

## 全国初・池田市発の地域分権制度 —経緯・現状・課題—

関西大学法学研究所顧問、元池田市長 倉田 薫

まずはその制度の概要について紹介しましょう。池田市の地域分権制度は「池田市地域分権に関する条例」として平成19年6月定例会市議会に於いて成立した条例です。

池田市の人口は約10万人で小学校は11校です。その校区人口はおよそ6,000人から1万2,000人、そして池田市の住民税収入は70億円程度でしたから、その住民税の1%、およそ7,000万円を人口・面積を参考に財源配分を行い小学校区単位で構成される住民組織「コミュニティ推進協議会」に対して予算編成要望権を付与するというものです。7,000万円の11校区ですから各校区コミュニティは600万円から700万円の予算編成要望権を持つことになります。

### 予算編成要望権

予算編成要望権というのは「一定の枠内において予算編成要望を行うことのできる権利」のことで一定の額を地域に与えるものではありません。校区住民の皆さんの代表者によって構成された校区コミュニティ推進協議会の委員がそれぞれの校区のニーズを把握し、優先順位を決めた上で来年度の市の予算の中に組み込むよう要望を行う権利のことです。要望をうけた市は一応財政課による査定は行いますが、それぞれの地域に必要なもの、例えば街路灯の設置、公園の時計や防犯カメラ、道路整備など主にハード事業で市としてはなかなか目の届いていなかったような事業を地域の要望に基づき予算化するという仕組みです。市が予算化する訳ですから事業の執行は市が行うことになり、当然その事業の責任

も市に帰属することになります。

### 背景

私が池田市長に就任したのは平成7年の5月です。その5月に地方分権推進法が成立し、以後第1期、第2期と地方分権改革が進んでいることはご承知の通りです。私は地方分権推進法と同じ時期に首長に就任したので「地方分権の申し子」と勝手に思っています。

振り返りますと、私が市議会議員になったのは1975年で、そのころ「地方の時代」という言葉に新鮮味を覚えたのを記憶しています。

その私が27歳の青年議員として移り住んだ街は「伏尾台」と言って2,000世帯のまちづくりをめざすニュータウンでした。私が移り住んだ時はまだ世帯数は200に足らず開発途上のまちで、小中学校はもとより何の公共施設もない、いわば「陸の孤島」のような状態でした。

池田市の地域分権制度誕生の原点はこの「陸の孤島」伏尾台におけるまちづくり活動に起因するものと思っています。地域のことで何か要望があってもそれは「市経由開発事業者行き」を経て「開発事業者発市経由地元着」の流れをたどることになっていました。だったら答は簡単です。

地域の声を、地域を開発・所管している事業者に直接届けるという仕組みをつくれれば良いのですから。以来、私は市の大きくりの了解を得て「住民の皆さんのニーズを抽出し要望を開発事業者へ届け、開発事業者と住民との良い連携の中で新しいまちづくり



## 倉田 薫 (くらた かおる)

生年月日 昭和23年 5月19日生 (大阪府池田市で生まれる)  
昭和46年 関西大学 (法) 卒業後 池田市役所勤務  
昭和50年 4月より池田市議会議員5期  
平成7年 5月より池田市長5期

### 《経歴》

全国市長会副会長 (平成21年～平成22年)  
大阪府市長会会長 (平成19年～平成23年)  
子ども・子育て新システム検討会議  
基本制度ワーキングチーム委員 (平成22年～平成23年)

### 《現職》

関西大学 法学研究所 顧問  
(公財) 安藤スポーツ食文化振興財団 評議員  
(学法) 関西大倉学園 理事長  
大阪府日中友好協会 副会長  
薫風政治塾 (地方政治家養成塾) 塾長  
兵庫県保育協会 理事

### 《著書》

「首長の使命」(情報センター出版局)  
「首長の戦略」(ぶんか社)  
「拝啓 大阪府知事 橋下徹様」(情報センター出版局)  
「この国の未来を救う玉手箱」(ワイロード企画)

に参画させていただく」という特別の経験をさせていただきました。そのニュータウン伏尾台の創生期、住民の合言葉は「夢のまち伏尾台」でした。

そして、このまちは住民の要望を受けながら開発事業者、行政の協力のもと小学校や中学校、保育所、幼稚園、高校も建設されて「自分たちのまちは自分たちで」という新しいタイプのコミュニティのモデル都市となっていたのです。そのまちがふくらんでいく人口規模の頂点は平成7年、奇しくも私が市長に就任した年でもありました。

余談ですが、その伏尾台にできた池田市で一番新しい小学校、伏尾台小学校は先日35年の歴史を閉じることとなりました。この伏尾台におけるまちづくりに参画した約20年が地域分権制度を生む原動力であったと思っています。

## 意識改革

平成7年4月、市職員、市議会議員を経験して挑むはじめての市長選挙は「For the People」の大原則を基にキャッチフレーズは「CHANGE」でした。「10万市民の全体の奉仕者として市職員たるものサービスマンに徹すべし」と訴えて当選しました。

私の著書「首長の使命」でも書かせていただいています。その青年市長がまず行ったことは「部長総入れ替え」でした。ぬるま湯体質の職員の空気に緊張感が走りました。そして続いて同じ年の秋に「職員組合の前委員長を行革担当部長に抜てき」人事です。もとより私は職員組合の推せんを受けていませんでしたので自治労大阪府本部も仰天人事で

あったそうです。

職員の意識改革はある意味スムーズに進みました。「我々が推せんして迎え入れた市長ではなかったが、現市長の存在なくして今の池田市は有り得なかった」、2010年新春旗びらきの委員長のあいさつです。組合の委員長の口をしてそう言わしめたのだから職員の意識改革は90点だった（あくまでその時点での感想ですが）と思っています。

職員の意識改革が進めば進むほど（この辺は市民の感覚との間にずれが生じているのかも）気になりだしたのが「市民の意識改革」でした。

## あなたは大好きな池田のために何ができますか

「お任せ民主主義からの脱却」をスローガンに進んできた地方分権改革も平成19年には新たな地方分権改革推進委員会の発足によって、いよいよ第二期改革の時代へと突入していました。その平成19年4月、早いもので私は4回目の市長選挙を迎えることとなりました。「あなたは大好きな池田のために何ができますか」、私は選挙用ポスターにそう書かせていただきました。

「国に何かを求める前に、国のために何ができるかを考えよう」、私の大好きな政治家の一人第35代アメリカ大統領ケネディ大統領の有名な演説のパロディーです。一度市民に向かって生意気にも言ってみたかったこと、それを市長職12年を経てやっと正面から向きあうことができました。そして10万市民の長として次なる改革は「市民の意識改革」、市民が自分たちの納めた税金のうち何がしかの使い

途を自分たちで決められるような仕組みをつくることによって、できる限り多くの市民にも市政に参画していただけないものだろうかと考えたのです。

私は選挙の期間中、1週間を通じて街頭で、また個人演説会場で「自分たちのまちを自分たちで守る、つくるための仕組み」を訴えて回るつもりでした。ところが何と平成19年4月の市長選挙は「無投票当選」ということになりました。

前に議会で言われたことがあります、「投票率55%のうちの獲得票の率が70%だとしてもそれは全有権者の38.5%の信任を得たにすぎない」、まあ失礼な議員もいるものです。その考えでいくと無投票当選は誰からも信任票を頂戴していないという事になりますね。でも私は「対立候補が無かったという事は、私がこれから取り組もうとしている地域分権制度に全ての市民が○印をつけて下さったこと」と捉えて、自信をもってその条例案を議会に提案いたしました。

選挙が終わってすぐ平成19年6月議会です。条例で市民に一定の枠の中ではあるが予算編成要望権(自分たちが納めた税金の一部を使う権利)を付与するという全国初・池田市発の「池田市地域分権に関する条例」はこの6月定例市議会で共産党を含む議会の全会一致で成立いたしました。

## 11小学校区全域でコミュニティ推進協議会設立

「石橋は叩く前に走って渡れ」、私の基本方針の1つです。あれやこれや考えているうち時間が経つ、「前例に習う前に前例になれ」、同じことです。庁内でも市民の中からも色々な意見があり、「考え方には賛同するが、そんなに急がなくても……」との意見もありました。慎重論が出るもの当然です。6月議会で条例が成立するやいなや、まずは職員向けの説明会を7月11日から6回開催、全く強制せずに参加した職員は延べ481人でした。

そして市民向けには7月24日から27回実施し、延べ798人に参加いただきました。「10月中旬までに校区コミュニティ推進協議会を設立してほしい」「12月初旬にはその各コミュニティ推進協議会として平成20年度予算に関する事業提案(予算要望)を

行ってほしい」と次から次へとまくし立てられるものですから「何もそう急がなくても……」と言われるのも当然といえば当然です。

説明会では「市役所の仕事の下請けや肩代わりをさせられるだけではないか」「残った予算枠は繰越しできるのか」「事業の執行は市が行うのか、それとも協議会か」「議員定数の削減を念頭においているのか」「既存の各種団体と協議会の関係はどうなるのか」「協議会の責任の範囲は」「協議会の委員の適正規模は、応募の多い場合はどうなるのか」「新しいタイプのバラマキ政策にはならないのか」等々、本当に幅広い観点から熱心な疑問や質問が相次いで出されました。

私としては「石橋は叩く前に……」と言いたかったのですが、少し表現を考えて「原則11校区同時発足を考えていますが、別に急がなくてもいいですよ、来年度の設立で問題ありません。予算的には1/2のキャリアオーバーにします。つまり、600万円の枠のところは、来年になれば600万円×1/2プラス600万円の900万円の枠で予算編成要望権があることになります」と決して拙速に推進するつもりはないことを含め、私なりに真摯に回答させていただきました。まあ「そうはいっても結局300万円の損になるじゃないか」という鋭い突っ込みもありましたが、やっぱり「損得勘定」というのは常にはたらくものようです。

## 平成20年度予算に地域の要望反映

拙速といわれながらも説明会を終えて、10月には11小学校区全てで協議会が設立されました。そして心配された協議会委員の希望者は最も多い所で61人、少ない校区でも30人、総計は465人とまずまずの結果でした。

したがって、特に抽選や選挙をすることも無く初年度は希望者全員が協議会委員に就任することができました。加えてそれぞれの校区にサポーターとして配置されるボランティアの職員スタッフの数は67人と当初の予想を大きく上回ったのは私にとってきわめてうれしい事でした。

結局12月の初めに全ての協議会で予算要望案が

まとまったのですからすごいことです。

「自分たちの納めた税金を自分たちの意思で使える」ということが評価されてのことなのでしょうか……。

「市民の提案出そろろう」「各地区提案まとまる－安全に関する事業目立つ」「防犯灯・青パト・掲示板・イベント－地域予算案まとまる」「推進協が事業提案55件－池田市来年度にも事業化」、平成19年12月6日の読売・毎日・朝日・産経各紙の朝刊の見出しです。各紙とも池田市地域分権制度が具体的に動き出したことをそれぞれ期待を込めて報道して下さいました。

池田市の平成20年度予算のうち11小学校区のコミュニティ推進協議会に割当てられた財源（予算提案枠）は7,112万5,000円、それに対して各コミュニティから提案された要望の総計は査定の結果、58件で6,852万3,000円、率にして98.3%であったことは地域の期待がいかに大きいものであったかを示していたと言えるでしょう。

各校区の主な事業をみると、防犯カメラ設置事業（580万円）、バスケットコート整備事業（312万円）旧公民館再利用事業（288万円）、公園安全対策事業（151万円）などでしたが、11校区のうち8校区で街路灯設置事業（合計1,879万円）が提案されたのには少々驚きました。つまり池田市が計画的に進めている街路灯の整備ではもの足りないと思っている校区が多かったということですから……。

## 予算査定と議会審議

この地域分権制度はあくまで「予算編成要望権」を付与する制度です。地域分権条例に関する条例でも、その第6条で「市は法令及び条例その他現行制度との整合性並びに公正及び公平性の確保の観点から審査（予算査定）を行い、実施する必要があると認められる事業について予算上の措置、その他必要な措置を講ずること」としています。

したがって、具体的手順としては今まで述べた通り、①校区コミュニティ推進協議会で要望案件の取りまとめ提出、②市の担当部局及び副市長、市長による予算査定の後予算案に盛り込む、③予算案を議

会で審議、④議会で可決承認された後、市において事業執行、という手順をふまなければ具体化しないこととなります。

したがって市としては次の原則をもって対応することになっています。①「地域のやる気」を活かすため、事業によっては事前に執行計画の提出を求めた上で補助金として支給することも有り得る、②地域の決めた優先順位を尊重する、③維持管理等後年度において負担が発生する事業については査定段階でその旨を指摘しておく、④「地域分権制度」になじまない要望、例えば国や府の所管事業であったり、民間企業の問題であっても必要に応じて市としてそれら関係機関に要請するという原則です。

地域分権に基づく予算を含む平成20年度予算案（一般会計総額366億4,700万円）は議会審議の後、賛成多数で可決成立しました。賛成多数、つまり反対もあったということですが反対の内容は地域分権制度に対するものではなかったため、池田市の地域分権制度初年度の予算案6,852万3,000円については全会一致で承認していただいたと言えるでしょう。

議会では「地域分権制度初年度となる今回の提案は時間的な制限もあり、やや準備不足の感は否めない。今後はより自治意識が高まることを期待したい」「財政が厳しく『あれもこれも』ではなく『あれか、これか』との選択が求められる行政において、地域分権は『行政の守備範囲』を分っていただく良い機会である」等々、色々な意見が出されました。

また議会後の共産党議員団ニュースでは「池田市地域分権の推進に関する条例案は、市が財政援助をして小学校区単位毎に設ける地域コミュニティ推進協議会に、自主的、自立的なまちづくりに取り組んでもらおうというものです。この制度は、地域の身近な要求を実現するうえで有効であると考え、日本共産党も賛成しました。しかし、様々な住民サービスを切り捨てたり、民間に委託したりしている池田市の現状を見ると、この協議会が“官製組織”化して、本来市が行うべき事業の受け皿になってしまう恐れもあります。今後、厳しく成り行きを見守っていく必要があるでしょう」と書かれてありました。

「制度としての趣旨には理解を示すものの、将来にわたって全てを認めたものではない」という意見

は真摯に受けとめています。

## 地域コミュニティ税

全国初の地域分権制度と胸を張ってはいますが、全国にはいくつか同様の施策を実施している自治体があります。地方分権改革の流れの中でその数は年とともに増え続けています。それらの多くは地域内分権あるいは都市内分権と称し、その制度の根拠を地方自治法の地域自治区に求めているようです。

また名古屋市では地域委員会制度と称して、委員を選挙で選出するという画期的な制度づくりを目指しておられますが、議会との緊張関係もあり今のところいくつかの地区をピックアップして実施するという「試行」という段階のようです。池田市のように「地域分権条例」を制定して全市域で実施している自治体はまだまだ少ないようです。

それでも全国には「大好きなまちのため、大好きな住民のため」に日夜工夫と努力を重ねている元気のいいアイデア首長、サムライ首長が山ほどいる事を見逃してはなりません。これこそ地方分権改革が生み出した果実、効果であると言えるでしょう。

その中で私が特に気になったのは、平成20年3月議会で可決し翌年4月から実施された宮崎市の「地域コミュニティ税」です。これは「地域自治区・地域協議会などを軸とした住民全体のまちづくりを展開する上で地域コミュニティが起爆剤となり都市内分権・地域内分権が推進される」として、納税義務者1人当たり均等に500円の地域コミュニティ税を徴収し、約8,000万円の財源を捻出し、「地域コミュニティ活動交付金」として、それぞれの地域自治区単位に設立された「地域まちづくり推進委員会」に交付されるというものです。池田市のそれは住民税の1%を財源として充てるものでしたが、宮崎市の場合は別途「コミュニティ税」を徴収しその財源とするというのですから注目に値します。ただ残念なことにこの地域コミュニティ税は2年で廃止されることになりました。原因はこの制度を創った津村市長が任期満了で勇退され、このコミュニティ税の廃止を公約とした戸敷市長が当選し、公約通り議会の同

意の下にコミュニティ税が廃止されたからです。

幸いなことにこの新市長もコミュニティ政策について積極推進論者であったので、宮崎市のコミュニティ政策は地域コミュニティ活動交付金制度を含めて充実、継続されているとのこと。これはコミュニティ政策を進めるにあたり、その財源を目的税としての地域コミュニティ税という新税に求めるのか、既存の財源を振り分けて充てるのかの違いなのですが、私としては「地域コミュニティ税」を争点とした現職市長の選挙戦を見たかったのですが……。

この宮崎市におけるコミュニティ政策の根拠は地方自治法の地域自治区に置いておられるので、各地域自治区には事務所があり、職員が配置されています。加えて地域まちづくり推進委員会の活動を支援する事務局の運営のため人件費が交付されているというのですから驚きと納得です。

あえて言うまでもありませんが、前述のように全国各地で今まで以上に地域の声に耳を傾け、地域の自主的な活動を支援している基礎自治体が数多く出現しています。

「地域の課題解決や活力向上に向け、地域活動資金を28の地域自治区に配分し、住民の自発的・主体的な地域活動を推進する」として、年間2億円以上の財源を投入し、地域活動支援事業を実施している新潟県上越市や「建設資材提供事業」により自立したまちづくりを進め、出生率を高める施策で注目を集めた「奇跡の村」、長野県下條村などもその一例です。

## 制度発足7年 —その課題と展望—

地域分権制度が発足して7年が経過しました。7年も経つといろいろな問題点・課題が見えてきます。

「年度末になったら道路工事が多くなったり、消耗品のまとめ買いなどが目立つ。これは官庁の予算消化主義の悪弊だ。」、そう言っていたはずの住民の皆さんが、いざ「使う側」にまわると「せっかくの予算枠だから目一杯使わないともったいない」と言いだしたことです。「それをもったいないと言うのではないでしょう」と思わず言ってしまいました。「予

算消化主義」は官庁の悪弊ではなく予算を使う側にまわった者の習性だったのです。そこで制度の見直しを行い「残った予算枠は全額翌年度にキャリアオーバーできる」ようにしました。

また継続事業が多くなることにより自由に使える枠が減少していく。事務作業が複雑多用化していくので事務局の手間が大変。拠点施設が必要。等々地域の要望が多岐にわたりでてきました。そして、単にハード事業に留まらずにソフト事業へと拡大したり、場合によって有償ボランティアに対する人件費の要望へと拡大してくるようになってきています。

この分では「結局は予算のバラマキ、垂れ流しとなっているのだろうか」と自問自答することも多くなりました。

「迷った時は原点に戻れ」、地方分権改革の流れにあって「お任せ民主主義から脱却して自分たちのまちは自分たちでつくる」、そういう理念のもとに自立した住民の手でまちづくりを実践する制度として立ちあげたのが「地域分権制度」なのですから基本的考え方に何ら問題はないはずです。

お任せ民主主義が蔓延すれば、結局最後のツケは市民が負担することになる訳で、それはあの夕張市の事例が物語っています。制度発足7年を経た今、必要なのは制度発足の原点に帰ることと、5年、10年、20年先をきっちりと見据えて制度を拡充していくことではないかと思っています。

## この国の未来を救う玉手箱

人口10万の地方都市池田市。既に何度か述べていますが、11の小学校があり小学校区単位のコミュニティが構成されています。池田市役所を中央政府とし、各校区コミュニティを地方政府と見る。その地方政府には長が居て吏員が存在している、そしてその長と吏員はいずれもボランティアである。地方政府に対しては中央政府から一定の権限と財源が付与されており、地域のことは地域住民で決めて運営するという仕組みができています。4年に一度の市議会議員や市長選挙の折にその地域コミュニティの長に対する信任投票を行う。

私は次なる展開としてそんなことを考えています。

校区のコミュニティ推進協議会が真にその校区内の住民ニーズを把握し市行政（中央政府）との協働で住民のための事業を実施できるようになれば、それこそが理想的行財政改革のモデルになるのではないかと思います。

ちょっとした公園の下草刈りや子ども達の預り事業・高齢者サービス事業など地域の人達の有償ボランティア事業として実施していくことはできないのか。校区コミュニティの予算編成や事業執行にあたり市行政（中央政府）と連携、協働して働く吏員（住民代表）に将来は若干の人件費支出も必要になってくるのかも、とも思っています。

中央から地方への権限と財源の移譲。地方のことは地方で考え解決していくという地方の底力があってはじめて少子・高齢化時代に対応できるまちづくりが実践できるのですから。

「住民に身近な問題は、出来るだけ住民に近い所で決定する。そして、住民がその決定過程に参画していく。このような中で、住民が主役となる住民自治は実現していき、民主主義が生きたものになっていく。そのためにも分権改革の一層の推進が重要である。分権が進めば、ムダを省き、財政再建にも貢献できる。このように中央集権型から地方分権型へと国のかたちを大きく転換することが、国・地方を通じた財政危機を救う道であり、行政サービスの向上や住民意識の高揚にもつながる。地方分権こそ、活力ある豊かな地域社会を創り出し、この国の未来を救う『玉手箱』である。」、これは私も参画させていただいた21世紀臨調の「地方財政自立改革提言」（平成18年5月）の一節です。

この提言の主旨をふまえて立案されたのが、池田市の地域分権制度です。今、制度発足以来7年を経て次なるステージへと歩を進めようとしている池田市の地域分権制度にあらためてご注目いただければ幸いです。

この間、自民党から民主党へ、そして自民党へと政権の交代劇がありましたが、地方分権改革は全国の心ある首長・職員そして住民の手によって着実に進められているということを強調して私の話を終わります。