

地域デザインフォーラム視察報告 (兵庫県宝塚市)

日 時：2010年3月4日(木) 13:30～15:30

会 場：宝塚市役所 会議室

説明者：(宝塚市)

伊吹章市民協働推進課副課長

(中山台コミュニティ)

飯室裕文会長

出席者：(大東文化大学)

中村昭雄政治学科教授 浅野美代子法律学科教授

大杉由香環境創造学科准教授

(板橋区)

大澤宣仁東清掃事務所長 宮津毅再開発課係長

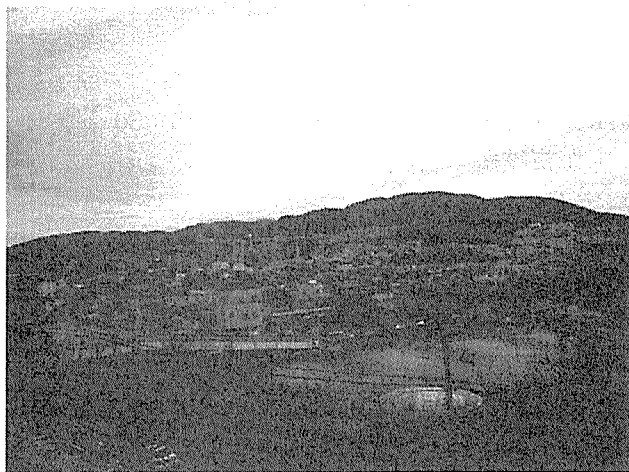
村山寛子生きがい推進課係長 柏田真健康推進課主任主
事

視察目的：宝塚市においては、概ね小学校単位で、自治会を中核に、民生・児童委員、PTAなどにより構成される、20のまちづくり協議会を設置している。コミュニティの育成、協働の推進が成功している要因について学ぶ。

I 宝塚市における協働のまちづくりについて

1 兵庫県宝塚市の概要

宝塚市は、兵庫県南東部阪神間に位置し、人口223,473人、世帯数89,823世帯、高齢化率21.2%、一般会計予算643億円の自治体。六甲・長尾山系の緑に恵まれ、閑静な高級住宅街と宝塚歌劇で有名である。



▲宝塚市庁舎から六甲山系の眺め

2 まちづくり協議会の設立について

(1) 経緯

国においては、平成7年の地方分権推進法、平成10年の地方分権推進計画が策定され、これまでの集約的な行政システムを見直し、新たな自治の仕組みを構築する必要性が謳われた。これを受けて、平成10年宝塚市地方分権推進懇話会、平成12年宝塚市市民参画検討委員会を設置し、市と市民の役割分担と責任を果たす協働型社会の構築、広範な市民が参加できるような枠組みの構築が提言された。

一方、宝塚市では既に、協働の仕組みとして、平成4年から女性の社会参画、政策提言力を高めるために市内在住の50名の女性で構成された「女性ボード」が設立されており、これを母体に平成6年ボランティア活動センター、平成10年宝塚NPOセンターが設立された。さらに平成5年から庁内にコミュニティ課を設置し、市内全小学校区でのまちづくり協議会組織化がすすめられた。当初は、小学校区では数が多く、市の対応ができないと判断したこと、及び青少年育成会議も中学校

区単位であったことから、中学校区単位でのまちづくり協議会の設立を目指した。しかし、なかなか協議会の設置は進まず、小学校区単位での協議会設置に変更し、市長自ら地域をまわり説明、説得を行った。その結果、平成11年概ね小学校区でまちづくり協議会の組織化が完了し、20のまちづくり協議会が誕生した。設置当初は、自治会・PTAからの関心・評価が高かった。

地区の設定にあたっては、小学校区が必ずしも地域の実情に合致していないコミュニティもあるため、一部は、2～3の小学校区を範域として設立している。

このような経緯を経て、平成14年まちづくり基本条例、市民参加条例が施行され、市民の協働、参画の理念を定め、その後、行政評価制度、情報公開制度、パブリックコメント制度を実施し、更なる住民参画の仕組みの充実が行われている。

宝塚市まちづくり基本条例

まちづくりの基本理念を明らかにし、市民と市の協働のまちづくりを推進するための基本的な原則を定めたもの。

基本理念として、

- (1) すべての市民が健康で安心して暮らせ、災害に強く安全でいつまでも快適に住み続けることができる、安全で安心して暮らせるまちづくり
- (2) 次代を担う子ども達が夢と希望を抱き、健やかに成長し、そして、すべての市民の人権が尊重され、文化の薫り高い、心豊かなまちづくり
- (3) 豊かな自然環境と歴史・文化の息づく都市の景観が美しく調和し、花や緑があふれ、環境にやさしい、個性と魅力のあるまちづくり
- (4) 人と人、人と社会のつながりが強く、また、地域活動が活発な、にぎわいと活力に満ちたまちづくりを推進することを定め、市・市長・職員・市民それぞれの責務を明記している。

宝塚市市民参加条例

市民が主体的に市政に参加するための基本的な事項を定めることにより、市民と市が協働し、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を目指すことを目的・基本理念とし施行。市長・市民それぞれの責務を明記し、必要があれば市民投票を行うことも謳われている。

(2) 行政と「まちづくり協議会」「自治会」の関わり

①宝塚市コミュニティ行政の基本的な考え方

宝塚市では、自治会の充実、その自治会が中核となった小学校区単位のまちづくり協議会の形成を目指した。その基本的な考え方は、次のとおり。

- ▶ 従来の自治会の連携を軸とし、また自治会活動が更に充実することをめざし、人口約1万人の概ね小学校区に個人が尊重され、また個人参加が可能な、民主的で開放的な新たなコミュニティ活動ができるよう支援します。
- ▶ 市民主体・自己決定による「まちづくりの住民協議体」であること
- ▶ 子どもでも高齢者でも参加できる距離を重んじ、概ね小学校区単位であること
- ▶ 総合計画・都市計画を含む行政計画（まちづくり）への参加のしくみをめざすこと
- ▶ 組織づくりは自治会を中核とするほか、あらゆるボランティアグループや目的別団体の参加できる市民の横断的連帯を目指すものであること
- ▶ 行政は市民主体を尊重しつつ、住民活動の施設整備や活動助成金で支援します。
- ▶ 既存の自治会活動を尊重しつつ、自治会との連携により、ともに民主的な役割分担をめざすこと。また、より大きなエリア（7つの地域）でのコミュニティ同士の相互連絡をめざすこと。
- ▶ 急速な変革ではなく、現実的に一歩ずつ進む地道な取組

みが肝要であること。

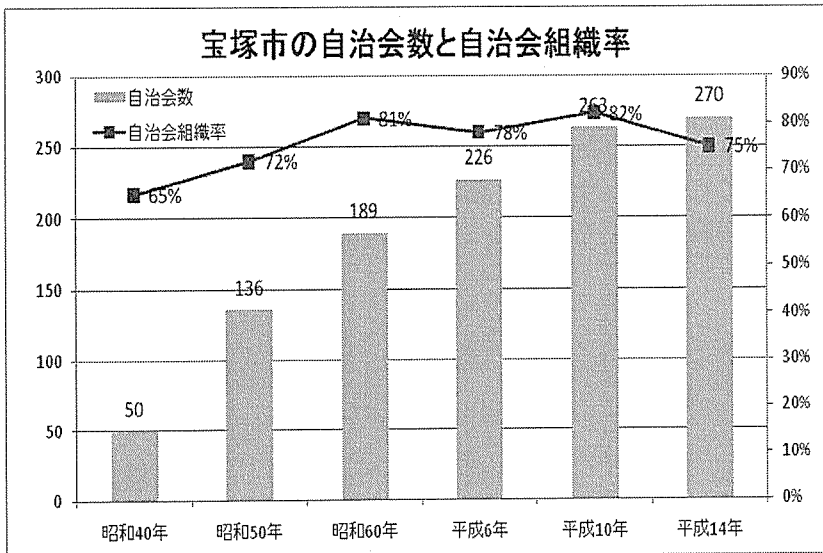
②自治会とまちづくり協議会

(ア) 自治会

自治会は、200～300世帯で構成される最も身近な住民団体。宝塚市には約270の自治会が存在し、7つの地区自治会が集まり、自治会連合会を組織している。

(活動内容)

- ▶ 回覧板や会報の回付などによる情報提供
- ▶ 夏祭りや盆踊り大会、運動会などの交流の場づくり
- ▶ 一斉清掃、公園や花壇の世話などの環境美化活動
- ▶ 一人暮らし高齢者への訪問など、社会福祉活動
- ▶ 防犯パトロールや防災訓練など



(イ) まちづくり協議会

概ね小学校区を単位とし、自治会を中核としながら、地域で活動する住民の連携を図る組織であり、コミュニティ活動をより活発にする“核”になる組織。宝塚市では、平成3年から11年にかけて、市内全域をカバーする20のまちづくり協議会が設立され、多様な活動が展開されている。

各まちづくり協議会において、貧富の格差はあまり関係がないが、地区の特徴によって、活動の活発さに差が出ている。宝塚市の地区の特徴は、主に①新興住宅地、②田舎、③財産区の3つに分かれている。例えば、安倉地区では、歴史的に、植木産業が盛んであるが、担い手が不足しており、まちづくり協議会の活動は振るわない。また、マンションの多い新興住宅地では、若い人口は多いが、マンション管理組合のようになっており、活動は活発ではない。

まちづくり協議会設置のメリットとしては、自治会では対応が困難な一定以上広域な課題に対応することができるようになったこと、自治会では、組織率が7割程度であり、カバーする対象に限度があるが、まちづくり協議会は市内全域をカバーするため住民全員が対象となり、より広い声が拾えるようになったこと、活動地区が小学校と一致するため、連携が取りやすくなったことなど、が挙げられる。

■宝塚市 まちづくり協議会一覧

	名 称	小学校区	概 要 (1) 設立 (2) 世帯概数 (3) 会員概数 (4) 利用会館
I ブ ロ ッ ク	① 仁川コミュニティ	仁川	(1) 平成 6. 2. 26 (2) 5,900 世帯 (3) 14,100 人 (4) 仁川会館、仁川小学校多目的教室
	② 高司小学校区まちづくり協議会	高司	(1) 平成 6. 6. 19 (2) 2,400 世帯 (3) 6,100 人 (4) 美幸会館、高司会館
	③ 良元地区まちづくり協議会	良元	(1) 平成 6. 3. 13 (2) 3,600 世帯 (3) 8,600 人 (4) 小林会館、第 1 隣保館
	④ 光明地域まちづくり協議会	光明	(1) 平成 7. 12. 10 (2) 2,300 世帯 (3) 5,800 人 (4) 光明会館、福井会館
	⑤ コミュニティすえなり	未成	(1) 平成 8. 7. 13 (2) 3,000 世帯 (3) 7,700 人 (4) 未成小学校コミュニティルーム
II ブ ロ ッ ク	⑥ 西山コミュニティ協議会	西山	(1) 平成 5. 12. 4 (2) 3,700 世帯 (3) 9,300 人 (4) ウェル西山
	⑦ まちづくり協議会コミュニティ末広	末広	(1) 平成 6. 3. 13 (2) 2,300 世帯 (3) 5,700 人 (4) 中央公民館、末広小学校多目的教室
	⑧ 一小校区コミュニティ	宝塚第一	(1) 平成 7. 12. 3 (2) 7,100 世帯 (3) 17,200 人 (4) 宝塚第一小学校多目的教室
	⑨ ゆずり葉コミュニティ	逆瀬台	(1) 平成 7. 6. 24 (2) 3,900 世帯 (3) 9,900 人 (4) 青葉台逆瀬台自治会館、逆瀬台小学校多目的教室
III ブ ロ ッ ク	⑩ すみれが丘小学校区まちづくり協議会	すみれが丘	(1) 平成 10. 3. 28 (2) 2,500 世帯 (3) 7,600 人 (4) ラ・ビスタ宝塚管理センター、御殿山北自治会集会所
	⑪ 宝塚小学校区まちづくり協議会	宝塚	(1) 平成 9. 11. 30 (2) 6,400 世帯 (3) 15,500 人 (4) 川面会館、宝塚小学校クラブハウス
	⑫ めふ小学校区まちづくり協議会	売布	(1) 平成 11. 7. 20 (2) 5,200 世帯 (3) 13,100 人
IV ブ ロ ッ ク	⑬ 小浜小学校区まちづくり協議会	小浜	(1) 平成 8. 3. 17 (2) 3,700 世帯 (3) 9,100 人 (4) 小浜会館、小浜小学校クラブハウス
	⑭ 美座地域まちづくり協議会	美座	(1) 平成 8. 9. 14 (2) 2,500 世帯 (3) 6,400 人 (4) 美座会館、美座小学校会議室
	⑮ 安倉地区まちづくり協議会	安倉 安倉北	(1) 平成 7. 9. 9 (2) 5,900 世帯 (3) 15,600 人 (4) 安倉会館、総合福祉センター
V ブ ロ ッ ク	⑯ 長尾地区まちづくり協議会	長尾 長尾南 丸橋	(1) 平成 8. 7. 13 (2) 12,600 世帯 (3) 34,500 人 (4) 長尾地区センター、東公民館、山本文化会館
VI ブ ロ ッ ク	⑰ 中山台コミュニティ	中山桜台 中山五月台	(1) 平成 3. 9. 22 (2) 5,500 世帯 (3) 15,600 人 (4) 中山台コミュニティセンター
	⑱ 山本山手地区まちづくり協議会	山手台	(1) 平成 10. 11. 7 (2) 1,100 世帯 (3) 3,000 人 (4) 山手台中学校クラブハウス
	⑲ 長尾台小学校区まちづくり協議会	長尾台	(1) 平成 7. 5. 11 (2) 3,800 世帯 (3) 9,300 人 (4) 雲雀丘倶楽部
VII ブ ロ ッ ク	㉑ 西谷地区まちづくり協議会	西谷	(1) 平成 6. 7. 8 (2) 1,100 世帯 (3) 3,200 人 (4) 自然休養村センター

(ウ) 自治会とまちづくり協議会の連携・役割・広域のネットワーク化

新しい住民の比率拡大、価値観の多様化などにより、地域の課題も広域化しており、これに対応するためには、小さなエリアの自治会だけでは十分ではない。宝塚市では、自治会を中核としたまちづくり協議会を設立し、これらの課題に対応することを想定しており、また、まちづくり協議会与自治会が相互に連携することが、地域活動・コミュニティ活性化につながると考え支援を行っている。さらに、広域的な課題に対応することが求められ、市域を7つのブロックに分け、ブロック別まちづくり連絡会議（地域創造会議）を実施している。ここでは各ブロックから30～50名の市民代表が参加し、情報交換、行政との対話の場として機能している。

■宝塚市のコミュニティ範域と活動概要

エリア	小エリア 近隣：200～300世帯	中エリア 小学校区：約1万人、1km四方	大エリア 生活完結圏ブロック：3～4万人
地域生活の概容	隣近所の顔が見え、あいさつや近隣掃除など度々のおつきあいがある。また、育児や葬祭、宅配、防災、防犯などには役立ち、遠くの親戚より近所の助け合いが大切な地域。	幼稚園、小学校など子どもを中心とした交流、PTA活動の範囲。地域のまつり、運動会などの催しの範囲。生活用品など身近な買い物圏。 顔が覚えられ、誰でも歩いて見える範囲。 行政の地域情報との出会いも多くある。	市民生活の基盤サービスが概ねそろうエリア。 交番、郵便、市など行政の出先機関があり、行政全般の情報が提供される。 交通の拠点駅があり、大型マーケット、レストラン、市中銀行の支店及び新聞配達所等がある。
地域活動とその性格・役割	<ul style="list-style-type: none"> 安全・安心を軸とする個人生活密着の自治活動で、街灯ケア、防災防犯、葬祭などを行う 行政の生活情報を配布、回覧する 道路、マンション建設など開発上の反対運動や利害の調整への取り組み 老人クラブ、婦人会、子ども会を組織して運営する 花壇づくり、ごみステーション・集会所管理、地域美化の取り組み、盆踊り、新年会、バス旅行など親睦事業を行う 	<ul style="list-style-type: none"> まちづくりボランティア活動、隣まちとの連携協調、同志同好の協働活動 会食・配食など福祉ネットワーク活動 健康スポーツ活動、運動会 青少年育成、学習文化活動 花ランド緑化、環境活動 地域のまつり、防災、人権活動 地域情報紙の作成発行 地区別計画作成活動 	<ul style="list-style-type: none"> 連絡会議（自治会役員、民生・児童委員、PTA役員などまちづくり協議会の代表者が7ブロックごとに集まる連絡会議。市と地域が共同で開催） 市政全般の情報伝達活動 地域情報の連絡調整 リーダー交流と研修の場 行政との対話の場
住民組織	自治会	まちづくり協議会 (小学校区単位のコミュニティ)	ブロック別連絡会議 (地域創造会議)

③地域ごとのまちづくり計画

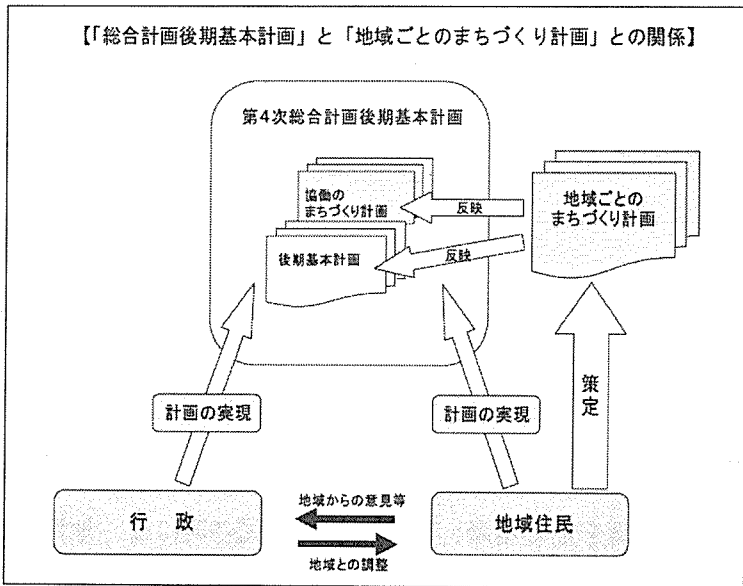
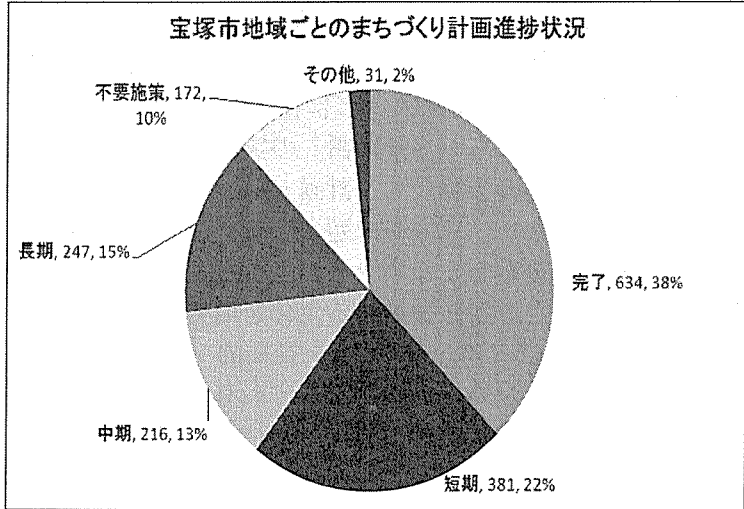
平成13年に策定され、22年度を目標年次として、宝塚市の行政運営の基本指針と将来像を定めた、第4次宝塚市総合計画の中で、“まちづくり協議会ごとに住民が主体となって策定された「地域ごとのまちづくり計画」の実現”が謳われている。

この「地域ごとのまちづくり計画」は、まちづくり協議会や自治会が中心となり、地域の課題を調べ、目標を決め、基本方針・主な施策の提案をまとめたものとなっている。地域・地域と市・市といった計画を推進する主体を明確にし、短期的（5年以内）・中期的（5年から10年）・長期的（10年以上）といったスケジュールを定めた計画となっており、市では、その進捗状況を市の総合計画の体系ごとに分類し管理している。現在、市内全体で1,681の計画が定められており、策定されてから既に634計画（37.7%）が完了し、1,016計画（60.4%）が未完了、そのうち172計画（10.2%）が不要施策と判断されている。

■宝塚市総合計画の体系と地域ごとのまちづくり計画の進捗状況

	完了	未完了				その他	計
		短期	中期	長期	不要施策		
1 安全で快適なまちづくり	200	167	88	86	66	13	620
2 健康で安心して暮らせるまちづくり	61	26	20	26	10	2	145
3 人にあたたかく、豊かな心をはぐくむまちづくり	110	32	21	23	15	5	206
4 いきいきと活力のあるまちづくり	16	16	17	5	15	0	69
5 花や緑があふれ、自然と共生する庭園のまちづくり	124	66	46	52	45	5	338
6 ふれあいと協働のまちづくり	123	74	24	55	21	6	303
計	634	381	216	247	172	31	1,681
割合	37.7%	50.2%			10.2%	1.8%	100.0%

この計画を定める際、行政と地域住民の間には、地域担当が存在し、行政各部署と地域団体との調整を行っている。行政の次・課長級退職者であり現在4名が担当している。



④まちづくり協議会補助金交付金

宝塚市では、まちづくり協議会に対し、組織運営に関する事業、広報紙発行、地域ごとのまちづくり計画に位置付けられた地域事業、自然・伝統・文化などをもとに地域を見直す事業を実施する際の経費に対して補助金を交付している。補助額は、世帯数によって決定しており、全体で例年約 1,100 万円、1 まちづくり協議会あたり平均約 57 万円の交付状況となっている。

⑤協働のまちづくり公募補助金

市民活動を行う団体が、市民意識や地域の実情に即して自主的・自発的に行う公益的活動に対し、市が事業費の一部を補助することにより、市民と市の協働のまちづくりを推進することを目的に実施。自主事業に対する補助金は、対象経費に対し、1 / 2 の補助率で 30 万円上限、平成 21 年度より開始した行政提案事業については、対象経費の 10 / 10 の補助率で 50 万円を上限として実施している。平成 19 年度は 11 事業の応募に対し 9 事業 198 万 8 千円、平成 20 年度は 14 事業の応募に対し 13 事業 234 万 9 千円の交付実績となっている。

(3) 行政とまちづくり協議会に関する今後の課題

まちづくり協議会において策定されている、まちづくり計画と市の予算のリンクが重要になってくる。計画を進めたくても、市の予算措置が十分でないケースが発生してくる可能性がある。

また、一部まちづくり協議会では、まちづくり協議会と自治会との連携が不十分な場合があるため、今後の調整が必要である。

Ⅱ 中山台コミュニティについて

1 中山台コミュニティの概要

校 区：中山桜台小学校区・中山五月台小学校区
設立月日：平成3年9月22日
世帯概数：5,500世帯
会員概数：15,600人
利用施設：中山台コミュニティセンター
実施事業：コミュニティまつり、長寿まつり、第九コンサート、高齢者夕食会などの活動を行っている。広報紙「中山台コミュニティ11」を発行。

もともとは、中山寺（聖徳太子建立といわれる由緒ある寺院）の里山であったが、昭和40年以降の開発で新興住宅街として発展した。平成4年に中学校区単位で中山台コミュニティセンターが設置されたことをきっかけに、コミュニティ協議会を発足、11の自治会（自治会組織率は79%）から組織されている。宝塚市のまちづくり協議会は、原則小学校区であるが、当コミュニティでは、歴史的背景・関わりを理由に、中学校区（2つの小学校区）を域内としている。世帯数は微増しているものの、人口は減少しており、これは単身高齢者世帯が増加しているためと考えられる。

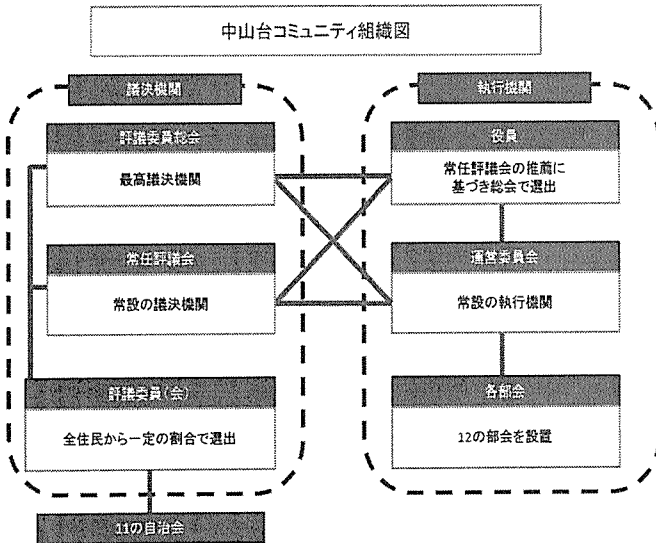
住民アンケート¹によると、自然の豊かさ、街並みの美しさ、総合的な住み心地には満足であるが、医療・福祉・介護サービス、日常の買い物などの利便性、まち中の歩きやすさ（坂が多い）に対して不満があるという結果が出ている。

1 関西学院大学実施によるアンケート結果より。

2 コミュニティの組織と特徴

(1) 組織

中山台コミュニティでは、議決機関として評議委員会の中に、評議委員総会と常任評議会、執行機関として執行部役員、運営委員会、各部会を設置している。評議委員総会は、最高の議決機関として、各自治会から選出された評議委員合計40人からなり、年に1回、基本方針の決定、会長の選任などを行う。常任評議会は、常設の議決機関として自治会長と運営委員会役員16人からなり、事業計画案・予算案の承認などを行う。運営委員会は、常設の執行機関として、各部長と自治会代表者の21人で構成され、まちづくり協議会の事業全般の日常活動を行っている。



部会は、センター委員会（指定管理者としてコミュニティセンターを運営する）、総務部、広報部（広報紙を年6回発行）、福祉部（介護講習会や高齢者の学校給食への参加を行う。平成19年度は、11,806人の利用実績あり）、地域文化活動部、緑化環境対策部（ヤシャブシアレルギーが問題になったことを受け発足。地域内の緑化活動を実施）、生涯学習部、健康推進部、スポーツ部、

子ども部、青少年育成部、県民交流広場部の12部会が設置されており、それぞれが、自治会と連携して各事業を実施している。

(2) 特徴

中山台コミュニティの特徴として、地域内全ての自治会が参加しており、自治会とコミュニティが良好な連携を行っていることが挙げられる。一般的にまちづくり協議会と自治会の間では、意思の疎通が不十分になるという問題が発生することもあるが、中山台コミュニティでは、自治会が選任する評議委員が議決機関のみならず執行機関にも参加することで、自治会と部会の対立を防ぎ、組織内の風通しを良くする工夫を行っている。

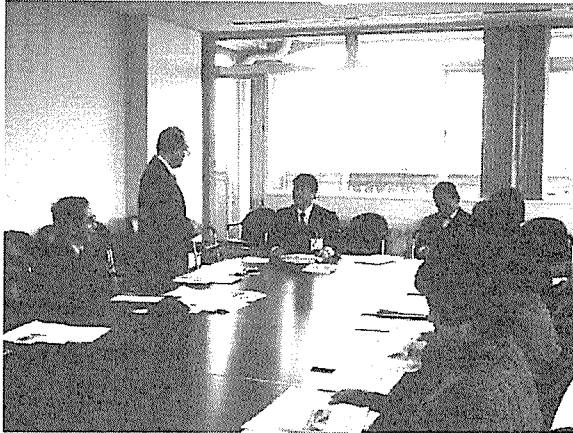
また、中山台コミュニティセンターは平成4年に開設され、当初は市の直営で運営していたが、18年度からコミュニティが指定管理者として、10名の地域住民がスタッフとして管理運営に携わっていることも特徴的な事業である。平成22年度から地域内に開館する図書館の分室についても、コミュニティが地域で専門知識を持つ人材を募集し、指定管理者として運営を行う予定である。

コミュニティの運営費については、平成21年度290万円（自治会から91万円、行政から68万円、社協から33万円、繰越金48万円）の予算を計上している。この中の自治会からの拠出金については、1戸当たり年間200円の自治会費を徴収し、うち100円をコミュニティに拠出している（残りの100円は、緑化環境対策部会の緑地整備に充てられている）。

3 今後の課題

中山台コミュニティにおいては、坂の多い暮らしにくいまちの構造、新興住宅地として暮らしにくい人間関係、少子高齢化の進行に対する対策が課題となっている。課題解決のため、平成21年度は厚生労働省の「安心生活創造事業²」に採択されたため、今後の3年間の受託期間内で、地域内のニーズや地域内の支援を必要とする人をカバーする仕組みづくりを目指す。

また、「地方分権」「地域分権」「地域自治」「新しい公」の重要性が大きくなっていく中で、まちづくり協議会や行政・自治会では何ができるかを今後検討していく必要がある。



▲視察風景



▲宝塚市庁舎外観

2 厚生労働省「安心生活創造事業」は、市町村と国とが協働して地域福祉推進に取り組む事業に対する補助金。モデル事業の実施や効果検証・地域福祉ネットワークの形成・意見交換の実施や先駆的取組みに関する情報発信などを行うことを目的としており、全国で55の市町村が選定された。

