（素案）

住民自治によるまちづくりの推進に関する提言

（中間報告）

平成１８年

八代市住民自治推進検討委員会

はじめに

目　　次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1

第１章　基本理念
　　１　提言の趣旨・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・3
　　２　目指すべき方向・・・・・・・・・・・・・・・・・・・3

第２章　コミュニティの現状と課題
　　１　地域社会を取り巻く環境の変化・・・・・・・・・・・4
　　２　地域社会への関心の高まり・・・・・・・・・・・・・4
　　３　地域の安心と安全の確保・・・・・・・・・・・・・・5
　　４　自治会・町内会の現状・・・・・・・・・・・・・・・5
　　５　自治会・町内会の課題・・・・・・・・・・・・・・・6
　　６　自治会長と市政協力員制度・・・・・・・・・・・・・7
　　７　急がれる防災組織の確立・・・・・・・・・・・・・・8

第３章　住民主体の取り組みに向けて
　　１　協働のあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・9
　　２　市民の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１０
　　３　行政の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１０
　　４　市民（住民、ボランティア等）と行政の連携・・・・１１

第４章　住民自治を目指す仕組みづくり
　　１　仕組みづくり・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１２
　　２　まちづくり実現のための行政支援策・・・・・・・・

その他　用語解説・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

第１章　基本理念

１　提言の趣旨

本格化する地方分権の推進や三位一体の改革により、これからの地方行政の運営は、自治体自身が考え、実施し、責任を負う体制づくりが必要であり、併せて、地方財政の悪化や社会環境の変化等にも柔軟かつ持続的発展ができるよう経営方針に基づいた大胆な行財政改革が求められています。

新市建設計画では、「住民自治によるまちづくりの推進」を位置づけて、暮らしの豊かさを支える市民サービスをすべて行政が担うというこれまでの意識を変えて、地域の構成員である住民、企業と行政、さらには今後新たな主体として期待されるＮＰＯ等が、それぞれの得意分野で力を発揮し、役割を分担して協働で創っていくことが明確に示してあります。

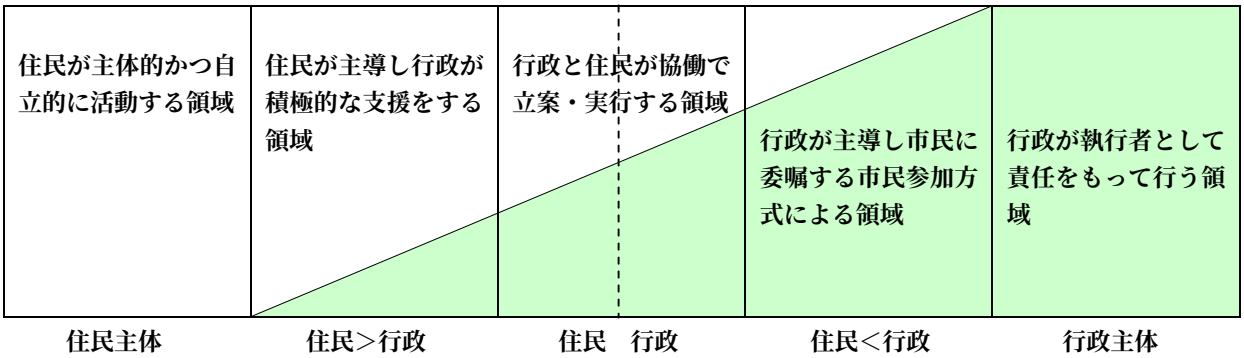
ここでは、地域と行政がパートナーとして協働、協調していく『“創生”輝く新都八代」を目指し、住民に身近な課題やルールを住民自らが決定するという協働のシステムづくりの方向性について提言するものです。

２　目指す基本方向

今日の社会情勢を考えると地域住民の協力体制の強化や住民と行政の役割分担を明確にして、お互い認め合う真のパートナーシップを築いていくことが大切です。

それには、住民自治の観点に立ち返って、「住民ができることは住民でおこない、地域でできることは地域でおこない、それでもできないことは、行政が担う」という、それぞれが補完しあう考え方が重要となります。

【住民と行政の役割分担】



第２章　コミュニティの現状と課題

１　地域社会を取り巻く環境の変化

市民の生活様式や価値観の変化、高速交通機関・情報手段の発達による生活圏域の拡大によって、多様化、複雑化が進み、併せて地域の抱える課題も、環境問題や青少年育成、少子・高齢化社会の問題等、広範囲となり、行政の業務・役割も多種多様化しています。

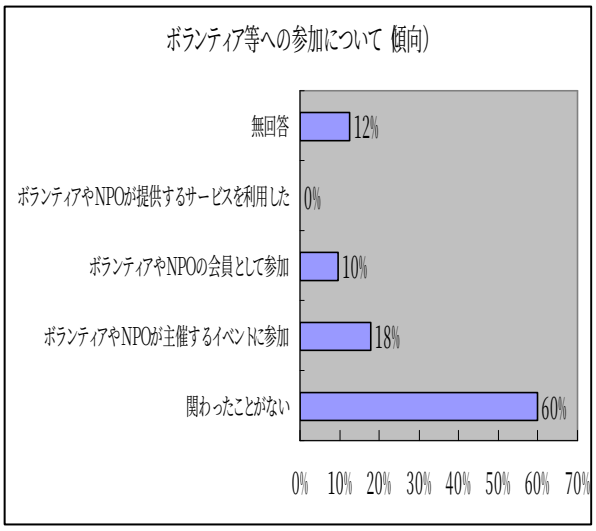
一方、長引く景気低迷による税収減や地方交付税の大幅な減額が見込まれ、財源を市民税のほか地方交付税に依存している八代市では、厳しい財政運営を強いられることが予想されています。

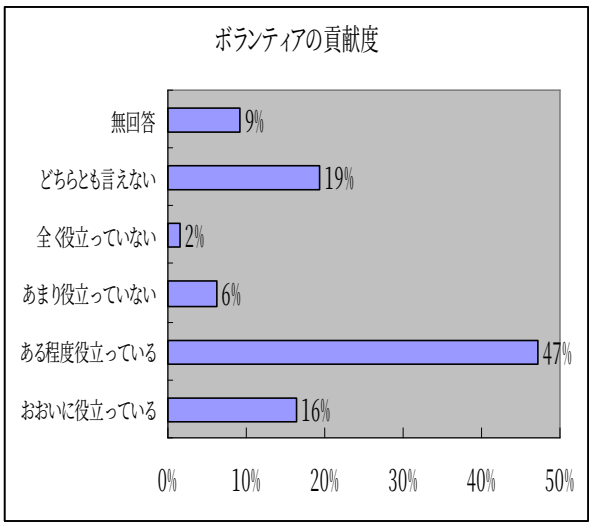
八代市では、平成 17 年 8 月 1 日に合併を成し遂げ、スケールメリットを活かし、さらに自主的な改革を進められていますが、住民サービスの提供を行政だけ頼ることに限界がきていることも否めず、今後は住民と行政が協働でまちづくりを行っていくということが必要になります。

２　地域社会への関心の高まり

近年、週休二日制が定着し、長寿化に伴う退職後の余生など、個人の余暇時間の拡大も増えています。八代市におけるボランティア団体等も増加傾向にあり、ボランティアへの参加意欲も見られます。

これは、平成 7 年の阪神淡路大震災におけるボランティアの活躍によって人々の関心が高まったこともひとつの要因とも言えますが、経験豊かで時間に余裕がある人材が地域に増え、地域に活動の場を求めていることや、住民の社会貢献活動に対する意欲が高まっていることも考えられます。





資料：自治会活動に関するアンケート調査（平成 18 年 3 月回答率 80%）

３　地域の安心と安全の確保

超高齢社会の到来や大規模災害の発生さらに増加する事故・犯罪等は、一部の地区だけの問題ではなく、すでに広域化した問題であり、既存の自治会単位での問題解決は難しい状況にあります。

地域の安心と安全には、警察等を含め、行政だけで対応することは難しく、地域の力というものが欠かせず、コミュニティの活性化が最大の課題と言えます。

そのことから、広域的な観点からより広い範囲での自治組織を考え、いくつかの自治会やNPO･ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱ団体、企業等が連携し、安心・安全な地域づくりを目指していく必要があります。

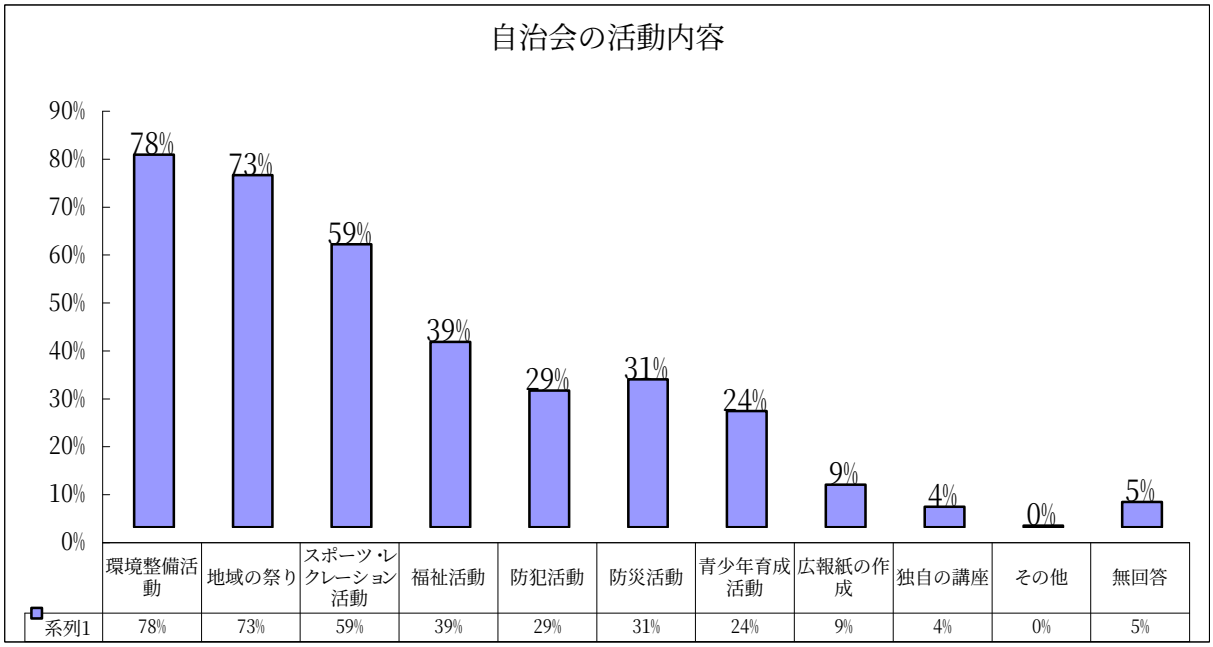
４　自治会の現状と課題

（１）自治会の現状

八代市の最小単位のコミュニティ組織は、自治会で、その代表の長を中心とした住民組織がそれぞれの地域社会を形成し、日常生活における身近な問題の解決、会員相互の親睦、地域福祉の促進など様々な活動を自主的に行っています。

自治会は、どのように社会が変化しようとも存在し続けるというのが自治会の性格であり、互いに支えあい、住みよいまちづくりを担う自立した地縁団体です。

急激に進む社会環境の変化に、地域で活動を行っている自治会の役割は大変重要と考えています。



資料：自治会活動に関するアンケート調査（平成 18 年 3 月回答率 80%　複数回答）

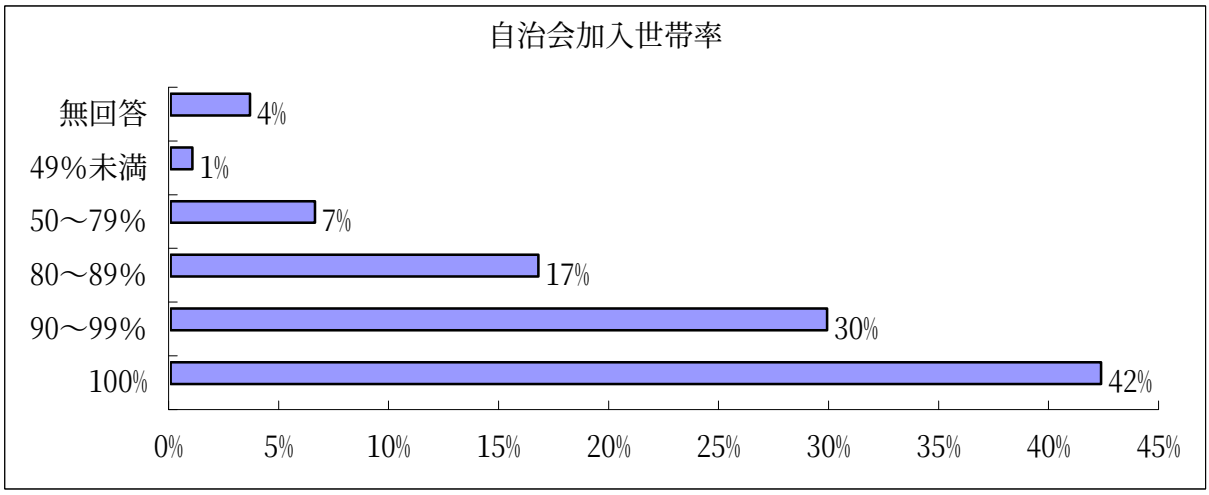
５　自治会の課題

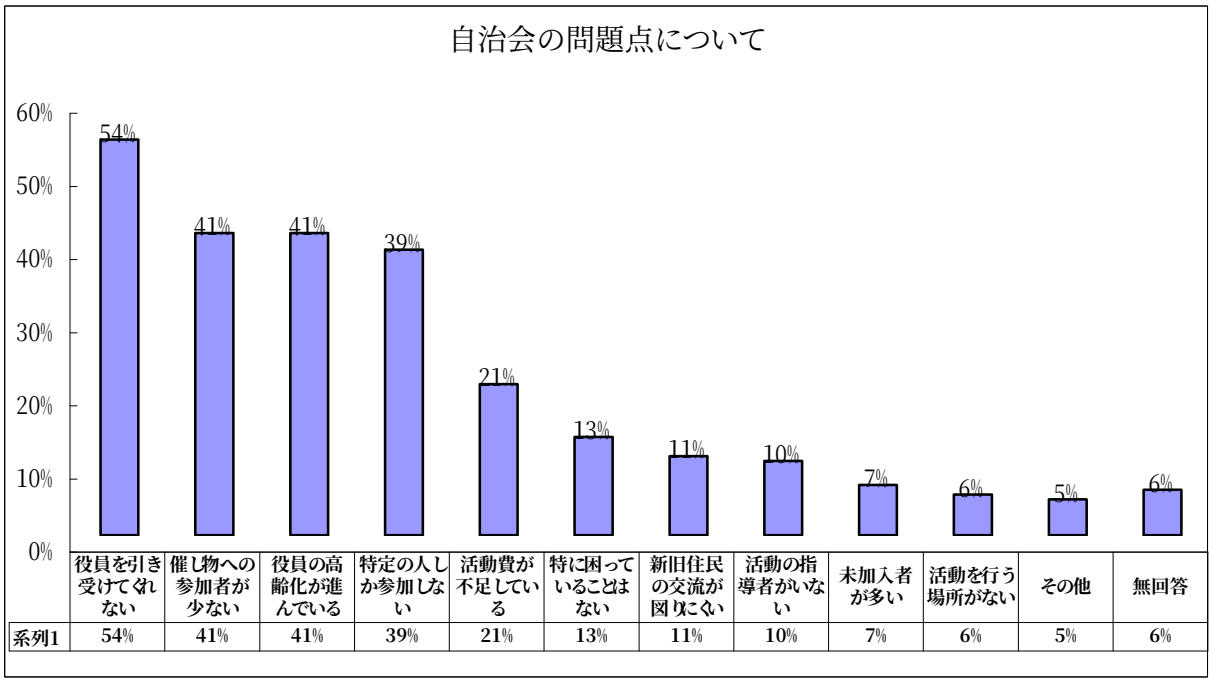
自治会の現行組織の維持に係る課題として、住民意識の多様化や連帯・自治意識の低下が言われている中で、役員のなり手不足や高齢化、参加者減、活動費不足が見られます。

また、比較的人口が集中する地域では、自治会加入率の低下傾向が見られます。

さらに新たな自治組織に求められる課題として、分権社会への対応や少子・高齢化問題、また大規模災害の発生時や広域化する事故・犯罪への対応等が考えられます。

そのため、自治会単位だけでの解決を考えて行くのではなく、より広い地域と手を取り合い、さらにNPO、ボランティア団体等との連携を図りながら、地域の課題や問題点などを取り組んでいく環境の整備づくりが必要となります。





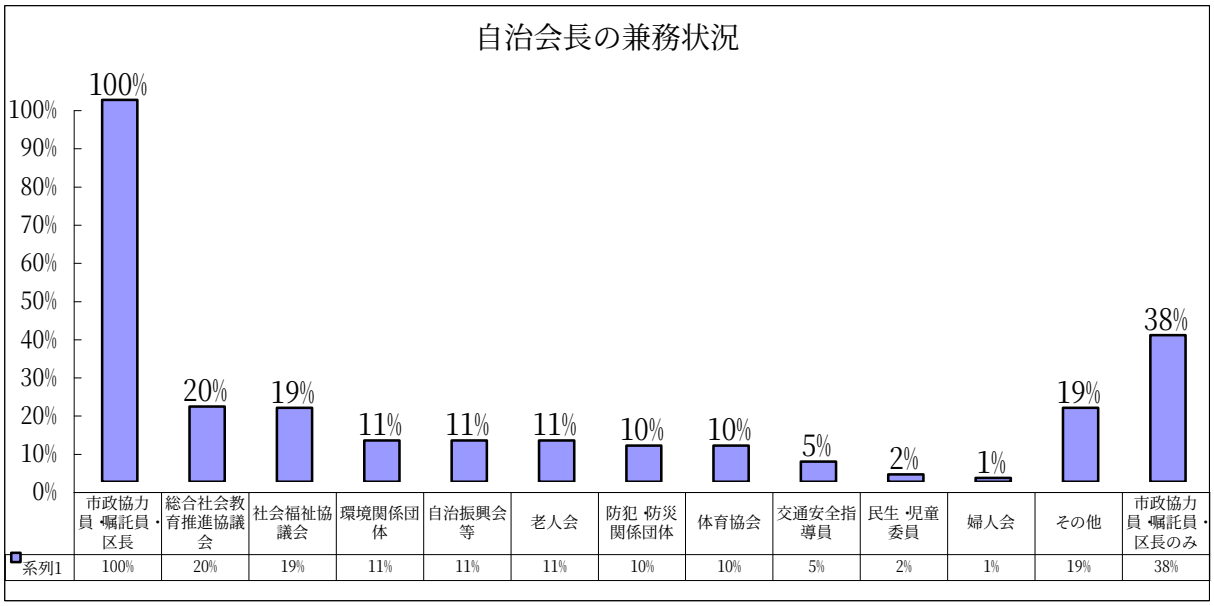
資料：自治会活動に関するアンケート調査（平成 18 年 3 月回答率 80%　複数回答）

６　自治会長と市政協力員制度

住民意識の多様化や社会環境の変化等により、自治会の自主的な業務も多種多様化し、併せてさまざまな地域組織の役員も兼務しているため、自治会長は多忙な地域活動を行っています。

一方、八代市では、住民の福祉を増進し、市政の円滑な運営を図る目的から、自治会の長を非常勤特別職として「市政協力員」の委嘱を行っています。市政協力員は、行政事務の補助的な業務をはじめ、広報紙の配布や環境美化活動に関する事務等を担い、住民と行政の重要なパイプ役として各種施策の協力など市政の円滑な運営に寄与しています。

今日の社会環境の変化や分権社会等を考えると地域住民の協力体制の強化を図るとともに、自治会長と市政協力員の役割を明確にしながら、今後求められる真のパートナーシップを考えていかなければなりません。



資料：自治会活動に関するアンケート調査（平成 18 年 3 月回答率 80%　複数回答）

■自治会長と市政協力員の相違点

	自治会長	市政協力員
任期等	自治会規則による	２年（再任可） 非常勤特別職（八代市市政協力員設置規程） 町内会長・区長等を市長が委嘱
業　務	■地域環境整備活動 地域福祉活動、防犯、防災活動、青少年育成、交通安全、環境美化活動等 ■親睦活動 スポーツ、レクレーション、地域の祭り等 ■施設管理活動 自治公民館の管理、防犯灯の管理、公園の管理等	①通達事項の徹底及び市民との連絡事務 ②各種証明及び簡易な調査報告事務 ③市報等の配布 ④世帯票の整理 ⑤住民実態調査の協力 ⑥その他、市長において特に依頼する事務
報　酬	自治会規則による	月　額：均等割 15,000 円 ：世帯割 70 円

7　急がれる防災組織の確立

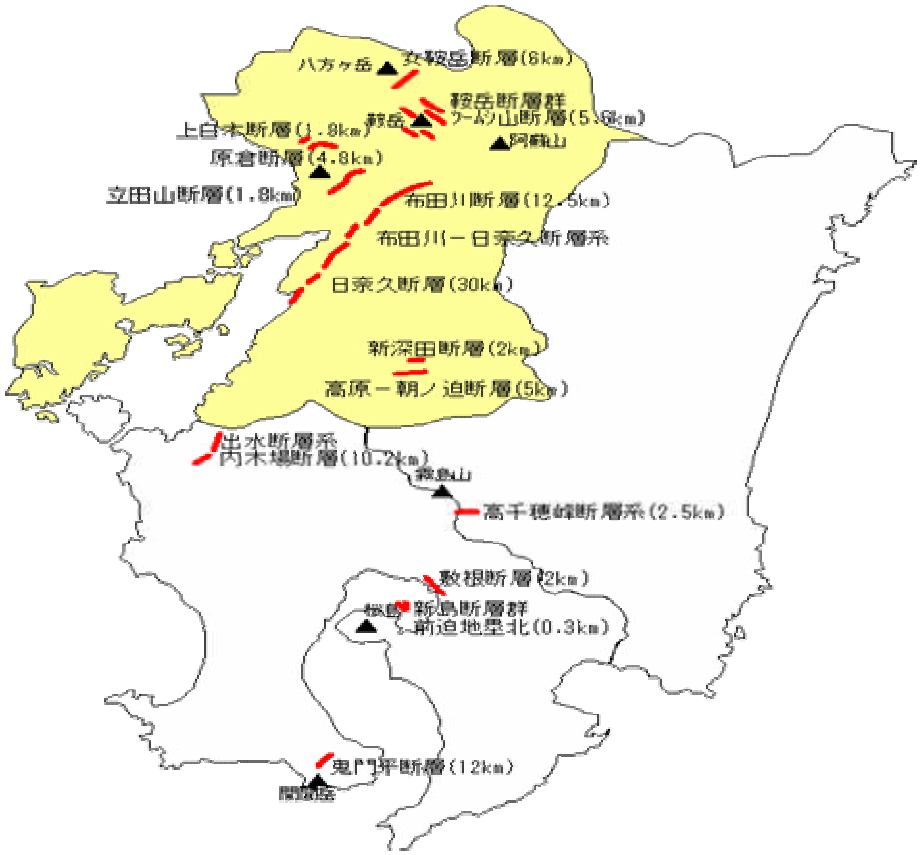
大規模な災害が発生した場合、被害を最小限にとどめるため防災関係機関・団体は、総力をあげて災害応急活動に取り組みます。しかし、地震などによる災害では、同時に多発する火災をはじめ、道路の寸断や建物の倒壊、断水や電力供給のストップなど、あらゆる災害が同時かつ広範囲に発生するものと思われ、消防や警察、市役所などの公共機関の対応にも限界があると考えられます。

特に、八代市では「布田川・日奈久断層による地震」「大雨洪水による球磨川等の河川堤防の決壊」「高潮被害」「山間地における土砂災害」等が想定され、防災に対する危機意識を早急に高めて行かなければなりません。

地域住民の方が、自主的・組織的に消火、救出、救護などの防災活動を行うことで地域の人命救助や財産保護などに大きな力となり、災害による被害を最小限に抑えることが考えられます。

また、災害時に大勢の人が避難所に集まって避難生活をするときや、共同で防災訓練をするときなど、自治会等の組織がいくつか連合すると、もっと強力な活動ができることが考えられます。そのため、公民館や学校等の公共施設が避難所として 活用されることなどから、地域の拠点施設を核とした規模での組織づくりを考えていく必要があります。

【南九州の主な活断層】



第３章　住民主体の取り組みに向けて

１　協働のあり方

（１）協働とは

協働には、様々な役割分担や形態等があり、大きく３つのパターンが考えられます。

■民民協働：市民と市民の協働（市民とNPO,ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱの協働市民と企業の協働等）
■公民協働：行政と市民の協働（行政と住民の協働、行政とNPO,ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱの協働等）
■公公協働：行政と行政の協働（○○課と△△課等の協働、市と国･県の協働等）

協働によるまちづくりを目指して行くには、それぞれ果たすべき役割と責任を自覚し、相互に補完し、協力し合う関係が重要になります。

また、それぞれの関係が異なるため、お互いの立場の違いを理解し、対等な立場で話しあう姿勢が必要となります。

（２）信頼関係の構築

住民､NPO､ボランティア団体､企業及び行政とが協働の関係を築いていくには、お互いが信頼関係を結ぶことが重要となります。信頼関係を構築することによって、大きな原動力を生み出し、多様な自治的解決が図られることが期待できます。

（３）協働における新たな公共

協働は、市民と行政等とが課題を解決するための手段であり、公共の空間を市民と行政等とで担っていくものです。これまで公共サービスの提供は、行政が行うものという前提で、実施の判断は行政自身で行っていました。しかし、これからは、行政だけが当然のように「公」を担うのではなく、私たち市民も「自分たちのまちは自分たち自身でつくっていく」という認識の下、公共の担い手として、意識を持たなければなりません。

特に八代市の場合は、広範囲の市町村合併を行っているため、それぞれの地域特性が異なっていることから、行政は一律の施策を展開するのではなく、地域の自主性を尊重し、必要に応じた支援策や地域と協働で取り組みやすい環境整備を図ってもらう必要があります。

（４）共通認識

市民と行政等が協働の関係を築いていく上で、共通認識するための基本原則を次のとおりとします。

■求同存異の原則

共通認識を高めながら、異なる意見を互いに尊重し、協働作業を進める。

■補完性の原則

住民ができることは住民でおこない、地域でできることは地域でおこない、それでもできないことは、行政が担う補完性の原則の考え方にたって協働を進める。

■情報共有の原則

それぞれが積極的に情報を提供し、情報の共有や透明性の確保に努める。

■対等性の原則

お互いが対等という関係に心がけ、新たな公共空間のパートナーとして意識を持つ。

■目標共有の原則

地域のまちづくり目標が達成できるようにお互いが目標を共有することで協働が生まれる。

■自主性・自立性の原則

自己決定・自己責任の活動を理解・尊重し、自立化を進める。

２　市民の役割

住民一人ひとりが地域社会に関心を持ち、自分たちのまちは自分たちで守り育てるためには、次のような役割と自覚が求められます。

■住民自治の観点にかえって、自治意識を高める。
■地域社会に関心を持ち、自分自身が行動し積極的に地域活動に参加する。
■自治会活動を活発化させさるため、隣近所との普段の付き合いを深める。近所同士、挨拶や会話を日常的に交わし良好な関係を築く。
■市民は行政施策等への関心を持つ。
■自らが地域の課題解決に向けて協力しあう意識を持つ。
■自らが行政の活動やまちの将来について関心を持つ。

３　行政の役割

住民が活動しやすい環境づくりや住民の自治力を高めるため、次のような役割が求められます。

■行政情報の提供や公開を効率的、効果的に行い、市民との情報の共有化を図る。
■市民と行政の協働を図り、市民が納得する業務運営を実施する。
■市民の自治意識を高めるため、人材の育成・発掘及び派遣等を行う。
■医療、福祉の充実で健康で生きがいが持てる暮らしの環境整備を図る。
■市民との対話づくりなど、市民参加の環境整備を図る。
■市民のパートナーとして信頼を得るよう職員の意識改革を図る。

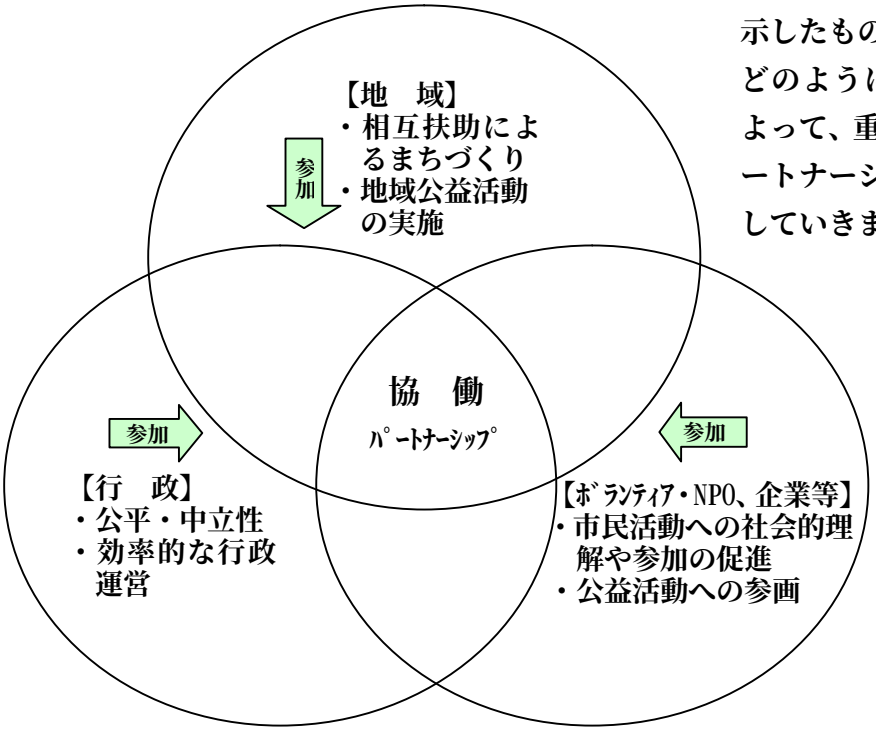
■職員の意識改革
　市民との協働を推進するためには、「公共」は市民との協働の上で成り立っているという意識を職員一人ひとりが持っていただくことが重要となります。
　市民の自治意識を尊重し、市民との協働を通じて自己の意識改革に努め、職員は社会的・地域的課題を敏感に捉える力を磨き、まちづくりのコーディネート能力を一層高める必要があります。

４　市民と行政の連携

　協働のまちづくりを推進するパートナーとして、市民（住民、ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱ団体等）と行政がそれぞれ役割を認め合い、地域活動の活性化を図って行くためには、次の役割が求められます。

■市民と行政が対等のパートナーとして連携・強化を図っていく。
■自主性・自立性の確保。
■お互いの立場、役割、自主性を認識しあう。
■お互いの得意分野を発揮して取り組む。
■信頼関係を構築する。

【協働のイメージ】



※この図は、協働のイメージを示したもので、それぞれの円がどのように関わっていくかによって、重なり合う「協働　パートナーシップ」の部分が変化していきます。

第４章　住民自治を目指す仕組みづくり

１　仕組みづくり

（１）新たな組織構成

地域の中で知らないもの同士が結びつくきっかけとして、子どもを通じ、妊産婦教室、子ども会、PTA 等で知り合う機会が多く見られます。

したがって、喫緊の課題である、交通安全や青少年健全育成等の施策を進める上で、子どもたちを通じての連帯がもっともスムーズであることから、小学校区を単位にすることが望まれます。

ただし、異なった地域の環境特性や歴史、文化等の実情も考慮しながら、組織構成については、地域住民自らが判断していくことも必要となります。

例えば、八代市においては、次のような組織構成が考えられます。

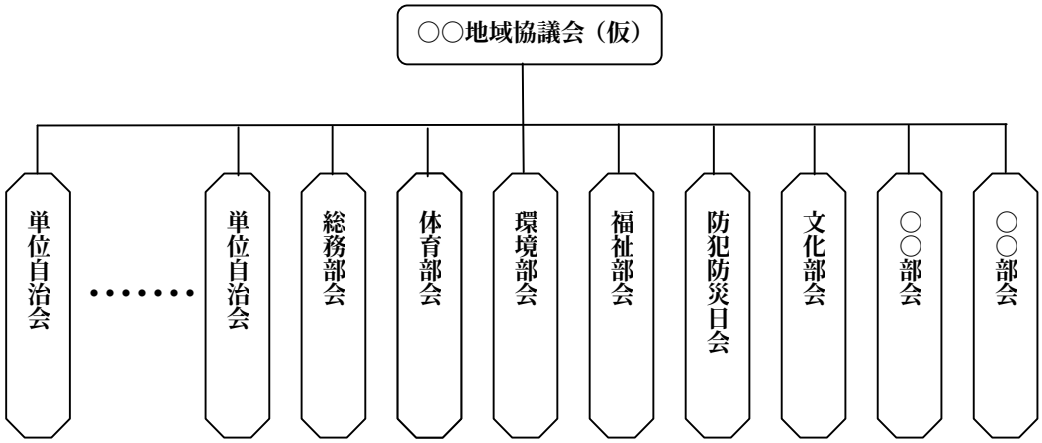
・小学校区を基本とする単位
・旧小学校区による単位
・いくつかの小学校区を束ねた単位

（２）組織形態例

新たな組織構成は、様々な組織形態があると思われますが、例として「部会型」と「並列型」の２つが考えられます。

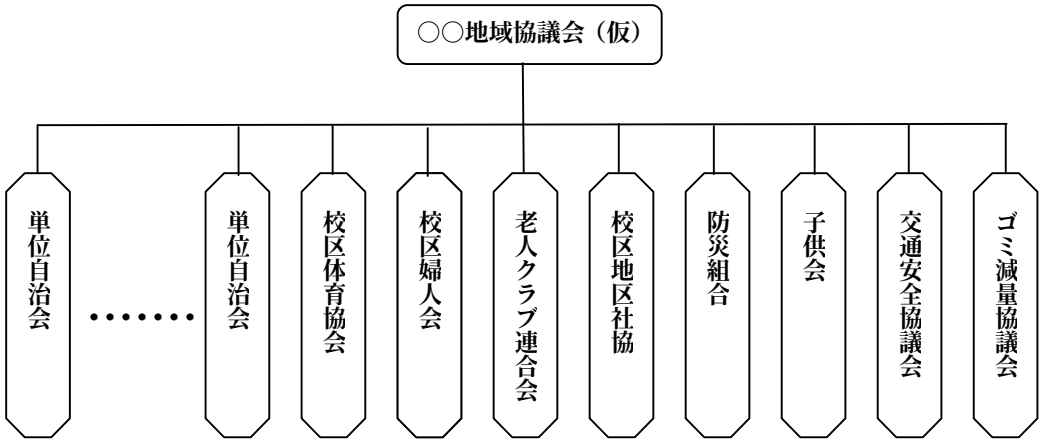
■部会型：地域活動ごとに部会を組織

地域に必要な業務に対応するため「部会」を設置することによって、様々な事柄に柔軟に対応できることが考えられます。



■並列型：各種地域活動団体等を束ねた組織構成

地域で現在活動している団体の自主性を生かしながら連携しやすい環境が整っています。



それぞれの自治会では、多種多様な活動を行っており、新たな住民自治組織と活動内容が重複しないように注意し、広域的な観点から考えていく必要があります。

（３）拠点施設づくり

新たな住民自治組織が当該地域で公益活動を行うためには、いつでも自由に利用できる身近な活動の場の確保が重要な課題となります。しかし、新たな住民自治組織が自主的に活動施設を確保していくことは非常に困難と言えます。

八代市には住民の生涯学習や健康増進等に寄与することを目的として、概ね小学校区単位に公民館等施設があります。この公民館等施設における学習拠点機能を高めつつも、地域住民による主体的な活動の活性化を図るため、地域住民が使用しやすいような施設機能に移行することが必要であると考えます。

また、地域によっては、公民館等施設に限定することなく、商店街の空き店舗や学校の空き教室、さらに各種公共施設なども対象として確保されるべきものと考えます。

地域のまちづくりのための活動基盤の強化を図っていくには、これらの拠点施設を新たな住民自治組織が主体となって管理運営していくことも必要と言えます。

（４）パートナーシップ協定について

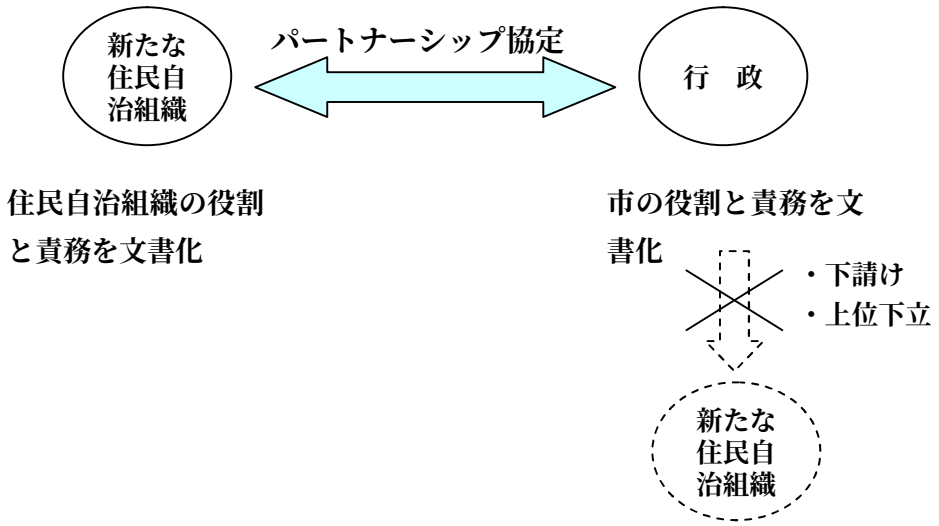
第３章で述べたように、市民と行政が協働によるまちづくりを目指していくには、それぞれ果たすべき役割と責任を自覚し、相互に補完し、協力しあう関係が重要になります。

行政と協働による事業を展開していくには、行政から協働事業として、単に委託されたものを受けて、取り組んでいくのではなく、事前にお互いが確認すべき事項につ

いて、協議しながら文書化していく必要があります。文書化して約束を結ぶことによって、お互いの責任範囲と役割分担が明確となります。

　これにより、市民と行政がお互いに果たすべき役割と責任が発生するため、市民と共に行政の意識も高めていく必要があります。

【行政との関係】



その他　用語解説（五十音順）

新しい公共

　行政が単独で行ってきた従来の「公共」や「公益」ではなく、住民、ボランティア団体等、企業及び行政が協働で創り出し、共に担う公共をいう。多様な社会環境の変化から生まれたものである。

ＮＰＯ

　民間非営利団体（Non Profit Organization）のことで、政府や企業等でできない社会的問題に、非営利で取り組む民間団体。

協　働

　主体同士が相互の信頼と理解に立って、共通する一つの目標に向かって協力していくことです。

公益活動

　公益とは不特定多数のものの利益を言いい、これまで行政が担うものと考えられていた。しかし、急激な社会環境の変化や自治体財政の悪化などを背景に加え、行政だけでは公益を担えきれない部分をボランティアやＮＰＯなどによって公益活動を行う事例が生まれている。

コーディネート

　物事を調整してまとめること。

コミュニティ

　一定の地域に居住し、共通の感情を持つ人の集団。

システム

　体系・系統、組織や制度のこと。

市　民

　八代市に在住・在勤・在学する個人、市民活動団体（NPO 法人を含む）、自治会及び企業。

住民自治

　地方における政治、行政をその地方の住民又はその代表者の意思に基づいて行うことをいう。

団塊の世代

　概ね 1947 年（昭和 22 年）から 1949 年（昭和 24 年）までの 3 年間に生まれた人たちを指す。この 3 年間の出生数は約 806 万人といわれており、2000 年（平成 12 年）から 2002 年（平成 14 年）の出生数、約 352 万人の 2.3 倍となる。

パートナー

　公益事業を共同でする相手。事業等の共同経営者をいう。

パートナーシップ

　協働と同義語。複数のものが対等の立場で、共通する目的のために協働する関係。