

特集

地域自治組織による 住民本位のまちづくり

地域審議会・地域自治区・合併特例区などの法令に基づいた組織だけでなく、自治会や町内会、学校区単位のコミュニティ、NPO組織など、多彩な「地域自治組織」が全国的に形成され、住民自らが地域課題の解決策を立案、実践する例が増えています。都市自治体も活動資金を助成するケースや、子どもや老人の見守り活動、治安活動、コミュニティビジネスの展開など、地域の実情に合わせた取り組みが推進されています。

今回の特集では、地域自治組織の可能性と自治体の支援策、さらに各種の自治組織と連携し活発に地域活動を展開する都市事例をご紹介します。

寄稿 1

地域自治組織の新たな潮流と可能性
～地域創発の場づくりと自走する地域自治組織へ～

首都大学東京大学院社会科学部研究科教授 大杉 寛

寄稿 2

誰もがまちづくり活動に参画できる
新たなシステムの構築を目指して

越前市長 奈良俊幸

寄稿 3

What's 豊中スタイル？

豊中市長 浅利敬一郎

寄稿 4

小規模多機能自治によるまちづくり

雲南市長 速水雄一

寄稿 5

西予市版小規模多機能自治への挑戦

西予市長 三好幹二

地域自治組織の新たな潮流と可能性

地域創発の場づくりと自走する地域自治組織へ

首都大学東京大学院社会科学部教授

大杉 覚 おおすぎ さとしる



新たな潮流としての 地域協議組織の普及

住民を起点として、基礎的自治体である市町村よりもより身近な単位に設けられる組織を地域自治組織と呼ぶ。

地域自治組織をめぐる動向を振り返ったとき、近年顕著にうかがわれるのは、まちづくり協議会など地域協議組織タイプの導入が都市自治体の間で急速に普及したことである。都市自治体の約半数が同タイプの制度を導入しているという調査報告もある。¹⁾

コミュニティ意識の希薄化と 人口減少社会のインパクト

地域自治組織の代表的な存在といえば、町内会、自治会、それらの連合組織など、地域住民相互の親睦等のために自主的に組織された地縁団体であり、現在でも主要な地域自治組織であることに変わりはない。

ただし、こうした地縁団体については、既に高度経済成長期を経た1970年代初頭には都市部を中心にコミュニティ意識の希薄化が進んできたことで、その存在の揺らぎが指摘された。そして昨今では少子高齢化・人口減少が地縁団体の存立を脅かしていると言っても過言ではないだろう。例えば、町内会長などに、「現在、町内会ではどのような課題がありますか」と尋ねれば、自治体の規模、都市度などの相違にかかわらず、一様に、「役員の新しい手がいない」「若年層の活動参加が少ない」「地域住民の高齢化が進んで活動に支障がある」「加入率が低下している」と回答するだろう。

所在不明高齢者問題や無縁社会など高齢者を取り巻く社会問題が提起される一方、東日本大震災後は地域コミュニティに対する認識を一変させ、地域の絆づくりの重要さが強調されるようになった。高齢者医療・介護を地域ケアとして地域に根付かせたり、しっかり

とした防災体制を整えたりする上では、ソーシャル・キャピタルとしての互助の厚みは無視できない。互助の主たる担い手である地縁団体の役割は非常に大きいことからすれば、地縁団体に期待される役割と実態とのギャップが問われているといえる。

地域協議組織の形成・展開へ

さて、近年の地域自治組織をめぐる新たな潮流として、地域の包括的な課題を解決するために、地域住民の連携を図ることを目的に結成される地域協議組織が注目されてきたことは冒頭に述べた。地縁団体とは密接にかかわりを持つが、一般の町内会などに比べるとその範囲（エリア）は一般により広域であり、町内会の連合組織の単位や小学校区、あるいは、合併を経験した自治体では旧町村単位であることもある。また、扱われる事柄（テーマ）も、地域協議組織の構成員に、町内会などの地縁団体、地域内

の諸団体（教育、福祉、環境、文化・スポーツなど）の代表者を含むのが通例なので、広がりを持つ。

地域協議組織のタイプに属する地域自治組織の嚆矢は、コミュニティ意識の希薄化が指摘された1970年代に国が打ち出し推進された、コミュニティ・センターを地域活動のコアとしたコミュニティづくりや、1980年代に地域レベルからのまちづくり活動として活発な展開が見られた住区会議活動などに遡ることができよう。

その後、地方分権の推進の文脈で、地域のことは地域で決めるという自己決定のロジックが強調される一方、平成の大合併では、実務的には、合併協議の中で自治体間での地域自治の仕組みの調整という、合併の成否を分けかねない課題として立ち現れた。合併後の新自治体づくりにも地域コミュニティづくりの議論は欠かせない論点として提起されたのである。

また、合併のいわば激変緩和措置として、都市部に編入される旧町村部を単位に合併特例法による地域審議会のほか、地域自治区や合併特例区が導入され、合併にかかわらない一般制度として地方自治法上の地域自治区も法整備された。これらには諮問機関的な協議組織が設けられるが、実際にはその活動範囲は諮問機能を超えて、自主的な地域づくりを目指した地域内の連携を協

議し、時に実践に向けた場へと発展している場合も見受けられる。

法令に基づかず、自治体条例などにより、独自のまちづくり協議会等の組織を設置する動きも活発化してきた。合併自治体かどうかにかかわらず、地域協議組織のタイプの地域自治組織が全国にわたり広く展開しつつあるのは、先述の通り、町内会などの地縁団体や個別の地域団体も活動を支えられなくなっていることや、地域の自主性や裁量を尊重し拡充しつつ、行政面での効率化を図ろうという動きと相まって、小学校区などより広い単位でこれら組織を包括し再編し、併せて各種団体に支出してきた零細補助金を統合して交付金化する顕著な動きとして現れてきたことによる。

自走する地域自治組織に向けた支援とその考え方

ただし、地域自治組織の在り方は地縁団体中心から地域協議組織中心へと直線的に切り替わったとか、またそうあるべきだと主張しているのではない。むしろ、地域協議組織をプラットフォームとして、地域コミュニティをベースとした共助の仕組みが定着することで、揺らぎつつある互助（地縁団体）や縮減に向かう公助（行政）を適切に補完するとともに、互助、公助を再び賦活できると問われるのである。

地域から内発的・自生的に地域協議組織のタイプの共助の仕組みがつくりあげられる例（例えば、地縁団体の連合組織が中心となって各種団体に声を掛け、連携することで共助に向けたプラットフォームをつくり活動する例など）もないわけではないが、やはり地域内部で地縁団体やNPOをはじめとするテーマ型の組織を糾合することは容易ではない。そこで自治体の支援によって、共助の仕組みとしての地域協議組織を立ち上げ、自走できる組織づくりのための基盤を整備することが要請される。

具体的には、組織づくりのために必要となるヒト、モノ、カネ、そして、権限といったリソースの調達への支援にかかる課題である。ヒトでいえば、何よりも地域住民が関心を高める必要がある。地域資源の発掘や課題の発見のためのワークショップを開催したり、先行地域を視察するなど、住民意識の醸成に向けた取り組みを行ったり、地域自身が自主的に行えるように手法を伝授したりするのも重要な支援策である。また、組織を切り盛りする上で事務局の存在は重要であり、事務局員を採用するための人件費の補助を行ったり、情報伝達面を含めて包括的にサポートするために地域担当職員制度を導入して行政との連携を緊密に取ったり、²⁾あるいは、事務所となる施設の指定管理者に地域を指定することでヒト（事

務局員の採用)・モノ(活動拠点の提供)・カネ(活動費用の助成)をセットで確保するなどの工夫が重ねられてきた。

こうした個別の支援策の中からいずれのメニューを選び、どの程度まで行うかは、地域協議組織をいかなる目的を持つ組織としてとらえ、制度設計するかによる。これは論理的には2つの軸で組み立てられる。

一つは、地域住民の参加による合意形成の機会の保証に関する軸であり、ローカル・デモクラシー(地域民主主義)にかかわる側面とも言い換えられる。地域協議組織の果たす役割を、意見表明機能(地域のさまざまな声を表出する場を設ける。自治体はこれとは異なる意見を採用することもできれば、聞き置くこともできる。地域での合意形成までは必ずしも期待しない運用も可能である)にとどめるのか、審議機能(行政からの諮問事項に対して地域での合意を調達する機会を設ける)を認めるのか、さらに進んで議決機能(地域が自ら地域課題に対して解決に向けた合意形成を行う)を備えたものとするのか、制度設計は多様に想定される。

合意形成の機会の保証の程度を高め、地域協議組織の役割を高めれば高めるほど、地域協議組織の代表性をどのように担保するのか(例えば、新潟県上越市での投票による地域協議会委員の選任)、地域協議組織の区域の

構成員を世帯とするのか住民とするのか(一人一票制)、「区域の住民」をどのように定義付け、法的根拠を与えるのかなどの論点が浮上し、制度設計で対処する必要がある。

いま一つは、地域サービスの提供主体としての権能の保証に関する軸である。地域サービスの提供は自治体が直接実施し、地域協議組織は合意形成機能にのみその役割は限定されるのか(例えば、地域で決められる予算枠を設け、自治体が執行する仕組み)、地域協議組織が地域の各種団体等と連携するなどして、自治体のパートナーとして委託契約や指定管理者制度を通じて行政事務実施の受け皿となるのか(自前の予算を持つ)、さらには、行政権限の移譲を受けたり、自主的な事業を起業したり権利主体として多様な事業展開に取り組むのかなど、さまざまなケースが想定される。地域協議組織をNPO法人化するなど法人格を取得したり、さらには地域経営にふさわしい法人格の創設を目指す動きが地域発で急展開したりしているのも、こうした文脈においてである(例えば、全国的な組織に急成長している小規模多機能自治推進ネットワークやその事務局を果たす島根県雲南市の地域自主組織の活動は代表例である)。

合意形成の機会やサービス提供権能の保証度合いを高めれば高めるほど地域協議組

織は、いわば準自治体化¹⁾する。いわゆる地域内分権である。国への働き掛けを含め、法的根拠付けなどでは自治体のサポートがカギを握ることになる。実際、欧米では一定規模の都市自治体には地域協議組織の設置を法的に義務付けたり(フランス)、基礎的自治体の下位自治体としてコミュニティ自治体を設けたりしている(イギリスのパリッシュ)。他国の事例とはいえ、より広い観点から地域自治組織のあり方を考える際の参考になるだろう。

地域創発の場づくりに向けて

現在、国・地方を挙げて地方創生の取り組みが進む中、筆者は地域資源を有効に組み合わせる新たな価値を生み出す創発がどこまでできるか、より身近な地域コミュニティでの自主的な地域創発こそが地域の将来のカギを握ると考える。その意味でも、住民自らが気づきを得て行動に移すきっかけとなる地域創発の場としての地域自治組織の形成がますます注目される。

1) 例えば、名和田是彦「地域コミュニティをめぐる今後の展望」『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』公益財団法人日本都市センター、2014年3月、147頁以下参照。

2) 地域担当職員制度については、拙稿「地域担当制は何をもたらすのか」『市政』2013年4月号(729号)、10-12頁参照。

誰もがまちづくり活動に参画できる 新たなシステムの構築を目指して

越前市長（福井県）

奈良俊幸



自治振興会の概要について

(1) 自治振興会設置の背景

福井県越前市は、武生市と今立町との合併により、平成17年10月に誕生した市である。

本市においては、昭和50年代、市全域13地区（小学校区）に「明るい町づくり協議会」が設置され、区長や各種団体の長との連携により、地区納涼祭や文化祭などの地域コミュニティ活動を推進してきた。しかし、その活動の中心を担っていた青年団、女性会、壮年会など各組織の加入者の減少に伴い、明るい町づくり協議会の活動低下が見られるようになった。

こうした中、平成14年9月に旧武生市区長会連合会から、地域住民誰もがまちづくり活動に参画できる新たなシステムの構築についての提案（「地域コミュニティ活動の充実」）がされた。これを受けて市では、平成15年1月からその仕組みづくりについて検討を開始し、「地域のことは地域で」を基本理念とした

「地域自治振興事業」に取り組みことにした。そしてその推進母体として、明るい町づくり協議会が担ってきたまちづくりの機能を強化した「自治振興会」を平成16年4月までに市全域13地区（小学校区）に設置した。この自治振興会は、住民自ら策定した地域自治振興計画に基づき、自分たちの地域の身近な課題を解決し、地域住民のニーズに応じたまちづくりを推進することを目的としている。

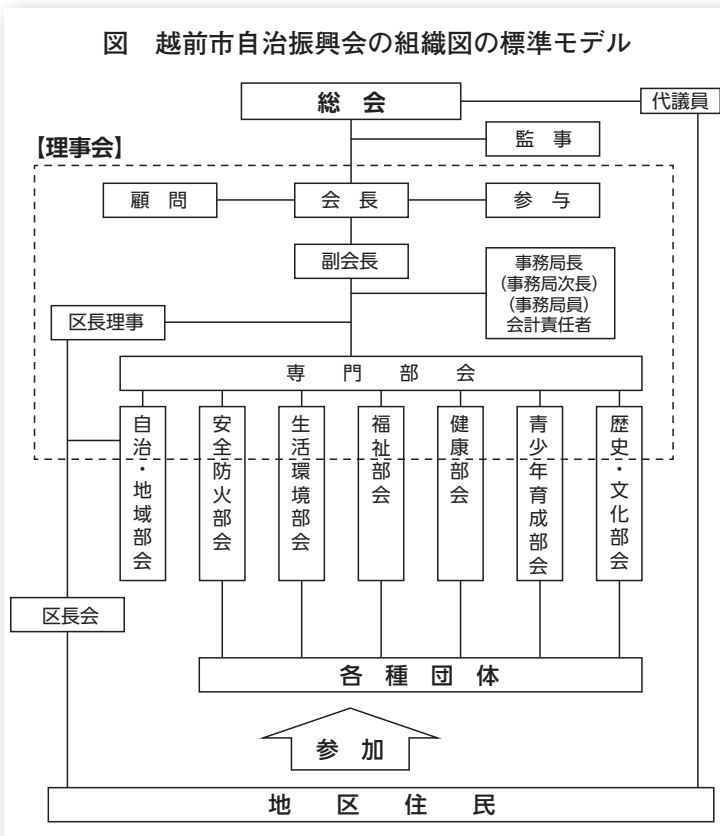
平成17年10月に本市が誕生後、平成18年5月までに旧今立町の4地区（小学校区）でも自治振興会が設置され、これに

(2) 自治振興会の事務局の体制等

より越前市全域17地区に自治振興会が設立されることになった。

自治振興会の組織は、会長、副会長の下に

図 越前市自治振興会の組織図の標準モデル



町内や各種団体からの選出、および公募によるメンバーから成る専門部会が設置され、事務局は各地区の公民館内に置かれている。

自治振興会の事務局には、事務局長、事務局次長、会計責任者等が配置されている。また、役員の報酬は、自治振興会の予算で支給している。なお、その報酬の支給については、各地区の判断に任せられており、地区によっては役員に全く報酬を支給していない地区もある。

自治振興会と行政との関わりについて

(1) 自治振興会に対する行政の支援体制

本市は、地域社会を支える当事者の一人として、自治振興会と協働して地域のまちづくりを推進し、各地区の自治振興会が実施する事業などに対して支援を行っている。自治振興会の窓口である市民自治推進課は、町内会などの地縁団体に対する支援、市民活動やNPOに対する支援など、市民誰もがまちづくりに参画できるような体制づくりを推進している。また、同課では、自治振興会の連合体組織である越前市自治連合会と連携しながら、相互に連絡・調整を図り、市民自治の確立を目指している。

(2) 支援内容

本市では、人的な面と財政的な面の2つの視点から支援を図っている。

人的な支援

平成21年4月から各地区の公民館主事を地域支援主事に併任し、自治振興会の事務を支

援する体制を整え、平成22年4月からは「地域担当職員制度」を導入し、市民自治推進課に4人の地域支援員を配置している。地域支援員は、1人で4〜5地区の自治振興会を担当し、市と自治振興会とのパイプ役を果たしている。地域支援員の主な支援内容は、次のとおりである。

- ・自治振興会および町内会が認識している地域課題の解決に向けた行政からのアドバイス
- ・市の関係課が複数にまたがる地域課題がある場合に、その関係各課との調整

財政的な支援

財政的な支援は、平成15年度より旧武生市において実施してきた地域自治振興事業交付金を引き継いでいる。この交付金は、各地区が策定した地域自治振興計画の事業を実施するため、必要な経費の一部を一定のルールに基づき各自自治振興会へ交付するものである。この交付金は、次の3つに分けられている。

- ・基礎事業交付金（事務局費、一般防犯灯電気料補助、狹隘道路除雪費補助、社会教育講座事業）
- ・協働事業交付金（地区住民のふれあいを目的としたソフト事業や地域施設等の整備事業など）
- ・特別事業交付金（地域の特性を生かした、通常の交付金では実施できない規模の事業）

基礎事業交付金と協働事業交付金は、すべての自治振興会に交付されている。特別事業交付金（平成18年度から実施）は、地域提案型

事業の性格を有し、住民が事業概要や事業目的・効果などをプレゼンテーションし、NPO、学識経験者等の10名以内の審査員で構成される「公開審査会」を経て、事業採択が決定されている。

なお、この交付金の交付に当たっては、自治振興会の運営財源の安定化と適正化を図るため、次のような制約を設けている。

- ・自己財源（町内会などからの会費、事業参加費等）は2割以上
- ・繰越金は全体事業費の1/5以内
- ・未実施の事業が生じた場合には翌年度の交付金から減額

自治振興会の取り組み紹介

本市における自治振興会の活動として、白山地区の例を紹介する。

白山地区は、市西部に位置し、周りを山々に囲まれた自然豊かな地域である。少子高齢化が地域の深刻な課題となっている「しらやま振興会」は、里地里山の環境を守り希少動植物を保護する取り組み、コウノトリを地域へ呼び戻す活動などを地域全体で積極的に行

平成26年度地域自治振興事業交付金

市全体		1地区平均	
人口(人)	交付金総額(円)	人口(人)	交付金総額(円)
83,889	133,754,000	4,934	7,867,882

い、若い世代が定住する魅力ある地区にしよ
うと取り組んでいる。

(1) しらやま振興会の概要

しらやま振興会は、平成16年2月28日に設
立され、白山地区を拠点に活動している。同
地区は、人口1739人、高齢化率34・79%
となっており、人口は年々減少し、市内で4
番目に高齢率が高い地域である。振興会の事
務局は白山公民館内にあり、会員は地域住民
全員で構成されている。

(2) 事業の実施体制

しらやま振興会では、「水と緑に恵まれ、
自然豊かな里地里山に囲まれたいきいきしら
やま」という地区の目標を定め、地区の将来
像を実現するために3年間の地域振興計画を
策定している。振興会には、ふるさとふれあ
い部、いきいき里山部、福祉健康部、しらや
まっこ育成部、安全防災部、広報部、施設運
営部の7つの専門部会があり、区長会、各町
内会、地区内の各種団体および事業所からの
選出と公募による振興委員で構成されてい
る。また、男女同数を基本として、部長、副
部長、事務局、会計が部員の互選により選出
されている。

(3) 特色ある事業の紹介

「うぶやまSATOYAMASTAジオ」

コウノトリをシンボルとした里地里山や生
物多様性の保全再生、環境調和型農業の取り

組みなどを広く情報発信するため、20歳代の
若者を中心としたメンバーが、白山公民館内
に「SATOYAMASTAジオ」を開設し、毎月
2回「FMラジオ」とインターネットの動画中
継サイト「Ustream(ユーストリーム)」を活用
し、本市近辺の丹南地域のみならず、全国へ
情報を発信し、「たんなん夢レディオ(たんなん
FM)」の番組制作を手掛け、地域の魅力を
生放送で伝えている。次世代を担う若者の参
加は少ないのが課題となっていたが、地域の
若者の参画が進むきっかけとなっている。

「ほたるカフェ」

毎年6月の土・日曜日に期間限定で、廃校
になった小学校を活用し、「ほたるカフェ」を
開いている。地元で採れた減農薬のコメを、
「ふくいのおいしい水」に認定されている
解雷けらケ清水しょうずで炊いたご飯や、ホウレンソウと
米粉のケーキなどを、地区の陶芸家が手掛け
た越前焼で提供し、「しらやまらしさ」にこだ
わった食材や器でもてなしをしている。ま
た、コーヒーは同地区と同様に森林保全や野
生生物の保護活動に取り組んでいるメキシコ
とブラジルの農園の豆をベースにし、しらや
まのイメージでブレンドした「ホワイトマウン
ティン(白山)・コーヒー」として提供している。

これまでの成果と課題、今後の展望

(1) これまでの成果

本市では自治振興会を設置したことによ
り、地区の身近な課題の解決に向けて、住
民自らがさまざまな事業を実施し、行政に
頼らない住民主体のまちづくりを推進して
きた。この自治振興会の取り組みを通して、
行政に対する住民の意識が、従来の「要望・
陳情型」から市民参加やパートナーシップを
重視する「提案・協働型」へ転換を図ること
ができてきた。

(2) 今後の課題と展望

本市では、行政が担っている業務の中
で、地域が担う方が効果的かつ効果的な事
業については、必要な仕組みを整備した上
で、地域に権限と財源を移譲することを考
えている。このことにより、これまで行政
が行っていた事業を地域で素早く対応する
ことができるようになり、住民主体のまち
づくりがさらに広がっていくものと考えて
いる。

今後は、協働の担い手として自治振興会の
役割がますます重要になってくる。この協働
の推進には、地域において専門分野ごとの人
材と行政との間をコーディネートできる人材
が必要になってくる。このため、自治振興会
と人づくり機能を有する地区公民館との連
携によって、地域のまちづくりを担う人材の
育成を図っていくことが重要な課題と考えて
いる。

What's 豊中スタイル？

とよなか
豊中市長（大阪府）

あさりけいいちろう
浅利敬一郎



〝住んでみたい〝
〝住み続けたい〝 まち・豊中

豊中市は大阪市に隣接し、大阪都市圏のなかでも早くから良好な住宅都市として発展してきた。市内には東西南北に延びる鉄道や高速道路、空の玄関口である大阪国際空港など交通網が整っており、大阪市内や京都、神戸はもちろん、国内外へのアクセスにとっても便利

な地であり、〝住

み、働き、学び、憩う〝都市としての機能がバランスよく備わっている。

教育文化都市として着実な歩みを積み重ねてきた本市は、大阪大学や大阪音楽大学と連携し、子どもたちをはじめ誰もが身



阪急電鉄梅田駅構内の「とよなか音楽月間」のPRポスター

近に質の高い企画展や講座に参加できる機会を設けている。また、「音楽にあふれるまちづくり」の一環として、「とよなか音楽月間」を設定し、市内の教会や重要文化財などの歴史的建造物を会場に日本センチュリー交響楽団などの協力を得てコンサートを開催。豊中の秋は華やかな音楽に彩られる。

独自のコミュニティ政策とセーフティネット

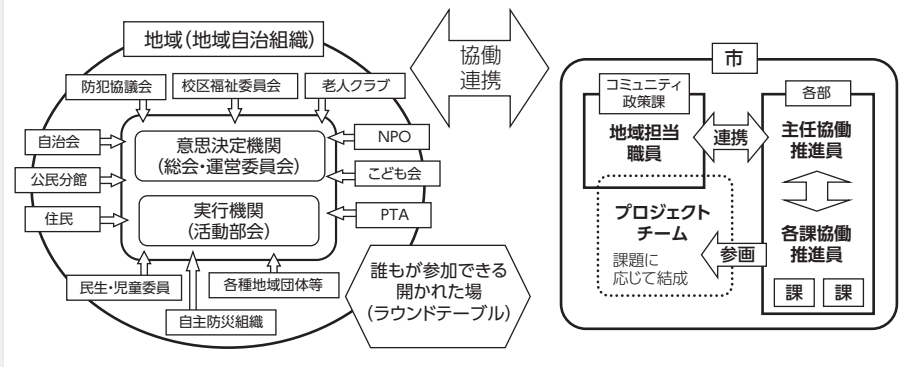
本市のコミュニティ政策の方向は、昭和24年以降、小学校区ごとに地域住民が運営する独自の協議会的な組織である公民分館の設立を進めてきたことに基礎づけられる。公民分館は、当初は青年団中心に運営され、自治会、婦人会等と協力し、地域の清掃活動や文化祭、運動会などに取り組んできた。その後、昭和30年代以降の高度経済成長に伴い、急激な人口集中化とともに定住志向が高まり、昭和35年から15年間で人口・世帯数とも2倍以上に増加。このような急激な都市化に対応す

るために、自治会を中心とするコミュニティではなく、行政主導で子ども会や老人会など、住民のニーズや世代別に団体を組織化するという政策を進めてきた。そのため、公民分館は小学校区における社会教育を担う組織として発展するなど、分野ごとの課題解決が進んだが、多くの団体や組織が地域の中で併存・共存し、行政と地域のつながりも行政の縦割り組織に合わせたものとなった。

また、近年、少子高齢化（高齢化率25%…全国平均に同じ）や情報化の進展、地域に關心を持つ人の減少、近隣関係の希薄化などにより、自治会加入率も50%を割り、地域を取り巻く環境が変化している。その一方で、地域住民が主体となり、子どもや高齢者の見守り活動、自主防災活動など地域の課題解決に大きな役割を果たしている地域も現れ、地域社会では、「地域力」の重要性が改めて認識されつつある。

今後、さらに進むであろう少子高齢化や人口減少の状況下において、地域が抱える課題

豊中スタイルの地域自治システム全体像



住民の参加と協働

は、ますます多様化、複雑化していく。これからは、ますます多様化、複雑化していく。これからも安心・安全に暮らせる都市としてあり続けるためには、市民のセーフティネットを整えるとともに、それを維持するために、市民や事業者、行政など多様な主体が参加し、新しい公共を運営する仕組みづくりを進める必要がある。

本市においては、

平成4年から地域主体のまちづくりが始まり、平成13年に策定した第3次総合計画では「協働とパートナーシップ」に基づくまちづくりの推進」を基本理念に掲げ、あらゆる分野の政策づくりを貫く市政の基本姿勢を設定した。この基本理念の具現化に向け、ラウンドテーブルをつくり市民の皆さんと3年半かけて徹底的に話し合った。そうした議論を経て平成16年に「市民公益活動推進条例」を制定。

この条例の特色は、「地域社会を構成するさまざまな人の参加と協働によって、新しい公共運営の仕組みをつくり、市民公益活動を推進」することをつうたつたことである。そして、平成19年にそれまでの取り組みを踏まえ、市民の参画と協働によって市政を運営し、地域自治を確立するための「自治基本条例」を制定し、豊かな地域社会づくりを目指した。

条例制定後、本市の持つ「市民力」や「地域力」が発揮できる環境を整え、地域コミュニティを活性化し、条例に掲げる市民主権の理念に根ざした、市民・事業者など多様な主体の参加と協働による公共運営の実現に向けての指針となる「コミュニティ基本方針」を平成21年に策定。その後、地域コミュニティの活性化に向けた取り組みを推進するための仕組みづくりの検討・検証を行い、平成24年には「地域自治推進条例」を制定し、地域自治システムの運用が始まった。

豊中スタイルの地域自治

地域自治を効果的に進めていくためには、地域においては合意形成の仕組みを整え、行政においては地域と協議し双方向のコミュニケーション回路を整え、といった地域と行政の役割分担や行政の組織体制等を一連の体系「地域自治システム」(上図参照)として捉え、地域特性に配慮した運用が必要であった。

このシステムは、独自の仕組みを採用し、豊

中スタイルと呼ばれるゆえんである。

1つは、地域自治の取り組みは地域住民が主役であること。地域の現状をよく知っている地域で暮らす住民や団体が、地域に必要なことを話し合いながら取り組みを進めるのが、豊かな地域づくりにつながるからである。そうした取り組みにおいて、多様な考え方をうまく取り入れるには、5つの原則(①自主性の尊重と対等の原則、②民主制の原則、③地域の人びとや歴史など地域資源尊重の原則、④補完性の原則、⑤情報共有・参画・協働の原則)による組織運営を必要とした。

2つに、全市一斉に進めることはしないこと。地域の住民や団体が主体となって取り組むため、地域ごとの取り組みペースで、その地域の特徴を生かせるからである。そのため、組織の設立においては、地域自治の原則を踏まえ地域で十分話し合ってから決める。この話し合いこそが合意形成のプロセスとしてたいへん重要である。また、その際、自分たちの住む地域をどのようにしていくかを示す「地域の将来ビジョン」を地域全体で共有することも大切である。

協働推進体制の確立

地域自治を総合的に推進するため、地域と行政をつなぐ窓口として支援や行政内部の連絡調整を行う地域担当職員を配置し、行政の地域課題への対応力の強化を図った。また、行政内部で地域の情報を共有し、課題解決に



地域の魅力をまち歩きで再発見(千里中央公園)

向けて協議、連携していくための体制として、全部局で構成する協働推進本部会議を設置するとともに、各部署に協働推進員を配置し地域担当職員と協力・連携した取り組みを進めている。

動き出した豊中スタイルの地域自治組織

本市では現在、41小学校区のうち5校区が地域自治組織の活動を行っている。その設立に当たっては、多様な主体が活動に参加できる環境を整え、地域の課題やその解決に向けた意見交換やまち歩きなどを行い、丁寧な情報を共有し合意形成を図ってきた。こうした取り組みにより組織設立後、積極的な活動につながっている。設立した5校区では、住民の安心・安全な暮らしにつながる防災や防犯

の活動に加え、地域の情報を全住民に届ける広報活動など、それぞれの地域の特性を踏まえた活動が展開されている。

例えば、市の南東部に位置する小曽根小学校区では、東と西にそれぞれ天井川が流れていることや

海拔が低いということもあり、住民の防災に対する危機意識は高く、防災訓練の企画から実施に至るまで、毎回50人程度が参加するワークショップを積み重ねている。また、行政の職員も参加し、取り組みに必要な助言・支援を行っている。そうした顔の見える関係づくりにより、住民の絆が深まることはもちろん、地域と行政の相互理解が進み、訓練において「地域力」がより発揮されている。

一方、千里ニュータウンに位置する東丘小学校区では、公園内の樹木のせん定や歩行者の安全対策など、生活環境や自然環境の課題を「まち歩き」により把握し、環境改善に向けて地域住民の意見をまとめ、地域と行政が協働し環境整備に取り組んだ。特に、樹木のせん定においては、組織設立以前から地域に合った環境整備を地域と行政が協働して進めようとしたが、地域の意見がまとまらず実施には至らなかった。そのため、地域と行政で現地確認や協議を繰り返し行い、地域住民の合意形成を図りながら取り組みを進めた。こうした丁寧な取り組みにより地域住民の賛同が得られ、環境活動に参加する住民も増えた。また、「まち歩き」は地域の魅力を再発見することもできるため、自分が住んでいる町に愛着を感じたと語る住民も多くなっている。

平成24年の地域自治システムの制度創設か

ら緩やかではあるが、地域自治組織を設立し取り組みを進めている校区では、地域の活動に関心を持つ住民が増えるなどの効果も見られている。また、先行する地域自治の取り組みに関心を示す校区も見られ、地域自治への理解は市域全体に拡がりつつある。

そして未来へ

平成7年の阪神・淡路大震災において本市は、大阪府内で最大の被害を受けた。当時、住民同士の結びつきの大切さが叫ばれたが、震災から20年が経過し、近隣関係の希薄さが深刻化している。そのため、地域自治の取り組みがコミュニティの活性化に大きな役割を果たすことが期待されている。

先述のとおり、本市における取り組みは、制度創設から3年と日が浅い。しかしながら、既に組織化した地域では、地域課題の共有が進むとともに、活動への新たな参加者や運営の担い手が増えるなど成果が現れている。その一方で、より多くの校区に広げっていくためには、引き続き地域との信頼関係づくりを進め理解を深めていく必要があると認識している。

今後、自治都市としての確立に向け、豊中スタイルを大切にしながら、地域の特性に応じた取り組みを住民の皆さんや団体・事業者の皆さんとともに進めていきたい。

小規模多機能自治によるまちづくり

雲南市長（島根県）

速水雄一



いのち 生命と神話が息づく 新しい日本のふるさとづくり

雲南市は、平成16年11月に6町村で合併した人口約4万人、面積約553km²のまちで、全域が過疎地域に指定されている。市内各地にヤマタノオロチ伝承地が点在し、一度に全国最多の39個の銅鐸どうたくが出土した加茂岩倉遺跡など、多くの遺跡や神話、伝承が残っており、かつて山間地では、たたら製鉄や炭焼きが盛んに行われていた。人口は減少し続けており、平成22年からの20年間で2割減少するとの推計結果が出ている。高齢化率は平成22年に32・9%（国勢調査）で、もうじき高齢化率4割超の超高齢化社会を迎えようとしている。こうした状況は日本全体が今後迎えようとしており、雲南市は先行して迎えていることから、課題先進地ともいえる。こうした課題に積極果敢にチャレンジし、課題先進地から課題解決先進地を目指しさまざまな施策を展開して

いる。現在取り組んでいるさまざまな課題へのチャレンジのうちの一つが、小規模多機能自治の仕組みである。

小規模多機能自治とは

小規模多機能自治とは、小規模ながらもさまざまな機能をもった住民自治の仕組みのことであり、おおむね小学校区域単位で、住民はもとより、あらゆる団体がその地域の課題解決に住民主体で取り組もうとするものである。本市では地域自主組織と称しており、全国各地でもさまざまな名称で取り組まれており、同様の仕組みを小規模多機能自治と総称している。この仕組みは、自治体内のどこかの地域だけが活発になるのではなく、自治体が制度的に導入することにより、全域が活発になりやすいという特徴がある。このため、自治体が果たすべき役割は非常に大きいのもこの仕組みの特徴である。さまざまな調査結果を総合的に勘案すると全国のおよそ200〜300程

度の自治体で導入されているものと推察している。しかし、自治体固有の施策として取り組まれていることから、これまでは相互に情報共有する機会はほとんどなかった。そこで、相互に学び合い、連携していくことが有効だと考え、以前からともに取り組んでいる三重県伊賀市、名張市、兵庫県朝来市、雲南市の4市が発起人となり、本年2月に全国組織として小規模多機能自治推進ネットワーク会議を立ち上げたところである。

小規模多機能自治推進ネットワーク会議

この会議の発足時は142自治体等であったが、その後徐々に増加し、平成27年10月1日現在185自治体等（うち自治体172、団体7、個人6）に拡大しており、会員の所在も45都道府県に及んでいる。今後、反響の大きさからさらに拡大していくであろうと見込んでいる。この組織は、小規模多機能自治に取り組んでいる自治体、

あるいは取り組もうとしている自治体、もしくは関心のある自治体を中心に賛同するもので結成している。なぜ自治体中心にしたかという点、小規模多機能自治は自治体が制度的に導入、推進しなければ全域に普及、拡大していくはず、自治体の果たすべき役割は非常に高く、市政運営全般に効果をもたらすからである。

小規模多機能自治の拡がりには中山間地域のみならず、政令市を含む都市部まで拡がっており、その仕組みはほぼ同様である。従って課題もほぼ共通するが、各自治体でそれぞれ独自の施策として取り組んでいることから、通常は課題を共有する機会さえもないのがこれまでの状況である。そこで、このネットワーク会議を通じて、相互に情報を共有し、それぞれの施策に生かすとともに、外的要因による課題については施策提言していくこととしている。その手段として、メーリングリストでの情報共有や全国各地でブロック会議を開催し、ともに課題解決を図ろうとしているところである。

小規模多機能自治が進展していくと、単なる地域の運営体というより、いわば地域の経営体に進化していき、本市では適する法人格の取得が課題となっている。こうした現象は、このネットワーク会議の発起人となった三重県伊賀市、名張市、兵庫県朝来市でも同様であり、平成25年度には専門家の方々も交えて4市で共同研究し、「小規

模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」としてまとめている。この中で、現在の日本の法制度ではこうした仕組みが想定されていなかったこともあり、適する法人制度がないという結論に達し、新たな法人制度の創設を提言している。こうした法制度は、数自治体が求めるだけで実現するものではないが、どの自治体でも進めていけば、必ず同様の課題に直面するはずである。つまり全国的に普及・推進していくことが必要で、これがひいては日本全体が直面している人口減・超高齢化社会への解決にもつながるものと考え、全国的に普及・推進しているところである。こうしたことから、機会があれば全国各地で勉強会を開催しており、昨年は衆議院議員会館で国会議員の皆さまとの勉強会も開催している。なお、前述の4市では、視察や出講依頼があればできるだけ受け入れていくことを首長レベルで確認している。その原点には、これからの地方自治体は相互に学び合い、高め合い、相互に連携していくことが必要であるという認識が背景にある。

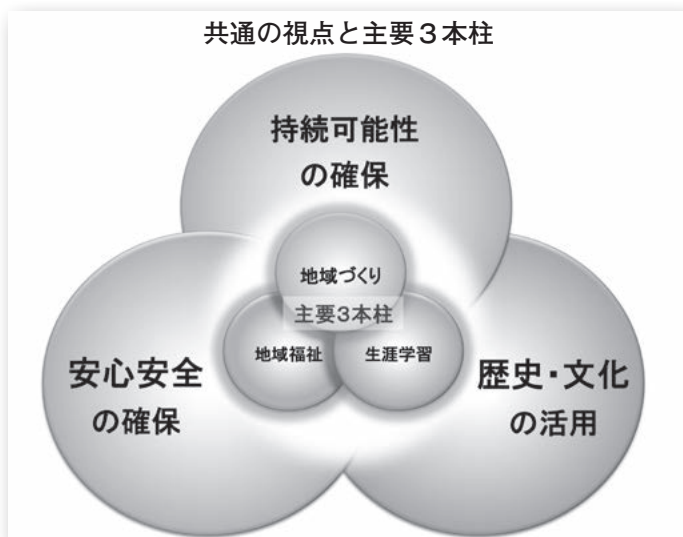
基本的な仕組み

小規模多機能自治の基盤は協働にある。そのためには多様な主体がかかわる必要がある。一定区域内のあらゆる団体がかかわる。その区域は、人口や面積ではなく地縁性が高いことが最も重要で、おおむね小学

校区域、すなわち昭和の大合併以前のムラの単位が一般的な適正区域である。そして、地域の活動拠点施設を核に、住民主体による地域の課題解決に取り組まれている。

雲南市の地域自主組織

本市では、合併を機に2年半をかけて住民主体で市内全域に地域自主組織が結成された。発足当初は市内全域で44組織が結成されたが、その後統合や分離がなされ、現在市内全域に30組織がある。平成22年度からは公民館を交流センターに転換し、指定管理を導入するとともに、組織運営や活動に係る資金を自由度の高い交付金として交



付している。

公民館から交流センターに転換する際には賛否両論さまざまな意見があったが、地域自主組織が主体的に活動していくためにはその活動拠点施設が必要不可欠であることから、何度も地域でご説明し、転換にこぎつけた。従来の公民館との違いは、所管を教育委員会から市長部局とし、生涯学習だけでなく、地域福祉、地域づくりの3本柱を中心に活動していくための拠点を位置付けたことである。こうした共通の柱を掲げているのは本市の特徴でもある。なお、ほとんどの交流センターで指定管理制度を導入しており、地域自主組織がその施設を運営管理するとともに、地域自主組織の事務所として活用している。

平成24年度にはさまざまな観点で検証した結果、生涯学習は以前に比べ活発になり、参加者数も増えたとの意見がほとんどの地域から聞かれ、より効果的だということを確認した。一方ではさらに活動基盤を強化するため、平成25年度から直接雇用方式の導入や地域福祉の一体化、従量加算方式の導入、共通の視点の拡大、地域円卓会議方式の導入など、かなり大きな制度改正を行った。現在では、地域自主組織はいわば一つの住民による事業所となっており、消費税の課税対象になっている地域もある。

さらに、地域自主組織はまちづくりのパートナーであるとの認識に立ち、地域と行政が直接、分野別に、対等に協議する場として、地域円卓会議方式を導入している。これは、合併を機に導入していた広く市民の意見をいただくための条例による地域委員会を発展的に解消し、新たに導入したも



地域自主組織取組発表会

のである。

雲南ゼミと取り組み発表会

三井物産（人と組織と地球のための国際研究所）代表者川北秀人さんの提唱により、平成25年春から小規模多機能自治を考える雲南の集い（通称「雲南ゼミ」）を毎年春と秋の年2回開催しており、毎回全国各地からさまざまな方々が本市に集われている。その最終日には、地域自主組織取組発表会を開催しており、地域の活動事例を地域の方々同士で発表し合い、意見交換し、学び合う場としている。

今後に向けて

こうした地域自治の仕組みは、いわば住民自治のプラットフォームであり、アイディア次第でさまざまな展開が可能となる協働の基盤であり、自治の復権とも言える。全国各地でこうした仕組みが導入され、いけば各地域の個性や価値が発揮され、その集合体としても市全体、さらには日本全体の活力につながるものと考えている。地方創生の一丁目一番地は地方にあり、それを成し遂げていくのはわれわれ自身であるとの認識に立ち、これからも相互に学び、相互に高め合い、弛まなく歩みを進めていきたい。

西予市版小規模多機能自治への挑戦

西予市長（愛媛県）

三好幹二



多様性が魅力のまち

西予市は愛媛県南予地方に位置し、気候は比較的温暖ですが年に数回は積雪もあり、多いところでは1m以上も積もります。面積は515km²の広大な面積を有し、西は穏やかな宇和海に面し、東は四国カルスト台地に連なる山々が広がり、臨海部から内陸部の平野、そして山間部までの標高差1400mという標高差と変化に富んだ地形から、美しく豊かな自然環境と景観を誇ります。このような海から山までの多彩な景観をはじめ、古い街並みや無形文化財など貴重な歴史文化遺産も多くあります。さらには地質学的にも有名な黒瀬川構造帯が、市の東西を横断しており、平成25年9月に認定された「四国西予ジオパーク」が地域資源の豊かさを物語っています。

ジオパークの認定には地域資源のみならず、そこに住む人々のかかわりや営みが要求されます。市民の参画なくして、ジオパークの存続は難しく、これからも身近にあるジオ

パーク資源を地域の宝であると認識し、まちづくりを生かしていくことが望まれます。

そんな市民の主体的なまちづくりへの参画を促すために始まったのが、「せいよ地域づくり交付金」です。「自分たちの地域を、自分たちの手で」を基本理念に、小学校区単位で構成される「地域づくり組織」が主体となるまちづくりで、市内の分権改革を目指しています。

地域づくり交付金の始まり

平成16年4月に5町による合併をした本市ですが、合併当初は人口4万7000人程度でありましたが、平成27年8月には4万6000人にまで減少しています。毎年550人ほど減少していることになりました。

合併以後、特に周辺部の自治会からは、人も権限も財源も中央に集約されて、過疎化が加速したという意見や、地域の声が届かない、情報が伝わらないといった意見が多く寄せられ、そこに住む人々の「誇り」まで失われよう

としている状況がありました。さらに平成23年5月に新庁舎を市の中心地である宇和町に建設したことで、これまでの総合支所方式から本庁支所方式に機構改革を実施し、機能の集約と権限の集中を図りました。

このように必要なものの集約化と並行して、分権を推進した事業が、せいよ地域づくり交付金です。昭和の大合併の前には、小学校区単位で「村」が存在していました。そこには、役場が身近に存在し、行政機能と自治機能が相互に補完しながら、生き生きと生活している村社会が存在していました。ここに再度息吹を与え、それぞれの地域が主体的にまちづくりを推進することができる仕組み、すなわち「市内分権改革」が必要と考えた訳です。

従来の「補助金」ではなく、用途を制限しない自由に活用できる「交付金」を小学校規模の地域づくり組織に交付します。配分は、均等割2、人口割6、面積2により配分し、平均すると1地区300万円ほどになります。事



「食堂ゆすかわ」でおもてなしもする特産品開発グループ「リコピンズ」の皆さん

業推進のため地元出身職員2名、4名を地域担当職員として配属させ、サポート体制を築いています。財源と権限の一部を地域に移譲したことにより、住民主体のまちづくりを推進し、身近な地域課題の解決や活性化のために活用されています。

平成23年度から始まったこの取り組みも5年目を迎えており、さまざまな活動が展開されています。例えば、城川の高川地区川津南では、地区の公民館分館内にサロンを開設して、子どもたちやお年寄りが気軽に集う場が提供でき、そこでカフェを開設しています。また、ジオポイントでもある穴神鍾乳洞への観光客を地域住民が手作りピザでおもてなしするなど、平成26年度に

はこの小さな集落に1000人以上の視察団が訪れました。数年前には考えられない状況にまで成長しています。

規格外産品が地域ブランドへ

これらの活動は、当事業の予算だけに留まってはなりません。小学校規模のコミュニティ組織が構築されたことで、国レベルの多様な補助事業に着手することが可能になりました。

その中の一つ、人口約350人、遊子川地区の取り組み事例について紹介します。当地区の産業は大玉トマトが主要産業です。ミツバチを利用した授粉や減農薬栽培などにも積極的に取り組み高品質化を図ってきました。酸味と甘みのバランスの取れた品質の良いトマトは生産できるのですが、一方で集荷できない規格外品も多く、大量に廃棄処分している課題がありました。この課題に目を向けたのがトマト農家の女性を中心とした特産品開発グループ「リコピンズ」です。紆余曲折の中トマト酢（醸造酒）作りに成功後は、トマトケチャップ、トマトドレッシング、トマトゆずポン、青トマトの粕漬けなど、次々と開発に取り組んでいます。いずれの商品も地域のアイデアや自家で手作りしていた技から誕生した商品であり、安全で美味しいと好評を得ています。

また、これら特産品を加工する加工場と食事を提供できる農家レストラン「食堂ゆすかわ」

わ」を旧JA遊子川支所の遊休施設を利用して整備しました。毎週水曜日および第4日曜日に営業を設定し、営業日以外は無人のオーブンカフェとして地域の交流拠点となりにぎわっています。

さらに、これらの取り組みを映画という形で自主制作しました。多くの住民が出演するだけでなく、ロケの協力やスタッフへの炊き出しなど地域住民が一丸となってかわったことで気運の醸成につながりました。映画内容は、農山村の素朴な風景と遊子川の人、地域を愛する想いが表現され過疎地の現状が視覚的に伝わってきます。また大玉トマトを使った、ピザやパスタなど数々の料理が登場し、トマトの魅力が十分に伝わる内容になっています。この映画がメディアで取り上げられ大きな話題となり、現在では各自治体や団体等から上映会の依頼が頻繁にあります。映画を観ては「食堂ゆすかわ」に訪れるといった相乗効果が生まれ、遊子川のファンが着実に増えているのです。

この取り組みの財源は、総務省過疎集落等自立再生事業の採択を受けたものです。住民主体の地域づくり組織があるからこそできる分野であるといえます。

見えてきた課題

このように住民が主体となって地域づくりが盛んになり、地域活性化が図られる一方で新たな課題も派生しています。現在本市で

は、交付金事業のさらなる飛躍のため、制度の見直しを考えています。地域円卓会議を実施して住民の声を施策につなげようというものです。その地域の声としては、

- 収益事業がはじまり、地域が事業運営する組織体制の在り方
- 地域づくり活動が盛んになり、逆に負担に感じている。行事や役職の見直しの必要性
- どんなにがんばっていても、過疎化は進んでしまう。人は減ってしまふ
- 公民館が拠点だが、生涯学習の域を超えた活動が中心となっている
- 自治会と地域づくり組織の関係性が明確でない
- 行政と地域づくり組織との関係性や役割分担が明確でない

など、課題は多岐に渡ります。

合併により広域行政となった自治体においては、行政の一律的な補助事業や統治機能では調整が困難な時代になってまいりました。人口減少、少子高齢化が進展する中であっても、住民が豊かさや便利さを実感できるために、仕組みを変えていく必要があります。

過疎地が生き残っていくためには、地域を取り巻く環境の変化に柔軟に対応しなければなりません。今、まさに「変化に対応できる地域力」が求められています。日本が初

めて経験する急激な人口減少というインパクトに対応できる、住民主体の組織体制の構築が過疎地には必要なのです。地域力のある組織が、豊かな田舎を運営し魅力を発信するのです。これらの取り組みが地方創生であり、人口減少解決の糸口になるものと考えています。

住み良い豊かな地域に向かって

市内中心部である宇和町には高速道路の延伸や買い物などの利便性、宅地や農地が豊富であること、どの地域も通勤圏内となる南予の中心という強みから、軒並み人口が減少する過疎地において、人口が維持されている稀な地域です。この現象は自然にコンパクト化が図られているとも言えます。この地理的要因は本市の強みであり、まちづくりを考える上で核となるものです。

地方創生という人口構造の大転換を目指す動きがあります。これは国民一人一人がその趣旨を理解し自分のこと、また家族のこととして真摯に受け止めて考えていかなければならないでしょう。おそらく人間は、暮らした豊かさを求めて成長し続ける動物です。目指す豊かさの方向性が、これまで同様の経済成長一辺倒の路線から、少しずつ切り替える人々が生まれてくる必要があるのだと感じています。地域の中で話し合うと、自分たちの地域がそれなりに豊かであればよいという考

えにたどりつきます。地域で採れる米や野菜が小さな循環の仕組みの中で、需要と供給のバランスが保たれるしくみであり、成長しつづけなくてもよい生き方もあるのだということ、経済がすべてではないことを実は田舎の住民はみんな知っているのです。

今年、地域づくり組織の2地域で面白い取り組みが始まりました。山間部の高川地区と沿岸部の周木地区による、野菜と魚の物々交換です。地域おこし協力隊が活動の運営を担っています。週に一度、海から山へ、また山から海へ、豊かな「ジオの恵み」が届きます。買い物に行けない地域のお年寄りには、新鮮な野菜や魚が届く木曜日待ち遠しいと言います。そんなのどかな光景が本来の豊かさであると感じることができないなら、地方創生は成功するのではないのでしょうか。

これからの時代、子育ても介護も健康づくりも、そしてまちづくりも、これまでの行政主導型の在り方から住民が主体となって、身近な地域課題を身近な組織が解決していく、小規模多機能自治の時代であると考えています。

その母体となる地域づくり組織にはさらなる「地域力」を求めているところであり、せいよ地域づくり交付金の見直しを図りつつ、市内分権改革を今後も推進していく考えであります。

