

1. 活動内容

①. 目的

2010年10月より粟鹿自治協議会と地域活性化に向けた議論を行っている。前回は、朝来市役所まちづくり課にて粟鹿地域での活動について紹介し、いくつかのアドバイスを頂いた。

今回は、通常行っている「地域活性化」の具体例ではなく、朝来市における「地域づくり」「地域活性化」の制度や行政の取り組みについてヒアリングする。住民レベルと行政レベル双方を比較することで、「地域活性化」の条件について考えたい。

②. 参加者 6名

③. 行程

宝塚発 10:33 「特急こうのとり5号城崎温泉行き」に乗車

↓

和田山着 12:13

朝来市役所にてヒアリング 14:00~16:00

和田山発 16:35 「特急かにカニはまかぜ大阪行き」に乗車

↓

三ノ宮着 18:31⇒解散

④. 今後の活動について

- ・粟鹿地域との交流に関して→自治協議会メンバーの変更等もあり、今後の活動は未定。担当者より活動のこれからについて投げかけ、政策レベルで対応を求めるのか確認
- ・学生メンバーの方針→自治協議会の様子を伺いながら、順次対応していく。その間、与布土地域へのヒアリング等を行う

2. 参加者の感想

朝来市における「地域自治協議会」について考える
～朝来市まちづくり課へのヒアリング調査をふまえて～

法学部 3年

2013年最初の活動は、朝来市まちづくり課へのヒアリングであった。通常は、「粟鹿自治協議会」にて「地域活性化」について議論している。そもそも「地域自治協議会」とは、どのような仕組みなのか。今回は、「地域自治協議会」の制度と役割について概説し、「地域自治協議会」が「地域自治」の最小単位として機能する条件について述べる。具体例として、「与布土地域自治協議会」での意思決定を考える。多様な主体が参画するとはどのような状況か。ヒアリング調査をもとに検討する。そこから、「粟鹿自治協議会」との今後について考えていきたい。

「地域自治協議会」は、朝来市自治基本条例第15条に規定されている。同条1項は、「一定のまとまりのある地域内の市民は、その地域内において、多様な主体で構成された一つの自治組織(以下「地域自治協議会」という)を設立することができる」と定められている。さらに2項1号では、地域の総意が反映され、2号では「地域自治協議会」が地域の課題を共有し、その解決に向けて地域のまちづくりの目標を策定する。朝来市内には、計11の「地域自治協議会」が設立された。粟鹿自治協議会は、平成20年7月27日に設立された。

ところで、なぜ、「地域自治協議会」が設立されるに至ったのか。大きく3つに分類できる。①人口減少・深刻な少子高齢化②厳しい財政状況③地域コミュニティの維持が難しいことである。①は、朝来市内の高齢化率は29.8%、市内161区中の40%が限界集落又は準限界集落である。②は、地方交付税の減少、市職員数の減少などの合理化策を推進している。③は、「地域自治」を考える上で特に深刻な問題である。従来は区単位の自治会が中心であった。しかし、自治会による「地域自治」は役員のみ手に偏りが生じるなど「機能不全」が生じていた。とくに、意思決定を担う役員は男性中心・年齢は50~60代であり、若手が参画しても意思決定に重要なプレイヤーにはなり得なかった。ましてや、女性の意見が反映されることもなかった。その他にも、遊休農地の増加、空き家の増加、セーフティネットに対する不安が挙げられる。

2000年の地方分権改革により、朝来市は、「自考・自行、共助・共創のまちづくり」をまちづくりの基本理念に据えた。行政だけではなく、自治会が中心となって、地域内の個人、団体、法人等が参画して様々な行政課題を解決でき

る仕組みが求められた。さらに「補完性の原則」によって、多様な主体がそれぞれの得意分野を發揮し、地域課題を解決することを目指した。「地域自治協議会」は、まちづくりの基盤であり、地域の意思決定組織である。そこに多様な主体が参画し、多様な価値観や課題を反映させる。地域の総意を反映させるための組織ともいえる。必要最小限の「自治」が担える組織を目指したといえる。

「地域自治協議会」を支援するため、平成 19 年から「地域支援職員」を配置した。小学校区毎に 6 名の職員を配置し、アドバイザーとして活躍することが求められている。財政面では、「地域自治協議会」設立のための「支援交付金」が 1 小学校区当たり 50 万円支給された。これは設立の意思表示をした団体に対し、準備作業にかかる経費を支援するものである。平成 20 年度からは、地域の判断と責任に基づいて執行することを条件に「地域自治包括交付金」が交付された。制度面においては、平成 20 年 3 月に「地域協働の指針」を策定している。「地域自治協議会」を中心に、市民と行政の役割分担によって、地域協働のまちづくりを推進することにある。そして、平成 21 年 3 月に「自治基本条例」が策定され、「地域自治協議会」が協働のまちづくりの基盤と明記された。平成 23 年度からは、「地域協働」のまちづくりを推進するための実践計画づくりが検討されている。とくに、NPO などとの協働事業の推進を検討している。

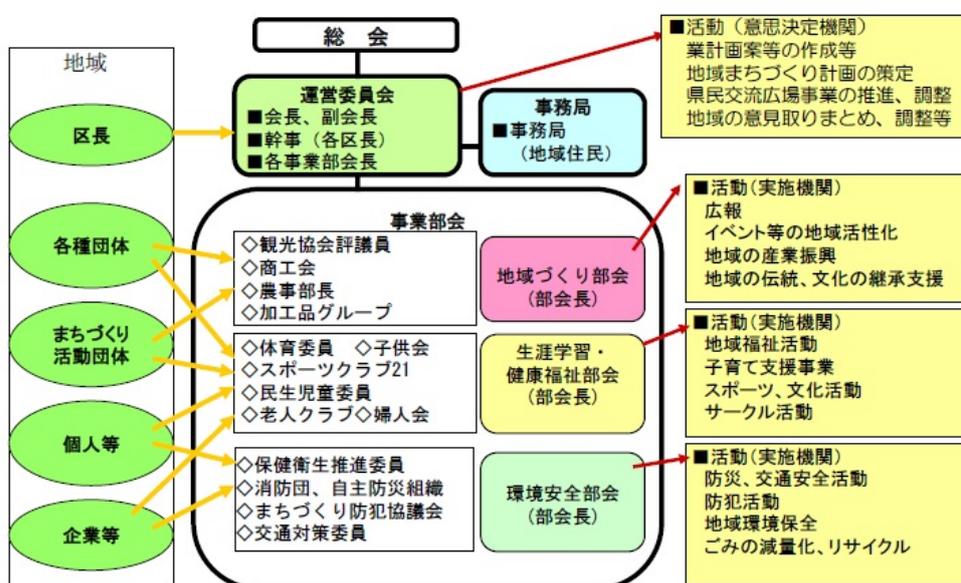
では、「地域自治協議会」が基盤となる「まちづくり」はいかなるものであろうか。与布土地域を例に考えてみたい。「与布土地域自治協議会」は平成 19 年 6 月に設立された。多様な主体が参画し、価値観や課題を地域の総意とするための様々な取り組みが行われた。多様な主体が参加するために、ワークショップの開催を行った。与布土地域の場合、ワークショップの開催がその後の「地域自治協議会」の運営に大きな影響を与えている。ワークショップは、気軽に参加できることから盛り上がることが多い。さらに、参加者の貢献意欲が強かったという。まちづくりは多様な参画が鍵である。そこで、小学 3 年生以上を対象に住民アンケートを実施した。それにより、小学生や持つ地域の課題が明らかになり、やがて地域の総意として反映されていくのである。具体例として、通学路の街灯設置が挙げられる。従来の組織であれば、反映されることのなかった課題のはずである。

次に、「与布土地域自治協議会」について見ていく。次ページの図は「地域自治協議会」の運営イメージである。これは、朝来市内の全ての「地域自治協議会」のモデルとなっている。組織運営はそれぞれの「地域自治協議会」に委ねられている。まず、「運営委員会」は地域の総意を反映し、地域内の意思決定組織となる。ここには、地域内の区長が参加する。「運営委員会」の下に、3 つの部会(地域づくり、生涯学習・健康福祉、環境安全)が設けられている。3 つの部会には、部会長が設けられておりそれぞれの課題解決に向けた実動部隊である。

そこには、様々な団体の参画を想定している。

与布土地域では、3つの部会が中心となり活動している。これを「部会中心主義」と名付けたい。言い換えれば、部会を舞台装置として地域課題の解決を目指している。なぜなら、課題解決に専門的な観点で対応できるからである。部会でまとめられた政策案は、「運営委員会」に諮られる。「運営委員会」が最終意思決定となるが、実質的には、「運営委員会」が各部会の調整役として活躍している。さらに、「運営委員会」は区長からの問題提案の場としても機能している。

図. 地域自治組織のイメージ



出典：<http://www.city.asago.hyogo.jp/0000000072.html>

以上のように、与布土地域が「地域自治協議会」（とくに3つの部会）を基盤に「まちづくり」を推進していることがわかる。これらは、地域協働のごく一部を捉えたものにすぎない。一方で、与布土地域では様々な課題も見えており、活動の評価を行っているという。しかし、粟鹿地域を考える上で、「地域自治協議会」を運営する教訓が見出せるのではないかと。粟鹿地域の現状は、①全体としてのまとまりに欠ける②各区長の意識が不明確③引き出し役がない④会議の運営方法に問題点が見受けられる⑤手段の目的化である。⑤については、制度をうまく機能できていないことを意味している。

今回のヒアリングを通じて、「地域の視点」で「地域自治協議会」を舞台装置として利用することの重要性を知ることができた。粟鹿地域の今後の活動を検討する意味でも大変貴重な機会であった。

2013年2月4日 朝来市役所聞き取り

法学部2年

今回の朝来市訪問では朝来市役所まちづくり課の方にお話を伺い、朝来市の制度と、粟鹿地区の現状を考える機会を持った。朝来市の自治基本条例は後述するように先進的な部分があり、その部分の説明を担当者様から直接聞く機会を得たことが、今回の訪問においての極めて大きな収穫である。

この話の中で私が興味を持ち、研究してみたいと思うテーマは「多様な主体による地域自治のために、自治基本条例はどのようにあるべき」という疑問である。民主主義一般、及び地方自治において、自分の利益を考え、それを積極的に発言していく「多様な主体」によって議論が行われることが最も重要であることは、本校教授の松藤教授の他、様々な人が主張していることであるが、それを自治基本条例の第15条1項「一定のまとまりのある地域内の市民は、その地域内において、多様な主体で構成された一つの自治体組織(以下「地域自治協議会」という。)を設立することができる。」と、自治基本条例に明確に示しているのが朝来市の自治基本条例の優れたところである。この15条の目的を達成するために、朝来市の地域自治システムにおいては、様々な年齢/性別の人々が意思決定に含まれるように苦心されているということだ。私は、ここから「多様な主体」による地域自治のために、自治基本条例はどのようにあるべきか、という疑問を抱くにいたった。それを意思決定論的な側面のみならず、いわゆる過去の風習である男性上位の社会風習との関連性や、ポジティブアクション等の制度などから考えてみたいと思っている。

これからの粟鹿の活動においては、この疑問に関連することについて考えるべく、朝来市役所の皆様、及び各種部会などの見学に合わせて、この「多様な主体」を意識した地域自治システムを構築している他市の事例なども合わせて見学してみたいと考えている。

政治学研究部では、2013年2月4日(月)に、朝来市役所にて、担当者の方を交えて粟鹿地区の今後について話し合いを行った。その要旨と論者の考察を以下にまとめておく。

①地域の自立に向けた朝来市の取り組み

朝来市は、少子高齢化や人口減少、財政の悪化といった問題の解決を図るため、行政のスリム化を目指している。その一環として、できるだけ行政の力を借りずに地域が自立していける仕組みづくり他の自治体にさきがけて行っており、ここではその具体例を紹介する。

まず挙げられるのは、「地域自治協議会」の設置である。この協議会では、「区(自治会)」を中心に、地域内の個人・団体・法人などが参画する形で地域の抱える課題の解決を図るというものである。市内の地域は人口減少に伴って、空き家・遊休農地の増加や区単位での自治会運営が成り立たない、治安の悪化への懸念等の問題を抱えており、これらの解決は行政に委ねるのではなく、地域自らあたるべきだという認識が協議会の設置につながった。

市としても、協議会に対して、支援職員の派遣などの「人的支援」、支援交付金の交付による「財政的支援」、独立した運営の仕組みづくりに代表される「制度的支援」を行っており、地域の自立を促す後押しをしている。

さて、朝来市は目標とする地域のありかたとして「多様な主体による地域協働」を唱えている。これを実現するには、当該地域に暮らす様々な人々が抱えている意見を容易に集約するシステムづくりが不可欠である。具体的には、年齢・性別毎のアンケートや広報による情報の周知、住民投票や住民アンケートの実施などが考えられる。住民アンケートでは、小学生からの要望に基づき通学路に防犯灯が設置された事例もあり、その効果が注目されている。いずれにしても、地域を運営する側と住民との間の認識のずれをできるだけ小さくし、かつ短期間で実施できる手法が望まれる。

②粟鹿自治協議会の課題

粟鹿地区自治協議会は、現在2名を中心として運営されているが、具体的な活動方針は決まっておらず、活動継続が危ぶまれている。その原因として、担当者の方は以下の2点を指摘している。

A：活動目的があいまい

現在、粟鹿自治協では、他地域の自治協が「NPO 法人格」に昇格したのに倣って、昇格に向けた組織の再構成に向けた議論が進んでいる。しかし、想定される組織改編は現在のもので大差ないというえ、現段階での昇格は時期尚早といえる。そのうえ、行政からの補助金を頼りにしている側面もうかがえ、学生に求めているものも不明確、など問題点は数多くある。

この点の解決策としては、地域住民が主体的に動ける仕組み作りならびに、新たな事業への資金投入ではなく、既存の事業の再評価などが考えられる。

B：意見の集約が不徹底

粟鹿自治協議会では、会合で発言する人が限られる傾向にあり、自分の意見を発言しないメンバーも多い。そのため一部の会員の意見のみが反映されたり、事実上会長に一任する形となってしまう、会長と役員との隔たりを生む要因となっている。

また、会合が意見集約ではなく諸報告のみで終わってしまう例もあり、臨席する支援職員に対しても発言が求められることが少ないため、議論の停滞につながっている。

この点の解決策としては、全員の意見を集約すべく、会合で指名して各会員や支援職員に発言の機会を与える、それぞれの持つ特徴や得意分野を地域の活動に生かせるような仕組みをつくる、などが考えられる。また、「意見表明シート」を事前に作成しておくのも効果的である。これは、①本年度したこと、②部会の位置づけ確認、③来年度に向けての課題を記入する欄をあらかじめ設けた用紙を作り、会合で配布する、というもので、反省を踏まえた論理的な発言が可能となるうえ、活発な意見集約が図れるといった効果が期待されている。

おわりに

以上の内容が懇談会で述べられたが、論者は粟鹿地区の目指す将来像についてより具体的なイメージを構築する必要があると考えている。他地域を模倣するのではなく、地区の中にある魅力や将来成長の見込まれる要素、暮らしやすさを重視した施策について意見を集約する機会を確保することこそが、粟鹿地区を維持するうえで大切なことといえるのではないだろうか。地域住民の目指すものを明確にして初めて、それを目標としたエネルギーの集約が実現することだろう。

朝来市役所との交流会に関する報告書

法学部 2 年

今回、朝来市役所まちづくり課の職員の方と意見交換の場を持ち、地域活性化に対する朝来市の取り組みと他の地域自治協議会における活動、特に人口規模、高齢化率ともに粟鹿とよく似通っている与布土地域についてのお話を聞くことができたのは、大変有意義だったと思われる。

まず、粟鹿地域自治協議会の現状と問題点についての指摘についてまとめると、以下のようなものがあつた。

- ① 個々人はやる気があるのに、実際の活動となると動きにくい
- ② 目的と手段を取り違えてはならない
 - ・自治会にとって法人格とは、様々な事業の過程で必要に応じて持つべきものである。
 - ・コミュニティ・ビジネスについて、利益を出すことを目指すのではなく、地域の問題解決の過程で経済効果がある、というものでなければならない。
- ③ 一定の年齢層・性別の人（60、70代の男性）の意見中心になってしまっている

特に③に関して、地域内での合意をどのように導くか、という点から参考になる意見を多くいただいた。

つまり、地域の意思・総意とは、あくまで地域自治協議会での決定を指すが、そのため、いかに地域の中から多様な主体の意見を抽出していくか、ということが重要になるのである。

以下、与布土地域自治協議会についての話を参考に、粟鹿自治協議会にも求められるような住民の合意形成の在り方やそのための取り組みについてまとめる。

- ① 意思決定・課題設定にかかわるメンバーの在り方
 - ・住民参加のワークショップをつくり、各住民が自分の得意分野を活かせる事業部会、興味のある事業部会に入っていくよう呼びかける。女性や若者にも可能な限り参加してもらうことが大切。
 - ・年齢層のギャップを埋めるために、高齢者と若者がお互いの考えを理解する方法を模索し、高齢者が若者を後継者として育てていく雰囲気をつくるために、

両者の間を取り持つキーパーソンが重要となる。

・運営委員会、事務局、各事業部会間、またそれぞれの内部でのメンバー間における意志疎通や情報の交換・伝達を十分に行う。(私たちが粟鹿自治協議会との交流で意見したことも、一部のメンバーにしか届いていない可能性があるのだ)

・各区長・部会長が、個人的にではなく団体長として意見表明しているかどうか重要。すでに行われた意思決定を無視して決定権を行使するのは禁物である。

・会議運営で、すべての参加者が意見を言いやすい雰囲気づくりができていることも合意形成の上では不可欠である。

②住民アンケートの活用

地域自治組織に直接かかわりはないような住民の意見をどのように吸い上げていけばよいか、ということは、粟鹿地域でも重要な課題だと考えられる。与布土地域では全住民アンケートを、小学校3年生以上を対象に5年に一度ほど行っているという。

人件費等がかかるため定期的実施するのは大変なことではあるが、各々の立場からでないと見えにくい課題について住民の考えを知ることができるため、その意義は大きい。また、実際に行っている活動を適切に評価し、フィードバックしていく際にも大いに役立つだろう。

事業ごとのアンケートについては、毎年実施しているが、参加者対象のため受益者の意見まで汲めていないという。活動の参加者と住民との間にある評価のギャップを埋めるためにも、年一回程度、定期的にこのような住民アンケートをとり、データを作成するという事は、先々何かしらの活動をするうえで、粟鹿地域でも必要になってくるだろうと考えられる。

職員の方のお話にもあったように、シートの形式に従って記入していくと、論理的に考えを整理でき、次につながる課題設定がしやすくなるというように、アンケート形式にも工夫があるとより効果的に活用できるものになるだろう。

*まとめに代えて

今回の交流会を受けて、粟鹿自治地域協議会については、組織体制をどう改善していくかが当面の課題であると考えられる。そして、その過程において、住民や諸団体などの多様な立場の意見を集めやすい組織の枠組みをどのようにつくっていくか、ということが重要になるだろう。

ただ、今まで自治協議会の一部の人としか交流を持ってこなかったため、事業部会などの実施機関が実際にどのような活動をしているのかが、実のところあまり理解できていない。そのため、私としては、粟鹿地域の事業部会の規模

や活動の在り方について、また、参考として、与布土地域の事業部会の規模について、もう少し具体的な情報を得たいと考えている。

朝来市との交流を終えて

法学部1年

私は今回の朝来市との交流を通じて、自治体の努力を垣間見ることができた。しかしその一方で、自治体の問題点も感じた。

朝来市では、少子高齢化が進み、財政的にも厳しい状況に置かれている。そうした状況では、自治体の運営が困難になり、本当にお金が必要なところを支援できなくなる可能性がある。現在、地方交付税は削減の流れにあり、このままでは財政が一層疲弊すると考えられる。また、人口減少により地域経済が低迷し、地域経済の低迷が住民サービスを低下につながることによって人口流出が促進するといった負のスパイラルが起こることも考えられる。

財政再建のためには観光産業の活性化などが考えられるが、朝来市は竹田城跡や生野銀山などがあり、比較的観光資源に恵まれていると言える。また、朝来市は農業が盛んであるため、農業の活性化も方法の一つである。人口の少ない市内で農産物を売るのではなく、人口の多い都市部に売りに行くという戦略がある。日本全体を見ても、多くの地域が農業に基盤を置いており、農業の活性化こそが地方経済をよみがえらせる原動力となるはずなのであるが、産業としての農業が活用されていない。付加価値を付け、農産物のブランド化を促進し、高級品としてデパートなどで売ることによって高収益を確保できるのではないだろうか。また、多くの国で高品質な日本の食材への関心が高まっており、日本農業が世界市場に進出することは、農業が成長産業に転じる絶好のチャンスなのである。

担当者の方の話を聞き、本気で朝来市を変えようという意思が欠如している職員がいると感じたが、その原因は自治体の組織のあり方にあるのかもしれない。朝来市では自治組織においての議論の場で、若手（比較的）は発言しにくい状況に置かれている。上の立場の人間が決めたことに反対しにくい空気があるのかもしれないが、自由に発言でき、主体性が尊重される環境が望ましい。朝来市の活性化のためには、誰もが積極的の発言できる議論の場が必要であるし、地方自治体内外から有為な人材を積極的に登用することも必要である。

朝来市役所での意見交流会を終えていくつか気になった点や理解できた点などがあります。朝来市の仕組みについての知識がほとんどなかったので地域自治協議会というのを知り、そのような機関は私の地元の町にはなかったので、すごく関心を持ちました。朝来市は広い面積のわりに人口は極めて少ないという現状において、それぞれの地域が自立して地域協働の仕組みづくりを行う必要性を発見し、取組みを行っていることについてすごく感心しました。地域活性化ということで私は人口を増やしたり、経済的にお金が入ってくるようにすることを連想していたわけですが、市の取り組みの重要なポイントが地域の課題の解決という点であることを知り、地域活性化に対する見方が少し変わりました。しかし、粟鹿地域の区長の方針が人を呼び込みたいといった観光面に向いていたりするなど、市の方針との違いを感じました。市としては地域自治協議会を多様な主体として様々な年代層の人や様々な職種の人の意見を反映した意思決定ができる運営づくりを目指していると思うのですが、地域自治協議会がその問題意識を十分に持っていないのは、問題だと思いました。住民アンケートを行ったり、防犯マップを作成するなど、住民の意見を盛り込んだ政策を行っている地域もあり、一方で活力のない地域もあり、温度差があります。問題なのは住民の意思だと思います。別に地域において問題視していることがなかったり、現状のままでよかったりするのかな、それとも本当は解決してほしい問題があったり、住民の意見を反映してほしいと思っているのかなど知る必要があります。人口の少ない地域での住民アンケートは難しくないと思います。アンケート調査を行ったうえで、現状、活力のない運営を行い、多様な意思が反映できていない協議会は改革を行う必要があるか判断すべきだと思います。市の介入を制度的に人的に強化すべきです。現状、私には粟鹿地域などは制度だけが先行しているように見え、住民の意思が置き去りにされているように見えます。実情を把握できていないのでイメージだけの話ですが、一度住民の意思レベルに立ち返り、その意思を問うべきだと思います。わたしもぜひ、住民がどう思っているのかを知りたいです。そこを把握しておかないと何の議論もできません。朝来市が地域自治協議会を設立したに至る過程と、なぜ設立する必要があったかの理由、それによって解決されるべき課題について理解できていません。一番大切なのは設立、運営によって課題解決につながることでと思うので、地域自治協議会を設立し、自立したまちづくりによる住民の利益や安

全、安心してどうつながっているのかを検証し、地域自治協議会の存在意義について考えていきたいと思いました。