

平成 30 年 6 月 18 日現在

機関番号：14201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03274

研究課題名(和文) 都市内分権のなかの熟議と代表制デモクラシーの関係をめぐる比較地方自治研究

研究課題名(英文) Comparative study of Neighborhood Governments focusing on the relation between deliberation and representative democracy

研究代表者

宗野 隆俊 (MUNENO, Takatoshi)

滋賀大学・経済学部・教授

研究者番号：60324563

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：研究期間中、3次にわたり飯田市(長野県)で地域自治区調査を行い、また2次にわたりポートランド市(米国オレゴン州)で「近隣の参加」制度の調査を行った。飯田市では、20の地域自治区の基礎的な資料を収集し、複数の当事者インタビューを行った。また、ポートランド市では「近隣の参加」の制度を管轄する近隣参加局でのインタビュー、6の近隣アソシエーションでの公開定例会の傍聴と当事者インタビュー、2の区域連合でのスタッフへのインタビューを行った。飯田市の地域自治区制度については研究成果は未発表であるが、ポートランド市の「近隣の参加」については、3篇の学術論文を公刊し、2本の学会発表を行った。

研究成果の概要(英文)：I performed three times of researches on Chiki-Jichiku at Iida City. In these researches, I collected basic data of twenty Chiki-Jichiku making some interviews with key persons who had been engaged in Chiki-Jichiku system of Iida City. Two times of researches on the 'Neighborhood Involvement' were performed in the City of Portland, Oregon. There, I made interviews not only with senior staff of the Office of Neighborhood Involvement, but also with boards and staff of six neighborhood associations and two District Coalitions. No articles was published based on Iida researches. In regard to 'Neighborhood Involvement' System of Portland, three articles were published and two presentations were made at two conferences.

研究分野：地方自治

キーワード：都市内分権 熟議 地域自治区 近隣アソシエーション 市民的関与 代表

1. 研究開始当初の背景

(1)わが国の数次の市町村合併は、身近な地域コミュニティの範囲をはるかに超える巨大な自治体を生み出した。自治体の大規模化は、合併前の役場の廃止と議会の解散を伴い、ひいては「自治と代表制デモクラシーの希薄化」とも呼ぶべき事態をひき起こしかねない。このディレンマは日本だけのものではなく、たとえばアメリカにおいても、郊外化に伴って巨大化した市政府で同様の問題が生じてきた。

(2)「自治と代表制デモクラシーの希薄化」への処方箋として本研究代表者が着目したのが、都市内分権の構想である。都市内分権とは、「巨大化した自治体をいくつかの地区に分け、各区に市民が公共のことがらを議論する場を設け、そこで合意されたことがらに公的な通用力を認める仕組み」と定義できる。

「公的な通用力を認める仕組み」にはいくつかのものがあろう。たとえば、各区に設けられた公式の市民協議機関で合意されたことがらを市政に反映させる、あるいは合意されたことがらを市議会での協議や審議の対象とする、等々のプロセスが考えられる。

こうした仕組みを採用するものとして、国内では上越市や飯田市の地域協議会が、アメリカではシアトル市の市民諮問会議やポートランド市の近隣アソシエーションなどが知られる。

2. 研究の目的

日本とアメリカの自治体を比較研究の対象として、当該自治体の地区レベルで行われる市民の議論を熟議と呼ぶるまでに成熟させ、そこで合意されたことがらを自治体の公共政策へと昇華させる仕組みを解明する。

地区レベルで行われる市民の議論が熟議と呼ぶるまでに成熟する過程を明らかにすることがまずもって重要であるが、さらに本研究の取り組むべき課題として、以下のものがある。すなわち、1つの地区での決定が、自治体の総合的な政策体系との整合性から問題となる場合に、両者をいかに調整するのか、代表制デモクラシーのもとでの、市民全体を代表する議決機関(議会)と、地区レベルの市民協議機関をいかに接続するのか、である。

都市内分権の仕組みをとる自治体において、市民の熟議はいかにして促され、代表制に接続されてデモクラシーを再活性化させるのか。このことを明らかにすることが、本研究課題の最大の目的である。

3. 研究の方法

(1)本研究では、日本とアメリカの都市内分権の仕組みと運用に関する文献資料の読み込みが大前提となる。特にアメリカにおいては、明確に都市内分権の仕組みを採用してい

る自治体は少なく、決して多くはない先行研究から正確な情報を得て、現地で調査すべき論点を構想しなければならない。

(2)本研究は文献資料調査で完結するものではなく、都市内分権の仕組みを採用する日米の自治体で現地調査を遂行し、実践から知見を獲得しなければならない。

日本国内では、地方自治法に基づいて地域自治区と地域協議会が設置される飯田市(長野県)を研究対象とし、地域協議会での議論のあり方を調査すべく試みた。平成27年度から平成29年度にかけて、飯田市では3次にわたる現地調査を行い、市内すべての地域自治区に関する基礎資料を収集し、複数の地域自治区でキーパーソンへの聴き取り調査を行った。

一方、アメリカの都市内分権については、ポートランド市(オレゴン州)で2次にわたる現地調査を遂行した。具体的には、市内をくまなく覆う95の「近隣アソシエーション Neighborhood Association」のうち6の近隣アソシエーションを選んで現地を訪問し、アソシエーションでの市民の熟議の過程を調査分析した。この調査を通じて、それぞれの近隣アソシエーションで市民が公共のことがらにつき時間と手間をかけて議論し、その内容を市政に反映させる制度の構造と運用の実態を解明すべく試みた。

4. 研究成果

(1)飯田市の地域自治区の調査を通じて、以下のことがらが明らかとなった。

飯田市では、昭和の合併以前の、あるいは平成の合併以前の旧町村の範囲を基礎として20の地域自治区を設置している。各地域自治区には、市の公式の諮問機関としての「地域協議会」が置かれ、さらにこれとは別に、住民自治組織としての「まちづくり委員会」が設けられている。いわば、地域自治区のなかに、地区の住民を担い手とする「公」の組織と「私」の組織が併存しているのである。

なお、20の地域自治区は、風土地理、合併に至る歴史的な経緯、地域の自治のあり方等々、様々な面で互いに異なる独自性を持つ。

本研究では、当初、市の諮問機関としての地域協議会を、「市民が公共のことがらを議論し、熟議を通じて地区の合意を練りあげていく場」として想定した。その上で、飯田市における都市内分権の仕組みの要として、地域協議会で行われる「公共のことがらに関わる議論」の内容とそれが市政に反映される過程を分析しようとした。

ところが、現地で市の担当課や地区のキーパーソンへの聴き取り調査を重ねるなかで、地域協議会の開催頻度が低く、市からの諮問が多くないこと、「公共のことがらに関

わる議論」の出発点ともいいうる自主的審議の件数が少ないことが明らかになった。また、ほとんどの地域自治区において、地域協議会の委員とまちづくり委員会の委員の人的重複度が高いことが判明した。多くの自治区で、まちづくり委員会からの推薦を経て地域協議会の委員が決まっており、それゆえに人的重複度が高いのである。

さらに、地域協議会で議論すべきことがらは予めまちづくり委員会で実質的に議論しておき、その内容を地域協議会で承認するという地域自治区が多くみられた。

市の公式の諮問機関である地域協議会では、市からの諮問や地区の課題に関わる議論は必ずしも十分な時間をかけて行われていないことが判明した。他方で、公式の組織ではなく住民の任意団体であるまちづくり委員会で、本来地域協議会で協議することがらが実質的に議論されているのである。

このような事実を、どう評価するのか。本研究では結論を出すには至らず、この課題は次の研究に持ち越される。研究代表者は、次期の研究においても、飯田市の都市内分権の仕組みがどのように機能するのかを調査する計画である。

(2)ポートランド市の「近隣の自治」の仕組みの調査を通じて、以下のことがら明らかになった。

ポートランド市には、市域をくまなく覆うように 95 の近隣アソシエーション (Neighborhood Association) が存在する。近隣アソシエーションは、当該近隣に関わる公共政策について市政府から通知され、住民の意見を収集して市政府に提出する権限を有する。つまりは、市の政策形成過程のなかに公式に位置づけられた組織なのである。

とはいえ、近隣アソシエーションは市政府の肝煎りで設立されるものではなく、当該近隣の区域に住む住民たちが自発的に作る組織である。住民が自らの近隣にアソシエーションを創設したことを申告し、市政府は、当該アソシエーションが「人種や宗教、性別等を根拠に差別をしないこと」「月一回の公開集会を開催すること」「明確な定款を定めていること」「会員の苦情にしっかりと対処すること」など一定の要件を充たすことを確認し、これを近隣アソシエーションとして承認するのである。近隣アソシエーションとして承認されてはじめて、当該組織は公式の市政の政治過程のなかに参画する権限を獲得する。

本研究では、近隣アソシエーションを舞台に、近隣の住民が地域コミュニティに生起する公共のことがらをどのように受けとめ、これをいかに議論していくのか、さらに近隣アソシエーションを舞台とする議論が市政にどのように影響を及ぼすかが論点となる。

近隣アソシエーションの運営を切り盛りする理事たち (board) は一般市民であり、

職能として組織運営にあたるものではない。20代から40代の若い理事も多く、こうした人たちは仕事をしながら、無給で近隣アソシエーションの経常的な運営に携わる。また、近隣アソシエーションは毎月の定例集会を開催するばかりでなく、街頭美化活動やコミュニティガーデン運営などの親睦的な事業も担っており、その運営は決して容易なものではない。そこで、近隣アソシエーションの組織運営や事業の計画実施を助ける中間支援組織と専門職能をもつ人材への需要が生じる。ポートランド市には、近隣アソシエーションを支援する7つの「区域連合」 (District Coalition) が存在する。95の近隣アソシエーションのそれぞれが7区域連合のいずれかに加盟しており、自身の加盟する区域連合から様々な支援を受けるのである。

なお、7つの区域連合のうち5つは非営利の民間法人であるが、毎年度市政府と協定を結び、補助金の交付を受ける。この補助金から、区域連合のスタッフの人件費を始めとする経常費が支出され、加盟する近隣アソシエーションに運営費用が配分されるのである。市政府にとっても、近隣アソシエーションの活動を活性化するうえで、区域連合は不可欠のパートナーであるといえる。

そして、市政府の一部門として区域連合や近隣アソシエーションの支援を行うのが、近隣参加局 (Office of Neighborhood Involvement) である。近隣参加局のスタッフは高い頻度で区域連合の理事会や近隣アソシエーションの定例会に顔を出しており、そうした場面でも、「近隣の参加」の制度を担う3つのアクター 近隣アソシエーション、区域連合、そして近隣参加局 のフォーマル、インフォーマルのコミュニケーションが発生するのである。

研究代表者は、こうした「近隣の参加」の仕組みと運用を、後述の現地調査で確認することができた。

本研究期間中、平成28年3月ならびに平成30年3月に、それぞれ1週間ほどポートランド市で現地調査を行った。2次にわたる調査で、6つの近隣アソシエーションでの理事への聴き取り調査と公開月例会の傍聴、2つの区域連合でのスタッフへの聴き取り調査と理事会の傍聴、さらに近隣参加局での上級スタッフへの聴き取り調査を行った。

近隣アソシエーションの公開月例会では、近隣に生起する様々な地域課題が時間をかけて議論される場面にしばしば接した。以下、1つの例をあげて説明する。

ブレントウッドダーリントンという近隣では、小学校に近接するガラス工場が汚染物質を排出している疑いが生じ、この事態にアソシエーションとしてどう対応するのか、市政府や州立大学と連携して対処するのか、集団訴訟も念頭に置くのか等々につき白熱の議論が展開された。この議論には、ブレントウッドダーリントン近隣アソシエーション

の理事ばかりでなく、40名弱の一般住民も参加している。さらにプレントウッドダーリントン近隣アソシエーションでの議論は、この近隣が加盟する区域連合（サウスイースト・アップリフト）の理事会でも主要な議題として引き継がれ、区域連合としてもプレントウッドダーリントンの汚染物質問題に協力して対処することが議決された。なお、サウスイースト・アップリフトの理事会には、近隣参加局のスタッフも参加している。

上記の事例は、近隣に生じた地域の課題が、近隣アソシエーションの公開会議で住民によって議論され、その内容がさらに区域連合という広域の中間支援法人に引き継がれていくことを示している。区域連合が重要な課題であると判断すれば、その内容が近隣参加局をはじめとする市政府の部局に働きかけられることもあるのだ。

しかしながら、近隣に生起する地域の課題がすべてアソシエーションで議論されるとは限らず、またアソシエーションで議論されたことが必ずしも区域連合の支援を得て市政府に伝えられ、公共政策に反映されるとは限らない。近隣アソシエーションでの議論が時間をかけて練りあげられた、多くの人を納得させるものでなければ、区域連合もこれを市政府に提案して政策へと昇華させることに躊躇を覚えるはずである。見方を変えれば、近隣アソシエーションで手間をかけて良質の議論が行われるよう、人手や議題に関する情報、協議運営のノウハウを提供するのは区域連合の重要な仕事ということになる。

本研究期間中の調査では、複数の近隣を調査対象として、そこに生起する諸課題に近隣アソシエーションがいかに取り組むかの一端を直接観察した。また、区域連合が、近隣アソシエーションの日々の運営や事業を支える中間支援組織として不可欠のアクターであることが解明された。

ただし、近隣アソシエーションと区域連合で議論されたことがらが市議会での公共政策をめぐる議論にいかにつなぐのか、またいかに市政府の公共政策に反映されていくのかについては、十分に解明し論述することができなかった。この論点には、次の研究課題で取り組む。

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 3件)

宗野隆俊、「市民的関与とは何か」、彦根論叢、412号、pp.36-51、2017年、査読なし
宗野隆俊、「ポートランド市の近隣アソシエーション」、滋賀大学経済学部研究年報、24巻、pp.21-42、2017年、査読なし
宗野隆俊、「ポートランド市の「近隣の参加」をめぐる論点」、彦根論叢、415号、

pp.92-101、2018年、査読なし

〔学会発表〕(計 2件)

宗野隆俊、「 commonsとしての近隣アソシエーションのしくみ オレゴン州ポートランドのケース」、コミュニティ政策学会第15回学会大会、2016年7月3日、江戸川大学
宗野隆俊、「ポートランド市の近隣アソシエーションと市民的関与」、日本地方自治学会2017年度研究会・総会、2017年11月19日、専修大学

〔図書〕(計 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 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 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

宗野 隆俊 (MUNENO, Takatoshi)
滋賀大学・経済学部・教授
研究者番号：60324563

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()