

平成22年 5月 5日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2009
 課題番号：19530102
 研究課題名（和文）自治体内分権に伴う地縁組織の再編成と地域自治の新しい構造
 研究課題名（英文）Reorganization of Traditional Neighborhood Organizations by the Introduction of the neighborhood council system and the New Design of Community Governance Structure
 研究代表者
 後 房雄（USHIRO FUSAO）
 名古屋大学・大学院法学研究科・教授
 研究者番号：20151855

研究成果の概要（和文）：イギリス、アメリカ、スウェーデン、イタリアなどにおける海外事例の研究、および日本における地域自治区、地域自治組織の事例研究から、近隣政府の現代的必要性和実施可能性、および近隣政府への権限配分の程度、市民参加の不十分性などの想定される問題点を明らかにすることができた。こうした研究を前提に、小学校区ないし中学校区単位に公選の議会を設置し、予算編成権などの一定の公的権限を委譲する近隣政府の制度設計を構想し、日本におけるその必要性和実施可能性を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：From the case study of neighborhood councils of Great Britain, United States, Sweden, Italy and Japan, we could make clear the necessity, feasibility and difficulties of neighborhood council system in Japan. Based on this theoretical basis, we designed the structure and function of the neighborhood council system to be set up in the area of primary or secondary school district.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2008年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：社会科学（A）

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：自治体内分権、近隣政府、地縁組織、地域自治区、NPO

1. 研究開始当初の背景

1990年代以降、地方分権改革、市町村合併、市民参加の高まり、NPO（民間非営利組織）の増加、行政の実施機能の民間委託などが同時並行で進行するなかで、従来は中央政府の地方実施機関という性格が強かった日本の自治体は、本来の「自治体」への転換

を迫られている。

なかでも、「平成の大合併」とも呼ばれる市町村合併の推進によって、規模の拡大による効率性の増大という効果は期待できるとしても（これ自体、政治的指導力や行政経営のレベルアップを前提とするが）、住民と自治体との距離が拡大し疎遠になったことは

否定しがたい。

そのなかで、住民自治の実質化があらためて重要な課題となっており、各地の自治体においても、そのための試みがなされるようになってきている。

特に、2004年の「地域自治区」制度の導入前後から、各地で「地域自治組織」の事例が増えており、伝統的な地縁組織やNPOの役割も含めて、地域自治の新しい構造をどのように構想するかという課題が重要となっている。

そうした課題に対し、自治体研究、地縁組織研究、NPO研究がそれぞれ進められているものの、総合的な研究が欠けているというのが研究開始当初の背景であった。

2. 研究の目的

民主主義的正当性をもつような自治体内分権、近隣政府の制度設計を明らかにしたうえで、伝統的地縁組織の現代的な再編成の方向やNPOの役割を明らかにしつつ、分権時代における新しい地域自治の構造を提示することが研究の目的であった。

より具体的には、以下のような5点を明らかにすることを研究の目的としていた。

- (1) 地域自治組織の事例について、地域自治区制度に基づくもの（上越市、高山市、豊田市など）と基づかないもの（伊賀市、名張市、恵那市など）を区別しながら実証的に研究し、それが地縁組織にどのような変化を引き起こしているか、NPOとの関係はどうなっているか、日本社会において近隣政府が機能する条件があるか、などを明らかにする。
- (2) イギリスのパリッシュ、アメリカ（特にシアトル市のNeighborhood Council、ポートランド市のNeighborhoods Coalition boardなど）やスウェーデン（イエテボリ市、ルンド市などの近隣議会）の近隣政府の事例を現地調査することにより、近隣政府の機能の実態、基礎自治体や各種団体との権限・役割分担と連携の実態について明らかにする。
- (3) 社会学を中心とする地縁組織に関する従来の研究を網羅的にレビューし、かつ地縁組織の実態調査を行うことにより、地縁組織の組織実態、果たしている機能、持続可能性などを明らかにしたうえで、町内会・自治会の事実上の公的決定機能を近隣政府に移行させる現実的可能性、婦人会、子供会、老人クラブ、防犯協会などの機能別地縁組

織のNPOへの転換可能性を明らかにする。

- (4) 行政-NPO関係に関する私の従来の研究をさらに発展させ、指定管理者制度、バウチャー制度、市場化テストなどの急速な普及にともなう自治体-NPO関係の新しい発展を実証的に明らかにし、決定と実施の分離に基づく自治体-NPO関係の将来像を描く。加えて、自治体や近隣政府の企画立案過程への市民参加のあり方も重要な研究課題となる。
- (5) 以上の研究成果を総合し、かつ自治体改革、近隣政府、行政-NPO関係、社会関係資本などに関する内外の理論的研究を最大限消化したうえで、近隣政府、NPO、各種地縁組織などがそれぞれの性格に相応しい適切な役割を果たすような基礎自治体内部の地域自治の新しい構造を構想することが最終的な課題である。

こうした研究の意義としては、次のような点が挙げられる。

本研究は、地方分権、行政経営、市町村合併、道州制などを主要テーマにしてきた政治学、行政学の立場からの地方自治研究を前提に、新たに基礎自治体内部の地域自治の構造（特に自治体内分権）を正面から研究対象にする点に最大の特色がある。

その際、政治学、行政学の本格的な研究対象とされてこなかった地縁組織やNPOをも研究対象に含め、民主主義的正当性やマネジメントなどの政治学、行政学固有の視点を貫きつつ、自治体研究、NPO研究、地縁組織研究などを総合する点に独創性がある。

こうした研究に当たっては、行政-NPO関係、行政経営などに関する私の従来の研究蓄積が理論的な基礎として役立つと同時に、多くの自治体の経営改革への関与、NPOセンターの役員としての経験も、特に地域自治の新しい構造を具体的に構想するうえで有益だと考えられる。

本研究が初期の成果をあげるならば、自治体研究に新たな分野を開き、自治体研究、NPO研究、地縁組織研究などを総合する理論的な貢献となるだけでなく、地域自治区の法制化を起点に今後急展開すると思われる自治体内分権の動向に指針を提供する実務的貢献ともなるであろう。

3. 研究の方法

日本における地域自治区や地域自治組織の事例を検討し、また、自治体内分権、近隣

政府の外国事例（イギリス、アメリカ、スウェーデン、イタリアなど）をも検討しながら、自治体内分権の現代的必要性和実施可能性を、自治体研究、地縁組織研究、NPO研究などを行政学、政治学の立場から総合しつつ理論的に基礎付けるという研究方法を採用した。

本研究の最も重要な研究対象は、各地における「地域自治組織」の事例なので、地域自治区制度に基づくもの、基づかないものを合わせて、多くの事例を現地調査することを重視した。

研究方法は、事前に文献やホームページ上の資料などによって基礎情報を整理したうえで現地を訪問し、自治体担当者（可能なら首長、議員）、地域協議会委員、町内会役員、NPO関係者などにヒアリングを行うことを基本とした。

その準備として、文献や資料の検討から、事例の統一的調査を可能とするための標準的なヒアリング項目のリストを作成した。

地域自治組織の調査の際には、その地域の地縁組織、NPOなどの調査も合わせて行い、それらと地域自治組織や基礎自治体との関係についても明らかにするように努めた。

研究のまとめとして、このような国内の地域自治組織の事例や外国の自治体内分権の事例を参考にしながら、現行制度である地域自治区の発展形態として日本における近隣政府の制度設計を複数構想する作業を行った。

その際、小学校区を基本にしつつも、どのような規模の区画が適切か、地縁組織やNPOとの関係はどのように想定されるか、などについても研究を進めた。

合わせて、町内会・自治会と機能別地縁組織を区別しつつ、それぞれの機能と近隣政府との関係や、近隣政府の導入による組織の再編成の方向についても検討した。

4. 研究成果

(1)イギリス、アメリカ、スウェーデン、イタリアなどにおける海外の事例の研究から、近隣政府の現代的必要性和実施可能性を明らかにすることができた。

これらの諸国においては、もともと小規模な自治体や準自治体の伝統が存在していたが、1970年代ころから、自治体の大規模化、効率化だけでなく、住民自治の実質化の観点から、そうした伝統をあらためて再評価し、現代的な形で強化するような方針がとられるようになってきた。その一つの契機は、それぞれの国において、同時期に基礎自治体の合併が推進されたことがほぼ共通に指摘できる。

たとえば、イギリスにおいては、1974

年のディストリクトの設立に伴い、その一部となってしまった以前の基礎自治体がパリッシュを設立する動きが生まれた。

その後、1997年の地方政府・財政法により、住民の申請によりパリッシュを設立することができるようになった。これ以降、新たに設立されたパリッシュは150を越える。

スウェーデンにおいては、戦後、全国的かつ大規模なコミューン合併が、1952年と、1962年から73年にかけてと二度行われ、それまで約2500あったコミューンが約1000に、さらに約280にまで減少した。

それによって、財政的基盤の強化と社会サービス提供における効率性という目標はある程度達成されたものの、地方自治における「民主主義の学校」としての機能が損なわれるのではないかという懸念が強まった。

たとえば、1965年から1975年の間にコミューンの職員数が約19万人から約40万人に増加したのに対し、議員の数は約19万人から7万5千人へと減少したという。

こうして、1979年の地方組織に関する法律によって、自治体内部の分権化として、コミューンが「区域委員会」を導入することが可能とされた。こうした制度を導入する理由として、当時、次のような4つの理由が主張されたという。

- ① 区域委員会を設置することによって、政治家と住民との間の接触が容易になり、政党の地方組織の活動も活性化されるだろう。[民主主義]
- ② 区域委員会には、それまで事業分野ごとに別々の委員会・行政部局が処理してきた事項についての決定権が委譲されるので、複数の事業分野にまたがる協働や調整が容易になり、その結果として事業の効率性が期待される。[有効性]
- ③ 区域委員会はコミューンよりも狭い地理的領域を管轄することになるので、住民に対する各種のサービスを、地理的、社会的に異なる諸条件により適合したかたちで提供することが可能になる。[地理的事情への適応]
- ④ 区域委員会制度による政治的な分権化が、政治家と一般市民との間のより「信頼」に満ちた関係を促進することが期待される。[信頼]

その後の評価においては、区域委員会に対する住民の認知度はあまり高くないというデータがある一方で、区域委員の側では住民とのより多くの接触が可能になったという意見が多く、市民と議員との間の討論や対話

の実例が多様に生まれ、いわゆる「ストロング・デモクラシー」（パーバー）の兆しがあるという指摘もある。

アメリカにおいても、1970年代までは「存立可能性の基準」（1人以上の常勤職員など）を満たさない地方政府は解散すべきだと勧告してきたACIR（アメリカ連邦政府・政府間関係諮問委員会）が、1987年の勧告においては、小規模地方政府の存続可能性と意義を明言するという転換が起こっている。

その基礎には、公共サービスの「決定」と「提供」を区別して考えるなら、サービス提供団体としての自立性がなくても、サービス提供を他の地方政府や民間団体に委託することが可能であり、サービス決定団体としての役割は十分果たせるし、そのことは十分に意義のあることだという考え方が存在していた。

このように、各国において基礎自治体内部の準自治体、近隣政府を志向する動向が見られるのであるが、同時に、近隣政府への権限配分の程度、市民参加の不十分性などの課題も明らかになっているのも事実である。

とりわけ、住民が近隣政府を認知し、近隣政府をめぐる討論や選挙に積極的に参加するようになるまでには、かなりの困難が存在しているというのが共通の問題点といえる。

また、近隣政府の区域にもよるが、そこほどの程度の権限や予算を委譲するのが適切か、という点でも試行錯誤の状況だといえるだろう。

(2) 日本における地域自治区、地域自治組織の事例研究からは、民主主義的正当性の不十分性、権限の弱さ、地縁組織やNPOとの関係の混乱などの制度設計の問題点、市民参加の不十分性などの問題点が明らかとなった。

とりわけ、「全戸加入」原則を掲げ続ける町内会、自治体が全国的に存続し続けている日本独自の状況が、一人一票の選挙によって選出される近隣政府（議会）に対する根強い抵抗を生んでいることが明らかになった。

これはまた、そうした地縁組織、学区組織を事実上の支持基盤にしている市町村議会議員の実態とも連動しているので、こうした地方議員のなかにも強い反対が存在している。

同時に、自治体行政の側にも、実質的な権限を近隣政府へと委譲することへの懸念、警戒などが存在している。

こうしたなかでは、自治体首長の市民の支持に基づいた指導力による導入か、国レベルの地方自治法などによる上からの導入という方法が現実的な可能性だと考えざるを得ない。

(3) こうした研究を前提に、小学校区ないし中学校区単位に公選の議会を設置し、予算編成権などの一定の公的権限を委譲する近隣政府の制度設計を構想し、その必要性和実施可能性を明らかにした。

当面、名古屋市を想定した制度設計の要点は以下の通りである。

- ① 町内会、自治会、NPO などの各種地域団体や、区政協力委員、民生委員、保健委員などの各種委員については、現状維持を前提にしたうえで、新しい制度としての地域委員会を、民主主義（選挙）に基づく地域の公的決定機関として設置する。（国際的には、近隣政府、都市内分権などと呼ばれる。）
- ② 各種地域団体は、地域に貢献するための自主的活動を行う組織である（その決定は組織内のもの）。各種委員は、市から委嘱された職務を行うのが役割である。これに対して、選挙によって選ばれた地域住民の公式の代表者（数人）によって公的な決定を行う機関である。（決定機能と実施機能の区別）
- ③ 地域委員会は、当面、中学校区（2万人程度）で1億円程度の地域予算案を編成する。その地域予算案は、市の予算案の一部として市長によって市議会に提案され、その議決を経て正式の予算となる。
- ④ 地域委員会の審議、決定、そのために必要な調査、情報収集の活動をサポートするため、一定数の市職員を配置する。担当職員—区役所—市役所が連携してサポートを行う。
- ⑤ 正式に決定された地域予算の執行は市が責任を持って行い、地域委員会は関与しない。地域予算の執行においては、市職員が直接執行する方式、民間団体（各種地域団体、企業など）に委託契約を通じて実施を委託する方式などがある。地域委員会は、地域予算の執行状況、執行結

果について市から報告を受け、意見を述べるができる。

(4) こうした研究を踏まえて、2009年4月に当選した河村たかし名古屋市長のアドバイザーとして、名古屋市における「地域委員会」の制度設計および実施について助言を行った。名古屋市においては、2010年前半期に、8小学校区において地域委員の選挙が実施され、地域委員会が1000万円から1500万円の予算編成を行った。

多くの学区においては、地縁組織関係者が地域委員を独占しようとするような現象がみられたものの、地縁組織以外からの立候補者もある程度の割合で選出された。

当初、住民の選挙人登録や認知度は最初の試みであるだけに低かったともいえるが、マスコミの報道などもあって、市民の間では関心は徐々に高まりつつあり、市議会などでも無視しえない状況も生まれている。

地域委員会が編成した学区予算が、市議会において承認されるかどうかを初めとして、名古屋市において地域委員会制度がどこまで普及し定着するかは、政治状況に大きく依存するため不確定といわざるをえない。

しかし、日本で初めてとも言える公選の近隣政府の実験として全国的な注目も集めつつある状況なので、これについての観察を軸にして、近隣政府に関する研究を継続していく予定である。

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6件)

- ① 後房雄、「『政権交代』を経て見えてきた日本政治の課題」、学士会会報、第881号、41-46、2010年、査読無し
- ② 後房雄、「福祉国家の再編成と新自由主義」、年報行政研究 44号、63-86、2009年、査読無し
- ③ 後房雄、「日本におけるサードセクター構築は可能か」、『NPOジャーナル』 2009年冬号、30-33、査読無し
- ④ 後房雄、「ローカル・マニフェストと二元代表制」、名古屋大学『法政論集』、217号、224-259、査読無し
- ⑤ 後房雄、「NPOは公共サービスを担えるか」、『自治フォーラム』、2007年9月号、11-17、査読無し
- ⑥ 後房雄、「理念的協働論から契約の設計とマネジメントへ」、『自治体学研究』 第95号、26-31、2007年、査読無し

〔図書〕(計2件)

- ① 後房雄、花伝社、『政権交代への軌跡』、2009年、303。
- ② 後房雄、法律文化社、『NPOは公共サービスを担えるか』、2009年、205。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

後 房雄 (USHIRO FUSAO)

研究者番号：20151855