

八尾物語 (2)

——地域づくりの可能性

東 郷 久

目 次

はじめに—地域づくりをめぐる経過

1. 地域の成り立ちと地域的資源
- * 文献と資料 (以上、前号)
2. 地域づくりのネットワーク (本号)
3. 産業の地域的集積 (以下、次号)
4. 地域の福祉と生活
5. 地域づくりにおける地域的循環
6. 地域的循環と自治体行財政

2. 地域づくりのネットワーク

地域づくりの主体は、その地域の住民、地域の生活と産業に関わる様々な社会組織、および地方自治体であり、地域を構成する組織はすべて含まれることになる。ここではそのうちの代表的な組織を取り上げ、それらの現状や特徴とともに、地域づくりとどのように関連しているかをとらえることにしたい。それぞれの組織には固有の役割があるが、地域づくりのネットワークとしてどのような現状にあるかが焦点である。

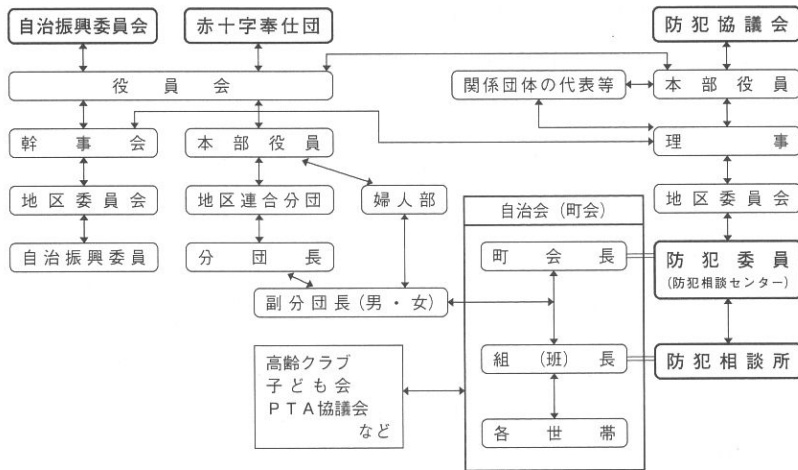
自治振興委員会（連合自治会）と住民組織

最初に取り上げるのは八尾市の自治振興委員会であり、これは地域の住民組織においてそのベースを成している。

自治振興委員会は、第2次世界大戦後のアメリカ連合軍総司令部・近畿地方民事部の、住民自治を確立しようとする提案をもとに、1951年に結成された。発足当初の規約には、「八尾市の行政民主化」を目的として市政を広報すること、また住民の要望を市政に反映させることがうたわれている（八尾市史編集委員会編1983）。2011年度には発足60周年を迎えている。

図2-1は自治振興委員会の組織図である。自治振興委員会は、自治会（町会、2008年現在752）を母体とするその連合であるが、直接はいくつかの自治会が集約されたところで形成される地区委員会（同年現在28）から構成されている。自治会は会費収入で運営されているが、自治振興委員会は、それとは別個に、八尾市からの補助金や受託金などが主な収入源である。なお、自治振興委員会は、規約ではなく慣例により、社団法人である日本赤十字社の八尾市における事業、および八尾市の行政組織の延長である防犯協議会の活動を兼務している。

図2-1 自治振興委員会の組織図



(出所) 八尾市自治振興委員会ほか『自治振興委員の手引き』2008年版。

八尾物語(2)

表2-1は自治会の加入世帯と加入率の推移である。加入率は、それまでは90%台にあったが、2000年度以降は80%台に、'06年度以降は70%台に低下し続けている。その一般的な背景としては、アパート・マンション等集合住宅への新規居住者の増大に伴う地域社会に対する関心の低下、高齢社会化による核家族化での世帯数の増加などの要因をあげることができる。(ただし、人口の減少と八尾市世帯数の増加が一貫して継続しているも、自治会加入世帯数は'00年度までは増大し続けてきたが'01年度以降は減少に転じ、加入率は'01年度以降に低下の度合いが強まっていると思われる。)

自治振興委員会の事業計画では、加入率低下問題は以前からであるが、近年(少なくとも2009年以降)、活力と魅力ある町づくり、安全安心なまちづくり、八尾市政懇談会における地域課題の検討、市政・八尾市社会福祉協議会等々への協力などが掲げられている。

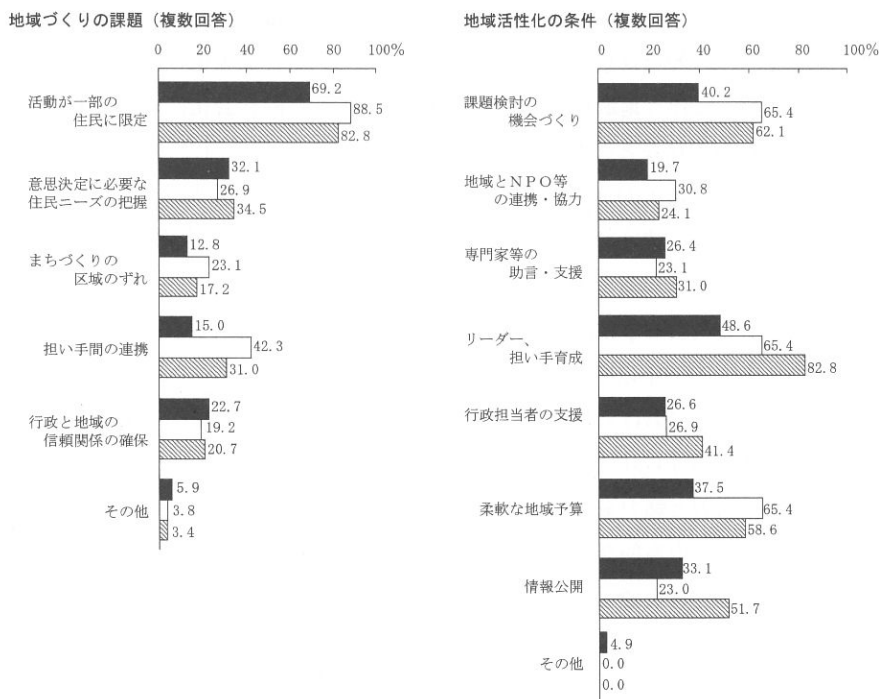
とくに「活力と魅力ある町づくり」は、加入率の低下問題に対する自治振興委員会としての内容的な対応を意味している。市政懇談会でも、コミュニティバス廃止後の代替交通手段、自転車主体の交通体系、コミュニティセンターの

表2-1 自治会の加入世帯と加入率の推移

年度	自治会加入世帯数	八尾市世帯数	加入率(%)	八尾市人口(万人)
1990	89,144	94,500	94.3	27.8
1995	91,812	100,034	91.8	27.7
2000	95,664	106,508	89.8	27.6
2001	93,368	107,576	86.8	27.6
2002	93,398	109,047	85.7	27.6
2003	92,857	109,971	84.4	27.5
2004	91,820	111,517	82.3	27.4
2005	92,086	112,622	81.8	27.4
2006	90,644	113,766	79.7	27.4
2007	90,722	115,044	78.9	27.4
2008	89,484	116,174	77.0	27.3
2009	88,689	116,974	75.8	27.2
2010	87,530	118,229	74.0	27.2
2011	86,207	119,272	72.3	27.2

(出所) 八尾市資料より作成。

図2-2 地域づくりの課題・活性化条件



上段：自治振興委員、中段：地区自治振興委員長、下段：地区福祉委員長からの回答

(出所) 財団法人地方自治研究機構ほか『八尾市における地域分権の推進に関する調査研究』2010年、73ページ「図表4-24」を借用。

(注) 自治会は755自治会の自治振興委員が対象、回収率78.8%、地区委員は28地区委員会委員長が対象、回収率92.9%、地区福祉委員会は32地区福祉委員会委員長が対象、回収率90.6% (上記「調査研究」53ページ)

整備、商店街の活性化、'11年度からの八尾市総合計画で掲げられているまちづくり協議会の設立等々が議題とされてきている (以上、自治振興委員会機関紙「うるおい」より)。

図2-2は、地方自治研究機構ほかが自治会、地区委員会、地区福祉委員会を対象に2009～2010年に実施した地域づくりに関するアンケート調査の結果である。

「地域づくりの課題」では、その担い手関連での回答が大部分を占めているが、「住民ニーズ」を把握することが必要であり、それをとらえることができ

八尾物語(2)

ていないという回答（複数回答）が30%前後の比率を示している。また「地域活性化の条件」をめぐるのは、担い手や予算関連の回答が目立つが、「課題検討の機会」が必要であるという回答（複数回答）が40～65%の比率を示している点が注目される。自治振興委員会は、現在、住民と市政をつなぐ役割を越えて、地域づくりでどのような役割を果たすべきかの転換点に当面している。

次に住民組織をめぐる状況をみたものが表2-2である。2008年現在でみると、最も多い団体は文化・スポーツ振興団体であり（文化関係団体が大部分）、次いで福祉・医療・保健団体と子ども・育成団体がほぼ同数となっている。'05年

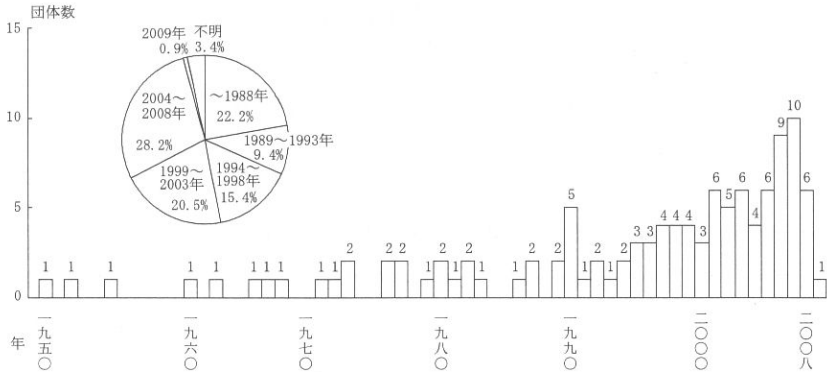
表2-2 住民組織の状況

年	2005	2007
福祉・医療・保健	63	33
社会教育	9	9
まちづくり	16	15
文化・スポーツ振興 （うち文化関係）	51 (37)	77 (64)
環境保全	13	14
災害救護	1	2
地域安全		1
人権・平和	11	7
国際協力	6	3
男女共同参画		2
子ども・育成	36	27
情報化社会	4	3
科学技術		
経済活動活性	2	1
職業能力の開発・支援		
消費者保護	1	
団体支援	4	
総 数	217	194

(出所) 八尾市市民活動支援ネットワークセンター編『やお 市民活動 ハンドブック2005』2005年、同センター「つどい」「八尾市制60周年記念事業・YAO市民博 ダイジェストブック「つなぐ」」2009年より作成。

- (注) ・この住民組織と組織数は、2004年に結成された八尾市市民活動支援ネットワークセンター「つどい」に登録しているなかで、ハンドブック等に掲載する意志を示した団体。
 ・テーマ別区分は同上センターまたは同上センター「つどい」に依拠。団体によってはいくつかのテーマにまたがって活動しているもの有り。
 ・「文化・スポーツ振興」のうちの「文化関係」は、スポーツ、体力や健康づくりを除いた分野で表示。
 ・同上センター資料によれば、2011年3月現在、住民組織総数は302団体。

図2-3 住民組織の設立経過



(出所) 財団法人地方自治研究機構ほか、前掲書、79ページ「図表5-4」より作成。
 (注) 八尾市市民活動支援ネットワークセンター登録の住民組織195団体を対象、回収率60.0%。

と比べると福祉・医療・保健団体がかなり減少している。まちづくりを掲げている団体は多くはないが、福祉あるいは環境を通したまちづくり団体もあり、まちづくり団体のみでみることはできない。

これらの住民組織の設立は、図2-3にみるように、1970年代に入って増加傾向を示しているが、とりわけ'95年以降に顕著であり、後者の時期に設立された住民組織数は全体の6割余を占めている。この'95年は、八尾市において、自治会への加入率が90%台から80%台に低下し始める'95年以降の時期にほぼ合致し(表2-1)、地域づくりとこれに関連した調査研究が旺盛に取り組まれる'00年代の前段の時期である。

住民組織のテーマをめぐる特徴は、第1に、文化・スポーツ振興の文化関係、福祉・医療・保健、子ども・育成の3分野がとりわけ大きな比重を占めていること、第2に、まちづくりや環境保全などまちづくりに近接した分野もある程度の団体数を数えること、第3に、これらを含めて、福祉や環境など地域生活に関わる分野、人権・平和や男女共同参画など政治経済の動向に関連した分野、文化の分野など多様な分野にわたって形成されていること、といった点にあるといえる。

最後に、まちづくり・地域づくりに取り組む住民組織をめぐる課題(の一端)

をみることにしたい。

その1つはまちづくりを掲げている「久宝寺寺内町まちづくり推進協議会」である。当組織は、比較的早い1992年、自治振興委員会をベースに、八尾市との協議会として結成された（会員数は'09年現在約300名）。目的は久宝寺寺内町という歴史的文化的な地域資源の活用を通じたまちの活性化にあり、八尾市にも提言を提出している。ただ、景観整備等が一段落した後、この歴史的文化的な地域資源の活用をどのように継続・拡大していくかは今後の課題になっているといえる（高垣匡往2010、参照）。

もう1つは環境保全を掲げながら事実上地域づくりの取組ともなっている「環境アニメイティッドやお」である。当組織は、2004年、企業家を中心となって、住民、教育機関、八尾市行政等々の結びつきのもとで八尾市の協議会として結成された（会員数は'11年現在約100会員、うち企業は40弱）。目的は環境先進都市・八尾の実現にあり、取組は環境保全を接点に自然、歴史と文化、産業、生活、環境教育の諸分野にわたるものとなっており、毎年環境イベントを開催している。ただし、この取組と八尾市の環境政策との関連付けは今後の1課題として残されているといえる。

産業と生活の地域組織

地域づくりにおいては、政府の法制度によって形成された、あるいは全国的レベルで形成された組織が特定の地域（八尾市）で重要な役割を果たしている。ここではそのいくつかについて概観する。

商工会議所は、戦前から設立されているものであるが、直近では1953年に制定された商工会議所法に基づく公益法人であり、商工業の発展を目的に市レベルで設置されている全国的組織である（「日本商工会議所」は経済団体の1つ）。八尾商工会議所は、'49年に設立され、2011年現在3,034事業所を会員とし、経営の安定と向上、取引・情報化・税務等々に関するサポート、八尾市産業政策課と連携したサービスを提供している。

商業から工業にわたり、環境保全、情報化、地域振興なども含めた事業や取組が実施されている。このなかでビジネスマッチング博（八尾市産業博）は、

八尾市や大阪東信用組合とともに実行委員会方式でもって、2002年度以来毎年大阪市内で開催されている。来場者は9,000名弱にのぼり（'09年度）、八尾市内工業の取引を拡大するきっかけとなっている。地域振興対策としては異業種交流の取組が比較的早い'85年に開始されているが、'11年現在、参加企業も減少し、地域振興策としては曲がり角に直面している（以上、八尾商工会議所資料より）。

大阪府中小企業家同友会は1958年に結成された中小企業経営者の組織である（最初は'57年に東京で結成）。目的である「よい会社、優れた経営者、経営環境の改善」、「自主・民主・連帯の精神」、「国民や地域と共に歩む中小企業」という3つの理念が掲げられ（大阪府中小企業家同友会ホームページ、<http://osaka.doyu.jp/policy/index.html>、2011年9月）、八尾支部の会員は'11年現在約100社である。

中小企業家同友会の理念に即して、八尾支部は1998年から毎年「八尾シンポジウム」を開催している。当初は地域づくり一般に関するテーマであったが、近年はその具体化となる新たな産業の創出というテーマや課題が掲げられている。企業の「横軸の連携」という表現には、地域における環境保全や生活の質的向上に関わる企業活動をどのように具体化するかという課題が含まれている（中小企業家同友会八尾支部資料より）。

八尾民主商工会（八尾民商）は、終戦直後の重税反対や生活・営業擁護の運動を背景に、1947年に八尾納税民主化同盟として結成された（その後、八尾生活擁護同盟、八尾商工会に改称）。会員は結成以来増加し、'12年現在は減少して約1,200名であるが、大阪府下でも有数の民商の1つである。

結成の歴史が示すように税金、金融・融資、保険等々営業の擁護をベースにしながら、近年では営業の活性化を意味する経営対策に1つの力点が置かれている。経営対策とは営業の活性化を内容とする工業や商業に関する地域振興であるが、環境保全を意味する地域循環型社会づくりとものづくりの連携の検討、八尾市との協議の場における産業政策の提言活動などである（以上、八尾民主商工会資料より）。

社会福祉協議会の起源は戦前にあるが、1951年制定の社会福祉事業法、社会

八尾物語(2)

福祉法に基づいて設置されている。八尾市が国の制度をもとに社会福祉を含む社会保障の施策に当たっているのに対し、八尾市社会福祉協議会は八尾市と協力し地域福祉を推進している。住民を代表する自治振興委員、専門機関である民生委員・児童委員、高齢者・障がい者・子育て父母などの当事者等々で地区福祉委員会(小学校区単位)が構成され、そのもとで地域福祉活動(小地域ネットワーク活動、相談事業その他)が取り組まれている。

中心事業の1つである上記の小地域ネットワーク活動は、高齢者・障がい者・子育て親子を対象にした見守り・声かけ訪問、介護援助、子育て交流等々がその内容であるが、これには年間延べ8万人余が参加している(2009年度、八尾市社会福祉協議会資料より)。ただし、これらの地域福祉の取組において、担い手が限定されており、その要因として地区福祉委員会の組織が自治振興委員会に依存している点は1つの問題となっている。

上記の社会福祉協議会において登場する民生委員・児童委員は、それぞれ1948年制定の民生委員法、'47年制定の児童福祉法で定められた職であり、厚生労働大臣の委嘱のもと市町村に配置され、社会福祉に関する相談や連絡調整に当たっている(都道府県知事が監督、交通費などを除き無給)。

民生委員・児童委員は2011年現在395名(定数は412名)、29小学校区の1学校区当たりでは約14人、このうち児童委員の中心となって専門機関との連携を図っている主任児童委員は25名(定数は29名)である。民生委員・児童委員の相談・支援件数は年間1万件弱、高齢者に関する相談が45%、子どもに関する相談が27%を占めており(2010年度現在、以上、八尾市資料より)、福祉、子育て、生活支援にその役割を發揮している。

福祉に関連して1953年に結成された八尾医師会があり、八尾市にある10の病院、184の診療所(2011年現在)のほとんどが加入している。医師会では、八尾市と連携して、休日診療(小児科、内科)や小中学校における予防接種などを実施している。八尾市にある公立病院との関係では公立病院と民間医療機関との連携が求められている。「かかりつけ医」を有している住民は約72%に達しているが、この割合は2006年度の約76%から'10年度の72%へと減少する傾向にあり、その拡大が求められている(八尾市資料より)。また公立、民

間を含めて、介護と保健・医療の連携も課題である。

この分野の最後に取り上げるのは八尾市における文化団体である。その1つは「八尾市郷土文化推進協議会」であり、1950年に設立され、会員は総数約40団体・個人である（同協議会ホームページ、<http://www.yaonet.org/network/y14.pdf#search>、2011年11月、より）。同協議会は、史跡・文化財の整備（史跡マップの作成）、郷土カルタの作成、文化講演会の開催等々、郷土文化に関する啓発事業に取り組んでいる。

もう1つは「八尾文化協会」についてである。同協会は、1975年に設立され、現在は特定非営利活動法人（NPO 法人）となっている。会員は総数約500の団体・個人であり、その目的は「地域文化の振興とふれあいある地域づくりに寄与すること」にある（同協会ホームページ、<http://www.yaobnk.com>、2011年11月、より）。中心事業の1つとして、雑誌「河内どんこう」が発行（年間3号）されている。

これまでに概観してきた、産業・商業に関連した八尾商工会議所、大阪府中小企業家同友会・八尾支部、八尾民主商工会、福祉に関連した八尾市社会福祉協議会、民生委員・児童委員、八尾市医師会、文化に関連した八尾市郷土文化推進協議会、八尾文化協会等々はいずれも、それぞれの立場からではあるが、中小企業や商業をめぐる地域の活性化、地域の福祉や文化の向上を目指しているという点で共通している。

代表的な団体に限られているが、八尾市域において地域づくりのネットワークなる地域的資源は豊かに存在しているとみることができるであろう。そうであれば、八尾市における、現時点での地域づくりではどのような内容が求められているか、またそのためのネットワークをどのように形成していくべきかが今後の課題となる。前者は次章以下の内容であり、次にみる総合計画の問題は後者に関連するものである。

八尾市の総合計画と住民意識

以下では、八尾市の総合計画を地域づくりのネットワーク問題という視点からやや詳細に検討する。

地方公共団体である市町村は、これまで「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」を定めることになっていた（地方自治法第2条、2011年改正後は市町村が判断）。総合計画は八尾市行政の運営方向を示すものであるが、ここでは地域のネットワーク問題として検討する。八尾市という地方自治体はネットワークの1中心であり、総合計画の内容や方向が地域のネットワークに影響を与えるからである。

八尾市の総合計画は、1966年度からの第1次から始まり、1976年度からの第2次、1991年度からの第3次、2001年度からの第4次と経過し、現在2011年度からの第5次が実行されつつある。第1次では高度経済成長に対応し、第2次では「開発志向型」からの転換が述べられている。第3次では「定住魅力のあるまち」が掲げられ、第4次では「地域経営」の理念が打ち出され、この期間にまちづくり条例も制定された。

表2-3は、第3次、第4次、第5次総合計画それぞれにおける八尾市の課題、まちづくりの目標、行政施策などをピックアップしたものである。

第3次総合計画（1991年度以降）では、計画策定の背景を検討して出された「今後のまちづくりの課題」（個性あるまちづくり、定住魅力のあるまちづくり、活力あるまちづくり、広域拠点づくり、社会情勢の変化への対応、広域計画への対応）を踏まえ、基本構想として「まちづくりの基本理念」が人間尊重、自治と市民連帯、個性あるまちづくりと設定され、そのうえで「緑とふれあいと活力のある生活文化都市」が将来都市像として掲げられた。

八尾市の将来都市像を追求する施策として、基本構想における施策でも基本計画における部門別計画でも同様に、「機能的でうるおいのあるまち」「緑あふれる快適で安全なまち」「健康で生き生きとしたまち」「若い力と豊かな心を育むまち」「産業の栄える活力あるまち」「個性豊かな文化とふれあいのあるまち」づくりの6点が設定されている。ここには前述のまちづくりの「課題」や「理念」で述べられた点が混在しているといえる。

将来都市像である「生活文化都市」には八尾市域の自然、産業、文化、市民意識等々の特徴が反映され、それらを活かしていこうとする視点が含まれており、まちづくり・地域づくりに沿った方向が設定されていることは確かである。

表2-3 八尾市総合計画の特徴

	第3次総合計画	第4次総合計画	第5次総合計画
計画期間	1991～2000年度	2001～2010年度	2011～2020年度
将来都市像	緑とふれあいと活力のある生活文化都市	一人ひとりの夢と元気が未来をつむぐ都市・八尾	元気をつなぐまち、新しい河内の八尾
八尾市の課題、まちづくり・都市づくりの理念など	<p>今後のまちづくりの課題 (16ページ以降)</p> <ul style="list-style-type: none"> 個性あるまちづくりの推進 定住魅力のあるまちづくりの推進 活力あるまちづくりの推進 広域拠点づくりの推進 社会情勢の変化への対応 広域計画への対応 <p>まちづくりの基本理念 (24ページ)</p> <ul style="list-style-type: none"> 人間を尊重するまちづくり 自治を育み市民連帯をすすめるまちづくり 個性を大切にすまちづくり 	<p>総合計画の目的 (7ページ)</p> <ul style="list-style-type: none"> 自治分権型社会に対応した都市づくりの方向性としくみを明らかにする 自治の基本となる地域社会の再生の方向性としくみを明らかにする 厳しい財政状況に対応した都市づくりの方向性としくみを明らかにする <p>都市づくりの基本理念 (12ページ以降)</p> <ul style="list-style-type: none"> 人権が尊重され共生の心があふれる人間都市づくり 市民主役の自律都市づくり 地域資源を活かした循環型の都市づくり 	<p>八尾市の特性 (7ページ以降)</p> <ul style="list-style-type: none"> 大阪都心部などへの交通便利性の高いまち 国内有数の中小企業のまち 豊かな自然と歴史・文化を有するまち 地域での支えあいを大切に、地域活動や市民活動が活発なまち さまざまな国や地域の人たちが住まうまち 地球環境保全に取り組むまち <p>八尾市の主要課題 (10ページ以降)</p> <ul style="list-style-type: none"> いつまでも安心して暮らせる地域社会づくり もしもの時に備えた危機管理体制の構築 若い世代が魅力に感じる子育て・教育環境の整備 八尾の魅力の発見・発信と八尾への愛着を高める機運づくり 中小企業のまち・八尾の継承と発展 暮らしやすい都市づくり 地球環境問題への対応 多様な価値観を認めあい、支えあう八尾 持続可能な地域のまちづくりの推進 行政経営の効率化と財政の健全化 <p>まちづくりの目標 (19ページ以降)</p> <ul style="list-style-type: none"> 誰もが安全で安心して住み続けられる八尾 子どもや若い世代の未来が広がる八尾 まちの魅力を高め、発信する八尾 職住近在のにぎわいのある八尾 環境を意識した暮らしやすい八尾 みんなで作る八尾 <p>まちづくりの取り組み方向 (22ページ以降)</p> <p>(上記「目標」の項目ごとに具体的事項を説明)</p>
取組方向、行政施策など	<p>施策の大綱 (32ページ以降)</p> <ul style="list-style-type: none"> 機能的でうるおいのあるまちをめざして 緑あふれる快適で安全なまちをめざして 健康で生き生きとしたまちをめざして 若い力と豊かな心を育むまちをめざして 産業の栄える活力あるまちをめざして 個性豊かな文化とふれあいのあるまちをめざして <p>部門別計画 (50ページ以降)</p> <p>(上記「大綱」の項目ごとに具体的事項を説明)</p>	<p>地域経営システムの共通目標 (23ページ以降)</p> <ul style="list-style-type: none"> 市民参画のしくみづくりを推進します 市民とともにまちづくりの共通意識を高めます 効率的で創造的な行財政運営を行います <p>行政施策 (22ページ「地域経営システムの概念」図より)</p> <ul style="list-style-type: none"> 健康福祉 教育文化 産業経済 都市基盤 生活環境 	

(出所) 八尾市『2001年やおプラン』1991年、同『やお未来・元気プラン21』2001年、同『やお総合計画2020』2011年、より作成。

(注) 分野ごとのページ箇所を表示。

ただし、そこに含まれている視点がそのまま施策や部門別計画となっており、このままでは将来都市像の追求が総花的な結果に終わる恐れがある。

第4次総合計画（2001年度以降）では、基本構想で、少子高齢化や環境問題など時代の流れが検討され、総合計画の目的として、「地域主導型の多彩な生活優先・環境共生型の社会システムに変えていく」ことが目指され、具体的には自治分権型社会に対応した都市づくり、地域社会の再生、厳しい財政状況に対応した都市づくりそれぞれの方向性と仕組みを明らかにすることとされている。

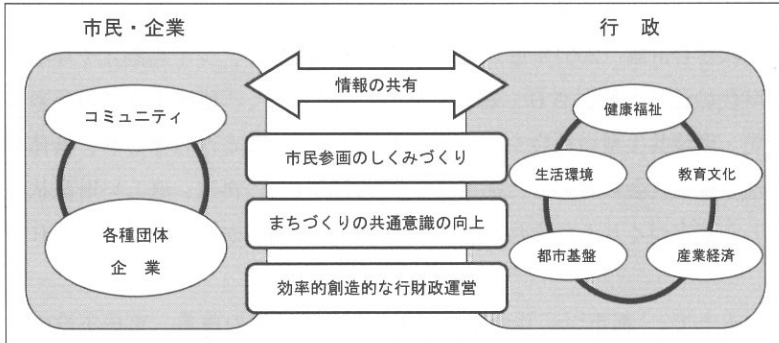
このもつで、「都市づくりの基本理念」として人権の尊重、市民主役の自律都市、地域資源の活用の都市づくりが設定され、「一人ひとりの夢と元気が未来をつむぐ都市・八尾」が将来都市像が掲げられた。地域主導型システムや地域資源の活用といった表現または視点にみられるように、この第4次総合計画は、第3次の延長線上にありながら、地域づくりの方向性や仕組みが明確に設定されている。

それを示すものが将来都市像である「夢と元気の都市」を実現するシステムとしての「地域経営」であり、第4次の特徴となっている。地域経営システムとは「市民、企業、行政は連携して…生活の質の向上を図るために、八尾市の資源…を最大限に活用して、市民活動、企業活動、行政活動を総合的にマネジメントすること」である。2004年には「市民活動支援センター『つどい』」が開設され、'06年には「市民参画と協働のまちづくり基本条例」が制定されている。

この地域経営の内容をみたものが図2-4の概念図である。地域経営システムを進めるにあたって、市民参画の仕組づくり、まちづくりの共通意識の向上、効率的創造的な行財政運営の3点が市民、企業、行政の共通目標とされている。しかしながら、市民参画で何をすることになるのか、まちづくりの内容はどのようなものなのか、これらの内容と関連した行財政運営の効率・創造とは何を指すのかは不明である。

地域経営システムは、確かにまちづくり、地域づくりを進めるためのシステムであるが、そのシステムの前提として地域づくりの内実が明らかにされなけ

図2-4 地域経営システムの概念



(出所) 八尾市総合計画『やお未来・元気プラン21』2001年、22ページ。

ればならない。前図2-4でいえば、健康福祉、教育文化、産業経済、都市基盤、生活環境等々の施策が地域づくりとしてどのような関連をもつものになるかということである。地域経営システムを八尾市で「庁内横断的に推進」するとされているが、地域づくりの内実が不明なままでは、上記施策の「横断」がいわゆる縦割り行政を超えることは困難であるといえる。

現在実施されつつある第5次総合計画（2011年度以降）では、社会経済環境の変化や「八尾市の特性」が検討され、そのうえで「八尾市の主要課題」または望ましい課題が列挙されている。第4次が地域（主導型システム）に目を向けていたのに対し、この第5次は八尾市の特性に注目している点に特徴がある。（社会経済環境の変化については、少子高齢化や地球環境問題等々が指摘されるに止まっている）

八尾市の特性として挙げられているのは、大阪都心部などへの交通便利性の高いまち、国内有数の中小企業のまち、豊かな自然と歴史・文化を有するまち、地域活動や市民活動が活発なまち、さまざまな国や地域の人たちが住まうまち、地球環境保全に取り組むまち、の6点である。そのうえで、八尾市の望ましい課題として、安心した暮らし、危機管理、子育て・教育環境の整備、八尾市の魅力の発見、中小企業の発展、暮らしやすさ、地球環境問題に対する対応、多様な価値観の承認、持続可能なまちづくり、行政経営の効率化と財政の健全化

の10点が列挙されている。

八尾市の特性に着目することは第4次における地域経営システムといった枠組みを継続するものであり、八尾市の望ましい課題との関係ではそれを実現する視点という位置にあるが、八尾市の特性そのものがここでも総花的なとらえ方になっていると言わざるをえない。特性なる諸点が八尾市の地域資源であり、それを地域づくりで活用しようとするならば、それらの具体的内容、つまり諸点のなかでの重点やそれらの相互関係がさらに検討されなければならない。

この第5次で掲げられている将来都市像は「元気をつなぐまち、新しい河内の八尾」であるが、この「まちづくりの目標」または内容として設定されているものは、そのほとんどが先の「八尾市の主要課題」または望ましい課題で列挙されていたものと同一である（ただし、危機管理、暮らしやすさ、多様な価値観の承認、持続可能なまちづくりの4点は除かれている）。さらにまた、その後続く「まちづくりの取り組み方向」でもほぼ同一の内容が繰り返されている。

八尾市の総合計画をまちづくり・地域づくりに目を向けた第3次総合計画以降でみると、第3次においてはまちづくりの課題やまちづくりの基本理念がほぼそのまま行政の施策や計画となっており、第4次においては地域経営システムの前提となる内実が不明なままに行政施策が設定されており、第5次においては八尾市の特性が地域づくりにおいてもつ意味が定かではなく、八尾市の主要課題がほぼそのまま繰り返されている。

問題は、第5次総合計画でいえば、八尾市の地域資源が「八尾市の特性」として認識されているが、それらをどのように活用するかという検討が不十分であるという点にある。

地域づくりでは地域資源をどのような地域政策のもとで活用するかが求められる。地域資源そのものは脈絡無く存在しており、それら地域資源はその重点や相互関連付けを内容とする政策目的のもとで活きるものであり、それがあって初めて住民と行政のパートナーシップ（協働）も有効なものとなる。八尾市の総合計画ではパートナーシップが強調されるが、地域資源の検討や政策目的の設定と具体化がその前提として不可欠である。

ここで地域づくりに対する八尾市住民の意識を概観したい。(八尾市では「八尾市市民意識調査報告書」を2003年度以降毎回冊子化しており、八尾市における地域づくりや行政施策の実態をみる上で有意義なものである)表2-4がその概要である。

2004年度は「まちづくりへの参加状況」を問い、自治会活動やPTA活動への参加は47.8%であるが、テーマ型の市民活動への参加は8.4%に止まり、参加したことがないという回答は32.7%である。

この4年後の2008年度ではその住民が住んでいる「地域のまちづくり活動」への参加状況を問い、主体的に参加している、イベントに参加している、を合わせて40.6%であるが、今後参加したいというものを含めて参加したことがないという回答は53.1%である。この3年後の2011年度は「地域での活動」への関わりを問うものとなっており、積極的に参加している、町会活動には参加している、できる範囲で参加している、を合わせて56.2%に上り、参加していないという回答は37.7%である。

表2-4 地域づくりに関する住民の意識状況

2004年度「まちづくりへの参加状況について」	
・自治会活動に参加	26.7%
・学校のPTA活動に参加	21.1%
・テーマ型の市民活動に参加	8.4%
・参加したことがない	32.7%
2008年度「あなたは、あなたのお住まいの地域のまちづくり活動に参加したことがありますか」	
・団体のイベントや催し物などに参加している	24.5%
・参加したことがないが今後参加したい	20.4%
・役員や構成員として主体的に参加している	16.1%
・参加したこともないし、これからも参加したいと思わない	32.7%
2011年度「あなたは、地域での活動にどのようにかかわっていますか」	
・町会などで決められた活動には参加するようにしている	38.7%
・できる範囲で参加しており、役員を引き受けたこともある	14.6%
・積極的に参加しており、役員経験も何度かある	2.9%
・全く参加していない	37.7%

(出所) 八尾市『八尾市市民意識調査報告書』各年度版より作成。

(注) 報告書に集計されている「その他」「不明」等は省略。

以上にみられるまちづくりまたは地域活動への住民の参加状況は、2004年度から'08年度にかけては後退しているが、'08年度から'11年度にかけては進展している。しかし、'11年度の調査は「まちづくり」ではなく「地域での活動」であり、内容は連続しておらず、地域活動で参加状況が進展している面が強いといえる。('04年度に設定されていた「テーマ型の市民活動」はその後調査対象とはされていない) このようにみると、まちづくりまたは地域づくりへの住民の参加状況は必ずしも明確なものではないといえる。

これまでにみられた地域づくりのネットワークに関する特徴は、一方で、自治振興委員会では地域づくりにおける役割が模索されつつあること、住民組織では文化・スポーツ振興、福祉・医療・保健、子ども・育成を中心に多様な分野が形成されていること、産業と生活の地域組織では中小企業や商業をめぐる地域の活性化、地域の福祉や文化の向上が目指されていることなどにある。

他方で、このネットワークの方向性を示す位置にある八尾市という地方自治体では、その総合計画にみられたように、八尾市域に目が向けられてはいるが、地域資源の活用を担う地域の諸組織が相互に結びつけられる地域政策までには至っていないことである。多様に存在する地域的資源の活用を担う地域の組織の一部分から、あるいは地方自治体から出発し、両者が有機的に結合されたときに地域づくりが発展する、そのような問題の具体化やそのための条件こそが求められている。

