

「自治体における協議会型住民自治組織の現状」調査概要

財団では2000年度からフォーラム「21世紀かながわ円卓会議」を開催し、グローバル化の影の部分である地域文化や生活様式の画一化に対して、その独自性・多様性を守り育てるためには地域力や市民の力が必要となることについて議論を重ねてきました。

そうした取組みを踏まえ、地域独自の課題に対して地域の多様な資源を活かしつつ分野横断的な対応が可能となり、市民自らが取り組むことで自治意識の醸成を期待できる制度として、協議会型住民自治組織に着目し（次ページ【協議会型住民自治組織をめぐる動向】参照）、これまでに2014、2016年度に県内における実態調査を実施してきました。

今回の調査は、結果を共有することによる、自治体での取組みや相互の情報交流の促進を目的としています。なお全国的な動向については、「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」という全国組織も設立されています（後述）。

【調査対象】 神奈川県内の全33市町村

【調査期間】 2018年10月23日～2019年1月23日

【調査時点】 2018年4月1日

【調査方法】 調査票を紙媒体にて発送（要望があれば調査票データをメールで送付）、回答は紙媒体の返信あるいはメールにてデータ受信

【回答自治体数】 26（回答率78.8%）

【調査における用語の定義】

「地縁型住民自治組織」

自治会・町内会などの比較的狭い区域で、住民に最も近い立場で住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等

「協議会型住民自治組織」

小学校区あるいは中学校区など、ある一定の区域を対象として、地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織

【集計結果の概要】

- ①協議会型住民自治組織があると回答しているのは13自治体である。そのうち、行政区域全体を対象としている葉山町を除いた12市町（次ページ参照）は、市域（町域）を小分けにした地域を設置単位として多様な主体が集う制度となっている*。
- ②設立目的としては、地域課題の解決や地域活性化など住民自らが主体的に活動することへの期待があり、また自治体行政に対する地域の意見反映も挙げられている。
- ③権限や活動資金については、事業性の高い活動を可能とするような環境整備はなされておらず、活動の担い手の不足や固定化が課題として挙げられており、住民の主体的な活動を進めるためにはさらなる組織体制の整備が求められる。

※2014年度の調査（回答自治体数29／財団HP参照）では市域を小分けにした地域を設置単位としていた自治体は10市。財団HPのURL：<http://www.kifjp.org/shuppan/shonanreport>

【協議会型住民自治組織をめぐる動向】

協議会型住民自治組織は、「都市内分権」「小規模多機能自治」「住民自治協議会」などさまざまな呼び方をされており、2015年2月には「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」という全国組織も設立された。会員数は302（自治体251、団体36、個人15）となっており、県内の自治体では、横須賀市、平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市が会員となっている（2019年4月1日現在）。

また井手英策氏は、その著書『増税の幸福論』（岩波新書、2018年）において、これからの行政に求められる役割として（サービス・プロバイダーではなく）プラットフォーム・ビルダーを挙げているが、プラットフォームの例として協議会型住民自治組織を取り上げている（同書において財団の調査報告書が引用されている）。

【集計結果の一部抜粋】

各自治体の回答については別紙「調査（2018年度）集計結果」一覧を参照

<行政区域を小分けにした地域を設置単位としている 12 市町>

調査項目の Q5、6、10、11 における回答をもとに以下の表を作成。

設立時期（Q11）については、1980 年に「地区まちづくり協議会」を設立した秦野市が最も早く、その他は 2010 年前後に集中している。また市内全域において同じ年度内に団体を設立する相模原市のような場合もあれば、時間をかけて市内全域に拡大している市もみられる（例えば藤沢市の場合、最初に設立された団体は 1997 年であるが最後となる 13 番目に設立された団体の時期は 2013 年となっている）。

自治体名	名称（Q5）	設置単位（Q6）	設立状況（Q10）		設立時期（Q11）	
			設立団体数	全域に設立された場合の団体数	初めて	最後
横浜市※	（区によって異なる）	（それぞれ違う）	—	—	—	—
相模原市	まちづくり会議	まちづくり区域※	22	22	2010	2010
横須賀市	地域運営協議会	支所設置単位	13	20	2011	—
平塚市	地域自治推進事業	小学校区程度	14	27	2010	—
鎌倉市	地域会議	行政区単位	2	5	2012	—
藤沢市	郷土づくり推進会議	自治会・町内会単位	13	13	1997	2013
小田原市	地域コミュニティ組織	小学校区程度	26	26	2010	2015
茅ヶ崎市	地区まちぢから協議会 (1地区のみまちのちから協議会)	地区自治会連合会 区域	12	13	2012	—
逗子市※	住民自治協議会	小学校区程度	4	5	2014	2022 目標年度
秦野市	地区まちづくり協議会	中学校区程度	—	—	1980	2000
二宮町	条例・要綱なし モデル事業として実施	小学校区程度	1	4	2016	—
箱根町※	宮城野地区総合整備協議会 仙石原地域総合整備協議会	地区（地域）自治会 単位	—	—	—	—

※横浜市では、協議会型住民自治組織の名称は区によって異なり、設置単位はそれぞれ違う。また設立状況については把握されていない。

※（財団補足）相模原市のまちづくり区域は、地区ごとのまちづくりを進める上で基礎的単位とする区域として、地区の歴史や特性等を考慮し定めたもの。22 の地区で構成されており、地区自治会連合会・公民館・高齢者支援センター等の区域の基準とされている。（相模原市 HP 参照 / <http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/kurashi/jichikai/1016225.html>）

※逗子市での設立状況については、今後は全区域に拡大する予定であり、その設立目標年度は 2022 年度となっている。

※箱根町については、自治体の区域の一部に設立されており、今後の拡大予定はない。

<設立目的> →Q8 参照

設立目的としては、地域課題の解決や地域活性化など住民自らが主体的に活動することへの期待が大きく、自治体行政に対する地域の意見反映も挙げられている。また住民等から地域活動を活発にしたいという要望があったと回答している自治体もある。

選択肢	回答自治体数	回答自治体
1 地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため	8	横浜市、横須賀市、平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、秦野市、箱根町
2 身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため	12	横浜市、相模原市、横須賀市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、秦野市、二宮町、箱根町
3 地域の多様な意見を集約し、市町村政に反映させるため	5	藤沢市、茅ヶ崎市、逗子市、秦野市、箱根町
4 市町村合併を契機として住民自治を回復する必要があるため	0	
5 地域住民等から地域活動を活発にしたいという要望があったため	2	秦野市、箱根町
6 その他	0	

<組織権限> →Q9 参照

「特定の権限を付与していない」と回答している自治体数が最も多い一方、自治体からの助成金等の用途について決定権を与えている自治体もある。その他、小田原市では、協働で地域課題に取り組むために負担金を支出しており、また茅ヶ崎市では、集会施設の指定管理を委託している。

組織がどのような権限を有するののかについては、組織が行う事業の実効性や参画する住民の主体性を引き出すための大きな要素となり得るものであり、プラットフォーム・ビルダーとしての行政の役割を踏まえると、より実効性のある制度設計が求められる。

選択肢	回答自治体数	回答自治体
1 当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限	2	横須賀市、逗子市
2 当該地域に係る自治体の予算を提案する権限	1	二宮町
3 当該地域に自治体から交付された助成金等の用途の決定権	4	茅ヶ崎市、逗子市、秦野市、箱根町
4 当該地域での公共的サービス（例:配食サービス、廃棄物収集等）の実施に関する決定権	1	箱根町
5 特定の権限は付与していない	5	横浜市、相模原市、平塚市、鎌倉市、藤沢市
6 その他	2	小田原市※、茅ヶ崎市※

※その他の回答記述：

小田原市／その他（地域の取組みに対して負担金を支出し、協働で地域課題に取り組んでいる）

茅ヶ崎市／その他（当該地域での公共的サービスとして、地域集会施設の指定管理を委託し、窓口受付サービス、貸館業務の提供）

<活動資金> →Q15 参照

ほとんどの自治体が資金源として、自治体からの助成金等、構成団体からの分担金（今回の調査では「どの構成団体から」については調査していないが、協議会型住民自治組織の中心的役割を担うことの多い「自治会・町内会」からの分担金が多いと推察される）、寄付金をあげている。

活動資金については、権限と同様に、組織が行う事業の実効性や参画する住民の主体性を引き出すための大きな要素となり得るものである。回覧板に地元企業の広告を載せることで収入を得ている小田原市での事例など、独創的なアイデアが今後、より一層求められていくであろう。

選択肢	回答自治体数	回答自治体
1 個人からの会費収入	2	小田原市、箱根町
2 構成団体からの分担金	6	横須賀市、平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、秦野市、箱根町
3 寄付金	5	横須賀市、茅ヶ崎市、逗子市、二宮町、箱根町
4 自治体からの助成金等	7	横須賀市、平塚市、 <u>小田原市</u> 、 <u>茅ヶ崎市</u> 、逗子市、秦野市、二宮町
5 指定管理者、施設管理委託等の収入	1	茅ヶ崎市
6 自治体からの事務委託収入	0	
7 独自の事業からの収入	4	鎌倉市、小田原市、茅ヶ崎市、二宮町
8 その他	3	横浜市、相模原市、藤沢市

自治体名に下線が引かれているものは「最も多く用いられているもの」として回答している自治体

<課題> →Q17 参照

担い手の不足や固定化など「地縁型住民自治組織」（自治会・町内会など）における課題と重なる部分も大きい。今後は、さまざまな地域課題に対する問題意識を共有し、また若い世代が参加しやすくなるように、住民それぞれの関心に応じた活動テーマに取り組むことができる制度的な工夫（部会制など）が求められるであろう。さらには、多様な地域の主体が関わり、それらの有する資源を集約し有効につなげていくことで地域課題を解決することができるような組織的機能を持たせることが肝要となる。

選択肢	回答自治体数	回答自治体
1 住民や諸団体に地域を代表する存在として十分認知されていない	7	横須賀市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市
2 活動の担い手が固定している	7	横浜市、 <u>横須賀市</u> 、平塚市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、二宮町
3 活動の担い手が不足している	9	横浜市、 <u>横須賀市</u> 、 <u>平塚市</u> 、 <u>藤沢市</u> 、小田原市、 <u>茅ヶ崎市</u> 、逗子市、秦野市、箱根町
4 活動資金が不足している	6	横須賀市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、箱根町
5 多様な団体の間の意見調整が困難	3	相模原市、平塚市、茅ヶ崎市
6 地区ごとの活動の進み具合の差が大きい	5	横浜市、横須賀市、平塚市、小田原市、 <u>逗子市</u>
7 事務局機能が弱い	3	平塚市、小田原市、茅ヶ崎市
8 特に課題はない	0	
9 その他	1	<u>鎌倉市</u> （自立した課題解決）

自治体名に下線が引かれているものは「最も大きな課題とを感じるもの」として回答している自治体

最後に～協議会型住民自治組織という制度への期待として～

少子高齢化への対応あるいは地方創生、地域社会の再生などが社会的課題として日常的に取り上げられている昨今ですが、身近な生活圏における地域課題への対応策の一つとして協議会型住民自治組織（あるいは小規模多機能自治）に着目する自治体も徐々に増えているように思います。2015年2月に設立された、全国組織である小規模多機能自治推進ネットワーク会議の会員は同年4月に155団体（うち自治体149）だったものが、この4年ほどの間に302団体（うち自治体251）にまで増えています（2019年4月1日現在）。

その自治体会員は、都市部よりも過疎化の進んでいる地方に多く見受けられます。これは、過疎や高齢化に対して、地方の行政や住民がより高い問題意識をもっていることの現われと言えるかもしれません。

また、協議会型住民自治組織をはじめとした住民参加や自治に係る制度については、形骸化を懸念する声がつきまといまいます。「仏つくって魂入れず」とならないように、制度を立ち上げる前に、まず住民の主体性を引き出し、育むことに着手する工夫も必要でしょう。また一方で、制度を上手に活用しながら主体性を育む、という手法も考えられます。いずれにしろ、制度とそれを担う主体を車の両輪として効果的に組み合わせて発展させることが、住民自治を着実に進めていく方法と言えます。

住民の主体性を引き出す、という観点については、たとえば「防災」をテーマとした活動を主軸と据えることも一つのアイデアです。東日本大震災や近年、各地で起きている地震や台風などの自然災害による甚大な被害を踏まえると、災害時には、全面的に行政に頼るのではなく、「自分たちでできることは自分たちで」という意識が各地で徐々に醸成されています。また、災害対応を検討する際には、（小学校区などの）地域単位での、地形や自然環境の違い、また人口構成や昼間人口の層（生産年齢人口が多いのか、あるいは避難にあたって何らかの支援を必要とする子どもや高齢者などが多いのか）に応じた対応策も求められます。

また今後、政府の外国人受け入れ政策を背景として、地域によっては外国人労働者の流入が急速に進み、ゴミ出しのルールなど生活マナーを伝えつつ、彼らの日常的な困りごとへの対応が自治会・町内会などの地縁型住民自治組織に求められることにもなるでしょう。その際に、外国籍住民の人たちを、支援を必要とする人（要援護者）として受け入れるのか、あるいは地域の住民として迎え入れ、地域づくりの担い手として共に学び合い、生きていくのか、といった課題に向き合うこととなります。

このような局面において、地域の多様な主体が参加し、その地域独自の課題を学び合い、そして「自分たちでできることは自分たちで」取り組む姿勢を育む際に、協議会型住民自治組織が一定の役割を果たすことができるのではないのでしょうか。

「住民の主体性」という、数値化しにくい一方で、地域ごとのさまざまな課題に向き合う際には不可欠な素養を涵養していくためには、腰を据えた地道な取組みが求められます。本調査結果が、高齢化や外国人受け入れといった将来あるいは現在進行中の地域課題や、自然災害への対応など非常時の課題を視野に入れた住民自治組織のあり方に関する議論を活性化させ、制度を普及させる一助となることを願っています。