

地方中都市における協働のまちづくりに関する研究 — 山口県防府市における取り組みを事例として —

長 畑 実

要旨

人口減少、少子高齢化、自治体の財政危機など社会経済環境が劇的に変化するなか、各地で住民自治を再生、強化する取り組み、市民と行政の協働によるまちづくりが広がっている。典型的な地方中都市である山口県防府市においては、2010年4月に自治基本条例が施行され、市民参画・協働条例の策定が進行中である。本研究は、防府市における住民自治確立の取り組み及び協働のまちづくりの現状と課題の考察を通して、防府市が今後目指すべき住民自治、協働によるまちづくりに必要な制度的枠組みと住民自治確立の基盤となる地域自治組織の必要性を提案した。

キーワード

協働のまちづくり、自治基本条例、参画・協働の条例、地域コミュニティ、地域自治組織

1 はじめに

国立社会保障・人口問題研究所の市区町村別将来推計¹⁾によると、2035年には、2005年に比べて、人口が2割以上減少する自治体が6割、老年人口割合40%以上の自治体が4割を超え、高齢者世帯の割合が全世帯数の4割に達すると予想されている。この中で、山口県は、人口減少率、高齢化率、後期高齢化率がそれぞれ、全国4位、6位、3位と上位にあり、人口減少・高齢化の先進県となっている。

一方、1990年代からはじまった地方分権改革は、機関委任事務制度の全廃などを定めた地方分権一括法の施行（2000年）をはじめとして、三位一体の改革（2001～2006年）、地方分権改革推進法の施行（2007年）、平成の大合併を経て、地方自治体における住民自治の確立、参画・協働のまちづくりの取り組みを加速させている。

このように、地方分権改革が進展する中、とりわけ地方においては、人口減少、少子超高齢化、財政危機の急激な進行により、自治体経営の在り方が根本的に問われており、住民自治の確立と住民を主体とした参画と協働のまちづくりの制度的枠組みと具体的な仕組みづくりの構築は、地方の中小都市にとって持続可能性を担保する喫緊の課題となっている。

本研究では、以上の視点から、人口減少、少子超高齢化、財政危機に直面する典型的な地方中規模都市としての山口県防府市を取り上げ、自治基本条例及び参画・協働条例の策定の取り組みを中心とした住民自治の確立と協働のまちづくりの現状と課題の考察を通して、防府市が今後目指すべき住民自治と協働によるまちづくりの方向性と具体的な枠組みを提案する。

2 自治基本条例等策定の現状

2.1 自治基本条例

自治基本条例第1号とされるニセコ町の条例が2001年に制定されてから10年が経過し、全国各地で地方自治体の憲法とされる自治基本条例、まちづくり条例の策定が進みつつある。

ニセコ町のまちづくり基本条例第1条（目的）では、「この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする」としている。

また、「基本条例の手引き」では、「本条例は、「自治」の「基本」となる意味で「自治基本条例」の概念を持つものである。「自治基本条例」は、憲法その他国法に準ずべきものがなく、地方分権を進める中での新たな概念である。住民の権利保護やそのための制度保障など、自治実現のための基本となる条例として、また、自治の本旨（住民自治及び団体自治）を法的側面から支える条例として期待される。今後この概念を自治のさまざまな実践の中で定着させていくことが、最も重要である」と記載されている。

このように、自治基本条例は、住民自治に基づく自治体運営の基本原則を定めた条例であり、その内容として、市民の権利と責務、市議会、市長、市職員等の役割と責務、行政運営の基本原則、参加及び協働のための原則等を規定した自治体の「最高規範」（自治体の憲法）と位置づけられている。当初は「まちづくり基本条例」との名称が一般的であったが、現在は「自治基本条例」の名称をとる自治体が多い。

総務省消防庁の調査²⁾によると、自治基本条例やまちづくり条例などの条例を制定している自治体は、2009年1月時点で、全1804市区町村の362、20%にとどまっていること

が指摘されている。このうち自治会や町内会に関する役割などについて条例に明文化している自治体は133（条例制定自治体の37%）、「地域協議会等」に関する位置づけがある条例を制定している自治体数は114（条例制定自治体の32%）となっている。

また、コミュニティに予算執行権を付与（地域コミュニティに交付金などの形で予算を配分し、それぞれのコミュニティが用途について決定）する規定がある自治体数は43（条例制定自治体の11.9%）、コミュニティに意見表明等の権能を付与している自治体数は91（条例制定自治体の26.5%）となっており、地域自治組織の構築や予算執行権等の住民自治推進の仕組みを具体的に定めた自治体はまだ少数にとどまっているのが実態である。

なお、この調査時点では、自治基本条例やまちづくり条例などの条例を定めている自治体の割合は、都道府県によってばらつきがあり、岡山県で48%、島根県で38%、東京都で37%と高くなっている一方、奈良、和歌山両県では制定市町村がなく、茨城、神奈川、京都では1自治体だけであるとされている。

こうした自治基本条例制定の状況と、2011年3月11日の東日本大震災において住民自治、地域コミュニティの役割の重要性が再認識されている現状を踏まえると、地域自治組織の役割や権限、自治体との関わり方を明確にした条例の制定、協働のまちづくりの仕組みの構築による住民自治推進の取り組みを強化することは、喫緊の課題といえよう。

2.2 地域自治組織

自治基本条例において、住民自治の土台となる地域自治組織の位置づけを明文化することが大きな課題となっているが、先の総務省消防庁の調査で示されたように、地域自治組織の位置づけを明文化している自治体は極めて少ないのが実態である。この地域自治組織の理念、制度については、第27次地方制度調

査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年)において次のように言及されている³⁾。

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。

また、基礎自治体における住民自治の充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組みとしての地域自治組織については、次のように言及されている⁴⁾。

基礎自治体には、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要である。

また、本格的な少子高齢社会が到来しつつある今日、安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のセーフティネットの構築が喫緊の課題となっている。このため、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。こうしたことから、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである。

このように、住民自治の強化、参画と協働の意義と役割の重要性を明確に指摘した上で、次のような地域自治組織の基本的な制度設計が提示されている⁵⁾。

一般制度としての地域自治組織は、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。

地域自治組織の機関として、地域協議会及び地域自治組織の長を置くこととする。また、地域自治組織には事務所を置き、支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせることとする。

(中略)

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。また、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。

(中略)

地域協議会の役割から、構成員の選任に当たっては、自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要がある。

以上のように、この地方制度調査会の答申は、日本社会において今後整備されるべき地域自治組織は、参画と協働の理念を具現化するものであると位置づけており、住民自治、参画と協働の制度的枠組みの方向性を明確に指し示している点で極めて重要である。

2.3 市民参画・協働条例

一方、自治基本条例の中では、参加及び協働のための原則は明文化されているが、それだけでは市民の参画の権利、協働の具体的な推進は担保されない。参画条例や協働条例等の形で、実効性のある条例策定が必要である、

各地で制定が進んでいる市民参画・協働の条例には、様々な名称のものが存在している。松下（2004）は、市民参加条例を、理念原則型条例、総合メニュー型条例、両者をあわせた参画協働型条例の三つに類型化し、それぞれの代表事例として、箕面市市民参加条例（1997年）、石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例（2001年）、狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例（2003年）をあげている。

ここでは、これら代表事例とされた条例から、参画（参加）と協働に関する定義、特徴を検討する。

箕面市市民参加条例⁶⁾は、全9条からなる短い条例であるが、基本理念として「市民参加の推進は、市民のもつ豊かな社会経験と創造的な活動を通して、市と市民が協働して市民福祉の向上と将来のより良いまちづくりの実現を図ることを基本理念として行われるものとする」と記載されており、初期に策定された条例としては明確なメッセージとなっている。「市民参加」については、「市の意思形成の段階から市民の意思が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働することをいう」と定義され、会議の公開、委員の公募、市民投票の実施といった基本的枠組みが規定されている。

石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例⁷⁾では、第1条で、「この条例は、地域の独自性に根ざした自主的かつ総合的なまちづくりを進めることが今後の本市にとって極めて重要であるという認識に基づき、行政活動への市民参加を推進するために必要な事項を定めることにより、自治の主体である市民

が持つ知識、経験、感性等をまちづくりに活かし、もって市民と市がより良いまちの姿とともに考え、その実現に向けて協働するような地域社会の形成に寄与することを目的とする」と記載され、自治の主体である市民という文言を使用して、行政への市民参加を積極的に進める意向が表明されている。

また、市民参加手続の実施についての通則、審議会等委員の公募、パブリックコメントの手続き、公聴会の開催を規定するとともに、「市民参加手続の実施以外の方法による行政活動への市民参加の推進」として、継続的な意識調査の実施、市民と市職員との対話の機会等により市民意見を積極的に把握すること、市民が自発的に提出した提案、要望、苦情等についても条例の趣旨に合致すれば検討し、その結果等を公表するよう努めると規定しており、総合的な市民参画の方向性を明示していることが大きな特徴である。

狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例⁸⁾には前文があり、「狛江のまちに「新しい風」を！そのような思いをこめて、私たちはこの条例を定めます。「新しい風」は、市民と自治体の信頼に基づくパートナーシップから生まれます。そのためには、まちの主体である市民が自らの責任と役割を自覚して市の行う活動に積極的に参加するとともに、市民公益活動を自主的に行う様々な団体と行政組織が対等な立場でまちの発展のために取り組むことが求められます。そしてそのことは、行政のありかたそのものを、より市民に開かれたものに変えていくことでしょう。（中略）今後、より多くの市民や市民公益活動を行う団体がこの条例を積極的に使いこなす中で、ここに定めた事項がより豊かな実りを生み出すことを念願しています。」と記載し、市民の自覚と行動、条例の活用を強調している。

「市民参加」については、「行政活動に市民の意見を反映するため、行政活動の企画立案から実施、評価に至るまで、市民が様々な形

で参加すること」と定義し、審議会等委員の公募、パブリックコメントの手続き、公聴会の開催、市民投票の実施を規定している。

また、「市民協働」については、「市の実施機関と市民公益活動を行う団体が、行政活動等について共同して取り組むこと」と定義し、財政的支援、活動場所の提供、市民協働事業の提案を規定しており、市民参画を土台として市民協働が実現させるものとして参加と協働を一つの条例に定めた先駆的な内容となっている。

以上のような特徴を持つ市民参画（参加）条例や協働条例は、自治体の様々な事情に応じて多様な形、名称で策定されつつあるが、全国の自治体数から見れば制定の取り組みが進んでいるとは言い難い状況である。今後、地域の構造的な危機が一層深化することが明らかな中にあることは、市民参画・協働条例の策定と条例の活用による協働のまちづくりの推進により、住民が自治体の主権者としての地位を取り戻し、住民と行政が力を合わせ、助け合うことで、地域課題を解決し、地域住民の生活・福祉の向上を実現する取り組みが求められている。

3 地域自治組織の事例分析

平成の大合併を契機として地域自治組織を設置する取り組みには、地方自治法⁹⁾や新市町村合併特例法¹⁰⁾の規定に基づくケースや自治体の条例等に基づくケースが見られる。

筆者はこれまで、安芸高田市川根振興協議会、名古屋市地域委員会、伊賀市住民自治協議会、鹿屋市柳谷集落等の住民自治、協働のまちづくりの取り組みについて聞き取り調査を行ってきた。ここでは、本研究対象都市である山口県防府市の参考となる事例として、同じ地方中規模都市である三重県伊賀市における独自の条例に基づく住民自治組織導入と協働のまちづくりの取り組みを検討する。

3.1 伊賀市の概況

伊賀市は三重県の北西部にあり、近畿、中部の2大都市圏の中間に位置している。北東部を鈴鹿山系、南西部を大和高原、南東部を布引山系に囲まれた盆地(上野盆地)である。滋賀県や奈良県、京都府に接することから、三重県の中でも名張市とともに近畿地方(関西地方)として扱われる場合がある。面積は約558平方キロメートル、人口は約9万9千人(2011年11月30日現在)である。

3.2 合併の経緯

2001年、上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の6市町村は任意の合併問題協議会を設立した。その後、名張市の加入、離脱はあったが、合併協議を続け、2003年には、6市町村議会で法定協議会設立の議案が可決され、協議、調印を経て2004年11月1日に「伊賀市」が誕生した。

この合併協議の過程で新市建設計画の策定が行われ、その中で住民や地域が主体となった住民自治の実現を進め制度化していくために自治基本条例を制定することが決定された。こうして、住民自治協議会を核とする地域自治システムを含む自治基本条例は、タウンミーティング、パブリックコメントを経て、2004年12月議会で可決、24日に公布・施行された。

3.3 伊賀市自治基本条例

伊賀市自治基本条例は、前文と第1章～第7章までの全58条で構成されている。第1章総則第1条では、条例の目的を、「この条例は、伊賀市における自治の基本的な事項を定め、市民及び市のそれぞれの権利や責務を明確にし、住民自治のしくみを制度として定めることにより、伊賀市独自の自治の推進及び確立を目指すことを目的とする」とされており、伊賀市の独自性が強調されている。第2章では、情報の共有が規定されている。

第3章では、参画について、計画策定における市民参加の原則、審議会等への市民参加、条例制定における市民参加の手續、市民投票の原則が規定されている。

第4章では、「住民自治のしくみ」として、第21条に「住民自治とは、共同体意識の形成が可能な一定の地域において、市民が地域を取り巻く様々な課題に取り組み、市民が主役となったまちづくりを行う活動をいう。2 住民自治活動の主体は、自治会をはじめ、ボランティア・市民活動団体、地域の良好な生活環境づくりに貢献する事業者などのほか、まちづくり活動に積極的に参加する個人も含まれるものとする」と規定されており、住民自治の定義が明確化されている。続く第2節では、住民自治協議会の定義・要件、機能、協議会への支援、地域まちづくり計画に関すること、第5節では、住民自治活動を補完する機構が規定されている。第5章では、議会の役割と責務、第6章では、行政の役割と責務、第7章では、条例の見直しが規定されている。

このように、伊賀市自治基本条例においては、住民自治の仕組み・制度を詳細に規定しているところが、他の自治体にはない最大の特徴である。

3.4 住民自治協議会

住民自治協議会の定義・要件については、自治基本条例の第24条で、「住民自治協議会とは、共同体意識の形成が可能な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、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、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で、各号に掲げる要件を満たすものをさす。ただし、一つの地域は、複数の住民自治協議会に属することができない

1. 区域を定めていること。
2. 会員には、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等であれば、誰でもなれる

こと。

3. 組織設置の目的が、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等の相互の連絡・親睦、地域環境の整備など良好な地域社会の形成に関するものであること。

4. 目的・名称・区域・事務所の所在地・構成員の資格・代表者・会議などを明記した規約を定めていること。

5. 組織全体の運営に当たる役員や代表者は、地域、性別、年齢、国籍などに配慮し、民主的に選出されたものであること」と規定されている。

このように、伊賀市の住民自治協議会の設立には、自発性・主体性が重視されており、権限の付与や財政支援を規定していることから、一定の要件を設けてはいるものの、「小学校区」を基本とした協議会設置等については地域の事情に応じた柔軟な設置が可能となるように配慮されている。

住民自治協議会の権能については、第26条で、第一に、「市長の諮問に応じ、当該地区に係る次の号に掲げる事項を調査審議し、市長に答申する」、第二に、「当該地区において行われる住民に身近な市の事務の執行等について、当該組織の決定を経て、市長に提案することができる」、第三に、「当該地区において行われる住民生活と関わりの深い市の事務で、当該地区に重大な影響が及ぶと考えられるものについて、あらかじめ住民自治協議会の同意を得るものとする」、第四に、「当該地区において行うことが有効と考えられる市の事務について、住民自治協議会が当該事務の受託を行う意思を決定した場合は、その決定を尊重する」と、4つの大きな権能を規定している。

住民自治協議会への支援については、第27条で、「市は、住民自治協議会が設置された場合には、次の各号に掲げる支援を行う。

1. 住民自治の活動拠点の提供
2. 住民自治活動に対する財政支援

3. その他住民自治の推進に関すること。
2 前項に定める支援の単位は、別に定める機関により審議決定する。」

として、多様な支援を規定している。

以上のように、伊賀市の地域自治の仕組みである住民自治協議会は、伊賀市自治基本条例によって設置要件等が制度化され、大きな権限と行政支援の具体が規定されており、伊賀流自治の仕組みと称されている。

この住民自治協議会の組織活動は、図1に示すように、協議会運営の中核に意思決定を行う運営委員会(自治会、地域団体、NPO、企業、公募委員で構成)と具体の事業を企画、実施する実行委員会(テーマ別の部会で構成)が位置づけられている。



図1 住民自治協議会の推進イメージ¹¹⁾

現在、市内に37の住民自治協議会が組織されており、伊賀市市民活動支援センターに所属する9名の地域担当職員(1人で数地区を担当)が地域課題解決のための情報提供や支援活動を行っている。また、ブログによって日常的な意見交換等の交流を行う仕組みも構築されている。

地域団体と行政との関係は、2010年まで自治会・区、住民自治協議会のそれぞれを地域の窓口としてきたが、現在は、住民自治協議会のみを地域の行政窓口と位置づけ、市と住民自治協議会が基本協定を結んでいる。この協定では、委員等の推薦、広報等の配布・回覧等のすべての地区に共通した業務の実施と

行政が行うよりも効率的効果的な業務の実施を定め、住民自治協議会は計画や実績の報告を行うこととされている。

住民自治協議会への財政支援としては、従前は自治会・区に補助金が交付され、住民自治協議会にも交付金が支出されていたが、2011年度からは、均等割、人口割、面積割、コミュニティ活動費を内容とする地域包括交付金として、住民自治協議会に一括して交付されることとなった。この包括交付金に基づき、各住民自治協議会は、地域まちづくり計画を策定し、事業を実施している。

3.5 桐ヶ丘地区住民自治協議会

次に、伊賀市内37の住民自治協議会の中で、活発な活動を展開している桐ヶ丘地区住民自治協議会の事例を検討する。

桐ヶ丘地区は、伊賀市の南部に位置しており、昭和58年から開発された大規模なニュータウンで、現在の人口は1800世帯、5800人である。自治会加入率は97%である。

桐ヶ丘地区住民自治協議会は2005年に設立され、図2の組織図に示すように、自治会をはじめ、NPO法人まちづくり桐ヶ丘、公民館、老人クラブ、商店会や各種団体と住民の協働による体制が確立されている。運営の中核は、各丁会長、公民館長、NPO理事長、老人クラブ会長、商店会長、有識者からなる幹事会が担っており、各部会、特別委員会等からなる運営委員会が事業運営を担っている。

2006年には、「地域まちづくり計画～桐ヶ丘」¹²⁾を策定し、6つの部会(教育文化部会、福祉部会、生活環境部会、防犯(防災)安全部会、産業振興部会、健康・スポーツ部会)で具体の事業を実施している。6部会には、各丁会の組長122名全員が所属しており、地域総がかりの仕組みづくりの上に活動が展開されている。

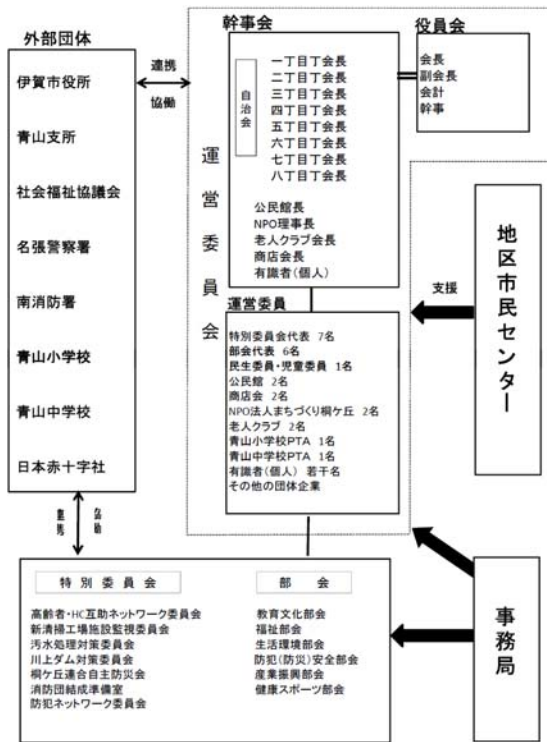


図2 桐ヶ丘地区住民自治協議会組織図

桐ヶ丘地区住民自治協議会の特徴は、NPO法人まちづくり桐ヶ丘の活動である。図3で示すように、地域自治組織の地域内NPOとして、住民自治協議会の事業を有償ボランティアによる担い手と位置づけられ、地域の限られた資金を地域事業に循環させる機能、施設の管理、景観整備、車両管理等の地域生活インフラの整備機能を果たしている。住民自治協議会、自治会、NPOが一体となって活動を推進するため、事務所は同一の場所に同居し、広報も一本化されている。

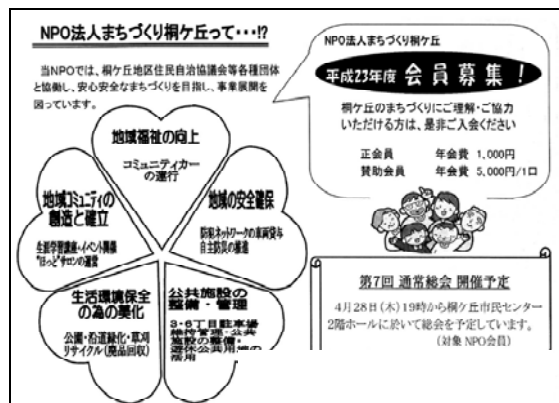


図3 NPO法人まちづくり桐ヶ丘の活動内容

今後の注目される取り組みは、桐ヶ丘地区高齢者・HC 互助ネットワーク推進事業である (図4参照)。10年後に予測される高齢化に備え、日常的な支え合い支援体制を実現するため、桐ヶ丘地区高齢者・HC (ハンディキャップ) 互助会を組織し、各丁に支部を設置して全高齢者の交流と見守り体制を構築する取り組みである。

2011年12月には、コンピューターシステムを開発し、要援護者名簿をデータベース化して情報を一元化し、要援護者台帳の充実を図り、日常的な支援の充実を図る体制が整った。また、桐ヶ丘地区高齢者・HC 互助会員の談話室も完成オープンし、着実に支援体制を構築している点が評価される。

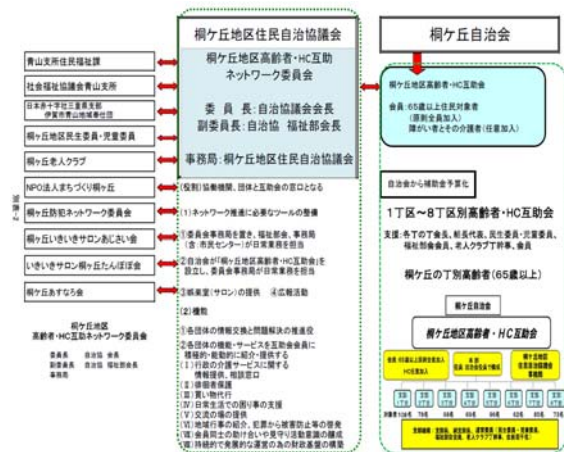


図4 桐ヶ丘地区高齢者・HC 互助ネットワーク推進事業概要図

以上、伊賀市における自治基本条例の策定と住民自治協議会による地域自治確立と協働のまちづくりの取り組みを検討し、その先駆性を明らかにしてきた。

伊賀市の事例からは、住民の自覚と行動に基づく取り組みが進んでいること、地域諸団体との協働を実効化する仕組みが整備されていること、行政職員の意識改革が進み、住民と行政との信頼関係の上に協働のまちづくりが進んでいることが大きな特徴である。今後の伊賀市における住民自治の強化と協働のま

ちづくりの展開に期待するとともに、持続性を担保する人材（担い手）の育成と自主財源の確立の課題がどのように解決されていくか注目していきたい。

4 防府市における自治基本条例の策定

山口県防府市では、第三次防府市総合計画後期基本計画（2006～2010年度）において、「変革と参画」の推進理念のもと、市民の参画と協働によるまちづくりを掲げ、その一つとして、自治基本条例等の整備を打ち出した¹³⁾。

これに基づき、2006年に「市民参画懇話会」が設置されて以降、筆者は、防府市の参画と協働の仕組みづくり、地域コミュニティの検討等のほとんどすべてに次のような形で直接参加してきた。「防府市生涯学習アドバイザー」（2005年～）、「防府市市民参画懇話会」委員長（2006～2008年）、「防府市地域コミュニティ検討協議会」委員・アドバイザー（2009年～）、「防府市まちづくり委員会」副委員長（2009～2010年）、「防府市市民参画及び協働の推進に関する条例検討委員会」委員長（2011年）、「第二次防府市生涯学習推進協議会」会長（2011年）等としての活動である。

ここでは、自治基本条例、総合計画の策定、地域コミュニティの在り方検討、市民参画及び協働条例の策定における取り組みとその過程での議論をもとに、住民自治と協働のまちづくりの現状と課題を考察する。

4.1 防府市の概況

防府市は、山口県のほぼ中央部に位置し瀬戸内海に面している。市内には、日本三天神の一つ防府天満宮がある。海岸部では、毛利藩時代から製塩業が盛んであったが、昭和35年の製塩業の廃止を契機に塩田跡地に企業誘致を進め、大規模自動車組立工場を頂点とする輸送用機械器具製造業が集積している。面積は約188平方キロメートル、人口は、11万8千6百人（2011年11月30日現在）である。

4.2 防府市市民参画懇話会の経緯

2006年8月、市長より第三次防府市総合計画後期基本計画に基づき、まちづくりへの市民参画と市民と行政との協働を推進する仕組みづくりの方針を自由に検討してほしいとの依頼を受け、有識者2名、市議会議員2名、団体等の代表者4名、市職員2名、公募委員10名（任期中の転勤等で最終的には8名）の合計20名からなる市民参画懇話会が設置された。公募委員が防府市のこれまでの例にならない半数を占めていること、議員の参加があること、結論ありきの委員会ではなく、結論はすべて任されていることが、この市民参画懇話会の大きな特徴であった。

市民参画懇話会では、行政の仕組み、参画と協働の現状、他市の事例等について自由な研究、討論を進める中で、防府市における自治の基本的ルールや市民、市議会、行政のそれぞれの役割と責務を明確に定めた自治基本条例が必要であるとの認識が高まり、自治基本条例の骨子案策定を協議することとなった。

その後、2年間にわたり、全体会議22回（すべて夜間に実施）、小委員会13回、市民フォーラム準備委員会7回と市民フォーラム（中間報告）等計40回を超す会議を開催し、防府市を取り巻く状況、他市の自治基本条例等の事例、自治基本条例策定の必要性、条例に盛り込む内容について検討、協議を重ね、また、広く市民への周知と意見交換の機会とする市民フォーラムを開催した。市民参画懇話会では以上の取組に基づき、2008年10月に、「(仮称)防府市自治基本条例骨子に関する提言書」を市長に提出した。

「(仮称)防府市自治基本条例骨子に関する提言書」¹⁴⁾の目次は次のようである。

1. はじめに
 2. 防府市を取り巻く状況
 3. 提言
- (1) 自治基本条例の必要性

(2) 条例骨子

前文

第1章 総則

 第1条 目的

 第2条 条例の位置付け

 第3条 定義

第2章 自治の基本理念及び自治の基本原則

 第4条 自治の基本理念

 第5条 自治の基本原則

第3章 市民

 第6条 市民の権利

 第7条 市民の責務

第4章 市議会

 第8条 市議会の役割及び責務

 第9条 市議会議員の役割及び責務

第5章 執行機関

 第10条 執行機関の基本的事項

 第11条 市長及びその他の執行機関の責務

 第12条 市職員の責務

第6章 総合計画

 第13条 総合計画

第7章 行政運営

 第14条 運営原則

 第15条 執行機関の組織

 第16条 情報公開及び情報提供

 第17条 個人情報保護

 第18条 説明責任及び応答責任

 第19条 行政評価

 第20条 行政手続

 第21条 権利救済

 第22条 法令遵守

 第23条 公益通報

 第24条 政策法務

 第25条 危機管理

第8章 財政

 第26条 財政運営

 第27条 財政状況の公表

第9章 市民参画及び協働

 第28条 市民参画の推進

 第29条 意見聴取

 第30条 審議会等の運営

 第31条 住民投票

 第32条 協働の推進

第10章 その他

 第33条 国及び他の自治体との連携

 第34条 附属機関

 第35条 条例の見直し

この提言書をもとにして、行政では条例素案を作成し、パブリックコメントを実施した後、条例案を2009年6月議会に上程した。その後、継続審査を経て、同年9月29日の本会議において修正案が可決、成立し、10月6日に公布、6ヶ月の周知期間を置いて2010年4月1日から施行された。施行された自治基本条例の特徴は、図5で示すように、提言書の内容とほぼ同じ項目が盛り込まれており、市民参画懇話会の議論の水準の高さが理解される。



図5 防府市自治基本条例の構成図

こうして、公募委員が委員会の半数を占める中、度重なる協議を通じて、山口県内ではじめて「自治基本条例」と呼称する条例が策定されたことは、防府市政における住民自治と参画・協働の仕組みを構築していく歴史的な一歩と評価することができる。

4.3 防府市まちづくり委員会

市民参画懇話会が提言書を提出した翌2009年、第四次防府市総合計画策定にあたり、広く市民の意見、提言等を計画に反映するため、市民、学識経験者、各団体等の代表者による防府市まちづくり委員会が設置された。この委員会も市民参画の推進の視点から委員定数35人のうち、10人を公募委員とすることが決定された。

総合計画は、将来の防府市の目指すべき姿を示し、その達成のために必要な施策の方向性を明らかにする計画であり、市が実施するさまざまな取り組みの指針となる最上位の計画である。

防府市まちづくり委員会は、2010年まで10回の協議を重ねた。中でも公募委員の熱心な発言は、会議の内容を高め、総合計画基本構想、基本計画において、地域コミュニティ活動の支援と市民参画と協働による市政の推進施策の充実の項目策定に貢献した点は高く評価できる。

第四次防府市総合計画「防府まちづくりプラン2020」の基本計画では、地域コミュニティ活動の支援及び参画・協働の推進について次のように記載されている¹⁵⁾。

6-2 地域コミュニティ活動の推進

【施策の展開】

①地域コミュニティ活動の支援

地域を包括したコミュニティ活動が行えるよう、新たな地域コミュニティ組織の構築を進めます。また、地域の主体性が発揮できる活動環境を整備するため、地域の主体性を尊

重する支援策の導入を進めます。

<主な取組>

- ・新たな地域コミュニティ組織の構築及び支援
- ・地域コミュニティへの支援
- ・離島の特性を活かした地域コミュニティ活動の促進

②活動拠点の充実

地区集会施設を地域コミュニティ活動の活動拠点として活用するため、地区集会施設のさらなる整備に向けて支援を進めます。

また、新たな地域コミュニティ組織の活動拠点となる公共施設の充実に努めます。

<主な取組>

- ・地区集会施設整備の支援
- ・新たな地域コミュニティ組織の活動拠点施設の充実

6-4 市民の参画と協働による市政の推進

【施策の展開】

①市民参画の機会の拡充

市長と市民が意見交換をする場を設けることや「市長への提言箱」を活用するなど、市民からの提言を市政に反映する制度の充実に努めます。

また、政策形成過程への市民の参画を進めるとともに、市民参画に関する条例を制定し、市政への参画の仕組みを制度化するなど、市民参画の機会の拡充に努めます。

<主な取組>

- ・市民参画の推進に関する条例の制定
- ・パブリックコメント制度の充実
- ・提言制度の充実
- ・計画づくりへの市民参画の促進
- ・新たな市民委員会の設置

② 略

③市民と行政の協働体制の整備

市民と行政の協働のまちづくりが進むよう、協働の推進に関する条例を制定し、協働の仕組みを制度化するなど、市民と行政の協働体

制の整備を進めます。

また、地域経営の観点を取り入れ、市民、議会、企業等との協働の仕組みづくりの整備に努めます。

<主な取組>

- ・協働の推進に関する条例の制定
- ・協働事業提案制度の創設

こうして、第四次防府市総合計画は、議会の議決を経て、2011年度を初年度とする10年間の取り組みが開始されている。

4.4 防府市地域コミュニティ組織の構築

2009年5月には、市民参画懇話会、まちづくり委員会と同時期に、新たな地域コミュニティ組織を構築する基本方針を協議するための「防府市地域コミュニティ検討協議会」が設置された。これは、2008年2月、防府市行政改革委員会からの「地域コミュニティの構築と支援のあり方について」答申をうけたもので、答申の具体化を図るために市内各種団体代表15名から構成された。

地域コミュニティ検討協議会は、2011年5月までに9回の会議を開催している。この中で、自治会や地区社会福祉協議会などすべての地域団体等が参加し、地域住民が協力して防犯、防災、環境保全、高齢者や子育て家庭に対する支援などの地域課題の解決に対応する新たな地域コミュニティ組織（地域自治組織）の構築を内容とする、「新たな地域コミュニティづくりに向けての基本方針」¹⁶⁾を策定した。基本方針の目次は、次のようになっている。

- 1 はじめに
- 2 新たな地域コミュニティ組織の必要性
- 3 新たな地域コミュニティ組織づくりの考え方
 - (1) 地域コミュニティとは
 - (2) 新たな地域コミュニティ組織(仮称・地域

- コミュニティ推進協議会)とは
- (3) 地域コミュニティ推進協議会の役割
- (4) 地域コミュニティ推進協議会の活動
- (5) 地域コミュニティ推進協議会の位置付け
- 4 防府市の地域コミュニティの現状と課題
 - (1) 地域コミュニティ活動の現状と課題
 - (2) 地域コミュニティへの活動支援の現状と課題
 - (3) 地域コミュニティの活動拠点の現状と課題
- 5 防府市の地域コミュニティの取組方針
 - (1) 地域コミュニティ活動の取組方針
 - (2) 地域コミュニティへの活動支援の取組方針
 - (3) 地域コミュニティの活動拠点、の取組方針
- 6 地域コミュニティ推進協議会の構築効果
- 7 総括
- 8 資料編

この基本方針の策定後、協議会の議論と筆者のアドバイスに基づき、基本方針を分かり易く解説したリーフレット「新たな地域コミュニティ組織づくりに向けて」を作成し、これをもとに、2011年末までに防府市内全15地区で説明会を開催した。防府市には256の自治会があり、また、公民館区域ごとの15地域に地域自治会連合会が設置されている。説明会には、担当課、部長ばかりでなく、全庁の部長等も特別な事情がない限り参加することとし、行政の意識・姿勢を住民に積極的にアピールする配慮を行った。

この間の説明会の中では少くない地域で、自治会があるのに何故新たな地域コミュニティ組織が必要なのか、行政の都合による行革ではないのか等、新たな地域自治の仕組みづくりに懐疑的な意見が出されており、総合計画に示された地域コミュニティ活動への総合的な支援策を具体化、提示することで、これら住民の疑問を払拭するとともに、住民を主体とした持続可能なまちづくりの意義、地域

自治組織強化の必要性についての理解を共有することが求められている。

行政では、この説明会の結果をうけ、交付金制度の検討等を経て、地域コミュニティ推進協議会の受け入れを表明している数地区をモデル地区に指定し、2012年度以降の早い段階で新たな地域コミュニティ組織の構築を目指すことを目標としており、筆者は引き続き地域コミュニティ検討協議会委員・アドバイザーとして、モデル地区の事例分析と全地区への普及に向けた支援を継続している。

5 防府市における参画及び協働条例の策定

5.1 市民参画及び協働条例検討委員会の経緯

2010年4月1日に施行された防府市自治基本条例、第26条¹⁷⁾及び第30条¹⁸⁾の規定に基づき、市民参画及び協働の推進に関する条例を策定するため防府市市民参画及び協働の推進に関する条例検討委員会が設置された。

防府市市民参画及び協働の推進に関する条例検討委員会は、2011年1月から11月まで計11回の会議を開催し(すべての会議は、公募委員の参加を保障するため夜間に行われた)、2011年12月16日、提言書「(仮称)防府市市民参画と協働の推進に関する条例骨子(案)」を取り纏め、市長に提出した¹⁹⁾。

この委員会も先述した委員会と同様に、全14名の委員のうち、7名が公募委員となっており、公募委員の熱心な提言、協議が委員会の活動を活性化させることとなった。

5.2 参画及び協働の推進に関する条例の特徴

提言書「(仮称)防府市市民参画及び協働の推進に関する条例骨子(案)」の主な構成は次のようになっている。

条例骨子(案)

1. 総則

(1) 目的

(2) 定義

(3) 基本原則

2. 役割

(1) 市民等の役割

(2) 市長等の役割

3. 参画

(1) 参画の対象

(2) 参画の手法

(3) 参画の実施

(4) 参画の機会の充実

(5) 審議会等の運営

(6) 意見聴取

4. 協働

(1) 協働の機会の確保

(2) 協働事業提案制度

(3) 協働を推進する環境整備

5. 参画及び協働に関する推進機関

(1) 参画及び協働に関する推進機関

6. その他

(1) 委任

その他の意見

[参考資料]

- ・ 条例検討委員会開催状況
- ・ 条例検討委員会設置要綱
- ・ 条例検討委員会委員名簿
- ・ 条例検討委員会会議録

提言書では、条文ごとに盛り込むべき内容とともに、「考え方」、「意見等」を付記し、市民参画及び協働の推進に関する条例検討委員会の各委員の意向を反映するように努めた。

条例検討委員会では、特に参画と協働の事項について多くの協議時間を割り、第3回から11回まで議論を深めた。「参画の機会の充実」では、「新たな参画の手法についても検討を行い、効果があると認められる参画手法については、実施していくことが必要」との考え方を記載し、市民等の無作為抽出による参画(プラーヌンクスツェレ)も付記した。

なお、市民等の参画の手法として住民投票

を加える点については、防府市ではすでに常設型の住民投票条例を定めており、住民投票の対象者である「選挙人名簿に登録される資格を有する者」と提言書の条例中の「市民等」とは定義が異なるため、条文に記載することは適切でないと考えて条文記載項目から除外している。

協働に関する事項では、協働事業提案制度の具体的内容について、条例以外の規則や要綱で定めるとしても、市民等、市長等の役割、協働によるまちづくり等の基本的スタンスを盛り込むべきとの議論が行われ、「市民等と市長等は、協働のまちづくりを推進するために、それぞれが役割分担を行い、協働事業を実施するものとします。市民等と市長等は、お互いに協働事業の提案をすることができるものとします。協働事業提案制度についての具体的な事項は別に定めます」との文言で合意した。

また、協働事業提案制度のテーマについても、「市長等が設定するものと提案者が自由に設定するものが考えられます」との文言を「意見等」として付記するとともに、「その他の意見」として、協働事業提案制度の具体的な手順や手法、協働を推進する環境整備について、中間支援組織の育成・市民活動支援センターの充実、協働人材バンク制度、協働推進基金、協働ポータルサイト、評価制度に関しても詳細に付言した。

今回の市民参画及び協働の推進に関する条例の策定は、自治基本条例に根拠を置くものであり、この条例が策定されてはじめて防府市の市民参画、協働の具体化が前進するものである。そういう意味で、今回の提言書は重要な仕組みづくりを提案した画期をなすものであり、今後の条例制定と内容の具現化にあたっては、協働事業提案制度の拡充、協働拠点の整備、市民・職員の意識改革が求められる。

この提言書に基づき、行政においては市民

参画と協働の推進に関する条例素案を策定し、2012年3月の「参画と協働によるまちづくりフォーラム」での報告、パブリックコメントを経て、6月議会に上程される予定となっている。

6 おわりに

本研究では、地方中規模都市である山口県防府市を事例として、住民自治の確立、参画と協働の仕組みづくりについて検討、考察してきた。

先進事例でも検討したように、各地で広がりつつある地域自治組織の有効性が明らかになってきている。特に、地方中都市においては、地域自治組織を独自の条例によって位置づけ、要件や権限を明確にして、人口減少、少子超高齢化等による地域の危機を打開する取り組みが成果をあげつつある。

防府市における近年の一連の住民自治確立、参画と協働の推進の取り組みにおいても着実な成果をあげてきた。

第一に、条例や総合計画の策定にかつてなく多様な防府市民が参画し、主体的に課題解決の提案を行い、協議をリードしたことは画期的なことである。

第二に、委員会等における協議の過程で提案された事項が、実際の自治基本条例、総合計画等に反映され、協働の成果として形となって結実したことである。

第三に、この間の取り組みを通じて、防府市民と防府市職員の意識と姿勢が大きく変化したことである。特に、市職員においては、積極的な職員研修会の実施、庁内協議の徹底等若手職員からベテラン職員まで、市民の視点を理解し、市民の視点に立って理解を図ろうとする意識が定着してきたことは高く評価できよう。

しかし、今後の課題も明らかとなってきている。最後に、防府市における地域の再生・創造の取り組みを強化し、持続可能な地域を

実現する課題と方向性を提言しておきたい。

第一に、各主体が地域コミュニティの現状を正しく把握し、情報を共有するとともに、互いを理解し、協働への共通認識を持つことが重要である。そのために、参画と協働の制度的枠組みを早急に確立することが必要である。提言書「(仮称)防府市市民参画と協働の推進に関する条例骨子(案)」の協議の中でも指摘したように、市民、行政との常設のプラットフォーム(市民会議等)を確立することで、情報・活動の共有化が進み、相互の連携協力事業の具体化を推進することができる。

第二に、防府市独自の条例に基づく地域自治組織を確立することが必要である。10年、20年後の防府市の状況を考えた時、地域の持続可能性を担保するのは、住民の自治意識と地域自治の仕組みである。

防府市には15の地区があり、先述したように新たな地域自治組織に対する理解の地域差があることも事実である。従って、地域の自主性を尊重した上で、既存の自治会等住民団体と新たな地域自治組織(地域コミュニティ推進協議会)との意志決定の枠組みを整理し、理解と合意を得ることが重要である。

また、新たな地域自治組織のモデル地区を早急に立ち上げるとともに、地域自治組織の活動を評価、共有する仕組みを構築することが求められる。

その際、地域自治組織の活動拠点の整備が必要である。既存の防府市内の公民館(学習等供用会館注を含む)の多くは、老朽化が進み、かつ手狭であること、講座・サークル活動の利用により会議室が確保できないことから、地域内の空き家の有効活用等による活動拠点の整備が求められる。

第三に、地域自治組織の担い手を育成する仕組みを構築することが重要である。防府市における2006年以降の自治基本条例の策定、施行、参画・協働条例の策定、新たな地域コミュニティ組織の検討、提案等の取り組みは、

多くの市民・自治体職員の意識と行動を変えつつあるが、市民全体への周知は遅れているのが実態である。住民の身近なところで、住民・職員が一体となった学習会、研修会を、体系的、継続的に開催することによって、相互理解を深め、市の職員にとっても「地域を学ぶ」という人材育成の場とする効果が期待される。

この間の委員会等の取り組みを通じて、防府市においては、団塊の世代のUターン等地域の人材が豊富であることが明らかとなった。伊賀市の事例のように地域住民が自ら地域の課題を解決するための地域NPO活動を展開する事例は、防府市でも参考になると思われる。地域の人材情報を共有し、対話と連携の機会(地域プラットフォーム)を拡充し、知恵とアイデアを出しあって地域経営に取り組むことが必要である。

第四に、地域自治組織を支援する市役所の体制を構築することである。市役所内に地域自治組織を担当する所管を新設し、市内各地域の担当となる職員(地域担当職員)を通常のジョブローテーション期間よりも長期間配置する体制を構築することが必要である。

同時に、現在の市民活動支援センターを、NPO領域に限らず、支援活動のノウハウを地域自治組織の中間支援活動組織の支援に統合、発展させていくことが重要である。「地域支援ワンストップサービス」としての役割を担うことが求められる。

第五に、地域自治組織が、自立的総合的な地域運営を行うためには、活動に必要な財源を安定的に確保することが不可欠であり、そのためには行政の交付金や助成金だけでなく、自ら活動資金を確保する戦略を、地域づくり計画の中に位置づけることが必要である。

以上のように、防府市における住民自治の確立と参画・協働のまちづくりは、ようやく具体化の端緒に着いたばかりである。今後、市民が主体となった地域自治システムが確立

し、地域協働経営が推進されることを期待しつつ、引き続き、地方中規模都市における住民自治の確立、参画と協働のまちづくりの展開に積極的に関与し、さらに研究を進めていきたい。

(エクステンションセンター 教授)

【参考文献】

松下啓一，2004，『協働社会をつくる条例』ぎょうせい
大森他，2004，『まちづくり読本』ぎょうせい
内仲英輔，2006，『自治基本条例をつくる』自治体研究社
大和市企画部，2005，『市民がつくったまちの憲法』ぎょうせい
荒木昭次郎，1990，『参加と協働 新しい市民＝行政の関係の創造』ぎょうせい
中川幾郎編，2011，『地域自治のしくみと実践』学芸出版社
財団法人地方自治研究機構，2010，『地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ』
財団法人地域活性化センター，2011，『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～調査研究報告書』

【注】

- 1) 2008年12月推計。
- 2) 「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会報告書」(平成21年3月消防庁国民保護・防災部防災課)。
- 3) 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日)3, 4頁。
- 4) 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日)11頁。

- 5) 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日)12, 13頁。
- 6) 1997年4月1日施行。
- 7) 2002年4月1日施行。
- 8) 2003年4月1日施行。
- 9) 地方自治法第202条の4以下の条文。
- 10) 新市町村合併特例法(2005年)第23条以下の条文。
- 11) 出所：伊賀市Webページ。
- 12) 伊賀市Webページ参照。「地域まちづくり計画～桐ヶ丘 平成23年度改定版」
- 13) 第三次防府市総合計画後期基本計画(2006～2010年度)194, 195頁。
- 14) 「(仮称)防府市自治基本条例骨子に関する提言書」(2008年10月)については、下記のWebページ参照。
<http://www.city.hofu.yamaguchi.jp/uploaded/attachment/34026.pdf>
- 15) 第四次防府市総合計画「防府まちづくりプラン2020」(本編)134, 135, 138, 139頁。
- 16) 防府市「新たな地域コミュニティづくりに向けての基本方針」(2011年2月)については、下記のWebページ参照。
<http://www.city.hofu.yamaguchi.jp/uploaded/attachment/36650.pdf>
- 17) 防府市自治基本条例では、「(参画の推進)第26条 市長等は、市民等の参画について、その制度を充実させるとともに、市民等が参画しやすい環境を整備しなければなりません。
2 参画の推進について必要な事項は、別に条例で定めます」と規定されている。
- 18) 防府市自治基本条例では、「(協働の推進)第30条 市民等、市議会及び市長等は、相互理解と信頼関係の下で協働してまちづくりに取り組みます。
2 市長等は、地域コミュニティ及び市民活動団体のそれぞれの自主性及び自立性を尊重し、その活動を支援するよう努めるものとし

ます。

3 協働の推進について必要な事項は、別に条例で定めます」と規定されている。

- 19) 「(仮称) 防府市市民参画及び協働の推進に関する条例骨子(案)」に関する提言書の協議、提出の経緯については、下記の Web ページ参照。

<http://www.city.hofu.yamaguchi.jp/soshiki/5/sankakukyoudoukentouiinkai.html>