

市民提案型「まちづくり構想」のルール化を促進させるための「地域コミュニティ」への行政支援のあり方に関する研究

田中 晃代¹

¹正会員 近畿大学講師 総合社会学部総合社会学科 (〒577-8502 東大阪市小若江3-4-1)
E-mail:t-akiyo@socio.kindai.ac.jp

大阪府豊中市では、「協働とパートナーシップにもとづくまちづくりの推進」を掲げ、地域自治を推進するための条例を制定した。それを契機に、市民提案型まちづくり構想の手続きを謳う「まちづくり条例」について、「地区まちづくり条例」へと名称を変更し、まちづくり構想のさらなる実現を目指して、支援施策の見直しを行った。本研究では、構想実現化に関する行政支援の方策について明確にするとともに、先行事例である宝塚市を参照しながら、構想のルール化とそれに伴う地域コミュニティとの連携、行政支援のあり方に関して示唆をあたえるものとする。

Key Words : *administration support, the local community, the community planning concept, ruleization*

1. はじめに

近年、地域では、山積した課題を共有し解決に導くために、「官と民」や「民と民」による協働のまちづくりが展開されている。地域の課題を解決する主体も地域に根差した自治会組織だけではなく、企業、NPO やボランティア等新たな公共を担う担い手も多様化し、そのために「人と人との関係づくり」、「相互理解・調整」、「ネットワーク」などが期待されている。また、そうした人と人の関係性を構築するために、体制、情報やプロセスの可視化、まちづくりノウハウの伝授などが必要とされている。

こうした人と人との関係づくりに必要となる条件を持ち合わせていると考えられ、近年各自治体が地方分権の一環として設立を促している「地域自治制度」に着目し、これらの制度が、官民あるいは地域が協働して地区計画等のルール化を促進させているかどうかの検証を行う。さらに、それらをふまえ、「地域コミュニティ」に対する行政支援のあり方について示唆をあたえる。

既往の調査・研究に関しては、まず、財団法人地方自治研究機構の「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」があげられる。この調査研究の背景として、「住民や地域社会のニーズや要望などを反映した、適切な地域づくり・まちづくりを進めていくうえで、地域コミュニティの重要性は、今後一層増していくと考えられる。」としている。また、コミュニティ政策の課題と方向性についての調査のなかで、7割近く

の各自治体が、「住民参加の低下・停滞」「地域コミュニティの機能低下や消滅」をあげており、こうした課題に対応すべく、①基礎的コミュニティの弱体化への対応、②多様な担い手による地域活動の活発化への対応、③行政の活動・守備範囲の見直しへの対応、が求められている¹⁾。

本論文で事例として取り上げるのは、大阪市近郊の都市部における豊中市、宝塚市の2自治体である。これらの自治体は、地域において、自治会加入率が低下しており、地域コミュニティの再生や再編、活性化が求められている自治体であるといえる。一方で、市全域でみると、NPOなどの志願型活動の制度や施策が展開されており、都市の人口規模との関係でNPO認証団体の数を見ても、同等の数値と判断できる。NPOに関しては、林らが「事業型NPO」とその支援システムに関して、制度的な支援、連携策の提供が自治体の役割であるとしている²⁾。豊中市は、国の地方分権一括法制定以降の動きであることから、地方分権改革の流れを組んでいるといえる(表-1)。本論文では事例対象として取り上げていないものの、地域分権をにらみつつ制度や施策の展開がおこなわれている枚方市や川西市がある。これらの2自治体は、1960年代以降実施された旧自治省のモデル・コミュニティ施策の影響を受け、自治会・町内会を核とした都市型地域のコミュニティ施策として継続的に展開されている。

また、池田市は、地域分権を進めるなかで、予算提案権という権限を地域に付与し、行政内部で地域サポータ

表-1 各自治体の地域コミュニティの再生・再編・活性化方策（平成25年2月現在）

大阪近郊自治体	新たな地域自治組織設立に関する施策			モデル・コミュニティ施策（旧自治省）の影響を受けた自治体※※※	
	宝塚市	池田市	豊中市	枚方市	川西市
概要	人口(H25年) 228,311	103,136	392,479	409,830	161,011
	自治会加入率（H24年） 66.63%	40.41%	47.30%	73.80%	62.10%
	NPO認証団体数※（H25年） 92団体	32団体	91団体	112団体	37団体
	地域コミュニティ施策の始まり 平成5年	平成19年	平成19年	昭和62年	昭和55年
コミュニティ関連	コミュニティ関連条例等 まちづくり協議会補助金交付要綱(H5)/まちづくり基本条例(H14)/市民参加条例(H14)	池田市公益活動促進に関する条例(H16)/みんなで作るまちの基本条例（自治基本条例）(H18)/地域分権の推進に関する条例(H19)/地域コミュニティ推進協議会事務費交付金交付要綱(H19)/地域分権事業に係る補助金交付要綱(H22)/地域分権推進基金条例(H23)	市民公益活動推進条例(H16)/自治基本条例(H19)/地域自治推進条例(H24)	/地域づくりデザイン事業補助金交付要綱(H19)校区コミュニティ活動補助金交付要綱(H24)	参画と協働のまちづくり推進条例(H22)
	コミュニティの範囲 概ね小学校区(20組織)	概ね小学校区(11組織)	概ね小学校区(認定組織0)	概ね小学校区(45組織)	概ね小学校区(13組織)
	組織の名称 まちづくり協議会	地域コミュニティ推進協議会		校区コミュニティ協議会	コミュニティ推進協議会
	組織運営形態※※ 地域の構成団体が対等な関係で参加・運営している協議会組織。	地域住民・通勤通学者の公募によって選ばれた個人で構成する委員会組織。		自治会又はその連合会を母体に地域団体が参加・運営している。	自治会又はその連合会を母体に地域団体が参加・運営している。
	まちづくり関連条例等 ●都市景観条例（S63） ●開発まちづくり条例(H17)	●五月山景観保全条例（H8）	●地区まちづくり条例(H4) ●都市景観条例（H12） ●土地利用の調整に関する条例(H19)	●都市景観形成要綱(H10)	●都市景観形成条例（H5）

※宝塚市と川西市においては兵庫県の県民ボランティア活動の広場にて検索した数その他の自治体は大阪府のNPO認証一覧を参照した。 ※※組織運営形態については、地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱをもとに、若干表現を変更した。 ※※※モデル・コミュニティ施策の影響を受けた自治体という表現は、旧自治省が展開したコミュニティ事業が昭和46年から平成2年まで展開していたことによる。

一を公募し、予算提案に関する支援をおこなっている。研究方法は、2012年3月に豊中市役所市民協働部コミュニティ政策室、11月に宝塚市開発指導課と市民協働推進課、コミュニティ西山とコミュニティひばりにそれぞれヒヤリングを実施した。

2. 豊中市「まちづくり条例」制定の経緯

(1) まちづくり構想の策定

豊中市のまちづくり条例は、市民が主体的にまちづくりを進めることができるよう1992（H4）年に制定された。まちづくりの発端は、豊中駅前地区の阪急宝塚線の高架化により、商業者の有志がまちづくりや商業に危機感を感じ、勉強会を始めたことによる。したがって、既にまちの課題は明確であったため、課題解決策を中心に市民活動が展開された。こうした主体的な商業者の活動を市域に広げるために、行政は、まちづくりの初動期支援を定めた条例を制定し、課題解決型まちづくり構想の策定のための支援制度を整えた。市民主体のまちづくり活動も、行政による制度に基づいた地道な支援の積み重ねに支えられていたことは否めない。2000（H12）年当時の政策推進部まちづくり支援課（2007年にまちづくり推進部まちづくり支援課へ移動）では、豊中駅前地区、岡町商店街地区、曾根駅前地区（西）の地域担当を3名配置し、商業に特化したものではなく「堆肥を使った緑化活動・買い物袋持参運動等の環境問題」や「歩行者天国等の交通体系」「音楽等文化の振興」といった総合的な分野を包含するまちづくり活動を支援してきた。これらの市民であり商業者の有志が条例にもとづく「まちづくり協議会」を設立し、1995（H7）年に「まちづくり構

想」を市に提案した。市民主体で提案された「まちづくり構想」を市長は受け入れ、行政の内部で検討会議を積み重ねたのちに、市は「まちづくり基本方針」を策定した（1997年）。このような市民であり商業者による主体的な構想提案の手続きと行政支援は他の商業地である2地区にも同様に引き継がれ、3地区の「まちづくり構想」と行政の「まちづくり基本方針」が提示された。

(2) まちづくり条例改定の動き

まちづくり条例が制定され8年を経た2000（H12）年以降から、政策推進部まちづくり支援課では、「まちづくりの担い手不足」「まちづくりの担い手が育たない」「住宅地にまちづくり活動が広げられない」「支援チームの形骸化」などの課題が地域担当職員からあがってきた。当時、筆者は、支援課内部の数名の職員でまちづくり支援の運用面での課題を共有するためのWSを実施し、前述のようなまちづくりの課題を共有した。「まちづくり条例」が施行されて以来18年が経過している現在においても、まちづくり協議会が3地区、研究会が2地区の計5地区にとどまっているということが行政支援の大きな課題となっていた。さらに、1993（H5）年に施行されたまちづくり条例であるが、2012年に改正されることとなった。その背景について以下に述べる。1つは、2008（H20）年にまちづくり支援課の審議会である「まちづくり専門家会議」において、市民が関わって「まちづくり構想」を策定しているもののその構想が実現化にいたらないことやまちづくり構想の対象となるエリアにおいてルール化や施設整備が進んでいないことに不満の声が立ち上がった。まちづく支援課では、それらの声を聞きつつ、「実現していること」と「実現していないこ

と」の仕分けをするため個別ヒヤリングを実施した。そのなかで特に問題視されたのが、「まちづくり構想」の住民合意である。改正前の「まちづくり条例」では、まちづくり協議会を認定する際に、協議会エリアの50%の同意が必要となるが、構想策定時にその構想の同意を得る必要はなかった。その結果、構想そのものが地区住民に十分認知されておらず、構想を実現化する段階で、住民合意を要する事業に展開し難いということがわかってきた。したがって、今回のまちづくり条例の改正では、実現化を促すために、まちづくり構想提案時にも50%の同意要件を付加することとなった。この50%の数値については、条例制定前のパブリックコメントでは、まちづくり協議地区居住者の80%の同意とされていたが、市民から「ハードルが高すぎる」とのクレームがあり、50%に下げた経緯がある。構想実現化についての市民と行政の認識の違いが表れた結果であるといえよう。

もう1つは、「自治基本条例」の制定による「協働」をキーワードにした地域自治施策が展開されてきたことにある。2009年には、地域自治を実現していくための「豊中市コミュニティ基本方針」が策定された。ここで示されている地域コミュニティの範囲は、顔が見える関係づくりが可能な「小学校区単位」としている。2007(H19)年に施行された自治基本条例の地域自治組織の形成及び活動(第12条第1項)を具体的に進めていくために、「地域自治推進条例(案)」が2012(H24)年2月に上程され4月に施行された。この条例の支援制度は、まちあるきなどの課題の発見や共有に重きをおいた普及啓発を柱としているのが特徴である。こうした「自治」や「コミュニティ」といった役割は自治関連の条例に委ね、「まちづくり条例」の役割を「土地利用や施設整備」「ルールづくり」などの実現化策に絞ることで、「地域協働型まちづくり」を図ろうということである。さらに、今回の改正では、実現化に絞る場合、エリアの設定が明確でなければならず、その点、「まちづくり条例」ではなく、「地区まちづくり条例」とし、エリアを明確にし、地域自治の単位である「小学校区」と区別したというのが特徴である。しかし、ルールとしての「建築協定」や「地区計画」については、条例の対象範囲とせず「土地利用の調整に関する条例」に委ねられている。

3. 宝塚市まちづくり協議会と自治会の連携による「地区計画制度」の制定

(1) コミュニティ西山の場合

都市計画・まちづくりの専門家であるA氏の地域活動への参加のきっかけは、1995(H7)年の阪神・淡路大震災である。当時、A氏は、建物の全半壊の判定で自宅周辺のまちの調査に携わっていた。その際、コミュニティ西山(正式名称西山まちづくり協議会 設立1993

年)の当時の会長に校区コミュニティ西山の活動への参加を促された。コミュニティ西山は、その後も、大気汚染調査やまちのガリバーづくり、まち再発見運動などの活動を、生活復興県民ネット補助事業を受けながら、継続的におこなってきた。こうした活動をもとに全世帯アンケート調査を実施し、2005年度に「まちづくり計画」(2005年-2015年)を策定した。2007(H19)年には、小学校に隣接するグラウンドの跡地に戸建住宅50数戸と、130戸のマンション建設計画が立ち上がった。開発申請が提出されてから地元説明会が実施され、地区住民との交渉の結果、周辺道路が6mから6m50cmに拡幅された。このような出来事がきっかけで、地区計画策定の機運が高まった。そこで、コミュニティ西山のメンバーと自治会メンバーが検討委員会をつくり、市から専門家派遣の支援を受け、「地区計画」「景観形成基準」「地区まちづくりルール」を策定していった。全戸配布のアンケート(2回実施)や説明会(10回程度)、まち歩きの実施などを経て、「野上地区まちづくりルール」(2009(H21)年)を完成させたのである。

こうした経過を見る限り、重要なことは、「地区計画」や「景観形成基準」「地区まちづくりルール」を策定する委員会のメンバーと「まちづくり協議会」のメンバーが重複しているところにある。さらに、コミュニティ西山の会則の活動内容を見る限り、「防犯、防災、道路整備の推進、交通問題の改善」が記述されている。つまりは、協議会の会則のなかに、「住民相互の交流や親睦」などのコミュニティの活性化のみならず、地域整備や地区計画策定につながる活動が明文化され活動が展開されていることこそが、地区計画策定にいたった大きな要因であったといえる。西山の場合、会則に記載されている活動内容は、「まちづくり計画」策定時に課題となった事項であるとしているが、「まちづくり計画」策定時にいかに多くの住民を巻き込み合意形成をしながら計画を策定していくかが鍵であり、コミュニティの計画と「地区計画」が上手く連携で来た事例であると考えられる。

(2) コミュニティひばりの場合

工業デザイナーであったB氏の地域活動への参加のきっかけは、「宝塚雲雀が丘・花屋敷物語」(2000年)という地域雑誌の編集委員をしたことにある。さらに、そのころから、雲雀丘周辺は、大規模な敷地が売られマンション建設が増加した。環境の大きな変化に危機感を感じたB氏は、自治会に環境部会を設置し、「地区まちづくり」のルールづくりの推進にもかかわるようになった。2007(H19)年には、開発まちづくり条例にもとづく“まちづくり活動団体の認定”を受け、宝塚市第1号である「雲雀丘地区まちづくりルール」が策定さ

れた。この地区のまちづくりルールでは、パンフレットも自分たちで作成し、さらに、運用では、実際に開発事業者との協議のなかで、樹種を選定する等より積極的な活動を展開している。時期を同じくして、当時、長尾台小学校区まちづくり協議会（設立 1995（H7）年）（通称コミュニティひばり）はすでに設立されていたが、親睦活動が中心となっていた。第 4 次総合計画後期基本計画に反映させるための「まちづくり計画」については、協議会で手をつけられていなかったことで、B 氏は焦りを感じ、自らコミュニティひばりの「まちづくり計画」推進担当となった。また、2010（H22）年度と 2011（H23）年度の 2 ヶ年に渡りコミュニティひばりの会長を務め計画の進捗に尽力した。その際に、組織についても部会や活動内容を大幅に改変し、現在の組織体制を整えた。まちづくり協議会では、第 1 号の「雲雀丘地区まちづくりルール」の策定を他の自治会にも紹介し「ノウハウを伝授する」などしたことがきっかけとなり、2010（H22）年「長尾台」、「ふじガ丘」、市域を越えた「満願の里」などの「地区まちづくりルール策定委員会」が発足した。また、開発まちづくり条例では、活動団体の認定までの活動の初動期では、活動助成に該当しないこと、自治会員以外も対象の活動団体であることなどから、自治会の会費からの捻出が不可とされていたため、事務費を協議会環境部会が補填する等の工夫もされた。これについては、まちづくり協議会は、まちづくり計画に沿った事業であれば、市から補助を受けることができ、ルールづくりに関しても活動の初動期への助成が可能になったからである。以上、自治会で活動費を負担できない場合は、協議会から活動資金を捻出する等して、組織間の調整を図っていたことがわかった。

5. まとめ

以上、豊中市や宝塚市のまちづくりの事例を検討した結果、以下のようなことが明確になった。

a) 参加手法：まちづくり構想や計画を策定する段階では、より多くの市民を巻き込むことが重要である。豊中

市のまちづくり構想では、地域住民の合意要件を付加していなかったため、地域住民に十分周知されていなかったということが大きな要因であると考えられる。また、課題解決型から始まったまちづくりであったことも、多くの住民を巻き込めなかった要因であると考えられる。その点、宝塚市の場合、まちづくり計画策定過程で多くの市民の参画により、協議会と自治会が連携できたと考えられる。行政はまちづくり計画等や会則を策定する場合は、ワークショップの開催や地域カルテの作成等で市民参加を促し、市民同士の課題発見・共有を促進させる必要がある。そのために、行政は、基本的な地域情報を市民に提供することも必要である。

b) 活動助成：活動助成に関して、交付金かもしくは補助金かいずれにしても市民活動において自由度のある予算の使い方が可能な制度を導入する必要がある。豊中市の場合は、まちづくり構想策定時に助成金を支給していたが、当初は、構想実現化に関する補助は考えられていなかった。今回の条例改正で、実現化に関する事業や活動に関して補助が支給されることとなった。宝塚市では、まちづくり協議会活動に関する補助金と、まちづくり計画に沿った事業への補助金が支給されており、その点、まちづくり計画や会則に明文化されていれば、事業への補助金が支給されており、ルール化を促進させる素地があったと考える。

c) 協議会の機能：まちづくり協議会は、地域の自治会のみならず、他団体についても、活動をバックアップしていくための中間支援組織の役割を担うよう市は助言する必要がある。

参考文献

- 1) 財団法人 地方自治研究機構：「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」，第 1 章新たなコミュニティ政策と地域協働型まちづくり，pp.12-13，2010。
- 2) 林泰義：「コミュニティ・NPO・自治体の関係・変容と危機の時代に直面して」．コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践第 2 章，pp.19-34，学芸出版社，2011。

(2013.5.6 受付)

RESEARCH ON THE STATE OF THE ADMINISTRATION SUPPORT FOR “THE LOCAL COMMUNITY” FOR PROMOTING CITIZEN PROPOSAL TYPE “THE COMMUNITY PLANNING CONCEPT” RULEIZATION

Akiyo TANAKA

In this study, as well as to clarify the measures of government support for vision realization, while the reference to the Takarazuka is a precedent, the method of participation collaboration with the local community and the accompanying rules of the plan, with respect to the way of administrative support, I gave the suggestion from encourage citizen participation, activities Grant easy to use, function as an intermediate support of the council.