

● 八王子における地域自治組織構築に向けた考察

1 「自治」の視点から

はじめに

八王子市は 186.3km²の市域を持ち、約 54 万人の人口を抱える広大な都市である。東西に 24.3km、南北に 13.4kmの広がりを持ち、その結果、地域によって自然環境をはじめ人口構造や産業、またそれに基づく行政への要望が異なるなど、地域の特性は多様である。

このように多様な地域性を持つ本市にあって、今後どのように公共サービスの質や量を確保しつつこれを地域や住民に提供していく必要があるのだろうか。これまでのように行政が全市域に一律のサービスを提供する方法では、住民の期待に応えることはできない。むしろ、多様化する行政需要に行政だけで対応するのではなく、住民や地域自らが地域課題の把握に努め、自らその解決にあたっていく、あるいは行政との協働を重視しつつ、その解決にあたっていくことが重要なのではないだろうか。

たしかに、本市においても、すでに市内各地域でコミュニティ活動をベースとした様々な地域活動が展開されている。しかしながら、現状において「自治」、すなわち住民自らが考え、地域固有の課題を解決すべくどの程度自主的な主体的活動が実践されているか、と問うならば、当然に地域による違いはあるが、必ずしも充分とはいえないのではないかと。現在の活発な地域活動の先に「自治」を見据え、住民自らが動きやすい仕組みを整えるべく、本市においても地域自治組織のあり方を改めて検討する必要がある。

本報告は、こうした問題意識にたって、八王子市における今後の地域自治組織のあり方について考察したものである。考察に際しては、現在の地域活動に注目し、これをさらに充実したものへと発展させることができるのではないかとという視点を重視した。

1. 検討方針

(1) 地域自治の再検討

検討にあたり、地域自治組織が必要とされる背景、期待される役割について整理した。具体的には、活動組織の視点を重視し、下記の3点を地域自治組織の担う役割として整理した。

自立した地域の総合調整機能を担う。地域の横断的な課題について地域で協議し、課題解決の方向や手法を検討する中心的役割が期待される。

地域のニーズを吸い上げ施策(行政)に反映すべく、ニーズの集約機能を担う。

自治の実践のもとに課題を解決していくためには住民が相互に協力し合う自発的な活動が不可欠であるが、そうしたコミュニティ活動を活性化する推進主体としての役割が期待される。

(2) 先進市の地域自治組織の事例

八王子市における地域自治組織の検討に先立ち、参考とするため先進市の視察を行った。視察先は、愛知県豊田市、新潟県上越市および神奈川県大和市とした。

視察の結果、地域自治組織構築への経緯として、市町村合併を契機とする豊田市および上越市と、市町村合併を経っていない大和市では、地域自治組織の目的や運用の実態が異なることが明らかになった。その概略を以下に示す。なお詳細については「先進都市事例」(本誌 pp.54-65)

を参照していただきたい。

市町村合併を契機に地域自治組織の構築を行った豊田市および上越市では、構成自治体の民意が届きにくくなるなど、合併によるマイナス効果として懸念される事態を招かないようにすることを大きな目的としている。新たな地域自治の単位（地域自治区）としては、合併前の市町村をベースとしている。その結果、大きな混乱もなく、比較的スムーズに新組織への移行が進んでいる点も共通している。

ただし、旧豊田市の市域においてはこれを複数に分割し、新組織を構築している。新制度や新組織の必要性や目的、また既存組織との違いなどについての住民の理解を深めるため、半年間かけて住民の勉強会等を行い、旧町村部より遅れて実施した。なお上越市の場合は、現時点で旧上越市においては導入されてはいないが、将来的には導入の予定である。

一方、市町村合併を経験しているわけではない大和市の場合は、新たな組織を、近年、組織力が低下しつつある旧来の自治会に代わるシステムとして位置付け、地域の再構築を図ることとした。具体的には、既存の町会・自治会やコミュニティ団体等の取りまとめ組織として構築しており、八王子市における住民協議会に類似している。また、導入可能な地域から始めるという発想で、現在はモデル地区として手の届いた2地区で実施しており、大きな混乱は生じていない。段階的に、平成22年度までに全市域での実施を目標としている。

合併の有無は、新たな地域自治の仕組みづくりにも大きな影響を与えていると思われる。また一般に、新制度が住民に理解され、地域に浸透していくには相当の時間を要するであろう。八王子市において今後の地域自治のあり方を考える際には、多様な取り組みを先行して実践している自治体の創意工夫と腐心している部分、その両面に多くを学んでいく必要がある。

（３）八王子市における地域自治組織構築の基本的考え方

効果的かつ円滑な運用が可能な地域自治組織を構築するためには、次に示すような3点について考慮する必要があると考えた。

第一に、多様化するニーズを汲み取るため、テーマ型、ボトムアップ型の検討組織を持つことである。一般的に人々のニーズは機能性・利便性のみならず、快適性をも求めるようになってきている。さらに個人の生活スタイルにより、地域において求められているニーズは非常に多様化している。これらのニーズは、市全体のレベルでは行政が主導し、地域のレベルでは一部のリーダーに依存するような従来型の方法では把握しきれない。個々の意見を吸い上げるとともに、多様なニーズをテーマや課題ごとに適切に整理する必要が生じるであろう。

第二に、地域で協議し問題解決を図るため、参加者や参加団体同士が連携し、協力し合って活動する形態とすることである。地域で協議を行う場とは、多様な立場の様々な事情を抱えた人々が、それぞれのニーズを出し合って調整を行う場となる。そうした人々が対立することなく解決に向かっていくためには、相互の立場を理解し合い、尊重し合いながら、最適解を求めていく活動が必要となる。

第三に、新組織の導入に伴う混乱を極力避けるためにも、既存の地域組織をベースとしつつこれをいかに充実、発展させることができるかを検討することである。

これらの点を勘案した結果、八王子市における既存の活動組織の中では、テーマ型かつボトムアップ型の組織形態を持ち、様々な活動組織が相互に協力し合う活動形態をとっている現行の住民協議会が、比較的近い活動形態を持っており（「2.（1）住民協議会の現在」参照）新組織のベースとして着目に値すると考えた。すでに言及したとおり、合併を経ずに地域の再構築を目的として地域自治組織を構築している大和市においても、本市の住民協議会に類似した組織形態をとっている。次章以下、住民協議会をベースとして、不十分な機能は何か、それを

どのように補う必要があるのか、これらの点に焦点を合わせながら考察したい。

2．住民協議会を地域自治組織に発展させるうえでの課題

(1) 住民協議会の現在

住民協議会は地域のコミュニティ活動の活性化を目的とした地縁組織であり、現在、八王子市内に17の住民協議会が結成されている（図表 - 1 - 1）。これは、地域市民センター建設時に、地域の特徴を活かすことができるように設立されたものである。現在、地域市民センターの管理・運営は(財)八王子市学園都市文化ふれあい財団が担っているが、地域ごとの特色を活かすために、住民協議会の会長が館長という役割を委嘱され、地域市民センターの管理人的な役割を果たしている。

図表 - 1 - 1 市民センターと住民協議会一覧表

市民センター名	開設年月日	住民協議会名	設立年月日
大和田	S58.6.1	大和田地域	S58.4.1
長房	S59.6.1	長房地域	S59.4.15
浅川	S61.3.3	浅川地区	S60.9.7
子安	S62.12.14	子安地域	S62.11.1
由木中央	S63.3.14	由木中央	S63.1.19
由井	S63.7.4	由井西部地域	S63.5.28
北野	S63.11.25	北野地区	S63.6.7
元八王子	S63.12.6	元八王子地域	S63.9.14
由木東	H2.2.20	由木東	S63.12.20
中野	H2.3.13	中野地域	H1.12.10
石川	H5.9.1	石川地域	H5.4.21
恩方	H7.11.1	恩方地区	H7.6.18
台町	H8.4.10	台町市民センター	H8.2.7
南大沢	H8.10.1	南大沢市民センター	H8.7.7
川口	H9.4.1	川口やまゆり	H8.10.12
加住	H14.7.21	加住地区	H14.4.1
横山南	H15.7.7	横山南	H15.4.1

住民協議会の組織体系を図表 - 1 - 2 に示す。なお、組織体系は各住民協議会により若干異なるが、概ね共通する体系として例示したものである。

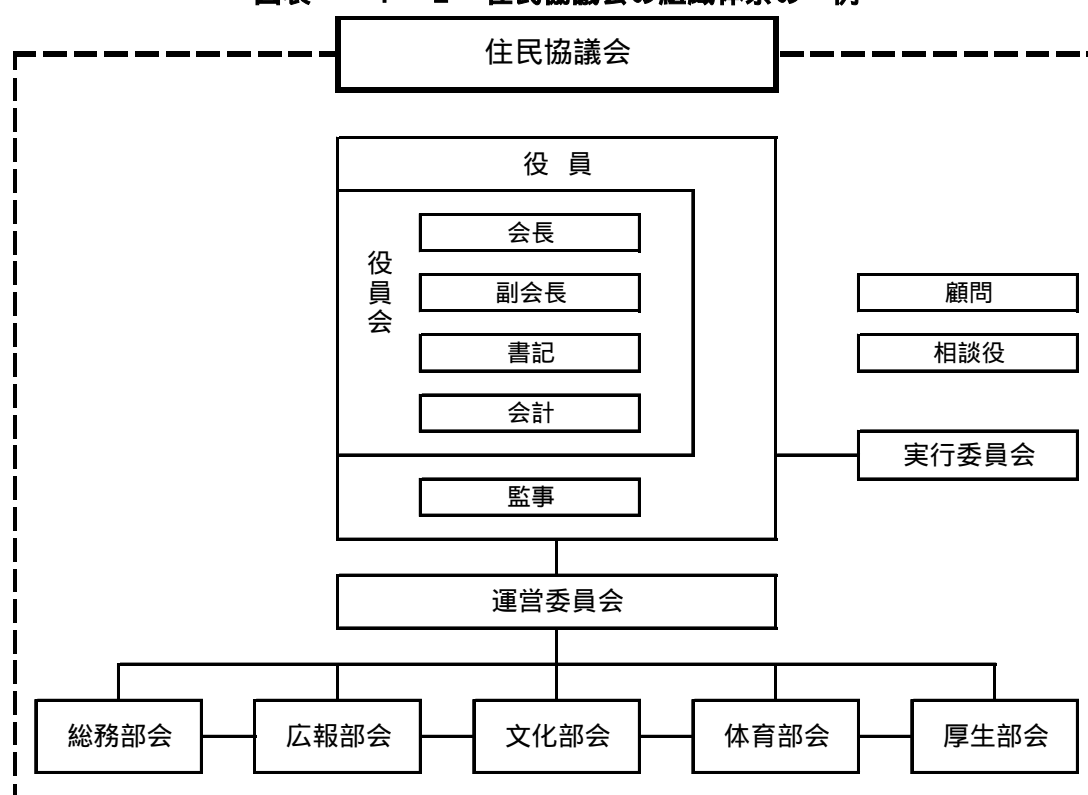
住民協議会の構成員は、エリア内の各自治会および各種団体であり、各団体の代表者により運営されている。協議会内には下部組織としてテーマ別の部会（体育部会、文化部会等）を組織しており、それぞれのテーマに沿ってコミュニティ活動の活性化を目指して活動している。市民センター祭の開催をはじめ、文化祭や芸能大会、健康講座や防災教室などの開催等、コミ

ユニティ活動の推進主体として機能している。

当初より現在まで住民協議会は地域市民センターを拠点として多様な活動を展開し、地域の様々な活動団体と連携を図ってきた。最近では、市との協働による公園づくりを行うなどの活動の幅を広げている住民協議会もでてきた。このことから地域コミュニティの推進主体としてますます重要な役割を担いつつあると言ってよい。しかし、当初の活動目的である地域の親睦のための役割は果たしているが、地域の課題を吸い上げたりこれを自主的・主体的に解決したりといった自治的な機能については充分とはいえない。

とはいえ、住民協議会が地域の基盤づくりに重要な役割を果たしていることは間違いない。これまでに築かれたコミュニティの基盤と住民協議会の経験は、新たな地域自治組織の構築にも充分活かされていくものと考えられる。

図表 - 1 - 2 住民協議会の組織体系の一例



（注） 代表的な組織体系の一例であり、各住民協議会により異なる。

（２）地域自治組織に移行するうえでの課題

住民協議会をベースに地域自治組織を構築することを前提として、「１．（１）地域自治の再検討」に示す組織構築の目的を果たすために、解決すべき課題の整理を行った。現行の住民協議会に不足する機能として、下記３点を抽出した。

地域に関する情報、課題の共有機能

現状では情報共有の場として十分に機能していない。また、現在の形態では、町会・自治会やNPO等の各種団体等に所属していない住民は活動に参加できず、発言権を持っていない。住民の自由な参加を保証し、広く情報、課題を共有できるシステムが必要である。

地域の課題解決機能

課題解決に向けた実行力を備えるため、具体的に課題解決にあたっていくことのできる仕組みを持つ必要がある。

民主的システム

役員の固定化等、組織が硬直化し、活動が停滞している面も見られる。地域住民の支持を広範に得るには、より広範囲の住民の支持に基づき、より顔の見える組織運営が必要である。

これら3点の不足部分を埋めるため、新しい組織の検討が必要である。次章では、その具体的な方策について考えていきたい。

3．地域自治組織の構築に向けた提案

現行の住民協議会が地域のコミュニティ活動の拠点になっている点を活かしつつ、これに地域自治の担い手としての機能を持たせるために、二つの提案をしたい。

はじめに、地域問題を取りまとめ、組織としての意思決定を行い、課題解決に向け地域住民とともに組織だった活動をしていく拠点となるような、地域自治組織の仕組みと運営について考えてみたい。次に、地域の代表からなり、地域自治をまとめていく地域自治組織と地域住民のトータルコミュニケーションの場としての新タウンミーティングについて取り上げることとしたい。併せて、地域自治組織と行政との関係についてもふれたい。

(1) 地域自治組織の仕組みと運営

(a) 地域自治組織の全体像

地域自治組織は地域住民によって選ばれた代表を中心に組織される、地域課題の把握、地域における合意形成と意思決定、課題解決のための活動を行う組織である(図表 - 1 - 3)。

新タウンミーティング(「(2) 新タウンミーティング(仮称)の開催」参照)などであげられた住民の意見をもとに、課題の整理、予算執行の決定を行う取りまとめ・決定機関としての「総会」と、住民とともに地域の問題解決のための具体案を検討したり実際の活動を行う組織としての「テーマ別委員会」からなる2層構造の組織を提案する。

この案では、予算執行に関する決定は住民から選出された地域代表らにより行われるが、住民はテーマ別委員の一員として参加でき、具体案の計画・立案段階から加わることができるため、住民の意見や力が反映されやすい仕組みになっている。

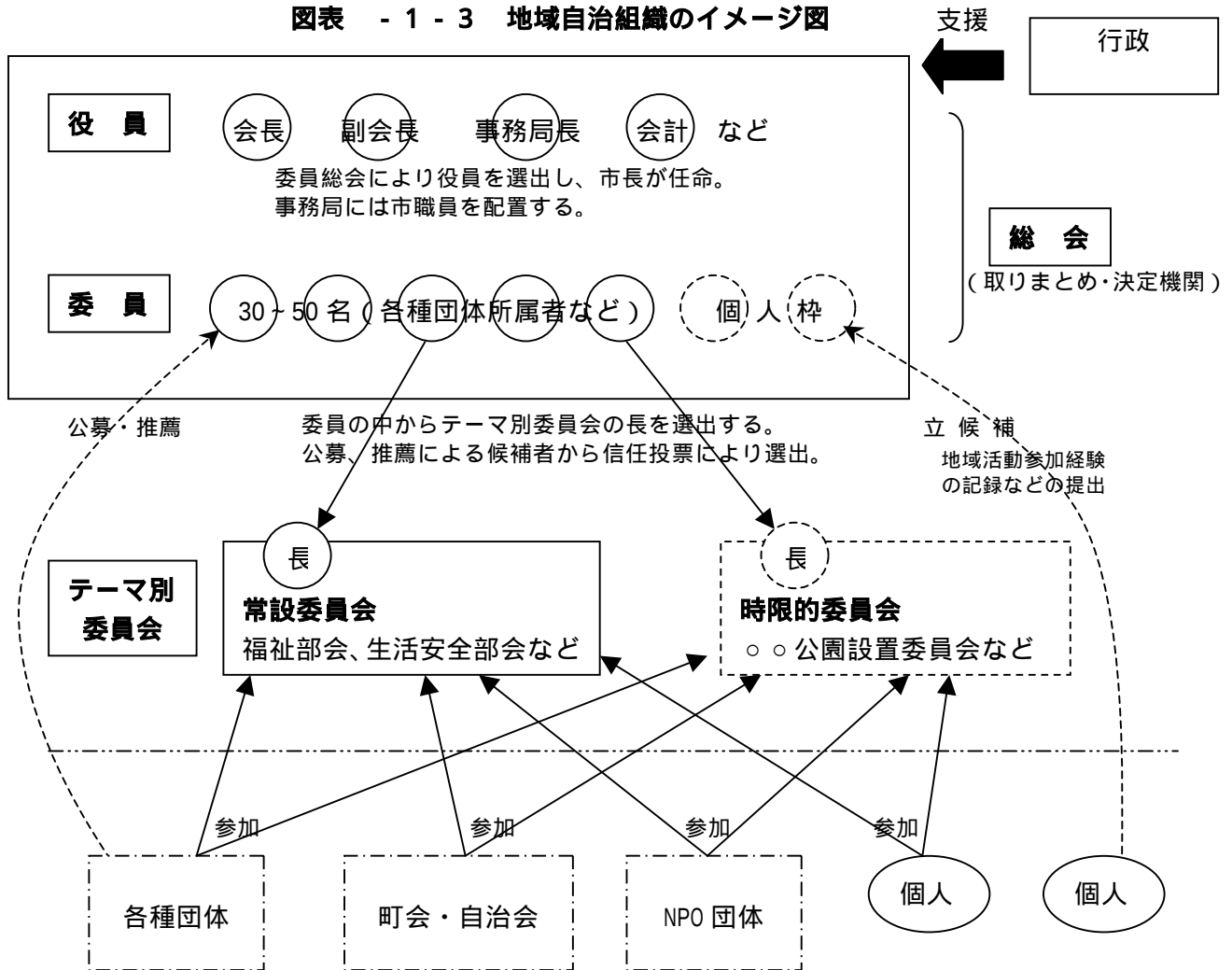
(b) 総会(取りまとめ・決定機関)

(ア) 構成員と人員の選出方法

地域自治組織の中心となる総会(取りまとめ・決定機関)は役員を含む委員によって組織される。役員は、会長、副会長、事務局長、会計などで構成する。また、委員は生活・福祉・防災など各分野より偏りなく、全体で約30~50人程度で編成されるように構成する。

委員の選出については、各種団体からの推薦や公募による候補者から、地域住民による信任投票にて選出する。これは、地域代表としての正当性を高めるためである。また各種団体に所属していなくても立候補が可能な個人枠を設けることとしたい。これは、地域活動に対し多様な人々が参加できる道を開いておく必要があるためである。ただし、その個人枠の立候補者に

図表 - 1 - 3 地域自治組織のイメージ図



対しては、地域活動への参加経験や地域活動に対する抱負の提出など、一定条件を満たすこととする。また、組織の硬直化を防ぐため、委員の任期は4年以内とし、再任は2回までとするのが適当と考えられる。

ここで選出された委員から役員を選出する。役員の選出方法は、地域から信頼される役員を選出するため、委員総会により選出し、最終的には市長が委嘱する。また、予算執行や組織内の事務を統括する事務局には、地域活動支援職員（「(3) 行政側の支援体制」参照）を配置することが考えられる。

地域自治組織の構成員（役員、委員）の定数、任期、任免その他組織及び運営に関する必要事項は、行政の中での地域自治組織の位置付けを明確にし、併せて一定の権限を持たせるため、市の条例で定めるものとする。

(イ) 役割

総会の主要な役割のひとつは、新タウンミーティング（「(2) 新タウンミーティング（仮称）の開催」参照）を開催し、住民の意見をもとに地域の主要課題を集約・整理し、各課題を検討するために必要なテーマ別委員会を設置することにある。テーマ別委員会の構成員を各団体や住民から募り、定員、期限を設け、総括しまとめることも大切な役割である。テーマ別委員会が作成した立案書など、計画案についての審査・承認を行い、それらについて新タウンミーテ

イングで報告するとともに、活動参加への呼びかけを行う。地域住民に対して、テーマ別委員会の活動状況や予算執行状況について報告も行う。

（ｃ）テーマ別委員会（地域活動機関）

（ア）構成員と人員の選出方法

総会の関係委員に加え、各種団体、町会・自治会、個人などを構成員として課題別に組織される委員会である。テーマ別委員会への参加の権利は全地域住民が持つ。テーマ別委員会は福祉部会、交通安全部会、生活安全部会など常設するものと、○○公園設置委員会など時限的なものを含む。

（イ）役割

決定機関（総会）により集約されたテーマ別の地域の課題について、それぞれ解決に向けた話し合いや活動を行う。予算執行や計画の実施については、総会の承認を必要とする。

（２）新タウンミーティング（仮称）の開催

（ａ）情報・課題共有の場としての新タウンミーティング

住民自身が課題解決に向けて主体的に関わっていくためには、住民一人ひとりが課題を認識することが必要不可欠である。そのためには問題や課題を共有する場が必要となる。そこで情報・課題共有の場としての「新タウンミーティング」の定期的な開催を提案したい。

現在実施されているタウンミーティングは年６回開催されており、行政側が毎年テーマを決定し、地域（中央、北部、東部、東南部、西部、西南部）ごとに開催している。参加者の定員は設けていないが、参加人数は地域平均１００名程度である。このタウンミーティングの最も重要な特色は、市長が出席し、市長自ら市民の意見を直接聴くことができる点にある。しかし、タウンミーティングの主体は行政であり、地域の要望により開催されているものではない。

ここで提案する新タウンミーティングは、行政側が会議を進行していく現行のものとは異なり、地域住民によって構成された地域自治組織が企画し、会議を進行することを基本とするものである。現在のタウンミーティング同様、定員を設けず、住民の誰もが参加できることはもちろんであるが、地域の要望を汲み上げたり、市民参加につながる情報・課題の共有を目的とした「住民の住民による住民のためのタウンミーティング」という性格を有する。

（ｂ）新タウンミーティングに期待される効果

新タウンミーティングは、住民と自治の接点として位置付けられる。言い換えれば、このタウンミーティングは従来から行われていた地縁的・地域的なつながりではつかみきれなかった意見、地域の自主的な活動の計画案、条例素案の取りまとめにつながるような意見など、幅広く意見を吸い上げるとともに、情報を共有することができる。そうした地域自治の要としての役割を担うものと期待される。

また、新規に導入される制度やまちづくりに関する学習会の場としての役割も併せ持っている。こうした場への参加を通して、自治への住民の関心が徐々に芽生えてくるのではないだろうか。さらに、新タウンミーティングは必要な情報を住民に伝える場所としての役割も持つ。着実な市民参加を図っていくには、常に必要な情報が住民に行き届いていることが必須であり、吸い上げた意見についての取り組み状況や中間報告など、フィードバック機能を持つミーティ

ングであることが望まれる。

新タウンミーティングは行政との意思疎通を図る場としての機能も持つ。住民にとっては市政の状況について情報を得ることができ、行政側もここに積極的に参加することで、地域のニーズや地域自治組織の現状を把握することができる。

このように、意見の吸い上げ、学習の場、情報提供の場として始まる新タウンミーティングは、住民自身の手によって、課題に対する解決策を探っていくトータルコミュニケーションの場として、発展していくことが期待される。

（ｃ）新タウンミーティングに多くの住民を集める仕組みづくり

より充実した民主的なタウンミーティングを実施するには、多くの参加者が不可欠である。また新タウンミーティングへの参加は、住民意識を高め地域活動を担う人材の育成につながる。よって、自治会のみならず各種団体、学校など多くに呼びかけ、幅広く参加を促す仕組みづくりも、同時に行うべきである。

地域自治組織は、新タウンミーティングの参加者に対して、継続的な参加を促進し働きかける責任を持つ。また、参加が難しい者については広報体制の充実を含め、どのような対応が可能か、今後検討する必要がある。

（３）広報システムの充実

広報システムは住民と地域自治をつなぐ必要不可欠なパイプであり、いわば血管である。組織の硬直化は、広報不十分、つまり血行不良により起こる病気であるといっても過言ではないだろう。住民は、住民として情報を得る権利を持つと同時に、地域自治に関心を持ち、活動の現状を理解する責務も有しており、わかりやすく充実した広報なくしては地域自治は成り立たない。地域自治組織の活動が地域住民全体に広がっていくような広報システムの充実と継続が必要である。紙面での情報提供に加え、ホームページ、電子掲示板など様々な伝達機器を駆使し、伝達方法についても検討改善を重ねることは、地域自治組織の大きな役割のひとつである。

（４）行政側の支援体制

地域自治組織は将来的には自律的な運営が理想だが、新組織の活動が軌道に乗るまで、当面は行政の支援が必要であろう。また、地域が必要とする公共サービスの提供については、住民と行政が適切に役割を分担し担うことが望ましく、住民の公益的な活動に対しては、行政は積極的に支援すべきである。

（ａ）地域事務所による支援

（ア）支援の充実

各事務所には、事務所管内に組織される複数の地域自治組織に対して、その活動を側面から支援するため、地域活動支援担当職員を配置する。各事務所は地域活動支援担当職員を中心に、必要に応じ当分の間は地域自治組織の事務局を担うなど積極的に支援を行う。

なお、事務所の担当地域割については、現行の 17 分割の踏襲や、「ゆめおりプラン」の 6 分割への再編等が考えられるが、今後さらに多角的な検討を重ねる必要がある。

（イ）支援内容

支援組織は、地域を越えた連絡調整役として、他地域の活動や先進活動事例などの情報提供

や、活動から発生する諸問題に対し関連する行政各課との連絡調整を行う。

また、地域自治組織の活動が主体的、かつ継続的に行われることを支援するために、行政としても人材の育成を行う必要があると思われる。地域活動支援担当職員の研修実施や定期会議の開催等、地域活動支援担当職員の資質を向上させる取り組みを進めながら、地域自治の担い手に対しても、活動の牽引役となる人材の発掘や育成を目的とした講座を開催するなど、生涯学習活動等と連携して実施することが望まれる。

なお、支援を行う際は、地域自治組織の自主性を損なわぬよう、また行政主導にならぬよう留意する必要がある。

（b）財政的支援

地域自治組織が地域の課題に対し自主的かつ積極的に取り組めるよう、組織の運営費や事業費に対する新たな補助金制度を創設する。

財源には、現在の各地域の各種団体等に対する補助金制度を見直し、これらを統合して、地域自治組織に一括交付し、地域における各種団体への交付は地域自治組織が自ら話し合いを通して必要に応じて配分するという方法が考えられる。

（5）行政の住民参加窓口の整理

新たな地域自治組織の導入に際しては、市民にとっても行政にとっても乗り越えるべき多くの課題がある。住民側は一方的な要求にならないように、行政側は単なる行政都合の押し付けとならないように、よく話し合い、相互に理解を深めるという姿勢が重要であろう。

具体的に言えば、行政には地域自治組織の導入目的などについて、住民が十分に納得できるように説明する責務があろうし、新しいシステムを導入するたびに既存の組織を分断させてしまわないように配慮する必要がある。また、既存の様々な住民参加窓口もより適切な形になるような整理も必要となってくると考えられる。言い換えれば、地域自治組織が住民参加窓口の中心となるような見直しも必要になるのではないだろうか。住民にとって多くの参加窓口が用意されていることには一定のメリットがある。反面、地域自治組織を通さずとも他の参加窓口を通して市政へ直接参加できるということから、地域や自治組織が軽視されるという恐れもある。地域自治組織の存在意義を損なわないよう、しかし同時に行政への住民参加の窓口を狭く限定しないような工夫が必要であろう。

おわりに

少子高齢化の進行やニーズの多様化など様々な要因によって、行政の担うべき役割は常に変化していき可能性を秘めている。しかし、地方分権が進行する今日、行政が担うべき仕事は何なのか、広く民間が担うべき役割はどこにあるのか、とりわけ住民や地域が担うべき役割は何なのか、様々な観点から再検討が始まっている。地域自治組織の検討もそのひとつである。

本研究は、先行自治体の取り組みに学びつつ、現行の住民協議会を手がかりにして、これを充実・発展させる方向で、八王子市における新たな地域自治の仕組みについて検討した。

しかし、新たな制度は短期間に実現できるものではない。地域の自主性を育みつつ時間をかけて一步一步進んでいくというのは、効率が悪いように見えるが、最終的にはしっかりとした基礎を持つ組織となり、さらに本来の住民自治が成り立つと考えられる。行政がすべてを整えるのではなく、地域自らが地域にあった仕組みを時間をかけてつくりあげていくことに、地域自治の意味があるのではないだろうか。

- 八王子における地域自治組織構築に向けた考察

2 「制度」の視点から

はじめに

八王子市は、平成19年1月現在、およそ54万人の人口を有している。起伏に富んだ地形やさまざまな規模の開発などの要因によって、その地域特性は多様化している。当然ながら、住民のくらしに関する課題や行政への要望も多岐にわたっている。

議会・行政は市民生活の改善のため全力で取り組んでいるが、さまざまな地域特性があるなかでは、全市的な検討や画一的な施策の展開になじまない地域課題も出てきている。

仮に議会・行政が地域課題をすべて把握できたとしても、限られた財源のなかで、解決すべき課題を判断し、必要な施策を講じなければならない。しかし、地域によっては課題解決の必要性や優先順位に違いがあるために、非効率な施策展開となってしまうことも考えられる。この要不要の判断をすることができるのはほかでもないその地域の住民であるが、その意見を市政に反映するしくみは充分とはいえない。

一方、地域課題に解決をもたらすのは行政の施策だけではない。町会・自治会などの地縁組織が活躍しており、NPOの進出する場面も増えてきている。しかし、こうした団体が身近な問題を解決するための努力をしても、活動の担い手が見つからないなどの理由から、なかなか解決に結びつかず、結果として行政への要望を積み上げることになってしまう場合も多く存在する。前期の研究の中で住民団体へのヒアリングを実施したところ、住民団体同士・住民同士のつながりがいないことや希薄なことがその原因のひとつではないかという声があった。これまでの地域のつながりを見直すことで地域課題の解決を進める方法はないだろうか。

さて、以上のような地域課題への取り組み方についての検討は、市町村合併を契機として全国でも多く見られるようになった。合併市町村においては、合併前の多様な地域特性を大事にしていくことと、その原動力として住民の自治の力を伸ばす必要性が議論されている。この議論の内容は、先に述べたように、近年合併をしていなくとも同様の問題を内包し続けてきた八王子市にもあてはまる。それならば、合併した自治体がこれらの必要性から導入した地域課題を解決する仕組み、すなわち地域自治組織制度は、八王子市にとっても効果のある制度となるのではないだろうか。

本報告では、八王子市に地域自治組織を導入するにあたってはどのような形態での設置が望ましいのか、また、行政側に求められる役割はどのようなものとなるのか、についての考察を述べていきたい。

1. 地域自治組織による地域課題の解決手段

まず、すでにこの制度を導入した自治体における地域自治組織の役割、つまり地域課題解決への取り組み方を確認し、八王子市に導入する際にはどのように地域課題に対して取り組んでいくことを期待するのかについて考えてみたい。

地域自治組織が持つ役割を確認するため、対照的な上越市・豊田市という2つの自治体を先行事例として取り上げてみる。なお、事例の詳細については視察報告（本誌 pp.54-65）を参照されたい。

（１）上越市

上越市が設置する地域自治組織は、合併を機に旧町村地区をそれぞれ地域自治区としたもので、市町村の合併の特例等に関する法律（以下「合併特例法」）にもとづいて設置された。上越市が地域自治区に置く地域協議会は、行政からのソフト面での施策に関する諮問に対し、行政に答申することが最大の役割である。地域協議会の委員は、地域から選挙によって選ばれた住民を市長が選任する、という形式をとっているため、「地域住民の代表」が答申・提言することになり、「行政に対して強い努力義務を課す」ことが可能となっている。その結果、地域自治組織の意見は「ゆるやかな拘束力」によって行政を動かすこととなる。

（２）豊田市

豊田市における地域自治組織は、合併を機に地方自治法上の一般制度によって市全域に設置された。豊田市が地域自治区に置く地域会議（地方自治法上の地域協議会）の役割は、市の施策への提言のほかに、住民自ら地域の課題を解決する手段を探ることにある。この役割の中では地域会議自体は課題解決のために情報の集約や手段に関する協議を行なうにとどまるが、実際に課題解決に向けて活動する地縁組織やＮＰＯと協議結果を共有することによって解決を図ろうとする。さらに、さまざまな課題解決のための市民活動を支援する補助金事業の審査も担っている。

つまり、住民が地域課題を自ら解決しようとする取り組みを重視する制度となっている。

以上の先行事例を参考にして地域自治組織の地域課題解決への取り組み方を整理すると、二つの類型に分類することができる。上越市のような 住民が行政を動かすことで地域課題を解決しようとする、という取り組み方と、豊田市のような 住民自らが地域課題を解決しようとする、という取り組み方である。どちらの取り組みも本市では効果的と考えられるため、導入に向けては両方の取り組みが可能となる制度を検討したい。

２．八王子市における地域自治組織の創造

では、どのような地域自治組織を設置することが八王子市にとって望ましいか、この章では制度、権限、地域、組織の観点から具体的に述べていく。

（１）条例による設置

地域自治組織の設置の方法は、「合併特例法」による設置や地方自治法の一般制度にもとづく設置、自治体の独自条例による設置などがある。いずれの場合にも、制度化により住民側・行政側の責任・権限などを明確にし、住民と行政の協働によるまちづくりの確実な足がかりとしている。

制度化にあたっては、「地方自治法にもとづいて条例化することで、あらかじめ内容も明らかであり住民の理解を得やすい」としている他市の事例もあるが、本報告で八王子市に設置を考える地域自治組織は、市の独自条例にもとづいて設置するものと位置付けたい。地域自治組織の構成員を自治区内の住民に限らないこととするなど、地方自治法の一般制度による設置では本市の状況とそぐわない部分を解消するためである。自治法の枠組みにとらわれずに制度を考えることで、八王子市の良さを発揮する制度づくりができるのではないだろうか。

（２）権限と役割

（ａ）二つの役割とその権限

前述した二つの地域課題への取り組みのために、地域自治組織が担う役割について考えてみたい。

「住民が行政を動かすことで地域課題を解決しようとする」取り組みでは、地域の課題解決のために、地域から市に対して提言をする役割を持つことが期待される。一方、市は提言に対して可能な限り回答することが求められることとなる。また、市で特定地域に関する事業実施予定があれば、できる限り地域の要望を取り入れるための諮問を地域自治組織に対して行なうことが望ましい。諮問の範囲については慎重な検討が必要であるが、地域ごとの要望を適切に集約することができれば、最小のコストで最大の効果をあげることができるのではないかと。住民には、事実上、まちづくりにおいて行政に対する「新しい権限」が生まれるのである。

「住民自らが地域課題を解決しようとする」取り組みでは、課題の明確化や解決に向けた住民同士の連携を構築・強化するという役割が期待される。詳細は後述するが、この役割を担うためには、現在の住民同士のつながりを活かしながら再構築・強化を行なうことが重要である。町会・自治会や目的別団体、NPOなど、あるいは個人との連携を強化し、自分達の地域での課題は何であるか、解決に向けてはどんな方策があるか、といった検討が地域自治組織においてなされるならば、情報共有や新たな議論の展開につながるであろう。情報が共有されれば、お互いの活動を見直すことや新たな連携を見出すことで、さらに新たな方策を見つけることができるのではないだろうか。

（ｂ）市に対して「権限」を持つ意義

現在でも、地域住民が話し合いを持ち行政に対して要望書などを提出することはあるが、本市が平成 17 年度に行なった市政世論調査によれば、市政に関する意見を述べたことがない人は 94.4%にのぼる。その理由として「意見を述べても反映されるとは思えない」という選択肢を選んだ人が 20.1%となっている。住民が地域をよりよくしていくために行政に対して意見を述べようとしても、行政がどのように対応するのか、どのように意見を述べればよいのか、といったことが見えづらいからであろう。

しかし、同調査の別の質問では、市民が市の政策立案や行政運営に参加することについて「多くの市民の参加を進めるべき」と考える人が 41.6%となっている。まちづくりに意見を述べたいという気持ちを持つ市民は、少なくないことがうかがえる。

はじめに述べたように、行政の施策を地域の実情に合わせて適切に選び取ることができるのは、その地域の住民である。住民の「自ら地域を変えようという気持ち」を大切にし、住民の声を施策に反映していくためには、住民が行政に関し発言する場を設け、行政が住民の発言に対してきちんと対応し、またどのように対応したのかを明らかにしていくということを、一連の仕組みとして制度化するべきであろう。

住民が意見を述べる—行政が対応する、という仕組みを制度化することで、行政は住民の意見に対し一層の責任を持って対応するため、結果として住民の発言に力を与えることとなる。もちろん、住民の側もこれまで以上に責任を持って発言することが求められることとなる。両者が責任と信頼を持って協働してまちづくりに取り組むことで、地域課題のよりよい解決につなげることができるであろう。

(3) 地域割

(a) 他市の状況

地域自治組織の構築にあたり、各地域自治組織をどのような範囲で設置していくべきか、地域の実情・特性を考慮しながら検討する必要がある。地域自治組織は、その地域の住民が中心となって活動をしていくことになるのだから、区域割についても、生活圏との一致など、住民同士が共通の課題を意識し共有することができる範囲を設定することが重要である。

この点、既に地域自治組織を設置している他市の先行事例は次のとおりである（図表 - 2 - 1）。

上越市、長野市

2市は町村合併に伴い、地域自治組織を設置しており、合併前旧町村を1区域としている。

豊田市

地区コミュニティ会議エリアごとに区分けをしている。

図表 - 2 - 1 他市の先行事例

地域自治組織の種類	区域割の手法
市町村合併に伴って設置された地域自治組織 (上越市・長野市)	合併前旧市町村の区域
合併によらずに設置された地域自治組織 (豊田市)	地区コミュニティ会議の区域

(b) 既存区域の利用

このように、他市の先行事例では既存の区域などを利用し、地域自治組織を設置している。

組織や事業の用途に合わせて、全く新しい区域割を行なうこともひとつの方法であるが、それを単に行政にとって勝手のよさだけで地域のつながりを分断するような区域割にしないためには、住民の声を一から丹念に汲み取ることが必要となる。しかし、たとえどのように地域を分割したとしても、全ての住民の生活圏や交友圏を満たすことは不可能であろう。また、その調整作業は住民にとっても行政にとっても非常に困難なものになると思われる。

そして何より、地域に新たな線引きをし直すことは、現在行なわれている地域活動を分断してしまう可能性がある。地域活動団体の活動区域が尊重されないならば、行政にそれまでの活動を否定されたように住民が受け止めてしまうことも考えられる。そうなっては、住民は意欲を持って地域自治組織に参加しようとは思わないだろう。

地域活動団体に、地域自治組織を支える大切な一員となってもらうためには、まず住民同士、また行政が、これまでの活動を評価し、これをもとに地域自治組織の活動を展開していくことが重要なのである。既存地域を活用することは、その近道となるであろう。

そこで、八王子市における既存の区域を利用した地域自治組織の設置について、以下で検討していきたい。

(c) 八王子市の区域割の現状

八王子市における区域割の現状と、それぞれの区域を地域自治組織の地域にした場合のメリット・デメリットをまとめたものを、図表 - 2 - 2 に示す。

区域割が細くなるほど、個々の住民の意見が反映されやすくなる反面、意見・要望などを

受け入れる市側の対応が困難になる。逆に区域割が大きくなるほど、個々の住民の意見が反映されにくくなる。

図表 - 2 - 2 八王子市のさまざまな区域割

区割	数	区内人口推計	目的・性質	メリット	デメリット
町会・自治会	550 区 (団体数)	30 人～ 6,000 人程度	・ 住民の生活単位で組織される ・ 地域課題を解決し、生活環境の向上をはかる	・ 連帯意識が醸成されている ・ 地域課題解決のノウハウを持つ ・ 細かい要望に対応できる	・ 規模にばらつきがある ・ 団体数が多い、市が対応しにくい ・ 個人的な要望が頻発するおそれがある
小学校区	69 区	約 1,800 ～ 16,000 人 (1)	・ 若年人口の割合により区分け ・ P T A が組織され教育や安全を中心に活動する	・ 子どもを軸とした連携に取り組みやすい	・ 団体数が多くなり、市が対応しにくい ・ 子どものいない世帯はあまりなじみがない
中学校区	37 区	約 11,000 ～ 23,000 人 (1)			
住民協議会	17 区	約 11,000 ～ 55,000 人 (2)	・ 町会・自治会・P T A・消防団・民生委員などの各種地域組織を内包 ・ 市民センターの管理運営 ・ 文化的コミュニティ活動の振興	・ 地域活動が断続的に行われている ・ 多様な団体の連携がすでに行われている	・ 構想立案当時と人口分布が大きく変化する ・ 実質的には加入していない地域がある
市民部事務所の旧管轄区域(3)	14 区	約 14,000 ～ 119,000 人	・ 昭和 30 年代に合併した旧市町村の区域を活かした区域割 ・ 開発に伴う人口増加に対応	・ 施策・要望をある程度まとめた規模でみることができる ・ 市の対応がしやすい	・ 規模が大きく住民が気軽に参加しにくい ・ 小さい要望は届きにくい ・ 現在の生活圏とそぐわない区域がある
ゆめおりプランによる地域区分	6 区	約 46,000 ～ 126,000 人	・ 昭和 30 年代に合併した旧市町村の区域を活かした区域割	・ 施策・要望を大局的な視点でみることができる ・ 市の対応がしやすい	・ 規模が大きく住民が気軽に参加しにくい ・ 小さい要望は届きにくい

1：小中学校区ごとの人口統計は存在しないため、学校区内世帯数に平均世帯人数を積算し算出した。

2：住民協議会区域内の人口推計は、後段で示す図表 - 2 - 3 の区域割による。

3：現在の市民部事務所は管轄区域を持たない。

(d) 住民協区域の活用

図表 - 2 - 2 のメリット・デメリットを念頭に地域規模を検討した結果、その要件を満たすものとしては住民協議会の区域が最も適当であると考えられる。市民センターを建設・運営する目的で設立された住民協議会は、町会・自治会やP T A、民生委員や青少年対策地区委員会など各種地域団体によって構成されており、区域も町会自治会連合会の区域にある程度添った形となっている。また、地域の文化を発展させるべく、年一回の市民センターまつりなどを

中心とした活動も長年にわたって行われているため、既にまとまって活動を重ねている地区があることも大きな長所である。さまざまな団体が既に旧知の間柄であることは、地域自治組織という新たな組織のスムーズな運営に大いに貢献するであろう。

（e）区域の再構成

住民協議会区域は、以上のように大変理想に近いものであるが、もちろん課題がないわけではない。以下の理由から区域の再構成も必要と思われる。

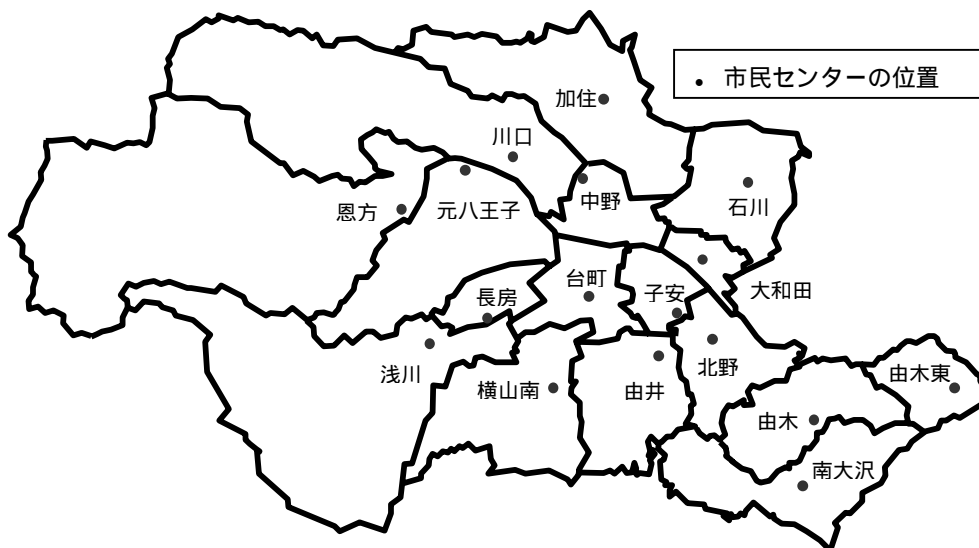
まず市民センター建築構想ができ上がったのは、昭和 50 年代にさかのぼる。当時の人口分布や生活圏・交通網などから八王子市を 17 区域に分割したものであるため、それから 20 年以上が経過し、構想当時とは大きく変化した地域も出てきている。

たとえば八王子市東南部にある由井地域では、近年になって大規模に開発が行われ、昭和 50 年には約 1 万世帯であったが平成 17 年には 3 万世帯以上にまで増加している。新しい駅やショッピングセンターも完成し、住民の生活圏も大きく変化した。

また中心市街地などは、市がこの地域の住民の利用を想定した市民センターが中央線の線路をはさんだ南側にあるためか、住民協議会に参加している団体も中央線より南側を拠点にした団体がほとんどであり、中央線より北の甲州街道を軸とした地域の団体があまり参入していない状況である。

これらの理由から、現状の生活圏にあった区域割へある程度の見直しを行なうことが必要になるとと思われる。見直しを行なうことでいつもの地域のいつもの人たちが、いつもの場所で新しい地域づくりを提案する、といった地域自治組織の運営を一層確かなものにできるのではないだろうか。

図表 - 2 - 3 住民協議会の現在の区域割



参考として、住民協議会を構成している町会・自治会の所在と町の境界線を参考に現在のおおまかな区域割を示す（図表 - 2 - 3）。なお、ひとつの町に複数の町会・自治会があり別々の住民協議会に参加している事例もあるが、こうした状況をこの地図に写し取ることができなかった部分があること、町会・自治会が住民協議会に参加していない町については市民センター建設構想時に当市が予想した区域割をあてはめたことをお断りしておきたい。

(4) 組織

(a) 地域自治組織の性格

地域自治組織を「ある一定の区域における意見の集約や地域課題の解決手段の模索を行なう機関」としてはたらくものとすれば、地域自治組織は地域を代表する組織としての性格をある程度備えることになるため、その活動には地域で生活する住民、地域で活動する団体等の幅広い参加と協力が必要不可欠である。幅広い層からの参加があって初めて、地域の代表としての信頼が得られるといえる。

そのため、さまざまな団体や個人が参加しやすいように、組織の受け入れ態勢を整備することが重要となってくる。そして、地域課題解決手段の模索を行なうために、ただ地域の団体の代表や個人を集めた会議をするのではなく、それぞれの得意な分野を活かした形での役割分担や、効率的な組織づくりをすることが必要になるであろう。

また、住民協議会の区域を活用し、新しい地域自治組織を構築することになるとしても、その役割は従来の住民協議会とは大きく異なってくることに注意しなくてはならない。

現在、住民協議会ごとにその活動内容は異なっており、地域文化活動の振興や地域公園整備への協力など幅広く活動している住民協議会もあれば、市民センターの管理を中心に活動している住民協議会もある。それぞれの住民協議会の現状を踏まえて、新しい制度への発展的な移行を進めることが求められる。

地域自治組織では、前述の「権限と役割」で言及したような、「行政を動かすことで地域課題を解決する」役割や、「住民自らが地域課題を解決しようとする」役割が大きな意味を持つ。住民協議会の現状を踏まえると、既存の住民協議会全てがすぐにその役割を担うことは難しいと考えられる。各住民協議会の従来の活動を再確認し、その延長線上で新しい役割を担うことができるかを検討していくことが必要であると思われる。

(b) 地域自治組織の組織構造

地域自治組織の性格を考慮し、その期待される役割を果たすために地域自治組織内に次の二つの機関を設置することを提案したい。

住民が行政を動かすことで地域課題を解決しようとする機関

→ 決定機関としての活動を中心とする「地域市民会議」

住民自らが地域課題を解決しようとする機関

→ 実行機関としての活動を中心とする「テーマ別委員会」

地域市民会議

地域を代表して、市へ対して地域課題解決のための提言を行なう機関として「地域市民会議」を設置する。中心となる役割は、地域のさまざまな意見をできるだけ取りまとめ、諮問に対する答申などの形を含め、意見を述べることである。

テーマ別委員会の代表から委員を選出することにより、地域のさまざまなテーマごとの課題を集約することができ、効率的に要望を集約することができる。

テーマ別委員会

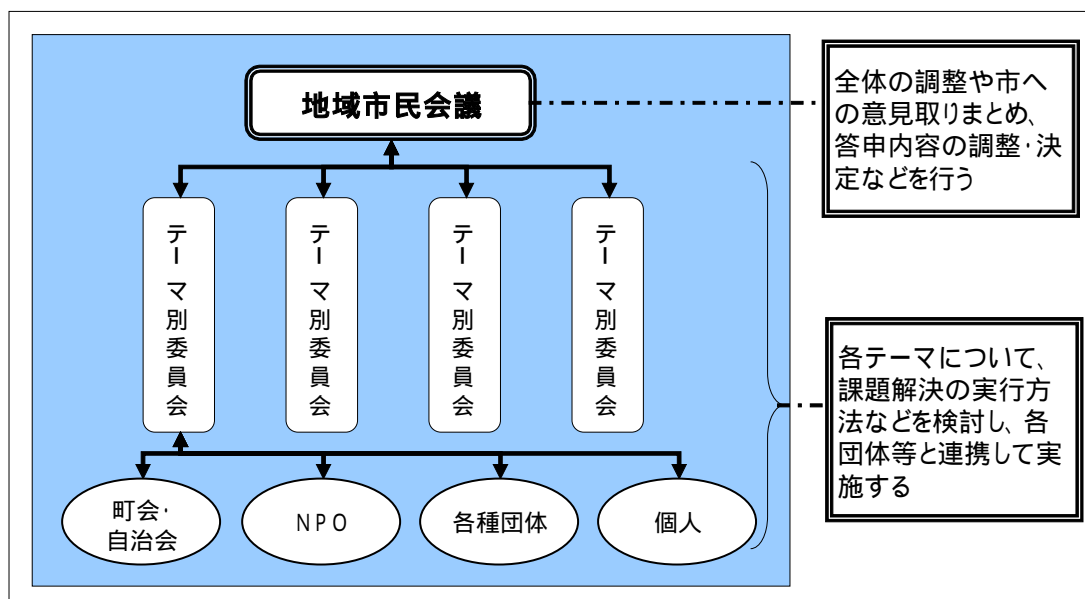
地域の課題について地域で解決する方法を模索する機関として、「テーマ別委員会」を設置する。町会・自治会や目的別団体、NPOなどの地域団体同士と住民個人同士で横のつながりを構築し、さまざまなテーマごとに自主的な問題解決を検討する。どのようなテーマで設置する

のか、地域の実情に合わせ、地域市民会議が主導となって設置するのが望ましい。

たとえば、「子育て」をテーマとして委員会を設置した場合、地域の町会・自治会・PTA等が協力し地域全体で子育てしやすい環境づくりを行なうことで、地域の商店会や町会・自治会とともに体験学習を企画・実施するなど新しい取り組みが生まれる可能性などが期待できる。その他想定される具体的な例については、「４．具体的事例」で後に述べる。

「地域市民会議」は各「テーマ別委員会」から提示された情報を共有し、「テーマ別委員会」は所属する団体・個人から提示された情報を共有する。そして、お互いの情報交換の中から「地域市民会議」は市への提案内容の検討、「テーマ別委員会」は課題の解決策の模索を行なうなど、お互いに影響力を持ちながら活動する（図表 - 2 - 4）。

図表 - 2 - 4 組織構造イメージ図



（c）地域市民会議およびテーマ別委員会への参加方法

以下において、地域市民会議・テーマ別委員会の活動イメージを案として示したい。

地域市民会議

「地域市民会議」は、1か月に1回定例会を開催する他、必要に応じて随時会議を開くことができるものとする。委員の人数については会議を円滑に進めるため、20名程度までとし、地域ごとに定数を定めるものとする。構成委員については「テーマ別委員会」の代表と「公募によって選ばれた委員」（以下 公募委員と称す。）から構成する。その特徴は次のとおりである。

<テーマ別委員会からの代表>

テーマ別委員会からの代表を参加させることにより、地域でさまざまな課題について情報を共有し意見を募ることができる。また、市からの幅広い諮問内容に対しても適切な意見を出すことができる。

上越市では地域自治区内の地区協議会の構成員について、団体の代表としての側面より、地域の代表としての側面を重視し、公募公選制を採用している。結果として、市から諮問を受けた内容や、協議会で自主的に提起した内容について、市へ意見を述べるなど、活発な活動が見られる。しかし、公募公選であるため、決定機関と実行機関が完全に異なっており、課題の自主的な解決には直接つながらないという問題点がある。

この点、本提案の構成であれば、地域の代表などから構成された「テーマ別委員会」の代表

から決定機関を構成することにより、決定機関と実行機関が一致した対応を取ることが可能となり、直接的な課題解決の方法を模索することができる。

< 公募委員 >

テーマ別委員会に参加していない住民などの意見を募る機会を確保し、地域の幅広い意見を集約することも必要であるため、公募委員も含めることが望ましい。公募の委員については、地域ごとに選考委員会を組織し選出するものとし、その選考については透明性を確保する。また、さまざまな人が参加できるように、人選には偏りが少ないことが求められる。そのため、選考委員会には、性別・年齢・地域に配慮した選考を求めたい。なお、団体から推薦された代表の中であって、少数の公募委員の意見が埋没しないよう、公募委員については委員全体の5分の1程度の定数を定める。

なお、「地域市民会議」の委員の任期については、多くの方に参加してもらうため、任期は2年とし、再任は1回までとする。また、活動への自主的な参加を促すためにも、委員は原則として無報酬とする。ただし、定例会議へ出席するための交通費などは市が支給するものとする。

委員の都合で定例会議に出席できない場合については、市が事務局となり十分なフォローをするしくみをつくる。会議資料の提供はもちろん、議案についての意見をあらかじめ事務局に提出できるものとし、仕事や家事などに関わっている委員それぞれの事情に最大限配慮する。

テーマ別委員会

従来地域での課題解決を担っていた町会・自治会の加入率は年々減少しており、八王子市の町会・自治会加入率は平成18年度現在67.2%である。核家族化や夫婦共働きという家庭環境などの中で、町会・自治会活動に参加できる人が減っていることや、若い世代の他者との関係を持ちたがらない傾向を持つことなどが理由であると言われている。

仮に町会・自治会に参加していない住民であっても、その地域の住民であることには変わりなく、地域の課題について、さまざまな意見や問題意識を持っていることは容易に想像できる。

そういった意見や問題意識について、町会・自治会の枠にとらわれることなく発言し、解決方法の検討に参加してもらうことも必要であるため、テーマ別委員会では地域内の住民組織の代表などに加え、幅広く個人レベルでの住民参加を呼びかけるものとする。

地方自治法の地域自治区の項目では「地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから市町村長が選任する」(第202条の5第2項)と規定されている。しかし、地域の問題点を検討するにあたっては、地域に「在住」のみを資格とするのではなく、より幅広く「在勤」「在学」まで資格を与えるべきであると考ええる。というのは、八王子市は昼間人口と夜間人口がほぼ均衡しており、「在勤」「在学」のものが多いためである。また八王子市は「学園都市」として学生が多い都市でもある。地域に通う学生の意見や活動力を地域自治組織にも反映させることで、より効果の高い制度となるであろう。

また、該当地域の事情に詳しい住民に協力を仰ぎ、地域市民会議やテーマ別委員会に、必要に応じてオブザーバーとして出席してもらうことで、その知識を活かし役立てることもより良い地域を考えるためには有効といえるだろう。

3. 地域自治組織の活動を維持・発展させていくための市の役割について

ここまで、地域課題を解決するための地域自治組織のあり方を述べてきた。しかし、地域自治組織の活動が真に実を結ぶためには、自治組織の活動をバックアップする市の体制を充実させることも必要不可欠である。

時には地域自治組織の主張と市の主張が対立することも考えられるが、そういった場合でも地域自治組織の意見が施策に反映できるよう、行政側にも制度面での準備が必要である。

また、市役所内の体制だけではなく、地域のさまざまな人材を育成する施策においても、地域自治組織の存在を意識することが重要になる。この項ではその双方について述べる。

（１）現在の市役所の体制と、それが抱える問題点

現在八王子市には、市内 14 ヲ所に市民部の事務所が設置されており、地域住民に身近なサービスを提供している。窓口では市民部以外の業務として税務部や福祉部のサービスも取り扱っているが、地域の課題解決と関連した業務については取り扱っていない。

現状では、地域に関する課題についての意見や提案がある場合は、市役所本庁舎で担当所管を探さなければならない。加えて、複数の所管課にまたがる課題である場合には、原則としてそのすべての窓口を回らなければならない。

さらに、所管課では全市的な視点で対応を図るため、地域固有の問題について地域住民の望んでいる結論とは異なる結論を出すことがある。これが「市役所には市民の声が届かない」という不満の原因となる。

また、別の問題点として、地域課題の解決の助けとなるような住民組織（町会・自治会など既存の組織、あるいはNPOなど）や個人がいても、それらの活動を複合的に結び付けるようなシステムが現在の八王子市には不足している。そのため、「地域の役に立ちたいが活動の場が見つけれない」とする団体や住民がいる一方で、「高齢化などによる人手不足から課題解決に結びつかない」と思い悩む住民もいるという状況となっている。

これらの問題点を解決し、地域自治組織の活動を支援するために、以下のような組織を提案したい。

（２）地域自治組織を支えるための役割

（a）組織の再整理

まず、市役所内に地域自治組織を担当する所管を新設し、市内各地域の担当となる職員（地域担当職員）を配置する。その役割は、地域の課題や、地域からの意見を把握し、逆に地域が必要とする情報提供を行なうことである。また、地域課題に関して市内部で調整し、解決を目指す。住民にとっては、地域の課題については当該担当職員に相談すれば解決の糸口が見つけられるような「地域ワンストップサービス」とでも呼ぶべき役割を果たすことを目指す。市役所内部にとっては、地域の窓口として、また地域固有の情報の「生き字引」としての役割を担うことを目指す。

地域担当職員の数 20 名程度とし、2、3 名のグループが地域自治組織の区域を担当し、該当地域に対する知識を深めるよう心がける。勤務地は市役所本庁とし、必要に応じ担当する地域へ通うこととなる。地域担当職員を本庁に配置することで、他の地域の地域担当職員との連絡も取りやすく、地域間の課題に対する調整も容易となる。

地域担当職員の果たす具体的な役割としては以下のようなものが考えられる。

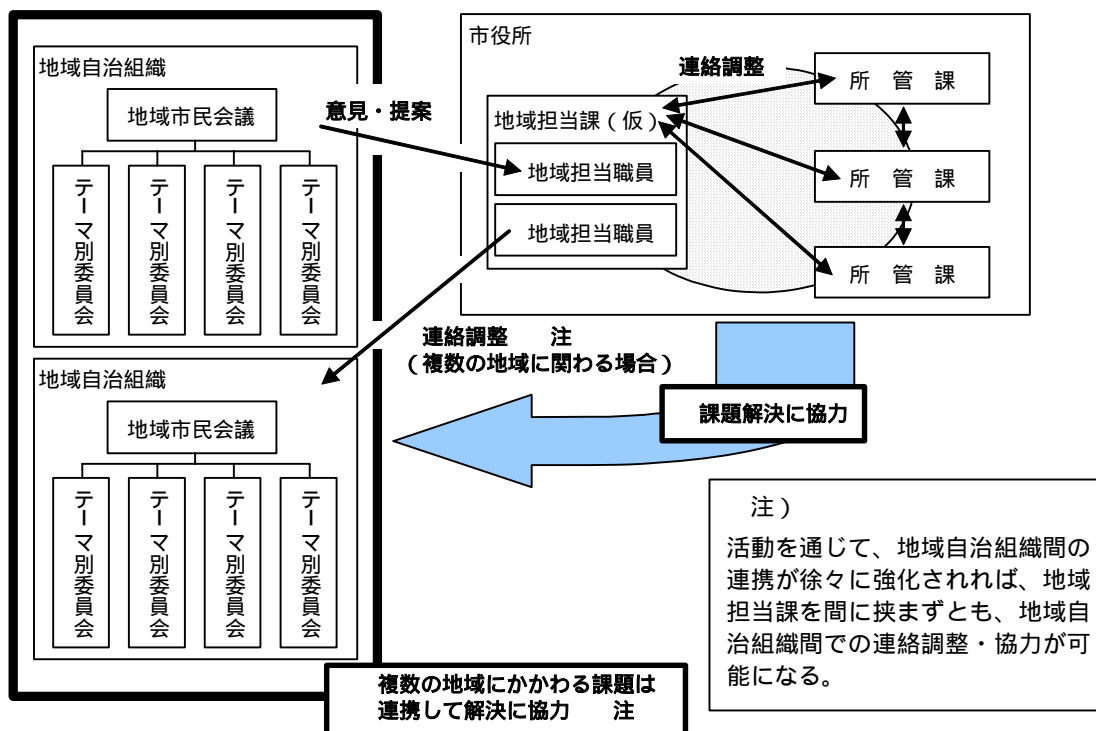
地域担当職員は地域ごとに「地域に関する情報の蓄積（一般的な情報、行政に関する情報を含む）」「各担当所管への情報の周知」「庁内での調整」などを担当する。また、地域担当職員は地域市民会議、テーマ別委員会に出席し、地域住民のニーズをとらえ、住民にとっての懸案事項を把握しておくことで、活動主体と地域課題を結び付けるようにする。

地域自治組織の発足当初、メンバーが慣れるまでの間は、地域市民会議の事務局を兼務して

もいいであろう。会議の事務局として「会議に関する調整（委員の日程調整など）」「議事録の作成」「広報活動」などの業務を行い、地域市民会議の委員が改選される際には、引き継ぎを助けることで現状把握や課題の整理に継続性を持たせることが可能になる。

各所管についても、地域担当職員を通じて、地域自治組織と円滑に連絡を取れる仕組みをつくる必要がある。そして、地域自治組織から担当所管に説明員として職員の出席要請があった場合には、地域担当職員を通じて各課と調整し対応する（図表 - 2 - 5）。

図表 - 2 - 5 市役所と地域自治組織の関わり（イメージ）



（b）地域の人材を育成する取り組み

市ではさまざまな地域人材育成支援の施策を行なっているが、地域自治組織制度を導入する際には、これらの施策も地域自治組織の存在を念頭に置いて変化させていく必要がある。

地域が抱えているさまざまな課題を自ら解決する組織として、前項で「テーマ別委員会」について提案したが、テーマ別委員会を構成する組織と行政の双方が、導入される地域自治組織の性質や目的・活動内容などについて、しっかりとした共通認識を持つ必要がある。そして、活動を行なう中では、場合によってテーマ別委員会のメンバーに対する資質向上を意識した人材育成の必要も生じる。

人材育成の機会は、市や地域市民会議からある程度提案するような形で、さまざまな機会を設けることはもちろんであるが、「テーマ別委員会」の参加者が、地域自治組織の活動を続けるなかで、自ら学習などの必要性を感じた時などに、市が積極的に手助けをしていくことも有効と考えられる。そして、こういった研修や学習の場も、単なる机上の話し合いだけで終わらせず、現場に直接赴くなどより実態に即した実践的な内容にすることが望ましい。このような人材育成の場は、テーマ別委員会のメンバーだけではなく、市の職員にとっても「地域を学ぶ」という人材育成の場となる。さらには相互理解を深めるという意味でも効果が高いと考えられる。

団塊の世代の退職に伴い、現在でも「お父さんお帰りなさいパーティ」や「団塊世代等地域参加支援デスク」などで地域に戻ってくる人材の活用が図られている。これらの人材育成施策を地域自治組織の発展に寄与するものに変えていくことで、最終的には地域の課題について、地域の力で解決を目指すことができる。

たとえば上越市では、地域住民が自ら地域の課題を解決するためのNPOがいくつも存在し、実際に人手不足の家庭の雪おろしなどを行なっている。こういった例は八王子でも参考になると思われる。

ただ、注意しなければならないのは、行政がこのような活動を主導しすぎてはならないということである。地域自治組織の運営が軌道に乗るまでの間は、行政による支援も必要であろう。しかし、最終的には地域自治組織が自発的に問題の解決を図る主体となることが望ましいため、支援は最小限にとどめるべきである。

また、住民同士の連携に必要な調整を地域担当職員が常に行なうことはできないため、このような点についても人材育成が必要になる。この点については、調整役となりうる人材、つまり地域リーダーとして活躍する人材を住民の中から育成するための研修を実施することや、出前講座を積極的に展開することで、地域リーダーを育成していくことが有効であると思われる。そして、これらを通じて地域のニーズを把握することも、市の職員が地域を学ぶ機会となり、地域と行政の相互の人材育成が期待できる。

最終的には、地域自治組織が自分で目指すべき方向を定め、人材育成についてもその方針に添って自分たちで行なうことができるのが理想的である。

４．地域自治組織における防災活動

地域自治組織を八王子市に導入した場合、地域課題の解決にはどのような変化がもたらされるか、地域での防災活動を具体的事例として考えてみたい。

（１）現状の整理

日常の中で災害はいつ発生するか予測できない。八王子市には先述のとおり、さまざまな地形や地域の特徴があり、その地域固有の災害・二次災害も想定される。水害の被害が多く想定される地域、昼間人口も多く大地震の時など災害が多く想定される中心市街地、大規模な山林火災や土砂災害が心配される郊外の地域など多様である。したがって、防災訓練ということについても、地域に応じて求められるものは異なってくる。現在八王子市においては総合防災訓練を行なっているが、実際の訓練が地域の実情にあったものとなっているかは疑問がある。

もちろん総合防災訓練には、防災意識の啓発という役割があり市内の防災に関係する各団体がお互いの活動内容を披露する場にもなっている。また、広域的な政策の展開の中で、災害時に備えて近隣の自治体と連携する新たな政策もある。このように市の規模で行なうべき訓練や対策もあり、市全域での総合防災訓練と計画は今後必要である。

（２）現状での問題

地域での防災訓練は、多くの場合防災に関係のある団体のみで行なっている。参加団体は、日ごろ行なっている活動をもとに防災訓練を行なっているが、町会・自治会などでは防災関係の役員を選出してその役員のみが防災訓練に参加をしている例もある。そのような現状では、参加している人も役員に就任することによって参加するのであって、自分達の組織や団体がどの程度地域に必要とされていて、どの部分の役割が不足しているかなどの検討はあまりなされ

ず、また検討があったとしてもそれが翌年度以降に反映されることもあまりない。場合によっては役員も毎年同じで、多くの人が参加しなければ意味をなさない防災訓練も形式的になっている傾向もみられる。災害時にはどのようなことであれば相互に手伝うことが可能か、どのような防災組織体制を構築すればよいのかなど、あらゆることを根底から考える必要があるのではないか。

（３）地域自治組織内の防災委員会

地域自治組織内で、「防災委員会」等の名目で新たな委員会を立ち上げた場合、地域で災害時の対応についてあらためて考えていくことができるだろう。

（ａ）現状での課題

町会等が中心に活動している自主防災組織の活動や各団体が定期的実施している防災活動は、現在その地域に根ざした活動を行なっている反面、当該地域における狭い範囲での防災活動にとどまっているのが現状である。町会・自治会では炊き出しや消火器の使い方訓練、PTAは児童・生徒の引き渡し訓練、自主防災組織では防災倉庫内の点検や消防団との協力体制づくり等、各組織は個別に防災活動を行なっている。その結果、各地域内の活動を円滑に行なうことを中心に考えるようになり、隣接する地域や関係する組織と連携した活動をあまり進めてこなかったようである。しかし地域自治組織が順調に機能すれば、地域の中で既存組織の不足部分を補うために新たな組織を設置し、組織の統廃合等も行なって、「自分達のまちを守る」という意識改革と、まちのコミュニティの活性化につながれると考えられる。

（ｂ）防災委員会と行政の連携

防災委員会が設置された後に新たな活動が創造できることについては前述したが、設置当初には新たな連携を通じて活動をするノウハウが地域にあまり存在しないことも考えられる。たとえば災害時のボランティア組織の立ち上げ方や、緊急物資の受け入れ態勢のつくり方、行政と協力してのライフラインの速やかな確保等、あらゆる問題を視野に入れて活動することは想定できる。しかしその活動は手探りの状態であるために、ノウハウづくりを含めて、関係所管課と連携しながら活動を進めていくことが必要になるだろう。行政側の関係所管課も、地域自治組織の活動を十分把握する必要がある。地域自治組織が順調に活動できるようになれば、行政側も地域自治組織と協力して、復旧活動の体制や物資の輸送体制、被災者の受け入れ先等について、行政と地域自治組織、業者等の三者で協定を結び、よりスムーズな防災活動が可能になるよう検討することができるようになる。

八王子市と業者等が既に協定を結んでいることはあるが、実際に災害が発生した場合は、地域自治組織と災害現場で復旧活動や支援活動をする業者等とが協定などを結んだ方が速やかに対応できる場合も考えうる。

このように従来は行政でしか対応できなかったことが、ある程度の規模の地域であれば、その地域に根ざした体制づくりも可能なため、防災という事例ひとつからみても良い方向へ考えられるようになるのである。

（４）地域自治組織の構築による市の役割の明確化

地域自治組織を構築することにより、市も今まで以上に施策の視野を広げることができる。地域で対応することができることが広がれば、行政は全市的な対応を見直すことや、さらに広

域的な施策の検討を行なうことも可能である。防災訓練を例にしても、東京都や国との合同防災訓練を行い、災害時に備えて連携的な対応を訓練することができる。その際には高速道路や、鉄道、国道や都道などの復旧訓練のような広域訓練も想定して行なうこともできる。

防災以外のあらゆる分野でも、従来ではなしえなかった広域連携を想定して、事業を進めることが可能になるであろう。そうすることによって、市民はより充実して幸せな生活を送ることができ、市（行政）もより一層幅広い活動を見出すことができるのである。

おわりに

本報告では、地域自治組織の導入と行政側に求められる新しい役割について考察した。地域自治組織の設置を通じて、地域のさまざまな団体や個人が協力する新しい組織づくりと市側の受け入れ態勢の整備を行なうことにより、地域課題の解決へ向けた新しい取り組みと、効率的な施策の展開が期待できる。地域の課題については、地域自治組織が中心となって市へ提案を行なうことにより、相対的に市議会の役割は地域からより市政全体の課題を取り扱うことになり、お互い協力・補完することになるであろう。

ただし、今回の提案の中では十分触れられなかった点もあるので付記したい。

第一に、今回提案した地域自治組織の予算についてである。地域市民会議で提案された内容をもとに、新たな事業について市側で予算措置を検討することは可能であろう。さらに踏み込んで、各地域自治組織に独自の予算を割り振り、地域市民会議の決定で地域の事業に対して柔軟に運用することができないか、検討を行なった。形態こそ異なるが、豊田市では本市で実施している「市民企画事業補助金」と同様の市民が企画した事業に対する補助金の支出について、地域の代表が企画を審査するなどの例がある。今回の提案では、地域において地域自治組織が地域を代表しているという、地域住民の認知や制度的な保証（公募公選）などが欠けているということで採用しなかったが、地域自治組織の活動が活発になり、地域住民の理解が得られるようになるならば、制度的な保障などから検討していく価値があるであろう。

第二に、地域活動を担う人材の問題である。現状としては、町会・自治会活動をはじめ、地域活動を中心的に担っているのは、総じて年配の人である。理由としては、仕事や生活環境や価値観等の違いもあり、若い世代の協力が得られ難いという背景が考えられる。若い世代の勤労実態や、在住・在学の学生の実態などを十分に調査した上で、地域の活動の効果的なアピールや、市内の大学との協力関係などについても今後十分に検討する必要がある。

地域自治組織の制度が成功するためには、地域自治組織が担うさまざまな取り組みを、行政側の独断で地域住民に押しつけることにならないことが特に重要である。既に存在する、または潜在的に存在する地域住民の要望やエネルギーを活かした形で、行政側には調整を行なう立場が求められる。その一方で、地域の要望に沿った施策を展開することで、地域の従来の活動をさらに新しい活動へつなげることも必要である。

地域自治組織という制度を導入することにより、地域と行政が協力関係を築き上げ、「新しい協働のかたち」が生まれる可能性に期待したい。