

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

我が国では、平成の大合併を契機に、20世紀末より地方自治体の政治や経済、社会構造が大きく変動した。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。これにより、広域化した自治体および、とりわけその「周辺」農村部や、中山間地においては、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ことや、地域に応じた新しいコミュニティを構築していくことがこれまで以上に重要となる。こうした自治体再編成に伴う社会的要請のなかで、主に2000年以降の自治体コミュニティ制度は、住民の自由な発想を活かし、住民自身が地域課題を解決するための様々な事業を展開していくことを支援していく制度として創出されている。本研究ではこの近年の自治体コミュニティ制度を、地域住民自治型まちづくり制度とする。

本研究の目的は、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から、制度の成果と課題を明らかにすることである。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ことである。地域住民自治型まちづくり制度の運用実態を分析するにあたり、大きく①地域課題の発見、深化、共有、②地域課題解決に向けた事業の組み立て、③育成支援、の3つの視点を設けた。

第1章では、まず、地域住民自治型まちづくり制度の全国的な波及状況を把握した。全国の806自治体（市及び特別区）に調査票を送付し、回収率61.9%を得ている。本研究では、この回答自治体の20.2%にあたる全101件を地域住民自治型まちづくり制度として抽出している。当該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。本制度導入時には、住民側には、地区内活動団体間の関係のあり方や、地域の人材不足・特定人物の負担増加等に対する懸念があり、これが地区間の制度への対応差として現れていた。本制度は、従来の補助金制度を改革しながら、地区の状況に応じて活動や組織のあり方を再検討、構築していくことや、住民の支援育成を行うことも大きな狙いのひとつとなっている。成果としては、住民の自立性や連携の高まりが上げられる一方で、地区の特性が反映された事業が展開されないなど、住民が実施する事業の成果に関する課題がある。

次に、制度を構成する要素毎の規定内容と運用動向を把握し、これらの結果から当該制度の類型を行った。地域住民自治型まちづくり制度は、行政計画-事業実施型（47.9%）と、住民計画-実施型（38.0%）、および計画提案-実施型（14.1%）の大きく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毎に様々である。第1章では、類型別の制度の特徴を概括し、次章以降で取り上げる事例を選定した。

第2章では、行政計画-事業実施型制度の事例分析を行う。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。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、兵庫県丹波市「地域づくり事業」を取り上げた。当該制度は、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。地区事例として、中央地区と西地区、及び遠阪地区も併せて分析した。

丹波市は、市民活動が比較的活発な自治体であり、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。丹波市で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いる。各地区それぞれに、既存のコミュニティ組織や様々なテーマ活動が既に存在している状況において、本章では、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ならず、地区全体の様々な活動や取組を踏まえて、地区レベルでの当該制度活用方法や地域住民自治組織の役割、そして本制度導入成果を明らかにする。その上で当該制度の成果と課題、可能性を論じている。

第3章では、住民計画-実施型制度の事例として岩手県花巻市「小さな市役所」を取り上げる。その理由は、住民計画-実施型制度は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り、花巻市制度は、この地区レベルの制度運用体制が先進的であることである。花巻市では行政と住民双方で共有している問題意識として、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がある。そのなかでも各地区間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、花巻市制度の狙いのひとつとなっているのは、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。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的であり、地区事例としてそれぞれ地区状況の異なる花巻中央地区と湯口地区、及び田瀬地区の実態を分析する。

本章では、各地区の住民の主体性や地区内団体活動の積極性等の違いから、地区レベルでどのようなしくみづくりが行われ、地域住民自治組織がどのような役割を担っているのか、またこれによってどのような制度導入成果があるのかを明らかにする。これを踏まえて、当該制度の成果と課題、可能性を論じる。

第4章では、計画提案-実施型制度の事例分析を行う。計画提案-事業実施型制度の大きな狙いのひとつは、住民の自由な発想を公共政策へ反映することである。本章で取り上げる三重県伊賀市「住民自治のしくみ」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。そして、当該制度構想自体も住民とともに時間を掛けて議論し、制度導入に至っていることが特徴である。

計画提案-事業実施型制度では、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ため、地域住民自治組織の構成や民主的意思決定等に関わる要件や設置根拠が明確となっている場合が多い。伊賀市制度においては、制度構想段階から導入時、改正時に常に、地域住民自治組織のあり方として、地区内団体の相互の位置づけの明確化という点が議論となっている。地区レベルにおいても、既存の団体間の関係性を問題視している状況において、地域住民自治組織がどのように対処し、この結果どのような組織構造や役割となっているのかを明らかにする。これを踏まえて、当該制度の成果と課題、可能性を論じる。

結章では、まず、ここまで明らかに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、各自治体及びその地区ごとに異なる地域の状況と、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。次に、3つの型の制度を比較しながら、地域住民自治型まちづくり制度の成果と課題を考察する。当該制度においては、それぞれの自治体や各地区において、独自の制度運用上の優れた取組がある。このような地域住民自治型まちづくり制度の成果を整理しつつ、地域住民自治組織の役割、地域課題の共有、地域課題の解決に向けた事業の組み立て、育成支援の仕方の4つから、地域住民自治型まちづくり制度のあり方や制度的工夫における課題についてまとめる。

最後に、地域住民自治型まちづくり制度の3つの可能性を論じて本研究のまとめとする。ひとつは、地域の実情に応じた制度設計と、これを通じて多様なコミュニティのあり方を提示していく可能性である。もうひとつは、当該制度による、地域課題に応じた多様で効果的な市民活動の創出とその可能性である。最後は、これら多様なコミュニティのあり方や市民活動を活かすことで、地域主権の自治体運営が進む可能性である。