

2008年6月6日

明石市自治基本条例検討委員会
会長 山下 淳様

住民自治研究会あかし
代表 山田利行
事務局：明石市太寺4丁目9-17
Tel078-913-1241 fax078-914-8039

「地域自治組織」の具体化へ向けての意見書

はじめに

地方分権時代における「住民自治」は、これまでのように公共的な仕事を行政だけが担うのではなく、市民や民間事業者が広く公共的な役割を担っていくことが重要である。したがって、自治基本条例は自治体運営とまちづくりへの市民の主体的な参画を保障するとともに、基礎自治体である明石市の行財政と事業を「市民分権」していくための仕組みづくりが重要な課題として意識されなければならない。

市民分権を進めていくには、地域住民がそれぞれの地域において自律的な自治組織を構成し、地域における課題を自律的に解決していく能力と仕組みを持つとともに、市の長期総合計画など中・長期的なまちづくり計画にかかわっていくことが重要である。市役所は、従来自ら行ってきた事務事業の一部を地域住民組織の自主性に委ねることが必要になる。いわば、基礎自治体が担ってきた権限や財源の一部を地域に委ねるといった大きな自治体改革が求められる。

そのためには、その受け皿として、自律した地域住民組織をどのように形成し、自治体との関係をどのように定めていくかという組織論と運営に関する方策が明確にされなければならない。

明石市は2006年3月に「協働のまちづくり」に関する基本的な考え方をまとめて、小学校区を単位とした「協働のまちづくり推進組織」をつくり、地域の合意形成を進めていくことを方針として定めているが、その後の具体的な展開については明らかにされていない。

私たち「住民自治研究会あかし」は、自治基本条例検討委員会が昨年7月発足した直後から20回にわたり基本条例づくりのあり方や具体的な内容について検討してきたが、その中でも、地域自治組織のあり方と具体化が自治基本条例づくりの中で最も重要な要であることを認識した。検討委員会ではこの点についての議論が不足している感を否めず、市の担当部署からも具体的な提案や言及が行われていない。

検討委員会が中間まとめの作業段階に入っていることに鑑み、本課題についての基本条例への盛り込みや個別条例等で定めるべき方向性について、取り急ぎ意見を述べたい。

なお、本意見書は、すでに明石市が定めている「協働のまちづくり」推進に向けた方針に基づき、それを具体化していくにあたっての具体的なイメージと課題を取りまとめたもので、自治基本条例に盛り込むべき事柄と、市民分権および地域自治組織の推進にかかわる個別条例等に盛り込むべき事柄を併せて取りまとめていることに留意されたい。

1. 地域自治組織のあり方と具体化について

(1) 市民分権の基本的な単位について

- ① まちづくりと地域自治組織の最小基礎単位は小学校区とし、中学校またはブロック単位に広域連携の協議組織をもつ。地域の実情に応じて、小学校コミセンまたは小学校内の空き施設、あるいは学校外に活動拠点施設を確保する。
- ② 中学校区は介護・福祉計画に基づく介護・福祉活動の単位とするほか、中学校コミセンは「文化・スポーツセンター」と位置づける。
- ③ 上記の単位にかかわらず、校区の規模が不均等でバランスを欠く場合や将来の統廃合が予想される地域については柔軟に単位を決める。

(2) 地域自治組織の構成

- ① 地域自治組織は、総合的な機能を有する可能性を持つ校区自治会連合組織を有力なメンバーとしつつ、その他の地縁系組織や市民活動・NPO系の知縁組織（テーマ型活動組織）なども地域にかかわる組織は正式な構成団体とする「円卓会議」的な地域包括組織として編成する。
- ② 地域自治組織は、地域の合意形成の場として機能するとともに、地域課題の解決や地域のニーズに応える協働の場として機能させる。そのためには、意思決定を行う議決機関として“ミニ議会”的な協議会または評議会を設けるとともに、事業の運営にあたる執行機関を設ける。
- ③ 校区の地域自治組織は当該地域のすべての住民と住民組織の合意形成にもとづく自主的な自治組織とするために、地域のすべての住民は自治会を形成し、地域自治組織に加わるものとする。自治会への加入はあくまでも任意であるが、単位自治会が地域の意思決定を行う際の最小組織単位になるため、自治会への未加入は当該地域自治組織における権利放棄とみなされることもありうることを周知していく必要がある。

(3) 地域自治組織の運営

- ① 地域自治組織は民主的な運営を原則とし、民主的手続きによって役員を選出するほか、地域のすべての住民に対する情報の提供・共有に努め、討議民主主義を徹底するよう努めなければならない。
- ② 地域自治組織の運営には、必要な専従、半専従職員が必要であり、その活動の拠点となる事務所、必要な事務機器等を保持する。事務所については地域内の既存施設を活用し、自主的管理を原則とするが、事務作業等については一部を専門的能力を有した地域のNPO等に委託することも可能とする。
- ③ 職員は、地域内の住民の中から地域自治組織が自主的に選ぶことを原則とするが、要請に応じて市役所等から職員を派遣することも選択肢に入れる。
- ④ 地域自治組織の運営費用は、住民が拠出する会費のほか、市からの補助金や助成金、事業委託費、事業収入、寄付金等によってまかなう。事業委託費は、従来は市が直接行っていた地域公園の建設・管理や公共施設の建設管理、緑化・清掃・環境保全事業、高齢者の見守りや介護、子育て事業等、地域に委ねることがふさわしい事業を委譲し、必要な財源をつけて地域に委ねる。

(4) 地域自治組織の位置づけ

- ①地域自治組織は、自治基本条例および個別条例にその位置づけと役割等を明確にする。現在のように任意組織とはせず、明石市の住民自治を担う基礎単位と位置づけ、地域の課題を自律的に解決していくほか、市の長期総合計画など中・長期的なまちづくり計画の策定にもかかわっていく。
- ②従来のコミュニティ推進協議会（コミ推）などの地域包括既存組織を吸収し、一元化する。
- ③「協働のまちづくり」には、地域住民だけでなく地域の企業など事業者も「参画」し「協働」していくことが必要になるが、ここでいう「地域自治組織」は地域住民（市民）の包括的な組織という位置づけであり、福祉や産業、防災などの個別課題について協働していかねばならない課題への対応と協働の組織については、地域自治組織の活動および事業分野ごとに必要な協働を行っていく方法を構築するのが望ましい。

（５）広域的な地域自治組織の連携

- ①おおむね小学校区単位で構成される地域自治組織の広域的、全市的な連携については、ブロック単位（明石川東地区、西明石地区、大久保地区、魚住地区、二見地区など）や、全市的な連携・協議組織を新設する。市は、コミュニティ推進室を代表とする地域自治組織の活動にかかわる行政各部門の連携組織を新設し、地域自治組織とその連携組織を通じて広域的な課題や計画について協議し、住民意思を反映するチャンネルとする。
- ②当然ながら、ブロック単位や全市的な連携組織は、役員を選出はじめ運営の全般を通じて地域自治組織との情報共有に努めるとともに、自律と民主主義的な運営をしなければならない。
- ③地域自治組織の全市的な連携組織は、現行の連合自治協議会や各種団体の全市的組織が行政の縦割りに沿ってつくられている。地域住民の必要性に応じた形での連携組織に再編し、住民側の負担を軽減することが肝要である。だれのための組織かを念頭に置く。

2. 地域自治組織を運営するにあたっての課題

（１）活動の拠点

- ①地域自治組織が機能していくには、活動の拠点となる自前の事務所や集会施設が不可欠である。地域自治組織の事務所は、それぞれの地域の実情に応じて小学校コミセンを活用するケースやコミセンとは別に学校の空き施設を活用する場合、あるいは学校外に活動拠点を築く場合など地域にふさわしい形で確保する。拠点施設の確保に際しては、市は最大限の便宜を計らい、施設を提供する。
- ②地域内で自治組織や構成する各団体等が活動する施設は、地域内にある自治会館や高齢者憩いの家等の市民活動施設の利用実態を調査し、多様な団体が施設の情報を共有して自由に使えるように改める。
- ③小学校コミセンの位置づけを明確にし、市は地域自治組織に管理運営を委託し、地域による自主管理、自主運営施設とする。
- ④市民活動（利用）施設は高齢者や子どもの「居場所」としても機能するように努め、地域内にたくさんの「居場所」があり、支えあう地域社会の拠点となるように努める。
- ⑤マンションやミニ開発など、新たに開発された住宅地区が生まれる際には、開発者は住民活動の拠点となる集会施設等を併せて設置する義務を負うように、行政的な措置を取る。
- ⑥連合自治協議会等の全市的な組織には、固定した事務局と事務局機能を持てるように、市は

基盤整備の義務を負う。

(2) 人材の確保と育成

- ①地域自治組織や自治会・町内会に専従または半専従のスタッフを確保するために、人材を育成する仕組みが必要である。そのためには、「地域コミュニティ研究所」のような調査研究と人材研修を担うNPO組織を明石に立ち上げて、行政や地域自治組織と連携しながら人材確保の調査研究と具体的な人材研修を行うことが必要である。
- ②人材育成の研修は、さまざまなレベルに応じて、日常的、恒常的に全市的に取り組む。
- ③専従、半専従のスタッフは有能な人材を確保するためにも有償を原則としつつ、無償のボランティアスタッフとの共存をしていけるように工夫する。
- ④場合によっては、地域自治組織や自治会の業務の一部を、それらの活動をサポートするNPOに委託することも検討し、受託能力を持った中間支援型NPOの活動を支援する仕組みも検討する。
- ⑤地域自治組織や自治会組織の役員は、「民主主義の学校」として自ら民主的な運営を行う。現在のように役員のなり手がいないことから「一年交代の輪番制」のような選び方は改めるとともに、長期在任のようなお任せ的な運営も是正していく。
- ⑥地域自治組織の連携組織等で、「人材バンク」的なものも設置し、人材をプールしていくことも検討する。

(3) 資金の確保と運用のあり方

- ①地域自治組織が活動するための資金は、自己資金（会費）と事業収入のほか、市からの公的資金（税金）の投入による補助金や助成金、寄付金や申請による各種助成金等を充てる。また、市民分権が進み、権限と財源の委譲が進むにつれて、従来は市が直接行っていた事務事業を地域自治組織に委託することに伴う「委託金」が増えていくことが考えられる。
- ②現在は行政の縦割り組織ごとに編成されている各種地域団体への補助金等は、逐次「包括的な補助金」に収斂させていくことが必要である。
- ③行政からの補助金、助成金、事業委託金は、画一的な支出を改め、受け皿としての地域自治組織が確立され、積極的に事業計画をつくり実行力を有する“やる気のある地域”へ優先的に支出していくことが大切である。（ニーズと計画のないところには出さない）
- ④地域自治組織や自治会の連携、連合組織の財源は、単位組織等からの「負担金」（上納金）や市からの補助金および事業収入によってまかなう。
- ⑤地域コミュニティは財政的にしっかりしているが、分野コミュニティは財政的に基盤が困難な傾向が強い。日本では市民活動への資金供給する仕組みが弱い。地域自治活動への公的資金の投入の仕方や、多様な市民からの寄付金を地域自治活動へ還流する仕組みを、明石市独自に検討する必要がある。

(4) 情報の共有

- ①市民分権を推進し、住民自治を強めていくには、地域の課題を住民が共有し、地域の取り組みを計画段階から情報共有していくことが重要である。そのためには、地域自治組織は機関紙や広報紙誌を編集・発行し、きめ細かな配布体制を整える必要がある。
- ②従来は単位自治会や連合組織においても、情報共有のための機関紙誌の発行を定期的に行っているところは少なく、発行するためにはかなりのエネルギーとノウハウ、費用が必要だった。情報共有のツールは、地域自治組織だけでなく、全市的な広域連携組織においても必要

であり、自治会ははじめ各種団体でも求められる。したがって、縦割りの組織がばらばらで情報紙誌を出すのではなく、地域自治組織で「総合的な情報紙誌」を編集・発行することが望ましい。また、簡便なIT情報の活用として、インターネットサイトにホームページを設置したり、メールマガジンの発行などを推進する。

- ③ 上記の体制を整えるためには、スタッフのスキルを磨く研修や新たな人材の発掘、情報支援NPOなどによる全市的なサポート体制を整えることも不可欠である。過渡期的には、一部の作業を情報NPO等に委託することも視野に入れる。
- ④ 単位自治会等の狭域においては、「回覧板」等の優れた機能も改良しながら併用する。
- ⑤ 他の地域の情報や活動の共有も重要なため、全市的な連携組織に情報紙誌やインターネットサイトを一元化し、各地域版の形で編集することも視野に入れる。

3. 行政の役割と課題

(1) 市民分権と地域自治組織の活動に際しての行政の役割

- ① 行政（この場合は明石市）の役割は、地域自治組織が自主的、自律的に住民自治活動を担っていけるように「制度づくり」を行うとともに、「活動拠点の提供や整備」「情報の提供」「事業費や活動資金の提供」などの基盤整備（裏方、黒子）に徹するべきである。従来はともすれば「金を出すと口も出す」という“関与”が目立ったが、住民の自律的な活動を促すためにも「金は出しても口は出さない」というスタンスにとどまるべきである。
- ② 市民分権と住民自治の強化は、従来は市役所が担っていた事務事業のかなりの部分を地域自治組織にゆだねることになるから、行政組織の大幅な見直しや、外郭団体等の整理縮小が求められる。地域自治組織と市役所の関係性を明確にし、地域自治組織の活動や提起を行政に反映していく新しい仕組みの構築が必要である。
- ③ 行政は制度づくりと公的資金の管理、専門的職能を持った集団であるとの認識を強めるとともに、地域レベルの自治活動については「交通整理役」や「相談窓口」「パイプ役」に役割をとどめて、実際の相談業務や対応は地域の現場の人材が行うように委ねるのが望ましい。

(2) 行政の役割に関する検討課題

- ① 小学校コミセンに現在位置している市の職員は、その役割を地域自治組織に順次委ねるとともに、大きなブロック別に地域自治組織をサポートし、市役所との調整役となる「方面別支援センター」において、自治組織とのパートナーシップの役割を果たすことが望ましい。配置する職員は、自治組織の視点と立場に立って、熱意を持ってサポートできる人材が望ましい。
- ② 地域自治組織と市役所の関係や、合意形成を進める課題等についての検討が必要である。
- ③ 地域自治組織による福祉介護を含む包括的な活動を踏まえて、社会福祉協議会のあり方とその地域組織の再検討が必要である。
- ④ 警備会社に委託している学校警備員の配置制度は、今年度で3年を経過して終了するといわれているが、地域住民の自主的な「スクールガード」制度との関係や、住民の自発的な子どもを守る活動を育てる方向性を考えて、その費用の扱いと子どもの見守り活動のあり方を再検討するべきである。

以上