

博士学位論文審査要旨

2011年2月2日

論文題目： 参加と自治の都市内分権論

学位申請者： 三浦 哲司

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

要 旨：

わが国における都市内分権の研究は約 20 年の蓄積があるものの、その制度設計は平成の市町村合併の時に具体的に行われていった。三浦氏の論文では、この平成の市町村合併で都市内分権の制度化を実施した自治体の都市内分権の効果等を検証し、これまでのわが国における都市内分権の制度設計には参加民主主義の視点が欠けていることをまず明らかにした。次に、この視点から実際に都市内分権の制度設計をしようとしている大阪市を事例に分析し、わが国の都市内分権の制度設計のあるべき方向性を提示しようとした。今後、とりわけ政令指定都市における都市内分権の制度設計議論は高まっていくものと思われるので、三浦氏の研究は時宜に適ったものでもある。

まず第一章では、都市内分権のこれまでの動向と課題を整理し、「地域協議会の政策立案能力・審議能力の欠如」「主体性がなく活動が不活発」など、わが国の都市内分権の特性を抽出している。第二章では、都市内分権制度を廃止した事例から、その要因を探ることで、これからの制度設計の方向性を見出そうとし、とりわけ自治体行政による地区協議会へのエンパワーメントのあり方を課題とする。こうした三浦氏の分析を前提に、第三章では、これまでの先行研究の検証を丹念に行うのである。以上のように、多様な角度から都市内分権における具体的な制度化について考察した結果、第四章では、改めて参加民主主義と言う根本的な議論を前提に、制度設計について考察する必要性を指摘するのである。ここから、三浦氏は、「平均的な住民の地区協議会活動への参加」、「協議会活動だけでは対応できない課題解決に必要な外部の主体との連携」という制度設計の視座を提示している。こうした視座に基づいて、第五章では大阪市を事例に大都市における都市内分権の課題を抽出し、終章で大都市における都市内分権の制度設計のために、地区協議会内部の「体内改革」と地区協議会と外部の主体との連携を促す「体外改革」との二つの改革の方向性を導き出しているのである。

三浦氏の研究は、都市内分権議論に限定しすぎたため、大都市の自治における歴史的な研究を踏まえて都市内分権を考察するという視点は不十分であった。しかしながら、三浦氏の論文は、具体的な制度設計の効果について詳細に分析し、ここから大都市における都市内分権の制度設計に有意義な視点を提示している点で高く評価できるものである。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

総合試験結果の要旨

2011年2月2日

論文題目： 参加と自治の都市内分権論

学位申請者： 三浦 哲司

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

副 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

要 旨：

三浦氏の学位申請論文について、2011年1月22日13時40分から14時40分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、三浦氏自身から約30分にわたって論文の概要についてのプレゼンテーションを行ってもらい、その後約30分間、三浦氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず、論文中に使用されている用語、概念、基本的認識についての理解について確認があったが、三浦氏はいずれに対しても明確かつ正確に説明していた。また、内容面での弱点や疑問点についての質問に対しても、今後の研究課題を示した上で審査委員を納得させる回答をしていた。

以上のことから、三浦氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、多くの英語文献を的確に参照、引用しており、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 参加と自治の都市内分権論

氏名： 三浦 哲司

要旨：

本研究は、わが国の都市内分権をめぐる動向を整理して課題を提示し、学術研究の多くが課題解決に寄与できていない状況を明らかにしたうえで、参加民主主義の視座から大都市での事例研究に取り組み、最終的に今後の都市内分権の方向性を提示する内容である。これは、大都市で都市内分権のしくみの導入が要請されるなか、機能不全に陥りつつある先行事例の検証を欠いたまま導入すると、地域社会に混乱がもたらされるのではないかと、という問題関心に基づく。そのため、本研究ではあえて都市内分権の廃止事例を検証する手法を採用している。

都市内分権は、自治体行政の本庁から支所・出張所への権限移譲・財源移譲を進める「行政組織内分権」と、自治体行政から地域住民への権限移譲・財源移譲を進める「地域分権」のふたつのながれから構成される。そのねらいは、「行政サービスの質的改善」と「地域民主主義の強化・成熟」にある。同時に、「地域社会の実情に応じた公共サービス供給の実現」と「恒常的な住民参加機会の保障」の2点に、その意義を見出せよう。

わが国では今日、こうした都市内分権への注目が高まっている。その契機は、平成の大合併のながれのなかで地域自治組織が制度化されたうごきに求められる。そして、合併が終息した今日では、大都市での導入が模索されている状況にある。もっとも、都市内分権をめぐるわが国の動向を振り返ると、時代の変遷とともに意味内容は変化してきた。すなわち、かつては「行政組織内分権＝都市内分権」という認識が浸透し、区役所機構をめぐる「大区役所主義か、小区役所主義か」が論点だった。他方で、地域分権のながれは、1970年代からコミュニティ施策として、地域自治の活性化がめざされた。これらのながれがその後合流し、さらに地域自治組織の制度化によって、都市内分権は行政組織内分権と地域分権から構成されるという理解が確立されたといえよう。

そこで、地域自治組織を手がかりに都市内分権の今日的状況を概観すると、合併自治体で次第に制度の導入が進んだことが確認できる。ところが、実際に運用が進むにつれ、課題も明らかになってきた。すなわち、自治体担当者を対象としたアンケート調査によると、地域協議会が政策立案能力や審議能力を備えること、その前提として主体性を持って活動を活性化させること、が課題として認識されているのである。また、地域自治組織の先駆事例とされる愛知県豊田市、新潟県上越市、宮崎県宮崎市の3事例でも、類似の課題が把握できた。

こうしたなか、実際に都市内分権のしくみを廃止する事例もあらわれた。ひとつは、山梨県甲州市である。甲州市では紆余曲折した合併過程を経て、新市で地域自治区制度を導入したが、運用段階で地域協議会は主体性を欠き、委員同士の意見交換程度の活動にとどまった。その結果、制度を設置し続ける意義が見出されなくなり、2年5ヵ月で廃止されたのである。その廃止要因を特定すると、協議会活動のなかで自治区内の団体との連携が模索されなかった点、市行政当局がエンパワーメント機能を果たせなかった点、などに求められる。

ふたつは、東京都中野区である。中野区では1970年代半ばから、区内に15住区を設定し、住区ごとに「地域センター」と「住区協議会」を設置するという「地域センター及び住区協議会構想」を実行して、地域自治の活性化を図ってきた。この枠組みでは、およそ30年にわたり、各住区協議会が福祉や環境など幅広い分野で議論を積み重ねてきた。もっとも、委員の多くが地縁団体関係者の協議会もあり、活動の中心も区行政当局への要望や陳情の伝達であった。住区協

議会からの提案もあったが、区行政当局は回答を示さず、こうした姿勢が協議会活動の意欲を減退させた。その後、区長交代にともない、区行政当局として住区協議会の事務を取り扱う根拠規定が廃止され、このうごきが構想の廃止を意味したのだった。こうした中野区の事例では、住区協議会委員の属性の偏り、区行政当局の姿勢、などに廃止要因が求められる。

つまり、こうした都市内分権の現況からは、「地区協議会への住民参加の促進と協議会の活性化、およびそのための自治体行政によるエンパワーメント」が課題として把握できるのである。

他方で、学術研究の動向を確認すると、日本都市センターによる一連の研究報告書と名和田是彦による研究成果が体系的なものとしてあげられる。このうち、前者は全国規模での調査の実施、合併のながれ以前という時期での研究成果、といった点にその意義が求められる。また、後者も諸外国の都市内分権の実態把握や国際比較、公共サービスの観点からの都市内分権の把握、などに意義を見出せる。ただ、いずれも先に把握した都市内分権の課題に対し、正面から対応できているとはいいがたい。すなわち、地区協議会活性化のための方向性の提示、あるいは自治体行政の対応の明示には踏み込んでいないのである。都市内分権に関する論稿を検討してみても、同様のことがいえる。

この点をかながみ、本研究は都市内分権が抱える課題解決にむけて一定の方向性を提示するねらいから、参加民主主義を手がかりに分析視座を設定する。政治学で研究されてきた参加民主主義の主眼は、「市民の政治参加が政治教育機能を果たし、市民の公共心が育まれていく」という点にある。そして、わが国でこうした内容に通じる研究が、足立忠夫による「地域公共学」およびその前提となった「平均的市民論」であった。そこで、足立の研究をふまえ、本研究の分析視座を提示すると、以下のとおりとなる。すなわち、「都市内分権のしくみにおいて地区協議会関係者と連携するなかで、ごく平均的な住民の地区協議会活動への参加、および協議会活動だけでは対応できない課題解決に必要な外部の主体との連携のふたつを、自治体行政としてどのように促しているのか」と。

このような分析視座から、続いて大阪市を対象に事例研究を進める。大阪市は、戦後は一貫して「小区役所主義」を志向してきた。そして、本研究で大阪市を取り上げるのは、3つの理由からである。すなわち、①現在では大都市でこそ都市内分権が要請されていること、②今まさに、都市内分権を通じた新たな市政改革が検討されている段階にあること、③1970年代のコミュニティ施策をめぐる動向を検証する必要があること、である。

そこで、まず検証するのは、地域分権のながれとも符合する1970年代のコミュニティ施策である。1960年代には地縁団体の活動停滞、総合計画における近隣住区構想の提示、住民運動がコミュニティ形成に発展した地域の存在、といううごきがあり、この当時に想定されたコミュニティの範囲は小学校区程度だった。その後、1974年の行政区再編を契機にコミュニティづくりに着手したが、その過程で「行政区＝コミュニティ」と位置づけ、表向きには行政区ごとでの施設整備や事業展開によってコミュニティ活性化をめざした。

もともと、ここには政治過程が存在した。すなわち、行政区再編に際して多方面からの反発もあり、大阪市行政当局は合区と分区の同時実施を断念し、分区のみを優先させた。しかし、この進め方だと効率性に逆行しており、市民理解が得られない。そこで、庁内で手段と目的をすり替えて「行政区再編＝手段、コミュニティ形成＝目的」と対外的に発信し、合区を実現させたのだった。その結果、1980年代以降は、熱心にコミュニティづくりに取り組んだ地域でも活動が停滞し、大阪市の施策も打ち出されなくなった。そして、この動向からは、行政区をコミュニティととらえる困難さ、および地域事情をかながみず各行政区で同内容の施策を同時期に展開することの限界、などが教訓として得られよう。

続いて検証するのが、2010年に入り大阪市行政当局が公表した新たな市政改革基本方針における「地域活動協議会」である。このしくみはおおむね小学校区ごとに住民参加型の協議会を設置し、地域課題解決を推進する内容であり、まさに都市内分権の具現化といえる。もともと、本

研究の分析視座から検証すると、以下の結果が得られた。すなわち、このしくみには都市内分権のふたつの意義が把握され、また個々の住民にとっての教育効果も期待できる。他方で、①意思決定機能を担う運営委員会として、平均的住民からの要望や意見を吸い上げる広聴システムを整備すること、②地域内部で解決し得ない課題の解決のために、地域活動協議会として地域外部の主体との連携を模索すること、③区役所が事業所と連携するなかで、現場職員が地域活動協議会の活動を支援できるようなしくみやしかけを構築すること、という課題も把握される。

そこで、今後において制度運用が図られることを展望して地域活動協議会の活性化にむけた方向性を提示すると、平均的住民の意見・要望を着実に吸い上げていく「体内改革」、および地域課題解決のためには場合によっては地域外部の主体との連携も模索するという「体外改革」、のふたつに集約できよう。

以上の内容から、本研究の一応の結論を示すと、以下のとおりとなる。都市内分権の課題解決にむけた今後の方向性としては、大きくふたつが提示できる。ひとつは、ごく平均的な住民にとっての地域課題を解決していく前提として、地区協議会が彼らの意見や要望を吸い上げる広聴のしくみを整備し、解決に結び付けるという「体内改革」である。ふたつは、地域社会内部で解決不可能な地域課題について、地区協議会が場合によっては外部の主体と連携することで、課題解決を実現させるという「体外改革」である。そして、これらの改革を進め、地域自治を活性化させていくにあたり、サポート機能やコーディネート機能を果たすことが、自治体行政の役割となるのである。