

2015年11月20日

米原市自治基本条例推進委員会

これから求められる市民の役割



同志社大学

政策学部・大学院総合政策科学研究科教授

今川 晃

1 市民が目覚める歴史的動向 —量的改革から質的改革へ—

① 1960年代頃～分権議論の基盤を形成した自律的志向のすすめ！

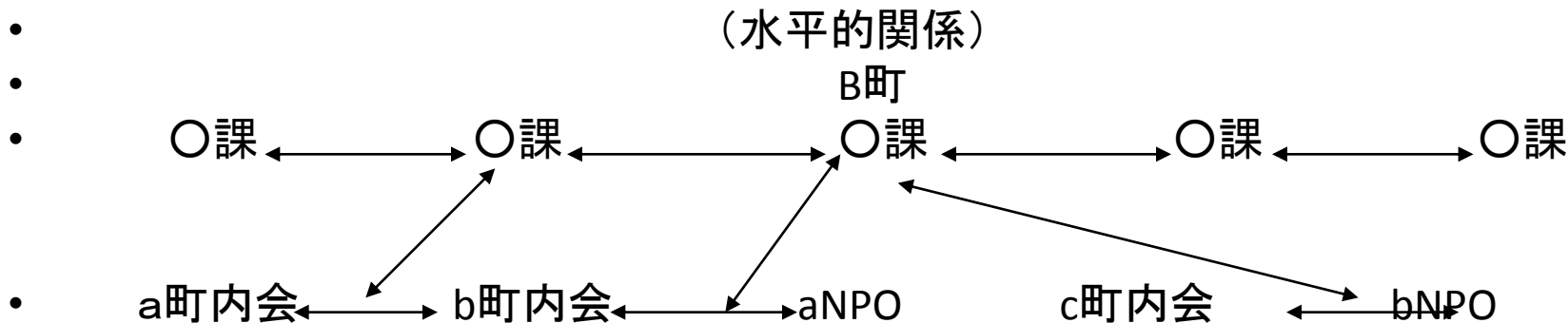
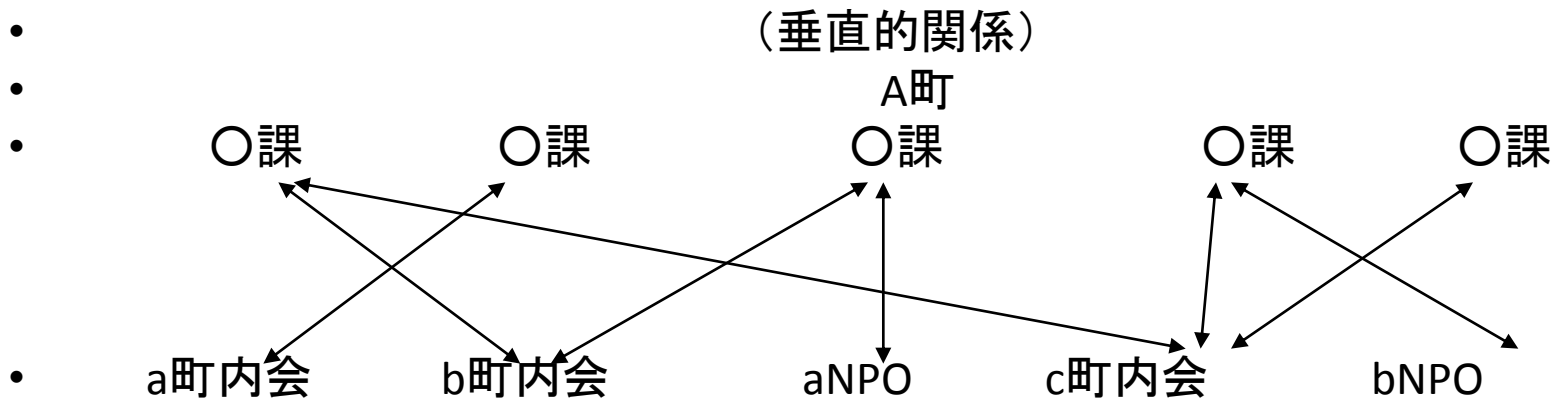
* 分権改革の基本は、権限移譲ありきよりも、地域が何をどのように改革しようとしているかにある。

1960年代中頃 住民の健康・生命を守る：法律基準より厳しい「上乘せ・横出し条例」
(高度成長期) 歴史的町並み保存運動
—開発から保存(歴史・文化・自然)への価値観の転換—
(1975年文化財保護法改正：重要伝統的建造物群)

長野県塩尻市
奈良井宿
生活を営みなが
ら面的保存



1960年代に住民参加の理論構築・実際の動きが始まる
 きっかけ:高度成長に伴い生活形態が変化⇒「ゴミの焼却処理場」等の迷惑施設が必要となる。
 1969年の地方自治法改正による基本構想(総合計画)の義務化(2011年に廃止)。



②コミュニティ施策と市民

■『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』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)1970年

コミュニティ:「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」「今や行政は高まる住民の要求に答え、『国民生活優先の原則』に基づいて、コミュニティを核とする視点から見直され、改変されることが必要な時期に達した」

コミュニティの役割:「コミュニティの環境改善」「コミュニティを通じての生活の充実」「住民欲求統合の場」→コミュニティと行政対応(フィードバック回路を持つ行政へ)

ひとつの批判論:上記報告書が日本に規範的市民論を広げた。実態的市民論の必要性。自治会・町内会=機能的側面から捉えなおした地域団体。
(牧田義輝『住民参加の再生—空虚な市民論を超えて—』勁草書房、2007年。)

⇔原点は、「私が強調したかったのは、行政の主権者としての国民が、その地位に相応しい自主性を身につけるための訓練の場としてのコミュニティという考え方」
(佐藤竺『転換期の地方自治』学陽書房、1976年)

③1990年代～地域資源や特色を活かした「まちづくり」

1990年9月「潤いのある町づくり条例」

第1条 この条例は、湯布院町の潤いのある町づくり施策を推進するうえで開発事業等の調整を図るため、基本的な事項を定め、町民の健康で文化的な生活の維持及び向上を図ることを目的とする。

～まちづくり⇒町・町民・起業者による「協働」

成長管理の発想も芽生える(Growth Management ～Smart Growth)

1993年6月「真鶴町まちづくり条例」(美の条例)

第1条 この条例は、真鶴町総合計画に基づき、真鶴町の豊かで自然に恵まれた美しいまちづくりを行うため、建設行為の規制と誘導に関し基本的な事項を定めることにより、町民の健康で文化的な生活の維持及び向上を図ることを目的とする。

もやい直し: 1994年に水俣市長が水俣病犠牲者慰霊式で用いたのが始まりとされる。その後、全国へ普及。⇒まちづくり理念の原点

* お互いがお互いのことを知り、違いを認め合うところからスタート
繋がりの接点はどこに: 水俣病の教訓、不便さを受け入れるまちづくり
熟議型民主主義の芽生え



各種自主的テーマ活動の動き
各地域では、寄り会(地域の将来を議論)と区長会(伝統的地縁組織)
地元学の発展



水俣メモリアル

水俣市(熊本県)

『自治を問う』: 1994年 恵庭市→問題提起型広報

④1990年代末～公共サービス提供主体の多元化

特定非営利活動促進法（1998年3月25日）

（目的）

第一条 この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること並びに運営組織及び事業活動が適正であつて公益の増進に資する特定非営利活動法人の認定に係る制度を設けること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。

→阪神淡路大震災（1995年1月17日）が契機

自治会、NPO、ボランティア団体、行政の役割分担の必要性が認識されていく。

⑤2000年代～自治の秩序形成に向けて

2001年4月「ニセコ町(北海道)まちづくり基本条例」

第1条 この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。

《ソーシャル・ガバナンス～ローカル・ガバナンス》

地域では、市民が創る地方政府(自治体政府)への認識への移行

(2015年5月27日現在329団体/1718団体 が条例設置)

⑥ 都市内分権化の動き

『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』

総務省（2009年8月28日）

地域においては、高齢者福祉や子育て、防災・防犯活動など、生活に密着した公共サービスに対するニーズが多様化・高度化しつつあるにもかかわらず、それらを持続的・総合的・効率的に提供する地域協働の基本的な仕組みが存在しない「地域協働の空洞化」ともいえるべき事態が進行することが懸念される状況

「地域協働体」←「住民による協議の場」

（一般的には、小学校区程度のコミュニティを前提としてますが、基本的には多様な主体が強みを生かし、弱みを支え合いながら、地域課題解決に取り組むための仕組み）

⇒制度としては、2006年地方自治法改正によって「地域自治区」を創設。「平成の市町村合併(1999年～2010年)」促進の為、との指摘が多い。

市町村合併：分権の受皿＋補完性の原理（都市内分権化議論中心）

⑦ 市民の主体性を引き出す

《市民協働提案制度》

市民が課題解決の為の事業提案

行政の課題提案に応じて、市民が事業提案

(例) 米原市(滋賀県)

* 地域創造会議(地域限定型事業活動:地域祭り、高齢者支援等)

* 協働事業提案制度(テーマ型事業活動:空き家・古民家の活用、子どもが伝統文化を学ぶ仕組み、市民による広報活動(フリーペーパー)等)

市民と市がそれぞれに持つ知識や経験、人材、情報、資金など結集し、互いに役割分担することで解決していくための仕組みです。

この制度で求める提案は、新たな事業や分野の提案だけでなく、市がすでに実施している事業をより良いものにしようとする提案も求めます。

2 問われたのは、国の方針と向き合う自治体・地域の方針(主体性)

財政難:自治体間連携～市町村合併へ

○1999年～2010年「平成の市町村合併」

市町村合併:分権の受皿+補完性の原理(都市内分権化議論中心)

○一方で、集中改革プラン(2005年度～2009年度)～行政改革の流れ

市町村は、行政改革大綱に基づき①事務事業の再編・整理、廃止・統合、②民間委託等の推進(指定管理者制度の活用含む)、③定員管理の適正化、④手当の総点検をはじめとする給与の適正化、⑤市町村への権限移譲(都道府県に限る)、⑥出先機関の見直し(都道府県に限る)、⑦第三セクターの見直し、⑧経費削減等の財政効果……。

I 効率性と有効性

(地域で有効に活用できて始めて、効率性が問われる。では、どうする?)

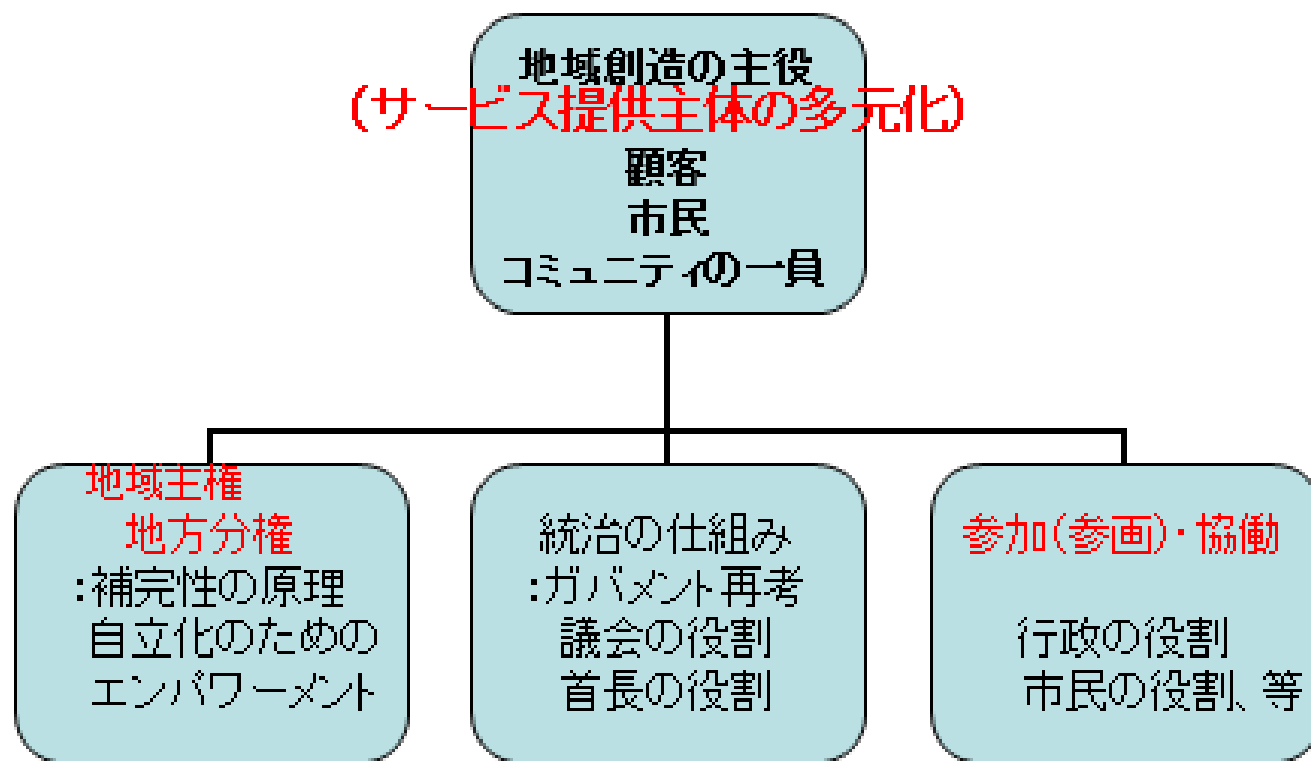
II 政策過程(PDCAもしくはPDS)の認識

(住民参加・協働は、特定の部署が担っているだけ?)

政策形成過程の課題、実施過程の課題、評価の課題

→行政によるエンパワーメント→住民のパワーが行政を変える

地域の主役と地方政府 —ガバナンス構築のポイント—



注)「地方政府」という言葉の使用(地方分権改革推進委員会2007.05.30報告より)

3 ガバメント改革の方向性(ソーシャル・ガバナンス確立の視点から)

- ① NPM(New Public Management)改革等の影響で、公務員の現場は遠のく。
行政サービスの提供⇒必要なサービスが適切に提供されているかどうかを分析・
課題整理⇒現場主義(実態)の適切な把握・課題設定⇒政策形成過程の開発⇒課題
解決の為に誰が意思決定過程に参加すべきか、協働の相手はどのように意思決定過
程に関わるか等???

* 現場からの情報提供・問題提起

- ② 公共サービス提供主体の多元化

平成10年(1998年)の特定非営利活動促進法(NPO法)を契機に⇒地縁団体、志縁団
体、民間企業等が一定の目的を共有して、地域課題を解決する時代へ⇒行政の住民
参加、協働への姿勢が問われる。⇒エンパワーメント指向へ

* 従来の自治の秩序と新しい時代への改革!

* 文化団体・スポーツ団体と地域貢献についても注目すべき!

地域団体が行政を変える?

地域団体をいかにマネジメントするか?

【参考】 NPO法人知多塾(愛知県知多市)

地域活性化の基盤づくり

住民全員が講師であり、生徒である、学び合いの仕組みづくり

(例)NPO法人市民大学知多塾の試み

理念の構築

基本理念 ; 人がふれあう 学習ひろば
基本哲学 ; 学びながら 教えながら 楽しみながら
基本戦略 ; 創造と協調 市場原理と受益者負担

意義と目標

意義

ちた塾は、生涯学習を実践しようとする市民が自らの学習成果を活用し、生きがいをもってまちづくりに参画する人たちを社会に送り出すため、学習活動の機会を提供することと市民活動を支援する事業を行います。

目標

- ・ 市民の学習機会の拡大
- ・ 市民の学習成果を活用し、社会に位置づける
- ・ 市民が主体的に実践する生涯学習事業の推進
- ・ まちづくりに参画する人の創出
- ・ 市の財政事情に影響されない生涯学習の場の提供
- ・ 産業社会から地域社会から地域社会へのアクセスポイント

- ③ 都市内分権：地区住民を「まちづくり活動」の狭い領域に閉じ込めない
地域民主主義の形成⇒意思決定過程⇒地区の意思と自治体全体の意思
必要があれば、地区から全体を改革できる制度設計
(行政組織内の検討過程、地区から意思表示できるシステム形成)
- ④ 重層的コミュニティ自治構造の可能性
多様な民間連携⇒行政の支援方策の検討
* 類似課題は、自治体エリアが異なっても、隣接地域にも。
* NPOは志のエリア、自治体のエリアとは異なる。
* 広域交流：異業種交流による新たな創造。
(例)「陶器とお茶、お菓子のセット」お土産
「タクシーと子育て支援NPO」安心して乗れる妊婦
*子育て支援NPO法人「マイママ・セラピー」
NPOと業界の協働(関西発)
「織物伝統工芸と各種小物」
「古民家と海外大学調査研究フィールド」
- ⑤ コミュニティ活性化のもう一つの議論
自治会・町内会の加入率 \uparrow は可能か？
ネットワークとマネジメントのあり方？

【参考文献】

- 1 今川晃編『地方自治を問いなおすー住民自治の実践がひらく新地平線ー』法律文化社、2014年。
- 2 今川晃・梅原豊編『地域公共人材をつくるーまちづくりを担う人たち』法律文化社、2013年。
- 3 佐藤竺監修/今川晃・馬場健編『市民のための地方自治入門ーサービスの受け手から自治の担い手へ』実務教育出版、2009年。
- 4 (ワークブック)
今川晃監修『そろそろ、この街の話をしようじゃないか。』草津市コミュニティ事業団、2014年。