

地方自治の進化

香山 充弘

地方自治法が施行されて七〇年。コンセプトとしての「地方自治」は、国民に浸透し、定着した。地方自治に關係する諸制度も立派に整備された。地方自治を後押しするための「地方分権」についても、道州制や財政面の分権等残るテーマはあるが、一応の到達点はクリアできた。となると、地方自治、残る課題は？・・・あえて言え、パフォーマンスの面であろうか。

一 地方自治の環境変化

社会は大きく変貌―人口減少社会へ、超高齢化社会へ、モノ中心から情報・サービス中心へ、そして、財政の逼迫・・・これらの変化への対応は、官主導から民主導へ、中央の発想から地方の発想へと、パラダイムの転換を迫る。行政の分野では、地方団体の役割が重くなるということである。

その地方団体にとって、現下の最重要課題は、人口減少問題への対応であろう。既に、人口減により存続その

ものが脅かされ、対応待たなしという地方団体がある。そのような団体にとどまらず、⑦就業の場をつくり、地域経済を活性化すること及び④所得再分配機能が行き詰まった中央政府にかわって、国民に必要な福祉・医療・介護を提供すること（いずれも、結局、人口減少問題への対応である）は、全地方団体に共通の、そして困難な課題となっている。地方団体は厳しい試練に直面しているわけであり、政策に「選択と集中」をはかるとともに、そのパフォーマンスを、飛躍的に高める必要がある。

地方自治のパフォーマンスが飛躍的に高まるためには、その担い手や進め方が、飛躍的にレベルアップ（「進化」）しなければならない。

二 地方自治の担い手

(一) 住民総力の結集

地域活性化の成功事例を見ると、住民総力を結集できた結果というケースが目につく。例えば、A団体の「健康のまちづくり」にあつては、⑦役場の様々なセクションを動員、全庁挙げての取り組み、①企画段階から、住民の参加、②カードを活用し個人ごとのサービス管理、③若者を対象に健康づくりサポーターの養成、④健康づくりの実践や啓発のリーダーとして、シニアパワーの活用、⑤ボランティアにポイントカード、⑥住民向けの体操やウォーキングのイベントに役場職員も参加、といった徹底ぶりである。

事例のような総力戦を展開するには、その体制づくりのために、以下のような取り組みが必要と思われる。

- (1) 目に見える形での住民参加
 - ⑦住民からの政策提言を募集する。
 - ⑧災害時の互助、防犯パトロール、高齢者の見守り、植栽管理等を「公共的空間」と位置づけ、住民の主体的参加を求める、町会・自治会等を担い手とする、あるいは、そこで活動するNPOに、助成・人材派遣・情報提供などの支援を行う。
 - ⑨地方団体だけで事業を進めるのではなく、できる限り、住民やNPOとの共同事業という形に事業を組み立てる（パートナーシップ事業に出資する等）。
 - ⑩ネットを通じて個人が資金を拠出するクラウドファンディングの手法を行政の分野に導入する（税負担以外の財政的関与により、まちづくり等に主体的参加）。
- (2) 女性パワーの活用
人口減少社会において、最も有望な潜在労働力は女性であり、その潜在力を引き出すための対策を強化する。
また、福祉施策などきめ細かい発想を必要とする行政分野については、自治体職員としてあるいは外部委員として、積極的に女性を登用する。
- (3) 大学、民間企業等の参加

大学や民間企業なども、地方自治の担い手として、主体的に参加してもらう必要がある。

例えば、新産業・新商品の開発等により雇用の創出をはかるため、地域の大学や試験研究機関を活用する。また、金融機関に対し、地元への還元融資を働きかけるとか、企業に対し、地元採用を呼びかけること等も重要である。

(4) 帰属意識の醸成

総力戦を支えるのは、住民がその自治体に帰属しているという意識、地域に関する課題は自分たちで対応を決め実行するという自治意識である。昨今、職住分離・ネット社会・あるいは合併の進展によって、このような意識に、揺らぎが生じており、再構築する必要がある。日本人の真骨頂である「和の精神」を、地縁社会において、再確認することである。

そのためには、次のような取り組みが必要であろう。回り道のようにも、大事なことであり、急いで取り組まれるべきと思われる。

⑦ 郷土の歴史、隠れた名産・味覚、郷土芸能の顕彰（これは、帰属意識醸成のためのみならず、地域産業創出のためにも重要なことである。地域には、土地・水・太陽など自然資源、歴史・伝統・文化など昔から蓄積されてきた地域特有の人文資源があり、これらを有効に活用することで、新産業（新しい富）の創出が期待できる。価値観が多様化している今日、地域固有の資源を活用した個性ある観光地や新商品は市場価値が高い。）

④住民参加のイベント開催、イメーჯキャラの設定等

⑤観光地づくり、ノーマライゼーション、お年寄りケアなど、地域ぐるみで共通の目標とすることができるようなテーマの設定

⑥政策形成やPDCAサイクル（事業実施状況を点検しフィードバックする）に住民が参画

⑦地縁的な意識を薄めるように作用するネットコミュニケーションを、逆手にとつて、地縁的な意識醸成のために、積極的に活用

(二) Uターン・Jターン・Iターン、都市と田舎の交流等

人口減少団体は、経済の縮小、財政の窮乏、政策立案・介護・医療などのマンパワー不足といった困難に直面している。国会議員定数減により国政等への意見反映がままならぬといった問題もある。そのような地方団体では、雇用や福祉をはじめとして、ほとんどの施策を、地域に人をとりもどすという目的に向けて動員する必要があるが、U・J・Iターン等人的移動にストレートに働きかけることに、これまで以上に積極的に取り組む必要がある。高齢者でも、第一次産業なら、また、さほどの身体能力を必要としないあるいはその経験をいかせるようなサービス業なら従事可能であることから、たとえば、高齢化した団地住民など都会の高齢者を、人口の少ない農山村に誘導する（高齢者の生きがい対策にもなる）といったことに、本腰を据えて取り組む必要がある。

もとより、実際に人の移動を実現するには、移住してみたいと思わせるような地域になることが必要であり、魅力ある地域づくりに努めるとともに、移住に至る前の段階として、様々な交流事業を、地道に行う必要がある。

(三) 首長の進化

地方自治の主役は、自治体の首長であり、地方自治のパフォーマンスが進化を遂げるには、首長が、それにふさわしい⑦気概、⑧見識とアイデア、⑨「選択と集中」ができる決断力、を持つていなければならない。尤も、これらの資質は、多分に生来のものであり、後天的に習得するには限界がある。したがって、そういう首長を戴くことができるかどうかは、資質を備えた候補者が得られるか、選挙において、住民が資質の有無を見定めることができるかどうかにかかっている。

首長の進化が成るかは、以上に尽きるとも言えるが、首長本人が、進化の域に近づくべく、努力して実践できることとして、「メッセージの発信」を挙げることができる。メッセージには、住民向けと外部向けとがある。

この場合の「住民向けメッセージ」は、これまでも言われているような「情報公開」の範疇にとどまるものではない。自治のパフォーマンスを高めるには、総力戦を展開する必要があるが、そのために、戦略的な施策について、目的、方向、事業内容が十分に理解されるよう、しっかりと、住民向けに、情報発信することである。同時に、住民の一体感・帰属意識を醸成する意味から、平時において、地域に関する一般的な情報を、継続的に発信していくことも必要である。

「外部向けメッセージ」とは、企業誘致、新しい地域ブランドの売り込み、UJイーターンの呼びかけ等に関するものである。これらに関する首長からのメッセージ発信は、大きな効果を発揮する。

三 地方自治の進め方

(一) 技術革新への対応

地方自治の進め方に関して、最大の課題は、第四次産業革命との共生（いかに革新的技術を行政に取り込むか）である。

第四次産業革命とは、ITを越えて、AI、IoT、ビッグデータを中心に、飛躍的に進む技術革新のことで、産業のみならず、我々の生活や社会を大きく変えるものである。地方行政は、ITとも相性が良いとはいえない。しかし、パフォーマンス進化のためには、それですますわけにはゆかない。ITはもとより、さらなる革新的技術を、積極的に取り込んでゆく必要がある。

- ア ビッグデータを政策選択に活用、ビッグデータ解析による戦略的産業や新商品の抽出等、
- イ ITを駆使し、住民意向の把握、オンライン会議の開催等、
- ウ 電子申請、電子納税、ワンストップサービス等の大幅な拡大、
- エ マイナンバーカードの本格的活用（ポイント制・民間ポイントとの連結等も視野に）、
などは、当然の展開として取り組まれるであろうが、加えて、
- オ 革新的技術の利活用・事務の簡素化により、自治体職員の働く時間や場所のフレキシブル化、

カ農地活用、空き店舗活用、空き住宅解消といった類の施策については、需給両サイドでクラウド・ネットワークを活用したマッチング、

キ公共インフラや公共施設の利用状況について、データ収集及びリンケージシステムの構築により、その利活用・マネージメントの飛躍的向上、

クビッグデータ・AIを活用した遠隔地オンライン診療等による医療過疎の緩和、医療ロボット・介護ロボットによる人手不足への対応・高度レベル診療の実現等、

ケGPSによるお年寄りや身障者の見守り、介護サービス等において個人ごとのデータ管理と関係機関のネットワーク化により、対象者一人ひとりに見合ったサービスの提供、

コその他、超スマート社会の到来（AIの拡大、ロボット業務の拡大、デジタルエコノミーの進展、スマート家電・スマートメーター・ドローン・シェアリングサービス・テレワーク等の普及）がもたらすであろう行政サービスの内容や形態の変容

など、いわば異次元の高度化・効率化に、新しいジャンルへの展開に、ひるむことなく取り組まれる必要がある。

以上のような進化が実現するには、

ア革新的技術が生活や社会にどのような影響を与えるかを、住民一人一人が理解し、受容する、

イ情報や革新的技術に対し、人々がアレルギーを持たない、また、行政がそれらを扱うことに対し信頼を置い

ている、

㊦ 地方団体に、革新的技術の運用やデータの分析・評価に通じた人材がいる、

㊧ 住民が情報機器等を扱うのに必要なリテラシーを備えている、情報や技術へのアクセスに関し住民間で不均
衡がない、

などが前提となる。

これらの前提条件をクリアするには、地道な啓発や人材の養成確保に加えて、データを扱う権限（制限）の
明確化、保護すべき個人情報情報の切り分け、情報の悪用防止、なりすまし防止などについて、法律の整備を含め万全
の対策が必要である。

(二) 戦略的連携

次に、重要なことは、地方団体間の連携である。

かつて、市町村が、それぞれ毎に、公民館・運動場・博物館の三点セットを持つことが批判された。バブル期、
「もったいない精神」がいささか後退し、ハコ物の乱立を招いたのである。その解消のためには、連携が必要と
なる場合がある。ただ、この連携は、いわば負の遺産を清算するための連携、対応を余儀なくされての連携であ
る。

地方自治のパフォーマンス進化のための連携は、それとは趣が違う、ポジティブな、戦略的な連携である。

(1) とりわけ、雇用の創出や総合的な医療・介護システムの構築といった地方行政の重大テーマについては、

機能的連携（ネットワークによる取り組み）こそが、成功の鍵を握っている。

産業活動は、その効果が行政の区画を超えて広域に及ぶものであり、また、インフラ整備、エネルギー確保、就業者確保等には広域的対応が不可欠である。

医療や介護の分野でも、中核病院と診療所等をネットワークでつなぐ広域医療体制を築くとか、医師・看護師・コメディカルを広域で共同採用することによってマンパワーの確保を図るとか、連携によって、質量も不足のないサービスを確保することが可能となる。

- (2) また、中核市と近隣市町村との間で、多角的な広域連携もある。
- (3) ITなど専門知識や先端技術を有する職員をシェアするという連携もある。
- (4) さらに、圏域単位での観光ルート構築や共通する特産品の統一ブランドでの売出しなど、連携により事業効果を上げるいはブランドとしての認知度を高めるといふ広域的連携もある。

進化した地方自治のパフォーマンスにあっても、自治体単位での特色づくりとか競争が、基本となるものである。ただ、各自治体が同じように総合商社的にウイングを広げるといふのではなく、それぞれが、「選択と集中」をめざすこと（たとえば、中核病院を受け持つ自治体は高度医療機器の整備やレベルの高い専門医の確保に注力、連携する診療所を受け持つ自治体は総合医の確保に注力する等）が必要であり、それによってカバーできない分野を補完しあうとか、広域的連携がより大きな効果をもたらすという場合において、戦略的に、「連携」による対応をおこなうということである。

四 おわりに

世界に目を転ずると、近年、地方自治で話題に上るところといえば、ウクライナ、カタール・ニヤ、グルド……独立決議だ、武力介入だ、と物騒な話ばかりである。

住民の安心安全をいかに守るかというのが、地方自治の使命。わが国の自治体は、和の精神・もつたない精神など、日本文化の優れた伝統に裏打ちされた地方自治の精神を磨いて、人口減少・高齢化・財政困難など、世界最先端の内政課題に、果敢に立ち向い、世界の範となる地方自治を実現してほしいと願うものである。

(一般財団法人地方債協会会長)