

新城市地域自治区制度からの一考察

樋下田 邦 子

1. はじめに
2. 新城市地域自治区制度の動き
3. ヒアリングから
4. 空き家対策から見えること
5. 地域自治区制度の成果と課題
6. 地域自治区制度の可能性

1. はじめに

2014年5月9日の新聞紙上に、日本創成会議が2040年に若年女性の割合が半減し、消滅する可能性が高い自治体が896自治体にのぼるとの試算を発表した記憶は新しい。

その報告書によると、2040年にまでに若年女性（20～39歳）の人口が50%以上減少する市区町村は全国に896あり、なかでも人口が1万人未満で消滅の可能性が高い市町村は532にのぼるという結果となった（福島県は調査対象から除外）。現在の人口移動率が収束しない場合、2040年にまでに若年女性の人口が50%以上減少する自治体の比率が70%以上になる都道府県は北海道、青森、岩手、秋田、山形、和歌山、島根、徳島で、特に北海道や東北地方に集中していることがわかる。夕張市の財政破綻以降、地方自治体の財政破綻問題は影を潜めているが、今後、財政破綻する自治体や破綻を回避するために合併が避けられない自治体は続々と現れるだろうとしている。

背景には、人口減少は産業のグローバル化ともからみあっている。全国的に見て、農業が盛んな県から人口が減る傾向にある。円高や金融自由化で、約20年前から東京を強くすることが日本を強くするという方向に変わった。交流人口の増加や、結婚支援、子育て支援のための保育所増設など、現象面の対策だけではどうにもならないことから長期的なビジョンと仕組みが必要とされている。例えば、47都道府県均一ではなく、ブロックごとに、機能を分担することが求められる。たとえば、農業では、各地で同じものを作って互いに競争するのではなく、気候や風土、地形によって地域ごとに重点とする作物を決めてはどうか。都道府県と市町村の役割も大幅に見直す時期に来ている。自治体の垣根を越えて効率化させる必要があり全部の自治体と同じことをやっているのは全部がだめになるとしている。

二つ目の論点として、総務省が2013年8月28日発表した住民基本台帳に基づく3月末時点の人口動態調査によると、日本人の総人口は1億2639万3679人と、4年連続で減少した。死亡数が出

生数を上回る自然減が過去最大を更新したことが響いた。15～64歳の生産年齢人口は7895万7764人と、初めて8000万人台を割り込み、全体の62.47%まで縮小した。生産年齢人口の減少は日本経済の潜在成長率を押し下げる要因とならしている。また、日本人と外国人を合わせた総人口は1億2837万3879人、生産年齢人口は8062万6569人となる。働き手として外国人が一定の役割を果たしていることが窺える¹⁾。

以上の論点から、これからのまちづくりについて考えてみたい。第一に、自ら住む地域はどのような現状であり課題は何であるのか、住民は知ることが必要になる。つまり、行政任せのまちづくり、受け身から能動的な視点でどのようにすれば課題を解決できるか考え、動き出す時期にきているということだ。

様々な手法を駆使し、地域の特性を活かしたまちづくりが展開されているのも事実だ（都市再生整備計画を活用したまちづくり事例集・国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課都市総合事業推進室 平成22年3月）²⁾。これらの事例からもわかるように、住民の自治力、主体性が向上している地域があるともいえる。消滅しない行政、高齢社会に立ち向かう姿勢、一極集中から地方分散型まちづくり、成長から定常化社会という考え方が求められている。

広井は、「人口減少社会という希望—コミュニティ経済の生成と地球倫理—」の人口トレンドの見方を変えると、明治以降の日本人が体に鞭打ってすべてを総動員し文字通り“拡大・成長”の坂道を登り続けてきたのが、無理を重ねてきたその矛盾や“疲労”が様々な形の社会問題として現れていると見るべきではないか。むしろ人口減少社会への転換は、そうした矛盾の積み重ねから方向転換し、あるいは“上昇への強迫観念”から脱出し、本当に豊かで幸せを感じられる社会をつくっていく格好のチャンスあるいは入口と考えられるのではないかとしている³⁾。

ひたすら、「拡大や成長」からの発想として社会事象を見てきた結果として起きている人口減少や少子高齢社会に、立ち向かうには発想の転換をしない限り解決の糸口は見つからないだろう。また、人口減少の特徴は、社会全体の高齢者の割合の増加にある。高齢者の増加は、死亡人数を増加させると共に、若年層の結婚や出生行動の変化もあり人口が増えることが難しい。

今回ヒアリング調査に入る愛知県新城市は、まさに、高齢者の増加、少子化、人口の減少、農業の衰退という状況のなかにいる。地域区自治区制の導入は、広域合併した新城市が持つ課題を地域の方で解決しようとする仕組みであるといえる。本研究は、日本の市町村が持つ課題を解決する方法になると期待できると考えている。

2. 新城市地域自治区制度の動き

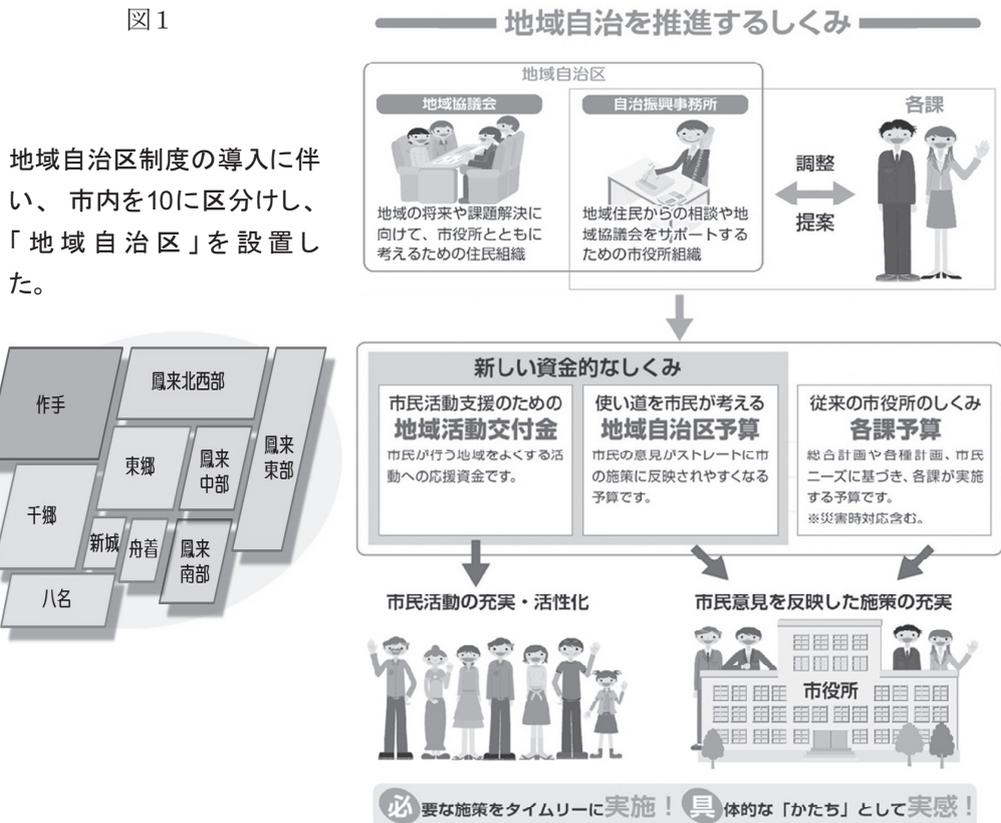
(1) 新城市地域自治区制度とは

第1次新城市総合計画「山の湊しんしろ経営戦略プラン平成20年度～平成30年度」の中で、新たな公共について「市民の価値観やライフスタイルの変化などによって、公共サービスに対する市民ニーズも多様化し範囲が拡大することで、公共と行政の隙間が広がり、市民の不満となって表れ

る。公共の原則は、補完性であり、市民の自助や行政区やコミュニティ等が担う共助で対応不可能な部分を、行政の公助」が担う。共助や公助を含めた公共の範囲を決めるのは主権者である市民であり、公共のあり方を見直し、役割を分担しあうことで、効率的で公正な行政経営の確立と、より多くの市民の満足につながると考える。」としている。

また、まちづくりの基本理念は、新たな公共が導く市民自治社会の実現として、地方分権が一層推進される中、真の市民自治社会を実現するため、市民や地域組織、ボランティア、NPO、企業などのまちづくりの担い手が、その責任と能力に応じて、行政との役割を分担し、互いに共通の価値観を創造しながら、持続可能なまちづくりを進めることを基本理念とする。同時に、行政は自らの責務において、行政経営の戦略と手法を常に示すとともに、行政経営のマネジメントサイクルに基づく進捗状況の公表、評価、見直しを市民の視点で行うとしている。このような計画に沿って、2012年4月から新城市は地域自治区制を施行した。

図1



新城市ホームページから抜粋

地域自治区制度は、新都市をより元気に楽しく住み良いまちにするため、市が提案している制度である。この制度の導入する目的は、市民が日ごろ感じる『地域のここが困る』といった地域の課題を、今よりもきめ細かく、早く解決できるようにすることである。制度の構成は、2つから成っている。一つ目が【地域自治区の予算制度】で、市民の意見により市役所が地域課題を解決する。二つ目が、【地域活動交付金制度】で、市民の活動による地域課題の解決を支援する。この2つの制度を動かす組織が地域協議会であり、地域協議会は、地域自治区ごとに一つ設置され、市民が委員となり地域について議論する（図1）。

地域自治区制度の優れた点は、地域の意見をまとめる場【地域協議会】を市が設置するため、【自治振興事務所】が事務局として協議会活動を支援できる点と市民の意見や活動を具体的な形にするための資金的な裏づけを持っている点にある。今まで、市への提言などの活かされ方が分かりにくい等の意見があったが、地域自治区制度により、必要な時に具体的な施策として実施できるようになる。（2012年1月 NO75 広報しんしろほのか）

（2）新都市地域自治区制予算

新都市の人口は約49,000人で高齢化率30.06%である。総面積499km²で県内2番目の広さとなっている。財政力指数0.6（1が自立出来る数値）、0.4は地方交付税（全国平均0.6程度）で、約70億円が新都市予算総額となる。

表1 地域自治区予算の内訳

地域協議会	地域活動交付金	自治振興事務所
市が主体	住民が主体	市役所職員11名で支援
人口一人当たり1,000円 面積1k㎡あたり4万円	人口一人当たり500円 面積1k㎡あたり1万円	市民が相談に来れば、他の部署との連携やマネジメント機関として対応する。
本来行政がやる仕事、課題を住民が地域課題を見つけて予算、計画し、市が実践。	地域課題を市民は見つけ、提案、プレゼンし採択された活動に助成金を交付。	

地域自治区制は、総合計画の4つ柱のひとつが市民自治社会創造であり、市長マニフェストとして自治基本条例が策定され、条例は平成24年からスタートした。助け合う仕組みと市役所の意見を言えることが特徴で、条件づくりは文化づくりであるという考え方がある。

地域自治区予算（表1）は、7千万円（市税の1%）、地域活動交付金は3千万円、地域協議会委員11名（人数は地区で決める）で予算は平成26年度から動いた。10の地域協議会と自治振興事務所（9地区は1名、作手のみ2名）で構成され、これらの計画にかかわる地域活動支援員が109名いる。予算は、7月に地域課題を把握する作業、8月に課題から事業計画を作成し、10月に事業計画への意見を聴取し、11月開催の議会で議決する過程を踏む。地域協議会の役割は、市長からの問いかけに意見（答申）すること、地域に関する市政の改善提案、市民活動交付金の審査、無作為抽出アンケートによる地域課題の解決などがある。

3. ヒアリングから

(1) ヒアリングの目的と方法

今回の調査目的は、新城市地域自治区制が始まってから、地域住民が地域課題へ具体的にどのような取り組みができたか。新城市が持つ地域課題に貢献してきているのか、住民がまちづくりに主体的に参加しているか、行政側、協議会の両面から明らかにすることである。

新城市へのヒアリング調査は2014年8月28日の午前中に市民自治推進課より説明、午後は新城地区舟着地域協議会、29日は午前中に鳳来地区の鳳来北西部地域協議会、午後は、作手地区の作手地域協議会で行った。3協議会共に協議会会長が事前に送ったヒアリング内容に沿って詳細に説明があった。

『市役所への質問』

①自治区の温度差はありますか。

ある場合の具体的な対応や方法はどのようにしていますか。

その温度差の要因として考えられることはありますか。

②市民の自主性に変化はありますか。協議会の理解や住民の参加状況はどうですか。

③縦割行政はなくなりましたか。市役所内の理解や温度差、風通りの良さはどうですか。

市役所担当者の仕事は減少しましたか。

④協議会の委員同士の連携や話し合いはありますか。

新城市をどうしたいのか目標は共有していますか。

⑤地域経済や雇用に効果がありますか。人口減少に歯止めがありますか。

⑥地域協議会ができて一番の変化は何ですか。

⑦企業との具体的な連携はありますか。まちづくりの応援団として企業を巻き込んでいますか。

⑧空き家、廃校対策へ自治区制はどのように生かされていますか。

企業や応援団の参入を活用していますか。

⑨地域自治区制が導入されて一番の変化は何ですか。

⑩現在の課題や今後への期待を教えてください。

『地域協議会への質問』

- ①委員はどのようにして選ばれ、どのような仕事があるのですか。
- ②まちづくり住民会議，自治会，子ども会，NPO，企業との連携はどのように行っていますか。
- ③委員の兼務はありますか。あった場合ハードではありませんか。
- ④住民の意見は反映されていますか。取りまとめはどのようにして行っていますか。
- ⑤住民（自主性やまちづくり活動）の意識に変化はありますか。
- ⑥地域のブランド化について検討していますか。住民は地域が持つ良さに気づいていますか。
- ⑦空き家，廃校対策に具体的な動きはありますか。また，住民の変化はありますか。
- ⑧地元企業との連携は具体的にありますか。
- ⑨地域協議会ができた効果，メリットとデメリットがあれば教えてください。
- ⑩住民の関心度は高いか，温度差はありますか。ある場合はその要因や背景に何がありますか。
- ⑪地域課題の共有はスムーズになりましたか。
- ⑫予算計画はどのような過程を経て作成していますか。
- ⑬地域自治区制が導入されて一番の変化は何ですか。
- ⑭縦割り行政は無くなりましたか。市役所全体の業務や対応に変化はありますか。
- ⑮現在の課題や今後への期待を教えてください。

（２）ヒアリング調査からの回答

（２）－１ 新城市自治推進課から

次に市役所へのヒアリングから主な回答を示してみる。

- ①②地域自治区の温度差はあるが，地域の特徴ともいえるのでマイナス要因とは捉えていない。地域活動の状況からみると市民の自主性には変化がある。
- ③縦割り行政は悪いこととは考えない。市民の声を各課や部署に直接，依頼・相談するので連携は良くなった。市民の声が届きやすくなったぶん仕事は増えている。
- ④協議会の委員同士の連携や話し合いは，年に 10 回の会議があるが，新城市をどうしたいのかなど，目標の共有は不十分である。
- ⑤地域経済や雇用効果や人口減少への歯止めに関しては，情報がからみあって，経済効果や雇用効果の評価はできないが，人口減少に対する廃校を活用した事例がある。
- ⑥地域協議会ができて一番の変化は，税の使い道を考えるようになったことや自分の住むまちをどうしたいか考える意識の変化である。
- ⑦企業との具体的な連携は現在無い。
- ⑧空き家，廃校対策へ自治区制の活用に関しては，市長からの提案で調査がはじまり，答申され，同時に空き家バンク体制づくりにむけて進めている。

- ⑨地域自治区制が導入されて一番の変化は、自分たちの地域の状況について考えるようになったこと。
- ⑩現在の課題や今後への期待は、制度を多くの市民に理解してもらうこと。委員の負担が大変なので、1年交代し仕事や大変さ、制度の良さを分かってもらいたい。職員の意識改革が不十分なので学習が必要などである。

(2) - 2 船着地域協議会から

- ①委員は、平成25年度4つの行政区から市役所職員と共に選んだ。現在8名と各種団体から選出された12名がいる。仕事は、市民活動交付金の審査、次年度予算計画、課題の把握、事業計画、市長から提案への答申、地域の課題解決の4つになる。
- ②子ども会やNPO、企業との具体的な連携はない。あるとすれば、企業からは区費を収めてもらっていること。交付金の成果から公民館活動が活発になってきているが、文化的な活動が減っている。
- ③委員の兼務はある。自営業者が少ない地域なので、勤めを持っている人の場合は夜の会議が負担になっているかもしれない。
- ④住民の意見や声は止まることなく、自治振興事務所に届くようになっている。
- ⑤住民（自主性やまちづくり活動）の意識の変化は、地域活動交付金の助成を受ける団体が増えてきたことから、地域課題に取り組む意識が高くなってきた。自主的な活動が増えてきた。
- ⑥地域のブランド化や住民は地域の持つ良さに気づいている点に関して、地域のブランド化はされていないが、コミュニティの特徴を発揮する活動が増えている。例えば、見守りサポート事業アンケートを実施、声がもれないようにしている。
- ⑦空き家、廃校対策に具体的な動きとして、休園施設があるので検討しているが、立地条件が良くないので使用が難しい。人口対策について考えていく必要がある。
- ⑧地元企業との連携は、現在検討しているが、企業が少ないため困難な状況。
- ⑨地域協議会ができたメリットは、地域課題を解決したいと思う市民が増えてきた。話し合う場、交流が活発になってきた。窓口がひとつになってきたので市民の声が届く。デメリットとして、林業、農業に対するメリットがない。唯一、ミツバチの会が荒廃地に花を植える活動になった。他に、兼務者の会議が多いので疲労があるのではないかとされる。
- ⑩住民の関心度について、1年目は低くかったが、今年になって申請が増えて関心度が高まった。予算を決めることから、税金を使うという責任が生まれてきた。人口、行政区が小さい分、意見の統一がしやすく、関心度が高い。今後は広報活動を積極的に行うことが必要。
- ⑪地域課題の共有は、地域性（行政区が小さい）から以前から共有している。アンケート調査をすることで、より一層の風通しがよくなった。
- ⑫地域自治区制が導入されて一番の変化は、これまで目の届かない地域課題から提案されるようになった。自主性、目的を明確に出来るようになった。

⑬縦割り行政は、専門性を発揮する意味で必要になるが、この制度の運用で他部署との連携がスムーズになってきた。

⑭現在の課題や今後への期待について、自治区の課題が福祉的な内容だけでなく、政策的な活動も期待したい。現在は、発足2年目ということから、足元の活動が多いが、今後は少子高齢化、自然環境を活かした活動に結びつくことも考えて欲しい。

自治区予算の使い道に対する責任が自主性や自律につながっていることも確かである。

(2) - 3 鳳来北西部地域協議会から

①土地面積はあるので710万円(242万船着地区)が自治予算。人口は3000名程度、3地区で構成されている。区長を中心に選出している。協議会運営要綱では各地区から6名選出し全部で18名(条例では35名以内)。住民の理解も少しずつ深まってきている。

②区長、地区代表との連携はあるが、企業やNPOとの連携はない。小学生の子ども数70名が4つの小学校に通学し、2年後はひとつになる。コミュニティとしては、3地区が単位になっている。小学校中心に地域のまとまりがあるので閉校は課題になる。

③委員の兼務はあるが、忙しいとかの苦情はない。

④住民の意見の反映に関して、元来、隣近所との付き合いはあるので、意見の収集はしやすい。顔なじみなので意見は言いやすい雰囲気になっている。窓口がひとつになったので、無駄が無くなった点は地域自治区制が始まった大きな成果である。内容は、土木関係の相談が多い。土木要望が多いのは、田舎であるからでない。自分たちで出来ないことを要望としてだしてくる。生活問題は地域で解決しているので都市部との違いがある。自治会加入率は100%、共同募金、赤い羽根なども募金は100%できている。

⑤住民(自主性やまちづくり活動)の意識に変化はしている。予算の執行も自分たちでできるから、参加意識も向上している。旧3地区のバランスが取れている。もともとの付き合いや交流が深いことも意識の変化に強い要因を持っている。

⑥地域のブランド化は、自然がブランドになるので、四谷千枚田、梅の花の名所などが経済効果になる。10件の地域活動交付金、山村美化、区民公園事業、花いっぱい運動、四谷千枚田、参道の整備などの活動が多い。自分たちの楽しみになるし、人が来なくなるまちづくりを目指している。地域資源の良さに住民が気づき始めている。

⑦空き家、廃校対策について、協議会で調査中だが住居出来るような家屋は少ない。需要があれば供給できるが現段階では検討中。景観が悪いことや動物が棲みついている場合がある。

廃校後の検討は、今後の課題になる。維持費がかかるので維持について考えることが必要か。

雇用する人がいないので企業の誘致も難しい。

⑧地元企業との連携はない。かつて紡績会社があったが連携する企業がない。

⑨地域協議会のメリットとして、市役所との距離が近くなった。意見が言いやすい。行政窓口が身近になった。デメリットとして、住民にはないが、委員の負担が増えた点。

- ⑩住民の関心度について協議会委員は高いが、住民にはまだ浸透していないので温度差はある。その要因は、地域全体が自己完結型なので自治区制に頼らない点があるからだ。
- ⑪地域課題を考える機会が増えたので課題の共有は出来るようになった。委員に地域課題を要望しやすい歴史背景（文化的）がある。
- ⑫地域自治区制が導入されて一番の変化は、予算に関わることで関心度が高まった。もともと地域完結型の事業がなされていたので地域自治区制度を進めやすい歴史文化を持っている。
- ⑬縦割り行政の変化として、窓口が一本になったので良くなった。人口問題、農林業問題になった場合、縦割り行政が弊害になる（市役所から横のつながりは必要になっているが、学校関係の調整は不十分）。
- ⑭現在の課題や今後への期待に関して、自治区制度の学習を続けていく。地域住民の理解を得るために広報活動につなげる。期待として、身近な生活課題の解決ができる。

（２）－４ 作手地域協議会

- ①委員の選出方法は、地区長推薦 16 名で、その内訳は、地区代表 8 名（旧小学校区の 4 区から各 2 名、新地区長は必須、他に行政区・地域コミュニティから推薦）。地区推薦 8 名（旧小学校区の 4 区から各 2 名。各地区女性 1 名）。他に各種団体推薦 8 名（小学校 P T A、中学校 P T A、子ども園保護者会、農協、森林組合、商工会、老人クラブ、消防団各 1 名）。職務は、答申（市長からの問いかけに意見を述べる。）建議（地域に関する市政の改善提案）審査（市民活動への支援について審査＝地域活動交付金の審査）。
- ②行政と連携した活動を行っている自治会（＝行政区）については、地域協議会委員として 4 地区の地区長が就任している。これは、地域協議会と作手地区区長会との連携を図るため、現在、地域協議会が年 10 回程度開催、作手地区区長会は 4 回程度なので、連携ができていない状況。子ども会や N P O、企業との連携は現在ない。まちづくり住民会議は、地域自治区制度導入にあたり検討していたが、市民から反発があり組織化は見送られた。地域協議会とは別に、委員同士の議論ができる実行部隊が欲しいと考えている。
- ③委員の兼務は行政区の役員や他の協議会などの委員、市民活動に取り組んでいる方が多く、負担は大きいと感じる。
- ④多くの住民意見を反映させるため、平成 25 年度作手地区まちづくりアンケートを実施。現在集計中であるが、仕組みづくりが課題になる。
- ⑤住民（自主性やまちづくり活動）の意識に関しては、地域自治区制が始まると同時に、作手総合整備事業（作手総合支所、山村交流施設、作手小学校）が動き出したこともあり、住民が主体的に考え、行動する機運が盛り上がってきている。小学校建設に伴う廃校利用について地域活動交付金を活用して研究する団体もある。
- ⑥地域のブランド化は、個人や団体が検討していることが予想できるが、地域協議会での検討はま

だできていないが、地域住民にとって当たり前の物事が、実は大変貴重な物事であった、と気づかされることがある。

⑦空き家、廃校対策に関しては、平成 25 年 10 月に市長から地域協議会に諮問があり、2 月に答申した。現在、空き家の利活用、安全対策について検討している。廃校対策については、旧小学校区単位で跡地利用検討会（任意組織）を設け、市への上申を行っている。他の 2 地区は平成 28 年までに、北校舎、南校舎として使用されるため、今後上申される予定。廃校利用について、住民の関心は地区により温度差があり、地区内でも温度差がある。今年 8 月 6 日、作手地域北部にある旧菅守小学校のランチルーム及び給食調理室を活用した「つくで田舎レストランすがもり」がオープンした。作手地域の野菜（特にトマト）、シカ肉、米などを使用したメニューを用意している。

⑧地元企業との連携は、現在ない。

⑨地域協議会ができたメリットは、これまでの地域課題解決等については、行政区長を通じて行う方法が主であった。しかし、行政区の集まりには主に世帯主（男性が多い）中での話し合いによる場合がほとんどで、女性や若者などの意見が反映されていたかという疑問があった。作手地域協議会には、行政区長の代表のほか、各地区や団体からの推薦者で構成されており、より広範囲な立場の者から意見を聴くことができる。

デメリットは、新たな組織ができたことで、役の受け手が少ない地域性のために、委員を選出する地域や団体の負担、選出された役員の負担が増えたこと。

⑩住民の関心度には温度差がある。市のホームページや各戸配布の地域協議会便りを通じて周知を行っているが、まだまだ浸透しきっていない。地域活動交付金の利用や目に見える地域自治区予算事業（つくでっ子元気事業等）を通じて、地域自治区制度の周知を図ることも必要。

⑪地域課題について、地域協議会委員同士の課題共有はできる。地域住民も市のホームページや地域協議会便りに地域活動交付金採択事業の紹介や地域自治区予算事業の意見募集を掲載することから、何が課題に挙げられているか、どんなことをしようとしているか、間接的に把握できるようになった。

⑫予算計画の過程は、1) 地域協議会が地域課題を選出する。2) 自治振興事務所が課題解決に向けた事業計画案を作成し、地域協議会が審議、修正する。3) 地域住民からの意見募集（3 週間）4) 地域住民からの意見を参考に修正などを行い、事業計画案を決定する。5) 事業計画案を市長に提出する。6) 市長は、事業計画案を予算案として市議会に提案する。7) 市議会で議決された事業計画を次年度担当者が実施するとなる。

⑬地域自治区制が導入されて一番の変化は、地域のために"自分たちになにができるか、何をしたいか"などを考えるきっかけとなり、地域活動が広がりつつある。作手地域では、地域自治区制度開始と同時に、総合支所、小学校、山村交流施設を建設する総合整備事業が始まり、これらの施設をどのように活用していくか考えるワークショップが行われていることも変化の要因になる。

⑭縦割り行政や市役所全体の業務や対応の変化について、総合支所は、自治振興事務所が本庁業務の窓口として担当課の連絡・調整を行っているので、地域住民の利便性は向上した。ただし、市役所内では、本庁担当課における事務のうち、地域自治区の区域に関するものを自治振興事務所に任せようとするなど、自治振興事務所の業務に対する理解が不十分なので、市民の周知だけでなく、職員に対しても研修会を行い、理解を深める必要がある。

⑮現在の課題として、地域協議会は年10回程度開催される。10回中5回は、説明や地域活動交付金の審査で費やしてしまうため、計画的に行わなければならない地域自治区予算事業を検討するには、残り5回を効率的な議論の場とするような運営上の工夫が必要になる。地域協議会委員は、公共的団体からの被推薦者で構成されており、さらに各自で市民活動団体等にも所属していることが多いので、地域協議会を“各委員が所属団体からの意見を持ち寄る場”とすることで、地域住民の総意をつかみつつ、効率的な審議が必要になる課題がある。しかし、現状では、所属団体の会合が少なかったり、不定期だったりして、意見などを持ちようにも地域協議会開催までに集約できないという問題がある。

今後、電話やSNSなどの活用も含め「行政区の住民(⇒組長)⇒区長(行政区における議論)⇒地区長(地域協議会委員)や自治振興事務所」,「地域住民⇒所属する市民活動団体(団体における議論)⇒知り合いの地域協議会委員や自治振興事務所」といった流れができると良い。

4. 空き家対策から見えること

地域協議会は10地域に設置され、自治振興事務所が事務局となって協議会の活動を支援している。現在は、高齢化、過疎化から「空き家対策」について動き始めている。

10地域では、全ての空き家を調査し、空き家の数、居住できる空き家、修理が必要、取り壊し必要、空き家の連絡先、問題について詳細にまとめ、市長あてに答申している。ヒアリングした3地域の答申からその一部を紹介してみる。

(1) 船着地域協議会の空き家対策

船着地区における空き家の現状は、「居住できる空き家は12~15戸」「修繕すれば居住できる空き家10~18戸」「取り壊しが必要な空き家が20~24戸」となっている。空き家になる要因は、子どもが独立して実家に戻らない、解体するのに多額の資金が必要、更地にすると固定資産税が上がる、相続人が多数で対処しようにも出来ない等がある。このまま放置することによる弊害として、防災・防犯の安全面(自然倒壊、不審者の侵入、子どものけが、火災、動物や他人が棲みつく)、環境景観の問題として使用しないことによる家全体が腐ること、景観が悪くなりその地区に住みたくなくなる、家屋倒壊後の瓦礫の処理などがあるとしている。

以上のことから、有効活用と取り壊しの二つの方法を提案している。行政側の役割として、市役所が管理して、居住できる家屋は積極的に貸し出す。地区の集会施設、行事施設に借用して利用す

る。修繕費は入居者負担で格安または無償で借家とする。購入希望者、借家希望者を市で仲介し斡旋する。農林業等の就業支援として空き家を活用する。地元での就業が見込まればUターン者が空き家を利用する。取り壊しにおいても、市役所が行い、更地の固定資産税を安くする等を提案している。地域として出来ることには、敷地内の庭木伐採や草刈りの実施、近隣住民による監視等を挙げている⁴⁾。

(2) 鳳来北西部地域協議の空き家対策

空き家の現状は、現在のまま居住できると思われる空き家が83戸、修繕すれば居住できると思われる空き家が45戸、取り壊しが必要と思える空き家が25戸あり、その内の約3割にあたる43戸については、所有者の連絡先が確認できる空き家であり、その他の大半も連絡先がわかる状況になっている。

空き家の問題点として、所有者が管理を放棄し雑草木が生い茂ることから景観が悪く地域のイメージがマイナスになることや鳥獣や野生動物の棲みかとなり農作物への被害が発生している。倒壊寸前の家屋が観光地の道路沿いにあり、落下物により通行人危険が及ぶ可能性がある。また、倒壊により道路がふさがれた場合は、地域が孤立集落になることも考えられ、住民の生活にも影響を及ぼしてくる。治安面では、不審者が入り込んでいるという事例もあり、防犯面でも問題になっている。

鳳来北西部地域協議会は、限界集落をいくつか抱えていることから、今後も空き家は増加すると考えられる。そこで、発生した空き家に対してどのように取り組みか、地域づくりとして検討する必要があるとしている。空き家を通じた地域づくり、地域の魅力創造、発信による「住みたくなる地域づくり」を実践すること。地域からの流出を防ぎ、地区外からの流入を呼ぶ込む定住対策への取り組みが必要としている。

その上で、行政に望むことは、家屋を取り壊すことに増額する固定資産税の軽減措置、家屋解体費用への補助金制度の創設、強制的に倒壊家屋を取り壊す行政代行執行の制定。空き家バンク、空き家の貸付事業の制度化などを提案している。地域の役割も検討し、協働で進めていきたいとしている⁵⁾。

(3) 作手地域協議会の空き家対策

調査対象はふだん人が居住していない住宅、別荘・別荘地、店舗、工場、倉庫等で、現在創業、活用されていない建物であり、調査項目は、所在地、所有者又は管理者の連絡先、建物用途となっている。空き家は246件で、住宅179件(居住可能88件)、倒壊の危険性22件で生じている問題は、「防犯上不安がある(6件)、ガラスを破られ、窃盗事件が発生した、深夜に荒らされたと思われる(1件)、県道、市道に草木材が侵入し、通行に支障がある(1件)、台風、暴風時の危険、不安がある(1件)、隣地への日照権侵害、草木侵害が発生し近隣者で対応している(1件)、住居・田畑が荒れ

ている(1件)、ハクビシンやタヌキが棲みついている(1件)、景観を悪くしている(1件)等が挙げられている。

また、空き家の急速な増加も心配されている。2013(平成25)年10月1日現在の65歳以上のみの世帯数は、全999世帯中337世帯(33.8%)であり、そのうち80歳以上の単身世帯は79世帯(7.9%)で、転居、居住しない限り、近い将来は200件を越す空き家が発生する。空き家所有者の連絡先を知っているのも70件(39.1%)で対策が遅れてしまう懸念があることがわかった。

作手地区協議会では、望まれる解決方法について「所有者の適正管理を促すこと」「空き家の有効活用」の2点から言及している。1点目の「所有者の適正管理を促す」ことには、広報紙、ホームページなどによる啓発及び所有者などの適正管理を確保することを原則として、周知を図る必要があること。空き家などの適正管理に関する条例の制定及び財政支援策の実施として、新城市独自条例を制定し、撤去費用の補助制度、固定資産税の住宅用特例解除、撤去した場合の軽減措置などを検討することを答申している。2点目の「空き家の有効活用」には、運営面を重視した空き家バンクの設置として、担当職員を配置して積極的かつ、きめ細やかな運営を重視した空き家バンクを設置すべきとしている。そのためには、国の支援制度を活用することとして、都市住民に作手地区の暮らしに興味や関心を持ってもらい、移住につなげるための他の施策「空き家再生等推進事業」や「定住促進空き家活用事業」との連携が必要になってくる。

まとめとして、作手地域協議会は「元気な作手」を目指すとし、元気な「まち」にするには「人」が欠かせないこと、年に数回、他の地域から掃除や修繕に来て、作手地域の人たちとの交流もない状況では、作手地域は元気にならない。空き家に「人」が住んで地域の人たちとの交流が、地域の活性化や空き家や土地・建物の適正管理につながる、最も望まれる解決方法としている⁶⁾。

(4) 他の地域協議会からの意見

空き家対策について、他の協議会の意見を集約した会議録から積極的な意見をいくつか紹介してみたい。

火災や防災のことを考えた場合、不審者や他人が侵入しやすい状況になっている空き家が存在し、危険を感じることもあるが、空き家の持ち主がわかるからこそ、管理や空き家対策について声が欠けにくいことが事実にある。

空き家対策は、市街地の活性化というキャパの中で動いていくのではなく、市の住宅政策としてインフラ整備とともに、まちをつくっていくという方向の中で、条例等を制定していくというようにしないと難しいのではないかと。また、空き家でも、補修等すれば住むことができる建物があり、単にリフォームすればよいのではなく若者が入ってくれるようなリフォームが必要ではないかと。市街地に目を向けてみると、まちのメイン通りに空き地や空き家があり、美観的に悪い状況であり、土地を含めて空き家の活用方法を考える必要があるのではないかと。

国道沿いの商店街は、現在空き店舗が多くなっている。空き家対策と同様に考えるべきであり、

現在ある空き店舗を「誰でも利用できる店」のような利用すること、例えば、空き店舗を利用して何かを売るといった場合に、その場所を借りることのできるギャラリー風な場所をつくる。常設的に誰でも利用できるような場所として空き店舗が利用できれば、たくさん人が集まるのではないか。

空き店舗を利用するには、地域住民が考えて活用を図ることが基本であり、一番大事だ。来年度の自治区予算で行う大茶話会で、この地域の空き家、空き店舗の対策について話し合う機会を設けてみてはどうか。時間がかかるかもしれないが、地元のみんなで考えていくことが大事ではないか。つまり、利用するお客がいないとまた空き店舗になってしまう。

新城地域自治区では、若者の中には自分の生まれた町内に住みたいという意見が多く、同じ町内で家探しをすることが多い。しかし、空き地があっても、家が建てにくい形状で残っているの、家を建てられないという問題があるようだ。その土地だけで何とかするというのは、非常に難しい状況にあるので、周辺の土地と合せて住宅を建てられるような形状に変えていかないと、有効な活用策は見出せない。空き地政策の中で、コンパクトシティ作りで空いた土地について、地域の人がみんなで緑を植えたという事例がある。他の市町村の事例を参考にしながら進めても良い等の意見が出されている。これらの答申を受けて、市役所では空き家バンク体制づくりにむけて進めている。

5. 地域自治区制の成果と課題

(1) 行政側から見えること

10の地域協議会が創設されたことで、地域の特性を活用した身近な課題が解決されるようになったが、地域の温度差や市民の意識の差はある。一番の変化は、税の使い方を自分たちで考え、執行することで、市民が様々な活動に積極的に参加するようになり、自分たちの町に関心を持つようになったことだ。地域の困りごとを市役所に申し出て解決されるまで時間がかかったが、地域振興事務所の動きで道筋が通りやすくなったことから、市役所内の各担当者が地域課題を共有するようになった点は、地域自治区制の大きな効果といえよう。まちづくりの企画や集まりといえば、高齢者や仕事をリタイアした市民が中心になりがちであったが、地域自治区制の導入により、若者や女性が街をひっぱっていくこともできるという可能性もみえてきたことは成果といえる。

市民も自分たちの考えた意見が反映されやすい体制になったことや市民が動き、申請や提案を行うようになり、行政が指示するより浸透しやすくなった。地域活動においても強制的ではなく市民から動きがあり、市民からも活動が見えやすくなってきた。しかし、市民ひとり一人の意識の温度差や市役所職員にも理解度の差はみられる。地域自治区制度の開始が間もないこともあり、結果が見えるのはまだ先になるので、現在は地域ごとの特色が現れている状況ともいえよう。また、地域自治区制導入と共に、新城市がめざすまちづくり、新城市のゴールを理解し共有しているという面は不十分である。地域自治区制度が持つ特性や良さを活用する方法を模索しながら進めている

段階ともいえる。

(2) 地域協議会側から見えること

行政は、敷居が高くて言いたいことも言えない、言う方法もわからない、相談に行ってもその場で回答がもらえない、問題の解決に時間がかかるとか、市役所内でたらい回しされるなど、市民に身近な機関とは言い難い状況であった面も持っている。地域協議会、自治振興事務所（地域自治区制担当職員が配置）ができたことで、市民の意見が言いやすくなったこと、言える機関が明確になったこと、回答がすぐにもらえるなど、これまでの課題は解決されつつある。市民が参加する地域協議会の設置により、市民が地域独自の問題、課題を見つけ、市民としてやるべきこと、できることと市役所側がすることについて考えるようになった。

行政側と同じであるが、一番の変化は税金の使い道について考えようになったことだ。地域自治区予算と地域活動交付金の執行である。無駄をなくした効果的な税の使い方は、新城市の財政の理解を深めると共に、課題を共有することも可能になる。

現段階では、生活に密着したハード面の整備に使用されることが多いが、今後は、高齢化、少子化、過疎化に対する課題に向き合う税の使い途が望まれるだろう。

(3) 地域性の特性から見えること

前述した二つと重複する内容も多くなるが、行政任せであった地域課題を地域の身近な問題として受け止め、市民自身ができることを解決しようとする、地域活動が積極的になり、自分たちの町のことを考えられるようになった点は、ヒアリングで繰り返し聞いた言葉であった。しかし、地域活動に関わる市民の安心感や満足度は向上しても、関わらない市民にとっては他人事のように思え、温度差は広がる可能性がある。

その他として、作手地区の動き、特性について着目してみたい。なぜなら、作手地区は、新城市から車で30分程、標高500メートルの高原に開かれた村であった。合併前は独立した自治区であったことから、他の地域協議会とは異なる市民のつながりや文化を有しているからである。作手地区は、3600人の人口となり高齢化過疎化少子化で人口が減っているような状況のなか、準備委員会が発足し地域自治区制が導入された。地域自治区制導入をきっかけに、女性の元気を取り入れたいという声があがり、地域協議会委員に多くの女性委員が参画するようになった。また、30歳代から積極的に地域自治区制度の活動に参加してくれるようになった。子どもの人数は100人程度で小学校の統廃合が進められているが、廃校後の活用についても検討会を設けて話し合うようになってきた。人口減少に歯止めをかけるために、農業研修生を取り入れて定住人口を増やそうとしている。また、地域自治区制度ができてからの意識改革は特に女性に多い。

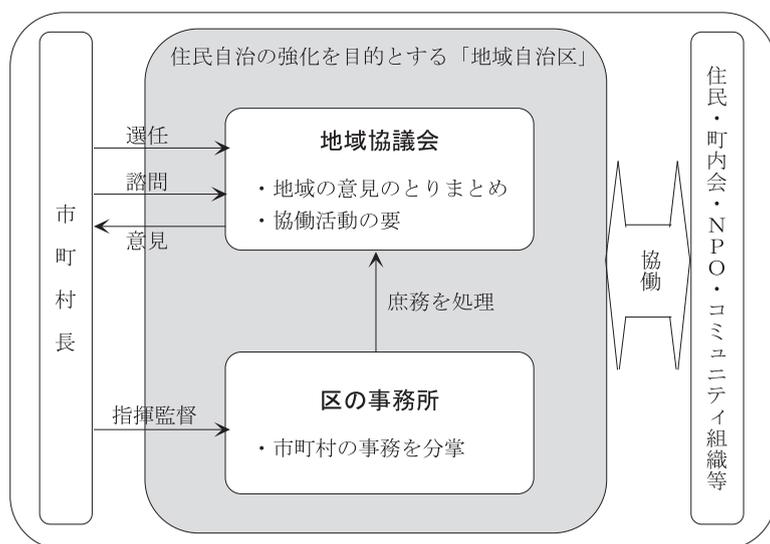
合併後、行政機能は新城市に移り、作手の文化も衰退し、人との結びつきも薄くなっていたが作手村が地域自治区になった。作手のことを考えると自治区制度の導入は作手を取り戻したともい

える。協議会のなかでも作手を何とかしたいと思うようになった。再度、作手は育んできた文化を活かした、あらたな作手を創造することに一丸となってきた。地域課題が生活、環境、子どもたちの未来、教育、福祉の領域まで踏み込んで考えられている。しかし、以前に比べると、市民が多く集まる機会が減ってきていることも事実である。作手地域協議会は、地域自治区制度をポジティブな変化として有効活用しようとしている。

6. 地域自治区制度の可能性

(1) 地域自治区制度の成果と課題

総務省のホームページによれば地域自治区制度は下記の図で説明している。(図3)



地域自治区・合併特例区制度は、住民自治の強化等を推進する観点から市町村内の一定の区域を単位とする「地域自治区」を市町村の判断により設置することができることとする。(地方自治法に規定) 住民自治の強化を目的とする地域自治区制(図3)に沿って、新城市も同様の組織になっている。10の地域協議会と広域を担当する3つの自治振興事務所が住民や自治会、町内会、様々なコミュニティ組織と連携し協働しているのは、ヒアリングからも理解できた。

平成12年4月、地方分権一括法が施行され、国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、国の関与のルール化などが図られた。住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うように、また地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための「地方分権改革」を政府一体として進めてきた。

市町村合併は進められ、平成11年以来進めてきた全国的な合併推進運動の結果、平成11年3月31日に3,232であった市町村数が、平成25年1月1日には1,719となる等、市町村合併は進展してきたが、地域ごとの進捗状況には差異が見られ、人口1万人未満の市町村も480存在している。

つまり、市町村合併と同時に、都市部への人口集中化が生じてきたのである。合併後の市町村の課題も地域に差異がみられ、地域特性に沿った行政機能を発揮しなければいけない時期になっている。公共性を育むために、市民の参加による地域力の向上を図る支援や様々な団体、自治会、企業の積極的な連携・協働が欠かせない⁷⁾。

新城市を見てみると、自治基本条例づくりへの市民の参加（集会を繰り返し開催）を図りながら、主体力の強化をさせてきた。今回は、市民の意識は確実に変容しつつあったといえよう。特に、限られた財源を有効活用する工夫は、市民のなすべきこと、行政がやることについて議論し、建設的に考えるという過程を踏めるようになったことだ。生活に密着した地域課題への解決力は確かに増しているだろう。地域自治区制の導入により住民自治の強化にはなってきているといえよう。しかし、足元の地域課題以外の、持続可能性のある地域づくりへの取り組みは決して多いとはいえない。愛知県内で、唯一の消滅市としての認識、それへの対応はどうであろうか。2010年から2040年にかけて、20～39歳の若年女性人口が5割以下に減少する市区町村としての対応を急ぐべきであろう。自治振興事務所が地域協議会を巻き込みながら、地域課題をメゾ、マクロ的に捉える方法について学習会やワークショップなどを開催して理解を深める必要もある。

課題を整理すると、自治区の課題が目に見えることに限定した活動になっていること。新城市が持つ課題との整合性や政策的な論点について、市民が認識しているか（例えば、子どもが産みやすい環境等）。少子高齢社会、過疎化に向かう課題に、市民はどう思っているのか（移住や交通網、空き家対策、就農林等）。長期的な視野に立つ課題設定も必要ではないか（新城市は何処へ向かうのか）。

新城市地域自治区制は、最初の一步を歩み始めた時であるからこそ、地域自治区制が持つ市民の参加力や地域力を有効活動できるように、行政機能が試される時でもある。大切なことは、そこに住む町民、市民がどんなまちにしたいのか、そのためには、住民として何ができ、何をすべきか、行政、企業との協働を考えた法制度や仕組みづくりを進めることが必要になると考える。地域自治区制を地域課題解決に活用し発揮させるには、住民と行政、企業が一体になって展開しない限り、目の前に見える地域課題解決で終わってしまうことも考えられる。

（２）地域自治区制度の可能性

地域自治区制度導入には、積極論と慎重論がみられる。慎重論には、自治法における「地域自治区制度」は、法律を柱に、条例においてルール整備を行う（新城市では自治基本条例など）。自治法の地域自治区制度は、自治区ごとに設置される「地域協議会」を自治体の内部機関（附属機関＝新城市では自治人口事務所）として位置付けており、構成員の選任を市長が行うことや、その任期を規定しており、構成員の定数ほかを条例で定める点から住民の主体性の向上へ期待できない点を挙げている。

岐阜県高山市は広域合併し日本一広い行政区となったが、地域自治区制は導入していないが、人

口増加に様々な工夫を凝らしている。その一つが、高山市（飛騨高山ふるさと暮らし・移住促進事業補助金）若者定住促進事業補助金（UIJ ターン就職者向け家賃補助制度）（支払った月額の家賃で共益費等を除く）と当該借家等に附属する駐車場の借上料の合算額の3分の1以内の額での補助（15,000円を限度に最大3年間補助）。移住支援補助金制度（飛騨地域以外に居住しているが、高山市に転入し5年以上の居住予定で、持ち家空き家を賃借する人。または、高山市に居住するために購入した専用住宅（持ち家空家）を改修される人に、借家等賃借料補助金制度（家賃月額の3分の1以内で15,000円を限度とし、3年間補助）。購入持ち家空家改修費補助金制度（購入持ち家空家の改修にかかる費用の2分の1以内の額で1,000,000円を超えない額を補助）。それ以外にも、就業・移住の各種体感ツアー・空き家紹介制度、就農移住支援、飛騨高山ふるさと暮らし応援等である。2014年9月にヒアリングする機会を得た時に、田舎に住みたい人は決して少なくないということで、効果はあるという回答があった⁸⁾。

地域自治区制度の導入した岐阜県恵那市によれば、その効果とは、旧恵那市は50年前に8町村の合併があり、旧行政単位に地域自治のしくみがあった。また、行政の情報等は旧行政単位に設置された自治連合会を通じて地域に流れるしくみが確立されていた。そのため、地域自治区制度の導入時点で、地域自治区不要論があったようである。しかし、地域計画の策定や地域づくりへの取り組み、地域協議会主催による地域懇談会の実施、地域協議会委員参加により策定した「協働の指針」等の取り組みの中で、「緩やかではあるが自らで取り組むべき意義を住民の方々が感じてきているようである」との手ごたえが市の担当者にはあるとしている⁹⁾。

日本は、高度経済成長と共に、農耕民族として培ってきた相互扶助機能や地域の自治力、地域の課題解決力を失ってきた。そして、都市部への人口集中、地方の過疎化と少子高齢地域社会へひたすら歩んできた。現在もその傾向は止まることを知らず、地方の疲弊は加速する。同時に進められてきた市町村合併は、行政力のあり方が試されるようになってきた。生活スタイルが多様化する中で、地域の独自性や文化、若者人口の減少など、画一的な行政機能では対応できなくなってきた。地域自治区制は、これらの課題を解決する強力な方法ともいえよう。住民自治は直接請求や意見表明を中心とする地域協議会が存在し、住民が行政の意思決定や地域の困りごとを解決する動きが大きくなっていることは確かである。地域自治における仕組みとして住民に予算の意志決定の権限を委譲している点は、自主的・直接的に地域住民がより良い地域社会の形成に取り組むことを制度的に認めるものである。このような取り組みは、住民と行政が共に地域を治める共治や新たな公共づくり、ガバナンスを醸成させる可能性を持っているといえよう。

しかし、中央主権社会や行政へのお任せ主義にどっぷりつかってきた日本人が「自治」を取り戻すのは容易でないだろう。繰り返される議論の場を積み重ね、決して行政が押し付けない自治の創造を目指すことが必要になる。自治の創造とは、住民自らが地域課題を解決し、行政機能を持つことである。今回調査に行った新城市の地域自治区制に可能性を見出したい。

新城市に調査・ヒアリングに行った学生たちは、日常のなかで何ができるかを話し合った。ひとつは、今の社会状況、地域課題に関心を持ち、国や地方自治の税金の使い方を知ることが必要であ

る。二つ目は、少子高齢社会、人口減少、都市への人口集中を他人事としないで、身近な地域社会に目を向けることが大切になる。三つ目が、郷土愛を育てる地域づくり、子どもの頃から地域行事やイベントに積極的に参加する、世代間の交流を日々の生活のなかで築き上げること。四つ目が、学生が学びやすい環境にする、特に奨学資金制度の改善として借りやすい政策にすること。なぜなら卒業後、低賃金で返却が困難になったり、非正規雇用者の増加につながる等の意見が出された。若者は、日本の将来に危機感を持っているのがわかる。

地域自治区制度は、住民が自ら自治力を醸成し、地域をガバナンスすることであるが、実情を見ても社会関係が生まれにくい環境になっているといえよう。消滅都市からの脱却、持続可能な地域社会の創造には、個の価値、地域の価値、歴史の価値などの違いを認め合うことが大切になるが、地域自治区制度は、これらが可能になる要因を多く持っているのもわかる。導入には、積極論と慎重論があるが、現在、行政が抱える地域課題を解決する一つの方法として考えることは出来る。あくまでも道具としての活用であり、それを使う人の価値観や目指すものが重要になることはいうまでもない。

【注】

- 1) 「消滅する可能性が高い自治体が 896 自治体」日本創成会議 朝日新聞朝刊 2014 年 5 月 9 日
- 2) 「都市再生整備計画を活用したまちづくり実例集」国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課都市総合事業推進室 平成 22 年 3 月
- 3) 広井良典著「人口減少社会という希望—コミュニティ経済の生成と地球倫理」6-9 頁 朝日新聞出版 2013 年 4 月
- 4) 新城市長 穂積亮次宛て 空き家対策について(答申) 船着地域協議会会長
- 5) 新城市長 穂積亮次宛て 空き家対策について(答申) 鳳来北西地域協議会会長
- 6) 新城市長 穂積亮次宛て 空き家対策について(答申) 作手地域協議会会長 平成 26 年 2 月 20 日
- 7) 総務省ホームページ「地域自治区制度」から
- 8) 平成 26 年 9 月 4・5 日 高山市役所ミニインターンシップでの資料、講義から
- 9) 「地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて：岐阜県恵那市 地域計画策定と実行組織の形成」 78 頁 平成 19 年 3 月財団法人地域活性化センター

