

講演「市民と行政とのパートナーシップ」 ～すいたにふさわしい地域自治のあり方～

阿部昌樹（大阪市立大学）

I.（仮称）地域委員会研究会の使命は何だったのか？

- ・（仮称）吹田市地域委員会研究会設置要領
 - ・第1条（目的）住民自らが地域の課題を解決する新たな組織としての（仮称）吹田市地域委員会に関して、必要な意見又は助言を聴取するため、（仮称）吹田市地域委員会研究会を設置する。

↓

- ・（仮称）吹田市地域委員会研究会の役割は、「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」はどのようなものであるべきかを検討することだった。
 - ・より具体的には……
 - ① 参加資格（＝「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」に参加することができるのは誰か？）
 - ② 代表選出手続（＝「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」は、その代表者をどのように選出すべきなのか？）
 - ③ 権限（＝「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」は、どのような権限を有すべきなのか？）
 - ④ 意思決定手続（＝「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」は、どのような意思決定の手続を採用すべきなのか？）

↓

- ・なぜ、このようなことを検討する必要があるのか？
 - ・「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」が、住民が自発的に結成し、加入するかどうかは個々の住民の自由な判断に委ねられた純粋な任意団体（＝私的結社）であれば、その組織の参加資格、代表選出手続、権限、意思決定手続をどうするかは、構成員の自由な判断に委ねればよいはずである。

↓

- ・「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」の公共的性格
 - ・「公共的性格」とは……
 - ① 使命・役割の公共性（＝「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」は、地域住民すべての福利の向上につながるような活動を行う組織でなければならない）
 - ② 代表性（＝「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」は、市役所との関係で、地域住民のすべてを代表する組織でなければならない）
 - ③ 公金受領資格（＝「住民自らが地域の課題を解決するための新たな組織」は、市役所から補助金・交付金を受領し、かつ、その用途をある程度まで自由に決定することのできる組織でなければならない）

*要するに……

- ・ 市役所と協働で地域の公共的課題の解決に取り組む新しい住民代表組織を創出していくとするならば、その組織はどのようなものであるべきなのかを検討することが、（仮称）吹田市地域委員会研究会設置要領に規定された（仮称）吹田市地域委員会研究会が果たすべき役割だった。

Ⅱ. 市役所と協働で地域の公共的課題の解決に取り組む新しい住民代表組織がなぜ必要なのか？

- ・ 自治会加入率の低下と自治会活動の担い手の高齢化・固定化
 - ・ 吹田市における住民の自治会加入率は、1980年代には75%を超えていたが、2015年には52.4%まで低下しており、2020年には50%を割り込むことが予想される（意見集5頁、13頁）。
 - ・ なお、自治会加入率には地域差があり、高い地域では85%を超えているが、低い地域では20%を割り込んでいる（意見集5頁）。
 - ・ 連合自治会の会長は60歳代48.4%、70歳代35.5%、80歳代16.1%となっており、過半数が70歳以上である（意見集11頁）。
 - ・ 連合自治会の会長の29%が10年以上会長職を務めている（意見集11頁）。
 - ・ 担い手不足や役員の高齢化によって活動に支障をきたしていることを、連合自治会の会長の多くが認識している（意見集8頁）。
- ・ 連合自治会をはじめとする既存の地縁組織が中心となって実施する行事への住民の参加状況は、活発であるとは言い難い（意見集14頁）。
 - ・ 地縁組織がこれまで実施してきた各種行事は、市役所から補助金を交付されているものも含めて、必ずしも地域住民のニーズに合致したものであるとは言えない。
- ・ 公共的課題の解決の担い手となり得る新たな団体の増加
 - ・ 吹田市に主たる事務所を置く特定非営利活動法人（NPO）の数は、2000年には19団体であったが、2006年には90団体、2012年には134団体となっている。
 - ・ 連合自治会やその他の既存の地縁組織の長の多くが、NPO、企業、大学等との連携の必要性を認識している（意見集16頁）。
- ・ 高齢化に伴う新たな公共的課題の発生
 - ・ 65歳以上の市民の割合は2012年には20.7%であったが、2015年には22.8%となり、2032年には25.5%まで増加すると予想される。
 - ・ 2015年段階で、既に65歳以上の住民の割合が35%を超えている地域も存在している（意見集5頁）。

- ・あらゆる公共的課題に市役所が対応することの困難性
 - ・市役所があらゆる公共的課題に対応することは、財政的に困難になっている。
 - ・吹田市の財政状況は概ね健全であるが、2007年度には659億円であった市税収入が、2015年度には636億円に減少している。
 - もはや「右肩あがり」の時代ではない。
 - ・2007年度には155億円であった扶助費が、2015年度には264億円に増加している。
 - 市役所が果たすべき役割として、格差の是正や生活困窮者の救済のウエイトが高まっている。
 - ・地域ごとに人口構成等に相違があり、市役所が実施する全市一律の施策では、それぞれの地域のそれぞれに異なるニーズに対応することが困難になってきている（意見集5頁）。

Ⅲ.（仮称）地域委員会研究会は何を検討したのか？

- ・第1期（2011年11月～2013年10月）
 - ・市役所から地域に公布される一括交付金（＝地域自治事業交付金）の用途や、市役所の予算のうちで地域のために用いられる部分（＝地域予算）の用途を決める権限を有する組織はどのようなものであるべきかを、地域自治事業交付金制度や地域予算制度を、比較的早い時期に一部の地域でモデル実施することを前提に検討。
 - ↓
 - ・地域自治事業交付金や地域予算の用途を決める権限を有する組織は、概ね小学校区を単位として創設される、連合自治会等の地域で活動している団体を構成団体として含む、地域の住民すべてに開かれた組織とすべきことを提案（意見集4頁）

◎検討の前提として、外部から刺激を与えれば、地域はその刺激に反応して変化していくであろうという認識があった（＝外発的変化への期待）。

- ・第2期（2014年5月～2017年3月）
 - ・地域自治事業交付金制度や地域予算制度を比較的早い時期に一部の地域でモデル実施することを前提とせず、長期的な観点から、市役所と協働で地域の公共的課題の解決に取り組む新しい住民代表組織のあるべき姿を検討
 - ↓
 - ・連合自治会の会長等の地域の担い手を対象として実施したアンケート調査の結果を踏まえて、まずは、それぞれの地域で、「3つの活動原則」を遵守しつつ「4つのつながり」を強化していくことによって、これまで以上に包括的な「地域ネットワーク」を構築していくべきことを提案（意見集19-20頁）。

◎検討の蓄積をとおして、地域には内側から変わっていく可能性が備わっているという認識が高まった（＝内発的変化への期待）

IV. これからの自治

- ・自治体型自治と自治会型自治
 - ・自治体型自治（＝「決定」と「実行」が分離した自治）
 - ・団体の構成員は、何が公共的課題であり、それにどのように対処すべきかを、（選挙によって選ばれた代表をとおして）決定する。
 - ・団体の構成員が（選挙によって選ばれた代表をとおして）決定したことを実行する役割は、団体に雇用された有給の職員が担う。
 - ・自治会型自治（＝「決定」と「実行」が融合した自治）
 - ・団体の構成員は、何が公共的課題であり、それにどのように対処すべきかを、（何らかの方法によって選ばれた代表をとおして）決定したうえで、決定したことを自ら実行する。

◎重要なのは、代表をどのように選ぶかではなく、公共的課題に対処するための労力を、構成員自らが負担するかどうかである。

- ・戦後日本における、福祉国家化の進展に伴う、自治体型自治の拡充と自治会型自治の縮小（＝「共助」から「公助」へ）と、自治会型自治の自治体型自治に対する下請け化

↓

- ・近年、そうした変化の行き過ぎを指摘し、自治会型自治に委ねる領域を拡充するとともに、自治会型自治に自治体型自治の下請けとしての役割を担わせるのではなく、自治会型自治と自治体型自治とを対等・協力の関係として接合していこうという主張が高まってきている。
 - ・民でできることは民に
 - ・「共助」の「公助」に対する優先性
 - ・公民協働、コラボレーション、パートナーシップ

◎こうした近年における変化の背景に、右肩上がりの経済成長の終焉と、それに伴う自治体の税収減や、財政の逼迫／硬直化という事情があることは否定できないが、ピンチをチャンスに変えていく可能性を読み取ることも可能である。
＝自治会型自治をリニューアルすることにより、地域社会を基盤とした「新しい公共」を創り出していく可能性

◎（仮称）地域委員会研究会の取り組みも、そうした自治会型自治のリニューアルを指向した動きの一部として位置づけられるし、それは、自治基本条例や市民公益活動促進条例の理念を継承するものである。

◎そうした意味で、「地域のことは地域で決める」というスローガンで、住民組織の「決定機関」としての性格を過度に強調したのは、誤りであったかもしれない。本当に目指すべきだったのは、「地域のことを地域で決め、決めたことを自ら実行する」ことができる組織であった。

・自治会型自治のリニューアルに向けて、地域はどう変わるべきなのか？

① 決めることの負担と責任

- ・地域内に意見の対立や利害の対立がないわけではない。それを調整して「地域の意思」を確定することには、かなりの負担と責任が伴う。地域住民には、そうした負担と責任を引き受ける覚悟が必要。

・「自由に！ 楽しく！ 無理せず！」(意見集 19 頁)は、「地域ネットワーク」を構築していく段階において遵守すべき原則としては重要であるが、「地域ネットワーク」を機能させていくためには、「自由に！ 楽しく！ 無理せず！」では済まされない事態が数多く生じてくる可能性がある。

② 担い手の多様化

- ・これまでの自治会活動に無関心であった住民や、批判的であった住民の、地域での取り組みへの参加を拡充していくことが必要。
- ・企業や通勤・通学者も地域のメンバーとして認知し、地域での取り組みへの参加を促していくことが必要。

③ 地域活動の多様化とメリハリのきいた事業展開

- ・市役所の下請けにとどまることなく、地域で実施する事業を、自主事業を含めて、地域のニーズに合わせて多様化していくことが必要
- ・ニーズのない事業は、思い切って廃止していくことが必要。

④ 活動資金調達方法の多様化

- ・市役所から地域に交付される補助金や交付金に過度に依存することなく、財政的自立性を高めていくことが必要。

・自治会型自治のリニューアルに向けて、市役所／市職員は、どう変わるべきなのか？

① 住民団体を対等なパートナーとして認知すること

- ・住民団体に過剰に依存したり、住民団体を下請け的に使ったりすることは、慎まなければならない。
- ・住民や住民団体からの要請を厄介な「苦情」や「クレーム」と受け取るのではなく、よりよい協働の仕組みを作っていく可能性を含んだ「提案」として受け止めていく必要がある。

② タテ割り行政からの脱却

- ・地域のニーズは、市役所のいずれかの部課の管轄の範囲に完全に収まりきらない可能性が高い。したがって、タテ割りの行政組織の編成に拘泥することなく、部課の垣根を超えた、プロジェクト・ベースの柔軟な対応を行っていく必要がある。

③ 関連法規の柔軟な解釈・運用

- ・住民団体からの違法な要求に応じるべきではないのは当然のことであるが、関連する法規を、これまでの解釈・運用に囚われず、法を柔軟に解釈することによって、住民団体の要求を実現することができないかどうか、考えてみるべきである。