

地域住民自治型まちづくり制度の課題と可能性

堤可奈子

序章	1
第1章 地域住民自治型まちづくり制度の動向	14
1-1 地域住民自治型まちづくり制度の導入動向	15
1-2 地域住民自治型まちづくり制度の構成	18
1-3 制度運用の全体動向	23
1-4 地域住民自治型まちづくり制度の成果と課題	28
1-5 制度の種類	31
1-6 小結	42
第2章 兵庫県丹波「地域づくり事業」	47
2-1 制度の内容	47
2-2 本庁企画部心の合併室による制度運用	53
2-3 事例1：中央地区自治振興会	67
2-4 事例2：西地区葛野報徳自治振興会	79
2-5 事例3：遠阪自治協議会	89
2-6 事例のまとめ	98
2-7 丹波市「地域づくり事業」のまとめ	102
第3章 岩手県花巻市「小さな市役所」	109
3-1 制度の内容	109
3-2 本庁地域まちづくり課による制度運用	113
3-3 事例1：花巻中央地区コミュニティ会議	121
3-4 事例2：湯口地区コミュニティ会議	130
3-5 事例3：田瀬地区コミュニティ会議	142
3-6 事例のまとめ	153
3-7 花巻市「小さな市役所」のまとめ	158
第4章 三重県伊賀市「住民自治のしくみ」	165
4-1 制度の内容	165
4-2 本庁市民生活課による制度運用	170
4-3 事例1：上野西部地区住民自治協議会	183
4-4 事例2：桐ヶ丘地区住民自治協議会	193
4-5 事例3：比自岐地区住民自治協議会	205
4-6 事例のまとめ	218
4-7 伊賀市「住民自治の仕組み」のまとめ	222
結章	229
結1 地域住民自治型まちづくり制度の成果と課題	229
結2 地域住民自治型まちづくり制度の可能性	244

序章

序 1. 研究背景と目的

序 1-1 研究背景

1-1.1 市民による公共サービス提供の重要性

住民のニーズが多様化していると言われて久しく、これに対応していくことは行政のみでは不可能であることも今日の共通認識と言えよう。人口減少時代・高齢化社会において、基礎自治体が公共サービスに必要な資源を獲得していくことは難しい。平成の大合併は、地方分権の推進と同時に、自治体を広域化することで自治体経営を改革し財政基盤を強化することが大きな目的となった。1999年より政府主導による市町村合併が進み、2010年の自治体総数は約半数の1727となり、全国の市は786となった¹。

合併を経た自治体では、広域化したことで、固有の課題や必要としているサービス等についての地域差がより顕著になる一方、自治体経営改革の側面では行政サービスを提供するための人材や財源を縮小することが求められる。とりわけ人口減少が顕著な地域では、医療や教育、交通などの行政サービスが撤退せざるを得ない状況のなか、いかに住民の生活の場を維持していくかについても重要な問題である。

名和田（2006）は、基礎自治体の拡大に伴って重視すべきことは、地域社会と行政の提供する公的サービスの総量を確保するために市民と行政との協働を図ることや、身近な公的サービスを住民自身が組織し提供することに焦点を当てることと指摘している。近年では、例えば医療・介護分野など従来行政が主導して対応してきた課題についても、NPOや企業が参入している。市民をはじめ様々な主体がともに公共サービス提供の担い手となることが今後ますます重要である。

1-1.2 多様な地域課題に対応する市民活動の重要性

市民には様々な価値観が存在する。また地域ごとにも異なる歴史や文化、資源、これに基づく価値観がある。こうした様々な価値観に基づいた地域課題を解決していくためには、地域で生活する住民の主導的な取り組みが不可欠である。高齢者福祉を例にあげても、日々の見守りや介護予防、生きがいつくり、健康づくりなど様々なアプローチがある。生活を維持し守るという観点ではこうした高齢者福祉など各世代に特有の課題があろうし、また防災防犯、清掃或いは結いなど住民の共益活動を維持することも重要である。さらに景観保全や特産品開発といった、住民の生活維持というよりも地域の活性化や魅力創出、交流・定住人口の増加という観点からの課題もある。こうした地域課題にはそれぞれ、行政サービスで対応できない部分や、行政と住民、企業等の協働で取り組むことが効果的な部分が当然ある。いずれにしても、住民の小さな活動の積み重ねによって多様な課題に対応するということが豊かな生活や魅力あるまちをつくっていく上でも重要である。

¹ 2010年3月末

1-1.3 居住を契機としたまちづくりの重要性

地域社会において、様々な市民社会組織が様々な活動していくことは、多様で小さな地域課題を解決する点において重要な意味を持つ。本研究では、さらに、これらの多様な活動が「居住」を契機として一定区域を視野に展開される場合に注目したい。地域社会における市民活動の多様なテーマと内容を包括的にマネジメントし、これら個々の事業を通じて地域課題を総合的に解決していくということが重要である。たとえば佐藤（2005）はこれを「地域協働のまちづくり」と表現し、個別の課題解決のみでなく、様々な主体の協働による「地域運営」が要請されているとする。様々な主体と市民活動が存在する今日であるからこそ、地域課題に効果的に対応していくためには、俯瞰的な視点から個々の活動を組み立てていくことが今後ますます重要となる。

序 1-2 コミュニティ制度の変遷

1-2.1 自治省が主導した 1970 年代コミュニティ政策

コミュニティ論を集約・反映した国民生活審議会コミュニティ問題小委委員会報告書（1969）²にはじまるコミュニティ政策である。当初、自治会制度の限界と社会経済発展に伴う個人の孤立化を課題視し、社会理念としてのコミュニティを通じて新しい生活様式を構築しようとした。ここで言うコミュニティの役割は、これまでの人間関係や精神的交流をいうのみでなく、環境改善や生活の充実を図る中から、民主的で新しいコミュニティが形成されることを期待するものとして描かれる。またコミュニティ対策には、生活環境整備にかかる物的計画と住民活動である社会計画の双方が重要であるという認識にあった。

1970 年代の自治省コミュニティ施策は、全国に展開する。自治体レベルでは、コミュニティ施設が整備³されることに自治体コミュニティ制度が矮小化される。それは住民の活動計画についての指導の限界や、自治省主導のモデル・コミュニティ事業が単独省による縦割りの施策に位置づけられていることによる弊害が理由となっている。この結果、ここでは、住民による施設の管理運営と住民同士の交流、学習等「自己充実的な活動」⁴が実現した。いずれにしても、新たな生活様式として期待されたコミュニティの課題解決活動や能力育成へは繋がらなかったことが指摘されている。

1-2.2 革新自治体による協議会方式の導入

1970 年代には「革新自治体」による独自のコミュニティ政策の展開があった。革新自治体でのコミュニティ制度をかたちづかった大きな導入背景は、自治体の基本計画への市民参加の機

²国民生活審議会コミュニティ問題小委委員会報告書「コミュニティ-生活の場における人間性の回復」

³多くの場合、住民の活動を積極的に形成していくことよりも、施設を建設することや施設計画策定への住民参加が優先された

⁴倉沢（1990）

運が高まったことである。革新自治体では、地区状況に応じた方法で、多様な主体による参加を積極的に進めることで新しいコミュニティを形成していくという点で、社会理念としてのコミュニティを追求する政府主導の政策とは異なるという指摘⁵がある。こうした主張の下でのコミュニティ制度展開は、三鷹市「住民協議会」や目黒区「住区住民協議会」、中野区「住区協議会」、武蔵野市「コミュニティ協議会」など東京都内での動きが目立つ。ここで新設される住民組織には、住民による活動拠点施設の管理運営や「自己充實的な活動」に加えて、「地域代表として行政に意見を述べる役割」⁶が求められた。そして住民組織は、全国のコミュニティ制度動向である活動拠点施設の管理運営と同時に、公募市民等を含めた広く多様なメンバーによる地区に関わる行政計画の議論と調整・合意形成を期待され、この結果を行政へ提案し反映していくことに力点が置かれていた。

1-2.3 市町村合併とコミュニティのあり方

広原（2011）は、今日のコミュニティの状況は1970年代とは決定的に異なると指摘している。20世紀末より「地域再編成と自治体リストラ政策」が進められた結果、「地域格差・階層格差が拡大」し、「地域住民の生活困難と地域社会の崩壊現象が急浮上」した。そして、「地方分権と平成大合併を契機とする地域自治体の政治、経済、社会構造の大変動により、伝統型の「地域共同体」が衰退・消滅に向かう」なかで、地域に応じた新しいコミュニティ⁷のあり方が提起されている。

例えば松野や間島（2004）は、1970年代の政策意図である「地域の政策課題を包括的、総合的な視点から住民自ら解決していく基盤形成」と1990年代にかけての特徴である「特定テーマに関わるコミュニティ形成」とを統合したコミュニティのあり方を指摘している。日本都市センターの報告書では、この時期区分に基づき提唱される現代のコミュニティとして「自治的コミュニティ」の形成を謳い、住民と自治体が協働関係を構築するしくみとして「近隣政府」が提起されている。また、内閣府国民生活審議会（2005）や総務省「コミュニティ研究会」⁸（2007）「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」（2009）など政府審議会からのコミュニティに関する提起が行われている。これらを眺めてみると、今日のコミュニティには、多様な主体を統括、マネジメントしつつ、行政とともに公共サービス提供を負担し、具体の地域課題を解決することが求められていると言えよう。

1-2.4 現代の自治体コミュニティ制度への期待

1970年代の自治体コミュニティ制度は、政府が立案した政策とこれに基づく指導のもとで波及展開されてきた。これに対し、現代の自治体コミュニティ制度は、政府審議会や調査研究機

⁵ 広原（2011）

⁶ 大石田（2009）

⁷ 広原（2011）は、今日のコミュニティをめぐる問題を70年代の状況と比論して「①「新しい公共」の思想と行動という価値理念の面での追求」「②生活環境施設の統合再編と民営化という管理面での改革」の二極に突出しているとしている。

⁸ 「コミュニティ研究会」は「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」の前身

関、学識者や市民社会組織の動向など、様々な視点と議論を反映させながら形成されている。コミュニティ制度の大きな動きのひとつは、1970年代革新自治体制度の転換である。当該制度によって設立した住民組織は、高齢化等に伴う活動の形骸化や自治会や議会との対立関係に課題があるとの指摘がある。当該制度を改めて評価する機運に乗じて、例えば中野区では2006年に住民組織への支援が廃止される一方、制度のあり方を考察する研究も行われている。ふたつめは、改編された自治制度における地域自治区や地域協議会を、広域化をもたらした平成の大合併の「補完策」として活用していこうという選択である。当該制度は、地域住民の意見を反映させつつ、一定区域毎に自治体事務を分掌処理するための制度である。ここで設置される地域協議会の構成は、「地域代表として行政に意見を述べる役割」を有するため「住民の多様な意見が適切に反映される」よう配慮しなければならないという点では、70年代革新自治体制度を踏襲し共通した理念をもつ。

名和田⁹はこれらの動きについて、1970年代革新自治体制度での住民組織の役割は、公共サービスの提供へと移行・拡大していることや、さらに「日本の都市内分権制度設計」の特徴として、本来自治体が果たすべき公共サービスを民間組織、市民社会組織が担うことも想定し、「「協働の活動の要」としての位置づけが与えられている」ことを指摘している。

自治体コミュニティ制度の近年の動きとして最後に挙げるのは、こうした公共サービスの担い手として住民組織が実際に事業を展開していくことへの力点移動であり、本研究の関心はここにある。とりわけ本研究では、平成の大合併を契機に論じられたコミュニティのあり方の影響を受けて、近年創設された自治体独自のコミュニティ制度を、地域住民自治型まちづくり制度として限定し着目していく。当該制度には、居住を契機として地域社会の様々な主体が能動的に連携し事業を展開し、地域固有の課題を解決するという期待が寄せられている。

序 1-3 研究目的

本研究の目的は、以下の3点にある。まず、近年の自治体コミュニティ制度である地域住民自治型まちづくり制度の波及の実態と制度の特性を捉えることである。次に、地域住民自治型まちづくり制度の運用実態を明らかにし、制度の成果と課題を明らかにする。そして最後に、当該制度が、地域の実情に応じた多様なコミュニティのあり方を提示していく可能性と、地域課題に応じた多様で効果的な市民活動を生み出す可能性、これらを活かした地域主権の自治体運営が進む可能性を論じる。

⁹ 名和田（2004）、（2009）

序2. 地域住民自治型まちづくり制度とは

序2-1 地域住民自治型まちづくり制度の定義

本研究では、一定区域ごとに地域住民自治組織を新たに設立し、この組織が地域の課題解決に向けて一定の裁量をもって主導的に事業を実施していくことを支援する制度を地域住民自治型まちづくり制度と定義する。

序2-2 地域住民自治型まちづくり制度の3つの主眼

2-2.1 行政計画の策定と都市内分権

自治体コミュニティ制度として、改正地方自治法等に根拠を置く自治区制度を選択する場合があった。国法を根拠とした地域自治区制度は、制度運用期間が定められていることや、旧市町村区域を基礎単位とすることなど¹⁰、合併の経過措置としての意味合いが強い。このため、当該制度に倣いつつ、自治体独自条例等を定めることでコミュニティ制度を創設し、持続的な制度運用を狙う場合がある。この場合の地域住民自治型まちづくり制度は住民が事業を実施していくということに力点を置きつつも、当該制度導入によって区分した各地区は、行政に対して生活環境上の諸要件を根拠にした意見を表明していく単位であり、また自治体における計画単位としても位置づけられる。この地区の位置づけの特性から、当該制度は、基礎自治体の内部に重層構造をつくる都市内分権化の側面や、行政計画・公共政策への参加・形成の側面から論じられる場合がある。地域住民自治型まちづくり制度のひとつの主眼は、各地区の地域住民自治組織が住民の意向を反映した自由な発想で、行政計画や行政事業に対する提案を行い、これを尊重していこうというものである。

2-2.2 公共サービスの効率化

平成の大合併は自治体経営改革の好機としても捉えられた。旧市町村間での施策の相違を調整した職員等の人材や財源を縮小しながら、合併後に必要な、残すべき公共サービスを厳選していく。従来行政が担ってきた公共サービスの一部を外部化していくという要素が、地域住民自治型まちづくり制度に投影されている場合がある。ここでは、地域社会において市民社会組織が対応する委託事業として公共サービスを継続実施していくことが志向されている。これまでも市民社会組織のみならず民間への事業委託は取り込まれてきた。地域住民自治型まちづくり制度においては、複数の委託可能な事業を地域へ提示していくことや、これまで行政各課において個別に対応してきた補助金制度を包括化し効率化を図っていくことが行われている。地域社会において、住民が従来の公共サービスを提供していくことでコストカットやサービスの質の向上を図ろうというものである。

¹⁰ 地域自治法、合併特例、等3つのパターンがある。

2-2.3 市民社会組織の主体的取組の尊重

地域社会において、生活の視点に沿った小さな事業を住民が自由な発想で多様に展開していくことの重要性は近年共通の認識である。地域住民自治型まちづくり制度においても、このような住民の内発的な事業を積極的に支援していこうという意図がある。ただし、先に確認したように、当該制度が意図するのは、市民社会組織の個別の事業遂行を支援することではなく、地域社会の多様な主体が有する多様で個別のテーマと事業を包括的にマネジメントし、個々の事業を通じて地域課題を総合的に解決していくことである。

序 2-3 地域住民自治型まちづくり制度の論点

2-3.1 地域課題の共有

どのように地域課題を把握し、その地域課題を如何に様々な主体間で共有化、深化させていくか、ということである。この点については、まず地域の方針等に関する協議と合意が要請される計画行為という観点で課題が指摘されている。革新自治体の取組評価を通じて、「地域全体の将来像を広く語り合う機能を有していない」ことや、これを裏付けるように地域住民自治組織の「住民への周知度も必ずしも高くない」ことが指摘¹¹されている。既往研究では、個々の政策テーマや事業の直接的な利害関係者にとどまらない、広範な参加を確保した調整、決定を重視することが共通する。地域の提案の機会やしかけが用意されることや、提案の実現が保障されることも住民の取り組みへ寄与するとの指摘もある。

他方、地域社会において様々な活動する主体のもつ固有の活動計画やイメージ等を、事業を遂行していくプロセスの中の多局面において調整、提示、修正、を繰り返しながら地区の将来像を描いていく、ということを重視する議論¹²がある。ただしこれは、地区内に自律的に活動する多様な主体が存在することが前提となる議論である。

いずれにせよ、住民をはじめとする様々な主体の発意を促しながら地域の将来像や解決すべき課題を設定していくことが重要である。

2-3.2 分野横断的な議論と多角的・段階的アプローチ

地域課題を解決していくことを目指すということにおいては、多様な地域課題に対し、各々に的確に対応した事業を企画していくことが重要である。この点では、地域の将来像、目標、が設定された場合にあっても、具体的な事業計画へ落とし込めていないという課題¹³が挙げられている。田川（2006）は、中野区制度の転換のなかで、「多様化した地域活動団体そのものや活動を受け入れる仕組み」が必要だとする。

地区内に自律的に活動する多様な主体と多様な（活動）計画が存在することを前提とした場

¹¹ 野澤（1998）

¹² 佐藤・早田（2005）参考

¹³ 松浦ら（2008）他

合、この調整、議論において地域固有の公共性を発見し、各主体が持つ資源を提供することで地域の課題解決に向けた事業が並行的・複合的に展開していくことが想定されている。

地域課題認識の下で、地域社会において様々に展開される同様のテーマや内容を有する活動を戦略的に組み立てることが可能になる。事業遂行のための限られた資源のなかで、複数の事業を調整しそれぞれをひとつの地域課題や達成目標に対応する形で位置づけ、課題解決のための事業シナリオを形作っていくことが重要である。もうひとつは、従来テーマごとに分断されていた公的サービスを地域社会において組み立て直し、特定の地域課題に対して分野を横断した対応をとることが可能になる点で重要である。

2-3.3 活動発展の重要性

まず、地域社会において具体的にどのような事業が展開されるのか、という点においては、おおむねこれまでも自治会等地縁組織が担ってきた¹⁴、住民の親睦活動やサークル活動、全世帯に共通する課題（防災、清掃、ゴミ処理等）への対応などを基礎とすることが共通の認識となっていると言えよう。市民活動の台頭、テーマ型組織と地縁型組織の関係乖離、を経験して改めて自治会活動の重要性が議論されたことがひとつの背景となっている。ただし、これらの事業を発展していくことや拡大していくことも同様に求められる課題として指摘されている¹⁵。この場合、例えばイベント事業などについて、各事業の硬直的な継続実施による住民の参加意欲の低減や、或いは本来の目的に対する手段としての位置づけの消失、が散見されるとの認識に依るところが大きい。今日の居住を契機としたまちづくりは、既存事業を基礎として地域課題解決を可能にする新たな事業を生み出していくというモデルに則り、イベント事業を中心とした活動実態から地域課題解決事業へ段階的に展開していく必要性が多く論じられる。例えば、松浦らは親睦活動、イベント事業以外の事業発展には他主体との連携の必要性を指摘している。地域課題の把握や個々の事業目的の明確化、テーマ型組織との相補性が、事業発展・拡大の「動機づけ」として重要視されている。

2-3.4 行政と住民の相補関係

行政と地域が担うべき役割やサービスの棲み分けと両者の協働に関する議論である。地域住民自治型まちづくり制度を想定した場合には、後者へ着目される。地域住民の自由な発意に基づいて地域課題を設定していく場合、必ずしも住民のみで解決でき得る事項とは限らず、また行政との協議が不可欠である事項であっても必ずしも現状の縦割り化した行政において関係課が単一に定まらないこと、さらに今日の財政難による公共サービスの外部化が要請されること、を背景に、単なる地域の取り組みに対する資金提供にとどまらない、地域住民自治型まちづくり制度のあり方が模索¹⁶されている。具体的な要素としては、庁内の横断的窓口設置、事業委託、住民発意事項の行政計画への反映および事業遂行のための協働ルール・しくみづくりがあげら

¹⁴ 岩崎（1989）他、自治会・町内会活動に関する研究は多数

¹⁵ 山崎（2006）など

¹⁶ 中川（2011）、（財）東北開発研究センター：山田・荒川（2005）、山田（2007）など参考

れている。

2-3.5 育成支援の重要性

まちづくりを行っていく上で自治会活動を基礎としようとする場合、あるいはテーマ型組織との相補的な発展を期待しようとする場合には、いくつかの問題を克服しなければならない。ひとつは、これまで地域活動を担ってきた人材の高齢化と硬直化、さらにこれによる特定人物の負担過多である。自治会研究を通じてこの点が指摘されて久しい。かつては機能的であった自治会の封建性、排他性をめぐり得ていないという指摘である。固定化した地域役員による裁量では、多様化する地域ニーズに対応し得ないことは明確である。

さらに、NPO 法人の活動が大都市圏に集中していることも考慮すると、特に人口減少、高齢化が著しい地域を抱える地方中小都市においては、地域課題へ対応可能な担い手を如何に確保していくか、が重要な、かつ根幹的な課題となる¹⁷¹⁸。多様なテーマに沿ったプロジェクトを育むことと同時に、こうしたまちづくりを実現するための組織や社会基盤そのものを強化していく主体形成が重要である。

序 2-4 既往研究の整理

2-4.1 合併後の地方事例に関する研究

中山間地の地域づくりに着目した事例研究や、地区の様々な主体が「連携」「参加」する個別の事業に着目した研究報告が多い。

地域住民自治型まちづくり制度は、自治体コミュニティ政策のあたらしい動きとして多く取り上げられるが、自治体個別事例あるいは地区個別事例に関する研究が多く、相互に比較した研究はあまりない。

2-4.2 革新自治体のコミュニティ政策に関する研究

今日のコミュニティ政策には、1970年代より東京都内で導入された、協議会方式による地域の包括組織化とこれに基づく自治体計画行為を受け継ぐ¹⁹要素がある。都内における事例研究はこうした行政計画への参加や、コミュニティ形成の観点から分析されたものがある。例えばマ

¹⁷ 長野（2011）はこの点について、「分科会方式など利害・関心を持つ参加者が集結しやすい仕組みづくりの要素」「住民側リーダーのマネジメント能力の要素」を指摘する。

¹⁸ 広原（2011）は、「構造改革下の申告な社会問題が集積している大都市インナーシティや、超広域大合併によって新しく中心都市の行政区域内に抱え込まれた周辺農村地域においては、地域住民の自立あるいは市民自治を支える社会基盤が崩壊しつつあるのであって、そのような前提を無視した分権協働型コミュニティ政策などまったく現実性を持ち得ない」と指摘している。

¹⁹ 制度設計の前提には、地方自治法改正をめぐる自治区制度および住民自治組織の機能に関する議論がある。本類型の特に①の役割は、直接的にはこの自治区制度による影響が大きい。また近年の提案型助成制度の隆盛を受けた制度設計もみられる。

マスタープラン作成への参加過程の分析などである。また、倉沢（1998）や一条（1995）、コミュニティ政策学会（2007）等により、政策評価研究も多く蓄積されている。他方、近年の動向と実態を捉えて分析したものには、田川ら（2006）の研究がある。比較研究では、日本都市センター（20002）や名和田（2009）などが挙げられる。長野ら（2011）によって、地域住民自治組織の拡大した役割が「相互に応答しある場合に高い成果が得られる」²⁰との考察も得られている。

2-4.3 地域に対する権限委譲に着目した研究

地域住民自治組織の範囲の妥当性や代表性に着目される研究が多い。既往研究の論点は、住民組織の権能・機能の強弱や、住民組織の決定の「民主的正統性」を直接民主制の機関に求めること、およびこれに関連した住民組織の範囲の限定とその妥当性、が主であった。地域住民自治組織は、地域社会において政策形成にかかる意思決定を行っていく、という役割を持つ。この文脈では、地域に関わる事項に関する決定や実施の権限委譲²¹がなされていると解釈する指摘がある。「地域の総意」としてひとつに集約された意思という点に公共性を見、ここに権限委譲の正当性を置くため、可能な限りの主体の意思決定過程への参加を確保していくこと、あるいは、意思を表明する者の代表性が重視される。地域へ関わる行政計画、各種事業等について住民による直接参加とコントロールを達成していく地域レベルでの住民自治の議論²²、協議体の議論²³があり、地域住民自治型まちづくり制度が、自治体域を区分し、個々に唯一無二の「地域の総意」を形成、表明する主体（地域住民自治組織）を構築していく制度として捉えられる。

一方、当該制度は、一定区域のまちづくりに対するエンパワーメント制度と捉えることが可能であり、山田はこれを「地域の意思決定や事業の企画・実施過程への実質的な住民の参加を確保すること」と捉えている。

2-4.4 計画策定に注目した研究

居住を契機としたまちづくりには、都市計画分野からの研究がある。住民の要求に沿った望ましい空間計画を策定するため、計画内容の協議と合意を住民との取り組みの中で得ることを求めてきた。都市計画において地域性が強調されるのは、地域社会での課題認識を反映する計画策定を促すためであり、地区計画やマスタープラン策定に関する既往研究をはじめ多く蓄積されている。住民提案の公的計画への転化²⁴に関する議論、などが特徴的である。

²⁰ 長野らは組織の機能として、コミュニティ形成、担い手育成、地域協議・提案、公共サービス提供の4つを設定している。この指摘は、これら4つの機能の相互関係について言及したものである。

²¹ 名和田は「権限の分散」

²² 前山（2004）は「住民が集まって、自分たちの意思を形成・確認し、それに参加することによってコミュニティでの各種事業・プログラム・住環境をコントロールすること」が重要とし、「コミュニティ・地区コミュニティでの自己決定を、公共の計画・事業で達成するしくみと権利」を「コミュニティ自治」として定義する。間島（2004）は「・・・生活空間における公共的課題にかかる政策形成や決定、さらには評価までもをコミュニティ自らが担うという、住民自治・近隣自治の視点」を重視する。2004年に制度化された地域自治区制度もこの視点で論じられる。

²³ 1970年代革新自治体の研究の視点。

²⁴ 小泉（2000）

序 2-5. 本研究の必要性

地域住民自治型まちづくり制度は、近年の分権を前提とした時代の潮流の中で、多様な主体の参加による「自治的コミュニティ」を実現するものとしての期待が高い。今日のこうしたコミュニティや、地域住民自治型まちづくり制度を通して実現されるまちづくり事業については、理想的なあり方を論じる研究が多い。これらは、多様な主体がラウンドテーブルにつき、「連携」して事業にあたるという側面を評価している。一方では、具体の事業成果についての批判がある。ただし、これは従来地域活動の内容との比較のなかで論じられるものであり、地域住民自治型まちづくり制度が目指す、地域課題の解決が達成し得たのかという検証は行われていない。

地域住民自治型まちづくり制度については、制度の紹介や事業事例の報告は数多くあるものの、自治体コミュニティ政策のなかでも比較的新しい試みである当該制度の全体像を捉えたものや、地域社会において、課題を解決するためにどのような取組が行われているのか、という点も含めた制度運用を分析しその課題を明らかにした研究はない。

序3. 論文構成と研究の方法、分析の視点

第1章 まず全国の市及び特別区 806 自治体に調査票を送付し、当該制度の全国的な導入動向を把握する。自治体の人口、地域住民自治型まちづくり制度の導入年度、導入時の課題と制度目的、成果と課題等について分析する。次に、制度を構成する「地域住民自治組織」と「まちづくり計画」、「財政措置」の3つの要素について、制度根拠となる条例や要綱等の規定内容とその運用実態を把握した。これらの結果から当該制度を3つに類型し各々の特徴をまとめる。その上で、2章以降で扱う事例をそれぞれの類型から選定する。

類型の視点

- ① 地域住民自治組織が取り組む事業内容が、あらかじめ制限されるか否か
- ② 地域住民自治組織が協議決定した施策・事業を反映し得るか否か

表1 制度類型の視点

類型	視点①	視点②
行政計画-事業実施型	○	×
住民計画-事業実施型	×	×
計画提案-事業実施型	×	○

第2章 第3章 第4章 第2章では行政計画-事業実施型、第3章では住民計画-事業実施型、第4章では計画提案-事業実施型の事例を取り上げ分析する。第2～4章では、まず総合計画と要綱や担当課整理資料等および担当課インタビュー調査結果から、制度の導入の仕方や目的、地域住民自治組や補助金等の制度内容と全市的な制度運用の特徴、支援の仕方などを整理する。次に、それぞれの自治体において、地理的条件や人口、地区内団体等の地区状況の異なる3つの地区事例を取り上げる。ここではそれぞれ、インタビュー調査や広報紙やホームページ、各種補助金申請書や報告書、活動記録等の資料をもとに、地区概要と取組の戦略、拠点施設整備活用方法、まちづくり計画策定や事業化プロセス、事業内容等を整理し、地区レベルでの制度運用実態を検証する。これを踏まえて、制度の成果と課題を明らかにする。最後に、制度を構成する地域住民自治組織、まちづくり計画、補助金、支援、という要素毎に、それぞれの自治体での制度展開の可能性をまとめる。

分析の視点

- ① 地域課題の発見、深化、共有

地域の状況や住民の意向を反映しながら如何に地域課題を発見し、理解を深め、地区内の多様な主体と共有するか。行政計画-事業実施型の制度では、行政発意の地域課題に対する住民の理解や独自の解釈を得ようとしているかという視点も重要である。他方、計画提案-事業実施型の制度では、行政が住民の自由な発意を受け止めるために、如何にその意味を見だし、地域課題を共有するためのしくみを整備しているのかという視点も重要である。

- ② 地域課題解決に向けた事業の組み立て

解決すべき地域課題に対し、如何に効果的な事業を組み立てていくか。様々な主体

の活動意向や複数事業を適切に接続・調整することも重要である。行政計画-事業実施型の制度では、公共政策との関連のなかで目標を設定することが重要であり、計画提案-事業実施型の制度では、住民と行政の役割に関する議論を如何に進めるかということも重要である。

③ 育成支援

本制度による地区への資金提供とともに、如何に住民の能力を育成していくか。地域住民自治組織の能力育成のみではなく、地区内の様々な主体に対しても貢献できているかという点が重要である。

結章 ここまでに明らかになった地域住民自治型まちづくり制度の現状を踏まえて、類型別の制度のまとめをする。ここでは、制度の狙いと自治体や地区状況との関係や、地域課題の発見、深化、共有および、地域課題解決に向けた事業の組み立てという視点を中心に制度の成果と課題を総括する。最後に、当該制度が、地域の実情に応じた多様なコミュニティのあり方を提示していく可能性と、地域課題に応じた多様で効果的な市民活動を生み出す可能性、これらを活かした地域主権の自治体運営が進む可能性を論じる。

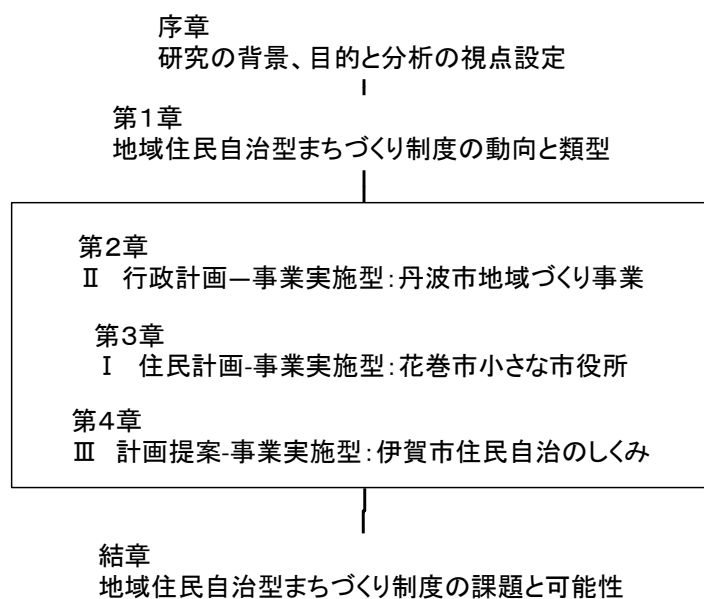


図1 本論の構成

主要参考文献・資料

1. 倉沢進 (1990)『コミュニティづくり 20年の軌跡と課題』都市問題, 第81巻第2号
2. 一条善治 (1995)「コミュニティ行政二〇年の軌跡と課題-三鷹市の政策を事例として」『分権型社会の行政手法』, 自治体学会編, 良書普及会
3. 吉原直樹 (1997)「転換期」のコミュニティ政策」『現代都市と地域形成』, 蓮見音彦・矢沢澄子・似田貝香門編, pp. 104~115, 東京大学出版会
4. 野澤康, 村木美貴 (1998)「既存の地域住民参加システム(住区協議会)と都市計画マスタープラン地域協議組織との関係に関する研究-東京都中野区の事例-」, 都市計画論文集 No33 pp. 451-456, 日本都市計画学会
5. 倉沢進 (1998)「社会目標としてのコミュニティと今日の問題」, 都市問題, 第89巻第6号, pp. 3-13
6. 小泉秀樹, 和多治 (2000)「まちづくり条例に基づく地区レベルの計画提案の意義と課題」都市計画論文集 No49-3, pp59-72, 日本都市計画学会
7. 財団法人日本都市センター (2002)「近隣自治とコミュニティ」, 財団法人日本都市センター
8. 前川総一郎 (2004)「アメリカのコミュニティ自治」, 南窓社
9. 間島正秀 (2004)「新しい「住民組織」-近隣自治政府の設計」『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』神野直彦, 澤井安勇編著, pp159-182, 東洋経済新報社
10. 内閣府国民生活審議会総合企画部会 (2005)「コミュニティ再興と市民活動の展開」, 内閣府国民生活局
11. 神野直彦, 澤井安勇編 (2004)「ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図」, 東洋経済新報社
12. 佐藤滋・早田宰 (2005)「地域協働の科学」, 成文堂
13. 山田晴義・新川達郎編 (2005)「コミュニティ再生と地方自治体再編」, 財団法人東北開発研究センター監修, ぎょうせい
14. 名和田是彦 (2006)「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」『コミュニティ政策4』, コミュニティ政策学会編, 東信堂
15. 山田晴義 (2006)「コミュニティの自立と経営」, 財団法人東北開発研究センター監修, ぎょうせい
16. 田川絢子, 内田奈芳美, 佐藤滋 (2006)「「地域づくりの場」としての中野区住区協議会の実態に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集, pp. 337~342, 日本都市計画学会
17. 岡田知弘・石崎誠也編 (2006)「地域住民自治組織と住民自治」, 自治体研究社
18. 山崎丈夫編 (2006)「地域コミュニティ論 改訂版」, 自治体研究社
19. 山田晴義 (2007)「地域コミュニティの支援戦略」, 財団法人東北開発研究センター監修, ぎょうせい
20. 小泉秀樹 (2007)「コラボラティブ・プランニング」, 都市問題研究 2007年1月号, pp. 86~99
21. 山崎仁朗, 谷口功, 牧田実 (2007)「自治省モデルコミュニティ地区の事例検討」『コミュニティ政策5』, コミュニティ政策学会編, 東信堂
22. 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009)「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」, 総務省自治行政局
23. 大石田 (2009)「豹変するコミュニティ-地域政策の新展開-」, 自治総研 2009年1月号, pp. 63-81
24. 名和田是彦 (2009)「コミュニティの自治-自治体内分権と協働の国際比較」
25. 中川幾郎編 (2011)「コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践」, 学芸出版社
26. 松浦健治郎, 藪崎奏菜, 浦山益郎 (2008)「まちづくり事業体としてのコミュニティ組織の実行性に関する研究-三重県名張市の地域づくり委員会を事例として-」都市計画論文集 No43-3 pp511-516, 日本都市計画学会
27. 広原盛明編 (2011)「日本型コミュニティ政策」, 晃洋書房
28. 長野基, 杉崎和久 (2011)「東京都区市自治体における住区協議会組織の制度設計と運用に関する比較研究」, 都市計画論文集 No76 pp. 379-388, 日本都市計画学会

第1章 全国動向

本章の目的と研究方法

地方自治体が展開するコミュニティ施策の状況に関する調査は、自治省行政局行政課、(財)日本都市センター、(財)地方自治研究機構によって概ね10年毎に行われている。これまでの全国調査は、コミュニティ組織の活動実態への関心が高く、コミュニティ組織の構成や機能、活動内容が対象となってきた。これまでの調査では、コミュニティ組織は、自治会・町内会をはじめとする地縁の組織や、これらを包括する組織などを含めて広く捉えられている。コミュニティ組織を管轄する自治体施策についても、コミュニティ組織の「活動に対する支援」という視点で広く捉えられていることが特徴である。

本章では、自治体コミュニティ政策のひとつである地域住民自治型まちづくり制度に限定しつつ、その全体像を捉えることとする。特に本制度は比較的新しい動向として注目されていることから、制度の導入動向とともに制度の構成や類型別の特徴を明らかにすることを本章の目的とする。

本研究では、2008年5～7月に全国の市及び特別区の全806自治体を対象としたアンケート調査を実施した。ここでは499件の返信が得られ、回収率は61.9%である。コミュニティ施策を導入していると回答したのは全166件で、回答を得た自治体(449件)の33.3%にあたる。この中には、①地方自治法等に基づく地域自治区制度(15.7%)、②コミュニティセンター等の公共施設の設置条例等に根拠を置く、住民による施設運営を主眼とした制度(7.8%)、③その他、池田市「地域分権の推進に関する条例」など行政主体事業の提案に特化した制度や、自主防災組織などの個別目的団体への補助制度が含まれていた。本章ではこれらの類似制度を除き、回答を得た自治体(449件)の自治体の20.2%にあたる全101件を分析の対象とした。

<アンケート概要>

- ・調査対象：市及び東京都特別区全806自治体
- ・調査実施日：2008年5月15日
- ・調査方法：紙面、Eメール
- ・回収：返信499件(61.9%)、回答166件(33.3%)、有効回答101件(20.2%)

<調査時用語定義>

- (1) 地域住民自治型協働のまちづくり制度
地域の包括的・一般的な課題を解決することを目的に、行政が地域住民自治組織を設立し、その組織に対して、一定の財源や権限等を委譲することによって、自主的な地域課題の解決を促進するための制度。通例、コミュニティ制度、地域づくり制度、近隣政府制度、地域自治区制度などと呼ばれる。
- (2) 地域住民自治組織
上記制度を担うために、「居住」を契機として組織され、活動する近隣住民を中心とした組織のこと。(注意：自治会・町内会やその連合会よりも、さらに包括的な組織を意味します。上記制度を担うために既存組織を包括し、地域を代表する組織のこと。)
- (3) まちづくり計画
地域住民自治組織が自ら、又は行政と地域住民との協働により、地域の問題点・課題やその解決方策、将来像等をまとめた、いわば地域ごとの「総合計画」。

1-1 地域住民自治型まちづくり制度の導入動向

1-1.1 制度導入状況

地域住民自治型まちづくり制度は、人口規模が15万人未満の地方中小都市において導入される傾向があることがわかる。これらが全体の約7割を占める。また当該制度の多くは、市町村合併を契機として新たに創設されたものであった。そのため、当該制度の導入年度は、合併自治体件数の推移に呼応するように、2005年度及び2006年度が制度導入のピークを示す。

当該制度を導入している自治体のなかには、市町村合併に伴って、旧自治体間で異なる制度を運用しているものが10.8%あった。また、新市への移行措置としての地域自治区制度を導入しながら、地域住民自治型まちづくり制度も同時に運用する（併用）場合など、複数のコミュニティ制度を有する自治体は19.0%あった¹。また地域住民自治型まちづくり制度の導入を検討中であると回答した自治体は3件あった。本調査段階では、自治体行政区域改編を背景のひとつとした対コミュニティ政策の改革期、移行期にあると言える。

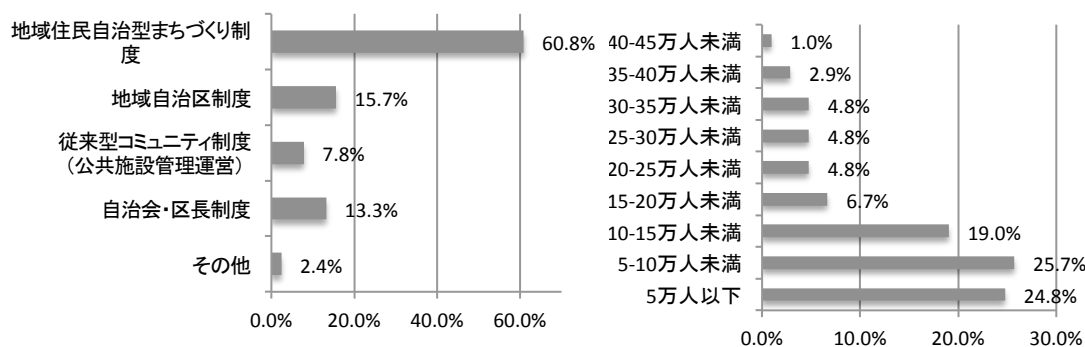


図 1-1.1 制度導入状況

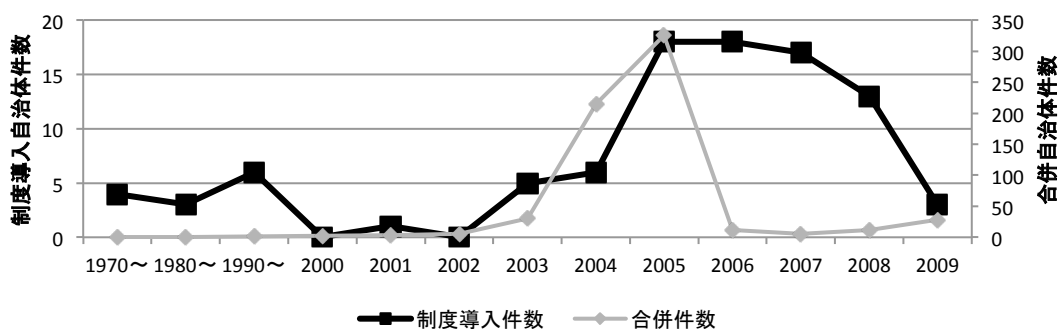


図 1-1.2 制度導入件数

¹ 調査結果では、併用制度として自治会制度や区長制度を挙げる自治体があったが、これら以外の自治体においても、自治会制度は一般的に導入されているものと解釈した。ここでいう19.0%の自治体は、自治会制度や区長制度をのぞく複数のコミュニティ制度を有する自治体の割合を示す。

1-1.2 制度の目的と導入時の課題

制度目的として最も多く挙げられたのが、地域課題・市民ニーズへの対応（43.6%）であり、基本理念の実現（41.6%）、まちづくりの支援・育成（36.2%）が次ぐ。「コミュニティの再構築」という表現がなされる場合は、従来重視された住民同士の交流や人間関係の再構築を重視する自治体は13.9%であり、まちづくりを実践していくための主体を再形成することを重視する自治体が28.7%あった。「まちづくりの育成・支援」や「まちづくりの主体形成」は、他目的と並行して掲げられる。他方、自治体サービスの効率化を目的に掲げる自治体は無い。

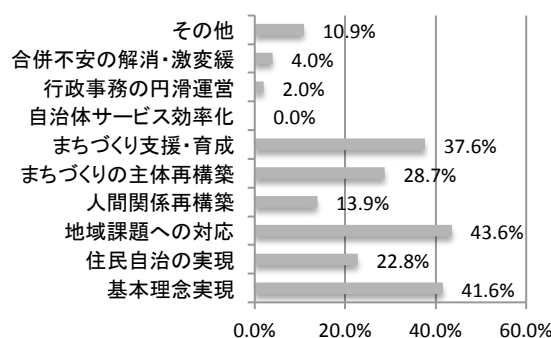


図 1-1.3 制度目的1

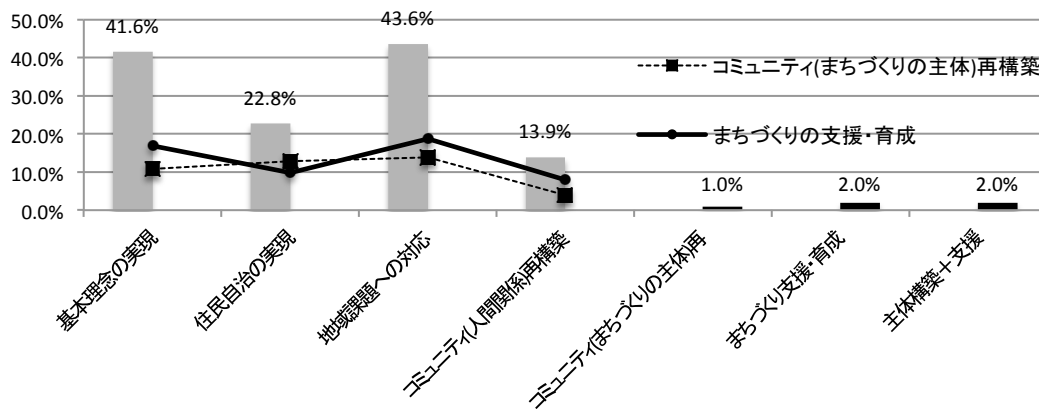


図 1-1.4 制度目的2

制度の導入時に見られた課題には、住民の理解や対応差が最も多く、36.2%であった。当該制度によって設立される新組織と自治会等の既存組織との関係が不明瞭であること（31.0%）や、補助金制度改正に対する不満（13.8%）、特定人物への負担過多・負担増加や地域の人材不足（10.3%）も挙げられている。当該制度は、地域で活動する様々な組織やその活動、さらにこれら相互の関係を含めた地域のあり様を少なからず変革していくことを住民に求める。地域の組織間関係や、活動資金となる補助金、人材に対する懸念が、当該制度に対する住民の理解や導入への地域の対応差という課題の背景にあるものと考えられる。当該制度の目的のひとつとして掲げられる「まちづくりの育成・支援」や「まちづくりの主体形成」を達成するには、地

域ごとに、新組織の役割や位置づけを如何に明瞭にしていくのかという点や、地域の主要な人材の他、如何に様々な主体によってまちづくりを行っていくのか、等の制度導入時に認識されていた課題を克服していくことについても留意していく必要がある。

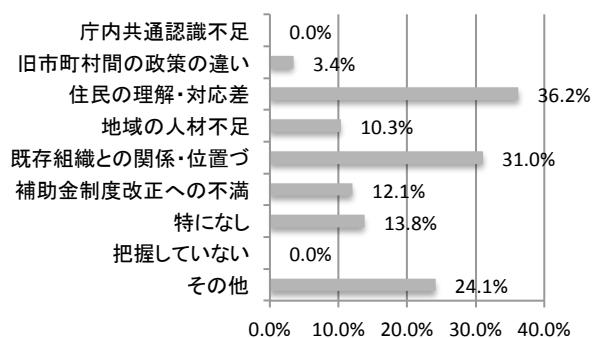


図 1-1.5 制度導入時の課題

1-1.3 実施根拠

地域住民自治型まちづくり制度を有する自治体の49.5%では、要綱を制度の実施根拠として挙げている。要綱と回答した自治体が最も多く、次いで、総合計画(41.6%)、予算措置(29.7%)、指針等(20.8%)となっている。総合計画や指針等を制度実施根拠として挙げる場合には、総合計画や指針等を単独で実施根拠としてあげている自治体は12.9%にとどまっている。

他方、条例に制度の実施根拠を置く自治体は、12.9%と少数である。条例を根拠として挙げている自治体では、併せて総合計画や要綱、規則も実施根拠として選択している。

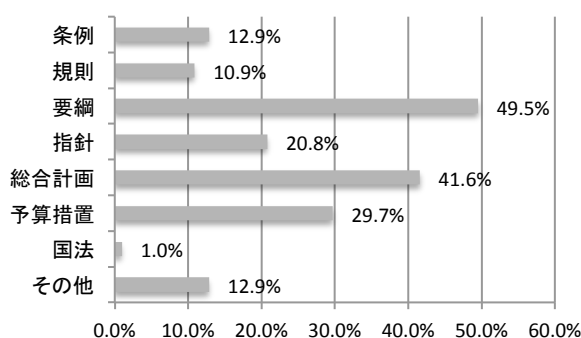


図 1-1.6 制度根拠

1-2 地域住民自治型まちづくり制度の構成

当該制度は、条例に基づいて運用される場合よりも、総合計画に掲げられる理念や目的に基づいて交付金等交付要綱を定めて運用される傾向にある。しかし何れの場合にあっても、制度全体を構成する要素として「地域住民自治組織」、「まちづくり計画」、「財政措置」の3つを抽出することができる。本節では、各々について、当該制度の条文上の記載内容を把握していく。

1-2.1 総則：市の責務

総則には、制度（条例・要綱）の目的（80.3%）や適応範囲（76.1%）が記載されている。この他、市の責務に関する記載がある。この具体的な内容をみると最も多いのは、住民の取組に対する支援や助言に関するもので、23.9%あった。その他、目的達成努力は2.8%、情報提供は11.3%の制度で規定されている。

1-2.2 地域住民自治組織

地域住民自治組織に関する規定内容をみると、①組織と区域の指定、②構成及び規約の整備、③目的、④活動内容及び権能、⑤情報公開、の5点が特徴的な項目として挙げられる。これら以外には、自主財源の確保（4.2%）、活動拠点の確保（2.8%）、スタッフの設置や会議の開催等に関する記載がみられた。

（1）組織と区域の指定

組織の対象区域に関する事項は、組織に関連した規定内容で最も多く53.5%の制度において規定されている。ここでは「概ね小学校区を単位とした区域」との記載が目立つ。その他、出張所や公民館、コミュニティセンター等行政施設の管轄区域や、具体的な区域区分を町単位で明記する場合があった。

46.5%の制度においては、地域住民自治組織の設立に際する届け出および市長の指定・認定・承認が必要となる旨が規定されている。他方、制度目的に沿わない場合に組織の登録・認定取り消しがなされる場合は11.3%となっている。

（2）組織構成及び規約の整備

地域住民自治組織は、多様な主体の参加を確保すべきとの共通認識があることがわかる。「地域住民が主体となり」構成する、といった表現がなされる場合は42.3%であった。一方、組織の対象区域内の「全ての自治会」といった参加団体の指定や、「200人以上」など定量的な基準、或いは構成員の選出方法に関する規定を設けている場合は25.4%あった。また、「誰もが自由に参加できるものであること」といった住民や団体の参加保障を規定する場合は15.5%あった。

さらに、規約の整備を規定する自治体制度は28.6%あり、規約に記載すべき内容として、上記の組織構成や参加保障、構成員の選出方法が挙げられている。

(3) 組織目的

21.1%の制度で、組織の目的を規定しているが、具体的には「良好な地域社会の形成に関するもの」や「地域の課題解決」という記載であった。

(4) 活動内容及び権能

組織の活動内容に関する規定(26.8%)の内容の多くは、「個性豊かなまちづくりを推進するための事務及び事業」「地域活性化のための事業」という記載である。ただし、組織の具体的な活動テーマ等を「健康増進・地域福祉・・・その他地域活性化の推進」などと明記したものや「各種まちづくり団体との意見調整、活動支援」など、既存団体との関係において組織の機能を位置づけているものもみられた。一方、行政との関係において組織機能を位置づけている場合があり、「本市の施策に関する事項」に関する活動や「行政への提案」が記載されている。また、組織の権能として「まちづくり案を市長に提言」することや、「諮問に応じ、市長に答申、同意、質問」することが別途規定される制度が14.1%あった。

(5) 情報公開

組織が活動していくにあたり、地域住民に対して会議や情報を公開し、周知していくことを規定する制度は、11.3%あった。

表 1-2.1 地域住民自治組織規定内容

地域住民自治組織	組織指定	届け出・指定	46.5%	・「市長が指定」「市長が認める」 ・設立届け出、市長の認定・承認 ・変更届け出、市長の認定・承認
		取り消し	11.3%	・市長による登録取り消し ・廃止申請
	組織構成	記述なし	32.4%	—
		定性的記述	42.3%	・「地域住民が主体となり」「地域住民が参加して」 ・「地域住民、自治会、各種組織その他の団体等によって構成」
		構成・選出規定	25.4%	・「全ての自治会」「半数以上の団体」の参加による構成 ・「200人以上の市民で構成」 ・〇〇に配慮した民主的な選出方法を定めること ・支所長による委嘱
		参加保障(規約)	15.5%	・「誰もが自由に参加できるものであること」 ・「団体、法人の任意加入と脱退」 ・「参加の機会を保障すること」「参加資格を規約に定めること」
	区域	53.5%	・「概ね小学校区を単位とした区域」 ・出張所、〇〇センターの管轄区域 ・別表で示す区域	
	情報公開	11.3%	・「会計処理の透明性、公開性を確保」 ・「地域住民に情報を公開し、支持を受ける努力」 ・会議の公開 ・活動内容の周知	
	目的	21.1%	・「良好な地域社会の形成に関するもの」 ・「地域の課題解決」	
	活動内容	26.8%	・「地域活性化のための事業」「自主的な地域づくり」 ・「健康増進・地域福祉・・・その他地域活性化の推進」 ・「各種まちづくり団体との意見調整、活動支援」 ・「本市の施策に関する事項」「行政への提案」	
	規約整備	28.2%	・「組織、会議、会計及び財産の管理等について規約」 ・「構成団体、構成員、役員に関する事項」 ・「規約を定めること」	
	権能	14.1%	・「まちづくり案を市長に提言」市長は尊重 ・諮問に応じ、市長に答申、同意、質問 ・受託の意思を尊重	
	自主財源	4.2%	・「自主財源を有すること」	
	活動拠点	2.8%	・「活動拠点を確保すること」	
	その他	32.4%	・会議の開催 ・まちづくり計画の策定 ・〇〇推進員、事務職員等の設置、雇用	

1-2.3 まちづくり計画

まちづくり計画は、36.6%の制度において記述がある。概ね、計画内容、計画と事業の関係性、計画の届け出、に関する規定であった。計画内容に関する規定があるのは、31.0%である。個別内容をみると、総じてまちづくり計画は、地域ビジョンや空間計画よりも、住民の具体的な活動計画としての意味合いが強いことがわかった²。全体の8.5%が「定められた計画に基づき活動」すること等、住民が実施する事業とまちづくり計画との関係性について明記している。また、計画記載の事業が交付金や補助金の対象となる旨が規定される場合は19.7%あった。まちづくり計画が住民事業の根拠としても想定されているものと解釈できるが、当該計画の届け出が規定されているのは、全体の9.9%にとどまっている。その中には、まちづくり計画には、住民自身が取り組むべき内容に加えて、市と協働で実現すべき内容と、さらに市が行うべき内容を明確に区別して記載すべきとの規定がある場合もあった。

表 1-2.2 まちづくり計画規定内容

まち づ くり 計 画	記述なし	63.4%	-
	内容	31.0%	・「活動計画」「事業内容」 ・「地域の将来像、地域の課題、基本方針」
	計画届け出	9.9%	・「策定及び見直しの都度、市長に届け出」
	関係の事業と 提言的記述	8.5%	・「定められた計画に基づき活動」 ・「計画に基づき、実践に努める」
	交付金対象	19.7%	・「計画に盛り込まれた事業を対象とする」

1-2.4 財政措置 補助金・交付金

(1) 対象事業

補助金や交付金の対象となる事業は、i 具体的な事業内容が規定されているもの、ii 事業テーマが規定されているもの、iii 「地域課題の解決を図るための事業」や「まちづくり計画に記載される事業」など原則として自由な事業として解釈可能な旨が記載されているもの、の大きく3つの種類がある。補助金や交付金の対象が自由な事業として記載される場合は40.8%、自由な事業と事業内容・テーマ規定の組み合わせが50.7%であった。

規定される事業内容は、「ごみ集積所設置」「清掃・除草」「克雪」「コミュニティ施設管理」などである。ここでは、市の委託事業と考えられる事項が含まれる制度³があった。また、「掲示板管理事業」や「敬老会事業」「集団献血事業」「住民運動会事業」など、従来市の各種補助金を受けながら地域内で各団体が実施してきたと考えられる内容を規定している場合も多い。その他、「地域の将来ビジョンの策定に関する事業」や「まちづくりに関する調査研究」「地域広報紙の発行」など組織の取組方法についての規定があった。

²小美玉市の場合のみ、まちづくり計画は、「住民主導・行政支援の取組みによりまとめられた行政計画」（運用上は、小美玉市総合計画）を指し、当該計画を「住民主体のまちづくり活動の指針として位置付け」ている。

³例えば、宮城県東松島市では、住民が実施を選択できる事業が規定され、「公園等草刈り整備事業」や「海水浴場監視業務」「市有林管理事業」など6事業については、草刈り整備事業は建設課、海水浴場監視業務は商工観光課、市有林管理事業は農林水産課、というように、併せて各事業担当課の記載がある。

事業テーマ規定には、「高齢者福祉」「子育て支援」「防災、防犯、交通安全等」、「環境美化」、「伝統文化の振興、継承」や「産業振興」など様々なものがある。また特徴的な例として、福井県福井市の「地域の特色を活かした市外まちづくり団体・地域住民との交流、情報発信事業」「学生やNPO等の活力や専門性を活かした連携・協働のまちづくり事業」があった。

(2) 事業審査と交付額の算定方法

全体の76.1%では、補助金・交付金の交付にかかる事業審査について、「市長は速やかに申請を審査」する等、市長による事業審査決定に関する規定があるのみである。第三者評価に関する規定があるのは14.1%にとどまっている⁴。また、支所職員や制度担当課職員等による行政内部の審査、または調整に関する規定を設けるものは4.2%あった。各地域住民自治組織の代表者からなる審査会を設ける場合は1.4%、事業評価や審査に関する規定がない場合は16.9%あった。

交付金の申請書類は、年間の事業計画書(56.3%)、収支予算書(74.6%)、個別の事業目的と概要(50.7%)とする場合が多い。同様に、事業報告書類も年間の事業実績書(46.5%)、収支精算書(71.8%)、個別の事業概要(36.6%)とする場合が多い。個別の事業については、事業の成果や効果(申請22.5%、報告23.9%)、事業が対応する地域課題(申請8.5%、報告1.4%)、事業内容の改善点(申請2.8%、報告11.3%)など住民による自己評価を求める場合もみられた。また、事業実施を担う人材という意味での参加者数を確認する場合もあった。(申請/報告14.1%)

補助金・交付金の額について記載があるのは、全体の80.3%を占めるが、そのうちの42.1%は「毎年度予算の範囲内で定める」等、具体的な交付額は規定されていない。補助金・交付金の算定には、予め人口等から地区別の予算額を算定し交付することで、住民自身に予算の運用を一任するもの(16.9%)、同様に算定した地区予算を住民が実施する総事業費の上限額とし、実費が交付されるもの(19.7%)、1事業あたりの交付額や上限額、補助率が定められているもの(22.5%)、加えてこれらを組み合わせているものがある。補助金・交付金の算定方法に関する記載がないものも22.5%と割合が高い。

(3) 交付金の交付と管理

補助金・交付金の支払い等については、前金払い・概算払いが可能であるものが46.5%となっており、この中には、複数回に分けて補助金・交付金を交付する旨が規定される場合もあった。また、補助金・交付金の繰り越しや積み立てに関する規定は、12.7%の自治体制度で見られる。

交付金の管理に関する規定は、書類保存に関するものが最も多く47.9%であった。事業遂行状況及び経理に対する行政調査や指導に関する規定を有する制度が次いで38.0%である。関係書類の公開(7.0%)や監査(1.4%)を規定する自治体は少数であった。

⁴第三者組織による審査を規定しているもの、審査会の同意を規定するもの、を含む。

表 1-2.3 財政措置に関する規定内容

財政措置	対象	対象者	81.7%		
		対象事業	提言的記述(自由)	40.8%	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域課題の解決を図るための事業」 ・「地域の特色を生かす事業」「活性化事業」 ・「まちづくり計画に記載される事業」 ・「その他市長が必要と認める事業」
			自由+制限	50.7%	
			制限	0.0%	
			テーマ制限	43.7%	<ul style="list-style-type: none"> ・「環境衛生」「防犯交通安全」「福祉対策」「産業振興」「社会教育事業」「伝統文化の継承」 ・「ネットワーク」「交流」
			内容制限	28.2%	<ul style="list-style-type: none"> ・「ごみ集積所設置」「掲示板管理」「子ども遊園施設管理」「清掃」「コミュニティ施設管理業務」「克雪」 ・「敬老会」「人権まちづくり懇談会」「運動会」 ・「まちづくりに関する調査研究」
		記述なし・不明	8.5%	—	
	額	80.3%			
	算定方法	記述なし	22.5%		
		配分のみ	16.9%	—	
		均等配分	26.8%		
		事業費総額	28.2%		
		事業別	39.4%		
		運営費	8.5%		
	事業評価	市長審査決定	76.1%	・「市長は速やかに申請を審査」	
		行政評価	4.2%	<ul style="list-style-type: none"> ・「まちづくり推進委員会(委員長は副市長とする。委員は、松尾総合支所長、安代総合支所長、教育次長、各総合支所地域振興課長及び教育委員会事務局生涯学習課長をもって充てる。)」 ・「市長は審査会の結果を尊重し、採択する事業を決定する」 	
		第三者評価	14.1%	<ul style="list-style-type: none"> ・「市長は、市民委員会に審査内容を報告し同意を得なければならない」 ・「交付金審査委員会の審査を経て決定を行う」市長は、審査委員会が交付の可否決定をしたときは、通知 	
		当事者評価	1.4%	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域づくり委員会事務局(振興局長又は支局長及び各地域づくり委員会から推薦のあった者について局長が委嘱したものをもって組織する)は当該事業の審査を行う。地域づくり事業補助金審査会が行い、市長は審査会の結果を尊重し、採択する事業を決定する」 	
		その他	4.2%		
		記述なし	16.9%	—	
		記述なし	23.9%	—	
	支払い等	前金払い	46.5%	<ul style="list-style-type: none"> ・「市長は、必要があると認めるときは概算払いにより交付金を交付」 ・「第一回目:5月交付決定額の80%に相当する金額、第二回目:10月交付決定金額の残額」 	
		返納	63.4%	<ul style="list-style-type: none"> ・「過渡しに係る精算残金を返納」 ・「目的外に使用したとき」「虚偽その他不正な手段により交付金を受けたとき」 	
		繰り越し・積み立て	12.7%	<ul style="list-style-type: none"> ・「余剰金が発生した場合は、目的を明らかにした上で、事業積立金に積み立て、次年度以降に活用」 ・「次年度以降において実施する事業の財源を計画的に確保するため、市長が特に必要と認める場合」 	
		取り消し	39.4%	・「偽りその他不正の手段により、交付金の交付決定を受けた場合」	
		減額調整	8.5%	<ul style="list-style-type: none"> ・「余剰金が生じた場合、相当する交付金額を次年度交付金から減額調整」 ・「市と地区との緊密な連携が停止し、又は著しく低下したと認めるときは交付する補助金の額を減額」 	
		流用	1.4%	・「交付金は他の項目への予算流用を行うことができる」	
使用制限		50.7%	<ul style="list-style-type: none"> ・「宗教」「政治」「目的外」「営利」 ・「他の補助金交付事業」 ・「飲食」「観光」「事業効果が特定人物に帰属」 ・「イベント」 		
変更	52.1%				
交付金管理	記述無し	14.1%	—		
	書類保存	47.9%	<ul style="list-style-type: none"> ・「経理等収支を明らかにした書類及び帳簿を整備」 ・「事業完了日の属する年度の翌年度から5年間保存」 		
	監査	1.4%			
	指導/調査	38.0%	<ul style="list-style-type: none"> ・「市長は管理方法等を調査し、必要な指導」 ・「市長は事業遂行状況及び経理について検査し、又は報告を求める」 		
	財産処分の制限	15.5%	・「補助事業等により取得した財産を市長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反した使用、譲渡、交換、取り壊し又は貸し付けを行ってはならない」		
	書類縦覧、公開	7.0%	・「帳簿、実績報告書の内容について、地域広報紙等に掲載し地域住民に公表」		
	その他	14.1%	・「民主的かつ公正な取り扱いをしなければならない」		

1-3 制度運用の全体動向

次に、制度全体を構成する「地域住民自治組織」、「まちづくり計画」、「財政措置」の3つの要素が、どのような実態をもって運用されているのかを把握する。併せて、制度運用による住民の事業成果や、当該制度にかかる市の支援事業、さらに、担当職員が認識している当該制度導入の効果と課題についても把握していく。

1-3.1 地域住民自治組織

(1) 組織の活動対象区域

地域住民自治組織の対象区域を設定する際の基準単位は、小学校区が55.4%を占める。次いで自治会連合会が19.8%、合併前の旧市町村区域は14.9%となっている。一般的に、自治会連合会の規模は小学校区と同程度であることを考慮すれば、72%（少なくとも自治会連合会と小学校区のいずれかを選択した自治体の割合）の制度下で小学校区程度の「面識社会」を基礎とした制度導入が図られているといえる。

その他と回答した自治体では、例えば公民館区や、明治や昭和時代の基礎自治体区域、都市マスや総合計画上に定められた地域区分があげられていた。

(2) 組織の設立要件

地域住民自治組織の設立要件として最も重視されているのは、活動内容や活動目的、組織機能の範囲で50.5%（活動範囲）である。次いで多いのは、構成員やその選出方法を重視した組織の代表性確保（42.3%）、民主的な意思決定（37.1%）であった。要件を設けていないとの回答は32.0%ある。

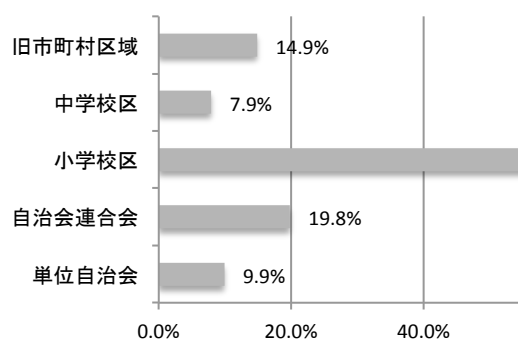


図 1-3.1 地域住民自治組織設置区域

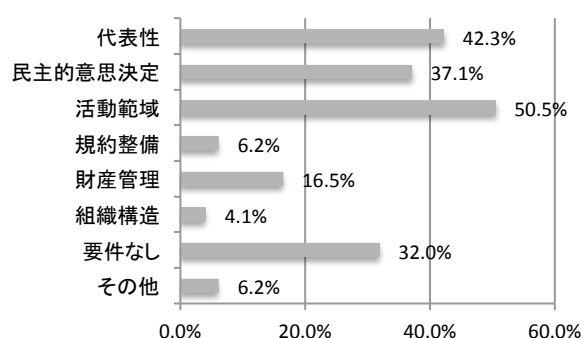


図 1-3.2 地域住民自治組織設立要件

(3) 組織の構成

地域住民自治組織は、自治会（84.2%）と各種地縁団体（74.3%）を中心として構成されることがわかる。また79.2%の回答を得た、構成員としての地域住民は、各種団体OBや学識経験者、

事務や経理の専門的な経験を有する人材等が個別に確保される場合や、区域内の全住民が構成員として認識される場合がある。これに対し、一般公募による個人の参加確保は、19.8%の自治体にもみられる。また市民活動組織の組織参加は32.7%、企業の組織参加は13.9%、教育機関の組織参加は23.8%の自治体制度下で実現している。

自治会及び地縁組織のみで地域住民自治組織が構成される「自治会＋地縁組織型」⁵は、全体の40.6%であり、最も多い。これにNPO等の市民活動組織が加わったものが「自治会＋地縁組織＋市民活動組織型」で20.8%あった。上記分類に、併せて「地域住民」と回答した自治体について加えてみていくと、『「自治会＋地縁組織型」＋地域住民』は30.2%、『「自治会＋地縁組織＋市民活動組織型」＋地域住民』は17.7%、となる。

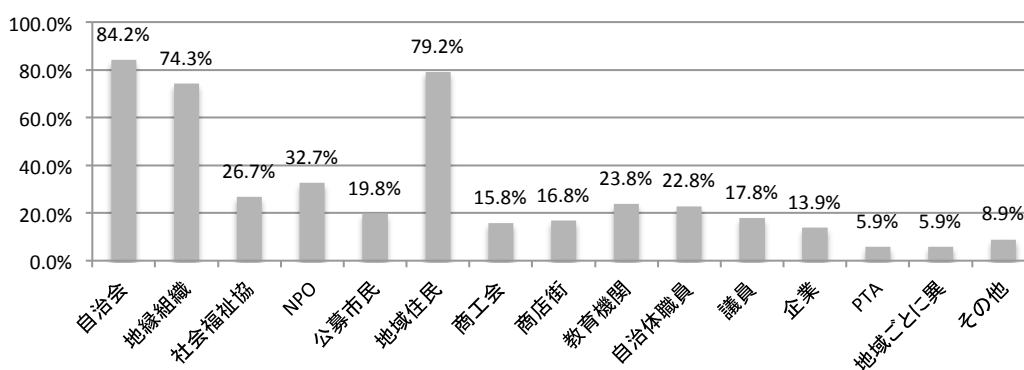


図 1-3.3 地域住民自治組織の構成主体

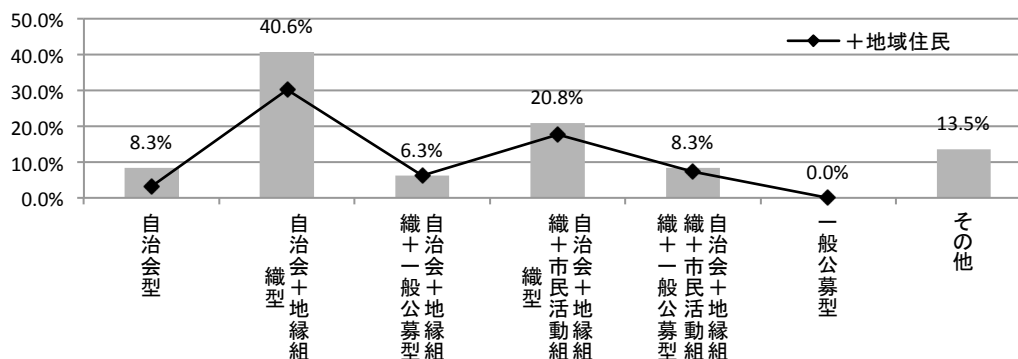


図 1-3.4 地域住民自治組織の構成タイプ

(4) 組織の機能

地域住民自治組織は、事業を実施していく他、行政施策形成へ関与していくための機能も有している。これに関する機能を具体的にみると、自治体からの情報告知を受ける、告知機能が45.5%と最も多い。自治体に対し質問し回答を受ける、質疑機能は34.3%、自治体の計画案や政策案等に対する意見を聞かれる、聴聞機能は40.4%、自治体に対し、提案・対案を提出する、提案機能は43.4%である。当該制度を有する自治体の40%前後の自治体では、地域住民自治組織はこれらの機能を有するものとして位置づけられている。ただし、前節で述べたように、

⁵ 組織構成の分類は、日本都市センターに倣った。

制度条文上に地域住民自治組織のこれら4つの機能に関する規定がある自治体は、14.1%にとどまっている。

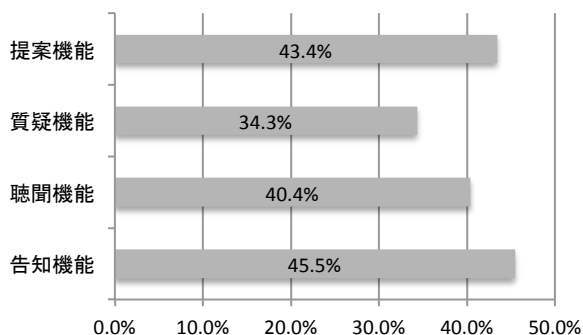


図 1-3.5 地域住民自治組織機能

1-3.2 まちづくり計画

当該制度を有する自治体のうち、まちづくり計画を策定している地域住民自治組織が存在しないと回答した自治体は34.0%であり、把握していないと回答した自治体は10.3%であった。当該制度を有する自治体の半数以上では、地域住民自治組織によるまちづくり計画の策定が実現している。まちづくり計画の策定が組織に課せられているのは9.3%である。地域住民自治組織が設立認定や交付金・補助金等の交付を受ける際に、地域住民自治組織はまちづくり計画を有していることが必要となる場合や、計画を市長へ届け出る必要がある場合などである。このように制度上規定される場合以外に、当該制度の運用上、まちづくり計画策定が推進されている場合が想定でき、当該制度を有する自治体のうち、自治体内全ての組織がまちづくり計画を有しているのは、17.5%である。あわせて当該制度を有する自治体の26.8%となる。

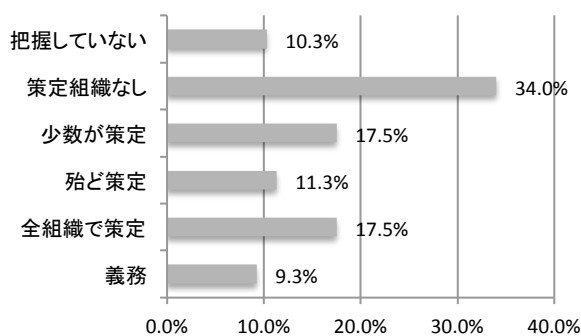


図 1-3.6 まちづくり計画策定状況

1-3.3 財政措置：予算

当該制度に充てられる予算は、制度導入件数に伴い増加し平成19年度の全国総額で約31億円である。自治体単位での予算の平均は、平成17年度では42,491,682円、平成18年度では38,033,758円、平成19年度では40,289,133円である。また地域住民自治組織あたりの予算の平均は、平成17年度では2,067,277円、平成18年度では1,834,935円、平成19年度では2,115,798円であった。平成19年度予算をみると、一部例外があるものの、人口15万人以上の自治体では人口が増加するに伴い予算が増加する。人口15万人以下に着目すると、245,000円から200,000,000円までと予算規模が大きく異なる。

また、これまで市が直接自治会をはじめとする各種地縁組織やその活動に対して交付してきた補助金について、全てを廃止または統合した自治体は7.2%、一部を廃止または統合した自治体は37.1%であった。制度施行以降に各種補助金制度への対応を検討している場合も5.2%あった。その他には、本制度導入以前には、自治会や各種地縁組織を対象とした補助金制度が存在しない自治体が含まれている。既存補助金に変化がない自治体においては、当該制度予算は50,000,000円程度以下となっている。

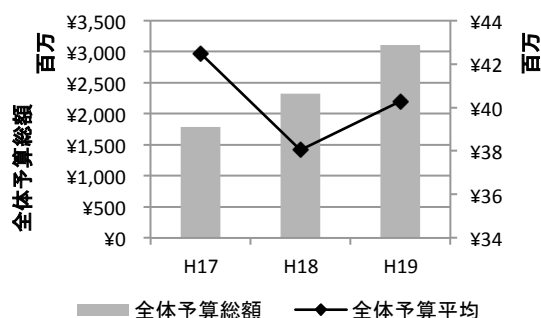


図 1-3.7 制度予算

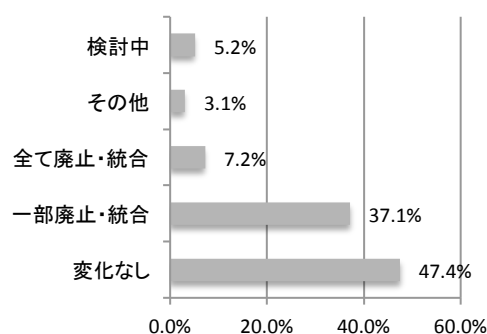


図 1-3.8 従来補助金状況

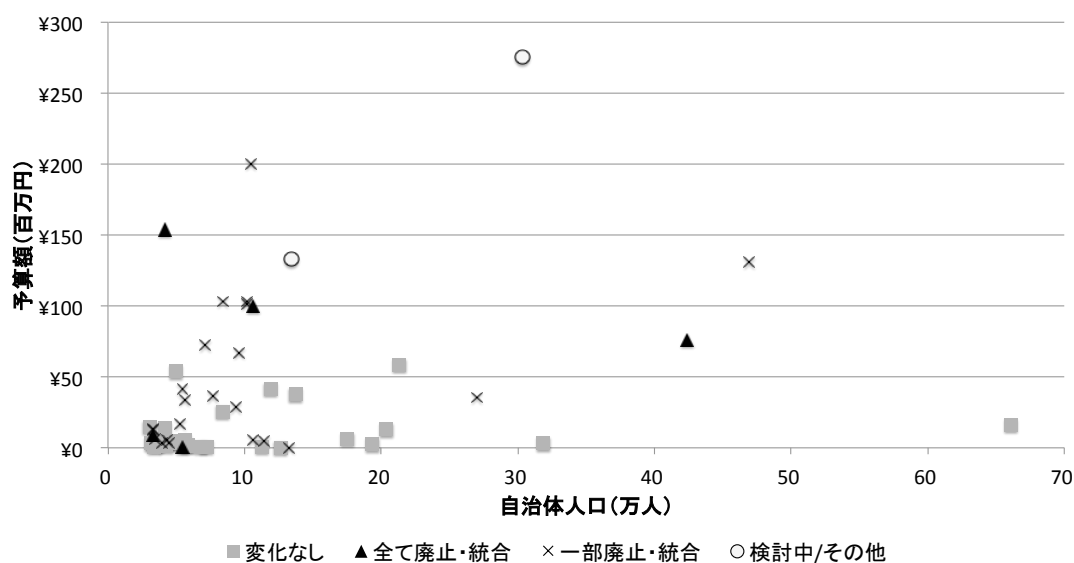


図 1-3.9 平成19年度予算額

1-3.4 地域住民自治型まちづくり制度にかかる支援事業

市が用意する支援事業は、住民のまちづくりに関する講座や教育プログラムの提供が最も多く、当該制度を運用する自治体の30.7%で行われている。この具体的な内容をみると、専門家を招いた講演、先進事例学習会、WS等まちづくりの技術講座の開催が挙げられる。さらに、各地域住民自治組織を束ねる包括組織を設置(27.7%)することも当該制度にみられる特徴のひとつであり、ここでは、リーダー研修や地域住民自治組織間の情報交換を促すことも行われている。一方、専門家の派遣やその招聘費補助、市民活動センターによる支援は各々1割程度にとどまっていることがわかった。

また、当該制度に関する特徴的な支援は、地区担当職員の配置(25.7%)、拠点施設の整備(22.8%)である。この両者が並行している場合、すなわち地区担当職員が拠点施設に常駐し、まちづくり支援を行う場合は、10.9%の自治体でみられた。拠点施設は、地域住民自治組織の対象区域ごとに存在するコミュニティ施設を公民館機能(生涯学習)を残存させながら再整備するケースが多い。加えて行政窓口機能をこの拠点施設へ移行させる場合もみられる。各地区において拠点施設を整備し、または担当職員を配置することは、当該制度導入に併せて市内の体制を変革していくという点においても先駆的な支援のあり方である。

これらの支援事業について個別にみていくと、当該制度を有する自治体における導入割合は多くとも3割程度である。また、まちづくりにはそれぞれの局面に対応可能な多様な支援が必要であるが、これら支援事業の実態をみると、1種のみが単独で用意されている場合が最も多く29.7%ある(支援事業がある場合は平均2.1種)。29.7%の自治体では、支援のためのしくみが全く用意されていない。

1-1.2 で見たように、当該制度運用の重要なポイントとなる地域の組織間の関係や、補助金、人材は、住民、自治体双方に懸念事項として認識されている状況にある。この点を考慮しても、当該制度にかかる住民の取組に対する支援事業は、十分に整備されているとは言い難い。

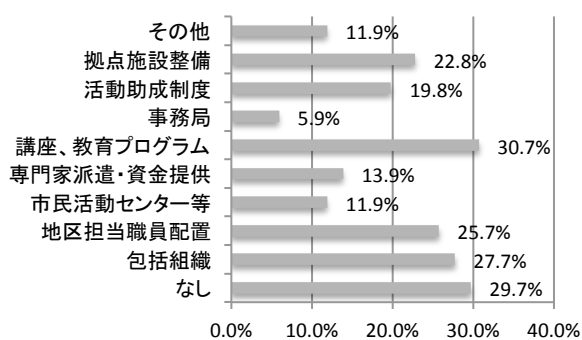


図 1-3.10 支援事業

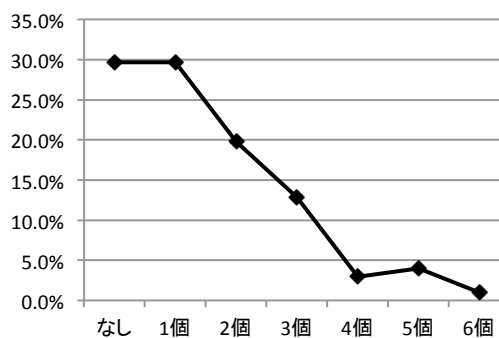


図 1-3.11 支援事業導入件数

1-4 地域住民自治型まちづくり制度の成果と課題

1-4.1 事業成果

当該制度では、前稿のように構成される地域住民自治組織自らが事業を実施していくことが特徴である。当該制度の運用にあたり、地域住民自治組織が、地域の各種主体とともに実態としてどのように事業を実施しているのかという点についての回答を見ると、地域住民自治組織と、市民活動組織や企業、教育機関との協働が実現しているのは、16.3%であった。また、地域住民自治組織がボランティア団体などの地域の各種の団体を支援するという形式で事業を実施している場合は14.1%でみられた。

アンケート調査では、制度導入により地域住民自治組織が独自に取組んだ事例に関する自由回答を得ている⁶。ここでの記載内容をみると、当該制度運用による住民の事業成果は、防犯や防災、環境美化や自然環境保護、健康福祉をテーマとしたものが多い。祭り等のイベント事業が多く挙げられている。広報紙の発行やHPの運営を挙げる自治体もみられた。特に特徴的なものを抜き出してみると、当該制度を有する自治体のうち、住民による空間整備が実現しているのは21.7%、コミュニティビジネスや特産品の開発は12%、福祉サービスは2.2%の自治体であった。一方、特に独自の取り組みは見られないとの回答が17.4%、今後取り組みを実現するよう検討中との回答が14.1%であった。これら合わせて約3割の自治体では、地区状況に応じた事業展開については積極的評価はなされていないことがわかる。

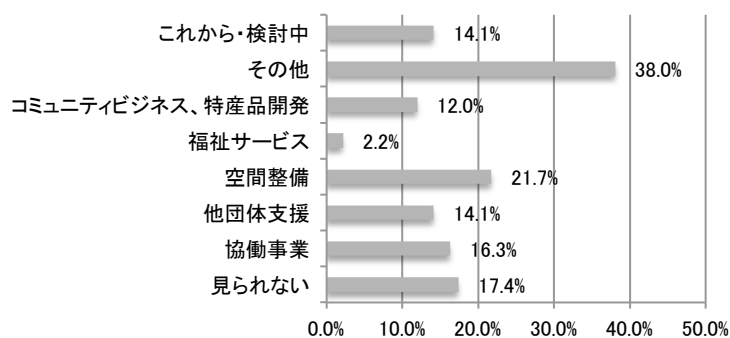


図 1-3.12 事業内容

⁶ 本アンケート調査においては、地域住民自治組織が実施している事業について、そのテーマや内容を詳細に把握するための設問を用意していない。そのため、ここでは、地域住民自治組織が独自に取組んだ事例についての設問（図 1-3.12 にある選択肢）のなかで、「その他」に該当するものとして記載のあった回答を実態把握のための資料とした。表 1-3.1 はその結果を示す一覧である。

表 1-3.1 実施事業内容に関する自由回答一覧

	【合意形成】 【一元化された交付金財源を分配するための住民相互の協議に取り組み始めた】 【広域的な地域課題について、複数の協議会が連携して対応するといった取組み】
	【それぞれ】 【各地区で計画に基づく活動が実行されている】 【課題解決事業】【地域課題の解消に向けた各種の取組み】 【生活圏域を設定し、その区域を活動範囲としてコミュニティ形成を行いまちづくりを推進する。】
	【地域資源活用】 【自然、文化、歴史など地域の特性を活かしたコミュニティ活動】
広報、HP	【広報】 【HP立ち上げ】 【広報誌の発行】【コミュニティ誌の発行】
資金獲得	【財団法人や民間の助成金を積極的に獲得】
計画、マップ策定	【マップ作成】【安全マップの作成】 【各地域が独自に抱えている課題の解決策の検討】【課題発掘】 【小学校区全体のまちづくり計画の策定】
防犯・防災	【防犯・防災活動】【防災活動】【防犯活動】【安全、安心】 【子供の安全】 【防災フォーラム】 【防災の自主組織と連携した事業】 【市から貸与された青色回転灯パトロール車を使用して防犯パトロールを行っている】【防犯パトロール】
環境美化	【環境美化】 【環境に沿った事業】 【地域緑化】
自然環境	【自然保護】【環境問題】 【蛭まつり】
教育	【食育】 【教育部会活動】【教育に沿った事業】
文化	【文化伝承】【文化継承】
観光	【観光】 【銘菓開発】
子育て	【子育て】
福祉	【福祉】【福祉・医療部会活動】【福祉に沿った事業】【福祉活動】 【対高齢者サービス】【配食サービス】 【サロン】 【福祉の自主組織と連携した事業】 【見守り】 【健康づくり】
イベント	【イベント】【従来から行われているイベント等】 【地域祭りや運動会の実施】
	【一体感醸成事業】 【世代間交流事業】
	【魅力アップ事業】【魅力あるまちづくり活動】 【活性化部会活動】
	【4地区で朝市を計画している。内1地区は常設にて月1回ペースで実施中】
	【コミュニティセンター(コミセン)を運営し、地域のコミュニティ作りの拠点整備に努めている。】
	【生涯学習事業への参画】
	【竹炭づくり】

1-4.2 制度の効果と課題

本制度導入の効果として、住民の自立性(63.2%)や住民同士の信頼や連携(54.7%)が高まったことが挙げられている。一方地域住民自治組織の事業内容・財源活用方法は最も多く認識されている課題であった(69.5%)。先の事業内容に関する調査結果で地区独自の特徴的な事業実績がないと回答した自治体があることから考えると、事業内容に関する課題認識の背景には、各地区に応じたユニークな事業が実現していないことや、或いは各制度の期待と実際に実現している住民事業との乖離があるものと解釈できる。地域住民自治組織の非民主的運営(60%)や組織機能(43.2%)も課題としてあげられている。また、行政との関係から制度効果をみると、信頼や連携強化(37.9%)や、住民能力活用政策増加(21.1%)、対話型政策立案増加(7.4%)が成果のひとつとして挙げられ、庁内理解が進まない(31.6%)ことや、これに伴って行政へ提案された施策・事業の実現に関する課題(8.4%)、整合性に関する課題(25.3%)が課題となっている。

いずれにしても、自治体担当課は、自立性や信頼、連携といった定性的な部分に当該制度の制度効果をみていることがわかる。

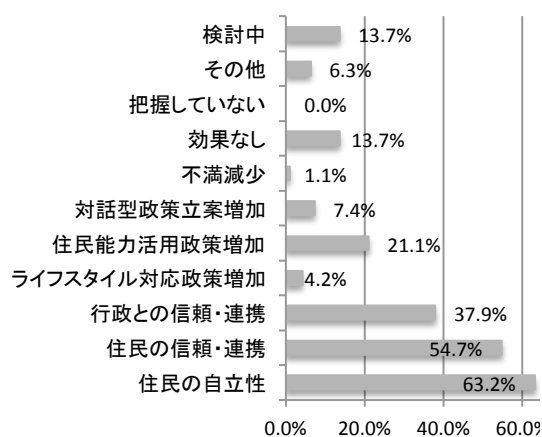


図 1-4.1 制度導入効果

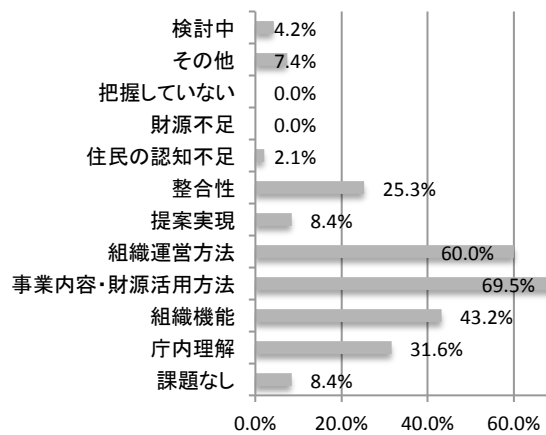


図 1-4.2 制度課題

1-5 制度の種類

本節では、これまでみてきた、当該制度を構成する3つの要素にかかる条文上の規定内容および運用の実態から地域住民自治型まちづくり制度の種類を試みる。

1-5.1 制度規定内容による分類

まず、当該制度を構成する「地域住民自治組織」、「まちづくり計画」、「財政措置」の条文内容から、①地域住民自治組織が取り組む事業内容が予め制限されるか否か、②地域住民自治組織が協議決定した施策・事業を行政へ反映し得るか否か、の2点を判断する。特にこの2点について当該制度を特徴づける内容を示している「地域住民自治組織」の活動内容及び権能、「まちづくり計画」の行政との関係、「財政措置」の補助金や交付金の対象事業、に関する条文内容に着目する。

①住民が取り組む事業内容が予め制限されるか否か

この点に関しては、「地域住民自治組織」の活動内容、および「財政措置」にかかる補助金や交付金の対象事業、に関する規定内容をみる。地域住民自治組織の活動内容は、「健康増進・地域福祉・・・」というように、地域住民自治組織が取り組むべきテーマが列挙され定められる場合や、地域住民自治組織の活動が「本市の施策に関する事項」にかかわるものとする旨が規定される場合があった。また、地域住民自治組織に対する補助金や交付金の対象事業に制限が設けられている場合があった。上記のように、対象となる地域住民自治組織の事業のテーマが規定される場合の他、行政の委託事業と考えられる事業内容が規定される場合や、従来行政各課が所管する各種補助金の対象事業として位置づけられてきた地域の既存事業と考えられる事項が規定される場合があった。いずれも、これまでの行政課題を継承しながら、行政発意によって地域住民自治組織が取り組む事業内容を予め制限しているものと言える。各々の自治体では、当該制度の実施根拠として位置づけられる補助金・交付金要綱、或いは総合計画や指針等において、地域住民自治組織の取り組む事業と行政課題との関係を示唆する記載があることも特徴である。

当該制度の種類にあたり、以上より地域住民自治組織が取り組む事業内容が行政課題と関連づいて予め制限されると判断した制度群を抜き出し、まずひとつの種類として位置づける。

②地域住民自治組織が協議決定した施策・事業を行政へ反映し得るか否か

この点については、まず「地域住民自治組織」の権能に関する規定内容をひとつの判断基準とする。当該制度では、地域住民自治組織の権能として、自治体施策に対する提案、提言を掲げる場合や、行政に係る諮問への応答を定める場合があった。さらに、地域住民自治組織がこうした権能を行使し、行政に関わる提案をした際、或いは地域住民自治組織が「まちづくり計画」を作成し、市長に届け出を行った際には、これらの内容は、市長が尊重すべきものと位置づけられる場合があった。加えて、地域住民自治組織に策定が求められる「まちづくり計画」の内容は、住民自身が取り組むべき内容に加えて、市と協働で実現すべき内容と、さらに市が

行うべき内容を明確に位置づけて記載すべきとの規定がある場合もあった。以上の特徴を持つ制度は、地域住民自治組織が行政にかかる事項を協議し、その結果を地域住民自治組織の定められた権能を行使し、或いは、まちづくり計画の届け出と認定をもって行政へ提案していくことが可能となっているものと言える。

以上の制度の特徴をもって、地域住民自治組織が協議委決定した施策・事業を行政へ反映し得ると判断した制度群を抜きだし、二つ目の類型とする。

なお、以上の2つの類型を分類する特徴である、①地域住民自治組織が取り組む事業内容が予め制限されるという特徴と、②地域住民自治組織が協議家亭した施策・事業を行政へ反映し得るという特徴の双方を有する制度はない。

地域住民自治型まちづくり制度のなかで、①地域住民自治組織が取り組む事業内容が予め制限されるもの、および、②地域住民自治組織が協議決定した施策・事業を行政へ反映し得るもの、の2類型に該当する制度をのぞいた制度群を、三つ目の類型とする。ここに該当する制度は、先の2類型の判断基準となった「地域住民自治組織」の活動内容及び権能や、「財政措置」の補助金や交付金の対象事業に関する制度条文上の具体的規定がない。地域住民自治組織の活動内容は、例えば「個性豊かなまちづくりを推進するための事務及び事業」や「地域活性化のための事業」として規定される。また補助金や交付金の対象事業は、例えば「地域課題の解決を図るための事業」として規定されている。いずれにせよ、三つ目の類型該当する制度における地域住民自治組織やそれらが実施する事業に関する規定は、「基本理念の実現」や「地域課題への対応」といった当該制度の目的に準じた規定ではあるものの、それ以上の具体性を持たない。このような制度においては、地域住民自治組織が自由な発想の下に、住民自身が主体的に事業を実施していくものと考えられる。

1-5.2 3つの類型の特徴

本研究が対象とする地域住民自治型まちづくり制度には、大きく3つの類型があるものと考えられる。以下では、それぞれの類型について、今日地域住民自治型まちづくり制度が導入された背景や主眼と、制度を構成する「地域住民自治組織」「まちづくり計画」「財政措置」に関する規定内容の傾向および運用の動向から特徴を述べる。

(1) 行政計画—事業実施型

地域住民自治組織は、行政計画のもとに行政が選定する特定の地域課題に基づき、住民が具体の事業を企画し、住民自身がこれを実施していくための組織として位置づけられる。行政計画-実施型の制度は、特定の地域課題に対応するため、行政が定める範囲内において住民のアイデアや工夫を反映した事業を実施していくための制度である。従来の行政事業や補助金制度等による住民事業によって得られた成果よりも、より効率的な事業内容を期待するものである。本研究が対象とする地域住民自治型まちづくり制度の47.9%にあたる制度がこの型となる。

①地域住民自治組織が実施する事業内容

この型にある制度においては、地域住民自治組織が実施すべき事業については、「市有林管理事業」、「清掃・除草」「コミュニティ施設管理」、「敬老会事業」「住民運動会事業」など具体的な事業内容が指定される場合から、「防災、防犯、交通安全等」「環境美化」「高齢者福祉」や、「子育て支援」「伝統文化の振興」「産業振興」など事業テーマが提示される場合まで幾つかのタイプが存在する。例えば具体的な事業内容が指定される場合には、「市有林管理事業」など行政担当課が明示される地域への委託事業が組み込まれている制度から、「住民運動会事業」など従来の補助金制度と照らすと既に地域での実績がある事業を継続していくことを想定している制度まで様々である⁷。

②既存事業の継続的・斬新的展開を狙いとした対地域施策の改革

上記のように当該制度が提示する地域住民自治組織が実施すべき事業内容やテーマの背景には、行政事業の委託や、従来補助金制度が対象とする住民事業がある。さらに、従来の補助金制度は、廃止や包括化がなされている自治体が53.2%あった。この型にある制度においては、補助金額が個別の事業ごとに提示される場合や、個別事業費の総額を上限とする場合が多い。これは補助金額の算定は、従来の予算をひとつの基準として行われていることに依るものと考えられる。

当型にある制度では、補助金交付の手続き上、年間計画/実績書や収支予算/精算書の提出が求められる他、他類型と比較すると、事業毎の効果や成果、この確認指標、改善点、事業参加者数などの申請/報告を必要とする傾向が認められる。これは、予め市が想定した重点課題へ対応すべく、事業を継続的、漸進的に展開していくこと期待するものと解釈できる。また、当該制度に関する担当課の評価を見ると、地域住民自治組織が実施する事業内容に関する課題認識が強いことも特徴である。この点は当該制度が求める事業の効果や、住民のアイデアや工夫による事業の独自性、これを導く事業の漸進性が問われているものと考えられる。

当型は、市の責務として目的達成努力に関する規定がみられる唯一の型であることも特徴である。当該制度は、地域住民自治組織が具体的な事業を効果的に実施していくことや、これにより地域課題・市民ニーズへ対応していくことや基本理念を実現していくこと⁸について市が如何に関わっていくかという点も重要なポイントとなる。補助金交付手続き上に行政内部審査を設ける事例も少数であるがみられた。他方、地域住民自治組織に関する規定内容をみると、組織目的よりも活動テーマを規定する傾向にある。制度運用上重視する地域住民自治組織の要件も、活動範囲と回答する自治体が59.4%と最も多い。住民自治組織が実施する事業内容が、制度目的や事業目的に沿わない場合には、組織の認定取り消しを行う旨が規定される場合もあった。

③制度運用の基礎単位と地域住民自治組織

当該制度運用の基礎単位は、概ね小学校区とする場合が多く、平均23.3地区、区域平均人口は9,568.53人となっている。平成19年度の当該制度補助金交付による地区当たりの平均予算

⁷ これに加えて、住民が事業内容を自由に設定できると解釈可能な事業も交付金・補助金の対象事業に列挙されている。この他、住民相互の交流や親睦を意図した事業を列挙する制度もみられる。

⁸ 当型の制度では、目的として地域課題・市民ニーズへの対応(53.3%)、基本理念の実現(50.0%)が掲げられる。基本理念の実現を目的とする制度では、市民活動・まちづくりの育成支援(43.3%)を同時に挙げる場合が多い。他方、当該制度の目的として行政サービスの効率化を明示する制度は極めて少ない。アンケート調査時での回答においては、制度目的として行政サービスの効率化をあげた自治体は無かった。

は、約230万円であり、住民ひとりあたりに換算すると約240円となっている。

この単位において地域住民自治組織が設立されており、制度規定上、地域住民自治組織の構成は定性的な表現が用いられている場合が多い。当型にあたる制度を有する自治体の43.8%では、地域住民自治組織は「自治会+地縁組織型」で構成されている実態があった⁹。地区単位で従来補助金を受け取ってきた自治会や各種地縁団体を中心に地域住民自治組織を構成していることをみると、既存事業を軸にした団体間の調整が想定される制度であると解釈できる。当該制度に関する担当課の評価では、制度効果として住民側の自立性や信頼・連携の高まりが多く挙げられている。一方、地域住民自治組織の運営方法がひとつの課題とされている。制度の性格を考慮すれば、地区内団体間の調整や、個々の事業への参加¹⁰がここで問われるものと考えられる。

行政施策形成へ参加、関与していくための機能は、当型の制度上は規定されるものではない。しかし実態をみると、地域住民自治組織が、告知、聴聞、質疑、提案の4つの機能全てを有していると回答した自治体は31.6%あった。当型は、地域の課題を行政が発意し住民へ提示していくという基本的な性格を有するが、約3割の自治体では、行政からの一方的な地域課題の提示のみではなく、地域住民自治組織が行政と遣り取りをしながら住民事業を展開していくという期待或いは実態があると言えよう。

④住民によるまちづくり計画の策定

当型にある制度の7割以上では、まちづくり計画に関する規定を持たない。制度規定上の特徴からみると、当型にある制度は、地域課題を住民自ら発見し、地域のビジョン設定や解決策を企画していくことでまちづくり計画を形成することよりも、目下の具体の事業へ如何に住民の工夫を反映させるかということを重視するものと解釈できる。しかし、当該制度の運用実態をみると、当型にある制度を有する自治体の36.4%では、地域住民自治組織によるまちづくり計画の策定が全市的な取組¹¹によって推進されている。地域住民自治組織のうち少数でまちづくり計画が策定されていると回答した自治体は、24.2%である。

⑤支援事業

当型にある制度を有する自治体では、地区担当職員の配置(32.4%)が最も多い。次いで、包括組織の設置(30.3%)、講座、教育プログラムの提供(29.4%)、拠点施設の整備(23.5%)である。支援事業が存在する場合は平均1.8種、支援事業がないと回答したのは、20.6%である。

(2) 住民計画-事業実施型

地域住民自治組織は、住民が自由に発意して企画する事業を、住民自身によって実施していくための組織として位置づけられる。住民計画-事業実施型の制度は、これら住民による自由かつ多様な事業に対して資金を提供する制度であり、行政主導の従来の制度フレームでは捉えきれない地域課題を解決することを期待する。本研究でのアンケート調査により把握した地域住民自治型まちづくり制度の38.0%がこの型にあたる。

⁹ 自治会と地縁組織の他に、市民活動組織や一般公募市民を含む「自治会+地縁組織+市民活動組織型」と「自治会+地縁組織+市民活動組織+一般公募型」は併せて28.1%となっている。

¹⁰ 補助金交付手続き上、各事業への参加者数の申請報告が求められている場合がある。

¹¹ まちづくり計画の策定を地域住民自治組織に課している自治体は9.1%、運用上の取組において全ての地域住民自治組織が計画を策定している自治体は、21.2%、殆どの地域住民自治組が計画を策定している自治体は6.1%である。

①地域住民自治組織が実施する事業内容

当型にある制度では、地域住民自治組織が実施する事業は「地域課題の解決を図るための事業」や「地域の特色を生かす事業」「活性化事業」などとして提示されている。交付金・補助金の対象となる事業に関する具体的な制限は基本的には設けられておらず、原則として住民自治組織が自由に事業を設定できるものとして解釈できる¹²。ただし、このような地域住民自治組織が実施する事業に関する規定内容は、地区毎に固有の課題や資源、状況や特色を住民自身が判断し、これに基づいた事業を設定していくことを期待し示唆した記載としても捉えられる。地域住民自治組織に関する規定は、組織の活動内容よりも組織目的を規定する傾向がある。

当型にある制度において、地域住民自治組織に対する財政措置は、各地区の人口・世帯数や面積等に応じて均等に配分される交付金形式をとる場合が特徴的である。この他事業毎に予算が算出される場合や、均等配分と個別算定を組み合わせる地域住民自治組織へ交付する財源が定められる場合がある。当該制度導入にあわせ、従来の地域に対する補助金制度を廃止した自治体は42.4%あり¹³、従来補助金予算が当該制度交付金・補助金へ充当されているものと考えられる。交付金や補助金の交付手続き上、地域住民自治組織は、実施する総事業についての事業計画／実績書、収支予算／決算を取りまとめて申請／報告することが求められる。制度上、交付金・補助金交付手続き上の審査については具体的に定めるところがない。手続き上も具体的な事業内容について行政・その他主体が関与するための要素は定められていない。この点からも、当該制度によってどのような事業を実施するかという判断は、各地区での地域住民自治組織に依るところが大きいと言えよう。

しかし、行政担当課による当該制度の評価をみると、地域住民自治組織が実施する事業内容や財源の活用方法に課題が置かれている。この点については、各地区の固有の課題や資源、状況や特色を反映した事業に対する制度の期待と実態との乖離がひとつの背景となっていると考えられる。

②制度運用の基礎単位と地域住民自治組織

当該制度運用の基礎単位は、概ね小学校区とする場合が多く、平均27.1区域を設定している。地区当たりの平均人口は5,9773人である。平成19年度の当該制度交付金・補助金交付による地区平均予算は、約197万円であり、住民ひとりあたりに換算すると約330円となる。

当該制度が各地区に設立する地域住民自治組織は、制度規定上は「住民が主体となり」「地域住民が参加して」構成するということに定性的な記載がなされている場合が多い。当型にある制度では、地域住民自治組織を構成する具体的な団体名や数値基準等に関する規定よりも、様々な主体が関与することを示唆する定性的な規定や、多様な主体の参加を保障する旨を記載した規約を整備することが規定される傾向にあった。実態としては、当型にある制度を有する自治体の40.0%では、地域住民自治組織は「自治会＋地縁組織型」で構成されている¹⁴。当型の制度では、地区の自治会や地縁組織を中心に地域住民自治組織を構成しつつ、様々な主体によって、

¹² 一部においては別途取り組み方法や主体間の連携強化、育成や波及効果を意図した事業枠が設けられる場合もみられるが、行政計画-事業実施型において規定されるような事業内容制限とは異なる性質のものである。

¹³ 当型にある制度においては、これら従来補助金が対象としてきた事業と当該制度における地域住民自治組織が実施する事業との関係は認められない。

¹⁴ 自治会と地縁組織の他に、市民活動組織や一般公募市民を含む「自治会＋地縁組織＋市民活動組織型」と「自治会＋地縁組織＋市民活動組織＋一般公募型」は併せて28%となっている。

地区で実施すべき事業を設計し実現していくことが重要と考えられる¹⁵。当該制度担当課は、地域住民自治組織の取組が住民の自立性や、住民間の信頼・連携の高まりに繋がっているとして制度導入効果を捉えていた。しかし同時に、地域住民自治組織の（民主的な）運営に課題があるとする自治体担当課も多い。この点は、組織構成に関して多様な主体が参加できるように設けられた規約整備規定が、その期待に沿って機能していないことを示していると思定できる。

③住民によるまちづくり計画の策定

当型にある制度の約半数には、まちづくり計画に関する規定があった。さらに具体的な規定がある場合には、まちづくり計画には住民自身が取り組む活動内容を記載する旨が記載されている。また、これらまちづくり計画の記載事項が交付金・補助金の対象事業となることが規定されている事例もあった。この場合、まちづくり計画が予算執行の根拠として機能すると解釈できる。運用の実態をみると、当型にある制度を有する自治体の48.1%では、地域住民自治組織によるまちづくり計画の策定が全市的な取組¹⁶によって推進されている。地域住民自治組織のうち少数でまちづくり計画が策定されていると回答した自治体は、11.1%である。当型にある制度では、運用上では約6割の自治体において地域住民自治組織によるまちづくり計画策定の実績があった。

④支援事業

当該制度に合わせて実施されている支援事業では、地域住民自治組織の活動拠点施設整備が最も多く、当型にある制度を有する自治体の37.0%で実現している。次いで、地区担当職員配置（29.6%）、講座、教育プログラムの提供（29.6%）である。支援事業が存在する場合は平均1.9種となっているが、支援事業がないと回答している自治体は29.6%あった。

当型にある制度においては、行政は住民の主体的な取組を資金的に支えていくことが特徴であり、政策形成や事業実施の上では行政と住民との連携等は想定されていない。しかし担当課による制度評価においては、多くは制度導入効果として行政と住民間の信頼や連携の高まりを挙げている。当該制度においては、行政は主にこれらの支援事業を通じて地域住民自治組織をはじめとする地区内の各主体と関わりを持っていると考えられる。

(3) 計画提案-事業実施型

地域住民自治組織は、住民の発意に基づく行政計画を形成してくための提案主体であり、また同時に、この計画をもとに住民が事業を組み立て、住民自身によって事業を実施していくための組織である。共有計画-事業実施型の制度は、住民計画-事業実施型の制度と同様に、住民による自由かつ多様な事業に対して資金を提供する制度である一方、住民と行政の双方に共有可能な地域課題や事業企画については、住民の発意をオーソライズし、これを住民および行政双方によって実施していくことを想定している点において、住民計画-事業実施型の制度とは異なる。本研究が対象とする地域住民自治型まちづくり制度の14.1%が、共有計画-事業実施型の

¹⁵ 行政施策形成へ参加していくための機能は規定されるものではない。しかし実態をみると、地域住民自治組織が、告知、聴聞、質疑、提案の4つの機能全てを有していると回答した自治体は30.8%あった。これらの自治体では住民事業の展開に加えて、行政と接続してまちづくりを行っていくという期待や実態がある。

¹⁶ まちづくり計画の策定を地域住民自治組織に課している自治体は3.7%、運用上の取組において全ての地域住民自治組織が計画を策定している自治体は、18.5%、殆どの地域住民自治組が計画を策定している自治体は25.9%である。

制度である。

①地域住民自治組織が実施する事業内容

当型にある制度では、地域住民自治組織が実施する事業は「地域の課題に取り組む事業」「自主的な地域づくり活動を目的とした事業」などとして提示されている。この他、地域住民自治組織の事業は、「コミュニティ形成を図るためのプランの策定」や、「コミュニティ計画に沿った事業」「地域まちづくり計画に基づき推進する事業」などまちづくり計画を策定するための活動や、計画に基づく事業として規定されている場合がある。また「市との協働による地域づくりに資すると認められる事業」など、住民の自由な発意に基づく企画を行政へ提案することを前提とした事業枠を設ける場合がある。当型にある制度では、行政への事業提案が可能と解釈可能な事業枠が定められている場合や、まちづくり計画と地域住民自治組織の自主事業が連携して規定されている場合があるが、いずれにしても、先の住民計画-事業実施型と同様に、具体の事業内容は原則として地域住民自治組織が自由に設定できるものと解釈できる¹⁷。行政担当課による当該制度の評価も、住民計画-事業実施型と同様に、地域住民自治組織が実施する事業内容や財源の活用方法に課題が置かれている。

地域住民自治組織に対する財政措置は、各地区に均等に配分される交付金形式をとる場合が多い。事業総額やこれに事業別算定が加算される場合も見られる。当型の制度を有する自治体の33.3%では従来補助金制度が廃止されており、この場合には従来補助金予算は当該制度交付金・補助金へ充当されているものと考えられる¹⁸。交付金・補助金交付の手続き上、審査については、規定がない場合が約4割と多いことや、第三者審査、行政内部審査、当事者による審査に関する規定が見られることも特徴である。

②住民によるまちづくり計画の策定と市事業、協働事業の提案

当型にある制度の40%では、まちづくり計画に関する規定が設けられている。場合によっては交付金・補助金の対象事業がまちづくり計画と整合した事業として規定されており、この点では、まちづくり計画は予算執行の根拠としても機能すると解釈できる。

まちづくり計画の内容に関する規定がある場合、まちづくり計画は、「自らが取り組む活動方針や内容等を定めた」計画として定められる以外に、「地域課題を解決するためには地域住民自身の手で解決できる分野、地域住民と市が共同して行う分野、市が行う分野を明確にした」計画としている場合があることが特徴である。まちづくり計画に関する規定によっては、地域住民自治組織は、まちづくり計画の策定を通じて、行政に関わる個別の案件に対する市事業や協働事業の提案についても行っていくものと解釈できる。しかし、担当課による制度評価をみると、提案事項の整合性や実現性に課題が認識されていた。

当該制度の運用実態をみると、当型にある制度を有する自治体の40%では、地域住民自治組織によるまちづくり計画の策定が全市的な取組¹⁹によって推進されている。地域住民自治組織のう

¹⁷ 地区内の主体の支援や育成、まちづくりの波及効果を意図した事業枠を設ける制度が一部のみみられる。ただし、これらは、行政計画-事業実施型において規定されるような事業内容制限とは性質が異なる。

¹⁸ 当型にある制度においても、これら従来補助金が対象としてきた事業と当該制度における地域住民自治組織が実施する事業との関係は認められない。

¹⁹ まちづくり計画の策定を地域住民自治組織に課している自治体は30.0%、運用上の取組において全ての地域住民自治組織が計画を策定している自治体は、10.0%、殆どの地域住民自治組が計画を策定している自治体は0%である。制度上、まちづくり計画に関する規定を有する自治体と、実態として全市的な取組としてまちづくり計画策定が推進されて

ち少数でまちづくり計画が策定されていると回答した自治体は、10.0%である。

③行政計画策定の基礎単位と地域住民自治組織

当型にある制度において、地域住民自治組織の協議結果や地域住民自治組織が策定するまちづくり計画は、重要な行政計画を策定する際に市長が尊重すべきものとして規定される。また、地域住民自治組織は、市長の諮問に応じ答申することや、住民に身近な行政事務について市長へ提案を行う²⁰。地域住民自治組織がその権能を行使して特に協議すべき事項として、新市建設計画が第一に挙げられる。このことから、当型にある制度は、市町村合併を経た旧自治体間の施策調整も念頭に置いた制度であると言えよう。さらに、当該制度運用の基礎単位が旧市町村区をひとつの参考基準とされるという点に特徴がある。この理由も、新市計画策定や施策調整の観点からの便宜性にあるものと考えられる。当該制度を運用していくための基礎単位は、行政計画策定のための基礎単位としても位置づけられる。地域住民自治組織は、行政から必要な支援や情報を引き出しながら、まちづくり計画の策定や諮問への答申、行政への提案を行っていくこととなる。市の責務として地域住民への支援や助言、情報提供が規定される傾向が強いことは、当型の特徴である。担当課では、住民自治組織と市との信頼・連携を生んでいることや、住民の能力を活用した政策形成或いは対話型の政策形成が進んだことが制度効果として認識されている。

当型にある制度は、地域住民自治組織の構成員の選出方法や組織構成に関する具体的基準が規定される傾向にある。また地域住民自治組織の機能として各主体間の調整が規定される場合や、情報公開が規定される場合があったことも特徴である。以上の地域住民自治組織に関する規定の特徴は、当型にある制度においては、地域住民自治組織に組織運営や意思決定の民主性や公開性・透明性を求めていることを示していると考えられる。さらに、地域住民自治組織に提案等の権能を付与することや、地域住民自治組織の公開性・透明性や意思決定の民主性を確保することは、行政計画策定や施策形成のために地域住民自治組織が表明する意見をオーソライズするという当型の特徴を支える要点と言える。

地域住民自治組織の構成実態は、「自治会＋地縁組織型」は当型にある制度を有する自治体の20%に留まっており、より多種の主体参加が確保されていた。当該制度を有する自治体のうち、特に一般公募市民の参加を得た「自治会＋地縁組織＋一般公募型」「自治会＋地縁組織＋市民活動組織＋一般公募型」を実現している自治体がそれぞれ20%存在することは、他の型と異なる点である。担当課による当該制度評価を見ると、組織の取り組みが、住民の自立性や、住民間の信頼・連携の高まりという制度効果として評価されていることがわかる。一方、地域住民自治組織の運営方法が課題となっていることは、組織要件としても重視される地区内各主体の協議や調整による意思決定の民主性が問われているものと考えられる。

⑤制度運用の基礎単位

当型の制度運用の基礎単位は、先に述べたように旧市町村区をひとつの区割り基準としていくことが特徴である。平均15.0区、区域平均人口は11,797.2人である。平成19年度の交付金・

いる自治体とは必ずしも一致しない。

²⁰ 行政施策形成へ参加していくための機能についての実態をみると、地域住民自治組織が、告知、聴聞、質疑、提案の4つの機能全てを有していると回答した自治体は80.0%あった。当型の制度を有する全ての自治体が4つのうち何れかの機能を有していると回答しており、各々の機能は約6割から8割の自治体で期待或いは実現している。

補助金交付による地区当たりの平均予算は約 310 万円であり、住民ひとりあたりに換算すると約 260 円となる。

⑥支援事業

当型は、制度に合わせて実施される支援事業が比較的手厚く用意されている。当該制度を有する自治体のうち、支援事業が実施されている場合に限ると、平均 2.7 種が行われていた。支援事業で最も多いのは、包括組織の設置で、当該制度を有する自治体の 50%でみられる。次いで、市民活動支援センターによる支援（40%）、地域住民自治組織の事務局支援（30%）、活動助成制度の整備（30%）となっている。支援事業がないと回答した自治体が 40%と比較的多いことも特徴である。

表 1-5.1 類型別規定内容

	行政計画	住民計画・	
制度の狙い	<ul style="list-style-type: none"> 行政が定める範囲内において住民のアイディアや工夫を反映した事業を住民が実施 従来の行政事業や補助金制度によって得られた成果よりも、より質の高い、また効率的な事業内容を期待 	<ul style="list-style-type: none"> 住民が自由に発意して企画する事業を、住民自身によって実施 住民による自由かつ多様な事業に対して資金を提供し、行政では捉えられない地域課題を解決することを期待 	<ul style="list-style-type: none"> 住民と行政の双方に共有可能な地域課題や事業企画については、住民の発意をオーソライズ 住民自身が実施する自由かつ多様な事業に対して資金を提供し、行政では捉えられない地域課題を解決することを期待
制度運用単位 組織運営	<ul style="list-style-type: none"> 平均約9千5百人居住区域(小学校区) 自治会+地縁組織型の組織 組織の活動領域重視 	<ul style="list-style-type: none"> 平均約6千人居住区域(小学校区) 自治会+地縁組織型の組織 組織構成員の代表性重視 	<ul style="list-style-type: none"> 平均約1万2千人居住区域(旧市町村区) 一般公募を含む多様な主体参加 組織の民主的意思決定、権能重視
財政措置	<ul style="list-style-type: none"> 地区平均約230万円(約240円/人) 従来補助金の統合廃止 	<ul style="list-style-type: none"> 地区平均約197万円(約330円/人) 従来補助金の統合廃止予算充当 	<ul style="list-style-type: none"> 地区平均約310万円(約260円/人)
行政計画	<ul style="list-style-type: none"> 行政計画を背景とした住民事業のテーマ、内容規定 市:目標達成努力 		<ul style="list-style-type: none"> 計画策定にかかる提案、質疑、聴聞、告知 住民計画の尊重 市:情報提供、支援、助言
住民計画 まちづくり計画		<ul style="list-style-type: none"> 住民自身が取り組む内容 規定される場合は、事業の位置づけ重視(4割:全市的取組実態) 	<ul style="list-style-type: none"> 規定される場合は、住民と市の役割明記、事業の位置づけ重視(4割:全市的取組実態、必須)
住民事業	<ul style="list-style-type: none"> テーマや内容の制限と自由提案枠 事業内容、成果の確認 	<ul style="list-style-type: none"> 原則自由な事業設定 	<ul style="list-style-type: none"> 原則自由な事業設定
市事業			<ul style="list-style-type: none"> 個別事業の提案
支援体制	<ul style="list-style-type: none"> 地区担当職員配置、包括組織設置、講座、教育プログラムが比較的多い(平均1.8種を用意)※支援のしくみが整備される場合に限る平均数 	<ul style="list-style-type: none"> 活動拠点施設整備、地区担当職員配置、講座、教育プログラムが比較的多い。(平均1.9種を用意) 	<ul style="list-style-type: none"> 包括組織設置、市民活動支援センターの導入割合が比較的高い。 事務局、活動助成制度が特徴的(平均2.7種を用意)
効果と課題	<ul style="list-style-type: none"> 効果:住民の自立性、住民間の信頼・連携 課題:事業内容、組織運営 	<ul style="list-style-type: none"> 効果:住民の自立性、住民間の信頼・連携、行政との信頼・連携 課題:事業内容、組織運営 	<ul style="list-style-type: none"> 効果:住民の自立性、住民間の信頼・連携、行政との信頼・連携、住民能力活用・対話型政策立案 課題:事業内容・組織運営、庁内理解、提案事項の実現・整合性

表 1-5.2 類型別規定内容

構成要素	規定内容			
総則	市の責務	・目標達成努力		・支援・助言、情報提供
組織	組織・区域の指定	・組織の認定・指定・届け出、 <u>取り消し</u> ・区域の指定	・組織の認定・指定・届け出 ・区域の指定	・組織の認定・指定・届け出の重視 ・区域の指定
	組織構成・規約の整備	「住民が主体となり」等の記載	「住民が主体となり」等の記載 ・構成や選出方法よりも規約等による参加保障	・組織構成に関する具体的規定や選出方法
	組織目的／活動内容・権能	・活動テーマの重視	・目的の重視	・行政施策形成への関与(提案、諮問等) ・情報公開、各種主体の協議や調整
まちづくり計画	内容 事業との関係性	・7割以上が規定なし	・約5割に規定あり ・計画内容規定:住民自身が取り組む活動、事業との関係明記(特に計画記載事業が交付金対象)	・約4割に規定あり ・市との関係のなかで位置づけ(計画尊重等) ・計画内容規定:住民および市の役割、事業との関係明記(特に計画記載事業が交付金対象)
財政措置	対象事業	・「施設管理」等の従来行政事業、「敬老会事業」等の従来地域団体事業、などの事業内容指定 ・「高齢者福祉」等のテーマ制限 ・「地域課題解決事業」等の原則自由事業枠 ・住民交流、連携を意図する事業枠	・「地域課題解決事業」等の記載、 <u>原則自由</u> ・取り組み方法、連携強化、育成、波及効果を意図する事業枠	・「地域課題解決事業」「計画記載事業」等の記載、 <u>原則自由</u> ・育成、支援、波及効果を意図する事業枠 ・約3割は規定なし
	事業審査／交付額の算定	・約8割が市長審査決定 ・事業総額算定、事業別算定、配分+事業別算定	・約8割が市長審査決定 ・事業総額算定よりも均等配分算定、事業別算定	・約5割が市長審査決定、約4割が規定なし ・第三者審査、行政内部審査、当事者の審査 ・事業総額算定よりも均等配分算定、総額+事業別
	申請内容	収支予算、年間計画、活動実績・団体概要、参加者数、地域課題、成果確認指標、事業改善点	収支予算、年間計画、事業目的・内容、実施予定日、成果・効果	収支予算、年間計画、事業内容・目的、新規・継続の別
	報告内容	収支精算、年間実績、事業目的・内容、成果・効果、実績回数・場所参加者数	事業目的・内容、効果よりも収支精算と根拠書類、完了日	収支精算、年間実績・目的・内容よりも事業改善点
	交付と管理	前払、取り消し、繰越・積立、取り消し、減額調整書類保存、指導・調査	返納 書類保存、指導・調査、監査	約5割が規定なし
	事業審査	市長審査決定、行政内部審査	市長審査決定	約4割が規定なし、行政内部審査、第三者審査、当事者の参加

表 1-5.3 類型別運用実態

組織	対象	・小学校区を参考基準64.7% ・平均23.3区、地区平均9,568.8人	・小学校区を参考基準59.3% ・平均27.1区、地区平均5,977.3人	・旧市町村区を参考基準60% ・平均15.0区、地区平均11,797.2人
	構成	・自治会+地縁組織43.8%	・自治会+地縁組織40.0%	・自治会+地縁組織20% ・一般公募含む多様な主体
	要件	・活動範囲59.4%	・組織構成員の代表性55.1%	・活動範囲80%、民主的意思決定60%
	機能	・行政に対する4機能全て31.6% ・提案機能36.4%	・行政に対する4機能全て30.8% ・提案機能29.6%	・行政に対する4機能全て60% ・提案機能80%
まちづくり計画	・全市的取り組み36.4%	・全市的取り組み48.1%	・全市的取り組み40%、うち必須30%	
支援事業	・地区担当職員配置32.4% ・包括組織の設置30.3% ・講座・教育プログラム提供29.4% ・拠点施設整備23.5%			

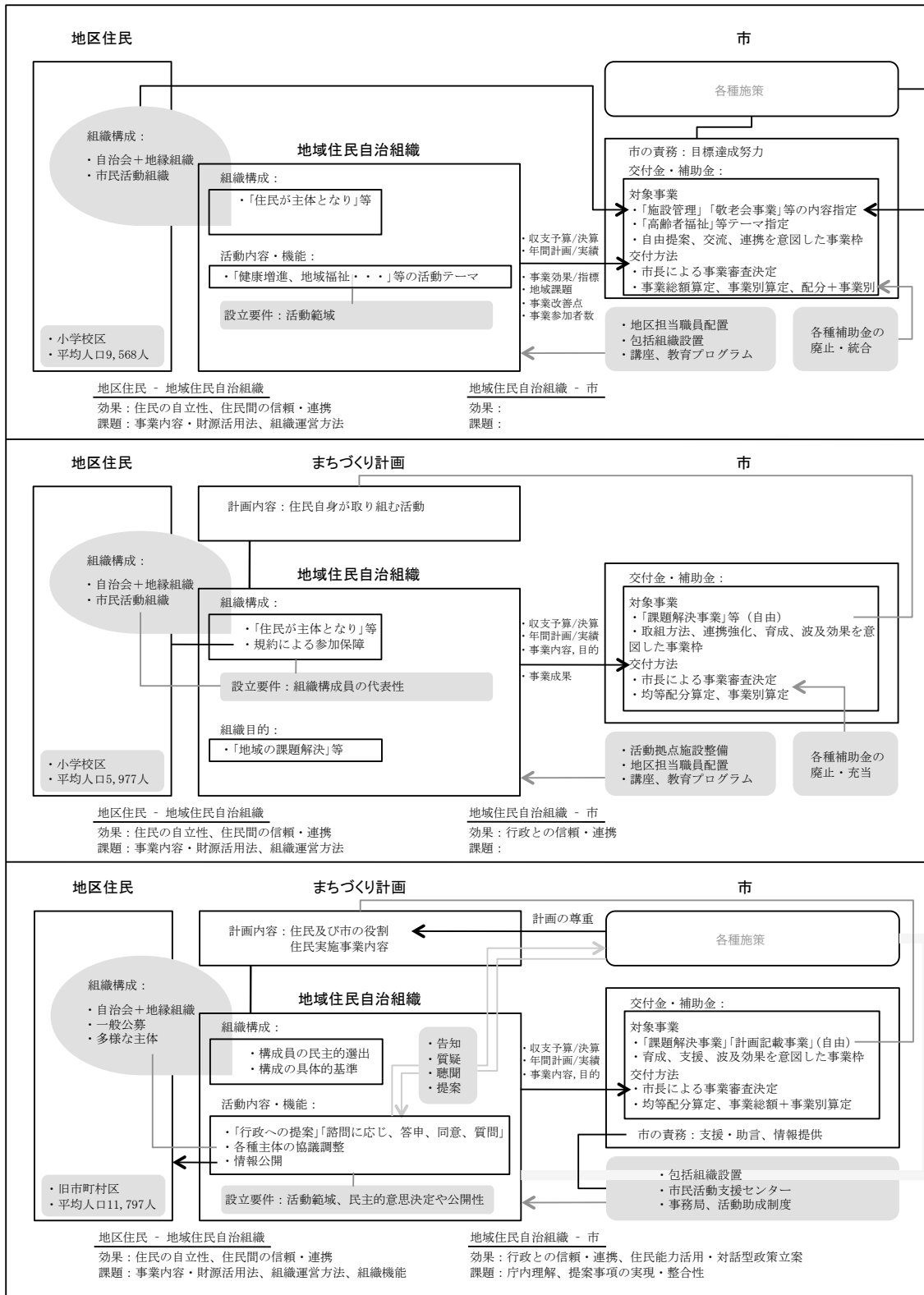


図 1-5.4 類型別制度の特徴

(上:行政計画-事業実施型,中:住民計画-事業実施型,下:計画提案-事業実施型)

1-6 小結

(1) 対地域施策の改革と制度目的

本制度は、市町村合併を経験した地方中小都市において導入が進んでいた。合併を契機にこれまでの対地域施策を改革していこうとするものである。これまで地域の各種団体やその活動に対して交付されてきた補助金等を廃止し、本制度予算へ充当或いは新たな補助金として包括化する動きがあることを確認した。これにより、本制度の全体予算は平均約4300万円、地区平均予算は212万円が確保されている。

さらに、まちづくりの主体として新たな地域住民自治組織を設立することで、地域社会における活動、まちづくりの体制変革を誘導するという本制度の特徴を確認した。補助金制度の変革もこの新体制誘導に寄与するものである。本制度は、地域の新体制を基盤に地域課題・市民ニーズへの確に対応することが第一目的であり、またそのための支援・育成を意図していた。

(2) まちづくりの主体整備と事業成果

本制度の基礎的な運用単位となるのは、小学校区或いは旧市町村区を参考基準とした地域社会である。この面識社会を重視したまちづくりの中核として整備されたのが地域住民自治組織である。当組織は、区域内の自治会と各種地縁団体を中心に、地区住民、市民活動組織、企業や教育機関などを含めた地域の包括組織として整備されていることを確認した。これを介して多様な主体がともに組織運営や、予算執行・主体間の意向や事業の調整等にかかる意思決定に関わっていくことが実現している。ただし、この組織機能や非民主性を課題として認識する実態があった。また、事業実施局面においても新たな団体間の関係が築かれつつあり、協働や地区内団体間の支援がみられた。これらの取り組みが住民の自立性や住民間の信頼・連携の高まりという制度効果として捉えられている。

このようにある程度地域の主体形成が進んでいる一方、このことが多様な地域課題に応えるための事業展開に有効には連結していないことがわかった。事業内容については、防犯や防災、環境美化や自然環境保護、健康福祉のテーマからアプローチされる場合が多く、事業形態としてコミュニティビジネスや福祉サービス等も新たに試みられつつあることを確認した。しかし依然として地域住民自治組織の事業内容・財源活用方法が最も多く認識されている課題であった。

(3) 支援事業

本制度の理念達成には、地域社会の構図の抜本的な変革を伴うことが求められる。これに呼応するように、本制度の導入時には、地域内団体間の関係・役割の再形成、さらには特定人物への負担過多や地域の人材不足に対する懸念が、住民と行政双方に抱かれていた。このような状況の上に地域のまちづくりの体制、地域社会の構図を変革していくことや、地域課題に的確に対応した事業を展開していくことは容易ではない。これに対し、本制度に並行する、地域に対する支援のしきみが十分に整備されているとは言い難い。地域に密接に関わることが可能な担当職員配置や、活動拠点の整備など特徴的なしきみが見られる一方、支援のためのしきみを全く用意していない自治体は約3割あった。また制度の性格やまちづくりの様々な局面に応じた支援が実現可能な体制とはなっておらず、調査回答のなかで最も多くを占める約3割の自治

体では、1種のしくみのみが単独で整備されていた。

(4) 制度の性格

本章では、①住民が取り組む事業内容が予め制限されるか否か、②住民が協議決定した施策・事業を行政へ反映し得るか否か、の2点から、地域住民自治型まちづくり制度の類型化を試み、抽出した制度構成要素について、規定内容と実態調査結果から3つの性格を確認した。地域住民自治型まちづくり制度は、基本的な性格は同一であるものの、上記2つの点で力点が異なる。制度を構成する要素に関しても、規定内容等は自治体ごとに多様である。

II 行政計画—事業実施型

概ね9500名を含有する小学校区を運用単位とし、公共政策・行政事業や、またこれに基づいた既存の地域事業を背景とした課題提示に基づき、住民が事業を組み立て実施していく制度である。この行政発意の地域課題は、行政事業として具体的な内容や場所、担当課を示す極めて具体的なものから、テーマを示した抽象的なものまで、各自治体によって様々に表現されている。住民の視点を投入することで、これまでの行政事業や住民事業では得られなかった効果を期待する制度である。また、地域に対する施策改革が3種類のなかで最も顕著に現れているとも言える。その理由は、補助金対象と地域既存事業および行政事業が関連すること、各事業の改善や成果を求められること、さらに補助金算定法、地域団体に対する補助金の廃止と包括化が図られていること、である。

地区予算額は、住民ひとりあたり約240円である。市の支援の仕組みは、地区ごとの職員配置や包括組織の設置、講座プログラムが挙げられる。

I 住民計画-事業実施型

当類型の制度は、およそ6000人居住者を有する概ね小学校区を制度運用単位とし、地域住民自治組織による自由な事業設定と、自立した予算執行を可能にする制度である。最も住民の自由度が高く、交付される財源も最も高い制度である。制度上は、組織構成や事業内容などについては定性的な表現にとどめられる場合が多い。実際には、地域住民自治組織は、概ね「自治会+地縁組織型」による構成で組織が運営されていた。またまちづくり計画は、計画内容に関する規定がある場合には、実施事業との関係を明記する旨が記載される。

地区の予算は、年度予算の範囲内において均等に配分される場合や、住民が提示する事業が加算されていく場合が多い。地区あたりに交付される金額は、住民一人あたりに換算すると、年間330円となり、3つの種類のなかで最も高額となる。この財源の活用方法・事業内容は、当該制度の課題として認識されている。

III 計画提案-事業実施型

この制度の狙いのひとつは、住民の自由な発想を公共政策へ反映していくことである。まず地域住民自治組織は、行政計画形成のための基礎単位としての役割があり、市の重要な計画を策定する場合には地域住民自治組織の意向が尊重される旨が規定等される。地域住民自治組織には、地区の多様な主体の意向調整を図るという観点から、制度上、民主的意思決定や公開性、

構成についての具体的規定が定められている場合が多い。概ね 12000 人が居住する地区を制度運用単位とし、これには旧市町村区がひとつの参考となっている場合がある。次に、地域住民自治組織には、行政にかかる個別の案件を市事業や協働事業として提案する役割がある。以上の2つの役割をもって、市と住民の連携や政策形成が促進したことを制度効果としてあげ、一方では提案事項の整合性や実現性を課題としていた点が特徴である。

もうひとつの制度の狙いは、住民の自由な発想により住民自身が事業を設定し実施することである。地区予算額は住民ひとりあたり約 260 円である。まちづくり計画は、住民自身の活動方針を纏めたものの他、公共政策を形成するための原案として位置づけられる。

支援の仕組みは、比較的手厚く用意されており、なかでも市民活動支援センターによる支援、事務局機能支援、活動助成制度の設置が特徴的である。

(5) 事例の選定

地域住民自治型まちづくり制度は、その性格を大きく3つに類型できるものの、同じ型にある制度であっても規定内容は自治体で様々である。各章では、3つの型から特徴的かつ先進的な事例を取り上げることとしたい。また、地域住民自治型まちづくり制度では、住民側の制度運用に対する支援は充分に行われていない実態があった。そこで、事例の選定あたっては、当該制度に並行して支援のしくみも整備している自治体に着目する。

II 行政計画—事業実施型：兵庫県丹波市

行政計画—事業実施型では、行政発意の地域課題に基づく重点テーマや事業について、住民の発想を投入することでこれまでにない効果を得ることが狙いとなる。当該制度では、地域住民自治組織が実施すべき事業として、具体的な内容や場所、担当課を示す極めて具体的なものが定められる場合もある。しかし本研究では、単なる委託事業では叶えられない、住民側の事業の組み立ての自由度の高さを重視したい。そこで事例として丹波市「地域づくり事業」制度を取り上げる。

兵庫県丹波市「地域づくり事業」制度は、政発意の地域課題として健康、教育、及び環境の3つの事業テーマが規定されている。各テーマの対象は広く、事業の組み立ての自由度は高い。また、ひとつひとつの事業については改善を重ねながら発展させることを狙いとし、地域住民自治組織には、住民自身による事業評価を要求する制度となっている。各地区には、活動拠点施設が確保され、ここに地区内団体間の調整を担う者を雇用している。また地域住民自治組織を支援していく人材として、地区内に居住する市職員を選定している。

I 住民計画—事業実施型：岩手県花巻市

住民計画—事業実施型の制度では、殆どの場合、地域住民自治組織や住民事業に関する具体的な規定を持たない。つまり各地区の状況に応じて住民が柔軟に組織づくりや事業の組み立てをしていくことが可能な制度である。本研究では、この地区レベルの制度運用体制の先進性に着目したい。また、3つの型のなかでは、住民計画—事業実施型制度が最も予算の大きな制度であるが、既往研究では、予算面での制限が、事業内容を限定する主要な要因として指摘されている。この点も考慮し、本研究では岩手県花巻市「小さな市役所」を事例として選定した。

花巻市「小さな市役所」構想下では、年間総額約2億円の予算が用意され、各地区地域住民

自治組織へ配分される。住民計画-事業実施型の制度では、平成19年度全体平均予算は、4730万円程度であることから、花巻市の予算額が突出していることがわかる。花巻市では、各地区に地域住民自治組織の活動拠点および行政窓口業務を行う拠点施設を整備し、この各々に制度担当課職員を配置している。この職員が本制度運用における住民の活動支援にあたっていることが特徴である。そして各地区での当該制度導入過程において、住民と地区担当職員がともに、地域住民自治組織の設立のみではなく多様な主体を巻き込むための地区独自のしくみづくりを進めている。

III 計画提案-事業実施型：三重県伊賀市

計画提案-事業実施型の制度の大きな狙いのひとつは、住民の自由な発想に基づき公共政策を形成することである。地域住民自治組織は、多様な主体の意向調整に基づき、地区を代表して、公共政策形成のための意見を表明する主体として位置づけられる。そのため、地域住民自治組織の設立要件や設置根拠が明確となる場合が多い。また、住民の自由な発意を公共政策に反映する際には、行政計画策定時に住民のまちづくり計画を尊重するという方法や、住民が具体的な行政事業等を提案していくという方法があった。本研究では、条例を定め、住民の意向を公共政策へ反映するための2つの方法を有する三重県伊賀市「住民自治のしくみ」を事例とする。

伊賀市「住民自治のしくみ」は、自治基本条例を根拠にする制度である。地域住民自治組織およびまちづくり計画は、共にこの条文上に規定されている。当該制度自体も、市議会議員や住民とともに時間を掛けて議論され、導入に至ったことも特徴である。当該制度は、地域住民自治組織が策定するまちづくり計画をもとに、住民が総合計画策定へ参加し、また行政事業や協働事業を提案する。そして同じくまちづくり計画をもとに、住民自身も自主事業を展開していく。当該制度では、市の責務としてこれら住民の取組への支援が規定されている。実際に市民活動支援センターが地域住民自治組織に対しても支援していくことや、当該制度における交付金制度とは別に、活動助成制度も用意されていることも特徴である。

表 1-6.1 事例一覧

類型	導入割合	自治体事例	人口	地区事例
行政計画-事業実施型	47.9%	兵庫県丹波市	約7万	中央地区、西地区、遠阪地区
住民計画-事業実施型	38.0%	岩手県花巻市	約10万	花巻中央地区、湯口地区、田瀬地区
計画提案-事業実施型	14.1%	三重県伊賀市	約10万	上野西部地区、桐ヶ丘地区、比自岐地区

表 1-6.2 調査実施日年

	現地インタビュー調査
丹波市地域づくり事業（行政計画-事業実施型）	平成22年1月、23年1月
花巻市小さな市役所（住民計画-事業実施型）	平成20年9月、21年3月、平成22年9月
伊賀市住民自治のしくみ（計画提案-事業実施型）	平成22年1月、23年2月

※現地インタビューの他、随時電話等による追加調査を実施

主要参考文献

- 1 自治省行政局行政課「地方公共団体におけるコミュニティ施策の状況」1978, 1983, 1990
- 2 (財)日本都市センター「近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望」, 2001. 3
- 3 (財)日本都市センター「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」, 2002. 3
- 4 松浦健治郎「自治体におけるコミュニティ政策等の現状と課題」2001, 日本都市計画学会論文集 No36, pp817-822
- 5 (財)地方自治研究機構「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」2010. 3
- 6 松浦健治郎, 藪崎奏菜, 浦山益郎「まちづくり事業体としてのコミュニティ組織の実行性に関する研究-三重県名張市の地域づくり委員会を事例として-」2008、日本都市計画学会都市計画論文集 No43-3 pp511-516

第2章 丹波市地域づくり事業

2-1 制度の内容

2-1.1 丹波市の概要

丹波市は、兵庫県の中央東部に位置する。丹波市は、栗鹿山をはじめとした急斜面をもつ山々によって形作られた中山間地特有の入り込んだ地形となっており、加古川上流河川と由良川上流河川が走る。総面積の約75%は森林であり、集落は広範囲に点在している。

丹波地域¹では、豊かな自然や文化を活かす「丹波の森宣言」²が成され、これを実現する指針として「丹波の森構想」³が1989年3月に策定された。「丹波の森構想」の下では、例えば、兵庫県丹波県民局は、美しいたんばの道づくりを推進している。丹波県民局は、道路景観形成のガイドラインを作成し、アダプト活動の展開や風景学習⁴を展開してきた。またこれらの取り組みを通じ、「道からの風景を守りはぐくみ、道を地域づくりに生かそうとする機運が生じてきた」ことを受け、行政や地域の活動団体、学識経験者らは、地域活動団体や事業者など様々な主体が主導的に活動しやすい環境づくりのための「たんば風景街道戦略プラン」を策定している。丹波地域では、以後、丹波の森構想の実現に向けて住民も主導的に地域づくりを行ってきた。風景街道⁵が契機となった様々な市民活動も進められている。

丹波地域には、丹波の森構想の実現に向けた取組をはじめ、事業者や行政と住民とが様々な場面で協働してきた20年を超える成果が蓄積されている。丹波市においては、様々な市民活動団体が形成され、それぞれが、兵庫県や丹波市、また様々な企業や教育機関などとともに、多様な活動を展開していることが特徴である。また、旧氷上町や旧市島町、山南町地域では、明治の合併時より小学校区単位の取組が行われてきた。市内の自治会は、法人化し、積極的に取り組みを行っているものが多い。新生丹波市は、今日においても、小学校区でのエリアベースのコミュニティ活動や、自然や文化、産業等のテーマベースの様々な市民活動が盛んに展開されるまちである。

¹ 篠山市、丹波市

² 住民代表による「100人委員会」を組織し、「丹波の森宣言」が起草された。「丹波の森宣言」は①自然破壊を行わず、森を大切に守り育てます。②自然景観を大切にし、花と緑の美しい地域づくりを進めます。③文化景観と歴史的遺産を大切に守り育てます。④素朴さと人情を大切にし、安らぎと活力に満ちた地域をつくりまします。という4つの項目からなる。多くの住民の賛同（署名）を得てバブル期において無秩序な開発抑止を宣言したという点で画期的な取組と評価されている。

³ 人と自然と文化、産業の調和した地域づくりを住民、事業者、行政がいったいとなって推進しようとするもので、「自然と共に生きる地域」「活力あるひらかれた地域」「潤いと安らぎのある地域」を基本理念に、「美しいまちづくり」「心豊かなコミュニティづくり」「森と語らいの場づくり」に取り組むとしている。

⁴ 平成16年度に「たんば道路景観ガイドライン」を作成。平成17年度に「たんば流道づくりのすすめ」作成。平成18年度にはアダプト活動や小学生を対象とした風景学習を開始し、「たんば風景街道フォーラム」を実施。平成19年度には、「日本風景街道」の登録に向けてパートナーシップ組織や市民会議を支援した。この結果次の取り組みの方向を示す「たんば風景街道戦略プラン」を策定している。

⁵ 平成19年度には「たんば三街道」が日本風景街道に登録されている。たんば三街道はデカンショ街道、丹波の森街道、水分け街道の3つ。

2-1.2 制度の設立経緯と位置づけ

丹波市は、平成16年11月に誕生した。氷上町、柏原町、青垣町、春日町、山南町、市島町の6町が合併し、現在の丹波市は人口約7万人の都市となった。平成15年に策定された新市建設計画において、本制度を支える「市民が主体となった連携・交流のまちづくり」の理念が掲げられた。現行の総合計画にもこの理念は引き継がれ、コミュニティ組織の育成や公共サービス提供主体の拡大を目指す施策下に本制度の根拠が置かれている。本制度は、単に住民主導で地域課題を解決していくことのみではなく、地域課題解決のために地縁の団体や住民と、行政やNPO等との役割分担を実現することや、課題解決のための取組が関係者のボランティアに依るものではなく、コミュニティビジネスとして成り立つことを地域の理念とする。このような理念の下で、「地域づくり事業」は、平成17年から5カ年前期計画のリーディングプロジェクトのなかに位置づけられている。

本制度は、合併以前より、旧氷上町や旧市島町、山南町において小学校区単位で実施されてきた住民主導の活動や、これを支援するための制度⁶を引き継ぎ、新生丹波市全域に拡大導入されている。地域のまちづくりを支える小学校区の取り組みを、全市域におい平等に支援し、また同時に住民同士の融和、交流を実現していくという本制度の側面は、初代丹波市市長が重視した「心の合併」⁷に通じている。

平成15年度に新市建設計画を策定した後、平成17年度から19年度にかけて、旧制度を基盤に段階的に本制度が創設され導入されていった。

2-1.3 制度目的

「地域の範囲において子育て、福祉、防犯、防災、環境などの課題に取り組めるコミュニティ組織の育成」や「地域住民の自治意識の向上や地域の課題解決に取り組む自治能力の向上」を図ることが目的に掲げられている。

一方、「公共サービスの民間開放を進め、行政以外に公共サービスを提供するコミュニティビジネスやNPOなどの活動の拡大を目指す」ことも謳われる。

2-1.4 制度の概要

「地域づくり事業」は、「市民自らが議論し実行する自立的取組への支援とルールづくり」であり、自治協議会の設置と活動支援を行うとされる。これに基づき、第一に、合併以前より一部地域において活動実績があり、かつ明治以来培われた文化、風俗、習慣、人、のつながりが深い小学校区において住民自治協議会を設置したこと、第二に、地区内の主体間を調整し自治協議会の運営や活動を中心に担う地域コミュニティ活動推進員を各々に置くこと、第三に、補助金整理を前提とした「地域づくり交付金」による活動資金を自治協議会へ交付すること、

⁶ 直接には、旧市島町の制度を引き継いでいる。

⁷ 市長の言う「心の合併」は、「市民相互の「融合」と、「新市の一体性と均衡ある発展」である。

第四に、市管理施設の譲渡を原則とした、自治協議会の拠点施設整備を行うこと、の概ね4点が本制度の特徴である。地域コミュニティ活動推進員は、事業の企画立案作業や団体間の調整をはじめ本制度運用の要となる人材として位置づけられる。各地区の自治協議会の活動拠点施設は、地域コミュニティ活動推進員が常駐できる事務所機能を備えることも狙いとして整備されている。

また本制度では、各地区に住む職員が自治協議会の支援にボランティアであたることや、既存の補助金が廃止されていることも特徴である。

平成17年にまず地域コミュニティ活動推進員を設置し、翌年、既存の地域体制を母体としながら全25地区において自治協議会の設立がはかられた。平成19年度より丹波市地域づくり交付金要綱が施行され、以降、行政課題に基づく住民事業の財源が用意された。自治協議会は、地域づくり交付金交付要綱に根拠を置く。当要綱が施行された平成19年度より本制度の本格的な運用が開始されている。

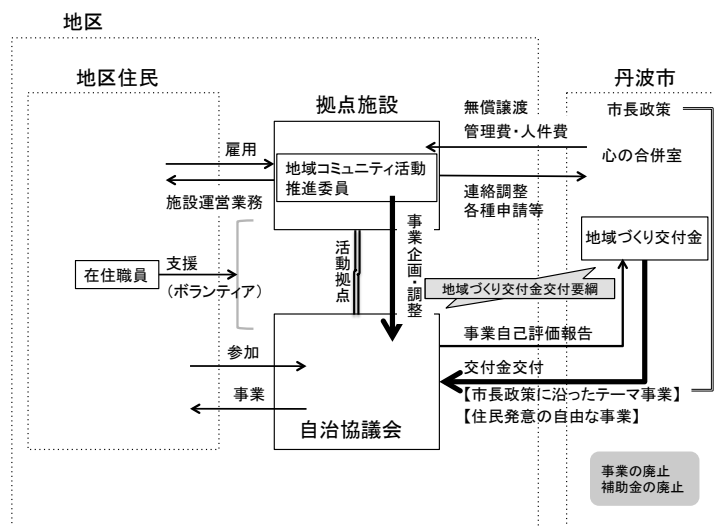


図 2-1.1 制度の概要

表 2-1.1 丹波市取組経過

(丹波市資料をもとに作成)

年度	内容	補助金等	担当	備考
H15	新市建設計画策定		—	
H16	氷上群6町合併、丹波市発足		—	
H17	①地域コミュニティサポート事業 ・地域コミュニティ活動推進員の設置 ・推進員を有する地区に活動資金補助	上限95千円×12ヶ月 1140千円/年 ※H17年度に限る	市教育委員会社会教育課 各公民館	地区公民館制度がある山南地域は対象外
	②基本構想、前期基本計画策定		—	
H18	地域づくりサポート事業 ・小学校区単位自治協議会の立ち上げ ・組織設立準備会に対する補助金交付	設立準備費上限500千円 推進員人件費1140千円 ※H18年度に限る	市企画部心の合併室	・地区公民館制度がある山南地域は対象外 ・山南地域公民館制度はH18年度末で廃止
H19	地域づくり事業制度運用開始 ・自治協議会設立 ・活動拠点施設の確保 ・地域づくり交付金導入	本制度「地域づくり事業」 地域づくり交付金交付要綱	市企画部心の合併室	

2-1.5 制度規定内容

自治協議会の設立要件として、①区域の設定、②住民、各種団体による組織構成、③取り組み内容（9つのテーマ活動と、これらの支援推進活動）、④規約整備、⑤自主財源の確保、⑥拠点施設の確保、の6点が規定される。また組織の活動全般に関する企画や事務等を行うコミュニティ活動推進員の任務が規定され、自治協議会は、この活動推進員を確保することが必要である。これら要件を満たした自治協議会に対し、次のような補助金が交付される。

自治協議会事業は①通常事業、②地域課題解決事業、③イベント事業の3つに分類される。1点目の通常事業では地域づくり活動として、健康、環境、教育のテーマの範囲内で事業を行うことが必須となる。これに対し、2点目の地域課題解決事業は、テーマや内容を制限する規定とはなっていない。交付金額の算定方法は、活動拠点施設の維持管理及び運営費、活動推進員人件費、通常事業に関する活動費の合算が定額として算定され、課題解決事業およびイベント事業については上限額および補助率を定めた上で加算算定される。

交付金の申請は年間事業計画を付し、常事業分について一括して行われる。各々の事業概要やこれが対応しようとしている地域課題、事業ターゲットを設定する必要がある。さらに個々の事業成果目標やその確認指標も併せて明記する必要がある。前年度より継続して実施される事業については加えて改善点を明らかにする必要がある。補助金交付にかかる決定は市長が行う補助金交付決定を受け、事業完了時に事業報告書を提出し、この後補助金が交付されることとなる。

表 2-1.2 制度規定内容

(要綱をもとに作成)

丹波市地域づくり交付金交付要綱(H19.3.19)		
総則:目的	小学校区における地域課題の解を図り、かつ、市民による主体的な連携と交流の地域づくりを推進する自治協議会に対して地域づくり交付金を交付することに関し、必要な事項を定めることにより、市民の自発的かつ自立的な意思に基づく参画と協働及び魅力ある丹波市の実現に寄与することを目的とする。	
地域住民自治組織 (自治協議会)	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校区を単位とした区域の設定 ・地域住民、自治会、各種組織その他の団体等によって構成 ・多様な意見の集約による地域活性化のための取組みを行う ①健康増進及び地域福祉の推進を図る活動 ②交通安全、防災及び防犯の推進を図る活動 ③青少年健全育成を図る活動 ④環境保全、ごみ減量及びリサイクル推進を図る活動 ⑤文化及びスポーツ振興を図る活動 ⑥生涯学習及び人権教育等社会教育推進を図る活動 ⑦男女共同参画社会の実現を図る活動 ⑧活動拠点施設の維持管理及び運営に関する活動 ⑨その他地域活性化の推進を図る活動 ⑩①から⑨までの活動を支援し、又は推進する活動 ・規約の整備 ・自主財源の確保 ・拠点施設の確保 	
コミュニティ活動推進委員	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校区単位で、当該校区の実情に精通し、意欲を持って地域づくり活動を展開できる人材として、自治協議会が選任する者 ①自治協議会の行う活動全般に係る企画及び立案事務、②庶務会計及び民主的な運営に関する事務、③必要な行政機関、関係団体等との連絡調整、④地域づくりに関する情報の収集及び発信並びに研修会への参加、⑤活動拠点施設の維持管理及び運営に関する事務、⑥その他地域づくりの推進に必要な事項 	
拠点施設	<ul style="list-style-type: none"> ・当該小学校区の区域内において活動拠点施設を確保する ・自治協議会の事務所及び活動の場として地域づくりに使用するため、活動推進員が日常的に執務する場所、会議ができる場所及びその他の設備を備え、自治協議会が維持管理及び運営を行う施設 	
まちづくり計画	—	
財政措置	交付額の算定	<ul style="list-style-type: none"> (1)定額算定(以下合算して交付) ・活動拠点施設の維持管理及び運営費(床面積×1,330円/㎡) ・活動推進員人件費(114万円) ・協議会運営・地域づくり活動費(基礎分50万円、2万円/自治会、100円/世帯、50円/人) (2)実査を通じた加算算定 ・課題解決事業(上限100万円・補助率2/3、市長特認は上限200万円) ・イベント事業(上限50万円、補助率1/3)
	対象事業	<ul style="list-style-type: none"> (1)通常事業 ①活動拠点施設の維持管理及び運営 ②協議会運営・地域づくり活動 ※健康、環境、教育のテーマ指定 (2)地域解決事業 小学校区における地域課題に対し、自治協議会が主体的に取り組むことでその解決が図られる事業 (3)イベント事業(平成21年度まで) 小学校区を対象範囲として、その一体感を醸成するためのイベント
	交付金交付手続き	<ul style="list-style-type: none"> 自治協議会の設立(◇) 交付金額の算定(定額分) 交付申請(◇) 交付金交付決定・通知 (市長は条件を付すことが可能) 実績報告書の提出(◇) 交付額の確定 交付金の請求(◇) ◇:自治協議会
	事業審査・評価	・市長による決定
	申請/報告内容	地域課題、対応事業概要、前年度改善点、事業ターゲット、事業成果と確認指標の設定
	交付金使途制限	<ul style="list-style-type: none"> (1)事業の効果が特定の住民、団体のみに帰属する事業 (2)特定の宗教活動又は政治活動を目的とする事業 (3)市から他の助成制度を受けている事業 (4)その他市長が交付することが適当でないと認める事業 【交付決定の取り消し】 ・要綱に違反したとき、対象事業以外の用途に使用したとき、交付決定及び来れに伏した条件に違反したとき、偽りその他府政な手段により交付を受けたときは交付決定の全部又は一部を取り消し可能
交付金管理		

2-1.6 補助金・市事業の廃止

丹波市では、全312の行政区に自治会が置かれ、広報等市業務については、本制度が導入された現在でも会長個人に謝金が支払われている。この他、自治会の保健衛生活動等をはじめとした取り組みに対する補助金についても継続して交付されている。自治会長会の事務局は、現在本市制度と同様の担当課が担っている。

自治協議会へ交付される補助金には、6種の補助金予算が充当されている。本制度担当課である心の合併室がこれまで主管していた補助金や、教育委員会が主管する補助金などであり、いずれもこの6種の補助金は、主に住民による小学校区の交流イベント活動や青少年育成のための活動を支援するための補助金である。本制度導入に伴い、整理した補助金は総額5,379万円となっている。ただしこれら補助金は、各々の交付目的や対象事業を引き継ぐ包括補助金として「地域づくり交付金」へ統合されたものではなく、自治協議会が実施するものとして規定された事業やテーマとは関係ない。

また、後述するように、本制度下での自治協議会活動拠点施設を用意するため、公共施設のなかから活動拠点に適当な施設の選定が行われ、これら施設にかかる管理業務の廃止方針が定められている。旧山南地域では、H18年度に公民館制度が廃止されるなど、これまでに計14施設の管理にかかる市予算のおよそ2,798万円が削減されている。

表 2-1.3 廃止補助金・事業費一覧

(丹波市資料をもとに作成)

	補助金名称	H18予算額(千円)	担当課	備考
廃止補助金	地域づくりサポート事業補助金	34440	企画部心の合併室	1,640千円×21校区(山南地域を除く)
	市民交流促進事業補助金	450	企画部心の合併室	H17~18限定補助金
	自治会等保健衛生活動補助金	3890	環境部環境政策課	均等割5000円+戸数割100円
	生き方を育む校区事業補助金	12500	教育委員会社会教育課	500千円×25校区(小学校区のみ)
	市民運動会補助金	1610	教育委員会社会教育課	70千円×23校区(柏原地域を除く)
	地域活性化支援事業補助金	900	産業経済部新産業創造課	校区イベント分(沼貴・水分れ)
	計	53790		
施設管理経費	施設名	H18予算額(千円)	担当課	備考
	北山ふれあいセンター	3037	教育委員会柏原公民館	H18.4.1指定管理開始
	上久下地区公民館	6303	教育委員会山南公民館	地区公民館廃止、H19.4.1指定管理開始
	久下地区公民館	2623	教育委員会山南公民館	地区公民館廃止、H19.11末施設使用終了
	小川地区公民館	6436	教育委員会山南公民館	地区公民館廃止、H19.4.1指定管理開始
	和田地区公民館	2510	教育委員会山南公民館	地区公民館廃止、指定管理協議継続(指定管理開始の場合には、2856千円)
	老人福祉センター三尾荘	0	福祉部社会福祉課	指定管理協議継続(指定管理開始の場合には、1666千円)
	老人福祉センター春日部荘	734	福祉部社会福祉課	H19.10指定管理開始
	老人福祉センターふなき荘	756	福祉部社会福祉課	H19.10指定管理開始
	春日農村環境改善センター	2604	産業経済部農林振興課	H19.10指定管理開始
	南保健福祉会館	691	企画部心の合併室	H18年度指定管理開始
	竹田コミセン	573	企画部心の合併室	H18年度譲与済み
	前山コミセン	572	企画部心の合併室	H18年度譲与済み
	鴨庄コミセン	572	企画部心の合併室	H18年度譲与済み
	美和コミセン	573	企画部心の合併室	H18年度譲与済み
	計	27984		

2-2 本庁企画部心の合併室による制度運用

2-2.1 区割りと拠点施設の整備

本制度の基本単位となる区域は、自治協議会を設置するにあたり、自治協議会の各々の活動範囲が小学校区と完全一致するよう区割りし設定されている。この区域は自治会連合会である自治会町会の区域とも完全に一致するものである。現在 25 の区域が設定され、各々に自治協議会の活動拠点施設が設置されている。合併以前においても、旧氷上町、旧市島町では、小学校区を単位とした取組があり、地区の財産管理も担うコミュニティ組織が存在する。明治の合併以降、これらの組織が地域の活動（財産管理を含め）及び行政とのやりとりを行ってきた。旧山南町では公民館制度による事業展開がおおむね小学校区を単位とした地域活動の中心であった。この点で、本制度の区割りは既存の地域活動範囲とも合致する。一方、旧柏原町では、町単位で運動会等スポーツイベントや防犯活動、清掃活動など地域の活動を行っていたため、この地域は本制度下での区割りにより 2 分され、これらの地域活動もそれぞれが範囲を分割して担っていくこととなっている。⁸

合併以前の旧町では、地域活動の単位や範囲が単位自治会のみによる場合や、小学校区に依るコミュニティ組織が存在する場合、旧町単位に依る場合など様々であった。同じように、丹波市には、小学校区単位での活動の拠点となる集会施設やコミュニティセンターが整備されている地域とそうではない地域とが混在している。このため本制度は、制度運用の基本単位となる全ての地区において拠点施設を確保し、また住民自身によって有効に活用し得るよう、「受益の範囲が地区内にほぼ限定されている」市施設を原則的に各地区へ無償譲渡する方針を定めた。旧町より地区へ譲渡されている施設の他は、平成 18 年度より譲渡が可能な施設から順次実施しており、各種補助金や起債を受けて建設され処分制限にかかる指定期限を有する施設については、期限を迎えるまでは指定管理者制度によって各地区自治協議会へ委託されている。現在、譲渡が完了している地区では、自治協議会、財産管理組合、個人、等が施設所有者となっている。他方、地区内に適当な市施設がない場合には、民間施設の借用や、新築によって拠点施設を確保している。本制度は、指定管理制度活用施設や、民間施設についても譲渡相当施設とみなしている。そのため本制度は、確保された全ての活動拠点施設の日常管理や、維持修繕・保全にかかる費用は、それぞれの地区において負担していくことを求めている。

本制度担当課は、各地区において、丹波市施設整備補助金制度や、兵庫県県民交流広場事業⁹補助金制度を活用し、施設を新築し、また改築や、大規模改修を行うことを支援していくとしている。担当課は、本制度導入時には各地区の拠点施設の整備に関する方針・意向を把握する取り組みを行っている。このなかで、特に地域の活動拠点施設整備事業を支援することも可能な

⁸ この他、旧青垣町、旧春日町では、単位自治会が主な地域活動主体となっており、本制度導入にあたり改めて小学校区を単位とした取組を構築していった。

⁹ 兵庫県では、これまで各地域で、「CSR（カルチャー・スポーツ・レクリエーション）の拠点となる施設の整備を進めてきた」法人県民税法人税割の超過課税（課税期間は、平成 16 年 10 月から平成 21 年 9 月）を活用し、小学校区単位で「みんなが集う「場づくり」と「活動」を応援する」として「県民交流広場事業」を平成 18 年度より本格的に導入している。地域の住民組織による「場」の整備やこの「場」を生かす「活動」に対して助成等を行っている。主管は兵庫県企画県民部県民文化局県民生活課。

兵庫県県民交流広場事業の実施意向を確認し、各地区の自治協議会の当事業への申請へとつなげていた。

表 2-2.1 拠点施設一覧

(丹波市資料をもとに作成)

地域	校区	協議会	拠点施設	所有者	面積	管理形態	備考
柏原	崇広	柏原自治協議会	柏原自治会館	丹波市	1196.9	地元	・無償譲渡を前提として普通財産の無償貸し付け中 ・H22に無償譲渡予定
	新井	新井自治協議会	北山ふれあいセンター	丹波市	420.2	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
水上	中央	中央地区自治振興会	ひかみ成松交流館	北野榮太郎 宮崎奏助	764.25	地元	・合併前に旧町で譲渡済 ・H21に改修(県民交流広場、市補助)
	東	東地区自治振興会	東地区自治振興会館	東地区自治振興会	289.24	地元	・合併前に旧町で東地区自治振興会館を譲渡(所有者:東地区自治振興会) ・H22に組織名称を生郷自治振興会へ、活動拠点施設を生郷自治振興会館へ(H22に改修予定、県民交流広場、市一般財源、木の香るまちづくり事業) ・H23に活動拠点施設を丹波市立生郷交流会館へ ・丹波市立生郷交流会館を指定管理中
	西	葛野報徳自治振興会	交流会館かどの郷	丹波市	491.5	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	南	南地区自治振興会	南保健福祉会館	丹波市	736.04	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	北	北地区自治振興会	大師の杜ホール	丹波市	0	目的外使用	・H19:市直営施設大師の杜ホールの目的外使用(行政財産の貸付(北地区自治振興会へ)) ・H21に拠点施設新築:丹波市立幸世交流施設(県民交流広場、市一般財源、木の香るまちづくり事業) ・H22より組織名称を幸世自治振興会へ活動拠点施設を丹波市立幸世交流施設へ
	佐治	佐治地域自治協議会	佐治来楽館	佐治地域自治協議会	162.98	地元	・旧青垣支所敷地を無償譲渡 ・H21に新築(県民交流広場、市補助)
青垣	芦田	芦田自治振興会	芦田財産管理組合事務所	芦田財産管理組合	69.99	地元	・地元財産管理組合施設を借用
	神楽	NPO法人神楽の郷	神楽の郷交流センター	丹波市	177.55	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	遠阪	遠阪自治協議会	やまびこセンター萬歳山	遠阪自治協議会	313.77	地元	・合併前に旧町で譲渡済み ・H18に改修(県民交流広場)
	黒井	黒井地区自治協議会	しろやま交流館	黒井地区自治協議会	84.41	地元	・H16に新築(県民交流広場)
春日	春日部	春日部地区自治協議会	老人福祉センター春日部荘	丹波市	339.9	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	大路	大路地区自治協議会	老人福祉センター三尾荘	丹波市	510.9	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	進修	国領地区自治協議会	春日農村環境改善センター	丹波市	999.5	地元	・指定管理中 ・譲渡協議中
	船城	船城地区自治協議会	老人福祉センターふなき荘	丹波市	306.4	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	上久下	上久下自治協議会	上久下地域づくりセンター	丹波市	615.35	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み) ・H20に改修(県民交流広場)
山南	久下	久下自治振興会	谷川コミセン内 久下自治振興会事務所	谷川区(賃貸借)	259.33	地元	・地元譲渡済み(H18.9) ・H19に改修(県民交流広場、市補助)
	小川	小川地区自治振興会	小川地域づくりセンター	丹波市	439.81	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	和田	ふるさと和田振興会	和田地域づくりセンター	丹波市	310.35	地元	・指定管理中 ・無償譲渡予定(譲渡覚書締結済み)
	竹田	竹田地区自治振興会	竹田コミセン	竹田地区自治振興会	554.95	地元	・地元譲渡済み(H18.9) ・H20に改修(県民交流広場、市補助)
市島	前山	前山地区自治振興会	前山コミセン	前山地区自治振興会	340.03	地元	・地元譲渡済み(H18.9) ・H19に改修(県民交流広場、市補助)
	吉見	吉見地区自治振興会	吉見友愛センター	吉見地区自治振興会	210	地元	・市島水防倉庫敷地を文筆譲渡済み ・H21に新築(市補助)
	鴨庄	鴨庄地区自治振興会	鴨庄コミセン	鴨庄地区自治振興会	385.96	地元	・地元譲渡済み(H18.9) ・H18に改修(県民交流広場)
	三輪	三輪地区自治振興会	美和コミセン	美和地区財産管理会	403.3	地元	・地元譲渡済み(H18.9)
							※平成22年調査時における拠点施設状況(平成22年度以降の状況は備考参照)

2-2.2 自治協議会の設立と組織要件

(1) 地域コミュニティ活動推進員の設置と役割

各地区における本制度運用のための体制整備は、まず地域コミュニティ活動推進員（以下、活動推進員と略す）を設置することから開始されている。本制度における活動推進員は、自治協議会の事務・会計処理や事業企画の立案、情報収集と発信、事業に関わる主体間の調整、さらに拠点施設管理運営等、本制度の地区レベルの運用を中心的に担っていくことが想定されている。これら業務へ専属的に取り組む者を、自治協議会が地区住民のなかから選定し雇用する。それぞれの自治協議会は、地区状況に応じて活動推進員の雇用人数や業務内容、また任命方法や勤務時間を設定することが出来る。実際に各地区において活動推進員として選定されているのは、自治会からの推薦や市職員OBをはじめとした様々な経歴を有する住民であった。各地区で雇用される推進員数は1名から2名であり、彼らの勤務形態はそれぞれである。

各地区の活動推進員は、自治協議会の庶務や事業実施に至る団体間連絡調整、企画調整を一手に担っている実態があった。これは各地区に共通した特徴であり、制度が想定した活動推進員の役割への期待に沿ったものである。またこの実態は、活動推進員の存在は各地区での取組に不可欠であるという、担当課および住民の双方に共通した認識に繋がっている。その一方、各地区で中心的に本制度運用に取り組む住民は、自治協議会を運営していくために必要な役割の多くは活動推進員個人に依拠していることや、この現状に満足し組織を構成する他のメンバーが本制度運用下での取組に消極的であると指摘していた。

また、活動推進員は、住民からの日常生活上での相談に対応している現状¹⁰があり、住民と行政間の中間で、住民の行政に対する質問や相談事等を処理している。さらに、地区内の様々な主体が活動していく上で必要となる、行政に対する各種補助金等に関連した諸手続きや事務連絡についても、地区に常駐する地域コミュニティ活動推進員が対応している現状がある。本庁担当課では、活動推進員が各種補助金等の申請書類手続き等や市との事務連絡を行うことや、日常的に住民の相談に対応し行政への要望を事前処理（整理）することについて、行政職員の住民対応コスト・時間の削減に繋がっている点を評価していた。

(2) 自治協議会の設立と要件

本制度では、各地区にて地域コミュニティ活動推進員が雇用された後、自治協議会の設立が進められた。自治協議会の立ち上げは自治会長¹¹へ依頼され、説明会が開催された後、彼らが中心となって組織体制整備にあたっている。市職員は、規約策定支援を中心としたサポートを行っている。

各地区の体制整備が行われた際には、地区内の全自治会の参加を確保すること、他団体や住民個人の参加を認める旨を規約に定めること、の概ね2点が組織要件として意識されていた。財産管理を含めた小学校区単位の活動を行ってきた「自治振興会」¹²が存在する氷上地域、市島地域、山南地域の一部（小川、和田）では、これらを母体とした組織設計を容認し、既存の自

¹⁰ 住民の相談に応じる実態は、特に本制度導入以前（合併以前）から小学校区を取組や地域コミュニティ活動推進員制度があった山南地域や市島地域で顕著となっている。

¹¹ 旧山南町地域は公民館長

¹² 財産管理組合と地域活動を行う自治振興会の両者が存在する場合もある。

自治振興会規約の一部を改正することで自治協議会規約を整備している。本制度が重視する自治協議会の要件と同様に、母体となった既存組織は、もとより地区内全自治会を基本として構成されている。このため必要に応じて地区内の他団体を改めて自治振興会組織との関係のなかで位置づけることや、これに併せて改訂した規約をもって本制度に対応している。自治協議会設立時の市職員のサポートは、この規約を整備する点にあてられている。

自治協議会組織の構成、規約に関する事項のほか、本庁担当課は、自治協議会の要件として要綱上に規定されている自主財源を確保する方法や、地域コミュニティ活動推進員の勤務状況、実施予定事業等について把握、確認している。これを踏まえた上で、自治協議会の最終的な認定に際しては、本庁担当課は組織規約や組織図を判断基準に、①地区内全自治会の参加、②他団体・個人の参加を認める旨を定めた規約の整備、③自主財源の確保、④地域コミュニティ活動推進員の設置、という自治協議会の要件を確認していた。

表 2-2.2 自治協議会一覧

(丹波市資料をもとに作成)

地域	校区	協議会	単位自治会数	世帯数	地域コミュニティ活動推進員	勤務
柏原	崇広	柏原自治協議会	17	3,042	山中 邦夫	月・火・木・金(7時間/日)
	新井	新井自治協議会	10	863	田原 邦夫、庄司 佐和子	火・水・木・金(9:00~17:00)
水上	中央	中央地区自治振興会	20	1,605	八尾 由江、吉積 明美	月・水・金・土曜日(9:30~12:00)
	東	生郷自治振興会	11	1,599	水野 修	月、火、木、金(9:00~17:00)
	西	葛野報徳自治振興会	11	837	山口 善男	月、火、木、金(8:30~18:30)
	南	南地区自治振興会	9	961	梅津 昭三	月・火・金・土(9:00~17:00)
青垣	北	北地区自治振興会	18	1,384	九合 イチ子、九合 いつ子	月曜日~金曜日(9:00~17:00)
	佐治	佐治地域自治協議会	22	839	岩見 正章	月・火・木・金曜日(9:00~16:00)
	芦田	芦田自治振興会	5	625	足立 秀一、谷垣 陽一	月曜日~日曜日(不定期)
	神楽	NPO法人神楽の郷	7	505	足立 徳行	月・火・木・金(8:30~17:00)
春日	遠阪	遠阪自治協議会	13	397	金子 峰代	月曜日~金曜日(10:30~17:00*必要に応じて土・日・祝日)
	黒井	黒井地区自治協議会	19	1,375	門前 猛雄、瀬尾 二郎	月曜日~金曜日(9:00~17:00)
	春日部	春日部地区自治協議会	6	801	義積 利秋	月・水・金(9:00~17:00)
	大路	大路地区自治協議会	8	795	大西 勝久	月曜日~金曜日(13:00~17:00(祝日除く))
山南	進修	国領地区自治協議会	4	842	井上 祥太郎	月・火・木・金・土(13:00~17:00)
	船城	船城地区自治協議会	11	507	池口 清美	月・水・金(9:00~18:00)
	上久下	上久下自治協議会	8	548	村上 茂	月・火・水・金(9:00~17:00)
	久下	久下自治振興会	23	1,253	久下 秀和	月・火・木・金(9:00~17:00)
市島	小川	小川地区自治振興会	6	956	篠倉 敏孝	月曜日~金曜日(10:00~17:00(祝日除く))
	和田	ふるさと和田振興会	17	1,695	中西 正信	月・火・木・金(8:30~17:00)
	竹田	竹田地区自治振興会	17	945	高見 芳廣	火曜日~土曜日(10:00~18:00)
	前山	前山地区自治振興会	13	560	井上 和隆	月・水・金(9:00~17:00)
三輪	吉見	吉見地区自治振興会	6	756	吉見 富雄	月・水・金(9:00~17:00(祝日を除く))
	鴨庄	鴨庄地区自治振興会	8	543	荻野 忠志	月・水・金(8:30~17:30)
	三輪	三輪地区自治振興会	9	664	南野 英嗣	月・火・水・金(8:00~17:00)

2-2.3 補助金額と事業審査・評価

(1) 通常事業

自治協議会の運営費や活動費は、地区の規模に応じ、制度規定に準じた額が予め設定されている。最も交付額が少ないのは、芦田地区芦田自治振興会(625世帯、5自治会)で年間757,000円、最も多いのは、崇広地区柏原自治協議会(3042世帯、17自治会)で年間1516,000円、全体平均979,080円となっている。

この予算範囲内で、各地区では年間の総事業を一括して補助金交付申請を行う。申請はまず各所管支所において受け付けられ、ここで補助金使途経費や提出書類の確認が行われている。その後本庁担当課によって申請内容が確認されて後決裁されていた。

通常事業枠で自治協議会が申請し得る企画は、予め3つのテーマが設定されており、これが本制度における自治協議会の必須事業として定められている。各自治協議会の申請内容については、事業ごとに、成果と自己評価が求められることが特徴である。交付金申請には地域課題や事業目的・内容・事業対象住民の他、前年度事業の改善点、成果とその確認指標を設定し事業毎に明記する必要がある。これら明記すべき事項については本庁担当課が確認しているが、個々の内容に関する言及や評価等は行われていない。通常事業枠（必須事業）にて各地区自治協議会が企画する事業は、個別の事業内容やアイデアよりも、その質の向上へ向けた経年変化が重視されるものと考えられる。

必須事業のテーマは、市長が掲げる「健康と教育のまち 丹波市」というスローガンに併せたテーマが設定されている。この点では、自治協議会の事業は行政サービスとの一体的展開や、或いは、自治協議会事業と行政サービスの双方の効果的展開を期待しているものと解釈できる。他方、本制度の必須事業テーマの設定は、自治協議会の「活動の視点を住民生活に関わることに誘導する」という意味も有していた。これには、本制度下での準備段階において多くの地区から住民が何をすべきかが不明であるとの指摘が挙げられたことが背景にあった。このように、本制度の必須事業テーマは、ひとつは、行政課題に基づき行政事業と自治協議会事業の双方から事業を展開することと、もうひとつは、住民自身による住民生活に根付いた課題発見を促すこと、の2つの狙いをもって「健康」「教育」「環境」の3つが設定されている。

(2) 課題解決事業とイベント事業

通常事業は自治協議会が必ず事業を展開すべきテーマが定められる一方、本制度では、自治協議会が自由にテーマを設定し得る事業枠も設定されている。ひとつは地域課題解決事業であり、自治協議会自ら地域課題を定め、これに応じるための事業を自由に企画できるものとしている。もうひとつは、イベント事業である。このイベント事業枠は、本制度がまちづくりの単位として導入した地区において、住民の交流や融和を図ることや一体感を醸成するきっかけとして自治協議会が活用することを想定している。そのためイベント事業枠は、平成19年度から平成21年度の3年間に限定された補助である。

地域課題解決事業およびイベント事業については、本庁担当課の裁量で「やる気と成熟度」を判断し全市から数件選定される。平成18年度の補助金制度運用開始年度に、担当課は各地区自治協議会の事業企画を必須テーマ毎に把握しており、この際同時に、地区の希望を調査しながら、地域課題解決事業枠やイベント事業枠を活用可能な事業企画の選定作業を行っている。地域課題解決事業枠やイベント事業枠での事業採択プロセスにおける特徴は、本制度担当課が各地区の意向や企画を確認しながら実現可能な事業を拾い上げていくことであった。これら2枠による事業に対する補助金交付額についても別途規定されており、上記通常事業とは区別されて補助金交付手続きがとられる。

地域課題解決事業については、申請時期を特に定めていない。申請内容についても、本庁担当課と自治協議会の両方で協議がなされ、これを踏まえた事業計画が策定されている。地域課題解決事業は、明確な対象事業の区分はなく、概ね行政コストの低減やこれに伴う事業効果を

重視しながら企画が選定されている。これまでの実績は2件のみであり、いずれも上限100万円、補助率2/3とする事業枠で採択されていた。

この地域課題解決事業枠にて実施された事業のひとつは、吉見地区自治振興会の「地域ぐるみ環境美化運動」である。これは、植栽および不法投棄防止を目的としたパトロール事業である。これまでパトロール事業は丹波市シルバー人材センターへの委託事業として実施されており、この廃止が可能となることで行政コスト低減をはかる観点が重視されている。もうひとつは、上久下自治振興会の「恐竜化石を活かした地域活力の創出」事業である。これは、地区内で発見された化石を観光資源とし、地域活性化を図ることを目的とした事業である。本制度下での事業採択は、丹波市が行う観光PR費の削減が可能となる点も重視されている。

地域課題解決事業事例：上久下自治振興会「恐竜化石を活かした地域活力の創出」

上久下地区の恐竜の化石は、Uターンで地元に戻った元会社員¹³とその友人である地学愛好家によって発見された¹⁴。これは、本制度によって各地区に自治協議会が設立された平成18年のことであり、化石を発見したのは、地域の魅力を探すことも目的のひとつにした散策と調査を行っていた時であった。これ以降、上久下地区においては、この恐竜化石（丹波竜と命名）を中心に据えた住民主導の取り組みが展開されている。本制度における地域課題解決事業枠で実施した「恐竜化石を活かした地域活力の創出」事業は、上久下地区で丹波竜をテーマとして実施される様々な取り組みの一環として実施されたものである。

i. 上久下地区の取り組み戦略

当地区は、8つの集落・自治会からなり、約1600人が居住する。当地区では、本制度の導入や化石発見を契機に、それぞれの団体においてこれまで積極的に活動してきた住民らが中心となり、地区内で活動してきた関係団体を自治協議会のもとに整理している。本制度自治協議会は以下の3つの組織を包括する組織として位置づけ、各組織からの代表者と地域コミュニティ活動推進員により構成する。自治協議会のもとに置かれるのは、ひとつは自治会長会であり、当地区全8つの自治会会長および総代で構成され、当地区の「行政」部分を担う。二つ目は、ふるさと振興会であり、当地区の文化や体育活動を担う組織として、既存の関係団体によって構成される。三つ目は恐竜の里づくり協議会¹⁵である。ここが恐竜化石を核としたまちづくり活動を行う組織として位置づけられ、各自治会代表者と公募住民により構成されている。

本制度導入により設立された自治協議会は、これら3つの組織の調整をしながら、必要に応じて各種補助事業や、行政や企業との協働事業を実施していく際の地区窓口となる。当地区では、本制度運用下に限らず、自治協議会は事業企画の調整や予算作成、事業遂行に必要な支援や協働相手（資源）の獲得/調整/契約という役割を担っている¹⁶。個々の団体がやりたい事業を

¹³ 調査当時、上久下地区の地域コミュニティ活動推進員および、上久下地区の活動拠点施設である「地域づくりセンター」のセンター長を兼任していた。

¹⁴ 当時発見したのは、恐竜の肋骨部分。篠山層群は、専門家の間でも恐竜化石発見の可能性が指摘されている場所であった。この時期に県立人と自然の博物館の協力を得て再調査を行い、さらに10数点の化石を採集した。

¹⁵ 化石が発見された翌年の平成19年に、それまで地域で目立って活動してきた人材を集め「恐竜化石を生かした地域づくり委員会」として設立した。これを前身に事業を本格的に実施していくため、翌平成20年に現恐竜の里づくり協議会を立ち上げている。

¹⁶ 自治協議会および、自治会長会、ふるさと振興会、恐竜の里づくり協議会の主要メンバーは同一。

実現していくことを重視し、自治協議会が事業を一貫して遂行することはほとんどない。ただし本制度運用下に限ってみれば、自治協議会は、活動拠点施設である上久下地域づくりセンターの管理運営主体¹⁷としての役割を重視している。自治協議会は、本制度地域づくり交付金を充てて¹⁸施設¹⁹を利用する児童教育等を目的とした事業を企画している。こうした本制度補助金活用事業は、自治協議会以外の恐竜の里づくり協議会等の団体主導事業とは直接関係をもたない。あくまで当地区が地区内外へアピールしたい優先的な地域課題・取り組みは、恐竜の里づくり協議会が主に担当する事項である。そのため地区の広報紙は、当協議会から毎月発行されている。

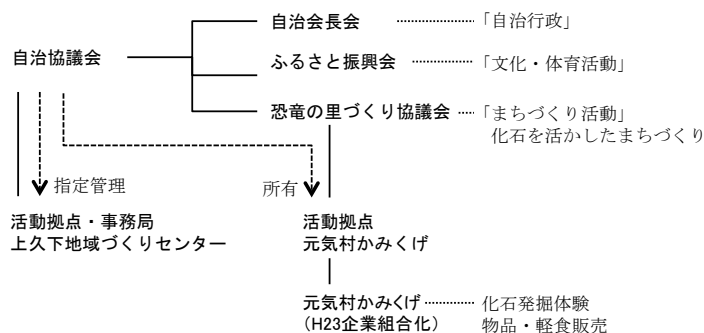


図 2-2.1 上久下地区自治協議会の位置づけ

ii 本制度交付金（地域課題解決事業枠）活用と、丹波市恐竜を活かしたまちづくり課との協働

恐竜化石が発見された翌平成 19 年に、当地区の住民²⁰は、丹波竜を地域へ活かすための事業や実施してみたい事業の企画を検討し、この内容をもって兵庫県や丹波市、また商工会や観光協会と協議を進めている。丹波市はすぐに丹波竜を重要な観光資源として位置づけ、これに特化した「恐竜を活かしたまちづくり課」を企画部内に設置した。上久下地区では、化石発見から数ヶ月後には住民主導の事業が展開されていく。

本制度地域づくり交付金の課題解決事業枠で採択された「恐竜化石を活かした地域活力の創出」事業は、当地区の取り組みが一挙に動きだした平成 19 年度²¹に、丹波竜をひとつの核としてまちづくりを行うための体制づくり（地区内団体関係の構築）を目的とした事業として申請されている。「恐竜化石を活かした地域活力の創出」事業は、当初より本制度交付金活用を見据えて住民が企画した事業ではなく、当地区の住民が様々な事を検討し、企画を立案していく動きの中で、本制度担当課がタイミング良く交付金活用へつなげた事業である。

このようにして、市職員は、住民主導事業の実現に向けて、情報提供とともに市、県、国等の様々な補助金申請につなげている。こうした役割は、徐々に本制度担当課から恐竜を活かし

¹⁷本制度導入以後自治協議会は指定管理者となっていたが、2013 年度、無償譲渡された。

¹⁸自治協議会へ交付されるのは、施設管理費として 818,000 円、活動推進員人件費 1,140,000 円、組織運営・活動費 795,000 円の計 2,753,000 円である。この他各戸から 500 円/月を徴収し、地域づくりセンターの維持管理費に活用している。

¹⁹自治協議会は、平成 21 年度に兵庫県「県民交流広場事業」の助成を受け、地域づくりセンターの音響・映像・照明設備や IT 機器の整備、部屋の細分化等の内装整備を行っている。センター整備後は地区内団体の利用が増えている。

²⁰当時の「恐竜化石を生かした地域づくり委員会」

²¹例えば、平成 19 年度および平成 20 年度には兵庫県「地域活動パワーアップ事業」で事業が採択されている。平成 19 年度事業は、集落案内板や化石発見現場のベンチと展望台の設置、平成 20 年度は木製等身大恐竜モニュメントの作成や、駅から化石発掘現場への道を示す恐竜親子足跡の作成。

たまちづくり課へ移行した。恐竜を活かしたまちづくり課は、取り組みに対するアドバイスや各種補助金申請のサポートに並行して、恐竜化石保護条例制定により発掘環境を保全し、また住民と共に「丹波竜の里計画」²²を策定し、さらに化石発掘現場周辺の整備（水力発電所跡改修、駐車場、トイレ等）等具体の事業を行っている。

事業事例：農林水産省「ふるさと地域力発掘支援モデル事業」

恐竜を活かしたまちづくり課は、恐竜の里づくり協議会等を中心に住民が様々な企画を検討しているなかで、「ふるさと地域力発掘支援モデル事業」の活用を見据えていた。このモデル事業は、提示テーマに沿って定量的な目標を定めた「ふるさとづくり計画」を作成し、この計画に基づく活動を実践することへの支援事業であった。恐竜化石を活かしたまちづくり課は、丹波市の行政計画である「丹波竜の里計画」と住民の事業企画案との整合調整²³に注力しつつ、「ふるさとづくり計画」や事業企画にかかる事務的作業と事業申請処理を全面的に担っている。

この申請が採択されると、平成20年度より恐竜の里づくり協議会は、隣接する地域や都市部住民との「交流・対流のふるさとづくり」をテーマに、化石発掘体験道場など体験学習型交流活動や、特産品としての丹波竜焼きの開発、さらに植樹・植栽、パナソニックグリーンボランティア倶楽部等と連携した河川・里山保全活動等を行っている。「ふるさと地域力発掘支援モデル事業」は助成金交付期間5年を待たずに廃止されてしまったものの、上記事業は、以降も当地区において継続・発展していく事業となった。特に体験学習型交流事業や特産品開発事業は、次に挙げる恐竜化石発掘地周辺の整備事業へつながっていく。

事業事例：恐竜化石発掘地周辺整備

当初、当地区には外部からの観光客を受け入れるための施設がなかった。観光客を呼び込み、さらに彼らの滞在時間を延ばし経済的な効果を得るため、当地区の住民には観光の拠点となる施設整備に対する強い要求があった。これに応えるかたちで、恐竜を活かしたまちづくり課は見学者用駐車場とトイレを整備している。当課は、施設整備は本来行政事業であると認識する一方、さらなる施設整備については恐竜の里づくり協議会を中心とした地区住民の主導的な計画検討を誘導している。当地区住民が施設建設のための資金130万円と資材（間伐材）を用意したところで、恐竜を活かしたまちづくり課は、市有駐車場の一角と補助金200万円を提供した。ここに恐竜の里づくり協議会の活動拠点施設でもある「元気村かみくげ」が住民ボランティアによって建設された。この施設には、住民グループが栽培する野菜や開発した特産品・グッズなどの販売コーナー、発掘体験コーナーなどが設けられた。当初施設管理にかかる経費は自治協議会が負担していた。

²²住民側のまちづくりの機運に乗じ、当課の呼びかけに応じる形で設立した地元研究会と共に計画を策定した（平成19年度3月）。これをもとに、農水省「ふるさと地域力発掘支援モデル事業」下で求められた「ふるさとづくり計画」や、都市再生整備計画（丹波竜の里地区）が策定されている。恐竜化石を活かしたまちづくり課では、丹波市のイメージアップ・情報発信、観光・交流を通じた経済活性化等を目指す中心的な拠点として上久下地区をとらえてはいるものの、当然、より広域の丹波竜の里地区（旧山南町の一部）や、市全域を対象とした戦略を検討している。課の拠点施設整備事業では、例えば山南支所横（久下地区）には、発掘現場のジオラマや実物大ディスプレイ、化石クリーニングの様子が見学できる「丹波流化石工房ちーたんの館」を整備している。

²³ 恐竜を活かしたまちづくり課では、丹波竜の里計画において当地区をモデルケースとして位置づけている。恐竜を活かしたまちづくり課は、行政意向と住民意向が対立する部分を調整していくことをひとつの課題として認識しており、当地区とのやりとりを突破口に、他の地区との調整へ広げていきたいとの期待があった。

その後当地区は、自治協議会の負担を軽減し、さらに物販を拡大し利益を地区全体のまちづくりへ還元することを目指し、恐竜の里づくり協議会から独立するかたちで「拠点施設：元気村かみくげ」でのビジネス展開に特化した「企業組合：元気村かみくげ」²⁴を発足させた。企業組合発足の企画や、これに向けた住民からの出資者獲得、専門家の指導を得ての勉強会なども住民が自ら進めた。恐竜を活かしたまちづくり課は、関係部局への連絡・説明等をサポートすることに役割をとどめている。他方、同課はこの動きに併せて拠点施設の増設²⁵を行い、新たに化石発掘体験専用棟と多目的展示施設を完成させている。

(3) 施設管理費と人件費

各地区の拠点施設の管理運営費はその面積に応じた額が設定されている。拠点施設の所有と管理主体が未だ丹波市である場合²⁶には当然管理運営費は自治協議会へ交付されていない。拠点施設管理費として交付される年度あたりの額は、最小9万3千円（芦田地区芦田自治振興会・625世帯、施設面積69.9㎡）であり、最高159万2千円（崇宏地区柏原自治協議会・3042世帯、施設面積1196.9㎡）である。施設管理費が交付される場合に限ると、年度あたり平均60万2千円程である。各地区の活動拠点施設を管理・維持していく上で不足する費用は、自治協議会の自己財源を充てるものとされている。

他方、人件費は全地区一律の114万円が設定されている。この人件費は地域コミュニティ活動推進員の雇用費に充てられるものであり、複数名の活動推進員を雇用している場合であっても増額はなされない。旧市島町の制度であった地域コミュニティ活動推進員は、合併後に本制度下において全地区に適用される際、推進員の人件費についても引き継がれている。

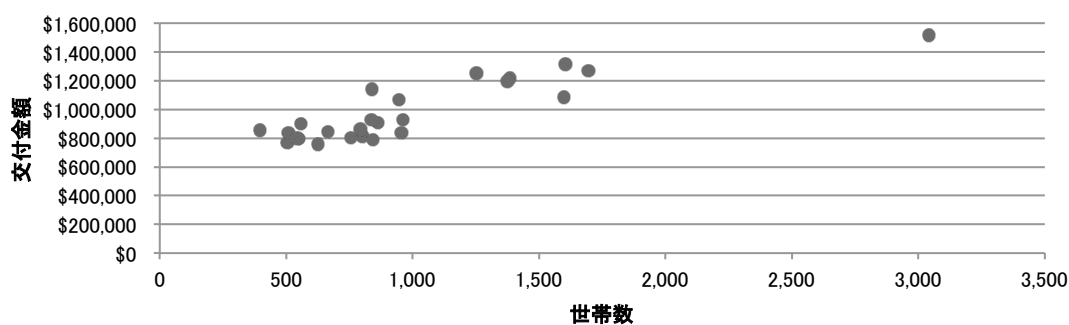


図 2-2.2 交付金額(運営・活動費:通常事業枠)

(丹波市資料をもとに作成)

²⁴ 元気村かみくげは、平成23年度に企業組合として正式に独立している。企業組合設立当初の出資総数は74名。販売、体験、管理、などの部門を設けて運営している。

²⁵ 恐竜を活かしたまちづくり課からの補助金750万円を充て、地元業者が建設。

²⁶ 調査段階では、各地区自治協議会の活動拠点施設として想定された施設が丹波市から自治協議会等へ譲渡（或いはその経過措置としての指定管理者制度の適用）に至っていない地区がある。

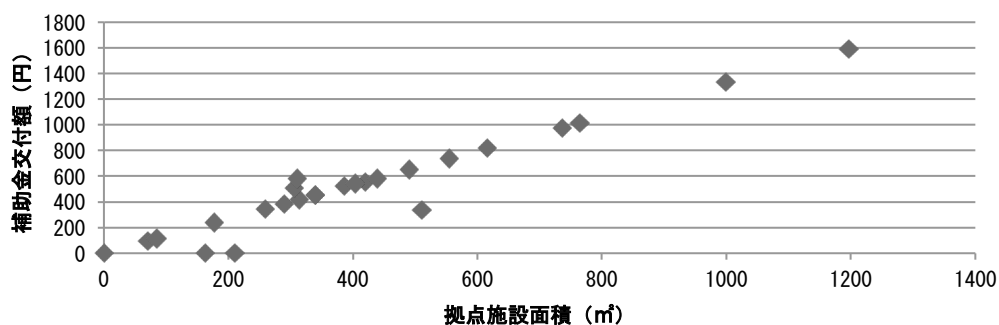


図 2-2.3 交付金額(拠点施設管理費)

(丹波市資料をもとに作成)

表 2-2.3 補助金交付額一覧

(丹波市資料をもとに作成)

校区	協議会	交付金算定額(千円)			
		施設管理	推進員人件費	運営・活動費	計
崇広	柏原自治協議会	1592	1140	1516	4248
新井	新井自治協議会	558	1140	907	2605
中央	中央地区自治振興会	1016	1140	1314	3470
東	東地区自治振興会	385	1140	1084	2609
西	葛野報徳自治振興会	653	1140	930	2723
南	南地区自治振興会	978	1140	926	3044
北	北地区自治振興会	0	1140	1216	2356
佐治	佐治地域自治協議会	0	1140	1142	2282
芦田	芦田自治振興会	93	1140	757	1990
神楽	NPO法人神楽の郷	236	1140	767	2143
遠阪	遠阪自治協議会	417	1140	855	2412
黒井	黒井地区自治協議会	112	1140	1194	2446
春日部	春日部地区自治協議会	452	1140	811	2403
大路	大路地区自治協議会	339	1140	862	2341
進修	国領地区自治協議会	1329	1140	788	3257
船城	船城地区自治協議会	507	1140	840	2487
上久下	上久下自治協議会	818	1140	795	2753
久下	久下自治振興会	345	1140	1251	2736
小川	小川地区自治振興会	584	1140	838	2562
和田	ふるさと和田振興会	581	1140	1273	2994
竹田	竹田地区自治振興会	738	1140	1067	2945
前山	前山地区自治振興会	452	1140	899	2491
吉見	吉見地区自治振興会	0	1140	804	1944
鴨庄	鴨庄地区自治振興会	523	1140	799	2452
三輪	三輪地区自治振興会	543	1140	842	2525

2-2.4 支援事業

(1) 丹波市地域づくり計画策定支援事業補助金制度

住民が策定する地区のまちづくり計画は、本制度においては明確な位置づけを持たない。本制度担当課は、各地区自治協議会がまちづくり計画を策定することに対し、積極的な働きかけは行っておらず、市職員がまちづくり計画策定のための各地区の取り組みへ直接支援して行くことはない。まちづくり計画の策定は、あくまでも各地区自治協議会の自主的な取り組みとして行われる。本制度担当課は、計画を策定しようとする自治協議会の申請があった場合に限り、

専門家招聘費用に対する補助金を交付している。現在、まちづくり計画を策定しているのは4地区の自治協議会のみであり、このうち市の当該補助金制度を活用したのは2地区である。

担当課では、補助金制度を活用してまちづくり計画を策定しようとする場合には、(財)兵庫丹波の森協会²⁷が抱える人材を計画策定の専門家として自治協議会へ紹介している。まちづくり計画を策定した自治協議会のなかには、市が用意した地域づくり計画策定支援事業補助金制度ではなく、兵庫県の制度を直接活用し、同様の専門家を得ている場合があった。

(2) 地域づくり活動支援者職員制度

各地区には、校区在住職員の中から互選で選定した3名の地域づくり活動支援者が置かれている。彼らは、実務経験を元に、職務としてではなくボランティアとして自治協議会の相談役を担い、支援していくことが期待されている。しかし多くの自治協議会では、市職員でもある地域づくり活動支援者との関わりがほとんどない。住民側からは、活動支援者はボランティアであることから遠慮してしまう、関わり方がわからない、などといった理由が多く挙げられていた。地域づくり活動支援者の役割については、その当人と住民双方において曖昧に認識されており、そのため支援者の意義も見いだされていないことがわかる。この状況を踏まえ、市担当課では、地域づくり活動支援者の廃止も視野に入れた検討が行われていた。

(3) 各地区の活動情報共有と地域コミュニティ活動推進員の研修

本市では、各地区の事業成果を発表しあう機会や、これを含めて各地区自治協議会の活動情報を共有していくための取り組みはない。他方、自治協議会からは、他地区の活動情報を得られるような場や、地区間で議論ができる場を設定してほしいという意見が挙がっていた。

また、地域コミュニティ活動推進員の研修会は、活動推進員が参加すべきものとして本制度規定にも定められているものの、運用上は実現していない。これに対し、活動推進員からは彼らの情報共有や勉強会、地域づくりに関する研修の機会を用意してほしいとの意見が寄せられていた。この背景には、活動推進は事業遂行課程であらゆる役割を任せられている実態がある。この活動推進員の要望を踏まえ、本制度担当課では研修会を開催していく方針を出している。ただし、その内容は、事業企画立案や団体間調整よりも、行政との間での事務処理方法といった実務に関するものである。

²⁷丹波の森協会は、「丹波の森構想」(1989)を地域住民の総意で推進するための組織として1988年に任意団体として設立され、1990年に「ふるさと創生資金」を受け財団法人化した。2012年には公益財団法人となる。丹波の森協会には、丹波地域のシンクタンク並びに中間支援組織となることを目標として設けた調査研究機関「丹波の森研究所」がある。ここに、地域づくりに関する諸分野の研究員が所属し、住民活動の支援等を行っている。

2-2.5 制度の特徴

(1) 活発な市民活動と本制度の段階的導入

丹波市では、合併以前より自然・文化・産業などの多様なテーマに沿った市民活動が活発な自治体であった。市民のみならず丹波市にも、市民・行政・企業が様々なテーマやまちづくりの多局面における協働の経験が蓄積されていることが本市の特徴である。本制度担当課には、既に様々な主体的に活動している市民に対し、本制度を導入することで既存活動に増して多くの活動を求めることへの迷いがあった。

他方、小学校区を単位としたまちづくり活動の状況は、合併以前の旧自治体間での差があった。合併以前より小学校区での取組が行われていた地域では、市及び住民の双方で地域の取組を主導してきた既存のコミュニティ組織が認知され、かつ、これまでの活動実績を高く評価し今後も地域課題へ対応すべき中心的存在であるとの認識があった。このような背景のもとで本制度は、地域レベルにおいては従来の小学校区での取組や組織体制を母体として継承し、自治体レベルにおいては、旧町で施行されていたコミュニティ制度を全市域画一的に拡大導入していくことが行われていた。この過程で、地域コミュニティ活動推進員の雇用や拠点施設整備、補助金制度創設やその他支援事業などの要素を段階的に加算しながら本制度は設計されている。

本制度の段階的な導入方法は、本制度導入以前に小学校区での取組経験がなかった地区が本制度を理解し、また比較的時間を掛けて制度運用のための体制を整備していくことが可能となっていた。他方、小学校区を活動対象としたコミュニティ組織が既に確立していた地区では、自治協議会は、既存コミュニティ組織の規約改編等の最小限の作業によって設立している。市職員が自治協議会立ち上げ等の支援にあたる際に、地区ごとに求められる職員労力をうまく配分し得る行程であったことは、本制度導入を円滑に推進し得た大きな理由となろう。

(2) 本制度の運用単位

丹波市では、小学校区および自治会連合会区域と完全に一致する25の区域が設定されている。本制度はこの単位で地域課題に取り組める「コミュニティ組織の育成」「自治能力の向上」を目指し、住民の自立的取り組みを支援する。従来の文化・人のつながりや地域活動体制を引き継ぎながら、新たに活動拠点の提供と補助金の改編が行われていた。625～3042世帯、自治協議会運営および活動に対する補助額75.7～151.6万円が交付されていた。

(3) 市長スローガンに基づく地域課題の設定

本制度において設定されている地域課題は、部分的には新丹波市長の掲げた2つのスローガンを反映して組み立てられている。この特徴としては以下の2点があった。第一は「心の合併」の推進である。本制度をもって旧自治体間のコミュニティ施策を統一し一体的に発展させることや、住民相互の融合・交流を取り組むべき地域課題として挙げている。第二は「健康と教育のまち 丹波市」の推進である。健康と教育というテーマが直接本制度下で住民自身でも取り組むべき課題として位置づけられていた。

これまでの丹波地域における市民活動が盛んに掲げてきた「自然」や「風景」「農」といったテーマとは異なり、ふたつの市長スローガンに沿って設定された地域課題は、より身近な住民生活のなかに置かれていることが特徴であった。本制度において住民が実施すべき事業テ

マには、担当課が実生活を重視するという意図をもって、「健康」「教育」以外の生活のなかの様々な地域課題を受けとめ得るテーマとして「環境」という文言を追加して挙げている。

(4) 行政発意の地域課題に基づく事業の組み立て

本制度によって対応すべき地域課題は、市長スローガンや本制度担当課の住民生活の充実という施策に沿うよう設定し住民に提示したものである。本制度担当課は、住民自身が改めて地域状況や地区住民の意向を調査していくことや、またこのような取り組みを通じて地域課題を発掘し、これら課題を地区住民間で共有していくための積極的な取り組みは想定していなかった。地域課題を発掘しその対応策をまとめるべき地区のまちづくり計画の策定も積極的な推進はしておらず、用意している助成制度の活動実績も2件と少ない。住民が改めて新たな課題や事業を立てることを積極的には推進しない理由のひとつには、丹波市に既にある市民活動やコミュニティ活動を尊重し、本制度導入による住民の負担感を敬遠していることが挙げられた。

本制度において、具体の事業企画を立案するのは、各自治協議会にて雇用した地域コミュニティ活動推進員の役割として位置づけられていることが特徴であった。活動推進員は、企画立案のための地区内団体等との調整や、情報収集と発信、事務・会計処理の役割が求められている。しかし制度運用上では、本制度担当課は、地域課題のもとで新たな事業を企画し組み立てていくことを必ずしも自治協議会に求めていることが特徴であった。健康、教育、環境の3つの必須テーマでの住民事業は、事業内容の向上に向けた経年変化が重視されていた。自治協議会には事業の自己評価と改善が求められる制度であるものの、本制度担当課による事業評価や成果についての言及はない。

(5) 個別事業企画を通じた行政と住民との課題共有

本制度には地域課題を住民-丹波市間で共有していくためのしくみも整備されていない。しかし本制度担当課は、各地区の個別具体の事業企画のなかから行政事業に関連する企画を拾い上げる作業を行っていた。これは補助金制度・課題解決事業枠の特徴的な運用方法であった。本制度担当課は、まず行政コスト低減や行政事業縮小の可能性を判断し、その後、選定した企画については住民と関係課との課題共有・企画調整に入る。さらに言うと、特に上久下地区の例では、本制度担当課による最初の事業採択判断は、住民の企画事業そのもののコスト効果に依るものではないことがわかる。上久下地区で設定された地域課題が与えるインパクトが大きいことが主な理由となろうが、本補助金制度は、上久下地区と丹波市との協働への展開を図る前段階としての、地区内団体間の関係構築事業に活用されていた。本庁には上久下地区と課題を共有すべき課が新設され、本制度担当課は、当地区と新設課の関係が構築されるまでの調整役を担っていた。

(6) 他補助金制度等の活用へつなぐ本制度担当課の支援の仕方

本制度担当課は、各地区の取り組みに対し、直接的な（または課の独立的な）助言等の支援を行わない。上記のように個別事業について関連する担当課との調整を行う他、各地区の事業企画を他の補助金制度申請へ繋げるといったやり方をとっている。なかでも、全ての地区に共通するのは、本制度担当課が活動拠点施設を整備改修することを念頭に、各自治協議会の兵庫県県民交流広場事業補助金制度の活用意向を把握し、申請に繋げていたことである。

いずれにしても、各地区の事業企画や取り組み意向に応じて必要な資源の投入を仲介するという職員の役割からみると、本制度は、庁内各課や県、その他の主管する様々な協働のためのしくみや支援制度と関連づけながら運用されていると言えよう。この背景には、例えば、新設された恐竜を活かしたまちづくり課が上久下地区との間で同様に仲介・調整役を直ちに担うことができたように、丹波市職員には少なからず合併以前からの協働に対する気風やノウハウの蓄積があったものと考えられる。

(7) 地域づくり活動支援者による職務外支援

自治協議会の取り組みを支援していく者として、各地区には地域づくり活動支援者が置かれている。彼らは各地区に住む市職員であり、職務外の時間でボランティアとして関わっていくことが想定されていた。本制度導入時には、自治協議会の規約整備等への助言が行われている。しかしその後本制度の本格的な運用が開始されてからは、実態として活動支援者と自治協議会との関係は構築されておらず、当制度は機能していないことがわかった。支援者の役割や立場の曖昧さがこの要因のひとつと考えられる。

(8) 本制度への投入資源と、対地域施策改編による行政コスト削減

地域に対し本制度によって直接的に投入される資金は、合計年間総額約 6622 万円であった。他方、丹波市企画部心の合併室他各課が所管していた補助金制度は廃止され、年間総額約 5379 万円が削減されている。また本制度では、各地区の活動拠点施設は、原則として市から地域へ無償譲渡という方針にあり、調査段階では、行政施設管理業務費として約 2798 万円が削減されていた。また、先に述べたように、本制度に並行した市職員による支援のひとつは本制度担当課による他課との調整や他補助金制度活用の仲介であった。これに伴い、自治協議会側においては、地域コミュニティ活動支援員が丹波市各担当課との間で様々な事務処理・手続きや連絡調整の円滑化、住民からの行政要望の事前処理を行っていた。この点について本制度担当課は、行政事務削減の観点から高く評価していた。

本制度の導入によって、各地区に活動拠点施設が提供され、活動資金として補助金が交付されているが、それ以上に対地域施策改編によって行政コストが削減されている。さらに、地域コミュニティ活動推進員の担う役割や、補助金制度の地域課題解決枠での提案事業も行政コストの観点から評価されていた。本制度目的に立ち返ると、本制度担当課では、ひとつめの目的である「地域課題解決に取り組む」「コミュニティ組織の育成」や「自治能力の向上」よりも、もうひとつの目的である「公共サービスの民間開放」とその成果評価が先行していると言える。

(9) 住民の学習機会

各地区の地域コミュニティ活動推進員からは、各地区の活動報告や活動推進員間の情報共有の機会、まちづくりに関する勉強会や研修会を望む声が挙がっていた。本制度下では、各種団体調整や企画立案にかかる重要な役割を活動推進員へ期待しているが、彼らの学習支援を行っていく体制は整備されていない。担当課で示した研修会開催方針は、「まちづくり」よりも事務処理方法等実務が重視されている。これは、担当課の活動推進員への評価が、市担当課と自治協議会間の事務処理・手続きや連絡調整の円滑化、住民からの行政要望の事前処理に置かれていることが背景にあるものと考えられる。

2-3 事例1：中央地区自治振興会

2-3.1 地区概要

中央地区は、丹波市中心部に位置し、旧中心市街地として江戸時代より宿駅や商業町として栄えた地区である。現在は人口約4700人、1581世帯を有し、高齢化率は約23%となっている。当該地区の300年続く愛宕祭では、各種団体が「造り物」²⁸を作成する伝統を現在も継承している。その中心となっているのが成松造り物保存会である。また、多くの寺社や妻入り商家などの歴史的な資源も残る。他方、近年は集合住宅建設が進み人口流入が見られる。地区内にある商店街では、商店の住宅への建て替えや空き店舗、空き地が目立つようになってきた。この現状に対し、例えば関西大学と共にまちなみ景観を形成・維持するための取組等²⁹が行われている。

中央地区は明治の合併後より成松財産管理組合が存在し、地区内全21自治会代表者によって構成されてきた。この成松財産管理組合では、山林を含めた土地や建物などを所有し、小中学校等公共施設の改築整備等の際には資金や備品を提供するなど地区住民のために活動してきた歴史がある。

2-3.2 組織運営と取り組み方法

自治振興会は、当該地区の歴史・文化や流入住民、衰退する商店街の現状に対し、「今あるものを如何に維持していくか」という課題認識に立ち、まずは住民のニーズを探り、その上で住民同士の交流・連帯を深めることや旧町時代から取り組んできた活動を持続することを本制度運用の戦略としている。

(1) 自治振興会の運営方法

自治協議会は、財産管理組合の機能を引き継ぎながら運営されており、これらは従来通り自治会代表者によって担われている。自治協議会組織内に、自治会担当理事を置き、これらが地区の財産管理や行政事務への協力を行うことで役割を整理しているこの財産管理機能や行政事務機能を担う自治会担当理事とは区別し、地域づくり事業担当理事が選出されている。自治協議会は、この地域づくり事業担当理事を地区全域対象のイベント事業を担っていくものと位置づけている。当該自治協議会では、自治会担当理事のもとに各自治会が、地域づくり事業担当理事のもとに地区内の計28団体が置かれているのが組織構成の特徴である。

またコミュニティ活動推進員として現在女性2名が雇用されている。本制度導入当初より雇用されている活動推進員は、これまでPTAの活動を主体的に行ってきた人材であった。

市の補助金交付額は年間347万円であり、自主財源として財産管理組合資金を充てている。

²⁸ 陶器や金物などの日用品を用いて建物や風景、人物を形作ったもので、数十カ所に奉納される。当地区の造り物の材料は種類であることが特徴。造り物は市の無形民族文化財となっている。

²⁹ 丹波市では、(財)標語丹波の森協会や、ふるさと丹波市定住促進会議とともに定住化促進対策事業を展開している。ふるさと丹波市定住促進会議は、丹波市へのUターン・Iターン者等で構成される団体で、定住促進のための具体のアイデア提案や事業展開を図っている。その一環として、当該地区(及び青垣地域佐治地区)では、関西大学とともに、まちなみ計画形成と交流方定住促進を目的とした空き家再生活用の取組を実施している。この他にも、関西大学のグループは当地区の活動に参加している。

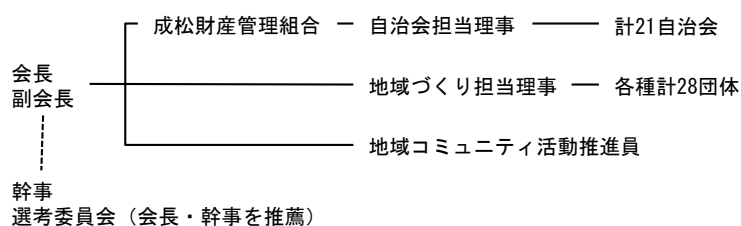


図 2-3.1 中央地区自治振興会組織図

（2）中央まちづくり協議会の立ち上げ

当地区では、本制度運用にあたり、自治振興会と並行して「中央まちづくり協議会」の立ち上げが行われていることが特徴である。自治振興会では、本制度下での取り組みとして位置づけたイベント事業を行う傍ら「知る」という活動テーマを制度導入当初に設定している。この活動テーマ下で専門に活動する組織として「中央まちづくり協議会」が位置づけられ、平成20年度に設立された。中央まちづくり協議会では、平成21年度には「地域住民の意見を知る」というテーマでの活動、平成22年度では「地域の資源・歴史を知る」というテーマが掲げられている。

中央まちづくり協議会を構成するのは、公募住民が中心となっている。この点で当地区自治振興会とは明確に区別されていることが特徴である。中央まちづくり協議会では、これまで地区の取り組み、地域活動への参加経験のない者も含めた人材が、地区内の一般住民とのやりとりのなかで、地域ニーズや資源等を把握するための取り組みを行っている。平成21年度「地域住民の意見を知る」というテーマ下では、地区内の一般住民へのアンケート調査等が行われており、これが、後述する地区のまちづくり計画の策定や拠点施設であるひかみ成松交流会館の改修計画策定の取り組みへと繋がっている。また、平成22年度の活動テーマについても、前年度の取り組みを元に設定されているものであり、さらにこのテーマが自治協議会主体のひとつのイベント事業へも反映されていることがわかった。

このように、中央まちづくり協議会は、地区内団体等主要な既存団体とは意識的に切り離して組織されている一方で、中央まちづくり協議会の取り組み結果を自治協議会の事業へとフィードバックさせていくことが当地区の戦略である。

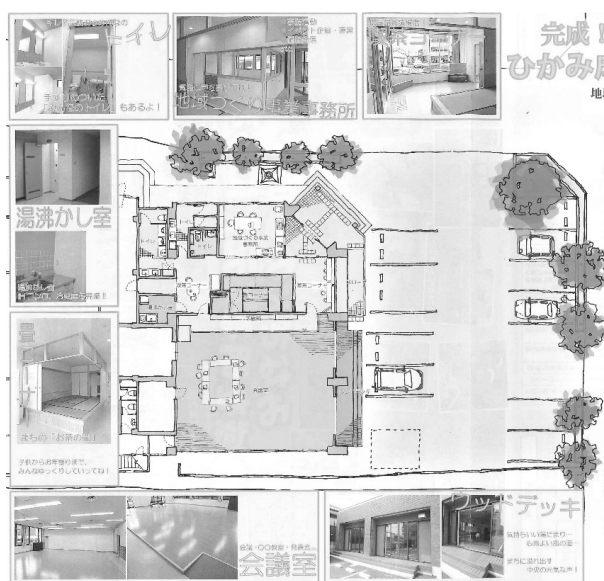
2-3.3 拠点施設：ひかみ成松交流会館

本制度下で用意された当地区の活動拠点施設は、旧氷上町役場（昭和54年建設）であったものを、農協への貸与を経て、中央地区自治振興会会長へ譲渡された。現在の施設所有者は会長個人となっている。平成19年には施設名称を公募し、自治振興会理事によって選考された「ひかみ成松交流会館」として同年11月に仮オープンしている。

次項で詳述するが、中央まちづくり協議会によって拠点施設改修に関する内容が検討されていることが当地区の特徴である。中央まちづくり協議会では、アンケート調査等を踏まえて「小さな子供も連れて行ける安心な場所」「高齢者も子供の障害者も集まれる場所」「災害時の備

え（非常食・簡易トイレも）」を重視した施設改修計画が検討されている。またこのための施設として「こどもが遊べるもの」「映像設備・テレビ」への要望が多いことも把握されている。これらを踏まえた、まちづくり協議会の検討結果、活動拠点の運営コンセプト「人」「物」「文化」そして「時」 みんながふれあう ひかみ成松交流会館」が設定されている。

当施設は、平成 21 年度兵庫県県民交流広場事業（平成 22 年度を期限）を活用した施設の改修が行われている。最終的に県民交流広場事業での採択内容となったのは、バリアフリー化（多目的トイレ・玄関にスロープと手すりを設置・視覚障害者誘導用ブロックを設置）、会議室床面を改修し、多目的利用に対応、青空市場開設場所の整備、また活動に要する備品として行幸用テントや物置、テレビ等が整備されている³⁰。



資料1 ひかみ成松交流会館図面

(出典；中央かわら版第4号（平成22年）)

2-3.4 「地域住民の意見を知る」取り組みとまちづくり計画

中央地区まちづくり協議会では、自治振興会が設定した「地域住民の意見を知る」テーマの下、まず公募住民、自治会長、各種団体代表者らあわせて約 50 名を擁する当組織内でのワークショップが行われている。ここでは「地域の魅力・課題を知る」「これからの方向性を見極める」ことを目的とし、これまで計 4 回のワークショップ開催、および各区（自治会）と各種団体に対するアンケート調査が併せて行われている。その後、これらの取り組みによって収集された意見、検討結果を選択項目としたアンケート調査票が作成され、全戸への回覧による地区住民の「賛成・同感」項目の調査が行われた。

³⁰ 平成 21 年度採択内容には、施設整備のみではなく、「青空市場」の開催、ミニコンサート・作品展示・写真展の運営、愛宕祭・川裾祭・秋祭の運営、「ふれあいサロン」開催、防災訓練・救命講習、「中央ウォークラリー」など健康づくりの啓発、清掃活動など美しい住環境づくり、という活動も含まれる。これらは本制度下中央地区自治振興会と中央まちづくり協議会が中心となって運営するものとして申請されている。

これらの取り組みを通じて、概ね①中央地区の魅力・資源、何を「知りたい」か、②中央地区の課題、③どのような地域にしたいか、そのための④事業案と⑤活動拠点としての施設・設備、について意見が集約されている。中央地区まちづくり協議会では、全戸調査後さらに2回の会議を経て、これまでに地域の将来像とまちづくりの目標、まちづくりのコンセプトが設定されている。

- ・ 地域の将来像 … 安全安心で笑顔があふれ 将来も住み続けたい町 中央！
- ・ まちづくりの目標 … 誇り・愛着・自身・にぎわいの復活！
- ・ まちづくりのコンセプト … お客さんを作らない 住民主役のまちづくり
- ・ 活動拠点（ひかみ成松交流会館）運営のコンセプト … 「人」「物」「文化」そして「時」 みんながふれあう ひかみ成松交流会館

丹波市地域づくり計画策定事業補助金制度を活用し、兵庫県森協会より専門家を招致している。上記第一回目のワークショップの企画と進行は、この専門家が担っているものの、その後の上記取り組みは、中央地区まちづくり協議会が主導していた。中央まちづくり協議会のこの取り組みは、まちづくり計画策定を目標として開始されたものではない。結果として、地区の将来像やまちづくりの目標、また事業企画案が取り組み成果として集約され、これらが当地区のまちづくり計画として改めて位置づけられつつある。

また先述のように、拠点施設に関する検討結果は、施設改修事業へと反映されている。さらに、施設改修を含めた上記取り組み結果は、これまで行ってきた中央地区自治振興会事業へも反映³¹されることとなっていた。

2-3.5 事業の具体化と評価

地域担当理事より選出された者が事業の立案を担当している。地区内の既存事業、特にイベント事業を中心に企画されることがわかった。これらは、地区内全住民が対象となるという点が重視され、この点から、本制度導入に併せて廃止された補助金下の事業を含めた既存事業が本制度の設定する3つのテーマへ振り分けられている。したがって、本制度導入当初より、既存事業が基本的に継続して実施されており、3つのテーマ設定が具体の事業内容へ影響したということは認められない。各事業は、地域づくり事業担当理事会より選出された者が毎年度の事業計画を策定し、総会を経て、地域づくり事業担当理事下に置かれた事業関連団体や自治会が主体となった事業として実施される。自治協議会の取り組みは、年1回発行される広報紙を通じて公開されている。広報紙の作成は活動推進員が行っており、発行回数を増やす必要性を認識しつつも、多忙状況から実現できない実態があった。

活動推進員は、地域担当理事が立案した事業企画をまとめ、年間の総事業計画を作成している。本制度下での補助金交付申請時に明記することが求められる、事業が対応する地域課題や、想

³¹ 実際に、平成22年度の中央地区自治振興会の事業では、本制度運用開始時より継続的に実施されてきた事業の一部に代わり、中央地区まちづくり協議会の検討結果を踏まえた新規事業が企画されている。

定される成果と評価指標等についてもここで設定されている。事業実施後には、活動推進員によって事業評価が行われていた。

活動推進員が中心となる事業の自己評価を通じて、全事業について毎年度同様の課題が認識されていることがわかった。改善策も同様に事業の周知方法の変更や事業日数の増加があげられているが、成果目標としての参加者数は毎年度同数或いは減少の傾向が極めて強い。他方、まちづくり協議会の活動結果を反映して、事業を部分的に更新していくための試みがあった。新規企画の立案が検討されている一方、まちづくり協議会主体の全戸調査に併せ、これまで実施してきた自治協議会事業の一部に関する賛否が量られつつあった。

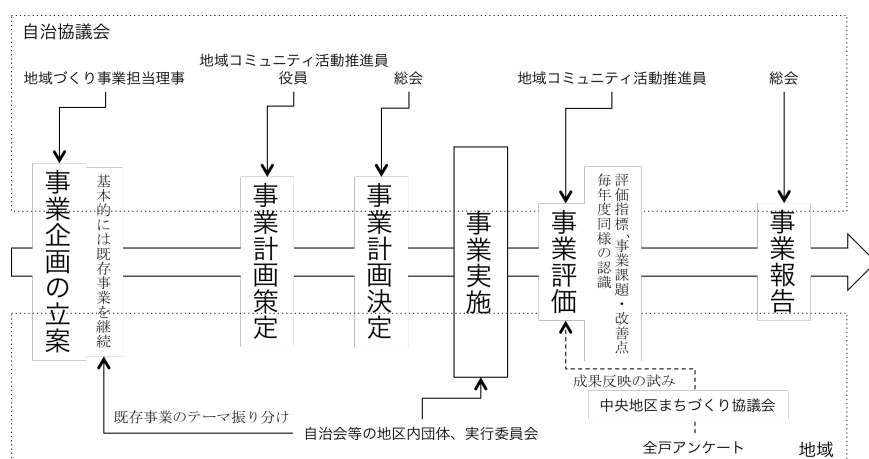


図 2-3.2 中央地区事業の具体化プロセス

2-3.6 事業内容の特性

自治協議会では、本制度下で年間数 12 件の事業が実施されていた。この他、これまでみてきたように、中央まちづくり協議会の活動が別途展開されている。

自治協議会の事業は、住民交流や娯楽・スポーツ、児童情操教育をテーマにしたイベント事業が中心であることがわかる。また健康啓蒙を並行した目的として有する場合もあった。市補助金制度下では、これらは健康および教育をテーマとした事業として申請されている。一方、同じく必須事業となっていた環境というテーマ下の事業を見てみると、地区内の河川や水路、道路の清掃活動で占められていることがわかる。これらは自治会が実施主体となる事業である。

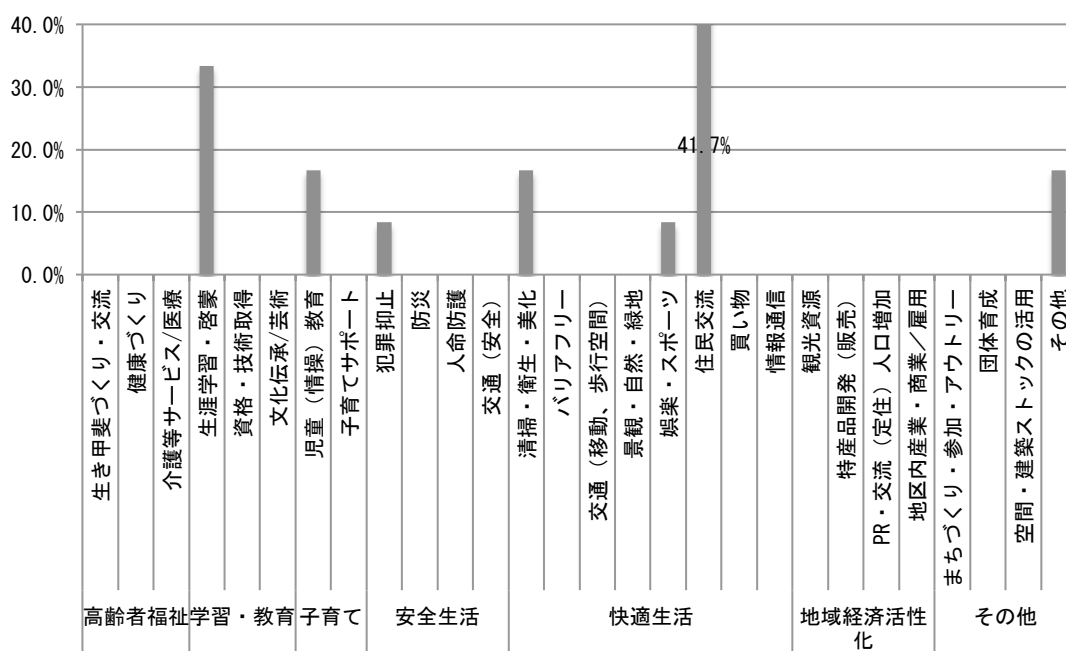


図 2-3.3 事業テーマ

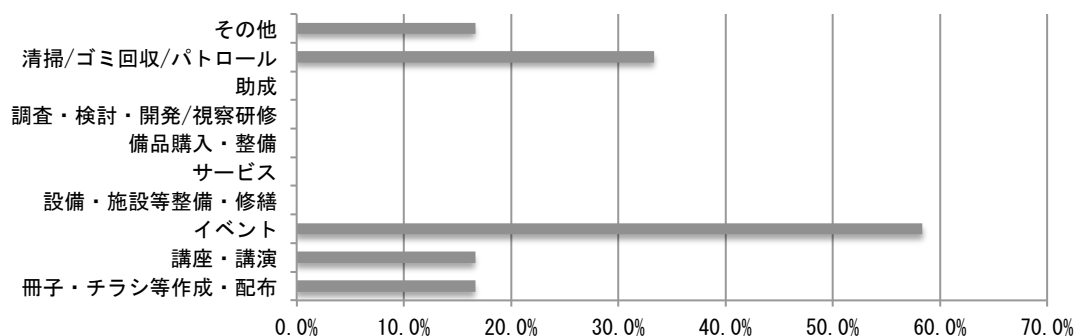


図 2-3.4 事業内容

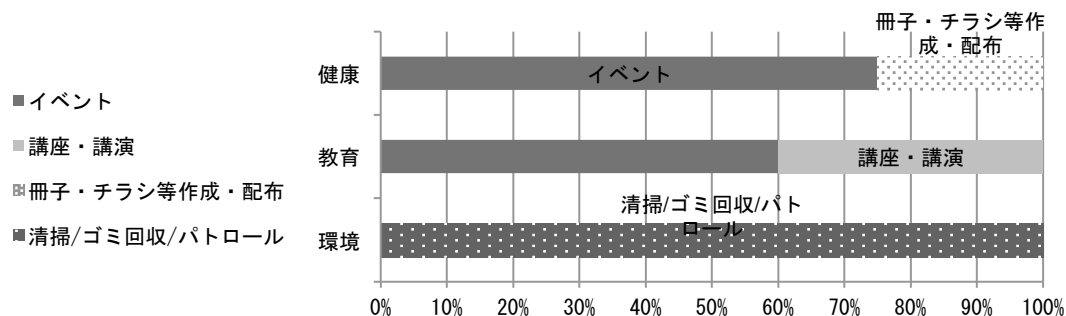


図 2-3.5 丹波市提示テーマと事業内容対応

表 2-3.1 事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	事業内容										計
	冊子・チラシ等作成・配布	講座・講演	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発・視察研修	助成	清掃/ゴミ回収/パトロール	その他	
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流										0
	健康づくり										0
学習・教育	介護等サービス/医療										0.0%
	生涯学習・啓蒙	1	1	2							4
	資格・技術取得										0
子育て	文化伝承/芸術										0.235%
	児童(情操)教育		1	1							2
安全生活	子育てサポート										0.118%
	犯罪抑止								1		1
	防災										0
	人命防護										0
快適生活	交通(安全)										0.59%
	清掃・衛生・美化								2		2
	バリアフリー										0
	交通(移動・歩行空間)										0
	景観・自然・緑地										0
	娯楽・スポーツ			1							1
	住民交流			4					1		5
	買い物										0
情報通信										0.471%	
地域経済活性化	観光資源										0
	特産品開発(販売)										0
	PR・交流(定住)人口増加										0
その他	地区内産業・商業/雇用										0.0%
	まちづくり・参加・アウトリーチ										0
	団体育成										0
	空間・建築ストックの活用										0
	その他	1		1							2.118%
計 (実事業数12)	2	2	9	0	0	0	0	0	4	0	17
	11.8%	11.8%	52.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	23.5%	0.0%	

表 2-3.2 中央地区事業一覧

(中央地区資料をもとに作成)

中央H21年度	事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費	備考	前年度改善策	成果確認指標、活動目標値
1	ラジオ体操	・住民の交流 ・健康づくりの意識を高める	夏休み期間中、全住民でラジオ体操を実施	全住民	・自治会 ・体育振興会 ・スポーツ21 ・小学校	¥69,000	・8/2～8/8 ・21自治会参加、案内を自治会代表者が行う ・最終日は千人以上の参加	住民への案内を徹底する。 自治会代表者に徹底してもらう。	・成果確認方法: ・目標:自治会21、参加人数延べ7000人
2	市民運動会	・住民の交流		全住民	・体育振興会 ・スポーツ21 ・自治会担当理事、地域づくり事業担当理事	¥0	・9/20	老若男女の参加を促す。幅広い参加層を増やす。	・成果確認方法: ・目標:参加人数2700人
3	中央ウォーキング	・校区内の現状把握 ・健康に関する意識を高める	ウォークラリー		・体育振興会 ・スポーツ21 ・地域づくり事業担当理事	¥176,915	・3/1 ・案内を自治会代表者が行い、参加者を募る	参加者を幅広く募る。自治会代表者に徹底してもらう。	・成果確認方法: ・目標:参加人数300人
4			ウォーキングマップ作成	全住民	・スポーツ21				
5	見守り隊	・子供達の安全確保 ・子供と大人のふれあい	校区内の安全確認、ハトロール活動		・見守り隊		・4月～3月	活動が見守り隊だけのものとなり、地域に広く定着するに至らず、今年度は活動の裾野が広がるよう広報等に努める。	・成果確認方法: ・目標:活動延べ3500人
6	地区内清掃	環境保全への意識を高める	地区内水路、道路の一斉清掃		・自治会		・4月、10月 ・21自治会参加	活動が春と秋の活動であったので、21年度は四季を通じた活動になるよう協力を求める。	・成果確認方法: ・目標:自治会21、延べ参加者2000人
7	河川愛護	河川環境の保護意識を高める	河川の草刈り、ゴミ拾い清掃		・自治会		・6月 ・21自治会参加	活動が春と秋の活動であったので、21年度は四季を通じた活動になるよう協力を求める。	・成果確認方法: ・目標:自治会21、延べ参加者2500人
8	かがやきタイム	人権意識の高揚	地区住民に講師を依頼し、体験に基づく講話や事業所の見学を実施	小学6年	・中央小学校	¥188,750	・9月～10月 ・各自治会で開催	小学生だけの参加でなく、広く地域の中からも参加が得られるよう広報等に努める	・成果確認方法: ・目標:参加人数400人
9	福島の会	住民が地域の子供を見守り育てる意識を高める	自治会での懇談会		各自治会		・10月	小学生が中心であるため参加者の幅が見られる。幅広い年代層の参加が得られるよう地域の周知に努める。	・成果確認方法: ・目標:参加者人数500人
10	ゴスペルコンサート	・子供と大人の世代間交流 ・人権に関する考える機会提供	コンサートイベント	全住民	・実行委員会(役員、PTA、教諭、住民有志) ・公衆住民	¥9,890	・12/6 ・8月～12月までを練習期間 ・指導者は加古川より ・参加者公募(162名、2才～60才代) ・手作りキンドルを中央小学	コンサートイベントだけに留まらず、聞き手にも趣旨が理解されるようPRに努力する。	・成果確認方法: ・目標:参加人数900人
11	青少年健全育成事業	・子供達を地域で育てる意識を高める ・子供達への理解を深める	愛宕祭りハレードでの活動報告(スポーツ少年団の活動PR)		・スポーツ少年団	¥313,451	・愛宕祭りは8/23、24(主催:愛宕)	炎天下の折実施するので暑さ対策を行う。体育館を使用する。	・成果確認方法: ・目標:参加延べ人数1500人
12	昔遊び	・老若男女がふれあう	昔の遊びを伝え学ぶ		・老人会 ・青少年健全育成推進協議会	¥46,500	・11/15		・成果確認方法: ・目標:参加人数350人

2-3.7 事業事例

(1) ゴスペルコンサート

中央地区「ゴスペルコンサート」は、平成 17 年度に生き方を育む校区事業補助金制度³²を活用して立ち上げられた事業である。以来、当地区は毎年度事業を継続している。当事業は、子育て世代の「地域づくり」に対する参加意識が低いこと、地区内住民の交流（世代間、新旧住民間）機会が少ないこと、共働き家庭および核家族が多く子育てに関する悩みを抱える家庭が多いこと、という課題へ対応するものとして立案され、歌を通じて世代間交流や児童の人権教育、地域活性化が目的としてかかげられている。本制度運用開始以前の事業立ち上げ時より、実行委員会が組織されており、これが引き続き当事業の実施主体となっている。

平成 21 年度は、162 名の参加者により合唱団を構成し、三ヶ月間の練習（外部指導者のもと月 2～3 回の全体練習）を経てコンサートが開催されている。合唱団へは児童のみの参加を認めないこととするなど、幅広い世代を確保するための工夫がなされていた。また、中央小学校児童が夏休みを活用してコンサート会場を装飾するキャンドルを製作するなど、児童、教職員、PTA もともに事業へ関わっている。当日の音響や照明、舞台装飾などには地区内の電気屋等の事業者、書道家、専門技術を有する住民らがボランティアで協力しており、この体制も年々広がりを見せていることが、多様な主体の「地域づくり」への参加につながる成果として認識されている。また、合唱団員として比較的長期の取り組みを経験する者のなかには、自治振興会に対する興味を深め、手伝い等を申し出る者もみられる。ただし、実際に彼らを自治振興会の運営や事業の担い手として受け入れていく体制は整っていない。自治振興会事業は毎年度継続事業であり、企画内容および実施主体が固定していることがその理由である。

当地区での年 1 回のコンサートの他、招待に応じ、大型商業施設での開催も行っている。

(2) ウォークラリー

ウォークラリーは、自治振興会地域づくり委員会と体育振興会、スポーツ 21 が主催する事業で、年に 1 回実施されている。参加者は、約 1 時間 30 分をかけ地区内を探索する。当日は、特に子供達が楽しめるよう、コース各所にてクイズに答えたり、地区の歴史等の話を聞いたりする企画になっている。

ウォークラリー事業は、住民の健康づくりと意識啓発を狙いとした事業の一環で実施されている。同様の目的でスポーツ 21 が主体となって検討していたウォーキングマップには、健康づくりに役立つよう、距離や必要な歩数、消費カロリーなどを掲載する予定となっていた。

(3) ラジオ体操

ラジオ体操事業も同様に、健康をテーマにした事業である。自治振興会は、健康意識が低く、主立った取組をしている団体が少ないことを課題として、健康な体づくりの習慣づけをこの事業の狙いとした。加えて、地域の連帯感を醸成することも事業目的として掲げられている。

夏休み期間中の事業で、各自治会単位でラジオ体操を行っている。各自治会と体育振興会、スポーツ 21、小学校が主体となる事業と位置づけられているが、実際には、住民への案内等は

³² 旧青垣町が主管する制度であり、青少年健全育成と人権意識の高揚を目的に小学校区を対象として実施されていた。本制度の本格的な導入に併せ、平成 17 年度採択分をもって廃止された。

各自治会が執り行い、夏休み期間中のラジオ体操は各自治会単位で行われている。最終日には、全 21 自治会・参加者が小学校グラウンドに集合し、当該地区全体でのラジオ体操会を実施している。この全体会には 1000 人の参加者が集まった。

自治振興会は、事業改善点として、ラジオ体操の習慣づけに向けて通年で取り組むことや、地域住民の交流を図るための他事業も同時並行的に実施していくことを挙げている。

2-3.8 中央地区自治振興会の特徴

(1) 地域課題の把握：特化組織の設立

本制度の本格的運用にあたり、当地区自治振興会では地域を「知る」という活動テーマが設定された。この活動テーマは自治振興会事業へ直接反映されることはなく、別途当テーマへ専門に取り組んでいくために「中央まちづくり協議会」が新設されていることが注目すべき特徴である。自治振興会が既存の財産管理組合（全自治会で構成）を母体に既に活動を行ってきた各種団体を含めて構成されているのに対し、まちづくり協議会はこれまでこうした地域団体、活動への参加経験のない者を含めた公募住民を中心に組織されている。まちづくり協議会では、既存の活動にとらわれず、改めて地域課題・ニーズを掘り起こしていくための取り組みがなされ、この結果として、地区のまちづくり計画が策定されつつある。具体的には、既存団体へのアンケート調査、まちづくり協議会内でのワークショップ、これら結果に対する住民の賛否を図る回覧アンケート調査、を行いながら、地区の大きな活動方針や事業企画が検討されていた。

まちづくり計画策定のための補助金制度は、実態としてまちづくり協議会において活用されていた。ただし連続したワークショップの取り組みのうち、専門家が必要とされたのは、初回のみであった。

(2) 事業の組み立て

①地域づくり事業担当理事による事業計画の策定

当地区では、既存の財産管理組合を母体として自治振興会が設立されており、特に本制度下での活動を担っていく者として地域づくり事業担当理事が新設された。この地域づくり事業担当理事は、地区内の各種 25 団体代表者のなかから 9 名が選任され、毎年度の事業計画を策定していく。基本的には従来活動を継承することで本制度下の事業が構成されているため、実際にはこれら事業の関係主体代表者が地域づくり事業担当理事として任に当たること、新たな企画は検討されないこと、が特徴である。個別団体事業計画は地域コミュニティ活動推進員によってとりまとめられ、役員総会を経て決定手続きが踏まれる。この点について地区住民に対し積極的に説明していくことは行われておらず、広報紙の発行も年度あたり 1 回と限られている。

②事業評価

自治振興会では、継続実施されている本制度規定テーマ下での各事業については、事業成果が事業の参加人数で計られること、さらにこの参加人数は毎年度同数あるいは減少傾向にあること、これを受けて毎年度同様の事業課題が認識されながら事業内容の目立った変更は行われていないこと、が実態であった。最終的に事業成果や課題を取りまとめる地域コミュニティ活動推進員が極めて多忙な状況にあることも、積極的な事業評価に至らない要因のひとつと考えられる。

③まちづくり協議会取組成果の自治振興会事業への反映

本制度運用の戦略により設立されたまちづくり協議会では、地域課題を改めて把握し、事業企画が検討されている。その一環である全戸回覧アンケート調査の際には、併せて、自治協議会が掌握している事業や実施した事業の一部に関する住民の賛否意見が収集されていた。この

まちづくり協議会の活動結果を受けて、本制度導入開始時より継続実施されてきた事業の一部に反映する、新たな事業が企画されつつある。まちづくり協議会の取り組みは、個別の事業に対し住民による評価を得ること、これを元にした事業成果や課題の確認及び事業発展が可能になること、という点においても重要な試みとして評価できる。自治振興会事業およびまちづくり協議会の取り組み結果は、両者ともに地域コミュニティ活動推進員によって取りまとめられ整理されていることで、両組織をつなげていくことが可能となっていた。

(3) 事業成果

中央地区では、住民交流や娯楽・スポーツ、児童情操教育をテーマにしたイベント事業が当地区の主要な事業成果である。健康啓蒙を並行した目的として有する場合もあり、健康および教育をテーマとした事業として申請されている。生き方を育む校区事業補助金制度を契機に企画されていた事業については、いくつかの団体連携事業や実行委員会によって実施されている。

一方、環境テーマ下の事業を見てみると、自治会が実施主体となる地区内の河川や水路、道路の清掃活動で占められている。

①既存共益事業、全域対象事業の重視と継承

当地区では、本制度導入以前に生き方を育む校区事業補助金制度を活用し、いくつかの事業が新たに企画・実施されていた。本制度下では、これら事業を継続実施していくことが選択されている。また、生き方を育む校区事業補助金制度活用時より、小学校区を対象として事業を行っていく際には、区域全域を対象とし広く住民が参加可能なイベントを重視する姿勢にある。加えて本制度下では地区内各所の清掃活動やパトロールなど自治会事業も自治振興会事業として構成されている。これらはもとより実施されてきた全住民の共益事業と位置づけられよう。本制度導入時にはこのような従来の事業を必須テーマごとに振り分ける作業が行われている。つまり、丹波市が提示するテーマが具体の事業内容へ影響することはなく、また各テーマ下で積極的に事業を組み立てていくという意識もないことがわかった。

②改修による活動拠点施設の共益化

当地区へ譲渡された活動拠点施設は、旧氷上町庁舎である。この建物を地域で活用していくにあたり、住民の意見を収集するための取り組みが行われていることが当地区の特徴である。この結果、多数寄せられた意見を反映する形で、あらゆる住民（子供、高齢者、障害者）の利用、多目的利用を可能とするよう県民交流広場事業を通じて施設が改修されている。地区財産としての活動拠点施設を全住民が享受できること、また自治振興会を中心とした地区内団体事業の実施拠点として機能すること、が図られているものと解釈できる。

さらに、県民交流広場事業は、地区単位の事業計画等を作成することが申請時に求められる。自治振興会では、これをきっかけにいくつかの新たな事業を企画していた。これらの事業は、丹波市本制度の必須テーマにとらわれない発想で、施設改修と関連づけながら企画されていた。

③住民の関心喚起

まちづくり協議会の活動や、ゴスペルコンサート事業への参加をきっかけとして、まちづくりへの関心を深め、他の活動への参加を希望する住民が出てきていることがわかった。いずれ

も比較的長期間の取り組みであることが、自治協議会運営や活動への理解を得る要因となっていると考えられる。しかし、本制度下で実施される事業については、その多くが、内容や実施主体が固定していること、また自治協議会の運営についても同様に地区内団体代表者によって担われていること、を背景に、新たな人材を受け入れる体制は整っていなかった。事業企画の調整をはじめとした事務局を担う地域コミュニティ活動推進員の増員は必要とされており、これについては新たな人材が雇用されている。

2-4. 事例 2：西地区葛野報徳自治振興会

2-4.1 地区概要

西地区は、住宅地と農村部を有する地区であるが、地区内の多くは森林で占められる。当地区は明治以前より付近 18 部落から成り立ち、古くから葛野と称されてきた。現在は、全 11 の自治会が置かれ、約 2550 人、604 世帯が生活している。従来これら部落・自治会の長が中心となって財産管理機能を有する「葛野報徳自治振興会」を構成してきた。当地区では、本制度下の体制を、この組織を存続させながら構築している。「葛野報徳自治振興会」は戦前より組織され、山林組合からの資金提供等を受けながら、地区内の道路整備等を行ってきた歴史を有する。本制度下での自治協議会の名称もこれを引き継いだものとなっている。

人口高齢化率は約 30%となっている。住民の医療や福祉、買い物等は丹波市中心部へ依存しているが、当該地区に公共交通はない。

本制度導入以前から、「葛野報徳自治振興会」を中心に、当該地区の住民は、主体的に地域課題を協議し対応事業を展開してきた。近年の例を挙げると、高齢者の移動支援としてコミュニティバス事業³³を展開している。他方、当地区では市花であるカタクリやコスモスの保護育成、或いは農産品をテーマとする任意団体が活動し、さらに各集落でも積極的に個別の活動を展開している。これらの様々な団体が農業振興や観光客誘致等による都市部との交流を図っている。この一環として、「葛野報徳自治振興会」を中心に、「株式会社かどの³⁴」の立ち上げを企画し、この団体が H22 年度より丹波市立休養施設「やすら樹」の指定管理を行っている。

2-4.2 組織運営と取り組みの方法

(1) 葛野報徳自治振興会

西地区では、従来の「葛野報徳自治振興会」を存続させ、これを本制度下での自治協議会として位置づけていることが特徴である。本制度導入以前より、葛野報徳自治振興会には自治会代表者（区長会）や 13 の団体代表者（山林組合、保育・小学校長・PTA 会長、消防団や交通安全協会等地縁団体地区支部、寺院、駐在所など）が確保されており、地区を代表する組織として確立していた。従って本制度下での自治協議会要件も満たしているとの判断のもと、本制度導入に併せた組織の目立った改編等を行われていない。

自治振興会では、引き続き地区内団体の調整と、意思決定、行政とのやりとりの窓口としての機能を重視しており、地区の重大な課題についてはここで協議される。先に述べたコミュニティバス事業や「やすら樹」の運営事業、また後述する拠点施設整備事業などは、いずれも本制度には直接関係するものではないが、自治振興会が地区の事業を主導している。この一方、本制度下においては地区内の各団体事業を資金面で支援していくという役割を担っていくことが当地区自治振興会の戦略であった。

³³ ボランティア運転手 22 名、乗車登録者 89 名で週 3 日、1 日 2 便を運行している。

³⁴ 調査当時の自治振興会会長は、株式会社かどの取締役総支配人を兼ねていた。「やすら樹」は、純和風の客室と大浴場をもつ宿泊施設。

自治振興会では、地域コミュニティ活動推進員として JR 出身の男性 1 名を雇用している。自治振興会の活動財源は、市から交付される年間 305 万 1 千円の他、年間 241 万 6 千円の会費が徴収されている。

(2) 拠点施設「かどのの郷」運営委員会

当地区では、上記自治振興会とは別に、拠点施設である「かどのの郷」の運営を行っていくための委員会が組織されている。地区内の主要な団体は、基本的に、自治振興会もしくはこの運営委員会へ参加している。運営委員会は、拠点施設を活用していく 10 団体（中営農組合、商工会、各種スポーツ・健康関連団体、農産関連団体等）、11 区（自治会）役員で構成される。運営委員会を構成するのは比較的新しい団体が多く、自治振興会へ参加している団体とは異なる団体であることが特徴である。

表 2-4.1 自治振興会・かどのの郷運営委員会構成

(西地区資料をもとに作成)

葛野報徳自治振興会構成	
会長	
副会長	
市議会議議員	
区長会	11区(自治会)長
各種団体代表者	山林管理組合、西幼小学校園長、西地区体育協会長、市消防団副団長、交通安全協会西支部長、西地区寺院団幹事、西地区寿会会長、防犯上新庄班班長、西幼小PTA会長、民生委員監事、駐在所巡査部長、保育園理事代表、健康環境委員代表
地域コミュニティ活動推進員	
自治振興会庶務会計	
かどのの郷運営委員会構成	
館長	
副館長	
11地区役員	
実行運営委員会	清住村おこし実行委員会、中営農組合、かどの商工会、かどのASC、スポーツクラブ21、健康村かどの、元気村かどの、三方栗生産組合、黒ごま振興会、上新庄産直米生産組合、青空市生産者部会

2-4.3 拠点施設整備：かどのの郷

当地区の活動拠点施設かどのの郷は、平成 18 年に「山村地域の農林地及び自然環境の保全並びに優良農地確保を推進することにより、農林業の育成及び振興と都市と農村の交流を図るとともに、地域資源を活用した世代間交流、地域間交流を積極的に展開し、もって地域の活性化に資するため」に建設された。現在は、自治振興会が指定管理者となり、実際には、先のかどのの郷運営委員会が施設運営にあたっている。本制度下の地域コミュニティ活動推進員が施設の館長を兼任している。

当施設には、食事処、物産品・土産品販売コーナー、野菜直売所（青空市）が整備され、貸館業務を含め年間 2 千 8 百万円の売り上げがある。かどのの郷運営委員会へ参加する団体は、個々が生産する栗やごま、餅などの品を施設内で販売し、あるいは施設の一室を活用しながらカルチャー教室を行っている。地域コミュニティ活動推進員は、物品予約受付・販売も担っている。

また、平成 21 年度兵庫県県民交流広場事業を活用し、拠点施設を中心とした新たな体験型の集客事業が展開している。かどのの郷横に 50 区画のふれあい農園(貸し農園:1 区画年間 15,000 円(最長 5 年間))と休憩や着替え等を行うためのコミュニティルーム 1 棟・作業場兼農具庫 1 棟、を整備している。貸し農園の利用による「やすら樹」の宿泊者増加が図られるよう、割引等が行われていることも特徴である³⁵。

当地区では、このように商品販売や貸館を通じて、地区内で活動する多様な任意団体の拠点として、また地区外からの集客拠点として「かどのの郷」を整備していくことが行われている。

2-4.4 まちづくり計画の策定と内容

当地区では、まちづくり計画は策定していない。

2-4.5 事業の具体化と評価

(1) 本制度通常事業枠

自治協議会が実施主体となることはなく、各々の団体が資金援助を受けて事業を展開する点が当地区の特徴である。そのため、地域コミュニティ活動推進員のここでの役割は、地区内団体活動を調整しつつ年間総事業計画を策定すること、さらに各団体の事務についても補佐していくことであった。本制度下で実施される事業は、自治会が主体となる事業の他は、拠点施設との連結を重視して選定されることがわかった。施設内の集会、会議スペース、敷地を活用する事業が優先的に予算化されている。特に拠点施設かどのの郷運営委員会を構成する、比較的活動歴の浅い団体が行う講座、カルチャー教室事業等が、本制度下での事業として位置づけられていることがわかった。当地区では、本制度が規定する 3 つのテーマを意識した事業選定は行われていない。テーマに依らず、必要な事業を展開していくことを望んでいた。

一般の住民に対しては年 3 回発行の広報紙により事業に関する情報が公開される。イベント事業の周知には防災無線も活用されている。

個々の事業が対応する地域課題や、想定される成果と評価指標等の設定、また事業の事後評価についても、最終的には活動推進員が行っていた。各事業の評価指標は、事業参加者数や実施回数として設定されており、各事業主体がこれらを確認し、活動推進員に報告している。活動推進員は、この報告を踏まえ、個々の事業課題を検討している。この結果当地区では、一部事業手法の更新が図られていることがわかった。成果目標としての参加人数は年度で増加している場合もあり、参加者増加のための改善策が PR 方法等から講じられている。

³⁵ そのほか、里山を活用した「しいたけ農園」を手がけている。しいたけや、黒豆、さつまいもなどの栽培体験や区画等のオーナー募集により誘客をはかっている。

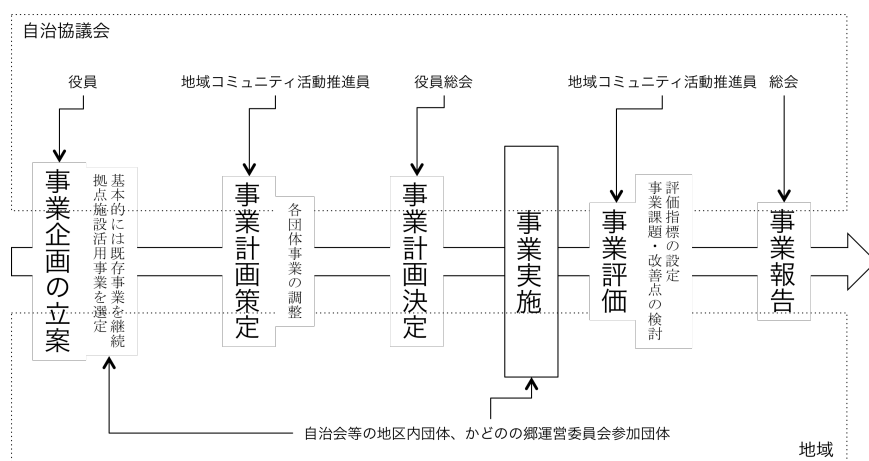


図 2-4.1 西地区事業の具体化プロセス

(2) 本制度イベント事業枠

当地区では、平成 19、20、21 年度ともに、「のどかなかどの冬祭り」事業が本制度イベント事業枠で採択されている。平成 21 年度は 328,000 円の補助金交付を受けている。この事業は、当初、かどの郷運営委員会へも参加する「かどの ASC」³⁶が企画した事業であり、自治振興会への提案を受けて、かどの ASC の若手を中心とした実行委員会を組織する形で実施している。地域コミュニティ活動推進員がかどの ASC および自治振興会役員との調整のなかで事業企画を具体化している。

当事業は、家に閉じこもりがちな冬場に、かどの郷を拠点として交流の場を提供することにより外出の機会を与えること、住民間の交流による地域内の絆の強化と活性化、を目的としている。平成 21 年度イベントでは、イルミネーション点灯や花火の打ち上げ、飲食・屋台コーナーの設置運営、ステージコーナー（尺八、竹山流津軽三味線、ダンス等）、宝探し大会、餅巻きが行われている。屋台コーナーとステージコーナーが平成 21 年度の新規企画である。

事業成果指標は入場者数が設定されており、当日のプログラム配布数で確認されている。延べ 700 名の来場者があった。さらに、来場者へのアンケート調査が行われており、これを踏まえた反省会で事業成果と課題、改善方法が検討されている。改善点として、地区内外の交流の場となるよう HP を通じた PR を行うこと、が挙げられている。前年度までの改善点としても、同様に PR 方法が挙げられていることが特徴である。

3-4.6 事業内容の特性

本制度下では、年間 23 件の事業が実施されていた。拠点施設の一室を利用する事業として、必然的に講座やイベント事業が多く実施されていることが確認される。講座事業は健康維持や人権尊重、資源回収等に関する啓蒙を目的として実施される場合が多く、地区内の住民交流や

³⁶ 昭和 59 年に発足した会員 35 名の団体で、「地域づくりはまず人づくりから」を基本理念に葛野の昔話を紙芝居にした取り組みや、地元の言葉を集めた「葛野語辞典」の作成等を行ってきた。教養向上委員会、ふるさと委員会、会員交流委員会、総務委員会の 4 つの委員会で構成されている。

児童教育というテーマを併せて掲げている場合があった。イベント事業については住民交流が主要なテーマとなっていることがわかる。

市の補助金制度が規定するテーマ内でこれら事業をみると、講座事業は全テーマ下において実施されており、特に健康、環境の両テーマの主要な事業内容となっていることがわかる。イベント事業は、健康、教育のテーマ内に位置づけられている。防災や犯罪抑止をテーマとしたパトロール事業や避難訓練は補助金対象事業として環境のテーマに位置づけられている。

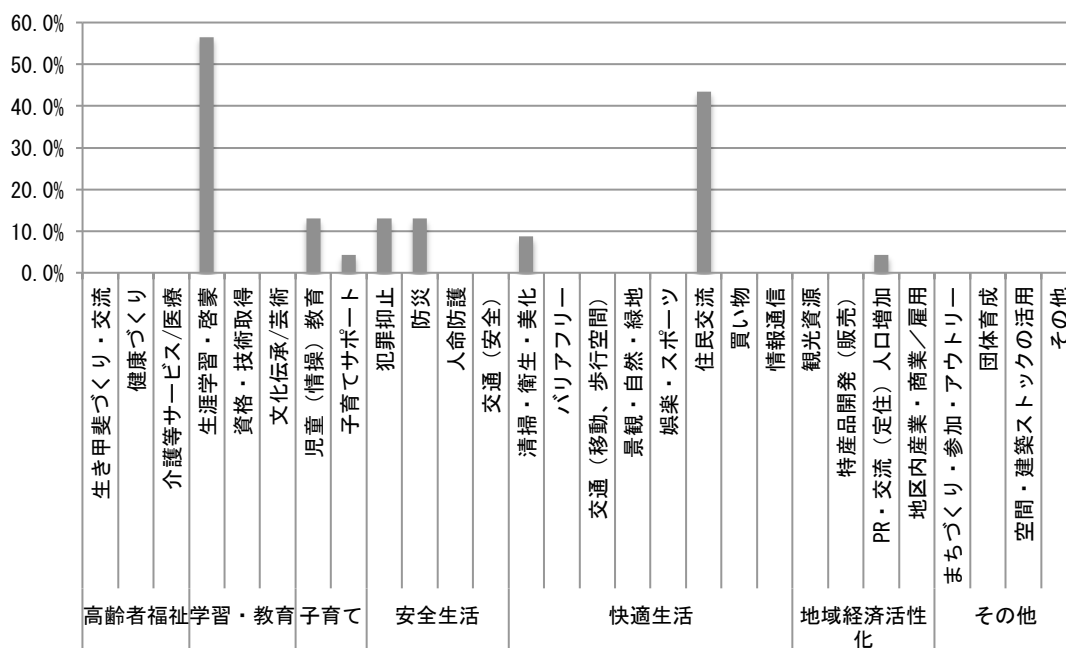


図 2-4.2 西地区事業テーマ

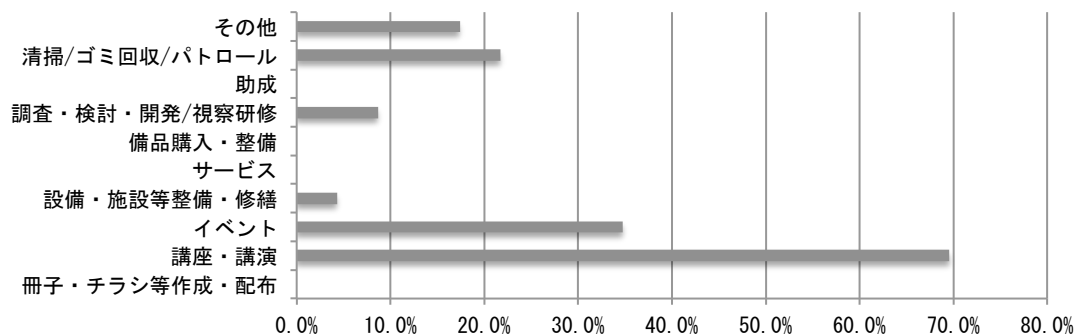


図 2-4.3 西地区事業内容

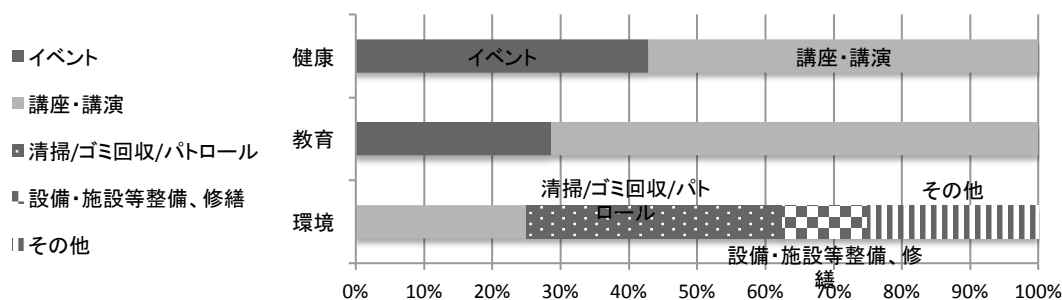


図 2-4.4 丹波市提示テーマと事業内容対応

表 2-4.1 西地区事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	事業内容										計
	冊子・チラシ等作成・配布	講座・講演	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	助成	清掃/ゴミ回収/パトロール	その他	
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流										0
	健康づくり										0
学習・教育	介護等サービス/医療										0
	生涯学習・啓蒙		8	2			1			2	13
	資格・技術取得										0
子育て	文化伝承/芸術										0
	児童(情操)教育		2	1							3
	子育てサポート		1								1
安全生活	犯罪抑止		1						2		3
	防災						1		1	1	3
	人命防護										0
	交通(安全)										0
快適生活	清掃・衛生・美化				1				1		2
	バリアフリー										0
	交通(移動・歩行空間)										0
	景観・自然・緑地										0
	娯楽・スポーツ										0
	住民交流		4	4					1	1	10
	買い物										0
	情報通信										0
地域経済活性化	観光資源										0
	特産品開発(販売)										0
	PR・交流(定住)人口増加			1							1
	地区内産業・商業/雇用										0
その他	まちづくり・参加・アウトリーチ										0
	団体育成										0
	空間・建築ストックの活用										0
	その他										0
計 (実事業数23)	0	16	8	1	0	0	2	0	5	4	36
	0.0%	44.4%	22.2%	2.8%	0.0%	0.0%	5.6%	0.0%	13.9%	11.1%	

表 2-4.2 西地区事業一覧

(西地区資料をもとに作成)

西野H21年度	事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費	備考	前年度改善策	成果確認指標、活動目標値
1	のどかなかどの冬祭り2009	・住民の相互交流、地域とのふれあい ・かどのを内外にPRすることで絆の強化	催し物、イルミネーション点灯、飲食コーナー、ステージコーナー、宝探し大会、餅巻き大会、打ち上げ花火	全住民	かどのASC「のどかなかどの冬祭り2009実行委員会」	¥328,000	・12/12 交流会館かどの郷にて、 ・来場者700人、ステージコーナー250人 ・今後も継続予定 ・イベント枠の交付金	PRによる参加者増加、防寒対策	・成果確認方法：プログラム配布数より入場者確認、反省会及びアンケートによる定率集約 ・目標：1200人、昨年度実績1100人
2	太極拳教室	・健康維持 ・コミュニケーション	講師による指導		健康村かどの推進委員会		・毎月第2、第四日曜の午前10時から	開催日数増加	・成果確認方法： ・目標：延べ750人参加
3	太極拳自主練習		ビデオ等を見ながら自主的練習				・毎月第1、第3水曜日午後8時から	開催日数増加	・成果確認方法： ・目標：延べ380人参加
4	西地区ラジオ体操	・健康意識を高める ・運動習慣を身につける ・地域間の交流	自治会単位で朝のラジオ体操を子供と行う	全住民	各自治会(11)		・7/25~8/31 ・全住民にカード配布、参加意識の高揚を図る	大人の参加者を増やすためのチラシ等で呼びかける	・成果確認方法： ・目標：実施自治会11、38日×11区×毎日48日、1地区35人×48日、延べ参加者
5	健康講座	・生活習慣や食生活を見直すきっかけづくり ・健康意識付け	保健師、栄養士による講座の開催		西商工会		・12月	周知徹底	・成果確認方法： ・目標：参加人数延べ120人、実施回数2回
6	西地区探訪(秋の味覚祭り)	・出会い、ふれあいによる活性化 ・つくる喜び、食べる喜びの体験による健康維持	餅つき、クイズ、農産物販売、フリーマーケット	全住民			・10月 ・コスモス		・成果確認方法： ・目標：来場者合計延べ300人
7	秋の紅葉いっばいふれあい祭り			全住民			・11月		・成果確認方法： ・目標：来場者、来訪者合計延べ300人
8	ソバ打ち体験教室		講師の指導によるソバ作り	全住民(新規参加者)			・7月から月1回	今年度は新規生に限定	
9	見守りパトロール	・小中学生の安全確保 ・地域の子供と大人の交流	登下校時の時間帯に通学路で声かけと安全確認。徒歩による失速、自転車自動車道の災害による火災発生を想定した初期消火及び避難訓練	小中学生	西野地区防犯グループ		・4月~3月	校区内無権放送を行う者の中に以内場合は聞かずに放送し、パトロール員はここは大丈夫という意識の払拭を図るため、筑後との常会や講習会・訓練を開催	・成果確認方法： ・目標：子供への声かけ事犯ゼロ、パトロール員数
10	防災・防火訓練	・防災、防火意識の醸成 ・災害発生時の優先安否確認者の把握	抽居者安否確認及び名簿の作成	全住民	各自治会(11)		・1月		・成果確認方法： ・目標：訓練参加世帯330
11	抽居者名簿作成			全住民	各自治会(11)				・成果確認方法： ・目標：名簿作成自治会11
12	ゴミ分別、減量化運動	・ゴミ分別と減量化の理解	区長および各自治会浄化維持に講習会を開催	全住民	各自治会、区長会		・11月~3月	行政からの講習会の開催(年2回)	・成果確認方法： ・目標：講習会開催回数：区長会6回、各自治会11回
13	不法投棄防止、環境整備運動(看板設置)		クリーン作戦時に看板設置(各地区2本の看板設置)	全住民			・6月	各地区2本の看板設置	・成果確認方法： ・目標：
14	不法投棄防止、環境整備運動(パトロール)		役員の巡回	全住民	各自治会		・6月		・成果確認方法： ・目標：巡回各自治会月1回、年間132回
15	地区内防災、防犯パトロール	天災の備えと不審者対策の意識	巡回パトロール	全住民	各地区防犯委員		・8月~3月	防犯グループでも巡回をしているが、防災も踏まえたパトロールを四半期毎に実施	・成果確認方法： ・目標：年4回巡回パトロール(危険箇所等の地域内公表)
16	夏休み子供映画大会(環境・地域の環境講座)	子供に環境に関心を持ってもらう。温暖化による農産物被害や災害の発生等の関わりについて理解してもらおう	映画と講師による講座	子供	自治振興会		・8月、2月	19年度は大書にみまわれ参加人数が少なかった	・成果確認方法： ・目標：映画・講座回数2回、参加人員150人
17	かどのふれあい教室	地域の先人の取組、人権について勉強する	夏休み期間中8回開催、先人の取組は現地の高齢者より学習	全住民			・7/25~8/29	発表会当日は関係者のみではなく一般住民にも参加を促す	・成果確認方法： ・目標：開催7回、成果発表会1回、参加人員80名
18	ふれあい夏祭り	子供と大人、地域住民同士のふれあい、交流	舞台での発表会や各地区でのパズル、ゲーム大会、キャンドル夜会など	全住民	自治会		・8/22	籍多くの住民参加を促し、地域内放送とちらし「ポスター作成	・成果確認方法： ・目標：来場者延べ900人、参加自治回数11
19	クラブ活動	スポーツ、手作りなど地域住民の匠の技を伝えてもらう	木工、パトミニオン、料理、和太鼓などを行う	全住民			・5月~2月	教える側も教わる側が一体となって取り組む	・成果確認方法： ・目標：参加者延べ250人
20	音楽鑑賞「オペラ(コンサート)」	地域の題材を取り入れたオペラ鑑賞をすることにより幅の広い人をつくる	親子で鑑賞する。地元の寺院でのテーマを取り入れたもの。	親子			・6月	園歌コンサートにかえて行う	・成果確認方法： ・目標：親子200人
21	人権総合学習	より分かりやすく解説し、詳しく学習する	人権、個人情報などを詳しく学習する	全住民	各自治会(常会)		・6月	より身につくものにするため映像も取り入れる	・成果確認方法： ・目標：地域の常会時に年1回、高学年を対象に年2回
22	CAP講座	不意な超えかけにも対応できる能力を習得する	講師による専門的な対処方法を学習する	全住民			・3月	地域の実情(身近)にあった学習をする	・成果確認方法： ・目標：2月、3月に2回、延べ180人
23	子育て学習会	若い世代間での交流	専門の講師を招き、子育ての基本から学習する	保育園と幼稚園、小学校に通う子供の両親			・2月~3月	参加者が少なかった事もあり、開催日の設定とPRを効果的にする	・成果確認方法： ・目標：2回

2-4.7 事業事例

(1) 太極拳教室

太極拳教室は、地区内の「健康村かどの」³⁷⁾が独自の事業として実施しようとしていたものを、平成19年度に本制度の本格的運用開始に伴い、自治振興会の事業として申請された事業である。健康について話し合う機会や運動するきっかけがないことを地域課題とし、住民の健康維持とコミュニケーションを図ることを事業目的とし本制度の健康テーマ事業として位置づけられている。毎月第2、第4日曜日に講師による指導が行われ、さらに、これのみでは「目標が達成できないため」平成20年度からは月2回の自主練習日を別途設けている。事業成果は年間開催日数および参加者数で図られており、上記事業改善が見られる他、参加者数も増加傾向にあった。

³⁷⁾ 会員数34名。住民の健康意識を高めることを活動目的とし、太極拳教室事業を手始めに健康教室や体力測定、料理教室などを開催している。

「健康村かどの」は、丹波市の「健康事業日本一を目指す」という市政方針のひとつに因み平成18年に発足した。この点が本制度の事業テーマ設定方法と共通し、健康テーマ下での自治振興会事業を主導していくに適切と判断されたことが、当事業が実施された背景にある。現在では「健康村かどの」が会費を徴収の上、主体的に事業を行っている。

(2) かどのふれあい教室

かどのふれあい教室事業は、世代間のコミュニケーションが少なく、特に生活のための取組などの当地区の文化・歴史などについて継承していく機会がないということを背景にした事業である。当事業は、子供やその親世代が地区の歴史を学習し、このなかで部落差別や人権問題についての理解を深めることを目的と掲げている。本制度においては教育テーマでの事業と位置づけられている。

丹波市立西小学校の3年生、4年生が夏休み期間を活用し、全8回の学習会を行っている。この内容は、水不足によって水田耕作が困難であった時代に、先人がどのように葛野村に水を引き、どのように村を活性化させたのかということと、童話問題や人権講習会である。いずれも地元住民等が講師にたっている。

小学生が学習成果を発表する「かどのふれあい教室発表会」が開催され、父兄をはじめとする地区住民が参加している。地区住民からは、小学生の発表に感心したことや、地区の歴史や先人たちの苦労を初めて知ったという感想があがっている。葛野報徳自治振興会では、映像等をより多く取り入れわかりやすい学習機会とすることや、発表会の日時変更によって住民の参加を促すといった改善策が検討されている。自治振興会では、こうした地区の歴史学習や人権啓発を通じた住民の連帯感醸成を測っていくことも事業の狙いとして改めて位置づけ、これを毎年度実施していく恒例事業としている。

2-4.8 西地区葛野報徳自治振興会の特徴

(1) 地域課題の把握：本制度が対応可能な地域課題の限定

当地区では、農業振興や観光・誘客という目的下において様々な団体が拠点施設を核としながら活動しており、自治振興会はこれらの活動展開をバックアップしていくことがひとつの重要な役割であった。ただし、当地区でこれまでも自治振興会を中心に力点を置き、各主体が主体的・積極的に実施してきた農業振興や観光・誘客という特定テーマ事業は、必ずしも本制度が定める必須テーマの枠内では受け止められず資金を集中的・優先的に投入していくことができない。したがって当地区では、本制度導入以後も、制度導入以前と同様に、当該地区の様々な主体にとって使い勝手の良い県民交流広場事業をはじめとする他の制度等を活用しながら、各主体が自律的に活動を展開していた。

この点について、自治協議会でも3つのテーマが設定されていることが地域課題への優先的対応を困難にしているとの認識がある。本制度下で実施される具体の事業は、活動拠点の活用という観点で選定される他は、既存の自治会事業等がそのまま移行、継続されている。当地区では地域課題（事業）から見れば、本制度は限定的に活用されていることが当地区の特徴のひとつと言えよう。個々の団体がそれぞれに県や財団法人、大学等の支援を受けながら自律的に活動を展開し得る能力を得てきたことも、本制度が限定的に運用されている背景にあるものと考えられる。

(2) 事業の組み立て

①自治振興会による意思決定と地域コミュニティ活動推進員による企画調整

当地区では、自治振興会が地域の重要な事項に関する意思決定を行う体制が、本制度導入以後も確立していることが特徴である。自治会をはじめとする地区内の主要な団体代表者の合意を得て、役員総会による最終決定を行う手続きが踏まれる。

本制度運用に限ってみると、地域コミュニティ活動推進員が窓口となって地区内団体の事業提案を受けとめており、活動推進員がこの事業主体と自治振興会間をつなぎながら企画を調整している。この過程へは、この2者以外の各種の団体や住民を巻き込むための取り組みはなく、また調整過程や結果を積極的に説明していることも行われていない。広報紙は、主に事業案内や報告を内容とし年度あたり3回発行、全戸配布されている。

②参加者アンケートをもとにした事業の改善

個々の事業について、想定される成果や評価指標の設定、最終的な事後評価のとりまとめは、各事業主体の報告を受けて地域コミュニティ活動推進員が行っている。評価指標として概ね事業参加者数や事業実施回数が設定されていた。成果目標としての参加人数は年度単位で増加している場合もあり、参加者増加のための改善策として、例えば健康講座事業に映像を取り入れる等の内容充実や周知・PR方法、あるいは対象の変更等がみられた。各事業の参加者数の把握は事業主体が行っており、なかには参加者に対するアンケート調査が行われている場合があった。事業内容の若干の変更が見られるのは、このアンケート調査によって収集された感想や意見が要因となっている場合もある。個別事業の大幅な変更や廃止は見られない。

(3) 事業成果

講座事業やイベント事業が多く実施されていた。両者ともに、地区内の住民交流が主要なテーマとなっていた。加えて、講座事業は健康維持や人権尊重、資源回収等に関する啓蒙を目的として実施される場合が多い。防災や犯罪抑止をテーマとしたパトロール事業や避難訓練もおこなわれていた。

①活動拠点施設の活用と集客戦略

当地区の活動拠点施設は、地域資源を活用して都市と農村、世代間、地域間、の交流促進と地域の活性化を狙いとして、住民の意見を取り入れながら合併後に新設された施設である。従って、当該施設は、建設当初より、当該地区が積極的に取り組もうとしている農業振興や観光・誘客というテーマに合致させつつ、本制度下において地域で有効に活用していくことがある程度念頭に置かれていたものと解釈できる。現在は指定管理者として自治振興会が管理を行っていた。

当施設は、施設運営委員会を構成する地区内の様々な農業・特産品・自然資源振興団体の成果を集約しながら、レストランや物品・産直販売を行い、収益を得ている。同様に農業をPRした地区内外からの集客を狙いとし、県民交流広場事業による施設の改修も行われていた。さらに、本制度下での自治振興会事業も、活動拠点施設の活用という観点を重視しながら多くが選定されている。特に拠点施設の一室や敷地を活用した講座事業やイベント事業が多いのは、このためであると解釈できた。当施設は、集客の拠点や地区内団体の活動拠点であると同時に、これらの事業を通じて地区内住民の学習、交流の機会を提供する場としても位置づけられる。住民自治協議会のコミュニティ活動推進員は、例えば販売品の購入予約の窓口となるなど、拠点施設を活用する地区内団体をサポートする役割も担っている。

②まちづくりの主体形成

本節では、活動開始から間もない団体の事業を受け入れた事例として「健康村かどの」の太極拳教室事業を挙げた。このような活動歴の浅い団体の実践を本制度下で積極的に支援していくことが当地区の特徴的な住民-住民間の育成方法である。事後評価を行いながら事業を展開させ、最終的には自身の財源を一定程度確保し、また独自の新たな事業を実施する自律した団体となっていた。この他地域コミュニティ活動推進員は、上記を含めた地区内団体の事務局も補佐していることがわかった。様々な使命のもとで誕生する団体を組織運営と実践の双方から支援している。

2-5 事例3：遠阪自治協議会

2-5.1 地区概要

当地区は、人口約1400人、379世帯を有している地区である。農村部に位置し、高齢化率は約30%となっている。遠阪地区内には、遠阪地区（4自治会）、山垣地区（4自治会）、仲佐台地区（5自治会）の3つの財産区が設定されており、従来この単位で地域活動をおこなっていた。当地区は南北に広がる地形であるため、財産区間を横断した取組や地区内住民が一堂に会することが困難であった地区でもある。自治会は併せて13あり、財産区毎に総区長がおかれている。

当地区にはセツブンソウ・ゲンジボタルなどを有する豊かな自然資源や、祭り、神社、地蔵・灯籠群など文化・伝統、歴史的資源³⁸がある。このような文化・歴史・祭り・風景を活かして過疎化の進む地区を盛り上げようと、「遠阪むらづくりを考える会」³⁹「遠阪森づくり協議会」⁴⁰「裸祭り保存会」「遠阪村探求会」といった団体が互いに連携しながら活動している。なかでも「遠阪むらづくりを考える会」は若手男性13名によって平成13年に設立した団体であり、今出・遠阪・和田・徳畑の4自治会区域を対象とした計画やガイドブック作成を含めた様々な事業を積極的に展開している。

2-5.2 組織運営方法

自治協議会は、自治会会長会、区長会（総区長）、および、生活安全、体育振興、文化・教養、地域振興の4つの部会によって構成されている。これらは当初、地区内の主要な地縁団体の活動を元に構成された。そのため各部会には、関連する活動テーマを有する地区内の各種団体が位置づけられている。

当地区では、これら地区内団体の既存事業を本制度運用下へ移行することで、自治協議会の事業範囲を意図的に確立していることが特徴である。他方、高齢化が課題となっている地区でありながら、これまで高齢者福祉へ特化した取り組みが実現していないことを背景に、福祉部会の立ち上げや有償ボランティア事業、さらに民生委員の運営参加が検討⁴¹されている。

自治協議会の財源は、市補助金の交付による241万2千円、会費44万4千円が充てられている。コミュニティ活動推進員として女性⁴²が1名雇用されている。

³⁸12世紀から16世紀にかけての集落跡とみられる田ノ口遺跡や、旧但馬街道の宿場町や一服処の風情を残す屋号のついた家々、千原万歩、丹波市指定文化財である鶏足寺の須恵器壺や、熊野神社（本殿・拝殿・狛犬・数珠の額）、はだか祭り（熊野神社に祈念して病が全快したことが起源）などがある。

³⁹ H19年兵庫県企画県民部による「ふるさと自立計画推進モデル事業」（計画づくりと事業への支援と助成）、H20年M(むら)-1グランプリ（主催：実行委員会、共催：NPO法人たんばぐみ、丹波食文化発信機構、後援：兵庫県）最優秀賞獲得等の実績がある。

⁴⁰丹波県民局、丹波市、アサヒビール西宮工場と「森づくり協定書」を締結（H21年）し、森林保護を目的とした間伐・植樹、里山整備を行っている。

⁴¹ 社会福祉協議会地域福祉推進モデル校区として、「高齢者お昼の集い」「ボランティア講演会」（H20）を行っている。

⁴² 遠阪地区へUターンしてきた際に職を探していたため、活動推進員として雇用した。実務経験、事務経験はない。

2-5.3 拠点施設：やまびこセンター萬歳山

当地区の活動拠点施設は、やまびこセンター萬歳山である。合併前に遠阪自治協議会へ譲渡されており、現在の所有者も当自治協議会である。

やまびこセンターは、平成18年採択の県民交流広場事業によって改修事業がなされており、県の補助金800万円の交付を受けて、屋根の葺き替え、バリアフリー化、展示スペースの整備、電気・空調の改修整備、グランド整備が完了している。また県民交流広場事業では①はだか祭り・伝統文化の学習会、②ペタンク教室・ペタンク大会、③グランドゴルフ教室・大会、④せせらぎの夕涼み、⑤姫ボタル鑑賞会、⑥ふれあいサロン、の事業に対し、5年間で計100万円が自治協議会へ分割交付されている。やまびこセンターのグランド整備は、このペタンク教室を開催するための改修である。

やまびこセンターは、地区内の各種団体が会議や事業を行う際に利用しており、これらの団体については基本的に冷暖房を使用した場合に限りその費用負担を求めている。地区外の者に対しては施設利用料を徴収している。自治協議会では、各種の団体が積極的に拠点施設を活用しているとの認識がある。施設の利用状況を高く評価している一方、拠点施設の管理費負担が大きいことから、本制度による管理費にかかる補助金の増額を希望していた。

2-5.4 まちづくり計画の策定と内容

遠阪自治協議会では、本制度運用開始から3年目を迎えるにあたり、活動のマンネリ化や、地区の様々な役割負担が限られた住民にかかっていることなどに関する問題意識を背景として、独自にまちづくり計画策定のための取り組みを開始した。自治協議会においても中心的な役割を持つ地域のコアメンバーにとっては、本制度による補助金があることで「やらなければならないという義務感」が先行し、個々の活動・事業が地域の課題解決につながっているのかという疑問があった。当該地区での活動に参加する住民も固定化されており、彼らに疲労感がでていくことも、自治協議会では問題視していた。

遠阪自治協議会では、丹波市地域づくり計画策定支援事業補助金制度を活用し、平成20年度には、5年間の遠阪自治協議会の「地域づくり計画」を策定するための「丹波-遠阪くらしサミット」と題したワークショップを全5回開催している。地域づくり計画はおよそ4ヶ月の作業で完成させている。

ワークショップは広報紙を通じて地区住民の参加が呼びかけられていたものの、応じる住民はいなかった。そのため、全てのワークショップは自治協議会の中心的な担い手である、自治会や各種団体代表者によって行われている。地区のよいところや課題、現状の取り組みと課題、地区を魅力的にするアイデアや事業案がこのワークショップを通じて整理され、最終的には「自分たちのできること」へ絞り込んでいく作業が行われていた。

まちづくり計画は、参加者による事業企画の検討結果を反映するものとして、最終的には派遣されたコンサルタントによって案がまとめられている。WSにおいて検討された事業アイデアは、これまでの自治協議会事業効果の向上を図るためのロードマップに各々位置づけられた

ものの、実際に計画に記載された事項は、自治協議会がこれまでに実施してきた事業と同様のものであった⁴³。

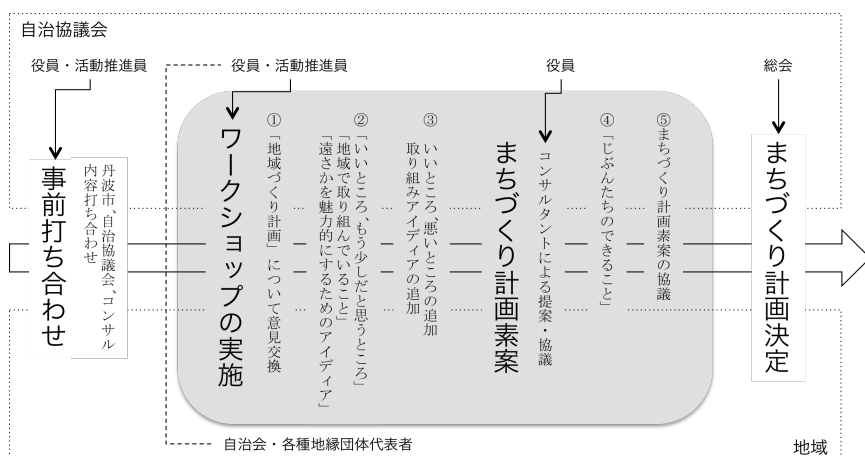


図 2-5.1 遠阪地区まちづくり計画策定プロセス

2-5.5 事業の具体化と評価

当地区では、自治協議会を立ち上げる際に、まず地区全域において実施可能な既存事業を選定する作業を行っている。これに従い、自治協議会の部会を設定し、各事業の主体をここへ置いた。従って、本制度下で実施される事業は、設定された3つのテーマに振り分けられた上、基本的には既存の事業を継続したものと言える。ただし「遠阪村探求会」については、当地区の歴史研究を行っていた個人的な取り組みを「人材発掘と育成」という観点を重視して自治協議会事業として取り上げている。従って、「遠阪村探求会」は、本制度導入に並行して平成19年度より本格的な活動を開始しており、本制度下での事業内容も変化している。

当初の事業選定および企画立案は、自治協議会の役員（地区内団体代表者）が中心となって行っている。地域コミュニティ活動推進員は、一部の団体の事務局も担っていた。毎年度の事業計画は、それぞれの主体が行い、自治協議会役員によって予算作成、年間の総事業計画が策定されている。これはまちづくり計画の策定後であっても変化していない。計画策定時のワークショップで出された新たな事業アイデアは事業主体を具体的に検討し得なかったことが要因と考えられる。特定人物への負担過多という課題も認識される一方、ワークショップへ新たな人材の参加がなかったことで具体的な議論ができなかったことがその背景にあった。

各事業の成果確認指標は、役員および地域コミュニティ活動推進員が参加者数と実施回数として設定している。各事業主体の報告をもとに、活動推進員が事業成果や課題をとりまとめた。平成21年度については、まちづくり計画の内容が申請書類にかえて提出されているため、平成20年度事業に関する事業成果や改善点の報告はなされていない。まちづくり計画策定のためのワークショップでは、特にイベント事業のマンネリ化や参加者の少なさが指摘されている。

⁴³ これまでの事業を本制度が規定するテーマに代わり「資源」「ひと」「暮らし」の基本方針下で整理している。

集落間の距離があり地区内一カ所での事業では参加者の移動負担が大きいこともこの要因として認識されている。これまでの経年的な比較はできないものの、補助金交付手続き上求められる事業課題に関する報告内容をみると、主に事業の周知方法に関する課題が認識されていることがわかった。また、参加者増加のためのイベント開催場所の変更がみられた。

2ヶ月に1回発行、全戸配布される広報紙にて個々の活動が報告されている。

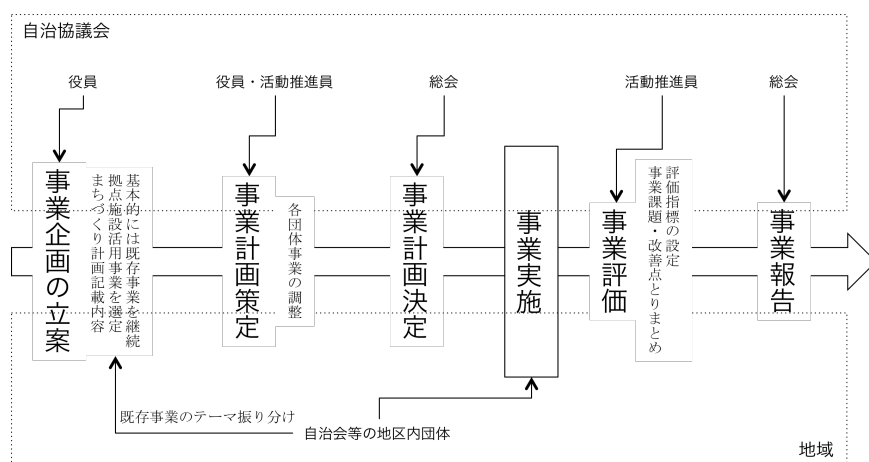


図 2-5.2 遠阪地区事業の具体化プロセス

2-5.6 事業内容の特性

当地区では、兵庫県の県民交流広場事業制度を通じて数件の事業が展開されているが、以下では本制度下で実施される 16 事業に限ってみていく⁴⁴。児童の情操教育や文化伝承、またはスポーツをテーマとしたイベント事業や、講座事業が当地区の中心的な事業であることがわかる。これらは住民交流というテーマも同時に有している場合が多い。本制度下で設定されたテーマに合わせてみると、イベント事業は、健康、環境の両テーマ下で実施されていた。

⁴⁴ 県民交流広場事業制度を活用した事業についても、殆どが住民交流やスポーツをテーマとしたイベント事業であり、本制度下での事業特性の傾向と一致する。また、事業の具体化方法も本制度下と同様、これまでの地区内団体活動を支援していくという立場にある。

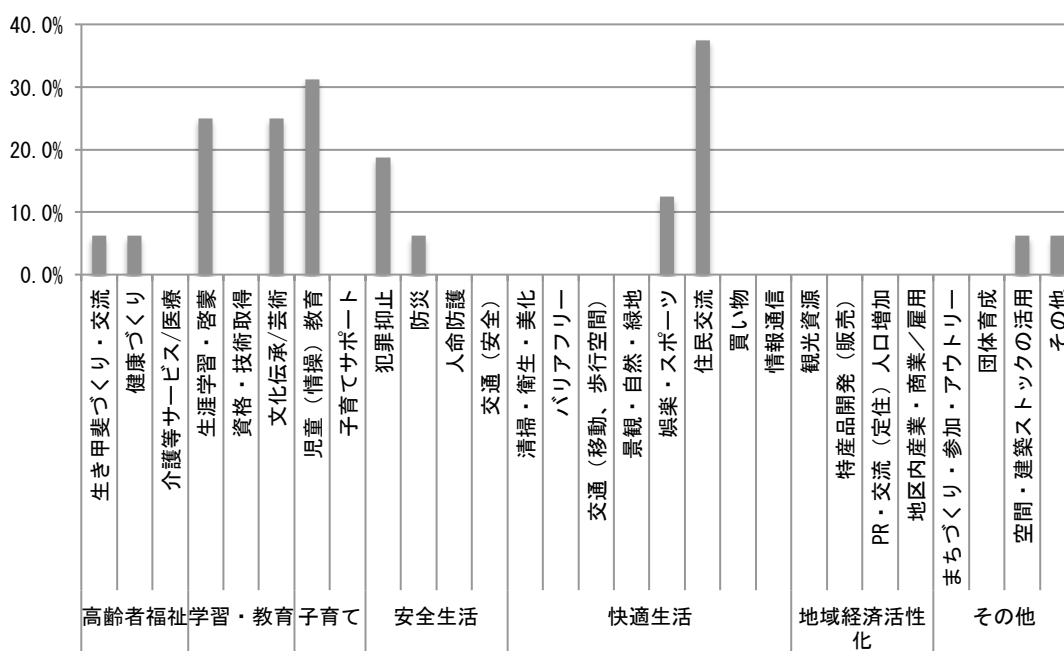


図 2-5.3 遠阪地区事業テーマ

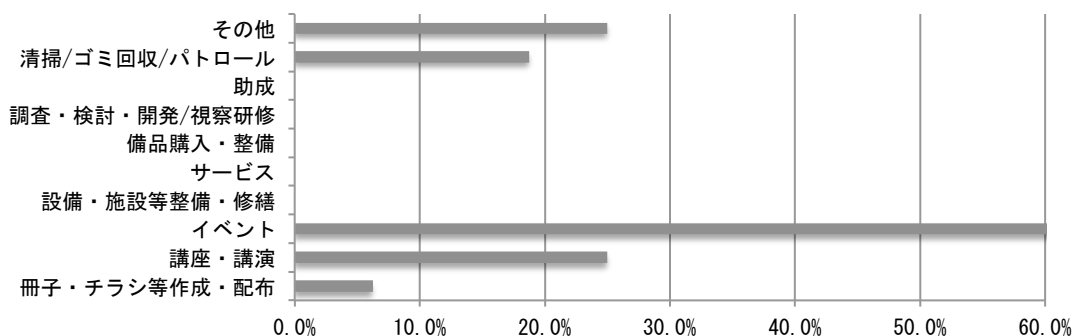


図 2-5.4 遠阪地区事業内容

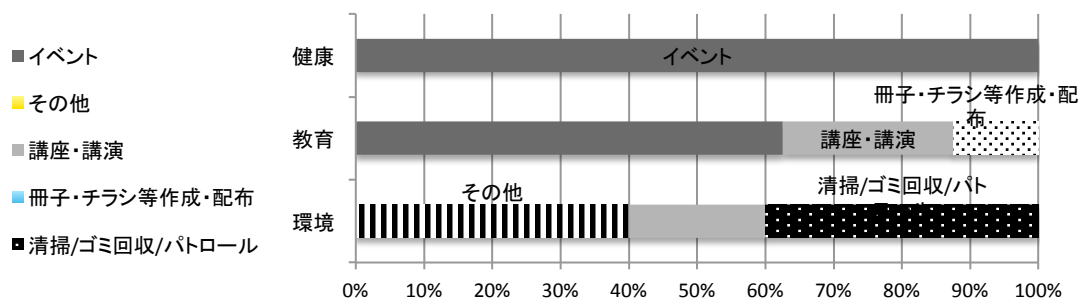


図 2-5.5 丹波市提示テーマと事業内容対応

表 2-5.1 遠阪地区事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	事業内容										計	
	冊子・チラシ等作成・配布	講座・講演	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	助成	清掃/ゴミ回収/パトロール	その他		
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流			1							1	
	健康づくり			1							1	
	介護等サービス/医療										0	
学習・教育	生涯学習・啓蒙		1	1					1		4	
	資格・技術取得										0	
	文化伝承/芸術	1	1	2							4	
子育て	児童(情操)教育		1	4							5	
	子育てサポート										0	
安全生活	犯罪抑止		1						1		3	
	防災									1	1	
	人命防護										0	
	交通(安全)										0	
	清掃・衛生・美化										0	
快適生活	バリアフリー										0	
	交通(移動、歩行空間)										0	
	景観・自然・緑地										0	
	娯楽・スポーツ			2							2	
	住民交流			5						1	6	
	買い物										0	
	情報通信										0	
	観光資源										0	
地域経済活性化	特産品開発(販売)										0	
	PR・交流(定住)人口増加										0	
	地区内産業・商業/雇用										0	
その他	まちづくり・参加・アウトリーチ										0	
	団体育成										0	
	空間・建築ストックの活用			1							1	
	その他								1		1	
計 (実事業数16)		1	4	17	0	0	0	0	0	3	4	29
		3.4%	13.8%	58.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	10.3%	13.8%	

2-6.7 事業事例

(1) 史跡探訪

「史跡探訪」は「遠阪村探求会」が主体となって実施している事業である。この事業は、今の子供達だけでなく親世代もふるさとである当地区の歴史や文化を知らないのではないか、という問題意識に立ち、地区の住民へ歴史・文化を伝える大切な教育として位置づけられている。この教育事業を通じて、子供達が「ふるさとへ戻ってきたい、戻らなければならないという「ふるさとを守る心」」を育むことを狙いとしている。

この事業では、参加住民を募集し、平成19年度には「まんぷ」の見学、平成20年度には「まんぷ」から当地区に隣接する福知山市夜久野までの歴史街道を散策している。平成20年度の企画は夜久野住民との交流もひとつの目的となっており、「足立姓」「熊野神社」など文化・歴史や農業に関する意見が交わされている。これらの活動報告は、遠阪自治協議会で発行している広報誌にシリーズとして掲載しており、これまでの活動をまとめる冊子も作成している。今後は地区内での発表会を開催していく方針であった。

「遠阪村探求会」は、当地区の文化・歴史を調査研究し次世代に伝えていくことを活動目的に掲げ、会員によるウォーキングを兼ねた調査活動や月に1度の定例会を開催している。これらの活動報告は、遠阪自治協議会の広報紙にシリーズとして掲載されている。本制度運用上に位置づけられる「史跡探訪」事業も、「遠阪村探求会」の定例活動の成果の上に成立している事業である。

(2) 県民交流広場事業活用事例：せせらぎの夕涼み

「せせらぎの夕涼み」は、「遠阪むらづくりを考える会」が主催するイベント事業である。当事業は、県民交流広場事業によって採択（申請者は自治協議会）され、これによる助成を受けて実施しているものである。自治協議会では、この開催支援を行うことを地域振興部の役割のひとつとして位置づけている。

今出川親水公園内において、大ケヤキのライトアップや灯籠、川のせせらぎ音やコンサートによる幻想的な空間の創出イベントとして当事業が行われている。夏の帰省にあわせたイベントである。公園内のそば処今出せせらぎ園等の屋台出店や打ち上げ花火も行われている。

表 2-5.2 遠阪地区事業一覧
(遠阪地区資料をもとに作成)

遠阪H20年度	事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費	備考	前年度改善策	成果確認指標、活動目標値
1	地区ラジオ体操	・地域内交流 ・規則正しい生活の習慣づけ	自治会単位のラジオ体操会	全住民	・自治会		・7/23～8/31 ・自治会単位で実施(11/13団体、20/33日) ・延べ3000/5280人参加	・ラジオ体操という各自治会単位で行っているのが従来の形であるが、今年は出走なかったが今年は、	・成果確認方法:各自治会に聞き取り ・目標:13自治会、33日、延べ参加者数5280
2	地区市民運動会	・地域内交流	高齢者も参加できる種目を入れた運動会	全住民	・自治会 ・自治振興会体育振興部		・H20年度は雨天のため中止、他に変わる大会を検討したが実施できず	・家に子どもがいない家庭も多く、中々学校へ足を運ばなくなり、参加者も少ないので、各自治会で、声を掛け合って気軽に参加出来る雰囲気づくりをしたい。	・成果確認方法: ・目標:実施自治会13、延べ参加者数100人
3	ハイキング	・運動習慣を身につける ・気分のリフレッシュ、交流	日帰りのバス旅行とハイキング	全住民参加者募集	・スポーツクラブ21		・6/7、11/9 ・参加者延べ80/100人	・行き先によって参加者の人数は変動がある。その辺も今年は、人気のある行き先を考えて計画してみる必要があると思う。	・成果確認方法:参加者名簿の集計 ・目標:実施回数2回、参加者100人
4	防犯パトロール1	・登下校時の小中学生の安全確保 ・保護、住宅の少ない塋所のチェック	・登下校時間帯の通学路での安全確認 ・2人組で青色等ステッカーを裏に付けパトロール	小中学生	・遠阪自治会防犯グループ ・遠阪は自治振興会生活安全部		・4月～3月	・当校区では、今のところ大きな事犯は発生していないが、安心(油断)することなく、今年度もパトロール行っていく。	・成果確認方法: ・目標:声掛け単件数0件、パトロール活動日数年12回(月1回)
5	防犯パトロール2		各自治会公民館の掲示板に防犯ニュースを貼る	全住民	・遠阪自治会防犯グループ ・遠阪は自治振興会生活安全部				・成果確認方法: ・目標:
6	防犯研修会	犯罪への知識を身につける	専門講師による犯罪事例等の	全住民			・10/3 ・延べ30人参加	・当校区は、現状は大きな事犯も起きていないこともあり、人ごとのように感じられるが、地域住民に危機管理ということをもっと周知させたい	・成果確認方法: ・目標:延べ参加人数30
7	地区一斉防災訓練	防火意識の醸成	市の防災課に地元消防団、小学校との合同で防災訓練		・市防災課 ・消防団 ・小学校 ・自治振興会生活安全部		延べ60/100人参加	・当校区は、現状は大きな災害も起きていないこともあり、人事のように感じられるが、地域住民に危機管理ということをもっと周知させたい	・成果確認方法: ・目標:延べ参加人数100人
8	リサイクル活動	・リサイクル、ゴミ分別のルールの知識 ・意識啓	各自治会ごとにPTA・子供を中心と各家庭のリサイクル品を回収	全住民	・自治会 ・PTA ・自治振興会生活安全部協力		・6/2、6/22 ・活動自治会13団体	・児童のいない自治会は住民が参加し協力する ・押し込み販売、広報で周知	・成果確認方法: ・目標:活動自治会13団体
9	史跡探訪(探訪活動)	子供達に生まれ住んでいる所の歴史を教える	郷土の歴史を自分たちの目、明日委歩き歩むといいき、将来的には冊子にまとめる		遠阪村探求会		・年12回(月1回) ・地域で発表会等を検討したが実施できず。今までの探求の準備期間は、地域で発表会等が出来るようにしたい。	・昨年発表会は、準備期間だったため、今年度は、地域で発表会等が出来るようにしたい。	・成果確認方法:参加者名簿の集計数値 ・目標:延べ参加人数130人
10	史跡探訪(ウォーキング)	・地域の活性化も考え楽しみながら歴史探究する ・文化交流	・ウォーキング、ハイキングと夜久野との文化交流	全住民参加者募集	・遠阪村探求会 ・夜久野(他地区)		・11/9 ・千原まんぶ～夜久野のハイキング、夜久野との文化交流会		
11	遠阪村探求会歴史講演会	子供達に生まれ住んでいる所の歴史を教える	専門講師に迎え講演会を開く		遠阪村探求会 講師:丹波市文化財審議委員竹内氏		・8/20やまひこセンターにて ・延べ40人参加 ・講師:丹波市文化財審議委員竹内氏		・成果確認方法:参加者名簿の集計数値 ・目標:延べ参加人数30人
12	ふれあい夏祭り	・子供達が主体的に活躍する機会、責任を持たせる ・地域内交流	・自然の中で自然のものに触れた工夫教室を行う ・演劇等のステージ発表、地域内各団体参加によるバザー協力	・子供 ・全住民	・青少年協 ・PTA		・7/21 ・延べ参加人数300人 ・昨年度までは学校内で実施	・昨年度までは、学校内で行ってあり、子供のいない住民の参加意識が積極的であったため、今年は学校か出て、広い自然の中で行い、住民も参加しやすく、活発な活動にしたい。	・成果確認方法: ・目標:延べ参加人数200人
13	ふれあいコンサート	・情報、文化的なことに対する関心を深める ・高齢者にも集える場を与える	地域の方の展示、プロの演奏	全住民	・青少年協 ・PTA		・11/15 ・延べ参加人数83人	・昨年同様「感動」を与えられるコンサート、又地域住民が一体になり大人も子供も自由に楽しみたい	・成果確認方法: ・目標:延べ参加人数100人
14	講演会	子供達にも人間として与えられる権利、命の尊さ、大切さを教える。地域住民に「人権の意味、大切さを知ってもらう。	人権学習会を開く	全住民	・青少年協 ・PTA		・6/12 ・延べ参加人数84人	・昨年も計画していたが、予算、スケジュール的に出来ず。今年は、子供と大人が共に学び、校区としての課題を学ぶ知識を高い地域で地域づくりを考えたい。	・成果確認方法: ・目標:延べ参加人数50人
15	民話劇	・保育園児の学習発表を地域住民に見てもらう ・民話劇活動は実績もあり長く活動を継続させたい	地区内外の福祉施設にも向き園児達の発表会を開く		・保育園		・延べ参加人数45人	・活動内容は昨年同様で行う、少子化で「認定子ども園」の子ともある状況の地域ではあるが、何とか存続させて行きたい	・成果確認方法: ・目標:延べ参加人数50人
16	園芸大会	・拠点施設を交流の場として、子供に園芸作法を身につけさせる ・地域住民の交流	年2回園芸大会を開く。地域の方に依頼し子供対象の園芸教室を開き、大人との対局も行う	・全住民 ・子供	・自治振興会体育振興部 ・地域住民		・7/13、1/25 ・延べ参加人数20人	・近年「園芸」をする方が少なくなっているため参加者も多くはないが、世代間を超えた集え交流の場をつついでたい。	・成果確認方法: ・目標:延べ参加人数30人

2-5.9 遠阪自治協議会の特徴

(1) 地域課題の把握：本制度が対応すべき地域課題の設定

当地区の自治協議会では、本制度導入以前には小学校区単位の活動が行われていなかったことや、南北に広がる地区であることで、地区内住民が一堂に会することが困難であるとの認識があった。このことを背景に、本制度の導入による当面の目的を「一体感の醸成」としていた。

その一方で、当地区には風景や祭り等を活かして地区の「活性化」を図ることを目的とした団体がいくつか活動しているものの、これら団体の自治協議会への参加、事業の移行、は行われていない。自治協議会内へ位置づけられていないこれらの団体は、自ら県や企業の支援或いは協定締結等により事業を展開している。自治協議会では、例えば、兵庫県所管の県民交流広場事業においては、地区の活性化を図るこれらの団体の活動も、遠阪地区として積極的に取り組んでいくものとして位置づけられている。

自治協議会は、本制度運用においては、地域課題として認識されている「活性化」と「一体感の醸成」のうち、後者に限定して対応していくものと整理できる。

(2) 事業の組み立て

①自治振興会役員（と地域コミュニティ活動推進員）による事業計画の取りまとめ

当地区では、本制度が設定する必須テーマに併せ関係団体とその事業が自治協議会の各部会へ位置づけられている。本制度運用の当面の目的を「一体感の醸成」とした結果、自治協議会では、これまで自治会等の主要な団体が実施してきた既存事業を、場合によっては地区全域あるいは全住民を対象とするように修正することで、本制度運用に適切な事業として再設定し、これらを必須テーマへ振り分けていた。

年度単位の事業計画は各々の実施主体によって策定されている。これらを自治振興会役員および地域コミュニティ活動推進員が取りまとめ、役員総会での最終決定を受ける。ここでは他の主体を巻き込む機会や積極的な説明機会は設けられていない。2ヶ月に1度広報紙が発行され、個々の団体活動報告や事業案内が行われている。

②まちづくり計画策定作業を通じた自治協議会事業の再位置づけ

当地区自治協議会では、市の補助金を活用してまちづくり計画が策定された。これは、本制度運用開始から3年目を向かえる段階で、これまでの活動が地区へ資するものであったかという点を疑問視する声があったことがきっかけとなっている。このため、計画策定作業では、これまでの自治協議会事業の評価と見直しも併せて意図されていた。ワークショップこれまでの事業の課題として特にイベント事業のマンネリ化や参加者の少なさが指摘されており、これに共通して、本制度補助金交付手続き上報告される書面においても主に事業の周知方法に関する課題が認識されていることがわかった。

まちづくり計画の策定作業は、これら既存事業（自治協議会事業）の見直しへも貢献するものであったが、これに基づいた現行事業の改善や変更は行われていない。ここでは、新たに検討された事業アイデアは、これまでの自治協議会事業効果の向上を図るためのロードマップに各々位置づけられた。計画策定作業へ地区住民等新たな人材の参加が得られず、事業を誰

が担うかという具体的な検討ができなかったことで、新たに見いだされた地域課題に対し、新規事業の立ち上げ等迅速な対応ができていない実態があった。

(3) 事業成果

住民交流が主要なテーマとされていることがわかる。当地区で多く実施されるイベントや講座事業についても、このテーマを有している場合が多い。これら事業は、並行して児童の情操教育や文化伝承、またはスポーツがテーマとなっていた。

①既存事業、文化資源の共有化

本制度導入当初、自治協議会事業は、既存事業の一部を移行・継承していくことで構成された。ただし、いくつか変更が加えられた事業があった。第一は、「遠阪村探求会」の事例を挙げたように、個人の取り組みを地域全体へ広げていくこと、第二は、既存イベント事業の対象者を拡大し全住民が参加可能な内容・場所にすること、第三は、「民話」という文化資源を全住民で認知・共有すること、である。このように、本制度の導入を契機に地域の資源や事業の共益化が図られていることがわかった。

②専門家による支援

まちづくり計画策定には、県を通じて専門家が支援に当たっている。この専門家がWSを通じた作業が組み立てられ、この進行や成果のとりまとめを行っていた。

2-6 事例のまとめ

2-6.1 市民活動の蓄積と本制度運用で対応すべき地域課題の限定

本制度の導入以前より、中央地区ではまちなみ形成・維持、西地区では農業振興や誘客・高齢者の生活支援、遠阪地区では風景づくりなど、各地区には、地域として力をいれて取り組んできた市民活動があった。しかしどの地区でも、これらのテーマを掲げた活動を本制度運用の柱としては位置づけていない。本制度以外にも資源を獲得しながら地区特有のテーマ事業を展開していくことは、事例に共通する特徴である。これまでも個々の団体が各々、様々な支援制度等を活用しながら自律的に活動し得る能力を獲得してきたことがその背景にある。

特に、個別具体の事業ではなく、地区全体として取り組む複数事業に対する補助金制度として何れの地区でも活用されているのは、兵庫県の所管する県民交流広場事業制度であった。自治協議会は、この県民交流広場事業制度の補助金の受け皿として、上記の様々な主体の窓口となり事務を担い活動をバックアップしていた。

このように各地区には、本制度が規定する3つの必須テーマ下では、受け止めきれない地域課題や事業がある。本制度で対応できない地域課題こそ、地区としては優先的、集中的に資金を投入したい地域課題・事業テーマであっても、これが叶わないという意識が自治協議会にある場合があった。各地区自治協議会は、本制度が示す「教育」「健康」「環境」の3つのテーマについては、それぞれ具体にどのような課題があるのかという点について改めて検討し議論する場は設けられていなかった。

2-6.2 事業成果の共通性

これまで見てきた3地区では、本制度運用に限ってみると、各地区では、共通して、区域内全域を対象とする共益事業や、広く住民が参加可能な事業が展開されている。本制度の運用開始に先立ち、予め自治協議会にて対応すべき地域課題や事業をこれまでの活動蓄積の中から意識的に選定していることが事業成果の共通性を生む一つの要因と考えられる。中央地区および遠阪地区では、この点を明確に示している。特に遠阪地区ではこれまで小学校区を単位とした活動がなかったことを背景に、地区住民の「一体感」を醸成していくことが自治協議会の当面の目的となっていた。

各地区では、地区内の住民交流が主要な事業テーマとなっていた。具体的には、児童の情操教育やスポーツ等のテーマ、健康づくり人権に関する啓蒙目的も並行して有しながら、イベント事業や講座事業として実施される傾向が強い。この他、清掃活動や防災・防犯パトロール等があげられる。

2-6.3 企画立案過程の不在

3つの地区に共通する特徴は、前項で指摘したように予め本制度下で実施する事業が選定されたことや、これらの多くが本制度の規定する3つの必須テーマへ振り分けることで自治協議会事業が組み立てられたことである。いずれの地区でも、既存事業を継承することに重点が置かれ、自治協議会内において規定テーマごとに積極的に企画を立案していくことは行われていない。本制度下自治協議会では、既存団体がこれまでの活動に基づいて各々の事業計画を策定し、これらを役員および地域コミュニティ活動推進員が予算や日程を併せて調整し取りまとめていく。中央地区は、自治協議会の事業企画を立案する者として地域づくり事業担当理事が置かれているが、実際には個々の事業主体からの代表者がこれにあたっているため、実態としては他地区に共通する。

他方、西地区では本制度運用開始と同時期に新たに企画されつつあった地区内団体事業を受け入れていく場合があった。ここでは、地域コミュニティ活動推進員が窓口となり地区内団体の事業提案を受けており、自治協議会との2者の企画調整をコーディネートしている。

2-6.4 既存団体事業の継続・対象拡大

3つの地区ともに、本制度下での事業展開に限ってみれば、自治協議会の役割は、既存団体事業を資金的に支援していくことに主眼が置かれる。各地区自治協議会では基本的にこれら事業が毎年度継続実施されていく。自治協議会は、実施すべき事業を「共益」「一体感の醸成」を目的としたものに限定し、定例実施という点に一定の意義を見いだしている。

遠阪地区では、本制度導入時に各規定テーマ下での事業を構成した際には、制度運用下へ各事業を置くための、いくつかの戦略があった。具体的には、①個人の取り組みを地域全体へ広げていくこと、②既存イベント事業の対象者を拡大し全住民が参加可能な内容・場所にすること、③文化資源を全住民で認知・共有するための、継承活動の公開、であった。

2-6.5 事業評価と改善

(1) 事業の成果確認指標と事業改善方法

各地区、各事業通じて、事業の成果を確認するための指標は、事業参加人数および事業実施回数が設定されている。本制度下で対応すべき課題が住民の参加や交流に置かれていることや、これに併せて実施される事業がイベントや講座が多いことを考慮すると、この指標は便宜的な設定とも考えられる。さらに、成果確認指標が事業参加人数として設定されているために、主に事業の周知方法が改善点として認識されていることも共通する特徴であった。しかし基本的には毎年度同様の評価指標（数）と改善点が設定されており、周知や集客に関する有効な手法が見いだされていない実態も認められる。また事業内容の抜本的な変更もない。西地区では、事業参加者に対するアンケート調査が実施される事例があり、これを参考にした事後評価が事業主体によってなされているものの、上記はこれを含めた共通の特徴として現れている。

現時点では各地区ともに個別団体の企画を積極的に検討していくことが実現していない。この点は、各種団体の既存事業を中心に予算化、継続され事業主体も固定的に確保されている実態に加え、事業評価の取り組みが形式的に行われていることも関連していると考えられる。

(2) 地域課題の把握と自治協議会事業への反映

既存事業を基本的に継続していくことで本制度が運用されている一方で、中央地区では特徴的な取り組みがこれと並行して行われていた。先にも述べたように、地区内主要団体アンケート調査、ワークショップ、地区住民回覧アンケート調査が行われ、改めて地域ニーズを掘り起こしていく作業があった。これは本制度導入に並行して別途立ち上げられた公募市民を中心とした組織によるものである。この結果を自治協議会事業へ還元していくことが行われており、自治協議会事業として新たな企画が検討されつつある。これが可能となっているのは、地域コミュニティ活動推進員が両組織の事務を担っていたためであった。個別の事業に対し住民による評価を得ることや、これを元にした事業成果や課題の確認及び事業発展が可能になるという点においても重要な試みである。

他方、遠阪地区では、まちづくり計画策定に向けた作業のなかで、現行の自治協議会事業の見直しと同時に地域課題や有効な事業が検討されている。ただし、現行事業のマンネリ化による参加者減少が課題としながらも、新たに検討された事業アイデアが当面実施していく事業としては反映されていない。計画策定作業へ地区住民等新たな人材の参加が得られず、事業を誰が担うかという具体的な検討ができなかったことが新規事業の立ち上げ等迅速な対応につながらなかった要因として指摘した。

2-6.6 地域社会の育成支援

(1) 地区内団体の自律支援

西地区および遠阪地区では、活動歴の浅い団体の実践を本制度下で積極的に支援していく特徴的な事例があった。本制度下自治協議会事業を構成するひとつとすることで、実践と事後評価を行いながら独自の事業を展開させるに至っている。特に遠阪地区では本制度導入時には個人的な趣味活動であったものを組織化していく必要があった。西地区での事例においては、最終的には、本制度下での事業についても自身の財源を一定程度確保し自律した団体となっていたことが確認できた。

(2) 地域コミュニティ活動推進員による地区内団体事務局支援

地域コミュニティ活動推進員は、自治協議会の事務として事業企画や評価の取りまとめおよび団体間調整、広報紙発行、各種申請手続き等にかかる行政との調整などの仕事や活動拠点施設の運営窓口としての仕事を担う他、一部の地区内団体の事務局も補佐していることがわかった。これらの役割を積極的に実施していく意向がある一方、かなり多忙状況にあることが活動推進員自身の課題意識となっていた。

(3) 住民の関心喚起

中央地区ではまちづくり協議会の設置や事業を通じて、一般住民が一定期間、特定活動に携わる場を用意したことが住民の関心を広げ深める結果に繋がっていたことがわかった。しかし、本制度下で実施される事業については、その多くが、内容や実施主体が固定していること、また自治協議会の運営についても同様に地区内団体代表者によって担われていること、を背景に、新たな人材を受け入れる体制は整っていなかった。ただし、地域コミュニティ活動推進員の増員が望まれていたことで、ここにおいて新たな人材が雇用されていた。

一方、遠阪地区自治協議会では、まちづくり計画策定作業を地区住民の参加を促す機会として捉えていたものの実現していない。広報紙への公募記載のみの消極的な呼びかけであったことがその要因として考えられた。

(4) コンサルタントによるまちづくり計画策定支援

- ・ まちづくり計画の策定作業が行われた中央地区や遠阪地区では、県を通じて派遣された専門家が、その取組を支援していた。(ただし、中央地区は1回のみで任を解かれたこと、遠阪地区で住民が試みた公募住民の参加確保の取組をフォローしていない点などを考慮すると、疑問の専門家)

2-6.7 活動拠点施設の活用

3つの地区ともに、兵庫県県民交流広場事業を活用して施設の改修が行われている。拠点施設の屋外空間には、例えば青空市のためのスペースや貸し農園、グラウンドなどが整備され、各地区の特徴がでてい

いずれの地区でも、住民と地区内団体の双方へ開かれた施設となるよう整備されているが、この改修の際に重視された視点が特徴的であった。中央地区では地区住民の意見を反映することが意図された結果、誰もが多目的に利用できることを前提にとりわけ子供が遊べる空間にすることが重視されていた。丹波市地域づくり事業制度においても、子供へ人権教育などの事業に力を入れていることが特徴であった。

西地区では、農業振興と関連した地区内外からの集客の視点が重視されている。当初より地区内の農業・特産品・自然資源振興団体の成果を集約するための販売やレストランスペース等も整備されており、これら団体の活動拠点であると同時に、本制度下自治協議会事業も拠点施設との連結を重視して選定することで、当該施設が住民へ講座や交流の機会を提供する場としても位置づけられることがわかった。

改修が完了している遠阪地区では、地区内団体への貸館業務が自治協議会の施設運営方法の主であった。

2-7 丹波市「地域づくり事業」のまとめ

2-7.1 制度の狙い

丹波市地域づくり事業制度は、異なる2つの観点が投影されている。ひとつは公共サービスの民間開放による効率化であり、もうひとつは、地域課題を解決できるコミュニティ組織の育成や自治能力の向上である。各地区での住民の取組には、市長スローガンに沿って、住民相互の融合・交流と、健康・教育・環境という実生活に即したテーマでの事業展開を求める。その主たる担い手は、新に設立する自治協議会であり、ここで雇用する地域コミュニティ活動推進員が事業遂行のための要としての役割を担う。

2-7.2 各地区における本制度の位置づけと自治協議会の役割

各地区での住民の取組にとって、丹波市地域づくり事業制度はあくまで事業を遂行するための数あるツールのなかの一つであると言えよう。各地区では、これまでの市民活動やコミュニティ活動の経験をもとにしながら、個々に応じて使い勝手の良いツールを選択し、必要な資源を獲得していく能力を育成させてきた。各地区では、本制度が提示する行政発意の地域課題に従い改めて事業を企画していくということよりも、各地区での多様な団体活動のなかで如何に本制度を活用するか、という視点で本制度の導入を進めている。各地区の自治協議会は、それぞれ地区状況に応じて、本制度補助金を拠出すべき事業を判断している。そのため、地区全体の活動や各地区で積極的に取り組みたいと想定している地域課題に照らしてみると、本制度は限定的に運用されていた。

このように本制度を活用するなかで、自治協議会の役割として特に興味深いのは、地区内の様々な活動の情報と、補助金等をはじめとする行政情報を集約し、両者を繋げる窓口としての役割である。自治協議会は、場合によっては本制度以外の各種補助金の受け皿となり、行政や企業との協働事業の主体として名を挙げながら、関係主体間との協議や調整をサポートし、必要な事務的作業も代表して行っていた。そして重要なポイントは、自治協議会自身が住民の自由な活動を育てていくということである。これまで市民活動やまちづくりに関心や関わりが無かった住民層へ働きかけ、またこうした住民や活動歴の浅い団体に活動の機会や実践の場を提供しつつこれをサポートしていくことが行われていた。

2-7.3 制度導入の必要性和成果

丹波市は、多様なテーマに沿った市民活動が展開され、住民・行政・企業での様々な主体による協働の実績がある。こうした状況が各地区での限定的な本制度活用方法や自治協議会の役割へと繋がっている。他方、行政内部においては、既に多様な活動がある状況下で本制度によって具体的に住民事業に何を求めるのか、どのような役割や成果を期待するのか、という議論がなされていない。この点が不明瞭なまま、担当課は、これまでの協働経験の中で蓄積した住

民の取組と資源を繋げる調整役としてのノウハウを活かした支援の仕方を行っている。こうして、新たに設立した自治協議会もこれを支援する立場にある担当課も、本制度の枠にとらわれずに事業遂行に必要な資源を獲得していくということが行われている。

事業遂行という面で本制度運用に関わる地区内団体・活動は極めて限定されるが、育成支援という観点から地区全体の動きをみると成果は次のように言える。まず、自治協議会の設立が契機となって、重大な事項に関わる意思決定が地域の顔役以外にも開かれ、これまで地域の活動に関わってこなかった新たな人材の関心を掘り起こすことに繋がっていた。既存の地域体制を母体として制度が導入された本市においては、とりわけこうした新たな人材を如何に受けとめていくかが重要なポイントとなる。中央地区では公募市民のための組織を別途立ち上げているなど興味深い事例があった。

さらに、本制度導入過程において、各地区でこれまで様々に活動してきた団体情報の集約と調整が実現し、これにより地域課題ごとに紐づく団体活動が明確になった。これは、本制度運用に直接的に関わりを持たない団体活動を含めた動きである。各地区の活動拠点施設の整備、活用方法も同じ事が言える。本制度では、原則として市有財産を無償譲渡という方式で各地区に拠点施設が提供されたことで、各地区の状況によって特徴的な空間整備と活用のあり方が確認できた。この地区毎の特徴は、様々な主体が施設を活用し関わりを持てるよう、住民自身が空間整備や活用方法を検討することで生じている。

また自治協議会が事業遂行をサポートすることで、活動歴の浅い団体の自律化が図られたことも成果と言えよう。

他方、公共サービスの効率化という観点からは、まず、本制度導入によって直接的に地区へ投入される資金額よりも、削減された資金額は多いということが指摘できる。市有施設を活動拠点施設として各地区に提供したことで、管理業務費の削減に繋がっている。これら施設は各地区でのユニークな活用方法による有効化が図られつつあった点でも評価できる。また、各地区に置いた地域コミュニティ活動推進員が、実態として細かな事務処理や住民対応を行うことで行政事務削減という観点で評価されている。公共サービスの効率化という観点にたつと、コミュニティビジネスや市民活動の拡大を如何に図っていくかということも、さらに、このためには制度のもうひとつの狙いである主体的に地域課題を解決するための育成支援ということも重要なポイントとなる。しかし本制度では、この点について直接的に各地区の取組を支援していくためのしくみ整備や人的資源の投入は行われていない。

2-7.4 制度の成果と課題

(1) 地域課題の深化と共有

本制度によって解決すべき地域課題は、市長スローガンに基づき、住民相互の融合・交流や、健康・教育・環境というテーマとして掲げられている。しかし本制度担当課は、このテーマの枠内で実施される住民事業が、どのように行政事業と関係し、市長スローガン達成に貢献するのか、本制度によって具体的にどのような事を住民に求めるのかということを明確にできてい

ない。他方、各地区では優先して解決したい地域課題や既に積極的に取り組んできた事業テーマがあるなかで、住民は必ずしも本制度が示す必須事業テーマの意義を見いだせていない。各テーマに関連する行政情報開示や行政と住民双方での議論の場がないため、本制度運用によって解決すべき地域課題の議論を深化させることが難しいことが理由となろう。地区レベルでは、この議論が不在のままで、本制度運用を開始していることがわかった。行政と住民の双方の観点で地域課題を議論し共有することを通して、個々の住民事業が、市長スローガン・行政事業・地域課題との関係の中でどのような意味を持つのかという発見することが、地域課題解決とそれに向けた既存事業の斬新的展開に重要なポイントとなる。そうして初めて、本制度の住民による事業の自己評価の仕組みが活きてくる。

本制度が提示する必須事業テーマにとらわれない、地区独自の取組が興味深い。地域課題を検討するための新組織を設立する事例や、これまでの事業を整理し地域課題や中長期目標を再設定する事例があった。これらは、具体の事業の成果や課題の評価の議論や事業改善を誘導することが可能という点で優れた取組である。地区事例のなかでも、事業のマンネリ化やこれに伴う事業参加者の減少という問題を抱えつつも、改善方法を見いだせていないという認識がある場合がある。地域課題を明確化し、中長期目標を設定することが重要である。

また、上久下地区では、行政と住民双方の働きかけによって、新たな地域課題を発見共有していくことが実現している。当該事例も本制度が提示する必須事業テーマにとらわれずに行われており、結果として担当課の新設という庁内体制の改編と、行政と住民の協働事業の創出に繋がっていた。

(2) 地域課題解決に向けた事業の効果的な組み立て

丹波市は、地区毎に様々なテーマでの市民活動や、地縁団体によるコミュニティ活動が展開されていることが特徴である。「健康」「教育」「環境」というテーマに限定するという点に必ずしも住民が意義を見出せず、本制度運用によって解決すべき地域課題の議論が深化しない状況では、「健康」「教育」「環境」というテーマにおいて複数事業を効果的に組み立て、また中長期を見据えて事業を段階的に企画することは難しい。各地区では各テーマ下で既存事業を調整し、改めて事業を企画立案するということが実現していない。実際には、ひとつは、住民の共益や住民の一体感の醸成という目的をもった事業を遂行することに本制度が活用される。もうひとつには、例えば西地区では誘客拠点、上久下地区では住民の学習の場、といったそれぞれの地区で想定する活動拠点施設の位置づけに沿って、施設を活用するための事業を遂行している。

多様な活動を抱える地区が、行政発意の地域課題・事業テーマの枠組みで主体的に事業を組み立てるには、まず地区全体で解決すべき地域課題や優先事項を明確化することが重要で、これが前提となろう。本制度導入前後で継続して実施してきた事業をロードマップ上に再整理した事例をみると、まちづくり計画において各々の事業は「健康」「教育」「環境」の枠組みでは語られていない。各地区で住民自身が優先したい事項や解決すべき地域課題を整理した上で、「健康」「教育」「環境」といったテーマのなかで行政と共有できる課題について、住民自身がそれぞれの地区の状況やニーズに基づいて再解釈することが必要である。行政側は、住民

に対して、地区レベルでの課題の再解釈に必要な行政情報を提供し、これまでの公共政策での対応の課題や具体的に住民に求めることを丁寧に説明することが不可欠である。

(3) 実施される事業の内容

事例として挙げた地区では、いずれも、本制度補助金を活用すべき事業を基本的には既存事業のなかから判断し、いくつかの既存団体活動を調整しつつこれを継続実施していく。これまでの事業は、地区内の住民交流という主要なテーマに沿ったイベント事業や活動拠点施設を活用する講座事業、これに加えて、従来の共益活動である自治会主体の清掃活動や防災・防犯パトロール事業が殆どである。これは各地区に共通した傾向であった。地区単位で年間10から20数件の事業が本制度運用上で実施されている。

個別の事業をみていくと、地区住民の事業評価や事業参加者の意見を得ることや、まちづくり計画策定に取り組むなどして、事業改善につながる試行的な取組もあった。

(4) 育成支援の仕方

本制度担当課は、補助金制度地域課題解決事業枠に限り個別事業について関連する課との調整を行い、共に事業企画作成のサポートをする。この他は直接的な育成支援の取組実態はなく、各地区の事業企画を他の補助金制度申請へ繋げるというやり方をしていた。

他方、各地区では、コミュニティ活動推進員が年間の事業計画策定や補助金にかかる書類作成まで一手に引き受けている。この他活動拠点施設管理にかかる業務等の様々な役割も活動推進員に求められており、彼らが極めて多忙な状況にあった。具体の事業企画についての積極的な議論が実現しない要因のひとつはこの点にある。このような状況のなかでも、コミュニティ活動推進員からは、各地区間の情報共有の機会や研修会を望む声が挙がっている。

地域課題解決や事業を効果的に組み立てていくためには、地区内各種団体活動のコーディネーターや事業企画立案能力を育成するという視点での支援と同時に、コミュニティ活動推進員の役割の明確化が必要である。

2-7.5 制度の可能性

丹波市には、様々な市民活動やコミュニティ活動が展開されている。各地区でもそれぞれに地域課題を発見し意欲的に取り組んできた経験の蓄積があり、地区ごとに優先したい事項や積極的に取り組んでいる事項が形成されつつある。行政からの一方的な課題提示や行政・住民が議論をしながら解決すべき課題や対応策を発見するというよりも、まず各地区が解決すべき地域課題を明確化し、その上で行政と共有できる課題を部分的に本制度で受け止めるという使い方が丹波市には調和するだろう。実際に本制度補助金地域課題解決事業枠では、この試行的な取組が行われているという見方もできる。自治協議会と制度担当課が相互に働きかけ、行政課題と関連付けて実施可能な事項を発見し、意欲有る他課職員と繋がることで次々と協働事業が展開されていく。本制度は、「行政と共有できる課題を発見する」という協働事業の入り口として有効に機能するよう仕組みを整備することが一つの方法であろうか。

(1) 活動拠点施設の有効活用

各地区に提供された活動拠点施設の整備・活用方法が興味深い。特産品販売や農園整備、イベントなどによって地区内外の人が集まる空間としたり、子供が遊べる空間を整備する事例があった。また、地区内住民のための講座等の開催や各種団体のための会議や活動のための貸し館業務を行っている例もある。

本制度によって提供された活動拠点施設のみならず、地区内の幾つかの施設の活用方法が改めて検討されている。例えば上久下地区の場合には、本制度によって提供された施設は、講座事業や団体活動のための拠点とし、観光客を呼び込むための拠点施設は別途整備し、それぞれの施設の位置づけを整理している。また、西地区では、宿泊施設を別途指定管理者制度によって運営しており、本制度が提供する活動拠点施設の「楽しみ」と併せて誘客を狙っている。本制度運用が、新たな拠点のあり方の検討へと波及し、各地区の活動が空間整備とともに進んでいく。この際、市有施設も検討と活用の対象となり、それぞれ担当課との調整がもたれている。そして指定管理者制度等を活用しながら、それぞれに応じた施設管理運営主体が形成されていた。

(2) 自治協議会のつくり方

自治協議会設立の成果として、地区の重大な事項に関わる意思決定を地域の顔役以外にも開いたことや、様々な団体活動の情報収集や調整が実現していることを指摘した。拠点施設の運営委員として多様な主体を巻き込む例や、公募住民のための議論や活動の場を提供するための組織を別途設立する例、特定テーマに関する包括組織を立ち上げる例があった。

このように、自治協議会の立ち上げをはじめとする本制度運用を契機として、地区全体・地域課題の視点から、地区内の多様で多くの団体を相互に位置づけ直すということが行われていた。これによって、地域課題ごとに紐付く団体（活動や拠点も含む）が明瞭となっていく。この動きは本制度が提示する地域課題に限ったものではないことが興味深い特徴であり、それぞれの地域課題を解決するための団体間の連携と効果的な事業の組み立てが進んでいくものと考えられる。

(3) まちづくり計画

本制度運用において、まちづくり計画を持つ地区は殆どない。本制度担当課も、計画づくりを積極的に推進していく意向はなかった。地域課題について積極的に議論し、住民-住民間、さらには住民-行政間で共有し得る事項を発見していくことが重要であり、この上で中長期的な目標や活動主体の役割を明確化していくと、次の段階に向けた事業改善が誘導されることがわかった。丹波市制度では、まず住民-住民間で地域課題についての理解を深め共有するということがポイントである。そしてこれらの議論を一から始めるのではなく、今ある多様な活動や事業の関係整理をベースとすると有効と考えられる。この点で遠阪地区でのまちづくり計画のつくり方が評価できる。

(4) 補助金の対象事業と交付手続き

行政政策に沿ったテーマにおいて具体的に住民事業に何を求めるのか、どのような役割や成果を期待するのか、という議論が行政内部においてなされていない。このような論点で制度を

検証する必要がある。これが実現して初めて補助金交付手続き上の事業評価のための仕組みが有効となることを指摘した。また、補助金対象事業として提示される「健康」「教育」「環境」という枠組みが本制度の狙いである公共サービスの効率化や地域課題解決という観点で有効に機能するためには、具体の地域課題や事業企画について踏み込んだ議論を可能にする仕組みを整備していくことが重要である。

(5) 事業展開に向けた支援

本制度において、事業企画の立案や事業計画づくり、事業遂行のための主体間の調整や事業実現、評価などを中心担っていくのは、各地区で雇用した地域コミュニティ活動推進員とされている。通常、こうした活動推進員の役割に対する特別の支援はない。実態をみると地域コミュニティ活動推進員は、本制度枠内外・地区全体からみた役割として、各種補助金申請書や報告書の作成といった事務作業から事業遂行までのサポートを期待される。活動推進員自身が、地区の全体的な視点にたつて、様々な団体の事業遂行をサポートしていくためのある専門的な能力を獲得していくことが重要である。

他方、各地区では自治協議会に地区内団体の情報を集約し行政や企業との協働事業のための窓口として機能しつつある。行政側も同様に、庁内各課の情報を集約し自治協議会と効果的にやりとりし得る体制を整備することが重要である。

主要参考文献・資料

- 1 山本素世（2010）「地域自治組織の範疇と代表性-丹波市旧柏原町の自治協議会を事例として-」『コミュニティ政策 8』, コミュニティ政策学会編, 東信堂
- 2 丹波市資料（2008）「丹波市地域づくり事業」, 丹波市
- 3 丹波市資料（2009）「丹波市地域づくり事業の検証（案）」, 丹波市
- 4 丹波市資料（2010）「丹波市参画と協働の指針（たたき台）」, 丹波市
- 5 丹波市資料（2009）地域づくり拠点施設一覧, 地域コミュニティ活動推進員勤務状況
- 6 丹波市資料（2009）平成 20 年度地域づくり交付金活動実績一覧, 平成 21 年度地域づくり交付金活動計画一覧
- 7 丹波市資料（2009）平成 20 年度地域づくり交付金執行状況, 平成 20 年度自治協議会決算状況
- 8 丹波市資料（2006, 2007, 2008）各地区ヒアリング内容一覧
- 9 丹波市資料（2008, 2009）「地域づくり事業活動事例集」, 丹波市
- 10 丹波市ホームページ <http://www.city.tamba.hyogo.jp/site/chiikidukurijigyou/>
- 11 丹波竜.com <http://www.tambaryu.com/>
- 12 上久下地区住民自治協議会（2007, 2008, 2009）年間活動計画及びテーマ別計画書, 地域づくり事業活動報告書
- 13 上久下地区住民自治協議会（2011）丹波竜活用事業の概要, ふるさと農山漁村地域力発掘支援モデル事業
- 14 上久下地区住民自治協議会（2008, 2009, 2010）「かみくげ恐竜の里新聞」第 1 号～第 20 号
- 15 上久下地区ホームページ <http://www.kamikuge.com/index.html>,
- 16 中央地区住民自治協議会（2007, 2008, 2009）年間活動計画及びテーマ別計画書, 地域づくり事業活動報告書
- 17 中央地区住民自治協議会（2007, 2008, 2009）中央地区のまちづくりに関する住民アンケート, 集計結果
- 18 中央地区住民自治協議会（2007, 2008, 2009, 2010）「中央地区かわら版」第 1 号、第 2 号、第 3 号、第 4 号
- 19 西地区葛野報徳自治協議会（2007, 2008, 2009）年間活動計画及びテーマ別計画書, 地域づくり事業活動報告書
- 20 かどのの郷ホームページ <http://www.tambakadono.jp/>
- 21 西地区葛野報徳自治協議会（2007, 2008, 2009, 2010）「かどのの郷かわら版（春号, 夏号, 秋号, 冬号）」
- 22 遠阪地区自治協議会（2007, 2008, 2009）年間活動計画及びテーマ別計画書, 地域づくり事業活動報告書
- 23 遠阪地区自治協議会（2009）「丹波遠阪くらしサミット報告レポート」
- 24 遠阪地区自治協議会（2006）「遠阪自治振興会だより」
- 25 遠阪地区自治協議会（2007, 2008, 2009）「やまびこだより」第 6 号～第 13 号

第3章 花巻市小さな市役所

3-1 制度の内容

3-1.1 花巻市の概要

花巻市は、岩手県の中央、北上平野に位置する。西部には奥羽山脈とその溪谷沿いに湧く花巻温泉郡がある。北東部には北上高地の山並みが連なり、早池峰山は国定公園となっている。花巻市では、豊かな自然や温泉に加え、宮沢賢治生誕の地としての魅力を活かして交流人口の拡大を図っていきこうと市民も取り組み始めている¹。

花巻市では、「早池峰神楽」や「鹿踊り」などの郷土芸能が市の貴重な財産として受け継がれ、市内にはこれらの芸能を継承する大小様々な団体が活動している。花巻市には、こうした芸能など地域の歴史や財産、また花巻市が輩出した先人達の思想を大切に受け継いでいく文化がある。新花巻市の将来像「早池峰の風薫る 安らぎと活力にみちた イーハトープはなまき」では、地域で保存伝承されてきた特色ある郷土芸能や伝統文化などの古の風が薫るまちという意味を「早池峰の風薫る」という文言に込めている。また、「イーハトープはなまき」は、花巻市に生誕した宮沢賢治が描いた豊かな地域社会の姿を投影しているものである。

3-1.2 制度の設立経緯と位置づけ

花巻市は、平成 18 年 1 月 1 日に旧花巻市、旧大迫町、旧石鳥谷町、旧東和町の一市三町が合併し、人口約 10 万人の都市となった。翌月には現職の大石市長が就任し、以降、市民参画・協働を掲げて市政が進められてきた。新市では、「強くて優しいまちづくり」「市民参画・協働のまちづくり」を基本理念に総合計画（平成 19～27 年度）を策定し、ここに「小さな市役所構想」が位置づけられている。大石新市長は、就任を期に全ての施策に市民参画・協働の視点が必要となる地域主権の市政の始まりとして「強いリーダーシップ」と「スピード感」を持って構想実現に向けた取組を開始した。平成 18 年 7 月から、各行政区の区長会役員に向けた説明会を開始し、翌年同月には全ての地区で制度運用のための体制が構築されている。平成 19 年度から本格的に制度が運用されている²。

当該制度の運用と並行して、大石市長は、「おじゃまします、市長です」³として、行政区単位での地区懇談会を開催しながら市内を隈無く巡り、地域の状況や特色、住民の意見を把握する取組を実行してきた。「おじゃまします、市長です」は、市長が住民の声を聞き市政への反映に

¹市の呼びかけに応じて平成 22 年度には宮沢賢治をテーマにした団体が構成する「賢治のまちづくり委員会」を発足し、「賢治さんの香りあふれるまち」の実現を目指して市への提言を行うなどの活動を展開した。平成 24 年度には、市内に「賢治まちづくり課」を設置し、様々な団体等との協働を進めている。

²平成 19 年 7 月には全ての地区でコミュニティ会議が設立した。交付金制度の運用も平成 19 年度からであるが、場合によっては平成 19 年度上半期については、事業展開に至らなかった地区もある。同年 11 月には全ての地区で事業計画が決定し、事業実施に移っている。

³平成 18 年度から平成 22 年度にかけて、全 222 行政区を対象に開催する。「市長が地区（行政区）に出向き、市民と市の将来像やまちづくりなど市政全般について自由に意見やアイデアの交換を行い、出された意見等を今後の市政の畝胃に反映させること」を目的とする。参加者は、原則として当該行政区に住む住民と、市長、広聴広報課長、各総合支所地域振興課長他。

努めることで、合併後の住民の不安を取り除くことが狙いである。この他、市長が自ら位置づけた「まちづくりの動きをリードし、新生花巻市の基盤を確立する期間」にとって、住民が新花巻市民としての一体感と共通意識をもって市と共にまちづくりに取り組んでいくことへの住民の理解を得るための重要な取組であった。

市長が再任を果たした後現在までには、第二段階として新施策「合衆市イーハトーブ花巻構想」⁴が掲げられ、このもとで「小さな市役所構想」の安定化を図るための取組が展開されてきた。

3-1.4 制度目的

大石市長の意図は、①コミュニティ会議が地域の事を自ら考え解決し、住民本位に事業が開かれること、②地域コミュニティの再生を図り、自立した地域と自立した市民によるまちをつくりあげる、ということにある⁵。

「小さな市役所」推進事業では、コミュニティ単位で設置された振興センター及びコミュニティ会議を基盤に、「地域住民誰もが地域づくりに参画できるシステムを住民自らが作り上げる」こと、「身近な地域課題を解決し、地域住民のニーズに応じたきめ細やかなまちづくりを行うこと」が目的として掲げられている。

3-1.3 制度の概要

「小さな市役所」では、地域主権を理念に、コミュニティを効果的な行政運営を行うための単位とし、これの集合を花巻市として位置づけている。この最小単位において、第一に「振興センター」を設置し行政窓口サービスの充実を図るとともに地域課題全般に対応すること、第二に「コミュニティ会議」を設置し、この住民組織を通して地区住民がまちづくり活動を行うこと、が特徴である。本制度は、「住民が身近な地域課題について考え、行動し、解決できるきめ細かなまちづくりを行うとともに、住民に身近なところで行政サービスを行う」ことを趣旨とする。「小さな市役所」は、身近なまちづくりを住民主導で行う「コミュニティ会議」、これを最前線の現場で支援し、また市役所業務（証明書等の発行や生涯学習）を行う「振興センター」のしくみをあわせて総称したものである。

本制度では、各地区の振興センターには職員が2名配置されている。これによって、彼ら職員がセンターでの窓口業務のみならず、日常的にコミュニティ会議の支援にあたることが可能な体制を整えた。各地区のコミュニティ会議は、平成19年度制度運用開始に向けて全市一斉に、各地区において配置職員のサポートの下で立ち上げ準備に入っている。平成19年7月までに全地区でコミュニティ会議が設立されている。以降、コミュニティ会議

⁴ 市内27地域が主体的に個性を發揮できる安定した仕組みを構築するため、「現行のコミュニティ会議と振興センターの内容や位置づけを条例で再整備し、コミュニティ会議の会長の身分を保障し、コミュニティ運営の財政基盤を整え、安定した地域づくり」を進めていく。

⁵ 大石市長「岩手No.1宣言」より

は、それぞれが自由な発想にもとづき、事業を実施していく。このための財源として、地域づくり交付金が用意されている。また本制度導入にあわせ、花巻市事業の一部が廃止されたことや既存の補助金制度が廃止されたことや、制度運用上の取組として、各地区でのまちづくり計画策定が推進されていることも特徴である。

平成19年4月に、振興センター条例と地域づくり交付金交付要綱が施行されている。コミュニティ会議はこの交付金交付要綱に根拠を置く。

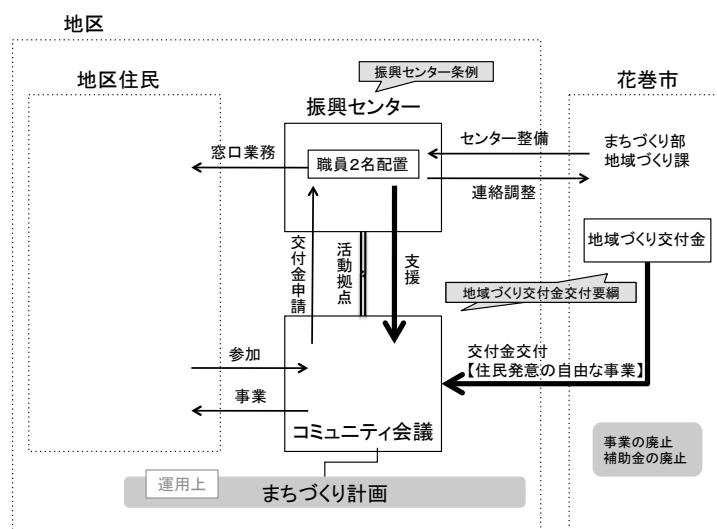


図 3-1.1 制度の概要

3-1.5 制度規定内容

コミュニティ会議は、各振興センターの管轄単位ごとに市長が指定するとされるが、その組織の目的や構成、要件等についての規定はない。また、まちづくり計画に関する規定もない。

コミュニティ会議に対する交付金は、毎年度予算の範囲で交付するとされ、各振興センターの管轄区における均等割額、世帯割額、面積割額の合算で算定する。この交付金の対象となるのは、「地域課題の解決事業」など5つの項目が挙げられているが、事業テーマや内容を限定するものではない。また、地区内団体が行う事業に対する支援事業も、コミュニティ会議の事業として交付金を使用することが認められることも特徴的である。

交付金の申請は、原則として総額を一括し、年間事業計画書及び収支予算書を付して行い、市長が審査・決定する。コミュニティ会議は、事業が完了したときには、実績報告書を翌年度の4月30日までに提出し、その後交付金が交付される。ただし、交付金の前払いや、繰り越し（同一理由による繰り越しは3会計年度を限度）も認められている。

各振興センターの業務として、「地域づくり活動の支援に関すること」が規定されている。

表 3-1.1 制度規定内容

(要綱・規則をもとに作成)

地域づくり交付金交付要綱、地域づくり交付金事務処理要領 (H19.4)		
総則:目的	・コミュニティ会議の活動を支援するため、予算の範囲内で地域づくり交付金を交付する	
地域住民自治組織 (コミュニティ会議)	・振興センター管轄単位ごとに区域設定 ・コミュニティ会議設置届の提出、市長による指定	
まちづくり計画	—	
財政措置	交付額の算定	・均等割額、世帯割割額、面積割額の合算 ・予算の範囲内で交付
	対象事業	・地域課題の解決事業 ・地域の活性化事業 ・地域特色を生かした事業 ・組織の運営に関する事業 ・その他地域住民による自主的な地域づくりに必要な事業
	交付金交付手続き	↓ コミュニティ会議の設立、指定 交付金額の算定 市長に地域づくり交付金交付申請(◇) 市長が申請を審査・決定 交付金の交付(概算払い可能) 実績報告書の提出(◇) ◇:コミュニティ会議
	事業審査・評価	・市長による決定
	申請/報告内容	・年間事業計画/実績書、収支予算/決算書
	交付金使途制限	①宗教活動に要する経費②政治活動に要する経費③その他目的にそぐわない経費 →③規定する経費は以下に掲げる経費とする ・酒類の購入に要する経費 ・観桜回、忘年会等もっぱら飲食を目的とする事業に要する経費 ・慰安旅行等もっぱら観光を目的とする事業に要する経費 ・他の団体への寄付金、会費、負担金及び補助金(地域住民が組織する団体が行う事業であって、交付金の趣旨に反しない目的で実施される事業に対する経費に関しては使途の制限は受けない) ・地域住民の労力提供に対する手当等に要する経費 ・その他客観的に公益上必要と認められないもの
交付金管理	・市長の調査・指導 ・経理等について、その収支を明らかにした書類及び帳簿を整備・翌年度から5年間保存	
花巻市振興センター条例、花巻市振興センター管理規則 (H19.4)		
支援に関する事項	【振興センターの業務】 ・地域づくり活動の支援に関する事 ・地域における生涯学習に関する事 ・戸籍、住民票、印鑑登録証明及びその他の証明交付に関する事 ・その他市長が必要と認める事	

3-1.6 行政事業と補助金の廃止

花巻市では、行政区制度が導入され、全 222 の行政区が置かれている。各区には市長の委嘱により区長が置かれ、彼らが職務として住民への情報、各種印刷物の配布をはじめとする行政事務への協力を行っている。現在もこの行政区制度は存続しており、概ねこの行政区を単位として任意の自治会・町内会が組織化されている。

本制度の導入にあたり、これまで交付されてきた自治公民館運営費や教育振興運動協議会への補助金、街路灯設置の補助金が廃止されている。これら補助金は、「地域づくり交付金」予算に充当されているが、交付金の使途としてこれまでと同様自治公民館運営や教育振興運動等が挙げられているわけではない。各活動実施の有無、自治公民館や教育振興運動協議会等への補助金拠出の是非等については、各地区内の判断に委ねられている。

また、本制度導入以前には、花巻市が主体となって実施してきた行政事業の一部が廃止されている。以前より行政区長を通じて事業要望が多く提出されていたような事業が選定されており、行政事業の廃止決定には、事業実績が少ないことへの不満を解消する狙いもあった。具体的には、簡易な道路整備やカーブミラー・街灯や防犯灯・ごみ集積所の修繕や設置である。これら事業は、住民主体事業として位置づけ直しているが、地区状況に応じて住民が判断する事業とし、必ずしも実施する必要はない。

3-2 本庁地域まちづくり課による制度運用

3-2.1 区割りと振興センターの設置

振興センターやコミュニティ会議を設置するための区割りは、市の提案を原案に、住民と調整しながら決定している。行政区間のつながりや、コミュニティの地盤がある昭和30年代の旧合併町村単位である現在の概ね小学校区を単位に、当初は26の区域が設定された。しかし、制度運用開始後に住民からの要望により、区域割が変更されている。花巻中央振興センターは、花巻中央振興雄センターと花西振興センターに分割、再整備されている。現在は、全27区域が設定され、全27コミュニティ会議が設置されている。

振興センターは、原則としてこれまでの地区公民館を再編する形で整備された⁶。それまでの地区公民館では、生涯学習事業として講座や講演会の開催、芸術文化、スポーツ・レクリエーション事業が展開されていたが、「市民の自主的な地域活動を支援するとともに、地域に根ざした生涯学習及び身近な行政サービスを行う」ため、振興センターとしての新たな業務を加えている。振興センターは、①地域づくりやコミュニティ活動の拠点、②地域住民に身近な生涯学習の拠点、③窓口業務（住民票、印鑑証明等の発行）、④住民へのネットワークを活用した各種情報の提供・共有、の役割を有する。

各振興センターには、花巻市地域づくり課職員2名が配置され、業務にあたる。具体的には、①市役所の窓口機能、②身近な地域課題への支援、助言、③コミュニティ会議への参加、助言、④コミュニティだよりの発行（月1回）、⑤地区内における学習機会の提供、⑥各種学級講座の開設運営、⑦地区内における文化、芸術、スポーツ・レクリエーション活動支援、⑧行事の企画運営（敬老会、新年会、文化祭、スポーツ大会等）、⑨各種団体の事務局業務（敬老会、文化祭、新年会の実行委員会、地区区長会、防犯協会、自治公民館連絡協議会など）とされる⁷。

3-2.2 振興センター職員による支援

各振興センターに配置された職員は、前項のように業務としてコミュニティ会議の支援にあたる。各地区に2名が常駐しながら、本制度下の取り組みへ日常的に関わっていくことが可能な点が特徴である。彼らとコミュニティ会議には多様な関わり方がみられ、コミュニティ会議設立以降、支援の方法も地区毎に様々である。そのなかで主に共通するのは、ひとつは、コミュニティ会議の広報支援である。月に1回はコミュニティだよりを発行し全戸配布することや、HPの充実、会議録の公開等を行っている。もうひとつは、コミュニティ会議の事業企画の必要に応じた本庁との連絡調整である。

合併により、市職員の数が適正数を大きく上回っているという現状が、このような人員配置を可能にしていた。しかし花巻市では、以後10年間で市職員を20%削減するという方針をだしている。つまり、この期間内で住民自身によって制度運用が可能になるよう、各地区の取組み

⁶ 各地区の公民館を再整備する他、小学校など市施設内に振興センターを置く場合がある。

⁷ ⑤以降は、当制度の導入以前に地区公民館が行ってきた支援や事業を引き継いでいるものであるが、順次各地区で受け持つように調整する方針であった。

を支援していく必要があると言えよう。

表 3-2.1 振興センター一覧

(花巻市資料をもとに作成)

	名称	行政区	世帯数
1	松園振興センター	松園町一区 松園町二区 松園町三区 松園町四区 松園町五区 新田	2,084
2	花北振興センター	浅沢 星が丘一丁目 四日町一丁目一区 四日町一丁目二区 四日町二丁目 四日町三丁目 一日市 愛宕町 桜台 坂本町 小舟渡	3,747
3	花巻中央振興センター	西大通り 材木町 大通り一丁目 大通り二丁目 末広町 若葉町 北万丁目 南万丁目 石神町 藤沢町 桜木町 南川原町 鍛冶町 双葉町 上町 豊沢町 東町 大町 仲町 御田屋町 里川口町 城内 花城町一区 花城町二区 吹張町	5,728
4	花南振興センター	諏訪 桜町一丁目 桜町二丁目 桜町三丁目 桜町四丁目 南城 十二丁目 成田 山の神 大谷地	2,692
5	湯口振興センター	鉛 下シ沢 大沢 志戸平 根岸 神明 橋本 西晴山 上根子上区 一本杉 才の神 新田 熊野 古館 中根子 南中根子 上門膝 八幡 ニツ堰 中村 下門膝 鍋倉一区 鍋倉二区	2,191
6	湯本振興センター	糠塚 北湯口の一 北湯口の二 大畑 二枚橋駅前 二枚橋 下湯本 上湯本台一 上湯本台二 金矢 狼沢 柗の目 小瀬川 花巻温泉 台温泉 宇津野	2,469
7	矢沢振興センター	矢沢 幸田 高松第一 高松第二 高松第三 高木第一 高木第二 高木第三 高木小路 東十二丁目	2,532
8	宮野目振興センター	西宮野目第一 西宮野目第二 西宮野目第三 西宮野目第四 東宮野目 本館 葛第一 葛第二 田力 上似内 下似内	1,716
9	太田振興センター	山関 上太田 柴沼 姥宿 泉畑 清水町 中央 坂井 大森	700
10	笹間振興センター	尻平川 横志田 栃内 南笹間 中笹間 北笹間 轟木	961
11	大迫振興センター	大迫上町 大迫旭町 大迫仲町 大迫川原町第1 大迫川原町第2 大迫下町 大迫葡萄沢 大迫上の台	887
12	内川目振興センター	内川目第1 内川目第2 内川目中央 内川目折壁 内川目大又 内川目小又	429
13	外川目振興センター	外川目第1 外川目第2 外川目第3 外川目第4	250
14	亀ヶ森振興センター	亀ヶ森第1 亀ヶ森第2 亀ヶ森第3 亀ヶ森第4	334
15	好地振興センター	石鳥谷第1 石鳥谷第2 石鳥谷第3 石鳥谷第4 石鳥谷第5 石鳥谷第6 石鳥谷第15 石鳥谷第16 石鳥谷第17 石鳥谷第18 石鳥谷第19	1,710
16	大瀬川振興センター	石鳥谷第7 石鳥谷第8 石鳥谷第9	197
17	八日市振興センター	石鳥谷第10 石鳥谷第11 石鳥谷第12 石鳥谷第13 石鳥谷第14	361
18	八幡振興センター	八幡第1 八幡第2 八幡第3 八幡第4 八幡第5 八幡第6 八幡第7	892
19	八重畑振興センター	八重畑第1 八重畑第2 八重畑第3 八重畑第4 八重畑第5 八重畑第6 八重畑第7 八重畑第8 八重畑第9 八重畑第10 八重畑第11 八重畑第12	643
20	新堀振興センター	新堀第1 新堀第2 新堀第3 新堀第4 新堀第5 新堀第6 新堀第7 新堀第8	763
21	土沢振興センター	土沢第1 土沢第2 土沢第3 土沢第4 土沢第5 土沢第9	996
22	小山田振興センター	小山田第1 小山田第2 小山田第3 小山田第4	503
23	成島振興センター	土沢第7 土沢第8 中内第1 中内第2	379
24	浮田振興センター	中内第3 中内第4 中内第5	313
25	谷内振興センター	谷内第1 谷内第2 谷内第3 谷内第4 土沢第6	717
26	田瀬振興センター	田瀬第1 田瀬第2 田瀬第3	201

3-2.3 コミュニティ会議の設立と組織要件

制度導入に合わせたコミュニティ会議の設立に先駆け、平成18年度には、26の拠点施設単位でコミュニティ会議設立準備委員会を組織し、振興センター職員と共に各地区の状況に応じた組織構成や運営方法の検討が行われている。

各地区の組織化は、各々の振興センター職員の裁量によるところが大きく、制度運用上もコミュニティ会議に共通して厳密に定められた要件は課せられていない。期待される事項として、①誰でも参加しやすい組織であること、②住民への説明責任（広報）、③民主的な運営、④会議の公開と、記録、⑤自ら積極的にまちづくりに参加する、⑥組織規約を定める、ことが挙げられていた。

コミュニティ会議の組織構成に関しても地区の判断が尊重される。既存の組織を活用してもかまわないとされ、区長、地区公民館館長、各種団体の長、教育関係者、企業など、地区の特性に合わせた構成がなされている。

コミュニティ会議として組織指定を受ける際には、「住民の合意」があると判断される必要が

ある。「住民の合意」は、実態としては区域内の全行政区・自治会の合意と参加が確保されることを意味していた。これを満たす限り、制度運用開始後であっても、コミュニティ会議の設立や統合は住民の必要に応じて届け出ることができる。

3-2.4 まちづくりの進め方に対する期待：まちづくり計画の策定推進

本制度本庁担当課では、コミュニティ会議に対して本制度下でのまちづくりの進め方を提示している。担当課は、コミュニティ会議の役割を①地域内の課題の把握、②その解決方法の決定、③事業の実践、とし、「計画—実行—評価」のサイクルで取り組むことや「意思決定のプロセス」を重視していた。この考えの下、担当課は、地域内の状況を調査し課題を把握し、良い所を活かす方策と課題を改善する方策を検討した計画を策定・実践・評価することを本制度下での取組例としてコミュニティ会議に提示している。担当課の運用上の取組によって、本制度上には位置づけられないまちづくり計画の策定が推進されている。

担当課では、「計画段階からの最大限の参加」を重視し、地区内課題の調査と改善方策の検討を行うことをひとつの指針として示している。そのため、地域課題を明らかにする「地元学」、様々な主体が意見を言える「ワークショップ」、また地域の主体が連携して事業を行う「グラウンドワーク」に関する研修会やパネルディスカッション、講演を開催している⁸。このような住民が学習していく機会を設けることで、まちづくり計画の必要性を示し、各地区での計画策定を促進してきた。

19 地区では、一般住民への調査や対話を通じた地域課題・ニーズの把握に向けた積極的な取り組みがあった。具体的には、全戸を対象としたアンケート調査や、行政区自治会での懇談会、子供達によるまちあるきなどが行われている。

まちづくり計画は市へ届け出る必要はなく、各地区で住民自身が管理していく自主計画として位置づけられている。計画の内容も共通した形式はなく、各地区で様々なものがみられる。地区の抽象的な将来像のみを描く場合や、基本計画、実施計画を含む場合もある。また計画を策定する手法に関しては、実態として各地区の判断に一任している。

3-2.5 予算配分と事業審査・評価

本制度では、年間総額2億円が用意されており、全27地区へは、制度規定に準じて算定された額が交付されている。交付額が最も多いのは、3,747世帯を有する花北地区コミュニティ会議であり、年間1412万円である。一方、最小額が交付されるのは、大瀬川活性化会議で、世帯数197、年間交付額414万円である。

コミュニティ会議が申請する全事業に関する年間事業計画をもとに交付金交付の決定が行われる。交付金交付手続き上、各振興センター局長が事実上の決裁権を有することが特徴である。

⁸ 地元学では、お宝・課題マップの作成方法の紹介、グラウンドワークについては、盛岡市西松園公園づくりの紹介をしている。また、住民による話し合いの方法としてワークショップや自治会単位或いは女性対象の懇談会などが推進されている。

ここでは敢えて各事業内容について採択可否の判断あるいは修正要求等は行わないことを共通認識としていた。これまで市が直接行ってきた事業については、事前に本庁担当課との連絡調整が必要となっており、これについても振興センター職員が担っている。

また、正規の交付金交付手続きに則らないものの、コミュニティ会議が発意する事項のなかで、行政計画に関わる事項が合った場合には、住民の要望や協働提案を受け、振興センターの局長が適宜庁内の関係課に相談・調整を行うものとされている。地区のビジョンと市の計画が相反する場合には、住民の提案を受け付け、行政計画策定時の考慮事項として扱うことが想定されている。しかし、現在までにこのような事例は出ていなかった。

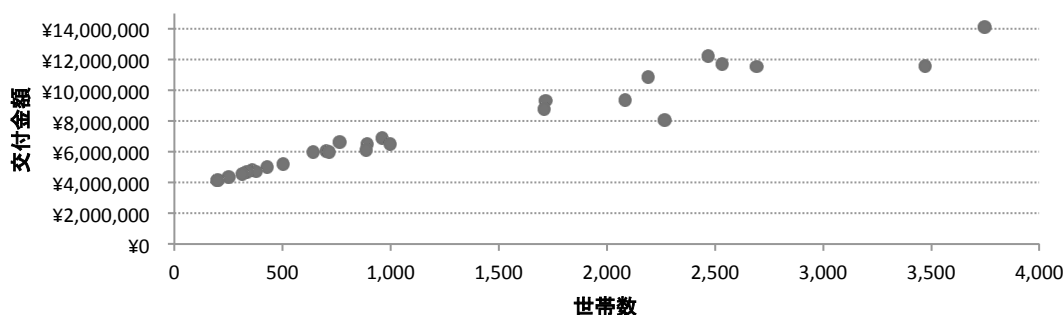


図 3-2.1 交付金額

(花巻市資料をもとに作成)

表 3-2.2 交付金額一覧

(花巻市資料をもとに作成)

地域	名称	コミュニティ会議	世帯数	交付金
(計11) 花巻地域	松園振興センター	日居城野地区コミュニティ会議	2,084	¥9,400,000
	花北振興センター	花北地区コミュニティ会議	3,747	¥14,120,000
	花西振興センター	花西地区まちづくり協議会	3,472	¥11,600,000
	花巻中央振興センター	花巻中央地区コミュニティ会議	2,268	¥8,110,000
	花南振興センター	花南地区コミュニティ会議	2,692	¥11,560,000
	湯口振興センター	湯口地区コミュニティ会議	2,191	¥10,850,000
	湯本振興センター	湯本地区コミュニティ会議	2,469	¥12,200,000
	矢沢振興センター	矢沢地域振興会	2,532	¥11,700,000
	宮野目振興センター	宮野目コミュニティ会議	1,716	¥9,330,000
	太田振興センター	太田地区振興会	700	¥6,040,000
	笹間振興センター	笹間地区コミュニティ会議	961	¥6,870,000
(計4) 大迫地域	大迫振興センター	大迫地区コミュニティ振興会	887	¥6,090,000
	内川目振興センター	内川目コミュニティ会議	429	¥5,000,000
	外川目振興センター	外川目地区コミュニティ会議	250	¥4,360,000
	亀ヶ森振興センター	亀ヶ森地区コミュニティ会議	334	¥4,670,000
	好地振興センター	好地地区まちづくり委員会	1,710	¥8,810,000
(計6) 石鳥谷地域	大瀬川振興センター	大瀬川活性化会議	197	¥4,140,000
	八日市振興センター	八日市地区コミュニティ会議	361	¥4,800,000
	八幡振興センター	八幡まちづくり協議会	892	¥6,500,000
	八重畑振興センター	八重畑コミュニティ協議会	643	¥6,010,000
	新堀振興センター	新堀地区コミュニティ会議	763	¥6,630,000
	土沢振興センター	土沢地区地域づくり会議	996	¥6,510,000
(計6) 東和地域	小山田振興センター	明日の小山田を考える会	503	¥5,220,000
	成島振興センター	成島地区コミュニティ会議	379	¥4,730,000
	浮田振興センター	浮田地区コミュニティ会議	313	¥4,550,000
	谷内振興センター	東和東部地区コミュニティ会議	717	¥6,010,000
	田瀬振興センター	田瀬地域コミュニティ会議	201	¥4,190,000

3-2.6 地域住民自治組織の情報共有と啓発のための取り組み

本庁担当課では、毎年、活動報告・情報交換会を旧地域単位の4カ所で開催しており、コミュニティ会議間の情報共有や啓発を図っている。またこの会は、住民への活動報告の場としても位置づけている。情報交換会では、各地区コミュニティ会議がそれぞれの活動を発表し、意見交換が行われている。

3-2.7 制度の特徴

(1) 市長の強いリーダーシップによる本制度の導入

本制度は、市長の強いリードによって、合併の翌年には運用が開始されている。本制度導入が比較的速やかに実現したのは、短期間に説明会を重ね、加えて各地区における本制度運用のモデルを担当課が提起していったことや、各地区振興センターに支援担当職員を置いたことが大きく影響しているものと考えられる。振興センター職員は、こうした準備段階から、本制度担当課の理念と地区状況を判断しながらコミュニティ会議の設立を支援した。本制度は、コミュニティ会議の構成やまちづくりへの取組方法に対して地区判断を投影可能な、柔軟な設計がなされている。振興センター職員は、この柔軟な制度を円滑に導入していくために不可欠な存在であったと言えよう。

他方で、市長自ら地域へ出向き、本制度を含む新市政への住民の理解と意見を得る機会を設けたことも、本制度の迅速な導入に繋がっていると考えられる。

本制度は、市長のリーダーシップにより短期間で制度運用のための体制を整えた。制度運用と並行して、住民の意向に沿った修正を行っていることも本市の特徴である。住民が実際に本制度を運用してみた結果として、本制度導入の翌年度には、地区範囲の変更や新たなコミュニティ会議の設立が行われている。

(2) 本制度への投入資源

本制度へ投入された資源は、概ね以下の3つである。第一は、振興センターであり、各地区コミュニティ会議の活動拠点として全27施設が整備されている。振興センターは、原則として既存の地区公民館を活用して整備されていた。第二は、この振興センターへの職員の配置である。各地区振興センターへは局長を含め2名が常駐する。市全体では全54名の職員がコミュニティ会議の支援を主な業務として本制度下へ投入されていることになる。第三は、コミュニティ会議に対する交付金である。年間総額2億円がコミュニティ会議の運営や住民事業の財源として投入されている。

他方、自治公民館運営費や教育振興運動協議会への補助金、街路灯設置の補助金、また行政事業であった簡易な道路やカーブミラー・ごみ集積所等の整備事業が廃止されている。

(3) 制度の運用単位とコミュニティ会議

花巻市では、住民、行政双方の一体的な体制づくりが行われており、この中心となるのが振興センターであった。市域を27地区に区分し、197～3,747世帯の規模の異なる地区が制度運用単位となっている。この単位にコミュニティ会議を設立し、この地区予算は414～1412万円を確保している。

本制度では、運用上、コミュニティ会議に期待することとして「誰でも参加しやすい組織であること」や、「自らまちづくりに参加する」ことや「民主的な運営」「会議の公開と記録」、「住民への説明責任」を挙げている。実際に、地区内の多様な主体をどのように本制度運用へ参加させるのか、どのような手段でまちづくりを行っていくのか、そのためのしくみを如何につくるかについては、各地区の判断が尊重される。コミュニティ会議は交付金を活用して地区内団体への補助金拠出を行うことも認められている点も特徴であった。

本制度担当課がコミュニティ会議指定手続きにて最低限求めるのは、地区内の全行政区・自治会の合意と参加が得られていること、及び組織規約を定めていることのみであった。各地区では、振興センター職員と共に、本制度導入に向けてコミュニティ会議の組織構成や制度運用のためのしくみを一気に設計していく。本制度下では、地区内団体、住民が直接コミュニティ会議の組織運営に関わらずとも、個々の団体が事業主体として地区の取組へ参加し得るものと捉えられる。

(5) 地域課題の把握

本制度担当課は、コミュニティ会議が主体的に、住民の意見や地域課題を把握することを誘導していくことを狙いとした運用上の取組を行っている。これらが各地区でのまちづくり計画策定へ繋がっていた。担当課は、地元学の紹介やワークショップ手法の講座等を開催し、様々な主体の意見を集約していくことを示されている。計画策定方法については各地区に共通して具体的に求められるものはないが、「計画段階からの最大限の参加」を推進する本制度課が提示するモデルを受けて、半数以上の地区ではアンケート調査など一般の住民を巻き込んだ取り組みが行われている。

まちづくり計画と本制度下で実施していく事業の関係は明示されておらず、どのような内容で構成するのか、あるいは、本制度下でどのようにまちづくりを位置づけ、活用していくのか、については各地区の判断に依るものであった。

(6) 事業の組み立て

交付金の対象事業として条文上に規定される内容は、住民事業を予め制限するものではない。各地区のコミュニティ会議はそれぞれに自由に企画した事業を交付金使途として設定することが可能であった。

本制度は、原則はコミュニティ会議の自由な企画による事業遂行を推進していく制度であるが、その背景には、2つの事案があった。ひとつは、地区において事業判断を行う方が効果的であるとの判断により行政事業と補助金の一部が廃止されたことである。この対象となった事業についても、コミュニティ会議で実施の判断を行うこととなる。もうひとつは、これまで各地区の公民館が実施してきたような生涯学習やサークル活動の位置づけである。本制度では、これらを各地区の振興センター業務として引き継ぐこととなっていた。実際には、センターに配置された職員が企画や団体調整等の業務を担う。

各地区に交付される交付金額は、予算の範囲内において予め定められており、交付金交付の手続き上、事業内容について市が直接評価・確認することはない。事実上の決裁権は、各地区の振興センター局長が有しているものの、彼らもまた住民が提出した事業計画内容についての言及を避けることが、本制度担当課の基本的な考え方であった。

(4) 活動拠点の整備と振興センター職員の常駐支援

本制度では、各地区に常駐する振興センター職員がそれぞれのコミュニティ会議を支援していく体制が整えられていることが特徴である。具体的にどのような支援を行うかについては、地区の状況やコミュニティ会議の取組に応じて常駐職員の判断が重視される。ただし、コミュニティ会議を核とした取り組みに関する情報公開については、各地区の振興センター職員の役

割として、毎月の広報紙発行、ホームページ管理が行われていた。また、地区内の他の既存団体に対しては、事務局機能や、これに伴う事業の企画・運営を行うことも振興センター職員に求められていた。

(4) 本制度担当課による企画立案支援

全市的取組として、まちづくり計画策定を促進するためのWS手法等に関する講座や、先進事例紹介、活動報告会の開催が実施されている。いずれも事業企画立案のための能力育成に寄与するものであると解釈できる。特に活動報告会では、各地区間の情報交換・共有とともに活動の波及や啓発が意図されていた。

3-3 事例1：花巻中央地区コミュニティ会議

3-3.1 地区概要

花巻中央地区コミュニティ会議は、本制度導入当初には 5728 世帯を有する最も規模の大きな区域を対象として活動を展開してきた。当初の花巻中央地区では、花巻駅を通る JR 線が区域内を東西に分離していたことから、東西の一体的な取り組みが困難であると地区内の行政区長（自治会長）間で判断された。そこで、平成 20 年度より、東部の住宅地を中心とした一部区域を花西地区として分離し、それぞれの取り組みが開始されている。現在、花巻中央地区では、2268 世帯を有する地区を対象としてコミュニティ会議が活動している。

3-3.2 組織運営と取り組みの方法

花巻中央地区コミュニティ会議は、地区内全 18 行政区・自治会代表者から構成されている。彼らは生活環境、保健福祉、教育振興、防災防犯、産業建設の 5 つの部会に配置され、コミュニティ会議の活動を担っている。商店街を有する花巻中央地区には NPO 法人、企業・事業者を始め、様々な主体の拠点があるものの、コミュニティ会議の運営や部会への参加は確保されていない。コミュニティ会議の決定機関には代議員制がとられており、地区内全自治会からの代表者が代議員として任期の 2 年を務めている。

市からの交付金は、年間 811 万円が交付されており、コミュニティ会議の全ての活動はこれに依る。当地区では、個々の行政区・自治会の活動を支援していくことを活動戦略としており、「それぞれの行政区が自分たちでやろうとして計画された事業に積極的に取り組む環境をつくること」がコミュニティ会議の主要な役割のひとつとして認識されている。これに従った特徴として、コミュニティ会議では、行政区・自治会による個別事業の提案に対して交付金を財源とした資金を提供している。

3-3.3 まちづくり計画の策定と内容

当地区のまちづくり計画は、花西地区と分離して改めて中央地区コミュニティ会議が設立のちに策定された。新生花巻中央地区コミュニティ会議では、地区全体の「共通した問題」の設定とその対応方針を検討しようと、まちづくり計画策定の取組を開始している。旧花巻中央地区コミュニティ会議では、地区内の行政区・自治会活動支援を柱とした取組を行っており、新生花巻中央地区コミュニティ会議でもこの戦略は引き継いでいる。（この点については、3-3.4 で記述する。）まちづくり計画策定のための取組は、こうした自治会活動支援の取組とは意図的に区別して立ち上げられた。

まちづくり計画の策定にあたり、専門に取り組む内部組織として新たに企画委員会が設置された。企画委員会は、コミュニティ会議副会長と、部会長から選任した 8 名により構成され、コミュニティ会議の基本的事項や事業方針、予算及び決算に関する事、組織に関する事等

を審議するためのものとして位置づけている。

この委員会では、地区全体の「共通した問題」に関するコミュニティ会議の活動の方針ついて、ワークショップ形式により集中的に議論がなされている。この課程には、委員以外の人材、一般の地区住民は参加していない。

まちづくり計画は、以下の内容で「街づくりの5つの基本方針」として策定された。

- ①楽しい中心街と歴史を学ぼう
- ②健康で元気な街づくり
- ③きれいな街並みづくり
- ④安全で安心の街づくり
- ⑤もっと振興センターを利用しよう—みんなの公民館づくりに向けて—

「街づくりの5つの基本方針」は役員会へ提案され、その後総会の議決を経て最終決定している。この結果については広報誌に掲載されており、全戸に配布されている。

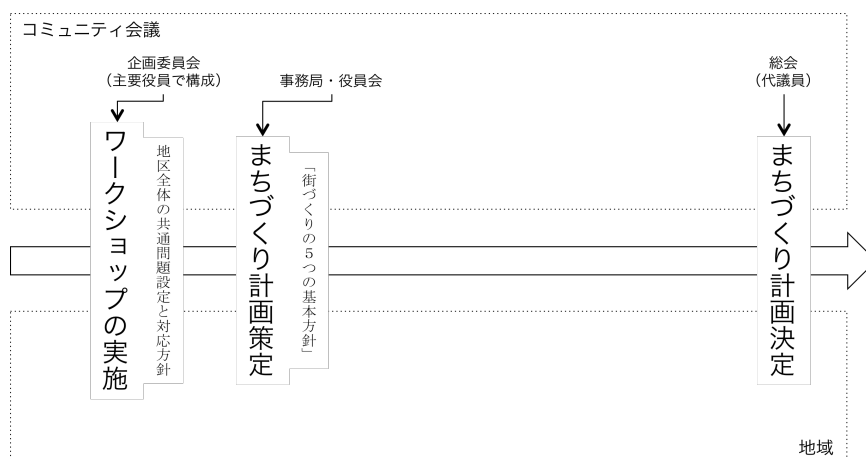


図 3-3.1 花巻中央地区まちづくり計画策定プロセス

3-3.4 事業の具体化

(1) 旧花巻中央地区コミュニティ会議における事業企画の引き継ぎ

旧コミュニティ会議では、本制度導入にあたり、地区内の行政区・自治会から事業要望を受け付けた。これらの事業要望を各部会で整理し、内容を確認しながら、コミュニティ会議としてどのような事業を実施していくのか、またどのように事業を遂行していくのか、ということが検討されている。意欲的な部会では、積極的に新しい企画を立案し、自治会以外にも企画に関連する団体との連携をはかっている。一方で殆どの場合、コミュニティ会議が集約した自治会からの要望を尊重し、これらを整理して部会事業が構築されている。コミュニティ会議の各

部会は、それぞれの事業について自治会等の実施主体を定め、これら団体への助成や物品提供などによる支援をするものとして位置づけられている。

新生花巻中央地区コミュニティ会議においても、基本的には、本制度運用開始当時に整理した部会構成および部会事業が引き継がれている。

(2) コミュニティ会議主体事業

まちづくり計画策定を担った企画委員会では、基本方針の検討に伴いコミュニティ会議の自主事業が検討された。しかし、この内容は、まちづくり計画における位置づけや事業目的が明文化されないまま、各部会での検討作業へ移行されていく。

各部会には、既に旧コミュニティ会議時代から引き継いだ部会事業が設定されている。この部会事業は、行政区・自治会の移行や提案事業が反映されているという点で、実際には、あららしく企画委員会で検討したコミュニティ会議の自主事業よりもやはり行政区・自治会の意向・提案事業が優先される。平成21年度実績をみると、企画委員会が当初示した企画に関連した全8事業が実現している。委員会が提示した企画の半数程度は、部会での具体的な検討が進まずに関連する事業は実現できていない。

表 3-3.1 企画委員会の企画事業

(花巻中央地区資料をもとに作成)

企画委員会による企画事業	
1	各地区の宵宮実施神社に、神社の由来記と神社の行事(宵宮など) 日程を示す看板の設置、宵宮への定額助成・広報活動等の支援
2	中央地区全体としての花一杯運動の推進
3	地区一周スタンプラリーと街中ウォッチングの開催
4	ピンポン大会の開催
5	創作太鼓チーム作りへの呼びかけ
6	ごみ集積所の掲示板の取替え

(3) 行政区・自治会の活動支援

こうして、コミュニティ会議では、新旧組織で基本的な部会事業の構成を引き継ぎ、地区内の行政区・自治会をはじめとする他団体への助成事業を行っていく。

新組織になってからは、基本的に年度あたり2回、行政区・自治会を対象とした事業提案機会を設けていた。申請された内容は部会長会議で整理し、役員会で最終的に採択を決定する。ここでは、規模の大きい施設改修等を含む案件は行政へ働きかける事項として予め除外される。その上で地区全体を通して要望の多い事業から優先的に予算がつけられていることがわかった。これらを集約・反映した年度事業計画は、旧組織時代の事業をベースにしながらも、少しずつ修正されている。

(3) 振興センター職員の役割

職員は、個々の事業申請の地区窓口としての役割を果たしながら、市の廃止事業に関連する事項については、担当課との調整を行っている。

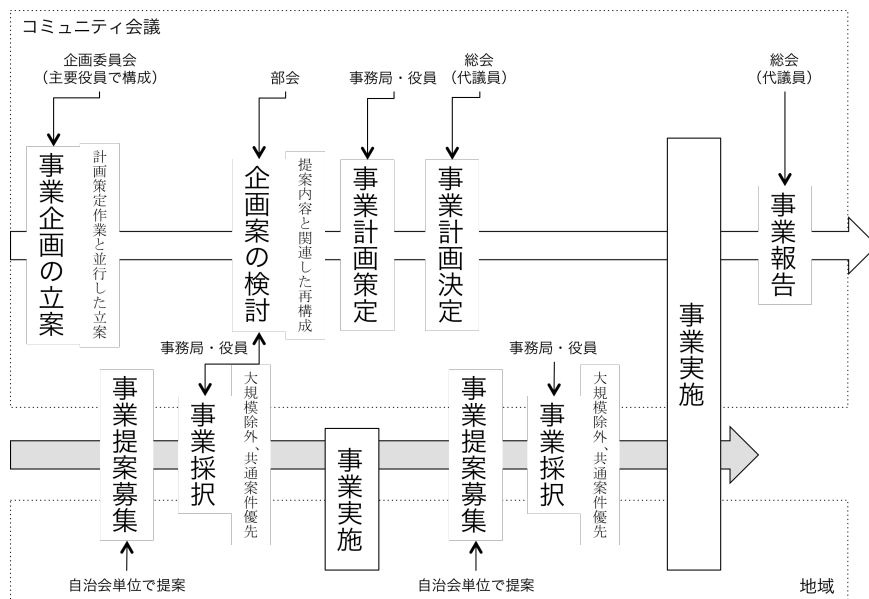


図 3-3.2 花巻中央地区事業の具体化プロセス

3-3.5 事業内容の特性

花巻中央地区では、本制度下で年間 62 件の事業が実施されており、全てが本制度導入以後に新たに企画された事業である。このうち、コミュニティ会議以外の団体主体事業として提案、実施された事業は 54 件であり、全体の約 87%を占める。

当地区の事業内容の特性として、以下の点が挙げられる。第一は、コミュニティ会議では、主に地区内の団体へ資金や物資を配分提供することに市交付金が拠出されていることである。地区内の行政区・自治会の主体事業として提案、実施される事業や、その他教育振興運動協議会や防犯活動団体等への助成金、防災リヤカー等の購入・自治会への整備などが行われていた。

特に、行政区・自治会の主体事業に着目すると、交通に関する安全性確保や犯罪抑止のための施設整備事業や歩行者空間の整備事業、清掃・衛生・美化をテーマとする施設整備事業に集中していることがわかる。この点が第二の特性であり、各行政区・自治会の提案事業は共通案件が優先的に採択されていることがその要因と考えられる。整備事業の内容を具体的にしてみると、交通安全や犯罪抑止及び、清掃・衛生・美化をテーマとしたものは、道路や側溝、街路灯・防犯灯、ごみ集積所などに関する比較的簡易な土木施設の維持補修事業であり、廃止された行政事業の枠内で行われているものが多くを占めていることがわかる。

一方、歩行者空間をテーマとしたものは、花壇整備事業が多く、これは児童の情操教育というテーマからも取り込まれている。この他、双葉町の街角装飾、仲町や豊沢町の街角ベンチの設置や、桜木町の桜並木の照明整備など、少数であるが行政区・自治会のユニークな取り組み

も実現している。第三の特性は、これらユニークな提案が、個別の行政区・自治会独自の活動展開と関連したものと解釈できる点である。この行政区・自治会の活動展開に関しては、後述することとする。

コミュニティ会議が主体となる事業は、住民交流を主要テーマとしたイベント事業、宵宮の活性化を図る文化伝承事業が多い。

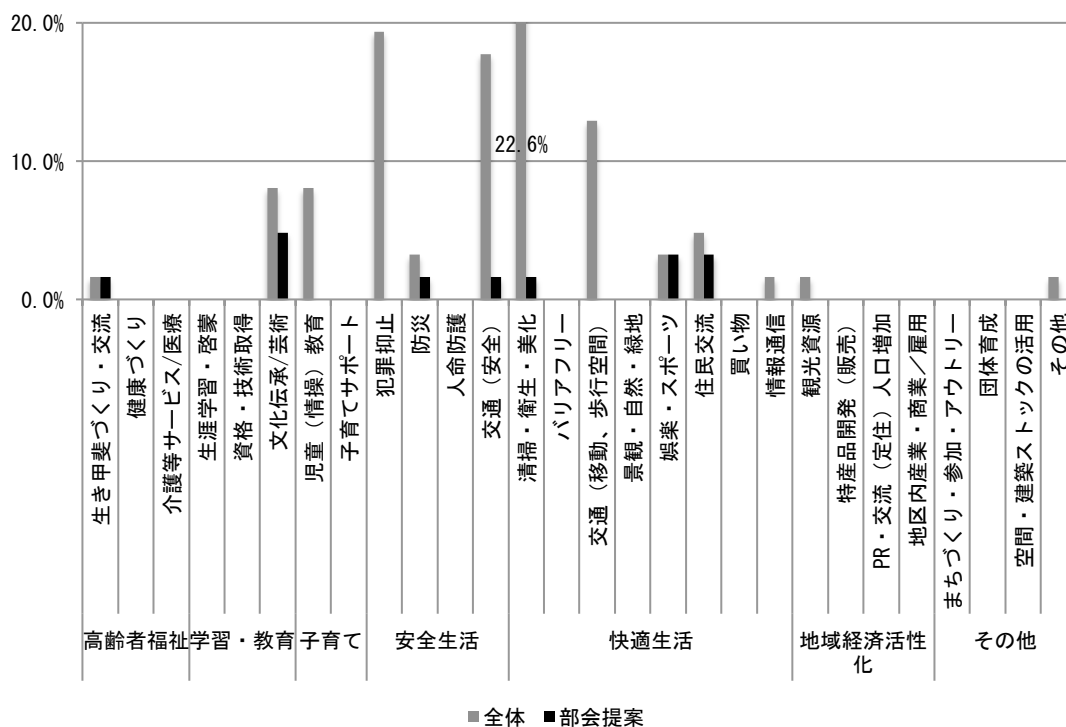


図 3-3.3 花巻中央地区事業テーマ

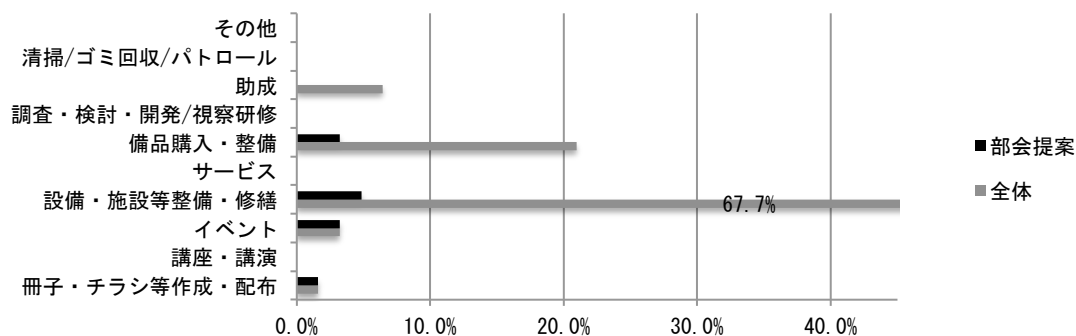


図 3-3.4 花巻中央地区事業内容

表 3-3.2 花巻中央地区事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	事業内容										計
	冊子・チラシ等作成・配布	講座・講演	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	助成	清掃/ゴミ回収/パトロール	その他	
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流		1								1
	健康づくり										0
学習・教育	介護等サービス/医療										0
	生涯学習・啓蒙										0
	資格・技術取得										0
子育て	文化伝承/芸術	1			3			1			5
	児童(情操)教育				5						5
	子育てサポート										0
安全生活	犯罪抑止			10		1		1			12
	防災					2					2
	人命防護										0
	交通(安全)				9	1		1			11
快適生活	清掃・衛生・美化				9	5					14
	バリアフリー										0
	交通(移動・歩行空間)				4	4					8
	景観・自然・緑地										0
	娯楽・スポーツ			1	1						2
	住民交流	1		1				1			3
	買い物										0
	情報通信				1						1
地域経済活性化	観光資源				1						1
	特産品開発(販売)										0
	PR・交流(定住)人口増加										0
	地区内産業・商業/雇用										0
その他	まちづくり・参加・アウトリーチ										0
	団体育成										0
	空間・建築ストックの活用										0
	その他				1						1
計 (実事業数62)	2	0	3	44	0	13	0	4	0	0	66
	3.0%	0.0%	4.5%	66.7%	0.0%	19.7%	0.0%	6.1%	0.0%	0.0%	

3-3.6 行政区・自治会活動の展開

コミュニティ会議では、各行政区町内の人口構成や、地域課題などを調査・分析して「まちづくり計画」を作成すること、その計画に沿って行う事業へ助成することを検討していることを呼びかけている。本制度下での実施事業内容が偏っていることに問題意識を持っているためであり、各行政区単位において、改めて地域課題に基づいた事業を組み立てていくことが期待されていた。そのような中で、東町および双葉町では、自治会独自の「まちづくり計画」を策定する取り組みが行われ、これまでの自治会活動の見直しや事業の優先度を検討する試みが生まれている。これが他行政区と異なる独自の企画提案へ繋がっているものと考えられる。

表 3-3.3 花巻中央地区事業一覧
(花巻中央地区資料をもとに作成)

事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費(予算備考)
× 街中ウォッチング・中央地区一周スタンプラリー	・18行政区間の交流	スタンプラリー		コミュニティ会議教育振興部会	
× 創作太鼓の創作	新しい伝統づくり	創作太鼓の創作		コミュニティ会議(会長)	
× 交通安全シールの配布		交通安全シールの全戸配布		コミュニティ会議保健福祉部会	
× ハットライトの整備		独居老人世帯へのハットライト整備		コミュニティ会議保健福祉部会	希望世帯に整備
1 ゴミ集積施設整備(ゴミネット購入補助)	・生活環境向上 ・ごみ減量推進 ・きれいな町並みづくり	ゴミ集積所の施設整備、ゴミネット等の購入に要する経費の補助		桜木町	¥280,000
2			大町		
3			御田原町		
4			里川口町		
5			花巻町二区		
6 ゴミ集積施設整備(施設整備・修繕)		ゴミ集積施設整備、修繕		南川原町	
7			双葉町		
8 美化緑化推進(プランター購入補助)		花壇整備、植樹の原材料に要する経費に対する助成(プランター購入補助)		双葉町	
9			仲町		
10			豊沢町		
11			吹張町		
12 生活環境整備(ベンチ設置)		地域の住環境、生活環境の向上に資する事業の支援(街角ベンチ設置)		仲町	
13			豊沢町		
14			双葉町		
15 地域福祉活動(童謡と唱歌を楽しく歌う会)			65才以上、参加者募集	・コミュニティ会議保健福祉部会 講師:高橋ミヨ子 ・コースグループ	・10/16金矢温泉、送迎バスあり ・参加費千円(入浴、昼食代) ・11/9年度に高齢者を対象にアンケート調査実施の結果 ・約50名参加(スタッフ含む)
16 地域福祉活動(交通安全用蛍光反射タスキの配布)				コミュニティ会議保健福祉部会	
× 保健活動	・保健活動の推進 ・街角・生活福祉サービスの提供 ・子育て支援	転倒予防、健康増進のための健康教室開催などの活動を支援			¥340,000
× 地域福祉活動		バリアフリー改修工事費補助、高齢障害者福祉サービス、子育て活動への活動支援等			¥1,000,000
17 教育振興活動(宮沢賢治花巻小学校卒業100年記念事業)	・青少年健全育成 ・関係団体との連携	花壇、プランターに花を植える		花小教育振興協議会 花中教育振興協議会 銀河学童クラブ 花小西地区みこし同好会	教育振興運動推進協議会活動への支援助成金 ¥100,000
21 芸術文化・スポーツ推進(歴史案内整備)		まちかど掲示板の設置		豊沢町	¥500,000 町史と賢人の表示案内板設置
22 芸術文化・スポーツ推進(ピンポン大会)	・地域内交流 ・地域の芸術文化・スポーツ発展	卓球大会ではないピンポン大会(町内会対抗)	各行政区の住民	コミュニティ会議教育振興部会	¥200,000 10/25開催(まなび学園体育室にて)、景品準備
23 土木施設維持補修	土木施設の機能保持	補修・修繕程度の小規模、簡易な工事		桜木町	¥1,069,000 ・概わ50万円を負担上限とする 路肩崩れ防止、側溝汚泥除去
24 市街地活性化(公園整備)		公園遊具改修		東町	・市街地活性化活動助成
25 市街地活性化(自治公民館修繕)		公民館屋根修繕		双葉町	・市街地活性化活動助成
26 市街地活性化(ミニギャラリー整備)				・中央地区振興協議会 ・NPO法人花巻コンシェルジュ ・花巻芸術文化協会	・市街地活性化活動助成 ・ミニギャラリー開設(上町「賢治の広場」内) ・NPOの法人花巻コンシェルジュ(広場運営)、花巻芸術文化協会の協力 ・一定期間写真と絵画を交互に展示
27 防災対策(災害時用品整備)		救助用担架整備		里川口町	¥976,000
28		防犯用品購入助成	仲町		
29		災害時用品整備	豊沢町		
29 防災避難用組み立てりヤカー配置		防災避難用組み立てりヤカー配置		コミュニティ会議防災防犯部会	
× 防災対策	便利で美しく買い物ができるようにインフラ整備や環境保全	自主防災組織づくり経費補助			¥1,000,000 各行政区1台購入
30 交通安全推進(カーブミラー設置)		カーブミラー等の交通安全施設設備の整備費補助		大通り二丁目 東町 豊沢町	・1カ所 ・1カ所 ・1カ所 ¥720,000
32 交通安全推進(啓蒙活動助成)	防災対策、組織づくり	交通安全活動の支援		花巻地区交通安全協会西分会	
34 防犯活動・施設整備(防犯活動助成)				岩手中部青少年連絡協議会	
35 防犯活動・施設整備(防犯灯整備、修繕)	交通安全	防犯灯整備		大通り一丁目 大通り二丁目 南川原町 御田原町 東町 花巻町二区 仲町 城下町 双葉町 里川口町	¥1,161,000 ・2カ所 ・2カ所 ・1カ所 ・1カ所 ・2カ所 ・2カ所 ・1カ所
40				豊沢町	・3カ所
45				桜木町	
46				吹張町	
47 生活環境整備(ゴミ集積所掲示板設置)	掲示板設置の推進	クマ、タヌキのおなか文字を書いた新しい掲示板の整備	全住民	コミュニティ会議生活環境部会	基金会計(H20年度からの繰り越し) ・夏休み期間を利用し、普及となる絵を花巻小学校児童から募集、4点の応募あり ・11月に各町内に掲示板配布
48 生活環境整備(ゴミ集積所表示看板設置)	掲示板設置の推進	回収日等の表示用看板設置		御田原町 花巻町二区 里川口町 南川原町	¥500,000
50				東町	
51				花巻町一区	
52 生活環境整備(ゴミ集積施設整備)		ゴミ集積施設改修、整備		東町	
53				花巻町一区	
54 生活環境整備(有線放送設備改修)		有線放送設備改修		東町	
55 土木施設維持補修(簡易舗装)		土木施設の維持補修		末広町	¥744,400
56				鍛冶町	
57 土木施設維持補修(側溝清掃)				仲町	
58 市街地活性化		桜並木照明		桜木町	¥1,330,000 ・自洽会からの要望 ・桜木町内の豊沢川沿いの桜並木のライトアップ、ライトアップ事業用物置設置 ・不動産から不動産までの区間 基金会計(H20年度からの繰り越し)
59 宵宮神社等由來表示板整備事業(看板設置)	・地域の活性化 ・夜桜を楽しむ	各神社等(由来(由来は各自治会が調査)、祭典日程等を示す看板を設置)	全住民	・コミュニティ会議企画委員会 ・各自治会	
60 宵宮神社等由來表示板整備事業(日程配布)	・宵宮の活性化 ・住民交流、連帯感の醸成	宵宮の日程表・マップを作成、全戸配布	全住民	コミュニティ会議企画委員会	「はなまき宵宮マップ」(宵宮の日程、地図、上記調査結果の由来)
61 宵宮神社等由來表示板整備事業(助成)		催し開催に対し事業費を助成		吹張町 里川口町	上限3万円、補助率1/2、食料費のぞく

3-3.7 花巻中央地区コミュニティ会議の特徴

(1) 地域課題の把握：自治会発意の尊重

当地区では、本制度運用上の実質的な事業主体として行政区・自治会が想定されており、各々の事業提案を基本とした事業設定が行われている。本制度導入時に自治会からの要望を集約し、これをもとに各部会の事業企画を検討している。組織改編後は、年度あたり 2 回、地区内の行政区・自治会に対しては事業提案の機会を確保し、この自治会の発意を叶えるために、活動助成というかたちでコミュニティ会議から自治会への資金提供が行われていた。こうしたコミュニティ会議による制度運用のしくみを活用し、実践を重ねることで、各行政区・自治会が独自に各々の対象区域において課題を改めて検討し、それぞれの自治会のまちづくり計画としてまとめる取組が生まれていた。自治会では、自身のまちづくり計画と照らしながらコミュニティ会議から必要な資金を獲得していくことで、事業が展開されていくこととなる。

一方、コミュニティ会議の部会代表者等主要なメンバーは企画委員会を立ち上げている。行政区単位での自治会の主体的な取組が実現可能な環境を整備するのみではなく、花巻中央地区全体の地域課題や取り組むべき事業企画を検討することが目的であった。ここではメンバーによる集中的な議論が行われ 5 つの基本方針がまとめられた。地域課題を広く調査把握するための取り組みはなく、住民が発意する機会も用意されていない。

(2) 事業の組み立て：地区を通じた共通目的の設定

当地区では、自治会が提案する事業に対し、部会ごとに予算が付けられる。自治会から提案された事業は、まず、主要な役員によって住民自身で実現可能か否かを判断される。大規模な事業に関する提案は予め市が成すべき事業として除外されており、本制度下で取り組むべき事項が、コミュニティ会議では、市が事業主体や連携主体、或いは積極的な交渉・調整相手としては想定されていないことがわかる。さらに、各部会においてどのような事業を支援していくか、という点は、地区全体を通じて多く提案される事業内容、つまり行政区間に共通して必要性が認識されている案件を優先して判断されている。

またコミュニティ会議には、企画委員会が立案した事業企画があった。これらは担当部会において別途具体化の検討が図られる。しかし年度単位で提案される自治会事業を上記のように優先して支援していくことと、企画委員会が提示する事業企画を具体化し遂行していくということの両立は容易ではない。実際には、意欲的な部会においては部会主体の計画づくりが実現しているものの、多くの場合は旧組織にて構成した部会事業へ自治会提案を反映し少しずつ年度事業計画を修正していくことが行われている。旧組織にて構成した部会事業も、同じように自治会からの要望を集約整理したものであった。

(3) 事業成果

①活動助成による事業発意の促し

当地区では、自治会の自由な発想による事業発意を受けとめていくことで多くの事業が実現している。活動助成のしくみを用意することで、様々な事業を多元的に実践していくことが想定されているものと解釈できた。一方で、実際には先に述べたように共通性や平等性が重視されることで、事業内容が既に顕在化している事業へ成果が集約されていることが特徴である。

当地区では、交通安全や犯罪抑止、歩行者というテーマからの道路空間整備事業が行政区単位で積極的に行われていた。多くは潤沢な資金に支えられた簡易な土木施設整備・修繕事業や花壇の設置である。本制度によってコミュニティ会議に交付される交付金は、自治会等地区内団体へ資金や備品を配分するために多くが拠出される。

②コミュニティ会議の企画による新規事業

まちづくり計画に基づく事業として提示された事業は、自治会の提案事業から淘汰されていく実態があった。そのなかでもコミュニティ会議が企画立案から主導する事業として残存させてきたものがいくつかあることがわかる。ひとつは、地区内（行政区間）の住民交流という共通したテーマを有する各種イベント事業であった。もうひとつは、宵宮にかかる周知や助成による地区内団体活動の活性化を図るための事業である。コミュニティ会議では、宵宮を重要な地区文化として位置づけていることが伺える。

③活動助成を通じた課題の共有と自治会活動の展開

コミュニティ会議では、「それぞれの行政区が自分たちでやろうとして計画された事業に積極的に取り組む環境をつくること」を、活動助成を通じて実践してきた。この結果、本制度下で取り組まれる事業内容が既に顕在化していた簡易な施設整備事業に集中し、このことが課題として認識されていた。コミュニティ会議では、施設整備以外の事業を推進するため、自治会がそれぞれの地域課題を踏まえて改めて事業を設定することを呼びかけている。こうした課題認識は、一部の自治会においても共有されている、独自のまちづくり計画を策定するための新たな取り組みが開始され、地域課題の調査把握やこれまでの活動の見直しを含めた独自の事業設計が漸進的に展開していた。このような地区内団体の活動を誘発しているという点において、コミュニティ会議が整備した活動助成の仕組みは、地区内団体の育成に対する効果が認められると言えよう。

(4) 振興センター職員による取り組み支援

花巻中央地区での事業成果のひとつは簡易な土木施設整備・修繕事業であり、その実績は他の事業と比較すると非常に多い。なかでも花巻市が廃止した事業の枠内で行われることが主であったため、振興センター職員の役割が、これら各事業に関する本庁担当課との連絡調整となることは必然的と言えよう。当地区では、主に自治会等地区内の各団体が主体となって事業を実施していくが、これらの取り組みについて積極的に関与することは行われていない。

3-4 事例2：湯口地区コミュニティ会議

3-4.1 地区概要

湯口地区は、東部は住宅地、西部は市場まで山間地が広がり、東西で生活スタイルや地域課題が異なる地区であることが特徴である。西部の溪谷沿いには温泉郡を有しており、これらは地区の主要な産業のひとつとなっている。およそ 2200 世帯、人口約 7500 人を有しており、高齢化率は約 30%と比較的高い。地区内の行政区・自治会数は 23 である。

3-4.2 組織運営と取り組みの方法

湯口地区コミュニティ会議は、役員会と事務局、生活環境、教育、保健福祉、産業の 4 つの部会から構成されている。コミュニティ会議の部会は、全行政区・自治会の代表者以外にも、教育振興協議会や体育協会、社会福祉協議会など地区支部組織、消防団や PTA、農協、温泉組合や福祉事業所、建設業等の事業関係者など 19 団体の代表者が配置されている。組織の決定機関を担うのは、全行政区・自治会代表者であり、任期 2 年の代議員を務めている。

湯口地区では、面積が広く先述のように東西で異なる地域課題を有すること、また地区人口も多いことから、制度導入当初よりコミュニティの限られた人材では課題に対応しきれないとの認識を持っていた。そこで、市交付金を活用して事業展開するための担い手をコミュニティ会議外へ求めるために、「地域づくり支援事業」として地区独自の助成制度を創設している。コミュニティ会議の特徴は、地区内の各種団体の参加を確保した部会活動と、「地域づくり支援事業」を通じた地区内団体の活動支援という 2 つの方法を並行させる戦略にある。市からは年間 1,085 万円の交付金が交付されており、コミュニティ会議の全ての事業はこれを財源としている。

3-4.3 まちづくり計画の策定と内容

まちづくり計画を策定するにあたり、コミュニティ会議では、地区内の住民に対する調査を行っている。ひとつは、全戸を対象としたアンケート調査であり、多様な世代の意見を収集することを狙いとして、各個 2 枚のアンケート調査票を配布している。さらに、行政区・自治会単位のワークショップを開催し、自治会などの地域役員を中心とした人材の意見を集約している。ワークショップは、コミュニティ会議の事務局を中心に企画運営されており、地区内の全 23 行政区・自治会のうち、19 箇所で開催していた。アンケート調査およびワークショップは、いずれも「困っていること・改善のアイデア」「やってみたいこと」について住民の広く自由な回答を得ている。

これらの結果は、事務局において整理され、関連する部会へ振り分けられている。この段階で、例えば病院・医療の撤退や小学校の統廃合への対応、居酒屋等を含めた各世代に応じた居場所や公共空間への要求については多くの意見が寄せられているものの、除外されていることがわかった。各部会では、事務局によってある程度設定された地域課題をもとに、事業企画を

検討しており、これらを積み上げる形式でまちづくり計画を策定している。

まちづくり計画は、事務局が役員会と調整しながら最終的に明文化しており、その後、総会の議決を経て最終決定している。この結果については全戸配布の広報紙や、ホームページ、ブログでも公開されている。

取り組み開始から3年が経過したまちづくり計画の見直し時には、PIの取り組みとして、広報紙や、ホームページ、ブログに計画内容が掲載されている。

計画には、3年間を想定した部会別の事業企画が、基本方針、重点施策、基本事業、実施事業の項目で記され、実施主体も明記されていることが特徴的である。部会には、地区内の主要な各種の団体代表者が参加しており、計画策定過程における事業企画の検討時には、事業の実現に向けた各種団体間の合意がある程度図られていると解釈できる。

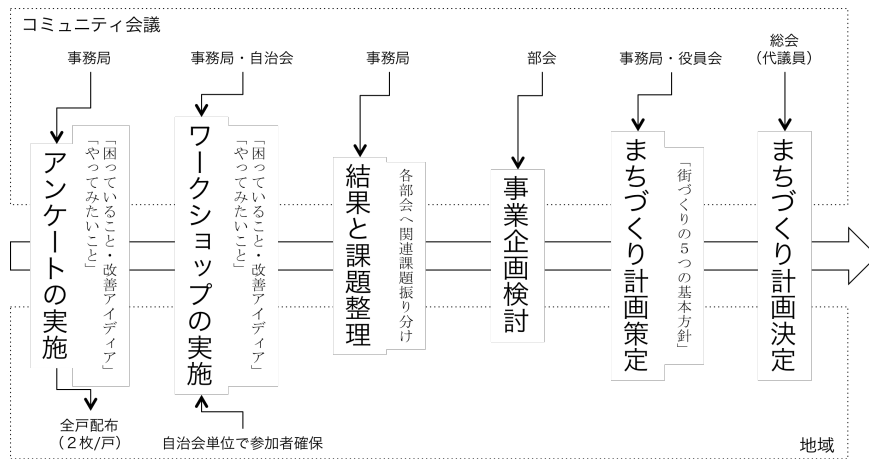


図 3-4.1 湯口地区まちづくり計画策定プロセス

表 3-4.1 湯口地区まちづくり計画

(湯口地区資料をもとに作成)

部会	基本方針	重点施策	基本事業	実施事業	実施主体
生活環境	住民自らが行動する良好な生活環境づくり	観光地にふさわしい清潔なまちづくり	美化意識啓発	犬の糞ポイ捨て対策事業	公衆衛生組合協議会
		地球環境への配慮 情報化社会への対応	環境意識啓発 インターネット環境向上	枚ノック運動推進事業 光回線導入のための署名活動	コミュニティ会議
保健福祉	人情味あふれる人と豊かな資源を活かした元氣な湯口の里づくり	高齢者の健康づくりの推進	老人福祉センター活用 社会福祉施設との協働	地区民の活用推進 利用時間延長等の廣情 湯の華クラブとの共同事業	(仮)保健福祉部会 (仮)保健福祉部会
		生活習慣病の予防推進	振興センターの活用 健康診断の受診率向上	軽スポーツによる健康推進 健康教室開催事業	スポーツ推進協議会 保健推進員協議会
		地産地消の推進	健康診断の周知 地場産品の活用	「みんなで湯口米を食べましょう」事業 湯口でとれる食材を使った料理教室	(仮)保健福祉部会 食生活改善協議会 食生活改善協議会
教育	みんなの連携・協働による湯口のまなびの里づくり	子供の健全育成	地域と学校が一体となった子育て推進	ボランティアによる読み聞かせ 文庫整備事業	教育振興協議会 教育振興協議会
		世代間交流の推進	子育て支援の充実	地域合同教育講演会開催 地域子育て情報ガイド作成	教育部会 教育団体
		郷土芸能の伝承・復活活動推進	交流機会の確保 挨拶運動の推進	スポーツイベント参加促進 挨拶標語の周知	各種団体 振興センター
産業	観光と農業で交流促進を図る友悠湯トピアづくり	交流人口の増加 地域の魅力再発見	小学校統廃合問題への対応	郷土芸能調査、広報 伝統芸能を楽しむイベント開催	教育部会 教育部会
		住民にも観光客にも優しいまちづくり 地域活性化の推進	産地間交流と温泉のPR 自然・文化・伝統マップ作成	産地間交流と温泉のPR 自然・文化・伝統マップ作成	うみやま産地間交流事業 振興マップ作成
				案内板設置 観光と農業の融合による景観づくりと特産品開発	コミュニティ会議 コミュニティ会議

3-4.4 助成制度「地域づくり支援事業」

(1) 助成対象

湯口地区が、市の交付金使途のひとつとして創設した助成制度の特徴として、その対象団体が、コミュニティ会議の部会へ参加が確保されているような行政区・自治会や学区単位の各種地縁組織のみではなく、「地域づくり団体」として「まちおこしやボランティア活動を行っている団体、NPO法人など」も含めて設定している点が挙げられる。助成制度の対象となる「地域づくり団体」は、これまでの活動実績がなくとも、構成員が確保され、且つ規約を定めていることが申請条件となっていた。そのため、規模の小さな団体や、新たに設立した団体・グループにも事業提案の機会が保障されることとなる。

対象となる事業として5項目が設定され、上限30万円とした事業費の4分の3以内が助成される。対象事業のテーマに関係なく、新規に行うソフト事業については事業費の全額（上限10万円）と設定されており、インセンティブとしての狙いがあった。また、花巻市が廃止した事業は、①及び③の対象枠で受け止めることが想定されている。

表 3-4.2「地域づくり支援事業」の概要

(湯口地区資料をもとに作成)

対象団体	【地域団体】 行政区・自治会、地域振興協議会、学区単位の団体など 【地域づくり団体】 まちおこしやボランティア活動を行っている団体、NPO法人など
対象事業	①生活環境の改善や景観づくり、自然保全を図る事業 (花壇の整備、案内板の設置、景勝地の美化整備など) ②歴史や文化を保存伝承する事業 (郷土芸能の記録保存、講習会、学習会など) ③防犯や交通安全に関する事業 (通学パトロール、防犯灯設置など) ④地域の交流を深める事業 (世代間交流イベント、健康づくり講座など) ⑤その他、地域の特色ある事業や社会貢献事業など
補助金額	・補助金対象事業の4分の3以内(上限30万円) ・ゴミ集積所整備事業は、補助金対象事業費の3分の1以内(上限10万円) ・新規に行うソフト事業は全額(上限10万円)
申請書類	交付申請書、事業計画書、収支予算書、団体概要がわかる資料

(2) 事業実績

平成20年度は、この助成制度を活用して全20件の事業が行われている。このうち14件は延べ15の行政区・自治会による提案事業であり、その他、3件の行政区単位の芸能団体、ゲートボール同好会や巨杉保存会からの提案がある。これらは以前より地区内で継続的に活動してきた団体であった。このようなそれぞれの個々の活動目的達成のための小さな活動が、コミュニティ会議事業と連動的に発展していく事例があった。地区内に多く存在する芸能団体は、当助成制度を活用して各々の衣装更新や芸能の講習会などを実現させ、この次の段階として地元温泉組合とコミュニティ会議部会との連携事業へ活動を発展させている。この連携事業は、芸能伝承や温泉入浴など多種ニーズに対応したものであり、まちづくり計画に基づく事業であった。

残りの1件では、地区内にある福祉事務所の若手職員らが新たに「地域福祉フォーラム実行委員会」を組織し、地域福祉をテーマとしたパネルディスカッションを実現させている。

(3) 事前相談と団体設立支援

申請の窓口となっている振興センター職員やコミュニティ会議事務局には、申請団体が事前に相談を寄せる場合があった。ここでは事業内容や経費の確認、書類作成に関する助言が主に行われている。この他、新たに組織を設立しようとする場合には、規約整備に関する支援や、組織の設立総会開催支援などが関連して行われていた。これらは新組織の当助成制度の活用に必ずしも繋がるものではなかったが、振興センター職員や事務局のこうした取り組みは、主体形成支援の一助となっているものと考えられる。

3-4.5 事業の具体化

(1) コミュニティ会議主体事業

湯口地区コミュニティ会議の主体事業の多くは、まちづくり計画に記載された事業企画を、各担当の部会が年度単位で具体化していく。この他、主要なメンバーによって随時設定される事業があり、これらはまちづくり計画内容との関連は意識されていない。本制度導入に伴い廃止された、自治公民館運営費及び教育振興運動協議会への補助金は、慣例に従い、毎年度、同額が交付されていた。以降では、計画記載内容の具体化に限って述べていくこととする。

コミュニティ会議の各部会が主体となり年度単位で実施する事業は、まちづくり計画策定のための検討段階で企画立案されたものである。計画策定のために事務局によってある程度整理され設定された地域課題・目的は、事業企画の立案段階で、さらに部会によって限定されていく。この課程の中で、各部会が対応すべき事業内容は、部会員の時間や労力ともに限定された活動力を考慮して意識的に選定されていくことがわかった。既にいくつもの地域役員を兼任している人材や、各々の活動を抱える地区内団体の代表者が、コミュニティ会議の主体事業を担っていくことが前提となっていることがその要因となっているものと考えられる。各部会による検討結果は、事務局を中心に単年度計画にまとめられる。各事業は、実施後に広報紙やブログにおいて報告されているものの、まちづくり計画策定作業以降については、地区住民の評価を受け止めるしくみや機会も用意されていないことがわかった。

まちづくり計画に記載された事業の実施が中止されることはない。これは計画策定段階で、既に実施主体および連携主体間の合意が図られていることがひとつの要因と考えられる。また計画が想定する3年間の事業企画は、基本的には毎年度継承されていた。部会を構成する各種団体代表者が年度単位で入れ替わる場合も見られ、新たな人材への活動の引き継ぎに時間を要することで、前年度活動の評価や見直しなど事業内容の議論には発展しない実態も関連していると考えられる。

(2) 助成制度「地域づくり支援事業」を通じた地区内団体活動支援

「地域づくり支援事業」は、毎年度はじめに申請期間が設けられる。先述のように、申請を行おうとする団体は、必要に応じて振興センターや事務局への事前相談を経て事業計画を策定している。ここでは申請される事業内容に関する介入は極力避けられていた。

こうして助成制度へ提案された事業は、コミュニティ会議の役員による採択審議が行われている。コミュニティ会議では、現在「地域づくり支援事業」は、地区内団体の多様な事業を誘発、実現するための初期段階にあるとの認識があった。従って、各団体の提案事業の採択を決定する際には、内容の是非よりも、行政区・自治会間の平等性や予算の範囲内で可能な限り多くの提案に助成することを重視している。提案数が多い年度については、1事業あたりの交付額を減額することで、より多くの事業を資金面で支援することが検討されていた。

(3) 振興センター職員の役割と事業評価

職員の主要な役割のひとつは、助成制度申請の地区窓口としての役割を果たしながら、市の廃止事業に関連する事項については、担当課との調整を行うことであった。

職員は、コミュニティ会議や地区内団体が実施する事業については、住民自らが決定していく、という点を重視する。事業設定のための取り組みや事業内容について積極的な助言や支援を行っているという意識はない。交付金交付決裁を行う局長も、手続き上は交付金使途の確認を行うことにとどまっている。この立場は、コミュニティ会議が自らまちづくり計画策定作業を通じて住民の意見を収集していることや、これをもとに企画が検討しているとの判断に立脚するものであった。助成事業については、地区内団体が事業提案する行為自体を尊重する。

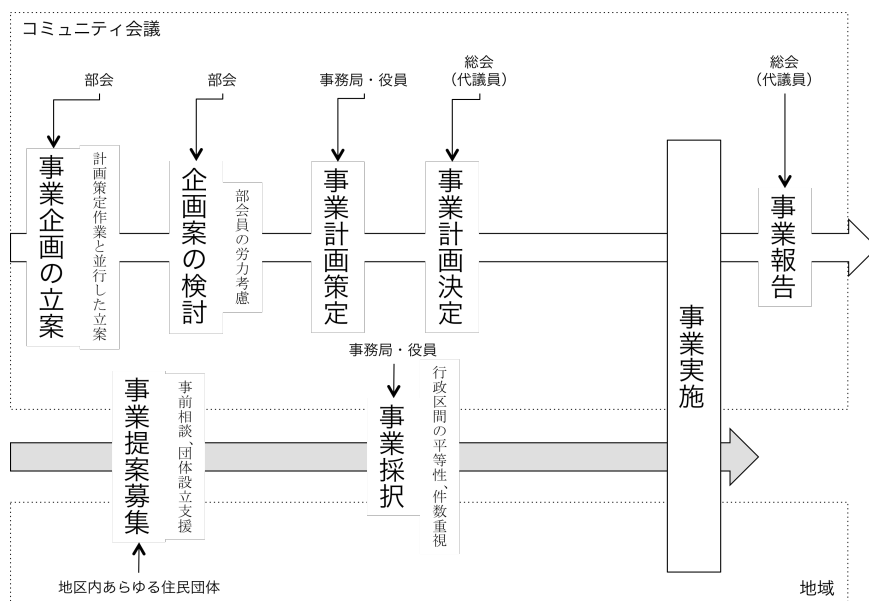


図 3-4.2 湯口地区事業化プロセス

3-4.6 事業内容の特性

湯口地区では、本制度下で年間54件の事業が実施されている。そのうち20件(全体の約37%)については、地区独自の助成制度により各団体の新規事業として実現しているものである。またコミュニティ会議が主体となる事業の多くも、まちづくり計画策定作業を通じて新たに立案

された事業である。既存事業の一部は、その目的や内容を複合化することで新たな展開をみせていることがわかった。イベント、講座、サービス事業の4件の既存事業と関連して、コミュニティ会議主体の5つの事業が構成されている。またこの全ての事業は、コミュニティ会議の各部会と、従来事業主体であった団体を含めた連携事業として実施されていた。

当地区の事業内容の特性は以下の点である。第一は、全事業の44.4%が設備・施設等の整備・修繕事業であり、その多くが市の廃止事業の枠内で実施されていることである。コミュニティ会議の役員が主導した事業（16件中6件）や当地区の助成制度を通じて実施された事業（20件中16件）がこの傾向を支えていることがわかる。これらの実績は、交通安全や犯罪抑止をテーマとした道路空間の整備事業が極めて多く、この傾向は課題として認識されている。一方覆堂整備など文化伝承／芸術をテーマに有する事業も助成制度を通じて実施されている。

この覆堂整備を含め、当地区にとって文化伝承がひとつの重要なテーマとなっていることが第二の特性と言える。先にも述べたように行政区単位で伝統芸能団体や文化的資産の保存会が活動しており、助成制度を通じて講座事業や備品整備事業が実現している。コミュニティ会議でも芸能の調査やマップ作成・配布、イベント事業が行われていた。

第三は、地区内一般住民の発意のなかから新たに見いだされたテーマとして、高齢者福祉に関する健康づくりや介護等サービス、子育てに関するサポートや情操教育、また地域経済活性化に関連した部会事業が実施されていることである。さらにこれら事業は、イベントや講座・講演、チラシやマップの作成・配布（マップ作成は調査事業と重複）という内容をもって実施される傾向があることがわかった。関連した啓蒙も並行して行われていた。

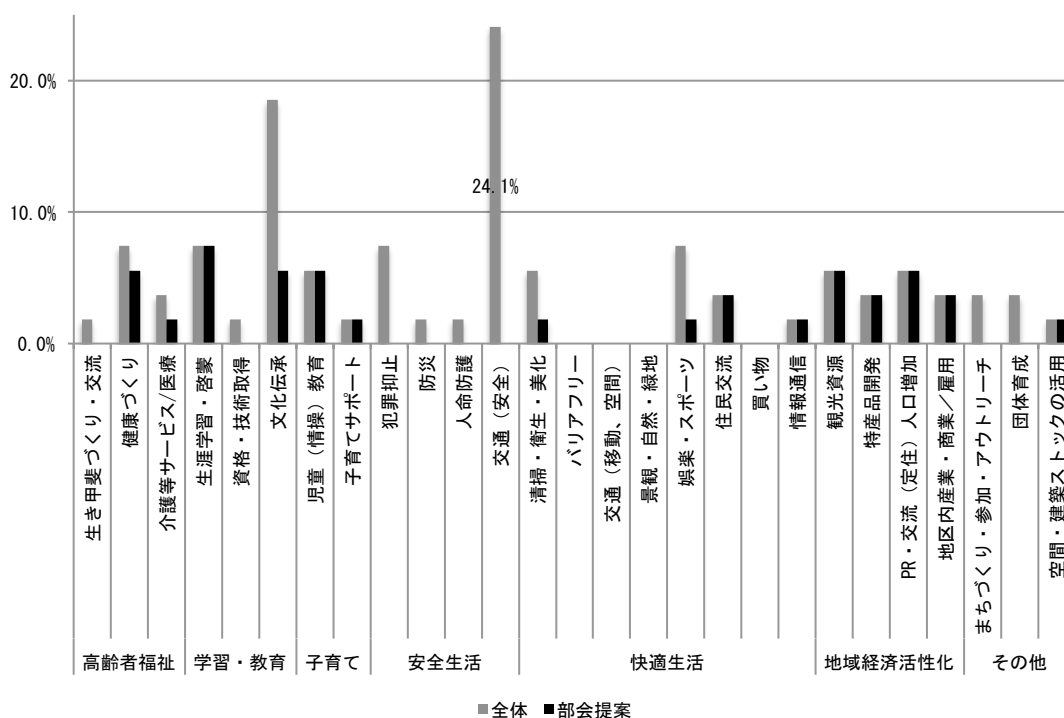


図 3-4.3 湯口地区事業テーマ

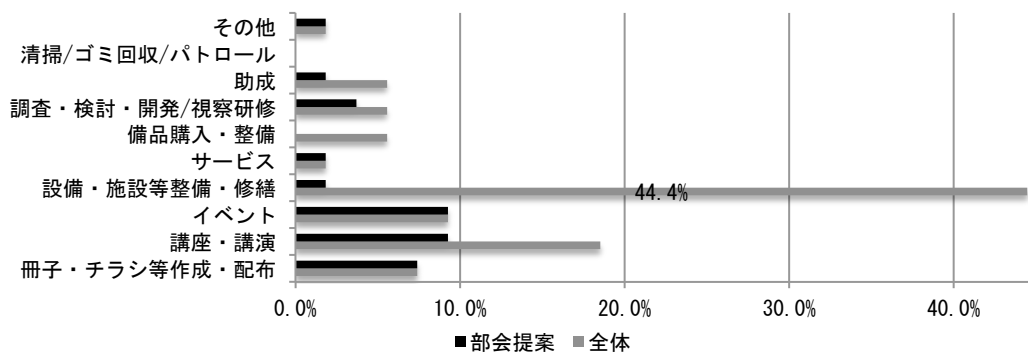


図 3-4.4 湯口地区事業内容

表 3-4.3 湯口地区事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	事業内容										計	
	冊子・チラシ等作成・配布	講座・講演	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	助成	清掃/ゴミ回収/パトロール	その他		
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流		1								1	
	健康づくり		2			1	1				4	
	介護等サービス/医療		1			1					2	10.0%
学習・教育	生涯学習・啓蒙	1	2	1							4	
	資格・技術取得		1								1	
	文化伝承/芸術	1	3	1	3		1	1			10	21.4%
子育て	児童(情操)教育		1	2							3	
	子育てサポート	1									1	5.7%
安全生活	犯罪抑止				3						4	
	防災				1						1	
	人命防護						1				1	
快適生活	交通(安全)				12		1				13	27.1%
	清掃・衛生・美化	1			2						3	
	バリアフリー										0	
	交通(移動・歩行空間)										0	
	景観・自然・緑地										0	
	娯楽・スポーツ		1		3						4	
	住民交流		1	1							2	
	買い物										0	
	情報通信										1	14.3%
地域経済活性化	観光資源	1		1	1						3	
	特産品開発(販売)		1						1		2	
	PR・交流(定住)人口増加			3							3	
	地区内産業・商業/雇用		1						1		2	14.3%
その他	まちづくり参加・アウトリーチ						1				1	2
	団体育成								2		2	
	空間・建築ストックの活用										0	
	その他						1				1	7.1%
計 (実事業数54)	5	15	9	25	2	3	4	4	0	3	70	
	7.1%	21.4%	12.9%	35.7%	2.9%	4.3%	5.7%	5.7%	0.0%	4.3%		

3-4.7 事業事例

(1) 湯口の温泉と伝統芸能を楽しむイベント

湯口地区の観光資源である花巻南温泉郡には、かつては地区内住民も無料で入浴できる温泉宿があった。この「湯口の温泉と伝統芸能を楽しむイベント」には、まちづくり計画策定時の調査において、住民も温泉を気軽に楽しみたいとの声があったことが背景にある。計画策定当初には、特に温泉組合との企画調整が図れず、この点を反映した事業の具体化には直ぐには至っていない。最終的には、まちづくり計画に記載された、教育部会の「郷土芸能の再発見」事

業下へ位置づけられる「伝統芸能を楽しむイベント」と併せて温泉入浴へのニーズを受けとめた事業として、当事業が実施されている。

温泉組合およびコミュニティ会議教育部会の連携事業として実施されたこの事業は、温泉旅館を会場に芸能発表と無料入浴・昼食会が行われ、300名を超える住民が参加している。当日は地区内を3つのルートで走る送迎バスで集客を図っていた。芸能発表を行った当地区の7つの伝統芸能団体は、湯口地区助成制度を活用してその衣装更新や講習会等芸能伝承のための事業を実施してきたものであった。これらの芸能団体の活動活性化が当事業の実施を支えていることが特徴である。

(2) うみやま山間地交流事業

まちづくり計画の策定のために実施したアンケート調査において、地区のPRをやってみたいという要望を受けて産業部会が企画した事業のひとつとして当事業が実施されている。これまで湯口地区にて恒例行事として行われてきた文化祭（おまつり）へ新たな要素が加えられていることがこの事業の特徴である。県内沿岸部との交流、特産品PRという新たなテーマが加えられたことで、文化祭において釜石市水産振興組合による魚介類直送販売や海鮮汁の無料提供が行われている。さらに、コミュニティ会議の保健福祉部会「湯口米を食べましょう事業」からは湯口産米の餅やおにぎりが提供されている。この結果、「うみやま山間地交流事業」は、現時点では既存のお祭り事業において「湯口米を食べましょう事業」とともに実施され、本制度導入以前と比し多くの地区住民を呼び込むことに成功している。

この事業は、湯口産米や山菜、きのこ等を釜石市にアピールする事業を展開し、相互の交流を図ることを想定しているものであった。

表 3-4.4 湯口地区事業一覧
(湯口地区資料をもとに作成)

湯口H20年度		事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費	備考
地域づくり事業 (湯口地域づくり計画記載の部会提案事業)	1	犬のフン・ポイ捨て対策事業	美化意識啓発	チラシの配布	全戸	・コミュニティ会議生活環境部 ・公衆衛生組合協議会	¥0	・公衆衛生組合協議会代表者は成果湯環境部会 ・配布チラシをもって全戸に配布
	2	マイバック運動推進事業	地球環境意識啓発	マイバックの作成、全戸配布	全戸	コミュニティ会議生活環境部	¥450,000	
	3	光回線導入推進事業	情報化社会への対応、インターネット環境向上	署名活動、要望書提出	湯口、太田地区28局管内	・コミュニティ会議生活環境部 ・太田地区振興会 ・花巻市	¥2,480	・市長(要望書、サービス利用希望調査集計表、494回線分岐申込書綴り)→NTT東日本岩手支店 ・市総務企画部長、市公職広聴部長、湯口地区コミュニティ会議会長、湯口事務局2名(市議会議員)が同席
	4	地域ボランティアによる読み聞かせ事業	・子供の健全育成、地域と学校が一体となった子育て推進 ・読書好きな子供を育てること	読み聞かせ担当者による読み聞かせ(紙芝居、絵本等)	幼児、小学生	・コミュニティ会議教育部会 ・ボランティア	¥115,000	行政区ごとの実施、広聴でボランティア(読み聞かせ担当者)募集
	5	地域合同教育講演会開催事業	子供の健全育成、地域と学校が一体となった子育て推進	携帯電話の現状に関する講演会	行政区、民生児童委員、中学生以上の住民	・コミュニティ会議教育部会 ・PTA(湯口中学校、花巻中学校、湯口小学校、前田小学校、若菜小学校)	¥5,250	・岩手県警少年サポートセンター所長が講師 ・PTAが共催、会場は湯口中学校体育館 ・PTA(前田小学校、湯口小学校、湯口中学校)代表者は教育委員会参加
	6	地域子育て情報ガイド作成事業	子育て中の親を支援するため	悩みを相談する機会を載せたマップの作成、全戸配布	全戸	コミュニティ会議教育部会	¥300,000	
	7	地区内郷土芸能調査・広報事業	・郷土芸能の伝承、復活 ・郷土芸能の実態把握	アンケート調査の実施、ポスター作成と自治公民館掲示	行政区、保育園・幼稚園を含む学校を対象とした調査	コミュニティ会議教育部会	¥50,000	
	8	湯口の温泉と伝統芸能を楽しむイベント	・郷土芸能の伝承、復活 ・地域の観光資源である温泉に親しむ機会を設けること	南温泉郷で郷土芸能を鑑賞する(H21湯口地区に伝わる郷土芸能の披露と温泉入浴)	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議教育部会 ・花巻南温泉組合	¥485,000	・H20年度は実施せず、繰り越し、H21年度に実現(300人超参加、遅く温泉まつり) ・(以下参加団体)上根子神楽、オの神かせ踊り、春日高輪傘産語り、円万寺神楽、大沢田植え踊り、中村大神楽、円万寺田植え踊り
	9	老人センター活用事業	・高齢者健康づくりの推進 ・老人福祉センターの活用推進	勉強会の開催		コミュニティ会議保健福祉部会	¥0	
	10	「湯の幸くらぶ」との協働事業	高齢者健康づくりの推進	「湯の幸くらぶ」事業(日帰りデイサービス、レクリエーション)	65才以上の高齢者	・コミュニティ会議保健福祉部会 ・特別養護老人ホーム大谷荘	¥600,000	・特別養護老人ホーム大谷荘代表者は保健福祉部会参加
	11	軽スポーツによる健康推進事業	・冬場の健康増進 ・世代間交流の推進	ニュースポーツ、軽スポーツ講習会の実施	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議保健福祉部会 ・スポーツ推進員協議会	¥20,000	・スポーツ推進員協議会代表者は保健福祉部会参加 ・1/18、2/15(湯口地区社会体育館)：シャッフルボード、室内バレーボール、テニス等(9(昨年支援事業で購入)
	12	健康教室開催事業	・健康意識啓発	ビデオ鑑賞(「ガンと向き合う」をテーマとして、「真珠の3000キロ」上映)、健康講話(市の保健師)	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議保健福祉部会 ・講師：市保健師	¥20,000	・9/25(振興センター)10/23(新田公民館)11/20(下ノ沢公民館)12/18(神明館)1/29(鍋倉ふれあい会館)2/26(中根子公民館)
	13	健康診断周知事業	・健康意識啓発	健康講話	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議保健福祉部会 ・講師：須田内科院長	¥100,000	・3/26(振興センター)：新型インフルエンザ対策、花粉症対策、須田内科院長が講師
	14	「みんなで湯口米を食べましよう」事業	・湯口米のPR、地産産品の活用 ・地産地消の推進	地区文化祭におにぎりや餅を配る	全住民(文化祭参加者)	・コミュニティ会議保健福祉部会 ・食生活改善推進協議会花巻地区湯口分会	¥9,734	・湯口文化祭は既存事業 ・食生活改善推進協議会花巻地区湯口分会代表者は保健福祉部会参加
	15	料理教室開催	・湯口米のPR、地産産品の活用 ・地産地消の推進	地元産の食材を使った親子料理教室の開催	小学3年生以下とその父母(参加者募集)	コミュニティ会議保健福祉部会	¥20,000	・11/15(大沢公民館)12/6(鍋倉ふれあい会館)12/13(下ノ沢公民館)2/14(橋本会館)2/21(上根子公民館)2/28(原の公民館)3/7(中根子会館) ・計7回
	16	うみ、やま産地間交流事業	・住民交流 ・海岸地区との交流	文化祭に産地直産の鮮魚販売、海鮮汁の振る舞い	全住民(文化祭参加者)	・コミュニティ会議産業部会 ・かまいし水産振興企業組合	¥61,369	・産市市の紹介を受けて、水産会社(かまいし水産振興企業組合)に依頼
	17	湯口地区振興マップ作成事業	・地域の魅力を再発見、再認識	地区を再確認するためのマップ(湯口地区ふるさとマップ)文化伝統、名所旧跡等を作成、全戸配布	全戸	コミュニティ会議産業部会	¥300,000	
	18	わかりやすい案内板整備事業	・観光客の増加、利便	古くなって現状にあわない案内板を更新		コミュニティ会議産業部会	¥100,000	
	19	大沢地区ソノ栽培支援事業	・特産品開発と地域活性化 ・ソノ栽培農家の支援	種子代の助成、そば打ち講習会	ソノ栽培農家	コミュニティ会議産業部会	¥100,000	・そば打ち講習会(11/16大沢公民館)
その他	20	事業計画策定事業		計画策定		コミュニティ会議	¥39,600	・会議のお茶菓子代
	21	AED設置事業		AEDを購入、振興センターに設置		コミュニティ会議	¥338,100	
	22	振興センター敷地整備事業		振興センター敷地内にあるサイレンの修理、滑り台の撤去		コミュニティ会議	¥21,000	
	23	除雪機点検整備事業		除雪機13台の点検整備、小型除雪機部品(ペン)購入、小型除雪機保険		コミュニティ会議	¥127,327	H19年度に導入した小型除雪機、市土木環境課より譲渡された小型除雪機
	24	記録映画「沢内・いのちの作法」上映		記録映画「沢内・いのちの作法」上映		コミュニティ会議	¥50,000	9/17振興センターにて
	25	まちづくりリーダー養成事業		全12回のパソコン教室開催	全住民、パソコン初心者参加者募集	・コミュニティ会議 ・花巻ソノネット	¥150,000	・第2第4月曜日(5月～10月)
	26		先進地のまちづくり研修	宮城県大崎市(鳴子町)と関市を研修視察	代議員	・コミュニティ会議	¥283,280	・70,000円は視察用バス借上げ料
	27	団体育成事業		活動助成	教育振興協議会		¥40,000	・市補助金廃止に伴って、同額を助成
	28				自治公民館連絡協議会		¥88,000	
	29	側溝蓋、導水路補修等事業		舗装修理	湯口洗沢地内		¥64,050	
	30			山砂購入	湯口字大沢地内		42,000	
	31			側溝蓋(松材)整備	湯口字天王地内		44,100	
	32			舗装修理	上ノ沢公民館前		¥50,000	
	33			蜂の巣除去	円万寺字観音山地内		¥21,000	
	34			側溝蓋	湯口字二ツ塚地内		¥49,980	
	35	電気料の負担		設置した防犯灯の電気料の負担			¥22,887	
	地域づくり支援事業(補助金制度活用事業)	36	ごみ集積所整備事業		ごみ集積所設置		中根子親交会(中根子行政区)	¥100,000
37		道づくり支援事業		生活道路566mの舗装		熊野行政区	¥1,000,000	業者発注、住民も整備に参加
38				生活道路280mの舗装		神明行政区	¥85,000	
39		交通安全施設整備		カーブミラー設置1箇所		神明振興会(神明行政区)	¥96,000	業者発注
40				カーブミラー設置、損傷による取り替え		志戸平行政区	¥136,500	
41				カーブミラー設置1箇所		中村行政区	¥167,475	
42		防犯灯設置事業		防犯灯2基設置、器具交換1基		鍋倉二行政区	¥70,000	・業者発注 ・事業費53,975円
43		防犯灯設置事業		器具交換4箇所		オの神振興会(オの神行政区)	¥37,000	・業者発注 ・事業費50,400円
44		防犯灯支柱交換等事業		支柱2本交換、器具交換		鍋倉一行政区	¥90,000	・業者発注 ・事業費120,050円
45		大沢公民館敷地整備事業		公民館敷地の側溝整備		大沢行政区	¥177,000	・事業費237,300円
46		鍋倉ふれあい交流センターグラウンド整備事業		暗渠排水工事、整地		鍋倉一行政区、鍋倉二行政区	¥300,000	・事業費500,000円
47		新田ゲートボール場補修事業		砕砂購入		新田ゲートボール同好会(新田行政区)	¥20,000	・事業費20,000円
48		西崎山グラウンド案内板設置事業		案内看板2基設置		西崎山行政区	¥67,000	・事業費82,030円
49		鉛地区地域づくり事業		御夷台産製作物		鉛地区親睦会(鉛行政区)	¥300,000	・事業費450,300円
50		石碑屋根工事		「永徳4年の碑」屋根設置工事		南中根子振興会(南中根子行政区)	¥142,000	・事業費190,050円
51		巨杉御神木安置堂新築工事		覆堂建設		櫻華山延命寺持巨杉保存会	¥300,000	・事業費2,646,000円
52		郷土芸能伝承事業		衣装更新等		中村大神楽(中村行政区)	¥250,000	・事業費340,000円
53		郷土芸能衣装・用具整備、後継者育成事業		服装講習会		円万寺田植保存会(下ノ沢)	¥104,700	・事業費104,700円
54		郷土芸能伝承事業		ご祝いの伝承		橋本会館(橋本行政区)	¥72,485	・事業費83,850円
55		「地域福祉フォーラムinゆぐち2008～絆でつくる湯口の福祉～」開催事業		基調講演、パネルディスカッション	全住民、参加者募集	地域福祉フォーラムinゆぐち2008実行委員会(コミュニティ会議、隣居福祉サービス事業所こぶし苑へふし相談室)	¥100,000	・事業費100,000円、振興センターで開催 ・講演：富士大学経済学部教授石田豊 ・パネリスト：湯口小学校ふれあい委員会、福祉事業所職員 ・実行委員会事務局、こぶし相談室内

3-4.8 湯口地区コミュニティ会議の特徴

(1) 課題の把握：活動助成制度の創設と、まちづくり計画の策定

湯口地区は、農村集落を中心とした東部と、住宅地となっている西部で生活様式が異なる。コミュニティ会議では、こうした認識のもとで、多様で、さらに東西で異なる地域課題に如何に対応していくか、ということが問題であった。

当地区では、地域課題を把握し取り組むべき事業を設定するために、2つの方法をとっている。ひとつは地区独自の活動助成制度であり、もうひとつは、まちづくり計画に基づく事業を実施していくための主体間調整である。活動助成制度においては、地区内のあらゆる主体が活用できるよう門戸が開かれ、それぞれに事業資金が提供されている。実際には地区内の自治会の提案が多くを占めていた。

まちづくり計画の策定にあたっては、コミュニティ会議では全戸アンケートや自治会単位のワークショップを行っていた。より多くの住民の意見を求めるために、アンケート調査の際には各戸2部ずつ調査票を送る工夫がある。こうして収集された、困っていることややってみたいことに関する住民の自由な意見は、コミュニティ会議の部会単位で整理され、まちづくり計画としてまとめられた。湯口地区では、まちづくり計画の策定時、あるいは見直し時を地区住民の意思を確認する要所として位置づけている。

(2) 事業の組み立て

①活動助成制度における採択基準：行政区間の平等性

助成制度を通じた事業採択には、地区内の行政区間の平等性が重視され、行政区単位において採択件数が偏らないよう配慮されていた。それは、活動助成へ申請する団体が、自治会のみならず行政区単位で活動する小規模な団体が多く、現段階ではこれらの団体活動を活発化させることに当面の狙いを定めているためであった。各団体の提案内容や、まちづくり計画との整合性は検討していない。

②まちづくり計画に基づく事業：対内的に確保可能な労力からみた実現性

コミュニティ会議が企画段階から主導する事業はまちづくり計画策定と一連の作業のなかで立案される。これにあたるのがコミュニティ会議の各部会であり、部会に参加する構成員や、或いは構成員の所属元である地区内団体を事業主体として事業が設計されている。予め部会を介して個々の事業主体が確保された上で、主体間の合意の結果としてまちづくり計画が策定されていることが特徴であった。なお、活動助成制度とまちづくり計画に基づく事業の企画と実施は明確に区別されている。

まちづくり計画策定および事業企画立案の取組のなかで、アンケート調査やワークショップにて把握した住民の意見をもとに、地域課題や事業企画案が整理されている。この際、まず市との調整や行政施策・計画の変更が避けられない事項は除外されていた。ここからさらに事業企画案を詰めていく際には、コミュニティ会議内にて確保できる人材の労力や時間的な制限からみた事業実現性を重視している。コミュニティ会議では、寄せられた住民の意見から判断すると取り組むべき地域課題や実施してみたい企画が挙げられつつも、これらについて積極的に事業計画をつくり、具体化していくことはできていない。確保できる担い手が限定されている

という認識によって、事業企画に対しても住民の意見を反映した柔軟なアイデアを投影し難い状況にある。この結果、当初把握された地域課題や目的に対する個々の事業内容の適切性や実施優先度の判断をしきれない。

(3) 事業成果

①活動助成制度の創設による事業発意の促し

湯口地区で整備された活動助成制度は、地区内のあらゆる団体の自由な事業発意を誘導していくものである。多くの実績は自治会によるものであり、交通安全や犯罪抑止をテーマとした道路空間の整備事業が積極的に行われている。これらは行政区単位で、かつ行政区間の平等性が重視されながら展開されているため、実施件数も多く、当地区の実績として注目される。他方、文化伝承やスポーツ、福祉というテーマからのアプローチも活動助成を通じて実現している。これらは自治会以外のテーマ団体、新規団体によるものであった。

②まちづくり計画に基づく事業の創出と既存事業の複合化

文化伝承、高齢者福祉や子育て、地域経済活性化に関連した各種のテーマが住民を巻き込んだ取り組みのなかで設定され、特に文化伝承というテーマは、既存団体の志向とともに当地区の事業実績を支えている。コミュニティ会議部会主体事業は、イベント、講座・講演、チラシやマップ作成事業を中心として展開されていた。このなかには収集された住民の意見を反映させる形で既存事業の目的や事業内容が複合的に発展していた事業があった。これは個々の活動を抱える団体代表者が事業実施に向けた調整を行うことで、効率的な事業展開を志向した結果と解釈できる。

③活動助成を通じた地区内団体の育成支援

当地区の活動助成制度は、地区内団体の育成を狙いのひとつとして創設されている。コミュニティ会議では、団体育成の初期段階として申請団体へ平等に資金提供することを主眼とし、規模の小さな団体も含め地区内活動の活性化を図っている。この結果、まちづくり計画に基づく連携事業が実現している事例もあった。また、助成制度の活用には、事前の相談を受け付けており、職員や事務局員が経費の確認や書類作成に関する助言が行われている。

自治会をはじめとした既存団体の他、組織化される前の住民グループに門戸を広げることを戦略としており、これが新たな団体と事業を生むことに繋がっている。職員や事務局員により規約整備や設立総会開催等の支援が行われていた。

(4) 振興センター職員による取り組み支援と交付金決裁根拠

湯口地区の振興センター局長は、主に市の廃止事業を実施する際の連絡調整を行っていた。その他、行政施策との調整が必要であると想定される事項に関する交渉や調整は行われていない。これはまちづくり計画策定および事業企画段階において予め除外されているためであった。

一方、振興センター職員によるコミュニティ会議に対する支援については、意識的、積極的に行われていることはなかった。まちづくり計画の策定や、事業の企画立案の手筈は、コミュニティ会議の事務局が整えていた。市議会議員（当時）や福祉事務所の若手職員らが事務局を担っており、このような人材の存在も、振興センター職員として積極的な支援介入に至らない

理由のひとつと考えられる。また振興センター局長による交付金決裁根拠もこの点にあった。手続き上、振興センター局長は申請内容のネガティブチェックを行うのみであり、この立場は、コミュニティ会議が主体的に事業企画立案の手筈を整え、地区住民の意向を反映した事業設定を実現させているとの判断に立脚するものであった。

3-5 事例3：田瀬地区コミュニティ会議

3-5.1 地区概要

田瀬地区は、3つの行政区・自治会からなる地区である。山間地に位置し、地区内には田瀬湖が広がる。花巻市で最も人口規模の小さな地区のひとつで、201世帯、人口約580名が居住している。また高齢化率は約40%となっている。医療や買い物など、生活に必要なサービスはこの田瀬地区内では得られない。高齢化が進むなか、住民の生活を如何に維持していくかという点も、当地区の重要な問題となっている。

また、田瀬地区の面積は広く、集落間が離れている。そのため、これまで行政区・自治会間の連携や地区全体としての取り組みはなかった地区である。

3-5.2 組織運営方法と取り組み戦略

コミュニティ会議設立を図る準備段階においても、3つの行政区・自治会をつなぐ田瀬地区として活動することに対する住民の理解を得ることや、まちづくりに対する住民意識の高揚を図ること、さらに高齢化が進むなかで担い手を十分に確保すること、が困難な状況があった。そこでコミュニティ会議運営へは、3つの行政区・自治会の代表者の参加を確保しつつ、必要に応じて行政区・自治会以外の主体との個別の調整を経ることで事業を展開することが当地区の特徴的な戦略となっている。また、制度導入当初から課題とされていた、住民のコミュニティ会議活動への理解や担い手の確保を図ることも、個々の事業実現と同様に重視されている。これら全ての活動は、年間419万円の市交付金を財源としている。

3つの行政区・自治会代表者からなるコミュニティ会議には、役員会、事務局と部会が設置されている。部会は、生活環境、教育、保健福祉、産業の4つにわかれている。コミュニティ会議の決定機関は代議制をとっており、こちらも行政区・自治会から代議員が選出されている。

3-5.3 まちづくり計画の策定と内容

田瀬地区コミュニティ会議では、地区住民に対するアンケート調査および行政区・自治会ごとに行われた地域懇談会の結果をもとにまちづくり計画が策定されていた。その第一段階として、コミュニティ会議の各部会では、地域課題やその対応策案をある程度設定している点に当地区の特徴がある。全戸に配布されたアンケート調査票には、部会で設定された地域課題に関連した生活状況や、対応策への意見等を把握するための設問が設けられていた。なお、教育振興部会では、振興センターが掌握する生涯学習事業への協力支援が部会の主目的とされていたため、本制度導入以前に実施されていた公民館事業に関する参加希望調査が行われている。

アンケート調査の結果をもとに、部会では再度事業企画を検討することで計画案が作成されている。当初設定していた地域課題や対応策は、この段階で、住民の意向をもとに修正され、またからの実現性が判断されている。この検討を踏まえた事業企画がまちづくり計画案に記載すべき内容として検討されていた。計画案は、その後、3つの行政区・自治会ごとに開催され

た地域懇談会を踏まえた修正後、代議員総会の議決により最終的な計画となっている。

まちづくり計画の策定には、振興センター職員の積極的な支援があった。策定過程を設計することや、実際に作業を行うことが住民にとって容易ではないとの判断が住民と職員の双方で共有されていたためであった。職員は、アンケートや地区懇談会を設定し、さらに課題設定や事業企画へは事業アイデアを投入している。事業企画をまちづくり計画としてまとめる際には、計画の構成、明文化も職員の手で行われている。

計画は3年を期限とした事業企画で構成される。当計画に記載される部会別の事業企画には、各々、期待される事業効果と成果目標が設定されている点が特徴である。期待される効果には、事業の直接的な成果の他、各種まちづくりのテーマや社会的問題に対する関心喚起や意識高揚が多く想定されている。成果目標についても、事業への参加者数やサービス利用者数の他、住民の満足度や意識の変化が重視されていることがわかる。

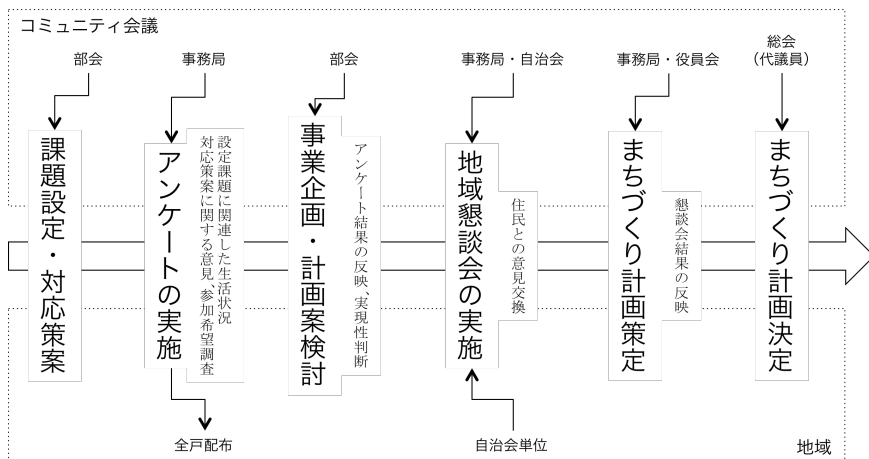


図 3-5.1 田瀬地区まちづくり計画策定プロセス

表 3-5.1 田瀬地区まちづくり計画

(田瀬地区資料をもとに作成)

部会	事業名	事業内容	期待される効果	成果目標
総務企画	公共施設利用事業	小中学校・保育園の跡地利用	地域づくりの意識高揚	
	地域づくり推進事業	地域懇談会、地域状況調査、情報発信	地域づくりの意識高揚	地域づくりに一生懸命と感じる住民の割合80%
生活環境	田瀬湖周辺景観づくり事業	田瀬湖周辺の眺望確保	眺望確保、景観づくりの意識高揚	参加世帯50%
	自然環境保全推進事業	田瀬湖水質調査、不法投棄防止、合併処理浄化槽普及	環境保全に対する意識高揚	合併処理浄化槽普及率40%
	リサイクル推進事業	フリマ調査・研究、オイルステーション設置	資源有効活用に対する意識高揚	リサイクルに取り組む世帯80%
保健福祉	防犯灯設置事業	6箇所の防犯灯整備	地域の危険防止	
	高齢者福祉推進事業	高齢者福祉対策推進	高齢者対策、介護施策への関心向上、地域福祉の増進	田瀬に住んで満足と答える高齢者70%
産業振興	健康づくり、社会福祉講座	各種講座の開催	健康に対する関心向上、学習意欲喚起	講座参加住民30%
	地域資源活用促進事業	特産開発、観光百合園、観光山菜園の整備	地域資源への理解、地域振興	地域資源の活用実感50%、来客数200人
建設	川崎市との交流促進事業	物産交流、川崎市民保養所施設の利用、定住促進	産直の推進	産直利用者50人、移住件数1件
	県道の除草等事業	県道除草事業の受託、安全確保パトロール	景観確保、歩行者安全の確保	除草年3回、パトロール年1回
	カーブミラー設置事業	8機のカーブミラー設置	交通の安全確保	
防災	市道側溝整備事業	側溝整備	有効幅員確保と交通安全	道路整備状況に満足している世帯80%
	地域防災推進事業	防災設備の位置図配布、ジェットシューター、防火衣整備	防災関心向上、有事の際の迅速な活動	消防団員確保100%、火災報知器設置世帯70%
教育振興	生涯学習推進事業	振興センター主催事業の支援、協力	ニーズに対応することで豊かな人生実現	満足と答える参加者70%

3-5.4 事業の具体化

(1) 事業具体化の要所

まちづくり計画策定作業に引き続き振興センター職員の支援のもとで、コミュニティ会議の各部会によって、全ての事業の具体化作業が進められている。ここでは、コミュニティ会議の部会が提案する事業内容の質を向上させつつ、また事業の担い手を対外的に確保していくために多くの手順を踏んでいることが特徴である。その要所として以下の点が挙げられる。

第一は、行政区ごとに実施する地域懇談会であり、年度あたり3回行われる。第一回目の懇談会は、年度初めに地区内3カ所（自治会単位）開催され、前年度の事業評価とこれを受けた事業企画の提案がなされる。第二回目は、随時事業が実施されるなかでの中間報告である。第三回目は、年度末に行われ、1年間の事業成果や課題を事務局にてとりまとめ、3カ所で実施される地域懇談会において提示されている。いずれの段階でも地域懇談会にて行われる住民との意見交換の結果をその都度集約し、事業企画案の修正や事業成果の確認が行われている。特に第三回目の地域懇談会では、併せて全戸アンケート調査が行われており、両者ともに事業内容やその成果、課題に対する地区住民の意見の収集と、各事業への参加状況やサービス利用状況、満足度についても調査されている。これらの結果は、事務局を中心に整理され、部会とともに再度事業の評価が行われている。この際の指標となるのは、まちづくり計画に記載された成果目標である。

また、この3回の地域懇談会やアンケート調査は、住民の関心を深めることも目的となっていた。これらの機会には、興味のある事業や、事業の担い手として参加したい或いは参加できるかどうか、といった質問を常に住民に投げかけている。この結果実際にコミュニティ会議やその個々の事業の企画運営へ参加したいという住民が増加していることがわかった。

第二は、事業別の、受益者ニーズ調査、資源提供者の意向調査、および実地踏査である。年度の事業計画が策定され、事業対象者や資源提供者が明確になると、彼らの意向調査の場が設定される。例えば、保健福祉部では、「高齢者福祉対策」事業では、高齢の地区住民、要介護者および介護者との協議を経て事業計画が詰められている。産業振興部会の「定住促進」事業では、空地や森林等の土地所有者に対し、実際に移住者に土地を提供する意思や用意があるかどうかについて調査され、この結果事業は一時断念されている。また、田瀬地区においても要望が顕在していた道路整備事業やカーブミラーの修繕、設置事業については、建設部会が各行政区からの申請箇所の実査を行い、交通安全の観点からの危険度、および事業優先度を判断している。

第三は、各事業の主体として想定する団体との、個別の懇談会である。これは、これまでの取組で地区住民の意向を反映した事業企画と、実際に事業を実施していく主体の投入可能な資源や意向、提示条件等との調整の場として機能している。この課程により、地区内の各種団体の他、花巻市を初めとする政府関係団体、事業者など、多様な主体による事業が展開されている。一方、事業企画と想定した実施主体の意向との調整が図れず、事業実施が断念される事例もみられた。特に住民の参加を想定していたもの、老人クラブ等地縁団体を実施主体として想定していたものに関しては、この傾向が認められた。

(2) 振興センター職員の役割と事業評価

以上の特徴をもつ事業の具体化のための過程は、振興センター職員が組み立てコーディネートしていた。また事業設定のための各段階においても職員による積極的な支援のための取り組みがみられる。ひとつは地域懇談会やアンケート調査の結果を整理し取り組みへ反映させるための、事務局支援と企画アイデア支援である。もうひとつは、事業の実施に向けた各種調査と事業主体別の懇談会を経て、最終的な事業内容を判断し実現可能な事業へ決着させていくことであった。

振興センター局長は、交付金交付の手続きにおいては申請内容のネガティブチェックを行うにとどまっている。局長自ら、上記のような積極的支援を行いながら事業企画を注視していることがその立場の根拠となっており、特に住民の意見をきちんと事業内容へ反映させているとの判断を重視していた。

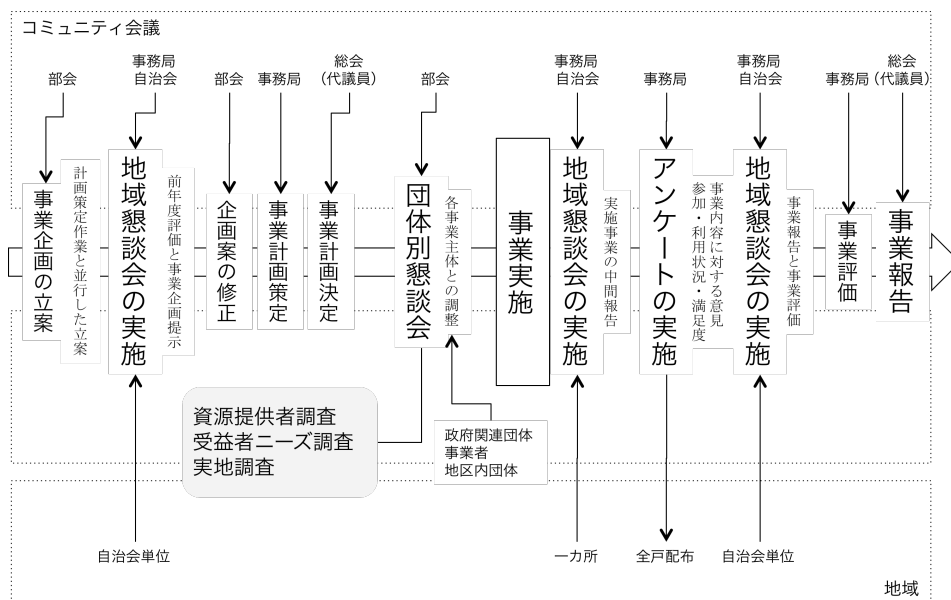


図 3-5.2 田瀬地区事業の具体化プロセス

3-5.5 事業内容の特性

田瀬地区では、年間 34 件の事業が実施されている。全ての事業が、コミュニティ会議によって設計されているものであり、その多くが当制度導入後の取り組みによって新たに企画された事業である。教育振興部会の生涯学習事業を始め、当制度下以外で行われてきた既存事業を継続している場合には、その内容が発展していることがわかった。当地区の事業内容の特性は以下の点が挙げられる。

第一に、地域経済活性化と高齢者福祉、文化伝承という大きく 3 つのテーマが当地区の主要なアプローチである点である。地域活性化に関連した各種のテーマ下では、空間・建築スツ

クの活用や景観・自然・緑地のテーマと併せ、特産品（マイタケ）生産や交流・定住を受け入れるための施設等整備事業などがあつた。また高齢者福祉テーマ下では交通（移動）のための調査・検討事業や高齢住民への助成事業が実施されている。文化伝承テーマでは生涯学習事業が実施されている。さらにこれらには啓蒙が並行した目的として掲げられている。

第二は、各種の調査や検討、研修を内容とした事業が最も多く、全体の34%を占めることである。ひとつは、これまで見てきたような事業設計や活動周知のためのアウトリーチ活動であり、コミュニティ会議の事業として継続的に予算化されていることがわかる。また、例えば、建築ストックの活用や交通（移動）をテーマとした「公共施設等利用促進事業」は、実施した事業内容をみても、現段階では事業を設計していく作業過程にあることがわかる。このように事業を実施するまでに時間をかける場合が多く、また段階的な取り組みが想定されている事例があるため、年度単位ではこのような特徴がでてくるものと考えられる。

第三は、田瀬地区での多様な事業内容を支えているのは他団体との連携であるということである。コミュニティ会議と他団体との連携事業は全13事業あり、そのうち6件は政府関係団体との施設整備事業である。そのほか、部会主体の事業や個人への助成がある。部会が主体的に実施する事業の半数以上は調査・検討、他は、講座、冊子等作成配布（エコバック）、備品購入・配布事業にとなっていることがわかる。

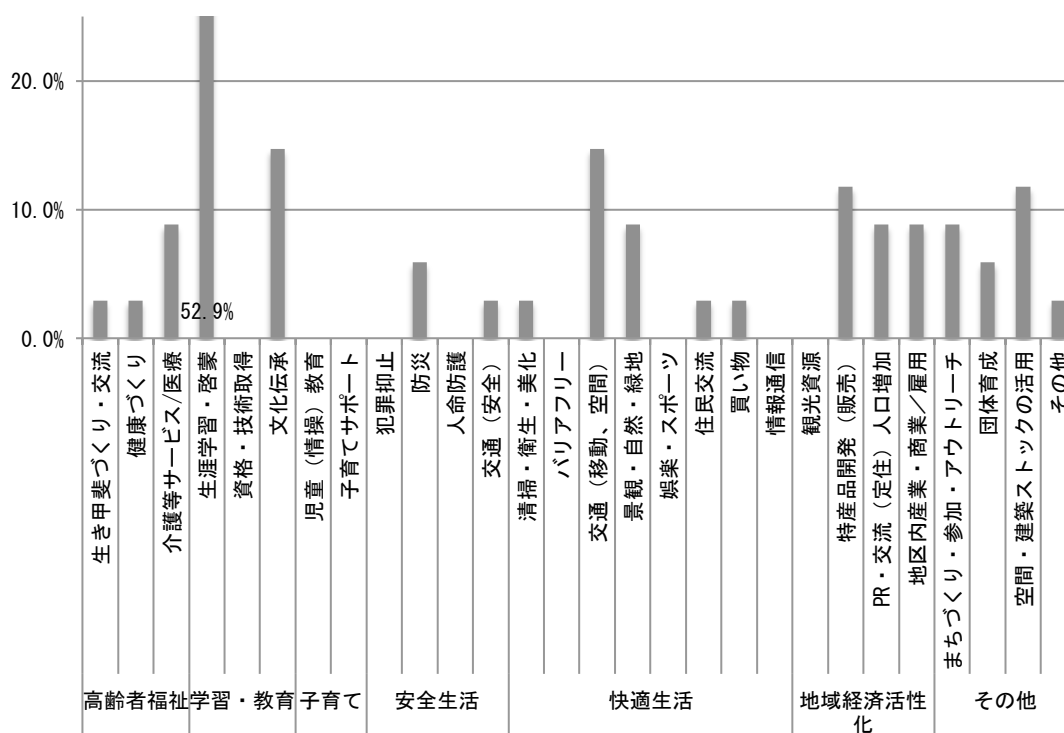


図 3-5.3 田瀬地区事業テーマ

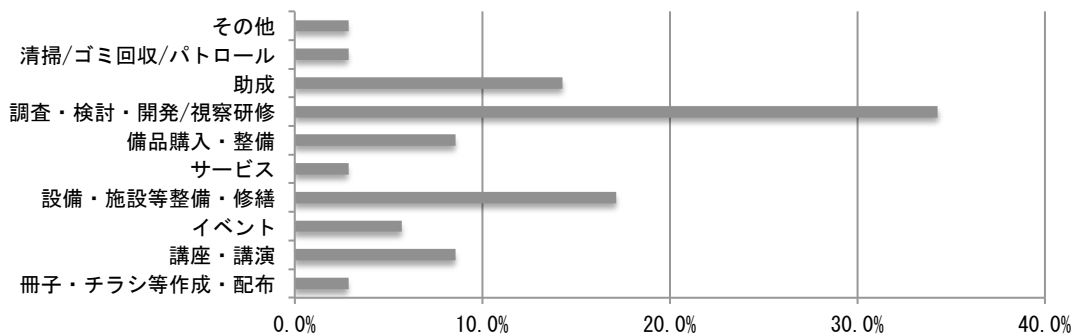


図 3-5.4 田瀬地区事業内容

表 3-5.2 田瀬地区事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	事業内容										計
	冊子・チラシ等作成・配布	講座・講演	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	助成	清掃/ゴミ回収/パトロール	その他	
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流				1						1
	健康づくり		1								1
	介護等サービス/医療		1					2			3
学習・教育	生涯学習・啓蒙	1	2	1	4	2	4	3	1		18
	資格・技術取得										0
	文化伝承/芸術			1				2	2		5
子育て	児童(情操)教育										0
	子育てサポート										0
	犯罪抑止										0
安全生活	防災					1	1				2
	人命防護										0
	交通(安全)				1						1
快適生活	清掃・衛生・美化					1					1
	バリアフリー										0
	交通(移動・歩行空間)						5				5
	景観・自然・緑地		1		2						3
	娯楽・スポーツ										0
	住民交流			1							1
	買い物			1							1
	情報通信										0
地域経済活性化	観光資源										0
	特産品開発(販売)			1	1		1			1	4
	PR・交流(定住)人口増加			1	1		1				3
	地区内産業・商業/雇用				1		1			1	3
その他	まちづくり・参加・アウトリーチ						3				3
	団体育成					1			1		2
	空間・建築ストックの活用				1		2		1		4
	その他			1							1
計 (実事業数34)	1	5	7	11	2	4	20	9	1	2	62
	2.9%	14.7%	20.6%	32.4%	5.9%	11.8%	58.8%	26.5%	2.9%	5.9%	

3-5.6 事業事例

(1) 地域特産開発事業：川崎市民保養交流施設建設予定地の利用と産直の推進

田瀬地区では、遊休地の活用を地域課題のひとつとして設定し、まちづくり計画策定時のアンケート調査において、土地の利用方法、施設に関する住民の意見を収集している。このなかで、15年ほど前に川崎市が購入した田瀬湖湖畔の47000平米の土地の活用を図るための事業として、当事業が実施されている。川崎市は当初川崎市民の保養所建設のために、整地と道路整備を行ったものの、その後施設建設は進まず、花巻市へ土地が譲渡された。当初、コミュニテ

ィ会議では、この土地に施設を建設することを独自に想定し住民アンケート調査を行っている。しかし花巻市では、この土地の利用に際し、花巻市民と川崎市民の交流推進のための施設を設置することという条件を提示したため、建設部にかわり産業振興部の地域特産開発事業として土地の活用を図ることとなった。この花巻市との交渉・調整にあたったのは振興センター職員であった。

川崎市民との交流を図るために農業体験施設として茸園を整備している。地元の共有林組合が中心となって、木々の伐採と田世湖の眺望確保、園整備を行い、サマーキャンプに訪れた川崎市の子供達と舞茸の菌床を設置している。事業計画では、当茸園で生産した舞茸をイベントに活用することが予定されていたが、舞茸が育たなかったために、この点は実現できなかった。今後は地域住民、団体による茸の生産拡大と、特産化、都市・農村交流の促進を図っていくとしている。

(2) 高齢者福祉推進事業：バス助成券・タクシー券発行

高齢者率 40%という地区特性から、保健福祉部では高齢者の福祉対策を重要な課題として設定した。住民アンケート調査で介護とバス料金に関するニーズを確認したことから、バス助成券の発行事業が振興センター職員から提案された。

市営バスを利用する高齢者、介護認定者の介助者を調査し、対象となる全 84 名に、一枚 500 円のバス乗車助成券の発行している。有効期限を 10 ヶ月間とした助成券をおよそ 1300 枚発行し、その費用はコミュニティ会議が負担している。振興センターの市職員が担当課及びバス運行事業者と交渉、調整したことで事業が実現しており、バス助成券の利用率は最終的には 90%を超えるものとなった。また、高齢者等福祉タクシー事業として、タクシー乗車助成券も発行されている。こちらは、高齢者に対し 500 円券を月 2 枚、介護認定者に対し 500 円券を月 4 枚の発行であった。実際には 14 名の利用申請を受けて全 72 枚が配布されている。

特にこれら事業は、「田瀬地域公共施設等利用促進事業」による公共交通の検討のための取り組み（勉強会、視察、地域懇談会、利用者面談調査）と関連して設定されており、2種の助成券の発行は、利用者の把握と需要の確認を図るための事業としても位置づけられている。この結果、次年度以降には乗り合いタクシーの試運転へ事業が発展していることが特徴である。

第三章 岩手県花巻市「小さな市役所」

表 3-5.3 田瀬地区事業一覧
(田瀬地区資料をもとに作成)

事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費	備考
1 田瀬地域公共施設等利用促進事業(旧田瀬中学校の利用)	旧田瀬中学校の利用方法検討	利用方法の検討	コミュニティ会議総務企画部	・コミュニティ会議総務企画部 ・市		・各種事業において中学校利用へ ・12/24市の方針、H21年度より振興センター移設、施設の貸し出しなど
2 田瀬地域公共施設等利用促進事業(田瀬保育園の跡地利用)	保育園閉園記念事業	補助金			¥100,000	・利用計画等に関する取組は行われていない
3 田瀬地域公共施設等利用促進事業(公共交通)	田瀬地域公共交通(市営バス田瀬線)のあり方検討	地域懇談会	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議総務企画部 ・コミュニティ会議保健福祉部 ・市		・8/22旧田瀬中学校内地域懇談会(約50名参加) ・予約応答型の検討へ
4		勉強会の開催	役員、代議員	・コミュニティ会議総務企画部 ・講師:NPO法人いわて地域づくり支援センター若葉千穂		・10/30公共交通学習会(役員、代議員対象) ・講師:NPO法人いわて地域づくり支援センター若葉千穂
5		バス利用面接調査	バス利用者、参加者募集	コミュニティ会議総務企画部		・11/8自治会ごとのバス利用面接調査(35名参加)
6		視察研修		コミュニティ会議総務企画部		・山形県川西町
7		公共交通実施計画策定		・コミュニティ会議総務企画部 ・市		・2/6旧田瀬中学校内にて説明と意見交換会(20名参加) ・H21・田瀬地域公共交通調査会議の開催へ、実現へ向け取組(調査、試験運行等)
8 地域づくり推進事業(地域懇談会)	・事業報告と来年度事業案に対する意見収集 ・地域づくりに対する啓発	事業報告と意見交換	全住民	コミュニティ会議総務企画部	¥302,000	・2/22、23、25自治会ごと
9 地域づくり推進事業(地域づくり調査)	・住民ニーズ調査 ・地域づくりに対する啓発	アンケート調査	20才以上の住民	コミュニティ会議総務企画部		・2/13配布、25~27回収(班長一区長一総務企画部)
10 田瀬湖周辺景観づくり事業	・田瀬湖の眺望確保 ・景観づくりと環境保全に対する啓発	小学校南側斜面(市所有)の枝払い	全住民	・コミュニティ会議生活環境部 ・国土交通省東北地方整備局北上川ダム統合管理事務所田瀬ダム管理支所 ・田瀬湖利用関係機関連絡会議 ・市	¥65,000	・枝払い作業委託
11		湖畔整備(伐採)	全住民	・コミュニティ会議生活環境部 ・国土交通省東北地方整備局北上川ダム統合管理事務所田瀬ダム管理支所		・田瀬ダム管理所へコミュニティ会議が要望 ・10月~11月中通り宿地区で木々伐採
12 自然環境保全推進事業	・自然環境保全 ・環境保全に対する啓発	環境学習会の開催	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議生活環境部 ・講師:国土交通省東北地方整備局北上川ダム統合管理事務所田瀬ダム管理支所、東和総合支所上下水道部	¥2,000	・8/31旧田瀬中学校内にて「田瀬ダムの水質変化について」(田瀬ダム管理支所長「戸別処理浄化槽の設置について」(東和総合支所上下水道部担当者)(30名参加)
x		上水道施設、下水処理場見学				
x		地域パトロール				
13 マイバック推進事業	・資源有効活用に対する啓発	マイバック作成、全戸配布	全戸	コミュニティ会議生活環境部	¥206,000	・エコマーク公募(応募数25、応募者15) 8月、12月業者引き渡し
14 資源回収事業(天ぶら油)		天ぶら油の回収	全住民	・コミュニティ会議生活環境部 ・事業者		・3箇所設置
15		オイルステーション、ストックヤードの設置	全住民	・自治会、公衆衛生組合		・ストックヤードは3自治会が設置、コミュニティ会議は補助
16 資源回収事業(空き缶)		空き缶等資源回収	全住民		¥256,000	・空き缶袋を各自治会に配布、8月、12月業者引き渡し
17 高齢者福祉推進事業(バス助成券発行)	・高齢者福祉対策 ・地域福祉の増進に対する啓発	バスの助成券発行	65才以上で市営バスを利用する住民、要介護者の介助者	・コミュニティ会議保健福祉部 ・事業者		・500円券を月2枚/人交付(10枚を限度) ・利用期間:6/1~3/25の10ヶ月 ・前期(82人/84申請、8月末で利用率65%) ・計84名、計1344枚交付
18 高齢者福祉推進事業(高齢者等福祉タクシー事業)	・高齢者福祉対策 ・地域福祉の増進に対する啓発	福祉タクシー事業の試験的取組	65才以上の住民、介護認定を受けている住民	・コミュニティ会議保健福祉部 ・事業者	¥357,000	・65才以上:500円券を月2枚 ・介護認定を受けている:500円券を月4枚 ・H21/1/1~2/28有効 ・14名申請、72枚発行(39枚利用、利用率54%)
19 健康づくり/社会福祉講座開設事業	・健康に対する啓発 ・学習意欲の喚起 ・病院経営に対する意見の反映	講演「冬に多い病気」、血圧測定、健康相談、AED講習	全住民、参加者募集	県立東和病院	¥20,000	・10/22白土公民館にて(30名参加) ・県立東和病院主催、院長、看護師出席
x		男の料理教室、認知症に関する学習会				
20 生き生きホーム	・高齢者福祉対策 ・生き生きホーム事業の円滑推進支援			グループホームなごみ(特定非営利活動法人ゆうゆう)		・「なごみ」とコミュニティ会議が協議一旧田瀬中学校利用へ ・「なごみ」主体事業、住民から指導員新規募集
21 田瀬のみのり祭り	・地域資源の再認識 ・学校行事の代替 ・住民交流	物産品評会、松茸(盛り盛り)、舞茸、天ぷら、自家製培養野菜の販売、松茸二杯、舞茸二杯の出品、家庭のお宝展示販売、おやつ作り実演	全住民、地区外住民 出品者参加募集	実行委員会の設置(各種団体)		・10/18、19(田瀬小学校の文化祭に併せて) ・県内各地方から1100人超の参加者 ・新団体「田瀬清流太鼓」の発表 ・舞茸栽培は予想に反して収穫しなかった
22 地域特産開発事業	・産業振興 ・地域資源に対する認識・理解 ・都市、農村交流	農林体験施設(川崎用地)の整備(キノコ園の整備)		日ノ次共有林組合 花巻市	¥20,000	・川崎市のサマーキャンプ参加子供が補助 ・日ノ次共有林組合による整備(刈り払い作業、マイクアップ前の設置) ・みのり祭りで販売 ・花巻市の条件-川崎市民との交流施設整備
x		山菜園整備		コミュニティ会議産業振興部		
23 部産販売推進事業	・物産購入誘導、産業振興	川崎市民を対象とした産直推進を図るための試験的取組		コミュニティ会議産業振興部		
24 県道除草事業				各自治会		・県道下宮守・田瀬線、主要地方道江刺・東和線 ・県の委託事業(委託したのは3自治会) ・各自治会で実施協議 ・コミュニティ会議-作業中の看板、のぼりを用意 ・6/30~7/13
25 カーブミラーの設置事業	・安全確保			・コミュニティ会議建設部 ・業者	¥90,000	・地域づくり調査で8基建設要望有り ・現地調査の上、優先度の高い横峰地区1基整備 ・H19年度設置の5基中4基調整(5月懇談会で鏡面調整等要望有り)
x		道路維持補修事業	公共施設等に通じる道路の破損修理		¥190,000	・コミュニティ会議で材料提供、作業は住民 ・やっではないと思われる??
26 田瀬地域防災推進事業(マップ)	・防災意識の高揚 ・防災用具、設備の整備、住民の理解	防災マップの作成、配布	全戸	コミュニティ会議防災部		・田瀬地域の消火栓や防水水栓等の一、避難場所経路を調査→マップ作成、配布は次年度以降へ
27 田瀬地域防災推進事業(整備)		防火衣(H20年度は第23分団第3部)ジェットシューター整備	消防団	コミュニティ会議防災部	¥610,000	・防火衣4着、ジェットシューター3基整備
28 地域伝統文化継承事業(伊藤家、湯塚家の視察)	・伝統文化の継承 ・住民の意識高揚	伊藤家、湯塚家の見学、視察	コミュニティ会議教育振興部	コミュニティ会議教育振興部		・6/1伊藤家管理者の案内 ・湯塚家は30におきに数力所一看板設置等の検討
29 地域伝統文化継承事業(砥森山調査、整備)	・伝統文化の継承 ・住民の意識高揚	砥森山(銀の剣)現状確認登山調査	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議教育振興部 ・旭手南郡森林管理署遠野支署		・9/20教育振興部、有志の計8名参加 ・山頂付近の環境整備について森林管理署と協議へ(10/31旭手南郡森林管理署遠野支署/砥森山)
30 地域伝統文化継承事業(記録映画の上映)	・伝統文化の継承 ・住民の意識高揚	映画「激流」上映	全住民、まつり参加者	コミュニティ会議教育振興部		・みのり祭りに併せて開催 ・100人ほどの参加
31 地域伝統文化継承事業(助成事業)	・伝統文化の継承、記録 ・団体育成 ・住民の意識高揚	伝統芸能保存を目的とした団体の資金支援	団体の募集、相談受付	激流太鼓	¥60,000	
32 田瀬太鼓20周年記念事業		記念事業補助金				
33 生涯学習推進事業	地域学、生涯学習に関する事業	高速道路トンネル見学会(白土トンネル)、掘削現場の見学	全住民、参加者募集	・コミュニティ会議教育振興部 ・工事事務所所長	¥200,000 ¥15,000	・7月に貫通予定トンネル ・42名の参加
x		生涯学習推進事業(親子紙飛行機大会)				

3-5.7 田瀬地区コミュニティ会議の特徴

(1) 地域課題の把握

当地区のコミュニティ会議は、地区内に3つしか存在しない行政区・自治会の代表者のみで構成されている。コミュニティ会議の設立をはじめ制度運用のための体制づくりは、極めて限定された人材によって行われていた。それは、高齢化が進み自治会活動も停滞するなかで、本制度導入に対する住民の理解を得ることが困難であったためである。

このような背景のもとで、まず、コミュニティ会議の部会単位で、主要なメンバーによって地域課題やその対応策をある検討していた。その上で、地区住民に対するアンケート調査や、3つの行政区・自治会ごとに地域懇談会を開催し住民の意見を収集していることが当地区の特徴である。当初各部会において検討した地域課題や対応策に住民の意向を反映し整理することで、まちづくり計画をまとめている。

(2) 事業の組み立て

①計画実現に向けた企画調整のしくみ

このように、当地区の特徴は、極めて限定された人材が企画し提示する事業を、地区住民および地区内外の多様な主体との調整を経て実施していくことである。これを支えるしくみには、個々の事業企画を練り上げる3つの要素があった。

第一は、住民の意見を事業へ反映するための地域懇談会とアンケート調査である。これらはまちづくり計画策定時のみならず、定常的なアウトリーチ活動として年度予算に組み込まれていた。この取組は、住民による事業評価を促すことへ繋がっていた。

第二は、事業の必要性や優先度をはかるための実地踏査や受益者のニーズ調査である。そして第三は、事業主体を確保し企画を調整するための個別の懇談会と、資源提供者の意向調査である。ここで想定される事業主体は、地区内団体の他、事業者、政府関係機関など様々であった。特に施設整備事業などを実現させるために、土地を所有する花巻市や国交省ダム管理事務所などとの交渉にあたる役割も担っていることが特徴的な取り組みのひとつであった。本制度導入当時の田瀬地区は、住民の制度に対する理解や、自治会等の地区内団体の意欲的な関与が得にくい状況にあった。この事業別の懇談会は、事業の実現性を獲得していくための重要なしくみである。同時に、このような段階的な企画調整のしくみをもって本制度が運用されるため、当初コミュニティ会議によって提案される事業企画は、各段階で修正され、場合によっては事業の実施が断念されることがわかった。

②振興センター職員による最終的な事業内容判断

当地区では、上記しくみによって事業ごとに住民の意見や受益者ニーズを反映し、また事業主体の投入可能な資源や事業に対する積極性等を加味しながら実現可能な事業を選択し落着かせていく作業が行われていた。この結果、時間を掛けて事業が設定される場合が多く、また事業が段階的に設計される場合も多い。既存事業についても再度検討され、従来の内容を発展的に再構成される事例があった。このような事業を設定していく作業や年度単位の事業内容を最終的に判断するのは振興センター職員であった。交付金交付決裁の根拠もこの点にある。当地区では、職員の実務経験にもとづくノウハウが、事業設定において重要になっているものと考

えられる。

③事業の事後評価

先に述べたように、当コミュニティ会議では定常的なアウトリーチ活動を行っている。年度あたり 3 回の地域懇談会が開催され、それぞれ、事業企画案の提示、事業の中間報告、事業の実施報告がその主な目的である。その都度、住民と意見交換をしながら事業が修正されているという点では、地域懇談会も住民による事業評価の機会のひとつである。これに加えて、年度末には、全ての実施事業に関する住民アンケートが行われていた。まちづくり計画には、各事業企画とその評価指標が設定されている。コミュニティ会議では、アンケート結果と評価指標を照らし合わせながら、当該年度の取組のまとめをしている。アンケート調査では、実際に参加した際の意見や感想の他、各事業の認知度や、住民の関心度、など様々な設問が用意されている点が興味深い特徴である。

(3) 事業成果

①事業成果

田瀬地区では、地域経済活性化と高齢者福祉、文化伝承という 3 つのテーマが主軸となって事業が展開されていた。これらは第二、第三のテーマと併せて施設整備や個人への助成事業など様々な内容を有する事業が実施されている。これを支えているのは、政府関係団体を含めた地区内外の団体との連携であることが特徴であった。一方、コミュニティ会議部会が主体となる事業は、講座、冊子等作成配布（エコバック）、備品購入・配布事業が主である。また、現段階では事業の具体化を図る作業課程にあるものも多く、この点については、事業の具体的な成果を計ることは重要な意味を成すものではない。ただし、コミュニティ会議の活動目的でもあった、地区住民の関心を掘り起こすことや、取り組みへの参加を促すことについては、各事業について啓蒙というテーマやアウトリーチ活動が付随して実施されている点から評価できる。

一方、事業の具体化の課程のなかで断念された事業は、地区住民および地縁団体を事業実施主体として想定していたものであった。さらに特産品としてのマイタケ栽培は、事業が遂行されたものの、見込んだほどの収穫が叶わず、販売事業としては実現していない。

②アウトリーチ活動を通じた住民の関心喚起

定期的に行われる地域懇談会や全戸アンケートは、コミュニティ会議事業の内容を更新していくこと以外に、住民のまちづくりに関する関心を喚起していくための機会として位置づけられていた。そのため、コミュニティ会議が実施する事業のなかで、興味のある事業や、事業の担い手として参加したい事業、参加できる事業や作業、を住民に対して毎回問いかける工夫がなされている。この結果、個々の事業や組織運営へ参加したいという住民が増加している。これを受け、事業の素案づくりには新たな人材を交えた検討協議が実現していた。

(5) 振興センター職員による取り組み支援

当地区では、制度導入時よりコミュニティ会議の取り組みへの理解を得ることや、さらには担い手を確保することが困難であった。そのため振興センター職員は、このような状況のなかでも制度運用が開始できるよう、しくみを整備し、さらに支援のための多様な取り組みを行っ

てきた。事業企画に対するアイデア支援や、各種書類作成などの事務局支援が積極的に行われている。さらに事業を設定するためのある種専門的技術を提供していることも、この支援の一環といえる。

3-6 事例のまとめ

3-6.1 地域課題把握のための取組と工夫

各地区では、本制度によってどのような事業をどのように展開するのか、また地域の課題を如何に把握するのか、という点について、各々が戦略をもって取組んでいる。各地区の意欲的な取組のひとつは、まちづくり計画の策定である。

花巻中央地区では、制度運用を試行したことで組織改編や地区全体の観点から地域課題に取り組む必要性を認識していた。これをきっかけに、まちづくり計画策定のための委員会が立ち上がっていた。他方、湯口地区や田瀬地区では、全戸を対象としたアンケート調査や自治会単位のワークショップを行い、住民の意見の集約に努めていた。この取組の狙いと工夫について次のような特徴がある。湯口地区では、異なるライフスタイルに基づく多様な課題を把握することを狙いとして、家長以外の住民の意見を把握するために各戸に複数の調査票を配布する工夫があった。田瀬地区では、限定された人材の検討結果を広く住民に問うことを狙いとし、主要なメンバーが想定した地域課題や事業アイデアに関する直接の意見の他、これらに関連した住民の生活状況や住民の関心度などを把握するための工夫があった。このように、地区住民の発意を促すための取り組みを積極的に試みたことで、様々なテーマを有する事業企画が生まれていることがわかった。

また、各地区では、地区ごとに整えられた活動助成のための仕組みや、アウトリーチ活動、広報紙の全戸配布やホームページ・ブログの運営などの広報活動も実施しており、地区内の住民の発意を促すための工夫と努力がある。こうした広報活動が地区住民による事業評価やまちづくり計画の見直しへ繋がっていた。

3-6.2 事業成果

(1) 自治会による事業成果の共通性

各地区では、自治会を実施主体とした事業が多く実現している。特に花巻中央地区と湯口地区では本制度下で展開される事業実績の半数以上がこれにあたる。その内容は、道路・側溝整備やカーブミラー、街灯・防犯灯の整備事業が目立つ。これは本制度導入に併せて花巻市が廃止した事業であった。

自治会では、これまで行政に要望を提出することで、道路・側溝整備やカーブミラー、街灯・防犯灯の設置について事業実施を望んできた。本制度運用にて自治会が積極的に実施してきた事業には、こうした経緯があり、自治会は、今回の制度導入によって既に顕在化していた要求を実現していったことになる。これを後押ししたのは、ひとつは、本制度によって交付される潤沢な資金である。一件あたり多くは100万円程度の交付金がコミュニティ会議から自治会事業へ提供されていた。もひとつは、地区独自の活動助成のためのしくみである。これにより自治会単位で事業提案と資金獲得が可能になった。なおかつ、コミュニティ会議の狙いは、こうした自治会等の地区内団体の個別の事業を推進していくことにあつたため、より多くの団体に資金が配分されている。なお、同じ活動助成を活用した事業であっても、自治会以外の団体に

よる実績は、芸能団体による文化伝承、事業所職員らによる福祉といったテーマなど比較的多様なものであった。

(2) コミュニティ会議主体事業成果

各地区では、文化伝承をテーマとした事業が共通してみられた。芸能団体活動や宵宮、建築物等の資源を活かした事業が実施されている。この他、湯口地区は子育てに関連したテーマが目立つ。田瀬地区では、文化伝承に加え高齢者福祉や地域経済活性化に関連したテーマを主軸に第二、第三のテーマと併合するかたちで事業が設定されている。地区住民を巻き込みながら地域課題把握に取り組んだことが湯口地区や田瀬地区の多様なテーマに繋がっていると考えられる。またこうした複数目的や内容を持った事業は、例えばお祭りなど既存事業へ様々な要素を反映することで企画されている場合があった。

コミュニティ会議が主導する事業は、講座・講演、チラシやマップ等の作成と配布、備品購入といった事業に集中して展開されているということが言える。比較的田瀬地区の事業内容が多様に構成されており、事業の具体化の作業過程にある調査関連事業、検討事業が多いことも確認できる。田瀬地区の特徴は、政府関連団体や事業者など地区内外の団体との連携事業が多く実現していることであった。

3-6.3 活動助成のためのしくみ

花巻中央地区および湯口地区のコミュニティ会議では、地区内団体を対象とした独自の活動助成のためのしくみをつくっている。これは、単に団体の要望に応じて資金を提供するというのではなく、予め事業提案の機会を定め、場合によっては補助上限額・補助率や対象事業などを設けた独自のルールを運用していた。地区レベルにて独自の活動助成のためのしくみが整備された背景には、現状で確保可能な労力では地域課題に対応仕切れないというコミュニティ会議の認識と、自治会をはじめとする各種団体の個別の事業を支援し活性化を図っていくという戦略がある。そしてコミュニティ会議に参加する市議会議員が活動助成のアイデアを積極的に取り入れていた。

コミュニティ会議役員は、提案内容から大規模事業や行政との調整が必要な事業、長期的取り組みが想定される事業を独自に判断し、活動助成の対象から除外する。ここでは、行政が積極的な交渉相手や連携相手としては想定されておらず、現状の地区の活動力の範囲で即座に着手できる事業が選択されることがわかる。もうひとつ、地区内団体からの提案を採択する際にコミュニティ会議が重視することがあった。それは、行政区間において採択件数に偏りが無いということであった。コミュニティ会議は、地区内団体活動を活性化させるという狙いのもとで、予算の範囲内で可能な限り多くの団体への助成を行っていく立場にあった。

3-6.4 事業企画立案と主体間調整

(1) まちづくり計画実現に向けた企画立案・調整

本節で取り上げた3つの地区でのまちづくり計画のつくり方と、これに基づく事業企画の立案の仕方は3様である。湯口地区では、まちづくり計画の策定作業と事業企画立案が同時並行的に、部会単位で進められている。コミュニティ会議の各部会は地区内団体代表者で構成され、彼らが事業主体となって活動していくものとして位置づけられていた。そのため、部会員の協議によって実現可能な企画を想定しながらまちづくり計画が策定されている。代表者同士の事業企画に関するこの協議と合意が、そのまま地区内団体間の連携事業に繋がっていく例もある。その一方で、コミュニティ会議内にて実現に向けて調整可能な範囲内に事業企画を収めることで、地域課題や事業アイデアに関する住民の多様な意見を把握していても、またこれにより住民の優先ニーズが想定できていたとしても、柔軟に対応していくことが難しい状況にあった。

花巻中央地区では、コミュニティ会議の主要役員がまちづくりの方針と事業企画案をつくっている。部会代表者等がこの作業にあたり、具体的な事業企画は各部会に持ち帰って実施する。各部会では、主要役員が提示した企画案よりも、自治会要望に立脚した部会事業構成が優先される傾向にある。湯口地区とはことなり、当地区コミュニティ会議は自治会代表者のみで構成されていることもこの理由のひとつと考えられる。自らコミュニティ会議外に事業実施主体を確保し、事業計画づくりから意欲的に連携を図っていく部会は少ない。

一方、同様に自治会代表者のみでコミュニティ会議を構成する田瀬地区では、まちづくり計画に基づいて、地区内外の主体との個別の企画調整を図るしくみが用意されている。田瀬地区では担い手不足や、住民の関心の低さについて特に課題視されており、このしくみを通じた丁寧な取り組みが事業主体を確保していくという重要な意味を持っていた。必要に応じて事業受益者の把握とニーズ調査も行いながら、段階的に企画を練り上げることで事業が実現していくことがわかった。

(2) まちづくり計画の役割

活動助成のしくみを導入している両地区では、助成の対象となる事業内容とまちづくり計画の内容とは意識的に区別して考えられている。まちづくり計画はあくまでコミュニティ会議が地区全体を対象とした事業実施を主導するための指針となっていることがわかった。湯口地区ではこの計画が事業主体間の合意の上にあると言える。

一方田瀬地区のまちづくり計画は、花巻市役所や国交省等の行政や事業所などを含めた地区内外の様々な主体へ連携を提案していくための資料としても活用される。この際、まちづくり計画は、住民の意見を反映した当地区の地域課題への対応策であるという根拠として重要な意味を持っている。このように、まちづくり計画が地区として取り組みたい事業の提案書であるという観点から湯口地区での活動助成をみると興味深い。湯口地区では活動助成を受けて独自の目的を達成した団体が、次のステップとしてまちづくり計画上の事業企画を選択していた。

3-6.5 振興センター局長による事業評価

本制度の運用上、交付金の決裁権限は各地区の振興センター局長にある。振興センター局長は、交付金交付手続き上、コミュニティ会議が申請する事業計画内容に関する評価は行わない。振興センター職員は、コミュニティ会議の取組を間近に見守り、日常的な相談をうけることが可能であるが、やはり事業内容そのものに関する言及はなるべく行わないということが基本的な立場であった。ただし、田瀬地区においては、振興センター職員が企画アイデアを出しつつ、実施事業の内容調整を行うなどの積極的支援を通じて振興センター職員の考え方が少なからず事業内容へも影響しているといえよう。田瀬地区は、本制度導入と運用のために職員が住民を牽引していく必要があったことが背景にある。

振興センター局長はどこに交付金決裁の根拠を置くかという点について共通した認識があった。それは、事業遂行プロセスにおいて多様な主体を巻き込んでいるということであった。具体的には、それぞれの地区の独自のやり方において、住民の発意を促すための手筈を踏んでいることや、様々な主体との調整を経ていること、を重視していた。

3-6.6 地域社会の育成支援

(1) 振興センター職員による事業企画立案と主体間コーディネート支援

田瀬地区の事例に限り、振興センター職員の積極的な支援があった。事業遂行のためのしくみを様々に整備し、この運用のために多様な主体をコーディネートしている。これにより、振興センター職員が、まちづくり計画の内容と受益者ニーズと実施主体の意向の3者を具体的かつ実現可能な事業内容へ収束させる役割を担っていた。さらにこの根本となる事業企画についても、場合によっては職員のアイデアが投入されている。当地区では、事業を展開していく上で、センター職員の実務経験に基づくノウハウが重要なポイントとなっていた。

(2) 地区内既存団体の活動活性化と新たな主体の形成

まず挙げるべきは、このしくみが地区内団体の活動活性化を狙いのひとつとして創出されていることである。実際にこのしくみを多数の団体が活用し、両地区の事業実績を支えるまでに浸透している。地区内の自治会をはじめとした団体がコミュニティ会議を通じて予算を獲得し、自身の労力によって事業を実施することで、自分たちの手で事業が遂行できたという達成感や満足感に繋がっている。さらに、コミュニティ会議と活動助成を活用する団体との間では、如何に団体毎に特色の有る事業を生み出すかという活動助成のあり方に関する課題を共有するに至っている。こうして活動助成の取組は、自治会単位での活動見直しやまちづくり計画策定の取組、新しいテーマ団体の立ち上げ、まちづくり計画の実現に波及していく。コミュニティ会議では、振興センター職員とともに、各団体での積極的な企画立案を呼びかけながら、新しい主体の形成のために、組織設立のための規約整備等から事業企画の相談などの支援を行っていた。

(3) 住民の関心喚起

田瀬地区では、当初よりこの点を重視した戦略がとられ、積極的にアウトリーチ活動に取り組んでいる。そのなかで、まちづくり計画にて提示される個別の企画ごとに興味の有無や担い手としての参加可能か否かを常に住民へ問うていたことが有効に機能していた。住民が敬遠しがちなコミュニティ会議の組織運営自体への参加を呼びかけるのではない点に工夫がある。この結果、個別の事業への参加を希望する住民が増加し、例えば公共交通のあり方など個人の関心にあわせた特定の事項について、新たな担い手によって改めて地域課題に対応するための調査や視察、企画検討が実現しつつあった。田瀬地区では、新たな事業へ着手することに消極的であったことで事業を途中で断念している事例がある。このことから住民の関心喚起は重要な課題であることが確認できた。

(4) 事業に応じた専門的な技術支援の必要性

田瀬地区には、遊休地の活用と特産品の復活といった目的で、マイタケ園を整備していく事業があった。ここでは、林業組合や川崎市児童が実際にマイタケを着床させ栽培園を整備したものの、収穫には至っていない。この結果文化祭など他事業のプログラム修正を行っている。このように、単純に専門的知識や技術が不足していたことで、想定した事業成果を得られない場合があった。

3-7 花巻市「小さな市役所」のまとめ

3-7.1 制度の狙い

花巻市小さな市役所制度は、住民自らが考え事業を展開することで、地域主権を理念としたまちをつくりあげることが目的としている。そのために、地域を単位に行政サービス提供の拠点を置き、これに併せて、①住民誰もが地域づくりに参画できるシステムを地域の実情に応じて住民自らがつくりあげること、②このシステムを通じて身近な地域課題を解決し、住民ニーズに応じたきめ細やかなまちづくりを行うこと、を狙いとする。

「小さな市役所」は、住民主導で事業を展開するためのしくみである「コミュニティ会議」と、これを最前線の現場で支援し、またあわせて市役所業務を行う「振興センター」のしくみをあわせて総称したものである。本制度は、自由な発想で事業を展開していくことを住民に求めるものである。

3-8.2 本制度運用のためのしくみづくりとコミュニティ会議の役割

本制度導入のための準備段階では、振興センター職員と住民がともにコミュニティ会議を作りあげている。各地区のバックグラウンドは、担い手となり得る地区内団体の数と積極性だけみてもかなり異なる。本制度運用によって多額の資金を活用しながら住民自身が主体的に事業を展開していくためには、単に自治会代表者で構成するコミュニティ会議を設立するだけではなく、それぞれの実情に応じた「住民誰もが地域づくりに参画できるシステム」づくりが必要であった。実際に各地区でのポイントとなっていたのは、①取り組むべき地域課題やその対応策を設定する方法、②コミュニティ会議が事業を主導する方法、③地区内団体の自由な発意をかたちにする方法である。それぞれの地区が戦略と工夫をもって、様々な主体の関与を得ながら事業を遂行していくためのしくみを構築し運用していた。

本制度は、自由な発想で事業を展開していくことを住民に求めるものである。その理念は、地域の課題を住民皆で考え共有し、その解決のために皆が労力を出し合うという点にある。地区住民の媒介となり事業を主導するのがコミュニティ会議であるという位置づけであった。これに合致するように、各地区コミュニティ会議は、まず地域課題やその対応策を設定し、事業を企画し実施完了まで遂行していく。この際、部会員である地区内団体代表者の話し合いや、自ら関係団体と企画調整の場を設定することで連携事業を生み出している。

それに加えて、コミュニティ会議は、これまで地区内団体活動等へ参加してこなかった住民層へ積極的に働きかける機会と工夫を用意し、関心を掘り起こし、グループ化を図っていく。また、地区レベルでの独自のしくみにより地区内団体活動への助成を行うことで各団体の自主事業を支え、次の活動ステップに繋げていくということも行われていた。

3-8.3 制度導入の必要性和成果

本制度は、市長の強いリーダーシップにより比較的短期間で導入が進められた。花巻市では、

地区ごとに、生活スタイルだけではなくこれまでの自治会等地縁団体活動・市民活動の活発さや住民の主体性、などが大きく異なる。自治会等地縁団体の活動低下や後継者不足、まちづくりの担い手不足は行政と住民双方で共有している問題である。この様な状況と時間的制限があるなかで、準備段階から継続して各地区に常駐し、本制度運用を見守り支える全54名の職員を配置したことが本制度の円滑な導入と地区状況に応じた運用にとって重要なポイントであった。

本制度のひとつめの狙いである地域のしくみづくりという観点からは、職員のサポートのもとで、各地区で戦略や工夫を反映した多様なかたちが構築されている。そのポイントとなっていたのは3-8.2で確認した通りである。

各地区では、これまでなかった新しい事業を積極的に実施している。本制度のふたつめの狙いである住民ニーズに応じたきめ細やかなまちづくりという観点では、住民や地区内外の様々な主体を巻き込んだ意欲的な取組や優れた工夫が実現し、各地区で地域課題やニーズを把握しようと努めていることが評価できる。広く住民の意見を聞きながら地域課題や事業アイデアを検討したことや主体間の企画調整の機会を確保していたことが様々なテーマ事業を生み出すことに繋がっていた。さらにこのようなコミュニティ会議の新規企画事業を実施していく上で、既存事業の内容がより効果的・効率的に再構成されていく事例があったことを指摘したい。制度導入後に新たに見いだされたテーマ・目的を、たとえばお祭りといった既存事業において受けとめることで、複数のテーマや内容が複合的に実施される事業となっている。

また、本制度では、年間総額2億円という潤沢な資金が各地区に配分されている。なおこの予算を確保することや旧来行政事業への住民ニーズの反映を狙いとして、自治公民館運営費や教育振興運動協議会への補助金、街路灯設置の補助金、また行政事業であった簡易な道路やカーブミラー・ごみ集積所等の整備事業が廃止されていた。交付される潤沢な資金をもとにコミュニティ会議が地区独自の活動助成のしくみを整備し、働きかけたことで、地区内の様々な団体がこれまでやりたくても実現できなかった事業が実現している。多くは自治会が主導して実施する旧行政事業であるが、その他小規模な芸能団体の衣装更新や講習会事業、また福祉事務所職員らによるフォーラム事業などがあった。旧行政事業についても、住民の視点が投入されることで事業実績が増加していたことも住民の満足感や達成感に繋がっているという点では評価できる。

最後に、各地区で特徴的なしくみを通じて様々な主体が実践を経ることで、地区内の既存団体活動の活性化や、これまで地域の活動に関わってこなかった住民の関心喚起、新たな主体の形成といった成果がある。各地区でのコミュニティ会議は、このように地区内様々な主体の関心を深め育成していくことを自身の役割として認識していたことも興味深い。

3-8.4 制度の成果と課題

(1) 住民の自由な発想にもとづく地域課題・目標の設定

本制度担当課は、「計画段階からの最大限の住民参加」を謳い、各種講座を通じてその実現方法の例示している。地区の状況を調査し、住民の発意を積極的に促し意見を集約しながら、各

地区で解決すべき地域課題や事業企画、将来像をまちづくり計画として纏めていく。まちづくり計画の策定は地区の任意の取組であるが、19 地区では積極的に実践されていた。各地区事例では、独自のやり方によって、住民の発意を促し意見を集約していくための積極的な取組があった。例えば、アンケート調査やワークショップの実施、広報活動、活動助成などが行われている。それぞれに、幅広い世代の意見を収集するための工夫や、住民の関心を喚起するための工夫などがあった。そしてこの意欲的な取組と工夫は、比較的多様なテーマ事業を生み出すことにつながっていたことを確認できた。

しかし地区住民の発意を積極的に促すことで、たとえ地域の課題や住民が望む課題解決策が見えていたとしても、これを素直に反映したまちづくり計画を作成するのは難しい。もちろん計画や企画をまとめる技術的な問題もあるが、現段階では如何に多様な連携主体を確保していくかということが重要なポイントである。地域課題の設定から実際の事業遂行まで同じ主体が担う場合、住民の意見を反映し地域課題の議論を深化させることよりも、実態として現状確保可能な資源から実現し得る企画を検討することが優先される。この場合まちづくり計画は事業主体間の合意の上での活動計画書としては有効に機能する。より積極的に住民ニーズを反映するためには、計画づくりに対する支援の他、事業を実施し得る多様な主体と解決すべき地域課題や事業企画について議論ができる手筈やしくみをつくりこんでいくことが必要である。

この点で田瀬地区の事例が参考になる。また田瀬地区の場合には、まちづくり計画に基づいて各事業を評価するための指標が設定されていた。地区住民の意見を聞き取りながら設定した目標が達成されているかという自己評価のための取組が実現していることも、地区の様々な主体との地域課題や目標の共有化を促進するという点で評価できる。ただし、指標自体は職員によって暫定的に設定されているものであり、今後実践を経ながら指標自体も見直していくことが重要である。

(2) 地域課題解決にむけた事業の組み立て

個々の事業企画は、まちづくり計画策定の段階である程度立案されている。個別の事業計画づくりから事業実施までを主に担当するコミュニティ会議の各部会は、地区住民や想定される事業主体またコミュニティ会議の主要なメンバーなど様々な主体の意向を踏まえながら企画を立案していく。この際に、住民自身の判断によって、大規模事業や行政との調整が必要な事業、長期的取り組みが想定される事業や事業主体が明瞭でない事業が予め除外されてしまう実態があった。住民のみでは、主にコミュニティ会議部会員やその所属団体がすぐに提供し得る資源で調整可能・即応可能な範囲内に事業企画を収めることや、「公的資金は地区全体・全住民の利益に還元されるべき」との認識を優先してしまう。このため、地域課題や事業アイデアに関する住民の多様な意見を把握していても、またこれにより住民の優先ニーズが想定できていたとしても、柔軟に対応していくことが難しい。

現段階では、想定される地域課題に対してどのような事業が有効かといった積極的な議論や、地域課題を踏まえた俯瞰的な判断には至っていない。地域課題や住民の意向に照らしながら、多様な連携主体を確保し、この主体の意向を踏まえながらひとつひとつの事業企画を練り上げることが重要で、これにはやはり支援が必要であった。田瀬地区での振興センター職員の支援の仕方は、この点を補足しているという点で参考になる。

他方、各地区での特徴的な取組である活動助成においては、各コミュニティ会議では、地区内の様々な主体の、各々の活動の活性化を図っていくことを目的として掲げているため、各主体の想定するそれぞれの地域課題やミッションの実現を尊重し、より多くの主体にできるだけ予算を配分することや、行政区単位で採択数に偏りがでないことを重視する。

先にも述べたように、現段階では、この活動助成を通じて実施される事業の多くは、自治会が主導して実施する旧行政事業である。花巻市全体を見ても、本制度によって配分された総額2億円の約6割は旧行政事業を主としたハード事業に充てられている。そして特に旧花巻市域以外の地区のハード事業に対する根強い要求を尊重するために、本制度改正時のポイントも地区別予算の算定方法に置かれていた。

地区住民をはじめ様々な主体の意向に基づいて設定した将来像の達成や地域課題の解決を図っていくという観点からは、この活動助成を通じた事業も住民等の意向との関係を明確にするべきであろう。例えばコミュニティ会議でも行政でも尊重している自治会による旧行政事業実施についても、地区全体的な視点から、まずは個別事業の必要性や優先性を議論していくということが必要であり、これを実現しないまま予算を確保し増額させていくというやり方は適当とは言えない。他方、コミュニティ会議から助成を受けた地区内団体が次の活動として、コミュニティ会議が策定したまちづくり計画上の企画への参加を選択する例があり、このような取組をさらに促していくことも重要であろう。

(3) 実施される事業の内容

本研究で取り上げた事例では、年間30から60件程度の事業が実施されている。これまで確認してきたように、潤沢な資金と地区レベルでの活動助成のしくみを背景としたハード事業が積極的に実現している。この事業成果を除くと、住民の発意を積極的に促し意見を取り入れることで、歴史や文化の伝承、子育て、高齢者福祉や地域活性化など地区によって様々なテーマの事業が実現している。他方、コミュニティ会議が主導する事業は、全ての住民が参加できるイベントや講座・講演や、全戸に配布するチラシやマップ等の作成、また自治会単位での備品整備、といった内容が多く、これは地区を通じて共通している。具体の事例をみると、これまでは無かった工夫があった。例えば、湯口地区の料理教室は各行政区を巡回しながら開催されている。また温泉旅館でのイベントでは、送迎バスを用意している。これらは住民のアクセスしやすさを重視している点で興味深い事例である。

他方、行政や事業者を含め地区内外の様々な主体との連携が実現している田瀬地区では、多様なテーマのもと比較的多様な内容をもった事業が実現していることも特徴である。

(4) 育成支援の仕方

本制度は、各地区に常駐する振興センター職員が、会議や事業などの活動に参加しながら日常的にコミュニティ会議の支援にあたる。市の評価が介入することを回避するため、職員は住民の事業内容等には言及しないという立場にあった。しかし、個人的な取組として、計画づくりや企画立案に積極的に支援し、多様な主体のコーディネーターや企画へのアイデア支援等を行いながら最終的に実現可能な事業内容を詰めていくということを行っている職員もいた。市をはじめとした政府関係機関との交渉や協議の場を用意し両者を繋ぐという役割も担っている。こうした取組が多様なテーマと多様な内容、多様な主体による実施に繋がっていることを

確認した。これはもともと自治会数が少なく、地縁団体の活動も活発でない地区での特徴的な取組であったが、各地区の実態を通してみても、この支援のあり方は重要なポイントとなっている。とりわけ、大規模事業や行政との調整が必要な事業等が住民自身の判断によって検討対象から予め除外されてしまい、このことで事業等に反映し得る住民の意向が限定されてしまうという実態を考慮すれば、住民の多様な発意のなかから、行政や事業者等との連携が有用な事項を拾い上げるということが職員の職務経験を活かした重要な支援のあり方と考えられる。そして少なくとも花巻市各課と地区を繋ぐしくみが重要であろう。

3-8.5 制度の可能性

本制度は、コミュニティ会議が地域課題解決のために事業を主導していくことのみには活用されていない。各地区コミュニティ会議は、本制度を運用し地域課題を解決していくためには、まず如何に担い手を育て確保していくかということ重要なポイントとなることを実感している。そのため、現段階では、地域課題の解決に向けた効果的な事業を展開していくことよりも、様々な主体が関心をもってまちづくりに取り組める環境をつくっていくことに注力している。

花巻市においても、自治会等地縁団体活動の停滞や後継者不足、まちづくりの担い手不足は、住民と行政の双方で認識されている課題のひとつである。各地区での本制度の使い方は、長期的に見れば有効であると考えられる。本制度は、各地区での運用方法を活かし、地域課題解決と環境づくりの両者を達成できるような仕組みを整備するという方法が有効だろう。

(1) コミュニティ会議のつくり方

住民の発意を促しながら地域課題や目標を設定し、これを積極的に反映しながら事業を展開するためには、事業を実施し得る多様な主体と解決すべき地域課題や事業企画について議論ができる手筈やしぐみをさらにつくりこんでいくことが重要である。長期的な視点に立つと、各地区コミュニティ会議が重要視していた主体形成・育成支援という役割を後押ししていくことも重要である。様々な主体がまちづくりに関わるには、個人の関心や、団体の活動内容や成熟度によって選択できる多様な道筋を用意することが有効であった。

(2) まちづくり計画

現段階では、事業主体の合意を得ることと、住民の多様な意見を積極的に反映するという作業を両立させることが難しい。今ある資源で調整/即応可能な企画をもとにまちづくり計画が策定される。この計画の下、目に見える成果が生まれ、取組の活力になっている。

しかし、地域課題の解決に向けた効果的な事業を展開するためには、時間を掛けながら地域課題や事業企画を検討していくことが必要である。まちづくり計画は、連携主体を確保するための事業提案書として機能する場合があった。事業主体とともに具体の企画を議論し段階的に事業を組み立てていくことや、地区内団体が次の活動を検討する際に、まちづくり計画が参照されている。主体形成・育成支援と地域課題の解決という2つの観点を重視すれば、こういったまちづくり計画のあり方が参考になる。

(4) 交付金交付手続きと事業評価

本制度運用における担当課の立場は、原則として事業内容に介入しないということである。実際に決裁権を有する各地区振興センター局長は、事業遂行プロセスを日常的に見守り、様々な主体が関与していること確認しこれを決裁根拠としている。

一方、例えば、花巻市が廃止した行政事業は、コミュニティ会議の所管に移行し住民の視点が入ったことで、事業実績が激増している。この住民の視点をどのように評価するのか。また本制度担当課が必ずしも推奨していない活動助成による事業が精力的に実現している。各地区での制度運用の狙いや戦略の違いによる成果をどのように評価するのか。これらの点を議論する重要な段階にあるのではないだろうか。

(5) 地域課題解決と環境づくりに向けた支援

住民だけでは、大規模事業や行政との調整が必要な事業、長期的取り組みが想定される事業や、具体の事業主体が想定出来ない事業は議論の俎上に挙がらない。まず必要なのは、地区住民の多様な意見や地区現況を整理し地域課題を見いだすことや、様々な主体をコーディネートし事業企画を練り上げるための技術的支援である。この点で、各地区に常駐する支援職員の支援が有効に働いていた。行政施策に関連する事項を拾い上げ各所に繋げていくという役割は、行政職員であるからこそ可能な支援のあり方である。この点では少なくとも花巻市各課と地区を繋ぐしくみが重要であった。

他方、地区レベルの活動助成のしくみは、特に小規模団体の細かなニーズに応えるだけでなく、次の活動へ展開するためのステップとなっていた。地区内の様々な団体に対し、事業申請段階から助言をし、個々の事業遂行を確認していくことや、実践の結果を次の形へ誘導していくということも重要である。コミュニティ会議だけでなく、地区内様々な団体の育成を見据えた企画立案や事業遂行に係る支援が必要で、そういったノウハウを住民に伝えていくことも重要である。

主要参考文献・資料

- 1 荻谷智大, 姥浦道生, 石坂公一 (2011) 「コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究」
都市計画論文集, 46(3), 979-984, 日本都市計画学会
- 2 花巻市資料 (2008) 「小さな市役所について」, 花巻市
- 3 花巻市資料 (2009) 「平成 21 年度まちづくり部ビジョン」, 花巻市
- 4 花巻市資料 (2010) 「花巻市の市民参画・協働によるまちづくり」, 花巻市
- 5 花巻市ホームページ http://www.city.hanamaki.iwate.jp/citizen/chishin/small_cityhall.html
- 6 花巻中央地区コミュニティ会議 (2008, 2009) 事業計画, 収支予算書, 収支決算書
- 7 花巻中央地区コミュニティ会議 (2007, 2008, 2009, 2010) 「花巻中央振興センターだより」第 1 号～第 32 号
- 8 湯口地区コミュニティ会議 (2009) 「湯口地区コミュニティ会議説明資料」, 平成 20 年度コミュニティ会議情報交換会
- 9 湯口地区コミュニティ会議 (2008, 2009) 事業計画, 地域づくり交付金交付申請書, 地域づくり交付金事業実績書, 地域づくり交付金事業収支精算書
- 10 湯口地区コミュニティ会議 (2007) 住民アンケート, 集計結果
- 11 湯口地区コミュニティ会議 (2008) 「湯口地域づくり計画」
- 12 湯口地区コミュニティ会議 (2008) 「湯口地域づくり事業計画 (案)」
- 13 湯口地区コミュニティ会議 (2008) 「地域づくり支援事業の募集について」
- 14 湯口地区コミュニティ会議 (2008, 2009, 2010) 「湯口地区コミュニティ会議新聞」第 1 号～第 30 号
- 15 湯口地区コミュニティ会議 <http://blog.canpan.info/yuguchi/>
- 16 田瀬地区コミュニティ会議 (2007) 「湖畔の郷づくり計画」
- 17 田瀬地区コミュニティ会議 (2008, 2009) 事業計画, 収支予算書, 収支決算書
- 18 田瀬地区コミュニティ会議 (2008, 2009) 地域づくり調査票, 集計結果
- 19 田瀬地区コミュニティ会議 (2007, 2008, 2009, 2010) 「湖畔の風」第 1 号～第 35 号

第4章 伊賀市住民自治のしくみ

4-1 制度の内容

4-1.1 伊賀市の概要

伊賀市は、三重県北西部に位置し、近畿圏と中部圏の2大都市圏の中間に位置している。伊賀市は、鈴鹿山系や大和高原、布引山系に囲まれており、本来丘陵地が多い盆地である。また、近畿圏域の水源地ともなっている。このような豊かな森林と水流がつくる伊賀市の景観や自然環境の保全は、市民にとっての関心も高く、市民活動も展開されている。

平成2年には、「伊賀は一つ」を基本理念に伊賀創成計画「伊賀北斗プラン」が策定されている。伊賀地区周辺自治体¹は共に、「伊賀市」を目指し、長い時間合併に繋がる議論をしてきた経緯がある。

4-1.1 制度の設立経緯と位置づけ

伊賀市は、平成16年11月1日に、上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町の1市5町村の合併を経て誕生した。現在は人口約10万人の都市である。地方分権一括法の施行に先立つ平成10年には、伊賀地区の各市町村の議会議員95名（全105名）による「伊賀市を考える議員の会」が設立され、地域分権のチャンスとして市町村合併の研究が進められていた。このなかで、伊賀市独自の自治のあり方として「住民自治のしくみ」が考えられている。市民を含めた検討も行われ、平成14年に新市将来構想、平成15年に新市建設計画が策定されている。さらに平成16年には、この住民自治のしくみを担保し、また実現するために、伊賀市自治基本条例が制定されている。

「住民自治のしくみ」は、住民の自己決定と自己責任、さらには補完性の原則に則り、地域を取り巻く様々な課題に住民が積極的に取り組むための仕組みである。その核となるのが「住民自治協議会」であり、当該組織が策定する「地域づくり計画」とともに、伊賀市自治基本条例に根拠が置かれている。ここでは、住民自治協議会は、地域が抱える課題に対応し得る自立性のある総合的・自発的な組織として位置づけられている。さらに住民自治協議会が策定する地域まちづくり計画を尊重した行政を行うことも条例上に規定されている。平成19年には、伊賀市住民自治協議会の財政支援に関する要綱が施行され、本格的な制度運用が始まった。

4-1.2 制度の目的

「補完性の原則に基づき、市民自身あるいは地域が自らの責任のもと、まちづくりの決定や実行を行う」こと、さらに、市は、「これらの活動を支援し、また、市自らも改革を進める」こと、により、市民が主体となる自治を形成することを目的として掲げている。

本制度は、住民が自ら事業を実施することで、地域課題に即時対応していくことや、これを

¹ 昭和44年には旧自治省から「広域市町村圏」の指定を受け、翌年には伊賀地区広域市町村圏事務組合が設立している。

通じて行政と住民との対等・協力関係を構築していくことを狙いとしている。

4-1.3 制度の概要

「住民自治のしくみ」は、地域課題解決に必要な事項は地域で優先付けし、各地地区で独自の地域づくりをしていくことを期待するものである。住民の自由な発意によって、まずは住民自身が事業を実施し、ここで実現が困難なものを行政施策として展開していく。本制度は住民の判断に基づいて住民が事業を展開していくだけではなく、行政業務の整理と効率化に繋げていくことを想定したものである。本制度の特徴は以下の通りである。第一に、小学校区程度の規模において住民自治協議会を設立し、ここで「まちづくりの決定や実行を行う」ことである。第二は、行政は、住民自治協議会が策定するまちづくり計画を尊重することである。第三は、住民自治協議会の取組に対し交付金が交付される他、住民自治協議会を対象とした助成制度が併せて用意されていることである。第四は、自治協議会は地区公民館を活動拠点とし、その事務局を公民館職員が担うことである。

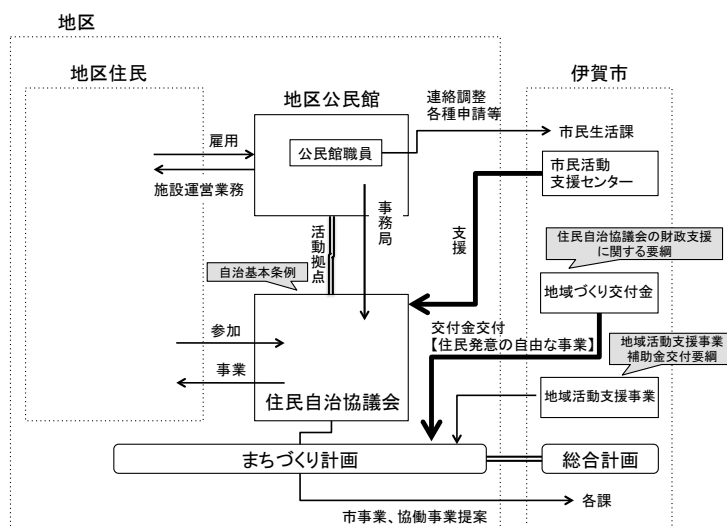


図 4-1.1 制度の概要

4-1.4 制度規定内容

住民自治協議会は、①区域指定、②会員資格の確保、③組織目的、④規約整備、⑤役員や代表者の選出、⑥権能、の6点について規定されている。住民自治協議会は、個人、団体、事業者等誰でも会員と成り得ることや、主要な構成員が民主的に選出すること、と組織構成員に関する規定が特徴である。また、市長は、組織設置の届け出を受け、「市長の諮問機関及び市の重要事項に関する当該地区の同意・決定機関」として住民自治協議会を認定する。このため、住民自治協議会はその権能が定められている。

「住民自治協議会が自ら取り組む活動方針や内容」を定めた計画として、地域まちづくり計

画が規定されている。住民自治協議会はその策定に努め、また市長へ届け出ることが必要である。さらに、地域まちづくり計画は、市の重要な計画策定時に尊重するものとして位置づけられている。

住民自治協議会に対する市の責務として、①活動拠点の提供、②財政支援、③地域まちづくり計画策定支援、④情報提供が規定されている。財政支援の対象となるのは、「地域まちづくり計画に基づき推進する事業」であり、事業テーマや内容を制限する規定はない。交付金額は、毎年度予算の範囲内で交付するとされるが、住民自治協議会あたりの上限額が 350 万円と定められ、基準額と人口割り額の合算によって住民自治協議会ごとに算定される。交付金の申請は、地域まちづくり計画を届け出た上で行われる。住民自治協議会には、年間事業計画及び収支予算書の提出が求められ、市長の内容審査によって交付金交付の決定がなされることが規定されている。交付金は年度当たり 2 回に分けた概算払いが可能であり、住民自治協議会は、事業完了後の報告が求められる。また計画的な基金の設置や繰り越しによる交付金の管理も認められている。

また、支援に関連して、先述の交付金とは別の補助金および市民活動支援センターが整備されている。補助金制度では、地域まちづくり計画を実現するための「新規の活動」に対して補助するものと規定されている点で異なるものである。1 事業あたり補助率や上限額が設けられる。申請内容は、予備審査、公開プレゼンテーションを経て、第三者組織である地域活動支援事業審査会による審査が行われる。市民活動支援センターは、住民自治活動や NPO 活動、ボランティア活動を総合的に支援する拠点として位置づけられ、業務内容が規定されている。

表 4-1.1 制度規定内容

(条例・要綱・規則をもとに作成)

伊賀市自治基本条例(H16)、住民自治協議会に関する規則(H17)、伊賀市住民自治協議会の財政支援に関する要綱(H17)		
総則:目的	<ul style="list-style-type: none"> 伊賀市における自治の基本的な事項を定め、市民及び市のそれぞれの権利や責務を明確にし、住民自治のしくみを制度として定めることにより、伊賀市独自の自治の推進及び確立を目指す(自治基本条例) 住民自治協議会の設置及び地域まちづくり計画の策定、財政支援について、必要な事項を定める 	
支援	<ul style="list-style-type: none"> 市は、住民自治協議会が設置された場合には、次の各号に掲げる支援を行う(自治基本条例) <ul style="list-style-type: none"> 住民自治の活動拠点の提供 住民自治活動に対する財政支援 その他住民自治の推進に関すること 住民自治協議会の権能に係る情報提供(自治基本条例) <ul style="list-style-type: none"> 提案、同意、決定に必要な情報を求め、又は質問をすることができる。市長は情報を提供し、又は質問に対して回答しなければならない 地域まちづくり計画策定支援(自治基本条例) <ul style="list-style-type: none"> 地域まちづくり計画の策定を必要に応じ支援するものとする 	
地域住民自治組織 (住民自治協議会)	<ul style="list-style-type: none"> 区域の指定 会員:区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等であれば誰でも会員の資格を有する 組織目的:良好な地域社会形成に関するもの 規約整備:目的・名称・区域・事務所の所在地・構成員の資格・代表者・会議などを明記した規約の整備 委員の選出:組織全体の運営にあたる役員や代表者は、地域、性別、年齢、国籍等に配慮し、民主的に選出 設置の届け出:市長は、住民自治協議会の設置の届出があつた場合、当該協議会を市長の諮問機関及び市の重要事項に関する当該地区の同意・決定機関とする (住民自治協議会の権能) <ul style="list-style-type: none"> 市長の諮問に応じた答申:市長は、住民自治協議会の答申を尊重しなければならない 当該地区において行われる市の事務の執行等の提案:市長は、住民自治協議会の提案を尊重する 住民生活と関わりの深い市の事務に対する同意 当該地区において行うことが有効と考えられる市の事務の受託:受託を行う意思の決定を尊重する 	
まちづくり計画	<ul style="list-style-type: none"> 自らが取り組む活動方針や内容等を定めた地域まちづくり計画の策定に努めるものとする 計画を策定した場合、その代表者は、市長に届出 市は総合計画をはじめとする重要な計画を策定する際には尊重する 	
財政措置	交付額の算定	<ul style="list-style-type: none"> 基準額40万、人口割り額、人件費の合算 予算の範囲内で交付 1協議会につき350万円を限度とする
	対象事業	地域まちづくり計画に基づき推進する事業
	交付金交付手続き	<ul style="list-style-type: none"> 住民自治協議会の設置、届け出(◇) 地域まちづくり計画の策定、届け出(◇) 交付金額の算定 市長に交付申請(◇) 市長が内容審査、決定 交付金交付(2回/年度の概算払い可能) 実施報告(◇) 交付金の確定 <p style="text-align: right;">◇:住民自治協議会</p>
	事業審査・評価	市長による決定
	申請/報告内容	年間事業計画/実績書、収支予算/決算書
	交付金使途制限	<ul style="list-style-type: none"> ①宗教の教義を広め、儀式を行い又は信者を強化育成する活動、②政治上の主義を推進若しくは支持し、又はこれに反対する活動、③特定の公職の候補者若しくは公職にある者又は政党を推薦若しくは支持し、又はこれらに反対する活動 交付金交付決定の取り消し、返還
交付金管理	<ul style="list-style-type: none"> 財産処分の制限 原則単年度会計処理 積み立ての処理:計画的な基金の設置(交付金決定年度から5年度以内)、単年度に完了できない場合(1年度以内) 	

表 4-1.2 補助金、市民活動支援センター制度規定内容

(条例・要綱をもとに作成)

伊賀市地域活動支援事業補助金交付要綱(H19)、伊賀市地域活動支援事業審査会条例(H19)、伊賀市地域活動支援事業補助金審査要領	
総則:目的	・総合計画の将来像と目標である「ひとが輝く 地域が輝く」自立と共生のまちの実現を確実なものとし、伊賀市自治基本条例に基づく、地域まちづくり計画を策定した住民自治協議会の活動に対する支援及び、「市民公益活動支援」を行うことに関し、必要な事項を定める
交付額	1事業あたり上限50万円、補助率9/10
対象	・設置の届出を受理され、地域まちづくり計画を策定済みの住民自治協議会 ・地域まちづくり計画を実現するための新規の活動(既存の活動であっても、新たな工夫が加えられるなど、活動内容が拡充されるものは対象) ※別途市民公益活動を行なう団体(5名以上)を対象とした補助枠あり
補助金交付手続き	住民自治協議会の設置、届け出(◇) 地域まちづくり計画の策定、届け出(◇) 補助金申請(◇) 予備審査 審査会の開催、事業の選考(公開プレゼンテーション) 補助金の交付申請(◇) 市長が補助金交付の審査、決定 状況報告、実績報告(◇) 交付金の確定 補助金の交付請求、交付 ◇:住民自治協議会
事業審査・評価	・地域活動支援事業審査会による事業審査、市長による決定
	審査会 ・審査会委員は、市長が委嘱(①学識経験者、②市民活動団体及び市民活動に携わっている者、③その他市長が必要と認める者)
	予備審査 ・審査申込み受付部署による予備審査 ・書類及び応募の各要件を確認 ・申請者及び申請事業に対する他の財政的支援の有無を確認するための関係部署への調査 ・その他、応募要件等の確認に必要な範囲で調査 ・申請者は、予備審査の場で審査に係る書類の簡易な訂正を行うことができる。
本審査	・地域活動支援事業審査会による事業審査 ・書類による審査及び申請者が行う事業についての説明(公開プレゼンテーション) 〈審査基準〉 地域まちづくり計画実現度、社会貢献度、先進性、独創性、発展性、波及性、事業規模・投入資源の適切性・期待度、計画性、実現可能性、熱意、事業成果の具体性、時代性、話題性 〈評価方法〉 ・5段階評価の点数集計 ・点数の高いものから市長への推薦順位を決定 ・審査結果は審査会において点数、講評を発表し、後日伊賀市HPで公開。採点内容は公表しない。
申請/報告内容	〈申請内容〉 事業名称、趣旨、内容、年次計画、必要経費、自己資金、期待される効果・成果、アピール、合意形成過程 〈報告内容〉 成果報告書、収支決算書、自己評価報告書、活動写真・資料等、領収書等の写し
交付金使途制限	・国、地方公共団体及びそれらの外郭団体で実施している他の補助、助成の対象となるもの、政治、宗教又は営利を目的とした活動、その他市長が適当でないとしたもの ・食糧費、土地の取得・造成・補償などにかかる経費、団体の経常的な運営に係る経費、領収書等により、事業実施団体が支払ったことが明確に確認できない経費、その他、補助事業の実施に直接かわからない経費や社会通念上適切でない経費は補助対象外
交付金管理	・帳簿、収入及び支出について証拠書類を5年間保管
伊賀市市民活動支援センター設置条例	
総則:目的	市民が自主的に行う住民自治活動、NPO活動及びボランティア活動を支援する拠点として、伊賀市市民活動支援センターを設置し、市民公益活動支援事業を実施することにより、市民、行政及び企業が連携協力したまちづくりの推進を図ることを目的とする
事業内容	・市民公益活動情報の収集及び提供に関すること。 ・市民公益活動に係る相談及び調整に関すること。 ・市民公益活動に係る人材の育成及び人材派遣に関すること。 ・市民公益活動に必要な調査及び研究並びに提案に関すること。 ・市民公益活動の財政支援に関すること。 ・市民公益活動団体等の活動評価に関すること。 ・その他市民公益活動の支援に関すること。

4-2 本庁市民生活課による制度運用

4-2.1 区割りと拠点施設の整備

住民協議会を中心にした取り組みを支援していくことにあたり、公平な観点から、その単位を特定していく必要があるとの認識を背景に、伊賀市では、住民自治区域等検討委員会を設置し、住民自治の区域を検討している。この際重視されたのは、第一に、一定の面識社会の形成されている範囲である。昭和の合併前の市町村単位（大規模住宅団地）、自治会の地域ブロック、小学校区、地理的な状況が念頭に置かれた。第二に、様々な取り組みや地域課題を自ら解決していける人材の確保である。従って地域の人口、世帯数、年齢層（少子化率、高齢化率）を参考とした。第三は、活動拠点の確保である。地区市民センターや地区公民館、その他利用可能な公共施設の配置状況が考慮されている。この結果、現在の伊賀市では、全 38 地区²が設定されている。明治合併区域がほとんどであり、概ね小学校区程度の範囲が基本とされた。各々の地区には、住民の活動拠点としての地区市民センターが用意され、ここに会議室と事務局が確保されている³。地区市民センターは従来通り生涯学習事業（公民館事業）を継続させる一方、これらを担ってきたセンター職員が、新たに住民自治協議会の事務局を担うこととなっている。

4-2.2 住民自治協議会の設立と要件

平成 16 年、本制度が導入されると、設定された地区ごとに、平成 16 年から平成 18 年にかけて順次住民自治協議会が設立されている。住民自治協議会の立ち上げ作業は、各地区の自治会長らを通じて行っており、平成 17 年、および平成 18 年には、年度あたり 100 万円の組織設立交付金を用意している。また、合併以前より運用されていた地域担当職員制⁴により、各地区を担当する市職員が、この取り組みの支援にあっている。

住民自治協議会には、権能の付与や財政措置がとられていることや、また将来的に法人化を可能にするためという理由によって、設立要件が設けられていた。これら要件は各地区の実情に併せて、ある程度柔軟に対応できるよう制度が運用されており、最終的には本庁市民生活課のヒアリングによる確認によって住民自治協議会の届け出が受理される。これにより、地区内の全自治会の参加を確保すること、さらにこれを前提として、組織の意思決定を担う主要な構成員には自治会以外の人材も含まれること、が確認されている。全 38 地区のなかで、現在までに 37 の住民自治協議会が設立し活動を展開している。残り 1 地区については、実態として組織設立に不可欠となっている、地区内の全自治会長の合意に至らないことから、住民自治協議会は設立していない。

また、住民自治協議会は、地域課題に対応して、自らが事業を実施していくことが期待され

² 久米地区では、住民自治協議会が設立していないため、本制度下での拠点施設は実質 37 地区において整備されている。

³ 当初の区域設定が行われた後、現きじが台地区が、生活圏が名張市にあることを背景に独立した地区として再設定されている。地区市民センターは平成 23 年 3 月に竣工している。

⁴ 地域担当職員制は、この後、廃止された。ただし、現在は地域に密接な支援の必要性が改めて認識されており、再度地域担当職員を置くことが検討されていた。

ている。そのため、上記で確保された自治会等の各種団体などで構成される運営委員会を設置する他、事業を実施するにあたり、活動の分野や目的に応じた実行委員会や部会を設置することが求められていた。

表 4-2.1 地区市民センター一覧

(伊賀市資料をもとに作成)

名称	基礎地域	世帯数
1 上野東部地区市民センター	緑ヶ丘本町、緑ヶ丘中町、緑ヶ丘東町、緑ヶ丘西町、緑ヶ丘南町、上野車坂町、上野農人町、上野赤坂町、上野田端町、上野伊予町、上野玄蕃町、上野寺町、北平野、城北、服部団地	5,724
2 上野西部地区市民センター	上野新町、上野片原町、上野東町、上野中町、上野西町、上野向島町、上野西大手町、上野幸坂町、上野東丸之内町、上野西丸之内町、上野福居町、上野小玉町、上野魚町、上野鍛冶町、上野相生町、上野紺屋町、上野三之西町、上野徳居町、上野下幸坂町	1,554
3 上野南部地区市民センター	上野桑町、上野愛宕町、上野鉄砲町、上野万町、上野西日南町、上野東日南町、上野恵美須町、上野池町、上野茅町、上野西忍町、上野東忍町	2,054
4 小田地区市民センター	小田町	1,394
5 花之木地区市民センター	大野木、大内、法花、七本木	438
6 長田地区市民センター	市場、平尾、三軒家、上野ニュータウン、木根、木根団地、寺内、百田、朝屋	547
7 新居地区市民センター	東高倉、西高倉、岩倉、西山	1,369
8 三田地区市民センター	大谷、東三田、西三田、案福寺、高砂、野間	933
9 諏訪地区市民センター	諏訪	222
10 府中地区市民センター	服部町、東条、西条、土橋、印代、千歳、佐那具町、山神、外山、坂之下、一之宮	1,787
11 中瀬地区市民センター	寺田、南寺田、高畑、羽根、上荒木、下荒木、西明寺、荒木団地、荒木ヶ丘、南西明寺	1,498
12 友生地区市民センター	喰代、高山、蓮池、上友生、向芝、界外、中友生、下友生、生琉里、緑が丘南ニュータウン	846
13 猪田地区市民センター	猪田、山出、笠部、上之庄、大東、西出、田中	868
14 依那古地区市民センター	才良、上郡、依那具、沖、下郡、森寺、市部	816
15 比自岐地区市民センター	比自岐、岡波、摺見	190
16 神戸地区市民センター	上神戸、下神戸、栢川、上林、古郡、比土、朝日ヶ丘町	1,195
17 きじが台地区市民センター	きじが台	332
18 古山地区市民センター	蔵繩手、菖蒲池、鍛冶屋、東谷、安場、湯屋谷、古山界外	315
19 花垣地区市民センター	予野、白樫、治田、大滝、桂	597
20 ゆめが丘地区市民センター	ゆめが丘	1,500
21 柘植地区市民センター	一ツ家、上柘植、野村、中柘植、上村、小杉 12の区(自治会)	1,379
22 西柘植地区市民センター	下柘植、愛田、楯岡、新堂、御代、柏野	1,293
23 壬生野地区市民センター	山畑、川東、川西、西之澤、希望ヶ丘、川西青葉台、春日丘、ヤマギシ	1,299
24 島ヶ原会館	島ヶ原	808
25 河合地区市民センター	石川、千貝、馬田、田中、馬場、川合、円徳院、大江、波敷野、阿山ハイツ、東山タウン	1,281
26 鞆田地区市民センター	上友田、中友田、下友田、東湯舟、西湯舟、小杉	513
27 玉滝地区市民センター	城出、川上、里出、鈴鹿、中之村、界外、山生田、内保、横山、横山グリーンタウン	557
28 丸柱地区市民センター	丸柱、音羽	243
29 山田地区市民センター	千戸、真泥、畑村、炊村、甲野、鳳凰寺、中村、出後、富岡、平田、中島、大沢	1,275
30 布引地区市民センター	川北、広瀬、奥馬野、中馬野、坂下	198
31 阿波地区市民センター	富永、子延、平松、上阿波、下阿波、猿野、須原	433
32 阿保地区自治センター	阿保東部、阿保西部、弥生、青山羽根、別府、柏尾、岡田、寺脇、川上、奥鹿野	1,260
33 上津介護予防センター内	瀧、妙楽地、勝地、北山、下川原、伊勢路	388
34 旧博要小学校内	種生、老川	147
35 高尾介護予防センター敷地内	高尾	149
36 矢持地区市民センター	霧生、腰山、諸木、福川	253
37 桐ヶ丘介護予防センター内	桐ヶ丘	1,874
久米地区市民センター(久米)	四十九町、陽光台、木興町、久米町、守田町	1,405

4-2.3 予算配分と事業審査・評価

本制度における地域交付金の年間予算は、総額 4,100 万円である。全 37 住民自治協議会への配分額は、制度規定に準じて算定されている。平均交付額は 120 万円ほどであり、最小 51 万 5

千円（人口 444）、最大 350 万円（人口 1 万 3 千）であった。

交付金交付の申請は、現在は各支所が窓口となっており、住民自治協議会はここに年間事業計画と収支予算書を提出する。支所担当課では、各々の事業にかかる経費が交付金の使途として適切であるかどうかを確認している。制度運用上、事業の審査過程は設けられておらず、市民生活課によって申請が決裁されているのが実態であった。その際にも個々の事業内容に関する評価は行われておらず、各事業が地域まちづくり計画上に位置づけられていることが確認されるのみである。計画上の事業の位置づけが判断できない場合には、必要に応じて地域まちづくり計画の変更手続きをとるよう促すこととされていた。個別の事業評価は、住民自治協議会自身の取り組みとして行っていくよう要請する一方、行政の立場からは、事業内容の判断や評価などの言及や介入を避けるという認識があった。

交付金の使途や支出の仕方に関しては、住民自治協議会へのヒアリング調査が行われている。また市の監査により、各住民自治協議会の備品台帳等の確認が行われていた。

表 4-2.2 交付金額一覧

(伊賀市資料をもとに作成)

	地域	地区市民センター	住民自治協議会	世帯数	交付金額
1	上野 (計20)	上野東部地区市民センター	東部地域住民自治協議会	5,724	¥3,500,000
2		上野西部地区市民センター	上野西部地区住民自治協議会	1,554	¥1,345,000
3		上野南部地区市民センター	伊賀市上野南部地区住民自治協議会	2,054	¥1,529,000
4		小田地区市民センター	小田町住民自治協議会	1,394	¥1,181,000
5		花之木地区市民センター	花之木地区住民自治協議会	438	¥720,000
6		長田地区市民センター	長田地区住民自治協議会	547	¥764,000
7		新居地区市民センター	新居地区住民自治協議会	1,369	¥1,322,000
8		三田地区市民センター	三田地区住民自治協議会	933	¥932,000
9		諏訪地区市民センター	諏訪住民自治会	222	¥579,000
10		府中地区市民センター	府中地区住民自治協議会	1,787	¥1,563,000
11		中瀬地区市民センター	中瀬地域住民自治協議会	1,498	¥1,306,000
12		友生地区市民センター	友生地区住民自治協議会	846	¥1,037,000
13		猪田地区市民センター	猪田地区住民自治協議会	868	¥979,000
14		依那古地区市民センター	依那古地区住民自治協議会	816	¥1,006,000
15		比自岐地区市民センター	比自岐地区住民自治協議会	190	¥559,000
16		神戸地区市民センター	神戸地区住民自治協議会	1,195	¥1,128,000
17		きじが台地区市民センター	きじが台地区住民自治協議会	332	¥917,000
18		古山地区市民センター	古山地区住民自治協議会	315	¥643,000
19		花垣地区市民センター	花垣地区住民自治協議会	597	¥833,000
20		ゆめが丘地区市民センター	ゆめが丘地区住民自治協議会	1,500	¥1,509,000
21	伊賀 (計3)	柘植地区市民センター	柘植地域まちづくり協議会	1,379	¥1,738,000
22		西柘植地区市民センター	西柘植地域まちづくり協議会	1,293	¥1,200,000
23		壬生野地区市民センター	壬生野地域まちづくり協議会	1,299	¥1,365,674
24	島ヶ原	島ヶ原会館	島ヶ原地域まちづくり協議会	808	¥1,123,000
25	阿山 (計4)	河合地区市民センター	河合地域住民自治協議会	1,281	¥1,367,000
26		鞆田地区市民センター	鞆田自治協議会	513	¥971,000
27		玉滝地区市民センター	玉滝地域まちづくり協議会	557	¥867,000
28		丸柱地区市民センター	丸柱地域まちづくり協議会	243	¥603,000
29	大山田 (計3)	山田地区市民センター	山田地域住民自治協議会	1,275	¥1,377,000
30		布引地区市民センター	布引地域住民自治協議会	198	¥552,000
31		阿波地区市民センター	阿波地域住民自治協議会	433	¥742,000
32	青山 (計6)	阿保地区自治センター	阿保地区住民自治協議会	1,260	¥1,200,000
33		上津介護予防センター内	上津地区住民自治協議会	388	¥697,000
34		旧博要小学校内	博要住民自治協議会	147	¥515,000
35		高尾介護予防センター敷地内	高尾住民自治協議会	149	¥520,000
36		矢持地区市民センター	矢持住民自治協議会	253	¥565,000
37		桐ヶ丘介護予防センター内	桐ヶ丘地区住民自治協議会	1,874	¥1,825,000

4-2.4 まちづくり計画の認定

(1) 計画内容

地域まちづくり計画には、3年以上を想定した住民発意の事業について、主体別に具体的な事業企画を記載することが求められていることが制度運用上の特徴である。住民自治協議会には、自身の活動方針や事業内容に沿って、個々の事業内容に関連した市の役割や、市または協働で行うべき事項を想定し、明記することが期待されている。

(2) 計画の届け出

地域まちづくり計画を策定した場合は、規定内容の通り、届け出が必要である。本庁市民生活課では、地域まちづくり計画を策定した際に、「地域の意見を吸い上げたか」をヒアリングによって確認していた。計画の策定には、全市共通した手筈の提示や研修等を行われておらず、この確認は担当職員の裁量によって行われる。実際には、計画策定には、組織の立ち上げ時と同様に地区担当職員が支援にあたっており、その策定手法は地区に一任されていた。そのため、具体的にどのような計画策定プロセスを踏んだか、については様々である。

(3) 提案内容の実現

制度の運用上、地域まちづくり計画には、地域課題の解決のために市が行うべき事業が記載される。そのため、各住民自治協議会は、地域まちづくり計画を届け出ることによって、行政事業を提案しているものと解釈できる。こうした個別の、具体的な市への提案事業については、地域まちづくり計画が認定された後の実現が保障されるものではなかった。本庁市民生活課では、これらの実現のための仕組みを整備していく方針を出しており、協働の指針や事業推進ルールを検討していた。また、各地区が様々に提案する事業の実現には、庁内各課の連携や調整が不可欠であるとの認識を背景に、庁内各課の横断組織の設置と役割分担のプロセス規定の整備を想定していたものの、庁内理解が進まず、各課連携が困難な状況にあった。現状では、地域まちづくり計画の庁内における認識は低く、例えばコミュニティバスといった事業は、計画上の記載の有無にかかわらず、従来通り、随意契約等を通じて個別に展開されていた。

4-2.5 総合計画地区別計画の策定

地域まちづくり計画は、「市は総合計画をはじめとする重要な計画を策定する際には尊重する」と規定されている。これに基づく運用実績として、平成18年度から開始された伊賀市総合計画の策定がある。ここでは、伊賀地区市町村合併協議会が平成15年に策定した「新市まちづくりプラン（新市建設計画）」の基本方針、施策、事業計画等を踏まえ、また各地区の地域まちづくり計画の構想を尊重し、地域ごとのまちづくり方針等を明らかにする地区別計画を盛り込むことが、基本方針とされた。とりわけ地区別計画については、各支所地域振興課において、支所内各課の計画案をもとに地区別計画の原案が作成されている。

地域まちづくり計画をもとに策定される地区別計画の原案は、支所単位で作成されるため、計画案に関する協議や答申も、この単位で行うこととなっていた。実際には、その対象として、

各支所管内の住民自治協議会代表者で構成される住民自治地区連合会が設置されている。

本制度は平成 16 年度に導入されているが、住民自治協議会によって本格的に制度が運用されたのは、交付金制度が開始された平成 19 年度といえる。したがって、平成 18 年度に実施された地区別計画策定作業に積極的に取り組むことができたのは、旧伊賀町、伊賀支所管内の住民自治協議会のみであった。以下では、伊賀支所管内の事例として壬生野地区を取り上げ、計画策定作業の実態を明らかにしていく。

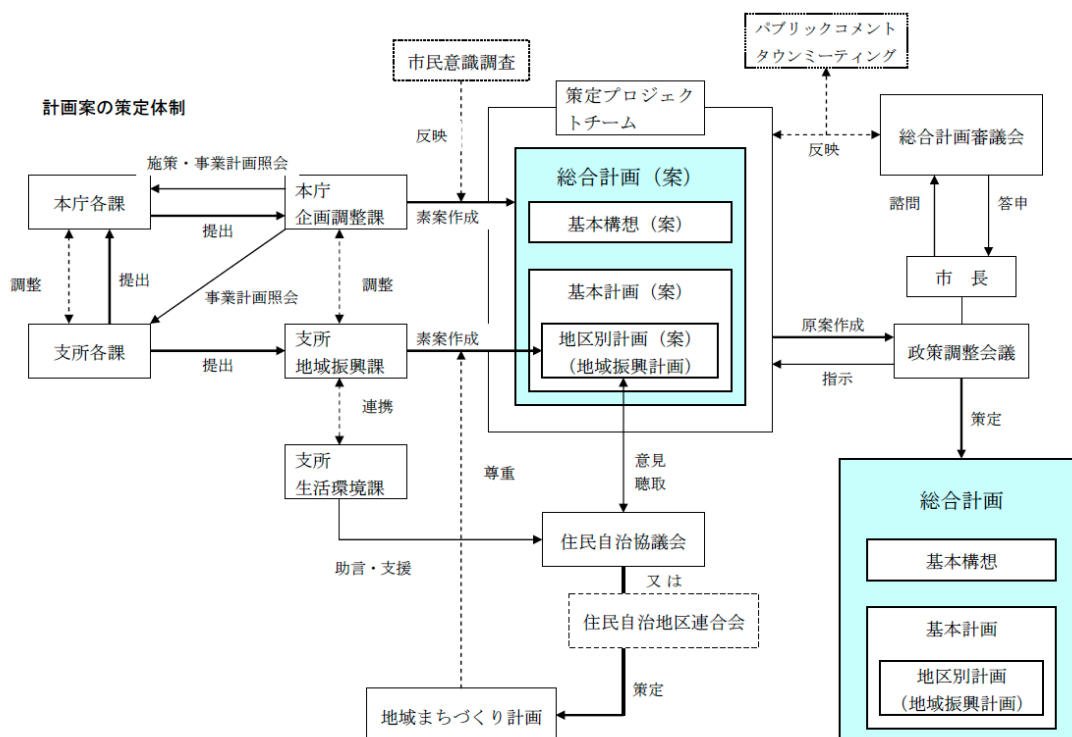


図 4-2.1 伊賀市総合計画策定体制

(出典；伊賀市資料)

(1) 旧伊賀町壬生野地区の取り組み

①旧伊賀町の体制

伊賀支所管内には、3つの区域と住民自治協議会が設置されている。この3つの住民自治協議会は、本制度導入に先立ち、平成 15 年度の末に組織の設立が完了している。伊賀市の全住民自治協議会のなかでもとりわけ敏速な対応であった。これは、旧伊賀町長の見識とリーダーシップにより、伊賀市が「住民自治のしくみ」をひとつの核とした新市の方針を定めた段階で、地区単位の組織づくりと計画づくりの取り組みが開始されていたためである。

旧伊賀町では、旧町職員が各地区の住民自治協議会の立ち上げや、さらに地域づくり計画策定の支援を担当していた。特に、計画の検討時には、3つの住民自治協議会のそれぞれ全ての部会に、少なくとも1名の職員が配置され、住民とともに作業に当たっている。従って、旧伊賀町職員の半数以上が各地区の取り組みに従事していたことがわかる。また庁内では、各地区

の進捗状況等の報告や情報交換を行うための体制が整えられていた。

②壬生野地区の取り組み

壬生野地区・壬生野地域まちづくり協議会は、伊賀支所管内でも最も早い平成16年1月に組織の設立総会が開催されている。協議会では、他の2つの自治協議会と同様に、新市将来構想および新市建設計画が策定された段階で、新市の計画を構成していた分野に倣う形で協議会の部会を構成している。新市建設計画に基づき総合計画が策定されることを想定していたためである。計画の策定は、各自治会の世話人(自治会長)により推薦された委員によって構成される「まちづくり計画策定委員会」が進めている。協議会の部会構成と同じく、「分権・自治の確立」、「人権・同和施策の推進」、「健康・福祉の推進」、「生活・環境の再生」、「教育・文化の充実」、「産業・交流の促進」の6つの部会を策定員会でも構成し、部会代表者で構成される「まちづくり計画編集実行委員会」にて個々の計画案をまとめている。

地域まちづくり計画の策定作業を開始するにあたり、総合計画地区別計画の素案に繋がるよう、旧伊賀町庁内では独自に地域課題を抽出整理し、計画策定委員会の各部会へ提示している。この段階では、旧伊賀町が想定する地域課題は、まちづくり計画策定委員会が検討する地域課題とは乖離するものであった。そのため、計画策定員会の各部会では、この提示された地域課題を再設定することが最初に行われている。

まず、協議会の部会毎に計画内容を検討している。この結果は、全戸アンケート調査、計画策定委員および公募住民によるフィールドワーク、自治会単位のタウンミーティングを組み合わせながらさらにブラッシュアップされている。タウンミーティングには、8つの開催地全てについて、計画策定員会が数名出向している。最終的な計画案は、公聴会を開催することで住民の意見を反映し報告されていた。

こうして市へ提言していく事業として新市総合計画への提言・反映内容がまとめられ、平成17年3月に「壬生野ときめきプラン」として発行されている。

③伊賀支所(旧伊賀町)による総合計画策定作業

総合計画地区別計画の策定作業は、平成18年度から開始された。計画の原案となったのは、上記のように伊賀支所職員が各地区での計画策定作業を通じて把握した現況である。伊賀支所住民課によって3地区をとりまとめた計画案が提示され、調整と修正のための協議の場が設定されている。ここでは、3つの地区の住民自治協議会代表者と、伊賀支所住民課、さらに本庁の全課長が臨席している。

(2) 壬生野地区まちづくり計画と総合計画の内容比較

壬生野地区では、協議会の部会、まちづくり計画、総合計画、の3つの構成を統一していた。しかし、総合計画の地区別計画へは、まちづくり計画に記載される部会別(分野別)計画がそのまま反映されたわけではない。伊賀支所管内の他地区との調整のなかで、分野別記載事項の個々を分解し組み直す作業がおこなわれている。この結果、もともと壬生野地区が設定した個別内容の趣旨はそのままに、ほぼ全ての事項が総合計画へ反映されていることがわかった。

壬生野地区では、当初より総合計画策定を見据えたまちづくり計画策定作業がおこなわれた

ことで、地区のまちづくり計画が総合計画と同程度の抽象性をもって構成（記載）されていた。具体的な事業企画ではなく、所謂将来ビジョンのレベルで行政と地域の調整が行われたことも、地区別計画の策定の実績を生んだ要素のひとつと考えられる。

（3）平成 22 年度総合計画見直し作業

また、総合計画の計画期間は 10 年であり、前期基本計画の期間が終了する平成 22 年度には、総合計画の見直し作業が行われている。当初想定していた総合計画の策定方針が伊賀支所管内以外では実現しなかったため、この計画の見直し作業が、実質的に各地区の地域まちづくり計画を反映するための機会として捉えられていた。同時に、各地区の地域まちづくり計画の計画期間は 3 年程度を想定していることから、住民自治協議会において地域まちづくり計画の見直し作業についても並行して行うことが、本庁市民生活課の意図するところであった。

計画の見直し作業は、実際には支所単位で設置される住民自治地区連合会に対し、現行計画の変更点に関する答申を求めるかたちで実施されている。住民自治地区連合会を構成する各住民自治協議会代表者は、それぞれの協議会において内容の承認を得ているものの、これに併せた地域まちづくり計画の見直しをはじめ、地区単位の独自の取り組みが行われた事例はない。合併以後、支所職員の人員削減が進んでいることや、本庁担当課が制度自体の見直し作業に尽力していたこと、で必要な支援体制を整えることができなかったこともこの要因として考えられる。従って、今回の地区別計画の見直し作業は、各地区の地域まちづくり計画の内容を積極的に反映させる機会としては活用されず、住民自治地区連合会による答申内容も、計画の文言についての修正など、比較的軽微なものとなっていたことがわかる。

4-2.6 市民活動支援センターと地域活動支援事業補助金による活動支援

（1）市民活動支援センターの業務と支援実態

市民活動支援センターは、新市計画に整備方針が盛り込まれたことから、平成 17 年に開設している。平成 19 年にはゆめぼりすセンター内に移設されている。人権生活環境部が所管し、同部市民生活課市民活動推進室はゆめぼりすセンター内で業務を行っている。

正規職員 1 名、嘱託職員 2 名、臨時職員 2 名がセンターの業務にあたる。住民自治協議会に対する定常的な支援としては、各自治協の広報を全自治協に配布、助成金の情報提供にとどまっている。特に職員不足が要因であった。ただし、制度の導入後 2 年間においては、ブログ立ち上げ支援、広報セミナーが実施されている。また、税務・労務研修会、会計セミナーの開催実績があり、自治協議会関係からの参加もみられた。各地区の広報紙、講座等の情報、助成金の情報は、市民活動支援センターのホームページにおいて公開されている。

平成 22 年度には、総合計画の見直し作業に併せて、地域まちづくり計画の見直しワークショップ研修会が行われており、自治協議会からは 43 名の参加者があった。

（2）伊賀市地域活動支援事業補助金

伊賀市地域活動支援事業補助金制度は、「自治基本条例に基づき市民の自主的なまちづくり活動を支援し、個性的で魅力あふれる地域づくりを推進すること」を目的に創設されている。本

制度では、設置届を受理された住民自治協議会および、5人以上で組織され「市民が主役となって公益活動を行う」市民活動組織も対象となる。ただし、両者について、住民自治協議会活動支援と市民公益活動支援として区別されていることが特徴である。以下、住民自治協議会活動支援に限り述べていく。

①制度の狙い

この補助金制度は、住民のプレゼンテーション能力の向上を狙いとしたものであった。住民自治協議会が将来的には国や県などの補助金をはじめ、自ら財源を獲得していくことができるよう育成していくことが重視されている。このため、本制度を管轄する市民活動課では、事前の相談に応え、プレゼンテーションの方法に関する助言を行っている。また対象事業を、まちづくり計画を実現するための新規事業に限定するなど、新たな事業を創出していくことを誘導していくための工夫がある。

②補助金交付手続き

事業の審査は、予備審査、審査員による事前質問、公開プレゼンテーション審査、の手続きを踏む。また、当課予備審査では、申請書類の確認とともに各地域の現状や補助金使途に関する不適切な点についての副審を提出している。公開プレゼンテーションでは、審査員⁵の事前質問に回答することを含めて事業内容が審査される。この基準は事前に提示されており、市民公益活動支援部門と比較して特徴的なものとして「地域まちづくり計画実現度」「社会貢献度」が挙げられる。審査基準の項目ごとに5段階評価にて審査がなされ、合計点数が評価基準点を満たす場合には、補助金交付候補として市長へ推薦される。補助金の交付を受けた団体は、事業の進捗状況把握のための担当課への中間報告と、事業後に実施される公開の事業報告会への出席が求められている。

表 4-2.3 住民自治協議会活動支援部門審査基準

(伊賀市資料をもとに作成)

1	地域まちづくり計画実現度	地域まちづくり計画を実現するための活動であるか
2	社会貢献度	地域社会の福祉の向上に寄与するものであるか
3	先進性	将来の定着を見越した先駆的な取り組みか
4	独創性	他の団体ではできない独自の発想やノウハウ、専門性を持っているか
5	発展性・波及性	将来、その活動が広く市民に支持され発展していく可能性があるか、他に波及的効果を及ぼすことが期待できるか
6	事業規模、投入資源の適正性、期待度	将来、自立した団体として活動を維持することが期待できるか、適切な事業規模であるか、実施するための資金や人材などは適正か
7	計画性、実現可能性	事業内容、予算規模、実施体制などが実現可能なものであるか
8	熱意	活動に取り組む姿勢に、他の共感を呼ぶ熱意が感じられるか
9	事業成果の具体性	事業実施により期待できる成果が具体的に示されているか
10	時代性、話題性	時代の潮流に合っているか、注目を集めるような話題性があるか

③交付額と実績

住民自治協議会活動支援部門における補助金交付額は、市民公益活動支援部門よりも優遇さ

⁵ 平成24年2月の任期をもって選任されている審査員は、学識経験者として岩崎氏（四日市大学総合政策部教授）、市民活動団体及び市民活動に携わっている者として3名（NPO法人コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」理事、三重県生活・文化部男女共同参画・NPO室主査、三重県伊賀県民センター県民防災室地域・防災課主幹）、その他市長が認めた者として1名（伊賀上野ケーブルテレビ(株)次長）の5名である。

れていることが特徴⁶である。1事業あたりの補助率は9/10、補助限度額は50万円である。

平成19年度では23住民自治協議会、平成20年度では22住民自治協議会3、平成21年度では14住民自治協議会2、平成22年度では6住民自治協議会1の申請があった。このうち、平成19年度では4件、平成20年度では3件、平成21年度では2件、平成22年度では1件が審査会にて補助金交付不適と判断されている。この理由としては、事業経費が適正に設定されていない（高額である）ことが多い。

4-2.7 住民自治協議会のあり方検討

(1) 伊賀市の自治会

伊賀市では、地区委員制度に基づき、市長の委嘱によって全281名の地区委員が配置されている。地区委員は、広報をはじめとした行政事務を行い、また市政の円滑運営のために、住民や自治会と市とをつなぐ要として協力関係を保持してきた。地区委員のこれら業務に対し、市からの報酬金が支払われている。地区市民センター（概ね小学校区）ごとに地区委員地域ブロックが構成されている。

一方、本市の自治会は、住民の自主的な任意団体として、従来から活動している。実際には、地区委員が自治会長を兼任しており、自治会が行政の地域窓口であるとの認識がある。自治会連合会も設置されており、この事務局については市が担っている。また、旧上野市、上野支所管内においては、地域ブロック単位で、自治会地域ブロックの活動が行われている。

(2) 住民自治協議会と自治会の関係見直し

当市では、住民自治協議会と自治会の関係が不明確であるとの批判が多くあった。上記のように、委嘱の地区委員、このブロック組織、自治会とこのブロック組織、さらに住民自治組織とその住民自治地区連合会、がそれぞれに活動し交錯している現状がこの背景にある。未だ住民自治協議会が設立していない1地区についても、この点に原因があった。

そこで、これら「自治組織」のあり方について、平成21年度から市内5カ所にて懇談会が開催されている。各自治会地域ブロックおよび自治住民協議会から2名ずつの代表者が選出され、さらに有識者2名による検討が行われている。懇談会の結果を踏まえ、平成21年度末には住民自治協議会、自治会、有識者による議論がなされ、「伊賀市における自治組織のあり方に関する報告書」が提出されている。

「地域代表性を持つ自治会」が住民自治協議の中心的役割を担うことで合意し、行政の地域への窓口を住民自治協議会へ一本化することとした。これに伴い、地区委員の役割と地区委員地域ブロック活動を住民自治協議会へ移行すること、さらに自治会連合会（地域ブロック）の事務局を行政から切り離すこと、住民自治地区連合会を諮問機関⁷としてではなく任意の情報交換の場とすること、が示された。

⁶ 市民公益活動支援部門では、自主企画に対する交付額は補助率10/10、上限10万円、市長提示企画公募に対する交付額は補助率2/3、上限額30万円となっている。

⁷ 住民自治地区連合会は、平成22年度総合計画見直し作業の際に諮問に応えるための会議を行ったのみである。この提案は、制度規定上は、この諮問に応えるのは個別の住民自治協議会であることを尊重したものである。

4-2.8 制度の特徴

(1) 制度の導入に向けた議論

伊賀市には、「伊賀市」設立を目指した10年以上の歴史があり、ここで市町村合併に関する議論が続けられてきた。本制度の原点は、このような取組から生まれた議会議員研究会にある。平成の市町村合併は、「伊賀市」の自治の方針や地域内分権による行政業務の効率化、さらに行政組織内分権の確立を目指すチャンスとして捉えられていた。市町村合併という大きな枠のなかで伊賀市「住民自治のしくみ」の構想ができあがっている。本制度の根幹となる自治基本条例の検討や、「住民自治」の基本的な単位となる区域割りについての検討も市民を交えて行われており、本市では、構想段階から住民とともに制度がつくられてきたと言える。

本市では、自治会とそのブロック組織や、地区委員とそのブロック組織など、本制度が構想する面識社会において活動する団体がいくつもある。各地区ではこれらの団体の役割を明確にし、それぞれの合意を得ることが、本制度導入に向けて重要なポイントとなっていた。本制度導入から2年を掛けて住民自治協議会が順次設立しているが、調査段階ではまだ組織が設立していない地区が1つあった。住民自治協議会の役割や位置づけを地区レベルで明らかにしていくことは、本制度改正に向けた議論にも繋がっていた。

(2) 制度の運用単位

伊賀市では、市内38地区（37 住民自治協議会）において地域がまちづくりに関する「決定や実行を行う」ことが自治体行政の核となる。補完性の原則に則ることで行政改革をも視野に入れた制度である。この基礎単位である地区は、147～5,724 世帯、交付金額およそ 51 万円～350 万円の交付を受け、さらに拠点施設が整備されている。

(3) 地域課題の把握

①まちづくり計画の位置づけ

住民自治協議会が策定するまちづくり計画は、制度規定上は自らが取り組む活動方針や内容を記載するものとして定められている。これを受け、交付金および補助金の対象はまちづくり計画に基づく事業として規定されている。この規定は、本制度下の住民事業を括る計画として表現されているものの、この実態は、まちづくり計画が、市事業や協働事業に関する提案書としても解釈されていると考えられる。まちづくり計画には市を含めた主体別のかつ具体的な事業企画を記載することが求められていたためである。また、このまちづくり計画が行政計画策定時に尊重すべきものとして規定されており、実際には、総合計画地区別計画の原案を作成する際のもとして位置づけられている。本制度の運用上、まちづくり計画は住民事業計画、市事業や協働事業に関する提案書、および総合計画地区別計画の原案を構成する基礎計画、の3つの要素から成り立っているものと考えられる。

②多様な主体意向調整

まちづくり計画の届け出の際には、「地域の意見を吸い上げたこと」についてのヒアリング確認が行われている。まちづくり計画が上記3つの要素によって成り立つには、多様な主体の発意がまちづくり計画に集約されているという点が重要であると考えられる。ただし、どのよう

な主体がどのようにまちづくり計画策定過程に関わったのか、その方法、手続きについては明示あるいは指導されているものではなかった。

本制度では、多様な主体による意向調整を行うという点が、住民自治協議会の構成要件で受けとめられていることが特徴である。市担当課では、住民自治協議会の運用上の設立認定要件として、地区内全自治会の参加を確保することと、一方では主要な構成員が自治会代表者に限定されないことを求めている。多様な主体によって組織を構成することで、地区を包括する、また意思を代表する組織として住民自治協議会を位置づける意図があった。しかしこのことによって、住民側では、自治会が認識してきた自身の「地域代表性」と住民自治協議会の「代表性」の関係が不明瞭であるという問題が指摘されている。そして、本制度改正に向けて、自治会や地域委員と各々の連合組織や、住民自治協議会のあり方を検討し、相互の関係の再構築を行う取り組みへ繋がっていた。

③総合計画の策定

本制度では、各地区のまちづくり計画を重要な行政計画策定時に尊重することを定めている。実際に、各地区のまちづくり計画をもとに、総合計画を策定していくことが行われていた。これには、総合計画策定時、また見直し時の2つの機会が用意されている。総合計画策定時には伊賀支所管内の3地区住民自治協議会においてのみ取組が実現していた。その際の特徴は、まず、地区のまちづくり計画策定が総合計画策定と連動した作業によって行われていることである。そして、これを実現するために、各地区住民自治協議会の部会単位で旧役場職員が配置されている。旧役場職員は、2つの計画づくりにおいて必要な行政情報を住民自治協議会各部会に提供し、さらに、アウトリーチやフィールドワークのための手筈を整えている。さらに旧役場内には、こうして各地区の支援にあたる職員のための情報交換や学習のための体制が整えられていた。こうして行政職員と住民がともに計画づくりにとりくみ、最終的な総合計画に関する議論の場では、庁内全課長と、旧役場担当課、および3つの住民自治協議会の調整が図られていた。

他方、総合計画の見直し時には、いずれの地区でも積極的な取り組みは実現していない。その理由のひとつは、この同時期に、住民自治協議会の位置づけや、地区内団体間の関係性などといった、本制度の根幹となる地域社会のあり方に関する検討が行われていたためである。これは、かねてより住民から検討の必要性が指摘されていたものである。本制度担当課は、総合計画の見直しよりも、この住民自治協議会の位置づけ等に関する検討を優先し、このための専門の委員会を住民とともに立ち上げ、制度改正を視野に入れた議論を行っている。実際には、総合計画の見直しにあたり、各支所単位に設置された住民自治協議会の連合会が総合計画に関する諮問を受け、これに答申することで、計画内容の文言等軽微な修正が行われていた。

④まちづくり計画策定支援

伊賀市制度では、まちづくり計画の策定支援は、市の役割として規定されている。本制度導入時には、地域担当職員がこの対応にあたっている。本制度担当課では、この総合計画策定時にあわせて、各地区のまちづくり計画の見直しも同時に実施することを想定していたものの、実現していない。地域担当職員は、本制度導入時にまちづくり計画策定支援にあたった後、制度が廃止されており、このまちづくり計画の見直し時には、各地区自治協議会への行政職員に

よる支援はおこなわれていない。住民自治協議会の位置づけ等に関する検討へ行政職員の労力が優先的に提供されていたこともその理由となっていた。他方で、市民活動支援センターが各地区まちづくり計画の策定方法としてワークショップ講座を開催している。しかし、住民自治協議会は、こうした講座へ参加する場合もあったものの、具体的な計画の見直し作業を行った地区はない。

(4) 事業の組み立て

①事業内容と評価

交付金や補助金が対象とするのは、まちづくり計画に基づく事業である。交付金交付の手続き上、事業内容について市が直接評価することはないが、担当課では、各事業のまちづくり計画上の位置づけを確認している。ただし、担当課は、ひとつひとつの事業が明確に計画上の位置づけを有することを必ずしも重視しておらず、住民自治協議会が優先したい事業企画がある場合には、必要に応じてまちづくり計画の方を修正していくことを求めることを想定していた。

制度上、交付金を活用して住民自治組織が実施する住民事業について、予め制限する規定はない。各地区に交付される交付金額は、制度予算の範囲内において毎年度予め定められており、各地区の住民自治協議会は、この地区予算内において、自由に企画した事業を設定することが可能であった。

②事業企画立案支援

地域活動支援事業補助金制度が別途用意され、これを通じて、住民自治協議会による新規事業の創出を誘導していくことが行われていた。さらに、補助金制度プロセスにおいて、本制度担当課は、住民自治協議会のプレゼンテーション能力の育成を意図した助言を行っている。さらに公開審査会や事業報告において、住民自治協議会は、行政職員や専門家、および市民活動家からそれぞれの評価やアドバイスを受ける。これらによって住民自治協議会は事業の企画を詰め、事業を遂行していく。こうした経験は、住民の企画立案能力を育成していくことに繋がるものと考えられる。また、市民活動支援センターを通じて各地区の広報紙が情報共有のために配布されている。この点では、住民自治協議会が他地区の取り組みを定期的に把握し、相互の情報交換や学習が可能な環境がある程度整っていると見えよう。

③まちづくり計画の実現のしくみ

本制度では、各住民自治協議会は、住民自身が実施する事業の他、行政事業や協働事業の提案をまちづくり計画にとりまとめていく。しかし、この住民が提案する行政事業や協働事業を実現していくためのしくみの整備は進んでいないのが実態であった。本制度担当課では、こうした住民の発意を受け止めるための方法について、検討を始めようとしている段階にあった。担当課では、例えば、協働指針や事業推進ルールづくり、事業実現に向けて不可欠な各課との協議・調整を行うための庁内横断組織の設置などを想定していた。

他方、庁内においては、本制度におけるまちづくり計画を通じて、住民がその自由な発想をもとに行政事業や協働事業の提案を行っているということについての周知や、各課の理解を得ることについても進んでいない。庁内各課では、まちづくり計画そのものの認知度も低い。各地区住民および各種地区内団体と各課をつなぐのは、まちづくり計画ではなく、従来通りの個

別の随意契約であった。

住民の自由な発想を受け止めるためのしくみづくりが進まない一方で、さらにまちづくり計画を通じた地域の自由な発意に基づく事業提案とは対局に位置する、伊賀市各課から地域への事業委託についての検討が先んじて進んでいた。これについても、地区のまちづくり計画内容を吟味したものではなく、各課が独自に委託可能な事業を選定する作業であった。

(5) 本制度への投入資源

本制度では、各地区の住民自治協議会に年間総額約 4100 万円が交付されている。住民自治協議会の設立は、準備金として 1 地区あたり 100 万円の計 1600 万円が投入された。ここで支援にあたった地区担当職員は合併以前からあった制度であり、組織設立が完了したのち、廃止されている。また、住民自治協議会の活動拠点は、既に各地区にある公民館を活用しており、本制度導入後も公民館の施設や、機能、職員は、そのままの状態を引き継がれていた。

他方、まちづくり計画を策定する際に、旧伊賀町地区では、旧役場職員の半数以上が全 3 つの住民自治協議会の取組支援にあっている。これは旧役場の判断であり通常業務外の支援であった。実際に、この大胆な職員投入は、まちづくり計画と伊賀市総合計画との整合が図られたことに大きく貢献していた。

(6) 住民自治協議会運営、広報支援

市民活動支援センターでは、広報支援のための研修、財産管理に関する研修等の開催実績がある。また、各地区に整備された拠点としての地区市民センターには住民自治協議会の事務局が置かれ、職員がこれを担うことで組織の運営をサポートしている。

4-3 事例1：上野西部地区住民自治協議会

4-3.1 地区概要

上野西部地区は、中心市街地を含む地区であり、人口約3,571名、1554世帯を有する。土着の住民が多く、高齢化率も約33%と比較的高い。城下町としての伝統的な文化や習慣、階級制が残りながら、400年続く上野天神祭が住民同士のつながりを醸成してきた。上野西部地区は、この祭りの単位を基本に設定されており、全18自治会が活動している。一方、近年では外国人の流入が目立ち、地区人口の約10%を占めている。またNPO法人等の市民活動団体事務所も多く存在する地区である。

上野西部地区を含む範囲で、中心市街地活性化基本計画が策定されており、これに基づく空間整備や商業活性化等の全48事業が計画、展開されている。住民も様々な市民活動を通じてこの事業を実施している。

住民自治協議会の設立には、自治会地域ブロック前会長と現会長⁸が中心となり、準備会を立ち上げている。ここで組織の構成や、まちづくり計画と部会活動の原案が検討された。住民自治協議会を担う人材については、自治会や各種地縁団体の他、現会長が行政OB、行政書士、事業者やNPO等専門能力を持った人材に個人的に声をかけ、部会へのそれぞれの配置を検討している。

4-3.2 組織運営方法

住民自治協議会は、運営委員会（役員会）と実行委員会から成る。実行委員会は、総務・広報・人権部会、健康・福祉・スポーツ部会、教育・文化・芸術部会、防災・防犯・交通安全部会、産業・建設・町づくり部会、生活・環境・保全部会、の6つが設置されている。当初は、自治会と区別するため、役員等主要な立場には自治会以外の人材が配置されていた。総勢120名以上の住民が住民自治協議会へ参加しており、地区内の全自治会や各種地縁団体の他、NPO法人やTMOなど、計25の団体からの代表者も含まれている。

市交付金は、年間134万5千円が交付される。この他、自治会分担金（均等5千円＋戸数×100円）によって年間23万1千8百円を確保しており、住民自治協議会の年間予算は合計157万6千円であった。

4-3.3 まちづくり計画の策定と内容

上野西部地区の地域まちづくり計画は、自治会地域ブロック前会長によって素案が作成されている。この素案について、現会長と共に修正しながらまちづくり計画が策定され、各自治会長を中心とした調整を経て最終的に総会で計画決定されている。

⁸現住民自治協議会会長を兼任

この作業当時は、中心市街地活性化計画が未完成であったことや、地域まちづくり計画も伊賀市中心部の計画として市の方針と調整すべきとの認識があったこと、を背景に、地域まちづくり計画策定のための特別な取り組みは行われていない。中心市街地活性化計画の策定を通じた当地区の方針決定を待つことで、これに沿った形で地域まちづくり計画も再度検討することが想定されていた。ただし、まちづくり計画策定当時の資料をみると、住民自治協議会は、中心市街地活性化基本計画に基づく事業との棲み分けを図り、その上で、地区内の既存事業を所掌し支援することを、役割として重視していたことがわかった。特に自主防災会の活動低迷を課題として認識していること、これを支援していく必要があることが計画素案において既に提示されていることがわかった。

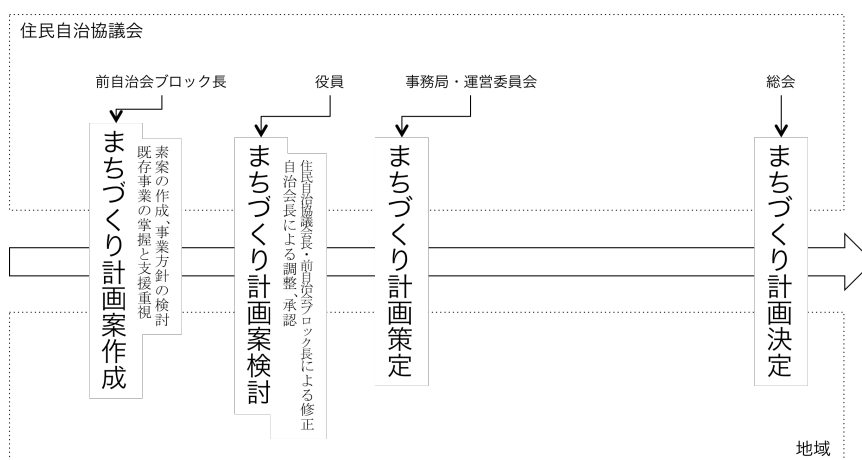


図 4-3.1 上野西部地区まちづくり計画策定プロセス

地域まちづくり計画は、実行委員会（部会）別に、まちづくりの目標と事業概要、実施主体、実施時期が記載されている。計画内容は抽象的に記述されるものもあり、また主体間を包括的に記載しているため、個別の事業内容が判断し難い場合も多い。地域まちづくり計画には、全 56 件の事業企画が記載されており、そのうち地域主体事業が全 41 件、行政との協働事業が全 18 件、行政主体事業が 1 件記載されている。

行政主体事業が「人権問題に係る視察勉強会の企画実行」の 1 件であることは、まちづくり計画に対する当住民自治協議会の理解が明確に現れている特徴といえる。すなわち、当地区の計画には、市の意向や方針を優先させるという立場であり、住民が自ら市の事業を提案していくことに対し、消極的であるものと解釈できる。

住民主体事業として記載される内容は、調査・検討/視察研修が最も多く、全体のおよそ 34% を占める。人権問題等をはじめとした研修会への参加や勉強会の開催、防災をテーマとした各種調査の他、中心市街地としてのあり方、市街地整備に関する事項が多くあった。これまでみてきたように、中心市街地の計画やあり方については行政と共に検討すべきとの認識が背景にあることから、産業・建設・町づくり部会における計画内容は、地域主体事業と協働事業の 2

つの手法として記載されていることがわかる。

また、人権問題や健康・医療、スポーツをテーマとした講座や講習会等の開催を趣旨とした記載も散見され、地域主体事業では約 10%、協働事業では約 17 %がこれにあたる。

イベント事業については、健康やスポーツをテーマとして記載されており、地域主体事業の約 12%である。このなかには、市など行政主催の事業への「参加」や「協力」という表現をもって記載される事項も含まれている。(以下図では、「その他」として分類)

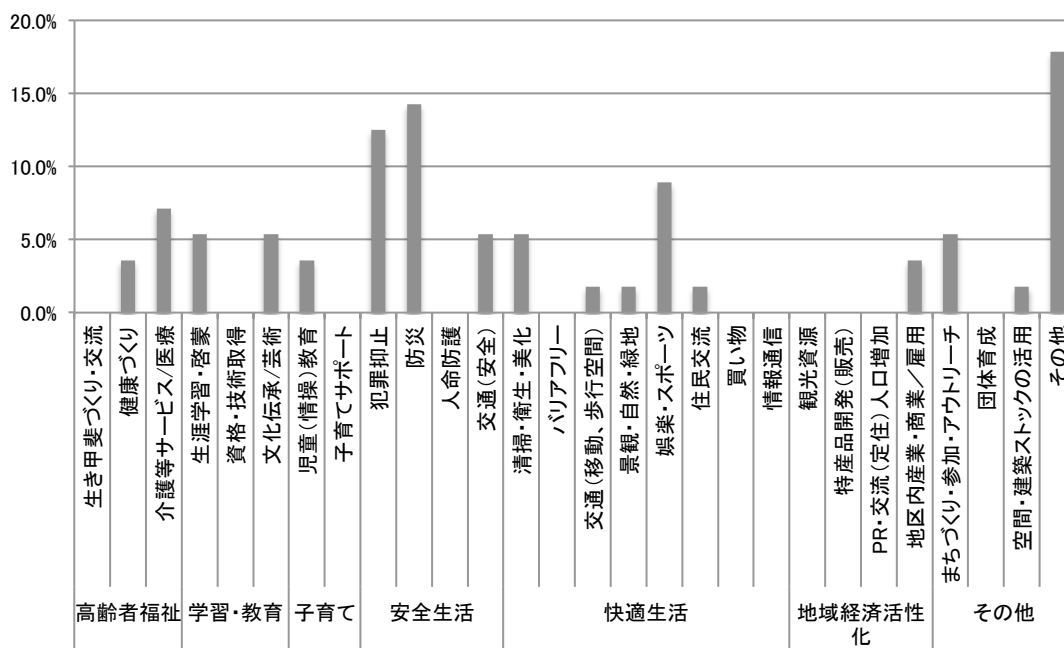


図 4-3.2 上野西部地区計画事業テーマ

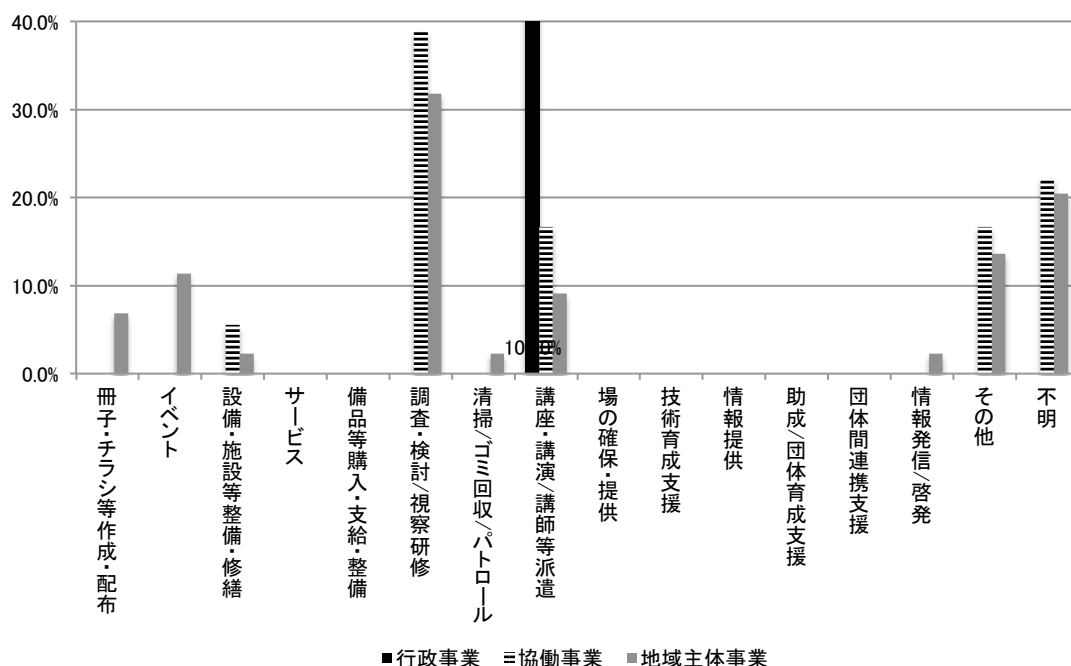


図 4-3.3 上野西部地区計画事業内容

表 4-3.1 上野西部地区計画事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	地域主体事業内容														計			
	冊子・チラシ等作成・配布	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	清掃/ゴミ回収/ハトロール	講座・講演/講師派遣	場の確保・提供	技術育成支援	情報提供	助成/団体育成支援	団体間連携支援	情報発信/啓発		その他	不明	記載なし
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流																	0
	健康づくり		1					1										2
学習・教育	介護等サービス/医療					4												4
	生涯学習・啓蒙							1										2
	資格・技術取得															1		2
子育て	文化伝承/芸術							1						1	1			3
	児童(情操)教育															2		2
安全生活	子育てサポート																	0
	犯罪抑止			1												1	1	5
	防災	1					2											4
	人命防護						2											4
快適生活	交通安全					1												0
	清掃・衛生・美化						1	1									1	3
	バリアフリー																	0
	交通(移動、歩行空間)																	0
	景観・自然・緑地																1	1
	娯楽・スポーツ		3							1								4
	住民交流		1															1
	買い物																	0
情報通信																	0	
地域経済活性化	観光資源																	0
	特産品開発(販売)																	0
	PR・交流(定住)人口増加																	0
その他	地区内産業・商業/雇用					1												2
	まちづくり/参加・アウトリーチ		1															2
	団体育成																	0
	空間・建築ストックの活用						3										1	1
計(記載項目41)	3	5	1	0	0	14	1	4	0	0	0	0	0	1	6	10	0	45
	6.7%	11.1%	2.2%	0.0%	0.0%	31.1%	2.2%	8.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	13.3%	22.2%	0.0%	

表 4-3.2 上野西部地区まちづくり計画

(上野西部地区資料をもとに作成)

		事業項目	事業内容	事業内容・実施主体			実施期間			
				地域(住民)	協働	行政	短期	中期	長期	
総務・広報・人権部会	～住み良さが実感できる自立と共生を目指して～	総務	・住民が主役となったまちづくりや個性あふれる豊かな地域づくり ・あらゆる人が共に地域で暮らせるまちづくり ・住民同士情報を共有し、自由に行き来できる環境づくり ・まちなみや景観保全など身近な環境や生活空間に着目した取組の推進 ・全ての人が互いの違いを認め合い、共に支え合い、参画できる社会の実現 ・男女が自由に参画・参加できるような地域社会の形成 ・次世代を担う青少年が心豊かに、心身共に健やかに成長していけるような青少年健全育成の取組	県・市行政の各種イベント、研修、講演会等への参加		○		○		
			地域内交流親睦行事の企画・運営	○			○			
			総会の準備等選抜委員会のまとめ 部会員の増員計画	○			○	○	○	
健康・福祉・スポーツ部会	～安心して暮らすことのできる福祉社会を目指して～	健康・スポーツ	・住民の自主的な健康づくりを支えるため、地域内の健康の駅長や食生活改善推進委員などを中心とした活動の支援 ・健康増進に必要な情報提供や健康づくり事業の推進 ・高齢者や生涯のある方の自立を支援し、社会参加の機会づくりの推進 ・地域で支えある福祉のまちづくりのための情報提供や支援機能の拠点づくりと民生・児童委員、老人クラブなどを核とした見守り活動の推進 ・子供を産み育てやすい環境づくりを進めるため、若年世代の子育て支援の充実	行政のスポーツ関係行事・イベントに係る協力態勢		○		○		
				子供から高齢者まで参加できるスポーツの計画実施	○			○	○	○
				グランドゴルフ大会	○			○		
				ボウリング大会	○			○		
				健康・スポーツに関する講習会、研修会への参加	○	○		○		
		健康・福祉	児童福祉の充実	○			○	○		
			一般健康講座	○			○			
			高齢者健康教室	○			○			
			健康ウォーキング	○			○			
			高齢者世帯及び独居高齢者の把握 介護についての情報交換 医療・年金・保険等の勉強会の開催	○	○		○			
生活・環境・保全部会	～環境にやさしい循環型のまちづくりを目指して～	・ごみの排出抑制を行うと共に資源として再利用・再使用できる循環型社会の構築 ・環境学習や環境美化へのとり組み ・住みよい生活環境をつくるため、下水道整備や生活排水対策の推進 ・地域資源を活かした住環境、公園、緑地の整備 ・高齢者と幼児等が交流し、安心して遊べる広場設置の促進	伊賀地区内外の老人ホーム施設の所在、収容人員、規定等の調査	○	○		○			
			ゴミの減量化と分別について	○	○		○	○	○	
			地域内の美化運動の実践	○			○			
			公共下水道浄化施設についての勉強会	○			○	○	○	
防災・防犯・交通安全部会	～安全神話や他人任せから脱却のまちづくり～	防災	・地域安全活動の推進や交通事故・犯罪を予防する地域づくりや地区防犯のネットワーク化や啓発活動の推進 ・地震や火災に強いまちづくりに向けて、まず「自分飲みは自分で守る」ことを基本に、緊急時にも地域で助け合える地域防犯の体制づくりの強化 ・高齢化や大気汚染等への対応も踏まえ、自動車優先社会を見直し、交通安全意識の高揚や徹底を図る	自然災害発生時の諸問題の取組						
				・上野西部地域内の消火栓の位置(町別)の図上検討会	○			○		
				・高齢者世帯、独居老人宅の住家の救出対策	○			○		
				・防災等の訓練・研修会への積極的参加及び先遣地視察	○			○		
				・避難場所の確認と誘導経路図の作成	○			○		
		防犯	・大災害発生時のボランティア支援団体等の受け入れの迅速化態勢の確立		○		○			
			・避難場所の収容人員の把握とトイレ、備蓄飲食物の検討	○			○			
			・災害時の炊き出し実習と試食会の実施	○			○			
			子供を犯罪から守る安心安全な地域づくり							
			・不審者発見時の早期連絡網の整備	○			○			
交通安全	・児童・生徒の登下校のコースと危険道路箇所の点検	○			○					
	・SOSの家、PTA役員等の把握	○			○					
	・外灯などによる夜間の安全対策の整備	○			○	○				
	少年・少女の非行防止対策	○			○	○				
	犯罪防止のための警察署、丸之内交番との連携の強化				○	○				
教育・文化・芸術部会	～人と地域と心を育むまちづくりを目指して～	・学校教育のあり方を検討し、住民の声を反映できる学校運営の推進 ・住民の生きがいと地域の連帯感を育むため、生涯学習や生涯スポーツを通じた住民間の交流促進 ・心豊かな生活を送るため、施設の改築・改修や特色ある学校教育の推進 ・歴史的価値ある貴重な史跡や文化景の保存・伝承を図り、保存活動に対する支援の推進 ・伝統文化の継承や新たな文化の創造を図るための文化施設の整備充実	地域内の埋もれた歴史遺産の現地見学及び勉強会	○			○			
			上野天神秋祭りの鬼・だんじり行列への参加取組の検討	○			○			
			ホームページ作成への取組と情報発信	○			○			
産業・建設・町づくり部会	～地域資源を活かし、日常生活に不便を感じないまちづくりを目指して～	建設	・地域資源や特徴を活かした産業振興を図るため、観光施設や上野城下町を中心とした周遊・散策用の観光振興の充実 ・「住・職・学・遊等」を含めた様々な機能を中心市街地間に集積し、商店街の活性化を図る ・消費者の消費行動の変化に対応できる商店街づくりの支援 ・公共交通(特に近鉄伊賀線、コミュニティバス等)の利用促進を図り、高齢者や交通弱者に対する日常的な交通手段の確保 ・文化や人にふれあひ地域の良さを再発見し、地域の魅力を住民から発信できる魅力あるまちづくりの推進	市駅前再開発に関わる上野西部地区住民の関わり						
				・開発への要望	○	○		○	○	○
				・開発後の利活用	○	○		○	○	○
		町づくり	地域内高層マンションのあり方について	○	○		○	○	○	
			中心市街地の取組							
			・ドーナツ化現象に伴う空き家・空き店舗の利活用	○	○			○	○	
産業	・弱者への道路・鉄道問題	○			○					
	・先進地への視察研修	○			○					
	地域内高層マンションのあり方について 都市計画(旧上野市当時)の再検討について	○	○		○					

4-3.4 事業の具体化

全ての事業が各部会によって具体化される。各部会では、まちづくり計画に記載される事業をもとに、年度単位の事業計画と予算を作成している。これらは、運営委員会で確認し、予算等の調整を経て、最終的に総会で決定される。事業計画や経過、報告については月1回の広報紙発行とHPにより情報が公開されている。

当地区では、地区市民センター（公民館）が事務局を担ってきた各種団体事業や、活動が停滞した団体の事業が優先的に実現していることがわかった。これは地域まちづくり計画検討時に重視された住民自治協議会の役割設定に通じるものである。ひとつは、これまで公民館が主導してきたイベント事業や講座事業、河川美化をテーマとした団体事業など既存事業の継続、もうひとつは、主に自主防災会を支援し、補填するという意味を有する新規事業の具体化、が優先されることがわかった。事業を企画する部会内に、関係団体代表者が配置され調整が可能なことから、住民自治協議会の主要な事業は、既存事業を継続、補填しながら従来の実施団体と部会との連携事業として実現している。

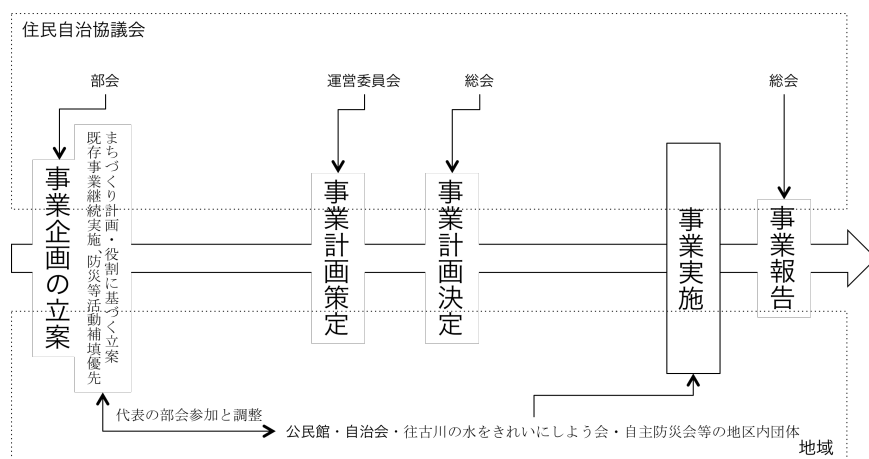


図 4-3.4 上野西部地区事業の具体化プロセス

4-3.5 事業内容の特性

上野西部地区では、まちづくり計画内に地域主体事業として 41 項目が記載されるのに対し、年間 29 件の事業が実施されていた。

当地区の事業内容の特性として以下の点が挙げられる。第一に、当地区で最も多く選択されるテーマは文化伝承である点である。歴史ある城下町として多くの習慣やお祭りが伝承されている地区であることがその背景にあった。このテーマ下では、特に歴史に関する講座や、建築物や祭りに関する講演会などが行われている。

第二に、既存事業を継続したイベント事業が、当地区の主要な事業となっていることである。

これらは主に児童の情操教育や、スポーツをテーマとしたものであった。例えば児童を対象とした流しソーメン大会や餅つき大会等のイベントが開催されている。

第三に、これまで活動が停滞していた自治防災会を、補填・支援する意味を有する事業が展開されていることである。防災をテーマとした調査事業が主要な内容であり、具体的には自主防災調査票の更新や 一時立ち寄り所の見直しなどがみられた。

当地区では、まちづくり計画内容と実施された事業内容比較すると、上記のように文化伝承および人権（テーマ：啓蒙に分類）に関する講座・講演事業が積極的に実施されていることがわかる。これらは計画内のひとつの項目に対し、複数の事業で対応していることが確認できる。また同様に、児童情操教育やスポーツをテーマとしたイベント事業、防災をテーマとした調査事業についても既存事業を継承することを重視した戦略結果として優先的に実現していることが確認できる。

一方、高齢者福祉に関連した各種テーマや、犯罪抑止、中心市街地のあり方（その他に分類）等に関しては、まちづくり計画内には地域主体事業として記載されるものの、実際の事業としては展開されていないことがわかった。

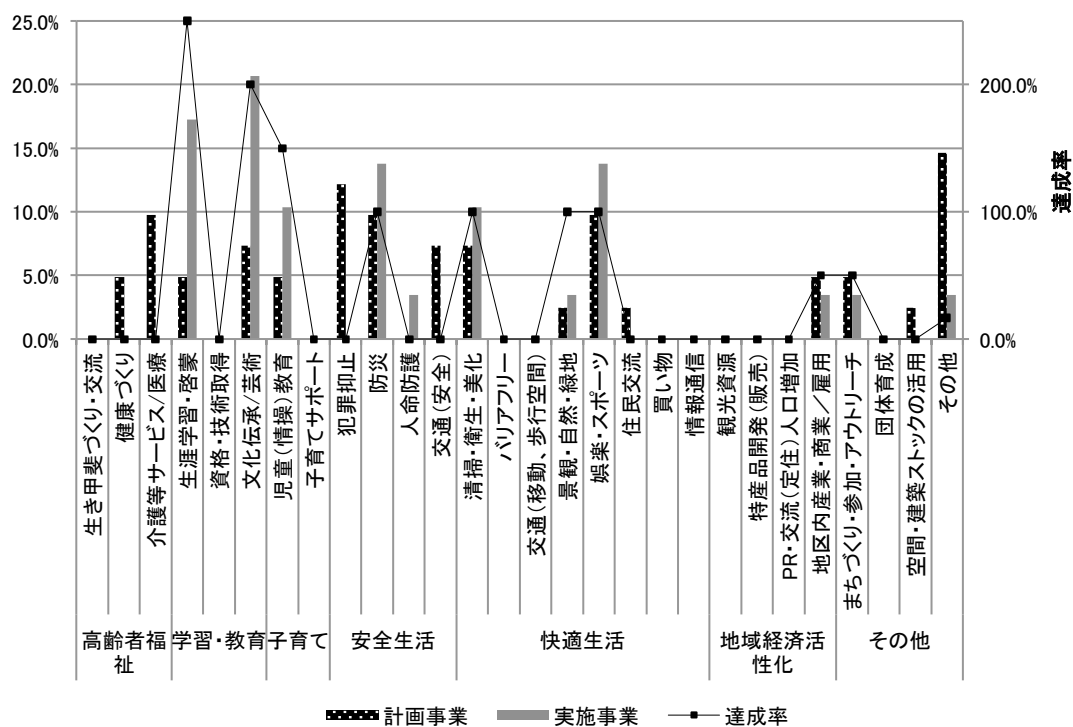


図 4-3.5 上野西部地区計画・実施事業テーマの比較

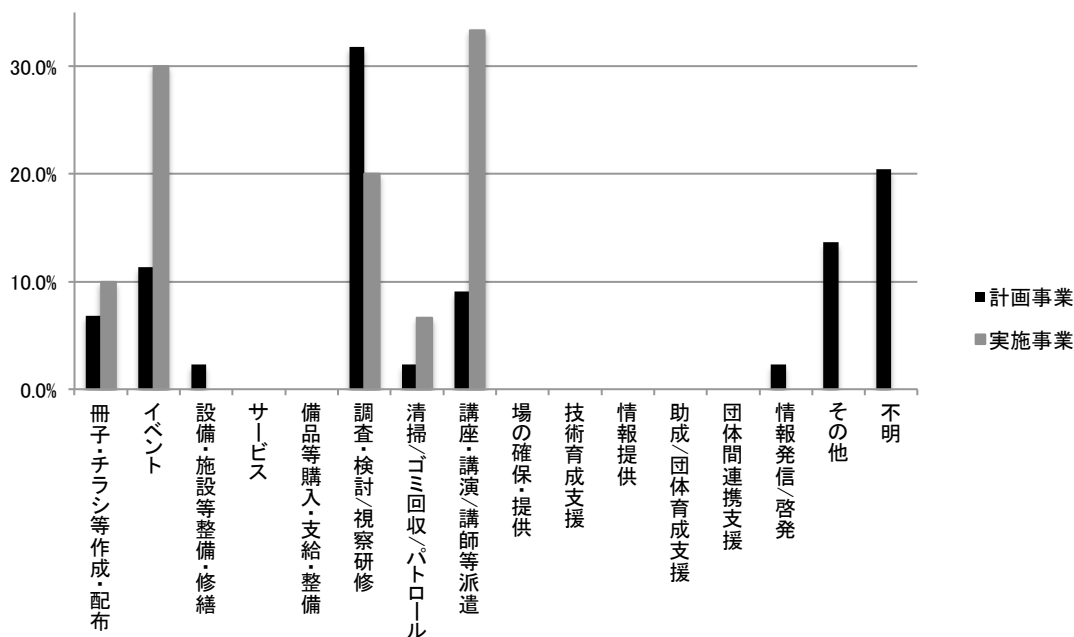


図 4-3.6 上野西部地区計画・実施事業内容の比較

表 4-3.3 上野西部地区実施事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	地域主体事業内容															計		
	冊子・チラシ等作成・配布	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発・視察研修	清掃・ゴミ回収・パトロール	講座・講演・講師派遣	場の確保・提供	技術育成支援	情報提供	助成・団体育成支援	団体間連携支援	情報発信・啓発	その他		不明	記載なし
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流																	0
	健康づくり																	0
学習・教育	介護等サービス/医療																	0
	生涯学習・啓蒙	2	1							2								5
子育て	資格・技術取得																	0
	文化伝承/芸術						2			4								6
安全生活	児童(情操)教育		3															3
	子育てサポート																	0
快活生活	犯罪抑止																	0
	防災						2			2								4
地域経済活性化	人命防護									1								1
	交通(安全)																	0
その他	清掃・衛生・美化							2		1								3
	バリアフリー																	0
その他	交通(移動、歩行空間)																	0
	景観・自然・緑地						1											1
その他	娯楽・スポーツ		4															4
	住民交流																	0
その他	買い物																	0
	情報通信																	0
その他	観光資源																	0
	特産品開発(販売)																	0
その他	PR・交流(定住)人口増加																	0
	地区内産業・商業/雇用		1															1
その他	まちづくり/参加・アウトリーチ						1											1
	団体育成																	0
その他	空間・建築ストックの活用																	0
	その他	1																1
計	3	9	0	0	0	6	2	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30
(実施事業数29)	10.0%	30.0%	0.0%	0.0%	0.0%	20.0%	6.7%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

4-3.7 上野西部地区の特徴

(1) 地域課題の把握

①まちづくり計画の位置づけと計画内容

伊賀市の中心部である当地区は、対外的には市を代表する地区であり、住民のみでは環境整備方針を設定でき得ないという認識が自治協議会にはあった。さらに中心市街地活性化基本計画の策定が予定されていたことで、これが本制度下のまちづくり計画に優先するものと位置づけられている。当地区では、市の意向を尊重するとの立場でまちづくり計画が策定されている。まちづくり計画の記載事項をみると、市事業として位置づけられるものは1件のみであった。この点も、当地区が市の意向を優先するという立場を裏付けるものと言えよう。協働事業としては中心市街地という特性を反映した建設やまちづくり等に関する研修や検討を趣旨とする記載事項が最も多いことも特徴である。

②多様な組織構成員と、限定的なまちづくり計画策定作業

自治協議会へは、多様な人材が参加している。地区内の各主体代表者のみならず、専門的知識・能力を持った住民も、個人的な働きかけを通じて重要な組織運営の担い手として位置づけられていた。その一方、まちづくり計画策定作業は、非常に限定された人材によって行われており、地域課題を改めて把握するための取組や、地区住民の発意を促す取組は見られない。住民自治協議会は、地区の環境整備方針や行政施策への対応に関し、多様な主体の意向調整やこの結果を集約するための意思決定が行われているとは言い難い。

(2) 事業の組み立て：生活の視点の重視

地域住民自治組織では、本制度下で実施すべき事業と、中心市街地活性化基本計画下の取組との棲み分けを意識的に行っている。本制度下では、まちづくり計画に記載された事項のなかでも、生活の視点を重視した事業を具体化していく。この結果、既存の団体活動に関連したものが優先的に実現していた。

(3) 事業成果

上野西部地区では、文化伝承がひとつの重要なテーマであることがわかる。地区の歴史や祭り、建築物などが地区の資産として位置づけられており、これらに関する講座や講演事業が行われていた。児童の情操教育や、スポーツをテーマとしたイベント事業や、防災をテーマとした調査事業が実施されている。各種のイベント事業は既存事業を引き継ぎ掌握するという意味で、また防災をテーマとした事業は、既存団体活動を補填・支援する意味を有している点の特徴である。

①地区内既存事業の掌握と補填支援

当地区では、制度導入当初に、住民自治協議会の役割として既存事業を掌握すること、またこれらを支援していくことが重視されていた。ここで言う既存事業は、主に公民館が担ってきた事業や、自主防災会等地縁団体活動、さらに環境問題に取り組むテーマ団体活動などを指す。実際に、これらの既存事業を住民自治協議会事業として構成されている。特に自主防災会など

②地区内団体の育成支援

当地区の住民自治協議会では、既存事業を所掌し支援すること自体が本制度下での戦略となっている。停滞していた活動の見直し作業や、これを補填するための事業が優先的に実施されている。これらには人的資源や資金が住民自治協議会を通じて投入されることで、既存団体事業を支援していた。

4-4 事例 2：桐ヶ丘地区住民自治協議会

4-4.1 地区概要

桐ヶ丘地区は、旧青山町唯一の住宅団地として、昭和 56 年に造成された。一般宅地 2,500 戸があるが、そのうち約 700 宅地が造成当時より空地として残存している。住宅建設は順次行われており、また近年第二世代の新築が若干増加しているため、団地建設より 30 年が経過しているものの、高齢化率は約 13% である。現在、1,874 世帯、5,373 人が生活する地区である。

桐ヶ丘地区の自治会は、昭和 58 年当時、500 戸の住宅が建設された段階で設置されている。当初より住宅団地全域を対象にした 1 つの自治会で地域活動を展開していることが特徴である。また、伊賀市の合併の際、ふるさと創生事業で立ち上げた「NPO 法人まちづくり桐ヶ丘」が当地区で活動する主要な団体のひとつとなっている。

当地区では、制度導入当初、前自治会長が中心となって住民自治協議会を立ち上げている。前会長は、辞任前の最後の仕事としてこれに携わっていた。前自治会長は、地区の新たな包括組織として住民自治協議会を設立することを趣旨に、地区内の各種地縁団体の代表者がその運営に関わるよう、組織を構成している。ここには自治会代表者の参加も確保されていたものの、住民自治協議会と自治会の十分な協議と合意を得ずに住民自治協議会が設立されている。さらに、新たに展開されはじめた住民自治協議会活動内容は、自治会の活動内容と類似しており、また両組織の活動対象範囲が一致していた。この点について、自治会においては強い問題意識が共有されていたことから、2 年間をかけて住民自治協議会の組織改編が行われている。

4-4.2 組織運営と取り組みの方法

桐ヶ丘地区住民自治協議会は、幹事会と運営員会、教育・文化、福祉、生活環境、防犯安全、産業振興、健康・スポーツの 6 つの部会を構成しており、さらに、6 つの特別委員会を設置している。組織の構成員は、自治会と NPO 法人まちづくり桐ヶ丘の、公民館、老人クラブ、民生児童委員、小・中 PTA、商店会、の代表者が担っている。(自治会からは全地区会長が参加している) 住民自治協議会の意思決定は、各部会代表者が行う。

桐ヶ丘地区では、先述のように組織の抜本的な改編が行われており、その際重視され点は、住民自治協議会は独自の事業を展開することよりも、地区内団体の「コーディネート役」を担うことを戦略とすることである。これに関連して、住民自治協議会と自治会、NPO 法人まちづくり桐ヶ丘の 3 つの団体について、本制度下での取り組みにおける主要な役割を設定している。住民自治協議会の役割については先述のように「コーディネート役」として、地区内団体の活動を調整し、団体間のネットワークを形成することである。自治会は住民自治協議会の部会活動の実質的な担い手として位置づけた。このため、住民自治協議会と自治会の部会構成を一致させている。NPO 法人まちづくり桐ヶ丘は収益事業を担当し、「お金を出し合って地区内で回す」ことを目指す。

住民自治協議会の財源は、年間総額 367 万 5 千円であった。その内訳は、市の交付金 182 万

5千円、自治会負担金135万円、さらに市の地域活動支援事業補助金制度を活用することで50万円の交付を受けている。

4-4.3 まちづくり計画の策定と内容

桐ヶ丘地区のまちづくり計画は、組織改編が行われる以前に策定されたものである。制度導入当初に住民自治協議会で活動していた人材は、現在の組織内には殆ど残っておらず、現住民自治協議会の活動を担う住民自身にもまちづくり計画を策定した詳細な経緯は把握されていなかった。当時の資料によれば、まちづくり計画策定作業は、まず、各部会において、課題整理をもとにしたまちづくりの目標と具体的事業の検討がなされ、その後実施したアンケート調査の結果を加味しながら最終的に計画を策定していたと解釈できる。

まちづくり計画には、計65件の事業が記載されており、その内容も多様であることがわかる。計画は、部会ごとの事業企画で構成され、基本方針、現状と課題、将来像、事業概要、実施主体、概算経費、実施時期が記載されている。地域主体事業53件、行政主体事業41件、協働事業39件の記載があった。

当地区では、高齢者福祉に関連するテーマや防災、娯楽・スポーツに関連した事項が多く記載される。地域主体事業としては、講座・講演事業、各種調査や視察研修事業が最も多いことがわかる。特に講座に関連した事業については、行政事業および協働事業においても多く記載され、各種テーマ下での講師・指導員の依頼がこれらに振り分けられている。この点では、行政事業と協働事業の両者を区別する明確な特徴はみられない。

行政事業に注目すると、上記講座事業に対する講師の派遣の他、講座やイベント等の事業や主体団体に対する助成、これら事業を行う場の提供、情報の提供など、地区の活動への支援に関する事項が多く、あわせて36%を占めていることがわかった。特に助成に関する記載が目立ち、約25%となっているように全体として最も多く記載されている点の特徴である。一方、防災テーマ下での地区の公的施設の耐震化や避難所の設置、スポーツ施設の建設等、設備整備・修繕事業についても行政事業として記載されていることがわかる。約22%がこれにあたる。

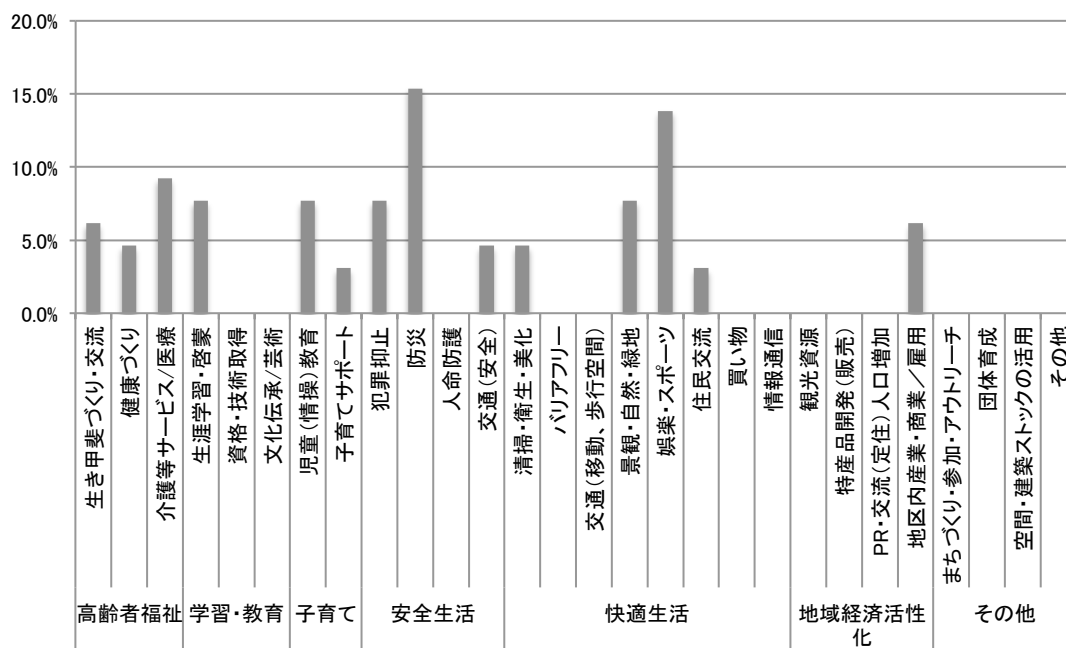


図 4-4.1 桐ヶ丘地区計画事業テーマ

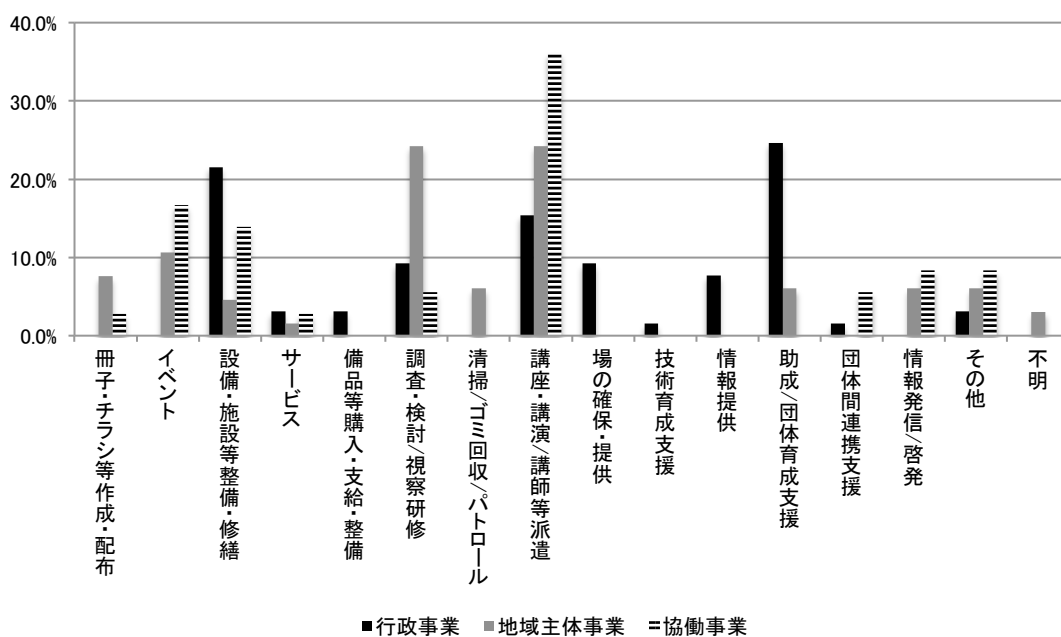


図 4-4.2 桐ヶ丘地区計画事業内容

表 4-4.1 桐ヶ丘地区計画事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	地域主体事業内容														計			
	冊子・チラシ等作成・配布	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	清掃/ゴミ回収/トロール	講座・講演/講師派遣	場の確保・提供	技術育成支援	情報提供	助成/団体育成支援	団体関連支援	情報発信/啓発		その他	不明	記載なし
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流		3					1									4	
	健康づくり		2														2	
学習・教育	介護等サービス/医療					2		3				1					6	
	生涯学習・啓蒙							3						1	2		6	
子育て	資格・技術取得																0	
	文化伝承/芸術																0	
安全生活	児童(情操)教育							1							1		2	
	子育てサポート				1			1									2	
快活生活	犯罪抑止					2	2	1									5	
	防災	4				6		2				1					13	
地域経済活性化	人命防護					2		1						1			0	
	交通(安全)							1									4	
その他	清掃・衛生・美化					1	2	1						2			7	
	バリアフリー																0	
その他	交通(移動、歩行空間)																0	
	景観・自然・緑地	1		2													4	
その他	観覧・スポーツ		3	1				2				1			1		9	
	住民交流				1			1									2	
その他	買い物																0	
	情報通信																0	
その他	観光資源																0	
	特産品開発(販売)																0	
その他	PR・交流(定住)人口増加																0	
	地区内産業・商業/雇用						1								1		2	
その他	まちづくり参加/アウトリーチ																0	
	団体育成																0	
計	空間・建築ストックの活用																0	
	その他																0	
(記載項目53)		7.4%	13.2%	4.4%	1.5%	0.0%	23.5%	5.9%	23.5%	0.0%	0.0%	0.0%	5.9%	0.0%	5.9%	2.9%	0.0%	68

表 4-4.2 桐ヶ丘地区まちづくり計画

(桐ヶ丘地区資料をもとに作成)

基本方針	現状	課題	将来像	項目	事業名(大項目)	事業名(詳細)	事業内容・実施主体			経費(千円)	実施期間		
							地域(住民)	協働	行政		短期	中期	長期
1 広報・教育・文化部会	桐ヶ丘に住むさまざまな世代の人が交流を深めることにより心の絆を強め、住んでいて良かったと言えるような街にする	・小中学校が1枚ずつあり通学・便利、学習環境も充実しているが、低学年のみ預かる時間が短いという不満がある。 ・共働きに出ている家庭が多くなかには家族団らん時間がとれない家庭もあり家族の繋がりが薄薄。 ・団塊世代に退職にもない有能人材を生かせる場が必要	・高齢者と子供連れの家族が、子供からお年寄りまでの世代間交流を深める ・年配の人たち、異文化圏からの人々と交流を持ち、その人達が持っている技術や長所を学び吸収する ・一人一人がお互いの人権を尊重し合えるようにする ・桐ヶ丘に居ながらにして上野図書館や各公民館図書室の図書が借りられるようにする	住民間の心の絆を強め、互いに助け合い「住んでいてよかったな。」と思える街でありたい	人権の創造	人権意識の向上	人権講座	人権講座	人権講座	100	○	○	○
						ふれあい体験・交流事業	親子の交流	親子会話教室 親子映画鑑賞会など	青少年交流イベント	300	○	○	○
						世代間交流	伝承技術などの講習会	青年交流イベント	1,000	○	○	○	
						住民交流行事	夏祭り	文化祭	10,000	○	○	○	
2 福祉部会	「老人から子供までお互いに助け合うまちづくり」地域ふれあい事業 住民の知りたい知識を講演などを通じて勉強しあう場	・高齢者・介護医療も元気な健康増進を図り、生きがいづくりへ住民が主体的に関わっていただくことが重要	支え合い、参加する福祉会員の増加	地域ふれあい	いきいきサロン活動	民間一人である65歳以上の老人と独居老人を対象に交流をする	社協との協働	100	○	○	○		
					介護(福祉)学習会	住民対象	社協との協働 介護予防センターの利用	5,000	○	○	○		
					ボランティア活動の支援	会員を募集	社協との協働	7,000	○	○	○		
					住民サポート事業	高齢者・障害者家族を対象に体験講座	指導員依頼	500	○	○	○		
3 生活環境部会	「自然と共存・共生～桐ヶ丘の豊かな自然環境を次世代へ～」 ごみのない美しいまち、安心して暮らせるまちづくりを目指します	・団地から少し離れると自然豊かな環境に恵まれている ・ゴミ処理は合併後、名張市と一緒にいる、新しくゴミの焼却施設が造られようとしている ・川上ダムの問題 ・生活排水による水質汚濁の問題が深刻化しているほか、旧温暖化や酸性雨などの問題も深刻化	桐ヶ丘地域の豊かな自然環境を次世代へ継承できるように ・自然と共生できる地域社会の構築を図ります	環境に配慮した生活の推進	適切なごみ処理の促進	家庭におけるごみの分別の徹底	ごみに関する講習会	講師派遣、経費支援	50	○	○	○	
					ごみ減量の啓発	生ゴミを資源として分別する	生ごみ堆肥化の学習会	講師紹介、派遣、経費支援	200	○	○	○	
					生活排水の適正な処理	各住民で適正な処理・周知(関係団体との連携)	汚水処理施設のチェックと定期点検	設備整備・調査	○	○	○		
					環境マップの策定	地域の盛り起しのための環境マップづくり		経費支援	○	○	○		
環境	環境美化運動	公園、宅地内、メイン道路のごみひろい、ごみの持ち帰る運動などの環境美化活動を行う(関係団体との連携)	環境学習の実施	環境	環境美化運動	公園、宅地内、メイン道路のごみひろい、ごみの持ち帰る運動などの環境美化活動を行う(関係団体との連携)	環境学習の実施		○	○	○		
					街路樹の管理・整備	伸びすぎている街路樹の剪定などを行政に依頼する	街路樹選定	300	○	○	○		
					公園・グラウンドなどの用具・遊具の点検・整備	定期的に点検し、行政に整備管理をお願いする(関係団体との連携)	遊具の整備補修	100	○	○	○		
					花や木の植栽運動と隊や公園排水整備	公園などに植栽をし、環境美化を進める	タイや公園の整備と排水を良くし、使いやすいとする(関係団体との連携)	経費支援	3,000	○	○	○	
地域内のU字溝や排水路の点検・整備	地域内の排水路のチェックを定期的に行う(関係団体との連携)	点検・整備・経費支援	○	○	○								

4-4.4 事業の具体化と評価

桐ヶ丘地区住民自治協議会は、まちづくり計画が策定された後に組織改編や戦略の転換が行われているため、事業設定の方針もまた変化している。組織内の人材も一新されており、この新たな担い手が、部会員として改めて事業企画を立案していく。ここでは、まちづくり計画に記載される個々の事業企画を厳密に具体化していくという認識はなく、毎年度、部会独自の企画が提案されていることがわかった。この企画の多くは、自治会等既存団体の活動との整合を重視しながら立案される。これは当地区の戦略に沿った方法であると言え、最終的に自治会や老人クラブを中心とした連携事業として実施されることがわかった。

まちづくり計画に記載されている事業企画は、自治会をはじめとした地区内団体活動との整合という視点は重視されていないため、各部会が企画する個々の事業はまちづくり計画を実現するための手段としては評価できない。また計画策定時に把握した住民のニーズが事業の内容や優先順位を左右するものとは言い難い。ただし、計画記載内容が多様かつある程度広く解釈可能な記述となっているため、結果的に実施される事業の多くは計画に位置づけることが可能であり、この点で住民自治協議会の事業として交付金の対象と成り得ていると考えられる。

また、個々の事業は、それぞれの担当部会によって、半期に一度の事業評価が行われ、によって実効性の判断がなされていた。ここでは、事業目的に対する評価や、事業方法の課題、参加者数や認知度の他、イメージアップへの貢献の有無等を指標として事業ごとにそれぞれ設定されている。さらに事業参加者の感想や部会員が個人的に見聞きした評判等が参考にされている場合があった。この事業評価の取り組みでは、廃止を含めた検討が行われるため、年度ごとに新しい企画が生まれている。継続が決定される事業についても、事業内容の修正や事業対象者の拡大等の発展が伴っていることがわかった。また、この課程を繰り返すことで部会員の企画立案にかかる能力や技術が育成され、企画数も増加傾向にあった。

住民自治協議会の活動は、毎月発行される広報紙を通じて報告されている。これは、自治会の広報紙を兼ねていることが特徴である。現役世代を多く抱える当地区では、広報紙作成を含め、事務的な作業や会計処理に関しては住民自治協議会内の人材が担っていた。

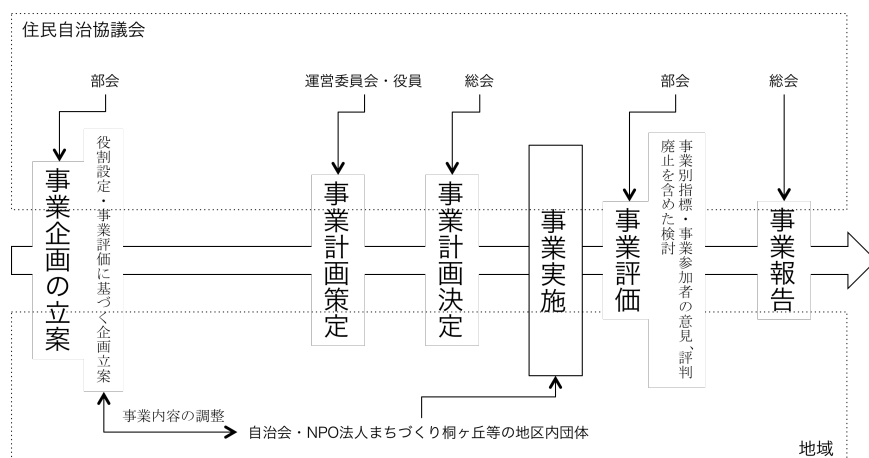


図 4-4.3 桐ヶ丘地区事業の具体化プロセス

4-4.5 伊賀市地域活動支援事業補助金制度の活用

住民自治協議会では、伊賀市地域活動支援事業補助金制度を意欲的に活用している。この補助金制度への申請事業は、前項で述べたような通常事業の企画方法、具体化のプロセスとは区別されているのが特徴である。補助金制度を活用する事業の企画を立案するのは、住民自治協議会の主要な役員であり、毎年事業を申請している。これまでに4つの事業軸を設定しており、住民自治協議会の以降の取り組みとして、これら4つの事業軸に付随した展開を想定していた。具体的な事業内容を見ると、補助金制度は、住民自治協議会、自治会、NPO 法人まちづくり桐ヶ丘以外を含めた地区内団体間のネットワーク形成や、新たな担い手の確保と育成を狙いとして活用されていることがわかる。以下では、この特徴をよく表す2つの事例について述べる。

(1) 桐ヶ丘地区防犯ネットワーク化推進事業（平成 20 年度）

当地区では、青山小学校・中学校区を単位⁹とした防犯活動が行われている。これまでは、小中校 PTA、スクールサポーター、交番、消防署、伊賀市青山支所らが青山小・中学校区防犯ネットワーク連絡会を通して、また桐ヶ丘地区自治会が個別に活動を行ってきた。これら相互の関係がなく、桐ヶ丘地区の活動としては十分に機能していないことが本事業申請に至る課題として認識されていた。

当事業では、「桐ヶ丘地区防犯ネットワーク委員会」を発足させている。ここでは、全 24 団体が参加し、各団体の活動や日程の調整、情報の共有化を図ること、青色回転灯装着車両を導入しパトロールを行うこと、ステッカーの作成配布、機関紙の発行、を行っている。小中学校との連携による不審者情報等の迅速な伝達、共同対応可能となったことや、青パト車で地区内巡回による防犯注意喚起が機動的に行われていること、が事業成果としてあげられていた。

「桐ヶ丘地区防犯ネットワーク委員会」は、その後特別委員会のひとつとして住民自治協議会の組織内へ位置づけられていることが特徴である。委員会の事務局も住民自治協議会に置かれ、この点で、住民自治協議会は委員会の日常活動をサポートしている。

(2) 桐ヶ丘地区景観整備及びまちづくり機能強化事業（平成 21 年度）

当地区では、住宅が未だ建設されていない 676 区画や地区周辺緑地に隣接する企業所有地を含め、多くの土地について管理がなされていない状況にあった。これまでは自治会活動によって、特に地区内公園の草刈りが行われてきたが、これについても年 1 回の作業であったため、十分な成果を得られていないという課題が認識されていた。そこで、景観、防災・防犯の観点からもこの課題を解決するための「仕組み創り事業」として当事業を申請、実現している。

住民自治協議会では補助金を活用し草刈機を購入し、NPO 法人まちづくり桐ヶ丘へ草刈・剪定事業を委託するという形式をとっている。さらに、自治会では空き地の状況調査と支所への調査報告および土地所有者への「勧告及び措置命令」の発行を要請している。この事業もまた、自治協議会を介して、NPO 法人まちづくり桐ヶ丘と自治会の連携が図られている。

NPO 法人まちづくり桐ヶ丘では、実際に作業にあたる有償ボランティアを住民から募集し、19 名が登録されている。空き地や宅地の草刈 13 件、庭木剪定 3 件、企業所有地の草刈・剪定 4

⁹ 桐ヶ丘地区は、住宅団地の一体性を重視して区割りが設定されているため、青山小学校区の範囲とは一致しない。青山小学校区は、本制度下の桐ヶ丘地区を含む範囲であるため、防犯活動も桐ヶ丘地区として行っているものは自治会活動のみであった。

件の受注実績となり、合計約 213 万円の収入、19 名の作業員へは合計約 123 万円の支払いがあった。この他、公園、緑地の草刈、沿道の剪定についても、住民自治協議会事業として、自治会や商店会等と併せて行われている。公園の草刈などこれまでは自治会による年 1 回の事業であったものが、当事業をきっかけに定常化しつつあることが特徴である。これらの今後の定期的な実施について、自治会と契約していくことが検討されていた。

4-4.6 事業内容の特性

桐ヶ丘地区では、年間 31 の事業が実施されていた。その多くが自治会等既存団体事業と一体的に展開され、事業評価を経て発展してきたものである。また市の補助金制度を活用した事業についても、新規事業として企画されているものの、地区内団体間の連携によって展開されている点は共通している。

当地区の事業内容の特性は、以下の点が挙げられる。第一は、各種既存事業は、イベント事業や講座・講演事業、清掃／パトロール事業の枠内で発展している場合が多いことである。イベント事業は、住民交流や高齢者の生き甲斐づくり・交流、児童の情操教育をテーマとして選択されていることがわかる。具体的にはまつりやスポーツ大会、高齢者の遠足などであり、自治会や老人会、公民館事業をもとにしてきたものが多い。また生涯学習講座などは社会福祉協議会等の講座を住民自治協議会の部会との連携事業として継続している。

また清掃・衛生・美化や犯罪抑止をテーマとした事業は、清掃／パトロール事業の他、空き地や歩行者空間の空間整備事業として行われており、この点が第二の特性といえる。これらは実施場所ごとに、例えば商店会や老人クラブ、NPO 法人まちづくり桐ヶ丘といった担当団体を置くことで、従前よりも実施箇所や実施回数を増加させて展開されている。NPO 法人まちづくり桐ヶ丘ではこれを収益事業として行っている点が特徴である。また、このような空間整備事業は地区のイメージアップという効果を評価しているものがあり、この点で、PR・交流（定住）人口増加というテーマを有するものと解釈した。

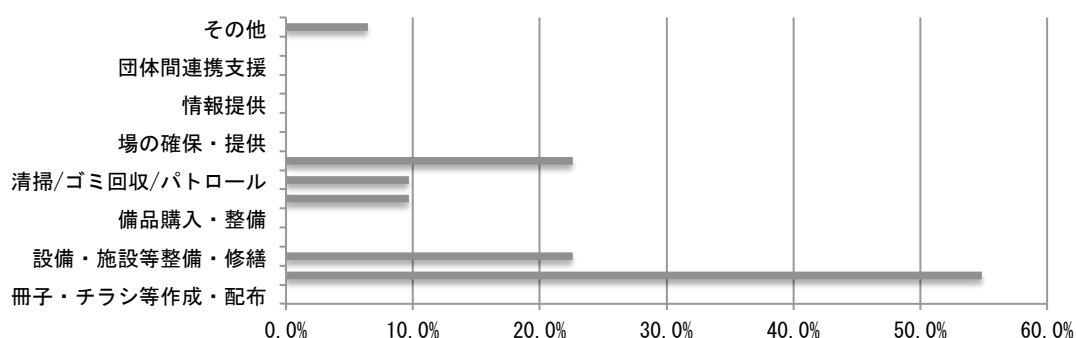


図 4-4.4 桐ヶ丘地区事業内容

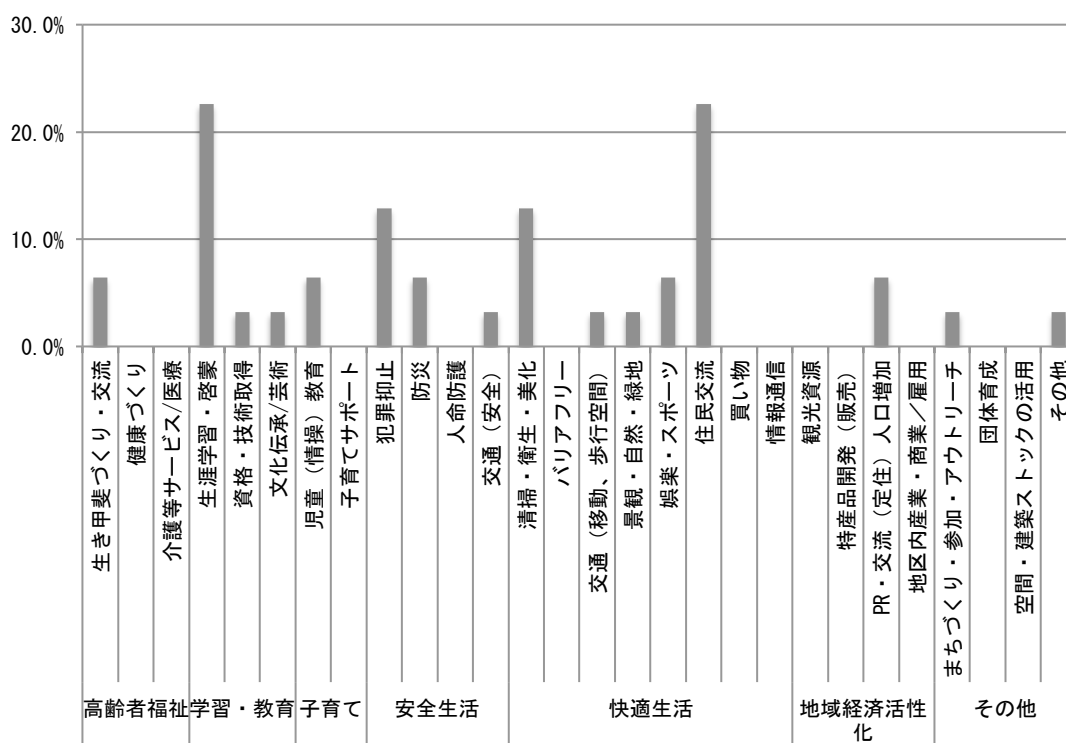


図 4-4.5 桐ヶ丘地区事業テーマ

表 4-4.3 桐ヶ丘地区事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	地域主体事業内容															計		
	冊子・チラシ等作成・配布	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	清掃/ゴミ回収/パトロール	講座・講演/講師派遣	場の確保・提供	技術育成支援	情報提供	助成・団体育成支援	団体関連支援	情報発信/啓発	その他		不明	記載なし
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流		2															2
	健康づくり																	0
	介護等サービス/医療																	0
学習・教育	生涯学習・啓蒙		3					4										7
	資格・技術取得							1										1
	文化伝承/芸術							1										1
子育て	児童(情操)教育		2															2
	子育てサポート																	0
安全生活	犯罪抑止			1			1	2										4
	防災																	0
	人命防護								1							1		2
	交通(安全)			1														1
快適生活	清掃・衛生・美化			2			1	1										4
	バリアフリー																	0
	交通(移動、歩行空間)			1														1
	景観・自然・緑地						1											1
	娯楽・スポーツ							2										2
	住民交流							6										6
	買い物																	0
地域経済活性化	情報通信																	0
	観光資源																	0
	特産品開発(販売)																	0
	PR・交流(定住)人口増加			2														2
その他	地区内産業・商業/雇用																	0
	まちづくり・参加・アウトリーチ		1															1
	団体育成																	0
	空間・建築ストックの活用																	0
計(実施事業数31)	0	17	7	0	0	3	3	7	0	0	0	0	0	0	2	0	39	
	0.0%	43.6%	17.9%	0.0%	0.0%	7.7%	7.7%	17.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.1%	0.0%	0.0%	

表 4-4.4 桐ヶ丘地区事業一覧

事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費(円)	備考	評価	今後の継続性
1	犯罪のないまちづくり事業	青色回転パトロール車輦による下校時パトロール		防犯ネットワーク委員会 (事務局は自治協議会)		*防犯ネットワーク委員会は20年度地域活動支援事業より立ち上げ(自治協議会、防犯ネットワーク連絡会、青山小・中学校防犯ネットワーク連絡会(青山青少年育成会連(小中学校PTA、スクールガード、民生活業委員)、青山駅前支店、消防署)、げんきクラブ) 連年実施 *自治会負担額141,209円(全額)	パトロールの強化で抑止力となり、事件・事故は減少した。子供連の不安を解消できた。	携帯メールはプライバシーを確保し、普及活用。今後、各町内パトロール強化と有効な方法を検討する
		夏祭り・年末の防犯パトロール		自治協議会防犯安全部会	¥39,191	*8月、12月実施、44名参加 *自治会負担額39,191円(全額)	事件、事故トラブル等なかった。	今後も継続して実施。
		路上駐車の実態調査		自治協議会防犯安全部会				
2	環境に配慮した生活の促進事業	技術説明会開催、環境調査結果報告・協議会次期環境監視項目の作成確認、機関誌の購読		新清掃工場施設監視委員会		*連年	炉停止等不具合が発生したが、施設の改善と緊急対策実施、管理不足の改善も認められる。技術説明会より、疑問ははやや解消でき有効だった。	委員会2~3ヶ月ごとで開催。疑問は各自の観察力や情報共有によって解消されることが多い
		ゴミステーションの整備、破れたネットの交換と清掃の整備		自治協議会生活環境部会 自治会	¥24,000	*10月~2月 *自治会負担額72,292円(全額)	ゴミステーションの管理について、自治会では1日の持ち出しは少なすぎたが、改善には至っていない。	今後もネットの交換、両ホウの改善を進める
3	地域農産物振興事業	野菜づくりの学習会を開催、家庭菜園や花づくり、害虫防除の講演と学習会		自治協議会生活環境部会 老人クラブ	¥72,292	*4月、6月、9月 *参加費2名	内容が良かったが、日程の関係で参加者が少なかった	継続しない
		年間を通して委員会開催や郵便局花壇の整備、縁結び花植え		自治協議会生活環境部会 老人クラブ	¥15,000	*連年 *自治会負担額15,000円(全額)	老人クラブを中心に実施できたので、大変美しい花壇ができ環境美化に繋がった	協力できる方を増やして継続する
4	地域活動支援事業 桐ヶ丘地区農産物振興及びまちづくり機能強化事業	空き地、周辺企業所有地の草刈り、選定事業をNPO法人まちづくり桐ヶ丘に委託		NPO法人まちづくり桐ヶ丘 (有償ボランティア)		*空き地の草刈り受注実績13件(240,000円) *宅地の剪定受注実績1件(18,000円) *周辺企業所有地受注実績1件(171,500円) *草刈り事業の有償ボランティア登録者16名	空き地・公園などの草刈りが済み、放牧空き地が2件に設置された。周辺企業所有地が確保された。有償ボランティアによる草刈り事業は継続して実施し、維持管理の確保を支援できた。維持管理による効果的な利用事業と別業の処理量の削減による費用削減で黒字事業となった	町内公園・緑地帯の草刈りや樹木の選定作業を定期的に自治会・自治会、NPO法人まちづくり桐ヶ丘が担い、美化活動の維持の担い手となる。草刈り作業の支援を継続して実施し、有償ボランティアの事業の確保を支援する。自治会・NPO法人の協力を活用し、必要に応じて住民サービスの幅を広げる
		自治会による空き地の雑草状況調査、青山支所に報告書提出、「動き及び環境改善」の発行を要請		自治会	¥900,000	*連年 *年3回		
5	イメージアップ事業	歩道の裏に、メイン通り歩道への花植えと景観の整備		自治協議会産業振興部会 老人クラブ		*10月 *46名参加	土の状態も良く、元気な花が咲きよくなってイメージアップに繋がっている	今後もこの状態を維持していけるよう継続する
		防犯を兼ねた街路灯の維持管理		自治協議会産業振興部会 老人クラブ	¥33,444	*連年	防犯イメージアップ及び防犯としての効果が大きい	継続する必要がある
6	地域ふれあい事業	カローリング交流会、初詣の青年と介助者の方々と老人クラブ、まきまきカローリングの方々とカローリングを通しての交流		自治協議会福祉部会	¥135,000	*10月 *63名参加 *自治会負担額40,800円(全額)	スポーツを通して交流を広げることで、子供連の英語に押し込まれる機会も増えた	長期継続する
		子供連と高齢者とのふれあいの機会を創出するため、地域ふれあいを開催		自治協議会福祉部会 老人クラブ	¥40,800	*10月 *12月 *65名参加	普及を通して、高齢者と子供連の交流が促進され、世代間交流に貢献した	長期継続していききたい
7	地域活動支援事業 桐ヶ丘地区農産物振興及びまちづくり機能強化事業	社会との連携による「農産物法廷」の運営(「農産物法廷」を高齢者向けに開催)		自治協議会福祉部会 社会福祉協議会	¥3,421	*10月 *40名参加 *自治会負担額3,421円(全額)	多数の参加者により有意義な研修となった	今後も新企画(高齢者の社会参加・高齢者交流の勉強会等)で展開する
		日頃家に一人で居る高齢者を対象に、さくら山山頂公園に行き、高齢者遠足を実施		自治協議会福祉部会 老人クラブ	¥97,165	*10月 *41名参加 *自治会負担額97,165円(全額)	高齢者の健康支援と交流も認められた	長期継続する必要がある
8	地域活動支援事業 桐ヶ丘地区農産物振興及びまちづくり機能強化事業	日本赤十字社の協力により災害時の緊急会議を開催		自治協議会福祉部会 日本赤十字社	¥15,992	*1月 *10名参加 *自治会負担額15,992円(全額)	阪神淡路大震災の教訓を風化させない取組として、参加者が増え、参加することが定着を防ぐ取組の方法。	教訓を普及させる狙いから、毎年実施する
		地区住民の親睦を深める		自治協議会福祉部会 老人クラブ	¥60,000	*10月 *10名参加 *自治会負担額60,000円(全額)	子供ばかりで元気になれる音頭が完成	今年度は夏祭りまでに完成して住民に届けた
9	子育て支援事業	小学生以下の子供連と親との情報教育を支援するため、「みんなであそぼう」と題し、アニメ映画、ペンゴゲームなどを開催		自治協議会福祉部会	¥35,603	*7月 *20名参加 *自治会負担額33,513円	講師の指導を受け、楽しい遊びの手ほどきを行い、楽しいひとときを過ごせた	子供連との会合も増えてくれるが、対象年齢が低いという無理がありこのまま継続する必要がある
		サロンにて安心してつづらげる場所を提供、改善する		全住民参加者募集				
10	ふれあい体験交流事業	若い男女の活動の場として、また世代間交流を促進するための「もももも」の方々と交流を深める		自治協議会教育文化部会	¥14,321	*6月~7月 *12名参加	ももももというテーマを掲げ、世代間交流を促進するためのためにも、お祭りなど、若い男女の交流の場を創出する	世代間交流を促進するためのためにも、お祭りなど、若い男女の交流の場を創出する
		伊賀焼きのふるさとへ帰、陶芸教室を開催		自治協議会教育文化部会	¥34,938	*9月 *3名参加	各自2作品を製作して桐ヶ丘フェスタに展示し、フェスタを盛り上げた。目を惹くものに上進している	今後も桐ヶ丘フェスタを盛り上げるため継続していく。焼き物の魅力を活かして、お祭りなど、若い男女の交流の場を創出する
11	健康づくりの促進事業	明日香地区の語り部の方に案内していただき、古代明日かのロマン、歴史を探索		全住民参加者募集	¥63,870	*7月 *11名参加	暑い日でもあったため、参加者が11名と少なかった	生涯学習の一環として継続の予定
		夏休みに子供を中心とした子供フェスタを開催、キッズプログラム「地産物で語る農家作り」を企画、奈良ハサガ祭り参加		自治協議会教育文化部会 公民館	¥162,896	*9月 *100名参加 *自治会負担額162,896円(全額)	年々規模が大きくなり定着してきた。今後もいろいろな企画を実施し、イベントを充実させる	いっしょに楽しむ内容を考え、桐ヶ丘地域の活性化につなげる
12	健康づくりの促進事業	旧町内会を中心とした地域の盛り立ち、及び歴史と文化を学ぶため、歴史勉強会を開催		自治協議会教育文化部会 NPO法人まちづくり桐ヶ丘	¥28,614	*1月1回	机だけの勉強会だけでなく、現地には校外学習も取り入れたので、参加者からは好評を得た。	次年度も1回程度実施していく
		生涯学習としてパソコン学習講習会を開催		全住民参加者募集				
13	健康づくりの促進事業	コミュニティの創造と相互のため桐ヶ丘フェスタ(文化祭含む)を開催		自治協議会教育文化部会 NPO法人まちづくり桐ヶ丘 公民館 自治会	¥150,000	*10月、11月 *自治会負担額150,000円(全額)	大勢の参加があったが、スタッフの負担軽減が今後の課題	今後も、市民サービスの活用、ソフトウェア別の講習やフェスタにおける差別化で有効な活用について検討を行う
		健康づくりの促進事業		自治協議会健康スポーツ部会 公民館	¥57,325	*10月 *41名参加 *自治会負担額57,325円(全額)	多数の参加者があり、有効だったが、今後の検討が必要	継続する
14	健康づくりの促進事業	ミニ運動会を開催		自治協議会健康スポーツ部会 公民館	¥149,991	*11月 *46名参加 *自治会負担額149,991円(全額)	暑い日でもあったため、参加者が46名と少なかった	継続する
		日常生活を楽しく快適にするために健康づくりの勉強会を開催		自治協議会健康スポーツ部会 NPO法人まちづくり桐ヶ丘	¥15,000	*10月 *47名参加	高齢者や初めての人も出席し、楽しく勉強できた	実施回数を増やして継続する
15	スポーツレクリエーション活動の充実事業	住民の親睦と健康増進を図るためのグラウンドゴルフ大会を開催		自治協議会健康スポーツ部会 老人クラブ	¥30,470	*9月 *47名参加	参加者に大好評、グラウンドゴルフの普及に貢献	継続する
		ニュースポーツの普及を図るためニュースポーツ大会を開催		全住民参加者募集 公民館	¥5,380	*1月 *10名参加	ニュースポーツの普及に貢献した	継続する
16	自主防災組織の整備事業	防災訓練(避難訓練、安否確認等)を実施し、自主防災の普及		自治会	¥239,028	*11月 *161名参加 *自治会負担額239,028円(全額) *H19年度地域活動支援事業により立ち上げ	防災訓練には1631人の参加者があり、訓練内容が非常に充実したと追加し充実を図った	災害時住民生活は毎年更新を促して、防災訓練に参加者向上を目指すための対策を講ずる。防災訓練の準備や実施については必要事項に全戸設置する。ケーブルテレビ、メールとの併用

4-4.7 桐ヶ丘地区の特徴

(1) 地域課題の把握：まちづくり計画の位置づけと事業根拠

当地区では、組織改編以前にまちづくり計画が策定されている。当時の策定作業はアンケート調査をもとに行われていることから、計画内容へは住民の意向が一定程度反映されているものと考えられる。しかし、現住民自治協議会では、このまちづくり計画やこの記載内容を実現すべき目標や方針として共有してはならず、事業企画立案には、計画内容を具体化していくという意識的な取組はない。これは、後述するように、地区内団体のコーディネートという活動目的の下で、当時とは別の論理で事業が組み立てられているためであった。その一方で、個々の事業は、事業参加者の感想・意見や評判をもと漸進的に更新されている。「住民の意見」を反映したまちづくり計画に基づかなくとも、個別の事業において、住民の意向がある程度受け止められ、整合が図られつつあると言えよう。

実態としては、計画記載内容が多様かつある程度広く解釈可能な記述となっているため、結果的に実施される事業の多くは計画に位置づけることが可能であった。この点で住民自治協議会の事業として交付金の対象と成り得ていると理解できる。

(2) 事業の組み立て

①地区内団体のコーディネート役としての住民自治協議会

当地区では、住民自治協議会の抜本的な組織改編を契機に、住民自治協議会の役割を地区内団体の「コーディネート役」として位置づけた。そして、自治会を実質的な事業主体としている。組織改編の理由でもあった自治会及び住民自治協議会の事業内容の重複は、自治会の再位置づけによる活動内容調整をもって解決し、自治会から活動負担金として多額の財源を受けている。またもうひとつの主要な団体である NPO 法人まちづくり桐ヶ丘についても事業内容を区分することで位置づけた。

住民自治協議会は地区内主要団体代表者で構成され、彼らが部会員として事業企画・実施にあたっている。当地区の事業計画は、部会間の了承をもって最終決定とすることが特徴である。さらに、住民自治協議会の運営にあたる主要な人材は、自治会および NPO 法人まちづくり桐ヶ丘の役員を兼ねている。これは3者の調整を円滑にするための工夫であった。

②行政に対する提案事項

行政主体事業として記載される事項は、住民自治協議会やその他地区内の各種団体に対する育成支援に関するものが、あわせて3割以上を占めている。人材（講師）派遣をあわせると約半数となる。住民主体事業として記載される場合と比較すると、極めて多いことがわかる。地域社会を育成支援していくことは、現段階で最も必要な行政事業として認識されていることがわかる。また、施設等の空間整備や各種設備の拡充に関する事項は約2割みられた。公共施設の新築や耐震化、道路や歩道整備などがあつた。

(3) 事業成果

桐ヶ丘地区では、住民交流や高齢者の生き甲斐づくり・交流、児童の情操教育をテーマとしたイベント事業や講座事業が積極的に行われている。自治会や老人会、公民館、社会福祉協議

会の既存事業を引き継ぎながら、これら団体との連携事業として展開されていることが特徴であった。また、清掃・衛生・美化や犯罪抑止をテーマとした空間整備事業も実施されていた。

桐ヶ丘地区は住宅建設や入居が一斉に行われたわけではないため、空き地の管理事業の定常化が地域課題として認識されている。これに向けた取り組みが収益事業を組み合わせながら実現していることがひとつの成果となっていた。併せて、花壇整備などによる道路空間の整備事業が行われており、これが地区のイメージアップという新しい視点を有した目的への対応策として実施されていることも注目すべき点である。

①地区内諸事業の調整と発展

自治協議会では、自治会活動の調整を行うことで付随的に公民館事業や老人クラブなど各種団体事業についても本制度下の取組において受け止めている。これらをもとにした事業が、本制度導入と住民自治協議会の組織改編を経て、実施回数・場所の増加や、事業対象者の拡大、内容の変更を伴って発展していることがわかった。この背景にあるのは、各部会が実施する事業評価のとりくみである。事業内容の変更や廃止を含めた検討がなされていることが、既存事業の発展を促しているものと考えられる。

②住民自治協議会自身による企画立案能力の向上

住民自治協議会では、年間の事業企画数が増加傾向にあった。企画の立案と事業評価、事業内容の更新、が繰り返されるしくみを導入していたことが、企画立案を担当する部会員の能力育成へ貢献し、さらに積極的に企画立案に取り組む状況を生んだものと考えられる。

また、住民自治協議会の事務局は、地区市民センターに置いているが、実態としては住民自治協議会内部の人材が事務局機能を支えている。当地区では企業に勤める現役世代が多く、必要な技術・経験を有する人材が住民のなかで確保できていることも、その要因であろう。

③地域活動支援事業補助金制度を活用した主体形成

当地区では、伊賀市地域活動支援事業補助金を活用する際には、主要な3団体以外の主体を含めたネットワーク形成を狙いとすることや、新たな担い手を確保することが前提となっていること、が特徴である。これによって、既存事業を基盤に構成される住民自治協議会の主要な事業では受けとめきれない団体や人材を巻き込んでいく。こうして新に形成された主体は、補助金制度を活用した事業の実践を経て、特別委員会として住民自治協議会へ帰着することも特徴的である。

4-5 事例3：比自岐地区住民自治協議会

4-5.1 地区概要

比自岐地区は、農村部に位置し、自然環境や歴史的な資源に恵まれた地区である。当該地区には木津川の支流が流れ、また数多くの古墳が点在している。190世帯、人口582名が生活しており、高齢化率は約40%と高い。現在、当該地区には3つの自治会があるが、明治以来、住民は、比自岐地区としてのまとまりに対する意識が高い。これによって、これまでも住民が主体的に生活課題に対応してきた実績がある。例えばコミュニティバスの運行も実現していた。

本制度導入の際には、3つの自治会役員と地区内団体長によって、住民自治協議会の設立のための準備委員会が設立されている。ここで組織運営の方針や構成が検討され、平成17年2月に住民自治協議会が発足している。

4-5.2 組織運営と取り組みの方法

比自岐地区住民自治協議会は、幹事会、運営委員会、および実行委員会（部会）で構成される。実行委員会は、企画・交流、福祉、健康スポーツ、教育文化、産業振興、生活環境、交通、の7つが設置されている。地区内の既存団体や既存事業の実行委員会は、この7つの部会に振り分けられており、計38団体が各々部会に所属する体制をとっている。基本的に、組織の意思決定は運営委員会が行い、この事案の調整や検討を行うものとして幹事会が位置づけられている。

比自岐地区では、住民自治協議会が発足後すぐに幹事会と運営委員会が開かれ、事業の軸が協議されている。一点目は、グリーンツーリズムである。組織の発足から2ヶ月後には、三重農林水産コーディネータ原氏を講師に研修会が開催され、50名を超える委員が参加している。二点目は、これまで地区で実施されてきた既存事業であり、住民自治協議会の事業はこれを機軸に展開することとした。市の交付金が年間56万円と少額であることが懸念されていたことも、この背景にあった。住民自治協議会の財源は、交付金56万円、委託金24万円、負担金5万円であり、年間総額は85万円である。

4-5.3 まちづくり計画の策定と内容

住民自治協議会では、まず全戸を対象としたアンケート調査を行っている。住民それぞれに「できたらよいこと」「あったらよいこと」を自由に回答してもらい、ここで得られた回答全てについて、関連する各部会に振り分けている。各部会では、この結果をもとに現状と課題の整理やまちづくりの目標、事業企画、及び部会の方針などの検討を行っている。この際、各部会に所属する既存団体がこれまで行ってきた事業を、まず住民自治協議会の部会事業として再設定している。これら個々の事業について、関連した住民の回答を優先的に選定、反映させるこ

とで事業企画を立案していることがわかる。このように既存事業をもとにした事業企画は、比自岐地区の戦略のひとつでもあった。したがって、日常の買い物の不便さといった地区住民の新しい課題意識に対しては、少なからず対応できていない場合があることも指摘できる。一方、ここまでの作業に比し、個々の事業の実施期間の判断や行政事業の設定は、容易ではなかった様子が窺えた。最終的には、用意可能な事業資金が、住民主体事業を区別し選定する判断基準として考慮されている。企画交流部会では、住民自治協議会事業の軸のひとつであるグリーンツーリズムに基づく事業も据えられている。

このように、部会が主体となって分野別の計画が策定され、これらを役員および運営委員会で整理、修正している。その後事務局がまちづくり計画としてとりまとめている。

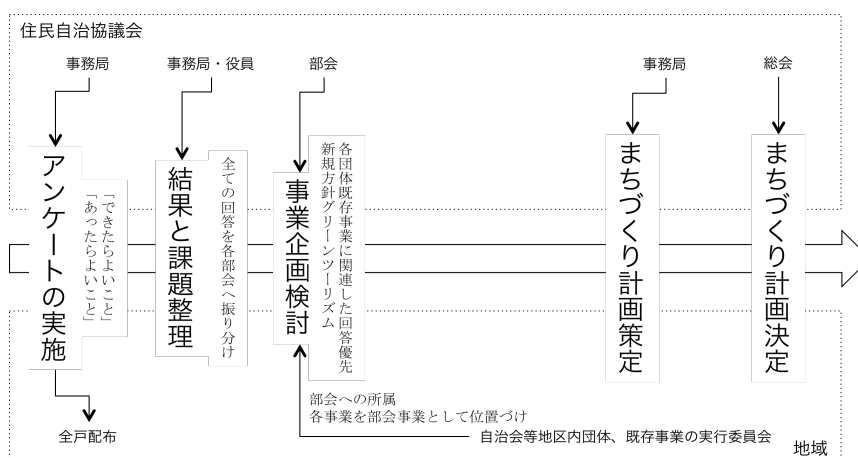


図 4-5.1 比自岐地区まちづくり計画策定プロセス

まちづくり計画は部会別に構成されている。それぞれには、課題と目標、部会施策がまとめられ、各事業企画には、主体別に大筋の役割が記載され、概算経費や実施時期が設定されている。まちづくり計画には、地域主体事業 75 件、協働事業 35 件、行政主体事業 62 件と、多くの事業企画が記載されていた。

まちづくり計画に記載される事項には、幅広いテーマが設定されており、特段大きな割合を占めるものはない。ただし、各テーマ下では、人権問題や健康づくり、防犯意識等、住民の意識改革・啓蒙や、地区内団体を支援することが並行した目的として記載されている場合が散見されることが特徴である。特に地区内団体支援に関しては、既存の団体活動を支援していく趣旨のもの他、新たな団体形成や担い手を確保していく趣旨のものがある。住民自治協議会が企画した事業のなかには、その実現のために、NPO など事業実施主体の新規設置と育成や、ボランティアの育成などを並行して行うことを想定している場合があることも、当地区の特徴のひとつと言える。地域主体事業の内容をみると、イベント事業（約 17%）、講座事業（約 14%）が若干多くみられる。

行政主体事業では、施設等の空間整備事業が最も多く記載されており、全体の 31%を占める。

既存施設のバリアフリー化や、介護や防災設備の整備、また古墳、城趾、里山に関する整備事業がみられる。次いで地区内団体への助成や育成支援、また団体間の連携支援に関するものがあわせて約 20%あった。また住民自治協議会に対する技術支援や情報提供、あるいは活動に関する情報発信等に関する支援もあわせて約 20%となっていることがわかる。講座や講演の開催事業では、講師等の紹介や派遣を求めている (13%)。

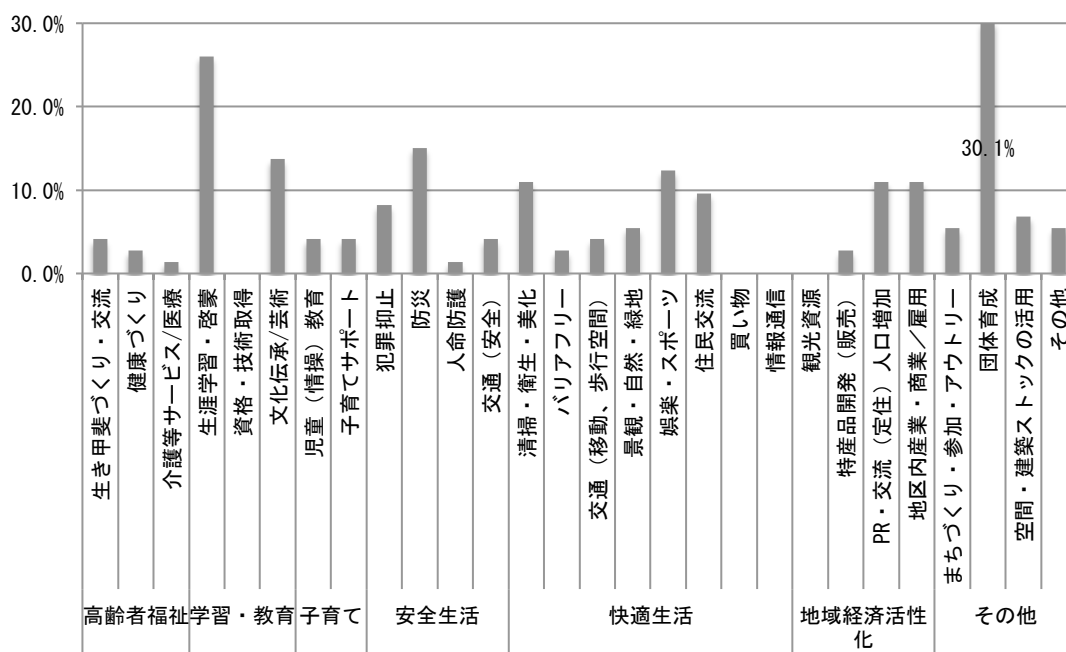


図 4-5.2 比自岐地区計画事業テーマ

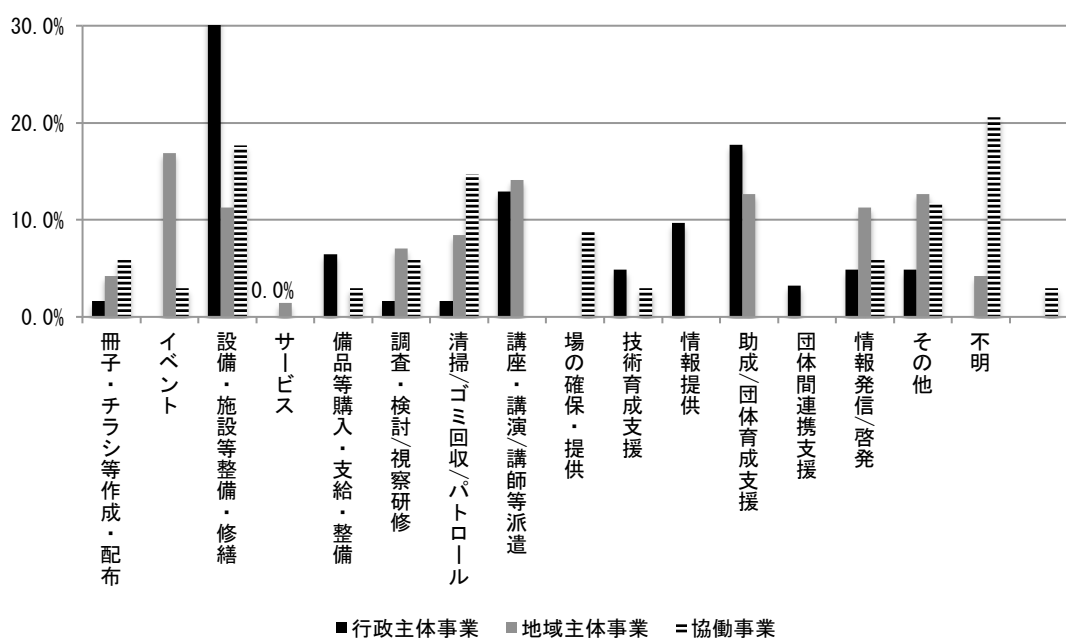


図 4-5.3 比自岐地区計画事業内容

表 4-5.1 比自岐地区計画事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	冊子・チラシ等作成・配布	イベント	地域主体事業内容														計			
			設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発/視察研修	清掃/ゴミ回収/PA/ロール	講座・講演/講師派遣	場の確保・提供	技術育成支援	情報提供	助成・団体育成支援	団体間連携支援	情報発信/啓発	その他	不明		記載なし		
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流		2					1										3		
	健康づくり		1															2		
	介護等サービス/医療																1	8.2%		
学習・教育	生涯学習・啓蒙		4				1		5				2		2	1	1	3	19	
	資格・技術取得																	0		
	文化伝承/芸術	1	1				1						2		1	3		10	39.7%	
子育て	児童(情操)教育		1										2					3		
	子育てサポート			1	1												1	3	8.2%	
安全生活	犯罪抑止	1		1				1		1			1		1			6		
	防災	1		1				2					2			1		2	11	
	人命防護																	1	1	
	交通(安全)			1						1								1	3	28.8%
快適生活	清掃・衛生・美化							5							3			8		
	バリアフリー			1					1									2		
	交通(移動・歩行空間)																1	2	3	
	景観・自然・緑地			1													1	2	4	
	娯楽・スポーツ	1		5					1							1		1	9	
	住民交流		1									1			2	2	1	7		
	買い物																	0		
	情報通信																	0	45.2%	
地域経済活性化	観光資源																	0		
	特産品開発(販売)						2											2		
	PR・交流(定住)人口増加		4		2							1					1	8	24.7%	
	地区内産業・商業/雇用			2			2						1			2	1	8	24.7%	
その他	まちづくり・参加・アウトリーチ																	1	4	
	団体育成	1	3		1			1	6				8		1	1		22		
	空間・建築ストックの活用				2				2									1	5	
	その他															3		1	4	47.9%
計(記載項目73)	5	22	12	2	0	8	7	20	0	0	0	20	0	14	15	5	18	##		
	6.8%	30.1%	16.4%	2.7%	0.0%	11.0%	9.6%	27.4%	0.0%	0.0%	0.0%	27.4%	0.0%	19.2%	20.5%	6.8%	24.7%			

表 4-5.2 比自岐地区まちづくり計画
(比自岐地区資料をもとに作成)

課題	目標	施策	事業名 (大項目)	事業名 (詳細)	事業内容・実施主体			概算経費 (千円)	実施期間			備考				
					地域(住居)	協働	行政		短期	中期	長期					
<p>(1) 企画 交流の促進</p> <p>・高齢化の状況に加え若者が少なくなり、地区の祭り、伝統行事や世代間交流がでない状況になりつつある。</p> <p>・地区住民は団結して自治会行事に参加しているが、財政的制約が出てきている。</p> <p>・声かけや地区内での交流、これらの歴史・文化の継承や教育・福祉などの場において、世代間交流を促進していく必要</p> <p>・地区の持つ歴史・文化資源を活用し、他地域との交流を進めることで、比自岐らしさを磨出し、住民主体の地域間異文化交流活動を促進することが大切</p>	<p>地域間交流活動や地区内交流による活力やふれあいのあるまちづくり</p>	<p>①異文化交流の促進 ②近郊住民との交流 ③地区内住民の交流</p>	<p>異文化交流の推進</p>	農村文化と漁村文化の交流	・農地を提供して作業や食の交流 ・子供から老人まで ・農村と漁村の交流 ・若者との交流	・交流の場 ・作業、収穫の喜び、祭り ・人と物の交流 ・一緒に作業をする、コスモス祭り	・行政同士(伊賀市と鳥羽市)の交流 ・旗長等の補助	2,000	○	○						
				コスモスマつりの定着化	・駐車場の確保、イベント広場の設定 ・イベント会場の固定化 ・学校グラウンドを駐車場 ・その間を3箇所ローアウェイ			(会場整備) 5,000 (運営経費) 1,000	○	○						
				ホテルまつりの開催	・上野ホテルの会の事業を受け入れ支援していく	・ホテルの増殖等	・ホテルの会を支援してもらう	1,000	○	○						
				納涼夏まつりの実施	・チケットの販売 ・現状の維持継続			300	○	○						
				住民自治だよりの発行	・広報紙の発行			(300)	(○)	(○)		公民館便りへ計上				
				たのしみ講の復活	・実施団体の育成(実施内(検討))			200	○	○		(福祉部会でも検討)				
				となり三軒声かけ運動の振興	・災害警防防犯面での重要性の認識 ・地区総会等での提案 ・地域住民の認識を深める ・公民館だよりの発行							3年～5年				
				地域内通貨の発行	・(児童の廃品回収への報酬) ・地域内での作業に対する報酬			100	○	○		(福祉部会でも検討)				
				<p>(2) 福祉 の推進</p> <p>・他人への関心が希薄になり、親切な態度をとり難い雰囲気の中で、子供やお年寄りに対する思いやりや待った行動を自ら示すことが少ないなど</p> <p>・全ての人が安心して生活し、健康でよいい健康を過ごせるよう気を配ったり、子供達が健全に成長できるよう自配りするなど、地域ぐるみでお互いさまの気持ちをお忘れず、住みよい街作りへの取組が必要</p> <p>・ボランティア意欲の高まりを受け、ボランティア教育や情報提供を進めることにより、地域福祉を担うボランティアの育成や組織化を促す</p>	<p>高齢者の人も誰もが安心して生活し、健康でよいい健康を過ごせるよう気を配ったり、子供達が健全に成長できるよう自配りするなど、地域ぐるみでお互いさまの気持ちをお忘れず、住みよい街作りへの取組が必要</p>	<p>①高齢者対策と介護予防 ②子育て支援 ③誰にもやさしい地域づくり</p>	<p>高齢者対策と介護予防</p>	いきいきサロンの実施	・視覚聴覚クラブふれあい会 ・同 カラオケ部会20名 ・比自岐ふれあいクラブ+日	・開催場所の確保(伊賀児童センター) (比自岐集落センター) (岡波公民館)	・開催方法についての情報提供 ・開催助成金の支給 ・講師(保健師)派遣 「健康相談、健康教室」	600	○	○		社会福祉協議会からの助成100円/人、200円/人(食事有りの場合)
								生きがい教室の開設	・週1回程度 ・小学校の空き共立を利用した生涯学習教室 ・コスモス利用					・見守りのボランティア養成 ・講師派遣、紹介 ・器具、消耗品、健康維持増進トレーニンング機器の設置	(施設) 10,000 (教員) 1,000	○
友愛のつどいの実施	・一人暮らしの65以上の 85以上の 年2回 ・地区社会福祉協議会会員による実施							200	○	○					社会福祉協議会や自治会からの助成金	
介護予防教室及び家族介護教室の開催	・介護者の会結成							200	○	○						
緊急通報機器の充実								200	○	○					要保護者15名	
子ども会活動の充実	・児童福祉会活動(子ども会活動)の充実							500	○	○						
子育て支援	・保育所の充実															
ファミリーサポートホームの設置(児童一時預かり)	・サポーターの募集 ・地域通貨を利用した運営	・サポーターの養成、登録						100	○	○					システム立ち上げ経費	
ユニバーサルデザインの施設づくり	・各戸でのバリアフリー化、住宅改造の推進 ・集落センター、寺院等におけるバリアフリー化 ・JAの施設改造の要望							10,000	○	○						
ボランティアの育成	・NPO団体の設置(一人暮らし世帯への支援など)	・ボランティア意識向上のための研修会、講演会実施 ・参加者募集 ・講師派遣、紹介						200	○	○						
<p>健康を守るためには、主観的健康観を高めると共に、生活習慣病予防、介護予防、筋力トレーニングを3020運動である健康づくりなど、住民の健康づくり活動を支援していかなければならない</p> <p>・関係機関と連携した健康相談や健康教育、健康診査の充実、健康ウォーキングの推進が必要</p> <p>・様々なスポーツへの参加意欲の高まりを受け、生涯スポーツを推進し、同時にスポーツを通しての地区間交流活動を進めることが大切</p>	<p>健康でいきいきした毎日を過ごすための健康づくりや障害者スポーツの推進</p>	<p>①健康の職長 ②スポーツによる健康づくり</p>	<p>健康の職長会事業</p>	ウォーキングコースの設定と実施	・地元歴史散策 ・里山コースの設定 ・ウォーキングマップの作成	・案内板の作成	・看板作成 ・市の広報への記載 ・里山コースの整備	(看板作成) 200 (コース) 2,000	○							
				健康づくり講座の開設	・外部講師の依頼 ・有名スポーツ選手等の講演 ・年4回 各種イベントと共催			500	○							
				健康徒食の集いの開催	・健康づくり講座と食の集いをジョイント			500	○							
				球技大会の開催	・ニュースポーツで全世帯が参加できる球技の選手等種目の取り入れ ・カローリング、ソフトタッチボール等			100	○							
				地区民まるごと体育祭	・小学校、保育所等との合同体育祭 ・各戸分担会費(千円位)で検討			500	○							
				スポーツ交流イベントへの参加	・市民運動会への参加 ・ゲートボール、グラウンドゴルフ等の他団体との交流試合 ・若年層の交流試合 ・バスケボール、バレーボール等			100	○							
				新春走り初めの実施	・元旦マラソン、ウォーキング併用 ・豚汁用意、唐等の粗品用意			100	○							
				ヘルストロンの活動	・利用に向けての啓発活動 ・公民館だよりの記載				○							
				体カテストの実施	・前屈、体脂肪、血圧測定等文化祭等の日に設定				○							
				エアロビクス・フィットネス講座	・ルームランナー、エアロバイク等の備え付け			500	○							

第四章 三重県伊賀市「住民自治のしくみ」

<p>(4) 教育文化の充実(教育文化部会)</p> <p>・差別、人権侵害は未だ解消されない</p> <p>・平和問題等 人権問題を正しく認識し、差別を許さない人づくりを推進しなければならない</p> <p>・全ての住民が主体的創造的学習活動を通じて、心豊かな生活を送れるよう、指導者や団体の育成などの生涯学習を支援することが重要</p> <p>・民俗芸能等の無形文化財の保存、伝承を図るため支援、地史学習会、史跡保存等への取組を行い、祭りや行事を通じて交流する機会をつくること大切</p> <p>・これらをスムーズに行うために広報紙やHPの充実が不可欠</p> <p>・小学校統合による施設跡地利用についても十分な検討が必要</p>	<p>人権尊重の根拠</p> <p>①人権尊重の根拠 ②英語で元気づけよう ③情報提供 ④住民と児童の交流</p> <p>英語で元気づけよう ⑤伝統文化の継承と復活 ⑥小学校教育施設の利用の検討</p> <p>情報提供</p> <p>住民と児童の交流</p> <p>伝統文化の継承と復活</p> <p>小学校教育施設の利用の検討</p>	<p>人権啓発の充実</p> <p>・人権講演会、パネル展の開催</p> <p>・県、市の人権に関する催しに参加</p>	<p>人権講演会、パネル展の開催</p> <p>・人権講演会、パネル展の開催(講師や展示品の紹介、助成)</p>	300	○	○		
		<p>男女共同参画の地域づくり</p> <p>・地域の役割に女性の登用を図る</p>	<p>・男女共同参画推進の情報提供</p>	1,000	○	○		
		<p>公民館活動の充実</p> <p>・サークル活動の支援</p> <p>・教育文化行事の開催</p> <p>・文化祭(ふれあいまつり)の開催</p>	<p>・支所館内公民館まつりへの参加</p>	500	○	○		
		<p>広報紙の発行</p> <p>・住民自治協議会だより発行 ・公民館だよりの発行</p>	<p>・広報紙作成の支援(情報提供)</p>	300	○	○		
		<p>情報発信ホームページの開設</p>	<p>・協議会ホームページの開設</p> <p>・ホームページ作成の支援</p>	200	○	○		
		<p>高齢者と児童の交流体験教室</p> <p>・伝統工芸の教室(高齢者と児童の共同作業)わらわら作り作成等</p>		50	○	○		
		<p>紙園おどり保存会の充実</p> <p>・踊りの記録保存 ・後継者の育成</p>	<p>・無形文化財保存のための助成</p>	100	○	○		
		<p>地史学習会の開催</p> <p>・地域学習ボランティア育成 ・学習会の実施</p>	<p>・歴史遺産の整備協力(登山道整備等)</p>	5,000	○	○		
		<p>どんど焼き行事の復活と継承</p> <p>・地区伝統行事の参加呼びかけ(PR) 1月15日 ・公民館だよりへの記載</p>		50	○	○		
		<p>獅子舞の復活</p> <p>・実施方法の検討</p>						○
<p>(5) 産業振興の促進(産業振興部会)</p> <p>・農業従事者の高齢化、後継者や兼業の不足、採算性の悪化等により、農業を継承するのがある産業として維持するのが難しい</p> <p>・林業は木材価格の下落により採算性が悪く低下し、林業従事者の減少等により林業の経営状況が厳しく、不可欠な関係などが不十分</p> <p>・多様な機能が伝統的に発揮できるよう、農林業の活性化に取り組む必要がある</p> <p>・生産性の向上と農地有効利用を図るため、集落営農強化や農業生産基盤の整備、地産地消の推進、都市との交流などネットワーク化を進めなければならない</p> <p>・林業振興のため、林道整備を推進し、木材加工、流通を生み出す等の地元産材の利用促進を研究する必要がある</p>	<p>田園や山林の自然環境を守り、安心・安全な農畜物生産する里づくり</p> <p>①農業の振興 ②環境整備 ③林業の振興</p> <p>農業の振興</p> <p>環境整備</p> <p>林業の振興</p> <p>やすらぎづくりの森林活用</p>	<p>集落営農の確立</p> <p>・農作業委託組織の充実と法人化 ・安全・安心な農産物づくり</p>	<p>・農機具購入補助</p>	10,000	○			
		<p>地産地消の推進</p> <p>・地元産品の販売促進 ・地元産品の加工・流通の促進</p>	<p>・地元産品の販売促進 ・地元産品の加工・流通の促進</p>	3,000	○	○		
		<p>グリーンツーリズムの創設</p> <p>・里山整備 ・荒廃地の復興</p>	<p>・モデルハウス(ログハウスなどの)建築</p>	10,000	○	○		
		<p>商品価値を高める林業対策</p> <p>・森林資材の製品化 ・下刈り、枝打ち、間引き、伐採の徹底</p>	<p>・モデルハウス(ログハウスなどの)建築</p>	5,000	○	○		
		<p>やすらぎづくりの森林活用</p> <p>・森林浴(むしき古道の整備)</p>	<p>・森林浴(むしき古道の整備)</p>	100	○	○		
		<p>災害時の避難場所の確保</p> <p>・各自治会の避難場所の確認 ・市民館だよりでの周知を図る</p>	<p>・避難場所の確認</p> <p>・避難場所の確認と、現状に不足している場所の変更 ・避難場所の前年度調査</p>	100	○			
		<p>避難場所の看板設置及び誘導標識の設置</p> <p>・看板設置の要望 ・現状の看板設置状況の確認調査と、より分かりやすく大きいものを設置</p>	<p>・新設看板の作成</p>	200	○			
		<p>防災マップの作成</p>	<p>・各自治会の危険箇所等の資料・情報を提供し、それに基づきマニュアルを作成 ・マニュアルの各戸配布</p>	150	○			
		<p>防災マニュアルの作成</p> <p>・住民と消防団での防災訓練の実施</p>	<p>・防災訓練の実施</p>	150	○			
		<p>防災訓練の実施</p> <p>・消火栓の確認 ・防火用水路の確認</p>	<p>・防災の啓蒙活動</p>	600	○	○		
<p>(6) 生活環境の保全(生活環境部会)</p> <p>・様々な悪臭源による被害の防止を図り、安心した消費生活を確保するため、必要な情報提供、啓発活動の充実に取り組む必要がある</p> <p>・不法投棄の防止、通報、摘発の体制を強化することが大切</p> <p>・リサイクル活動を促進し、ごみの適正処理と資源循環を進めなければならない</p> <p>・豊かな自然を損なうことなく次世代へ引き継ぐための自然保護の活動に繋げることが大切</p>	<p>安心・安全な生活環境づくり(災害時の避難対策)</p> <p>①安心・安全な生活環境づくり ②防犯意識の高揚 ③犯罪のないまちづくり(犯罪者のないまちづくり) ④環境美の推進 ⑤自然環境の保全と景観形成</p> <p>防犯意識の高揚</p> <p>犯罪のないまちづくり</p> <p>環境美の推進</p> <p>自然環境の保全と景観形成</p>	<p>防犯意識の高揚</p> <p>・防犯訓練の実施 ・消防団員との連携 ・地域住民(特に近隣)の親睦と状況把握</p>	<p>・防犯訓練の実施</p>	1,000	○	○		
		<p>消火栓の確認と活動の充実</p> <p>・団員確保に努める ・防災訓練、地区内巡回の実施</p>	<p>・魅力ある手当の支給</p>	300	○	○		
		<p>広域的消防体制の整備</p>	<p>・広域的なマニュアル作成</p>	300	○	○		
		<p>防犯パトロールの実施</p> <p>・青色回転車での夜間パトロールの実施</p>	<p>・パトロール車の購入、整備</p>	1,500	○	○		
		<p>講演会の開催</p> <p>・会場の確保 ・年2回の講演会開催と啓蒙</p>	<p>・講師の派遣</p>	100	○	○		
		<p>防犯灯の設置・充実</p> <p>・必要箇所への防犯灯の増設</p>	<p>・防犯灯の支給</p>	200	○	○		
		<p>防犯防止ステッカー(押し売りお断り)製作</p> <p>・各自治会によるパトロールの編成</p>	<p>・防犯防止ステッカーの支給</p>	100	○			
		<p>不法投棄防止パトロール隊の編成</p> <p>・各自治会によるパトロール隊の編成</p>	<p>・不法投棄物の撤去における対応</p> <p>・警察等との連携体制の整備</p>	100	○	○		
		<p>道路、河川等の清掃活動の実施</p> <p>・定期的な除草、清掃活動</p>	<p>・除草、清掃活動に必要な消耗資材の支給 ・河川堆積土の取り除き</p>	5,000	○	○		
		<p>ゴミ分別およびリサイクル運動</p> <p>・決められた分別方法の周知徹底 ・各ゴミ置き場を当番制で管理 ・生ゴミの減量・堆肥化の推進</p>	<p>・リサイクル運動啓発のための講演会開催 ・ゴミ処理機購入補助</p>	(講演会) 150 (ゴミ処理) 500	○			
<p>(7) 交通の確保(交通)</p> <p>・バス路線が廃止され、生活交通の確保が困難な状況 ・交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p> <p>・バス路線の維持・さらなるルートへの検討、交通弱者の移動手段確保についての検討を行う必要がある</p> <p>・交通安全関係団体と連携し、交通安全施設の整備、交通安全教育の推進を図るなどとの対策を推進する</p>	<p>①コスモス号の運行 ②環境整備 ③交通安全</p> <p>コスモス号の運行</p> <p>環境整備</p> <p>交通安全</p>	<p>・車輦の更新 ・市街地への直接乗り入れ</p> <p>・利用促進</p>	<p>・車輦の更新</p>	5,000	○			
		<p>伊賀線の利用促進</p> <p>・交通標識</p>	<p>・横断歩道、信号機の設置について検討</p>	100	○			
		<p>危険箇所</p> <p>・看板、標識設置</p>	<p>・カーブミラー、街路灯の設置について検討</p>	30,000	○	○		
		<p>交通安全教室の開催</p> <p>・子供から老人まで地域全体の交通安全の徹底</p>	<p>・指導者の派遣</p>	100	○			
		<p>交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	<p>・交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	5,000	○			
		<p>交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	<p>・交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	5,000	○			
		<p>交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	<p>・交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	5,000	○			
		<p>交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	<p>・交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	5,000	○			
		<p>交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	<p>・交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	5,000	○			
		<p>交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	<p>・交通安全と地区住民の交通利便を促進する活動の推進</p>	5,000	○			

4-5.4 事業の具体化と評価

まちづくり計画の策定時には、それぞれの部会において既存事業やそれに関連した企画が優先的に選定されていた。この部会別に個別に計画に記載されている事項を組み合わせながら年度単位の事業が具体化されていくことがわかった。事業の合同開催や内容や目的の複合化の可能性を重視し、まちづくり計画実現の優先順位が判断されると言えよう。個別の事業立案は主に部会が担っているものの、場合によっては、部会事業の内容が重複している事項の調整や、複数事業の合同開催などの検討が必要であることから、部会を横断して作業にあたっているものと解釈できる。これに伴い、既存事業の実施主体を中心に複数団体の連携事業となる場合もあった。住民に対しては、事業に関して毎月広報紙を通じた情報提供がなされる。また、組織内外を通じ、積極的な事業評価は行われない。

一方、計画内容と実施事業を比較してみると、具体的な実施主体が想定、記載されていない事項の実現度は圧倒的に低いことがわかる。

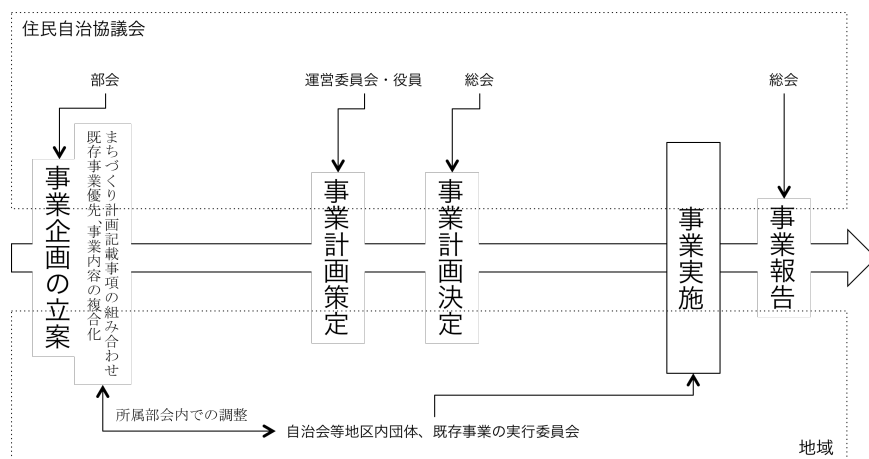


図 4-5.4 比自岐地区事業の具体化プロセス

4-5.5 伊賀市地域活動支援事業補助金制度の活用

当地区では、これまでに3つの事業を申請しているものの、伊賀市の事業評価の過程を経て2つの事業が実現している。平成19年度に申請した「地区内案内板設置事業」は不採択となった。この事業は、比自岐地区の古墳など歴史的な資産を観光資源とし、これらを紹介する看板を整備しようとするものであったものの、今後の事業への展開が想定されていないことや、看板製作を事業者へ依頼することが地区の獨創性（住民の独自アイデア・作業の観点）不足やコスト高という点が、審査会での低い評価に繋がっている。

この他2事業については、どちらも、まちづくり計画内容を新たな主体を形成し、担い手を確保していくことで実現していくという点が共通した特徴である。伊賀市地域活動支援事業補助金制度を活用する事業については、前項の通常事業の具体化プロセスとは区別され、住民自治協議会の主要な役員によって随時企画されている。以下では2事業について、企画方法、事

業内容を中心に述べていく。

(1) 農村・漁村物産交流広場「笑みの市」開設事業（平成 20 年度）

当地区の小学校が休校となった頃から、母親世代の女性らが自発的に小学校校内の清掃や花壇の維持・管理を行ってきた。このメンバーがある程度固定化しグループが形成されたことを受け、住民自治協議会の役員が本制度下での活動へこのグループを誘ったことが、本事業へ繋がっている。当地区のまちづくり計画の内容と、女性グループの活動意向をつきあわせながら、事業展開の足がかりとして伊賀市地域活動支援事業補助金制度を活用していることが特徴である。申請、実現した本事業は、まちづくり計画にグリーンツーリズムという事業軸に沿って企画された事項を実現していくものであり、物産交流広場「笑みの市」について、交流相手である答志町と取り組み方法を検討している。同時に「笑みの市」への出品者を募集しながら、母体となった女性グループでは野菜づくりをすすめ、月1回の市を答志町或いは当地区などにおいて開催している。答志町からは海産物が提供されている。助成金を活用し野菜作りやブランド品づくりの勉強会や先進地視察研修を行っていた。

この活動を通じて、主体となる女性らは「笑みの会」を設立しており、補助金制度活用事業をきっかけに「笑みの会」独自の活動が住民自治協議会事業と折々で連動的に展開していることが注目される。まちづくり計画には「異文化交流促進事業」、「農業の振興事業」、「コスモス祭り」として記載される内容が、住民自治協議会と笑みの会、さらに答志町との連携事業として展開される。そのため、様々な要素で1つの事業を構成していることがわかる。また、「笑みの会」の独自のテーマがまちづくり計画記載の住民自治協議会事業の実現へ強く影響している点も指摘できる。

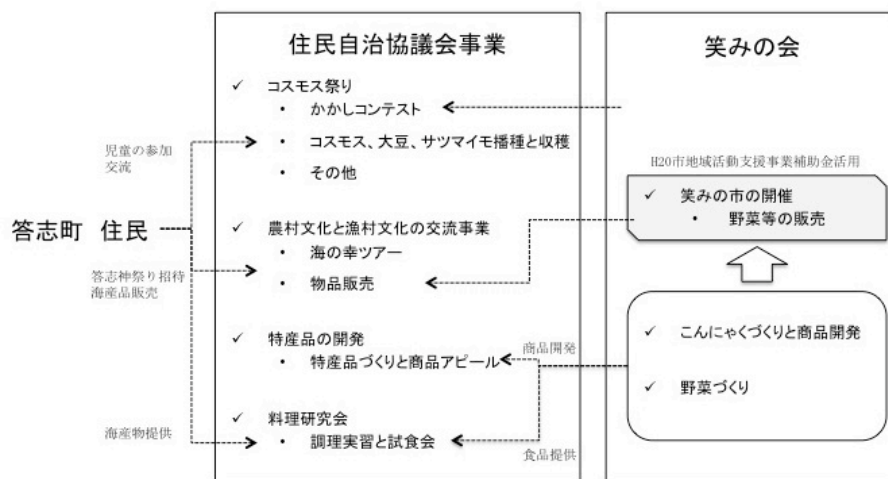


図 4-5.5 補助金制度活用を契機とした「笑みの会」事業展開

(2) 高齢者世代エスコート事業（平成 21 年度）

当地区まちづくり計画には、福祉部会「高齢者対策と介護予防」に関する事業として既存事業に依らない新たな企画として「介護予防教室及び家族介護教室の開催」事業が記載されてい

た。事業を具体化していくにあたり、福祉部会を中心として地区内高齢者に対するアンケート調査および訪問調査が行われ、生活上の問題や介助希望事項に関する情報把握がなされている。この結果、日常生活上の困りごとが多くあることがわかり、これを解決することを優先した事業が企画されることとなった。従って、本事業は計画記載の事業内容と完全に一致するものとはなっていない。

本事業では、高齢者を訪問し困りごとへ対応する「エスコート隊」を公募住民らで結成すること、このPRをすること、担い手の研修会を開催すること、仕事内容の検討と実践、高齢者マップの作成、が助成を活用して行われている。助成年度以降、担い手育成と体制づくりを進めていくことが当面の活動目標となっており、将来的には「エスコート隊」が自律的に活動していくことを目指している。

4-5.6 事業内容の特性

比自岐地区では、本制度下において、年間24件の事業が展開されている。その半数以上の事業が制度導入以前より地区内で実施されてきた既存の事業であり、住民自治協議会の部会と事業を担当してきた団体との連携事業として実施される場合も多い。

当地区では、まちづくり計画内において想定されていたテーマと比較すると、特に地域経済活性化や高齢者福祉に関連する各種のテーマ下での事業が積極的に取り組まれていたことがわかる。地域経済活性化に関連した特産品開発や販売という目的下では、まちづくり計画策定時の企画よりも多くの事業が実現している。ここでは「笑みの会」活動が主軸となった新たな事業として展開されていた。また関連して、実施された事業の中でも、PR・交流（定住）人口増加というテーマを併合して実施される割合が最も大きいことから、これが当地区の主要なテーマとなっていることがわかる。さらに、高齢者福祉に関連した生き甲斐づくりや介護等をテーマとした事業は、計画内容の中でも優先的に実現している。ここでは既存事業を引き継いだものも多いが、先述の「高齢者世帯エスコート事業」という新たな主体による取り組みも注目すべき点である。

この他、文化伝承や清掃・衛生・美化、スポーツ、住民交流、など比較的多様なテーマにおいて事業が実施されており、これに関する啓蒙や、団体育成支援という目的も並行して掲げられていることも特徴である。一方、子育てサポートや、犯罪抑止や防災、交通（移動、歩行空間）、景観・自然・緑地というテーマは、まちづくり計画内においては見られたものの、事業としては殆ど具体化していない。

これらの多様なテーマ下であっても、当地区の事業はイベントとして、或いはイベントと併合して実施されることが特徴であり、全事業の約58%はこの傾向があった。次いで地区内各所の清掃活動やゴミの回収事業が多い。いずれも既存事業を継続している場合が多くを占める。

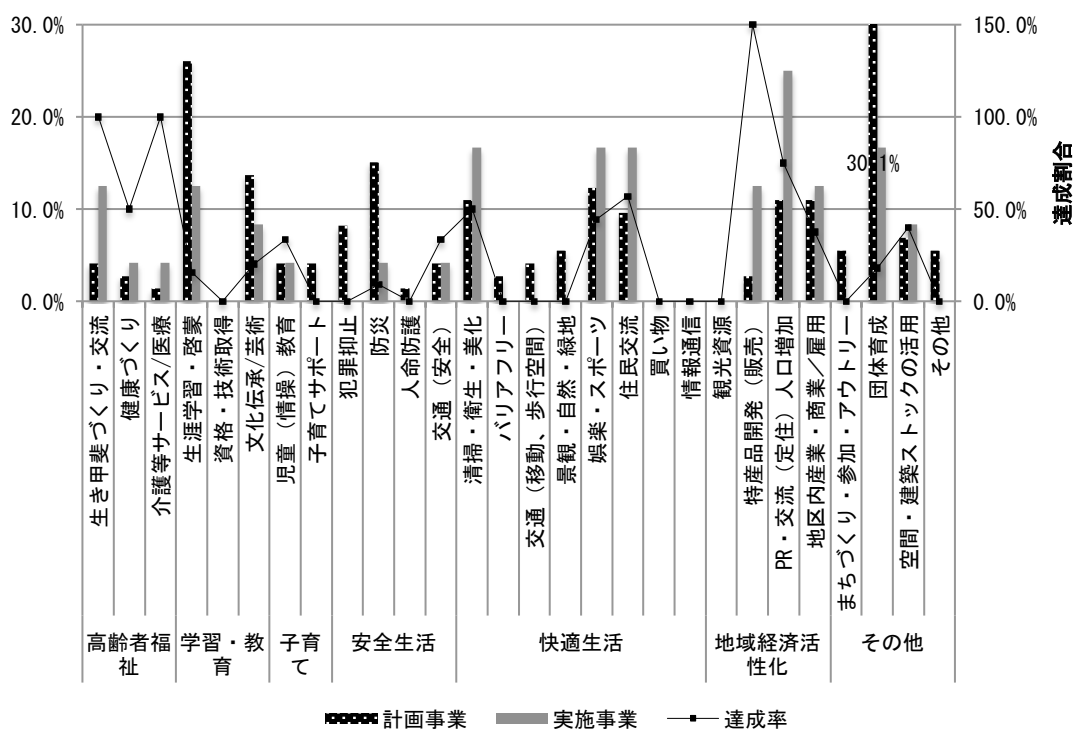


図 4-5.6 比自岐地区事業テーマと計画着手状況

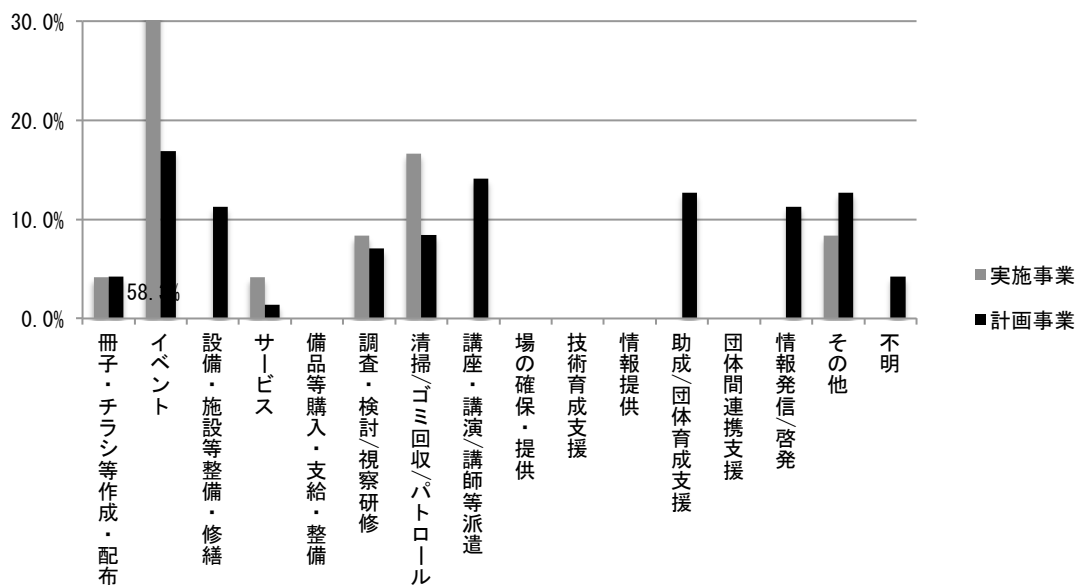


図 4-5.7 比自岐地区事業内容

表 4-5.3 比自岐地区事業テーマ・内容対応

事業目的・テーマ	地域主体事業内容														計			
	冊子・チラシ等作成・配布	イベント	設備・施設等整備・修繕	サービス	備品購入・整備	調査・検討・開発・視察研修	清掃・ゴミ回収/パロール	講座・講演/講師派遣	場の確保・提供	技術育成支援	情報提供	助成・団体育成支援	団体間連携支援	情報発信/啓発		その他	不明	記載なし
高齢者福祉	生き甲斐づくり・交流		3															3
	健康づくり		1															1
学習・教育	介護等サービス/医療				1													1
	生涯学習・啓蒙		3															3
子育て	資格・技術取得																	0
	文化伝承/芸術		2															2
安全生活	児童(情操)教育		1															1
	子育てサポート																	0
交通安全	犯罪抑止																	0
	防災		1															1
快適生活	人命防護																	0
	交通(安全)						1											1
地域経済活性化	清掃・衛生・美化							4										4
	バリアフリー																	0
その他	交通(移動・歩行空間)																	0
	景観・自然・緑地																	0
その他	娯楽・スポーツ		4															4
	住民交流		3		1													4
その他	買い物																	0
	情報通信																	0
その他	観光資源																	0
	特産品開発(販売)		1				1											3
その他	PR・交流(定住)人口増加		5															6
	地区内産業・商業/雇用		2				1											3
その他	まちづくり・参加・アウトリーチ																	0
	団体育成		3		1													4
その他	空間・建築ストックの活用							1										2
	その他														1			0
計(実施事業数24)		1	28	0	3	0	3	5	0	0	0	0	0	0	0	3	0	43
		2.3%	65.1%	0.0%	7.0%	0.0%	7.0%	11.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.0%	0.0%	0.0%	

表 4-5.4 比自岐地区事業内容一覧

事業名	目的	概要	対象	実施主体	事業費(円)	備考
1	ホテル祭りinぎじきアコーステックジャズのタベ	「ホテルと環境のお話」アコーステックジャズ	全住民	・ホテル祭り実行委員会 ・コスモスの里比自岐保全協議会 ・上野生涯学習推進会議「上野ホテルの会」 ・比自岐地区連絡協議会(自治会連合会) ・比自岐地区児童福祉会 ・比自岐保育所 ・比自岐公民館 ・自治協議会企画交流部会	¥0	・6/6小学校体育館19:30～ ・上野ホテルの会の事業受け入れ支援
2	コスモス祭り(コスモス祭り)	・答志町を中心に農業者を含めた近郊住民、漁村住民との交流 ・休耕田の活用	笑みの会作成家山子のコンテスト手裏剣道場	・自治協議会企画交流部会 ・自治協議会産業振興部会 ・笑みの会		・10月11日 ・9月・朗笑クラブ+動員による会場周辺の清掃草刈り
3	コスモス祭り(答志町との交流事業)		答志町の子供達とコスモス、大豆、サツマイモ播種、収穫	・自治協議会企画交流部会 ・自治協議会産業振興部会 ・答志町	¥19,264	・8/15 ・保育園児サツマイモほり10/1 ・コーディネーターの原ももから海山交流の提案があり、コスモス祭りとあわせて実現した交流事業のきっかけ
4	納涼夏祭り	地区住民の交流	カラオケ、比自岐音頭	・自治協議会企画交流部会	¥124,516	・もともとは自治会が行ってきたもの
5	農村文化と漁村文化の交流事業(海の幸ツアー)	答志町との交流		・自治協議会企画交流部会		・7/18
6	農村文化と漁村文化の交流事業(笑ま取地魚目学)	答志町との交流	答志神社に併せて「笑みの市」を開催、野菜、手作りこんにやくの販売	・笑みの会 ・自治協議会企画交流部会	¥97,374	・2/11答志神社に併せて「笑みの市」
7	友愛の集い	高齢者、一人暮らし老人のいきいきサロンを実施		・朗笑クラブふれあい会、カラオケ部会 ・比自岐ふれあいクラブ ・同渡ふれあい会	¥30,000	・10/31 ・摺見農構センター、比自岐集落センター、同渡公民館で実施
8	シルバーいきいき学校	高齢者の生き甲斐教室として幼児・児童とのふれあい会を開催。		自治協議会福祉部会	¥72,960	・10/3 ・小学校の空き教室利用
9	高齢者世帯エスコト事業	・世代間の交流 ・高齢者世帯の安心・安全な生活の維持	お助けマン「エスコト隊」を結成し高齢者世帯、一人暮らしの高齢者、障害者の困りごとを手助けする	・自治協議会福祉部会 ・お助けマン公募	¥36,800	・平成21年度地域活動支援事業 ・高齢者アンケートによるニーズ把握、担い手の公募
10	スポーツイベント事業(地区体育祭)	健康づくり		・自治協議会健康スポーツ部会 ・スポーツ振興会 ・自治会		・9/27 ・朗笑クラブ+動員による会場周辺清掃
11	スポーツイベント事業(新春マラソン)		①ゆっくり走ろう②一般マラソンコース③ウォーキングコースに分けて実施	・自治協議会健康スポーツ部会 ・スポーツ振興会 ・自治会 ・体育指導委員	¥544,144	・1/1比自岐神社境内
12	健康づくりとウォーキング		明日香路の一日ウォーキング、石舞台に到着後、マップを片手に周辺史跡を散策	・自治協議会健康スポーツ部会	¥163,495	・11/28
13	いきいきカローリング大会	観戦	朗笑クラブ会員と児童福祉会の子供達が3人グループでゲーム	・朗笑クラブ ・児童福祉会		・10/3
14	紙園踊り	伝統芸能の伝承、後継者の育成		・自治協議会教育文化部会	¥50,000	・7/26
15	文化祭	笑顔で元気な生き甲斐作りとして多面的な地区住民の発表会を行った。ひじきふれあいまつりと同時開催(しゅ協「友愛の集い」地区人権啓発車の根運動推進会)		・自治協議会教育文化部会 ・地区社会福祉協議会 ・地区人権啓発車の根運動推進会	¥50,000	・10/31～11/1小学校、公民館にて ・人権講演会講師・摺見、浮理瑞寺住職
16	旧校舎の跡地利用	校舎周辺整備、校舎活用を図る校舎のイルミネーション		・自治協議会教育文化部会	¥9,860	・11月
17	小学校施設等の管理業務	比自岐小学校の管理業務(委託事業)地区住民による公社周辺清掃作業		・自治協議会教育文化部会	¥286,333	・朗笑クラブ+動員による会場周辺の清掃草刈り(8/3)
18	特産品の開発	特産品づくり、商品アピール笑みの会によるこんにやくづくり研究、(野菜づくり)		・自治協議会産業振興部会 ・笑みの会	¥134,676	・6月～3月 ・毎月第一土曜日ゆめがおかで笑みの市開催 ・毎月第三日曜日笑みの市開催
19	料理研究会	・笑みの市利用推進 ・菜種油利活用推進 ・農家レストラン実現の研	笑みの市の食材と答志町の海産物を使った調理実習と試食。	・伊賀市ふるさとづくり協議会 ・自治協議会産業振興部会		・10/18 ・講師・ヒルン東京ベイ王総料理長
20	環境美化の推進		再資源ゴミの回収	・自治協議会生活環境部会 ・児童福祉会		・7/4、12/5廃品回収
21			あじさいの植栽・除草	・自治協議会生活環境部会		・6/27あじさい定植 ・9/12除草
22			地域総ぐるみ春仕事	・自治協議会生活環境部会 ・朗笑クラブ+動員	¥107,715	・9/22
23	防災設備点検・防災訓練		防災設備点検と防災マップの作成	・自治協議会生活環境部会	¥30,902	・12月
24	交通環境整備の推進		交通量調査の実施、危険箇所の確認	・自治協議会交通部会 ・交通安全協会	¥10,140	・7/16交通量調査実施 ・警察署、県公安委員会への取り纏まり強化の要望を検討

4-5.7 比自岐地区の特徴

(1) 地域課題の把握：事業軸の設定とまちづくり計画の策定

当地区のまちづくり計画の内容は、住民自治協議会の設立と同時に設定された「既存事業」と「グリーンツーリズム」の2つの事業軸との関係を重視しながら判断される。これを指針に、アンケート調査によって地区住民の意見を広く収集しつつ、この全ての結果を議題に地区内団体代表者間での調整が行われていた。本制度導入以前より地域課題の変遷に住民自身がある程度対処してきた地区の経験を踏まえると、少なくとも計画上に記載される事業企画のベースとなった既存事業については、歴史の中で住民の支持を得てきたものであろうし、グリーンツーリズムというテーマ設定も、地区の10%以上の住民の了承を得た事実を考慮すると、当地区のまちづくり計画は、伊賀市が想定するような「地域の意見を吸い上げた」計画として判断できよう。住民の発意を広く促す取組が行われたことも重要である。

(2) 事業の組み立て

①まちづくり計画の実現

住民自治協議会が年度単位で展開する事業は、まちづくり計画記載事項より随時選定されながら具体化される。これは住民自治協議会の意識的な取組方法であった。この点で、まちづくり計画が各事業の根拠として機能していることが理解できる。また少なくとも住民自治協議会内においては、共有された地域課題・事業方針であることがわかる。

実際には、計画策定時点で予め事業主体が想定されていた事項や、これらとの合同開催や複合的な実施が可能な事項、が優先的に選定される。この点には資金不足が大きく影響している。計画策定時には、特定の事業実現のためには新たな主体を設定・育成していく必要性が認識されている場合がみられる。これらについては、市の地域活動支援事業補助金を活用しながら対応している実態があった。事業テーマの達成度・実現度へはこの取組が貢献している。

②行政に対する提案事項

施設等の整備事業が、行政事業として記載される事項のおよそ3割を占めていた。整備が必要と判断された古墳、城趾、里山、各種施設のバリアフリー化などについては、市との調整が不可欠である。また比較的予算規模の大きい介護設備等については、住民自治協議会の財源を考慮した結果、行政事業として位置づけられている。

この他、記載内容の約2割は、地域団体の育成支援を趣旨とするものであった。さらに住民自治組織に対する技術支援や情報提供と情報発信支援、或いは人材（講師）派遣への要求も高く、あわせて約3割を占めることがわかった。つまり、行政に対する提案事業の約半数は、まちづくりの基盤を強化するための地域に対する支援事業であったことがわかる。

(3) 事業成果

比自岐地区では、地域経済活性化に関連したテーマがひとつの主軸となって事業が展開されていることがわかる。PR・交流（定住）人口増加というテーマを併合して事業が実施される場合が多くみられた。

他方、既存の事業を継続させることが戦略であり、これが当地区の事業特性を方向づけている。高齢者福祉に関連した生き甲斐づくり・交流や、スポーツ、住民交流というテーマの下で、イベント事業が多く行われている。また地区内各所の清掃やゴミ回収事業も行われている。これらは制度導入以前に個々の事業を実施してきた団体との連携事業として実施される場合も多い。さらに個別の事業が複合的に展開される場合もみられた点に特徴があった。

①既存事業を基軸とした事業の実施

住民自治協議会を中心としながら既存事業を引き継いでいくということは、制度導入当初からの当地区の戦略のひとつでもあった。住民自治協議会は、地区内の各団体（既存事業を担ってきた団体でもある）が部会に所属する形で構成されている。このため、個別の団体活動が高齢化等によって停滞している場合であっても、必要な事業と判断される限り、部会を介して団体間の人材を流動的に投入することが行われ、事業の存続が可能になっている。

また本制度導入によって、新たな事業基軸が設定されまたまちづくり計画が策定されたことで、既存事業の一部が新たな要素を加えながら、「編集」されていると解釈できる。複数の要素がひとつの事業へ集約されることや、企画段階の事業を含め内容が重複する場合の調整などが行われていた。

②新規活動との連動的な事業展開

当地区では、「笑みの会」との関係において展開される事業が特徴的である。「笑みの会」独自の興味関心事項とまちづくり計画内容をつきあわせることが、団体設立以降随時行われている。このことは、「笑みの会」においては、関心の広がりに応じた活動発展を支えるひとつの手引きとなっているものと考えられる。また住民自治協議会においては、この活動を折々に受け入れていくことで、新たなテーマや内容へ着手可能になっていることがわかった。

③地域活動支援事業補助金制度を活用した主体形成

比自岐地区では、新たな担い手を確保することが当初より想定されている事業企画があった。これらについては、市地域活動支援事業補助金制度を活用しながら事業が実施され、また、この事業の実践を通じて新規団体の主体形成を図ることが意図的に行われている。また、「笑みの会」との取組は、活動そのものの育成とも言えよう。活動のきっかけとなった補助金制度活用以外にも、随時、住民自治協議会の部会事業と連動させることも、「笑みの会」の事業展開を支えているものと考えられる。このように、比自岐地区では、市補助金制度の活用やまちづくり計画記載事業と密接に関係付けながら、新たな団体の設立や新規事業の創造を誘発していると言えよう。

また、既存事業をはじめ複数の事業が複合的に展開されるため、住民自治協議会を介して人的資源や資金を投入することで必要な既存事業の活性化がはかられていることも指摘できる。

センター職員は、まちづくり計画の書面作成に関する支援を行っている。

4-6 事例のまとめ

4-6.1 まちづくり計画の位置づけと住民自治協議会の役割

(1) まちづくり計画の位置づけと計画づくり

各地区では、必ずしもまちづくり計画の存在意義が積極的には解釈されていないことがわかった。上野西部地区においては、そもそも住民の自由な発想で地区の将来像や環境整備方針・事業企画を検討するという点に疑問を持っている。それは中心市街地を有するという特性には行政意向の反映が重要であるとの認識があるからであった。また当地区は、多様な活動を展開する主体が行政を交えて対話をしながら将来像や事業を展開していくということを、他の制度によって実現する機会を得ている。そのため本制度では、極めて限定された人材による調整と簡易な手続きによってまちづくり計画がつけられていた。

まちづくり計画に関する解釈が本制度担当課と共有されている地区では、アンケート調査や意見交換会などを行いながら住民の意見をとりまとめ、これに沿った事業を展開するという意識的な作業があった。ただしこのような意欲的な取組結果として作成されたまちづくり計画は、組織改編等の前後で引き継がれていないという実態もあった。

(2) 行政に対する提案事項

まちづくり計画は、地域が主導する事項、行政が主導する事項、協働で実施する事項、の3つの判断と整理によってとりまとめられている。行政が主導する事項に共通して見られるのはまず住民自治協議会に対する支援要求である。技術支援や情報提供、住民に対する情報発信や啓蒙、各種講座等に関する人材派遣や場の確保、地区内の既存団体の活動支援や団体間の連携支援という内容であった。多様な事業企画が存在するものの、これらに関する専門的知識を有する人材を得られない状況があることが窺える。もうひとつは、各種施設整備と設備の拡充である。公共施設の整備補修が2地区に共通する。比自岐地区では古墳や城趾、里山の整備が挙げられていることがわかった。

一方、上野西部地区では、行政事業としてまちづくり計画に記載される事項は1件のみであった。これは、市の意向を尊重するとの立場を裏付けるものと解釈できた。

(3) 住民自治協議会の役割

各地区では、住民自治協議会が地区の中でどのような役割を演じるのか、またどのような事業を展開していくのか、という点についての検討がなされている。その結果は三者三様であった。上野西部地区は、対外的には市を代表する地区として中心市街地活性化に取り組み、また外国人や観光客のサポートをする市民活動が活発な地区であった。そのなかで住民自治協議会は、生活の視点を重視した取組を行うという認識があった。住民自治協議会は、そうした取組を行う地区内団体代表者を中心に構成されている。また、桐ヶ丘地区では、住民自治協議会と自治会との活動の重複が問題視されたことで、大きな組織改編を行っている。そして、住民自治協議会は地区内団体のコーディネーター役を担うとして位置づけていた。住民自治協議会は、自治会とのリンクを重視した部会構成をとっている。団体間の円滑な調整を目的として主要3団体の役員を兼任させるという工夫もあった。

他方、比自岐地区は、本制度導入の際に、地区住民との意見交換を行いながら「既存事業」と「グリーンツーリズム」という2つの事業軸を設定している。この2つの観点から関係団体と連携し事業を主導していくことが自治協議会の役割であり、地区内各種団体が住民自治協議会の部会に所属する。

こうしてみると、以下のことがわかる。上野西部地区では、住民自治協議会が掌握する事業対象範囲を意識的に限定することで、行政と協働すべき取組や地区内団体との棲み分けを図った。その結果まちづくり計画の作り方や内容も限定的なものとなっている。桐ヶ丘地区では、地区内団体間の活動の重複を解消していくことを住民自治協議会の目下の役割としたため、まちづくり計画を引き継ぐことはしていない。また比自岐地区は住民を巻き込んだ取組のなかで改めて地域課題や取り組みたい事項を設定し、これをまちづくり計画にまとめている。住民自治協議会は、このまちづくり計画実現を主導していく立場になる。

4-6.2 事業成果の共通性

本制度運用により、従来事業主体となっていた団体との連携事業が実現している場合が多い。いずれも既存事業をベースとしたものである。高齢者の生き甲斐づくり・交流や、児童の情操教育、スポーツ、地区内の住民交流をテーマとしたイベント事業が各地区にて積極的に行われていたことが共通している。桐ヶ丘地区では、講座・講演事業もこれらテーマ下の主要な成果となっている。比自岐地区では清掃やごみ回収事業も行われている。

この他、上野西部地区では防災をテーマにした調査事業、桐ヶ丘地区では清掃・衛生・美化や犯罪抑止をテーマとした空間整備事業などがある。比自岐地区では、地域経済活性化に関連した特産品の開発、PR・交流人口増加というテーマが併合しながらイベント事業をはじめとする様々な展開があった。

4-6.3 既存事業の調整と発展

4-6.1(3)で確認したように、住民自治協議会の役割が想定されている。これを既存事業との関係という観点からみると、上野西部地区では、既存事業の掌握と補填支援を行うことや、桐ヶ丘地区では地区内団体のコーディネートをすること、比自岐地区では既存事業を継承すること、が住民自治協議会の具体的な役割となっていた。この結果、4-6.2の事業成果の共通性に繋がっていく。しかし、この住民自治協議会の役割やこれにより実施される事業は、財源不足や人員不足という理由による消極的な選択の結果である場合があることも指摘できる。実現可能な事業が制限され、新たな取り組みを断念している実態が確認できた。まちづくり計画が事業根拠として機能している比自岐地区においては、実施主体が計画上に明記されているという点が実現性を左右するポイントであった。事業主体が予め想定されていない場合には事業が具体化し難い結果となっている。

本制度が導入される以前から各地区で展開されてきた事業は、次のような変化があった。

(1) 既存事業の存続と補填

個別の団体活動が高齢化等によって停滞している場合、部会を介して団体間の人材を流動的に投入することが行われ、既存事業を存続させていく場合がある。住民自治協議会が事業企画の検討などをサポートしている例もあった。

(2) 既存事業の内容調整と改善

桐ヶ丘地区では、住民自治協議会の組織改編を通じて、特に自治会、公民館、老人クラブとの事業整合を重視し、重複するものを解消していく作業が行われている。まず既存事業を調整一本化して実施し、定期的な事業評価を行いながら各事業内容を改善していく。この際参考にするのは、事業参加者の感想・意見の聞き取り結果、評判である。評価指標も事業目的毎に様々に設定されていることも特徴であった。

4-6.4 新しい企画をつくるための取組と工夫

このように、各地区の事例では、基本的にはこれまでの地区内団体活動を調整し、必要に応じて事業を存続していくための資源投入や企画サポートを行い、また事業評価を繰り返しながら改善していくということがわかった。住民自治協議会では、主にこのような事業展開の方法をとるなかで、新しいことに取り組んでいくための工夫がある。例えば、定期的に事業評価を行うことが新しい企画を生み出すことに繋がっている。この新しい企画の発想元となるのは、事業参加者の意見や感想、また地域の主要役員を兼任するコアメンバーに寄せられる評判であった。このように、事業評価を繰り返していくことで、住民ニーズを把握し、またこれに応える企画を立案している。

比自岐地区では、まちづくり計画として纏められた様々な事業企画の要素を組み合わせながら、事業企画を詰めていくという方法がとられている。住民自治協議会は、「既存事業」に「グリーンツーリズム」の観点で取り組みたい事業要素を繋げ、複数の目的・テーマを含有する事業として詰めていく。一方では既存事業を支え、もう一方ではタイミングを見ながら様々な主体と計画内容を繋ぐという、住民自治協議会役員の巧さがあった。

また、伊賀市市民活動支援事業補助金制度は、こうした新しい取組を実現するために活用されていることがわかった。住民自治協議会は、この補助金制度活用をきっかけにして、「新しい取組」を、「新しい主体」を形成しながら展開していくという共通の特徴があった。

4-6.5 地域社会の育成支援

(1) 地区内団体活動の効率化と活性化

4-6.3 で確認したように、各地区の住民自治協議会の役割設定が、地区内団体への支援や活動の活性化、或いは効率化による効果向上、に繋がっている。

(2) 伊賀市地域活動支援事業補助金制度活用を通じた新たな主体の形成

補助金制度を活用する際には、地域社会の主体形成という視点が意識されながら事業が立案されていることが共通する特徴であった。これまで住民自治協議会の取り組みへ積極的に参加してこなかった地区住民を、新たな事業の担い手として、また事業主体として設定することが行われている。また桐ヶ丘地区では、新規主体を設定することのみではなく、既存の団体間のネットワーク形成をひとつの目的とした事業も行われていた。両地区には、補助金活用事業の実践を通じて形成された主体が、新たな取り組みへ着手するための戦略があったことも重要であり、さらにこれがまちづくり計画実現性へも貢献している実態を確認した。

(3) 事業評価の取り組みを通じた事業企画立案能力の向上

桐ヶ丘地区では、企画の立案、事業評価、事業内容の更新、が繰り返されるしくみを導入した。これにより、部会員が積極的に企画立案に取り組む状況が生まれている。作業経験を積んでいくことで企画立案能力が育成されていくものと考えられる。実際に、自治協議会の年間の事業企画数と新規事業計画数は、ともに増加傾向にあった。

(3) 地区市民センター：事務局

地区市民センター職員は、住民自治協議会の事務局を担い、この点から支援していることは各地区に共通してみられた。桐ヶ丘地区では、比較的若い世代の組織参加が確保されており、事務能力に優れた人材がこれを補完している実態があった。さらに当地区では新たに設立した実行委員会（地区内外の団体参加）の事務局を住民自治協議会内へ置くことで活動をサポートしている実態があった。

4-7 伊賀市「住民自治の仕組み」のまとめ

4-7.1 制度の狙い

伊賀市は、合併後のあり方として、補完性の原理に基づいた自治体運営を目指す。伊賀市「住民自治の仕組み」は、この大きな方針のなかで設計された制度である。当該制度の狙いは大きく2つある。ひとつは、地域課題解決に必要な事項は地域で優先付けし、地域の実情にあったそれぞれ独自の地域づくりをしていくことである。このために住民が自らの自由な発想で事業を展開していく。もうひとつは、住民のみでは解決し得ない地域課題を、住民の発意に基づく公共政策として展開していくことである。行政と住民との協力関係を構築し、行政業務の整理と効率化につなげていくことを狙いとしている。

4-7.2 住民自治協議会の役割

住民自治協議会は、第一に地区内団体の事業が継続して実施できるよう支援し、また個別の事業を重複の解消し、住民ニーズや担い手の意欲を引き出しながら事業のブラッシュアップを図っていく。こうした役割を住民自治協議会が担うようになったのは、住民自治協議会が独自に事業を展開するよりも、地区内の既存団体の位置づけや事業の調整・棲み分けを図ることを意識的に優先したことがひとつの理由となっていた。この背景には、新しい事業を生み出すための十分な活動資金や担い手がないという住民自治協議会自身の判断もある。住民自治協議会は、地区内団体代表者をメンバーとして、既存活動の継続・強化・効率化のための調整や改善、資源の融通を検討していく話し合いと情報交換の場として機能していた。

住民自治協議会では事例としては少ないが、新しい企画も検討されている。これまでになかった新しい取組は上記の地区内団体代表者による議論事項とはならず、主にコアメンバーによって立案されていた。新しい取組については、住民自治協議会は、個々の事業の担い手として関心ある住民を発掘し、また必要な資源を獲得し、事業計画を練り上げていく。有志による活動を立ち上げから事業実現までをサポートし、事業完了後も、将来的に当該団体活動が自律するよう、住民協議会が支援していくことが行われている。

本制度が期待する役割のひとつは、まちづくり計画策定を通じて、地区住民の意見をとりまとめ、これを公共政策に繋げていくことである。総合計画策定時では旧伊賀町地域の3住民自治協議会に限り積極的な取組があった。総合計画見直し時は、全地域で総合計画内容の修正有無を確認している。

4-7.3 制度導入の必要性和成果

伊賀市では、市町村合併と自治体運営のあり方についてかなりの時間を掛けて議論を重ねてきた。本制度の構想は議員研究会から生まれ、根拠条例や区割りについて市民と共に検討を行っている。伊賀市には、市長委嘱の地区委員や任意団体である自治会、さらにこれらのプロッ

ク組織があり、その上に本制度による住民自治協議会とその連合会が置かれている。住民は、小学校区程度の範囲に、同じような目的と活動を有した団体が交錯している点を問題視し、これが本制度の設計段階や、導入時、また見直し時に常に論点となっていた。本制度導入の際には、地区毎に、当該論点での合意を得ることが必要であり、実際に各地区での住民自治協議会の設立が概ね完了したのは、本制度導入の約2年後である。住民自治協議会の役割もこうした制度導入過程において各地区で設定されていったものである。

本制度のねらいのひとつは、地域課題解決に必要な事項は地域で優先付けし、それぞれ独自の地域づくりを行うことである。この観点からみると、各地区の実態は、まだ準備段階にあるものと言えよう。まずは、各地区の方針とやり方で、本制度導入と運用を経ながら地区内の既存団体活動の重複を解消し、住民自治協議会を含む地区内主要団体の位置づけを明確化した。こうして、住民自治協議会は、既存団体活動間の人材を流動的に投入したり予算を付けることで既存事業の存続をサポートしたり、これまで活動内容が重複していたものを解消して既存事業の効率化を図っている。また個別の事業評価の取組を行っていくことで、既存事業をブラッシュアップしていくことも行われている。住民の声を聞き取り、事業評価を繰り返すことが、住民自治協議会の担い手の意欲を引き出し、企画立案能力の育成にも繋がっているという点でも評価できる。

他方、意欲的に地域課題を設定し新しいことに取り組む地区もあった。ここでは、既存事業の一部へ新たな要素が加えられることで発展的に事業が展開する場合もあったが、基本的には「新しい取組」を、「新しい主体」を形成しながら展開していくという共通の特徴がある。個別事業を通じて新しい担い手を発掘しながら、住民の事業企画立案に対する意欲や能力を育てていることも成果につながる取組であろう。

本制度のもうひとつの狙いは、住民のみでは解決し得ない地域課題を、住民の発意に基づく公共政策として展開していくことである。この点では、旧伊賀町地域において、3住民自治協議会のまちづくり計画と伊賀市総合計画を整合させたことが大きな成果である。また住民と行政の双方で、これを実現するために必要なノウハウや労力といった資源が確認できたことや、実戦経験が蓄積されたことも今後の制度展開に向けた重要な成果となる。

4-7.4 制度の成果と課題

(1) 住民の自由な発想にもとづく地域課題・目標の設定

本制度におけるまちづくり計画は、住民事業を括る計画であり、行政計画策定時に尊重すべきものとして位置づけられている。実際には、まちづくり計画は、総合計画地区別計画策定時の原案となり、住民には、行政/住民/協働で行う主体別の具体的な事業企画を記載することが求められていた。本制度におけるまちづくり計画は、住民の自由な発意に基づく地域課題や目標、事業企画を行政へと提案していくツールとしても機能することに意義がある。しかし、実際には、各地区でも市内でも、必ずしもこの意義が共有されていない。

住民側は、伊賀市他制度およびこれに関連した地区内団体活動等との関係が不明瞭な状況を

解決することに注力せざるを得なく、このなかで、本制度によって、住民の発意を尊重する意味や、改めて地域課題・目標を設定する意味を積極的に理解することが難しい場合があった。住民自治協議会では、個人の素案をもとに簡易な手続きによってまちづくり計画を策定している事例や、折角纏めた計画を活用しない事例もあった。

また、行政側も同じように庁内理解が進まず、まちづくり計画を行政施策のなかでも受け止めていくための道筋が整備されていない。既存の行政施策との連携も図られていない。そのため住民へも、積極的に働きかけることができないのであろう。住民の提案を受け止めるには、まず庁内各課がまちづくり計画の意義を共有し、計画内容を理解していくことに勤めるべきである。これが具体の事業企画まで記載したまちづくり計画がツールとして機能するための前提であることは明らかであろう。

他方、地区レベルで住民の発意を促しながら積極的にまちづくり計画策定に取り組んでいた一部事例をみると、個別具体の意見を、本制度担当課の方針に沿って部会別/主体別に振り分けるという作業に重きを置く実態があった。そのため、総体として解決したい地域課題や目標はなにかといった議論には繋がりにくいことがわかった。

旧伊賀町地域の取組の特徴は、地区のまちづくり計画策定が総合計画との調整を見据えて行われたことと、職員の積極的な情報支援と技術支援があったこと、本庁担当課を含めた地域と行政の調整の場が用意されたことであった。この結果できあがったまちづくり計画に着目すると、総合計画と同程度の抽象度をもって構成されていることも特徴であった。

(2) 地域課題解決に向けた事業の組み立てと役割分担

各地区では、既存の地区内団体活動を引き継ぐことで完結可能な範囲で事業を遂行することを優先している。その理由は、住民自治協議会の位置づけを明確化する必要性や、財源不足や人員不足であった。この場合、地域課題や目標を多様な主体により積極的に議論することや、これに基づいて改めて事業企画を検討するということは実現しがたい状況にある。新しい取組を始める場合には、新しい主体を形成することから始めていることが特徴であり、伊賀市市民活動支援事業補助金を活用することで、職員のアドバイスや審査会を通じて事業企画を詰めていく。こうした新しい企画は、住民自治協議会のコアメンバーのアイディアによって生まれることが共通した特徴であった。ただし、意欲的にまちづくり計画を策定・活用している地区では、こうした新しい取組がまちづくり計画内容から選定され創出されており、またひとつの事業が完了した後も、まちづくり計画として纏められた様々な事業企画の要素を組み合わせながら当該団体活動と繋げていくという方法をとっている点で評価できる。

他方、本制度ではまちづくり計画に行政主導の事項を記載することを求めている。これを受けて、地区レベルでは、行政が主導すべき事項を住民が自分たちで判断しようと努めている。行政提案事項を判断する材料が住民自身で想定する事業予算にしかないため、その作業は極めて困難であった。その結果、行政に求める事項の内容は、上記のような基本的には既存の地区内団体活動を引き継ぐことで完結する事業への支援と、規模の大きなハード事業が主な内容となっていた。他方、旧伊賀町地域では、行政職員の積極的な関与を得てまちづくり計画及び総合計画を策定したものの、この取組のなかでは、行政の具体的な役割や改めて必要となる事業

などに関する踏み込んだ議論はなされていない。

本制度担当課では、具体的事業企画を行政提案とする一方で、実際に総合計画にて行政と住民が共有するのは抽象的な将来像・方針である。本制度には、様々に表現される住民の思いをどのような形式で受け止めるのかという点を検証していくことが必要である。そして本制度運用プロセスのなかに、地域課題共有のための議論が可能な仕組みや、行政各課情報の十分な公開や提案に対する回答と丁寧な説明を得ることができる機会、役割分担の議論が可能な仕組みを整備しながら、住民の自由な発想の意味や成果を見いだしていくことが重要である。そのための技術的な工夫や住民に対する支援など、総合的な環境づくりが必要ではないだろうか。

(3) 事業成果

各地区では、本制度導入後も、基本的にはこれまで各地区で展開されていた既存団体活動を継続している。高齢者の生き甲斐づくり・交流や、児童の情操教育、スポーツ、地区内の住民交流をテーマとしたイベント事業が多く、また、清掃活動やトロール事業も実施されている。各地区ともに地区内の団体間の関係性を明確にすることを重視したため、事業内容にも共通性が見られる。地区単位でみると、年間20から30件程度の事業が実現していた。

これに加え、伊賀市市民活動支援事業補助金を活用することで、新しい取組も開始していた。ここでは、収益事業なども試行されていた。

(4) 育成支援の仕方

育成支援の観点からは、伊賀市市民活動支援事業補助金制度プロセスが有効に働いていることがわかった。自治協議会は、本制度担当課との事前相談や審査会を通じて、事業遂行のためのポイントや改善点、事業の優れた点を見いだしていく。この点が新しいことに取り組む際の魅力になっていた。毎年度チャレンジする住民自治協議会が多く、この経験は住民自治協議会の育成にとって重要なものである。また毎年度開催される活動報告会では、学識者の視点からの評価やアドバイスがあった。本市の特徴は、住民自治協議会の代表的な個別事業について、住民自身による事業成果の発見や事業計画づくりをサポートしていることである。

旧伊賀町地域での総合計画策定の際には、旧役場職員の半数以上が各地区住民自治協議会の部会単位で配置されている。役場内には、支援にあたる職員のための各地区の進捗状況等の報告や情報交換を行うための体制が整えられていた。こうして、職員同士での学習を促しながら、職員と住民との課題認識のすりあわせや、役場職員を通じた行政情報の提供等が徹底して行われていたことが特徴であった。

4-7.5 制度の可能性

これまで確認してきたように、本市制度においては、住民の自由な発想に基づく地域課題や目標、事業企画を改めて検討していくという点が住民自治協議会に理解されにくい。その理由のひとつは、住民自治協議会の位置づけが不明瞭であることであり、従来自治会が持っていた「地域代表性」が論点となっていた。もうひとつは、住民側と行政側の双方で、どのように住民の発想を尊重しどのような成果を得られるのかという具体的イメージがないことであった。

そしてこれは、本制度が住民の発想に基づく公共政策を展開することや、このための行政と住民との協力関係を構築し行政業務の整理と効率化に繋げることを狙いとしながら、それを実現するためのしくみが未整備であることに起因する。

住民自治協議会の役割や本制度で実施する事業、まちづくり計画の位置づけは各地区で異なる。本制度は、多様な状況から発信される住民の思いをどのような形式で、またどのような表現レベルで受け止めるのかという点を検証しつつ、地域課題共有のための議論が可能な仕組みや、役割分担の議論が可能な仕組みを整備することが重要であった。このなかで住民の自由な発想の意味や成果を見だし、行政も住民も実感として制度の意義を理解するよう誘導することが必要である。

(1) 住民自治協議会のつくり方

実際に各地区の例をみると、次のように考えられる。1.本制度の意図を受けて、住民自治協議会は、地区内団体代表者による話し合いの場を提供している。一方各地区では、2.改めて事業を企画し実施するよりも、住民自治協議会の地区における位置づけが不明瞭であることや、既存の団体活動状況に課題があることを問題視し対処することを優先する。本制度予算と担い手が限られていることもこの判断の背景にある。そこで実態として、3.この話し合いの場は、既存活動の継続・強化・効率化のための情報交換や、活動調整や改善、資源の融通を検討していくことが主となる。4.新しい取組はこの話し合いの場を経ず、コアメンバーが、住民有志等による活動の立ち上げから事業実現までをサポートする。

住民自治協議会は地区内団体代表者による話し合いの場として機能しているものの、地域課題解決に必要な事項は地域で優先付けし、地域の実情にあったそれぞれ独自の地域づくりをしていくという観点からは、まず如何にこの話し合いの場の視野を広げ地区全体のまちづくりの議論へ昇華させるかが重要である。そして、①多様な主体の参加によって地区の意思を形成すること、②団体活動を継続効率化すること、③新しい事業にチャレンジすること、を上手く繋げる工夫や構造を見だししていくことも重要である。比自岐地区では、まちづくり計画と既存団体活動、そして新しい取組を巧みに繋いでいたのは自治協議会役員であった。こうした個人の意欲的な取組も大変参考になる。

(2) まちづくり計画

住民側の思いは、極めて具体的・限定的な内容として表現される場合も、地区の将来像や課題の総論或いはキーワードといった抽象的な表現がとられる場合もあり様々である。住民自身の活動方針のみを括る、住民管理のまちづくり計画という位置づけであれば、各地区で活用し易い表現をそれぞれに選択するのが望ましい。しかし、本制度におけるまちづくり計画は、住民の自由な発意に基づく地域課題や目標、事業企画を行政へと提案していくツールとしても機能する必要があることから、行政側が住民の提案の意味や思いを積極的に発見し理解できる環境づくりが重要である。それには、行政側が住民の提案の意味や思いを積極的に発見し理解できる環境づくりが重要であり、計画づくりそのものに対する技術的な工夫や住民の支援、住民の提案方法や提案事業の表現の仕方等を様々に工夫していくことが求められる。

(4) 交付金交付手続きと事業成果の議論

本制度では、まちづくり計画も届け出と認定が必須である。この際、本制度担当課は、まちづくり計画が、自治会代表者に限定されない多様な主体の意向調整によって「地域の意見を吸い上げた」ものとなっていることを重視する。そして交付金交付の際には、自治協議会が申請する各事業がまちづくり計画に基づいているという点を確認する。ポイントとなるのは、公的なものとして認められるのは、まちづくり計画であるということだ。

仮にまちづくり計画を、地域課題解決に必要な事項が優先付けされ、行政との役割分担を行った結果、住民及び行政が取り組む事項が記載されたものとする、重要な点は、申請される個別具体の事業が、解決すべき地域課題や地区の他事業、公共政策とどのように繋がっていくのか、その関係性のなかでどのような成果を見いだすことができるのか、ということだろう。こうした成果に関する議論を進めることも重要である。

(5) 地域課題解決に向けた支援

まず本制度の意義を住民と共有できるよう努める必要がある。これには各地区で策定するまちづくり計画が、住民の自由な発意に基づく地域課題や目標、事業企画を行政へと提案していくツールとして機能することが重要であった。まず本制度がどのような形式で住民の発意を受け止めるのかという検証が必要であり、これに応じた支援のあり方を検討することが重要である。その上で例えば、まちづくり計画がどのような形式であることが有効であるのかを検証し、行政への提案に繋げるための技術的支援も必要となろう。また行政情報の提供や行政と住民との地域課題の共有、また両者の役割分担といった側面では職員の相当量の労力を投入することが必要となっていたが、これを全市に適応するということは実現性に欠ける。行政職員や専門家による支援、また住民の育成プログラムなど様々なしくみを用意することが重要であろう。

他方、伊賀市市民活動支援事業補助金制度は、新しい、自由な発意を引き出すしくみとして有効であった。ひとつの事業企画に住民がじっくり向き合うということも、地域課題解決に向けた事業遂行能力を育成していくという点で重要である。

主要参考文献・資料

- 1 中川幾郎, 辻上浩司 (2005) 「三重県伊賀市「伊賀市における住民自治の取組」」『コミュニティ政策3』, コミュニティ政策学会編, 東信堂
- 2 直田春夫, 辻上浩司 (2011) 「伊賀市と名張市の地域自治システム」『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』, 中川幾郎編, 学芸出版社
- 3 伊賀市資料 (2003) 「新市建設計画伊賀市まちづくりプラン-ひとが輝く地域が輝く-」, 伊賀地区市町村合併協議会・新市建設計画策定小委員会
- 4 伊賀市資料 (2003) 「新市将来構想ひとが輝く地域が輝く」, 伊賀地区市町村合併協議会・新市将来構想策定委員会
- 5 伊賀市資料 (2004) 「伊賀市市民活動支援センター設置に関する報告書」, 伊賀市市民活動支援センター検討委員会
- 6 伊賀市資料 (2005) 「伊賀市自治基本条例」, 伊賀市
- 7 伊賀市資料 (2007) 「伊賀市の住民自治について」, 伊賀市
- 8 伊賀市資料 (2007) 住民自治推進マニュアル, 住民自治協議会支援交付金交付基準一覧, 伊賀市
- 9 伊賀市資料 (2008) 「地域自治活動事例集」, 伊賀市
- 10 伊賀市資料 (2008) 「平成20年度伊賀市地域活動支援事業補助金」, 伊賀市
- 11 伊賀市資料 (2008) 「平成20年度伊賀市地域活動支援事業成果報告書」, 伊賀市
- 12 伊賀市資料 (2008) 平成20年度伊賀市地域活動支援事業審査結果一覧, 伊賀市
- 13 伊賀市資料 (2009) 「伊賀市地域活動支援事業補助金20年度成果報告会」, 伊賀市
- 14 伊賀市資料 (2009) 「地域を元気にしている活動事例集」, 伊賀市
- 15 伊賀市資料 (2010) 「総合計画策定に関する基本方針」, 伊賀市
- 16 伊賀市資料 (2010) 「伊賀市における自治組織のあり方に関する報告書」, 伊賀市自治組織のあり方検討委員会
- 17 伊賀市資料 (2010) 「自治組織のあり方の見直し」, 伊賀市
- 18 伊賀市ホームページ <http://www.city.iga.lg.jp/ctg/C428/428.html>
- 19 上野西部地区住民自治協議会 (2006) 「上野西部地区まちづくり計画」
- 20 上野西部地区住民自治協議会 (2008、2009) 事業計画, 活動報告, 予算書, 決算書
- 21 上野西部地区住民自治協議会 (2009、2010) 「せいぶ」第10号～第16号
- 22 上野西部地区住民自治協議会ホームページ <http://uenoseibu.com/>
- 23 桐ヶ丘地区住民自治協議会 (2006) 「地域まちづくり計画-桐ヶ丘」
- 24 桐ヶ丘地区住民自治協議会 (2008、2009) 活動計画, 活動報告, 予算書, 決算書, 定期総会議案書
- 25 桐ヶ丘地区住民自治協議会 (2008) 「住民自治協議会(組織、部会)活動・評価・継続性について」
- 26 桐ヶ丘地区住民自治協議会 (2009、2010) 「広報桐ヶ丘」
- 27 桐ヶ丘地区住民自治協議会ホームページ <http://blog.goo.ne.jp/kirigaokajichikyou/>
- 28 比自岐地区住民自治協議会 (2005) 地域課題アンケート, 集計結果
- 29 比自岐地区住民自治協議会 (2006) 「比自岐地区まちづくり計画“ひじきコスモスプラン”-豊かな自然の中で誰もが心豊かにすごせる比自岐の里-」
- 30 比自岐地区住民自治協議会 (2008、2009) 活動計画, 活動報告, 予算書, 決算書
- 31 桐ヶ丘地区住民自治協議会 (2008、2009) 「自治協だより」

結章

結1 地域住民自治型まちづくり制度の成果と課題

結1-1 地域住民自治型まちづくり制度の導入動向

アンケート調査で回答のあった自治体のうち、20.2%が本制度を導入している。そして本制度を導入した自治体の69.5%が人口15万人未満の地方中小都市であった。平成の大合併を契機として本制度を導入している自治体が多く、制度導入件数が最も多くなるのは2005年、2006年であった。本制度導入時には、地域内の活動団体間の関係のあり方や、特定人物の負担増加と地域の人材不足等に対する住民の懸念が、地域の対応差として現れていた。この点に担当課の課題認識がある。本制度は、地域課題・住民ニーズへの対応といった主目的と並行して、地域のまちづくりの主体を再構成していくことや、まちづくりの支援育成を行うことが重要な目的であった。従来の補助金制度を改革しながら、地域の活動や組織のあり方を検討し、再構築していくことも本制度の特徴である。条例による取組は12.9%、要綱による取組が49.5%であり、全体予算は平均約4300万円、地区平均予算は212万円が確保されていた。

結1-2 型ごとにみる地域住民自治型まちづくり制度の成果と課題

本研究では、地域住民自治型まちづくり制度を3つの型に類型した。本制度は、類型ごとに性格の大略に特徴があるものの、そのなかでも個別の制度の狙いや規定内容は様々である。さらに地域住民自治型まちづくり制度は、小学校区程度の区域を制度運用の基本単位とすることがひとつの特徴である。この地区レベルでも多様な方法で本制度が運用されていることがわかった。地域住民自治型まちづくり制度の実態は、自治体が掲げる理念や運用方法と、地区レベルにおける本制度活用の狙いと方法の両者を通してみるのが重要である。

まず結1-2では、地域の状況と地区レベルでの制度活用の狙いの観点から、それぞれの型の制度の成果と課題を概括する。

結1-2.1 行政計画-事業実施型の成果と課題

(1) 制度の特徴

アンケート調査の回答を得た自治体のうちの47.9%は、この型の制度である。公共政策・行政事業や、既存の地域事業を背景とした課題提示に基づき、住民が事業を実施していくことを狙いとする制度である。この行政発意の地域課題は、行政事業として具体的な内容や場所、担当課を示す極めて具体的なものから、テーマを示した抽象的なものまで、各自治体によって様々に表現されている。いずれにせよ、住民の視点を投入することで、これまでの行政事業や住民事業では得られなかった効果を期待する制度である。

(2) 丹波市制度の成果と課題

丹波市は市民活動が比較的活発であり、市民は、様々な活動を行いながら必要な資源を得

て自律的に活動し得る能力を獲得してきた。丹波市にはこれまでも住民・行政・企業での協働の経験が蓄積されている。さらに、地区の重要な事項を決定し具体の取組をしてきたコミュニティ組織が既に存在している場合も多い。丹波市は、多様な市民活動やコミュニティ組織のこれまでの取組を高く評価しつつ、本制度導入を進めてきた。

丹波市制度は、取り組むべき地域課題が、市長スローガンに基づくテーマ規定として極めて抽象的に提示された制度である。しかし行政側では、既に様々に展開される市民活動に加えて、本制度によって改めてどのような事を住民に求めるかという点を明示することができていない。

他方、住民にとっては、自らが具体に実施する事業の自由度は高い制度である。しかし各地区では、規定テーマについて地域課題や事業企画を積極的に議論していくことは実現していない。その理由のひとつは、住民協議会が、これまで蓄積されている多様な地区内団体活動のなかから本制度補助金を活用すべき事業を判断し選定していることである。この個別の事業内容のみに着目すれば、その殆どは、制度導入前後を比較しても大きな変化は見られない。各地区にとっての本制度は、地区内の様々な事業を遂行していくための、選択し得る資金獲得策のひとつという位置づけである。

そして、こうした地区レベルでの独自の本制度活用方法は、住民に具体的に何を求めるのかという点について行政の立場が不明瞭であることや、それに加えて行政が提示する地域課題について住民が理解を深めるためのしくみがないことも大きく影響しているものと考えられる。これが各地区での地域課題や事業企画に関する積極的な議論が進まないもうひとつの理由であり、丹波市制度の課題でもある。

丹波市制度による補助金対象事業は、テーマ規定を設けた枠と、特段の規定がない枠が用意されている。後者では、行政と住民が相互に働きかけ議論を重ねることで、互いに関連した事業を展開していく事例と、行政事業廃止の上で住民事業が展開される事例の2件がある。丹波市においては、住民側も行政側も、公共政策と住民の発意を調整し協調的に事業を展開していくための技術を一定程度有している。丹波市地域づくり事業制度における行政発意の地域課題に関しても、こうした技術を活かしたしくみづくりが重要である。

丹波市制度の成果は、本制度運用に直接関与した主体や補助金を活用した事業のみに着目するのではなく、地区全体の動きとして捉えることが適当である。各地区で本制度を導入する過程で、まず既存のコミュニティ組織の構成の見直しが行われている。そしてこれに伴い、場合によっては新たな組織を設立させながら、自治会をはじめとした地縁団体、その他多様なテーマ活動団体の位置づけを整理することが行われている。この結果として、地区全体としてそれぞれの地域課題に紐尽く団体が明確化したことや、これまでまちづくりに関わってこなかった住民層が地区の方針等の議論に参加し得るようになったことが本制度の成果であった。

(3) 行政計画-事業実施型の課題

この型の制度は、地域に対する補助金制度改革という側面が最も色濃く反映される。そのため、丹波市がそうであったように、資金面や職員労力の面で行政コストの削減に繋がっているということに評価が集約されてしまいがちである。この型の制度は、地域課題を一方向的に提示するという点だけでは不十分で、これまでのやり方や事業内容の問題点、そして関連する公

共政策を踏まえて個別の住民事業の内容を議論することが重要である。とりわけ丹波市のように各地区が優先的したい事項や市民活動が多様にある場合には、こうした議論を住民自身が行えるよう誘導することが重要である。行政が提示する地域課題についての理解を深めることはもちろん、各地区の優先事項との連携の可能性と必要性についての住民自身の判断を得ることが重要である。

結1-2.2 住民計画-事業実施型の成果と課題

(1) 制度の特徴

アンケート調査の回答を得た自治体のうちの38.0%は、この型の制度である。住民の自由な発想で住民自身が事業を実施していくことを狙いとする。制度上は、組織構成や事業内容などについては定性的な表現にとどめられる場合が多い。最も住民の自由度が高く、交付される財源も最も高い制度である。この型の制度を持った自治体のおよそ半数では、地区ごとのまちづくり計画策定を全市的に推進しており、計画に基づいた事業展開を住民に期待している。

(2) 花巻市制度の成果と課題

花巻市では自治会等地縁団体の活動低下や後継者不足、まちづくりの担い手不足という問題意識を行政と住民双方で共有している。そのなかでも各地区での状況は多様であり、住民の主体性や地区内団体活動の積極性もそれぞれである。このような状況のなかで、花巻市制度は、2つの狙いをもって導入された。ひとつは、住民誰もが地域づくりに参画できるシステムを住民自らがつくりあげることである。この点については、各地区に常駐する支援担当職員を配置することで、各地区の状況に応じたしくみづくりから制度運用をサポートしていることが特徴であった。もうひとつはこのシステムを通じて身近な地域課題を解決し、住民ニーズに応じたきめ細やかなまちづくりを行うことである。

各地区での本制度の活用方法をみると、住民の発意を促しながら地域課題を設定し、解決のための事業を展開することの他、さらにもうひとつの狙いがあることがわかった。それは、地区内の様々な主体のまちづくりへの関心を掘り起こし、それぞれが様々な取組を行い得る環境づくりである。この点については、地区毎に、地区レベルでの独自の活動助成や、定常的なアウトリーチ活動など、様々な工夫もあった。地区レベルでは、コミュニティ会議が事業を主導する方法と、地区内団体の自由な発意をかたちにする方法という点で、多様なしくみが構築されている。後者については、地区での制度運用実態から、個人の関心や、団体の活動内容や成熟度によって選択し参加できる多様な道筋を用意することが有効であることも確認できた。これにより様々な主体が実践を経ることで、地区内の既存団体活動の活性化や、これまで地域の活動に関わってこなかった住民の関心喚起、新たな主体の形成といった成果があった。

ただし行政側では、とりわけ地区レベルでの活動助成の仕組みを必ずしも推奨していない。それは花巻市制度の理念が、地域の課題を住民皆で考え共有し、その解決のために皆が労力を出し合うという点にあるためである。様々な主体の様々な発意をそのまま個別にかたちにする地区レベルの活動助成のしくみは、この理念に反するのである。

地区レベルでは、多様な主体の調整を経て設定する地域課題の解決と、多様な主体が様々な取組を行い得る環境づくりという2つの狙いを同時に達成するという点に本制度運用の難しさがある。花巻市では約7割の地区で、まちづくり計画策定を通じて地域課題やその対応策を整理することが実現している。本研究で取り上げた事例では、様々な主体の意向を把握するための意欲的な取組も行われていた。しかし実際に事業を担い得る主体がいないことで、地域課題についての議論を進め事業企画を詰めていくということができない。さらにこのことが理由となって、まちづくり計画そのものへ反映すべき住民等の意向が限定されてしまう。他方で、住民や地区内団体のまちづくりへの関心を深め、本制度運用への参加を得るためには、計画づくりやこれに基づく事業への参加だけでなく、幾つかの道筋を用意することが重要であった。

住民のみでは、多様な主体の意向を調整し反映した計画づくりと、これに基づく事業の遂行、さらに事業主体を育成しながら確保していくこと、という3点を連動させることが容易ではない。これについては、地区常駐職員が積極的に支援している事例がある。花巻市制度は、まず地区レベルでの制度活用の狙いとしくみを積極的に評価していくことが重要である。そしてそれぞれに応じた住民の育成支援を行い得るような体制づくりを一層進めることが重要である。

(3) 住民計画-事業実施型の課題

この型の制度は、各地区の状況に応じて柔軟に組織や事業を立ち上げていくことができる。一方で、各地区地域住民自治組織では、住民が主体的に地域課題を判断し、解決のための効果的な事業を立案することが可能なほど、必要な技術や人的資源を有しているわけではない。また事業遂行主体となり得る団体が地区内に十分に存在しているとは限らない。とりわけ地区内団体活動が停滞し、またそもそもNPO等テーマ型の団体も極めて少ないような地域では、長期的な視点に立てば、様々な主体のまちづくりへの関心を掘り起こし、それぞれが様々な取組を行い得る環境を形成していくことに当面の力点を置くのも一つの有効な方法である。その上で、様々な主体が地域課題について議論し、これを解決するための企画を詰め事業を遂行していくということが連動して行えるよう、住民に対する育成支援を充実させていくことが必要である。

結1-2.3 計画提案-事業実施型の成果と課題

(1) 制度の特徴

アンケート調査の回答を得た自治体のうちの14.1%は、この型の制度である。この制度の狙いのひとつは、住民の自由な発想を公共政策へ反映していくことである。制度としては、市の重要な計画を作成する際などに、各地区のまちづくり計画が尊重される場合や、地域住民自治組織の機能として、市の重要事項の決定の際などに行政へ提案することや諮問を受け答申や同意などを行うことが定められている場合、また地域住民自治組織が具体の行政事業や協働事業を提案する場合などがある。これに関連して組織には民主的意思決定や公開性、構成についての具体的規定が定められている場合が多い。さらに、住民の自由な発想を公共政策へ反映する一方で、住民自身も事業を実施していくことも求められている。

(2) 伊賀市制度の成果と課題

伊賀市制度は、各地区のまちづくり計画を公的なものとして認め、総合計画の素案とすることや、まちづくり計画を通じて行政事業や協働事業を提案していく制度である。本制度は市民や議員とともに構想段階から時間を掛けて検討されている。特に住民自治協議会の位置づけについては、制度構想時から導入時、改正時に常に議論を重ねている。事業を実施するという観点では、各地区において同程度の範囲で似通った活動を行う団体が交錯していることが問題であり、地区を代表して行政に意見を表明するという観点では、組織の「地域代表性」が問題となっていた。住民側も行政側も、まずこれらへの対応を優先している。伊賀市全体としては制度運用に並行して、このための基本的な体制を整えようとしていることが特徴である。

住民自治協議会は、地区内団体代表者の構成員としての参加を確保し、彼らによる話し合いの場を提供している。住民側も行政側も、組織の「地域代表性」を確保するという観点で、多様な主体によって住民自治協議会を構成するということを重視している。本制度導入の際には、各地区において、改めて地域課題を把握し事業を企画し実施するよりも、住民自治協議会の地区における位置づけが不明瞭であることや、既存の団体活動状況に関する問題への対処を優先するという判断があった。そのため、実態としてこの住民自治協議会での話し合いの場は、既存活動の継続・強化・効率化のための情報交換や、活動調整や改善、資源の融通を検討していくことが主要な目的となっている。新しい取組はこの話し合いの場を経ず、住民自治協議会の主要人物が企画し、住民有志等を改めて事業主体として設定し、彼らによる活動の立ち上げから事業実現までをサポートしていた。地区レベルでは、様々な主体の意向を反映したまちづくり計画を作成しても、これとは無関係に事業が展開される事例があった。

地区レベルでの制度運用の課題は、次の3つをうまく繋ぐ工夫やしくみを見いだすことである。ひとつは、地区の様々な主体の意向を反映した意思形成という観点で構成される住民自治協議会の運営であり、もうひとつは、既存の団体活動状況の問題点への対処という観点で行われる既存団体活動の継続性の確保や事業の効率化である。最後は、地域課題に基づいて新しい事業を展開していくことである。

また、本研究での地区事例のなかには、伊賀市制度の必要性そのものを疑問視する場合があった。当該制度においては、住民自治協議会の提案を受け止めるためのしくみの整備が進んでいない。とりわけ住民自治協議会が提案する行政事業や協働事業が、具体的にどのような方法によって推進されるのかということについて、行政側も住民側もイメージを共有できていない。その一方で、例えば中心市街地活性化計画の策定を通じて地区の様々な主体の意向を調整し、この結果を公共政策へと反映することが実現し、またこの計画に基づいて様々な主体間連携プロジェクトが立ち上げられていた。伊賀市制度は、その狙いに応じたしくみを整備することや、他の自治体制度等との関係を整理すること、これによって住民の理解を得ることも課題である。

(3) 計画提案-事業実施型の課題

この型の制度は、地域住民自治組織が地区の意向をとりまとめ、公共政策に対する意見を表明していくという点に大きな特徴がある。そして、当該組織が提案する内容を尊重すべき事項として扱うひとつの根拠となっていたのが、当該組織の要件規定である。この規定の意図は、

地区内の団体代表者の組織参加を確保するという事に集約される。しかし地区内団体代表者の形式的な参加を確保するのみでは当然不十分である。とりわけ事業を主導するという観点で、地域住民自治型まちづくり制度の運用のしやすさを考慮すると、これまでの地区内団体活動内容を整理し場合によっては調整していくことが必要である。また、地域住民自治型まちづくり制度の意義を住民が共有し、住民による積極的な議論と公共政策に対する提案を促していくためには、少なくともそれぞれの団体と行政との関係を整理することや地域住民自治型まちづくり制度と他の自治体制度との関係を整理することが必要である。とりわけ伊賀市のように、行政との関係が深く地区単位で活動する自治会等の団体が交錯している状況がある場合には、地域住民自治組織の位置づけを明確化することは、行政も住民も重視せざるを得ない課題となる。

結 1-3 地域住民自治型まちづくり制度の成果と課題

結 1-3.1 地域住民自治組織の役割

地域住民自治組織の役割は、制度そのものの構成よりも各地区での制度活用の狙いや方法の判断に依るところが大きい。組織の役割は、大きく3つあった。ひとつは、地区内の様々な主体を育成支援していくことである。これまで地域の活動に関わりを持たなかった住民層へ積極的に働きかけ、様々な工夫によって住民の関心を喚起することに努め、さらに興味をもった住民の活躍の場を用意しようと試行錯誤している。また活動歴の浅い団体や、活動が停滞した団体をはじめ、地区内の既存団体へ資源や実践の場を提供し、それぞれの事業遂行をサポートしている。そしてこうした地区内団体と取組の課題を共有し、次の活動に誘導していくことで、各団体活動の活性化を図っている。また事業遂行能力のある自律した団体が多い地区では、地域住民自治組織は、地区内団体情報や補助金等をはじめとする行政情報、企業情報を集約し、様々な協働事業の窓口として主体間の調整や事務のサポートを行っていた。

もうひとつの役割は、地域課題や事業に関する話し合いの場として機能し、場合によっては行政へ働きかけていくことである。多様な主体の意向を調整し、この結果を行政へ提案していくことは、本来は計画提案-事業実施型の制度のみが想定している役割である。伊賀市制度においては、各地区住民自治協議会が策定するまちづくり計画上に、行政への提案事業が纏められている。また旧伊賀町地域では各地区まちづくり計画と伊賀市総合計画の整合が図られていた。

他方、本研究で扱った他の2つの型の制度においては、行政職員の取組によって、住民の発意が行政へと繋げられていた。これは、行政職員が住民の様々な思いのなかから公共政策に関連した事項を拾いあげ、関連する庁内各課との調整を実現するという方法である。

最後は、地域住民自治組織が自ら事業を主導し、実施していくことである。地域住民自治型まちづくり制度では、どの型においても地域住民自治組織による事業実施が想定されている点に特徴があるが、実際に実現している例は多くない。組織が主導していく必要があるのは、本制度導入以前にはとり組まれてこなかった新しい事業である。新しいことを始めるということ自体、現段階では実現しがたく、また仮に新しい事業を立案しても、地域住民自治組織が対内

的に確保可能な労力で事業を遂行することにも制約がある。伊賀市制度や丹波市制度では、予算面での制約も少なからず影響している。

地域住民自治協議会では、新しい事業を始める際には、いくつかの方法をとっていた。ひとつは、組織の部会員を担い手とし、企画立案から実施までを行う方法である。もうひとつは、地域住民自治協議会が立案した企画について、地区内外の事業遂行能力のある自律した市民社会組織や政府関連団体、事業者などの様々な主体の資源を個別に獲得する方法である。加えて、地域住民自治協議会が企画する事業を遂行していく過程で、新しい主体を形成し育成するということを同時に行う方法がある。これは、ひとつめにあげた地域住民自治協議会の役割に関連した方法であり、地域住民自治型まちづくり制度における特徴的な方法として強調したい。

結 1-3.2 地域課題の共有

(1) 地区における地域課題の共有

地域課題について積極的に議論し理解を深めることで明確化し、また様々な主体と優先すべき事項を共有するという事は、地域課題解決に向けた事業を組み立てていくためには必要不可欠な取組である。本研究での地区事例をみると、様々な主体が地域課題を共有していくための主な機会は、以下の2つである。

① まちづくり計画策定の難しさ

まちづくり計画の策定は、地域課題を発見、議論し共有していくための主要な取組である。そして様々な主体の発意を促し、意向を調整し、計画として纏めていくということが重要である。特に、住民計画-事業実施型と計画提案-事業実施型の制度は、住民側の自由な発想と多様な主体の調整を行うことを前提とした制度となっている。計画提案-事業実施型の伊賀市制度においては全ての地区でまちづくり計画を有している。他方、住民計画-事業実施型の花巻市制度は、まちづくり計画に関する制度規定は持たないものの、制度担当課が講座等を行いながら、計画策定を推進している。両自治体制度下では、様々な方法で計画づくりが行われている。とりわけ地区住民や地区内団体の発意を促す意欲的な取組が実現している地区に着目すると、地区レベルで新しいテーマが見いだされていることがわかる。

しかし同時に、現段階では、住民が自らまちづくり計画をとりまとめることは容易でないことも確認できた。ひとつは計画策定技術の問題である。これに加えて、人的リソースの問題がある。地域住民自治型まちづくり制度は、住民自身が事業を展開していく制度である。事業の実現性を重視し、事業実施に確保できる労力・マンパワーと照らして事業を企画することは当然である。しかし計画のとりまとめる際にもこうした判断に重きを置きすぎるため、多様な住民のアイデアを生み出すことや、地域課題・目標の共有といったことは、そもそも計画策定において議論の俎上にあがることが少なかった。

また別の方法をみてみると、地域住民自治組織は、地区住民から得られた多様な意見のひとつひとつを、分野別・主体別に整理することに労力を集中させ、住民の意見を網羅的に計画へ反映するという事に注力している。この場合も、多様な意見を俯瞰することや、地域課題・目標の共有といったことは、議論の俎上にあがることが少なかった。さらには、制度導入に際

して、地区内団体活動を整理・調整することが大きな問題となる場合があり、その場合には、その調整に殆どの議論が費やされ、新しい意見を取り入れることや地域課題を議論することは行われにくい現状があった。

行政計画-実施型制度は、公共政策に基づく既存の行政事業及び住民事業に対して、改めてニーズを確認しこれを反映することでこれまで得られなかった効果を期待することを狙いとした制度であった。個別事業の発展を重視する制度であり、地区の課題や将来像等を纏めるまちづくり計画の策定を推進している自治体制度は多くない。丹波市制度でも、まちづくり計画策定は住民の自主的な取組として位置づけられており、実際に計画を有する地区は4つであった。

丹波市では、これまでも財産管理組合などが主要な主体間の意向調整を行い、資金を提供しながら様々な地域課題に対応してきた地区が多い。丹波市制度担当課は、制度導入の際、この地区の主要な主体・人物によって行われてきた意思形成の場への参加主体を拡大することを各地区に求めている。これに対し、地区レベルでは様々な方法がとられており、そのひとつがまちづくり計画策定であった。場合によっては新たな組織を設立しながら、地区内団体や住民の参加を広く呼びかけ、新たな議論の場を設けている。そしてこの結果を従来の意思形成の場へフィードバックしている。

しかしこれらで行われるのは、あくまで住民側の自由な意見をベースとした議論である。行政計画-実施型制度において重要なのは、制度が提示する行政発意の地域課題を、住民自身が咀嚼しそれぞれの地区の状況やニーズに基づいて再解釈することである。行政側は、住民に対して、地区レベルでの課題の再解釈に必要な行政情報を提供し、これまでの公共政策での対応の課題や具体的に住民に求めることを丁寧に説明することが不可欠である。丹波市制度ではこれが実現していない。特に地域課題が抽象的テーマとして規定される制度であるからこそ、明確な行政の意図と情報を提供し、住民による広い議論と判断のもとで個別事業の発展を誘導していくことが重要である。

② 住民の学習や検討機会の重要性

地区事例のなかには、住民が勉強会や意見交換を重ねることで、地域課題や地域住民自治組織の活動方針に対する理解を共有している場合もある。地域住民自治組織の活動に関する定常的なアウトリーチとしての取り組みの他、地域住民自治組織が想定する地域課題についての理解を深めるための勉強会があった。後者は、自主的に専門家を招くことで、住民が持つ地域の情報や思いのみではなく、専門的知見からの情報も踏まえ、当該地区に独特の具体の対応策まで見据えた議論が可能になっていた。

この観点からは、地域住民自治組織が実施していく各種講演・講座事業も、地域課題の検討や理解に繋がる重要な機会のひとつとなり得る。計画提案-事業実施型の伊賀市制度では、各地域住民自治組織が具体の行政事業を提案するしくみがある。ここで提案事項とされていた主なもののひとつは、各種講演・講座への専門家の紹介と派遣である。こうした要求に応えることも地域住民自治型まちづくり制度にとっては重要である。

(2) 事業企画づくりや実践を通じた課題共有の難しさ

地域課題についての理解を深め多様な主体と共有していくためには、まちづくり計画の策定

後、事業遂行の段階においても主体間の意向調整や地域課題の見直しを行うことが重要である。

とりわけ新しい取組を積極的に推進することを狙いとしていた住民計画・事業実施型、計画提案・事業実施型制度では、地域課題を共有するための議論の場に、事業の結果をフィードバックすることが必要と考えられる。実態をみると、地域住民自治組織が自ら新しい事業を実施する場合には、担い手の殆どが地区内団体代表者となるため、新しい事業に提供し得る労力が限定されてしまうことが多く、結果として事業の結果を評価し、フィードバックといった作業を実施することが難しかった。さらに地域住民自治組織への参加が任期制となっていることも多く、実際には地域課題や事業内容を見直していくのではなく、個別事業の実施方法の引継に多くの時間がとられるという指摘もあった。

一方、地域住民自治組織の外に事業主体を求めていた場合には、こうした問題の発生はみられなかった。例えば、そのような場合、個別の調整の場を設けることで多様な主体と議論を進めることや、関心ある住民をグループ化し、そこでの議論を促すことが行われている。こうして事業を遂行しつつ、断続的に、地域住民自治協議会がこれまで検討してきた内容と、事業主体の意向とを突き合わせていた。まちづくり計画は、この調整のベースという点で有効に機能し得えた。そしてこのような方法が実現していた背景には、支援担当職員や地域住民自治組織役員の属人的で巧みなコーディネートが存在していた。

(3) 行政各課と住民との地域課題共有に関連した方法と体制

丹波市や花巻市では、行政職員が住民の様々な思いのなかから公共政策に関連した事項を拾いあげ、関連する庁内各課との調整を実現している場合があった。丹波市や花巻市の行政職員の取組は、共通した特徴がある。ひとつは、この行政職員は本制度担当課職員であって、住民の自由な発意と、これに関連した公共政策の担当課とを仲介する役割を担っていることである。そして本制度担当課職員と住民が事前協議を重ねていることが特徴である。この事前協議によって、庁内担当課の情報等を住民に伝えながら、「住民側」が実施する事業企画を練り上げている。庁内担当課は、この住民による事業企画の立案支援を通じて、住民の思いや地域課題を理解し、課として実施可能なサポートや事業を検討していく。行政と住民が地域課題を共有することの必要性を考慮すると、本来こうしたことを狙いとしていない行政計画・実施型制度や住民計画・事業実施型制度においても、行政職員が住民の発意を拾い、公共政策との関係を見据えた企画立案支援を行い、各課に繋げるということが重要であり、そのための窓口を整備することが必要である。

これに比較すると、計画提案・事業実施型制度である伊賀市制度では、行政職員が仲介役を担うという実態はみられなかった。さらに地域住民自治組織では、行政情報を得ないまま住民自身の判断のみによって、「行政側」が実施すべき具体の事業案を検討している。この方法では、有意義な行政事業の提案をすることは不可能である。また伊賀市制度では、地域住民自治組織に、各地区の地域課題に対して、住民事業と行政事業、協働事業とを関連付けながら整理することを求めている。こうしたことを地域住民自治組織が実直に行おうとしても、何らの支援もなく全て担うことは、現状では困難であった。

他方、伊賀市制度では、各地区まちづくり計画を原案として市の総合計画を策定する。実現した旧伊賀町地域・3地区地域住民自治協議会の最大の特徴は、各地区において、まちづくり

計画と市の総合計画の2つの計画の策定作業が連動して行われたことである。そのために、旧役場職員が地域住民自治組織の部会単位で投入され、同時に役場では、計画策定作業にあたる半数以上の職員のための情報交換や学習の体制が整えられていた。そして最終的には本庁全課長と各地区地域住民自治組織の調整が行われている。すなわち、地区単位の様々な地域課題を行政と住民が共有し、さらにこれを行政計画に反映させるには、支援職員配置の徹底と彼らの学習体制、そして全課と住民の調整が必要不可欠である。

また、この制度では、行政側が、地域住民自治組織によって企画された行政事業や協働事業を受け止める際にも困難が生じていた。地区毎に独特の地域課題や取組テーマ設定が存在し、さらにそれぞれに対応する住民事業も多い。そのため必然的に提案される行政事業の件数も多くなる。この中から庁内各課が自ら関連の深い事項を拾い上げることや、個別の内容を吟味していくことを実現しようとする、本来かなりの労力が必要とされる。

つまり、運用体制の抜本的見直しが必要となるわけである。しかし、こうしたことについては、庁内理解が得られず、必要な体制や仕組みの整備は進んでいない。

計画提案・事業実施型制度においては、住民の自由な発意を公共政策に反映するという際、まず具体的にはどのような作業を住民に求めるのかを明確にする必要がある。そして同時に、まちづくり計画や事業企画書など行政と住民を繋ぐツールや技術、庁内体制のあり方も検証していく必要がある。住民が行政事業を提案することを想定した場合、丹波市や花巻市の取組のように、住民自身の事業企画を練り上げることで結果的に行政事業の展開へ結びつける方法も参考になる。行政計画への地区単位での意向反映を想定した場合には、伊賀市旧伊賀町地域の取組と体制を全市に拡大適応することが一つの方法である。

制度運用上の優れた取組

- | | |
|-----|---|
| 丹波市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 丹波市の特徴は、本制度が提示するテーマに捕らわれない地区独自の取組 ・ 新たな主体による議論の場を設け、結果を既存意思形成の場へフィードバックしつつ、まちづくり計画を策定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 公募市民による地域課題を検討するための新組織設立（中央地区） ・ 既存事業を整理し地域課題や中長期目標を再設定（遠阪地区） ・ 行政住民双方の働きかけと制度担当課職員の仲介による地域課題発見共有、相互の事業展開（上久下地区・本制度地域課題解決事業枠） |
| 花巻市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ アンケート調査やワークショップの実施、広報活動など、各地区でそれぞれ住民の発意を促し意見を集約していくための積極的な取組と工夫 <ul style="list-style-type: none"> ・ 全戸アンケートと配布方法の工夫、自治会WS、ブログ運営による意見収集など（湯口地区） ・ 全戸アンケートと設問の工夫、定期的な地域懇談会等など（田瀬地区） ・ 多様な主体と地域課題の議論と企画調整、事業遂行を実現するためのしくみづくりと、職員によるコーディネート（田瀬地区） ・ 地区レベルの活動助成活用団体が次の活動ステップとしてまちづくり計画内容を選択するよう誘導（湯口地区） ・ 地区担当支援職員の仲介による行政との地域課題共有と事業展開（田瀬地区） |
| 伊賀市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域課題とその対応策としてのグリーンツーリズム展開に関する住民の勉強会と自主的な専門家招致（比自岐地区） ・ 役員のコーディネートで団体の活動意向とまちづくり計画の内容を断続的につきあわせることで事業を生み出す〈比自岐地区〉 |

- ・ 支援職員配置の徹底と彼らの学習体制、庁内全課と住民の調整の場の設定による総合計画とまちづくり計画の連動的な作成（旧伊賀町地域・3地区）
 - ・ 全戸アンケート調査・フィールドワーク・自治会 TM・地区公聴会等アウトリーチ活動（壬生野地区）
- ・ まちづくり計画策定のための全戸アンケート調査（比自岐地区）

結 1-3.3 地域課題の解決に向けた事業の組み立て

（1）地区レベルでの事業の組み立て方

地区レベルで事業を検討する機会は大きく3つある。ひとつは本制度導入過程での組織づくりや制度活用方針の検討を行う時である。地区レベルでは、多くの場合はまず、既存の団体やその活動を把握し整理する。その課程で既存団体活動内容や事業主体の調整を行うことや、地域住民自治組織の役割やこれを含めた地区内団体・活動間の相互の関性を明確化していくこと、本制度補助金・交付金を活用して実施する事業を選定することが行われている。その結果、地区レベルでは、本制度の導入を契機として、例えば、住民交流といったコミュニティづくりのための事業を実施することや、既存団体活動の継続性を確保することや効率化を図るための事業の見直しが行われることがある。

もうひとつは、まちづくり計画策定時である。住民の多様な意見をもとにした計画づくりと同時にある程度事業企画が立案される場合や、これまでの地区内団体活動などを再整理する場合があった。この際、住民の意向を反映するために、既存事業に新たな要素を追加する事例もある。いくつかの要素を組み合わせながら新しい事業を生み出している事例もある。

また、まちづくり計画策定時のみに限らず、適宜、新しい主体を形成する場合や、地区内団体の意向を調整することで、新しい事業を生み出すことを実現している場合もある。例えば、花巻市制度では、地区独自の活動助成のしくみを通じて、定期的に地区内において多様な事業を実施していた。この際、活動助成を受けた団体の一部については、地域住民自治組織が当該団体の次の活動を誘導していくことも行われていた。

（2）地域課題解決に向けた事業の組み立ての難しさ

地域住民自治型まちづくり制度においてまず重要なのは、地域課題の解決や中長期目標の達成を目指すということである。そのためには、事業を段階的に組み立てることや、地域課題のもとで複数事業を効果的に組み立てることが重要である。そしてこれらが、随時多様な主体の意向を調整することで成り立っていることが、地域課題の理解の深化や共有という観点からも、また事業遂行のために各々が持つ限られた資源を有効に活用するという観点からも重要である。

参考になったのは花巻市田瀬地区の取り組みである。当該地区では、まず住民の意向を取り入れながらまちづくり計画を策定し、同時に成果達成目標を設定している。この計画をもとに、想定する地域課題に関する勉強会等の準備段階から、事業の試行、本格化まで、ひとつの目標について段階的に事業を設計している。そしてそれぞれの段階で新たな主体を巻き込み、様々な事業を生み出している。地区住民とともに、成果達成目標に照らした事業評価も行われていた。田瀬地区の取り組みは、担当支援職員が牽引している部分も大きい。他方で、地域住民自治型まちづくり制度の運用において、このように地区の取り組みに職員或いは専門家が大きく

関わっていくことはほぼない。住民のみでは、事業を段階的に、また効果的に組み立てていくことは難しいことが確認できた。

① 地域課題の議論が深まらない

結 1-3.2 で確認してきたように、様々な機会を通じて地域課題を積極的に議論していくことや、実践を通じて多様な主体と地域課題を共有し理解を深めていくことは、現段階では難しい。そして、解決すべき地域課題についての議論が深化しない状況では、地域課題に対して効果的な事業を企画することや、目標に向けて事業を段階的に設計することも難しい。

行政計画-実施型制度は、行政発意の地域課題の枠組みのなかで事業を組み立てることが求められる制度である。丹波市制度は、行政発意の地域課題として健康、教育、及び環境の3つの事業テーマが規定されていた。各テーマの対象は広く、事業の組み立ての自由度は高い反面、これらのテーマに関連して、どのような地域課題が存在するのか、住民自身が積極的に理解しようと努め、またそうしたことが可能となるような環境を整えなければ、複数事業を効果的に組み立てることも、段階的に事業を設計することも実現しない。また行政計画-実施型制度は、個別事業の発展を重視する制度でもある。丹波市制度では、地域住民自治組織に事業の自己評価を求めている。実際には事業実施回数や参加者数を把握する形式的な取り組みが主であり、これでは具体の事業内容の改善や、これを通じた地域課題の議論には繋がり難い。住民ニーズを把握することや、中長期目標に照らした評価が必要である。ただし、丹羽市においても、こうしたことに繋がる試みが一部ではじまっていた。

他方、計画提案-事業実施型制度は、住民の自由な発意に基づき住民と行政が協調的に課題解決に取り組むことを狙いとする。双方で地域課題を共有し、またそのための技術や人的リソース、体制を整えなければ、事業の具体的検討は進まず、この型の特性や意義も不明確となり、住民の制度への理解も得られない。この点に伊賀市制度の課題があった。

② 事業企画の未熟さ

本制度においては、これまでの地区内団体が行ってきた活動の内容や経験に基づいて、事業の具体的内容を企画し、その為に必要な準備を行い、また体制を整えて行くことについては、比較的良好に行われていた。しかしどのような地域課題に対応しようとしているのか、事業の目的や成果目標はなにかといったことは検討しきれていない場合が多い。また事業内容や実施方法を客観視できるよう明文化していくことも充分には行えていない。現段階では、地域課題を解決するという観点で、ひとつひとつの事業企画を練り上げていくということが実現していないのである。

これは、ひとつには制度のあり方に起因する。地域住民自治型まちづくり制度のもとでは、地区レベルの年度あたりの事業件数は、少ない地区で10件程度、多い地区では60件ほどになる。本来ならば、このひとつひとつについて、地域住民自治組織のみならず、実際に各々の事業を遂行していく地区内の様々な主体が自発的に企画立案に取り組むことが必要である。しかしながら現状で実施されている事業は、花巻市での地区レベルの活動助成を受けた事業や、各地区で随時新しく企画されている数件の事業を除けば、基本的に制度導入過程において、各地区での組織及び仕組みづくり、もしくはまちづくり計画策定作業と並行しながら企画されたも

のである。そのため、個々の事業内容に向き合うための時間や労力を十分に確保することが難しい状況にあった。

他方、本制度においては、具体の事業内容は住民自身で決めるということが前提となるため、多くの場合、行政職員は事業内容に関する言及を極力避けるという立場にあった。本制度の補助金・交付金交付手続きにおいても行政評価が介入することはない。特に住民計画-事業実施型や、計画提案-事業実施型制度では、申請や報告に必要な書類も、ひとつひとつの事業内容を詳細に記載することを求めている。そのため地域住民自治組織は、独自の取り組みを行わない限り、事業企画書をつくり込む機会がないのである。

もうひとつには住民の企画立案能力そのものが不十分である場合が多かったという問題である。これについては、むしろ企画立案能力を高める制度的な工夫がなされていないことに問題があると考えらるべきだろう。この点については伊賀市制度に併せて整備された伊賀市市民活動支援事業補助金制度が参考になる。ここでは、地域住民自治組織は、制度担当課との事前相談や、公開審査会、及び活動報告会を通じて、事業の優れた点や事業遂行のためのポイントや改善点、事業成果を発見していく。このために、行政職員や専門家、市民活動家がそれぞれの視点から助言をし、住民の企画づくりと事業遂行を支えていた。

制度運用上の優れた取組

- | | |
|-----|--|
| 丹波市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 制度が提示するテーマに捕らわれない多様な地域課題に対し、それぞれに紐づく団体活動を整理 <ul style="list-style-type: none"> ・ 既存のコミュニティ組織と活動拠点施設運営組織を再構成する課程で、地区内団体の位置づけを明確化（西地区） ・ 地区内団体活動の分野毎に、それぞれ包括的組織を新設し、それぞれの役割、拠点、相互の関係性を明確化（上久下地区） ・ まちづくり計画策定課程で、既存団体活動をロードマップ上に整理（遠阪地区） ・ 一部事業について、参加者の感想をもとにした企画改善（西地区） ・ 行政住民双方の協調的な事業展開、役割分担（上久下地区） |
| 花巻市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民の意向を反映して、既存事業に新たな要素を追加（湯口地区） ・ 想定する地域課題についての勉強会や意向調査といった準備段階からの事業企画を段階的に組み立て、都度、新たな主体を巻き込むことで事業を創出し、達成目標に照らした事業評価を実施（田瀬地区） ・ 地区レベルでの活動助成のしくみと、これを活用した団体の一部において、次の活動ステップを誘導（花巻中央地区、湯口地区） |
| 伊賀市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 制度導入過程において、既存団体活動を整理し継続性を確保 <ul style="list-style-type: none"> ・ 既存団体活動の調整と効率化、主要3団体の役割整理、組織構成の工夫（桐ヶ丘地区） ・ 既存団体活動を把握し、場合によっては補填・強化（上野西部地区） ・ 地域住民自治組織の部会ごとに所属団体を明確化（比自岐地区） ・ 住民の意見をもとにまちづくり計画として纏められた様々な事業企画の要素を組み合わせながら、新たな事業を創出（比自岐地区） |

結 1-3.4 育成支援の仕方

地域住民自治組織の役割は、地区内の様々な主体を育成支援していくことと、事業を主導し

ていくこと、および多様な主体の意向調整を図ること、の3つに整理できた。地域住民自治型まちづくり制度では、まず、この地域住民自治組織の役割を後押しすることが重要である。地域住民自治組織の役割は地区内の多様な主体との関係のなかで構築されているものであり、育成支援の仕方も、こうした視点を重視することが必要と考える。

そして、地域住民自治組織の3つの役割を繋ぐ部分を強化するための支援が、今後一層重要となる。それは例えば、主体形成・育成支援をしながら事業を遂行することや、事業遂行の多局面で主体間の意向調整を図りまた事業結果を地域課題の議論と共有の場へフィードバックすることなどを実現し得る手筈を整えることなどである。この点で花巻市田瀬地区の支援担当職員による地区レベルのしくみ設計やコーディネートの方法が参考になる。

① 主体形成支援

地域住民自治組織は、地域住民自治型まちづくり制度の運用を通じて、住民をグループ化しながらその活動をサポートしている場合や、活動歴の浅い団体等をはじめ地区内団体の自律化を支えている場合など、様々な方法で地区の主体形成・育成支援を図っていた。主体形成支援において重要なことは、大きく2つある。ひとつは、個人の関心や、団体の活動内容や成熟度によって選択し得る多様な実践の場を用意することである。こうした視点をもって、地域住民自治組織が、他の補助金制度の活用を仲介していくことも有効であり、そのためには、行政や民間の補助制度をはじめとした様々な情報を集約することも重要である。もうひとつは、新たに関心を持った住民や、活動歴の浅い団体の活動への助言や事務的サポートである。こうした主体には、組織づくりからその運営、書類づくりなどの事務的作業、活動の方法などに対する助言が欠かせない。これに対して外部からの支援をあてるのではなく、住民同士が取り組みを共有しながら相互に学習し得る環境を整えていくことが、連動的な事業展開や地域課題の共有に繋がる可能性があるという点で重要である。

② 多様な主体のコーディネートと事業企画立案支援

地域住民自治型まちづくり制度においては、結 1-3.3 で確認したように、まず、住民の企画立案能力そのものを高める制度的な工夫が必要である。住民の意見や地域課題に応じた事業アイデアを提示することにも、さらにこれらを具体的な事業企画としてつくり込むことにも、現状では支援が必要である。そしてこれには行政職員や専門家、市民活動家などの観点からの助言が不可欠である。

他方、全国アンケート調査では、地域住民自治組織の事業内容に課題があるとした自治体は多く、地区ごとの特性を反映した独自の事業が見られないとの回答も得た。地域の特性が事業内容に表現されるためには、多様な主体間の意向調整の上に連携・実施可能な企画を立案することや、事業結果をフィードバックすることが重要である。丹波市制度では、各地区で雇用する地域コミュニティ活動推進員の役割としてこうしたことが想定されている。また花巻市制度では地区担当支援職員がこうした取り組みを行っている場合があった。ここで重要なのは、地区の状況の理解と、主体間のコーディネートや企画立案にかかる専門的な技術である。丹波市コミュニティ活動推進員から要望がでていたように、住民自身が対応できるよう技術的部分の教育を実施していくこともひとつの方法である。一方で、住民の多様な発想のなかから、行政との関連の深い事項を拾い上げ、庁内各課との調整の中で企画を練り上げるということが本制

度においては重要であり、こうしたことは行政職員であるからこそ有効な支援の仕方である。地域の状況に応じて、企画立案を行い易いよう支援の方法を選択していくことが必要である。

③ 事業実施支援

事業の結果を評価しフィードバックしていくためにも、ひとつひとつの事業を円滑に進め成果を獲得できるよう支援することや、これを評価するための手筈や方法についての助言が必要である。住民への日常的な支援を実現し得る方法のひとつとして、花巻市制度と丹波市制度では、地区担当支援職員が配置されている。前者は業務として各地区に常駐しながら、日常的に助言をすることで、事業を実施していく上で生じる様々な問題へ住民とともに対処している。これに比較して後者では、地区担当職員による支援が殆ど行われていない地区が多い。その理由は、当該職員が業務外のボランティアとして支援にあたるためであった。当該職員と住民が互いの遠慮から、支援職員の明確な役割を見いだせていない地区が多い。

また、地域住民自治組織が既存団体活動の枠組みで事業を実施していく上では、専門家の助言を必要とする場面はなかった。一方で、例えば新しく特産品づくりに取り組み、農産物を生産しようとした場合、専門家の有無が事業成果を左右していた。そして複数事業が連動している場合には、このひとつの事業の結果が他事業を実施していく上での問題となり得る。事業を円滑に進め成果を獲得するという観点では、専門家からの助言を得ることも今後より一層重要になる。

制度運用上の優れた取組

- | | |
|-----|--|
| 丹波市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 当該制度運用に限らず、事務や組織運営の面から地区内団体をサポート ・ 関心ある住民による新組織を立ち上げ、事務局機能を担う（中央地区） ・ 活動歴の浅い団体へ実践の場を提供しサポート（西地区、遠阪地区） ・ コミュニティ活動推進員を中心に、行政情報、企業情報を集約し、様々な協働事業の窓口として調整や事務のサポート（全地区共通） ・ 本制度担当課が個別事業について関連する課との調整を行い、共に事業企画を練り上げる（上久下地区・本制度地域課題解決事業枠） |
| 花巻市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民をグループ化し、その活動をサポート ・ 活動助成の活用の際、規約整備から組織設立を支援したり、次の活動ステップを誘導（湯口地区） ・ アウトリーチの工夫、まちづくり計画に基づいて、関心ある住民による地域課題の議論から事業遂行を支援（田瀬地区） ・ 計画づくりや企画立案のための手筈を整え、積極的にアイデア支援・コーディネート支援（田瀬地区・職員） ・ 地区担当職員が日常的に事業遂行にかかる問題に助言（制度・全地区共通） |
| 伊賀市 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政職員や専門家、市民活動家からの助言によって事業企画立案支援と、事業実施のための改善（市民活動支援事業補助金制度・桐ヶ丘地区と比自岐地区） ・ 既存団体活動補填強化のため企画支援や継続支援（上野西部地区、比自岐地区） ・ 住民をグループ化し、その活動をサポート（比自岐地区、桐ヶ丘地区） <ul style="list-style-type: none"> ・ まちづくり計画と活動意向を断続的に調整しつつサポート（比自岐地区） ・ 事業の実施にあたり、自発的に専門家の助言・支援を獲得（比自岐地区） |

結2 地域住民自治型まちづくり制度の可能性

結2-1 地域の実情に応じた制度設計と多様なコミュニティのあり方

地域住民自治型まちづくり制度は、主に2000年以降に、地方自治体の政治や経済、社会構造が大きく変動するなかで生み出された制度である。とりわけ市町村合併を経て広域化した自治体の「周辺」農村部、中山間地において、住民の基本的な生活を支える公共サービスやコミュニティ活動を住民自身で維持・創出していくという点や、新しいコミュニティを構築していくという点に本制度への期待があった。

地域住民自治型まちづくり制度は、地域で活動する様々な団体やその活動、さらにこれら相互の関係を含めた地域のあり様を少なからず変革していくことを住民に求める。そのため、住民はまず、地区レベルにおいてどのような団体が存在しどのような活動を行っているのかという情報を集約整理していく。そうして各地区での組織やしくみづくりを開始しながら、これまでの地区内の様々な団体の活動のあり方について住民自身が見直していく。これにより少なくとも本制度導入を進めるために弊害となる地域の問題点が浮き彫りになる。

その上で、自治体ごとに掲げられる制度の狙いや理念に捕らわれることなく、地区レベルでは、住民が再認識した問題点へ自発的に対応することが本制度運用を通じて行われていた。このように地域住民自治型まちづくり制度を導入していくこと自体が、地区レベルで制度を活用していく上での重要なポイントとなっていた。小学校区程度の地区単位で、それぞれの実情に照らしながら、目指すべきコミュニティ像を様々に想定しつつ、事業展開のためのしくみや地区内団体間の関係づくりが進んでいることを強調したい。

さらに各地区において、これまでの活動のあり方に関する問題点や制度を使いこなすためのポイントが明らかになることで、自治体レベルで少しずつ制度を見直し、しくみをつくり込んでいくことが可能になる。例えば、自律した市民社会組織が比較的多い丹波市の制度や、住民の主体性に大きな地区差がある花巻市の制度、また既存の自治会組織等地縁団体活動が交錯していた伊賀市の制度では、住民にとって使いやすい制度のあり方も異なる。行政側では、本制度を運用しつつ、制度改正を検討していくということが行われているが、制度の本来の狙いとは違う地区レベルでの活用方法や独自の取り組みを積極的に評価し、フィードバックしていくことがより一層必要であろう。そうすることで、地域住民自治型まちづくり制度を通じて地域のそれぞれの事情に応じた多様なコミュニティのあり方を提示していくことが可能となる。

結2-2 多様な市民活動の創出とその可能性

本制度の導入により、地区レベルでは、様々な団体活動の活性化や効率化、住民の関心喚起や新しい主体の形成といった成果を生んでいる。住民は、事業企画を立案し担い手となって事業を遂行していくことに加え、住民自身で様々な主体の発意を促し小さな活動を育てていく。さらにこの実践が、また新たな取り組みをしていく活力となっていた。事例としては多くはないが、これまで各地区では見られなかった新しいテーマが見いだされ、新しい事業も展開されつつある。地区ごとの様々なやり方で、この新しいテーマ・事業に、これまで地域活動等に参

加してこなかった住民たちの活躍の場が用意されていることも興味深い特徴である。地域住民自治型まちづくり制度は、地域課題を解決していくという狙いに付随して、多様な市民活動をつくり出していく。花巻市における地区独自の活動助成のしくみや、伊賀市の補助金制度は、新しい主体による新しい事業を生み出すきっかけとなっていた。とりわけ既存団体活動が停滞した状況にある地区においては、このような個人の関心や地区内団体の活動意向をそのまま尊重し受け止めるしくみを併設することが、まちづくりの担い手を改めて掘り起こすという点で大きな可能性を有している。

例えば、高齢者福祉に関する事業をみると、これまでも高齢者を対象とした交流イベントや健康づくり講座などが行われてきたが、本制度運用を通じて、介護や医療、交通の問題、生活支援など様々な視点からの検討が始まっている。また、住民の関心が高まっているもののひとつとして、例えば農村部と沿岸漁村部や、農村部と都市部との交流事業がある。単にイベント事業のみに終始するのではなく、地域の特産品づくりや、これを見据えた他自治体市民や観光客のための体験プログラム、施設整備などが連動しながら実施されている。そしてここでは収益事業も試行されている。

地域住民自治型まちづくり制度は、多様な市民活動を創出しつつ、住民の地区での基本生活に直接関わる課題を解決していく可能性や、誘客や産業振興の取り組みを通じて交流・定住人口の増加を図ることで地方都市の活性化に繋がっていく可能性がある。

結 2-3 地域主権の自治体運営が進む可能性

地域住民自治型まちづくり制度の運用下では、地区ごとに将来像や地域課題、実施すべき事業についての議論が進みつつある。現段階では、多くは住民自身の判断によって、自ら実施可能な事業が選択されており、各地区また各自治体で類似した事業成果が蓄積されている。他方、行政職員による取り組みとして、住民の自由な発想と議論の内容を理解し、この中から公共政策に関連する事項を拾い上げることが行われていた。この職員が庁内関係課と地区のつなぎ役を務めることで、行政と住民との協調的な取り組みが開始されている。このように行政を巻き込んだ事業展開を実現し得るという状況があることで、地区レベルにおいても、住民自身が取り組む事業に関して様々な主体の意向を反映しようと積極的な議論が進む実態があったことも指摘したい。

丹波市や花巻市が持つ制度は、本来、住民の発意を行政へ反映していくことを想定していない。また伊賀市制度も、住民の意向を総合計画へ反映していくことや住民による行政事業提案を受け止め実現していくためのしくみの整備は進んでいない。このなかで意欲的な職員を介して実現している具体的な成果として、丹波市では、庁内に地区が発意した事業に関連した新しい課が設立され、当該課と地区の双方から、恐竜化石を活かした観光まちづくりに関した事業展開が実現している。花巻市では、例えば都市農村交流や定住促進のための取り組みが新たに始まっている。また、伊賀市旧伊賀町地域では、住民による地区のまちづくり計画と市の総合計画の策定を連動的な作業で実現させている。

このような取り組みを評価し、より発展させていくことが、住民の発意を活かして地域課題を解決していくために重要である。そしてこうした現段階での運用上の取り組みを各自治体の

状況に応じた制度やしきみへと少しずつ反映させていくことで、地域住民自治型まちづくり制度は、地域主権を促進させる大きな可能性がある。