

住民が主体となったまちづくりに向けて

松山市市民部 市民参画まちづくり課 主査 古田 真樹

本市が目指すまちづくり

地方分権が進展する中、国から県、そして市へと権限と財源と責任が移譲されているが、そこからさらに地域コミュニティへ移譲することではじめて真の地方自治は実現すると考えている。

また、魅力ある都市づくりや個性ある地域づくりを進めていくには、住民と行政がそれぞれの果たすべき責任と役割を自覚し、協働してまちづくりに取り組んでいくことが重要である。

そこで本市では、住民は、自助・共助・公助の原則に基づき、地域コミュニティの一層の連携を図るとともに、身近な地域の公益活動を市と分担し合いながらまちづくりに努め、市は、権限と財源と責任を地域コミュニティへ移譲していきながら、地域コミュニティが一定の裁量を持ち、自己決定、自己責任によって、いわば自治型のまちづくりに取り組めるよう様々な施策を展開している。

具体的には、概ね公民館本館区域を活動範囲とした住民自治組織「まちづくり協議会（以下、「協議会」）」の設立を促し、地域ごとのまちづくりについては、協議会は市と対等のパートナーと位置づけ、協議会が策定した中長期の活動計画である「まちづくり計画」を基に地域住民が思い描く「まちの理想像」の実現を住民と市との協働で目指そうとしている。

この「住民主体・行政参加のまちづくり」を進めてい

ながら、野志市長の公約である、“一人でも多くの人を笑顔に全国に誇れる、わがまち松山”の実現を目指している。

1. 地域コミュニティをとりまく環境

全国的な社会情勢

自分が住んでいるまちへの愛着心、愛郷心はまちづくりの動機として大変重要であるが、都市化の進展や価値観の多様化、生活圏の拡大などにより、住民相互の交流機会は減少し、地域の連帯感や帰属意識はますます希薄になっている。また、町内会、青年団、婦人会などを通じて、主体的に地域のまちづくりに参画しようとする住民は減少し、自治意識の醸成はますます困難になりつつある。

このような状況を反映して、町内会などの地縁団体では、加入率の低下や人材不足からくる役員の固定化、高齢化も深刻な課題となっている地域も多い。

行政の現状と課題

長引く不況、災害への対応、少子高齢化、デフレ基調、自殺、虐待、凶悪犯罪、いじめといった社会問題の増加により社会を取り巻く環境は厳しい状況にある。さらに、住民ニーズの個別・多様化に伴い、行政が解決すべき課題は山積みとなっている。

また、少子高齢化は加速し、2035年の松山市の人口は、45万4233人、65歳以上の割合は、32.7%と推計されている。（表-1）

このように、近い将来、地方自治体は今以上に非常に

表-1 松山市の将来推計人口

総数	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035
合計	514,937	513,504	507,611	498,436	486,516	471,882	454,233
総人口指数	100	99.7	98.6	96.8	94.5	91.6	88.2
年少人口	14.1	13.1	11.9	10.8	10.3	10.0	9.6
生産年齢人口	66.8	65.2	62.5	61.1	60.2	59.0	57.7
高齢人口	19.1	21.8	25.6	28.0	29.6	31.0	32.7

松山市の平成47(2035)年の人口は45万4233人、65歳以上人口割合は、32.7%。

平成47(2035)年までの23年間で、人口は平成22(2010)年から約5万9千人の減少が見込まれる。

同推計期間に、年少人口(0-14歳人口)は、13.1%から9.6%に減少、生産年齢人口(15-64歳人口)は、65.2%から57.7%の減少が見込まれる。

これに対し、高齢人口は、21.8%から32.7%と増加する。

(国立社会保障・人口問題研究所)

厳しい財政状況になることが予想され、今までのような行政サービスの質の向上、量の拡大はもとより、その維持すら危ぶまれており、住民にとって本当に必要なサービスとは何かを見極め、選択と集中による自治体経営をしていくことが必要となっている。

地域コミュニティの現状と課題

本市では、昭和28年、小学校区単位に19館の地区公民館(本館)を設置して以来、周辺町村との合併のたびに公民館の設置数を増やしてきた。現在、公民館は41の本館及び332の分館が設置されており、住民にとって最も身近で日常的なコミュニティ活動の拠点である。この公民館において長年熱心に取り組まれてきた活動は、社会教育活動に加え、レクリエーション活動や親睦活動といった地域の結束力を強める活動のほか、環境改善や安全・安心活動といった地域課題解決活動などのコミュニティ活動全般にまで拡大している。

以上のような公民館活動が、今日の松山市のコミュニティ活動の根底を支えており、地域では活動を通して培った経験や育成された人材、ネットワークが触媒となることでその他の活動も活発に行われている。したがって、これまで公民館が果たしてきた役割は大きい。

2. 本市の取り組み

取り組み方針策定の経緯

本市の「住民主体・行政参加のまちづくり」は、平成

16年6月、各界代表者で構成する「松山市地域コミュニティ市民検討会議」を設置し、調査・審議を開始したところから始まった。この会議の審議は、同会議の下部組織である研究会も含め、約2年間で30回以上に及び、審議の結果を平成18年2月に研究成果報告書「地域コミュニティの自立を目指して」としてまとめ、松山市長に答申した。

この間、同検討会議からの提案により平成17年4月、堀江地区をコミュニティ推進モデル地区に指定し、民主的で中立的な組織づくりやまちづくり計画づくりなどについて実地検証も行った。

市は、同会議の答申を受け「地域におけるまちづくり基本構想」(平成18年11月策定)及び「地域におけるまちづくり基本計画」(平成19年3月策定)を策定し、住民自治の強化と官民協働の促進に関する方針及び具体的な取り組みを定めた。また、この構想及び計画に基づき平成21年4月に「松山市地域におけるまちづくり条例(平成21年条例第9号)(以下、「条例」)」を施行し、地域のまちづくり方針を例規的にも明確にしたうえで関連施策を本格的に開始した。

自治型コミュニティの普及・拡大

自治型コミュニティであるまちづくり協議会は、現在市内に41地区ある公民館(本館)区域中、10地区で協議会が活動しているほか、2つの地区で準備会が発足し、協議会の設立を目指した活動を行っている。

条例では、地域におけるまちづくりを「生活基盤及び歴史・文化を共有する地域において、市民が互いの合意に基づき当該地域の暮らしやすさの向上、活力の増進等を目的として行う活動」と、まちづくり協議会を「地域におけるまちづくりを総合的かつ主体的に担うことを目的とする団体で、当該地域に住所を有する者、これらの者の地縁に基づいて形成された団体等で構成され自律的な運営が行われるもの」と定義している。

協議会は必ず作らないといけないものではない。市内一斉に住民自治組織を立ち上げた自治体も多数あるが、敢えて本市では、市の考えに賛同していただいた地区から順次立ち上げていくという「手挙げ方式」を採用している。この方式を採用している理由は色々であるが、一番の理由は、地域の自主性・自立性を尊重しながらでないと、この取り組みは成功しないと確信しているからである。

まちづくり協議会の立ち上げ手順

まちづくり協議会の設立手順については、その地域の事情や慣習などを勘案しながらその地域に合った方法をとっているが、一般的な手順としては、まずは、行政協力組織である地区広報委員会に市の考え方や制度を説明

している。その後、その他の地区内活動組織の参加を徐々に増やしながら基本的な制度の理解を地区全体に広げている。このようにまちづくりの勉強会や説明会を複数回実施しながら協議会の設立について地区全体で合意された後、準備会を発足し、協議会の設立に向けた活動が開始する。市は、準備会の発足と同時に地区担当職員を配置するとともに、「ボランティアスタッフ制度」という、有志の職員による職員の知識と技術をまちづくりに役立ててもらおう制度を活用しながら協議会の運営を側面から支援する。このボランティアスタッフは、現在80名の市職員が登録しているが、人材不足が課題の地区では、補助金等の市の財政支援より、このような人的支援のほうが好評である。

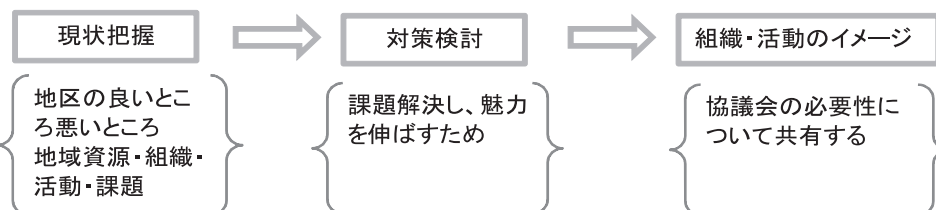
準備会の活動期間は、1～2年間で、ワークショップ手法を活用しながら、地区の魅力や課題について住民間で共有しながら、協議会でやるべき活動などについて協議する。(表-2)

協議会の活動内容について合意した後、協議会の規約づくりに着手し、協議会の活動目的、会員の資格、役員役割、組織、物事を決める手続き、会費、報酬など、地域の実情に合った協議会運営の原則を明確にしていく

表-2 八坂地区の活動スケジュール

八坂地区まちづくり協議会準備会のこれまでの活動

	H23.7月	8月	9月	10月	11月	H24.1月	2月	3月
	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回	第8回
内容	準備会設立総会	話し合い「八坂地区の魅力について」	話し合い「八坂地区の課題について」	話し合い「理想のまちを実現するためにすでにやっていることと関連する地域組織」	話し合い「理想のまちを実現するためにはこれからどんなことをすればよいか」	話し合い「いままでの振り返り「八坂地区の将来像について」	話し合い「八坂地区のまちづくりの理念について」	23年度活動報告と24年度スケジュールについて
		ワークショップの実施・講演会・広報紙の発行						



作業を行う。

また、会議の開催や広報紙等によって準備会活動を発信することによって、協議会に対する賛同者を増やしていくとともに、地区内の人材を確保していく活動も準備会の重要な活動である。さらには、住民アンケートや町内会単位でまちづくりの説明会を実施することでより多くの住民の意見を取り入れるよう心掛けている。

会議開催に際しては、開催前にしっかりと役員と打ち合わせをし、会議の目的等を再確認したり、自由に発言できる雰囲気をいかにつくっていくか等について協議する。また会議中は、地区住民自らが机や椅子を並べ、資料を配り、さらに、司会、進行を行うといった、自立した活動を目標にしているため、地域の成熟度に応じてではあるが、担当職員は、あくまでも事務局の裏方として側面的に支援するよう心掛けている。



準備会のワークショップの様子

まちづくり計画づくり

まちづくり協議会の設立同様、重要なのがまちづくり計画の策定である。まちづくり計画は、理想のまちに近づくための具体的な活動、取り組む時期、役割分担などが書かれた中長期の活動計画であり、行政でいう総合計画と同様、重要なものである。

まちづくり計画の作成にあたっては、「まちあるき」を薦めている。実際に自分たちの住むまちを歩き、魅力や課題を点検地図に書き込みながら、美しい景観や後世に伝えていくべき伝統文化、防犯上気になるところやゴミ問題等の住環境、教育や福祉問題など子どもや大人、お年寄りなど様々な立場の住民間で想いを共有し、今後協議会等が実施すべき活動を協議する。

また、計画の内容について広く住民に周知することも重要で、計画の素案が出来た段階で策定の過程や計画の



計画策定時のまちあるきの様子



潮見地区まちづくり協議会準備会設立総会の様子



点検地図づくりの様子

概要を住民に披露し、意見があれば修正を加えるなど、住民の意見を取り入れ情報を共有するよう努めてもらっている。

まちづくり計画は、現在10の協議会中、3地区で策定済み。残り7地区は現在策定中であるが、策定に2年以上を費やしている協議会もある。したがってスムーズな計画づくりを市がどのように支援していくかについては、今後の課題である。

また、まちづくり計画には住民が主体的に行っていくべき事業のほか、行政が実施すべき事業や住民と行政が協働で実施すべき事業が盛り込まれる。このため、計画作成段階から必要に応じて市の担当課との意見交換の場を設けるなど、市も情報提供しながら計画の策定を支援している。

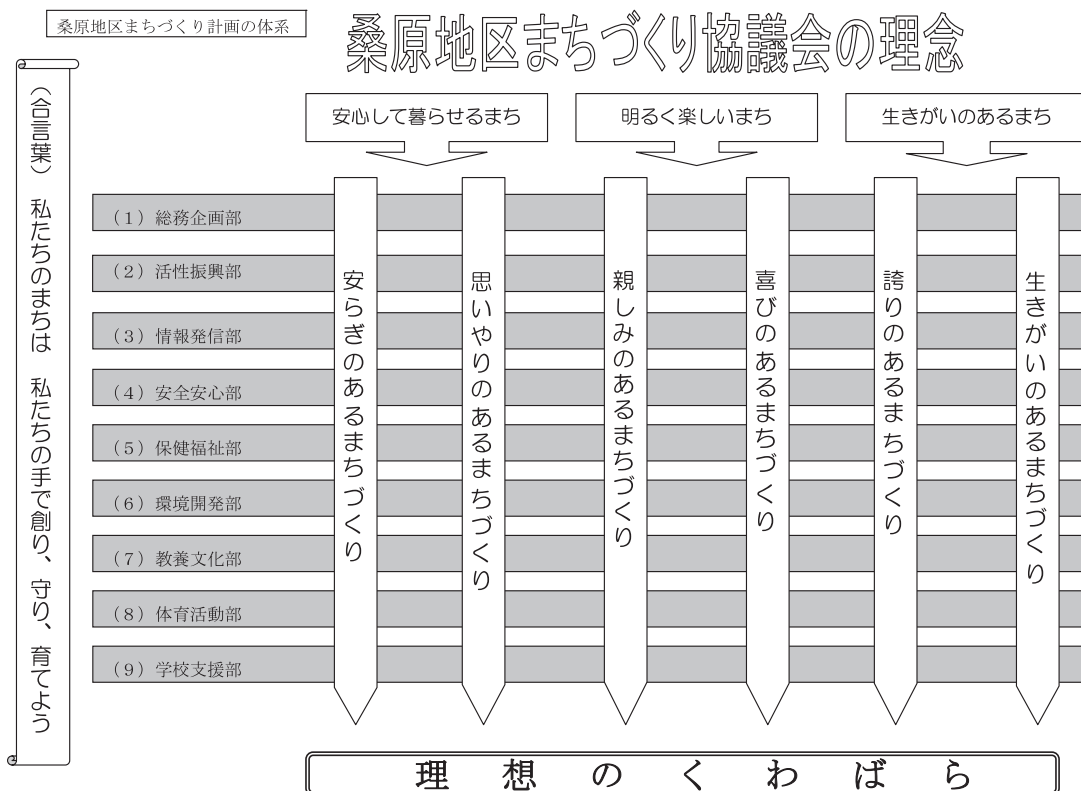
まちづくり協議会の具体的な活動

協議会が市内で最初に立ち上がった堀江地区では、設立から6年が経ち、地元スタッフの年齢が若返りしている。愛媛マラソンのコースが堀江地区を走るルートに変

更されたことにより、協議会の呼びかけでマラソン出場という共通の目的を持った堀江の住民たちが集まり、週1回の練習が始まった。練習を通じてお互いの関係も深まり、走るだけでなく、マラソンコースとなる国道を清掃したり、地域活動に参加するなど、仲良しグループから、地域課題解決型のグループに成長してきている。この若者の参加も、協議会の民主的で透明性のある運営が大きく影響してきていると考えている。

また、平成21年設立の桑原地区まちづくり協議会では、県の「新しい公共支援事業」の助成を受け、地区内にある東雲女子大学や金融機関、タクシー会社、介護事業者等といった様々な団体・事業者が連携して、バリアフリーに関する情報や福祉施設・事業者情報のほか、災害時の避難所情報等も収集し、福祉マップとして地域情報を一元化するなど、地域の課題解決につながる活動が行われている。

また、平成23年設立の石井地区まちづくり協議会では、平成22年度まで市が事業者に委託して実施していた市道の除草作業をまちづくり協議会が担っており、市道の環境美化等といった公共事業にも取り組んでいる。さらに、



地区全体の防災訓練を実施した際に、協議会のネットワークを活かし広く周知したことで訓練への参加者を大幅に増やすこともできた。



堀江「楽笑会」の活動の様子

3. まちづくり協議会の普及拡大のための環境づくり

「住民主体・行政参加のまちづくり」を進めていくためには、「松山市地域におけるまちづくり条例」の施行に代表されるような、制度を明確化し広く発信していくことは、行政の大事な役割の一つであると考えている。

市民の啓発・人材育成の取り組み

本市では、まちづくりに関する市民の啓発事業として、平成16年から愛媛大学と協働により「地域リーダー養成セミナー」を実施している。この講座は大学と市とが事業費を折半で負担し、市が有するネットワークや大学が有する知的財産、人的資源等を活用した1年間計12回を1期とした講座で、定員は40名、これまでに現在8期目が終了し、約300名の受講終了者がいる。(資料：カリキュラム参照)

講義では、愛媛大学と共同で制作・発行した「まちづくり教本」を使用しながら、先進地の事例やワークショップ手法、地域課題の見つけ方、まちづくり計画の作成方法などを学んでいる。12回の講義の中ではまちあるき等のフィールドワークを実施するなど体を動かしながら地域を知る手法を学ぶ内容となっている。(表一3)

また、愛媛CATVの編集による3分番組「いっしょにやるやこのまちで」を月替わりで制作放映し、地域のコミュニティ活動を紹介している。

この番組は、住民が自主的に取り組む活動を放送する

表一3

地域づくり支援セミナーのカリキュラム

時期：平成23年5月～平成24年3月

回	テ ー マ 概 要	日 程
1	セミナーのガイダンス、コミュニティに関する基礎的学習	平成23年5月27日(金)
	セミナーの趣旨説明、自己紹介、「まちづくり」に関するイメージ共有	
2	自分たちのまちを「住みやすいまち」にするためには	平成23年6月24日(金)
	住民が主体で「住みやすいまち」を作っていくための組織や活動、仕組み	
3	松山市の取り組みと地域団体の活動紹介	平成23年7月22日(金)
	松山市のまちづくりの取り組み及び、実際に活動をしている団体の話を聞く	
4	住民主体のまちづくりの先進事例を学ぶ	平成23年8月5日(金)
	先進事例を学ぶ(鹿児島県鹿屋市柳谷集落、京都府南丹市美山町)	
5	まち歩きを通してまちを知る	平成23年9月11日(土)
	実際にまちを歩いて、まちを知る手法を学ぶ(五明地区)	
6	まちのマップを作る	平成23年9月11日(土)
	第5回のまち歩きを振り返り、まちの地図(マップ)を作ってみる	
7	まちづくり計画と住民自治組織	平成23年10月14日(金)
	さまざまな地域のまちづくり計画について学び、まちづくり活動の主体として住民自治組織の必要性を学ぶ	
8	まちづくり計画づくり①	平成23年11月25日(金)
	地元学 まちの現状、課題を見つけ組織、計画づくり、実践へとつなげる	
9	まちづくり計画づくり②	平成24年1月20日(金)
	計画づくりの準備と先進地事例紹介 講師株代表取締役 兼頭 一司	
10	まちづくりのための実地演習(生石地区)	平成24年2月4日(土)
	実際に、地域を歩き、地元の人の意見を聞き、まちづくり計画を作るための手法を学ぶ	
11	ミニまちづくり計画づくり	平成24年3月2日(金)
	第10回の実地演習を踏まえて、まちの将来像を具体的に実現するための活動案について検討し、計画を策定する	
12	ミニまちづくり計画の発表	平成24年3月16日(金)
	第10回以降作成してきたまちづくりのための計画を完成させ、発表する	

ことで、コミュニティ活動への参加意識の醸成を図ることを目的とし、活動が放送された団体には、他者からの評価を受けることで、自信につながり、さらにやりがいを持っていただけるようになるという効果も見込んでいる。



地域づくり支援セミナーの様子

職員研修

「住民主体・行政参加のまちづくり」を推進していくためには、市民だけではなく、職員の意識改革も必要なことから職員向けの研修会を定期的実施している。研修の講師は、実際に現場で活躍されている方をお願いするなど、現場ならではの実体験に基づく話を重点に置きながら実施している。

4. 今後の課題

協議会を普及・拡大していくうえで一番の課題は、この制度が住民へ十分浸透せず、理解を得られていない状況にあるということ。

説明会の開催時に住民からよく聞く意見としては、①既存の地域組織との役割分担が分からない、②市が考えるまちづくりの意義が理解できない、③人材不足であるのに新たな活動などできない、④自主財源の確保が難しい、⑤活動拠点の確保が難しい、などが挙げられる。そもそも協議会は、年数が一番古い堀江地区でも設立して6年という若い組織であり、また、活動の基礎となるまちづくり計画が未策定のため、本格的に活動を始めることができない地区が多いのも大きな原因であると考えてい

る。

また、支援する側である市としても、お手本にする事例は全国でも少なく（数少ない参考事例も地域性に差異がありすぎて参考にならない例も多い）、試行錯誤を繰り返しながら取り組んでいる状況にある。

さらには、長年慣れ親しんだ制度が新しい制度に変わる際には、相当のエネルギーが必要になるし、導入に対する抵抗が大きく働く場合もある。しかし、住民と地域に対する熱い気持ちを共有しながら一緒に汗をかき、まちづくりの喜びを分かち合う、そういった住民と共にすすんでいくという考え方がこれからの行政には必要になってくると考えている。