

協働のまちづくりへの提言とその背景について

地方自治体の目下の最大の関心事は、将来における人口減少とその対応、特に人口減少下においても地域の持続性を確保して、安全・安心な暮らしやすいまちづくりに繋げられるのかにあると言えます。

人口減少は必然的に税収減とまちの活力の低下に結びつき、地域コミュニティの崩壊が危惧される所です。高齢化と人口減少が進み、特に周辺部において過疎化が進む高山市においても、地域での暮らしがこのままでは立ち行かなくなる恐れも出ています。

地域の暮らしを守るため、地域のコミュニティ組織による総合的な生活支援サービスの展開が必要であり、高山市が進める協働のまちづくりの一つの根拠となっているものです。

国もその必要性を認識し、RMO (Region Management Organization) 地域運営組織と呼んでその実証研究を通じてその推進に努めているところです。

文教産業委員会では、平成28年度島根県雲南市の「小規模多機能自治による住民主体のまちづくり」を視察調査するとともに、平成28年度「地域別市民意見交換会」を通じて市民意見を聴取し、その意向をまとめたところです。10月末にはそれらを踏まえて今後の「協働のまちづくり」における課題を次の3点に集約したところです。

1. 協働のまちづくりの理念を市民と行政が共有するための条例整備の必要性。
2. 小規模多機能自治による地域運営組織（高山市でいうまちづくり協議会）と行政の支援体制の問題、特に支所地域における支所と支所長の役割の再確認。
3. 財政的支援の問題と道路修繕等市民要望に応えるための優先順位付けの問題。

これらの点については、その後も鋭意各委員が調査と検証に努めてきたところです。これらの課題について、項目ごとに詳しく検証していきたいと思っております。

1. 協働のまちづくりの理念を市民と行政が共有するための条例整備の必要性。

仮称「市民活動推進条例」の制定へ向けて

この問題については、平成28年11月に実施した高山市議会「地域別市民意見交換会」において浮かび上がった、まちづくり協議会への不満項目等を検証する中で、市民と行政は同じ目線で、同じ理念のまちづくりを推進していけるのかという事を突き詰めていくと、そこにまず必要なものは協働のまちづくりを進めていくための根拠条例の必要性でした。

そのことはピックアップした14の不満項目中に、立ち上げ時のPR不足や市民の理解が深まらない点、事業の必要性に対する疑問などが多く出てきた事にも表れています。

この根拠条例の必要性については、平成28年9月の一般質問において、「まちづくりの方向性を示す条例制定の必要性」について市の見解を質したところです。

中田清介 協働のまちづくりへの取り組みを、独自条例で打ち出す必要性は早くから言われている。高山市はその必要性は認めているものの、活動が軌道に乗った段階で制定へ向かうとしているが、活動を担保してその位置づけを明確にするためにも早期に制定すべきと考えるが行政の

見解は。

高山市市民活動部長 将来に渡って安全・安心で住みたい、又住み続けたいといったこの持続可能な高山市の構築には、協働のまちづくりが不可欠であるという認識の中で高山市第八次総合計画の基本理念にも協働を定め、まちづくり協議会への財政支援や人的支援などの具体的な取り組みを明記しているところがございます。また協働のまちづくりの支援策の中で、まちづくり協議会を主体的に地域の維持、改善、振興に取り組む地域の主な担い手として位置付けとすることを先ほど少し申し上げましたが、こうした位置づけでありますとか市はまちづくり協議会と協働して地域課題の解決に取り組むこととしていますので、このまちづくり協議会の組織と活動を担保しております。それでそのことにつきましてはすでにまちづくり協議会と共有しているところがございます。条例化につきましては条例を先行しているまちもございますが、高山市ではまずは協働のまちづくりに対する市民一人ひとり意識の醸成と理解の促進に努めてまいりたいと考えております。

条例化せずとも様々な機会をとらえその必要性や、活動の意義などは説明してきているので、早急な条例化は必要ないという回答です。市民の理解が進まないまま、組織づくりを先行させるやり方でもあり、住民からの疑問や反発を買うことは多くの意見で示されたところです。

こうした地域住民組織の立ち上げ方については、小学校区エリアという枠組みと交付金と合わせて提示し、その組織体制、規約、事業内容までもマニュアルとして示してしまうケースが多いと高崎経済大学の櫻井常矢教授は指摘しています。

いわば組織づくりそのものを目的化する体制への危惧が言われています。今地域住民組織としての「まちづくり協議会」が求められるのは、前提として自治会や町内会等の機能の低下であり、従来の組織や事業活動がそのままでは維持できないこと。またそうした中では従来の単位自治会や町内会ではなく、広域コミュニティが必要であり、イコールパートナーとしての住民と行政の関係を整理して示し、住民の理解が深まることが必要なのです。

現に老人クラブ等の地域団体では解散も相次ぎ、自治会の下部組織の機能停止も目立ちます。高齢者の見守り体制への不安や、伝統芸能の保存継承への危惧など、いずれも担い手・人材の不足に関連した課題であり、行政の交付金等の財政支援を手厚くするだけでは乗り越えられない問題であるとも指摘されています。

そうした点から考えれば、条例制定による理念の共有は喫緊の課題と捉えることができます。

国のRMOに対する調査報告書には、4市の根拠条例についての記述があります。

■対象4市の小規模多機能自治組織の概況

	島根県雲南市	三重県伊賀市	三重県名張市	兵庫県朝来市
名称	地域自主組織	住民自治協議会	地域づくり組織	地域自治協議会
組織化時期	H17-19	H16～	H15	H19-20
範囲	概ね小学校区	概ね小学校区	概ね小学校区	概ね小学校区
組織数	43(拠点 29)	38(拠点 38)	15(拠点 15)	11(拠点 11)
市内カバー	全域	全域	全域	全域
活動拠点	有/公設/指定管理	有/公設/直営	有/公設/指定管理	有/公設 α 地域有/公設 直営/指定管理
制度的支援	まちづくり基本条例	自治基本条例	地域づくり組織条例	自治基本条例
財政的支援	包括交付金(地域づくり活動交付金) 指定管理料	・包括交付金(包括交付金、地域活動支援事業補助金)	包括交付金(ゆめづくり地域交付金) 指定管理料	包括交付金(地域自治包括交付金) 指定管理料

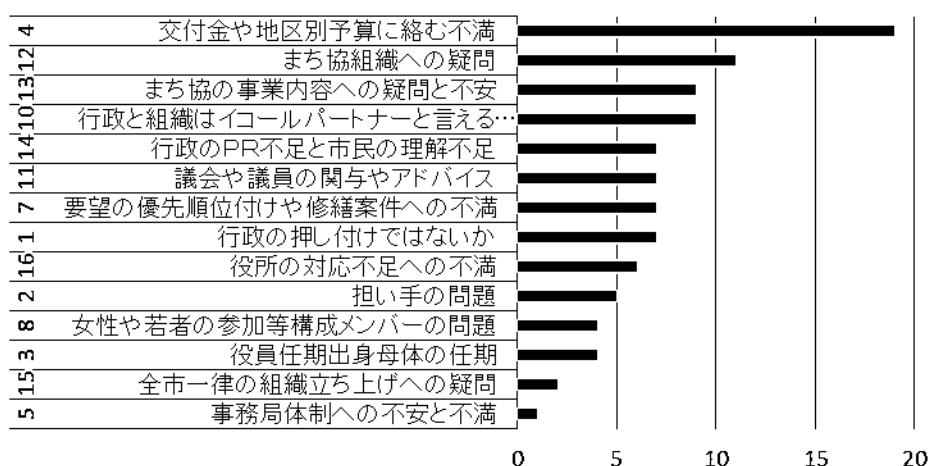
島根県雲南市は「まちづくり基本条例」、三重県伊賀市は「自治基本条例」、同じく名張市「地域づくり基本条例」、兵庫県朝来市は「自治基本条例」です。

高山市がまちづくり協議会の活動を担保して、市民の理解が進むように制定する内容については、これら3市が制定しているような内容とするのか、「市民活動推進条例」といった形にするのか検討を要するところですが、広範な市民活動を規定して新しい公共の理念をも包含する市民活動推進条例といった考えが必要な時代なのではないかと考えます。

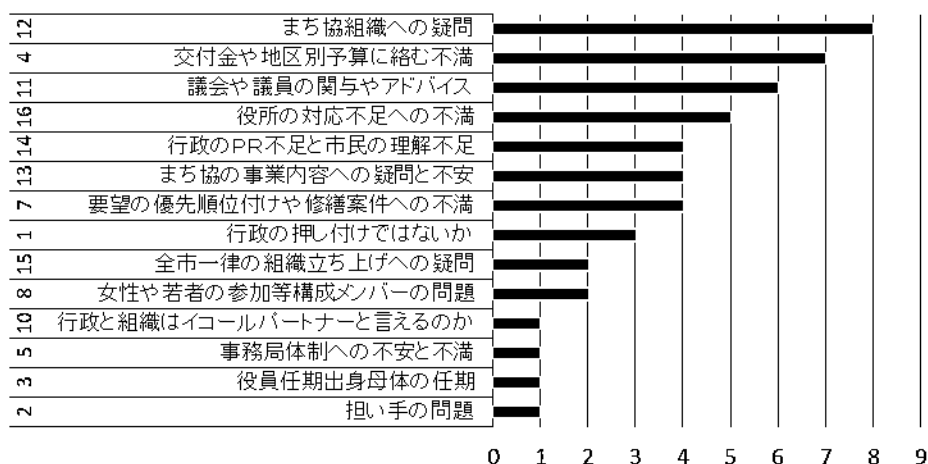
(高山市議会が先行して制定した議会基本条例に即して制定が望まれるのは、行政基本条例並びに市民活動基本条例。この3条例の基で自治基本条例的な条例整備が整うものと考えます。)

(参考) 平成28年度高山市議会地域別市民意見交換会からまちづくり協議会に関する抽出課題

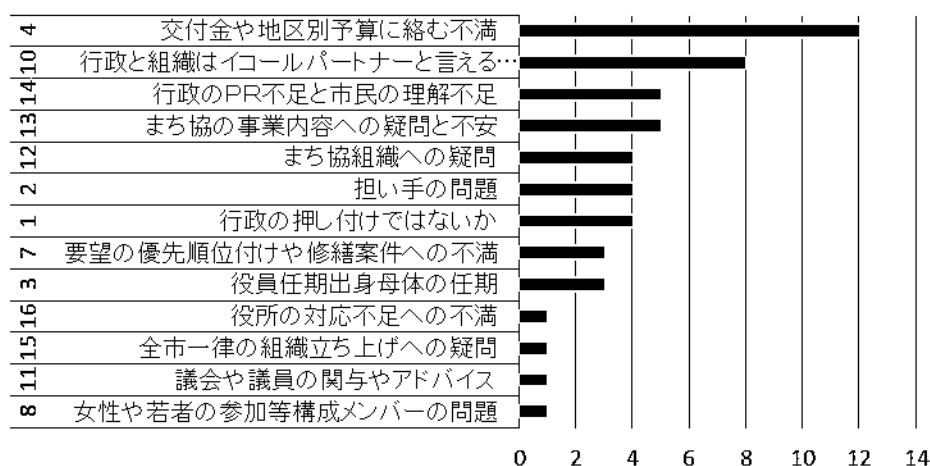
地域別市民意見交換会:まち協への不満項目



高山地域の不満項目



支所地域の不満項目数



2. 小規模多機能自治による地域運営組織（高山市でいうまちづくり協議会）と行政の支援体制の問題、特に支所地域における支所と支所長の役割の再確認。

この問題についても平成28年9月議会で問題提起した課題です。支所地域の問題の根底には地域の支え合いを越えて、地域住民組織が地域の産業基盤に切り込めるかという問題があります。

雲南市の視察調査を通じて、小規模多機能の地域自治組織が、地域課題を住民自らが事業化して解決していく手法の説明がありました。「持続可能な地域づくりへの対応」がそれでした。その中では、観光・交流、農林業、施設管理、人材育成、人材確保への対応が求められており、そこまで到達するまでにはかなりの努力が必要と感じたところです。

地域振興におけるコミュニティビジネスの立ち上げ、共助の組織（NPO等）をその活動を通じて財政基盤を強化し、その対価を地域内の活動に循環させる地域経済循環を実現する活動など、先のRMOの報告にも盛られているところです。

またそうした面からは地域の生活や暮らしを守るために地域に雇用の場、新たな収入源・生きがいを作るためのサービスの創出という観点での事業の立ち上げについても報告がされているところです。

共助や福祉等の課題に対応したサービスの提供についても、事業化を通じた雇用の場の確保での方向が見られます。買い物支援に関するサービスの提供と事業化についても、引きこもりがちの高齢者を呼び込むコミュニティカフェの設立や、6次産業化による地域活性化などまさに地域の課題を住民自らが事業化して解決していく手法について紙面を割いています。

こうした地域振興の問題は、支所地域のまちづくり協議会にあってはまさに究極の課題であり、これからの活動を支援する行政の行動こそが重要という事になります。市は行政課題として取り組む産業振興とは別に、まちづくり協機会と連動して、地域の課題を事業化して活動すること及

びその支援が求められています。

先に行政内分権を確立して、支所の活動に一定の権限を持たせるべきと主張しましたが、こうした地域の課題について事業化をし課題解決に当たる中では、本庁の組織と地域の住民との接点として、より細かなアドバイスや指導の権限を支所に与える必要があるのではないかと考えます。

先のRMO報告書は、地域運営組織のあり方として、①自治中心型地域運営組織と、②事業運営型組織を例示しています。

高山市が進めるまちづくり協議会の在り方は、自治中心型地域運営組織であり、事業運営型の組織はNPO等の法人格を持つ団体が、共助型の生活支援サービスなどを展開していくものとされています。今後はその複合型としての活動が期待されています。

■自治中心型地域運営組織の活動内容と組織化のパターン(イメージ)

		自治活動のみ	一部、事業も実施	全て実施	参加者
公	自治活動	自治中心型地域運営組織	自治中心型地域運営組織	自治中心型地域運営組織	地区内全員(戸)参加
	事業	有志によるNPOなど	自治中心型地域運営組織	自治中心型地域運営組織	有志のみ(NPO)も可
私	まちづくり活動 コミュニティビジネス	有志によるNPOなど	有志によるNPOなど	自治中心型地域運営組織	有志のみ(NPO)も可

冒頭にあげたコミュニティビジネスの立ち上げや、共助を通じた地域の自立と就業機会の創出、地域に新しいビジネスモデルの立ち上げ・創業支援などに、支所の活動を集中させるような分権のあり方も模索していくべきなのではないか。

行政とまちづくり協議会との役割分担を考えるうえでも、支所の果たすべき役割は大きいものと考えます。

○RMO報告書から見る総合的生活支援事業の活動例

地域の課題を事業化して課題解決に当たるとは、どういう事を指すのかといった事例は、RMO(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書(平成26年3月、総務省地域力創造グループ地域調査室編)に盛られています。一つの具体例として、秋田県横手市の共助組織が手掛けた雪降しの例です。高齢化で雪下ろしが困難になった世帯に、地域の共助組織(NPO)が雪下ろしの手を差し伸べる際、その対価を支払っていただく。その対価はもちろん市場価格よりは安く設定。それでもそれを支払うことによりお互いがウインウインの関係を築くことができ、労力の提供者はその対価を地域で使うことにより、その地域の経済循環に貢献することになり、そのことが地域を活性化させていくという構図です。

少しそうした部分の記述を引用しておきます。

■本実証事業における実施主体と組織形態・概要

市町村	事業主体	
秋田県 横手市	4 共助組織(任意団体) (支援:秋田県南 NPO センター(NPO 法人))	・地元住民による 4 地区の共助組織(任意組織)がサービス提供主体。 ・最少 90 世帯、最大 182 世帯を対象とし、5 集落から 17 集落の範囲。 ・(NPO が組織化、全体調整などコーディネート)
山形県 川西町	きらりよじまネットワーク (NPO 法人)	・集落内全世帯が加入している会員数 746 の NPO 法人がサービス提供主体。
長野県 根羽村	—	・現時点で、サービス提供主体は構成されていない。(地域内の経済循環を高めるため木の駅実行委員会など地域の自主的な組織は存在)
島根県 雲南市	地域自主組織(任意団体)	・小学校区単位での 22 の地域自主組織。 (今回の実証研究は、これらの地域自主組織のサービス提供に関するものではない)
広島県 東広島市	人間大好き(NPO 法人)	・介護福祉などを実施している NPO 法人がサービス提供主体。
山口県 山口市	地福ほほえみの郷 運営協議会(任意団体)	・地域住民による協議会(任意団体)が提供主体。 ・対象エリア内は約 600 世帯、約 1,300 人。 ・協議会において、平成 24 年 4 月から交流型拠点スーパーを運営中。
愛媛県 今治市	アクションアイランド (NPO 法人)	・地域づくりなどを行う NPO 法人が対象の津島は島民と連携して事業を実施。

■実証事業で取り組まれた総合生活支援サービスの内容

事業	取組内容	まちづくり	暮らし
秋田県横手市	・共助組織により、集落での雪下ろし、雪寄せを実施。 ・買物支援については、市内スーパーと共助組織が協定を結び、週 1 回のシャトルバスを運行。9 月～12 月まで 17 回延べ 274 人が利用。		○
山形県川西町	・移動販売とネット販売での配達を実施。現在、配達料は無償。夜間・降雪時などの見守りの観点もあり ICT での買い物支援の仕組みを構築。		○
長野県根羽村	・別事業で、地域残材を活用する木の駅プロジェクトなどを実施、地域の小仕事づくりに取り組む。本事業で、総合生活支援サービスが求められ、できるのかについて検討中。	○	△
広島県東広島市	・東広島市北部地域を対象とした配食サービスを実施。8～10 月の配食提供数は、9,469 食。		○
山口県山口市	・移動販売型の買い物支援事業を実施。ICT を活用し、その効率化を図ろうとしたもの。地域高齢者の冬季コミュニケーションの活発化なども意図したもの。		○
愛媛県今治市	・離島の地域資源などを活かした体験交流プログラムの開発と実施により、離島での新たな収入機会の確保と、他地域・多世代との交流による地域活性化を目指したもの。	○	

その他、島根県雲南市や他の 3 市の地域自主組織で取り組まれている収益事業について、参考のため以下に示す。

■雲南市ほか 3 市の地域自主組織による取り組み(収益事業)

	島根県雲南市	三重県伊賀市	三重県名張市	兵庫県朝来市
収益事業の内容	指定管理(活動拠点、温泉施設) 産直市場 農村レストラン	指定管理(体育施設、会館) 産直市場 団地の草刈り、特産品販売(黒豆、南瓜、そば) その他	指定管理(拠点施設) 地域作業委託(公園、道路など) 地域支えあい事業 コミュニティバス 等	指定管理(拠点施設など) 管理業務委託(体育施設、公園、公民館など) 農家レストラン 農産物の販売 など

事業化を目指す仕事は、地域の抱える課題により多様であり、その芽を大きく育て対価を支払う中で地域を活性化していくことではないかと位置付けます。

しかしながら、地域のニーズを把握するとは言っても、サービスの受け手と担い手がよく話

し合って問題を詰めないと、結果として成果が望めない事例なども報告されています。

■実証事業を通して行われた地域ニーズの確認

事業	地域ニーズの確認など
秋田県横手市	<ul style="list-style-type: none"> ・雪寄せ、雪下ろし、草刈りなどへのニーズが高い。 ・買物支援については市内スーパーがシャトルバス運行しているが、他地区ではニーズが顕在化していない。
山形県川西町	<ul style="list-style-type: none"> ・きらりよしじまネットワークでは住民が参加するワークショップを経て、その意見を踏まえた年度の事業計画を決定し、実行するプロセスを取っている。移動販売は、こうしたプロセスを経て事業として進められているもの。
長野県根羽村	<ul style="list-style-type: none"> ・地域課題についてWSにて収集。「雇用」「人口減少」が緊急度・重要度の高い課題となった。「商店の減少」は、重要度は高いが緊急度は低かった。
広島県東広島市	<ul style="list-style-type: none"> ・関係する地域団体と協議を実施、必要性などは理解されるが、事業成立に向けての連携体制などの構築にまで至らず。
愛媛県今治市	<ul style="list-style-type: none"> ・当初、想定していた買物支援サービスについては、住民から島外に出たついでに行うので、必要ないとの意見があり、取りやめとした。 ・島民にとっては、多くの人と触れ合う機会が作られ、報酬も期待される観光交流は歓迎されている。

こうしたニーズに基づく事業化を図るのではあるが、事業実施上の課題も指摘されています。

「事業収支面での課題」

- ・①労働力の提供だけで始められる事業と②初期投資と経常経費負担を伴うサービスでは、事業収支に差が出た。
- ・①の事例は横手市の雪下しであるが、サービス利用者と提供者間の収支は成立しているが、事業全体をコーディネートするNPOの経費は賄えていない。
- ・今治の例はコミュニティビジネスの立ち上げであるが、需要を喚起できるのかいわゆるマーケティングの問題が横たわる。
- ・配食サービスや買い物支援といったサービスは②の例であるが、細かな対応が求められる事業である。

こうしたことを考えると、事業化に際しては行政の指導助言は不可欠なものといえ、計画策定への支援並びに事後の分析への助力が求められる。

3. 財政的支援の問題と道路修繕等市民要望に応えるための優先順位付けの問題。

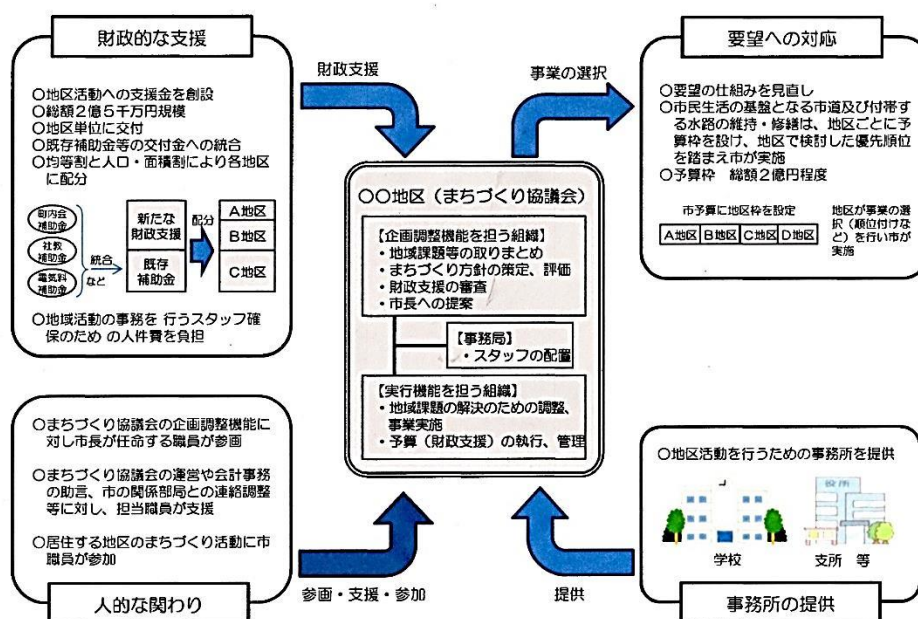
この問題も地域別市民意見交換会では、評判の悪かったまちづくり協議会の事業内容の一つです。本来道路修繕等の問題は、行政が主体的に取り組むべき問題であり、まち協の活動をわかりにくくさせている事業であるとの指摘でした。

協働のまちづくりにおけるまちづくり協議会の設置については、人口減少とそれに対応する総合的な生活支援の輪をどう構築するかという問題に起因するところです。

人口減少化は市の財政基盤も縮小することになりますが、裏を返すと人口減少が進めばそれに比例して行政需要も縮小するという面を待っています。市の公共施設管理計画ではそうした面での対応を迫られていますが、支所地域では今後施設の統廃合に加え、事業の統廃合についても迫られるものと考えます。これからは以前とは異なり行政がカバーする分野をどうとらえ、地域運営組織がカバーする公の分野についても一定の理解を得る必要が出てきます。

【高山市が示す協働のまちづくりへのイメージ】

協働のまちづくり（地域ですすめるまちづくり）への市の関わり 【イメージ】



行政需要が縮小する中で、以前どおりの行政の対応を求めるとはいきません。そうした意味からは町内会単位での要望から、より広域での活動を標榜するまちづくり協議会が、地域の要望に優先順位を付けることで果たす役割については、必要な役割分担でもあると少し認識を変えたところです。

上のスキームから考えても財政的支援、要望への対応についても改善の余地はあり見直しが必要と言えます。それは要望への対応では一律どの地域も1,000万円という予算枠であり、財政支援では地域振興予算の考え方を焼き直して、高山地域の小学校区にも均等割り人口割、面積割といった基準での交付上限が導入されたことです。平等という考え方は分かりますが、支所地域には先に述べたように地域課題を事業化して、地域に雇用の場を創設するなどの活動が期待されています。そうした意味からはもう一度組み立て直す必要があると考えます。

また、道路修繕等では地域の全市道が対象となっていますが、他市では、道路の持つ特性を勘案してランク付けし、地域に配分した予算ではその対象道路を指定しているなどの事例も報告されているところです。地元との協議を通じてより良い改善への取り組み期待したいところです。

【その他見えてきた課題について】

・法人格の取得に対する現行の法人制度の検討

① 認可地縁団体

この制度においては、自治会・町内会が不動産所有してきたという歴史的背景に鑑み、不動産所有に限って法人格を認められた制度であり、事業を行うための制度としては不適當。

② NPO法人、公益法人

構成員を地縁のものに限定することができない為、地縁による組織という点を強調することは難しい。

③ 協同組合

個別の事業法に規定された目的を達成するための仕組みであるため、複合的な活動のためには利用出来ない。

等が指摘されています。今後国の法制度の推移を見守るという事にされています。

・任意団体で事業をしていくうえでの課題

① 雇用契約などの契約行為が代表者の私的な契約とみなされる。

② 多額の金銭の取り扱いが個人責任になってしまう。

③ その他組織が必要とする固定経費負担に絡む財務基盤の強化、これについては共助組織において必要な経費負担をサービスの受け手側に求めれば、サービス単価が高くなってしまいうというジレンマも見られる。

このようにまだまだこうした活動には、様々な困難や解決しなければならない課題も多く存在します。