

地域づくりへの住民参加

－長野県と池田市を事例に－*

埼玉大学経済学部 宮崎雅人

目次	3. 池田市の「地域分権」
1. はじめに	3-1 制度の概要
2. 長野県の「地域発 元気づくり支援金」	3-2 事業実施状況
2-1 制度の概要	3-3 課題
2-2 事業実施状況	4. おわりに
2-3 課題	

〔要約〕

長野県の「地域発 元気づくり支援金」と池田市の「地域分権」を事例に、地域づくりへの住民参加に対する支援策の有効性と課題について検討を行った。長野県においては県が市町村と公共的団体等に対して地域づくりのための支援金を交付し、池田市においては住民が新たに協議会を設立して地域づくりのために市の予算編成過程に参加している。前者は既存のコミュニティを活用しているのに対し、後者は新たに協議会を設置したところに特徴がある。特に後者は1970年代に見られた「住民参加型」の性格をも併せ持っている事例であり、地域の結びつきがそれほど強くない地域であっても、新たに協議会を設置して地域の総意を行政に対して表明させることを通じて、地域づくりに住民を参加させることが可能であることを示す事例であると言えよう。

Abstract

In recent years, a lot of attention has been paid to local development efforts that are based on having the public collaborate with the government. Volunteer community development organizations and resident or neighborhood associations are vital partners in this effort. This paper studies "Grant for Local Community Revitalization" in Nagano Prefecture and participatory budgeting in Ikeda City, Osaka Prefecture. We concluded that these measures allow local communities to implement development in which their constituents can participate.

1. はじめに

近年、財政上の危機などを反映して、先進各国では政府の「統治能力 (governability)」に対する懸念が生じ、政府によって供給されるのが当然とされていた各種の「公的サービス」が必ずしも政府によって供給されない事態が常態化した。このような政府の後退・縮小とともに、他方では政府に代わって公的サービスの供給主体たらしとする（民間の）諸アクターが登場してきた¹。こうした現象は国レベルのみならず、地域社会全体にも波及しており、地方分権の進展も相まって、地域の課題に対して住民、企業、NPO などが関わるようになってきている。また、地域で必要だが行政によっては供給できないようなサービスの提供における NPO や地域住民組織の役割が改めて注目される中で、サービス供給主体として衰退傾向にあった地縁団体への注目が再度集まっている²。

こうした中で地域づくりへの住民参加を支援するために、住民組織に対する支援金の交付や、地方自治体の予算編成過程への住民参加が一部の地方自治体において行われている。そこで本稿においては、長野県の「地域発 元気づくり支援金」と大阪府池田市の「地域分権」を事例に、地域づくり担い手としての住民組織に対する支援策の有効性と課題について検討を行う。

2. 長野県の「地域発 元気づくり支援金」

2-1 制度の概要

長野県の「地域発 元気づくり支援金」（以下、支援金と略す）は市町村や公共的団体が住民とともに、自らの知恵と工夫により自主的、主体的に取り組む地域の元気を生み出すモデル的で発展性のある事業に対して、県が必要な経費を支援するものである。基本的には、田中康夫元知事時代の「コモンズ支援金」の名称と目的が変更されたものであると言える³。

交付対象者は市町村、広域連合、一部事務組合、公共的団体等（長野県内に事務所を有し、公共的活動または地域の活性化に資する活動を営む団体）であり、市内の町内会も公共的団体に位置づけられる。交付対象事業としては、地域協働の推進、保健・医療・福祉の充実、教育・文化の振興、安心・安全な地域づくり、環境保全・景観形成、産業振興・雇用拡大、市町村合併に伴う地域の連携の推進、その他が示されている。支援金の交付額は総額 10 億円（年度）であり、ハード事業は 3 分の 2 以内、ソフト事業は 10 分の 10 以内で支援される。

選定基準は、

- ・ 地域の実情や住民ニーズに対応した事業計画であること。また、公益性の高い事業であること。
- ・ 事業実施に向けて関係者の合意形成が図られていること。また、関係法令等に係る

諸手続きがなされていること。

- ・ 事業の有効性が認められること（費用対効果、実施時期、計画の熟度、事業効果等）。
- ・ （市町村の場合）地域住民の参画を得て実施する事業、あるいは地域住民の自主的、主体的な活動を促す事業であること
（公共的団体の場合）事業の効果が組織内にとどまることなく、広く地域住民を巻き込む事業であること。
- ・ 事業の継続性、発展性が認められること（将来計画、自立的な組織体制及び資金計画）。
- ・ その他、地方事務所長が必要と認める基準を満たしていること。

であり、これらの基準をもとに県内 10 の地域に設置する選定委員会（地方事務所長ならびに市町村長、現地機関の長および学識経験者で構成される）の審査を経て、採択事業が決定される。

2-2 事業実施状況

表 1 は支援金の実施団体数と交付（採択）額を示したものである。この表から読み取ることができるように、実施団体数では全体の 8 割強、件数および交付額では全体の 7 割程度が公共的団体となっている。

表 1 支援金の実施団体数と交付（採択）額

1. 市町村

（単位：万円）

年度	団体数	件数	交付（採択）額	備考
平成 21 年度	78	236	31,179	
平成 22 年度	74	190	25,609	

2. 広域連合等

年度	団体数	件数	交付（採択）額	備考
平成 21 年度	4	6	1,101	
平成 22 年度	8	10	1,918	

3. 公共的団体（地域づくり団体、NPO 等）

年度	団体数	件数	交付（採択）額	備考
平成 21 年度	500	525	61,787	新規団体：320 団体
平成 22 年度	521	585	72,336	新規団体：332 団体

注 平成 21 年度は交付実績額，平成 22 年度は採択額である。

出所 長野県提供資料より作成

表2は支援金の交付額を事業別に示したものである。この表から読み取ることができるように、事業のうち最もウエイトが高いのは「産業振興，雇用拡大」であり，次いで「環境保全・景観形成」，「教育，文化の振興」の順となっている。「産業振興，雇用拡大」の中でも最もウエイトが高いのは「特色ある観光地づくり」である。

表2 事業区分別事業選定結果

(単位：万円)

事業区分		平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
地域協働の推進		11,488	13,997	14,130	10,280
保健，医療，福祉の充実		4,883	4,955	3,379	5,433
教育，文化の振興		11,018	9,359	13,330	13,536
安全・安心な地域づくり		6,911	7,736	2,892	2,911
環境保全・景観形成		13,639	14,557	16,569	15,561
産業振興 雇用拡大	特色ある観光地づくり	16,406	11,654	13,789	17,121
	農業の振興と農山村づくり	9,723	11,211	9,463	9,472
	森林づくりと林業の振興	2,965	2,932	2,469	2,177
	商業の振興	1,809	3,206	1,858	3,023
	その他	8,184	6,569	8,643	10,055
	小計	39,086	35,571	36,223	41,849
市町村合併に伴う 地域の連携の推進に関する事業		—	1,931	1,367	1,501
その他地域の元気を生み出す 地域づくり		7,861	7,063	6,179	8,793
合計		94,887	95,170	94,067	99,862

注 表1に同じ。

出所 長野県ホームページより作成

表3 ソフト・ハード別の状況

(単位：万円)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
ソフト事業	45,380	55,045	59,118	64,294
ハード事業	33,631	22,928	16,844	13,260
ソフト・ハード事業	20,958	21,950	23,841	22,308

注 表1に同じ。

出所 長野県提供資料より作成

さらに、表 3 は事業のソフトとハードの別を示したものである。平成 19 年度においてはソフト事業が全体の 4 割強を占めていたが、平成 22 年度においては全体の 6 割強を占めるようになってきている。一方、ハード事業は平成 19 年度において全体の 3 割強を占めていたが、平成 22 年度においては全体の 1 割強を占める程度にまで減少した。したがって、支援金の中心はソフト事業であると言える。

2-3 課題

この支援金は「コモンズ支援金」の名称と目的が変更されたものであることは先述の通りであるが、森(2008)は「コモンズ支援金」の問題点として次の 3 点を挙げている。この支援金の問題点を検討する上で示唆に富む内容となっているので取り上げる。第 1 に、共同作業を担う能力をもったコミュニティが残されていなければ機能させるのが困難である。第 2 に、このような事業に対して積極的に取り組む市町村が存在し、「補完性の原理」から言えば、県が市町村を飛び越えて地域のコミュニティに直接に補助する仕組みは望ましいとは言えない。第 3 に、このよう単独補助を一定の規模で展開するためには、県において負担できるだけの一般財源を捻出できることが財政的な制約条件となっている⁴。

また、太田(2008a)は「コモンズ支援金」をめぐって、県内市町村からこうした辺地集落等に対する支援は市町村が行ってきたにも関わらず、県による交付金は市町村によるこうした支援の取り組みを県が望む方向に誘導する側面があるのではないかという問題提起がなされたと指摘している⁵。

これらの指摘を踏まえれば、県が市町村を飛び越えて地域のコミュニティに対して直接支援を行うことが望ましいのかという制度の根幹に関わる点が課題として指摘することができるであろう。実際、市町村も地域づくり団体や自治体等に対する補助制度を有しており、似たような事業を広域自治体と基礎的自治体とで行っていることになる。ただし、支援金の方が市町村の補助制度よりも支援額は大きく、市町村にはできない支援を県が行っているという評価も可能である。

また、森(2008)が指摘するように、コミュニティが残っていない場合にはこの制度は機能しない。では、コミュニティが残っていない地域において地域づくりに住民を参加させる方法はないのであろうか。このことについて検討するため、次に池田市の事例を取り上げる。

3. 池田市の「地域分権」

3-1 制度の概要

池田市の「地域分権」は、全国初の地域分権推進条例に基づいて住民が「地域コミュニティ推進協議会」を設立し、納税額の一定額を地域の課題解決など地域のために活用できるように、同協議会に市に対する予算提案権を移譲する制度である⁶。予算提案権の限度額

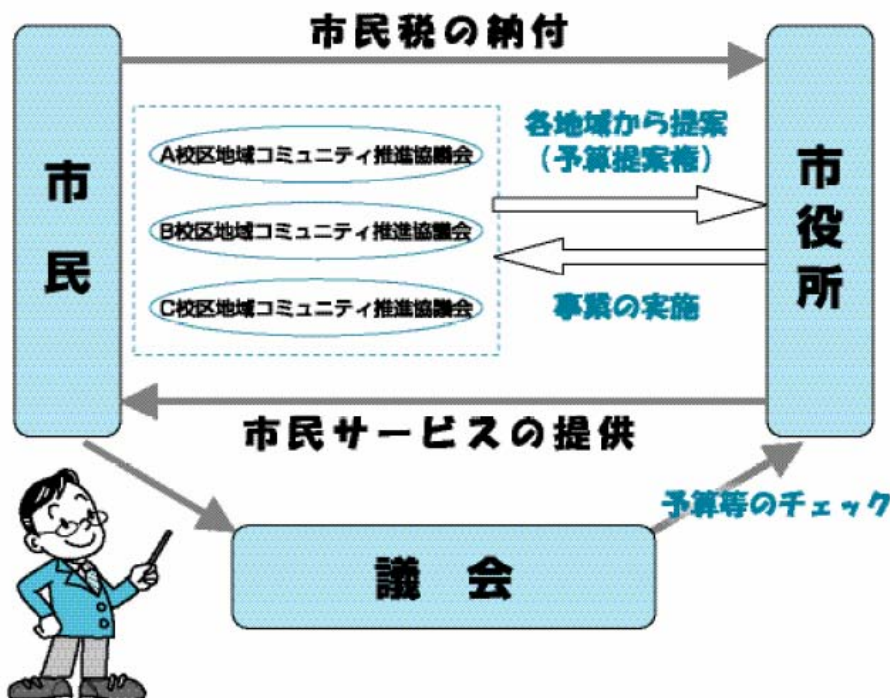
は、当面、個人市民税の1%（総額約7,000万円）を上限とし、かつ地域ごとに人口割等も考慮して上限（600～700万円など）を設定している。協議会は小学校区単位で設立され、11の協議会からなる。協議会のメンバーは公募により決定された。こうした制度設計は日本における参加型予算と位置づけることもできよう⁷。池田市においては自治会・町内会の組織数は123団体、世帯にして18,037世帯であり、総世帯数で除した組織率は39%となっており、地域の結びつきが制度設立以前から強かったとは言えない。このため、自治会・町内会とは別に協議会が設立された。

市は地域コミュニティ推進協議会から出された提案について、法令や条例など現行制度との整合性、公正・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務・事業について必要な措置を講じ、提案事業を盛り込んだ予算案を作成する。予算案が可決された後、事業を実施することになる。

事業実施後には各協議会が実施事業に対する評価を「事業の実施後の状況」、「事業による効果」、「今後の課題」という評価項目で行い、評価報告書を作成して提出する。市は意見を付けて評価報告書を公表することになっている。

Robinson(2004)はSongco(2001), Heimans(2002), Wagle and Shah(2001)から、予算過程における市民参加は、予算策定、予算分析、支出の追跡、実績の監視の4つの要素に区分されるとしているが、住民は「地域分権」においてこれらすべての段階に参加していると言えるであろう。

図1 「地域分権」のイメージ図



出所 池田市ホームページより引用

3-2 事業実施状況

表4は協議会からの予算提案を事業種別ごとに示したものである。この表から読みとることができるように、安全・安心に関する予算提案のウエイトが最も高い。その中でも街路灯強化事業の予算額が最も多くなっている（平成20年度は1,879万円、平成21年度は844万円、平成22年度は676万円）。これまで市管理以外の国管理、府管理、私道については街路灯の設置ができなかったが、住民からの提案として出されることによって、国・府・所有者に働きかけることができるようになり、設置が可能となった。また、平成21年度以降、コミュニティ振興に関する予算提案のウエイトが高くなっている。コミュニティ振興の具体的な内容としては、地域イベント支援事業、地域活性化推進事業のほか、協議会事務所の設置事業といったコミュニティの核となる協議会の活動拠点を整備する事業が挙げられる。

さらに、市の説明によれば、協議会間の連携も見られるようになっており、親子ふれあい事業、交通看板の設置といった事業が複数の協議会によって提案されるようになっていく。後者は幼稚園・保育園と小学校区は区域が異なるため、協議会の区域を越えて隣接する協議会で設置するという提案である。また、最近では市による事業費の形ではなく、協議会に対する補助金の形での予算提案が多くなっており、事業費縮減の効果が見られるとのことである。

表4 協議会からの予算提案

(単位：万円)

	平成20年度	平成21年度	平成22年度
安全・安心	4,179	3,367	3,140
福祉	222	1,535	179
環境	139	139	152
広報	980	591	695
コミュニティ振興	630	1,091	1,691
その他	702	404	1,412
合計	6,852	7,126	7,269

出所 池田市提供資料より作成

3-3 課題

課題として指摘されているのは協議会委員の担い手の問題である。委員は11の協議会に計500人の公募委員がいる。新たな委員は協議会ごとに随時募るほか、市も毎年4月に広報誌で応募を呼び掛けているが、市の募集に対し、応募は9人だけであった。全委員の平均年齢は60歳を超えており、若い人々の参加はない。また、委員の固定化への懸念もある。協議会の会長の任期は2期4年までと定められているが、委員に任期はない⁸。

ただし、こうした問題を市側が認識していないわけではなく、地域での担い手（地域コ

コミュニティリーダー)の養成講座も開催されており、その効果が期待されるところである。

4. おわりに

本稿においては、長野県の「地域発 元気づくり支援金」と池田市の「地域分権」を事例に、地域づくりへの住民参加に対する支援策の有効性と課題について検討を行った。長野県においては県が市町村と公共的団体等に対して地域づくりのための支援金を交付し、池田市においては住民が新たに協議会を設立して地域づくりのために市の予算編成過程に参加している。前者は既存のコミュニティを活用しているのに対し、後者は新たに協議会を設置したところに特徴がある。

名和田(2007)によれば、日本の各地方自治体のコミュニティ政策によるコミュニティの制度化は公共的意思決定を民主的なものにするための装置(「住民参加型」)というよりは、行政が提供しない公共サービスをコミュニティが補う(「協働型」)ということに重点があるとされる。1970年代においては地域の総意を行政に対して表明し尊重することを要求することに重点があったが、この傾向は1990年代以降の時期においてより顕著になってきており、バブル崩壊後の不況と財政危機の時代に対応している。長野県の事例はこうした傾向の中に位置づけられる事例であると言えるが、池田市の事例は1970年代に見られた「住民参加型」の性格をも併せ持っている事例であると言える。後者は地域の結びつきがそれほど強くない地域であっても、新たに協議会を設置して地域の総意を行政に対して表明させることを通じて、地域づくりに住民を参加させることが可能であることを示す事例であると言える。

参考文献

- ・ 太田隆之(2010a)「補助金改革を通じた地域づくり活動の一検証(上)―長野県コミュニティ支援金・元気づくり支援金を事例に―」『静岡大学経済研究』第14巻第4号, 37-61ページ.
- ・ 太田隆之(2010b)「補助金改革を通じた地域づくり活動の一検証(下)―長野県コミュニティ支援金・元気づくり支援金を事例に―」『静岡大学経済研究』第15巻第1・2号, 31-60ページ.
- ・ 小池洋一(2006)「国家,市場を社会に埋め込む―ブラジルにおける多元的社会創造への挑戦」野村亨・山本純一『グローバル・ナショナル・ローカルの現在』慶応義塾出版会.
- ・ 新川達郎(2005)「ポスト分権・合併時代の地域住民組織と協働」今川晃・山口道昭・新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働―ファシリテータ育成テキスト』第一法規.
- ・ 名和田是彦(2007)「近隣政府・自治体内分権と住民自治」羽貝正美編著『自治と参加・

協働 ローカルガバナンスの再構築』学芸出版社.

- ・ 松田真由美(2005)「自治体予算編成過程への市民参加」『TORC レポート』No.26, 155-165.
- ・ 森裕之(2008)『公共事業改革論 長野県モデルの検証』有斐閣.
- ・ Heimans, J. (2002), 'Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders', *Policy Brief No. 22*, Paris: OECD Development Centre.
- ・ Robinson, M. (2004), 'Resources, Citizen Engagement and Democratic Local Governance : A Background Paper', mimeo, Brighton: Institute of Development Studies.
- ・ Songco, D. (2001), 'Accountability for the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management', mimeo, Washington, D.C.: The World Bank.
- ・ Wagle, S. and P. Shah (2001), 'An Issue Paper on Participation in Public Expenditure Systems', Washington, D.C.: World Bank.

参考サイト

- ・ 池田市ホームページ「地域主権」
(http://www.city.ikeda.osaka.jp/kakuka_annai/sougou_seisakubu/1219/1686/tiik_ibunken_kansurusiryoku.html)
- ・ 長野県ホームページ「地域発 元気づくり支援金」
(<http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/genki/H22naitei.htm>)
- ・ 名古屋市ホームページ「地域委員会」
(<http://www.city.nagoya.jp/shisei/category/348-0-0-0-0-0-0-0-0.html>)

*本稿の作成にあたり、西川裕氏（長野県総務部市町村課）と岩城幸雄氏（池田市総合政策部政策推進課）には質問にお答えいただいた上、資料を提供していただいた。ここに記して謝意を表したい。なお、本稿に関するすべての責任は筆者のみに帰せられるべきことを付記しておく。

¹藤井(2009), 3 ページ.

²新川(2005), 20-1 ページ.

³導入過程は太田 (2010b)において詳しく論じられている。

⁴森(2008), 230-1 ページ.

⁵太田(2010a), 57 ページ.

⁶名古屋市にも地域委員会が存在するが、条例に基づいているわけではない。現在はモデル地区で実施されている段階である。

⁷予算編成過程への住民参加はブラジルにおいて早くから見られ、1989年にリオグランデドスル州の州都であるポルトアレグレで参加型予算として導入された。ブラジルでは政治的なチャンネルを持たない貧困層は政治から排除され、予算はほとんど配分されることがなかった。こうした中でポルトアレグレでは参加型予算が開始され、道路、上下水道、公共交通、保健、環境、教育、託児施設などの公共サービスが、これまでそれらにアクセスできなかった低所得者層、スラム住

民などを中心に提供され、予算決定が透明になることによって汚職、非効率な支出が抑制されたと指摘されている。

⁸朝日新聞 2010年10月9日朝刊