
地域自治組織と自治体の在り方研究会

報 告 書

平成 29 年 2 月

三重県地方自治研究センター
(一財)三重地方自治労働文化センター

はじめに

研究会座長 四日市大学学長 岩崎 恭典

2015 年 12 月に三重県地方自治研究センターが設置した「地域自治組織と自治体の在り方研究会」の報告書をここにお届けできることを、まずは、座長として大きな喜びとしたい。

周知のとおり、三重県内では、2003～4 年の平成の大合併を契機として、自治基本条例に設置根拠を持つ名張市、伊賀市での地域づくり協議会、住民自治協議会の設立を嚆矢として、県内の各市町で、いわゆる「小さな自治」を形成していこうとする取り組みが盛んにみられるようになってきた。

これは、平成の大合併は、今後の人口減少・超高齢化社会においても持続可能な自治体を作るための手段、すなわち、自治体の責任となるセーフティネット構築を目的とする「広域・効率」の仕組み作りにほかならず、市町村合併と同時に(あるいは合併しなくても)、「狭域・有効」な仕組みとして、おおよそ小学校区程度の範囲での、いわゆる地域自治組織を創っていくことは、人口減少とそれに先立つ超高齢社会への対応を、住民に「わがこと」として理解してもらい、あわせて「協働」によって、問題解決を図る仕組みとしてその有効性が認められたために他ならない。

独特な自治体施策は、職員間あるいは議員間のつながりによって、近隣自治体へと波及することが多いが、この地域自治組織の形成をめぐる動きも、県内外の他自治体へと伝わっていった。そして、それぞれの自治体が、その地域特性に合わせて、地域自治組織設置の意義は共通しているものの、その形成の手順、設置根拠の置き方、当面目指すべき具体的な方向性を異にしてきた。まさに、地方分権改革がもたらした「自己決定・自己責任」の発揮による政策形成であったといってもいいであろう。

それから 10 余年が経過した。この間に、地域自治組織は、それぞれの自治体で「具体的な課題解決に取り組む協働の組織」として進化し続けてきた。そして、具体的な課題解決のための事業に取り組むにしたがって、自治体との協働、住民と企業との協働、住民同士の協働に際して、ローカルルールの高まり、設置根拠としての自治基本条例だけではなく、協働推進条例や地域自治組織そのものの組織条例を策定したり、あるいは、首長の示す「協働の指針」をもとに、地域担当職員を配置する、また、タテ割り零細補助金を統合して地域のニーズに応じた支出を可能とする一括交付金を導入したり、一括交付金の一部について年度をまたがって積み立て可能とする仕組みを導入するなど、地域自治組織形成・育成の支援手段も多様化してきた。

また、国においても、2015 年 12 月の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の改訂では、「小さな拠点」の形成(集落生活圏の維持)が KPI の一つとしてとりあげられ、また、2025 年の団塊の世代全員の後期高齢者入りまでに整備するとした「地域包括ケアシステム」の網羅的な整備や、全国で 2300 校を超えた、次世代を地域で育成していく仕組みとしての「コミュニティ・スクール」の設立のためにも、地域自治組織は注目を浴びることとなった。

こうした追い風を受けて、地域自治組織が具体的な事業を展開しようとするとき、契約の主体となり、地域住民の総意に基づく民主的な意思決定の仕組みを担保できる「法人格」のあり方が議論されるようになってきた。この課題に真正面から取り組んでいるのが、伊賀市・名張市・島根県雲南市・兵庫県朝来市が発起人となった「小規模多機能自治ネットワーク会議」であり、「地縁性を持った新たな法人格」を提唱し、2015年1月には、121自治体の賛同を得て、法人制度創設を求める提言書を地方創生担当大臣と総務大臣に提出するに至っている。

これを受けて、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部に「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」が設置され、法人化のあり方を含めた制度の在り方に関する議論が進められ、2016年12月には、最終報告書が取りまとめられている。この報告書では、新たな法人格の具体的な検討は先送りされたが、報告書の注記部分とはいえ、「具体的な法人形態にかかわらず、地域運営組織が実質的に地域代表性を有しているといい得るためには、地域運営組織が住民の一部でなく相当数の住民の意思を的確に反映して運営されていること等いくつかの条件を満たすことが考えられるが、その具体的な判断基準や地域代表性を付与するための手続については、地域の実情が多様であることを踏まえ、国が一律的に取扱うのではなく、地方公共団体の裁量の余地を持たせるべきものと考えられる。」（「最終報告」15頁）と、自治体の裁量の余地を残した法人格の検討を進めていく方向性が示されたことは重要であり、今後のために、特に注意を促しておきたい部分である。

なぜならば、現在、地縁型の法人格付与の問題は、総務省に設置された「地域自治組織のあり方に関する研究会」に場所を移している。2016年12月22日には、その第一回研究会が開催されているが、今後2017年春ごろに論点整理、夏ごろに報告書を取りまとめ、以後、地方制度調査会での新たな地縁型法人についての制度設計へと繋がっていく可能性が出てきており、それだけに、認可地縁団体を所管する総務省が、「世帯単位ではなく、個人としてのみの参加」、「しかし、名簿を維持しておかなければならない」、「また、保有すべき財産が必要」といった、4市が課題として提起した事項をどう「地方公共団体の裁量の余地」を残しつつ法律事項として制度設計していくか、いささか心許ないからである。

とはいうものの、上述したように、自治体独自の試みや、課題解決に取り組もうとする地域の住民の意志が、新たな制度を生む可能性が生じてきた現時点だからこそ、全国的にも先駆的に地域自治組織形成に取り組んできた三重県内の各自治体が、それぞれのこれまでの経験と課題を持ち寄り、意見交換をしながら、具体的な論点について、約1年間にわたって検討を重ねてきた過程は貴重であった。

研究会は、各自治体共通の課題で何時果てることもない議論を呼ぶこともあり、時には、ある自治体の具体的な課題提起に対して、他の自治体の担当者がコンサルテーションをする場面も見られた。参加自治体の担当者は、皆、地域と向き合い、人口減少社会に対応できる制度を創っていかうとする気概に燃えて参加していただいた。

こうした貴重な場を提供いただいた三重県地方自治研究センターに感謝申し上げるとともに、テーマの選定から会議メンバーの招集、さらには報告書の執筆、とりまとめまでご尽力いただいた研究会事務局に惜しめない感謝の念を捧げたい。

目 次

| | |
|----------------------------------|----|
| ○ はじめに | 1 |
| ○ 地域自治組織と自治体の在り方研究会について | 5 |
| ○ 本編 | |
| 第1章 地域自治組織とは | |
| 1. 本研究における「地域自治組織」とは | 9 |
| 2. 地域自治組織の特徴と組織構成 | 10 |
| 3. 地域自治組織の導入が進む背景 | 11 |
| 4. 地域自治組織制度導入の意義 | 13 |
| 第2章 地域自治組織をめぐる現状と課題 | |
| 1. 全国的な動向 | 15 |
| (1) 全国における地域自治組織の設置状況 | 15 |
| (2) 地域自治組織に対する国の姿勢 | 16 |
| (3) 小規模多機能自治推進ネットワーク会議の取組み | 17 |
| 2. 三重県内自治体の取組み状況 | 18 |
| 3. 地域自治組織の取組みを進める上での課題 | 19 |
| 第3章 自治体・地域の機運醸成に向けて | |
| 1. 庁内の意識醸成 | 20 |
| (1) 職員の理解浸透・意識改革 | 20 |
| (2) 庁内の体制構築 | 20 |
| (3) 地域と自治体の連絡窓口整理 | 21 |
| (4) 議会・議員との関係整理 | 21 |
| 2. 地域の意識醸成 | 23 |
| (1) 住民の理解促進 | 23 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| (2) 自治会との関係整理 | 23 |
| (3) 組織設立に向けた働きかけ | 24 |
| 第4章 地域自治組織の円滑な活動に向けて | |
| 1. 基本的な制度の検討 | 25 |
| (1) 区域設定の考え方 | 25 |
| (2) 地域代表性の確保 | 26 |
| (3) 事務局体制の充実 | 26 |
| (4) 地域計画の策定 | 27 |
| 2. 行政からの支援体制の構築 | 28 |
| (1) 地域担当職員制度の在り方 | 28 |
| (2) 財政支援の在り方 | 28 |
| (3) 拠点施設の整備 | 29 |
| 第5章 地域自治組織の活動の持続・発展に向けて | |
| 1. 組織の継承 | 30 |
| 2. 活動資金の確保 | 30 |
| 3. NPO や企業との連携促進 | 31 |
| 4. 都道府県による支援の在り方 | 32 |
| ○ おわりに | 34 |
| ○ 資料編 | |
| 1. 視察等で得られた意見 | 35 |
| 2. 研究会参加自治体における地域自治組織の概要と導入経緯 | 38 |

地域自治組織と自治体の在り方研究会について

1 研究会の設置目的

人口減少や少子高齢化、家族形態やライフスタイルの多様化等、社会環境や意識の変化によって、地域ではコミュニティの力が弱まっていると言われている。

また、行政としてもこれまでの人口増・税収増を前提とした行政サービスの維持は困難になりつつあり、将来を見据えた自治体経営が求められている。

このような状況の中で、住民と行政の協働で、不安なく暮らし続けられる地域を持続していくための仕組みとして、「地域自治組織」が注目を集めている。

そこで、三重県内自治体の地域自治組織に関する取組みについて情報共有を図るとともに、課題や対応等を検討し、これから仕組みを導入していく、あるいはすでに導入している自治体のよりよい制度構築に資することを目的に、「地域自治組織と自治体の在り方研究会」を設立した。

2 研究会の構成

| 研究会役職 | 氏名 | 所属 |
|-------|---------|---------------------|
| 座 長 | 岩 崎 恭 典 | 四日市大学学長・総合政策学部教授 |
| 研 究 員 | 丸 山 美 幸 | 伊勢市 市民交流課 |
| | 高 木 達 彦 | 松阪市 地域づくり応援室 |
| | 市 川 英 二 | 鈴鹿市 地域協働課 |
| | 西 口 幸 伸 | 亀山市 地域づくり支援室 |
| | 林 祥 貴 | 熊野市 市長公室 |
| | 梶 本 節 子 | 名張市 地域経営室 |
| | 柘 植 将 | 伊賀市 地域づくり推進課 |
| | 森 平 敦 史 | 津 市 地域連携課 |
| | 野 村 藤 浩 | 鳥羽市 市民課 |
| | 出 口 尚 規 | 志摩市 人権市民協働課 |
| | 中 西 伸 也 | 桑名市 地域コミュニティ企画室 |
| | 小 河 信 彦 | 東員町 政策課 |
| 事 務 局 | 栗 田 英 俊 | 三重県地方自治研究センター 主任研究員 |
| | 佐々木 剛 | 〃 |

3 研究会の活動内容

- 第1回研究会 2015年12月7日（月）
議題 ①課題の共有と協議テーマの検討
②地域自治組織導入の必要性・意義について
- 第2回研究会 2016年2月19日（金）
議題 ①住民の意識に関する課題について
②既存団体との関係に関する課題について
- 市民活動センター視察
2016年3月25日（金） / 2016年4月13日（水）
視察先 松阪市市民活動センター / 関市市民活動センター
議題 ①市民活動センターの役割について
②地域自治組織と他団体との連携について
- 第3回研究会 2016年4月22日（金）
議題 ①制度設計に関する課題について
②財政支援・拠点施設支援に関する課題について
- 第4回研究会 2016年7月13日（水）
議題 地域自治組織の持続運営に関する課題について
特別参加者 名張市・地縁法人美旗まちづくり協議会 会長 室谷 芳彦 氏
亀山市・昼生地区まちづくり協議会 事務局長 田名瀬 寛之 氏
- 第5回研究会 2016年10月7日（金）
議題 ①都道府県による支援の在り方について
②行政の意識・体制に関する課題について
特別参加者 三重県地域連携部地域支援課 山田 晶 氏
- 第6回研究会 2017年1月13日（金）
議題 報告書とりまとめ
- 研究報告会 2017年2月16日（木）※小規模多機能自治推進ネットワークとの共同開催
『地域自治組織と自治体の在り方研究報告会 及び 小規模多機能自治推進ネットワーク会議・東海ブロック会議』

4 研究会座長プロフィール

岩崎 恭典（いわさき やすのり）

1956 年 京都府生、宇治市で育つ

1983 年 早稲田大学大学院政治学研究科自治行政専修修了

1984 年 財団法人地方行政システム研究所研究員、主任研究員

1995 年 中央学院大学法学部専任講師、宇都宮大学・信州大学非常勤講師

1998 年 中央学院大学法学部助教授、成蹊大学・早稲田大学非常勤講師

2001 年～四日市大学総合政策学部教授、早稲田大学非常勤講師（2003、2008 年）

2013 年～四日市大学教学部長、副学長

2016 年～四日市大学学長（現職）

【専門分野】 地方自治制度（特に都市制度）、市民参加論、住民団体論

【社会活動】 三重県教育委員、尾鷲市個人情報保護審査会委員長、四日市市政策評価・検証委員会委員長、伊勢市・伊賀市各市民活動支援補助金審査会委員長、米原市・北名古屋市・岩倉市・愛西市・東員町各行財政改革委員会委員長、川西市参画と協働のまちづくり推進会議委員長、我孫子市自治功労褒章、米原市自治功労章、総務省合併アドバイザー・地域経営の達人 等多数

【最近の主な著書】

- ・『『基礎自治体』と自治体内分権』（『ガバナンスNo. 88』所収、08 年 8 月、ぎょうせい）
- ・「自治基本条例制定後の状況と課題」（『自治体法務研究No.16』所収、09 年 3 月、財団法人地方自治研究機構、ぎょうせい）
- ・「新たな大都市像と地域自治」（『ガバナンスNo. 97』所収、09 年 5 月、ぎょうせい）
- ・「地域主権への筋道―神は細部に宿る」（『HIYAKU2010.3』所収、10 年 3 月、滋賀県市町村職員研修センター）
- ・「民への分権のいま」（『住民行政の窓No.351』所収、10 年 7 月）
- ・「地域コミュニティ―『地域自治組織』から『小規模多機能自治』へ」（『ガバナンスNo.148』所収、13 年 8 月、ぎょうせい）
- ・「地域で子どもを守り育てるためには」（『子とともにゆうゆう第 59 巻第 7 号』所収、13 年 9 月、愛知県教育振興会）
- ・「地域自治の今後のあり方―その重要性と課題」（『地域問題研究第 86 号』所収、14 年 6 月、（一社）地域問題研究所）
- ・「地域コミュニティの構想力・計画力」（『ガバナンスNo.173』所収、15 年 9 月、ぎょうせい）
- ・「将来を見据えた『地域運営組織』とは」（『ガバナンスNo.189』所収、17 年 1 月、ぎょうせい）



研究会での議論の様子



市民活動センター視察

地域自治組織と自治体の在り方研究会報告書

本 編

第1章 地域自治組織とは

1. 本研究における「地域自治組織」とは

近年、地域づくりや地域課題の解決などに地域一体で取り組んでいくための仕組みとして、自治会・町内会（以下、「自治会」という。）をはじめ地域の各種団体を包含する「まちづくり協議会」「住民自治協議会」といった名称の組織を設置する動きが、全国の自治体でみられる。こうした組織は、「地域自治組織」「地域運営組織」「小規模多機能自治組織」といった総称で呼ばれているが、本研究においては「地域自治組織」という表現で統一している。

「地域自治組織」というと、法律上では、地方自治法に基づく地域自治区、合併特例法に基づく合併特例区等が該当する。ただ、最近ではそうした法律上の意味とは別に、「自治基本条例」や「まちづくり協議会設置要綱」など、地方自治法や合併特例法に基づかず、自治体独自の規程を根拠として設立される組織を指す用語として用いられていることが多い。

全国的には、法律に基づかない組織が設置される傾向が見られる。（一社）JC 総研レポート「全市区町村アンケートによる地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」（2013 年秋/VOL.27）によると、地域運営組織があると回答した 353 市区町村のうちの約 95%、334 市区町村が「地域自治区・合併特例区以外の組織のみがある」と回答している。このことから、全国で設立されている地域自治組織のほとんどが、法律に基づかない組織であるということがわかる。

現在、三重県内においては、地域自治組織制度を導入している全ての自治体が、法律に基づかない自治体独自の仕組みを選択している。本研究は、「三重県内自治体の地域自治組織に関する取り組みについて情報共有を図るとともに、課題や対応等を検討し、これから仕組みを導入していく、あるいはすでに導入している自治体のよりよい制度構築に資すること」を目的にしていることから、自治体独自の規程を根拠に設置される組織を「地域自治組織」として位置付けることとした。

- 地域づくりや地域課題の解決に、地域一体で取り組んでいくために設立される「まちづくり協議会」「住民自治協議会」といった名称の組織を、本研究会では「地域自治組織」と総称した。
- 本研究における「地域自治組織」には、地方自治法に基づく地域自治区、合併特例法に基づく合併特例区等は含まない。法に基づかず、自治体独自の規程を根拠とする組織を「地域自治組織」として位置付けた。

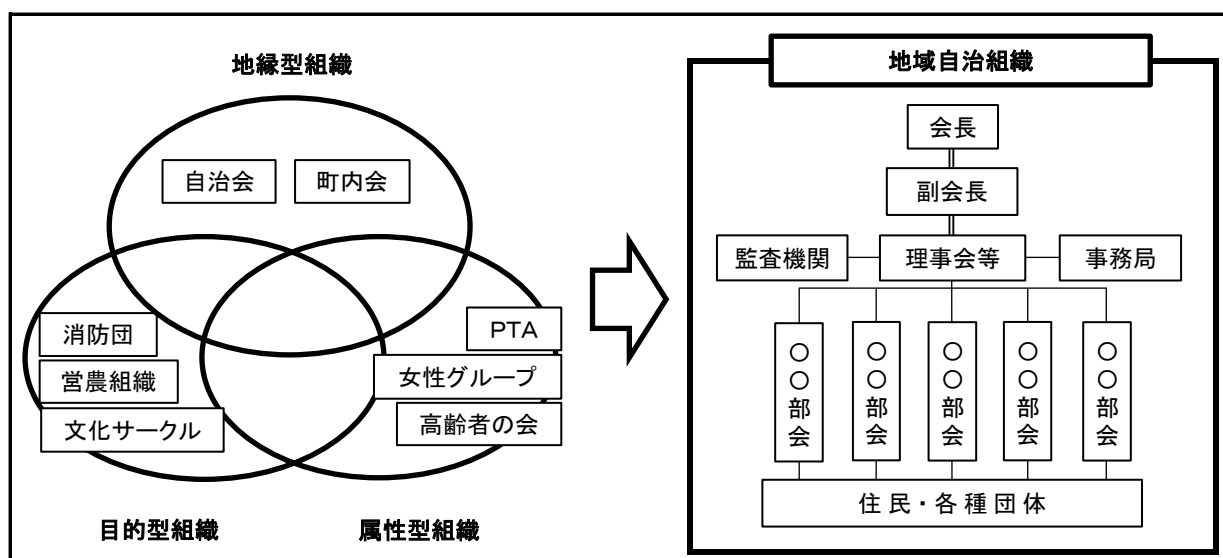
2. 地域自治組織の特徴と組織構成

地域自治組織は、県内各地域によってさまざまな形態がとられているが、その基本的な部分は概ね共通している。主な特徴としては、次のような点が挙げられる。

- ◆ 地域自治組織の範囲は、小中学校区、行政区単位等、従来の地縁組織の活動範囲よりやや広く設定される。
- ◆ 自治会、PTA、消防団、地区社会福祉協議会、学校、企業や NPO 等、地域で活動する団体が、組織を構成する関係団体として位置付けられる。
- ◆ その地域に住所を有する個人はみな構成員であり、世帯単位ではなく個人単位で参加する仕組みである。
- ◆ 各種団体の代表者等による協議・意思決定機能（理事会等）と、課題解決のために活動する実行機能（実行機能）を持つ。※協議・意思決定機能のみの組織も存在する。
- ◆ 組織の名称や目的、代表者の選出方法、会議や総会の方法等が明記された規約を定めている。

地域自治組織の基本的な組織構成のイメージは図 1 のようになる。地縁や目的、属性別に地域にバラバラに存在する多様な団体や住民が結集し、地域の総力をあげて地域課題の解決にあたるための組織である。組織構成としては、理事会等の下に課題別の部会を設置するという構成が多く見られる。

【図 1】 地域自治組織の組織構成のイメージ



※小規模多機能自治推進ネットワーク会議 ブロック会議配布資料（平成 27 年 10 月）から抜粋

3. 地域自治組織の導入が進む背景

① 市町村合併による住民と行政との距離拡大

地方分権改革に伴って平成 11 年以来推し進められた市町村合併、いわゆる平成の大合併は、広域的なまちづくりが可能になり、行財政の効率化が進んだという評価がなされている。しかしその一方で、役所本庁舎がある中心地区から遠い地区（周辺部）の活力低下、住民サービスの低下が進んでしまったのではないかと問題点も指摘されている¹。

当センターが 2010 年度から 2011 年度にかけて開催した「市町村合併検証研究会」においても、「自治体の規模拡大に伴う住民と行政との物理的・心理的距離が拡大する」「きめ細かい民意吸収が難しくなる」といった点を平成の大合併の課題として捉えている。その上で、合併市町村において地域住民の声を市町の政策に反映させるための新たなチャンネルとして、地域自治組織の必要性について論じている。

市町村合併による自治体の広域化に伴った行政と住民との距離拡大により、地域住民の声が届きにくくなった結果、きめ細かい住民サービスが行き届かなくなるといった影響が生じる可能性がある。そこで、地域自治組織の仕組みが検討されてきたと考えられる。

② 人口減少等の影響による行政の対応能力の限界

我が国の人口は、2015 年度国勢調査の人口速報値によると 1 億 2711 万人で、前回調査に比べ 94 万 7305 人（0.7%）減と、国勢調査開始以降、初めての減少に転じた。また、国立社会保障・人口問題研究所が 2012 年に発表した「日本の将来推計人口」による年齢構成の推移を見ると、今後総人口が減少していく中で、年少人口及び生産年齢人口は減少し、老年人口は増加すると推計されている。つまり、今後多くの基礎自治体で、生産年齢人口の減少に伴って税収が減少していくにも関わらず、老年人口の増加によって社会保障費等が増大する可能性が極めて高い。そのほかにも、権限移譲やニーズの多様化による業務増、行財政改革による職員減、老朽化したインフラの更新など、基礎自治体にはさまざまな課題が山積しており、地域が抱えるすべての課題に対応していくことは事実上困難になりつつある。自治体の財政が縮小、硬直化すれば、高まる市民ニーズにすべて対応していくことは難しくなることが予想される。これまで人口・税収増を前提に築き上げてきたシステムを見直し、時代に適合していく必要に迫られている。

こうした状況下で、安心して暮らしていける地域を持続していくためには、地域と行政が役割分担をしながら、力を合わせてまちづくりを進めていくことが必要である。公共を担う主体として、また行政のパートナーとしてともに活動していくための仕組みとして、地域自治組織が注目されている。

¹ 総務省 「『平成の合併』について」（平成 22 年 3 月）

③ 地域をとりまく環境の変化

昨今の社会においては、少子高齢化の進展や人口減少、人々の価値観の変化、家族形態やライフスタイルの多様化等、社会構造や意識の変化によって、地域のつながりが希薄化し、コミュニティの力が弱まっていると言われている。

地域のまちづくりを中心的な立場として支えてきた自治会も、役員の成り手不足や負担増による組織の硬直化、若者や転入者の未加入等の問題で、本来の役割を果たす力が衰えつつある。特に、今後、世帯数が減少すると見込まれることから、世帯主のみを構成員とする自治会は、ますますその担い手確保に苦しむこととなり、それ以前に、組織全体の高齢化が進むことにより、自治会の運営自体が早晚、成り立たなくなってしまうことも十分に考えられる。

また、地域には行政の縦割りに合わせて課題分野別の組織がこれまで多数作られてきた。しかし、細分化された団体が多く形成され、また、自治会と同じく担い手が確保できないため、一部の住民がいくつもの役職を兼務するなど、住民が疲弊してしまう事態も起きている。活動休止、もしくは解散ということになれば、地域の課題解決力のさらなる低下にもつながりかねない。

このように、地域をとりまく環境の変化による住民同士のつながりの希薄化や、地域コミュニティの衰退による地域力低下への対応策のひとつとして、地域自治組織に期待が寄せられているのである。

以上のような背景から、地域自治組織制度の導入が進んでいるものと考えられる。

近年では、特に、人口減少と高齢化による将来への危機感の高まりが、制度検討の大きな契機になっているように思われる。これまで、人口減少や高齢化の問題は中山間地域だけの問題のように受け止められてきたが、都市部においても、近い将来同様の事態に直面することは避けられない。むしろ、高齢者の多さを鑑みれば、都市部の方が深刻な事態に陥る危険性すらある。それだけに、すべての自治体共通の問題として受け止めなければならない。

そして、人口減少・少子高齢社会においても暮らしを維持していく上で、地域と自治体が一体となり、地域の総合力を発揮するための土台として、地域自治組織の仕組みを早期に構築していく必要がある。

4. 地域自治組織制度導入の意義

① 地域の実状に則した、きめ細かい課題対応ができる

地域が抱える課題はそれぞれの地域特性によって千差万別である。一方で、行政サービスは全市的、一律、公平公正が基本となることから、地域課題の中には対応が難しいものや、行政だけでは解決できないものも多い。さらに、今後ますます自治体財政の縮小、硬直化が進めば、行政は全体に関わる広域的なサービスを優先し、他は縮小していかざるを得ないという状況も想定される。自治体が、地域の抱える課題の解決を担っていくことはより一層困難になる。

そこで、地域自治組織を立ち上げることで、地域の多様な団体や住民が集まって意見を交わし、自分たちの暮らす地域の課題や住民ニーズを幅広く的確に把握することができる。さらに、防災、防犯、福祉対策など、地域で共通の課題の中で早急に取り組む必要性が高いものに自ら優先順位をつけ、地域全体の合意と協力のもとで課題解決に取り組むことが可能となる。自分たちの手によって、「かゆいところに手が届くまちづくり」を行うことができ、住み慣れた地域で安心した暮らしを維持していくことができる。

② 既存組織の活動の補完や、負担軽減につながる

前節でも触れたとおり、少子高齢化の進展や人口減少、人々の価値観の変化、家族形態やライフスタイルの多様化等、社会構造や人々の意識が変化していると言われている。その結果、自治会役員の担い手不足、子ども会や青年団の解散など、地域で活動してきた団体の活力が低下している。また、多様化・複雑化している地域課題を、個々の組織が持つ知識やノウハウ、マンパワーだけで解決していくには限界がある。

そこで、地域の各種団体が連携して知識や経験等を持ち寄ることで、個々の組織だけでは対応しきれない課題や、少し広範囲で取り組む方が効率のよい課題などに、地域全体で対応することができる。その他にも、活動の担い手の確保や、課題解決に向けた新たなアイデアの発案といった効果も期待できる。

また、地域では、課題は同じだが活動の対象が異なるために、別々の団体が似たような活動をしているという状況も多く見られる。たとえば「交通弱者を守りたい」という課題に対し、高齢者への啓発や見守りは敬老会が行い、子どもに対してはPTAや子ども会が行っている、というような例がある。地域自治組織設立をきっかけに、目的が重複する活動については合同で行うなどの取り組みができれば、既存団体役員の会議や活動にかかる負担軽減を図ることができる。

③ 地域づくりの方向性やあるべき姿の共有が進む

将来にわたって暮らし続けられる地域を、地域一体となって持続していくためには、自分たちの住む地域がこれからどのような状況になっていくのか、どのような生活課題が発生するのか、今何をしておくべきなのか等について、共通認識を持つことが重要である。

しかしながら、地域にあるそれぞれの組織が、各々の問題意識や目的に基づいて活動をしている状態で、皆が寄り合って地域全体の課題や将来像を話し合うような機会はなかなか生まれにくい。

地域自治組織の仕組みが導入されることで、それまで各自活動していた団体や住民が「寄り合って話し合う場」への参加機会が生まれることになる。その話し合いを通じて地域を見つめ直し、地域としての方向性や目指す姿の共有を図ることができる。さらに、話し合いの結果として策定された地域独自のまちづくり計画が広く住民に認知されることにより、地域全体がストーリーを共有し、同じ方向を向いて地域づくりに取り組むことができる。

④ 誰もが地域活動に参加するきっかけとなる

定年退職を迎えた団塊世代の中には、比較的自由な時間を有する住民が存在する。また、地域活動にあまり関わることのなかった女性の中にも、隣近所の実状に詳しい住民が存在する。その中には、地域のため、他者のために自分の力を役に立てたいと考える住民が少なからずいるはずである。

地域自治組織は、当該地域に住所を有する個人は皆構成員であり、誰もが参加できる仕組みであることから、地域のために貢献したいと考える人が地域活動に参加できるきっかけとなる。

そして、地域自治組織の運営や活動への参加を通じて地域に貢献することで、やりがいや働きがいを得る効果も期待できる。高齢者にとっては、地域を支える役割を担いながら、同時に自分自身が元気に暮らしていくための介護予防にもなる。他者との交流や社会とのつながりを維持する場にもなり、社会的な孤独や孤立を防ぐ効果も期待できる。介護費・社会保障費の節減につながる可能性もあり、社会的な意義としても大きい。

⑤ 支援が必要な高齢者を地域全体で支えていくための土台となる

厚生労働省は、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、地域包括ケアシステムの構築を掲げている。この地域包括ケアシステムの中で、高齢者がいつまでも元気に暮らすための「生活支援・介護予防」については、老人クラブ・自治会・NPO・ボランティア団体等、地域に存在する各種団体が担っていくことが期待されている。ただ、個々の組織の限られた人員や経費の中では、スタッフにかかる負担も大きくなる。また、活力が低下していく組織が、その役割を担い続けていくことは現実的には困難である。

そこで、地域自治組織のように地域の各種団体が連携・協力できる仕組みがあれば、多くの住民・団体が関わることで、個々にかかる負担を分散しながら、地域全体で支援が必要な高齢世代を支えることができる。また、スケールメリットを活かし、効率的な活動を行うことが可能となる。地域自治組織が土台となって、地域における自主的な生活支援サービスや介護予防活動が充実していくことで、可能な限り「住み慣れた地域で暮らし続けられる」という高齢者の安心感につながる。

第2章 地域自治組織をめぐる現状と課題

1. 全国的な動向

(1) 全国における地域自治組織の設置状況

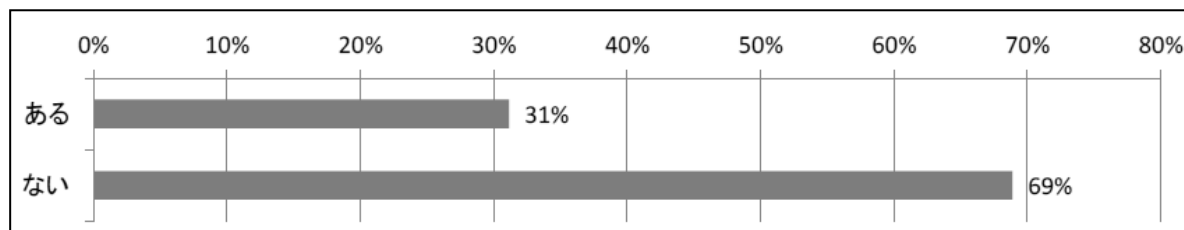
地域自治組織の全国的な設置状況については、総務省が平成 27 年 9 月に全市町村を対象とした調査を実施している²。この調査では、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」であって、「従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出し、具体的な活動を行っている組織」を「地域運営組織」と定義して、組織の有無や活動状況等について市町村に回答を依頼したものである。

調査結果によると、「地域運営組織がある」と回答した市町村は、有効回答 1,590 市町村中の 494 市町村と、全体の約 3 割にのぼる（図 2）。また、設立されている地域運営組織の組織数は全体で 1,680 団体となっている。

なお、この調査では調査対象が「地域課題の解決に向け、具体的な活動を行っている組織」に限定されている。しかしながら、設立したもののまだ具体的な課題解決活動には至っていない地域自治組織も多く存在するであろうことから、実数としてはさらに多くなると推測される。

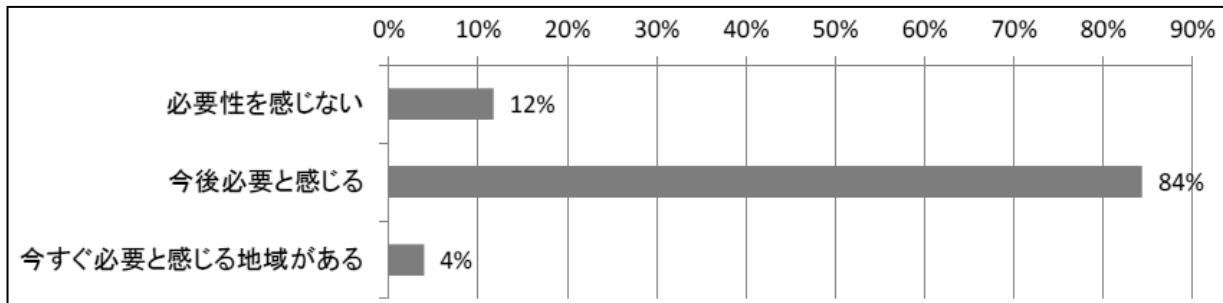
次に、「地域運営組織がない」と回答した 1,093 市町村へ、地域運営組織の必要性を尋ねた質問では、4%の自治体が「今すぐ必要と感じる地域がある」、84%の自治体が「今後必要と感じる」と回答している（図 3）。すなわち、まだ組織が設立されていない市町村の約 9 割が、地域運営組織の必要性を感じていることがわかる。このことから、地域自治組織の仕組みを導入する自治体は、今後ますます増加していくことが明らかである。

【図 2】 地域運営組織の有無（有効回答数 1,590 市町村）



² 総務省『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』（平成 28 年 3 月）

【図3】 地域運営組織の必要性（「地域運営組織がない」と回答した1,093市町村）



※図2、図3ともに、総務省『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』

（平成28年3月）P.61より抜粋

（2）地域自治組織に対する国の姿勢

近年、国としても地域自治組織の重要性を認識して、組織設立や運営への支援を進めていく姿勢を明らかにしている。

平成27年12月に改訂された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、人口減少や高齢化が進む中山間地域等においても、住み慣れた地域で住民が暮らし続けるために、地域の生活や仕事を支えるための住民主体の取組体制づくりや利便性の高い地域づくり（「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持））を推進する方針が示されている。地域住民が自治体や事業者、各種団体と協力・役割分担をしながら、各種生活支援機能を集約・確保したり、地域の資源を活用し、しごと・収入を確保するための仕組みである。

そして、小さな拠点づくりを進めるにあたってのポイントとして、地域住民によって策定した集落生活圏の将来ビジョン（地域デザイン）に基づき、地域住民自らが主体となって、地域課題の解決に向けた取組を持続的に行うための組織（国は「地域運営組織」としている）の形成が重要と位置付けている。

さらに、2020年までの5年間における重要業績評価指標（KPI）のひとつとして、「小さな拠点」の形成数1000箇所、「住民の活動組織（地域運営組織）」の形成数3000団体を目指すことが明記されている。地域自治組織の形成に向けて、内閣府をはじめ関係省から様々な支援措置や情報提供も行われているようになってきており、地方創生の重要な役割を果たすことが期待されているといえる。

なお、本研究会においては、現段階で地域自治組織の形成と小さな拠点づくりの関連までは論じていないが、今後の地域自治の在り方のひとつとして、注視していく必要がある。

(3) 小規模多機能自治推進ネットワーク会議の取組み

早くから地域自治組織によるまちづくりを進めてきた三重県伊賀市・名張市、島根県雲南市、兵庫県朝来市の4市が発起人となり、平成27年2月17日に全国の自治体会員を中心とした全国組織である「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」（以下、「NW 会議」という。）を設立した。平成29年1月9日の時点で237会員（内、自治体は210）が加入している。

この NW 会議は、「自治会、町内会、区などの基礎的コミュニティの範囲より広範囲の概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住み、又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域実状及び地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取組を行うこと」³を「小規模多機能自治」と定義し、全国的な推進及び諸課題の解決に寄与することを目的としている。

NW 会議は、過去に行った全国調査の結果、制度導入自治体における課題はほぼ共通しており、情報共有の場の必要性を感じたことから、全国でブロック会議を開催して、相互の状況共有と課題に対する対応策をともに考える機会を設けている。なお、ブロック会議では、ブロック圏域の非会員自治体へも広く参加を呼びかけて、賛同の輪を拡げている。他にも、メーリングリストや SNS を活用した会員同士の情報交換も実施している。

また、4市は相互の状況と課題の共有を行う協議の中で、任意団体では契約行為や多額の金銭の扱いが個人責任になってしまうこと、収益事業による納税義務が生じてしまうことなどを共通の課題として挙げている⁴。そして、そのような課題は、今後小規模多機能自治が進展した場合、どの自治体でも直面せざるを得ない全国共通のものであるという認識から、地縁性を持った新たな法人格（スーパーコミュニティ法人）を提唱している。平成28年1月には、121自治体の賛同により法人制度創設を求める提言書を取りまとめ、地方創生担当大臣と総務大臣に提出した。

これを受け、平成28年3月から、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部において、「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」が開催され、法人化のあり方等も含めた制度の在り方に関する議論が進められ、平成28年12月には最終報告書がとりまとめられている。

（参考）4市が提唱する「スーパーコミュニティ法人」の基本的規定（骨子）

- 根拠法令に基づき条例で規定し、市町村長の認定を法人格の取得要件とする。
- 構成員名簿の提出を要件にしない。（ただし、構成員名簿は団体の運営上、必要）
- 表決権は、根拠法令で民主的な運営組織であることを要件とし、条例の判断事項とする。
- 公共性に鑑み、剰余金の分配は認めない。（根拠法で規定）
- 解散時の財産の扱いは、認可地縁団体の処分規定に準じる。 ● 税制は、公益法人並みとする。
- みなし寄付金を認める。 ● 寄付金控除の対象団体とする。

※伊賀市・名張市・朝来市・雲南市『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』（平成26年2月）P.4より抜粋

³ 小規模多機能自治推進ネットワーク会議会則 第2条

⁴ 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」（平成26年2月）P.6を参照

2. 三重県内自治体の取組み状況

三重県内においては、自治体独自の規程を定め、地域自治組織の仕組みを制度化している自治体が7市あり、町で制度化されているところはない（表1）。

制度化している自治体としては、小規模多機能自治推進ネットワーク会議の幹事市でもある伊賀市と名張市が、早くから条例に基づく仕組みを立ち上げ、改善を重ねながら制度を運営している。新たな自治の仕組みの先進地として全国的にも広く知られている。

熊野市、松阪市、伊勢市、亀山市においても、市内全域に地域自治組織が設立されている。このうち、平成27年4月には伊勢市で「伊勢市ふるさと未来づくり条例」が、平成28年4月には松阪市で「松阪市住民協議会条例」、亀山市で「亀山市地域まちづくり協議会条例」がそれぞれ施行され、地域自治組織の構成要件等が条例として明確に規定されている。

鈴鹿市においては、市内の約7割の地域で地域自治組織が設立されている。平成30年度内の全地域設立を目指し、地域と自治体の努力が続けられている。

上記以外では、地域向け補助金の交付対象団体のひとつとして位置付けている自治体（四日市市）、制度化はされていないが一部の地域で組織が立ち上がっている自治体（津市）、新たな地域コミュニティ制度の在り方として調査検討している自治体（桑名市）がある。徐々にではあるが、地域自治組織の仕組みを導入する自治体が拡がりつつあるといえる。

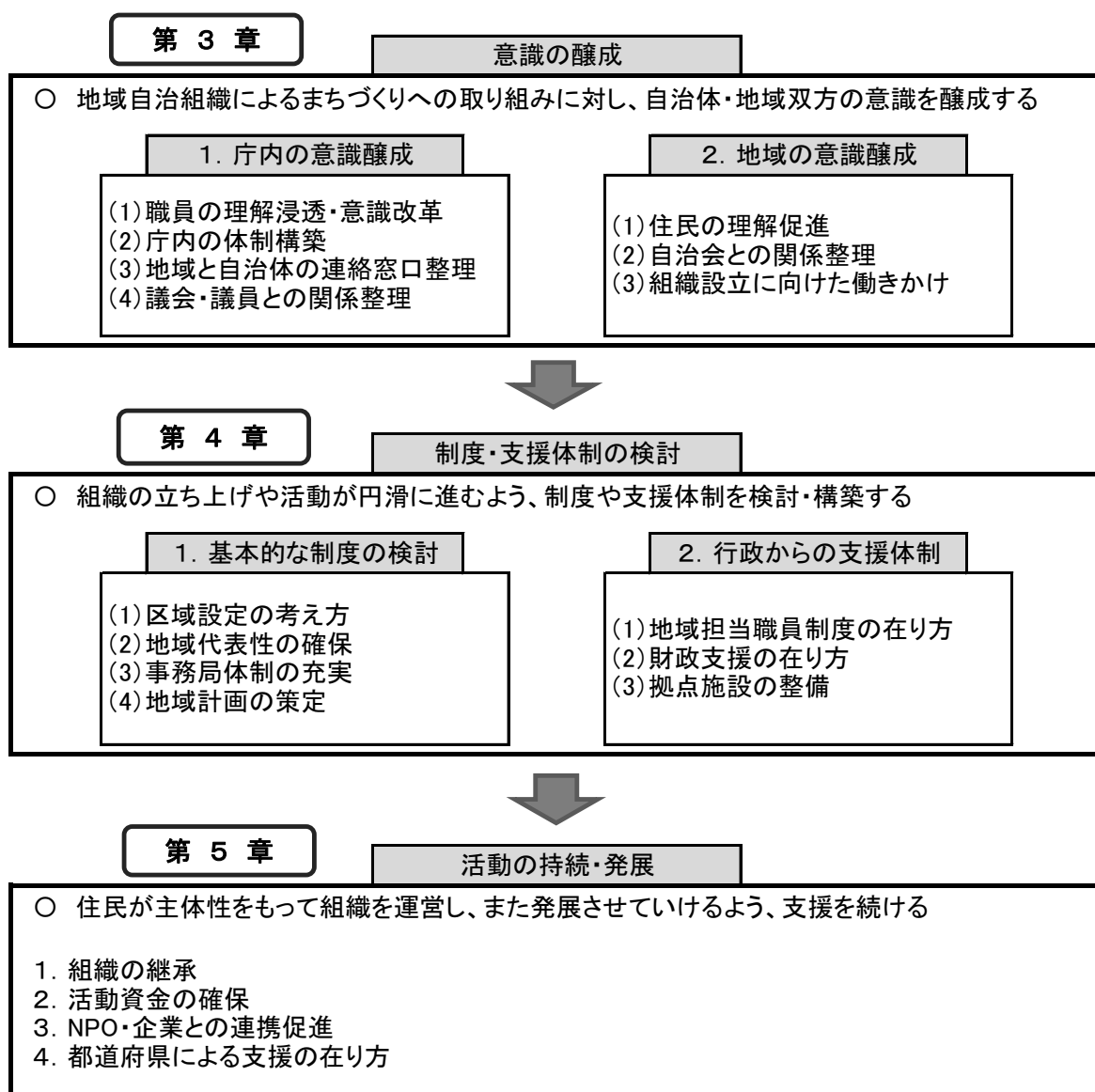
【表1】三重県内で地域自治組織を制度化している自治体（平成28年12月末時点）

| 自治体 | 組織の主な名称 | 根拠法令等 | 設立済み地域 設立時期 |
|-----|------------|--------------------------------------|-------------------|
| 名張市 | 地域づくり組織 | 名張市自治基本条例 名張市地域づくり組織条例、同施行規則 | 市全域 H15 |
| 伊賀市 | 住民自治協議会 | 伊賀市自治基本条例 | 市全域 H16～24 |
| 熊野市 | 地域まちづくり協議会 | 地域まちづくり協議会設置要綱 | 市全域 H17 |
| 松阪市 | 住民協議会 | 松阪市住民協議会条例 | 市全域 H18～H23 |
| 伊勢市 | まちづくり協議会 | 伊勢市ふるさと未来づくり条例 伊勢市ふるさと未来づくり条例施行規則 | 市全域 H20～H26 |
| 亀山市 | 地域まちづくり協議会 | 亀山市まちづくり基本条例 亀山市地域まちづくり協議会条例 | 市全域 H25～H28 |
| 鈴鹿市 | 地域づくり協議会 | 鈴鹿市まちづくり基本条例 鈴鹿市地域づくり協議会補助金要綱 | 約7割の地域 H18～継続中 |

3. 地域自治組織の取組みを進める上での課題

研究会では、各自治体から地域自治組織に関する取組みの有無や進度に応じた、様々な課題が挙げられた。そして、それぞれの課題に対して、自治体としてどのように関わるべきか、議論を重ねてきた。そこで、次章からは、研究会で取り扱ってきた課題を下図のように分類した上で、それぞれの課題に対する対応策や方向性、留意点をまとめた。

まず、第3章では、地域自治組織を設立する前段階として、自治体と地域住民、双方の意識を醸成する必要があることから、庁内・地域住民それぞれの理解促進や体制整理等に関する課題について触れている。次に、第4章では、地域自治組織の設立や活動の推進に向けた課題として、基本的な制度の考え方や、行政からの支援体制について整理している。そして、第5章では、地域自治組織の活動が持続・発展していくための課題として、組織の継承や、他団体との連携、都道府県による支援等について述べている。



第3章 自治体・地域の機運醸成に向けて

1. 庁内の意識醸成

(1) 職員の理解浸透・意識改革

地域自治組織による新たな地域づくりの仕組みを進めるにあたって、地域への変革を求める前に、何よりもまずは自治体職員の意識づくりが重要である。職員一人ひとりが、なぜそのような仕組みが必要なのか、今後地域とどのように協働してまちづくりを進めていくのかを正しく理解しなくてはならない。そして、地域づくりに対する全庁的な意思として表示されなければ、自治体の真剣度は地域には伝わらない。

まずは、自治体の置かれている状況と、人口減少、高齢化の将来動向、インフラの老朽化の状況等、決して明るくない将来の姿を全庁で共有するために研修や勉強会を開催して、今後も自治体が維持し続けなければならないことを認識し、その上で、住民主体の新たな地域づくりの仕組みについて理解を促す必要がある。

次に、職員の意識を改革する必要がある。実際には、地域づくりや協働、地域自治組織は、「自分の仕事とは関係ない」「地域担当、協働担当の仕事だ」と考える職員が少なくない。職員の意識を改革するためには、一人ひとりの自覚を促すような取組が有効である。さらに、理解や意識が薄れていくことのないよう、長期的に研修を行っていくことが大切である。

全職員が、地域づくりや地域活動を”自分事”として受け止めることで、はじめて地域へ自治体の覚悟を示すことができる。

—— 研究会で報告された事例 ——

- ・ 鈴鹿市では、400 名を超える職員を地域づくり担当職員として任命した結果、地域づくりに対する責任や自覚が生まれ、地域に足のついた政策立案を意識する職員の増加が見られた。
- ・ 名張市では、人事評価制度において、地域活動にどれだけ関わっているかという項目を設けていた時期があり、職員の意識向上に役立った。

(2) 庁内の体制構築

地域自治組織による協働のまちづくりを推進するためには、地域への権限や財源の移譲、拠点となる公共施設の在り方、自治体と地域との役割分担など、これまでの行政システムの見直しを求められる部分も多い。それにも関わらず、制度の推進があたかも地域担当課や協働推進課だけの事業のように捉えられてしまい、自治体全体の動きにつながらないという状況が見受けられる。

地域自治組織制度は、自治体運営や自治体と地域との関係性を大きく転換する仕組みである。だからこそ、トップの明確な方針提示により、政策企画部門がとりまとめの中心となり、政策、財政、管財、福祉、都市計画など、幅広い部署を横断したプロジェクトチームを編成するなどして、制度検討を進めることが望ましい。また、地域自治組織の発展段階に応じた支援や制度改善を継続的に行えるよう、いつでも全庁的に検討可能な体制を構築・持続していくことが大切である。上記のような庁内の体制を構築するためには、首長や幹部職員の覚悟が必要不可欠である。

(3) 地域と自治体の連絡窓口整理

地域と自治体の連絡窓口が、地域自治組織と自治会の二通り存在することで、地域にも自治体内にも余計な混乱を招く恐れがある。そのため、地域自治組織の設立にあたっては、地域と自治体の連絡窓口の整理が必要である。

地域と自治体の連絡窓口は、基本的には地域自治組織が担うべきであると考えるが、地域の事情や必要に応じて、自治会が単独で提案等を行える連絡窓口の設置も検討すべきである。

いずれにしても、基本の連絡窓口が誰にでもわかるようにはっきりと明示しておくこと、窓口を使い分ける際のルールを明確化しておくことが重要である。

—— 研究会で報告された事例 ——

- ・伊賀市では、住民自治協議会が設立されて数年が経過した平成 21 年度に、地域の行政窓口が住民自治協議会なのか、自治会なのかわかりづらいという指摘を、地域と自治体内部の双方から受けた。そこで、自治会の代表者と、住民自治協議会の代表者が寄り合って、自治体との連絡窓口の在り方について検討を行った。その結果、住民自治協議会を基本的な窓口として整理した。ただし、自治会・区が窓口となった方が適しているような特殊性・緊急性の高い案件については、自治会・区が単独で提案等を行えるルートも残している。

なお、運用にあたっては、自治体職員が地域に対し、延べ 100 日以上かけて窓口のあり方について丁寧な説明を行った。

(4) 議会・議員との関係整理

議会・議員と地域自治組織の関係整理に関して留意すべき点として、研究会では次の三つが挙げられた。

第一に、議員に対しては地域自治組織を設立する必要性や意義を正しく理解してもらうため、勉強会や研修への参加を促したり、資料や情報を積極的に提供するなどの働きかけが重要という点である。

なぜなら、地域自治組織と自治体の連携が強まった場合、一部の議員から議会軽視につながるのではないかと批判や、市民や地区の代表としての議員の役割を阻害されるのではないかと

いう不安が生まれることが考えられるためである。本来期待される役割としては、自治体全域に関わるような課題は議会が、地域性の高い課題は地域自治組織が中心となって解決を図ることが望ましい。

第二に、議員は地域自治組織の予算を審議する立場もあることから、地域自治組織の役員として運営や意思決定を担うような関わり方はあまり好ましくないという点である。

直接的に関わるよりはむしろ、地域に対する情報提供や視察結果のフィードバックなど、組織がより活動しやすくなるよう、うまく連携をとりながら支援を行うような関わり方が望ましい。

第三に、自治体全域の地域自治組織の連合体をつくる場合、その権限や活動については慎重な検討が必要という点である。条例で根拠づけられた地域代表である地域自治組織が、連合体として自治体の政策に対する要望等を出せるような権限まで持つことになると、それこそ議会軽視と捉えられ、いらぬ対立や混乱を招いてしまうことが十分に考えられるからである。

2. 地域の意識醸成

(1) 住民の理解促進

地域自治組織が中心となる新たな自治の仕組みを構築するにあたっては、その主役である地域住民に取組みの必要性を理解してもらわなければならない。ただ、人口が増える時代に生きてきた住民にとって、前章で触れたような社会的な変化は、市町村合併のような大きな契機とは違い、将来の自分たちの生活に一体どのような影響をもたらすのか、イメージが湧きにくいのも事実である。

そこで、自治体はまず、10年後、20年後に地域がどのような状況になっているかを住民がイメージしやすいよう、情報提供を行う必要がある。たとえば、人口や年齢構成、世帯数等の長期的な見通しを示すデータを、地域ごとに提示するといった工夫が必要である。また、地域の状況や抱える課題は千差万別であるため、画一的ではなく、地域に則した説明や事例紹介を心掛けるなど、地域住民の実感につながりやすい働きかけを意識すべきである。

あわせて、税收や職員数の減少、業務量の増加などの一方で、今後も維持しなければならないセーフティネットの必要性など、自治体が置かれている状況もありのまま提示すべきである。現状と同じ行政サービスを維持していくことは困難になりつつあるという事実を、住民にもしっかりと伝えていかなければならない。

地域住民への理解浸透が十分に進んでいない状況での組織設立は、いずれ担い手不足につながり、一部の住民に過度な負担がかかる状況にもなりかねない。住民の理解促進には特に丁寧な取組みが必要である。

—— 研究会で報告された事例 ——

- ・伊賀市では、合併協議の中で検討された新市の自治のあり方や仕組みを実現する手段として、伊賀市自治基本条例を制定し、住民自治協議会が位置付けられた。その過程において、住民説明会やタウンミーティング等を数百回開催し、市民の意向を汲み取るとともに、仕組みに対する市民の理解を促した。

(2) 自治会との関係整理

自治体は、地域自治組織の立ち上げを進めていくにあたって、自治会と地域自治組織の役割の違いや関係性を地域にわかりやすく示し、理解されるよう努めなければならない。

地域からは、「地域自治組織と自治会との関係性が不明瞭である」といった意見や、「屋上屋ではないか」といった疑問が、必ずといっていいほど挙げられるという。地域住民が納得していないままでは、組織が立ち上がった後の円滑な地域活動に支障をきたす恐れがある。

役割の違いについては、例えば、防犯・防災や地域の絆を深めるお祭りなど、自治会でしかで

きないことは自治会が担い、自治会では収まりきらないようなことは地域自治組織が担うという、「補完性の原則」を丁寧に説明していくことが理解を得やすいと考える。多くの自治会に共通する課題や、自治会の枠を超えるような課題に対して、実際に取り組んでいる地域自治組織の事例を紹介することで、具体的な活動をイメージしやすくすることも有効であろう。

また、自治会に「自治体から突き放された」「自分たちはもう必要ない」という間違った印象を与えることのないよう注意が必要である。地域自治組織と自治会は「上下の関係」ではなく、「連携の関係」であり、自治会の役割を代替したり競合するような組織ではないことを強調しなければならない。草の根の自治を長い間、無償ボランティアに近い形で担い続けてきた自治会に対して、地域自治組織は、今後の地域の高齢化、人口減少に際して、具体的な仕事を、有償で行うことを目的としていることを、明確にすることも重要な説得手段であろう。

正当な地域代表は条例で根拠づけた地域自治組織ということになるが、地域住民にとって、自治会が不可欠な存在であることに変わりはない。自治体は地域に対して正しい理解を促して、地域内に誤解や無用な対立が生じないように十分に配慮しなければならない。

(3) 組織設立に向けた働きかけ

地域自治組織の設立については、期限を設けて全域一斉に立ち上げを促す場合と、特に期限を設けず、地域の意向に任せて立ち上げを待つ場合とが考えられる。全域に一斉に立ち上がることになれば、全地域に対して公平な支援を早期に実施できるという利点がある。しかし、設立期限を設けた結果、十分な協議がなされないまま駆け込みで組織を設立したために、組織のあり方に問題を残している地域があるという報告もあった。

いずれの場合でも、自治体と地域は設立までに十分な議論を積み重ね、地域全体での認識の重要性や組織の必要性を共有し、疑問や不安を解消しなければならない。あわせて、世代がかわっても設立当初の想いが色褪せないよう、地域自治組織の中でルール（例えば、任期を明確にして、後継者を育てる期間を設定する等）やビジョンを明確に定めることや、活動や運営のノウハウを引き継ぐ体制を整えるための仕組みが重要である。

なお、地域自治組織を自治体主導で設立する動きに対しては批判もあるが、組織が立ち上がり、活動が軌道に乗るまでは自治体からのアプローチ（併走）が必要であると考え。地域づくりの主体は住民であり、住民からの発意を待って自治体が対応するという形が望ましいが、いよいよ立ち行かなくなってから取りかかっているのは手遅れになってしまう可能性がある。地域が元気うちに、自治会が急速に進む高齢化により機能不全に陥る前に、新たな地域づくりの仕組みの必要性に気づき、組織を構築していけるよう、自治体から積極的に呼びかける必要があると考える。

第4章 地域自治組織の円滑な活動に向けて

1. 基本的な制度の検討

(1) 区域設定の考え方

地域自治組織の区域は、組織のメンバー構成や活動規模、活動のしやすさ等を加味して検討・設定すべきである。

区域の範囲があまり広範すぎると住民同士の顔が見えづらく、課題や思いも共有しにくくなる。かといって、あまり狭すぎると、活動の担い手の確保に苦労することが考えられるため、慎重な検討が求められる。

大切なのは、区域内の住民同士が「同じ地域の住民である」という意識（共同体意識）を持ちながら、地域の課題や思いを相互共有し、地域一体となって活動を続けていけるという視点である。なお、三重県内では共同体意識を持ちやすく活動もしやすい最適な区域として、「概ね小学校区」を設定している自治体が多い。小学校区は、地域の共同体的機能がある程度形成されているため活動がしやすいことに加え、基本的に小学生が歩いて移動できる範囲なので、高齢者でも活動に参加しやすいというメリットもある。

ただし、既存の各種団体間や居住する住民の世代間で、区域の捉え方に違いがあることには十分留意しなければならない。地域の歴史的背景や既存団体の活動範囲など、その地域にとってどのような区域設定が最も適しているのか、地域声を聞きながら全体の同意を得て決定していく必要がある。

学校区を区域とする場合は、今後の少子化の進展に伴う小学校の統廃合も意識しておく必要がある。小学校あつての地域づくりだという声が地域から聞こえてくるほど、小学校の存在は地域づくりに大きく関わっている。それだけに、小学校の統廃合が地域活動へ与える影響は大きい。実際に、地域自治組織が行っていた子育て事業が、小学校の統廃合によるエリア変更等により活動しにくくなってしまったという事例報告もあった。小学校の統廃合については、地域づくりへの影響も十分考慮して、地域・市長部局・教育委員会が同じテーブルで議論していくべきである。集団のなかで学ぶ必要性和地域の拠点としての学校の重要性を巡る議論がなされることとなろうが、子育て支援や学校支援の仕組みは、大人が担うものであるから、子どもの学習環境の整備が優先されるべきであり、少なくとも、大人の都合あるいは郷愁によって、左右されるべきではないであろう。

(2) 地域代表性の確保

地域自治組織は、地域の課題を広く把握した上で自ら優先順位をつけ、地域の将来の姿を定めて具体的な活動に取り組んでいく組織であることから、地域のさまざまな課題や声を吸い上げ、地域の総意を反映させられるよう、地域代表としての位置付けが確保されていなければならない。

地域代表性を確保するためには、地域に存在する多種多様な分野の団体が参加しやすい組織運営を心掛ける必要がある。あわせて、世帯主や高齢の男性だけではなく、子どもや女性、若者など、性別や世代関係なく参加しやすく、意見が言える雰囲気づくりが大切である。

そのために自治体は、地域自治組織が地域代表の組織であることを条例で担保するとともに、多様な世代や性別の住民が参画していることを、地域自治組織の構成要件として条例等に明記し、その理解浸透に努めなければならない。

また、地域自治組織が一部の人のみで意思決定をしているというような状況に陥った場合に、地域住民が声を上げられる機会や手段を、条例等で担保しておくことも重要である。住民の手で自浄作用を起こせるよう、あらかじめ解決への道を用意しておかなければならない。

(3) 事務局体制の充実

地域自治組織の活動は、事業の実施以外にも、会議、会計、広報活動、情報収集、拠点施設管理、団体間の調整など、幅広いものとなる。そのような幅広い活動を継続していくためには、それを常に運営できる常設の事務局が必要不可欠であり、体制の充実を図る必要がある。

県内自治体では、行政職員が事務局を担う形態と、地域自治組織が事務局員を雇用する形態がとられている。真の住民自治の確立を目指すのであれば、いずれは地域自治組織が事務局員を雇用する形態をとることが理想であろう。このことは、住民自らの手による地域運営の実現につながるのと同時に、地域における新たな雇用の創出にもなる。

ただし、組織を立ち上げた初動期においては運営ノウハウが蓄積されておらず、また自主財源による人件費の捻出も困難なことが予想される。そこで、自治体は、運営ノウハウに関する勉強会や研修等によるフォローアップや、組織が直接事務局員を雇用するための人件費の支援を行う必要がある。

地域自治組織が事務局職員との雇用契約を結ぶ場合、任意団体では代表者の私的契約となってしまう、負担と責任が個人に生じてしまうことから、地域自治組織の法人化は必要不可欠である。しかし、現行制度において、地域自治組織の性質にそぐう法人格は存在しない。だからこそ、前述したとおり、NW 会議が提唱するスーパーコミュニティ法人の制度確立が望まれる。

(4) 地域計画の策定

「地域計画」とは、地域住民が知恵を出し合い、自分たちの地域における課題や地域の将来について考え、その課題の解決方法や目指す将来像の実現方法などをまとめた、地域自治組織の運営指針である。

地域計画の策定は、住民が地域の現状とこれから進む方向を共有するため、また、交付金交付の根拠や使途の透明性を確保するために重要である。そして何より、地域計画策定のプロセスの中でコミュニケーションが図られ、地域の主体性が育まれていくことこそが、地域自治組織の自立的な活動による地域づくり実現の第一歩になるという点で、大変意義がある。

地域計画は、自治体から助言や支援を行いながら策定することが多いが、助言や支援の在り方については注意が必要である。研究会では、自治体から地域計画のひな形を提示した結果、地域課題をすべて網羅するような壮大な計画が策定され、その計画を進めることが地域にとって大きな負担となってしまったことに対する反省の声が聞かれた。

地域計画策定の際、自治体は、「優先的に取り組むべき課題は何なのか」「どこに時間とお金をかけるのか」「いつ、誰が実践するのか」といった点が盛り込まれるようファシリテートし、地域住民が具体的で実践可能な地域計画を策定できるように配慮すべきである。重点を絞った計画を無理なく実行し、小さくても確実に成功を重ねることができれば、新たな活動への意欲向上にも期待できる。

他にも、自治体が策定した総合計画と、地域で話し合い策定された地域計画とをどのように関連付けていくべきかが課題として挙げられた。この課題に対し、名張市では、市の総合計画と地域計画の中で、方向性が同じ部分を結びつけ、自治体と地域が一体となって地域づくりを進めていけるような対応を進めている。一体的かつ効果的な地域づくりを推進するため、また、地域計画の実現性を担保するためにも、総合計画と地域計画を連動させる仕組みについて、全庁的な検討が必要である。

2. 行政からの支援体制の構築

(1) 地域担当職員制度の在り方

地域自治組織への人的な支援として、自治体職員を地域に割り当て、地域自治組織の設立・活動をサポートする「地域担当職員制度」を導入している自治体が多い。

地域担当職員の役割としては、地域づくりに関する情報提供、地域計画策定のための助言、自治体や他団体との連携を行うためのコーディネート等が挙げられる。制度を導入することで、地域自治組織の円滑な活動や、地域と行政の連携強化につながるだけでなく、地域担当職員の活動を通じた自治体職員の能力向上にも期待が持てる。

しかしながら、様々な意義がある一方で、課題も存在している。地域での活動の面では、地域から庶務を押しつけられてしまったり、地域の御用聞きのように扱われてしまうケースが多く見受けられるという。地域自治組織の自立支援のための制度のはずが、逆に自立を阻害してしまっているという見方もできる。

こうした事態を防ぐためには、地域担当職員制度があくまで地域の自立のための制度であること、そして何をどこまで支援するのかという役割を、明確に示しておかなければならない。はじめから具体的に明示されていれば地域の対応も異なるであろうし、地域担当職員も自信を持って己の果たすべき役割に専念することができる。

また、別の課題として、地域担当職員個人の能力や資質によって、地域での成果が大きく左右されるという点が挙げられた。知識や経験、業務の得手不得手などは職員個人によって異なるため、地域間で支援に差が生じてしまうことは避けがたい。

このような課題に対しては、研修会や意見交換会を開催することで知識や能力面のフォローを図るほか、庁内でやる気のある職員を公募する、他者からの推薦を加味する等、人選方法に関しても工夫が必要である。また、地域担当職員の業務を管理する立場の幹部職員の役割も大きい。

(2) 財政支援の在り方

地域自治組織の活動に対する財政支援としては、予め使途が限定される補助金型と、使途が制限されない交付金型の二つのタイプが主に見られる。

地域の自主性を尊重し、自立を促すためには、自由度の高い交付金制度の創設を積極的に検討するべきである。使途が限定される補助金型は、組織設立の初期段階や、狙いを持った活動に誘導したい場合には効果的に働くと考えられる。しかし、組織が成熟して一定の活動レベルに達した場合、地域が使い道を自ら考え、自由な発想で課題解決に取り組むことができる交付金型のほうが、地域の自主自立を促す意味で効果的であるといえる。

加えて、使途自由な交付金を地域に託すという姿勢は、地域に対する自治体の信頼を示すことにもなり、地域のやりがいや責任感が生まれるという効果も期待できる。ただし、公金を投じる

以上は、決して地域へのばらまきと誤解されることのないよう、客観的な根拠や指標など、制度の明確化・透明性の確保が重要である。

なお、地域向けの様々な補助金を統合して交付金とする際は、地域への二重交付と捉えられないよう、地縁組織や各種団体への補助金等についてすべて洗い出し、継続の必要性を検討するとともに、交付金へ統合できるものは積極的に統合しながら、明確な仕分けを行う必要がある。また、交付金の場合は、交付を受ける地域自治組織の側に、なお一層のコンプライアンスが求められることにも注意喚起しておかなければならない。例えば、消費税の納税、源泉徴収義務者となり得ること、マイナンバーの収集などの業務が付加されることも徹底しておかなければならないだろう。

ちなみに、交付金型の場合、地域に最低限お願いしたいこと（広報の配布、環境整備事業等）については行政から提示をする、協定を締結することが考えられる。そこで余剰を生み出して他に活用できれば、新たな課題解決のための活動につながる効果も期待できることから、余剰を生み出すための創意工夫を引き出せるような働きかけも同時に行っていくとなおよい。

(3) 拠点施設の整備

地域自治組織が継続的に活動していく上では、活動の拠点となる施設が必要となる。拠点には、事務局が常設できるスペースや、複数の団体が集まって会議ができるような収容能力を有した場所が必要である。そこで、行政からの支援として、公共施設、なかでも公民館を拠点施設として活用している事例が多く見られる。

ただし、営利活動が禁止されている公民館を拠点とする場合は、地域自治組織が自主財源確保のための事業を行うことができない。そのため、地域自治組織の活動の発展にあわせて、従来の生涯学習活動等に加え、地域づくり活動も行えるような施設への転換（公民館のコミュニティセンター化）も視野に入れておく必要がある。活動場所をただ提供するだけではなく、地域がより自由な発想を試行・実践できるよう、地域の声を聞きながら環境を整備していくという柔軟な姿勢が大切である。

また、研究会では、拠点として提供している公共施設の老朽化の問題が挙げられた。老朽化した拠点施設の更新やバリアフリー化などは、地域自治組織活動の活性化のためには不可欠である。ただし、将来的な人口減少も踏まえながら、現在進められている公共施設の再編整備の中で検討していく必要がある。新設や建て替えといった発想だけではなく、コミュニティスクールを見据えた学校や、子育て支援や高齢者との交流を見据えた幼稚園の空き教室を利用するなど、遊休既存施設の有効活用も選択肢に加えるといったことが考えられる。

—— 研究会で報告された事例 ——

- ・名張市では、地域活動をさらに発展させたいという地域の要望を受け、地域づくり組織の活動の範囲を拡充する目的で、公民館条例を廃止して、平成 28 年 4 月に市民センター条例を施行している。

第5章 地域自治組織の活動の持続・発展に向けて

1. 組織の継承

地域自治組織の活動の持続・発展に向けては、いかに組織の活動と理念を次の代へ継承していくかが重要な課題である。地域自治組織が設立されて数年が経過している地域の中には、役員交代によって活動が停滞したり、組織としてのまとまりが失われるといった状況が見られるところもある。人口減少の影響を実感しにくい市街地や、1年毎に役員が交替するような地域では、特にその傾向が強いという。また、役員の交代サイクルが早いため、複数年度にまたがるような長期的な事業が計画されず、課題解決に向けた活動になかなか発展していかない地域もあるという。

組織における活動や理念の継承のためには、自治体の果たす役割も大きいと考える。継続性のある組織づくりのためには、地域自治組織の自助努力はもちろん重要であるが、自治体としても、地域が活動や理念を継承していけるような支援や仕組みづくりを並行して行っていくべきである。

—— 研究会で報告された事例 ——

- ・伊賀市では、役員が代わっても理念や組織の必要性に対する理解が色褪せていかないよう、地域自治組織設立の経緯や先進事例を紹介するDVDを作成・配布し、活用してもらっている。また、地域まちづくり計画の進行管理・事業評価とあわせて、活動の引継ぎにも活用してもらえるよう「進行管理シート」の作成をお願いしている。

2. 活動資金の確保

地域自治組織に対する活動資金の支援を行うにあたって、その財源をどう確保し続けていくかは自治体にとって大きな課題である。現在は基金を切り崩す等の方法で工面できていたとしても、税収の確保が難しい状況が続けば、いずれ枯渇することも想定される。活動資金の支援を継続するためには、新たな財源確保の手法を模索しなければならない。

地域自治組織としても、行政からの財政支援に頼らずとも自立した活動が続けられるよう、安定的な自主財源の確保が必要である。例えば、住民から会費を集めているような事例が見られるが、地域自治組織による「コミュニティビジネス」の展開も重要な視点である。コミュニティビジネスとは、地域住民が地域課題の解決に向け、ボランティアではなくビジネスとして活動していくことである。単なるボランティア活動では活動の継続は難しいが、少額でもお金を稼げることで日々のやりがいにつながり、その結果、活動の継続性につながっていくことも期待できる。

自治体は、地域自治組織によるコミュニティビジネスの推進に向けて、地域ニーズや地域資源の掘り起こしのための情報提供やアドバイス、事業化に向けて必要な専門的な知識やノウハウの

提供といった役割を担うことができる。より直接的であれば、自治体が担ってきた業務を地域へ委託することを通して、地域の課題解決のための財源を確保するといった方法も考えられる。ただし、自治体からの支援はいつまでも続けられるとは限らないため、過度の依存とならないよう注意が必要である。

他団体との交流や連携がきっかけで、コミュニティビジネスが生まれる可能性も考えられる。そのため自治体は、地域自治組織が活動や課題を発表できる機会を積極的に設けるべきである。地域自治組織が互いの活動を知ることができるだけでなく、知恵の交換、モチベーションの向上、外部資金の導入など、他にも様々な効果が期待できる。

—— 研究会で報告された事例 ——

- ・松阪市では、財源確保の手段のひとつとして、「ふるさと『市民力』サポート制度」という仕組みを設けている。これは、ふるさと納税の活用事業として、寄附の際に支援したい地域（住民協議会）を希望すると、審査会を通した後、その協議会の交付金に加算されるという制度である。

3. NPOや企業との連携促進

地域では、自治会やPTA、消防団等の他にも、NPOや市民活動団体も活発に活動している。本来、こうした団体と自治会等地縁団体の連携が、地域自治組織設立の目的でもあるが、両者がうまく連携できれば、今までにない新たな発想が生まれ、より活動の幅が広がるものと考えられる。地域自治組織だけでは課題解決が難しい分野で、NPOや社会福祉協議会など専門性の高い組織の力を借りることで、うまく活動できている事例も見られるという。

ただ、地縁を基本としてよりよい地域を目指す地域自治組織と、特定の目的達成を目指すNPO等の団体との間では、自然発生的な連携はなかなか生じにくいといった意見もある。そこで、自治体には地域自治組織とNPOとをつなぐ役割や、互いを知るためのきっかけをつくる役割が求められる。

また、市民活動に対する専門性やノウハウを有する中間支援組織に「市民活動センター」の業務を委託して、NPOの活動支援とあわせて、地域自治組織の活動に対するサポートや、地域団体間の連携促進の役割を担ってもらい仕組みも効果的であろう。また、第3者として、団体間の通訳やクッション材の役目を果たすことも期待できる。

加えて、今後は企業と地域自治組織との連携に向けた働きかけも重要と考える。企業も地域を構成する重要かつ規模の大きなセクターである。地域自治組織と企業との連携がより活発になれば、活動のさらなる発展や、地域課題解決の可能性がより広がるものと考えられる。また、地域自治組織の重要性について企業の理解を得られれば、勤労世代が地域活動に参加しやすい労働環境の整備につながる可能性もある。自治体を持つ信用やネットワークを大いに活用し、企業と地域自治組織に横串を刺す役割を積極的に担うべきである。

—— 研究会で報告された事例 ——

- ・松阪市では、NPO や市民活動団体が、特性を活かしつつ主体性を発揮して住民協議会と連携したり、住民協議会を支援するような活動に対する「市民活動サポート補助金」制度を導入し、NPO と住民協議会の連携促進を後押ししている。

4. 都道府県による支援の在り方

都道府県からも、地域自治組織や市町村がより活動しやすくなるような支援体制が構築されれば、地域自治組織のさらなる拡大や発展につながると考えられる。

地域自治組織は地縁による組織であるため、市町村との連携を密にとることは必然である。そのため、都道府県は、間接的・広域的な支援を行うことが求められる。

研究会では、市町が県へ期待する支援や役割について、次のような意見が挙げられた。

- 地域自治組織が取り組む活動や補助金に関するワンストップの相談窓口の設置
- 地域づくりに携わる人材の育成や研修の実施、人材の派遣
- 地域づくり活動に適した新たな法人制度の検討・導入
- 全国における地域自治組織の先進的な活動事例の収集と情報提供
- 近隣自治体同士が情報共有、連携を図ることのできるきっかけや場の提供

なお、他県では、中山間地域振興策として「小さな拠点形成」と一体的に支援をしている事例が見られる。三重県においても、地域自治組織の量的拡大・質的向上に向けて、県が持つ広域性や専門性を活かした支援体制の早期構築を期待したい。

—— 他県での取り組み ——

- ・広島県：ひろしま「ひと・夢」未来塾

中山間地域の未来をリードし、サポートする人材を育成・確保するため、実践的な地域づくりのノウハウや手法を学ぶことができる「ひろしま『ひと・夢』未来塾」を開講し、県内外で活躍する地域づくり実践者を講師に迎え、座学や宿泊実地研やグループワーク等を実施している。

- ・宮崎県：「中山間盛り上げ隊」

中山間地域等での共同作業や地域行事の継続を支援するためのボランティア登録制度である「中山間盛り上げ隊」を創設し、数百人単位の県職員を登録、専門的な助言等ができるボランティアとして派遣している。

- ・高知県：「集落支援センター」

地域住民が主体となって、旧小学校や集会所等を拠点に地域外の人材等を活用しながら近隣の集落との連携を図り、地域の課題やニーズに応じて総合的に地域ぐるみで取り組む仕組みである「集落活動センター」を核とした集落維持の仕組みづくりを支援している。

■広島県・ひろしま「ひと・夢」未来塾の概要

★ 地域と自分を見つめ、未来を考える はじめての一步コース

【目的】
地域活動の
一歩を踏み出す！

- 取り組みたいテーマに気づく
- 実践の手順・方法を学ぶ
- 共に考え合う仲間をつくる

【講師】
尾野 寛明 さん

【対象者】
広島県内に在住の20～40代の方

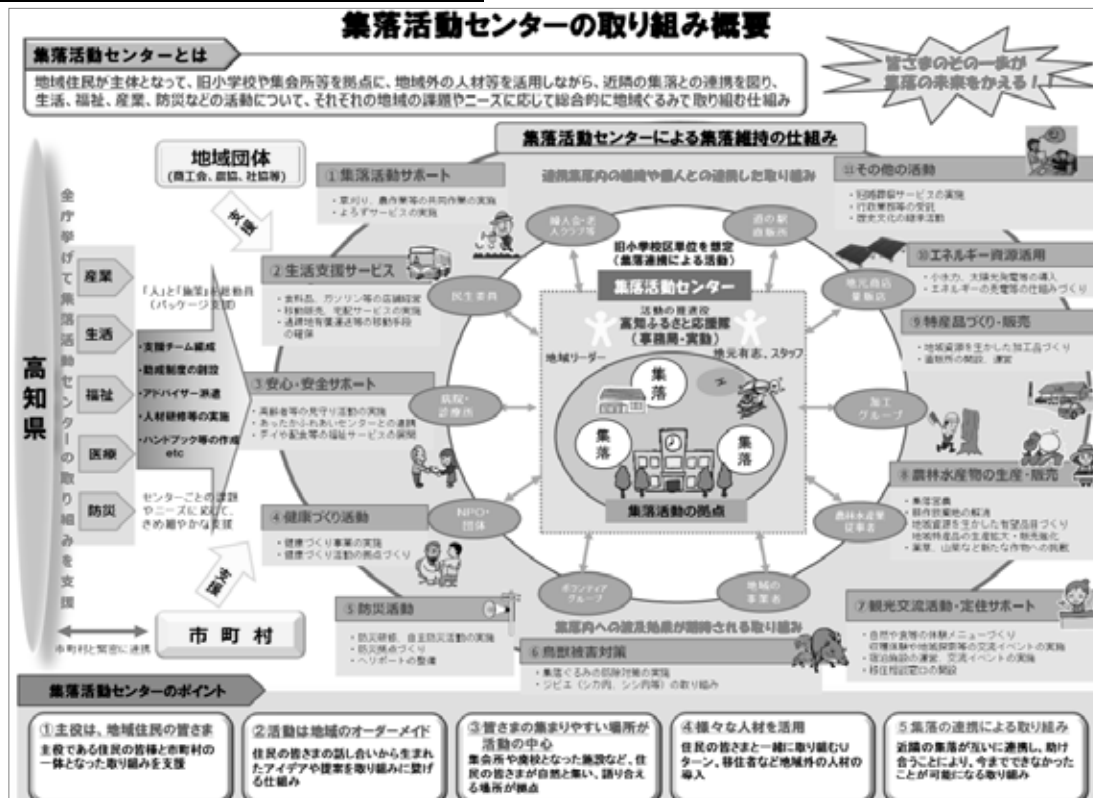
【定員】
20名

【いずれのコースも全講座への参加が原則です】

| コース | 開催日時 | 会場 | 入塾式 | 卒業式 |
|-----|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 7/18 (日) 13:00～17:00 | 広島県庁2階大会堂 | 7/18 (日) 13:00～17:00 | 12/18 (日) 13:00～17:00 |
| 2 | 8/7 (日) 13:00～17:00 | 広島県庁2階大会堂 | 8/7 (日) 13:00～17:00 | 11/27 (日) 13:00～17:00 |
| 3 | 9/17 (日) 13:00～17:00 | 広島県庁2階大会堂 | 9/17 (日) 13:00～17:00 | 10/22 (日) 13:00～17:00 |
| 4 | 10/22 (日) 13:00～17:00 | 広島県庁2階大会堂 | 10/22 (日) 13:00～17:00 | 11/17 (日) 13:00～17:00 |
| 5 | 11/17 (日) 13:00～17:00 | 広島県庁2階大会堂 | 11/17 (日) 13:00～17:00 | 12/18 (日) 13:00～17:00 |
| 6 | 12/18 (日) 13:00～17:00 | 広島県庁2階大会堂 | 12/18 (日) 13:00～17:00 | - |

※「ひろしま『ひと・夢』未来塾パンフレット」
(<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/210165.pdf>)

■高知県・集落活動センターの取り組み概要



※「集落活動センター支援ハンドブック VOL. 6」
(http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/121501/files/2013052900219/file_2016763155713_1.pdf)

おわりに

三重県地方自治研究センター 主任研究員 佐々木 剛

平成 26 年 10 月、私は人口減少対策、特に移住者を呼び込むために有効な施策を調査すべく、若い世代の転入者が増加していた島根県邑南町を訪れた。その日宿泊した民泊のご主人に、移住者を一生懸命呼び込んでいる役場の印象を伺ったところ、「もともと住んだ者のこれからのことはどう考えとるんかなあ」との答えが返ってきた。思いがけない答えに衝撃を受けた。

以来、今後人口が減少していても、今住んでいる人たちが不安なく、幸せに暮らしていけるためには何が必要なのかを考えるようになった。そんな折に出会ったのが、地域の暮らしを住民や団体、行政が協力して支えていく「地域自治組織」の仕組みであり、これからの地方行政の希望になると感じた。

そこで、四日市大学学長の岩崎恭典教授と、県内自治体職員の方にご協力いただき、地域自治組織をより良い仕組みとするには、自治体はどう関わるべきかを明らかにすることを目的とした研究会を立ち上げた。

研究会では、「本格的な人口減少社会を迎えるにあたり、『人口増を前提に構築されてきた制度や仕組みを維持していくためには、人口が減ってしまっては困る』という発想ではなく、『人口が減少していく時代においても、地域住民が住み慣れた土地で安心して暮らしていけるために、これまでの仕組みをどう変えていくか』という発想が大切である」という想いを確認し、議論を開始した。

本論で述べてきたとおり、自治体は、地域自治組織の仕組みを人口減少社会における地方自治の新しい在り方と捉え、地域や自治体内に理解を促して取組みを推進し、地域自治組織が主体的に活動できるための制度や支援体制を構築していくべきである。また、住民と積極的に対話を図りながら、より地域自治組織が活動しやすくなるよう、必要に応じて柔軟に制度や支援体制の見直しを図っていくという姿勢を忘れてはならない。自治体が覚悟を持って臨めば、地域住民は必ず応えてくれるはずである。

本報告書は、地域自治組織や地域コミュニティと日頃接する自治体職員が、実際に現場で感じる課題を持ち寄り、それぞれの課題に対して自治体はどのように向き合うべきか、約 1 年間にわたって研究会で議論してきた結果を、県内自治体の取組事例の紹介も交えながら取りまとめたものである。これから地域自治組織の仕組みを導入していく、もしくはすでに導入している自治体において、取組みを推進する流れの確認や、今後起こり得る可能性のある課題の把握、課題への対応を検討するための資料として、ぜひ本書をご活用いただきたい。

各地で地域自治組織が設立され、機能することで、地域住民の幸せな暮らしの実現につながれば幸いである。

最後に、本研究会並びに報告書の作成に関して、ご多忙中にも関わらずご協力いただいた座長、委員の皆様、また視察や意見交換にご協力いただいた松阪市市民活動センター、関市市民活動センター、地縁法人美旗まちづくり協議会、昼生地区まちづくり協議会、三重県地域連携部地域支援課の皆様に、心から感謝いたしたい。

資 料 編

資料 1. 視察等で得られた意見

資料 2. 研究会参加自治体における地域自治組織の概要と導入経緯

資料 1. 視察等で得られた意見

1. 市民活動センター

| 松阪市市民活動センター | 関市市民活動センター（岐阜県） |
|--|--|
| 地域自治組織への支援について | |
| <ul style="list-style-type: none"> ・市民活動センターとして、助成金獲得支援やセミナーを開催している。 ・中間支援組織として、市と協働し自治組織（住民協議会）と市民団体を連携させるサポートを行っている。 ・センターに登録されている団体の基本情報を活用した団体同士のマッチングを行っている。 | <ul style="list-style-type: none"> ・「地域委員会を考える勉強会」を平成 23 年度から毎年度実施。平成 27 年度は地域の自慢大会もあわせて行った。 ・地域委員会メンバー向けの研修会を適宜実施。 ・地域委員会ごとの個別支援として、会議等への出席（アドバイザー）、新規事業や法人化に係る相談、セミナーや講習の講師等を引き受けている。 <p>※関市では、地域自治組織を「地域委員会」と呼称</p> |
| 現場で感じる課題 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ・自治組織と自治会の双方の一部役員から、お互いの存在意義の不明確さや役割の重複性、押付け感などの声を聞くことがある。 ・自治会との良好な関係構築に向け、役割の明確さや周知が必要かと思われる。 ・自治組織と NPO との関係については、交流が薄いため、お互いの良くないイメージが先行してしまっている印象がある。 ・そもそも連携をあまり求めている団体が多い印象だが、それでは活動の発展や拡大は見込めないのではないかと感じる。 ・自治組織と NPO はそもそも目的（ゴール）が違うことの理解が不足している。正しく理解し合った上で、それぞれの目的達成のための道筋の中で、交じり合う部分を協力し合えばよいのではないかと考える。 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民から、「地域委員会と自治会のどちらが上の組織なのか」という議論が聞こえてくることがある。 ・NPO と地域づくり団体が連携・協力するための受け皿ができていない。 ・地域委員会が行事・課題解決・事業など、地域のことをすべて自分たちだけでやらなければならないと思込んでいる節がある。 ・まだ地域委員会の活動自体が行事中心で、自ら地域の課題を解決するような組織になっていないので、NPO との連携の必要性自体を双方が感じていないのではないかと感じる。 ・それまで地域活動に携わっていない新しい人が、地域活動に関わりやすい場所、受け皿が足りないと感じる。 |
| 今後の中間支援活動への思いや取り組み | |
| <ul style="list-style-type: none"> ・地域の各主体をつなげていくことが本来の中間支援団体の立場であるべき。 ・民間企業も地域を構成する主体であり、地域課題の解決に対しては企業も巻き込むような体制を構築していくことが重要と考えている。 ・年 1 回の団体交流会に、食事の場を設けた結果、個人の本音を聞き出すことができた。団体の活動報告だけでなく、個人の想いを引き出せるような交流会を提供していきたい。 ・様々なセクターが日常的に集い、対話ができる場「フューチャーセンター」の常時設置に取り組みたい。 | <ul style="list-style-type: none"> ・中間支援組織としては NPO ・地域委員会双方の支援をしていくが、地域づくりの主役は地域住民であるから、地域委員会の支援に特に力をいれていきたい。 ・市民活動センターが地域のコーディネーターとなって連携を促し、課題が解決できたという事例を小さくてもよいので積み重ねていきたい。 ・地域委員会の活動については、行事中心の組織から課題解決できる組織への転換が大切であり、そのための働きかけを積極的に行っていく必要がある。 |
| 行政に期待すること | |
| <ul style="list-style-type: none"> ・様々なセクターの領域を超えた関係性構築のため、地方自治体の持つ信頼性・信用性やネットワークを活かして企業を巻き込み、団体間に横串を指す役割を担ってほしい。 ・地域活動に関わる全ての主体（営利性・非営利性を問わず）を支援するセンター（「市民活動センター」から「地域支援センター」）への発展を望む。 | <ul style="list-style-type: none"> ・行政は、地域委員会に若者が参画しやすい環境づくりや啓発を続けてほしい。そして地域は、若者を組織や活動に積極的に受け入れ、若者に任せる度量を持ってほしい。 ・指定管理に関しては、人件費＝経費と捉え、妥当な積算をお願いしたい。 |

2. 地域自治組織

■自治体：亀山市

■組織名：屋生地区まちづくり協議会（平成25年4月設立）

■活動資金について

- ・活動資金が足りていない。現在のまち協の予算が数百万円で、その5割を占める雑収入とスポーツ補助金がなければ、まち協の仕事はほとんど動かない。

■人材確保・継承について

- ・会長、副会長が自治会の順送りで決まり、1年毎に交代していくため、事務局長がかなりの部分を負担しなければならない。
- ・地域自体にまち協の必要性について十分な認識をいただけていない状況。ゆえに人材も定着しない。
- ・人材不足というよりは、人材の継承というところに課題がある。

■自治会との関係について

- ・行政の仕組みとして未だに地域の相手は自治会であり、行政の仕組みの改変が遅れている。大至急、対自治会の話と対まち協の話のすみ分けをきちんとしなといけない。

■行政との関係・意識について

- ・行政が地域で何かをするときに、行政ですべてを決めてから地域に話を持ってくる傾向が続いている。計画を練る段階からまち協と一緒にやってやるという考え方を根付かせなければならない。
- ・地域の人をどう絡めて事業を進めていくかという行政側の意識が必要。

■住民の意識について

- ・地域では、未だに行政に頼めばやってくれるだろうという意識が根強い。行政も、話があれば乗るという陳情行政から脱却していない。そこを改めないとまち協の活動は発展していかない。
- ・自治会活動には参加するが、まち協の事業には参加しないという住民が多い。
- ・これまで自治会間の交流があまりなかったため、一緒に活動することに二の足を踏むところがある。そのような気持ちを解消するために努力している。
- ・まち協に集い、地域の気持ちを一つにしてもらうために、まずは参加しやすく目立つ事業の実施を心掛けている（たとえば夏祭り）。難しい事業は徐々に取り組んでいくことにしている。

■地域課題解決のための事業について

- ・地産地消の宅配弁当事業を検討している。弁当を作ることが高齢者の雇用につながり、生きがいになる。また、宅配をすることで高齢者の見守りにつながる。ただし規制が多く実現が難しいのが現状である。

■自治体：名張市

■組織名：地縁法人美旗まちづくり協議会（平成 15 年 8 月設立、平成 24 年地縁法人化）

■組織設立の意義について

- ・仕事を退職した人が生きがいを見つけるための受け皿。自分の行いが他人の喜びにつながることで、自分の存在感を確認することができる。
- ・地域が仲良くなった。また、顔見知りの人がものすごく増えた。それだけで大変意義深い。

■活動資金について

- ・市からの交付金と市民センターの指定管理費を合わせて収入は 3 千万円を超える。名張の地域づくり組織がうまく動いているのは、原資がはっきりしているところが大きい。
- ・市が交付金という形を選択したところに、地域に対する信頼が伝わってくる。「しっかりやらなければならない」ということで、地域としても肚が据わった。

■人材確保・継承について

- ・誰が引き継いでも一定の活動ができるような組織を作り上げることが初代会長の責務だと考えている。継続性のある組織作りを常に意識している。
- ・新住民の巻き込みについては、イベントへの参加と、区長としての運営参加。その中から担い手を捕まえる努力をしている。地域に住む行政マン、退職組、卒業組にも活躍してもらう。

■自治会との関係について

- ・美旗では、区長会はまち協と上下の関係ではなく、まち協の中のぶら下がりになっている。
- ・住民への情報伝達の部分で、区長会は末端組織としてなくてはならない存在である。
- ・新たに地域自治組織を導入する際、小学校単位の自治連合会がしっかりとした組織として存在するならば、そこをまち協に変えていく流れもある。無理に別の組織にする必要はない。

■行政との関係・意識について

- ・行政は、まち協の仕組みを、地方自治・自治体行政の新しい在り方の入口だと考えて進めていくべき。民間の経営能力、経済能力を積極的に入れていく考え方が必要。
- ・2 か月に 1 度、名張市全体の地域づくり組織の代表者が集まる「地域づくり組織代表者会議」を開催し、市の施策案に対する意見交換を行っている。

■住民の意識について

- ・まったく参加する気がない住民まで巻き込もうとは思っていない。日々の活動の中で接する多くの人の中で、感触がよい人を巻き込んでいけばよいと考える。しかし、活動の対象は全ての住民でなければならない。

■地域課題解決のための事業について

- ・公共交通の空白地に地域でルートバスを走らせている。最初はいろいろ言われたが、黒字を維持できている。まずはやってみるということが大事。やらないと浸透しない。
- ・福祉課題については、福祉委員という仕組みがあり、民生委員とともに福祉部を構成している。必要になればいつでも動ける受け皿はできあがっている。

■議会との関係について

- ・施策案について、地域と関連性が高いものについては、議会より先にまち協の代表者会議で協議することもある。代表者会議を通すことで、議会も「地域提案」として認めている。

■事務局のあり方について

- ・美旗まち協がうまくいっている理由として、事務局職員が地域の一員という自覚を持って一生懸命やってくれているところも大きい。事務局は重要で、かつ大切にしなければならない。

資料 2. 研究会参加自治体における地域自治組織の概要と導入経緯

1. 概要（平成 28 年 12 月末時点）

| 項目 | | 伊賀市 | 名張市 | 松阪市 |
|-------------------|----------|---|---|--|
| 地域自治組織の名称 | | 住民自治協議会 | 地域づくり組織 | 住民協議会 |
| 自治体担当部署 | | 企画振興部 地域づくり推進課 | 地域環境部地域経営室 | 経営企画部地域づくり応援室 |
| 根拠となる条例等 | | 伊賀市自治基本条例 | 名張市自治基本条例 名張市地域づくり組織条例 同施行規則 | 松阪市住民協議会条例 |
| 組織化の時期 | | H16～24 | H15 | H18～23 |
| 組織数(設置済/全地区) | | 38/38 | 15/15 | 43/43 |
| 区域割の主な基準 | | 概ね小学校区 | 概ね小学校区 | 概ね小学校区 43地区 |
| 活動拠点 | 場所 | 地区市民センター | 市民センター | ・公民館 ・地区市民センター ・民間施設 ・他行政施設 |
| | 管理運営 | 直営 | 指定管理 | 直営 |
| 事務局員の雇用 | | 自治組織が常勤職員を雇用 (一部地域) | 自治組織が常勤職員を雇用 | 自治組織が非常勤職員を雇用 |
| 地域担当 職員 | 有無 | 有 | 有 | 有 |
| | 雇用形態 | 正規職員(支所担当者)が兼任 | 正規職員が専任 | 正規職員が兼務 |
| | 選抜と割当方法 | ・支所振興課職員(1名程度) ・地区市民センター職員(嘱託職員)による活動サポート | 管理職級の職員を5地域1名割り当て | ・地域づくり応援室の7名が43地区を割り振り担当 ・地域振興局(4地区)地域振興課職員が振興局管内の協議会を一人1～4地区を担当 ・地区市民センター職員による担当地区を担当 |
| | 主な支援内容 | ・行政との連絡調整 ・情報提供 ・地域まちづくり計画作成・改訂支援 ・外部人材とのマッチング | ・ゆめづくり協働事業のサポート ・行政との連絡調整 | ・行政との連絡調整 ・地域計画策定支援 ・情報提供及び住民協議会活動への支援 |
| 活動補助 金・交付 金 | 有無 | 有 | 有 | 有 |
| | 形態 | 交付金 | 交付金 | 交付金 |
| | 交付金の算定基準 | ・人口割＋均等割＋面積割＋まちづくり協定経費＋地域振興経費 ・女性活躍推進事業交付金(H28～H30) | 人口割＋均等割＋地区代表者＋地区活動費＋事務局経費＋地域事務費(人件費) | ・基本 人口割(人口規模分＋人口分)＋均等割＋加算額 ・加算額(ふるさと応援寄附金加算、コンベ式加算、地域特定加算) ・敬老事業推進特別交付金 均等割＋高齢者人口割 |
| | 集約した補助金 | ・自治会、自治会長への行政業務委託費など ・街路灯設置費、維持管理費補助金 ・掲示板設置費補助金 | ・ふるさと振興事業補助金(まちづくり協議会分) ・資源ごみ集団回収事業補助金 ・ごみ集積場施設設置事業補助金 ・地区婦人会活動補助金 ・名張市青少年育成市民会議活動補助金 ・老人保健福祉週間事業(敬老の日等) | ・掲示板設置補助金 ・防犯灯設置等補助金 ・地域健康づくり虹クラブ補助金 ・地域連帯支援事業補助金 ・地区体育祭事業補助金 ・地区体育振興会補助金 |
| その他の財政的な支援 | | ・設立交付金 ・地域活動支援事業補助金 | ゆめづくり協働事業交付金 | 住民協議会設立促進支援補助金(現在廃止) |
| 組織の 収益事業 | 有無 | 有 | 有 | 有 |
| | 事業内容 | ・地域作業委託(草刈り、軽作業等) ・特産品販売 ・産直市場開設 ・コミュニティカフェ など | ・活動拠点の指定管理 ・地域作業委託(草刈り、公園管理等) ・コミュニティカフェ ・地域支え合い事業 ・駐車場事業 ・地域特産品販売 ・コミュニティバス 等 | 作業委託(草刈等) |

| 熊野市 | 伊勢市 | 亀山市 | 鈴鹿市 |
|--|--|--|---|
| 地域まちづくり協議会 | まちづくり協議会他 | 地域まちづくり協議会 | 地域づくり協議会 |
| 市長公室 企画調整第1係 | 環境生活部市民交流課 地域自治推進係 | 市民文化部地域づくり支援室 | 地域振興部地域協働課 協働推進グループ |
| 熊野市地域まちづくり協議会設置要綱 | 伊勢市ふるさと未来づくり条例 | 亀山市まちづくり基本条例 亀山市地域まちづくり協議会条例 | 鈴鹿市まちづくり基本条例 地域づくり協議会補助金要綱 |
| H17 | H20～26 | H25～28 | H18～継続中 |
| 18／18 | 23／23 | 22／22 | 21／23～29 |
| 昭和合併前の旧村単位＋合併後の町単位 | 概ね小学校区 (1地区は中学校区) | 概ね小学校区 | 行政区12地区 行政区兼小学校区5地区 小学校区4地区 |
| 会議：公民館、集会所等 活動：地域の実施事業による 各地区によって異なる | ・公民館 ・集会所 ・旧幼稚園 ・小学校 ・民間施設等 直営 | 地区コミュニティセンター 指定管理（一部直営） | 公民館 直営 |
| 行政が担っている | 自治組織が常勤職員を雇用 | 自治組織が常勤職員を雇用 | 行政が担っている地域が多い |
| 有 | 有 | 有 | 有 |
| 正規職員が兼務 | 正規職員が兼務 | 正規職員が兼務 | 正規職員が兼務 |
| 全職員を各地域に割り当て、アドバイザーとして派遣 | ・部課長級職員を1地区に3～6名割り当て ・部長級職員を地区総括者として中学校区1地区に1名割り当て | 主任主査、主幹級の職員を1地区1名で割り当て | (地区市民センター職員による従来からの支援をメインにしつつ) ・主幹級以上次長級以下の職員を想定29地区に割り当て ・部長級職員を地区総括者(本部員)として1地区1名割り当て |
| ・行政との連絡調整 ・地域ビジョン作成支援 ・情報提供 | ・行政との連絡調整 ・地区まちづくり計画の策定及び実行支援 ・地域活動への参画 ・情報提供や助言 | ・情報提供、情報収集 ・協議会の設立支援、地域まちづくり計画策定の支援 ・会議の円滑な進行の支援 | ・協議会の設立支援及び助言 ・地域計画の策定支援及び助言 |
| 有 | 有 | 有 | 有 |
| 補助金 | 補助金 | 補助金 | 補助金 |
| 原則1地区上限200万 | 伊勢市ふるさと未来づくり条例 施行規則による | 均等割＋人口割 (別途、敬老会用の加算あり) | 一律30万円(設立当初3年間は20万円) |
| なし | 伊勢市ふるさと未来づくり条例 施行規則による | 敬老会補助 | 一部地区で試行中 ・地域づくり協議会補助金 ・青少年育成町民会議補助金 ・地区体育振興費補助金 |
| 無 | 無 | 地域活性化支援事業補助金 | 無 |
| 一部あり | 一部あり | 有 | 無 |
| ・地域作業委託(草刈り等) ・まちづくり事業で産業化したものなど | ・業務委託(自主運行バス運行事業) | ・活動拠点の指定管理 | |

2. 導入経緯（平成 27 年 11 月実施の聞き取り調査より）

伊賀市

平成 16 年 11 月、6 市町村が合併し伊賀市が発足した。これに先立ち、合併協議のなかで、多くの市民が参画する形で、新市の自治のあり方や仕組み（新市将来構想、新市建設計画）が検討された。これら計画を実現する手段として、伊賀市自治基本条例が制定され、このなかで住民自治協議会が位置付けられた。

第 27 次地方制度調査会では、地域自治区や合併特例区の議論がなされていたが、これらは行政機関、諮問機関としての性格が強いため、伊賀市では条例設置の組織とした。

名張市

平成 7 年頃から自発的なまちづくりの活動として「まちづくり協議会」が結成され、地域の将来的なプランであるまちづくり計画が作成された。その際、市は、財政的な支援は行わず、その地域出身者で構成する地域振興推進チーム員の派遣を行った。

市は、足腰の強い住民自治をテーマに市政一新プログラムを策定し、財政の健全化及び地方分権の推進を掲げ、平成 15 年 3 月には、従来の地域向けの敬老会やごみ集積場施設設置などの補助金を廃止し、「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」を制定した。

松阪市

平成 12 年 4 月に施行された地方分権一括法に始まる、地方自治制度並びに、市町村合併の推進による基礎的自治体の行政区分の変化に伴う、新たな市政運営の構築（地域マネジメント）を推進してきた。地域マネジメントとは、市民が主人公の姿勢を推進していくために、広い市域の隅々にまで血が通い神経が行きわたった仕組みのことで、分権型社会に対応できる自立的な地域社会の実現のために、「住民自治の拡充」と「都市（地域）内分権」の考え方を織り込んだシステム構築を提案したものである。

「住民自治の拡充」のために、おおむね小学校区（地区公民館）を単位とした住民協議会に地域で実施可能なものを委ね、地域での自己決定、自己責任の実現を目指している。

熊野市

熊野市の総合計画の理念である「市民が主役、地域が主体のまちづくり」を実現することを目的に、「自助、互助、公助」といった「補完性の原則」のもと、住民自らが考え主役になってまちづくりに参画し、住むことに喜びや満足感を持てるまちづくりを目指すため設立された。

伊勢市

平成 17 年 11 月合併後のまちづくりの方向を示した「新市建設計画」の中で「市民の“こうしたい”がまちを動かす仕組み」が必要と謳われたことから、平成 20 年に「ふるさと未来づくり推進計画」を策定し、小学校区単位を基本とする「新しい地域自治の仕組み」に取り組むことを決定した。

行政が提供するサービスは一律・公平・公正を基本としていることから、個々様々なサービスに対応することには限界があり、少子高齢化、核家族化などの社会環境の変化や、税収の減少、職員数の減少等により、これまでの行政サービスの維持と多様な地域課題への対応が困難になると予想されることから、各地域それぞれの実情にあったまちづくりに、住民の意思を反映できる仕組みが必要と考え、地域の課題を話し合う場を組織化し、行政と協働でまちづくりを進める仕組みを検討することになった。

まずは小学校区単位で市長説明会を開催した後、地域自治担当課職員及び地区担当職員が、自治会と組織の設立についての協議を進めた。平成 20 年度から平成 22 年度まで、地域性の異なる 3 地区でモデル事業を実施し、検証するための移行準備期間を経た後、平成 26 年 12 月までに全ての小学校区に地域自治組織が設立され、平成 27 年度から「ふるさと未来づくり」制度を本格稼動した。

亀山市

平成 24 年度から市総合計画後期基本計画が開始され、その中に地域コミュニティのしくみづくり支援事業が位置付けられ、地域の多様な主体を包括したしくみづくりに対して支援を開始することとなった。この地域の多様な主体を包括したしくみを持つ組織を地域まちづくり協議会とし、市まちづくり基本条例に示す理念や基本原則を具現化するためのしくみを持たせ、地域内分権を推進する自治組織として形成されてきた。

近年において、亀山市の地域まちづくり協議会が形成されてきた背景には、「地区コミュニティ」の存在が大きく影響している。旧自治省の国民生活審議会答申「コミュニティ～生活の場における人間性の回復～」を受けて、昭和 50 年頃から市のコミュニティ施策として「地区コミュニティ」という組織の形成を推進してきた。この「地区コミュニティ」は自治会や自治会連合会の支部とは区別され、独自のコミュニティ活動として文化、スポーツなどの生涯学習活動や地域福祉活動を展開しており、地域防災、環境衛生活動は自治会活動とされ、明確な線引きをされてきた経過がある。

このような背景を踏まえて、市では「地区コミュニティ」から地域まちづくり協議会への移行を推進し、現在に至っている。そうすると、地域での地域まちづくり協議会の形成は、これまで分けられていたコミュニティ活動と自治会活動の整理統合の意味をもつものでもあり、少子高齢化社会に求められる地域の総合力を高める取組みとも位置付けることができる。

鈴鹿市

地方分権の考え方が進み、一括法が施行されていく中で、住民独自の自主自立した活動を支援するために、平成 10 年度から一定の地域内での住民の取組を支援するため、補助金制度をつくり交付した。

平成 18 年度から、一定の地域を小学校区又は行政区（地区市民センターが所管する地区）の範囲と定めて、市内全域に住民組織を立ち上げることを目標に、既に一定の地域で地域内の様々な団体を包括する形で活動していた 2 団体をモデル団体として、モデル事業補助金をつくり交付した。モデル事業を受けて団体設置事業補助金を新たに制度化し、地域づくりの下地があるところを中心に組織の設立を働きかけた。

設置事業補助金の交付は、協議会設立の準備期間としての 3 年間とし、4 年目からは正式な協議会としてスタートさせるために、別に協議会補助金を制度化し交付することとした。平成 30 年度までに市内全地区（計 23～30 地区）での設立を図る。

自治体政策資料 No. 44

地域自治組織と自治体の在り方研究会
報 告 書

発行年月 2017 年 2 月

発 行 所 三重県地方自治研究センター
(一財)三重地方自治労働文化センター



P-00061

この印刷物は、C S R
に取り組む印刷会社が
製作した印刷物です。



GREEN PRINTING JFPI

P-B10216

この印刷製品は、環境に配慮した
資材と工場で製造されています。