

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 11 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530159

研究課題名(和文) 地域コミュニティによる小規模公共サービス供給の可能性 自治体内分権の比較事例分析

研究課題名(英文) The possibility of providing small public services through local community residents--The comparative case analysis of municipal internal decentralization

研究代表者

徳久 恭子 (Tokuhisa, Kyoko)

立命館大学・法学部・教授

研究者番号：60440997

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：この研究では地域自治組織を地域での小規模公共サービス生産を目指した仕組みととらえ、地域自治区・合併特例区を選択した3自治体、自治体独自の制度化を図った5自治体を調査した。地域住民によるサービス生産に際しては、地域内連携を推進/疎外する制度的要因と、既存のネットワークが活用できるかで左右される。制度的な阻害要因としては、課題設定と実働機能との調整、被合併地域の不安定性、そして、既存のネットワークの動員を可能にする連携促進要因としては、危機感の喚起、リーダーによる地域内の既存ネットワーク資源の活用と課題解決の事業化、外部人材による評価と相互学習が示唆された。

研究成果の概要(英文)：Local governments in Japan have depended upon their citizens with executing miscellaneous services through neighborhood associations for a long time. Because of their fiscal crisis and the aged society, local governments induce their citizens to produce various service compatible. But most organizations are confusing about what to do for their neighborhood. The solution that neighborhood governance improves its activity is needed in Japan.

Our research project focuses on the institutional factors and the facilitating local network use. For this purpose, we select eight municipalities and interviewed local government employees, area coordinators, residents. We show several points of institutional impediment factors, which are adjustment of the relation between agenda settings and implementations in neighborhood governance organizations, and organizational vulnerability in merged villages and towns.

研究分野：政治学

キーワード：地域自治組織 行政媒介 地域内連携 市町村合併

## 1. 研究開始当初の背景

2000年代に入って以降、一つの自治体の内部をいくつかの地域に区分し、住民自らの手による地域づくり、地域運営を進める組織を自治体の公式制度として位置づけようとする自治体が増えてきている。1970年代から90年代にかけてのコミュニティ政策の時期に次ぐ、「第二次コミュニティブーム」ともいべき状況だと評する向きもある。ブームと呼べるかどうかはともかく、地域住民による「共助」の強調とその受け皿の組織化が自治体および国の政策課題として浮上していることは事実である。

経済グローバル化に伴う経済危機、少子化・高齢化などの環境変化をもたらすリスク構造の普遍化と個別化が、柔軟性を欠く画一的な福祉国家によるサービスの不十分さを浮き彫りにし、また、経済の変貌による財政危機は人々の生活ニーズへの政府の対応の枷となった。政府サービスの応答性は低下し、企業、あるいは市民社会組織といった「民間」が公共サービス供給の担い手となることが大いに期待されるようになってきたのである。市場メカニズムを通じた資源の効率的配分や、規模の経済を実現する資本蓄積の可能性という点で、企業には民営化や民間資金を活用した施設整備やサービスの実施が期待され、NPOなどの市民社会組織はきめ細かなニーズ対応の必要性が増す状況での社会サービスの担い手として期待されている。こうした社会サービスには、個別対応が重要視されるために小規模であることを余儀なくされ、自ずから対象となる市場が限定されるようなものもある。本研究では、公共的課題でありながら、広い市場を設定できないようなサービスを、小規模公共サービスと呼ぶ。

自治体もまたこうした動向の中にある。1990年代末のNPO法の制定やその後の介護保険制度の導入以後、市民社会組織を対人社会サービスの担い手とする期待は高まっており、協働指針などのルール作りを中心とした施策が展開した。とはいえ、日本のNPOは組織的に脆弱であるうえに、偏在しているという点で活用可能性には制約があった。

一方、日本では従来から自治会・町内会などの地域団体がほぼすべての自治体内の存在し、行政との密接な関係を結び、自治体の業務の一部を担っていた。地域団体は、「政府の影響を強く受ける市民社会組織」「その結果として社会と政府との間を市民社会組織が媒介する」という機能を果たしていたのである。こうした機能は行政媒介機能と概念化されている。近年のコミュニティブームとは、市民社会組織のうち、地域団体を主とした活用してサービスの担い手として活性化することを期待したものだといえる。

本研究では、その制度的形態である地域自治組織に着目して、日本の自治体における公共サービス供給システムの再構成がどのように進展しているのかを明らかにし、そこに

影響を与える要因を探ろうとするものである。

徳久(研究代表者)、栗本(研究分担者)は、これまで地域自治区制度採用自治体を対象にし、地縁団体やNPO等を束ねた住民の実働組織の小規模公共サービス供給の可能性を示してきたが、本研究はそれを進展させるものである。

## 2. 研究の目的

本研究では、日本の自治体における公共サービス供給システム、特に人口減少社会の下で小規模公共サービスがどのように再構成されていくのかを明らかにしようとするものである。

こうした本研究のアプローチは、サービスというアウトプットに焦点を当てた地方自治研究ということができる。近年では、欧米のローカル・ガバナンス論を援用して、ローカルレベルでの公共サービス供給のあり方の変容とあるべき方向性を示唆する議論が登場しているが、地域での公共サービス供給システムについての議論の蓄積は十分ではない。

理由の第一は、日本の地方自治研究においては、中央地方関係の特徴の解明に焦点が当たっているからである。第二には、ナショナル・ミニマム確保の観点から、対人社会サービスへの国の制度的影響が大きく、地域レベルでの偏差が重要視されてこなかったからである。第三は、行政の影響下でサービス供給に動員されている行政媒介関係ではなく、サービスの質は住民が意思決定に関与することで統制可能だと想定する欧米の認識を前提に、専ら住民の意志決定への参加拡大が「住民自治」として規範的に強調されてきたからである。

また、自治体の現場においては、NPOにしろ、地域団体にしろ、その対象を問わずサービス供給を担ってほしいという期待がある一方で、行政と市民社会の役割分担を誰が、どのように線引きし直すかについては自覚的ではない。政府の下部組織ではない市民社会組織は強制的に動員できないが、かつてのように阿吽の呼吸で期待に応える条件は存在しない。日本の市民社会組織は小規模で脆弱なものが多いが、高齢化や人口減少、労働条件の悪化などの影響で組織的力量を向上させる資源を調達することは簡単ではないからである。一方で、財政悪化は行政整理を強化し、線引き問題や市民社会組織との関係構築を積極的に進めるような行政の組織的余力も小さくなりつつある。新しい関係の構築が求められているにもかかわらず、行政から市民社会組織へのアプローチは消極的である。その意味では、実践の面でも地域自治組織をどう位置付けるかという問題は空白のままである。

1990年代の後半以降進められてきた国が

ら地方への「分権」と、政府と市民社会組織との間のパートナーシップの構築が迫られている現状を合わせて考えれば、まさに、統治におけるネットワーク化が進む、ローカル・ガバナンスが現在進行形で変容しているのである。つまり、本研究が掲げる目的は日本の特徴の下でのローカル・ガバナンスの形成を明らかにすることである。本研究での実施はかなわなかったが、ローカル・ガバナンスにおける国際比較にも寄与することが将来的には期待できる。

### 3. 研究の方法

本研究では、地域自治組織を制度化した自治体について、行政部署、個別の地域自治組織、中間支援組織などへのインタビュー調査をもとにした比較事例分析を実施する。いったん「地域自治組織の制度化が小規模公共サービスに結びつく」ルートを論理上示し、具体的な検討作業を位置づける必要がある。まず、その見取り図を示しておきたい。

#### (1) 地域自治組織の制度化から小規模公共サービスへ

公式的制度設計 行政が条例や規則、要綱などを根拠規定にして、地域に地域自治組織の設立をはたらきかける。

既存の地域内ネットワーク 公式的制度設計以前から存在する地域内のネットワーク。これには住民間、地域団体間、団体と行政との関係が含まれる。行政媒介関係もここに含まれる。

地域内連携の進展 地域自治組織が作られたことで、連携が深まる状態。これは、地域内での課題設定能力の獲得や向上、および課題解決のために必要な資源動員能力の構造を基準として判断することが可能。これらの能力を得ることによって、地域内の実働組織としての能力が高まる。

小規模公共サービスの生産 行政情報の伝達、地域の意向のとりまとめといった行政媒介や、環境整備、ネットワーク基盤を支える親睦・交流などの従来業務に加え、防犯・防災・福祉などを中心とした新しい分野への活動拡大、あるいは頻度や対応のきめ細かさの向上などによって判断することができる。

つまり、「地域自治組織の制度化から小規模公共サービスへ」とは、「地域内連携の進展」の成立によって、「小規模公共サービスの生産」が実現するということである。そして、「地域内連携の進展」には「公式的制度設計」と「既存の地域内ネットワーク」の双方が影響を与えていると想定することができる。このような道筋を想定した上で、比較事例分析を通じて次のことを明らかにすることを目的とする。

#### (2) 比較事例分析の際の検討事項

条例など自治体が定める公式の制度が政策パフォーマンスに影響を与える点を明らかにする。

団体間のネットワーク化のあり方が政策パフォーマンスに与える影響を明らかにする。

政策波及や学習効果を明らかにする。

#### (3) 地域自治組織の制度整理と事例選択

本研究では、地域自治組織を地域での小規模公共サービス生産を目指した仕組みだととらえるが、現状では、そうした仕組みを制度化する際には、地域自治区制度、合併特例区制度を用いる場合と、自治体独自で条例や要綱などで規定する場合がある。

制度的な根拠とは別に、それぞれの地域が選択した制度が、審議機能を重視するのかそれとも地域内での実働機能を重視するのかでさらに整理することができる。

本研究では、地域自治区・合併特例区選択自治体として上越市、宮崎市、豊田市を対象とした。豊田市は、当初から地域自治区一般紙度を採用し、合併から少し遅れて制度の導入を図っている。旧町村と中学校区は基本的に重なるが、中学校が二つに分かれた地域では、地域会議(地域協議会)を分割するなど、圏域を柔軟に設定し、中学校区という生活圏域を重視した制度運用をしている。上越市と宮崎市はともに被合併町村に対して圏域の分割が不可能な合併特例法の制度を採用しており、旧町村のまとまりを重視した制度選択になっている。

地域自治区(一般制度)以外の、地域自治区・合併特例区は、合併後の市町村に旧町村の意見を反映させるために制度がつけられたという経緯がある。また、地域自治区(一般)を含めて、この三つの仕組みはいずれも法律上実働機能を規定していない。これらに鑑みれば、審議機能重視の制度的特徴をもっているといえる。ただし、宮崎市(全域)と上越市の被合併の13区は、独自に地域全体の实働組織を設けている。13区の実働組織は、合併前に旧町村として設立を支援した組織である。そのため、実働機能重視の制度設計だということができる。

一方、本研究では、自治体独自での規定を設け、地域自治組織を設置している自治体も調査の対象とした。一般的には自治会・町内会と地域団体を一つのテーブルに集める「協議会」方式である。根拠規定によっては、市への提案権や同意権が明示されているケースもあるが、基本的には実働組織である協議会が何をするかを決めるためのものとして想定されている。本研究では、実働重視の制度設計であることが小規模公共サービスにつながるかどうかを比較するため、高松市、宗像市、川西町、雲南市、大阪市を調査した。川西町と大阪市以外は平成の合併を経験し

ている（川西町は合併の構想はあったが、最終的には合併しなかった）。また、宗像市、高松市では合併前からコミュニティ組織を作る構想が打ち出されていた。

#### 4. 研究成果

##### (1) 課題設定と実働機能との調整

比較事例を通じて、地域自治組織が置かれている制度状況における問題点を挙げておきたい。

地域自治区・合併特例区は平成の合併の過程で作られた制度である。構想段階では地域内での公共サービス内容の取捨選択の機関として活用することも議論されていたが、結果的にはすでにふれたように旧町村の意向を新市へ伝える機関という性格を強く持つ制度となった。地域自治区採用自治体では、そうした制度の特徴が調整の問題として現れている。

上越市の被合併地域の3自治区（安塚、大島、浦川原）、宮崎市の被合併地域の2特例区（佐土原、田野）での調査からは、地域協議会と地域の実働組織の関係構築が課題となっていた。宮崎市の2区では、佐土原以外には関係機関をつなぐコーディネーターが置かれたが、コーディネーターの「所属」（役場に机があるなど）が地域で連携を促す際の障壁になるという声もあった。

宮崎市の合併特例区の場合、合併特例区協議会と実働組織という旧市内の地域自治区と同様の構造であるが、新市に対する旧町村の発言権を確保の場として位置づけられていた。また、合併特例区に実働組織を設けることの意義に対する理解は、被合併町村によって違いがあったこともあり、合併特例区協議会と実働組織との連携が進みにくかったと考えられる。

一方、条例等による自治体独自の制度のもとでは、課題設定と実働機能の間の意思疎通の困難という問題は観察されなかった（高松市、宗像市、川西町、雲南市、大阪市）。一つの組織のなかに両方が包摂されていることから、調整が比較的容易だということである。

とはいえ、制度の形式だけが課題設定と実働機能との調整を決定づけるわけではない。旧宮崎市内では行政による丁寧な制度導入への説明が行われたことで、両者の関係は密接である。宮崎市では、1990年代終盤から、ボランティアやコミュニティに関心を持っていた市長の下、施設整備など合併以前から施策がある程度進められていたこともあり、地域自治区と実働組織の二本立てという制度も、「まちづくり」のための仕組みとして受け入れる素地がある程度形成され、さらに説明でも重要なのは実働組織だという方針での説明がなされていたことが有効であったと考えられる。

##### (2) 被合併地域の不安定性 制度転用、制度補完問題

上越市の浦川原区、宮崎市田野合併特例区では、設立当初の実働組織が継続できず、組織編成が大幅に変更している。他では合併時に地域のまとまりを残すという意図で団体包摂型の組織とし、浦川原では旧自治体の資産を配分された。このような形で工夫がなされ、地域ぐるみの組織としての位置づけを合併前には与えられていた。合併後は、実働組織が地域内のネットワークを包摂することが想定されていたのだが、実際には既存の地域内ネットワークから外れてしまうという事態が生じていた。

浦川原の場合は、合併後に旧町村の発言力や資産を残す目的で作られた実働組織だが、合併後はその意義が共有されなくなり、経営問題を機に、コストがかかる存在だと批判されるようになってきている。田野でも、当初は包括的な組織編成であったが、公民館（自治会）の協力を得られず、現在は有志による参加という形に変わっている。合併推進の制度の旧町村の住民生活を支える実働組織への転用が上手くいかなかったと理解される。

制度的な特徴も転用を阻んでいる。合併特例法上の制度（合併特例区、地域自治区）では、圏域は旧町村でしか設定できない。旧町村のまとまりとは別に、集落や学区など別の大きさの生活圏が存在する場合には、「旧町村」は理念上はともかく、感覚的には身近な範囲ではない。田野も浦川原も旧町村はイベントの単位であり、課題解決の単位とは十分認識されていなかった可能性がある。区域の設定は、一般制度としての地域自治区になったのちに変更をすることも可能だが、すでに数年間1つの区としてまとめられていた線引きを改めてやり直すのはそれほど容易ではない。

さらに、実働組織への転用がうまくいかない、あるいは地域協議会と実働組織との調整がスムーズでないという状態が生じたときに、間に立つ媒介者が存在せず、対立や分裂が調整されないという状況が生じている。旧浦川原村では、個別町内会の要望は直接役場に持ち込まれて対応されていたという。そうした密度の濃い関係は、合併で失われたのである。合併前からのネットワークのパターンが、合併後には維持されず、その結果として地域内連携の進展を指向したネットワークづくりの試みも一進一退を繰り返しているという状態である。いわば、合併前のネットワークのなかに存在していた制度間の補完関係が合併後にはなくなってしまったことによる困難ということになる。

その意味では、市町村合併という潮流の中での制度選択は、その後の地域自治組織を機能させるにあたって、重要なものであったことがうかがえる。

### (3) 地域内連携の促進要因

(1)(2)で示したように、地域自治区・合併特別区制度は、地域内に根拠、参加者の異なる複数の機関があり、その間の調整コストがかかることや、被合併地域では制度的不安定さを抱えることなどが、地域内連携促進のハードルとなることがうかがえる。その一方で、条例等の根拠による地域自治組織は制度設計面では大きな問題を抱えていない。

だからといって、条例等による実働組織重視の制度のもとでの地域自治組織が常に地域内連携を進展させ、小規模公共サービスの生産を実現しているわけではない。地域団体が結集しているがゆえに、各地域団体の住み分けが成立し、そこでの固定的な予算配分がなされ、実働組織を構成する地域団体の企画を丸のみする可能性もある。

そのような固定化を刷新するアウトプットを生み出すためには、既存のネットワークを活用しながらも、課題設定能力の向上や資源動員の向上がなされる必要がある。現実の実践が多様であり、要因を特定してパターンを抽出するのは困難であるが、本研究での観察から、事実発見的に示唆されることを挙げておきたい。なお、一つの事例が複数の要因を抱えていると考えられる場合があることをあらかじめ指摘しておきたい。

#### 危機感の喚起

住民により「共通の資産、資源」だと認知されているものが大幅に減損する事態が生じ、それを多くの住民が認識することにより危機感が共有される。そして、その危機をもたらしたものが解決されるべき課題として認識され、解決のための資源動員が可能になるという場合である。

宮崎市の生目台地域自治区の場合は、災害による地域全体への被害がきっかけとなり地域をあげての防災訓練に結びついた。浦川原区のケースでは、合併前に村の資産をつぎ込んで設立した実働組織の経営危機が、実働組織支援のための協力体制づくりと、経営立て直しのための事業展開に結びついた。また、高松市のコミュニティ組織では、財政危機による補助金削減の方針決定が、コミュニティ組織の再編と住民へのニーズ調査に結びついた。

危機感による地域防衛の意識共有は、地域内の結束をもたらし、連携につながるが、それが持続的なものになり、小規模公共サービス生産が実現するとは限らない。危機感という形に対応すべき課題が認識されたとしても、それが解決すべき地域の課題であるのか、解決方法が適切であるかどうかは別の問題だからである。浦川原のケースのように、経営危機を回避するためのネットワーク自体が立ち消えになる場合もある。危機感を課題解決型の事業に変えていくメカニズムが別途必要となる。

#### リーダーによる地域内の既存ネットワーク資源の活用と課題解決の事業化

ここでは、課題設定と初期段階での資源動員をリーダーが担うことで、地域内連携の進展と、小規模公共サービス生産を行う。リーダーは最初期の段階では、ごくわずかの協力者しかもたず、リスクを取って課題解決の実例を示す。その後、リーダーが関与している地域内ネットワークを活用して、成功の経験を広げる。このネットワークは、事業の継続と拡大の際の資源動員基盤となる。

大阪市鶴見区のケースでは、地域の役員がひとりで放置自転車の片づけを続け、成果が周囲に広がるようになると、校区社協のネットワークを活用した。最初から全くの一人ではないにしろ、失敗するかもしれない初期段階で組織設立や事業の立ちあげをしているものとしては、川西町吉島、生目台のケースもこれに該当する。

もちろんこのタイプにも問題はある。リーダーが不在である場合、リーダーが一線から退いた場合である。これについては、代替物となるような仕組みを特定することはできないが、例えば宮崎市が設けていた「地域コーディネーター」や宗像市や高松市の「地域担当職員」という制度装置がその代替物として機能する可能性はある。ただ、担当者の交代や専門性の確保などの問題は残っている。

また、高松市二番丁でのニーズ調査も突出したリーダー不在の場合に課題設定の質を向上させる手法である。あるいは、通常の役員よりも多くの人に地域のことについて議論する機会を設けるなど、議論する場を外にひらくことも同様ということが出来る。大阪市鶴見区や西成区、生目台の事例でそうした手法がとられている。

#### 外部人材による評価と相互学習

地域の実践について、他の地域との情報共有と第三者からの評価システムを行うことで、事業の質的向上を進めるものである。雲南市では、市内すべての組織の取り組みのエッセンスを発表する機会がある。そこには、NPO法人のメンバーをファシリテーターとして招くだけでなく、他の自治体職員やマスコミ関係者など様々な外部人材が参加する。発表者はそれらの多数の人から質問やコメントを受ける機会を持つ。多くの人目にさらされ、他者の実践を知ること、事業の振り返り、評価と改善を目指すものである。事業の刷新に焦点を絞ったスキームである。また、学習による評価の高い実践の波及も期待できる。

地域自治組織が補助金など新たな資源を得て事業をおこなう場合、しばしば歴史や伝統の発掘や世代間交流が行われる。これらの取り組みは、新しい事業であり、新しい視点を含んでいる。また、地域内のネットワーク資源を豊かにする可能性もある。しかし、親睦、交流的な要素も多く、課題設定能力を向

上させるという点では未知数である。その点からは、外部の評価はより課題設定能力に焦点を当てた手法といえよう。

ただし、ファシリテーターに人材を得られるかどうか、地域のなかに外部評価を受け入れる素地があるかどうかでその成果は左右されるという不安定要因も抱えている。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 9 件)

栗本裕見「地域活動協議会(地活協)の現場」『おおさかの住民と自治』、査読無、426号、18-19頁、2014年。

栗本裕見「課題解決型の地域活動の浸透とプラットフォーム化 - 大阪市鶴見区榎本地域活動協議会の試み」、大阪自治体問題研究所ワーキングペーパー Working Paper Series ojkwp-1、査読有、1-16頁、2014年。  
<http://www.oskjichi.or.jp/modules/workingpaper/content0001.html> (大阪自治体問題研究所ホームページ)

徳久恭子「地域文化を創るワインツーリズム」『酒文化』、査読無、268号、10-13頁、2014年。

徳久恭子「木寺元『地方分権改革の政治学 - 制度・アイデア・官僚制』『年報行政研究』、査読無、49号、206-209頁、2014年。

Kyoko TOKUHISA “The Evolution of the Japanese Developmental State: Institutions Locked in by Ideas,” *Social Science Japan Journal*, 査読無、17-1, 103-106, 2014.

栗本裕見「『ボトムアップ型』でつくられたまちづくり構想 西成特区構想有識者座談会報告書をめぐって」『おおさかの住民と自治』、査読無、411号、15-17頁、2013年。

徳久恭子「自治体における新しい社会的リスク管理—地域は小規模公共サービスの提供を担えるか?」日本都市センター『関西方面の学識者と実務家の交流会』、査読無、3号、27-47頁、2013年。

徳久恭子「地域を紡ぐ—ソーシャル・キャピタルを測ること、築くこと」『立命館法学』、査読無、345・346巻、429-457頁、2013年。

栗本裕見「地域住民による小規模公共サービスの供給へ:『コプロダクション』への模索」『公共政策研究』、査読有、12号、74-84頁、2012年。

[学会発表](計 1 件)

栗本裕見「地域自治組織の活動と地域内関係の組み換え 全戸加入NPOの比較より」日本地方自治学会、2013年11月10日、長岡市商工会議所(新潟県長岡市)。

[図書](計 1 件)

石田徹、伊藤恭彦、上田道明、大西弘子、柏原誠、桑原武志、藤井禎介、水谷利亮、栗本裕見、法律文化社『ローカル・ガバナンスとデモクラシー - 「地方自治」の新たなかたち - 』2015年12月発行予定。

[産業財産権]

出願状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

(報告書)

『福祉NPOと地域自治組織の連携システムに関する調査研究』全労済協会、栗本裕見・橋本理、全134頁、2012年。

#### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

徳久 恭子 (TOKUHISA KYOKO)

立命館大学・法学部・教授

研究者番号: 60440997

(2) 研究分担者

栗本 裕見 (KURIMOTO YUMI)

大阪市立大学都市研究プラザ・特別研究員

研究者番号: 00449539