

丹波市自治協議会のあり方懇話会報告書
(素案)

令和元年●月

丹波市自治協議会のあり方懇話会

—目次—

1 懇話会の進め方	
(1) 懇話会の目的	1
① 自治協議会の役割の合意形成を図るための考え方の提案	
② 目指すべき自治協議会の実現に向けた支援の提案	
(2) 検討の進め方	1
① 自治協議会の制度発足時の経緯を確認する	
② 現状での自治協議会のあり方を押さえる	
③ 丹波市以外での類似自治協議会のあり方を調べる	
④ これからの丹波市に相応しい自治協議会を考える	
⑤ 相応しい自治協議会を実現するための方策を考える	
2 丹波市における自治協議会設立の経緯等	
(1) 丹波市における自治協議会設立の経緯	4
① 地域で自立的に地域自治組織が形成されていた地域	
② 行政が後押しして地域自治組織の形成を促進させてきた地域	
(2) 自治協議会設立時の社会背景	4
① 高齢化等による自治組織の担い手不足	
② 新しい「公」の領域の考え方	
③ 心の豊かさを求める人の増加	
④ 阪神淡路大震災におけるまちづくり協議会の活動	
(3) 自治基本条例における自治協議会制度の考え方	6
① 自治基本条例で制度化した理由	
② 自治基本条例が想定した自治協議会の性格、役割及び活動	
3 自治協議会の現状と課題	
(1) 自治協議会の現状	9
(2) 自治協議会の役割等に関する現状認識	10
① 自治協議会役員の認識	
② 市民の認識	
③ 行政職員の認識	
(3) 現状における自治協議会の課題	12
① 自治協議会の役割等に対する合意形成	
② 組織的、体制的課題	
③ 人材に係る課題	
④ 財政的課題	
(4) 課題解決の方向性	14

4 他の類似の自治協議会制度

- (1) 雲南市の地域自主組織制度…………… 15
 - ① 地域自主組織制度の発足の経緯
 - ② 概要
- (2) 宝塚市のまちづくり協議会制度…………… 16
 - ① まちづくり協議会制度の発足の経緯
 - ② 概要
- (3) 朝来市の自治協議会制度…………… 17
 - ① 自治協議会制度の発足の経緯
 - ② 概要
- (4) 三田市のまちづくり協議会制度…………… 17
 - ① まちづくり協議会制度の発足の経緯
 - ② 概要

5 丹波市におけるこれからの自治協議会

- (1) 地域の将来像…………… 19
 - ① 人口、年齢構成等の将来予想
 - ② 地域の具体的な将来像
- (2) 自治協議会の性格の類型…………… 20
 - ① 統合型
 - ② 補完型
 - ③ 支援型
- (3) 地域の将来像に相応しい自治協議会のあり方…………… 21
 - ① 地域ごとの自治協議会のあり方の多様性
 - ② 自治協議会の性格、役割等
 - ③ 行政と自治協議会の関係
 - ④ 自治会と自治協議会との関係
 - ⑤ 自治協議会の活動内容
 - ⑥ 組織（役員、事業実施体制、事務局体制、意思決定、情報共有等）
 - ⑦ 財源

参考資料……………

- (1) 自治協議会のあり方懇話会委員一覧
- (2) 自治協議会のあり方懇話会開催日程
- (3) 各項目で検討した協議資料
- (4) 市内外で取り組まれている好事例

1 懇話会の進め方

(1) 懇話会の目的

丹波市には299の単位自治会とは別に25の自治協議会がある。それぞれの地域で差異はあるものの、高齢化を伴った人口減少により住民自治組織も担い手不足の課題を抱えている。

丹波市未来都市創造審議会の答申「まちづくりビジョン」では、丹波市の将来像として「都市機能を中心部に集約する」とことと「住み慣れた地域で住み続ける」という2つの方向性が示されている。住み慣れた地域で住み続けるという市民の願いを実現するには、自治会をはじめ個人や多様な団体が参画する住民自治組織による自主的な地域課題解決能力の向上が不可欠と考える。

本懇話会では、そうした視点に立って、自治会をはじめとして個人や多様な団体が参画する住民自治組織、自治協議会に多くの人に関わり、将来にわたり、地域課題解決能力の向上を図るためにはどうすればよいか、上手に地域経営を行っている地域の好事例に学びながら、次の2つのことについて提案する必要があるとの認識のもと検討を行った。

① 自治協議会の役割の合意形成を図るための考え方の提案

- ・今、丹波市の自治協議会制度が抱えている課題の根底にあるのは、自治協議会がそもそもどのような性格で、どのような役割を担う組織なのか、どのような活動をする組織のかなどについて、広く市民に浸透していなかったところにある。組織運営に関わる役員や行政のまちづくり担当も含めて、多くの市民には共通理解する機会が十分でないままに、地域づくりの目標を設定したり、評価を行ったり、あるいは行政も支援策を提示してきたところにある。
- ・また、行政すべての部署において、自治協議会を自治基本条例により制度化した後も、地域の合意形成を図る際に、自治会長会や自治協議会、その他の住民自治組織の性格や役割の違いを十分に認識しないまま、相手先として使い分け相談している現状がある。
- ・自治協議会の役割等に対する共通認識、合意形成を図ることが出発点との認識に立ち、その合意形成を図るための考え方を整理することが、懇話会の第一の目的である。

② 目指すべき自治協議会の実現に向けた支援の提案

- ・一方、自治協議会には他の自治組織同様に、人任せや地域離れに象徴される担い手不足の現状があり、この問題を解決することが住民自治を進めるにあたり重要である。
- ・参画と協働により実践される組織としての自治協議会のあるべき姿、目指す姿が市民の間で合意形成が図られれば、その目標に向けて取り組んでいくことになる。その実現のために、行政はどのような支援が必要か、効果的な支援策を提案することが、懇話会の第二の目的である。

(2) 検討の進め方

上記の懇話会の目的を達成するため、関係者からの聞き取り、アンケート調査、先進

事例及び好事例の調査、事実の確認を行いながら、次のような手順で検討を進めていくこととした。

① 自治協議会の制度発足時の経緯を確認する

- ・丹波市では、自治協議会が実体的に先につくられ、その後、参画と協働の指針が策定され、続いて自治基本条例が制定され制度化された経過がある。
- ・自治協議会は、旧町時代から自治振興会として存在していた地域があったり、公民館活動の範囲として小学校区単位で活動していた社会教育振興会が前身であったりと様々であった。また、丹波市誕生後に設置された自治協議会は、どのような目的、役割を果たしていたのか、自治会などとの関係はどのようであったのか、そのあたりをまず押さえる必要がある。
- ・次に、実態として先に存在していた自治協議会が、住民自らの手により平成24年4月に制定した自治基本条例の中で明文化された。この自治基本条例では、自治協議会の目的、役割など、どのように考えてつくられたのか、明確にしておく必要がある。

② 現状での自治協議会のあり方を押さえる

- ・自治協議会制度の発足時の考え方に対して、現状の考え方自体は変わっていないのか、それとも一定の社会の状況変化などによって変わってきたのか等について押さえていく必要がある。
- ・さらに、現状の自治協議会が実際にどのような組織体制で、どのような事業、どのような取り組みを行っているかについても把握する必要がある。
- ・なお、現状での自治協議会のあり方に係る考え方については、市民の間で、どの程度共通認識として浸透しているのかも併せて把握することが重要である。
- ・その上で、現状の自治協議会が抱えている課題を整理し、今後の自治協議会のあり方を検討する上での参考とする。

③ 丹波市以外での類似自治組織のあり方を調べる

- ・自治協議会制度は、丹波市だけでなく、雲南市、宝塚市など全国各地で実施されている。丹波市の今後の自治協議会のあり方を検討する上で、各地の発足の経緯、自治協議会の目的や役割などを調べ、丹波市の自治協議会との相違点を整理することが重要である。

④ これからの丹波市に相応しい自治協議会を考える

- ・自治協議会制度の発足当時及び自治基本条例制定当時の自治協議会のあり方に係る考え方、市内外で実践されている活動の好事例等を踏まえ、さらに今後の自治協議会を取り巻く社会情勢を念頭におきながら、あるべき自治協議会、目指すべき自治協議会の姿を提案する。
- ・その際には、丹波市未来都市創造審議会の「まちづくりビジョン」が示す将来の市

民の暮らしやまちの姿を十分に意識して、目指すべき自治協議会の具体的な姿を示す。

⑤ 相応しい自治協議会を実現するための方策を考える

- ・ 将来の丹波市に相応しい自治協議会の姿、すなわち「目指すべき自治協議会の姿」が明確になれば、これを実現するために必要な自治協議会が自ら主体的に取り組む方策とこれを支援する行政の方策を提案する。

2 丹波市における自治協議会設立の経緯等

(1) 丹波市における自治協議会設立の経緯

- ・懇話会では、旧6町で自治協議会、自治振興会がいつ発足したのか、自主的に発足したものなのか、どのような役員構成だったのか、どのような活動を行っていたのか等について文献調査及び関係者への聞き取り調査を行った。

●自治協議会が設立されるまでの旧町の自治会長会と地域自治組織

旧町名	旧町の自治会長会	小学校区の自治会長会	小学校区地域自治組織	校区数
柏原	あり	なし	なし	2
氷上	あり	あり	自治振興会	5
青垣	名目的あり	なし	なし	4
春日	あり	あり	社会教育振興会	5
山南	あり	あり	地区振興会	4
市島	あり	あり	自治振興会	5

① 地域で自立的に地域自治組織が形成されていた地域

- ・旧町から小学校区に地域自治組織があったのは、氷上、春日、山南、市島となっており、地域の合意形成機関があるのは氷上、市島地域であった。
- ・氷上地域では、旧町村は色々な地域性を持つ中で昭和37年7月に合併した経緯もあることから、地区内をまとめる組織として、昭和30年9月にいち早く葛野報徳自治振興会が結成され、その後、氷上地域各地区に自治振興会が組織されてきた。(氷上町誌)
- ・市島地域の竹田地区では、平成12年に竹田地区管理会から竹田自治振興会に名称変更をされ、美和地区では、平成元年に美和地区自治振興会が設立され、美和地区コミュニティセンターも同時に設立された。(市島町誌)
- ・地域の合意形成機能がなかった春日、山南地域は小学校区を中心とした公民館活動等社会教育を中心とした振興会活動を行う組織であった。
- ・地域自治組織(振興会)があった地域は、それを母体に自治協議会が形成された。

② 行政が後押しして地域自治組織の形成を促進させてきた地域

- ・また、旧町で小学校区に地域組織が必要なかった地域は、柏原、青垣地域で、自治会長会がその役割を果たしていた。
- ・丹波市発足後に、小学校区単位に自治協議会が制度として設置された。

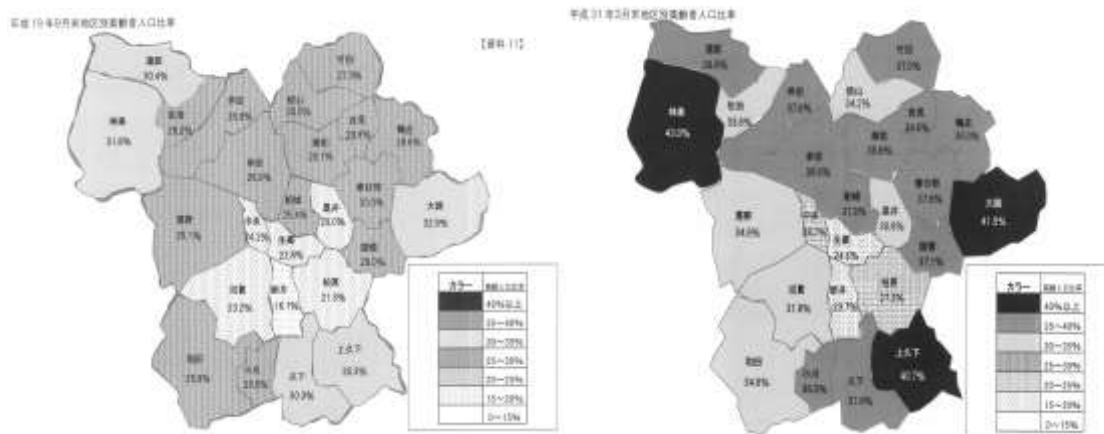
(2) 自治協議会設立時の社会背景

- ・平成19年度に自治会とは別に小学校区単位の住民自治組織が各旧町単位で設立されていった社会背景は、概ね次のようなものであった。

① 高齢化等による自治組織の担い手不足

- 自治協議会設立当時（平成 19 年度）の丹波市の高齢化率や自治会加入率を現在と比較すると、自治会、婦人会、老人会などの従来の自治組織だけで地域自治を進めていくことが困難になってきていた状況がわかる。

●平成 19 年 9 月末（自治協議会設立当初）と平成 31 年 3 月末の地区別高齢化率の比較



- 高齢化率においては、自治協議会設立当時（平成 19 年 9 月）と平成 31 年 3 月を比較すると、自治協議会設立当時の高齢化率が 30%以下の地区が多いが、平成 31 年 3 月では、35%以上の地区が多く占めているのがわかる。どの地区も高齢化率が確実に上がっており、高いところでは 40%を超えているところもある。未来都市創造審議会で記載されている「周辺部」においては、顕著にそれが表れている。

●平成 19 年度（自治協議会設立当初）と令和元年度の自治会加入率の比較

	平成 19 年度	令和元年度
自治会加入率	80.2%	71.7%

- 自治協議会設立当時の自治会加入率は 80.2%であるが、令和元年度においては、71.7%と約 10%の減少となっている。ライフスタイルの変化や多少のことならお金で解決できるということも含み、人と人との繋がりが希薄化していることもうかがえる。

② 新しい「公」の領域の考え方

- 地域課題が複雑化し、住民ニーズが多様化する中で、これらの課題を従来のように行政だけで有効に解決できなくなってきた。むしろ、このような課題については、「新しい『公』」という市民が主体的に取り組む新しい領域を考えることが有効であるという考え方が出現してきた。その領域を担う新たな地縁型の自治組織が必要となっていた。
- 21 世紀における日本のあるべき姿を検討することを目的に、1999 年 3 月に内閣総理大臣のもとに設けられた懇談会「21 世紀日本の構想」懇談会(座長：河合隼雄・国際日本文化研究センター所長)でも、5つの分科会が設置され、その中の第2分科会「豊かさ」と活力」において、社会のガバナンスのあり方（自助・自立・自己責任）として「新

しい『公』について提唱されている。

③ 心の豊かさを求める人の増加

- ・「心の豊かさと物の豊かさのどちらを重視するか」「社会貢献したいと思うか」という国民の意識調査では、1980年代中ごろから、「心の豊かさ」「社会貢献」を重視する人が増え始め、その差は2000年代にはより大きくなっていった。そういった国民の意識変化が従来の自治会とは異なる開かれた地域の新しい自治組織の発足に影響したのではないか。

④ 阪神淡路大震災におけるまちづくり協議会の活動

- ・阪神淡路大震災の復興の過程では、被災地各地で復興まちづくり協議会が発足し、都市計画決定など多方面での活動が注目された。こうした自治会に代わる活動が具体的に成功事例として展開された中で、新たな自治組織の可能性が模索されはじめたのではないか。

(3) 自治基本条例における自治協議会制度の考え方

① 自治基本条例で制度化した理由

- ・自治基本条例は「市民の権利」と「参画と協働」「住民自治」そして「よりよい行政運営」を目指して、住みよいまちをつくるための基本ルールとして制定された。
- ・自治基本条例の柱の一つ、「住民自治」を進めるために、協働のパートナーとしての住民組織として自治協議会を小学校区に1つのみ設置できることとし、地域住民を構成員とする住民自治を担ってきた自治会を基礎的自治組織（コミュニティ）として位置づけた。
- ・自治協議会の地域の範囲は、原則として顔の見える範囲であり、住民も比較的なじみがあり、地域の核でもある小学校を中心とした区域を単位とするのが適切と考えられた。
- ・少子高齢化が進む中で、安全安心な豊かで住みよい地域を作っていくためには、身近な課題はできるだけ市民に近いところで主体的に解決し、地域の特性や個性を生かした地域づくりに取り組むという考え方により自治協議会の区域が設定された。
- ・自治会は、長い慣習の中で基礎的な住民自治組織として市民の間に認められてきたが、それとは異なる新しい基本原理（従来のエリアよりも広い小学校区を基礎的なエリアとし、世帯ではなくすべての個人と団体を構成員とする長期的な展望を描いて民主的に活動する団体）の住民自治組織を市民の間に浸透させ、定着させるためには、条例に明確に位置づける必要があると考えたのではないか。

② 自治基本条例が想定した自治協議会の性格、役割及び活動

自治基本条例第12条で、小学校区単位の自治組織である自治協議会を定めている。

(住民自治組織)

- 第12条 市民は、地域が目指す将来像を自ら描き、その実現に向けて主体的に取り組むために、概ね小学校区を単位とする地域内において、多様な主体で構成される住民自治組織（以下「自治協議会」といいます。）を設置することができます。
- 2 一つの地域では一つの自治協議会のみを設置することができます。
 - 3 自治協議会は、当該地域すべての住民及び自治会その他の団体を構成員とします。
 - 4 自治協議会は、透明で民主的な運営を行わなければなりません。また、そのための規約及び組織を構成しなければなりません。
 - 5 自治協議会は、自ら取り組む活動方針、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てします。
 - 6 自治協議会は、自らの活動に責任をもって主体的に住民自治を推進し、豊かな地域社会の実現に取り組むものとしてします。
 - 7 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に努めるものとしてします。
 - 8 自治協議会に関する必要な事項は、別の条例で定めます。

●自治基本条例が定める自治協議会の性格、役割及び活動

- ・第1項で多様な主体で構成されることを強調しているのは、自治協議会が公共的住民自治組織であることから、自治会だけでなく、地域の主要な団体、個人が参画することが地域代表制の根拠であると考えられているからである。
- ・第2項では、一つの地域では一つの自治協議会だけが設置できることを明示している。これは、自治協議会を公共的地域自治団体であると規定することから、地域に独自の主張を掲げた二以上の公共的住民自治団体が存在することは望ましくないからである。
- ・第3項は、自治協議会の構成員（会員）について定めている。自治協議会は公共的性格をもつことから、自己意思に基づき加入する任意団体とは異なり、会員の内と外とを分けることは適切でなく、住民すべてが構成員となっている。全住民を構成員とするということは、構成員の単位が「世帯」から「個人」になることから、何より一人ひとりの自主性や主体的な判断が求められることになる。
- ・第4項は、自治協議会の運営基本原則について定めており、透明かつ民主的な運営を行うことは最低限の義務とされている。「透明」とは、会計や意思決定がそのプロセスを含めて公開されていること、「民主的」とは意思決定や活動の場に構成員の誰もが参加したり、意見をいったりできることをいい、これまであまり意見が言えなかった若者や女性が経験豊かな人とも平等に参加できるということになる。
- ・第5項は、自治協議会は自らが取り組む活動方針や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ている。計画づくりにより、地域が目指す将来像（地域ビジョン）を作成プロセスも含めて住民みんなが共有し、それに向かって事業に取り組む。

将来像を描くことを通して地域の愛着を高め地域づくり活動への参加を高める期待がある。

- ・第6項は、自治協議会が公共的性格をもつことから、公共性の高い目標を掲げている。
- ・第7項は、住民自治の原則（第11条2）に則り、地域課題の解決に向けて取り組む地域住民の行動規範が定められている。
- ・第8項は、自治協議会は公共的住民自治組織であることから、自治協議会に関して必要な詳細は別に定めるとある。

●聞き取り等からわかった自治協議会の運営状況等の一例

- ・地域づくり計画を自治協議会の多くの構成員で決めて、住民に周知している。
- ・地域づくり計画の策定に人が集まらないため役員等で更新したことがある。
- ・住民自治のための単位自治会の活動を補完したり、地域振興のための事業を（旧）小学校区単位で行ったりしている。
- ・旧町から引き継いだ地域行事や自治活動以外の地域の交流イベントを行っている。
- ・単位自治会の会長以外に地域の各種団体が構成員として入っているが、個人で会費をもらっている会員はいない。
- ・自治会長会が主体となっていて、必要に応じて地域の関係団体（老人クラブや女性の会、PTA、消防団等）に会議や事業に入ってもらっている。

これらを踏まえると、自治基本条例が想定する公共的住民自治組織としての自治協議会の姿と担い手不足に苦勞しながら運営される自治協議会の実情は、組織の役割や活動面において、多くの場合乖離していることが推測される。

人口減少による担い手不足と高齢化という課題を抱えている自治会はもとより、婦人会、老人クラブ、子ども会などの地縁組織が、もう少し広いエリア（小学校区）で相互に応援しあい、これまで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参画する「ゆるやかなネットワーク組織」があれば、将来にわたって地域課題解決のための有効な組織として活動を継続していくと思われる。

こうした社会的要請のもとに、既に地域に生まれていた自治協議会の位置づけを、公共的地域団体として自治基本条例において明確にし、制度化する必要があると考えられる。

3 自治協議会の現状と課題

(1) 自治協議会の現状

現状における自治協議会の役員構成、組織体制、活動内容、計画の内容、財源、活動拠点の状況、地域コミュニティ活動推進員の体制、事務局体制について

・役員構成

25 の組織によって役員構成は様々であり、会長、副会長（1～2人）、会計、地域コミュニティ活動推進員（事務局）は、どの地域も存在する。

会長等役員の任期は様々であるが、自治会長とは異なり長期に渡って役を受けられるところがあり、そのような自治協議会は、地域課題に対して長期的に取り組まれている。短期間で代わられると、引継ぎが上手くいかず地域づくり計画も引継ぎがされていないこともある。

役員だけでなく地域活動に関わる人が減っていることが、人材確保・育成を困難とする大きな問題となっている。

・組織体制

組織体制は様々で、部会・委員会制を取っている自治協議会 [19 組織]、その他、事業別の組織 [6 組織] となっている。

組織体制や仕組みを見直すことは少なく、常に決まった組織となっており、やりたい人がやりたいことをできる「隙間」がないため、新たな人材が参画や協働しにくい状態となっている。

・活動内容

設立当初は交流を図ることを目的とした祭りなどの行事を開催し、住民同士の顔が見える関係を作っていた。その後、地域ごとに策定された地域づくり計画に沿って活動が実施されるようになり、地域に応じた創意工夫のある活動が行われている。

地域の課題解決に向けた取り組みとしては、地域福祉を重点に置くところや、人口減少に伴う空き家対策や防災活動に取り組む自治協議会が増えている。とくに、地域支え合い活動が社会福祉協議会と自治会単位で始まり、各地域で広がりを見せている。好事例でもあるふれあいサロンの取り組みや地域食堂の開催なども増えつつあるが、依然として行事中心とした活動となっているところもある。

・地域づくり計画の内容

内容は 25 組織、様々であるが、自治協議会を設立し、平成 22 年度から 25 組織全てで地域づくり計画は作成された。平成 28 年度には元気な地域づくり事業交付金が終了し、新たに地域課題解決に向けた交付金が制定されたために、計画の見直しが行われたが、交付金対応のために必要として改正を迫られたものであったため、地域全体で考え共有したというものばかりではなかった。少子高齢化が進む中、単身世帯や未婚率が高くなっているなどライフスタイルの変化もあり、計画当初と地区の現状、地域課題が徐々に変わってきているが、10 年間変更されていないところもある。また、地域で計画から実施に関する評価、検証を行っているところと、行っていないところがある。

・財源

収入は、会費と地域づくり交付金が占めている。会費は、地域の成り立ちで異なり、

昔から振興会のあるところは多くの会費を集められている傾向がある。その他の財源としては、施設の使用料がある程度で、コミュニティビジネスなどで独自の自主財源を確保しているところはほぼない。なお、市の業務委託で交付金となっている広報の配布などはあるが、その他の業務委託先として自治協議会が担っているものはない。

・活動拠点の状況

地区が所有している個所（22箇所）と市の指定管理となっている個所（3か所）である。その中で、施設使用料やアフタースクールの受託料など多くの収入があるところもあるが、普段は、地域のサークル活動や百歳体操などの憩いの場として使用されていることから、低料金または無料で場所を提供されている。

拠点施設は、旧公共施設や旧地域組織の施設などの利用が多く、老朽化しており、施設の維持管理、修繕費等がかかることから活動費に支障が出ているところもある。

市からの改修補助金としてのメニューはあるが、1/3の自己負担があることから財源のない自治協議会にとっては、なかなか申請しにくい状態となっている。

・地域コミュニティ活動推進員の体制

1人体制 24組織、2人体制 1組織と1人のところが多く、また、出勤は、週5日勤務が7組織、週4日 12組織、週3日 6組織と地域に応じた体制となっている。

地域コミュニティ活動推進員は、地域づくり交付金の交付要綱にも任務が位置づけされており、地域づくりの企画運営などを立案し、地域のファシリテーター・コーディネーター的存在として、重要な存在である。どの自治協議会も業務量が多いと捉えられており、新たな事業に取り組むとなると二の足を踏むような状態となっている。その一つの要因が地域づくり交付金の申請や実績の事務作業量の問題もある。

任期は、会長等役員と同じく長期に渡って受けられる方が、運営や活動が浸透しやすい。なお、地域づくり交付金では、基礎分として200万円を計上しており、地域の業務量に応じて、自治協議会からの支払いは異なる。

・事務局体制

1人体制 8組織、0人（地域コミュニティ活動推進員兼務）17組織と、地域コミュニティ活動推進員との役割分担をし、事務をしているところが多くある。

事務員を1人置くことにより、地域コミュニティ活動推進員の活動の仕方が変わるが、事務員の賃金の捻出も考えなければならなく、新たな問題として浮上してくる。

(2) 自治協議会の役割等に対する現状認識

① 自治協議会役員の認識

- ・自治協議会の役員等の意見交換会やアンケート調査で、自治協議会の役割は何かと尋ねられれば、何をすべきかわからないとしか言えないと答える役員もある。
- ・自治会役員を経て自治協議会役員を受けた際に、役職の仕事と期間を聞いただけで、詳しく引き継いだことはない。
- ・また、人口減少や高齢化が進む中、役員の手不足や各行事への参加者が重複するなどの負担がある。そのような中でも、自治協議会で取り組まなければならないことは何かを協議している地域はある。

- ・地域に自治協議会と自治会長会があり、同じような機能や役割が重なっている地域と、役割が別の地域では、自治協議会の認識は異なる。
- ・昔から自治協議会（自治振興会）があった地区は、地域組織の位置付けとして浸透しているようである。

② 市民の認識

- ・下記の平成 30 年度丹波市生涯学習活動に関するアンケート調査結果によると、自治協議会の活動がどのようなものであるか知っている方は、53.6%と半数を越した程度でしかない。また、活発に発言できる話し合いができていないかという問いでは、半数ができていないという回答であった。

●平成 30 年度丹波市生涯学習活動に関するアンケート調査結果 抜粋

7. 自治協議会・自治振興会に関する項目

問27 あなたの地区の自治協議会（自治振興会）はどのような活動されているかご存知ですか？

1 知っている	215	53.6%
2 知らない	158	39.4%
3 回答なし	28	7.0%

問28 あなたの地区の自治協議会（自治振興会）の活動に参加したいと思った時、参加の意思表示ができる方法があると思いますか？

1 ある	202	50.4%
2 ない	149	37.2%
3 回答なし	50	12.5%

問29 あなたの地区の自治協議会（自治振興会）では、それぞれの立場や違いを認め、誰もが活発に発言できる気持ちのよい話し合いができていますか。

1 できている	118	29.4%
2 できていない	202	50.4%
3 回答なし	81	20.2%

- ・また、丹波市議会による市民との意見交換会において、自治協議会と自治会について確認された意見には、自治会と自治協議会の役割が統一されていないことや、「自治会が崩壊する」、「未来が描けない」というものがあつた。また、自治協議会の役割が重視されることが多くなったとの意見もあつた。
- ・同じ（旧）小学校区内にある自治協議会の名称や自治協議会の拠点施設の場所、活動についての問い合わせが実際にある。居住地であっても自治協議会の活動等を知らない人が現実にいる。

③ 行政職員の認識

- ・行政職員の中でも、関係部署や各地域組織に関わりのある職員においては、自治協議会、自治会の性質や役割をある程度理解はしているものの、全職員が把握しているかというところではない。
- ・自治基本条例で公共的住民自治組織として定めのある自治協議会に対しては、地域代表の推薦等を依頼する審議会委員について選出を要請した部署はなく、自治会長会へ依頼している。
- ・本来、合議体である自治協議会に審議会委員等の推薦を依頼すれば、防災等のことなら自治会長等の推薦、地域福祉のことなら民生委員等の推薦など、適任者が期待できる

かもしれないが、そういう視点はない。

- ・地域代表等の推薦を求める際、自治会長会に依頼することとしている。結果、審議委員等の依頼が重なり自治会長会役員・理事に負担をかけている。

(3) 現状における自治協議会の課題

① 自治協議会の役割等に対する合意形成

- ・自治協議会の役割が、自治会などの地縁組織が機能しにくくなっている中で、自治会等に代わって自治機能を発揮するものなのか、基本的な自治機能は自治会が担うものの、十分に機能していない部分だけを自治協議会が補完しようとするものなのか、あるいは、自治会等が十分に機能するよう構成員が相互に応援するための情報共有や調整を行うものなのか、自治協議会の構成員、市民、行政のそれぞれで共通理解を図る必要がある。
- ・自治協議会にそもそもどのような活動を期待するのかについての合意形成ができていないため、構成員の「やらされ感」などそれぞれにおいて不満がでる。合意形成を図り、自らの責任で取り組むべき活動により、やらされ感をなくす。
- ・また、目指すゴールについての合意形成を図ることによって、努力の方向や行政支援策について容易に合意形成を図れるようにする。

② 組織的、体制的課題

●若者や女性の意見

- ・若者や女性の意見が反映できる組織風土、組織体制となっているかについて考えると、多くの自治協議会の役員の選任方法が地域内の各団体長という区分があるので壮年以上の男性地域役員の就任が多数であるが、若者や女性の役員が選任されるように仕組みを変える必要がある。
- ・若者や女性の意見を取り入れるために会議を開催したり、若者主体の組織を地域内に作ることを手伝ったりして自治協議会活動に参画してもらえ環境を整える必要がある。
- ・女性が参画しやすい自治協議会活動として、楽しみながら自分なりに協力できるふれあい喫茶やサロンのようなゆるやかな関係の活動を促進する。
- ・役員や地域コミュニティ活動推進員が上手に背中を押してくれるところは、サロン等の活動が高まっている。交流活動を盛んにし、自治協議会の人材につなげていく必要がある。

●事業や会議の見直し

- ・会議や事業の見直し（棚卸し）については、計画期間中でも必要に応じて見直しを行っているところが7割以上ある。行事や事業を必要性や効果で廃止・縮小等のスクラップをして、必要な事業の拡充や新たな事業に取り組む必要がある。
- ・旧町時代からの行事型のイベントの継続に苦労している。廃止や縮小する英断が必要である。

- ・計画に応じた活動の変更や廃止を決める場合は、総会が相応しいが、どの会議で調整するかをみんなで話し合っただけで決める必要がある。

●事務局体制

- ・地域コミュニティ活動推進員は、自治協議会事務局としての役割、地域コーディネーターとしての役割の他、地域内団体の事務局や相談対応のつなぎ役など多種多様な仕事を担っているため、必要に応じ役割分担が必要である。
- ・学校や教育委員会、市役所及び関係機関からの業務依頼、相談等がある。また、公的組織の委員として会議出席要請されることもあるため、その辺りも役割分担が必要である。
- ・有償であることから地域コミュニティ活動推進員にあらゆる仕事が集中しているため、地域コミュニティ活動推進員の職務の整理が必要である。(事務局長=スタッフ)
- ・自治協議会活動に必要な地域づくり交付金申請やその他財源確保のための申請等の手続きや会計処理も複雑であるため、事業改善や新しいことへの着手の暇がない。交付金等の手続きの簡略化や申請手続等の支援や研修会が必要である。
- ・人件費の財源は交付金の範囲である。仕事量に対して労働条件が悪く、交代が必要なことになればたちまち人材確保に苦慮することになるので、適切な賃金、適切な仕事量を検討することと、常に人材確保のアンテナを張る必要がある。

③ 人材に係る課題

- ・自治協議会の役員も高齢化と長期化が進んでいるが、自治協議会を構成する単位自治会長や各種団体長の任期は、選挙等で改選されるタイミングがあるため現職役員が自治協議会よりも早い周期で変わっていく。自治会長経験者が役員となることが多いが、自治協議会の役員には、意思決定の会議の種類や団体に属さない個人でも選挙やその他の適切な方法で役員になれる仕組みが必要と思われる。
- ・自治協議会の役員が多くが、費用弁償程度の年間謝礼金となっている。公共的住民自治組織として運営を期待される場合、責任だけでなく一定の報酬等が必要ではないか。
- ・地域コミュニティ活動推進員については、仕事の分割や事業や会議等の棚卸を進めて働きやすい環境を整えることを第一として、当事者が希望する働き方が選べる環境(勤務時間、勤務日数)と組織としての雇用責任を果たす雇い方ができる費用が必要ではないか。
- ・若い方や女性が自治協議会運営や活動に近づかない理由をなくすこと。自由に意見が言えて参画できる自治協議会であれば、会議の内容や事業のプロセスを透明化してPRしたり、逆の場合は、そういう協議の場に変えていくことが必要と思われる。

④ 財政的課題

- ・自治協議会のような地域組織の財源は、地域づくり交付金の外は、会費と拠点施設等の施設使用料収入が主になっている。その他にも財産を持つ認可地縁団体であること

- から、所有する土地や建物を活かして行う収益事業の収入をもつことも必要である。
- ・ 会費は、地域に住む住民から等しく集めることはできておらず、単位自治会からの会費分（協力金等）だけとなっている。自治協議会の会員は全住民となっているので、自治協議会の活動や事業で行うサービスは、会費負担の有無に関係なく受益者として受けられる。その辺りも考慮しながら活動の受益者負担や地域づくり交付金の活用を検討する必要がある。
 - ・ 現在の地域づくり交付金制度は、主として市の単独経費を積み立てた基金により実施継続しているが、25 地域に現状の交付規模で交付し続けることは難しい。事業の選択等により、棚卸をしてこれからの社会情勢に応じた事業に組み替えるなど、安心安全のための防災対策や地域福祉活動、支え合いの地域づくりを維持するための交流・親睦活動等に焦点化していくことで、事業規模を縮小するなどの取り組みが必要と思われる。
 - ・ 他市の好事例などを参考にしながら、地域の特色を活かした交流ビジネスなど、高齢になっても楽しみながら続けられる仕事や仕組づくりも必要である。

(4) 課題解決の方向性

- ・ 高齢化の伴う人口減少社会がさらに進む中、まちづくりビジョンでも示されている「住み慣れた地域で住み続ける」には、自分たちの将来の暮らしを守る地域づくりをみんなで考えなければならないこと、そして、今、アクションを起こさなければ、願いがかなえられない可能性があることを自分自身の課題として地域住民が共有することが必要である。
- ・ 地域組織の運営のしづらさについては、自治会も自治協議会も「担い手不足」「参加者が減り関わる人も減っている」など、どの地域でも同じ意見が聞かれる。組織・体制を自治会と自治協議会という役割ではなく、中間報告までの議論にあった組織運営や活動に対する参加のしやすさや改善を示す「若者や女性の意見の反映」、「事業や会議の棚卸」や人任せにしない地域づくりの協議にもあった「事務局体制」を切り口に、人材に関する課題、財政的な課題を考えていくと、最初の課題「自治協議会の役割に対する合意形成」にある目指すゴールについての合意形成をとる必要があると考える。
- ・ 公共的地域組織である自治協議会の役割が、まちづくりビジョンに示されるような地域住民の願いに応える役割があることを行政もしっかり認識し、それを実現できる「小規模多機能自治」を目指した地域主体の活動への支援と協働体制をとっていくべきである。
- ・ 自治協議会の地域住民がみんなで考え、自治会単位の向こう三軒両隣の顔見知りの関係から支えあいの地域づくりを進めるなど市の重要施策として推進しようとしている地域包括ケアシステムの推進の力になる取り組みが小規模多機能自治にかかる取り組みそのものであることから、さらに浸透させる支援が必要である。

4 他の類似の自治協議会制度

(1) 雲南市の地域自主組織制度

① 地域自主組織制度の発足の経緯

平成16年の雲南市発足をきっかけとして、人口減少や少子高齢化などの問題、自治会の限界から役割を時代に合わせて少しずつ方法を変えていくことが必要となり、「住民の発想を自らが実践する」を基本として、自分たちの手で快適な生活や収益を得る取り組み、様々な住民が楽しく関わることのできる仕組みとして「地域自主組織」を推進し、平成19年9月末までに市内全域で地域自主組織(30組織)が発足した。地域ならではの創意工夫による自主的かつ多様な活動を展開している。地域と行政とが対等なパートナーとして成り立ち、小規模多機能自治の先駆的な取り組みとして2回の総務大臣賞を受賞している。

② 概要

“躍動と安らぎの郷づくり鍋山”地域自治協議会では、災害時の要支援者の見守りに力を入れて組織づくりをしてきたが、日常から要支援者と接する機会が必要と考え、水道局と委託契約を結び、高齢者への日頃の見守りが主たる目的とした「まめなか君の水道検針事業」を行っている。高齢者に「まめなかねえ(お元気ですか)」と声を掛けながら毎月全戸訪問を兼ねて高齢者の見守りを行い、うち数日は保健師も同行するなど健康相談も行っている。検針員も地元の顔見知りであることから、住民は安心して迎え入れ、日ごろの困りごとなどの相談も受ける。水道使用量の変化により漏水を住民に伝えたり、道路の異常を市に伝えたりと、行政がこれまでできなかった部分をカバーしている。

“中野里作り委員会”地域自治協議会では、農協の空き店舗を住民自らが運営し、交流の場と買い物のできる場「中野いこいの産直広場“笑んがわ市”」として活用している。地域の人々が作った野菜や総菜、パンなどを販売・購入ができ、また、お茶の茶菓子も地域の方が作ったものを持ち寄り、地域の高齢者などが集い、日ごろの悩みも相談し合う場所として活動しており、地域の生活基盤となっている。

“波多コミュニティ協議会”地域自治協議会では、地域にスーパーがなくなったことから「高齢社会に対応した店舗開設」を目指している全日食チェーンに加盟し、地域自らが統廃合で廃校となった旧小学校の空教室にマーケットを立ち上げ、食材や生活用品まで1,000品目を取りそろえるマーケットを運営している。車のない高齢者には商品の配送や、店へ送迎するなど移動手段も確保しており、地域全体で日常生活を守る活動を行っている。

どの地域も地域が自主的に課題に向き合い、可能な限り自らの地域の地域力で解決へと導く小規模多機能自治となっている。その活動の要因として、地域の取り組みを発表し、共有し合う「地域自主組織取組発表会」や地域福祉や防災などのテーマごとに地域同士が集まって取り組みを共有し合う「地域円卓会議」を開催することにより、情報共有や磨き合いを行い、常に地域が進化し続けていることにある。

小規模多機能自治について

【小規模多機能自治とは】

- ・小規模 → 小規模ながらも(=概ね小学校区)
- ・多機能 → 様々な機能をもった(=分野を横断し、統合)
- ・自治 → 住民自治の仕組み(=住民の参画・協働)

【小規模多機能自治の特徴】

- ・協働の仕組み
 - …市民一人ひとりの力を発揮する仕組み
 - …自治の原点を取り戻す仕組み
 - …参加だけでなく、参画に繋がる仕組み
- ・自治体内分権の仕組み(全域対象)
- ・人口減・少子高齢化にも対応する仕組み

【小規模多機能自治組織の性格】

- ・地域内のことを「自ら考え、決定し(自治)、実践・実行(運営)」する組織。
 - …実行するのは、組織本体の場合もあれば、組織内の構成団体の場合もある。
- ・その結果、地域主体で公共の福祉を担っており、行政とも協働し、住みよい地域の形成を図っている。

(2) 宝塚市のまちづくり協議会制度

① まちづくり協議会制度の発足の経緯

急激な都市化に伴う人口増加や新しく開発された地域を中心に地域のつながりが弱まり、社会環境の変化に伴う市民のニーズや価値観の多様化に対応し得る新たなコミュニティ施策が必要となったことから、平成3年に中学校区でのまちづくり協議会が発足した。平成5年からは、小学校区によるコミュニティを促進し、平成11年には概ね小学校区を単位として全市20のまちづくり協議会が組織化された。

② 概要

西谷地区まちづくり協議会の西谷地区は、丹波市とほぼ変わらない山間部の田舎の地域である。

西谷地区まちづくり協議会は、多様な団体が数多く入って構成されており、地域を一つに束ねた組織として位置付けられている。活動では、地域の課題を洗い出したなかで、外出支援が必要と考え、高齢者や障がい者の買い物や病院などの移送サービスを住民ボランティアだけで立ち上げ、地域自ら運営を行っている。また、公共交通機関(バス)に対して運行増便の要望を行い、地域で利用促進を行うことにより、公共交通を守る取り組みも行っている。

地域のビジョンづくりの推進として、住民を対象にアンケート調査を行い、学校と連携して小中学生は全員から回答を得たり、その他の住民は自治会と協力して93%以上の回答を得たりと、みんなの意見を反映した地域の愛着を育むビジョンを策定している。

まちづくり協議会が、地域の協議の場として位置づけられ、みんなで協議し、みんなで決めた活動をしている。

(3) 朝来市の自治協議会制度

① 自治協議会制度の発足の経緯

合併により広域化したなかでそれぞれの地域が豊かになるために、「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を基本理念として、地域課題はまず地域で検討・解決し、地域を将来にわたって持続可能にしていくために、住民の力で最大限に発揮できる組織。おおむね小学校区を単位にして、地域のさまざまな団体や事業者が参加し、それぞれの特性をいかして連携・協働する新しい地域自治システム「地域自治協議会」が必要と考え、平成20年度に11の地域自治協議会が設立された。

② 概要

与布土地域自治協議会では、平成19年の発足当初から地域の農業を守る取り組みとして、棚田の復活や農家レストラン（百笑茶屋 喜古里）の整備などが行われ、ふるさと小包便によるブランド化したお米やみその販売によるコミュニティビジネスも展開している。しかし、後継者不足の問題から地域全体で農業を守っていくために、農業者を中心とした座談会を積み重ね、システムを構築して体制を整える仕組み“農地管理の法人設立”での雇用創出、継続性のある事業展開で地域の農業を守ることに着手している。

また、福祉分野においても女性を中心とした座談会を開催し、実現可能な高齢者支援について議論し、高齢者の集いの場を集落ごとで開催している。困りごとの解決方法などを地域全体で情報共有し、安心して暮らせるまちを目指して取り組んでいる。

移住者や若者が集まってやりたい事をやるという「与布土発掘プロジェクト」の取り組みも行われており、移住者の交流の場となるとともに、移住者を受け入れる環境づくりが進んでいる。

様々な事業展開を行っており、地域住民の寛容なところも大きいですが、すべてに共通することは、“座談会”や“集まり”というみんなで意見を出し合い、みんなで決めている。住民自治にとって一番重要なところを押さえて活動している。

(4) 三田市のまちづくり協議会制度

① まちづくり協議会制度の発足の経緯

生活様式の多様化、変化によって、地域での人と人とのつながりも弱まりつつある。一方、防災や防犯、子どもや高齢者の見守り、地域の交流や賑わいづくりなど多様なニーズや課題の対応について、地域社会への期待や役割がますます高まっている。

こうした中、様々な団体等が連携し知恵を出し合ったり、役割を分担したり、新たな担い手に参加してもらったりしながら課題を解決していく動き（まちづくり協議会）が各地に広がっており、三田市でも平成24年に「まちづくり基本条例」を制定し、平成27年には「協働のまちづくり基本指針」により位置づけをしている。

② 概要

高平郷づくり協議会では、やりたいことをやりたい人ができる仕組みにより、各団体がフラットな関係で参画している。女性や移住者（海外からの移住者）も気軽に参画できるコミュニティカフェ「さとカフェ」を展開し、地域の主婦が月替わりでランチを提

【資料3】(当日変更分含む)

供したり、地域に住む外国人の主婦が母国の料理を提供したりと、まさに地域の交流の場となっている。この「さとカフェ」も移住者である女性の柔軟な意見を取り入れたものであり、地域の自由な発想、寛大な方々のおかげでもある。

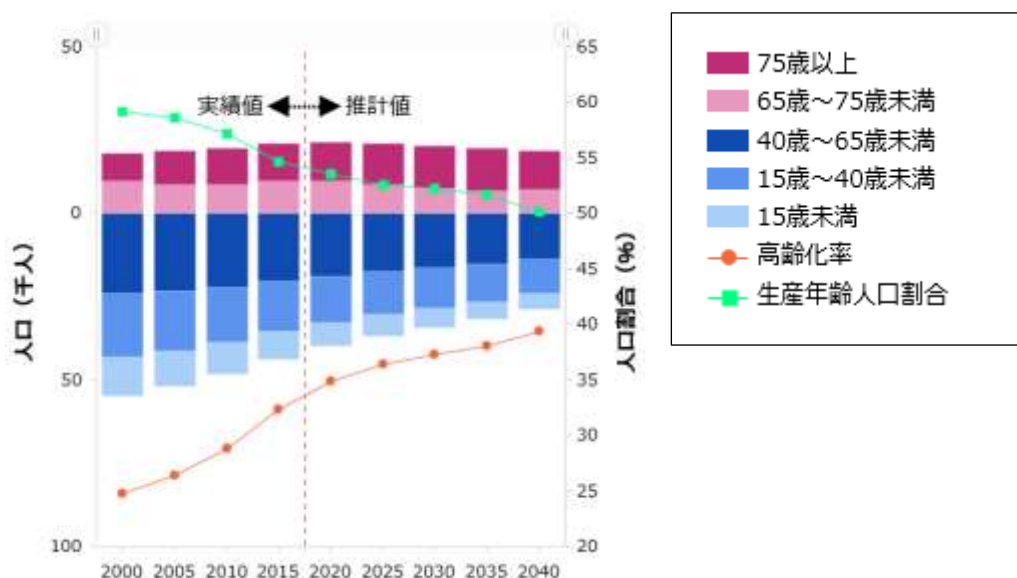
活動の拠点もD I Yで改修をされ、お金を掛けずにみんなで作業することにより愛着が生まれている。また、拠点施設を利用する若者が参画して開催するイベントや各種教室、未就園児と親のための児童館のようなカフェなども開催し、協議会がみんなで協働するネットワーク組織として、楽しく元気で生き生きとした活動が展開している。

5 丹波市におけるこれからの自治協議会

(1) 地域の将来像

① 人口、年齢構成等の将来予想

- ・全国的に高齢者人口が増加し、65歳以上の高齢者人口が最大になる2040年をピークに医療や介護需要が高まることが予測されている。
- ・丹波市でも高齢化が進むものの、長期的には高齢者の総人口が減少する。高齢者人口は2020年をピークに減少しはじめ、75歳以上になると2030年をピークに減少する見込みである。
- ・年齢構成で見ると65歳未満の人口は2000年から減少し続けていき、生産年齢人口は、2040年には全人口の約50%と推計されている。
- ・高齢者増加の傾向から認知症患者数や要介護等認定者の増加も予想されるとともに、高齢者の単身世帯の大幅な増加が見込まれる。



	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
人口 (人)	72,862	70,810	67,757	64,660	61,213	57,867	54,572	51,262	47,920
15歳未満 (人)	11,696	10,598	9,427	8,352	7,122	6,364	5,728	5,318	5,016
15歳～40歳未満 (人)	19,102	17,942	16,408	14,762	13,805	12,931	12,312	11,345	10,028
40歳～65歳未満 (人)	24,060	23,532	22,360	20,599	18,978	17,507	16,200	15,145	13,977
65歳～75歳未満 (人)	9,791	8,728	8,418	9,768	9,786	8,416	7,370	6,739	6,938
75歳以上 (人)	8,188	9,987	11,094	11,134	11,522	12,649	12,962	12,715	11,961
生産年齢人口 (人)	43,162	41,474	38,768	35,361	32,783	30,438	28,512	26,490	24,005
高齢者人口 (人)	17,979	18,715	19,512	20,902	21,308	21,065	20,332	19,454	18,899
生産年齢人口割合 (%)	59.2	58.6	57.2	54.7	53.6	52.6	52.2	51.7	50.1
高齢化率 (%)	24.7	26.4	28.8	32.3	34.8	36.4	37.3	38.0	39.4
高齢化率 (兵庫県) (%)	16.9	19.8	22.9	26.8	29.3	30.4	31.7	33.5	36.4
高齢化率 (全国) (%)	17.3	20.1	22.8	26.3	29.1	30.3	31.6	33.4	36.1

丹波市の人口の推移【第7期介護保険事業計画進捗状況】より抜粋

② 地域の具体的な将来像

- ・ 今後、益々確実に人口が減少する中、広範囲の生活圏である丹波市のすべての地域で75歳以上の高齢者の占める割合が高まっていく。
- ・ 交通ネットワークが充実し、既存の鉄道や路線バス、デマンド（予約）型タクシーや普通タクシーなどが整備され、まちの中心部にある全市的なサービスをいつでも利用することができる。
- ・ 人口減少に伴い医療や福祉人材も減少する一方、高齢人口は増加していく。地域にあった福祉事業所等も機能を維持するため地域から離れ集約されている。それでも必要な人が使えるようにするため、地域では百歳体操やふれあいサロンなどが開催され、元気に暮らすための体力作りや交流の場が地域主体でもたれている。
- ・ 人口は減少しても、高齢者も元気な住民が多く、神社や寺院等の維持や草刈り等の共同作業、親睦を図る行事等が賑やかに自治会単位で行われている。
- ・ 自治協議会には多くの若者や女性が楽しみながら参画し、いろいろなアイデアを企画書にまとめ、地域づくり事業で取り組めないか熱心に会議が行われている。
- ・ 自治協議会は、自治会運営の悩みも自治会役員だけでなく様々な地域団体や事業所等の会員とも相談が図られ、時間のかかる行政に要請するスタイルから、地域でできることは地域で取り組む共助活動が浸透している。

(2) 自治協議会の性格の類型

みんなが楽しみながらまちづくりを進めるためには、自分たちが暮らす地域の自治協議会はどういうものか住民相互に確認し合い、将来どういう活動を取り組めばよいか「ともに考える」ことが大切である。自治協議会には、既に活動している団体、これから活動したい団体を繋ぐ・応援する役割があり、繋いで応援するイメージとして次の組織類型（性格や役割）が参考になるのではないかと思われるので例示としてあげる。どの類型を選ぶかは、地域の特徴に応じて地域で選んでいただき、繋ぐ・応援する形を共通認識する。

① 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、女性の会、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。そこでは、従来のような自治会や老人クラブ、女性の会、子ども会としての活動ではなく、自治協議会の部会活動として展開されるもので「ゆるやかなネットワーク組織」よりも強いつながりにより形成される組織となる。

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。

② 補完型

補完型は、自治会や老人クラブ、女性の会、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に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、これらの従来の地縁組織では対応できない部分に対応する、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。

③ 支援型

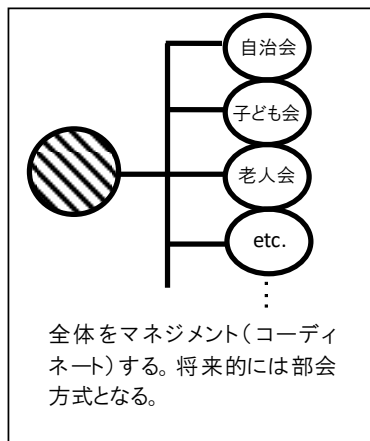
自治会などの「近隣」を基盤とした基礎的な地縁組織とより広いエリアを基盤とする自治協議会の両方が存在し、それぞれが役割分担のもとに活動をするという点では、「補完型」と同様であるが、その両方の役割分担や関係において、「補完型」と「支援型」は異なる。すなわち、補完型では、自治会などの基礎的地縁組織が取り組むことのできない課題や活動に自治協議会が補完として取り組むのに対して、支援型では、取り組み主体はあくまでも自治会などの基礎的地縁組織で、自治協議会は、こうした基礎的地縁組織が様々な地域課題に取り組めるよう、支援するものである。支援の方法としては、小学校区エリアの中で、相互に協力できるよう調整したり、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

組織類型参考例

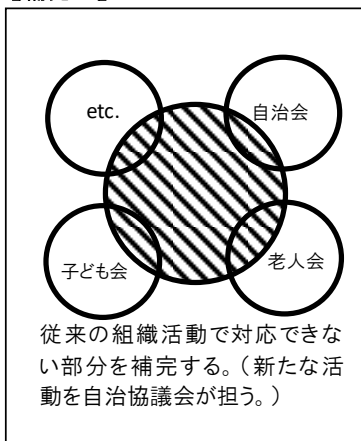
自治協議会と他団体との関係のイメージ 【繋ぐ・応援する役割】

⊗ ...自治協議会 ・構成する団体名は例示(自治会、子ども会、老人会など)

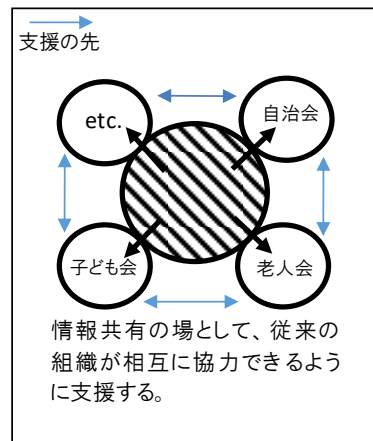
【統合型】



【補完型】



【支援型】



(3) 地域の将来像に相応しい自治協議会のあり方

前項の「② 地域の具体的な将来像」で、高齢化を伴う人口減少下において、丹波市では一定の都市機能を市の中心部に集約し、都市機能の効率化を図りつつ、市民は住み慣れた地域に住み続けるという都市構造の中で、市民がそれぞれの個性と能力を発揮しながら生き生きと活躍する姿を描いた。そして、こうした都市構造が可能になったのは、一つには中心部に集積された都市機能をどこに住むかに関係なく必要なときに利用することが可能な公共交通が整備されたことと、二つには地域課題は地域自治組織が主体的に解決できる力が備わってきたことを指摘した。

この項では、二つ目の地域課題を地域自治組織が主体的に解決できる力が備わってきたとした具体的な内容、つまり「地域の具体的な将来像」を実現するための自治協議会の望ましい将来の姿について、懇話会としてはどのように考えるかということを示していきたい。

① 地域ごとの自治協議会のあり方の多様性

自治基本条例では、自治協議会は公共的住民自治を担うものとしてすべての住民を構成員に地域に一つ設立し、住民自治を主体的に進める行政のパートナーであるという基本的な位置づけを定めている。

現在、活動している25の自治協議会も基本的な位置づけはそのとおりであり、共通しているが、具体的な組織としての性格、地域における役割、活動内容などについては様々である。そして、それは将来のあり方、目指すべき方向についても同様ではなく、様々な形、内容があり、発展の仕方も多様であると考えている。つまり、地域自治について地域の歩んできた歴史が異なり、自治会などの既存の地縁組織の脆弱度も異なり、自治協議会に期待する役割や性格なども異なることから、目指すべき自治協議会のあり方も当然様々であると考えている。この後、懇話会が考える自治協議会の望ましい性格、役割、行政や自治会との関係、活動内容、組織、財源などを示していくが、それぞれの地域は決してこれに縛られるものではなく、これを参考にそれぞれの自治協議会で議論を重ね、それぞれの地域に相応しい自治協議会のあり方を模索することが最も重要であることを最初に指摘しておきたい。

② 自治協議会の性格、役割等

懇話会では、先に「自治協議会の性格の類型」として「統合型」「補完型」「支援型」の3つの類型を示した。

まず、自治基本条例がこの3つの類型の内のどれを想定していたのかについてであるが、自治基本条例の条文上で明確になっているものではなく、また制定時の関係者への聞き取り調査でも明らかにはならなかった。そこで、懇話会の推測としては、同じ自治基本条例の中に自治協議会とは別に自治会についても、「暮らしやすい地域社会を築くため身近な範囲で市民により自主的につくられた基礎的自治組織」であるとともに、「自治協議会の主たる担い手として参画するよう努めるものとする」と定め、自治会の存在及び役割を明確に示していること、さらに自治基本条例制定時においても既に自治会役員の担い手が少なくなりつつあり、将来において自治会活動が脆弱化することが予想されていたと思われることから、少なくとも「統合型」ではなく「補完型」又は「支援型」を想定していたのではないかと考える。つまり、「統合型」であれば自治会が自治協議会という組織に吸収され、自治会独自の活動は想定されず、自治協議会の構成員として活動することになるが、自治基本条例では自治会独自の存在と活動を明記していることを考えると、「統合型」は想定していなかったと考えることが妥当だからである。

自治基本条例が自治協議会の性格、役割を「補完型」又は「支援型」として考えていたのではないかと推測する中で、今後における望ましい自治協議会の性格、役割について懇話会で議論を行った。議論では、今後、さらに加速される人口減少と高齢化の進展により、

自治会の運営がますます厳しくなってくれば、地域課題の解決は自治協議会に頼る部分が大きくなってくる。従来自治会が行っていた活動も自治協議会が行わざる得なくなる。そうなれば、自治会のできない活動を自治協議会が補完するという「補完型」の側面が当面はさらに強くなり、最終的には自治会独自の活動が展開できなくなるため、「統合型」を目指していくという流れが望ましいと考える。

なお、懇話会の議論の中では、「自治会は氏子や檀家と表裏一体でつくられてきたところが多く、こうしたものはいくら担い手が少なくなっても消滅することはなく、『統合型』にはならないのではないか」という意見もあった。

いずれにしても、前項で述べたように、自治協議会のあり方は多様であり、懇話会としては、「当面は補完型で、その性格を徐々に大きくして、最終的には統合型に発展することが望ましい」と考えているが、それぞれの地域で自治協議会に期待する役割、将来の向かうべき性格を十分に議論し、その結果を合意形成することが何よりも重要と考える。この合意形成がないと、自治協議会に期待する役割、向かうべき方向性が構成員の間で共有されておらず、見直しや発展に向けた取組が進まないと思われる。

③ 行政と自治協議会の関係

自治基本条例では、自治協議会は住民自治を進める多様な主体の中でも特別な存在と位置付けていると考えられる。それは、第10条で、「住民自治の主体は、自治会をはじめ、ボランティア・市民団体、NPO法人、地域の良好な生活環境づくりに貢献する事業者及びそれらで構成する住民自治組織」と規定し、一見住民自治組織（自治協議会）は住民自治を進める多様な主体の一つとして並列的に扱っているように見えるが、第12条では、「一つの地域では一つの自治協議会のみを設置することができる」として組織の唯一性を明確にするとともに、「自治協議会は、当該地域のすべての住民及び自治会その他の団体を構成とする」として、自己の意思に基づき加入する任意団体とは異なること、公共性の非常に強い組織であることを明確にしている。さらに、第13条では、「市長は、自治協議会の役割を認識するとともに丹波市を構成する一員として尊重し、その活動に対して地域特性を勘案した支援等必要な措置を講ずるものとする」として、他の住民自治の活動に対する支援から独立させて、自治協議会に対する支援は特に重要という位置づけを行っている。

こうした自治基本条例上における自治協議会の位置づけを見る限り、すべての住民を構成員とする公共性の非常に強い団体は自治協議会において他にはなく、行政が市民の代表としての組織と協働を考えると、自治協議会が最も相応しい団体であると言える。こうした自治協議会が住民自治の代表制を表した唯一の公共性の最も強い団体であるという考えのもと、元気な地域づくり交付金など大きな交付金が自治協議会のみには交付されてきたものである。

しかし、こうした行政の認識がすべての施策で統一されているかというと、必ずしもそうでない場面も見られる。例えば、行政は多くの附属機関（審議会等）を設置し、その構成委員の中に地域代表を依頼する場合、自治協議会ではなく丹波市自治会長会に依頼し、自治会長会の代表に参画してもらっている場合が多い。また、重要な施策情報の市民周知

を図る場合、自治会長会を通して流す場合が多い。また、市民側も様々な要望事項を市に行う場合、自治協議会ではなく、自治会を経由して行う場合が多い。

このように行政と自治協議会の関係は、自治基本条例が想定しているものと現実とは乖離している部分もあり、市の最高規範である自治基本条例が想定している関係性に改善していく必要がある。

そのためには、まず行政各部が行政と自治協議会の自治基本条例が想定している本来的な関係性を十分に理解することが重要である。その上で、附属機関の委員選出や情報の発信、重要施策・重要事業に係る住民協議などにおける対象を必要に応じて改めていく必要がある。そして自治協議会側も、自治協議会に期待されている役割、自治基本条例が想定している行政と自治協議会の関係性を十分に認識し、改めていく必要がある。

ただ、これまでは本来自治協議会が果たさなければならない役割を長年にわたり自治会長会に担っていただいております、そうした体制の中で丹波市の住民自治や行政と市民の協働などが進められてきたという経緯があることも踏まえ、関係性の見直しには十分に時間をかけて議論を積み重ね、合意形成を図っていくことが大切である。

また、自治協議会が行政と対等な協働のパートナーとしての代表性を持っていくためには、自治協議会の全市組織としての一定の改正が必要ではないかと考える。現行の自治協議会は25地区の協議会がフラットな組織となっており、組織全体の代表や旧町域の代表といった組織体制になっていない。前述の附属機関での委員の選出や重要施策・重要事業の協議などの場面で、代表性を担保できる全市的な視点からの組織体制が必要ではないかと考えられる。

④ 自治会と自治協議会との関係

自治会と自治協議会の関係については、自治基本条例第12条第2項で自治会は「自治協議会の主たる担い手として参画するよう努めるものとする」という規定があるだけで、その他特に規定されている項目は見当たらない。市が作成した条例の条文解釈では、「今後高齢社会が進むなどの社会状況の変化の中で地域社会を維持していくためにはより重要な役割が期待されています。しかし、高齢化のあおりを受けて自治会（特に役員）も高齢化し、加入者の減少やリーダーの後継難により集落や近隣地域の維持も困難になってきているところもあります。自治協議会は、そういった自治会の困難を、より広い小学校区の範囲でカバーし合い、他の団体との連携により総合力を高め、地域の自治力を強化していこうという仕組みです。その意味からも、自治会は自治協議会の中核として関わり、コミュニティの代表として組織運営の一端を担うことが期待されます。」としている。このように条例及び条文解釈上は、自治会と自治協議会の関係は、自治会は自治協議会を構成する中核的な構成員であり、両者は相互に補完しあう関係を想定していると考えられる。

こうした条例上に示されている関係性を基本にしたうえで、懇話会として今後の両者の関係については概ね次のようなことになるのではないかと考えている。

それは、一つには自治協議会のあり方の3類型で示したもののうち、それぞれの自治協議会がどの類型を選択して取り組もうとするかにより、両者の関係は変わってくるということである。つまり、統合型を志向する場合、自治会をはじめとした地域の団体は独立し

て活動することはなく、すべて自治協議会の活動として展開することになるので自治会と自治協議会の関係が問題になることはないと言える。また、支援型又は補完型の場合は、自治会と自治協議会の行う活動のすみわけを明確にし、自治会のどのような活動を自治協議会が支援するのか、あるいは自治会のできないどのような活動を自治協議会が補完するのかということをあらかじめ両者で協議し、合意形成を図っておくことが重要である。そしてこうした両者の関係、役割分担を明確にしておくためには、それぞれの自治協議会が目指す類型を自治会も含めて地域団体、地域住民が十分に認識し、合意しておくことが重要である。

また、自治会と自治協議会の関係性を考えるうえで二つ目の重要な点は、両者の情報共有、意思疎通の円滑化などの観点からの組織的な工夫である。既にこの点については、いろいろな工夫がなされている地域がある。例えば、小学校区の自治会長会の代表と自治協議会長を同一者にするルールとしたり、単位自治会の会長が全員自治協議会の理事に就任するようにするなど両者の連携が図られるよう組織体制の工夫が見られる。それぞれの自治協議会が目指す類型や過去からの経緯を踏まえて、各自治協議会の組織体制を整備することが重要である。

⑤ 自治協議会の活動内容

自治協議会の活動は、創意工夫を凝らした非常に多岐にわたったものとなっている。このことは、これまでに元気なまちづくり交付金の実績報告からも明らかであるし、今回の懇話会の意見交換の中でも明らかにされた。ただ、役員の担い手不足にもかかわらず、オーバーワーク気味になっていることも否めなかった。そこで、懇話会では、自治協議会が行っている事業の棚卸をしてみて、見直しを行うことが重要であるという意見で一致した。

従来から行ってきていた事業を漫然と継続しては本当に重要な事業を新たに実施することはできないし、事業がオーバーワークになっていると創意工夫を行う余裕がなかったり、事業を楽しむことができないといったことにもなる。また事業を主催する側がモチベーションを持ってない事業にいくら参加者を募ってもなかなか参加者が増えないということもある。こうしたことから、今、実施している事業をすべて洗い出し、継続していくべきかどうかという棚卸の作業が重要である。

懇話会では、以下のような方法で棚卸と見直しを行ってはどうかと考えている。

ア 自分たちの自治協議会が3種類のどれを目指すのかを明確にし、統合型であれば自治会、高齢者団体、青少年団体などに代わってどのような事業をすべきか、また支援型なら自治会はどのような支援を望んでいるのか、補完型なら自治会が実施すべき事業のうちどのような事業が実施できていなくてそれを補完すべきかどうか、という観点からすべての事業を洗い出す。

イ すべての事業を洗い出す上で、単に過去から長く継続しているということを重視するのではなく、どういう経緯で始まったのか、どのような目的を持った事業なのか、その目的は今も必要なのか、どれくらいの予算と労力がかかってそれに見合う効果が得られているか、などの観点から評価を行う。

ウ 「イ」で積極的な評価が得られない事業は原則廃止する方向で考える。

エ 新しい事業は、「楽しい」ということを大切に、これまで自治協議会の活動に参画していないような若者や女性に発想、企画してもらうよう配慮し、事業の執行も任せてしまう。

⑥ 組織（役員、事業実施体制、事務局体制、意思決定、情報共有等）

組織のあり方を考えていく上でいくつかのポイントがある。以下、「役員」「事業実施体制」「事務局体制」「意思決定、情報共有」に分けて、組織のあり方を考えていきたい。

《役員》

一つ目は、組織のマネジメントを行う上で重要な役割を果たす役員の構成と選出方法についてである。役員とは、会長、副会長、会計、監査、理事、部会長などで各自治協議会によって役職、人数なども異なるが、いずれの自治協議会も役員の担い手不足と高齢化が大きな課題と捉えている。各自治協議会も積極的に若者や女性の役員への登用を進めるべきと考えているが、進んでいないというのが現状である。若者や女性の役員への登用を進めていくための方法はいろいろと考えられるが、まず自治協議会の活動が魅力的だと捉えられることが最も重要である。そういう意味では、前述の「自治協議会の活動内容」にも示したように、若者や女性に事業の企画、実施を任せ、楽しい事業を展開することから始めることが大切であると考え。若者や女性の役員登用には少し回りくどくなるが、こうした自治協議会の活動に「楽しい」という意識を持ってもらうことから積み重ねていくことが重要である。次に若者や女性の意見を寛容に聞くという雰囲気を自治協議会内で行うことが大切である。往々にして自治協議会では、年輩の意見が重視されたり、先例主義により若者や女性の新しい発想や自由な発想が受け入れられず、そういった場に若者や女性が参画しようという意識を希薄化させていないか今一度見直してみることが大切である。さらに最近では、若者や女性を役員に登用し、住民自治活動を成功させている好事例も数多くみられるので、こうした事例を紹介し、女性が役員に就任することが決して珍しいことではない、難しいことではないということを啓発することも効果的であると考え。

次に役員の選出方法についてであるが、年輩や経験者と若者や女性の役員構成がバランスよくなるようにするための方法として、ポジティブアクションが考えられる。これは、役員構成の中に、若者や女性の最低限の構成員割合をあらかじめ決めておくもので、こうした意識を地域住民みんなが共有することで達成するものである。年次を決めて計画的に数値目標を上げていくことが有効である。

《事業実施体制》

二つ目は事業実施体制についてである。自治協議会では事業実施の体制としては、部会制をとっているところが多い。それぞれの部会ごとに部会員が事業を企画し、実施している自治協議会が多く、こうした実施体制が有効であろうと考える。ただそれぞれの部会が独自に活動を行っている、前述のような事業の棚卸や新しい魅力的な事業の企画などが進まず、また若者や女性の参画も進まないということも想定さ

れるので、こうした部会間の調整を行う場やキーパーソンの存在が重要となってくる。部会間の調整会議や調整の役割を担う人材を配置していない自治協議会はそうしたものを検討してみることが有効であると考えられる。また、固定的な部会だけでは時として対応が難しい事業や課題が発生する可能性もある。こうしたことに柔軟に対応できるよう、あらかじめプロジェクト組織や実行委員会組織による対応ということも十分に視野に入れた組織としておくことが重要である。

《事務局体制》

自治協議会の活動が充実したものになるかどうかは、それをサポートする事務局の能力によって多分に左右される。自治協議会の構成員である地域住民が会計事務やニューズペーパーの作成、構成員相互の連絡調整などに労力を割くことなく、活動に安心して集中できることが自治協議会の活動の充実につながる。こうした構成員が活動に集中できる環境をつくるのが事務局の役割である。

そういった意味で、事務局職員には事務処理能力が求められる。まず、最も重要な事務として考えられるのは会計事務である。自治協議会では交流施設や備品といった大きな資産を持って、減価償却を上げていかなければならないようなものがあったり、近年では活動収益を生むためにソーシャルビジネスを実施されているところも見受けられる。こうしたことを踏まえると、大きな会計を長期的な視点から透明性を確保し、会員（住民）への説明責任を果たす観点から複式簿記の導入も検討していく必要がある。ただ、複式簿記の導入となると専門性が要求されるため、長期的な視点から会計事務の人材確保、育成を考えていく必要がある。また、複式簿記を導入するかどうかとは別に、会計に関する説明責任を果たしていくためには、資金の収入支出についての出入りを明らかにする証拠書類の保管、それに伴う必要な帳簿の作成など会計の透明性を高めるための整理能力の高い事務局職員を配置することが求められる。

次に重要な事務としては、事務局から構成員への情報発信である。構成員間で地域の課題やその課題に対する自治協議会の活動を情報共有することは自治協議会への活動の参加を促す上で非常に重要なものであり、その手段としてニューズペーパーや会報が果たす役割は大きい。ニューズペーパーや会報は多くの場合、自治協議会の広報部会や総務部会などが担うのであろうが、読みやすいものになるかどうかという点では、事務局のサポートが重要になってくると考えられる。

さらに情報収集という事務も重要である。行政各部から発信されるさまざまな情報を絶えず注意しておくほか、他の先進的な団体の取組情報、活用できる国・県・民間団体の補助金情報、地域の構成員の生活情報など多様な情報に関心を持ち、必要に応じて収集し、構成員に提供する役割が期待される。

《意思決定、情報共有等》

組織のあり方として重要な4つ目のポイントは、組織の意思決定をするときに会員（住民）の意思、とりわけ若者や女性の意見が十分に反映される組織になっているか

ということと、意思決定したことが住民の間で共有される組織になっているかということである。

自治基本条例第12条第4項には、自治協議会の運営の基本原則が定められており、自治協議会の組織構成や運営方法はそれぞれの自治協議会の自主的な判断に委ねられているが、透明かつ民主的な運営を行うことだけは最低限の義務とされている。

「透明」とは、会計や意思決定が、そのプロセスを含めて公開されており、構成員の誰もがそれを知ることができ、「民主的」とは、意思決定や活動の場に、構成員の誰もが参加できること、そして意見を述べたり意思決定に参加できることが条件となっている。

自治協議会の意思決定はどのようにされるべきか。条例の定めのとおり、誰にも等しく情報が提供され、参画したいと考える会員、誰にも等しく意思決定の場に参加する意思表示の機会が用意されていることが必要と考える。

また、こうした透明かつ民主的な運営であったとしても、自治協議会に対する敷居の高さを感じている人が多いのも事実で、役員を押し付けられるのが嫌で活動から距離を置きたいと考える人もあることも推測される。これは地域外では様々な活動をしている若者や女性に多い傾向であり、そうした人たちが参加しやすい居心地の良い場を自治協議会につくり、顔を見せて活動を位置付けることと、役員を依頼することの線引きをきちんとすることが、多くの住民の意見を組織の意思決定に反映させるには有効であると考えられる。

こうしたゆるやかに参加できる場所が自治協議会にあると地域活動に参加する人は増え、会費を納めて自治会に入っている住民と自治会に入っていない住民の区別なく、情報共有（伝達）の課題も少しずつ解消されていく。また、関心をもって活動にかかわることは、自ら繋がろうとする行動にかわり、情報共有の方法が一方向的なものでなくSNSの活用などで双方向に広がり、さらに情報が拡散し新しい仲間が増えることが期待される。

⑦ 財源

あらゆる組織が自分たちのミッションを確実に実現していくためには、安定的に活動に必要な財源を確保できることが重要である。自治協議会においても同様である。ただ、各組織によってその財源の確保の仕方は、そもそもの組織の性格や実現しようとしているミッションによって異なってくると考えられる。例えば、NPO法人などは自治協議会と同じく社会課題を解決するための非営利に団体ではあるが、市民に支えられ、市民に監視され、市民に評価されることを基本としているため、財源としては市民からの寄付が非常に重要となってくる。寄付が多いことが、それだけ市民から支えられていること、監視されていることの証でもあるからである。また、NPO法人は非営利の活動団体ではあるが、決して善意、無報酬の活動を想定しておらず、ビジネス手法による活動を展開し、そこからあがる収益によって本来活動を安定的に展開することを想定しており、そうした財源確保も重要となってくる。行政などからの補助金も重要な財源の一つと考えられるが、多くの場合、制約も多いこと、将来にわたって確保されるとは限らな

いことなどを考慮し、過度に頼ることのないように慎重に考える必要がある。

一方、自治協議会の財源確保をどう考えるかについては、懇話会では以下のように考えている。

まずは、自治協議会はNPO法人と異なり、会員は地域住民と地域団体に限定しており、自治協議会が行う活動の対象も地域住民や地域団体と限定していることから、その活動のための財源も広く会員以外からの寄付を求めるようなものではなく、会員の会費が最も主要な財源とすべきであろうと考える。まずは基本的な活動はできるかぎり会費で賄えるような会費設定を考えていくことが安定的な財源確保になると考える。

次に重要な財源は、行政からの補助金である。NPO法人の活動も不特定多数を対象にした公益的な活動であるが、自治協議会の活動はNPO法人のような特定のミッションではなく、地域福祉の向上全般を目指す、より公益性の高い活動であり、行政側もNPO法人とは一線を画したより充実した支援を想定している。そのため、NPO法人については、補助金による財源確保は慎重に考えるべきとしたが、自治協議会においては行政からの補助金も頼るべき重要な財源と位置付けて問題ないとする。

そしてもう一つ重要な財源は、NPO法人などと同じく収益事業からの収益である。自治協議会の活動も多岐にわたっていることから、そのための財源は多い方が良い。そのためにも収益事業による財源確保は今後ますます重要になってくる。また、収益事業は往々にして「楽しさ」を伴う事業であることも多く、会員の広い参画やモチベーションの向上の観点からも有効である場合が多い。ただ、自治協議会は必ずしも収益事業についてのノウハウなどの専門性は高いと言えない場合もあるので、実施にあたっては十分に検討して実施していく必要がある。

このように自治協議会の活動の財源としては、まずは会費、そして第二に行政からの補助金、さらに必要に応じて収益事業を有効に組み合わせていくことが重要であると考えられる。そして、前述の事業の棚卸とセットにして本当に必要な事業に必要な財源をどのようにして確保していくことが、長期的な視点から有効であるかということを十分に検討していくことが大切である。