

「都市内分権」の展開と地域公共サービス

— その日本的展開と特質 —

前山 総一郎

要旨

「近代的自治制度」のもとかつてミクロな旧市町村（いわゆる小学校区規模）が担ってきた、そしてその後その範囲のまとまりたる自治会町内会が民間の立場から担ってきた、児童の通学安全見守りや、高齢者のためのふれあいサロン設置運営などの「地域のサービス」を含む「身近な地域運営」が、今や、自治会町内会の弱体化のソリューションとして、学区ごとに地域諸団体を組織化し一定の権限を付与した都市内分権（学区まちづくり協議会など）の形で全国で500程度の自治体で再興されてきている。

そこからして、本稿は、日本の都市内分権が生成・展開するにあたって、その「事業性」はどのような形をとってきているのかを明らかにし、また「地域の運営」＝地域の公共サービス供給の体系は、いかなるものとして指定され得るのかを明らかにしようとする試みをおこなった。アメリカの都市内分権の事業の検討と、福山市（広島市）の都市内分権制度をテストケースとして、日本の都市内分権ととりわけその地域の公共サービス供給の事業がどのようなものかを、基礎的研究として明らかにしようとした。

その検討の結果、次の点が得られた。

①「民主的参加」に力点のある米国の都市内分権（ネイバーフッドカウンシル）とは異なり、日本の都市内分権では、都市内分権組織（学区まちづくり協議会など）自体が、地域の公共サービスを担当していること、②そしてその地域の公共サービスは、人のライフサイクルに近い、地域に不可欠なことがらを支える仕事に力点があることが確認された。③日本の都市内分権は、21世紀に入ってから、その固有性からして、オストロムのいう「公共サービスの供給に適した構造的（再）配置」に適合した段階に静かに移行しつつある可能性の一段階を見た。

キーワード：都市内分権、まちづくり協議会、公共サービス、自治会／町内会、小規模多機能自治組織

1 はじめに

都市内分権ないし自治体分権の制度が21世紀になってから、日本の各自治体で相当に広範に浸透し、展開してきている⁽¹⁾。日本都市センターの調査によれば、日本の都市部の自治体の約半分で何らかの形で都市内分権が導入されている。また、小規模多機能自治組織を推進・研究している推進ネットワークによれば、約500の自治体で都市内分権の仕組みを取り入れている（伊賀市・名張市・朝来市・雲南市 2014）。名和田は、都市内分権として、1）合併によって大規模化した都市自治体の区域を、合併前の市町村の区域をめぐりつつ

に区分し、2）そこに役所の出先やコミュニティセンターなどの拠点施設を置き、3）そこに住民代表的な組織をおく仕組み、としている（名和田 2009）。具体的には、一定地域にある自治会や婦人会、防犯組合など各種団体を「学区まちづくり協議会」のもとに一丸に組織化した組織制度であり、2000年ころから始まっている。

世界的にみると、都市内分権に該当する、ないしは類似するしくみが、オランダなどのヨーロッパ、米国等で見られる。20世紀までは、諸都市の自治体が、単一の統合された公共的機能をもつオーソリティ（正当性を帯びた権限）とされてきたのであり、いわゆる強権的権限状態と捉えられてきた自治

体（「お上」）であったのに対して、21世紀初めから、官民のラウンドテーブルや、総合計画への住民参加、e-ガバメントなどの形で、自治体の基幹的政策形成に柔らかな形で参画・参与しはじめて、各種のローカル民主主義が世界的に展開されつつある。そして自治体のみがオーソリティを保持するだけでなく、準自治体やNPOなど中間的構造へ、正当な器として、オーソリティを配分し、かつ公共サービス供給事業権をあわせて配分する動きが出てきている。ネイバーフッドカウンシル（Neighborhood Council）やコミュニティカウンシル（Community Council）といった都市内分権は、都市行政の形で、一定のオーソリティ等を、住民からなる都市内に分権された組織に配分設置を定式化したものとして、現れてきている。

日本における、学区まちづくり協議会といった都市内分権のありようと、欧米における都市内分権のありようについて、新たにそれが地区コミュニティと密着しての、地域の公共サービス供給、またオーソリティ（正当性を帯びた権限）の状態といった点で、比較を含め検討確認することがおこなれるべき時期にきている。

本稿は、その動向を荒削りにではあれ、検討し一定の整理することを試みたい。

本稿は以下の形で構成されている。

- 1 はじめに
- 2 問題の所在と目的
 - 2.1 「近代自治制度」下の市町村から都市内分権への「地域の運営」の系譜
 - 2.2 本稿の目的
- 3 米国型「都市内分権と事業性」の特色 — タコマ市（ワシントン州）
 - 3.1 米国の都市内分権
 - 3.2 アメリカの脈絡における都市内分権と地域事業（地域サービス）のありよう
- 4 日本型「都市内分権」の展開と事業性の特色
 - 4.1 都市内分権と事業性のテストケース — 福山市「学区まちづくり協議会」
 - 4.2 組織と法的設定

- 4.2.1 自治体側の受け皿づくり
- 4.2.2 「学区まちづくり推進委員会」における組織化
- 4.2.3 「都市内分権」組織自体が働く制度としての「事業」に力点を置く制度設計
- 4.3 事業の展開
 - 4.3.1 「中条学区まちづくり推進委員会」の事業
 - 4.3.2 「野々浜学区まちづくり推進委員会」の事業
- 4.4 事業の特質
- 5 公共サービス供給のしくみとしての都市内分権の可能性
 - 5.1.1 人々の利益のために遂行されるサービスとしての多様性
 - 5.1.2 公共サービス（および関連する公共財）の供給に適した構造的配置の問題
- 5.2 都市内分権と「構造的再配置」

2 問題の所在と目的

2.1 「近代自治制度」下の市町村から都市内分権への「地域の運営」の系譜

名和田（2014）は、日本の都市内分権の特質にかかわることを次のように捉えている。地域社会全体の集合的意思を決定し（意見のとりまとめや決定）、その決定に基づいて実際にそれを遂行するということからなる「地域の運営」が、昭和、また平成の市町村合併以前の市町村（多くの場合、「字」に相当する場合が多い）において実質的に担われており、具体的には「みんなに共通して必要とされる公共サービス」を担い・実現するものとして展開されたのであり、そしてそれをしくみとしてささえたのが①社会の中で行為主体として搭乘できるための法人格、②必要な財源を確保するための課税権、③地域に必要な共通ルールをつくるための条例制定権を三つの基本的要素としての近代地方自治制度である。「身近な地域社会にも、こうした法制度的な裏付けを与えて、地域運営を可能にしたしくみこそ、近代的な地方自治制度であり、なかんずく市町村とい

う制度的枠組みであった。」

つまり、現在往々にしてコミュニティと言われていた身近な地域社会、すなわちこれはかつてミクロな規模での旧市町村であったが、そこで展開されていた「身近な地域運営」が、昭和および平成の大合併を経て、機能を喪失してしまったとされる。さらに名和田（2009）によれば地方でそのような地域でも、地域のまとまりによる「身近な地域運営」を推進し、また一定の制度化をおこなう動向が見られる。これが学区まちづくり協議会などの形での都市内分権としてたち現われる。具体的には都市内分権は、身近な地域社会であるコミュニティに①（法人格は与えないが）行為主体性、②（課税権は与えないが）一定の財政的権能、③（条例制定権は与えないが）住民代表的組織に一定の権限をあたえる、という形で「コミュニティを再度法制度の中に取り組み」という形で現われている。

ちなみに、プロセスとして、かつて旧市町村（字）が担ってきた地域サービスをめぐって、昭和、平成の市町村合併の後（あるいはそれと並行して）町内会自治会という住民組織（「民間」）が「権利能力のない社団」（一定の行為主体性の確保）、「会費徴収による財政構成」、地域全員を会員とする会の規約を「地域のルール」とする措定の三点を通して、「ゴミステーションの管理」といった地域のサービスに代替的に関与してきた（「自治会・町内会による地域運営の民間的ソリューション」）のであるが、日本の都市内分権は、この旧「近代自治制度」で市町村自治体であったコミュニティが、町内会自治会の姿に変貌しつつ、代替的に担った「身近な地域運営」が「都市化とともに弱体化していくことへの政策的対応として」都市内分権のしくみが「形成されていくという独特なコースをたどってきている。」

ここから、次のことが浮かび上がってくる。第一に、明治・大正時代にあった旧自治体（旧市町村＝字）が担っていた「地域の運営」が、昭和・平成の合併による行政区域の拡大の過程で旧自治体（字）単位の体制が脱制度化さえ、かつまたその後（ないし並行して）代替的に担っていた自治会町内会とい

う「民間」の住民組織が「弱体化」したことから、日本の都市内分権が「政策的対応として形成」されてきたものである、ということ。第二に、そこから、日本の場合、都市内分権においてその中核的な位置にある住民自治組織（地域自治区や学区まちづくり協議会など）にあって、内外から、事業へのコミットを要請されかつ当然としてきたということが特徴として見えてくる。

2.2 目的

ここから二つの課題見えてくる。

かつて旧市町村（字）が担ってきた地域サービスを担当し、「身近な地域運営」を連綿と支えてくることを〔旧ミクロな市町村→自治会町内会（学区程度）〕が内外からまた言外に要請されてきた。そしてその弱体化に対するソリューションとして都市内分権が各自治体で構築されてきた。では、そうした「地域のサービス」の事業性とは、日本の都市内分権では、21世紀の現在、どのようなものとして行われているのだろうか。

ここから、本稿は、次の二つのことを明らかにすることを目的とする。

- ①日本の都市内分権における「事業性」とはどのようなものか。
- ②その延長線上において、その「地域の運営」＝公共サービス供給の地域体系は、いかなるものとして措定され得るのか

また、欧米、とりわけアメリカの都市内分権の事業を見て、逆照射することをもち踏まえたい。

3 米国型「都市内分権と事業性」の特色 ―タコマ市を事例に

3.1 米国の都市内分権

アメリカの都市内分権は、1980年代後半から90年代にかけて、コミュニティ組織化運動により、活動家的視点を起点として進められてきた。「ネイバーフッドカウンシル」(Neighborhood Council)の構築という形で都市内分権が進められてきた。

（その名称は、“neighborhood council”，“priority

board" などがある。1970年代にDayton (Ohio州), Birmingham (アラバマ州) で萌芽的に起こったのち、とりわけ西海岸で1980年代末から90年代にかけて、コミュニティ組織化運動またそれを基盤としてより体系だったコミュニティプランニングとして、シアトル市 (ワシントン州), シアトル市 (タコマ市), ポートランド市 (オレゴン州) など西部およびミネアポリス市 (ミネソタ州) など北部を中心に進展してきている (Berry et. al. 1993)。

他方で、米国の都市内分権として形成されてきたネイバーフッドカウンシルは、地区 (人口数千人程度) を単位としての構成様式、地域代表制のたてかたなどから、日本の都市内分権と類似して見える。しかし、注視してみると、その機能の点で、違いがあるようにも見受けられる。

3.2 アメリカの脈絡における都市内分権と地域事業 (地域サービス) のありよう

ここで、典型的なネイバーフッドカウンシル型の都市内分権をおこなっている、タコマ市 (ワシントン州) をテストケースとして見たい。タコマ市は、“Small Innovative Grant” というプログラムを、タコマの地区コミュニティを改善する市民の努力に対して、提供する。同プログラムは、8のネイバーフッドカウンシルの区域内にある、草の根地域組織にマッチングファンドを提供する。(地区コミュニティの利益を提供するプロジェクトに対してのもので、18か月以内に完了すべきもの。)

各ネイバーフッドカウンシルが、その区域内で、ファンディングのため、プロジェクトを選定し、市の基準に適合した申請プロジェクトに対して、2015-16年の予算年度に、36,000ドルが配分される。申請したグループは、開かれたものでなければならず、プロジェクトが実施されるネイバーフッド (地区コミュニティ) 内に居住ないし働く人たちから構成されなければならない。交付される場合、使用できない場合は次のようになっている。

◎交付される場合

- ・公に通行可能なところでのハードの改善

- ・住民参加の促進、コミュニティの構築、CPTEのような成功的な防犯努力
- ・青少年が実施するプロジェクト
- ・社会正義および公民権プロジェクト
- ・コミュニティオーガナイズिंग
- ・植樹、コミュニティガーデンのような環境プロジェクト
- ・芸術と文化
- ・企画 (一回のみ)

◎使用できない場合

- ・既存の公共プログラム、および私的プログラムを重複して行うこと
- ・支援プログラム
- ・他のファンディング資金の損失を埋める
- ・交付されたプロジェクトとは直接に関係のない組織運営費用を支払うこと
- ・土地建物の購入
- ・市外交通費、宿泊費用、個人目的の公共交通費 (マイレージ、ガソリン、保険、レンタカー等)
- ・公式に市によって交付決定がなされる以前に、支出入をおこなうこと

ここから見ると、いくつか、この都市内分権とプロジェクトを通じての地域サービスとがおりなす、アメリカ的脈絡から形成された独自のありようが見えてくる。“Small Innovative Grant” を申請し、交付後実施するのは、あくまでもネイバーフッドカウンシル域内の各種アソシエーション (「草の根地域組織」) であり、ネイバーフッドカウンシルの都市内分権組織は、あくまでもその「プロジェクト選定」をおこなう立場にある、とする形であって、都市内分権組織は選定の決定権にかかわるものとなっている (City of Tacoma 2015-2016)。

また、そのアソシエーションにて行われる事業は、(1) コミュニティオーガナイズिंगや住民参加 (コミュニティオーガナイズिंग、住民参加の促進、コミュニティの構築)、(2) 社会正義および公民権プロジェクト、(3) ハード整備、(4) 地域コ

モンズにかかわるもの（植樹、環境プロジェクト；芸術と文化）

また、どちらかという、地区のネイバーフッドが地域住民と事業を通じて密着するといった形とは、少し異なる（実施するのは、都市内分権組織ではなく、各アソシエーション）。

4 日本型「都市内分権」の展開と事業性の特徴

4.1 都市内分権と事業性のテストケース — 福山市「学区まちづくり協議会」

事業性の視点から、都市内分権の展開につき実施された福山市（広島県）（人口約47万人）の都市内分権調査（前山・笠木・山口 2015年）を基に検討したい。

福山市は2006年から「協働のまちづくり事業」にとりくみ、同年「学区まちづくり委員会」とする都市内分権のしくみを導入した。『「まちづくり推進委員会」の設立にむけて』（2006年2月）というガイドラインが各学区に提起され、連合町内会を通じて住民に提起された。それによれば、「この委員会は、住民主体の地域づくりにむけて、協働のまちづくりを推進していくため、みんなで話し合い、考え、活動に取り組むことを目的に、地域の各種団体の代表者等で構成される組織」という位置づけであった。組織化にむけては、「小学校区を基本に、1公民館単位に1組織の設立をお願いします」ということであり、また、役員を選出（委員長、会計、監査等）とともに、「まちづくり推進委員会の組織および運営に関し、組織をつくってください」ということが提起された。

他都市でしばしばみられる学区まちづくり協議会やコミュニティ協議会ということばを用いなかったこととしては、当該仕組みが条例によって設置されているのではないことから、「委員会」のことばが用いられた。79の小学校区において、自治会（町内会）連合会、小・中学校PTA、防犯組合、子ども会育成連絡協議会、老人クラブ、女性会などを体系的に組織化して、一つの組織とした。特に「地域課題に取り組む活動」「地域の活性化にむけた活

動」「コミュニティの育成にとりくむ活動」という、地域の改善という目的志向型で、「地域まちづくり推進事業」が想定されて、自治会連合会を通じて、その設置が各学区に提起された。自治体としては、協働のまちづくり「指針」を設置して設置の根拠とし、財政的には、それまで地区に各種バラバラに展開されてきた各種補助金を一括化して、「地域まちづくり推進事業」のための補助金として「地域まちづくり推進事業補助金」が設けられた（均等に配分する額+世帯割りに応じて算出する額として設定された。）あわせて「地域まちづくり推進事業補助金交付要綱」が制定された。そしてそれにむけて約5億円の「協働のまちづくり基金」が造成され、原資とされた。

4.2 組織と法的設定

4.2.1 自治体側の受け皿づくり

「小学校区を基本に、1公民館単位に1組織の設立」を基本として各学区の連合自治会が運動の基盤となっており、2006年から数年以内に79の地区で「学区まちづくり推進委員会」が設置された。全市をカバーする形での都市内分権体制がつけられている。

この新たな施策を支えるため、福山市は複数の手をうっている。管見の限り、全国の様々な事例においては、それぞれ、「協働のまちづくり」として、①都市内分権、②地域担当職員制度ないし地域担当部署の設置、③公民館の市長部局への移管（いわゆるまちづくりセンター化）、④庁舎内の各課への協働担当者制度の設置、⑤住民の手で地域の将来像と事業計画を作成するコミュニティ計画、⑥協働に連動して制定される「自治基本条例」のいくつかをおこなっている（前山 2009）。（なお包括的に実施している自治体はあまり多くない。）

福山市においては、各学区に地域を糾合した形でつくりあげた「学区まちづくり委員会」という都市内分権の制度をささえるために、②地域担当部署として、合併地域における支所の「生涯学習センター」（市内に6か所）をそれぞれの公民館（市内に80館）とのパイプ役としての地域担当部署とし、

③公民館を市長部局に移管した（2010年）。とりわけ、公民館を市長部局に移管したことにより、その重点を社会教育からまちづくりへと移して、各学区のまちづくり推進委員会の支援体制を作った。そして、それを担う公民館長1名、主事2名がそれぞれ非常勤・嘱託で働く体制となった。（尚、⑥協働に連動して制定される自治基本条例は、現在のところ制定されていない。）「学区まちづくり推進委員会」の設置（2006年）を支える形で、「生涯学習センター」と新たな役割をおびた公民館（2010年）の設置、さらには福山市行政各部課（170課）に、地区の意向をつたえる生涯学習センターからの連絡に対応するものとして、協働関係の窓口となる「協働推進員」（約170人）を設置してきている（2013年）。福山市は、新たな都市内分権をささえるために、多面的な対策布置をおこなってきたと言える。

4.2.2 「学区まちづくり推進委員会」における組織化

組織の面としては、各学区に、「学区まちづく

り推進委員会」が各学区の「学区まちづくり推進委員会 規約」を基に設置され、多くの場合、20程度の諸団体が「学区まちづくり推進委員会」を編成する態勢となっている。さらに、組織的に進展させて、多くの「学区まちづくり推進委員会」において、「安心安全部会」「青少年健全部会」「福祉部会」などの部会制の設置を行って、それぞれの地域課題と事業に対応できる態勢をとっている（図1）。

なお、住民側にあっては、それまでの自治会連合会を主に、エリアの「お世話をする」団体とみられていた地域のありようとイメージからして、「学区まちづくり推進委員会」というしくみはだいぶ異なったものであったことから戸惑いもあった。学区の中に通例数団体から10余り団体ある自治会連合会と、学区に一つの「学区まちづくり推進委員会」のありようについて、「町内会（自治会）が地域のお世話をしているので新たなものは不要ではないか」「屋上奥を重ねるものではないか」といった異論や反論があったが、そうした討議を経て、現在、79

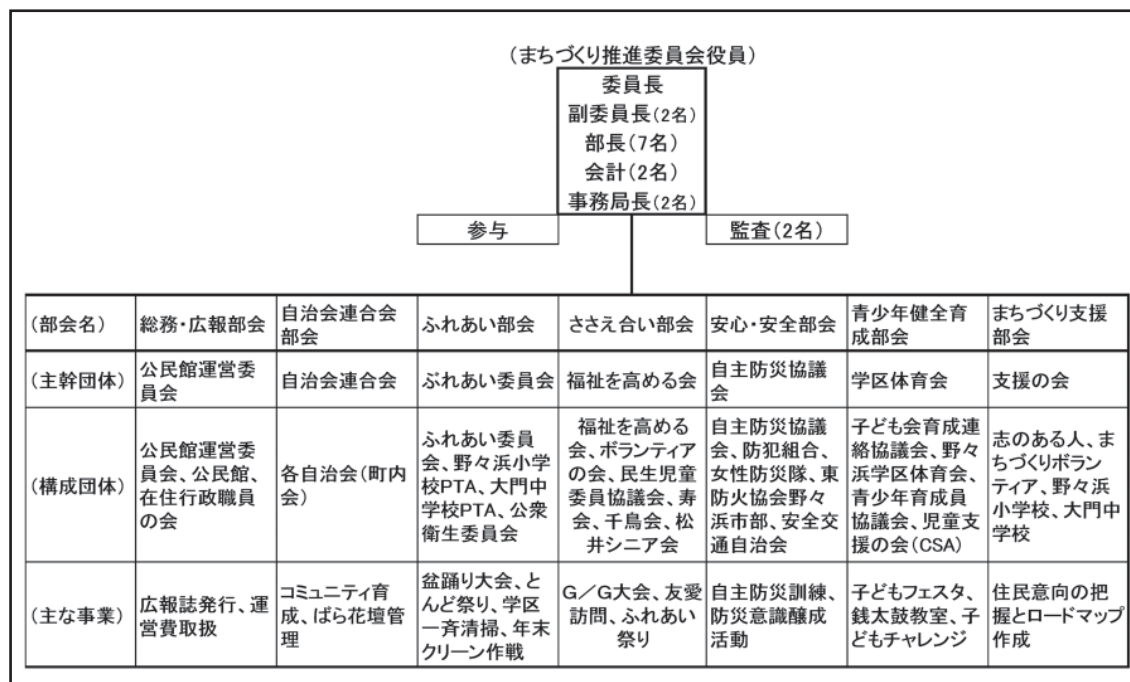


図1 都市内分権組織（まちづくり協議会／まちづくり推進委員会）の構成（福山市野々浜学区）

のほとんどの「学区まちづくり推進委員会」において、自治会連合会を「学区まちづくり推進委員会」のなかでの基盤となる組織と位置付け、あるいはそれを部会の一つと位置付けて、特別な位置づけを行っている。また79の「学区まちづくり推進委員会」のうち、約6割が、現実に「学区まちづくり推進委員会」の委員長と、学区の連合自治会長とが兼務している。（後に触れる中条学区のように、規約において、「学区まちづくり推進委員会」の委員長と学区の連合自治会長を兼務するものとする、とする場合さえある。）

4.2.3 「都市内分権」組織自体が働く制度としての「事業」に力点を置く制度設計

つまり、都市内分権の動向において、自治体側は、法的に、また財政的に、都市内分権創出にむけての展開をおこなったのであり、住民側も、学区の自治体連合会を編成にあつての核として、規約の作成から始まり、学区内の20程度の諸団体の組織化、また部会制の採用をへて、「学区まちづくり推進委員会」の形成に対応した。

ここにおいて、捉えられることは、2006年の実施、またそれに先行する2004～5年の準備期間という当初段階から、自治体側として、都市内分権を創出するにあたり、学区の住民とその諸団体に「地域課題に取り組む活動」「地域の活性化にむけた活動」「コミュニティの育成にとりくむ活動」という地域課題解決・活性化に取り組んでもらうための「地域まちづくり推進事業」を核として、制度設計をおこない、推進したといことなる。また、住民側でも、議論はありながらも、すべての「学区まちづくり推進委員会」が「地域まちづくり推進事業」にとりくんできたという連動した対応へとつながった。（これまで、「地域まちづくり推進事業」を固辞したケースは2006年以降、いまだないとのことである。）世界的な観点からすると、とりわけ上記で見た米国の都市内分権のしくみにおいては、このような、都市内分権組織自体が着手するものとしての「地域まちづくり推進事業」というかたちでの補助金という制度と発想はないのであるが、翻って、そ

こから見ると福山の事例、また多くの日本の諸都市に見られる都市内分権の制度設計は、「住民自身の力による地域改善事業」に組み込まれたものであり、意思決定（意見のとりまとめや決定参与）よりも事業性の力点化が極めて高い、ということが言えよう。福山市をテストケースとしているが、このことは、日本の都市内分権の多くにあてはまると推察される。

4.3 事業の展開

次に、「事業のウェイトが高い都市内分権」にあつて、どのような実際が展開されているのか。

ここにおいて、2つの学区まちづくり推進委員会の事例をテストケースとしてあげたい。設立から10周年を迎えつつある「学区まちづくり推進委員会」にあつては、地域を編成するガバナンス構造として、①「学区まちづくり推進委員会」と連合自治会との接合の状況、②「学区まちづくり推進委員会」と公民館（市長部局へ移行済みのもの）との関係性、③「学区まちづくり推進委員会」の方式が住民参加に与える影響、④「学区まちづくり推進委員会」が受け皿となりすすめているコミュニティ計画の影響、という論点を含む。（これらの論点については、前山・笠木・山口、2015、『協働のまちづくり（包括的協働プランニング）プロジェクト調査研究報告書』に詳細に記述したので参考にしていただきたい。）ここにおいては、ヒアリングに基づいて、都市内分権における「事業」性の 이슈に限定して述べたい。ヒアリングは、それぞれの地区において、学区まちづくり推進委員会委員長、学区連合自治会会長、公民館長の同席のもと実施された。

4.3.1 「中条学区まちづくり推進委員会」（福山市）の事業

中条学区は、人口4015人、世帯数1276の地区である。明治、昭和、平成の合併を繰り返してきた地区であり、農村的景観が広がる地区である。

「中条学区まちづくり推進委員会」の事業費全体は、183.0万円であり、うち134.9万円を補助金申請している。

そこで実施される諸事業として、下記のものが実施される。

- ①福祉活動推進事業（通年）、ふれあい料理教室、友愛訪問
- ②人権推進事業（講演会、学習会、人権文集「あゆみ」観光
- ③青少年育成推進事業（通年）、研修・看板・安全マップ
- ④安心安全対策事業（通年）、災害時用支援者の実態把握等
- ⑤文化祭
- ⑥夏祭り
- ⑦活力創出体育事業（通年）
- ⑧地域文化保存・学習
- ⑨公衆衛生推進・環境改善事業（通年）、看板づくり等啓発
- ⑩コミュニティ育成事業（通年）、ごみ分別・納税推進事業含む
- ⑪まちづくり推進委員会運営事業費（通年）

4.3.2 「野々浜学区まちづくり推進委員会」（福山市）の事業

野々浜学（人口2491人、世帯数1300、高齢化率22.1%）は、かつては農業中心であったが、1960年代の日本鋼管（現JFEスチール株）や80年代のシャープ株式会社の進出、またそれらの関連する中小企業の事務所が進展し、アパートが多い地域である。

「野々浜学区まちづくり推進委員会」の事業費全体は、207.9万円であり、うち128.2万円を補助金申請している。（福山市の学区にあっては、まちづくり推進補助金について平均約160万円程度である。）

そこで実施される諸事業として、下記のものが実施される。

- ①学区環境衛生事業（学区内一斉清掃、年末クリーン作成、施設管理＝「ばら花壇」「遊歩道」（通年）
- ②子育て文化教室（銭太鼓の継承、チャレンジ教室（通年）、野々浜シンフォニー、子どもフェステ

イバル）

- ③ヒューマンカレッジ「桂七福」講演会
- ④地域福祉事業（G・G大会、福祉施設支援、友愛訪問（平成28年2月75歳以上150名）
- ⑤地域安心安全事業（合同防災訪問、見守り活動（通年）、各種啓蒙看板整備（通年）
- ⑥学区納涼盆踊り大会
- ⑦ふれあい文化祭
- ⑧とんど祭り、ウォーキング、マラソン
- ⑨東部文化フェスタ
- ⑩大門町シルバークラブ連合会連会
- ⑪コミュニティ育成事業
- ⑫まちづくり推進委員会運営事業費（通年）（各種広報、企画、印刷費、光熱費）

4.4 事業の特質

上記二つの事例からして、それらの事業は、いくつかに分類される。（1）懇親事業（夏祭り、盆踊り大会、とんど祭りなど）、（2）行政公官庁等と連携・連動した事業（人権推進事業、公衆衛生推進など）、（3）地区の環境衛生美化にかかわる事業（一斉清掃、施設管理など）、（4）子ども育成・青少年健全、（5）福祉関係事業、（6）地区コモンズにかかわる事業（安心安全対策、災害対策、地域文化保存等）と、さしあたり区分されるが、ここにおいて、従前からおこなわれてきたものと新たに必要とされて取り組まれるようになったもの、さらに、以前からあるので不要と感じられながらさしあたり継続されたものと、地区の身近な仕事として不可欠と感じられるものなどが、併存している。

そこにおいて、「地区の身近な仕事として不可欠」とされるものとして、次の事業があげられよう。

- （4）子ども育成・青少年健全
- （5）福祉関係事業
- （6）地区コモンズにかかわる事業（安心安全対策、災害対策、地域文化保存等）

これにつき先の米国の事業のありように照らしてみると、日本の都市内分権の仕組みとその地域サー

ビス供給（地域に不可欠なことからを支える仕事）のありようが浮かび上がる。つまり、①直接的に、都市内分権組織（学区まちづくり推進委員会）自体が、事業実施計画をたて予算申請をおこない、かつ事業計画の実施をおこなう、という日本固有の形での展開をしているということであり、②その事業は、子ども青少年の育成や福祉関係といった、ライフサイクルに絡んでのウェルビーイングに直結するタイプのものである、ということを示している。地区住民の住民組織（都市内分権）の仕組みを通じて、人のライフサイクルに近い、地域に不可欠なことからを支える仕事をしていることが確認された。ちなみに、地区コモンズにかかわる事業（安心安全対策、災害対策、地域文化保存等）は、アメリカタコマ市の事例でも類似であった⁽²⁾。

5 公共サービス供給のしくみとしての都市内分権の可能性

上記では、日米の比較をしながら、とりわけ日本における都市内分権制度のありようと、その分権制度組織自体が働くという固有性ととともに、事業内容の固有性（ライフサイクルに絡んでのウェルビーイングに直結）というありようが見えてきた。地域の人々にサービスを届けるという意味で、都市内分権組織はまさにその事業を通じて「公共サービス」にかかわっているのであるが、ここでは、公共サービス供給のしくみとしての都市内分権の可能性という論点を述べておきたい。

5.1.1 ^{パブリック}人々の利益のために遂行されるサービスとしての多様性

「公共サービス」(public service)は、根源的には、人々（パブリック＝公衆）の利益のために遂行されるサービスであり、大きなものとして、教育、電力、環境保護、消防、都市ガス、医療、保険、軍事、警察、公立図書館、公共交通、公営住宅、通信、都市計画、水道という諸領域がイメージされる。先進諸国では、20世紀初頭から政府（連邦政府、地方政府）が、教育や保健事業にみえるよう

に、それを政府的業務の管轄にとりこんできた。英国において、労働者たちがお互いに拠出しあって支えた友愛保険制度が国家に吸収されてゆく過程や、日本において初の小学校が京都市内の市民の出資により設置されたものであって、それが後に自治体管轄に編入さえ市立小学校となったことに顕著にみられる。

現在、日本欧米の研究においてもしばしば、公共サービスは政府／自治体ないしその出先エージェントにより給付されるものとする前提が強いが、しかしそれは、20世紀にはいつてからの傾向ということになる。「公共サービス」は、その賦課が市民的な経路を経るものであれ、行政的徴収（税徴収）という経路を経るものであれ、根源的には、人々（パブリック＝公衆）の利益のために遂行されるサービス、ということになる。

他方で、公共サービスの供給については、いくつかのパターンがある。行政のみが実施する場合、あるいは、行政が何等かの出先機関やエージェント（例えば水道公団）をつくり供給する場合、また民間が代替的に供給する場合（そしてそれを自治体からの補てんでサポートされる場合）がある（皆保険ではなく、保険会社との契約で保険制度を運用する、アメリカの医療保険の場合に顕著にみられる）。

本稿で扱っているのは、これら公共サービスのなかでも、一人暮らし高齢者の見守り、いきいきサロンの設置運営、子どもの通学見守り、ごみステーションの管理といった、より地域に密着したものであるが、しかし、そこに住む人々の利益のために遂行されるサービスとしての多様性という点では同じである。

5.1.2 公共サービス（および公共財）の供給に適した構造的配置の問題

ヴィンセント・オストロムはその著書『都市サービスの供給システム比較研究』(Comparing Urban service Delivery System)において、公共サービス（および関連する公共財）の供給に適した構造的配置はどのようなものであるのか、という根源的な問

いに取り組んだ。その根底にある考えは、「権力関係」構造による公共サービス供給よりも、多様な形態の集団活動（collective action）を受け入れる、それまでとは異なった意思決定と遂行の構造が、公共サービス供給のより高い業績につながるものだ、とするものである。（「お上」の政府による供給というものから、多くのステークホルダーが関わる供給のありかたが着目されることとなる）。

5.2 都市内分権と「構造的再配置」

この視点から考えると、都市内分権はとりわけ日本の場合、「公共サービスおよび公共財の供給に適した構造的配置の問題」に直結している。

米国の場合、ネイバーフッドカウンシルの設置は、公民権運動を起点に起きたコミュニティオーガナイズング運動を基に、いわば都市行政の地平での政治参加の主張に力点がおかれてきたものであった。低所得者へのハウジング対策等の地域サービスは、自治体でない場合には、NPOやCDC（コミュニティ開発法人）といった組織が対応してきた。（民主制制度の脈絡での米国の都市内分権と、公共サービス供給のかかわりでのNPOやCDC）。

それに対して日本の場合、名和田の言うところの、かつての「近代的地方制度」したの旧市町村体から脱自治体化して残存化しながら地域の仕事を担ってきた学区程度のまとまりでの自治会町内会が地域の仕事をやってきたことを歴史的背景として、そしてその弱体化への対処として、学区内の、自治会町内会を含めた各種団体を「まちづくり協議会」として糾合化・組織化かつ制度化した形が起ること、本格的にこうした地域の「公共サービス」の供給に都市分権組織を対応させる形となっている。

オストロムは、「単一の統合された公共機能をもつヒエラルキーではなく、政治的オーソリティの中間的構造」への転換を提起した。つまり、「お上」としての自治体のみが正当性を帯びた権限（オーソリティ）状態という措定のもとに公共サービスの供給をおこなっていた段階から、自治体のみならず、地域のステークホルダーがそれぞれ、一定規模のオーソリティ（権限）を地域社会のなかで分配・分

有されつつ、地域のサービス給付にかかわる段階への転換することを提起したのであるが、ここから考えると、日本においては、民主制度の脈絡での米国の都市内分権と、公共サービス供給のかかわりでのNPOやCDCというアメリカのありようとは異なっており、都市内分権自体が公共サービス供給を担当することが想定され期待されている、ないしは当初から制度設計されていると言えよう。都市内分権は、その歴史的背景をもって、現在、日本固有の形で新たな「構造的再配置」への移行に静かにしかし力強く向かっている、あるいはその可能性をもつものではないか。

注

- (1) 本稿では、自治体内分権について、自治体（自治体と行政執行機関からなる公共団体）内部のみでの分権というイメージをさけるために都市内分権の語を用いている。なお、その場合でも、都市部のみならず、中山間地域、島しょ部での諸地域を含めている
- (2) 他方、アメリカの場合には、「コミュニティオーガナイズングや住民参加（コミュニティオーガナイズング、住民参加の促進、コミュニティの構築）」という事業に力点が置かれており、どちらかという「民主的参加」の力点に関連した動向であることが伺われる。

参考文献・資料

<文献>

- 荒木昭次郎，1990年、『参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい
- Berry, J. M., Portney, K. E., & Thomson, K., 1993, *The rebirth of urban democracy*, Brookings Institution Press
- 田中義岳，2003，『市民自治のコミュニティをつくるうー宝塚市・市民の10年の取組みと未

- 来』ぎょうせい
 名和田是彦, 2014, 「コミュニティと公共サービス」『公共政策志林』
 名和田是彦, 2009, 『コミュニティの自治』日本評論社
 蓮見音彦編『地方自治体と市民生活』東京大学出版会
 似田貝香門, 蓮見音彦編, 1993年, 『都市政策と市民生活: 福山市を対象に』東京大学出版会
 前山総一郎, 2004, 『アメリカのコミュニティ自治』南窓社
 前山総一郎, 2009, 『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版
 Maeyama, S.2015, The Infrastructural Basis for Sustaining Social Services : An Analysis of the Pike Place Market Public Development Authority and Its Foundation, *Urban Management* (都市経営) No.7
 小田切徳美, 藤山浩, 田村尚志, 2013, 『地域再生のフロンティア: 中国山地から始まるこの国の新しいかた』農山漁村文化協会
 山崎仁朗, 宗野隆俊, 2010, 『地域自治の最前線 新潟県上越市の挑戦』ナカニシヤ出版
 Ostrom, Vincent, 1977, Structure and Performance, in: V.Ostrom and F.P.Bish (eds), *Comparing Urban Service Delivery Systems. Structure and Performance*,
 <報告書・公刊行物等>
 City of Tacoma, Neighborhood Small Innovative Grants 2015-2016 Guidelines
 コミュニティ政策学会, 2015年7月, 第14回伊賀大会, 第一分科会「地域コミュニティのマネジメント」(コメンテーター 乾亨 7月5日)
 福山市市民局まちづくり推進部協働のまちづくり課, 2012年3月『第二次福山市協働のまちづくり行動計画 2012年度(平成24年度)~2016年度(平成28年度)』
 福山市市民局市民部まちづくり推進課, 2005年7月, 『福山市協働のまちづくり指針 ~だれもが住んでみたいまちをめざして~』
 福山市市民局市民部まちづくり推進課, 2006年2月, 『まちづくり推進委員会の設立に向けて』(内部資料)
 福山市, 2013年2月, 『地域まちづくり計画策定にかかる事務手続きマニュアル』
 Gatewood, Elton, 2013, A Practical Manual for Grassroots Organizing and Simple Approaches to Neighborhood Improvements
 広島県地域振興対策協議会, 2003, 『小さな住民自治システム研究会報告書』
 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市, 2014年2月, 『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』
 日本都市センター, 2014, 『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり ~全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から~』
 日本都市センター, 2015, 『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして -協議会型住民自治組織による地域づくり-』
 総務省(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会), 2005, 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略-新しい公共空間の形成を目指して』
 地方分権改革有識者会議(内閣府), 2014年12月, 『地方分権改革の総括と展望(中間取りまとめ)』
 <規則・要綱>
 福山市補助金交付規則
 福山市地域まちづくり推進事業実施要綱
 福山市地域まちづくり計画推進事業補助金交付要綱
 ※ 本研究は科学研究費補助金 基盤研究(C)(課題番号225305653)の助成を受けたものである。

Development of “Urban Devolution” and Local Public Services in Japan

Soichiro MAEYAMA

Circa 500 cities in Japan have adopted "urban devolution" system such as "Maticukuri Kyogikai" (umbrella type organizing of many kinds of associations within the boundary of elementary school), the like of neighborhood council, for recovering grassroots level public services (creating and managing "Lively Saloon" for elderly persons, Safety Watch for School Kids' commuting, etc.). In the process of establishing the "urban devolution" system, authorities tend to be distributed and devoluted to stakeholders ("Maticukuri Kyogikai"), and programs of public service delivery have been tried to be improved. In terms of the perspective on this dynamic shift, this article tries to clarify the substantial situation of how local public services have been developed in the new "urban devolution" system. For the examination we used the test case in Neighborhood Councils in Tacoma (WA, USA) and "Maticukuri Iinkai (Kyogikai)"s in Fukuyama (Hiroshima, JPN).

The findings here are: 1) In contrast to US "urban devolution" system (Neighborhood Councils of Tacoma) of which focus is in democratic way of decision making, in Japanese cases "urban devolution" system (Machizukuri Kyogikai) itself is playing the central role for delivery of local public services. 2) And in Japanese cases the emphasis is on the necessity that is woven to people's life-cycle (such as human services for elderly, programs for kids' raising etc.). 3) Japanese "urban devolution" system is perceived to start to shift to "structural (re)allocation that is suitable for public service delivery" as Vincent Ostrom (Comparing Urban Service Delivery Systems) remarked.

Keywords : urban devolution, Machizukuri Kyogikai, public service, Jichikai / Chonaikai, Vincent Ostrom

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.0804