

事例①

「池田市地域分権の推進に関する条例について」

池田市総合政策部長
棕田 那津希 氏

皆さん、こんにちは。今日は池田市の事例ということで、現在どのような制度を池田市で行っているかということをご説明させていただきます。どうぞよろしくお祈いします。

1. 池田市の位置

今日いらっしゃる方は皆さん大阪府内の方だと思いますので、池田市についてもご存じの方が多いかと思いますが、まずは池田市の紹介からさせていただきます。

池田市は大阪の北の方、兵庫県と大阪府の県境に位置しています。面積は22.09km²と、すごく狭い市域です。人口は10万4,048人です。

池田市は北と南に大きく分かれており、南の方は阪急電鉄が通っています。池田駅、石橋駅の二つの駅の周辺が市街化区域になっています。また、北の方は五月山といった山があり、植木の産業が盛んな、緑豊かな土地です。

2. みんなでつくるまちの基本条例

池田市を紹介するときに分かりやすいので使っているのですが、池田市には、みんなでつくるまちの基本条例というものがあります。これは自治基本条例という形の、いわゆる池田市の憲法といったもので、平成18年から施行されています。

その前文を見ていただきますと、池田市の特徴がよく分かるのですが、「私たちが暮らす池田市は、大阪の都心部近く、大阪府北西部に位置し、市域の西側に猪名川、中央に五月山を有する水と緑に恵まれたまちです」。また、下の方には「わが国初の割賦による住宅分譲が行われ、さらには20世紀最大の発明の一つインスタントラーメンも私たちのまちで誕生しました」。また、クレハトリ、アヤハトリの織姫伝説と合わせて「衣・食・住における事始めのまち」

といった特徴があります。

3. 「地域分権」条例制定の背景

今日のテーマである地域分権ですが、地域分権条例制定の背景について、ご紹介させていただきます。そもそも地域分権の発想のきっかけとなったのは、第27次地方制度調査会の答申にあった地域自治組織というものでした。この地域自治組織を置くことを柱とするような答申が第27次地方制度調査会で出され、実際に後の地方自治法の改正で、地域自治区の設置が追加されています。

(1)地域自治組織について

もう少し細かくお話しさせていただきますと、市町村の中に地域自治組織というものを置き、そこで地域協議会というものが地域の意見の取りまとめを行い、それを地域自治組織の長に意見具申をするといった形の組織を作ったかどうかといったことが、地方制度調査会の中で取り上げられたということです。

(2)制度のポイント

制度のポイントとして、例えば公選法による選挙は導入せず、地域自治組織の長は市町村長が選任し、地域協議会の構成員は、自治会や町内会、PTA、各種団体等、地域の多様な団体からの推薦や公募に基づいたメンバーでいろいろと話し合う組織を作ればいいのかといったことが、地方制度調査会で提案されました。また、地域協議会の構成員は原則として無報酬です。

ただ、これをそのまま取り入れてしまうと、その後、地方自治法の改正の中でできた地域自治区では事務所や職員を必ず置くことになっており、少々使い勝手が悪いというか、フレキシブルに動けないということで、ここの着想を得て、さまざまな地域の方々が集えるような協議会を独自に作っていかうというのが一つのきっかけです。

(3)もう一つの背景

もう一つの背景として、先ほど申し上げた、みんなでつくるまちの基本条例の第4条に「市民と市の協働により行うこと」とあります。これがまちづくりの基本理念であるとしていました。また、コミュニティについては「市は、コ

コミュニティによるまちづくりを支援する」「市民と市は、コミュニティの役割を認識し、尊重する」といった理念を掲げた条例を作ったのです。

国の方でも第2期地方分権改革がどんどん進められ、このときの地方分権改革の最終目標として「自分たちのまちは自分たちでつくる」ということが提唱されました。また、国から地方自治体への権限移譲だけではなく「地域コミュニティを核とした市民の主体的なまちづくり」が求められる時代になってきたといったことが背景に挙げられます。

(4)池田市地域分権の推進に関する条例

そこで実際に池田市では、平成19年6月議会で池田市地域分権の推進に関する条例を上程し、全会一致で可決いただき、平成19年6月29日から施行になりました。

その前文として、地域分権の推進に関する条例の理念というものを書いています。まず、地方分権改革の最終目標は「自分たちのまちは自分たちでつくる」という基本理念の実現であるということです。すなわち、「地方分権改革は、国から地方公共団体への権限等の移譲だけではなく、最終的には、より市民に身近な地域社会やコミュニティを核として、市民が自主的、自立的にまちづくりを行うことを目指すものである」という、まさしくニアイズベターの理念を実現していこうということを提唱しているのです。

そのために、「市民に身近な行政を担う先端自治体として、他の地方公共団体に先駆けて地方分権改革の最終目標に到達するため、『地域分権』を提唱し推進することにより、暮らしやすく、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現」を目指していくといった目標を掲げて、地域分権制度というものを始めたのです。

4. 「地域分権」とは

それでは、地域分権制度は一体どのような制度なのかということをご紹介します。

まず、池田市の区域を11小学校に分けて、その11小学校にそれぞれの地域の皆さんからどのようなサービスが必要なのかといったご提案をいただき、それを市の方で実施するといった制度を作っていました。実際にどれだけのお金

を地域の方に任せていくかといいますと、個人市民税の1%程度（約7,000万円）ということになっています。11小学校区に7,000万円ですので、1小学校区、約600万～700万円です。先ほど市の人口が約10万人と申し上げましたので、1万人単位の小学校区に、600万～700万円の予算提案権をお渡ししたのです。

そして、それぞれの校区や地域で、どのような課題があるか、どうすれば課題が解決できるかということを考えていただきます。また、地域住民の皆さまの共通利益になることを、市がするのではなく、地域の住民にさせていただいた方が、より良い成果があがることがないかといったことを話し合ってください、地域コミュニティ推進協議会という場で予算提案をしていただきます。それに対して、市役所の方が予算を付けていきます。

(1)「地域分権制度」の導入前

もう少しこの制度の仕組みをお話しさせていただきます。現在、市役所でしている仕事は、基本的には住んでいらっしゃる市民から税金を納付いただき、その見返りとして市民サービスの提供をさせていただくということです。福祉や環境など、さまざまな分野があるかと思います。その中で、市民の代表である議会によって予算等をチェックしていただくことで、市民の思いを議会といった場を通じて実際に具現化し、市役所がサービス提供を行うといった形になります。

(2)「地域分権制度」の導入後

ただ、それは本当に市民が望んでいらっしゃるのでしょうか。市役所というものは、市域一律のサービスにならざるを得ませんが、地域ごとに特色があるかと思っています。もっと細かな地域を見ていけば、それぞれの地域のニーズがあるのではないかといったことが疑問として考えられます。

そこで地域分権制度を導入することにより、それぞれの校区の地域コミュニティ推進協議会で、ニーズや必要なサービスを住民の側から直接提案していただき、その声に対して市役所がサービスを実施させていただくようにしたのです。

そのときには、「事業の実施・地域サポーター職員の派遣」と書いてありますが、実際に市民から提案いただいた事業を実施するだけではなく、地域コミュ

ニティ推進協議会の話し合いの場や、コミュニティ推進協議会と市をつなぐ役割として、ボランティア職員を派遣しています。

(3)「地域コミュニティ推進協議会」とは

先ほどから申し上げている地域コミュニティ推進協議会をもう少し詳しくご説明させていただきます。地域コミュニティ推進協議会は「地域の課題を解決し、暮らしやすいまちづくりを実現するために、小学校区ごとに設立」されました。これは市の方から「あなた、なってくださいよ」と、お声掛けしたわけではありません。あくまでも住民の公募で、やる気のある住民の方々に手を挙げて、参加していただきました。

また、この協議会の権限として、地域の課題やニーズを話し合っていたでき、その結果を市に予算として提案していただきます。

そのほかに、これはなかなか実現には至っていないのですが、市が現在行っている事業を市との協働により実施できるような権限を与えたり、また、市の予算には関係なく、この協議会を通じて自主的に活動していただいています。

先ほど、地域コミュニティ推進協議会はあくまでも公募だと申し上げましたが、最終的に地域コミュニティ推進協議会が目指しているのは、今ある地域のそれぞれの団体、例えば自治会だったり、子ども会だったり、老人クラブだったり、皆さん既にいろいろと地域でご活躍いただいています。そうしたさまざまな団体を有機的に結び付けるといことです。その中で、それぞれの団体のニーズなどもくみ上げていけるような協議会になればと考えています。

(4)「地域コミュニティ推進協議会」の設立

地域分権の推進に関する条例は平成19年6月29日から施行されたと先ほど申し上げました。そこで、地域コミュニティ推進協議会をそれぞれの小学校区ごとに作ってほしいとお願いしていたのですが、自主的な活動に任せて集まってくださいと申し上げましたので、実際にすべての小学校区でできるのか、大変不安ではあったのです。しかし、実際にふたを開けてみると、11小学校区すべてにコミュニティ推進協議会が設立され、その年の12月に予算提案をしていただきました。

(5)「地域分権制度」のPDCAサイクル

その予算提案がどのようなサイクルでされているのか、PDCAサイクルで書いています。まずはPLANからで、それぞれの推進協議会の中で協議していたとき、市の方に予算提案をしていただきます。

市の方は協議会から提案された予算について、実際にそれがきちんとしたもののなのか、例えば公共の福祉に反するようなものが入っていないかなど、精査させていただき、協議会の方々とも調整させていただいた上で、実際に市の予算として盛り込んでいきます。それを議会の方に上程させていただき、市議会の方でご議論いただいて可決になります。

可決されたものについては、実際に市が事業実施していきます。この事業ですが、例えば街灯を付けてくださいといった予算提案だった場合は市の方で実施しますが、その地域のお祭り、イベント的なものをしたいといった場合や、地域の自主性にお任せした方が事業としてうまくいくものについては、協議会に補助金をお渡しし、その協議会で実施していただくこととしています。

実際に1年間、事業が実施されますと、今度はその事業が終わった次の年度に、協議会自ら、自分たちが行った事業を評価していただきます。この評価も昨年初めて行いましたが、さまざまな評価の仕方があり、市役所だったら一律に同じような評価をしますが、協議会はそれぞれの校区ごとに特徴があります。例えば役員さんの中だけで評価したり、自らの校区にあるすべての自治会にアンケート用紙を配って、どうだったかと聞いたり、その評価にもそれぞれの校区の特色が出ています。

この評価を通して自分たちの事業提案に問題点等があれば、さらに翌年度の事業としてお話し合いいただき、次の予算提案につなげていただくといったPDCAサイクルを、この地域分権制度の中で回しています。

(6)協議会からの予算提案

実際にどんな事業がなされているのかといったことをお話しさせていただきます。平成20年度(初年度)には、全部で6,852万3,000円の予算提案がありました。その中で特徴的なのは、一番上の安全・安心分野で予算額の60%が実際に使われています。

このときは提案する時間も短く、より目に見えやすいところに予算がついたという傾向もありますが、街路灯強化事業で約1,800万円の提案が挙がっています。翌21年度、22年度もそれぞれ見ていただければと思いますが、このような形でさまざまな事業の予算提案が行われています。

(7)提案事業の一例

公園バスケットコート整備事業というものがあります。これは北豊島校区で高速道路の下に子どもたちが遊べるようなミニバスケットコートが欲しいといったご提案があり、実際に取り付けられました。この地域のお子さん方にも喜んでいただけて、大変いい事業だったのではないかとのですが、一つ問題が起きてきたのです。それは、ミニバスケットコートの上が高速道路なので、ボールの跳ね返る音が聞こえてくるということでした。その中で、実際には9時までといった形で時間制限をしていたのが、この制限を守らずに夜遅くまで遊んでいるおさんがいらっしゃるということで、近所の方々から苦情が出るようになりました。これをどのように解決していったかということが、まさしく地域分権の一つの特徴かと思うのです。

本来、市役所が行った事業であれば、こういった苦情に対しては市役所の職員が住民の方にご説明し、おわびしなければいけないことになっています。ただ、このときは、この協議会の住民の方々が、苦情が出た住民にご説明をして、おわびしてくださっています。まさしく、ご近所の、お互いに顔を見知った中で「申し訳なかったね。何とか工夫して聞こえないようにするから」といった形で説得していただいています。自らが提案した事業なので、そうした問題についても自らどんどん解決していこうといった考えが、地域分権制度の中で出てきています。

例えば細河みどりの郷案内所設置事業というところも見いただければと思います。これは細河校区の協議会で作ったものです。使われていなかった消防署の分団署を自分たちでペインティングされ、きれいに生まれ変わらせ、ここをコミュニティの拠点として利用されているのです。先ほど、協議会は自主事業も行うと申し上げましたが、実際に細河校区では自主事業をしていらっしゃる、週に2日、野菜市というものを開催され、地元で取れた野菜を売るといったこともされています。

また、左下に校庭芝生化事業というものがあるかと思いますが、こちらの方は、ご近所の皆さんが学校の校庭に芝生を張ってくださっているのです。これも実際に市がしようと思ったら、業者さんをお願いして、結構な金額がかかりますが、まさしく住民のご近所パワーの中で、子どもたちに芝生の校庭で遊んでいただくといったことを用意できたのです。

また、伏尾台校区の安全パトロール実施事業があります。これは自動車を使用しています。これと同じように、神田校区の安全パトロール実施事業というものもあります。これは自転車を使用しています。これはまさしく地域ニーズに合った、それぞれの事業がなされたのです。同じ安全パトロールをしなければいけないといったニーズがあった場合でも、例えば伏尾台校区は坂のまちですので、自転車等で上がるのはしんどいのです。ですので、車で回ることになりました。一方、神田校区ではそれほど坂はないのです。また、校区の区域もそんなに広くはないので、自転車で回ることになりました。これはまさしくそれぞれの地域のニーズに合わせた提案が実際に出てきたのだと思います。

5. 「地域分権」の効果

こういったさまざまな事業に取り組まれているのですが、その中で「地域分権」の効果として、どんなものが出てきたのかということを見ていただきたいと思います。

まず、「多様な地域ニーズを踏まえたきめ細かな行政サービスの提供が可能」になりました。市役所のサービスというものは公平性・公正性が求められるため、一律的・画一的なサービスしか提供されません。これは正しいことでもあり、一方で弊害でもあると思います。そうした中で、地域分権制度をすることで、地域の課題を一番よく知っている地域住民にきめ細かな、かつ住民満足度の高いサービスというものを提案していただき、それを実際に市が提供することによって、住民の皆さまも満足度の高い生活が送れるのではないかと考えています。また、第2期地方分権改革の「自分たちのまちは自分たちでつくる」といった基本理念を実践する場にもなっています。

先ほどの先生のお話にもありましたように、もともとあった地域コミュニティというものが目直されているような時代かと思います。そうした中で、今まではずっと公共だけで担っていたものを、これからは公共、市だけでは抱え

いけないということです。地域住民の方々も含めて取り組んでいかなければいけない時代になっているのではないかと思います。このような時代を反映して、地域コミュニティ事業というものに取り組まざるを得ない時代になっているのではないのでしょうか。

そうした意味で、今まで市などの行政にすべて任せていた「お任せ民主主義」であった結果、さまざまな行政のトラブルというか、弊害というものが出てきました。では、そのさまざまな行政の弊害は最終的に誰に行くのかというと、やはり住民になってきます。そうであれば、自らも声を出して「こうすればいいのではないか」、「こうなればいいのではないか」と言っていただくということです。「任せておけばいいや」といった時代から「自分が取り組もうではないか」といった時代になってきているということが考えられます。

さらに、市役所のスリム化・経費削減効果があげられます。これはある意味で市役所にとってはすごく大事な効果で、どこの自治体もそうかと思いますが、財政がしんどくなっている状態で効率的にサービスを行っていかなければいけません。しかし、例えば先ほどの芝生を張っている姿を思い出していただければと思いますが、本来、行政がしていれば例えば1億～2億円かかるような事業が、住民のパワーを使うことによって、より少ない金額（≒予算）でできるようになるのです。

また、行政だとすべて一律に付けないといけないものが多くあるということも申し上げましたが、街路灯事業についても、市であれば何メートルおきに全部付けなければいけないといったところを、住民自らの目で「ここには必要、あそこには必要、ここは要らない」と選んでいただければ、市が現在している事業という形ではなく、もう少し住民のお力を借りて、より効率的に、ニーズに合ったサービスをすることで、経費を削減していけるのではないかと考えたことを考えています。

6. 地域サポーター職員

もう一つ効果があるのが地域サポーター職員です。これは市役所の職員を各地域に4名から6名ずつ、兼務辞令により地域コミュニティ推進協議会に配置しています。この方々もすべて手を挙げていただいた方々で、任期は1年間、原則ボランティア活動です。

地域コミュニティ推進協議会では、夜や土日に会議があったりしますが、そうしたときもボランティアとして中に入らせていただいて、その地域と市の橋渡し的な役割をしていただきます。予算提案や、地域の自立や活性化のための助言、または必要な情報の提供、そして地域の課題、予算提案の考え方等の庁内所管部局への伝達をしていただいています。

この地域サポーター職員の一つのポイントは、ボランティアであることです。協議会が始まった当初、ある住民の方が、入っていた職員に対して「どうせおまえたちはお金をもらって、仕事として来ているのだろう」といったお話をされたところ、「自分たちはボランティアで来ているのですよ。皆さんと一緒にです」と申し上げることで信頼感を得られたこともあります。そうした意味で、住民も協議会の活動はボランティアでしていただいているのですが、職員も同じような形で入って行って、地域課題の解決のために一緒になって頑張ってくれています。

この地域サポーター職員の平均年齢は40歳を切るぐらいです。もう少し若くなっているかと思いますが、そうした若手職員の方が結構多くいらっしゃいます。これは一つの研修としても役立つのではないかと考えています。この間、地域サポーター職員にアンケートを実施したところ、普段は地域の人たちとなかなかお話ができない部署であっても、じかにお話を聞けるようになったということです。また、自分の部署だけではなく、今まで自分の仕事ではかわりのなかった部署の方々とお話しできるという意味で、地域の方にもどんどん目が広がるようになっていきますし、庁内でもネットワークを広げていく、いききっかけになっているのではないかと考えています。

一方、つらかったこととして、夜や土日に会議に出ることや、日中の仕事のときにも住民の方がご相談に来られますので、そうしたときに担当業務との兼ね合いが難しいとか、いろいろと苦勞しながらいただいています。

7. 「地域分権」の今後の課題

地域分権制度は平成19年に始まり、既に3回の予算提案をしていただきました。実際に20年度、21年度、22年度の予算提案をしていただき、現在、3回目の予算に従って実際に事業が執行されています。そうしたところから、次に4年目を迎えるに当たって、どのような課題があるかということ、最初に地域

分権活動のすそ野をどう広げていくか、これが問題になっています。

一昨年の市民アンケートの結果をしてみると、このときに協議会の会員構成がどうなっているかといったことを調べさせていただいたのですが、男性の割合が62.8%、60歳代以上が65.4%ということです。お仕事をリタイアされた男性の方が中心になっており、女性や子育て世代の方々が少ないのが現状ではないかと考えています。さらなる世代の方にどうやって拡大していくかといったことが、今後の課題になっています。

また、3,000人の方に広くアンケート調査を行い、「地域分権を知っていますか」といったお話をさせていただいたところ、認知度は24.9%でした。そうした意味では、4人に1人にしか知っていただいていないということですので、まちの皆さんに、もっとPRをしていかなければいけないと考えています。

三つ目に、この事業はボランティアによって成り立っています。先生のお話にもありましたが、ボランティアだけで続くのかといったところを不安視する声があります。雇用するのと同じぐらいの金額を支払っていただくわけにはいかないかもしれませんが、せめてお弁当代やお茶代など、そうしたお金だけでも予算化してほしいといった声がありますので、こういったところの声もくみ上げていきたいと考えています。ここについては実際に今年度からルール変更して、そのようなお金も計上して構わないという形にしています。

また、このコミュニティ推進協議会は19年に新しく作られたものです。既存団体の方々も活動されているので、そこいかにつながっていくかというところが問題になってきています。この協議会は異物がその地域に混入したわけではなく、あくまでもこの協議会の方を核として、さまざまな団体につながっていただきたいと思います。まさしくネットワークの核になっていただきたいと考えていますので、それをいかに形成していくかが今後の課題になっています。

さらに中長期的な地域の将来ビジョンの作成ということです。次の高知市さんの取り組みにもかかわってくるというか、同じようなものをこれから目指していきたいのですが、1年、1年の事業を考えていくと、どうしても単発的なもの、目の前のものにしかなくなっていきません。それだと、どういうまちづくりがしたいのかといったことが見えにくくなってしまいますので、10年、20年の中長期的なスパンを持って、今後どのような校区や地域にしていきたいのかといった、事業計画を立てる必要があるのではないかと考えています。

また、このビジョンを作るときには、600万～700万円という金額がかせになってきます。小さいことをするにはちょうどいいような金額ですが、大きなハードものをするためには足りない金額になってくるのではないかとということで、予算提案枠をさらに拡大していくといったことがあります。そして、この交付金は、あくまでも提案権だけなのですが、予算を地域の方にお渡しして、自由に使っていただくといったところまでできればと考えています。

また、こういう協議会では、地域の交流、コミュニティ活動を活性化するための拠点づくりが必要です。先ほど細河の例を見ていただきましたが、幾つかの校区では既に拠点を作っていますが、そうしたものを全校区に広げていかなければいけないということも問題点として考えています。

また、地域サポーター職員も、今まではつなぎの役割をしていただきましたが、これからは住民自ら立ち上がっていただくための体制を作っていくことも必要ではないかと考えています。

8. 平成22年度の取り組み

これを受けて今年度の取り組みですが、まず一つは予算提案枠の拡大です。先ほど600万～700万円ではということを申し上げましたが、今年度は300万を増やして1,000万円の枠で考えてくださいといったことをお話ししています。

また、地域の既存団体との連携・ネットワークづくりの方も、今回1,000万円に増える予算提案枠を既存団体の方にも使っていただきながら、それによってネットワークづくりをしていければといったことで、現在働きかけを行っています。

それから、先ほどPRが必要だとか、さらに若い世代等にもどんどん入っていただかなくてはいけないといったお話をさせていただきましたが、その一環として、地域コミュニティリーダー養成講座というものを開催しています。これによって地域分権というものを深く理解していただき、その講座の受講生はまさしく住民の方ですが、この方々に地域分権の伝道師として、それぞれの地域で地域分権の意義や必要性を語っていただいて、実際に活動していくという輪が広がっていけばと考えています。

また、中長期的なビジョンが必要だと申し上げましたが、実は池田市は来年度から総合計画が新しくなります。そのときに、地域の特徴とまちづくりの方

向性ということで、11校区の地域の特徴と、どういうまちにしたいかということ、去年の秋ぐらいから今年の3～4月ぐらいにかけて、それぞれの地域で話し合いをしていただきました。まだきちんとした計画には至っていませんが、総計に合わせてそれぞれの地域の計画を作るという基盤づくりをしました。この基盤を使って、さらにそれぞれの地域で、きちんとした計画を作っていくだけであればと考えています。

地域分権は3年目が終わり、4年目が始まったところで、課題も山積していますが、一つ一つクリアしていき、この制度がそれぞれの校区や地域に根づいていけばと考えています。私からのご説明は以上です。どうもありがとうございます。