

# 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9月

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 自治会の現状	5
5 自治会の課題	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 住民の役割	10
3 行政の役割	10
4 住民と行政の連携	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	15
推進に向けて	17
参考資料	
用語解説	18
委員名簿	19
検討経緯	20

## 第1章 基本理念

本章では、基本的な考え方について、次のとおり示していきます。

### 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となってきました。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」を掲げ、住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、暮らしの豊かさを実感できる地域を協働で創っていくことの必要性が示してあります。

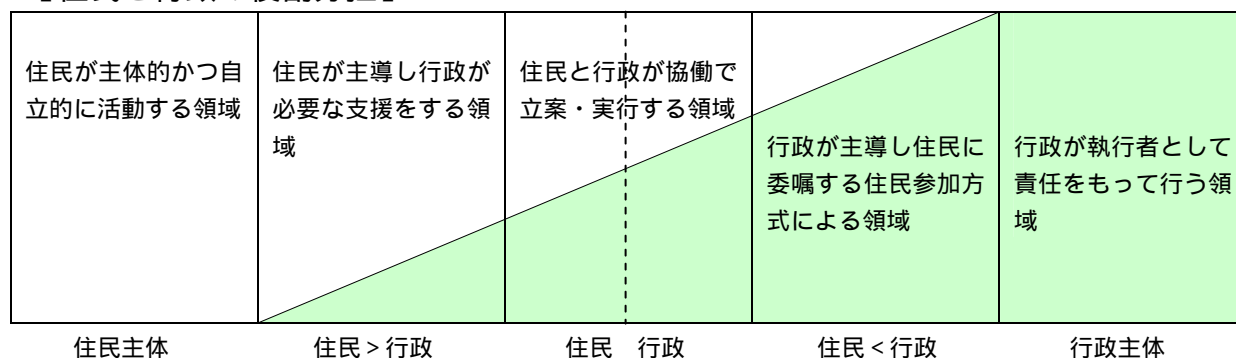
そのため、地域と行政がパートナーとして協働、協調していく「“創生”輝く新都八代」を目指し、住民に身近な課題やルールを住民自らが決定するという協働のシステムづくりの方向性について提言するものです。

### 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とともに、住民と行政の役割分担を明確にし、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、「住民ができることは住民で行い、地域でできることは地域で行い、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

本章では、コミュニティの現状分析とどのような問題があるのかについて、述べていきます。

### 1 地域社会を取り巻く環境の変化

環境問題や青少年育成、少子・高齢化社会の問題等に加え、住民の生活様式や価値観の変化、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、地域の抱える課題は、多様化・複雑化してきています。

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。

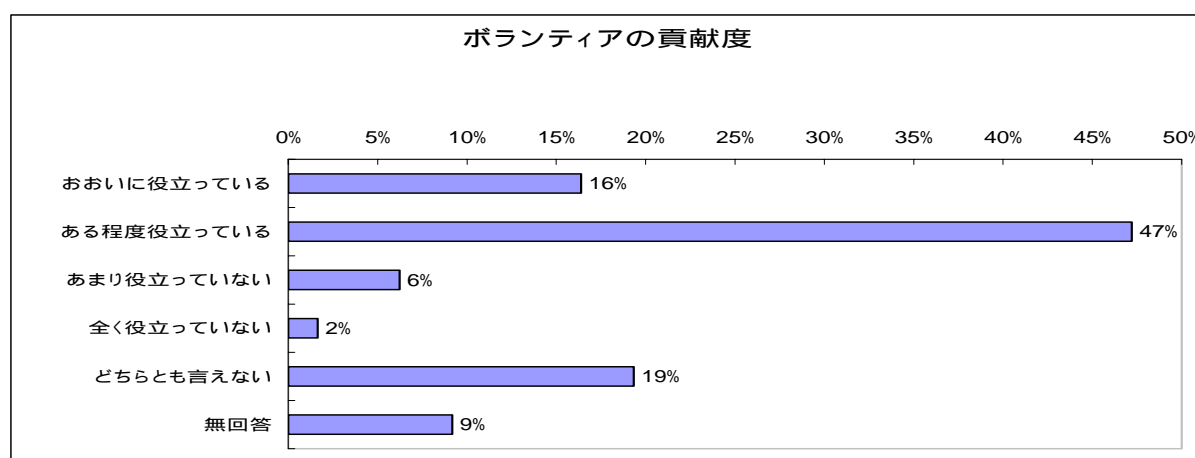
八代市では、平成17年8月1日に合併を成し遂げ、スケールメリットを活かし、さらに自主的な改革を進められていますが、住民サービスの提供を行政だけに頼ることは、限界がきていることも否めず、今後は住民と行政が協働でまちづくりを行っていくということが必要だと考えます。

### 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、個人の自由・余暇時間の拡大に伴い、全国的には自治会やボランティア団体等への参加意欲が高まっています。

八代市でもボランティア団体等は増加の傾向にあり、ボランティアへの参加意欲がうかがえます。

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言えます。また、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が考えられます。



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、増加する事故・犯罪等は、一部の地域だけの問題ではなく、すでに広域化しており、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、警察など、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ません。

そのことから、安心・安全な地域づくりを目指していくためには、いくつかの自治会やNPO・ボランティア団体、企業等と行政が連携しながら、より広い範囲での住民自治組織を作っていく必要があります。

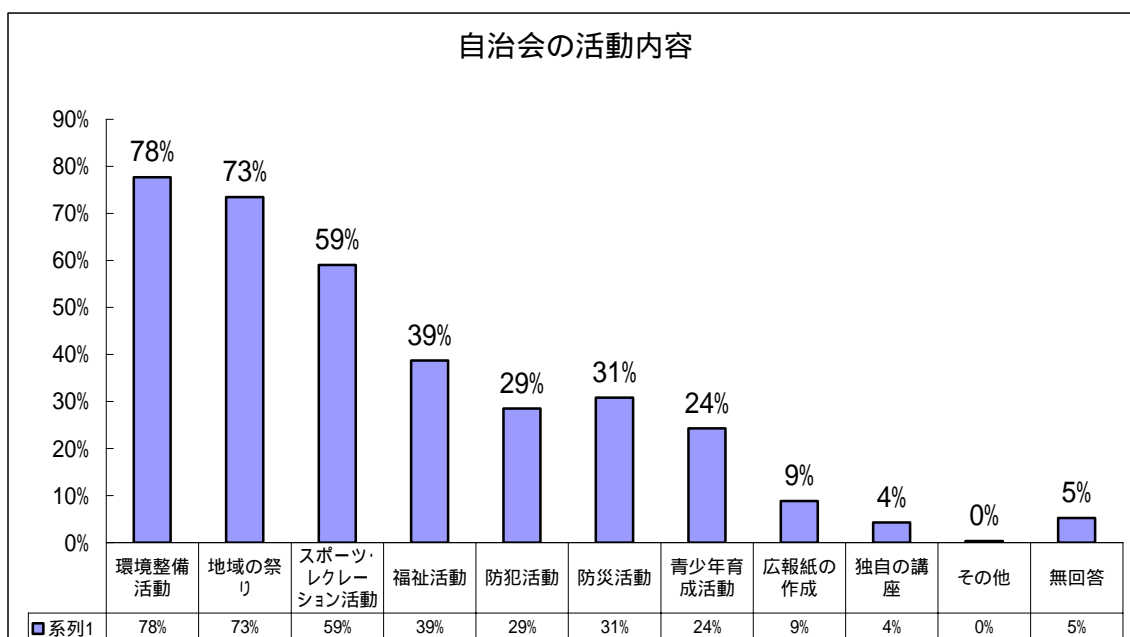
### 4 自治会の現状

八代市における最小単位のコミュニティ組織は、自治会です。

自治会では、地域の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）

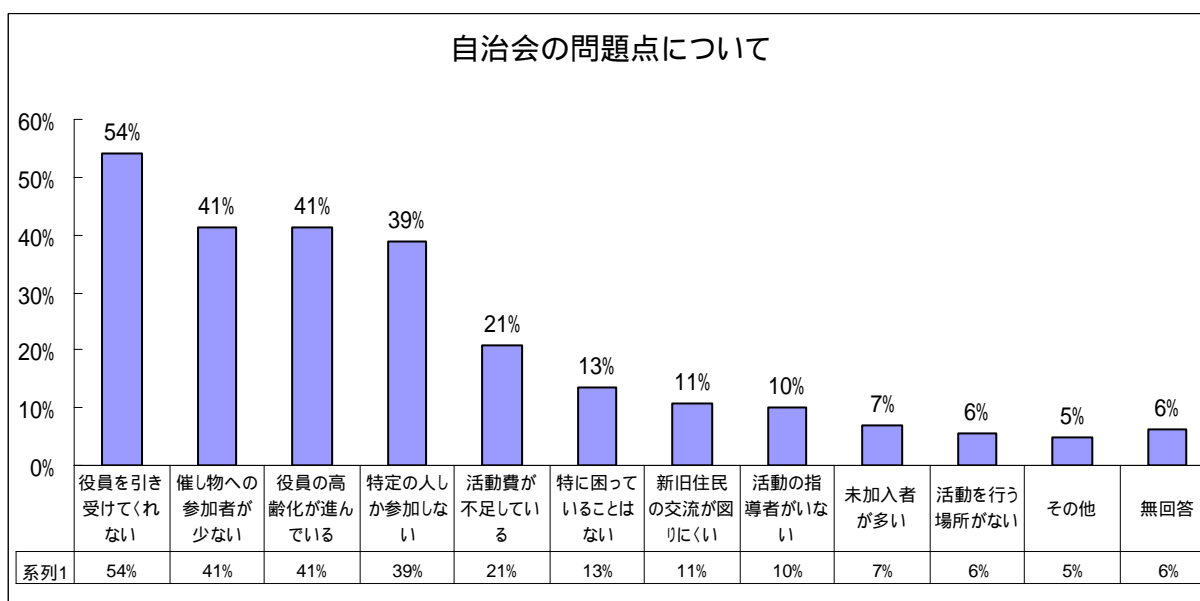
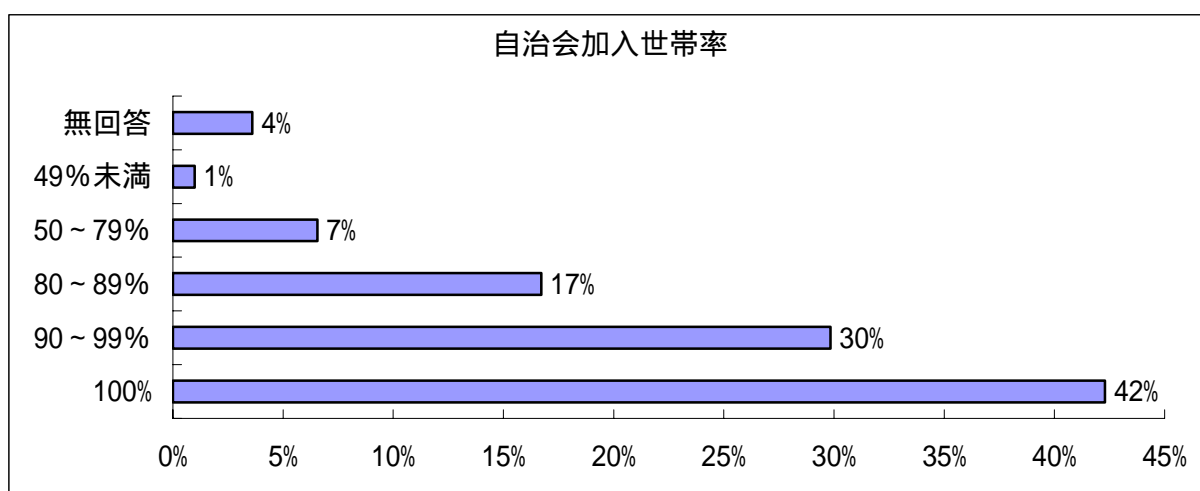
## 5 自治会の課題

自治会の現行組織の維持に関わる課題として、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、役員のみならず手不足や高齢化、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。

新たな住民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・犯罪への対応上の問題などが考えられます。

そのため、自治会単位だけの解決を考えるのではなく、より広い地域と手を取り合っていかなければなりません。さらにNPO・ボランティア団体、企業等や行政との連携を図りながら、地域の課題や問題点などに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）

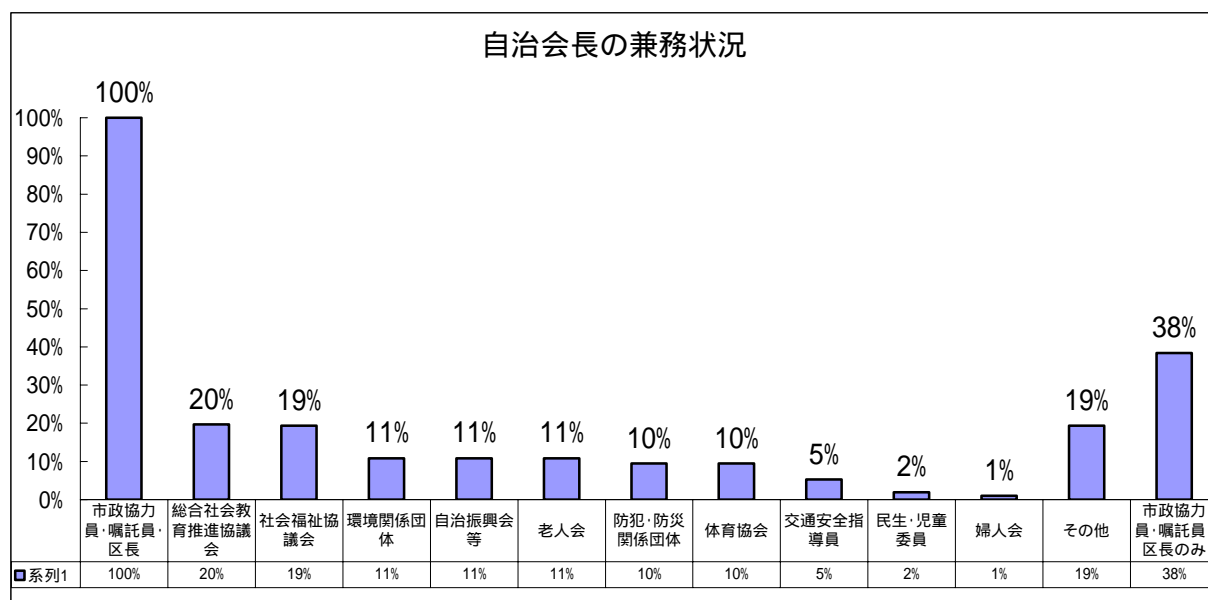
## 6 自治会長と市政協力員制度

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ています。また、自治会の長は、さまざまな地域組織の役員も兼務しており、多忙な地域活動を行っています。

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、自治会の長が非常勤特別職「市政協力員」として委嘱されています。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ていく必要があります。

今後は、真のパートナーシップを確立していくために、新たな住民自治組織と行政との連携体制を模索していかねばなりません。



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、レクリエーション、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	通達事項の徹底及び住民との連絡事務 各種証明及び簡易な調査報告事務 市報等の配布 世帯票の整理 住民実態調査の協力 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

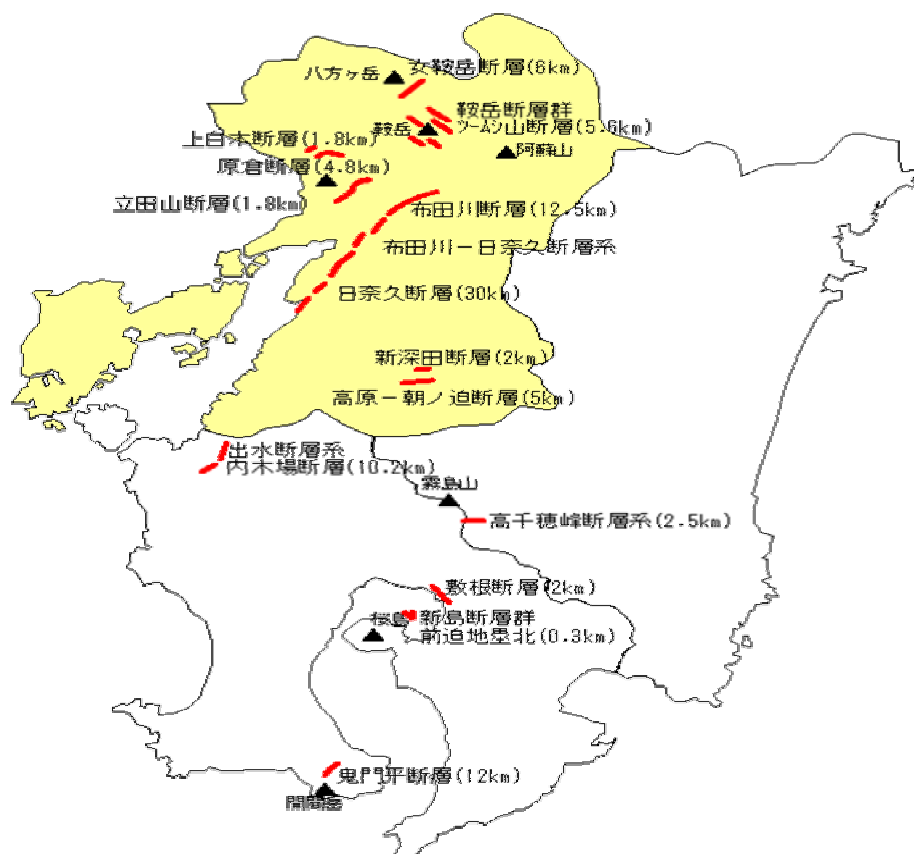
大規模な災害が発生した場合、被害を最小限にとどめるため防災関係機関・団体は、総力をあげて災害応急活動に取り組んでいます。しかし、地震などによる災害では、同時に多発する火災をはじめ、道路の寸断や建物の倒壊、断水や電力供給のストップなど、あらゆる災害が同時かつ広範囲に発生するものと思われ、消防や警察、市役所などの公共機関の対応にも限界があると考えられます。

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。

住民が、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できます。

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。通常、公民館や学校等の公共施設を避難所として活用することから、それらの施設を中心としたエリアにおける防災組織を確立することも検討材料の一つと言えます。

### 【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

第2章で掘り起こした課題に対する基本的な取り組みについて述べていきます。

### 1 協働のあり方

#### (1) 協働とは

協働とは、目的ではなく、目標を達成するための手段です。

それには、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。

住民協働：住民と住民の協働（自治会とNPO・ボランティア団体の協働、自治会と企業の協働等）

公民協働：行政と住民の協働（行政と自治会の協働、行政とNPO・ボランティア団体の協働等）

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、協力し合う関係が必要です。

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を持つことが重要です。

#### (2) 信頼関係の構築

住民と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ばなければなりません。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、多種多様な公共的課題の解決が期待できます。

#### (3) 協働における新たな公共

協働は、住民と行政とが課題を解決するための手段であり、公共の空間を住民と行政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が行っていました。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、私たち住民も「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、公共空間の担い手として、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ます。そのため、行政は一律の施策を展開するのではなく、地域特性を理解し、必要に応じた支援策や住民との協働で取り組みやすい環境整備に、取り組むべきです。

#### (4) 基本原則

住民と行政が協働の関係を築いていく上で必要な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、協働作業を進めること。

#### 補完性の原則

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

#### 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こと。

#### 対等性の原則

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

#### 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お互いが目標を共有すること。

#### 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、自立化を進めること。

## 2 住民の役割

住民一人ひとりが地域社会に関心を持ち、自分たちのまちを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。

住民自治の観点に立ち、自治意識を高めること。

地域社会に関心を持ち、積極的に地域活動に参加すること。

自治会活動を活発化させるため、隣近所との普段の付き合いを深め、挨拶や会話を日常的に交わし良好な関係を築くこと。

住民は行政施策等への関心を持つこと。

自らが地域の課題解決に向け、協力しあう意識を持つこと。

自らが行政の活動やまちの将来について関心を持つこと。

## 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には、次のような役割を求めます。

行政情報の提供や公開を効率的、効果的に行い、住民との情報の共有化を図ること。

住民と行政の協働を図り、住民サービスの低下を招かないよう、業務運営に努めること。

住民の自治力を高めるため、人材の育成・発掘及び派遣等を行うこと。

医療、福祉の充実で健康で生きがいを持てる暮らしの環境整備を図ること。

住民との対話づくりなど、住民参加の環境整備を図ること。  
住民のパートナーとして信頼を得るよう市職員の意識改革を図ること。

#### 市職員の意識改革

住民との協働を推進するためには、「公共」は住民との協働の上で成り立っているという意識を市職員一人ひとりが持たなければなりません。

さらに、住民の自治意識を尊重し、住民との協働を通じて自己の意識改革に努め、社会的・地域的課題を敏感に捉える力を磨き、まちづくりの調整能力を一層高めるべきです。

#### 4 住民と行政の協働

協働のまちづくりを推進するパートナーとして、住民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いくためには、次のことに留意しなければなりません。

住民と行政が対等のパートナーとして連携・強化を図っていくこと。

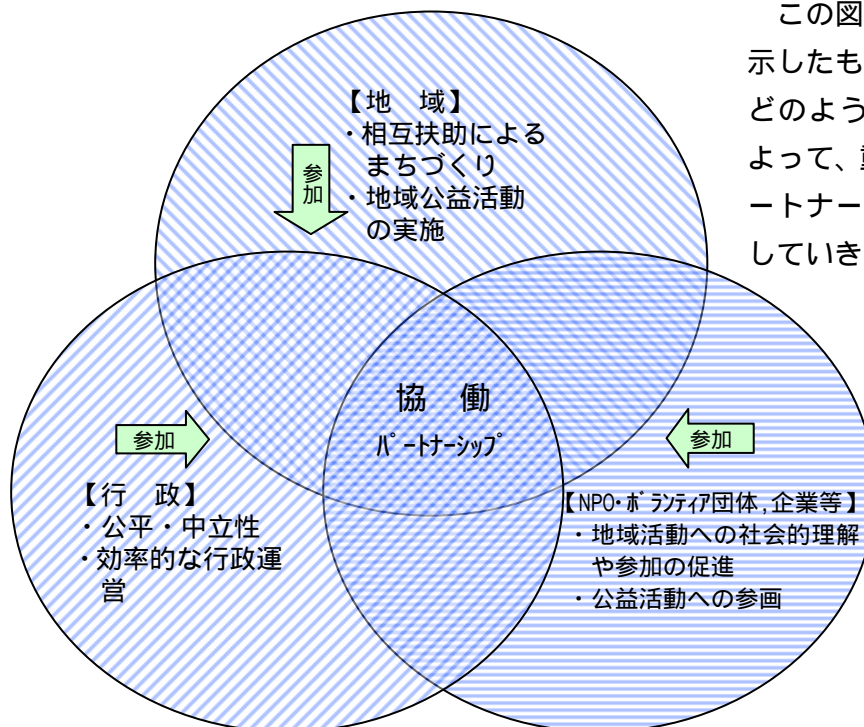
自主性・自立性を確保すること。

お互いの立場、役割、自主性を認識しあうこと。

お互いの得意分野を発揮して取り組むこと。

信頼関係を構築すること。

#### 【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

第2章で述べた、コミュニティの現状と課題に対応するためには、より広い範囲での住民自治組織を作っていかなければならないことから、次の要点を示していきます。

### 1 仕組みづくり

#### (1) 新たな住民自治組織の構成

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、PTA、子ども会、妊産婦教室等、子どもを通じて知り合う機会が多く見られます。

したがって、新たな住民自治組織は、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、小学校区を基礎単位とします。

実際、身近な問題である、交通安全運動や青少年健全育成等の施策については、小学校区を中心にして連携も進められています。

ただし、新たな住民自治組織の構成は、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、我々、地域住民自らも判断していかなければなりません。

八代市においては、次のような組織構成も考えられます。

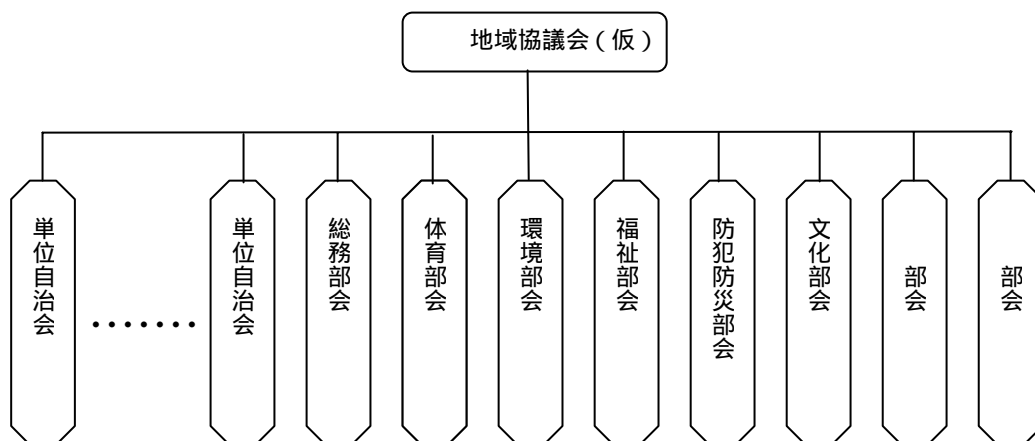
- ・旧小学校区による単位
- ・いくつかの小学校区を束ねた単位

#### (2) 組織の形態例

新たな住民自治組織は、様々な形態があると考えられますが、代表的なものとして、「部会型」と「並列型」の2つを示します。

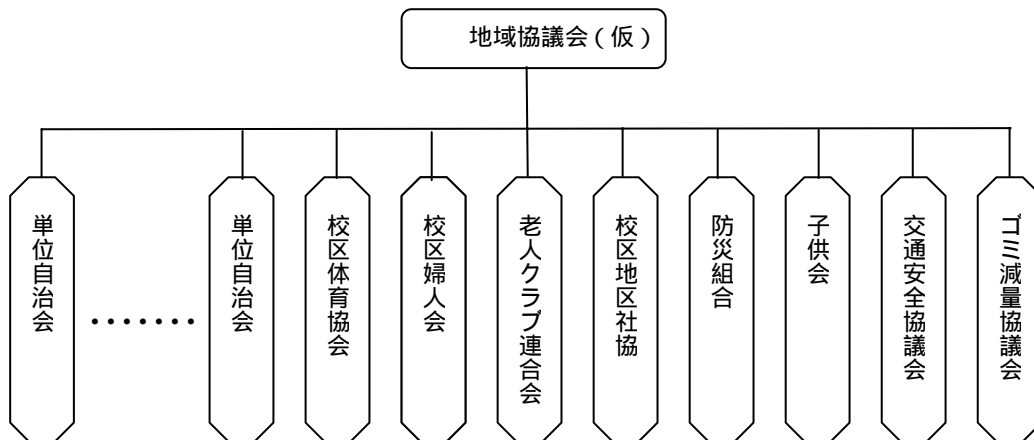
部会型：地域活動ごとに部会を組織

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ます。



並列型：各種地域活動団体等を束ねた組織

地域で現在活動している団体の自主性を活かすことができます。



それぞれの自治会では、多種多様な活動を行っています。

新たな住民自治組織は、自治会との役割分担を明確にしながらも、広域的な観点から組織の形態を考えていかなければなりません。

### (3) 拠点施設づくり

地域で公益活動を行うためには、新たな住民自治組織が、いつでも自由に利用できる身近な活動の場が必要となります。そのため、新たな住民自治組織が自主的に活動できる施設を確保していかなければなりません。

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への移行が必要です。

地域のまちづくりを進めていくために、その活動基盤を強化していかなければなりません。そのためには、新たな住民自治組織が主体となって、これらの拠点施設を管理運営していくことが必要です。

なお、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考える必要があります。

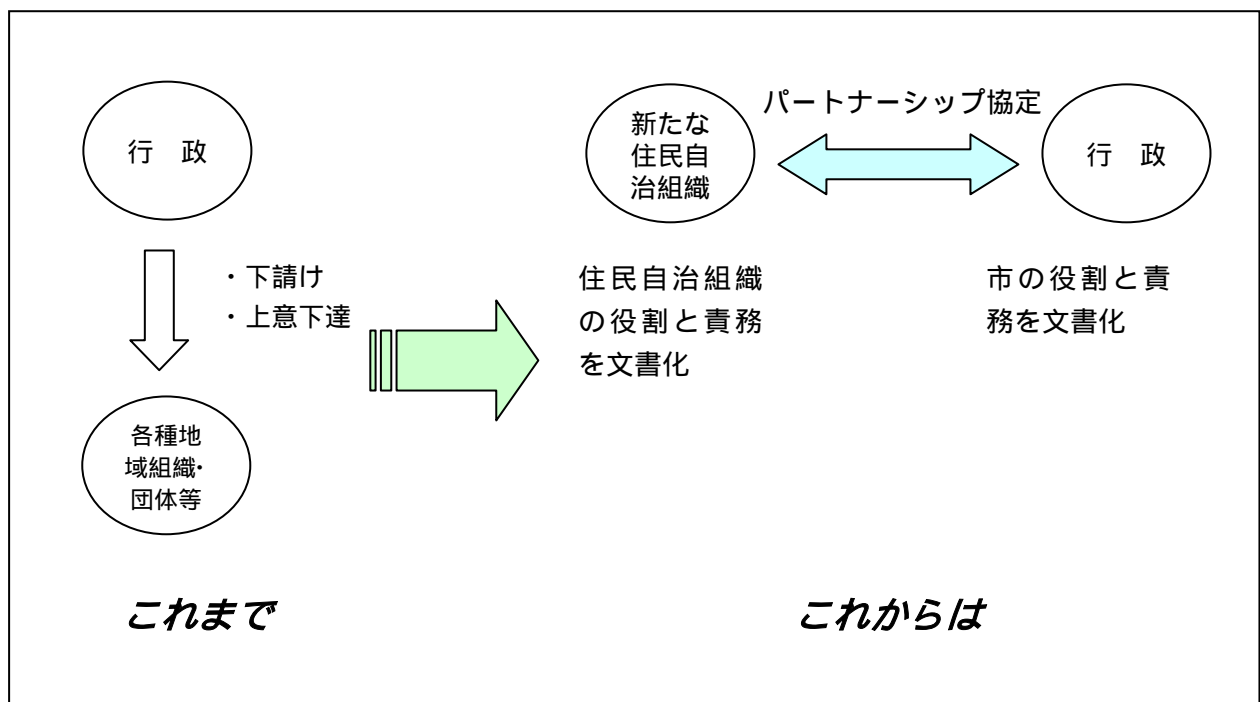
#### (4) パートナーシップ協定について

第3章で述べたように、住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です。

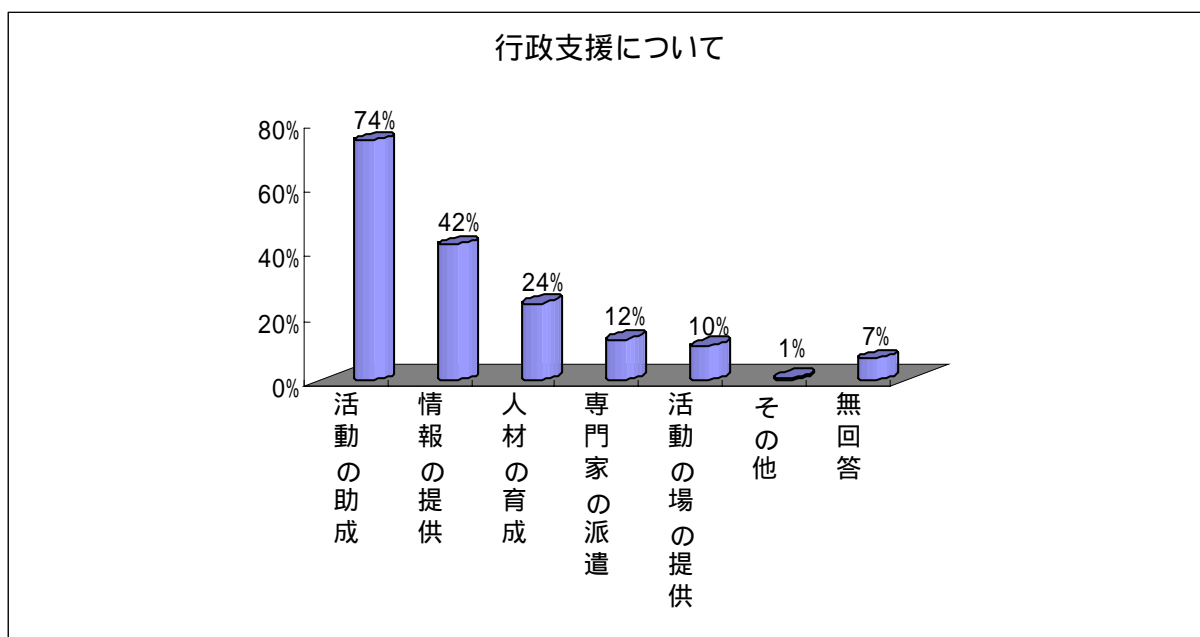
行政と協働による事業を展開していくには、行政から協働事業として、単に委託されたものを受けて、取り組んでいくのではなく、お互いが協議しながら文書化していく必要があります。文書化して約束を結ぶことによって、お互いの責任範囲と役割分担が明確となります。

これにより、私たち住民と共に行政の意識も高まることが期待できます。

#### 【行政との関係】



## 2 まちづくり実現のための行政支援策



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）

### （１）わかりやすい情報の公開と共有

住民と行政が対等なパートナーとして協働を推進していくためには、住民と行政との信頼関係を構築していくことが重要です。そのためには、行政側が住民へ積極的に情報を提供し、同時に住民側も自由に情報発信し、情報の共有化を図っていくことが必要です。

そもそも市役所は、地域情報の宝庫であり、その情報は、八代市民のものであって、行政だけのものではありません。個人のプライバシー、人権侵害などに及ぶもの以外は、住民と共有できる情報という考え方に立つべきです。

八代市のポータルサイト「ごろっとやっちょ」では、行政が住民と情報を共有化し、その情報を活かしながら共に考え共に行動していくことができます。

しかし、電子機器の知識や操作能力等を十分持っている人が多くないため、年齢、地域に関係なく行政と情報の共有化ができるような学習環境の整備を望みます。さらに、住民自治活動を活発化させるため、関連する情報の収集と共に行政からの活動事例等の情報や資料の提供が必要です。

### （２）住民自治を広げる担い手の育成

住民自治及び協働によるまちづくりの活発化には、まちづくりリーダーなど組織を担う人材の育成と確保が重要です。

まちづくりの啓発やリーダー養成、組織運営のマネジメント研修、コミュニティ・ビジネス、地域通貨等、必要な知識や技術を身につける機会を創出するなどの支援が必要です。



### ( 3 ) 住民と行政による協働に関する条例制定について

住民と行政による協働のまちづくりについてルール化し、その仕組みや方法を明確にしていく必要があります。

そのため、パートナーシップの目標や理念、基本方針、対等性の保障、住民活動の推進など、パートナーシップの基本を定める条例の制定に取り組まれることを望みます。

市議会も地域住民との相互補完を通じて、政策づくり、いわゆる条例制定に取り組むことも十分に考えられます。

### ( 4 ) 財政的支援

新たな住民自治組織を確立するには、活動資金の確保が極めて重要です。

そこで、行政は新たな住民自治組織が自己決定、自己責任のもとで行う公益活動を理解・尊重し、総合的な活動展開ができるような支援制度を検討する必要があります。

できる限り地域の公益活動を地域で考え実施していくことができるよう行政は、新たな住民自治組織に活動経費の一部（実費弁償程度）を助成することを望みます。

ただし、財政支援は公金である以上、新たな住民自治組織は、以下の点を留意しなければなりません。

公益性が高くなければならない。

補助金等に関し、事業計画から実施報告及び予算、決算の執行が計画どおりに執行されるとともに市の交付規則等に沿って事務処理を行わなければならない。

地域住民の公益活動への参加を進めなければならない。

行政支援の既得権化にならないようにしなければならない。

行政支援の内容を公開し、透明性を確保しなければならない。



## 参考資料

### 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、個人、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。

#### 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をいう。

#### 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をいう。

#### 公益活動

公益とは不特定多数のものの利益を言い、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をいう。

#### コミュニティ・ビジネス

コミュニティ・ビジネスは、地域コミュニティで眠っていた「労働力・原材料・ノウハウ・技術等」の資源を生かし、地域住民が主体となって自発的に地域の問題に取り組み、やがてビジネスとして成立させていく、コミュニティの元気づくりを目的とした事業活動をいう。

#### システム

体系・系統、組織や制度のこと。

#### 住民

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）、自治会及び企業をいう。

#### 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。

#### 地域通貨

地域通貨とは、互いに助けられ支え合うサービスや行為を、時間や点数、地域やグ

ループ独自の紙券などに置き換え、これを「通貨」としてサービスやモノと交換して循環させるシステムのことをいう。

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をいう。