

# 多賀城市地域づくり基本指針

平成26年11月

多賀城市総務部地域コミュニティ課



## はじめに

### 本基本指針の位置づけ

平成25年5月、市内46の自治会・町内会単位で行われる住民自治活動を活発化していくための地域づくり支援制度の構築に当たり、その調査検討を行う組織として多賀城市地域づくり支援制度検討委員会（以下「検討委員会」という。）が設立されました。検討委員会では約1年間にわたり、延べ29回（全体18回、部会11回）の検討会議のほか、地域住民ヒアリング（計11地区）を実施しながら、多角的に検討を行い、その成果が多賀城市地域づくり支援制度に関する検討報告書（以下「検討委員会報告書」という。）としてまとめられております。

検討委員会報告書は、平成26年3月24日に開催された平成25年度第25回行政経営会議において報告され、その方向性について了承を得るとともに、市民が主役の地域づくりを実現するためには、急ぎ過ぎず、ゆっくり丁寧に、地域とともに制度を構築する必要があることから、今後は、検討委員会報告書の内容を具現化する手順等を詰めていくこととされました。

本基本指針は、初めに「**1 検討委員会報告書の内容の確認**」で検討委員会報告書の内容を概観し、次に「**2 これからの地域づくりの基本方針**」で検討委員会報告書を踏まえたこれからの地域づくりの基本方針を定めるとともに、当該方針に基づいて制度を構築していくための留意点を確認し、それを受けて「**3 新しい地域づくり制度構築に向けたロードマップ**」で新しい地域づくり制度構築に向けたロードマップを定めるという構成としており、これからの本市の地域づくりを進める上での基本的な方針や手順を定めるものです。

はじめに	1
------	---

1 検討委員会報告書の内容の確認	3
------------------	---

- (1) 広域地域づくりの方向性
- (2) 広域地域づくりのための取組
- (3) 導入計画と推進イメージ

2 これからの地域づくりの基本方針	4
-------------------	---

- (1) 地域課題について
- (2) 広域連携の参画主体について
- (3) 広域連携のメリットとデメリットについて
- (4) 広域連携に向けたモデルケースの確立について
- (5) 行政職員と地域の関係性について

3 新しい地域づくり制度の構築に向けたロードマップ	10
---------------------------	----

おわりに	14
------	----

## 1 検討委員会報告書の内容の確認

これからの地域づくりのビジョンと方向性を検討するに当たっては、検討委員会報告書で示された方向性が前提となることから、初めに検討委員会報告書内容を確認しておく必要があります。

検討委員会では、**地域活動を活発にするためには、住民同士の主体的な話し合いが行われ、地域間での連携が生まれている姿を想定し、「話し合いの単位設定」「新しい交付金制度」の2つの取組を同時に展開するしくみ**についての検討が進められ、検討委員会報告書も、これら2つのしくみを軸にした報告となっています。

ここでは、検討委員会報告書において示された、広域地域づくりの方向性とそのための取組、導入計画と推進イメージについて確認しておきます。

### (1) 広域地域づくりの方向性

検討委員会報告書では、**個々の行政区単位での地域づくりを基本に置きつつ、行政区単位の地域づくりを活発化させるためにも、積極的に広域連携を推進**していくべきだとの考えが示されております。地域ヒアリングの結果、地域課題が顕在化していないような地域も見受けられたものの、**地域づくりの担い手及び地域住民双方の高齢化の進行を踏まえると、行政区単位だけではできないことや不効率なことを、広域連携の地域づくりにより補完**していくことが必要であると捉えているものです。

そして、そういった広域連携の地域づくりを実現するためには、検討委員会で検討してきた「話し合いの単位設定」「新しい交付金制度」の支援制度は効果的であると考えられるものの、そのような支援制度の導入に当たっては、**性急な導入は既存の地域コミュニティを崩壊**させてしまうかもしれないというリスクや、**導入を急ぐあまり、せっかくの制度が機能しないおそれがあることから、地域への制度の押しつけではなく、住民主体で制度をつくる**ことが必要であるとしています。

また、そういった住民主体の制度づくりは、**どんな地域づくりを目指していきたいか**というビジョンを地域とともに共有しながら、**結果を急がず丁寧に実施**していくことが肝心であるとしています。

### (2) 広域地域づくりのための取組

検討委員会報告書では、(1)に記載したような住民主体の制度づくりを行うために必要な以下の取組が示されており、これらの取組により、**地域との信頼関係を深めながら共に考えていくプロセスを構築**していくことが提案されています。

#### ア 話し合いの単位設定～避難所単位（13地区）での話し合い～

おぼんです懇談会、区長会ブロック、防災関係などといったこれまでの関係から比較的取り組みやすい**避難所単位（13地区）**ごとに、無理なく自然と平常時での接点をつくり、少しずつ話し合いを深めていく中で**信頼関係の深化や広域連携促進のための素材収集**を行い、住

民と共に新しい地域づくりのカタチを検討するための土壌を整備していこうというものとなっています。

#### イ 新しい交付金制度～地域提案型交付金の導入～

地域間の連携による広域での公益活動の提案を受け、その活動のための財政支援を行うため、交付金を交付するものであり、広域活動のモデル収集により他地域への波及を図るとともに、広域活動を行ってみようという地域のチャレンジを奨励するものとなっています。

#### (3) 導入計画と推進イメージ

検討委員会報告書では、新しい地域づくりの仕組みについて、(2)に記載したような取組を起点とした段階的な導入計画が提案されています。導入計画では、①接点づくり期（地域と行政職員との接点を確保する。）→②信頼関係深化期（相互の理解を促進する。）→③しくみづくり期（住民とともに新たなしくみを作り上げる。）→④移行期（新たなしくみ導入のための組織づくり等を行う。）→⑤本格導入、といった段階的な導入の姿が想定されています。そして、そのような仕組みの導入を推進していくためには、住民の共感を得て、広域で連携して助け合うことは自然な流れだと捉えられるような、「こんな地域になって欲しい」というメッセージ性のある大きなビジョンを打ち出していくことが必要であるとしています。

## 2 これからの地域づくりの基本方針

検討委員会報告を踏まえ、次の4つの方針に基づいて地域づくりを進めていくこととします。

- ①地域づくりを進めていく上では、従来どおりの個々の自治会・町内会単位での住民自治活動を基本とすること。
- ②個々の自治会・町内会単位で対応が困難な地域課題に対しては、連携の枠組みを固定化するのではなく、状況に応じてゆるやかにつながるネットワークスタイルで他の自治会・町内会やNPO等も含めた様々な団体等と連携して対応できる仕組みを構築すること。
- ③新しい仕組みの構築と併せて、地域と行政職員との信頼関係の深化を模索していくこと。
- ④広域連携の仕組みを含め、新しい地域づくり制度を構築していく上では、行政側で枠組みを決めるのではなく、地域の実情を踏まえて、地域が主体となった制度の構築を行うこと。

この方針に基づき、新しい自治の形を具現化し、実効性のある形として運営していくためには、その自治を担う地域の理解や主体性が何より大切となります。そのため、実効性の高い制度を構築していくための5つの留意点等について示します。

#### (1) 地域課題について

平成26年5月、日本創生会議から、2040年に896市町村が消滅するおそれがあるとの試算が発表されました。本格的な人口減少は決して遠い将来の話ではなく、また、地方から東京圏等の大都市への人口移動も進み、地方の人口急減が予測されています。地域における担い手の不足や高齢化は全国的な問題と考えられます。

また、人口減少や少子高齢化の進行と併せて、私達の暮らす社会が成熟社会となり、人々の価値観やニーズが多様化していることも、これからの地域を考える上で重要なポイントとなります。人々の価値観の多様化やニーズの多様化により、画一的な行政サービスの提供による対応では解決できない問題が生じています。多様化するニーズに対しては、自らのチカラでできることは自らで実践し、自らのチカラだけではできないことを他の主体との協働によって、又は行政サービスによって対応していくという、いわゆる補完性の原則に基づいた対応が求められるところであり、今後ますます、地域の自治力・課題解決能力の向上が求められていくこととなります。

一般論としての地域課題に目を向ければ上記のとおりとなりますが、実際に各々の自治会・町内会の広域連携を促進するためには、現に本市で生じている、又は生じるであろう課題を明らかにし、具体的な課題解決行動としての広域連携の姿を描く必要があります。

検討委員会において、地域の現状を把握するための住民ヒアリングが実施されていますが、この住民ヒアリングは避難所単位の13地区を対象に、検討委員会の委員が地域活動の実態について聞き取りをしながら制度案の検証を行うという形で行い、11地区でヒアリングが行われました。このヒアリングでは、地域活動の担い手も住民も高齢化していることや、世代間交流の不足、担い手の減少といった一般的な困りごとについての意見が見受けられたものの、それ以上の深刻な地域課題への言及は少ない結果となりました。

これは、地域課題が深刻化していないことの現れと捉えるよりは、1度のヒアリングをもって本市の地域課題を十分に把握することが難しいことの現れと捉えることが適切と考えられます。そのため、本市の実情に即した実効性の高い広域連携の姿を検討するための第一歩として、丁寧な地域課題の掘り起こしを行う必要があります。

## (2) 広域連携の参画主体について

検討委員会報告書における広域連携は、自治会・町内会同士で行われることを前提に述べられています。前述したとおり、人口減少、少子高齢化が進行していく中、既存の自治会・町内会の枠組みの中だけでは、その担い手が不足する状況が生じます。実際に地域の中では、同一人物が地域の中で複数の役割を重複して担っている、といった事例もよく目にしますが、これは、担い手不足の1つの現れと言えます。

また、価値観の多様化に伴い、自治会・町内会の加入率は低下していく傾向にあります。いくら自治会・町内会が広域連携を行ったとしても、その加入率が低下していけば、地域全体で課題を解決していくための仕組みとしては不完全なものとなってしまいます。

それに対し、例えば小学校区単位といったような、個々の自治会・町内会の範囲よりももっと大きな枠組みにおいて、自治会・町内会に限らない多様な主体が協議会型の地縁住民運営組織を結成することで対応していこうとする取組も見られます。

今後、地域では、防犯、防災、高齢者ケア、子育て支援、生活環境保全等、様々な分野にわたる地域課題が複雑に錯綜している状態が顕在化していくことが予測されますが、自治会・町内会の広域連携を考えるに当たっては、単に自治体・町内会が連携するだけではなく、課題解決に向けて多様な主体がどの様に協働していけるかも併せて考えていかなければなりません。例えば、新たな課題や多様化する課題への対応は志縁型のNPO等が得意とするところですが、その様なNPOとの連携を検討したり、あるいは地域住民が直接課題に対応する場合でも、NPOの様な機動力や課題解決力をどうやって担保していくのかを検討することが必要となります。

従って、地域課題の掘り起こしを行った後、その課題解決のための体制を考えるに当たっては、自治会・町内会の広域連携の有効性を検討することは勿論ですが、どういった主体と連携することが必要なかといったことや、地域住民の参画の仕組み自体もどの様な形が効果的なかといったことを併せて検討していくことが必要となります。

### (3) 広域連携のメリットとデメリットについて

広域連携は、スケールメリットや効率性が発揮されることから、担い手不足等の課題に対応するための1つの手段と考えられるものの、その一方で、大きな単位となればなるほど、個別化・多様化する地域課題に対してきめ細やかな対応をすることが難しくなるという問題があります。個別化・多様化する地域課題に一律の行政サービスで対応することに限界があるのと同様に、自治会・町内会についても、スケールメリットと個別の課題に対するきめ細やかな対応という2つの側面を調和させるための仕組みを取り入れる必要があると言えます。

しかし、どのような連携の形を取ったときに調和が取れた状態となるのかは、それぞれの地域によって異なるものであり、他自治体での成功事例がそのまま本市における成功事例になるとは限りません。そのため、特定の広域連携の形を一律に導入することは適切ではなく、どのような形だとメリットが発揮され、かつ、デメリットを抑制することができるのかを、地域の住民とともに検討していくことが必要となります。

### (4) 広域連携に向けたモデルケースの確立について

(1)から(3)までにおいて、広域連携を導入するための留意点について確認してきましたが、いずれの観点に照らしても、各地区ごとの個性を尊重し、各地区ごとの地域課題を掘り下げ、地域の実情に即した本市独自の仕組みを検討していくことが必要となります。しかし、そういった地域課題の掘り下げや広域連携の仕組みの検討には、多大な労力を要することが想定されます。したがって、市内全域で一斉に地域課題の掘り下げや広域連携の仕組みの検討を



行うことは難しく、初めに特定の地区を限定し、**地域課題の掘り下げから始まる広域連携の取組をモデル事業として実施し、そこでの成功事例をモデルケースとして確立していく**ことが現実的であると考えられます。

そのような**モデルケースを踏まえて**、本市に適した広域連携の仕組みを試案としてまとめ、当該試案を**市内各地区に適した形にカスタマイズしながら市内全域に広域連携の仕組みを導入していく**ことが効果的であると考えられます。そのため、検討委員会報告書における新しい仕組みの段階的な導入計画の方向性は尊重しつつ、初めに特定の地区におけるモデルケースを蓄積した上で、広域連携制度たたき台案を作成した上で、市内全域で各地区に適した仕組みづくりを考えていくことが望ましいと考えられます。

また、最初から全ての課題に対応できるような仕組みを構築することはハードルが高いため、個別の課題であっても広域連携により対応することで成果を上げた成功事例を1つのモデルケースとして確立し、そういったモデルケースの蓄積から、結果的に新しい地域の広域連携の仕組みを構築していくことが現実的であると考えられます。

なお、**モデルケースを確立するためには、チャレンジ交付金を活用することが考えられます**。チャレンジ交付金は、地域の課題解決を広域連携により行うための**第一歩を踏み出すことを後押しするための交付金**であり、モデルケースを確立しようとしている地区の広域連携の取組に対して交付することとします。

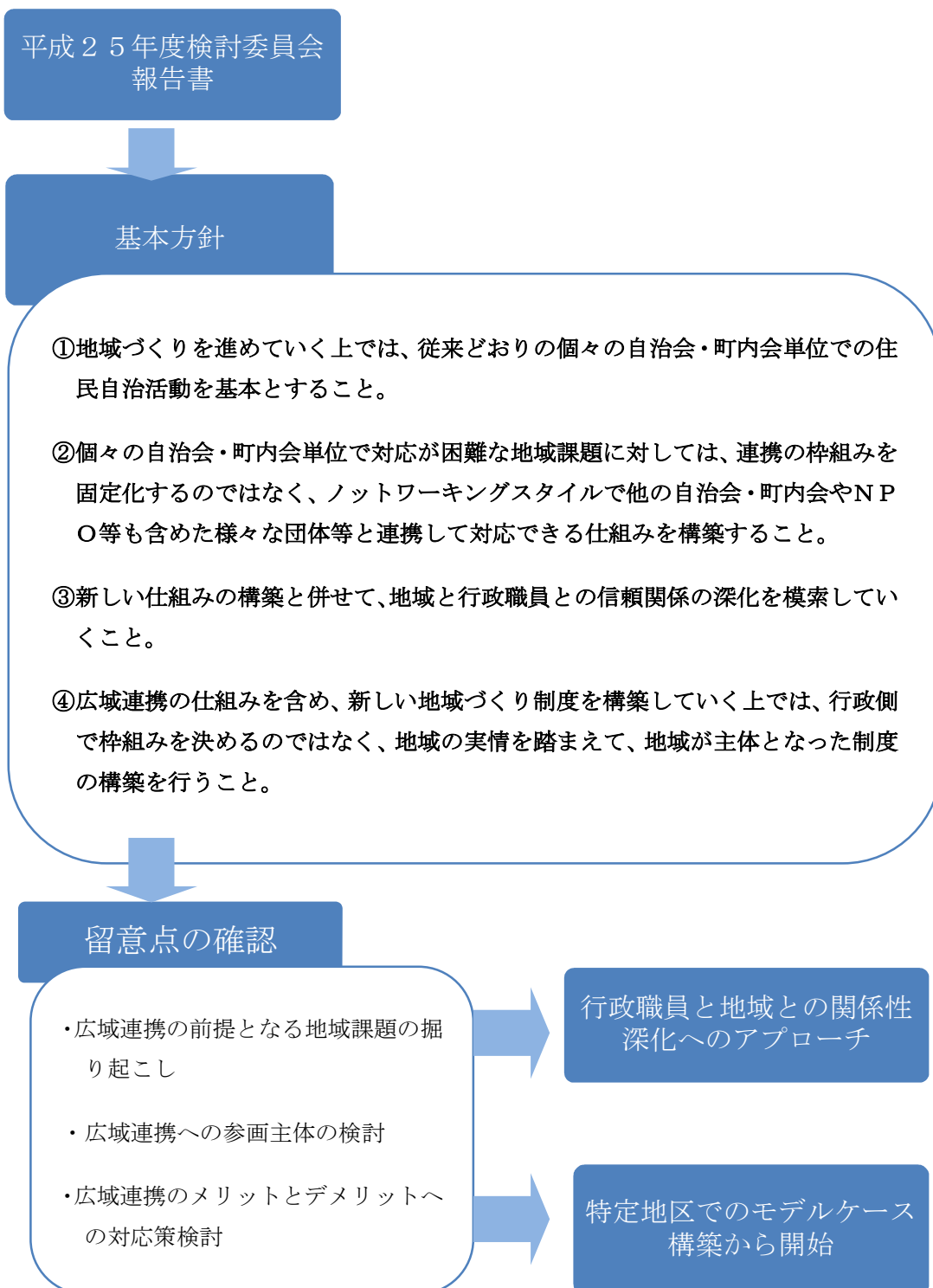
#### (5) 行政職員と地域の関係性について

どのような**広域連携の仕組みを構築したとしても、地域と行政職員が共に地域を担っていく意識を共有していかなく**ては**仕組みが適切に運用できません**。検討委員会報告書においても、市と地域との信頼関係深化の重要性が述べられていたとおり、**モデルケースの確立と併せて、市と地域との信頼関係深化の在り方も大切なポイント**となります。

地域が担う役割が今後ますます拡大していくことが想定される中、**地域と行政とは、地域づくりという共通目的を持ったパートナーとしての相互理解と協力関係を築いていかなければいけません**。協働で地域づくりを行っていくためには、行政と地域が組織と組織としての適切な関係性を構築することはもちろん大切ですが、そういった組織と組織の関係も、**人と人との関係性が土台**となります。したがって、行政職員として地域住民との関係性を構築する際には、「地域づくりの主役は住民である」という前提に加え、「地域住民とともに自らも地域づくりを担う一員である」との自覚が必要ですし、「**行政職員＝地域に対してサービスをする側**」ではなく「**行政職員＝一緒に地域づくりを担っていくパートナー**」との認識を地域住民に持ってもらえるような関わり方が必要となります。

行政として仕事を行う上では、どの職員であっても地域との接点が生じます。したがって、地域との信頼関係の深化を考える際は、広域連携の仕組みの中だけに限定されるものではなく、全庁的な地域との関係構築につながるような視点も必要になるものと考えられます。

< 「2 これからの地域づくりの基本方針」のイメージ図 >



### 3 新しい地域づくり制度の構築に向けたロードマップ

ここまで検討委員会報告書を概観し、検討委員会報告書の方向性を踏まえつつ、今後の地域づくりの基本方針を定め、当該方針に基づいて新しい制度を構築していく際の留意点や、モデルケースの確立の意義について述べてきました。最後に、モデルケースの確立を軸とした**新しい地域づくり制度の構築に向けたロードマップ**を示します。

#### 広域連携モデルケースの確立について

モデルケースを確立するためには、**まずは地域課題の洗い出しから始めること**となりますが、単独の自治会・町内会ごとに課題を洗い出すのではなく、**広域連携の可能性を探る意味でも、避難所単位（13地区）の区域を基本単位**とします。この**13地区の単位は、あくまでモデルケースの検討を行う際の便宜的な枠組み**であり、**最終的な広域連携の枠組みは、蓄積されたモデルケースや地区ごとの実情を踏まえて決定**します。

また、モデルケース確立の取組は、市民活動サポートセンター事業との連動を図り、自治会・町内会だけではなく、地域で活動している各種団体等の抱える課題も明らかにしたり、企業の社会貢献活動や地域貢献活動との連携可能性なども模索しながら、**13地区で一斉に行うのではなく地区を特定して実施すること**とします。

はじめに対象とする地区は、地理的要因、東日本大震災の被災の程度、地域における取組の実施状況等の違いを考慮し、**13地区のうちから2地区程度を選定**することとします。

そして、平成26年度から平成28年度までの間に対象地区を拡大しながら、モデル事業の実施事例を5地区程度において蓄積し、さらに、市内各地区からの意見聴取も行っていくこととします。その後、広域連携の基本的枠組み構築に係る試案を策定し、当該試案をベースに、本市の新しい広域連携制度の本格運用を目指していくこととします。

新しい広域連携制度本格運用までのロードマップは、次のとおりです。

#### （平成26年度～平成28年度）

##### ～ステップ1～

- ・委嘱行為を行う、又は業務を依頼するなど、**行政と地域の関係性について全庁的な洗い出し**を行い、関係性の全体像を把握する。
- ・市民活動サポートセンター事業を連動させ、モデルケース確立のための対象地区において、**地域の各種団体等から団体運営上の課題を聞き取り**、地域課題を洗い出す。
- ・洗い出しで明らかとなった行政と地域との関係性及び地域課題を前提として、**チャレンジ交付金制度を活用しながら、モデル事業を実施**し、モデルケースを蓄積する。

##### ～ステップ2～

- ・市民活動サポートセンター事業と連動させ、モデルケース確立対象地区において広域連携についての検討会を実施し、望ましい仕組みの検討を進める。
- ・地域での検討内容を踏まえ、行政内部の体制等についての検討を行い、行政内部での必要な人員、予算、組織体制等の検討を進める。

- ・引き続きモデルケース確立対象地区においてチャレンジ交付金制度を運用し、実施事例を増やしていく（5件程度の実施事例の蓄積を目標とする。）。
- ・モデルケース確立対象地区での検討を踏まえて、広域連携制度構築のベースとなるたたき台案（以下「広域連携制度たたき台案」という。）を作成する。広域連携制度たたき台案を作成する上では、検討を行ってきたモデルケース確立対象地区の範囲が連携する際の枠組みとして適切なのか、例えば小学校区等の別な枠組みが適切ではないのかについての検討も行う。

～ステップ3～

- ・広域連携制度たたき台案について、市内全地区の区長等を対象にした報告会を行い、各地区からの意見聴取を行う。

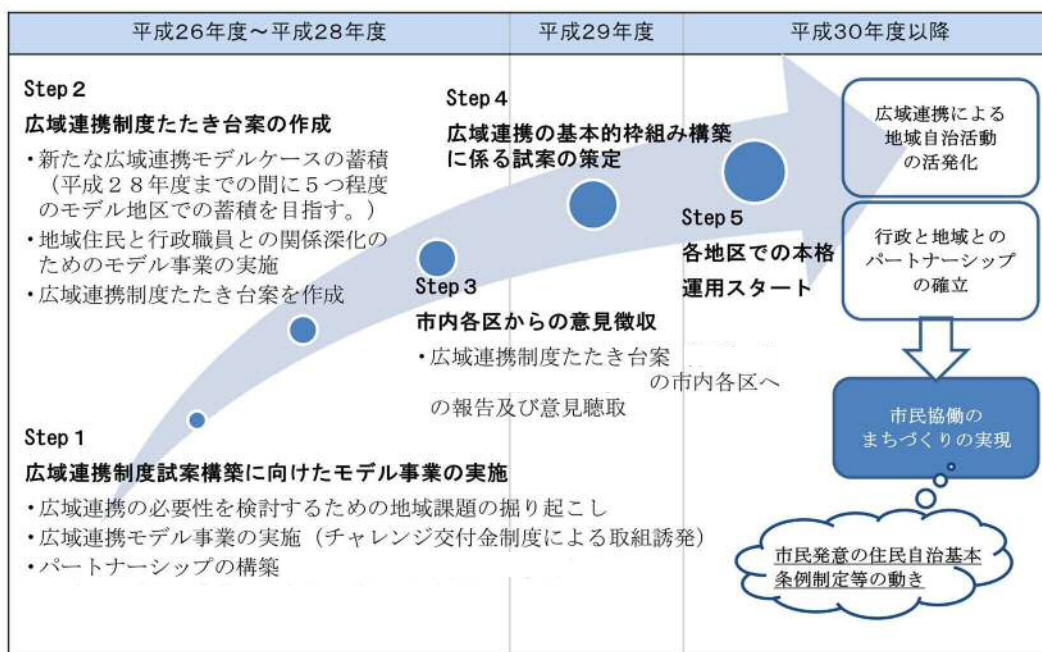
**(平成29年度)**

- ・広域連携制度たたき台案に対する各地区の意見や、平成28年度までに蓄積したモデルケースの評価検討結果等を踏まえ、広域連携の基本的枠組み構築に係る試案を策定する。
- ・試案策定後は、当該試案をベースに新しい広域連携制度導入に向けた取組を市内各地区で開始する。（検討委員会報告書における導入計画の「Step3しくみづくり期」に相当）

**(平成30年度以降)**

- ・広域連携制度が各地区において順次本格運用される。

＜「3 新しい地域づくり制度構築に向けたロードマップ」のイメージ図＞



## おわりに

この基本指針は、これからの地域づくりを行っていく際に広域連携が必要となることを前提とした上で、広域連携制度構築に向けた本市の具体的な方針を定めたものですが、その策定に当たっては、地域に暮らす一人ひとりの市民が主役であることを念頭に置き、急ぎ過ぎず、ゆっくり丁寧に地域とともに制度を構築していくことを最も大切にしました。

この基本指針では、今後のロードマップを示しておりますが、このロードマップに基づいて、広域連携による地域の形を、地域に暮らす多くの市民とともに構築していくことができれば、地域の自治活動が活発化し、行政と地域とのパートナーシップが確立され、これまで本市が育ててきた市民協働のまちづくりの芽が、いよいよ実を結んでいくものと考えます。

そして、市民協働のまちづくりが結実し、地域づくりを担うパートナーとして多くの市民や団体が連携した取組が市内各地で行われるようになり、本市の地域づくりが新しいステージに進んだ後には、そのような市民が主役のまちづくりの取組を制度化するため、市民発意による住民自治基本条例制定の動き等につながっていくのではないのでしょうか。