

伊賀市における自治組織のあり方に関する報告書

平成 2 2 年 3 月

伊賀市自治組織のあり方検討委員会

はじめに

合併後5年が経過し、自治基本条例に基づく住民自治のしくみの展開も進んできましたが、これまで自治会と住民自治協議会との関係、行政との関係について、その役割が明確でなく活動しにくいとの批判や指摘が多くありました。これらの自治組織の課題を解決するため、市内5箇所で「自治組織に関する懇談会」を開催し、各地域で直接組織運営に携わる皆さまに有益なご意見をいただきました。

これらの意見を踏まえて、地域自治組織の課題を整理し、住民のみなさまが主体的かつ積極的にまちづくりに取り組むことができるよう、自治基本条例にある補完性の原則に基づく地域自治組織の確立と行政体制の整備をめざして、自治会代表者、住民自治協議会代表者とアドバイザーの学識経験者で構成する「自治組織のあり方検討委員会」により検討いたしました。6回に至る協議の結果、今後の取り組むべき方向性についてまとめましたので報告いたします。

伊賀市の進むべき方向として、補完性の原則に基づき、少子高齢化社会への対応や環境保全といった地域を取り巻く様々な課題解決に向けて住民が積極的に取り組んでいける、「自らが治める」という意味での地域自治・住民自治のしくみを自治基本条例で明記し「住民自治協議会」を構築しています。この住民自治協議会は、住民全てを構成員とし、協議会への活動参加は個人単位を基本とし、自治会だけでなく各種団体、個人や事業者など誰でも参加できることが必須となっています。このため、地域の中で縦割りや、上意下達関係ではない横の協力・連携の関係づくりが求められています。

検討の中で中心となった自治会と住民自治協議会の関係性では、自治会は、住民にとって最も身近で基礎的な任意の自治組織であり、住民自治協議会の中心的役割を担う組織と位置付けることとしました。

また、地域と行政の関係性においては、住民自治協議会を地域の窓口として一本化して行政対応を行うことを基本としました。

今後は、自主・自律した住民自治協議会の育成と、それを推進していくため、自治体行政の組織・体制づくりを早急に行うことが必要です。

今回の検討では、各課題の論点に対し、今後の方向性を中心に検討を行いましたので、平成23年度から本格的な取組ができるよう、自治基本条例及びこれらの方向性に基づいて詳細な事項を協議・検討を行い、地域及び行政内部のしくみを整えて実行していただくことをせつに希望いたします。

伊賀市自治組織のあり方検討委員会

委員長 萩野 勝重

1. 自治会と住民自治協議会（以下「自治協」という）のあるべき姿

①自治会とは

自治会は、住民自らが古くから地域社会を形成するため組織してきた、住民にとって最も身近な自治組織です。毎日の暮らしの中で、顔の見えるもの同士が親睦や交流を深めるとともに、お互いに助け合い、安全で住み良く親しみのある地域とするため、住民に密着した活動を行ってきました。

自治会は、概ね世帯単位での加入や任意加入ではありますが、地域になくてはならない組織となっています。また、行政の末端組織という位置づけではなく、近隣地域住民による自主的な組織です。

そのため、自治会は、近隣地域における最も身近で基礎的な任意の住民団体で、地域にとっては欠かすことのできない重要な団体です。

②自治協とは

自治協は、自治基本条例で定められた公共的団体で、地域に住むあらゆる人が自由に参加でき、自治会の単位でできない事や、身近な地域課題を話し合い、解決するための協議の場として、地域住民により設置された組織です。各自治協では、地域の現状や地域課題を整理し、自ら取組む活動方針や内容等を定めた「地域まちづくり計画」を策定し、その計画に基づき、地域福祉、地域の安心・安全、人権まちづくり、多文化共生、コミュニティビジネス等あらゆる分野において、地域の実情に即した総合的なまちづくり活動に取り組んでいます。

つまり、自治協は、自治会をはじめ年代別・分野別に地域で活動する様々な団体や個人で組織し、自治会より大きな領域でまちづくりを行う団体です。また、自治基本条例に位置付けられた、地域の包括的で公共的・民主的住民自治組織であり、構成員は地域住民全員です。

③自治会と自治協の関係性

自治会は、地域に密着した組織であり、住民の親睦や身近な防犯・防災活動、相互扶助等の身近な事業に取り組んでいます。

一方、自治協は、自治会をはじめとする地域の様々な団体や個人からなる組織であり、概ね小学校区という自治会より大きな領域でまちづくりを行います。また、自治会の領域でできない事や自治会だけで取組んでは非効率なことなど様々な団

体や個人の連携・協力を得て、総合的なまちづくりに取り組んでいます。

自治協の中では、地域代表性を持つ自治会が重要な役割を担うことから、自治会の位置づけを市の例規に明記し、自治会と自治協が適切な役割分担のもとに、相互に連携・協力しながら、多様な地域課題の解決に取り組むことが重要になります。

したがって、自治会は自治協の中心的な役割を担います。

2. 自治会、自治協、行政の関係性を明確にする

①行政と自治組織の位置づけ

現在、行政との関係性は、従来から行政の地域窓口となっていた自治会と、合併後、自治基本条例に基づき地域が主体的に設立した自治協があります。このため、地域の行政対応や行政の地域対応が二重になっており、一本化する必要があります。

地域の問題は、自治会にとっても自治協にとっても関係のあることですが、自治基本条例第25条第2項において、自治協は「市長の諮問機関及び市の重要な事項に関する当該地区の同意・決定機関」と定めています。

このことから、行政への提案等は、自治会や諸団体と協議のうえ、その協議過程を重視し、自治協が行います。また、基本的に行政の地域への窓口は自治協としますが、特殊性・緊急性の場合など自治会が小さな地域の窓口として提案等を行えるようにする必要があります。また、その場合は、必ず自治協へも報告をします。

②地区委員規則の見直し

現在、地区委員規則において「委員の職務」として地区委員の役割を定めています。また、自治基本条例では、自治協の権能を定めており、どちらもよく似ていることから、市の最高規範である自治基本条例を尊重し、地区委員制度を廃止します。これにより、地区委員である自治会長個人の負担の軽減にも繋がると考えられます。ただし、自治会長については、自治会からの届出制度とし、住民自治協議会に関する規則に位置づけます。

また、自治会は自治協の中で重要な役割を担っていただくことから、報酬等については各自治協の中で協議し、地域の実情に応じて決定できるようにします。

つまり、自治協が地区委員の役割を担うため、市長が委嘱する地区委員制度から、各地区の届出により市長が地区の代表と認める制度に改め、報酬等は自治協への包括地域交付金に含める必要があります。

③地域ブロックと自治協区域の整理

旧上野市では市民センターごとに自治会地域ブロックの活動が行われており、それに地区委員の地域ブロックを重ねていました。合併後、地区委員の地域ブロックは全地域に作られましたが、活動の実態は様々であり、特に上野地区以外の支所管内では支所ごとに活動されていることが多く、地域ブロック単位の活動は主に自治協で行われているというのが実態です。また、上野支所管内においても、自治会の地域ブロックと自治協が合同で事業や活動を行っており、その代表が同じというところも多くなっています。

このことから、自治協の活動範囲と地区委員会の地域ブロックの活動範囲が重なるため、地域ブロックの活動は自治協で行うことが望まれます。

④自治会連合会との関係性の整理

任意団体の事務を行政が行うことや行政が補助金を交付することに対して、住民監査請求や行政訴訟が各地で行われており、その判決例等から、自治会連合会など任意団体の事務局を行政が担うことは適当ではなくなってきました。

また、自治会連合会は自立した任意の組織として行政から独立し、行政と対等の立場であるべきと考えるため、現在の自治会連合会の事務局を行政から独立させることが必要となります。

このことから、昨今の行政訴訟の判決例を考慮し、任意団体である自治会連合会の事務局は、行政から切り離しますが、激変緩和するための暫定措置として、1年間は現在のとおりとします。

⑤住民自治地区連合会について

住民自治地区連合会は、旧市町村の特性を活かしたまちづくりの推進のために設置されたものですが、合併後5年の間にこの組織で委員会が開催されたのは、総合計画の地区別計画策定時にそれぞれの住民自治地区連合会に諮問された1回のみです。

合併後の暫定的な設置であったため、5年経過した今、その存在は「もうよいのではないか」との意見もありました。しかし、合併特例法で定める地域審議会としての役割と併せ、合併当初それぞれの地域の特性を残すために設置された制度であるため、住民自治地区連合会は、新市建設計画期間（10年）の暫定設置とし、その後は、各地域の自治協により情報交換の場として任意に設置することとします。

⑥自治協の連合組織のあり方

自治協の権限の範囲は、自治基本条例に明記されているように当該地区となっており、それぞれが独立した権限・権能があります。連合体を組織しても、そのものが権限を持つものでも、義務を負うものでもなく、あくまで各自治協が「主」であり、連合体は「従」となります。また、権限・権能を集中し、上意下達の連合体の組織化は、地域の自主性を尊重する地域内分権の理念からもそぐわない面があることから、条例や規則による設置は適当ではありません。つまり、連合体の組織化は、各自治協の判断により任意で行います。

しかし、地域の課題を解決し、良好な地域社会を形成するためには、自治協が互いに情報交換を行うことが必要となります。また、住民自治の推進や課題解決のための研修、市から自治協への情報提供、市と自治協の情報共有なども非常に重要になることから、全ての自治協を集めた情報交換等の場を設定することとします。

つまり、住民自治協議会連合会は、条例には規定せず、年数回代表者会議を開催し情報交換等を行います。

3. 分権型まちづくりに向けた行政体制の確立

①狭域有効業務と広域効率業務の整理

地域まちづくり計画については支所(地区市民センター)において支援が必要です。地域まちづくり計画を総合計画に反映する場合には総合的な視点を要することから本庁において所管することが望まれます。

そして、地区市民センターは自治センターと位置付け自治協の活動拠点とすることが望まれます。その拠点で働く職員を地域で雇い、地域の意向により働けるようにするために、地区市民センターを地域で指定管理することが必要です。

また、支所は自治協等の地域を支援する役割も担います。

②行政組織の横断体制の構築

住民自治の推進のため、行政の横断的な協力体制を構築し地域担当制を導入することが必要です。

また、自治協の運営や地域まちづくり計画の推進などに関して助言や情報提供を行い、支所や地域担当制とともに住民自治活動を支援するため、市民活動支援センターの機能の充実が望まれます。

4. 地域予算制度の見直し

①自治基本条例に基づいた地域づくりのための委託や補助事業の見直し

各自治協が交付金の範囲の中で、地域が自ら優先順位を決定し、地域で責任を持って実行することが、本来の自治のあり方であると考えため、まずは、自治振興経費の自治会・自治協へ支出している報酬・委託料・補助金（公民館建設費補助金を除く）・交付金を一本化し、包括地域交付金として自治協に交付するとともに、市全体の予算の中で地域等に支出しているものについても、包括地域交付金とする必要があります。この場合、包括地域交付金の算定根拠を明示することが必要です。

また、行政が行っている事業を、協働の視点から洗い出し、協働可能な事業は地域と協働し、地域独自で行うことができる事業は、積極的に地域で行います。

5. 行政職員、市民（自治会、自治協）の意識改革

①自治基本条例の周知

自治基本条例制定時に職員への周知徹底がされていなかったため、市民へも十分周知できなかった過去を教訓に、この報告書に基づく諸制度の改正も含め、行政職員に対する自治基本条例の研修を徹底し、意識改革を図ることが必要です。

そして、職員が十分に認識した上で、市民への自治基本条例の周知については、出前講座の実施が望まれます。

②市民参画による地域づくりの推進

自治協代表者のみの情報交換会としてのリーダー研修会だけではなく、それぞれ個別目的の事業等に必要な少し細かい内容についても、ワークショップ等の研修を行い、各自治協で自由参加の意見交換の場が開催できるよう支援が必要です。

以上、今後の方向性について、検討委員会での協議が整いましたので報告します。

なお、この方向性を尊重したうえで、できるところから早急に実施するとともに、また、具体的な推進計画を策定し、総合計画及び例規に反映させたい。平成23年度から実施されたい。

また、これらの進行管理を行う機関として、行政だけでなく第三者を含む推進委員会等を設置するよう要望します。

自治組織のあり方検討委員会名簿

職 名	氏 名	備 考
伊賀市自治会連合会上野支部長	今高 一三	
伊賀市自治会連合会伊賀支部長	清水 一利	
伊賀市自治会連合会島ヶ原支部長	○市田 正史	
伊賀市自治会連合会阿山支部長	秋田 稔	
伊賀市自治会連合会大山田支部長	福山 純生	
伊賀市自治会連合会青山支部長	岩間 勝	
上野西部地区住民自治協議会	八尾 光祐	上野（市街地）
伊賀市上野南部地区住民自治協議会	小丸 勅司	上野（市街地）
諏訪まちづくり協議会	辻村 昭一	上野（旧阿山郡）
ゆめが丘地区住民自治協議会	竹之矢 虎雄	上野（旧阿山郡）
神戸地区住民自治協議会	川本 眞澄	上野（旧名賀郡）
西柘植地域まちづくり協議会	竹島 俊徳	伊賀
島ヶ原地域まちづくり協議会	福永 一彌	島ヶ原
河合地域住民自治協議会	植田 信之	阿山
山田地域住民自治協議会	井上 晃	大山田
矢持住民自治協議会	◎萩野 勝重	青山

◎委員長 ○副委員長

アドバイザー

帝塚山大学大学院法政策研究科教授	中川 幾郎	
四日市大学総合政策学部教授	岩崎 恭典	
特定非営利活動法人 NPO 政策研究所理事長	直田 春夫	

《資 料》

自治組織に関する懇談会

月 日	対象地区
10 月 22 日	柘植、西柘植、壬生野、島ヶ原、河合、鞆田、玉瀧、丸柱、山田、布引、阿波
10 月 22 日	阿保、上津、博要、矢持、高尾、桐ヶ丘
10 月 28 日	花之木、長田、新居、三田、府中、
10 月 29 日	上野東部、上野西部、上野南部、小田、久米
11 月 2 日	中瀬、友生、猪田、依那古、比自岐、神戸、きじが台、古山、 花垣、ゆめが丘、諏訪

自治組織のあり方検討委員会

回数	月 日	内 容
第 1 回	1 2 月 2 4 日	懇談会から見えてきた課題の整理について
第 2 回	1 月 1 8 日	課題解決に向けた方向性（案）の検討について
第 3 回	2 月 9 日	課題解決に向けた方向性（案）の検討について
第 4 回	2 月 2 6 日	課題解決に向けた方向性（案）の検討について
第 5 回	3 月 9 日	課題解決に向けた方向性（案）の検討について
第 6 回	3 月 3 0 日	伊賀市における自治組織のあり方に関する報告書（案）について

自治組織に関する懇談会

【課題整理】

自治会・自治協議会の関係

懇談会から

- ・ 地区委員規則の委員の職務と自治協議会の役割整理
- ・ 自治基本条例に自治会・自治会連合会の明文化
- ・ 自治基本条例に自治協議会連合組織を明文化
- ・ 自治協議会へ行政の協力が必要（行政職員の運営参加）
- ・ 自治会、自治協議会への行政側の対応明確化
（同種・同性格の業務であっても所属により、対応先が異なる）
- ・ 審議会等の委員選出団体について（自治会・自治協議会）
- ・ 単位自治協議会と自治協議会地区連合会の所掌事務と権能の整理（重複）
- ・ 住民自治地区連合会委員の（条例第35条）役割行使
- ・ 市民センターの支援体制について
- ・ 自治会連合会地域ブロック、地区委員会地域ブロック、自治協議会の役割整理
- ・ 「自治会長」「区長」「地区委員」の名称統一
- ・ 自治会長と地区委員の役割整理
- ・ 自治協議会設立後の、自治会の役割変更
- ・ 自治会連合会の事務局について
- ・ 地域の要望はどちらがするのか
- ・ 地縁団体と自治協議会（一本化）について

その他

- ・ 市民センター職員採用の地域同意について
- ・ 住民自治地区連合会、任意の自治会連合会との行政関与のあり方

補助金、手当（報酬等）について

懇談会から

- ・ 自治協議会地域交付金の積算方法と金額の見直し
- ・ 地区委員報酬の検討（自治会からの手当がある）

その他

- ・ 自治協議会の自主財源確保
- ・ 地区委員事務委託の見直し
- ・ 自治会連合会補助金の見直し
- ・ 自治協議会の設立されない場合（地域振興委員会へ）の財政支援について

- ・ 地域活動支援事業補助金の見直し

その他

懇談会から

- ・ 新たな自治会設立について
- ・ 集合住宅の諸問題について
- ・ 外国人の自治会加入について

【懇談会での意見】

①自治会・自治協議会の関係

10月22日

- 自治協議会設立には区長抜きでは難しかった
- 区長中心でないと住民への PR や広がりはできない
- 自治協議会の各種事業も区長中心で実施している
- 自治協議会の事業推進には、区長との連携が重要
- 区長が自治協議会を立ち上げた
- 区長の推薦で自治協議会の会長を選任している
- 区長の連合で（地域ブロック）で行政対応している
- 区長から市に要望している
- 自治基本条例に自治会・自治会連合会の位置付けがない
- 自治協議会は行政の協力を得にくい
- 自治会・自治協議会の位置付けをはっきりさせてほしい
- 自治協議会の行事は、区民の末端までの参加は難しい
- 自治協議会は、まだまだ区長に頼っている
- 地域全体のことは自治協議会で、住民と密接に関係あることは区長が行う
- 両方の会長を兼務しているのは上野地区だけ
- 自治協議会の広報でも、まず自治会長名その次に自治協議会長名を書いている
- 生活面は自治会、催しは自治協議会が行う
- 頭は自治協議会、実際に動くのは自治会
- 行政は住み分けをしなかった 行政指導が問題
- 自治基本条例の自治協議会の中に自治会を明文化されたい
- 自治協議会ができて、自治会の役割はそのままになっている
- 「自治会長」「区長」「地区委員」と分かりにくいので統一すべき
- 役所に通じる自治協議会が必要

10月28日

- 区長と自治協議会は、共存共栄しなければならない
- 区長は自治協議会の中枢メンバーである
- 区長会＝自治協議会 区長が自治協議会の役員をしている
- 区長になれば自動的に自治協議会の役員になると思っている 部会にも自治会の組織がスライドして入っている
- 服部町のように自治会のないところはどうするのか？
- 自治会・自治協議会、両方の連絡事項も区長会の役員を通してしている
- 自治協議会の部会長は区長が
- 自治会連合会の地域ブロックと自治協議会が同じ組織である
- 地縁団体の会員が自治協議会と同じ 違いが分かりにくい
- 自治協議会へ区長が入らざるを得ない
- 上手くいっている かたい仕組みは不要
- 自治会の役員をしたあと、自治協議会の役員をする
- 自治協議会でやりにくい事業もある
- 自治会と自治協議会の会長が同じだと、連絡調整はしやすいが仕事が多すぎる
- 地区委員規則の委員の職務と自治協議会の役割が重複
- 行政側の対応があいまい あちこちから仕事が届く

10月29日

- 自治会長が自治協議会の部会長を独占しないよう一般の人も部長になっている
- 両方の関係がうまくいっている 行政が旧態依然として硬直している
- 2本立てというが、自治会が磐石になり、新たな自治協議会を盛り上げている
- 自治協議会だけで隅々まで無理 自治会が草の根になっている
- 自治会、自治協議会の両方を兼ねて役員をしている
- 単位自治協議会と自治協議会地区連合会の所掌事務が完全に重複している
- 合併後の5年間の検証をして課題を解決すべき

11月2日

- 自治協議会と自治会の2つ作った 自治協議会はやる気のある人が多い
自治会は「勝手に」という見方で区民に伝わらない 今回組織を一本化する
- 区長会長が自治協議会長で、区長が自治協議会の参与をしている
- 区長会が自治協議会を兼ねている 自治会を無くせない
- 自治会を中心に自治協議会を進めることがよい
- 両方の会長は別々だが、連携を取っている

- 自治協議会に区長は理事として協働している
- 自治協議会は行政とのパイプがない
- 当初は両方の会長を兼ねていたが、自治会長を辞めても自治協議会長をしている（１～２年では短い）現在の区長は副会長に
- 区長がいなければ自治協議会は出来ない 全て一本してやっている
- 役所が混乱させた

②自治協議会の連合組織について

10月22日

- 支所単位の連合のみで、全体の連合会はなぜ設置できないのか
- 自治基本条例に自治会連合会の位置づけはないが、自治協議会の支所単位の連合は規定されている

10月28日

- 自治協議会の運営がうまく出来ているので、硬いしくみは不要 連合組織も立ち上げなくてよいと思う

10月29日

- 連合の組織が問題になっているが、大連合になるのではなく、それぞれの自治協を進化させることが大切
- 設置する必要があるといっても、郡部はすでに立ち上がっている
- 自治協議会の意見は多数決で決めるようなものではない 各自治協議会の意見が必要

11月2日

- 連合会がないことが問題 名張市のように指導がないと
- 別々にして作ったところと一緒にしているところの検証をしてもらわないと
- 空き地の枯れ草の問題は、連合を作って横の連携が必要だ
- 自治協議会は公共的団体なのに、連合がない
- 自治会の組織があってもいい、また、自治協議会の組織があってもいいと思う

③住民自治基本条例について

- 素案作成までに市民に意見を求めたのか
- お膳立て出来たものを市民に見せてもほとんど修正できない
- 検討組織に自治会・自治協議会関係は何人いたのか
- 検討組織に自治会・自治協議会関係者を2名追加してほしい
- 農村部をよく知らない人がこの条例をつくっている

- 最初からやりなおすべきだ
- 自治会を条例に位置付けるべきだ
- 自治協議会「提案することができる」より「提案できる」方がきついのではない
か 地区委員規則「意見を述べることができる」より「意見を述べる」も同様
- 第25条の表現は現行のままの方がよい、また、第28条に役割追加は大変よい
- 第33条「住民自治地区連合会を設置する」となっているが、「設置することができる」の方がよい
- 地区連合の組織ができないと公平性に欠ける 公平性の義務を含め条例で定める
必要がある
- 自治地区連合会と単位自治協議会の権能が同じである
- 自治協議会の連合組織を条例に定めるべきである
- 37地域の住民自治協議会長の意見を聴かずに見直すのか

④補助金、手当（報酬等）について

10月22日

- 設立交付金は最初の2年のみ⇒地域活動支援事業は事業費の9割しかない
青パト支援も1年のみ もっと支援がないと他の事業ができない
- 行政を自治協議会が肩代わりするなら役員手当等を考えるべき
区民に自治協議会の分まで負担を求められない
- 人口が少ないため交付金はわずかである
- 名張市のように地域予算制度を参考にしているかどうか

10月28日

- 催しの予算は、自治協議会の予算と地区の予算も使って1本になっている
- 行政からの仕事、地元の要望も区長に届く
- 区長には地区委員としての報酬、また、自治会からも手当てがある 自治協議会
では一切支払いはない

10月29日

- 会費は集めているが、支度金や活動資金として、なぜ行政に釣られるのかと不満
だった

11月2日

- 自治会と別に目的も財源もあるので、別々に運営
- 自治協議会の代表者は区長と同じくらい会議に出ても交通費もでない

⑤その他

- 自治協議会では自治会活動保険が使えない
- 市民センター長が仕切っている訳ではない。支援しているだけ。
1～2年で交代する役員に、市民センターがしっかり支援してほしい
- 役員の選出に苦慮している
- 集合集宅の住民（外国人を含む）の把握が難しい 自治会に加入しない
- 自治協議会に行政も入ってほしい
- 統一した指導が必要 サービスの水準が変わる（山間部と街部のギャップ）