

地域協働型まちづくり事業を生み出す地域分権制度の 運用に関する実証的研究

— 大阪府池田市の予算提案事業を事例とする —

田中 晃代

Empirical Research on Regional Decentralization Resulting in Local Collaborative Community Planning Practices

— A Case Study of Ikeda City, Osaka Prefecture —

Akiyo TANAKA

Abstract

An empirical analysis of regional decentralization that resulted in collaborative regional planning practices in Ikeda City, Osaka revealed the following points: 1) The establishment of the local community promotion council was done with the sole purpose of formulating budget proposals. 2) The by-laws of the council indicate that council's purview is limited to its school area district and that the executive position of Chair of the Board is restricted to a maximum four year term. 3) Proposals for funds to support local business growth are made with particular emphasis on medium to long term objectives. 4) In order to strengthen the functions of the council's administrative office, the duties of mediation and long term planning were included within its responsibilities. 5) As a result of thorough accountability and complete public disclosure of information, the council was able to preserve its ongoing functions and activities. 6) With the creation of a volunteer community support system that instilled a mindset to serve the general public, the council was able to garner the trust and confidence of local and prefectural authorities.

Keywords: Community Planning Practice, The Local Collaboration Type, The Regional Decentralization-Resulting

1. はじめに

近年、大阪市周辺の自治体では、地域分権制度を制定し、地域自治組織の設置や、地域独自の予算制度等地域自治の推進を図る自治体が多くみられる。その多くは、国の地方分権化の流れの中で、「団体自治」「住民自治」のあり方が模索されているのではないかと考えられる。

久 (2011)¹⁾ 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、地域協議会や予算制度、まちづくり計画、行政の体制や役割について課題があるとしたうえで、ネットワーク社会に対応した地域分権システムのあり方を提示している。具体的には、地域自治組織は、「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」として組織づくりについ

表1 各自治体の地域コミュニティの再生・再編・活性化方策（平成25年2月現在）

大阪近郊自治体		新たな地域自治組織設立に関連する施策			モデル・コミュニティ施策（旧自治省）の影響を受けた自治体 ^{※※※}	
		宝塚市	池田市	豊中市	枚方市	川西市
概要	人口（H25年）	228,311	103,136	392,479	409,830	161,011
	自治会加入率（H24年）	66.63%	38.83%	47.30%	73.80%	62.10%
	NPO 認証団体数 [※] （H25年）	92 団体	32 団体	91 団体	112 団体	37 団体
コミュニティ関連	地域コミュニティ施策の始まり	平成5年	平成19年	平成19年	昭和62年	昭和55年
	コミュニティ関連条例等	まちづくり協議会補助金交付要綱（H5）/まちづくり基本条例（H14）	みんなでつくるまちの基本条例（自治基本条例）（H18）/地域分権の推進に関する条例（H19）/地域コミュニティ推進協議会事務費交付金交付要綱（H19）/地域分権事業に係る補助金交付要綱（H22）/地域分権推進基金条例（H23）	市民公益活動推進条例（H16）/自治基本条例（H19）/地域自治推進条例（H24）	地域づくりデザイン事業補助金交付要綱（H19）/校区コミュニティ活動補助金交付要綱（H24）	参画と協働のまちづくり推進条例（H22）
	コミュニティの範囲	概ね小学校区（20組織）	概ね小学校区（11組織）	概ね小学校区（0組織）	概ね小学校区（45組織）	概ね小学校区（13組織）
	組織の名称	まちづくり協議会	地域コミュニティ推進協議会		校区コミュニティ協議会	
	組織運営形態 ^{※※}	地域の構成団体が対等な関係で参加・運営している協議会組織。	地域住民・通勤通学者の公募によって選ばれた個人で構成する委員会組織。		自治会又はその連合会を母体に地域団体が参加・運営している。	自治会又はその連合会を母体に地域団体が参加・運営している。
	まちづくり関連条例等	●都市景観条例（S63） ●市民参加条例（H14） ●開発まちづくり条例（H17）	●五月山景観保全条例（H8）	●地区まちづくり条例（H4） ●都市景観条例（H12） ●土地利用の調整に関する条例（H19）	●都市景観形成要綱（H10）	●都市景観形成条例（H5）

※宝塚市と川西市においては、兵庫県の県民ボランティア活動の広場にて検索した数、その他の自治体は大阪府のNPO認証一覧を参照した。

※※組織運営形態については、地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱをもとに、若干表現を変更した。

※※※モデル・コミュニティ施策の影響を受けた自治体という表現は、旧自治省が展開したコミュニティ事業が昭和46年から平成2年まで展開していたことによる。

では、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用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。

中川（2011）²⁾も「地域自治のしくみと実践」のなかで、組織の立ち上げ期の課題について、「歴史的経緯」や「活力」、「住民の結集度」、「住民の信頼度」等に応じて、住民のコンセン

サスを得ながら決定していくことが求められているとしている。さらに、設立される組織構成には、「地域別」、「分野別」、「世代別」、「性別」の多様性を求めている。

本研究は、こうした既往研究の考え方を基本的に、地域分権制度の特に運用面を中心に分析・考察をおこない、ネットワーク社会の典型として考えられる地域協働型まちづくり事業がどのように生まれていくのかを池田市の事例をもとに経年的に調べ、ネットワークを生み出す運用策について明らかにする。

研究方法については、池田市の「地域分権やっています」のホームページ³⁾を整理したうえで、池田市総合政策部地域分権・協働課担当

職員へヒヤリングを実施した（2013（H25）年3月8日）。

2. 地域コミュニティの再生・活性化方策

本論文で事例として取り上げるのは、大阪府池田市である。池田市は、自治会加入率が38.83%（2012（H24）年）と低く、地域コミュニティの再生や再編、活性化が求められている自治体である。表1は、大阪市近郊都市における地域自治制度を導入しているあるいは今後検討している自治体である。これらの自治体を比較してみると、それぞれの自治体では、NPO等の活動の制度や施策が展開されており、都市の人口規模との関係でNPO認証団体の数を見ても、同等の数値と判断できる。池田市、豊中市の両自治体は、平成7年の「地方分権推進法」以降の動きであることから、地方分権改革の流れを汲む「地域分権」といえる。また、住民自治の強化を目的とした「地域自治区制度」が平成15年に制定されたが、池田市については、この制度を参考にしたものの、制度そのものを導入するにはいたらなかったとしている。

本論文では、地域分権をにらみつつ制度や施策の展開がおこなわれている枚方市や川西市の事例は取り上げていない。なぜなら、これらの2自治体は、地域分権というよりかはむしろ1960年代以降実施された旧自治省のモデル・コミュニティ施策の影響を受けており、自治会・町内会を核とした都市型地域のコミュニティ施策として継続的に展開されているからである。モデル・コミュニティ施策は、「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」において三浦⁴⁾が指摘している通り、「コミュニティ施設の整備計画」とコミュニティ施設の住民参加による管理・運営を中心とした「コミュニティ活動計画」にその目的が分かれており、2つの計画がどのように連動しているかは極めて懐疑的である。そうした流れを受けてコミュニティ施策を展開している自治体ではあるが、施策を見る限り、ダイナミックな制度展開というよりは、むしろ、今ある制度を活用したり、理念的な法律を制定したりするなど、地域分権

制度の体系化と軽微な修正に属すると考えられる。

近年、展開されている地域分権制度の制定や地域自治組織の設立は、モデル・コミュニティ実施の頃から言われているハードな施設整備とソフトなコミュニティ活動の乖離を埋めるべく「いわゆる総合行政」としての役割と「市民力」「地域力」を向上させるための活動計画を中心に据えつつ、その結果としての都市の公共施設整備等が目指されているといえる。そのため、今ある制度を微修正するだけでは達成できず、全庁的な制度や協働の仕組みが必要になる。したがって、池田市や豊中市の事例は、モデル・コミュニティ施策とは全く異なる全庁的な協働の仕組みが展開されているといえる。

本論文で取り上げる池田市は、2006（H18）年に「みんなでつくるまちの基本条例」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、小学校区を単位とした市内11校区の「地域コミュニティ推進協議会」（以下、推進協議会）の設立と権限を明確に謳っている。なかでも、予算提案権は、池田市の市民税の1%、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。

3. 地域コミュニティ推進協議会の設置

「池田市地域分権の推進に関する条例」が2007（H19）年に施行されたのち、約3カ月という短期間に全校区で「地域コミュニティ推進協議会」が設立された。この協議会設立時の特徴は、第一に予算提案権があるということ、第二に他の校区との組織立ち上げに関する情報交換がなされ、協議会設立に競争原理が働いたということ、としている。協議会の会員に関し

では、「組織」ではなく「個人」として市が公募し、全市域で465名の応募があった。集まった準備委員会のメンバーの平均年齢はおおよそ60歳である。

協議会設立で、特に市が留意した点は、協議会の会則である。会則のモデルを市が提示したなかに、「協議会の名前に小学校を必ず提示する」ということ、「協議会の会長は、2期4年で次の会長にバトンタッチする」ことを明記した。2期で任務を終えた会長のOBは、現在、IBSクラブ（池田市地域分権を推進する会）に入会し協議会の新たなリーダーを後方支援する役割を担うこととした。

4. 予算提案事業のしくみ

(1) 予算提案事業のしくみ

2007（H19）年6月に、全国初池田発の「地域分権」がスタートすることとなった。「地域分権は、小学校区ごとに市民等により設立された地域コミュニティ推進協議会に、個人市民税の概ね1%の範囲で予算提案権を付与する制度である。」⁵⁾としている。

池田市地域分権の推進に関する条例（2007（H19）年施行）の第6条では、「協議会が提案した事業に関して、公正及び公平性の確保の観点から審査を行い、実施する必要があると認められる事業については、予算上の措置等必要な措置を講ずるものとする」と規定している。

市側の予算提案事業の査定時のポイントについては、①地域のやる気（自主事業の実施）を生かす、②後年度、維持管理費用を要するものは予算査定で明確にする、③地域からの提案を受け、「地域分権」とは別に関係機関に要請などを行なう、などである。さらに、赤字補てん等費用対効果がないものは、不採択にするということとしている。

また、2011（H23）年には、「池田市地域分権推進基金条例」を施行し、予算を消化するために効果のない事業を実施することを避けるために、提案事業で繰り越した費用を地域ごとの財布である地域分権推進基金にストックさせ、将来必要になる事業に充てるといった画期的な

運用を開始した。これについては、担当者のヒヤリングについては、「身近な事業提案はひと段落つき、地域の将来につながる事業の展開の時期に入った」としている。

(2) 予算提案事業の変遷

この節では、それぞれの推進協議会の年度ごとの提案事業の変遷と事業内容を分析し、どのような分野で地域協働型まちづくりが展開しているのかを明らかにする。図1に示す通り、推進協議会が提案する予算額は年々増加する傾向にある。

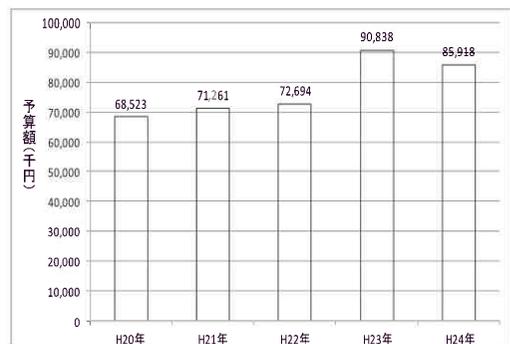


図1 推進協議会が提案する予算額の推移

予算提案事業の2008（H20）年から2012（H24）年までの事業は、表2に示す通りである。事業を大きく「活動に関する事業」（13事業）と「施設整備に関する事業」（30事業）に分類した。同類の事業に関しては1つの事業にまとめた。制度が制定された1年目は、「自主防災や防犯、街路灯整備」「掲示板の設置」など、従来の自治会・町内会が担う身近な環境整備が中心であることがわかる。ところが、推進協議会の事務局機能が強化された2012（H24）年には、活動に関する事業に関しては、新たに8種類の事業が付加された。これらの事業内容は「子ども会育成事業」など教育・文化を中心とした活動支援であり、地域団体への支援を目指した「地域の中間支援組織」としての役割を担う事業であることがわかった。一方、施設整備に関する事業については、「コミュニティ道

路整備事業」等の道路整備や「観光振興」、「地域活性化事業等」や、「商業活性化に関する事業」等新たに14種類の事業が付加されていることがわかった。また、初年度と比較して年々各地域で増加傾向にある事業として、活動に関する事業では③コミュニティ紙の発行、⑤地域イベント・文化・レクリエーション事業、⑬公共施設等管理・活用である。さらに、施設整備に関する事業では⑮花いっぱい等緑化事業、⑰公園・グランド整備事業である。

逆に1年目と比較して減少傾向にある事業は、④の防災・防犯に関する事業や⑧の水路等の安全対策、⑨の休憩施設設置などの施設整備が中心である。

活動拠点が整備され、事務局機能が働くことによって、活動もより身近な環境整備から、地域の中間支援としての役割や、地域ビジョンのあり方をさぐる事業へと展開してきていることがわかった。これについては、第6次総合計画(2011(H23)年)の基本計画のなかで、各推進協議会に将来の地域のあるべき姿を検討してもらったことも影響していることは否めない。

(3) 地域協働型まちづくり事業の展開

地域協働型まちづくり事業とは、大きく市と地域の協働と地域間の協働に分けられる。

この節では、地域間も含めた市民同士の協働型まちづくり事業についてさらに詳細に分析を進める。

事例①：校庭芝生化事業（細河地域 H20年）

芝と土の購入代70万円の予算提案のみで校庭の一部を芝生化し、緑化を促進する事業。通常、市が発注した場合は、5倍の費用（施工費込）がかかるが、推進協議会、OB会、後援会会員と約200名のボランティアが集まり、地域協働作業を短時間で仕上げた事例である。

事例②：遊休地活用等整備事業（細河地域 H21年）

高齢者等の健康と生きがいの増進を図るため、遊休地にグラウンドゴルフ場を整備する事業。大阪府所有の道路用地を市が無償で借り上げ、協議会が活用している39万円の事例。荒

地を地域関係者のボランティア作業で整地している。

事例③：ホテルの育成と増殖（細河地域 H21年）

ホテルを愛護活動団体等と共同で育成して、観光客の誘致を図る10万円の事業。事業の効果として、民間の畑で幼虫を育成する鑑賞者も出てきていることをあげている。

事例④：昆虫育成等事業（五月丘地域、桑野地域、鉢塚・緑丘地域 H21年）

五月山をカブトムシ等昆虫が生息できるための環境整備や昆虫を育成する講座を開催し、親子のふれあいの場を提供する約33万円の事業。当初は、五月丘地域で始まった事業であるが、先生同士の連携により桑野地域や鉢塚・緑丘地域に伝播していった事例。

事例⑤：コミュニティ道路整備事業（細河地域、伏尾台地域）

地域間の交流とコミュニティ意識の高揚を図るため、伏尾台コミュニティ推進協議会と協働で、地域間をつなぐ50万円のコミュニティ道路の整備事業をおこなった。もともと伏尾台地域は約70haの住宅開発地域で、中高一貫のモデル地域でもあった。そこで、細河地域から伏尾台地域へ通学するためのショートカットされる道づくりを地域連携で進めた。推進協議会評価は、「初めて二つの協議会協働事業であるので過去に遺産として残るものを作っている。」とし、今後の課題として、「協議会の温度差をなくすように何回も打合せ会を持たねばならない。」としている。

事例⑥：久安寺川堤防八重桜植樹事業（細河地域 H23年）

国道整備事業と合わせて、久安寺川堤防に八重桜を植樹して散策路の機能を確保し地域の新名所づくりを行なおうとする14万円の事業である。細河地域コミュニティ協議会評価は、「植樹事業について細河植木塾の方々に東山バス停見本庭園との調和でおおきな協力を得た。」とし、推進協議会とNPOの地域協働が達成できたことに対する評価とともに、今後の課題として「管理業務は、行政との共通の計画をたて

て取り組まなければならない。」とし、地域間連携だけでなく行政との協働のあり方も示している。

事例⑦：地域コミュニティ紙等発行事業（細河地域 H23年）

地域分権制度を制定して以来、市は一貫して、コミュニティ紙発行のための支援をし続けてきた。この事業の推進協議会評価として、「地域分権の認知度を広めた。久安寺敷地の一部にグランドゴルフ場を設置・炭焼工房作業場として個人土地を貸してくれる協力者が出てきた。」などコミュニティを活性化する目的であるコミュニティ紙の発行によって、土地の貸与といった副次的な効果も見られたといえる。

以上、具体的に協働の事業を見てきたが、市と地域の協働は②⑥⑦であり、地域間の協働は①③④⑤⑥である。また、事例を見る限り、細河地域のように植木産業を中心とした地域活性化策を積極的に実施している地域が中心になりながら他地域とネットワークを持ちつつ、協働で事業を進めている様子が見える。これには、活動や予算に関する徹底した情報公開（コミュニティ紙発行やホームページへの掲載等）があってこそ、実現されたものであるといえる。

(4) 予算提案事業の評価

また、池田市では、推進協議会から提案された事業の実施後に、「協議会の自己評価」と「市側の担当課の評価」、「総合政策課の総合評価」の3段階評価についてホームページで公開し、PDCAを実践している。また、協議会の自己評価についても、今後の課題を提示し、次年度の計画や事業に役立てている。

5. 予算提案事業を支える行政の支援体制

こうした地域協働型まちづくり活動を支えているのは、市役所職員のボランティアによる地域サポーターの存在がある。図2は、年度ごとの地域サポーターの数と辞退者数を示したものである。初年度と比較すると、サポーターの数は大きく減少したというわけではなく、また、辞退者数も年々減少している。このことから、

ボランティアであるが故の職員のまちづくりに対するモチベーションの高さを維持しているとの見方もできる。この行政職員のモチベーションについては、1つ目は、担当する地域を選択できるということがあげられる。さらに、2つ目は、地域に向いて地域の実状を知ること、住民の視点で行政サービスを総合的にとらえることができる、住民とのつながりが出来る等本務に活かせるということも考えられるとしている⁶⁾。

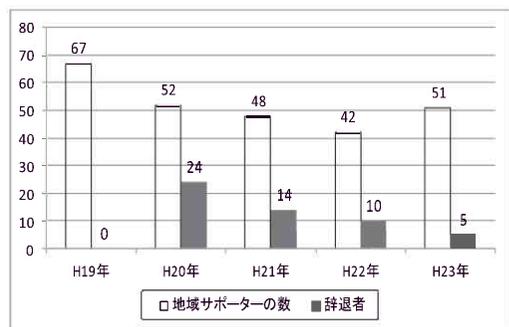


図2 地域サポーターの数および辞退者数の推移

支援内容については、おもに事務的支援と担当者間の情報交換である。職員のボランティアによる支援にこだわったのは、市民との同じ目線で活動をし、良好な関係を築くためとしている。また、サポーターに関しても特に勤務時間に対する配慮は設けていない。

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。

6. まとめ

以上、地域協働型まちづくり事業を生み出す地域分権制度の運用を実証的に分析したところ、以下のようなことが明確になった。

①地域コミュニティ推進協議会設立の目的を予算提案権に絞ったところ、地域間で競争原理が働き、3カ月ほどで、全市で組織が設立された。

②協議会の会則モデルに「推進協議会範囲を「概ね小学校区」に限定する」とともに、「会長の任期を2期4年まで」として記載した。このことによって、メンバーの固定化や担い手不足に陥らず組織の活性化が図られるものと考えられる。

③予算を消化するために効果のない事業を実施することを避けるために、基金を設置し、中長期的視点で地域が事業提案できるしくみを整えた。

④拠点整備をし、事務局機能を強化させることによって、中間支援的な役割や将来ビジョンに関連した事業が提案されるようになってきた。

⑤徹底した活動内容の情報公開と活動の評価によって、地域の継続的な活動が担えることを保障することができる。さらには、地域間の協働事業がさらに加速されるという副次効果もみられた。

⑥庁内の地域をサポートするシステムにおいても、職員の職務ではなくボランティアの位置づけにする等して地域の目線で制度を考慮したことが地域の行政に対する信頼度を高めた。

今後は、さらに、他の自治体の地域分権に関する制度の運用面に着目しつつ、研究を進めていき、地域協働型まちづくり事業のさらなる促進に役立てたいと考えている。

5) 池田市総合政策部：池田市地域分権・総括編、2013年1月、p.10

6) 池田市総合政策部：池田市地域分権・総括編、2013年1月、p.10

参考文献

- 1) 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」近畿大学総合社会学部紀要第1巻第1号、2011年8月、pp.35-42
- 2) 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」学芸出版社、2011年7月、pp.171-179
- 3) 池田市のウェブサイト：
http://www.city.ikeda.osaka.jp/kakuka_annai/sougou_seisakubu/6254/1686/index.html
- 4) 三浦哲司：「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」同志社政策科学研究10(1)、2008年、pp.151-166