

# 地域力再生の条件

一 自治体行政としての条件整備を中心に

今川 晃

Akira Imagawa

同志社大学大学院総合政策科学研究科博士課程(後期課程) 三浦 哲司

Satoshi Miura

## 概要

近年、「地域力再生」が大きな注目を集め、これを意図した取り組みが各地で展開されている。そこで、本稿は地域力を「コミュニティによる地域課題の発見力・解決力」ととらえ、従来の施策や今日的取り組みの展開を整理し、双方の比較をとおして今日的取り組みの特徴を明示した。そのうえで、自治体行政としては、地域力再生のために自らコミュニティとの関係を再考し、住民自治を促進する方向で行政運営のシステム改善を行う必要があると結論付けた。

## はじめに

近年、全国各地の自治体は少子高齢化、地域産業の衰退、自然環境の悪化、地域社会における人的基盤の疲弊など、緊急の対応が迫られる多様な課題に直面している。そして、このような課題を解決していくにあたっては、自治体行政による従来のサービス提供の手法や指定管理者制度をはじめとするNPM思想に基づく改革だけでは対応できず、いわゆる市民社会など新たな社会の構築にまで挑戦せざるを得ない状況にある。そこで、わが国では新しい社会を展望して、近年では「地域力再生」やこれに類似した表現が登場することとなった。したがって本稿では、自治体行政としては地域力再生のためにどのような条件整備を行う必要があるのかという点について整理してみたい。

さて、1990年代の一連の地方分権改革、またその後の第二次分権改革のながれのなかで、いよいよ全国の自治体は「自治体政府」としての役割を果たしていくことが求められるようになってきた。しかしながら、こうしたわが国行政の中央・地方関係を柱とする地方分権改革以前からも、地域の主体性を前提とした「地域から国を変える改革」は、既に高度成長期から始まっていた。すなわち、「上乘せ・横出し条例」といわれた各地の公害防止条例が公害対策基本法をはじめとする各種の法令制定・改正の先導的役割を果たしたこと、歴史的街並み保存運動がそれまでの開発手法に疑問を呈して文化財保護法改正（重要伝統的建造物群保存地区）にまでこ

ぎつけて「保存」という新たな地域開発手法への展望を開いたこと、水俣公害によって破壊された人間関係を再生するための「もやい直し」（吉井正澄）が全国的に注目を浴び、多くの地域に影響力を及ぼしたこと等、「地域から国を変える改革」の事例は決して少なくない。したがって、通常語られる分権改革以前から脈々と流れる地域からの改革への挑戦の歴史を紐解く必要がある。この整理は別稿に譲らざるをえないが、このような歴史認識を持つことで、少なくとも地方自治の基盤としての住民自治の意義に着目することができるのである。ひいては、住民にとっての「真の豊かさ」を追求する糸口を発見することになるであろう。

ところで、行政改革においては1970年代の自治体職員給与引き下げを始めとして、その後も自治省の事務次官通知によって、いわゆる上からの行政改革が進められてきた。一面では、市町村合併も地方行革の一環ととらえられていた。また、2005年に総務省が策定した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」、いわゆる新地方行革指針に基づく集中改革プランの策定などをとおしてさらなる人員やコストの削減に取り組むことが要請されている状況にある<sup>1)</sup>。そうすると、自治体行政は当然ながら従来どおりのサービス供給が困難になり、その業務領域は縮小されざるを得ない。そして、そこでは限られた資源を有効に活用する「集中と選択」の姿勢が求められる。そのため、住民で担うことができる身近な地域課題の解決は、住民自身の手で取り組むことが期待されることになるのである。こうなってくると、行政改革の面でも従来の上からの改革には限界が生じ、内なる改革が不可避となるであろう。

以下で、地域力再生の検討にあたり、まずは「地域力とは何か」について考えていくこととする。続いて、地域力再生と重複する領域を有するコミュニティ政策の変遷過程、および国・都道府県・市町村のそれぞれで地域力再生の取り組みの制度設計と実態を概観する。そのうえで、地域力再生にむけた自治体行政としての条件整備について整理してみたい<sup>2)</sup>。

## 1. 地域力とは何か

そもそも、本稿が扱う「地域力」とは、いったい何を意味するのか。地域力そのものの意味内容に関しては、大きく「経済的な側面からの地域力」と「地域のコミュニティの活性化という側面からの地域力」の2側面から把握できるように思われる。

このうち、前者に関しては、都道府県や市町村などある一定の地域での経済力に相当する。これまでわが国の自治体行政は、この向上をめざして新産業の育成、企業の誘致、中小企業の振興、商業の振興、観光の開発と支援、などの産業政策を盛んに展開してきた。しかしながら、いわゆる過疎過密、東京一極集中の問題は、とりわけ加速化した高度成長期以降も依然として解消されず、今日に至るまで持ち越されることとなった。さらに、少子高齢化などの新たな社会問題が状況をより一層複雑にしているわけであるから、根本的なパラダイム転換でもない限り、打開策は見出しえないことになる。

また、後者に関しては、経済的側面と無縁ではなく、高度成長時代における工業化の進展は、従来の産業や家族の形態・秩序を転換させ、地域における連帯などコミュニティの崩壊を招いてきた。すなわち、今日においては新たなコミュニティ形成はますます難しくなっており、コミュニティの観点からも、抜本的な打開策が求められているのである。

このような認識を前提に、地域力について、地域社会における連帯の度合いによって地域力を把握しようとする宮西悠司の取り組みがある。宮西によれば、地域力とは「地域住民の抱える問題を地域社会の問題としてとらえ、共同で問題を解決」<sup>3)</sup>していく力のことであるという<sup>4)</sup>。また、この地域力は①地域資源の蓄積力、②地域の自治力、③地域への関心力、という3つの要素によって培養され、この主張での地域力を高めるねらいは「コミュニティの活性化をととした地域課題の解決」にあるとみることが可能である。

以上のように、地域力を把握するためには、ふたつの側面が絡み合った構造になっていることを前提に議論せざるを得ない。そこで、本稿では地域力を「コミュニティによる地域課題の発見力・解決力」ととらえることとする。「住民自治力」を大前提としなければ問題は解決されないとするパラダイムの転換が国や本稿で例示する自治体には見られるからである。

ところで、このようにしてみると、昨今の地域力再生をめぐる議論は、かつて玉野井芳郎が主張した「内発的地域主義」の議論と一面では親和的であることがうかがえる。玉野井によると、内発的地域主義とは「一定地域の住民＝生活者がその風土的個性を背景に、その地域の共同体にたいして一体感をもち、経済的自立性をふまえて、みずからの政治的、行政的自立性と文化的独立性を追及すること」<sup>5)</sup>であるという。

ともあれ、コミュニティ活性化の観点からすれば、経済的自立性を生み出せるようなダイナミックな転換が不可避となっているといえる。そこで、続いて1960年代後半以降のわが国のコミュニティ政策の変遷を確認しつつ、今後の自治的コミュニティの方向性を探っていこう。

## 2. コミュニティ政策の変遷と自治的コミュニティ

### 2.1. 起源としての国民生活審議会報告

わが国におけるコミュニティ政策の起源は、1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による『コミュニティ－生活の場における人間性の回復』という報告（以下、「国民生活審議会報告」とする）の公表にあるといわれる<sup>6)</sup>。そして、この報告が公表された背景には、1960年代以降に全国各地の市町村で生活圏の拡大や都市化による人口集中により、都市部でも農山漁村部でも地域社会における人と人とのつながりが希薄化した社会状況があった。

こうした背景をふまえ、この報告はコミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の

共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団<sup>7)</sup>と定義する。そして、このコミュニティを「個人や家庭のみでは達成しえない地域住民のさまざまな要求を展開する場として、取り残された階層を含めて人間性の回復と真の自己実現をもたらすもの<sup>8)</sup>」と位置付けて、その形成の必要性を説くのである。具体的には、公聴・広報機能の整備を基盤としたフィードバック・システムの確立、社会教育をとおしたコミュニティ・リーダーの養成、コミュニティにおける住民同士の人間的交流を促進する場としてのコミュニティ施設の整備、などが方策として提示されていたのである。

このような内容からもうかがえるように、この報告ではコミュニティの形成を通して、市民相互の交流を通じて失われつつある人間性を回復し、コミュニティを基盤にした地域社会の課題解決をめざしていたのであった。そして、この報告の公表が契機となり、その後の自治省によるコミュニティ施策の展開へと向かわせることになる<sup>9)</sup>。

## 2.2. 自治省のモデル・コミュニティ地区施策の展開とその後の施策展開

1960年代後半には、自治省内部においても、昭和の大合併によって地域社会における人々のつながりが希薄化したこと、また広域市町村圏構想のアンチテーゼとして地域社会の問題を検討しなければならないこと<sup>10)</sup>、などを理由にコミュニティの問題を議論しはじめた。さらには、先の国民生活審議会報告の公表などのうごきにより、自治省としても何らかの取り組みを打ち出す必要性に迫られたのであった。そこで、1970年に公表したのが「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」であった。そして、翌1971年から3カ年にわたって、いわゆるモデル・コミュニティ地区施策を展開したのである。

この施策は、「来るべき時代にふさわしい住民の新しい地域的な連帯意識を醸成し、これを基礎として新しいコミュニティの形成を促すこと」が目的である。そして、具体的な施策内容は以下のとおりである。すなわち、都市的地域・農村地域の性格に応じて全国各地で小学校区程度の範囲を基準とした「モデル・コミュニティ地区」の設定を行う。また、指定地区を対象に市町村長は「モデル・コミュニティ環境整備計画」を、地区住民は「モデル・コミュニティ活動計画」を策定する。さらに、自治省は指定地区に対し、①学識経験者による助言・指導、情報提供、②施設整備に充てるための地方債の特例措置、③特別交付税額算定の特例措置、④「コミュニティ・ボンド」の活用承認、などの支援を行うという内容であった<sup>11)</sup>。

結果的にこの施策をとおして、全国の83カ所でモデル・コミュニティ地区の指定が行われ、地域特性に応じたコミュニティづくりが進められていった。たとえば、滋賀県大津市の晴嵐コミュニティは1971年度にモデル・コミュニティ地区の指定を受け<sup>12)</sup>、この地区では晴嵐コミュニティ推進委員会の発足、住民総参加でのコミュニティ推進大会の開催、「晴嵐コミュニティ施設整備計画」の策定、晴嵐会館（コミュニティ施設）の建設などが展開された<sup>13)</sup>。そして、今日でもコミュニティ推進委員

会は存続しており、晴嵐まつりや学区文化祭などを開催しているのである。

以上からうかがえるように、この施策の理念は、住民が近隣社会に対する関心を失いつつある状況に対処するためには新しいコミュニティづくりを進めることにあった。そこでは、人と人とが交流する新たなコミュニティの場としての施設づくりが中心的な行政施策となった。そして、あくまでも住民の自主的な活動を基本としつつも、自治体行政による生活環境整備の必要性を説いたのであった。

なお、モデル・コミュニティ地区施策ののちにも、自治省はその後2度にわたってコミュニティづくりの展開を図ってきた。それが、コミュニティ推進地区施策（1984年）、およびコミュニティ活動活性化地区施策（1990年）、のふたつである。そして、モデル・コミュニティ地区施策と同様に全国各地の市町村で地区指定を行い、さまざまな支援を施す手法でコミュニティ活動の活性化を図ったのだった。

### 2.3. 自治的コミュニティの時代

日本都市センターに設置された市民自治研究委員会は、自治省を中心に展開されたこうした一連のコミュニティ政策の変遷をふまえたうえで、2001年には『近隣自治とコミュニティ－自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』という報告を、2002年には『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』という報告を、それぞれ公表した。これらは、これまでのわが国のコミュニティ政策を「包括型コミュニティ」の構築に重点が置かれた1960年代末から1970年代にかけての第1期、「テーマ型コミュニティ」の形成が図られた1980年代から1990年代にかけての第2期、と区分している。そして、2000年以降は「自治的コミュニティ」の構築が要請される第3期に相当するという<sup>14)</sup>。そこで、本稿が扱っている現在の地域力再生の取り組みと時期が重複している「自治的コミュニティ」について、ここでみていくことにしよう。

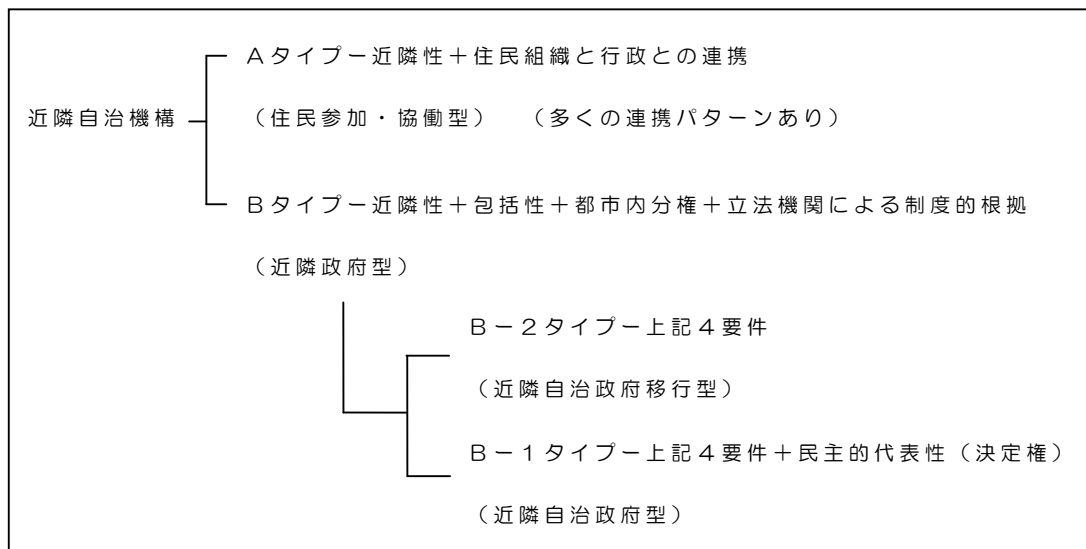
報告書によると、自治的コミュニティの時代は「第1期の包括型コミュニティ重視の時代、第2期のテーマ型コミュニティ形成の時代を経て、再び包括型・総合型へと、螺旋状に展開・深化していく」<sup>15)</sup>ことが展望されるという。これは、以下の理由による。すなわち、第1期では住民自治の活性化をめざしたが、結果的にコミュニティ施設の整備が中心となり、コミュニティ組織も形成が進められたものの祭事開催が中心の「親交的コミュニティ」という性格が強かった。また、第2期では福祉や環境といったテーマごとにコミュニティ活動が展開され、数々の成果を残したものの、そこには総合的な観点から地域社会のあり方を考える視点が欠如していた。そのため、これからはさまざまな個別のテーマを扱いつつも、総合的な視点から地域における住民自治を確立し、双方の合流によって新たな時代の地域づくりを推進していくことが要請される、という理由である。

自治省のモデル・コミュニティ地区施策が展開された第1期では、確かに小学校区程度のエリアでコミュニティという地域住民の新たな連帯の創出をめざしたが、結果的に自治会連合会など既存の地縁団体が依然として中心的な役割を果たした

め、従来どおりの祭事開催がコミュニティ活動とみなされたケースが多かった。そして、上述の報告書でいう第3期に相当する今日では、のちに確認するように、国・都道府県・市町村による地域力再生にむけた取り組みは自治会や町内会といった地縁団体のみならず、NPOをはじめとする各種の団体も地域力再生の重要な担い手として位置づけている。

ちなみに、これらの報告書は自治的コミュニティ構築のための具体的な方策として近隣自治機構の創設を謳い、その大枠の制度設計を提示して、図1のとおり類型化している。そして、これらの報告書の意義は、従来のコミュニティ政策のながれをふまえ、今後の展望を提示し、具体的な制度設計に踏み込んでいる点に求めることができよう。

図1 近隣自治機構の類型



日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年、243頁。

さて、先に把握した「コミュニティによる地域課題の発見力・解決力」という地域力の再生にむけた取り組みとの関係でいうと、こうした自治的コミュニティに関しては、近隣政府の構築にまで踏み込むか否かの違いはあるものの、めざすべき方向性自体は共通しているため、これからのコミュニティのあり方の展望なくして地域力再生も語れないであろう。

### 3. 地域力再生のための取り組み

#### 3.1. 国レベルでの取り組み—農林水産省による事業展開

国レベルの取り組みには、地域活性化統合本部の「地方の元気再生事業」<sup>16)</sup>、あるいは「地域力創造」を標語にする総務省の総合的な施策<sup>17)</sup> などがある。そして、ここでは地域での事業展開を把握することをねらいとして、農林水産省の取り組みをみていこう。

農林水産省は「農村活性化と自立」をキーワードに掲げ、全国各地の農山漁村を対象に「農山漁村（ふるさと）地域力発掘支援モデル事業」を2008年度から実施している<sup>18)</sup>。この事業では「農山漁村にある有形無形の地域資源と、それを活用し地域づくりを行う人材（地域協議会）」を地域力としてとらえ、農林水産省としてはこの地域力を発掘して立ち上がり段階から活動を支援しており、持続可能で活力のある農山漁村を実現させることがねらいである。そして、地域住民やNPOなど多様な主体を地域づくりの新たな担い手に位置付け、これらの協働によって「農山漁村生活空間」を保全・活用する内容となっている。

具体的には、この事業を通じて多様な主体から構成される地域協議会を設置し<sup>19)</sup>、「ふるさとづくり計画」の策定とその実践の展開をめざすなかで、農林水産省としてはそれぞれの取り組みへの助成金の支給、あるいはアドバイザーの派遣といったかたちで支援を行う。その際の活動エリアは限定されておらず、活動の原点となる「ふるさとづくり計画」に関しては、活動目標・活用資源・活動展開などから構成され、その内容の決定は個々の地域協議会にゆだねている。また、その先には、さらなる地域活性化、および都市と農山漁村の交流等を通じた自立的な活動の展開が期待されているのである。

さて、この事業は2008年度からの開始であり、採択された事業は327にのほり、さらに追加でも65事業が採択されている。そのなかでも、たとえば深刻な高齢化と過疎化に悩む三重県紀北町紀伊長島区の下河内地区では、今ある美しい里山の風景を残そうとし、この事業を活用してさまざまな取り組みを展開している。この下河内地区はもともと木炭の生産地として栄え、最盛期には人口150人ほどに達したところであるが、現在はわずか9人という状況にある。そうしたなか、美しい里山が荒廃していく姿に危機感を抱いた住民が外部の人々の協力を得て「下河内の里山を守る会」を結成し、地区の里山保全のための取り組みを展開していくことになった。その活動のなかでこの事業に応募して採択されたわけであり、この地区の地域協議会は「下河内の里山を守る会」のメンバーの多くから構成される「きほくふるさと体験笑楽校」である。そして、現在のところ、美しい里山の積極的な情報発信、あるいは交流人口を増加させるためのそば打ち体験や農業体験の機会提供などに取り組んでいる。

なお、この支援事業が地域の内発的な発展を持続させるための起爆剤となるには、本事業で前提として位置づけている自己評価や検証といった点がポイントになるように思われる。そのための具体的手法が各地域でどのように開発されていくのかについては、特に注目すべきであろう<sup>20)</sup>。

### 3.2. 都道府県レベルでの取り組み

都道府県レベルの取り組みとしては、たとえば北海道の「地域力ステップアップ事業」<sup>21)</sup> や島根県の「地域力醸成プログラム」<sup>22)</sup> があげられよう。そして、それらのなかでも、ここでは京都府の取り組みに注目し、その制度設計と実態を概観してみよう。

京都府では2007年度から「地域力再生プロジェクト支援事業」をスタートさせ、広域行政を担う立場から、地域力再生にむけた取り組みを展開している<sup>23)</sup>。そこでの地域力の定義は、「人と人との信頼や絆を強め、地域づくりを担う府民、NPO、行政、企業、大学など多様な主体が協働し、地域の課題解決や魅力アップを図る力」である。そして、この事業のねらいは、京都府内において京都府の定義という地域力を再生させ、住民自治の新しいモデルを構築する点にある。

具体的な事業としてはさまざまな内容のものを展開しており、たとえば「地域力再生プロジェクト支援事業交付金」の交付があげられる。これは、地域力再生のための活動を資金面で支援する取り組みであり、環境保全活動、子育て支援活動、共助型福祉活動など、地域力再生に寄与するさまざまな活動がその対象である。そして、2007年度から2008年度までの間に、京都府内における地域づくり活動を支援している。そのほかにも、地域力再生活動の情報発信の場としての「地域力再生コラボ博覧会」の開催、活動の担い手が一堂に会して意見交換や交流を行う「地域力再生フォーラム」の開催、住民が主体となった地域づくりを推進するための「地域力再生活動アドバイザー」の派遣などを実施しており、その内容は多岐にわたっている。

現在まで、この事業をとおして環境保全活動、地域教育活動、地域文化保全活動などが京都府内の各所において実践されている。そこでは、京都府行政当局としても、職員を積極的にまちづくりの現場に送り出し、地域の自主性を尊重しつつ支援を施しているのである。そして、たとえば「亀岡市セーフコミュニティ推進協議会」は安心・安全のまちづくりを標語に、住民が安心かつ安全に生活を送ることができるように幅広い活動を展開している。具体的には、地域の人々による児童の登下校時の見守り活動や高齢者向けの体力づくり促進活動であり、こうした活動は各地域の自治会およびこれを支援する行政・大学・民間団体などが重要な役割を果たしているのである。ちなみに、亀岡市におけるこの一連の取り組みは、WHOセーフコミュニティ協働センターからわが国初の「セーフコミュニティ認証」を受けるまでの展開をみせた点は注目に値しよう。

なお、京都府のホームページからは「亀岡市セーフコミュニティ推進協議会」の活動も含め、この事業に参加している活動の概要を知ることができる。あわせて、活動状況を発信する機会としての「地域力再生コラボ博覧会」なども設けており、これらを通じて各活動団体が相互に学習し、ネットワーク拡大の可能性が期待されている。また、この事業は現在第3段階に入っており、活動団体間や活動団体と行政がネットワークや協働関係を形成し、地域活動を展開するための議論の場である「テーマ別プラットフォーム」など柔軟で多様なプラットフォームの取り組みを強化していく必要があるろう。



### 3.3. 市町村レベルでの取り組み

市町村レベルでも、たとえば神戸市による「協働と参画による地域力強化プラン」の事業展開<sup>24)</sup>などが見受けられる。そして、ここでは岐阜市の取り組みに注目し、その制度設計と実態をみてみよう。

岐阜市の「地域力創生事業」は、2008年度からの取り組みであり<sup>25)</sup>、そのなかで地域力を「地域の持つ資源、安全・安心の環境、子育て・教育環境、公共マナーやまちづくりに対する住民意識など、あらゆる分野において、より高いレベルを目指しながら、地域の魅力や良好な環境をかもし出し、築き上げることによって培われる地域の力」<sup>26)</sup>ととらえている。そして、この事業のねらいは地域力を高め、地域住民が主体的に「安全で快適な魅力ある地域のまちづくり」を推進することにある。そのために、岐阜市行政当局としては、主に自治会連合会エリアでさまざまな地域の主体の参加を基に展開されるまちづくり活動に対し、大きく3段階にわたる支援を行っている。ちなみに、岐阜市における自治会連合会エリアは基本的に小学校区に相当するが、こうしたエリア設定は多くの住民にとって身近な地域としてまとまりやすいのが小学校区である、という事情に由来するという<sup>27)</sup>。

具体的には、第1段階では、自治会連合会エリアで多様な主体が連携して自らのまちづくりのあり方を協議し、その内容を情報発信することが予定されている。ここでは、「まちづくりの芽」の発見をめざし、岐阜市行政当局として地域コーディネーターや講演講師の派遣などを行う。続いて、第2段階では、第1段階での成果を基盤にして、地域における多様な活動主体の参加によってまちづくり協議会の設置と運営に取り組む。この段階では、地域が直面する課題や地域特性・地域資源の発見およびそうした活動をふまえた「分権型協働コンパクト」<sup>28)</sup>のとりまとめをめざして、協議会運営費が支給される。そして、第3段階では整えられたまちづくり協議会が実際に活動することになり、まちづくり協議会と岐阜市行政当局との間で交わされる「分権型協働コンパクト」に基づき、地域と行政との協働を明確にしたまちづくりの推進が想定されている。そこでの支援はまちづくり協議会の運営費と事業費の補助であり、この一連のステップを経ることでさまざまな主体の協働によって地域力の創出を推し進めていくのである。

このように、岐阜市行政当局が「地域力創生事業」をとおして自治会連合会エリアでのまちづくり協議会というプラットフォームの形成を推進しているのは、将来的に都市内分権型の市政運営を実現させたいという展望に由来する<sup>29)</sup>。すなわち、近い将来に都市内分権のしくみを全市的に導入しようとするならば、その前段階として住民の自治意識を醸成しておく必要があり、まちづくり協議会という地縁団体やNPO・ボランティア団体等が身近な地域社会の課題について協議できる場を設けることによって、まずはそうした意識醸成を行おうとしているのである。

ともあれ、現在までのところ、この事業を通じて市内の13地域でまちづくり協議会が設立されている。そして、それぞれの協議会の活動に際し、担当部局の職員が活動の場に出向いて各種のサポートを行っている。もちろん、その形態は必ずしも

一様ではなく、たとえば情報誌作成支援など活動内容に応じてさまざまである。具体的な活動に関しては、たとえば市内の島地区ではこの事業の前身である「地域力創生モデル事業」をとおして「ひょうたん島まちづくり協議会」を結成し、協議会における議論のなかでかつてから取り組んできた地域防犯活動をさらに充実させることを課題のひとつとして位置づけ、現在まで活動を続けている。この地区は宅地・商業地が多いという地域特性ゆえに車上荒らしが頻発し、地域住民を悩ませていた。そこで、従来からの地域防犯活動をさらに発展させて、青色回転灯装備車両によるパトロール活動を展開することになった。そして、協議会のなかの「島地区くらしの安全部会」(交通安全委員、PTA関係者、子ども会、消防団などから構成)のメンバーが現在も週1回、1時間程度のパトロールを実践している。

こうした岐阜市の取り組みに関しては、今後において全市的な事業展開を図ろうとするうえでの担当部局の人員不足、事業に対する地区ごとの温度差、地縁団体中心の活動にならざるを得ない地区の存在など、当然ながら事業自体の課題も表出している。しかし、将来的な都市内分権の市政運営を視野に入れ、その前段階としてまちづくり協議会を地域に根付かせていこうとする姿勢は、注目に値するといえるのではないだろうか。

### 3.4. それぞれの取り組みの方向性

ここまで、国レベル、都道府県レベル、市町村レベルでの地域力再生にむけた取り組みを概観してきた。そして、この3者の取り組みには、事業対象地区の性格とそのエリアの範囲において差異が見受けられるといえる。すなわち、農林水産省の取り組みでは特段のエリア規定はないものの、対象地区は農山漁村であった。また、京都府の取り組みでは、対象地区の限定やエリア規定は特に設けられていなかった。そして、岐阜市の取り組みでは、自治会連合会区域（基本的には小学校区）というエリアの設定があった。

そもそも国、都道府県、市町村のどのレベルがどのような役割を果たすべきであるのか、住民自治との関係で基礎自治体と都道府県や国はどのような関係に立つべきかといった基本的な課題整理については、別稿で考察したい。

ともあれ、ここでは3つのレベルにおける地域力再生の取り組みを「地域力の意味内容」「取り組みのねらい」「行政当局の関わり方」という3つの観点から整理した(表1参照)。この表からもうかがえるように、地域力の意味内容に関しては、細かな表現に違いはあるものの、「ヒトやモノなどあらゆる地域資源を活かしてよりよい地域社会を創造しようとする力」という点では共通しているように思われる。また、取り組みのねらいに関しても同様であるといえよう。すなわち、いずれの取り組みも「地域社会における多様な主体のつながりを基盤にして地域課題の解決を行うこと」を意図しているとみることができる。そして、行政当局としての地域との関わり方も、多様な主体とさまざまなかたちで関係を有するという点では共通しているのである。

以上のように、国、都道府県、市町村の3者は、制度設計の理念上は共通した方向性を展望していることが確認できる。

表1 それぞれの取り組み

今日的取り組み		地域力	ねらい	関わり方
国	農山漁村地域力発掘支援モデル事業（農林水産省）	農山漁村にある有形無形の地域資源と、それを活用し地域づくりを行う人材（地域協議会）	持続可能で活力のある農山漁村の実現	地域住民やNPOなどに対して、活動資金の支援、アドバイザーの派遣
都道府県	地域力再生プロジェクト支援事業（京都府）	人と人との信頼や絆を強め、地域づくりを担う府民、NPO、行政、企業、大学など多様な主体が協働し、地域の課題解決や魅力アップを図る力	住民自治の新しいモデルの構築	地域住民やNPOなどに対して、活動資金の支援、人材育成、人材派遣など
市町村	地域力創生事業（岐阜市）	地域の持つ資源、安全・安心の環境、子育て・教育環境、公共マナーやまちづくりに対する住民意識など、あらゆる分野において、より高いレベルを目指しながら、地域の魅力や良好な環境をかもし出し、築き上げることによって培われる地域の力	安全で快適な魅力ある地域のまちづくりの推進	自治会連合会エリアにおいて、まちづくり協議会に対して、段階的に人材派遣や活動資金の支援

三浦 哲司 作成

#### 4. 比較と考察

ここで、地域力再生の取り組みにおける特徴と、従来から展開されてきた代表的な取り組みである自治省のモデル・コミュニティ地区施策における特徴とを取り上げ、「対象地域とエリア」「行政との関係主体」「主な取り組み手法」という3つの観点から比較してみよう。こうした比較をあえて行うのは、過去の代表的施策に相対させることで、今日的な取り組みの特徴をより一層浮き彫りにするというねらいに由来する。そして、この比較をまとめたのが、表2である。

まず「対象地域とエリア」に関しては、自治省のモデル・コミュニティ地区施策では都市部および農山漁村部の市町村における小学校区程度の範囲を基準に、「モデル・コミュニティ地区」としてエリア指定を行った。そして、その範囲でさまざまな地域活動が展開されたのである。他方、地域力再生の取り組みにおいては、繰り返しになるが①農林水産省の「農山漁村地域力発掘支援モデル事業」は事業の性格ゆえに農山漁村部が対象、②京都府の「地域力再生プロジェクト支援事業」は段階の限定はなし、③岐阜市の「地域力創生事業」は自治会連合会エリアが対象、と

表2 ふたつの取り組みの比較

	モデル・コミュニティ地区施策	地域力再生の取り組み
対象地域とエリア	・都市部と農山漁村部で、主に小学校区	・農林水産省の取り組みは農山漁村部が対象 ・京都府の取り組みは特に制限なし ・岐阜市の取り組みは自治会連合会エリア（基本的に小学校区）が設定
行政との関係主体	・コミュニティ（ただし、実際には自治会連合会であった地域が多かった）	・地域住民、自治会・町内会、NPO、ボランティア団体などさまざまな主体（岐阜市ではこうした方向をめざしている）
主な取り組み手法	・施設整備に関する事業費の支援	・活動資金の支援、人材育成、人材派遣 ・活動の成熟に応じて段階的に支援

三浦 哲司 作成

いうことであった。この点から判断すると、今日的な取り組みにおける多様性、こと京都府の事業では柔軟性を把握できるように思われる。

また、「行政との関係主体」に関して、自治省のモデル・コミュニティ地区施策ではこの施策をとおして新たに形成されたコミュニティが行政との関係主体であった。とはいうものの、実際には小学校区エリア程度の自治会連合会がそのままコミュニティ協議会などのかたちでコミュニティづくりを担っていた地区が多かった。他方、地域力再生の取り組みの多くにおいては、関係主体は必ずしも地縁団体に限らず、地域活動に関心をもつ個々の住民、NPO、ボランティア団体などさまざまであった。なお、岐阜市の「地域力創生事業」に関しては支援先がまちづくり協議会であり、将来的には都市内分権型の市政運営を展望し、この協議会が多様な地域活動主体から構成されることをめざしている点は先に確認したとおりである<sup>30)</sup>。

さらに、「主な取り組み手法」に関しては、自治省のモデル・コミュニティ地区施策では施設整備に関する事業費を地方債の特例措置などを通じて支援するという内容が中心であった。これにより、全国各地のモデル・コミュニティ地区においては、コミュニティ・センターをはじめとする施設の建設が進んだが、そのこと自体が事業の中心となってしまったという指摘は、先に取り上げた日本都市センターの報告書のなかで確認したとおりである<sup>31)</sup>。もちろん、それ以外にも学識経験者による助言や指導といった取り組みも行われたが、これは必ずしも中心的なものではなかった。他方、地域力再生の取り組みにおいては、多様な活動主体への活動資金支援に加え、活動の担い手のさらなるスキルアップや人脈拡大などの人材育成、活動面での助言を行うアドバイザーや多様な主体の交流を促すコーディネーターなどの人材派遣なども展開していた。とりわけ、京都府の「地域力再生プロジェクト支援事業」においては、地域力再生の取り組み支援が充実していた点は先に把握したと

おりである。加えて、京都府と岐阜市の取り組みにおいて把握することができたが、活動の成熟に応じて段階的に支援を講じている点も特徴的であった<sup>32)</sup>。

さて、このように今日の地域力再生にむけた取り組みを過去の代表的な取り組みである自治省のモデル・コミュニティ地区施策と比較させてみると、いずれの観点においても差異を抽出することが可能であるように思われる。そして、過去の取り組みに相對させるならば、今日の地域力再生の取り組みは、以下のように整理できよう。すなわち、①取り組みが展開される地域の特性とエリアの広狭は必ずしも画一的ではなくむしろ多様であり、②自治会や町内会をはじめとする地縁団体のみに着目するのではなく、NPOやボランティア団体など地域社会における新たな主体にも目を向けており、③支援方法も活動資金支援・人材育成・人材派遣など多岐にわたっているのである。

そこで、ここまでの内容をふまえ、地域力の再生にむけた「自治体行政としての条件整備」について考えてみたい。

## 5. 地域力再生にむけた自治体行政としての条件整備

ここまで考察してきた今日的な地域力再生の取り組みは、従来のそれと比較するとさまざまな面での差異を把握することができた。そして、こうした取り組みが地域力再生の第一歩としてそれぞれの地域において着実に根付きつつある要因のひとつには、自治体行政としての体質の問題が関係しているものと推察される。この点について、ここで京都府および岐阜市の取り組みを手がかりにして考えておくことにしたい。

ところで、今日の自治会・町内会に関していうと、加入率の減少、役員の高齢化、慢性的な人手不足などの問題をかかえており、従来通りの行政協力機能を果たしていくことが困難な状況にある。それにも関わらず、自治体行政、なかでも市町村行政当局の側は依然として部局ごとに業務の委託や協力を要請し続けているのが実情であろう。これは自治体行政として何らかの施策を講じる以前の問題であるが、このような「実態と逆行するかのよう、自治会・町内会に期待を寄せることが依然として多い」<sup>33)</sup>自治体行政の姿勢は、しばしば見受けられるのではないか。また、NPOやボランティア団体に対しても、地域力再生のためのパートナーというよりも、むしろ業務執行のうえでの下請先という見方が自治体行政のなかには依然として払しょくされていない場合が多いものと推察される。

ところが、先に概観した京都府や岐阜市の取り組みは、もちろん未だ発展途上で課題も残されてはいるが、従来のように補助金を通じて地縁団体や住民活動団体の活動を縛るのではなく、住民自治を育むという理念をもってこうした主体に活動資金支援を行い、またアドバイザーの派遣や他の主体との連携機会の提供など幅広い内容を盛り込んでいた。このことはすなわち、地縁団体や住民活動団体を自治体行政の下請け団体として位置づけるのではなく、地域力再生のためのパートナーとして認識している姿勢のあらわれであるように思われる。それゆえに、京都府でも岐阜市でも職員が地域に出向きつつ、現場において自治体行政当局がイニシアティブ

を執るのではなく、地域においてあくまでも側面支援に徹した役割を果たしているのである。もちろん、これまでも一部の自治体においては、コミュニティの窓口の一本化や地区担当職員の設置などのかたちで住民自治促進が実践されてきた。近年では住民自治の発展に向けた地域へのエンパワーメントの手法（都市と農山村との連携など、広域的な連携も含めて）が多様化し、とりわけ中間支援団体の育成に見られるように、民と民との関係強化の方向性（水平的調整）が顕著である。

こうしたことから、自治体行政として自らコミュニティとの関係を再考し、住民自治を促進する方向で行政運営のシステム改善を行うことが地域力再生の条件として捉えることができるのではないだろうか。もちろん、職員が地域に向き、地域社会のさまざまな主体による活動を側面支援するにあたっては、単にマンパワーとしての貢献のみに終わるのではなく、地域社会の実態を肌身で感じ、そこで把握した情報や知見を今後の自治体行政の施策のなかに反映させていく役割もまた重要になるように思われる<sup>34)</sup>。この点はNPM思想の普及（民営化や民間委託等）によって、公務員が現場から遠くなりつつある現状をふまえると、新たな行政運営のシステムの改善が求められるところである。

## おわりに

まとめにかえて、最後に地域力再生の取り組みにおける課題、および本稿の課題のふたつを提示しておきたい。前者については、取り組みを展開するうえでの「行政の引き際」という問題に関してである。すなわち、本稿で取り上げた地域力再生の取り組みはいずれも地域活動に対するエンパワーメントの性格を有していたのは先に確認したとおりである。しかし、当然ながらいつまでも支援の手を差し伸べていたのでは、自立した地域活動への発展は期待できないばかりでなく、本当の意味での「地域力の再生」には結びつかないだろう。もちろん、どのタイミングで手を引くかという見極めは極めて難しいだろうが、この問題に対してどのような姿勢で臨むのかは自治体行政にとっての今後の課題であるといえよう。

他方、後者については、本稿が地域力再生に寄与する自治体行政としての具体的な処方箋を提示できていない、という課題である。地域力再生のための取り組みは、かつてに比較して今日では活動資金支援・人材育成・人材派遣など支援の幅は拡大してきている。これらはいずれも重要であることには変わらない。ただ、本稿において地域力を住民自治の文脈からもとらえたことと関連するが、結局のところ地域力再生の最大のポイントは地域社会を構成するさまざまな主体の自治意識がいかにして高まるか、そしてその気運が実際の活動に移されるか、という点にあるように思われる。そのための取り組みは、当然ながらいずれの地域社会にも一律に通用するものではなく、それぞれの地域特性・地域事情に即したものにならざるを得ないだろう。こうしたことから、地域力再生にむけた自治体行政としての施策は、草の根の実践をとおしてのみ生み出されるのかもしれない。

## 謝辞

本稿の執筆にあたっては、京都府職員および岐阜市職員の方々にヒアリング調査でお世話になった。この場をお借りしてお礼申し上げたい。また、三重県紀北町下河内地区の関係資料および現地の情報は、同志社大学大学院総合政策科学研究科・博士前期課程の平松寿恵氏と藤原翔平氏から提供を受けた。

## 【参考文献】

1. 今川晃「これからの協働と地域力の発揮」『地方議会人』第37巻第5号、2006年。
2. 今川晃「都市内分権の論理と住民自治」『都市問題研究』第58巻第8号、2006年。
3. 今川晃「地域自治組織と一人ひとりの市民、NPO、行政－地域自治をどうデザインするか」『地方自治職員研修』第588号、2009年。
4. 今川晃、荒木善光「地域力と健康づくりに関する調査研究」『社会科学』第81号、2008年。
5. 大江正章『地域力－食・農・まちづくり』岩波書店、2008年。
6. 大西隆「多様な地域力と「知恵の実現」」『地域開発』第484号、2005年。
7. コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会「自治省モデル・コミュニティ施策の検証－コミュニティ政策の到達点と課題－」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策5』東信堂、2007年。
8. 佐藤竺「議会が担う地域力の向上」『地方議会人』第37巻第5号、2006年。
9. 佐藤竺『日本の自治と行政（下）－私の研究遍歴』敬文堂、2007年。
10. 佐藤俊一『戦後日本の地域政治－終焉から新たな始まりへ』敬文堂、1997年。
11. 園田恭一『現代コミュニティ論』東京大学出版会、1978年。
12. 玉野井芳郎『地域主義の思想』農山漁村文化協会、1979年。
13. 辻山幸宣「自治体コミュニティ政策再考の論点と課題」『市政研究』第163号、2009年。
14. 長野士郎『わたしの20世紀－長野士郎回顧録』学陽書房、2004年。
15. 本間義人『地域再生の条件』岩波書店、2007年。
16. 本間義人編『証言地方自治 内務省解体－地方分権論』ぎょうせい、1994年。
17. 松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会、1978年。
18. 真山達志『政策形成の本質－現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001年。
19. 三浦哲司「日本のコミュニティ政策の萌芽」『同志社政策科学研究』第9巻第2号、2007年。
20. 三浦哲司「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』第10巻第1号、2008年。
21. 三野靖「集中改革プラン策定の検証と課題」『自治総研』第333号、2006年。
22. 宮西悠司「地域力を高めることがまちづくり－住民の力と市街地整備」『都市計画』第143号、1986年。
23. 寄本勝美『「現場の思想」と地方自治』学陽書房、1981年。

## 【参考資料】

1. 岐阜市市民参画部市民協働推進室『岐阜市協働のまちづくり指針』2004年。
2. 岐阜市『ぎふ躍動プラン・21』2008年。
3. 神戸市『神戸2010ビジョン 豊かさ創造都市こうべ』2009年。
4. 国民生活審議会調査部会編『コミュニティ－生活の場における人間性の回復』1969年。
5. 日本都市センター『近隣自治とコミュニティ－自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』2001年。
6. 日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年。

## 註

- 1) 集中改革プランに関しては、千葉県佐倉市の集中改革プランの策定過程、特徴、課題などを整理した三野靖の研究が参考になる（三野靖「集中改革プラン策定の検証と課題」『自治総研』第333号、2006年、1～48頁参照）。このなかで、三野は市民にとってサービス低下や負担増加を強いる自治体行政改革には、自治体行政による高度で継続的な説明責任と納得のいく自治体経営が要請される、と説いている。
- 2) なお、もうひとつの自治体機構である議会に関しては、佐藤竺が地域力再生のための議会の役割として整理を行っている（佐藤竺「議会が担う地域力の向上」『地方議会人』第37巻第5号、2006年、9～12頁参照）。このなかで、佐藤は議会に期待される役割として、①地域力向上にむけた研究活動、②立法機能の発揮、③議会自身の住民参加の推進、④全体利益への配慮、の4点を指摘している。また、以下の文献では住民自身が知恵を絞って地域力再生に取り組む姿を看取することができる。本間義人『地域再生の条件』岩波書店、2007年。大江正章『地域力－食・農・まちづくり』岩波書店、2008年。
- 3) 宮西悠司「地域力を高めることがまちづくり－住民の力と市街地整備」『都市計画』第143号、1986年、31頁。
- 4) もちろん、地域力のとらえかたは論者によってさまざまである点には留意する必要がある。たとえば大西隆は、地域力を考えるにあたっては自治体の財政力や行政力にとどまらず、市民が種々の活動を通じてまちづくりを担う力である市民力が重要であるという認識を示している（大西隆「多様な地域力と「知恵の実現」」『地域開発』第484号、2005年、55～56頁参照）。
- 5) 玉野井芳郎『地域主義の思想』農山漁村文化協会、1979年、119頁。
- 6) これまでにみられる数多くの研究成果が日本におけるコミュニティ形成議論の契機をこの国民生活審議会報告に求めている（たとえば、園田恭一『現代コミュニティ論』東京大学出版会、1978年、147頁参照。松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会、1978年、166～167頁参照。佐藤俊一『戦後日本の地域政治－終焉から新たな始まりへ』敬文堂、1997年、279頁参照）。なお、国民生活審議



会報告の作成過程、およびのちに取り上げる自治省のモデル・コミュニティ施策の形成過程に関しては、以下のものを参照されたい。三浦哲司「日本のコミュニティ政策の萌芽」『同志社政策科学研究』第9巻第2号、2007年、145～160頁。

- 7) 国民生活審議会調査部会編『コミュニティ生活の場における人間性の回復』1969年、2頁。
- 8) 同書、9頁。
- 9) 佐藤竺によると、佐藤に対して当時の自治省の意図を説明した木村仁は、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による報告は政府の政策であり、各省庁が様々な類似の施策を実施しているが、地方自治を担う自治省としてはコミュニティ問題に関する施策を他省に取られたくない、と説明したという（佐藤竺『日本の自治と行政（下）－私の研究遍歴』敬文堂、2007年、126頁参照）。
- 10) こうした認識は、長野士郎や宮澤弘など当時の自治省官僚の証言に裏付けられる（長野士郎『わたしの20世紀－長野士郎回顧録』学陽書房、2004年、162～164頁参照。本間義人編『証言地方自治 内務省解体－地方分権論』ぎょうせい、1994年、327～331頁参照）。
- 11) その後の実践をとおして、「モデル・コミュニティ環境整備計画」と「モデル・コミュニティ活動計画」のふたつが「コミュニティ計画」に一本化させるなど、施策内容にいくつかの変更が加えられた点には留意を要する。
- 12) この晴嵐コミュニティは、モデル・コミュニティ地区施策の展開にともなって自治省内部に設置された自治省コミュニティ研究会がヒアリング調査を実施した地区でもある。なお、自治省コミュニティ研究会の活動とその成果については、以下のものを参照されたい。三浦哲司「自治省コミュニティ研究会の活動とその成果」『同志社政策科学研究』第10巻第1号、2008年、151～166頁。
- 13) コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会「自治省モデル・コミュニティ施策の検証－コミュニティ政策の到達点と課題－」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策5』東信堂、2007年、53～67頁参照。
- 14) 日本都市センター『近隣自治とコミュニティ－自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』2001年、10～15頁参照。同『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年、241～242頁参照。
- 15) 日本都市センター『近隣自治とコミュニティ－自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』2001年、12頁。
- 16) この事業は「持続可能な地方再生の取組を抜本的に進める」ことがねらいであり、「地域住民や団体の発意を受け、地域主体の様々な取組を立ち上がり段階から包括的・総合的に支援する」内容となっている（首相官邸ホームページ「地域活性化統合本部会合」参照。2009年9月現在。  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html>）。
- 17) 総務省は「地域力創造」を標語にし、「定住自立圏構想の推進」「頑張る地方広

援プログラム」「地域人材力活性化事業」「条件不利地域の振興」「地域間交流の促進」という5つの側面から総合的な取り組みを展開している。ただし、これらには現在進行中のものが多く、その検証は別稿に譲りたい。

- 18) 農林水産省ホームページ「農山漁村（ふるさと）地域力発掘支援モデル事業」参照。2009年9月現在。

[http://www.maff.go.jp/j/nousin/soutyo/sien\\_model/index.html](http://www.maff.go.jp/j/nousin/soutyo/sien_model/index.html)

- 19) ちなみに、この「農山漁村（ふるさと）地域力発掘支援モデル事業」によって設立された全国各地の地域協議会の活動は、下記ホームページから参照することが可能である。全国土地改良事業団体連合会ホームページ「農山漁村地域力発掘支援モデル事業」参照。2009年9月現在。

<http://www.inakajin.or.jp/furusato/index.html>

- 20) 本稿脱稿後に、昨今注目を集めている政府の事業仕分けによって、この事業は「廃止又は自治体の判断に任せる」という評価が下った。こうしたうごきも含め、今後もこの事業のゆくえを追うことにしたい。

- 21) この事業は地域力を「行政をはじめ、住民や自治会、NPO、企業など地域の様々な人々が協力し合いながら、身近な課題を解決したり、地域を活性化させる力」ととらえ、地域活動の担い手不足、多様化する住民要望、困難に直面している行政サービス供給などさまざまな地域課題に対応することがねらいである（北海道ホームページ「地域の底力を育む！」参照。2009年9月現在。

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckk/chicho/chiikiriyoku/top>）。

- 22) このプログラムは地域力の重要性を喚起することがねらいであり、モデル公民館を選定して具体的活動を資金面で支援する内容となっている（島根県ホームページ「実証！『地域力』醸成プログラム」参照。2009年9月現在。

<http://www.pref.shimane.lg.jp/shogaigakushuu/tiikiriyoku/tiikiriyoku.html>）。

- 23) 京都府提供資料および京都府ホームページ「京都府地域力再生プロジェクト」参照。2009年9月現在。 <http://www.pref.kyoto.jp/chiikiriyoku/index.html>

- 24) 神戸市は2005年に策定し、2009年3月に更新を行った中期計画としての『神戸2010ビジョン 豊かさ創造都市こうべ』のなかで、アクションプランのひとつに「協働と参画による地域力強化プラン」を盛り込み、これに基づく重点事業として「まちづくり活動の推進」「パートナーシップ関係の構築」「市民の参画しやすい環境の整備」の3つを設けている（神戸市『神戸2010ビジョン 豊かさ創造都市こうべ』2009年、26～32頁参照）。

- 25) 岐阜市の「地域力創生事業」は、2004年度から開始した「地域力創生モデル事業」を充実・拡大させた取り組みである。ちなみに、このモデル事業に関しては、2003年に策定された総合計画『ぎふ躍動プラン・21』のなかの「市民と行政との協働」という基本理念に基づき、『岐阜市協働のまちづくり指針』に組み込まれた事業のひとつである。

- 26) 岐阜市市民参画部市民協働推進室『岐阜市協働のまちづくり指針』2004年、

7ページ。なお、現在でもこうした地域力の捉え方のもとに取り組みが展開されている。

- 27) 岐阜市行政当局へのヒアリング調査による。
- 28) この「分権型協働コンパクト」は、まちづくり協議会と市行政当局との役割分担の原則や相互調整などについて定めることが目的であり、「協議会が担う役割」「市行政当局が担う役割」「双方の役割」などが主たる内容である。そして、年度ごとに総括と修正が施されたうえで、双方の間で新年度のコンパクト締結が行われるという（岐阜市行政当局へのヒアリング調査による。また、岐阜市提供資料「平成21年度 分権型協働コンパクト（標準例）」を参照）。
- 29) 都市内分権をめぐる議論における協議会組織の機能に関しては、今川晃「都市内分権の論理と住民自治」『都市問題研究』第58巻第8号、2006年、46～56頁、を参照した。今川によると、協議会組織は審議会としての機能とコミュニティとしての機能が見出されるという。ちなみに、岐阜市では2006年1月1日の合併によって編入した旧柳津町区域において、都市内分権のモデルとして合併特別法に基づく地域自治区制度を導入し、その成果の検証を予定している（岐阜市『ぎふ躍動プラン・21』2008年、38頁参照）。
- 30) 岐阜市のまちづくり協議会は現在までのところ、その多くは地縁団体関係者を中心に構成されており、今後においては市内で活動するNPOなどとの連携のあり方が問われてくるようになるものと思われる。
- 31) もっとも、活動の場さえ整備されていなかった当時の地域社会の状況をかながみるならば、モデル・コミュニティ地区施策と通じて活動の場が整えられたこと自体にも一定の意義を見出すことができると筆者は考える。なお、このような認識は、以下においても確認することができる。コミュニティ政策学会第3プロジェクト研究会「自治省モデル・コミュニティ施策の検証－コミュニティ政策の到達点と課題－」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策5』東信堂、2007年、64頁参照。
- 32) 段階的な戦略の必要性に関しては、以下のものを参照した。今川晃「これからの協働と地域力の発揮」『地方議会人』第37巻第5号、2006年、14～15頁。
- 33) 今川晃「地域自治組織と一人ひとりの市民、NPO、行政－地域自治をどうデザインするか」『地方自治職員研修』第588号、2009年、14頁。
- 34) かつて寄本勝美は、清掃労働を事例にして、現場作業で得た経験や感覚を持つ現場職員が清掃行政の政策の決定や実施の過程に参加するという「職員参加」の重要性を説いた（寄本勝美『「現場の思想」と地方自治』学陽書房、1981年、111～114頁）。なお、住民とじかに接する機会を持つ「第一線職員」の問題発見の重要性に関しては、下記のものを参照した。真山達志『政策形成の本質－現代自治体の政策形成能力』成文堂、2001年、100～103頁。