

# 答 申 書

平成 29 年 1 月

池田市地域分権検討会議

# 目 次

## 総 括

### 池田市地域分権検討会議会長

東京大学名誉教授 神野 直彦	・・・・・・・・・・・・・・・・	1
----------------	------------------	---

## 各委員からのメッセージ

大阪大学大学院教授 加賀 有津子	・・・・・・・・・・・・・・・・	4
------------------	------------------	---

加古川市副市長 白水 伸英	・・・・・・・・・・・・・・・・	5
---------------	------------------	---

関西大学准教授 橋口 勝利	・・・・・・・・・・・・・・・・	8
---------------	------------------	---

大阪商業大学教授 初谷 勇	・・・・・・・・・・・・・・・・	11
---------------	------------------	----

近畿大学教授 久 隆浩	・・・・・・・・・・・・・・・・	14
-------------	------------------	----

桃山学院大学准教授 吉弘 憲介	・・・・・・・・・・・・・・・・	17
-----------------	------------------	----

## 『報告書』をまとめた者からのメッセージ

池田市地域分権検討会議会長

東京大学名誉教授 神野 直彦

人間にとってより相応しい社会の実現を目指して、新しいヴィジョンを打ち立てようとする試みは、いつも茨の道を歩まなければならない。というのも、現状には未だないものを実現しようとするれば、現実的ではないという批判を当然のことながら浴びざるをえないからである。しかし、その新しいヴィジョンが人間にとっての普遍的価値を追求していく試みであれば、成功と失敗の体験を繰り返しながらも、自信を深め、実現への可能性は高まっていくものである。

池田市は平成19年に「池田市地域分権の推進に関する条例」を制定し、未来への新しいヴィジョンを提起した。それから歴史の一区画とも呼ぶべき10年の歳月が流れた。この歴史の画期にあたって設置された池田市地域分権検討会議は、10年に及ぶ池田市の地域分権の取り組みを真摯に省察し、熟議を重ねながら、未来への方向性を模索した。その成果は池田市地域分権会議『報告書』（平成29年1月）としてまとめられている。

この『答申書』は共同作業で、『報告書』をまとめた池田市地域分権検討会議の構成員が、それぞれの想いをメッセージとして述べたものである。もちろん、構成員が討議を通して近づき、共有した認識はすべて『報告書』でついている。この『答申書』は池田市地域分権検討会議の構成員が、『報告書』をまとめるにあたってのそれぞれの想いをメッセージとして伝えることで、『報告書』の内容を政策レベルに生かすにあたっての導き星となればと願って、敢えて『報告書』に添付した附属文書である。

『答申書』に述べられている構成員それぞれのメッセージは、端的に要約されているので、ここに繰返して紹介すると、その真意がかえって失われかねない。『答申書』を噛みしめて読み解き、未来への導き糸をたぐり寄せることを願うばかりである。

『報告書』をまとめた責任者としてメッセージを伝えると、「原点に立ち戻った上で、暮らしやすく、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現」を目指すという『報告書』の結論を忘れないことを訴えたい。もちろん、池田市の「地域分権制度」の「原点」とは「自分たちのまちは自分たちでつくる」という基本理念である。その基本理念を実施する制度は、成功と失敗を繰り返しながら、状況の変化に応じて緩急自在に池田市民の共同意思決定にもとづいて形成していけばよいはずである。

「自分たちのまちは自分たちでつくる」という基本理念は、いうまでもなく

広く地方分権の理念である。地方分権とは未来や生活を決定する権限を、社会の構成員ひとり一人の手もとに移譲していく改革だといってよい。「自分たちのまちは自分たちでつくる」という合言葉を、池田市が地域分権改革の標語として掲げたのは、池田市が地方分権改革を団体自治の段階から住民自治の段階へと推進する旗手だったからである。

それは池田市の地域分権改革が、民主主義の民主化つまり参加の民主主義を目指していたことを意味している。民主主義は市民を選挙のたびに選挙に行くだけの選挙人とだけ見做しているわけではない。もちろん、選挙権は民主主義の基本的要素であることには間違いない。しかし、民主主義は「民」つまり被統治者が、「主」つまり統治者となることを意味していることを忘れてはならない。それだからこそ、「自分たちのまちは自分たちでつくる」という合言葉のもとに、民主主義を民主化する必要があるのである。

とはいえ、池田市の「自分たちのまちは自分たちでつくる」という地域分権の基本理念には、「行政は悪しきもの」で「市民社会は良きもの」というステレオ・タイプの認識とは無縁であると考えている。市民社会もさまざまな異質な要素から構成されており、相互に対立する多様な意見が存在している。それだからこそ選挙によって代表者を選出し、そのもとに行政を運営することにしていくのである。

それだからこそ池田市の地方分権改革では、市民社会を生活様式が同じで、同質の社会の構成員から構成される地域社会ごとに、共同意志を下から上へとボトム・アップで積み上げていくことが目指されているといえる。倉田薫池田市長の言葉で表現すれば、『自分たちのまちは自分たちでつくる』を合言葉に地方が、その独自性を発揮して市民も職員も喜々として、まちづくりに取り組んでいるという想いを込めて、「ミニ地方政府づくり」を目指してスタートさせたのが、「全国初・池田市発の地域分権制度」なのである。

池田市の地域分権制度は、小学校区というコミュニティごとに「地域コミュニティ推進協議会」を設け、その協議会に対して市に対する予算提案権を付与しているところに特色がある。それは協議会が財源に裏付けられた政策を提案できることを意味している。

この予算提案権は誤解のないように表現すれば、「予算要望権」である。二元代表制にもとづく財政民主主義を採用している日本では、住民の代表たる議会に、予算を提出できるのは、住民の代表たる市長（首長）だけである。議会は予算を否決したり、減額修正はできても、増額修正や新たな項目の追加することはできないのである。

したがって、「地域コミュニティ推進協議会」に予算提案権を付与するといっ

ても、それを踏まえて予算を編成し、議会に予算を提出するのは市長である。しかも、議会が議決して初めて、市長にその予算を執行する権限が付与されるのである。

そう考えてくると、「地域コミュニティ推進協議会」に予算提案権を付与することは、「行政」への住民参加の試みだといってよい。地方自治体の職務は企画（plan）・決定（decide）・執行（do）・評価（see）の四つの段階を踏む。もちろん、評価の結果は次の企画に反映されることによって、次の企画・決定・執行・評価という政策循環を動かすことになる。「地域コミュニティ推進協議会」への予算提案権の付与は、こうした政策循環のうち行政が担う企画と執行への参加ということができる。その意義は行政の長を選挙で選出するだけでなく、「自分のまちは自分たちでつくる」という行政への市民の参加の試みである。

初谷勇大阪商業大学教授が見事に喝破しているように、「基礎自治体として初めて条例に基づく地域分権政策を採用し展開した池田市の先駆性や政策革新は決して色褪せない」ということができる。公共サービスは生活様式の相違する地域社会ごとに、その生活様式の特色に合わせて提供をしたほうが、「暮らしやすく、個性豊かで活力に満ちた地域社会」を実現できる。こうした確信のもとに「原点」を見誤らずに、この『答申書』を手掛りに、「池田市地域分権制度」を充実させてほしい。それが『報告書』をまとめた者としての願いである。

## 池田市地域分権制度に対するメッセージ

大阪大学大学院教授 加賀 有津子

池田市地域分権制度に関しては、細河地区を通じて長年活動に関わらせていただいております。制度の初動期に地域の方々と一緒にワークショップを行いながら、地域の将来計画の検討・策定に至る過程をさせていただきました。地域の方々の努力の結果、細河地区では作成した計画をもとに、まちづくりでの継続的な活動成果を出されている。

このような経験を通して、市民が自分たちで予算提案権を持って、その地域をどのようにしていくかを考え、実行できる仕組みは、大変意義があると考えます。

またこのような制度の定着については、ある程度の時間がかかるものである。今回、制度発足より10年目を迎えるにあたり、これまでの活動実績を検証するとともに、原点に立ち戻って、本制度の目標を達成し、持続的な活動ができるような今後の制度のあり方を考えることが大切である。

今後の制度のあり方については、様々なことが考えられるが、特に次の二点が重要と考える。

一点目は、このような制度の地域への定着と運用のための次世代の担い手、また新たな担い手の育成である。

地域分権でこれだけ良いことがあるということを知ってもらい、若い世代、子育て世代が入ってこられる仕組みを含め、地域分権活動を知ってもらい、活動に参加してもらいやすい仕組みを考えていくことは大変大事なことだと感じている。そのためのアイデアとして、小学校の保護者会などを通じて、親子を通じたまちづくり活動のPRやまちづくり教育の推進が考えられる。その一方で、池田市においても、退職後、地域活動のデビューがなかなかできない高齢層も増加している状況が見られる。そのような潜在的なまちづくりを担える人々の参加を促す仕組みも必要と考える。

二点目は、各協議会が、どのようなまちのあり方を目指していくか、目標に対しどこまで進んでいるのかを検証したり、検討を支援できる仕組みが必要と考える。例えば、大学や専門家など外部組織等による地域の将来像を検討し、確認するための支援の仕組みが求められる。

## 池田市地域分権制度に対するメッセージ ～池田市地域分権制度の評価と課題に対する考察～

加古川市副市長 白水 伸英

まずは、平成 19 年度の「池田市地域分権制度」の施行から 10 年もの長きにわたり、地域分権を継続・発展してこられた、池田市の市民と職員、議員、関係団体等の皆さんに敬意を表したい。(制度創設時の担当者の 1 人として 10 年の事業継続・発展は感無量である。)

その上で、10 年目の今年、「地域分権検討会議」を設け、改めて地域分権制度を検証することとされた訳だが、特に第 3 回と第 5 回会合やアンケート等が出された、地域分権制度に対する市民の声をお聞きし、「市民は、同制度のメリット・効果と課題を的確に把握しておられる」との印象を持った。また、制度の廃止や抜本的見直しを求める声は少なく、「10 年間実施してきた中で生じた課題を何とか克服したい」との熱い思いを感じた次第である。

したがって、池田市のこれまでの取組実績を踏まえ、また同市の現状に合わない「他市の事例」や「将来の理想像」を、この検討会議で大上段に振りかざし、提言しても意味がないと思われる。そこで、以下では、①地域分権制度の評価すべき点を挙げ、制度継続の必要性を確認した上で、②市民が感じておられる課題と、その課題に対する解決方策を提言することとしたい。

### 1. 地域分権制度の評価すべき点

評価すべき点は、大きくまとめると以下の三つ。

- (1) 自治会・町内会の加入率が 4 割を下回る中で、小学校区ごとに設けられた「地域コミュニティ推進協議会」から市への予算提案は、地域特性に応じた地域ごとのニーズや、同地域で優先して取り組まれるべき課題を明確化し、これに的確に対応し得る仕組みとなっている。
- (2) 「地域コミュニティ推進協議会」は、住民が地域の課題や将来のビジョンを協議するとともに、住民自ら地域イベントや共助サービス等の提供主体となっている。
- (3) 以上により、地域コミュニティを活性化し、地域における各種団体と連携しつつ、行政と市民(住民)の協働(共創)のまちづくりを実現し得る仕組みとなっている。

以上から、地域分権制度は、引き続き継続する必要があるものと考えている。

### 2. 地域分権制度の課題と解決方策

市民から出された主な課題と、その解決方策を提言する。

## (1) 組織・体制のあり方

課題として、①地域コミュニティ推進協議会は、「地域の代表性」を有していると言えるのか、②同協議会のメンバーの高齢化・固定化、③地域における各種団体（PTA、こども会、老人会等）との連携が不十分、④活動拠点を設ける必要性、等が挙げられている。

まず、これらの課題は、地域コミュニティ推進協議会だけでなく、自治会・町内会等の特定地域における住民の声を代表すると想定されている地域団体においても、全国的に見られる課題である。

①「地域の代表性」については、地域コミュニティ推進協議会のメンバーを、市議会議員の選挙に準じ、地域住民による選挙で選出したとしても、実質的に代表性が担保されるとは限らない（地方選挙と同様に投票率が相当低くなることが予想される）。よって、「地域の代表性」を高めるためには、地域コミュニティ推進協議会の委員の定期的な公募や参加の声かけを継続的に行うことが重要となる。

②「協議会メンバーの高齢化・固定化」、③「各種団体との連携」については、まず、地域ニーズや課題の的確な把握・解決には、若者、子育て世代、女性、シニア層の幅広い参画や各種団体との連携が必要であることを前提とする。その上で、これら各層にとって共通の関心事である検討テーマの設定やビジョン作り（例えば、こどもと認知症高齢者の見守りサービスの導入検討、アクティブシニアを中心とする学校支援ボランティアによる放課後こども教室の充実、防災訓練、地域の祭りなど）を通じて、世代間や団体間の連携を構築していくことが重要である。（加古川市においても、校区ごとに地域住民との懇談会を開催しているが、多くの住民の関心を得るには、各世代や各団体に共通するテーマ設定が非常に重要であると感じている。）

④「活動拠点」については、地域の共同利用施設や小学校の空き教室、空き家等の積極的な活用が考えられる。

なお、組織・体制の課題については、地域コミュニティ推進協議会によっては、うまく解決している例もあり、市内の他協議会の事例を参考にすることも考えられる。

## (2) 予算提案事業の硬直化

課題として、①ハード整備に伴う維持管理費等の経常経費が増加し、予算提案枠を圧迫し、新規事業を提案しにくい状況となっている、②10年が経過し、新規事業のアイデアが出にくくなっている、等が挙げられている。

①「経常経費の増加」による予算の硬直化は、国や自治体の予算においても見られる課題であり、様々な取組みがされている。例えば、以下の解決策が考えられる。



(ア) まず、各協議会に共通する経常経費を洗い出し、全市的な視点で合理的に削減・見直し等ができないか検討してはどうか。例えば、地域住民の活動に対する心づけ（有償ボランティア）に対しては、「ボランティアポイント」や「地域通貨」（住民の活動に対するポイント（報酬）を、地場産品や商店街で利用できるようにすれば地域活性化にもつながる）の仕組みを導入してはどうか。

(イ) 既存事業については、毎年度、優先順位をつけ、下位に順位づけされた事業を機械的に廃止して予算提案枠をねん出する。（明石市の予算編成手法）

(ウ) 既存事業の経常経費の10%を削減・見直し、その残り90%の3割までを「予算要望枠」として、既存の予算提案枠とは別に要望できることとし、あらかじめ設定された要望枠の範囲内で、既存の予算提案枠に上乗せして予算化することを認める（既存事業の見直しと新規事業の検討へのインセンティブ付与）。（国の最近の予算要求手法）

(エ) こどもの預かりやライドシェア事業等のコミュニティビジネスの充実により、自主財源を確保する。また、地域において実施されている市の事業（公園管理等）を受託し、交付金・補助金等の収入を増やす。ただし、これらは、市の事業の下請けではなく、市と地域との「協働（共創）」と整理する必要がある。

② 「新規事業が出にくい」ことについては、地域分権制度が実施された10年間の成果（地域の課題が概ね解決された）とも言えることから、無理に予算提案枠を使おうとせず、「次年度以降、地域で課題が生じた際に提案する」との発想に転換する必要がある。また、「余った予算枠」を次年度以降の事業提案のため基金に積み立てる制度についても、「単に余ったから」との理由ではなく、将来具体的に計画している大規模事業のための積立など真に理由がある場合に限定すべきである。

# 池田市地域分権制度に対するメッセージ

関西大学准教授 橋口 勝利

## 1 概論

池田市地域分権制度は、「自分たちのまちは自分たちで作る」、という理念のもと、全国に先駆けて提案・実施されてきた。各小学校区域の地域有志で構成された地域コミュニティが、それぞれの地域が有する問題点を見つけ出し、自治体目線では必ずしもカバー出来ない領域まで予算提案を実施するもので、そのいくつかは自治体の施策として実現し、地域住民に貢献しできたことは高く評価されるべきである。

しかし、実施期間の10年間を振り返ったとき、地域分権の理念が市民に共有されてきたのかどうか、あるいは地域コミュニティが今後も地域の有効な予算提案機関として機能し続けることが出来るかどうかについては、大きな課題を抱えていると言わざるを得ない。そこで、有識者会議でなされた議論に筆者の見解を加える形で答申書を提出する。

## 2 評価

### ・人的資源の存在

11 小学校区域で地域コミュニティが自主的に結成されたことは、高く評価されてよい。地域住民に地域活性化への問題意識が共有されており、具体的行動への住民意識の高さが示されている。

### ・提案内容の有効性

極めて地域独自の、それぞれの課題に即した提案がなされたことである。池田コミュニティの小さな絵本館、細河コミュニティの高齢者への弁当宅配事業、その他にも、グリーンベルトや街路灯設置などは、地域住民ならではの「下からの」提案が活かされた好例である。

### ・コミュニティごとの活動実績の格差

その一方で、地域コミュニティごとで、地域分権への共感度の違い、地域内での合意の違いが浮き彫りになっている。地域コミュニティの後継者不足は共通であるが、その深刻さについては地域コミュニティごとの違いが生まれていることも考えられる。

### ・住民の理解・共感

地域分権制度について、住民にメリットを十分に感じさせていたかどうかについては疑問が残る。地域コミュニティの10年間に及び活動実績、つまり住み良い環境作りに向けたハード・ソフト分野の活動を、住民は十分に体感・理解していないように見える。また、池田市の財政改革が、地域分権実施の趣旨

に組み込まれていたとすれば、その財政改善の成果をわかりやすく示し、その便益が住民に生かされていたかどうか、疑問が残る。

### 3 提言

現在、日本全国で都市と地域の格差・人口減少・少子化などの問題が注目されている。池田市は、いずれの問題も深刻に抱えている。その解決策を模索していくためには、国・自治体だけの視点だけでは、限界を露呈しており、住民の力が必要であることは論をまたない。地域分権は、この住民の力を活かす上で極めて有効な「手段」である。しかし、これまでの地域分権制度の運用方法では、地域住民の総意を反映して継続的に地域活性化につなげていくには、課題があまりにも多い。そのため、以下のような対応・取り組みが必要と考える。

#### ・住民合意の確認

地域分権は、池田市民の主体的関与を基盤とした制度であるため、制度への住民合意が得られているのかどうかを今一度確認する必要がある。地域分権制度の理念を住民と共有することはもちろん、「地域分権制度でしか目的は達成できないのか」あるいは「予算提案権が適切な方法なのか」について住民の意見を問う必要がある。また、各地域コミュニティの提案・実績への評価を年次ごとで実施することで、住民の認知度向上にも寄与するであろう。

#### ・地域コミュニティの位置付けの明確化

地域コミュニティは、地域の意見やニーズをオーソライズする役割を果たすことが必要となる。そのため、地域で活動してきた既存団体を尊重しつつ、その意向やニーズを集約し、役割分担に基づいた予算提案とする必要がある。それゆえ、地域コミュニティの各地域における位置づけを明確に住民に示す必要がある。

#### ・人的資源の継続的な創出へ：負担の軽減と有効な手当制度構築

これまで地域コミュニティを牽引してきた住民の固定化・高齢化、それに伴う負担増を解決するために、金銭的な手当を視野に入れる必要がある。それに伴い、手当基準の明確化が求められる。まずは、自治体のボランティア手当方法の援用など明確な基準の設定をする一方で、地域コミュニティ構成員の地位を手当て対象として公的に認定する手続きが必要となる。

#### ・小学校・中学校との連携

小学校区域で地域コミュニティを結成しているのに、小学校自体が地域コミュニティに対して十分に機能していない。例えば、小学校を地域コミュニティのネットワーク拠点と位置付けて、地域コミュニティ活動の情報発信役を担ってもらおう。一方で地域学習に小学校区域の課題解決などを取り入れて、地域コミュニティへの提言へと繋げていく。こうすることで地域課題解決への継続的

な提言創出と、将来の地域を担う人材の継続的な創出へと繋がる。地域を主体的に担う人材育成には、地域を巻き込んだ教育は有効であると考えます。

- ・ 提案内容の役割分担：地域事業提案の位置付けの確認

この10年間は、自治体の公的な視点からの行政サービスの隙間を埋める役割を地域コミュニティが担ってきた感がある。それに対して、いわゆる「欧州型の地域分権」は、地域コミュニティが主体的に活性化への活動を実施して、その限界を自治体が補完するというものである。もし、これまでの地域分権制度を念頭に置いたら、①自治体（池田市）が地域活性化ビジョンを地域コミュニティに提示した上で共有し、自治体の手の届かない分野を地域コミュニティが担うという役割分担を考えるべきである。対して、「欧州型の地域分権」を念頭に置いたら、②まず地域コミュニティにそれぞれの活性化へのビジョンを提示してもらい、その力の及ばない部分を自治体が補完するというプロセスを歩むことが必要となろう。①・②どちらの方向性を目指し運用するのか。池田市として明確に示すことが必要である。

- ・ 自治体の実効性のあるサポート

地域コミュニティが、地域を代表する組織として有効に機能するためには、法令などの専門知識のアドバイスはもちろん、地域内ネットワーク構築の橋渡し役として、また、新たな地域ビジョン提供への支援者として、自治体職員の更なる関与が不可避である。そのため、自治体職員への負担軽減や手当等を含めた支援体制の見直しが急務と考える。

## 池田市地域分権制度に対するメッセージ

大阪商業大学教授 初谷 勇

- ◆ 今回、池田市の地域分権検討会議の委員として議論に加わせて頂いたことは、全国自治体における「地域分権」の導入から展開にいたる近年の動向を調査研究する者として貴重な機会ともなりました。検討会議において述べた意見は、他の委員の皆様のご意見とともに「報告書」の中に融合、集約されていますので、この一文は、議論を顧みての委員の感想を、いわば余滴としてお示しするものです。
- ◆ 平成の市町村合併を背景として 2004 年に設けられた地域自治区制度に触発され、また、2006 年の地方分権改革推進法を機に始まる第二期地方分権改革において、団体自治の確立を支えとする住民自治の一層の充実に向けた機運の高まる中、この基礎自治体独自の地域分権制度は着想されたといえます。市長は「私の中では、池田市の中にいくつかの区をつくって、それぞれの区を一つの行政区と見立てることにより、基礎自治体の中においても近接性の原理に基づいた住民に身近な住民本位の行政を実現・実践できるのではないかという思いが強いものとなった。」とも記されています（『この国の未来を救う玉手箱』、59 頁）。池田市のアイデンティティ、求心力を維持しつつも、市主導による標準的な行政サービスから、地域特性に応じた多様な主体の参画と協働による公共サービスへの質的・量的な変換を図り、いずれは地域単位で決定権をもつ近隣政府のような組織的実在に向け、市民とともに制度を育てていければとの願いや意向もうかがわれるところです。
- ◆ 第 5 回検討会議後のシンポジウムでは、制度発足当初、他市の首長から、(予算枠を定めるとはいえ)「予算提案権(予算編成要望権)を付与することは、市民に禁断の果実を渡すようなもの」と心配されたとのエピソードが紹介されました。他者のそうした懸念の背後には、自然に任せると市民は限り無く欲望やニーズを表明するものという危惧や、「由らしむべし、知らしむべからず」(『論語』)の元の意味から転じた、行政にただ依存する市民という為政者の古い市民観も見え隠れしています。しかし、市民がこの予算提案権を活用するためには、施策や事業の部分に拘泥するのではなく、全体を俯瞰して総合的に捉えた上で優先順位づけや選択をしていく見識や判断力が求められてきます。お任せ民主主義では成しえない、主体的・能動的で緊張感のある意志決定が求められます。いわば、協議会を舞台として地域自治の理論と実践を市民自身が実感し体得する機会を得ることになります。果実を食すれば、お任せ民主主義の楽園を失い園外へ出て行かなければならないかもしれませんが、この果実は「自分たちのまちを自分たちでつくる」ために必要な地域

の自治、マネジメントに関わる知恵や知識、技術の結実したものともいえ、それらを行政の専有物から市民・地域住民との共有資源に転換させることにも通じるものです。

したがって、市内の住民力や地域力に対する認識や確信、それらに対する基本的な信頼と期待がなければ、池田市において地域分権政策が選択されることはなく、また今や全国的潮流ともなりつつある個別自治体の創意工夫による地域自治の仕組み化や組織づくりの先駆け、嚆矢となることもなかったでしょう。

- ◆ 制度発足から 10 年。検討会議に対し、「現状を 1 として『0 か 2 か』の選択判断を行う上で参考となるような検討を」と市長は諮問されました。制度廃止も辞さないし、逆に制度の拡充方向としての「2」についても様々な解釈を許容する問題提起でした。それは、この制度・政策の目的は真の住民自治の実現にあり、その手段が予算提案権の付与に留まるものではないからともいえます。狭義の「2」は予算提案枠の倍増による地域の裁量幅の拡充かもしれませんが、制度の基本理念や目標で期待されている地域自治の将来像を実現するために必要な様々な要素の倍増、拡充も、この「2」には包含されているといえます。仮に制度の将来像として、当初の「行政区としての見立て」（比喻・擬(なぞら)え)を具現化し、公的意志決定権を持つ近隣政府を設けるような形までの行程を視野に入れるならば、協議会を進化させていく地域自治組織がいかにかに民主的正統性を具えるかも検討していかなければなりません。
- ◆ シンポジウムの基調講演で、神野先生は「操作像から実像へ」と指摘されました。また、バーナード・ショーの『ピグマリオン』を引いたお話もありました。女性の彫像に恋をしたピグマリオン王の願いを女神アフロディテがかなえ、像は命を吹き込まれ生身の人間となる。この神話のたとえや示唆するところは何でしょうか。形骸化したお任せ民主主義は、市民が具体的な権限を委ねられ、それに血を通わせ身体化していくことで地に足の着いた実践として定着することが期待されているのではないのでしょうか。
- ◆ 地域分権政策を採る後続自治体の中で、予算提案権付与方式を採る団体はまだ必ずしも多数に上るわけではありません。行財政改革と連動させ、既存の補助金の整理統合を経て生み出した交付金方式を選択する団体も見られます。しかし、手段の違いこそあれ、基礎自治体として初めて条例に基づく地域分権政策を採用し展開した池田市の先駆性や政策革新は決して色褪せないものです。
- ◆ 近年、各地で多く制定される自治基本条例等でも、市民の意味は住所を有する住民に限定されず、通勤者・通学者などを含め、その市を愛し関心を寄

せ続ける人々に助けられつつあります。市長は、本制度導入に際し「大好きな池田のためにあなたは何ができますか」と問いかけられました。今年も紅葉の映える五月山の姿に、かつて幾度かの四季をこの地で経験した懐かしい池田のために、多くの「市民」が参画・協働できる地域分権制度の発展が期待されます。

## 池田市地域分権制度に対するメッセージ

～総合的な地域内分権に向けて～

近畿大学教授 久 隆浩

### 意思決定と活動展開

私自身、関西各地で実施されている地域内分権システムを支援してきて、それらの経験もふまえて池田市における地域内分権システムを評価してみたい。

地域内分権を支えるために、池田市の「地域コミュニティ推進協議会」のような小学校区を単位とする協議会を新たに設置することがほとんどであるが、その役割には「地域の意思を代表すること」と「コミュニティ活動を担うこと」がある。これらは相互に連携しているが、役割や運営方法について違った側面があり、整理をしておく必要がある。意思決定は厳格なものであり、民主的な意思決定がなされているか等、手続きが重要である。一方、コミュニティ活動は活動によって地域課題の解決をめざす等、その結果が重要である。ざっくりと言えば、厳密な意思決定がなされていなくても、結果として課題解決に貢献すればよしとすることができる。

こうした二分法で整理すれば、条例第 5 条で「協議会は、その地域内において実施する必要がある事業を市に提案することができる」としており、池田市の地域内分権システムは地域予算の決定権を協議会に付与するものであり、「地域の意思を代表すること」に重きを置いている。協議会はコミュニティ活動も行っているが、ここには条例上の位置づけはなく、地域の自主的な取り組みとなっている。この点が池田市の地域内分権の特徴であるが、ここに課題もあると感じている。

### 協議会の位置づけと役割

自治会や地区福祉委員会などの地域団体があるなか、「地域コミュニティ推進協議会」の意義や役割を住民がどのように位置づけているのか、従来からの団体との関係性はどうか捉えているのか、にはあいまいさが残る。これは 25 年を経過した宝塚市のまちづくり協議会でも同様な課題がみられる。そもそも条例では、協議会の役割として地域予算の提案のみを位置づけているが、実態としては各々の協議会はコミュニティ活動も担っており、諸団体が従来から行ってきた活動と協議会の活動の役割分担をどうするのか、まだまだ試行錯誤の状況ではないかと思われる。「池田市地域分権ホームページ」では、「協議会は、各地域団体のネットワーク化、相互補完を図る」としているが、どのようにネットワーク化、相互補完を図るのかについては、継続的に考えていかなければならない。とくに従来から諸団体のネットワーク組織として活動展開してきた地区



福祉委員会との関係はこれからも考えていく必要があると思う。

三田市でも 2014 年より小学校区単位のまちづくり協議会を設立し、年に一度の活動報告会を実施しているが、その活動報告から見てきた協議会と地域諸団体との関係には、「統合型」「補完型」「支援型」の三タイプに整理することができる。「統合型」は小学校区単位の活動を協議会に一元化していこうとするものである。枚方市の菅原東コミュニティ協議会では、取り扱う活動の分野ごとに「広報部会」「健康福祉部会」「高齢者部会」「青少年部会」「体育部会」「安全部会」「地域環境部会」の 7 つの「専門部会」を設置しており、これらの部会の活動を従来の諸団体が担う構成となっている。「健康福祉部会」は校区福祉委員会、民生委員・児童委員会、赤十字奉仕団、「高齢者部会」は老人クラブ連合会、ひとり暮らし老人会、「青少年部会」は青少年育成指導委員、青少年を守る会、小学校校長、小学校 P T A、子ども会、更生保護女性会、「体育部会」は体育振興会、体育指導委員、「安全部会」は防犯協議会、交通対策協議会、「地域環境部会」は王仁塚の環境を守る会、長尾台商店会、ゴミ減量推進委員、と分野ごとに従来活動を担ってきた団体で構成されている。自治会も「自治部会」として位置づけられており、菅原東自治会、杉山手自治連合会、長尾東町自治連合会、日生長尾台住宅自治会、藤阪東町自治連合会によって構成されている。「補完型」は、地域課題の解決に向けて新たな取り組みが必要な部分を協議会が担うものである。また、「支援型」は、諸団体の活動を支援するものである。たとえば、ある団体が行事を行う際に人手が不足している場合、協議会が他の団体に呼びかけて応援を求めたり、資金的支援を行ったりするものである。

協議会の構成としてユニークなのは大阪市鶴見区にある榎本地域活動協議会である。地域で社会貢献を目的とした活動をおこなう団体の名称として「クラブ」という言葉を使っているが、これには、連合振興町会、青少年福祉委員会、女性会、子ども会、小学校 P T A、青少年指導員、民生委員協議会、防犯委員会、老人会といった既存団体だけでなく、はなてん音楽サロン実行委員会、よさこいソーラングループ、男の台所グループ、子育てサロン等のテーマ型の楽しいサークルも構成団体として位置づけている。

## 楽しい活動展開

コミュニティ活動を活性化するには、活動資金も必要であるが、地域コミュニティ推進協議会が独自で使える予算は限られている。そもそも地域予算はハード整備中心に設定されており、ソフト事業でも予算提案制で認められれば使えるが、もっと自由に使えるしくみが必要ではなかろうか。他自治体が行っている交付金制度を行政がつくることで、協議会が自主決定できる資金源が生まれる。また、さきほど紹介した榎本地域活動協議会や菅原東コミュニティ協議

会は、構成団体である自治会から自治会費の一部が協議会に供出されており、活動資金として使用されている。こうしたしくみを構築するには、自治会と協議会の関係性を整理する必要がある。

活動の面では、従来の地域活動のように、課題解決をめざして役員が中心となり活動を担ってだけでなく、自分たちがやりたい活動を仲間を募って楽しく行っていくようなネットワーク型の活動も重要だと思う。地域活動への若手の参加が課題として挙がっているが、そもそも若年層はトップダウン型の活動を敬遠する傾向があり、自分たちが企画、運営できる活動を増やしていくことで、若年層の参加を促すことができる。さきほど紹介した榎本地域活動協議会のクラブが好事例である。一方、厳格な意思決定を行うことを強調しすぎると協議会活動の楽しさを阻害するおそれもあり、こうした点にも留意する必要がある。

最後に、地域内分権システムが「新しい公共」をつくる重要なしくみであるならば、行政も今まで以上に変わらなければならない。そもそも新しい公共とは、公共の担い方を変えていくことであり、行政の権限を地域に委ねるだけでは実現できないものである。公共の何を地域が担い、何を行政が担うのか、改めて見直し、協働のあり方を再検討してこそ、地域内分権も機能するものだと思う。

## 池田市地域分権制度に対するメッセージ

～「出を量る」ために～

桃山学院大学准教授 吉弘 憲介

財政と家計の最大の違いは「量出制入」と「量入制出」に求められると、財政学は教える。社会の共同需要を共同の負担で充足する、そのため、財政とはまず「歳出」が決まり、それに応じて必要たる「歳入」が決まるということである。しかし、この歳出決定の理論において、それが民意と遠く離れたり、あるいはそもそも民意そのものがそこに関心を抱かなくなったりすると財政の正当性は危機に晒されるのではなかろうか。

池田市において、住民が直接に事業に対する提案権を持つというプロセスは、この危機を乗り越え財政の機能を回復するものに他ならない。池田市における地域内分権制度の10年間の取り組みは、機能回復における可能性と困難の両面を教えたことになる。

可能性の面では、実際の支出によって多くの取り組みが実現すると同時に、住民自治の積極的展開が見られた。一方、財政の危機が人々の無関心から生じるとすれば、地域内分権制度においてもまさに住民認識の面と、それによって生じる担い手の不足が同制度における問題点として浮上した。

そのため、この10年を振り返り、地域内分権の果実をどのように今後繋いでいくか、その議論はある意味でシンプルでもあったと考えられる。すなわち、地域内分権制度が目覚めさせた自治という果実を、より多くの人々が享受できるようにどのような仕組みが検討できるのかということであった。多くの議論が出され、また目的も手段も必ずしも単一ではなかった。

この点で、地域内分権制度は、まさに自治を涵養するシステムであるという点から出発したものであるがゆえのジレンマでもあった。議論の深まりは、むしろ、あるべき姿を規定せず、各協議会が継続して組織とその役割、さらに市財政との関連を考察し続けることが同制度を活かす意味で必要不可欠であるということの現れでもあったといえよう。

各協議会のこうした議論と循環は、さらに、市財政の今後のあり方についても影響をおよぼすものになる。この両者の相互関係により、最初に述べたような「出を量る」関係が明確になることで地域内分権制度は、自治の涵養と財政の両者をつなぐ存在となるであろう。今回の中間見直しは、その可能性と解決すべき課題を改めて明確にした取り組みであったと振り返ることであった。同種の問題提起が、絶えず内外より起き、同制度と財政との有機的繋がりが今後一層深まることを期待してやまない。