは、地域における公共サービスの担い手であり、受け手である住民が地域活動をどのように捉えているかを、筆者が2021年2月に行ったアンケート調査²²⁾の結果を用いて簡単に検討する。

調査の概要

アンケート調査は、2005年1月1日に周辺13町村を編入合併した上越市内にある28の地域自治区のうちの4つの区（浦川原区、大潟区、春日区、高田区）にお住いの18歳以上79歳以下の男女1,000名を対象に行った。全市ではなく4区を対象にしたのは、居住地域ごとの特徴を把握するためである。上越市は、山間地域、平野部、海岸部からなる市域を中心市街地、新興住宅地、平野部、中山間地域に分けて特徴把握していることから、本研究もそれに倣い、浦川原区に中山間地域、大潟区に平野部、春日区に新興住宅地、高田区に中心市街地を代弁させて調査を実施した。有効回答数は461件で、性別比は男性46.9%、女性52.5%、年齢比は10・20代=10.0%、30代=10.6%、40代=12.6%、50代=14.3%、60代=24.7%、70代=26.9%である。

居住状況は、合併前から現在の上越市域に住んでいた人が85.2%を占める。市町村合併に関する評価は、「評価している（計）」と回答した人が31.9%、「どちらともいえない」が41.4%、「評価していない（計）」が23.9%を占めている²³⁾。上越市は、合併後のまちづくりを進めるために、

22) 調査は、科学研究費〔課題番号：17K03571・20H01459〕と学内資金を用いて行った（研究協力者：栗本裕見・大阪市立大学都市研究プラザ）。紙幅の関係で詳細なデータの公表は別の機会に譲る。

23) 本調査の質問項目の多くは5件法をとっている。このため、評価を問うものについては、「評価している（計）」に「評価している」、「ある程度評価している」、「評価してい

地域自治区制度を導入しており、地域協議会には自主的審議を期待している。にもかかわらず、「住んでいる地域自治区内での地域活動がさかになった」と感じる人は11.5% (計) に過ぎない (感じない (計) : 47.3%)。この傾向は被合併町村に顕著で、浦川原区で58.4%、大潟区で50.6%が「感じない (計)」と答えている。地域協議会についても「地域協議会が設置されたことで、地域の課題により目が向けられるようになった」と感じるのは16.5% (計) で、「感じない (計 : 44.0%)」が大幅に上回っている。区ごとの集計をみると、春日区のみ「感じる (計 : 20.7%)」の値がやや高く、「感じない (計 : 32.5%)」はやや低い。新興住宅街で地縁組織活動への参加も低い春日区では²⁴⁾、住民参加の制度が設けられたことの意義を積極的に捉える人が一定数いることがわかる²⁵⁾。

合併後の上越市に愛着を感じるとした割合は57.7% (計) で、「感じない」の14.5% (計) を大幅に上回る。もちろん、それが狭域の愛着を奪うわけではない。62.3%の回答者が「合併前の市町村で行われてきた行事や習慣を残す必要がある」と考えており、合併前町村や集落・町内会単位²⁶⁾を重視していることがわかる。

住民の不安と需要

地域経営の成り立つ「圏域」の確立を合併理由に掲げたように、上越市の合併は行政効率を強く意識した。合併後の行政サービスの变化を聞く

ゝない (計) に「評価していない」、「あまり評価していない」が含まれる。もう1点は「どちらともいえない」を置いている。以下、(計) と表記されたものは、2項目の合計と理解いただきたい。

24) 2019年の地域活動の参加の有無を聞いたところ、参加経験有とした回答が54%であったが、それを地区別に見た場合、春日区は47.7%で4区の中で一番低く、今後の活動についても「参加したくない・参加できない」との回答が29.0%と一番高かった。

25) ただし、地域協議会を知っているとしたのは、春日区の回答者のうち42.1%に留まる。

26) 集落や町内会への愛着 (計) は、中山間地域にあたる浦川原区で58.3%と高いものの、平野部の大潟区で53.1%、新興住宅地の春日区で51.4%、中心市街地の高田区で51.0%と居住地区による差はあまりない。

と、「悪くなった」とする回答は、公共施設の利用（12.2%）、生活インフラ（12.0%）、健康・福祉関係（7.6%）、学校教育（7.4%）、ごみの収集・処理、リサイクル（4.3%）にとどまり、「良くなった」とみる評価が上回る。回答の半数近くを「変わらない」が占めることを勘案しても、効率化は一定進んだといえる。現在、上越市が取り組むべき課題（複数回答）についても、「健全な財政運営」（36.9%）が筆頭に上がっており、行革路線が回答者の属性を問わず支持されていることがわかる。

その一方で、「人口減少への対策」（35.6%）、「高齢者福祉の充実」（27.1%）、「市内地域間のバランスのとれた発展」（20.0%）への取組みも求められている。これらの課題については、政策の優先度が回答者の属性により異なる。性別をみると、男性は「人口減少への対策」を、女性は「高齢者福祉の充実」を求めている。「日常生活や近い将来において不安を感じることに」照らすと、「生活するための収入」や「集落・地区の将来」に不安を覚える割合は男性で高く、「自分や家族の健康」、「近所づきあい」、「防災」への不安は女性に高い²⁷⁾。性別役割分業が強く残る上越市では、地域活動にも性別による偏りがあり、同一の現象に直面しても捉え方を違えさせると思われる。

生活不安や行政需要への回答は、ライフステージによる違いも確認できる。18-29歳の層では、「生活するための収入」への関心が高く、「自分の家族や老後」への関心は低い。30代・40代の不安や施策の重要度は育児や教育に置かれており、60代になると健康や老後を重視する。これとは別に、居住地区も回答に有意な影響を与えている。

では、住民は生活不安の解消を誰に期待するのだろうか。アンケート調査では、公共サービスの供給主体を列挙し、課題ごとに2つまで選んでもらった。地域課題や担い手の有無は地域ごとに異なるため、区別に集計を行った（図7）。結果を見る際に、注意したいのは、市役所の支所と住民

27) これらについては、統計的に有意な差は確認できていない。

図7：各政策の問題解決にあたって期待する中心的組織

7-1 浦川原区 (旧13町村, 中山間地域)

	町内会・自治会	住民組織	市民団体・NPO	社会福祉協議会	農協漁協・生産者組合	地域自治区事務所 総合事務所・	市役所	県	民間企業
N=103									
ア) 防災	55.3	14.6	1.0	1.0	-	36.9	33.0	6.8	1.0
イ) 生活環境の美化	57.3	14.6	13.6	1.0	1.0	29.1	21.4	2.9	3.9
ウ) 子育て支援	9.7	6.8	12.6	11.7	-	19.4	51.5	28.2	2.9
エ) 児童・生徒の学校外の学習支援や居場所づくり	7.8	6.8	25.2	3.9	-	31.1	50.5	17.5	1.0
オ) 家事などの生活支援	6.8	8.7	16.5	41.7	1.0	19.4	24.3	10.7	6.8
カ) 健康づくり	12.6	8.7	16.5	35.0	1.0	32.0	29.1	3.9	-
キ) 川や里山などの環境保全	21.4	8.7	13.6	1.0	12.6	24.3	30.1	22.3	4.9
ク) 地域おこし・まちおこし	43.7	21.4	19.4	1.0	-	33.0	28.2	1.0	-
ケ) 観光の振興	6.8	6.8	12.6	1.0	2.9	25.2	53.4	27.2	5.8
コ) 雪かき・雪下ろしなどの除雪	22.3	7.8	18.4	1.9	-	30.1	36.9	14.6	20.4
カ) 空き家や放棄地の管理	16.5	6.8	8.7	1.0	-	34.0	54.4	16.5	4.9
シ) 文化やスポーツ活動の推進	5.8	12.6	42.7	-	-	42.7	32.0	7.8	-
ス) 地域交通 (コミュニティ・バスの運行など)	5.8	6.8	11.7	3.9	1.0	33.0	43.7	15.5	16.5

出典：筆者作成

7-2 大潟区 (旧13町村, 平野部)

	町内会・自治会	住民組織	市民団体・NPO	社会福祉協議会	農協漁協・生産者組合	地域自治区事務所 総合事務所・	市役所	県	民間企業
N=98									
ア) 防災	45.9	15.3	2.0	2.0	-	36.7	30.6	16.3	-
イ) 生活環境の美化	56.1	22.4	11.2	1.0	1.0	32.7	18.4	2.0	1.0
ウ) 子育て支援	8.2	5.1	11.2	15.3	-	26.5	50.0	25.5	2.0
エ) 児童・生徒の学校外の学習支援や居場所づくり	12.2	8.2	25.5	9.2	-	37.8	33.7	9.2	5.1
オ) 家事などの生活支援	12.2	3.1	19.4	36.7	-	23.5	19.4	8.2	18.4
カ) 健康づくり	13.3	10.2	17.3	21.4	-	39.8	30.6	4.1	1.0
キ) 川や里山などの環境保全	15.3	14.3	15.3	1.0	20.4	24.5	26.5	21.4	1.0
ク) 地域おこし・まちおこし	48.0	20.4	16.3	1.0	3.1	37.8	16.3	4.1	-
ケ) 観光の振興	9.2	6.1	14.3	-	1.0	31.6	49.0	27.6	6.1
コ) 雪かき・雪下ろしなどの除雪	20.4	10.2	8.2	4.1	-	33.7	45.9	17.3	14.3
カ) 空き家や放棄地の管理	16.3	4.1	10.2	2.0	-	34.7	50.0	19.4	4.1
シ) 文化やスポーツ活動の推進	10.2	9.2	36.7	3.1	-	32.7	32.7	7.1	4.1
ス) 地域交通 (コミュニティ・バスの運行など)	11.2	8.2	7.1	6.1	-	30.6	55.1	12.2	15.3

出典：筆者作成

人口減少社会における公共サービスのあり方（徳久）

7-3 春日区（合併前上越市，新興住宅地）

	町内会・自治会	住民組織 【※】	市民団体・NPO	社会福祉協議会	農協漁協・生産者組合	地域自治区事務所 総合事務所・	市役所	県	民間企業
N=107									
㊦ 防災	53.3	4.7	3.7	-	-	8.4	57.9	20.6	1.9
㊧ 生活環境の美化	65.4	7.5	5.6	1.9	0.9	6.5	50.5	5.6	2.8
㊨ 子育て支援	8.4	-	19.6	18.7	-	5.6	63.6	27.1	8.4
㊩ 児童・生徒の学校外の学習支援や居場所づくり	15.0	2.8	25.2	14.0	-	11.2	53.3	15.9	8.4
㊪ 家事などの生活支援	6.5	1.9	27.1	43.9	0.9	5.6	29.9	4.7	18.7
㊫ 健康づくり	21.5	1.9	17.8	20.6	0.9	7.5	54.2	13.1	7.5
㊬ 川や里山などの環境保全	19.6	1.9	17.8	-	12.1	18.7	39.3	28.0	9.3
㊭ 地域おこし・まちおこし	47.7	3.7	28.0	-	2.8	4.7	47.7	12.1	4.7
㊮ 観光の振興	7.5	-	15.0	1.9	1.9	7.5	65.4	42.1	9.3
㊯ 雪かき・雪下ろしなどの除雪	29.9	2.8	14.0	5.6	-	4.7	56.1	23.4	15.9
㊰ 空き家や放棄地の管理	25.2	2.8	4.7	-	-	11.2	68.2	24.3	5.6
㊱ 文化やスポーツ活動の推進	9.3	1.9	42.1	4.7	0.9	4.7	50.5	18.7	10.3
㊲ 地域交通（コミュニティ・バスの運行など）	3.7	-	4.7	7.5	-	7.5	66.4	24.3	28.0

出典：筆者作成 【※ 区内に住民組織はない】

7-4 高田区（合併前上越市，中心市街地）

	町内会・自治会	住民組織 【※】	市民団体・NPO	社会福祉協議会	農協漁協・生産者組合	地域自治区事務所 総合事務所・	市役所	県	民間企業
N=153									
㊦ 防災	62.1	6.5	2.6	0.7	-	3.9	66.0	13.7	0.7
㊧ 生活環境の美化	65.4	5.9	13.1	4.6	-	8.5	43.8	4.6	5.2
㊨ 子育て支援	10.5	2.6	26.8	24.8	-	2.6	64.1	26.8	3.3
㊩ 児童・生徒の学校外の学習支援や居場所づくり	15.0	2.6	41.8	24.2	-	2.6	50.3	15.0	5.9
㊪ 家事などの生活支援	10.5	5.9	30.7	37.3	0.7	3.9	34.0	10.5	17.0
㊫ 健康づくり	19.0	4.6	24.8	28.8	0.7	4.6	50.3	10.5	8.5
㊬ 川や里山などの環境保全	13.7	2.0	24.8	2.6	14.4	17.6	47.7	30.7	5.2
㊭ 地域おこし・まちおこし	56.2	6.5	24.8	2.6	3.9	11.1	41.8	5.9	6.5
㊮ 観光の振興	5.9	0.7	19.0	-	4.6	5.9	71.9	36.6	15.7
㊯ 雪かき・雪下ろしなどの除雪	33.3	7.8	15.7	1.3	-	9.8	56.2	20.3	19.6
㊰ 空き家や放棄地の管理	27.5	4.6	11.1	2.0	-	11.8	72.5	19.6	11.1
㊱ 文化やスポーツ活動の推進	7.8	2.0	48.4	5.9	-	8.5	51.0	23.5	11.1
㊲ 地域交通（コミュニティ・バスの運行など）	5.9	1.3	13.1	4.6	-	12.4	69.9	20.9	26.8

出典：筆者作成 【※ 区内に住民組織はない】

組織の役割である。支所から述べよう。上越市は、旧13町村には区ごとに総合事務所を設置して、役場の一部機能を残している。他方、合併前上越市(15区)には、3つのまちづくりセンターを置き、地域協議会の運営や所管区域内の地域振興のみを担う。結果、支所への期待は、旧13町村で高く、15区で低い。合併前上越市の住民は、旧来の市役所でもある本庁に関心を向けやすい。次に、住民組織であるが、これは合併前後に旧13町村に設置された組織で、地域行事等の実施や地域課題の解決を役場に代わり行うことを期待された。本稿で述べた地域運営組織に該当する。15区に設置はない。アンケート調査では、春日区や高田区にも住民組織を選択する回答があり、誤認と思われるが、集計にはそのまま記載している。

図7に掲げた13の事業は、居住地を問わず、いずれも行政への期待度が高い。観光振興や環境保全(河川管理を含む)、子育て支援への期待は県に向けられ、浦川原区と大潟区では、防災、生活環境美化、健康づくり、地域おこしへの期待を生活圏にある総合事務所に向けるように、回答者は県と市、本庁と支所の役割を考慮して選択している。

経験的に適切な対象を選ぶ姿勢は、民間団体の選択にも表れる。居住地に直接結びつく防災、生活環境美化、地域おこしについては、町内会・自治会と住民組織を、地域交通については民間企業を頼りにする。除雪をみると、期待は行政、町内会・自治会、民間企業に寄せられる。豪雪地帯の上越市では、自宅や居住地周辺地域の除雪は家族、近隣、町内会、民間事業者、公道は行政(民間委託を含む)が担う。高齢化や町内会の形骸化が進む地区では、自助・共助が難しく、民間や行政の力を借りるほかないことが回答を分散させている²⁸⁾。

選択肢の中で、行政依存度の低い「家事などの生活支援」を見よう。4区とも社会福祉協議会が支持を集めている。健康づくりも同様の傾向が見

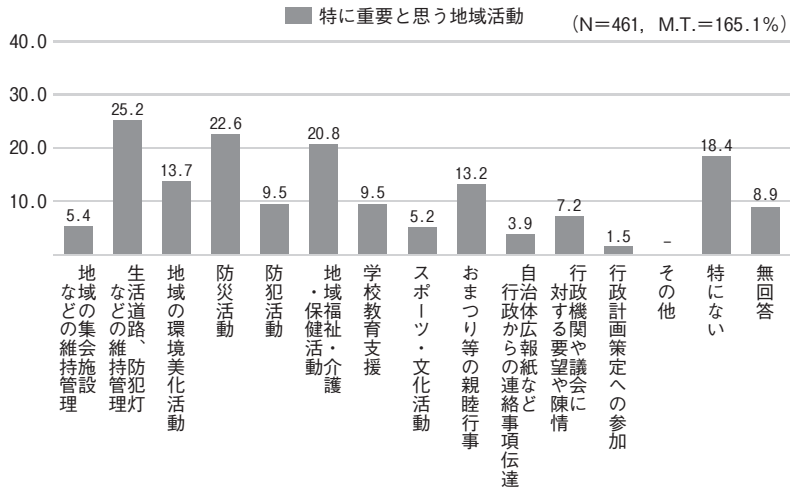
28) 調査を行った2021年2月は記録的な豪雪に見舞われ、公道の使用が難しくなるなど、日常生活への影響は甚大であった。この項目に限らず、アンケート調査には豪雪被害の経験が何らかの影響を与えていると考えられる。

られ、活動実績が考慮されたことがわかる。社会福祉協議会の活動は地区ごとに濃淡があり、春日区や高田区では子育て支援や子ども関係も頼られている。子育て・子ども・生活支援といったテーマ別の問題については、市民団体やNPOを重視する傾向も強い。事業に専門性がある分野については、地縁組織よりもテーマ別団体を選択することが確認できる。地域おこしに市民団体・NPOが一定の支持を得ているのも、このためといえる。クラブ活動の実績のある「文化・スポーツ活動の推進」も同様に説明される。

地域における供給体制

公共サービスの提供について、住民は適切な主体を選択するといえるが、供給体制が整っている保証はない。そこで、地縁組織（町内会・自治会、年齢別団体）やPTA、社会福祉協議会など設置に地理的な偏りの少ない団体が取り組んでいる地域活動を12点挙げ、特に重要だと思うものを2つまで選んでもらった（図8）。すると、生活道路・防犯灯などの維持管

図8 特に重要だと思う地域活動



出典：筆者作成

表 1 属性別の期待

	町内会・自治会	該当団体が ない・わからない		町内会・自治会	該当団体が ない・わからない
男性	40.7	25.0	市内出身・市内居住者	33.5	34.7
女性	36.0	37.6	Uターン者(市内出身で現在は市内居住)	54.1	22.4
			社会人になって他の自治体から転入	40.6	27.5
18-29歳	34.8	32.6	浦川原区 (回答者関与率：62.1%)	37.9	34.0
30代	34.7	30.6	大潟区 (回答者関与率：31.6%)	43.9	24.5
40代	39.7	36.2	春日区 (回答者関与率：50.5%)	31.8	41.1
50代	36.4	34.8	高田区 (回答者関与率：51.6%)	39.9	27.5
60代	50.0	25.4			
70代	30.6	33.9			

【注：4区に併記した（関与率）は2019年の町内会・自治会の参加率を指す】

出典：筆者作成

理(25.2%)、防災活動(22.6%)、地域福祉・介護・保健活動(20.8%)が高い割合を占めた。地縁組織の顔であり、実働面でも参加が最多を占めた「おまつり等の親睦行事」は13.2%に留まる。重要度という点では、生活需要が優っている²⁹⁾。具体的には、保育・介護などのケア、ケアラー(家族などの無償の介護者)支援、生活支援等、かつては家族が担ったサービスで伸びている。

さまざまなニーズを抱える人たちからなる地域社会において、地域活動の中心的な担い手はどのように認識されているのだろうか。地域で活動する27の団体を挙げ、最大3つまでを回答してもらった。すると、町内会・自治会が最も支持された(38.4%)。この結果は想定内であったが、「該当団体がなく・わからない」(31.5%)がそれに次いだことは特筆に値する。属性別に検討した表1をみよう。性別では女性、年齢は40代と50代で「該当団体がなく・わからない」の割合が高い。詳細な検討は今後に求められるが、回答者がケアの主たる担い手であることと無縁でないように思われる。有償ボランティアへの志向から類推してみよう。

29) 他方で、期待される活動がない(「特になく」18.4%)と考える層も一定いる。

地域による公共サービスを提供する人材の不足は、よく知られているので、需要があっても担い手が不足する分野では有償ボランティアの活用が期待されると見込まれる。そこで、活用意向を聞いたところ、「そう思う（計）」が61.4%を占めた。「どちらともいえない」は26.0%、「そう思わない（計）」は11.1%であり、活用意向の強さが確認できた。属性を見よう。性別については、「そう思う（計）」の回答に統計的に有意な差はなかったが、「そう思わない（計）」については、男性が14.4%、女性が8.3%で有意な差を確認できた。有償ボランティア活用についての消極性が男性で高く、女性で低いのは、ケアや家事の主たる担い手であるかどうかの影響していると思われる。次に、年齢別に確認しよう。有償ボランティアの活用支持の総計（そう思う+どちらかといえばそう思う）については、統計的に有意な差はみられないものの、積極活用（「そう思う」）については、40代が突出している（統計的に有意）。導入事業については、30代で教育支援、30・40代でPTA活動、40代で雪かき、60・70代で高齢者支援、女性でケアラー支援を求めており（統計的に有意）、属性が必要を規定することがわかる。

実際の費用負担は別の問題になるかもしれないが、予算措置を施しても実施を望むサービスは増えている。もちろん、有償ボランティアの活用意向はあっても、担い手を欠けば、事業は成り立たない。そこで、住民に有償ボランティアとして活動する意向はあるかどうかを聞いた。すると、積極的な希望者（「参加したい」3.3%）はわずかに留まり、明確な拒否者（「参加したくない」15.6%）が一定数いた。ついで、検討の余地のある割合を確認すると、「参加を考えてみてよい」が26.5%、「どちらかといえば参加したくない」が20.0%、「どちらともいえない」33.4%であった。積極的な希望者と併せると、回答者の約3割が検討してもよいという立場にある。有償ボランティアである以上、条件との折りが求められるため、希望する報酬額を聞いた。すると、800円以上1,000円未満が33.4%を占め、最低賃金（調査時831円）程度を基準にすることがわかった。希望する報酬額

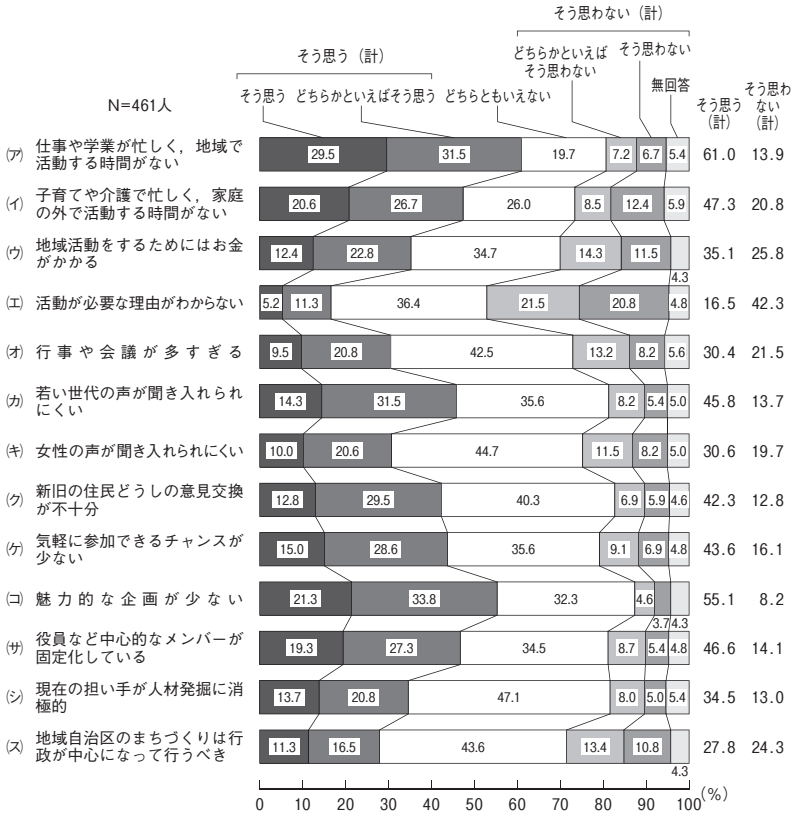
は若年層ほど高く(1,000円以上を期待する割合が高い)、40代以上は1,000円未満を志向する傾向もみられた。

有償ボランティアとして「参加を考えてみてもよい」とする人の割合は、50代で高い。2019年の地域活動への参加状況をみると、40代が58.5%、50代が59.1%、60代が64.9%であり、参加経験の高い年齢層での参加が期待できるかもしれない。参加意向は地域への関心度とも相関しており、地域の課題解決を期待し得る。属性を上越市との関わりに照らすと、社会人になって他の自治体から転入した人の中で、参加を考える割合が高く、市内出身で市外転出経験のない市内在住者で低い。

有償ボランティアとして地域活動を支えてもよいと考える層が市内にいることは、朗報といえる。だが、彼・彼女らの参加を得て、活動を継続してもらうには、いくつかの条件を整える必要がある。地域活動への参加を難しくする理由を住民がどのように捉えているかを確認しよう。図9にあるように、参加の阻害要因として、仕事や学業との両立の困難(61.0%)とケア労働との両立の困難(47.3%)がまず挙げられる。ついで、魅力的な企画がない(55.1%)という参加誘因の欠如が示される。さらに、役員など中心的なメンバーが固定化している(46.6%)、若い世代の声が聞き入れられにくい(45.8%)、新旧の住民同士の意見交換が不十分(42.3%)など組織運営の不満が述べられる。年齢別にみると、「若い世代の声が聞き入れられにくい」については、「そう思う」という回答が30代で、「そう思わない」が70代で突出している。性別をみても、「そう思わない」とする回答が男性で高く、女性で低い(統計的有意)。「女性の声が聞き入れられにくい」については、「そう思わない」とする回答が男性で高く、女性で低い(統計的有意)。年齢別では、「そう思う」が30代で、「そう思わない」が70代で高い。

町内会・自治会等の地縁組織の役員には、高齢の男性が就いている例が多く、地域協議会の委員も同様の傾向を示すことから、地域課題の認識の差や構成員の不満への解消を含む組織運営の態度が新規参加者の定着を妨

図9 地域活動への参加を困難にする要因



出典：筆者作成

げるかもしれない。既存の運営主体の意識改革や参加の仕組みを見直すこと等も課題とされる。同様のことは、他団体との関係についても当てはまる。かつてケアやケアラー支援、生活支援等は家庭が担い、自治会・町内会の活動の外にあった。しかし近年、需要が高まっている。自治会・町内会がこれに応えたいなら、社会福祉協議会や NPO との連携が求められる。事業分野ごとの棲み分けもあり得るが、近年多発する自然災害や、虐待問題・認知症高齢者の徘徊への対応などは、地縁組織と NPO 等のテ-

マ別の活動団体、専門組織、行政との連携があることで、よりよく解決される。ところが、自治会・町内会は年齢別団体や消防団等の古くからある地縁組織との連携はとれても、テーマ別団体との関係を築けていないことが多い(辻中・ベッカネン・山本 2009)。社会福祉協議会についても、人的なつながりはあっても、活動面で連携を図る例は少ない。関係性の(再)構築が求められる。

このように、地域で需要のある公共サービスを提供するには、各種団体の連絡調整の場や日常的な交流の場を設け、役割分担と協力を重ねながら、実践する必要がある。だが、それを当事者だけで行うことは容易でない。2040研究会が、自治体に新しい公共私相互間の協力関係を構築するプラットフォーム・ビルダーになることを要請するののもこうした理由に基づく。行政からの支援が俟たれよう。

公民連携のあり方

しかしながら、公民連携といわれながらも、「共助」をめぐる議論の多くは、行政の役割を積極的に論じていない。背景に、1990年代以降に本格化した行政改革が政府の活動領域の縮小を前提にしたこと、改革の言説として用いられる「ガバナンス」は、利害関係者の対等な協力関係(水平的関係)を強調し、権力関係を嫌うことで、権限やリソースに優る行政を後景に退けるきらいがある。だがそのことは、行政責任を不可視化させる。

間違っはしくないのは、筆者は、行政が無責任で、公共サービスの提供を地域に押しつけたと言いたいのではない。戦時体制に組み込まれたことで否定的な評価も少なくないが、日本では、戦前から地縁組織と地方政府が連携して、学校教育、社会福祉、公衆衛生、生活インフラ等を支えてきた。戦後の自治体は、地域問題を検討する際に、当事者性を重視して審議会等に各種団体の代表者を招いて議論したり、各事業部署でも関連団体と恒常的に関わり合ったりしてきた。ゆえに、自治体は地縁団体やNPO等のテーマ別団体の情報に明るいし、必要な専門知識を提供することもで

きる。地域需要によっては、行政が実施を請け負ったり、委託先を考えたりもできる。協働の円滑化に行政の役割が欠かせないことは、当事者には自明であっても、審議会の答申等では、具体的な役割まではあまり述べられない。行政依存からの脱却を掲げる以上、仕方のないことかもしれないが、「共助」をより厚く、きめ細やかにするためには、行政の支援が欠かせない。

同時に、政治の問題も見直す必要がある。都市内分権や住民自治に訴えることは、行政依存型の自治体行政からの脱却を連想させる点で、政治家に改革派の印象を植えつける。まちづくりの協議会の導入が政治主導で進むのもこれを象徴する。「自ら決める」ことを演出するために、用途を特定しないまちづくり交付金を設定し、事業採択を協議会に委ねる例も少なくない。交付金の用途を決めることが協議会の任務に課されると、議事の優先順位が高まり、地域問題を議論する時間が減りかねない。用途についても、需要が高くとも、受け皿のない事業は選ばれないし、地域需要の把握が不十分であれば、需給のミスマッチを生じさせかねないことなどの問題が残る。

この指摘について、結果の責任をとることも「自治」であり、民主的な過程であるとの意見もあり得る。問題は、決定ひいては事業実施（＝結果）の責任をとることが制度前提だという自覚が持たれているかどうかにある。あり方報告書が、地域代表性を求めたのもこれと関係する。だが、政治主導で導入される施策の多くは、この点に曖昧さを残す。用途を決めることの裏側には、放棄される選択があり、それを望む人に届かないという現実がある。行政資源に限りがある以上、決定が地域に望ましい選択であったかどうか問われ続ける必要がある。その意味では、地域住民に決定を委ねる責任は重い。地方政府の側にも制度設計と執行に関する責任が生じることを忘れてはならない。

決定と執行に関する責任の問題は地方政府の事業にも求められる。地域で執行される予算の見直しは好例といえよう。地域にはさまざまな経緯か

ら付けられた使途の重複する補助金があり、類似事業の併存も見られる。需要が多ければ、同一事業が複数行われることは、望ましい。防犯灯の管理や生活環境美化、防災、親睦活動など地縁組織が提供してきた事業は、今後も需要が見込まれる。他方で、緊急性の高い新たな要望も生じており、事業の重点化や精査が求められる。地縁組織の親睦活動などは、事業実施の担い手が重複することも多く、負担の重さが指摘されることも少なくない。事業の整理は負担の軽減につながるし、予算を新規需要に応える事業の人件費に充てるなどして、一歩踏み込んだサービスの提供に挑戦することもできる。

もちろん、そこには地域需要の把握と事業の選別という意味決定と実働を担う組織が求められる。地域運営組織のいう協議組織と実行組織の併存が期待されるが、形は一つでない。地域における公共サービスの安定供給を保障するには、地域に見合った体制づくりが求められる。ただし、その制度設計は、政府が公共的課題に関する決定の帰責主体であることを明示し、役割分担や連携に関するルールを利害関係者に示し、支援することも求められる。同時に、地域の担い手に過剰負担を求めないしくみを導入することも欠かせない。地域に暮らす人々は、自らの生活で複数の役割を担わされ、支援を求める存在でもある。有償ボランティアの導入も含め、地域に関与し、地域に支えられる互酬性を育む方策の検討が俟たれよう。

では、どのようにして実働を保障すればいいのであろうか。残念なことに、特効薬はない。協働の要と期待される自治会・町内会は、防犯・防災、親睦・交流、生活環境美化といった昔ながらの事業を担えても、近年、高まりをみせる新たな地域需要に応えることは、現状で難しいことはすでに述べた。ケアや生活支援、経済的困窮者への支援や社会的包摂といった事業は、専門性を伴うことから社会福祉協議会や NPO 等のテーマ別団体の力を借りる必要がある。

ところが、日本の NPO は安定的な事業展開を進めるには、経営体として脆弱な団体も少なくない。公共サービスの提供には、人件費等の費用負

担が発生するが、収益事業を欠けば、それも難しい。「公助」・「共助」の担い手として、非営利部門に期待するのであれば、欧米諸国のように、財政面では政府が負担をし、事業をサードセクター（NGO、NPO）に担わせるような支援が求められる。別稿で述べたように、日本は小さな政府であるにもかかわらず、サードセクターの規模も小さいため、供給される公共サービスの量が先進諸国の中で少ない（徳久 2020）。高まる需要に応えるには、政府部門の拡張もしくはサードセクターの拡大が急がれる。地方制度調査会の答申は、政府の役割を限り、狭域（コミュニティ）での協働を促進する方向にあることから、サードセクターの育成支援が求められよう。

私たちの暮らしを安定させるために、サードセクターが質量ともに高まりをみせることは望ましい。しかしそこでは、「公」（政府）の役割を増やすことも検討されていようと思う。ただし、それには、人員への配慮が同時に求められる。現状のままに、「公」の役割を拡大すれば、あおりを受けるのは地方政府だと予想されるからである。1990年代の行政改革で、人員の削減を進めてきた地方政府にさらなる業務を求めれば、地方公務員の負担は閾値を超えかねず、それを引き金にして心身の不調に至る例が生じることも予想される。「公」を担い、「共」を支える地方公務員のパフォーマンス（業務遂行能力）を安定させ、持続可能なものにするためにも、業務の適正化と増員は急務といえる。

つまるところ、「公」にも「共」にも、その担い手たちの余裕が求められる。ゆとりのある人員配置には、財政出動が欠かせない。裏を返せば、歳入の拡大が求められ、税負担のあり方が問われることになる。日本では、負担を嫌う声も強いが、税のあり方は、私たちがどう暮らすかの合わせ鏡でもある。私たちの暮らしを豊かにするために、公・共・私をどのように築き直すかをいま一度考える必要もあるだろう。暮らしを支えるしくみをさらに検討することを今後の課題としたい。

【付記】 本稿は、研究成果の社会還元を目的としているため、参考文献等の記載を最小限にとどめ、調査結果の分析に重きを置いている。

* 本稿は日本学術振興会科学研究費助成事業・基盤研究(B)研究課題番号20H01459(研究代表者 徳久恭子)の研究成果の一部である。

【参考文献】

- 秋吉貴雄(2007)『公共政策の変容と政策科学——日米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣。
- 宇野重規・五百旗頭薫編(2015)『ローカルからの再出発——日本と福井のガバナンス』有斐閣。
- 門脇美恵(2019)『『地域自治組織』による『機能的自治』の限界』『住民と自治』670号, 32-35頁。
- 佐々木弾(2016)「世代間問題とガバナンス」東京大学社会科学研究所編『ガバナンスを問い直す [I] 越境する理論のゆくえ』東京大学出版会, 193-215頁。
- 高村学人(2016)「多極化する都市空間ガバナンス——境界を開く法の役割」東京大学社会科学研究所編『ガバナンスを問い直す [II] 市場・社会の変容と改革政治』東京大学出版会, 47-72頁。
- 辻中豊・ペッカネン, ロバート・山本英弘(2009)『現代日本の自治会・町内会——第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社。
- 徳久恭子(2011)「都市内分権の現状とその課題——地域自治区における公民連携の可能性を手掛かりに」『立命館法学』第333・334号, 941-982頁。
——(2020)「地域協働の可能性」『立命館法学』第387・388号, 162-197頁。
- 中田實(2007)『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社。
- 名和田晃彦編(2009)『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社。
- 日本都市センター(2015)『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめぐって——協議会型住民自治組織による地域づくり』。
- 藤谷武史(2016)「ガバナンス(論)における正統性問題」東京大学社会科学研究所編『ガバナンスを問い直す [I]』東京大学出版会, 217-245頁。

- 山本隆司（2018a）「機能的自治の法構造——「新たな地域自治組織」の制度構想を端緒にして」総務省『地方自治法施行七十周年記念 自治論文集』ぎょうせい, 215-240頁.
- （2018b）「「新たな地域自治組織」と BID」『地方自治』847号, 2-46頁.