

# 地域自治組織（大崎市流）のあり方に関する 最終報告書



平成17年12月

大崎地方合併協議会

地域自治組織（大崎市流）検討小委員会

## 目 次

1	はじめに	1
2	背 景	2
	（1）地方分権と市町村合併	2
	（2）地方分権と住民自治	2
3	検討経過	3
	（1）大崎地方（1市6町）新市将来構想	3
	（2）地域審議会の取扱いについて	4
	（3）新市建設計画	4
	（4）地域自治組織（大崎市流）のあり方に関する中間報告	5
4	大崎市の目指す地域自治組織	5
	（1）地域自治組織の定義	5
	（2）住民自治活動組織の役割	5
	（3）分権社会における新市行政の役割	7
5	大崎市の住民自治活動組織（地域自治組織）の仕組み	7
	（1）大崎市流について	7
	（2）まちづくり協議会の設置	8
	（3）地域づくり委員会の設置	9
	（4）まちづくり連絡会議の設置	10
	（5）住民自治活動組織の意義	10
6	今後の進め方 ―住民自治活動組織の支援・促進―	11
	（1）段階的な取り組み	11
	（2）人的支援	12
	（3）財政支援	13
7	まとめ	14
<附属資料>		
	資料1 大崎地域自治組織（大崎市流）のイメージ図等	15
	資料2 地域づくり委員会を設置する場合の枠組み（参考例）	17
	資料3 大崎地域自治組織（大崎市流）検討小委員会名簿	18

### <別添資料>

大崎1市6町 地域自治組織の検討結果報告書

## 1 はじめに

大崎地方合併協議会において策定した、新市建設計画における平成デモクラシーの理念のもと、新しい住民自治の創造と個性ある住民活動を確立することが大切です。

このことは、社会経済情勢や地方分権等の新たな時代へ対応するための住民自治活動のシステムづくりであり、市民一人ひとりが地域の担い手として自覚を持ち、主体的に地域に関わることにより、地域の発展と自立を醸成するものです。

新市においては、これまでの住民活動や住民組織を基盤としつつ、市民と行政が共に考え歩みながらより良い組織の構築と活動内容の充実を図るもので、このことが新市の目指す協働のまちづくりの礎になると考えます。

本小委員会では、この最終報告書を取りまとめるにあたり、市町村合併講演会や市町村合併フォーラムの開催、さらには関係1市6町それぞれの住民により地域自治組織を検討していただくとともに、職員による検討会議も設置するなど、数多くの方々の参画により策定できましたことに心より感謝申し上げます。

新市における住民自治活動や組織づくりに十分反映されることを切にお願いするものです。

### 『本小委員会等の開催状況』

- H16. 5.15 ◇第1回小委員会の開催（古川合同庁舎）  
（地方分権・市町村合併をめぐる動き、国会法案の概要、検討の視点等）
- H16. 5.29 ◇第2回小委員会の開催（岩出山町スコレハウス）  
（地域自治組織の望ましい姿について等）
- H16. 6.13 ◇第3回小委員会の開催（古川合同庁舎）  
（中間報告書・地域自治組織の概要、組織図等）
- H16. 6.29 ◇第19回大崎地方合併協議会（古川合同庁舎）  
（中間報告書の確認）
- H17. 3.19 ◇第4回小委員会の開催（古川合同庁舎）  
（住民自治活動組織の検討手法とスケジュール等）
- H17. 4.21 ◇市町村合併講演会（田尻町文化センター）  
（「地域自治の新たな仕組みづくり」－大崎からの幕開け－）  
講師：大森 彌 先生（東京大学名誉教授）  
◇大森先生との懇談会（田尻町勤労青少年ホーム）  
（小委員会委員との意見交換会）
- H17. 6.11 ◇市町村合併フォーラム（三本木町ふれあいホール）  
（基調講演：「参加・協働の地域づくり」－市町村合併と地域自治－）  
講師：櫻井常矢先生（高崎経済大学地域政策学部専任講師）  
（パネルディスカッション「知っていますか？私たちを」）  
パネリスト：1市6町それぞれからの代表者・7名  
コーディネーター：櫻井常矢先生  
◇第5回小委員会の開催（三本木町役場）  
（副委員長選出について）
- H17. 9. 2 ◇第6回小委員会の開催（古川合同庁舎）  
（地域自治組織のあり方・仮称まちづくり協議会等）

- H17.10.3 ◇第7回小委員会の開催（三本木町ふれあいホール）  
 （地域自治組織のあり方・仮称地域づくり協議会等）
- H17.10.31 ◇第8回小委員会の開催（古川合同庁舎）  
 （地域自治組織(大崎市流)のあり方に関する最終報告書(案)について）

## 2 背 景

### (1) 地方分権と市町村合併

わが国は、明治以降、中央集権型の社会システムのもとで発展してきました。しかし、近年の国際・国内環境の急速な変化に、従来の中央集権型行政システムでは的確な対応が困難となってきたことから、地方分権が求められ、平成12年4月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）」が施行され、分権型社会の構築に向けた取り組みが、実行の段階を迎えることになりました。

このことは、市町村が自らの進む方向を定め（自己決定）、自らの責任（自己責任）で自らの財源（自己負担）のもとで、具体的な取り組みを実行することを意味し、市町村はそのための行財政基盤を確立する必要が出てきました。平成の市町村合併が推進された一つの要因として、地方分権の受け皿づくりが背景にあります。

#### 地方分権一括法・ひとロメモ

地方分権一括法は、これまであいまいであった国と地方自治体の役割分担を初めて明確にし、国は外交や防衛など「国際社会における国家としての存立に関わる事務」や全国的に統一して進めることがふさわしい行政などに専念し、地方自治体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う」という位置づけを行うものであった。さらに、住民に密接した事務・事業の権限を国から地方へ移譲していくことを打ち出した。

### (2) 地方分権と住民自治

地方分権は、住民に最も身近な存在である市町村の「地方自治」を拡大することとも言えます。地方自治制度は日本国憲法において保障され、具体的には「地方自治の本旨」に基づき地方自治法などの法律によって定められています。「地方自治の本旨」とは団体自治と住民自治の二つの柱で表され、表裏一体的にバランス良く機能してはじめて地方自治の活性化が図られると言われており、行政や議会の権限拡充に見合う住民自治の強化が求められています。

まず、日常生活の身の回りで発生する問題は、個人や家庭が解決し、そこで解決できない問題はコミュニティで処理する。それでも解決できない問題は市町村行政が受け持つという、いわゆる「補完性の原理」が地方自治システムの基本原理として確立させて行く必要があります。

地方自治の本旨(憲法92条)・ひとロメモ

- 団体自治…一定の地域を基礎とする国から独立した団体(自治体等)を設け、この団体の権限と責任において地域の行政を処理する原則のこと。
- 住民自治…地域における行政を行う場合に、その住民の意思と責任に基づいて処理する原則のこと。

補完性の原理・ひとロメモ

補完性の原理とは「政策決定は、それにより影響をうける住民・コミュニティにより近いレベルで行われるべきだ」という原則である。個人レベルから始まり、家庭→コミュニティやNPO→市町村→都道府県→国というように、身近なところから順に補完していく階層秩序原理である。

現在では、世界の社会構成原理としてグローバルスタンダード(世界標準)となっており、日本でも「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(第27次地方制度調査会)の中では、「今後のわが国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」としている。

### 3 検討経過

#### (1) 大崎地方(1市6町)新市将来構想 <平成15年6月：任意協議会で策定>

地域自治組織関連記載の抜粋

◇「合併に向けての留意点」の文中

(4) 住民の意見を反映させるための留意点

合併により自治体の規模が大きくなることにより、個々の住民意見が行政に届きにくくなるのではないかとということが一般的に懸念されています。

これに対しては、住民参画の行政体制、仕組みを充実し、住民の意見を十分に聞くための取り組みを進めることで対応が可能となります。

長い歴史の中で培われてきた地域コミュニティ・地域組織をまちづくりの場面にいかすことや、具体的な問題を協議するための制度として設置が認められている「地域審議会」を合併前の市町の区域ごとに置くことができます。地域審議会は合併後の施策について、必要に応じて意見を述べることのできる機関です。

また、合併によって誕生する新市の内部に「地域自治組織」を設置し、一定の権限を与えて地域独自のサービスやまちづくりを可能にすることも検討されています。

◇市民が主役、協働のまちづくり(市民参加・行政改革)の文中

②個性を磨く地域自治組織の創造

- 中心地域と周辺地域の格差及び地域の個性消失に対する市民の不安を解消するため、地域自治組織などによる行政サービスの提供を図り、地域間の公平性確保と個性化を図ります。

(2) 地域審議会の取扱いについて<平成16年3月：第13回合併協議会で承認>

協定項目10：地域審議会の設置

市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年3月29日法律第6号）第5条の4第1項の規定に基づく地域審議会を設置しない。  
 ただし、その期待される役割を兼ねる地域自治組織を設置することで、合併時までに検討する。

(3) 新市建設計画 <平成16年4月：第16回合併協議会で承認、  
 平成17年1月：第30回合併協議会で一部変更承認>

地域自治組織関連記載の抜粋

(1) 市民が主役，協働のまちづくり（市民参画・行政改革）

市民が主体的にまちづくりを実践し，自立した地域運営を展開していくため，まちづくりに参画できる仕組みや，真に市民のニーズに合った円滑で効率的な行政経営を実践し，市民一人ひとりが新しいまちづくりの主役として，市民と行政が一体となり共に行動できる協働のまちを目指します。

②個性を磨く地域自治組織(大崎市流)の創造

地域の輝く個性が継続・拡充され，新市でそれぞれが調和し合うことによって大きな輝きを放つよう，これまで培われてきた地域ごとの自治活動をいかしながら，住民が主役となる地域自治組織を創造します。

地域自治組織は，住民自治活動の根幹である自治会等を基礎とし，地域の身近な公共的課題を担うことができるよう，小・中学校区単位や旧市町単位等，地域の実情に応じた一定区域に設置し，総合支所等と連携する協働体制の構築を目指します。また，地域間の公平性や均衡ある発展を担うため，新市建設計画の進行状況や，各種計画策定における提案等，住民意見の反映に努めます。

新市においては，地域を支える人材の育成や各種団体間の連携・交流の活性化等，地域において自主的な活動に取り組む個人・団体の支援についても充実を図ります。

施策	主要事業の概要	実施期間	
		前期	後期
②個性を磨く地域自治組織（大崎市流）の創造			
●地域自治組織等の検討			
ソフト	<ul style="list-style-type: none"> <li>協働による地域自治組織の体制づくり</li> <li>地域自治組織の運営や活動の支援策の検討</li> <li>地域自治組織間の連絡協議会等の設置検討</li> <li>条例等の整備</li> </ul>	○	
●人材育成と団体（組織）の活動支援			
ソフト	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域人材バンクの設置運営の検討</li> <li>地域リーダーの育成</li> <li>コミュニティ活動の支援 (各種活動，イベントへの助成，情報提供の充実)</li> </ul>	○	○

(4) 地域自治組織(大崎市流)のあり方に関する中間報告<平成16年6月>

① 中間報告書の概要

大崎市流の地域自治組織として、「住民自治活動組織」を設置する。

住民自治活動組織は、これまでの自治的組織やまちづくり組織を基礎とし、行政に対する住民意見の反映や地域課題の解決及び地域コミュニティ体制の確立など、市民と行政が協働・連携した取り組みを実施する。

② 住民自治活動組織の構成

ア これまでの自治的組織……………例) 行政区, 町内会, 自治会, PTA, 女性団体, ボランティア団体, NPO 等  
イ (仮称) 地域づくり協議会……………旧市町のこれまでの施策や地域の実情に応じて設置。

ウ (仮称) まちづくり協議会……………旧市町単位に設置。

エ (仮称) まちづくり連絡会議……………新市で一つ設置。

4 大崎市の目指す地域自治組織

(1) 地域自治組織の定義

本小委員会では、地域自治組織とは「地域のことは地域で考え、地域で解決していくための仕組み」として捉え、「住民自治活動組織」としました。

このことは、「地域のことは地域の責任において決定し、責任を持つ」という分権型社会における基本的な考え方に基づくものであり、自立性の高い住民自治を築こうとするものです。

(2) 住民自治活動組織の役割

①これまで受け継がれてきた地域の伝統・文化の継承

地域に伝わる伝統文化・伝統芸能を継承して行くということは、貴重な文化資源を次世代に残すという面だけではなく、地域の存在意義を高めるとともに、地域づくりや人づくりにも通じるものがあります。そこで、地域住民は、地域において受け継がれてきた伝統・文化の持続的な取り組みを進めることはもとより、地域に対する誇りと愛着を育み、地域の連帯意識の醸成へつなげていくことが求められます。

一方、新市行政においては、生涯学習活動との連携を図るなどして地域の伝統・文化への理解を深める取り組みを行うとともに、後継者の育成については組織(団体)だけの取り組みでは困難も予想されることから、適切な支援策を講じる必要があります。また、他の組織(団体)との交流や関連産業との連携を推進することで地域の魅力の創出に努めなければなりません。

②地域の特性や資源を活かした個性ある地域づくり

それぞれの地域には、自然資源や観光資源、文化資源といったものが多数存在していることから、住民は、先ず自分たちの住む地域資源を見つめ直し、そ

の価値を改めて再認識するなどの取り組みが必要となります。このことは、個性ある地域づくりを行うためには大切な活動の一つと言えます。また、地域には、これまでの歴史や慣習などに根付いた住民の生活が営まれていることから、住民の地域意識の違いをお互いに理解し合うことが大切です。

一方、新市行政では、ボランティアやNPOなど特定のテーマ型の活動を行っている団体と地域に根差した活動を行っている地縁組織(団体)とのコーディネート的な役割が重要となり、住民が積極的にまちづくりに参画する環境(仕組み)の構築に努めなければなりません。

### ③住民が地域の課題に主体的に関わり解決する場

地域の課題や問題点を最も把握し理解しているのは、そこに生活する住民であることから、「補完性の原理」に基づき、先ずは住民が主体的に関わり自分たちで解決しようとする姿勢が求められます。

一方、新市行政では、住民や地域が課題や問題点を自己解決し難い場合は、これまで住民がどのような取り組みを行ってきたのか、その経緯を確認・検証するとともに、適切な支援策を講じなければなりません。

### ④住民に身近な公共的サービスの創造と提供

厳しさを増している市町村の財政状況や行政職員の削減、さらに少子高齢化といった社会問題が進む中で、これまでのような行政主体によるサービス提供の仕組みはいずれ困難となります。したがって、「自分たちのことは自分たちで行う」「自分たちの地域は自分たちでつくる」という姿勢の基に、公共的サービスの一部を担うことが必要となります。

一方、新市行政では、これまで一律的に公共サービスを提供してきた現状を整理・分析するとともに、住民自治活動組織に公共サービスの一部を分担してもらう場合は、「狭い範囲(地域)で行った方が有効なもの」と、「広い範囲(大崎市全体)で行った方が有効なもの」といったような効率性に配慮するとともに、その受け皿となる組織(地域)との協働の理念を大切にしながら行うことが重要です。

### ⑤地域住民の意見を集約して市の政策に参画するための経路

合併特例法で定める地域審議会において期待される役割を地域自治組織(本報告書では「住民自治活動組織」)に持たせることから、住民はこれまで以上に行政(大崎市)の施策に対し関心を持つと同時に、地域内の合意形成を図ることが必要とされます。

一方、新市行政では、常に住民に対しわかりやすい情報提供に努めるとともに、結果だけではなくその検討過程も併せて提供するなどして、住民が情報を共有しやすいよう努める必要があります。



### (3) 分権社会における新市行政の役割

この報告書で言う分権社会は、「地域のことは地域で考え、地域で解決していくこと」を基本に置いています。そのため、地域住民が「自分たちの住む地域を良くしたい」、「自分は地域の役に立ちたい」といった住民の自発的な意識が高まらなければ実現が難しいと言えます。大崎市ではこのような住民意識の高揚を図っていくとともに、職員の意識改革も進めて行く必要があります。

また、地域住民がそれぞれの活動を行っていく場合には、問題解決のために必要とされる支援を行うことも必要となりますが、財政支援や人的支援といったものは恒常化することは避けると同時に、行政による押し付けとならないようにあくまでも側面的な支援、つまり住民の主体的な活動を手助けする姿が望ましいと考えます。

さらに、住民の意思によって発議(提案)された事柄や実施される事業について、行政(大崎市)だけで評価するのではなく、住民代表による審査や評価が出来るよう、そのための仕組みづくりやルールについてマネジメントシステムを用いるなど、住民とのコンセンサスを得ながら進めることに努めなければなりません。

#### マネジメントシステム・ひとロメモ

Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)Action(見直し・改善)の4段階の区分で事業を行い、コストや成果などを検証し、より効果的・効率的に目的を達成できるように事業(仕事)を改善していくために用いられる。

以上のような、住民主体の取り組みとそれをサポートする行政の姿勢は、住民自らの判断で自主的な活動を行ない、自らの責任で完結できるようなシステムづくりに通じるものであり、このことにより、市民はもとより地域団体、企業、行政も協働的な関係を通して一丸となった地方政府の構築が分権社会に求められる姿と言えます。

## 5 大崎市の住民自治活動組織(地域自治組織)の仕組み

### (1) 大崎市流について

#### ①大崎市流の理念(基本的な考え)

1市6町は合併することにより一つの自治体となりますが、地域住民の組織や活動といったものは、合併と同時に直ちに画一的に統一・統合するものではなく、これまで培ってきた地域個性や特性を合併後も新市の中で継続・発展させていくことに主眼を置き、お互いの地域を理解し・尊重し・活かし合うことが、この大崎豊饒の大地に住み続ける人々には何よりも重要かつ必要であると考え、これを大崎市流の理念とするものです。

#### ②理念の背景

##### ○新市建設計画の将来像とテーマ

将来像は「地域の個性・文化が輝き

豊かな自然や環境が輝き

安全、安心な暮らしにより、市民の笑顔が輝くまち」とし、

新市づくりのテーマは、

「一今、未来の子どもたちへ 私たちができることー

大きな虹が輝く個性豊かなまちづくり」としています。

この将来像やテーマを推進するためには、市民一人ひとりの参加・参画がなければ実現は不可能であると考えます。

1市6町には、長い歴史の中で自然発生的に、あるいは生活習慣や環境、地域互助や地域コミュニティ振興の観点から、住民自ら組織した多様な自治的組織が様々な分野において活動を展開しています。こうした組織を大切に生き活きと元気に輝かせることが、新市全体の活力と財産に繋がって行くという考え方が背景にあります。

大きな虹が輝く個性(自治組織版)・ひとロメモ

7つの色(赤・橙・黄・緑・青・藍・紫)が重なり合って、はじめて人々に感動を与える「虹」が表現されるように、1市6町でこれまで活動してきた多種多様な組織体が互いに個性・特性(色)を表現し合い、競いながらも尊重し合って、内外に発信できる大きな住民自治活動組織という「虹」を創出する。

### ③大崎市流の組織のあり方の検討

大崎市流組織(住民自治活動組織)を検討するにあたって基本としたことは、大崎市流の理念とともに、市民一人ひとりが新しいまちづくりの主役として、市民と行政の協働体制をいかに構築していくかでありました。

また、地域の個性や特性を重んじるあまり、新市としての一体性が見失われ、まとまりの無い組織となってしまうように配慮し、本小委員会でのこれまでの検討結果を踏まえ、大崎市として望ましい大崎市流の組織のあり方を実現するための体制(仕組み)を下記の(2)~(4)のとおり報告します。

#### (2) まちづくり協議会の設置(中間報告書では「(仮)まちづくり協議会」)

まちづくり協議会は、伝統や文化といった地域性やこれまで同じ行政の下でまちづくりを行ってきた旧市町単位に設置することによって、背景を同じくする地域全体の振興と問題解決に向けた取り組みを住民と行政が協働の中で行おうとするものです。

①設置方法・・・旧市町単位に設置します

②名 称・・・旧市町名を冠します

ただし、愛称や通称を用いることは妨げません

(例：古川まちづくり協議会、松山まちづくり協議会)

③主な役割・・・ア 住民活動の企画・立案・実施

イ 専門部会の設置と運営

ウ 地域づくり委員会の事業評価と活動支援及び連絡調整

エ 地域審議会の一般的任務とされている事項

- ・新市建設計画の変更，執行状況に関する意見
- ・予算編成の際の事業等に関する要望 等
- ・市の事務に関し，市長その他の市の機関により諮問された事項又は必要と認められる事項について審議し，意見を述べること

- ④組 組織・・・ア まちづくり協議会の委員は，地域づくり委員会や自治的組織等の多様な団体から推薦を受けた者や住民公募など公平性・透明性を考慮し，市長が委嘱します
- イ まちづくり協議会の委員は，非常勤の特別職とします
- ウ まちづくり協議会の委員の任期は3年とし，再任を妨げないこととします
- エ まちづくり協議会の委員には，日額報酬を支給します  
(ただし，市長が地域審議会の任務とされる住民の意見や要望等を求める会議や市長等からの諮問・答申を行う会議の開催に際し支出するものとします)
- オ まちづくり協議会の委員の定数は，下記のとおりとします。
- ・古川まちづくり協議会… 50名以内
  - ・松山，三本木，鹿島台，岩出山，鳴子，田尻まちづくり協議会… 30名以内
- カ まちづくり協議会には，委員の互選による会長・副会長を置きます
- キ まちづくり協議会に部会を置くことができます
- ク まちづくり協議会の事務局は総合支所に置き，職員を配置します

(3) 地域づくり委員会の設置 (中間報告書では「(仮)地域づくり協議会」)

地域づくり委員会は，地域づくり及び地域活動の原点であり，将来的には行政の一部の業務(事業)を担うなど，住民自治活動組織の根幹たる組織と位置づけられます。

しかし，大崎1市6町で開催した地域自治組織の検討結果報告書の内容から判断すると，組織形態及び運営等については，これまでの各市町での取り組み状況や地域性を充分考慮する必要があるため，新市において統一したものとはならないと考えられます。

また，地域づくり委員会という組織形態をとらない場合においては，まちづくり協議会においてその役割・機能を担うことは必要です。

①地域づくり委員会の設置方式

- ア 地縁型組織・・・行政区や小・中学校区単位など一定の地域に設置する組織

イ 分野(テーマ)型組織・・・産業や保健福祉、生涯教育など分野毎に設置する組織

◇ 別添資料の「大崎1市6町 地域自治組織の検討結果報告書」の組織図参照

②名称・・・地域の実情に応じて定めます。

③主な役割

ア 住民の自発的な企画・立案による事業の創造と実施（コミュニティ活動）

イ 自治的組織や各種団体の連携と相互協力による地域活動の展開

ウ 身近な地域課題の検討・共有と解決に向けた実践

エ 地域住民の意見を取りまとめ、行政への意見反映を図る母体

オ 公共的サービス事業や協働事業の実施

（公共的サービス事業を住民組織が担う場合は、住民との話し合いを行い合意形成を図ることが重要）

○考えられる活動（参考例）

- ・環境衛生、ゴミ対策
- ・デイサービス事業や学童保育
- ・学校と地域の交流事業
- ・図書の貸し出し
- ・ミニコミュニティ紙の作成
- ・災害ボランティアセンターの設置
- ・自主防災組織の確立
- ・公共施設の管理・運営 等

④組織・・・それぞれの地域の実情と住民の主体的判断において対応

（４）まちづくり連絡会議の設置（中間報告書では「(仮)まちづくり連絡会議」)

旧市町に設置されるまちづくり協議会の代表者からなる組織で、当面は地域づくりに関する情報交換を主としますが、大崎市における地域づくりの一体性や統一性の検討を行うことも考えられます。

例えば、補助金（事業費補助）の交付に関する協議・判断、さらには大崎市全体での発表会等を通じた具体的事業評価や研修会の開催等が考えられます。

（５）住民自治活動組織の意義

従来までの行政と地域(組織)との関係は、補助金や交付金、事業委託などを通して、各種団体と行政とが個別に関係を結ぶ形になっていました。かねてから「住民自治」とは言うものの、健康、福祉、環境、教育、安全、公衆衛生、観光等の地域の暮らしや経済活動を支える様々な活動は、地域内部では必ずしも一元化されているわけではなく、縦割り行政の枠組みに従ってバラバラに活動していたと振り返ることができます。今回提案した住民自治活動組織は、これまでの個々の活動の連携を図り、地域力の向上を目指すものでもあります。

しかし、地域においては少子高齢化による活動の担い手の減少、行政においては財政危機などによって、従来の地域での諸活動が安定したものではなくなりつつあることもまた事実です。住民自治活動組織は、むしろこうした従来からの地域の様々な活動の横のつながりを創り出し、活動の量と質を向上させ、自治の力を再活性化させる意味を持っています。

例えば、行政区などの地縁組織の活動に、自主的なサークル活動や市民活動、NPOの事業活動などを組み込むことによって新たな活力が生まれることが想定されます。また、観光協会等の既存団体も相互の連携や協働関係をつくる中で、情報、人材、財源等の資源を豊富化し、地域の可能性をさらに引き出すこともできると考えられます。地域自治組織(本書では住民自治活動組織)に関する各市町での住民検討会議のプロセスなどからも、すでにそうした成果を垣間見ることができます。

#### 地域力・ひとロメモ

地域の持つ潜在能力のことで、地域の資源、安全・安心の環境、子育て・教育環境、公共マナーやまちづくりに対する住民意識など、あらゆる分野において、より高いレベルを目指しながら、地域の魅力や良好な環境を醸し出し、築き上げることによって培われる地域の力のことを言う。また、これを担う住民の力は、住民力・市民力とも言える。

## 6 今後の進め方 — 住民自治活動組織の支援・促進 —

### (1) 段階的な取り組み

#### ①地域自治への共通認識の醸成(人材育成)

先ずは、住民自らが「自分たちでやらなければいけないことは何か」「自分たちがしたいことは何か」「なぜ住民自治活動組織(地域自治組織)が必要なのか」といった根本的なことを住民みんなで議論するところから始め、理解を深めながら共通の認識を持つことが必要です。

この合併協議においても、市町村合併講演会、フォーラム、各市町単位での学習会、そして度重なる住民検討会議などを通じて、自治意識の醸成と合併後の地域の役割、行政との協働などへの課題認識の共有を図る努力を重ねてきました。

しかし、限られた時間の中でのことであり、さらにより多くの住民に地域自治の意義と必要性を広めていく必要があると考えます。そのためには、現時点から本小委員会の議論の内容や各市町での検討内容を住民にきちんと伝えていく必要があります。例えば準備委員会等のようなものを立ち上げ、その場には本小委員会の委員を加えるなどして、さらなる検討内容への理解を広げ、地域自治に関する住民相互の共有を図ることが大切です。

#### ②住民自治活動組織の支援にむけた環境の整備(拠点施設とその機能)

住民自治活動組織の組織づくりや地域課題の共有、あるいは事業活動の創造と実施には、それに応じた支援のための環境の整備が必要です。活動に必要な資源は、身の回りにはあることはもちろん、大崎市の外にもあるため、住民自治活動組織とそれらをつなぐ拠点機能が重要です。

既存施設を活用した活動拠点、そして情報収集・発信・共有機能をはじめとする施設の諸機能の整備が求められます。特に情報は、協働社会の構築にとって必要不可欠であり、図書館等の既存の情報発信機能との体系的な枠組みの整備が望まれます。

また、新市行政においては、住民自治活動組織の支援・促進は市民活動推進課が担当し、各総合支所においては市民生活課が担当します。

### ③地域独自の事業内容の検討（事業提案）

地域自治への理解の普及と並行して、自らの地域に必要な事業活動の提案を住民が積極的に図る必要があります。自分たちの住む地域を見つめ直すことにより、その地域の良い点や他と比較して欠けている点など、地域として取り組むべき課題を明らかにすることを通して、各地域における事業計画（事業提案）を住民の共同作業として作成することが必要です。

### ④事業の実施（協働の理念のもとで）

事業の実施にあたっては、住民同士が力を合わせ実施することが基本であると考えます。ただし事業内容によっては、地域や自治体の枠組みを越えボランティア団体や NPO、事業者各々の力を活かし合うなど、協働による事業実施が求められます。

また、一部行政からの支援が必要となる場合も想定されます。特に財政支援については、これまでのように補助金申請に基づき行政が審査し交付するという手法は出来るだけ避け、住民にも補助金の交付が妥当であるかどうかを共に考えてもらうなどの場の設定を考慮する必要があります。

さらに、平成18年度の各住民自治活動組織に共通する事業として、上記(1)①の人材育成に関する事業は、合併協議段階から継続して行っていくことが大切です。

## (2) 人的支援

住民自治活動組織の支援・促進にあたっては、組織内部のコーディネートや資源提供を図るための人的支援が必要です。ただし、合併当初はこれまでの各市町での取り組みもあり、これを急に変えてしまうことは地域住民の不安を招くことも懸念されることから、当面は現状の人員配置(人的支援)を維持することとします。

また、新たに組織を立ち上げる地域においては、それをサポートする人員も必要であることから合併後の一定期間はそれぞれの地域において人的支援のあり方が異なってもやむを得ないと考えます。

しかし、職員の配置期間中に、ボランティア団体やNPOなど専門的に活動している団体(組織)との連携・協働を深めながら住民の自立と自治を高めて行き、例えば、職員の定員管理計画に合わせ徐々に人的支援の枠を縮小していくなど、大崎市としての方向性を示すことが必要です。

### (3) 財政支援

#### ①現状の調査・分析

これまで各市町においては、既存の団体（自治的組織等）に対して補助金を支出してきた経過があります。既存団体の中には、もともと行政の一部を担う目的で設置された団体もあり、その形態は多種多様となっています。また、地域（地域づくりや地域活動）に対する財政支援を広く捉えると、報酬・報償費（謝礼）・旅費・食糧費など単に補助金・助成金や委託料といった名目以外にも支出している部分は多く、大崎市においては、18年度中に一定基準のもとに調査・分析し、現状を把握するとともに、より有効な活用を検討しなければなりません。このことを突き詰めていくと、各種団体（組織）の抜本的な構造改革にもつながることから、全市的問題として取り組む必要があります。

#### ②事業費補助

合併当初は、まちづくり協議会や地域づくり委員会に対する補助金と既存の団体等への補助金を区分けして考えることとします。本来であれば、上記（3）①に示した調査・分析を行い、補助金や助成金について統一性を持たせることが理想であると考えますが、18年度はこれまでの補助金等の制度を維持しつつ、まちづくり協議会や地域づくり委員会に対しては、事業費補助の方針で行った方が住民も混乱せず、活動する励みにもつながると考えます。

#### 【参考図表：今後の進め方】

時 期 項 目	合併前	18年度	19年度
人材育成 (自治意識と 共通認識の醸成)	○継続した協議・検討 (既存の自治組織住民 検討組織の活用や準 備委員会等の立上げ)	○まちづくり協議会 等を活用した取り 組みの継続	→
人的支援	○担当職員への引継 (人事異動内示後に経 過説明と進め方につ いて。本庁・総合支 所・公民館・地区館 等の職員)	○総合支所に 担当職員を配置	→
財政支援	○各種団体等への補助 制度 (18年度は現行継続)	○補助等を調査・分析 して一定基準の検討  ○まちづくり協議会や 地域づくり委員会に 対しては事業費補助	一定基準 (ルール)の確立
その他	○条例案の検討	○条例の制定	

## 7 まとめ

地域自治は、これまでも町内会や自治会といった私たちの身近なところで、ごく自然に、しかしながら必要不可欠なこととして行われてきました。その地域に合った決まり事を住民みんなでつくり上げ、そのルールに基づき共同生活を行い、冠婚葬祭や地域の文化活動を通じ喜びや悲しみ、楽しみや苦しみを共有しながら助け合い・支え合い生活してきました。

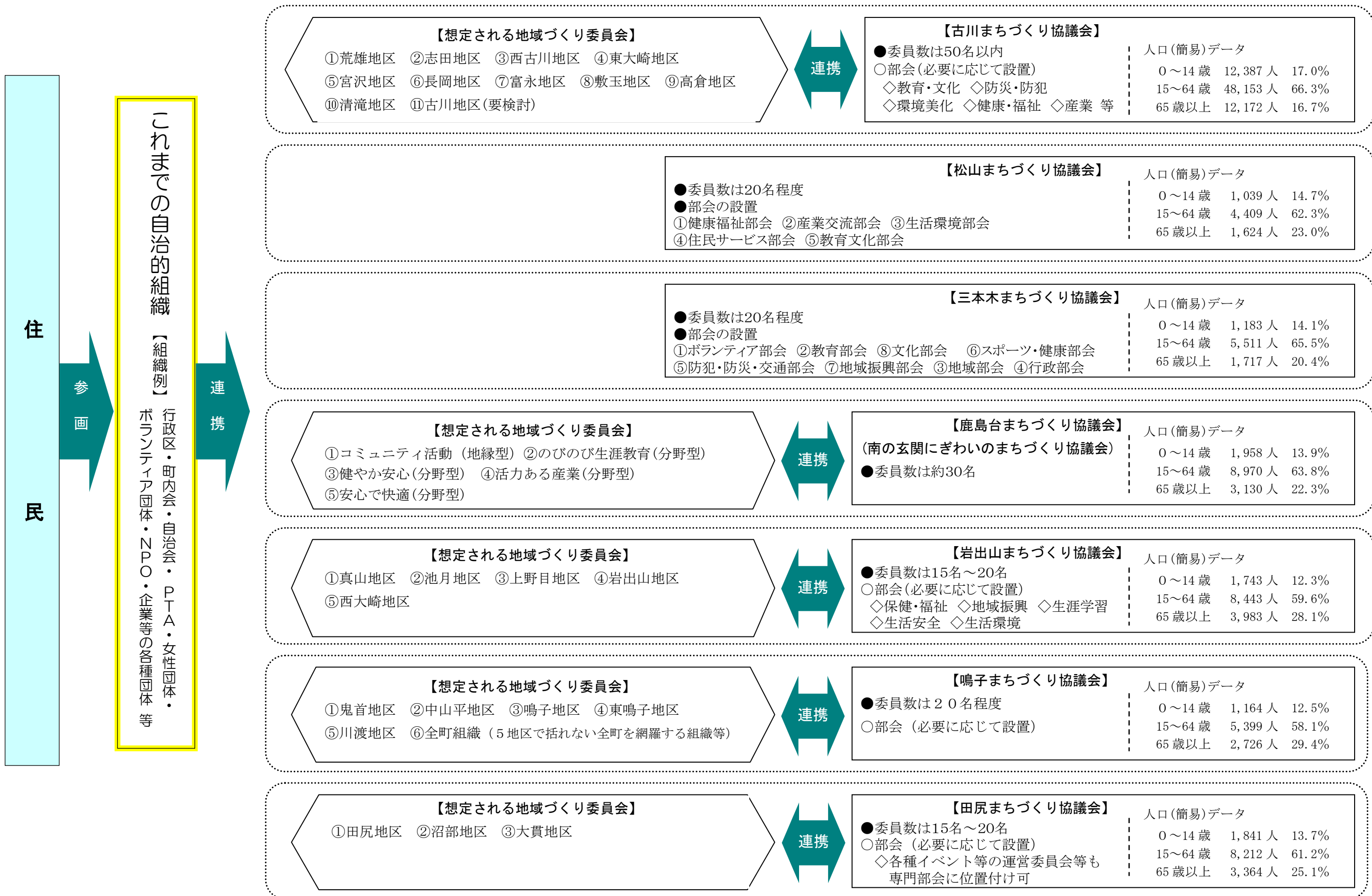
合併することにより、自分たちの声が届きにくくなるのではないかといった不安は理解できますが、行政への依存体質から脱却し、面積が広がった分、むしろ地域での暮らしや住民活動など、より身近なところに目を向けていくことが必要と考えられます。複雑化する地域課題、過疎や高齢化といった地域を取り巻く現実問題と向き合うためにも、自治の枠組みを築きながら、住民が互いに支えあう新たな関係を創造することが一層意味を持つものと考えられます。

住民自らが地域の課題を明らかにし地域の将来像を相互に共有し、自立した事業活動を進めていくには時間がかかります。これは地域にとってのみならず、住民自治活動を支援し、協働関係を構築していくという面では行政にとっても新たな課題となります。その意味で大崎市は、地域自治組織を‘ともに育む’という理念を最大限重視することを通して、大崎市流の地域自治のあり方を内外に発信していきます。





大崎1市6町地域自治組織の検討結果報告書からみる住民自治活動組織の枠組み



※人口(簡易)データについてはH12 国勢調査

各市町における地域づくり委員会を設置する場合の枠組み（参考例）

旧市町	想定される 枠組み	世帯数	地区人口	男	女	65歳 以上人口	高齢化率	備考
古川	古川地区	11,851	30,750	14,867	15,883	5,160	16.8%	○数値は平成17年 4月1日現在。 ○古川地区以外は 地区振興協議会単 位。 ○コミュニティ推 進協議会関係では 把握していない。
	荒雄地区	5,710	15,822	7,714	8,108	1,862	11.8%	
	志田地区	1,578	5,197	2,557	2,640	945	18.2%	
	西古川地区	731	2,575	1,252	1,323	667	25.9%	
	東大崎地区	839	3,152	1,558	1,594	851	27.0%	
	宮沢地区	608	2,344	1,165	1,179	630	26.9%	
	長岡地区	1,194	3,811	1,844	1,967	894	23.5%	
	富永地区	857	3,103	1,528	1,575	690	22.2%	
	敷玉地区	1,198	4,094	2,025	2,069	926	22.6%	
	高倉地区	352	1,489	730	759	415	27.9%	
	清滝地区	469	1,776	887	889	542	30.5%	
	計	25,387	74,113	36,127	37,986	13,582	18.3%	
三本木	全地区	2,440	8,501	4,217	4,284	1,918	22.6%	まちづくり協議会 で対応
松山	全地区	2,107	7,114	3,422	3,692	1,800	25.3%	まちづくり協議会 で対応
鹿島台	コミュニティ部門	4,245	13,703	6,638	7,065	3,469	25.3%	分野別の地域づく り会議を設置
	分野別は把握困難							
岩出山	真山地区	437	1,554	790	764	557	35.8%	
	池月地区	606	1,951	959	992	624	32.0%	
	上野目地区	527	1,806	872	934	532	29.5%	
	岩出山地区	2,198	6,295	2,975	3,320	1,938	30.8%	
	西大崎地区	586	2,152	1,074	1,078	596	27.7%	
	計	4,354	13,758	6,670	7,088	4,247	30.9%	
鳴子	中山	257	670	318	352	237	35.4%	
	鳴子	1,144	2,523	1,140	1,383	828	32.8%	
	東鳴子	323	854	396	458	291	34.1%	
	川渡	1,090	3,270	1,582	1,688	1,050	32.1%	
	鬼首	428	1,439	686	753	501	34.8%	
	全町的組織は把握困難							
	計	3,242	8,756	4,122	4,634	2,907	33.2%	
田尻町	田尻地区	1,193	4,207	2,045	2,162	1,226	29.1%	
	沼部地区	1,540	5,749	2,820	2,929	1,413	24.6%	
	大貫地区	802	3,197	1,574	1,623	932	29.2%	
	計	3,535	13,153	6,439	6,714	3,571	27.1%	

※数値は平成17年8月末現在の住民基本台帳人口及び世帯数（古川除く）

## 地域自治組織(大崎市流)検討小委員会 名簿

(敬称略)

NO	委員	役職名	名前	備考
1	協議会委員	松山町長	狩野 猛夫	
2	協議会委員	三本木町長	佐藤 武一郎	
3	協議会委員	鹿島台町長	鹿野 文永	
4	協議会委員	岩出山町長	佐藤 仁一	
5	協議会委員	鳴子町長	高橋 勇次郎	
6	協議会委員	田尻町長	堀江 敏正	委員長
7	協議会委員	古川市議会議長	青沼 智雄	副委員長
8	協議会委員	松山町議会議長	氷室 勝好	
9	協議会委員	三本木町議会議長	佐々木 吉一	
10	協議会委員	鹿島台町議会議長	門間 忠	
11	協議会委員	岩出山町議会議長	遠藤 悟	
12	協議会委員	鳴子町議会議長	中鉢 昇	
13	協議会委員	田尻町議会議長	三神 祐司	
14	協議会委員	古川市議会議員	佐藤 勝	
15	協議会委員	松山町議会議員	小笠原 康次	
16	協議会委員	三本木町議会議員	三浦 幸治	
17	協議会委員	鹿島台町議会議員	畑中 理一郎	
18	協議会委員	岩出山町議会議員	佐藤 智	
19	協議会委員	鳴子町議会議員	大場 常男	
20	協議会委員	田尻町議会議員	石澤 綾夫	
21	協議会委員	古川市住民代表	米城 夏江	
22	協議会委員	古川市住民代表	石村 明美	
23	協議会委員	松山町住民代表	小原文 夫	
24	協議会委員	松山町住民代表	松本 美佐子	
25	協議会委員	三本木町住民代表	伊東 茂	
26	協議会委員	三本木町住民代表	栗原 和子	
27	協議会委員	鹿島台町住民代表	武藤 利孝	
28	協議会委員	鹿島台町住民代表	小林 令子	
29	協議会委員	岩出山町住民代表	氏家 登志子	
30	協議会委員	岩出山町住民代表	中鉢 恵美	
31	協議会委員	鳴子町住民代表	吉田 惇一	副委員長
32	協議会委員	鳴子町住民代表	八鍬 利恵	
33	協議会委員	田尻町住民代表	及川 睦男	
34	協議会委員	田尻町住民代表	石澤 京子	
35	協議会委員	宮城県古川地方振興事務所長	小林 伸一	
36	協議会委員	宮城県総務部市町村課課長補佐合併推進担当	林 毅	
37	幹事	古川市助役	橋本 正敏	
	アドバイザー	高崎経済大学 地域政策学部 地域づくり学科	櫻井 常矢	