

提言

「個性あふれる地域社会の構築に向けて」
～「住民ポイント」を通じた行政への住民参画～

2017年3月

サイバー適塾 第15期 行財政改革グループ

－ 目次 －

1. はじめに	2
2. 日本の状況	3
2.1 人口減少時代の到来	3
2.2 経済活動	4
2.3 地方分権の振り返り	6
2.4 転換期の行政	9
2.5 まとめ	13
3. 住民参画に関する地方の取り組み状況	14
3.1 地方の取り組み	14
3.2 課題先進地域 長崎	16
3.3 長崎県の社会経済動向	16
3.4 長崎県実態調査～国内フィールドワーク	21
3.5 まとめ	23
4. フィンランドへのフィールドワーク	24
4.1 フィンランドの状況	24
4.2 聞き取り調査から得た知見	24
4.3 まとめ	25
5. 提言	26
5.1 住民参画型行政への発展	26
5.2 「住民ポイント」制度の導入	27
6. 「住民ポイント」による住民参画の促進	29
6.1 「住民ポイント」を通じた住民参画	29
6.2 地域事業への参画による「住民ポイント」の獲得	30
6.3 住民参画を導く前例なき改革	31
6.4 制度導入に係るフォロー	35
6.5 まとめ	38
7. おわりに	39

1. はじめに

2014年、「地方消滅」という言葉とともに、人口減少の問題に向き合う必要性を強く示したのは、増田寛也元総務相らがまとめた一連の論文、いわゆる「増田レポート」である。896の自治体を「消滅可能性都市」として明示し、自治体関係者をはじめ、多くの人々に衝撃を与えた。日本全体で人口減少、少子化・高齢化が進展し、経済成長鈍化や財政悪化へと連鎖するなか、特に地方の状況は深刻であり、まさに地方の衰退・消滅の危機である。増田レポートの公表以降、高い経済成長を見込むことが難しくなっている日本の社会が、人口減少という、これまで経験したことが無い問題にどのように立ち向かうのかの議論が活発になった。地方創生に代表される政府の取り組みは一気に加速し、国全体の長期ビジョンや総合戦略を策定し、続いて全国の各自治体に対して地方版の総合戦略などの策定を求めた。課題解決に向けたボールは地方へも投げられている。

我々サイバー適塾15期生・行財政改革グループは、このような地方の状況に着目し、一人ひとりが豊かな生活を送ることができる社会に向けての行政の役割を議論してきた。地域の課題や住民ニーズは多様化かつ複雑化している。我々は、地域がそれぞれの特性を活かして発展する社会を目指して、全国一律の施策展開から脱却し、主体性を発揮して自ら考え、地域にあった取り組みを決定し、実行していくことが重要であり、そのために地域住民のさらなる参画が必要であるとの結論に至った。本提言では、住民参画を推し進める手法として、「住民ポイント」を提言する。地域が抱える諸課題は、行政だけで解決できるものではなく、行政と住民とが力をあわせて取り組んでいかななくてはならない。人口減少に伴う厳しい末路を想像して萎縮するのではなく、一人ひとりが一步を踏み出すことを通じて自立した個性あふれる地域社会の構築に向けて提言する。

本提言の構成は、以下のとおりである。

2章では、人口減少時代に突入した日本の状況を考察する。地方分権などの歴史を振り返り、地方からのボトムアップの動きを加速させることと、そのための住民参画の重要性を提起する。

3章では、住民参画に関わる制度や仕組みを確認した上で、課題先進地域であり、地域活性化へ積極的に取り組む長崎県へのフィールドワークを通じ、実効ある住民参画に必要な要素を考察する。

4章では、日本と同様の課題を持ちながら、幸福度が高いと言われる北欧・フィンランドの状況から考察する。

5章と6章では、行政が住民参画を推し進める手法として、「住民ポイント」を提言する。

2. 日本の状況

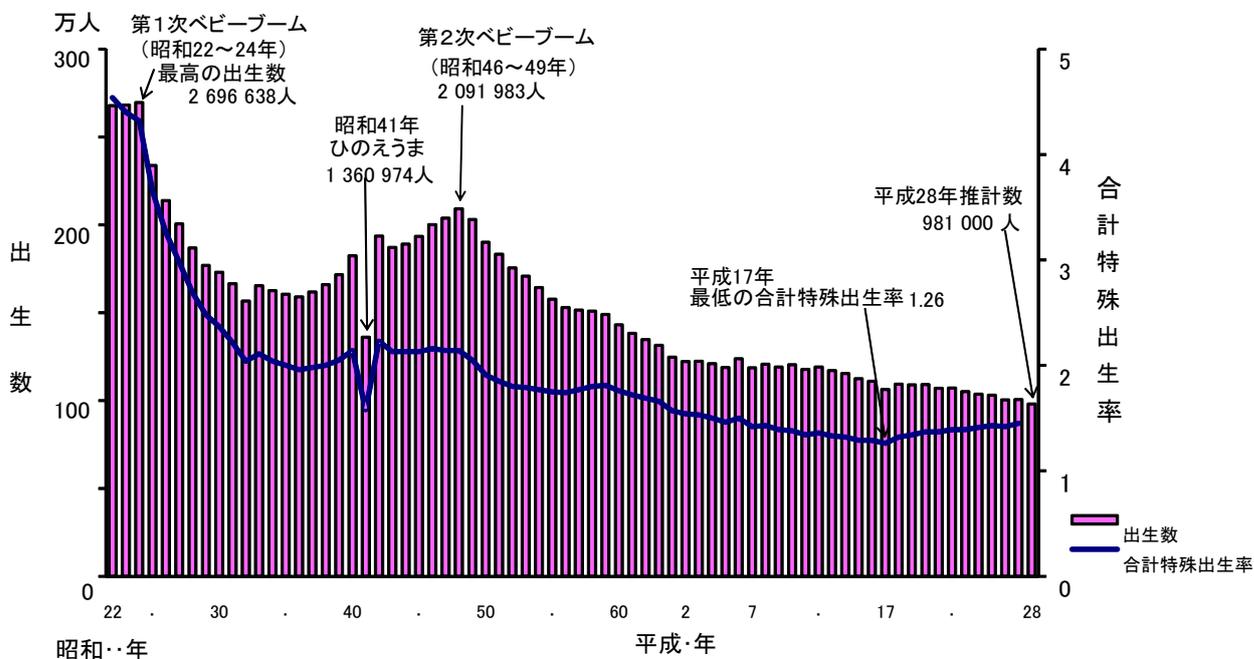
本章では、人口減少時代を迎えた日本の状況を確認し、これまでの行政の取り組みや地方分権の歴史を振り返りながら、日本社会の課題を考察する。

2.1 人口減少時代の到来

2016年10月28日、総務省から公表された「平成27年国勢調査」による全国の人口は、前回調査の2010年から96万人減の1億2709万4745人となり、減少局面に入っていることが改めて確認された。さらに生産年齢人口は既に1995年以降減少を続けており、全人口に占める割合は2010年の63.8%から60.7%に低下し、逆に65歳以上人口は23.0%から26.6%に上昇している。また、将来の生産人口となる15歳未満の人口の割合は、調査開始以来最低となった一方、65歳以上の人口は、調査開始以来最高となっている。

出生率に関しては、2015年の合計特殊出生率が1.46となり、過去最低であった2005年の1.26から若干の右肩上がり傾向であるものの、人口置換水準の2.07には遠く及ばない。2015年の出生数は100万5677人であり、前年比で2000人程度増加したものの、厚生労働省が発表した2016年の出生数推計は98万1000人となっており、第2次ベビーブーム終了以降の減少傾向は、もはや歯止めがかからない状況になっている。

図表2-1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



出典：厚生労働省 平成28年(2016)人口動態統計

地方に目をむけると、個別の市区町村単位ではさらに深刻な人口減少の危機が進行している。増田(2014)¹によると、人口減少の影響は次のようにまとめられる。2010年から2040年までに「20歳から39歳の女性人口」が5割以下に減少する市区町村(これを消滅可能性都市と呼んでいる)が896自治体になると推定され、これは全自治体の49.8%にのぼる。2000年以降の円高による製造業への打撃や公共事業の減少、人口の減少などによる地方経済や雇用状況の悪化を要因として、地方の多くの若者が職を求めて東京をはじめとする大都市圏へ流出した結果、若年女性人口を中心とする「人口再生産力」を低下させ、人口減に歯止めがかからない構図になっている。さらに地方から流入した若者にとって、周囲の支援が得にくい大都市圏は、結婚し子供を産み育てる環境としては望ましいものではなく、地方から大都市圏へ流入した若年層の出生率は低くとどまっている状況である。

日本全体で少子高齢化社会へと突き進むなか、地方の衰退・消滅の危機は差し迫った大きな問題となっている。

2.2 経済活動

2.2.1 個人の状況

高度経済成長を経て国民が一定の豊かさを享受し、日本は「一億総中流」であると言われてきたが、1990年代以降、低成長時代に突入し2000年代前後から「格差・貧困」を巡る議論が活発化してきた²。特に相対的貧困率³は1985年の12%から漸増しつづけており、2012年には16.1%にまで増加している。貧困線⁴も1997年以降低下しつづけており、2012年は122万円にまで落ち込んでいる⁵。より低い所得水準の人の割合が増加し、より格差の激しい社会へと進みつつあることがうかがえる。実質賃金⁶に関しても、2010年を100としたときの指数の推移をみると2015年は94.6となり、1990年以降のデータで最も低い値になっている⁷。景気持ち直しの機運は高まりつつも、家計レベルでは実感の得られないものになっていると推察される。

¹ 増田寛也『地方消滅』

² 厚生労働省「平成24年度版労働経済の分析」, p. 113

³ 相対的貧困率とは等価可処分所得の中央値の半分に満たない世帯員の割合をいう。

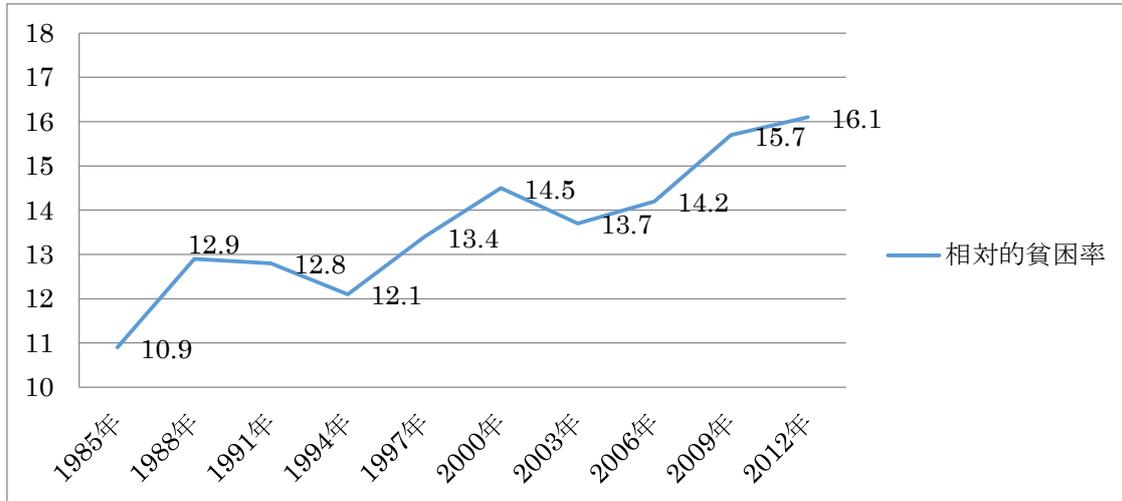
⁴ 等価可処分所得の中央値の半分。

⁵ 厚生労働省「平成25年国民生活の基礎調査」, p. 18

⁶ 賃金が実際の社会においてどれだけの物品購入に使えるかを示す値。賃金から消費者物価指数を除することで求められる。

⁷ 厚生労働省「毎月勤労統計調査 平成27年分結果速報」, p. 8

図表 2-2 貧困率の年次推移



出典：厚生労働省「国民生活の基礎調査データ」をもとに筆者作成

2.2.2 企業の状況

2016年12月に東京商工リサーチが発表した「リーマン・ショック後の企業業績」調査によると、2007年度を100とした場合の全企業の売上高合計は2009年度に85.0にまで低下、2014年度は97.4に回復したが2015年度には96.2に落ち込み、2008年9月のリーマン・ショック前の水準に届いていないことが分かった。利益金（当期純利益）合計は2008年度に20.0と大幅に落ち込んだが、2014年度には131.1と急回復しており、為替などの外部要因のほかに、コスト削減への企業努力による収益改善の成果がでていることが推測される⁸。

しかしながら、労働生産性⁹をみても、名目労働生産性に関しては2005年を100とした場合に、2005年以降常に100を下回っており、ほとんど上昇していない。またOECD諸国との比較でも、日本は最も低い水準にある¹⁰。また、企業の付加価値の分配先として、営業利益の割合は、1995～99年の14.4%から2010～14年には18.4%と上昇している一方、労働分配率（人件費の割合）は、1995～99年の71.0%から2010～14年には67.7%と低下している¹¹。

企業努力で収益改善が進むなか、一人ひとりが生み出す付加価値を向上させることや、企業収益を拡大させて家計部門に分配し、消費の拡大を通じてさらなる企業収益に結びつけるという経済の好循環をつくっていくことが課題となっている。

⁸ 東京商工リサーチ『「リーマン・ショック後の企業業績」調査』（2016年12月15日公表）
2007年度から2015年度まで9期連続で売上高と利益金が比較可能な35万8151社を抽出して分析している。

⁹ 付加価値を従業員数で除した値。

¹⁰ 厚生労働省「平成28年度版労働経済の分析」, p. 69～81

¹¹ 厚生労働省「平成27年度版労働経済の分析」, p. 63～81

2.2.3 財政の状況

失われた 10 年、あるいは失われた 20 年を経て、財政赤字の増加が続くなか、2016 年度末の国債残高は約 838 兆円になる見込みで、これは一般会計税収の約 15 年分に相当し、国民一人当たりで換算すると約 664 万円の借金を抱えていることになる。さらに一般会計税収は 1989 年度の 60.1 兆円から下がり続け、2009 年度に 38.7 兆円で底を打った後に回復傾向ではあるものの、歳出に占める割合が最も大きい社会保障関係費は年々増加の一途を辿っている¹²。

地方財政も同様に厳しい状況が続いている。地方財政審議会では「給与関係経費や投資的経費の削減等、これまで厳しい歳出抑制を行ってきてもなお、巨額の財源不足が生じ、特例的な地方債の増発や交付税特別会計借入金等によって補填が行われてきた。その結果、地方の債務残高は約 200 兆円規模で高原状態となっている」と指摘されている¹³。少子化・高齢化などの進行に直面している地方行政は、厳しい財政状況のもと、どのように住民サービスを提供していくのかを問われている。

2.3 地方分権の振り返り

2.3.1 高度経済成長期以降の展開

戦後 70 年、日本は常に地方活性化を内政の柱に掲げてきた。地方重視の政策の歴史は古い。高度経済成長期の 1962 年、池田勇人内閣では国民所得倍增計画の推進策として「全国総合開発計画」が閣議決定され、1998 年の第 5 次まで、概ね 10 年毎に改定・継続された。田中角栄が 1972 年に著した『日本列島改造論』も、主旨は地方の工業化を促進し、過疎と過密、公害問題を同時解決するという、まさに地方活性化策そのものである。

高度経済成長を終えた後も自民党政権下で、地方活性化に名を借りた給付事業が連綿と行われてきた。繰り返された主な事業を時系列で並べてみると、図表 2-3 となる。

図表 2-3 繰り返される地方活性化事業

時期	政権	事業名	規模
1988～89 年	竹下内閣	ふるさと創生 1 億円	3,200 億円
1999 年	小渕内閣	地域振興券	6,200 億円
2008 年	麻生内閣	ふるさと納税	135 億円
2015 年	安倍内閣	地方創生	1 兆円

出典：佐々木信夫『人口減少時代の地方創生論』, p29 をもとに筆者作成

¹² 財務省「日本の財政関係資料（平成 28 年 4 月）」, p. 4～6

¹³ 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成 28 年度の地方財政への対応についての意見」, p. 5

佐々木（2015）¹⁴は、東京一極集中の是正と国土の均衡ある発展は戦後歴代内閣の多くが掲げてきた目標だが、結果はそうになっておらず、むしろ世の動きは逆の方向であり、全体として東京一極集中及び人口減少のトレンドが強まり、地方創生どころか地方消滅の可能性すら生じていると指摘している。地方活性化事業の施行期間が国政選挙や統一地方選などの時期とほぼ一致することからも、政策としての「地方活性化」は政治の集票手段という側面も否定できず、一過性の内需振興、景気対策を繰り返してはシャッター街や限界集落を増やしてきた現実もある。

2.3.2 二度にわたる今世紀の地方分権改革

近年の地方分権改革をもう少し詳しく見てみる。その端緒は1992年結党の日本新党が地方分権を強く打ち出し、衆参両院が「地方分権の推進に関する決議」を翌年に挙げたことである。1999年、小渕内閣の下で地方分権一括法が施行されて以後の、第1次分権改革（以下、第1次改革）は概ね成功したとの評価を、有識者会議のみならず外部からも得ている¹⁵。

国と地方の上下関係を形づくってきた「機関委任事務制度」を全廃して対等な協力関係に置き換え、知事や市町村長は大臣の部下ではなくなった。国の関与を抜本的に見直す（包括的指揮監督権の廃止など）とともに、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲することも開始された。それまで地方自治体は首長が直接選挙で選出される民主的存在であると同時に、国の忠実な代理者でもあるという二面性を有していたが、そこから権威主義的な要素を払拭し、より自立した行政主体に変わっていく流れをつくり出した。

一方、2006年の地方分権改革推進法に始まる第2次分権改革（以下、第2次改革）は、2014年5月までに第4次までの地方分権一括法を成立させた。地方分権改革有識者会議（座長・神野直彦）においては、図表2-4に示すような主旨で、この第2次改革が総括されている。

図表2-4 地方分権改革有識者会議の評価

評価	内 容
十分に進展できた	理念の構築／推進手法／自治基盤の確立
想定成果に届かず	住民自治／財政の自立／住民認知・情報発信

出典：地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる』をもとに筆者作成

同会議の総括では、行政サービスに関して、「国内外の環境が変化する中、全国均質で全方位型のサービスに固執して多様性や地域の個性を軽視することの弊害が大きくなり、新

¹⁴ 佐々木信夫『人口減少時代の地方創生論』, p. 18

¹⁵ 横道清孝『日本における第1次分権改革後の地方分権改革の動き』（ウェブサイト）

たな課題に対応する能力を失っているのではないか¹⁶」との厳しい指摘も登場する。途中、別の看板「地域主権改革」を掲げた民主党政権への政権交代ショックもあったが、「税財源の分権化」「国の出先機関の統廃合」「法規制の緩和」「権限委譲」などを主眼とした第2次改革は、形式的には進んだものの、ことに肝心の住民への理解が浸透できておらず、住民自治の拡充には踏み込めなかったとの反省が滲んだ内容と言える。

2.3.3 第2次安倍政権が目指している方向性

第2次安倍政権は第2次改革にも区切りをつけ、地方分権改革を既に新たな枠組みに移行させている。いわゆる「アベノミクス」がその第三の矢で謳う、規制緩和・成長戦略の具体的な手段として、「地方創生」に並々ならぬ執念を燃やしているのである。2016年までの活発な動きを時系列で追うと、概ね図表2-5のとおりである。

図表2-5 「地方創生」これまでのあゆみ

時期	できごと
2013年	
3月	一括交付金制度を個別の補助金に戻すとともに、国の出先機関の事務・組織の広域連合への移管を想定した「出先機関改革の見直し」を中止。
4月	民主党時代に進められた「地域主権改革」への必要な修正を、矢継ぎ早に実施。 地方分権改革有識者会議(座長・神野直彦)を内閣府内に立上げ。
2014年	
5月	国家戦略特区の6区域を一次指定。 有識者会議が前年来の検討結果としての取り纏め『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～』を発表。
6月	国主導の短期集中的な制度改革による地方分権を廃し、個別的・多様な制度改革による継続的な住民自治への転換を提唱。具体的には、地方からの制度改革を求める「提案募集方式」の導入、および地方の発意に応じて選択的に権限委譲する「手挙げ方式」の導入を推奨。
6月	『経済財政運営と改革の基本方針2014(骨太方針2014)』『日本再興戦略・改訂2014』などで「総合的な政策推進の司令塔となる本部組織」の新設に言及。
9月	「まち・ひと・しごと創生本部」を内閣官房に設置(同年12月には内閣へ)。 「地方創生」、別称としての「ローカル・アベノミクス」の表現も登場。
12月	「まち・ひと・しごと創生本部」が「長期ビジョン」「総合戦略」を閣議決定。
2015年	
1月	石破茂大臣が、「地方創生」に係る政府内体制の強化を宣言。 2014年度の補正予算で「地方創生先行型交付金」「地域消費喚起・生活支援型交付金」として、それぞれ1,700億円、2,500億円の交付を決定。
8月	国家戦略特区の3区域を二次指定。
12月	「総合戦略」改訂、「日本版DMO」の整備推進など盛り込み。
2016年	
1月	2015年度補正予算が3188億円で成立。
3月	2016年度予算が1兆5500億円で成立。
8月	内閣改造を受け政務三役が交替。担当大臣には石破茂に替わり、山本幸三が就任。
12月	「総合戦略」を再改定。東京での大学新增設抑制、空き家の観光利用など盛り込み。

出典：筆者作成

¹⁶ 地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる』(ウェブサイト)

総合戦略の最新版では、従来政策が成果を上げなかった要因を5つにまとめている¹⁷。

- a) 府省庁・制度ごとの「縦割り」構造
- b) 地域特性を考慮しない「全国一律」の手法
- c) 効果検証を伴わない「バラマキ」
- d) 地域に浸透しない「表面的」な施策
- e) 「短期的」な成果を求める施策

第2次安倍政権は、「国家戦略特区」のようなトップダウン型の規制緩和と、自治体に依拠した「提案募集方式」「手挙げ方式」といったボトムアップ型の規制緩和の両方式を使い分けながら、成長戦略の阻害要因となる「岩盤規制」を破壊する政策を推進する意向である。バラマキに象徴される、過去と同じ轍は決して踏むまいという現政権の強い思念が伝わってくるようである。

地域の特性にあわせた行政サービスの提供や住民自治の拡充を目的に、一連の地方分権改革を通じて、地方への権限委譲や地方の自主的な活動を促す制度改正は大きく進んだ。近年の地方創生交付金の決定においても、自治体からの提案を前提に、創意工夫した自治体へ重点的に予算配分される手法が広がっている。しかしながらその一方で、2015～2016年度に掛けて実施された地方創生交付金活用事業では、97%もの自治体がいわゆる「プレミアム付商品券」を採用した¹⁸。予め例示された商品券に各自治体が飛びついたこの結果は、地域の創意工夫が凝らされたとは言い難い。各自治体が策定した総合戦略は国の枠組みを踏襲したものが多く、地方創生関連事業の多くは既存事業の継続的なものであるという指摘も多い。地方行政は、依然としてその個々の提案力を強く問われている。

2.4 転換期の行政

2.4.1 行政サービスの整備進展

奥野（2006）¹⁹によれば、社会資本・行政サービスの整備の進み方を経済の発展段階に対応させると、次の3つの段階に分けられる。1つ目の段階では、経済活動が活発になる大都市圏への人口流入が加速され、交通・通信・住宅・下水道などの社会資本が不足し始め、大都市圏への公共投資が重点的に行なわれる。2つ目の段階では、大都市圏と地方との所得や生活水準の格差拡大に伴い、政府は公共投資を地方へ重点的に配分し始め、格差は縮小に向かう。3つ目の段階では、大都市圏と地方との格差が十分小さくなると、それ以降は地域間のバランスを維持するように社会資本や行政サービスの均一化が図られる。

¹⁷ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）』（ウェブページ）

¹⁸ 日本経済新聞『自治体97%がプレミアム商品券』（ウェブページ）

¹⁹ 奥野信宏『公共の役割は何か』, p. 59

戦後復興期における政府主導のライフライン整備事業を経て、高度経済成長期以降の税収増加を背景に、日本における行政サービスの内容は公平・平等の観点から画一的に整備されてきた。宮崎（2002）²⁰は「公共施設、教育、福祉など行政面でのナショナルミニマムは、ほぼ達成されたものと考えられる」と指摘している。我々も各自治体で共通する代表的な行政サービスを図表 2-6 に列挙してみたが、出産から死を迎えるまでの行政サービスは全体として充実していると言え、この点では、力強く推進されてきた画一的な整備の成果は大きかったと考える。

図表 2-6 各自治体で共通する代表的な行政サービス

項目	内 容
妊娠出産	妊娠届・母子健康手帳交付、出生届、国民健康保険、妊婦健康診査費用助成
育児	児童手当、子ども医療費助成、子育て相談、ひとり親家庭支援
入園入学	保育所、幼稚園の情報提供
就労労働	合同企業説明会、就労相談、ハローワーク、能力開発、講座、セミナー
結婚離婚	婚姻届け、新婚・子育て世帯向け分譲住宅購入融資利子補給制度、離婚届、法律相談、女性のための相談室、男性のための相談室
引っ越し	転入届、転出届
福祉介護	年金受給に関する相談・問い合わせ、老人医療費助成、後期高齢者医療、制度申請受付、保険料の徴収、介護保険
死亡	死亡届、葬祭費、遺族年金、寡婦年金、死亡一時金、霊園事業

出典：筆者作成

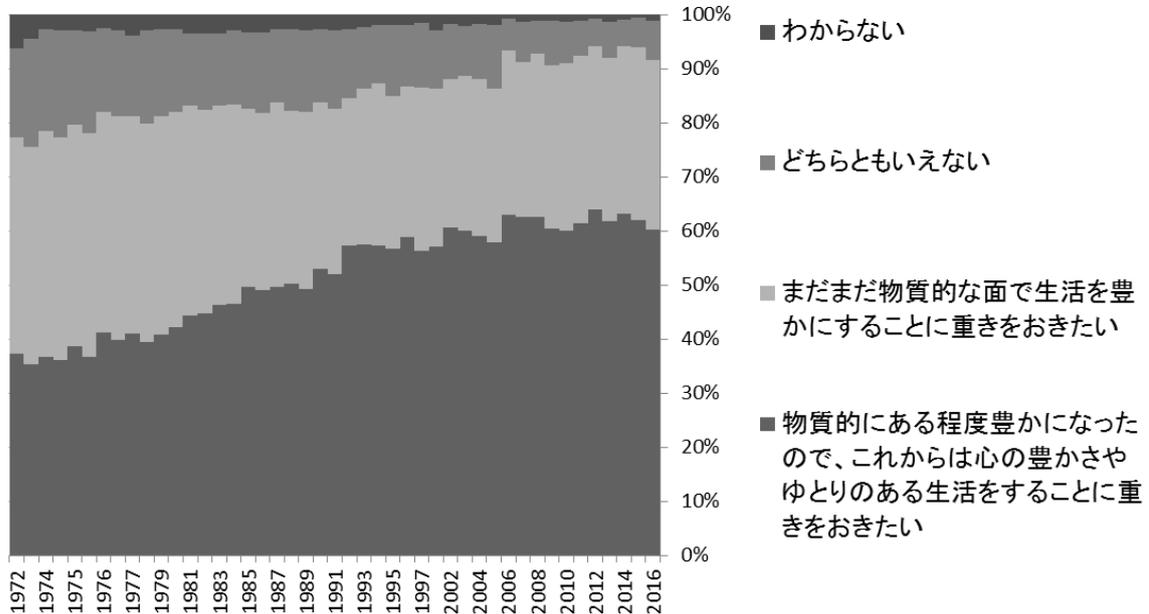
2.4.2 住民ニーズの多様化

本項では、公平・平等の観点で全国的に行政サービスが充実してきた日本において、人々は日々の暮らしに満足してきたのかを考察する。「国民生活に関する世論調査（内閣府）²¹」（2016年7月調査）によると、日頃の生活の中で「悩みや不安を感じている」と答えた割合が65.7%となっており、「感じていない」の33.4%を大幅に上回る。特に「老後の生活設計」や「今後の収入や資産の見通し」への不安が顕著である。さらに、今後の生活の見通しについて、「良くなっていく」と答えた割合が8.7%で「悪くなっていく」は25.8%であるが、1985年調査では「良くなっていく」が24.4%、「悪くなっていく」は13.7%であった。同様に、図表 2-7 のとおり、かつては「物の豊かさ」を重視する人が「心の豊かさ」を重視する人を上回っていたが、今では逆転して「心の豊かさ」を重視する人が60.2%を占めている。この調査からも、日本人の将来生活に対する不安感が増大し、価値観の大きな変化が起こっていることが分かる。

²⁰ 宮崎正寿『地方分権と地域づくり』（ウェブページ）

²¹ 内閣府『国民生活に関する世論調査』（ウェブページ）

図表 2-7 国民生活における世論調査



出典：内閣府『国民生活における世論調査』をもとに筆者作成

世帯構成の観点からも、大都市圏での第二次、三次産業の拡大に伴う地方から大都市圏への人口集中により、各地での住民の核家族化・単独世帯が増え、孤独死・児童虐待、住宅・事業所の密集などに伴う複雑な利害調整を必要とする深刻な課題も増えていると指摘されている²²。それとともに、近年の社会問題にも挙げられるワーキングプア、待機児童、独居老人、子育て世帯などへの支援といった行政に対する住民ニーズも多様化かつ複雑化している状況が想定される。

また近年、経済指標に限定されない視点で、国民・住民の「幸福度」に着目した議論も活発である。「幸福度」の定義や指標は様々にあるが、国連が発表する「世界幸福度報告書」²³では、一人当たりGDPに加え、「社会的支援」、「人生選択の自由度」、「寛容さ」、「健康寿命」などを加味した指標を提起している。2016年に発表されたランキングにおいて、日本の幸福度は調査対象となった157カ国中53位となり、2013年の43位、

図表 2-8 Ranking of Happiness 2015-2016

順位	国	幸福度	前回順位
1位	デンマーク	7.526	3位
2位	スイス	7.509	1位
3位	アイスランド	7.501	2位
4位	ノルウェー	7.498	4位
5位	フィンランド	7.413	6位
13位	米国	7.104	15位
53位	日本	5.921	46位

出典：「世界幸福度報告書」をもとに筆者作成

²² 大阪府市民局区政支援室地域力担当地域活動グループ『協働の事例集』（ウェブページ）

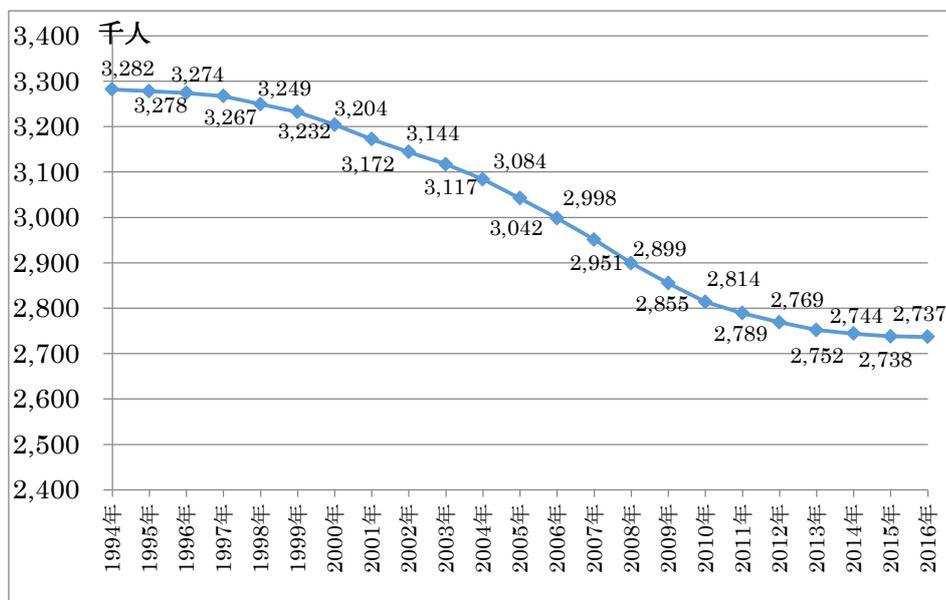
²³ 『2016 World Happiness Report』（ウェブページ）

2015年の46位から毎回悪化している。ランキング上位は北欧の国々で占められており、日本はGDPこそ大差がないものの、「社会的支援」「人生選択の自由度」「寛容さ」において上位各国より劣っている。

このように、将来に対する不安感が増大し、人々の価値観が変化するなか、ポスト経済成長時代の社会においては、心の豊かさや人生選択の自由度などの多様な価値観へ対応することが求められる。住民ニーズが多様化かつ複雑化していることを踏まえ、サービスの受け手が選択できる環境を提供するなど、行政も住民ニーズへの的確な対応に努めていく必要がある。近年の行政サービスでも、コミュニティビジネスや医療コンソーシアム、子育て・教育支援、NPO法人の設立・サポートなどで、画一的なサービスのみならず、住民ニーズを汲んで工夫を凝らした各自治体独自の取り組みが始まっている。

しかしながら先述のとおり、地方財政の状況は非常に厳しい。歳出抑制に取り組んできた結果、人件費削減の状況を見ると、歳出総額に占める割合は2004年の28.1%に対して2014年は22.9%と低下している²⁴。職員数も図表2-9のとおり減少傾向が続いており、2016年には1994年の328万2千人から54万人減の273万7千人、約17%の減少となっている²⁵。財政の大幅な改善が見込めないなか、多様化かつ複雑化した全ての課題を地方行政だけで担うことは難しく、各自治体はこれら多様化する住民ニーズにどのように向き合っていくかが問われている。

図表2-9 地方公共団体の総職員数の推移



出典：総務省『地方公共団体の総職員数の推移』

²⁴ 総務省『地方財政の状況（平成28年3月）』（ウェブページ）

²⁵ 総務省『地方公務員数の状況』（ウェブページ）

2.5 まとめ

明治年間以来の「中央集権型行政システム」は、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間で配分するものとして設計され、高度成長期には時代の要請に適合していた。しかし、本章で考察したとおり、それぞれの地域の特性に根差した真の住民理解、行政サービスの深化などが今まで以上に強く期待される時代になっている。問題は、国主導で先行している形式面の変化に対して、現場における実感や実効面での変化がまだ追いついていないことである。

地域が抱える課題や住民ニーズは、今後もますます多様化していくと思われる。地域がそれぞれの特性を活かして発展する社会、多様な住民ニーズを反映して個人の選択肢が広がる豊かな社会を目指して、国からのトップダウンだけではなく地方からのボトムアップの動きをさらに加速させることが重要である。そのためには、行政の取り組みへの住民参画を推し進め、地域住民の力を最大限に引き出しながら取り組んでいく必要がある。我々が住民参画が必要だと考える理由は、本章の考察を踏まえると、以下のとおりである。

- a) 職員数の減少も踏まえ、行政職員で担える範囲には限界がある。
- b) 効率的な行政運営に繋がる。
- c) 地域の課題を解決する力は住民自身にある。(住民の視点、アイデア)
- d) 議論・検討に携わる経験は、結果を受け入れる際の納得感や行動の責任感に繋がる。

3. 住民参画に関する地方の取り組み状況

2章で我々は、住民参画の推進が必要であると考察したが、地方自治体や住民もただ傍観しているだけではなく様々な取り組みを展開している。具体的な事例の調査として、長崎県においてフィールドワークを行い、その状況を確認した。

3.1 地方の取り組み

地方自治体において、行政運営の様々な場面で住民参画を促し、住民の意見やアイデアを生かそうとする仕組みづくりは広がっている。かつては、公聴会やパブリックコメントなどの手法で住民の意見や要望を聞く取り組みが中心であった。近年は、ワークショップや市民会議といった議論・対話プロセスに住民が参加したり、公益事業として市民団体と行政がともに協働したりする仕組みづくりも増えてきている。しかしながら、自治体の世論調査などによれば、行政に意見を反映させたいという住民は多いものの、実際に意見を反映させる仕組みを利用したことがある人は非常に少ない現状が確認できる。何より我々自身の経験に照らし合わせてみても、これまでに参画してこなかった実態がある。形式的には住民参画の制度や仕組みは充実してきたが、実質的な住民参画はまだ道半ばの状況と言える。

そのようななか、各地の広義な意味でのまちづくりへの取り組みにおいて、住民参画を通じて成功していると評価される事例も出てきており、以下に列挙する。いずれの事例も、推進の中心的役割を担う人物の存在が不可欠であり、行政と住民とが力をあわせて、地域固有の課題の解決やまちづくりを進めている。

①行政（首長）が主体となり、行政側から住民参加の促進を図っている事例

a) 長野県飯田市（まちづくり、産業振興）²⁶

飯田市は活発な公民館活動の下地がある地域である。牧野光朗氏が市長に就任して「文化経済自立都市」構想を掲げ、持続可能な地域づくりのための「人材サイクル」の構築が進められている。帰ってこられる「産業づくり」、帰ってきたいと考える「人づくり」、住み続けたいと感じる「地域づくり」を通じて、産業界、住民、経済団体、行政といった多様な主体の参画を図り、魅力的な定住自立圏を形成するというサイクルが成立している。

b) 島根県海士町（まちづくり、ブランド化、教育振興）²⁷

離島である海士町では、「役場は住民総合サービス会社」という山内道雄町長主導の下、行政の身を切る改革で捻出された財源を、海産物の瞬間冷凍技術や隠岐

²⁶ 牧野光朗『円卓の地域主義』

²⁷ Chika Igaya『島根県海士町に人が集まる秘密とは？』（ウェブページ）

牛などの新規事業に投資し、島のブランド化を推進している。人口の1割を超えるU・Iターン者呼び込み、さらにそうした人々による起業が生まれるという好循環サイクルができている。その効果は教育にも波及し、廃校寸前だった高校の魅力化プロジェクトにより、将来の島を担う若者への投資を進めている。

②住民側の推進役が行政・地域住民を巻き込んでいる事例

a) 徳島県神山町（まちづくり、産業振興）²⁸

神山町では、NPO法人「グリーンバレー」の大南信也理事長が主体となって、町の将来に必要な働き手を『逆指名』する「ワークインレジデンス」という仕組みで積極的に移住者を受け入れ、地域活性化を実現している。その取り組みが行政を動かし、神山町の総合戦略「まちを将来世代につなぐプロジェクト（略称：つなぷろ）」を住民が主体となって策定するまでに至っており、さらには、策定に関わった住民自身が「つなぷろ」の担い手となることで、自分事として地域づくりを進めることに成功している。こうした取り組みにより、神山町は日本創生会議の将来予測で消滅可能性が全国で20番目に高い自治体と位置付けられていたが、2011年に町史上初の人口社会増を実現するに至っている。

b) 岡山県真庭市（新産業創出、エネルギー域内循環）²⁹

真庭市における代表的な取り組みが、基幹産業の林業をベースとするバイオマス事業である。その取り組みは1993年に地元の若手経営者らが中心となった「21世紀の真庭塾」という活動から始まった。徐々に活動の規模を拡大し、民と官が一体となったバイオマスの取り組みは、今や真庭市を象徴する代表的事業となり、バイオマス発電の実施により域内エネルギー自給率の向上を進めるとともに、裾野の広い林業関係分野の雇用状況を大きく改善することが目論まれている³⁰。域内消費を大幅に上回る電力は売電され、域外の資金を地域に還元させている。

また、我々が事例を調査する中で、地域経済及び地域コミュニティの活性化の観点から、地域通貨が見直されつつある動向が見受けられたので紹介する。地域通貨の明確な定義は定まっていないが、特定地域内の消費を促す役割と、人々のサービスや助け合いの価値を交換してコミュニティを醸成する役割という2つがあり、全国では600以上の地域通貨が存在するとの調査もある³¹。その成否判断は、目的や重点を何に置くかにより異なるが、コミュニティ醸成や住民参画をその目的とする場合、流通するために必要最低限の規模を確

²⁸ 朝日新聞「神山町の挑戦」

²⁹ 藻谷浩介・NHK 広島取材班『里山資本主義—日本経済は「安心の原理」で動く—』

³⁰ 一般社団法人真庭観光連盟『バイオマスタウン真庭の歩み』（ウェブページ）

³¹ 徳留佳之『地域通貨全リスト』（ウェブページ）

保することを前提とした上で、インセンティブ付与による持続性とどれだけ循環するかが鍵になると考えられる。主な事例³²を見てみると、行政や地域経済団体、NPO法人といった事業主体の属性に関わらず、活発な活動が窺える事業に共通するのは、コミュニケーション重視の姿勢と、精神的・経済的インセンティブである。

3.2 課題先進地域 長崎

3.2.1 島と坂の苦悩

長崎県は、対馬、壱岐、五島列島など 600 を超える島々から構成されており、複雑に入り組んだリアス式海岸という地形を有していることから、海岸線は北海道に次いで長い県である。また、陸地では山が多く、平坦部が少ない「坂道が多い県」である。住民が生活を営む上で、離島と坂道という地理的に不利な条件を克服するために、行政の担う役割が大きいのではないかと推測した。2015 年の高齢化率は 29.1%であり、1985 年の 10.5%と比較すると大幅な上昇が見られる。生産年齢人口についても 2015 年は 78 万人であり、1985 年は 103 万人であったことから、30 年で 24.4%減少していることになる。加えて、全国平均との比較においても少子高齢化が進んでおり、課題先進地域としての側面も有していると言える。

3.2.2 積極的な行政の取り組み

長崎県は「長崎県の暮らしやすさ指標」を発表しており、100 項目の指標から暮らしやすさについて積極的な検証を行っている。県が作成した資料によると総合順位においては、全国 1 位の暮らしやすさを実現しているとあり、住民の生活に向き合った行政を志向していることが推測された。

また、長崎県は地方創生交付金を多数獲得しており、2016 年度は県内の自治体を含めると 43 事業で 928 百万円の交付予定となっている。行政として積極的に地方活性化に向けた取り組みを行なっている。2016 年度の長崎県予算案によると、5 つの柱からなる事業計画を策定し、特に「地域みんなが支えあう長崎県」からは住民の行政参画を促す取り組みが、「安心快適な暮らし広がる長崎県」からは住民の暮らしやすさを追求する積極的な取り組みが推察された。

3.3 長崎県の社会経済動向

ここでは、2 章で整理した日本の状況について、長崎県の状況を掘り下げていくことで、長崎県における聞き取り調査の前提となる実態を把握する。

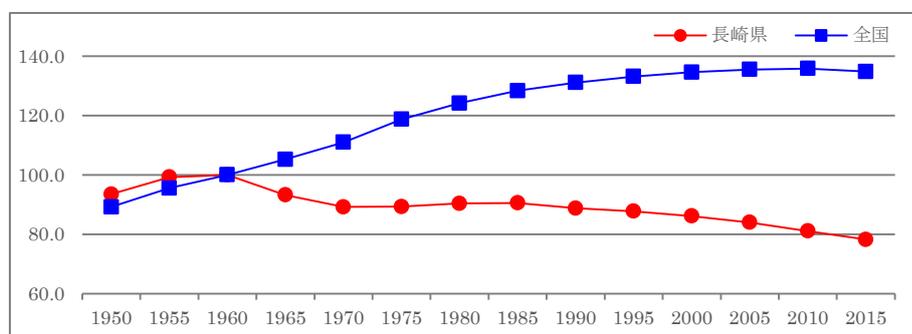
³² 埼玉県鶴ヶ島市「まちづくりポイント」、神奈川県相模原市藤野地区「萬（よろず）」、東京都高田馬場地区「アトム通貨」、神奈川県逗子市「Zen」、神奈川県横須賀市「市民公益活動ポイント」、東京都国分寺市「ぶんじ」、香川県高松市「めぐりんマイル」、岩手県盛岡市「MORIO-J」、北海道苫小牧市「とまチョップポイント」、新潟県阿賀野市「あがのポイント」、茨城県笠間市「かぼか」などがある。

①人口

a) 総人口

わが国の人口は長年にわたり増加を続けてきたが、2008年に初めて減少し、人口減少社会に突入している。一方、長崎県では、国全体よりも約55年早く人口減少が始まっており、1960年の176万人をピークに2015年には137万人と約40万人減少している。人口の各指標においても長崎県は全国平均を下回る厳しい状況となっており、人口減少と高齢化の進行は著しい。

図表3-1 人口推移（長崎県・全国、1960年を100とする）



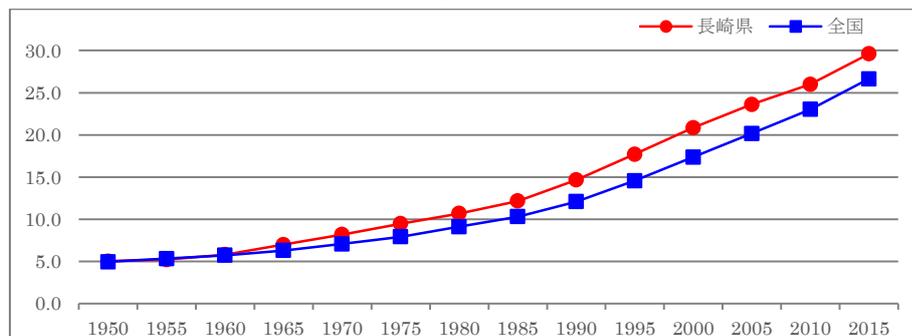
出典：国勢調査、厚生労働省人口動態統計をもとに筆者作成

b) 年齢構成

生産年齢人口は1985年の103万人をピークに減少に転じ、2015年には78万人に減少している。一方、老年人口は増加を続け、1995年に年少人口を逆転し、2015年には40万人と年少人口の2倍を超える水準まで増加し、高齢化率（65歳以上人口の割合）は29.6%と全国平均を上回る水準となっている。

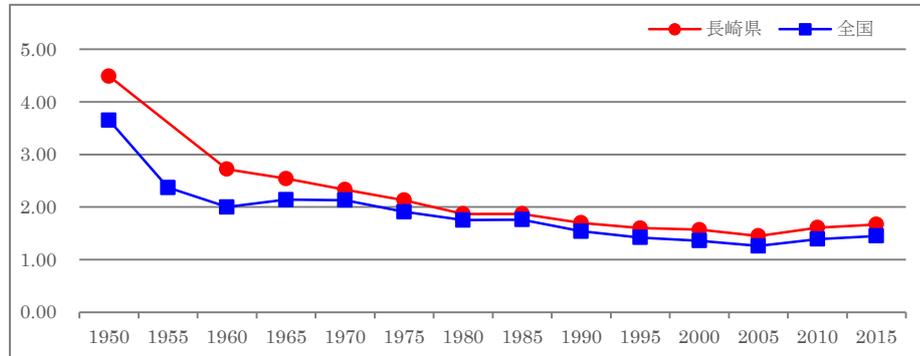
一方、長崎県の合計特殊出生率は、1980年に人口置換水準である2.07を下回り、その後も減少傾向が続いてきたが、2005年以降は徐々に回復し、2015年は1.67で全国の1.45を大きく上回り全国6位となっている。

図表3-2 高齢化率（65歳以上の割合）推移（長崎県・全国）



出典：国勢調査をもとに筆者作成

図表 3-3 合計特殊出生率推移（長崎県・全国）

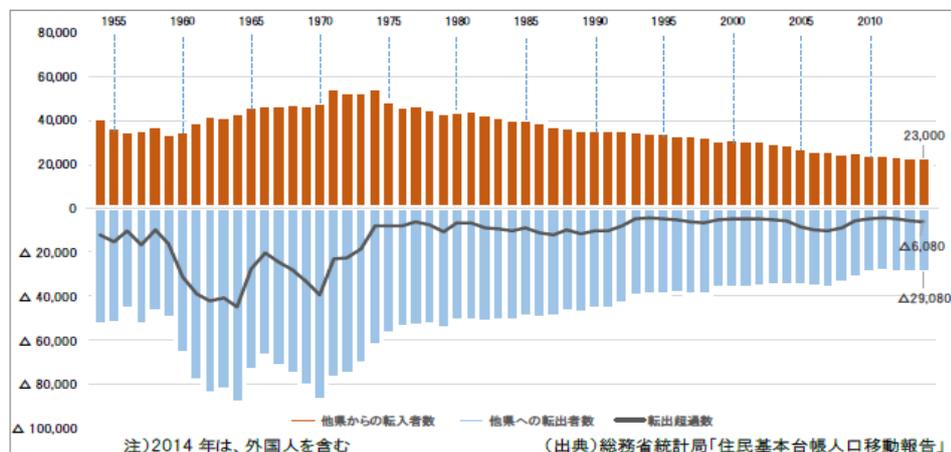


出典：人口動態調査をもとに筆者作成

c) 転入・転出

県外からの転入者数は 1970 年代をピークに緩やかに減少している。一方、県外への転出者数は炭鉱の閉山ピークである 1960 年代～1970 年代に増加し、その後は概ね横ばいで推移するものの転出超過が常態化している。なお、年齢別の転出超過数は特に 15～19 歳及び 20～24 歳が多く、転入超過数は 60～64 歳が多い³³。

図表 3-4 転入・転出者数の推移（長崎県）



出典：長崎県長期人口ビジョン

②経済活動

長崎県の 2013 年の県内総生産（名目 GDP）は 4 兆 3,930 億円であり、全国 31 位の経済規模である。また、県民一人当たり所得は 2,419 千円であり、全国 43 位と国内でも下位の水準となっている。

³³ 長崎県『長崎県長期人口ビジョン』（ウェブページ）

図表 3-5 経済活動指標

項目	地域	2013年	備考
県内総生産 (名目GDP)	全国	508兆6,456億円	
	長崎県	4兆3,930億円	全国31位(全国構成比0.86%)
一人当たり所得	全国	3,065千円	(参考)東京都4,508千円(全国1位) 大阪府2,995千円(全国13位)
	長崎県	2,419千円	全国43位
県内就業者数	全国	60,749千人	
	長崎県	665千人	全国27位、全国構成比1.10%

出典：内閣府県民経済計算、長崎県市町民経済計算

③財政

地方税収は少なく、財政の健全度は低い。一方、2016年度に創設された地方創生推進交付金の交付対象事業数(都道府県分と市区町村分の合計)は43事業で全国9位、交付予定金額は928百万円で全国6位となっており、地方創生に向けた積極的な取り組みを見せている。

図表 3-6 主要財政指標(平成26年度)

項目	長崎県	備考
地方税歳入	1,184億円	全国33位
人口一人当たりの 地方税収額指数	68.5	全国46位(1位東京都166.5) ※全国平均:100
財政力指数	0.30082	全国41位(1位東京都0.92532)
経常収支比率	96.9%	全国41位(1位東京都84.8%)
実質公債費比率	14.0%	全国22位(1位東京都0.7%)
将来負担比率	179.8%	全国19位(1位東京都49.7%)

出典：総務省 都道府県決算状況調、市町村別決算状況調、地方税収等の状況、平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧

④暮らしやすさ

長崎県では2015年7月、統計データをもとに「学びやすさ」や「子育てのしやすさ」、「働きやすさ」など10の区分と100の個別指標からなる「長崎県の暮らしやすさ指標」を策定している。独自の指標ではあるが、長崎県が総合得点で全国1位となっている。なお、10区分のうち「働きやすいまち」区分では全国22位、個別指標では地元就職率(全国42位)、賃金水準(同39位)、有業率(同37位)、求人倍率(同34位)と、特に雇用面での弱さが目立つ結果となっている。

また、長崎県では、県での暮らしやすさを「世帯収入と支出」の側面から他県と比較しており、長崎県の世帯収入は高くないが、支出を控除した残金では福岡県を上回り、東京都とも遜色ない水準であるという分析結果も公表している。

図表 3-7 長崎県の暮らしやすさ指標

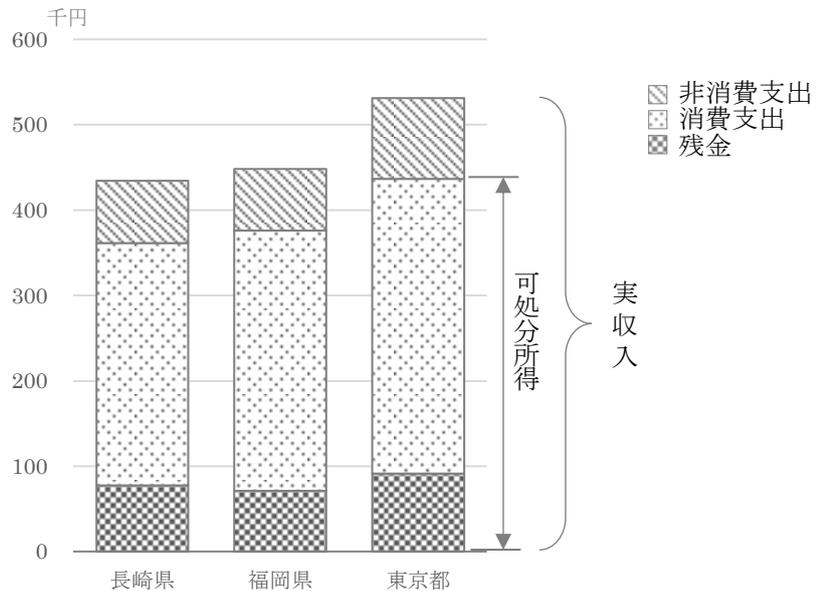
区分名	全国順位	指標数	主な指標の例
1 快適で便利に生活できるまち	9位	12指標	快適な気候(30年平均):5位、各種小売店数(人口10万人比):7位
2 きれいな環境を保つまち	11位	9指標	空気のきれいさ:1位、県土に占める自然公園面積の割合:17位
3 働きやすいまち	22位	11指標	総労働時間(-):24位、全世代正規雇用率:12位
4 学びやすいまち	1位	10指標	学校のパソコン設置台数(PC1台あたり児童生徒数)(-):3位
5 子育てしやすいまち	6位	11指標	延長保育実施施設数(対象世帯1千世帯あたり):3位
6 女性が活躍しやすいまち	13位	9指標	女性の就業率:20位、管理職の女性割合:6位
7 高齢者にやさしいまち	2位	11指標	高齢者のボランティア活動時間:2位
8 多様な暮らしができるまち	7位	8指標	余暇時間:5位、博物館や美術館などの数(人口100万人比):20位
9 健康に暮らせるまち	2位	10指標	医師数(人口10万人比):8位、多目的運動広場数(人口100万人比):10位
10 安全で安心できるまち	6位	9指標	犯罪発生率(人口10万人比)(-):3位、地震発生率(-):6位
計	1位	100指標	

※1 全国順位は得点方式
個別指標ごとの順位に応じて、1位47点～最下位1位の1点刻みで得点を配分
区分毎順位、総合順位は個別指標の合計得点

※2 個別指標名の後の(-)は数値の小さいものが高順位となる指標です

出典：長崎県まち・ひと・しごと創生総合戦略概要版

図表 3-8 世帯収入と支出の他県との比較



出典：ながさき県内就職応援サイトNなび

長崎県の状況について上記のとおり確認してきたが、ここで抽出した課題は行政だけに任せるものではなく、行政と住民とが力をあわせて解決すべき課題である。長崎県において、これらの課題を行政や住民がどのように認識し、取り組みを行っているかについて、次節で検証する。

3.4 長崎県実態調査～国内フィールドワーク

先述の長崎県の特徴を踏まえ、地方行政における住民参画に向けた取り組み状況と課題について把握するため、長崎県において住民参画に携わる以下の 5 つの行政機関・団体に聞き取り調査を実施した。

- ア) 長崎県企画振興部政策企画課
- イ) 長崎市企画財政部市民協働推進室
- ウ) 長崎国際観光コンベンション協会さるく推進部
- エ) 壱岐市企画振興部政策企画課
- オ) 特定非営利活動法人いき交流文化デザイン研究所

[聞き取り調査の結果]

(1) 住民参画を推進する狙いと意図

①行政側

- a) 住民による事業要望（住民ニーズ）は多様化傾向にあり、行政の既存体制では受け切れなくなっている。現状以上に行政コストは掛けられず、民間でできるところは民間で対応するのが望ましい。
- b) 民間にお願いしたいのは小規模事業を中心とした個別事業の運営であり、基本方針や施策の立案は従来通り行政で対応する。

②住民・民間側

- a) 民間の意見を施策や事業に反映させたい。行政の現状は、例えば、農業分野は農協、漁業分野は漁協からの意見をもとに施策立案することが多く、新しい視点からの施策が生まれにくいと感じている。
- b) 住民の意向集約や地域活動の場となっている自治公民館組織の高齢化が進んでおり、自治公民館組織に代わる新たな枠組みが必要である。

(2) 住民参画への取り組み姿勢と効果

①行政側

- a) 行政と住民が立案・運営で協働する「住民協働事業」の仕組みは整備済みである。これには、行政側から住民に事業協働を提案する形態と、住民側から行政に事業協働を提案する形態があり、前者の積極活用は今後の課題である。
- b) 他の自治体の住民協働事例をそのまま真似してもうまくいかない。各地域の実情を考慮のうえ事業内容を検討する必要がある。

②住民・民間側

- a) 住民側から行政に協働を提案する事業については、每期継続的に申請がなされており、活動は軌道に乗っている。
- b) 各種ワークショップの開催などを通じて、若者中心に行政参画への意識も芽生

えてきたとの声もある。

- c) 長崎市では「長崎伝習所」の活動を通じて市民リーダーが徐々に育ってきた。
- d) 「長崎さるく」の最大の効果は、住民による地元への理解が深まったこと。住民参画による事業立案の前に、住民の地元への理解を深めることが必要である。

※参考事例1：長崎市市民活動センター「ランタナ」

非営利で公益的な活動を総合的に支援するための施設で、様々な分野の市民活動やボランティアを行っている人、NPO法人など団体同士のネットワーク化を進め、市民活動の活性化を図ることを目的に、1986年に設立された。代表的な活動として、市民活動のリーダーを育成するための「長崎伝習所」、NPOなど市民活動団体が取り組む公益的な活動に対して、市民・企業・行政が連携して表彰する「ランタナ大賞」などがある。30年超にのぼる同センターの継続的な活動を通じて、長崎市に住民協働事業が根付いた。

※参考事例2：長崎さるく

「さるく」とは、まちをぶらぶら歩くという意味の長崎弁である。「長崎さるく」は観光客のまち歩き観光をサポートするサービスで、住民がガイドを務めるまち歩きツアー「通さるく」、専門家による講座や体験を組み合わせた「学さるく」などのメニューがある。観光振興への寄与はもちろん、当活動を通じて住民による地元への理解が深まったことも成果である。

※参考事例3：壱岐なみらい創りプロジェクト

壱岐市が富士ゼロックス長崎と協働し、壱岐市の未来を住民自ら描き創造していく活動を展開している。観光客誘致や人口増加に繋がる新しい産業の育成、住みやすいまちづくりをテーマとして、住民を中心とした対話会を開催している。当プロジェクトに参加した若者のなかには地域や行政の活動について興味を持つ人も出てくるなど、一定の啓蒙効果が見受けられる。

(3) 調査を通して見えた課題

①行政側

- a) 住民の意見を取り入れようとするれば、調整などに多大な労力を要する。住民参画推進の担当部署以外のセクションでの積極的な活用が課題となる。
- b) 住民の意見を取り入れようとした場合、各意見を平等に扱うことが難しい。(結論が一部の住民に寄ってしまうことにならないかとの懸念が拭えない。)
- c) 住民参画を含む行政活動全般が住民・民間から見えにくいことも、住民参画推進の阻害要因となっている。各種情報提供を一段と求める声もある。

②住民・民間側

- a) 住民のなかに地域のことを自分達で考えようという意識がまだ醸成されていない（まちづくりのランドデザイン策定は行政が考えること、という考え）。好事例の「さるく」においても、住民主体での継続的な活動は課題として残っており、現在も観光協会がドライバー役を担っている。
- b) 民間企業からの事業提案は、自社の受発注に関するケースも多く、地域の維持・発展に向けての客観的・積極的な提案は課題である。
- c) NPO間の情報交換や連携もまだまだ改善の余地がある。

3.5 まとめ

行政への住民参画について、行政側も住民・民間側も、目的や意図に差異こそあれ必要性自体はともに感じており、地域の実情に即した行政運営を行うべく住民の意見やアイデアを活かそうとする仕組みづくりが各自治体で広がっている。住民参画を積極的に推進している長崎県への実態調査によって、こうした仕組みが住民により実際に活用されつつあることも確認できた。また、住民参画の推進活動を通じて、行政の取り組みに対する住民の意識の向上や、多様な住民を取りまとめるリーダーの育成なども進みだしており、住民参画がまさに根付こうとしている現況を垣間見ることができた。

そのようななか、住民参画の推進を軌道に乗せ、行政運営のなかで効果的に機能させるためには、以下のような課題があると考えます。

- a) 行政及び住民・民間双方に対する、住民参画活用へのインセンティブの必要性
行政・住民双方とも、住民参画への意識向上は未だ途上にある。行政側は、行政スリム化・コスト抑制の観点から活用したい一方、住民側も、自分自身が直接的なメリットを享受するケース以外では明確な意識を持ち難い。行政・住民双方に対し、住民参画を後押しするインセンティブが働かないと住民参画は軌道に乗らないと考える。
- b) 小規模事業はもとより、行政方針や大規模事業への住民参画の活用
現状、住民参画は小規模事業で活用されることが多いが、行政方針や大規模事業においても、行政が住民や企業の意見を聞きながら取りまとめるといった、住民参画のあり方を模索する必要があるのではないかと考える。多くの自治体は、国からの地方交付金に依存していることもあり画一的な方針・施策・事業に陥りがちであり、行政とは異なる住民・民間の視点から当該地域固有の企画を立案していくことが必要であると考えます。
- c) 行政活動の一段の可視化
住民参画を推進するためには、住民が行政や地元への理解を深めることが欠かせない。「知りたくても公開情報からは本当のところはわからない」、「知りたい気持ちはあるが仕事や生活もあり手間をかけられない」と思う多数の住民に、行政活動を身近に感じてもらうための仕掛けが必要であると考えます。行政に対しても、住民に見られているというプレッシャーを感じつつ緊張感のある活動を促す仕組みが求められる。

4. フィンランドへのフィールドワーク

長崎県へのフィールドワークに加え、海外での事例研究のため、幸福度が高いと言われるフィンランドへの視察と聞き取り調査を行った。

4.1 フィンランドの状況

北欧諸国は幸福度が高いことで知られ、先述の世界幸福度調査でも北欧の順位は非常に高い(2016年、1位デンマーク、3位アイスランド、4位ノルウェー、5位フィンランド)³⁴。特にフィンランドは教育水準の高さでも知られており、経済協力開発機構(OECD)が2000年から3年毎に行っている学習到達度調査(PISA)でも高いスコアを維持している³⁵。

その一方、フィンランドにおいても、少子高齢化の急速な進展や首都一極集中など、日本と同様の問題を抱えている。地域政策を進める際にも行政の縦割りの弊害が課題として指摘され³⁶、高福祉・高負担の行政サービスのあり方でも、厳しい財政状況を踏まえた改革の必要性が議論されている。例えば、約550万人の人口規模の国で、300を超える数の自治体による、きめ細かなサービスをどのように維持していくのか、などである。

図表4-1 フィンランド地図



出典:外務省ホームページをもとに筆者作成

4.2 聞き取り調査から得た知見

4.2.1 エスポー市役所

フィンランド第二の都市であるエスポー市には、アールト大学や VTT などの研究開発施設や、ノキアをはじめとする世界的企業が存在するほか、スタートアップ企業も多数集っている。今回、エスポー市役所職員及び市議会議員への聞き取り調査を行った。

市の戦略として「ストーリー・オブ・エスポー」という中期計画を定めており、「『住民・顧客志向』が必要であり、住民・コミュニティ・企業こそがエスポーにとって最も重要な財産である」というメッセージは、住民と向き合う行政のあり方を検討していた我々に強い印象を残した。特に、住民の意見に対する回答スタンスが非常に明確であり、市のホームページを通して集まった住民からの意見やクレームに対して期限内の回答を義務化している、とのことであった。そして、市役所職員、市議会議員ともに、これらの職務が「公

³⁴ 『2016 World Happiness Report』(ウェブページ)

³⁵ 国立教育政策研究所『OECD 生徒の学習到達度調査(PISA)』(ウェブページ)

³⁶ 国土交通省国土政策局『諸外国の国土政策・地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査 国別報告書 [フィンランド]』(ウェブページ)

務員として当然の責務である」という確固たる意見を持っていた。

また、地方議員について、「会社員や自営業との兼業」、「原則ボランティアであること」、「任期は2期（1期＝4年）まで」など、日本の地方議員との制度面での違いがあった。この結果、議員が住民の代表として「まちを良くしていきたい」という意識が高く、住民も議会での決定事項に対して素直に従う傾向が強い、とのことであった。

4.2.2 フィンランド教育庁長官（元教育大臣）オッリペッカ・ヘイノネン氏

フィンランドは、先述の PISA で、2000 年と 2003 年の 2 回続けて「学力世界一」と評価されたが、その礎を築いたのが 1994 年から教育大臣に就任した当時 29 歳のヘイノネン氏であると言われ、その改革手法や主張には以下の特徴がある³⁷。

- ①現場を知る立場の者への権限移譲による当事者意識と責任感の醸成が必要である。
- ②教育機会の平等を重視すること。機会の平等が無ければ質の向上は不可能である。
- ③変化の時代には、地域の状況にあわせて、ある程度の柔軟性を持たせる必要がある。
- ④フィンランド人は「自分自身を教育することで、人生をより豊かにすることができる」と考えている。

ヘイノネン氏への聞き取りで、我々に大きな示唆を与えていただいた部分は以下である。

a) 「幸福度」について

「一般論として、人間は外部要因で脅威を感じた時、自分で人生の方向性を決められない時、不幸せに感じるということは知られている。フィンランドは目立った外部脅威が無く、整えられた教育システムや高福祉社会も、人々がやりたいことをできる自立した生活を支えていると言える」と述べられた。

b) 「公共サービスのあり方」について

「トップダウンの時代ではなく国民が主体。考え方はユーザ・エクスペリエンスを中心に据える方向へ向かっている。ボトムアップが大切で、より利用者の立場に立ったモノ、サービスの作り方へシフトしている」と述べられた。

4.3 まとめ

以下の点をフィンランドの特徴として、日本の行政の役割を考える際の参考とした。

- a) 行政サービスを、企業の商品・サービスと同様の位置づけで捉え、住民の声を丁寧に拾い上げ、議論して決定していくボトムアップの体制整備が進んでいる。
- b) 機会の平等を重視し、住民の側にも権利とともに責任・義務の意識がある。
- c) 行政と住民の距離が近く、それぞれの方針や意見を尊重して向き合っている。その結果、住民が行政に関与しようとするモチベーション、行政が住民満足度を上げようとするモチベーションのどちらも高い。

³⁷ オッリペッカ・ヘイノネン・佐藤学『「学力世界一」がもたらすもの』

5. 提言

前章までの調査、分析と考察を踏まえて、我々は、個性あふれる地域社会の構築に向けて、行政への住民参画を促進させる仕組みを提言する。

5.1 住民参画型行政への発展

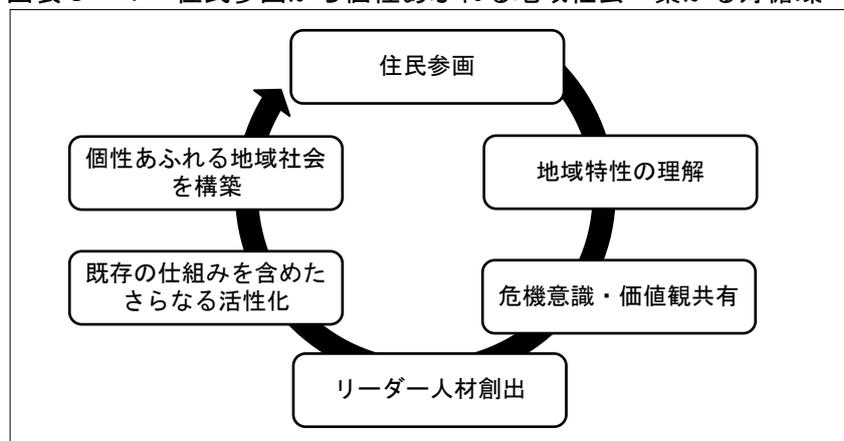
2章で触れたように、我々は本提言により、行政が全国一律の施策展開から脱却し、地域がそれぞれの特性を活かして発展する社会、多様な住民ニーズを反映して個人の人生の選択肢が広がる豊かな社会を目指すべきとした。「住民が自立して積極的に活動しなければ、地域の特色にあった豊かな地域づくりはできない³⁸」との指摘にあるように、地域の取り組みを行政に任せるだけではなく、住民が自治の責務を日常的に担っていくような自治の仕組みを確立し、行政と住民との議論、住民間の議論を拡大していくべきと考える。

本提言では、住民の積極的な参画により行政と住民との距離を近づけることを目指す。総合戦略などの効果的な策定や効率的な行政運営を推進する観点でも、住民の中から意識と見識が高いリーダー的存在の発見、育成、活用が必要である。

一人ひとりの住民参画からはじまり、地域住民を率いるリーダー的存在を創出しながら、個性あふれる地域社会の構築へと繋がっていく好循環のイメージを図表 5-1 に示す。

- 1) 住民参画
- 2) 地域特性の理解が進む
- 3) 危機意識が醸成され、価値観が共有される
- 4) 住民からリーダー人材創出
- 5) 既存の仕組み（議会や議員、住民同士の互助など）を含めたさらなる活性化
- 6) 個性あふれる地域社会を構築

図表 5-1 住民参画から個性あふれる地域社会へ繋がる好循環

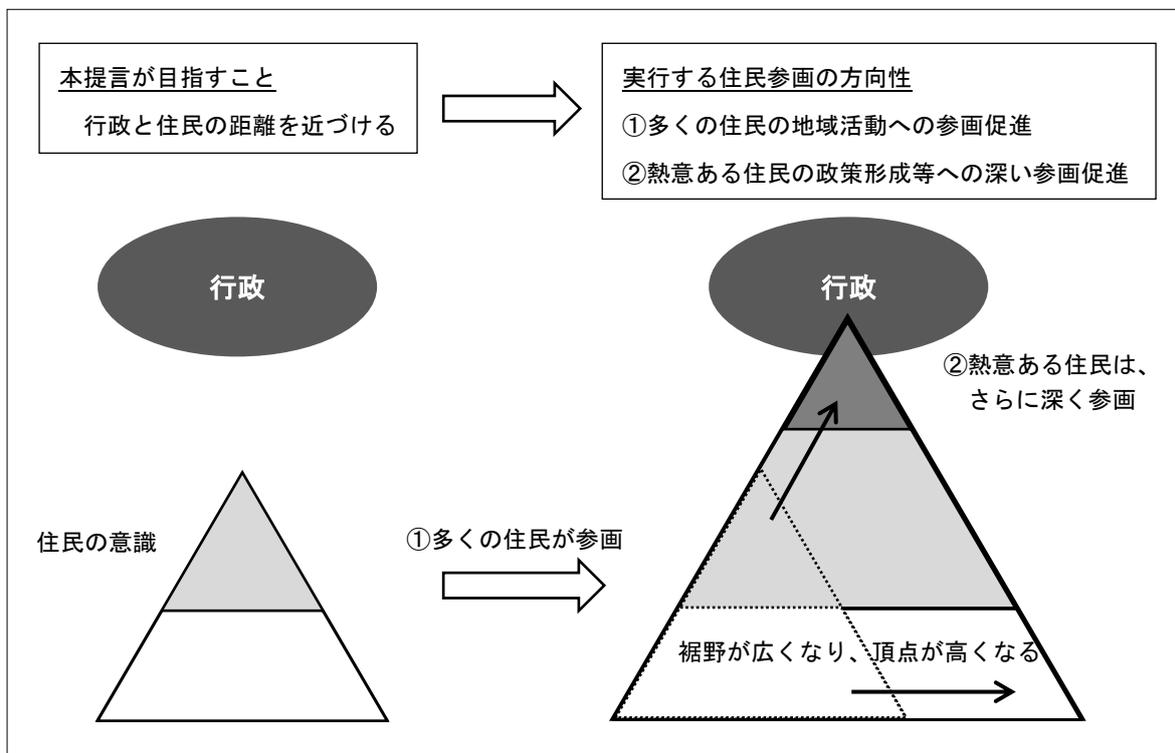


出典：筆者作成

³⁸ 佐藤竺・今川晃・馬場健『市民のための地方自治入門（新訂版）』, p. 7

本提言では、2つの方向性で住民参画を推進する。1つ目は、広く住民一人ひとりの気軽な参画を促すことである。住民参画の裾野が広がり、住民の意識が高まることを目指す。2つ目は、地域の課題と打ち手について考えることができる熱意ある住民を可視化し、活用する仕組みを導入することである。小規模事業はもとより、行政方針や大規模事業への住民参画を進めることで、さらに行政と住民との距離を近づける。これらをまとめると図表5-2となる。

図表5-2 本提言が目指す行政への住民参画の方向性



出典：筆者作成

5.2 「住民ポイント」制度の導入

我々は、住民参画を促進するための手法として、「住民ポイント」の導入を提案する。

住民は、地域活動へ参画することで「住民ポイント」を獲得する。獲得した「住民ポイント」には財・サービスと交換できる機能を付与し、地域コミュニティと地域経済の活性化に繋げる。加えて、本提言の新規性として、住民一人ひとりの「住民ポイント」保有量に価値を付け、熱意ある住民を発見し、行政への深い参画を促す仕組みを導入する。

熱心に地域活動を行う住民の声を行政に届けるため、「住民ポイント」を活用する場面の検討では、「株式会社の議決権」の論理（保有する株数に応じた議決権を保有できる仕組み）を参考とした。熱意があれば、地域活動への参画を積み重ねることで、行政への深い参画

権を得る仕組みは、社会的地位や資産格差に影響されない「住民参画における『機会』の均等」という発想を持ち込む内容でもある（図表 5-3）。

住民へ権限を与える一方で、住民側にも深い参画権を得るための行動が必要となる仕組みであり、行政と住民とが互いに信頼して地域のために行動しながら、住民参画型行政へと発展していくことを目指す。

図表 5-3 「機会」に対して均等な社会へ

	均等	不均等
現状	住民一人ひとりの 【発言の価値】	行政へ深く参画する 【機会】
提言が 目指す未来	行政へ深く参画する 【機会】	住民一人ひとりの 【発言の価値】

出典：筆者作成

3章で考察したように、住民参画を形骸化させず、実効性をもって持続させるために、行政と住民双方に対してインセンティブを働かせることを重視した。詳細は6章で述べる。

「住民ポイント」は、地域の子供を含む全住民を対象とする。地域の祭りをみても、子供の頃からの参加を通じて地域に対する愛着や誇りが醸成されるケースが多い。また、子供の参加により、父母や祖父母世代の縦の繋がりや同世代の横の繋がりを通じて、さらなる住民参画も期待できる。幼少期から地域活動に参加する習慣をつくることで、長期的な持続効果も期待している。

なお、行政のどのような施策・事業への参画を適用するかは、地域の自治意識の成熟度や特性にあわせて、柔軟に選択する姿勢が重要であると考えます。

民間企業に勤める我々は、住民という側面も持っている。我々自身が行政に対して無関心であり、何をやっているかも分かっていない現状を認識し、「どのような仕組みであれば、行政に参画するか」を起点として構築した「住民ポイント」の仕組みを6章で提案する。住民が潜在的に持つ「地域・故郷に貢献したい」という思いを後押しして、住民による地域貢献の動機づけに繋がる仕組みになると期待している。

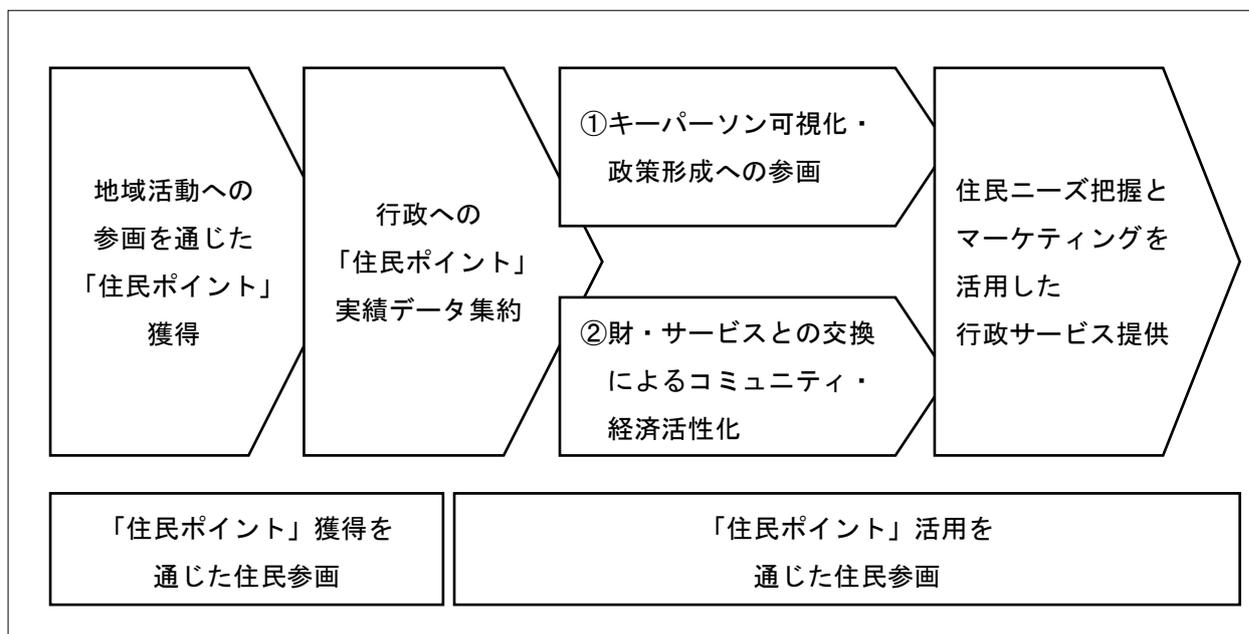
6. 「住民ポイント」による住民参画の促進

本章では、「住民ポイント」の具体的な仕組みについて述べる。

6.1 「住民ポイント」を通じた住民参画

「住民ポイント」を通じた住民参画の全体図を図表 6-1 に示す。

図表 6-1 「住民ポイント」を通じた住民参画



出典：筆者作成

6.2 地域活動への参画による「住民ポイント」の獲得

行政が実施する様々な活動への参画を「住民ポイント」獲得の起点とする。「住民ポイント」獲得の事例を図表 6-2 に挙げたが、それぞれの地域が置かれている状況や目指す方向にあわせて、活動の選択や重点化などで柔軟な設定が可能である。

図表 6-2 地域活動への参画による「住民ポイント」獲得の事例

分野	項目	内容
環境・防災	清掃活動への参加	地域の清掃活動へ参加する。
	リサイクル活動への参加	家庭から出る廃食用油などの回収に協力する。
	防災訓練への参加	地域の防災訓練・イベントへ参加する。
	危険個所の通報	地域の道路や建物、河川などの危険個所や不法投棄などを通報する。
教育	体験学習への参加	地域住民や企業人が講師となって題材を選び、子供たちに体験型の学習を実施する。講師と参加住民の両者に「住民ポイント」を付与する。学童保育や放課後等デイサービスでの活用も検討する。
	祭りへの参加	地域の祭りに主催者側、参加者側で参加することで「住民ポイント」を付与する。
健康・医療	健康診断等の受診	健康診断や人間ドックを受診する。
	老人ホームの訪問	地域の高齢者との関わりをもつ機会へ参加する。
商工	特産品の発見	地域の特産品を探す・発掘する。どこで誰が生産しているのかを調査する。新たな特産品と認定されれば「住民ポイント」の上乗せを実施する。
	スポットの発見	まちの癒しスポットや自慢できる場所などを投稿する。新たな観光資源として認定されれば「住民ポイント」の上乗せを実施する。
	商店街への訪問	購買活動では「住民ポイント」を付与しないが、住民を商店街に呼び込むために、訪問することでの「住民ポイント」を付与する。
行政広報・その他	タウンミーティングへの参加	行政が主催する集会に参加し、行政・住民双方の理解を推進する。
	行政広報の閲覧	行政ホームページなどで首長メッセージを閲覧してコメントを記入する。
	行政通信簿への参加	行政の事業運営を「行政通信簿」として採点する。(昨年度からどう変遷したかなど)
	その他の地域活動への参加	行政が実施している様々な取り組みに参加する。(不活性施策を活性化させる目的を含む。)

出典：筆者作成

「住民ポイント」が得られる活動は、地域のモノ・ヒト・コトを知ることにおき、地域特性の理解や危機意識の醸成及び価値観の共有に繋がる内容が望ましい。子供向けのメニューを設定することでの活性化も可能である。また、法人向けにも実施する場合には、従業員の参加により法人向け「住民ポイント」を付与することも考えられる。

一般的なポイント制度では、店舗などでの購買活動に対してポイント付与するケースが多いが、本提言では対象としていない。購買活動での「住民ポイント」獲得を認めた場合、

流通量が飛躍的に拡大する効果は期待できるが、富裕層が有利になることや、地域活動への参画が取り組みの中心にならないなどの問題点がある。後述するが、「住民ポイント」を使用する場面で「地域通貨との交換」を設けることで、住民へのインセンティブは十分に働くと考える。

なお、様々な地域活動に設定する「住民ポイント」の流通規模については、新潟県阿賀野市の「あがのポイント」³⁹の事例が参考になるが、行政が原資負担の予算計上をした枠内で運用する仕組みを想定している。

6.3 住民参画を導く前例なき改革

「住民ポイント」を獲得する場面では、地域活動への参画により、一人でも多くの住民が行政との関わりを持つことを目指した。本項では、住民が獲得した「住民ポイント」を活用して、行政への深い参画に繋げる手法を提案する。

6.3.1 地域活動に熱心な住民を「キーパーソン」として可視化

「住民ポイント」は、地域活動への参画を定量化できる仕組みである。「住民ポイント」を多く保有する住民は、地域活動に熱心に取り組んだという実績を残した住民である。彼らを地域活性化の「キーパーソン」、かつ、地域活性化を牽引するリーダー人材候補として可視化し、行政への深い参画を優先的に促す仕組みを設定する。硬直化した政策形成から脱却すべく、「キーパーソン」に権限と裁量を与えることを通じて、「キーパーソン」を含む住民の自治意識や責任感を中長期的に高めていく。

①「キーパーソン」表彰

「キーパーソン」を市長や行政各部門との意見交換の場に招待する。特定の領域で顕著な活動実績を残した「キーパーソン」を有識者と認定し、関連する施策・事業を議論する場で意見を述べる機会を設ける。

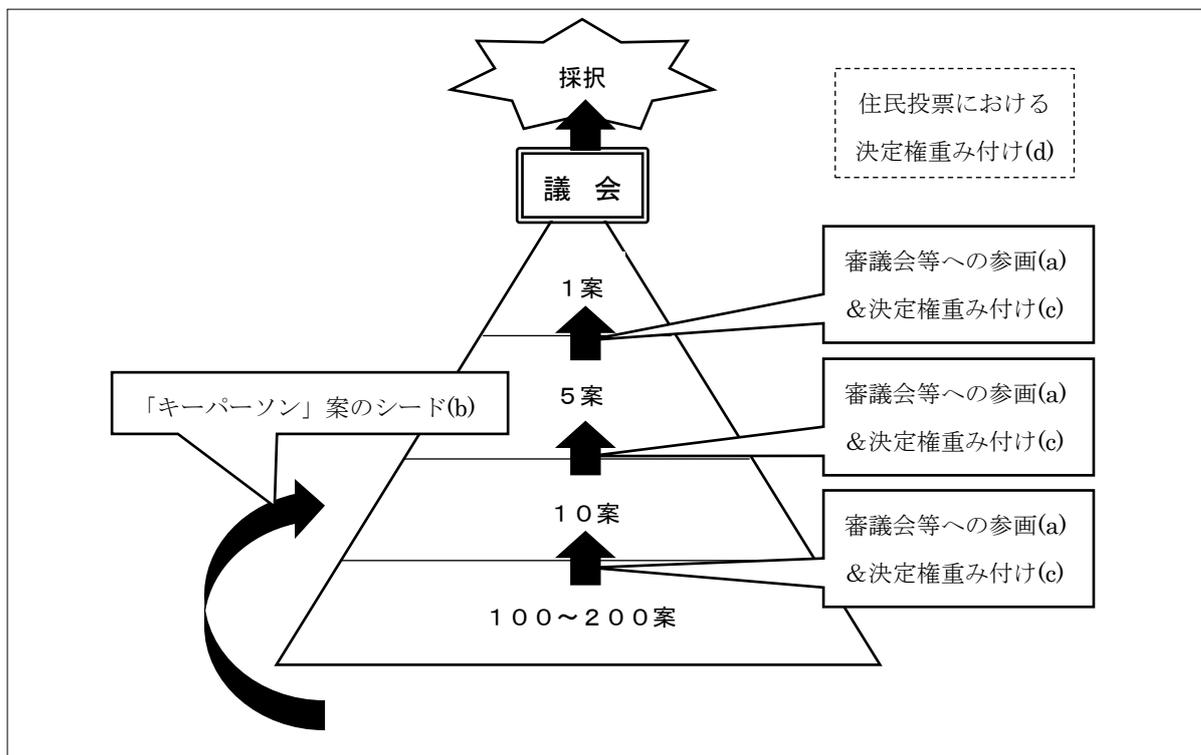
(例) 清掃活動で顕著な実績を残した「キーパーソン」に「クリーンマイスター」の称号を付与し、行政の清掃関連事業の議論に有識者として参画させる。

②政策形成過程における「キーパーソン」の参画

行政での事業決定までのプロセスをイメージし、各段階での「キーパーソン」活用策を、図表 6-3 に示す。

³⁹ 納村哲二『小額予算でも多彩なサービス…新潟県阿賀野市「あがのポイント」』（ウェブページ）

図表 6-3 行政の事業決定プロセスと「キーパーソン」活用手法



出典：筆者作成

a) 審議会等への優先参画権

「キーパーソン」には、中長期方針などを議論する審議会やディスカッションなどの場に優先的に参画できる権利を与える。3章での考察などからも、現状の行政において、全ての住民の意見を同様に重んじることで、かえって意見が集まらない場合や、行政としての決断もしにくくなる状況が推察された。その結果、限られたメンバーによる審議会の開催や、無作為抽出によるヒアリングが民意反映の基本的な手法となっている。

我々は、行政が住民の声を聞く際も、対象者を無作為に抽出するよりも「キーパーソン」を中心に実施する方が、行政側の負担軽減に繋がり、住民側にも納得感が生まれやすいと考える。

b) 「キーパーソン」が提案する事業企画案の優遇

高知県で実際に取り組みされた事例⁴⁰を参考に検討した。年度予算のうち一定額を「特別事業予算枠」と設定し、住民から事業企画案を公募する。多数の案の中から、議会諮問案を一次、二次と段階を経て行政が選抜する過程において、「キーパーソン」の事業企画案に対して「シード権」を与え、優遇する。

⁴⁰ 橋本大二郎『知事』, p. 162

c) 「キーパーソン」の決定権への重み付け

議会諮問案の決定に至るまでの審議会や行政の会議への参画権を「キーパーソン」に与え、保有する「住民ポイント」に応じて重み付けをした決定権を与える。地域活動に熱心に取り組む住民の声が、より確実に深く行政に届く仕組みとなる。

d) 住民投票における決定権の重み付け

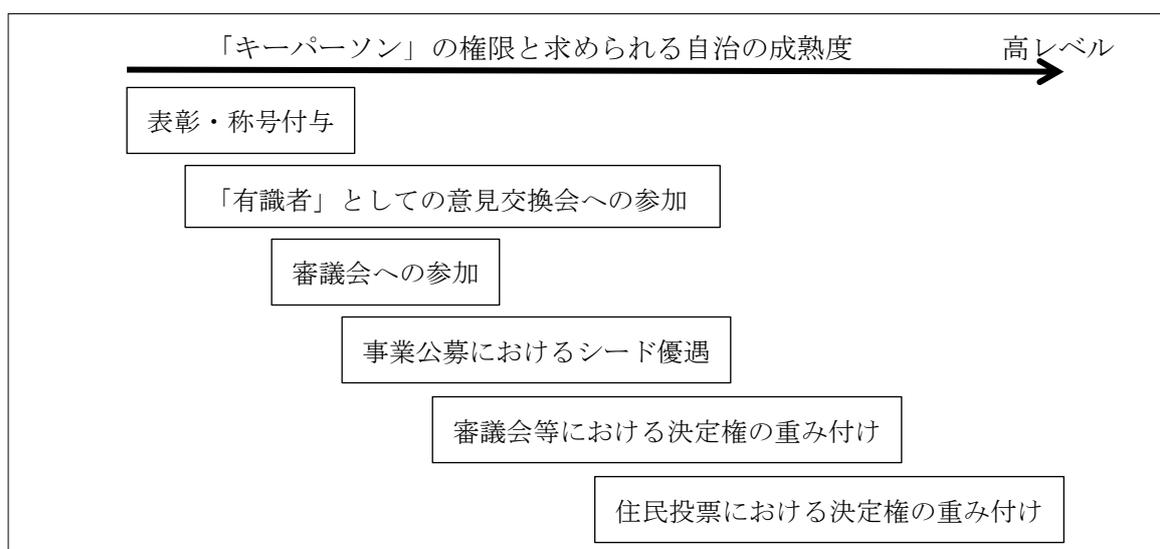
行政と住民双方で自治意識が高度に成熟した地域では、住民参画の発展型として、住民投票においても、「キーパーソン」に対して「住民ポイント」により重み付けした決定権を与える方法も考えられる。

住民の権利と責任を個別に定める自治基本条例を制定する自治体が増えているが、「キーパーソン」にどこまでの権限を与えるか、民意が分かりやすい方向に流れないかといった観点で、さらに十分な議論や慎重な運用が必要となる内容である。しかしながら我々は、このレベルでの住民参画までを視野に入れ、住民と向き合う姿勢が必要ではないか、との思いを込めて本提言に組み込む。

以上、「キーパーソン」を可視化し、行政へ深く参画させる手法を述べてきた。こうした仕組みを通じて「キーパーソン」は行政の意思決定プロセスに関与することになるため、利益誘導などの観点でのチェックが必要となる。行政だけでなく、議会や議員の役割も重要であり、最終的な決定権と牽制機能を有効に発揮することを期待する。

まとめると図表 6-4 になる。実際には、住民の自治意識の成熟度や各地域の特性にあわせて、実現可能な手法、効果が大きい手法を採択していく柔軟な姿勢が重要である。

図表 6-4 「キーパーソン」の活用手法と位置付け



出典：筆者作成

6.3.2 「キーパーソン」活用への課題と考え方

「キーパーソン」活用手法について、想定される指摘に対する我々の考え方を述べる。

<指摘1> 「公平性を重視する行政が、住民一人ひとりの発言に重み付けをしいのか」

<考え方> 行政の既存の取り組みが全てにおいて公平・平等かという観点では、3章での考察に加えて、「限られた有力者や行政に都合のよい専門家が幾つもの審議会に属し、当該問題に詳しい団体や専門家、あるいは熱意ある住民が排除されているケースが全国的に多い」との指摘⁴¹や、意見公募としてのパブリックコメントが形骸化しているとの指摘⁴²がある。

本提言は、これまで特定の人物に限られていた審議会等へ参画する権利を、「住民ポイント」を多く獲得した住民へも開放することで、全ての住民に公平で均等な住民参画の「機会」を提供するという考えである。住民一人ひとりの発言に対する公平性を重視するあまり、かえって意見を聞けない、決定できない社会に陥ることなく、住民の声と向き合い、決断できる地域社会の構築へ前進すると考える。また、住民側にも地域活動への参画を経ての発言が求められる内容であり、行政と住民双方の自治意識の向上がもたらされると考える。

<指摘2> 『「キーパーソン」になることができる住民に偏りが出ないか』

<考え方> 平日の地域活動への参画が難しい勤労世代と、比較的余裕時間を持つ高齢者世代とでは、参加できる頻度に違いがあり、「キーパーソン」の人材層に偏りが生じる可能性がある。

この点が懸念される場合は、年齢や就労状況などによって住民をカテゴライズして、各カテゴリー別に「キーパーソン」を抽出する方法があると考えられる。行政事業は、若者や高齢者向けなど様々な住民層に向けて行なわれているため、各カテゴリーでバランスよく「キーパーソン」を輩出する仕組みは有効である。例えば60歳前後のカテゴリーの「キーパーソン」は、同世代を対象とした各種事業に深く参画すると同時に、数年後に定年を迎える層として、定年後の活躍を企図した事業に関して、意見を聞いたり、早い段階での動機づけを行ったりすることが可能になるなど、継続的な事業運営や人材抽出に寄与する。

⁴¹ 佐藤竺・今川晃・馬場健『市民のための地方自治入門（新訂版）』, p. 37

⁴² 東京新聞「政令へ反映制度形骸化裏付け 意見公募公表遅れ25%」2015年2月7日朝刊

6.3.3 「住民ポイント」を交換することでの住民参画

「住民ポイント」には、財・サービスと交換できる機能を持たせることで、広く住民参画を促すインセンティブとする。なお、地域活性化を企図する観点から、地域内循環の中で活用されることを基本とし、また本人利用を前提に住民間での譲渡も認めない仕組みを想定している。

①地域通貨との交換

「住民ポイント」は、地域での購買活動に利用できる地域通貨と交換ができる。地域通貨の特徴は「地域内で、目的通りに、予定期間内で確実に利用される⁴³⁾」ことから、使用可能な地域・店舗や用途の限定や、有効期限の設定などにより、地域での消費を促進できる。

②行政が運営する施設の利用や地元特産品との交換

行政が運営するプールなどのスポーツ施設や観光施設、会議室などで利用できるほか、地元特産品との交換もできる。

③地域内の助け合いシステムへの活用

地域内で、スキルやノウハウなどの提供を求める住民が、「住民ポイント」を使用して、それらを持つ他の住民に協力を要請する仕組みも実現可能である。地域内の住民同士の接点が増えるという効果もある。なお、スキルやノウハウを提供した住民には、地域通貨の付与を想定している。

④地方税の納付

地方税納付に限り、「住民ポイント」を充当する手法も検討できる⁴⁴⁾。

⑤寄付

茨城県笠間市の地域ポイント「かぼか」⁴⁵⁾のように、「住民ポイント」を活動方針に賛同するNPO法人や社会福祉団体へ寄付することも可能である。寄付が一定規模に達した場合に、行政から寄付先団体へ助成金が交付される仕組みが想定される。

6.4 制度導入に係るフォロー

6.4.1 インセンティブ設計

①住民側のインセンティブ

分かりやすいインセンティブとして、保有する「住民ポイント」を地域内での購買活動で消費できることとした。地域通貨としての価値を持たせることで導入や普及を促進する。

⁴³⁾ 納村哲二『地域通貨で実現する地方創生』, p. 3

⁴⁴⁾ 野村総合研究所『企業通貨マーケティング』, p. 95

⁴⁵⁾ 納村哲二『地域通貨で実現する地方創生』, p. 165

ただし将来的には、自分自身が地域の役に立つ、故郷に貢献したいという意識へ繋げていくことが重要である。地域の課題解決や方針策定の議論へ参画できることがインセンティブとして機能するように取り組む必要がある。4章で考察したフィンランドのように、行政と住民との距離が近いことが、住民が行政に関与しようとするモチベーション、行政が住民満足度を上げようとするモチベーションに繋がっていく状態を目指したい。

②行政側のインセンティブ

多様化かつ複雑化した地域の課題や住民ニーズに対して、行政だけで対応することが難しいことは既に考察したとおりである。「住民ポイント」を通じて住民が担う役割が広がることで、行政の負担が軽減する効果がある。NPO団体や住民団体の登場・活躍に繋がり、それらの団体がより大きな役割を果たす可能性も含まれている。また、地域活動に熱心な住民が可視化されるため、パブリックコメントやワークショップなどを効率的・効果的に運営できると考える。さらには、「住民ポイント」を、行政の重点事業や、認知不足などの理由で活性化していない事業へ優先配分して活性化させることも可能である。健康増進プログラムなどを定着、活性化させ、増大する医療費や社会保障費を将来的に軽減させる効果も期待できる。

人口減少が進むなか、行政サービスをどのようにして維持していくかは、大きなテーマである。住民同士の互助力は、ますます重要性を増すことになる。限りある予算をより有効に未来に向けて活用できる社会に向けて、住民同士もしくは行政と住民とが、力をあわせて取り組むことは、行政と住民双方にとって大きなインセンティブになる。

6.4.2 予算設計

「住民ポイント」の運営に際して必要となるコストは、大きく、イニシャルコストとランニングコストに分けられる。イニシャルコストとしては、「住民ポイント」（カード・紙など）の発行に関する経費と、「住民ポイント」の残高管理などで必要なシステム構築に関する経費がある。ランニングコストとしては、システムの運営経費、事務に関する人件費が考えられる。

これらの必要コストの財源は、基本的には行政の予算から確保するものと想定する。現状でも、各自治体は様々な事業を展開しており、ポイントプログラムの仕組みも様々な存在する。これらの取り組みを「住民ポイント」に統一、または連動させることで、それぞれの告知や利用促進に使用していた予算の効率化が図られ、軽減された予算を原資にすることができる。また、住民同士の互助や健康増進プログラムなどへの参加が広がることで、社会保障をはじめとする行政サービスの負担が軽減されるという観点も、「住民ポイント」に予算配分する理由として成立すると考える。地域活性化を目的に寄付された「ふるさと納税」資金の活用も検討対象となる。

6.4.3 制度導入後の効果測定

近年、成果重視の考え方から、事業をどのように実施したのか（アウトプット）よりも、事業の実施により、結果として住民にどのような便益をもたらしたか（アウトカム）に着目した評価が行なわれることが一般的となった。しかしながら、このアウトカムでの評価については、客観的な指標を設定することが非常に困難で、測定が難しいケースが多い。「住民ポイント」によるアウトカムの測定では、例えば、ボランティア活動への参加人数や、議会傍聴人数などの指標の設定が考えられる。「住民ポイント」を通じて参画した人数や内容の把握が可能となることから、行政事業の効果測定を深化させるのではないかと考える。定量化が可能となることで、Plan（企画立案）→ Do（実施）→ Check（評価）→ Action（企画立案への反映）の4段階を繰り返す、いわゆるPDCAサイクルの確立にも繋がる。

6.4.4 マーケティングへの活用

「地方分権時代は自治体間競争の時代とも言え、各自治体が自分の『ものさし』で豊かさの基準を設定して多彩な展開をする。こうした発想ができるのは市町村においてほかにない」という指摘がある⁴⁶。そこで自治体を含む行政に求められることは、住民ニーズを捉えることである。住民の地域活動や行政事業への参画の度合いを「住民ポイント」で可視化し、分析に活用することにより、住民ニーズを捉えた事業展開の実現に近づくと考える。

住民を顧客、行政サービスを商品と見立てれば、住民ニーズを捉える活動は企業のマーケティング活動と同様である。しかしながら、行政にはマーケティングを専門とする組織の事例は少なく、各部署の担当者がマーケティングの機能を担うケースが多いと思われる。

行政は、サービス提供エリアが定まっており、地域に特化したマーケティングを進め、地域特性に応じた事業展開に繋げやすい環境にある。「住民ポイント」で把握できる定量データが、民生委員や一般アンケートに加えて、有用な分析データになると考える。

「ターゲティング」や「選択と集中」の考え方も、行政に応用することができるのではないかと。全体予算の増減にあわせて、それぞれの事業の個別予算を一様に増減させるのではなく、年度毎に重点事業を設定し、データにもとづいて事業推進に濃淡を付けることで、地域の特性を踏まえた発展を加速させることができると考える。

以下に、行政のマーケティング事例として、参考になる取り組みを記載する。

a) 前例主義からの脱却

NHK記者から行政の世界に飛び込んだ橋本大二郎元高知県知事は、行政の仕事を進める前提は「前例第一主義と公平平等の原則」であると指摘する⁴⁷。行政は事業をはじめるとも全方位からの点検や制度設計が求められることが多く、前例主義が強

⁴⁶ 佐藤竺・今川晃『市民のための地方自治入門』, p. 173

⁴⁷ 橋本大二郎『知事』, p. 145

くなり、一度開始した事業を途中でやめにくい性質がある、ということである。

本提言の「住民ポイント」は、行政が前例を改めて新しい運用を始める際の決断にも活用できる。例えば、ある不活性事業に対して、「住民ポイント」を重点配分するインセンティブを駆使しても効果が無かった場合は、データという説得力をもって終了することができる、といった内容である。

b) メインターゲットを設定して人口増

千葉県流山市は、自治体で初めてマーケティング課という専門組織を立ち上げたと言われる⁴⁸。「世の中にメインターゲットを設定しない組織はない」、「『全ての市民』などという抽象的存在は実際にはなく、その市民はどんな人で、どこにいるのかを具体的にイメージし、『誰に、何を』するのかを明確にする」という、井崎義治市長の発言が示唆に富む。実際にターゲットを絞った周知活動をして、30代の共働き子育て世代の流入増といった成功を収めている。

6.5 まとめ

地域がそれぞれの特性を活かして発展する社会を目指して、我々は、ボトムアップによる行政への住民参画を促進させるべく「住民ポイント」の仕組みを提言した。

地域活動へ参画して「住民ポイント」を獲得する過程で、広く住民の参画を呼び込み、地域特性の理解や情報共有の促進を図る。獲得した「住民ポイント」は、財・サービスなどと交換可能とし、この過程においても地域住民同士の接点が増えるよう検討した。さらに地域活動に積極的に参画した結果、多くの「住民ポイント」を保有する住民を「キーパーソン」として可視化し、地域活性化を率いることができる人材候補と位置付けた。「キーパーソン」は有識者として処遇し、行政方針や大規模事業を議論する場への優先参画権と、「住民ポイント」で重み付けした決定権を審議会などで行使できる裁量を与える。地域の自治の成熟度や特性に柔軟にあわせながら、深い住民参画を実現できる仕組みである。

社会的地位や資産格差に影響されずに、熱意があれば地域活動への参画を積み重ねることで、行政への深い参画権を得ることができる仕組みは、「住民参画の『機会』を均等にする」という発想を持ち込む内容でもある。同時に、行政だけでなく、住民にも深い参画権を得るためには行動が必要となる仕組みであり、行政と住民とが互いに信頼しあって、地域のために行動しながら、住民参画型行政へと発展していくことが期待される。

⁴⁸ 齊藤義明『人口減少時代に、人口を10%も増やし、いきいきと若返ったまち』（ウェブページ）

7. おわりに

我々は、人口減少、少子化・高齢化、経済成長鈍化、財政悪化という厳しい日本の状況を踏まえ、ポスト経済成長時代における行政の役割とは何かを考えてきた。

2章から4章にかけての検証やフィールドワークを通じて、地域がそれぞれの特性を踏まえて課題解決に取り組む必要があり、住民の力を最大限に引き出すボトムアップの動きを加速させることが重要であると認識した。そして、実効ある住民参画を実現するためには、行政及び住民の双方に適切なインセンティブを働かせることが大切な要素であると学んだ。

このような検討を経て、5章と6章で、行政が住民参画を推し進める手法として「住民ポイント」の提言に帰結した。一人ひとりの住民の参画を促して行政と住民との距離を近づけ、その中から熱意のある人材を発見・育成し、「キーパーソン」として行政の様々な活動で処遇する。地域がそれぞれの特性を活かして発展する社会に向けて、行政と住民とが力をあわせて取り組んでいくことを目指したものである。

地方分権の法整備が進み、地方創生の施策・事業が広がるなど、地方の自立的な活動への期待が高まるなか、制度や仕組みの充実だけでなく、その中に一人でも多くの住民が参画して活躍する社会を構築していきたい。我々の提言は、そのための一つの方策である。行政に任せるだけでなく、住民も地域の責務を日常的に担える自治の確立へ繋がるものと信じている。

我々自身もそれぞれの地域の住民の一人であり、本提言を策定する過程で得た気づきや知見を持ち続け、個性あふれる地域社会の構築に向けて、住民として考え、行動していきたい。

最後に、本提言書の作成にあたり、多くの方々にご講話、ご指導、ご助言を賜りました。ご多忙なかフィールドワークを受け入れていただいた皆様にも多大なご支援をいただきました。深く感謝申し上げます。

参考資料

文献

- ◇朝日新聞「神山町の挑戦」2016年10月3日～2016年12月16日夕刊
- ◇内海麻利「まちづくり条例の実態と理論」, 第一法規, 2010年
- ◇奥野信宏『公共の役割は何か』, 岩波書店, 2006年
- ◇オッリペッカ・ヘイノネン・佐藤学『「学力世界一」がもたらすもの』, NHK出版, 2007年
- ◇納村哲二『地域通貨で実現する地方創生』, 幻冬舎, 2016年
- ◇厚生労働省「平成24年度版労働経済の分析」, 2012年
- ◇厚生労働省「平成27年度版労働経済の分析」, 2015年
- ◇厚生労働省「平成28年度版労働経済の分析」, 2016年
- ◇厚生労働省「平成25年国民生活の基礎調査」, 2014年
- ◇厚生労働省「毎月勤労統計調査 平成27年分結果速報」, 2016年
- ◇財務省「日本の財政関係資料(平成28年4月)」, 2016年
- ◇佐々木信夫『人口減少時代の地方創生論』, PHP研究所, 2015年
- ◇佐藤竺・今川晃『市民のための地方自治入門～行政主導型から住民参加型へ～』, 実務教育出版, 2002年
- ◇佐藤竺・今川晃・馬場健『市民のための地方自治入門—サービスの受け手から自治の担い手へ—新訂版』, 実務教育出版, 2009年
- ◇ジョン・デ・グラーフ、デイヴィッド・K・バトカー、高橋由紀子(訳)『経済成長って本当に必要なの?』, 早川書房, 2013年
- ◇辛坊治郎『東京ではわからない地方創生の真実』, 中央公論新社, 2015年
- ◇菅付雅信『物欲なき世界』, 平凡社, 2015年
- ◇諏訪雄三『地方創生を考える～偽薬効果に終わらせないために』, 株式会社新評論, 2015年
- ◇地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成28年度の地方財政への対応についての意見」, 2015年
- ◇東京新聞「政令へ反映制度形骸化裏付け 意見公募公表遅れ25%」2015年2月7日付朝刊
- ◇野村総合研究所『企業通貨マーケティング』, 東洋経済新報社, 2008年
- ◇橋本大二郎『知事』, 平凡社, 2001年
- ◇平岡和久・森裕之『検証・地域主権改革と地方財政』, 自治体研究社, 2010年
- ◇平田オリザ『下り坂をそろそろと下る』, 講談社現代新書, 2016年
- ◇古市憲寿・トゥーッカトイボネン「国家がよみがえるとき 持たざる国であるフィンランドが何度も再生できた理由」マガジンハウス, 2015年
- ◇本多滝夫・榊原秀訓『どこに向かう地方分権改革』, 自治体研究社, 2014年
- ◇マイケル・ブース「限りなく完璧に近い人々」角川書店, 2016年
- ◇牧野光朗『円卓の地域主義』, 事業構想大学院大学出版部・宣伝会議, 2016年
- ◇増田寛也編著『地方消滅』, 中公新書, 2014年
- ◇水野和夫『資本主義の終焉と歴史の危機』, 集英社, 2014年
- ◇藻谷浩介・NHK広島取材班『里山資本主義—日本経済は「安心の原理」で動く—』, 角川書店, 2013年
- ◇矢作弘『都市縮小の時代』(角川 one テーマ21 新書), 角川書店, 2009年
- ◇やまぎきようこ『田舎のヒロインが時代を変える』, 家の光協会, 2004年

ウェブページ

- ◇一般社団法人真庭観光連盟『バイオマスタウン真庭の歩み』
<http://www.biomass-tour-maniwa.jp/history/> 2017年1月17日参照
- ◇大阪府市民局区政支援室地域力担当地域活動グループ『協働の事例集』
<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000179119.html> 2017年1月6日参照
- ◇納村哲二『小額予算でも多彩なサービス…新潟県阿賀野市「あがのポイント」』
<http://gentosha-go.com/articles/-/5912> 2017年2月10日参照
- ◇キラリ『キラリと光るまち10 島根県隠岐郡海士町』
<http://kirari38.net/town/twn010.html> 2017年1月17日参照
- ◇厚生労働省『人口動態調査』
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1.html> 2016年12月17日参照
- ◇幸福度に関する研究会『幸福度に関する研究会報告』
http://www5.cao.go.jp/keizai2/koufukudo/pdf/koufukudosian_sonol.pdf
2016年10月28日参照
- ◇国土交通省国土政策局『諸外国の国土政策・地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査 国別報告書 [フィンランド]』
https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/report/1504_finland.pdf
2017年2月8日参照
- ◇国立教育政策研究所『OECD生徒の学習到達度調査 (PISA)』
<http://www.nier.go.jp/kokusai/pisa/> 2017年2月8日参照
- ◇齊藤義明『人口減少時代に、人口を10%も増やし、いきいきと若返ったまち』
<http://diamond.jp/articles/-/45759?page=3> 2017年2月8日参照
- ◇島根県立隠岐島前高等学校『島前高校魅力化プロジェクト』
<http://miryokuka.dozen.ed.jp/> 2017年1月17日参照
- ◇政府統計の総合窓口 e-Stat『国勢調査』
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100104.do?tocd=00200521> 2016年12月17日参照
- ◇総務省『市町村別決算状況調』
http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html 2016年12月18日参照
- ◇総務省『都道府県決算状況調』
http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_1.html 2016年12月18日参照
- ◇総務省『地方税収等の状況』
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran02.html
2016年12月18日参照
- ◇総務省『地方財政の状況 (平成28年3月)』
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/pdf/h28.pdf
2016年12月18日参照
- ◇総務省『平成26年度地方公共団体の主要財政指標一覧』
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H26_chiho.html 2016年12月18日参照
- ◇総務省『地方公務員数の状況』
<http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html> 2017年1月8日参照
- ◇総務省統計局『平成27年国勢調査』
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/index.htm> 2016年12月17日参照
- ◇地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる』
<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/soukatsutotenbou/soukatsutotenbou-index.html>
2017年1月14日参照
- ◇東京商工リサーチ『「リーマン・ショック後の企業業績」調査』
http://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20161215_01.html 2017年1月8日参照
- ◇東洋経済オンライン『日本最先端の「離島」に進化！海士町の秘密』
<http://toyokeizai.net/articles/-/94864> 2017年1月17日参照

- ◇徳留佳之『地域通貨全リスト』 <http://cc-pr.net/list/> 2017年1月17日参照
- ◇内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）』
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/top_seminar/h29-01-13-kouen3.pdf
2017年1月14日参照
- ◇内閣府『県民経済計算』
http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/kenmin/kenmin_top.html 2016年12月17日参照
- ◇内閣府『国民生活に関する世論調査』
<http://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-life/index.html> 2017年2月7日参照
- ◇内閣府地方創生推進事務局『地方創生推進交付金の交付対象事業の決定(平成28年度第1回)について』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h28-suisin.pdf> 2016年10月8日参照
- ◇内閣府地方創生推進事務局『地方創生推進交付金の交付対象事業の決定(平成28年度第2回)について』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h28-suisin2.pdf> 2017年1月16日参照
- ◇長崎県『長崎県長期人口ビジョン』
<https://www.pref.nagasaki.jp/shared/uploads/2015/12/1449474981.pdf>
2016年12月17日参照
- ◇長崎県『市町民経済計算』
<http://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/toukeijoho/shichomin/>
2016年12月17日参照
- ◇長崎県『長崎県まち・ひと・しごと創生総合戦略』
<https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kenseijoho/kennokeikaku-project/sousei/>
2016年12月18日参照
- ◇長崎県内就職応援サイトNナビ『世帯収入と支出の他県との比較』
https://n-navi.pref.nagasaki.jp/ijyu/pdf/4_ijyu_syuushi.pdf
2016年12月18日参照
- ◇日本経済新聞『自治体97%がプレミアム商品券』
http://www.nikkei.com/article/DGXLASFS24H4A_U5A320C1EE8000/
2017年1月14日参照
- ◇フェリカポケットマーケティング株式会社『地域通貨の活用による地域活性化の実現!!』
<http://www.felicapocketmk.co.jp/community/> 2017年1月17日参照
- ◇宮崎正寿『地方分権と地域づくり』
<http://www1.tcue.ac.jp/homel/c-gakkai/kikanshi/ronbun5-1/miyazaki.pdf>
2017年1月14日参照
- ◇横道清孝『日本における第1次分権改革後の地方分権改革の動き』
http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-8_jp.pdf
2017年1月14日参照
- ◇Chika Igaya『島根県海士町に人が集まる秘密とは?』
http://www.huffingtonpost.jp/2013/11/07/ama_n_4232760.html 2017年1月17日参照
- ◇『2016 World Happiness Report』
<http://worldhappiness.report/> 2017年1月6日参照

サイバー適塾 第15期 行財政改革グループ 名簿

経済界講師	廣瀬 茂夫	株式会社日本総合研究所 理事
学界講師	長尾 謙吉	大阪市立大学大学院経済学研究科 教授
塾生	浅野 哲至	京阪ホールディングス株式会社
	伊藤 慎哉	株式会社電通
	浦中 麻由良	日本生命保険相互会社
	梶浦 剛史	西日本旅客鉄道株式会社
	杭谷 吉倫	丸一鋼管株式会社
	國本 暁彦	株式会社竹中工務店
	小峰 健	日本電通株式会社
	高橋 文吾	日本電気株式会社
	富田 聖二	阪急阪神ビルマネジメント株式会社
	鳥越 隆史	株式会社三菱東京UFJ銀行
	西本 聡	株式会社NTTドコモ
	宮内 謙	株式会社日立製作所
事務局	藤嶋 大介	サイバー適塾運営協議会 主任調査役