

今後の自治協議会の「組織運営」「活動内容」のあり方を考えるために

【検討の視点】

- ① 住民の総意を代表する自治会がある中で、なぜ、自治協議会を作り、自治基本条例において定義付けたのか、どのような目的で作ったのかということ押さえ、自治協議会とはどのような性格でどのような役割を求めた団体であったかということの共通認識。
- ② 当初の目的、性格をもって設立した自治協議会が、現状ではどうなっているのか。当初の想定と現状にギャップがあるのかどうか。
- ③ 10年、20年後の自治協議会に求められる役割を考えたとき、当初想定していた自治協議会の目的や性格、あるいは、現状における自治協議会の目的や役割でよいのかどうか。それとも、状況が変わり目的、性格を変える必要があるのか。
- ④ 10年、20年後の自治協議会の方向性が出れば、それに向けて今後どんな取り組みが必要か、また行政はどんな支援が相応しいのか。

1 自治協議会制度の創設経緯

(1) 自治基本条例での制度上の明示

阪神・淡路大震災において、救助活動やボランティアの受け入れに対して行政の対応では機能しなかったことやボランティア活動をコーディネートした非営利活動団体の役割が再認識されたことがきっかけとなり、市民活動は社会的に大きな潮流となり、全国的に拡大した。

こうした市民活動の潮流を踏まえ、特定非営利活動促進法（NPO法）が平成10年12月に施行され、全国の自治体がそれぞれ市民活動支援のための取り組みを行い、市民と行政による協働の取り組みを展開するなど様々な動きが活発化してきた。丹波市においても平成23年3月に市民の参画と協働による市政の推進と地域づくりを進めることを基本理念とする自治基本条例を制定し、その条例の中で自治協議会の制度を明確に規定した。

(2) 丹波市総合計画における「参画と協働」

「参画と協働」を総合計画のリーディングプロジェクトに位置付けている。

◇丹波市総合計画（第一次）（平成18年3月30日策定、目標年度：平成26年度）

◇前期基本計画（平成17年度～平成21年度）

【参画と協働プロジェクト】

- ・ 地域の範囲において子育て、福祉、防犯、防災、環境などの課題に取り組めるコミュニティ組織の育成を目指す。
- ・ 地域活動への行政の関与を縮小し、地域の住民自治意識、能力の向上を目指す。
- ・ 行政以外に公共サービスを提供するコミュニティビジネスやNPOなどの活動の拡大を目指す。

- ・ 市民の自発的かつ自立的な意思に基づいた参画及び協働を目指す。



(参画と協働プロジェクトを進めるための自治協議会とその期待)

- ・ 合併による行政の広域化で住民にとって、行政の目が届きにくくなる不安感を解消するため
- ・ 市町村合併は「広域行政の推進」を目的、その裏に「狭域行政の充実」という課題を含んでいた。生活課題の多くは、概ね小学校区までの範囲で解決されるものとの考え方があった。
- ・ 広大な市域(493.28k m²)と多くの自治会(298 単位自治会)を有する丹波市では、地域が公共の役割の一部を担う仕組み(自治協議会)が必要であった。
- ・ 自治協議会を設立することで、以下の効果が期待できると考えた。
 - 生活に密着し、住民にとって必要性の高い内容を優先的に取り組める
 - 地域づくりへの一体感共有による地域への愛着の高まり
 - 住んでよかった、いつまでも住みたい気持ちの醸成
 - 住みよい丹波市の実現

2 自治協議会制度創設時の自治協議会の性格、役割等に係る仮説

丹波市では、平成24年4月に施行された自治基本条例において、自治会という近隣のつながりによる自治組織が存在するにもかかわらず、それよりも広いエリアを範囲とする自治組織である自治協議会を別に制度化したが、その目的や組織の性格、役割、活動内容などは必ずしも明確に示されていない。

ここでは、そうしたことに係る経緯や理由についての市民、行政間の共通理解を図るため、懇話会で一定の仮説をたて、その仮説の合意形成を図る。

(1) 自治会とは別に自治協議会を制度化した理由

- ・ 人口減少と高齢化が急速に進行する丹波市においては、「近隣」をエリアとする自治会においても、活動の担い手の減少と高齢化は深刻な課題であった。こうした課題を抱える自治会が将来にわたって自治活動を継続していくためには、各自治会を支援する「ゆるやかなネットワーク組織」が必要であった。
- ・ 「近隣」をエリアとする地縁組織は、自治会だけでなく、老人クラブ、婦人会、子ども会などもあったが、これらの組織も自治会と同様に担い手の減少と高齢化という課題を抱えていた。こうした分野別の地縁組織もまた「ゆるやかなネットワーク組織」による支援を求めていた。
- ・ 自治会をはじめとする老人クラブ、婦人会、子ども会などの「近隣」の地縁を基盤とする組織が将来にわたって地域課題を解決するための有効

な組織として活動を継続していくためには、これらの組織がもう少し広いエリアで相互に応援し合ったり、あるいはこれまでこうした地縁組織の活動に参画していなかった新たな活動の担い手がより広いエリアの中から参画する「ゆるやかなネットワーク組織」が必要であった。こうした社会的要請のもとに、既に地域に生まれ始めていた自治協議会を市内すべての地域に確立させていくため、自治基本条例において正式に制度化した。

(2) 自治協議会のエリアを小学校区とした理由

自治会をはじめとした地縁組織が将来にわたって組織を維持し、活動を継続していくために、これらの基礎的組織を応援する「ゆるやかなネットワーク組織」、すなわち自治協議会が必要であったという仮説をたてたが、この「ゆるやかなネットワーク組織」は、少なくとも自治会等のような「近隣」よりも広いエリアを基盤とする必要があった。そのエリアとしては、「小学校区」と「中学校区（旧町域）」が考えられるが、次のような理由から「小学校区」としたと考えられる。

- ・ 応援し合える活動を無理なく継続するためには、徒歩で移動し、話し合うことが容易な顔見知りの範囲であること。
- ・ 長い歴史の中で、一定のつながりが形成されてきており、互いに助け合う風土ができている範囲、あるいはそういう風土が作りやすい範囲であること。
- ・ 互いに応援し合って解決しようとする地域課題が共通である範囲、あるいは課題認識を共有できる範囲であること。

(3) 自治協議会の性格、役割

自治基本条例で規定した自治協議会の性格、役割を自治会などの「近隣」を基盤とする基礎的な地縁組織の活動が将来にわたって継続できるように応援する、小学校区をエリアとした「ゆるやかなネットワーク組織」としたという仮説をたてたが、そのほかの仮説についてもその妥当性を検証しておく必要がある。

① 考えられる自治協議会の性格、役割の類型

《統合型》

人口減少、高齢化が進む中で、将来にわたって自治会や老人クラブ、婦人会、子ども会などの近隣を基盤とする地縁組織が存続することは難しく、これらの地縁組織は廃止し、地域課題を解決するための自治活動は、より広いエリアを基盤とした自治協議会の活動に集約し、展開する。その前段として、トップダウンで統括をするのではなく、

それぞれの団体の動きを尊重しながら、自治協議会がマネジメント（コーディネート）をする形として、部会方式によりそれぞれの団体が部会の核として動く。将来的には、従来型の団体を残すのではなく、部会で動くようになり協議会一本となる。そうなれば、各時代で対応すべき課題が浮き彫りになると、臨機応変に部会を立ち上げたり、廃止したりできるようになり、その時代に相応しい部会を作れる。

《補完型》

補完型は、自治会や老人クラブ、婦人会、子ども会などの「近隣」を基盤とする基礎的な地縁組織と、これらの組織と個人で構成される広いエリアを基盤とした自治協議会の両方が存在し、それぞれが役割分担のもと活動する類型である。その両方の役割分担や関係は、自治会などの「近隣」を基盤とする地縁組織が担い手を確保しにくい状況と、一方で従来になかった複雑、多様な地域課題が発生する状況の中、これらの従来型の地縁組織では対応できない部分を対応する、別の組織として自治協議会を設置するものである。つまり、自治会などの従来型の地縁組織の活動を補完する活動を展開するものとして自治協議会が設立されたもので、その両者は対等な関係で、役割分担を明確にしてそれぞれの活動を展開するものである。

《支援型》

自治会などの「近隣」を基盤とした基礎的な地縁組織とより広いエリアを基盤とする自治協議会の両方が存在し、それぞれが役割分担のもと活動をするという点では、「補完型」と同様であるが、その両方の役割分担や関係において、「補完型」と「支援型」は異なる。すなわち、補完型では、自治会などの基礎的な地縁組織が取り組むことのできない課題や活動に自治協議会が補完として取り組むのに対して、支援型では、取り組み主体はあくまでも自治会などの基礎的な地縁組織で、自治協議会は、こうした基礎的な地縁組織が様々な地域課題に取り組めるよう、支援するものである。支援の方法としては、小学校区エリアの中で、相互に協力できるよう調整したり、情報共有をしたり、人材を派遣したり、場合によっては財源を支援するなどその内容は多様である。

② 自治基本条例の創設時に想定した自治協議会の役割、性格の検証

大きく分けて、自治協議会には、「統合型」「補完型」「支援型」の3類型が考えられるが、自治基本条例創設時には、この3類型の内、どの類型を創設していたかを検証する必要がある。

まず「統合型」についてであるが、自治基本条例の第14条において、明確に自治会を基礎的自治組織として位置づけており、自治会が廃止され、自治協議会の活動に代わるというようなことを想定していたとは考えられない。また、第12条第3項においても、自治協議会の構成員として自治会その他の団体を予定しており、ここでも自治会等が引き続き活動を継続していくものと想定していると考えられる。そういった意味で、少なくとも自治基本条例制定時には、「統合型」は考えていなかったと思われる。

次に、「補完型」か「支援型」のどちらを想定していたかについて、検証していく必要があるが、条例の条文だけでは必ずしも明確ではない。ただ、条例第12条第5項では、「自治協議会は、自らが取り組む活動方針、内容等を定めた地域づくり計画の策定に努めるものとします」とあり、第7項では、「市民は、地域社会の一員として自主的かつ主体的に自治協議会に参加し、相互の交流を深めながら地域課題の解決に向けて協働するよう努めるものとします」とあり、単に自治会等の支援にとどまらず、自治協議会自身が主体的に地域課題の解決に向けて活動を展開することを想定していたのではないかと思われる。

つまり、自治協議会は、「補完型」と「支援型」の両面を持っていたが、より「補完型」の性格を強く持つものと想定していたのではないかと考えられる。自治協議会を構成する自治会等の基礎的地縁組織が相互に応援し合うという意味での「支援型」と、相互に応援してこれまでできていなかった、自治協議会としての新しい活動を展開するという意味の「補完型」の活動の両面をもった「ゆるやかなネットワーク組織」として生まれたと考えられる。

3 現在の自治協議会における組織運営や活動内容は、変える必要があるのか

自治協議会が自治基本条例に制定された時点から比較すると、少子高齢化や人口減少が如実になり、地域組織の担い手不足や活動内容のイベント等がマンネリ化している状態や、さらに10年後の方向性を整理すると自治協議会の組織や活動内容は、変える必要があると考えられる。

・どのように変える必要があるか

「発想」と「やり方の転換」が必要

① 「発想」

活動を「行事型」から「課題解決型」へ変えていく。

すべての事業が悪いものではなく、事業の明確な目的を考え、その事業に課題解決を見出す。しかしながら、伝承も大切である。

→ そのため「活動の棚卸し」と「組織・人の体力見極め」が必要。

② 「やり方の転換」

「階層組織型」と「ネットワーク型」を活動内容によって使い分け

→ ネットワーク型の場合は、ファシリテーター※1・自分たちの思いを伝え合う場所の創出・会議方法（ワークショップ※2・ホワイトボードミーティング）に変えることが必要。

※1 ファシリテーター…気付きを促す、みんなが動ける環境やきっかけをつくる

※2 ワorkshop…ある主題での少数による会議（参加者が知識を分け合う）

4 市が期待する方向性（今後の自治協議会とは）

- ・ 子どもから高齢者まで、誰もが一緒に笑い声が絶えない自治組織
- ・ 子どもから高齢者まで、誰もが互いに見守り、支え合いができる自治組織
- ・ 人との出会い、つながりを大切にできる自治組織
- ・ 自らが考え、自らが決定し、自ら（構成団体等）が実行する自治組織
- ・ 誰もが楽しみながら、誰とでもふれあえる活動内容
- ・ イベントだけで終わるのではなく、問題解決につなげる活動内容

「組織運営」

- 「階層組織型」ばかりではなく、「ネットワーク型組織」も含めた継続できる組織体制の仕組みづくり。
 - ・ 水平の関係でお互いの立場や違いを認め、話し合いを通してお互いに理解を深められる組織。
 - ・ 自分の好きな時間に自分の発案した活動ができる柔軟な参画しやすい組織。
 - ・ 組織の役員に女性や若者が参画している組織。
- 地域の窓口を、概ね小学校区単位で一つとなる形とし、地域と行政との情報の共有。
 - ・ 行政と地域組織とがお互いに情報共有する。
 - ・ 地域組織の構成員への情報共有、情報公開がきちんとできている。
- 会議・組織の棚卸し。
 - ・ 必要な会議か必要な組織体制かを見極める。
- 寛容性のある組織体制。
 - ・ 参加したい人のために意見を聞く場を設置のある組織。
 - ・ 移住者や学生などが活動できる組織。
 - ・ NPOなどの新たな組織が参画し、活気が溢れている組織
- 円滑に合意形成が取れる仕組みづくり。
 - ・ 様々な立場の方が選ばれて、色々な意見が集約できる組織



《参画と協働が基礎にある「小規模多機能自治」に向けた取り組み》

「活動内容」

○事業の棚卸し。

- ・既存の事業の役割を考え、必要不可欠な事業を見定める。
- ・既存の行事から目的を見つけ、何のための行事であるかを確認する。

○市と地域とが共通の目的を目指す取り組み（総合計画と地域づくり計画）

- ・市民参画で定めた地域づくり計画を市の総合計画に反映、あるいは市の総合計画に位置付けられた課題を地域づくり計画に反映できるような仕組みづくり。

○地域社会の福祉力を高める活動。

- ・地域包括ケアの取り組みなど、行政課題を市や社会福祉協議会などの他団体とともに取り組む地域活動。

○住民主体で地域課題解決に向けての取り組み。

- ・自らが地域の生活必需ニーズを確認し、自らが解決に向けて取り組む。



《誰もが必要としている活動を誰もが楽しく取り組めるように》



『みんなで楽しくまちづくり』