

# 分権時代における地域政策の課題<sup>1)</sup>

北 村 裕 明

## I はじめに

21世紀は分権の時代であるといわれている。本論文の目的は、分権時代における地域政策の課題を検討することにある。その際、分権時代における地域運営のあり方をふまえた地域政策のスタイルの検討に力点をおくこととする。

叙述の順序は以下のとおりである。

まず、分権社会がなぜ今日必要となっているのかについて検討する。次に、地域をどのようにとらえるべきか、そして地域政策形成の諸階梯について検討する。さらに、今日の地域運営と地域政策の新しい手法として注目されている、地域ガバナンスの水準を高めながら、パートナーシップ型の地域運営をすすめることの重要性について述べ、滋賀県下におけるその事例を検討する。最後に、地域ガバナンスと、パートナーシップ型地域運営と、地域政策との関係について、総括的に検討することにしたい。

---

1) 本論文は、「地域活性化プランナー学び直し塾」（塾長：山崎一眞教授）において2008年8月21日および2009年8月6日に行った講義をもとに、加筆修正を加えたものである。この塾は、文部科学省からの競争的補助金を受けた「地域活性化プランナーの学び直し教育推進プログラム」（代表：山崎一眞教授）に基づいて、滋賀大学と包括協定を結んでいる滋賀県下の自治体職員を中心に、NPO等で地域政策に関心をもつ方々にも参加を求め、地域政策形成能力を高めることを目的としたプログラムを展開してきた。2007年度から塾を開始し、2009年度で3年目を迎える。本塾では、地域政策の担い手を、地域活性化プランナーと位置づけて、その養成に向けた教育プログラムを、①地域政策に関する基礎的な講義、②具体的な3つのテーマを設定しての実践的な政策立案作業、③総括と公表の場としての地域政策シンポジウムという3つの柱で構成した。とりわけ具体的な政策立案作業には、グループでの議論に基づきながら共同作業することに力点を置いた。塾の成果と課題については、北村（2009a）を参照。塾の活動に、塾長として多大な貢献をされた山崎教授に、心より敬意を表したい。

## II 分権社会と地域政策

なぜ「分権」という言葉が、今日の時代を読み解くキーワードになってきたのかについて検討することにしよう<sup>2)</sup>。

先進各国で、分権化の流れが強まってきたのは、1980年代に入ってからである。その最も大きな理由は、戦後福祉国家モデルが危機に陥り、分権化が求められるようになったことにある。

戦後の先進諸国において、政府の機能が50年代～70年代に急速に拡大した。その理由は、一つにはナショナル・ミニマムの保障、たとえば、教育や医療や福祉等、健康で文化的な生活を維持する基本的なサービスを、国家レベルで全 국민に提供する政策が進行したからである。さらに、国家の経済的役割が強化されるようになってくる。市場システムは好況と不況とを繰り返すが、不況期における様々なダメージ、端的には失業であるが、それを最小にするために政府が経済に介入し、完全雇用を維持するための経済政策を展開する。さらに好況期も不況期も含めて、政府が経済をコントロールするという傾向が強まってきた。

さらに戦後の政府機能の拡大は、集権化の傾向を強く持っていた。例えばイギリスでは、福祉国家の典型的な青写真である『ベバリッジ報告』に基づいて政策が展開されるが、その中核となるナショナル・ヘルス・サービス（NHS）という医療制度は、集権的性格を持っていた。NHSは、すべての国民に、無拠出で（社会保険料を支払う必要がない）、無料で（医療の基本サービスは無料で）、無差別に（国籍を問わずに全ての住民に対して）最高度の医療サービスを提供しようとした。これは画期的な公的医療サービスの提供であった。そのためには、従来の自治体立の病院や慈善組織の病院をすべて NHS のもとに統合化する必要があり、医療制度の集権化が進行したのであった。経済政策は、地方ごとに行っていたのでは充分な効果が期待できないとして全国規模での政

2) 分権改革の国際的動向については、宮本・鶴田（2008）、Kitamura（2008）を、日本における分権改革については、西尾（2007）を参照。

策展開が主流となる。同様なことが多くの分野で起こったのであった。

ところが1970年に入ると、こうしたシステムに大きな問題がおこりはじめる。1971年の通貨危機、1973年の石油危機に象徴されるが、各国とも戦後始まって以来の深刻な経済危機に陥ったのである。この経済危機は、財政危機に直結し、福祉国家システムを維持するために必要な歳入を確保することが困難になつた。さらに、ナショナル・ミニマムという形で、平均的で標準的なサービスを提供しようとし、それなりの水準に達した公的サービス供給が、画一的で使い勝手が悪いという状況が顕在化し始めたのである。こうした状況を改善するためにはさらなる財源が必要とされるが、そのための財政的ゆとりがないという状況に立ち至つたのである。

こうした状況に対して様々な模索が始まるのが、1980年代に入ってからである。これがいわゆる集権国家から分権社会への転換期で、これまで中央政府が基本的に担ってきた様々な機能を、民間と地方自治体に移行することで、社会システムそのものを改善しようとしたのである。分権化は、一方で、政府に代わって民間の知恵を活用する、すなわち市場の知恵と市民の知恵を活用するという方向と、もう一方で地方分権、すなわち中央政府から地方自治体に権限を委譲することによってより身近な政府がサービス提供に責任を持つことができるようするという2つの方向で進むことになる（君村・北村 1993）。

この時期に分権化を進める契機になったのもう一つの要因は、グローバリゼーションの進展である。生産活動はグローバルに展開し、人・もの・金・情報が国境を越えて、グローバルに動くようになった。かつて一国レベルの経済政策が重要な意味を持った。例えば、日本の経済成長に通産省の経済政策が大きく貢献したことはよく知られている。しかし現在は、それに代わってWTO等の国際的機関の取り決めが重要な役割を果たすようになってきている。すなわち、生産の面では国の役割が低下してきた。ところが、生活のレベルは依然として、ローカルに営まれる。人は、ローカルなレベルで、子供を育て、消費生活を営む。生産活動が国際的に営まれるにつれて、ローカルに営まれる生活が安定するように地方自治体に権限を与える必要性が増大してきたのである。

グローバリズムが進展するにつれて、経済機能を担っていた中央政府の役割は低下するが、ローカルなレベルでは安定した生活のしくみを作っていくことが必要となってきたわけである。

こうした分権社会の進展の中で、当該地域で生活し生産を行う者自らが、責任を持って地域政策を考えることが必要となってくる。これまでのように、中央政府で地域政策の大枠を決め、補助金をつけて地方に担わせるというスタイルは通用しなくなってきた。まさに各地域が、地域の問題を主体的に発見し、政策化し、実施し、評価するというシステムが必要となってきたのである。そのようなシステムに移行するためには、まず地域政策を決定する権限と財源の分権化が必要とされる。さらに、行政のみが地域政策の主体となるのではなく、地域の各主体が地域政策の形成と実施に関わる必要があるのである。すなわち、地域の各主体（住民・住民組織・地域企業・地方自治体）による協働での政策づくりと実施が求められるようになってきたのである。こうした政策決定のシステムの変化は、家族や共同体が担えなくなった地域共同業務を、これまで主に行行政が担う時代から、再度地域社会全体で担う時代への移行を反映しているのである。（北村 2000）

### III 生産し生活し交流する場としての地域

さて、地域をどのようにとらえればよいのであろうか。私は、地域を、生産の場であり、生活の場であり、交流の場であると、総合的に把握しなければならないと考える<sup>3)</sup>。

地域が生産の場であるということは、人々が働く場であって、雇用が確保され創出をされる必要があることを意味する。そのための産業政策が必要で、地域資源が活用され、生産のための基盤整備が行われねばならない。まちづくりや、地域づくりによって、地域が美しくなることは大切であるが、その地域づくりが雇用を生み出すかが、評価の重要なポイントである。まちづくりや地域

3) 分権時代における地域の位置や、地方自治体の役割については、宮本・遠藤（2006）、遠藤（2009）を参照。

づくりは、地域における雇用の創出と結びついて、新しい段階を迎えるといえよう。そうした段階を展望しながら、地域政策を考える必要がある。滋賀県下の地域づくりの中で、中心市街地の再生という点で全国的に評価されている長浜市の株式会社黒壁を中心としたまちづくりや、中山間地の振興という点で成果を生み出している旧朽木村の日曜朝市を中心とした地域づくりは、新しい雇用と所得を地域に生み出しており、その点では優れた地域づくりの展開であるといえる。

地域は、生産の場であると同時に生活の場である。戦後の経済発展、それは工業化や近代化として特徴づけられるが、家族と共同体を大きく変容させた。それによって、これまで家族や共同体内で担われてきた、教育や、子育てや、高齢者の介護等が、集合的消費として公共部門を中心に社会全体で供給されるようになり、それを総合的に調整する場としての地域という性格が明瞭となってきた。

かつて子育ては、基本的には家族内で担われたが、現在では、保育所という形で、あるいは、学童保育という形で、社会的に担われるようになってきた。そのような社会の変化に的確に対応できるかどうかが、安心して地域で生活できる大きなポイントになっている。介護の問題も同様で、介護保険がなぜ登場せざるを得なかつたかは、経済発展に伴う高齢社会に対応して、高齢期に安心して生活するためには、地域の場で介護サービスが適切に供給されねばならないという社会的要請があったからである。介護保険料という新たな負担を伴う制度にも関わらず、介護保険制度は社会に受け入れられたのであった。介護保険には多くの問題があるが、私的に高齢期のリスクに対応するのではなく、社会的に老後を支える制度が作り上げられたことは高く評価されねばならない。さらに、介護保険は、市町村が保険者であり、市町村が責任を持って、地域における介護サービスを計画し基盤整備を行う必要があるという点で、分権型である点も注意しておかねばならない。(北村 2009b)

生活する場としての地域が、経済発展とグローバリゼーションの進行する中で、安心と安全を保障する場であり続けることができるかが、重要になってき

ている。

地域を把握する三つ目のポイントは、交流する場としての地域ということである。地域内の交流だけではなくて、地域間の交流、都市と農村の交流を含めて、交流する場としての地域を位置づけることが大事になっている。

後述するが、パートナーシップ型地域運営をはからうとすると、地域内における住民たち、あるいは住民組織の交流と連携が、不可欠になってくる。自治会等のエリア型の住民組織と、介護 NPO とか、子育て支援組織とかいったテーマ型の住民組織とが有機的に連携できなければ、地域が円滑に管理できない。地域内での各主体との連携と協働が、従来とは異なる形で今日求められているといえよう。

他方、地域間の交流は、今日決定的に重要となっている。農村の、あるいは中小都市の振興を考えても、当該地域内に目を向けているだけでは限度がある。なぜ長浜のまちづくりが新たな雇用を生み出したのかは、近畿・東海圏からの観光客の流入が大きな要因である。長浜のまちづくりが、旧来の中心市街地にある地域資源を生かしながら、外部の人々に魅力あるものを提供することができたからに他ならない。なぜ朽木が、1989年に日曜朝市を始めて以降、今日まで人々を引き付けているのか。それは、京都や滋賀県内の人々が、日曜朝市で朽木の特産品を購入したいと考えたからに他ならない。今日、観光が改めて重要な産業として認識されてきているが、都市間・地域間の交流が重要になってきている（井口 2002）。

交流の場を、地域内でも地域間でも、新たにどのように作り上げができるのかが、その地域の発展に重要な役割を果たしてきているのも、今日の特徴であるといえよう。

#### IV 地域経済・地域問題・地域制度・地域政策

さて、地域を総合的に把握した上で、地域政策をどのように考えるかである<sup>4)</sup>。

4) 地域経済、地域問題、地域政策の関係については、宮本（1998）、佐々木（2001）、中村／

地域政策を考える場合に、ベースになるのは、地域経済の状況である。都市と農村で産業と人口はどのように配置をされているのか、地域内における産業構造がどのような特質を持っているのか、地域格差や財政格差はどのような形で実際にあらわれているのか、グローバリゼーションが地域にどのような影を、あるいは光を投げかけてきているのかを把握することが重要である。

こうした地域経済の状況を反映する形で地域問題が生じる。都市は、富が集中する地域であるが、同時にホームレス問題のような貧困も集中的にあらわれる。農村地域では、北海道のような地域的共同体の形成が比較的ゆるやかなところでは、貧困問題は直ちに生活保護として顕在化するが、山陰や北陸のように伝統的なコミュニティが維持されているところでは、貧困がすぐには生活保護として顕在化するわけではない。しかしながら、農村地域の基盤産業としての農業の危機的状況への対応は、北海道にせよ、山陰にせよ、北陸にせよ、共通した課題である。したがって、都市における地域政策と農村における地域政策とは異なってござるを得ない。環境問題も、地域で異なる。都市であれば、今日でも騒音、大気汚染、水質汚染等が問題であるが、農村部では、過疎化によって、これまで保全されてきた治山治水機能が維持できないことや、里山の荒廃等が問題となっている。

地域問題からすぐに地域政策に至るのではなく、地域を取りまく「制度」を媒介にする必要があろう。すなわち、国と地方の間で、どのように事務配分、財源配分が行われ、地方自治体は地域政策を担う主体として、どの程度の権限と財源を持っているのかである。地域政策を担うのは、行政だけではなくて、地域における住民であり、住民組織であり、地域の事業者である。とりわけ、自治会・町内会や、NPO や、その他の住民組織が、どの程度の量と質で、地域の共同事務を実際に担っているかは重要である。例えば、阪神淡路大震災にさいして、消防団という自主防災組織が、しっかり機能することができた地域では、震災後の復興がスムーズに進んだが、そうでない地域では遅れたといわれている。地域住民組織が、どのように存在し機能しているかも、地域政策を

---

（2007）を参照。

考える場合に重要な問題である。

日本の地方自治体は、防衛と司法と年金以外のほぼあらゆる事務を担っている。しかし、日本と欧米の事務配分を比較すると、欧米では、事務配分は機能別に分かれていることが多いが、日本は同じ機能に対して国と地方の両者が関わっている。例えば、イギリス等では、社会保障・社会福祉サービスの内、現金給付は生活保護を含めて国がすべて担う。他方、人的サービスに関わる部分は、ほとんどを地方が担っている。日本では、生活保護であれば、現金給付と人的サービス共に地方が担っている。しかし、国の基準と政策誘導と国庫負担金によって、生活保護行政に国が関与している。かつて生活保護行政は、国からの機関委任事務で、国の関与が大変強い分野だったが、2000年の分権一括法によって、機関委任事務が廃止され、法定受託事務となった。法定受託事務となり、形式的には機関委任事務時代に比べ裁量性のある事務に変わったわけだが、実態としては国の関与が継続している。ただ、2000年に機関委任事務が廃止され、自治事務と法定受託事務になり、地方自治体の事務遂行上の裁量性が拡大したことは評価しておかねばならない（西尾 2007）。

问题是、こうした事務の配分に対応した財源配分が行われているかである。国から地方への財政移転の主なものとして、地方交付税交付金という一般補助金と、国庫支出金という特定補助金の二つがある。地方交付税交付金は、国税5税の一定割合を地方自治体の財政力に応じて配分し、地方自治体の財政調整と財源保障を行うための一般補助金である。2007年度で15兆円の規模である。使用目的が決められている国庫支出金を中心としたその他の補助金が、16兆円の規模となっている。合わせて約30兆円の資金が、地方交付税や補助金として地方に移転されている。三位一体の改革で、所得課税を中心に国から地方自治体に3兆円税源移譲されたが、依然として、国から地方への財政移転は30兆円と巨額にのぼる。国税と地方税の比率は、三位一体の改革の前までは、3対2であったものが、3兆円分地方に税源移譲されたが、地方団体が求めている1対1という比率には依然として達していない（地方6団体 2006）。国庫支出金と地方交付税を中心に、国から地方への財政移転が行われて、それが地方財政

運営に大きな影響を与えているのである。

こういう環境の中で、地域政策を立案し遂行しなければならないのである。したがって、地域経済の展開と、地域を取り巻く制度をふまえ、地域問題にどう対応するかという形で、地域政策が形成され実行に移されるというのが基本であろう。

## V 地域政策の手法

さて、地域政策について、問題をどのように発見し、どのような手法で政策形成し、実行し、評価すべきなのかという観点で考えてみることにしよう。

我が国では、地域政策の有効性への疑問が、1980年代半ば以降深刻に問われてきている。なぜそういう事態となったのであろうか。それは、これまでの地域政策が、日本社会をキャッチアップ型と把握して立案実行してきたのに対して、日本社会がフロントランナー型社会に移行しており、それへの対応が十分でなかったからに他ならない。キャッチアップ型社会では、日本が欧米社会に追いつくという目標を掲げ、そのために努力してきた。このような状況では、欧米社会における地域政策の進んでいる面と問題を、中央政府の官僚たちが学び、それを日本流に手直しして全国規模で政策化し、地域で遂行できるようにマニュアル化し、政策誘導のための国庫補助金を準備することで、効果を發揮することができた。ところが、1970年以降、欧米社会が深刻な経済不況に陥ったのに対して、日本はいくつかの問題を抱えつつも経済不況を乗り切り、80年代半ば以降のバブルの時代に入ってゆく。この時期以降、欧米社会に追いつくというよりは、日本社会の新しい問題を自分たちで発見して、それに対して有効な政策を展開しなければならない時期に大きく転換したといえる。こうした事態は、フロントランナー型社会への移行と評価できる。

フロントランナー型社会に移行すると、中央政府で全国一律の政策を作りそれを各地に下ろしていくという手法では、効果を発揮することができない。フロントランナー型社会では、集権的な政策展開ではなく、地域における様々な優れたアイデアが自由に試行錯誤され、その中で優れたものを全国に広めてい

くという手法に変わらなければならないからである。社会のトップのリーダーシップだけではなくて、地域におけるボトムのリーダーシップが求められる社会に変わったのである。地域から、企業から、市民から、優れた政策が生まれてくる仕組みが、社会にどのように組込まれるのかが重要になってくる。市民の知恵、企業の知恵、地域の知恵が生かされなければ、フロントランナー型社会では社会を管理することが難しい。したがって、コミュニティ発の政策展開が重要になってくるわけで、分権社会への移行が求められるのは、このような社会の変化を反映しているのである。

これまで多くの地域では、地方自治体で、優れた政策を実施しようとしても、事務配分や財源配分の集権的構造の制約を受けて、中央政府が提起したメニューの内どれを採用するかという作業に携わざるを得ない状況におかれてきた。しかし今や、地域における民間の知恵を活用すること抜きには地域の再生は図れない。旧朽木村における日曜朝市をてこにした中山間地の地域づくりや、長浜市の旧中心市街地の地域づくりは、問題の発見、政策の形成、政策の実行、政策の評価すべての局面で、民間の知恵と行動に学んだことが成功の原動力であった。こうした形で、地域政策の新しい動きが地域の中から生まれてくるのである。

こうした中で、ローカル・ガバメントではなくて、ローカル・ガバナンスの重要性が叫ばれはじめることになる<sup>5)</sup>。ローカル・ガバメントといえば、首長をトップとした行政と議会とが一体になった地方政府を意味する。他方、ローカル・ガバナンスとは、地域を統治し管理するシステムを意味しており、統治・管理の多様な主体、すなわち、住民、住民組織、地域事業者、地方政府を含む。地域の統治の多様な主体が、知恵と力を出し合いながら統治の水準を上げてゆかねばならない時代を反映した言葉が、ローカル・ガバナンスなのである。したがって、地域政策の主体が再構成されざるをえないわけである。前述したように、これまで家族や共同体が担えなくなった地域共同事務を、主に行政が

5) 分権社会におけるローカル・ガバナンスの重要性については、山本啓（2008）、山本隆（2009）を参照。

担う時代であった。しかもそれを集権的なシステムで実施してきたのである。しかし再度、地域社会全体で、地域社会の共同事務を担う時代への移行が求められているのである。こうした移行を実現するためには、集権型から分権型のシステムへの転換が伴わなければならぬことは言うまでもない。

したがって、これからの地域の運営にあたっては、住民、住民組織、地域事業者、地方政府の4者の連携と協働が重要であって、地域政策の形成と実行と評価の、すべての段階にこのパートナーシップ型の仕組みを導入しなければならないわけである。そのことが、地域のガバナンス力を高めていくということに他ならないといえよう。

## VI パートナーシップ型地域運営と地域政策

こうした取組は、すでに各地域で実施され成果をおさめつつある。滋賀県内で、地域ガバナンスの水準を高め、パートナーシップ型で地域政策を進めている取組の中で、5つの事例を取り上げながら、地域政策の新しい動きについて考えてみることにしよう<sup>6)</sup>。

### (1) 栃木日曜朝市と内発的発展

最初の事例は、すでに言及してきたが、高島市の旧朽木村の日曜朝市とそれを軸とした中山間地における内発的発展の取組である。

朽木の日曜朝市についてはすでに広く紹介されているが、多くの買い物客・観光客が日曜日の午前中に朽木の朝市を訪れ、11時頃には売れ筋の品物は完売しているという状況が現在も続いている。日曜朝市は、1989年に朽木に道の駅ができ、それを契機に始められた事業である。朽木村役場の職員だった澤田さんが、道の駅の開設時に朽木観光協会の事務局長に転出し、朽木の特産品を日曜朝市で販売することを通して、地域おこしを行おうと始められた。澤田さんは、日曜朝市のキーコンセプトを「朽木の村の人が村のものを売る」ことであ

---

6) 滋賀県内におけるパートナーシップ型のまちづくりや地域運営の概況と特徴については、淡海文化図書編集会議(1997), 北村(2000), 滋賀大学産業共同研究センター(2002), 谷口・阿部(2004), 織田(2005)を参照。

るという。村のもの、すなわち村の特産品、朽餅であり、鯖のなれ鮓であり、鯖鮓であり、ミヨウガの漬け物（やたら漬）等々である。こうした地元特産品を朝市で直販するわけである。これらの特産品は、小ロットなので卸売市場を経て小売りに出すことはできない。この不利な条件を逆手にとって、対面販売で売るのある。そうすると、買いに来る人と売る人は、直接会話をるので、買い手がこの特産品の何を評価して買ってくれるのかが売り手にわかることがある。例えば、朽餅は温かいうちが美味しいということを買い手から聞くと、それにすぐに反応し、土曜日の夜中から朽餅を作りだして、日曜朝の一番美味しいときに売るのである。それはさらに朽木の朽餅の評価を上げるという効果をもたらし、常連客が形成されたのであった。さらに、実のついたアケビなどは生け花の材料として充分に売れることもわかってくる。このようにして、中山間地の地域資源が再発見されるのである。澤田さんにいわせれば、朽木は敦賀から京都への歴史の道であり、物産の道であり、その特産品は千年の歴史を背負っているとの確信を持って、村のものを村の人が売っているのだというのである。朝市の客の過半はリピーターであって、滋賀県内、京都、大阪、そして朽木内の人々である。朽木の地元の人は、子供や孫への土産物は朝市で売っているものを買って持っていくという状況になっている。

現在朝市には、約30名前後の登録者がいるが、年間売上1億数千万円～2億円弱である。朝市だけで年間の所得の8割を稼ぐという人もいる。朽餅が売れ筋の商品である。朽餅は、もち米は自分の水田でつくり、朽の実は山でとれる。朽の実のアクをうまく処理するかがポイントとなるのだそうだ。したがって、朽餅の売り上げの多くが収益になるわけで、最も売り上げの多い人は、年間数百万の現金収入が朽餅販売で得られるという。このようにして朽木の朝市は、地域の誇りを生みだし、雇用を生みだし、所得を生みだしているのである。さらに、日曜朝市の成功は、朽木振興のシンボル事業となり、朽木温泉「天空」、グリーパーク想い出の森事業へと中山間地の地域資源を活用しながら発展していくのである。

朽木日曜朝市のポイントは、地域資源を発見し育てることである。そして、

行政が主体となるのではなく、社団法人である観光協会を媒介にして、地域の人々を組織し、政策を形成し、実施し、評価しながら事業を展開したことである。道の駅というハード事業を、このような協働のプロセスの中で日曜朝市というソフト事業に結びつけ、地域の特産品を現代に再生し、生産する場としての地域を再生したわけである。さらに、日曜朝市によって地域間と地域内の交流が深まっている。地域内でも特産品の再発見が行われ、地域の人がそれを購入し、滋賀県内や京都からリピーターが朽木で特産品を購入し、朽木で憩い、新しい交流を生み出すのである。この地域交流の幅の広がりが相乗効果を生みだしながら、朽木の地域の底力につけてきているのである。

## （2）近隣景観形成協定活用の地域景観政策

2つ目の事例は、1984年に制定された滋賀県風景条例（「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」）に規定されている「近隣景観形成協定」を活用した地域景観政策の展開である。

現在滋賀県内で86地域が、「近隣景観形成協定」認定地区となっている。風景条例には、「近隣景観形成協定」に関する条項があり、自治会単位で地域の景観を守る事業を行う合意が取れると、それを当該市町村長を通して知事に申請をすれば、知事が条例に基づいて、近隣景観形成協定地区の認定を行い、県の補助金と市町村の補助金が交付されるという仕組みとなっている。

数年前に、私は、近隣景観形成協定認定地区が年に一度集まり、景観保全型まちづくりを考える集会で講演する機会を得た<sup>7)</sup>。その際に、近江八幡市内の認定地区をいくつか見学することができたが、その中で近江八幡市金剛寺地区の活動は、近隣景観形成協定を活用した典型的な活動であろう。

金剛寺地区には、若宮神社に隣接して湧水池があり、これが金剛寺という地域のシンボル的存在であった。ここが荒廃しつつあるので、地区のシンボルにふさわしい形で整備しようと、金剛寺地区の85戸が「近隣景観形成協定」を結

7) 2001年10月21日開催の第16回滋賀県景観づくり草の根のつどい（滋賀県立女性センター）における基調講演「パートナーシップによるまちづくりのすすめ」

び申請をしたのである。地区全体の景観を形成しながら、涌水公園としての整備と散策道の設置を行うという事業で、県と市合わせて120万の補助金が交付された。しかし、自治会長さんにお伺いすると、事業規模はボランティアでの専門的の作業や、現物での提供を含めて2000万円にのぼったということである。毎年1戸6000円で10年間負担し、作業班を作つて事業を実施し、清掃班は毎週日曜日、公園の周りを清掃している。神社と涌水池の景観保全を、地域の共同事務であると近隣景観形成協定で認定することで、2000万円の事業が実施され、地域アイデンティティが確立され、町内会・自治会が活性化することになったのである。

自治会・町内会の活性化のポイントはいくつかあるが、一つは新しい共同事務を自治会に担ってもらう、あるいは自分たちが発見して、それを実施することであろう。近隣景観形成協定は、地域における景観形成を、自治会の新しい共同事務として公的機関が認定し、補助金を交付する。そのことによって、景観の保全と活用を軸としたパートナーシップ型の地域運営が展開されるのである。そうした地域が県内に86カ所に達しているということは、滋賀県の地域景観政策が、ボトムでの地域政策の形成と実施に結びつき、成果を生み出してきたと高く評価できる。

### (3) 旧愛東町環境基本条例と地域環境政策

3つ目の事例は、旧愛東町環境基本条例と地域環境政策の展開である。愛東町は八日市等と合併して、現在東近江市となっている。私は、愛東町で環境基本条例を作成する審議会の会長をつとめさせていただいたが、町の方々のこれまでの実践と思いを受けて、全国的にみても先進的な条例を制定することができたと評価している。愛東町環境基本条例は、孫子安心条例という愛称を付した条例である。何が先進的かというと、大字=自治会ごとの地区環境行動計画を作成し、それをベースにして町全体の計画を作ることを、環境基本条例に明記したのである。大字ごとに、地区環境行動計画を作ることを、自治会の新しい事務として、条例に書き込んだのである。町の職員は、仕事として自治会の

地区環境行動計画づくりをサポートすることができることになった。その結果、愛東町は合併直前であったが、23の地区のうち、17地区で地区環境行動計画を作成することができたのである。これは、環境行動計画という名称であるが、内容を検討すると、実は大字毎の地域政策であり地域計画という性格を強く持っている。自治会が、地域政策と地域計画を持って活動することになったわけである。さらに、町は、地区環境行動計画に対して少額の補助金を交付し、その事業が推進できるように支援することにしたのであった。

なぜこのような内容の条例制定が可能となったのかというと、愛東町が十数年にわたるゴミの分別、回収、リサイクルを、自治会単位で緻密に行ってきただという経験があったからである。地区環境行動計画を作るといつても、実践経験がないと絵に描いた餅となる。旧愛東町では、地域環境政策が、全町あげての自治会単位の廃棄物のリサイクル活動から、環境基本条例の地区環境行動計画に基づく活動に発展し、活動の水準と参加の幅が広がったのである。自治会単位での環境保全と再生を、地域の共同事務として条例で認めることによって、地域のガバナンスが高められている先進的な事例である<sup>8)</sup>。

#### (4) NPO ぽぽハウスと福祉のまちづくり

4つ目の事例は、NPO ぽぽハウスと福祉のまちづくりである(山脇他 2009)。

ぽぽハウスは、1995年に彦根で生涯学習のグループとして発足した人々が、新しく始まる介護保険のもとでは、自分たちが望む介護サービスを自分たちの地域で提供できるようなることを知り、自らで介護サービスを提供しようと再結集した組織である。

介護保険制度は、サービス提供者を広く民間に開放することを基本にしている。例えば、法人格を持っていなくても、ホームヘルプ事業を行う場合は、ある一定基準、すなわち2級ホームヘルパーの一定数と、ケアマネージャーがあり、保険者である当該地域の首長が認定すれば、基準該当事業者として介護サー

---

8) 住民参加に力点を置いた環境基本条例や環境基本計画が、全国で展開されて新しい地域環境政策が実施に移されているが、そうした状況については、高橋(2000)を参照。

ビスを提供できるようになっている。ぽぽハウスは、最初は基準該当事業者として介護サービスを開始する。2001年にNPO法人格を取得して、NPO法人として介護サービスを提供する。ぽぽハウスは、介護だけではなくて子育てにも関心を持つ人が多く、当初から、子育てと高齢者の介護という両輪で活動を行ってきた。さらに、障害児の学童保育を実施する支援事業所として認定され、障害児支援事業を実施する。それから、高齢者と子育て支援と障害児支援との統合施設に対する滋賀県の補助事業を利用し、南彦根駅前のビルの2階のフロアを改修して、あつたかファミリーステーションを開設する。2000万円の改修費のうち、半分は県と市からの補助金だが、あの半分が自分たちで資金を工面して、自前の事業所を持つに至ったのである。さらに2006年には、彦根市北老人センターの指定管理を受託する。この際も、健康な高齢者に介護を含めた地域の共同事務に参加してもらうという明確な理念のもとに、老人センターの管理運営を受託したのであった。

2007年現在でぽぽハウスの事業規模は、ホームヘルプ事業が50件、デイサービスに来る人が30名、子育て支援で集まつてくる子供たちが50名、支援障害児が自閉症の子を中心に11名、年間事業費約6000万円となっている。職員がフルタイム、パート含めて60名である。ぽぽハウスは、この7年間で、60名の職員で、約6000万円規模の事業を実施し、地域の高齢者福祉と子育支援という重要な地域政策を担う団体として発展してきているのである。

#### (5) 子供の美術教育をサポートする会と地域教育文化政策

5つめの事例は、子供の美術教育をサポートする会の活動である。この会についてでは、学校における美術教育を大きく変える活動として全国から注目されている。

NPO法人「子供の美術教育をサポートする会」は、大津市在住の津屋さんという方を代表にして2000年に設立された。芸術家や美術館と学校とを、NPO法人がつなぎ、子供たちに美術教育の場で、専門家とともに体験する場を与えることを目的にしている。芸術家や美術館と学校や地域とを繋ぐことによって、

本物の芸術、本物の美術にふれ、子供たちは大きく変わるとという信念を持って活動している。代表の津屋さんは、美術館を通じた教育という点で優れた活動を行ってきた東京の世田谷美術館でボランティア活動を経験した。家庭の事情で、滋賀県に引っ越され、滋賀県でも美術教育の中に、本物の美術・芸術と触れ合う機会を拡大しようという思いを持っていた。校長先生が美術担当であった草津のある小学校で、こうした芸術家と学校との美術教育の連携を、津屋さんがコーディネートして実現することができた。これをきっかけに芸術家・美術館と学校をつなぐ美術教育が滋賀県下で展開されるようになった。2006年度で県内で61授業、参加生徒数7000人にのぼっている。さらに、京都橘大学等と連携して学生のボランティアを養成しながら、活動に参加してもらっている。活動は、湖国21世紀事業や、文化庁のモデル事業や、県民文化課のチャレンジ基金や、おうみNPO活動基金というプログラム等を活用して実施され、関連事業へと展開をとげている。滋賀県は、こうした活動を優れた事業と認め助成事業としてサポートしてきた。しかし、ボランタリー・ベースの活動では限度があると認識し、2006年7月に滋賀県文化振興事業団内に「しが文化芸術体験サポートセンター」を開設し、さらに2007年度から専任の嘱託を1名置いて、子供の美術教育をサポートする会の事業を県が制度的に支える仕組みを作ったのである。

地域の芸術家や美術館の力を学校教育に結びつける政策を、NPOがコーディネイトし、その成果を確かめながら、恒常にこうした活動が実施できる制度ができあがってきたわけである。このようにして優れた地域教育文化政策が、NPO、芸術家、美術館、学校、自治体といった地域文化芸術関連の組織の力を高めながら展開されることになったのである。

## VII 地域ガバナンスと地域政策

パートナーシップ型地域運営であり、地域政策の展開として優れた滋賀県内の5つの事例を検討してきた。地域政策の形成と遂行において、地域ガバナンスの水準を高めることを考えなければいけない時代となってきているといえよ

う。地域のガバナンスとは、地域の共同事務の担われ方である。今日、多様な主体がそれぞれに力を発揮して共同事務の担い手となっているかどうかが、地域ガバナンスの水準を反映する。

5つの事例は、地域のガバナンスを支える制度作りが大切であることを教えてくれている。道の駅の建設というハード事業を日曜朝市というソフト事業と結びつけることによって、特産品が再発見され地域に仕事と所得が生み出されたのである。景観の保全と活用を地域の共同事務にする制度としての近隣景観形成協定は、風景条例に基づいている。地域環境政策を実効あるものとするために、環境基本条例の中に、自治会のガバナンスをさらに高める仕組みがつくられた。介護保険という新しい制度が作られて、ぽっぽハウスが、高齢者介護サービスを事業として展開することができ、子育て支援に乗り出す資金的な基盤が形成されたのである。そして県のあたかファミリーステーションへの助成制度が、活動拠点の整備に役だったのであった。各種の補助制度や助成制度は、子供の美術教育をサポートする会の活動において、大変有効であった。地域のガバナンスを支える制度を整備し、地域ガバナンスの担い手を養成することが大切なのである。

地域のガバナンスを支える住民組織として、どのようなものがあるのか。エリア型住民組織としての自治会・町内会は、いくつかの問題や課題を抱えているが、地域ガバナンスの重要な担い手である。しかし、自治会が新しい時代の地域ガバナンスの担い手になるためには、再構築・再編成が必要である。すでに検討したように、風景条例の近隣景観形成協定や、愛東町の環境基本条例における地区環境行動計画づくり等を手がかりにして、新たな共同事務を実施しながら、自治会が新しい時代のガバナンスの担い手となるのであろう。さらに、エリア型の住民組織だけでは地域のガバナンスの水準を高めるには限度がある。今日NPO等のテーマ型住民組織が大切となっていることは、ぽっぽハウスや子どもの美術教育をサポートする会の活動が示すとおりである。それは、地域の共同事務を担うということが、これまで以上に専門性を要求されるようになっているからである。高齢者介護、子育て、環境保全、防犯等、新しい地域

共同事務は、これまで以上に専門性が必要とされている。介護 NPO や社会福祉法人の存在なしには、地域の高齢者福祉を語ることはできない。滋賀県では、県内の支援制度が比較的整っていたので介護 NPO の数が多く、結果として地域のガバナンスの水準を上げていることは、ぽっぽハウスの事例をみれば明瞭である。テーマ型住民組織の支援も、大変重要なになってくるわけである。

したがって、行政の役割は、地域にサービスを直接提供するという面も重要であるが、地域におけるガバナンスの条件整備を行うことが、今後ますます大切になる。市民の知恵を引き出し市民による地域共同業務の実施を支える補助・助成・委託制度を作る必要があるし、条例による整備も必要とされよう。公務員のサポートも大切である。従来のようなサービス供給型の自治体をイメージするのではなくて、地域のガバナンスを高める条件を整備するということに力点を置いた自治体像を考えることが、地域政策を有効にするための重要なポイントである。

官から民へとスローガンは一見わかりやすくみえるが、今日の問題の本質を誤解させるおそれがある。現在は、拡大する地域共同事務の供給方法や、供給組織の再編が必要となっており、地域共同事務を担う官と民の位置取りの編成替が必要となっているのである。官が退けば民が出てくるという単純なものではなくて、地域の共同事務の遂行に民間の知恵が生きるような条件を整備することが、行政に求められているのである（北村 2000）。地域に必要な共同事務をどのようにすれば効果的に供給でき、スムーズな地域経営が実現するかを考え、地域全体のガバナンスの水準を高めながら、地域のそれぞれのパートナーが議論し責任を分かち合うことが必要となっているのである。

### VII パートナーシップ型地域運営と地域政策

パートナーシップ型地域運営と地域政策との関係を検討する場合、地域政策を、問題の発見、政策の形成、政策の実行、政策の評価という 4 段階で考えねばならないであろう。この 4 つの段階すべてにわたって連携と協働をはかることが必要なわけで、地域政策の実行レベルだけを、行政が民間に委託するよう

では効果を期待することはできない。

イギリスで1990年代末以降すすめられてきた優れた地域政策の中に、コンパクト（Compact）という運動がある<sup>9)</sup>。政府と住民組織（voluntary and community organization）とが協定を結び、地域政策を担うという政策である。1998年にブレア労働党政権が提起し、全国レベルから地方レベルに発展し、現在ほとんどの自治体で、地方レベルでの協定（ローカル・コンパクト）が締結され、活動が実施されている。協定の内容を見ると、地域政策の形成、実行、評価のすべてのレベルで、住民組織のイニシアティブを認め、財源を含む必要な資源の提供を行うとなっている。2006年には内閣府に50人の職員からなる第3セクター局を設置し、パートナーシップ型地域政策展開を全省庁レベルで統合しようと試みている。2007度から巨額の予算規模で、地域政策をパートナーシップ型ですすめる新たな方策が実行されている。こうした政策展開が、集権的で分権型でないことがやや気にかかるところであるが、OECD諸国の中で最もダイナミックにパートナーシップ型地域運営と地域政策を展開している国が、イギリスであるといえよう。

日本でも個々の政策領域で、パートナーシップ型の地域運営や政策展開が実施されていることは、滋賀県下の5つの事例で検討したとおりである。分権社会への移行が求められている今日、こうしたスタイルを地域政策の基本に据えることが必要なのである。

### 〈参考文献〉

- 井口貢編（2002）『観光文化の振興と地域社会』ミネルヴァ書房
- 遠藤宏一（2009）『現代自治体政策論』ミネルヴァ書房
- 淡海文化図書編集会議編（1997）『滋賀の自然と人を語る』ぎょうせい
- 織田直文（2005）『隣地まちづくり学』サンライズ出版
- 金川幸司（2008）『協働型ガバナンスとNPO』晃洋書房

---

9) ブレア政権下のイギリスにおける、パートナーシップ型の地域運営と地域政策の展開については、塚本・柳澤・山岸（2007）、金川（2008）、北村（2008）を参照。

- 北村裕明（2000）『現代社会と非営利組織』淡海文化振興財団
- 北村裕明（2008）「イギリスの地方財政」宮本憲一・鶴田廣巳編『セミナー現代地方財政Ⅱ』勁草書房
- 北村裕明（2009a）「地域活性化プランナーの学び直し塾の成果と課題」『平成20年度地域活性化プランナー学び直し塾実施報告書』滋賀大学地域連携センター
- 北村裕明（2009b）「少子高齢社会リスクと財政システム」小田野純丸・北村裕明編『経済経営リスクの中比較』サンライズ出版
- 君村昌・北村裕明編（1993）『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社
- 佐々木雅幸（2001）『創造都市への挑戦』岩波書店
- 滋賀大学産業共同研究センター編（2002）『滋賀大学まちづくりフォーラム講演録：おうみまちづくりフォーラム1』
- 高橋英行（2000）『市民主体の環境政策（上）・（下）』公人社
- 谷口浩志・阿部圭宏監修（2004）『風に出会う』サンライズ出版
- 地方6団体（2006）『地方分権の推進に関する意見書』
- 塚本一郎・柳沢勝敏・山岸秀雄編（2007）『イギリス非営利セクターの挑戦—NPO・政府の戦略的パートナーシップ—』ミネルヴァ書房
- 中村剛治郎編（2008）『基本ケースで学ぶ地域経済学』有斐閣
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会
- 宮本憲一（1998）『公共政策のすすめ』有斐閣
- 宮本憲一・遠藤宏一編（2006）『セミナー現代地方財政Ⅰ—「地域共同社会」再生の政治経済学—』勁草書房
- 宮本憲一・鶴田廣巳編（2008）『セミナー現代地方財政Ⅱ—世界にみる地方分権と地方財政—』勁草書房
- 山本啓編（2008）『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局
- 山本隆（2009）『ローカル・ガバナンス』ミネルヴァ書房
- 山脇玲子他編（2009）『生きていてよかった』NPO ぼぼハウス
- Kitamura, Hiroaki (2008), 'Local Government Finance in the Age of Devolution', *Working Paper Series A*, No.A-10, Center for Risk Research, Shiga University

# The Task and Style of Local Policy in the Age of Devolution

Hiroaki Kitamura

## Abstract

The 21 st century is known as the era of devolution. This paper is inquired into the task and style of local policy in the age of devolution. In this paper, I first explain the reasons why a decentralized society, that is, devolution, has become necessary. Second, I examine how local area should be grasped and what kinds of stage local policy is formed on. Third, I investigate the new style of local policy in which local area is managed by the partnership between local people, local voluntary and community organization, local business and local government. The local governance is very important for it. Forth, I explain the five cases in the Shiga prefecture in which the new style of local policy is obtained good results, and fifth, I investigate the relationship between the partnership in local management, local governance and local policy.