

地方行革セミナーin鹿児島

地方自治を ともに考える

開催日：平成21年1月10日(土)

開 会：13時30分

終 了：16時45分

会 場：鹿児島県庁 講堂

主催：総務省

後援：鹿児島県、鹿児島県市長会、鹿児島県町村会

南日本新聞社、全国地方新聞社連合会、共同通信社

13:30【開会】

主催者挨拶 吉川 浩民 [総務省自治行政局行政体制整備室長]

開催地挨拶 岡積 常治 [鹿児島県副知事]

13:40【基調講演】

「『参加』と『協働』のコミュニティづくり」

講師：名和田 是彦 [法政大学法学部教授]

昭和30年山口県生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学文理学部、東京都立大学法学部を経て、平成17年4月から現職。専門分野は、公共哲学、コミュニティ論。第29次地方制度調査会委員、総務省新しいコミュニティのあり方に関する研究会座長、横浜市地域まちづくり推進委員会委員などを務める。

14:20【事例発表】

「『共生・協働・自立』のまちづくり」<鹿児島県志布志市>

留中 政文 [志布志市企画政策課地域政策係長]

「上越市における地域自治区の現状」<新潟県上越市>

池田 浩 [上越市企画・地域振興部自治・地域振興課副課長]

15:00【休憩】

15:10【事例発表】

「伊賀市の住民自治」<三重県伊賀市>

前澤 和也 [伊賀市生活環境部市民生活課主幹兼市民活動推進係長]

「地域コミュニティの再生を目指して」<宮崎県宮崎市>

椎木 隆 [宮崎市市民部地域コミュニティ課長]

15:50【特別講演】

「地域経営改革に向けて」

講師：末吉 興一 [内閣官房参与]

16:15【出演者と参加者の意見交換会】

16:45【終了】



吉川 浩民

総務省自治行政局行政体制整備室長

皆さま、こんにちは。総務省行政体制整備室長の吉川と申します。主催者を代表して一言ご挨拶を申し上げます。まずもって本日はお忙しい中、また天候も悪く、大勢の皆さまに当セミナーにご参加いただき、心から感謝申し上げる次第でございます。

年末から年始にかけて、百年に一度といわれる金融危機、それに伴う雇用情勢の悪化や企業の資金繰りの悪化といった報道が続き、各自治体、そして地域においては、まさに緊迫した状況で新年を迎えられたことと思っております。

政府としましては、皆さまご案内のとおりでございますけれども、昨年の10月に「生活対策」として27兆円規模の対策を打ち出し、また12月には43兆円規模のさらなる対策を打ち出しまして、年明けの通常国会に第二次補正予算案を提出したところでございます。このうち地方公共団体向けの政策としましては、地域活性化・生活対策臨時交付金として6,000億円、そして雇用創出のための基金醸成の事業としまして過去最大規模の4,000億円、さらには平成21年度予算で地方交付税の1兆円増額ということも盛り込まれております。総務省としましても、こうした地方を元気にする政策に全力を上げて取り組んでまいりますので、国民の皆さま、そして各自治体の皆さまのご理解とご協力をお願い申し上げたいと思います。

さて、本日のテーマであります地方行革についてでございますが、こうした厳しい社会経済情勢を背景として、急速に各自治体の取組が進んでいるところでございます。具体的に数字を挙げさせていただきますと、今朝の南日本新聞にも鹿児島県内の市町村の取組状況が報道されておりましたけれども、地方公務員数の削減につきまして、今、国では、平成17年度からの5年間で5.7%の削減という目標を掲げて取り組んでおりますが、地方自治体におきましては、これを大幅に上回る6.3%の削減、人数にしまして18万5,000人規模という大きな目標を掲げて取り組んでおられるところでございます。

また、やむにやまれず職員の給与カットに踏み切ら

ざるを得なくなってしまった自治体も、全国で6割以上に達しており、こうした各地方自治体の懸命の取組につきましては、私どももメディアや国会議員の皆さまに正確にお伝えをしているところでございます。ただ、一方で厳しい地域経済の状況などを反映し、国民の皆さまの地方の行財政運営に対する視線には、なお厳しいものがあることもまた事実でございます。各地方自治体におきましては、これからも引き続き、簡素で効率的な行財政運営のシステムを作り上げていくことはもちろんのこと、これからは行政だけではなく住民の皆さま、NPO、民間企業の皆さまといった多様な主体が連携して地域全体の力を高めていく、行政はその司令塔となって地域を運営していくという視点が、ますます強く求められるのではないかと考えております。

本日のセミナーは、そうした地方自治体を取り巻く状況の中で、今、地方自治体が実際にどのような取組を行っているのか、そしてこれから何が必要になっていくのかといったことについて、自治体の関係者の皆さま、そして地域住民の皆さまと一緒に考えていく機会を作ることを目的に開催したものでございます。

法政大学の名和田先生、そして前北九州市長で現在は内閣官房参与でいらっしゃいます末吉興様のご講演をはじめ、4つの自治体の担当者の方から事例発表もしていただくことになっております。また、先程司会の方のお話にもありましたが、意見交換の場も設けさせていただきますので、できるだけ多くの皆さまに最後までご参加をいただき、皆さまにとってこのセミナーをぜひ有意義なものにさせていただければ幸いです。

最後になりますが、本日遠方からおいでいただきました講師の皆さま、そして開催地として多大なご協力を賜りました鹿児島県ご当局に心から感謝を申し上げます。開会のご挨拶とさせていただきます。

本日はよろしくお願いたします。ありがとうございました。



岡積 常治
鹿児島県副知事

皆さま、こんにちは。鹿児島県副知事の岡積です。開催地を代表して、一言ご挨拶を申し上げます。

本日は鹿児島にも珍しく雪が降るような寒い日に、また足もとの悪い中に、このように多数の方に全国各地からご参加をいただきまして、誠にありがとうございます。心から歓迎を申し上げ、また感謝を申し上げます。

そしてまた、開催にあたりましてご尽力いただきました、総務省をはじめ関係の皆さまに心から厚くお礼を申し上げます。

さて、地方行政を取り巻く環境、状況は、ご案内のように大変厳しいわけでございます。少子化や高齢化が大変なスピードで進んでおりますし、また、国、地方を問わず厳しい財政状況でございます。さらに、我々の地域を支えていた、地域の財産であったコミュニティ、町内会や自治会など、こういった力も少しずつ弱くなっているような感じもいたしております。私が住んでおりますところの町内会も、会員数が少なくなったがために合併をする、脱会される方が多くなるという状況もございます。しかしながら、地域コミュニティ、近所づきあい、あるいは互助の精神など、こういったものをもう一回見つめ直すときではないかなと思っております。

行政が行うサービスにつきましても、行政だけで行うのではなくて、ボランティアの方々、NPO、地域

のコミュニティの方々あるいは企業の方々と連携、協働して進めていくことが求められているのではないかなと思っております。

そのときにやはり中心となるのは、地域社会、身近なところで地域を支えている地域コミュニティではないかなと思っております。本日、ご講演いただきます名和田先生には、鹿児島県が設置しました共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会の委員をお願いし、そのとりまとめに大変お世話になりました。そういったことも踏まえまして、本日ご講演いただくわけですが、事例発表や講演や意見交換などがございます。本日のセミナーを通じて、地方の行政の進め方、あるいは経営の仕方について、参考になる、あるいは新しいアイデアが出てくれば、大変ありがたいのではないかなと思っております。

さて、鹿児島県の宣伝を少しさせていただきます。

鹿児島県は、豊富な温泉、あるいは自然、文化、それから篤姫の放映でもございましたけれども、歴史もございます。黒豚、黒牛、焼酎などもございます。県外からお越しの方は今回、鹿児島の魅力も味わっていただければ大変ありがたいと思います。

最後になりますけれども、お集まりの皆さまのご健勝と、本セミナーが実り多いものとなりますことを心から祈念いたしまして、開催地としての挨拶とさせていただきます。どうぞよろしく願いいたします。



「『参加』と『協働』のコミュニティづくり」

講師：名和田 是彦
法政大学法学部教授

皆さま、こんにちは。ご紹介いただきました法政大学の名和田でございます。意義深いセミナーに基調講演者としてお招きいただきまして、感謝しております。

実は本日事例発表されます四つの自治体は、何らかの形で私が現地に赴いて勉強をさせていただく機会を持った自治体で、その意味では私は本日の基調講演者として、うってつけであるはずで、しかるがゆえに責任重大でありまして、果たしてうまく申し上げることができるかどうか、ちょっと心もとない気分がしております。けれども自分の普段着のままで申し上げるしかありませんので、そういう形で責めをふさぎたいと思っております。

開催地であります鹿児島県におかれましては、この2年ほどのあいだ、先程ご紹介ありましたけれども正式な名称を「鹿児島県共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会」という研究会を行われまして、これからの厳しい時代における地域社会づくりを、とくにコミュニティに焦点をあてて検討してこられました。私は遠方ながらその委員を務めさせていただき、それを通じて、自分が現在の自治体のコミュニティ政策の動向を整理するために使ってきた「参加」と「協働」という枠組みを、現場の動きに即して深める機会を持たせていただいたわけです。しかもそれだけのために来るのはもったいないので、鹿児島の離島などの集落を訪れて、調査させていただきました。私は元来横浜しか知らない研究者であったのですが、これを通じまして日本のさまざまな地域社会の様子を知ることができました。

この研究会は先ごろ、立派な報告書を作成されてきて完結しております。ホームページにも掲載されておりますので、ぜひご覧いただきたいと思っております。

本日はこうした鹿児島県における私の勉強、さらには事例発表されます自治体である志布志市、上越市、伊賀市、宮崎市での勉強を踏まえてお話をいたします。

自治体行政が抱える課題は多岐にわたりますので、コミュニティ、ないしコミュニティ政策はその一つに過ぎません。しかし私の考えでは、このところの自治体の政策動向の中で、コミュニティはますます重要性

を増していると思います。このセミナーで主題として取り上げるに十分値するというふうに思います。世の中の関心も地域コミュニティ、あるいは地域社会といったことについてかなり高まっているようで、このところ私のところにもいろいろな新聞社がお見えになるという機会が、劇的に増えております。

こうした傾向は私の考えでは、1990年代以降からはっきりしてきたと思っております。すなわち不況と財政危機という厳しい社会背景のもとで提唱されてきた「協働」という政策動向の中で、特に「協働」のパートナーとして企業やNPOとともにコミュニティが改めて重要な位置付けを与えられるようになったと思っております。こうした政策志向が明確な施策体系をなして実践されるようになるには、若干の時間がかかるであろうことはいうまでもありません。

神戸市はすでに、平成2年という時点で、おそらくバブル崩壊前からお考えのことだったので、おそらく「ふれあいのまちづくり条例」という条例を制定されて、そのもとで各小学校区に地域福祉的な活動を行ってもらおう住民組織である「ふれあいのまちづくり協議会」というのを設置して、従来の老人憩いの家をベースにした地域福祉センターという施設を拠点に活動してもらおうという仕組みが行われています。その後1990年代の半ばに、あとでご登壇されます末吉前市長がまさにその音頭をとられた北九州市や、あるいは宝塚市といった自治体で先駆的にこれに類似したコミュニティの仕組みが試みられてきています。

今、これに類似したというふうに申しました。といいますのは、自治体の区域を小学校区程度の小さなコミュニティエリアに区分するという点、これが一つです。それからそこに拠点施設とともに、住民の自主的な活動組織を地域の総力を挙げて設置するという点が第2です。そしてこの住民組織の主たるテーマが、地域福祉のような切実な生活課題であるという点。これがバブル崩壊以降の厳しい時代に対応した共通の動向であると思っております。

神戸市のコミュニティ政策のテーマは「ふれあいのまちづくり」という地域福祉でありますし、北九州市

の場合も実は所管しているのは保健福祉なのです。決して地域振興課ではなくて保健福祉の部署がまちづくり協議会というコミュニティ組織を所管しておられます。

こうした動向は今世紀になってさらに加速したように思われます。そうした中で地方自治法等に地域自治区という制度が法制化されたのも、皆さまご存じのとおりかと思えます。

さてそれではこの「協働」という政策動向はどのような内容のものなのか、どのような意味を持っているのかということ、少々具体的な材料をとって考えてみたいと思います。

「協働」という政策について自治体自身がどのように考えているか、そのうってつけの資料は他ならぬ自治基本条例であると思えます。何しろ議会の議決までいただき、当該自治体公認の定義をおいているわけですから。

配布資料に紹介しております杉並区をはじめとしてほとんどの自治基本条例は、その基本理念として「協働」とともに「参加」ないし「参画」を掲げています。普段行政と市民の関係を観察しておりますと、「協働」の話ばかりで「参加」はあまり登場しない気がするのですが、昨今の自治体の基本姿勢としては、「参加」と「協働」が同等な基本的理念、車の両輪だとされているわけです。杉並区の条例の定義規定では「参画」という言葉をお使いですが、「参画」とは「政策の立案から実施、および評価にいたるまでの過程に主体的に参加し、意思決定にかかわること」をいい、「協働」とは「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任のもとにその立場や特性を尊重し、協力して取り組むこと」というわけです。つまり「参加」というのは、意思決定にかかわることであり、「協働」とは取り組むことでもあります。したがって「参加」は市政に参加できる権利であり、「協働」は課題解決に自ら汗を流して取り組む義務であります。このことは杉並区自身が出されている説明チラシでより明確に述べられているところです。

このような考え方をコミュニティ政策に即して展開したとみられるのが、第27次地方制度調査会答申における地域自治組織の制度設計であります。その中では「基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないと

いうことが重要な視点であり、住民や重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」とあります。

ここで「また」という並列の関係を示す接続詞に注目していただきたいと思えます。「また」の前でいわれていることは、住民自治の充実、すなわち公共的意思決定を身近で民主的なものにするという課題でありまして、先程の自治基本条例の言葉では「参加」と呼ばれていた課題であります。これに対して「また」という接続詞のあとでいわれていることは、住民サービス、つまり公共サービスの問題であり、「協働」の課題であります。

このように検討してまいりますと、以上みたような重要な文章の中で表明されております考え方は、だいたい次のようにとらえられるのではないかと思います。

長期にわたる不況や労働市場の構造変化の中で、多くの住民が抱えている生活課題を自らの力だけで解決することが難しくなっています。たとえば、所得の一部を支出して市場で出回っているサービスを購入するということによって、自らの生活課題を解決することが難しくなっています。したがって公共サービスに依存する割合が多くならざるを得ないというのが今の状況であります。

ところが公共サービスの供給主体として最大手の行政は、財政危機のためサービス提供を縮減、重点化せざるを得ない。そこで行政以外の公共サービスの担い手を発掘して、政策上位置付けていき、これとのパートナーシップ、連携によって公共サービスの質と量を確保していかなければならない。そうしないと社会的な弱者から順次落ちこぼれてきまして、日本社会は殺伐としたものになっていき、最終的には社会全体が破たんするということになりかねません。

それでは行政以外の公共サービスの担い手とはどこにいいのか。これはよく「新しい公共」といわれているのはご存じのとおりであります。行政ではないといっているのですから、とうぜん民間の側にいるわけです。最近はやりの言葉でいいますと「市民社会」の中にいるというわけです。よく民間社会はエゴイズムの領域として理解されがちだけれども、実はそこに他人のため、みんなのため、公共のために活動しようとする力もまたあり、それに依拠して、厳しい時代において必要な公共サービスの質と量を確保していこう。これが「協働」という政策動向の基本的な考え方です。

さてここで先にみた二つの文章、自治基本条例と地方制度調査会答申を思い起こしましょう。ここで留意すべきことは以下の2点です。

まず第1に、行政と連携してこの厳しい時代においても住民の幸せの基盤を守るべく、公共サービスの質と量を確保していく活動を行う民間の側の主体として、やはりコミュニティが基軸であろうということです。コミュニティこそが新しい公共の大きな担い手であろうと思います。特に阪神淡路大震災においては、まさに民間の中にありながら、他人のため、みんなのために活動しようというボランティアが全国から集まり、新しい公共というものの存在をみんなが確信するきっかけとなりました。しかしこうした広い範囲を移動する人たちの公共的な活動はもちろん重要でありますけれども、普段の日常的な生活においても地域における住民生活を守っている最大の担い手は、自治会、町内会をはじめとする地域の活動団体であり、これを基盤に形成されているコミュニティというものが、協働のパートナーとしてまずもって着眼されなければならないと思います。

しかし今、自治会、町内会は、長期低落傾向に悩んでいます。私も最近論文に書いておりますけれども、とくに今世紀にはいつてからの自治会、町内会の加入率の落ち込みが全国的に共通しており、かつその落ち込みの度合いがはなはだしいということは憂慮すべきであると思います。このことについては、鹿児島県の研究会の報告書の中にデータとともに書いてありますので、のちほどご覧いただきたいと思います。

そこで、最近「コミュニティ・プラットフォーム」などといわれる、小さなコミュニティエリアでの住民組織を設置し、自治会、町内会をはじめとして地域の中の、それこそ新しい公共を統合して地域の力を高める制度が試みられているわけです。本日、事例発表をしていただく自治体は、まさしくその代表的な例であります。

以上のとおり、協働のパートナーとしてコミュニティは基本的であり重要であるというのが、留意したい第1の点であります。

次に、留意したい第2の点です。以上のような次第で、1990年代以降行政が提供している公共サービスだけでは住民が必要としている公共サービスに足りないということが明らかになったため、それを確保するために「協働」ということがとりわけ強調されておりますが、よくよく考えてみると、これは住民に今まで以上に地域で汗を流してもらおうということですから、そ

れに伴う資金とか権限とか権利とかをはっきりさせていかなければならないということです。権利も与えないでただ働く義務だけを押し付けるというのは、虫の良すぎる話であります。

そこで、先にみました「参加」と「協働」とが、やはり車の両輪のようにバランスを取っていく仕組みがつくられなければならないと思います。結局、私が今日の講演で申し上げたいことを一言で言いますと、この「参加」と「協働」のバランスをとった仕組みを作って、これからの時代に対応した実践にチャレンジしていこうということに尽きます。

私自身も横浜で市民活動をやっておりまして、本当はこの実践のチャレンジの方をお話したいのですが、今日は役柄上、仕組みの方を重点的にお話することにしております。

以下、本日ご登壇いただく自治体の試みを簡単に検討することによって、現在の自治体のコミュニティ政策の課題を探ってみることにいたします。

四つの自治体にはそれぞれに個性があり、コミュニティの仕組みづくり、コミュニティ・プラットフォームづくりといっても、それぞれの課題と個性によってさまざまな様相を呈しております。これを簡単に鳥瞰することによって、これからのコミュニティ政策の基本的な留意点が整理できるように思われます。

まず上越市から申し上げます。平成17年1月1日に上越市は周辺13町村を編入する形で、人口21万人、面積973平方キロメートルの新しい上越市が誕生いたしました。この13の旧町村には合併特例の地域自治区がおかれまして、各区には区総合事務所という役所の出先と地域協議会という住民代表組織がおかれまして、その仕組みの運用を模索するために、上越市は「上越市における都市内分権および住民自治に関する研究会」という研究会を設置されまして、平成18年度のあいだ検討を行われました。私も実はその委員でございまして、参加をさせていただいております。その機会に、地域自治区の運用の模様なども見学をさせていただきました。

この上越市の場合、何よりも特徴的なことは、「上越市地域協議会委員の選任に関する条例」に基づいて市長が地域協議会の委員を選任する際に、各区の住民による投票を行うということにした点であります。これを根拠として、上越市は、地域協議会の議決が緩やかな拘束力を持つ、あるいは地域自治区が準団体性を持つといった考え方をしておられます。そのことは鹿児島県の研究会の報告書にも引用されております。上越

市の場合、投票制度を採ったということが非常に果敢な取組であったと思います。

日本の地域自治区制度は、確かに地方制度調査会答申にありますように参加の理念にこたえる、つまり身近な地域レベルに民主的な意思決定の機会を保証するという意味合いも持っておりますが、同時に協働の理念にもこたえるという面を強く持っております。

外国に比較対象を求めますと、私が研究しておりますドイツは、参加一辺倒の仕組みであります。これと比べると日本の地域自治区制度は大いに異なっており、参加とともに協働を基本理念にしているわけです。

しかし、上越市の試みはどちらかというドイツ型でありまして、合併のソフトランディングという課題意識からでありましょうか、この参加の理念を重視した運用をされております。それが地域協議会委員の投票による選任という仕組みに、よく表れていると思います。合併によって市政が遠くなり民主主義が薄くなるという問題に、最も真剣に向き合った取組として上越市の試みは重要な意義をもっていると思います。しかしこのため、協働という面はやや薄い感じがしておりました。地域協議会委員の4割程度を元議員が占めるという構成もあって、地域協議会の様相はどちらかという議会的であり、地方制度調査会答申がいつておりました、「協働の活動の要」というわけでもなかったと思います。

しかしこれとは別に、「住民組織」といわれているそれぞれの地域自治区の公共サービスの実働部隊が存在しておりまして、これが協働の取組の大きなパートナーとなっています。この点は宮崎市において、地域協議会という審議議決機関のもとに、「地域まちづくり推進委員会」という別な住民組織が実働部隊として設置されるという仕組みと比較的似ていると思われます。

さらに上越市は、合併特例の地域自治区の期限を5年という短い期間に設定されまして、退路を断って地方自治法上のいわゆる一般制度としての地域自治区に移行する、不退転の決意を当初から示しておられました。去年の秋に周辺13町村の地域自治区は、一般制度の自治区に移行されたそうであります。

一般制度にするためには、それまで地域自治区が設置されていなかった合併前の上越市も地域自治区に区分せねばなりません。ではどのように区分するか。ここでまた地域自治区の運用を参加の理念の方向に振るのか、協働の理念の方向に振るのか、そのバランスの落としどころを政策的に判断せねばならないわけです。

今のところどうやら昭和の大合併前の町村、すなわち小学校区程度のエリアと思われます。普通はこれを連合自治会のエリアというのですが、上越市の場合はいわゆる連合自治会というものはなく、自治会長さんの地区の協議会というものがあるようではありますが、そのエリアが普通でいう連合自治会のエリアであります。このエリアを基本にして、合併前上越市を地域自治区に区分するという方向が、今、大体固まっているかなと思います。そうしますとこれはどちらかという、協働の理念の方にシフトした方向性ではないかと思えます。

また先般、2度目の地域協議会委員の選任が行われましたが、ここではどの区でも立候補者が定数に達しなかったため、投票は実際には行われませんでした。そして元議員の委員の数も激減したと聞いております。こういった事態も、地域自治区制度の運用を協働型にシフトさせる要因になるのではないかというふうに思えます。

上越市の試みは、参加と協働のあるべきバランスを探る重要な試みであると思います。特に、投票という仕組みを果敢に採用されたことは、参加の理念の実践として重要であると思います。私としては、投票によって身近なコミュニティの代表を選ぶということが、日本の政治文化の中でも、ごく普通に行われるようになるということを実は期待しております。といいますが、住民に身近な課題の決定権を与えるためには、やはり選挙によることが望ましいと思うのです。しかし選挙というと、どうしても本当に地域で汗を流す人ではなくて、政治的な野心のある人が立候補しがちではないかというジレンマがあるわけです。選挙をすれば参加は進むけれども、協働には障害になりそうだという危惧がかなりあるというのが事実であります。しかしよくよく考えると、自治会長さんを住民の投票で選んでいる地域は、実はけっこうあります。選挙というやり方がおよそ日本の地域文化になじまないという



わけでもないのです。

上越市の非常に貴重な実験だったと思うのですが、投票制度のうちでも地域協議会が無給のボランティアであることからして、立候補した人に対する市民の態度もおのずと、政治家に対するものとは違うものがあるといった事実もあります。こうした実践を積み重ねて日本の政治文化が成熟し、真に地域に信頼される人が選挙によって選任される、そしてその合議体が真に決定権を持つという身近な民主主義の仕組みが、将来展望できるとすばらしいと思っております。参加と協働がともに進む政治文化が日本で成熟していくための重要な実験を、上越市が行われていたのだと私はとらえております。

次に宮崎市であります。宮崎市は、平成19年3月に私ども、お忙しいところ大勢でおじゃまいたしまして調査をさせていただいたご縁で、私は遠方ではありますけれども、地域コミュニティ税に関するいわゆる評価委員会の委員を仰せつかっておりまして、継続的にかかわらせていただいております。

地域自治区という制度ができた時点での私の予想は、この制度は使いづらい面が多く、メリットが少ない、おそらく合併のソフトランディングとしてはともかく、コミュニティ政策のツールとしては機能しないだろうと予想しておりました。ところがどうも宮崎市は、この仕組みをまともにコミュニティ政策として適用しようとしていると思われましたので、私どもはすぐに調査におじゃましたわけです。

実際に行ってみますとその使い方は、まさに地域協議会を「協働の活動の要」とするもので、協働の理念にそったものでありました。地域協議会の委員の選任は、これまで日本のコミュニティ政策ですずっと行われてきたように、自治会をはじめ地域の諸団体の代表者と公募委員からなるという構成であります。また各地域自治区の地域事務所には嘱託で2名の地域コーディネーターが配置されておりまして、地域住民の協働の活動を支援しております。宮崎市では15の一般制度の地域自治区の他、合併特例区が三つありますけれども、その合併特例区協議会の様相も、合併特例区の制度に規定されてやや議会的ではあるのですが、委員のかたがたのお気持ちはかなり協働型であると思えます。

地域自治区は法律上の仕組みですので、法律の作り方に規定されて運用されざるを得ないわけです。その結果、行政と住民が気づかれましたのは、地域協議会はたしかに住民代表機関なのですけれども、法律上は

行政の末端機関であるわけです。そうすると補助金の受け皿にもならないし、審議機関であるために実際にその議決を実行するために、自ら行動するということができない。だから議決を執行するための住民組織が別に必要であるということに気づかれたわけです。

地域協議会の議決を執行する役割を担うというのは、先程比較の対象として持ち出しましたドイツにおきましては、もっぱら行政の役割であります。しかし協働の体制づくりのためのツールである日本の地域自治区の制度におきましては、地域協議会の議決を地域の総意として受けとめて執行するのは、一部は行政であるけれども、他の一部は住民自身であるということになります。こうした考えを比較的 naturally 受け入れたところが日本の特徴であろうかと思えます。

こうして宮崎市の各地域自治区では、住民組織がいわば二重化することになります。すなわち地域の総意を決定する法律上の議決機関である地域協議会と、これを執行する地域まちづくり推進委員会という任意団体であります。二重化すると一見複雑に見えるわけですが、実際にはそれほど現場に混乱をもたらしているようには思えません。法律の仕組みを使ったために、余計な住民組織が増えたと評しうものかもしれませんが、私はむしろこの講演で強調しておりますように、参加と協働が車の両輪であることを自覚させる機縁となっているように思います。地域協議会が参加の仕組みであり、地域まちづくり推進委員会が協働の仕組みであります。そして協働の仕組みである地域まちづくり推進委員会には、今、多くの住民がメンバーとなりつつあります。これだけ地域に働き手が発掘されているという成果があるということをおそらくあとの事例発表でご紹介いただけるのではないかと思います。

それから、宮崎市の場合、何といたしても「地域コミュニティ税」の話の少し申し上げざるをえません。

私はここで「参加」ということを問題にしております。つまりコミュニティにおける意思決定の問題を申し上げているのですが、具体的にはなかなかイメージしにくいものがあるようであります。私もさまざまに事例をあげたり、ドイツの例を引いたりして講演や委員会で説明をしますが、今一つわかってもらえません。

鹿児島県の研究会におきましては、今年度にはいつてからほとんどこのテーマばかりやっていたというくらい、力をいれております。それだけこのテーマが難解であるということでもあります。

コミュニティの仕組みを持っている参加の面、すなわち住民自身が自らの事柄の決定主体となるという、この面をはっきりと意識する場面はおそらく現在の日本のコミュニティの仕組みにおいては、コミュニティへの一括的な補助金の使い方を住民自身が決めるという場面ではないかと思います。このようにいうと「あっそうか、あのことか」というので、たくさん例があるのにお気づきかと思います。さきにあげました1990年代のコミュニティ政策の先駆的な取組であります北九州市においても、各小学校区のまちづくり協議会に、それまで地区内の各団体に交付されていた補助金を一括して用途を定めずに交付しておられます。しかしこれは原資が税金であるわけです。税金の使い道を議会でない主体が決めていいのかという問題があります。ですから当然、議会の承認のもとに、各地域で地域を十分に代表していると考えられる審議機関が慎重に審議した上で使い方を決定すべきであり、また使ったあとも透明で厳正な評価が行われるべきであります。こうしたことは、協働の取組に必要な活動資金を確保するために、どうしても必要な仕組みであることは注意すべきであります。

宮崎市のコミュニティ税はこうした資金確保のやり方のうちでも、堂々と議会が議決して税として確保する、それを議会が基金に積んでいただいて各地域自治体に配分する、そして各地域協議会が用途を決めるといふ、実に法律上の仕組みにそった民主的なやり方であると思います。こうやって明確な仕方でものを運んだからこそ、実は今、市民のあいだで議論が沸いているわけで、それが行政の方々には大いに負担を強いるものであるわけですが、民主主義のためにも、またコミュニティのためにも決して無駄な議論ではなかったと思います。

一般に、協働の取組の資金、さらには民間の主体が独自に社会貢献活動を行う際の資金は、今後、行政サービスが縮小・重点化していく中で、ますます重要になる問題だと思います。こうした活動を、ボランティアであってお金がかからないはずだと思っている行政職員がいらっしやいましたら、即刻勉強し直すべきだと思います。必ずお金はかかります。活動資金確保の方策として、寄附によるファンドをつくるか、あるいは千葉県市川市でやっておられますような1%支援制度のようなやり方があります。あるいはまた、コミュニティ・ビジネスのようなやり方もあります。

本日はそれに触れることはできませんけれども、活動資金の供給源としてやはり税金は重要でありまして、

かつ税金である以上民主的なコントロールのもとに透明な仕方を使うルールをつくる必要があるということでもあります。このことを宮崎市の一連の実践の中から学ぶことができると思います。

さて、地域自治体の例が続きましたけれども、そうでないコミュニティ政策の事例も重要なものがたくさんあります。

本日は伊賀市がおみえであります。伊賀市は条例、しかも自治基本条例で住民自治協議会というコミュニティの仕組み、コミュニティ・プラットフォームを自ら制度化しておられます。

一般には地域自治体制度は使いにくいと考えられております。その理由を大きくいうと二つあると思うのです。

一つは、一般制度の地域自治体の場合、自治体の区域をくまなく区分しなければならないということです。これは内閣法制局が、住民自治の仕組みであるから自治体のあいだで違いがあってはおかしいと固執した結果でありました。したがって、内閣法制局は「参加」の文脈に固執されたということであり、「協働」の仕組みとしては、やや使いづらくなったということです。

伊賀市におかれても、想定されたエリア、すなわち連合自治会、町内会のエリアのほとんどで住民自治協議会が立ち上がったという結果ではありましたが、制度を作る時点ではこれほど多くの地域で、順調に住民自治協議会が立ち上がるということは予想されていませんでした。だから自治体の区域にくまなく作るということを要請されては、地域自治体制度は採用しがたいということになったわけです。

もう一つ、地域自治体制度におきましては、地域協議会の構成員になることができる者を、地域自治体の区域内に住所を有するものに限定しています。言うまでもなく民間の中の公共的な社会貢献的な力、いわゆる新しい公共を発掘し活性化していくためには、地域の住民だけではなく在勤、在学、さらには在活動者も巻き込んだ協働の体制を作りたいわけで、住所を有するものだけに限定しているのは面白くないということになると思います。私自身も横浜市で活動しておりますけれども、住んでいるのは緑区で、活動しているのは港南区であります。

伊賀市の条例におきましても、住民自治協議会のメンバーについて、会員にはその区域に住む者、または活動する個人、団体、事業者等であれば誰でもなれることとしています。条例の規定とともに私が担当の方にお話を伺ったところでは、協働の仕組みづくりと

もに、この仕組みの参加の側面、つまり住民自身が自らの事柄の決定主体となるという、民主主義の側面に大きな注意が払われていることが重要だと思います。条例の作り方も法制的にずいぶん検討されたと思いますが、住民自治協議会の権限が最大限大きくなるようにされていると感じます。担当者のお話でも、住民自治協議会は地域のための仕事をする仕組みであると同時に、地域の意思決定機関でもあるという点を強調されました。

それから住民自治協議会は、当該地域の総合計画を作ることを求められておりまして、実際にも各地域ともかなり総括的な計画を作られているのですが、その取組の根底にはやはり地域福祉的な考えがあるように思われます。やはり、1990年代以降のコミュニティ政策の特徴を共有した仕組みであるわけです。

伊賀市の仕組みが合併協議のプロセスで焦点を結んでいくにあたって、社会福祉協議会が大きな役割を果たしたと聞いております。実は伊賀市の社会福祉協議会は、いわゆる社協業界では非常に有名だそうでありまして、その力量はたいしたものでもあります。平成12年の社会福祉法改正で、自治体に策定が義務付けられた地域福祉計画を、条例上の仕組みの一部として担保していくという戦略を伊賀市社協が描かれたのも、卓抜な着想だと思います。厚生労働省がいつている地域福祉計画の「小地域」という考え方を、都市内分権制度の一種だと見抜かれまして、基本条例における住民自治協議会に合流することが理にかなっていると見抜かれたのは、さすがというべきだと思います。

しかしそれ以上に伊賀市の取組を見ると、やはり1990年代以降の自治体のコミュニティ政策の重点が、住民の切実な生活課題に向き合う地域福祉的なものとなってきたという大きな時代潮流を、そこに見ないわけにはまいりません。

そして伊賀市は、参加と協働のほどよいバランスの仕組みを独自の条例によって構築し、時代の課題に向き合おうとされていると思います。

最後に当地鹿児島県の状況を瞥見いたしましょう。

県において研究会をつくられまして、その中でも参加と協働の問題がかなり基軸となって議論がすすめられてきました。すなわち住民を単に公共サービスを受ける客体としてではなく、住民が地域コミュニティにおいて課題解決に主体的に参加していけるような、地域コミュニティを再生創出するにはどうしたらいいかという「協働」の視点とともに、そのような地域コミュニティがその地域の住民を代表するという、民主的

正統性を持つことにより、住民自治の充実につながるような基盤の構築という「参加」の視点も自覚的に採用されたのです。のちほどぜひ冊子、ないしはインターネットのホームページをご覧くださいと思います。

もちろんこうした研究の背景になっておりますのは、各自治体さらには地域の貴重な取組であります。地域レベルのことを少しお話ししたいと思います。

一つは、いわゆる「やねだん」、すなわち「柳谷町内会」というのが鹿屋市にありまして、さまざまな受賞歴によって全国ブランドとなっています。会長の豊重哲郎さんは県の研究会のメンバーでもありました。我々はみんなで出かけて行って、一泊して学んできました。人を尊重し、人の力を生かす市政、それを基盤に会員全員参加の地域づくりを演出する手法、集落営農によるコミュニティ・ビジネスの実践、地域への人口の定着を図るアーティストの移住の手法など、非常に斬新な手法が印象的でありました。その背景には、人間への限りない信頼があると感じました。

もうひとり研究会の委員でありました永山恵子さんという方は、鹿児島市の高台にあります吉野地区で「よしのねぎぼうず」というNPO法人をやっておられました。NPOというと普通、自分の関心のある特定テーマに邁進するといわれますけれども、私が見ているうちでもいくつか、地域の課題をきちんと見つめて、地域に足りないニーズを充足しようという総合的な志向を持ったNPOがいくつかあります。「よしのねぎぼうず」はその一つだと思いました。

鹿児島もまた、こうしたすばらしい地域力をもった取組が見られるところだと強く感じます。

最後にぜひとも協働の理念的意味ということを上上げて終わりにしたいと思います。

協働というのは、厳しい時代における我慢にすぎないんだらうかという思いを、多くの方がお持ちではないかと思えます。私はそうではないと思えます。協働には理念的な積極的な意味合いがあると思えます。そ



れに沿って政策を展開することが重要であると思いません。

先程ドイツのコミュニティ・プラットフォームが参加型に特化していると申しました。ドイツに限らずヨーロッパ諸国は、いわゆる手厚い福祉国家型の国づくりをしており、高福祉高負担の体制であるわけです。したがって公共サービスを提供するのは行政の役割であり、国民の役割は主として多額の税金を負担することとその税金がきちんと使われているかどうかを民主的に監視することにあります。しかし、ヨーロッパ福祉国家も財政危機が深刻で、日本でいう協働のような取組をしています。第3の道などといわれているのも実態としてはそのようなものであるかと思えます。ただ、福祉国家的な国民的合意が根強いために、人々はなかなか市民活動のようなことをしようとしないので、動きは遅々としています。

そんな中で協働がヨーロッパで比較的うまくいっているのは、貧困地区の福祉的なまちづくりプログラムです。そこでは住民が自ら汗を流すことで、失われた自信を回復し、ダメな地域だという評判を覆すことが目指されています。詳細はお話しできませんけれども、協働の活動が市民社会の人々に自信を与え、よい

地域社会を自ら形成していくことができるという確信を生んでいるという効果に着目していることは、我々日本人も学ぶべきであると思えます。

財政削減効果よりも大事なものは、住民の誇りを保持し、地域社会形成の主人公としての自覚を形成することであり、ここに協働の大事な理念的な意味があります。そしてこのことを敷衍して考えると、地域のどんな人でもそうした誇りを持ち尊厳ある一生をおくるという理念、まさに福祉の世界でノーマライゼーションといわれている理念にたどり着きます。

さきにもみした「柳谷町内会」の実践を思い起こしていただきたいのですが、どんな人でもその良さを見いだして、それを集落の人が注目するように演出していく。その根底には人間への無限の信頼、人間の可能性と力を引き出そうとする、豊重会長のリーダーとしての姿勢があると思えます。

この福祉的理念が協働の取組を通じて、日本人の普通の生活文化となることが協働の理念であり、また我々が協働の取組を推進していくことの最大の意義だと考える次第であります。

以上をもちまして私のお話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

地方行革セミナー in 鹿児島

「参加」と「協働」のコミュニティづくり

名和田是彦（法政大学）

1. はじめに ～1990年代以降の自治体のコミュニティ政策の基本動向～
2. 「参加」と「協働」とは？
 - (1) 自治基本条例における参加と協働
 - (2) 第27次地方制度調査会答申における参加と協働のとりえ方と「地域自治組織」の提唱
 - (3) 協働の焦点としてのコミュニティ
3. コミュニティの仕組みづくりを通じた参加と協働の実践
 - (1) 上越市の参加型地域自治区の実践の意義
 - ① 地域協議会委員の選任の投票制度
 - ② 「住民組織」による協働の取組
 - ③ 合併前上越市への地域自治区制度の導入
 - (2) 宮崎市の協働型地域自治区の実践の意義
 - ① 一般制度としての地域自治区
 - ② 地域協議会と地域まちづくり推進委員会
 - ③ 地域コミュニティ税の試み

(3) 伊賀市の自治基本条例によるコミュニティ・プラットフォームの試み

- ① 地域自治区制度の「使いにくさ」
- ② 「住民自治協議会」の組織と機能
- ③ 地域福祉計画との連動

4. 鹿児島県における「共生・協働」の地域づくり

(1) 共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会

(2) 志布志市のふるさとづくり委員会の試み

(3) コミュニティにおける総合的地域づくりの方向性

- ① 鹿屋市柳谷町内会
- ② 鹿児島市吉野町 NPO 法人よしのねぎぼうず

5. 協働の理念的な意味

(1) ヨーロッパでの協働の取組から

(2) ノーマライゼーションと福祉文化の共有

【参照資料】

杉並区自治基本条例から

第2条(定義)から:

「3 参画

政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わることをいう。

4 協働

地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことをいう。」

区がつくっている条例の説明チラシ:事業者については、「区政への参画や区政の情報を知る権利が保障されています。また、負担を分かち合い、住環境に配慮して安心して住めるまちづくりに協力するよう努める責務も定められています」、区民については、「区政への参画や区政の情報を知る権利、住民投票を請求する権利が保障されています。また、負担を分かち合い、区と協働して地域社会の発展に協力するよう努める義務も定められています」と、それぞれ説明されている。

第27次地方制度調査会答申(2003年11月13日)から

「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。」

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」

「地域自治組織は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものとし、基礎自治体の一部として事務を分掌するものとする」。「地域協議会は、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができることとする。なお、基礎自治体の判断により、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の予算、基本構想、重要な施設の設置及び廃止等一定の事項については、基礎自治体の長に必ず地域協議会の意見を聴くよう求めることが考えられる」。

「地域協議会」は、「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」。



『共生・協働・自立』のまちづくり<鹿児島県志布志市>

留中 政文

志布志市企画政策課地域政策係長

こんにちは、志布志市企画政策課の留中と申します。説明に入ります前に、ハッピーをご覧いただきたいと思えます。これは、志布志市が進めております「志のまち」のシンボルマークでございます。

本日は、本市が取り組んでおります「共生・協働・自立」のまちづくりについて、ご説明させていただきます。

はじめに本市の紹介です。本市は、平成18年1月1日に3町合併により誕生し、総面積は約290平方キロメートル、人口は平成20年12月1日現在で3万4,760人です。本市は鹿児島県の大隅半島、志布志湾の湾奥ほぼ中央に位置し、海岸部一帯は日南海岸国定公園に指定されています。また志布志港は九州で唯一、中核国際港湾に指定され、現在整備が進められております。

本市の振興計画の将来像では「やすらぎとにぎわいの輪が協奏するまち」としております。新しいまちづくりがはじまった本市においても、行政需要の多様化、急速な過疎化と少子高齢化が進む中で、限られた財源で最大の効果を上げるためには、市民や企業、民間団体、NPO、行政等がそれぞれ創意工夫に努め、連携し支え合うことが必要です。

そのまちづくりに欠かせないのが「共生・協働・自立」の社会づくりであり、お互いを尊重し、適切な役割分担のもと協働していくことは、21世紀の地域行政の新しい仕組みづくりであると考えています。「共生・協働・自立」の社会づくりとは、みんなが知恵を出し助け合い、従来、地域社会が持っていた力を再生することであり、この社会づくりを推進していくために必要なものが「志」の精神です。

本市は、平成19年4月24日に、語呂合わせから4月24日を「しぶしの日」として定め、「志のまち」を宣言いたしました。「志のまち」とは、「高い志」と「慈愛の精神」を持ってまちづくりを推進していこうとするもので、そのことから、まちづくりの基本理念を「志のあふれるまち」としています。「志のあふれるまち」とは、市民すべてが幸せを共有できるまちづくりを推進していこうとするもので、このことが「共生・協働・自立」のまちづくりにつながっていくものと考えてお

ります。

さて、本日のテーマは「共生・協働・自立」のまちづくりですが、市の振興計画の中で、まちづくりの方針として七つの基本目標を掲げております。その目標の6番目に「市民が輝く共生・協働のまち」を定め、また、重点プロジェクトの1番目にも「市民が輝く『共生・協働・自立』のまちづくり」を取り上げ、市の重要施策として取り組んでいるところです。

それでは、本市の「共生・協働・自立」の取組ですが、大きく八つの事業に取り組んでおります。

最初にふるさとづくり委員会事業についてご説明いたします。この事業が、この場に立たせてもらったきっかけになったと思っておりますので、この事業を中心に説明させていただきます。

新しい時代の状況と課題に的確に対応するため、自己決定、自己責任のもと地方分権が進展していますが、地域生活者の実態に根差した地域づくりを進めるためには、多様な市民の声が反映された、市民参画型のまちづくり体制の推進と、市民と行政がともに協力し支え合うことにより、市民が生涯を通じて安心して暮らせる活力ある「共生・協働」による地域づくりシステムの確立が求められています。

そのために、そこに住んでいる市民が主役になり、住民総意のまちづくり、住民総参画の行政を理念として、合併前の旧志布志町で、平成14年度に小学校区を単位とする公民館ごとに、「ふるさとづくり委員会」を公民館とは別の組織として設立していただきました。その後合併して志布志市になってからも、「いい事業だから取組を拡大しよう」ということで、委員会のなかった残りの二つの地域にも設立をお願いしまして、全部で21地区中20地区に委員会を設立していただきました。

委員会に対する行政の支援として、委員会設立や地域活性化プランの作成経費として、初年度一律30万円を助成しました。これは、用途を特定せずに自由に使ってもいいということで、例えば先進地への視察研修や、自由な発想を引き出すための会議費として使うことも可能でした。その他、行政の支援として、各委員

会に課長級を除く全職員をサポート職員として配置しております。このサポート職員は、委員会においては役員としての位置付けではなく、黒子あるいはパイプ役として、サポート的な役割で参画しています。例えば、ワークショップへの参加、プランづくりへの情報提供、環境美化活動やイベントなどの裏方での参加、事務的な役割も担っております。そうすることで、地域と直接ふれあう機会が生まれ、地域を知る、人を知ることにつながり、信頼関係が生まれ、職員の学習の場、意識改革につながっていると考えております。

ワークショップでは、地域の現状、課題の把握、地域資源の発掘などを行い、地域の特性、資源等の再確認のために地区点検マップを作成し、地域の課題等を整理し、ふるさとの魅力を生かした地域活性化プランというものを地域振興策としてまとめております。これは、地域自ら行う事業、行政と地域が協働で行う事業、行政に依頼する事業の三つに分けることができます。市内 20 地区のふるさとづくり委員会が、特色ある地域づくり活動を地域活性化プランに基づいて実施しており、行政は毎年度 50 万円を上限に補助し、活動を支援しております。

先程名和田先生のお話にもありましたコミュニティ・プラットフォームですが、地域住民組織である委員会が地域課題の把握、対応策の検討及び具体的な活動を自ら決定、実践することによって、共生・協働によるコミュニティ・プラットフォームの構築を目指しております。

また、活動が活性化することで、本市が取り組んでおります「市民が輝く『共生・協働・自立』のまちづくり」の促進が図られ、志布志市全体の活性化につながっていくものと考えております。

ふるさとづくり委員会を簡単にまとめてみますと、地域の課題や特性について、そこに住んでいる住民が考え、話し合い、計画を立て、住み良い地域づくりに向けての活動を、地域資源等を活用しながら実践していくことであり、それを行政が支援し、また協働して住み良い環境をつくり、次世代に引き継いでいくことであると考えております。住民を巻き込んだ活動であることから、楽しみながらやるといった遊び心とか、テーマも型にはめずに自由な発想で夢を話す工夫、地域の描いた構想を実現する手法を行政が見いだしたりアドバイスしたりしながら、住民と合意の上で進めていくことが大切です。

資料にありますふるさとづくり委員会のフロー図は、行政と委員会の「共生・協働」によって、将来の目標

の「自立」に向かって取り組んでいることを表しております。

先程お話ししましたとおり、地域活性化プランに基づく事業は大きく三つに分けられますが、その概要についてお話しします。

まず、地域自ら実施する事業ということで、各委員会の活動の様子を少し紹介したいと思います。地域の資源である竹で竹炭をつくり、祭りなどで販売し、自主財源の確保に向けた取組をしている委員会があります。ふるさとの良いところを見つめなおすために、委員会が作成したふるさとマップもあります。また、過疎化などで地域内にある地名の由来や歴史などが、次の世代に残すことが難しくなったため、郷土史を作成した委員会もあります。

次に、行政と協働で行う事業です。伐採されて景観上良くなかった丘に地域で植樹を行い、「ふれあいの森公園」として整備いたしました。また、「ふるさと交流館」は、委員会など地域の要望によって整備されました。地域の核となる施設が整備されたことにより、地域内に伝わる神楽を子どもたちが伝承しております。

最後に行政に依頼する事業ですが、財政的なこともあり、なかなか難しいことですが、委員会などからの要望もあり、現在、定住人口受け入れに向けた取組として宅地造成を計画しております。

このように各委員会は、地域の資源等を活かした魅力ある活動を展開しています。

次に、事業審査についてです。

昨年度までは、課長会で構成する実施委員会で事業の審査を行っていましたが、内容の説明だけに終始し、質問が出にくいということもありました。そこで、今年度から委員会及びサポート職員代表、担当課職員によるヒアリングを行うことにしました。これにより、活動内容の把握、地域活性化プランとの整合性の確認ができ、随時ヒアリングを実施することで早期事業実施につながっています。また、委員会が抱えている課題等を出してもらい、情報の共有と意見交換により、よりよい活動になるように努めているところです。ヒアリングでの審査項目も、目的、実現性、関係機関との連携、事業効果など継続的な取組が期待できるか、発展性があるか、地域全体や近隣地区への波及効果、課題解決へ向けた取組かどうかなどを審査し、地域活性化プランの見直しも随時行いながら進めているところです。

この他、視察研修や情報交換なども、毎年行いながら委員の意識向上、連携強化に取り組んでいます。

委員会設置による成果としては、地域の特性や資源の再現、行政主導から住民主導への転換、市民の地域づくりに対する意識の向上、地域の人材育成などが挙げられます。また、地域住民自らがまちづくりの計画段階から市政に参加できる体制にあることで、「自分の地域は自分たちで考え、行動する」という協働のシステム構築が図られております。

しかし、委員会も何も問題がないわけではなく、今後の課題として、まず自主財源の確保が挙げられます。地域資源等を活かし、自主財源確保に努めている委員会もありますが、行政からの補助金に頼っているところも多く、将来の自立を目指すためにも自主財源の確保が課題です。次に、地域によって取組に温度差があるということです。市街地と山間地域では、人口や地域資源も異なり、それぞれに特性を生かした活動がなされていますが、反面、人材不足や高齢化などで、関わる方の意識の違いもあり、取組に温度差がみられます。それから、補助金額のあり方です。人口の多いところ、少ないところ、事業の内容にかかわらず、上限1地区50万円になっていることが課題であり、今後は事業内容について評価制度を導入し、取組に応じた補助金額を決定するなどの方法を検討していく必要があると考えております。最後に未設置地区の解消です。1地区だけ委員会未設置の地区があり、設置に向けた働きかけを今後も続けていく必要があると考えております。

このように、委員会もいくつかの課題を抱えていますが、事業実施から6年目ということで、一部見直しも検討しながら、住民総意のまちづくり、「共生・協働・自立」のまちづくりを目指してさらなる取組をしていきたいと考えております。

以上でふるさとづくり委員会についての説明を終わります。

ふるさとづくり委員会以外の取組について、簡単にご説明いたします。

最初に共生・協働・自立推進事業ですが、これは市民提案型共生・協働・自立モデル事業と共生・協働・自立の社会づくり担い手育成事業の二つに分けられます。市民提案型事業は、ある程度大きな公共性のある事業を想定しており、共生協働推進委員会による審査会で事業認定をします。社会づくり担い手育成事業は、

地域の担い手である市民グループ等の申請を予定しております。

次に、やっちくむらおこし事業です。20年前に旧松山町で「大隅の國やっちく松山藩」というパロディ王国が誕生しました。市民と行政の協働によるイベントで、人口3万5,000人の町に、毎年5万人が訪れる秋の陣まつりや交流事業などを行っています。やっちく松山藩の自由な発想や取組が20年も活かされてきた背景には、行政も信念とこだわりを持って、若者たちの取組を支えてきたところが大きく、その一つが、行政は「費用的支援はするが、企画には口を出さない」という姿勢です。ただし、任せきりにするのではなく、行政職員は黒子に徹し、その活動を全面的に支援し、また職員である以前に地域住民であるという前提のもと、若者たちとともに知恵を出し、汗を流し、やっちく松山藩と行政とが協働した地域づくりを行っています。

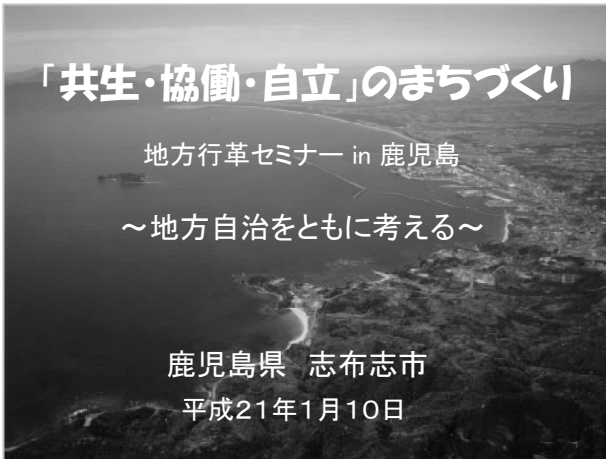
その他、本市の取組は資料をご覧くださいと思います。

本日は、本市が取り組んでおります「共生・協働・自立」のまちづくりの説明をさせていただきました。市民の皆さまに「共生・協働」とはどういうことなのか、取組について理解していただくために、市報に「みんなでつくる共生・協働・自立のまちづくり」コーナーを設け、毎月掲載しながら啓発に努めているところでございます。

以上で志布志市の発表は終わりますが、今後も行政とふるさとづくり委員会をはじめとする、各団体と協力、連携することで、地域の課題解決を行い、一体となって「共生・協働・自立」のまちづくりを進めていきたいと考えております。

ご清聴ありがとうございました。





志布志市の概要

平成18年1月1日
 松山町・志布志町・有明町が合併し

『志布志市』

が誕生

面積：289.93km²
 人口：34,760人
 世帯数：15,668世帯
 高齢化率：29.4%

H20. 12. 1現在

志布志市の位置

- ・鹿児島県の東部
- ・宮崎県との県境
- ・南東部は志布志湾に面している
- ・海岸部一帯は、日南海岸国定公園に指定
- ・「志布志港」は九州唯一、中核国際港湾に指定され、整備が進む

志布志市振興計画

志布志市の将来像

農村地域として振興が図られた地域

やすらぎ

にぎわい

志布志湾を中心に商業・物流地域として振興が図られた地域

やすらぎとにぎわいの輪が協奏するまち
 ～笑顔あふれるふるさと・みなと・まち～

新しいまちづくり

↓

共生・協働・自立

↓

志の精神

志布志市まちづくり基本理念

“志”のあふれるまち

平成19年4月24日 しぶしの日(4・24)「志のまち」を宣言

“志”のあふれるまちとは・・・

市民みんなが幸せになりたいという想い
 社会が良くありたいという想い
 この想いをさらに大きくして、市民のすべてが
 幸せを共有できるまちづくりを推進していこう
 というものです。

志(こころざし)とは～
 心に決めて目指すことであり、それぞれの
 夢や目標の実現に向けて努力すること
 であり、向上心でもあります。

<まちづくりの方針>

- ① 「郷と郷」「人と人」「物と物」のつながりがあるまち<都市基盤>
- ② 自然や風土と共生する安心で豊かなまち<生活環境>
- ③ 大地の力と海の恵みを活かした創造性あふれる持続可能なまち<産業経済>
- ④ 「心」かよい合い若さあふれる元気なまち<保健・医療・福祉>
- ⑤ 伝統・文化を守り育み、次代へつなげる人づくりのまち<教育・文化>
- ⑥ 市民が輝く共生・協働のまち<コミュニティ>
- ⑦ 市民とともに歩む「ムダ」のない経営<行財政>

<重点プロジェクト>

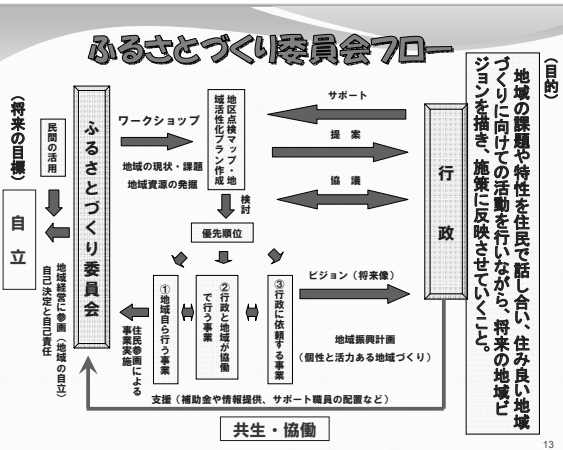
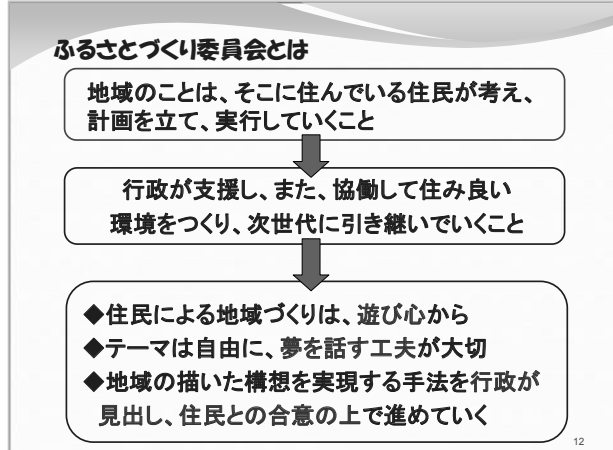
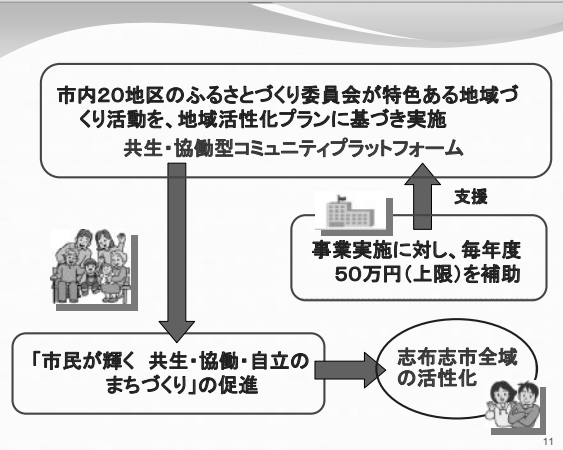
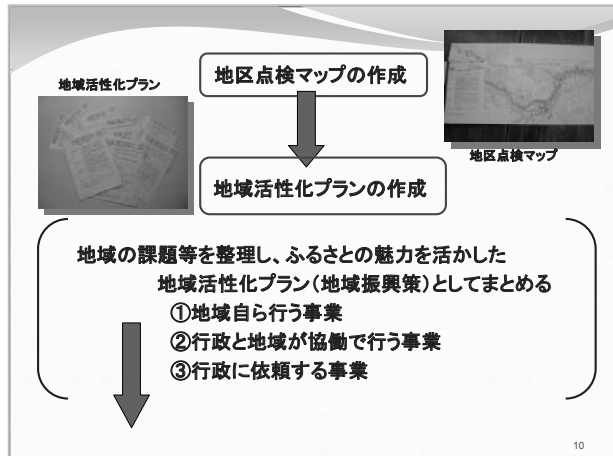
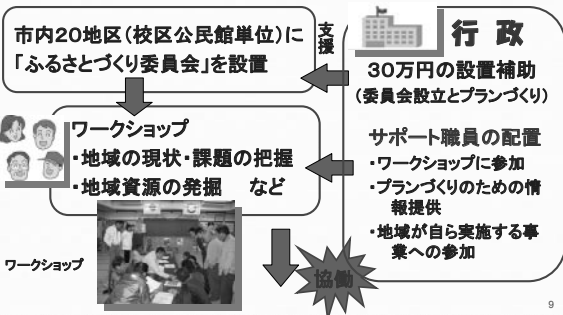
- ① 市民が輝く「共生・協働・自立」のまちづくり
- ② 三つの力を合わせた融和と協働のまちづくり
- ③ 地域循環型産業の振興
- ④ 安心・安全・健康で住みよいまちづくり
- ⑤ 国際交流都市をめざして

「共生・協働・自立」の取り組み

1. 志布志市ふるさとづくり委員会事業
2. 共生・協働・自立推進事業
3. やっちくむらおこし事業
4. 共生・協働ごみゼロまちづくり事業
5. 共生・協働型地域コミュニティ活動創出支援事業
6. NPO等連絡協議会
7. まちづくり委員会
8. 共生協働推進委員会

1. ふるさとづくり委員会事業

市民が主役となる、住民総意のまちづくり



①地域自ら実施する事業

ふるさとづくり委員会研修

地域資源を利用した竹炭づくり

伝統行事の継承

街道の花植え

①地域自ら実施する事業

ふるさとマップ

ルービンの種まき

参道整備

ひまわりサンサン広場

①地域自ら実施する事業

異年齢交流活動

地域内環境美化活動

地域内景観整備(コスモス園)

郷土誌の編さん

② 行政と協働で行う事業



整備前



市民と協働で植樹



整備後



ふれあいの森公園

17

② 行政と協働で行う事業



ふるさと交流館



地域の核となる施設の整備により

- ・夜神楽の開催
- ・朝市(花野果市)の開催
- ・ゲートボール場の整備
- ・景観整備事業



夜神楽

18

③ 行政に依頼する事業



分譲予定地

ふるさとづくり委員会などからの要望により、定住者受入に向けた取り組み(宅地造成)



現地でふるさとづくり委員会に説明

19

事業ヒアリング



情報交換会



現地視察



各地区の委員会との情報交換会

20

ふるさとづくり委員会設置による成果

ふるさと探検隊



ワークショップ



地域の点検マップ作成

- ◆地域の特性や資源(自然・歴史・風土・文化)の再現
- ◆住民主導型の取り組み(行政主導からの脱却)

- ◆市民の地域づくりに対する意識の向上
- ◆地域の人材育成(リーダー育成)
- ◆自分の地域は自分たちで... 考え、行動するシステムの構築

21

ふるさとづくり委員会の今後の課題

- 自主財源の確保
- 各地区の温度差
- 補助金額のあり方
- 未設置地区の解消



22

① 市民提案型共生・協働・自立モデル事業補助金

本来行政が行うべき仕事を、市民等で構成する団体から提案されるモデルとして位置づけられる事業。(10人以上の市民団体等が対象)
認定された事業の対象経費(3万円以上)の全額を助成。上限は50万円。審査会を実施。

② 共生・協働・自立の社会づくり担い手育成事業補助金

共生・協働・自立の社会づくりの担い手である自治会や市民グループ等自らが企画し、自主的、継続的に取り組む公共性のある地域づくり事業。(5人以上の市民団体等が対象)

・新規事業(チャレンジ部門)

認定された事業の対象経費(3万円以上)の3分の2を、同団体、同事業2回まで助成。上限は10万円、2年目は5万円。(農林産加工・販売場は、上限50万円以内)

・継続事業(ステップアップ部門)

この助成を受けて5年以上継続し、さらに継続・発展するための事業。対象経費(3万円以上)の3分の2を、1回助成。上限は10万円。(農林産加工・販売場は、上限50万円以内)

23



大隅の國やっつく松山藩

やっつくとは...
・野原(やっ)と畜産(ちく)
・やりとける
・やっつけて
・やっつける の意味

市民と行政との協働による

- イベント
 - ・秋の陣まつりの開催
- 人づくり
 - ・武者修行事業(人材育成・リーダー養成研修)
- 交流
 - ・国際青少年音楽祭の実施
 - ・ふるさとCM大賞への参画



秋の陣まつり



国際青少年音楽祭

24

4. 共生・協働ごみゼロまちづくり事業

「マイロードクリーン大作戦」で
つながる心から心への贈り物

「マイロードクリーン大作戦」とは・・・
道路などある区間を決めて、ボランティア
でその区間の空き缶拾いなどをすること。
(アダプト制度)
現在 1,035人参加 延べ642km



申告

交換

25

6. NPO等連絡協議会

本市におけるNPO等の活性化、人材の育成等総合的に推進すること、
会員相互の情報交換が目的。平成19年2月に設立し、現在8団体が加入。

<事業計画>

- ◆年4～6回協議会の開催(情報交換、イベント協議が主な目的)
- ◆情報発信(NPOの活動を市民に理解してもらう。NPOだよりの発行)
- ◆行政へのアピール(行政との協働・・・事業受託)
- ◆活動拠点づくりの推進(拠点施設の確保)



NPOだよりを発行



NPO等連絡協議会



ボランティアまつりに参加

27

●目的

共生協働の活力ある地域社会づくりを推進するため設置

●内容

- ◆共生協働の進め方等に関する協議
- ◆共生協働の地域社会づくりに係る諸問題の研究に関する協議
- ◆「共生・協働・自立推進事業」の審査

●組織

委員は、共生協働の地域社会づくりのため
活動している市民 10人以内



共生協働推進委員会

29

ご清聴ありがとうございました

7. まちづくり委員会

●目的

市民自らがまちづくりの計画段階から市政に参加できる体制を整え、
住民と行政が一体となった住民参画のまちづくりの推進を図り、市の
振興及び地域の均衡ある発展を目的に設置

●内容

- ◆各種まちづくり計画の策定に関する事項の協議
- ◆その他市長が必要と認める事項の協議

●組織

委員は、合併前の松山町、志布志町、有明町
の区域から公募委員を含め各種団体等からの
代表者10人以内づつ 計30人で組織



まちづくり委員会

28

みんなでつくる共生・協働・自立のまちづくり

市報「しぶし」



「みんなでつくる共生・協働・自立のまちづくり」コーナーで
共生・協働の取組みを毎月掲載中

30



「上越市における地域自治区の現状」<新潟県上越市>

池田 浩

上越市企画・地域振興部自治・地域振興課副課長

こんにちは。ただ今ご紹介いただきました、新潟県上越市の池田と申します。本日は、上越市が合併を機に取り組んでいる地域自治区制度について紹介をさせていただきます。先程名和田先生から、当市の取組の総括的な意義についてご紹介いただきましたが、私からは、実際の現場で、試行錯誤を重ねながら制度を運営している状況について、報告をさせていただければと思います。

まず、上越市の概要について簡単にご紹介させていただきます。上越市は新潟県の南西部に位置し、人口は20万8,000人、面積は973平方キロメートルの市であります。

上越市は、合併によりその規模を大きくしてきました。昭和の大合併のあと、昭和46年4月、港町直江津市と城下町高田市の2市が対等合併し、上越市が誕生しました。その後、平成17年1月1日、13の町村を編入合併し、新しい上越市としてスタートしました。編入合併という形でありましたので、編入された町村は首長がいなくなる、議会がなくなるということで、住民の皆さまも不安や懸念をお持ちでした。そういったものに対応するため、旧町村単位で地域自治区を設置いたしました。その地域自治区も設置後4年が経過いたしました。現在でも試行錯誤を重ねながら取り組んでいる状況にあります。

本日は4点についてご紹介したいと思います。

まず1点目は、旧町村の区域に置いている地域自治区を、全市的な制度とするため、平成21年の秋に市の全域に設置することを目指し、現在取組を進めていることでもあります。

2点目は、すでに設置している地域自治区に置かれる地域協議会が、非常に活発な議論を行い、市政に地域住民の意見が反映されているということです。

3点目は、地域協議会の委員をいわゆる選挙によって選ぶという、公募公選制をとっていることでもあります。

4点目は、地域協議会はあくまでも市長の附属機関、諮問機関です。そのため、地域自治区全域を活動範囲とする住民組織が別に存在し、地域との協働の役割を

担っていることでもあります。

まず、1点目の地域自治区の設置についてであります。当市では現在、合併前の上越市に編入した旧町村の区域に、地域自治区を置いています。地域自治区には、それぞれ地域の意見のとりまとめを行う地域協議会と、総合事務所を置いています。総合事務所の職員数は、合併前の旧役場と比べ約半分程度となっております。

当初、合併の特例という形で、私どもは地域自治区を設置し、その期間は5年といたしました。その5年のうちに市の全域に地域自治区を置こうということで検討を進め、昨年4月に、合併の特例から、市の全域に地域自治区を置くという地方自治法に基づく制度に移行したところであります。このように、合併特例法から地方自治法に基づく制度に移行したのは、おそらく私どもの市が全国で初めてと考えています。また、同じく昨年4月に自治基本条例を定めましたが、条例の中に、地域自治区制度を都市内分権の仕組みとして明確に位置付けているところであります。

このように現在では、編入した旧町村の区域に13の地域自治区を置いています。今年秋には合併前の上越市にも地域自治区を置くことに向け、現在取組を進めています。合併前の上越市では、昭和の大合併前の単位で地域自治区を置いていきたいと考えています。この点で申し上げますと、現在の13の地域自治区は旧町村を単位としていることから、その運用等については若干異なる考え方で当初は取り組んでいくものと考えています。これができるかと、全部で28区、地域協議会委員は416人となります。現在、3月議会への上程をめざしパブリックコメントを実施しています。この内容は、上越市のホームページに掲載していますので、ご覧いただければと思います。

地域自治区の設置は、もともと住民自治の充実が大きな目標であります。合併前の上越市に地域自治区を置くことに向け、一昨年、地域における説明会を相当行ってきましたが、住民の皆さまに、ただ住民自治の充実といってもなかなか伝わりにくい、わかりにくいといったことがありました。とりわけ合併前の上越市

は、町内会の加入率が極めて高い状況にあり、町内会長の皆さまからは屋上屋ではないかという意見を数多くいただきました。しかしながら、私どもは合併協議の時点から14市町村という合併の中で、団体自治の強化だけではなく、住民自治の仕組みをどのように作っていくかといったことで、検討を進めてきました。参加の平等性の確保、あるいは行政と住民の情報の共有化というような形で、行政と市民をつなぐ非常に大切な役割を地域自治区が持つものとして、住民の皆さまに理解を求めています。

続きまして、2点目の地域協議会についてであります。現在の13の地域協議会では、非常に活発な活動が行われています。会議は月一回のペースで開催されていますが、回数は協議会によってばらつきがあります。会議の時間帯は委員のメンバー構成によって異なっており、年配の方が多い協議会は日中、勤め人の多い協議会は夕方という形で、それぞれの区の状況により対応しています。

審議の内容は、主には市長からの諮問事項です。区内の公共施設を設置する場合、あるいは管理、運営方法を変更する場合は、必ず諮問をしています。また、地域協議会自らも話し合うことができるようになっていきます。身近な暮らしの課題から、地域にかかわるまちづくりのことまで、非常に幅広い議論ができることになっています。このように自主的に話し合われた結果は、地域協議会から意見書という形で市長にお伝えいただくこととしていますが、この意見書の内容については概ね8割程度が市の政策等に反映されています。

ただ、地域協議会については市長の諮問機関ということで、ガス抜き機能ではないかという指摘をいただくことがあります。私どもとしては、地域協議会に真摯に向き合っていますし、地域協議会の意見は8割程度、市の政策に反映されていることが示すように、決してガス抜き機能ではないと考えています。

また、地域の意見を重視するあまり、地域エゴを助長し、地域の一体感を損なうのではないかというような意見をいただくことがあります。そのようなことがないよう、地域協議会の委員の皆さまに対し研修の機会を設けさせていただき、市の全体の考え方あるいは地域協議会の本来の役割について市長から話をさせていただくことを通じて理解を求めるとともに学びながら運営を行っているといった状況であります。

3点目の公募公選制についてであります。地域協議会は市長の諮問機関ですので、市長が最終的に委員を選任するのですが、委員を選ぶ際に選任投票を行うと

いう仕組みを取り入れています。具体的には、まず区の住民から委員の公募を行い、応募者数が地域協議会の定数、これは旧町村議会の定数とほぼ同じであります。この定数を超えた場合、公職選挙法に準じた投票を行って、その結果を尊重して市長が委員を選任することとしています。委員の任期は、市議会議員の選挙のサイクルと合わせ、4年としています。

この公募公選制のポイントは、誰でも手を挙げるができること、その手を挙げた方を地域の方に選んでいただくことにあります。このような公募公選制をとることによって、地域協議会の意見を地域を代表する意見ととらえることが制度的に担保されるものと考えています。また、審議の結果について、委員が公募公選制により選任されることによって重みが増す、あるいは委員自身の自覚を促すといった効果もあるものと聞いています。

一方、課題であります。やはりどうしても選挙という形になると、農学部などでは女性や若い方がなかなか手を挙げにくいといった現状にあります。したがって、手を挙げていただく方の年代層や性別に偏りが出てきてしまいます。また、応募者数が少ないと、公募公選制のメリットが薄れてしまうといったことが課題であると考えています。

その結果であります。初めて委員を選任した平成17年2月には、192人の定数に対し189人の応募がありました。その結果、13区のうち五つの区で選挙が行われました。委員は昨年4月に改選を迎えましたが、そこでは応募者数が145名となり、投票が行われた区はありませんでした。これは、議員経験者の方が大幅に減ったということが一番大きな要因ですが、全体として地域協議会に対する市民の認知度、関心度がなかなか高まっていかなかったことがあるものと考えています。

また、人口減少や高齢化が進み、どうしても特定の方に役職が集中する現状において、なかなか委員となり得る人材が出てきません。あるいは、投票に対する抵抗感も多少あったのではないかととらえています。我々としても、そういった現状分析をする中で、総合的な対応をとっていくことが必要と考えています。

現在、地域協議会の委員のうち女性の割合は、約2割となっています。これでも前回(平成17年2月)の選任よりも数が増えています。このように女性が増えたことに加え、議員経験者の方が減った結果、地域協議会の審議は、議会形式のような運営から、少し話しやすい雰囲気になってきたという話も聞いています。

4点目の住民組織についてであります。上越市の地域協議会はあくまでも市長の諮問機関であり、地域の意見を市政に反映していくための審議が、その役割の中心となっています。したがって、地域協議会自体が主体的に何かの事業を実施するといったような状況にはありません。その代わりに、実行の部分を担当しているのが地域自治区全域を活動範囲とする住民組織であります。この住民組織は合併と前後して、行政主導でそれぞれの旧町村が立ち上げたものです。合併により、今まで町村役場が主体となって取り組んできた行事やイベントができなくなるのではないかと、あるいは行政サービスが低下するのではないかとといった危機感の中で、それらを補っていかうということが設立の背景にありました。設立に際しては、13の住民組織のうち多いところでは、8,000万円ほど行政の支援を受けています。ただ、一番少ないところでは、ゼロということもあります。

現在、これらの住民組織は世帯単位で会費を集めながら、さまざまなイベントや自主事業を行っています。これらの事業の他、市から住民組織に業務を委託しており、例えば庁舎の管理業務、敬老会の運営、あるいは保育園の通園バスの運行業務など、全体で65事業、約1億8,000万円の委託をしています。

設立から4年が経過しましたが、13の住民組織の間では、活動資金の確保、あるいは活動を担う人材の確保といった点で、活動状況に少し開きが出てきました。行政としてもこれらの住民組織とどのような協働関係を築いていくのか、単なる下請け機関ととらえないよう留意しつつお付き合いをさせていただいている状況であります。

最後に、この地域自治区制度は、あくまで行政の仕

組みであります。住民の皆さまの主体的な参加があって、初めて機能する仕組みと考えています。その中で我々は、一つの自治体として全市的統一的な運営が当然求められる中、地域の意見をいかにとらえて全体と調和させていくか、公募公選制をいかに実効性のあるものにしていくか、この制度に対する認知度、関心度をどのように高めていくか、あるいは住民組織といかに連携していくか、といったさまざまな課題を持っています。担当者としては、日々試行錯誤を重ねながら地域協議会と向き合っています。本当にいろいろと難しい課題が出てきています。そのような中ではありますが、私どもの市長は、行政自らがまずこの制度をしっかりと守ることによって市民の皆さまから信頼を得て、その中で真の住民自治が根付いていくのではないかと考えています。

当市の取組が、他の自治体のモデルとなるかどうかわかりませんが、住民自治を充実させていくための一つのありようではないかと考えています。本日の報告が、ご来場の皆さまの今後の取組の一助となれば幸いです。

以上で私の報告を終了させていただきます。ご清聴ありがとうございました。



地方行革セミナー 資料

上越市における 地域自治区の現状

平成21年1月
新潟県上越市

1

上越市の概要

位置：東経138度 北緯37度（新潟県の南西部）

人口：208,082人（平成17年国勢調査）

面積：973平方キロメートル

歴史：昭和46年4月、直江津港後背の臨海工業都市として発展した直江津市と上越地方の経済の中心で文教都市として発展した古くからの城下町・高田市が対等合併して誕生。

平成17年1月1日に、近隣13町村と合併し新生上越市がスタート。



2

上越市の地域自治区制度の特徴

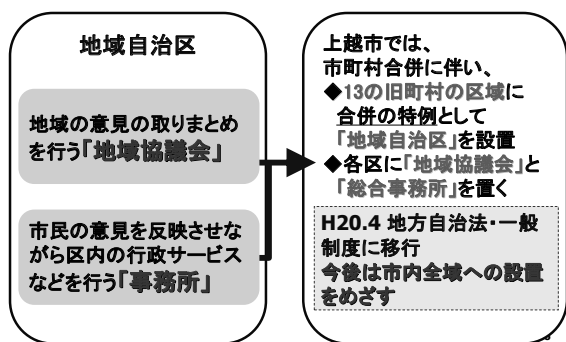
- 市の全域に地域自治区を設置（予定）
- 活発な地域協議会の活動
- 地域協議会委員を「公募公選制」で選任
- 自治区全域を活動範囲とする住民組織の存在

3

1 上越市における地域自治区の区域



上越市の地域自治区①



上越市の地域自治区②

- 13の地域自治区（平成17年1月～）
- 28の地域自治区（案）（平成21年10月～）



地域自治区の設置目的

- 身近な地域での自治を充実し、よりよいまちづくりを進めるための制度

- 「住民自治」の充実に向けて…
 - 分権型社会の進展に伴い、団体自治とともに住民自治の拡充を図る

	「市民本位の市政」の推進	「自主自立のまちづくり」の推進
市民	<ul style="list-style-type: none"> ●市民の意思に基づく参加・参画の平等性 ●地域住民と行政との情報の共有化 	<ul style="list-style-type: none"> ●地域にかかわる多様な市民の議論の場 ●多様な組織・団体の連携の足がかりとなる場
行政	<ul style="list-style-type: none"> ●地域住民のニーズにあった事業の展開 ●説明責任を果たすことによる納得性の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ●地域を軸にした政策・施策の総合化 ●地域のコーディネート機能の発揮

2 上越市の地域協議会



上越市の地域協議会の概要①

- 開催頻度は…
 - 13区では、概ね毎月1回のペース
- 話し合う内容は…
 - 市長から意見を求められた案件
 - 区内の公共施設の設置や管理・運営など
 - 地域協議会が自主的に選んだテーマ
 - 身近な暮らしの課題から、地域特性をいかしたまちづくりのあり方まで
- 話し合いの成果は…
 - 諮問に対する答申
 - ⇒ 地域協議会の思いを附帯意見として提出
 - 意見書を市長に提出
 - ⇒ 市長の判断により、市政運営の中で実現
 - 地域住民への問題提起や周知
 - ⇒ 地域内での課題の共有、多様な担い手による解決も期待

9

地域協議会の開催状況(H17.2.26-H20.11.30)

地域協議会	開催回数	市からの諮問回数	協議会からの答申数	自主的審議事項の件数	市に提出した意見書件数
安塚区	43	53	53	8	8
浦川原区	47	39	39	20	8
大島区	42	63	63	7	5
牧区	47	50	50	6	4
柿崎区	51	43	43	19	8
大潟区	50	32	32	11	10
頸城区	28	47	47	4	0
吉川区	42	46	46	11	1
中郷区	46	38	38	11	5
板倉区	37	75	75	14	6
清里区	43	35	35	13	4
三和区	34	46	46	6	2
名立区	46	37	37	7	1
合計	556	604	604	137	62

10

上越市の地域協議会の概要②

- 地域協議会の委員は…
 - 公募選制に基づき市長が選任(任期4年)
 - 区の住民からの公募
 - ⇒ 定数よりも多かった場合は、選挙結果を尊重し選任。少なかつた場合は市長が選任。
 - 委員は無報酬(交通費相当額は支給)
- 「公募選制」は…
 - 地域としての意思決定を行うため、住民代表性を担保する仕組み
 - 応募者数の減をどう捉えるか
 - ⇒ 13区で192人の定数に対し、平成17年2月:189人 → 平成20年4月:145人

11

公募公選の状況(平成17年2月)

地域自治区の名称	人口(H12国調)	定数	応募者数	選任投票	応募者からの選任数	応募者以外の選任数
安塚区	3,733	12	14	○	12	0
浦川原区	4,202	12	13	○	12	0
大島区	2,480	12	12	×	12	0
牧区	2,991	14	12	×	12	2
柿崎区	12,116	18	20	○	18	0
大潟区	10,881	18	22	○	18	0
頸城区	9,538	18	18	×	18	0
吉川区	5,516	18	18	×	18	0
中郷区	5,259	14	14	×	14	0
板倉区	7,534	18	18	×	18	0
清里区	3,217	12	4	×	4	8
三和区	6,284	18	18	○	18	0
名立区	3,388	14	10	×	10	4
合計	-	192	189	-	178	14

12

公募公選の状況(平成20年4月)

地域自治区の名称	人口(H17国調)	定数	応募者数	選任投票	応募者との定数の差	応募者のうち現委員
安塚区	3,340	12	12	×	0	7
浦川原区	4,032	12	7	×	▲5	5
大島区	2,249	12	11	×	▲1	6
牧区	2,641	14	12	×	▲2	6
柿崎区	11,484	18	12	×	▲6	8
大潟区	10,401	18	10	×	▲8	9
頸城区	9,746	18	18	×	0	7
吉川区	5,142	16	11	×	▲5	4
中郷区	4,733	14	14	×	0	6
板倉区	7,517	16	12	×	▲4	4
清里区	3,152	12	7	×	▲5	4
三和区	6,190	16	15	×	▲1	7
名立区	3,169	14	4	×	▲10	3
合計	-	192	145	-	▲47	76

13

地域協議会委員の選任状況(H20.4)

年代	女性	男性	合計	構成比
30歳代	0人	1人	1人	0.5%
40歳代	7人	6人	13人	6.8%
50歳代	17人	42人	59人	30.7%
60歳代	14人	86人	100人	52.1%
70歳代	0人	19人	19人	9.9%
合計	38人	154人	192人	100.0%
構成比	19.8%	80.2%	(平均年齢:61.1歳)	

- ※再任の委員数(前回に引き続き委員となった方): 80人(構成比41.7%)
- ※委員のうち、議員経験者数: 42人(前回は77人。前回比35人減(45.5%減))
- ※委員のうち、町内会長経験者数(現職含む): 61人(前回は29人。前回比32人増(110.3%増))

14

3 13区の住民組織



吉川コミュニティプラザ(旧吉川町役場)

住民組織の設立状況

平成20年11月1日現在

旧自治体名	人口(人)	組織の名称	組織形態
安塚町	3,340	NPO雪のふるさと安塚	NPO法人
浦川原村	4,032	NPO夢あふれるまち浦川原	NPO法人
大島村	2,249	大島まちづくり振興会	任意団体
牧村	2,641	牧振興会	任意団体
柿崎町	11,484	柿崎まちづくり振興会	任意団体
大潟町	10,401	まちづくり大潟	任意団体
頸城村	9,746	くびき振興会	任意団体
吉川町	5,142	まちづくり吉川	任意団体
中郷村	4,733	中郷区まちづくり振興会	任意団体
板倉町	7,517	板倉まちづくり振興会	任意団体
清里村	3,152	清里まちづくり振興会	任意団体
三和村	6,190	三和区振興会	任意団体
名立町	3,169	名立まちづくり協議会	任意団体

人口は平成17年国勢調査速報値

行政の支援

組 織 名	設立 年月日	設立時の 行政支援	市からの主な委託事業(20年度)
NPO雪のふるさと安塚	H16.8.29	8,000万円	区総合事務所直業務、コミュニティプラザ指定管理 等
NPO夢あふれるまち蒲川原	H16.12.19	2,000万円	敬老会
大島まちづくり振興会	H17.5.29	1,000万円	区/バス運行業務、園外保育等車輿運行業務 等
牧振興会	H16.12.5	2,000万円	区総合事務所直業務、公民館管理業務 等
柿崎まちづくり振興会	H18.5.27	1,500万円	柿崎総合体育館指定管理業務、通園/バス運行業務 等
まちづくり大湊	H16.11.28	7,000万円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
くびき振興会	H16.9.19	1,500万円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
まちづくり吉川	H16.3.2	1,000万円	(なし)
中郷区まちづくり振興会	H17.3.24	0円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
板倉まちづくり振興会	H16.11.29	2,000万円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
清里まちづくり振興会	H16.10.6	2,000万円	区総合事務所直業務・日常清掃業務 等
三和区振興会	H16.3.23	3,000万円	区総合事務所直業務、保育園通園/バス運行業務 等
名立まちづくり協議会	H18.3.29	0円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等

《問合せ先》 上越市企画・地域振興部 自治・地域振興課

〒943-8601 新潟県上越市木田1丁目1番3号
TEL 025-526-5111
FAX 025-526-8363
http://www.city.joetsu.niigata.jp
e-mail jichi-chiiki@city.joetsu.lg.jp



「伊賀市の住民自治」<三重県伊賀市>

前澤 和也

伊賀市生活環境部市民生活課主幹兼市民活動推進係長

皆さま、こんにちは。せっかくいただいた貴重な機会ですが、少ない持ち時間でどれだけ皆さまに伝わるか不安がありますが、最後までお付き合いいただきたいと思います。

伊賀市の住民自治の仕組みは、合併協議の中で考えられました。伊賀では合併が目的ではなく、地域内分権のチャンスと考えて合併協議を進め、それを継承して今日に至っております。また、上越市や宮崎市のように地方自治法や合併特例法によるものではなく、伊賀市の条例の最高規範である自治基本条例により、自治の仕組みを定め、住民自治を進めています。

伊賀市の概要ですが、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3町2村が合併をし、面積が約558平方キロメートル、人口が約10万人強の市となりました。当地域は三重県の北西部に位置しており、北は滋賀県、西は京都府と奈良県に接しています。大阪と名古屋へは高速道路が走っており、車で約1時間程度の距離にあり、関西圏と中部圏の中間に位置しております。人口規模で申し上げますと、鹿児島県では薩摩川内市と同じくらいで、面積も本土部分でよく似ております。

伊賀市の将来像は「ひとが輝く、地域が輝く、住み良さが実感できる自立と共生のまち」としております。まずは市民ひとりひとりが生き生きと活動し、身近な地域から良くしていこうという取組を積み重ね、地域どうしが連携、共生する中で、それぞれの地域が輝きを持ち、全体としてもきらりと光る、自立したまちを目指します。まちづくりの基本理念といたしましては、一つ目が「市民」が主体となり地域の個性が生きた自治の形成、二つ目が持続可能な共生地域の形成、三つ目が交流と連携による創造的な地域の形成、以上の3点をあげております。

従来であれば地域課題について要望・陳情していたのを、伊賀市の分権型まちづくりでは、私たちのまちは私たちがつくるという自己決定、自己責任の原則により、まず自分たちで「何ができるのか」を議論してもらうことにあります。また、伊賀独特の自治を行っていく上で、六つの原則を市民憲章として制定してい

ます。一つ目が情報共有の原則、二つ目が市民参加の原則、三つ目が計画化の原則、四つ目が補完性の原則、五つ目が協働の原則、六つ目が評価の原則、これは自治基本条例第4条にも盛り込まれており、これによりまちづくりを進めています。

今まで伊賀市の将来像や基本理念を説明してまいりましたが、そこにたどりつくまでに議論されたプロセスを簡単にまとめましたので説明したいと思います。

行政は公平、平等にサービスを提供するため、市街地や住宅地、農村部、山村部など、いろいろな地域から構成されている伊賀市では、地域の実情に合わない部分が出てきます。だから一定の権限や財源を地域へ配分して、地域の実情に応じた実践を可能にしたいということです。バブルが崩壊し、少子高齢化がさらに進み、団塊の世代がどんどんリタイアしていく中で、税収も急激に減少していきます。これまでと同様の公共サービスを維持していくことはとても難しく、持続的な公共サービスを提供できる工夫が必要になったわけです。だれもが住み続けたいと思えるまちづくりを行うには、情報の共有が重要になります。地域への思いを持った人、まちづくりの具体的なアイデアを持った人たちが情報を持ち寄って議論し、話し合った内容を計画としてまとめ、その計画をもとに、意欲ある人や関係する団体が役割分担し、実行していく必要があります。

このように、みんなで考え、みんなで活動できる仕組み、場が、住民自治協議会であります。決して組織を作ることだけが目的ではなく、地域ぐるみでよい知恵を出し合い、みんなで汗もかき、だれもが住み続けたいと思えるまちづくりをしていく仕組みであり、公の場であります。これを実践するためには、やはり自治基本条例の制定が一番だということになり、自治を担う三つの主体である市民、議会、行政を意識しながら検討を進めました。

その結果、前文、目的、自治の原則、条例の最高規範を最初に位置付け、続いて自治の基本原則である情報の共有と市民の参加、次に市民による自治の制度的基盤となる自治のしくみを位置付け、自治の残った主

体である議会と行政の役割、責務について位置付けました。最後に、この条例の検討及び見直しについて規定しています。この検討及び見直しについては、行政は条例を制定したら終わりというところが往々にしてあり、やはり最高規範と位置付けた以上、時代の流れに乗り遅れることのないよう常に進化を続ける必要があるためです。

それではこのうちの自治のしくみについてですが、住民自治協議会には、権限の付与や財政支援が行われますので、一定の要件を設けております。ただし、地域の実情により柔軟な設置が可能となるよう、要件の内容については大まかなものにしております。ただ、規約については、将来、住民自治協議会が法人化もできるよう、既存の法人化制度の要件も勘案し、目的、名称、区域、事務所的位置、構成員の資格、代表者、会議などについて少なくとも規定するよう定めています。

住民自治協議会の権能は、一つ目が諮問権、二つ目が提案権、三つ目が同意権、四つ目が決定権、五つ目が情報請求・質問権。この五つの権能を付与しております。

次に、住民自治協議会への支援については、少し細かく説明させていただきます。

まず、活動拠点の提供についてですが、地区市民センターを活動拠点として提供しております。

財政支援につきましては二つあり、一つ目は地域交付金を設けております。この地域交付金は、まちづくり計画を策定していただいた上で、地域で交付金の使い途を自由に決められます。交付金額につきましては予算総額のうち、各住民自治協議会に基準額 40 万円、残額を人口割りで算出して配分しています。また、まちづくり活動は継続性が重要なことから、基金を設置し積み立てることもできます。

二つ目は地域活動支援事業補助金です。これは公開審査で順位をつけて採用された活動に対して、補助率 90%、限度額 50 万円以内で補助をしております。支援の単位ですが、住民自治区域等検討委員会を設置し、概ね小学校単位の 38 地域を設定しました。補完する機能としては、市民活動支援センターを中心とし、市民生活課や各所住民課の担当が窓口となっています。

地域まちづくり計画の話に移ります。住民自治協議会で最初にやっていただくのが、地域まちづくり計画の策定です。その計画に基づいて、事業を実施していただきます。地域まちづくり計画は、そこに住んでいる人たちがもう一度自分たちの地域を見直し、タウン

ウォッチングやアンケートによって地域の現状把握や課題整理を行い、住民自らが取り組むまちづくりの活動の方針や内容等を定めるものです。決して、市に対する要望事項だけをまとめているものではございません。また、各地域まちづくり計画は、市の総合計画の地区別計画に反映されています。

続きまして、住民自治協議会の概要についてでございます。

自治会は基本的に家を単位に構成して、広報の配布や地域の意見集約など、横のネットワークが強みです。一方、各種団体や NPO は一般的に特定分野で活動していて、その縦の分野では専門的なノウハウをもっているもので、それぞれの特徴を合わせることでより総合的なまちづくりに取り組んでもらいます。このように、自治会と NPO が抱える課題を解決するために、必要があれば連携し、必要がなくなれば離れたり、新たなゆるやかな連携を模索していくという、柔軟な考え方に立つことが重要だと思います。ゆるやかな連携こそが身近なまちづくりを推進する上で、有効な手法であると考えております。

住民自治協議会の組織は、運営委員会と実行委員会から構成されております。行政が、このような組織でなければならないと押し付けるのではなく、その地域に合った運営や活動を行いやすいように、地域で考えて組織体系を決めていただいております。

住民自治協議会は、現在 38 地域のうち 37 地域に組織されています。区域については、子供からお年寄りまで、多くの住民が自治活動に参加できるよう、一般的に歩いて行動できる、概ね小学校単位になっています。これは、明治の合併は小学校を運営することを目的に合併されまして、地域の歴史的背景や地域性を考慮しております。また、面識社会の形成やコミュニティ意識の芽生えが、保育園や小学校における保護者同士の出会いや交流によるところが大きいのも重要な視点です。

伊賀市では平成 16 年から順次、住民自治協議会が設立され、さまざまな活動が展開されておりますが、各地域の活動には、はっきり申しまして濃淡があります。

そこで、各住民自治協議会のモチベーションを上げるために、平成 19 年度に 1 年をかけまして、先進的な取組をしていると考えられる地域の事例を発表していただき、成功の要因を分析整理するとともに、より多くの市民の皆さまが共有する場を設けました。いずれの地域も最初から成功できたわけではなく、どういう過程を経て取組を実現できたかという、話し合いのプ

プロセスが重要です。

ここでごく簡単に2団体の事例を紹介します。これにつきましてはホームページにも載せておりますので、詳しくはご覧いただきたいと思います。

一つ目の「柘植地域まちづくり協議会」は、災害時安否確認マニュアルに基づいた、住民によるネットワークづくりの取組を行った事例です。災害時は自治会や、もう少し小さな単位である組とか班が重要な役割を果たしますが、各自治会で持っている情報共有の内容がバラバラでは、支援体制に時間がかかりますので、協議会で自主防災実行委員会を立ち上げ、マニュアル原案を作成し、各自治会で取り組んでいます。

二つ目の「上野西部地区住民自治協議会」は、NPOと連携した多文化共生への取組事例です。

これらの活動事例から、住民自治協議会を進化させていくためのポイントとしまして、資料にありますとおり、七つが見えてまいりました。この七つを総括すると、伊賀市の住民自治の六つの原則である、情報共有、市民参加、計画化、自治の補完、協働、評価の他に、地域資源としての人、物、金の活用と、自治基盤の強化としての組織と事務局が重要と考えられます。

最後になりますが、今後の課題と問題点を整理いたしました。行政の課題・問題点ですが、一つ目は行政職員全員が自治基本条例を十分理解し、意識改革を図っていくことが重要と考えます。二つ目は、地域のまちづくりは行政の1セクションが担うのではなく、全課が対象となり行政の情報を共有することが必要です。三つ目は、地域や各種団体への委託料や補助金を包括的予算として地域資源にあてるなど、支援体制の確立と財源確保が必要です。

市民の課題・問題点としては、一つ目は民主的な合意形成を図っていく上では、協議体制がまだまだ不十分であることと思われま。二つ目に、すべての住民に開かれた組織であり、その地域を代表していくという組織体制が必要であります。三つ目は、行政からの財政支援だけではなく、地域資源を活用したコミュニティ・ビジネス等も取り入れていく必要があります。

伊賀市の住民自治は今、第一歩を踏み出したばかりであります。この仕組みがうまく機能していくには、相当な年月が必要だと思います。今後、住民自身による気付きにより改善を繰り返し、進化、発展していくことを期待したいと思います。

今回は概略だけしかお話しできませんでしたので、もう少し突っ込んだ話を聞きたいという方は、伊賀市にお越しいただいたら対応もさせていただきます。また、地域を知る上では、観光等もしていただけましたら、少しでも地域が潤うので、どうぞ伊賀市へお越しいただきたいと思います。

「芭蕉の生誕地、忍者の里、伊賀市へ来てだあこ」
ご清聴ありがとうございました。





伊賀市の概要

平成16年11月1日に、旧の上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町が合併し、面積558.17km²人口約10万人の市。

伊賀市のまちづくりの基本方針

伊賀市の将来像

ひとが輝く 地域が輝く
～住み良さが実感できる自立と共生のまち～

まちづくりの基本理念

- 「市民」が主体となり地域の個性が生きた自治の形成
- 持続可能な共生地域の形成
- 交流と連携による創造的な地域の形成

出典：伊賀市総合計画

「市民」が主役・地域が主体 伊賀市分権型まちづくり

<p>従来型</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の課題 ・大切にしたいものの保全 <p style="text-align: center;">↓ 陳情 要望</p> <p>行政の施策 (優先順位に基づき) <small>※ 予算等によりすぐには実施できない</small></p>	<p>伊賀市型</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の課題 ・大切にしたいものの保全 <p style="text-align: center;">↓ 地域内の会議で検討</p> <p>自ら実施 (住民自治協議会)</p> <p style="text-align: center;">↓ 自分達だけで処理できないものを行政に要請</p> <p>行政の施策 (優先順位に基づき) <small>※ 予算等によりすぐには実施できない</small></p>
--	--

伊賀市市民憲章

私たちが市民は、次の原則により自治を進め、ひとが輝く、地域が輝く伊賀市のまちづくりの実現を目指し、この憲章を定めます。

- 一、まちづくりに関する情報をみんなで見え共有します。
- 一、まちづくりには、みんなが参加できるようにします。
- 一、まちづくりは、みんなで行う計画に基づき実施します。
- 一、まちづくりは、まず自ら行い、さらに地域内で助け合って進めます。
- 一、まちづくりは、互いに連携・協力しながら進めます。
- 一、まちづくりの実施を評価し、次の活動に活かします。

住民自治を推進する背景と必要性

- 画一的な行政の限界・非効率
 - ↓
 - 一定の権限・財源を地域へ配分
- 公共サービスの一部を地域へ
 - ↓
 - 地域の共同性の復活
- バブル崩壊により、深刻な財政難
 - ↓
 - あらゆる主体が行政サービスを担う

住民自治協議会
地域のフラットホーム「公」の場

自由な参加・参画

まちの情報共有

活動方針・計画

実践活動

みんなで考え、みんなで活動できる場づくり

伊賀市自治基本条例の体系

前文

目的

自治の原則

総則 (括弧内)

- 情報の共有
- 市民の参加
- 自治のしくみ
- 議会の役割と責務
- 行政の役割と責務

この条例の検討及び見直し

住民自治協議会のしくみ

自治基本条例から

住民自治協議会の定義・要件（条例第24条）

住民自治協議会とは、一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地域課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織。

- ① 区域…概ね小学校単位
- ② 会員…区域に住む又は活動する個人、団体、事業者
- ③ 組織設置の目的…良好な地域社会の形成
- ④ 規約…法人化に向けた要件を勘案
- ⑤ 組織運営…役員や代表者は民主的に選出。

(2) 住民自治協議会の権能（条例第26条）

- ① 諮問権
…市長の諮問に応じ、答申する
- ② 提案権
…地域の合意決定のもとに市へ提案する
- ③ 同意権
…当該地区内の重要な市の事務の同意
- ④ 決定権
…行政が委託可能な業務をメニュー提示
- ⑤ 情報請求・質問権
…行政は情報提供又は回答

10

(3) 住民自治協議会への支援（条例第27条）

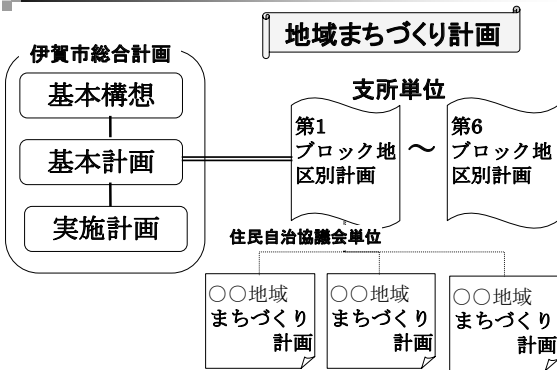
- ① 活動拠点の提供
…地区市民センター
- ② 財政支援
…地域交付金・地域活動支援事業
- ③ 支援の単位
…住民自治区域等検討委員会の設置
- ④ 住民自治を補完する機構(条例第36・37条)
…市民活動支援センターの設置
…支所の設置

11

(4) 地域まちづくり計画（条例第28条）

- ① 地域まちづくり計画策定
…地域住民が自ら取組む内容や方針
- ② 地域まちづくり計画の届出
…市長に届出
- ③ 市は、地域まちづくり計画を尊重
…自発的、民主的に策定された計画
- ④ 計画策定に際し、必要に応じて支援
…市は過度の干渉は避ける

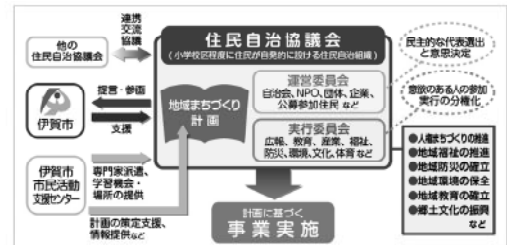
12



13

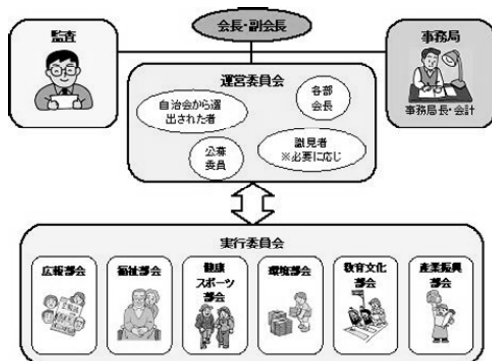
住民自治協議会の概要

住民自治協議会の定義・要件(自治基本条例第24条)



14

住民自治協議会の組織図のモデル



15



16

地域自治研修会

地域自治活動事例集

多摩地域まちづくり協議会
伊賀市地域まちづくり協議会
上野西部地区住民自治協議会
多摩地域まちづくり協議会

柘植地域まちづくり協議会

住民自治協議会データ

自治協名	柘植地域まちづくり協議会
事務所住所	伊賀市柘植町 1706 番地 柘植公民館内
☎・FAX	(0595) 45-1911
設立年月日	平成16年2月16日
人口	4,112人(1,411戸) ※平成19年9月末現在
高齢化率	28.9%
会費	なし
HPアドレス	http://www.ict.ne.jp/~tsugenet/
E-mail	tsugenet@ict.ne.jp

地域自治活動事例集

柘植地域まちづくり協議会

19

柘植地域まちづくり協議会

健康福祉の推進部会
生活環境の再生部会
健康福祉部会
子育て支援部会
高齢者生活支援部会
青少年部会

区
組内

支え合いマップ作成

一人暮らし高齢者
日中一時預かり高齢者
75歳以上の高齢者
を含む世帯

自治協員
役員
ボランティア

上野西部地区住民自治協議会

住民自治協議会データ

自治協名	上野西部地区住民自治協議会
事務所住所	伊賀市上野福屋町 3330 番地の1 上野西部地区市民センター内
☎・FAX	(0595) 23-9779
設立年月日	平成17年7月23日
人口	3,777人(1,606戸) ※平成19年9月末現在
高齢化率	33.8%
会費	自治会均等割 5,000円、世帯割 100円
HPアドレス	—
E-mail	seib-c@ict.ne.jp

世界の国の人と話してみよう

人権部会 会議風景

三重県

NPOと連携した
多文化共生への取り組み
(上野西部地区)

事業委託

協力依頼

協働

コンタクト

多文化共生NPO

日本人住民

外国人住民

多文化共生社会の実現

23

住民自治協議会を 進化させていくためのポイント

- ① 関係主体の参画
- ② 専門家やコーディネーターの存在
- ③ リーダーの存在
- ④ 新たな実行組織の設置
- ⑤ 検討状況の情報提供
- ⑥ コミュニティビジネスの進化
- ⑦ 事務局機能の強化

以上を総括すると、住民自治の6原則のほか「地域資源(人、物、金等)の活用」と「自治運営の強化(組織、事務局等)」が重要と考えられる。

出典: H19年度第1回住民自治研修会資料より

24

行政の課題・問題点

- ① 自治基本条例の遵守と意識改革
- ② 行政組織横断的な情報共有
- ③ 行政支援体制の確立と財源確保

市民の課題・問題点

- ① 情報共有と協議体制の確立
- ② 主体性と地域代表性の確立
- ③ 継続的な組織運営体制の確立

25

ご清聴ありがとうございました。



26



「地域コミュニティの再生を目指して」<宮崎県宮崎市>

椎木 隆

宮崎市市民部地域コミュニティ課長

皆さま、こんにちは。最後の事例発表になりましたがお付き合いいただきたいと思います。地域自治区と地域コミュニティ税について、現在、地域で説明、意見交換を行っていますので、その内容を含めながらお話しいたします。

【地域コミュニティの現状・課題】

宮崎市の地域コミュニティは、自治会、自治公民館、老人クラブなどの各種地縁団体が地域活動の中心的な役割を担っており、本市は最大限の支援を行っています。

しかし近年、少子高齢化、核家族化が急速に進む中、地域の連帯感が希薄になるとともに、地域が抱える課題は多様化し、個々の団体だけで課題を解決することが難しくなっています。

また、各種地縁団体の加入者数は減少の一途をたどり、例えば、市全体の自治会加入率は約64%になるなど、地域の自治機能は低下傾向にあり、これまでのやり方では十分な効果をあげることが出来ない状況となってきました。

また、自治会加入促進策として、自治会未加入世帯が加入すると1世帯あたり500円の助成を行っていますが、爆発的な加入率の増加には至っておりません。

特に、コミュニティの生まれにくい都市住宅ということで、マンションやアパートなどの加入世帯が減少しているという状況があります。

この様な状況の中、現在、自治会加入促進のプロジェクトチームを設置し、行政と自治会連合会が一体となって加入促進に取り組んでいるところです。

次に、NPOによるまちづくりについてであります。

まず、クイズです。県民の気質ということで、NHKの調査ですが、ボランティア活動してみたいと思いますかという質問に対してハイと答えた宮崎県民は63.3%です。これは日本で一番高い率で、2番目が福島県、3番目が山梨県です。また、皆さまが住んでいるところは住みやすいところですかという質問でも、ハイと答えた率は宮崎県が1位で88.9%でした。郷土愛がある気質ということだと思います。このような県民の気質をもとにボランティアによるまちづくりを推進

しています。

そこで、本市は、コミュニティの再生のヒントを外国に学ぶということで、平成10年から本市の姉妹都市のアメリカのバージニアビーチ市（屈指のボランティア都市）に市民訪問団を平成19年度までに6回、約140名を派遣しボランティア状況を学んでいます。NPOなどの市民活動を積極的に推進してきたので、現在では全国でも有数のボランティア都市となったものと考えています。

【地域自治区創設の経緯】

このように、本市の地域コミュニティ施策・地域づくりは地縁団体によるまちづくりとNPOによるまちづくりの連携を目指してきました。

まず、平成10年に九州一のボランティア都市づくり事業を開始しました。まさに介護保険が始まる前です。地域の課題は地域で解決していきましょと、ボランティア都市づくりをスタートしました。

一方、平成12年からは、支所の見直しと地域地縁団体の活性化の検討をはじめました。そのような中、国の第27次地方制度調査会で住民自治、地域自治という考え方（方向性）が報告されました。本市の目指す方向性と合致し地域自治区を設置することを明確にしたところです。

【地域自治区の創設】

平成18年1月には旧宮崎市に15の地域自治区を設置するとともに、旧3町に合併特別区を設置して新宮崎市としてスタートしました。

これまでは、各種団体が地域住民から意見を聞きながら行政に要望していました。しかし、例えば、自治会と老人クラブが同じ悩みを持ちながら、別々に要望していました。（他の団体の課題を共有する機会がない）

地域自治区ができたことによって、この各種団体がゆるやかなネットワークを作り、各種団体の課題を共有化できるようになりました。最初は戸惑いもありましたが、3年が経ちまして着実に住民自治が進んでいるものと考えています。地域自治区の規模は、一番人口の少ないところで約4,000人、多いところでは約5

万人です。

地域自治区は、地域協議会と地域自治区事務所で構成されています。

まず、地域協議会は、地域住民の意見を市政に提案し、反映させるための組織です。協議会を構成する委員は、地域内で活動する自治会、子ども会、老人クラブなど多様な団体から推薦された委員と公募による委員で構成されています。地域自治区内の人口が5万人未満の場合は20人以内、人口が5万人以上の場合は25人以内で、現在、15地域自治区で約300人となっています。

次に、地域自治区事務所は、住民票など各種証明書の発行を行う「窓口業務」と、地域課題などの相談、地域の要望調整、地域の各種団体との連絡調整を行う「地域振興業務」、地域協議会の事務局としての「地域協議会支援業務」など、住民の利便性を図っています。

当然、地域活動の拠点であります事務所は、行政の役割として、平成18年度に約4.2億円をかけて新設、改築など整備しました。

次に、人的支援として地域コーディネーター（市嘱託員）を配置しています。平成19年4月から1地域自治区に2人を配置し、地域協議会の運営等や地域とのコーディネート業務を行っています。地域コーディネーターは、地域協議会の会長など2人と行政2人の計4人の面接により採用しました。初めての試みですが、地域づくりに関する雇用は、これからは、このようなシステムになっていくのではないかと思います。

次に財政的支援については、平成18年度から地域魅力アップ補助事業として補助金を交付しております。地域では、安全パトロールや災害復旧ふれあいイベント、地域防災訓練などの事業に取り組んでいただいております。当初は30万円を補助金として交付しましたが、当時、地域は戸惑いがありました。しかし、現在では活動が活発となり1地区平均45万円を交付しています。

このような活動が、地域コミュニティ税に発展することになります。

【地域コミュニティ税の創設】

地域コミュニティ税については、平成16年頃から、庁内の関係職員により検討を重ねてきました。平成19年3月からは、(仮称)地域コミュニティ税検討委員会（市民会議：17人で構成）で8ヶ月の間に幅広く慎重に検討していただき、平成19年10月に「新税の必要性を認める」との報告書が市長に提出されました。

一方、本市では、地域コミュニティ税の必要性につ

いて、自治会への説明、市広報紙の掲載、新聞の掲載など様々な広報手段を活用し最大限の周知（平成19年度約800万円の周知経費）を図りましたが、平成20年3月の市議会では、「さらに周知を図るべき」として、施行日を1年延長し、平成21年4月の施行として地域コミュニティ税に関する条例が可決されました。

【地域コミュニティ税の必要性】

本市の地域コミュニティにおける連帯の希薄化、自治機能の低下により、なかなか個々の地域団体では多様化する課題の解決が難しくなってきました。

そこで、広いエリアで課題解決を目指すため地域自治区を設置しました。しかし、地域自治区等の課題の解決には財源が必要です。そこで、住民自治の観点から、その活動費の一部を広く市民の皆さまに求める「地域コミュニティ税」を創設します。

市民の皆さまには新たなご負担をおかけすることになりますが、全額を地域へ交付することにしておりますので、自らの地域を住みよくするための活動費の一部の負担につきましては、住民自治の理念から妥当であると考えています。

財源を行政と地域のどちらで負担するかということが分かれ目になりますが、本市ではこれまで、住民自治を推進するため、地域の活動拠点となる地域事務所の整備やスタッフの配置、地縁団体に対する運営費や活動費の補助、地域コーディネーターの人件費等を市の役割として一般財源からも最大限の支援を行っています。これからも、引き続き一般財源で支援していきます。

一方、地域コミュニティ税は、自分たちの住む地域をよりよくするための「住民自治」の活動費の一部を自ら負担し、自ら考えて地域の課題を解決するためのものです。

住民自治の活動費は、地域が自らの地域に愛情と責任をもち、住民主体のまちづくりに必要な費用の一部を自らも負担し、自ら考えて地域の課題を解決していくことが住民自治の在るべき姿ではないか、また、そうでなければ本当の地域コミュニティが育つことはできないものと考えています。そこで、本格的な地域自治区の活動が始まることや活動費の一部を負担するのは、住民自治の理念から妥当であり、地域自治区と地域コミュニティ税の仕組みは、現時点で最も住民自治の理念に沿った、具体的かつ有効なコミュニティ対策と考えています。

地域コミュニティ税は、1人あたり年額500円、税収規模は約8,000万円で、市民税均等割が課税されて

いる方が対象となり、一定基準に満たない所得額の方は非課税となります。新税は、全額を地域へ交付し、地域の自前の安定した財源として、地域自治区を単位とした防犯防災、福祉、環境など地域活動に自由に有効に活用していただきますが、懇親を目的とする飲食費など一定の制限はあります。

【使途研究会と評価委員会】

使途の明確化と評価は大きなポイントとなります。

使途については、地域が有効に使途を決めることができるよう配慮しつつ、適正に管理・執行し、透明性を確保することができるように、協議会会長やNPO、行政等からなる「地域コミュニティ税使途研究会」で必要最低限の使途のルールを定めています。ルールは、事業選定のルール、交付金執行のルール、事業実施のルール、事業実施後のルールの四つのルールで構成する運用マニュアルを作成しました。

今後も、「地域コミュニティ税使途研究会」で、地域の意見を聞き、随時必要な見直しを行うとともに事例集や質疑応答集を追加するなど、さらにルールを成長させていきます。

評価については、地域コミュニティ税が、使途のルールに基づき適正に執行されるとともに、住民主体のまちづくりの推進を図るために、学識経験者等で構成する「地域コミュニティ税評価委員会」において使途についての評価を行います。

評価は、監査機能としての評価とまちづくり推進のための評価を行います。監査機能としての評価につい

ては、事業終了後に使途のルールに基づき新税が適正に執行されているかを確認します。また、まちづくり推進のための評価は、より良いまちづくりにつながる効果的な取組が行われたかを評価し、住民主体のまちづくりの更なる成長と充実を図ります。

【今後】

4月からは、新税の導入と本格的な住民自治がスタートする、新・地域コミュニティ元年となります。

地域の皆さまには、「地域づくりは夢をもって、そして楽しくやってみましょう」と地域と行政が協働により地域づくりを目指すことをお話しています。

これからも、宮崎市としましては、地域自治区・協議会等を軸とした住民主体のまちづくりを展開します。その上で、地域コミュニティ税を起爆剤として都市内分権・地域内分権を推進していきたいと考えております。

以上で私の事例発表は終わらせていただきます。どうもありがとうございました。



地方行革セミナーin鹿児島 ～地方自治をともに考える～

地域コミュニティの再生を目指して(事例発表)
～地域自治区と地域コミュニティ税～



平成 21年1月10日(土)

1

1. 地域コミュニティの現状・課題

2

地縁団体などの現状

【団体の種類】

自治会(701)	子ども会(550)	婦人会(2)
自治公民館(435)	スポーツ少年団(220)	老人クラブ(239)
PTA(94)	青年団(1)	

【活動内容】

- 地域の環境美化、清掃活動
- 防災活動・地域の安全確保
- 地域住民の親睦に関する活動
- スポーツ等活動(サイクリング、歩こう会、球技大会など)
- 高齢者の健康づくり

3

地域の連帯感の喪失

クイズ1 自治会加入率は？

宮崎市は、自治会未加入対策として新たな加入世帯に対し1世帯あたり500円の助成を行っています。しかし、爆発的に加入世帯が増加することは難しい状況です。
さて、宮崎市の自治会加入率はどのくらいでしょう？

(イ) 64.3% (ロ) 61.0% (ハ) 73.4%

4

地縁団体などの課題

- 加入率の低迷
- 活動への参加者の確保
- リーダーの固定化・養成
- 活動費の確保
- コミュニティの生まれにくい都市住宅
- 活動のマンネリ化
- 地域の連帯感の喪失

地域での相互扶助が一層求められている
(隣近所の声かけなど、日頃からの付き合いが大切)

5

九州一のボランティア都市

クイズ2 宮崎の県民気質は？

NHKが実施した全国県民意識調査において、「ボランティア活動をしてみたいと思いますか。」という質問に対し、「はい」と答えた宮崎県民は何%いたでしょう？

(イ) 63.3% (ロ) 88.9% (ハ) 45.9%

6

地域コミュニティの再生のヒントを外国に学ぶ

九州一のボランティア都市を目指して
全米の中でも屈指のボランティア先進都市
バージニアビーチ市



図書館運営ボランティア
ボリス・チャップマン
緊急医療サービス

7


NPOの現状(宮崎市の状況)

バージニアビーチ市ボランティア研修市民訪問団

平成10年から平成19年まで6回実施(約140名を派遣)

市民活動支援補助金
市民活動支援基金を活用しNPOが取り組む事業を助成する

- ・178団体(H13年～H19年)
- ・27,476千円(H13年～H19年)



宮崎市民活動センター
(平成12年8月設置)

読み聞かせボランティア

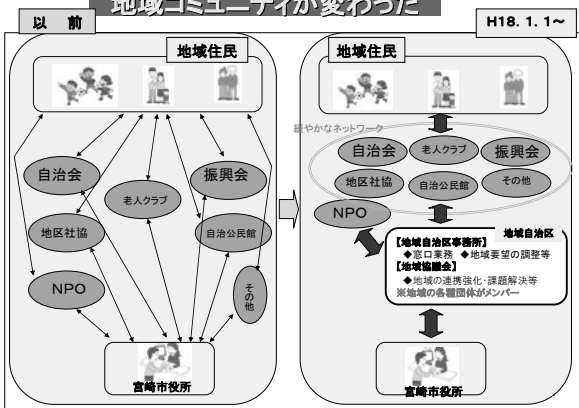
8

2. 地域自治区の創設

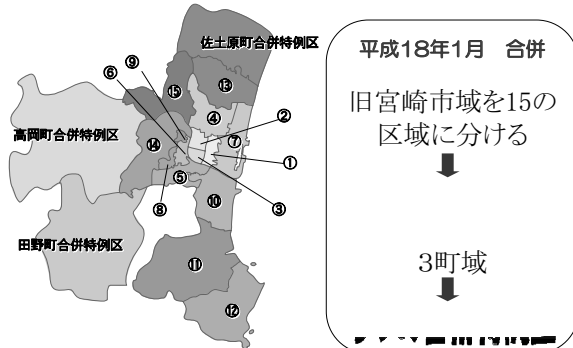
地域自治区の創設の経緯

- H10. 11 九州一のボランティア都市づくり事業の開始
第1回バージニアビーチ市ボランティア研修の実施(現在6回実施)
- H12. 7 支所の見直し検討委員会
(検討テーマ:地域コミュニティの活性化とまちづくりの支援)
- H15. 11 第27次地方制度調査会報告(住民自治の強化)
- H17. 9 地域自治区の設置等に関する条例制定(H18.1.1施行)
- H17. 12 市民と行政との協働のルールの設定
- H18. 1 旧宮崎市域に15の地域自治区・旧3町域に合併特例区
- H18. 4 地域コミュニティ課創設(地域とNPOの窓口一本化)
- H20. 3 地域コミュニティ税条例可決(平成21年4月導入)

地域コミュニティが変わった



◆地域自治区・合併特例区とは？



◆地域自治区には？

地域協議会



《住民の組織》

- ◆地域の課題解決
- ◆市の施策に対する提言など

地域自治区事務所



◆住民票発行などの窓口業務

- ◆地域からの要望の調整
- ◆市民からの相談受付
- ◆地域協議会の支援

事 務 所

事務所	地域自治区	建物
中央地域事務所	中央西 中央東 小戸	デパート
大宮	大宮	改修
大波	大波	改修
大塚	大塚	新築
徳	徳	新築
大塚台・生目台	大塚台・生目台	改修
赤江地域センター	赤江	旧支所
木花	木花	〃
青島	青島	〃
佐吉	佐吉	〃
生目	生目 小松台	〃
北	北	〃

職員の配置
 所長:1人 事務職員:1人
 窓口職員:3人~6人(嘱託員)
 地域コーディネーター:2人(嘱託員)



事務所整備費等 約4.2億円

地域コーディネーターの配置

- ・平成19年4月から(2名配置)
- ・地域の課題解決(協働)の推進に関すること
- ・地域協議会の運営補助に関すること



地域コーディネーターの研修

地域づくりの財政支援

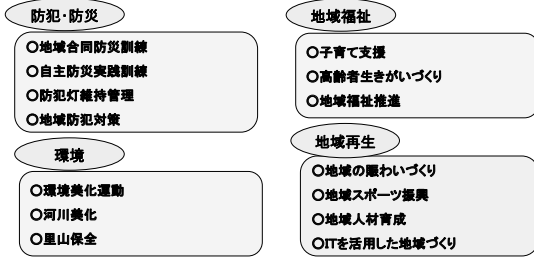
地域魅力アップ事業補助金

- 地域の魅力アップに貢献する事業として地域協議会が採択した事業に対して助成
- 1地域自治区あたり45万円(平均)



(安全パトロール) (災害復旧ふれあいイベント) (地域防災訓練)

さらに多様化する地域課題



地域の自前の安定した財源の確保

3. 地域コミュニティ税の創設

地域コミュニティ税の取り組みの経緯



H16. 10	自治会活動支援検討会(庁内会議)
H18. 3	安全・安心まちづくり検討会(庁内会議)
H18. 12	(仮称)地域コミュニティ税庁内会議スタート 検討内容: 地域コミュニティ税の必要性など
H19. 3	(仮称)地域コミュニティ税検討委員会(市民会議:17人) 検討内容: 地域コミュニティ税の必要性など
H19. 10	(仮称)地域コミュニティ税検討委員会の報告書の提出(市長へ) 報告書の内容: 地域コミュニティ税の必要性を認める
H19. 3	市広報紙、新聞、シンポジウムの開催、テレビ、ラジオ、地域の説明 ~ 周知 議員への説明、地域協議会・合併特例区協議会の説明など
H20. 3	地域コミュニティ税条例可決(平成21年4月導入)

◆地域コミュニティ税はなぜ必要?



- ①地域コミュニティにおける連帯の希薄化**
自治会加入率の低下等
- ②地域自治区・合併特例区の設定**
広い範囲で人材の確保が可能になる
- ③地域の活動には財源が必要**
住民自治の視点から・・・自分たちの地域は自分たちでよくする(地域へ権限と財源を移譲)

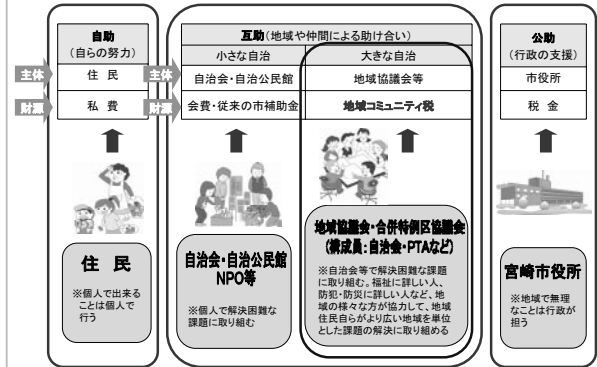
◆財源の論議(分かれ目)



一般財源	住民負担(地域コミュニティ税)
①自治会支援	①本格的な地域自治区の活動
②自治公民館の用地建設補助	②地域自治区は自ら治める制度
なかなか自治機能の低下が止まらない	③活動費の一部を負担するのは、住民自治の理念から妥当(自分たちの地域は自分たちでよくする)(地域の自前の安定した財源)

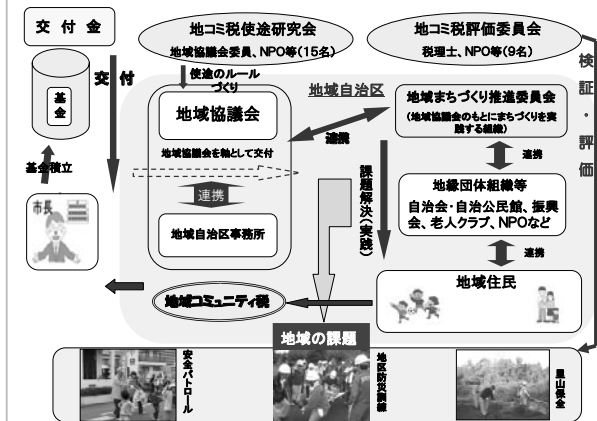
→ 地域自治区と地域コミュニティ税の仕組みは、現時点で最も住民自治の理念に沿った、具体的かつ有効な対策である(地域へ権限と財源を移譲)

◆これからの地域の姿



◆地域コミュニティ税の概要

- 税額** 年額 一人当たり 500円 (税収規模 約8,000万円)
- 納税対象者** 個人で市民税均等割が課税されている方
- 課税方式** 市民税均等割超過課税方式(法定普通税)
- 税の用途** 地域自治区・合併特例区で取り組む地域の課題解決のための活動
- 交付団体** 地域まちづくり推進委員会 (地域協議会等の実践組織で、原則的に各地域自治区等に1団体)



◆ 使途研究会・評価委員会とは

①使途研究会：平成19年11月設置
(地域協議会の代表、学識経験者、NPOなど15名の委員)

- 使途のルールづくり
- ・運用マニュアルの作成
- ・検証及び見直し



②評価委員会：平成19年12月設置
(税理士、学識経験者、NPOなど9名の委員)

- 適正な執行がなされているかチェック
- 地域の活性化につながる事業の評価

25

新聞記事
3月15日



26



「地域経営改革に向けて」

講師：末吉 興一
内閣官房参与

ご紹介いただきました内閣官房参与の末吉と申します。私は28年間国家公務員をしておりました。主として建設省を中心に、北は仙台市、南は宮崎市まで赴任をいたしました。あらゆる仕事をしてまいりました。それから20年間北九州市長をしておりました。1年半前に辞めてやれやれと思ったら、10月に現職に指名をされました。

おかげで今回、鹿児島が初めてであります。これはやはり、日本を変えるのは西からだということではないかと思いました。先程吉川さんをご説明になりましたとおり、現内閣は地方重視ということを重点的に打ち出して施策を進めております。

今日は3点のお話をさせていただきたいと思いますが、その前にまず、このセミナーについての感想を少し述べさせていただきます。まず率直に言ってそれぞれプレゼンされた方々は大変お上手でありますし、限られた時間の中で大変であったと思いますが、私が感心いたしますのは皆さま若い方であるということです。普通はこういうところに出てくるのは年輩者が多いわけでありまして。今日会場を見ますと私が一番年長者ではないかと思いますが、若い人がこれだけ出てきて地域のことを語るというのは時代の流れと申しますか、変化を感じておりまして、大変うれしく思います。

また、今日はそのうちでコミュニティについてのお話で、先程名和田先生のお話の中に北九州のコミュニティの事例を引かれましたので、一つ二つ申し上げます。

その北九州のコミュニティの担当は保健福祉だとおっしゃいました。これはなぜコミュニティ担当が保健福祉かといいますと、当時、北九州市は大都市の中で一番高齢化が進んでおりました。私は、選挙公約で高齢化対策を積極的にという公約をしました。私は5期20年の間ですが、数えてみると公約は1,055あります。これだけ数えるのも大変ですけど、皆さまがよくやってくれました。

そのうちの1,045、ほぼ手をつけました。完成は9割くらいあるでしょうか。これはできないことを公約したからでありまして、ここを釈明するつもりはあり

ませんが、マニフェストがまだなかった頃ですから。

とはいえ、すべての政策は公約から始まるものです。私の公約の一つに高齢者対策がありました。結論から言いますと、「お年寄り問題」を市役所内でたらい回しにしないという基本的な考えから始めました。高齢者対策は役所の組織でいくと、保健所と福祉事務所があります。お年寄り対策があっち行けこっち行けということでしたので、窓口一本化から始めました。そうすると何と需要が3倍増えたのです。

そこで、保健所と福祉事務所を一緒にしたところか、上部組織の局、衛生局と民生局というのを一つの局にしました。そういうことからコミュニティづくりが始まりました。地域でお年寄り問題を支えるというのは当たり前のお話でしょう、これを行政の中でたらい回しにしないということから始まりました。だから、名和田先生のお話のように、皆さま今日発表ありましたように、条例などの仕組みからのアプローチではなくて地域需要から積み上げていったのです。一つの局に統合されたおかげで100人の人員が浮いてきました。人件費1人行政諸費を含めて1,000万円とすると10億円のお金が節約になるわけです。そして、市民も喜びますし、行政評価も一番上がりました。お年寄り対策として評価されたのです。

ということをやっているうちに、神戸の大震災（平成7年阪神・淡路大震災）が起きました。地元のことをよく知っている人のところは犠牲者少なかったでしょう、大都市よりもちょっと田舎の方の方が。あのおじいちゃんあそこで寝ているとかを知っている人がいる、そういうところが助かる率が高かったということで、今度は保健福祉の他に、安全管理・危機管理までその仕組みで担当することにしました。

単位は小学校単位にしました。私は若いときに交通安全対策を担当したことがあるのです。交通安全、死者1万人を超えた頃でしたから、地域で若いお母さん方・お父さん方が関心するのは子供が小学校通うときの通学路です。みんな旗振って、子供の安全を守ったわけです。そのときは小学校単位が一番いいわけで、中学校単位ではちょっと大きすぎる。ということで迷

わず小学校単位にしました。したがって、小学校単位でお年寄り対策の次に今度は安全対策、そのうち世の中に出てまいりましたのは教育です。子供さんの教育、誰が子供を見るのだという話になります。地域で見ようということになってそれが加わってきました。これが北九州における地域福祉、小学校単位でのコミュニティの活動のもとになりまして、とにかくそのように動いてきました。

私も今日のような勉強会にもし出ていたとしたら、おそらく、仕組みと実態を合わせることにしたと思いますが、私は仕組みまで考えずに、実情ですっとやりました。というのはなぜかという、北九州市はご存知のとおり5市合併して今年で45年なのです。それぞれ各市が持っていたところを一つにするというのはなかなか容易ではありませんでしたけれども、小学校単位という共通のところでやってきました。

そこで本題に入ります。今日はパンフをご覧になればわかりますが、「地方行革セミナー」ですね。行政改革で今まで一番悪かったのは何かというと、みんな一律だったということです。1省1局削減とか、人件費一律何%カットとか。そうしないと収まりがつかなかったという今までの歴史があります。しかし今、保健福祉のことを言いましたように、行政改革というよりも行政の仕組みを変える、すなわち地方経営という視点から考えたらどうでしょうか。そこで今日の題名を見ますと、表題は「地方行革セミナー」ですが、私は「地域経営改革」という語を使いたいと思います。行政改革というのは今までみんな一律、そして担当者の皆さまはみんな嫌なのです。行政改革を喜んでやるお役所の人はほとんどいないと思います。なぜいけないか、反対が多いからです。そのうえに努力した人への評価が少ないのです。予算をとってきたり、法律を作った人は評価されますが、行政改革をやっても評価されると聞いたことがないと思います。行政改革といえば、一律改革のイメージのある言葉というよりも地域経営という視点で考えたらいかがですかというのが、私が今日皆さまに訴える重要な点なのです。

私の改革の取組のスタートは、選挙公約に明確に掲げることです。実は公約に掲げたのは3期目からです。1期目、2期目からは支持者の間で決まりませんでした。3期目でようやく入れました。「行政改革は目的ではなく手段」ですと、これから高齢者対策にお金があります、そちらに向けますとって選挙公約に入れたのが3期目です。そう思いますと、経営ということの難しさ、おわかりになるとと思いますが、しかし今、国

も地方も、一般市民も、とにかく無駄をなくせというのが圧倒的です。お金がないとすれば、無駄をどのように減らして新しい施策を進めるかというのが今の課題です。ここが一番のポイントだと私は思います。

そこで私は今、行政改革について、私の長い経験から申し上げましたけれども、私がとってきた基本的態度を四つばかり、先輩として申し上げたいと思います。

まず、第1点は一律カットという手法はしないという点であります。一律カットの代わりに何かというと、「シェイプアップ」ということをやりました。削るべきところは削って伸ばすところは伸ばすということ、端的に言いますとメリハリをつけるということです。これがなかなか難しいのです。これができないから一律だったのです。これは最も大事な点です。

次に、行政改革の原案は誰がつくるかという点です。私は職員につくらせました。これに最後までこだわりました。よく原案作成は難しいからと、外部委員会に丸投げするのです。委員会に丸投げして、こっちは困ります、こっちは困りますと言っておいて答申出してくださいということがあります。私はそれを採りませんでした。自分で仕事が終わっている人に仕事を整理させる。公務員は皆さま自分がやっている仕事が一番だと思っています、俺のところはもういらぬなどという人はいない、この仕事が大事だと思っているのです。そこで、何かの仕事をやりたいときには他のどの仕事を切っていきますかという点をはっきりさせました。したがって一律カットということはしない。原案は職員自らがつくる、そして審議会とかにかけることにしました。

それから3番目は、人件費コストを目覚めさせるという点です。行政の皆さまはおわかりだと思いますが、借金返しと人件費と福祉関係は「義務的経費」の中に入っています。したがって財政の人はわかりますが、一般の職員は人件費などという意識は全くありません。人件費1人あたり約1,000万円かかるとして、何か事業をやるときに人をとりますか、それとも経費でとり



ますかと言ったら皆さま経費でと言うのです。それでは人を減らしてくださいと言うと、人件費と経費とがリンクしていないのです。人件費の意識を持たせること、これに一生懸命骨身を削りました。

4番目は改革作ったときに、何年のうちに何割削減という作文はみんなきれいにできるのですが、それを本当にやりましたかという点です。私は、毎年予算のときには改革案を書き、決算のときは実績報告するというのでやってきました。とにかく、実質いくら減らしたかがポイントです。これからは経営という視点で、仕組みを変えたらどうなりますかというところが問われると思います。

私は首長を20年していましたが、市長さん方といういろいろなことについて会議や打ち合わせをしてきました。現在、各首長さんは、熱心な人と熱心でない、まあ熱心にやらざるを得ないように追い込まれた人が多いというのが実情でしょう。首長さんは、自分は原案を部下に指示するけど案が上がってこないと嘆くのです。それは、行政改革をやるというのは抵抗があるし、議会は反対するし、先程の宮崎市の地域コミュニティ税のこともありますけど、賛成するのはなかなか大変だということです。そのため、トップが不退転でない限り動きません。案が上がってこないと嘆くようではなかなかできないと率直に思いました。先程例を引きましたように、自分で公約に掲げて、トップの不退転の決意にしない限りには、なかなか動かないのではないかと思います。これは私の経験からです。

私が市長のときは、12の政令市がありました。公債比率といいますが、今では実質公債費比率となっていますけれども、12都市のうち最低でした。5割以上が義務的経費でした。任期が終了するとき、20年たって終わるときには、実質公債費比率と制度は変わりましたが、全大都市の中では一番小さく、だから一番体質がいい街になりました。大きなたくさんの方々の事業はしましたけれども、どのようにしてやっていくかという個別の議論をたくさん行い、いろんな知恵も生まれました。それから、いいプロジェクトならお金は出ます。民間企業と一緒に。いわゆる交付税付きの起債が借りられるようなことを一生懸命取り入れるようにしました。とにかく経営という視点から見ると、やるべきことは実は多いと思います。

そこで私は、自治体運営にもいろんな反省といいますが、原点にかえて考えたらどうだということを平成16年に新聞社に投稿しようと思ひまして、原稿を書きました。

「自治体の十の反省」というもので、十個ばかり反省する点があるのではないかということです。原稿を書いて、新聞社に持って行きました。十は多すぎると言われまして、三つぐらいにしると言われて三つにしようかと思っているうちに機会を失って、とうとう幻の原稿になったのがここにあります。

平成16年に書いた私の、自治体も少し、政府がおかしいおかしいという前に反省の点があるのではないですかということで書いた幻の原稿です。最後これを読んで皆さまどのように思われるか、感想があったらいただければと思います。

自治体は「十の反省」を

平成16年度予算の編成に際して、多くの自治体から悲鳴が上がっている。三位一体改革による依存財源の減少が予想以上に大きく、「これでは予算が組めない」という声である。

北九州市も例外ではなく、国の制度改革に対して注文したいことは多い。しかし、その前に自らを厳しく律した自治体経営を行っていないければ、どんな批判や提案も説得力を持たないだろう。そんな自戒を込めて、自治体に「十の反省」を呼びかけたい。

第一は、「住民自治」の視点が希薄だったこと。「役所」という組織の論理が先立って、「住民の、住民による、住民のための政治」に熱心に取り組まず、住民や議会との地道な対話が欠けていた。

第二に、どこかに「国が面倒を見てくれる」という甘えがあった。政策も財源も、最終的には国がなんとかしてくれると信じていた。したがって、自分たちで考えるよりも、霞が関に安易に陳情に行くことが多かった。

第三は、百年の計がなかったこと。子や孫に誇りを持って引き継げるような本物のまちづくりのビジョンを持たずに、霞が関をコピーしたタテ割り行政や、目先の課題のみに対応する後追い行政に終始していた。



第四は、都市経営の視点が欠けていた。民間の知恵をうまく活用しようとせず、その結果、コスト意識、スピード感覚、サービス精神などの経営感覚を身につけることができなかつた。

第五に、政策を住民の満足度で評価していなかつた。自治体にとって重要なのは、いったん立案した施策や事業を計画どおりに完了させることで、政策の妥当性を住民の満足度を尺度にして検証してはこなかつた。

第六は、行政の完璧性の呪縛である。行政は完璧でなければと自ら思い込み、失敗を認めたり、いったん始めた事業を中止するのが苦手だつた。逆に、スタート段階では不完全でも「カイゼン」を繰り返し、フォローアップして施策の質を高めていく姿勢や仕組みが欠けていた。

第七は、公平性の追求に極度に腐心したこと。過去の整合性や結果の公平性にこだわるあまり、特定の地域への重点投資や、受益者の痛みを伴う改革には消極的だつた。

第八は、フルセット主義の視点に捕われ過ぎたこと。自治体も住民も、自分のまちに全ての施設をフルセットで持ちたいと望んだ。そこには、広域連携による役割分担や、合併などの新たな枠組みづくりの視点が欠けていた。

第九に、教育や若者へのアプローチが足りなかつた。人づくりは地域の最重要課題であるにもかかわらず、制度的に首長は教育委員会を直接指揮できない。県と市の連携も不十分で、人づくりにおける責任を果たしたとは言い難い。

第十は、役所文化を温存してきたこと。既存の価値観を超えて、信賞必罰で職員を処遇し、無駄な出費をなくすなど、旧来の役所文化にメスを入れなければならなかつた

以上です。

今日世の中に初めて公表したわけでありますから、本来5年前に出ているのを今、皆さまに示したということになります。何かの参考か反省になればと思います。いずれも、かねてから指摘されてきたことかも知れないが、これらを課題とすることで展望は拓けてくるのではと思います。「十の反省」から「十の転換」です。他の自治体とも切磋琢磨しながら、この難局を乗り越えていきたいと思っています。

壇上から一方的な形で話してございますが、後で対話の時間もありますので、私なりの考えをさらにお伝えしたいと思います。

ご清聴ありがとうございました。

出演者と参加者の意見交換会

