

第六章 高齢化・分権化時代における住民意識

堤 英敬

第一節 高齢化の進行と地方自治体の役割

日本は世界に類を見ないスピードで少子化、高齢化が進展しており、社会保障政策の在り方は、広く重要な課題と認識されている。そして二〇〇〇年に導入された介護保険制度に代表されるように、都道府県や市町村といった地方自治体には、社会保障の担い手として大きな役割を果たすことが期待されている。介護保険制度は原則として市町村を保険者として運営されており、市町村が介護保険事業計画を策定し、保険料を決定する。したがって、市町村によって保険料は異なるが、一方で条例を定めることで市町村独自のサービスを提供することが可能である。また、二〇〇六年施行の改正介護保険法では「地域密着型サービス」が創設され、その事業者指定は市町村が行うことになったり、介護予防事業、包括的支援事業その他の地域支援事業を市町村が行うことになるなど、運営主体としての市町村の役割がいつそう高められた。事業計画の策定や保険料の決定といった介護保険の運営において、市町村ごとに差異が生じうるということは、行政学者の大森彌がいうように、住民参画と説明責任の確保を通じて地方自治の拡充を図るチャ

ンスともいえる（大森彌「分権改革と社会福祉の課題」『社会福祉研究』九三号、三四頁）。

近年進められている地方分権も、地方自治の拡充を理念とする動きである。二〇〇〇年に施行された地方分権推進一括法では、国の仕事を地方自治体の首長へと委任する機関委任事務が廃止されて法定受託事務（一部は自治事務化）となり、特定の施設や特別の資格を持った職員を置くことを義務づけた必置規制が緩和されるとともに、地方税法に定められていない税を新設・変更することが容易になったり、都道府県の場合は（施行当時は）自治大臣、市町村の場合は都道府県知事の許可が必要であった地方債の起債が協議制へと改められたりした。これら一連の改革は、国による地方自治体の活動の制限を弱め、地方自治体が独自にその活動を行えることを目指したといえよう。また、財政的な中央―地方関係については小泉内閣期に、税源移譲、国庫支出金の削減、地方交付税交付金の削減をセットとした「三位一体の改革」が進められるとともに、権限と財源が拡大した地方自治体の政策立案・執行能力を高めるためとして、市町村合併が進められた（一連の地方分権の内容や決定過程については、西尾勝『地方分権改革』を参照）。

このように、地方自治体には地域社会においてより大きな役割を果たすことが期待されているが、その一方で地方自治体を取り巻く環境は厳しいものといわざるを得ない。高齢化は急速な勢いで進行しており、今後、高齢者を対象とした歳出は増額していくことが予想される一方で、バブル期における大型公共投資とバブル崩壊以降の長引く景気の低迷は、地方財政の悪化をもたらした。また、「三位一体の改革」を具体化させる過程において地方自治体からの要求は必ずしも

実現しておらず、地方の財政的自律性確保という目的は必ずしも実現していないという評価もある。

第二節 地方行政サービスと地方分権に対する住民意識

地方自治体を取り巻くこうした環境は、地方自治体のとりうる施策を制約する可能性が高いことを意味する。すなわち、住民負担を増やしてでも従来通り（あるいは従来以上）の行政サービスを提供するのか、それとも住民負担は従来通り（あるいは従来よりも低下）としつつも、行政サービスを下げるのかという選択を、地方自治体自身に否応なく迫るであろう。ここで忘れてはならないことは、行政サービスを受けるのも、またその費用を負担するのも地域住民だということである。分権化、高齢化という政治、社会環境において、地方自治体がスムーズに政策を立案、実施していくためには、住民意識の把握が不可欠であろう。そこで以下では、地方行政サービスに対する住民意識の現状について、①福祉・行政サービスへの認識、②地方行政への評価と関与、③地方分権への対応という三つの観点から、二〇〇五年に三木町で実施された住民調査に基づいて検討し、今後の地方自治において地方自治体や住民に求められる姿勢について考察していく。

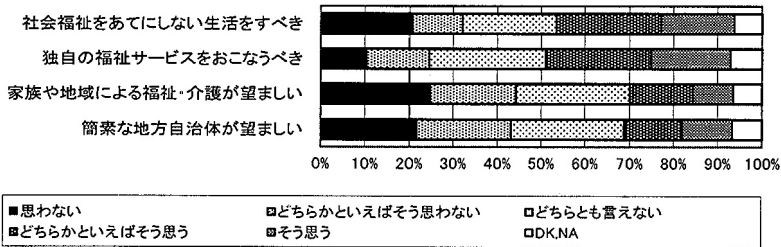


図6-1 福祉・行政サービスに対する住民意識

(一) 福祉・行政サービスに対する住民意識

まず、福祉・行政サービスに関する認識について見よう(図6-1参照)。「体が不自由な人やお年寄りとは別として、すべての人は社会福祉をあてにしないで生活するべきだ」は社会福祉に対する基本的な考え方を尋ねた質問だが、これに対して肯定的な人(「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」と回答した人…以下同じ)は四〇%、否定的な人(「どちらかといえばそう思わない」、「そう思わない」と回答した人…以下同じ)は三二%と、肯定的な人がやや多かった。また、「住民の負担が増えたとしても、町や県は独自の福祉サービスを行うべきだ」については肯定が四一%、否定が二四%であり、「お年寄りの介護や福祉は、国や県、町に頼らず、家族や地域の人々の手でなされるのが望ましい」については肯定が二三%、否定が四四%であった。ここからは、福祉サービスの担い手としての地方自治体をはじめとした公的機関に対する住民からの期待が高いことが分かる。社会福祉への過度の依存は好ましくないとしながらも、現実的には公的機関が提供する福祉サービスへの需要は高いようである。さらに、こうした傾向は福祉サービスのみならず、地

第六章 高齢化・分権化時代における住民意識

1 三木町に在住する二〇〇歳以上の男女一、〇〇〇人を対象として二〇〇五年九月に郵送法で実施された調査に基づいている。有効回答者数は四四九名(有効回答率四四・九%)であった(本調査の詳細については、神江伸介・堤 英敬「地域社会におけるエイジング基本調査コードブック」制度領域調査」『香川法学』二五卷三四号、二〇〇六年、二五六一―二七頁を参照)。

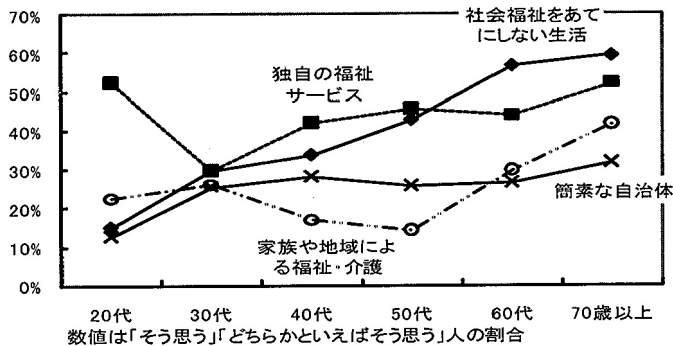


図6-2 年代別の福祉・行政サービスに対する意識

方行政サービス全般についてもいえそうである。「町や県の行政サービスが悪くなっても、金のかからない簡素な町や県であるほうが良い」という質問に対しては、肯定的な人が二四%、否定的な人が四三%と、行政サービス全般についてもサービスの維持あるいは向上への指向が強くなっている。

福祉サービスに対する考え方は、サービスを受ける者と支える者との異なるであろうから、各設問への回答分布を年代別に見ておこう(図6-2参照)。社会福祉をあてにしない生活については、年代が上がるにつれて、社会福祉をあてにしない生活すべきと考える人が、ほぼ直線的に多くなる。戦後を通じて社会福祉の広がりに対応した世代的な違いである可能性が考えられるが、同時に、年齢が高くなり福祉サービスを受けることが現実的である人ほど自立していたいと考える傾向があることを示唆しているようである。住民負担が増えても独自の福祉サービスが必要と考える人は、二〇代で五〇%を越えて最も

多く、三〇代で約三〇%と最も少ない。二〇代で福祉サービスを重視する人が多いのは、若い世代が現実的に、というよりは理念的にこの問題を捉えているためと思われる。また、四〇代以上は四〇%強で安定しているが、六〇代、七〇歳以上で「どちらでもない」あるいは無回答が多いことを考慮すると、実際にサービスを受ける年代で福祉サービスをより重視する人が多くなると言えるだろう。三〇代では身の回りの福祉サービスへの需要は少ないが、四〇代になると親等の介護の必要性が生じ、さらに六〇歳を過ぎると自らが受給者となるというライフサイクルを反映した結果といえよう。家族や地域が福祉・介護の担い手となるべきと考える人は、二〇〜三〇代では約二五%、四〇〜五〇代では一五%前後、六〇代以上では三〇%前後となっている。七〇歳以上を除くすべての年代で否定的な人が多くなっているが、相対的には実際に介護等を行っている人の間で特に公的な福祉・介護への期待が高く、逆に介護等を受ける人の間では家族や地域への期待が高いという状況が存在するようである。行政サービス全般に対するニーズには、年代間の違いがほとんどないことも合わせて考えると、福祉サービスについてはライフサイクルを反映したニーズが存在しているということになるだろう。

(二) 地方行政への評価と住民の関与

次に、地方行政の現状への評価と住民の地方自治への関与について見ていこう(図6-3参照)。「現在の町や県は、住民に対して十分な施策を行っている」については、十分行っていると

第六章 高齢化・分権化時代における住民意識

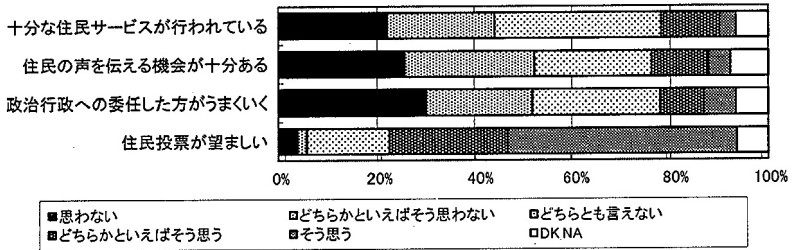


図6-3 地方行政に対する認識

考えている人が一五%、不十分とした人が四四%であった。また、「住民には、地域の要望を町や県に伝える機会が十分にある」に対しては、一六%の人が十分またはある程度あるとしたのに対し、五二%の人が不十分であると回答した。では、こうした現状認識の上に、住民はどのような地方自治への関わり方を指向しているのだろうか。「地域の将来については、住民どうしで議論するよりも、地域のことに詳しい県知事や町長、議員や役場の職員に任せる方が上手くいく」という考え方への賛否を尋ねたが、肯定は一五%、否定は五二%であった。さらに「住民にとって大切な問題は、住民投票で決めることが望ましい」については、そう思う、どちらかといえばそう思うとした人が七二%に達し、そうは思わないとした人の六%を大きく上回った。これには、一連の市町村合併の動きの中で住民投票が多く実施されたことの影響も考えられよう。以上を総合すると、(前項で示したように) 少なくとも現行の水準の行政サービスへのニーズが存在する一方で、多くの住民は地方自治体の決定に十分関与できているとは感じておらず、そして、何らかの形で地方自治に関与したいと考えているという現状が浮かび上がる。

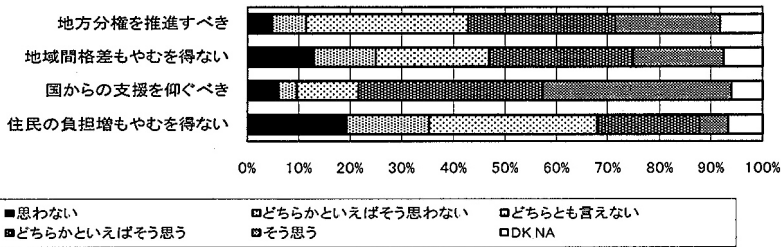


図6-4 地方分権に対する認識

(三) 地方分権に対する認識

続いて、現在進められている地方分権とそれに関連する項目への意識を検討する(図6-4参照)。まず、直裁に地方分権への態度を尋ねた(質問文は「地域に密着した地方行政を行うために、国はいっそうの地方分権を進めるべきである」ところ、四九%の人が肯定的に考えており、否定的に捉える一一%を大きく上回っている。地方分権の推進は、地域に密着した行政サービスの提供というメリットに対応して、地域によつて提供できるサービスの水準に差異が生じるというデメリットも存在する。「地域によつて様々な格差があるのは、やむを得ないことである」という意見への賛否を尋ねたが、四六%の人がやむを得ないと答え、それに否定的な人の二五%を大きく上回った。では、住民が行政サービスの維持・向上を指向するとき、どのような方策を採るべきと考えているのであろうか。「町や県が十分な施策を行えないときは、国から支援が受けられるよう積極的に働きかけるべきだ」という意見に対しては、七二%の人が国に働きかけるべきと答え、否定的な人は一〇%に過ぎなかった。財政的にも地方分権が推進され、国から地方への財政的な支援

が削減されつつあるのが今日の状況だが、地方自治体の後ろ盾としての国の役割への期待は、依然として大きいことが分かる。一方で、「町や県の財政が厳しいときには、現在の施策を維持するために住民の負担が増えることもやむを得ない」については、肯定的な人が二五%、否定的な人が三五%で、否定的な人がやや多くなっている。地方自治体の財政運営は今後、さらに厳しいものとなり、さらに国からの財政的な支援が先細ると予想される中、新たな負担への抵抗感は少なからず存在している。地方自治体にはいつそうの効率的な行政運営が求められるとともに、住民への説明責任がより重要になってくるといえるだろう。

第三節 地方行政に対する意識の構造

では、こうした地方行政サービスに対する認識の背景には、潜在的にどのような意識の構造があるのだろうか。ここでは、前節で検討した計一二の地方行政サービスに対する質問への回答を用いた因子分析²⁾を行う。地方行政サービスに対する意識は多次元的事象であることが想定されるが、それぞれの意識は相互に関連し合っていることが予想されるので、ここでは因子抽出を行った後、斜交回転(プロマックス法)を行っている。結果は表一のとおりである。

第一因子に対して高い因子負荷量をとるのは、十分な行政サービスが行われている、住民の

2 観察されるデータの背後にある、潜在的な因子を抽出するための多変量解析の手法である。

表6-1 地域行政に対する意識の構造

	因子1	因子2	因子3	因子4	共通性
十分な住民サービスが行われている	0.614	0.039	-0.008	-0.005	0.385
住民の声を伝える機会が十分ある	0.607	0.003	0.060	-0.005	0.400
政治行政への委任した方がうまくいく	0.493	0.112	0.044	0.098	0.320
社会福祉をあてにしない生活をすべき	0.080	0.587	-0.003	0.075	0.379
家族や地域による福祉・介護が望ましい	0.093	0.582	-0.021	0.005	0.369
簡素な地方自治体が望ましい	-0.032	0.577	-0.022	-0.043	0.324
独自の福祉サービスをおこなうべき	0.023	-0.261	0.520	0.152	0.363
地域間格差もやむを得ない	0.107	0.165	0.427	-0.170	0.278
住民の負担増もやむを得ない	0.252	-0.106	0.413	-0.077	0.284
地方分権を推進すべき	-0.115	0.256	0.359	0.111	0.225
国からの支援を仰ぐべき	0.112	-0.030	-0.071	0.761	0.571
住民投票が望ましい	-0.198	0.162	0.218	0.284	0.183

因子抽出法: 主因子法
回転法: プロマックス法

因子間の相関係数

	因子1	因子2	因子3	因子4
因子1	1.000	0.243	0.383	0.058
因子2	0.243	1.000	0.173	0.002
因子3	0.383	0.173	1.000	0.260
因子4	0.058	0.002	0.260	1.000

声を伝える機会が十分ある、政治行政へ委任した方がうまくいく、といった項目であり、「地方政治行政への信頼」を表した因子と解釈できる。第二因子は、簡素な地方自治体が望ましい、社会福祉をあてにしないで生活すべき、家族・地域による福祉が望ましいといった項目との関連が強く、独自のサービスを行うべきとの項目の間にも小さからぬ関連が見られる。したがってこの因子は、福祉サービスのみならず、行政サービス全般について指向する地方政府の規模の違いを表した「低サービス型地方自治体指向」であると考えられる。第三因子は、「地域間格差、住民の負担増もやむを得ない、独自の福祉サービスを行うべき、地方分権を推進すべき」といった項目の因子負荷量が大きく、「地域の自律指向」を示しているといえる。こうした因子が抽出されたことは、地方分権によって地

第六章 高齢化・分権化時代における住民意識

域の独自性を発揮できるようになることは、住民負担を伴う可能性があること、結果として地域間の格差を生み出す可能性があることが住民に十分理解されていることを示しているといえるだろう。最後の第四因子は、国からの支援を仰ぐべきのみが高い因子負荷量を示すことから、「中央政府期待指向」と呼ぶことにしよう。

これらの潜在意識の間には相関関係があることを想定していたが、「地域の自律指向」と「地方政治行政への信頼」、「中央政府期待指向」の間に、また「地方政治行政への信頼」と「低サービス型地方自治体指向」との間に、比較的強い正の相関関係が存在する。地方政治行政を信頼している人ほど地域の自律性への指向が強いということは、現状の地方政治行政の在り方から自律的に政策を企画し遂行する能力があるか否かを判断していると理解することができるともいえる。また、地方の自律性を重視している人の方が国への期待が高いことは、地域の独自性を発揮するための手段として国からの支援が期待されていると解釈できるだろう。ただ、今日の潮流としては、地方自治体に対する国の関与は減らされる方向にあり、こうした支援も縮小の方向にあることは今後、住民に理解される必要がある。地方政治行政を信頼している人ほど福祉・行政サービスの拡大を望まないという結果については、現状に満足している人々は今以上の福祉・行政サービスは望んでいないということと解釈できるだろう。

第四節 まとめ

地方分権は、その推進に大きな役割を担った「地方分権改革推進委員会」が謳うように、各自治体が個性を發揮し、活力ある地域社会を実現するために不可欠な取り組みといえよう。このことは、今日の地方自治体が置かれている厳しい社会、経済環境を考慮すると、地方自治体に今日以上の努力を求めるものといえる。それは第一に、地方自治体に、定められた国の基準に基づいて政策を執行するばかりでなく、地域の実情に見合った政策を立案する能力を高めることである。これには、施策を実施するために必要な費用は、自らの工夫によって捻出しなくてはならぬということも含まれる。第二に、政策の自由度が高まったことで、住民の意向を汲み取り、また政策に対する説明を丁寧に行う必要性が高まった。

地方分権が進められることによつて、住民にメリットをもたらすものであれ、負担を強いるものであれ、地方自治体の施策はそれぞれに独自性の高いものとなつていくことが予想される。前節までで見たように、住民による地方行政に対する認識は、一定程度、今日の地方自治体が置かれている環境を反映しているといえるが、旧来型の中央―地方関係を反映している部分も見られる。また、地方自治体に対する住民の評価は、必ずしも高いとはいえず、それは地方自治体の能力の懐疑へとつながっている。こうした住民意識の現状を鑑みると、地方自治体の施策を立案、遂行していく上では、住民の関与の度合いを高めるとともに、地方自治体が説明責任をきちんと

果たすことの重要性が特に高いといえるだろう。

〔参考文献〕

- 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編『分権化時代の地方財政』中央経済社、二〇〇八年
- 小林良彰・名取良太『地方分権と高齢者福祉』慶應義塾大学出版会、二〇〇四年
- 西尾 勝『地方分権改革』東京大学出版会、二〇〇八年
- 〔特集〕地方分権と地域福祉の推進』『社会福祉研究』九三号、二〇〇五年