

地域コミュニティの自立を目指して

「地域における」まちづくり研究成果報告書

平成 18 年 2 月 1 日

松山市地域コミュニティ市民検討会議

【目 次】

1 . はじめに	1
2 . これまでの経緯	3
3 . コミュニティを取り巻く現状と課題	4
1) 地域の現状と課題	4
2) 行政の現状と課題	11
3) 地域と行政の役割分担	14
4) アンケート結果から	17
4 . コミュニティの目指すべき方向性	19
1) 他市に見るコミュニティ政策	19
2) 「地域における」まちづくりとは	23
3) よりよいコミュニティをつくるために	25
5 . 「住民主体のまちづくり」へ向けた今後の取り組み	26
1) 地区における取り組み	26
2) 行政における取り組み	32
3) 制度普及に向けた段階的取り組み	40
6 . 地域が持つべき権限と責任	42
1) まちづくり協議会の代表性	42
2) 行政が付与すべき権限と責任	45
3) 行政による後見の必要性和意義	51
7 . 地域コミュニティの自立を目指して（結びに代えて）	53

8 . 資料編

資料 1	松山市地域コミュニティ市民検討会議設置要綱	57
資料 2	市民検討会議、同研究会協議経過報告	59
資料 3	地域政策都市情報調査・オプション質問票	65
資料 4	先進地視察報告（詳細）	67
	「まちづくり組織」等に関する状況（高知県高知市）	68
	「まちづくり組織」等に関する状況（岡山県高梁市）	70
	「まちづくり組織」等に関する状況（岡山県倉敷市）	72
	行政の取り組み等に関する状況（福岡県宗像市）	74
	行政の取り組み等に関する状況（熊本県熊本市）	76
資料 5	松山市地域コミュニティ市民検討会議委員名簿	77
資料 6	松山市地域コミュニティ市民検討会議研究会会員名簿	78

1. はじめに

松山市地域コミュニティ検討会議・研究会は、松山市における望ましい地域コミュニティのあり方について、これまで30回以上にわたる検討会を重ねてまいりました。松山市における地域コミュニティの現状と課題の把握、そして地方分権や自己責任のまちづくりなどの時代背景を勘案して、私たちが到達した結論は、松山市の地域コミュニティは「ミニ自治体」とでも呼べる組織を目指すべきである、というものでした。

ミニ自治体とは、地域のコミュニティ組織が、市町村からコミュニティづくりの権限・財源、そして責任を委譲され、自らが主体となって、魅力的でかつ居心地の良い地域コミュニティの創造を目指す組織を意味していますが、私たちはこれを「まちづくり協議会」と呼ぶことにしました。

この組織は、地域コミュニティにおけるまちづくりに関して、行政と対等のパートナーの関係であり、従来の町内会・自治会などによく見られた行政の下請け機関ではありません。

まちづくり協議会は、おおむね地区公民館区域を範囲としますが、この組織は決して既存の町内会・自治会や各種の活動団体を否定するものではなく、むしろ、これらの組織を主要な構成員としつつ、これまでコミュニティ活動に無縁であった個人までも幅広く取り込んだまちづくり組織を目指しています。

私たちが提唱するまちづくり協議会が、広く市民の賛同を得るためには「なぜ今この組織が必要か」を明確に示す必要がありますが、その要諦は次の2点にあります。

第1点は市の財源不足であり、行政サービスの一部を住民が受け持つ必要が生じたことです。

第2点は、より重要でかつ本質的なまちづくりの問題とも関係するのですが、まちづくりの全てを行政に任せただけでは、魅力的で居心地の良い地域コミュニティの創造は不可能なことが次第に明らかになってきたことです。

この理由には2つあり、ひとつは行政が地域住民ほど地域コミュニティのことを熟知していないことが挙げられます。いまひとつの理由は、地域住民自らが汗と知恵と、時には金を出してまちづくりに直接関わり、その過程で地域に対する思い入れを醸成しない限り、地域コミュニティを誇りに思い、魅力的で居心地がよいと感じることは不可能である、という点です。

不幸なことに、かつて日本の各地域でなされてきたこのようなまちづくりが、多くの地域において、特に都市部において廃れつつあり、松山市も決して例外とは言えない状況です。人間社会は、いつの時代にも先人の遺産なしに、より良く生きられるものでないことは、歴史の事実を見るまでもなく自明であります。

近年、地域資産の再評価が喧伝されていますが、資産とは目に見えるものだけを指すではありません。自立する地域コミュニティ、そこにおける人と人とのより良き関係性は、紛れもなく後世に伝えるべき地域資産であります。

本報告書の提言が、この地域資産の再構築に向けての第一歩となることを願ってやみません。

松山市地域コミュニティ市民検討会議

委員長 藤 目 節 夫

2 . これまでの経緯

私たち「松山市地域コミュニティ市民検討会議」^{*1}（以下、「市民検討会議」）は、市民と行政の協働の仕組みや地域におけるまちづくりの推進体制、コミュニティ活動への支援等の方策を検討する審議会として、市長からの諮問を受け、調査・研究機関である「研究会」とともに、平成16年6月以来、約1年半にわたる協議を重ねてきました。

この間には、昨年2月、市長へ審議経過の中間報告^{*2}を行い、その中でコミュニティをめぐる様々な課題を指摘し、住民主体のまちづくりの必要性を訴えるとともに、モデル地区での住民自治の検証を提言しました。今年度、コミュニティ推進モデル地区に指定された堀江地区では、現在、各種団体長を中心に「まちづくり運営協議会」を立ち上げ、住民組織の連携強化や住民の合意形成の仕組みづくりに取り組んでいますが、今後、モデル地区での成果が市全体の住民自治の推進に活かされることを期待しています。

本報告書の作成に当たっては、これまで市民検討会議、研究会を延べ30回以上開催したほか、他市への視察（3行程5市）を行い、行政と住民が役割を分担して取り組むべき「地域における」まちづくり^{*3}について慎重に検討を重ねてきました。内容は中間報告書で、すでに報告を終えている部分について一部加筆、修正を行い、その後の協議結果を加える形で編集しています。

中間報告では、主に現状と課題の分析、まちづくり組織とまちづくり計画の必要性、モデル地区事業の提言を行いました。本報告書ではさらに住民主体のまちづくりを推進するための行政の支援制度等について、多方面から提言を行っています。

以下は市民検討会議として、松山市に対して提言を行うものですが、同時に市民である私たちが協働のパートナーとして、また、本来の住民自治の担い手として、何をしなければならないのかということについても自問自答を行ったつもりです。

*1 57ページ 資料1 松山市地域コミュニティ市民検討会議設置要綱

*2 平成17年2月27日にシンポジウム「コミュニティの自立を目指して」と併催した

*3 23ページに定義解説。

3 . コミュニティを取り巻く現状と課題

近年、都市化の進展、価値観の個別・多様化、生活圏の拡大などによって、住民相互の交流機会は減少し、地域の連帯感や帰属意識はますます希薄化しています。また、町内会、青年団、婦人会など伝統的な地縁団体の空洞化とともに、主体的に地域のまちづくりに参画しようという住民は減少し、大都市と比べれば、まだ旧来の地縁コミュニティが機能している松山市においても、すでに自治意識の醸成が困難になりつつある地域があります。

一方で、少子・高齢化など社会経済情勢の変化に伴い、高齢者や子育て家庭に対する支援、環境保全、防災・防犯や教育など、市民生活に直結するさまざまな分野で多くの地域課題が発生し、専門性、公平性、中立性が求められる行政だけでは、こうした事態に対応しきれなくなってきました。

このような中、地方分権一括法の施行を契機として、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は大幅に拡大し、地方が特色あるまちづくりを進めるためには、ますます官民協働の視点が重要となっています。

また、現下の厳しい財政状況で、住民にとって本当に必要なサービスは何なのか、それは行政がすべて供給すべきものなのかと考えたとき、地域の課題解決に住民自身が主体的に関わっていくことへ、大きな期待が寄せられるのは当然のことでしょう。

1) 地域の現状と課題

町内会等による地域活動の実態

地域には多種多様な団体や組織が存在しますが、全戸加入という組織原則や包括的な機能、歴史的な経緯から見て、地域の中の代表的な住民組織が町内会^{*4}であることに異論はないと思われます。

町内会では個々に、あるいは各種団体と連携して道路・水路の美化清掃、防犯灯の管理、情報伝達、祭りなど、地域の環境衛生、安全、生活の便宜、親睦・コミュ

ニケーション、相互扶助といった諸活動の企画運営を担っているほか、広報委員等の行政委嘱委員の推薦母体として、間接的には広範な行政協力活動の担い手にもなっています。

また、地域内の各種団体・組織は基本的に町内会構成員であるという前提があるため、町内会区域で実施されている高齢者クラブ、子供会などの活動は、個々の団体活動であると同時に広義の町内会活動であるとも言え、実際、活動財源に町内会費が投入されることが普通です。

このように町内会は地域になくってはならない組織でありながら、近年は加入率^{*5}の低下や人材不足からくる役員の固定化、人材の偏重などが顕著な課題となっています。一応加入はしているが、活動には積極的に参加しない住民(消極的参加者)の多くは、清掃活動などに動員が掛かれば参加し、時間があって、気が向けば祭り行事などにも参加するという人たちです。輪番制の班長も当然のことと認めて引き受けますが、組織の運営に関わることはごくまれです。

また、10代から30代の若年層などは、行事の消極的参加者にも成り得ていないのが現状で、大抵の若者は地域活動や奉仕活動といった社会参加についてほとんど関心がなく、地区公民館(以下、「本館」)の場所さえ知らない若者がいます。

こうした現象は、自治意識や帰属意識の低下といった住民側の問題だけでなく、町内会の組織運営そのものに内在する課題でもあると言えます。今後、町内会が住民自治の主たる担い手となるためには、住民意識の向上と同時に町内会の運営改善や、行政と町内会との関係の見直しを進めて行かなければならないでしょう。

*4 報告書では地域の住民組織を「町内会」の呼称に統一した。自治会、区長会、総代会と呼称は様々で、厳密に言うと地域によって機能に違いもある。

*5 松山市が平成14年3月に行った調査で、町内会への世帯加入率の全市平均は82.3%

公民館活動とコミュニティ活動

松山市のコミュニティ活動は拠点、また組織としての「公民館」(本館、分館を総称して、以下「公民館」)を抜きにしては語れません。現在、市内には本館41

館、分館328館が設置され、市民にとって最も身近で日常的なコミュニティ活動の拠点となっていますが、松山市ではこれまで「公設民営」を掲げて、本館の運営管理事務や生涯学習振興事業等を住民組織（公民館事業推進委員会）に委託してきました。

この公民館を通じて取り組まれてきた社会教育活動が、今日の松山市のコミュニティ活動の根底を支えており、地域ではこうした委託事業に加えて、独自のスポーツ・レクリエーション活動、伝統民俗芸能の継承、親睦行事なども活発に行われています。

また、住民自らが企画・運営するふるさとづくり実践活動に対しては、市から経費の一部補助が行われています。（オンリーワンのふるさとづくり推進事業）

一方、分館は自治公民館として、町内会区域のコミュニティ活動拠点、住民同士の交流拠点の役割を果たしており、本館からの要請に応じて、事業協力を行うなどのネットワークも機能していますが、分館活動そのものは、ほとんど町内会費、分館使用料等の自己財源で賄われ、自主的な活動の色合いが濃いものとなっています。

こうした状況にはいくつかの課題もあり、市教育委員会が策定した「松山市公民館改善計画」*⁶（以下、「改善計画」）にもその指摘が見られます。

地区公民館委託事業等の見直し

現在、公民館事業については地域の人を育てる社会教育事業とまちづくり事業（コミュニティ事業）を同一の組織で行うことにより、公民館の目的があいまいとなっている。

～中略～

公民館が主体となって行う委託事業を一元化し、完全学校週5日制の実施や、社会教育法等の一部改正に対応した家庭教育の充実に視点を置いた総合的な生涯学習事業へシフトさせるため、全事業のスクラップ・アンド・ビルドを図る。

（「松山市公民館改善計画」より抜粋）

この「人を育てる社会教育事業とまちづくり事業（コミュニティ事業）を同一の組織で行うことにより、公民館の目的があいまいとなっている」点については、私たちの検討過程においても活発な議論があったところです。

各地区では地元の負担金により委託事業等を拡充したり、独自の事業に取り組んだりするなど活発な活動が行われていますが、中には委託事業、補助事業、自主事

業の区別がつかなくなっている地区もあると聞きます。

つまり、官の責任で行うべき委託事業と、住民が自主的に行う事業を区別できないことが、官民の役割分担をあいまいにしている一因だと、改善計画は指摘しているのです。

*⁶ 松山市教育委員会作成 平成16年2月改訂

地域におけるさまざまな組織と活動

前述の活動のほかにも地域で取り組まれている活動にはさまざまなものがあり、また、活動主体となる地域の団体・組織も相当数に上ります。町内会のような包括的な住民組織以外に、高齢者クラブ、青年団などの年齢・階層別の住民組織、行政の補完的組織や趣味の集まりもあれば、商店街組合や農業協同組合のような職能的団体が地域のまちづくりと密接に関わっていることもあります。また、最近ではNPO^{*7}が地域資源の保存活動などに関わることも珍しくありません。

8頁表1の地域諸活動の実態分布表は区域範囲の階層ごとに、それぞれ設置されている組織や活動内容を調査したのですが、同じ地域にありながら、個々の組織や活動はほとんど独立しており、構成員、参加者の重複は当然あるものの、行政の縦割り体制に合わせて系列化され、相互関係を欠いています。

*⁷ 継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称。広義の解釈では、町内会もNPOに含むが、報告書では混乱を招かないよう、町内会とNPOを区別している。

地域諸活動の実態分布表

表1

区域範囲	団体名(主催者等)	主な活動内容	備考
広 市域	市公民館連絡協議会 広報委員総務会 市社会福祉協議会 民生・児童委員協議会 高齢者クラブ連合会 市PTA連合会 市募金会 市防犯協会 etc	総合調整機能 全体計画策定 啓発活動、広報活動	
狭 中学校区 (29校区)	PTA 親父の会	学校活動支援、学習会、親睦会 補導パトロール、親睦会	
地区公民館区 (松山市基準地区と概ね一致) (41区域)	公民館事業推進委員会	健康講座、交通安全講座、人権教育 家庭教育学級、俳句教室、獅子舞伝承 史跡めぐり、高齢者学級、女性学級 文化芸能祭、コミュニティだより、歩こう会 ベタンク大会、マラソン大会、ソフトボール 盆踊り、どんどやき、七草がゆ、史跡保存 しめ縄作り、朝顔コンクール、ほたる祭り 花いっぱい運動、さくら祭、収穫祭、偉人顕彰 成人式、人権教育・啓発、社会体育振興 地区体育祭 市民大清掃、地区敬老会	(生涯学習振興事業等を 事業推進委員会へ委託) (オンリーワン事業) (その他補助事業) (外部からの委託、依頼)
公民館区域と 若干のズレが ある	地区体育協会(30団体)	体育普及活動	
	地区社会福祉協議会	地域福祉活動、地域型生きがいデイサービス	40 団体
	民生・児童委員協議会	福祉相談援助活動、高齢者訪問	
	地区募金会	募金活動、啓発活動	
	地区広報委員会	広報広聴活動	44 団体
	防犯協会支部	防犯活動	
	地区連合町内会	地区内総合調整、地方祭 運動会	
小学校区 (61校区)	PTA 親父の会	学校活動支援、学習会 補導パトロール、各種行事支援、親睦行事	
町域	分館(328館)	グランドゴルフ大会、レクバレー大会 盆踊り、運動会、ラジオ体操、広報紙発行 体験学習会、男の料理教室 貸し館(習字、カラオケ、空手、民謡)	本館事業への参加 自主事業(自己財源) 学習機会の提供と収益活動
	町内会 (971団体(推計)) 広報委員、防犯相談所	盆踊り、敬老会、商店街まつり、社寺縁日 道路・水路清掃、回覧等情報提供 防犯灯・ごみステーション・カーブミラー設置申請 道路改良・公園建設等陳情活動	行政協力活動
	自主防災組織(419団体)	防災訓練、啓発活動	
	消防分団(40団)) 消防活動、啓発活動	
	女性防火クラブ(34クラブ)		
	公園管理協力会	公園清掃、安全点検	
	土地改良区(54団体)	土地改良事業、道・水路改良等陳情活動	
	子ども会、愛護班	相撲大会、クリスマス会、亥の子	
	伝統芸能保存会	獅子舞、水軍太鼓、伊予万歳	
	青年団	秋祭り、町内活動支援、奉仕活動	
	高齢者クラブ(335団体)	カラオケ大会、ゲートボール大会	
	有志	ふれあい・いきいきサロン	
隣近所	町内会組・班	親睦、冠婚葬祭、講、相互扶助	
戸宅	家族	家庭生活	家族、個人単位で活動参加
その他	NPO	テーマ別公益活動	
	趣味サークル	趣味活動	
	商店	地域活動への賛助	

ミニ自治体となり得る住民組織の不在

親睦や文化・スポーツの振興を目的としたコミュニティ活動だけでなく、地域課題の解決や住民自治に住民自身が主体的に関わっていくことへ、大きな期待が寄せられていることは前述したとおりです。

しかし、今後、主体的にまちづくりに取り組んでいく住民とは、いったい誰を、どの組織を指すのでしょうか。また、行政の対等なパートナーは先に挙げた組織の中に存在するのでしょうか。

このような「ミニ自治体」とも言うべき住民組織には、地域全体の将来に関わる重要課題を見出し、住民全体の合意を図りながら解決に当たる機能、つまり地域住民全体を代表し、開かれた民主的運営がなされているという組織要件が求められることとなります。

さらに、この「地域」とは小学校や支所、公民館、公園などの生活基盤を共有し、教育、福祉、環境などの課題を共有する区域が望ましく、そうした区域を包括する組織であることも重要な要件でしょう。

コミュニティ活動が公民館を中心に組み込まれてきた経緯はすでに書きました。しかし、社会教育事業を実施するための公民館組織が、広範なまちづくり活動に主体的に関わっていくことはできません。

また、活動内容や構成員から見て、最も「ミニ自治体」に近い組織と思われる連合町内会^{*8}ですが、前近代的、閉鎖的という批判のある町内会も少なからず見受けられます。自治体を目指す以上、地域住民全員の「参政権」を担保し、議会に代わる民主的議決機関、住民の合意形成の仕組みがなければなりません。

こうして見てみると、未だどの既存組織も、地域住民を代理して、住民自治を担う「ミニ自治体」とは成り得ていないのではないのでしょうか。

^{*8} 4-1地区公民館区域のうち約半数の区域に連合町内会が結成されているが、連合町内会の区域は必ずしも地区公民館区域と一致していない。

旧北条市・中島町の住民自治組織

旧北条市・中島町には地域住民を代表する組織として、区長会、総代会があり、成り立ちに若干の違いはありますが、少なくとも合併前においては、どちらも行政と密接な関係を持ちながら、かつ地域を代表する住民組織として、町内会と同様に地域の環境衛生、防犯、相互扶助、親睦といった活動を担っていました。

旧松山市には全市（校区）に連合町内会は結成されていませんが、旧北条市・中島町は区長会、総代会というピラミッドにより、全行政区域に組織が系列化され、代表者会や行政との懇談会などを通じて、連携や情報伝達も円滑に行われていました。町内会との直接関係を持たない松山市と比べると、旧北条市・中島町はより住民に近い行政だったと言えるかも知れません。

ただ、本来、住民組織であるはずの区長会、総代会の一部の事務を慣例的に職員が行っていたり、さまざまな行政協力を担っていたことで、行政の補助機関化してしまっているなど、行き過ぎた関係を問題視する意見があったことも事実で、地域の連携・結束力では見習うべきと考えますが、区長会、総代会が行政の対等なパートナーとしての要件を満たしていたかどうかという点では疑問も残ります。

2) 行政の現状と課題

行政職員の意識

地方分権の進展により、地方自治体の責任は大幅に拡大しましたが、同時に職員の意識改革、資質向上も求められています。

前節では住民の自治意識の向上が必要であることを指摘しましたが、行政運営に直接携わる職員の意識改革なしに地方分権は何事も進みません。

法令や通達を地方行政運営のマニュアルにして、画一的大量生産型のまちづくりを進めてきた時代は終わりました。行政職員はこれまでの団体自治重視をあらため、住民自治の重要性を再認識する必要があります。

そして真の住民自治を実現していくためには、弱体化した住民自治組織の活性化を支援しながら、地域との連携・協力を図るとともに、住民意思の施策への反映等、住民参画を保障する体制の整備が、何より重要であることを職員自身が理解しなければなりません。

縦割り行政の弊害

縦割り行政については、かねてから中央集権型行政の弊害との指摘がありますが、市の各部署の事務分担が必ずしも市民ニーズに合わせたものではないため、効率性、整合性に欠ける対応が行政には少なからずあります。

コミュニティ施策は、地域の総合的課題に包括的に対処するという視点が必要となるため、担当部署は庁内横断的に、関係部署間の連絡調整を行わなければなりません。特に、今後は地域のまちづくりの担い手として、地縁でつながった組織以外にもNPO、ボランティアなど多様な主体が想定されるため、それぞれの担当部署が綿密な連携を図っていくことが求められます。

縦割り行政は地域の住民自治組織にも影響を与えており、各部署がそれぞれの所管業務ごとに別々の協力団体を設けて、同じ地域内でありながら必ずしも組織間の連携が取れていないという指摘もあります。

公民館には社会教育施設として、さまざまな使用上の制約が課せられていますが、

利用者である市民には、本館と他市にあるような市民センターのどこが違うのか、分館と集会所のどこが違うのか、まったく区別が付きません。こうしたこともコミュニティ施策をめぐる縦割り行政の弊害とは言えないでしょうか。

コミュニティ活動への支援

前項にも書いたように、松山市においては公民館がコミュニティ活動の拠点施設となっていますが、社会教育施設という位置づけのままでは、さまざまな利用規制もあり、コミュニティ・ビジネス^{*9}など商行為を含むコミュニティ活動の実施には課題があります。

松山市ではこれまで多くの集会所が分館認定を前提に建設されていますが、こうしたことは建設費の補助制度^{*10}とも深く関わっていると思われます。町内会区域のコミュニティ活動の底上げが、地域のコミュニティの活性化に繋がり、やがては全市のまちづくり機運を盛り上げることになると考えれば、利用規制の緩和とともに、集会所の建設補助も含め、新たな支援が必要となってくるのではないのでしょうか。

現在、松山市ではハード・ソフトともにコミュニティ活動に対する支援が社会教育の一環として取り込まれていますが、こうしたことはコミュニティ活動の活性化を抑制している大きな要因と思われます。

今後、ますます広範多岐に及んでくる地域課題に対して、相談やアドバイス、関係機関との連絡調整が必要となってくることは間違いありません。当然、このような側面支援は社会教育の担当部署が行うようなものではなく、しかるべき専門の部署や機関を設置して対応するべきと考えます。

現在、松山市では「まつやまNPOサポートセンター」が市民活動団体や個人への支援を行っていますが、地域コミュニティ組織に対しては、まだまだ、行われていないのが現状です。

今後、松山市がコミュニティ活動の活性化や住民自治の促進を積極的に支援するためには、住民自治組織等へのサポート体制を強化する必要もあるでしょう。

- *⁹ 地域住民が地域に眠っている資源（労働力、原材料、技術など）を活かして行う小ビジネス。雇用の創出、働きがい、生きがいを生み出し、地域コミュニティの活性化に寄与するものと期待されている。特産品販売や高齢者への配食サービス、農家民宿等のさまざまな取り組みがある。
- *¹⁰ 分館建設については最高で建築費用の91%の公的補助（県費補助40%、市補助51%（補助裏60%×85%））がある。

厳しい財政状況

明るい兆しも見え始めたとは言え、長引く景気の低迷等により、地方自治体の財政状況は依然として深刻です。また、三位一体改革も現状では、必ずしも地方にとって歓迎できるものではなく、調整が残る地方交付税についても大幅削減が懸念されます。

地方自治体がこのように厳しい財政状況にあって、これからの少子・高齢化時代を乗り越えていくには、行政と住民がお互いに役割を分担し、ともに協働して行かなければ、行政運営は立ち行きません。

今までのような行政サービスの質・量の拡大はもとより、その維持すら危ぶまれる状況では、住民にとって本当に必要なサービスを見極め、従来からのサービスは、行政がすべて供給すべきなのかどうかという観点からの見直しを迫られることになるはずです。

むしろ行政としては、危機を住民と共有する今こそが好機と捉え、行政サービスの取捨選択を住民に問いかける時ではないでしょうか。

3) 地域と行政の役割分担

協働の現状と課題

地域の諸活動については「実態分布表」にも書きましたが、町内会を始めとするさまざまな地縁組織、NPO、自主グループ等による活動が地域の中では活発に展開されています。

個々の活動は自己完結型のものも多くありますが、中には地域福祉や環境保全など、行政だけでは対応できなくなりつつある、従来の「公共」活動も含まれており、これらの動きと呼応して、新しい協働の仕組みを構築することが行政に求められています。

すでに松山市ではNPOとの協働によって、きめの細かい公共サービスを提供する取り組みを始めているほか、民間活力を活用することも可能となる指定管理者制度の導入によって、ますます官民協働の分野は広がりを見せています。

そうした中、住民自治組織は、地域の代表性を備えた組織として、NPOとは別の立場から、また、NPOとも協働しつつ、行政とのあらたな関係を模索していく必要があります。

その際には、行政の対等なパートナーとして、組織の執行能力を養うことが重要です。何より地域を唯一代表するにふさわしい、民主的な組織を形成することで、住民自治組織もこれまでの批判に答えていかなければなりません。

相互依存(もたれ合い)

協働とは依存しあうことではありません。協働によるまちづくりとは住民と行政がお互いを尊重し、住民がすべきことと、行政がすべきことの役割分担を明確にした上で、補完しあい、協力してまちづくりを行うことです。

この何十年かの際に、子育て、介護、地域環境の維持管理など、かつては家庭や地域が担っていた分野に、いつしか税金が使われるようになり、そうしたことが、知らないうちに住民の自立の精神を減退させ、行政依存の体質を作ってきました。

また、行政側も長い間、十分な事業効果の検証もないままに、住民や住民組織に

補助金を支出したり、安易な事業委託を行ったりしてきました。

協働によるまちづくりが求められている今こそ、住民と行政の相互依存（もたれ合い）とも言うべき関係を改め、住民がすべきことと、行政がすべきことの役割分担を再考する時期ではないでしょうか。

行政協力員制度の現状と課題

市では多くの部門で機能分化された行政協力員^{*11}を任命し、各種の業務を委託していますが、単に個人に対する任命だけでなく、地域ごとに組織を結成し、さらに地域の代表者による連合組織を結成するという方法で、市内の隅々にまで行き渡る行政協力機構（補完的組織）を作ってきました。

こうした構図の中では行政と住民の対等な関係が構築されるのは難しく、まして、対等を前提とした協働活動が行えるはずもありません。また、本来、住民が主体的に行うべき環境美化や防犯・防災などの活動までもが、行政協力活動の名の下に行われていることは、本末転倒ではないでしょうか。

住民に対して行政協力員を委嘱する意義は当然あると思われませんが、権威付けによる協力誘導との見方も一方ではあります。いくつかの行政協力員については、官民の役割分担を見直し、必ずしも官職を任命する必要のないものは、民の立場での協力を要請してもよいのではないのでしょうか。ひいては、それが住民主体のまちづくりにつながると思います。

^{*11} 法律、条例、規則、要綱に基づき委嘱される各種委員を行政委嘱委員と呼んだりするが、委嘱行為を伴わない協力員的な職も含め、報告書では行政協力員と総称する。

広報委員会の代理機能

行政協力員は町内会長本人、または町内会から推薦される人物を任命することが多く、広報委員については町内会長の6割以上が兼任しているという状況です。

広報委員制度の歴史は昭和23年までさかのぼりますが、前年のポツダム政令に

より町内会・部落会が解散を命じられたのち、広報委員会が行政協力員組織としてだけでなく、住民自治組織を代理していたことは想像に難くありません。

現在も連合町内会のない地域では、広報委員会が住民自治組織の総合調整を担っているところもあります。この連合町内会の代理機能を備えた広報委員会が、ある意味、必然的に行政協力活動の窓口となり、広報委員や地区広報委員会長のさまざまな充て職を生む結果となりました。

広報委員は本来、広報広聴活動の任を受けた特別職公務員ですが、同時に地域を代表する住民（多くは町内会長）として、事実上、町内会組織の協力を得て、防犯活動や募金などの地域福祉活動にも関わっています。

4) アンケート結果から

住民意識について

ここまで、コミュニティを取り巻く現状と課題について述べてきましたが、では、これからよりよいコミュニティを作るために、行政や市民はどのようなことに取り組んで行けばよいのでしょうか。

ひとつの足掛かりとして、次ページに昨年、時事通信社が松山市の依頼で行った住民アンケート^{*12}の結果を掲載しました。

これによると意外に多くの人々が地域活動に関わった実績があり、全員が積極的ではないにしても、きっかけがあればスタッフを引き受けてもよいと答えています。

スタッフとして地域コミュニティ活動に参加しやすい環境整備については、「拘束時間の軽減」と答えた人が44%、「活動内容の見直し」と答えた人が33%となっています。

住民自治に繋がる活動としては、「夏・秋祭り」と答えた人が32%、「各種スポーツ大会」と答えた人が24%と続いています。

活動の活発化に必要なことは何か、という質問に対して、「自治意識の向上」を挙げた人が47%、「行政からの財政支援」を挙げた人が40%となっています。

(いずれも複数回答)

また、スタッフ経験のあるなしで回答比率に顕著な差が出ている設問もあり、スタッフとして地域コミュニティ活動に参加しやすい環境整備については、「役員の高齢・固定化の改善」を挙げている人が、スタッフ経験の「ある」人の39%に対し、「ない」人は21%という結果が出ています。

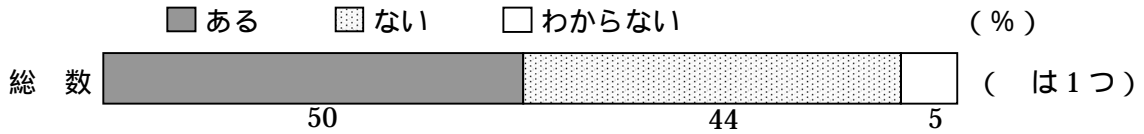
また、活動の活発化に必要なこととして、「地域のことは住民の決定に任せる仕組み」を挙げている人が、スタッフ経験の「ある」人の22%に対し、「ない」人は8%という興味深い結果となっています。

こうしたアンケートなどを利用して、現状の住民意識を把握し、コミュニティ施策の戦略に反映させていくことも必要でしょう。

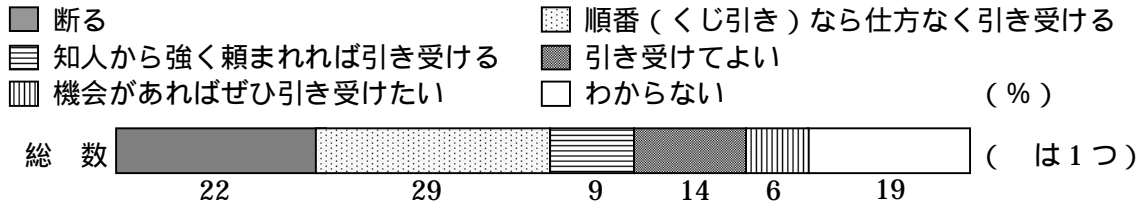
^{*12} 65ページ 資料3 地域政策都市情報調査(オプション質問票)

住民アンケート結果

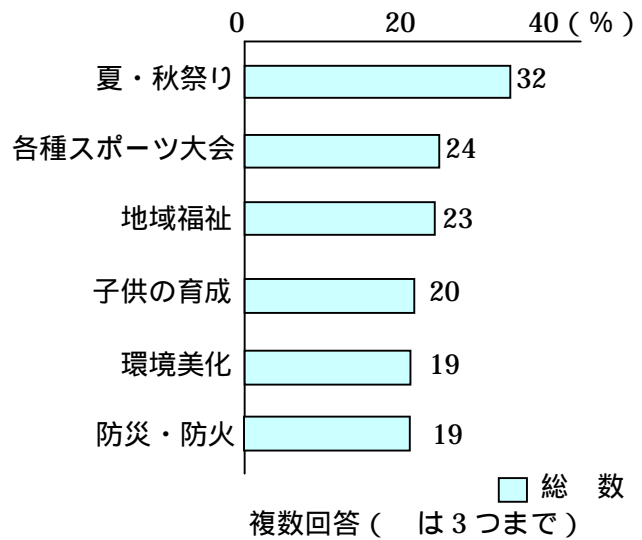
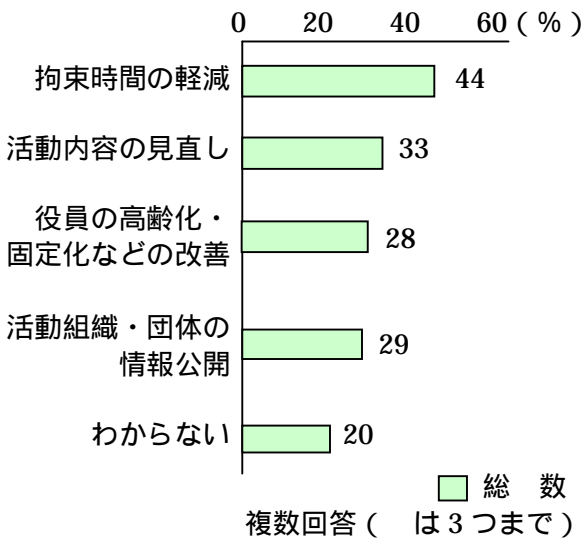
(1) 地域コミュニティ活動へのスタッフ参加経験



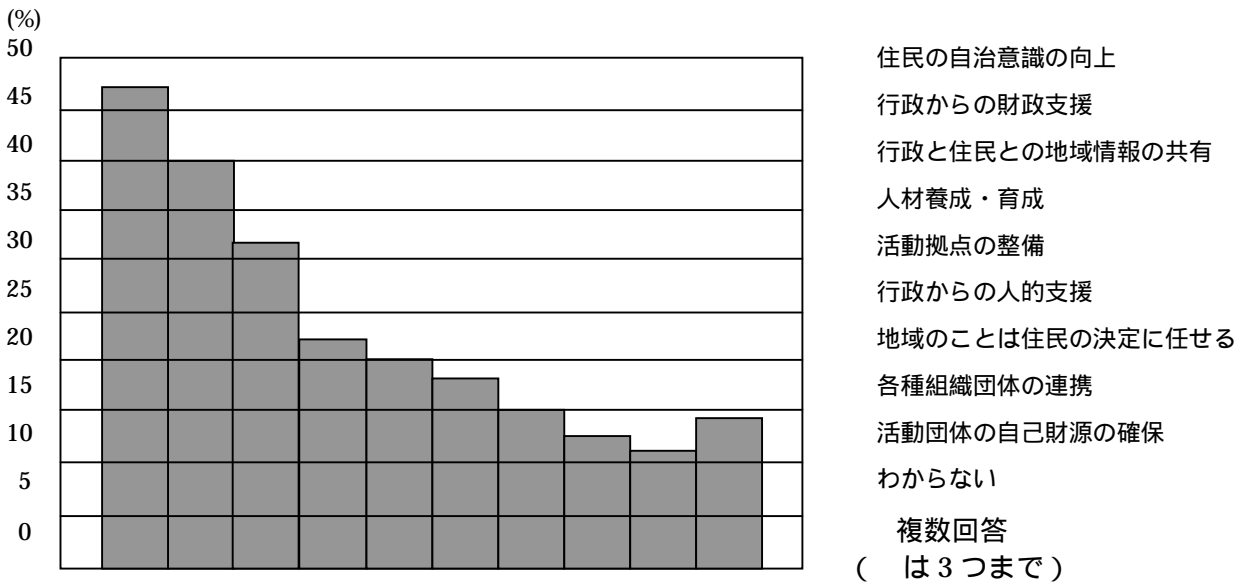
(2) スタッフとしての参加の依頼を引き受けるか



(3) スタッフとして参加しやすい環境整備 (上位) (4) 住民自治につながる活動 (上位)



(5) 地域コミュニティ活動の活発・活性化に必要なこと



4 . コミュニティの目指すべき方向性

松山市では「みんなでつくろう みんなの松山」を市政の推進姿勢に掲げて、「市民との協働によるまちづくり」を進めています。合言葉どおり、今後はさらに地域コミュニティ活動やボランティアなどの社会貢献活動を促進、支援する環境を整え、市民が主体的にまちづくりに関わっていけるシステムを構築することが、行政には求められています。

一方で、私たち市民も新たなシステムの構築を期待するだけでなく、「自分でできることは自分です」という自主自立の精神を高め、一日も早い住民自治の実現を目指していかなくてはなりません。また、地方分権時代にあっては、市民も共に知恵と工夫を出し合い、地方色豊かな行政運営や公益活動に貢献することが求められています。

1) 他市に見るコミュニティ政策

私たちは住民主体のまちづくりを先進的に取り組んでいる事例の研究のため、他の自治体への視察を行いました。16年度は住民自治組織、17年度は行政の関連施策に重点をおいて実施し、以下は各先進地の取り組みを表にまとめたものです。

高知市は地区コミュニティ計画策定市民会議の計画案を基に行政計画を策定することを条例で謳うなど、まちづくり計画の位置付けや実現性を担保する制度ができています。市民会議自体は個人が構成する企画立案組織であり、コミュニティを代表する組織と一体ではないことが特徴です。

また、支所を全廃し、地区公民館併設の「ふれあいセンター」として、リニューアルさせるなど、特色ある拠点作りを行っているほか、コミュニティ計画策定に業務としてではなく、ボランティアとして有志職員が積極的に関わるなど、職員意識が非常に高いのも特徴です。

先進地の取り組み状況（16年度実施）

自治体名	高 梁 市	倉 敷 市	高 知 市
地域単位（数）	旧市町単位（10 地域）	小学校区（54 地区）	概ね小学校区（38 地区）
住民自治組織名（数）	地域まちづくり推進委員会等、名称は任意（10 地域）	学区コミュニティ協議会（33 地区）	地区コミュニティ計画推進市民会議（21 地区）
組織の構成	各地域の団体で構成	各地域の団体で構成（主体は町内会）	個人としての参加（団体としての参加はない）
専従事務員の有無	有	無	有
まちづくり計画の有無（名称）	有（地区まちづくり計画）	無	有（地区コミュニティ計画）
拠点施設	地域市民センター（地区公民館を兼ねる）	校区集会所や公民館分館	ふれあいセンター（地区公民館は別）
財政的支援策	運営活動費交付金 事業補助金（ハード、ソフト対象）	組織設立補助金 活動費補助 コミュニティ間の交流事業補助金（市内外） 集会所管理費補助金 集会施設家賃補助金	活動費補助
その他支援策	地域市民センター職員による事務的支援	無	有志の市職員が無償で活動に参画

注：高梁市は視察当時（平成 16 年 8 月）の状況。その後 16 年 10 月 1 日に 1 市 4 町が合併し、新高梁市が誕生。現在は 5 つ（旧市町単位）のまちづくり協議会体制となっている。

高梁市の地域市民センターは支所機能を有する施設で、地域機関と地域の活動拠点が融合した理想的な施設です。また、地域市民センター長は地区公民館長を兼務しているため、社会教育活動とコミュニティ活動を一体的に行える体制です。

ただ、こうした他市の取り組みも、決してスムーズに市民に受け入れられているわけではなく、倉敷市などは昭和 52 年に最初の協議会が設立した後、継続して地域に働きかけはしているものの、約 30 年を経て、未だ全ての地区に協議会が設立されていません。

また、高知市についても平成6年から手挙げ方式^{*13}により、組織づくりを進めてはいますが、未だ全市に組織が設立されていない現実を見ると、いかに市民啓発や市民を惹きつける誘因策が重要であることを認識しました。

先進地の取り組み状況（17年度実施）

自治体名	宗 像 市	熊 本 市
地域単位（数）	小学校区（13校区）	小学校区（80校区）
住民自治組織名（数）	地区コミュニティ運営協議会（12校区）	校区自治協議会（36校区）
組織の構成	各地域の団体で構成	各地域の団体で構成
専従事務員の有無	有（数名）	無
まちづくり計画の有無（名称）	有（地区まちづくり計画）	無
まちづくり計画の位置付け・実現性	無（将来的には市の総合計画の地域版と捉える意向有り）	
拠点施設	地区コミュニティ・センター（地区公民館併設もある）	地域コミュニティセンター（地区公民館は別）
財政的支援策	協議会運営補助 コミュニティ・センター管理委託 組織設立補助 新規事業補助 まちづくり交付金	協議会運営補助金
その他支援策	コミュニティ課職員の事務的支援	支所及び市民センター、地域づくり推進課職員及び関係課職員による事務的支援

注：表中の数字は共に平成17年7月現在の状況

宗像市の制度的特徴は「まちづくり交付金」制度、すなわち補助金の一括交付制度ですが、これまで各課から団体ごとに交付していた補助金を一本化し、コミュニティ運営協議会に交付して、その用途は住民の裁量に委ねるというものです。

コミュニティ運営協議会を通じた行政との協働事業は、まだ緒に就いたばかりですが、宗像市では5年間に渡るモデル地区（3地区）事業の取り組み実績や、各地区での準備委員会による取り組み、市民への事前説明などがしっかりなされていたため、大きな混乱も無く制度移行がスムーズに進みました。

一方、対照的なのが熊本市で、熊本市では十分な説明を市民に行わないまま、新たな制度を導入しようとして、住民からの反発を受け、予定していた成果が得られませんでした。現在、担当職員が各地域をまわり、説明会を実施しているそうですが、ここでもやはり市民啓発がいかに重要であるかがわかります。

松山市は規模的にも熊本市に近いことから、新たな制度を導入するに当たっては、時間をかけた市民啓発の実施と支援策の検討が必要です。

このように先進5市について、現地視察を行うとともに、担当職員や住民へも聞き取りをするなど、各自治体の事例について研究を行いました。それぞれに特色があり、示唆に富んだ取り組み^{*14}を行っています。

住民自治の精神は自主・自立ですが、先進市の状況を見ると、行政も住民の自発性に期待するだけでなく、住民自治を促進、支援する環境を整えることが重要なことがわかります。また、制度普及の方法も手挙げ方式に依ることがよいのか悪いのか、行政には判断が求められます。

*13 市が主導して一斉に地域の自治組織を結成させる方法ではなく、住民の意思により、手を挙げたところの地区に自治組織を結成させ、市が認定や認証を行う方法。

*14 67ページ 資料4 先進地視察報告

2) 「地域における」まちづくりとは

「地域における」まちづくりの定義

まちづくりと一口に言っても、人によってイメージするものはさまざまですが、具体的な方策の提言を述べる前に、私たちはあらためて「『地域における』まちづくり」とは何かということを中心に定義しておく必要があるでしょう。

私たちが目指す「地域における」まちづくりとは、「**共通の生活基盤を有する、一体感のあるコミュニティにおいて、地域住民が連携・協力し、行政との役割を明確に分担した上で、住民総意のあるべき理想像（目標）の実現に向け、主体的に行動していくこと**」であり、すべての提言はこの定義に依っています。

コミュニティの区域範囲

共通の生活基盤を有する、一体感のあるコミュニティ

前章にも述べたように、小学校や支所、公民館、公園などの生活基盤を共有し、教育、福祉、環境などの課題を共有する区域のことです。松山市ではこの区域が地区公民館区域に当たります。

他市を見ると小学校区をコミュニティの単位とする例も多いようですが、松山市の地区公民館区域は元々、明治の学区制公布以降、周辺町村の合併に伴い設置していった小学校区を基本としており、人口増加で学区分離をする前は、小学校区は地区公民館区域とほとんど合致していました。つまり大方は生活基盤だけでなく、旧村単位の共通の歴史、文化、習慣等を持つ、一体感のある範囲と考えられます。私たちはこのコミュニティの単位を報告書の中で「地区」と呼ぶことにします。

官民の役割分担

地域住民が連携・協力し、行政との役割を明確に分担

住民の帰属意識の低下や住民組織の連携不足を指摘してきましたが、地域に対する愛着や良好な地域の人間関係、組織のネットワークなしには、地域住民が一体と

なったまちづくりは進めていくことが出来ません。

また、住民組織の連携・協力だけでなく、住民ができないことを行政が担うという「補完性の原理」に基づき、官民が役割を分担していかなければ、地方分権時代にふさわしい特色ある行政運営はできません。

今後は、住民も住民自治の基本に立ち返って、まちづくりに主体的に、かつ責任を持って取り組むことが必要です。また、行政も地区の住民自治組織を包括性、代表性を備えた、信頼に足る真のパートナーとして捉え、あらたな協働の形を模索していかなければなりません。

住民自治の重要性

住民総意のあるべき理想像(目標)の実現に向け、主体的に行動

これまでのコミュニティ活動は、どちらかという文化・スポーツ活動や親睦型の交流事業が多かったように思われますが、今後は、こうしたことに加えて、地域住民による自治の観点から、住民が地域の課題を自主的に発見し、解決することや地域資産を有効に活用したまちづくりが求められてきます。つまり、地区の理想像の実現に向け、事業計画の企画・立案、決定に、地域に関わるすべての人々や組織が主体的に関わり、また、事業実施後は自らその管理運営や評価を行うことが必要となってきます。

地域住民は、こうした過程を通じて、行政の政策形成へも参画の機会を得ることとなるため、今まで以上に組織内部における民主的運営や合意形成のあり方が、厳しく問われることとなりますが、このことは住民がまちづくりへの参画を自覚し、自らの存在意義を確かめることにも繋がります。

地域のまちづくりに主体的に、かつ責任を持って取り組むことが、自分の地域に「誇り」を感じ、このまちに住み続けたい、このまちで子供を育てたい、他の人に自分のまちを自慢したい、といった郷土愛に繋がっていくでしょう。

3) よりよいコミュニティをつくるために

住民が果たすべき役割とは

「地域における」まちづくりの実現に向けて、住民が果たすべき役割とは何でしょう。官民が協働して、よりよいコミュニティをつくるためには、まず、地域住民も行政の対等なパートナーとならなければなりません。

そのためには地区を唯一代表するにふさわしい、民主的で開かれた組織の構築と合意形成の仕組みづくりが必要です。また、そうした組織は地区の将来に関わる重要事項を審議、決定、実施する機関として、執行能力を養うことも重要です。

住民はあくまで行政の対等な協働相手として、主体的に地域のまちづくりに関わっていくべきであり、決して行政からの押し付けではなく、住民が本来持っている公共心に依ることが重要です。

行政が果たすべき役割とは

本市では公民館のネットワークによるコミュニティ活動や町内会による共益的な自主活動、また、各種団体がさまざまな目的を持って地域活動に関わっており、それぞれがまちづくりの担い手として実績を挙げています。

しかし、今後さらに地域住民が自主性を高め、複雑・多様化する地域課題の解決に積極的に取り組んでいくためには、行政の役割として、これまで培ってきたコミュニティ活動の実績を活かしながら、一層連携を強めていける体制づくりを促し、同時に機能的な官民協働のシステムを構築することが必要です。

町内会など従来の住民組織の限界を超えるためには、行政が民主性や公開性などの協働の基本原則を提唱し、新たな住民自治組織の構築に向けた積極的な啓発を行うことが有効でしょう。

また、住民に改革を求めるだけでなく、同時に行政も変わらなければなりません。前章でも職員の意識改革の必要性を指摘しましたが、意識改革と併せて、縦割り組織の見直しやまちづくり支援体制の強化など、分権時代に合わせた行政内部の推進体制づくりが求められます。

5 . 「住民主体のまちづくり」へ向けた今後の取り組み

住民主体のまちづくりを実現するためには、どのようにすれば、愛着の持てる、住みよい地域になるかを住民一人ひとりが自分のこととして考え、行動できる地域の体制づくりが必要です。また、地域の取り組みを支援する行政の推進体制も必要であり、各々が対等な関係を保ちながら互いに補完し合い、円滑に連携することが重要です。

前章を踏まえて、私たちは具体的に住民と行政が今後、取り組むべきことを以下に提案したいと思います。

1) 地区における取り組み

まちづくり組織の結成

自ら考え、自ら行動できる地域体制、行政に頼らない自立の仕組みが地区の中に整備されなければ、住民自治の進展はありません。「地域における」まちづくりは地区内のあらゆる組織や団体が連携し、共通の目標に向け協力していかなければ実現することはできません。

コミュニティ推進モデル地区の堀江地区でも、現在、各種団体の連携や民主的組織の構築、合意形成の仕組みづくりの検証などが行われていますが、私たちはこのような地区の代表性を有した自治型住民組織(以下、「まちづくり協議会」)の結成と新たな官民協働の取り組みを提案したいと思います。

各地区では、すでに各種団体がさまざまな目的を持って取り組んでいる地域活動が一定の実績を挙げていることから、これらの実績を活かしながら、地区の連携と結束を一層強めていける体制として、まちづくり協議会の組織体系のイメージを図(28頁)に表してみました。なお、この地区範囲はすでに説明したとおり、概ね地区公民館区域を表しています。

まちづくり協議会に対して伸びている線は、地区公民館との連携や行政(まちづくりに関する担当課、支所、まちづくり支援センター)からの支援を表しています。(支援については36・37頁参照)

「ひとづくり」と「まちづくり」は不可分一体で、社会教育活動は地域のまちづくりと共になくてはならないと考えますが、まちづくり協議会の設置に当たっては、これまでの実績を踏まえ、公民館事業推進委員会との役割調整を行う必要があります。

官が行うべき公民館活動（官が企画立案し、官が責任を持って行う）と、まちづくり協議会が自主的に行うまちづくり活動（住民が企画立案し、住民が責任を持って行う）の差別化を図りつつ、互いに密接な関係を保つ工夫は必要でしょう。

まちづくり協議会の組織を構成する際、専門部制を敷くことは他市にもよく見られますが、例示にとらわれることなく、地域の特性に応じた専門部を設置すればよいと考えます。ただし、その際、部制を敷かず、既存組織がそのまま、まちづくり組織を構成してしまうと、新組織の傘下に組み込まれてしまうことにより、既存組織の独立性が失われる危険性があるため、そのようなことのないよう配慮する必要があります。

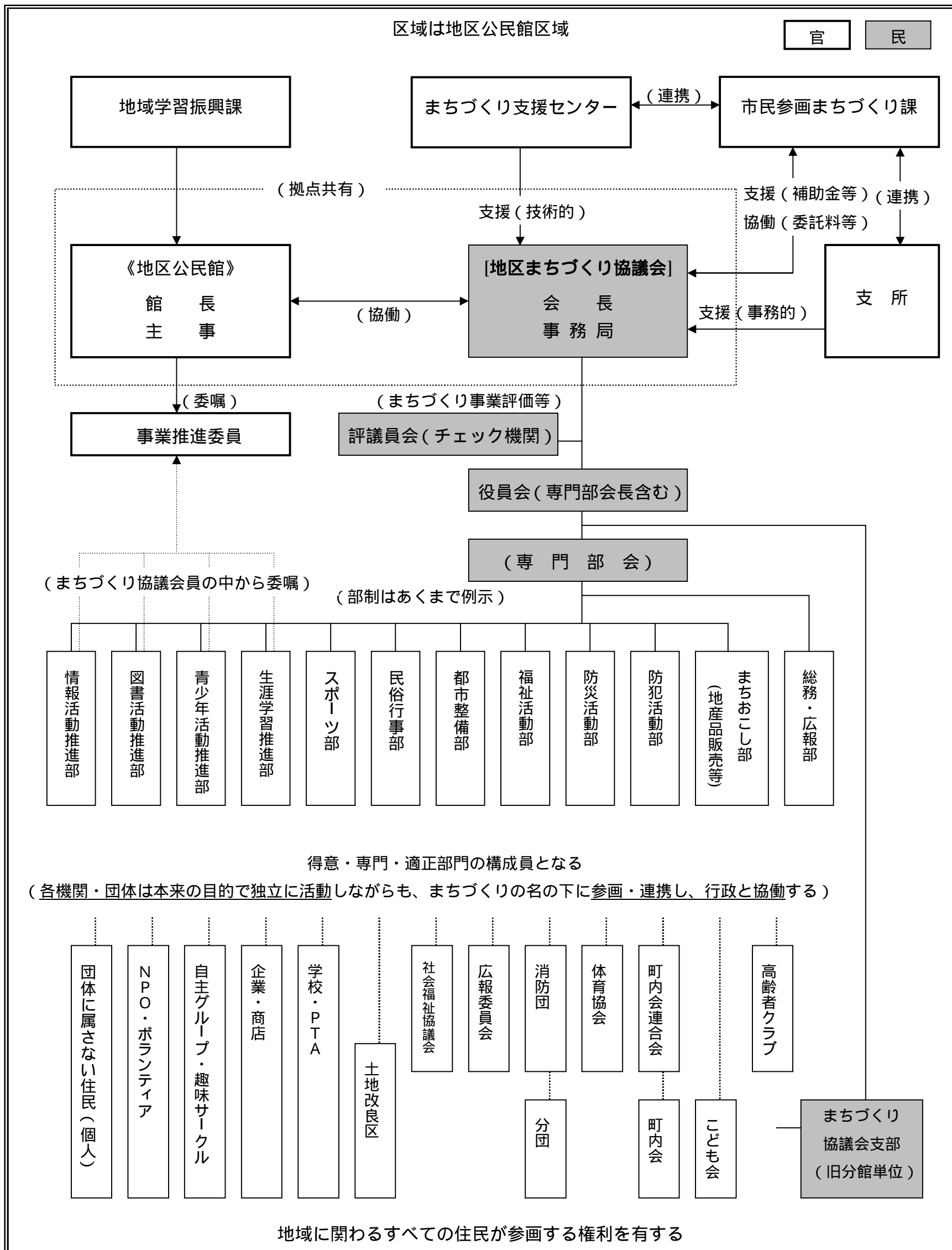
図の下段に例示したような既存組織、自主グループ、NPO、個人は「地域における」まちづくりの名の下に連携し、組織運営は住民間の協議・合意に基づき、民主的になされなければなりません。

また、町内会区域のコミュニティ活動の積み上げや、住民ニーズの吸い上げを地域全体のまちづくりへ繋げていくことが何よりも望ましいと考えます。下段右の「まちづくり協議会支部」は、町内会区域内のコミュニティ連携と地区全体へ繋がるネットワークを期待したものです。

さらに、この図にはありませんが、各地区まちづくり協議会間での情報交換や、広域及び全市域にまたがる事項について協議などをするため、全ての地区まちづくり協議会で構成する組織（以下、「まちづくり委員会」）も必要でしょう。

図で示したまちづくり協議会の構成は、ひとつのモデルを示したに過ぎず、名称や組織の体系に何ら制約を課すものではありません。ただし、まちづくり協議会が単なる任意の組織としてではなく、地区を代表する住民自治組織として、権限と責任を有した行政の対等なパートナーとなるためには、一定の資格要件を満たす必要があります。その詳細については次章に示したいと思います。

「地域における」まちづくり推進体制



まちづくり計画の策定

住民主体のまちづくりを実現させるため、まちづくり協議会の結成同様、重要なのがまちづくり計画の策定です。まちづくり計画とは、地区住民自らが自分達のまちの将来あるべき姿を思い描き、その理想像に近づくためには今後どのようにまちづくりを行っていったらいいかを明文化したものです。

まちづくり計画は、住民自らが住民ニーズの把握や地域資源の発見、発掘、課題の抽出を行ったうえで、地区の理想像を描くことから始まります。

その理想を実現するために、どのような取り組みを、どのくらいの期間(短期・中期・長期)で行っていくのか、また地区住民だけなのか、行政にしてもらうのか、住民と行政が役割分担して行うのか、費用の財源をどう確保していくのか、といった内容について協議し、地区住民の合意を経て策定されるもので、策定後は地区住民自らが進行管理していくものです。

すなわち、地区の代表組織であるまちづくり協議会が、住民の合意に基づきまちづくり計画を策定し、計画に基づき自分達の理想のまちに近づく取り組みを行い、行政はその取り組みを支援していくというのが住民主体のまちづくりです。

なお、人口規模が大きいなどの理由で、いきなり地区全体でまちづくり計画が策定できない地区がある場合は、まず小地域ごとに策定し、それを地区の総合計画として集約するような策定方法も時には必要であると考えます。

また、まちづくり計画の策定から実現までの一連の過程には、地区に関わるすべての人たち、組織が参加し、情報を共有することが重要です。そのことにより、住民がまちづくり活動への参画を自覚し、自らの存在意義を確かめることができるでしょう。

「夢」の実現に向けた工程を官民が共に歩いていくことにより、いずれ、各地区の取り組みの集大成として「憧れ 誇り 日本一のまち 松山」が実現することにはならないでしょうか。

地区内の情報共有

まちづくり協議会は、多くの地域住民の意見を反映しながら運営していく必要があります。より多くの住民にまちづくり協議会の運営に参画してもらうためには、まちづくり協議会の活動に関する情報やその地区が抱えている課題を共有することが重要です。アンケート結果（18 頁参照）にもあるように、多くの住民が情報共有の重要性を指摘しており、安定持続したまちづくり協議会の運営は、この情報共有の仕組みがうまく構築されるかどうかにかかっています。

地区内の情報共有の手段としては、以前から行われている住民や各組織、団体の集会、広報紙、回覧文書、掲示物などの情報共有手段に加え、これからの時代はIT（情報通信技術）を活用した情報の共有化が挙げられるでしょう。

ホームページの開設はすでに全国で多くの実例がありますが、電子会議室等のITを活用した住民参加のシステムを構築し、活用しているところもあり、地理的・時間的制約を超えて、住民がコミュニティ活動に関われる仕組みが、今後は地域の中にも求められてくると思われます。

ITを活用した住民参加は、まだまだ一部の人たちのもののように思われていますが、将来的にはこれらの情報受発信作業に、小中学生から高齢者まで幅広い住民が気軽に参加することも可能になると考えられます。

また、まちづくり協議会と地域住民の双方向から24時間可能な情報伝達の仕組みを構築することによって、無関心層の新規取り込みによる人材不足の解消や、会議に参加出来ない人達の意見聴取など、より多くの地域住民によるまちづくり協議会への参画が可能になることでしょう。

自主財源の確保による自立

住民主体のまちづくりの重要性については前述しましたが、この取り組みの最終的な目標は、報告書の題名のとおり、地域コミュニティの自立です。「自立」にはさまざまな意味を込めていますが、行政から補助してもらわなくても自主財源で運営できるという財政的自立の意味も含まれます。

まちづくり協議会は行政からの補助だけに依存するのではなく、住民の会費や民間企業からの助成や寄付等を主要財源として、地区内の各種団体を含めた総合的な予算管理をすることにより、効率的な収支を目指さなければなりません。

さらにはコミュニティ・ビジネスを行うなどの自己努力により、財政的な自立を目指すことが、行政関与を軽減する意味でも必要であると考えます。

ただし、財政支援がまったく不要ということではなく、行政はまちづくり協議会に対して、目的に応じた適切な支援を行っていかねばなりません。

2) 行政における取り組み

各地区における取り組みが重要であるのと同様、行政における取り組みは重要ですが、過度の関与は自主性を損なうおそれがあり、行政には地域の自主性を尊重しながら、側面支援等の取り組みを行っていくことが求められます。

条例等による制度の担保

住民主体のまちづくりは短期間で実現できるものではなく、今後長期にわたって継続的に取り組んで行く必要があります。住民自治を促進していくためにも、行政は「地域における」まちづくりの取り組み方針や基本的なルールを明確に示さなければなりません。条例等の根拠規定を設けて、まちづくり協議会を公的に認証するなど、内外に向けて「地域における」まちづくり制度の実効性を担保することが望まれます。（後見の必要性と意義については後述）

なお、条例には以下のような内容を盛り込むべきであると考えます。

住民主体のまちづくりの推進姿勢

官民の役割分担と協働の方向性

まちづくり協議会の位置づけ（公的団体としての認証、権限と責任）

まちづくり計画の位置づけ（行政計画並みの扱い、実現性の担保）

地域コミュニティに関する審議会^{*15}の設置

*15 「地域における」まちづくりについて協議を行う審議会。まちづくり協議会の公的認証や支援制度のあり方について審議をする。

庁内の推進体制と組織間の連携

地域での取り組みを支援していくためには、より効果的・効率的な支援が行える行政内部の組織体制が必要不可欠です。そこで、まず「地域における」まちづくりに関する市の担当部署を設け、そこが組織の設立、計画策定、実践などの地域の取り組みに対して、支援していく体制が必要です。

また、他の部署間の取り次ぎやコーディネートを行い、各部署が必要な時に動けるような全庁的推進体制を構築し、地域の取り組みを総合的に支援していく必要があります。（まちづくりに関する行政の支援体制 37 頁参照）

さらに、各地区の民意を反映した制度及び施策の展開を図るため、年 1 回程度、まちづくり協議会と行政との懇談会等を開催し、官民の連携を強化することも必要でしょう。

支援機関の設置

各地区の実情に即した取り組みを支援するため、行政は庁内の推進体制を整備するとともに、専門の支援機関を設置し、多面的支援を行っていく必要があります。

そこで、私たちはまちづくり支援センター（以下、「支援センター」）の設置を以下に提案したいと思います。（まちづくり支援センターイメージ 36 頁参照）

支援センターは、

- 1．立ち上げ支援（各地区の協議会の立ち上げ支援、事業計画作成や企画運営に向けた助言・アドバイス等の実施）
- 2．活動サポート（まちづくり活動の専門家の派遣及び備品や機器の貸し出し）
- 3．情報交流（協議会、各種団体、行政間の情報交流基盤及び各種データベースの構築）
- 4．仲介（協議会からのニーズや各種陳情事項の行政への仲介及び企業・NPOとの連合体の構築）
- 5．普及・啓発（地域コミュニティ再生に向けた意識啓発や市民活動の優良事例等の紹介）
- 6．研修（専門的知識を学ぶ環境の提供）
- 7．調査・研究（地域活動で得られた知識やノウハウの体系的・専門的な蓄積及びその研究）
- 8．資金調達支援（行政・民間の補助金情報の提供、具体的な資金調達に向けた診断・助言・指導）

といった 8 つの機能を持ち、また、将来的にはデータ配信（映像コンテンツや各種

データの配信を行うほか、テレビ会議などにも対応)機能を備えることが望ましいと考えます。

なお、支援センターは設立当初から陣容、設備等を大規模に構えるのではなく、大学、企業、NPO及びその他専門機関等、現在ある社会資源との連携体制をまずは構築し、必要最小限の体制から運営を始めて、段階的に機能の拡充を図っていく(小さく産んで大きく育てる)などの配慮が必要です。

また、将来的にはコミュニティ活動を支援する他の機関として、既に存在するまつやまNPOサポートセンターや、松山市ボランティアセンター等との統合、連携などの調整を行っていく必要もあります。

支援センターによる支援だけでなく、支所が地域の実情を熟知した出先機関として、本庁や支援センターと地域をつなぐ中間機関の役割を担うことは重要です。本庁の各担当課と役割を分担しながら、支所が事業計画や文書作成等の事務的なアドバイスを行うことは、地域密着型のきめ細かい支援を行っていく上からも望ましいと考えます。(37頁参照)

なお、現状の支所の人員体制で効果的な支援が行えない場合は、従来の支所業務とまちづくり協議会への中間支援業務を兼任する職員配置を行う必要があります。ただし、支援体制の仕組みは単純なほうがよいため、まちづくり協議会の成熟度合いに合わせて、中間支援を縮小していくほうがよいでしょう。

活動拠点の整備

支援体制の整備については、支援機関だけでなく、まちづくり協議会の事務局や活動の拠点となる場所を整備する必要もありますが、拠点整備については新たに建設していくのではなく、公民館や町域レベルの集会所施設等の既存施設を有効に活用しながら整備していくことが望ましいと思われます。

公民館の活用については、設置目的に係る法的制約もあり、十分に教育委員会との調整を図る必要があると思いますが、本来コミュニティ集会所は、地域のまちづくり活動を中心に行うための拠点施設であり、地域住民が教育施設としての利用制

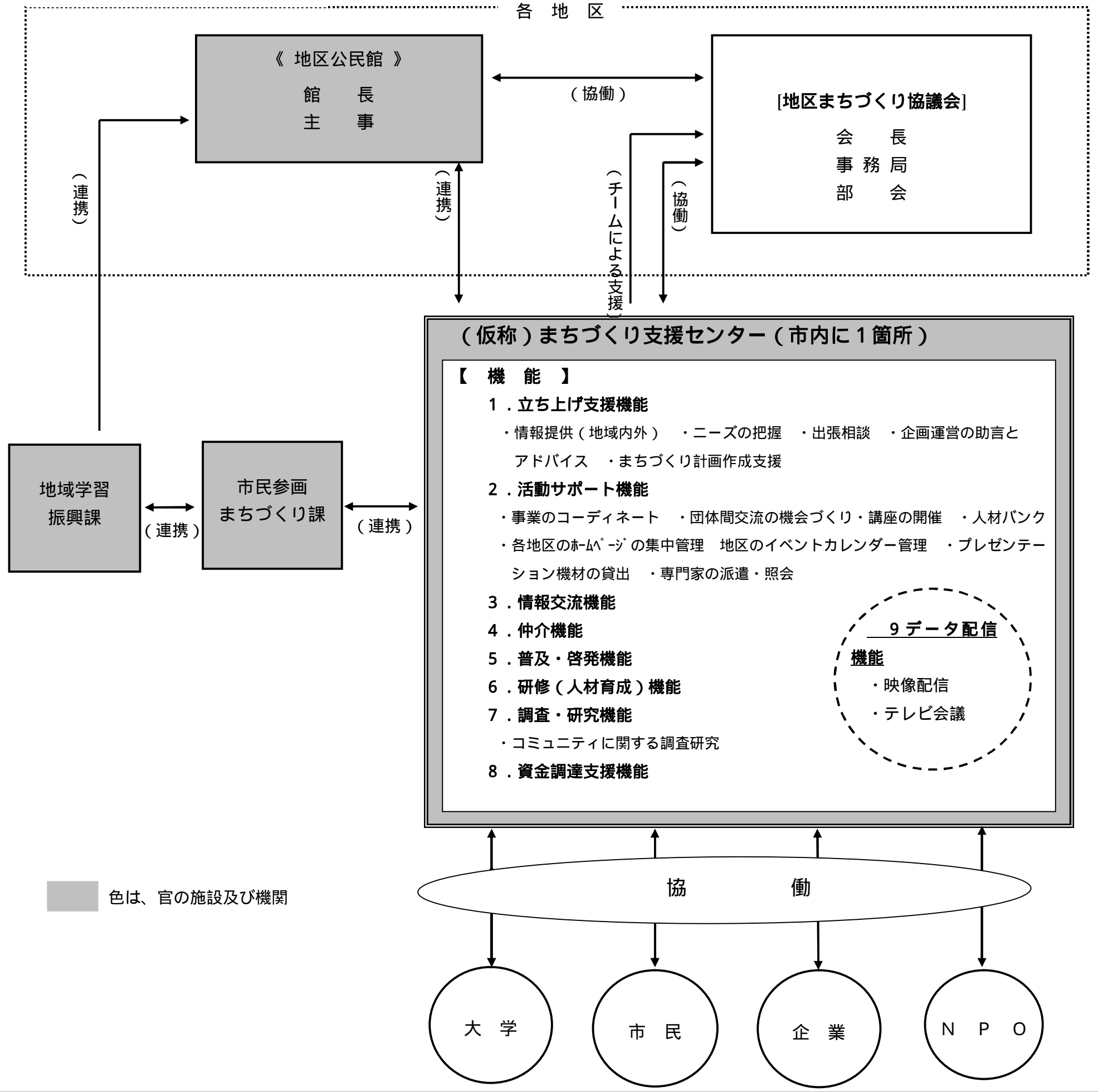
限を受けることなく、まちづくりや地域活動など自由に利用できることへの配慮も必要です。

また、行政も厳しい財政状況にあるでしょうが、住民パワーにより地域課題を解決するなどの効果を考えれば、分館認定を受けないコミュニティ集会所についても、建設費などの多額の初期投資に対して、あらたに公的支援を設けてもよいのではないかと思います。

1. 基本的な考え方

支援センターは、「地区まちづくり協議会」の立ち上がり支援やまちづくりに事業に関する各種相談、幅広い情報交流の促進、行政との仲介、まちづくりに関する研修・研究など様々な支援機能を有する。今回提案するセンターは人的交流の場ではなく、各種支援機能の準備、運用、さらには機能の充実強化をするための拠点として位置づけ、既存の公共施設とも十分連携を図りながら各種支援を行っていく。また、具体的な支援にあたってはニーズの高いものから段階的、計画的に推進していく。

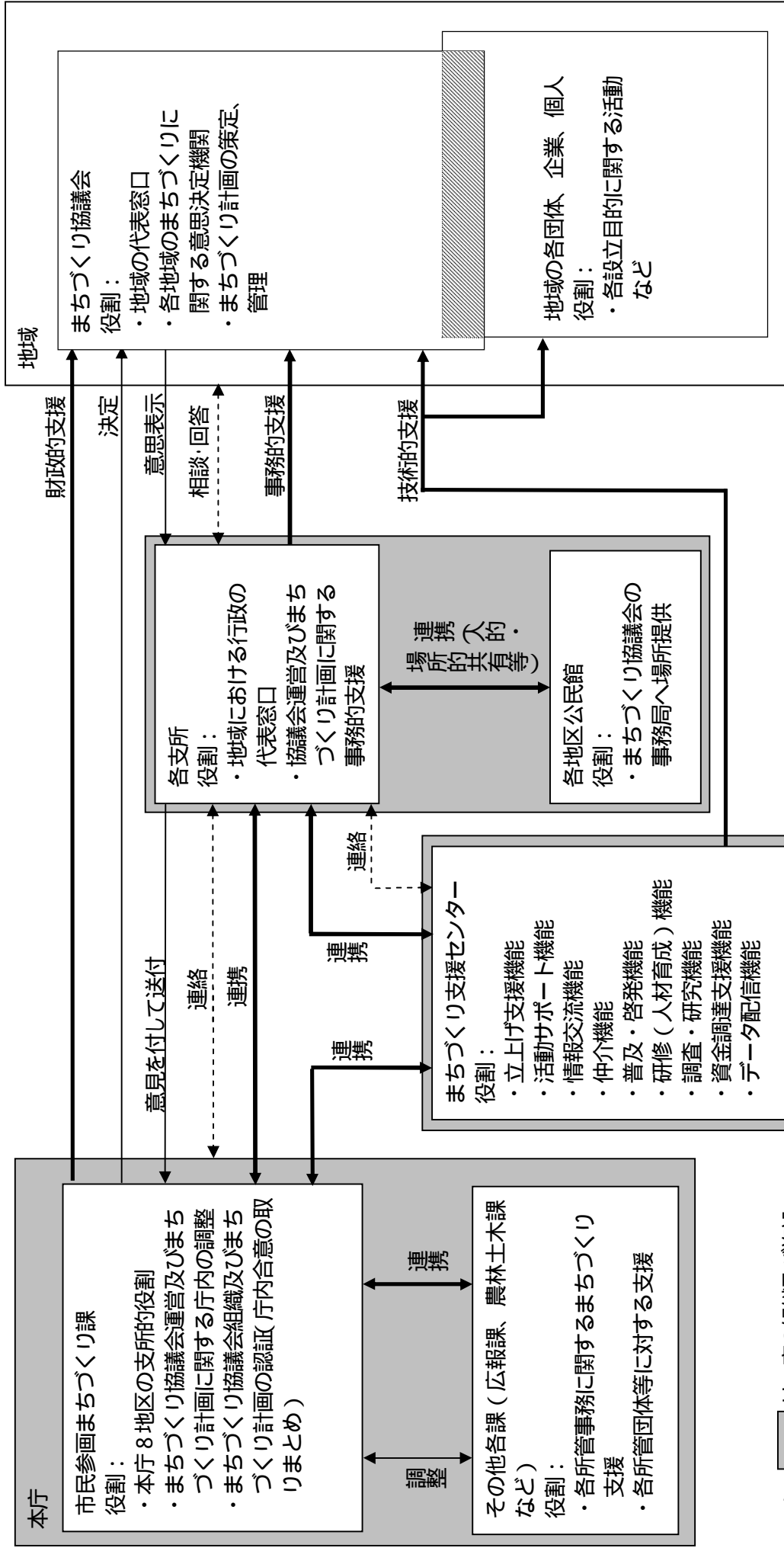
2. 支援センターイメージ図



3. 機能概要

1. 立ち上げ支援機能・・・各地区の「まちづくり協議会」立ち上げ支援。まちづくり計画作成や企画運営に向けた助言・アドバイス等。
2. 活動サポート機能・・・まちづくり活動（各分野）の専門家を派遣するとともに、活動に必要な備品やプレゼンテーション機器の貸出を行う。
3. 情報交流機能・・・協議会・各種団体・行政との情報交流基盤を構築し、双方向による情報交流を行う。また、各種データベースを構築。
4. 仲介機能・・・協議会からあがってきた、住民ニーズや各種陳情事項を行政に仲介。また、企業・NPOとのコンソーシアム構築。
5. 普及・啓発機能・・・地域コミュニティ再生に向けた意識啓発や市民活動の優良事例等を紹介していく。
6. 研修（人材育成）機能・・・まちづくり活動を推進していく上での必要な専門的知識を学び、リーダーとして活躍できる人材を育成する。
7. 調査・研究機能・・・地域活動で得られた知識やノウハウを体系的に・専門的に蓄積していく。
8. 資金調達支援機能・・・行政・民間の補助金情報を提供するほか、具体的な資金調達に向けたコンサルを行う。
9. データ配信機能・・・映像コンテンツや各種データの配信を行うほか、テレビ会議などにも対応。

まちづくりに関する行政の支援体制



- 1 は、官の組織及び施設
- 2 は、相談に対する回答の流れ
- 3 は、地域に対する技術的・事務的支援等の流れ
- 4 は、組織及び計画認証に関する流れ

自発的取り組みの支援と協働体制の見直し

住民主体のまちづくりにおいて行政が行う支援施策は、住民の自発的な活動を後押しするような施策でなければいけません。このため新しい支援だけでなく、行政の既存の事業、取り組みについても、以下の見直しを提案したいと思います。

オンリーワンのふるさとづくり推進事業の移管

教育委員会が実施しているオンリーワンのふるさとづくり推進事業については、主な取り組み内容がコミュニティ活動であるため、実施主体を公民館事業推進委員会からまちづくり協議会へ移管する。同時に、補助事業の目的がまちづくり活動の支援であることを明確にする。

補助金の新設（組織立ち上げ、運営事務費に対する補助）

活動補助だけでなく、まちづくり協議会の設立時には、事務処理機能の強化など、初期投資も必要になるため、組織立ち上げのための助成や事務に関する費用の助成などの新たな補助、助成制度を創設する。ただし、補助・助成金額については、組織の早期自立のためにも必要最小限とし、金額は十分に検討し決定する。

補助金の一括交付

住民自治を促進し、地域の実情に応じた特色あるまちづくりを後押しするため、各地区に支出しているまちづくり活動への助成金、まちづくり活動団体や行政設置団体への運営補助金等を統合する。また、統合した補助金はまちづくり協議会に一括交付し、ある程度の用途裁量を委ねる。

委託先の一本化

補助金の一括交付同様、各地区の団体に支出しているまちづくりに関する委託事業についても、委託料の支払い先をまちづくり協議会に一本化し、地区の裁量で効果的に事業を実施し、余剰金があれば、それをまちづくり活動に充てられるようにする。

公民館及びその他活動拠点等の管理委託

まちづくり活動の拠点施設でもある公民館を効率的・効果的に維持管理及び運用するため、最も住民に近い、まちづくり協議会が管理に関わっていくことが望ましい。また、その他の活動拠点や公共施設についても、まちづくり協議会で管理することが望ましい施設は、同会が管理を行う。

指定管理者制度を導入している施設については、指定基準に優先条項を盛り込むなどの配慮をする。

地区内の各団体の見直し

補助金、委託料の統合化、一本化に伴い、まちづくり協議会が柔軟に、また効率的に事業展開できるよう、住民とも協議しながら、地区内の各団体について、統廃合等の必要があるものについては見直しをしていく。特に活動実態のない、形骸化してしまっている団体があれば積極的に見直しを行う。

行政協力員制度等の見直し

行政が真に住民との協働のまちづくりを目指していくのなら、住民に行政協力員を委嘱するという従来の行政協力員制度を見直し、必ずしも官職を任命する必要のないものは、民の立場での協力を要請するなど、今後は制度のあり方、官民の役割分担を再検討する。

3) 制度普及にむけた段階的取り組み

前述のような住民主体のまちづくりの仕組みを導入しようとするれば、場合によっては、何十年も続いてきた制度の転換を住民、行政ともに強いられることとなります。住民自治を促進することは重要ですが、まずは混乱無く、円滑に新たな制度への転換を図っていくことが肝要で、そのためには以下のような取り組みを段階的に行っていくことが必要です。

意識啓発、人材育成

住民に対しては町内会単位の小範囲での説明会の実施や広報紙、ホームページ等を活用した広報活動などにより、新たな制度の重要性や必要性、施策内容を十分に理解してもらうことが必要です。

また、行政側も市職員に対し、研修会などを通して住民自治の必要性や「地域における」まちづくりの重要性を啓発することが必要です。これまでの団体自治重視から住民自治重視へ、職員の意識転換がなければ円滑な事業運営は望めません。

さらに、各地区で活動を担う人材の育成も必要であることから、現在、市と愛媛大学地域創成研究センターとが実施している「地域リーダー養成セミナー」のような人材育成に関する取り組みや公民館での人づくりなども積極的に行っていくべきと考えます。

発展段階ごとの普及支援策

住民の意思を無視したかたちで新たな制度の導入を強制的に行うことは、住民主体のまちづくりの趣旨からも行うべきではなく、制度の重要性・必要性を理解した地区から導入していくという、手挙げ方式を採用するべきです。また、制度全てを同時に導入するのではなく、まちづくり協議会の熟度に応じて段階的に導入することも必要です。

まちづくり協議会設立準備期については、出前講座などにより、住民主体によるまちづくりの重要性・必要性を理解してもらうことや、地元学^{*16}の実践等により、自分の地域に目を向けてもらうことがまずは必要です。そして、組織立ち上げの気運が高まったところで、より多くの住民を巻き込んだかたちでの設立準備を行うことが望ましいと考えます。この時、支援センターによる技術的支援や、本庁・支所職員による事務的支援も行う必要があると考えます。

まちづくり協議会設立初期においては、いかに安定的かつ効果的・効率的な組織の運営を行うかに重点を置いて人的・金銭的支援を行い、この時期からまちづくり計画策定に関する技術的・事務的支援を行う必要があります。

まちづくり協議会発展期については、できる限り組織の自立支援に心がけ、情報提供、地区間の連携補助等、直接支援から側面支援への転換を図っていくことが望ましいと考えます。

^{*16} 地元住民が、まち歩きや文献調査などを通じて、地域の暮らしや文化、資源を再発見し、それを大切に育てながらまちづくりに活かしていく取り組み。

誘因策と期限の設定の必要性

まちづくり協議会の立ち上げについては、「手挙げ方式」の採用を前項に提案しましたが、高知市などの例に見られるように、地域住民の自発的意思を期待しているだけでは、全市への普及に長い期間を費やす可能性があります。

組織の設立を促進するためには、協議会に財源の用途裁量や行政との代表交渉権を持たせるなどの普及策を講じるとともに、設立期限を設定して、設立しない地区には、期限後、一定の補助金等が支出されなくなるなどのマイナスの意味合いを含めた設立促進策を講じること考えられます。

6 . 地域が持つべき権限と責任

住民自治の重要性については、これまでに述べてきたとおりですが、住民の自主・自立性を高めるとともに、役割分担を明確にした上で、官民がさらなる協働を推進していくことが重要です。

中央集権型から地方分権型へという分権改革の中にあって、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ移行しなければならないのは、国と地方のことだけではありません。

国から県へ、県から市へという分権の流れをさらに地域まで進め、地域内分権と権限移譲の積極的な推進に努めなければ、真の住民自治は実現しません。また、地域も権限移譲を求めるだけでなく、受け皿となる住民自治の仕組みを地域の中に整えなければ、行政の対等なパートナーとはなり得ないでしょう。

1) まちづくり協議会の代表性

地域を治める主体は「個人」ではなく「組織」です。住民ひとり一人の意思の集合体である「住民自治組織」(まちづくり協議会)が、地区を代表し、まちづくり協議会は地区を代表するがゆえに、住民から自治を付託され、自治を付託されていることにより権限と責任を付与されます。つまり、すべての権限と責任は、まちづくり協議会の地区代表性から派生しています。

地区を代表する資格要件とは

まちづくり協議会が地区を代表するためには、さまざまな資格要件(性格と能力)を備えていなければなりません。

民主的運営(公平・公正・中立)

従来之地縁組織が前近代的、閉鎖的と批判されている理由として、民主的な組織運営がなされていないことが挙げられます。組織への加入は任意か、役員の長期留任や人事の固定化はないか、規約は定められているか、議決機関や監査等のチェック機能はあるか、情報は公開されているかなど、厳しい条件が課せられるでしょう。

合意形成・調停機能

住民意思の集合体であるためには、まちづくり協議会に住民の合意形成機能が求められます。また、住民の意思を代理する以上、まちづくり協議会は地区に唯一の組織でなければなりません。

住民や組織間に意見の相違があったときには、調停能力も必要ですし、そのためには地区内の大多数の住民・組織に認知・承認された、信頼すべき組織である必要があります。

執行能力

まちづくり協議会には、組織体としての執行体制が備わっていなければなりません。また、事務処理能力も求められますし、独自の活動を行っていくための財源も確保する必要があります。

地区内における組織の権限と責任

権限と責任は行政から移譲（付与）されるものと思いがちですが、まちづくり協議会が、地区内の自治（内政）に関して、住民から認めてもらう権限とそれに付随する責任もあり、これらはあらかじめ規約等において、まちづくり協議会と住民の双方が担保しあっておくべきでしょう。対住民への権限と責任については以下のようなものが考えられます。

組織として住民に行使できる権限

地区を代表する住民自治組織が、住民に行使できる権限としては、まず、地区の代表という立場を根拠に、行政から移譲（付与）される権限を行使できる権限が考えられます。これはそもそも行政の認証行為に付随するもので、住民がまちづくり協議会を地区の代表と認めた時点で、すでに備わっている権限と言えます。

また、規約等で決められた裁量事項の決裁権と執行権は、協議会と住民の双方の合意に基づき取り決められていることであり、当然に認められるべきものです。民主的手段さえ経ていれば、地区に関わる諸事項の決定は、すべてまちづくり協議会

の名の下に決定され、場合によっては強制力を持って執行されます。

組織として住民に果たさなければならない責任

言うまでもなく権限には責任が伴います。住民がまちづくり協議会を地区の代表として認め、権限を与えるのは民主的運営を信頼しているからだけではなく、権限の行使が責任の遂行を前提としているからです。

まちづくり協議会が地区を代表して行った行為は、説明性の高いものでなければなりません。不明、不正確、不明瞭な行為がないよう、常に幅広い情報を積極的に住民に提供し、共有していくことが住民に対する説明責任として求められます。

また、「合意形成・調停機能」をまちづくり協議会の資格要件として挙げましたが、住民や各種団体、住民組織間において対立する意見が出たときには、単なる多数決へ持ち込むのではなく、双方の利害を調整しながら調停を行うことも、地区住民から託された責任と言えます。

2) 行政が付与すべき権限と責任

行政は地域の自主・自立性を高め、住民自治を促進する観点から、前節の資格要件を備えたまちづくり協議会に対して、地区住民を代表する正当な住民自治組織であることを公的に認証した上で、権限移譲の積極的な推進に努めることが必要です。

また、行政自体もまちづくり協議会を正当な住民自治組織と認証する以上、組織として機能し始めたまちづくり協議会からの働きかけに対し、真摯に、かつ機動性を持って、全庁的な対応をしなければなりません。

それこそが行政とまちづくり協議会の対等・協力関係の証であり、パートナーに対する敬意を示すこととなります。従前と同様の上下関係を地域に押し付けたのでは、住民からの信用を一気に失うだけでなく、せっかく緒に就いたばかりの取り組みが、たちまちに瓦解し、将来にわたって禍根を残すことにもなりかねません。

地区が持つべき権限

公的団体の資格付与（公的認証）に伴う代表権

ひとつの「ミニ自治体」として、まちづくり協議会が自立するためには、公的認証という行政の後見と併せて、地区の代表に相応しい権限も付与されなければなりません。他の組織との区別化は、まちづくり協議会の代表性をより強固なものにするでしょう。

・地区に係る交渉窓口の一本化

市から要請を受けて、あるいは進んで地区住民の総意を述べる代理者はまちづくり協議会をおいて他にありません。住民の同意を要する事柄については、まちづくり協議会への事前協議を義務付けるなど、各種業務への運用も想定されます。委託料の支払い先の一本化の提案もこの権限に基づくものです。

・指定管理者への優先指定

地域に密着した公共施設については、指定管理者基準にまちづくり協議会の優先条項を盛り込むなど、地域性の尊重やコミュニティ組織の自立促進への配慮が

必要です。

- ・ 地区内の規制の設定

法令に基づく公権力の行使に関わる事務を除き、地区内自治に関連して、例えばごみステーションの管理規制をある程度認めるなどの決定権限を与えてはどうでしょうか。

地区住民を代表した市政参画権

市政参画の権利はすべての住民に与えられるもので、まちづくり協議会が専有すべきものではありません。しかし、市全体に関わる問題について、地区住民を代表して発言を行ったり、地区間調整を行ったりするのは個人より、組織がふさわしいと思われます。

- ・ 各種委員会への参画

これまで「市民代表」として各種委員会の委員等に任用されていたのは、広報委員などの行政協力員でしたが、今後は純粋に「民」を代表した住民が公の場で政策形成へ関与する機会を与えられなければなりません。

- ・ 地区懇談会等の開催

各種委員会の委員として、限られた住民が市役所へ出向いていくだけでなく、多くの住民が直接、市長や市の幹部職員と意見交流ができる場を設けるようにすれば、市政への参画機会が増えます。

- ・ 付与権限に関する協議

付与する側（行政）の都合だけで、権限の内容や範囲が決められていては、本当の意味での権限移譲とは呼ぶことができません。その内容や範囲に関しては、付与する行政と行使する各地区まちづくり協議会との間で、常に見直しの協議が行われるべきでしょう。そのような際にはまちづくり委員会（27 頁参照）を活用するなどして、住民の意向を反映する必要があります。

まちづくり計画の実現性の担保

まちづくり協議会が策定するまちづくり計画は、住民ニーズの把握、地域課題の発見・洗い出し、地域資産の発掘、再評価など、多大の時間と手間を掛け、合意形

成を積み上げてきた、住民意思の結集であり、まさに地区の総合計画と呼ぶにふさわしいものです。このまちづくり計画の実現に対して、行政はでき得る限りの支援を行うべきで、全庁的な支援体制を担保すべきであると考えます。

・公共事業の要請、優先順位付け

まちづくり計画には、地区として取り組むべき事業の優先順位も示されます。地区住民が心から望んでいる事業は何なのか、まずは、縦割り行政による優先順位を横断的に調整していく試みもあってよいのではないのでしょうか。

また、公共事業の要請に関しては、必ずしも住民の総意とは言いがたい従来型の陳情要望ではなく、住民の総意であるまちづくり計画への掲載を条件とすることも想定されます。

補助金等の使途裁量権限

補助金の統合や委託料の一本化については、前章に提言しましたが、同時にこれらの使途裁量権をまちづくり協議会に与えなければ、何のための統合、一本化かわかりません。

使途裁量の自由度を高め、地域に「自己決定」「自己責任」を委ねることが、住民自治の促進につながり、住民が工夫を重ねて、効率よい財政運営に努めることが、結果的に行財政改革にもつながります。また、使途裁量権限の付与は内外の監視機能を高め、その結果、まちづくり協議会には緊張感が生まれることでしょう。

地区が持つべき責任

まちづくり協議会は、移譲された権限とともに責任を負担しなければなりません。内政に関する責任は住民との合意により、双務契約されたものでしたが、公的に認証し、対外的な資格まで与えたまちづくり協議会に対して、行政が「ミニ自治体」に相応しい責任を求めることは当然です。

さらに、市民からの厳しい監視の目が向けられる行政運営と同様、対外的な資格を与えられた「ミニ自治体」の運営に対しても、内外から厳しい監視の目が向けられることでしょう。

権限行使に伴う説明責任

まちづくり協議会は認証を受けた公的団体として、前節で述べた地区住民への説明責任だけでなく、以下のような行政に対する説明責任、市民に対する説明責任を負わなければなりません。

・情報公開、提供の責任

組織の活動内容や会計処理の状況、一括交付された補助金や事業委託料等、公的資金の使途、また、これらの決定に至る協議経過は説明性の高いものでなければなりません。常に公開に応じられるよう書類を整備するとともに、少なくとも住民に対しては積極的な情報提供を心がけるべきです。

協働のパートナーとしての責任

・「公共」活動の分担・協力

住民がした方がよいことは住民が分担するという考え方に立てば、これまで行政協力員が「官」の身分で行っていたことの中にも、「民」として、まちづくり協議会が分担すべき活動が含まれてはいないでしょうか。行政の「下請け」ではなく、住民の本来の役割として、従来の「公共」活動にも主体的に取り組むべきです。

公平、公正、中立な立場の保持

行政からの信頼を失わないために、また、対外的信用を失墜することがないように、まちづくり協議会は認証の資格要件でもある公平、公正、中立な立場を保持し続けなければなりません。

・組織の民主的運営

民主的な役員選出、住民意思の尊重、チェック機能等、こうした仕組みを備えることこそ、従来の地縁組織が受けてきた批判に応えることとなります。

・個人情報保護、秘密保持

地域の代表組織として、知り得た会員の個人情報や政策形成過程への参画で得た情報など、秘匿すべき情報は外部へ流出しないよう厳重に管理しなければなりません。

- ・政治・宗教への不関与

従来の地縁組織は地元への利益誘導を目的にして、議員の選挙母体となることが少なくありませんでしたが、まちづくり協議会は「ミニ自治体」として、政治的・宗教的に中立でなければなりません。

- ・権限濫用禁止

行政からの公的認証によって、まちづくり協議会の影響力は、住民が想像する以上に強いものとなるでしょう。それだけに権限の濫用は避けなければなりません。住民としても代理機関を監視する必要があります。

- ・住民・組織の合意形成の責任

行政がまちづくり協議会に期待することとして、住民や組織間の合意形成機能は非常に大きく、地区の代表性を付与する裏付けは合意形成機能であると言っても過言ではありません。

- ・事前事後調整責任

地区の代表として、まちづくり協議会はすでに住民の合意形成が終わった事項を行政に伝え、あるいは決裁を付託された事項について協議を行います。行政との交渉・協議で一旦決定された事柄については、地区内の事後調整責任を負うこととなります。

- ・まちづくり計画の策定・執行責任

「まちづくり計画の実現性の担保」を権限として挙げましたが、まちづくり協議会には理想の実現に向けた行動計画の策定と実践活動が伴わなければ、単なる連絡組織になってしまいます。実現性を担保されているからこそ、まちづくり協議会にはまちづくり計画の策定と執行の責任が強く求められます。

- ・住民等の加入促進の責任

組織の民主的運営を強化し、住民・組織の合意形成能力を高めるためにも、まちづくり協議会を構成する個人、団体、組織の数は多いほうがよいのは当然です。常に構成員の加入促進に励むことが必要です。

執行能力等の向上

これまでの住民自治組織は、組織体としての体制が必ずしも備わっていたとは言えません。それは構成員の合意に基づくものであったかも知れませんが、公的団体としては、機能的な組織の機構や事務処理能力が求められることとなります。

3) 行政による後見の必要性と意義

権限・責任の取り決めの必要性

地区内における組織の権限と責任については、組織規約等において規定しなければなりません。行政から付与される権限と責任についても条例等にその基本的方針を明文化し、市民に提示しておかなければなりません。それは公的資格を認証した行政の責任でもあります。

基本的方針を市民に広く知らしめることで、対外的な効力を担保するとともに、まちづくり協議会の位置づけを明確にします。それは行政が住民自治の重要性を認識し、まちづくり協議会（住民）を主従の関係でなく、対等のパートナーとして認めた表明ともなるでしょう。

組織の成熟度に応じた権限移譲、自治支援

権限・責任の範囲は固定したものでなく、時代背景や社会通念のほか、各地区の意向、まちづくり協議会の成熟度に応じて変化すべきです。組織の結成間もない地区、まちづくり計画の策定が終わった地区、それぞれに応じた権限移譲があってもよいはずで、また、それが励みにもなり、地区間競争を生むことでしょう。

なお、事業委託や業務分担に伴う具体的な権限・責任は、対象が多岐にわたるため、担当部署が個別に示すこととし、随時、範囲の見直しを行うことが必要です。

その際、パートナーである住民の意見を聴くことは重要で、地区まちづくり協議会との協議の場を持つなどの対応がなければなりません。

対外的な信頼性の向上と自立促進

まちづくり協議会の公的認証は、権限の実効性の裏付けに作用するだけでなく、地区内の代表性を強化し、対外的な信頼性を高めることが、活動の側面支援にも繋がります。

ただし、行政としては公的認証という「後見」と引き換えに、組織の運営チェッ

ク等の責任を負わなければなりません。また、まちづくり協議会が公的資格を得たからと言って、行政が委託者として委託業務等の賠償責任を負うことに変わりはありません。

住民自治を支援する行政として

行政の後見は「認証責任」と「自立支援」という2つの意味を持っています。まちづくり協議会の活動に行政として、過度に介入するのではなく、一定の距離をおいて温かく見守りながら、必要に応じて、手当てや支援を行っていくということが求められます。

ただし、不正行為の発生や、民主的体制が崩壊するような事態に陥りそうになった場合には、他地区へ影響が及ばないうちに、認証の取り消しを行うなど、毅然とした姿勢で臨まなければなりません。ようやく胎動を始めた住民自治の将来のためにも。

7. 地域コミュニティの自立を目指して（結びにかえて）

本報告書においては、自立したコミュニティのあるべき姿と、それへの道程について検討を行い、それを基にいくつかの提言を行ってきました。

私たちの提言内容は、最終的には、既存の地域コミュニティのシステムに変更を迫るものであり、それゆえ、その実現は容易でないことは想像に難くありません。

地域住民自らによる十分な討議と、その過程で醸成される望ましい地域コミュニティの将来イメージの共有、そして将来イメージを実現するための強い決意と行動が何より求められます。さらには、既存の地域コミュニティの各種組織との摺り合わせや機能分担も必要になってくることでしょう。

一方、行政の側においても、地域コミュニティにおけるまちづくりの主役は住民であり、それゆえ「住民参加」ではなく「行政参加」のまちづくりが必要であるという意識改革が必要です。さらには、行政参加を担保するための行政システムの変更や目標達成に向けてのねばり強い地道な努力が必要となるでしょう。

どれひとつをとっても、生半可な考えや決意では達成不可能な事柄ばかりであります。しかし、いかに困難であろうとも、魅力的でかつ居心地の良い地域コミュニティの創造は現代に生きる私たちに課せられた使命であり、避けて通ることはできません。

平成の大合併により、地域コミュニティの将来に多くの人が不安を感じている今こそ、地域コミュニティの自立を達成する千載一遇のチャンスという見方もできます。

「千里の道も一歩から」と言います。「日本一の地域コミュニティのまちづくり」を目指して、行政と住民のパートナーシップでその第一歩を踏み出そうではありませんか。

松山市地域コミュニティ市民検討会議
委員長 藤 目 節 夫

資 料 編

資料 1	松山市地域コミュニティ市民検討会議設置要綱	57
資料 2	市民検討会議、同研究会議事経過報告	59
資料 3	「2005 年度 地域政策都市情報調査」・オプション質問票	65
資料 4	先進地視察報告	67
資料 4 -1	「まちづくり組織」等に関する状況（高知県高知市）	68
資料 4 -2	「まちづくり組織」等に関する状況（岡山県高梁市）	70
資料 4 -3	「まちづくり組織」等に関する状況（岡山県倉敷市）	72
資料 4 -4	行政の取り組み等に関する状況（福岡県宗像市）	74
資料 4 -5	行政の取り組み等に関する状況（熊本県熊本市）	76
資料 5	松山市地域コミュニティ市民検討会議委員名簿	77
資料 6	松山市地域コミュニティ市民検討会議研究会会員名簿	78

資料 1

松山市地域コミュニティ市民検討会議設置要綱

(目的・設置)

第1条 地域におけるまちづくりを総合的かつ効果的に促進するため、松山市地域コミュニティ市民検討会議(以下「市民検討会議」という。)を設置する。

(定義)

第2条 この要綱において「地域」とは、おおむね地区公民館の区域をいう。

2 この要綱において「まちづくり」とは、自分たちのまちは自分たちの手でつくるという理念を基本にして、市民が独自に、又は行政と協働して行う暮らしやすさ、地域活力の向上等を目指した諸活動をいう。

(所掌事務)

第3条 市民検討会議は、次に掲げる事項についての方策を検討し、市長に報告する。

- (1) 地域のまちづくりに係る市民と行政の協働に関すること。
- (2) まちづくりに係る地域及び行政の推進体制に関すること。
- (3) 地域コミュニティ活動への支援に関すること。

(組織)

第4条 市民検討会議は、市長が委嘱する20人以内の委員をもって組織する。

- 2 市民検討会議に委員長及び副委員長各1人を置く。
- 3 委員長は委員が互選し、副委員長は委員長が指名する。
- 4 委員長は、市民検討会議を代表し、会務を総理する。
- 5 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(任期)

第5条 委員の任期は、2年とする。ただし、この要綱の実施後最初に委嘱される委員の任期は、平成18年3月31日までとする。

- 2 補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 3 委員は、再任されることができる。

(会議)

第6条 市民検討会議の会議は、委員長が招集し、委員長が議長となる。

- 2 市民検討会議は、必要に応じて、会議に委員以外の者の出席を求め、その意見を聴くことができる。
- 3 市民検討会議の会議は、公開とする。ただし、委員長が必要と認めた場合は、公開しないことができる。

(研究会)

第7条 第3条に規定する事項について専門的に協議し、又は調査研究するため、市民検討会議に研究会を置くことができる。

2 研究会は、次の各号に掲げる市長が委嘱する20人以内の会員をもって組織する。

- (1) 委員長及び委員長が指名する委員
- (2) 市民検討会議が推薦する者
- (3) 公募市民
- (4) その他市長が適当と認める者

3 研究会に会長1人を置く。

4 会長は、委員長をもって充てる。

5 会長は、研究会を代表し、研究会の会議の議長となる。

6 会長に事故あるとき、又は会長が欠けたときは、あらかじめ会長の指名する者が、その職務を代行する。

7 研究会は、必要に応じ分科会を設けることができる。

8 前条の規定は、研究会の会議について準用する。

(解散)

第8条 市民検討会議は、その目的が達成されたときに解散する。

(庶務)

第9条 市民検討会議の庶務は、市民参画まちづくり課において処理する。

(その他)

第10条 この要綱に定めるもののほか、市民検討会議の運営に関して必要な事項は、委員長が別に定める。

付 則

この要綱は、平成16年6月24日から実施する。

市民検討会議、同研究会議事経過報告

第 1 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議

日程 / 平成 16 年 6 月 24 日 (木)

1. 主旨説明
2. 委員長・副委員長の選任
3. 他市の状況報告
4. 今後のスケジュール
5. 研究会への付託事項
6. 研究会会員の指名、推薦

第 1 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 7 月 27 日 (火)

- 1) 事業の経過説明
- 2) 検討会議の付託事項について
- 3) 新しいコミュニティ組織
- 4) 今後のスケジュール

第 2 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 8 月 10 日 (火)

- 1) 研究会開催日程について
- 2) 先進地視察について
- 3) 現状認識と課題の抽出について
 - ・これまでの経緯
 - ・公民館活動の現状
 - ・広報委員制度の現状
 - ・北条市・中島町の住民自治組織

先進地視察

日程 / 平成 16 年 8 月 25 日 (水) ~ 26 日 (木)

[岡山班] 研究会員 6 名、随員 1 名

高梁市市民センター、同市宇治地区視察

倉敷市市役所、美観地区視察

[高知班] 研究会員 5 名、随員 1 名

ふれあいセンター、まちづくり取り組み実例視察

第 3 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 8 月 31 日 (火)

- 1) 先進地視察報告
 - ・先進地状況説明 (事務局)
 - ・参加者所感 (参加者各自)
 - ・質疑
- 2) 現状比較と課題抽出
 - ・資料分析
 - ・相違点、類似点と課題抽出

第 4 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 9 月 30 日 (木)

- 1) 公民館 (地域) 活動の実態と分析
 - ・公民館組織の仕組み
 - ・公民館活動の類型化
 - ・役割分担の再考

第 5 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 10 月 21 日 (木)

- 1) まちづくり組織について
 - ・組織体系のバリエーション
 - ・活動の推進体制、構成団体
 - ・既存組織 (公民館等) との調整

第 6 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 11 月 4 日 (木)

- 1) まちづくり協議会について (継続協議)
 - ・組織体系のバリエーション
 - ・活動の推進体制、構成団体
 - ・既存組織 (公民館等) との調整
- 2) まちづくり計画について
 - ・他市の状況等

第 7 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 11 月 25 日 (木)

- 1) まちづくりとは
 - ・まちづくりの定義、要件
- 2) まちづくり計画について
 - ・まちづくり計画の必要性
 - ・他市の状況等

3) 中間報告に向けて

- ・内容の枠組み
- ・スケジュール

第 8 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 16 年 12 月 14 日 (火)

1) 組織体系図について

- ・公民館との連携

2) まちづくりの定義と要件 (前回の集約)

- ・組織づくり (人材育成) の必要性
- ・計画づくり (プロセス重視) の必要性

3) 中間報告に向けて

- ・内容骨子
- ・モデル地区候補地選定の要件について

4) 今後のスケジュール

- ・スケジュール修正

第 9 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 1 月 13 日 (木)

1) 中間報告会に向けて

- ・会員提案説明
- ・目次構成等について
- ・「地域」「まちづくり」「住民」等、定義、要件
- ・モデル地区候補地選定の要件

2) 後期スケジュール

- ・スケジュール修正

第 10 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 2 月 1 日 (火)

1) 中間報告の内容校正

第 11 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 2 月 17 日 (木)

1) 中間報告書案の最終校正

第 2 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議

日程 / 平成 17 年 2 月 22 日 (火)

- 1) 中間報告書案の承認について

中間報告会

日程 / 平成 17 年 2 月 27 日 (日)

「地域におけるまちづくりについて」研究成果中間報告

なお、辻駒健二氏(安芸高田市川根振興協議会会長)による基調講演と
公開シンポジウム ~地域コミュニティの自立をめざして~ を併催した

第 12 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 3 月 15 日 (火)

- 1) まちづくり事業と財源について

第 13 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 4 月 7 日 (木)

- 1) モデル地区の指定について
- 2) モデル地区事業への関わりについて

第 14 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 4 月 21 日 (木)

- 1) 活動拠点及びまちづくり支援センター機能について

第 15 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 5 月 12 日 (木)

- 1) 今まで協議してきたことと今後協議が必要な部分の整理について
- 2) まちづくり支援センター機能について(継続協議)

第 16 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 6 月 2 日 (木)

- 1) まちづくり支援センター機能について(継続協議)
- 2) 行政内部の協働推進体制について

第 17 回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程 / 平成 17 年 6 月 23 日 (木)

- 1) 宗像市先進地視察について

- 2) まちづくり支援センター機能について(継続協議)
- 3) 行政内部の協働推進体制について(継続協議)

第18回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程/平成17年7月14日(木)

- 1) 行政内部の官民協働推進体制について(継続協議)

先進地視察

日程/平成17年7月19日(火)~20日(水)

研究会員4名、随員1名

福岡県宗像市役所、日の里地区コミュニティ・センター視察
 熊本県熊本市役所視察

第19回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程/平成17年8月4日(木)

- 1) 地域に支出している補助金・委託料について
- 2) 地域組織が持つべき権限と責任とは

第20回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程/平成17年8月25日(木)

- 1) 地域に支出している補助金の一括交付及び委託料支払い先の一本化に伴う各団体のあり方について
- 2) 地域組織が持つべき権限と責任とは(継続協議)

第21回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程/平成17年9月15日(木)

- 1) 地域組織が持つべき権限と責任とは(継続協議)
- 2) 制度普及のための啓発活動

第22回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程/平成17年9月29日(木)

- 1) 制度普及のための啓発活動(継続協議)
- 2) 制度を担保するために必要なもの

第23回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会

日程/平成17年10月20日(木)

- 1) 制度を担保するために必要なもの(継続協議)
- 2) 最終報告にむけて(第1回)

第24回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会
日程/平成17年11月10日(木)

- 1) 最終報告にむけて(第2回)

第25回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会
日程/平成17年12月1日(木)

- 1) 最終報告にむけて(第3回)

第26回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会
日程/平成17年12月22日(木)

- 1) 最終報告にむけて(第4回)

第27回 松山市地域コミュニティ市民検討会議・研究会
日程/平成18年1月12日(木)

- 1) 最終報告にむけて(第5回)

第3回 松山市地域コミュニティ市民検討会議 第28回 研究会 合同会議
日程/平成18年1月26日(木)

- 1) 経過報告
- 2) 最終報告書案の承認

資料 3

「2005年度 地域政策都市情報調査」・オプション質問票

地域コミュニティ活動（町内会、公民館活動等）についてお尋ねします。

Q1 何らかの地域コミュニティ活動に役員、世話係、部員等のスタッフとして関わったことがありますか。

1. ある 2. ない

Q2 スタッフとして（新規または再度）関わってほしいという依頼があったらどうしますか。（ は1つ）

1. 断る 2. 順番（くじ引き）なら仕方なく引き受ける
3. 知人から強く頼まれれば引き受ける 4. 引き受けてよい
5. 機会があればぜひ引き受けたい 6. その他

Q3 どのような環境を整えばスタッフとして地域コミュニティ活動に参加しやすくなると思いますか。（ は3つ以内）

1. 報酬・謝礼の支給 2. 拘束時間の軽減 3. 兼職・あて職の軽減
4. 役員の高齢化・固定化等の改善 5. 輪番制の導入 6. 情報公開
7. 活動内容の見直し 8. きっかけ（誘い） 9. その他

Q4 どのような活動が地域コミュニティの振興や住民自治の促進に繋がると思いますか。

（ は3つ以内）

1. 各種スポーツ大会 2. 文化芸能祭 3. 夏・秋祭り 4. 伝統行事
5. 地域福祉 6. 防災・防火 7. 防犯 8. 子供育成 9. 環境美化
10. 景観保存 11. 歴史・文化の保存継承 12. まちおこし（地産品販売等）
13. 地域課題の発見・解決 14. 地域の将来計画づくり 15. その他

Q5 Q4に示す諸活動をさらに活発・活性化させるためには何が必要だと思いますか。

（ は3つ以内）

1. 行政からの財政支援 2. 行政からの人的支援（専任職員の配置、相談）
3. 活動拠点の整備 4. 自主財源の確保 5. 住民自治意識の向上
6. 人材養成・育成 7. 地域情報の共有 8. 各種組織団体の連携
9. 行政から住民への権限委譲 10. その他

先進地視察報告

市民検討会議研究会では、平成16、17年度に住民主体のまちづくりを先進的に取り組んでいる他市へ先進地視察を行いました。こちらからの照会事項に対する回答を基に、各市の職員やまちづくりに関わっている地元住民と意見交流やまちづくり事例の現地視察を行いました。また、視察結果を松山市の現状と比較し、類似点や相違点、課題等を抽出し、今後の議論の参考としました。

平成16年度実施の視察

目的：先進的なまちづくり組織等に関する視察

【岡山班行程】研究会会員6名 随員職員1名

8月25日 高梁市 市民センター視察

・照会事項への回答、質疑

宇治地区視察

・「宇治まちづくり推進委員会」との意見交流会

26日 倉敷市 美観地区視察

倉敷市役所で研修

・照会事項への回答、質疑

【高知班行程】研究会会員5名 随員職員1名

8月25日 高知市役所で研修

・照会事項への回答、質疑

ふれあいセンター視察

地元「市民会議」との意見交流会

26日 まちづくり実例視察

平成17年度実施の視察

目的：先進的な行政の取り組み等に関する視察

研究会会員4名 随員職員1名

7月19日 宗像市役所で研修

・照会事項への回答、質疑

日の里地区コミュニティ・センター視察

日の里地区コミュニティ運営協議会会長との意見交流会

20日 熊本市役所で研修

・照会事項への回答、質疑

各市への聞き取り内容等のうち、特徴的な取り組み等を以下に記載する。

(注 調査事項は調査時点の状況を記載)

「まちづくり組織」等に関する状況（高知県高知市）

市 名 高 知 市

人口・世帯 327,779 人 / 146,658 世帯

1. まちづくり組織の名称

地区コミュニティ計画策定市民会議（35 小学校区のうち 25 地区）

地区コミュニティ計画推進市民会議（上記 25 地区のうち 19 地区）

2. 設立の経緯と背景、設立前後の変化

1991 年 3 月の「高知市総合計画 -1990 -」策定時に、総合計画を補完するものとして、住民の主体的な参加によりそれぞれの地区において、土地利用の在り方や、生活環境面での課題や解決策等について検討するコミュニティ計画案を作ることになり、同会議への参加を呼びかけた。これらのプロセスを通じて、官民の相互理解が深まり、役割分担意識が芽生えた。

3. まちづくり組織の体系、機構、ネットワーク

- ・市民会議のメンバーは個人としての参加。
- ・各地区を連合する組織はない。

4. 構成団体、町内会との関係

- ・市民会議は団体が構成する組織ではない。
- ・個人的参加であるが、結果的に町内会長が参加している場合が多い。
- ・人手を要する事業は市民会議ではできないため、地区のイベント実施等は、実行委員会を組織して、町内会をはじめ各種団体と行っている。

5. まちづくり組織の運営方法、役員構成、選任方法

- ・コミュニティ計画の改定は毎年あるわけではなく、策定市民会議は休止、推進会議は月単位で開催。
- ・役員は互選で代表や副代表を設けているが、役職に関係なく発言権は対等。

6. まちづくり組織の活動内容

- ・花いっぱい運動、公園づくり、伝統文化、防災等、様々な自主活動。
- ・行政と協議し、行政の事業に住民の意見を反映させることが主活動。
- ・行政は推進会議の意見を尊重し、優先的に予算化する。
- ・「龍馬の生まれた町記念館」の発想は推進委員会の提言に基づいている。

7. まちづくり組織の活動拠点施設、設置者、管理者

- ・ 市民会議と町内会連合会の事務局はまちづくり推進課に置いている。
- ・ 各地区における町内会や公民館活動は、「ふれあいセンター」を拠点とする。なお、まちづくり推進課では、市民会議と「ふれあいセンター」のつながりをもっと密接にする必要性を感じている。

8. 公民館や支所とまちづくり・コミュニティ活動の関わり、職員体制

支所機能（住民票発行等）を 8 箇所のスーパ－内の窓口センターに限定し、それまでの支所の建物を、「ふれあいセンター」（14 箇所）とした。

センター長（ほとんど市OB）は公民館長を兼ねており、その他、地元雇いのスタッフ 2 名配置。

9. 社会教育活動としての公民館活動の企画、運営

教育委員会が、公民館運営委員会（町内会長や地元市民団体の長）に企画・運営を委託している。

10. まちづくりの財政支援対策、町内会への財政支援対策

市民会議へは広報誌の印刷費や視察バス代、活動材料費等
...全地区合計 3,600 千円

町内会活動へは、集会所、掲示板、街路灯等の設置補助制度あり。

11. 現行制度の問題点

若い人の参加が少ないことと、長年同じようなメンバーであるため、新メンバーが参入しにくい。

12. 地域リーダー等人材育成、組織結成促進等の啓発事業

「まちづくり未来塾」での自主学習、全国地域づくり研修会等への参加。

「まちづくり組織」等に関する状況（岡山県高梁市）

市 名 高 梁 市

人口・世帯 22,535 人 / 8,435 世帯

1. まちづくり組織の名称

地域まちづくり推進委員会

2. 設立の経緯と背景、設立前後の変化

平成 7 年、行財政改革大綱の答申を機に、出張所（出先機関）を地域市民センター（総合拠点）として事務連絡機能、公民館を中心とする教育文化活動、保健福祉活動、コミュニティ・地域振興活動の総合拠点として充実強化した。

併せて地域まちづくり推進委員会を組織。（コミュニティ協議会からの移行）

市内中心部には旧来のコミュニティ協議会が残っているが、周辺 4 町との合併（16 年 10 月）を機に市内全域にまちづくり推進委員会を組織する予定。

3. まちづくり組織の体系、機構、ネットワーク

上部：高梁市まちづくり・コミュニティづくり推進連絡協議会（年 1,2 回開催）

下部：高梁コミュニティ協議会（市内中心部 / 1 地域）

地域まちづくり推進委員会（旧村部 / 9 地域）各地区共同の事業開催。

4. 構成団体、町内会との関係（宇治地域の場合）

【推進委員会の構成】

公民館運営審議委員、町内会代表者、民生委員、婦人会長、農協職員、体育指導員、商工会、消防団、老人クラブ、警察、郵便局、PTA 等で推進委員会を構成し各部などを組織して活動。宇治地域は独自にリゾート施設管理運営委員会を設け都市間交流事業に力を入れている。兼職も多く委員 93 名の実数は 64 名。町内会関係者の殆どが推進委員会に関係している。

5. まちづくり組織の運営方法、役員構成、選任方法

推進委員会総会を年 1 回、他は適宜開催。

公民館長が地域市民センター館長を兼職し、地域市民センター館長がまちづくり推進委員会委員長を兼職していることが多い。市議会議員がいる場合は顧問職にしていることがほとんど。他の役員は互選。

6. まちづくり組織の活動内容

フラワーロード整備、財産区有林を使った桜の森公園づくり（全戸桜）

広報紙発行、納涼祭、運動会、物産まつり、リゾート施設管理運営。

7. まちづくり組織の活動拠点施設、設置者、管理者

地域市民センター。公設。市民センター館長。

8. 公民館や支所とまちづくり・コミュニティ活動の関わり。職員体制

地域市民センターは事務連絡機能、教育文化活動、コミュニティ活動、福祉・健康保健活動、地域振興活動等、住民のあらゆる活動の総合拠点として設置。

地域市民センター館長（嘱託）、事務長（嘱託）、臨時職員の3名体制。

9. 社会教育活動としての公民館活動の企画、運営

公民館長が地域市民センター館長を兼職しているため一体的に取り組んでおり、感覚的に分け隔てはないが、公民館活動は社会教育課からの提供メニューを実施している。

10. まちづくりの財政支援対策、町内会への財政支援対策

運営、活動費交付金	1,000 千円（一律）
事業補助金	ハード事業 1,000 千円（上限）
	ソフト事業 180 千円（上限）

町内会は一切なし。

12. 現行制度の問題点

- ・人材不足。推進委員は町内会推薦ではなく輪番制であるため、積極性に欠ける。
- ・連絡協議会の開催回数が少ない、公民館長会で代行しているが、全体会の連携がない。
- ・他地域では運営、活動費交付金の使いみちに困っているところがある。
- ・宇治地域も当初は行政のお仕着せ感があった。

「まちづくり組織」等に関する状況（岡山県倉敷市）

市名 倉敷市

人口・世帯 437,495人 / 165,361世帯

1. まちづくり組織の名称 コミュニティ協議会、地域活動促進協議会 ほか

2. 設立の経緯と背景、設立前後の変化

- ・昭和48年 岡山県「コミュニティづくり要綱」制定。
- ・昭和49年 倉敷市「地域集会所設置費補助金交付要綱」制定。
- ・昭和52年 最初のコミュニティ協議会設立。
- ・平成16年 市民活動推進課新設。（4月）
- ・平成16年4月現在、54小学校区中、33地区に協議会設立。うち11地区が協議会設立により、新たなふれあい活動計画を作った。
- ・第5次総合計画「コミュニティ活動の支援」。
- ・くらしき行革21「協働による開かれた市政の確立」。
54全地区に協議会を設立し、連合化を目指す。

3. まちづくり組織の体系、機構、ネットワーク

上部：連合組織は未組織。全体会は昨年から実施（2回）

下部：コミュニティ協議会

4. 構成団体、町内会との関係

【協議会の構成】

町内会、婦人会長、子ども会、老人クラブ、PTA、防犯組合、環境衛生組合、青少年を育てる会、史跡保存会、社会教育委員、体育指導員、スポーツ指導員、民生・児童委員、交通協助手、保護司等…主体は町内会。連合町内会があるところの方が協議会を結成しやすい。構成団体に交通安全協会、防犯組合、民生委員などか入っており、協議会の結成がない地区と比べて、行政協力活動の地区内連携が取りやすいというメリットがある。

5. まちづくり組織の運営方法、役員構成、選任方法

運営費は市の補助金と自己財源で賄っている。自己財源は各戸に求める協議会会費（50円～540円/世帯/年）や団体協賛金が主なもの。

最近、協議会を設立するところは連合町内会長以外の団体長等が協議会会長を務めるケースが多い。

6．まちづくり組織の活動内容

ふれあい・健康・遊びをキーワードに運動会、夏祭り、文化祭、盆踊り、カラオケ大会、ソフトボールマラソン交通安全活動、防犯活動、一斉大清掃、一人暮らしの人への働きかけ。

7．まちづくり組織の活動拠点施設、設置者、管理者

まちづくり拠点としては校区集会所（小学校区）を15箇所補助。民設。地元管理。名称はいろいろ、文化会館、ふれあいの家、コミュニティハウス等。

公民館に活動拠点を置く協議会も4地区はある。

8．公民館や支所とまちづくり・コミュニティ活動の関わり。職員体制

公民館は中学校区へ設置しており、位置づけも社会教育施設。ただし、公民館がコミュニティ協議会の総務部担当として組み込まれているところもある。

市民学習センター（1館）正職員配置

基幹公民館（4館）正職員配置

地区公民館（22館）・分館（12館）嘱託員3名体制

地区公民館長、指導員、事務職員

9．社会教育活動としての公民館活動の企画、運営。

まちづくり活動と社会教育活動の分離が出来ている。まちづくり活動の拠点として公民館を位置づけてはいないが、貸し館でまちづくり活動が行われることはある。公民館事業は講座、講習会が中心のよう。

10．まちづくりの財政支援対策、町内会への財政支援対策

活動補助金	年	100千円～650千円
交流事業補助金	市内間	年100千円、市外
		年200千円（上限）
校区集会所設置補助		37,100千円（上限）
校区集会所管理費補助	年	360千円（上限）
集会施設家賃補助	年	120千円（上限）
地域集会所設置補助		8,000千円（上限）

小学校区の文化祭には市民活動推進課と同じ生活文化部文化振興室から補助金、運動会には教育委員会から補助金を出している。

11．現行制度の問題点

後継者不足、協議会を設立するきっかけの不足、起爆剤が必要。

行政の取り組み等に関する状況（福岡県宗像市）

市名 宗像市

人口・世帯 94,698人 / 35,461世帯

1. まちづくり組織について

(1) まちづくり組織の名称

コミュニティ運営協議会（以下宗像市報告部分では協議会という）

(2) まちづくり組織に関しての市の認証手続き方法

現在のところなし。ただし、「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例¹」では、協議会が市と行政サービスの協働を行う場合は、市長に登録及び報告が必要となっている。

(3) 加入していない団体の有無

協議会の構成団体になるかどうかは任意のため、未加入の団体はあるが活動補助金が交付されている団体は、行政指導で構成団体となっている。

(4) まちづくり計画作成の有無 有り。

(5) 作成されたまちづくり計画の位置付け（市の施策反映方法等）

16年度末で3地区作成済み。17年度に2地区の作成を予定。残りの地区も段階的に作成の予定。まちづくり計画はまちの将来像を定めると共に地域課題を解決するために住民で出来ることを主としている。将来的には市の総合計画の地域版として位置付ける予定。その他の計画もまちづくり計画を考慮しながら作成することになる。

(6) 今後の方針

協議会が設立されて間もない地区は、組織の確立と活動の推進を支援。設立後一定期間が経過している地区は、地域課題を解決する事業や活動の推進と自立を促す支援を行う。残りの地区は活動の充実を支援していく。また、行政の権限・財源・人材を出来るものから委譲していく。

5. モデル地区について

(1) モデル期間

12年から17年3月末まで。モデル地区事業として12年度に3地区の運営協議会を設立。また15年10月から17年3月末まで、コミュニティ・センター²（以下宗像市報告部分ではセンターという）への職員派遣及びセンターでの行政サービスを実施した。

(2) モデル地区での取り組み事項

前半は 3 地区の協議会の立ち上げに係る住民説明会、規約・組織の検討、活動の支援などの全てがモデル地区での取り組み。

17 年度のモデル地区事業として実施した内容

- ・地域づくり担当職員としてセンターに職員が常駐し、まちづくり計画作成支援、啓発事業支援、情報発信支援、協議会運営支援、センター管理運営支援、窓口・調整業務、センター窓口での住民票・印鑑証明書の電話予約による交付を行った。また、自動交付機を設置し住民票・印鑑証明書の交付を行った。

(3) 検証結果

職員の支援体制を見直し三段階で実施。行政サービスは、センターを地域の行政サービスの拠点と位置付け、内容を充実させながら実施していく。自動交付機は、利用の少ない南郷、日の里地区は撤去し、多くの利用が望める他のセンターや公共施設へ移設するなど地域性を考慮する。

6. 補助金の一括交付制度について

(1) 補助金の一括交付制度の有無と名称 有り。まちづくり交付金

(2) 統合された補助金名

団体運営補助...子ども会、青少年育成、地域保健、環境、地域福祉、衛生及び自治公民館（公民館分館）関係団体に対する補助金
活動補助...ゴミ、道路・公園管理、地防犯街灯設置関係補助金

(3) 交付金の算定方法 均等割：人口割：面積割（4：5：1）

(4) 導入前後の金額差 導入により大幅な減額が無いように考慮。

(5) 各課意識啓発等調整の経緯

15 年 11 月に庁内ワーキンググループを設置し、コミュニティ施策の説明からはじめ、十分な理解のもと統合作業を実施。その後各種団体や自治会へ説明を開始。16 年 11 月に最終案が承認され、17 年 1 月から担当課が団体や自治会との最終調整に取り掛かり、8 月末に完了の予定。コミュニティ課は担当課や団体の要請があった場合のみ説明・協議に参加。

¹ 宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例は、視察時点（平成 17 年 7 月）では市議会で継続審議中であったが、9 月市議会において可決され、成立。施行は 18 年 1 月 1 日。

² コミュニティ・センターはコミュニティ活動の拠点及びコミュニティ運営協議会の事務局が設置されているところで、現在市内に 5 箇所設置済み。今後も随時建設していく予定。

行政の取り組み等に関する状況（熊本県熊本市）

市 名 熊 本 市

人口・世帯 671,444人 / 276,063世帯

1. まちづくり組織について

- (1) まちづくり組織の名称 校区自治協議会。
- (2) まちづくり組織についての市の認証手続き方法
団体からの届け出により市が簡単な審査をし、登録。（根拠例規：熊本市校区自治協議会に関する要綱）
- (3) 加入していない団体の有無 有り。
「熊本市校区自治協議会に関する要綱」第3条に規定した地域団体の加入に関する要件を満たしていれば、その他の団体の加入は任意。

【参考】

熊本市校区自治協議会に関する要綱（抜粋）

（設立要件）

第3条 この要綱において協議会とは、次の各号に掲げる要件を備えた団体をいう。

- (1) 当該小学校区内の町内自治会の8割以上が加入していること。
- (2) 以下に掲げる小学校区内の地域団体15団体のうち、現に組織されている団体の3分の2以上が加入していること。ただし、まちづくり委員会・研究会、コミュニティセンター運営委員会が組織されている場合は、これらが加入していること。

ア まちづくり委員会	ケ 子ども会
イ コミュニティセンター運営委員会	コ P T A
ウ 社会福祉協議会	サ 女性の会（地域婦人会）
エ 青少年健全育成協議会	シ 公園愛護会
オ 防犯協会	ス 交通安全協会
カ 民生児童委員協議会	セ 体育協会
キ 老人クラブ	ソ 消防団分団
ク 公民館	
- (3) 団体の運営を公正かつ円滑に行うために規約を定めていること。
- (4) 政治、宗教、営利を目的とした活動を行ってないこと。

(4) 今後の方針

80校区中、36の校区自治協議会が設立済み（17年11月15日現在は48校区に増加）であるが、市職員による出前講座の実施等により今後も多くの協議会設立を目指す。モデル地区事業も検討中。

5. 補助金一括交付制度の有無

無し。以前に4、5つの補助金の統合し一括交付することを検討していた事もあったが、地域住民の理解が得られず導入には至っていない。

松山市地域コミュニティ市民検討会議委員名簿（50音順）

委員長 副委員長

上原 光代	松山市民生・児童委員協議会会長
上松健次郎	松山市消防団長
大亀 孝裕	松山商工会議所会頭
角田 敏郎	松山市小中学校PTA連合会会長
梶原 富彦	旧北条市民代表
菅 敏雄	松山市公民館連絡協議会会長
菊池 裕子	愛媛県女性総合センター館長
田中 政利	旧中島町民代表
土居 俊夫	松山市社会福祉協議会会長
二宮 紀子	松山市ボランティア連絡協議会会長
野本 武男	愛媛新聞社社長
藤井祐一郎	前松山青年会議所理事長
藤目 節夫	愛媛大学地域創成研究センター長
松井 忍	松山東雲女子大学教授 NPO 法人 GCM 庚申庵倶楽部理事長
松下 長生	松山市土地改良事業協議会会長
松原 重勝	松山市広報委員総務会会長
渡辺 卓司	松山市高齢クラブ連合会会長

松山市地域コミュニティ市民検討会議研究会会員名簿（50音順）

研究会会長

朝山 和孝	松山市小中学校PTA連合会副会長
白方 雅博	松山市社会福祉協議会職員
新藤 博之	公 募
武田 艶子	素鷲地区公民館館長
俊成 雅直	旧中島町民代表
西岡千佳子	旧北条市民代表
西岡 宗和	えひめ情報ボランティア協会副理事長
野崎 賢也	愛媛大学助教授（地域社会学）
野間 逸元	公 募
藤目 節夫	松山市地域コミュニティ市民検討会議委員長
前田 眞	(有)邑都計画研究所代表取締役
増田 英俊	広報委員総務会副会長
松原 重勝	松山市地域コミュニティ市民検討会議副委員長

地域コミュニティの自立を目指して

「地域における」まちづくり研究成果報告書

発行 松山市地域コミュニティ市民検討会議
事務局 松山市市民部市民参画まちづくり課
〒790-8571 松山市二番町四丁目7番地2
発行日 平成18年2月1日