

地域の自律的なまちづくりの前進と地域再生の課題

加西市まちづくり研究会の提言報告書

2011年4月5日

加西市まちづくり研究会

目 次

はじめに	2
第1章 「新しい公共」とこれからの住民自治	
1. 住民自治における住民とは	4
2. 地域自治組織と重層的なまちづくりについて	2
3. 「新しい公共」と自治の担い手について	6
第2章 現状分析と課題	
1. モデルとして検証した4つの地域の現状と課題	7
2. モデル地域の分析結果と加西市全体に共通する課題	7
＜モデルとして検証した4つの地域の現状と課題＞	
(イ) 宇仁地区	8
(ロ) 富田地区	8
(ハ) 西在田地区	8
(ニ) 北条地区	8
第3章 課題の検証	
1. ひと・モノ・金・しくみーについての検証	9
2. ガバナンス（協治）システムの検証	11
3. 地域と行政における課題と行動の指針	12
第4章 今後検討すべき具体的な施策の課題	
1. 地域組織の課題	13
2. 市役所の課題	13
3. 地域組織と行政が協働して行うべき課題	14
おわりに	15
加西市まちづくり研究会名簿・会議日程	17

はじめに

加西市まちづくり研究会は、加西市が 2010 年度の職員研修と住民主体のまちづくりの推進をリンクしながら「新しい地域政策」を構想、構築するために、2010 年 8 月 5 日に「カラワリ職員研修」9 月 11 日に「まちづくりフォーラム」を職員と市民がともに参加する中でスタートし、10 月 29 日に第 1 回まちづくり研究会を開催するに至った。以降、ほぼ毎月 1 回のペースで 2011 年 3 月 11 日までに 6 回の研究会を重ねて、本提言書を取りまとめた。

1. 本研究会の目的

加西市における「市民主体のまちづくり」をどう進めていくかをテーマに、加西市内のまちづくり事例を検証し、現状と課題を分析する中から今後の展開を展望し、地域内外（市内全域）との連携や、市政との「協働」の課題と方向性を見出す。

2. 研究の手法

加西市内のまちづくり実践活動の中から、4つの地域の活動をモデル事例として検討対象にし、当該の関係者のほか、地域まちづくりや全市のまちづくりに関わる団体のメンバーとともに議論する。

この作業を通じて、「他の地域のまちづくり」をケース・スタディとしてヒントを見出し、「住民（市民）主体－協働のまちづくり」を全市的に展開していくための課題と具体的方策を明らかにする。

3. 構成メンバー

- ①モデル対象地区でまちづくりに取り組むグループ・団体の代表者
- ②市内全域でのまちづくり活動に関わる組織の代表者または担当者
- ③本研究会の目的に関わる加西市政の各部署担当者
- ④コーディネーター（市民まちづくり研究所所長）
- ⑤事務局（自治参画課）

4. 加西市における「市民主体－協働のまちづくり」の検討課題

- ①担い手の構造と仕組み、現状と課題（宇仁、富田、西在田、北条及びその他の地区）
- ②地域組織の実態と対応（地区の特性により多様な形態）
- ③まちづくり協議会の行方（県の地域交流事業への対応の実態、その後の経緯と現状）
- ④市行政の対応（セクションごとの対応、縦割り、創意工夫、総合的対応の課題）
- ⑤旧来の地域組織（自治会、農協、学校等）やNPO、市民団体との連携と関係性

以上の趣旨にもとづいて進めた研究会では、特に以下の3つのテーマを念頭において議論を重ねた。

- ①市民主体のまちづくりと「参加」「参画」「市民主体」のあり方
- ②「小さな自治」や「ミニ自治体」をめざすための地域自治組織のあり方
- ③加西市における「参画と協働」のあり方と、地域組織、行政組織それぞれの課題

こうした方針のもとに、4つのモデル地域のケース・スタディを重ねる中で、4つの地域の関係者

はもちろん、全市的なまちづくりにかかわる各種団体のメンバーも大いに触発されて、毎回の研究会は常に時間を大幅に超えて議論が白熱した。4つの地域は後述するように、それぞれ大きな特徴を持ち、互いに経験を交流、刺激し合いながら新しい課題を見出すとともに、他の地域に籍を置く全市的な各種団体のメンバーもそれぞれの地域の実情を披露しながら、課題を共有する極めて前向きの議論が行われた。

人口4万8000人弱の加西市は、約150平方kmにおよぶ広大な市域面積を持ち、兵庫県のほぼ中央部に立地する。豊かな農業基盤に恵まれ、姫路や東播磨臨海部、神戸都市圏まで30分から1時間足らずの圏域にあり、幾つもの魅力的なまちづくり資源に富んでいる。他方、人口流出に伴う人口減少が続くため、地域ごとの持続的まちづくりの住民力、地域力の高まりが求められているが、一部の地域を除いて、その盛り上がりは芳しくない。

研究会では、こうした現実のうえに立って地域の住民力を磨こうと努力している地域の活動があることに希望を見出した。本研究会のテーマとした課題を先駆的に実験している人たちが、豊かな経験を蓄積し、なおもその力を伸ばしていこうとする潜在的エネルギーが存在することも確認した。

今後はこうした潜在的エネルギーを顕在化させ、一部の地域にとどまっている住民の主体的な地域づくり、まちづくりの試みを、加西市全市に広げていくことが求められる。

そのためには、幾つかの条件を満たすことが必要である。

一つ目は、先駆的な活動を重ねている地域の経験を、他の地域の市民や行政職員がしっかりと共有し、市内全体に広げていくための行動に踏み切ることである。

二つ目は、それぞれの地域内で一人ひとりの住民が何らかの役割を担い、活動に参加する“すそ野”を広げると同時に、新たなリーダーを生み出していく工夫を重ねることである。

三つ目は、そうした地域づくり、まちづくりの活動が、今日の日本における住民自治と地方分権の拡大に重要な役割を果たすことを認識し、地域自治組織の充実が加西市全体の住民自治、地方自治を高めていくことに不可欠であるという学習と認識を高めることである。

四つ目は、加西市の行政と職員が、一つひとつの地域の活動を支え、協働していく課題の重大性を認識し、地域住民の活動と住民力を高めていくために物心両面から具体的な支援と協働の方策に取り組むことである。

こうした試みと努力は、一過性の取り組みではなく、長期に持続していかねばならない。今期の半年間の取り組みは、スタートに立った段階に過ぎない。この提言報告書にもとづいて、新年度以降も研究会活動の具体的な施策の展開につながる活動を切れ目なく重ねていくことを期待したい。

加西市まちづくり研究会

コーディネーター 松本 誠

第1章 「新しい公共」とこれからの住民自治

1. 住民自治における住民とは

少子高齢化や混迷する経済情勢など社会情勢が急激に変化するなかで、地域社会においても新たな課題が山積しています。とくに人口減少が激しい地域では、地域住民の減少とコミュニティにおける共同体の関係が希薄になることによって、これまでは地域の課題を自律的に解決してきた地域社会の協働システムが有効に機能せず、地域課題を解決できないままに新たな課題が加わるという悪循環も生じています。行政が地域の個別課題に介入し解決することが困難であるという限界も加わって、新たな地域課題を解決していく仕組みづくりが求められています。

加西市をはじめ全国の自治体でこうした地域が多く見受けられるようになり、もはや地域だけの問題ではなく全的、全国的な問題となっています。

戦後長らく高度経済成長が続く中で、行政の肥大化と住民の行政依存体質が進行してきましたが、バブル経済の崩壊を契機とした右肩上がりの経済の終焉から、これまでの政治と行政、経済、社会のあり方が根底から見直さざるを得なくなりました。

一つは、中央集権システムから地方分権システムへの大きな転換です。戦後、憲法と地方自治法によって明記されたはずの「地方自治」が、形ばかりの“3割自治”時代が半世紀にわたって続きました。中央政府と地方自治体の関係を「上下主従」の関係から「対等協力」の関係に変えることでした。

もう一つは、地方分権、地方自治の確立に不可欠な「住民自治」をそれぞれの自治体の内部で具体化し、実体として確立していくことです。

住民自治を具体化し、高めていくためには、人口5万弱の加西市という自治体の中で、さらに小学校区程度の地域に区分して「地域自治」の仕組みと活動に取り組んでいくことです。住民の手が届く範囲、住民の一人ひとりが目に見える範囲の地域で、地域住民が協働して「自助」「共助」の役割を果たす中で「自分たちの地域は自分たちで守る」という“ミニ自治体”として取り組むことです。こうした活動と自治体における制度づくりは、すでに多くの自治体で取り組まれており、加西市内でも一部の地域ではその萌芽がすでに見られます。

「地方自治は民主主義の学校」と言われます。こうした地域住民の住民自治の取り組みを通じて、「地方自治の本旨」が意識され、具体的な実践につながってきます。

<参考> 「地方自治の本旨」と「住民自治」

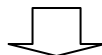
日本国憲法第92条

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

【地方自治】

【団体自治】 地方公共団体は国（中央政府）から独立した組織

【住民自治】 住民の意志と参加に基づき地方公共団体を運営



1947年（昭和22年）地方自治法制定により地方自治制度が具体的にスタート
（地方公共団体は、地方分権時代では「自治体」または「地方政府」と呼ぶ）

「地方自治の本旨」とは、一定の地域住民が自らの意思に基づき国から独立した自治体の組織を形成し、住民が自治体の主権者として参画しながら自治体を運営することにあります。つまり、住民自治における住民とは、自治体における運営主体であり、地域づくりの主人公であると言えます。

2. 地域自治組織と重層的なまちづくりについて

「地域」という捉え方は、幾つもの大きさで捉えられます。地域の協働組織で最小単位は自治会・町内会の単位でしょう。幾つかの自治会や町内会が集まって、連合自治会・町内会が形成されているところもあるでしょう。さらに単位を大きくした小学校区の連合体があります。加西市では「区長制」を敷いており、各自治会・町会単位に区長がいて、小学校区単位に校区区長会が形成されて代表区長が居ます。もう少し大きくすると、中学校区単位の組織も見られます。これらが集まって、加西市全体の連合組織である各種団体もあります。

このように市内だけをとってみても、幾重にも「地域」は重なっています。しかし、地域のまちづくりを住民が主体的に担っていく際には、自治会・町内会単位では規模が小さく、住民の日常生活圏から見ても小さすぎます。また、世帯数や人口が少ないと、必要な担い手、人材を欠くところが多く、いま全国的に地域まちづくりの住民組織としては小学校区単位をベースにするところが多いようです。小学校区は歴史が古く一定の地縁的まとまりがあることもあり、通常は歩いて回れる「ネイバーフット・コミュニティ」の範囲になります。

加西市では 11 の小学校区がありますから、このすべてで地域の自律的な地域自治の組織が形成されれば、加西市という自治体の中に 11 の“ミニ・自治体”が生まれることになります。こうした仕組みを、2000 年からスタートした地方分権体制のもとでは「地域内分権」あるいは「市民分権」と呼んでいます。地方自治法上の自治体の権能は持っていませんが、権限と財源を持っている自治体である市から、一定の権限と財源を委譲されて、地域でできることは地域でやっていくという試みがすでに全国各地で始まっています。これを担う地域組織を「地域自治組織」と呼びます。

地域自治組織と従来の地域コミュニティの「自治会」や「区」と違うのは、個々の事業を市から委託されて地域でおこなうのではなく、一定の財源と権限を委譲されて、一定の範囲内で自分たちの意思で予算配分を決め、地域の合意形成を諮っていく仕組みを持ち、住民が協働して取り組むことです。このことによって、市は財源の一部を委譲することになりますが、市役所が直接事業をしたり、民間企業に委託発注するよりも、効率的に進められ、職員数の削減や無駄な支出が抑えられます。何よりも、地域住民が自分たちの地域内の管理や整備、福祉事業や子育て事業、必要な公共事業も手掛けるために、事業の波及効果も高まります。

加西市では、地域の自治は自治会を中心に行なわれてきましたが、地域自治を支える住民人口の減少やコミュニティの希薄化など様々な要因により、これまでの仕組みで地域課題を解決し安定的な地域自治を実現することが困難な状況にあります。兵庫県が実施してきた「県民交流ひろば事業」も小学校区単位でのまちづくりの受け皿づくり（まちづくり協議会）や地域自治組織づくりを促そうとするものでした。校区内のさまざまな住民組織が集まってまちづくり協議会等をつくり、地域で新たな自治活動を興していく狙いでしたが、実際には既存施設の整備費等に充当されてしまったところが少なくなく、5 年間の運営費が切れたら活動がストップしてしまう地域も少なくありません。

重層的なまちづくりは、小学校区単位のほか、自治会単位のまちづくり組織や、広域的な中学校区単位、政令指定市ではさらに大きな行政区単位など、幾重にも重なる重層的な自治組織があつて初めて、加西市という自治体の行政（公共的なしごと）が住民にも担われていくこととなります。

地域自治組織は上から制度をつくって「任命」していくものではなく、地域の住民が文字通りの「自治組織」としてつくっていくものですから、市が地域とのパイプ役として委嘱している「区長」制度とは相いれないものです。地域の組織は地域の住民が自主的、自発的につくり、その組織運営も選挙や互選で役員を選ぶなど「民主的な運営」が不可欠です。区長に何もかも任せる、依存するような形も改めなければなりません。

地域自治組織を育て、その重層的なまちづくり組織の形成を促していくには、人材の育成とともに、行政側の発想の転換と制度の改革も不可欠となり、小学校区単位の地域自治組織（まちづくり協議会等）を主体とした地域づくりへの方針転換を図る必要があります。

3. 「新しい公共」と自治の担い手について

「新しい公共」という言葉が一昨年の政権交代以降、クローズアップされています。実際には、16年前の阪神・淡路大震災後の「ボランティア元年」という言葉が使われたころから、新しい公共は言われています。

新しい公共とは、これまでは行政が一手に握っていた「公共的なしごと」を全て「公共＝行政」のしごとという概念を改め、行政がやってきた公共的なしごとも市民団体、NPO・NGO、コミュニティ団体や企業などの事業者も担っていこうというものです。いわば、公共の行政（官）による独占を改めようという考え方です。すでに、民間への委託の範囲を大きく広げて、指定管理者制度というNPOやコミュニティ組織を含めた民間への委託が広がっています。指定管理者制度は、まだ個別事業の委託に過ぎませんが、地域自治組織への“包括的”なしごとの委譲は「地域でやれることは地域でやる」という、いい意味での“丸投げ”でもあり、住民による地域の自律的な自治を拡大していくことにつながります。

いわば、「官」と「民」の境界線を低くして、それぞれの役割分担を見直していくことに通じます。新しい公共は、地域で暮らす主権者である住民が、公共的なしごとを主体的に担っていくもので、そのための仕組みを変えていくことが求められます。

第2章 現状分析と課題

1. モデルとして検証した4つの地域の現状と課題

研究会の検証対象として取り上げた4つのモデル地区は、それぞれ地域性と活動の形態や中身に特徴を持っています。

宇仁地区は、小学校を地域の核として住み良いまちを創ることを目標に掲げ、定住促進と学校と地域の関係を深めることを通じて小学校の存続を図り、地域資源の再発見を通じて農業基盤を生かした総合的な地域づくり運動を進めています。

富田地区では、地域住民挙げての味噌づくりをきっかけに地域コミュニティの活性化と住民同士のつながりや生きがいをづくりをめざし、県民交流ひろば事業で生まれた活動拠点を中心に祭り、スポーツ、文化活動など多彩な住民活動を広げています。

西在田地区では、市内でも過疎地域ともいえる立地条件の中で高齢者や子どもの“居場所づくり”に取り組むNPOのコミュニティひろばづくりを取り上げました。先駆的なグループの活動を、地域組織との協働関係にどのように結びつけていくかの課題を議論しました。

北条地区は、加西市の中心市街地ともいうべき市街地で、2つの小学校区を合わせると市の人口の4割余りを占める。地域の大きさ故の難しさもあり、伝統的な町並み保全や地域振興などについても幾つもの活動団体がある中で、その連携を図り、地域がまとまる目標をどこに置くかの課題があります。

2. モデル地域の分析結果と加西市全体に共通する課題

4地区のモデル地区を分析し共通課題を洗い出した結果、すべての地区について「コミュニティの再生」が課題であるという結果が出ています。

人と人の関係が希薄化しているという問題は、全国的な問題で、特に既存の自治体内組織においては組織の形骸化の大きな要因となっています。特に人口減少が他の地域よりも顕著である地域では、組織の構成員も急激に少なくなっておりコミュニティの形骸化に拍車をかけています。

研究会には4つのモデル地区の住民だけでなく、区長会や連合婦人会、老人クラブ連合会、連合PTA、青少年健全育成会連絡協議会、社会福祉協議会などの全市的な団体も参加し、それぞれの分野からの問題提起や他の地域に波及させていくための課題等についても議論しました。

4つの地域はもちろん、全市的に共通する課題としては、人口減少と少子高齢化に伴う地域活力の低下や停滞感、それに伴う将来展望の不透明さ、産業立地の先細りや後継者の減少という農業や産業基盤の弱体化不安が地域づくりへの元気を削っているということなども挙げられました。

住民組織の問題では、県の県民交流ひろば事業で校区単位に受け皿組織は生まれたが、5年間の事業終了とともにその先の活動の展望が見えなくなっていることや、既存の地域組織との関係がうまく整理されないまま、屋上屋組織になっていたり、既存施設の改修資金に消えてしまっただけの地域も見られるなど、せっかくの機会が十分生かされていないことなども指摘されました。

また、県民交流ひろば事業を契機に生まれた校区の各種団体等を糾合したまちづくり協議会等の地域組織と従来の区長制度との整合性がうまくいかないことも検証され、新しい地域まちづくり組織（地域自治組織）に合わせた旧来型の組織のあり方も再検証する必要があることも明らかになりました。

<モデルとして検証した4つの地域の現状と課題>

(イ) 宇仁地区 (ロ) 富田地区 (ハ) 西在田地区 (ニ) 北条地区

項目	(イ) 宇仁地区	(ロ) 富田地区	(ハ) 西在田地区	(ニ) 北条地区
主体団体	宇仁郷まちづくり協議会	富田まちづくり協議会	コミュニティひろばぶらり	北条地区まちづくり協議会 北条の宿はくらん会 横尾つどいの会
団体目的 (指針)	・宇仁小学校の存続と強化 ・学校を地域の核としてすみ良いまちを創る	・地域コミュニティの活性化 ・住民同士のつながりや生きがいづくり	・地域コミュニティの活性化 ・人口増	・子どもたちと連携した継続的なまちづくり ・北条地区活性化 ・横尾地区活性化とその波及による周辺地区活性化(北条)
団体活動	・宇仁子育て支援センター運営 ・花街道事業・朝市・住宅促進 ・宇仁ふれあい館運営	・多目的倉庫、県民交流ひろば運営 ・夏祭り・文化展 ・三世代グランドゴルフ ・味噌づくり、白菜キムチ漬け	・コミュニティカフェ・ぶらり運営 (現在休止中) ・びんびんころり(PPK) ・健康講座・宿題やつつけ隊 ・子どもに伝える風習	・歴史景観保存事業 ・北条の宿 ・北条華街道事業 ・学校との連携事業 ・まちの匠派遣事業 ・地域課外授業 ・防災・観光マップ作製 ・横尾歴史街道みてあるき
地域課題 組織課題	○定住促進と学校運営 ○学校と地域との関係 ○組織の担い手づくり ○農業基盤を生かした地域づくり ○中校・高校と地域との関係 ○地域づくり事業の継続性(収益性) ○地域住民の意識向上 ○地域資源の掘り起こしと再発見 ○事業評価	○事業評価 ○組織基盤強化 ・自発性 ・若者参加 ・育成 ・地縁組織との関係 ・自治会間協調 ○労務軽減 ・事業効率化 ○資金調達 ○広報・公聴機能	○地域における活動組織のあり方 ・地域住民の参加促進 ・地縁組織と他の団体との関係 ・他地域との連携 ・資金調達 ・活動拠点の確保 ○他団体との協働のあり方	○自治会との連携 ○事業経費調達 ○若者・女性参画 ○活動範囲の拡大 ・事業拡大 ○新興住宅等新たな住人との関係 ○賃貸マンションなど期間の定まった住民との関係

第3章 課題の検証

1. ひと・モノ・金・しくみ—についての検証

地域の課題を「ひと・モノ・金・しくみ」という4つの要素により分析し、課題解決をめざす。

◇ひと

まちづくり・地域づくりは、地域における「担い手」がいないと始まらない。既存の組織や団体を担っている人たちだけでなく、地域に潜在する多様な住民が、長年にわたって培ってきた技術や技能、趣味等の、多彩な能力を発揮できるように、うまく引き出していくことが大切になります。

現実には「役員の成り手が少ない、いない」「特定の役員に負担が集中している」「同じ人が長年にわたって役員を続けている」「若い人や女性の参加が少ない」などの不満や問題が山積しているようです。なぜ、そうなっているのか？ どこに問題があるのか？ 本当に、一緒にやってくれる人がいないのか？ —などについて、これまでの固定観念を捨てて、ゼロベースから人材発掘と潜在している人材が出てきやすいような条件づくりを考えてみる必要があるのではないかと。

考えるポイントの一つは、情報の共有です。地域の課題や問題点、頑張っている人たちの活動や情報が地域のみんに伝わっているかどうか、情報が共有されているかどうか、情報共有の手段が講じられているかどうか—などについて考えてみましょう。

◇モノ

住民が互いの思いを語り合ったり、これからの地域のあり方やまちづくりの課題について話し合うには、いつでも誰かが集まってくる場所、居心地のいい場所、気軽に井戸端会議ができる場所、そこに行けば地域の仲間と出会える場所が必要です。なにも新しい建物や施設でなくて構いません。古い、使い慣れた、愛着のある建物や施設の方が、気軽に利用できて、コストもかかりません。

まちづくり、地域づくりには、地域の住民が誰でも自由に使える自前の居場所、会合の場所、活動の拠点が必要です。そこにはちょっとした調理場があり、飲食も自由にできて、調理も楽しめる。遠来の客が来て交流するにも重宝で、地域の特産や資料が備わっている。活動に必要な印刷機などの事務機器が備わっていればなお良い。地域の情報センターにもなる。曜日や時間帯によって、子どもたちや女性、高齢者、地域団体の会合など、地域の老若男女が集うようになると、文字通り「地域活動のセンター」になります。

地域の中で使われていない施設、利用頻度の低い施設、使い道に困っている施設をはじめ、個人の住宅や店舗等でも有効活用してもらいたいという人や物件を探してみるのもアイデアの宝庫になるかもしれません。

◇金

何かを始めようとする、費用が発生します。お金がないから止めとこう、というのは個人の遊興費ぐらいにとどめて、まちづくり、地域づくりに必要な費用は知恵を集めて工面しようという気持ちが必要です。

市民・住民活動に必要な費用の調達の方法は次の3つです。

一つは、みんなで負担する会費です。会費とともに寄付金も重要な自己資金になります。

二つ目は事業収益金です。まちづくりの基本は“手弁当”だとはいうものの、負担が大きすぎでは

活動自体のブレーキになりかねません。それを補うのは、みんなで費用を“稼ぐ”ことです。地域づくり活動自体を事業化して、みんなで作ったものを販売したり、利用料や参加料を徴収したりするのも事業収入を得る一つの方法です。一人ひとりが作っているものを共同で販売する仕組みをつくれば、収益を図れます。地域の中で支え合うボランティア活動も、ちょっとした工夫を加えて「有償の福祉事業」にすれば、互いに気兼ねもなくなり、ちょっとした収入源にもなります。行政からの受託事業も収入につながります。

三つ目は、助成金や補助金を可能な限り利用することです。民間の助成財団はもちろん、市や県、国の助成金、補助金もNPOにとっては大きな収入源です。行政からの助成金や補助金は「ひも付き」と毛嫌いする向きもありますが、元をたどれば税金、すなわち住民が収めたお金ですから、住民が地域づくりに活用するのは立派な公的資金の活用になると、誇りを持って使いましょう。

◇しくみ

ひと、モノ、金（まちづくり資源）を生かしてまちづくり、地域づくりに生かす仕掛けが「しくみ」です。まちづくり資源を生かすための地域内の組織はどうあるべきか。地域の課題や活動の情報をどのようにして共有していくのか。多様な組織の連携を拓ける仕掛け、他の地域や行政との連携を深めていくための仕組み、都市と農村の交流を継続的に発展させていくための仕掛けづくり。地域内の潜在的な担い手を発掘し、活用していく仕組みづくりなど、まちづくりは“しくみ”づくりがカギです。

《分析図》

(要素) ファクター	課題・事例	取り組み例
ひと	役員負担が多い 役員の担い手が少ない、キーパーソンの固定化 女性・若者の不参加	U・I ターン事業（宇仁地区）
モノ	地域所有施設の活用 地域にある公共施設の自主管理 拠点づくり（西在田地区） 小学校の位置づけと存続課題（宇仁地区） 産業（仕事）・農業などの地域資源（地域ソース）	有効利用 利活用 掘り起こし
金	管理・運営・事業資金 補助金探しのツールや支援と限界 公的資金の導入（税の社会循環の在り方）	事業収入の確立（富田地区） 各層への負担
しくみ	組織運営 情報公開の在り方 組織間の関係構築 （既存組織と新たなコミュニティとの関係） 補助金のための組織の在り方	協働型（北条地区） 補助金制度の見直し 税制改正

2. ガバナンス（協治）システムの検証

この国の政治と行政の仕組みは、戦後も長い間「中央集権」の体制が続いてきました。中央政府が都道府県、市町村をピラミッド型の統治構造下に置き、地方自治は形だけのものでした。地域社会の構造も自治会・町内会等が市役所を頂点とした統治、下請け構造の中にあり、住民自治や住民主権とはほど遠い状態が長らく続いてきました。

しかし、1990年代以降は中央集権システムのほころびと地方分権への流れが加速し、2000年からは地方分権システムへ移行しました。

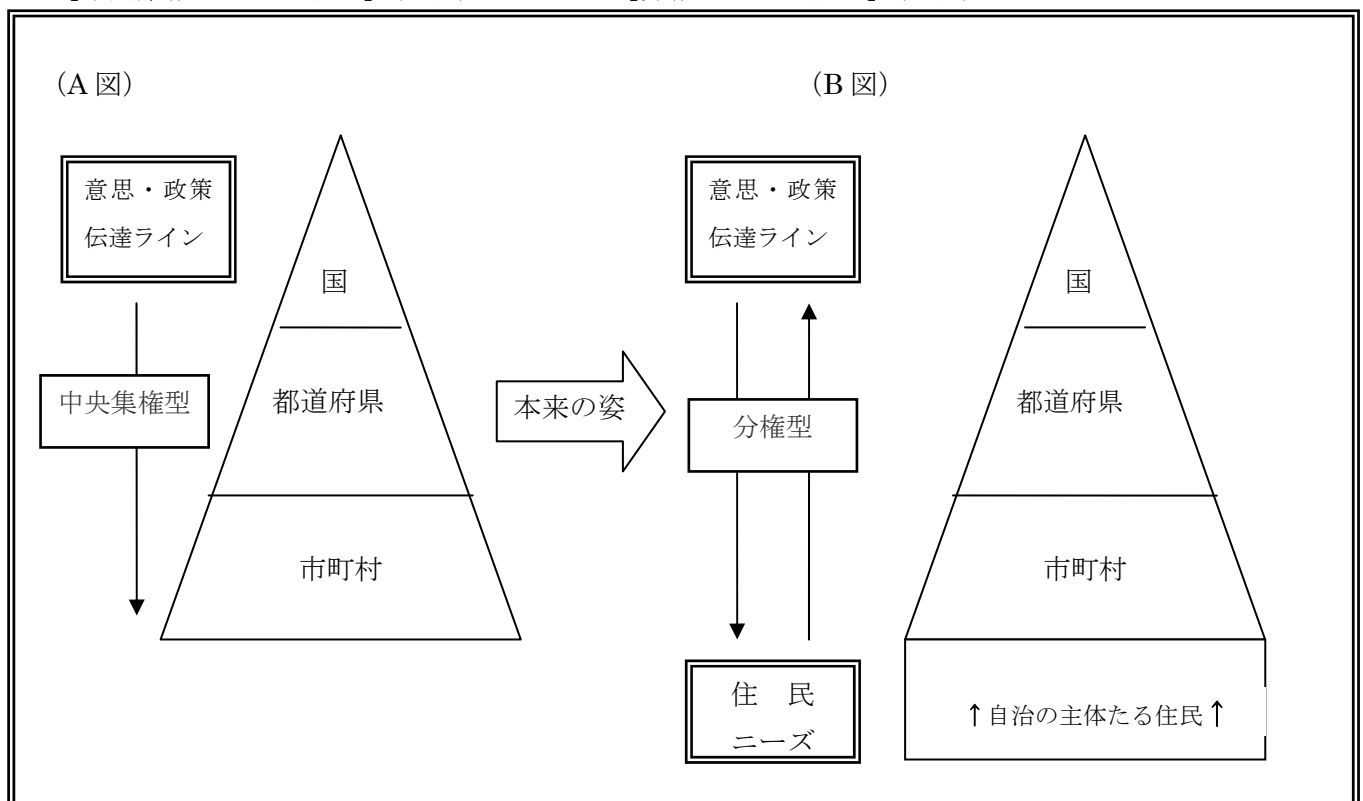
こうした中で、地方分権の原理である「補完性の原則」（住民に最も身近な行政は、住民に最も身近な自治体＝市町村がすべての責任と権限を持って行う）を、地域住民による地域自治組織を基点とした「住民自治」を実体化が求められています。自治体も行政と議会の“両輪”による自治体運営から、主権者である市民も加わった“三輪車”型に変革が求められるとともに、地域社会における住民の自律的な自治を強化していく時代に入っています。自治体も地域自治も、多様な住民（組織）や事業者、行政、議会がともに協働していくガバナンス（協治）社会の時代に入ったといえます。

加西市におけるガバナンスは、国の統治構造（三層構造）に合わせて下記のとおりになります。

(A)	(B)	(C)
国	→ 市	→ 校区住民組織
都道府県	→ 校区住民組織	→ 単位自治会・校区住民組織・住民団体
市町村	→ 単位自治会・校区住民組織・住民団体	→ 地域住民（各戸）

《団体間における意思・伝達の相関図》

・【中央集権型ピラミッド】(A 図) ・【分権型ピラミッド】(B 図)



3. 地域と行政における課題と行動の指針

要素	地域でのアクション	行政でのアクション	地域・行政協働のアクション
ひと	(I) 住民の意識改革 (II) 人材育成 (III) 女性・若者の参画	(I) 市外住民力との協働 (II) 地域ニーズにあった専門家の育成と派遣 (III) 職員の意識改革	(I) 行動するマンパワーの育成 (II) 地域・行政との相互交流
モノ	(I) 地域資源の再発掘 ・地域住民の地域資源の把握 (II) 既存施設の利活用 ・運用の見直し	(I) 公共施設の利活用 ・遊休施設の洗い出し ・利用制度の見直し ・二重行政の解消	(I) 地域資源と行政施設のマッチング。地域事情にあわせた施設運用の再構築 ・需要と供給のバランス
金	(I) 自己資金確保 ・収益的事業の開始 ・寄付制度の運用 ・補助金の利活用 ・行政からの委託 ・民間企業からの委託	(I) 補助金の統一 → 一括交付金 (II) 情報提供サービス (III) 団体運営・事業コンサルティングサービス (IV) 国・県・市の重複行政の解消 (財源捻出)	(I) 行政サービスの棚卸と整理統合→住民への委託化 ・分権の第一歩 (II) 住民・行政協働による組織立ち上げと継続可能な組織づくり
しくみ	【既存組織】 (I) 協議会等組織との連携 (II) 意識改革 (III) 区長研修制度 (IV) 充て職の廃止 →リーダーたる人がリーダーへ	(I) 適正な行政サービスの確立と住民への周知 (II) 地域への権限委譲 (III) 2050年少子高齢化を見据えた行政運営の在り方	(I) 住民自治への回帰 (原点回帰) 新しい公共=実は本来の自治の在り方にそった仕組みづくり
	【新しい組織】 (I) 協議会の目的の明確化 (II) 目的意識の共有 (III) 既存組織との連携 (IV) 人材育成プログラム実施	(IV) 行政組織のスリム化 ・外郭団体や同じ目的の団体	(II) 地域ガバナンスの確立 (例) ・直接民主制→住民投票 ・間接民主制→地域内における最高意思決定機関の創設
	【自治会全体として】 自治会全体の自治の仕組みを変える。 (I) 住民主体の自治 ・中心組織が協議会 (II) 行政依存からの脱却 (III) 区長の役割の細分化と他への配分 (IV) 住民一人ひとりが自由に参加できる事業展開 (v) 民主的な組織運営	(VI) 市域と地域の調整機能 (VII) 縦割りからの脱却 (VIII) 情報の共有と透明化 (IX) 事業評価の徹底と予算・決算過程の段階的透明化をはかる	◎行政と地域との新しい関係づくり (III) 広報・公聴機能の充実 市⇔市民 地域⇔地域住民 (IV) 情報共有化 (VI) 組織の可視化

第4章 今後検討すべき具体的な施策の課題

本研究会は、わずか5カ月余りの期間で6回の会合を開いて活発な議論をしてきたが、膨大な検討課題を前に十分な討議と検討を行うには至らなかった。むしろ、4つのモデル地域の活動と課題を材料にしながら、これからの加西市における地域住民によるまちづくり、地域づくりを展開していく課題を抽出した段階で終わったと言えます。

本提言報告書では、最後に今後検討していくべき具体的な課題を列挙し、研究会活動の継続によって具体的な施策に結実させていくことを期待したい。

1. 地域組織の課題

(1) 新たな地域自治区への参画

「村」や「町」単位の自治会への参画から小学校単位の自治地域の創造と参画

(2) 地縁組織の運用見直しと集約および分野型市民活動（NPO等）との連携（組織改廃も含む）

「村」や「町」単位での地域参画制度の見直しと自治会以外のNPO活動団体との交流や連携促進

(3) 区長制度の見直しと権限委譲

現行区長に求められる責任（役務）の洗い出しと権限の委譲

(4) 自治研修制度の立ち上げ

「村」や「町内」でのリーダーづくりのための研修制度の設置

(5) 事業評価システムの導入

地域づくり事業に対するマネジメントサイクルの導入⇒その一環としての事業の事前・事後・第三者評価システムの導入

(6) 収益事業の確立

行政セクターからの補助金割合の見直し。自ら自立運営するための収益事業の確立

(7) 情報発信機能・住民向け公聴機能の充実

機関誌やホームページ作成など地域住民に向けた情報提供と住民要望など公聴機関の設置

(8) 住民の定住促進のための住民の関わり方（自治会の権利と責務の明文化）

「村」や「町内」に定住するための地域住民としてのルール作り

2. 市役所の課題

(1) 地域自治、住民自治を保障する自治基本条例の制定

住民自治のための条例の制定

(2) 地域自治区（一般制度）の支援《（1）とも関連》

小学校区単位の地域自治支援制度の確立

(3) 地域情報の収集と発信機能の強化

地域活動や地域情報の一元化と発信機能の強化

(4) 一括交付金制度の導入

地域への助成金や補助金を見直し、一括交付金として交付

(5) PPPの推進

市役所事業の棚卸と民間を含む市民提案制度の確立

(6) CSRの促進とNPO活動への支援

企業の社会参画やNPO活動への補助金、税制優遇制度など包括的支援制度の確立

- (7) 人口減少を食い止めるための市の方針確立と行動計画（農地における規制緩和）
人口増対策⇒規制緩和と住環境アメニティの構築
- (8) 地域自治促進のための国・県への要望（議会からの要望も含む）
規制緩和や助成など国、県と連携した施策展開

3. 地域組織と行政が協働して行うべき課題

- (1) 小学校区を単位とした地域自治区の創設
- (2) 地域自治区と行政組織との在り方と指針の策定

おわりに

本研究会は当初、地域で活発なまちづくり活動を実践している人たちと、市の職員が現場の状況を踏まえながら互いの立場を交錯させて、市民と職員の意識変革の素材にしていこうというねらいでもあった。

しかし、結果的には職員の出席が毎回十分に確保できなかった半面、モデル4地区だけではなく参加した市民メンバーの多くが議論で盛り上がり、次々に課題を表面化させていった。毎回の会合が時間延長後も会場の門限ぎりぎりまで白熱し、その後も場外にまで余韻を引きずっていたのが、何よりも象徴している。

この提言報告書の原案を審議した最終回で、メンバーからは次のような議論が出された。

- ・地域にまちづくりを委ねていくなら、地域ごとのマスタープランが必要だ。市は各地域に住民活動をサポートし、市役所との繋ぎ役を行う担当者を配置するなど、人的支援策が必要だ。
- ・現状ではいきなり校区単位でまとめていくには無理がある。時間がかかる。まず町単位で始めれば。
- ・地域ではずいぶん頑張ってきた。市はこれ以上何をせよと言うのか。
- ・まちづくりは何のためにやっていくのかという、それぞれの地域ごとの目標を明確にしなければ。
- ・まちづくりは、やる気がある人がやるものだ。やらねばならないことは、忙しくても、やる人はやる。
- ・それぞれが、自分の背丈に応じた形でやっていくことだ。
- ・やらされるのではなく、やりたいからやるという活動でなければ、続かない。
- ・みんなが楽しめる範囲でやっていけばいい。地域の中で、もっと住民同士の触れ合いが必要だ。
- ・それぞれが取り組んできたことによって、どんな成果が出てきたのかを検証することが大事だ。

地域でふれあいの場づくり活動を実践しているメンバーの一人が、研究会の終了後こんな思いをメモにしてきた。

これからは経験したことのない高齢社会に突入していく。「地域が家族のまちづくり」事業は、一つの家族では解決できないことも、地域を一つの家族と考えたら対応していけることがたくさんある。そこへ向けて、地域の人と人をつなげていこうと、できることからはじめています。思った以上に参加者もあり、仲間も増えていったが、果たして「地域が家族のまちづくり」の入口に立てたのかどうか？

地域育ては人育て、子育ては地域育て、そして「人が変われば、地域も変わる」と思う。地域らしさを出すことで、地域を好きになり、地域の良さを発見し、人がつながって地域を思う気持ちが芽生えていけばいい。過疎化や少子高齢化を嘆いてばかりいても仕方ない。まずは気軽に挨拶や会話を交わし、人と人がつながり、少しずつ手を差し延べあって、無理を頼めたり頼まれたりが当たり前にできて、支え合い助け合いができるまちの土台づくりをしていきたい。

わずか半年の活動の中で、加西市における住民主体のまちづくり、地域づくりに確かな手ごたえを得た。担い手の市民・住民に、その意欲と実践力、時代を見透す確かな視野を見出したからだ。

研究会の会合に2回にわたって出席した中川暢三市長は席上、「地域づくり担い手、とくに公民館活動」について、次のように語っている。

これまで公民館は趣味の団体が集まる仲良しのカルチャーサロンの色合いが強かった。

まちづくりというテーマは、重すぎて扱えない団体が多かった。私は、公民館を地域づくりのための人材育成や組織育成の拠点に変えていきたい。社会の役に立ち人に喜ばれることを喜びにする人や団体を育成していきたい。それが学びの場であり、人材育成の場である公民館の役目だと思っている。

地域づくりに参加したい人、とくに女性の意見が閉鎖的な地域の中でつぶされるようなことがないような仕組みをつくっていきたい。多くの人の意見を活かしていく地域であってほしいと思っている。究極的には、市民や市民団体、市内企業などが「新しい公共」の担い手として活躍する加西市を目指している。

そういう仕組みが整った地域では、住民がますます生き生きしてくる。同じお金を使ってもそれ以上の便益が地域に生じて、将来にわたって生きたお金の使い方ができる。これらの仕組みづくりのためには、やはり意識の高い地域住民の存在が大切だ。

この研究会での議論がまちづくりの一つの指針になるよう期待したい。

また、地域への補助金や助成金についても次のように語っている。

市長就任5年半で「市民参画と住民（市民）自治」を切り口にして行政の仕組みを変えてきた。

行政が1000万円を行政サービスとして提供する場合、ほとんどが人件費や内部の調整費になってしまう。住民に必要なサービスに使えるお金は1000万円のうち50万円から100万円程度あるかなにかに過ぎない。本当に必要なところにお金が残らない。

これは市職員の人件費の高さ、行政の“縦割り”体質、国、県を経た補助金制度の非効率さなどが原因で、バラバラに補助金を振り分けている仕組みが根本的な問題である。こういった問題を解消するために、地域にバラバラに交付する補助金や助成金をまとめ、一括して地域に委ねる「地域一括交付金制度」の導入を提唱している。この交付金は地域の意思に沿って、ハードでもソフトでも何にでも使えるものであるべきである。地域によっては効果に差が生じ、成功や失敗はあるかもしれないが、結果責任は地域が負うことにすれば地域の主体性が育ち住民自治が機能し始める。

地域住民が互いを尊重しあい、自ら将来のまちづくりをしていくために重要な仕組みだと思っている。

これが市長のリップサービスにとどまらずに、加西市政としてしっかりと受けとめて、具体的な施策として大きく育てていく英断を期待したい。

松本 誠

まちづくり研究会 委員一覧

(敬称略)

No	氏 名	役職・団体等	備 考
1	○松本 誠	市民まちづくり研究所所長	小委員会委員
2	長尾 敏昭	加西市区長会会長代理	
3	谷勝 公代	加西市連合婦人会会長	
4	篠倉 継也	加西市老人クラブ連合会会長	
5	内藤 和之	加西市連合PTA会長	
6	別府 直	加西市青少年健全育成会連絡協議会会長	小委員会委員
7	丸岡 肇	宇仁郷まちづくり協議会会長	小委員会委員
8	水田 加代子	加西市歴史街道ボランティアガイド	小委員会委員
9	後藤 義昭	富田まちづくり推進協議会会長	小委員会委員
10	大氏 悦子	コミュニティひろばぶらり代表	小委員会委員
11	小池 昭仁	西在田市民活動団体	小委員会委員
12	福岡 周造	NPO法人まちづくり北条幹事	小委員会委員
13	大藤 由美	加西市社会福祉協議会地域福祉課長	小委員会委員
14	前田 秀典	加西市総務部長	小委員会委員
15	中村 賢一	加西市経営戦略室次長	小委員会委員
16	古角 宏貴	加西市財政課長	小委員会委員
17	吉川 雅人	加西市ふるさと営業課	小委員会委員
18	総務部自治参画課	事務局	

(○：コーディネーター)

会議日程と検討内容

No	会 議	月 日	内 容
1	第1回全体会議	10月29日(金)	現状と課題、意見交換、今後の検討事項
2	第1回小委員会	11月19日(金)	4地区のモデルケースについて
3	第2回小委員会	12月10日(金)	・課題・問題の洗い出し ・モデルケースごとの対比による違いの整理
4	第2回全体会議	1月21日(金)	全市としての課題と4地区の課題のキャッチボール
5	第3回小委員会	2月18日(金)	課題に対し解決への導き
6	第3回全体会議	3月11日(金)	全市としてのモデルケースを考察
7	提言報告書提出	4月5日(火)	提言報告書を加西市長へ提出