



「『参加』と『協働』のコミュニティづくり」

講師：名和田 是彦
法政大学法学部教授

皆さま、こんにちは。ご紹介いただきました法政大学の名和田でございます。意義深いセミナーに基調講演者としてお招きいただきまして、感謝しております。

実は本日事例発表されます四つの自治体は、何らかの形で私が現地に赴いて勉強をさせていただく機会を持った自治体で、その意味では私は本日の基調講演者として、うってつけであるはずで、しかるがゆえに責任重大でありまして、果たしてうまく申し上げることができるかどうか、ちょっと心もとない気分がしております。けれども自分の普段着のままで申し上げるしかありませんので、そういう形で責めをふさぎたいと思っております。

開催地であります鹿児島県におかれましては、この2年ほどのあいだ、先程ご紹介ありましたけれども正式な名称を「鹿児島県共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会」という研究会を行われまして、これからの厳しい時代における地域社会づくりを、とくにコミュニティに焦点をあてて検討してこられました。私は遠方ながらその委員を務めさせていただき、それを通じて、自分が現在の自治体のコミュニティ政策の動向を整理するために使ってきた「参加」と「協働」という枠組みを、現場の動きに即して深める機会を持たせていただいたわけです。しかもそれだけのために来るのはもったいないので、鹿児島の離島などの集落を訪れて、調査させていただきました。私は元来横浜しか知らない研究者であったのですが、これを通じまして日本のさまざまな地域社会の様子を知ることができました。

この研究会は先ごろ、立派な報告書を作成されてきて完結しております。ホームページにも掲載されておりますので、ぜひご覧いただきたいと思っております。

本日はこうした鹿児島県における私の勉強、さらには事例発表されます自治体である志布志市、上越市、伊賀市、宮崎市での勉強を踏まえてお話をいたします。

自治体行政が抱える課題は多岐にわたりますので、コミュニティ、ないしコミュニティ政策はその一つに過ぎません。しかし私の考えでは、このところの自治体の政策動向の中で、コミュニティはますます重要性

を増していると思います。このセミナーで主題として取り上げるに十分値するというふうに思います。世の中の関心も地域コミュニティ、あるいは地域社会といったことについてかなり高まっているようで、このところ私のところにもいろいろな新聞社がお見えになるという機会が、劇的に増えております。

こうした傾向は私の考えでは、1990年代以降からはっきりしてきたと思っております。すなわち不況と財政危機という厳しい社会背景のもとで提唱されてきた「協働」という政策動向の中で、特に「協働」のパートナーとして企業やNPOとともにコミュニティが改めて重要な位置付けを与えられるようになったと思っております。こうした政策志向が明確な施策体系をなして実践されるようになるには、若干の時間がかかるであろうことはいうまでもありません。

神戸市はすでに、平成2年という時点で、おそらくバブル崩壊前からお考えのことだったので、おそらく「ふれあいのまちづくり条例」という条例を制定されて、そのもとで各小学校区に地域福祉的な活動を行ってもらおう住民組織である「ふれあいのまちづくり協議会」というのを設置して、従来の老人憩いの家をベースにした地域福祉センターという施設を拠点に活動してもらおうという仕組みが行われています。その後1990年代の半ばに、あとでご登壇されます末吉前市長がまさにその音頭をとられた北九州市や、あるいは宝塚市といった自治体で先駆的にこれに類似したコミュニティの仕組みが試みられてきています。

今、これに類似したというふうに申しました。といいますのは、自治体の区域を小学校区程度の小さなコミュニティエリアに区分するという点、これが一つです。それからそこに拠点施設とともに、住民の自主的な活動組織を地域の総力を挙げて設置するという点が第2です。そしてこの住民組織の主たるテーマが、地域福祉のような切実な生活課題であるという点。これがバブル崩壊以降の厳しい時代に対応した共通の動向であると思っております。

神戸市のコミュニティ政策のテーマは「ふれあいのまちづくり」という地域福祉でありますし、北九州市

の場合も実は所管しているのは保健福祉なのです。決して地域振興課ではなくて保健福祉の部署がまちづくり協議会というコミュニティ組織を所管しておられます。

こうした動向は今世紀になってさらに加速したように思われます。そうした中で地方自治法等に地域自治区という制度が法制化されたのも、皆さまご存じのとおりかと思えます。

さてそれではこの「協働」という政策動向はどのような内容のものなのか、どのような意味を持っているのかということ、少々具体的な材料をとって考えてみたいと思います。

「協働」という政策について自治体自身がどのように考えているか、そのうってつけの資料は他ならぬ自治基本条例であると思えます。何しろ議会の議決までいただき、当該自治体公認の定義をおいているわけですから。

配布資料に紹介しております杉並区をはじめとしてほとんどの自治基本条例は、その基本理念として「協働」とともに「参加」ないし「参画」を掲げています。普段行政と市民の関係を観察しておりますと、「協働」の話ばかりで「参加」はあまり登場しない気がするのですが、昨今の自治体の基本姿勢としては、「参加」と「協働」が同等な基本的理念、車の両輪だとされているわけです。杉並区の条例の定義規定では「参画」という言葉をお使いですが、「参画」とは「政策の立案から実施、および評価にいたるまでの過程に主体的に参加し、意思決定にかかわること」をいい、「協働」とは「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任のもとにその立場や特性を尊重し、協力して取り組むこと」というわけです。つまり「参加」というのは、意思決定にかかわることであり、「協働」とは取り組むことでもあります。したがって「参加」は市政に参加できる権利であり、「協働」は課題解決に自ら汗を流して取り組む義務であります。このことは杉並区自身が出されている説明チラシでより明確に述べられているところです。

このような考え方をコミュニティ政策に即して展開したとみられるのが、第27次地方制度調査会答申における地域自治組織の制度設計であります。その中では「基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、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。」とあります。

ここで「また」という並列の関係を示す接続詞に注目していただきたいと思えます。「また」の前でいわれていることは、住民自治の充実、すなわち公共的意思決定を身近で民主的なものにするという課題でありまして、先程の自治基本条例の言葉では「参加」と呼ばれていた課題であります。これに対して「また」という接続詞のあとでいわれていることは、住民サービス、つまり公共サービスの問題であり、「協働」の課題であります。

このように検討してまいりますと、以上みたような重要な文章の中で表明されております考え方は、だいたい次のようにとらえられるのではないかと思います。

長期にわたる不況や労働市場の構造変化の中で、多くの住民が抱えている生活課題を自らの力だけで解決することが難しくなっています。たとえば、所得の一部を支出して市場で出回っているサービスを購入するということによって、自らの生活課題を解決することが難しくなっています。したがって公共サービスに依存する割合が多くならざるを得ないというのが今の状況であります。

ところが公共サービスの供給主体として最大手の行政は、財政危機のためサービス提供を縮減、重点化せざるを得ない。そこで行政以外の公共サービスの担い手を発掘して、政策上位置付けていき、これとのパートナーシップ、連携によって公共サービスの質と量を確保していかなければならない。そうしないと社会的な弱者から順次落ちこぼれてきまして、日本社会は殺伐としたものになっていき、最終的には社会全体が破たんするということになりかねません。

それでは行政以外の公共サービスの担い手とはどこにいいのか。これはよく「新しい公共」といわれているのはご存じのとおりであります。行政ではないといっているのですから、とうぜん民間の側にいるわけです。最近はやりの言葉でいいますと「市民社会」の中にいるというわけです。よく民間社会はエゴイズムの領域として理解されがちだけれども、実はそこに他人のため、みんなのため、公共のために活動しようとする力もまたあり、それに依拠して、厳しい時代において必要な公共サービスの質と量を確保していこう。これが「協働」という政策動向の基本的な考え方です。

さてここで先にみた二つの文章、自治基本条例と地方制度調査会答申を思い起こしましょう。ここで留意すべきことは以下の2点です。

まず第1に、行政と連携してこの厳しい時代においても住民の幸せの基盤を守るべく、公共サービスの質と量を確保していく活動を行う民間の側の主体として、やはりコミュニティが基軸であろうということです。コミュニティこそが新しい公共の大きな担い手であろうと思います。特に阪神淡路大震災においては、まさに民間の中にありながら、他人のため、みんなのために活動しようというボランティアが全国から集まり、新しい公共というものの存在をみんなが確信するきっかけとなりました。しかしこうした広い範囲を移動する人たちの公共的な活動はもちろん重要でありますけれども、普段の日常的な生活においても地域における住民生活を守っている最大の担い手は、自治会、町内会をはじめとする地域の活動団体であり、これを基盤に形成されているコミュニティというものが、協働のパートナーとしてまずもって着眼されなければならないと思います。

しかし今、自治会、町内会は、長期低落傾向に悩んでいます。私も最近論文に書いておりますけれども、とくに今世紀にはいつてからの自治会、町内会の加入率の落ち込みが全国的に共通しており、かつその落ち込みの度合いがはなはだしいということは憂慮すべきであると思います。このことについては、鹿児島県の研究会の報告書の中にデータとともに書いてありますので、のちほどご覧いただきたいと思います。

そこで、最近「コミュニティ・プラットフォーム」などといわれる、小さなコミュニティエリアでの住民組織を設置し、自治会、町内会をはじめとして地域の中の、それこそ新しい公共を統合して地域の力を高める制度が試みられているわけです。本日、事例発表をしていただく自治体は、まさしくその代表的な例であります。

以上のとおり、協働のパートナーとしてコミュニティは基本的であり重要であるというのが、留意したい第1の点であります。

次に、留意したい第2の点です。以上のような次第で、1990年代以降行政が提供している公共サービスだけでは住民が必要としている公共サービスに足りないということが明らかになったため、それを確保するために「協働」ということがとりわけ強調されておりますが、よくよく考えてみると、これは住民に今まで以上に地域で汗を流してもらうということですから、そ

れに伴う資金とか権限とか権利とかをはっきりさせていかなければならないということです。権利も与えないでただ働く義務だけを押し付けるというのは、虫の良すぎる話であります。

そこで、先にみました「参加」と「協働」とが、やはり車の両輪のようにバランスを取っていく仕組みがつくられなければならないと思います。結局、私が今日の講演で申し上げたいことを一言で言いますと、この「参加」と「協働」のバランスをとった仕組みを作って、これからの時代に対応した実践にチャレンジしていこうということに尽きます。

私自身も横浜で市民活動をやっておりまして、本当はこの実践のチャレンジの方をお話したいのですが、今日は役柄上、仕組みの方を重点的にお話することにしております。

以下、本日ご登壇いただく自治体の試みを簡単に検討することによって、現在の自治体のコミュニティ政策の課題を探ってみることにいたします。

四つの自治体にはそれぞれに個性があり、コミュニティの仕組みづくり、コミュニティ・プラットフォームづくりといっても、それぞれの課題と個性によってさまざまな様相を呈しております。これを簡単に鳥瞰することによって、これからのコミュニティ政策の基本的な留意点が整理できるように思われます。

まず上越市から申し上げます。平成17年1月1日に上越市は周辺13町村を編入する形で、人口21万人、面積973平方キロメートルの新しい上越市が誕生いたしました。この13の旧町村には合併特例の地域自治区がおかれまして、各区には区総合事務所という役所の出先と地域協議会という住民代表組織がおかれまして、その仕組みの運用を模索するために、上越市は「上越市における都市内分権および住民自治に関する研究会」という研究会を設置されまして、平成18年度のあいだ検討を行われました。私も実はその委員でございまして、参加をさせていただいております。その機会に、地域自治区の運用の模様なども見学をさせていただきました。

この上越市の場合、何よりも特徴的なことは、「上越市地域協議会委員の選任に関する条例」に基づいて市長が地域協議会の委員を選任する際に、各区の住民による投票を行うということにした点であります。これを根拠として、上越市は、地域協議会の議決が緩やかな拘束力を持つ、あるいは地域自治区が準団体性を持つといった考え方をしておられます。そのことは鹿児島県の研究会の報告書にも引用されております。上越

市の場合、投票制度を採ったということが非常に果敢な取組であったと思います。

日本の地域自治区制度は、確かに地方制度調査会答申にありますように参加の理念にこたえる、つまり身近な地域レベルに民主的な意思決定の機会を保証するという意味合いも持っておりますが、同時に協働の理念にもこたえるという面を強く持っております。

外国に比較対象を求めますと、私が研究しておりますドイツは、参加一辺倒の仕組みであります。これと比べると日本の地域自治区制度は大いに異なっており、参加とともに協働を基本理念にしているわけです。

しかし、上越市の試みはどちらかというドイツ型でありまして、合併のソフトランディングという課題意識からでありましょうか、この参加の理念を重視した運用をされております。それが地域協議会委員の投票による選任という仕組みに、よく表れていると思います。合併によって市政が遠くなり民主主義が薄くなるという問題に、最も真剣に向き合った取組として上越市の試みは重要な意義をもっていると思います。しかしこのため、協働という面はやや薄い感じがしておりました。地域協議会委員の4割程度を元議員が占めるという構成もあって、地域協議会の様相はどちらかという議会的であり、地方制度調査会答申がいつておりました、「協働の活動の要」というわけでもなかったと思います。

しかしこれとは別に、「住民組織」といわれているそれぞれの地域自治区の公共サービスの実働部隊が存在しておりまして、これが協働の取組の大きなパートナーとなっています。この点は宮崎市において、地域協議会という審議議決機関のもとに、「地域まちづくり推進委員会」という別な住民組織が実働部隊として設置されるという仕組みと比較的似ていると思われます。

さらに上越市は、合併特例の地域自治区の期限を5年という短い期間に設定されまして、退路を断って地方自治法上のいわゆる一般制度としての地域自治区に移行する、不退転の決意を当初から示しておられました。去年の秋に周辺13町村の地域自治区は、一般制度の自治区に移行されたそうであります。

一般制度にするためには、それまで地域自治区が設置されていなかった合併前の上越市も地域自治区に区分せねばなりません。ではどのように区分するか。ここでまた地域自治区の運用を参加の理念の方向に振るのか、協働の理念の方向に振るのか、そのバランスの落としどころを政策的に判断せねばならないわけです。

今のところどうやら昭和の大合併前の町村、すなわち小学校区程度のエリアと思われます。普通はこれを連合自治会のエリアというのですが、上越市の場合はいわゆる連合自治会というものはなく、自治会長さんの地区の協議会というものがあるようではありますが、そのエリアが普通でいう連合自治会のエリアであります。このエリアを基本にして、合併前上越市を地域自治区に区分するという方向が、今、大体固まっているかなと思います。そうしますとこれはどちらかという、協働の理念の方にシフトした方向性ではないかと思えます。

また先般、2度目の地域協議会委員の選任が行われましたが、ここではどの区でも立候補者が定数に達しなかったため、投票は実際には行われませんでした。そして元議員の委員の数も激減したと聞いております。こういった事態も、地域自治区制度の運用を協働型にシフトさせる要因になるのではないかというふうに思えます。

上越市の試みは、参加と協働のあるべきバランスを探る重要な試みであると思います。特に、投票という仕組みを果敢に採用されたことは、参加の理念の実践として重要であると思います。私としては、投票によって身近なコミュニティの代表を選ぶということが、日本の政治文化の中でも、ごく普通に行われるようになるということを実は期待しております。といいますが、住民に身近な課題の決定権を与えるためには、やはり選挙によることが望ましいと思うのです。しかし選挙というと、どうしても本当に地域で汗を流す人ではなくて、政治的な野心のある人が立候補しがちではないかというジレンマがあるわけです。選挙をすれば参加は進むけれども、協働には障害になりそうだという危惧がかなりあるというのが事実であります。しかしよくよく考えると、自治会長さんを住民の投票で選んでいる地域は、実はけっこうあります。選挙というやり方がおよそ日本の地域文化になじまないという



わけでもないのです。

上越市の非常に貴重な実験だったと思うのですが、投票制度のうちでも地域協議会が無給のボランティアであることからして、立候補した人に対する市民の態度もおのずと、政治家に対するものとは違うものがあるといった事実もあります。こうした実践を積み重ねて日本の政治文化が成熟し、真に地域に信頼される人が選挙によって選任される、そしてその合議体が真に決定権を持つという身近な民主主義の仕組みが、将来展望できるとすばらしいと思っております。参加と協働がともに進む政治文化が日本で成熟していくための重要な実験を、上越市が行われていたのだと私はとらえております。

次に宮崎市であります。宮崎市は、平成19年3月に私ども、お忙しいところ大勢でおじゃまいたしまして調査をさせていただいたご縁で、私は遠方ではありますけれども、地域コミュニティ税に関するいわゆる評価委員会の委員を仰せつかっておりまして、継続的にかかわらせていただいております。

地域自治区という制度ができた時点での私の予想は、この制度は使いづらい面が多く、メリットが少ない、おそらく合併のソフトランディングとしてはともかく、コミュニティ政策のツールとしては機能しないだろうと予想しておりました。ところがどうも宮崎市は、この仕組みをまともにコミュニティ政策として適用しようとしていると思われましたので、私どもはすぐに調査におじゃましたわけです。

実際に行ってみますとその使い方は、まさに地域協議会を「協働の活動の要」とするもので、協働の理念にそったものでありました。地域協議会の委員の選任は、これまで日本のコミュニティ政策ですずっと行われてきたように、自治会をはじめ地域の諸団体の代表者と公募委員からなるという構成であります。また各地域自治区の地域事務所には嘱託で2名の地域コーディネーターが配置されておりまして、地域住民の協働の活動を支援しております。宮崎市では15の一般制度の地域自治区の他、合併特例区が三つありますけれども、その合併特例区協議会の様相も、合併特例区の制度に規定されてやや議会的ではあるのですが、委員のかたがたのお気持ちはかなり協働型であると思えます。

地域自治区は法律上の仕組みですので、法律の作り方に規定されて運用されざるを得ないわけです。その結果、行政と住民が気づかれましたのは、地域協議会はたしかに住民代表機関なのですけれども、法律上は

行政の末端機関であるわけです。そうすると補助金の受け皿にもならないし、審議機関であるために実際にその議決を実行するために、自ら行動するということができない。だから議決を執行するための住民組織が別に必要であるということに気づかれたわけです。

地域協議会の議決を執行する役割を担うというのは、先程比較の対象として持ち出しましたドイツにおきましては、もっぱら行政の役割であります。しかし協働の体制づくりのためのツールである日本の地域自治区の制度におきましては、地域協議会の議決を地域の総意として受けとめて執行するのは、一部は行政であるけれども、他の一部は住民自身であるということになります。こうした考えを比較的 naturally 受け入れたところが日本の特徴であろうかと思えます。

こうして宮崎市の各地域自治区では、住民組織がいわば二重化することになります。すなわち地域の総意を決定する法律上の議決機関である地域協議会と、これを執行する地域まちづくり推進委員会という任意団体であります。二重化すると一見複雑に見えるわけですが、実際にはそれほど現場に混乱をもたらしているようには思えません。法律の仕組みを使ったために、余計な住民組織が増えたと評しうものかもしれませんが、私はむしろこの講演で強調しておりますように、参加と協働が車の両輪であることを自覚させる機縁となっているように思います。地域協議会が参加の仕組みであり、地域まちづくり推進委員会が協働の仕組みであります。そして協働の仕組みである地域まちづくり推進委員会には、今、多くの住民がメンバーとなりつつあります。これだけ地域に働き手が発掘されているという成果があるということをおそらくあとの事例発表でご紹介いただけるのではないかと思います。

それから、宮崎市の場合、何といたしても「地域コミュニティ税」の話は少し申し上げざるを得ません。

私はここで「参加」ということを問題にしております。つまりコミュニティにおける意思決定の問題を申し上げているのですが、具体的にはなかなかイメージしにくいものがあるようでもあります。私もさまざまに事例をあげたり、ドイツの例を引いたりして講演や委員会で説明をしますが、今一つわかってもらえません。

鹿児島県の研究会におきましては、今年度にはいつてからほとんどこのテーマばかりやっていたというくらい、力をいれております。それだけこのテーマが難解であるということでもあります。

コミュニティの仕組みを持っている参加の面、すなわち住民自身が自らの事柄の決定主体となるという、この面をはっきりと意識する場面はおそらく現在の日本のコミュニティの仕組みにおいては、コミュニティへの一括的な補助金の使い方を住民自身が決めるという場面ではないかと思います。このようにいうと「あっそうか、あのことか」というので、たくさん例があるのにお気づきかと思います。さきあげました1990年代のコミュニティ政策の先駆的な取組であります北九州市においても、各小学校区のまちづくり協議会に、それまで地区内の各団体に交付されていた補助金を一括して用途を定めずに交付しておられます。しかしこれは原資が税金であるわけです。税金の使い道を議会でない主体が決めているのかという問題があります。ですから当然、議会の承認のもとに、各地域で地域を十分に代表していると考えられる審議機関が慎重に審議した上で使い方を決定すべきであり、また使ったあとも透明で厳正な評価が行われるべきであります。こうしたことは、協働の取組に必要な活動資金を確保するために、どうしても必要な仕組みであることは注意すべきであります。

宮崎市のコミュニティ税はこうした資金確保のやり方のうちでも、堂々と議会が議決して税として確保する、それを議会が基金に積んでいただいて各地域自治体に配分する、そして各地域協議会が用途を決めるという、実に法律上の仕組みにそった民主的なやり方であると思います。こうやって明確な仕方でものを運んだからこそ、実は今、市民のあいだで議論が沸いているわけで、それが行政の方々には大いに負担を強いるものであるわけですが、民主主義のためにも、またコミュニティのためにも決して無駄な議論ではなかったと思います。

一般に、協働の取組の資金、さらには民間の主体が独自に社会貢献活動を行う際の資金は、今後、行政サービスが縮小・重点化していく中で、ますます重要になる問題だと思います。こうした活動を、ボランティアであってお金がかからないはずだと思っている行政職員がいらっしやいましたら、即刻勉強し直すべきだと思います。必ずお金はかかります。活動資金確保の方策として、寄附によるファンドをつくるか、あるいは千葉県市川市でやっておられますような1%支援制度のようなやり方があります。あるいはまた、コミュニティ・ビジネスのようなやり方もあります。

本日はそれに触れることはできませんけれども、活動資金の供給源としてやはり税金は重要でありまして、

かつ税金である以上民主的なコントロールのもとに透明な仕方を使うルールをつくる必要があるということでもあります。このことを宮崎市の一連の実践の中から学ぶことができると思います。

さて、地域自治体の例が続きましたけれども、そうでないコミュニティ政策の事例も重要なものがたくさんあります。

本日は伊賀市がおみえであります。伊賀市は条例、しかも自治基本条例で住民自治協議会というコミュニティの仕組み、コミュニティ・プラットフォームを自ら制度化しておられます。

一般には地域自治体制度は使いにくいと考えられております。その理由を大きくいうと二つあると思うのです。

一つは、一般制度の地域自治体の場合、自治体の区域をくまなく区分しなければならないということです。これは内閣法制局が、住民自治の仕組みであるから自治体のあいだで違いがあってはおかしいと固執した結果でありました。したがって、内閣法制局は「参加」の文脈に固執されたということであり、「協働」の仕組みとしては、やや使いづらくなったということです。

伊賀市におかれても、想定されたエリア、すなわち連合自治会、町内会のエリアのほとんどで住民自治協議会が立ち上がったという結果ではありましたが、制度を作る時点ではこれほど多くの地域で、順調に住民自治協議会が立ち上がるということは予想されていませんでした。だから自治体の区域にくまなく作るということを要請されては、地域自治体制度は採用しがたいということになったわけです。

もう一つ、地域自治体制度におきましては、地域協議会の構成員になることができる者を、地域自治体の区域内に住所を有するものに限定しています。言うまでもなく民間の中の公共的な社会貢献的な力、いわゆる新しい公共を発掘し活性化していくためには、地域の住民だけではなく在勤、在学、さらには在活動者も巻き込んだ協働の体制を作りたいわけで、住所を有するものだけに限定しているのは面白くないということになると思います。私自身も横浜市で活動しておりますけれども、住んでいるのは緑区で、活動しているのは港南区であります。

伊賀市の条例におきましても、住民自治協議会のメンバーについて、会員にはその区域に住む者、または活動する個人、団体、事業者等であれば誰でもなれることとしています。条例の規定とともに私が担当の方にお話を伺ったところでは、協働の仕組みづくりと

もに、この仕組みの参加の側面、つまり住民自身が自らの事柄の決定主体となるという、民主主義の側面に大きな注意が払われていることが重要だと思います。条例の作り方も法制的にずいぶん検討されたと思いますが、住民自治協議会の権限が最大限大きくなるようにされていると感じます。担当者のお話でも、住民自治協議会は地域のための仕事をする仕組みであると同時に、地域の意思決定機関でもあるという点を強調されました。

それから住民自治協議会は、当該地域の総合計画を作ることを求められておりまして、実際にも各地域ともかなり総括的な計画を作られているのですが、その取組の根底にはやはり地域福祉的な考えがあるように思われます。やはり、1990年代以降のコミュニティ政策の特徴を共有した仕組みであるわけです。

伊賀市の仕組みが合併協議のプロセスで焦点を結んでいくにあたって、社会福祉協議会が大きな役割を果たしたと聞いております。実は伊賀市の社会福祉協議会は、いわゆる社協業界では非常に有名だそうでありまして、その力量はたいしたものでもあります。平成12年の社会福祉法改正で、自治体に策定が義務付けられた地域福祉計画を、条例上の仕組みの一部として担保していくという戦略を伊賀市社協が描かれたのも、卓抜な着想だと思います。厚生労働省がいつている地域福祉計画の「小地域」という考え方を、都市内分権制度の一種だと見抜かれまして、基本条例における住民自治協議会に合流することが理にかなっていると見抜かれたのは、さすがというべきだと思います。

しかしそれ以上に伊賀市の取組を見ると、やはり1990年代以降の自治体のコミュニティ政策の重点が、住民の切実な生活課題に向き合う地域福祉的なものとなってきたという大きな時代潮流を、そこに見ないわけにはまいりません。

そして伊賀市は、参加と協働のほどよいバランスの仕組みを独自の条例によって構築し、時代の課題に向き合おうとされていると思います。

最後に当地鹿児島県の状況を瞥見いたしましょう。

県において研究会をつくられて、その中でも参加と協働の問題がかなり基軸となって議論がすすめてきました。すなわち住民を単に公共サービスを受ける客体としてではなく、住民が地域コミュニティにおいて課題解決に主体的に参加していけるような、地域コミュニティを再生創出するにはどうしたらいいかという「協働」の視点とともに、そのような地域コミュニティがその地域の住民を代表するという、民主的

正統性を持つことにより、住民自治の充実につながるような基盤の構築という「参加」の視点も自覚的に採用されたのです。のちほどぜひ冊子、ないしはインターネットのホームページをご覧くださいと思います。

もちろんこうした研究の背景になっておりますのは、各自治体さらには地域の貴重な取組であります。地域レベルのことを少しお話ししたいと思います。

一つは、いわゆる「やねだん」、すなわち「柳谷町内会」というのが鹿屋市にありまして、さまざまな受賞歴によって全国ブランドとなっています。会長の豊重哲郎さんは県の研究会のメンバーでもありました。我々はみんなで出かけて行って、一泊して学んできました。人を尊重し、人の力を生かす市政、それを基盤に会員全員参加の地域づくりを演出する手法、集落営農によるコミュニティ・ビジネスの実践、地域への人口の定着を図るアーティストの移住の手法など、非常に斬新な手法が印象的でありました。その背景には、人間への限りない信頼があると感じました。

もうひとり研究会の委員でありました永山恵子さんという方は、鹿児島市の高台にあります吉野地区で「よしのねぎぼうず」というNPO法人をやっておられました。NPOというと普通、自分の関心のある特定テーマに邁進するといわれますけれども、私が見ているうちでもいくつか、地域の課題をきちんと見つめて、地域に足りないニーズを充足しようという総合的な志向を持ったNPOがいくつかあります。「よしのねぎぼうず」はその一つだと思いました。

鹿児島もまた、こうしたすばらしい地域力をもった取組が見られるところだと強く感じます。

最後にぜひとも協働の理念的意味ということを上上げて終わりにしたいと思います。

協働というのは、厳しい時代における我慢にすぎないんだらうかという思いを、多くの方がお持ちではないかと思えます。私はそうではないと思えます。協働には理念的な積極的な意味合いがあると思えます。そ



れに沿って政策を展開することが重要であると思いません。

先程ドイツのコミュニティ・プラットフォームが参加型に特化していると申しました。ドイツに限らずヨーロッパ諸国は、いわゆる手厚い福祉国家型の国づくりをしており、高福祉高負担の体制であるわけです。したがって公共サービスを提供するのは行政の役割であり、国民の役割は主として多額の税金を負担することとその税金がきちんと使われているかどうかを民主的に監視することにあります。しかし、ヨーロッパ福祉国家も財政危機が深刻で、日本でいう協働のような取組をしています。第3の道などといわれているのも実態としてはそのようなものであるかと思えます。ただ、福祉国家的な国民的合意が根強いために、人々はなかなか市民活動のようなことをしようとしないので、動きは遅々としています。

そんな中で協働がヨーロッパで比較的うまくいっているのは、貧困地区の福祉的なまちづくりプログラムです。そこでは住民が自ら汗を流すことで、失われた自信を回復し、ダメな地域だという評判を覆すことが目指されています。詳細はお話しできませんけれども、協働の活動が市民社会の人々に自信を与え、よい

地域社会を自ら形成していくことができるという確信を生んでいるという効果に着目していることは、我々日本人も学ぶべきであると思えます。

財政削減効果よりも大事なものは、住民の誇りを保持し、地域社会形成の主人公としての自覚を形成することであり、ここに協働の大事な理念的な意味があります。そしてこのことを敷衍して考えると、地域のどんな人でもそうした誇りを持ち尊厳ある一生をおくるという理念、まさに福祉の世界でノーマライゼーションといわれている理念にたどり着きます。

さきにも見た「柳谷町内会」の実践を思い起こしていただきたいのですが、どんな人でもその良さを見いだして、それを集落の人が注目するように演出していく。その根底には人間への無限の信頼、人間の可能性と力を引き出そうとする、豊重会長のリーダーとしての姿勢があると思えます。

この福祉的理念が協働の取組を通じて、日本人の普通の生活文化となることが協働の理念であり、また我々が協働の取組を推進していくことの最大の意義だと考える次第であります。

以上をもちまして私のお話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

地方行革セミナー in 鹿児島

「参加」と「協働」のコミュニティづくり

名和田是彦（法政大学）

1. はじめに ～1990年代以降の自治体のコミュニティ政策の基本動向～
2. 「参加」と「協働」とは？
 - (1) 自治基本条例における参加と協働
 - (2) 第27次地方制度調査会答申における参加と協働のとりえ方と「地域自治組織」の提唱
 - (3) 協働の焦点としてのコミュニティ
3. コミュニティの仕組みづくりを通じた参加と協働の実践
 - (1) 上越市の参加型地域自治区の実践の意義
 - ① 地域協議会委員の選任の投票制度
 - ② 「住民組織」による協働の取組
 - ③ 合併前上越市への地域自治区制度の導入
 - (2) 宮崎市の協働型地域自治区の実践の意義
 - ① 一般制度としての地域自治区
 - ② 地域協議会と地域まちづくり推進委員会
 - ③ 地域コミュニティ税の試み

(3) 伊賀市の自治基本条例によるコミュニティ・プラットフォームの試み

- ① 地域自治区制度の「使いにくさ」
- ② 「住民自治協議会」の組織と機能
- ③ 地域福祉計画との連動

4. 鹿児島県における「共生・協働」の地域づくり

(1) 共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会

(2) 志布志市のふるさとづくり委員会の試み

(3) コミュニティにおける総合的地域づくりの方向性

- ① 鹿屋市柳谷町内会
- ② 鹿児島市吉野町 NPO 法人よしのねぎぼうず

5. 協働の理念的な意味

(1) ヨーロッパでの協働の取組から

(2) ノーマライゼーションと福祉文化の共有

【参照資料】

杉並区自治基本条例から

第2条(定義)から:

「3 参画

政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わることをいう。

4 協働

地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことをいう。」

区がつくっている条例の説明チラシ:事業者については、「区政への参画や区政の情報を知る権利が保障されています。また、負担を分かち合い、住環境に配慮して安心して住めるまちづくりに協力するよう努める責務も定められています」、区民については、「区政への参画や区政の情報を知る権利、住民投票を請求する権利が保障されています。また、負担を分かち合い、区と協働して地域社会の発展に協力するよう努める義務も定められています」と、それぞれ説明されている。

第27次地方制度調査会答申(2003年11月13日)から

「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。」

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、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。」

「地域自治組織は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものとし、基礎自治体の一部として事務を分掌するものとする」。「地域協議会は、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができることとする。なお、基礎自治体の判断により、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の予算、基本構想、重要な施設の設置及び廃止等一定の事項については、基礎自治体の長に必ず地域協議会の意見を聴くよう求めることが考えられる」。

「地域協議会」は、「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」。