

第2回解体新書塾
「公民館・地域自治のあり方をとらえ直す
自治体間共同研究」講演

「自治の質量」と自治体財政
—飯田市型公民館の多面的評価—

九州大学大学院経済学研究院
八木(やつき) 信一
yatsuki@econ.kyushu-u.ac.jp
2016年2月22日

●報告の概要とキーワード●

【報告の概要】

- ①地方自治をとらえ直す:「自治の質量」とは何か?
- ②地方自治の経済学:内部効率性と外部効率性
- ③飯田市型公民館の多面的評価①:効率性の観点から
- ④飯田市型公民館の多面的評価②:創発性の観点から

【キーワード】

団体自治・住民自治、自治の総量、自治の質量、
地方財政健全化法、効率性、内部効率性・外部効率性、
ニーズ・ウォンツ、飯田市型公民館、創発性、橋渡し組織、
地域ガバナンス、場・関係性・資源化プロセス、巻き込まれる力、
信頼と租税協力

●地方自治とは何か:地方自治の本旨と2つの自治●

地方自治の本旨

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、**地方自治の本旨**に
基いて、法律でこれを定める。(日本国憲法第92条)

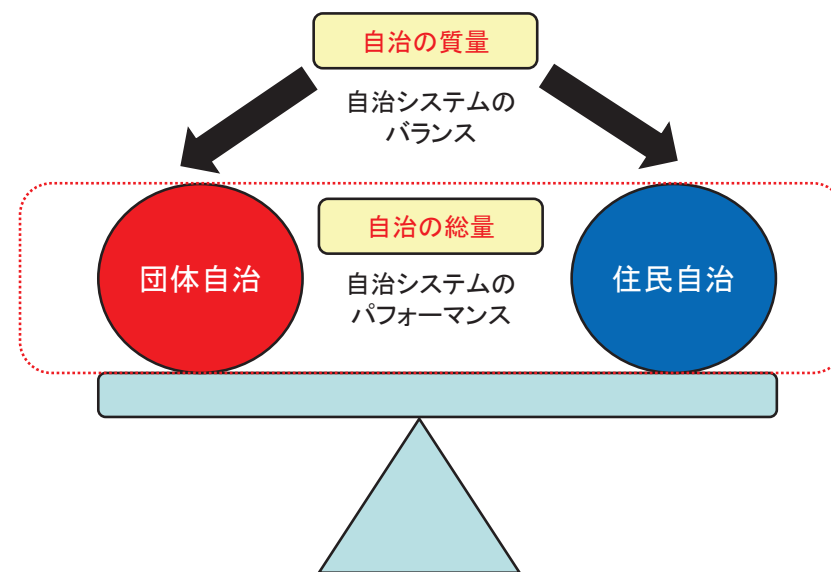
団体自治

同じく政府組織を形成するが、
そのなかで**国の権限と矛盾
しないかたちで、団体固有の
自治権を持つこと。**

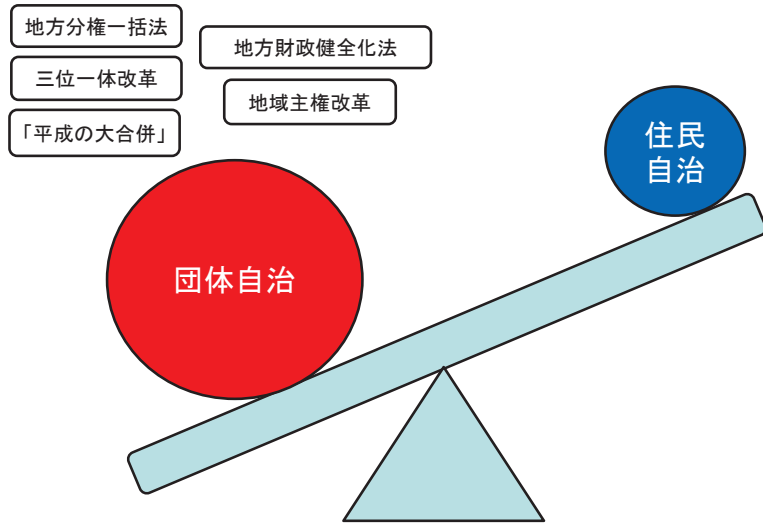
住民自治

地域の構成員である住民が
地域政治に参加し、**住民の
意思決定に基づいて、地方
自治体の組織を形成し、また
運営が行われていること。**

●「自治の総量」と「自治の質量」●



●地方分権改革による自治の変化●



●地方財政健全化法:基準超過自治体数の推移●

年度	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
平成19	2(1)	11(2)	33(2)	5
平成20	2	2	20(1)	3
平成21	0	0	12(1)	3
平成22	0	0	4(1)	2
平成23	0	0	1(1)	2
平成24	0	0	1(1)	2
平成25	0	0	1(1)	1
平成26	0	0	1(1)	1

【注】数値は早期健全化基準超過団体数(うちカッコ内は財政再生基準超過団体数)

●経常収支比率の推移●

第11表 経常収支比率の推移

区分	平成15年度										
	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
都道府県	90.8 [103.1]	92.5 [102.0]	92.6 [99.0]	92.6 [97.8]	94.7 [99.7]	93.9 [101.4]	95.9 [111.9]	91.9 [109.9]	94.9 [110.0]	94.6 [109.6]	93.0 [107.5]
うち	人件費充当	44.1	44.9	44.4	43.8	44.4	42.9	43.1	40.9	41.8	38.6
	扶助費充当	1.8	1.8	1.6	1.5	1.5	1.5	1.6	1.9	2.1	1.9
	公債費充当	23.6	23.9	23.1	23.1	22.7	22.9	23.2	22.6	23.3	23.6
市町村	87.4 [97.0]	90.5 [97.9]	90.2 [95.8]	90.3 [95.0]	92.0 [96.0]	91.8 [95.7]	91.8 [98.0]	89.2 [97.5]	90.3 [97.5]	90.7 [98.2]	90.2 [97.7]
うち	人件費充当	28.4	29.5	28.9	28.2	28.0	27.2	26.7	25.1	25.4	24.8
	扶助費充当	6.7	7.3	7.8	8.6	8.8	9.1	9.6	10.4	10.5	11.2
	公債費充当	19.7	20.1	19.9	19.8	20.3	20.1	19.9	19.0	19.0	18.8
合計	89.0 [99.9]	91.5 [99.9]	91.4 [97.4]	91.4 [96.4]	93.4 [97.9]	92.8 [98.5]	93.8 [104.5]	90.5 [103.4]	92.6 [103.4]	92.7 [103.6]	91.6 [102.4]
うち	人件費充当	36.0	37.0	36.5	36.0	36.2	35.1	34.8	32.9	33.4	32.6
	扶助費充当	4.3	4.6	4.8	5.0	5.2	5.3	5.7	6.2	6.4	6.6
	公債費充当	21.5	21.9	21.5	21.4	21.5	21.5	21.5	20.7	21.1	20.9

(注) 1 比率は、加重平均である。
2 [] 内の数値は、平成15～18年度にあっては減収補填債及び臨時財政対策債を、経常一般財源から算出して算出したものであり、19～25年度にあっては減収補填債特別分及び臨時財政対策債を、経常一般財源から算出して算出したものである。
3 内訳及び市町村には、特別区及び一部事務圏内数は含まれていない。第18頁、第12表において参照。

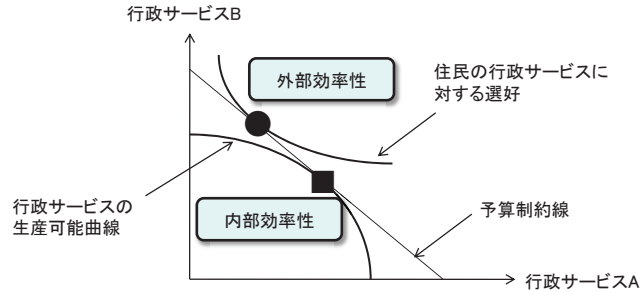
【出所】総務省『平成27年版地方財政白書』(http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyochihou/27data/2015data/27czb01-02.html)より引用

●「団体自治と住民自治の関係」の重要性●

しばしば、「地方自治の本旨」は「団体自治」と「住民自治」から構成されていると説明されます。現実の場でも、公法学界でも、これは常識とすらされています。たしかにそのとおりです。けれども、それを口にするひとは、両者がどのような関係にあるかはあまり究明していません。その結果、住民自治よりも団体自治のほうが優先的な役割を占めている現状に、それほど注意していないようです。団体自治と住民自治とが対立するとき、団体自治はとすれば既成の国や中央政府の立場に立つこともすくなくないのです。

辻清明(1976)『日本の地方自治』岩波新書、163ページより引用。

●地方自治の経済学: 内部効率性と外部効率性●



■内部効率性(⇒団体自治と関係)

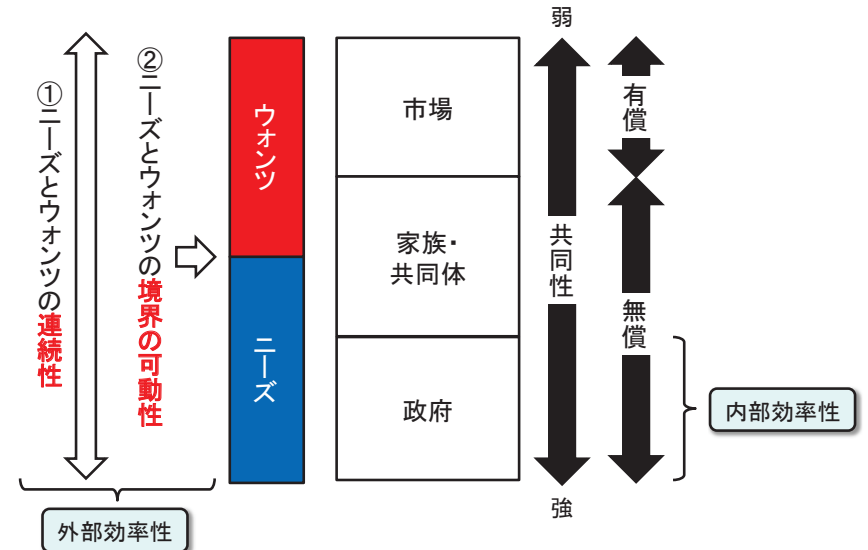
地方自治体がニーズを満たすための**行政活動を、予算制約のもとで効率的に実施すること。**

●外部効率性(⇒団体自治だけでなく、住民自治にも関係)

地域住民のニーズやウォンツと合致するように、地方自治体(もしくはそれ以外のアクター)によって行政サービス(もしくは公共サービス)が提供されること。

【出所】神野(2002)をもとに作成

●ニーズとウォンツの領域と効率性の位置づけ●



●飯田市における公民館運営の四原則●

地域中心の原則

まちづくりを考えるとときも、日常的に身近な地域から出発することが大切である。地域ごとに設置された**公民館は常に地域を中心としてとらえた学びの場であるべきである。**

並立配置の原則

地域の規模や特徴は異なっても、**公民館は20地区に対等に配置され、それぞれの活動が等しく尊重される。**この原則は地域中心の原則を保障するものである。

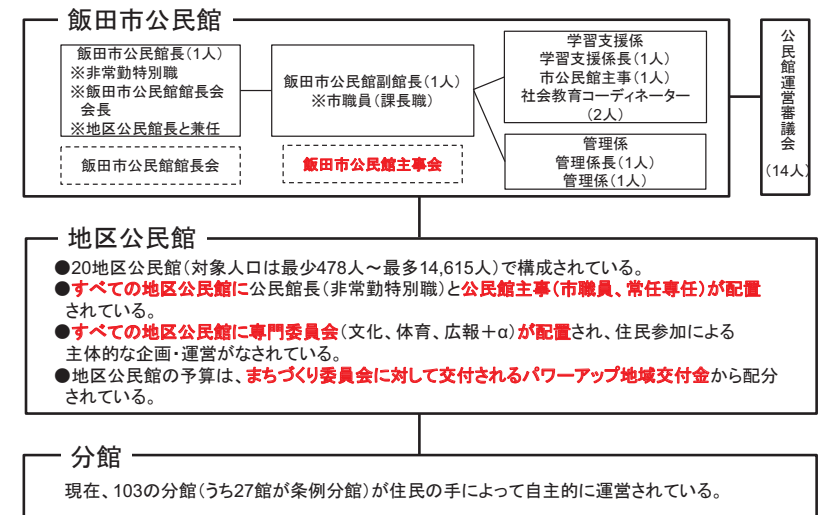
住民参画の原則

公民館を設置し、そこに職員を配置することは行政の役割であるが、公民館の事業の企画運営は、地域住民によって組織された**専門委員会**や運営委員会、より身近な住民の単位である**分館**活動など、**それぞれの事業が自発的な住民の意思に基づいて行われることが大切である。**この様な組織や活動は、飯田市の公民館活動の原動力になっている。

機関自立の原則

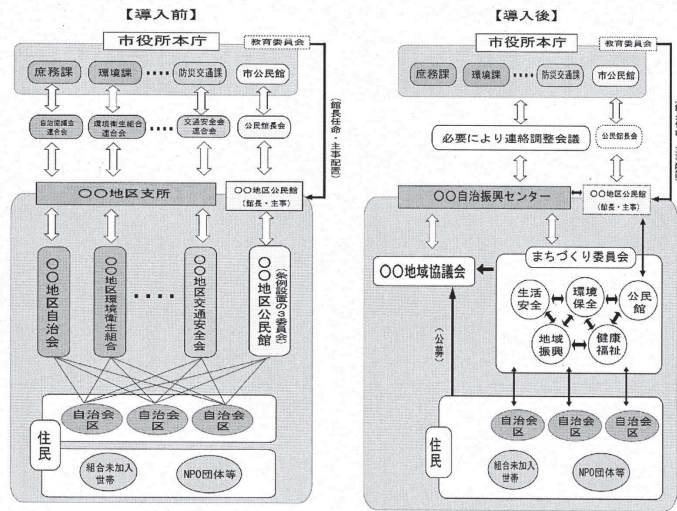
教育行政が一般行政から一定の独立性、中立性を保っていることに鑑み、公民館が地域の社会教育機関として住民の主体的な学習活動を保証することは大切である。その意味で**公民館が自立した体制をもっていることは重要である。**

●飯田市民館の運営組織図●



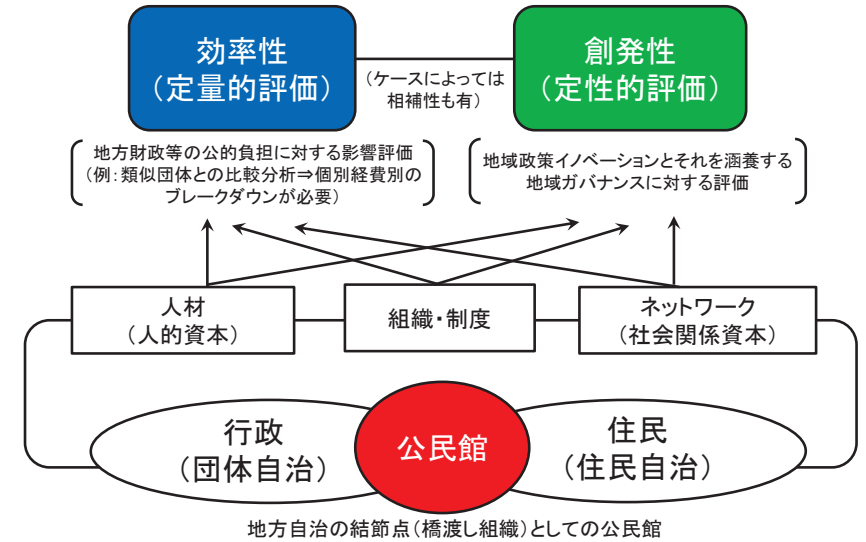
【出所】飯田市民館(2015)『平成26年度飯田市民館活動記録』より作成。

●地区公民館の位置づけの変化●



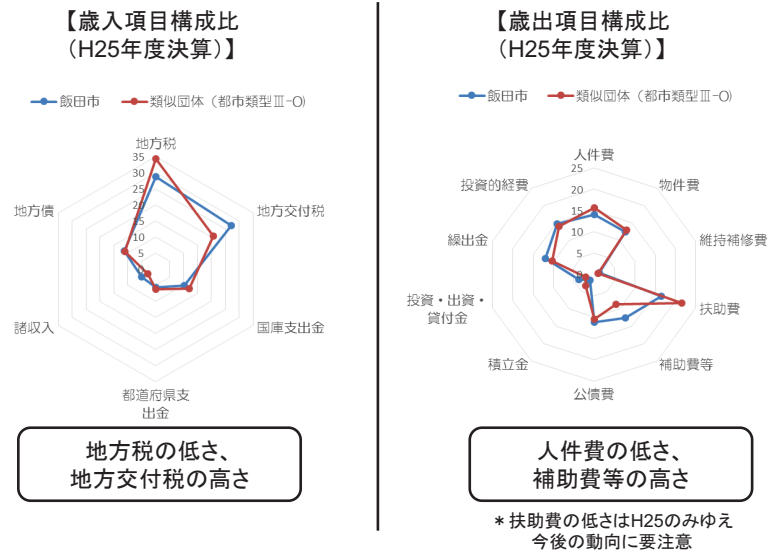
【出所】飯田市提供資料より転載

●飯田市型公民館の多面的評価に関する見取り図●



地方自治の結節点(橋渡し組織)としての公民館

●類似団体との財政比較①: 歳入額および歳出額の構成比●

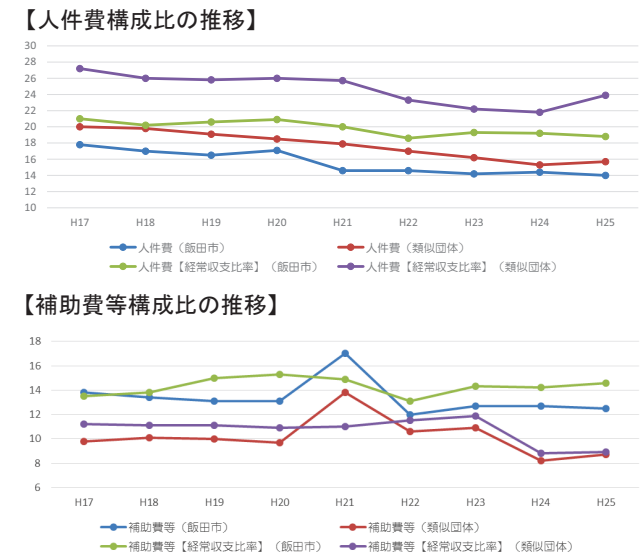


地方税の低さ、
地方交付税の高さ

人件費の低さ、
補助費等の高さ

* 扶助費の低さはH25のみ
今後の動向に要注意

●類似団体との財政比較②: 人件費と補助費等の推移●



●飯田市における職員給(市民1人あたり)の推移●

単位:円/人

年度	飯田市	類似団体平均	長野県内19市平均
平成21	39,497	48,583	41,356
平成22	39,154	46,719	40,455
平成23	39,083	40,687	42,171
平成24	38,614	39,300	39,308
平成25	38,985	38,517	38,454
平成26	39,467	n.a.	42,529

【出所】飯田市財政課『平成26年度決算の概要』より作成

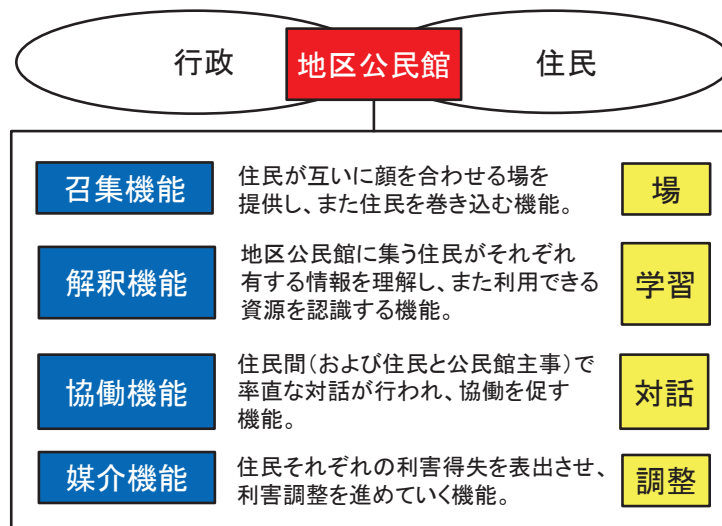
●飯田市における補助費等の内訳●

単位:千円

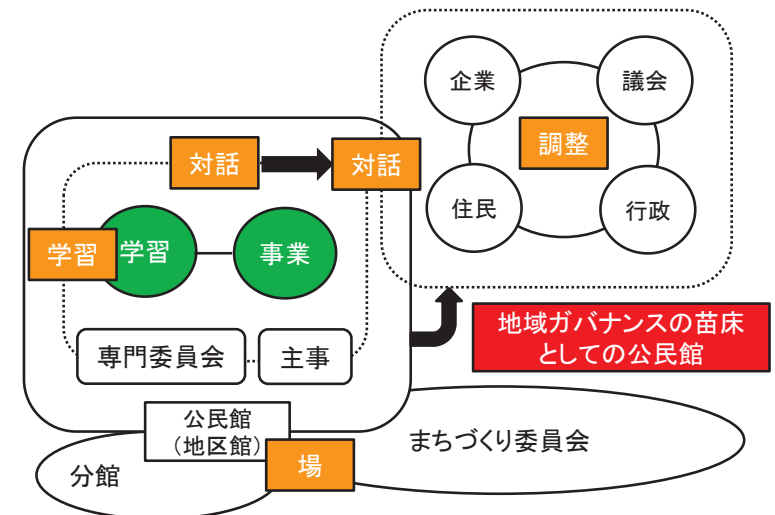
経費(性質別)項目	平成26年度歳出額	主たる内訳
補助費等	5,445,465	衛生費 2,220,767 消防費 949,162 民生費 710,923 農林費 646,829 総務費 448,321 教育費 236,835 商工費 191,309 労働費 21,237 土木費 15,971 議会費 4,111
(うち一部事務組合)	1,935,737	消防 899,326 ごみ中間処理 806,300 広域一般会計 95,921 環境センター 91,577 職員給与負担金 16,141 地域生活支援 13,781 後期高齢者 5,285 県地方税滞納整理機構 4,995 障害者福祉 1,283
(その他補助費)	3,509,728	病院事業会計負担金 929,623 農作物被害対策 287,356 簡易水道費 206,903 農業基盤整備資金償還補助 175,238 生活保護措置 129,192 地域自治支援 103,548 市民バス 94,819 妊婦健診 87,357 社会福祉協議会活動推進費 79,664 延長保育促進事業 74,704 中小企業金融対策 63,329

【出所】飯田市財政課『平成26年度決算の概要』より作成

●橋渡し組織としての地区公民館の機能●



●地域ガバナンスの苗床としての公民館●



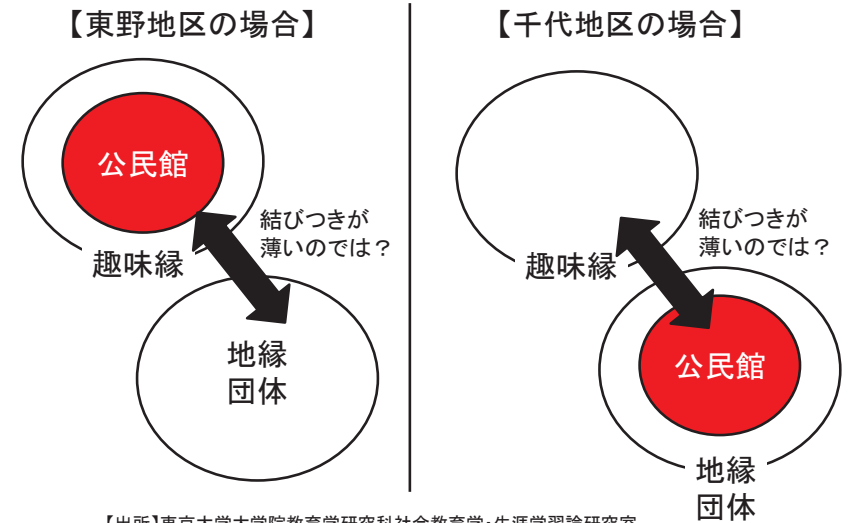
●飯田市型公民館の多様性①: 利用目的の比較●

地区名	地区特性	人口	世帯	専門委員会数(委員数)	分館数
東野地区	旧市内	3,126	1,350	4(50)	6
千代地区	中山間地域	1,781	608	4(60)	10

地区名	趣味・サークル活動	まちづくり会議の拠点	各種団体の活動の拠点	公民館委員の活動	行事への参加	図書館利用	その他
東野地区	15.3%	6.8%	14.1%	6.8%	29.7%	6.1%	4.2%
千代地区	14.2%	14.6%	24.2%	16.0%	43.4%	5.5%	2.5%

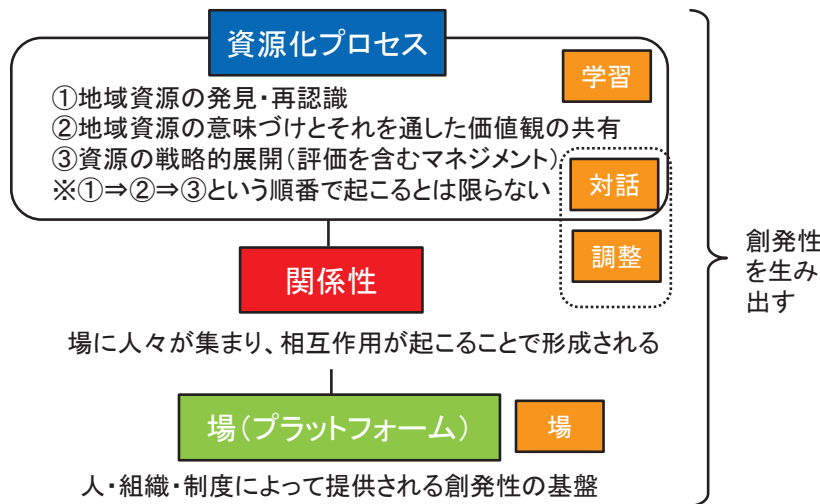
【注】人口と世帯数は2014年1月末時点、専門委員会数と分館数は2013年度末の値。
 【出所】東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室飯田市社会教育調査チーム(2014)より作成

●飯田市型公民館の多様性②: 地縁団体との位置関係●



【出所】東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室飯田市社会教育調査チーム(2014)より作成

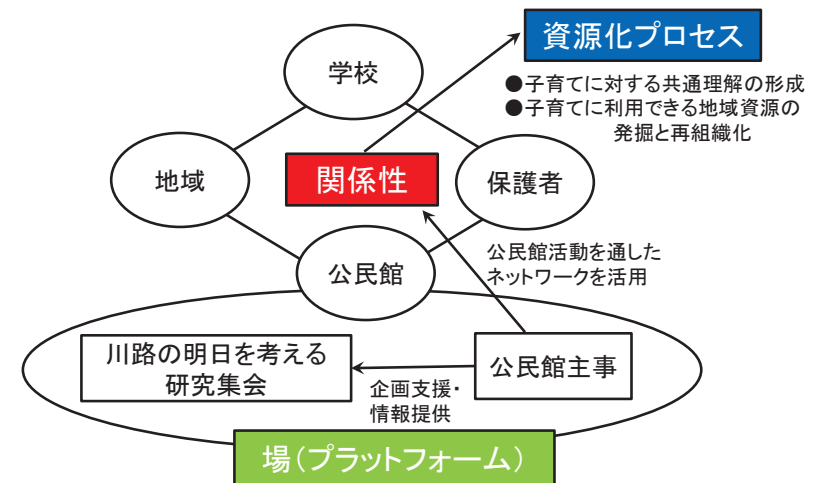
●創発性の構成要素: 場・関係性・資源化プロセス●



【出所】飯盛(2015)をもとに作成

●飯田市型公民館による創発性の事例●

【川路地区における通学合宿(青少年教育施設や公民館等の施設に、子どもたちが一定の期間寝食を共にしながら学校に通う活動)の事例】



【出所】荻野亮吾・中村由香「公民館を媒介にした地域の子育て体制づくり—長野県飯田市川路地区の『通学合宿』の活動—」より作成

●第1回解体新書塾の振り返り●

①住民像と主事像

- 住民像をめぐって:
「要望(クレームを含む)をする住民」⇒「地域のことを考えている住民」への気づき
- 主事像をめぐって:
主事は信頼できる仲間であり、また「外の目」の立場で関与してくれると評価。

②公民館の手法の会得

- スタンスの持ち方:
主役は住民である(主事が入り込み過ぎない、黒子に徹する)
- コミュニケーション能力の涵養:
住民からじっくり話を聞く・引き出す⇒資源の発見へ
- ネットワークの構築:
市職員を使いこなす住民の存在、つなぐ仕事への意識向上
⇒自治体という境界を過剰に意識しない

「巻き込まれる力」の涵養
⇒「巻き込む力」よりも
多くの職員を対象にできる
能力では？

③公民館の手法との多様な接点

- 主事(経験者)だけでなく、住民として公民館活動に関与している市職員や主事(経験者)である上司が与える影響を通して、公民館の手法は会得できる。
- 主事会というネットワーク組織は依然として重要な役割を果たしている。

主事(経験者)という枠組み
を越えて、多くの市職員が
公民館の手法を会得できる
機会を持つことができるの
では？

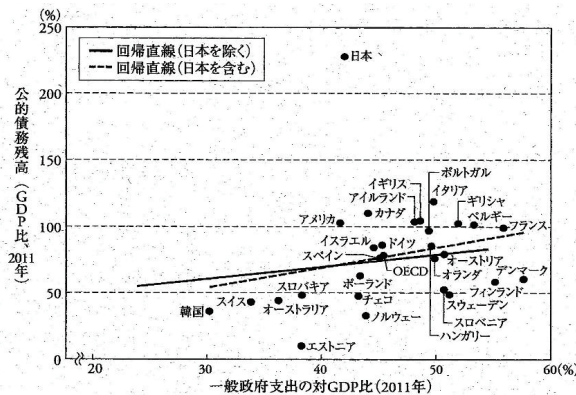
●飯田市における市税収納率の推移●

単位: %

年度	飯田市	類似団体平均	長野県内19市平均
平成21	94.9	91.4	92.2
平成22	95.1	91.6	92.4
平成23	95.9	93.3	93.0
平成24	96.7	94.1	93.7
平成25	97.8	94.7	94.5
平成26	98.0	n.a.	94.8

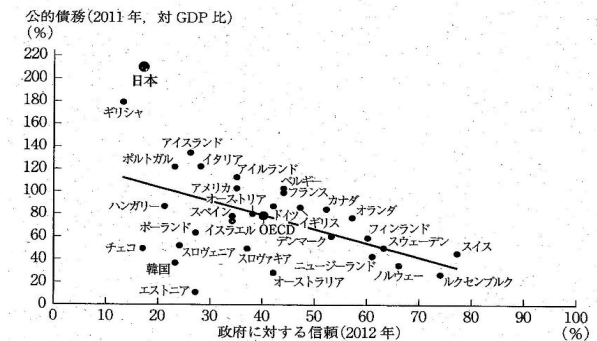
【出所】飯田市財政課「平成26年度決算の概要」より作成

●政府(国)の支出規模と国の借金との関係●



【出所】井手ほか(2016)、130ページより転載。

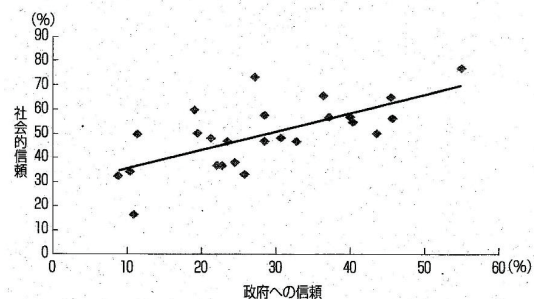
●政府(国)に対する信頼と政府の借金との関係●



(注) 政府に対する信頼は World Gallup Poll. 公的債務は OECD National Accounts Statistics(database)からである。政府に対する信頼は、「この国において、あなたは政府を信頼しているか？」の質問に対して肯定的に回答した者の割合を示している。政府に対する信頼についてドイツ、イギリスは2012年ではなく2011年のデータ。公的債務は一般政府の租債務。

【出所】佐藤ほか(2014)、180ページより転載。

●社会的信頼と政府(国)への信頼との関係●



図表 3.1 社会的信頼と政府への信頼の関係

注) $R^2=0.47$ 、1%水準で有意。社会的信頼とは「人びとを信頼できるか、注意深く付き合おうか?」という問いに対して、いつでも信頼してよい、大抵信頼してよいと答えた人の割合。政府への信頼は、「政府の人びとはおおよそ信頼できるか?」という問いに対して、強く賛成、賛成と答えた人の割合。

【出所】井手(2011)、82ページより転載。

●参考文献●

- 飯盛義徳(2015)『地域づくりのプラットフォーム』学芸出版社。
- 磯部力(1993)『分権の中途』と『自治の総量』『ジュリスト』第1031号、有斐閣、31～38ページ。
- 井手英策(2011)『調和のとれた社会と財政』井手英策・菊地登志子・半田正樹編『交響する社会』ナカニシヤ出版、74～108ページ。
- 井手英策・古市将人・宮崎雅人(2016)『分断社会を終わらせる』筑摩書房。
- 萩野亮吾(2014)『地域の学習資源を活かす社会教育施設の連携の形とは』『社会教育』第821号、10～15ページ。
- 佐藤滋・古市将人(2014)『租税抵抗の財政学』岩波書店。
- 神野直彦(2002)『地域再生の経済学』中央公論新社。
- 東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室飯田市社会教育調査チーム(2014)『東野地区・千代地区を対象とした『地域社会への参加に関するアンケート調査』結果報告』東京大学・飯田市公民館共同調査・学習報告会資料。
- 牧野光朗編著(2016)『円卓の地域主義』事業構想大学院大学出版部。
- 水谷利亮(2007)『府県の出先機関機能と『自治の総量』』『法学雑誌』第54巻第2号、大阪市立大学法学会、262～306ページ。
- 諸富徹(2015)『「エネルギー自治」で地域再生！ー飯田モデルに学ぶ』岩波書店。
- 八木信一(2009)『持続可能な地域発展と重層的ガバナンスー南信州広域連合を事例としてー』『持続可能な地域発展のための地域政策のあり方に関する実証研究』(平成20年度国土政策関係研究支援事業最終報告書 研究代表者 諸富徹)、17～24ページ。
- 八木信一(2013)『低炭素社会への移行戦略と地方財政運営ー長野県飯田市を事例としてー』『地方財政』第52巻第4号、地方財務協会、189～208ページ。
- 八木信一(2015)『再生可能エネルギーの地域ガバナンス:長野県飯田市を事例として』諸富徹編著『再生可能エネルギーと地域再生』日本評論社、149～170ページ。