

成熟期を迎えた地域分権制度における地域住民の意向を反映するシステム

-大阪府池田市地域分権制度を事例にして-

田中 晃代¹

¹正会員 近畿大学准教授 総合社会学部総合社会学科 (〒577-0502 大阪府東大阪市小若江3-4-1)
E-mail:t-akiyo@socio.kindai.ac.jp

7年目を迎えた池田市の成熟期を迎えた地域分権制度の住民意向を反映するシステムに関して考察を行った結果を以下にまとめる。協議会の機能に「意思決定機能」と「計画を実行するための実施機能」の両機能を持ち合わせることで、結果的に地域分権制度や協議会そのものの周知率をあげるようになるということがヒヤリングから読み取れたが、一方で、既存の地域団体が有機的にネットワークできれば、協議会として「計画を実行するための実施機能」を持ち合わせておらずとも、実現性は担保される、地域分権制度や協議会の周知率をあげることを目的とするならば、計画に限らず、協議会そのもののマネジメント力をあげるための工夫を考える必要がある。

Key Words : *the decentralized system, Decision-making function, Feasibility of the plan, Organic network,*

1. はじめに

大阪府池田市の地域分権制度は、市民による自主・自立のまちづくりを目指した「地域分権」の展開にむけて、平成19年より始まり、現在既に7年目を迎えようとしている。池田市では、現在の地域分権制度について「成熟型地域分権」と称し、今後、この制度をどのように育てていけるのかの検証をおこなっているところである。

池田市の地域分権制度は、「まちづくり協議会の設立」「地域まちづくり計画の立案と実現及び予算提案事業の実施」「基金活用」の3点セットで運用されている。「まちづくり協議会の設置」については、全市域で11の小学校区に一協議会が設立されている。

そこで、本研究では、他市で始まったばかりの地域分権制度を参照しつつ、池田市の成熟期を迎えた地域分権制度の住民合意に関して分析をおこない、真の地域自治システムのあり方を検討することを目的としている。

地域自治のしくみとその課題について、中川(2011)は、平成大合併に伴う地方自治法上の地域自治区制度を採用せず、近隣政府型住民自治組織を設立する自治体が多く出てきたとしている。理由の1つに、地域自治区制度の住民自治は、首長の諮問答申機関に終わってしまっていることをあげている¹⁾。

また、久(平成23年)は、地域分権については、ネ

ットワーク社会の移行のなかで重要な事項であるとしているものの、協議会については、「協議会は、地域への一括交付金の渡し先として位置づけることがわかりやすい」とし、組織づくりについては、「行政の関与をなくし、地域の自治力に任せる必要がある」としている。また、一括交付金についても、「一定のビジョンを持って使途を決めていく際の手掛かりとして中長期を見越した「まちづくり計画」が位置づけられる」としている。さらに重要なことは、「限られた予算を効率的・効果的に使用するために地域活動のネットワーク化も対になる必要がある。しかし、現在、地域活動が有機的にネットワーク化していない」としている²⁾。

近隣政府型の地域自治のシステムの多くは、小学校区単位の「まちづくり協議会」と市による「一括交付金制度」、まちづくり協議会の制定する「まちづくり計画」の3点セットであるが、現在のところ地域自治システムとしての制度の実質的な位置づけや役割が明確でないといえる。

そこで、本研究では、3点セットのなかでも特に「まちづくり協議会」のあり方について、その組織づくりや体制づくりと活動内容の関係に着目して考察をすすめ、地域住民の意向を反映した地域分権制度のありかたについて追究する。研究の方法は、2014年4月にIBSクラブ(池田市地域分権を推進する会)の岩城氏へヒヤリング

を実施した。

(1) 池田市「地域分権制度」の確立

本論文で取り上げる池田市は、2006（H18）年に「みんなで作るまちの基本条例」を制定し協働のまちづくりを進めていくうえでのコミュニティの役割を再確認し、その翌年には「地域分権の推進に関する条例」を制定し、地方分権の最終段階としての「住民自治」の確立を目指した。この条例では、「市民は、市立小学校区ごとに一を限り、その地域内に居住する市民により構成する地域コミュニティ推進協議会（以下「協議会」という。）を設けることができる。」（第4条）とし、協議会の設立に当たっては、協議会自らが各小学校区の中から会員を募集し、役員を選任をすることが義務づけられている。さらに、地域内で必要とされる事業（目的・内容・費用等）については、協議会が市に事業予算を提案することができる権限を付与している（第5条）。なかでも、予算提案権は、池田市の市民税の1%約7000万円を上限に協議会が事業と予算を提案する事ができるという権利を委譲されるという画期的な制度である。提案された事業・予算案を、市は審査し、合法的かつ公正な事業に関して予算化し議会に提案するというもので、予算と権限がともに地域に委譲されたといえる。

(2) 池田市の地域分権制度が抱える課題

こうした経緯の中で、岩城氏のヒヤリングによると、池田市では、地域分権制度7年目を迎え、協議会の活動(姿)を提示し、主な活動の取り組みについて以下にまとめている。

表-1 主な活動の取り組み

- ・「地域分権制度」の周知を高める
- ・地域活動の世代間交流を広げる
- ・地域内の各種団体などと連携を密にして、協働で事業を進める
- ・継続的な自主事業を安定促進させる
- ・地域のまちづくりなど、長期的ビジョンの作成をみんなで作る
- ・公共施設の空間などの活用を含めた活動拠点づくりに着手する
- ・提案事業の拡大に、自主事業・協働事業を推進する

協議会は、地域の中長期的計画、事業予算を最終的に意思決定する団体と位置付けられている。しかし、事業を実施する団体が従来の地域団体である限り、協議会の策定した計画や事業の実現性は担保できない。そこで、池田市では、協議会が意思決定機能を持ち、さらには実施機能を持つことによって分権の効果を狙おうというのが、成熟期を迎えた地域分権制度であるという検証をし

表-2 池田市による活動支援

市による活動支援	
制度の説明および周知活動	
協働の取り組みの抽出と支援	
各種団体への声かけと連携支援	社会福祉協議会
	体育協会
	文化協会
	美術協会
	自治会・町内会連合会
	老人クラブ連合会
	P T A協議会
	子ども育成連絡協議会
	地域婦人団体協議会
	校長会
	体育連盟
	体育指導委員会
	校区スポーツ振興会
	スポーツ少年団
	青少年問題協議会
	地域生徒指導推進委員会
	少年補導委員会
	青少年指導員協議会
	ボーイスカウトガールスカウト団協議会
	サラリーマンOB会
	保護区保護司会
	児童生徒健全育成連絡協議会
	大学生
	専門学校生
	高校生
	中学生・小学生生徒会等
	公益活動推進協議会届出団体
	登録団体
	ボランティアセンター登録グループ
	IC
	IA
	ライオンズクラブ
	ロータリークラブ
	医師会
	商工会議所
	観光協会
	商店会連合会
	運送団体連合会
造園業協会	
設計事務所協会	
タクシー組合	
自動車整備振興会	
石油商業組合	
ダンプカー協会	
行政書士会	
美容生活衛生協同組合	
料理生活衛生同業組合	
ホテル旅館生活衛生同業組合	

ている。協議会が、意思決定機能を持ち得ることこそが、地域分権制度の根幹であることは理解できることといえるが、一方で、計画を実施する実施機能は、協議会が持つべきであるかどうかという点については、まだ検討の余地があるといえる。従来の地域団体が有機的にネットワークを展開していれば、協議会そのものに計画や事業の実施機能を持たせなくても良いという考え方もあるからである。

2. 池田市の地域分権制度の課題

1の(2)の主な活動の取り組みで先述したとおり、「地域分権制度の周知」や「世代間交流の推進」、「協働事業や自主事業の推進」等地域住民が地域分権に積極的に関与することが、今の池田市の地域分権に求められていると理解できる。周知率に関しても、前回調査より12.7ポイント上昇しているとはいえ（平成23年度調査37.6%、平成25年度調査：50.3%）、地域間での格差もあり、市

表-3 豊中市における地域自治組織の構成等

組織名	目的	設立	意思決定機関																	市の支援				活動内容												
			自治会・管理組合等	公民分館	会館運営委員会	校区福祉委員会	防犯支部	消防団	自主防犯会	行事協力会	民生・児童委員	新聞委員会	健康づくり推進委員会	女性防火クラブ	婦人会	体育協会	ひがしまちましかど広場	幼稚園	小学校・中学校PTA	小学校	中学校	子ども会	地域子ども教室		学校おやじの会等	青少年健全育成会	人権教育推進委員協議会	地域教育協議会	スポーツ振興会	老人会	子ども見守り隊	保護司会	ボニー・ガールスカウト	奉賛会	地域自治助成金	助成金
新千里東町地域自治協議会	「住んでみたい、住んで良かった、これからも住み続けたい東町」の実現	平成24年4月22日	●	●		●	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●	●	●		●	●		●										年1回	情報共有・発信事業、地域自治推進事業、環境整備事業、防災事業、夏祭り益踊り大会、新春交歓会、芝生の維持管理、清掃活動、コミュニティルームの運営、新千里東町会館の運営
北丘小学校区地域自治検討会	地域コミュニティの活性化	平成25年1月27日	●	●	●	●	●	●	●									●												●					年1回	まちあるき、フォーラム、情報発信
南桜塚校区地域連絡協議会	地域コミュニティの活性化	平成25年4月24日	●	●		●	●	●	●												●	●	●	●	●	●	●	●	●	●				2か月に1回	まちあるき、フォーラム、情報発信	
小曾根小学校区自治組織検討会	地域コミュニティの活性化	平成25年4月1日	●	●		●	●	●	●												●	●								●					2か月に1回	まちあるき、防犯、防災訓練、情報発信

※網掛けは、それぞれの地域で共通する項目を意味する。

域全体に浸透しているとは言い難い。成熟期を迎えた地域分権制度においても、地域住民の協議会活動への参加の裾野を広げることが第一の目標であるといえる。

そうした目標を達成するために、池田市では、市役所職員のボランティアによる地域サポーター制度を用意し、協議会活動を支援している。具体的には、「制度の説明および周知活動」「協働の取り組みの抽出と支援」「担当職員の派遣」「各種団体への声かけと連携支援」である。「各種団体への声かけと連携支援」については、表-2 に示す通りである。豊中市も池田市も協議会を構成する団体は、およそ30団体である。豊中市の地域自治制度と比較すると、池田市の各種団体の数や種類が多く、NPOだけでなく事業者などの営利団体も含まれているのが特徴であるといえる。例えば、防災マップを作成する際に、医療機関を記載し、緊急の際のサポート体制をとるとどうかといった助言などをし、医師会への声かけをし地域との連携を促すなどがあげられる。本来、地域分権・地域自治を謳う場合は、地域の協議会自身が地域団体のネットワークやつながりづくりを積極的に展開すべきであるといえる。地域の事務局機能が整備される2〜3年後には、サポーターの役割や市の支援体制も縮小されることを目指し、現在1校区につき4名程度のサポーターが協議会を支援している。各協議会の事務局機能が全地域で整備された暁には、こうした営利団体も含めた地域団体をマネジメントする役割を住民に委ねることが先決である。協議会の役割としては、最終の地域の意思決定以外に活動の実施主体になりえずとも、調整機能を付加することで、計画や事業の実施機能を高めることも可能であるといえるのではないだろうか。

3. 豊中市の地域自治制度の特徴

(1) 豊中市の地域自治制度の制定の経緯

豊中市では、平成21年には、地域自治を実現していくための「豊中市コミュニティ基本方針」が策定された。方針の概要版には、「市民力」「地域力」が発揮できる環境を整え、地域コミュニティを活性化し、それを基礎にした地域自治を実現していくために策定するものです。」と明記している。ここで示されている地域コミュニティの範囲は、顔が見える関係づくりが可能な「小学校区単位」としている。平成19年に施行された自治基本条例の地域自治組織の形成及び活動（第12条第1項）を具体的に進めていくために、「地域自治推進条例（案）」が平成24年2月に上程され4月に施行された。この条例の支援制度は、まちあるきなどの課題の発見や共有に重きをおいた普及啓発を柱としているのが特徴である。豊中市においても、「地域自治組織の設立」「助成金・交付金制度」「地域づくり活動計画の策定」の3点セットである。「地域自治組織」の認定以前は、助成金制度が設けられ、認定以後は、事業を実施するための「活動交付金」や「計画策定助成金」の交付制度が設けられている。

(2) 豊中市の地域自治における協議会の特徴

豊中市の地域自治組織は、検討会も含め平成25年度までに4団体の組織が立ち上がっている。表-3に示す通り、協議会の意思決定機関を構成する地域団体を見ると、4団体のすべてに「自治会・管理組合」「公民分館」「校区福祉委員会」「防犯支部」「民生・児童委員」「小中学校のPTA」の地域団体が含まれていることがわかる。

これら6つの地域団体を核としつつ、地域自治を展開し意思決定していく様子が見えてくる。言い換えると、地域住民の多くが、この6つの団体に所属していれば、「地域自治組織」が地域住民の意向を反映するシステムとして機能するのではないかと推察される。最初に立ち上がった「新千里東町地域自治協議会」は、国土交通省の「歩いて暮らせる街づくり構想モデルプロジェクト」（平成12年）に採択され、ひがしまちまちかど広場が開設されるなど、地域自治の組織が立ち上がる以前から、公民分館を中心に活発な活動の展開をしていることが、実施に至った各種事業の数から読み取れる。

また、「新千里東町地域自治協議会」に属するメンバーの一部は、「千里市民フォーラム」のメンバーでもある。「千里市民フォーラム」について、「平成14年11月30日に千里中央のよみうり文化ホールで開催された「千里ニュータウンまちづくり市民フォーラム」の参加者が中心となり、吹田市・豊中市にまたがる千里ニュータウンに住む人々に広く呼びかけ設立された会です。」として、千里ニュータウンのまちづくりに取り組む人たちの情報ネットワークを生み出す「場」である。こうしたフォーラムの運営もすべて市民に委ねられており、市民にとっては、地域団体や個人をつなぐマネジメント力を養う良い機会となっているといえる。各種団体の調整に関しては、実際に実施し経験してみないと理解したり力をつけたりすることは難しく、マネジメント力を磨く「場」を住民主体で別途用意することも必要であることが豊中の事例からわかる。

4. まとめ

以上、豊中市の地域自治組織の動向を参照しつつ、7年目を迎えた池田市の地域分権制度の住民意向を反映するシステムに関して考察を行った結果を以下にまとめる。

a)協議会の機能に「意思決定機能」と「計画を実行するための実施機能」の両機能を持ち合わせることで、結果的に地域分権制度や協議会そのものの周知率をあげるようになるということがヒヤリングから読み取れたが、一方で、既存の地域団体が有機的にネットワークでき

ば、協議会として「計画を実行するための実施機能」を持ち合わせておらずとも、実現性は担保される、しかし、地域分権制度や協議会の周知率をあげることを目的とするならば、計画に限らず、協議会そのもののマネジメント力をあげるための工夫を考える必要があるといえる。このことが達成できて初めて成熟期を迎えた地域分権制度といえるのではないかと。

b)後発型の豊中市の地域自治制度制定の経緯を参照すると、協議会とは別に情報交流の「場」として「千里市民フォーラム」の役割が浮かび上がってきた。この情報交流の「場」を設定することにより、地域団体やNPO団体だけでなく、市域内外を問わない千里ニュータウンに興味のある個人が情報を交流している。こうした「場」は設立されてからすでに10年以上を経過しており、千里ニュータウン地域の周知度を上げているといえよう。例えば、平成24年11月「千里ニュータウンまちびらき50周年」を記念して開催された「千里キャンドルロード」などのイベントもこのフォーラムから生み出されてきた。

c)池田市の場合、住民が主体的に情報交流の「場」づくりを推進していくことで、地域団体やNPOの有機的なネットワークを生み出し、計画の実現性や周知率のアップを図ることも重要であるといえる。その情報交流の「場」として、地域分権制度を推進してきた住民の経験者（会長職）や市職員などで構成する「IBSクラブ」の役割が期待される。「IBSクラブ」は、現在、市役所の1階のロビーのスペースを利用して、地域分権に関わる周知活動を継続して行っている。この活動が、市役所の内部だけにとどまらず、市域全体に広がっていくことこそが、成熟期を迎えた地域分権制度の大きな目標ではないかと考える。

参考文献

- 1) 中川幾郎編著：コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践、pp.171-179、学芸出版社、2011。
- 2) 久隆浩：地域分権に対する行政の関与のあり方に関する考察、pp.35-42 近畿大学総合社会学部紀要第1巻第1号、2011

(2014. 4. 25 受付)

STUDIES ON THE SYSTEM REFLECTS THE NEEDS OF LOCAL RESIDENTS DECENTRALIZED SYSTEM – CASE STUDY OF IKEDA-SHI, OSAKA

Akiyo TANAKA

A result of the system discussed in terms of reflecting the wishes of the local residents decentralized system of Ikeda, which celebrated its seventh year is as follows. It is Mochiawaseru both functions of the "enforcement functions for executing the plan," and "decision making" to the function of the Council, would be to increase the well-known ratio of the local decentralized system as a result. On the other hand, community organizations that already have if network organically, implementation of the plan of the council is secured,