

エグゼクティブ・サマリー

第1章 都市内分権の現状と今後の方向性

首都大学東京大学院社会科学部教授 大杉 寛

都市内分権は、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、と捉えられるが、近年自治体のガバナンスをめぐる議論のテーマとして注目されている。第1章では、都市内分権が求められる背景として、平成の合併とその後の地域づくり、人口減少社会の到来と地域の絆づくり、行財政効率化の要請、ローカル・デモクラシーと都市内分権、の4つの観点で整理し、都市自治体における都市内分権の現状と課題を国際比較の視点を含めながら論じた。都市内分権の今後の方向性として、都市内分権をめぐる法制化や自治立法などによる制度化に関する論点、及び、地方創生が進展するなかでの地域創発に適切なガバナンスとしての都市内分権のあり方についての論点を提示した。

第2章 都市内分権の法的検討

東北大学大学院法学部教授 飯島 淳子

本章は、都市内分権の諸制度について、法的観点から整理し類型化を試みたものである。

まず、都市内分権制度を画定するべく、①区域を基礎とする法定の諸制度、②人を基礎としつつ特定されない公益活動を行う私的団体、③空間管理に関わる特定の公益活動・共益活動を行うための諸制度という類型化を行った。

次に、都市内分権に固有の理論枠組みが必要であることを踏まえ、

公役務編成権と公私協働論の接合可能性を探った上で、具体的な制度設計の枠組みを分節的に提示した（公的主体→区域を基礎とした団体→分散型組織→附属機関→内部組織構成）。

その上で、都市内分権の規律と設計のあり方として、①組織単位の設定に関して、住民発意の可能性、法人格の有無および区域の区切り方について論じ、②権限に関して、とりわけ意思形成過程における決定権限の問題を立法論レベルと解釈論レベルに分けて検討し、③対内的関係に関して、構成員との関係（メンバーシップの決定手続の問題）および構成員以外の住民に対する関係（拘束力の問題）について考察を加えた。

第3章 都市内分権におけるガバナンスのあり方

名古屋商科大学経済学部教授 大谷 基道

本章では、都市内分権には「本庁から出先機関への権限委譲」（行政組織内分権）と「行政機関から住民組織への権限移譲」（地域内分権）の2つの分権が包含されると捉え、前者の観点から総合出先機関である支所等を、後者の観点から協議会型地域自治組織の代表的存在である地域自治区を、それぞれ取り上げて考察した。

支所等も地域自治区もその多くは市町村合併に伴い旧市町村地域に設置されたものであって、多分に政治的な産物であった。そのため、行政の効率性の観点からすれば、必ずしも効率的とは言えず、見直しの余地を残していた。

平成の合併から約10年が経過した現在、その見直しがどのように進められているのかを整理したうえで、見直しを行う際の留意点についても言及した。

第4章 ポスト合併時代の都市内分権

－アンケート調査結果からの考察－

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、都市自治制度研究会が実施した2つのアンケート調査結果を基に、都市内分権の2つの要素である「行政の分権」と「地域への分権」の現段階を分析したものである。

まず、「行政の分権」については、地域機関は設置数こそ変化していないものの、行政の効率化の要請のなかで正規職員数が大きく減少している。一方で、所掌事務の削減はそれほど進んでおらず、窓口業務を支所等に残しながら本庁が当該事務を一括管理する体制をとることで、支所等の職員数の削減を図るという戦略を多くの自治体が採用していることが推察される。

次に、「地域への分権」については、近年多くの自治体において「協議会型」住民自治組織が設置されており、これら住民組織と行政の協働が、特に業務委託や指定管理者の指定といったかたちで広がりを見せている。また、協議会型組織に対して一定の権限を付与し、あるいは地域計画の策定過程で意見聴取を行う自治体も少なくない。

以上の分析結果を踏まえて、本章では、ポスト合併時代の都市内分権の方向性として、地域の参加・協働を推進する観点からの地域機関の役割の再検討、協議会型住民自治組織を通じた多様な参加の回路の制度化、協議会型組織内部のガバナンスのあり方について言及している。

第5章 上越市における地域自治区の取組み

上越市企画政策部 上越市創造行政研究所 主任研究員 内海 巖

上越市では、2015年1月に14市町村という全国屈指の規模による広域合併を行うとともに、地域住民の合併に伴う不安感を解消し、

住民意思を市政に反映することなどを目的として、地域自治区制度を導入した。

制度設計上の特徴としては、合併前の旧13町村の区域と旧上越市の区域において「1市2制度」的な運用を行ってきたことや、地域協議会委員を「公募公選制」で選任することなどが挙げられる。地域協議会においては、市長からの諮問事項や自主的審議事項に対する活発な審議が行われているほか、13区の各区内を活動範囲とする住民組織や2010年度から実施している地域活動支援事業などによって、住民の自発的・主体的な地域活動が行われている。

本章では、上越市における地域自治区の制度と活動状況を概観し、その特徴を整理するとともに、今後の課題を展望した。

第6章 宮崎市における都市内分権の展開と地域自治区制度の論点

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、本書を通じての問題関心である「平成の大合併」後における地域機関や住民自治組織の変化と、都市内分権における諸アクターのガバナンスについて、宮崎市を事例に検討したものである。

宮崎市では、市域を21の地域自治区に分け、地域協議会を設置している。また、地域自治区の区域ごとに、地域活動の実践組織である「地域まちづくり推進委員会」が設置され、地域協議会と地域まちづくり推進委員会がいわば「車の両輪」となって多様な地域活動が展開されている点が、宮崎市における都市内分権の制度的特徴をなしている。

本章では、これら宮崎市における都市内分権の仕組みを概観し、その特徴を整理するとともに、今後の課題として、地域協議会の強化、地域機関の権限や所掌事務のあり方の再検討、地域まちづくり推進委員会の制度的位置づけの明確化を指摘している。

第7章 朝来市における地域自治協議会の仕組みとその実践

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、本書を通じての問題関心である「平成の大合併」後における地域機関や住民自治組織の変化と、都市内分権における諸アクターのガバナンスについて、朝来市を事例に検討したものである。

朝来市では、平成の大合併後のまちづくりの基本方針として「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を掲げ、単なる審議機関ではなく地域が自ら考え行動していく組織とするために、法律上の地域審議会や合併特別区・地域自治区制度を用いない独自の都市内分権制度を模索してきた。具体的には、小学校区単位を基本とする「地域自治協議会」を設置し、自治基本条例において明記するとともに、地域自治包括交付金を通じて地域自治協議会に大胆な権限移譲を進めてきた。

本章では、これら朝来市における独自の都市内分権の仕組みを概観し、その特徴を整理するとともに、今後の取組みの成功の鍵として、行政にあっては担当課の、地域自治協議会にあっては部会の縦割りを超えて、各政策分野における協働のノウハウを共有していくことを挙げている。