

⑤ 地域特性に対応した事業のあり方／コミュニティ総合補助金と個性ある区づくり推進費から考える

■大木節裕・竹前大

1 成熟都市における事業のあり方

びつしりとすき間なく埋め尽くされた既成市街地。まちをゆく人々の四人に一人は高齢者、かつての産婦人科の診療所の一室は高齢者のミニデイケアのスペースとして利用され、商店街の空き店舗は、配食サービスのためのステーションとしてリニューアルされている。まちの中には、小回りのきくデマンドバスが走り、坂の上の地区センターへ行く足も確保されている。

成熟都市のまちは、毛細血管の循環が良くなければ動脈硬化を起こすだろう。その地域の課題をきめ細かく捉え、すでにある地域資源を活用しながらのきめ細かい修復型のまちづくりが求められる。それは、成長都市の段階の都市基盤整備事業とは大きく異なる。縦割り型の単一の機能をスピーディーに投下していく公共事業の手法は、成長期の都市には適している。成熟期の都市に効率的とは考えにくい。成熟期の事業は、地域ごとの特性をとらえた、多目的利用が可能で柔軟なものでなくてはならないだろう。しかも、その地域の実情に対応するためには、空間的にも、時間的にもコンパクトな決め方が可能となる地域主導の仕組みが必要だ(注1)。

イギリスとアメリカのコミュニティ再生のために設置されている「総合補助金」、横浜市で平成六年度から実施されている「個性ある区づくり推進費」の内容を考察する中で、成熟都市における地域特性に対応した地域主導型の事業費のありかたについて考えてみたい。

2 欧米のコミュニティ総合補助金に学ぶ地域課題解決のための事業費の考え方

① 欧米のコミュニティ総合補助金の考え方
アメリカのCDBG「コミュニティ開発総合補助金」(注2)、イギリスのSRB「単一再生予算」(注3)は、中央政府がコミュニティの再生のために設けている総合補助金である。両者は、以下のような特性を持っている。

- ① 衰退し貧困等の困難な課題を抱えたコミュニティに対して、コミュニティベースによる自立的な再生を目的として設けられた国の補助金の仕組みである。
- ② 縦割り部門ごとに使途を限定された補助金ではなく、コミュニティの多様な課題に対応し、その地域の優先度に合わせるために、総合的・複合的な支出が可能である(注4)。
- ③ 非営利・営利の民間組織等、地域課題の把握と解決に取り組む地方政府以外の多様な

主体についても補助金の配分が可能である。これらの制度は、コミュニティの困難地区の再生は行政主導では効果が薄く、コミュニティの自立的な再生を援助するのが最も有効であるという歴史的な積み重ねの上に生み出されたしくみと考えられる。

横浜市においては、地域コミュニティの衰退地区、困難地区が特定されるほど深刻な事態に直面しているわけではない。しかし、きめの細かい多目的な支出が可能とされる事業費、行政のみでなく多様な主体がその特性と役割を発揮して課題解決に当たる「持ち寄り型」の仕組みであることなど、成熟型の都市が必要とする事業費の性格を持っていることは注目に値する。

② 配分の手続きー重点化の根拠

アメリカのコミュニティ総合補助金の目的は、①中低所得層への支援、②スラムまたは荒廃地区の改善、消滅、③健康や安全を脅かす緊急なニーズへの対応の三つである。州及び地方政府へは一定の算式により配分される。州および地方政府は、自ら実施することも出来るし、営利・非営利いずれの組織を使うこともできる。

たとえば、「サンフランシスコ市一九九七

- 1 成熟都市における事業のあり方
- 2 欧米のコミュニティ総合補助金に学ぶ地域課題解決のための事業費の考え方
- 3 横浜市の個性ある区づくり推進費ーその新たな課題
- 4 地域の複合的な課題の自立的な解決を促す「持ち寄り型」事業費の開発

(注1) 地方分権推進委員会の第五次勧告(平成十一年十一月十九日)で、「総合補助金」という新しい制度が提案された。この提案では、総合補助金のタイプを二種類に分けている。地方の五カ年の中期計画による対象事業が限定されたもの(二級河川、公営住宅等)と、中心市街地の活性化等一定の目的のための各種補助事業があるエリアにおいて、その計画を前提に、市町村の工夫にもとづいてまちづくりを進めることを可能とするものがある。

地方分権の流れの中で出てきた、この「総合補助金」の考え方は、地方裁量権の確保という意味では、評価されるべきものだが、あくまで縦割り補助金の範囲の中で優先順位が地方の一定の裁量にまかされるというものであり、市民の日常生活圏における地域主導の事業費とは、隔たりがある。

(注2) Community Development Block Grantの略。「コミュニティへの総合補助金」(平成十年度横浜市政政策立案基礎調査資料集)

(注3) Single Regeneration Budgetの略 同右

(注4) 例えば、アメリカのCDBGは、住宅の修復、公園や公共施設、経済開発、社会福祉サービスなどに使用可能である。イギリスのSRBは、地域住民の雇用の機会、教育・技術の向上、環境および住宅を含むインフラの改善、地域経済および企業支援、犯罪、薬物乱用への取り組みとコミュニティの安全性の向上などに使える。

年アクションプラン」において、市はコミュニティのニーズ（上記の目的に沿ったコミュニティのニーズは、コミュニティに関する市民委員会と一連の近隣広聴会によって決定されている）に対応した民間の営利・非営利組織の約二百のプロジェクト（総額約四千九十四万ドル）を国に申請している。

イギリスの単一再生予算の目的は「地方の活動と地方の再生プログラムとおしてイギリス全土にわたる経済発展と社会的な結合の強化」である。

提案者は、政府事務所に対して申請を行う。新規財源の約八〇％は、最も困窮した地域のコミュニティの総合的な活動に向けられる。「困窮した地域とは、困窮度を示す四つの尺度（注5）のうち、一つ以上について五十位以内にはいる地方自治体地域」である。

総合的再生活動計画は、「明確な役割分担のもとに強力なパートナーシップと地元コミュニティの全面支援」「ビジョンとニーズと優先度の合意に基づいて、関係者間で共有された総合的な地域再生戦略と達成目標が現実的に記述されていること」などが条件となる。

いずれにせよ、「総合補助金」は、地域側の発意と合意にもとづいた地域の優先課題を地域の各主体が協力して解決するために使われることとなる。

3 横浜市の個性ある区づくり推進費 — その新たな課題

① 横浜市の地域課題

欧米のコミュニティへの総合補助金の背景

には、階層社会がもたらした歴然とした地域間格差という問題状況があるのではないかと。貧困、失業、住宅、教育などの複合的な課題を背負った地域だからこそ、その再生には、総合的な目的をもつ補助金が必要とされるのである。

横浜市の場合には、アメリカやイギリスほど所得のアンバランスによる地域間の格差は深刻ではない。全市一律の公平性の観点から行政主導で行う事業を基本としつつ、地域の個性や特色を生かした事業を上のせ実施して、よりきめ細かく住民のニーズに応えようという観点から個性ある区づくり推進費が制度化された。しかし、経済のマイナス成長への転換とともに、市民の生活問題の表れ方は地域によってその差違が顕著になってくるだろう。

そして、市民の日常生活圏における課題は、多分この先様々な地域事情において多様化、深刻化してくるだろう。①他に類をみない急激な高齢化と介護問題の発生、②急激な産業構造の転換および不況の長期化によるホワイトカラーの雇用喪失、団塊の世代の大量退職、③自営・零細事業や既存商店街の衰退、④都市インフラと住宅の老朽化等、

福祉、雇用、地域経済、住宅、都市インフラ、防災等の複合的な地域課題が現出する地域は少なくない、と考えられる。例えば、昭和四十年代に集中的に流入した人口の受け皿となった大規模団地などは、既に少子・高齢化による複合的な問題が発生し始めている。

また、雇用所得層に依拠してきた個人市民税の減少と福祉支出の増大により公共資源の優先、重点配分が一層求められることは、必須

の状況である。より投資効率の良い（一石二鳥の）事業費の執行と多様な執行主体への配分の考え方を検討する必要があるだろう。

② 個性ある区づくり推進費の創設の考え方と効果

平成六年度に創設された個性ある区づくり推進費とは、①従来、局から配布されていた縦割り予算の一定部分を一本化して各区が実情に応じて編成・執行できるようにし、②従来一区あたり三千万円ほどであった自主事業費を一気に一億円に引き上げ、全体として区役所の予算権限を大幅に強化したものである。従来二百事業以上あった局から区への配布予算のうち、およそ百事業が区づくり推進費という一本の科目に統合され、地域住民のニーズや区役所の使い勝手の視点から再編が進められ、事業数でもおよそ二十〜五十事業程度にまとめられた。

これにより、区役所が行う独自の事業の領域が拡大し、局との調整がつけばハード、ソフトの両面で地域の実情に基づく各種の事業が展開できるようになった。

例えば、①バス停留所のシェルター設置や区民の利用しやすい区庁舎環境整備、②一人暮らし老人の安否確認や配食サービスや障害者や要介護老人の送迎サービスなど局を先取りする先駆的な事業、③住民ニーズをよりきめ細かく把握するための区独自の広聴制度など様々な分野で区役所で企画した事業が始まった。また、全区一律のサービスから、各区毎に地域の資源を生かし在宅サービスへのきめ細かに対応することにより、住民ニーズに

（注5）「最も困窮した都市自治体」をリスト化する方法。地域全体が困窮しているのではなく、部分的に困窮度の高い地域を漏れることのないよう、対象リストの作成のために4つのEDR尺度すべてを用いている。四つの指標とは、DEGREE RANK（地域困窮度）、ED-EXTENT（困窮地区割合）、WARD INTENSITY（困窮地区の困窮度）、WARD EXTENT（人口による困窮地区割合）

的確に応える福祉保健サービスの展開が期待できるようになった。さらに、区役所が自ら事業を企画し、説明し、予算を要求すること、また、適正な執行をし、決算を説明することが義務づけられた結果、区役所職員の意識改革が進み、住民のニーズがどこにあるのか、その解決の道は何かを自ら考え議論し戦略を立てられるようになった(注6)。

③ 区づくり推進費の課題と新しい動き

ここでは、より市民の日常生活に近い地域主導のまちづくりの視点から今後のあり方を考えてみたい。

⑦ 個々の地域課題の特性や有効な解決策に必要なきめ細かな地域資源の情報収集

区役所は一般的に局よりも地域の詳細な情報を持つていると思われるが、苦情・陳情・トラブルが多い地域以外は情報が少なかつたり、課題において、所管に係る情報はあってもそれ以外の分野の情報はわからないといったことが見受けられる。

また、一つの事業が対象とするエリアや規模が個々の市民や地域から見て大きすぎることから、それぞれの地域特性に対応した一番最適な現実的課題に対する解決策を模索するよりも、抽象的で一律公平的な「公共性」に依りがちになっているのではないだろうか。一定の地域のニーズや優先度を考慮するに際しては、単一的課題としてではなく、複合的な課題としての視点をもつべきだろう。

⑧ 地域の独自の課題に対応するための自主的な課題解決力を形成するという視点

現行の多くの事業は計画・意思決定・実

施・検証の各場面で、行政が主要な主体として遂行し、実質的な責任を持つことが前提とされている。これは、それを担える他の主体(例えば、自治会・町内会やNPOなどの市民活動団体など)が地域にある場合でもその主体との実質的な役割と責任分担の適切なルール化がされていないことが大きな要因であろう。各主体が協力して地域の課題を解決するしくみが求められている。

上記のような視点にたつたとき、地域の課題の客観的な把握と、地域の特性に合わせた事業の重点化と優先順位をつけ方および地域の主体の能力開発が課題となる。こうした視点からアプローチする区づくり推進費の使われ方は、残念ながらこれまであまり見られないが、そうした方向への発展の可能性を持った事業も最近では生まれ始めている。

例えば、保土ヶ谷区が平成十年度から始めた「ほどがや特色ある商店街モデル事業」では、まず初年度において、衰退が続く区内の全商店街の現状調査を行った。区内の商店街を取り巻く現状を把握し、問題点を明らかにするものである。続く十一年度は、特に支援が必要な商店街を選び、活性化のためのモデル事業として、組織の強化やイベントの開催、空き店舗対策など必要に応じて支援していくもので、商店街の特色を打ち出し活性化を図ることで住み良く活力あるまちづくりを進めていくものとして位置づけられている。

この事業においては、対象エリアを商店街という小地域に限定し、その地域でのきめ細かな現状把握と地域資源の発掘を行いながら、商店街の主体的活動を支援し、地域の活性化

を図つていこうとしている。

4 地域の複合的な課題の自立的な解決を促す「持ち寄り型」事業費の開発

個性ある区づくり推進費の課題および欧米のコミュニティ総合補助金に学び次のような新たな取組を考えたい。

① 地域計画あるいは地域指標などによる、各々の地域の「課題複合的な観点」での特性の明確・客観化と共有化の方法の開発。

② 人材、物財、資金など既にある地域資源についての情報の収集と共有化、及び「持続的な発展の観点」から充分でかつ無理のない活用の方策の開発。

③ 地域の自主的な活動の連携による合意形成能力、遂行能力や責任能力などを、お仕着せではない「実質的な地域発意を尊重・評価」するしかけの開発。

④ 高齢化に向けた地域福祉と住環境改善・商店街再生など、複合的な課題解決の必要な地域で、現に様々な主体が自主的に協力して展開しているところからの「モデル的な横割り型事業費」のあり方の開発。

⑤ 公的な事業費の支出の費用と公益効果について、地域の自主的な課題解決能力の育成の観点からの「自己測定・診断システムの研究及び市民、市議会への情報提供、意思確認の場の確保」の仕組みの開発。

以上の取り組みをできるところから始めてみたらどうか。

△大木〓 財政局総務課課長補佐調査係長／竹前〓 市民局地域振興課企画係長▽

(注6) 「都市経営の科学」(中央経済社) 第6章「大都市行政内部分権化と市民参加」(鈴木隆著)