

令和 3 年 6 月 9 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2020

課題番号：17K03551

研究課題名(和文) 地域自治推進政策による住民参加拡大の可能性

研究課題名(英文) Research on promoting community participation through community policy

研究代表者

栗本 裕見 (Kurimoto, Yumi)

大阪市立大学・都市研究プラザ・都市研究プラザ特別研究員

研究者番号：00449539

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、自治体への調査を行い、地域自治推進政策による住民参加拡大の可能性を検討した。自治体の計画や政策形成への参加に加え、地域自治組織と行政担当者との調整の面に注目して検討を行ったが、これらの面についての「参加」は、十分とは言えず、また、自治体改革に左右される面も大きい。事例調査からは、行政計画形成への参加領域を広げること、そして、地域課題に応じた活動の企画と実行ができるようなソフトの支援を充実させるところに参加拡充の可能性があると示唆された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

地域自治組織には住民の参加を通じた地域課題の解決が求められ、地域自治推進政策が自治体間に広がっている。地域自治推進政策については、制度の導入段階や地域内での実践に注目が集まりがちであるが、本研究では、制度運用の実態を把握することに焦点を当てた。本研究は日本のコミュニティガバナンスの実態を調査から示し、それをもとに、地域自治組織の行政計画への参加拡大、地域自治組織の活動へのソフト面への支援拡大の重要性を指摘した。

研究成果の概要(英文)：This project examines improvement of citizen participation through community policy in Japan, with research into local governments, community organizations, and community support organizations. In this survey, citizen participation is consisting of three aspects: participation for making policy(co-governance), coordination with administrative organizations (co-management), and service production by local community(co-production). This research finds that community policy does not improve participation, especially in co-governance and co-management. Local governments are interested to co-production, rather than co-governance and co-management. And also, local governments can't afford to care about participation with strong influence from local government reform. In spite of that, research findings suggest the possibility of improving citizen participation. Local governments can expand policy area, people can join making administrative plans, and enhance support for community organizations.

研究分野：政治学

キーワード：地域自治 住民参加 協議会型地域組織 コマネジメント コガバナンス

### 1. 研究開始当初の背景

平成の市町村合併を機に、一つの自治体内を小学校区などのエリアに区分し、防災や福祉などの狭域での地域課題解決促進のために、住民、地域団体などが参加する地域自治組織の設立が広がっている。こうした組織には、高齢社会、人口減少などを背景に、地域社会と住民生活を支える「協働」促進と、自治体への「参加」促進の面があることが指摘されているが、両者を統合的にとらえた研究蓄積は十分とは言えない。地域自治推進政策の設計と運用の実態がどの点で住民の関与を拡大しているのか、また関与しようとする住民に自治体がどう応答しているかの相互作用として「参加」は評価される必要がある。

### 2. 研究の目的

地域自治推進政策については、自治体への参加を拡大するととらえる見解と下請け化を進めるとする見解が対立しているが、本研究では、「参加」を自治体の計画や政策形成への公式的な参加に加え、地域自治組織と行政担当者との交渉・調整を併せてとらえ、実態を評価することを目的とする。

### 3. 研究の方法

本研究は、地域自治組織導入自治体の行政及び地域自治組織に対する調査を行い、現在の地域自治推進政策の住民参加拡大の可能性を検討する。自治体の計画や政策形成への公式的な参加に加え、地域自治組織と行政担当者との交渉・調整を併せて「参加」ととらえ、実態を把握し、評価につなげる。地域自治推進政策については、制度の設計だけでなく、運用実態に即して評価される必要があるため、質的調査を用いた検討を実施した。

研究実施に当たっては、地域自治組織へのヒアリング調査を充実させる必要があったため、複数回の訪問調査が必要となる状況が生じ、結果的には当初予定(7自治体)よりも少ない自治体を対象に研究を行った(4自治体=上越市、伊賀市、益田市、大阪市)。また、初年度段階で、「中間支援組織への調査から“参加”の程度を判断する指標を見出す」ことが困難であることが判明し、計画を変更した。

### 4. 研究成果

#### (1) 広がりにくい「コガバナンス」

本研究では、地域自治組織が公共サービス内容の決定に関わる側面を「コガバナンス」ととらえ、それが推進されているかを検討した。文献研究からは、地域自治推進政策では、自己決定できる範囲を広げる「自由度拡充」の面は当初から小さい、すなわち「コガバナンス」への関心は低いこと、近年になるにつれてそれが縮小・消滅していくことを確認することができた。他方で、地域内ネットワークの強化を通じた活動量の増加を志向する「所掌事務拡張」を志向する言説が政策文書の論理において一貫して強化されてきた。そして、地域内ネットワークの強化については、「自治会・町内会のテコ入れ」としての性格が増していることも明らかになった。地域自治推進政策が政策形成・意思決定局面への参加を拡大する方向ではなく、地域内での社会参加の拡大に焦点が当たっていることが示唆される。

平成の市町村合併と地域自治区制度の創設は、「自治体内分権」への萌芽と評されることもあるが、本研究の調査対象自治体である上越市では、自主的審議数が低迷していること、近年では地域協議会委員の業務負担の軽減が一つの論点となっていることに見られるように、現状では、「市政への地域意見の反映」が推進されているとはいいがたい。また、制度設計段階で「提案権」「同意権」といった「コガバナンス」につながる制度を設けた伊賀市でも、その活用はほとんどなされておらず、市も地域に利用を促しているわけではない。これらの点からも、「コガバナンス」の拡充を結論付けることは難しいと考えられる。

一部には、地域自治組織を「行政計画、行政施策の方向性検討」に活用しようとする動きも見られる。益田市では、地域組織代表と行政の双方が参加する「まちづくりラウンドテーブル」が試みられており、意見交換や行政計画策定に活用しようという試みが行われた。また、大阪市では、協議会型の地域自治組織の形成を進める際に、「地域代表性を持つ」という位置づけを行っている。自治体行政調査からは、課題設定が専ら行政からなされていること、地域からの意見を施策化する際の正統性をどう担保するのかといった行政側の問題、計画策定といった政策形成への関心が必ずしも高くないといった問題が指摘されている。

制度デザインだけでなく、運用の実態を含めて、「コガバナンス」が今後拡充できるのか、拡充するにはどのような工夫が必要であるのかを、地域自治組織や住民の意識も踏まえて今後検討する必要がある。

#### (2) 自治体改革の「コマネジメント」への影響

近年の自治体改革は、コスト削減や民間への委託といった NPM の手法から強く影響を受けているが、地域自治推進政策にもその影響は及んでいる。当初の計画段階では十分に織り込んでいなかったが、自治体への調査を通じてこの点が改めて確認された。本研究では、地域自治組織と行政担当者との交渉・調整を「コマネジメント」ととらえているが、自治体や地域自治組織への調査では、この局面での影響がさまざまな形で表れている。

一つは、行政と地域とのインターフェイスのあり方への影響である。調査対象自治体では、地域自治組織を担当する職員は、基本的にコミュニティ施策(地域振興)担当部署の職員に限られ、拡充の傾向はみられなかった。むしろ、支所と本庁の重複を避けることを理由に、現場(支所等)にだけ配置する形にした自治体(伊賀市、大阪市)が見られた。支所そのものの体制を縮小しようとする自治体もあった(上越市)。全国的な調査でも、支所体制が縮小傾向にあることは指摘されており、行政と地域との接点が小さくなることで、「コマネジメント」に支障がでる懸念がある。

本研究の調査自治体では、地域自治組織を支援する民間主体を導入する取り組みも見られた。国の制度を使った集落支援員を地域自治組織のスタッフとする自治体(益田市)や、民間組織に支援を委託する自治体(大阪市)が確認できた。益田市に関しては、集落支援員の他に、新たに市が支援した中間支援組織の形成が進められており、民間主体による中間支援を「コマネジメント」の中に位置づけようとしている事例がある。導入を推進する背景には、地域自治組織の事業(本研究での「コプロダクション」)の活性化への期待と、行政職員の「コマネジメント」からの一部撤退の補完という二つの側面がある。地域自治組織、委託を受けた中間支援事業者、行政の三者による「コマネジメント」は、行政と地域の二者関係よりも複雑さ、不安定性を増す可能性があり、三者関係をいかにしてマネジメントするか自体が問題となる(伊賀市)。

もう一つは、他の領域の自治体改革と地域自治推進政策の矛盾が「コマネジメント」局面にあらわれていることである。本研究では、中間支援事業者との契約において、地域との長期的関係構築ではなく自治体全体で推奨される契約ルール(長期契約や随意契約の排除、独占の排除)が優先される事例が確認できた(大阪市)。また、公共施設統廃合の下で、地域が施設を「引き受ける」ことになった事例もあった(伊賀市)。

地域自治推進政策は、複数領域を包含する自治体改革の中では、周辺的な政策領域であり、その分、他の改革からの影響を受けやすい。他の領域での行政改革や首長の政治姿勢の影響、地方議会との関係などを視野に入れつつ、地域自治推進政策の動向を把握する必要がある。

### (3)「コプロダクション」を背景にした「コマネジメント」局面での交渉

本研究ではいくつかの地域自治組織について定点観測的に複数回の訪問調査を行った。調査対象の中には、地域活動の実績が、地域自治組織への資源調達にプラスに働いているものがあった。社会教育の経験が蓄積され、地域内の各種団体や非営利法人とのネットワークが構築されている地域自治組織に、市が積極的に助成情報を紹介しているケース(益田市)、市町村合併前からまちづくり計画を議論し、それに基づく事業を立ち上げている実績が公共施設をめぐる市との交渉にプラスに働いたケース(伊賀市)などが確認できた。地域内の協働すなわち「コプロダクション」の実績は、事業に関する資源や制度運用上の譲歩を引き出す一種の交渉材料になる可能性があることが示唆された。

### (4)住民参加の推進に向けて

本研究では、「参加」は「コガバナンス」「コマネジメント」「コプロダクション」の局面に区分できるとしたが、自治体調査からは、これらが十分参加を促す形になっていないことが見えてくる。全般的に「コガバナンス」拡充への関心が低いこと、その結果、「コマネジメント」や「コプロダクション」と一体のものとして運用されていない状況が確認できた(益田市、大阪市、伊賀市)。計画や施策の方向性づくりに地域自治組織が関与し、それと関連する形で地域自治組織の活動を拡充するという形で「参加」を進めるルートは未だ十分ではないといえる。

「コガバナンス」に特化した形で制度を導入した上越市では、「コマネジメント」「コプロダクション」との接続がうまくいっていない。上越市はこの点を改善する意図で地域協議会が補助金を審査する仕組みを導入したが、「コプロダクション」を担う地域の主体との関係構築は十分なされていない。

また、「コマネジメント」と「コプロダクション」を通じた「参加」拡充の可能性であるが、地域自治推進政策は、包括的な自治体改革というコンテキスト、とりわけ NPM 的な改革潮流のもとで展開しており、制度の設計や運用はその制約を受けている。その下では、「コマネジメント」における行政側の交渉や調整の幅は大きくはなく、むしろ狭まりつつある。定型的な補助制度運用の範囲内での「コマネジメント」は維持されるが、地域自治組織がその活動内容を刷新し、人材やネットワーク、資金などの資源を適切に活用する形で「参加」を推進することは難しくなると考えられる。

しかし、本研究からは、住民参加の拡充につながる可能性もわずかであるが見出せる。一つは、地域自治組織導入以前から「コガバナンス」の経験が蓄積されている領域を活用して、「コガバナンス」を通じた参加を広げていくことである。自治体調査からは、地域福祉計画の改定に地域自治組織での議論を活用する試みがあらわれている。どの領域でも可能であるかは別途検討が必要だが、一部の行政計画については、計画策定過程に地域自治組織を組み込むと規定すること

で、「コガバナンス」の活性化を図ることが期待できる。

もう一つは、「コプロダクション」のソフト面での支援の強化である。地域自治組織が地域の課題に対応できるような事業を企画し、実行するためのソフトの支援を充実させることで、参加を推進しようとするものである。調査を行った自治体では、民間主体による中間支援を「コマネジメント」の中に位置づけ、行政、地域自治組織、中間支援の関係の安定化を図ろうとするケースがあった（益田市）。なお、事例では確認できなかったが、地域担当職員の体制充実といった人を手厚くする方策もソフト面での支援としては考えられる。こうしたソフト面での支援強化は、「コプロダクション」と「コマネジメント」を関連付けて考える必要があることを示唆している。

「コガバナンス」適用の範囲を広げられるか、「コプロダクション」と「コマネジメント」の双方を視野に入れた運用が可能か。住民参加推進の観点からは、この二点が今後の地域自治推進政策には問われることになる。

地域自治推進政策は、実務的な注目が大きい分野であるが、その運用についての研究蓄積はまだ十分ではない。本研究では、少数の自治体を対象に質的調査を行ったが、今後は量的調査や質的調査を進め、行政側の運用実態を把握するとともに、地域団体や住民を対象とした調査を通じて担い手側の意識を探ることが課題になると考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 栗本裕見	4. 巻 29
2. 論文標題 「協議会型地域組織の制度構想に関する考察 地域負担のコントロールの観点から」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 国際公共経済研究	6. 最初と最後の頁 76-84
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 栗本裕見	4. 巻 5
2. 論文標題 「自治体改革の中のコミュニティ施策 首長のリーダーシップに注目して」	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 『都市と社会』	6. 最初と最後の頁 80-97
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計7件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 栗本裕見
2. 発表標題 「地域づくりと“中間支援”」
3. 学会等名 国際公共経済学会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 栗本裕見
2. 発表標題 「自治体コスト削減の中の“参加”？ 伊賀市における公共施設 廃止をめぐる地域組織の抵抗」
3. 学会等名 公共政策学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 栗本裕見
2. 発表標題 「協議会型地域組織と中間支援体制」
3. 学会等名 国際公共経済学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 栗本裕見
2. 発表標題 「自治体改革の中のコミュニティ施策 大阪市における地域活動協議会の導入とその実態より 」
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 栗本裕見
2. 発表標題 協議会型地域組織と住民参加
3. 学会等名 国際公共経済学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 栗本裕見
2. 発表標題 協議会型地域組織による地域再編の論理
3. 学会等名 日本地方自治学会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 栗本裕見
2. 発表標題 協議会型地域組織の導入と「行政 地域」関係 大阪市の区役所調査から考える
3. 学会等名 国際公共経済学会
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 上田 道明、栗本 裕見、桑原 武志、大西 弘子、柏原 誠、水谷 利亮、平岡 和久	4. 発行年 2018年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 224(2-21,92-101)
3. 書名 いまから始める地方自治	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------