

【グループ1（区長グループ）】

テーマ

「地域自治組織のあり方

～地域自治の持続に向けての道筋～」

《「今後の地域自治組織のあり方」に関する一つの考え方》

1 現在の「区」の位置付け及び役割等

(1) 例規上の位置付け及び役割等

- ・小諸市では、昭和29年に「小諸市区長に関する規程」という規則が制定された。しかし、地縁的なつながりを基盤とした「区」そのものについては、その位置付けや役割等が市の例規に全く規定されてこなかった。
- ・それが、平成22年4月に施行された「小諸市自治基本条例」の中で初めて、「区は、本市の一定の地域に住む人等が、自治意識に基づき主体的に活動する地域自治組織をいう」と定義され、「対象地域における共通課題を解決し、福祉の向上を図ること」が区の役割であると規定された。
- ・本来であれば、この「自治基本条例」の制定を受けて、市と「区」や「区長」との関係やあり方などを整理し、「区長に関する規程」も見直しを行うか、別な条例や規則等を定めるべきであったと考えられるが、それがなされずに今日に至ってしまっている。その結果として、「区」という「地域自治組織」が果たすべき役割等が、市の例規上明確になっておらず、住民にとってもまた明確に認識されていないという現状にある。

(2) 実態的な活動及び機能等

- ・現在、小諸市には68の「区」があるが、40世帯足らずの区から900世帯近い区まで、その規模は大小様々である。
- ・その成り立ちや形態についても、従来からの純粋に地縁的なつながりを基盤としたもの、新たに造成された住宅団地を基盤としたもの、それらが一緒になって一つの区を形成しているもの、区の規模が大きくなったために分区をしたものなど様々であり、地理的条件もまた様々である。
- ・上記のとおり、「区」の具体的な役割等が市の例規に明文化されておらず、「区」の状況は様々ではあるが、「区」は、住民にとって最も身近で基礎的な「地域自治組織」である。いずれの「区」においても、その地域の住民が、住み良い地域づくりをめざして、様々な生活上の問題の解決や親睦活動、レ

クリエイション活動などに取り組んでおり、地域にとってなくてはならない組織となっている。

- ・また、市と地域住民とを結ぶ基礎的な組織として、市の広報紙等の配布や各種委員の推薦など、市等からの委託・依頼を受けて様々な業務を行っており、市の行政等にとってもまた、なくてはならない組織となっている。
- ・このように、「区」の活動は、「①区独自（固有）の活動」と「②市等から委託・依頼されて行う業務」の二つに大別できると考えられる。
- ・この区分に従って、主な具体的事例を以下に列挙する。

①区独自（固有）の活動（平成 25 年度区長会アンケート結果から作成）

ア 美化・清掃活動

区内清掃、道路清掃、道普請、用水・河川清掃、草刈り、集会施設清掃、資源回収、景観美化活動（花いっぱい運動等） 等

イ 防犯・防災活動

防犯パトロール、空き家パトロール、地域防災組織づくり、防災マニュアルづくり、防災訓練（避難訓練・消火訓練等）、危険箇所調査、小学校下校指導（地区安全協議会で実施） 等

ウ 親睦・スポーツ活動

新年会、区民旅行、ハイキング、敬老会、納涼祭、ふれあい給食会、広報紙発行（区便り等） 等

エ 文化・伝統行事

どんど焼き、盆踊り、神輿、文化祭、区民運動会、マレットゴルフ大会、ソフトボール大会、ゴルフコンペ、ボーリング大会、ラジオ体操（毎朝） 等

オ 区への加入促進活動

転入者・アパート居住者への加入促進（役員による戸別訪問、チラシ配布等）、区内の企業への加入依頼 等

②市等から委託・依頼されて行う業務（平成 25 年度区長会総会資料から作成）

ア 広報紙等の配布

- ・広報こもろ・公民館報
- ・その他各種印刷物

イ 事業申請等

- ・建設事業（道路・河川）の申請
- ・土地改良事業（農道・水路）の申請

- ・防犯灯設置の申請
- ・消防設備整備事業の申請
- ・道路使用許可等の区長の同意
- ウ 各種委員等の報告・推薦
 - ・統計調査員の推薦（その都度）
 - ・農村女性活動推進委員の推薦（2年に1回）
 - ・農家組合長の報告（2年任期／区によっては1年で交代）
 - ・人権同和教育研修講座受講者の推薦（年4回、各区1名以上）
 - ・民生委員・児童委員、主任児童委員の推薦（3年に1回）
 - ・福祉推進員の報告＜社会福祉協議会＞
 - ・衛生自治会衛生委員の報告（2年任期／区によっては1年で交代）
 - ・青少年補導委員の推薦（2年任期／区によっては1年で交代）
 - ・青少年育成会長の報告（2年任期／区によっては1年で交代）
 - ・保健推進員の推薦（2年任期／区によっては1年で交代）
- エ 行事等への参加等
 - ・浅間山防災講演会への参加（依頼）
 - ・日赤評議員会への出席（各区に代表者の出席を要請）＜社会福祉協議会＞
 - ・総合防災訓練への参加（実施地区は参加必須）
 - ・市民安全安心フォーラムへの参加（依頼）
 - ・社会福祉大会への参加（依頼）＜社会福祉協議会＞
 - ・児童生徒夏季体育大会の参加者募集（育成会等への周知依頼）
 - ・駅伝大会の参加者募集（育成会等への周知依頼）
 - ・綱引きオープン大会の参加者募集（育成会等への周知依頼）
- オ 募金等
 - ・県民交通災害共済加入の募集
 - ・県民交通災害共済組合会員証の配布
 - ・緑の募金運動の取りまとめ
 - ・日赤社資の取りまとめ＜社会福祉協議会＞
 - ・社協会費の納入＜社会福祉協議会＞
 - ・赤い羽根共同募金の取りまとめ＜社会福祉協議会＞

2 「区」の活動上の課題等

（1）現に課題となっている事項（平成25年度区長会アンケート結果から作成）

- ・「区」は、上記のとおり多岐にわたる活動を行っているが、少子化、高齢化、人口減少の進行等の社会的な環境の変化に伴って、「区」の活動にも様々な

課題が生じている。

- ・現に課題となっている事項を「平成25年度区長会アンケート」から抽出すると、主として、区の活動の「担い手（役員）」と「参加者」の確保が、各区に共通する課題となっている。

①役員のなり手の不足

- ・住民の高齢化や人口減少の進行等により、役員の人選が困難になっている。（輪番制では対応できない状況になっている。）
- ・特に、区長のなり手がいない。
- ・無理強いをすると、区から脱退するなどの問題も発生している。 等

②区の活動や行事への参加者の減少

- ・住民の高齢化や人口減少の進行等により、参加者が減少している。
- ・参加者が少ないために、行事等の実施自体が困難になったり、市民まつり等に参加できなくなっている。 等
- ・なお、こうした「担い手（役員）」と「参加者」の問題は、上記のとおり、主として住民の高齢化や人口減少の進行等に起因していると考えられるが、住民の価値観やライフスタイルの多様化等により、住民同士のつながりが薄れ、地域を支えてきたコミュニティが弱体化してきていること、また、勤務等の関係で役員の任務を果たせなかったり、行事等に参加するための時間的余裕がないといったことなども、その原因として挙げることができる。

(2) 今後懸念される事項

- ・各区では、「役員のなり手の不足」「区の活動や行事への参加者の減少」などの課題を抱えてはいるが、少なくとも現時点においては、各区での様々な工夫や努力によって、「区」として存立している。
- ・小諸市は、決して広くない市域ながら、いわゆる旧小諸町・旧村を単位とした地区ごと、また68の区ごとに、歴史的背景、地理的特性、人口構成などが様々であり、一概に論ずることはできないが、例えば、宅地分譲された団地を基盤として一つの「区」を形成している両神区では、同時期に、ほぼ同年代の人々が居住を開始したことにより、50年近くを経た現在では、高齢化率が約45%と著しく高く、このまま推移すると、やがて「地域自治組織」として活動することが非常に難しくなり、場合によっては「区」として存立することができなくなるということも懸念される。
- ・これほど極端ではないにせよ、多くの「区」で少子化、高齢化、人口減少等が進行しており、「役員のなり手の不足」「区の活動や行事への参加者の減少」といった状況に年々拍車がかかっていくことは想像に難くない。

(3) 今後力を入れたいと考えられている分野

- ・その一方では、「平成25年度区長会アンケート」では、今後、「健康・福祉活動の充実」「高齢者支援・介護予防」「世代間交流行事」「不法投棄対策」「交通安全対策」「遊休農地の活用」などに力を入れたいとの回答もあり、「区」は、組織運営上の課題を抱えながらも、様々な地域の課題に直面し、その解決に取り組もうとしている、若しくは取り組む必要に迫られているという状況がある。

3 「地域自治組織」の今後の方向性

(1) 「地域自治組織」の強化の必要性

- ・現在の「区」は、上記2のような課題を抱えているために、年々運営が難しくなっていることは否定できない事実であり、まずその意味から、「地域自治組織」の発展・強化を図る必要がある。
- ・ところで、これまで「公共サービス」は、もっぱら行政から提供されるものと考えられており、現にその多くを行政が提供してきた。つまり、「公共」の範囲と「行政により提供されるサービス」の範囲は概ね一致していた。
- ・しかし、少子化、高齢化、人口減少等が進行し、それらだけが原因ではないにせよ、行政の側でも、財源の確保が難しくなり、多額の借金（地方債）を抱えているという状況においては、これまでのように「公共サービス」の多くを行政が担うことが困難になってきている。
- ・さらに、従来は個々の家庭等において対応されてきた保育や介護などが、新たに「公共サービス」として求められるようになるなど、「公共」の範囲が拡大するとともに、ニーズは複雑化・多様化・高度化している。
- ・こうした状況に対応するためには、行政だけでなく、様々な主体が「協働」し、いわゆる「新しい公共」を担っていくことが必要になっており、そのようにしていかなければ、こらからの社会を維持していくことはできないと考えられる。
- ・こうした中で、地縁的なつながりを基盤として地域の様々な課題に対応している「区」（地縁的な組織）は、NPOやボランティアなどのように志のある人々が特定の目的や課題に対応している「市民活動団体」（機能的な組織）とともに、「新しい公共」の重要な担い手となることが期待されており、その意味からも、「地域自治組織」の発展・強化を図る必要がある。
- ・なお、「区」と「市民活動団体」は存立の基盤等は異なるが、地域課題の解決のためには、互いに補完的・相乗的な関係にあるとも考えられる。自治基本条例第29条で規定しているように、「区」と「市民活動団体」が同じ目

的に向かって、互いの役割を調整し、連携することによって大きな効果を挙げることが期待される。

(2) 今後の「地域自治組織」についての基本的な方向性

- ・「地域自治組織」の発展・強化については、様々な形態や手法が考えられる。
- ・かつて、アドバイザーから「今後、小諸市の中で、区の機能を発展させるためには、地方自治法に規定されている『地域自治区』の制度を自治会の運営に利用することが可能なのではないか」との助言を得た経過があり、また、東御市で取り組まれている「地域自治組織」である「しげの里づくりの会」のように、組織の内容や趣旨が重複する地域づくり活動を簡素化・合理化し、「里づくりの会」のもとに系統的に各組織を整えながら、より多くの住民参加のもとで、次世代へ受け継がれる地域づくりを進めようという取り組みもある。
- ・小諸市においては、現在の「区」が、上記2のような課題を抱えている状況を踏まえると、現在ある「地縁的組織」としての68の「区」は残しつつも、「区」よりも大きな単位ごとに、「区」以外の各種の団体や組織を包含した、新たな「機能的組織」をつくり、そこに暮らす人々が、主体的に地域づくりを考え、実践していくような、言ってみれば、市の区域内での分権のような仕組みが、今後は必要になっていくと考えられる。
- ・なお、現在、特に大きな問題もなく「区」の運営がなされ、活動が活発に行われているところからすれば、新たな「地域自治組織」をつくることは、地域の自治活動をかえって複雑にし、混乱を招くのではないかという懸念を抱くかもしれない。また、何がしかの課題を抱えている多くの「区」においても、以前と比べれば住民の減少や活動の縮小といったことはあるにせよ、「区」の存立が危ぶまれるような状況にまで立ち至っているわけではなく、「区」の将来について漠然とした不安を感じつつも、将来に向けて具体的な対応策を講じようという意識にはなっていないし、そうした動きも見られないのが実情である。
- ・しかし、人口減少が確実に進行していく中では、現在のすべての「区」が、今後もこのままの機能を維持し、活動を継続していくことができるかどうかは極めて疑問であり、地域の住民自らが、地域の課題を共有し、継続的に地域自治活動を行っていくためには、好むと好まざるとにかかわらず、現在の「区」の枠を超えた新たな「地域自治組織」を検討していかざるを得ないと考えられる。
- ・この場合、新たな「地域自治組織」ができたとしても、最も身近な地縁的組

織である「区」がなくなるわけではなく、「区」独自の活動を制限するものでもない。

(3) 新たな「地域自治組織」の一例として

①組織及び機能

- ・新たな「地域自治組織」は、「区」のほか、各種の団体や組織、地域住民が連携し、地域の様々な活動を総合的に調整し、地域全体として活動する組織となる。
- ・新たな「地域自治組織」は、「区」をはじめ、現在ある団体や組織が存続し、活動を継続することを前提としており、「地域自治組織」へ統合したり、一本化することは想定していない。
- ・新たな「地域自治組織」の機能は、現在の「区」の機能や活動を維持・継続させることを主たる目的とした「当面の機能」と、それを発展させた「将来的な機能」に分けて考えることができる。
- ・なお、いずれの場合においても、「地域自治組織」には、「調整と意思決定を行う機能」と「実際の活動を行う機能」の二つが必要になると考えられる。

ア 当面の機能

- ・「当面の機能」としては、現在の「区」の機能や活動を維持・継続させることを主たる目的として、次のような活動を行うことが考えられる。
 - 1)現在の「区」が実施している活動等のうち、「区」の単位では実施が困難になってきているものや、これまで「区」の単位では実施できなかったもの、また、「区」の単位で取り組むよりも、「区」よりも大きな単位で取り組んだ方が効率的・効果的なもの
 - 2)現在の「区」や個別の団体・組織が実施している活動等のうち、「区」や個別の団体・組織だけで取り組むよりも、互いに連携したり、補完し合って取り組んだ方が効率的・効果的なものや、互いの負担軽減につながるもの

イ 将来的な機能

- ・上記3（1）で述べたとおり、これからは「公共サービス」の多くを行政が担うことが困難になっていく。このため、様々な主体が「協働」し、「新しい公共」を担っていくことが必要になっていく。
- ・また、2（2）で述べたとおり、小諸市は、決して広くない市域ながら、いわゆる旧小諸町・旧村を単位とした地区ごと、また68の区ごとに、歴史的背景、地理的特性、人口構成などが様々である。このため、これからは、地域のことを最もよく知っている地域の住民自らが、地域の課題を共

有し、地域で知恵を出し合って、主体的に地域づくりに取り組み、行政は、それに対して必要な支援をしていく、という仕組みにした方が、行政が一律に事業を行うよりも、地域の実情に合わせたより良い対応が可能になり、はるかに合理的である。

- ・以上から、「将来的な機能」としては、次のような活動をする事が考えられる。

1) 「区」よりも大きな単位となる新たな「地域自治組織」ごとに、住民自らが、主体的に地域ビジョンをつくり、それに基づいて、地域の実情に合わせた地域づくりに取り組み、地域課題の解決にあたる。

2) これにあたって、市は、包括的な交付金等の制度を設ける。

3) 新たな「地域自治組織」は、市に対し、一定の提言する機能を持つ。

②区域（地域割）

- ・現在の68区は、昭和の大合併前の旧小諸町（4地区＝旧4町）と6つの旧村の、合計「10地区」に分かれており、それぞれの地区には、区長会の「地区会長」が選任されている。
- ・他の団体や組織の地区割の状況（別紙）を見ると、区長会と同じものとして「衛生自治会」があり、「青少年補導委員」「青少年育成会」「民生委員・児童委員」「公民館の支館」「消防団」は区長会と類似している。また、「交通安全協会」は、区長会よりも地区割が細かいが、支部を合わせれば、区長会の10地区の括りになる。
- ・団体や組織によっては、区長会の10地区と異なる地区割もあるが、この「10地区」は、合併前と比べれば当然希薄になっているとはいえ、少なくとも他の地区割よりも、地域としてのアイデンティティを共有していると考えられる。
- ・このため、新たな「地域自治組織」の区域は、この「10地区」の区域を基本とすることが適当と考えられる。

③構成団体等

- ・新たな「地域自治組織」を構成する団体や組織等としては、次のようなものが考えられる。
 - ・区
 - ・公民館
 - ・衛生自治会
 - ・民生委員・児童委員

- ・ 青少年補導委員
- ・ 青少年育成会
- ・ P T A
- ・ 消防団
- ・ 保健推進員
- ・ 交通安全協会
- ・ 高齢者クラブ
- ・ 地域住民 など

③支援体制（人的支援・財政的支援）

- ・ 新たな「地域自治組織」は、「区」より区域が広がるほか、「区」や各種の団体・組織、地域住民が横断的に連携する組織となるため、その立上げ及び運営等に対して適切な支援が必要となる。
- ・ 新たな「地域自治組織」に対する支援としては、次のようなものが考えられる。

ア 地区担当職員制度の充実・強化

- ・ 市では、平成18年から、職員を各区の担当として割り当て、市から区への情報提供や、区と市の担当課との連絡・調整などを行う「地区担当職員制度」を設けている。平成23年には、この制度の充実を図るべく、市内10地区に対応するかたちで、「地域職員連絡会」という組織を新たに作り、正副会長を置いている。
- ・ 「地区担当職員制度」は、有効に機能している区がある一方、必ずしもうまく機能しているとはいえないというケースがあるのも事実であり、地域にとって役に立つ仕組みとなるよう、充実・強化を図る。

イ （仮称）地域自治支援員の配置

- ・ 新たな「地域自治組織」の「長」の役割や責任は、大きく、また、重いことから、上記アの「地区担当職員」とは別に、専任の「（仮称）地域自治支援員」を配置する。

ウ 市民活動団体による運営支援

- ・ 上記イの機能を市民活動団体が担うことも可能であると考えられる。

エ （仮称）自治活動・市民活動サポートセンターの設置

- ・ 市では、市民活動を支援し、活動を広げるための拠点として、平成15年

6月、「ボランティアセンター」を開設した。「ボランティアセンター」では、様々な分野で市民活動が推進されるよう、団体や個人に登録してもらい、ボランティア等の派遣依頼に係る調整や相談、市民活動に関する各種情報の収集や提供、情報紙の発行等の啓発活動、会議室等の打合せ場所や印刷機・パソコン等の作業機材の提供などの支援活動を行っている。

- ・この「ボランティアセンター」の機能を拡充し、「(仮称) 自治活動・市民活動サポートセンター」として再編する。

オ (仮称) 地域自治活動推進交付金の交付

- ・これまで、市の各部署から縦割りで「区」等へ支出していた補助金・交付金等を一元化し、包括的な「(仮称) 地域自治活動推進交付金」として交付する。
- ・その際、地域の判断で実施した方が合理的・効果的と考えられる事業については、財源を含めて、権限を委譲することも検討する。

(4) 留意すべき事項

- ・「区」は、前述のとおり、その成り立ちや組織等が様々であり、区長及び住民の意識も多様である。また、各種の団体や組織も同様である。このため、新たな「地域自治組織」は、決して市からの押し付けではなく、自主的・主体的に組織される必要があり、区長会はもちろん、関係する団体や組織、地域住民と十分議論を重ね、理解と納得のもとに進める必要がある。
- ・この場合、全市一斉に新たな制度に移行することは、大きな困難が伴う。このため、まず理解と納得が得られた地域で先行的に実施し、それを段階的に広げていく方法が適当と考えられる。
- ・以上は、あくまで新たな「地域自治組織」の一例のラフスケッチに過ぎない。新たな「地域自治組織」の実現に向けては、十分な議論を重ね、詳細な制度設計を行う必要がある。