

住民自治推進施策に関する研究

－ 越前市を事例として －

内 山 秀 樹

(2007年 1月31日受理)

A Study of the state of a resident autonomy promotion measure － Case study of the measure of Echizen city －

UCHIYAMA, Hideki

キーワード (key words)

住民自治 (resident autonomy)、施策 (measure)、越前市 (Echizen city)

1. 研究の背景と目的

まちづくりは地域の身近な課題解決であり、図1に示すように従来は地域（町内会や自治会などの地縁型組織）、もしくはこれらが複数で構成する小学校区などを基本とする地縁型組織で取り組まれてきた。バブル崩壊後の行財政の逼迫等を背景に、従来の行政主導型から住民の自立的まちづくりへの転換が求められているが、住民意識やライフスタイルの変化等による住民の地域への帰属意識の希薄化による地縁型組織の弱体化は地域の課題解決能力の低下の大きな要因となっている。

この様な状況の中で、近年NPOや非営利市民団体などのテーマ型組織がクローズアップされてきているが、適切に地域の課題を解決していくためには、テーマ型組織の強化だけでは不十分で、当事者である地縁型組織の力を高めることが重要となってきている。そうすることによって図1のように、地縁型組織がテーマ型組織とあたかもたて糸と横糸のごとく連携することが可能となり、より高度かつより有意義な課題解決につながるものとする。

しかし、1998年のNPO法施行以来、各自治体

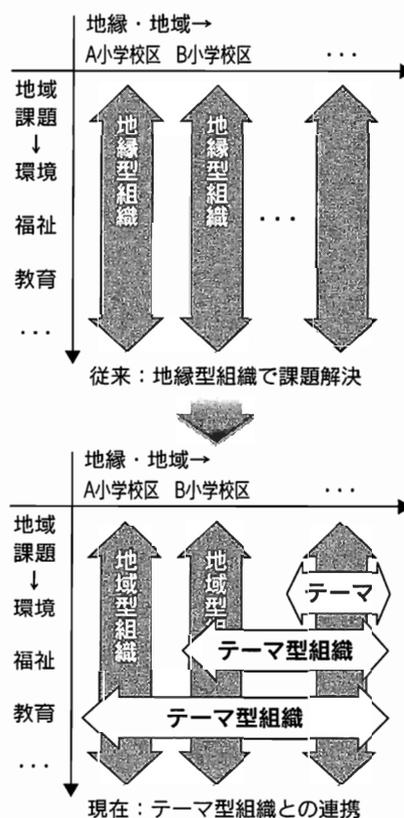


図1 地域の課題解決の変化

では横系であるテーマ型組織の育成には政策的にも力を入れてきているが、地縁型組織の育成に関するとりくみは十分とはいえない状況にある。

このような状況の中で、平成の大合併の前後から地域自治組織の育成に取り組む自治体があらわれてきた。その一例が福井県越前市（旧武生市）である。ここでは、2004年度より従来の個別の補助・助成制度から住民にとって裁量余地の大きい交付金制度に改め、小学校区単位の地縁型組織（自治振興会という）に一括して交付金を交付する「地域自治振興事業」を住民自治の中心施策としてとりくんでいる。

本稿は、手始めに全国的にいくつかの市町村で試行され始めてきている自治振興施策のうち、より包括的な制度である同事業についてその導入の背景や契機、導入にあたっての問題・課題を明らかにすることを目的とする。

2. 越前市地域自治振興事業の概要

(1) 地域自治組織の組織単位

小学校区（地区公民館）を中心とした市内17地区単位で組織する自治振興会。

(2) 自治振興会の役割

各地区で既存組織（明るいまちづくり協議会や地区社協など）を見直し、住民主体で運営する新しい自治組織を組織。

地区内の意見や課題を幅広く収集し、地区民の総意で事業の検討や地域自治振興（まちづくり）計画を策定する。また、計画に基づいて事業を実施する主体的な役割を担う。

(3) 地域自治振興計画の策定

住民参加で各地域の課題を整理し、住民が自ら地区の将来像を「地域自治振興（まちづくり）計画」として策定。計画書の内容は、以下のとおりで、3カ年ごとに見直すこととなっている。

自治振興計画の標準的内容	
1.	計画の期間（3カ年）
2.	地区の歴史
3.	地区の現状
4.	地区の課題
5.	地区の将来像
6.	地区自治振興の基本方針
7.	事業計画（3カ年スケジュールや担当部会）
8.	会則、組織

当該年度の予算で定められた額	特別事業 （地域の積極的な取り組みを促す） ①地区間連携事業 ②先導的地域支援事業 ③市民活動団体との連携事業	H18年度総額 106,000千円 （行政事務委託料 42,696千円）
	地域ふれあい事業 地区の創意と工夫によるセミハード的事業（原材料・賃借料等を含む事業） 拠点施設の整備や設置にかかる費用 地区の創意と工夫によるソフト事業、身近な課題を解決する事業 従来の事業を発展させた事業、市が積極的に推進する事業等	
	基礎・協働事業 （行政と自治振興会との協働をさらに推し進める） 環境政策事業・・・ごみの分別徹底・リサイクルの推進、環境美化活動の推進、不法投棄の防止及び情報提供 防災安全事業・・・防犯灯の設置及び管理、一般防犯灯の電気料金補助、地区防災安全事業 男女共同参画事業・・・男女共同参画の啓発 長寿福祉事業・・・介護予防の推進・高齢者の地域での見守り 児童福祉事業・・・地域での子育て支援 健康増進事業・・・健康21事業及び関連事業 観光振興事業・・・観光施設の整備及び美化に関する事業 維持管理事業・・・狭隘道路の除雪 文化事業・・・指定文化財（馬借街道）の管理事業 事務局費・・・自治振興会の事務局事業	
	自己財源 地区民又は、町内会からの会費、町内負担金、寄付金、実費徴収金、事業収入	
	繰越金 前年度の決算において剰余金が発生したとき	全体事業費の20%以上（繰越金を除く） 前年度歳出決算額の1/5以内

図2 地域自治振興事業交付金の内容（金額は市全体 出典：市ホームページより）

(4) 市の支援

地域自治振興（まちづくり）計画に基づく事業推進のため地域自治振興事業交付金として必要な経費の一部を算定基準（次ページ資料1参照）に基づいて交付するもので、その内容は以下のとおりである。

①基礎・協働事業交付金

行政と自治振興会との協働をさらに推し進める事業

②地域ふれあい事業交付金

地区の創意と工夫による事業や地区の身近な課題を解決する事業

③特別事業交付金

地域の積極的な取り組みを促す事業

i. 地区間連携事業

ii. 先導的地域支援事業

iii. 市民活動団体との協働事業

(以上、市資料)

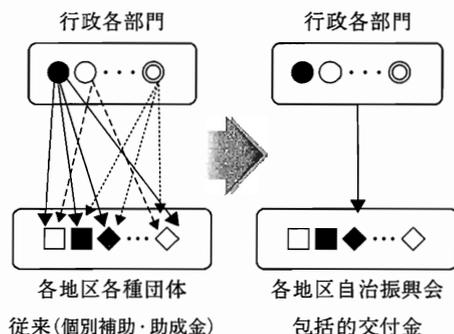


図3 個別補助から包括的交付金への転換

3. 施策導入の背景と経緯

(1) 施策検討の背景

2000年に地方分権一括法が施行され、地域のまちづくりは、その個性を活かした自立的で主体的かつ独創的なまちづくりが求められるようになった。

従来、越前市においては小学校区とした区長会（行政事務の一部を受託、地域課題解決の最高責任組織）と「明るいまちづくり協議会」（主に地域の活性化のためのソフト事業を担う）の両輪で住民自治の推進に取り組んできた。

しかし、時代の推移とともにコミュニティに対する意識が低下し、中心的役割を担ってきた青年

組織が衰退、地域の組織力の弱体化により、地域への帰属意識が希薄化し、事業や組織の見直しが十分にできず、マンネリ化、地縁型組織の活力低下が課題となっていた。

(2) 施策検討段階

このような問題・課題を背景として、2002年に市内部で本施策の検討が始められた。当初の狙いは、弱体化しつつある地域コミュニティの担い手を育てることと、従来の行政からのブレークダウン型の地域活性化策からの脱皮であった。

この段階では、これまですべての地域課題解決の責を負ってきた地区区長会組織を廃止し、直接各集落、自治会に支援し、コミュニティの民主的な運営により人づくりを推進する、将来的にはハード事業も含めるといふ思い切った施策をも念頭においていたとのことである。（以上、2006年8月関係者ヒヤリングによる）

資料1：交付金の算定方法（2007年1月現在）

(1)基礎・協働事業交付金の算定方法

(ア)環境政策事業

㊸ 不法投棄された家電リサイクル品処理費用
35,000円 + 35,000円(10台分)

A) 雪解けクリーン作戦(土砂処分含む)他普及啓蒙活動
100,000円 + (10円 × 人口) ※人口は地区人口

(イ)防災安全事業

㊸ 防犯灯の設置及び管理：150,000円(定額10基相当分)

A) 一般防犯灯電気料金補助
自治振興会、区長又はその他の自治組織が管理している一般防犯灯(定額等・契約番号050)の平成18年4月の電気料金に12を乗じて得た額の1/2の金額

B) 地区防災安全事業：50,000円 + (10円 × 人口)

(ウ)男女共同参画事業：30,000円 + (10円 × 人口)

(エ)長寿福祉事業：50,000円 + (10円 × 人口)

(オ)児童福祉事業：50,000円 + (10円 × 人口)

(カ)健康増進事業：50,000円 + (10円 × 人口)

(キ)観光振興事業：1施設当たり70,000円

(ク)維持管理事業：

自治振興会または町内会が道路の除排雪を行った道路の延長(m)に、当該年度の市が除雪に要した道路の延長にかかる平均単価を乗じ、市が実施した当該地区の除雪回数に乗じて得た金額

(ケ)文化事業：該当地区1地区100,000円

(コ)事務局費：

500,000円 + (60円 × 地区人口) + (10,000 × 町内数)

(2)地域ふれあい事業交付金の算定方法

ふれあい事業交付金の額は、予算額から基礎・協働事業を減じた額を総額とする。

うち均等割：ふれあい事業交付金の総額の30%を地区数で除して得た金額

うち人口割：ふれあい事業交付金の総額の60%を本市総人口で除して得た額に、該当地区人口を乗じて得た額

うち面積割：ふれあい事業交付金の総額の10%を面積で除して得た額に、当該地区の面積を除して得た額

(3)特別事業交付金の算定額

交付金の総額の5%相当額

(3) 区長会へのブレークダウン段階

この施策の実現には地区区長会の理解と積極的とりくみが不可欠で、市は区長会連合会50周年記念事業の一環として自治会のあり方として「地域づくり支援事業」（この時点での事業名）を同会に提案したところ、同会は2002年4月より議論に入った。

この時点での施策の概要は、以下のような内容であった。

- 目的：地域のことは地域で決定、実践する自立型地域づくり
- 視点：地域の誰もが参画できる協働のまちづくり
- しくみ：計画を策定して地区民の合意を得た事業に対して交付金を交付
- 地元体制：2003年より各地区で組織作りと計画策定予定
- 行政支援：地域づくり支援課職員が2～3地区を担当、計画策定、事業推進等を支援

①区長会連合会としての問題・課題のまとめ

3回の議論を通じて、施策を受け止める側として特に強調された問題意識、課題は以下の3点に整理された。（資料2参照）

まず第1点は、地区の最終意思決定主体が複数存在することに対する地域運営の混乱、困難化である。従来区長会が地域の課題解決の責を負ってきたが、自治振興会と区長会とどちらが上位なのか？リーダーが複数存在することにより地区運営が混乱するのではないかという懸念が強く出された。

2点目は、地域が受け皿組織を自立的に運営できるかという不安である。また、受け皿組織が自立して対応できる分野が限られていることもあげられた。従来各種団体は公民館に事務局機能を依存していたところが多く、この時点で公民館を指導監督する教育委員会や公民館職員（主事）組合の振興会へのかかわりは否定的であったことも不安材料となっていた。

3点目は、各種団体の整理と受け皿組織の一元化の困難さである。各地区に20以上もある従来の各種団体をいくつかの部会に再編することの難しさである。

また、行政側の課題も市民の視点で出された。

公民館職員の意識転換や住民との十分な意思疎通の必要性、地区担当職員のやる気や調整能力に左右されるのではないかという懸念、縦割り的な行政内部の認識転換などがあげられている。

資料2：区長会連合会でまとめられた問題・課題

H14. 10～H15. 3にかけて『創生たけふ新自治会のあり方』と称して区長会連合会で検討された。

●住民の課題（地域運営の構造改革が必要）

①組織・運営

- ・自治会役員の任期と事業スパンのズレのカバー
- ・役員交代に伴う引継ぎの円滑化
- ・受け皿組織の位置付け、権限などの明確化

②人材

- ・これまで以上に高度な知識や専門性も必要に
- ・行政にしっかりと提言できるリーダーの育成

③合意形成

- ・本事業や受け皿一元化に対する住民の理解
- ・一元化組織づくりへのエネルギーが大きい
- ・住民が参加しやすい環境、参加したくなる運営
- ・明確な意思決定のしくみと組織
- ・議員の理解と協力、関わり方の明確化

●行政の課題（行財政の構造改革が必要）

④組織・運営

- ・公民館の位置付け、職員の意識改革
- ・行政内部の横の調整、連携
- ・全市的各種団体への対応、PR、調整
- ・受け皿組織の名称、位置付け、権限等の明確化
- ・職員の専門能力向上、的確な指導、行政内部の調整能力

⑤事業、制度

- ・計画立案、予算化など実現までの流れの明確化
- ・本事業のしくみ、内容の市民を交えた柔軟な見直し

⑥市民合意

- ・本事業や受け皿一元化に対する市民の理解のためのPR
- ・当面ソフト事業を中心にとりくみ⇒ハード事業の扱い方針

②地域別の受け止めと問題・課題

この時点での各地区の受け止めは資料3にあるように、地域の状況、特性によってさまざまである。旧市街地の高齢化の著しいところでは柔軟かつ前向きな受け止めが難しい。新興市街地では新旧住民が共存するため、総じて組織立った活発な地域づくりがなされているところが多く、前向きな受け止めである。ここでは区長会との関係、公民館や各種団体などの既存組織の認識の転換を課題としてあげている。里山地域では過疎化に代表される危機意識から地域づくりが活発であるが、従来の区長会を中心とした地域運営の転換に対する理解を課題としてあげている。

③区長会連合会としての対応方針

以上の課題を整理したうえで、区長会として以下のように、この施策を受け止める方針を出した。

●短期目標（協働から）

- ・とりあえず、ソフト事業を中心に“地域づくり事業”に積極的に取り組む。
- ・取り組みを通じて、住民へわかりやすい情報提供、参加しやすい環境づくり、運営の透明性に留意する。

●長期目標（協治へ）

- ・自立した地域運営を！
- ・行政と住民協働の地域づくりのルールを確立する

資料3：各地区から出された問題・課題

（この時点では今立地区は合併前である）

地区	課 題	
旧市街地	東	高齢化が著しい地区で、柔軟かつ前向きな受け止めが難しい。 細街路の除雪など、行政支援が必要な面が多い。
	西	専門性も必要になるので、地元ですべて受け止めるにはむりがある。 公民館の意識転換と担当職員との円滑な連携が不可欠
	南	既に組織作りについて明まちで検討中。民意を反映する組織を作る予定。しっかりした意思決定の場づくりと行政に提言できる人材育成が課題。
東部新興市街地	国高	地域づくり支援事業は良い事業。ただ、まちづくりの拠点となる公民館が社会教育課の管轄であるため、認識の転換が不可欠。 自治会役員の任期（1年交代が多い）と事業（2、3年のものもある）のズレ
	北日野	事業自体は評価できる。しっかりした明るい街づくり協議会がある。交付金を末端組織におろすと独自に動いてしまうので、地元組織の足並みが崩れる。
	北新庄	福祉関係など法的許可なしではできないことも多い、的確な指導が必要。 各地区の計画の予算要望の主体、時期などを明確にする必要がある。
西部新興市街地	大虫	区長会での共通認識づくり、区長会のリーダーシップ、自治会運営のあり方の検討と住民の理解、各種団体の連携、若年層の意見の汲み上げ等が課題
	吉野	この事業によってこれからこう変わるというPRを充分すべき。 公民館を拠点に地域づくりを進めるなら、それがイメージできる名称を変える必要がある。
南部新興市街地	王子保	これまで縦割り組織で受け止めてきたのを、統合するには地元にとっても大きなエネルギーが必要。 花苗にしても上から降りてくると効果が少ないが、自分達がこうしたいと要望したものは有意義な結果が得られる。
	神山	区長会との関係、決定権、役割分担など、受け皿組織の位置付けの明確化。 住民の受け止めが不安、新旧住民が連携した取り組みができるかが課題。
里山地域	味真野	既に将来ビジョンとして『味真野物語』があり、それをベースに計画の見直しをしていくことになるが、受け皿組織をどんなメンバーで、どんな権限を待たせたものにするのか、区長会との関係などが課題。
	坂口	150世帯の小規模地区でも、縦割りの行政組織から降りてくる20以上の各種団体を持たざるを得ず、負担大。各種団体の統合を模索していたところでもあり、住民の理解、意識転換など課題は多いが前向きに検討したい。
	白山	H20までの重点事業はほぼ整理されているが、ハード事業がほとんど。この事業の出発点はソフト事業中心なので、ハード事業の扱いについての統一した方針を示さないと混乱が起こる。

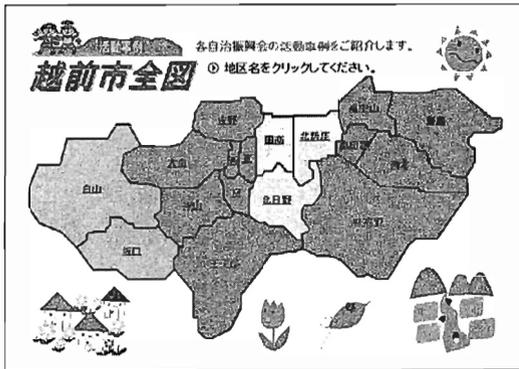


図4 自治振興会区分図

4. 自治振興事業の一事例

本報告の最後に自治振興会の事業について、越前市坂口地区を例に事業の評価も若干交えて紹介する。

(1) 地区の概要と課題

坂口地区は市南西部に位置し、人口約500人、世帯数約150世帯と市内最小地区で里山環境豊かな地区である。この地区の課題は、少子高齢化、過疎化著しい中で豊かな里山環境を生かした地域づくりを小規模地区でどう進めるかである。

(2) 振興会の概要

この地区の振興会は「うらの町づくり振興会」という名称である。地区名でなく、うらら＝“私たち”をつけることによってみんなで取り組む、すなわち住民協働を意識している。

組織については図5のとおり区長会が行政の一部事務委託、安全・安心に関する事業を受け、地域の課題解決に関する事業を担うこととしている。

振興会内部組織は地区民全員が議決権を有する総会を最高決定機関とし、役員会、正副部会長で構成する運営委員会、および5つの部会（企画部会、環境部会、交流部会、健康福祉部会、生活部会）で構成する。このうち企画部会は、従来の組織団体で取り組んでこなかった地域の新しい課題解決のためのとりくみを行う先導的役割を担う部会である。

(3) 地域の課題

地域の課題として以下の3点をあげている。

課題①地域の豊かな里山環境、歴史資源や伝統文化資源の地域づくりの資源としての活用。

課題②交通弱者が安心してすみ続けることができる交通環境や福祉環境整備。

課題③住民が地域の環境に対して誇りを持ってすみ続けるための学びの場、楽しむ場づくり。

(4) 主な事業と評価

資料5は本事業導入2年目の平成17年度の事業計画であげられている事業について、若干の評価を行う。

全体で29の事業を計画しており、そのうちわけは、環境部会がソフト事業セミハード事業あわせて9事業、交流部会が同8事業、健康福祉部会がソフト事業のみで7事業、生活部会が5事業となっている。

地域の課題解決に寄与しているかどうかという視点から評価したのが資料5の欄外左に記号で示したものである。これによると、地域課題をふまえた新しい取り組みとして評価ができるもの（◎印）は9つが該当すると評価される。

課題①③に関しては、主に環境部会の事業が里山風景への関心を高める、新エネルギーの研究など、従来は補助がついても単年度補助であったのが数年の継続的な取り組みを可能としていることも、地域自治振興事業の特徴である。

課題②については、健康福祉部会のシルバー送迎事業などが評価できる。これは従来の個別補助金では、予算面や用途からみて送迎サービスまでは困難であったが、一括交付金になったことにより用途の柔軟性が発揮される例であろう。

逆に、評価が低いものとして、納涼祭やどんど祭などがあげられる。従来からの事業内容からの脱皮が難しい例である。

5. 結 論

本稿は住民自治推進施策に関する研究の一環として、越前市の「地域自治振興事業」を事例として施策導入の背景、導入にあたっての市民、行政の問題や課題意識について考察し、事例的に事業の概要と評価を試みた。

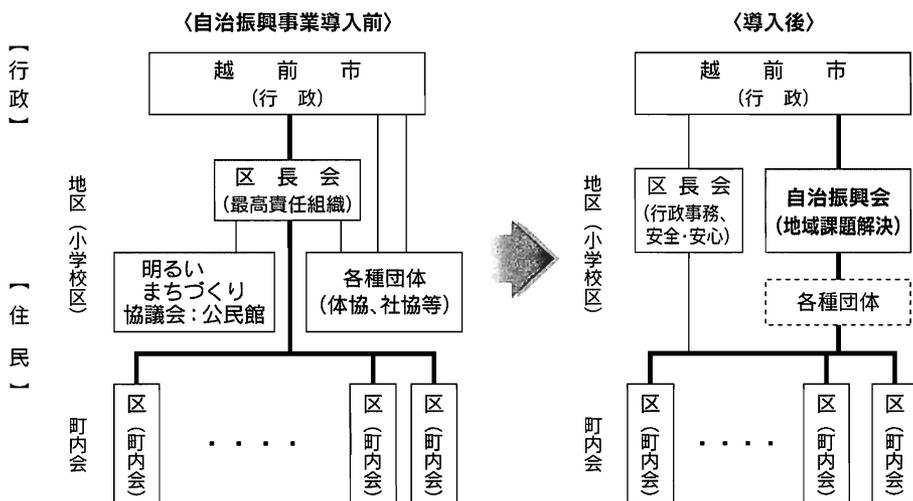


図5 地域自治振興事業導入による自治体制の変化

本事業は2004年度から3カ年を経過し、旧武生市の13地区は3カ年の評価を行い、次の3カ年計画を検討している段階である。また、旧今立地区は2007年度平成から本格的に取り組む段階にある。

このような状況の中で、本研究を進めることは大きな意味があるが、研究としてはまだ緒についたばかりである。今後各地区の組織分析や事業分析、ヒヤリング、アンケートなどを通じて、地縁型組織の課題解決力を左右する要因を明らかにしていく予定である。

参考文献

『越前市地域自治振興事業計画の策定の手引き』、『越前市地域自治振興事業交付金』、各地区設立総会資料、『道の口武生』武生市区長会連合会50記念誌、新しい住民自治組織活動支援事業（広島県）、他

資料5 地域自治振興事業分析（坂口地区：平成17年度事業計画）

- ◎：地域課題をふまえた新しい取り組み
- ：従来の事業だが本事業の導入により内容がかなり充実したもの
- △：従来の事業を若干改善したもの
- ：従来の事業の継続

ソフト事業（現在の基礎・協働事業交付金）

(1)環境部会

	事業名	事業内容
◎	1)-①「ふるさと風景百選」選定事業	地区内の優れた自然風景、人文風景を選定し、PR
◎	1)-②住民参加の水質モニタリング事業	水質調査に住民が参加、学習し、結果を公表する
◎	1)-③環境学習環境整備事業	環境学習のフィールドの整備、環境マップの作成など
◎	1)-④新エネルギー活用研究事業	当地区における風力や太陽光エネルギーの可能性について
◎	1)-⑤クリーン大作戦事業	空き缶拾い

(2)交流部会

	事業名	事業内容
—	2)-①四季の花咲くゆめ街道づくり事業(花の巻)	全戸に花の苗を配付し、県道沿いを花で飾る
—	2)-②おかえりなさい納涼祭開催事業	お盆の帰省客も参加する納涼祭
△	2)-③夢まつり開催事業	秋の味覚屋台村、ステージ発表、展示ブース、夢くじ引き、他
—	2)-④どんど祭開催事業	神事、出初式、ふるまい鍋、餅つき、など
○	2)-⑤地域情報誌『さかのくち』発行	坂口の情報誌を年4回発行。地区外の購読会員にも郵送。
○	2)-⑥里山グルメ研究開発事業	地域の食材(ソバなど)の栽培とそれを使った料理研究・伝承料理の研究
—	2)-⑦のびのび活き活き坂口っ子育て事業	映画上映会、クリスマス会、まつり自主企画、料理教室、ヒヤリマップ他

(3)健康福祉部会

	事業名	事業内容
△	3)-①悠々安心シルバー事業	お年寄りへの会食サービス、ふれあいいきいきサロン
—	3)-②里山健康ウォーク21事業	当地区の自然、人文資源を巡るルートを設定し、歩く。
—	3)-③地区体育大会開催事業	地区体育祭
—	3)-④冬季レクリエーション大会開催事業	冬季の屋内スポーツレクリエーション大会
○	3)-⑤健康祭り開催事業	健康に関する展示、講演、学習会による意識高揚
◎	3)-⑥スポーツクラブ育成事業	競技用ユニフォームの購入など、活動環境の改善
◎	3)-⑦シルバー送迎事業	敬老会等開催時のお年寄りの送迎サービス

(4)生活部会

	事業名	事業内容
—	4)-①安全安心啓発事業	防犯、防火、交通安全等に関する地区民への意識啓蒙
○	4)-②防災・安全作業環境整備	防犯隊、自警隊員安全確保のための作業服購入
○	4)-③住民防災訓練	非常時を想定し、住民の防災活動の訓練を行う

セミハード事業（現在の地域ふれあい事業）

(1)環境部会

	事業名	事業内容
◎	1)-⑥四季の花咲くゆめ街道づくり事業(木の巻)	地区全域の景観計画を策定し、四季の花木を植える。(例 春:ヤマモモ 夏:ヤマボウシ、サルスベリ 秋:紅葉など)
◎	1)-⑦環境配慮型ゴミステーション整備事業	里山環境に合ったゴミステーションを設置
◎	1)-⑧里山ピオトープ整備事業	休耕田や元溜池を生かした天然に近いピオトープを保全
—	1)-⑨馬借街道維持管理事業	府中馬借街道の草刈り、整地などの維持管理

(2)交流部会

	事業名	事業内容
○	2)-⑧里山グルメ設備整備事業	味噌作り厨房設備の整備(基金化、H17に購入)

(4)生活部会

	事業名	事業内容
○	4)-④遊具維持管理事業	各集落等の公園遊具の安全管理、維持補修に必要な資材に対する助成
—	4)-⑤防犯灯整備事業	安全安心のため防犯灯を整備する