

第6章 草津市の地域自治システム

第1節 まちづくり協議会

1 まちづくり協議会の位置づけ

ここまで、一般的な制度や先行事例について概観し、草津市の取り組みと比較してきた。以上のことを踏まえると、草津市のまちづくり協議会は、地域内の住民全てが構成員であり、地域を代表する組織として、行政に提案することができる組織であり、草津市の住民自治の確立を目指す取り組みの中心となる組織であるといえる。

また、第3章第3節で検討した近隣政府の分類でいう「広義の近隣政府」を目指した取り組みを行うことが行動計画の考え方と一致する。そのためには、伊賀市のように根拠となる条例が必要である¹²²。

2 条例の項目

(1) まちづくり協議会の要件

まちづくり協議会は、地域内分権の受け皿となる組織であり、一定の権能を持つ公的な組織であることを位置づける必要がある。また、要件を定め市が認定する仕組みについて検討する必要がある。要件としては、伊賀市のように、各まちづくり協議会の自主性が発揮できる緩やかな規定とするのが望ましい。(第5章第1節)

要件の一つとして区域がある。伊賀市の条例では、区域を住民が決めることになっているが、名張市は「名張市地域づくり組織条例施行規則」で区域を明記している。

ところで、この区域について、西尾は「実体的なコミュニティの範囲と合致」し、「各種行政サービスの管轄区域と一致している必要がある」と指摘している¹²³。草津市のまちづくり協議会の区域は、自治連合会の区域と一致しており、概ね小学校区(地区)単位の区域であり、「実体的なコミュニティの範囲」と一致している。行政サービスの管轄区域の一致については後に述べる。

また、構成員については、行動計画にあるように、その区域内に住む住民全員が含まれることを条件とし、「自動加入」できる仕組みなどが考えられる。

¹²² 中川は、2011年9月8日の草津未来研究所の研究会において「地域自治の十個条」が重要であると指摘している。この十個条とは、以下のとおりである。①協議会の位置づけを自治体条例で担保する(公共的団体へ)、②基本構想・基本計画に位置づけを明記する(将来は二層構造の総合計画へ)、③協議会エリアは、最大でも小学校区レベルまで、④執行部の構成は、地域別、性別、世代別、分野別代表性を担保すること、⑤地域予算制度を確立すること(補助金では限界)、⑥支所・支援センター機能を活用し、行政との連携・調整能力を強化すること、⑦地域担当職員との連携・調整を密にすること(ただし、担当職員は下請けではない)、⑧情報を共有し、地域別ビジョン、地域別計画を策定すること、⑨CBなどにより自主財源を確保し、広報誌発行なども可能な常設事務局機能を確認すること、⑩以上を通じて、「面識社会」を作っていくこと。また、中川は、「今後の課題と展望」(中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、171-182ページ)において同様の指摘をしている。

¹²³ 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、302ページ

まちづくり協議会の規約は必ず策定するものとし、その項目には、目的、役員、協議機関、事業の実施機関等が明記されるとともに、まちづくり協議会が民主的に運営され、役員の選出や決定過程の透明性等が担保されたものでなければならない¹²⁴。

ところで、自治会にも加入せず、地域の他の組織にも属していない市民もいる。この市民が、まちづくり協議会の運営に意見を言える仕組みを工夫する必要がある。

(2) 権能

まちづくり協議会にどのような権能を付与するかは、地域内分権の取り組みとして大変重要な課題である。また、草津市の行政システムの中でのまちづくり協議会の基本的な位置づけにかかわることである。

伊賀市の住民自治協議会には、「答申権」、「提案権」、「同意権」、「決定権」の4つの権能が付与されているが、草津市の行動計画の中には「地域を代表して地域課題に関する住民の意見を行政に反映でき」、「地域における行政事業に関し、地域を代表して意見具申できる」とあり「提案権」が予定されている。

推進条例において、まちづくり協議会について上記の権能を定めた場合、市は、その権能に基づいて提出された「提案」をどのように取り扱うかについて、あらかじめ決めておく必要がある。地域の民主的な手続きにより意思決定された意見であるため、従前の町内会要望と同じ扱いでよいのかどうかについては今後の検討課題である。

(3) まちづくり計画

2012年度、各まちづくり協議会において地域のまちづくりの基本となる「まちづくり計画」の策定が予定されている。交付金の交付要件となる予定であるが、条例においてこの計画の策定を義務付ける必要がある。

また、どのような内容のものをまちづくり計画とするのか、計画策定のためのガイドラインも必要である。この計画にはそれぞれの事業について、取り組み主体とスケジュールを明記する必要がある。

このまちづくり計画の策定前に、市は、あらかじめ各地域のまちづくり計画の位置づけを明確にする必要がある。つまり、行政の計画とは切り離れたまちづくり協議会独自のものとするのか、市の各種計画と関連する計画として位置づけるのか整理する必要がある。特に、まちづくり協議会が地域内分権の受け皿であり、近隣政府的な位置づけだとすると、総合計画や都市計画マスタープラン、地域福祉計画等との関係について十分検討する必要がある。

¹²⁴ 上越市は地方自治法に基づく地域自治区を設置している。その協議機関である地域協議会委員の選出は、準公選制を採用している。この上越市事例について、石平春彦『都市内分権の動態と展望～民主的正統性の視点から～』（公人の友社、2010年）は、民主的正統性の視点から検討している。また、上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会『上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書』（上越市、2006年）も参照。

3 事業の整理

まちづくり協議会は、まちづくり計画の策定過程で出てきた課題解決のための新たな事業と、すでに地域で取り組んでいる事業の全てについて、地域で取り組むもの(地域でしかできないもの)、他のまちづくり協議会と連携して取り組むもの、専門知識を持ったNPOと協力して取り組むもの、行政と協働して取り組むもの、行政にしかできないものに分けた上で取り組むことも考えられる¹²⁵。

また、市が実施しているまちづくり提案制度の地域版を導入する方法も考えられる。地域の課題解決のために外の力や知恵を借りて取り組むのである。地域の活性化は、外の資源を活用することにより可能になることもある。

4 事務局と財源

まちづくり協議会の自立した運営のためには、それぞれの地域で事務局を運営する必要がある。そのためにも市民センターの指定管理者になることや、地域の課題解決のためのコミュニティ・ビジネス(例えば、伊賀市では学童保育を地域自治組織が運営している。)に取り組み、自主財源の確保が必要である。

現在、草津市では支援策として、運営補助金制度や交付金による支援が予定されているが¹²⁶、今後、まちづくり協議会が取り組む事業に対して支援する制度など、まちづくり協議会が将来自立していくことを見据えた制度の確立が必要である。

5 地域の担い手学習支援

今の地域の各組織が抱えている役員の高齢化等による担い手不足については、まちづくり協議会が設立されたからといって解決できるものではない。地域の担い手学習支援をどのようにするかその仕組みを考える必要がある。

たとえば、長野県飯田市では、公民館活動を地域の担い手学習支援に活用されている¹²⁷。草津市の市民センターには今も公民館の機能がある。今までの取り組みを一歩進めて地域の担い手学習支援のための取り組みを検討する必要がある。

6 支援組織

まちづくり協議会の運営のためには、様々な専門知識を持った組織の支援が必要である。そのための支援組織として草津市にはコミュニティ事業団がある。2011年度か

¹²⁵ この事業の整理についての考えは、真山達志教授のアドバイスに基づく。(2011年4月28日)

¹²⁶ 草津市では、2012年度からこれまで地域の各種団体に交付されていた各種補助金をまとめた「地域一括交付金」制度と新たに「地域ふるさとづくり交付金」制度を予定している。

¹²⁷ 飯田市公民館には、住民自治組織における公民館として「公民館は地域自治組織のまちづくり委員会において、地育力推進の拠点としての役割を果たします。そのために、公民館は教育委員会の傘下のもと、住民自治の充実にとって必要な地域の社会教育機関として、独自の役割を果たします。また、公民館の基本的役割を念頭に置きながら、まちづくり委員会の各委員会が取り組む活動に、教育の側面からかかわっていきます」とある。(飯田市公民館『平成22年度・飯田市公民館活動記録』2011年、2ページ)

らは、公益財団法人として新たに体制強化をされているが、今までの市民活動団体への支援に加え、まちづくり協議会への支援体制をどのようにしていくか今後の検討課題である。

また、草津市社協は、「草津市地域福祉活動計画」を策定し、小地域福祉活動を推進している。今後、まちづくり協議会の地域福祉に関する活動への支援や連携・協力が必要になる。

7 行政の対応

権能のところで述べたように、まちづくり協議会に行動計画に記述されている、「提案権」が付与されると、その扱いを決めると同時に、提案権に基づく提案が協議会から提出された場合の事務手続きについての基本的なルールを定める必要がある。

また、地域からの提案は、最近の地域課題がいくつもの所属にまたがったものであるため、今までどおりの縦割り行政で対応できなくなる。そのため、関係各課が連携して取り組む体制づくりが必要である。第2次行政システム改革の取り組みが始まっているが、地域との協働を進めるには、行政の中の改革も同時に進めなければならない。

さらに、地域からの要望について、現在は、町内会からのみ受け付けているが、まちづくり協議会が地域を代表する組織となるのなら、この仕組みは今後見直しを検討する必要がある。

8 議会との関係

まちづくり協議会は、議会にとっても無関係な組織ではない。現在、議会において、議会改革に取り組まれているが、住民自治の充実、つまり、住民の意見がしっかりと市政運営に反映されるしくみをどのように構築するか、また、まちづくり協議会との関係をどのようにするかは重要な検討課題である。

つまり、まちづくり協議会で合意された意見や提言は、議会に対して提出されることも考えられる。この意見や提言は、地域の民主的な手続きにより意思決定された意見である。もちろん、最終的に市の意思決定を行うのは議会であるが、どのように扱うかは、議会としても整理しておく必要がある。

また、議会として活動報告を定期的にまちづくり協議会単位で行うことも考えられる。

第2節 市民活動団体との協働

1 市民活動推進条例の制定

NPO 法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会の松原は、NPO に関する条例には

以下の3つのタイプがあるとしている¹²⁸。

- ① 施行条例：NPO法（特定非営利活動促進法）により都道府県等に委任された事項を定めるための施行条例。
- ② 理念条例：NPOに対する自治体の姿勢や、自治体とNPOとの関係の理念について述べた条例で、宣言的なものや基本条約的なもの。
- ③ 支援条例：具体的な支援施策を定めた条例。

上記の内、①施行条例は、法に基づく委任状例であり、事務執行に必要なものである。市民活動団体との協働をすすめていくためには、②理念条例や③支援条例の制定が必要である。先行事例で取り上げた2市とも市民活動団体との協働のための条例を制定しているが、上記の分類で言うと、理念条例と支援条例をあわせたものである。草津市も条例化する場合、2市と同様に理念条例と支援条例をあわせたものにすべきである。

ところで、地域自治組織と市民活動団体は、双方とも行政との協働の相手であることから、上記まちづくり協議会の設置根拠となる推進条例との一本化も考えられる。

2 条例の内容

前項で述べたように、この条例には、市民活動団体と市の関係の理念や協働のあり方を盛り込んだ理念と市民活動団体への支援について具体的に記述する必要がある。

市と市民活動団体との関係については、イギリスで普及している「ローカル・コンパクト」が参考になる。「コンパクト」は、「政府とボランティアセクターの役割分担を明示し、協働関係を促進していくための両者の約束事を列挙している政府とボランティアセクターとの合意文書であり、法的な拘束力はなく覚書である」が、ローカル・コンパクトはその地方政府版であり、自治体とその地域のボランティアセクター間で取り交わされるものである¹²⁹。

現在草津市が導入している支援制度として「市民まちづくり提案制度」があるが、この制度について条例に明記する必要がある。また、現在の「市民まちづくり提案制度」には、提案できる団体に町内会が含まれていないことや、他の支援制度があるまちづくり協議会をどのように扱うかについては今後の検討課題である。

先行事例で調査した2市には、学識経験者やNPO関係者、公募市民で構成された「箕面市非営利公益市民活動促進委員会」や「豊中市市民公益活動推進委員会」が条例に基づき設置されている。草津においても、協働のまちづくりについて、検証や評価を

¹²⁸ NPO法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会

(<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=761> 2012年3月14日閲覧)

¹²⁹ (財)自治体国際化協会『ローカルコンパクト(Local Compact)』2008年、5ページ参照

行う外部組織の設置について検討する必要がある。

3 協働を進めるための具体的なマニュアル

第2章でも述べたが、協働の概念は多義的である。したがって、協働を具体的に進めていくため、市民活動団体と職員の両方にとって分かりやすいマニュアルが必要である。また、現行の事業委託を協働のための委託とするための仕様書や契約書を見直す必要がある¹³⁰。同様に、指定管理者制度についても協働の視点から見直す必要がある。

4 中間支援組織

市民活動団体へ様々な支援を行う中間支援団体は、今後も重要な組織である。草津市においては、公益財団となったコミュニティ事業団がその役割を果たす組織として期待される。前節で述べたように、コミュニティ事業団と草津市社協には今までの市民活動団体への支援活動に加え、まちづくり協議会への支援活動が期待されている。

第3節 草津市の地域自治システム

1 制度体系

草津市の将来の制度体系を整理すると図6-1のようになる。つまり、「草津市協働のまちづくり指針」や「草津市協働のまちづくり行動計画」、「草津市市民協働推進計画」の根拠となり、「草津市自治体基本条例」第6章まちづくりにおける協働を実現するための条例が、「(仮称)草津市協働のまちづくり推進条例」である。まちづくり協議会の根拠条例と市民活動団体との協働推進条例を1つにまとめたものを想定している。

¹³⁰ 現在、まちづくり協働課において、「市民と行政職員のための協働委託ハンドブック」が策定中である。箕面市は「NPOとの協働に関するガイドライン（NPOとの委託契約に関するガイドライン）」を策定している。

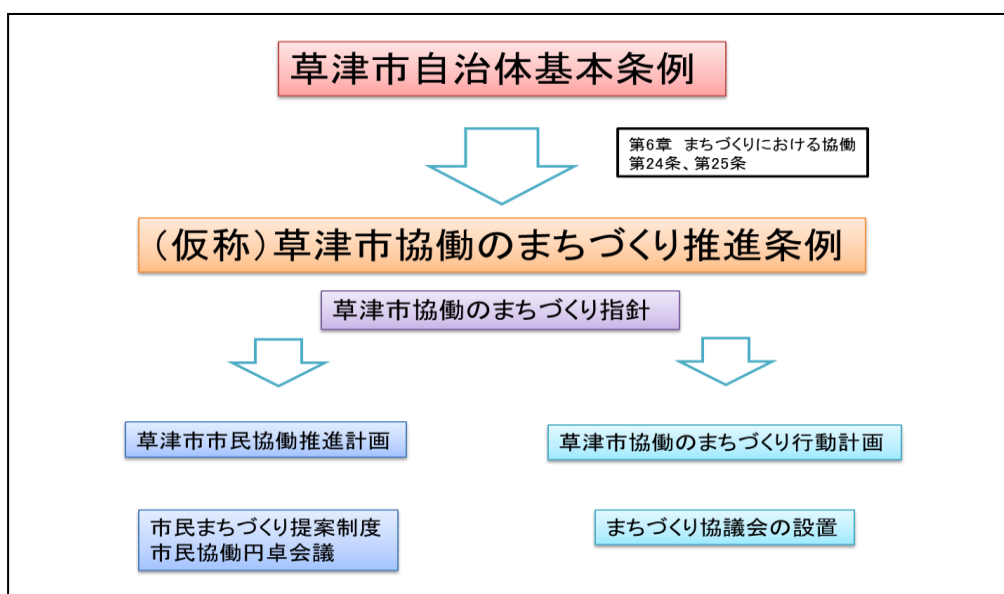


図 6-1 将来の制度体系

2 地域自治システム

まちづくり協議会が全市域で運営されるようになったとき、想定される将来の地域自治のシステムは以下の通りである。

- ① まちづくり協議会は、市民センターの指定管理者となり、事務所を市民センター内に設け、専任の事務員を配置する。まちづくり協議会の意思決定を行う協議機関を設置する。この協議機関の構成員は、地域内の住民から民主的な方法で選ばれる。さらに、まちづくり協議会の代表者も民主的な手続きで選ばれる。
- ② 将来の地域のあるべき姿を明確にした「まちづくり計画」を策定し、事業部会を設けて計画の実現に向けて取り組む。また、他のまちづくり協議会と交流するとともに、地域をまたがる課題の解決には連携して取り組む。
- ③ 地域の課題解決のためにNPO等との協働によりコミュニティ・ビジネスにも取り組む。そして、地域に関係する公共的な事業について、行政や議会に対して意見の提出を行う。
- ④ まちづくり協議会と行政は、地域の課題解決のために取り組む事業について、お互いの役割分担を明確にする。
- ⑤ まちづくり協議会と議会は、定期的な議会からの活動報告を受けるとともに、地域の課題について議論し提言する場を持つ。
- ⑥ 中間支援組織(コミュニティ事業団・草津市社協)は、まちづくり協議会と市民活動団体の支援活動を行う。

このようなまちづくり協議会を中心とした、草津市の自治のシステムについて整理

すると、図6-2のようになる。

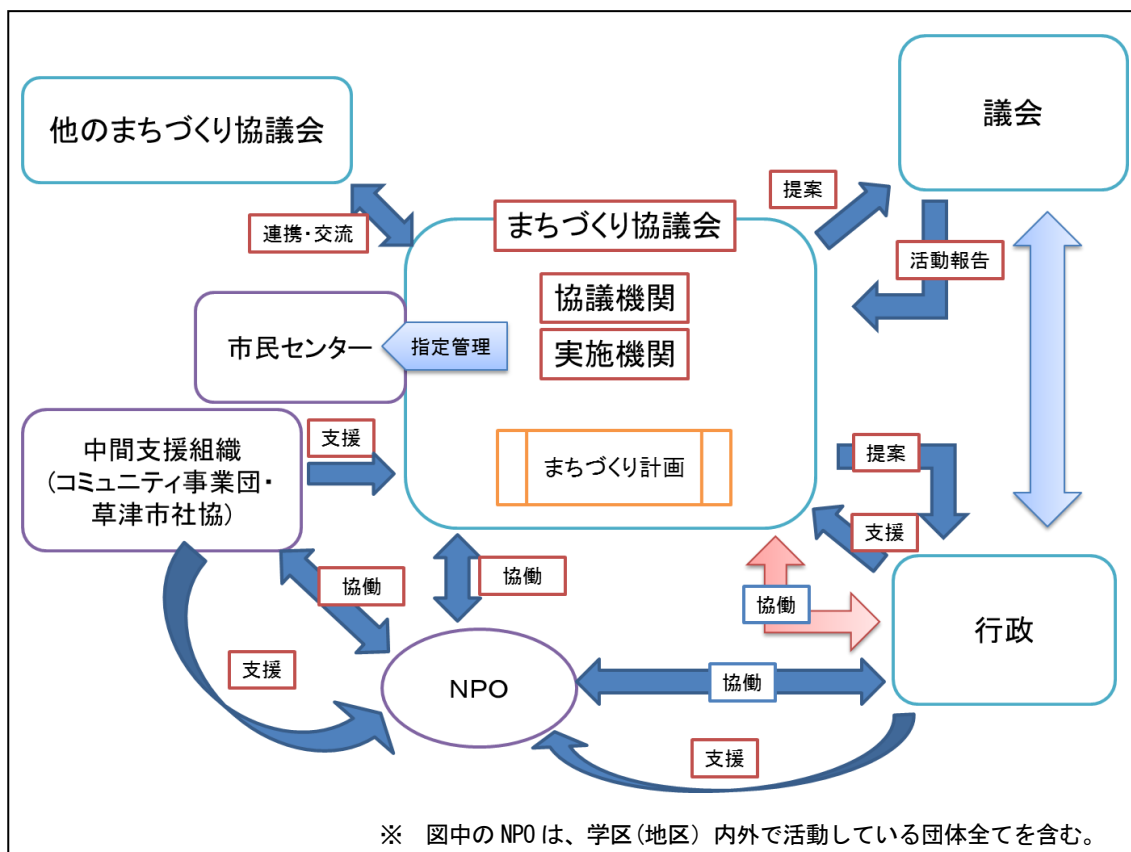


図6-2 将来の地域自治システム