

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 21 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530138

研究課題名（和文） 公民連携の促進／阻害要因

—地縁型団体・テーマ型団体・地方政府の連携パターン分析

研究課題名（英文） Finding the factors of promoting/blocking the partnership of residents and the local government—the research about interaction of neighborhood associations, theme-based associations, and local governments—.

研究代表者

徳久 恭子 (TOKUHISA KYOKO)

立命館大学・法学部・准教授

研究者番号：60440997

研究成果の概要（和文）：

本研究は、行財政リソースが縮減する時代において地域における公共サービスの提供を持続可能なものにするために、公民・民民の新しい連携のあり方を探ることを目的としている。具体的には、公共サービスの担い手として地域住民の参加を促す仕組みとなりうる、地域自治区制度に注目し、3自治体への調査を行った。その結果、地域諸団体を結集した実行組織の制度化、実行組織への資金交付が、地域活動の活性化と地域協議会の機能向上にプラスに作用することを明らかにした。併せて、危機感の共有、費用負担への意識、地域課題の議論の場の重視、地域活動の重複の整理といった、地域の側の条件も地域活動のあり方を左右することを明示することができた。

研究成果の概要（英文）：

This research project focuses on the local area council system (“Chiiki-Jitchi-ku”) based on the Local Autonomy Act, which promotes participation of residents in providing some sort of the public service in their living place. As the result of the research and analysis, we show the effectiveness of the induction for coalition of local residential groups, and the grants for the platform-like organization, which made by the municipal government. These policies encourage the citizens’ activities for tackling the local problem, and the discussion in the local area council. We also find some conditions of facilitating the community activity. First, some people recognize a local problem with a sense of crisis. Second, residents take notice their cost, and the scarcity of resources. Third, citizens respect their local council as the field of discussing the local problem. Fourth, local people eliminate the overlap activities performed by various local groups, in order to maintain the sustainability of their projects.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：公民連携、都市内分権、新しい公共、上越市、宮崎市

## 1. 研究開始当初の背景

財政危機のもと、限られたリソースの中でさまざまな公共サービスの提供を求められる政府の政策パフォーマンスを向上させるうえで、公民両セクターの連携が必要であるという認識は、国内外に共有されている。こうした理解の理論的基盤となっている議論はおもに3つに類別することができる。

第一は、ガバナンス論である。ガバナンス論は統治能力の低下に伴う政府の機能変容に焦点を当てており、政府の空洞化の問題やガバナンスにおける政府の主導性の有無を中心に議論が積み重ねられている。

第二は、公民パートナーシップ論である。この議論は、ガバナンス論が指摘した秩序の変容を前提としたうえで、公民の連携をより具体的に明らかにしようとするものである。そこでは、公民や民が連携して一つのプロジェクトを実施する場合の組織間関係、および組織間関係に影響を与える環境要因に関心を持っている。

第三は、ソーシャルキャピタル論である。これは、市民社会におけるネットワークが、公共政策のパフォーマンスを向上させることを再発見し、その重要性を指摘する。いわば、ガバナンスの変容を下支えするインフラとしてのネットワークの効果を強調した議論であるといえる。

これらの議論は公共政策過程に関わる主体の多元化という秩序の変化や、それに伴う各主体の役割に注目し、それを理論化しようとする試みといえる。ところがそうした研究においてもなお、秩序そのものがいかなる条件のもとで、どのように形成されるかについては十分に言及されていない状況にある。換言すれば、現在も進行中の「変化」の実態を把握した上で、ガバナンスの構築過程を描き出すものには未だなっていない。

日本においても、公民連携に関する事例研究が学際的に蓄積されており、EUの地域政策やイギリスの都市再生などを引証しつつ、地域の活性化を図る公共政策形成のシステムを模索する研究が現われている。ただし、連携を促進/阻害する条件の抽出や、政策分野の違いによる連携のあり方についての比較など理論化に向けた取り組みは、これからの課題として残されている。本研究は、日本におけるガバナンス構築の過程を踏まえた理論化を志向するものである。

## 2. 研究の目的

日本の自治体は、現在、地方分権と行財政

改革の二つの改革圧力にさらされている。このため、多くの自治体では公民連携の取り組み、たとえば、行政サービスとして供給されてきた公共サービスへの民間部門による参入などに関心を寄せている。現在、広く受容されているPFIや公設民営などの方式は、NPMが隆盛した1990年代以降、急速に浸透した。つまり、ここでは、かつて「官」が担っていた領域を「民」が担うというアクターの交代や官による「公共」領域の縮小に主眼がおかれたのである。しかしこうした手法が有効な領域には限りがある。そこで1990年代末以降は、行政と市民社会組織が連携して公共サービスの提供にあたる「協働」というあり方に注目が集まるようになった。

「官」か「民」かという選択ではなく、必要に応じて公民の連携を図るという発想は、「新しい公共」論としても知られている。ただし、それは十分に理論化されたものと言いきれない。というのも、そうした議論は、従来住民の要望に応じて様々なサービスを提供してきた政府（本研究では地方政府）が、行政サービスの縮小を視野に入れる必要性を高める中で登場した、新たなガバナンスの構築を期待するものという位置づけを出るものではないからである。このため、新たなガバナンスの構築の過程を明らかにし、それを一般化することが研究課題として浮上する。

本研究は、この二つの改革圧力により、限られたリソースの中でさまざまな公共サービスの提供を求められている基礎自治体の政策パフォーマンスのヴァリエーションを、地方政府・地縁型団体・テーマ型団体の連携のパターンから説明しようとするものである。こうした研究はこれまでもなされてきたが、本研究は連携のパターンを規定する制度に注目した比較分析を行っている点に独自性を見出せる。

日本の自治体を対象にした近年の研究では、地縁型団体のような包括型の団体が核として機能している地域ほど住民の合意形成にかかるコストが低く、行政との連携が得られれば、政策刷新の実現可能性が高まるという議論が登場している。この議論は、新たなガバナンスの構築にあたっては、政府と市民社会組織の連携が要となるという抽象的な説明を超えて、政策のパフォーマンスは「どのような団体が」政府と連携しているかにより異なるとしている点で実証性を高めている。先行研究が示唆するように、団体間の連携のあり方が政策パフォーマンスを変化させるとするのであれば、政策パフォーマンス

は連携のあり方を規定する制度によって変化すると推察される。そこで本研究は、団体の配置を規定する制度、制度に規定される連携のパターンと政策のパフォーマンスとの関係を抽出することで、公民連携によるガバナンスの構築に迫ることを目的とする。

### 3. 研究の方法

#### (1) 文献調査・予備調査による調査領域の決定—対象としての地域自治区導入自治体

本研究においては、地域自治区を導入して、地域振興の施策を進めている自治体を対象に分析を行った。分権化と行財政改革もとの行政と市民社会組織との公民連携を分析するという点では、観察や比較が容易というメリットを持つと考えたからである。

地域自治区は、1999年から進められた市町村合併、いわゆる「平成の大合併」ともなっており制度化されたものである。一般に、地域自治区は、自治体の政策決定権限の一部を地域に付与する「都市内分権」や「自治体内分権」、言い換えれば「意思決定権限の分散化」という観点から論じられることが多い。しかしながら、文献調査や新潟県上越市への予備調査を行うなかで、地域自治区制度は、地域課題の発見という側面のみならず、発見した課題の解決、より具体的には、地域の求める公共サービスの供給に向けた体制づくりと不可分の関係にあることがわかってきた。つまり、地域自治区を機能させるには、決定（課題発見）と執行を両輪とする制度化が欠かせず、それを実現するうえでも、地域活動の方向づけと地域の組織化が求められることが明らかになったのである。

地域自治区は、地域住民の課題発見のための機関として「地域協議会」を公式に制度化しているものの、執行のための機関を特に規定しない。このため、執行のための仕組みづくりは地域ごとに異なる。こうした状況は、団体の配置を規定する制度、制度に規定される連携のパターンと政策のパフォーマンスとの関係を比較分析から明らかにすることを可能にする。このような理由から、本研究は地域自治区導入自治体を調査対象とすることとした。

#### (2) 3タイプの対象自治体の抽出

調査対象とした自治体は、新潟県上越市、宮崎県宮崎市、山梨県甲州市の3つである。

すでに述べたように、地方自治法をはじめ地域自治区制度の根拠となる法律は、地域の意思決定機関に関する制度の規定を持つものの、執行に関する規定を持たず、その制度設計を自治体にゆだねている。本研究は、自治体による制度設計の相違に注目して事例選択を行った。

上越市は、地域自治区導入自治体であると

ともに、全国で唯一、地域協議会委員をいわゆる「準公選制」で選任する制度を持っている。地域自治区導入自治体の中でも、地域協議会の決定権限の正統性担保に配慮して制度設計を行っている。

宮崎市は、法律に根拠を持つ審議機関である地域協議会の他に、市独自の「地域まちづくり推進委員会」を設置し、地域自治区単位の地域活動の実施組織を制度化している

(注：旧宮崎市に編入された佐土原、田野、高岡、清武の各町では、合併特例区が設置され、審議機関として合併後5年間、合併特例区協議会が設けられた。ここでは、地域協議会、合併特例区協議会が審議機関である点に注目し、同等の仕組みであるとみなしている)。また、地域活動の財源として「地域コミュニティ税」を全国で初めて導入した

(注：現在は廃止されている)。これらの点から、宮崎市は、地域活動の実施に焦点を当てた制度設計がなされているという特徴を持っている。

甲州市は、合併に際して地域自治区を導入したが、後に廃止している。ゆえに、ここから制度を機能不全に陥らす要因を浮き彫りにできると考える。

このように、本研究では、地域自治区をめぐる3つのタイプの自治体を調査対象としたうえで、上越市の4地域自治区、宮崎市の4地域自治区への調査、および、甲州市の2つのまちづくり団体への調査を実施した。

#### (3) 制度の成熟を把握する複数回インタビュー、および地域間・自治体間の比較

地域自治区は導入されてまだ10年足らずであり、十分定着したものとは言い難い状況にある。住民をいかに組織し、地域活動を進めるかは模索の最中であり、自治体では、制度の新設、改廃が断続的に行われている。地域もまた、行政による施策を実施する中で、地域内の課題抽出やネットワーク化を進めつつある段階である。

そのため、本研究では、対象地域に関する複数回インタビューを実施した。こうした、いわば定点観測的な調査を行うことで、制度の成熟を把握して、公民の連携がどのように構築されるかを観察した。このことは、ガバナンスの構築に向けた試行錯誤の過程を明らかにすることでもある。

そのうえで、複数回インタビューによる収集データを地域間、自治体間で比較し、分析を行っている。

### 4. 研究成果

#### (1) 実行組織の制度化、および、地域協議会—実行組織の連携の制度化による地域活動促進

宮崎市では、地域コミュニティ活動交付金

制度の導入を機に、プラットフォーム型の実行組織（地域まちづくり推進委員会）の制度化を進めてきた。地域まちづくり推進委員会は、地域協議会とメンバーを重複させることが推奨され、意思決定と実行組織の連携が図られている。さらに、市の地域コミュニティ活動交付金は、地域まちづくり推進委員会が受け皿となっている。

一方、上越市は実行組織の一律的な制度化を行っていない。ただし、そのことは組織化を排除しない。合併に併せて、周辺部の被合併 13 町村は全戸加入型の住民組織を設立するなど独自の動きをみせている。しかしながら、旧上越市の地域については、2011 年現在においてもそうした組織は存在していない。このため、宮崎市のような地域協議会と実行組織との連携は一部を除いてあまり形成されていない。

宮崎市で実行組織の制度化を、地域協議会との連携を促した地域コミュニティ活動交付金制度に類するものは、上越市でも 2010 年度から導入された。しかしながら、ここでも受け皿団体の不在が一部で問題にされており、町内会など旧来的な地縁型団体が代替する状況にある。担い手の連続は交付金の使途を旧来からの親睦的な活動に向けやすく、地域課題の発見や解決という方向に舵を切ることが難しくする。2 市を比較すると、宮崎市の方が地域自治区という範囲を意識した防犯・防災の取り組みが相対的に多くなっているのは、その表れといえる。これらのことから、実行組織の制度化が地域活動を促すと理解されるが、この指摘は上越市浦川原区の取り組みからも傍証される。

浦川原区では、従来ばらばらであった地域協議会、合併前に作られた住民組織、町内会長連絡協議会、地域事務所等を連携させるための仕組みを独自に創設した。それによって、各組織の意思疎通が容易になり、中山間地域を抱え、高齢化に直面する地域独自の課題として福祉の問題に取り組むことを第一義とすることが確認され、施策の重点化が図られている。

以上のことから、地域活動の実行組織づくり、および意思決定の仕組みとの連携ができるかどうかにより、政策パフォーマンスが異なること、すなわち、諸団体を連携させる制度の有無が政策パフォーマンスを左右することが明らかになった。

(2) 地域自治区への資金交付による、地域協議会の機能向上

地域自治区制度は、市町村合併による地域の動揺を緩和するという政治的性格を持っていたために、ともすれば、新市に対する要望ルートという性格が強くなりがちで、地域課題に目を向け、議論するように方向づける

のは容易ではない。甲州市での調査から、地域協議会はその役割を自覚することが難しく、住民の間にも制度の意義が十分に浸透しなかったことが、導入間もない制度を廃止させる要因となったことが明らかになった。

地域自治区制度の導入意図は自治体ごとに異なるものの、短期間で進められた市町村合併を契機に導入された制度への無理解が、制度を十分に機能させないという点は、他市にもみられる特徴であり、その克服が俟たれる。この課題に応える一つの鍵が地域自治区への資金交付にある。地域自治区への資金交付は、制度に対する理解を高めるとともに、地域協議会が地域に目を向けて議論することを促す効果をもたらさうからである。

上越市では、研究期間中の 2010 年度から資金交付制度を導入し、交付金の使途を決定する役割を地域協議会に課した。提案の採択基準を自ら設け、資金の配分についての決定を行う過程を通じて、地域協議会が、市の施策にも申すだけでなく、地域内の課題を議論するようになってきている。旧上越市内では、これにより地域協議会の認知度が向上するという効果も上げている。他方、被合併 13 町村の一つである浦川原区地域協議会では、地域内での福祉サービス提供の仕組みづくりに向けて、資金の選択と集中に取り組むなど、地域課題の発見に応えた独自施策の実施を目指す新たな動きをみることもできる。

このように、交付金制度を導入することが、地域協議会の議論を活性化し、課題設定機能や公共サービス選択機能を向上させていることが確認された。こうした傾向は上越市に限らず、宮崎市でかつて導入されていた地域コミュニティ税の使途をめぐるでも同様の効果が得られており、一般化可能なものと考えられる。

(3) 地域における地域自治組織運用のポイント抽出

(1) および (2) からは、地域課題の共有と実施のための組織づくりに向けた制度化が望ましいという政策的含意が導かれる。しかし、自治体による制度化だけでは、地域活動の活性化、さらには、住民が参加した公共サービス供給にはつながらない。地域自治区制度のもとで、実行組織を備え、資金が交付されても、地域間の取り組みの違いは大きいのが現状である。

本研究では、今後一層重要性を増すと考えられる防災、福祉の領域で先進的な取り組みを行っている地域自治区に対する複数回・複数団体へのインタビューを重ねることで、地域自治組織をよりよく運用させるための 4 つのポイントを抽出した。対象とした地域自治区は次の 2 つである。一つは、地域内の防災

体制の充実を図り、地域福祉や子どもの教育への取り組みを始めつつある宮崎市生目台地域自治区、もう一つは、地域の高齢者へのサービスに焦点を当て、移送サービスや、温泉施設の活用に踏み出している上越市浦川原区である。

#### ①地域内での危機意識の共有

生目台地域自治区では、地域をおそった台風の被害により、長期間の断水という経験をした。これにより、地域としてまとまって災害に備える必要があるという意識が高まった。地域に対する住民意識の高まりは、地域活動の活性化を促す契機となった。

浦川原区では、合併前に設立された住民組織が経営難に陥り、旧村からの寄付金も取り崩してしまったことや、合併前から経営の立て直しが問題とされていた地域内の温泉施設の取扱など複数の問題が浮上していた。これらの問題は、年を経るごとに当初の予想以上に地域における住民サービスの悪化をもたらすのではないかという危機感を生み出した。とりわけそうした意識は、町内会長や地域協議会委員の間で強く持たれ、問題の解決が目指された。そこで彼らは、それまで別々に活動していた地域協議会、住民組織、町内会長連絡協議会などが恒常的に連携し、関与するための仕組みづくりに務め、定期的に地域課題を共有し、必要に応じて解決に務めている。

このように、できるだけ多くの住民が、共感できるような地域の課題が存在すること、その課題に、地域全体で取り組む必要があると認識されることが、地域の活動を変える大きなきっかけとなっている。

#### ②費用負担の意識化

上越市の地域活動支援事業では、28の地域自治区の多くが、地域的偏りや団体間の偏りを排除するような採択を行う傾向がある。浦川原区は例外的に、事業の選択と集中が行われ、単なるイベント的な事業、外部の人材に依存する事業は採択されなかった。インタビュー調査では、こうした選択は、少ない資金を有効に、地域の将来のために使いたいという意向によるものだということが明らかにされた。①に上げた地域内の危機および課題に対する意識の共有に加えて、費用への意識の強さが事業の選択と集中を促していることがうかがえる。

生目台地域自治区では、地域コミュニティ税という、住民の負担が明示されるような仕組みが、地域活動とその質に対する関心を高めるといった発言があった。宮崎市内のNPO団体でも同様の声があった。負担感があることで、地域の問題に対する意識を喚起するとともに、活動の内容に対して、身近なものという

意識を持ちやすくなっていることが示唆されている。

#### ③地域課題を議論する場の重視

浦川原区、生目台地域自治区ではともに、地域協議会が、福祉や教育を地域の課題として掲げているところに特徴がある。

さらに、地域協議会を中心とした議論の場を確保しようとする運用上の工夫もある。生目台では地域協議会委員が地域まちづくり推進委員会の部会を管轄しないルールが設定されている。浦川原区では、連携のための振興会議が設けられたが、その会議を、地域の戦略を立てるための場にしたいというアイデアも出てきている。

(1)で示したように、地域協議会と実行組織の連携を踏めることは、地域活動を活性化する有効な方策である。しかし、そのことは、活動の中身が、地域の課題解決に合致しているかを問うことなく、実行組織による提案がそのまま通ってしまうという危険性を持つ。従来型の行事、親睦優先型の地域活動から、住民の生活を支えるサービス提供に、活動を深化させるには、戦略的な視点の導入が欠かせない。二つの地域ではそれに向けた工夫が重ねられていると評価できる。

#### ④地域活動の重複の整理

生目台地域自治区では、地区全体での防災訓練体制の整備過程で、地域の各種団体の年間活動を一覧にし、活動の廃止・統合、組織の改廃、行事の時期調整などを進めている。活動の重複を避け、活動時期の調整を進めることで、地域活動の中心となる役員の負担を軽減しようとしている。

また、地域自治区での活動と、自治会などより小さいエリアでの活動の全貌を見通せるようにしている。

こうした地域活動の整理は、地域活動の持続可能性の確保の面だけでなく、住民への説明という点でもメリットがある。

以上、調査と分析からは、団体の配置を規定する制度が政策のパフォーマンスを左右することが明らかになった。しかしその一方で、同一の制度を持ちながらも、パフォーマンスにヴァリエーションが生じることも確認された。そこでさらに分析を進めたところ、地域における地域自治組織の運用が差異をもたらすことがわかった。換言すれば、地域自治区内で構築されるインフォーマルな制度がパフォーマンスを規定することが示されたのである。

インフォーマルな制度の構築は、危機意識やコスト意識の程度に規定される側面が少なからずあることがインタビューから確認された。制度の創出は利益や規範に基づく

いう一般化可能な知見に引き付けてこれを説明する可能性が残されるが、調査期間中に得られた情報のみでは不十分といえる。今後、ケースを増やして検討を進めることで、ローカル・ガバナンスの構築過程とその機能にさらに迫ることが残された課題である。

#### 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5件)

① 徳久恭子「都市内分権の現状とその課題」『立命館法学』査読無, 333・334号, 941-982頁, 2011年.

② 栗本裕見「東日本大震災が問いかける自治体のかたち」『地域開発』査読無, 564号, 38-42頁, 2011年.

③ 栗本裕見「住民の自治力を支える社会福祉協議会の取り組み 豊中市社会福祉協議会」『おおさかの住民と自治』査読無, 390号, 5-7頁, 2011年.

④ 徳久恭子「削減の時代における都市内分権の可能性」『SRI』査読無, 102号, 8-16頁, 2010年.

⑤ 栗本裕見「<書評>後房雄著『NPOは公共サービスを担えるか—一次の10年への課題と戦略—』」(社)大阪自治体問題研究所編『研究年報「地域主権」改革と地方自治』査読有, 92-96頁, 2010年.

[学会発表] (計1件)

① 徳久恭子「都市内分権の現状とその課題」日本行政学会, 2010年5月23日, 日本大学(東京都).

[図書] (計1件)

① 徳久恭子「都市整備」京都市市政史編さん委員会編『京都市政史』第2巻, 京都市, 579-672頁, 2012年.

[産業財産権]

○出願状況 (計0件)

○取得状況 (計0件)

[その他]

#### 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・准教授  
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