

July 12, 2016

@第21回都市分権政策センター会議

都市内分権におけるガバナンスのあり方について

首都大学東京 大学院 社会科学研究科 教授

大杉 覚 博士（学術）

stohsugi@gmail.com / <http://satoru4789.wordpress.com/>

- 今日、都市内分権が多様な意図・形態・制度をもって展開されつつある。
- 特に協議会型住民自治組織が多くの都市自治体で採用され、広範な普及を見たことが都市内分権を押し進めてきた。
- 都市内分権は都市経営に直結し、そのガバナンスを形作るに至っているといえる。
- なお、本報告は、2014・2015年度都市自治制度研究会「都市内分権と広域連携」の成果である『都市内分権の未来を創る』（2016年3月）を踏まえたもの。

都市内分権の視点

都市内分権の定義

- 都市自治制度研究会での調査研究の趣旨を踏まえた定義：

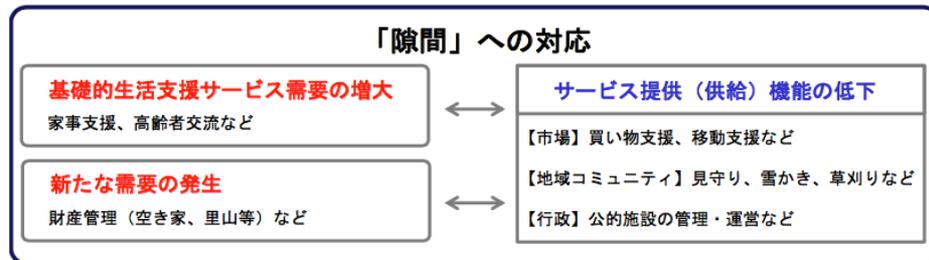
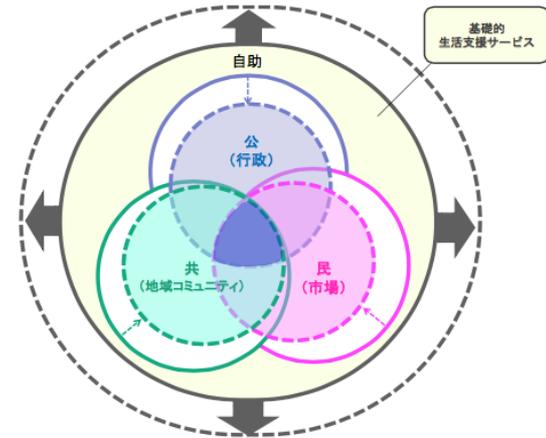
「都市自治体において、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開すること」

- 行政事務の分散、政治権限の分権も含めて広い文脈で考えられるべき。

視点1：住民に身近なサービスの確保

- 住民個人の日常生活や仕事、学業、その他諸活動に密接に関わるようなサービス＝基礎的生活支援サービス＋α
- 提供主体としては、自助・互助・共助・公助にわたって想定される。

【隙間のイメージ】



（出典）総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」2015年より。

視点2：住民に身近な自治の組織化

- 都市内分権の単位としての地区の設定
＝都市自治体は地区を部分として包括
- 地区を単位とした住民自治組織の編成（ヒト・モノ・カネ・情報）のあり方が問われる
 - 町内会・自治会など旧来からの地縁による団体（地縁型住民自治組織）と関連する地縁組織（老人会、婦人会など）
 - 主として小学校区等に比較的最近設置されてきた地域協議組織（協議会型住民自治組織）

（参考）第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（H15.11.13）

（前文）

我が国の地方自治制度は、平成12年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えようとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、・・・

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。

（本文 第1 基礎自治体のあり方 （2）住民自治の充実）

・・・地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

視点3：住民の参加と協働①

- 参加：地域住民の参加による意思決定の機会の保証（＝住民自治・自己統治）
- 参加主体のメンバーシップ
 - 参加主体の単位（人、世帯、団体？）、地区「住民」の構成
- 参加の段階
 - 住民→住民自治組織→都市自治体
- 参加の効力・権能
 - 意見表明のみか決定権限を有するか？

視点3：住民の参加と協働

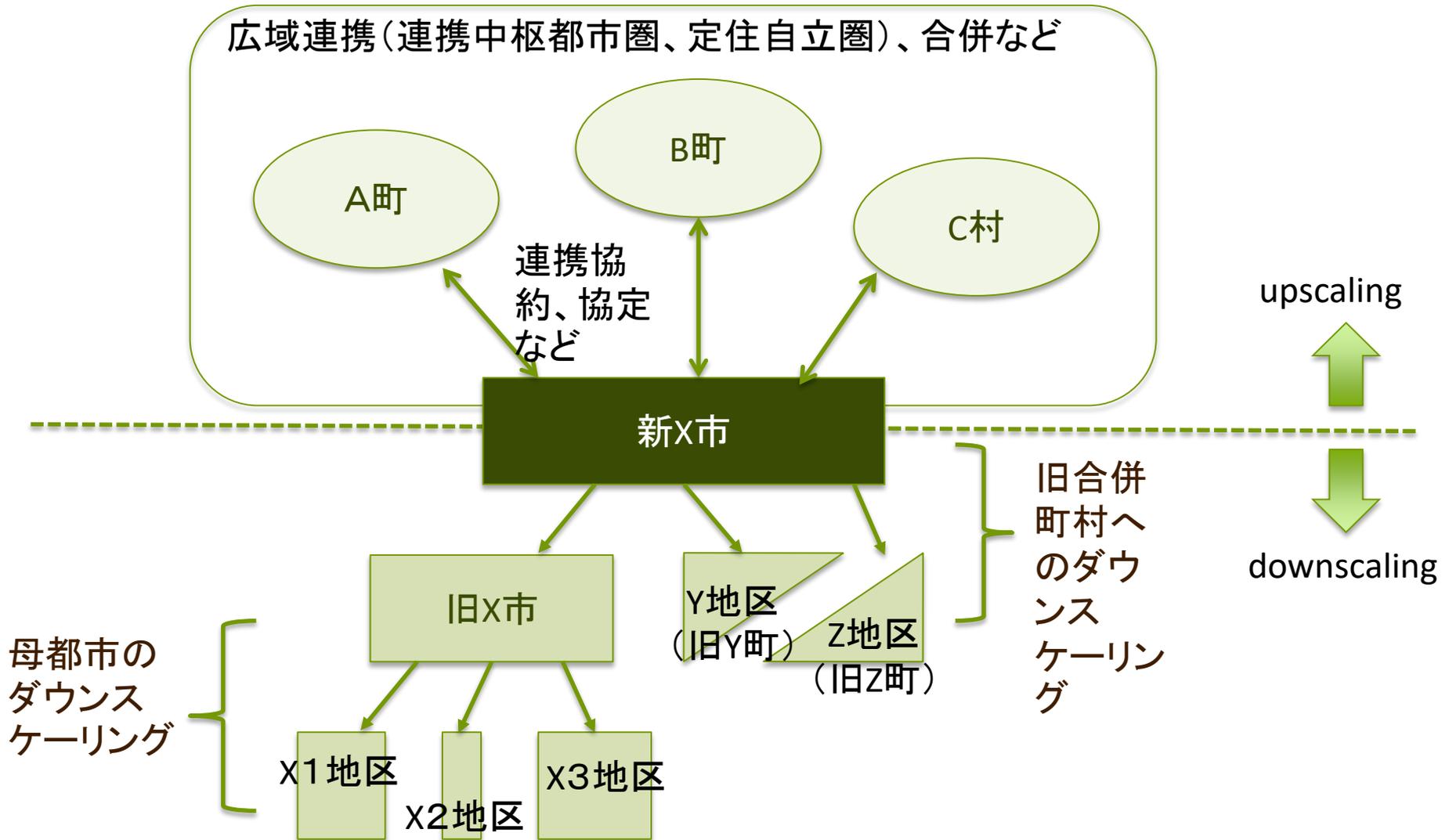
- 協働：住民（自治組織）間、各種公共的団体（消防団、経済団体、産業団体など）や行政との連携関係の形成度合い、それに伴う活動量の確保の度合い（＝団体自治・自律性）
- 参加・協働の手續と制度化（自治基本条例、参加・協働条例など自治立法？法制化（合併特例法、地方自治法）？）

都市内分権と都市自治体 のガバナンス

都市地域圏としての都市自治体

- 平成の合併を経て多くの都市自治体は、一自治体をもって都市地域圏city region的性格（都市＋農山村）を持つものも（ex. 一自治体＝定住自立圏のパターン）
- “都市地域圏”としての都市自治体を構成する単位（＝旧市町村）へのダウンスケーリング＝自治の（部分的）回復としての都市内分権
- 合併自治体の母都市内地区（＝昭和の合併以前の旧町村、小学校区など）の自治の再生＝復権を伴うことも（長野市、豊田市、上越市など）

(参考) 都市自治体のリスケーリング戦略



都市自治体のダウンサイジング

- 行財政効率化の要請による都市自治体のダウンサイジングと都市内分権による地区へのアウトソーシングとの間のトレードオフ（行政権限の分散）
- 国と地方の地方分権改革において地方への負担転嫁で国のスリム化を図ろうというのと同様のロジックが作用しがち？
- 補助金、委託契約、事業提案制度の導入などにより、都市内各地区に裁量を付与しつつ、行政需要の抑制を図る

地域創発と都市内地区の自走化の試み

- 地域運営組織RMOへの注目（総合生活支援サービスの提供）
- 小規模多機能自治の模索（法人格をめぐる問題など）
- 地方創生の機運が醸成されてきたなかで、ダウンスケーリングによる創発効果の期待（地域づくり、地域資源探しなどの活動領域として）

(参考)	地域資源	地域人材	地域ガバナンス
対象	自然、歴史、文化、芸術、伝統、産業など	人、組織・集団など	ローカル・ルール、集合的決定、実施など
活動	維持、継承、発掘、創造、発展など	学び、交流、人づくりなど	制度設計・運用、合意形成など
価値	誇り、愛着	希望、情熱	信頼、納得、共感

都市自治体と「民主主義の赤字」問題

- 「民主主義の赤字democratic deficit」問題：都市の規模が大きくなるほど地域住民の意思から離反した決定がなされてしまい、地域の実情を反映したガバナンスが損なわれがちである問題。
- ローカル・デモクラシーの関心の低さ
- 世界的な潮流としての都市内地区レベルでのローカル・デモクラシーのシステム化

(例)

- イギリス：ローカリズム法（2011年）
- フランス：身近な民主主義に関する法律（2002年）とパリ市市民参加予算への地区評議会参加（パリ市14区。提案、進捗管理）

(参考) トロント市：
合併前の旧市単位に
コミュニティ・カウ
ンシルを設置（議会委
員会と同等の位置づけ）

⇒市議会がコミュニティ・カウ
ンシルに対して一部の最終決定権限
を委任：他のコミュニティ・カウ
ンシルに影響を与える事項や、市
支配人が市全体に関わると考える
事項を除いて、市条例の適用除外、
規制条例、許可申請、各種ボード
メンバーへの市民指名その他に関
して一部の事務の最終決定権をコ
ミュニティ・カウンシルに委任。

(注) 拙稿「ニューヨーク市及びトロント市の都市内分権と地域行政」公益財団法人日本都市センター編『欧米諸国にみる大都市制度』2013年、41頁。

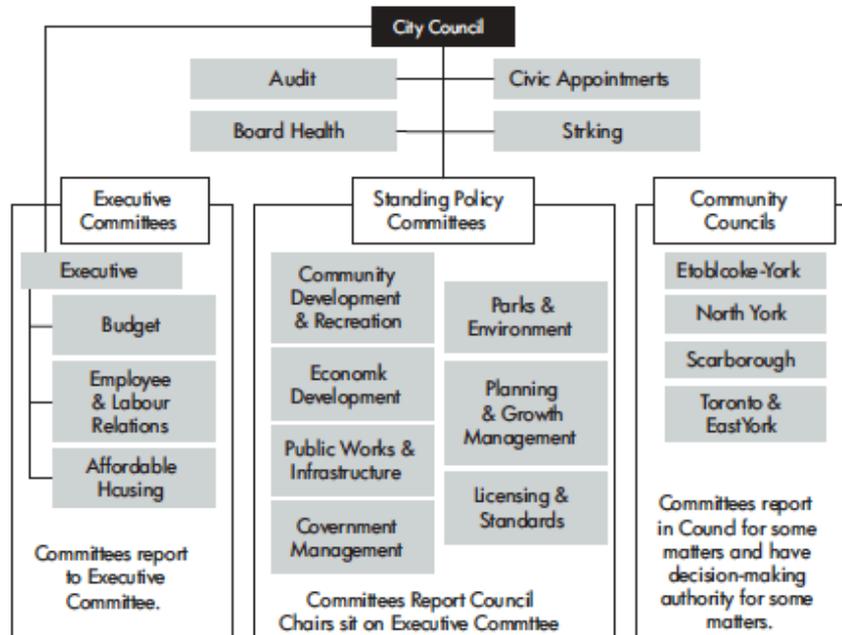


図3 トロント市議会・委員会の組織

(注) トロント市ホームページによる。

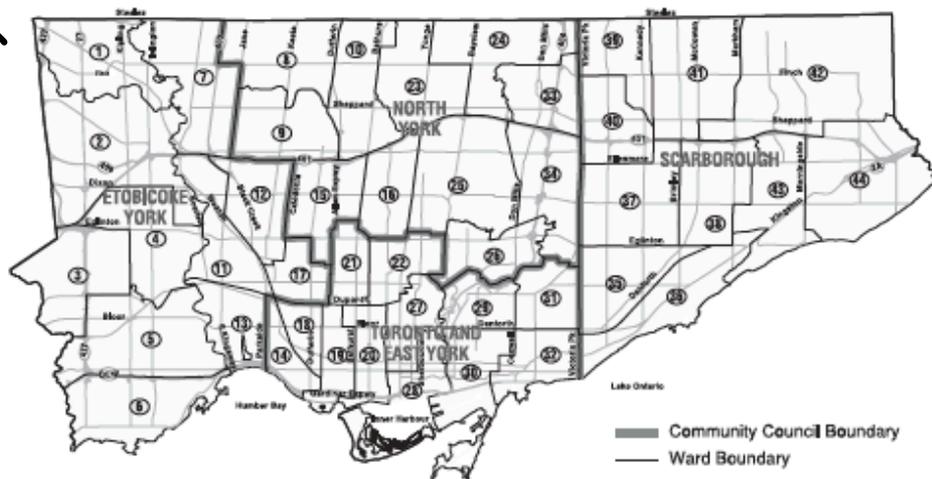


図4 コミュニティ議会の区域と選挙区 ward

(注) トロント市提供資料。

(参考) 横浜市：議会基本条例の制定と区づくり推進横浜市議員会議の根拠づけ

(平成26年4月1日施行)

(区行政との関わり)

- 第22条 議会は、区ごとに、当該区において選出された議員により構成される区づくり推進横浜市議員会議を設置する。
- 2 区づくり推進横浜市議員会議は、個性ある区づくりの推進に係る予算の編成及び執行並びに当該区の主要事業について協議するものとする。
 - 3 常任委員会及び特別委員会は、議案等の審査又はその部門に属する事務に関する調査において必要があると認めるときは、関係する区長の出席を求めることができるものとする。
 - 4 議会は、必要があると認めるときは、区行政について具体的かつ個別的に検討する場を設置するものとする。

(参考) 区づくり推進横浜市議員会議運営要領

制定 平成6年5月25日
最近改正 平成25年8月9日

1 目的

本市における個性ある区づくり推進費等について協議するため、各区に区づくり推進横浜市議員会議（以下「会議」という。）を置く。

2 招集

会議は、市会議長が招集する。

3 構成

会議は、当該区選出の市議員をもって構成し、互選による座長を置く。

4 協議事項

個性ある区づくり推進費に関して協議する。また、区の主要事業（区内において局が行う事業及び区配事業を含む）に関して必要に応じ協議する。

都市内分権とトータルな

人材戦略の必要性

～都市自治体のガバナンスを

支える基盤として～

トータルな地域人材戦略の構築を

- リーダー不足、役職者のなり手探しの難しさは全国共通。
- 全市・各地区をトータルに捉えて、必要とされる人材＝地域人材について戦略的な対応が求められる。
- 根本的な課題として都市内分権がワークするのに必要な人材は何か、どのような方法で調達するか（発掘、育成など）、備えるべき素養、資質、能力等は何かを明確にする。

（例）地域人材としての職員

（例）リーダー、ファシリテーター、クリエイター、プランナー、オーガナイザーなど。

(参考) 市民のコミュニティへの関わり方

