

地域分権に対する行政の関与のあり方に関する考察

久 隆浩

A Study on Municipal Concernment in Regional Decentralization

Takahiro HISA

This paper considers the issue of the decentralization of power that is being implemented in various communities in recent years, and the ideal direction to be taken. It has been pointed out that the current system was created without a clear purpose, meaning, and a legal location for the decentralization of power. Moreover, it seems that residents' concerns have not been taken into account.

Decentralization of power in a community involves handing over authority and fiscal resources by the administration, and if the community is not active in this process, it becomes meaningless. It might be important to hand over fiscal resources to the community first as an inclusive grant, and to give the community greater autonomy and power to decide the purpose of expenditure on a project.

It is also considered necessary to implement such decentralization under the assumption that such community autonomy is a basic step; for example, the system is introduced after residents experience the network activity that mutual dialog creates, and understand the necessity and the possibility of such decentralization.

1. はじめに

近年、地域組織への行政権限や財源の移譲を目的とした地域分権が、各地で行われるようになった。国から地方自治体へ権限を委譲する「地方分権」から一歩進み、地域住民へ権限・財源の移譲を行う「地域分権」は、ネットワーク社会への移行のなかで重要な事項であるが、その内容や運用について気になる点がいくつかある。本稿では、各地で進められつつある行政の地域分権施策の現状を踏まえ、地域分権に対する行政のあり方について試論を展開する。

2. 地域分権施策の概要

各地で展開されている地域分権の施策は、地域協議会の設立、地域予算制度、まちづくり計画の策定、行政における地域担当職員制度の導入、が柱となっている。

地域協議会は、自治会や地区福祉委員会等の地域活動団体をつなげるネットワーク組織として構成し、地域における意思決定機関として位置付ける場合が多い。地域単位としておおむね小学校区に設置されることが多い。また、地域予算制度は、用途を地域が自由に決定できる予算であり、従来の団体補助金を統括して地域予算とする方法、団体補助金とは別途用意されるもの、などバリエーションがある。まちづくり計画はこの地域予算と対になる場合が多いが、予算の用途を位置付けるための役割を担っている。さらに、こうした地域分権に対応するための行政側のしくみとして、地域担当職員制度が導入される。これには、行政組織内の正式部署として位置づけられるもの、兼務辞令を受けて担当するもの、がある。

3. 地域分権施策の課題

こうした諸施策の現状における問題点は、以下のように考えられる。

3-1. 地域協議会の課題

地域分権をめざして各地で地域協議会の設立が進められている。関西でも、宝塚市では全小学校区に「まちづくり協議会」が、また枚方市でも全小学校区で「コミュニティ協議会」が設立されている。古くは、川西市では昭和50年代から全小学校に「コミュニティ推進協議会」が、岸和田市では「地区市民協議会」が置かれてきた。⁽¹⁾

こうした地域協議会の位置づけとして、法的にどのような法令に位置付けられるのが明確でない場合も少なくない。また、法的に位置付ける場合には、その理由が必要だが、その点についても整理ができていない嫌いがある。⁽²⁾とくに、地域における意思決定機関として位置付ける場合には、確固たる法的根拠が必要であるし、意思決定の過程が公式に位置付けられるものになっていなければならないが、その点についてもあいまいなまま設立されている協議会が多いのが現状である。

一方、協議会についての地域住民の認識も共有されていない。従来、地域には、地域を統括する組織として連合自治会が存在したし、福祉分野のネットワーク組織として校区福祉委員会が組織されてきた。これらの既存組織と地域協議会の関係が、住民のあいだでも整理・共有できていないことが多い。これは、行政側が既存の地域組織と地域協議会の関係について、法的根拠や機能について明快に説明できていないこ

とが原因となっていると考えられる。そもそも自治会は名前のおり地域の自治組織であり、これを行政側があれこれ言う立場にないはずで、もし地域組織のあり方について踏み込めば、越権行為、内政干渉ということにもなる。地域の組織のあり方について検討し、再構築が必要と判断するか否かは、そもそも地域住民が自主的・自発的に取り組む事項と考えられる。

3-2. 地域予算制度の課題

地域予算制度は、各地域に一定額の予算を配分し、その用途を地域において意思決定してもらうしくみである。この財源は、従来個々の団体に出していた補助金を統括するものや、従来の補助金とは別枠で担保するものなどがある。⁽³⁾公金を使用するためには、公的に位置付けられた意思決定システムが必要であり、そのためのしくみが地域協議会ということになる。当然、地域協議会における意思決定が法的にも正当に位置づけられ公正に運用されることが求められる。

ここでの課題は、地域予算の用途内容を通常予算の執行とどのように役割分担するか明確でないことが少なくないということである。たとえば、地域予算で道路補修を行うこともあるが、通常予算の中でも道路の維持補修は行われてきたわけであり、どのような道路、どのような場合に、地域予算を執行するのか、あるいは、通常予算を執行するのか、が不明確なまま地域に予算執行権が委ねられていることは問題である。⁽⁴⁾じつは、この点は単なる予算執行面での問題だけではなく、協働のあり方の根幹に触れる問題でもある。というのは、行政の責任で行うべき範囲、地域で行うべき範囲がどのよ

⁽¹⁾ 昭和44年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書を受けて、旧自治省は全国で「モデル・コミュニティ政策」を展開するが、川西市や岸和田市等ではこの流れを受けて新たなコミュニティ政策を展開した。

⁽²⁾ 例示として示した、宝塚市の「まちづくり協議会」、枚方市の「コミュニティ協議会」、川西市の「コミュニティ推進協議会」、岸和田市の「地区市民協議会」のうち、条例で位置づけられているのは自治基本条例での位置づけがある岸和田市のみである。

⁽³⁾ 福岡市の「活力あるまちづくり支援事業補助金」は、各種団体ごとに9つの事業補助金を一本化し、校区ごとに組織された自治協議会に交付するものである。また、枚方市の「地域づくりデザイン事業」は、地域づくりのための新たな提案事業に対し、コミュニティ協議会ごとに1回限りで最大300万円の補助金が出る。さらに、名古屋市の地域委員会は地域予算の用途の決定権を持つが、予算執行は行政が行う。

うに位置づけられているのか、が不明確であるから、予算執行面でも混乱を生じていると捉えることができる。

3-3. まちづくり計画の課題

地域予算執行の妥当性を位置付けるために策定を求められているのが地域まちづくり計画である。予算の用途を決定する際に、まちづくり計画に位置づけられていることが必要となる。ここでも、こうした手続きが法的に位置づけられ、また、運用もそのようになされていることが担保されなければならない。

しかし、まちづくり計画にこのような意味合いを持たせているのか、また、地域住民にその内容を明確に説明し理解してもらっているのか、についてはあいまいさが残る。⁽⁵⁾さらに、まちづくり計画が法的に位置づけられていないことも少なくない。地方自治体には地方自治法第2条に位置付けられた「基本構想」の策定と議会における議決が求められているが、こうしたしきみに相当する手続きがまちづくり計画にはない。現在、地方自治法の改正によって基本構想策定の義務規定が外されるようであるが、こうした場合でも基本構想を地方自治体が独自に策定する場合には、条例での位置づけが明確になされるはずである。

3-4. 地域担当職員制度の課題

地域分権を推進するためには、行政側の体制も充実していかなければならないが、それを担うしきみとして地域担当職員制度を導入する自治体も多い。ここでの課題は、地域担当の部署

ないし職員を、地域と行政とのパイプ役として正当に位置付け、全職員がそれを正しく認識し、地域担当に協力的かどうか、という点である。地域担当の職員が地域と行政のはざまにはさまって孤軍奮闘している事例を目の当たりにすることもある。地域からさまざまな意見や要望を聴いてきても、それに対応するべき担当部署が動いてくれない場合もあるということである。事業部局から「どうしてそんな要望を聴いてくるんだ」と言われることもある。また、地域から上がってくるさまざまな意見をどのように整理し、対応が望ましい担当部署に割り振りつないでいくか、もたいへんな業務であるが、これをフォローするしきみが整っていない。

3-5. 地域分権施策における行政の役割の課題

さきほどから何度か法的な位置づけの未整備を指摘してきたが、本来、自治基本条例や地域分権条例の中で、地域分権のしきみを位置付けておかなければならないはずである。また、地域分権を進める目的そのものが整理できていないことも問題である。分権は、その言葉が示すように、行政が有していた権限を地域に委譲することであるが、そこに地域コミュニティの活性化も目的となっていることが少なくない。⁽⁶⁾明確に区別するのであれば、分権と地域コミュニティの活性化はめざすべき方向が違うはずであるが、こうした点を渾然一体として進められる場合も多い。行政の役割としてみれば、分権は行政も先導して進めなければならないものであるが、コミュニティの活性化であれば地域住民が主体的に取り組む必要があり、それを行政が支援するという姿勢が求められる。

図-1は地域活動団体と行政部局の連携体制を模式化したものであるが、図において行政主体で再編できるのは、行政内部の組織再編と地域と行政の関係性の再編（地域協議会と地域マネジメント担当部局の連携）までである。地域

⁽⁴⁾ たとえば、池田市の地域コミュニティ推進協議会提案事業では、道路安全対策事業によるグリーンベルト歩道帯の設置や街路灯強化事業、共同利用施設改修事業によるトイレ改修などが提案、実施されている。

⁽⁵⁾ たとえば高知市や宝塚市では総合計画策定とともに地域ごとのコミュニティ計画、まちづくり計画を策定しているが、マスタープランであるがゆえに施策の方針や例示に留まっており、年度ごとに具体的にどのような施策を展開していくかについては、計画では明確になっていない。

⁽⁶⁾ たとえば、宝塚市では「まちづくり協議会は、コミュニティ活動がさらに活発に、より効果的に繰り広げるための核になる組織」であることをうたっている。

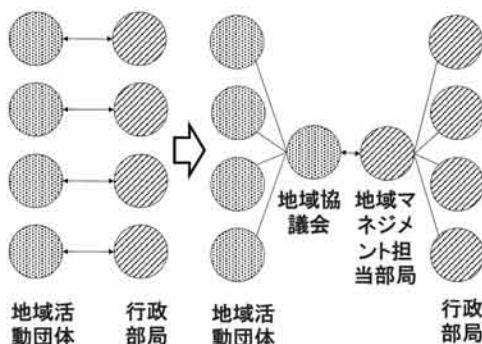


図-1 地域と行政の連携体制の再編

協議会は自治会そのものを再編するものではないが、地域における組織のあり方を行政が先導していくことは問題があるのではなかろうか。コミュニティの活性化が目的であれば行政はあくまでも支援に回ることが望ましいし、地域分権が目的であれば行政と地域との関係性の再構築という意味で地域協議会を位置付けるべきであろう。

そもそも、地域分権のしくみを構築することが、行政にとってどのような意味があり、また、地域にとってどのような意味があるかを、きちんと整理し位置付けていくことが必要である。けっして行政の論理を地域に押し付けてはならない。根本的には、地域が分権を望んでいるのかどうかも確認をする必要がある。

4. ネットワーク社会に対応した 地域分権システム

4-1. 地域分権システムのあり方

以上、地域分権にかかる課題を指摘してきたが、では、どのように地域分権システムを構築していけばいいのだろうか。以下ではその点について試論を展開したい。

まず、地域協議会の位置づけでは、行政からみた場合、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だろう。実体としては連合自治会であろうと地区福祉委員会であろうと構わない。あるいは、新しい組織を設立してもらってもよい。とにかく、行政から地域への交付金の流れを一元化し、その受け皿と

しての組織を決めてもらう、それを地域協議会と呼ばせてもらおうということである。

地域に渡った交付金を諸団体にどのように配分し、使用するのか、はあくまでも地域の自治に委ねる。一括交付金で起こることが想定されるトラブルとして「どうしてあの団体に交付金を渡すのか。私たちの団体には十分な割当額が回ってこない」という苦情が行政に寄せられることがある。しかし、これは地域内部の採め事であり、行政が対応するものではないと考えられる。地域合意で地域協議会が決められ、予算配分も公正に行われるのであれば、こうしたトラブルは起こらないはずである。いわば、地域の自治力が問われるといえる。

また、まちづくり計画は、毎年度交付される交付金の使途を中長期的に位置付けるものとして捉えられる。交付金を毎年思いつきで消費するのではなく、一定のビジョンを持って使途を決めていく際の手がかりとなるのがまちづくり計画ということになる。地域と行政の関係でいえば、地域に計画策定義務を負わずのではなく、計画的で公正な交付金使用を行いまちをよくしていくためにはビジョンが必要であることを理解してもらうことで自主的・自発的に計画策定を行ってもらうのが望ましいだろう。

4-2. 段階的な権限移譲

そもそも地域分権の必要性を地域住民が実感しているのか、現場で地域支援を行っている立場からすれば、認識が十分でないと思う。そこで、まずは地域分権の必要性を認識してもらうしくみをつくり、その先に本格的な地域分権システムを構築するという段階的な権限移譲の方法も考えられる。

地域にとって地域分権は、限られた予算を効果的・効率的に使用するために求められるものといえるが、そのためには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。それはネットワーク活動の展開に必要な姿勢が地域活動を担う人々に理解されていないことに原因があると思われる。

表-1 階層組織とネットワーク活動の特徴

	階層組織	ネットワーク活動
中枢性格	他律性	自律性
	与えられた目的	目的・価値の共有・共感
	集権性	分権性
周辺性格	クローズド／オープン性	オープン性
	メンバーの固定性	メンバーの重複性
	効率性	余裕・冗長性

出所：朴(2002) p.19 表1-3を基本に筆者が若干修正

4-3. 階層組織とネットワーク活動

朴は、ネットワーク組織を「自律的な個人が共感している目的や価値を実現するために緩やかにつながって協働する組織」だとしている。そして、ネットワーク組織をヒエラルキー組織と区分する中枢性格（必要条件）として、表-1に示すように①自律性、②目的・価値の共有・共感、③分権性の3つの要素を挙げている。¹⁹

「自律性」とは、強制や義務ではなく、個人がお互いの価値や個性を尊重しあいながら、主体的にコミットメントしているということである。多様な主体が関わると見解や視点の違いから意見の対立や葛藤も起こりうるが、それらは組織発展や創造性の発揮に活かされ、自己組織化される原動力となりうる。また、「目的・価値の共有・共感」とは、組織内の誰もが一定のビジョンや目的を共有、共感しているという事である。そして、共有されたビジョンや目的を達成する為に、すべての構成員が企画し、協力しあう。さらに、「分権性」とは、権限が集中されず、全ての人々に権限が委譲されるという事である。分権化によって、すべての構成員がネットワーク全体に対して責任を負う。そこでのリーダーの役割は、全体をコントロールすることではなく、ネットワークの諸活動を促進したり、サポートすることとなる。

地域における組織活動を見ていると、まさに階層組織的に動いていると感じることが多い。朴が指摘するように、地域組織も、集権的、他律的に動いている。役員が意思決定し、決められた目的や方法論を構成員が受け入れるかたちで活動が展開される。それは効率的なものごと

を進めることにつながる。一方、ネットワークの場合には、個人やそれぞれの団体が持っている目的や価値観の違いをぶつけ合い、調整を図りながら共感・共有できてこそ活動が展開できる。それには手間や時間がかかる。それを認める余裕、冗長性が必要である。こうした姿勢が地域活動に欠如しているため、なかなか活動がネットワーク化していかない。また、ネットワークの場合、話し合いを通じて目的や価値の共有を図らなければならないので、大人数の議論はふさわしくない。そのため必然的に分権化が必要となる。さらに言えば、ネットワーク活動の展開のためには、詳細な手法論まで共有することはたいへんなので、ビジョンや方向性の共有のようにゆるやかな連携が望まれる。

5. まちづくり井戸端会議を核としたネットワーク構築

5-1. まちづくり井戸端会議

そもそも地域諸団体は個別にしっかりと活動を展開してきた。そのためネットワークの必要性を感じていないと思われる。地域福祉委員会や地域教育協議会のようなネットワークのしくみが十分に機能しないのは、こうした点に原因がある。そこで、無理にネットワークを押し付けず、ネットワークの妙味を体感してもらう必要があるのではないかと考え、筆者らは10年ほど前から「まちづくり井戸端会議」を展開している。

主に小学校区を単位として、月に1回程度、定例的に集まり意見交換を行う場を持っており、自発的な参加を原則とする自由な場である。「まちづくり井戸端会議」「まちづくりラウ

ンドテーブル」「まちづくり交流会」「コミュニティ会議」「つながりカフェ」、地域によってさまざまな呼び方をしているが、筆者が関わっているものだけで30ほどの事例に増加した。

「まちづくり井戸端会議」では、まず、集まった人全員が、自己紹介ないし近況報告を行う。どんなに人数が多くと、まずは全員が一言ずつしゃべる。従来の会合では、回数を重ねるにつれ、参加者同士は顔見知りになるので、自己紹介を求めるのは新しく参加したメンバーだけになる。しかし、これが疎外感につながってしまう。いつも参加しているメンバーにとっては、新たに加わったメンバーが分かれば参加者全員の顔が分かることになるが、新たに加わったメンバーにとってはどんな参加者なのか分からないまま、時間を過ぎさなければならぬ。こうした事態を避けるため、全員が自己紹介することによって、参加回数の多少に関わらず全員が参加者全員のひととなりを理解でき、そのことが話し合いを円滑に進めることにもつながる。

この自己紹介は、会話の契機づくりにも役立っている。話の中から共通の話題が見つければ、それがコミュニケーションの契機となる。井戸端会議が回を重ねてくると、同じ内容ばかりで自己紹介をするのは話している本人も飽きてしまう。そんなときは、近況報告をしてもらう。月に一度のペースで集まっているので、ここ一か月の出来事を話してもらうのである。グループに参加している人は行事の報告や告知でもいい、あるいは、個人的に心動かされた出来事でも何でもよい。これも地域の情報共有に役立つ。

全員の自己紹介が終わったら、つぎに、話題を出し合って話し合っていく。従来の会合のように前もって用意された次第はない。参加者からみんなに投げかけてみたい話題を自由に出してもらう。

5-2. まちづくり井戸端会議の原則

「まちづくり井戸端会議」にはいくつかの原則がある。ひとつは、発言の際には誰かに向

かって発言をするのではなく、場全体に発言をする、ということである。従来の会議では、誰かに問題解決を迫る場合、名指して発言する場面も少なくなかった。この矛先は行政職員や自治会役員に向けられやすい。「こんな問題が起きている」「行政は何をしているんだ」「自治会が対処しろ」という言い方である。しかし、井戸端会議では、誰に解決して欲しいかまでは言わずに「こんな問題が起きている」というところで止めてもらい、場全体に投げかけてもらうのである。そして、参加者一人ひとりが、自分たちにできることを主体的に考え、自発的に解決のために行動することを促すことが井戸端会議の役割である。

もうひとつの原則は、合意形成を目的としないということである。今までは合意形成を目的として会議を催すことがほとんどであったので、このことが「まちづくり井戸端会議」に対する理解を妨げることも少なくない。しかし、あえてここでは情報交換のみで止めるのである。問題解決は参加者の一斉行動で行なうのではなく、場を通じて共感でつながった参加者の自発的な行動の積み重ねによって行なわれていく。

5-3. まちづくり井戸端会議でのネットワーク形成

地域分権システムを考えたとき、まちづくり井戸端会議からさまざまなネットワークが生まれる可能性がある。ネットワーク活動は目的や価値の共有からはじまるが、井戸端会議での話を通じて目的・価値の共有がなされ、意気投合した仲間が活動を担っていくという構図ができあがる。ネットワーク形成を意図してわざわざ集まるよりも、話の中から自然とネットワークができあがっていく、そうした機会を「まちづくり井戸端会議」が提供してくれる。またネットワーク活動の経験蓄積の延長上に、地域組織の再編への自発的な動きが出てくればなおよい。そもそも、ネットワーク活動が展開できるしくみができあがれば、あえて固定的な組織は必要ないともいえる。これこそがネットワーク

社会にふさわしい21世紀型の社会システムといえよう。また、こうした自発的な動きが地域で生まれるための支援を行うことが行政の役割と考えられる。

6. 地域分権に対応した行政システム

6-1. 地域力を高めるための行政支援

従来、行政から要請される活動が一定の比重を占めていたこともあって、地域組織は受動的になっている部分も少なくない。今後は、地域が自ら企画し実行する取り組みを増やしていくことも大切である。その契機として枚方市では「地域づくりデザイン事業」を立ち上げた。市民安全部市民活動課所管のこの事業は、従来の補助金とは別枠で、各コミュニティ協議会に総額300万円の助成を行うものであるが、協議会自らが創意工夫を凝らして企画を提案し、審査を経たのち採択されるしくみとなっている。これは、地域課題を的確に分析し、その解決のための事業を組み立てていく、そして地域の合意を図りつつネットワークを形成する、そうした地域力の養成をめざした取り組みと位置付けられる。

まちづくり井戸端会議とともに、こうした試行を通じて地域力を高め、ネットワーク形成を図っていく、その延長上に本格的な地域自治システムを確立していく、そんな時間をかけた取り組みによって、地域の自発性を尊重したシステム形成をめざすことが、ひいては持続的なシステムとなっていくに違いない。

6-2. 地域ニーズデータベースの構築

また、地域担当職員制度を補完するためには、庁内LANを活用した「地域ニーズデータベース」の構築・運用を提案したい。図-2に示すように、各地域から出てきた課題や要望を地域マネジメント担当部局に所属する地域担当職員が入力し、すべての専門部局の職員が即座に閲覧・対応することができれば、地域担当職員が孤立することが防げるし、情報共有が容易に可能になる。もしだれも引き受けていない課題が残されていれば、それを企画調整部局が察

知し、適切な担当部署を割り振ることによって、いわゆる取りこぼしも防ぐことができる。そもそも情報化時代・ネットワーク社会に対応していくのであるから、情報通信技術を駆使することが求められるはずである。こうした情報システムを情報政策部局が構築することが必要だと思われる。

7. まとめ

以上、近年各地で構築が進められつつある地域分権システムの問題点と今後のあり方について考察を行った。現状では、地域分権の目的や意義、法的位置づけ等々が明確にされないまま、システム構築がなされていることを指摘した。また、地域分権に関する住民の意識共有も十分になされていない状況であることも指摘できる。

地域分権は、行政が持っていた権限や財源を移譲するためのものであり、そこにコミュニティの活性化を重ねてしまうと意味が不明確になる。そこで、まずは一括交付金として地域に財源を移譲し、その用途の決定権限の行使を契機として地域の自治力や企画力を向上させることが重要であろう。

こうした地域自治を基盤とした地域分権システムの構築は、システムの直接導入を図るのではなく、まちづくり井戸端会議を核としたネットワーク活動の展開を経験し、地域分権の必要性や可能性の理解の上でシステムを導入すると

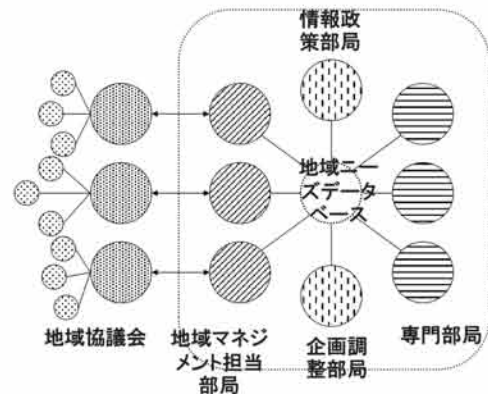


図-2 地域ニーズデータベースシステムの構築

いった段階を踏むことも必要だと考える。

また、地域分権システムの導入は、行政の一方的な押しつけにならないよう、地域の自発性を尊重することも大事である。行政に求められるのは、地域の動きや住民意識の高揚を支援するためのしくみやしかけ、そして、地域ニーズデータベース等による行政内部の情報共有と地

域分権に対する職員意識の共有を基盤とした地域との協働システムの構築である。

参考文献

- 1) 朴容寛：『ネットワーク組織論』ミネルヴァ書房，2002