

大山崎町行財政改善委員会答申

人と人・住民と行政でつくるまちづくり

～大山崎町における協働に向けた提言～

平成20年11月

大山崎町行財政改善委員会

はじめに

本提言は、大山崎町長からの諮問を受け、当委員会における議論を踏まえてとりまとめたものです。委員会では「住民・NPO等と行政との役割分担、協働」のあり方についての理念的な検討を行うとともに、大山崎町の住民、地域団体、行政などの実情を踏まえて、「役割分担」と「協働」の課題を整理しました。さらに、協働のまちづくりを進めるために、いくつかの具体的な提言を行うことにしました。

本提言の趣旨をご理解いただき、協働のまちづくりに向けた具体的な取り組みと行政改革を進めていただくことを期待します。

平成20年11月27日

大山崎町行財政改善委員会
会長 平岡和久

1. 住民・NPO等と行政との役割分担、協働についての基本的な考え方

(1) 自治体とは何かを考えてみよう

自治体とは、生活に根ざした地域住民の助け合いの組織であるとともに、行政体としての側面をもちます。行政体としての自治体は国・都道府県・市町村の関係が強く、縦割りの中央集権的な面がまだまだ強くみられます。行政体としての側面が突出すると中央集権的行政が住民と合わなくなるということが起こり得ますし、住民が行政サービスの受益者にしかないということにもなります。

自治体が権限を行使する背景には民主主義があります。国民や住民が主権者なのですから、自治体の主役は住民であることは言うまでもありません。「共同体としての自治体」と「行政体としての自治体」を、「住民の政府としての自治体」として統一的にとらえると、住民と行政はともに協働して地域と自治体をつくっていくものだということがわかります。住民と行政は本質的には対立的にとらえるべきではないのです。住民の基本的な人権を守り、維持可能な地域をつくっていくために、民主主義を基盤としながら、住民と行政とは適切な役割分担を行い、協働を進めていくことが求められます。

もちろん、実際には地域民主主義は形骸化している面もありますし、中央政府からの制約を受ける面もありますし、住民や地域団体などの間に利害対立が生じる場合もあります。住民の政府であるはずの自治体が住民から遠くなり、時には住民と対立することも起こりうるのです。ですから、住民には地域民主主義を実質化し、「住民の政府としての自治体」をつくっていくための不断の努力が求められます。

(2) 「公」「共」「私」の役割を考えてみよう

「公」とは公共部門であり、行政権限を行使して社会的共同条件を整備する役割があります。「共」とは、個人を超えた社会的つながりであり、家族から始まった地域住民としての自治会、NPOなどの社会的連帯を表します。「共」の部分も社会的共同条件を担っているのですが、自発的な供給をしていることが特徴です。「私」とは家計・企業など市場経済を中心としたものであり、市場と契約を基本にした社会的な財やサービスの生産・消費が行われています。

基本的人権の保障が求められる現代の地方自治においては、個人の自己責任では行うことのできない国民的・地域的な多くの公共的な業務や課題が設定されるようになっており、それに伴い行政が住民の共同業務を代替してきました。

そのなかで、行政による行過ぎた「請け負い」が住民自治の発展を阻害する側面も指摘されてきました。公共的な業務を公共部門がかなり担ってきた経緯があり、これにより、「共」の部分が十分に育たなかった側面、あるいは住民自治が十分に育ってこなかったのではないかという反省もあるのです。

近年の地域自治組織の再活性化やNPO等の発展は、行政による行き過ぎた「請け負い」を住民の自発的活動領域に引き戻す条件を拡大しています。また、行政がつかんでいない、

あるいは把握していても手の届かない新たな公共的課題を発見し、自主的に取り組む社会セクターの領域拡大は、公・共・私の「役割分担」における「共」の役割の拡大としてみることができるでしょう。

一方、近年、財政制約を背景にした行政の縮小傾向が続いており、大山崎町においても職員の削減計画が進められています。行財政の合理化は従来の公・共・私の役割分担の見直しを迫るものとなっています。こうした視点からの「役割分担の見直し」や「協働」の提起は、行政による住民への負担転嫁や下請けの手段と受け取られかねない問題を孕んでいます。住民協働も自発性がなくなると行政の下請け機関になってしまうという危険性があります。

しかし同時に、財政危機を背景として、行政から「役割分担の見直し」や「協働」が求められていることに対して、住民の側はその現実と背景を直視しなければなりません。厳しい財政状況のなかで「共」の役割への期待が高まってきている機会を積極的にとらえ、本来の地域共同体の維持・再生・発展に結びつけていく必要があります。その場合、住民やNPO、地域団体の自発性を基本とし、対等・平等の立場にたち、学習と十分な議論のうえで共通認識を形成する努力をしながら、地域の公共的課題に共同してとりくむ必要があります。

2. 行政、NPO・住民活動の課題

(1) 財政的制約・人材的制約のもとの役割分担の再設定の課題

今日の自治体行政は、厳しい財政制約、人材制約のなかで、増大する住民ニーズに応えるために困難な課題を抱えています。大山崎町の「集中改革プラン（平成18年度）の実績と今後の見通し」には、財源の収縮による町財政の危機的状況、その打開のための中心的な施策として実施されてきた人件費の見直し、職員数の削減の経緯と結果が示されています。それをみれば、町行政が今後も継続的に、財政的・人材的に制約された状況に置かれていくことは明らかです。現在までの行財政改革によって、財政的には一定の改善成果を挙げているものの、人件費の削減、すなわち職員数の削減によるところが大きかったということは、今後の改革は、人材的には限界に近い状況で、さらに財政面の縮小に取り組んでいかざるをえないということに他なりません。

このことは、従来行政が実施してきた「公」的サービスを維持していくことが困難になることを意味し、住民から見ると、従来受けてきた行政サービスの領域の減少と水準の低下という認識につながりかねません。

また行政のこのような状況にもかかわらず、住民生活には、少子高齢化社会の進行をはじめとする社会状況の変化によって、従来型では解決できない日常的、地域的な「公共的」ニーズが発生しているし、一方では、より高度で快適な地域生活を希求・欲求する新しいタイプの「公共的」要請も増加してくると思われまます。

今回のテーマ「役割分担」と「協働」が諮問された趣旨については、住民のなかでは以

上のような文脈に沿った十分な理解がなされていないと思われます。その根底にこのような状況が横たわっているという認識を、行政と住民の双方であらためて共有することが、今後の検討に際しての大前提になると思われます。既に、町においては行政改革のロードマップがあり、「民間活力導入指針」に基づく事務事業の総点検と運用がされている状況ですが、さらに踏み込んで住民にも財政改革のための「役割分担」を求めなければならない状況にあります。また、それは財政的な裏づけを伴いにくいということを行政にも住民にも十分理解を得ることが重要であり、そのための機会と場を設定することが必要になっています。

町の行政改革が「新しい公共空間（住民自治の確立）」を目指している以上、この要請は、住民が、行政の下請け的な役割を果たすことではなく、住民による自発的な活動を作り出し、住民自身がいきいきとして活動に取り組む性質のものであります。その力を引き出すための組織的な取り組みが必要であり、行政職員の不断の能力アップの努力も要請されることになります。

（２）協働における行政、NPO・住民活動の課題

住民・NPO と行政との協働を進めていくうえで、行政と住民・NPO の双方に多くの課題があります。協働がうまく進まない場合、「行政・住民の相互理解」が不十分であることが原因になることがあります。つまり、協働でまちづくりをすすめるようとしているにも関わらず、行政、住民がお互いの取組みや仕組み、抱えている課題などを十分に理解していないことによって、対立したり、すれ違いが起きたりすることがあるのです。

住民は、イメージで行政を捉えるのではなく、実際にどのような仕組みで仕事をしているのか、お金の流れはどうなっているのか、問題は何なのかなど、行政そのものを学び、理解するとともに、行政からの情報や呼びかけを受け止める、読み取る力を身につける必要があります。もちろん知識だけではなく、行政職員と話し、人を知り、理解することも必要です。また、NPO・住民活動には、その活動の規模や内容、公益性によりますが、より高い専門性、継続性、信頼性と積極的な情報公開、説明責任を果たして行くことも社会から求められています。加えて、より効果的に地域の課題を解決し、まちづくりをすすめていくことが必要です。しかし、NPO・住民同士においても、お互いの活動や姿を知り、理解し合っていないことがほとんどです。

行政自身もそのような活動を把握しておらず、地域には公益を担える団体がいない、育たないという意識を持ちがちで、NPO・住民活動の実態を知らないことが多くあります。実際は様々な形で（自らそう認識していなくとも）まちのために、自分たちのために活動しているNPO・住民活動はたくさん存在しています。行政がすでに知っている、もしくは補助ないし委託をしている一部のNPO・住民活動に頼り、他のNPO・住民活動を把握しないままに協働をすすめると、偏った狭い協働となり、新たなまちづくりの醸成は望めないでしょう。また、すでにあるNPO・住民によるまちづくりをさらに地域にとって価値の

あるものにしていくために、地域や住民の活動に行政が参画していくということが十分に行われていないことも課題です。

次に、「協働についての共通理解」が不十分、つまり、行政、住民ともに協働について多くの誤解を抱いており、共通理解を持つことができていないという課題があります。行政内部でも職員や部署ごとに協働への理解はまちまちであることが多く、また NPO・住民も協働への勝手なイメージを持ちがちであることも協働をすすめる上で大きな課題です。

行政は、行財政改革、特に財政難を解決するための手法として、協働を位置づける場合が多く、コスト削減を背景に、十分な予算や権限を委ねずに、NPO・住民に事業だけを委ねることがあります。既存の事業をコスト削減し、そのまま担い手だけを置き換えるのではなく、相互の特性を活かした相乗効果が生まれる形でなければ、協働の意味はありません。

また、行政、住民双方とも協働自体を目的化してしまうことがよくあります。協働はよりよいまちをつくるための「手法」であるという認識を持つことが必要です。行政内部で決められた（決まっている）事業を住民に委ねるのではなく、事業の設計段階から、成果、評価段階においてまで協働で行うことが大切です。そして、継続的に協働していくために制度、仕組みが整えられることも今後の課題です。

3. 大山崎町における役割分担、協働についての現状と課題

(1) 役割分担、協働の現状と課題

大山崎町では、行政も住民もこれまで「協働」を特には意識せずに活動してきました。このため、行政はボランティアや自治会の動きを十分には掴みきれず、住民は行政のことを必ずしもよく知らないという状況がありました。

これまでは住民は要求しっぱなし、あとを何とかするのが行政だ、といった行政依存体質があり、また、行政だけ、役場だけががんばってまちづくりがすすむ時代ではありません。これからは行政と住民が相互によく理解し、それぞれが地域をよく知ることが大切です。

いま町内では、新旧の地域住民の交流を考えた農作物や手作り物品を販売する「市」の開催やふるさとガイド、高齢者デイサービス、緑や河川の保全、公園の点検活動など、住民のボランティア団体・グループによる自主的なまちづくりの芽が多様なかたちで生まれています。また、ボランティア活動の経験を通して新しい地域の課題をみつけ、ともに活動できる仲間をさがし、先進事例の見学にも行き、活動場所さがしをするなど、今後の活動展開を準備しているグループもみられます。

また、まちづくりの基盤的住民自治組織といわれる町内会・自治会は、その多くが高齢化、若者離れのなかで加入率が低下し活動が停滞するという状況にありますが、一方で、通過交通対策に備えた交通量調査を行っている自治会や単位自治会の範囲を超えてPTAをはじめ地域の各種団体・グループで実行委員会をつくり夏祭りを開いている自治会など、地域課題に対応した独自の取り組みをしている自治会もあります。

これらボランティア団体や自治会の中には、町が協働の理念や一定の支援策等を打ち出すなら、協働の意義を理解し意識化して、活動の幅を広げあるいは地域課題に対応した新しい活動展開を試みようとするものが必ず現れるでしょう。

一方、少子高齢化や共働きの進展にともなって生じる地域課題がまだ行政にも住民にも見えていない、また見えていても対応できていない、という状況があります。町内には専門性をもつ人材は多いし、団塊の世代の地域帰りでこれからも増えてくるものと予想されます。この人たちが地域の課題を発見し、政策化し、組織化して対応できるよう、NPO等が育つ環境整備が重要です。

いずれにしても、住民は要求型から提案・参加型に切り替え、自らも汗を流してまちづくりに取り組む必要があります。一方、行政には、住民による提案・参加型のまちづくりを促進し、行政と住民が共に公共を担ってまちづくりをすすめる条件整備が求められます。当面、地域にどんな課題が生まれているか、ボランティア団体・グループがどんな活動をしているかなど、住民とともに行政職員も地域をよく知り、めざすべき地域像やそれに向けての課題について相互に大いに学習・議論する場を整えることが重要です。

住民が、提案・参加型のまちづくりを通して、地域課題解決のための政策づくりの力量を身につけ、まちづくりの主体として成長していく、ここに行政と住民が協働する意義があり、行政の役割があります。

(2) 町内会・自治会の現状と課題

大山崎町において現在、61の町内会・自治会が地域をモザイク状に網羅して、主に、①地区の安心・安全の維持（防犯・防災、交通安全、子供や高齢者の見守りなど）、②「公」的、「共」的活動への協力・支援（清掃・ごみ収集への協力、各種ボランティアへの参画、行政への要請と連絡など）、③住民の交流・親睦（レクリエーション、運営の為の会議と調整など）などの活動をしているものの、いくつかの課題があると指摘されています。それらの課題は、①存立基盤の弱体化（連帯感の希薄化と自治会離れ、脱退、加入率の低下、構成世帯の高齢化など）、②活動の低下（事業や活動への不参加、自主防災組織として新たな課題への対応難など）の二つに集約されますが、②は①の結果であり、課題は①に集中しているといえます。

交通の要衝として古くから開け、中世には部分的な自治権を持った歴史のある大山崎の地でも、新しく来住した人口が旧来の居住人口を逆転したことによって、旧来の村型の連帯感を風化させてしまっています（まして、旧街道沿いに形成されていた町内会が、地区内の裏地に開発されたマンションを組織内に同化させようとして苦闘している例などは、もともと無理が伴っています）。

情報社会といわれる現代では、インターネットをはじめとするIT技術によって、容易に地域の壁や境界を越えて、むしろ超えたところで、関心を同じくする人々を結びつける働きをします。このような時代背景の中では、テーマ型組織（目標・目的〔理念、経験、専

門性、趣味など] や、共通の属性 [職業、年齢、性別など] によって結びついている組織) は、地域を超えて成長する可能性があるのに対して、お互いに目的や属性が異なっているが、地縁だけで成り立っていかねばならない町内会・自治会組織では、存立基盤が一層希薄になっている状況にあります。

しかし、このような状況に置かれた町内会・自治会に対して、今、「協働」のパートナーとしての期待が一層高まっており、再活性化の手立てを検討し施していくチャンスが到来しています。

したがって、地縁によって結び付けられた世帯と住民の間に連帯を回復して、活動の基盤を強化することが出来るかというのが最初の課題であり、さらにその基盤のうえに、「自主防災組織」化など新しい課題に対応する、「協働」の担い手としての可能性を見つけられるかという2段階の課題があります。

4. 役割分担のあり方とプロセス

(1) 「公共」という概念の転換

今回の課題に取り組むにあたって、単なる言葉の問題としてだけでなく、「公共 (=行政)」という概念を払拭する必要があると思われます。ヨーロッパの市民社会で「私」的教育を社会化して共同で組み立てられ「パブリック・スクール」と呼ばれた「共」的なシステムとしての私立学校が、明治期日本に輸入されて「公」的な学校制度に転換されたという歴史的な経緯の例などは、見直しのひとつの視点を与えてくれます。「パブリック」=「公共」という日本的な概念が定着し、現在まで持続して「公共=行政」という概念に固まっていますが、役割分担のあり方を考えるに際して、「公共」を「公」と「共」とに分けたうえで、行政と市民の間で、本来的な「公」とは何かを明らかにし、行政の行き過ぎた「請け負い」は住民サイドに戻したうえで、あらためて「共」の分野での役割分担を検討していくプロセスが必要です。

(2) 「共」の領域の設定

行政は、従来の慣行的な行政サービスの現況を見直し点検して、財政的・人材的制約を勘案しながら、より本来的な「公」的な分野に立ち返ることを目指さなければなりません。同時に、2の(1)で見たような住民のなかに生まれてきている新しい「公共的」なニーズの中から、必要不可欠な領域をくみ上げて新しい「公」的サービスとして組み立て、その他は住民の活動に委ねていくことになるでしょう(既に、行政の限界に見切りをつけて、住民やNPOで独自に、このような新しいニーズや要請に対応する活動が始められている例もあります)。なお、このような従来領域の見直しと新しい領域の組み立てという、同時並行的な作業のプロセス自体にも「住民参加」と「役割分担」の課題があるのかもしれませんが、この一連の作業を通じて設定された今後の行政サービス・「公」的サービスの領域以外の領域には、「私」の領域、住民や市場(NPO、企業など)に委ねておけばよい分野もあり

ますが、それを除いた領域は、これからの役割分担が再設定されることになる「共」の場に他なりません。

(3) 役割分担のあり方

「共」の分野の活動も「課題発掘」→「政策立案・検討」→「施策」→「事業」という段階を踏んでいくこととなりますが、各段階での主体性、資金的裏づけ、等を明確にした「役割分担」が検討され再設定される必要があります。

地域情報の多くは住民からの苦情や要望として行政に集まります。それらを受け付ける窓口は従来の縦割りの苦情・要望受付窓口から、統一され、一本化された窓口へと転換して、それらを統一的に収集・整理したうえで、「共」の課題として発信する、「課題発掘」段階の役割を行政は中心的に担う必要があります。また「政策立案・検討」段階（対応の大枠を定める段階）での情報収集→検討→方針設定のコーディネーターとしての役割についても、経験と蓄積を生かして行政が中心的に担う必要があります。

住民には熱意や経験や能力が潜在しています。また既に、「ほっとけない」、「命に関わる」課題に取り組むNPOやボランティアが、従来の行政サービスの限界を乗り越えて、自らサービス供給に乗り出している例から、「楽しいことをやろう」という趣味・同好の集まりまで、既成の多様な組織、活動が存在しています（一方で、活動主体となる組織や個人が未成熟な分野が残されていて、その発掘・育成という分野にも期待がかけられています）。これらの力が有機的に統合されることによって、「施策」段階（個別あるいは具体的な方針の決定）→「事業」段階（実際の運動・事業）でその中心的な担い手としての役割を住民に期待できるでしょう。また「行政の下請け」とならないために、前段の、「課題発掘」段階、「政策立案・検討」段階への住民参加も重要な課題です。

5. 協働の仕組みづくり

(1) 住民の自己決定権の付与が住民自治の基本

大山崎町においてNPO・住民等と行政との協働を進める仕組みづくりの大前提は、住民への自己決定権の付与であり、そのための徹底した情報共有と参画の拡充です。情報の共有化を進めるためには情報公開だけでは不十分です。情報共有を進めるにはまず役場から徹底して行政情報の提供を行う必要があります。役場からの情報提供の基本は町長がもつ行政情報と同様な情報に住民がアクセスできる条件を保証することです。実際には多くの住民は仕事その他の活動に忙しく、膨大な行政情報を全て扱うことは不可能です。しかし、住民がその気になれば、町長や議員と同様の情報をもとに問題把握と解決のための分析・提案を行いうる条件を保証しなければなりません。特に財政情報については予算編成、執行、決算過程を含めて徹底した情報提供と説明が必要です。

次に住民参画の仕組みと機会を拡大しなければなりません。行政の事業やサービスについて、住民の発言権が認められ、十分な議論と納得が得られることが、役割分担や協働を

進めるための基盤になるのです。それは町行政への参画の機会拡大とともに、町内会・自治会やNPOなどの小さな単位を重視し、そこに行政が参加することも含まれます。NPOや町内会・自治会などが新しい公共的ニーズを掘り起こし、それに取り組みながら、その公共的課題としての位置づけを住民と行政が共通して議論し、町行政のなかで位置づけ、役割分担しながら、必要ならば協働活動につなげていくことプロセスが重視されなければなりません。

(2) 学習と参加による自治の主体形成と協働

住民の主体形成があってそれが組織化されないと、行政との協働は発展しません。住民の主体形成の基本は学習です。行政の職員が住民・住民団体の方々と地域の将来像やそれに向けた課題について議論や勉強できる機会が非常に重要です。

具体的には住民と行政職員の協働のための場、あるいはそのためのプラットフォーム（活動拠点）をつくり、その中で一緒に学習して議論することが必要です。

こうした学習・議論は地域の公共的課題を発見し、整理するための実践的なものでなければなりません。また、住民、NPOなどと役場がもっている人材や資源をお互いに認識し、町全体として自治の総量を高めていくことが目指されなければなりません。

自治の主体として勉強や議論をし、自治の総量を高め、地域の公共的課題を共同して解決するためには、組織の在り方を考えなければなりません。役場においても住民やNPO等と協働するための組織のあり方を本格的に検討し、住民と行政職員が学習し、共通の取り組み課題を設定した場合に、実際に機能するような組織をつくる必要があります。町内会・自治会においても、その組織のあり方の再検討が必要になることは3(2)で述べました。

6. 具体的提言

(1) 協働自治センターの創設

「行政と住民が共に公共を担うまちづくり」をめざすうえで最も力を入れるべき点は、まちづくりの主体形成とその組織化です。当面、行政職員もふくめ住民のなかに協働の担い手を数多くつくり、まちづくりの主体として活躍できるようその成長をうながす機能を整える必要があります。

このため、まちづくりの主体形成をめざした「協働自治センター」の設置を提案します。協働自治センターは、行政と住民の相互理解の場であり、地域情報や地域で自主的に活動する団体・グループなどの情報の集まる場であり、徹底した情報公開のもと住民がテーマにそって学習、議論する場（プラットフォーム）です。センターの中核機能ともいうべきプラットフォームは、行政と住民、研究者が共同事務局をつくり運営、学習・議論のテーマの設定とコーディネートなどを行います。なお、協働自治センターは機能であり、必ずしも固定された場所を必要としません。

行政と住民の協働は、地域課題の発見→政策化→人材発見→組織化（例えばNPOの立上げ）→協働、という流れですすむと考えられますが、必ずしも最初からNPOありきでなければならないということではありません。長野県阿智村のような住民提案制度を創設し、住民のグループ立上げと学習を支援するなかで協働の芽を育てることも大事です。この「住民提案制度」の運用を協働自治センターの機能とすることも考えられます。

（２）情報共有・学習と住民参画

徹底した役場と住民との情報共有のための取り組みが必要です。それは、ホームページによる行政情報提供の大幅な拡充、まちづくり・広報の総合窓口の設置、町長が参加するタウンミーティングの拡充、各課の職員による「まちづくり講座（仮称）」の定期開催、大学生など外部からの調査・研修の受け入れ、役場職員が地域に出向く体制づくりといった取り組みです。

住民参加と協働を進めていくためには情報共有を基盤としながら学習を進めていくことが基本になります。協働を重視した学習のためには、徹底して住民と役場職員と一緒に学習できる場を多くもつことが大切です。たとえば、リーダー養成塾のような住民を対象とした学習の場に役場職員も参加するとともに、協働活動のための役場の研修にも必ず住民の方々に参加してもらうことが大事です。「協働自治センター」がこうした実践的な学習の拠点となることが期待されます。

住民参加・参画の機会の拡大と実質化については、予算編成過程をはじめとした財政過程における住民参画、公共施設の整備などの主要プロジェクトの立案過程における住民参画、各種審議会における公募委員の拡大、「住民提案制度」導入の検討などが課題となります。「協働のまちづくり」のために思い切って大半が公募委員からなる100人委員会のような住民参画の組織をつくることも検討に値します。

こうした徹底した情報共有・学習と住民参画を進めることにより、協働活動の基盤が形成されることが期待されます。

（３）地域の公共課題、コミュニティ活動、人材の可視化のための“マップ”づくり

協働のまちづくりをすすめるためには、「地域の公共課題」、「すでに存在するNPO・住民活動」、「専門性や地域への関わりに意欲のある人材」、また、「大山崎町の総合計画や年度事業計画をもとにした公共サービス、事務事業」を町、住民・NPOと一緒に調べて、可視化し、共有できるマップをつくる必要があります。

地域には様々な課題があり、住民のニーズも多様化していますが、町をはじめ行政だけでは対応しきれない課題や住民や地域全体でも把握できていない課題もあります。それは、行政や従来型のその下請け的な活動だけでは解決できず、地域課題を見つけ、提起し、解決するという地域の力が弱まってきているということも背景にあると考えられます。町だけでなく、住民・NPOも一緒になって、まずは、地域の課題を改めて調べ、把握する

ことが必要です。

次に、地域の公共の担い手としての住民団体・NPO がない、少ないとされていますが、まだ町、地域全体で見えていない、把握できていないだけであって、実際には、地域の住民団体・NPO 等が活動しており、それらを調べ、把握することが必要です。同時に、担い手を育てる必要性もよく言われますが、団塊世代をはじめ、専門性をもった人材が地域にはたくさんおり、また、地域や住民活動への参加の意欲も高いという町の調査結果もあります。NPO・住民活動の芽、人材が潜在的にあると想像できます。そういった人材を調べ、把握するとともに、そういった人材が地域で活動できない原因を分析し、誰もが自由に地域や住民活動に参画できるオープンな場づくりにつなげていくことが必要です。

地域の課題が明らかになれば、必要な人材も見えてくると考えられます。自分たちのまちの課題を解決したいと考えている潜在的な人材に、その人が持つ専門能力や自分をいかすことができる、関われる場を提供していくことで、地域の公共の担い手が広がり、育って行くと考えられます。町はそういう場の提供とコーディネート役割を果たす必要があります。

一方、公共の担い手として認識され始めた NPO・住民活動と、公益のために行政権限と法令にもとづく事務事業をすすめる町、それらは同じ目的のために活動し、サービスを提供しているにも関わらず、別々に行動していることが多く、非効率、効果的でない場合があります。

その背景には、町が住民活動や NPO、人材の芽を把握しきれていないだけでなく、住民・NPO も、行政の仕組み、計画に基づくサービスについての理解が乏しい、つまり、相互の理解、認識にギャップがあるということが考えられます。お互いの違いをふまえた上で、その役割や立場などを把握、整理していくことが協働のまちづくりのためには必要不可欠です。

相互理解とそのギャップを埋めるためには、行政、住民・NPO それぞれが、何のために、どんな活動、事業に取り組んでいるか、また、お金の流れはどうなっているのかを含めて、“マップ”に整理し、直接、様々な意見や議論を交わすことが必要です。特に、“マップ”に大山崎町の公共サービス、事務事業を整理し、可視化していく際には、従来の町の事業区分や行政の都合による分類ではなく、住民・NPO が参画しやすい、協働しやすい形、また新しい担い手が生まれるような形で整理することが重要です。

住民・NPO と町が“マップ”を土台とし、直接議論を交わすことで、地域にとって必要でかつ、よりよい公共サービス、活動を誰が、どのように実行、提供していくのか役割分担ができ、必要な人材や育てる方法、アイデアが生まれてくるという成果が期待できます。さらに、“マップ”づくりを通して集まった住民・NPO、町職員等が、公共課題を同じ場で共有し、解決する方法を考えることで、住民・NPO 同士、また行政とのネットワークがつくられていくと考えられます。さらに、その中に潜在的な人材が参画できるようにすることで、新しい公共の担い手、住民団体・NPO も生まれてくる可能性も期待できます。

協働のまちづくりとは、まさにその過程そのものであり、“マップ”づくりを通して集まった住民・NPO、町職員等のネットワークが、協働のまちづくりのプラットフォームにつながると考えます。

(4) 町内会・自治会の再活性化戦略—地縁型組織の回復

3の(2)で整理した課題を克服することが、地縁性という宿命を持つ町内会・自治会の再活性化戦略＝コミュニティの回復に他ならないのですが、しかしその前に、現行の町内会・自治会の持っている地縁性を再検討して、区域設定に問題がないかについて再点検を施してみる必要があります。従来村落共同体的な区域割りの中に発生した新しい開発部分（マンションなど）を抱え込んで、それぞれの異質性に軋轢を生じている例などは、明らかに内部矛盾であり、分割や別の統合などの再編成が検討される必要があります。

それでもなお、地縁だけをよりどころとする居住者組織では、居住・営業や通勤・通学などの生活パターン（ねぐら型の居住者から全日制の居住者まで）の違いや、居住暦の長短、それぞれのライフサイクルのどの段階で現在大山崎に在住しているのか（永住型か一時腰掛型か）といった、住民それぞれの大山崎地域とのかかわり方、かかわりの深浅や定着度合いという差も乗り越えていかなければなりません。かつては冠婚葬祭をはじめとして、地縁の支えを必要とした世帯内のイベントも、ほとんどが外部化され、企業ビジネスに置き換えられてしまった現在では、それに代わる、居住する地区の相互支援を自らが必要とするニーズや要請は何かということを掘り起こし、整理しなおして、より具体的に目的をはっきりさせ、それに向かって、ルール of 明快な連帯を生み出していく必要があります。阪神淡路大震災の経験や事例から見ても「自主防災組織」化などは極めて具体性を持った今日的なテーマであり、有効な手立てであると思われませんが、そのような議論がそれぞれの組織内で自主的になされなければなりません。

町内会・自治会は、戦前には内務省の訓令により行政機関化され、戦後はGHQによって「大政翼賛的である」として廃止され、1952年GHQの政令が失効してから各地で復活した歴史を持ちますが、平成3年の地方自治法の改正によって「地縁による団体」として積極的な位置づけをされ、「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたとき」には法人格が認められるようになりました。ここまでいく必要が生じるかどうかは不明ですが、この開かれた可能性は、各町内会・自治会で認識されておいてよいのではないのでしょうか。

地縁型組織を再活性化するもうひとつのよりどころは、地区の空間への愛情を共有して強い誇りにまで高めることではないのでしょうか。住民から高い評価を得ている大山崎の自然や環境、歴史や文化などの価値観を、それぞれの地区（町内会や自治会）のレベルにブレークダウンして、それぞれの地区の個性を再発見し、他地区との差異的な魅力として位置づけ共有することが大切です（そのためにも、先に述べた現在の町内会・自治会の区域割の再検討には、共通の個性を見出しやすいくくり方で編成替えを試みるという視点を置

いてもよいのではないでしょうか)。再発見された個性に磨きをかけることで、それぞれの地区のアイデンティティを高める方策が、大山崎という小さな地域、小さな自治体であるからこそ有効ではないかと思われま

(5) 協働のための役場の改革

協働活動を進めるためには役場組織の改革が不可欠になります。役場組織の改革それ自体は役場組織の実情にもとづき、協働活動だけでなく、町政全体を視野に入れた改革が求められることは言うまでもありません。そうした前提のうえで、住民との協働を推進していくような組織に変えていくことを検討すべきです。

そのため、第一に総合的な窓口によって住民からの情報・要望・苦情・提案などを集約し、役場からの情報発信も行いながら、「課題発掘」「課題整理」を行う仕組みを検討することです。

第二に、役場から積極的に地域に出向き、NPOや町内会などと地域課題を共有し、問題解決を進めるための体制づくりです。そのための第一歩は、協働活動を推進する担当体制を確立することです。それとともに、課題別プロジェクトチームの形成（自主プロジェクトを含む）や地域担当制の導入も検討に値します。

第三に、職員研修の拡充であり、まちづくりのコーディネーター、事務局機能を担うための研修を充実すべきです。その際、役場職員だけでなく、必ず住民やNPOなどの参加を得て、実施することが大切です。また、これらの課題については協働活動の実践のなかでOJT（職場での実践を通じて行う教育訓練）的に学ぶことも重要です。

参考（資料）

1. 大山崎町行財政改善委員会条例

○大山崎町行財政改善委員会条例

昭和 60 年 7 月 12 日条例第 13 号

（設置）

第 1 条 社会経済情勢の変化に対応し、効率的で、かつ、地域に適応した町政を進めるため、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 138 条の 4 第 3 項の規定に基づき、大山崎町行財政改善委員会(以下「委員会」という。)を置く。

（任務）

第 2 条 委員会は、町長の諮問に応じて、大山崎町の行財政改善に関する重要事項を調査審議する。

（組織）

第 3 条 委員会は、委員 7 人以内をもって組織する。

2 委員は、町政について優れた識見を有する者のうちから町長が任命する。

（会長）

第 4 条 委員会に、会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、会務を総理し、委員会を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

（会議）

第 5 条 委員会の会議は、会長が招集し、会長が議長となる。

（庶務）

第 6 条 委員会の庶務は、行政改革に関する事務を所管する部局において処理する。

（委任）

第 7 条 この条例に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

附 則(平成 3 年条例第 10 号)

この条例は、公布の日から施行する。

附 則(平成 7 年条例第 12 号)

この条例は、平成 7 年 7 月 1 日から施行する。

附 則(平成 17 年条例第 1 号)抄

（施行期日）

1 この条例は、平成 17 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 19 年条例第 5 号)抄

（施行期日）

1 この条例は、平成 19 年 4 月 1 日から施行する。

2. 大山崎町行財政改善委員会委員名簿

(敬称略・50音順)

氏 名	住 所	その他（職業等）
有賀 正晃	大山崎町	設計コンサルタント
工藤 充子	長岡京市	NPO 法人理事長 (元京都府児童相談所長)
戸田 幸典	京都市	きょうと NPO センター プロジェクトマネージャー
平岡 和久	京都市	立命館大学政策科学部教授
松島 茂木	大山崎町	公募委員
森 かおる	大山崎町	雑貨店経営 (山崎十日市実行委員長)
湯浅 俊彦	大山崎町	公募委員

3. 事務局

職 名	氏 名
理事（総務担当）	矢野 雅之
政策推進室長	今村 幸弘
政策推進室政策企画グループリーダー	蛭原 淳
政策推進室政策企画グループ	長谷川 彰男
同上	飯山 万起子
同上	中村 茂樹
同上	秋田 訓理子

4. 会議開催状況

回数	開催日時・場所	会議内容
第1回	平成20年8月4日(月) 午後5時～午後7時 大山崎町役場3階防災会議室	◆委員会の運営事項について ・会長の選任について ・会長職務代理者の指名について ・会議の運営等について ◆諮問事項について ・行政と住民等との役割分担のあり方について ・協働の仕組みづくりについて
第2回	平成20年8月26日(火) 午後3時～午後5時30分 大山崎町立中央公民館2階講座室	◆大山崎町における役割分担の現状について ◆プレゼンテーション
第3回	平成20年9月24日(水) 午後3時30分～午後7時10分 大山崎町役場3階中会議室	◆地域の住民活動等の現状について ◆プレゼンテーション
第4回	平成20年10月28日(火) 午後6時～午後9時10分 大山崎町役場3階中会議室	◆諮問事項に対するまとめについて
第5回	平成20年11月27日(木) 午後6時30分～午後9時 大山崎町役場3階防災会議室	◆答申案について ◆答申