宝塚市住民自治組織のあり方に関する報告書

平成 28 年（2016 年）4 月 19 日

宝塚市住民自治組織のあり方に関する調査専門委員

１　これまでの経緯

１　宝塚市におけるこれまでのコミュニティ施策の取組

宝塚市は、明治の大合併で、明治22年に4村に、昭和の大合併で、昭和29年に宝塚市となった。旧町村の区域エリアや大字小字単位に伝統的な村落コミュニティがあったが、急激な都市化に伴う人口急増（昭和40年は約91,000人、昭和50年は約163,000人、昭和60年は約194,000人）や住宅地開発により新しく開発された地域を中心に地域のつながりが弱まり（自治会加入率は、昭和60年は約81%、平成27年は約66％）、青年団や消防団などの既存組織の消滅もあいまって、人間関係の希薄化が進んでいった。一方で、社会環境の変化に伴う市民のニーズや価値観の多様化により、市ではそれに対応し得る新たなコミュニティ政策が必要となってきた。

このような背景の中、宝塚市では昭和60年からコミュニティ政策の研究が始まり、昭和62年に『コミュニティ推進のための研究報告書』をとりまとめた。当時、中学校区を範域とするコミュニティ政策が描かれ、平成3年を初年度とする第3次総合計画においても、中学校区でコミュニティ活動を促進することとし、本市で最初のまちづくり協議会として、同年に中山台コミュニティが設立された。

その後、平成5年にはコミュニティ課を設置し、本格的なコミュニティ政策の取組が始まったが、コミュニティの範域については、子どもや高齢者を念頭に置いた時に、中学校区よりも小学校区の方が市民活動に適していることから、小学校区でコミュニティ活動を促進することとし、平成11年には概ね小学校区を単位として全市を網羅する20のまちづくり協議会が組織化された。その間、平成7年には阪神・淡路大震災があり、各小学校が避難所となっていたことも影響し、まちづくり協議会の組織化が促進されることとなった。

また、平成9年から平成10年には、健康づくり等のテーマ毎に市民100人を公募し協働で研究を行う「市民100人委員会」を設置して協働の取組を進め、平成14年から平成18年には、20のまちづくり協議会ごとに「地域まちづくり計画」が策定された。

そして、平成13年を初年度とする第4次総合計画では、「真に美しい都市」を協働のまちづくりで実現するとし、地方分権時代にふさわしい新たな自治の仕組みの構築が掲げられ、平成14年には、市民と市の協働のまちづくりを推進しより良い地域社会の実現を図るため、「まちづくり基本条例」と「市民参加条例」を施行している。

更に、平成23年を初年度とする第5次総合計画では、将来都市像を「市民の力が輝く共生のまち宝塚」とし、市民の力を最大限に生かした「協働」を核とする都市経営の確立を目指して、平成25年には、協働の基本原則や形態などを定めた、宝塚市版「協働の指針」を市民の皆様とともに策定したところである。

現在、協働の指針を基に、協働のまちづくり促進委員会を立ち上げ、「協働を進めるための効果的な仕組みづくり」や「協働のマニュアルの策定」に取り組んでいる。

２　住民自治組織のあり方に関する調査専門委員の設置に至る経過

宝塚市においては、上記のように、市民一人ひとりが互いに尊重し合い、地域の構成員という自覚を持ちながら、地域の課題解決に向けて主体的に取り組んでいくような、市民主体のまちづくりを構築するため、市が主導して各小学校区でまちづくり協議会を立ち上げてきたが、一部の地域で、地域の核は自治会かまちづくり協議会か、といった議論があり、市が当初思い描いていたようなコミュニティ施策が進まない状況が続いた。

このような状況の中で、宝塚市は、単位自治会を組織単位とする自治会連合会に事務支援や経済的支援を行っているものの、まちづくり協議会への支援は不十分なまま今日に至っている。

こうして、宝塚市が当初思い描いたコミュニティ施策とは異なる関係を続けてきたわけであるが、平成25年頃から自治会連合会の運営が非民主的であるとの批判を受け、多くの単位自治会が自治会連合会から脱会する等の混乱が生じ、市議会からも多くのご指摘を受けることとなった。

一方で、まちづくり協議会においては、当初の設置目的と運営実態が乖離していることや地域ごとのまちづくり計画の進捗管理がほとんど行われていないことに対して懸念する意見が出るなど、そのあり方について多くの課題が指摘される状況となっていた。

そのため、宝塚市長は、改めて本市が取り組んできたコミュニティ施策を検証し、これからのコミュニティ施策の方向性を見定めるため、地方自治法第174条に基づき、宝塚市住民自治組織のあり方に関する調査専門委員を設置し、調査を委託することとされた。

なお、調査を委託された事項は、以下のとおりである。

①　自治会、まちづくり協議会等への支援のあり方について

②　自治会のあり方について

③　まちづくり協議会のあり方について

④　自治会とまちづくり協議会の連携のあり方について

⑤　その他必要と認める事項

⑥　改善策の提言

２　宝塚市における住民自治組織の現状と課題

１　単位自治会について

⑴　加入率

自治会の加入率は、昭和60年には約81％であったが、平成27年4月1日現在には約66％であり、年々低下している。加入率が低い自治会では、互いに助け合い支え合うコミュニティとなりえるかが課題となっている。

宝塚市内の自治会加入率

各年度６月１日現在

	市内総世帯数①	自治会加入世帯数②	加入率②/①
昭和40年度	28,251	19,381	68.60%
昭和50年度	52,677	38,445	72.98%
昭和60年度	62,864	51,224	81.48%
平成６年度	72,798	54,285	74.57%
平成10年度	76,262	60,627	79.50%
平成15年度	84,265	62,664	74.37%
平成20年度	88,835	62,833	70.73%
平成25年度	93,703	62,892	67.12%
平成27年度	93,860	61,730	65.77%

注：上表は、市統計資料の世帯数に基づき算出。

⑵　加入方法

自治会への加入は任意であり、個人単位ではなく世帯単位の加入で、会員名は世帯主となっている。また、財産区があることなどを理由に新規加入を認めない自治会や、加入一時金を取るなど加入しにくい自治会もある。

⑶　役員の担い手

自治会の活動は平日の昼間に行われることが多く、現役世代は自治会の役員にはなりにくく、高齢化が進んでおり、選出方法も輪番制が増えている。

自治会長の多くが1～2年で交代しており、1年交代の自治会長は全体の約46%、2年交代の自治会長を含めると約63%となっている。また、多くの自治会では会則に会長等の任期の制限を設けているが、一部の自治会では担い手不足から会長等の任期の制限を設けていない。

⑷　規模

市内の自治会は5世帯から約2900世帯まである。加入世帯が少なすぎると各種事業の実施など円滑な運営に支障があり、加入世帯が多すぎると住民同士の顔が見える地域に密着した活動が難しい。なお、市は自治会補助金の対象を10世帯以上としている。

2　自治会の連合体について

⑴　加入状況

自治会連合会は、平成25年4月1日には215自治会、59，472世帯の加入があったが、非民主的な運営であるとの批判を受けて脱会が相次ぎ、平成28年1月1日現在には135自治会、27,983世帯となった。

脱会した自治会を中心に68自治会で平成27年2月8日に自治会ネットワーク会議が設立された。平成28年1月1日現在、70自治会、25,313世帯が加盟している。

また、自治会連合会、自治会ネットワーク会議どちらにも属さない自治会は平成28年1月1日現在では、77自治会、4,599世帯となっている。

⑵　組織

自治会連合会は市自治会連合会、7つの地区自治会連合会、単位自治会の3層構造のピラミッド型の組織である。また、校区自治会連絡協議会が小学校区で組織されているところもある。

自治会ネットワーク会議は、単位自治会が単独で加入できるネットワーク型の組織である。

組織形態と同様に、役員の意識においても、自治会連合会は、トップダウン型の合意形成を是としているのに対し、自治会ネットワーク会議は、それぞれの自治会の合意による意思形成を是としていることに違いが見受けられる。

3　まちづくり協議会について

⑴　設置目的

まちづくり協議会は、広域化、多様化した地域の課題を地域住民によって解決し、地域の団体やグループなどの連携を図り、ともに協力して活動を展開していくことを目的に設立された。概ね小学校区を範域としているが、長尾地区では旧村落を範域としており、中山台地区や安倉地区では中学校区を範域としている。

⑵　活動実態

設立当初は、祭りなどの行事を開催し、住民同士の顔が見える関係を作っていった。その後、平成14年度から平成18年度までに地域ごとのまちづくり計画が策定された。また、同計画に沿って活動が実施されるようにまちづくり協議会補助金交付要綱を改正した。地域課題に関する取組を行うまちづくり協議会も現れてきたが、多くのまちづくり協議会は行事開催にとどまっており、地域自治の担い手となるためには活動の深化を図る必要がある。

また、市は、まちづくり協議会に関する市民への周知を十分に行ってきたとはいえず、まちづくり協議会が区域に居住する全ての住民で構成されていることなど、まちづくり協議会に対する市民の理解は広まっていない。

⑶　組織体制

民主的な意思決定の仕組みを確立するため、第5次総合計画においては、議決機関の設置を20のまちづくり協議会に進めていくとしている（現在9まちづくり協議会が設置している）。しかし、議決機関が設置されていても、役員等の意思疎通が図られず、円滑な運営ができていないまちづくり協議会もある。

まちづくり協議会の部会構成については、各まちづくり協議会で差異があり、市の各部署との効果的な連携が十分にはできていない。

⑷　地域ごとのまちづくり計画

地域ごとのまちづくり計画は、平成14年度から平成18年度までに策定されたが、ほとんどのまちづくり協議会で引き継がれておらず、庁内各部局においても認識されていない。

⑸　まちづくり協議会間の連携

まちづくり協議会間の連携を図るため、市主催で2ヶ月に1回まちづくり協議会代表者交流会を開催している。交流会では、事業を先進的に実施されているまちづくり協議会から報告があるなど、情報交換の場となっている。現在、ブロックにおけるまちづくり協議会間の連携はあまりみられない。

4　自治会とまちづくり協議会の連携について

⑴　まちづくり協議会における自治会の位置付け

市のコミュニティ施策として、自治会はまちづくり協議会の中核と位置付けており、概ね各まちづくり協議会でも同様の認識のもと、組織運営がなされている。

自治会とまちづくり協議会の役割分担が整理されていないため、同じような活動をしている地域組織が重複して存在しているように受け止めている市民も少なくない。

まちづくり協議会に拠出金を出している自治会もあるが、自治会員以外の人を対象とする活動に拠出金を充てることについて疑問の声もある。

まちづくり協議会の区域は校区を基準とするため、2つのまちづくり協議会に区域がまたがる自治会もある。

⑵　まちづくり協議会と自治会の連合体の関係

自治会連合会及び自治会ネットワーク会議とまちづくり協議会の関係は整理されておらず、相互理解や連携協力は進んでいない。

例えば、まちづくり協議会と校区自治会連絡協議会では主な役員は同じであり、両方の役員会に出席しなければならない人からは、一本化を求める声も出ている。

５　自治会、まちづくり協議会への支援について

⑴　自治会への支援

市から単位自治会への支援は、自治会補助金の交付（平成25年度以前は自治会連合会を通して行政事務委託料として支給）以外は行っていない。

⑵　自治会の連合体への支援

市は自治会連合会に対して、市民へのチラシの配布・回覧、審議会等の委員の推薦を依頼する一方、事務支援を昭和36年から行っている。市は、市自治会連合会と平成25年度まで、行政事務委託として約2千万円の委託契約を交わしていたが、チラシの配布・回覧等は単位自治会が行っており、自治会連合会から自治会へ委託料が配分されることで、自治会連合会の権限を助長する形になっていた。自治会連合会の主催する会議に市の職員は出席しているが、運営及び決定に関与することはなかった。

一方で市は、自治会ネットワーク会議への事務支援は行っていないが、自治会連合会と同様の依頼を行っている。

自治会連合会と自治会ネットワーク会議の加入世帯は平成27年4月1日現在では30,671世帯対25,610世帯で55:45の割合、平成28年1月1日現在では27,983世帯対25,313世帯で52.5:47.5の割合となっており、加入世帯はほぼ同数になっているにもかかわらず、一方にのみ事務支援を行っている。

⑶　まちづくり協議会への支援

市はまちづくり協議会に対して、設立時や地域ごとのまちづくり計画を策定する際には、地域に出向いて協議を重ねるなど相応の支援を行った。しかしその後は、補助金交付や代表者交流会の開催に関すること以外は支援を行っておらず、定例的に地域に出向き意見交換を行うこともなく、「運営はすべて地域まかせ」の状態となっている。

最近の市の支援体制としては、平成17年度に地域担当職員2人を新たに配置した。当初の計画では、この体制を拡充し概ねブロックごとに1人を配置し計6人の体制とする予定であったが、現時点では4人体制に留まっている。その4人も、共同利用施設等（全33施設）の耐震化や修繕の対応や補助金に係る事務等しかできておらず、地域に出向き、課題やニーズを把握し、市の各部局につなぐといった役割は全く担えていない。また、地域自治と

協働を担当する部署の管理職は、長年にわたって2人以上の複数配置であったが、ここ2年は1人のみの配置となっており、まちづくり協議会に対する市の支援体制は不十分であると言わざるを得ない。

このほか、間接的な支援としては、宝塚NPOセンターへの委託事業（市民活動促進支援事業）として、まちづくり協議会の自主財源の確保やブログ等を活用した情報発信に関する相談・助言を行っているが、十分な成果は得られていない。

(4) 条例での位置付け

地域自治を進める上で、条例において自治会やまちづくり協議会の位置付けや役割を定めるべきであるという意見は出ているが、現状では自治会やまちづくり協議会について、まちづくり基本条例やその他の条例での位置付けはなされていない。

3　住民自治組織のあり方について

1　はじめに

現状の住民自治組織を考えた際、住民に身近なところから順に、単位自治会、まちづくり協議会があり、自治会の連合体としては自治会連合会や自治会ネットワーク会議などがある。そこで、本章では、これらの組織と相互の関係を中心に考察を行うこととする。なお、本来、住民自治組織のあり方は、名前のとおり住民の自治の問題であり、前述の課題の解決については、それぞれの地域で住民自らが考えるべきものであるが、ここでは調査専門委員としてのひとつのあるべき考え方を示すことにしたい。

2　単位自治会について

単位自治会は、住民にもっとも身近な組織として、長年地域の親睦、互助組織として機能してきた。ただし、時代が変わり、人々の意識や生活が多様化する中で、自治会の加入率が低下するなど、自治会の重要性を認識しない人も多くなってきた。しかし、ヒアリングの結果でも、その機能はいまだに重要と捉えられている。今後とも地域住民をまとめる単位として、単位自治会の役割は重要だと考えられる。

前章でも述べたように、自治会に関しては、長年にわたり単位自治会と、その上部組織として校区（地域）自治会連絡協議会、地区自治会連合会（第1地区から第7地区）、自治会連合会という構成が続いてきた。このピラミッド型組織は、行政情報を伝達するツールとして有効に機能してきた。その典型は「回覧板」システムである。現代では、広報誌やインターネットなどで代替でき、むしろその方が市民になじみがあるといえなくもないが、「回覧板を回す」行為により自治会内のコミュニケーションが図られるという側面もあり、有用性が認められる。

また、住民が自治会費を払って加入しているので、構成員に一定の帰属意識がある。「回覧板を回す」行為等により培われた連帯感は、特に災害の時などには威力を発揮するであろう。

３　単位自治会、まちづくり協議会、自治会の連合体の関係について

(1)　まちづくり協議会に対する自治会の連合体の認識

そもそも「自治会はまちづくり協議会の中核」と謳われており、まちづくり協議会の役員の中に自治会役員が入っているところが多い。この点については賛同の声がほとんどである。しかし、単位自治会とまちづくり協議会の関係については、「自治会連合会」と「自治会ネットワーク会議」において、ヒアリングで相反する意見が出された。自治会連合会は、まちづくり協議会と自治会連合会の組織は一本化すべきである、ピラミッド型組織が必要であるという意識が強かったのに対し、自治会ネットワーク会議にはそういう意識がなく、まちづくり協議会に対して積極的な評価をしていた。

自治会連合会は、フラットなネットワーク型ではなく、トップダウン型の組織であるべきとの認識である。地域・市民全体の意見を集約、合意形成を図ることも必要であり、そのためには連合会が宝塚市全体の問題に対処する必要があるとの考え方であった。住民自治組織における中核は「自治会」であり、まちづくり協議会でもその中核に位置すべきである。自治会連合会があるのに何故まちづくり協議会が必要なのか、十分理解できないとの意見である。

これに対し自治会ネットワーク会議に属する方々の認識は以下のとおりであった。本来は「連合会」は自治会のフラットなネットワーク型の組織であるべきで、ピラミッド型はよくない。住民自治組織としては、まちづくり協議会が最もふさわしいと考える。その規模は小学校区単位がベストと思われる。自治会は自治会としての存在意義があり、まちづくり協議会の構成員の一つとして自治会も加わるべきである。自治会の連合体は必要と思われるが、その役割は、自治会間の情報交換、交流のほか、各自治会の共通の課題についてまとまって何らかの意思表示をする、というようなところにあると考えられる。

(2)　自治会連合会と自治会ネットワーク会議

たしかに、ピラミッド型組織は、行政情報を伝達したり、委員を人選したりするツールとしては有効に機能してきた。しかし、ピラミッド型組織には、トップに権限が集中しすぎる、上下関係が常に意識される等の弊害がある。従来は、そこに行政事務委託料を自治会連合会経由で交付するという金銭的問題が絡んでいたため、この弊害はよりいっそう顕著であった。現在は単位自治会に直接補助金を交付する方法に変更されているが、弊害がなくなったわけではない。

自治会連合会の運営が「非民主的」であるとの批判から、相当数の単位自治会が自治会連合会から脱退し、別に自治会ネットワーク会議が結成され、それぞれが対立状況にあるといった自治会連合会を巡っての混乱の根底にもピラミッド型組織であるがゆえの弊害があると考えられる。

一方、自治会ネットワーク会議でも、地区ごとや市全体の自治会のネットワークの必要性は認識しているが、これはあくまでも自治会相互の情報交流が主たる目的であり、他の自治会の状況から学びあいたいとのことであった。

ただ自治会連合会の規約をみれば、本来の連合会は単位自治会間の協議・連絡組織と位置付けられている。つまり、当初想定されていた「自治会連合会」はどちらかいえばピラミッド型の組織ではなく、ネットワーク型の組織として想定されていた。この点については、宝塚市における「自治会連合会」の実質的位置や後記の行政における「自治会連合会」の位置付け等から、ピラミッド型の方が存在価値を発揮しやすい、とされてきたのではないだろうか。

⑶　まちづくり協議会と自治会の関係について

ヒアリングの結果、単位自治会の重要性・有用性は、まちづくり協議会が活動を展開していく上でも変わらないと感じた。したがって、まちづくり協議会の中核は自治会である、という従来の位置付けは、変更する必要はないと考える。ただし、その場合の「自治会」とは単位自治会を指す。小学校区を単位として活動するまちづくり協議会であるが、小学校区より狭いエリアでの単位自治会は必要、という認識は多かった。

そもそものまちづくり協議会の立ち上げに当たっては、「自治会」はその中核に位置付けられている。宝塚市行政においては「自治会連合会」が重要な存在として位置付けられてきたので、そのようなコンセプトになったのではないかと考えられるが、まちづくり協議会の運営が順調に進めば、自治会がその重要な構成団体であることは否定できないが、「中核」という位置付けは再検討が必要と思われる。

4　まちづくり協議会について

(1)　まちづくり協議会の姿

まちづくり協議会の必要性や役割、自治会との関係等基本的な原則については平成 11 年 2 月に発行された『コミュニティの創造と発展』に記されているが、今回のヒアリングでは地域や役員によって話がばらばらで、これが共有されていないと感じた。

また、協議会それぞれで活動のスタイルも抱える課題も異なっており、自治会との関係も様々であった。ただ、先にも述べたように、単位自治会を必須のものとしてとらえる協議会は多かった。活動では、まずは交流からということでお祭りや行事に力を入れている協議会もあれば、防災や高齢者対策等の地域課題に取り組んでいる協議会もある。地域のネットワーク関係を構築していく上では、前者のスタイルをある程度の期間続けることは有用であるが、徐々に後者のスタイルへ移行していくことが望ましいと思われる。

さらに、役員構成の面でも、まちづくり協議会の役員と自治会の役員を同じ人が兼ねている場合と、そうでない場合がある。同じ人が兼ねている場合は、両者の連携がとりやすいという利点がある反面、その人が引退した後はどうなるのかという懸念が残った。両者の連携を人的要素に頼るのは限界があり、単位自治会と協議会の中でも整理していく必要がある。

(2)　まちづくり協議会の運営

ヒアリングの結果、規模としては小学校区という規模が適正と思われた。ただ、同じ市内でも、都心部と西谷地区のような田園地区では状況は異なっており、画一的な考え方ではなく地区の状況に応じた対応が望まれる。

自治会との関係については、先ほども述べたように単位自治会は協議会の重要な構成団体である。しかし、自治会の組織運営をどのようにするかは自治会内部の課題であり、まちづくり協議会は、従来どおり、単位自治会との連携を深め、それをどのように継続させていくかを検討すれば足りると考える。また、単位自治会の役員とまちづくり協議会の役員を兼ねるかどうかも地域に委ねられるべきだが、両組織の有機的連携や負担の分散という観点からは、「充て職」として自動的に兼ねる人ばかりではない方がよいと考える。また、自治会長は一年交替となる場合が多く、長期的な取組が必要なまちづくり協議会の役員との関係は熟慮が必要である。

さらに、地域特性による多様性を認めつつも、まちづくり協議会の基本的なシステムについても何らかの共通原則を定めるべきと考える。例えば、まちづくり協議会において民主的な決議システムを構築すること、会計責任者を定める、会計監査システムを整備すること等基本的な会計システムも定めるべきと考える。ただし、どのように「民主的な決議」を行うかについては、絶対的な答えはなく今後も検討を重ねていく必要があろう。たとえば、ヒアリングを行った枚方市菅原東校区コミュニティ協議会では、広報部会や健康福祉部会などテーマに沿った活動を行う7つの専門部会と5つの自治会・自治連合会で組織する自治部会の部会長と会長・副会長・事務局長・書記・会計・会計監査で構成する役員会が意思決定を行っており、役員は推薦委員会によって選ばれるシステムを取っている。しかし、これも推薦委員会が非民主的な人事を行うおそれもあり、どのようなシステムを採用しても、最終的には運用する人の問題になってしまう。

民主的な手続きを担保するためには、徹底した情報公開と監査システムの構築が求められる。地域の要請があれば、場合によっては監査人として行政職員が入ることも検討されてもよいと考える。また、社会的に民主的な運用を保証するためには、地方自治法に基づく認可地縁団体やNPO法人、一般社団法人等の法人格を取得することも有効である。法人化することで、法的に公開性や公平性が担保されることになる。

⑶　ネットワーク型の活動システム

まちづくり協議会の本来の目的は、地域の諸団体や個人を有機的にネットワークし、さまざまな地域課題を自律的に解決していくことである。そのためには、階層組織型でなくネットワーク型の活動が展開できる組織にしていく必要がある。そのためのしかけのひとつが「部会方式」である。『コミュニティの創造と発展』にもあるように、地域福祉活動、青少年育成活動、防災・防犯安全活動などの活動ごとに部会をつくり、それを役員会がマネジメントする方式が望ましい。部会の構成は、たとえば、青少年育成部会を例にとると、子ども会やPTA、青少年補導委員、民生・児童委員など従来から地域で活躍してきた団体や役職者を核としつつ、学校園などの参画を求めながら、ボランティアで参画しようとする一般住民にも門戸を開けていく必要がある。地域にはある分野に長けた技術や技能、能力、経験を持つ住民もおり、そうした人材に部会活動を担ってもらえると、負担の分散化が図れる。

また、大阪市鶴見区の榎本地域活動協議会のように、地域で社会貢献を目的とした活動を行う団体を「クラブ」と総称し、新たなテーマ型活動団体も従来の活動団体と同様に位置付けている点も参考になる。

従来の自治会は「世帯」単位で活動を担ってきたが、ネットワーク型の活動は「個人」単位で担うものであり、こうした転換のためにも個人単位を構成員とするまちづくり協議会の本来のあり方を取り戻す必要がある。地方自治法の1991(平成3)年の改正で同法260条の2以下に「地縁による団体」の規定が設けられた。この規定によればその構成員は「その区域に住所を有するすべての個人」とされている。これを機会に宝塚市における「自治会」についての組織形態の整備も同時に検討しても良いと考える。

さらに、ネットワーク型の活動を展開するには、2つのタイプの違った会合が必要である。それは意見交換や課題共有を図るための「まちづくり井戸端会議」と部会間の連絡調整を図る「連絡調整会議」である。まちづくり井戸端会議は住民全てに開かれており、興味関心がある人が集い、意見交換を行うなかで課題共有を図り、新たな活動が生まれてくる場である。榎本地域活動協議会にも「あいより」と名付けられた井戸端会議があり、そこから「はなてん音楽サロン」が生まれた。

(4) まちづくり協議会の自立

まちづくり協議会の自立、とくに財政的自立のためには、地域課題の解決を事業につなげるコミュニティ・ビジネスの展開も重要である。従来の地域活動の多くは、行政からの補助金を使って行われることがほとんどで、提供されるサービスの利用者も無償が当然との意識であった。しかし、無償を前提とした活動は、財政的自立はできない。行政との関係で言えば、本来行政が行うべき事業や提供すべきサービスを協議会が担っている場合には、補助ではなく委託で行う必要がある。また、地域として自律的に行う事業であれば、有償利用など財政的に持続する工夫が求められる。

大阪市では市政改革の一環で、地域活動への補助金削減が行われてきたが、それにかわって委託事業を増やすことで地域がコミュニティ・ビジネスを行う環境づくりを行った。たとえば、ヒアリングを行った榎本地域活動協議会では、平日の放課後や土曜日・長期休業日などに小学校を使って児童を預かる「児童いきいき放課後事業」を、自校区を含め4校区の

事業を受託している。これは随意契約ではなく、プロポーザル方式で選定されたものである。

⑸　まちづくり協議会の広域連携

まちづくり協議会の自律的発展を考えるとき、まちづくり協議会どうしの情報交換の場も有効である。大阪市鶴見区では「つるばた会議」と称した地域活動協議会どうしの情報交換会を定例的に開催しており、情報交換によって課題の共有や学び合いの機会となっている。八尾市でも「校区まちづくり協議会活動成果報告会」を年一回開催しており、それぞれの協議会の発表を通した学び合いが実現している。宝塚市でもかつてブロックごとの「地域創造会議」が開催されていたが、こうした機会を行政と協議会の対話の場だけでなく、協議会どうしの情報交換の場として復活させることも考えられる。また、明石市では自治会連合会がまちづくり協議会連合会に変わったが、自治会のネットワークだけでなく、まちづくり協議会のネットワーク組織が必要であれば住民側で自律的に設置することも検討されてよい。

⑹　まちづくり協議会と課題共有型協議会

まちづくり協議会は、扱う地域や分野が広いため、自由に意見を出し合ったり、交流イベントを行う等ゆるやかな合意形成に基づく活動にふさわしいが、地区計画等の権利調整が伴うような厳格な合意形成が必要な計画づくりには不向きだと思われる。そこで、厳格な合意形成が必要な場合は、地域商業活性化や住環境保全の問題など、より空間を限定し、課題が共有できる範囲で協議を重ねる協議会を別途設けることとなるが、こうした場合も、まちづくり協議会のビジョンとの整合を図りつつ、意思決定がなされるべきである。

4　住民自治組織と行政の関係のあり方について

1　まちづくり協議会と行政の関係

⑴　自治会および自治会の連合体と行政の関係

これまで宝塚市においては、一定の行政サービスを自治会に委ね、行政事務委託料を交付してきた。また、行政情報を自治会連合会に投げかけ、階層型組織の利点を活用し単位自治会へ情報を伝達してきた。自治会連合会の事務局が市役所に置かれ、事務についても市の担当職員が行ってきた。

このような実態があったことから、近年の自治会の混乱においては、市の行政も無関係ではない立場に置かれた。例えば、自治会連合会の会議への関与の求めがなされたり、また最も深刻なのは行政事務委託料の交付問題であり、更に自治会が担っていた行政サービスへの影響である。こうした関係を解消しようと、補助金の交付に変更するなどの変革を行ったが、そのことについて、自治会連合会から不満の声も上がっている。また、行政情報の伝達や委員推薦など、従前から自治会の連合体を通じて行ってきたことについても、代替の手法を考えるべきである。例えば、市報やホームページ等での情報伝達を効果的に活用し回覧板での情報伝達を削減すること、地域代表として自治会役員が委員参加を行うことを改め公募委員として市民参画してもらうことなどが考えられる。

住民自治組織と行政との間でのこのような関わりは、自治会側の状況に問題がなければ表面だった問題は起こらないが、自治会内で何らかの軋轢・対立が発生すれば、様々な問題が噴出することになる。のみならず、本来行政がなすべき公共サービスを自治会が肩代わりし、その対価のような形で補助金が交付される、という形は、自治会側に紛争の原因を生む要素ともなりかねない。行政で必要な業務を住民自治組織が担うのであれば補助金ではなく委託費として支払うべきであるし、自治会を下請的に利用しない姿勢も必要である。

⑵　まちづくり協議会の役割の共有

まちづくり協議会は、行政が呼びかけてつくられた組織である。その目的や内容はこれからの住民自治には必要なものではあるが、はたして、政策の目的は共有できていたのだろうか。まちづくり協議会の目的や市の方針が明確でない中、「一般の人には、まだ、まちづくり協議会とは何かが浸透しておらず、理解されていない」などまちづくり協議会自体が迷走

し、育っていない現状がある。結局、まちづくり協議会自体のミッションも曖昧なままでは、新たな活動者を呼び込めない、誘えないというのが現場サイドの意見である。

また、まちづくり協議会自体の地域まちづくりにおける役割・機能が不分明な中、自治会との関係も市民にとって分かりにくいものになっている。「自治会とまちづくり協議会は仲良くやっているが、行事が重複する部分がある」「まちづくり協議会と単位自治会の結びつきが完全でない」「住民の中ではまちづくり協議会と自治会の区別ができていない」など、がヒアリングで聴かれた意見である。

なお、行政内部としても、作った当時の「まちづくり協議会」「地域協働」の熱い想いを継承・共有していかなければならず、その方策などを含めて組織課題である。

(3) 地域自治への理解

まちづくり協議会は、「地域自治」を具現化するための組織で、その目的－手段関係が行政と地域で分かち合われていたのかということを改めて問わなければならない。言い換えれば、宝塚市として、「地域自治」をよしとする価値観が広められ是認されていたかということである。

その価値観を広めていくことに並行して、地域住民の育成は行われていたか、まちづくり協議会を必要とする市民意識の醸成は行われていたか、についても問い直す必要がある。たとえば、ヒアリングの意見にあった「協働の指針で、楕円形にいろいろな団体がある図が載っているが、あれを皆に理解できるよう教育しなければならない」というように、市民への改めての啓発が求められる。また、「住民の中では、コミュニティと自治会の区別ができていない。市がリードし、市民に向けて、分かりやすい冊子を作って欲しい」という意見もあった。

「行政にもう少しリーダーシップをとってほしい」「行政が方針を示してほしい」「誘導が必要では」という意見が多かったが、一方で「入りすぎないで」という意見もあった。地域の求めに応じて対応は変えていく必要があるが、再度、行政から地域自治の必要性やまちづくり協議会の役割について説明する機会をつくる必要があろう。

(4) まちづくり協議会の位置付け

現在は、まちづくり協議会について法的な位置付けがない。行政的には、法的な位置付けがなされることで、職員の支援体制が整えられたり、必要なコストが保証されたりする。ヒアリ

ングでも、予算や職員の関わりについて、「もう少し財政的支援を市から考えてほしい」「行政のサポートの必要がある。一緒になって考える対応が必要」との声があった。早急に、まちづくり協議会の組織等の基本的なシステムについての規定を条例等で定めることが必要である。

また、行政と地域組織との連携の観点からは、今後はまちづくり協議会を地域連携の窓口として一本化することも必要であろう。地域住民との協働で課題解決を図る際に、まずまちづくり協議会に投げかけ、ふさわしいパートナーを見出してもらうことができれば、まちづくり協議会の役割も明確になる。今後、福祉の分野でも、地域における多様な主体が連携を強化し福祉力の向上を目指した「地域包括ケアシステム」の構築が求められているが、地域側の重要なパートナーとしてまちづくり協議会の福祉部会が重要となってこよう。他市では校区社会福祉協議会が中心に地域福祉活動を展開してきたが、それに代わる仕組みとしてまちづくり協議会の福祉部会の位置づけを行政側も明確にしていく必要がある。

さらに、市民協働の立場では、地域団体ばかりをパートナーにするのではなく、NPO等テーマ型の団体や公募等による専門性の高い市民との協働を進める方策も必要だろう。

(5) 地域担当職員の充実

宝塚市においては、専属のコミュニティスタッフとしての職員は平成27年度で4名ということだが、大阪府八尾市における14名という数と比べても比較にならない程の少なさである。ヒアリングにおいても、行政にもっと関わってほしい、という意見が多く寄せられた。住民自治である以上、行政が深く関わることは避けるべきであるが、スタッフが密に地域住民と接することは極めて重要と思われる。とりわけ、まちづくり協議会においても「人」の問題は深刻であり、特定の住民に過重な負担をかけないためにも、また特定の住民の独断専横を防ぐ意味でも、住民自治を侵害しない範囲での行政の日常的な関わりは重要と思われる。そして関わりをもつスタッフは、市における行政の縦割りの感覚ではなく、あらゆる問題にとりあえず対応しうるスタッフの体制が必要と考える。

この点において、後述する他の自治体における「中間支援組織」の実例は参考になる。「中間支援組織」の位置付けや形は様々であるが、行政とまちづくり協議会との間のクッション的組織として、また行政のスタッフ不足をカバーする趣旨からも、宝塚市の実情に合致した「中間支援組織」の検討は重要であると思われる。

「行政が、情報を分かりやすく市民に提供すること」が必要だと考える市民が多い。しかし、市の広報誌やHP等で情報を分かりやすく広く提供する努力は、既になされていると思われる。市民が「情報が提供されていない」と感じるのは、市の業務の範囲が広すぎて情報が多岐に亘るため、必要な時に必要な情報を探せないからである。必要な人に必要な情報を届けるには、市の職員が地域に出かけ、市民の「必要」を拾い上げるしかない。広く一般に情報提供することに比べて手間はかかり大変であるが、そうすることによって、住民の自主解決意欲、自治意識が高まると考える。

2　まちづくり協議会への支援

(1)　行政が地域に寄り添う支援

住民主体のまちづくりにおいては、行政の計画に住民が参加するのではなく、住民によるまちづくりに行政が参加するというスタンスである。このためには、行政職員もスペックを変えていかないといけない。ヒアリングにあった「習うより慣れろと言うように、自治も経験しないとわからない」「（職員研修として）アクションラーニングの工夫が大事である」という意見は、地域に向き合うファシリテーター的な職員像を指摘している。ちなみに、この指摘に関しては、まちづくり協議会に関わる市民育成にも該当する議論である。たとえば、先進地域へのヒアリングで聴かれた「参加することにより、面白さを体感してもらい、参加型のまちづくりに繋がる」や「任せて、失敗を許せるような組織を作ると、若い人も恐れることなく動き、手伝う気になってくれる」などがこうした声である。

「地域に出かける」という言葉は、この調査専門委員の会議で何度も出た。「顔が見える関係」という言葉もあった。これらは抽象的であるが、具体的には、地域の会合に顔を出して挨拶するとか、祭りに行くとか、そういった泥臭い地道な取組の積み重ねに尽きる。しかし、職員が地域に行くと、住民側は「課題や要望を伝える」ことに終始しがちである。住民が課題や要望を伝え、市職員がそれに回答する、という一方的な関係にならないよう注意が必要である。そのためには、職員の側でも、住民の声にはしっかりと耳を傾けつつ、できることとできないことをはっきりさせ、それがかえって住民自治組織の自主的な運営を促進することにつながると自信を持つべきである。また、住民側の意識変革も必要である。

地域から求められる自治に関わる解決策を市役所が回答するという支援ではなく、自分たちで考え、仲間と意思決定し、協力して実践できる担い手を育てることが市の担うべき役割

である。そのような人づくりは、実践を通じて行うもので、住民、行政職員双方が学びあうプロセスである。

⑵　中間支援組織との連携

ヒアリングでは、大阪市東成区まちづくりセンターと明石コミュニティ創造協会のお話を伺った。まちづくり協議会の設立・運営に関して、行政と立場を変え、地域とともに考え、助言をくれる立場として、宝塚市にも中間支援組織が必要ではなかろうか。

まちづくり協議会へのヒアリングでも「素質のあるリーダーを公募して、『皆で考えるんだよ』と教えてくれる人（地域にいるソーシャルワーカー）が必要」「地域にコーディネーターがいると、住民は自分の得意分野で活躍できる。コーディネーターを育てる研修などに力を入れてもいいと思う」という声もあった。明石の事例でも「（自治会）会長さんたちは、みなさん発言してほしい、担い手が増えてほしいと思っている。地域こそ中から変えていきたいなと思っている。第三者が、そういう役割を持たないとダメと思っている」という発言があったように、協議会の運営が円滑に進むように支援をしてくれる組織や人材の存在が大きい。

３　地域活動を担う人材の育成について

⑴　多様な人々の参画

単位自治会もまちづくり協議会も共通して役員の人材不足・高齢化に悩んでいる。現役世代が活動の中心を担うのは困難である実情があり、さらに、リタイア世代が担うにしても、役員のなり手がないために一人の負担が重くなり、さらに後継者が見つけにくくなる、という悪循環がある。人材という面では、女性が少ないことも気になった。女性は総じてネットワーク構築にたけており柔軟な発想ができるので、もっと参画を促すべきであろう。

リタイア世代が活動の中心を担うのは、現実問題としてはやむを得ないところであり、それは決して悪いことでもないと思われる。したがって、リタイア世代が広く活動を担い、現役世代にはピンポイントで無理のない範囲で参加してもらう、というスタイルを積極評価し、その仕組みを考えていけばよい。また、近時、長時間労働が問題となっており、「生活時間」という発想も生まれている。現役世代に無理のない範囲で地域活動に参加してもらうことにより、逆に「働き方」を変えていける可能性がある。

人材発掘は、究極的には口コミ、「友達の輪」しかない。人材バンク的な試みもあるが、登録しただけではうまく動かない。ある程度、行政主導で情報を集めることも必要ではなかろうか。

女性の登用という点では、クオータ制とまでは言わないが、女性も役員的立場に参画してもらえるよう、市としても目標値を設定して呼びかけるなどの工夫が必要ではなかろうか。

⑵　ネットワーク型の組織運営を担う人材の育成

まちづくり協議会はネットワーク型の活動展開が求められており、それを推進できる人材育成が必要である。たとえば、参画型で会議を行う技法として、ワークショップやホワイトボードミーティングなどの会議方法を修得することも必要である。明石では、コミュニティ創造協会が助言に入り、地域の会議を改革することによって、活動の進め方や組織の運営もネットワーク型に転換している。

こうした新たな協議会運営を学び、人材養成を図る研修会や講座、先進事例を紹介した活動ガイドブックの作成なども必要だろう。また、第 3 章でも紹介した八尾市における校区まちづくり協議会の「活動成果報告会」のような地域組織間の情報交換の場を設定し、宝塚市内で学びあいの場を設定することも有効である。

４　自治会の連合体と行政の関係

住民自治組織と行政の関係について、最後に、自治会連合会や自治会ネットワーク会議と行政の関係について言及する。地域自治の担い手としての行政のパートナーとして「まちづくり協議会」を位置付けるとき、自治会連合会や自治会ネットワーク会議という自治会の連合体がどのように運営を行うかは、住民側の自治の問題であり、行政が関与すべきでないと考える。よって、今後は自治会連合会の事務局を市職員が担うことはやめるべきであると提言する。今後の自治会の連合体のあり方については自治会自らが検討することが自治の精神からしてもふさわしいと考える。

5　おわりに

報告書をしめくくるにあたって、今後もさらなる時間をかけた住民自治及び住民自治組織のあり方についての議論をお願いしたい。さいわい宝塚市では「協働のまちづくり促進委員会」が設置され、住民と行政の協働のあり方を検討しており、その重要な審議事項として、住民自治組織と行政の協働のあり方、そして、協働を進めるための住民自治組織のあり方を位置付け、住民としての合意形成を図ることを目指してほしい。協働のまちづくり促進委員会からの要請があれば、調査専門委員も議論に加わり、委員会の議論を深化させることもやぶさかではない。

また、まちづくり協議会による「地域ごとのまちづくり計画」の策定については、今回の調査専門委員の会議では議論をしなかったが、これは総合計画に位置付けられるべきものであり、次期の総合計画の見直し過程のなかで、地域ごとのまちづくり計画をどのように位置付け、どのように進めていくのかを議論されたい。現基本計画でも、地域ごとのまちづくり計画の見直し検討を位置付けており、早急な対応をお願いしたい。

（注）　この報告書において、『自治会』とは『単位自治会』のことを指しますが、単に『自治会』と表記した場合に前後の文脈から文意が通じにくいところについては『単位自治会』と表記しています。

参考資料

会議開催状況

	開催日	会議の概要
第1回	平成26年(2014年)11月16日	1 会議の運営について (1)座長、座長代理の選出 (2)会議等の公開・非公開の取扱い (3)調査事項及びスケジュール 2 宝塚市の現状について (1)市のコミュニティ施策 (2)調査専門委員の設置に至った経緯
第2回	平成26年(2014年)12月26日	1 宝塚市の現状について (1)コミュニティ施策などの経緯 (2)自治会・まちづくり協議会の概要 (3)まちづくり協議会の成立ちや現状 (4)補助金などの概要 2 住民自治組織に関する課題について
第3回	平成27年(2015年)2月9日	1 住民自治組織に関する課題について (1)宝塚市へのヒアリング
第4回	平成27年(2015年)3月27日	1 住民自治組織に関する課題について (1)宝塚市へのヒアリング
第5回	平成27年(2015年)4月20日	1 ヒアリングの実施 (1)まちづくり促進委員会委員へのヒアリング
第6回	平成27年(2015年)5月25日	1 第5回会議のヒアリングの内容について 2 住民自治組織に関する課題について
第7回	平成27年(2015年)6月15日	1 ヒアリングの実施 (1) 自治会連合会、自治会ネットワーク会議へのヒアリング
第8回	平成27年(2015年)7月27日	1 ヒアリングの実施 (1)まちづくり協議会へのヒアリング ①第1ブロックまちづくり協議会 ・宝塚市高司小学校区まちづくり協議会 ・宝塚市良元地区まちづくり協議会 ・宝塚市光明地域まちづくり協議会 ・宝塚市末成小学校地域まちづくり協議会 ②第5・7ブロックまちづくり協議会 ・宝塚市長尾地区まちづくり協議会 ・宝塚市西谷地区まちづくり協議会

第9回	平成27年(2015年)8月26日	1 ヒアリングの実施 (1)まちづくり協議会へのヒアリング ① 第2ブロックまちづくり協議会 ・まちづくり協議会コミュニティ末広 ・宝塚市西山まちづくり協議会 ・逆瀬台小学校区まちづくり協議会 ・宝塚第一小学校区まちづくり協議会 ② 第3ブロックまちづくり協議会 ・宝塚市すみれガ丘小学校区まちづくり協議会 ・宝塚小学校区まちづくり協議会 ・売布小学校区まちづくり協議会
第10回	平成27年(2015年)9月24日	1 ヒアリングの実施 (1)まちづくり協議会へのヒアリング ①第4ブロックまちづくり協議会 ・小浜小学校区まちづくり協議会 ・宝塚市美座地域まちづくり協議会 ・宝塚市安倉地区まちづくり協議会 ②第6ブロックまちづくり協議会 ・中山台コミュニティ ・宝塚市山本山手地区まちづくり協議会 ・宝塚市長尾台小学校区まちづくり協議会
第11回	平成27年(2015年)11月4日	1 第7回から第10回会議のヒアリングの内容について 2 仁川まちづくり協議会の説明
第12回	平成27年(2015年)12月14日	1 ヒアリングの実施 (1)先進地の住民自治組織へのヒアリング ①NPO法人榎本地域活動協議会 ②枚方市菅原東コミュニティ協議会 ③八尾市山本小学校区まちづくり協議会
第13回	平成27年(2015年)12月16日	1 ヒアリングの実施 (1)先進地中間支援団体へのヒアリング ①認定NPO法人大阪NPOセンター ②NPO法人シミンズシーズ
第14回	平成28年(2016年)1月13日	1 第12回、第13回会議のヒアリング内容について 2 報告書の構成について
第15回	平成28年(2016年)2月24日	1 報告書の構成について
第16回	平成28年(2016年)3月23日	1 報告書の構成について

委員名簿

	氏　名	所　属　等
	小野　順子	弁護士（大阪弁護士会所属）
座長代理	在間　秀和	弁護士（大阪弁護士会所属）
	田中　優	大阪国際大学現代社会学部准教授
座長	久　隆浩	近畿大学総合社会学部教授
	藤本　真里	兵庫県立大学自然・環境科学研究所講師