

地域自治組織とまちづくり(下)

荒井 壽夫

Hisao Arai

NPO法人しらかわ市民活動支援会 /

副理事長

滋賀大学 / 名誉教授

2. 三重県名張市の事例

以上の新しい狭域の地域自治組織によるまちづくりの枠組みを踏まえて、次に、地方自治体の具体的事例として、三重県名張市の事例²³⁾について、考察することにする。

名張市は、三重県の西部、伊賀盆地の南西部にあって、大阪へ60km、名古屋へ100kmの地点にあり、ちょうど近畿・中部両圏の接点に位置している。かつて大阪方面への通勤圏として宅地開発とともに急速な人口増加(戦後の市政発足時の人口約3万人が1980年代初頭に8万5千人)を見たが、現在は7万9千人余りである。「平成の大合併」の時期の2003年2月に周辺市町村との合併を問う住民投票が実施されたが、合併反対が約7割を占めたことにより、単独市制が選択され、現在に至っている。

新しい狭域の地域自治組織は、名張市において「地域づくり組織」(具体的には「地域づくり委員会」とその財源としての「地域予算制度」(具体的には「ゆめづくり地域予算制度」)と呼ばれ、これら二つの制度から構成されている。その創設と展開のプロセスを以下に明らかにしよう。

(1) 「地域づくり組織」と「地域予算制度」の創設時の概要

名張市においては、「市民主体のまちづくり行政の推進」を掲げた亀井利克市長の就任(2002年4月)以降に限ると、地域予算制度に関する「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」が先行的に制定されている(2003年3月)。地域づくり組織は、この条例を根拠として、地区公民館を単位として全14地区において「地域づくり委員会」と

23) 筆者は、2018年3月8日、名張市地域環境部地域経営室において予め送付した質問票にもとづいて、名張市の地域自治組織とまちづくりに関するヒアリングを行った。以下の叙述は、このヒアリングの結果とその時の配布資料に基本的に依拠している。

して設立されている(同年9月)。それに引き続き、各地域づくり委員会の会長が相互に意見交換、情報交換を行う場として「地域づくり協議会」が設立されている(同年11月)。

「ゆめづくり地域交付金」と名付けられた地域予算は、各地区の地域づくり委員会による地域づくり、まちづくりの事業(以下、「まちづくり事業」の用語を使う)に与えられる一括交付金であり、それが行うまちづくり事業に限定や補助率を設けない地域予算制度である²⁴⁾。

この「ゆめづくり地域交付金」は、以前のふるさと振興事業、資源ごみ回収、婦人会活動、青少年育成、敬老週間行事、等への補助金を廃止して、新たに用途自由な一括交付金として各地区に交付される。交付金は、各地区について基本額として地域均等割が3割、人口割が7割、加算額として行政から委託事業を受ける場合の追加支給、によって決定され配分される。

訪問時に示された平成29年度における地域交付金の積算根拠は図表4のとおりである。

地域づくり委員会がそのような交付金を受け取るための条件は、次のとおりである。すなわち、3年間の「地域づくり事業計画」を策定し市長に提出すること、事業実施の翌年度に事業実績報告書を同様に提出すること、地域づくり協議会の場で事業実績を報告し市民に公開することである。

地域づくり組織である地域づくり委員会について言えば、それは区長(自治会長)と地区社会福祉協議会、PTA、婦人会、老人会、NPO、等の各種地域団体の代表そして地区の住民個人から構成され、組織としては、総務部会、防犯部会、地域交流部会、福祉部会、環境部会、等からなる専門部会の上に役員会が置かれるものの、実際のまちづくり事業は専門部会において計画され実行されることになる。

実は、名張市においては、1995年頃に、ある地区(國津地区)において、「新しい狭域の地域自治組織」の自発的な結成とそして根拠づける条例も交付金もないものの、それによる地域政策への「参画」とそれにもとづく行政との「協働」によるまちづ

図表4 地域交付金の積算根拠(平成29年度)

| | | |
|----------------|-----------------------------------|--|
| 基本額 | 均等割 | $3,500\text{万円} \times 30\% \div 15$ (地域づくり組織数) |
| | 人口割 | $3,500\text{万円} \times 70\% \times \text{各地域人口} \div \text{市人口}$ |
| コミュニティ活動費(加算額) | コミ代表者協力事務費 | $72,000\text{円} \times 174$ (基礎的コミュニティ数) |
| | 基礎的コミュニティ活動費 | $25,000\text{円} \times 174$ (基礎的コミュニティ数) $200\text{円} \times \text{基礎的コミュニティの人口}$ |
| 地域調整額 | 1地域30万円(但し国津50万円、薦原・錦生・箕曲40万円) | |
| 地域事務費 | 基本額150万円に人口数や基礎的コミュニティ数を勘案して加算した額 | |

(出所)名張市地域環境部、平成29年度版「名張市ゆめづくり地域予算制度」2頁。

24)「ゆめづくり地域予算制度」と呼ばれるこの制度は、1980年代と90年代における大規模公共事業中心の財政運営と財政逼迫そして地方分権改革の開始のもとで就任した亀井市長による「財政非常事態宣言」(2002年9月)さらには合併是非の住民投票による単独市制の選択を経由して策定された「市政一新プログラム」(2003年3月)すなわち「自主・自立の自治体」を「協働」「効率」「自立」の理念をもって実現すると

いう行政改革プログラムのなかに位置づけられた。それは具体的には、10項目の改革基本項目の一つ「市民主体のまちづくり行政の推進」を構成する下位項目の一つに位置づけられ、その創設の趣旨を「地域の個性を生かした住民による自立的主体的な地域づくりを推進し、地域の活性化を図るため」と謳ったのである。

くり事業の実行という後に展開されるまちづくりの原型が存在していたのである。すなわち、当該地区の住民がとくにPTAを中心として、過疎化による小学校廃校を危惧して自発的な地域づくり、まちづくりの活動を開始し、小学校区の範囲で「まちづくり協議会」を結成して行政に小学校存続等の要求を提出したのに対して、当時の行政は将来計画の策定を求めつつ、市職員からなる「地域振興推進チーム員」(兼務)を地区に派遣することによって「まちづくり計画」を提出させ、地区の「まちづくり協議会」によるまちづくり事業の実行を支援したという事実である。2000年頃までに、こうした小学校区の範囲における任意組織「まちづくり協議会」による「まちづくり計画」の提出と行政による「地域振興推進チーム員」の派遣と事業支援は、五つの地区(国津、赤目、錦生、滝之原、長瀬)に亘ったのである。この事実が後の亀井市政による地域予算制度の構築と地域づくり組織への使途自由な一括交付金の給付の前提になっていることは明らかであり、こうして名張市の二つの制度の構築の前提には地域住民による自発的な地域自治組織づくりとそれへの行政の支援がすでに存在していたという事実は、名張市の事例がむしろ住民自身による下からの地域自治組織づくりを土台とするものであることを示唆していると言えよう。

(2) 地域づくり組織の展開

以上のような地域づくり組織は、担当の地域経営室の説明によれば、現在まで三つのステージをもって展開されてきている。

まず第1ステージは、上述のとおり、条例が制定されて地域予算制度が構築されるとともに、それに基づいて直ちに全14地区(現在は全15地区)に

おいて地域づくり委員会が結成され、以前の様々な補助金が廃止された代わりに一括交付金が交付されるようになった段階である。

第1ステージにおける住民主体のまちづくり事業の実践が始まったなかで、「名張市自治基本条例」が制定されている(2005年6月)。当該条例は、第1章「総則」、第2章「市民」、第3章「市議会」、第4章「市長等」、第5章「情報共有」、第6章「市政運営」、第7章「参画及び協働」、第8章「最高規範性」、第9章「国、三重県及び他の地方自治体との関係」、第10章「補則」から構成されている。前文においては、条例制定の目的として「自己決定と自己責任のもと参画し、協働することを基本に、英知と力を結集することで、魅力的で誇りの持てる『自治のまち』を実現すること」が謳われている。第7章「参画及び協働」は、第1節「市政への参画」と第2節「コミュニティと市民公益活動」から構成され、第2節の第34条において「地域づくり」が次のように規定されている。すなわち、市民は地域課題の解決に向けて「コミュニティ活動を行う組織として、別に条例で定めるところにより、地域づくり組織を設置することができる」こと、市は「地域づくりの活動に対して必要な支援を行うことができる」こと、同じく「各種計画の策定や政策形成に当たっては、地域づくり組織の自主性及び自立性に配慮するとともに、その意思を可能な限り反映しなければならない」こと、同じく「地域づくり組織の意向により、事務事業の一部を当該組織に委ねることができる」ことである。こうして、名張市の地域づくり組織は、「参画と協働」を通じて自治のまちづくりの主体であることが自治基本条例によって根柢づけられたのである。

次に第2ステージは、第1ステージの数年にわたる住民主体のまちづくり事業の試行的実践のなかで、組織の位置づけの不明確さや地域づくり計画の未達成などの問題が浮上したことから、この間制定された自治基本条例に依拠して新たに「名張市地域づくり組織条例」(2009年4月)を制定して組織の見直しを行った段階である。

この地域づくり組織条例の要点は、次のようなものである。すなわち、まず、この条例の制定の目的は、地域づくり組織の設置とそれによる事業実施ならびに「ゆめづくり地域交付金」の交付に関する事項を定めることによって、名張市において「都市内分権の推進を図る」ことである(第1条)。地域づくり組織として認められる要件については、改めて次の三つの要件が定められている。すなわち、第一に、名称、事務所所在地、代表者選出、総会、監査、等の民主的運営のための事項が規約に定められていること、第二に、組織の代表者と役員が構成員の意思にもとづいて選出されること、第三に、基礎的コミュニティ(区、自治会)の代表者が組織の運営に参画していること、である(第5条)。また地域づくり組織が行う「まちづくり推進のための事業」について、八つの具体的事業が例示されている。すなわち、自主防犯・自主防災、人権尊重・健康と福祉の増進、環境と景観の保全、高齢者の生きがいづくり、子どもの健全育成、地域文化の継承創出、コミュニティビジネス等の地域経営、地域課題解決・地域振興・住民交流である(第7条)。以前の地域づくり事業計画については、「地域ビジョン」と名称変更され、「地域ごとの地理的な特性、自然、産業、歴史及び文化等の地域資源を活用し、地域の課題を解決するための理念、基本方針及び地域の将来像をとりまとめた計画」と規定

された。そのうえで、地域づくり組織は、「地域ビジョンの策定に努める」ものとされ、市はこれを「尊重し、各種計画の策定又は施策に反映させるよう努める」ものとされている(第9条)。以前の地域づくり協議会についても「地域づくり代表者会議」と名称変更されている(第12条)。ゆめづくり地域交付金については、「地域づくり組織の活動支援」として交付金が交付され、その金額は「予算の範囲内」とすることが再確認されている(第12条、第13条)。なお、現段階の地域づくり組織のあり方の観点から注目されるのは、この条例において、すでに「法人化」が課題とされ、地域づくり組織は、「法律上の責任の所在を明確にし、継続した活動の基盤を確立するために、その地域づくり組織を法人化するように努める」ものとする規定されていることである。このことは、地域づくり組織によるまちづくり事業のそれまでの試行と実践の積み上げのなかで、行政側も地域づくり組織の側も任意組織であることがまちづくり事業発展の桎梏であることを認め、法人組織に変わることの必要性をこの段階において認めていたことを意味するであろう。

なお、以上のような地域づくり組織条例の制定の目的に掲げられた「都市内分権」とは、ヒアリング時の説明によれば、それは、そもそも最初の「ゆめづくり地域予算制度」が体现している理念であり、地域づくり組織と行政が役割を分担するなかで「地域でできることは地域で」「行政がすべきことは行政が」そして「両者に共通する課題は協働で」という「補完性の原則」にもとづき、両者が協議を行い合意形成を図り、市の権限と財源の一部を地域づくり組織に移すことに他ならないのである。

以上のような地域づくり組織条例の制定と同時に、区長設置規則が廃止されることによって、区長制度も廃止され、地域づくり委員会と区長会の重複も解消されて地域づくり委員会に一本化されている。

さらに第3ステージは、地域づくり組織による以上のようなまちづくり事業の実践と地域将来構想の練り上げのうえで、「参画と協働」の制度の新たな深化による自立的な「地域運営組織」への発展の基盤づくりの段階であると言えよう。それは、地域ビジョン策定、ゆめづくり協働事業提案制度、名張ゆめづくり協働塾、公民館の市民センター化、などを經由している。

地域ビジョンは、地域づくり条例の制定を受けて、全15地区において策定委員会が設立され、住民アンケート、地域課題整理、等の作業を経て、2012年3月に全地区で策定が完了し、地域づくり代表者会議の実践交流会において発表されている。そして、これらの地域ビジョンは、「名張市総合計画後期基本計画(地域別計画編)」に地域の将来像として市の計画に組み込まれている。まさに「参画」の具体化である。

「ゆめづくり協働事業提案制度」とは、この間の地域ビジョンの策定とまちづくり事業の実践のなかで、地域づくり組織単独、行政単独では解決できない地域課題または実行できない事業が明らかになってきたことから、地域づくり組織と行政が文字どおり「協働」する事業を明確にし、2012年に制度化したものである。この制度は、先に触れた言わば「地域仕分け作業」と呼ぶるものであり、地域にかかわる全ての行政の事務事業と住民による公益的共益的活動を「行政領域」「協働領域」「住民自治領域」に事実上、分類したうえで、「行

政領域」の一部を「協働領域」に移す作業に他ならない。名張市地域経営室の説明の表現を借用すれば、「補完性の原則」にもとづく「都市内分権」の一層の推進であると言えよう。すなわち、「行政領域」の肥大化した部分の一部をまずは「ゆめづくり地域予算制度」によって「住民自治領域」に移したうえで、さらにより大きな部分を地域づくり組織の地域ビジョンにもとづく地域課題解決必要事業として、自主的提案をもとに行政との協議と合意形成を通じて「協働領域」に移し、より効率的で質の高い公共サービスの提供を地域の住民自治の結束した力によって可能にすることを目指す取り組みであると言えよう。

「名張ゆめづくり協働塾」は、以上のようなまちづくり事業とその発展を担う構成員の増加や事務局機能強化のために必要な人材育成を目的として、2013年に開設されたものである。その開設の理由は、まちづくり事業がこの段階においては、イベント型からまさしく地域課題解決型に移行しており、事業内容がコミュニティビジネスを含む専門化・高度化していること、そして事業発展のためには地区内部での担い手確保の他に、全市的なレベルでの人材育成とりわけ女性の人材育成が必要であることに関連している。

公民館の「市民センター」化については、その前提として、2006年に公民館の管理委託が地域づくり組織による指定管理者制度に移行し、すでに地域づくり活動と公民館の生涯学習活動との密接な連携を可能にしてきたという事実がある。そのうえで、2015年に「名張市市民センター条例」が制定され、翌年春から公民館は「市民センター」として、地域づくり活動、生涯学習活動、地域福祉活動の拠点となっている。教育委員会が任命する従

来の公民館長から地域づくり組織が民主的に選
び雇用する市民センター長に変わり、こうして市民
センターは、生涯学習、地域福祉を含む幅広い市
民活動の拠点であると同時に、地区住民の自主的、
自発的なまちづくり事業のためのいわばコミュニ
ティセンターに生まれかわっている。

ここで改めて、以上のような地域づくり組織によ
るまちづくり事業を支援し、協働する行政側の組
織体制の変化のプロセスを確認しておけば、次の
ようになる。すなわち、亀井市長の就任以降、まず
2003年4月、地域予算制度の開設に際して、全14
地区に市職員124名(兼任)で編成された「地域振
興推進チーム制度」が最初である。次に、名張市
地域づくり組織条例の制定のもとで、地域づくり
組織ごとに「地域ビジョン」の策定を支援し、まち
づくり活動に関する情報収集・提供と助言を行い、
地区ごとに管理職2名(兼任)から構成される「地
域担当職員制度」(2009年5月)。さらに、地域ビ
ジョンの全地区策定完了と具現化の開始、ゆめづ
くり協働事業提案制度の制度化に伴い、地域づく
り組織との協働をより推進するための組織体制と
して、新規に設置された「地域部」とそこに配置さ
れた専任スタッフ職としての「地域担当監」3名(各
担当監は5地区ずつ担当)(2012年4月)の体制。
地域部長のもとには、地域担当監3名の他に、地
域政策室と地域経営室が設置された。

なお、最近2016年4月の行政組織の改編によっ
て、地域部は、生活環境部と統合され、「地域環
境部」となり、地域環境部長のもとに、地域担当
監3名の他に、地域経営室、環境対策室、人権・
男女協働参画推進室が設置されるという体制に
変化している。

以上のような地域づくり組織の展開とそのまち
づくり事業を支援し協働する行政の組織体制の
変化を踏まえた現段階の両者の関係を理念的に
図示すれば、図1のようになる。

(3) まちづくり事業の具体例

以上のようなものが、名張市における地域づく
り組織とそれによるまちづくり事業の展開のプロ
セスである。ここで改めて、そのまちづくり事業
の具体的内容の一端を確認しておこう。ここでは、
一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協
議会の事例を取り上げることとする。その理由は、
当該地区の事業の一つ「ほめほめ隊」が、名張
市における地域づくり組織と行政との「参画と
協働」によるまちづくり事業の効果とは何かを
雄弁に物語っているように思われるからである。

一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協
議会は、ヒアリングの時に配付された資料である
平成29年(2017年)度版『名張市ゆめづくり
地域予算制度』によれば、地域の特徴は住宅団
地と農山村部、地域内人口は7,526人、コミュニ
ティの数は14、同年度の地域交付金の合計は
8,519,200円、市民センター指定管理料は
6,539,400円、総計は15,058,600円である。

名称にあるように、当該地域づくり協議会
は、名張市地域づくり組織条例にもとづいて
2009年6月に一般社団法人を選択している。
一般社団法人とは、収益事業も実行可能な
事業内容に制限のない自由度の高い団体で、
登記のみで短期間に設立できる非営利団
体である。こうした法人化の形態を選択した
当該地域づくり協議会は、その意思決定
への幅広い住民参加を可能にするために次
のような工夫を行っている²⁵⁾。すなわち、
定款において、

25) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局『地域の課題解決を目指す地域運営組織の法人化～進め方と事例～』平成29年12月、60頁、参照。下記2018/6/2プリント
https://www.cao.go.jp/regional_management/doc/commom/honpen_all_v2.pdf

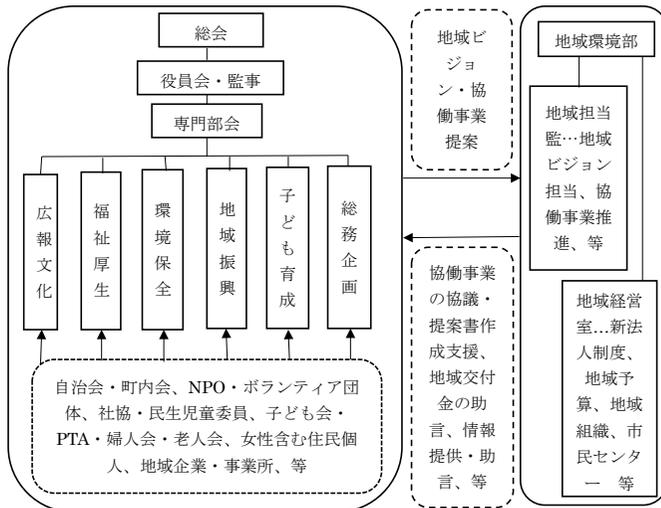


図1 名張市における地域づくり組織と行政の参画・協働関係
 (出所)『名張市ゆめづくり地域予算制度』平成29年度版にもとづき筆者作成。

まず「会員」を「地域に居住し、地区自治会に入会している者及び事業を行う個人・通学者・通勤者並びに地域で活動しかつ当法人が認めた各種団体・法人」と規定し、構成員としての地域住民・地域団体の多様性と開放性を示している。そのうえで、一般社団法人に関する法律上の「社員」を「概ね会員100人の中から1人の割合をもって選出される18歳以上の代議員」とし、「代議員の選出は、各地区自治会に属する会員が代議員選挙を行うことをもってする」としている。但し、各地区において実際に選挙が行われることはなく、再選も可能であり、多くの地区において持ち回りで代議員が選出されている。意思決定は年1回の社員総会で行われ、役員を選出・解任や決算報告・事業計画の承認などが行われる。執行機関は、各自治会長を含む地域内の多様な主体の長から構成される理事会であり、月1回の会議において事業の実施方法な

どについて議論・決定・連絡を行う。各地区においては、代議員よりも理事会メンバーである自治会長が情報共有の核となり、広報と周知、要望取りまとめ、イベント等への協力依頼などを行っている。因みに、地区内のほぼ全世帯が支払っている会員の月会費は500円/世帯で、年2回徴収され、徴収された会費の3割は地域づくり協議会に配分され、7割は各自治会に配分されている。

上記配布資料によって、2016年度に当該地域づくり協議会が実行しているまちづくり事業を示せば、図表5のとおりである。

以上に見られるように、当該地域づくり協議会のまちづくり事業は、全ての項目にわたって地域課題を解決するための事業であると言える。一般に取り上げられる地域課題としての地域福祉や環境保全、ボランティアによる地域支え合いなどの他に、例えば、地球温暖化との関連での最近の大規模

台風や局地的豪雨、自然災害の頻発に対する地域防災の課題、地域の人口減少と少子高齢化のもとでの困難になっている地域文化の継承・創出の課題あるいは旧農村地域のなかの新しい住宅団地の拡がりや新住民の増加のもとで疎遠になっている住民のつながりと交流、地域振興の課題などの解決がここでは目指されていると言える。また、コミュニティビジネスとして、駐車場事業と宅地草刈事業が実行されている。

ここで、改めて用語の問題に触れておけば、本稿が問題にしている二類型の地域自治組織すなわち法制化された地域自治組織と自治基本条例等に基づく地域自治組織の他に、総務省は2016年に新たに「地域運営組織」という用語を提起し、それを「地域の生活や暮らしを守るため、地域で

暮らす人々が中心になって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」²⁶⁾と定義している。その際、地域運営組織の機能としては、地域課題の解決方法を検討するための「協議機能」と地域課題解決に向けた取組を実践するための「実行機能」があり、地域運営組織にはそれゆえ、同一組織が協議機能と実行機能を合わせ持つ「一体型」とそれら二つの機能を切り離し、いずれかの機能を持つ「分離型」があるとしている。本稿としては、名張市の地域づくり組織、ここでは一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会について、自治基本条例等に基づく「新しい狭域の地域自治組織」として考察してきたが、総務省の上記

図表5 一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会のまちづくり事業(2016年度)

| 自主防犯・自主防災 | 人権・健康・福祉 | 環境・景観の保全 | 高齢者生きがい作り |
|---|---|--|---|
| [安全防災防犯委員会] 総合防災訓練 緊急家族連絡簿更新 防災アンケート実施 防犯パトロール | [教育文化部会] ノルディックウォーキング 体験学習会 [福祉健康部会] 地域貢献促進事業 ゆりバス運行 ゆりの花配食事業 | [生活環境部会] クリーンゆり・ゆりポパイ ガーデンひまわりとの共同 作業 (地域内清掃、除草、 剪定、種まき、植栽、等) | [福祉健康部会] 交流サロンの運営 ふれあいサロン「ゆこゆこ 事業」 |
| 子どもの健全育成 | 地域文化の継承創出 | コミュニティビジネス | 住民交流・地域振興 |
| [教育文化部会] 百合小あいさつ運動 「ほめほめ隊」活動 百合小和太鼓隊活動 百合小子どもクラブ クリスマスフェスタ | 百合が丘こども和太鼓隊 釜石川ホテル観賞会 | 駐車場事業 宅地草刈事業 | [ふれあい交流部会] 夏祭り カフェパルーン ガーデンひだまり 市民センターまつり 青蓮寺湖駅伝大会 |

(出所) 名張市地域環境部、平成29年度版「名張市ゆめづくり地域予算制度」24-25頁。

(注意) なお、事業項目としては、上記の他に「その他」があり、[ビジョン推進特別委員会]用途地域等の検討、[広報部]広報誌「ゆりがおか」毎月発行、の記載あり。

26) 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議『地域の課題解決を目指す地域運営組織』最終報告、平成28年12月、2頁。下記2017/5/20プリント。

https://www.kantei.go.jp/singi/sousci/meeting/chiisan_a_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/rmo_yushikisyakaigisaishuuhokoku.pdf

の定義に従えば、地域課題解決のための協議機能と実行機能を合わせ持った一体型の地域運営組織であるということになる。

ところで、当該地域づくり協議会の事業のなかで、特に注目すべきは、子どもの健全育成の項目にある「ほめほめ隊」の活動である²⁷⁾。これは、2010年に開始され、地域づくり協議会の調整のもとで地域学習支援者「地域サポーター」と保護者ボランティアが地元の百合が丘小学校から要望された授業に対して教室に入り、授業の円滑化と子どもたちの学習効果の向上を目指す取り組みである。2016年度の学習支援実績は1,705時限にのぼることが報告されている。地域づくり協議会は同時に、当該小学校と連携し協働して子どもたちの成長を支える「百合小体験学習支援活動」「百合小子どもクラブ」といった広範囲の支援活動を実施している。具体的には、野菜づくり、ぶどうづくり、米づくり、花づくり、読み聞かせ、折り紙教室、プール指導、図書支援、クラブ活動、あいさつ運動、登下校の見守り・安全指導、環境美化、校区探検の協力、夏休み宿題応援団、講師としての協力、昔遊びの協力、8・3運動(午前8時と午後3時に登下校の小学生の見守り活動)などである。まさに「コミュニティ・スクール(地域運営学校)」²⁸⁾の体现である。そのため百合が丘小学校は、平成28年度「地域学校協働活動」推進に係る文部科学大臣表彰の対象に選ばれている。

これらの地元小学校との協働の活動は、「家庭・学校・地域」が連携した三位一体の取組であり、地域で学び生活する子どもたちに大きな影響を与え、中学生になるといわば愛郷心から小学生の面倒を見るとともに、地域づくり協議会の様々なボラ

ンティア活動、とくに百合小子どもクラブの「ジュニアサポーター」として自発的に参加しているという事実が報告されている(「地域サポーター」約35名に対して同クラブの卒業生「ジュニアサポーター」約15名)。ヒアリング時の説明によれば、子どもたちは地域づくり協議会のこれらの多様な支援活動を楽しんで、中学生になると「このまちを良くしたい」「地域に少しでも貢献したい」と言って自発的にボランティア活動に参加してくるとのこと、さらにこれらの子どもたちは、特に大学進学とともに他所に流出するものの結婚後に地域に戻ってくる者が少なくないとのことである。この説明は、数字的根拠を得るための調査を改めて必要とするとはいえ、当該地域づくり協議会が地域ビジョンにもとづいて掲げている「現在の地域づくりの方向性」の二つの点の後者を体现している。すなわち、第一に「高齢者が、健康で安心して楽しくイキイキと過ごせるまちにする」こと、第二に、「地域の子どもたちが巣立ち成長した後も、楽しかったこの地域を思い出し、ここで暮らしたいここで子育てをしたいと思ってもらえるまちにする」ことである。

因みに、一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会が2011年9月に策定した10年後の地域ビジョンは、次のとおりである²⁹⁾。すなわち、「豊かで自然と触れ合う安全安心で生きがいを感じるまちづくり」を「基本目標」として掲げ、そのもとに「1. 活き活き交流コミュニティづくり」「2. 心と心の触れ合う助け合い福祉の向上」「3. 心安らぐ住環境づくり」「4. 人々が集い育む教育、文化」「5. 利便のよい住まいづくり」を「五つの基本方針」として掲げている。

こうして、一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会の多様なまちづくり事業のうち、「ほ

27) 詳細は、一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会「住み続けたいまちへ、住みたくなるまちへ、子育てしたくなるまちへ」参照。下記2018/9/28プリント。

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiiisanakyoten/29forum5_jirei_shiryo3.pdf

28) この点については例えば、佐藤晴雄「コミュニティ・スクール」エイデル研究所、2016年、参照。

29) 一般社団法人青蓮寺・百合が丘地域づくり協議会地域ビジョン策定委員会『地域ビジョン』平成23年9月。下記2018/10/8プリント。

http://www.emachi-nabari.jp/syourenji-yurigaoka/?page_id=17

めほめ隊」と「地域学校協働活動」が典型的に体现しているように、名張市における地域づくり組織によるまちづくり事業の効果の一つは、若者が戻ってきて子育てをしたい、住み続けたいまちづくりを可能にするという点にあるように思われる。まさに持続可能なまちづくりの根本はこの点にあるであろう。

それでは、当該地域づくり協議会が地域ビジョンにもとづいて掲げている「現在の地域づくりの方向性」の二つの点の前者はどうであろうか。それは実は、当該地域づくり協議会が地域ビジョンにもとづいて2014年に提案して採択され継続している「ゆめづくり協働事業」である高齢者介護予防事業である。上記の資料、平成29年度版『名張市ゆめづくり地域予算制度』によれば、平成28年(2016年)度における当該地域づくり協議会による協働事業の名称は、「地域包括ケアシステム実施に伴う生活支援・移動支援・健康支援・介護予防の総合運営」というものである。それは、当該地域づくり協議会の福祉健康部会と行政側の市役所健康・子育て支援室、市民センターに設置されている「まちの保健室」、地区の社会福祉協議会、等との連携のもとで、生活支援としては高齢者配食サービス(ゆりの花)、日常の困りごと支援(ユリポパイ)、移動支援としては高齢者移動支援の福祉バス(ゆりバス)、健康支援としてはノルディックウォーキング体験講習会、すこやか体操等、そして介護予防拠点「ふれあいサロンゆこゆこ」等の事業として展開されている。なお、「ふれあいサロンゆこゆこ」においては、コーヒーサロンや健康講座等の高齢者間交流の他に、子育てサロンの子育て中の親子間交流が実施されている。その目的は、

まさに「高齢者が、健康で安心して楽しくイキイキと過ごせるまちにする」ことに他ならない。こうした行政との協働のもとでの多様な高齢者福祉事業それゆえ公共サービスの提供の実行と充実もまた、地域づくり組織によるまちづくり事業の効果の一つであることは疑いえないであろう。

なお、紙数の関係から名張市ゆめづくり協働事業の事例一覧については省略するが、ヒアリングの際に特に地域内経済循環の観点から成果として例示された事業が二つあるので触れておきたい。一つは、協働事業が開始される前の地縁法人美旗まちづくり協議会の活動から生まれたブランド商品「美旗メロン」であり、もう一つは同じく地縁法人の錦生自治協議会による協働事業としての「木の子の里」事業である。ここで地縁法人とは、自治会・町内会などの地縁組織が市町村長の認可を受けて法人格を取得した団体であり、その法人名義で不動産等を所有し登記することができる団体である。

前者は、美旗まちづくり協議会のもので1995年に市民サークルがメロン栽培を始めたのが発端である。その後地域の農家が加わりメロン農家グループとしてオンリーワンを目指す栽培技術を磨き、さらに10年後にはJA美旗メロン部会として販売を一本化して2013年には特許庁の「地域団体商標登録」を取得し「美旗メロン」として地域ブランド認定を実現したのである。現在、年間生産目標として12,000個を掲げる12戸のメロン生産農家は、一個1,000円～2,000円で販売し、売上高を商標登録時の約900万円から2015年には1,400万円まで伸ばしている。

後者は、錦生自治協議会のもとで新たな特産品としてのキノコの生産販売に特化した「木の子の里錦生事業協議会」が2012年に設立されたのが発端である。この協議会は、廃校になった小学校給食棟を2014年に改装した生産拠点においてシメジ、シイタケ、ヒラタケ等の多様なキノコの栽培を新たな雇用も確保して地元スーパーで販売する一方、そのなかで6次産業化の試みとして地域の女性グループが外部講師の指導のもとキノコ・ドレッシングを開発・販売している。それらの販売額はこの間、年間約350万円である。

これらの情報は、地域づくり組織によるまちづくり事業が地域内経済循環の推進という点においても一定の効果を持っていることを示しているように思われる。

(4)「名張版ネウボラ」(妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援)事業における協働

名張市における地域づくり組織と行政の協働については、上記以外に特別に取り上げるべき事例がある。それは、「名張版ネウボラ」としてよく知られている名張市独自の「妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援」事業における行政と地域づくり組織との協働である。

ネウボラとは、フィンランド語で「助言の場」を意味し、具体的には対人支援・相談援助の専門教育を受けた保健師が一人あたり当初80家庭を担当し、産前からの定期的な対話の積み重ねを通じて信頼関係を築きながら、妊娠期(出産ネウボラ)から乳児期・就学前(子どもネウボラ)まで健康診断や保健指導、子育て相談や家族全員の心身の健康支援、社会保障の情報提供、等を実施し、必要に応じて医療機関や心理士、保育士、ソ-

シャルワーカー等の支援機関との連携、協力を行うワンストップ・無料の支援サービスである³⁰⁾。

「名張版ネウボラ」は、名張市が2014年に策定した「子育て支援事業計画」における総合的施策「子供3人目プロジェクト」すなわち、第3子以降の子育ての経済的負担軽減、保育サービス充実、結婚・妊娠・出産・子育てへの切れ目ない支援、という三本柱のなかに位置づけられ開始された。そのサービスまたは仕組みにおいて中心的役割を担う「まちの保健室」は、2005年に策定された第一次地域福祉計画によって市内全地区に設立され、福祉関連の相談、介護予防の健康教室、サロン等の地域福祉活動の支援、などを担う市の嘱託職員(社会福祉士、看護師、介護福祉士等の専門職2~3名)を配置することによって、2006年以降は「地域包括支援センター」の地域窓口としての機能も併せ持っている。

フィンランドの本来ネウボラが連続的な支援のワンストップサービスであるのに対して、名張版ネウボラは、妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援のネットワークの仕組みである³¹⁾。その基本的な仕組みは、次のようなものである。まず、乳児を対象とする「こんにちは赤ちゃん訪問事業」(乳児家庭全戸訪問事業)が、ネウボラ事業開始前から地域の主任児童委員によって担われてきている(訪問型産後ケア)。そのうえで、「まちの保健室」に配置された専門職とくに看護師は、妊娠段階から出産・子育てまで継続的に相談支援を行う「身近な総合相談窓口」の機能を果たす「チャイルドパートナー」として位置づけられている。のみならず、地域づくり組織と子育て支援ボランティアによって設置される「子育て広場」にも出向いて妊産婦や乳幼児の親の相談を受けるなどの地域活動を行

30) ネウボラについては例えば、高橋睦子「ネウボラ フィンランドの出産・子育て支援」かもがわ出版、2015年、参照。

31) ヒアリング訪問時に配布された名張市役所健康・子育て支援室作成資料による。

う。そうした「まちの保健室」と情報共有し助言する市役所の健康・子育て支援室所属の保健師と嘱託の助産師は「母子保健コーディネーター」として、毎週「母子健康手帳発行教室」と「母乳・育児相談」を同時に開催して妊婦の産前の個別的状态を把握するとともに、「産後2週間目全戸電話相談」を実施することによって、新生児訪問や各種検診等の母子保健事業として「こども支援センターかがやき」や「マイ保育ステーション」の紹介等の子育て支援拠点事業へのつなぎ役の機能を果たす。また「チャイルドパートナー」や医療機関・助産師会等からの情報にもとづき必要な場合にはハイリスク支援プランの作成も担当する。因みに「母子保健コーディネーター」は、妊娠・出産に関する正しい知識の普及のために学校等と協力して性教育「ライフプラン教育」の実施も担当する。

以上のようなチャイルドパートナーと母子保健コーディネーターを中心とする妊婦の産前産後ケアの体制は、次のような補完的ないくつかの仕組みの連携によって一層強化される。すなわち、保育所で週一回、妊婦の休息と助産師による相談が実施される「産後ママのゆったりスペース」、子ども支援センターかがやきで週一回、助産師による相談が実施される「安心育児・おっぱい教室」、助産院で実施される乳腺予防ケアとしての「おっぱいケア事業」、市保健センターで月一回実施される「乳幼児健康相談」（参加型産後ケア）、さらには産科医院で不安とハイリスクを抱えた産後ママを対象に事前の手続きによって実施される「お泊りケア」（宿泊型産後ケア）等である。

子どもの乳幼児から児童、生徒への成長に応じて、保育所、幼稚園、小中学校そして子ども発達支援センターがこれらの支援体制に組み込まれる。

とりわけ子ども発達支援センターは、複数の保育士、保健師、教員、臨床心理士を配置することによって、発達障害等のある子どもとその家族に対する相談援助、そして小児発達専門医、福祉機関、保育所、幼稚園、小中学校、市役所健康・子育て支援室の相互に連携した支援が実施されるための調整機能を果たす。

以上のような妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援のネットワークの仕組みである名張版ニューボラは、政府が少子化対策・子育て支援策として2014年12月に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」さらには2015年3月に「少子化社会対策大綱」を策定し、その具体策の一つとしてフィンランドのニューボラに着想を得た子育て世代の支援を行うワンストップ拠点である「子育て世代包括支援センター」³²⁾の設置を市町村に促したのに応じて、先進地として2015年4月に直ちに設置された「名張市子育て世代包括支援センター」のもとで事業展開されている。

以上のような名張版ニューボラ事業と連携、協働する地域づくり組織による乳幼児とその親を対象とする子育て支援の自主的事业として、平成29年度の地域別事業一覧表から拾い出すならば、次のようなものが挙げられる。中央ゆめづくり協議会のもとで子ども支援センターかがやきの保育士や女性ボランティアによって月二回開かれ、子育てや妊娠の相談、おもちゃ遊び等が行われる子育てサロン「きらきらひろば」、蔵持地区まちづくり協議会のもとで同じくかがやきの保育士や女性ボランティアによって月一回開かれ、子育て相談や乳幼児とその親の交流等が行われる「くらっこ広場」、川西・梅が丘地域づくり委員会のもとで同じく保育士や女性ボランティアによって週一回開かれ、子育て

32) この点については例えば、高屋大樹「子育て包括支援センターに関する一考察」(『都市問題』2018年2月号)参照。

世代からお年寄りまでの交流等が行われるキッズスペース中心の「ナウラ」、美旗まちづくり協議会のもとでかがやきの保育士や女性ボランティアによって月一回開かれ、子育て相談やおもちゃ遊び、乳幼児とその親の交流等が行われる子育てサロン「みはたっこ」そして女性ボランティアによって週一回開かれ、同じく乳幼児とその親の交流が行われる託児支援「みはたすくすく」、ひなち地域ゆめづくり委員会との連携において地区の「まちの保健室」の看護師が新生児支援として来所または電話により随時実施する「赤ちゃん訪問」、箕曲地域づくり委員会のもとでかがやきの保育士や女性ボランティアによって月二回開かれ、子育て相談やふれあい遊び、親子間交流等が行われる子育てサロン「ももちゃん広場」、桔梗が丘自治連合協議会のもとで同じくかがやきの保育士や女性ボランティアによって月一回開かれ、子育て相談や乳幼児とその親の交流等が行われる赤ちゃん・ちびっ子「なかよしひろば」、つつじが丘まちづくり協議会のもとでかがやきの保育士や女性ボランティアによって月二～三回程度開かれ、子育て相談や乳幼児とその親の交流、高齢者との交流等が行われる子育てサロン「おじゃまる広場」、そしてそれ以外に乳幼児とその親の多人数交流サロン「子育て広場」そして少人数交流サロン「きになるサロン」等である。全15地区のなかで8地区において乳幼児とその親を対象とする子育て支援の自主的事業が行われているのである。

その際、各地域づくり組織のもとで、子育て中の地域住民すなわち若い母親が一方では、子育てサービスの利用者であるとともに、他方では各地区の集会所等において開かれる「子育て広場」においては同時に、または事後に子育てサービスの

提供者になるという子育て支援の循環が実現されていることに注目すべきである。そのために名張市は、「なばり子育て支援員研修」を2015年以降、保育所関係者等だけでなく、地域づくり組織関係者をも対象として実施し、しかもその基礎的講座のなかには「なばり子育て支援ボランティア研修」のテーマをも設定することによって、地域における託児ボランティア養成のための講座としても機能させている。

こうして地域づくり組織による子育て支援の自主的事業を組み込んだ名張市の子育て支援事業は、妊娠・出産・子育ての「支援の切れ目をつなぐ」「人と人・人と地域をつなぐ」「保健・医療・福祉のしくみ(人)をつなぐ」というネウボラの機能を実現しているように思われる。最近、発表された「妊婦応援都市宣言」(2017年12月3日付)は、妊産婦が安心して暮らせる地域をつくることは「地域のソーシャルキャピタルの醸成を図ること」になると「ソーシャルキャピタル(社会関係資本)」という概念を引用して、妊娠・出産・子育てにおける地域のつながり、地域住民との関係づくり、地域の仲間づくりの重要性を謳っている³³⁾。ここで名張版ネウボラ事業を簡略化して図示すれば、図2のようになる。

(5) 地域づくり組織の法人化について

名張市における地域づくり組織が抱える課題としては、新しい狭域の地域自治組織を持つ他の地方自治体と同様、役員の負担感の増大、活動的メンバーの不足、交付金制限のもとでの収益事業の実施、等が指摘されている。

とりわけ現状の課題としてこの間、浮上しているのは、地域づくり組織の法人化の必要性である。

³³⁾ 子育て支援とソーシャルキャピタルについては例えば、伊藤良高・牧田満知子・立花直樹編著『子どもの豊かな育ちを支えるソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房、2018年、参照。

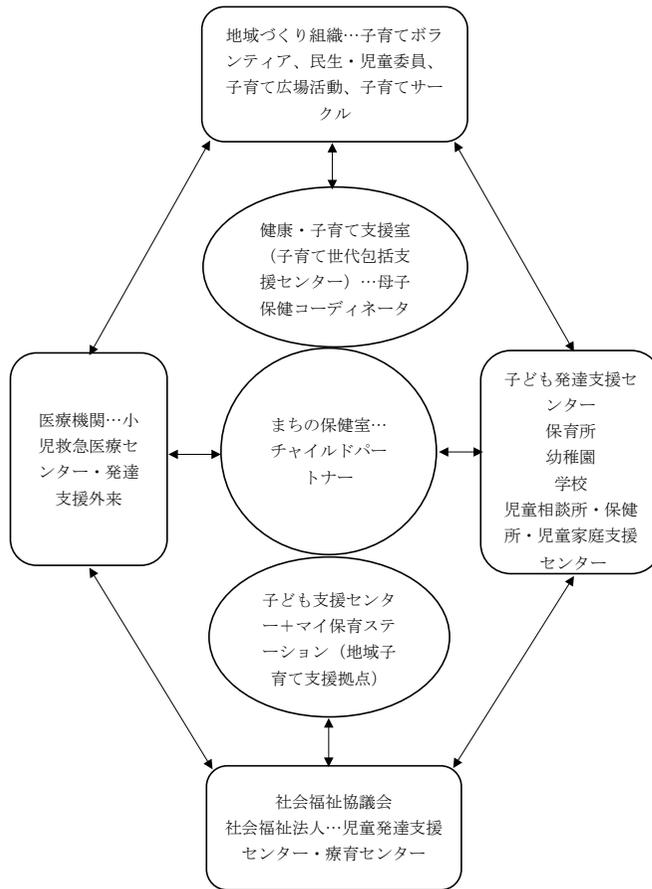


図2 名張版ネウボラ事業の概略図
 (出所)名張市健康・子育て支援室の配布資料にもとづき筆者作成。

名張市は、同様の地域自治組織を持ち、まちづくり事業を進展させている雲南市、伊賀市、朝来市とともに、改めて当該組織を「小規模多機能自治組織」と規定したうえで、共通する課題として、次の四点を提示している。すなわち、任意団体ゆえに契約行為が代表者の私的行為になること、多額の金額の扱いが個人責任になること、組織内のある分野の事業収益を他分野の事業原資に活用する

ことができず、自主財源確保が困難なこと、公共的性質の組織にもかかわらず、寄付控除の対象ではないため寄付金による財源確保が困難なこと、である。そこで、4市の協議会は、以上の課題を解決することを目指す新たな法人格の制度として「スーパーコミュニティ法人」を提起している。それは、次の四つの要件を全て満たす法人である。すなわち、①自治体内分権を前提に「住民による自治」

を担う法人、②公共的な地域活動・経済活動を分野横断的に統合型で運営できる法人、③根拠法に規定された条例に基づき、市長が認定することをもって、地域代表制を獲得する法人、④住民による自律性を尊重できる法人、である³⁴⁾。こうした4市協議会の提起に対して、総務省の「地域自治組織のあり方に関する研究会」の報告書は、依然残る問題点の指摘といくつかの解決策を提起している。それらの問題点とは、次の四点である。すなわち、①加入の任意性を前提とする私的組織である以上、フリーライド(利益は享受する一方、費用は負担しないこと)が生ずること、②自主的な建築・まちづくりルールによる取り組みには困難が伴うこと、③「使途が特定されない交付金」の使途の決定には財政民主主義の観点から課題が残ること、④地域内の各種非営利組織等の総合調整の機能を発揮しうるに十分な合意形成組織ではないこと、である。そして加入の任意性を克服するための解決策とは、次の二点である。すなわち、①公共組合としての地域自治組織、②特別地方公共団体としての地域自治組織、である³⁵⁾。こうして上記の「小規模多機能自治組織」を発展させるために名張市をはじめ、4市が主導する「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」には今日、約250の地方自治体が会員として名を連ねているとは言え、法人化の問題は未解決である。

IV おわりに

以上、本稿が考察してきたように、「新しい狭域の地域自治組織」が現在の深刻な少子化・人口減少と財政危機のもとで「持続可能なまちづくり」を可能にするために地方自治体とその住民によっ

て選択された有力な一手段であることは明らかである。ここで最後に、名張市の事例を踏まえて、持続可能なまちづくりを可能にするために当該地域自治組織はどのような効果と課題を持っているのかについて要約しよう。

今日、持続可能なまちづくりとは、一地方自治体が自らを長期的に存続可能にするために地域に合った個性的自律的な自治体運営を行うという抽象的な意味にとどまらない。というのも、2015年9月に国連サミットにおいて「持続可能な開発目標(SDGs)」として17の目標が採択され、それを受けて日本政府においても翌2016年12月に「持続可能な開発目標(SDGs)実施指針」がまとめられ8つの優先課題が提起されたからである。その優先課題とは端的に示せば、あらゆる人々の活躍推進、健康長寿達成、地域活性化、国土強靱化、再生可能エネルギー導入、自然環境保全、平和安全安心社会実現、SDGs実施推進体制、である。これらの優先課題を地方自治体に適用するならば、地方自治体による持続可能なまちづくりとは、女性を含む住民が主体的に参画するまちづくり、地域活性化と地域内経済循環を推進するまちづくり、安心の妊娠・出産・子育てがでできるまちづくり、福祉と健康を推進するまちづくり、国際交流と多文化共生のまちづくり、再生可能エネルギー活用と自然環境保全のまちづくりといった相互に関連する複数のまちづくり構想の一体的推進を意味するであろう。

これらの持続可能なまちづくりを相互に構成する個々の構想ごとに名張市の事例のような新しい狭域の地域自治組織の効果を端的に要約すれば、次のようになる。まず住民参画のまちづくりについては、当該組織の目的、理念そのものであり、例

34) 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市『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』平成26年2月。下記2018/6/23プリント。

http://blog.canpan.info/iiohoe/img/1403_rmo_houjinka_final.pdf

35) 以上の点については、名和田是彦『「地域運営組織」「地域自治組織」と地域代表制』(前掲『都市問題』2017年10月号)参照。

えば名張市では全15地区において住民参画の多様なまちづくり事業が実行されており非常に高い効果を発揮していると言える。次に地域内経済循環推進のまちづくりについては、上記の名張市美旗地区のメロンの生産販売や錦生地区のキノコ・ドレッシングの加工販売という6次産業化による雇用創出や売上高の増加の事例に示されるように、一定の効果を認めることができよう。さらに安心の妊娠・出産・子育てのまちづくりについては、名張市における地元小学校と地域自治組織の協働である「コミュニティ・スクール」や母子保健・子育て支援行政と地域自治組織との緊密な協働である「ネウボラ」の事例に示されるように、子どもが大人になれば故郷に戻りたいとの心が自然と育まれる、子育て支援される側が支援する側に回るという高い効果を発揮していると言えよう。また福祉のまちづくりについても、地域福祉は当該組織によるまちづくり事業の柱の一つであり、名張市の事例に示されるように、友愛訪問から生活支援、介護予防までその事業の多様性において高い効果を発揮していると言えよう。国際交流・多文化共生のまちづくりについては、特に後者は外国人労働者を引き寄せる製造業の集積度という地域性に規定されるので一般化は困難であるが、名張市の事例においては「地域づくり組織条例」のまちづくり事業例に関する条項のなかに挙げられていないがゆえに、地域自治組織によるそのような事業の存在は確認されていない。最後に、再生可能エネルギー活用のまちづくりについては、名張市の事例においては一方では「名張市バイオマスタウン構想」(2009年12月)や「スマートシティなばり」(2014年2月)構想が掲げられていながらも、他方において「地域づくり組織条例」の事業例に関する

条項に挙げられていないがゆえに、地域自治組織によるそのような事業の存在は確認されていない。持続可能なまちづくりにおいて地域自治組織に生ずる課題としてはそれゆえ、設置者の自治体が持続可能なまちづくりのために、地域自治組織が実行するまちづくり事業としてどのような事業が実行可能かを条例等で定めるその全体的構想、枠組みにその貢献や効果が規定されるということであり、名張市の事例においては、国際交流・多文化共生のまちづくりや再生可能エネルギー活用のまちづくりに関しては、地域自治組織による事業と貢献は確認されなかったのである。

なお、すでに見たように、名張市をはじめとする4市が地域自治組織に関する現在の法制度的制約を克服し自律的活動をさらに発展させるために提起している新たな法人格の制度とは、当然ながら持続的なまちづくりに資することは明らかであり、その成立の見通しが立っていないということは地域自治組織にとってもまた課題であることは明らかである。

Autonomous Regional Organizations and Community Development (2)

Hisao Arai

One of the leading examples of a municipality that has established the new “limited-area self-governing community organizations” discussed in this paper is the city of Nabari in Mie Prefecture. The city’s self-governing community organizations and their community building projects have developed in three stages. In the first stage, a local budget ordinance was created and self-governing community organizations were formed in all districts of the city. The second stage established a more detailed ordinance on the self-governing organizations and, based on this ordinance, implemented tangible community building projects. In the third stage, where Nabari City is at today, the government and the self-governing organizations set up a community building project proposal scheme and began implementing government-community collaborative projects.

It is fair to assume that Nabari City’s community building projects are aimed at sustainable community development. If we apply the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) in the context of a Japanese municipality, sustainable community development would likely mean the integrated implementation of multiple, mutually-related community development approaches: specifically, community development with a focus on civic participation, promotion of local economic circulation, sup-

port for pregnancy, childbirth, and child rearing, welfare, international exchange and cultural diversity, and renewable energy use. The community development efforts by self-governing community organizations in Nabari have successfully put into practice the first four approaches but failed to address the last two.

