

## 〈2〉 地域まちづくり計画策定の取組とその取扱手法・中核市・特例市の動向を中心に

地区行政課地区行政グループ 主任主事 美谷 薫

### 1 はじめに

近年、コミュニティ政策や都市内分権をめぐる取組は大きく変化している。広域での市町村合併の進展、少子高齢化の更なる進展、住民の価値観の多様化とそれに伴うニーズの拡大、さらには、市民協働の深化などが、その背景として考えられる。

参加から参画、協働、さらには市民による意思決定や実施といった段階へ、市民と行政の関係は変化しつつある。コミュニティ政策はまさにその最前線に位置づけられる取組ではないだろうか。

本市でも、これまで地域主体でのまちづくりに係る取組をはじめとして、「地区行政」と称する都市内分権の施策を進めてきた。現在では、地域のまちづくりの方向性を示すビジョンが策定され始めるなど、住民が地域のまちづくりにおいてより中心的な役割を果たす仕組みの構築をめざしている。

本稿では、本市の地域まちづくりに係る仕組みやこれまでの取組を概観した上で、中核市・特例市へのコミュニティ政策についての照会回答を整理し、本市の今後の取組を検討するための1つの材料を提示していきたい。

### 2 本市における地域まちづくりの取組

#### (1) 都市内分権の仕組みづくり

本市ではこれまで、自治会活動の支援をはじめとする一般的な自治・地域振興のための施策を実施してきた。また、市の周辺部に立地する出張所と公民館を合築して「地区市民センター」とする

など、地域行政機関の整備にも取り組んできた。

地域住民が主体となるまちづくりの推進に係る取組としては、37（当時）の自治会連合会の区域単位で、各種地域団体が連携して各地域のまちづくりを進めることを目的に、「地域まちづくり組織」の設立準備が開始され、平成15年度には全地区で組織が発足した<sup>1</sup>。

平成15年2月には、本市の行政経営のあり方を示した「行政経営指針」が策定されたが、その方向性の1つに「市民との協働の推進」が掲げられた。このような流れの中で、平成16年11月に「地区行政の推進に係る大綱」が策定され、「市民生活に密着した総合的なサービスの推進」と「地域のまちづくり機能強化」の2つの方向性が打ち出された。

その後も、これらの内容に係る2つの推計計画が策定され、さまざまな事務事業に取り組んできた。また、平成19年3月の上河内町・河内町の編入に伴い、本市独自の「地域自治制度」が導入された。

#### (2) 地域ビジョンの策定

本市では、前述の大綱で、地域ごとにまちづくり計画を策定することがうたわれた。推進計画でも、「地域まちづくり計画<sup>2</sup>の策定に向け、まちづくりの共通の指針となる地域ビジョンを策定する」ことと、「地域ビジョンを地域住民と行政が互いに共有し、尊重しながら、活動や施策事業推進に取り組む仕組みづくりを行う」ことが掲げられた<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 上河内、河内両地区では、合併後に地域まちづくり組織の設置準備が進められ、平成20年度に河内地区で、21年度には上河内地区で組織が発立された。

<sup>2</sup> 「地区行政の推進に係る大綱」などでは、「地域まちづくり計画」を、「地域主体のまちづくりの実現に向け、一定エリアごとに、地域が抱える課題や問題を踏まえた上で、地域の資源や特性を生かし、将来目指すべき姿とそれを具体化するために必要な方策を明らかにしたもの」と定義している。本市では前述の「地域まちづくり組織」の単位である39地区で策定される予定である。

<sup>3</sup> 宇都宮市「宇都宮市地区行政推進計画」宇都宮市、2006年5月

現在、地域まちづくり計画は、地域のめざすべき姿を示す「地域ビジョン」と、その実現に向けた取組を記した「実践プラン」で構成されるものと整理しており、現在は一部の地区でモデル事業として「地域ビジョン」の策定に取り組んでいる。

平成20年度に、市中心部に位置する西地区において、地域まちづくり組織（西地区まちづくり推進委員会）が、市や宇都宮大学との協働によって地域ビジョンを策定した。計画策定の主体間での意見交換等を経て、平成20年8月にはビジョン策定部会が地域まちづくり組織内に設置された。作業としては、地域内でのアンケート調査のほか、コミュニティに関する聞き取り調査や意見交換会、地域の強みと弱みを抽出するSWOT分析等が実施された。このようなプロセスを経て、平成21年3月には、地区の将来ビジョンである「にぎわいとやすらぎの歩いて暮らせるまち、西地区—豊かな緑と歴史に抱かれた文教コミュニティそして懐深い共生コミュニティ」と、ビジョン達成のための5つの取組の方向性を示した「地域ビジョン」が策定された。

平成22年度には、市郊外に位置する3地区で同様のビジョン策定を進める予定であり、現在、それに向けた準備が進められている。

### 3 中核市・特例市におけるコミュニティ計画の策定状況

#### (1) 照会の概要

前述のとおり、本市の今後の取組を検討するにあたり、他市の状況調査からその先進事例を抽出して参考にするとともに、本市が現在想定している取組が、一般的なコミュニティ政策に係る座標上でどのような位置にあるかを検討するために、コミュニティ政策に係る照会を実施した。

照会の対象は、本市と類似規模にあると考えられる中核市・特例市各41市の計82市（本市を含む）

であり、平成21年11月に実施した。同12月までに74市から回答があり、回収率は90.2%である。

#### (2) コミュニティ組織の状況

##### 1) コミュニティ組織の設立状況

まず、本市の「地域まちづくり組織」に相当するコミュニティ組織の設立状況についてであるが、「全市域で設立済み」が20.5市<sup>5</sup>、「一部区域で設立済み（全市設立予定）」が15.5市となっており、74市のうち、約半数の市が全市域での組織設置を想定している（図1）。その一方で、20市では「設立なし」となっており、「設立検討・準備中」とあわせて、4割程度において、現在までにこの種の組織は設置されていない。

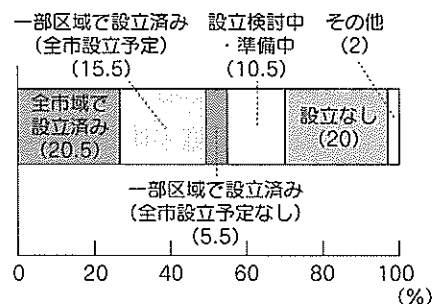


図1 中核市・特例市におけるコミュニティ組織の設立状況  
※選択肢からあてはまるものを選択。

中核市・特例市への照会回答より作成

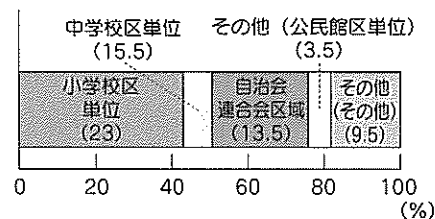


図2 中核市・特例市におけるコミュニティ組織の設置区域  
※選択肢からあてはまるものを選択。

中核市・特例市への照会回答より作成

<sup>4</sup> 本照会での「コミュニティ組織」は、「小中学校区や合併前の旧市町村といった単位で、各種地域団体を束ねながら結成された、まちづくりのための包括的な住民組織」と定義した。自治会・町内会等の連合組織は、組織の構成団体の1つとなり得るものであり、それ単体ではコミュニティ組織に該当しないとしている。

<sup>5</sup> 複数制度が併用されていたり、複数回答がなされた場合には、回答数に応じて市数を按分しているため、上記のように市数が小数になることがある。以下、同様の取扱である。

## 2) コミュニティ組織の設置区域

コミュニティ組織の設置区域については、集計対象の53市のうち、「小学校区単位」が23市で最も多く、「自治会連合会区域単位」の13.5市、「中学校区単位」と「その他」のうちの公民館区単位が3.5市で続いている（図2）。

これらの傾向は、昭和40年代後半に自治省が中心となって制度化が試みられたモデル・コミュニティが小学校区程度の規模を基準としていたこと（財団法人日本都市センター編 2001：10）<sup>6</sup>や、本市のように、新たなコミュニティ組織の制度を導入した市では、既存の各種地域団体の枠組みとなっていた自治会連合会区域をベースに制度化を進めたことなどが反映されているものと考えられる。

## (3) コミュニティ計画の策定状況とその取扱手法

### 1) コミュニティ計画の定義

今回の照会での「コミュニティ計画」は、本市の「地域まちづくり計画」に対応させる形で、「コミュニティ組織」の設立単位等で策定された、現在の地域課題や今後のまちづくりの方向性、それらの課題を解決し、まちづくりの方向性・目標を実現する事業・取組等を含む計画を指すものと定義している。

初期のコミュニティ計画は、行政が計画的にコミュニティを形成していくというねらいを有するものであり、その検討素材として地域の現状や問題点を把握しようとする「コミュニティ・カルテ」の作成に、地域住民の中核的役割が期待されていたとされる（阿部ほか編 2005：297-298）<sup>7</sup>。しかし、近年の傾向としては、コミュニティ組織等が自らの地域のあるべき姿を描き、その実現に向

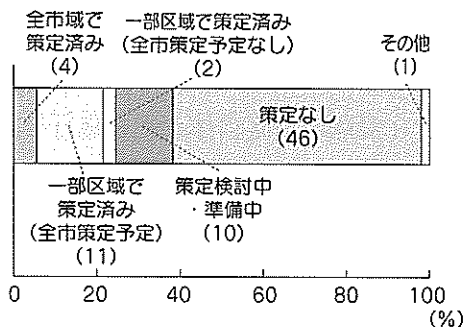


図3 中核市・特例市におけるコミュニティ計画の策定状況  
※選択肢からあてはまるものを選択。

中核市・特例市への照会回答より作成

けて、個々の住民や地域、行政、その他民間事業者など、まちづくりに係る多様な主体の間での役割分担を設定するものが多いため、上記のような定義とした。

### 2) コミュニティ計画の策定状況

コミュニティ計画の策定状況は、「策定なし」が46市で最多となっている（図3）。「一部区域で策定済み（全市策定予定）」が11市、「全市域で策定済み」は4市で、本市のような全市的にコミュニティ計画の策定を進める方向性を有しているのは回答市の2割程度にとどまっている。

また、策定済みの内容をみると、総合計画の地域別計画やコミュニティ組織の事業計画である事例も確認されるため、本市が想定するコミュニティ計画とは形態が異なる取組も集計に含まれている。

計画策定主体については、集計対象の24市のうち、「地域・コミュニティ主体」が11.5市、「地域・コミュニティと行政の協働」が8.5市となっている。このことから、地域・コミュニティが計画策定で中心的な役割を果たすことが想定されていると読み取れる。

### 3) 行政内部でのコミュニティ計画の取扱手法

近年のコミュニティ計画には、地域が主体となる事業がその核に位置づけられるものと考えられる。ただし、計画の位置づけや内容によっては、施設整備等に代表される、行政が実施を求められる事業が計上されることも予想される。

計上された行政主体事業を実施するための特別

<sup>6</sup> 財団法人日本都市センター編『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』財団法人日本都市センター，2001年3月。

<sup>7</sup> 阿部 齊ほか編『地方自治の現代用語<第二次改訂版>』学陽書房，2005年7月。

な予算措置手法については、集計対象の24市で導入している事例は確認されなかった。ただし、コミュニティ計画の策定自体が現在進行中である市も多いことから、10市で検討中ないしは未定とされた。

一方、地域が主体となる事業に対して財政的な支援を行う枠組みは、11市で導入されている。その例としては、包括的な交付金の仕組みを構築するような仕組みがあげられる。なしという回答は3市にとどまっており、上記の行政主体事業と比較しても少なくなっている。

#### (4) まとめ

今回の照会によると、中核市・特例市レベルの市においては、取組に大きな差異はあるものの、コミュニティ組織を設立して、小中学校区等の地域を単位として包括的な住民主体のまちづくりを進める事例は、かなり広範に存在することが確認された。

他方、コミュニティ計画の策定については、取組が開始されて間もない事例も多く、まだ一般的な施策とは位置づけられないが、その実施時期や都市の地域特性などに応じた多様な取組がなされている。

古くからコミュニティ計画に係る施策に取り組んできた都市では、計画の原案を住民あるいは地域主体で策定し、これを行政計画の一部とする仕組みが多く導入されている。これらの都市の中には、コミュニティ組織自体が計画策定と関連して立ち上げられる事例もみられる。

一方、本市も含めて、近年コミュニティ計画の仕組みを導入した都市では、上記の事例と策定手法に大きな差異はないが、まだ行政計画との明確な関連づけがなされていない段階の事例が多い。内容では、地域が主体となる取組が中心となり、ハード面よりも地域振興を目的としたソフト面での事業が多くを占める傾向にある。

これらの点は、前者における計画策定への市民参加・参画という位置づけが、市民・地域と行政の関係の変容を受け、市民協働、あるいは地域コミュニティの自立を想定した後者のような取組に変化しつつあることを示していると推察される。

本市の取組は、後者の市民協働に係る流れの中にあり、モデル事業の取組を開始した時点ということでは、平均的な進度にあるものと考えられる。この点で、今回の照会から、即座に参照すべき事例を抽出することはできなかった。

ただし、コミュニティ計画が現在検討している住民自治を推進するための手段として位置づけられるのであれば、計画内容に係る役割分担や責任範囲を明確化しておくことが求められる。また、本市の場合、全市でコミュニティ組織が設立されており、その数も39と多いため、策定された計画に係る行政としての取扱ルールの確定は喫緊の課題であろう。

現在は、「地域まちづくり計画」を地域の総意として扱い、行政計画への反映をめざす方向で検討しており、そのためにも策定主体である地域まちづくり組織の位置づけの明確化などが課題となっている。計画内容を地域と行政の協働でどのように進めていくか、さらに、その実効性を担保する仕組みをどのように構築していくかについて、試行錯誤することも求められよう。近年取組を開始した類似規模の都市では、取組状況がほぼ横並びにあるという点が明らかになったことから、今後も情報収集を進めつつ、本市の特性に見合った地域まちづくりの仕組みづくりを検討していきたいと考えている。

---

## 4 おわりに

---

以上、本市の地域まちづくりの流れを概観しつつ、中核市・特例市に対する照会の回答とそこから導き出されたコミュニティ政策の現状を整理し

てきた。照会実施前に想定していたような結果は得られなかったものの、本市の現在の取組が全国的にどのような位置にあるかを把握することができた。

コミュニティ政策に一定の解答はなく、地域特性や時代のニーズに応じた展開が必要である。ただし、市民と行政の協働のもとで地域のまちづくりを進めていくには、役割分担に応じて責任を果たすこと、責任の重さを市民・地域が実感することとあわせて、従来行政が有してきた「ヒト・モノ・カネ」といった資源を市民・地域に委ねていくことも必要となる。そのような機運の醸成を図る取組も、今後ますます重要となってくるだろう。

本照会を実施するに際しては、各中核市・特例市のご担当者の皆様にはお忙しい中ご協力をいただきました。末筆ながら記して感謝申し上げます。

●市政研究センター活動報告  
 く1〉「大学生によるまちづくり提案」  
 の実施

1 実施の目的と事業概要

市政研究センターでは、市内大学の大学生によるまちづくり提案を実施している。当センターの調査研究の一環として平成18年度からスタートした事業であるが、回を重ねるうちに、今では若者が本市のまちづくりについての意見を表明する機会の1つとして、さらには若者ならではの視点やアイデアをまちづくりに活かすために有効な事業として定着しつつある。ここでは、5回目となる平成21年度のまちづくり提案の実施結果について報告する。また、参考として、過去4回の提案についての本市の検討・取組状況の公表についても報告する。

(1) まちづくり提案の流れ

平成21年度においても、例年同様、表1に示すスケジュールにより進めた。

表1 まちづくり提案の流れ

5月	●募集開始	
6月	●情報提供	◇提案申込書提出
7月		
8月		
9月		
10月	●中間打合せ	
11月		◇提案提出
12月	●発表会	

(2) 提案の募集

今回の提案のテーマは、平成20年3月にまちづくりの最上位計画である「第5次宇都宮市総合計画」の中で、本市が、「みんなに選ばれるまち」

になるために、「ブランド力アップ」をまちづくり戦略の1つに掲げており、平成21年度には、総合政策部政策審議室内に「都市ブランド戦略室」を設置し、宇都宮の魅力を表現した「ブランド・メッセージ」の作成など、全市一丸となった本格的な取組を進めることとしていたことから、「『うつのみやのブランド力』アップ ~100年先も誇れるまちを みんなで~」とした。

提案の募集に際しては、応募大学や、顧問として各団体の指導・助言にあたっていただく指導教員が固定化しつつある中、応募団体の要件の1つである「市内にある大学及び大学院に所属する学生で構成するグループであること（ゼミや研究室単位）」に「他校との共同研究も可」を加え、応募大学の拡大を期待した。

平成21年5月に提案募集を開始したところ、5大学（大学院含む）8学部・研究科の10団体からの応募があった。前年度と比べると、応募大学数に変化はなく、応募団体数は1団体減っており、応募団体の要件緩和が、期待した応募大学の固定化の解消には繋がらなかった。参加大学の拡大や団体数の確保に向け、更なる働きかけを行っていく必要がある。

一方、指導教員9人のうち3人に初めて参加いただいたこともあり、応募学部は1学部増えており、新たな視点や切り口による提案がなされ、今後の当該事業の裾野の広がり期待が持てる結果となった。

表2 応募状況

	団体数	所属大学等
大学院	2	1大学院(2研究科)
大学	8	4大学(6学部)
計	10	5大学(8学部・学科)