

まちづくり協議会と地域自治協議会の 差異に関する考察

久 隆浩¹

¹正会員 近畿大学教授 総合社会学部環境系専攻(〒577-8502 大阪府東大阪市小若江3-4-1)

E-mail: hisa@socio.kindai.ac.jp

近年、各地で住民自治を標榜した「地域自治協議会」の設立がなされるようになった。都市計画の分野でも従来、地区計画策定をめざした「まちづくり協議会」制度が存在したが、地域自治協議会も「まちづくり協議会」と称する場合も多く、両者の違いがあいまいになっている。そこで本研究では、地域自治協議会とまちづくり協議会の差異を明確にし、両者の役割分担のあり方について、分析、考察を行った。その結果、都市計画分野の「まちづくり協議会」は地区環境の整備・保全を目的とした「地区街づくり協議会」、「地域自治協議会」は概ね小学校区単位の総合的なまちづくりをめざしたものとして差別化を図ることが妥当であるとの結論に至った。

Key Words: community planning, local governance, district planning, local council, city planning ordinance

1. はじめに

地方分権から地域分権へという流れのなかで、各地で「自治基本条例」が策定され、地域自治を担う新たな組織として「地域自治協議会」が組織されるようになった。この協議会は「まちづくり協議会」と称するものも多い。都市計画分野では、昭和55年の都市計画法改正における地区計画制度の導入に合わせて、昭和56年には神戸市がまちづくり条例を策定し、まちづくり協議会の認定制度を導入した。同じ「まちづくり協議会」という名称を用いながら、その社会的位置づけや役割は異なっている。また、地区レベルの計画策定でも「コミュニティ計画」「地域まちづくり計画」など多様な呼ばれ方をしているコミュニティ単位の計画づくりが進められている。

こうした中、本研究では、地区レベルのまちづくりに焦点をあて、協議会、計画策定のあり方について、検討していく。

2. 都市計画分野の地区まちづくり

(1) 地区計画とまちづくり条例

昭和55年の都市計画法の改正の際に「地区計画制度」が導入された。地区の特性に応じたルールが策定できる画期的な制度ではあるが、土地利用制限を伴うため原則地権者全員の合意が必要となる。合意形成は「言うは易く行うは難し」ということで、地区住民がまちづくり活

動を展開し合意形成を図る支援のための制度を市町村が制定するようになった。

この嚆矢は神戸市である。昭和56年に「まちづくり条例」を制定し、まちづくり活動の支援を開始した。通称「まちづくり条例」と呼ばれるが、正式名称は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」である。条例の名称の中に「地区計画」がうたわれていること、また制定年が地区計画制度の導入の1年後ということで、神戸市のまちづくり条例が地区計画の策定をめざしたものであることがわかる。

条例第1条にも「この条例は、住民等の参加による住み良いまちづくりを推進するため、都市計画法第16条第2項の規定に基づく地区計画等の案の作成手続に関する事項及びまちづくり提案、まちづくり協定等に関する事項について定めることを目的とする」とうたわれている。

(2) まちづくり条例の内容

神戸市のまちづくり条例がモデルとなって、全国各地で同様の条例が制定されるようになったが、条例にもとづくまちづくり活動や計画策定の支援のしくみとして、おおむね以下の4点が柱となっている。

1) まちづくり協議会の認定

地区計画の決定には、地権者の全員合意が原則となる。合意に向けての協議体が地区内に複数できれば、地権者同意の意味がなくなるため、行政が地区で唯一の協議会

を認定しようとするしくみである。

2) まちづくり構想の策定

地区計画の内容を決定する前に、まちの将来像を定めるため「まちづくり構想」を策定する。神戸市まちづくり条例では第7条で「まちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、住民等の総意を反映して地区のまちづくりの構想に係る提案をまちづくり提案として策定することができる」とうたっている。住民から出された構想を行政施策としてどのように反映させるかについては第8条で「市長は、住み良いまちづくりを推進するための施策の策定及び実施にあたっては、まちづくり提案に配慮するよう努めるものとする」としている。

3) まちづくり協定

協議会が策定した「まちづくり構想」にもとづき、地区計画の内容を決定していくことになるが、地区計画は都市計画法によるメニューに限定されるため、メニューに載らない内容については法的担保のあるルールにすることができない。そこで、より自由度の高いルール化の手段として「まちづくり協定」を位置づけている。神戸市まちづくり条例では第9条で「市長とまちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、次の各号に掲げる事項について定めた協定をまちづくり協定として締結することができる。ただし、地区計画等で定められた事項については、この限りでない。」としている。地区計画で受けられるものは地区計画に、そうでないものについてののみまちづくり協定で、との区分も明確にしている。

また、第10条で「住民等は、建築物その他の工作物の新築、増築又は改築、土地の区画形質の変更等を行おうとするときは、まちづくり協定の内容に配慮しなければならない。」と、建築行為等で協定内容の配慮を位置づけている。具体的には第11条に位置づけられた「届出」と第12条に位置づけられた「協議」によって、協定内容の遵守が行われる。

4) まちづくり支援

地区計画は土地利用制限を伴うため、合意形成はむずかしい。そこで、住民主体で行われるまちづくり協議会の活動に対して、さまざまな行政支援が行われる。神戸市まちづくり条例では、第17条で「市長は、まちづくり協議会に対し、技術的援助を行い、又はその活動に要する経費の一部を助成することができる。」としている。技術的援助は具体的には専門家派遣である。都市計画の知識・技術を持つ専門家が地区住民にアドバイスを行うが、その費用を行政が負担する。また、活動経費の一部にも助成が行われる。

3. 地域自治システム

「新しい公共」や「協働」「ローカル・ガバナンス」など新しい自治のしくみが検討・実践される中、地域で住民自らが自治を担う新たなしくみが組み立てられている。その柱となるのは、地域自治協議会の設立、地域予算制度、まちづくり計画の策定である。

(1) 地域自治協議会

「まちづくり協議会」「住民自治協議会」「コミュニティ協議会」など名称はさまざまであるが、おおむね小学校区単位で設置される。地域には自治会、地区社会福祉協議会、防犯委員会、自主防災組織、民生児童委員会、青少年指導員連絡会、体育振興委員会、女性会、老人会、青年会、子ども会、PTA などさまざま組織が存在し、活動を展開してきた。それらを統合し、連携を強化しようとするのが、地域自治協議会である。

地域自治協議会の構成員は「すべての住民」が原則であるが、実質的には団体の代表に総会等での議決権が付与され、代表制で運営されていることが多い。すべての住民が総会に出席すること、そしてそこで意思決定を行うことは非常に困難であり、地域住民の直接参加に替わるしくみと捉えることができる。議決権のある団体には、町会・自治会といった地区を単位とした団体（地縁団体）と、地区社会福祉協議会、防犯委員会といった活動ごとに組織された団体（活動団体）がある。地域住民の意思をどのように協議会運営に取り入れていくかを考えたときには、町会・自治会を通して意思を伝えていくことになる。一方、活動の連携を図る場合には、活動ごとに組織された団体どうしの話し合いが重要になる。両者に対応するため、地縁団体と活動団体に議決権が与えられるものである。

(2) 地域予算制度

地域予算制度は、各地域に一定額の予算を配分し、その用途を地域において意思決定してもらうしくみである。この財源として、福岡市の「活力あるまちづくり支援事業補助金」のように、従来個々の団体に出していた補助金を一本化し地域自治協議会に交付するものもの、従来の補助金とは別に交付するものなどがある。また、名古屋市の地域委員会のように、地域予算の用途の決定権を持つが予算執行は行政が行うタイプもある。

(3) まちづくり計画の策定

「まちづくり構想」「まちづくりビジョン」「地域づくり計画」など名称はさまざまであるが、協議会で議論を重ね地域の将来像を共有し計画にまとめていく。

4. 地域協議会のあり方

以上、都市計画分野のまちづくり協議会と地域自治協議会の内容について、その概要をみてきた。そこで改めて、両者の差異について考えてみたい。

(1) 地区街づくり協議会の役割

都市計画分野の地区まちづくりは、神戸市のまちづくり条例が典型のように、地区計画決定をひとつの目標として進められてきた。しかし、それが都市計画分野に関わらず広くまちづくりを視野に入れたものになっていった。たとえば、豊中市のまちづくり条例は、平成16年の改正時に「地区計画」「建築協定」の項目を削除した。そもそも豊中市は地域商業の活性化も視野に入れたまちづくりであったため、都市計画に限定した色合いを払拭するためである。しかしながら、平成24年改正時には名称を「地区まちづくり条例」に変えるととともに、「地区計画」「建築協定」の内容を復活させた。これは地域自治システムの整備を考慮しての動きでもある。

豊中市は平成24年に地域自治推進条例を制定したが、その中で校区ごとの地域自治組織の結成をめざしており、そのための行政支援もはじまる。そこで「まちづくり条例」が対象とする「まちづくり」との差別化が必要となったのである。そのため、地区まちづくりの守備範囲を、地区における土地や建物の利用の改善を図ることに特化した内容に変えた。改正後の条例では、第2条で地区まちづくりを「地区住民が、自らの土地、建物等の利用の改善その他の地区環境を整備すること」と定義し、第6条でまちづくり協議会を「地区まちづくりを推進することを目的とする市民組織」と位置づけている。

同様に、地区環境の整備に焦点を絞ったものに世田谷区街づくり条例がある。神戸市に次いで昭和57年に地区まちづくり条例を制定した世田谷区は、条例名を「街づくり条例」とし、「街づくり」という文字を使うことで都市計画に関わるまちづくりであることを明確にしてきた。世田谷区では、条例改正とともに「地区街づくり計画」や「建築構想」といった新たな内容を盛り込み、地区計画以外の内容に対象を広げているが、これらは都市計画制限や都市計画事業を対象としたものに限定している。世田谷区の場合、街づくりの明確な定義はなされていないが、第3条第1号で「街づくり事業」を「区内における市街地の整備、開発及び保全に係る事業をいう」としていることから、街づくりを「市街地の整備、開発及び保全」と考えていると理解できる。

街づくりという名称を用いた差別化は大和市でも行われている。大和市は「みんなの街づくり条例」を制定しているが、ここでは「街づくり」を「土地利用等の計画及びルールづくり」という意味で用いている。また、第

7条では「市民、事業者及び市長は、地区の状況に応じた街づくりを推進し、並びに良好な市街地環境及び近隣社会を形成するために、相互の理解と協力の下に、地区計画、建築協定及び第17条に規定する地区街づくり協定を活用するよう努めなければならない」としており、土地利用や建築行為のルールづくりを指向している。また、第10条では地区街づくり協議会を「地区の計画的な土地利用等の計画及びルールづくり並びにそれらの維持管理等に関する活動を目的とした団体」と明記している。

以上見てきたように、都市計画分野の地区まちづくりは、最終目標として地区計画や建築協定等の土地利用や建築行為のルール化をめざすものであり、それを明確化するために「街づくり」という名称を用いる自治体もある。また、地区レベルの街づくりを推進するための団体として「地区まちづくり協議会」を位置づけている。

(2) 地域自治協議会の役割

1) 地域自治協議会と既存組織との関係

一方、「地域自治協議会」は地域自治を担う主体、また行政の協働のパートナーとして位置づけられている。豊中市自治基本条例では、第12条で「地域自治組織」を「地域における自治を推進するための組織」とし、同条第2項で「地域自治組織は、地域の安全、教育、福祉、環境その他の課題について協議し、その結果を踏まえ、協力、連携及び相互支援を図りながら解決に向けて取り組み、地域自治の発展に寄与するよう努めるものとする」としている。あくまでも住民の自治によって地域課題を解決していこうというものであるが、それだけであれば行政が条例によって位置づける意味合いは薄い。自治とうたうのであれば、どのような組織をつくるのか、どのような活動を担うのか、も地域が自ら決めていけばいい。

こうした点で改めて条例化の意味を問い直すならば、まずは地域自治への行政支援のしくみづくりが挙げられる。豊中市自治基本条例でも、第12条第3項で「市は、地域自治組織の形成及び活動を支援するため、地域における人材の育成、助成、情報の提供その他必要な措置を講じなければならない」としている。条例化の必要性の第2は、行政との関係性の明確化である。豊中市では条例第12条第4項で「市は、施策の決定及び実施に当たっては、関係する地域自治組織の意思を反映するため、必要な措置を講じなければならない」としている。ここでは、行政は地域自治組織の意思を反映させなければならないとしているが、他団体の意思をどうするかについては触れていない。

こうした位置づけのあいまいさが住民の理解を妨げることにもなっている。従来、地域には、地域を統括する組織として連合自治会があり、福祉分野のネットワーク組織として校区社会福祉協議会が組織されてきた。これ

らの既存組織と地域自治協議会の関係が整理できていないことが多い。そもそも自治会は名前のおり地域の自治組織であり、住民には自治会が地域自治を担ってきたという自負がある。それにもかかわらず地域自治協議会が必要だという説明がなされれば「何が不足なんだ」ということになってしまう。

また、従来、自治会や校区社会福祉協議会を協働のパートナーとして位置づけてきた行政が、これからは地域自治協議会をパートナーとして新たに位置づけるということについての明快な説明がない。ここでもどうして自治会ではいけないのかという疑問が出てくる。こうした場合、行政側の説明は「自治会は会員組織であり、地域自治協議会は住民全員で組織されたものである」と違いを説明するが、ここには「自治会は共益組織であり、自治会のみで地域の公益を代表するにはふさわしくない」という意味合いが込められている。そのため、さまざまな地域組織の連携組織としての地域自治協議会が求められるという論理である。

2) 地域における地域自治協議会の位置づけ

ネットワーク活動の展開という観点で改めて地域に必要なものを考えると、「意志決定機関」「活動組織」「情報交流の場」の3つが挙げられる。こうした整理から自治会をみると、従来「意志決定機関」と「活動組織」として機能してきた。では、地域自治協議会はどれなのか、明確にしていく必要がある。名張市地域づくり組織条例では、第7条で「地域づくり組織は、まちづくりの推進のため次の事業を行う」としており、ここでは「活動組織」という位置づけである。また、豊中市地域自治推進条例では、第7条の地域自治組織の認定条件のなかで「全ての地域住民を対象として、地域コミュニティの活動の総合的な調整その他地域の課題の解決に向けた取組を行う組織であること」として活動や活動の調整を行うとしている。朝来市自治基本条例では、第15条2項の地域自治協議会の要件として「地域の総意が反映され、民主的で透明性を持ち、地域内の誰もが希望に応じて運営に参加できること」としている。ここでは「地域の総意」がうたわれており、地域自治協議会が意思決定機関としても位置づけられていると考えられる。

本来、ネットワーク活動で重要なのは、組織よりも、組織どうしをつなぐためのプラットフォームを構築することである。筆者らが提唱している「まちづくり井戸端

会議」は地域におけるプラットフォームに位置づけられる。地域自治協議会と既存地域組織の関係でも、ネットワーク組織としての地域自治協議会を新たに設置するよりも、地域組織をつなぐプラットフォームとしてまちづくり井戸端会議を開催するほうが整理しやすい。

すでに設置された地域自治協議会の組織体系をみると、組織運営を担う運営委員会と活動を担う活動部会の二つが核となっているところが多い。たとえば、伊賀市の東部地域住民自治協議会は、会議体として「総会」「役員会」「運営委員会」「自治委員会」「実行委員会」があり、すべて意思決定機関として位置づけられ、審議事項の内容によってどこで意思決定をするかが決められている。日頃の活動は、実行委員会の下に置かれた部会が行う。このように、地域自治協議会が設置されることによって、意思決定機関と活動組織の役割が明確化されていくことになる。

5. まとめ

以上見てきたように、地域自治協議会は地域におけるさまざまな分野を対象とし、総合的な「地域まちづくり計画」を策定、その実現に向けて活動を展開する組織と位置づけられる。これに対し、地区街づくり協議会は、地区環境の整備・保全を対象とした「地区街づくり計画」を策定、その実現に向けて土地利用や建築行為のルール案をつくるとともに、活動を展開する組織であると位置づけることができる。このように地域自治協議会と街づくり協議会は、対象とする空間の大きさと対象とする分野に違いがある。計画づくりにおける両者の関係でいえば、地域レベルの総合的な「地域まちづくり計画」を地域自治協議会が策定し、それを受けて環境特性がまとまった地区について、地区環境の整備・保全を目的とした「地区街づくり計画」を地区街づくり協議会が策定するという関係となる。

地区計画制度の導入を契機として都市計画分野で先駆的に設置されてきた「まちづくり協議会」であるが、「地域自治協議会」の登場を受けて、その目的や役割を改めて明確化しなければならない段階に来ている。「まちづくり」という多義的な用語を用いた「まちづくり協議会」ではなく、「地域自治協議会」や「地区街づくり協議会」といったそれぞれの協議会の内容を明確にする名称を用いることも重要であろう。

STUDY ON THE DIFFERENCE OF THE REGIONAL PLANNING COUNCIL AND LOCAL SELF-GOVERNANCE COUNCIL

Takahiro HISA