

地域デザインフォーラム視察報告 (大阪府池田市)

日 時：2010年8月31日（火）10：00～12：20

会 場：池田市役所（大阪府池田市城南1丁目1番地1）
3階会議室

説明者：（池田市）

豊福幸市総合政策部分権担当監

出席者：（大東文化大学）

中村昭雄政治学科教授 浅野美代子法律学科教授

大杉由香環境創造学科准教授

（板橋区）

大澤宣仁板橋東清掃事務所長 宮津毅再開発課係長

村山寛子生きがい推進課係長

視察目的：地域分権について先進的な取組みを行っている池田市を視察し、「地域コミュニティ推進協議会」の「予算提案制度」等について学び、板橋区の地域会議を効果的に立ち上げ、運営するための参考とする。

1 池田市の概要について

（1）市の規模等の比較

今回視察した池田市は、大阪府の北西部に位置し、大阪府の中心部とは阪急宝塚線で結ばれている。市内には石橋駅と池田駅の2駅がある。また、大阪国際空港（伊丹空港）と自動車メーカーのダイハツの本社があり、インスタントラーメン発祥の地でもある。以下に、池田市と板橋区の概要を記す。

	池田市	板橋区
市（区）制施行	S14.4.29	S7.10.1（東京市板橋区） S22.3.15（特別区）
面積 （平方キロメートル）	22.09	32.17
人口（人）	104,048 （H22.4.1 付）	536,778 （H22.4.1 付）
職員数（人）	1,187 （H22.4.1 付）	3,634 （H22.4.1 付）
議会議員数（人）	24 （H22.4.1 付）	45 （H22.4.1 付）
平成 22 年度 一般会計予算（千円）	35,185,000	178,760,000

（2）自治会・町内会等の概要

池田市の自治会・町内会組織等の概要について板橋区と比較すると、以下のとおりとなる。

池田市の自治会加入率は低く、約 4 割に過ぎないことがわかる。

	池田市	板橋区
組織数	123 団体 18,037 世帯 （H22.4.1 付）	222 団体 265,184 世帯 （H21.10.1 付）
世帯数	46,106 世帯 （H22.4.1 付）	276,631 世帯 （H21.10.1 付）
組織率（％）	39.09 （H22.4.1 付）	- （公表無し※）
小学校数（校）	11 （H22.4.1 付）	53 （H22.4.1 付）
中学校数（校）	5 （H22.4.1 付）	23 （H22.4.1 付）

※ 板橋区では、町会・自治会の組織率については公表していない。

2 池田市の地域分権に向けた取組みについて

今回視察した池田市では、「自分たちのまちは自分たちでつくろう」の旗印の下、全国の自治体の中でも先駆的な施策で「地域分権」の確立を目指している。その中でも特徴的な取組みが、一定額の予算提案権が地域住民に与えられる「地域コミュニティ推進協議会」の立ち上げである。以下、今回の視察で把握できた地域コミュニティ推進協議会の概要について報告したい。なお、2では、地域コミュニティ推進協議会が立ち上がり始動するまで、また、3では、地域コミュニティ推進協議会の仕組みと、実際に立ち上がってからの活動等について報告することとする。

(1) 地域コミュニティ推進協議会の設立まで

池田市では、倉田市政のもと、平成18年4月に「池田市みんなでつくるまちの基本条例」(自治基本条例)を制定。平成19年4月、マニフェストに「地域分権条例」の制定を掲げた倉田市長が4期目の当選(無投票)を果たしたのを受け、同年6月の定例市議会で「池田市地域分権の推進に関する条例」が全会一致で可決成立した。これにより、「地域コミュニティ推進協議会」の本格的な導入に向けて動き始めている。

池田市におけるこれら地域分権の流れには、二つの要因があると池田市の豊福分権担当監から説明を受けた。一つ目は、近隣の豊能(とよの)町との合併協議の中で、合併特例法の特例措置による地域自治区の考えを、市内のコミュニティ形成に生かせないかという発想からスタートしたこと。なお、この合併協議会は、平成16年4月に設立、7回の協議を経て同年12月に解散。結局、合併には至らなかった。二つ目は、池田市には総務省から2年ごとに部長(総合政策部長等)が出向しており、任期ごとに一定の足跡を残して帰るのが常で、先進的な取組みが継続されていたということである。

しかし、更にその根底には、倉田市長の存在があったと考えられる。倉田氏は、池田市生まれで関西大学法学部卒業。池田市職

員から池田市議へ轉身し、市議を連続5期務めた後に池田市長に当選している。この経歴の中で培われた「税」と「地域分権」に対する考え方、具体的には「納税者の権利は何だろうか?」というところから「市民（納税者）が納めた税金の一定額を、地域の問題解決などに活用できるように、市に対する予算提案権（予算編成要望権）を持たせる。」という発想に至ったものと考えられる。この発想は、市長自身も認めているとおり、まさに市長の「思いつき」であるが、何とも素晴らしい思いつきである。

さて、話を元に戻すが、平成19年6月の条例制定前後から同じ年度の翌年3月の当初予算案成立までの動きは、実にスピーディーであった。

まず、条例制定にあたって、5月に「池田市地域分権の推進に関する条例（案）」へのパブリックコメントを実施して議会提案要件をクリアしつつ、「池田市みんなで作るまち推進会議」を2回開催し、協議会の下地を作っている。

条例制定後の7月からは、新しい制度に関する地域説明会を開催（27回・798名参加）した上で、地域コミュニティ推進協議会の準備委員を公募（465名の応募）している。また、これにあわせ、無償ボランティア（＝超過勤務手当は一切支払われない）となる地域サポーター職員も庁内公募（67名の応募）している。なお、市職員のうちの市民の割合は約50%とのことであった。

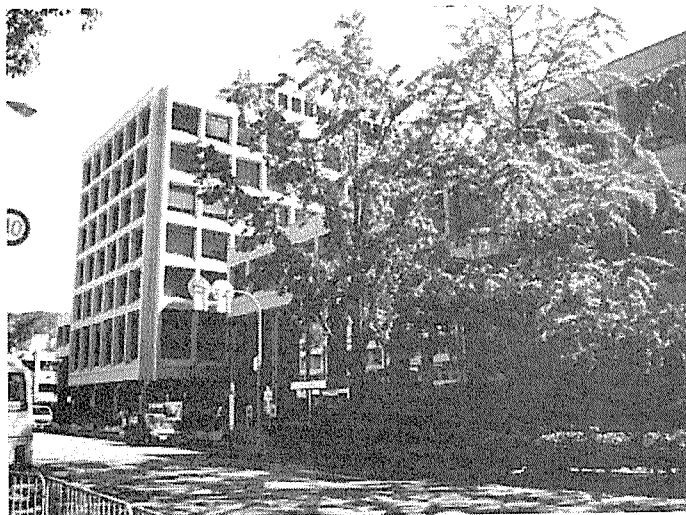
こうした素早い動きにもかかわらず、協議会の準備委員会を経て、9月下旬から10月中旬にかけて、市内の11小学校区全てで地域コミュニティ推進協議会が成立した。この要因として、①それぞれの地域に「キーマン」がいた ②地域間の「競争意識」で次々に協議会が立ち上がったことが考えられるとの話であった。

(2) 市議会における予算提案制度の予算案可決まで

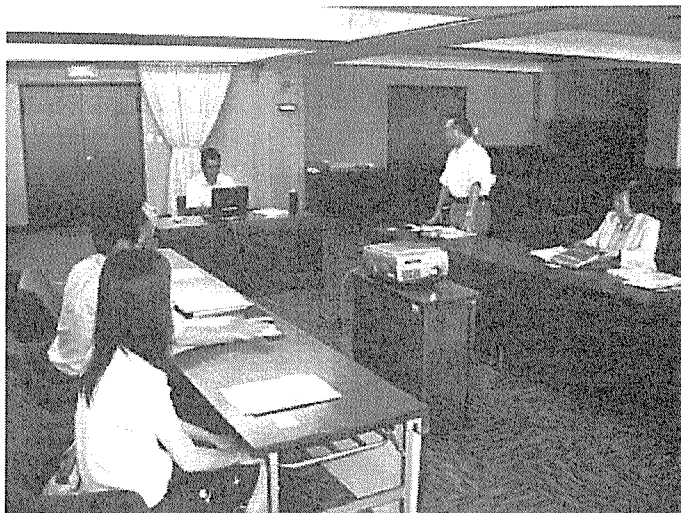
協議会が立ち上がった後も、部会の設置、ワークショップやフィールドワークなどを実施して各協議会内部で予算提案に向けた議論を重ね、12月初旬には全ての協議会から市に対して予算提案（計55件、68,514千円）がなされている。

この提案を受けて、市で予算査定を行っている。副市長査定、市長査定を経て、58件、68,523千円の予算案が確定。この案をもって3月の定例市議会に上程し、可決成立となった。

市長当選からわずか1年で、条例制定⇒協議会設立⇒予算提案⇒予算案可決に至っている。この市の性急な動きに対して、市民がついてきたことは、通常の自治体にとっては異例なことと思われる。池田市の説明によると、当初こそ「市はいったい何を始めたんだろう?」とか「市がやるべきことを、何で市民にやらせるのか?」というような市民の反応があったとのことである。その一方で、短期間のうちに市民の合意が得られた要因として、各推進協議会の委員（市民）が、既存地域（地縁）団体である自治会等（市民）に自主的に説明に行ったことを挙



池田市役所外観



視察風景

げていた。他方、市役所が同じ説明に行っても、なかなかまとまらないとの話であった。

また、小学校区をベースに協議会を立ち上げたことについても、利点があったということである。協議会を小学校区よりも大きな区域で立ち上げると、一協議会あたりの委員の人数が増え、意見がまとまりにくくなる。委員の人数は50人くらいまでが限界であろう、という説明を受けた。

なお、地域サポーター職員の公募にあたっては、原則自分で手を挙げさせた。(実際には、自発的応募者は5割で、残りの5割は強制とのこと。) また、自分で好きな地区を選ばせたとのこと。市職員のうち約50%が池田市民ということだが、自分の居住地区を選んだ職員と、別の地域を選んだ職員とがいたとのことである。

3 地域コミュニティ推進協議会について

倉田市長の掲げる「地域分権＝自分たちのまちは自分たちでつくる」を実現するための具体的な仕組みである地域コミュニティ推進協議会制度の概要と、実際に各協議会が立ち上がって

からの活動等について、以下に記す。

(1) 制度の概要

①「地域コミュニティ推進協議会」とは

地域の課題を解決すること、地域の共通の利益になること、地域で考えた方がより良い効果が期待できること、地域の共通する資源・活動を生かすことにより、暮らしやすいまちづくりを実現することを設置の目的にしており、市内の小学校区（11 校区）ごとに設立するもの。

それぞれの地域に既存の自治会、PTA、地区福祉委員会やボランティア団体等の各種団体と地域住民が連携・協力するため、協議会が各種団体のネットワーク化・相互補完を図り、個々の団体だけでは取り組めない広域課題について対応する。

この協議会には、地域の課題やニーズに合った事業を市に予算提案する権限が与えられており、当面の予算提案額は個人市民税（約 70 億円）の 1 %（約 7,000 万円）を総額としている。1 協議会（小学校区）あたり 600 万円から 700 万円の予算の事業を提案できることとなる。

なお、上記のほかに、市が現在行っている事業を市との協定により実施したり、自主活動を実施したりすることも可能となっている。

②「地域コミュニティ推進協議会」設立の流れ

池田市では、協議会設立の流れについて、次のように捉えている。なお、協議会の設立については「住民自治」の基本的なあり方として、市では支援する体制を取っているが、あくまでも住民による自発的な設立であり、強制的なものではないとしている。

ア 市による校区説明会

校区は、市内の小学校区 11 校区

イ 市による協議会設立の準備委員公募

地区内に居住する者、地区内で活動する者であれば、誰でも応募可能

ウ 公募委員による設立準備

地域間等の公正・公平の確認、設立に向けての検討など

エ 地域コミュニティ推進協議会の設立

設立総会を開催し、代表者等役員の選任、組織・規則の制定など

オ 地域課題の抽出

防災・防犯、子育て支援、地域福祉、公園管理など

カ 事業提案、自主活動の実施

市に対して事業の予算提案、協定による市事業の実施、自主活動の実施など

③「地域コミュニティ推進協議会」設立のメリット

池田市では、協議会設立のメリットについて、次の5つを挙げている。

ア 地域の一体性が確保される

住民や地域の各種団体が連携することで、地域に一体感が生まれる。

イ 地域活動の相乗効果が期待できる

各種団体の活動を連携させることで、それぞれに刺激を与え合い、よりよい活動に発展する。

ウ 地域内の課題解決が可能になる

住民や各種団体が連携することで、解決できなかった課題が解決できるようになる。

エ 効率的な役割分担が可能になる

地域内の人材を適切に配置したり、団体相互の人材活用等により、効率的な役割分担が可能になる。

オ 一定額の予算提案権が与えられる

住民が納めた税金の一定額を、地域の課題解決など地域住民のために活用できるよう、協議会に市に対する予算提案権を渡す。

④ 地域サポーター職員

池田市では、地域サポーター職員について、次のように捉えている。

ア 地域サポーター職員の身分等

- ・各地域に4～6名の職員を兼務辞令により配置
- ・任期は1年間
- ・原則としてボランティア活動とする
(協議会の市民委員もボランティア活動であることと整合性を図るため)

イ 地域サポーター職員の役割

- ・協議会設立、運営の初期支援
- ・予算提案のほか、地域の自立や活性化のための助言
- ・地域の課題解決、活性化のために必要な情報の提供
- ・地域の課題、予算提案の考え方等を庁内所管部局へ伝達 など

ウ 地域サポーター職員からの意見（平成22年5月アンケート実施）

〔良かったこと〕

- ・地域の人たちと、直に話ができる良いきっかけとなる
- ・他部署の職員と話をするきっかけとなる

〔辛かったこと〕

- ・会議の出席に対して負担を感じる
- ・担当業務との兼ね合いが難しい
- ・仕事が遅いなど苦情を言われる
- ・地域と市との板挟みの立場になる など

また、平成20年度から平成22年度までの3年間に、各協議会から予算提案された事業の概要についてであるが、事業は大きく6つに分類されており、①安全・安心②福祉③環境④広報⑤コミュニティ振興⑥その他となっている。

以下に、平成20年度（実施初年度）から平成22年度までの

取組みを記す。

(2) 平成 20 年度 (実施初年度) の取組み

平成 20 年度の予算提案事業は、33 事業 58 件で、予算額は 68,523 千円である。

事業の内容としては、安全・安心に関するものが多いのが特徴である。平成 13 年 6 月に発生した大阪教育大学附属池田小学校児童等殺傷事件の影響も大きいと思われる。街路灯強化事業 (20 W→36 W 照度アップ)、安全パトロール実施 (青パト等) 事業、AED 設置事業などが実施される一方、地域掲示板設置事業やコミュニティ紙等発行事業などの広報活動に関する事業も実施されている。

年度内に 3 回の協議会会長会議を開催し (4 月、9 月、11 月)、いずれも倉田市長自ら出席している。この会議は、情報交換の場というよりは、会長 (市民) からの協議会活動に対する要望等を聞く場となっているという説明があった。

10 月に「池田市地域分権制度」市民フォーラムを開催し、約 120 人の参加を得ている。この場で、11 協議会の活動報告と公開討論会が行われている。

(3) 平成 21 年度の取組み

平成 21 年度の予算提案事業は、52 事業 81 件で、予算額は 71,261 千円である。

街路灯強化事業 (照度アップのほかブルーライト化も)、防犯カメラ設置事業、道路安全対策事業 (路側帯の内側を緑色にペイントする等) などの安全・安心に関する事業が主体だが、コミュニティ紙等発行事業や地域イベント支援事業なども行われている。

協議会会長会議は 20 年度に引き続き 3 回開催し (4 月、9 月、12 月)、いずれも倉田市長が出席している。また、各地域の協議会総会が 4 月から 6 月にかけて開かれ、11 協議会で 460 人の会員の参加があった。

池田地域と細河地域の協議会に、関西大学の学生（計8名）が参加している。市長が関西大学の出身であったことがきっかけで、高齢化対策として、委員ではなく研修生として協議会に参加。2月には、庁内における「研修成果報告会」で発表を行っている。

7月に、地域分権セミナーとして増田寛也氏の講演会「地方分権のゆくえ－自治体職員・市民に求められるもの－」を開催し、192名の参加を得ている。

12月から3月にかけて、「地域構想（地域の特徴とまちづくりの方向性）」を取りまとめるため、地域懇談会を地域ごとに開催し、「地域まちづくりカルテ」を作成している。

（4）平成22年度の取組み

平成22年度の予算提案事業は、55事業90件で、予算額は72,694千円である。

街路灯強化事業、AED設置事業、安全パトロール事業に加え、地域自主防災体制強化事業などの安全・安心に関する事業のほか、コミュニティ紙等発行事業、地域掲示板設置事業、地域イベント支援事業が予定・実施されている。3年を通じて、同様の事業が行われていることがわかる。

4月に、協議会会長会議を実施し、倉田市長も出席している。また、5月には、各地域の協議会総会が開かれ、11協議会で494人の会員の参加があった。

なお、平成22年度の新たな取組みとして、池田市担当監から説明を受けたので、以下に内容を記す。

① 予算提案枠の拡大、新規ルールの作成

- ・各地域に、約300万円程度の予算提案枠の拡大を実施し、予算総額を約1億円とする。（平成23年度予算から。提案は平成22年度に行われる。）
- ・使い切り予算を防ぐための繰越金制度や、予算の人件費充当のためのルールなどを新たに作成。

② 地域の既存団体との連携・ネットワーク作り

- ・各地域の既存団体が、地域コミュニティ推進協議会が有する予算提案権を利用しながら、地域活動ができるように企画。これにより、地域コミュニティ推進協議会と既存団体との連携を図る。

③ 地域コミュニティリーダー養成講座の開催

- ・5回にわたり養成講座（対象者は協議会員だけではなく、市民全般）を開催。「地域分権の伝道師」を養成し、地域分権を草の根から根付かせる。

※なお、この講座については、次のとおり池田市の担当監から説明があった。

- ・協議会会長会議が「要望」の場であるのに対し、この養成講座は「情報交換」が主目的である。名称とは違い、リーダーを育成することに固執した講座ではない。
- ・参加者の年齢は、19歳から89歳と幅広い。
- ・協議会の委員だけでなく、市民も対象にしている。
- ・協議会委員の固定化、高齢化や地域の温度差（進んでいる地域と遅れている地域が出てきた）などが、講座立ち上げの背景にある。

④ 地域の将来ビジョンの作成

- ・第6次総合計画（平成23年度～）の策定にあわせて、「地域の特徴とまちづくりの方向性」を、地域コミュニティ推進協議会を中心に作成。
- ・いくつかの地域では、将来ビジョンを作成するための部会を設置し、検討を開始。

4 池田市における地域分権の効果と今後の課題について

池田市が捉えている「地域分権」の効果と今後の課題については、以下のとおり。

(1) 「地域分権」の効果

① 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

- ・役所のサービスは、公平性・公正性を重視するため、一律的・画一的なサービスしか提供されない弊害がある。
- ・地域の課題を一番よく知っている地域住民が予算提案・事業実施を行うことにより、きめ細かな、かつ住民満足度の高いサービス提供が可能に。
- ・これは、国と地方自治体の関係と同じ。(今後は、地域ニーズを一番よく把握している基礎自治体に権限・財源を委ねていくべきである。⇒「地方分権」)

② 「自分たちのまちは自分たちでつくる」という「住民自治」の実践

○地域コミュニティの再生・復活

- ・地域における高齢者世帯や子育て世帯の支援、防犯・防災等、山積する課題を行政が全て担うことは財政的にもマンパワー的にも不可能⇒地域コミュニティを核として取り組まざるを得ない時代。

○「お任せ民主主義」からの脱却

- ・社会保険庁の年金管理のずさんさ、後期高齢者医療制度の問題、夕張市の財政破綻など、「お任せ民主主義」のままだと、そのツケは市民が払わされる。
- ・市民が行政について、適切に監視（モニタリング）する意識改革が必要。

③ 市役所のスリム化・経費削減効果

- ・これまで市役所が担っていたサービスの一部を、地域が担っていく。
- ・これにより、市の職員数の削減と同時に人件費を削減。事業費も削減。

(2) 「地域分権」の今後の課題

① 「地域分権」活動の裾野をどう広げるか

平成20年度に実施した「協議会会員意識調査」(11協議会、30名ずつに配布。回収率60.3%)によると、男性の割合が62.8%、60歳代以上が65.4%。

協議会の役員及び出席メンバーが固定化。

② 「地域分権」のPR活動

平成20年度に実施した「市民意識調査」によると、地域分権の取組みの認知度は24.9%。

マスコミへのPR、各協議会の広報活動の支援、公開討論会等の開催などが必要。

③ 地域の自主事業をどう実効性のあるものにするか

ボランティアにより成り立っている事業について、継続的な活動を不安視する声がある。

せめて、お弁当代・お茶代等を予算化させて欲しいとの要望がある。

自主事業により、収入があった場合の当該収入の扱いについて検討が必要。

④ 地域の既存団体との連携・ネットワーク作り

既存団体との住み分けを危惧する声があり、各事業を通して協働で取り組めるシステムの定着が必要。

⑤ 中長期的な地域の将来ビジョンの作成

場当たり的な事業提案であれば、提案事業はすぐに行き詰ってしまう。中長期的なビジョンを設け、当該ビジョンに沿った提案を行っていく必要がある。

究極的には、ハード整備も含めた事業計画を立てる必要がある。

⑥ 予算提案枠の拡大・予算の交付金化

ハード整備も含めた予算提案をしてもらうためには、予算提案枠を拡大する必要がある。最終目標は1校区1億円。

ただし、地域分権により、高コスト体質の行政から地域への予算提案・執行のシフトに伴う行革効果を生み出す必要が

ある。

⑦ 協議会活動の拠点づくり

細河地域コミュニティ協議会が旧池田市消防団細河分団格納庫（みどりの郷）を、北豊島地域コミュニティ推進協議会が旧北豊島公民館を、それぞれ活動の拠点として利用中。他の協議会についても、活動の拠点をつくっていく必要がある。

⑧ 地域サポーター職員のあり方

これからは、むしろ人数を減らし、地域住民自ら事務局運営を担っていく力をつける必要がある。

5 まとめ

池田市が地域分権改革に取り組んだ背景には、池田市の財政状況悪化があった。バブル崩壊後の平成10年度には、経常収支比率が全国でワースト2となっている。この危機的状況を招いた原因として、①人件費が高かった ②市立病院を持っている ③ゴミ処理は全て直営であったことが挙げられるとの話であった。平成7年に初当選した倉田市長は、平成9年から数度の大胆な行財政改革を策定・実行しているが、これは、裏を返せば、行財政改革を実行しなければ市政を立て直すことができなかった、と言うこともできる。この行財政改革の市長4期目の到達点が「予算提案権を持った地域コミュニティ推進協議会」制度なのであろう。

今年度で本格実施から3年目を迎えた「地域コミュニティ推進協議会」の成功の要因は何か。池田市担当監は、市民に「満足感」・「達成感」があることを一番の理由として挙げている。地域分権を名ばかりのものにしないために、倉田市長は、納税者である市民に、税の一定の割合について支配する権利（予算提案権）を移譲することを考え、実行した。これを受けた市民は、自らの生活に密接に関わる地域の課題について、自らが提案した事業を実施することにより、解決する喜びを覚えた。この「満足感」・「達成感」こそ、市民を行政参画へと誘う肝の部分である。各協議会の委員は、自らの事業実施のため、既存

地域（地縁）団体の自治会に、自主的に説明に行くという。市民が、市民に対して、身近な市政の実現のために、自主的に動くのである。市長が4期目の市長選に立つときに掲げた「池田市に何かを求める前に、大好きな池田の町のために、あなたは何かができますか。大好きな池田のために何ができるかを考えましょう。」という地域分権の問いかけに、身をもって応えるものとなっているのである。

この制度を、板橋区の地域会議に導入できるであろうか。もし導入可能とすれば、どの段階で組み入れ、その提案はどの時点であるのか。今後、分科会の中で論議しながら、検討を重ねる必要がある。また、一定の方向性が固まれば、地域会議の担当部署である区地域振興課に対して提言することも検討したい。