

## 委員長報告書

総務委員会は、平成 28 年 7 月 12 日（火）、13 日（水）の 2 日間 三重県松阪市において 市民討議会について、同県伊賀市において 住民自治協議会の取り組みについて、視察研修を行いました。

以下その概要について報告します。

### 記

松 阪 市	市制施行	平成 17 年 1 月 1 日 (合併新市)
	人 口	166,834 人
	世 帯 数	72,316 世帯 (平成 28 年 6 月 1 日現在)
	面 積	623.66 k m <sup>2</sup>

松阪市は、三重県の中部に位置し、伊勢湾に面し気候は比較的温暖で、松阪牛の生産で知られる。江戸時代は紀州藩領で、伊勢商人を輩出した商業町であり、現在も紀勢本線や近鉄大阪線・山田線沿線を後背地に持つ三重県の経済拠点の 1 つである。現在の松阪市は平成 17（2005）年 1 月 1 日に、松阪市・嬉野町・三雲町・飯南町・飯高町の 1 市 4 町が合併し誕生した。

### 視察事項

#### 【市民討議会について】

##### 1. 市民討議会の位置づけ

市民討議会は、公共施設において特定の分野別施設に特化して、今後の方針等について掘り下げた議論を市民とともに行うとして始まった会議であり、市が一方的に決めるのではなく市民との対話の中でマネジメントをしていこうというものである。

##### 2. 市民討議会の開催に至る経緯

###### (1) 松阪市行財政改革大綱に基づく取り組みの具体化

集中改革プランに続くプランとして、行財政改革大綱を平成 23 年 11 月に策定。その後 26 年 3 月見直し大綱を策定している。

厳しい財政状況の中でも住んでよかったと思える地域社会を形成し、存続していくため、市民みんなで市を創造していくとの発想に切り替え、市民一人ひとりが役割と責任を持って市政に関わることが基本スタンスとしている。

大綱の基本方針5つ重点的取り組み事項のうち2つ目『公共・公用施設の「施設仕分け」による最適管理』への取り組みの中で取り入れた手法である。

## (2) 『公共・公用施設の「施設仕分け」による最適管理』への取り組みの概要

### ①公共・公用施設最適管理庁内検討委員会

全庁課長級職員で組織。全公共施設の内、市営住宅など市民の利用度が高く喫緊の課題のある施設を抽出し集中的に議論し、方向性を見いだす作業を実施。後に施設マネジメント推進委員会へ移行している。(各部署の責任者として課長級職員17名の統括推進員と係長級職員45名の推進委員からなる組織。いずれも辞令発令あり。)



### ②施設カルテの作成(約700全施設)

建築年度、建設費、維持管理経費、人件費等が記載された個別カルテを作成し公表している。

市民が利用するものであるから、市民を差し置いて議論を進めてはいけない、市民との合意形成を計りながら進めることを基本スタンスとしている。



### ③短期対応施設の検討

全約700有る施設中、特に緊急に短期的対応を要する17施設を抽出し、先述①の施設マネジメント推進委員会において方向付けを行っている。この過程において「**市民討議会**」(資料1では7.施設仕分けシンポジウム)が開催され、討議内容を踏まえた個別施設マネジメントが作成されている。

## ★市民討議会の概要

### ◎討議員の構成：

コーディネーター1人、ナビゲーター2人、市民ディベーター12人からなり(文化センターのあり方市民討議会の場合)、コーディネーターとナビゲーターには大学教授や研究団

体アナリストが、市民ディベーターには行財政改革推進委員や総合計画策定にかかる市民合議体委員、施設関係市民委員からの選出委員がそれぞれあっている。

参加委員は討議会の約2週間前に当該施設に関する事前学習会を持ち、現状の把握を行っている。

また、本年度開催の「文化センターのあり方市民討議会」に際しては、昨年において全27ページからなる外部視点(構想日本のアナリストの視点)による「松阪市の文化施設の現状と課題」をとりまとめ、本年の市民討議会前の学習会資料としている。

◎討議会の構成(会議内容)：

施設の現状説明の後、課題、施設のあり方(数、配置、運営等)について、それぞれの立場から議論を行っている。

◎討議会の公表・公開：

討議会会場は前方に討議を行う討議席(15人)と後方には約100人の傍聴席を設けている。併せて、当日の討議会の模様を生中継により配信し、多くの市民の参加と情報の共有に努めている。

また討議会当日の傍聴者を含む参加者からのアンケート結果を後日公表している。

### 3. 市民討議会で出された意見の取扱い

討議会において出された意見等は公共施設等総合管理計画における個別施設計画に反映する。(※討議会での意見そのものが市の方針となるわけではない。貴重な参考意見として取扱い、それらを参考に最終的な市の方針が決定される。)

また、各種市民討議会の開催は各年度11月までに行っており、意見の内容によっては、翌年の当初予算に反映されることとなる。

### 4. その他

#### (1) 公共施設等総合管理計画について

公共サービスのあり方を検討しつつ、公共施設等を将来に渡って最適に管理していくため、計画的に施設の最適化への取り組みを進めるとしたものであるが、その実現に向けた原則のひとつが保有総量の最適化(縮減)である。

松阪市は市民1人あたりの公共施設延べ床面積は3.6㎡(橋本市は3.8㎡)である。起債制限比率や公債費将来負担比率などの財務諸表から見ると、橋本市と比べ非常に状態の良い財政状況にもかかわらず、今後40年間で延べ床面積の40%以上を削減するとの相当厳しい最適化目標を立てている。(橋本市は30年間で30%削減)

(2) 公共施設白書について

約700ある全施設について施設カルテを作成したが、現状と課題がわかりづらいとの批判を受け、公共施設全般について施設種別毎に現状と課題を文章化し、併せて施設カルテ同様個別データを掲載した「松阪市公共施設白書」を作成している。

白書作成には市と包括連携協定を結んでいる名古屋大学の協力を得て、環境、教育など各分野の先生方とともに作成している。

なお、本白書は記者発表を経て公表されており、求めがあれば提供している。

(3) 行財政改革の推進について

平成26年4月に公共施設マネジメント推進室を設置し改革を推進しているが、担当者だけでは成果に繋がらない。全庁的に取り組む意識が必要であることから、年2～3回の職員対象の研修会を開催している。

なお、改革の全体的な方針・計画の策定委員会の事務局および改革推進にかかる各種会議での冒頭説明などの旗振り役を推進室が担い、直接市民の矢面に立つ個々の施設にかかる対応は担当課が行う。推進室は後方支援といった立ち回りである。

(4) 公共施設マネジメントにかかる予算について

塩漬けとなっていた各種基金を整理し「公共施設マネジメント基金」を新設。太陽光発電による買電収入を本基金に積むことなどにより25億円を確保。また、市民討議会開催経費等の施設マネジメント関連予算については、当初予算編成における各部局・各課への配分予算には影響させないこととし、別枠での予算付けとしている。

(5) 市民参加の各種検討会における市民委員の選出について

○問題点：

公募による委員の選出では毎回同じ人が応募するということが続く、それぞれ違う内容の検討委員会であるにもかかわらず同じ市民が検討に参加しており、果たして市民参加の検討といえるのかとの疑念を抱いていた。

○現在の方法：

無作為抽出の1,000人に対しアンケート（各種検討会の市民委員に協力が可能かどうかなど。）を行い、協力するとの回答を得た50人全員を委員に任命。市が実施する市民を含めた各種委員会について必要なときにアンケートの回答内容を踏まえて適任者に対し個別連絡をして委員就任の可否を尋ね任命している。

#### 4. まとめ

松阪市では公共施設のあり方について検討する対象施設の内、重要施設（特定の施設種別）にかかる検討および方針決定するにあたっては、市民の参加はもちろん専門的知見を有する識者を交えての討議会を開催し、そこでの意見等を最終方針決定の判断材料（参考）とされている。本市においても各部局各課において市民参加のワークショップやカフェミーティングを開催し、市の重要事項に関する市民の声を吸い上げる方式を実施しているが、識者を交えての開催はされていない。

本市においても和歌山大学と包括連携協定を締結しており、事案によっては、それらを有効活用し市民との討議の場を充実させることもひとつの手法ではないだろうか。

伊 賀 市	市制施行	平成 16 年 11 月 1 日
	人 口	94,172 人
	世 帯 数	39,665 世帯
		(平成 28 年 5 月 31 日現在)
	面 積	558.17 k m <sup>2</sup>

伊賀市は、三重県の北西部に位置し、北東部を鈴鹿山系、南西部を大和高原（室生火山群）、南東部を布引山系に囲まれた盆地（上野盆地）である。

京都・奈良や伊勢を結ぶ奈良街道・伊賀街道・初瀬街道を有し、古来より飛鳥、奈良、京都などに隣接する地域、交通の要衝として、江戸時代には藤堂家の城下町や伊勢神宮への参宮者の宿場町として栄えてきた。伊賀忍者の里、松尾芭蕉生誕の地として知られ、昭和初期に再築された上野城や忍者屋敷、芭蕉翁生家、鍵屋の辻、だんじり会館などの観光名所を有し、特産品に伊賀組紐がある。

平成 16（2004）年 11 月 1 日に、上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の 1 市 3 町 2 村が合併し誕生した。

## 視察事項

### 【住民自治協議会の取り組みについて】

#### 1. 新たな行政システムの必要性

- ・市町村合併による市域の拡大
- ・人口減少、少子化、高齢化、担い手の減少、税収減
- ・地縁組織の自治力の低下
- ・それぞれの地域にそれぞれ異なった地域特性、異なった課題
- ・市域全体としてニーズの多様化、複雑化

以上のことにより、これまでのような画一的な行政システムでは、産業、超高齢化、介護、福祉、教育、防災など多種多様なニーズに対応できず、市は立ちゆかなくなる。

これらそれぞれの地域が抱えるそれぞれの課題に、いかに対応・活動し、いかに生き延びるか。このことを解決していく方法として、地域の課題に対し自らの責任において自らが考え決定し実行していく、市はこれを支援するという、市と市民の協働による新しいシステムのまちづくりが必要不可欠となった。

#### 2. 新たな行政システムとしての「住民自治協議会」

##### (1) 「住民自治協議会」設置までの系譜

①市町村合併前の平成 12 年に市民有志による合併・住民自治のあり方検討会が開かれたのが始まり。

②平成 13 年からの合併協議会の活動の中で考えられていった住民自治の仕組み

昭和の合併は中央集権、平成の合併は地方分権という流れのなかで、地方分権が進んでいなかった合併前の 6 市町村が、合併が目的ではなく、地方分権をすすめることを目的として合併を推進した。

「新市建設計画」を策定するなかで住民自治の仕組みの詳細が検討され、更には合併新市が誕生する前年度から新市誕生後に制定することとなる「自治基本条例」の検討を始め素案を策定している。これらの計画、条例はいずれも市民の方々に作り上げられたものである。

③「自治基本条例」の制定

平成 16 年 11 月 1 日伊賀市が誕生し、同年 12 月 24 日住民自治における住民自治協議会の仕組みの根拠となる「自治基本条例」を制定。

これをもって地域の自治、住民自治協議会の仕組みが正式に誕生した。

(2)「住民自治協議会」の要件

①協議会の単位（区域）

互いの顔がわかる一定の面識社会が形成されている範囲として、明治の小学校区をひとつの協議会単位としている。

②協議会の構成会員

その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者など全ての誰もが会員になれる。旧行政システムにおける自治会組織では実質各世帯（世帯主）が構成員であった。新システムでは全ての個人が会員であり、多様な意見、考えが地域まちづくりに活かされることになる。

③組織の目的、規約、組織運営

良好な地域社会の形成を目的とし、将来の法人化を見据え、自治法第 260 条の 2 に規定する認可地縁団体の成立に要する規約に沿った協議会規約を作成するものとし、組織役員は民主的に選出されることを要件としている。

(3)「住民自治協議会」の権能

市長の諮問に応じ答申できる「**答申権**」、市長に対し提案できる「**提案権**」、区域内に重大な影響を及ぼす市の事務に関し予め同意を得る「**同意権**」、区域内の狭域有効行政業務の受諾について決める「**決定権**」を有する。

#### (4)「住民自治協議会」の活動

##### ①地域まちづくり計画の策定

協議会は区域の老若男女あらゆる個人、NPOなど団体、事業者等住民による話し合いにより、区域のもつ課題を解決するために取り組む活動方針や内容を定めた「地域まちづくり計画」を策定し会員全体で共有する。

##### ②地域まちづくり計画の実践（課題解決のための実践）

協議会は広報、教育、産業、福祉、防災、環境、文化、体育など分野別に部会を設置するなど問題解決へ分権化した実戦部隊を構成する。また、それぞれの部会の代表者による実行委員会を組織し全体調整を行っている。

##### 【活動事例】

##### 防災・防犯活動：

地域の安否確認マニュアルの作成や支援ネットワークづくり、災害時避難所運営マニュアルの作成など災害時要援護者対応や普段の弱者見守り活動などにより、福祉、介護、防災の分野における地域課題解決実践が行われている。地域での助け合い共助のシステム構築。

##### 地域振興活動（中山間地域）：

遊休農地を活用した農園、無農薬農産物の直売所の開設や空きや等を利用した、地域の伝統行事と1年を通じた特産品づくり体験を通じた都市住民との交流事業など、高齢者の就農意欲の確保と交流・移住人口の増加を目指した地域活性化振興活動。新たなビジネス及び生き甲斐の創出。

ほか多数紹介

##### ③住民自治協議会運営委員会

上記①②および市とのまちづくり協定業務（市広報配布などの行政事務）など協議会の全体的運営については、区域住民から民主的に選出された委員により組織される運営委員会が意思決定を行っている。

### 3.「住民自治協議会」活動への市の支援

#### (1) 設立前の対応

平成14年～平成16年にかけて、市町村合併にかかる説明とセットで新市の行政システムとしての住民自治の仕組み「住民自治協議会」の説明会を300回以上開催している。



## (2) 設立時の支援

### ①人的支援

設立にかかる説明や地域まちづくり計画の策定など必要な情報の提供と併せ、当該地域に居住する行政職員3～6人を設立支援員に任命しサポートした。また、地域まちづくり計画の策定には、必要に応じ専門的知識を有する者の派遣も行っている。

### ②財政支援

#### 設立交付金

協議会設立の初年度と2年目に限定し、協議会事務局職員の雇用や地域まちづくり計画の策定に要する経費等に充てるとして「設立交付金」を各年度100万円合計200万円交付している。

## (3) 運営時の支援（実践活動への支援）

### ①物的支援

#### 市民活動支援センター：

協議会による住民自治活動を支援するため、その活動拠点となる施設を全38協議会全てに対し設置している。（既存公用施設の利用、新興地などでは新設）

### ②人的支援

当初、市の構想としては協議会の事務について、市は行わないとしていたが、現在は設立交付金が終了する3年目以降、市民活動支援センターには位置している職員（市の職員）が協議会事務を兼務している。市としては協議会のことは全て協議会が担ってくれることが理想であると考えている。

### ③財政支援

#### i) 地域包括交付金

実質的な協議会の活動資金であり、均等割、人口割、面積割、地域振興経費分、まちづくり協定経費分の5種類に分けてそれぞれ交付基準に基づき交付されている。

このうち地域振興経費分とは、地域まちづくり計画に沿った地域の課題解決に向けた実践活動をするための支援金。まちづくり協定経費分とは、市と住民自治協議会とが取り交わすまちづくり協定書（協議会を設立する場合に協議会が市に変わって行うことを約束した全17項目の受託行政業務）に基づき実施する業務に対する対価。

#### ii) 地域活動支援事業補助金

市と協働で行うまちづくり事業を協議会が提案、プレゼンし、採択された場合の事業実施経費に対する補助金。

本事業の申請には、事業計画や添付資料など必要書類については極力簡素化せず、また市に対する事業提案に5分間のプレゼンを課すなど非常にハードルを上げたものとなっている。このことは、将来の協議会の法人化を見据え、協議会独自で財団や銀行など市以外の団体からの資金獲得を見据えた取り組み（慣らし）としている。

#### ④包括的支援

合併前の各旧市町村域毎にそれぞれ支所を配置しており、地域振興や各種相談対応を行っている。

### 4. 「住民自治協議会」活動の課題と対応策

#### ◆課題

協議会（区域）によってその意識、実践活動に温度差がある。

高齢化率が高く人口が少ない区域は危機感を持って協議会運営に取り組んでいるが、若年戸建てが多い新興地区などでは地域課題が見えにくいことから、活動自体がマンネリ化し改善意欲の薄いものとなっている。

#### ◆対応策

協議会（区域）によって地域課題が違うものであり、喫緊の課題が有るところとそうでないところがある。それぞれの協議会がもつ課題に自らが取り組むことを基本としている。

しかし、急激に高齢化が進むであろうことが予想される場所に関しては、活動状況を見たうえで助言等の形で協議会運営に介入する場合もある。

また、それら活動に対する振り返り（評価と改善行動）については協議会に任せてきたところであるが、本年度より地域まちづくり計画の「**進行管理シート**」を新たに設け、計画の達成度が見える化する取り組みを試行的に実施しており、来年度からは本格導入する予定である。

このことにより、各協議会は活動の効果や達成度を具体的に認識することができ、また市としても各協議会の活動状況について助言・支援のポイントが見えることに繋がる。

#### ★「進行管理シート」とは

地域まちづくり計画の当年度の各実践活動に対し、課題を抽出し、翌年度以降の対応・展開策を記載する。それを市職員がヒヤリングし、活動への助言や支援策を同シートに記載するもの。

## 5. まとめ

伊賀市では地域の住民自治のかたちが、先進的かつ非常に体系的に進められている。本市においても自治基本条例の策定が始まろうとしているが、既成の概念を超えて新たな行政システムを構築することは非常にエネルギーのいる地道な取り組みとなることが想像できる。どこまで踏み込んだ住民自治を目指しているのか注意深く見ていきたい。また、ここでの研修を参考にしつつ、必要があれば意見・提言を行うことを忘れないようにしたい。

以上

なお、詳細については、議会事務局に資料を保管していますので、ご覧ください。