

(論 文)

安全安心の意識を支える社会的信頼システムのあり方

高坂健次¹ 阿部 潔² 草郷孝好³ 渋谷和久⁴
林 敏彦⁵ 与謝野有紀⁶ 石田 祐⁷ 林 万平⁸

- 1 関西学院大学社会学部教授
- 2 関西学院大学社会学部教授
- 3 関西大学社会学部教授
- 4 国土交通省
- 5 同志社大学政策学部教授
- 6 関西大学社会学部教授
- 7 国立明石工業高等専門学校講師
- 8 ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究員

引 用

高坂健次・阿部潔・草郷孝好・渋谷和久・林 敏彦・与謝野有紀・石田祐・林万平（2010）
「安全安心の意識を支える社会的信頼システムのあり方」『ひょうご震災記念 21 世紀研究機
構研究年報』第 14・15 卷、pp.1-19

安全安心の意識を支える 社会的信頼システムのあり方*

高坂健次・阿部潔・草郷孝好・澁谷和久・林敏彦・
与謝野有紀・石田祐・林万平

キーワード：安全安心社会、信頼、幸福、地域、兵庫、自然災害

要 旨

近年、安全安心に対する希求が強まってきている。しかし、安全安心の問題を考える際に、私たちは、直接的に「安全安心」に邁進すれば問題はいつか解決するのだという思いを持ってなくなっているのではないだろうか。人々の安全安心の意識を支える背景にはどのような社会的システムがあるのだろうか。安全と安心はよく結びつけて考えられているが、信頼という要素を加味する必要があるのではないか。安全でも、信頼が無い場合は、安心できないという状態があるのではないか。

こうした問題を分析するため、私たちは本研究の目的をさしあたり「社会的信頼」の確立に求めた。また、安全安心を求めて社会として活気を失ってしまったり、人類の幸福に繋がらない社会の在り方は良いものではないだろう。安全安心も、正義、平等、公平という価値観と相対的に比較する必要があると考えた。例えば、「安全安心」を求める政策は、ややもすれば「監視社会」の強化につながっていて、「他者」に対する恐怖と懐疑と排除とをもたらす。地域防犯マップ作成することにより、地域の不安を逆に煽ることに繋がる。

本研究では、兵庫県在住者 1,000 人を対象にしたインターネット調査により、人々の主観的な意識に対する回答を得ると共に、回答者の客観的な属性にも配慮したアンケートを作成し回答を得た。さらに、居住地の地域性に配慮する為、回答者の居住地域を郵便番号レベルで把握することとした。これは、居住地域の環境や特性毎に、人々の不安、問題関心や信頼感が異なると考えたからである。

実態調査からの主要な発見は次のようである。1) 居住地域における安全安心感が高い人々は、幸福度および生活満足度も高く、人はだいたい信用できている、また「近隣の住環境・生活環境」および「地域での非行や犯罪」の両方について不安が少ないと答えている。2) 地域問題に対する行政への信頼度は、一概に、地域における安全安心感が高い人々ほど高いとは言えないが、地域における安全安心度が高い人々ほど、自然災害で大きな被害を受けたときには行政を頼りにできている。3) 地域的な視点で見れば、震災の被

* 本稿は安全安心社会研究所(2007)を縮約し、加筆修正を加えたものである。元の研究報告については <http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/seika/detail.asp?id=5006> を参照されたい。

害が大きかった地域では、行政に対する信頼感が相対的に高い。

このような信頼や安全安心の因果関係を共分散構造分析により分析したところ、人々の生活満足感は、一般的信頼感、地域の人々への信頼感、および安全安心に暮らせるという意識によって支えられていることが判明した。さらに、人々の一般的信頼意識は、大規模な自然災害などの緊急時に行政は信頼に足るものであるという意識がその出発点となっている。そして、居住地域は比較的安全安心だと感じている人々の多くは、日本全体も安全安心だと感じているが、日本全体は安全安心だと感じていない人々の中にも、居住地域は安全安心だと感じている人が存在していることが分かった。こうした体感治安の二重性にも配慮し、本研究では最後に安全安心社会実現のための6つの政策提言を行った。

I. はじめに

1995年1月17日、私たちが阪神・淡路大震災に見舞われたとき「安全神話」が崩れた、と言われた。それまで、安全だと思われていた高速道路や建築が都市直下型の地震のまえにもろくも崩れ去ったことをその言葉は物語っていた。否、安全だというのはもともと「神話」に過ぎなくて、実際の現実ではないことを思い知ったのである。

安全ではないという実感からくる人々の不安は、災害や事故のみならず犯罪、医療、食品、年金、雇用等々、生活のさまざまな場面にいきわたっている。全国の地方自治体が軒並み「安全安心」を町づくりの標語に掲げるようになったことは、人々の不安を反映しているとともに、それだけ「安全安心」な社会が希求の対象となっていることを示唆していると言えるだろう。

しかし、もっと深刻な課題は、直接的に「安全安心」に邁進すれば問題はいつか解決するのだという思いを私たちが持てなくなっているところにあるのではないだろうか。「イージス艦と漁船の衝突事件」、「中国の冷凍ギョーザ事件」などが起きるにつけ、もっと早い時点で迅速で慎重な対応しておれば問題の拡大は防ぐことができたのではないか、という、似たような問題はすでにあちこちで起っていたような気がする（＝デジャヴュ）、一つの事件の教訓が生きていることなく、繰り返されていっているような感覚が強まってきている。つまり、安全安心問題解決の道は、それ自体の解決というよりも別のところにもあるのではないかと思われる。そこで、「安全安心の意識を支える社会的信頼システムのあり方」研究会では、私たちは調査の目的をさしあたり「社会的信頼」の確立に求めた。たとい、重大な事故や事件が起きたとしても、そこから教訓が得られて対策が講じられ確実に後世に生かされていくという確かな気持ち（＝制度に対する信頼感）があれば、まだ安心して暮らしていけるのではないだろうか。

人々を不幸に陥れる出来事はできれば避けたいし避けるに越したことは言うまでもない。しかし、不幸な出来事が起ってしまったとしても（自然災害であれ人災の関与した出来事であれ）、その出来事を契機として二度と起こさないだけの学習が出来ていればまだ救われるのではないか。ところが私たちのデジャヴュが警告を発しているように、そのことができていないのではないか。私たちの目の前の課題はむしろ制度に対する社会的信頼をこそ確立することではないのか。

実の生活では、しかしながらそうした認識と問題意識と対策が浸透しているわけでは必ずしもない。各地方自治体の「安全安心」を求める政策は、ややもすれば「監視社会」の強化につながっていて、そのことは更なる他者と制度に対する不信を増幅する結果を招いている。相互の監視を強化することは安心感をもたらしてくれるのではなく、むしろ不安を増大させ、そして目に見えない「他者」に対する恐怖と懐疑と排除をもたらす¹。

排除された「他者」は、社会に包摂されるのではなく、排除されることで実際の安全な生活を送ることができなくなってしまうのである。これが私たちの望む社会の姿であろうか。否、である。私たちは社会的弱者を包摂することで全員が安心して暮らせる社会を求めたい

¹ 高坂(2005)は、この点を「被害の階層化」というキーワードで分析した。

と思うし、そうした社会を構築するためには再び制度に対して全幅の信頼を寄せることができるようではなくてはならないと考える。

本研究では、人々の体感的な安全安心の意識がどのように形成されているのか、その背後にどのような社会的信頼のシステムが存在するのか調査研究のため、インターネット調査によるアンケートを行い、統計分析を試みた。

II. 安全安心社会とは

人々の体感としての安心とはどのように確保されるのだろうか。安全と安心はよく結びつけて考えられているが、信頼という要素を加味する必要があるのではないか。安全でも、信頼が無い場合は、安心できないという状態があるのではないか。また、安全が確保されていない場合でも、信頼がある場合は、安心するという事があるのではないか。そう考えて、本調査においては、人々の体感としての安全安心を語る上で、信頼、という要素を大きなポイントとして取り上げたい。

社会的信頼の研究において、社会関係資本という側面では、誰の、何に対する信頼かは共通的理解が無いが、一般的な他者に対する信頼ということでは多くの研究がなされてきた。しかし、例えば最近では、福岡市では「地方自治体に対する信頼」調査が行われる等、社会的システム全般への信頼に対する関心もこれから重要になってくると考えられる。

監視社会という観点では、「安全を確保するために、監視を強化する」という状況が出てきているが、この状態からはむしろ不信が生まれ得る。不信から不安も増幅されかねない。監視は往々にしてある特定のグループを排除することに繋がり得る。敵対、差別、剥奪という結果を招く可能性がある。

社会の組み方の二つのアプローチとしては、リバタリアンのアプローチとコミュニタリアンのアプローチがある。前者は、各自の選好は所与として問題を解決しようとする。例えば、「孤独な棲み分け」という議論が起きてくる。後者は、説得や仲間としての「歓待」を行ってコミュニティを拡大していく。しかし、条件付の歓待と無条件の歓待は異なる。尺度化に関しては、主観と客観を統合した、安全安心を組み入れた形での統合尺度が必要になってくると思われる。

最近では減災がよく言われているが、多くの地方で生活安全条例が取り入れられ、安全安心が街づくりのスローガンになってきている。しかし、これは容易に監視社会との関連が問われる。例えば、地域防犯マップを兵庫県が作成している。ひたたくり、空き巣、声かけが行われている地域の様子がわかる。これは犯罪が起こっている場ではあるが、それによって一概にそこが危険であるとは言えない。地域防犯マップ作成することにより、地域の不安を逆に煽ることに繋がる。しかし、このデータを丹念にメッシュデータで使えば、この犯罪マップの背景にある社会的なメカニズムに迫ることができるのではないか。

そもそも基本的に、安全安心は何をおいても希求しなくてはいけない価値だろうか。社会として活気を失ってしまっては元も子もない。人類の幸福に繋がらない社会の在り方は良いものではないだろうか。正義、平等、公平という価値観と相対的に比較する必要があるので

はないか²。

以上のような議論を基に、私たちが扱う安全安心の領域を定義するため、安全安心社会とは一体どのような概念を指すのか、ひとまず以下の通りまとめておくこととした。

定義：安全安心社会とは、潜在的危険要因やリスクによる市民の生命・身体・財産への予想被害が許容範囲に収まっているというだけでなく、市民生活への社会不安が低位にとどまり、市民が心豊かに生きる喜びを感じることができる社会のことである。

Ⅲ．調査方法と調査票の設計

調査方法は、2007年12月10日～12月12日において、インターネット調査を行い、兵庫県在住者を対象として、先着順に、15～79歳の男性492人、女性508人の計1,000人よりアンケート調査の回答を得た。調査項目は、基礎項目として、性別、年齢、同居家族構成、国籍、現住所、現住所の居住経験年月、現住所（市町）外からの転入経験の有無、最終学歴又は現在の学歴、現在の雇用形態、現雇用形態の勤続年月、本人年収（労働所得）、世帯年収（労働所得）、世帯非労働年間収入、貯蓄額（有価証券等資産含む）、住居形態、といった質問項目を設けた。本調査内容は、安全安心感、主観的幸福感、生活満足度、信頼、ストレス・健康度、という分類になっている。得られた回答の地理的分布は兵庫県全域に付いて図1の通りであり、神戸市については図2の通りである。

² 林（1995）は、自然災害と大規模経済変動に共通して、個人・企業と国・自治体の間で責務の分担と相互補完が必要なことを主張した。

図1 安全安心調査 市町別回収数分布 兵庫県

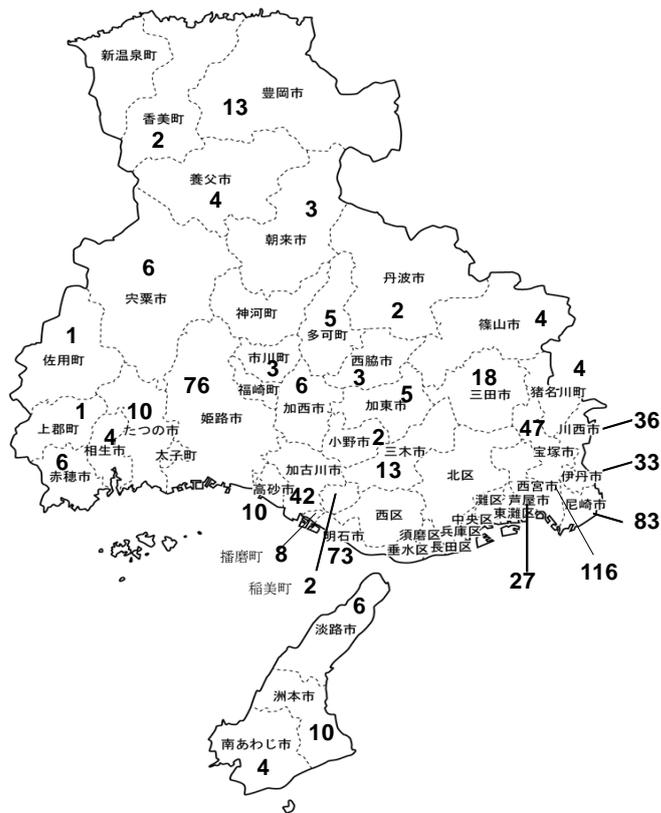
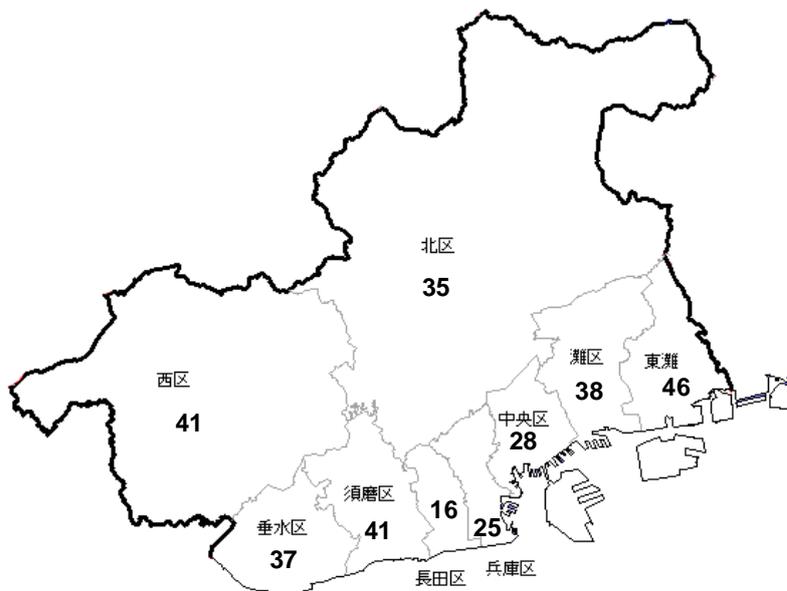


図2 安全安心調査 市町別回収数分布 神戸市



安全安心感については、生活の安全安心感に関して、現在の状況と、過去3年間の変化について、日本全体と居住地のそれぞれについて、質問した。日常生活を送るにあたっては、

不安や心配事を、健康、老後生活、住環境、人間関係、治安、生活の孤立の項目にわたって質問したほか、自由回答式でも答えてもらうようにした。さらに、具体的な犯罪に遭うという想定の下で、また大規模災害時において、家族や自分はどの程度それに巻き込まれるか、周囲や行政、隣人はどの程度援助してくれるのか、自分は隣人を援助するつもりがあるか、という質問項目を設けた。そういった具体的な犯罪や大規模災害に遭った経験も質問した。

主観的幸福感と生活満足度について、現在の状況を 5 段階で評価する質問を盛り込んだ。生活満足度については、さらに、地域における人間関係、地域の行政サービス、地域の治安、地域の防災、自身の収入・所得についても 10 段階評価で質問した。

信頼感については、ほとんどの人は、信頼できるか、他人から信頼されるとその相手を信頼するか、正直であるか、善良で親切であるか、自分は人を信頼する方であるか、といった質問を設けた。どういう人たちを「ほとんどの人」として想定しているか、という質問も含めておいた。そして、警察力、司法制度、メディア、地域行政の問題解決力、小学校、地域の食品の安全について、4 段階評価を行っている。最後に、健康度について、日常的な行動の可否、半年間で病院に通った日数を質問した。

IV. 調査結果分析

1. 安全安心感と幸福度、生活満足度、信頼感

表 1 は、居住地域における安全安心感と幸福感、満足度、信頼感、不安、行政の対応などの分布と相関について示している。はじめに、「現在あなたのお住まいの地域は、安全で安心して暮せる地域だと思いますか？」という居住地域における安全安心感の質問項目を軸に、主観的幸福度、生活満足度、信頼感といった要素との関係を検討した。

表 1 居住地域における安全安心感と幸福感、満足度、信頼感、不安、行政の対応

居住地域は安全で安心か	幸福感、満足度		信頼	
	主観的幸福度	生活満足度	一般的に人は信用できる	ほとんどの人は信頼できる
そう思う	3.91	6.81	1.46	3.09
どちらかと言えばそう思う	3.63	6.23	1.61	2.8
あまりそう思わない	3.25	5.3	1.84	2.2
そう思わない	2.62	3.48	1.93	1.48
正の評価の方向	+	+	-	+
相関係数	-0.22	-0.24	0.25	-0.3

居住地域は安全で安心か	不安		行政の対応	
	近隣の住環境・生活環境	地域での非行や犯罪	地域問題への行政の対応	災害時の行政の対応
そう思う	3.09	2.87	2.8	2.35
どちらかと言えばそう思う	3.31	2.21	2.95	2.56
あまりそう思わない	2.12	1.52	2.65	2.78
そう思わない	2.28	1.45	3.41	3.31
正の評価の方向	+	+	-	-
相関係数	-0.42	-0.44	0.19	0.27

居住地域は安全で安心か	サンプル数	居住地域は安全で安心か
そう思う	167	そう思う
どちらかと言えばそう思う	635	どちらかと言えばそう思う
あまりそう思わない	169	あまりそう思わない
そう思わない	29	そう思わない

「全体的に言って、現在、あなたは幸せだと思いますか、それともそうは思いませんか？」という主観的幸福度の質問において、居住地域における安全安心感が高いグループであるほど、主観的幸福度が高い結果となっており、相関係数からも一定の相関が認められる。これは「あなたは今の生活全体にどの程度満足していますか」という生活満足度の質問においても、同様であった。

発見 1：居住地域における安全安心感が高い人々は、幸福度および生活満足度も高いと答えている。

「一般的に言って、人はだいたいにおいて、信用できると思いますか。それとも、人と付き合うには用心するにこしたことはないと思いますか」という質問に対しては、居住地域における安全安心感が高いグループであるほど、人はだいたい信用できる、と回答する傾向が認められた。逆に、安全安心感が低いグループでは、人と付き合うには用心するに越したことはないという回答する傾向がほとんどである。相関係数からも、一定の相関が認められることから、居住地域における安全安心感と一般的信頼感には正の関係が認められる。「ほとんどの人は信頼できるか」という質問に対する回答においても、同様の傾向が認められる。

発見 2：居住地における安全安心感が高い人々は、人はだいたい信用できると思っている。逆に、安全安心感が低い人々は、人と付き合うには用心するに越したことはないと思っている。

生活における不安要因との関係を見ていくと、「自分の健康・身体の状態」、「老後の自分の世話」、「家族の健康」、「家庭内での人間関係」、「近隣での人間関係」、「近隣の住環境・生活環境」、「地域での非行や犯罪」、「生活上の孤立」、「その他」の中で、居住地における安全安心感と最も相関が高い項目は、「近隣の住環境・生活環境」と「地域での非行や犯罪」の2つであった。居住地における安全安心感が高いグループほど、「近隣の住環境・生活環境」、「地域での非行や犯罪」の両方において、不安が少ないと回答する傾向が認められた³。

発見 3：居住地における安全安心感が高い人々は、「近隣の住環境・生活環境」および「地域での非行や犯罪」の両方について不安が少ないと答えている。「地域で問題が起こったとき、行政は誠実にその解決に取り組んでくれるか。」という質問においては、居住地における安全安心感が高いグループ（そう思う）、よりも、居住地における安全安心感があまり高くないグループ（あまりそう思わない）グループの平均値が低くなっており、一概に、安全安心感が高ければ高いほど、地域問題における行政への信頼感が高いとは言えない結果となっている。

発見 4：地域問題に対する行政への信頼度は、一概に、地域における安全安心感が高い人々ほど高いとは言えない。それに対して、「地震や台風などの自然災害で住居に大きな被害を受け、避難しなければならなくなった時に、自分達の生活の回復のうえで、市町村（行政）はどの程度、頼りにすることができますか？」という質問においては、居住地における安全安心感が高いグループであるほど、行政が頼りにできると回答している傾向が認められる。相関係数も一定の相関を示している。

発見 5：地域における安全安心度が高い人々ほど、自然災害で大きな被害を受けたときには行政を頼りにできると思っている。

以上の結果より、居住地における安全安心感が高いグループほど、主観的幸福感、生活満足度、一般的信頼感において、正の評価を下す事が観察される。この事は、例えば、一般的信頼感が高いグループは居住地における安全安心感が高く、居住地における安全安心感が高いグループは主観的幸福感や生活満足度が高くなっている、という循環的構造が存在する可能性を示している。また、生活における不安要因や行政の対応に対する信頼感においても、居住地における安全安心感が高いグループほど、生活における不安が小さく、また、行政の対応に対する信頼度も高い、という事が観察される⁴。

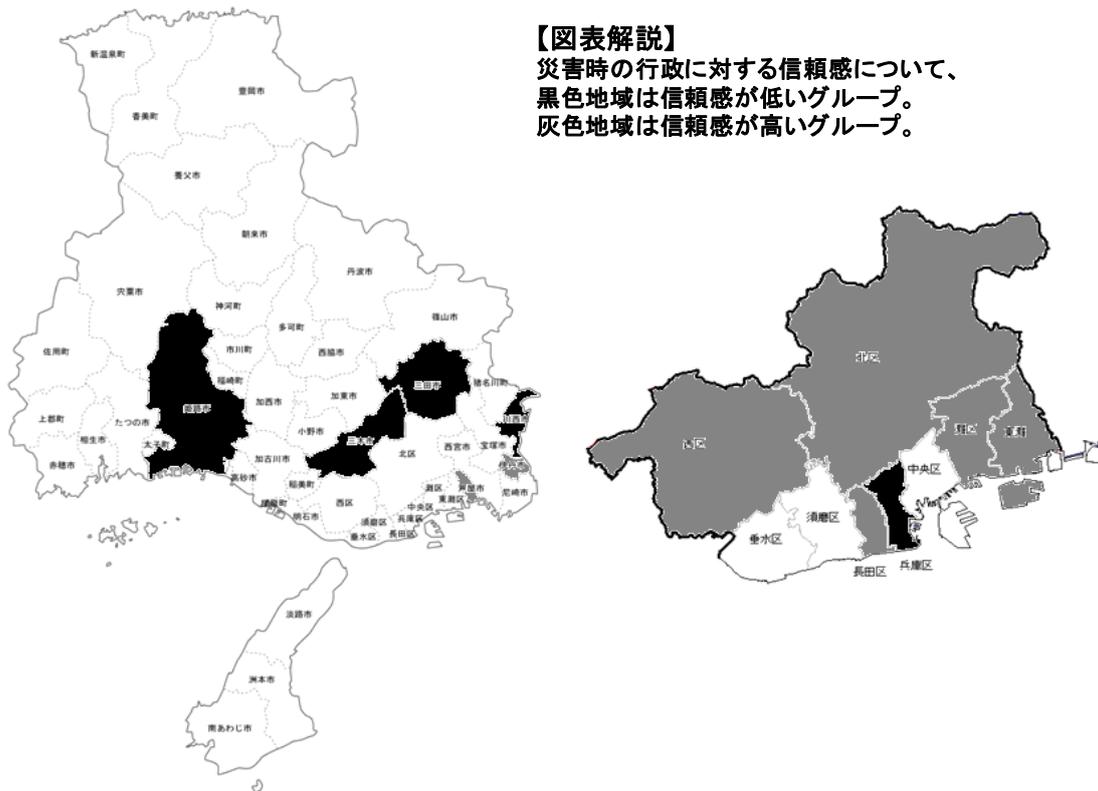
³ 草郷（2005）は、「幸福追求」の視点から、「つながりの構築」を含む地域社会創造のための提言を示した。

⁴ 林（2008）は、この点を生活再建支援法と住宅問題の関連について論じた。

2. 信頼感の地域分布

図3では、本調査の回答者の居住地分布を兵庫県地図上にマッピングして、回答者の主観的質問の回答、及び、質問項目を主成分分析によりまとめたものの地域間分布について、各項目毎の標準偏差を基に議論する。

図3 災害時の地域別信頼感 分布図



「地震や台風などの自然災害で住居に大きな被害を受け、避難しなければならなくなっ「地震や台風などの自然災害が起こり、避難しなければならなくなったときに、自分達の生活の回復のうえで、市町（行政）はどの程度、便りにすることができますか？」という災害時の行政に対する信頼は、災害時を想定しないときの行政組織への信頼がマイナスである長田区がプラスの値をとっている。芦屋市もプラスの値を取る。神戸市は全体にプラスの分布が多い。阪神淡路大震災の被害が比較的小さかった三田市、三木市、川西市では、マイナスの傾向が観察される。被害が大きかったところの方が、プラスの値を取っている傾向がある。

このように、震災被害の大きかった地域で、行政に対する信頼感が相対的に大きい点に注目し、回答地域毎の標準偏差を算出した。黒色は信頼感が低いグループ、灰色は信頼感が高

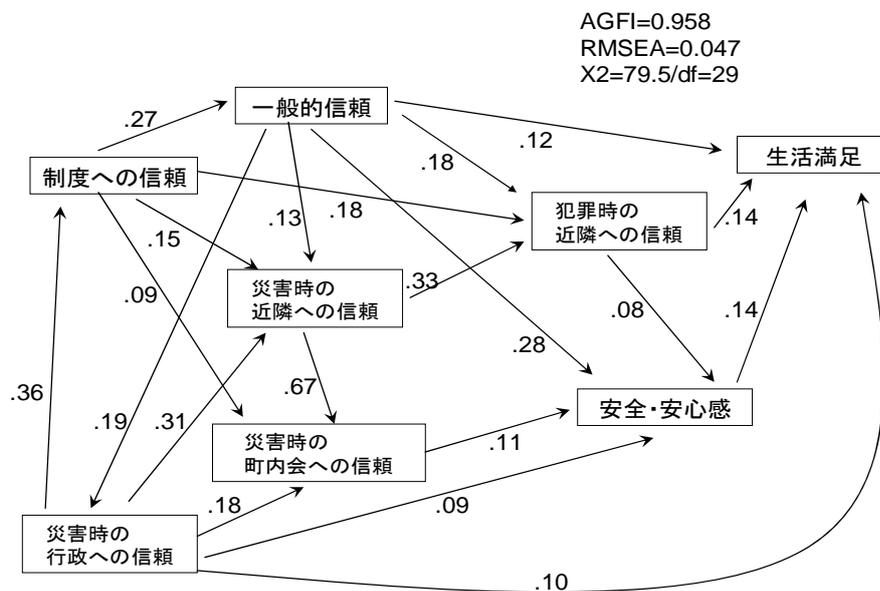
いグループと、2色で分類している。行政に対する総合的な信頼が必ずしも高くなかったとしても、災害という具体的な場面での行政の取り組みに対してはプラスの評価があり、また、このようなプラスの評価が、県民の安全・安心感、そして、満足感を生み出す基礎となっているといえるだろう。この図は、人々が満足な生活を送れる安全・安心社会を実現するためには、「信頼できる行政」が果たす役割が今後も重要であろうことを示唆している。

発見6：一般的信頼感も行政に対する信頼感も地域的分散が大きいが、震災の被害が大きかった地域では、行政に対する信頼感が相対的に高い。

3. 安全安心感とその社会的基盤

図4は、信頼、安全・安心感、および生活満足度の連関構造を、共分散構造分析モデルを用いて分析した結果である。分析にあたっては、年齢、性別および居住年数を外生変数としてコントロールしているが、内生変数間の関係を明確に図示するために便宜的に図からは省略している。

図4 居住地域における安全安心感、信頼、生活満足度、因果関係図



モデル構成にあたっては、各変数間の因果を、順序を適宜入れ替え、また修正指標を参考にパスの加除をおこないながら、モデルの適合度の改善をめざして反復的に分析を繰り返した。その結果、最終的に図のモデルが採択された。図中に示したように AGFI=0.958、RMSEA=0.047、 χ^2 値/自由度=2.74 となっており、本モデルは、適合の良さの慣例的な基準 (AGFI が 0.95 以上、RMSEA が 0.05 以下、 χ^2 値/自由度が 5 未満) をすべてクリアしている。このことから、モデルの適合度は高いといってよい。また、本モデルの係数 (標準化係数) は、

すべて 5%水準で統計的に有意である。

ところで、生活満足、安全安心感、一般的信頼、制度への信頼など、本モデルで利用した変数間の因果の方向は、アプリアリに定めることができない。たとえば、制度への信頼と一般的信頼の因果に関しては、「一般的信頼が制度への信頼を規定する」とする理論と、「制度への信頼が一般的信頼を規定する」とする理論の両者があり、さらには、相互規定関係を想定することも可能である。しかしながら、分析の過程で、図とは逆のパス（「一般的信頼」→「制度への信頼」）や双方向の因果を含むモデル構成すると、モデルの適合は著しく悪化し、本モデルのような高い適合度は得られない。また、図のモデルでは、生活満足が最終的な結果変数になっているが、このような適合度の低下は、生活満足をめぐる因果の変更においても同様に生じる。全体として、本データでのこれらの内生変数間の関係については、モデルの因果順序が適切であると想定してよいだろう。

以下、これらを前提に、モデルが示唆するところを手短にまとめる。はじめに、生活満足は、一般的信頼、犯罪時の近隣への信頼、安全・安心感によってプラスに規定されていることがわかる。このことから、人々の生活満足感は、社会の人々一般に対する信頼感、地域の人々への信頼感、および安全で安心に暮らせるという意識を基盤として育まれていくことがわかる。また、安全・安心感は、近隣や町内会への信頼および一般的信頼が高いときに高くなる傾向があるから、安全・安心意識は「地域の人々、そして、より広く人間一般は、他者に配慮し、利他的な行動をとってくれる」という期待を前提に生み出されるといってよいだろう。逆に、「他者は、自分の利益だけを優先する」と人々が考えるようになるとき、「この社会は、安全で、安心して暮らせる社会である」という意識は蚕食され、さらには、生活満足の低い社会が帰結しやすくなる。近年の行動経済学的研究などにおいて、一般的信頼の醸成は、市場が効率的に機能するための重要な前提として議論されることが多い。しかし、ここでの分析は、一般的信頼が市場社会の前提であるばかりでなく、安全・安心社会の基盤を提供することを示唆している。

発見7：人々の生活満足感は、一般的信頼感、地域の人々への信頼感、および安全安心に暮らせるという意識によって支えられている。一般的信頼は、安全安心社会の基盤を成している。

4. 安全安心と信頼、生活満足

では、このような一般的信頼感はどのようにして醸成されていくのだろうか。社会心理学的研究の一部は、市場自体が一般的信頼を生み出すという、市場と一般的信頼の共進化を主張するが、ここでの分析結果はこのようなプロセスとは異なるプロセスを示している。すなわち、制度への信頼が一般的信頼をプラスに規定しており、社会諸制度の機能への信頼が、見知らぬ人も信頼できるという意識を生み出していくことがわかる。これを、「社会制度の正当性を承認することが、人間を信じることの前提となっている」と言い換えることも許されよう。

発見 8：人々の一般的信頼意識は、社会制度の機能への信頼によって生み出されている。

また、ここで興味深いことは、このような社会の諸制度への信頼が、より状況・対象が限定的、具体的な「災害時の行政への信頼」から強くプラスに規定されていることである。大規模な自然災害が生じた場合、住居、ライフラインなど、個人や地域社会の力だけでは手当てや復興が困難な大きなダメージを受ける。このような状況下で、行政は人々の生活のために機能し、信頼に足るものであるという意識が、社会の制度一般への信頼を生んでいる。図では、おおむね左下の「災害時への行政の信頼」から右上の「生活満足」へとパスが向かっているが、このことは、行政が人々の生活を守ってくれるという意識が、人々の満足のある生活の出発点として重要な位置を占めていること意味する。

発見 9：大規模な自然災害などの緊急時に行政は信頼に足るものであるという意識が、人々の満足ある生活の出発点として重要な位置を占めている。

ところで、先に示した「行政に対する信頼感」マップにおいて、震災の被害が大きかった地域で、行政に対する信頼感が相対的に大きかった。このことを考えるならば、行政に対する総合的な信頼が必ずしも高くなかったとしても、災害という具体的な場面での行政の取り組みに対してはプラスの評価があり、また、このようなプラスの評価が、県民の安全・安心感、そして、満足を生み出す基礎となっているといえるだろう。図は、人々が満足な生活を送れる安全・安心社会を実現するために、「信頼できる行政」が今後も果たすであろう重要な役割を果たすであろうことを示唆している。

発見 10：平時の行政に対する信頼感が低い人々も、緊急時の行政の取組は評価している。県民の安全安心と生活満足感を高める上で、行政の役割は大きい。

表 2 と表 3 において、「あなたは、現在の日本は、安全で安心して暮せる国だと思いますか？」と、「現在あなたがお住まいの地域は、安全で安心して暮せる地域だと思いますか？」という質問に対する回答の関係とその分布を概観する。

表 2 居住地域の安全安心感と日本に対する安全安心感

居住地域は安全で安心か	日本は安全安心か
そう思う	1.8
どちらかと言えばそう思う	3.32
あまりそう思わない	2.91
そう思わない	3.48
正の評価の方向	—
相関係数	0.47

表3 居住地域の安全安心感と日本に対する安全安心感 回答分布

居住地域は安全で安心か	日本は安全安心か			
	そう思う	どちらかと言えばそう思う	あまりそう思わない	そう思わない
そう思う	56	92	15	4
どちらかと言えばそう思う	30	377	190	38
あまりそう思わない	6	33	100	30
そう思わない	3	0	6	20

両者の相関係数は 0.47 と高いが、居住地域における安全安心感が高いグループ（そう思う）、とあまり高くないグループ（そう思わない）において、日本に対する安全安心感が高い傾向が観察される。これは、居住地域は比較的安全安心だが、日本全体に関しては、あまり安全安心を感じていない層が存在している事を示しており、また、その逆はあまり存在していない事も示している。体感治安の二重性という観点から見れば、自分が住んでいる地域と、日本全体は、現状も変化も違う実感を持っていることが分かる。

発見 1 1：居住地域は比較的安全安心だと感じている人々の多くは、日本全体も安全安心だと感じているが、日本全体は安全安心だと感じていない人々の中にも、居住地域は安全安心だと感じている人が存在している。

日本における体感的な治安と居住地域における体感的な治安状況の差について、メディアや体感治安の経路の在り方を含めて再確認していく必要がある。

V.小括

1. 安全安心の上位目標としての生活満足と幸福

本研究は市民の安全安心を確保することが最も重要な課題の1つだという認識に立っているが、安全と安心さえ達成できればそれで社会は十分かと問い直すところから出発した。すなわち、安全安心な街であっても経済的に沈滞化したり人々が幸せだと思えないために社会生活に生き生きとした活気が見られなかったりするのでは十分とは言えないのではないか、と考えたのである。

言い換えれば、安全安心は「よりよい社会」にとっての必要条件ではあるが十分条件ではない。本研究では、安全安心のさらに上位目標をさしあたり「生活満足」と「幸福」に求めた。生活満足と幸福はむしろ相互に密接な関係にあるけれども、まったく同値かというところではない。とくに、幸福を個人中心の個人的幸福ではなくて、みんなの幸

福や人類の幸福といった社会的幸福を視野に入れるならば、どちらかと言えば自分の生活中心の発想である生活満足との概念的乖離は避けることができない。

2. 問題の全体を解く鍵としての「信頼」

では、安全安心を達成しつつさらに生活満足と幸福をも達成するためには何が必要であろうか。本研究は、それを「(社会的) 信頼」に求めた。人と人との根源的な信頼関係、市民の行政に対する信頼、もろもろの制度そのものに対する信頼、等々を欠いていたのでは、安全安心も得られないし、生活満足も幸福も得られないのではないか、という仮説を立ててみたのである。「安全安心」、「生活満足」、「幸福」とならんで「信頼」が全体を貫いたものになっているのにはそうした理由がある。

3. 兵庫県民の行政に対する信頼の現状

ここでは兵庫県民の行政に対する信頼の現状について今いちど着目しておきたい。信頼はすでに示唆したとおり、(1) 人と人との信頼と(2) 行政に対する信頼と(3) 制度に対する信頼との三つの水準に分けて考えることができる。このうち第二の水準である行政に対する信頼については、調査票のなかでは直接的には二つの異なる尋ね方をしている。

図 5 では、「地震や台風などの自然災害で住居に大きな被害を受け、避難しなければならなくなったときに、自分たちの生活の回復のうえで、市・町・村(行政)はどの程度、頼りにすることができますか?」(問 22)であり、図 6 は「地域で問題が起こったとき、行政は誠実にその解決に取り組んでくれる(と思うかどうか)?」であった。

図 5 地域で問題が起こったとき、行政は誠実にその解決に取り組んでくれると思いますか。

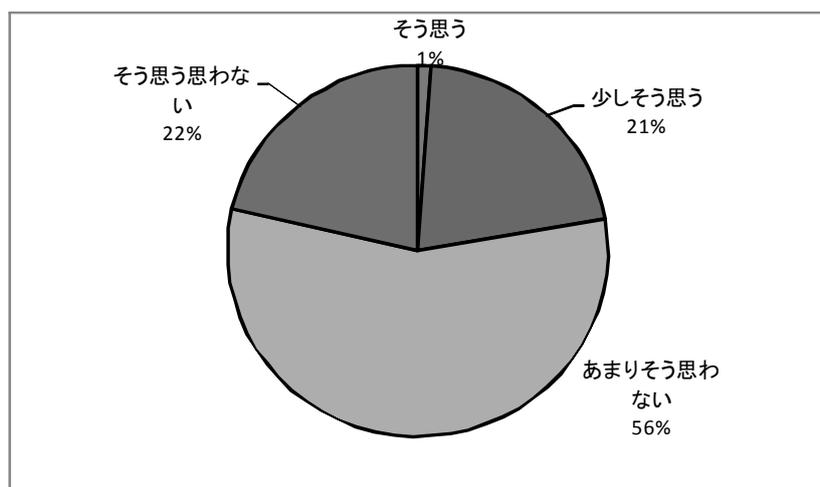
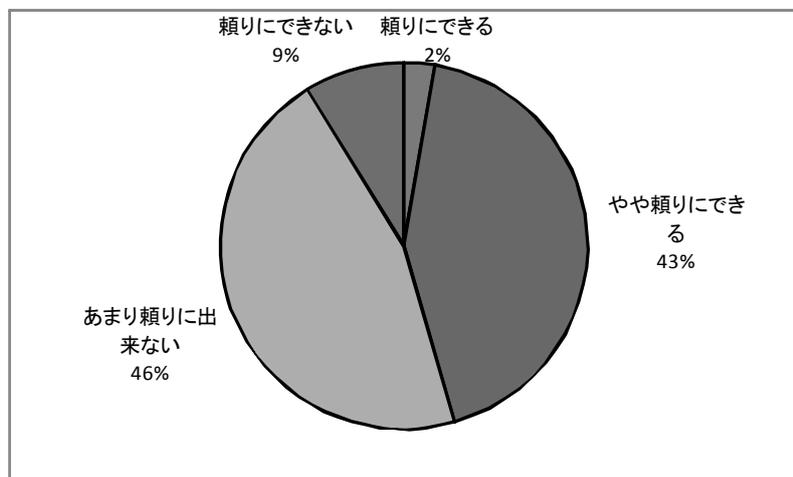


図 6 地震や台風などの自然災害で住居に大きな被害を受け、避難しなければならなくなったときに、自分達の生活の回復のうえで、市町（行政）はどの程度頼りにすることができると思いますか。



単純集計によれば、前者の設問に対しては「頼りにできる」と答えている人々が 45.5%いるものの、「頼りにできない」と答えている人々が 54.5%でそれを上回っている。後者の設問に対しては「そう思う」が 23.3%であるのに対して、「そうは思わない」が 77.7%で大幅に上回っている。つまり、行政に対する「信頼」感は低く、むしろ「不信感」が高いことを率直に認めなければならない。

他方で、「地震や台風などで日常生活に支障が生じたとき、「隣近所の人々」や地元の「町内会や自治会」はどの程度援助してくれると思うか？」という質問に対しては、援助はほとんど期待できないと思っている人が多数であることが判明した。この両者を合わせ考えれば、災害時に頼れるのは行政だと思いつつも、主観的には行政を信頼しきれていない回答者の姿が浮かび上がってくる。

むろん、この結果が最近の食品の安全に対する不信感や県内や全国で起っている直近の犯罪等に影響を受けた一時的なものであるのか持続的なものであるかは一回限りの調査からは分からないし、地域差や個人差もあるのでそうした違いを生み出している要因を探る必要が課題として残っている。それにしても、図 4 で明らかにされているように、「災害時の行政への信頼」が全体像の出発点であり、そこから「制度への信頼」を経て「生活満足」に至るといふプロセスが経験的に潜在していることを考えると、この「不信感」の水準の高さについては特に今後の政策課題との関係でとくに注視しておく必要がある⁵。

VI.政策提言

⁵ 林(2010)は、この観察に基づいて、経済の文脈においても、信頼感を醸成するための『緊急対策』を超える政策が必要であることを主張した。

以下、調査結果に基づいた現段階での分析に基づいて、本研究は次の6点に亘る政策提言を行っておきたい。

提言1：安全安心の達成はもとより大切であるが、「よりよい社会」を築くためにはその先に「生活満足」や「幸福」といった目標を掲げておくことが必要である。

体感的な安全安心感と主観的幸福感、生活満足度には一定の相関が認められ、居住地域は安全で安心かという質問に対して「そう思う」と回答する層が最も幸福度が高く、生活満足度においても同様の傾向が認められる。また、信頼感の高いグループほど、居住地域における安全安心感が高い傾向が認められるため、信頼感の高いグループの確保が安全安心感を通じて、幸福感や生活満足度に影響を与えている可能性が示唆される。

提言2：「災害時の行政への信頼」が関連要因の因果の出発になっているので、これを普段から高めることが必要である。

因果関係図からは、社会の諸制度への信頼が、より状況・対象が限定的、具体的な「災害時の行政への信頼」から強くプラスに規定されている事が観察され、この点は大変興味深い。大規模な自然災害が生じた場合、住居、ライフラインなど、個人や地域社会の力だけでは手当てや復興が困難な大きなダメージを受ける。このような状況下で、行政は人々の生活のために機能し、信頼に足るものであるという意識が、社会の制度一般への信頼を生んでいると考えられる。

提言3：「制度への信頼」は「災害時の行政への信頼」に続いて重要な働きをしているので、これを普段から高めることが必要である。

同図より、制度への信頼が一般的信頼をプラスに規定しており、これは居住地域における安全安心感へと流れていく。社会諸制度の機能への信頼が、見知らぬ人も信頼できるという意識を生み出していくことがわかる。これは、「社会制度の正当性を承認することが、人間を信じることの前提となっている」と言い換えることも許されよう。

ここに言う「制度への信頼」は警察の犯罪抑止効果、公平な司法制度、マスメディアの正しい情報提供、行政による地域問題解決への取り組み、安心して子どもを預けることのできる公立学校、安心できる食品、への信頼から成っている合成統計量である。

提言4：「安全安心感」を高めるためには、行政ならびに制度への信頼に加えて「一般的信頼」、「災害時の近隣への信頼」、「災害時の町内会への信頼」、「犯罪時の近隣への信頼」を高める必要がある。

同図より、居住地域における安全安心感は、災害時の近隣や町内会への信頼および一般的信頼、犯罪時の近隣への信頼が高いときに高くなる傾向が認められる。安全安心の意識は「地

域の人々、そして、より広く人間一般は、他者に配慮し、利他的な行動をとってくれる」という期待を前提に生み出されるといってよいだろう。逆に、「他者は、自分の利益だけを優先する」と人々が考えるようになる時、「この社会は、安全で、安心して暮らせる社会である」という意識は蚕食され、さらには、生活満足の低い社会が帰結しやすくなる。近年の行動経済学的研究などにおいて、一般的信頼の醸成は、市場が効率的に機能するための重要な前提として議論されることが多い。しかし、ここでの分析は、一般的信頼が市場社会の前提であるばかりでなく、安全安心社会の基盤を提供することを示唆する。

提言5：体感治安（＝主観的に感じる治安の度合い）と客観治安（＝治安をめぐる客観的状态）のギャップが大きいことに鑑み、そのギャップを極小化するように努める必要がある。具体的には、ローカルな出来事に対する治安情報を行政が提供する必要がある。

ローカルな現状における治安状況と全国の治安状況とを比べることで客観的な現状整理ができるのではないかと。地方行政として、その地域において、どういう事が起こっているのかという、体感を実態に近づけるような情報提供を心掛けるべきである。

提言6：「監視社会」の強化による安全安心の達成よりは、「信頼」に基づく安全安心の達成に努める必要がある。

隣人・地域社会における共同体主義的な信頼は、常に「異質なものの排除」とセットになっている。また、監視の強化による安全安心の確保は、逆に監視による不安の喚起に繋がる可能性がある。「個人」と「個人」とから構成される「相互的な検討に基づく信頼」へと、どのようにして転換する事が可能なのか、検討する必要がある。

【参考文献】

安全安心社会研究所（2007）『安全・安心の意識を支える社会的信頼システムのあり方に関する調査研究報告書』

草郷孝好（2010）「幸福追求を可能とする地域社会の創造」『生活経済政策』第163巻、pp.15-19

高坂健次（2005）「進む階層化社会のなかで『被害の階層性』は克服できるか」『世界』12月号）、pp. 190-204

林 敏彦（1995）「経済教室 震災復興が問う国の責務—自力再建の保管を」『日本経済新聞』6月19日

林 敏彦（2008）「被災者生活再建支援法と住宅問題」『季刊住宅土地経済』No.68, pp.2-7.

林 敏彦（2010）「経済教室『緊急対策』超える政策を」『日本経済新聞』3月14日

(論 文)

地域におけるシニア・パワーの活用

張 帆*

* 元ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究員

引用：

張 帆「地域におけるシニア・パワーの活用」(2010)『ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究年報』第 14・15 卷、 pp. 20-33

地域におけるシニア・パワーの活用

張帆

キーワード：団塊の世代、中高年世代、社会参加

要旨

2007年に「団塊の世代」が定年退職を迎え始めた。これはいわゆる「2007年問題」として日本社会に大きな影響を及ぼすと考えられる。「団塊の世代」を含む中高年世代が地域において生きがいを持ち、積極的に社会活動に参加し、地域社会をはじめ社会全体の活性化を促進することが期待されている。本稿は中高年世代とすでに地域で活躍している高齢者を対象とする2つのアンケート調査の結果に基づき、地域において「シニア・パワー」を生かすための方策を検討した。調査研究の結果、中高年世代においては就労希望が高いこと、現段階では社会参加への関心がそれほど高くないことが示された。また活動高齢者においては社会意識が高いこと、団体・サークルへの参加や生涯学習活動が社会参加活動と密接な関連を持っていること、社会参加活動を通じて様々な満足感を得られていることが明らかになった。

I はじめに

戦後、日本においては未曾有のベビーブームが起き、1947年から1949年において出生数の急増が記録された。その後、優生保護法などの人口抑制制度が採られ、出生数が激減したため、この3年で生まれた世代が突出した人口集団となった。このいわゆるベビーブームで生まれた世代は、全国で約700万人おり、他の世代に比べその人数は2~5割も多く、日本の全人口の5%強を占める。この大きな人口集団は、後に作家・堺屋太一の小説で「団塊の世代」と命名された。戦後のベビーブームは日本特有のものではなく、欧米諸国においても同様に、戦後期にベビーブームが観察された。しかし、日本のような3年間という短期間に、集中して子どもが出生したものではない。2007年から、この「団塊の世代」の人々は60歳に達し始め、多くの日本企業が定めた定年の年齢を迎え始めた。大量の定年退職者が出現することで、日本社会に大きな影響を与えることは容易に予想できる。これは、いわゆる「2007年問題」として、大きく注目されている問題となっている。

また、「団塊の世代」が一斉に定年退職し始める2007年は、同時に日本の人口が減少傾向に転じる時期でもあった。既に日本の高齢化は世界でも例のないほど急速に進んでいるが、「団塊の世代」が高齢期に入ることによって、少子高齢化問題はさらに顕在化する。国立社会保障・人口問題研究所発表の最近の人口推計データによれば、「団塊の世代」がすべて高齢期(65歳以上)に入る2015年には、65歳以上の高齢者の比率は全国で26.9%、兵庫県は全国の平均水準をさらに上回る27.4%に達すると見込まれている。しかし、この高齢化率はさらに高まり、2035年には全国の人口の33.7%、すなわち3人に1人が高齢者になるという、超高齢社会がやってくると見込まれている。

このような状況下で、現在すでに各地域において社会参加活動を積極的に展開している高齢者も数多く存在している。これらの活動高齢者は様々な活動を通じてより健康で、豊かな高齢生活を送っている。本格的な少子高齢化社会において、定年退職を迎えたあるいはこれから定年退職を迎える「団塊の世代」を含む中高年世代が地域において生きがいを持ち、これまで蓄えた知識、能力や経験を生かし、積極的に社会参加活動に参加し、地域社会をはじめ社会全体の活性化を促進することが期待されている。

本稿は、こうした問題意識に基づき、「団塊の世代」を含む中高年世代の意識・実態とすでに地域で活躍している活動高齢者の活動状況・実態の両方を明らかにするとともに、これからの超高齢社会において中高年世代が地域の社会参加活動を積極的に行い、「シニア・パワー」を生かすための方策を探ることを目的としている。なお、本稿は(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構・長寿社会政策研究所が実施した「地域におけるシニア・パワーの活用促進策に関する調査研究」に基づいて作成されたものである。

II 調査の概要

1 調査方法

調査は以下の2つのアンケート調査からなる。

(1) より広い意味での中高年世代を対象とする「団塊の世代等、中高年世代の意識に関するアンケート調査」。

具体的には、1947年から1949年生まれのいわゆる「団塊の世代」以外に、「団塊の世代」よりも2歳年上および2歳年下も含んだ中高年世代(1945年から1951年生まれ)を対象として、兵庫県住民基本台帳から3000人を層化2段階無作為抽出し、平成19年1月に調査票を郵送した。有効発送数2913、回収数1473、うち有効回収数1459、有効回収率50.1%に達した。これまで長寿社会政策研究所では、中高年世代を対象としたアンケート調査を数多く実施してきたが、有効回収率がおおむね3割前後であり、今回の5割という有効回収率は極めて高いものである。このことから、「2007年問題」について、中高年世代の人々の意識が高いことがうかがえる。

(2) 現在地域においてさまざまな社会参加活動に取り組んでいる活動高齢者を対象とする「社会参加活動に関するアンケート調査」。

具体的には、いなみ野学園地域活動養成講座12期生から21期生までの学生1381人を対象とした。卒業生については、郵送で調査票を配布し、在学生については教室にて調査票を配布・収集した。回収数872、うち有効回収数872、有効回収率62.7%である。

2 基本属性

上記2つのアンケート調査の調査対象者の基本属性は表1に示した通りである。

表 1 調査対象者の基本属性 (%)

中高年世代に関するアンケート調査			活動高齢者に関するアンケート調査		
性別 (N=1435)	男性	46.6	男性	58.5	
	女性	53.4	女性	41.5	
生まれた年 (N=1436)	昭和20年～21年	22.1	50歳代	0.9	
	昭和22年～24年	51.3	60歳代	49.2	
	昭和25年～26年	26.7	70歳代	44.4	
就業形態 (N=1405)	専業主婦(夫)または職業経験なし	25.0	80歳代	5.5	
	職業に就いている	62.6	就業形態 専業主婦(夫)または職業経験なし	27.5	
	定年または早期退職した	3.8	職業に就いている	5.1	
	定年や早期退職後、再就職した	8.7	定年または早期退職した	61.2	
学歴 (N=1431)	中卒以下	14.5	定年や早期退職後、再就職した	6.2	
	高卒	51.0			
	専門学校卒 (短大含む)	15.7			
	大学・大学院卒	18.7			
年収 (N=1401)	500万円未満	55.0			
	500万円～1000万円	34.1			
	1,500万円以上	10.8			
持ち家率(N=1436)		89.4			
子供の有無 (N=1428)	いる	90.0			
	いない	10.0			

Ⅲ 中高年世代について

1 就労希望

(1) 就労希望の有無

中高年世代が60歳以降の就労意欲は高く、なんらかの収入を伴う仕事をもちたいと思っている者が76.2%と大多数を占めている¹。

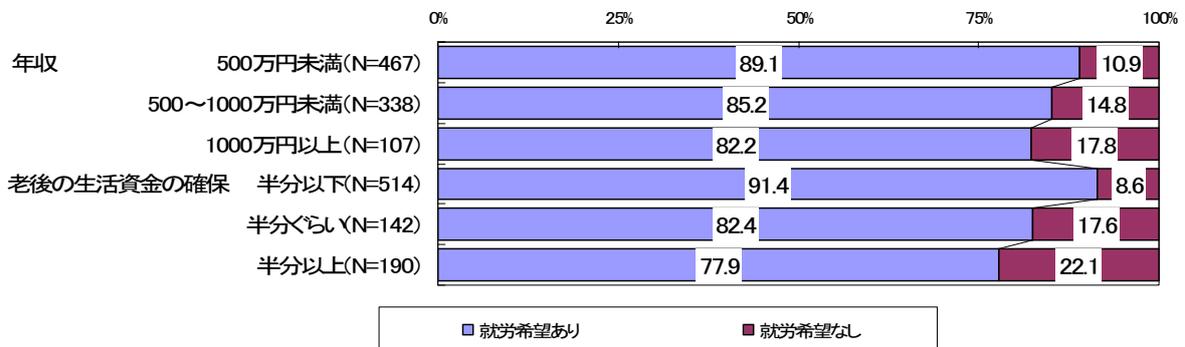
就労希望と年収および老後における生活資金の確保の進捗状況²との関係についてみたものが図1である。年収が高いほど、また老後の生活資金の確保ができていくほど、60歳以降にも仕事をもちたいという希望を持っている者の割合が減り、逆に就労したくない者が増える傾向がみられる (年収: $\chi^2 = 4.82, P = 0.090$ 老後の生活資金の確保:

$\chi^2 = 25.34, P = 0.000$)。年収と老後における生活資金の確保の進捗状況ともに、中高年世代の就労希望と有意に関連を持っていることがわかる。このように経済状況が就労希望に影響を与えているが、特に将来の生活資金のための貯蓄のようなストックがより強く関連を持つ傾向にある。

¹ 専業主婦(夫)や職業経験なしの者を除く

² 老後に安定した生活を送るために、年金や勤労収入以外に最低限と思う生活資金の確保の進捗状況について「半分以上」=24.9%、「半分ぐらい」=17.8%、「半分以下」=57.3%

図1 就労希望と経済状況

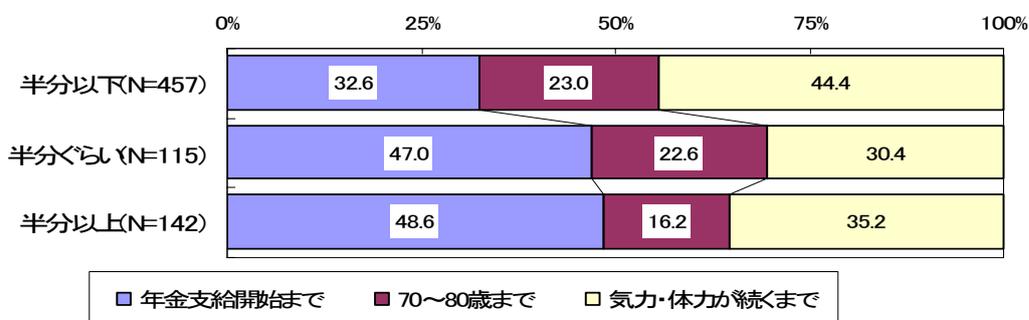


(2) 希望就労年齢

60歳以降も働き続けたいと思っている中高年世代のうち、「気力・体力が続く限り」働きたいと考える生涯現役希望が39.2%であり、それが中高年世代全体の約22%にあたる。それ以外は、いずれ現役からリタイヤしようと考えていることになる。そのうち、2001年4月から始まった段階的に年金支給開始年齢の引き上げの影響を受けたためか、「年金支給開始まで」の就労を希望している者が37.9%、「70歳ぐらいまで」が17.7%、「75歳ぐらいまで」がおよび「80歳ぐらいまで」がそれぞれ0.6%と1.6%である。

図2では、希望就労年齢と老後における生活資金の確保の進捗状況との関連を示している。老後のための貯蓄が必要な額の半分以下しかできていない者の44.4%が「気力・体力が続くまで」収入の伴う仕事に就きたいと考えている。そして貯蓄が必要な額の半分ぐらい、および半分以上できている者になるとそれぞれ30.4%と35.2%に減少する。一方、「年金支給開始まで」の繋ぎとして3年~5年の短期間で仕事を持ちたいと考えている者の割合は老後における生活資金の確保が進んでいる者ほど高い傾向になる。(χ² = 18.08, P = 0.001)

図2 希望就労年齢と老後生活資金の確保

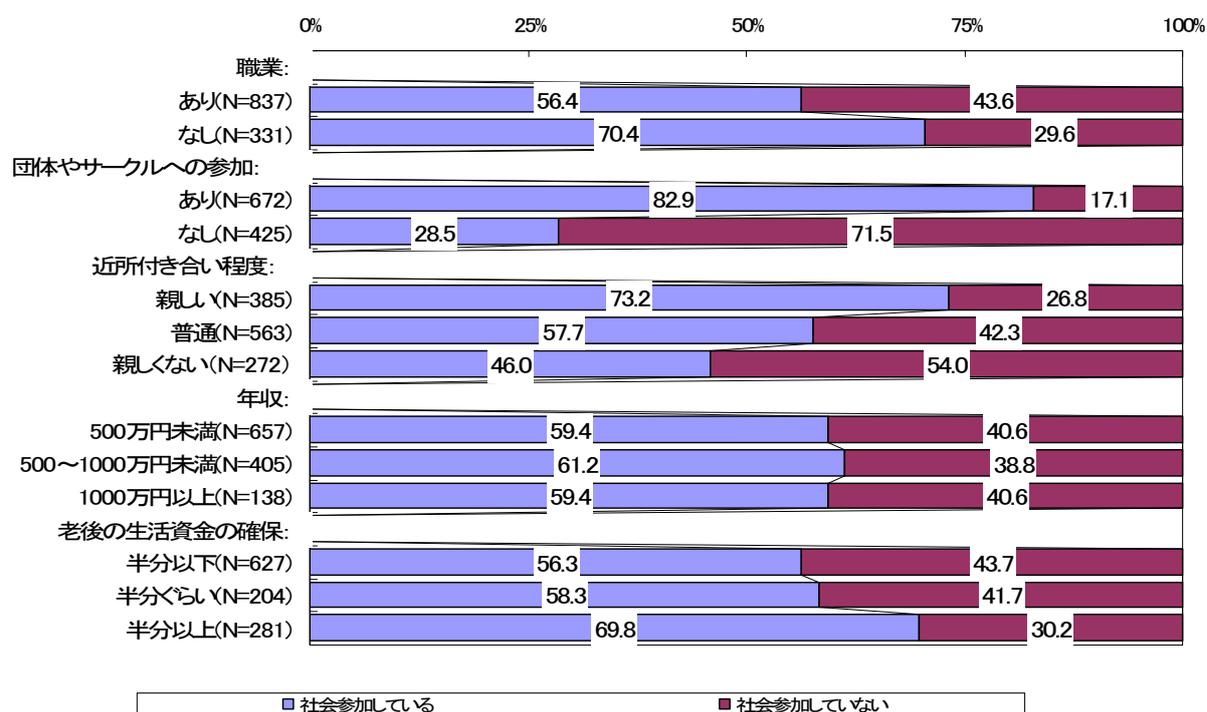


2 自由時間・社会参加活動

(1) 社会参加の現状

調査が行われた1年間で中高年世代の60.1%が何らかの社会参加活動をしており、社会活動をしていないものの割合は39.9%となっている。図3では、社会参加の有無について、仕事の有無、団体やサークルへの参加の有無、近所付き合い、世帯収入や老後における生活資金の確保の進捗率などとの関連を示している。

図3 社会参加と各属性別



まず、仕事を持っている者の活動の参加比率が56.4%となっており、仕事をしていない者の70.4%よりも14ポイント低いものとなっている ($\chi^2 = 19.43, P = 0.000$)。仕事を持っているかどうかはかならずしも社会参加活動とは相反するわけではないが、仕事をしている分だけ社会参加活動に充てる時間、体力・気力などが少なくなることが考えられる。

最も社会参加と強い関連を示しているのは、団体やサークルへの参加である ($\chi^2 = 324.7, P = 0.000$)。社会参加活動をしている者の82.9%が何らかの団体またはサークルに参加しており、社会参加活動をしていない者の71.5%がいかなる団体やサークルに所属していないことが示されている。社会活動をしている多くの中高年世代は団体やサークルに入っており、団体やサークルを通じて、社会参加活動を行っていることが考えられる。

それ以外に近所付き合いの程度³と社会参加の間にも有意な関連性がある

³ 近所付き合いの程度について「親しい」=31.8%、「普通」=46.5%、「親しくない」=21.6%

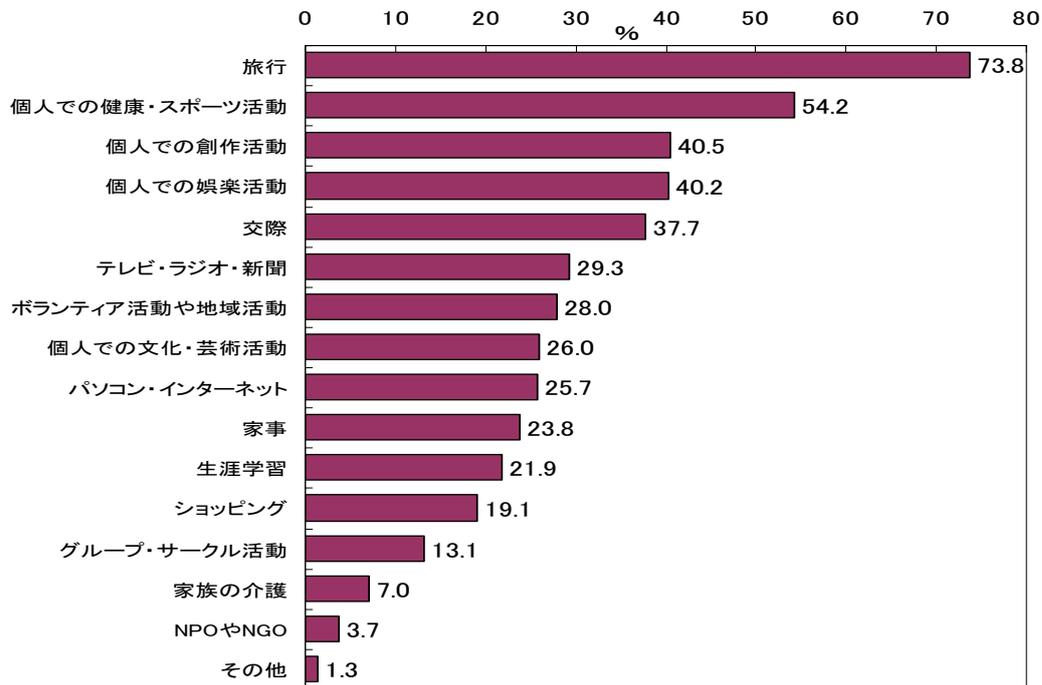
($\chi^2 = 51.72, P = 0.000$)。地域と親密な関係を保っている近所付き合いが親しい者の 73.2% が社会参加をしているが、それが近所付き合いが普通また親しくないになると、社会参加比率が 57.7% と 46.0% と減少する。

さらに、社会参加と経済状況を表す指標となる年収や老後における生活資金の確保の進捗率についてもそれぞれみた。年間の収入が 500 万円未満、500～1000 万円未満や 1000 万円以上の 3 分類においては、社会参加比率はいずれも 6 割前後で、有意な関連性が見られていない。一方、勤労収入や年金以外の老後における生活資金の確保の進捗状況については、半分以下および半分ぐらい貯蓄できた者よりも、半分以上確保できた者のほうが社会参加比率は 10 ポイント以上高く、有意な関連性を示している ($\chi^2 = 14.95, P = 0.001$)。一般に、社会参加をするための要件の 1 つとしては、経済的な余裕があげられる。しかしこの分析結果から示されるように、現時点の年収というフローの経済的要因ではなく、老後の生活資金の確保といったストックの経済的要因が大きく影響していることが明らかになった。

(2) 自由時間の利用

一般に、引退後はまとまった自由時間を手に入れることができるが、その長い自由時間を利用して、中高年世代がどのような活動を希望するのかをみたものが図 4 である。1 人あたりの平均回答数が約 4.5 項目であり、引退後自由時間を活用し、様々な活動を展開しようとする様子がうかがえる。しかし、上位にあるのは「旅行」(73.8%)、「個人での健康・スポーツ活動」(54.2%)、「個人での創作活動」(40.5%)、「個人での娯楽活動」(40.2%)、「交際」(37.7%) など、いずれも個人的な活動である。

図4 自由時間の利用 (N=1409)



IV 活動高齢者について

1 団体やサークルへの参加

中高年代については、社会参加を行っているか否かと団体やサークルへの参加の有無について有意な関連性が見出されたが、活動高齢者のアンケートについても同様な結果が見られた。社会参加を行っている高齢者の99%が、地域社会を代表する老人クラブ、町内会・自治会、婦人会、同窓会や退職者の組織、さらにNPOやボランティア団体、国際協力団体まで、さまざまな団体やサークルにすくなくとも1つ以上参加していることが確認できた。また、図5の男女別の参加率を示したものによると、男性は学生時代や会社勤務時代の繋がりに由来する「同窓会・OB会」、「退職者の組織」の参加比率が女性より10ポイント以上上回っており、女性では「趣味のサークル・団体」、「学習・教養のサークル・団体」、「婦人会」の参加比率が男性より10ポイント以上上回っている。

さらに、社会参加活動に役立ったものをみた図6によると、「共通の関心を持つ人々のグループに入っている（入っていた）こと」（49.6%）と「地域組織に参加している（していた）こと」（48.5%）のいずれかを選んだ者が7割を超えており、団体や地域組織への参加は、社会参加活動と密接に関連していることがわかった。

図5 団体やサークルの参加率と性別

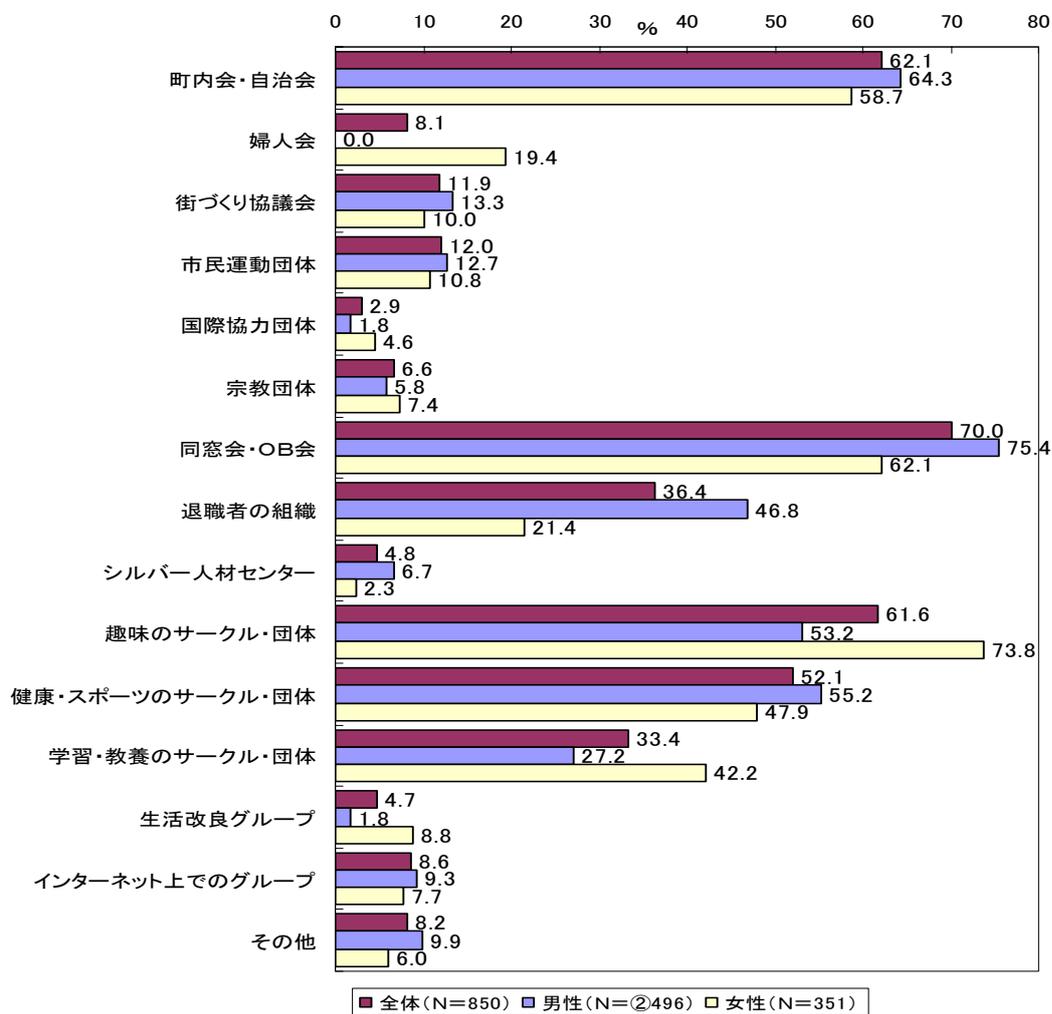
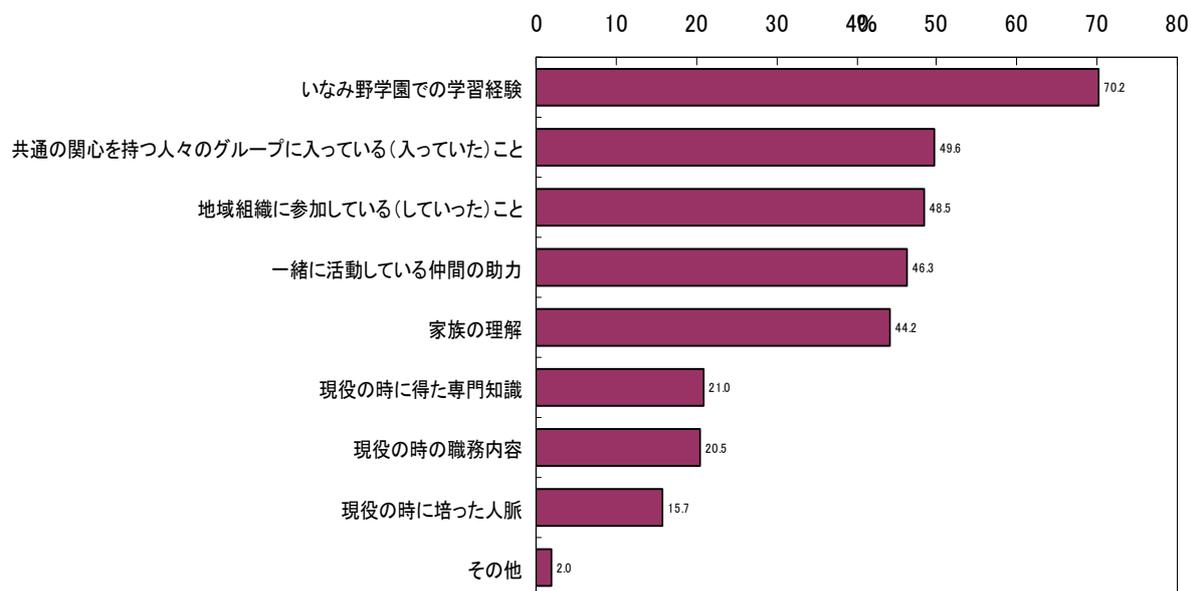


図 6 社会参加活動に役立った者 (N=756)



2 社会意識

活動高齢者の社会意識が高いことが表 2 から示された。社会参加活動を行っていない者と比べ、社会意識が高いと考えられる「自分の知識・教養・技術・経験を社会のために生かしたい」、「国や社会のことにもっと目を向けたい」、「自分を犠牲にして社会や他人のために尽くす心構えが必要だ」、「人の役に立ったり、人と助け合えたりすることが大きな喜びだ」の 4 項目について、社会参加活動を行っている者の平均値が有意に高い⁴。これは、自分がこれまでに蓄えた知識、能力や経験を活かして他人や社会のために貢献したいと考える者が多いこと示唆している。

⁴ 具体的には、提示した 9 項目に対して、「そう思う」=5、「どちらかと言えばそう思う」=4、「どちらとも言えない」=3、「どちらかと言えばそう思わない」=2、「そう思わない」=1 として点数をつけ、得点を計算した。

表2 社会参加の有無と社会意識

項 目	参加している (N=687)	参加していな い(N=62)	t値	有意確率
	平均値	平均値		
自分の知識・教養・技術・経験を社会のために生かしたい	4.38	4.00	2.779	0.007
健康が許す限り、収入のある仕事をしたい	2.45	2.40	0.241	0.810
自分自身の生活の充実を考えたい	4.37	4.50	-1.149	0.251
国や社会のことにもっと目を向けたい	4.16	3.84	2.466	0.016
親しい人たちとの結びつきを強める	4.45	4.35	0.989	0.323
地域での結びつきが弱まっている	3.30	3.10	1.162	0.245
自分を犠牲にして社会や他人のために尽くす心構えが必要だ	3.18	2.89	1.962	0.050
常に向上心と学習意欲を持つことが必要だ	4.57	4.37	1.721	0.090
人に役に立てたり、人と助け合えたりすることが大きな喜びだ	4.42	4.24	1.946	0.052

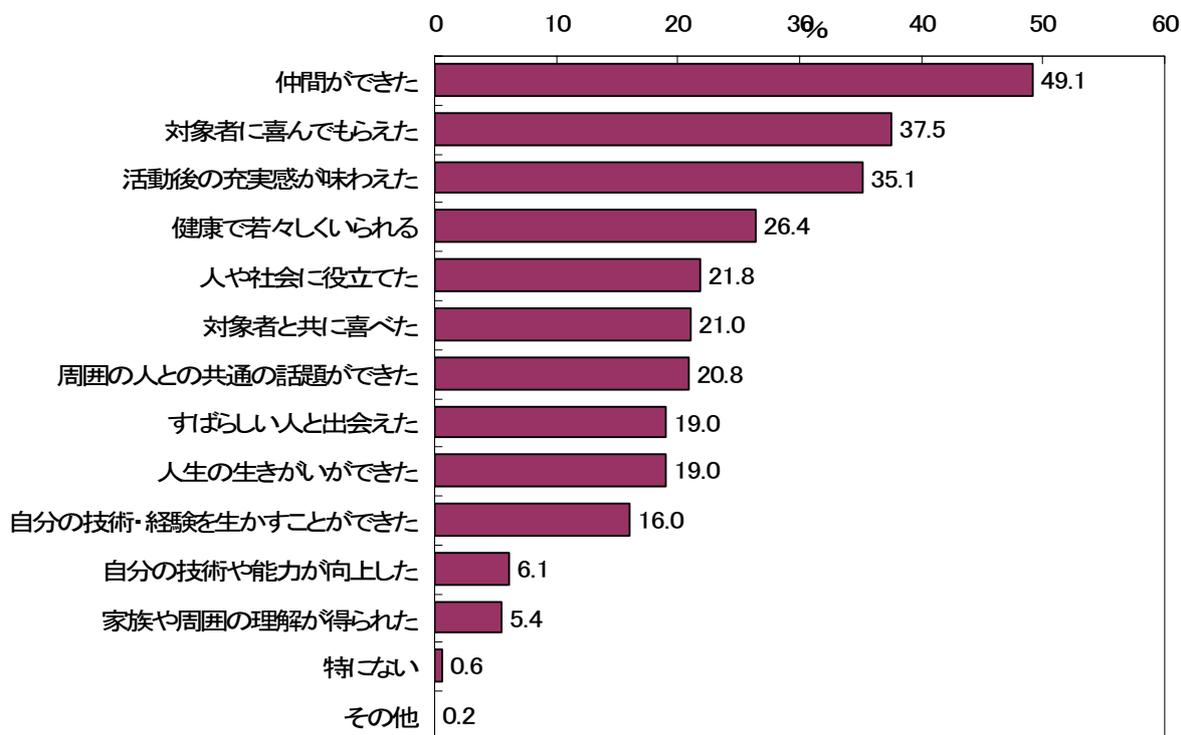
3 学習活動と社会参加

高齢活動者のアンケート調査から、学習活動と社会参加との関連を示したものがいくつかある。たとえば、表2で示されたように、社会参加活動をしている者が社会参加をしていない者に比べ、上述の4項目以外に、「常に向上心と学習意欲を持つことが必要だ」の1項目についても平均値が有意に高い。また、高齢活動者の約4割が活動のすべてを学園に入学してから始めており、6割以上は少なくとも一部の活動を学園に入学してから始めている。学習活動が社会参加活動を始めた大きなきっかけになっていることのあらわれと考えられる。さらに、図6によれば、社会参加活動を行うにあたって、[役に立ったもの]として最も多く選ばれたのは「いなみ野学園での学習経験」(70.2%)であり、学習活動が社会参加活動において大きな役割をしていることが示されている。アンケートは生涯学習機関であるいなみ野学園の学生を対象としたこともあるが、以上の結果は学習活動と社会参加活動との密接なつながりを示唆するものとなっている。

4 社会参加活動による満足感

活動高齢者は社会参加活動を通じてさまざまな満足感を得られていることが図7で示された。活動高齢者のほとんどが社会参加によってなんらかの満足感を得られており、社会参加を通じて人と出会ったり、活動の仲間ができたりなど、生活がより充実したものとなる。また、活動することで自分自身が健康で若々しく感じることができ、活動後の充実感を味わうことのできるなど、活動が活動高齢者の健康維持および増進と緊密につながっている。さらに、人や社会に役立つことができ、自分の生きがいができたと感じられるなど、心豊かな高齢期生活を送ることができることがうかがえる。

図7 社会参加活動をしてよかったこと (N=643)



V まとめと考察

日本では8割弱の中老年世代が、60歳を過ぎても収入を伴う就労を希望しており、この比率は欧米諸国のそれを比べると非常に高い。ただし、就労希望者の約5割は年金が支給されるまでのつなぎとして3から5年の短期間で働きたいと考えており、70歳まで就労希望者が中老年世代全体の6割強に上る。2006年4月から、「高齢者等雇用安定法」が改正され、65歳までの雇用確保が義務化され、65歳までの雇用継続時代が到来する。したがって、中老年世代が本格的に地域社会に戻る時期は、彼らが65歳に達してからになると考えられる。

「団塊の世代」の94.2%の健康状態がよく、職場から切り離されると大量の自由時間を手に入れることができる。また、中老年世代の現在の社会参加状況をみると、社会参加と老後における生活資金の確保の達成率との間に有意に関連をもっており、ある程度経済的に余裕があることも社会参加活動を行う必要条件となっていることが考えられる。中老年世代の90%が持ち家で、ほとんどが子育てを終え、またある程度の退職金も見込まれることから、経済的には若い世代より余裕をもっている者が多いと考えられる。経済活動を退いた中老年世代は、社会参加活動の必要条件を備えているものが多いほか、これまで培った経験や能力を持っている。それらの条件を生かし、引退後の自由時間を利用して自分自身の人生を楽しむと同時に社会との関わりを持ち、社会参加の担い手として活躍することが期待される。しかし、現段階においては、中老年世代の社会参加に関する意識や社会活動の参加率はいずれも高いとは言えず、社会参加に対して必ずしも積極的ではないことが示された。

一方で、現在地域において積極的に社会参加活動を行っている活動高齢者の意識・実態調

査から興味深い結果が示されており、これからの中高年世代の社会参加を促進するに当たっての施策の方向性を示す。まず、高齢活動者のほぼ全員が団体やサークルに所属し、組織の一員として社会参加活動を行っており、社会参加活動において、団体やサークルといった組織の存在が極めて重要であることが確認された。現段階で、中高年世代においては町内会・自治会など地域組織への参加比率が決して高いとは言えず、引退を機に各種の地域団体の加入を積極的に勧誘し、彼らの参加を促すことが必要であろう。また、男性が学生時代や会社勤務時代の繋がり由来する団体やサークルへの参加が多いことから、勤務する企業などが持つ役割が大きいと考えられる。中高年世代が円滑に地域に溶けこみ、積極的に高齢期の社会参加活動を始めると、定年退職を控えた職員を対象とした早期支援を、企業が主体となっていく必要があると考えられる。そして、学習活動と社会参加との間にも密接な関連があり、高齢活動者の社会参加に大きな役割を果たしたことも示された。中高年世代が各自好きな学習活動に参加し、サークルやクラブ活動により交流を広めることは、社会参加のきっかけとして高い効果が期待できるだろう。さらに、高齢活動者が社会参加活動を行うことによって、健康の維持や増進が達成され、さまざまな満足を得ていることも示されている。これら活動高齢者の先進事例を中高年世代に紹介し、積極的に勧誘することもまた、中高年世代の社会参加活動への意欲を高める手段の1つと考えられる。

【参考文献】

- 長寿社会研究所(2002)『高齢者の社会参画によるアクティブ・エイジングの実現に関する調査研究報告書』
- 樋口美雄(2004)『団塊世代の定年と日本経済』日本評論社

(論 文)

地方分権改革と地方自治制度の論点

高松淳也[†]・驛 賢太郎^{*}

[†] 名城大学法学部助教

^{*} 神戸大学大学院法学研究科専任講師

引用：

高松淳也・驛 賢太郎（2010）「地方分権改革と地方自治制度の論点」『ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究年報』第 14・15 卷、pp. 34-59

地方分権改革と地方自治制度の論点¹

高松淳也・驛賢太郎

キーワード：地方分権、権限配分、税財源問題

要 旨

本論文では、地方分権改革や三位一体改革、財政難等で変化にさらされている地方自治制度についての議論を行った。まず、基礎自治体首長の地方分権改革に対する評価や認識、今後の地方分権改革に対する要望を彼らに対する全国規模での調査を活用し、明らかにした。そして、地方分権改革の評価に関しては、自治体の自主性や自立性の拡大は感じられず、逆に三位一体の改革による財政規模の縮小を実感している自治体が多かった。今後の地方分権改革の方向性については、権限移譲と地方交付税や補助金といった税財源の改革が課題として挙げられた。基礎自治体と広域自治体の関係のあり方に関しては基礎自治体が住民サービス提供の主役となり、そのための広域自治体からの支援も必要としていることがわかった。

次に、広域自治体制度について議論を行った。まず、現在の制度に対して道州制導入による抜本的な改革の有用性は認めつつも、現在の制度で確実にできることを優先する方が現実的であることを指摘した。その上で、広域自治体と基礎自治体間での権限の配分方法をどのように設計し、配分された事務・事業の量に見合う税財源の確保が重要であることを指摘した。その際に、地域や景気によって税収が偏在する税目を避ける必要性を特に指摘した。さらに、民間アクターを活用し、公的アクターの事務・事業量そのものを減らす方向性をもっと意識すべきであると指摘した。

最後に、以上の議論から導き出される地方自治制度改革の論点を「権限」、「財源」、「人材」の3点に整理して提示した。「権限」の問題は公的なサービスを供給する各アクターの役割分担を見直すことである。公的主体においては地方への権限移譲の受皿強化が必要になってくるであろう。さらに、事務・事業量の見直しを行い、公的主体の事務量は適正なのかを検討すべきであろう。「財源」の問題はまず移譲事務に見合う財源の確保、地方公共団体の課税自主権の確立が必要になる。加えて、大都市を取り巻く財源課題はこの議論の中で見落とされがちである点を留意したい。「人材」の課題は権限移譲により今後重要になる専門人材の再配置、育成や小規模自治体に対する人的支援等の推進方法をいかに整備するかという問題である。

¹ 本論文は2006年9月から2008年3月まで(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部特別研究「関西圏域における広域行政研究会」における議論及び同研究会の報告書『平成19年度関西圏域における広域行政に関する調査研究報告書』(以下、『研究会報告書』)を高松・驛が再構成したものである。研究会座長を務めて頂き、本論文を完成させる際にも助言を下された伊藤光利先生、さらに、研究会委員を務めて頂いた稲継裕昭先生、品田裕先生、曾我謙悟先生、北村亘先生に心からお礼を申し上げる。また、本論文の草稿を読んで頂いた梶原晶氏にも心からお礼を申し上げる。

I. 本研究の背景と課題

広域自治体や基礎自治体といった地方公共団体²を取り巻く状況は刻々と変化し続けている。1993年、衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」により、地方分権改革に関する議論が深まった。そして、1999年のいわゆる地方分権一括法成立によってその改革は一旦結実した。同法では国と地方の役割分担に関する基本的な原則が地方自治法に定められたほか、機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務が自治事務と法定受託事務に整理された。それ以前は中央政府が政策の立案を行い、地方公共団体は中央政府が決めた政策を機関委任事務として執行するという機関にすぎないという事実上の上下関係にあったことはよく指摘されている（例えば、西尾 2001、81 頁）。それを地方分権一括法は、行政面における国から地方への関与を弱め、国と地方の対等かつ協力的な関係を構築しようとした。これが第一次分権改革とよばれるものである。

しかし、現実には機関委任事務の一部が法定受託事務として残り、中央政府と地方公共団体が真の対等・協力関係を築くには未だ道半ばといえる。西尾は第一次分権改革が積み残した課題として、6 点指摘している（2007：114-115 頁）。それらは、地方税財源の充実確保、法令等による義務付け・枠付けの緩和、事務権限の移譲、地方自治制度の再編成、住民自治の拡充、そして「地方自治の本旨」の具体化である。これらの課題を解決するために引き続き地方分権改革に関する議論は続けられている。

その中で、近年の大きな動きは平成の市町村合併と小泉内閣による三位一体の改革であろう。平成の市町村合併は第一次分権改革と並行して本格的に始動した（西尾 2007：38 頁）。過去にも何度か大合併政策は行われているが、それらに比べ今回の平成の市町村合併は必ずしも具体的な政策目標³はなく、総務省は「市町村の財政基盤を強化する」という抽象的な目標のみを掲げていた。そこで、基礎自治体の合併に対するインセンティブを高めるため、政府はそれまで何度か延長してきた、合併特例債を認める市町村合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の期限を 2005 年 3 月までとし、その期限までに市町村合併を行うよう促した⁴。結果、1999 年 3 月末時点で 3,232 あった市町村数は 2009 年 3 月末には 1,777 まで減少した。

三位一体の改革は 2004 年度から 3 カ年集中で小泉内閣によって、「地方にできることは地方に」という基本方針で行われたものである。この改革は国が地方に配分する約 4.7 兆円の国庫補助負担金を削減し、その削減幅に見合う国税の一部、約 3 兆円を税源移譲した。それと同時に、自治体の財源不足を補う地方交付税を見直し、約 5.1 兆円削減した。地方に対する税源移譲が行われたが、同時に地方交付税も削減され、地方財政はむしろ厳しさを増している。

これらの状況をふまえ、さらなる地方分権改革を推進するために、総務省の地方分権 21 世紀ビジョン懇談会（2006）は、新分権一括法の早期制定を提言した。さらに、「経済財政運

² 本論文では、現行の都道府県及び道州制を論じる際の道州を広域自治体、市町村を基礎自治体と呼ぶ。また、中央政府に対する地方自治体（広域自治体と基礎自治体）を総称する際には、地方公共団体と呼ぶ。

³ 明治の大合併の時には公立小学校を設置するために必要な規模、昭和の大合併の時には新制中学校を設置できる規模をそれぞれ最低限確保するために行われた。

⁴ 旧合併特例法の年限である 2007 年 3 月 31 日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、2008 年 3 月 31 日までに合併したものについて、旧合併特例法の規定（合併算定替えや合併特例債など）を適用した。

営と構造改革に関する基本方針 2006」には、「住民の視点に立った地方公共団体の自発的な取組が促進されるような制度改革を行う」ことが明記された。これらの提言や閣議決定を踏まえ、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とする地方分権改革推進法が2006年12月に成立した。同法の概要は、以下のとおりである。

まず、同法は地方分権改革を推進するために、中央政府に対しては「推進体制の整備」、「地方公共団体の立場の尊重」、「国民の関心と理解を深める」ことを、一方、地方公共団体に対しては「行政運営の改善・充実に活かされる施策の推進」を求めている。さらに「行政の簡素化及び効率化の推進」を地方分権改革の進捗に向けた中央政府及び地方公共団体の双方が担うべき責務とした。そのために、まず、中央と地方の役割分担に関しては、中央政府が国防や外交といった国が本来果たすべき役割を重点的に担う一方、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体が行うことを基本としている。そのためには「権限移譲の推進」、「事務の処理又はその義務付けの整理・合理化」、「関与の整理・合理化」が必要であるとしている。この役割分担を達成し、地方公共団体が事務・事業を自主的かつ自立的に執行するための地方税財源の充実確保の観点から、国庫補助負担金、地方交付税、税源配分等の財政上の措置のあり方について検討を行うこととしている。さらに、地方公共団体は行政及び財政の改革を推進するとともに、公正さの確保や透明性の向上、さらに住民参加の充実のための措置を講ずることにより、地方分権改革の推進に応じた地方公共団体の受け皿整備及びその確立を図ることとしている。

これら一連の地方分権改革を推進するために、2007年4月、政府は内閣府に地方分権推進委員会を設置し、具体的な指針を諮問した。その指針をもとに、法制上、財政上、及びその他必要な措置を定めた地方分権推進計画を作成し、国会に報告することとなった。さらに、地方分権改革推進法を踏まえて、「新分権一括法案（仮称）」の3年以内の国会提出に向け検討を進めることが閣議決定された（2006年2月1日）。

また、より抜本的な地方自治制度の改革を目指し、道州制導入の議論も盛り上がりを見せている（例えば、江口2007、日本経済団体連合会2007）。第28次地方制度調査会は2006年2月、「道州制のあり方に関する答申」を行った。答申では、道州を連邦制国家における州や中央政府の出先機関の集合体ではなく、現在の都道府県に代わる新たな広域自治体と位置付け、道州の区割り案を3つ提示している。

以上のように日本における地方自治制度は道州制のような国家全体の制度を論ずるもの、税財源や地方交付税のように財政面から論ずるもの、事務事業の配分を論ずるものなど様々なものが入り乱れて進展している。本論文はこれらを念頭に、地方自治制度のあり方について基礎自治体と広域自治体の双方の視点からの議論を行い、論点を整理することを目的としている。

まず第Ⅱ章では、現在基礎自治体が抱える問題や課題、地方分権改革に対する評価、今後の要望などを調査結果から明らかにする。評価に関しては、一連の地方分権改革は自治体の自主性や自立性の拡大をもたらすものでなかったと、多くの首長が答えている。地方税財政制度にメスを入れた三位一体改革によって、多くの自治体では財政規模が縮小し、一部の自治体では財政状況が逼迫し、危機的状況にあると回答している。今後の課題として、各首長

は国や都道府県の関与縮小や権限移譲、地方交付税改革、補助金改革などを挙げつつも、多くの首長は現行の地方交付税制度についてはその存続を求めるとともに、個々の補助金を地方の裁量度を高めた統合補助金や一般交付金化、もしくは補助金の廃止縮減を行いと同時に税源移譲を行うべきと考えている。

基礎自治体と広域自治体のあり方について、基礎自治体は住民に最も身近な総合的行政主体として、今後多様化、高度化、専門化する行政需要にこたえる必要がある。この流れの中で都道府県に対し、町村レベルでは専門的な知識の提供を、中規模あるいはある程度の大きな規模の市レベルでは近隣市区町村との調整機能を求めている。また今後小規模自治体において担いきれない事務が発生した場合に、都道府県や国の関与（垂直補完）を望む声が、町村レベルの自治体から少なからず見られた。近隣自治体との連携や広域連合により対応する選択肢（水平補完）も有力なものとして挙げられるが、この点について都市部と比べて急速な少子高齢化や地方経済、財政の悪化が見込まれる小規模自治体に対し、広域自治体と基礎自治体間の役割やあり方を整理しつつ、具体的な対策を検討する必要があることが指摘される。

第Ⅲ章では、広域自治体からみた地方制度改革に関する論点を、主に各広域自治体の報告書等を参照することにより整理し、次のような論点を指摘する。まず、大きな論点として現行の広域自治体の制度の扱い、特に道州制導入の是非が挙げられる。次に、広域自治体と基礎自治体間の権限の配分方法の問題がある。特に、いわゆる一般市町村と、大都市制度の特例が適用される政令指定都市では権限の配分方法の考え方が異なるであろう。さらに、権限移譲後の地方公共団体における税財源の問題は地方分権改革が実効性のあるものにするためには必要不可欠な議論である。

加えて、中央政府や地方公共団体以外のアクターの役割や住民の意識という点も、触れている報告書は少ないが、指摘しておかなければならないだろう。これらの諸論点の中で、現状では、第28次地方制度調査会の答申の影響もあり、道州制に関する議論が大きな耳目を集めている。しかし、それで果たしてよいのだろうかという疑問をここでは投げかけたい。むしろ、権限や税財源の配分方法やそもそも公的な主体によって担われるべき事務・事業量についてより具体的な検討を行うべきであろう。

第Ⅳ章では、それまでの議論から導き出される地方自治制度改革全体の論点を「権限」、「財源」、「人材」の3点に整理して提示する。「権限」の問題は公対公、公対私の役割分担を見直すことである。公対公においては地方への権限移譲の受皿強化が必要になってくるであろう。そのためには道州制の導入よりは広域行政制度等の活用による政策領域ごとの柔軟な対応の方が現実的ではないだろうか。公対私では事務・事業量の見直しを行い、公的主体の事務・事業量は適正なのかを検討すべきであろう。「財源」の問題はまず移譲事務に見合う財源の確保、地方公共団体の課税自主権の確立が必要になる。さらに、大都市を取り巻く財源課題はこの議論の中で見落とされがちである。「人材」の課題は権限移譲により今後重要になる専門人材の再配置、育成や小規模自治体に対する人的支援等の推進方法である。

Ⅱ．基礎自治体首長調査にみる地方分権改革に対する基礎自治体の評

価と要望⁵

記述のとおり、過去十数年間でわが国の中央地方関係は大きく変容した。2000年に入って以降、国の財政再建を背景としながら、地方分権改革の名のもとで市町村合併や三位一体改革が行われ、基礎自治体と広域自治体のあり方について新たな指針が示されてきた。しかし、これら一連の分権改革が、国と地方の関係に、そして個々の基礎自治体レベルでどのような変容をもたらしたのか、詳細な検証がなされてきたとは言い難い。そこで、本章では、全国の市区町村に対して行った調査をもとに、基礎自治体レベルで地方分権改革が何をもたらしたのか、首長の評価と現状認識を、そして今後の地方分権改革のあり方について首長たちは何を考えているのかを検証する。

本章で利用するデータは、全国の市区町村首長に対して行われた全数調査である。地方分権改革について、その総括的な評価が定まらず、あるいは存在しない中で、本調査結果は、都道府県、国の地方行政関係者にとって、基礎自治体の首長が地方分権改革についてどのように考え、そして何を要望しているのか、そして地方の現状がいかなるものであるかを知る機会と手掛かりを提供すると考える。

以下においてはまず、本調査に回答した自治体の現状を財政状況・財政再建を中心に、次いで、今後の地方分権改革に首長は何を求めているのかを、そして、基礎自治体と広域自治体の関係について、特に小規模自治体のあり方を中心に本調査結果から論じるとしたい。

1. 回答自治体の現状

(1) 財政状況

表1は本調査に回答した自治体の財政状況を見たものである⁶。本調査回答全体の半数に上る自治体が、財政力指数0.5未満であった。アンケートでは、具体的に「貴自治体の現在の財政状況についてどのように認識されていますか」と各首長に質問し、その認識を尋ねている。その回答結果をまとめたものが表2である。全回答の3割弱の首長が、自ら代表する自治体の財政状況を「危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない」(27.9%)と答え、その台所事情の窮状を訴えている。「厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる」が62.9%、「ほぼ健全であり、特に厳しさは感じていない」が7.5%と続く。財政状況に不安を感じている前二者の回答を合わせると全体の9割を越え、多くの自治体が、その地方財政に危機感や何らかの問題を抱えているとことがアンケート結果からうかがえる。そして、近年の景気落ち込みによる地方税収の大幅低下などで、今現在では、調査実施時期よりも一層地方財政

⁵ 本報告で使用している全国市町村(区)自治体首長本調査(調査主体「21世紀地方自治研究会」:代表伊藤光利神戸大学教授)は、平成18-20年度文部科学省科学研究費補助金(研究課題「変革期における中央-地方関係の総合的解明」:基盤研究B・課題番号18330025)による研究成果の一部ある。より詳細な調査結果、コードブックについては、品田・驛(2008)を参照のこと。また本章の多くは、『研究会報告書』第2章「基礎自治体:全国市町村(区)自治体首長調査結果から」に依拠し、まとめたものである。紙幅の関係上、表や内容を割愛しているため、詳しくは同報告書を参考されたい。

⁶ 本章において利用する「全国市町村(区)自治体首長調査」(以下、本調査という)は、わが国で進行中の地方分権改革がもたらす中央政府と地方政府間の変容を総合的に解明するために、2007年3月から7月にかけて、全国の全市区町村首長(自治体)に対し実施したものである。発送時点で存在した全国1827の自治体のうち1143の自治体から回答があり、本調査全体の回答率は62.5%であった。詳しい回答状況等については、品田・驛(2008)もしくは『研究会報告書』を参考されたい。

の逼迫に拍車がかかっているものと推察される。

次に、三位一体改革に対する首長の評価を見よう。各首長に「三位一体改革」により貴自治体の財政基盤はどのように変化しましたか」と質問した（表3）。「自主財源は増加し、歳入全体も増加した」と回答した自治体は全体の僅か2.4%であった。「自主財源は増加したが依存財源が同程度減少し、歳入全体としては変化はなかった」が24.7%で、約4分の1の自治体が全体として財政基盤に変化はなかったと回答した。一方、「自主財源の増加分以上に依存財源が減少し、全体としては減少した」が71.0%で、全体の7割を占める自治体が、財政基盤が縮小したと答えた。三位一体改革によって財政基盤が縮小したという自治体が本調査回答の大勢を占めているのである。

表1：回答自治体の財政力指数

財政力指数	自治体数(%)		
～0.1	7 (0.6)	0.7～0.8	91 (8.0)
0.1～0.2	115 (10.1)	0.8～0.9	73 (6.4)
0.2～0.3	174 (15.2)	0.9～1.0	47 (4.1)
0.3～0.4	149 (13.0)	1.0～	95 (8.3)
0.4～0.5	142 (12.4)	計	1140 (99.7)
0.5～0.6	142 (12.4)	自治体名不明	3 (0.3)
0.6～0.7	105 (9.2)	N	1143(100.0)

表2：首長による自治体財政状況の認識

	回答数	%
1 危機的であり、従来の財政再建手法では乗り切れない	319	27.9
2 厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる	719	62.9
3 ほぼ健全であり、特に厳しさは感じていない	86	7.5
4 その他	7	0.6
5 複数回答	1	0.1
計	1132	99.0
NA	11	1.0
N	1143	100.0

表3：三位一体改革による財政基盤の変化

三位一体改革による財政基盤の変化	全国		近畿		兵庫	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%
1 自主財源は増加し、歳入全体も増加した	27	2.4	3	2.2		
2 自主財源は増加したが依存財源が同程度減少し、歳入全体としては変化はなかった	282	24.7	40	29.0	14	42.4
3 自主財源の増加分以上に依存財源が減少し、全体としては減少した	811	71.0	94	68.1	18	54.6
4 その他	10	0.9	1	0.7	1	3.0
計	1130	98.9				
NA	13	1.1				
N	1143	100.0	138	100.0	33	100.0

(2) 財政再建の取り組み

次に、多くの自治体が直面している地方財政の再建について、どのような取り組みを現在行っているのか、見てみよう。2007年3月に北海道夕張市が財政破綻し財政再建団体に指定され、自治体関係者を始め多くの人々に衝撃を与えた。国と同様に多くの基礎自治体も莫大

な累積財政赤字を抱えており、その対応が急務となっている。本調査では各基礎自治体が行き詰る財政再建の手法について、「財政健全化のために今、貴自治体にとって必要なことは何ですか」と尋ね、選択肢の中から上位三つの選択肢を順に回答してもらった（表4）。

財政再建手法について、全体の傾向を、首長が選んだ3番目までの回答から探ってみよう。まず、全国の首長が1番目に挙げた手法のうち、最も多かったものは「国からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助負担金の増額）」で30.0%であった。次いで、「新規採用の抑制や退職者の不補充」が23.3%、「国からの税源移譲」が14.7%、「業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）」が13.7%、「公共事業費の削減」が13.5%と続く。

2番目にあげた手法の中では、「業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）」が最も多く29.8%であった。これに「新規採用の抑制や退職者の不補充」が24.5%、「国からの税源移譲」が13.5%、「国からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助負担金の増額）」が11.2%、「公共事業費の削減」が10.3%と順に並んだ。

3番目に挙げた手法は、まず「新規採用の抑制や退職者の不補充」で19.4%、この後に「業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）」の18.8%、「国からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助負担金の増額）」の16.0%、「非営利団体（NPO）や地域団体との協働」の14.3%、「公共事業費の削減」の12.2%などが続いた。

表4：財政再建の手段

財政再建の手段	1番目		2番目		3番目	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%
1公共事業費の削減	154	13.5	118	10.3	139	12.2
2福祉予算の削減	9	0.8	11	1.0	30	2.6
3新規採用の抑制や退職者の不補充	266	23.3	280	24.5	222	19.4
4業務の全部あるいは一部の外注化（アウトソーシング）	157	13.7	341	29.8	215	18.8
5住民負担の増加（地方税の増税、使用料・手数料の引き上げ）	3	0.3	24	2.1	60	5.3
6国からの税源移譲	168	14.7	154	13.5	110	9.6
7国からの財政支援の強化（地方交付税や国庫補助負担金の増額）	343	30.0	128	11.2	183	16.0
8非営利団体（NPO）や地域団体との協働	32	2.8	78	6.8	163	14.3
9その他	4	0.4			2	0.2
10複数回答	1	0.1	1	0.1	1	0.1
計	1137	99.5	1135	99.3	1125	98.4
NA	6	0.5	8	0.7	18	1.6
N	1143	100.0	1143	100.0	1143	100.0

財政再建の手法の組み合わせとして、最も多かった組み合わせは「7-4-3」で39自治体（全回答の3.4%）であった⁷。以下順に「7-3-1」、「7-3-4」が38自治体で3.3%と並び、「1-3-4」が31自治体（2.7%）、「3-4-8」が30自治体（2.6%）と続く。新規採用の不補充、業務の外注化、そして国からの支援強化がやはり財政再建手法の核になっている。

すなわち、財政再建の手法としては、税源移譲や財政支援の強化といった国からの支援は当然としても、「福祉予算の削減」といった住民サービスの削減や「住民負担の増加（地方税の増税、使用料・手数料の引き上げ）」を極力避け、行政のスリム化を中心としているのが注

⁷ 組み合わせの表記は以下の通り、「（財政再建の手段：第一位）－（第二位）－（第三位）」。

目されよう。

2. これからの地方分権改革に対する首長の考え方

(1) 地方分権改革に対する全般的な考え方

2006年12月に地方分権改革推進法が成立し、第二次地方分権改革の幕が開いた。これまでの地方分権改革を受けて、基礎自治体である市区町村が自己決定・自己責任のもとに行政運営を行い、「基礎自治体優先の原則」にふさわしい主体としてその役割を担っていくために、今後どのような地方分権改革が必要であるのだろうか。この点について本調査では、「地方分権改革の今後の課題について特に重要なものは、以下のうちどれだとお考えですか」と尋ね、2つ選択してもらった（表5）。

表5：今後の地方分権改革の課題

今後の地方分権改革の課題（複数回答）	全国		近畿		兵庫	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%
1 補助金改革	309	13.5	28	10.1	4	6.1
2 地方交付税改革	618	27.0	83	30.1	20	30.3
3 国や都道府県の関与縮小や権限移譲	669	29.3	80	29.0	24	36.4
4 道州制	183	8.0	21	7.6	7	10.6
5 地方自治体内部の組織改革	296	13.0	44	15.9	7	10.6
6 その他	107	4.7	14	5.1	3	4.6
計	2182	95.5	270	97.8	65	98.5
NA	104	4.6	6	2.2	1	1.5
N	2286	100.0	276	100.0	66	100.0

地方分権の今後の課題について、回答では「補助金改革」に13.5%、「地方交付税改革」に27.0%、「国や都道府県の関与縮小や権限移譲」に29.3%、「道州制」に8.0%、「地方自治体内部の組織改革」に13.0%、「その他」に4.7%がそれぞれ挙げられている。基礎自治体首長の主な関心は事務権限や地方財政に関するものに集中し、特に広域自治体のあり方に特にかかわる「道州制」の議論への関心は薄い。

なお、「地方自治体内部の組織改革」について、その具体的な内容については、本調査の結果からはわからないが、効率的な行政を行うための組織改革や国や都道府県からの事務権限移譲への対応、多様化・高度化・専門化する行政需要に対する組織作りといったものが、今後の基礎自治体には必要であると考えられる。

表6：今後の地方分権改革の課題（選択肢組み合わせ）

今後の地方分権改革の課題（1つ目）	（2つ目）					
	2地方交付税改革	3国や都道府県の関与縮小や権限委譲	4道州制	5地方自治体内部の組織改革	6その他	合計
1補助金改革	144 (13.7)	112 (10.6)	10 (1.0)	35 (3.3)	6 (0.6)	307
2地方交付税改革		279 (26.5)	59 (5.6)	107 (10.1)	12 (1.1)	457
3国や都道府県の関与縮小や権限委譲			80 (7.6)	119 (11.3)	54 (5.1)	253
4道州制				23 (2.2)	9 (0.9)	32
5地方自治体内部の組織改革					6 (0.6)	6
合計	144	391	149	284	87	1055

注：括弧内の数値は全体に占める割合を示す

今後の地方分権改革について、各首長はどのような課題を組み合わせで考えているのだろうか（表6）。首長が最も望む、改革のあり方は「地方交付税改革—国や都道府県の関与縮小や権限移譲」で全体の4分の1（26.5%）を占める。この後には「補助金改革—地方交付税改革」（13.7%）が続く。他の公的主体からの関与を減らし、税財源の充実を望んでいるのである。

（2） 地方財政制度改革に対する考え方

次に、各首長に「地方交付税制度について、どうお考えですか」と質問した（表7）。その中で、最も回答が多かった項目は「地域間の税源格差を是正するための財源を保障している現行の地方交付税制度は維持すべきである」で、全体の68.4%を占めた。次いで「算定方式が複雑な現行の地方交付税制度は廃止すべきであり、人口と面積を算定基準とした簡素で透明性の高い新型交付税方式に移行すべきである」が11.9%、「国や都道府県の関与廃止や税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものを廃止して、地方自治体の財政規律を強化すべきである」が11.3%であった。7割近い自治体が現行制度の維持を求めている一方、2割の自治体が制度改革の必要性を認めている。

表7：地方交付税に対する考え方

地方交付税に対する考え方	全国		近畿		兵庫	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%
1 算定方式が複雑な現行の地方交付税制度は廃止すべきであり、人口と面積を算定基準とした簡素で透明性の高い新型交付税方式に移行すべきである	136	11.9	21	15.2	5	15.2
2 地域間の税源格差を是正するための財源を保障している現行の地方交付税制度は維持すべきである	782	68.4	91	65.9	24	72.7
3 国や都道府県の関与廃止や税源移譲を前提とした上で財政調整制度そのものを廃止して、地方自治体の財政規律を強化すべきである	129	11.3	16	11.6	3	9.1
4 その他	81	7.1	9	6.5	1	3.0
5 複数回答	3	0.3				
計	1131	99.0	137	99.3		
NA	12	1.1	1	0.7		
N	1143	100.0	138	100.0	33	100.0

表 8：国庫補助負担金制度に対する考え方

国庫補助負担金制度に対する考え方	全国		近畿		兵庫	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%
1 国庫補助負担金の廃止・縮減を行い、必要な税源移譲を行うべきである	374	32.7	49	35.5	16	48.5
2 国庫補助負担金を、地方の裁量度を高めた統合補助金や一般交付金に置き換えていくべきである	701	61.3	81	58.7	16	48.5
3 現行の国庫補助負担金制度で問題はない	56	4.9	6	4.4	1	3.0
4 その他	3	0.3	1	0.7		
5 複数回答	1	0.1				
計	1135	99.3	137	99.3		
NA	8	0.7	1	0.7		
N	1143	100.0	138	100.0	33	100.0

次に、「国庫補助負担金制度について、どうお考えですか」と質問した（表 8）。最も回答が多かったのは「国庫補助負担金を、地方の裁量度を高めた統合補助金や一般交付金に置き換えていくべきである（61.3%）」であった。続いて、「国庫補助負担金の廃止・縮減を行い、必要な税源移譲を行うべきである」が 32.7%であった。国庫補助負担金制度については、全体の 9 割を超える自治体で何らかの改革が必要と感じている。その際の方法として、国庫補助負担金に該当する資金を、税源移譲ではなく統合補助金化、または一般交付税化することが望ましいと多くの首長が答えている。

3. 基礎自治体と広域自治体の係わり方

地方分権改革の議論の中では、基礎自治体が住民に最も身近な総合的行政主体として、自立性の高い行政主体となるにふさわしい財政力と事務権限を有することが期待されている。一方、国の財政再建と並行して地方交付税の削減が進められ地方財政が逼迫する中で、少子高齢化に伴う労働力人口の減少、地場産業や地方経済の縮小により税財源が悪化し、標準的な行政サービスの提供が困難になる小規模自治体（町村）も今後出現してくるであろう。第 27 次地方制度調査会ではこのような小規模自治体のあり方について議論が行われ、「事務配分特例方式」（都道府県による垂直補完）や「内部団体移行方式」（近隣基礎自治体への編入）などが取り上げられた。小規模自治体の事務権限を縮小するこれらの議論は、町村を中心とした激しい反発により具体的な制度として確立することはなかったが、今後これらの議論が再燃することは十分考えられる。

このような厳しい状況下で、各自治体首長はこの問題についてどのように考えているのだろうか。以下では、本調査において、基礎自治体と広域自治体の関係のあり方について尋ねた質問をもとに、都道府県の補完・支援のあり方と小規模自治体の取扱いについて、首長たちの考え方を明らかにしたい。

(1) 都道府県の補完・支援のあり方

本調査では、各首長に「都道府県の市区町村に対する補完・支援についてどうお考えですか」と質問した（表 9）。寄せられた回答のうち最も多かったものが、「市区町村に権限を委

譲し、財政的な配慮を行う」で61.2%であった。次に「市区町村に権限を委譲し、専門的な知識提供を行う」が16.0%、「市区町村に権限を委譲し、近隣市区町村の施策調整を行う」が10.0%、「都道府県が施策する領域を拡大し、市区町村の業務軽減をはかる」が6.0%、「市区町村に権限を移譲し、都道府県は市区町村に関与しない」が4.4%であった。全体的に見て、首長は事務権限とそれを裏付けるための財政的配慮を求め、この意味では都道府県の役割の縮小が期待されている。しかしながら、専門的な知識の提供や近隣基礎自治体間の調整・コーディネート機能もまた広域自治体に求められている。

人口区分ごとに都道府県の補完・支援のあり方を分析もを行い、その結果は以下の通りである⁸。特に小規模自治体（町村レベル）では、多様化、高度化、専門化する行政需要に対応するために必要な専門職員の確保が困難なことから、都道府県に専門的知識の提供を求める傾向がある。これに対して、3万人から50万人までの人口を有する自治体は、都道府県に近隣基礎自治体との調整・コーディネート機能を求める傾向が見られた。

本調査から、基礎自治体への財政的な支援はもちろんであるが、小規模自治体では専門的知識の提供、中規模またはやや大規模な市レベルでは調整・コーディネート機能と都道府県に対する期待は異なることが明らかになった。広域自治体は、自治体に対して一律に対応をするのではなく、個々の自治体の対して多様な施策を考えることが求められよう。

さらに、「都道府県が施策する領域を拡大し、市区町村の業務軽減をはかる」という回答が、人口区分1万人未満、1万人から3万人の町村レベルの自治体においてなされた⁹。これは広域自治体である都道府県が基礎自治体の事務権限を肩代わりする、いわゆる「垂直補完」の発想に通じるものである。第27次地方制度調査会において小規模自治体の権限縮小を提言した「西尾私案」に対して、全国町村会は激しい反発を示した（全国町村会2002）。しかし、本調査の結果は小規模自治体のあり方について当事者レベルでも多様な意見が存在することを示している。この点について、小規模自治体の取扱いを各首長に尋ねた次の質問をもとに、次項でより詳しく見る。

表9：都道府県の市区町村に対する補完・支援に対する考え方

都道府県の市区町村に対する補完・支援に対する考え方	全国		近畿		兵庫	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%
1 都道府県が施策する領域を拡大し、市区町村の業務軽減をはかる	69	6.0	7	5.1	2	6.1
2 市区町村に権限を委譲し、財政的な配慮を行う	699	61.2	80	58.0	19	57.6
3 市区町村に権限を委譲し、専門的な知識提供を行う	183	16.0	23	16.7	4	12.1
4 市区町村に権限を委譲し、近隣市区町村の施策調整を行う	114	10.0	20	14.5	6	18.2
5 市区町村に権限を移譲し、都道府県は市区町村に関与しない	50	4.4	6	4.4	2	6.1
6 その他	4	0.4	1	0.7		
7 複数回答	3	0.3	1	0.7		
計	1122	98.2				
NA	21	1.8				
N	1143	100.0	138	100.0	33	100.0

⁸ この点について表など詳しくは、『研究会報告書』（34-38頁）。

⁹ 前者が12.2%、後者が6.6%であった。

(2) 小規模自治体の取扱い

本調査では、各首長に「今後小規模自治体に担いきれない事務が生じることが予想されますが、どう対応すべきだとお考えですか」と質問した（表 10）。最も多い回答の「近隣の市町村との一部あるいは包括的な連携によって対応すべきである」は、小規模自治体の業務を近隣自治体との協力関係のなかで処理するというもので、広域連合などの水平補完的な手法により基礎自治体があくまでも主体的に相互連携の中で支援しあうというものであろう。次いで多かったのは「さらなる市町村合併によって行財政能力の一層の向上をはかるべきである」で、これもあくまで基礎自治体レベルで小規模自治体問題に対処するという考え方である。

これに対し、広域自治体や国の関与や存在を重視する回答が残りの二つで、「市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上すべきである」とは、垂直補完による小規模自治体支援であり、これを全体の1割を超える自治体首長が選択している。また、「国や都道府県からの様々な指導や支援を強化していくべきである」も1割弱の回答があり、何らかのかたちで都道府県や国の関与を求めるもの回答が全体の4分の1程度を占める。

表 10：小規模自治体のあり方

小規模自治体のあり方	全国		近畿		兵庫	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%
1 さらなる市町村合併によって行財政能力の一層の向上をはかるべきである	247	21.6	24	17.4	3	9.1
2 近隣の市町村との一部あるいは包括的な連携によって対応すべきである	609	53.3	80	58.0	24	72.7
3 国や都道府県からの様々な指導や支援を強化していくべきである	106	9.3	13	9.4	2	6.1
4 市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上すべきである	154	13.5	19	13.8	2	6.1
5 その他	3	0.3				
6 複数回答	4	0.4				
合計	1123	98.3	136	98.6	31	93.9
NA	20	1.8	2	1.5	2	6.1
N	1143	100.0	138	100.0	33	100.0

人口区分ごとに小規模自治体のあり方について分析した結果は以下の通りである（表 11）。小規模自治体といえる「0～10,000 人」の自治体において、最も多い回答は、全体の結果と同じく「近隣の市町村との一部あるいは包括的な連携によって対応すべきである」となっている（156 自治体：56.3%）が、2 番目以降の回答が全体の結果と異なる。この範囲の自治体において 2 番目、3 番目に多い回答は、国や都道府県の関与を望むもので、それぞれ「市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上すべきである」が 18.4%（51 自治体）、「国や都道府県からの様々な指導や支援を強化していくべきである」が 12.6%（35 自治体）であった。合併による対応の「さらなる市町村合併によって行財政能力の一層の向上をはかるべきである」は最も少なく 11.9%（33 自治体）であった。

次いで町村レベルの「10,000～30,000 人」において、「市町村が担いきれない業務は国や

都道府県に返上すべきである」は、この範囲の自治体全体の 14.6%を占める 45 自治体が回答し、1 万人未満で回答を寄せた 51 自治体と合わせると、町村レベルの 96 自治体が、今後自治体で担いきれない事務が発生した場合、国や都道府県に対して事務権限返上、いわゆる垂直補完による対応の可能性について認めている。その自主性や自律性の縮小となりかねない垂直補完による対応を、事実上、小規模自治体と同一視可能な人口区分の少ない自治体で多く選択されていることが本調査から明らかになった。このことは、今後も急速に進行するであろう少子高齢化や昨今の地域財政や経済の疲弊を鑑み、小規模自治体に対する都道府県または国の支援のあり方について早急にかつ幅広く検討される必要があることを示している。

表 11：小規模自治体のあり方と人口区分

小規模自治体のあり方	人口区分							合計
	0～ 10000人	10000～ 30000人	30000～ 50000人	50000～ 100000人	100000～ 200000人	200000～ 500000人	500000人 ～	
1 さらなる市町村合併によって行財政能力の一層の向上をはかる	33(11.9)	79(25.9)	37(21.4)	49(25.4)	26(27.4)	17(29.8)	5(29.4)	246(21.9)
2 近隣の市町村との一部あるいは包括的な連携により対応	156(56.3)	164(53.1)	93(53.8)	99(51.3)	57(60.0)	29(50.9)	10(53.8)	608(54.2)
3 国や都道府県からの様々な指導や支援強化していく	35(12.6)	21(6.8)	21(12.1)	19(9.8)	5(5.3)	5(8.8)		106(9.5)
4 市町村が担いきれない業務は国や都道府県に返上すべき	51(18.4)	45(14.6)	21(12.1)	24(12.4)	7(7.4)	5(8.8)	1(5.9)	154(13.7)
5 その他・複数回答	2(0.7)		1(0.6)	2(1.0)		1(1.8)	1(5.9)	7(0.7)
合計	277	309	173	193	95	57	13	1121

注：括弧内の数値は各項目における人口区分別あたりの割合。

小数点第二位を四捨五入のため、必ずしも足して 100%とにならない。

4. まとめ

本章では、全国の首長に対して行われた本調査から、地方分権改革に対する首長の評価や認識、今後行われる地方分権改革に対する要望、小規模自治体のあり方を中心に基礎自治体と広域自治体のあり方を見てきた。地方分権改革と言われながらも実際のところ多くの首長は、自治体の自主性や自立性の拡大を実感として感じていない。そして、三位一体改革を通じて多くの自治体では財政規模が縮小し、一部の自治体では財政状況が逼迫し危険な水準にあると首長は認識していることも明らかになった。

今後の地方分権改革について、各首長は権限移譲と地方交付税改革や補助金改革が課題であるとしながらも、地方交付税改革について現状維持を求める声が多いのも事実である。補助金改革については、補助金廃止縮減を一般交付金化、税源移譲による補填することを多くの首長が求めている。

基礎自治体と広域自治体のあり方については、今後の地方分権改革の流れの中で基礎自治体が住民と最も身近な総合的行政主体として主役となることが期待される中で、首長は何らかのかたちで広域自治体からの支援の必要性を感じている。例えば町村レベルでは専門的な知識の提供、中規模あるいはある程度大きな規模の市レベルでは近隣市区町村とのコーディネーター機能が広域自治体に期待されている。また、今後小規模自治体で担いきれない事務が発生した場合にも、近隣自治体同士による連携による対応が主な選択肢にあげられる中で、都道府県（広域自治体）や国の関与を望む声が見られた。直接、都道府県がこれらの事務を行うか（垂直補完）、または広域連合の形成や運営を間接的に支援する（水平補完）など様々

な方策が考えられるが、基礎自治体と広域自治体のあり方を整理したうえで、広域自治体としての小規模自治体への具体的な支援策を検討することは必要であると考えられる。

Ⅲ. 広域自治体から見た地方自治制度の論点

基礎自治体と同様、広域自治体も近年、様々な変化にさらされている。その中でも道州制に関する議論が近年再び注目を集めている。2006年2月の第28次地方制度調査会答申は、現在の都道府県制度ではこれからの広域的な行政需要を満たすことは出来ないと指摘し、道州制の導入を提言した（地方制度調査会 2006）。また、政府与党でも道州制に関する関心は高まっている。安倍政権は内閣府道州制ビジョン懇談会を2007年1月設置した。自民党でも、党道州制調査会を道州制推進本部（本部長は政務調査会長）へと格上げし、議論を進めた。さらに、橋下大阪府知事は就任以降、関西州のビジョンに関してたびたび言及するなど、道州制導入を積極的に主張する知事が増えている。

具体的な動きとして、関西圏域において、2007年7月1日に、関西2府7県4政令市と7経済団体等をメンバーとして、「関西広域機構（KU）」が設立された。同機構は関西が自立的に発展し、活力と魅力あふれる地域となるために、これら構成メンバーが、「ともに考え、ともに行動するとともに、域内の個性を尊重し、関西全体としての総合力を発揮して、広域連携の一層の強化と分権改革の推進を図」（同機構HPより）ることを主目的としている。そして、2009年3月、国の出先機関事務のうち府県域を超える事務に対する受け皿として関西広域連合の結成を2009年中に行うことを申し合わせた（毎日新聞 2009年3月27日）。

本章はこれらの広域自治体を取り巻く状況の変化を念頭に、広域自治体からみた地方分権改革に関する論点整理を、主に各広域自治体の報告書等を参照することにより¹⁰、行いたい。

1. 現行の広域自治体の制度に関する論点

現行の広域自治体の制度に関しては、都道府県と市町村という現在の地方自治制度を維持するのか、道州制を視野に入れて議論を行うのかという2種類がある。そのなかでも、道州制の議論には戦前からの長い歴史がある。野田は、先行研究を整理することにより、府県規模が繰り返し問題視される理由を説明している（2005：161頁）。まず、現在の広域自治体では地方分権の受け皿としての規模が不適切と考えられていることがある。例えば、その区域を越える広域的行政需要への対応に関して物理的限界や非効率性が存在していることである。さらに、基礎自治体との間で二重行政が存在していることが合わせて指摘される。道州制はこれらの府県制度の弱点を解消する目的でよく議論されていると野田は指摘している。

近年では、2006年2月に第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」において、現在の都道府県を廃止し、道州制を導入することが適当であると答申した。その背景となる現状認識として、「都市化と過疎化の同時進行や人口減少等に起因する課題で、広域的対応が求められることになるものが一層増加する」結果、「都道府県域を超える広域行政課題

¹⁰ 紙幅が限られている関係上、各広域自治体の報告書に関する言及は最小限にとどめている。より詳しいレビューに関しては、本論文の基である『研究会報告書』を参照のこと。

の拡大」が著しいことが指摘される。同時に、「財政的制約の増大から、都道府県を単位とした行政投資によって公共施設等を整備し、維持更新していくことは難しくなっていく」ことが指摘され、解決策として道州制導入が提言されている。そして、現行の広域自治体は、平成の市町村合併によって行財政能力の向上した基礎自治体に権限を移譲し、より広域的な事務事業は道州にゆだねることにより廃止するべきであると提言されたのである。

しかし、現実問題として、道州制実現のためには技術的な困難が多くみられる。例えば、道州の区割りに関して自主的な話し合いで解決できるかどうか不確実である。各都道府県が話し合って「自発的」に区割りを確定できれば良いが、特に道州の境界に位置する県においてはどちらの州に属するかを決定することは簡単ではない。現状でも各ブロック知事会や様々な地域協議会に複数加盟している広域自治体は存在している。同じ広域自治体でも東西や南北で組み込まれている社会経済圏が異なる場合もある。区割りの困難さは、平成の市町村合併においても、合併枠組みや庁舎の配置等で決裂した事例は多いことから指摘できる¹¹。

これら実行可能性の面で問題点が指摘できる道州制の導入よりは、以下の各節で議論するより現実的な制度改革を積み重ねることの方が、少なくとも短期的には、地方分権を実質的に進展させるという点では合理的ではないだろうか。

2. 広域自治体と基礎自治体間の権限の配分方法

既存の都道府県制度を前提とすると、広域—基礎自治体間の権限配分のあり方、及び地方公共団体と中央政府の間の権限配分のあり方を議論することが重要である。広域自治体から基礎自治体への権限移譲には大都市制度の活用と各広域自治体独自の条例等制定の2つの方法がある。

(1) 大都市制度

権限移譲には大都市制度のような事務移譲に関する全国的な特例制度を活用し、政令指定都市、中核市、特例市のように規模の大きな自治体により多くの権限を移譲する方法がある。平成の市町村合併においても、これら3つの特例制度に達するような市を目指して合併を行うというのが一つのメルクマールとなっていた¹²。その結果、2008年1月現在、政令指定都市が17市、中核市が35市、特例市が44市となっている。

例えば、政令指定都市は、地方自治法に基づき府県が行うこととされている事務のほか、道路法に基づく国・道府県道管理事務などを処理しているのに加え、都市圏の中核都市として、都市基盤の整備・管理など、一般の市町村にはない固有の行政需要を有しており、これに対応するための様々な施策・事業を実施している。

このように、政令指定都市は広域自治体並みの行政能力を有しているといえるが、現行制度では、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、政令指定都市には広域自治体の事務

¹¹ 横道編（2004：151頁）によれば2002年から2004年に市町村合併の法定協議会が解散した事例は94件あるが、そのうち庁舎の位置で決裂したのが11件、合併の枠組みで決裂したのが31であった。また法定協議会から一部の市町村が離脱したのが30件あったが、そのうち6件が合併の枠組みに関するものであった。

¹² もっとも、これらの特例は結果として合併に対するインセンティブとして統計的に有意に働いていないという実証研究がある（城戸・中村2008）

を「特例」として部分的に配分することとされている。このため、政令指定都市への事務の配分は各行政分野において関連する事務を一体的に配分するものとはなっておらず、広域自治体による様々な関与が依然として残されている。指定都市市長会の報告書によれば、広域自治体が域内全体を対象にして実施している「規模・性質対応事務」が、政令指定都市の域内に及ぶことにより、広域自治体との間での「二重行政」が発生し、非効率となっている（指定都市市長会 2006）¹³。例えば、中小企業支援施設や女性の社会参画支援施設が二重投資になっている場合や、中小企業に対する信用保証制度が府県と政令指定都市の双方が設けている場合などがある。

同時に、同報告書は現行の政令指定都市制度は政令指定都市が処理する事務が画一的なものとなっていて、それぞれの政令指定都市の特性が発揮できないことも指摘している。同じ政令指定都市といっても、それぞれ都市圏における役割や産業構造、人口構成等には差異がある。政令指定都市は制度発足時にはまさに日本の大都市圏における五大都市であったが、数が増えるにつれ多様化が進んでおり、さらにこの傾向は続くであろう。

（2）各広域自治体独自の試み

一方、条例の制定等、各広域自治体により、それぞれの地域の実情に応じた権限移譲方法を定めるやり方もある。これは、「法律・条例の両面から、市町村の規模、行財政能力と地域の実情に応じた現実重視の権限移譲」（村松・稲継編 2003：42 頁）ということができる。広域自治体から基礎自治体に対して権限移譲が提案される政策領域には大まかに分けて2種類ある。まず、まちづくりや住民福祉というように、より地域住民に近い政策領域に関連する権限を移譲するものが多い（例えば、茨城県 2007 や千葉県 2006）。さらに、道州制を積極的に提案しているものではこれら加えて、河川や道路の管理といったインフラ関連や防災といったより広範囲の権限も対象にしている。例えば、基礎自治体へ二級河川の管理に関する権限を移譲できるという提言がある（四国4県道州制研究会 2007）。

このように、基礎自治体に対して権限移譲を進めれば、広域自治体と基礎自治体の役割に変化が生じてくる。それでは、一般的に広域自治体の機能とされている広域・連絡・調整の各機能に関してどれが強化され、どれが減少していくと考えられているのであろうか。まず、広域機能に関しては今後、強化されていくであろうというコンセンサスは形成されているようである。むしろ、それに純化すべきであるという主張もある（神奈川県 2007）。

しかし、連絡・調整機能に関しては意見が分かれている。まず、補完・連絡調整機能は縮小に向かい、基礎自治体支援機能も事業実施支援から自立支援へ転換すべきであるという主張がある（例えば、愛知県 2007）。基礎自治体は意思決定能力が拡大し、自主的な取組みを基本とした行政運営を進めることになる。一方、広域自治体はより広域性の高い事務事業に重点化することにより、中央政府からの権限移譲の受け皿になるべきであると主張している。それに対して、基礎自治体関連携のコーディネーターとして広域自治体の役割は残ると主張もある（例えば、ポスト合併期における県と市町のあり方研究会 2007）。そこでは、基礎自治体は対人サービスが中心になり、それぞれの基礎自治体ではまかなえないような広

¹³ 一方、神奈川県（2003）は事務事業が政令指定都市の域内で完結するわけでは必ずしもないので、二重行政が非効率だとは一概にいえないと指摘している。

域的な行政需要や、基礎自治体が連合を形成した方が効率的な事業に関して、広域自治体がコーディネーターの役割を果たすことを想定している。

次に、中央政府から広域自治体への権限移譲についてはどのような議論がなされているのだろうか。全国知事会は、第二期地方分権改革とその後の改革の方向に関連して、中央省庁の出先機関である支分部局の事務を地方公共団体に移管ないしは廃止することを提案した（全国知事会 2007）。現在、運輸局や農政局、法務局といった国の出先機関には約 21 万人の国家公務員がいる。これら出先機関の移管ないし廃止は国と地方の二重行政の解消や行政機関の統廃合によるコストカットを達成する手段としても有効的であるとされている。例えば、経済産業局の廃止によって中小企業への支援等に関する業務を地方公共団体に一元化したり、公共職業安定所を広域自治体へ移管することにより、より地域の実情に合った業務を行うことができるかとされている。

経済財政諮問会議は 2007 年 5 月、労働基準監督署や地方運輸局などの 61 事務が地方に移管が可能で、90,799 人から 101,629 人の国家公務員を削減できるとの試算を示した（毎日新聞 2007 年 5 月 26 日）。これに対して、全国知事会はこのうち地方に事務を移譲後もその業務に必要な人員は最大で約 7.5 万人であり、残りは、地方公共団体へ移管するのではなく、定数削減が可能だとする提言を行った（全国知事会 2008）。また、移譲の際の絶対条件として国から地方公共団体への確実な税源措置を求めている¹⁴。

中央政府－広域自治体－基礎自治体と権限配分を議論することは、それぞれの公的主体が果たすべき役割の整理にもなり重要である。しかし、重要なことはこれら権限や事務・事業が再配分された際にはそれに見合うだけの税財源が各主体に配分されることである。そこで次節では税財源の問題について扱う。

3. 権限移譲後の地方公共団体の税財源

地方分権を推進する上で、税財源の問題が重要であることは論をまたない。なぜなら、地方分権を推進するということは、中央政府から地方公共団体へと事務・事業を移譲していくことであるが、それぞれの地方公共団体の活動の源になるのは税財源であるからである。一般的に地方分権とはより住民に近い主体が行政サービスを供給する方向にもっていくことである。しかし、「三割自治」という言葉からもわかるように、地方公共団体のほとんどはその行政需要を満たすだけの税収入を得ていない。

無論、地方の税財源を確保しようという試みが全くなされていないわけではない。むしろ、近年では地方公共団体の税源は強化される方向性にある。第一次分権改革の時には、法定外目的税の創設と法定外普通税に関する国の関与の見直しが行われた。これらは地方自治体が、地方税法で定められていない税目を条例で定めて設ける税である。前者は特定の使用目的や事業の経費とするためのもので、いわゆる産廃税や東京都の宿泊税がこれに当たる。

後者の法定外普通税は、事前許可制のもとで地方分権改革前にも認められてきた税であるが、地方公共団体の課税自主権をより尊重する観点から、第一次分権改革の際に設置に当た

¹⁴ 2007 年 5 月、地方分権改革推進委員会も国の地方支分部局等の廃止・縮小の方針を「地方分権改革の重要課題として」提示したが、出先機関の統廃合について各省庁に対して意見を募った結果、「ゼロ回答」であった。

っての許可制度を廃止し、国の同意を要する事前協議制に移行した。この協議に当たっては、総務大臣は地方財政審議会の意見を聴き、よほどの事由¹⁵がない限り、同意しなければならない。この法定外普通税は、都道府県税では福井県や新潟県といった原子力発電所所在道県における核燃料税、市区町村税では砂利採取税¹⁶や狭小集合住宅税¹⁷などがある。さらに、三位一体の改革において、国税である所得税から地方税である個人住民税へ恒久的な措置として3兆円規模の税源移譲が実施された。その結果、平成19年度の地方財政計画額ベースでの地方税収入の計画は40.4兆円となった。

これらの諸改革が行われてきたが、いまだ地方の税財源は十分とはいえない。法定外税が拡大されたとはいえ、地方税収額に占める割合はわずか0.16%、541億円である（2005年度決算額）。これら法定外税は一般的な地方の財政力を強化するというよりは、特定の政策を行うためのものである。地方公共団体の財政力の強化に寄与することを期待するのは難しい。また、三位一体の改革による税源移譲も、同時に削減された補助金に比べて少なかった上に、小泉政権は財政構造改革の一環として地方交付税の総額を削減する政策を採用していたので、地方税と地方交付税を併せた地方公共団体の収入は増加しなかった。

さらに、政令指定都市は大都市特有の問題を抱えている。地方自治法及び個々の法令に基づく事務配分の特例により、広域自治体に代わって多くの事務を行っている。それら事務の財源として、地方交付税の算定率補正や各種譲与税の移譲が行われている。しかし、指定都市市長会はこうした特例事務に要する一般財源3,773億円（平成17年度当初予算ベース）のうち、税制上の措置がなされているのは約3分の1の1,344億円にすぎず税財源の手当ては不十分であると主張している（指定都市市長会2006）。国から地方自治体への事務の移譲の際の財源措置について、地方自治法第232条第2項及び地方財政法第13条第1項は、国に「必要な措置」を講じる義務を課しているが、当該規定は十分に機能していない。さらに、事務処理の特例制度により広域自治体から基礎自治体に移譲される事務に要する経費についても、地方財政法第28条第1項は「都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」と規定している。しかし、この規定は十分に機能しないと指定都市市長会は指摘し、これらの税財源制度の見直しについて研究している。

このように地方公共団体における税財源確保がいまだ不十分であることから、全国知事会は、第二期地方分権改革における具体的方策として、税源移譲によって国税と地方税の税源配分が5:5になるように提言している（全国知事会2007）。2005年度現在、租税総額に対する国と地方の割合が6:4であるが、歳出純計¹⁸では逆に4:6になっている（総務省資料より）。

¹⁵ 「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること」、「地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること」、「国の経済施策に照らして適当でないこと」、の3つである（地方税法第261条・第671条）。事前協議制に移行して以来、実際に総務大臣の同意が与えられなかった事例には、神奈川県横浜市が導入を目指していた勝馬投票券発売税があり、この際には三番目の項目が不同意の理由とされた。

¹⁶ 城陽市（京都府）や中井町（神奈川県）が導入。

¹⁷ 豊島区（東京都）が導入。

¹⁸ 歳出純計とは、国の一般会計と10特別会計との純計決算から国から地方に対する支出を除いたものと、地方財政の純計決算から地方から国に対する支出を除いたものの合計。

より具体的な税源として、全国知事会を含む地方6団体は地方分権構想の中間報告の一節で提言を行った（新地方分権構想検討委員会2006）。それは、現行4%対1%になっている消費税の国と地方の配分内訳を、2.5%ずつにすることなどにより、国と地方の税源配分を対等にするという提言である。現在の地方公共団体の税源は、地方住民税や法人税といった景気変動の影響を受けやすかったり、地域によって税収の偏在性の高かったりする税目が多い（小西2007、184頁）¹⁹。住民に身近な行政サービスを安定的に供給するという観点からは、景気変動の少ない税源を地方公共団体が確保することは重要であろう。さらに、一旦国の一般会計を通す現行の地方交付税制度に代わり、「地方共有税及び譲与税特別会計」を創設し、直接繰り入れを行う地方共有税制度の創設も併せて提言している。現行の制度では、国の一般会計を通すことにより、中央省庁の官僚や国会議員等の政策選好に地方交付税の総量が左右されがちである点を踏まえての提言である。この提言に加え、現在の地方交付税の主要算定基準である人口及び面積という要件以外に、都市圏以外の地方が果たす役割を考慮すべきであるとの主張もある（四国4県道州制研究会2007）。例えば、地方の大都市圏に対する人材や食糧の供給機能、及び地方による水源の維持、森林の環境保全機能といったものである。

地方公共団体にとってのもうひとつの財源である国庫補助負担金は、中央政府の事業官庁や財務省にとっても重要な政策手段である（神野編2006：43頁）。事業官庁は補助金を予算要求することにより、それぞれの官庁の政策を実現させるという手段として使っている。財務省は国の一般会計から補助金を支出する際には予算査定が出来るので、全体のマクロ経済運営を監視することが出来る。そのような中、例えば、岡山県（2003）は、国庫補助負担金について、「国と地方公共団体との役割分担の明確化のもとに、真に必要なものに限定した上で、廃止・縮減を図るべきである」と主張している。理由としては、現行制度は国と地方公共団体の責任の所在の不明確化を招きやすいこと、各省庁の関与が地域の自主的な行財政運営を阻害しがちであること、細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用を妨げる要因となっていること、の3つの問題点をあげている。また、今後も存続するものに関しては、地方公共団体の自主性の尊重、事務の簡素化等の観点から、統合・メニュー化等の推進という運用面と補助条件等の適正化・緩和等の関与面の両方の改善を図り、さらに交付金化も進めるべきであると主張している。国庫補助負担金の削減に関しては、三位一体の改革において補助金総額の削減を目指し、件数を削減しなかったことが、結果的に中央政府の地方公共団体への関与を削減する効果が限定的だったという指摘もある（例えば、西尾2007：196頁）。

このように、税財源に関しては三位一体の改革の時に地方分権に向けた改革が着手されたばかりの段階である。地方分権の進展で地方公共団体が行う事務・事業量は増えていくので、その事務・事業の為の税財源確保は一層重要となるであろう。

4：地方分権改革における民間アクターや住民意識

現在の地方分権に関する議論においては基本的に、現在の事務・事業量が維持されるか、それらが増えると予測する前提に立っていたりしている。しかし、中央政府を小さくし、地

¹⁹ 1980年代後半からのバブル経済が崩壊した時のみならず、1998・99年にGDPがマイナス成長になった時や、その後の2000年春のITバブル崩壊の後にも地方税収入は急減している。

方公共団体を巨大化させることは必ずしも望ましいとはいえないのではないだろうか。そこで、現代において、中央政府及び地方公共団体の公的主体が行うべき事務・事業量やその範囲は適正であろうか、という問題を考えてみたい。増える事務・事業があるにしても、役割が終わったり、必ずしも公的主体が行う必要がなくなったものはないのだろうか。他の先進諸国では公的サービスの供給においても、公的アクター以外の重要性が増している。本論文の冒頭で触れた西尾（2007）が指摘する第一次分権改革の積み残した課題のひとつに住民自治の拡充があった。このように、民間アクターのあり方は中央政府－広域自治体－基礎自治体という官の間での地方分権ではなく官民の協働のあり方を模索する上で非常に重要なものである。

しかし、本論文でレビューを行った各広域自治体の報告書において、地方公共団体以外のアクターの役割に関して研究しているところは少ない。公的な主体が行っている事務・事業がどの主体（中央－広域－基礎）が行うべきかを論じているものは多いが、それを公的な主体が行うべきなのかということ問うているものは非常に少ない²⁰。無論、議論が少ないということが、各地方公共団体が行政のスリム化に着手していないということの意味しない。むしろ各地方公共団体単位では様々な形で行われている。遊休資産の売却、業務委託、指定管理者制度、PFI事業、民営化など、様々な手法が取り入れられている。しかし、地方自治制度全体を議論する際にはこの視点が欠落している場合が多く、結果として各自自治体が個別に対応しているにとどまっている。

また、制度的な議論とは別に、広域自治体側と住民の間に意識の乖離が存在することも指摘したい。広域自治体の政策上の優先順位と住民や基礎自治体のそれでは大きな隔りがある。例えば、道州制や複数の広域自治体の連携を提言している報告書においても、必ずしも住民の生活圏や経済圏はこれの提言の範囲と一致していない（例えば、北東北広域政策推進会議 2005、山口県政集中改革本部 2006）。このような行政と住民との意識面での乖離も長年地方分権の重要性が叫ばれながらも満足はいく進捗を見せていないことの理由の一端ではないだろうか。

以上、本章における議論は次のように要約できる。まず、道州制を導入するのかという論点は日本の地方自治制度全体のデザインに関わる重要な論点である。しかし、政治的なインパクトはともかく、その実現のために払うべきコストに見合うだけのベネフィットが提示されているかといえばそういえないのではないだろうか。むしろ、現実的に対処できるのは中央政府、広域自治体、基礎自治体という各公的アクターが行うべき事務・事業量及びその配分の見極めではないだろうか。現在の事務・事業量がこれらの三者において、どの権限をどこが持ち、税財源的裏づけをどのようにつけるかということにつけるのではないだろうか。そのためには、権限配分だけではなく、現行の地方自治法の改正も視野に入れて、さらなる課税権の強化も場合によっては必要になってくる。

しかし、中央地方合わせて巨額の公的債務があるということは現在の公的アクターの事務・事業量が過剰であると示唆しているともいえる。たとえ地方公共団体が課税自主権を得

²⁰ そのなかでも、愛知県（2007）は、これまでは受益者と考えられてきた住民や民間企業、各種団体も公共サービスの担い手であると規定している。

たとしても、独自に課税を強化することには限界がある。なぜならば、住民は移動が自由なので、重税を課す自治体を避けるインセンティブを持つからである。このことを考慮すればそもそも公的主体が担うべき事務事業量について再検討し、民間アクターの活用方法を探るべきではないだろうか。

IV. おわりに

本論文は広域自治体と基礎自治体がこれからの地方分権改革にどのような関心を抱いているかという点を中心に議論した。本章では、各章における議論を整理しつつ、地方自治制度を論じる際の論点を、「3ゲン」といわれる「権限」、「財源」、「人間」の3点に整理し、結語として提示したい。

1. 権限の問題

権限には2種類の論点がある。第一には、公的主体の中で中央政府、広域自治体、基礎自治体のどこがどのような権限を持つかという権限配分方法の問題である。これは同時にどのような地方自治制度を設計するかというマクロの問題にもつながる。第二には、公的主体が担う事務・事業の量が適切かという問題である。財政に限界のある今日、公的主体が担う事務・事業量そのものを減らす必要があるだろう。

(1) 権限配分方法

地方自治制度をどのように設計するかという問題にはいくつかの解決策が提示されている。近年では、市町村合併や道州制が頻繁に取り上げられる。ただ、道州制導入には数多くの関係者の利害を調整し、なおかつ議会による議決や場合によっては住民投票による承認が必要である。しかし、第Ⅲ章で指摘したように、これらのコストに見合うベネフィットが論理的に提示されているとはいえない。さらに、第Ⅱ章で分析した、基礎自治体への調査で明らかにされたように、基礎自治体においては道州制導入や、さらなる市町村合併への期待は低く、むしろ近隣自治体との連携による広域行政的な対応を重視している。

権限移譲や広域連携を行う際に重要なのは地方交付税の改革や他の公的主体²¹の関与の縮小である。基礎自治体は、広域自治体が基礎自治体へ補完・支援という形で関与するよりも権限移譲と財源の配慮をすることを求めている。また、具体的な分野としては、基礎自治体の首長は福祉・教育分野に関するサービス提供を重視している。一方、広域自治体からは福祉やまちづくり関連の事務事業を基礎自治体に移譲できるとした報告書が多かった。

(2) 事務・事業量の見直し

広域行政制度の活用に加えて、「ナショナル・ミニマム」を問い直す(西尾 2007) ことにより、公的主体が担うべき事務・事業を根本から見直すことも今後必要であろう。地方公共団体の税財源が仮に100%理想的な形で制度設計されても、それだけで安泰というわけではない。少子高齢化、人口減少、グローバル化によるマクロ経済環境の激変、地方経済の疲弊

²¹ 広域自治体にとっては中央政府であり、基礎自治体にとっては広域自治体と中央政府である。

が進展していけば、再び地方公共団体は困難に直面するであろう。ゆえに、広域自治体と基礎自治体間の権限、財源について「公と公」間の守備範囲（事務・事業量）の見直し、そして、民間アクターとの分業や協働に関しては「公と民」間の役割分担、事業見直しが必要なのではないだろうか。

一般的に行政に対する要求は、高度化、多様化、専門化を背景として、幾何級数的に伸びるが、その需要を満たすために行政が得られる経済資源は代数的伸びにとどまるという（中邨 2001）。そこで当然需要と供給のギャップを埋める必要がある。そのためには、公的主体以外のアクターの活用を考えることが重要であろう。増え続ける行政需要を常に見直し、必要性の下がったものは廃止するか、公的アクター以外に移譲しなければ、いつまでたっても財政難は続くのではないだろうか。

もっとも、イギリスにおける先行事例からも明らかのように、このようにして住民、企業、団体等の民間アクター活用が進んだとしても、公的主体の役割がなくなるものではないことにも留意が必要である（毎熊 2001）。

2. 税財源の問題

税財源の問題には垂直と水平の2種類の問題がある。垂直の問題とは、現状中央政府に偏っている税財源を地方に移譲することにより、地方の税財源を強化することである。さらに、ふるさと納税や法人税の是正の議論で見られた都市と農村間や大都市とその周辺の基礎自治体間という地方公共団体間における水平的な税財源の問題がある。

（1）税財源の確立

権限を移譲しても税財源がなければ、地方公共団体はより一層疲弊するだけである。基礎自治体首長の三位一体の改革の評価に対する回答がそれを物語っている。税財源確立の方法としては2つ指摘できる。まず、全国知事会等が主張している中央と地方の税収配分の是正である。現状、国と地方の税源が6:4であるのを5:5にすることと、景気動向に左右されにくい安定的な税財源の確保が重要であろう。

さらに、地方公共団体が課税自主権を確立することが重要である。各地方公共団体には独自の行政需要がある場合があり、それに対応した税体系が必要になってくる。さらに、課税自主権が確立され、地方公共団体で税体系が異なってくれば、各地方公共団体がいかに魅力的な税体系を構築するかが重要であろう。

（2）大都市を取り巻く財源課題

大都市の問題は2点ある。まず大都市特有の問題である。大都市といっても横浜市のように昼間人口が夜間人口より少ないところもある一方、大阪市のように100万人近い人口が流入し、昼間人口が圧倒的に大ききところもある。後者の場合では、直接納税しない政令市約一市分の人口を見越した行政運営をしなければならないのである。さらに、政令指定都市は他の基礎自治体に比べて、社会基盤の整備も早期に行われているために、現在の厳しい財政状況とそれら社会基盤の更新時期を同時に迎えている。特に旧五大市は他の政令指定都市に先駆けて大都市化している点を考慮するとより厳しい状態にあるといえよう。

一方で、ふるさと納税や法人税の算定率変更など、格差是正ということで一概に水平的財政調整も議論されている。しかし、これら議論は「都市＝余裕がある、農村＝余裕がない」という前提が成り立っているが、大都市部の行政需要の高まりも考慮すると再考の余地があるかもしれない。

3. 人間（人材）の問題

人間（人材）の問題に関して論じたのは、基礎自治体に対する広域自治体からの2種類の人的応援である。第一に、権限移譲や広域連携等を行った基礎自治体への人的応援である。前項の権限移譲のところでも述べたように平成の市町村合併を契機に広域自治体から基礎自治体への権限移譲計画は加速している。その際に権限を移譲するだけではなく、専門知識を持った広域自治体の職員を派遣したり、基礎自治体の職員を訓練したりすることによってより円滑に権限移譲を進めようとする方策である。基礎自治体は権限や財源の移譲など自立性の向上をで望んでいるのは確かである。しかし、基礎自治体調査によると、人口区分で見た場合、例えば10万人以下の都市では、広域自治体に専門知識の提供を求めていたり、市レベル（30-50万人）では近隣との政策調整も求めていたりしていることが明らかになっている。広域自治体の役割を縮小する権限と財源の移譲でなく、その役割を生かす知識提供や調整をあえて選んでいるのは、それなりに「メッセージ性が強い」のではないだろうか。

第二には、第27次地方制度調査会におけるいわゆる「西尾私案」でも言及されているが、今後、高齢化や過疎化がさらに進行し、事務事業をまかないきれない基礎自治体が現れることも考えられることである。その際に広域自治体が職員を派遣したり、その事務事業を行ったりすることによってそれら基礎自治体を代替しようするものである。アンケート調査においても、「西尾私案」への賛否はともかく、小規模自治体には「専門的人材／知識」の提供を望む声」は多いことが明らかになっている。

さらに、事務・事業量の見直しの項でも触れたように民間活用が増えれば、公的主体の職員に期待されることが事務の実施から監督・管理に変化してくる。その変化に対応する準備も必要であろう。

これまで行われてきた地方分権改革においても、「権限」、「財源」、「人間」という3つの論点は、それぞれには論じられてきた。しかし、これら3つのバランスに配慮した議論となっているとはいいがたい。地方分権改革による権限移譲や自治体に対する住民の要望の増加で事務・事業量は増えているにもかかわらず、地方自治体において、財政面や人材面での問題は解決できていない。特に三位一体の改革を経て地方公共団体の首長が実感している財源不足の問題は深刻である。今後の地方自治制度改革にはこの「3ゲン」それぞれのバランスや相互作用を考慮した視野の広い議論が必要ではないだろうか。

参考文献

- 愛知県 (2007) 『あいち市町村自律拡大プログラム』
- 磯崎初仁 (2003) 「政令指定都市制度の現状と改革」、『年報自治体学』、16号
- 茨城県 (2007) 『まちづくり特例市分権支援事業』
- 江口克彦 (2007) 『地域主権型道州制：日本の新しい「国のかたち」』、PHP 研究所
- 岡山県 (2003) 『21世紀の地方自治を考える懇談会 報告書』
- 神奈川県 (2003) 『分権時代における自治体のあり方に関する研究会：分権時代における都道府県のあり方について（最終報告）』
- 神奈川県 (2007) 『地域主権実現のための基本方針』
- 北東北広域政策推進会議 (2005) 『北東北のグランドデザイン：自立・飛躍する“アジアの北東北”を目指して』
- 城戸英樹・中村悦大 (2008) 「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」、『年報行政研究』43号
- 小西砂千夫 (2007) 『地方財政改革の政治経済学』、有斐閣
- 四国4県道州制研究会 (2007) 『道州制に関する最終報告：四国におけるあり方について』
- 指定都市市長会 (2006) 『大都市制度調査研究プロジェクト 道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言』
- 品田裕・驛賢太郎 (2008) 「変革期における市区町村長の意識と行動に関する全国調査の概要」、神戸法学雑誌、第57巻第4号
- 新地方分権構想検討委員会 (2006) 『分権型社会のビジョン（中間報告）』
- 神野直彦編 (2006) 『三位一体改革と地方税財政：到達点と今後の課題』、学陽書房
- 全国知事会 (2007) 『「第二期地方分権改革」への提言：日本の改革・再生は地方分権型社会から』
- 全国知事会 (2008) 『国の地方支分部局（出先機関）の見直しの具体的方策（提言）：今こそ、“地方が主役”の行政体制への転換を』
- 全国町村会 (2002) 「今後の基礎的自治体のあり方について（地方制度調査会専門小委員会における「西尾私案」）に対する意見」
- 総務省 (2005) 『道州制の検討について（中間報告）』
- 千葉県 (2006) 『あすのちばを拓く10のちから（改定版）』
- 地方制度調査会 (2003) 『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』
- 地方制度調査会 (2006) 『道州制のあり方に関する答申』
- 地方分権21世紀ビジョン懇談会 (2006) 『地方分権21世紀ビジョン懇談会 報告書』
- 中邨章 (2001) 「行政学の新潮流：「ガバナンス」概念の台頭と「市民社会」」、『季刊行政管理研究』96号
- 西尾勝 (2001) 『行政学（新版）』、有斐閣

- 西尾勝（2007）『地方分権改革』、東京大学出版会
- 日本経済団体連合会（2007）『道州制の導入に向けた第一次提言：究極の構造改革を目指して』
- 野田遊（2005）『都道府県改革論：政府規模の実証研究』、晃洋書房
- ひょうご震災記念 21 世紀研究機構（2008）『平成 19 年度関西圏域における広域行政に関する調査研究報告書』
- ポスト合併期における県と市町のあり方研究会（2007）『ポスト合併期における県と市町のあり方について』
- 每熊浩一（2001）「NPM のパラドックス？：「規制国家」現象と「触媒政府」の本質」、『年報行政研究』、36 号
- 村松岐夫・稲継裕昭編（2003）『包括的地方自治ガバナンス改革』、東洋経済新報社
- 山口県県政集中改革本部（2007）『分権時代における山口県のあり方（最終報告）』
- 横道清孝編（2004）『自治体改革第一巻：地方制度改革』、ぎょうせい

(研究報告)

住の安全安心に関する研究
～コレクティブハウジングの課題と将来像～

岸本達也*

* ひょうご震災記念 21 世紀研究機構特別研究員・神戸新聞社

引用：

岸本達也 (2010)「住の安全安心に関する研究～コレクティブハウジングの課題と将来像～」
『ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究年報』第 14・15 卷、pp.60-79

住の安全安心に関する研究

～コレクティブハウジングの課題と将来像～

岸本達也

キーワード：公営コレクティブハウジング、入居者の意識、世代バランス、
コミュニティ支援

要 旨

阪神・淡路大震災の被災地に、全国で初めて導入された公営コレクティブハウジング。食堂などの共用スペースを備え、「住民同士、支え合いの暮らし」を理想とした先進モデルとして注目され、県内に10団地341戸が建設されたが、入居開始から10年が経過したことを受けて行った住民へのアンケート調査では、回答者の7割超が現在の生活に「満足」としたものの、3割超が入居者の高齢化に不安を抱いていたことが分かった。「みんな年老いた」「元気な人の負担が増えている」。入居者の平均年齢が70代半ばという高齢化の進行で、自治会活動やコミュニティ活動は停滞しがちで、若年層の入居を期待する声が高い。一方で、住民やボランティアらの継続的な活動で、住民交流、地域交流が進んでいる住宅もあった。

県外においても、兵庫の事例を参考に、長崎県や大阪府などで公営コレクティブハウジングが建設されたが、抱える問題は同様だった。民間によるコレクティブハウジングも分譲形式、賃貸形式でそれぞれの課題がみられた。

調査を踏まえ、公営コレクティブハウジングの将来像について①入居者の世代バランスを図る手法の検討②共有スペースをNPOの拠点にするなど、より積極的な外部からのコミュニティ活動支援③募集時の説明やコレクティブ間の住民連携などにおける県の積極的なかわりとサポート④既存の集合住宅でも共用スペースの確保などコレクティブ的要素の導入一を提言した。

阪神・淡路大震災の被災地に、全国で初めて導入された公営コレクティブハウジング。入居開始から10年が経過したことを踏まえて行った住民アンケートでは、回答者の3割超が入居者の高齢化に不安を抱いていた。高齢社会を見据えた「支え合いの暮らし」を理想にした先進住宅の課題と将来像を探る。

I 公営コレクティブハウジングの導入

1. 高齢化と、多様化する住宅

コレクティブハウジングは、もともと北欧諸国を中心に普及した集合住宅で、台所や浴室、トイレのある個室を確保しつつ、入居者同士がふれあう共有スペース（台所、食堂、談話室）を備えているのが特徴だ。こうしたコレクティブハウジングが公営住宅として、日本、さらには兵庫県に導入された背景には、1995年に発生した阪神・淡路大震災がある。

公営住宅は、公営住宅法の成立（1951年）によって整備が進み、現在までに全国で約217万戸が供給されている。当初は「一般世帯向け」が中心だった公営住宅だが、1960年代中期には「高齢世帯向け住宅」の供給が開始され、さらに3世代向けの「老人室付き住宅」、親子2代が隣接居住する「ペア住宅」の供給も始まった。

一方、単身の高齢者・障害者が公営住宅に入居できるようになったのは1980年、本格的な高齢者向け住宅として「シルバーハウジング」の事業が始まったのは1987年だった。シルバーハウジングは、高齢化が進行する社会において、住宅政策と福祉政策の連携をみたもので、段差の解消などバリアフリー化された住宅に、緊急通報システムを整備。さらには入居者の安否などに目を配る生活援助員（LSA）が配置されている。

民間住宅でも、多様化するライフスタイルと家族の形態に合わせ、コレクティブハウジング、グループリビング、コーポラティブハウジングといった住まいが注目されるようになった。

コレクティブハウジングは「個人や家族の自由でプライバシーのある生活を基本に、複数の世帯が日常生活の一部を共同化して生活の合理化をはかり、共用の生活空間を充実させ、そのような住コミュニティを居住者自身がつくり育てていく住まい方」（小谷部育子氏「コレクティブハウジングで暮らそう」）であり、日常の夕食の共同運営は、その生活の中心的な存在とされる。

2. 阪神・淡路大震災とコレクティブハウジング

阪神・淡路大震災は、20世紀の大都市で初めて起きた直下型地震であり、現代社会が抱えるさまざまな問題をあらわにした。その一つが高齢社会への対応である。被災者用の仮設住宅は計4万8000戸が建設されたが、高齢者の多い団地ではコミュニティ形成が課題となり、実際、高齢者がだれにもみとられずに亡くなる「独居死」が相次いだ。

兵庫県は、災害復興公営住宅の建設にあたって、バリアフリー化を進め、シルバーハウジングを各地で導入した。その中で検討されたのが、コレクティブハウジングである。当時、県が行った仮設住宅の入居者アンケートでは、「気心の知れた数世帯と一緒に居住できる共同住宅への入居を希望しますか」との質問に、12%が「希望する」と答えた。震災によって、支え合いの暮らし、コミュニティの重要性が再認識され、特に高齢者にとつ

ては生きる意欲にもつながっていた。研究者らの熱心な活動もあり、支え合いの暮らしを具現化する住宅として、全国初の公営コレクティブハウジングの導入が決まったのである。

被災地では、県営、神戸市営、尼崎市営あわせて10団地341戸の公営コレクティブハウジング（「ふれあい住宅」）が建設された。その多くは、シルバーハウジングを活用した高齢者向けの住宅であったが、全国にコレクティブハウジングという住まい方を知ってもらう結果にもつながった。

Ⅱ 公営コレクティブハウジングの現状

1. 県内の公営コレクティブハウジング

阪神・淡路大震災の復興住宅として、県内に建設された公営コレクティブハウジングは次の通り。（かっこ内は所在地、入居開始年、戸数）

- (ア) 県営片山ふれあい住宅（神戸市長田区、1997年～、6戸）
被災地で最初に完成した公営コレクティブハウジング。
- (イ) 県営南本町ふれあい住宅（神戸市中央区、98年～、27戸）
- (ウ) 県営岩屋北町ふれあい住宅（神戸市灘区、98年～、22戸）
- (エ) 県営HAT神戸脇の浜ふれあい住宅（神戸市中央区、99年～、44戸）
- (オ) 県営大倉山ふれあい住宅（神戸市中央区、98年～、32戸）
- (カ) 神戸市営久二塚ふれあい住宅（神戸市長田区、98年～、58戸）
- (キ) 県営福井ふれあい住宅（宝塚市、98年～、30戸）
- (ク) 尼崎市営久々知住宅（尼崎市、99年～、22戸）
- (ケ) 県営金楽寺ふれあい住宅（尼崎市、98年～、71戸）
- (コ) 神戸市営真野ふれあい住宅（神戸市長田区、98年～、29戸）

2. 現状と課題～聞き取り調査から

公営コレクティブハウジングの導入から10年が経過したことを踏まえ、2008年秋、上記（ア）～（ケ）の住宅の自治会長、または住民代表から、現状と課題について聞き取り調査を行った。

(1) 高齢化への不安

聞き取りで、不安の声が最も多かったのが、高齢化の問題である。聞き取り時点では、最も古いコレクティブハウジングで入居から11年、新しい住宅でも9年が経過している。公営コレクティブハウジング341戸のうち、60歳以上を入居対象としたシルバーハウジングは7割を超え、一般の復興住宅でも公営住宅の性格ゆえ、自然と年金暮らしの高齢者が増える傾向にある。県内の復興住宅の高齢化率（65歳以上）は、2008年11月現在で47.8%に上り、神戸市内では50%を超えていた。一般県営住宅

(22.8%)の倍以上である。

復興住宅で導入されたコレクティブハウジングの場合、特に「高齢者同士の支え合い」の側面が強い。しかし、入居当初から住民は10年前後、年を重ねており、「すっかり体が弱った」との声が聞かれるようになった。

高齢化による弊害として指摘が多かったのは、入居者同士の活動、支え合いの限界、である。住民らは入居当初、ボランティアの応援なども得ながら、食事会などを積極的に開いていたという。今もほとんどの住宅で食事会など住民が集まるケースはあるが、その回数は減少傾向にあり、その理由について「高齢」をあげる理由が多かった。

入居者の声を紹介したい。

「4年ほど前までは近所の人を招いて食事会をしていたが、高齢でできなくなった」

「共用スペースの掃除は最初みんなでしたけど、今は元気な人だけでやっている」

「施設に移る人もおり、高齢で集まるのが難しくなった」

「食事会の料理は、昔はみんなでしたけど、今はできずに注文している」

(2) ふれあい活動

以上に述べたように、入居者同士の交流を目的とした食事会は、高齢などを理由に当初に比べ回数は減っている。しかし、こうした活動が現在も、入居者のコミュニティ形成にとって重要な役割を果たしていることも事実だ。

食事会など共用スペースを使った交流活動のペースは、月1回のところから、年2、3回、全くない、というところまでさまざま。自治会が主催するところが多く、みんなが集まる定例会の後に、というケースもある。定例会などとあわせて行う場合は、参加割合も高いようだ。また、地域のボランティアが食事会を開く住宅もある。その場合は、対象を住宅内の住民だけでなく、地域の住民にも広げている点が特徴だ。被災地における公営コレクティブハウジングには、地域全体でのコミュニティ形成が理念として掲げられており、こうした点が実践されているといえる。地域のボランティアが体操教室や手芸教室を開いている例もあるが、これは今や少ない例となった。

食事会などの費用は、共益費から出すところ、開催のたびに参加者から参加費を徴収するところに分かれる。地域住民の参加があるところは、参加費を徴収しており、住宅内住民より地域住民の方が参加費を高く設定しているケースもある。これは、食事会で利用される共用スペースについては住宅内住民の共益費によって光熱費などがまかなわれている、との考えに基づいている。

また、食事会の開催を階ごとの住民に任せ、やるところ、やらないところ、と分かれる住宅もあった。

住宅に配置されている生活援助員(LSA)が、安価でコーヒーサービスなどを提供している住宅もある。ある住宅では、LSA室横の部屋において、50円でコーヒーを提供。毎日のように、住民が集まっている。食事会の開催やイベントについて、LSAが参

加しているところもある。

ふれあい活動が盛んなところは、一定のコミュニティーが形成されているといえ、「住民全員が顔見知りであることは、やはり安心できる」との声が多く聞かれた。ある自治会長は「顔見知りなら安心感があり、各部屋のドアは開けっ放しでも大丈夫」と話す。入居者での旅行を計画する住宅もあった。

逆に、全く食事会がない、という住宅では、「全く顔を知らない人がいる」との声があった。共用スペースにかぎがかけられ、必要なときにしか開けないという住宅もあった。

(3) 清掃

住宅内の清掃活動も、自治会にとっては大きな課題となっていた。高齢化により、人手の確保が困難になっているためだ。

清掃の対象は、共用のふれあい空間や台所、廊下、住宅の周囲で、日時を決めて住民全員でというケース、順番を決めて交代で、というケースまでさまざま。ただ「時間を決めても、参加しない人もいる」との指摘もあった。「かつては、来ない人は罰金1000円」としていた住宅も、その後、罰金制度をやめた。「高齢によって、参加したくても体力的に無理な人が出てきたため」という。一方で、罰金制度を続けている住宅もある。ただし、体力的に難しい人は罰金も免除されているのだという。

こうした事情から、「結局は特定の入居者が自主的に掃除をしている」とケースも少なくない。高齢化によって、活動の負担が元気な人だけに偏ってくる、という典型例だろう。しかし、参加したくても参加できず、そのことを心苦しく感じている高齢者もいるという。

入居者での清掃が限界、との理由から、定期的に業者に委託している住宅が、聞き取り調査を行った9住宅中3住宅あった。さらに、「住民の高齢化が進む中で、外注化も考える必要がある」との住宅もほかにあった。また、ゴミステーションの掃除については、力仕事であることなどから、特定の入居者に1回1000円の「手間料」で任せているケースがあった。

(4) 共益費

ふれあい空間などの共用スペース、共用廊下、エレベーターなどの光熱費などは、入居者が負担する共益費でまかなわれている。

聞き取りを行った9住宅で、共益費（管理費含む）が最も高かったのは、月6000円（2住宅）。最も安かったのが、2500円（1住宅）だった。ほかは5000円（1住宅）、4700円（1住宅）、4000円（2住宅）、3000円（2住宅）である。住宅の規模が大きいほど安くなる傾向がみられる。規模の小さい住宅でも、ふれあい空間は一定の広さがあり、エレベーターもある。光熱費は規模の大きい住宅と大差なく、どうしても1世帯あたりの共益費負担が高くなるためだ。

共益費の使い道は、共用部分での光熱費、水道代、共用スペースでの新聞代、共用ス

ペース設置のテレビのNHK放送受信料、エレベーターの電気代などが基本。エレベーターの電気代は高いということが、多くの住宅の不満であった。また、食事会での食事費に使う例、清掃委託費、クリスマス会や敬老会でのプレゼント用、正月のもち代などもあった。

およそ「現状でとんとん」「少しおつりが出るくらい」という声が多く、中には、年末に余った共益費を住民に還付する住宅もあった。

共益費は1住宅をのぞいて、すべての住宅で開設当初より値下げがされていた。当初は9000円～13000円。特に12000円、13000円という住宅が半数以上を占めていた。これは、県や市が設定したケースが多い。だが、年金暮らしの高齢者が多い中で、家賃とは別に10000円以上の共益費があることは、入居者にとっては大きな負担だったといえよう。

また、共用スペースの電球を減らすなど、徹底した節約で共益費の負担を減らすよう工夫している自治会もあった。

(5) 横の連携

公営コレクティブハウジング10カ所による「ふれあい住宅連絡会」がある。住宅連絡会は当初、2カ月に1回程度の会合を開いていた。各住宅の自治会役員らが集まり、課題などを報告し合った。連絡会の会費は1世帯につき50円という。住人同士の交流会も開かれていた。

しかし、最近は、連絡会の会合も開かれていないという。日程調整の難しさや開催そのものに消極的な住宅もある。「連絡会の会合では、どうしても、困った話、困った住民がいる、という話を中心になってしまう。つらい」との声もあった。ただ、「ほかのコレクティブハウジングがどのようにしているのか、知りたい。情報がほしいが集まる機会がない」と連絡会の開催を望む意見も出ている。

各住宅において、自治会役員への期待は大きい。高齢者が多く、「具合が悪い」「救急車を呼んでほしい」などの急を要する知らせが入る。一般住宅や自治会ではこうしたことはなく、コレクティブハウジングの入居者同士が顔見知りであるゆえだと考えられる。そうした意味で、コミュニティー形成の役割は大きい。ただ、自治会長を長く務めている人もおり、通常の自治活動、ふれあい活動とあわせ、負担が集中しやすいことが課題である。

(6) 行政への要望

多かったのは、若い世代の入居、募集時の説明徹底、より積極的な関与、である。

若い世代の入居を望む声は、進む高齢化への不安がある。県はシルバーハウジングにおいても「新婚・子育て優先枠」を一部で導入するが、戸数に限りがある。「新婚世帯が入居してくれたら。電球一つ代えるのも大変。子供がいたら、みんなでみてあげる。若い世代は3年ぐらいで次々入れ替わるのが理想では」「元気な人に来てほしい」との声が聞

かれた。

募集時の説明徹底は、入居者が入れ替わる中、コレクティブハウジングという住まいを意識せずに入居する住民が多い、という背景からきている。聞き取りによると、各住宅の開設時期から現在も入居しているのは、約6割程度。残りの4割は、亡くなるか、施設などへの転居が大半だ。県や市は空き住宅が出た際、募集をかけるわけだが、その際に、「コレクティブハウジングのことをきっちり理解して入ってきてほしい」という意見である。

これに関連する要望が、行政の積極的な関与である。入居開始から10年前後がたち、ふれあい活動が停滞する住宅もある中、県などによるアドバイス、支援がほしい、という声である。「行政が建設した以上、コレクティブハウジングのことをもっと理解してほしい」という声は、行政の担当者は変わり、関心が薄まる中でも、ずっとここで暮らし、これからも暮らし続ける住民の切実な思いだろう。コレクティブハウジング間の住民連絡会などの開催についても「県が音頭をとってほしい」との要望が出ている。

Ⅲ 公営コレクティブハウジング入居者の意識

1. 「公営コレクティブハウジング入居者アンケート調査」の概要

(1) 調査の目的

阪神・淡路大震災の被災地で、全国で初めて導入された公営コレクティブハウジング。震災体験から、助け合いによる生活、コミュニティーの大切さが見直されたことをきっかけに、入居者が自立しつつも、助け合って生活できるスタイルとして導入されたものの、今回行った聞き取り調査からは、年月を経て、住民の高齢化が進み、交流活動の停滞や今後への不安が増していることがうかがえた。

兵庫県などが、先駆的に取り組んだコレクティブハウジングはその後、被災地だけでなく、全国でも広がりつつあるが、抱える課題の検証は、全国のコレクティブにとっても有用と考えられる。

県内の公営コレクティブハウジングに暮らす住民に、聞き取り調査による内容を確認する意味も含め、アンケート調査を実施することにした。

(2) 調査の方法

2008年11月から12月にかけて、自治会などの協力を得た9住宅269世帯にアンケート用紙を配布。用紙に直接書き込んでもらう方式で、160世帯(59%)から回答を得た。9住宅の内訳は、県営7(神戸市内5、宝塚市内1、尼崎市内1)、神戸市営1、尼崎市営1。

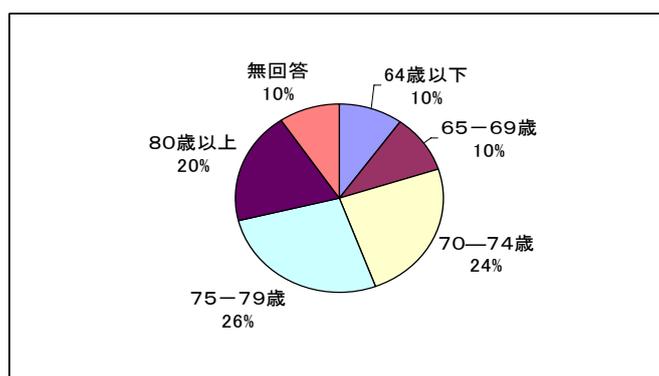
2. アンケート結果

(1) 65歳以上が8割

アンケートに回答した世帯主の平均年齢は74.4歳、住民の平均年齢は72.4歳に達していた。最高齢は93歳である。最若年は6歳。住民に占める65歳以上の割合(高齢化率)は80%と驚異的な高さである。聞き取り調査で聞かれた「高齢化への不安」は、実際の年齢上でも当然といえる。

住宅別では、世帯主の平均年齢が77.9歳に達するところがあった。最も低いのは69.6歳であったが、ここはやはり、一般向け世帯も入居可能な住宅であった。アンケート回答者の性別は男性34.4%、女性56.9%、無回答8.8%となっている。職業は、「無職」が68.8%と最多。「パート・アルバイト」が9.4%、「会社員・公務員」が1.3%。世帯全体の年間収入は、「100万円未満」が28.8%、「100万円以上200万円未満」が33.1%と多い。「200万円以上300万円未満」は13.8%、「300万円以上」が4.4%だった。

図1 「全住民(同居者含む)の年齢分布」



(2) 入居の理由—「家賃が安い」多数

震災で学んだ「助け合い」の大切さ。それを教訓に、コレクティブハウジングでは入居者同士の助け合いが期待されている。では、現在の入居者はどうして、コレクティブハウジングを選んだのだろうか。

最も多かったのが、「家賃が安かったから」で4割を超えた。家賃は、一般県営住宅と同じで、低い家賃に抑えられている。先に見たように、半数以上の世帯が年間収入200万円以下と回答するなど、年金暮らしの高齢者にとって、家賃を理由に選ぶのは必然だろう。

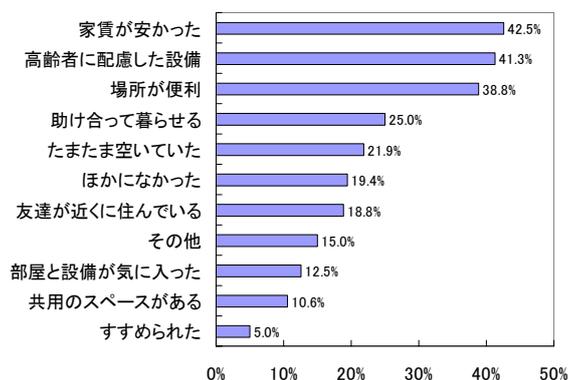
希望者は必然高齢者が多く、「高齢者に配慮したシステム、設備が気に入ったから」も4割を超えていた。シルバーハウジングでは、生活援助員(LSA)が配置され、緊急通報システムがある。またバリアフリーで使いやすいことが、選択の決め手になったともいえる。

「買い物や病院、通院に便利な場所だから」が次いで多かった。公営コレクティブハウジングは、高齢者向けゆえ、都市部の便利のいいところに設置されているところが多い。

住宅によっては、この回答が8割を超えたところもあった。

「住民同士助け合って暮らせる」と考えたのは4人に1人の割合で、全体では4番目。「たまたまここが空いていた」「ほかになかった」も2割前後ある。開設当初は、被災者向けの復興住宅の募集が相次いで行われており、当時は「どこでもいいから早く」との期待があったことも確かである。また、現在においても、都市部の公営住宅は人気が高い。そんな折りに、希望者が空いている住宅を見つけ、ほっとした人は多いのではないだろうか。

図2 「コレクティブハウジングに入居した理由」



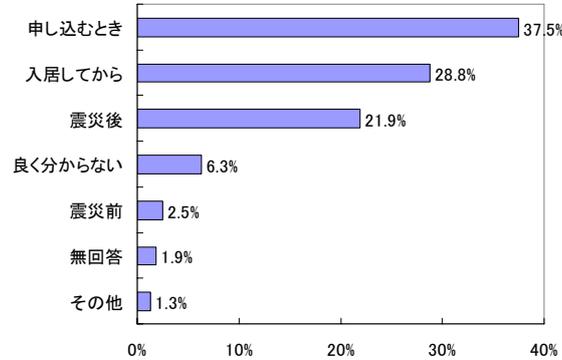
(3) コレクティブ、いつ知ったか—3割、入居してから

コレクティブハウジングのことをいつ知ったか、尋ねた。日本では震災前から導入に向けて、運動するグループもあったが、ほとんど知られていなかったと聞いていいだろう。「震災前から知っていた」は2.5%にすぎない。

兵庫県などが災害復興公営住宅建設の過程で、コレクティブハウジングの導入は検討されており、「震災後に知った」が21.9%、「申し込むとき知った」は37.5%だった。これは、空き住宅募集で応募した人もこのケースが多いとみられる。

驚くべきは「入居してから知った」という回答が28.8%あったことである。「一刻でも早く、住居を落ち着かせたい」という気持ちから、「当選するならどこでも」と応募した人も多いのだろう。住宅によっては、この回答が4割を超えている。このことは、聞き取り調査でみられた「募集の際に、コレクティブハウジングという住まいをしっかりと説明してほしい」という自治会の要望とも一致している。

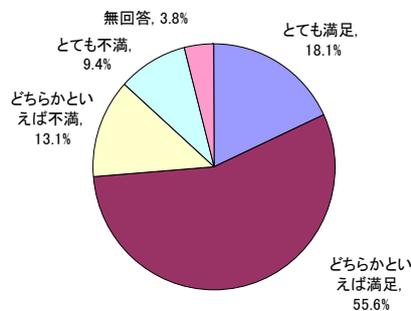
図3 「コレクティブハウジングのことをいつ知ったか」



(4) 満足度—「満足」7割超える

現状の生活に「満足」「どちらかといえば満足」があわせて7割を超える高率となった。「不満」「どちらかといえば不満」という層は2割強で、大きな差がある。住宅別では、1住宅のみ、「満足」層と「不満」層がちょうど半々に分かれたが、以外の住宅では、「満足」層の方が高かった。

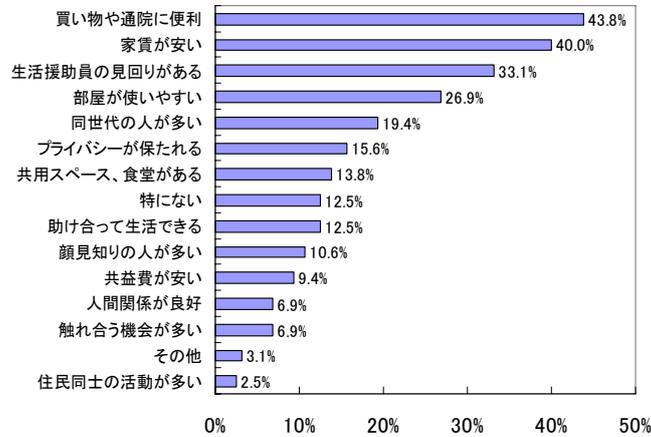
図4 「現状の生活に対する満足度」



「よいところ、満足なところ」で最も支持を集めたのは「買い物や通院に便利」である。2位は「家賃が安い」、3位は「生活援助員（L S A）の見回りなどがあり安心できる」。上位3つはいずれも、先に記した「入居の理由」と重なっており、入居当初の期待が、実現されていることをうかがわせる。

逆に、入居理由で25%が回答した「助け合って暮らせる」は、満足ポイントとしては12.5%になっており、期待が外れた、という人が半数程度いたことになる。先程来、高齢化への不安ばかりを記してきたが、「同世代の人が多い」ことも一定の支持があることは留意したい。

図5 「現状の生活に満足なところ」



(5) 高齢化への不安強く

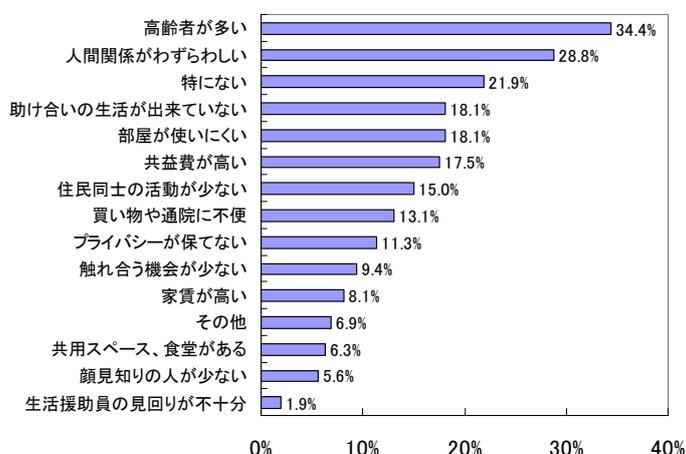
「いやなところ、不満なところ」のトップは、「高齢者が多い」。聞き取りなどで訴えていた不安が、アンケートでも示された。住宅によって、6割に達している。

2番目に挙げたのが「人間関係がわずらわしい」である。これはコレクティブハウジングで暮らしていく上で、重要である。「わずらわしい」というのが、果たして現在の人間関係を指しているのか、それとも人との交流そのものが「わずらわしい」のか不明である。後者であれば、人間関係こそ大切にするコレクティブハウジングという住まい方は困難であろう。前者にしても、入居者を入れ替えるわけにはいかないであろうから、解決は難しい。先の質問で、現状の生活に「不満」と思っている層に限ったクロス集計では、「人間関係がわずらわしい」が61.1%にもなり、かなりストレスとなっている可能性がある。

「特にない」に続いて、「助け合いの生活ができていない」が2割弱。「助け合い」への期待があることがうかがえる。

共益費については、5割超が「高い」と感じている住宅があった。実際、この住宅はコレクティブハウジングでも高い方であった。

図6 「現状の生活に不満なところ」

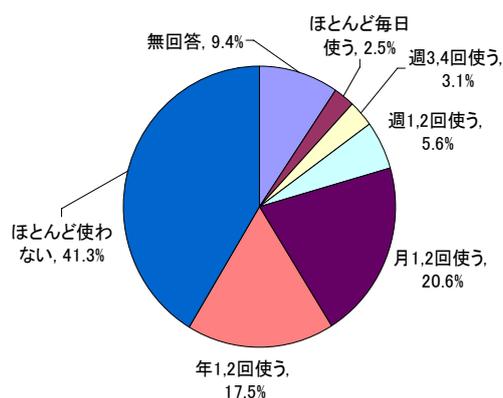


(6) コミュニティー—交流参加7割—共用スペースは使われず

各住宅にある食堂やふれあい空間といった共用スペースは、「協同」生活の基盤として、入居者らが集まり、だんらんの場として期待される。聞き取り調査では、当初は食事会などが頻繁に開かれていたが、現在は全く開かれていない住宅もある。

ふれあい空間の使用頻度について尋ねたところ、「ほとんど使わない」が4割を超えた。聞き取りでは、食事会などを開いている住宅の方が多かったため、予測以上の高さであった。「使う」とした中では、「月1、2回」が最も多く、「年1、2回」が次いだ。「週1、2回」が最も多い住宅も1つあり、ここでは、「毎日」との回答もあった。「ほとんど使わない」が9割近い住宅もある。

図7 「共用スペースを利用する頻度」



人付き合いは「あいさつをする程度」が6割超。「ほとんどつきあいが無い」は6.9%にとどまったが、住宅によっては1割を超えるところもある。「よくつきあいがある」が5割を超える住宅もあり、住民同士の親密なつきあいが推測される。

人付き合いの変化では、「変わらない」がほぼ半数。「減った」が3割近かった。高齢

化の中で、交流が減っているのだろうか。人付き合いの深さは、生活の満足度に比例しており、今の生活に満足している人の32.2%は「よく付き合いがある」としたが、不満層では「ほとんど付き合いがない」が19.1%あり、「人付き合いが減った」も4割を超えていた。

図8 「人付き合いの現状」

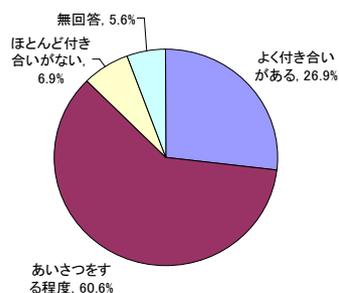
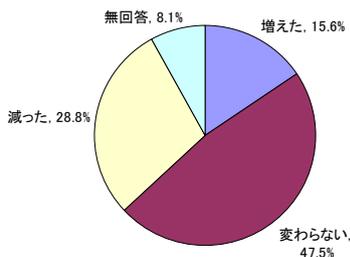
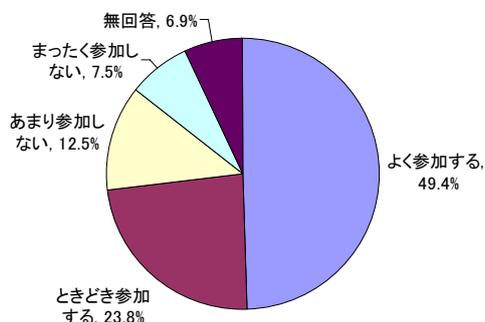


図9 「人付き合いの変化」



さらに、共用スペースでの食事会、お茶会やイベント、掃除などへの参加度合いを尋ねた。「よく参加する」が半数近く、「ときどき参加する」も含めると、7割に達している。これは、一般地域、一般公営住宅、集合住宅などに比べると、かなり高率ではなかろうか。入居時には、経済的利点、立地面などを優先した世帯も、コレクティブハウジングという住まい方、コミュニティー形成に参加しようとの気持ちが読み取れる。たとえ、半ば強制的な側面があったとしても、だ。思いはさまざまであっても、結果としては、コミュニティーの親密さは高いといえよう。

図 10 「共同のイベントに参加する頻度」



(7) 負担感一家賃、共益費「ちょうどいい」

公営コレクティブハウジングの家賃は、一般県営、市営住宅と基準は同じ。実際の値は8000円から3万円台までだった。負担感は「ちょうどいい」が半数近くだった。

共益費は、聞き取り調査でも述べたように、住宅によって、3000円から6000円に分かれる。当初は1万円を超える住宅が多かったが、負担感が強く、節約などの工夫の中で段階的に下げられてきた。「ちょうどいい」が5割を超えたが、なお「少し高い」「高い」も計3割を超えている。一般集合住宅に比べると、そう高い方ではないが、家賃に比べると、負担感があるのだろう。「かなり高い」が5割の住宅もある。

図 11 「家賃に対する負担感」

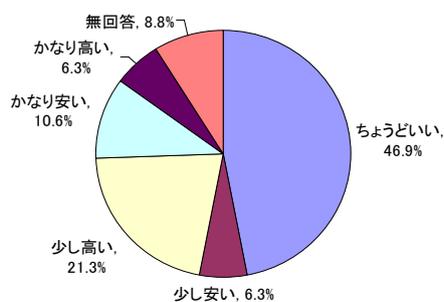
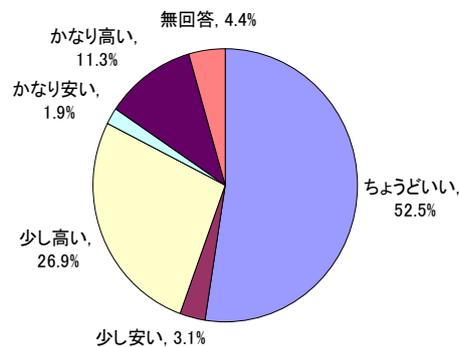


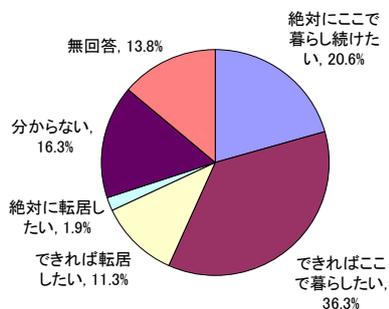
図 12 「共益費に対する負担感」



(8) 暮らし続けたいが5割超

今後の希望を尋ねた。「絶対にここで暮らし続けたい」「できればここで暮らしたい」が合わせて5割を超えた。先の満足度で、「満足」層が7割に達しており、そうした思いが反映していると考えられる。高齢者にとっては「終のすみかに」との思いも強いだろう。よって、不満層では、「できれば転居したい」「絶対に転居したい」が4割近くもあり、「暮らし続けたい」との回答を上回っている。

図 13 「今後の希望について」



(9) 若い世代待望

半数以上が「暮らし続けたい」という今の住宅。では、コレクティブハウジングでよりよく暮らすために、どうしたらよいだろうか。行政への要望、住民意識について尋ねた。

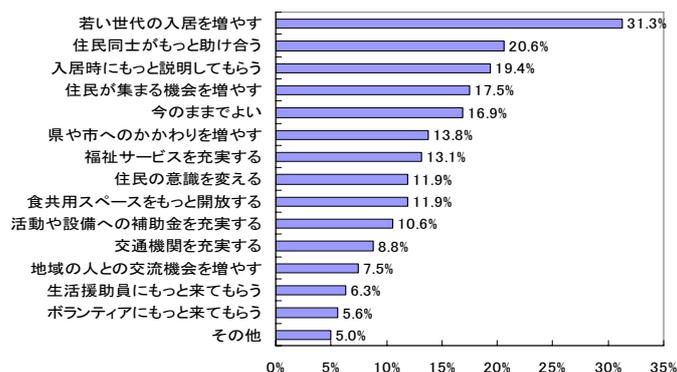
不満面で「高齢者が多い」が多かったのと比例し、「若い世代の入居を増やす」が3割を超え、トップだった。高齢化によって停滞しつつあるコミュニティ活動を、若い世代による入居で活性化させたい、との思いが読み取れる。ただ、「若い世代」をどう定義するかは聞いておらず、「高齢者の中でも若い世代」と考えている回答者もいると思われるが、いずれにせよ、一定の世代のばらつきを期待していると思われる。

「住民同士がもっと声をかけあい、助け合う」「食事会やお茶会など、住民が集まる機会

を増やす」など住民による自助努力を促す回答も一定あった。

聞き取り調査でも聞かれた「入居時、コレクティブハウジングのことをもっと説明してもらおう」は3番目に多かった。

図 14 「住宅に対する要望」



(10) 住民像

アンケートから、コレクティブハウジングに暮らす住民像を探った。

高齢者が多いゆえに、通院者の割合は高いが、買い物も「毎日」が3人に1人おり、通院以外でも外出の機会が多いようだ。4人に1人が介護サービスを利用していると答え、最も多いのは家事などを援助してくれるホームヘルプサービスの利用だった。

「暮らしの楽しみ」については、半数近くが「テレビ・ラジオ」を挙げた。「買い物」や「食事」がそれに続く。住宅内での食事会やイベントを楽しみにしている人も比較的多い。「生活援助員（LSA）との会話やつきあい」は5人に1人が回答、高齢者にとってLSAがよき話し相手になっていることがうかがえる。「特にない」は1割あった。

図 15 「外出の頻度」

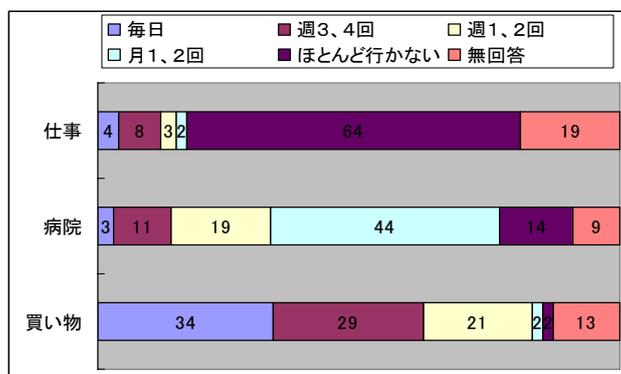


図 16 「暮らしの楽しみ」

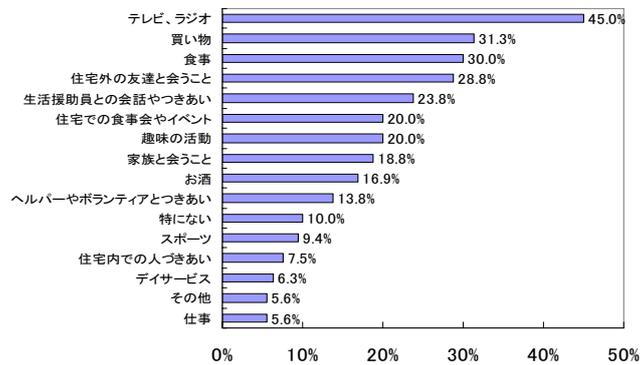
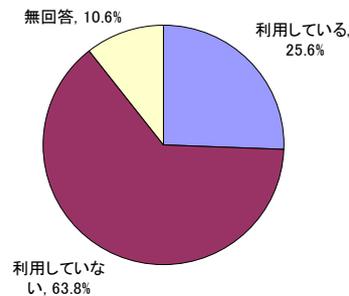


図 17 「介護サービスの利用状況」



IV まとめと政策提言

兵庫県のコレクティブハウジング導入後、県外の府県でもモデル的に公営コレクティブハウジングを導入する例がみられた。実際に、長崎県営、大阪府営のコレクティブハウジングを訪ね、聞き取りを行ったところ、兵庫の例と同様、入居者の高齢化への不安が強かった。ただ、長崎県では、世代バランスをとるため、同じ60歳以上でも募集段階で「70歳以下」に絞るなどの工夫がみられた。

また、民間のコレクティブハウジングには、賃貸と分譲の2パターンがある。分譲では、コレクティブハウジングという住まい方への意識は高いとみられるが、経済的な負担が高く、入居は一定の所得層のみが対象となりがちだ。一方の賃貸は、比較的気楽に入居できるが、入居者の入れ替わりも激しくなり、コミュニティー形成においては継続的な住民の取り組みが必要になってくる。

これまで、兵庫県内の公営コレクティブハウジングについて、その後建設された民間コレクティブハウジングの現状などもみながら、その課題を探ってきた。課題をふまえ、そ

の将来像を探ってみたい。

1. 世代バランスを探る

聞き取り調査、アンケート調査で見てきたように、兵庫県内の公営コレクティブハウジングでの最大の課題は高齢化の進行であった。留意すべきは、単に60歳以上、65歳以上の高齢者が増えた、ということではなく、入居から約10年がたつ中で、高齢者の中でも70代、80代が急増している、ということである。シルバーハウジングが全体の7割を占めるゆえ、高齢世帯が多数を占めるのは必然だが、その中でバランスがとれないものだろうか。

高齢化の進行によって、自治会活動やコミュニティー活動は当初と比べて停滞しつつあり、「入居者の顔を知らない」との声もあった。また、活動の負担が特定の入居者に偏りつつある現状もある。行政は、入居募集の段階で世代バランスを考慮し、一定の年代のみを募集にかけることも検討してよいだろう。たとえば、長崎県営コレクティブハウジングで、同県が「今回の募集は60代に限る」としているような手法である。

あるいは、開設から10年が経過した今、新たなモデル事業として、空き住宅での若年層の入居を優先させ、多世代モデルの検証を行ってもよい。すでに、一部では「新婚・子育て世代」の優先募集を行っているが、その拡大も検討すべきだ。いずれにせよ、入居者の中には、コミュニティーの活性化を望む声が多かった。そのため、世代バランスをとる方法を考えるべきときだろう。

2. コミュニティー支援—外部の力で

アンケート調査では、共有スペースを「ほとんど使っていない」とする入居者が4割に上った。コレクティブハウジングという住まい方において、ふれあい空間など共有スペースの活用は、コミュニティー形成の上で大きな役割を持つ。その空間が、日ごろ使われることが少ない、というのはもったいない。

入居者だけによるコミュニティー活動が限界である場合、住宅外のNPOやボランティアによるスペースの積極的な活用も打開策の一つだ。住民だけでは限界のある共用スペースの運営、コミュニティー活動を、外部にゆだね、活性化させるのだ。開設当初は、地域のボランティアらによる支援も盛んだったが、現在ではそうした活動は少なくなっている。一方、近年になって、地域ボランティアらが定期的に食事会を開き、住宅内外の地域コミュニティー形成を支援している住宅もある。NPOなどの民間組織が、共有スペースを拠点として活動できるようにしてもよい。その場合、NPOは住宅内の住民だけでなく、地域全体のサービスを担うのがいいだろう。実際、民間コレクティブでは、NPOが共有スペースでのミニデイサービスなどを展開している。

このことは、住宅の「福祉施設化」に近づけることにもなるが、公営コレクティブハウジングのあり方として、一つの将来像を示せるのではないか。

3. 行政のサポート

1と2で示した提案は、公営住宅である以上、行政のサポートなしでは実現しえない。行政の積極的なコミュニティー支援を求めたい。

まず入居募集時だが、世代バランスの考慮以上に、コレクティブハウジングという住まい方をより丁寧に説明することが重要だ。アンケート調査では、現在入居しているコレクティブハウジングについて「入居してから知った」との回答が3割近くもあった。コレクティブという住まい方について、「理念通りに」と四角四面に考える必要はないが、少なくとも、そうした生活を望んだ住民と、全く非協力的な住民が同居することは不幸である。応募者がコレクティブハウジングという住まい方にあっているかどうか。行政による「見極め」も大切だと考える。

また、NPO、ボランティアの活用などによる住宅のコミュニティー支援を積極的に行うべきだ。県では、復興住宅のコミュニティー支援として「高齢者自立支援ひろば」を展開しており、この「コレクティブ版」である。自治活動は、入居者自身によって行うべきものであろうが、コミュニティー活動が入居者だけでは限界になりつつある今、先駆的に行政によって建設された住宅である以上、コレクティブ間の交流活動も含め、積極的な側面支援を求めたい。

4. 既存集合住宅でのコレクティブ的要素の導入

兵庫県などが、阪神・淡路大震災の復興住宅建設を契機として、公営コレクティブハウジングを導入した意義は大きい。高齢化、ライフスタイルの多様化の中で、コレクティブという新しい住まい方を全国に発信し、その後、公営住宅で取り組む府県が現れ、民間での建設も進んだ。

今回の聞き取り調査、アンケート調査の結果からは、さまざまな課題が提起されたが、住民の多くは、その強弱こそあれ、「支え合い」の生活を求め、実践したい、と思っていることがうかがえる。さらに、今後の高齢社会の進行を考えたとき、支え合い、助け合いのコミュニティーの重要性は、コレクティブハウジングに限らず、すべての地域において指摘されることである。こうしたコミュニティー形成は、災害発生時の救援・救助活動などでも多いにその力が発揮されることは、阪神・淡路大震災で経験済みである。

被災地の災害復興公営住宅では現在、復興基金を活用し、高齢者の見守りとコミュニティー支援を兼ねた「高齢者自立支援ひろば」が展開されている。また、大阪府では、より入居者の自立的なコミュニティーづくりを促す「ふれあいリビング事業」を展開している。

コレクティブハウジングのような住まい方は、コレクティブハウジングでないとできないわけではなく、既存の地域、集合住宅でも、むしろ求められるべき暮らしだろう。公営住宅でのコミュニティー支援など積極的な支援を求めたい。