

「宝塚市における市民自治及び  
まちづくり協議会の今後に向けて」

2012年3月31日

伊藤順一宝塚市議会議員インターン生

今西晋一 依藤健太

伊藤順一宝塚市議会議員インターン生  
今西晋一・依藤健太

## 1. 調査趣旨

平成 23 年度に発生した東日本大震災におけるボランティア活動等を通して、国民は改めて「絆」の重要性を改めて認識した。しかしながら、全国的に地域の絆は少子化・高齢化やライフスタイルの変化により薄まってきている。向こう三軒両隣といわれた時代は過去となり、今や孤独死に代表されるように、無縁社会がひとつの大きな問題と化している。

今後、超高齢化社会を迎えるに当たり、過疎化や地域活力の低下等の様々な問題の発生が予想され、自治体や自治会等の組織単体では対応が難しくなると考えられる。そこで地域が一丸となり課題を克服しなければならない。

このような中、多様化・高度化するニーズに対し、従来の「公共」の考えを改め、市民と行政が相互に協力し問題解決を進める「新しい公共」の考えが浸透しつつある。まちづくりにおいても同様であり、多くの地域で、地域住民が力を合わせて地域課題に取り組むしくみ作りが必要となってきている。

このしくみとして注目されているのが「まちづくり協議会」である。

宝塚市は、他市に先駆けて平成 5 年度より小学校区単位でのまちづくり協議会の組織化が進められた。平成 11 年までに市内全域を網羅する 20 のまちづくり協議会が設立され、地域課題の解決に向け活動されている。また、平成 14 年度には市民と市のまちづくりの共有理念として「まちづくり基本条例」、「市民参画条例」が施行された。

折しも本年は両条例施行より 10 年となる。宝塚市のまちづくり協議会の現状はいかなるものか、理想の市民自治の実現に向けて如何なる方策を行うべきかを考察することを目的にこの度アンケートを行った。

\*なお、以下「まちづくり協議会」を「まち協」と表記することとする。

## 2. アンケート方法・内容

2012 年 3 月 1 日から 9 日の間にまち協関係者への対面による聞き取り調査を、伊藤順一宝塚市議会議員と共に行った。

質問項目は以下の 4 点である。

### ●質問①まち協の現状について

各まち協における力を入れている取り組みとは？・まち協で行われているお年寄りの方への取り組みにはどのようなものがあるのか？・まち協の設立は地域にどう影響を与えたか？・まち協の活動は住民に十分伝わっているか、また十分に伝わるようにするためにどのような取り組みを行っているのか？

### ●質問②まち協と市の在り方について

まち協と自治会の間で何か問題はあるか、また問題解決に向けてどのような取り組みを行っているのか？・まち協で大きな役割を果たす自治会への加入を促すためにどのような取り組みを行っているのか？・まち協や自治会に市がもっと関与すべきであるか？

### ●質問③議決機関について

まち協では議決機関、またはそれに類する期間を設けているのか？・宝塚市第5次総合計画においても目標とされている議決機関を増やすための取り組みについてどう考えるのか？

●質問④まち協の方向性

まち協の将来像もしくは理想像についてどのような考えを持っているのか？・まち協の課題点として安定した収益の確保が考えられるが、それについてどう考えているのか？

### 3. アンケート結果と考察

#### ○質問①まち協の現状について

「市民自身が地域の現状を分析し、将来像を共有しながら、それぞれの地域の特性や資源を活かした生活空間づくりを目指した『地域ごとのまちづくり計画』の策定を行いました。」(宝塚市『推進5年計画』(平成19年度版))と述べられているように、市内の各まち協では中長期的な視点で課題解決に向けた取り組みを決定している。

力を入れている取り組みについて、祭り等のイベントの実施が一番多く挙げられた。特に祭りは小学校で実施されることが多い。その為、小学生からお年寄りの方まで幅広い世代の地域住民の交流を行うことが可能で、地域の絆を生み出せるとのことだ。イベントは、普段地域のまちづくりに関心を持たない人も訪れることが多くなると思われる。まち協の活動を住民に認知してもらうためにも、気軽に訪れることが出来るイベント実施が果たす役割は大きい。

一方で、現在のまち協が地域の絆づくりに重点を置きすぎているという意見もあった。「日常取り組まれている連帯感の醸成や人の輪づくりのための活動は、めざすべき目標のひとつですが、そのために形式化した行事にふりまわされることがコミュニティ活動ではありません。」(日本のコミュニティ施策の理念『市民主体・市民参加によるまちづくりと人間性の回復』)と述べられているように、イベント実施だけがまち協の目的ではないことを認識する必要がある。

今後はイベント実施による地域の絆づくりと並行して、本来の目的である住民による地域課題の克服に向けた活動を一層進めることを目標とすべきである。

また、住民の高齢化が各地で問題とされているが、それに対しまち協では高齢者の交流の場作りや健康教室が行われているとのことだ。なかでもサロン事業が活発であり、高齢者の新たな居場所となっている。今後は単身の高齢者が増えることも予想されるため、高齢者の家への閉じこもりを防ぐ取り組みを行うことが重要となるだろう。特徴的な意見としては、山の手の地域においてコミュニティバスの実施を目指しているという回答があった。全国の自治体においても同様の試みはなされており、従来の公共交通機関では満たすことが出来ないニーズに対応できる点で、特に高齢者の多い地域では重要な施策である。しかし資金面や運用面で多くの課題を抱えているため、まち協単体での実施は厳しく行政の支援が必要になると思われる。まち協単体で多くの事業を行うことは難しい。今後はまち協が高齢者支援の実施を目的としたNPOを設立して運営していくことも考えられる。

次に、まち協設立による地域への影響であるが、まち協が定年を迎えた人々の新たな活動の場になったとのことだ。現在のまち協は高齢者の方の活動により成り立っている面がある。今後は若年層の参加を増やすためにも、若い世代を対象とした活動を行っていくことも検討しなければならないかもしれない。ほとんどの人がまち協に参加してよかったと感じているとの意見も挙がっており、活性化の為に、「皆さんの参加を待っています。」(宝塚市『コミュニティの創造と発展』)という姿勢ではなく、積極的に参加を呼び掛ける方が望ましいと考える。

まち協の活動の住民への広報活動であるが、全まち協が広報誌を発行していることに加え、ブログによる情報発信を行っているまち協も増えている。アンケートを行った各まち協では広報誌の各戸配布の実施または実施を目指しているとのことだ、地域住民がまち協を知る機会は十分にあると考えられる。しかし、多くのまち協では、広報誌は自治会を通しての配布が実施されるとのことだ。これは

自治会に加入していない住民はまち協の広報紙を得る方法がない（もちろん、まち協の施設を訪れ広報紙を得るという方法も考えられるが多くの人が行うとは考えにくい）ことを意味する。

まち協は自治会と違い、小学校区全体の住民を対象とした市民の横断的な連帯を目指す団体であり、自治体には加入していない住民であってもまち協の広報紙を得る権利は有するはずだ。

平成 14 年に実施された協働のまちづくりに関する市民意識調査では、地域活動に対し「可能な限り参加していきたい」・「内容や条件によっては参加したい」と答えている人の割合が全体の約 6 割となっている。このような人々の地域活動への参加を促すためにも、まち協広報紙の各戸配布が望まれる。また、新興住宅地やマンションにおいては自治会が組織されていない場合や、住民が管理組合には所属するが自治会に所属しないという事例もある。まち協では、小学校を通して生徒に広報紙を手渡す方法を行うところや、駅や重要施設での広報紙の配布を行うところもあり、今後これらの人々に向けた広報の在り方を検討する必要があるだろう。

## 質問②まち協と市の在り方について

まち協と自治会の間の問題について、問題が有ると回答したまち協があった。問題点として、自治会とまち協のすみ分け、まち協と自治会の上下関係についての議論、人間関係の問題等が挙げられた。これらの問題点の原因の一つとして、宝塚市のまち協創設からの経緯が関係していると考える。まち協と自治会の関係に対して、「基本的には自治会がまちづくり協議会の中核ですが、まちづくり協議会と自治会が相互に連携し、多様な課題に取り組む場合も多く、その相互の役割も重要になるのです。」（宝塚市『コミュニティの創造と発展』）という認識を市は持っている。

しかし、度重なる市長の交代によって、市民自治への方針に度々変更があったことにより、自治会がまち協の中核をなす一組織であるという認識にずれが生じているようだ。また自治会とまち協の役割に共通点が多いこともこの問題に影響している。自治会の主な活動として、防犯防災活動、祭り等の親睦交流行事の実施、清掃美化協力活動等が宝塚市自治会連合会のホームページに記載されているが、これらの活動はまち協も行っている。

先述したとおり、まち協と自治会の相互連携が重要であるため、一概にまち協と自治会の活動を区別することはできない。しかし、地区の問題解決は自治会で行い、自治会で解決できない問題を小学校区単位のまち協で取り組むという補完性の原理に基づく役割分担は目指す必要があると考える。

いずれにせよ、この問題は一朝一夕には解決はしない。自治会とまち協間での話し合いによるお互いの納得が必要であり、その点からも平成 23 年度に開催されたまちづくり円卓会議のような場が重要となる。

次に自治会への加入を促す取り組みであるが、自治会に関心を持たない人をいかに取り込むかが課題との意見が出た。市内には数年ごとに移り変わる人も多くいるため、そのような人は地域に関心を持たない場合がある。

特に自治会に参加するには自治会費を払う必要があるため、その点が参加への大きなハードルともなっている。住民が自治会費を払ってでも参加したいと思うことが出来るような自治会の活動に変えていく必要がある。また、自治会費を払うのみで活動には参加しない人を見受けられるとのことだ。まち協の活性化の為に、中核をなす自治会の活動の周知を進め参加の機運を高めることが重要となる。

まち協への市の関与に対しては、市による統一的な協働の指針の作成を求める意見があった。自治会とまち協の問題解決のためにも市は協働のビジョンを明確化する必要がある。また、平成 14 年の市民意識調査では約 7 割の市民が「まちづくり基本条例」と「市民参加条例」を認知していないという結果が出ている。

同調査では協働のまちづくりが進んでいない理由として、市が協働のまちづくりについて十分市民に知らせていないからという理由が全体の 3 割と最も多く、市の情報発信が課題となっている。「ま

ちづくり基本条例」の第3条市の責務において市が協働のまちづくり推進に向けて必要な施策を講じることが明記されており、市は当事者意識を持って関わる必要があるはずだ。現在、市で協働のまちづくりに関する新たな指針の制定に向けての動きがあるが、形骸化しない指針が制定されることを望む。特に他市においては市の職員とまち協が密接に連携をとっている事例もあり参考にすべきである。

#### ○質問③議決機関について

まちづくり協議会における議決機関及び類似機関の有無については、今回調査を行った各まち協のほとんどが議決機関を持っていた。また持っていない所でも議決機関に類似したものを持っていた。

次に、宝塚市第5次総合計画においても目標とされている議決機関を増やすための取り組みについてである。そもそも議決機関とは、法人、団体等の意思決定の機関のことで、合議制をとることが前提であり、執行機関に対して使われる言葉のことである。その為、市が決めた議決機関でなくとも各まち協で運営が成り立っておれば、独自のやり方で問題がないのではないかとと思われる。市側でも議決機関または議決機関に類似した機関の各まち協における設置の有無の調査を行い、施策を決めるようではあるが、それよりも議決機関の理想モデルにを提供をする方が必要ではないかと思われる。

#### ○質問④まちづくり協議会の方向性

まちづくり協議会の将来像もしくは理想像についての質問に対して、さまざまな回答を得た。「まち協のような横のつながりがあると、災害などが起きた時に力を合わせやすい。理想のまち協とは、地域の人たちが自分たちの力で公共の問題を解決できるような団体のことである。」や「まちづくり協議会とはいくつかの市民団体を横につなぎ協議をする会。自治体は、その地域、地域を管理する固有団体で、まち協とは、小学校区で考える団体。よって自治会だけが主体となるのではなく、さまざまな団体が協力をしあうべきだ。」など様々な意見を聞くことができた。

各まち協から出た意見のように、まち協と自治会と行政が共同して行動すべきだと思われる。そもそもまち協は行政主導で作られた。従って、先述したが、より理想に近づける為には行政の関与が不可欠であり、当事者意識を持つべきだと言える。今後、よりまち協の理想に近づけるためにも、行政と市民が協働してまち協の理想モデルのようなものを作成すべきである。そして、各地域事情に沿った運営方法を模索すべきである。

次に、安定した収益の確保の面についてであるが、こちらも様々な回答を得ることができた。資金面について全く問題はないという意見もあったが、多くのまち協でコミュニティビジネスについての意見を聞くことができた。コミュニティビジネスの種類としては、家庭菜園を行い夏祭りなどで販売する、または菜園のオーナーになってもらう、ビアガーデンをする、大学生のボランティアを雇い小学生に勉強の指導をしてもらう、大手の自販機より少し安い自販機を設置する、などがあつた。

まち協で何もしなければお金は必要ないが、何か事業をする場合には、補助金だけでは難しいところもあり、この資金の問題は今後も考えなければならない問題になるであろう。特にコミュニティ施設の運営費等で課題を抱えるまち協等では、補助金・協賛金等の検討・実施が急務となる。

#### 4. 今後の展望

調査を行う中で大きな課題の一つであると感じたことはまち協と自治会の構成である。まず自治会とまち協の違いについて改めて確認する。自治会とは各地域、地域の固有団体で、その地域の中を管理する団体である。まち協とは、小学校区単位で設置されていて、自治会や子供会、PTAなどが横につながって協議する団体である。今回調査して様々なまち協の運営の形があることがわかった。評議委員会と運営委員会に分かれ、運営委員会の中でいくつかの部に分かれているところもあれば、運営委員会を事務局と活動局に分けているようなところもあった。

上記にも記した理想のまち協の形について、まち協は小学校区全体を対象とする、面で捉える事の出来る組織である。今回の調査でわかったことであるが、まち協と自治会のどちらが上かというような議論をしている場合ではないと考える。自治会はそれぞれの地域のことと専念し、自治会で取り組むことが難しい部分は、まち協がサポートまたは取り組めばいいのではと思う。よって、まち協と自治会の役割分担を円卓会議などの話し合いの場で決めて、お互いがそれに従って活動すれば良いと思われる。

また、先述のように市の協働のまちづくりに対する姿勢は重要なものとなるであろう。平成 20 年に伊藤順一議員インターン生が宝塚市における市民自治について各まち協に調査を実施しているが、その際にも複数のまち協から新たな条例の制定を望む声があったとのことだ。現在の「まちづくり基本条例」は基本理念としては問題がないと思われる。しかしながら、まちづくりに関わる市民、まち協、自治会、その他各種団体に対する具体的な記載は少ない。

この点が、宝塚市のまち協が全国の先進事例であるにも関わらず、現在において、まちづくりが停滞している原因の一つであると思われる。宝塚市は今、協働のまちづくりに向けた新たな指針作成の為に取り組みを始めている。指針作成の過程では実際のまちづくり活動に関わる幅広い市民の意見を取り入れ、有効な指針となることを望む。第 5 次宝塚市総合計画においては、地域自治会とまち協の連携の促進が重点的な取り組みの一つに挙げられており、新たな指針ではまち協、自治会、その他団体に踏み込んだ内容を盛り込む必要があると考える。

また、平成 14 年の市民意識調査では、協働のまちづくりを進める方策について市民と行政がお互いをよく知ることと回答した割合が約 4 割となっている。このことから、行政とまち協との関わりは重要になる。他市においては、まち協に市の職員をアドバイザーとして配置している事例もある。まち協の会議に市の職員が関わることにより、情報共有・相互理解が進むはずだ。現在宝塚市の各まち協を担当する職員は 4 名となっている。対応する職員をただ増やすだけでは問題は解決しないが、1 人で 5 つのまち協を担当することは負担であるため職員の拡充が重要となる。

今後の協働のまちづくりに向けて、市の課題があると同時に、まち協の大きな課題も見えてきた。特に意見が多かったことは、まち協・自治会の人材不足である。平成 22 年の自治会加入率が 68.6% となっていることから地域における自治会の影響が弱まっている。一方、まち協では特に役員のなり手が不足しており人選に苦労しているとのことだ。

まち協の運営の為に平日も活動する必要がある、時間に余裕のある人以外は関わる事が難しい。平成 14 年の意識調査における協働のまちづくり推進についての課題においても「時間がない」人等への対応策の検討が挙げられている。その一方で、地域のボランティア活動は活発であり勤労者の参加も多く見受けられる。テーマ型の活動に対し地域型の活動は参加者が少なくなるとの意見もあるように、地域型であるまち協は市民の十分な参加を得ているとは言い難い。現在、多くのまち協では環境部や福祉部の様な部会制をとっている。今後の一つの案として、これら各部会を NPO として独立させて、テーマ型と地域型を複合した活動体制となるよう検討するべきであるかもしれない。

また、まち協の役員、特に会長は無償のボランティアとして活動するには負担が大きいとの意見もあった。会長等の役員を担うことは大きな負担となるため、一層若年層世代は敬遠すると考えられる。運営に携わる者に負担がかかることは必然であるが、その負担を和らげる仕組みをつくるべきである。今後若年層の参加を進め、まち協を活性化していくためにもまち協の組織構造自体から改めて見直す必要があるのではないだろうか。

市民自治を進めるためには組織や制度を見直すことも重要ではあるが、一番の課題は市民のまちづくりへの参加意識であろう。この参加意識が高まらない限り、何事も形だけにしかならない。現状ではまちづくりに対して参加意識の高い人により運営がなされており、さらなる市民参画への裾野の拡大を図らなければならない。自分の住む地域に関心を持ち、関わろうとするためにはきっかけが重要となる。その点でまち協は大きな存在意義を持つ。例えば、まち協が実施するイベントは複雑な話を

抜きにして多くの住民が地域に関わることが出来る「場」を生み出す。また、自治会に所属せず他の団体に関わる人も、まち協では地域に貢献する大切な一員となる。まち協は様々な地域活動の受け皿になり、幅広い世代の地域への関わりを生み出すことに貢献をしている。その中で住民が、自分の可能な範囲で様々な活動を行うようになり、まち協がそれらの活動を統括する役割を担うようになれば、それこそが市民参画による自治になるはずだ。

宝塚市は課題を抱えながらも市民自治を推し進める土台はできている。今後の市民自治は市民のまちづくりのあり方に対する意識の持ち方に大きく左右されることになるだろう。

#### 4. 最後に

今回調査を進める中で気づいたことは、まち協と自治会との関係において、円卓会議という話し合いの場を設けることによって、少しずつわだかまりがなくなっている兆しもあるが、以前のインターン生が調査した4年前と大きく状況が変わっていないのではないかということである。

市民自治を本格的に進めていくにはやはり行政の関与は不可欠である。更なる行政の積極的関与が今の自治システムを大きく発展させるのではないかと思われる。

最後になりましたが、お忙しい中アンケートに協力していただいた各まち協の役員の皆様、また調査をご指導していただいた伊藤順一宝塚市議会議員に厚くお礼を申し上げます。誠にありがとうございました。