

川西市地域分権制度にかかる答申

平成 25 年 6 月

川西市参画と協働のまちづくり推進会議

はじめに

2005年をピークとして、日本は人口減少社会に入った。人口推計によれば、2050年の日本の総人口は、現在より約3,000万人減った約9,000万人に、そして、高齢化率は35～40%に達することが予想されている。

こうした予測が示されているなかでは、これまでの、人口増加を前提とした市と市民との関係、すなわち、「あれもこれも市が行う」、そのために、市役所各課の縦割りが地域団体の縦割りも生むという行政スタイルは抜本的に見直されなければならないはずである。

その際、見直しの視点は、市が当然増加していく扶助費をはじめとしたセーフティネットを今後も維持していくために、身近なまちづくりを、市と市民が協働して行っていく方向性である。

川西市では、既に、2010年、今後の市と市民との新たな関係構築を目指して、「参画と協働のまちづくり推進条例」を制定し、2013年度からは、第5次川西市総合計画「かわにし 幸せものがたり」によって、市と市民の協働によるまちづくりの目標を共有しつつ、市民公益活動への支援と市民等との協働を推進するための具体的な施策展開の指針となる「参画と協働のまちづくり推進計画」の実施に取り組んでいるところである。

それだけに、今回の地域自治組織の確立による地域分権制度の実現は、具体的に、今後の「参画と協働」の舞台を、おおよそ小学校の範囲に用意しようとする点で、「参画と協働のまちづくり」のひとつの到達点を示すものであるということが出来る。

しかし、それは、はじまりに過ぎない。地域分権制度は、それ自身が目的では決してなく、地域で市民、企業、団体、そして市が今後のために何をするか、何ができるかについて、合意形成していくプロセスにこそ、意義があり、その合意の上で、実際に、小さくとも成果を出してはじめて、地域分権制度が生きてくるに違いない。

地域の特性に応じて、急がず、しかし、2022年の団塊の世代の後期高齢者入りを見据えて、着実に、本答申の実現を図っていただければ幸いである。

平成25年6月

川西市参画と協働のまちづくり推進会議
会長 岩崎 恭典

目次

第1章 川西市地域分権制度創設の背景	
1 地域をめぐる全国的な動向	1
2 本市における地域活動の現状	2
3 地方分権型の自治体の姿	3
4 地域における総合的な自治の強化	3
第2章 地域における自治の姿	
1 地域自治組織の確立	5
(1) 基本理念	5
(2) 地域自治組織の認定	5
2 地域自治組織のあり方	6
(1) 地域自治組織の形態	6
① 地域の範囲	6
② 構成員	6
③ 合意形成と意思決定の仕組み	7
④ 組織運営	7
⑤ 規約	8
(2) 地域自治組織と自治会との関係について	8
(3) 地域自治組織の法人化	9
3 地域自治組織の権限や財源のあり方	9
(1) 権限の移譲について	9
(2) 地域へ移譲すべきでない権限について	10
(3) 財源の移譲について	10
(4) 責任について	10
(5) 事業を実施するうえでの法的な問題について	10
4 地域自治組織の活動	11
(1) 目標達成型の活動サイクル	11
(2) 組織活動の基盤づくり	12
(3) 様々な主体との連携促進について	12
(4) 拠点について	13
第3章 地域の自治を支える市の仕組み	
1 市の責務	14
2 地域担当職員	14
3 職員意識の改革	15

第4章 地域自治の推進スケジュール

1 地域が行うこと	16
(1)協議の場づくり	16
(2)組織の設立	16
(3)地域別計画の策定	16
(4)事業の実施	16
2 地域自治組織の段階に応じた市の支援	17
3 柔軟な制度運用	17

川西市地域分権制度にかかる答申策定経過

1 審議経過	19
2 川西市参画と協働のまちづくり推進会議について	20

第1章 川西市地域分権制度創設の背景

1 地域をめぐる全国的な動向

平成7年（1995年）に制定された地方分権推進法に基づいて進められた地方改革は、平成12年（2000年）の地方分権一括法の施行により、国と地方の対等性が法的に担保され、その後、三位一体改革の推進、地方分権改革推進法の制定など、その具現化が図られてきている。

これら地方分権の流れは、基礎自治体がこれまで以上に、自らの判断と責任によって地域課題の解決にあたり、自立的で個性的なまちづくりの推進を求めるものであり、それを支える自治体力の強化が不可避な状況となっている。

一方、基礎自治体の現状を見ると、自治体間の差異はあるものの、少子高齢化の進行や住民のライフスタイルの多様化・高度化、自治会加入率の低下、NPO等の新たな地域の担い手の台頭など地域の様相が変容している。また、こうした変化に起因する住民ニーズへの対応が求められる自治体行政は、厳しい財政状況をはじめとする経営資源の制約の中で、大胆な行財政改革が迫られている。

このように、地域社会、自治体行政が置かれている現状の中で、自治体力をいかに維持・増強させていくのかということが自治体に課せられた、大きくかつ深刻な課題になっている。

今後のまちづくりを進める上においては、地域（住民）、行政双方が、これまでの延長線上に立った思考や体制を見つめ直し、それぞれが真に果たすべき役割や関係性などを、あるべき地方分権型自治体の姿の実現という視点から再構築することが必要である。

2 本市における地域活動の現状

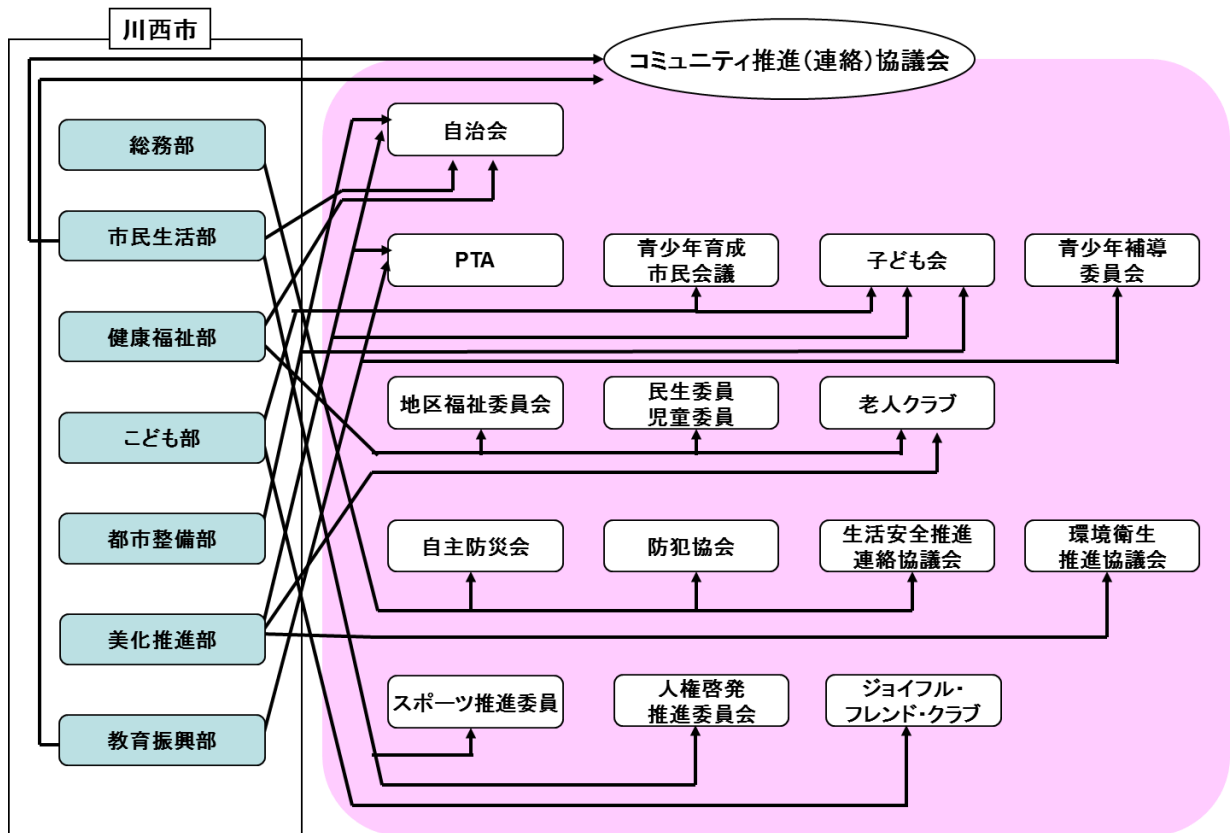
本市の人口は、昭和 29 年（1954 年）の市制施行当時約 3 万 5 千人であったものが、平成 25 年（2013 年）4 月現在では約 16 万人と大きく増加している。特に、昭和 40 年代は、わが国の経済が高度成長した時期と呼応して人口が急増したが、急激な都市化が進む中で、地域の連帯意識や自治意識の希薄化が懸念されるようになった。

そこで、より住みやすい地域社会の形成に向けて、住民が自ら行動し、ふるさとづくりを進めていくことを目指して、昭和 50 年代半ばからコミュニティの推進に取り組み、現在では、概ね 14 の小学校地域のうち、13 の地域でコミュニティ推進（連絡）協議会が設立され、活発な活動が展開されている。

また、住民にとって最も身近な自治組織として、現在、自治会があるが、高齢化の進行などによる役員の手不足や加入率の低下などの課題を抱えている。

さらに、福祉のまちづくりを目的に組織された地区福祉委員会や防災を担う自主防災会など、多くの組織が設立されており、行政の政策目的に合わせた組織化と行政からの補助金などによる活動の支援を行っている。

地域活動団体への支援状況



※市の組織、地域活動団体及び支援状況は 24 年度時点での主なものをイメージとして図示しています

→ 補助金等による支援(間接的な支援含む)

3 地方分権型の自治体の姿

このように、地域においてはこれまでも様々な団体がそれぞれの活動を通じて、地域づくり、まちづくりに大きく寄与してきている。今後とも、これらの活動が、川西市の持続的な発展を支える原動力になることは明らかなと思われる。しかしながら、1で触れたように、地域社会の様相、あるいは自治体行政を取り巻く状況は大きく変化しており、これからも決して解決が容易ではない課題に直面することが予測される。

このような課題を克服し、地方分権型の自治体のあるべき姿を具現化しなければ、数々の課題に川西市が対処していくことには困難が生じると考えられる。そのあるべき姿とは、地方自治を支える住民自治と団体自治双方が、ともに強化され、機能が発揮されている状態といえる。

そのため、これからの地域社会においては、地域における総合的な自治がいかに担保されているか、また、行政においては、それを支える体制が構築され、職員も、住民自治を支えるという意識や行動を徹底しているかということについて、改めて問い直すことが必要である。

4 地域における総合的な自治の強化

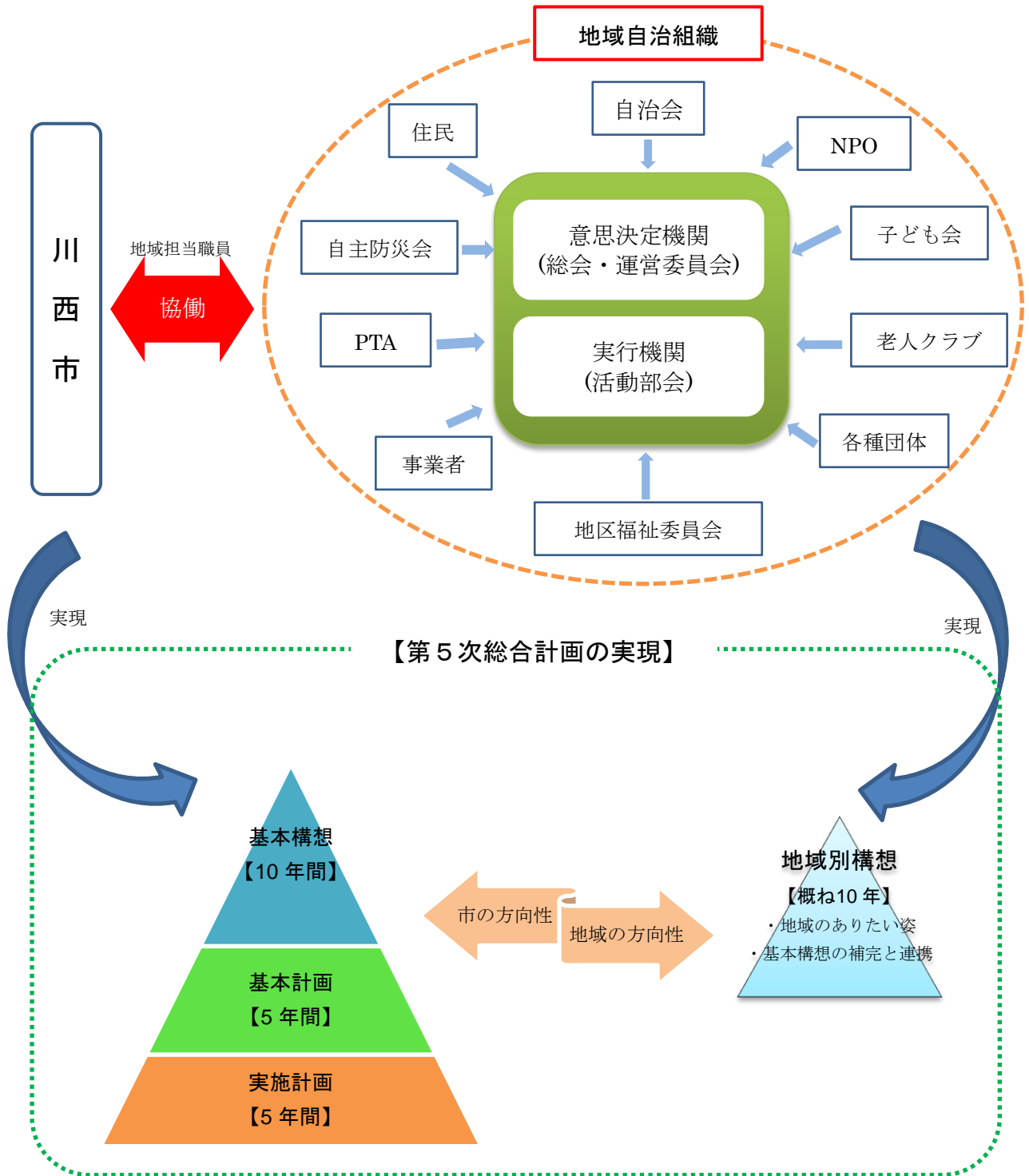
地域における総合的な自治を強化するためには、地域に暮らす住民や地域で活動する様々な団体が同じテーブルにつき、今後顕在化していく地域の課題に対処していく方策をみんなで考え、自らの力で解決していくための場が必要である。そのために、地域住民が自ら意志形成し、地域のために活動する機能を有する主体として「地域自治組織」の確立は欠かせないものである。

また、地域自治組織に求められる公共的な機能を発揮するためには、市と地域づくりの構想を共有し、市から一定の権限や財源が移譲されることが必要となる。

市と地域の協働によりこのような仕組みづくりを進めることが、地域分権制度の構築そのものであり、地域自治組織は地域を包括する公共的な団体として重要な位置づけとなる。

現時点で考えられる、川西市における地域分権制度の全体像を示すと次のようになるが、各地域の事情に応じて、選択の幅を広げることが重要である。

地域分権制度の全体像（イメージ）



第2章 地域における自治の姿

1 地域自治組織の確立

(1) 基本理念

参画と協働のまちづくり推進条例第3条によると、参画と協働のまちづくりを進める基本理念は次の3つである。

- 1 公正性及び透明性を確保し、互いの情報を共有し合うこと
- 2 自らの役割と責務を理解し、相互に補完し合うこと
- 3 対話を基本とし、互いの自主性及び主体性を尊重し、互いに協力し合うこと

これは、市と市民の関係にとどまらず、市民同士、市民と市民公益活動団体、市民と事業者などの関係にも共通する基本理念である。

したがって、地域における総合的な自治をめざす地域自治組織もこの理念に則り、地域住民全員が情報を共有し、相互に補完し合い、対話と相互協力を図りながら地域づくりを進めていく必要がある。

(2) 地域自治組織の認定

地域自治組織は、前述のとおり地域が抱える課題を自ら解決するための組織として住民の総意により作られるものであるから、地域を代表する組織として公共的性格を有しており、これを行政として認めることが必要となる。

地域自治組織の公共的性格を認め公共的団体として位置づけるためには、法的な根拠を整備する必要がある。

したがって、市条例等により一定の認定要件を規定し、その要件を満たす組織として認定していくことが必要となる。

この要件としては、大きくは民主的に運営され、また、市民に開かれていることが求められる。想定される要件は、下表のとおりである。

【認定要件】

- 設立にあたっては、地域の主要な団体が参画していること。
- 設立後は、個人を単位とし、住民の誰もが運営に参画できるよう開かれていること。
- 組織運営の¹ガバナンスの仕組みが確立されており、透明かつ民主的なルールにより運営されていること。
- 地域自治組織が行う公益サービスは、住民すべてに差別無く提供されること。
- 一つの地域に一つの団体であること。
- 形式的要件は以下の通りである。
 - ・ 民主的な規約を備えていること。
 - ・ 組織運営、中でも会計において透明性が担保されていること。
 - ・ 政治活動、宗教の布教活動、営利活動を主たる目的としないこと。

2 地域自治組織のあり方

(1) 地域自治組織の形態

① 地域の範囲

地域自治組織は、ある一定の地域の範囲を単位とし、その範囲での地域課題の解決を行う総合的な組織である。この地域の範囲は原則として小学校区とすることが望ましい。

その最大の理由は、小学校区が「²熟議による民主主義」が実現できる限度だと考えられるからである。これを保障するには、顔も名前も分かる面識社会であることが必要で、面識社会を作れる範囲の限度が小学校区だといわれている。

しかしながら、川西市における地域活動の現状を見ると、中学校区でコミュニティ組織が設立されている地域もあり、このような地域については、これまでの歴史的経過や活動実績を尊重し、中学校区を地域の範囲とすることも認めるべきである。

留意すべきは、地域には一つの地域自治組織しか設立できないこと、どの地域自治組織の範囲にも含まれない空白地域があってはならない点である。

② 構成員

地域自治組織が地域を包括する公共的団体であるためには、地域の全住民を構成員と考えるべきである。そして、構成員の中には、地域内に住所を有する者のほか、地域内で働く者、通学する者、地域内で活動する市民公益活動団体、

¹ 一般的には組織における意思決定、執行、監督に関わる機構のことをいう

² じっくり議論し、皆が納得して物事を決めることが保障されている状態のこと

事業者など可能な限り幅広く含めるべきである。

また、地域自治組織が地域を包括する公共的団体である限り、組織への参画や提供されるサービスの享受にあたって、構成員に対して差別的な扱いをとることは許されない。もちろん、特定の人を地域自治組織の構成員から排除することもあってはならない。

③ 合意形成と意思決定の仕組み

前述の認定要件にもあるとおり、地域自治組織は、地域における意思決定過程をはじめとする行動過程の「透明性」、不参加者や異論を持つ少数者に対する配慮を含めた「民主性」が確保されることが原則となる。このことから、合意形成と意思決定の仕組みとしては、住民総参加型の「住民総会」と地域別、課題別、性別、世代別などの要素を加味した構成員からなる「運営委員会」の二段構えが望ましい。

住民総参加型の総会を開くときには定足数を設ける必要はなく、出席者の過半数による議決で足りるものである。なお、住民全員が集まるのが難しい場合には、地域住民の総意による決定をもって代議員制による総会とすることも可能である。

また、住民総会の議決事項は、年間予算、主要な事業計画、前年度の活動や決算の承認などであり、運営委員会では総会の議決に基づく事業の実施などを決めるものである。また、総会や運営委員会で意思決定を行う手順は規約などで明文化しておく必要がある。

留意すべきは、合意形成から最終の意思決定までの過程において、住民全員が個人単位で参加できる開かれたものにすることや、成年に達していないものや事業者など、できるだけ幅広く参加してもらえよう工夫が必要であるという点である。

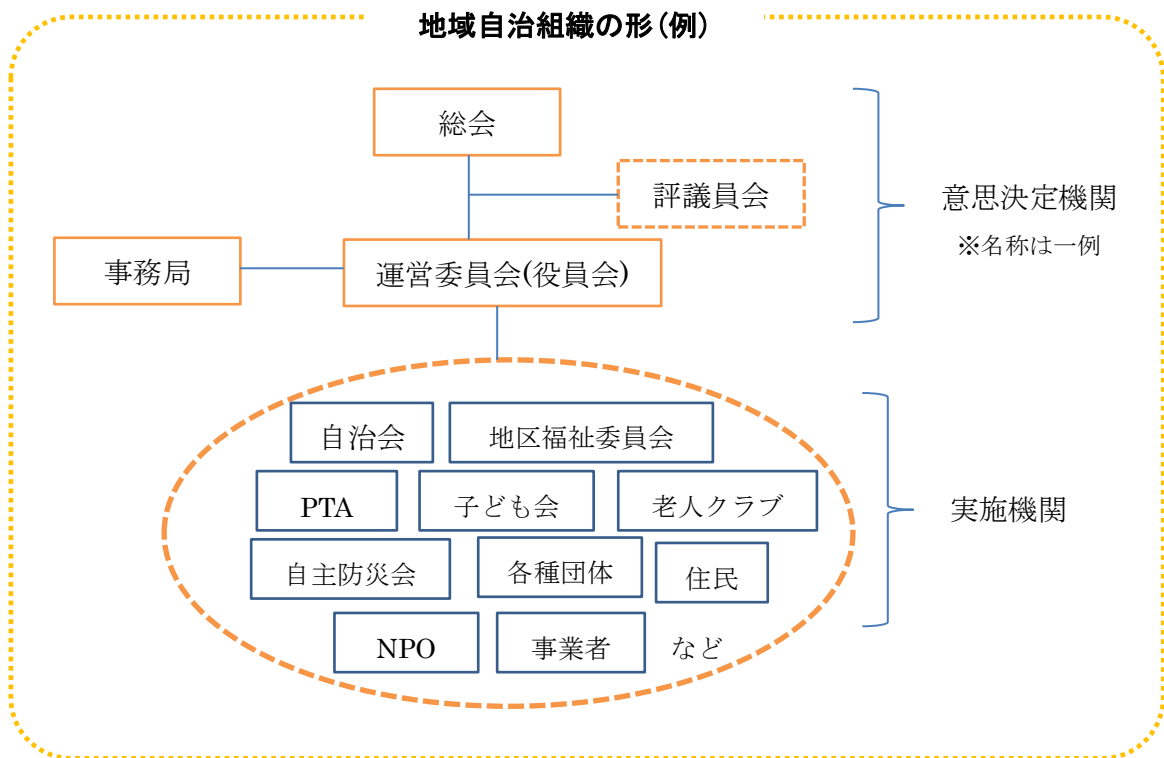
④ 組織運営

地域自治組織は、地域の全住民が構成員である公共的団体であるということと、地域課題の解決に取り組む団体であることから、透明かつ民主的な意思決定を行える仕組みと、課題に迅速に対応できる仕組みを両立させる必要がある。

このため、組織運営の形として、合意形成や意思決定を行う仕組み（意思決定機関）と、決定した課題解決などへの取組みを実施する仕組み（実施機関）を設けることが考えられる。このように、役割分担して進めることで、小回りの利く迅速な活動が可能となる。次頁に地域自治組織の組織運営の形の一例を示す。「活動の担い手」となる個人・団体は、このいずれかに属して活動を行うものである。

地域自治組織を機能させていくためには、運営事項を協議するための諸準備、総会の実施、実施事業のチェック、事業の企画、運営など多大な労力が必要となる。このような仕事を補助する常設型事務局を設置し、役員の負担軽減、組織の運営基盤の強化を図ることが望ましい。

そのためには、事務局長を雇う経費を確保する必要がある。この経費は、市が負担することも考えられるし、³コミュニティビジネスなどで捻出することも可能であろう。



⑤ 規約

地域自治組織を公共的団体として運営していくためには、民主性・透明性を備えておく必要がある。そのために、事業計画・予算の決定、事業を実施する手順、実施結果の地域住民への周知、会計処理の承認など、各段階における民主的かつ透明性のある運営ルールを予め規約として定め、明文化しておく必要がある。

(2) 地域自治組織と自治会との関係について

自治会は、住民にとって最も身近で基礎的な団体であり、地域の面識的關係を築くうえで重要な役割を果たしている。しかし、高齢化や個人の価値観の多様化

³ 地域が抱える課題を地域資源を活かしながらビジネス的な手法によって解決しようとする事業のこと

などを背景に加入率が低下し、地域が抱える課題に対応する機能を必ずしも十分に果たしているとはいえない状況が生じている。

一方、地域自治組織は、自治会をその主要な構成団体とする地域を包括する団体であり、地域が抱えるあらゆる課題に対応するための組織という性格を持っている。

したがって、自治会ができることは自治会で、それ以外は地域自治組織が担うといった役割分担を明確にしながらかつお互いに補完し合うことで相乗効果が期待でき、引いては地域全体の活性化につながるものと考えられる。

なお、現コミュニティ推進（連絡）協議会においては、自治会からの拠出金を活動の財源の一つとして求めているが、地域自治組織の設立にあたっては、この点、十分な議論が必要である。

(3) 地域自治組織の法人化

地域自治組織は、民主性、透明性の基本原則により運営され、運営のルールは規約として定めておくことになるが、詳細な組織設計は地域の事情を加味しながら地域の自主性に委ねていくことになる。しかしながら、地域自治組織の発展性を視野に入れたとき、組織の設計段階で検討しておく価値があると思われる。

つまり、地域自治組織が、市の事務を受託して各種業務を行ったり、コミュニティビジネスを行う場合や車や事務所等の資産を持つ場合に、法人格を持っている方が手続き面や責任の明確化の点でメリットが大きいということである。

地域自治組織の法人化としては、NPO 法人、社団法人、財団法人などの可能性が考えられる。

3 地域自治組織の権限や財源のあり方

権限や財源については、地域自治組織ごとの地域別構想を実現するために策定する地域別計画に基づき実施する事業に必要な権限や財源を移譲するというのが大前提となる。

地域内の公共的な活動で、地域住民共通の利害にかかるとは問題は地域自治組織が担い、管理し、責任を負っていく姿が理想である。

それに応じた権限や財源を市から移譲するか、委託するか、何らかのスキームを使って包括的に地域の管理に委ねていくことが最終目標になるであろう。

(1) 権限の移譲について

権限については、前段で記述したとおり、地域別計画に基づき実施する事業に応じて移譲することが大前提となるが、その上で、行政が実施している施設サー

ビスや人的サービス、補助金などを段階的に地域自治組織に移していくことになる。また、合わせてその実施のための財源保障をする必要がある。

そのため、個別の権限の移譲を地域自治組織との協議によって推進していくような仕組みが必要であると考ええる。

この場合、少なくとも行政から移譲できる仕事をメニュー化して示す必要がある。

また、地域自治組織から権限移譲を求める提案があってもよい。

(2) 地域へ移譲すべきでない権限について

公権力の行使を伴うもの、⁴シビル・ミニマムと考えられるもの、長期的な視野が必要となるもの、また、大きな責任が生じる恐れのあるものなどは、これまでどおり行政で行うべきであろう。

また、権限や財源の配分、事業の実施にあたって、学区間調整を図る必要があるものは市が、それ以外はそれぞれの地域自治組織が担うべきである。

(3) 財源の移譲について

地域自治組織の財源については、市からの一括交付金という形での移譲が望ましい。また、一括交付金は、地域別計画に基づき必要となる事業の実行財源として交付するものであるが、余剰金の繰越しや基金等への積立て等一定の自由度を認めるルールづくりが必要である。ただし、通常の補助制度と同様、交付金の実績報告や監査など公金としての適正な管理が出来る仕組みを担保すべきである。

一括交付金の配分にあたっては、均一的な活動を担保する上での均等割・地域自治組織の構成員の規模の相違による実行予算の確保のための人口割など、地域の事情に応じて配分される仕組みが必要である。

なお、地域自治組織が設立されるまでは、現行の地域への支援として、川西市補助金等審議会の答申を踏まえ、統合型補助金による活動支援を行い、地域自治組織へのスムーズな移行を図るべきである。

最終的には、出来るだけ、個別の補助金も地域自治組織へ統合化したうえで一括交付金化することが必要である。

(4) 責任について

権限や財源が付与された範囲での責任は負うことになるが、元の権限や財源は川西市からしか基本的に来ないので、すべては川西市長が当面責任をとることになる。

⁴自治体が住民の生活のために保障しなければならないとされる、最低限度の生活環境基準

地域による温度差、落差は考慮し、一律に権限や財源を移譲するという手法には慎重になるべきである。地域の熟度に応じて段階的に移行できる設計を示す必要がある。

(5) 事業を実施するうえでの法的な問題について

各地域での取組みに際し、いくつかの法令が障壁となっている（例：公園の使用、道路や公民館等の公共施設の管理、個人情報、コミュニティバス、敷地面積、防災無線）という指摘があり、適用除外や、一時的な解除を求める声がある。

地域自治組織が実施する事業のなかでは、公共施設を使用するなど、行政が法律等に基づき制限していることがある。このような規制を緩和し、地域自治組織が用途を決定するような、ある意味権限が移譲されるような事態も考えられる。

これらについては、現段階で行政が一律に条件を変更できるものではない。なぜなら、それぞれが法に基づき運用されるべきであり、地域自治組織が特別な権限を与えられるような法的根拠は持ちえないからである。あくまでも、現行の法令の範囲内で、工夫していくことが基本となる。

法令の壁については、例えば、民間化して行くことによる回避、管理委託や指定管理の協定の変更、条例等の規律密度の緩和、逆に非常勤の公務員として責務を負うことで、法令の壁を乗り越えることも考えられる。

4 地域自治組織の活動

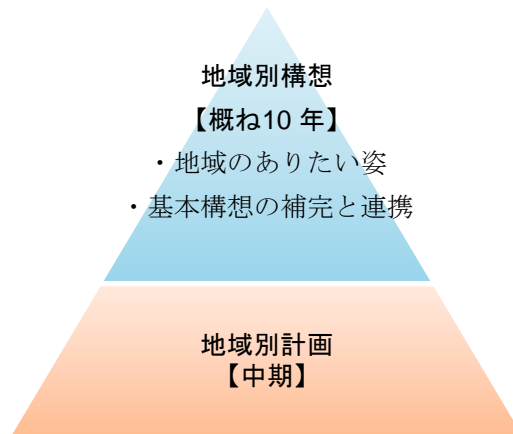
(1) 目標達成型の活動サイクル

地域自治組織は、総合計画に位置付けられた地域別構想に示された地域づくりの方向性をめざした活動を行う主体である。そのために、地域の課題やニーズを反映させた中期的な実施計画として地域別計画を策定し、地域別計画に沿った事業を実施する必要がある。実施結果は地域住民により評価され、改善すべきことは次期へ反映していくべきである。

事業の達成状況の評価にあたっては、指標を設定することも有効な手段であると考えられる。

このように、「計画-実行-評価-反映」という目標達成型の活動サイクルを備えることで、地域自治組織は地域の様々な課題に対処する機能が高まっていくと考えられる。

地域別計画の位置づけ



目標達成型の活動サイクル

活動サイクル	主な活動
計画	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民へのアンケート・ヒアリングなどによる現状把握 ・地域課題の抽出、優先順位づけ、解決策の検討 ・地域別計画に沿った事業計画の立案
実行	<ul style="list-style-type: none"> ・事業計画に基づく事業の企画、実施 ・地域の諸団体と連携・協力した事業の実施 ・事業の実施主体を公募し、その主体へ事業を委ねる
評価	<ul style="list-style-type: none"> ・事業結果の振り返り ・地域住民による事業の評価 ・地域住民による会計監査
反映	<ul style="list-style-type: none"> ・うまくいった事業の継続実施 ・うまくいかなかった事業の実施方法を見直し、次期事業計画へ反映 ・地域の状況変化にあわせた実施方法の見直し

(2) 組織活動の基盤づくり

目標達成型のサイクルを機能させるためには、普段から地域住民同士が情報を共有し、つながりを持っていることが欠かせない。このことは、地域住民が地域課題をはっきりと認識し、地域づくり活動へ発展していく基盤となるものである。

また、市との連携により、効果的な事業の実施や、市が実施する事業との相乗効果が期待できる。

活動の基盤づくり

基盤づくり	主な活動
地域情報の共有	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広報紙の発行 ・ 地域情報の発信、情報交換のホームページ開設 ・ 活動報告会の開催
住民のつながりづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 活動団体が交流する場の企画、運営 ・ 地域活動のノウハウを学ぶセミナーの企画、運営
市との連携づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域課題や市の政策課題の情報交換 ・ 事業実施にあたっての関係部署との協議、調整

(3) 様々な主体との連携推進について

住民相互の連携協力はそれが必要であり、そのための条件が整っていなければ実現しない。一般的な連携の必要性を強調しても空振りに終わるものである。

こういったことから、地域包括支援のような、連携しなければ動かない、動けないような分野を行政から地域に委ねていくことが必要であり、また、それを促進するような資金提供も必要である。

なお、市民同士の連携の機会を増やす交流の機会は重要であるが、担い手の確保は、従来のようなボランティア型では困難である。仕事のできる人を有給で雇用し、組織化や活動の調整や促進をやってもらう必要がある。「パート気分の有償ボランティア」というのがこれからのスタイルだろうと考える。もちろん、すべてが有償ということではなく、仕事の内容に応じて、いろいろな選択肢を考えていけばよい。

学校と地域との関係については、学校が保護者や地域住民の信頼に応え家庭や地域社会と協働して子どもの成長を育んでいくことを前提としている点で、地域と学校の連携は大きな意味を有しており、かつ重要なものである。これまで培ってきた学校と地域との連携体制を基礎としながら、強化・充実を図っていく必要がある。

NPO 等との連携は今後の課題であり、個別具体的な地域団体との直ちに連携は難しいため、むしろ地域自治組織の運営の段階で各種の NPO の参加を呼びかけて活動を一緒に考えていくことが有効である。また、学区内の団体に限らず地域に関心のある NPO の参加を呼び掛けていくべきである。

事業者との連携については、事業者は重要な地域の構成員であり、企業市民でもある。そうした観点から、事業者の地域参加を積極的に進める必要があり、地域行事への事業者の参加をはじめ、地域自治組織は、こうした事業者によって支えられる例も出てくるものと考えられる。

(4) 拠点について

地域自治組織が継続的に活動するためには、事務局として使用できる場所、総会を開く会場、イベント等の事業を実施する施設などが必要とされる。その際には、コミュニティ室など地域にある既存の施設の有効活用を図ることが望ましい。

さらに、余裕空間の活用など、新たな拠点づくりについても検討を加える必要がある。

第3章 地域の自治を支える市の仕組み

1 市の責務

参画と協働のまちづくり推進条例第7条第1項では、「市は、基本理念にのっとり、市民等と連携し、参画と協働のまちづくりの推進に努めなければならない。」と市の責務が規定されている。

地域自治の強化という面から参画と協働のまちづくりを推進することは、地域分権型の自治体のあるべき姿である。したがって、市は地域自治組織を支援し、地域における自治の確立を地域住民と共に目指していくことが求められる。

2 地域担当職員

全国的に大変な勢いで広まっている「地域担当職員制度」ではあるが、どこも試行錯誤しているという現実がある。

川西市では、地域分権制度を支える仕組みとして、平成25年4月から地域担当職員制度が創設されたところであるが、地域分権制度をしっかりと立ち上げて、動かすというところに焦点を当てた制度にすると、意義あるものになると考える。活動にあたっては、どの地域担当職員でも同じようなレベルで対応できるよう、マニュアル作成などによるノウハウの蓄積と共有が望まれる。

また、地域と市は参画と協働の基本理念に基づく対等なパートナーであることを、まずは、相互に確認しておく必要がある。

地域担当職員の役割には、時間的プロセスに応じて5つのステップがある。

第1段階では、組織の立ち上げ段階に住民に作るもののイメージを伝えていき、地域のバラバラの団体が一堂に集まって協議できる仕組みを実態的に作っていく役割が求められる。

第2段階では、計画をつくり実行するときに、現状をデータの的に示し問題点を指摘し、実態が見えるようにする役割が求められる。

第3段階では、市役所の用語などをわかりやすく市民に伝え、正しく理解してもらう役割が求められる。

第4段階は、具体的な事業、ビジネスを地域に示し、企画・立案・実施を支援していく役割が求められる。

第5段階では、地域が自立すれば地域担当職員は撤退すれば良い。地域が自立するための地域担当職員であれば良いと考える。

3 職員意識の改革

地域の自治が進んでいくと、地域住民による課題解決型の取り組みが活発化し、市の関係部署と連絡・調整を図る場面が増えていくことが想定される。地域担当職員が地域をサポートしていくうえでも、市の関係部署との内部調整が必要であり、全職員が地域自治組織を支援することの重要性を認識しておくことが欠かせない。

地域の立場を理解し、地域と共に地域課題の解決に取り組む意識を職員が持てるよう、地域情報の提供や職員研修などによる職員意識の改革が求められる。

地域住民の立場は、職員自身が地域とのつながりを築いていくなかで、理解できることも多い。その点から、職員自身が地域の構成員として地域活動に関わる大切であるし、そのような行動を後押しする職場の体制づくりも望まれる。

第4章 地域自治の推進に向けたスケジュール

1 地域が行うこと

(1) 協議の場づくり

地域自治組織は、地域住民が自分たちの地域を良くするために設立する組織である。まずは地域住民が集まって、地域の課題や組織づくりの必要性を話し合うために協議の場を設けることで、地域住民同士の関係性を築くことが必要となる。協議の場へは、様々な立場の住民参加を呼びかけ、希望者へは門戸を開いておくことが必要となる。

地域は立場、考え方の違う様々な住民で構成されている。協議の場においては、このことを認識し、お互いの違いを認めあつたうえで、十分な話し合いにより合意形成を図っていく姿勢が大切である。

(2) 組織の設立

協議の場を重ねることで、地域住民の組織設立への機運が高まってくれば、組織の設立に向けた準備を行う。

組織設立のためには、地域自治組織の名前、形態、活動などについて協議し、地域住民が個人で参加できる総会により設立が承認される必要がある。これら一連の手順は民主的な方法で行う必要がある。

地域自治組織は市へ認定申請を行い、条例の認定要件を満たす場合は市から認定を受けることが想定される。

(3) 地域別計画の策定

地域自治組織が地域課題の解決に向けて活動するためには、地域住民が共有する行動指針として地域別計画を策定することが必要となる。

地域別計画には、中期的な視点で優先的に取り組むべき地域課題を抽出し、それを解決する事業の時期、実施主体、実施方法、必要経費などを盛り込むことが想定される。

なお、地域別計画は総合計画に位置付けられている地域別構想の実現に寄与するものでなければならない。

(4) 事業の実施

市から移譲される財源、自主財源等により、地域自治組織は地域課題の解決に向けた様々な事業を実施することになる。

地域自治組織はすべての地域住民が構成員であるから、自治会、各種団体をはじめ、ボランティア、NPOなどあらゆる団体のほか、個人単位でも参加できるよう、事業内容に応じて活動者を公募するなどの取り組みが望まれる。

なお、地域自治組織が継続的に事業を実施していくうえにおいては、新たな地域リーダーの発掘・育成が重要な要素となる。

2 地域自治組織の段階に応じた市の支援

地域課題の解決という共通の目標を達成するために、市は地域住民の取り組みを支援する必要がある。

協議の場づくりにあたっては、運営の仕方、⁵ファシリテーションの仕方、地域住民への広報などを支援する。

地域自治組織の設立にあたっては、地域住民へ開かれた民主的な手順で行われるよう助言し、認定要件を満たす組織が設立されるよう支援する。

地域別計画の策定にあたっては、地域課題の抽出、計画の企画立案などのアドバイスを行う。

組織の設立後は、組織運営・活動への支援・アドバイスを行う。

これらの支援は、地域担当職員が中心となり、市の関係部署も協力することが求められる。また、必要に応じて外部の専門家が入ることも考えられる。

3 柔軟な制度運用

地域分権制度については、これまで市が主導して必要性を訴え、地域住民の取り組みを促してきた。これからの、地域自治組織設立に向けたスケジュールにおいても、全地域に対して、地域住民への働きかけや必要な情報提供、制度創設の支援を行うことになる。

しかしながら、地域と一言でいっても、実情は様々である。地域の成り立ち、人口構成、交通体系、活動している団体などには、それぞれ特色がある。そのような地域に対して、一律に地域分権制度を導入するのではなく、地域住民が熟議を重ね、地域にあった制度として運用していくことが望まれる。

⁵ 会議、ミーティング等の場で、発言や参加を促したり、話の流れを整理したり、参加者の認識の一致を確認したりする行為で介入し、合意形成や相互理解をサポートすることにより、組織や参加者の活性化、協働を促進させる手法・技術・行為の総称

川西市地域分権制度にかかる答申策定経過

1 審議経過

川西市参画と協働のまちづくり推進会議による審議

回	開催年月日	審議内容
第15回推進会議	平成25年1月31日	地域分権制度について諮問 専門部会へ付託
第1回専門部会	平成25年2月27日	①地域の範囲について、②合意形成の仕組みについて、③権限や財源の移譲先となる組織のあり方について など
第2回専門部会	平成25年3月23日	①権限や財源の移譲について、②地域担当職員について、③自治会について など
第3回専門部会	平成25年4月23日	①権限や財源の移譲先となる組織の認定要件について、②様々な主体との連携推進について、③情報共有や活動場所について、④前2回の議論の総括について など
第16回推進会議	平成25年5月29日	専門部会の報告 答申(案)の検討

2 川西市参画と協働のまちづくり推進会議について

推進会議委員

氏名	所属・職	備考
岩崎 恭典	四日市大学 総合政策学部 教授	会長 専門部会 委員
荻田 雅仁	川西市商工会 理事	
岸本 文彦	川西市コミュニティ協議会連合会 理事	
佐藤 健二	社会福祉法人川西市社会福祉協議会	
斯波 康晴	公募委員	
高木 冷子	(特活) 地域活動ステーションぬくもりの家 代表理事	
田中 晃代	近畿大学総合社会学部総合社会学科 講師	専門部会 部会長
土肥 千生子	川西市コミュニティ協議会連合会 理事	副会長 専門部会 委員
中井 成郷	川西市PTA連合会 会長	
三木 優子	公募委員	

(敬称略)

専門部会委員等

氏名	所属・職	備考
岩崎 恭典	四日市大学総合政策学部 教授	専門部会 委員
田中 晃代	近畿大学総合社会学部総合社会学科 講師	専門部会 部会長
土肥 千生子	川西市コミュニティ協議会連合会 理事	専門部会 委員
中川 幾郎	帝塚山大学大学院法政策研究科 教授	関係人(川西市補助金 等審議会会長)
新川 達郎	同志社大学大学院総合政策科学研究科 教授	関係人(川西市総合計 画審議会会長)

(敬称略)