

旭川の地域自治に関する提言

平成23年11月

旭川地域自治検討会議

目次

1	はじめに	1
2	提言の大綱	
	(1) 「共同性」と「地域性」を結んで「地域協働の体制」をつくる	1
	(2) 地域づくりは3層の日常生活圏域ごとに	1
3	具体的な提言	
	(1) 地域づくり体制の在り方	3
	(2) 地区の在り方	5
4	おわりに	7
	<資料>	
	(1) 旭川地域自治検討会議設置要綱	8
	(2) 旭川地域自治検討会議委員名簿	9
	(3) 会議意見要旨	10
	(4) 目指す地域自治のイメージ	11
	(5) 地域づくり促進のための地区割案	12

1 はじめに

従来は、町内会等の地縁団体が地域社会を支える公的な側面を担ってきたが、町内会加入率の低下にも見られるように、地域の人間関係が希薄化し、そうした機能が低下している。

また、人口減少、少子高齢化、核家族化などが進行し、住民生活の安全・安心を維持、向上していく地域の形成が求められている中で、介護等をはじめとする社会保障制度の運営などだけでは、一人ひとりの市民生活を支えることには限界がある。

こうした中で、住民にとってより暮らしやすい地域づくりの体制、そして本市に相応しい住民自治の形態はどうあるべきか、13名の委員で構成する「旭川地域自治検討会議」で議論、検討を行ったので、ここに提言する。

※資料（1）（2）（3）参照

2 提言の大綱

当会議の議論では、住民の最も身近な生活の場である近隣の住民社会において、誰もが暮らしやすい安全で安心な福祉のまちを目指すには、住民が自治の力を発揮して地域の協働体制を構築し、地域の諸課題を解決すること、そして、市役所はこの協働体制の構築や住民自治活動の促進に必要な支援と環境整備を行い、住民活動と共同で地域課題の解決を担うことが必要であり、この体制の実現に向けて進み始めることが求められていることを確認した。

※資料（4）参照

（1）「共同性」と「地域性」を結んで「地域協働の体制」をつくる

地域における協働体制を築くには、コミュニティーの2要素である何かの動機や目的などを共有することで成立する人間関係である「共同性」と、ある地域に共に住むことから生じる人間関係である「地域性」を共に強化し、その両者を結ぶことで、総合的な地域協働の体制を築くことが必要である。

そして、まず住民が地域の生活課題を解決するために共同して主体的に行動し、自分たちの地域で生じた課題はその地域で解決する自覚を持つとともに、個人の生活課題を地域の課題として共有することが重要である。

さらに、住民と地域組織の間にあるバリアーをはずしながら、それぞれの地域社会を構成する、町内会や各種地域団体、ボランティア・NPO、企業、教育機関（学校）、行政諸機関などが連携し、協働できる体制をつくることが求められる。

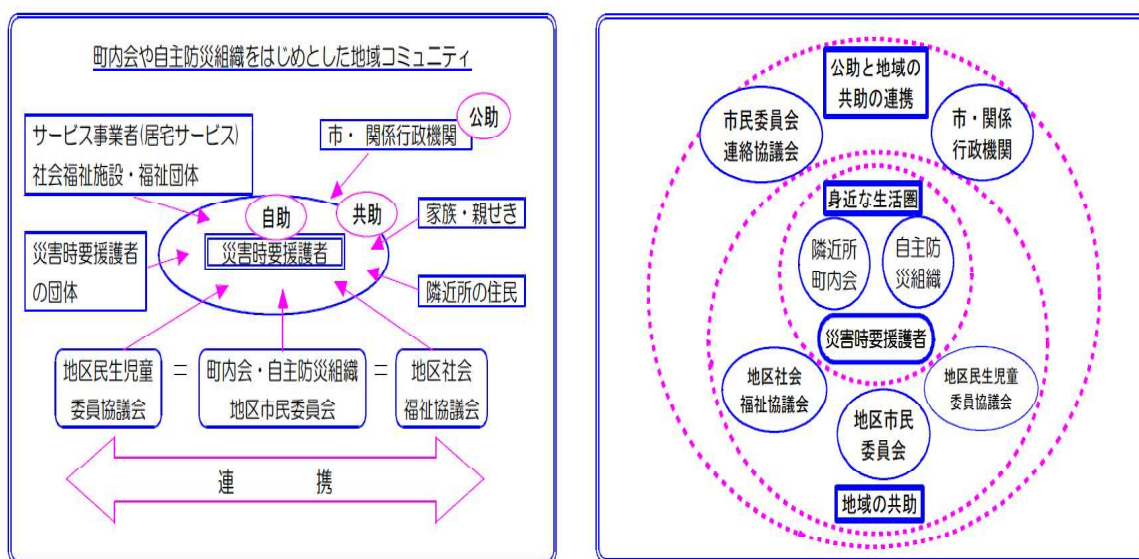
（2）地域づくりは3層の日常生活圏域ごとに

地域づくりを機能的に行う協働体制を築くには、地域社会の構成員である個々の住民が補完性の原理に基づきながら、関わりを持つことが重要であり、まずは各種地域課題

をできるだけ身近なところで解決を図りながら、難しい場合はより大きな単位で解決を図っていく仕組みとし、次の3層構造を設けることが必要である。

- ①第1層（自助・互助）：身近な生活課題の解決
 - 近隣住区（町内会・自治会等の地縁組織など）
- ②第2層（地域の共助）：地域で解決の体制をつくる
 - 支所、公私の活動拠点、地区市民委員会、地域組織・団体、企業等
- ③第3層（公助）：全市的あるいは広域の仕組みで解決
 - 全市的かつより広域な組織・団体、企業等

（参考）旭川市災害時要援護者避難支援ガイドライン（2010年3月）



（例1）災害時の救援体制

第1層＝災害時の救出，避難誘導など

第2層＝避難所運営，ライフラインの確保など

第3層＝ライフライン等の災害救援体制，医療等特別なニーズ対応など

（例2）平時の災害救援体制づくり

全市的なモデルを提示して，資金や場の提供をして，自主防災組織づくりなどを誘導する。

地域福祉計画により地域の要支援者の把握と救援の地域体制をつくる（第3層，第2層から第1層に働きかける）

3 具体的な提言

(1) 地域づくり体制の在り方

ア 地域づくりは生活に身近な「近隣住区」の活動から

地域づくりは、自助・互助の活動によって生活課題を解決することから始まる。お互いの顔が見える「近隣住区」の活動が基本であり、そのためには、町内会・自治会などの住民自治組織が以下の役割を担うことが重要である。

(ア) 「近隣住区」の活動を通して、住民同士の絆（きずな）をつくる

(イ) 地域の問題を発見して、連帯・共同して取り組む「場」をつくる

(ウ) 住民だけでは解決しにくい問題を、関係する地域組織・団体、行政諸機関などに
つなぎ、地域ネットワークづくりの発信者となる

(エ) 地域の実態に応えられるよう、組織・団体、行政諸機関のあり方を提案する

イ 住民自治組織の活性化を支援する体制が必要

住民の「自治力」を醸成し、成熟させるフィールドとして、町内会・自治会活動を第一と位置づけるべきである。地域自治活動を強化するためには、基礎的な生活圏域であり住民自治活動の基本単位でもある町内会・自治会活動が、文字通り「住民自治」の組織となることが不可欠である。

これまで、行政や市民委員会連絡協議会において、町内会や地区市民委員会活動の活性化のための様々な検討や事業に取り組んでいるが、町内会役員の高齢化が進む中で、地域の活性化等に市のチャレンジ事業を活用するに当たり、その企画立案を行い、申請できる人材が地域にいないなどの問題が生じている。こうしたことを後押しするためにも、これまで以上に、行政、市民委員会連絡協議会、地区市民委員会及び町内会が密接に連携、協力しながら、町内会を中心とする地域自治活動の活発化を図るとともに、現在、十分に整備されているとは言えない「町内会活動への相談・支援」の体制の整備に取り組む必要がある。

また、こうした体制の整備に当たっては、旭川市の「地域人材めぐりあいバンク」や「生涯学習情報提供システム」など地域人材リストを活用し、地域人材の発掘を行うとともに、行政としても、支所区域や公民館区域などに大きく分けた各地区に「地域拠点」を整備し、地域づくりのコーディネーターやファシリテーターを配置しながら、町内会などの地域づくり団体に対するアドバイスや情報提供を行うなど、住民自治活動を活性化する環境条件づくりに努めることが必要である。

一方、住民主体の考え方で、直接、町内会・自治会活動と連携しながら、地域福祉の課題解決と体制づくりを進めている社会福祉協議会や民生委員活動の「地域支援機能」を更に強化して、連携を促進することも必要である。

「町内会活動への相談・支援」の体制づくりは、市民活動交流センター（C o C o

De) や、旭川 NPO サポートセンター、市社会福祉協議会などの「中間支援組織」がもつノウハウを活かして、検討されるべきである。

ー市社会福祉協議会のモデル地区社協事業の地区住民福祉計画づくりの構想

ー市民活動交流センター (CoCoDe) の民協働促進機能

ー旭川 NPO サポートセンターの NPO 育成・支援、地域活動のアドバイザー機能

(注) 中間支援組織ー行政と地域の間にとって様々な活動を支援する相談窓口などのセンター的機能をもつ。自治体内部におかれる場合、第3セクター的に設置される場合がある。当初、NPO の支援機関としての意味合いが強かったが、最近では直接的に住民や地域に対する支援を行う組織が増えている。

ウ 町内会とNPOの活動連携の促進

地域の共同性で結ばれる町内会等の地縁組織と課題の達成でむすばれるテーマ型の NPO は、その性格や活動の方法は基本的に違うが、それぞれの機能と特性を活かし、補い合いながら、連携してまちづくりに取り組むことができれば、これからのまちづくりの可能性を広げることができる。

そのためには、町内会と NPO がつながる仕組みを検討する必要がある。

<例>

○市民活動交流センター (CoCoDe) 等のコーディネートによる連携事業の企画

○市民委員会や市民委員会連絡協議会とNPOの交流と相互理解を深める企画

○町内会とNPOが交流する地区レベルのワークショップの企画

○町内会とNPOの協働活動を開発するモデル事業の企画

また、未来の子供たちに誇れるふるさとづくりのテーマのもと、地区市民委員会や地域団体も参加して、7 専門部会で地域づくり活動の企画、実施、活動支援を行う「NPO 法人グラウンドワーク西神楽」のように、NPO の利点と地縁団体の利点を併せ持つような「第三の団体」の設立を促進することも必要である。

<例>

○地域づくりをテーマとしたNPO団体を育成する

○具体的な課題について、町内会等が呼びかけて実行委員会的組織をつくる

(永山第3地区市民委員会の「冬の生活道路を守る」活動など)

○町内会有志でNPOを組織して事業を展開する

(コンビニ店舗を買い上げ運営する登別市の地域交流サロン・ゆめみーる)

○平成21年に行われた認可地縁団体の財産取得及び運用の範囲拡大を活用する

(地域乗り合いタクシーの運行などを想定。まだ事例なし)

エ これからの地域づくり体制

地域自治のポイントは、生活課題をしっかりと共有すること、一つの組織ではなく複数の組織による協働によって課題解決に向けた取り組みを行うこと、そのためには関係者や住民が「出会える場」と「気付きの場」の創出が必要である。

地域づくりの体制は、3層の日常生活圏域の役割に配慮し、「近隣住区」を地域づくりをすすめる基本的単位として、町内会・自治会や地区市民委員会の住民自治組織の活動を基盤に、自助・共助・公助の活動を多様なネットワークで支えることのできる「連携と協働の組織」（仕組み）を考える必要がある。

地域づくりの体制は、課題(テーマ)、活動を担うコミュニティ組織の構成、また、その活動の拠点となる施設等によって異なり、形態も多様である点に着目し、相互の連携と協調が効率的に展開しうる「地区」を設定すべきであり、全市一律の画一的な対応は避けるべきである。

行政においては、町内会と NPO 等を結ぶ場の創出など、後方支援に努めるとともに、地域自治組織の多様な選択肢を用意し、どのような地域自治組織の形態を選択するかは、市民に委ね、地区の自主性、積極性を促すよう更にインセンティブの働く制度設計を行うべきである。

オ 地域自治力を高め、地域自治組織の形成を促進するまちづくり推進協議会事業

平成22年度から取り組んでいる「支所地域まちづくり推進協議会」活動の実施・運営状況を検証しながら、活動の経験を積み上げて、地域づくりの「推進組織」として成熟させていくことが必要である。

また、現在、取り組んでいない地区においても「協議会」を設置し、地域協働の実践を通して、地域づくりの検討ができるようにすることが必要である。

現在のまちづくり推進協議会は、「市長の私的諮問機関」となっているので、地域自治を推進する組織として自主化、自立化するための支援を強化するとともに、各支所や地域拠点ごとの諮問機関は必要に応じ別途構想すべきである。

こうした仕組みづくりに当たっては、それまでの「行政の下請け」とか、「行政への陳情型の住民活動」という関係を乗り越えて、誰もが住みよいまちづくりのために住民と行政が対等な関係で協働し、地域づくりを推進することが「新しい公共」づくりであるという考え方を普及すべきである。

(2) 地区の在り方

ア 地域自治を推進する地域範囲

まちづくり推進協議会などの地域自治を推進する組織（地域づくり体制）の対象となる地域範囲は、市民が主体的に関心を抱くことができ、共に協力し合った人々が公共課題を解決できることを実感できるエリアが望ましい。

そのため、既存の地縁団体の役割の重要性や地域の代表性、効率性なども考え合わ

せると、地区市民委員会、あるいは複数の地区市民委員会を束ねた範囲が基本となる
ことが考えられるが、各地区の生活圏の実態、歴史的背景など地域特性に応じて多様
であって良い。

こうした地区割りを地域実態に応じて適正に行い、住民の理解を得るには相当な時
間を要すると見込まれることから、各種団体による住民活動の協働の実績を重ねる中
で、新たな地区割りの具体的な形を検討していくことが必要である。

なお、地域の生活課題に総合的に対応するためには、それぞれの組織・団体が活動
する「地区の不一致」がこれを妨げているという実態があるので、将来的には、地域
づくりを進める「地区」と相互性があり十分協調できるような圏域設定を調整するこ
とが必要である。

(参考)「地域力向上に向けたエリア分割に関わる検討資料」により作成

第1層	町内会・自治会 (1,248)	
第2層 (中域)	地区市民委員会 (64)	役員選出ブロックは9地区
	地区社会福祉協議会 (53)	地区市民委員会エリアに準拠
	○小学校区 (55)	中学校区 (29)
	地区民生委員協議会 (33)	
	○住民・地区センター (12)	主に地域の市民委員会で組織された運営委員会 が管理するという「公設民営方式(指定管理者 制度)」を採用。運営委員会を構成する市民委員 会は33地区。
第2層 (広域)	○公民館 (14)	14運営委員会を廃止し、市運営協議会に移行
	○地域包括支援センター (9)	高齢者保健福祉等計画のエリア
	○地域総合除雪体制 (9)	除雪センターやクリーンセンターの設置
	○支所 (7)	※支所空白の地区市民委員会は22地区
第3層	市役所 (1)	全市的な機関・団体、組織

(注) ○は一定の施設設備と職員体制(対応する体制)があり「活動推進拠点」になり得る

イ 行政による住民自治(地域自治)活動の支援

各地域自治を推進する組織を支援する行政においては、都市内分権と補完性の原理
の考え方、行政活動の効率性の確保の観点から、市内を支所区域や公民館区域などに
大きく分けて総合的な行政機関を設置、あるいは機能を展開するなど、現在の支所や
公民館の機能を活用し、相互に連携させながら、市内全域において地域活動を支援す
る体制(行政エリアの地域割)を検討することが必要である。

一方、地域の課題を解決するための活動単位としての地域のまとまりが、行政エリ
ア等とある程度互換性があった方が動きやすい。また、行政施策の対象としている圏
域の設定においても同様である。

※資料(5)参照

4 おわりに

この提言は、旭川市長の私的諮問機関である「旭川地域自治検討会議」として行政に対して提出するものであるが、市民に対するメッセージでもあり、今後、行政としては関係する地域団体や市民とも協力しながら、本市に相応しい地域自治の推進に努めていただきたい。

地域コミュニティ・ネットワークの形成は、住民の意識に依るところが大きなテーマであり、長期に渡って取り組まなければ変革できないものであるが、本年3月11日に発生した東日本大震災でもみられたように、ライフラインも行政機能も寸断されるような事態には、住民ネットワークの濃淡が住民の生死を分けると言っても過言ではない。

この提言で、最も伝えたいことは、「提言の大綱」に示すような地域づくりの目標を私たち旭川市民が共有することであり、この目標に近づくための具体的な取組については、結果として、思うような効果が上がらなかったり、改善を加えたり、あるいは抜本的に見直さなければならなくなるかもしれない。

しかし、私たちはこのまま何もしていないわけにはいかず、地域自治の確立に向け、旭川市民の力を結集し、その一歩を踏み出すべき時に立っている。

旭川地域自治検討会議設置要綱

（設置）

第1条 人口減少、少子高齢化、核家族化などが進行し、住民生活の安全・安心を維持、向上していく地域の形成が求められている中で、介護等をはじめとする社会保障制度の運営などだけでは、一人ひとりの市民生活を支えることには限界がある。

従来は、町内会等の地縁団体が地域社会を支える公的な側面を担ってきたが、町内会への加入率の低下にも見られるように、地域の間関係が希薄化している一方で、テーマ型の地域活動を担うNPOが活躍している。

このように、これまでの地域づくり、住民自治の形が変化しつつある中で、住民にとってより暮らしやすい地域づくりの体制のあり方、本市に相応しい住民自治の形態について、議論、検討を行う「旭川地域自治検討会議」（以下「会議」という。）を設置する。

（組織）

第2条 会議は、原則、13人以内で構成する。

2 委員は、次に掲げるもののうちから、市長が選任する。

- （１）地域活動団体等の推薦を受けた者
- （２）教育研究機関等の推薦を受けた者
- （３）公募市民
- （４）その他市長が特に必要であると認めた者

3 委員の任期は、会議への出席を依頼した日から、会議が解散するまでの期間とする。

（会議の役割）

第3条 会議は、次の事項について議論し、その結果を市長に報告するものとする。

- （１）市役所、地縁団体、テーマ別活動団体の役割と連携など、旭川の地域づくり体制のあり方
- （２）市内各地域の歴史や特色を考慮し、それぞれの地域特性にあった地域づくりを進めるための地区のあり方
- （３）その他、旭川の自治に関し必要な事項

（委員長及び副委員長）

第4条 会議に委員長及び副委員長を置く。

2 委員長は、委員の互選により、副委員長は、委員のうちから委員長が指名してこれを定める。

3 委員長は会議の議長となり、会務を総括する。

4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。

（会議等）

第5条 委員の半数以上の出席をもって成立する。

2 会議は、必要に応じて委員以外の者の出席を求めることができる。

（報償）

第6条 委員への謝礼は、会議1回につき2,000円とし、会議開催ごとに支払うものとする。

（庶務）

第7条 会議の庶務は、総合政策部政策調整課において行う。

（委任）

第8条 この要綱に定めるもののほか、会議の運営に関し必要な事項は別に定める。

附 則

この要綱は、平成23年4月1日から施行する。

旭川地域自治検討会議委員名簿

(五十音順, 敬称略)

	氏名	よみがな	備考
	石澤 明美	いしざわ あけみ	公募委員
	伊藤 螢	いとう ほたる	学生自主組織「はしっくす」
副委員長	井上 静幸	いのうえ しずゆき	旭川市市民委員会連絡協議会副会長
	大西 幹夫	おおにし みきお	グラウンドワーク西神楽
	川邊 淳子	かわべ じゅんこ	北海道教育大学教育学部准教授
	酒本 俊司	さかもと しゅんじ	旭川市社会福祉協議会事務局長
	佐野 愉架	さの ゆか	公募委員
委員長	白戸 一秀	しらと かずひで	旭川大学保健福祉学部教授
	高井 彩子	たかい あやこ	旭川NPOサポートセンター
	平子 喜代信	ひらこ きよのぶ	公募委員
	藪 隆	やぶ たかし	北星地区市民委員会会長
	横井 園子	よこい そのこ	啓明地区民生児童委員連絡協議会会長
	渡辺 宏二	わたなべ こうじ	東海大学芸術工学部教授

会議意見要旨

◎「地域づくり体制の在り方」について

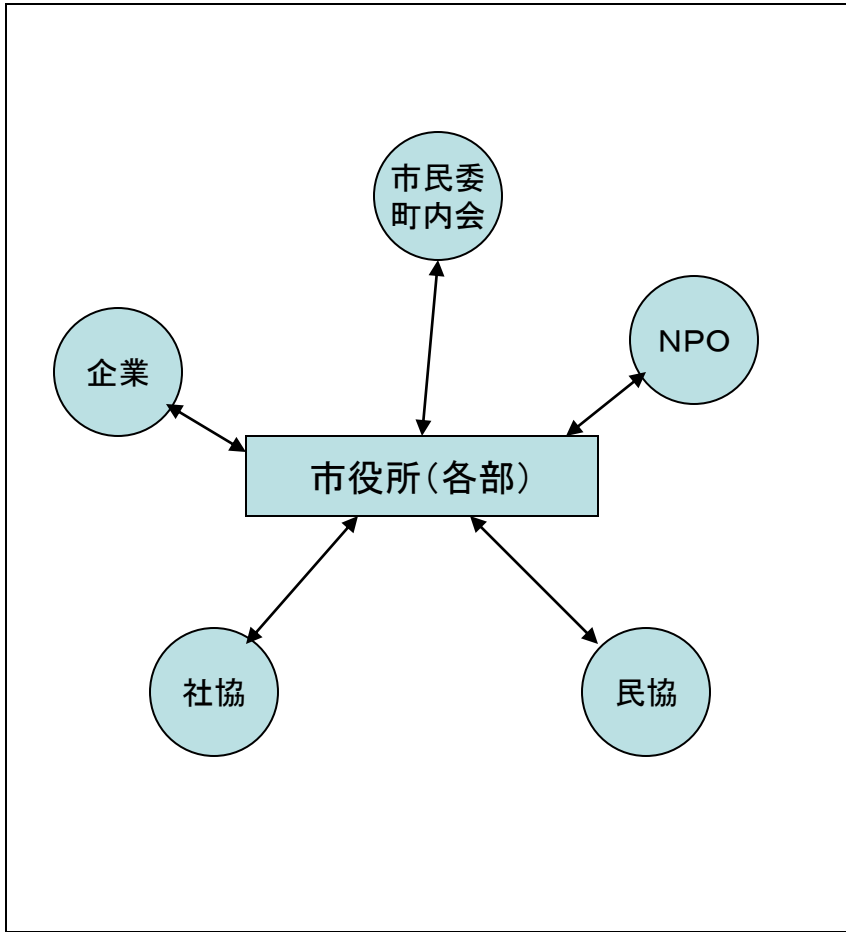
・生活圏の最小単位である町内会の力をつけることが必要だ。
・NPO法人グラウンドワーク西神楽は地区市民委員会をもつなく立場で、良い関係を保っている。
・NPOの利点と地縁団体の利点を併せ持ったような第三の団体を考える必要がある。
・市民委員会では人材不足で、人づくりが課題だが、NPOなどに協力を得ながら世代交代していくべき。連携が重要だが、どうやって進めるかが課題だ。
・西神楽地区では、「子どもに誇れるまちづくり」をテーマに活動を開始し、子供が対象だが、応援団は高齢者で、三世代集まるイベントを外部の力を借りながら実現させ成長してきた。
・地域に人材が少ないのに、地区市民委員会、地区社会福祉協議会、地区民生委員児童委員連絡協議会などの機関が大きすぎる。実態に即してスリムにし、町内会が活動しやすい方法を見つけるべき。
・地域で解決できないことをNPOなどをお願いしようということだけでなく、自分たちで地域をつくっていくためにも地域で考えていくことができるというきっかけをつくらなければならない。
・それぞれの地域において、町内会とNPO、企業、行政など取り組む課題に応じて様々な形の連携を図るべき。
・NPOと町内会をつなぐためには、ワークショップなどを仕掛けていく必要がある。(現在はつなぐ仕組みや窓口はない)
・地域自治を活発にするためには、町内会が元気になる必要がある。
・町内会活動を支援するようなNPOがあると良い。
・地域の各種団体のネットワーク化により地域の課題を解決していく必要がある。
・NPOの課題としては、地域の方に活動内容等が浸透していないことと、地域ニーズよりも自分達の活動テーマを優先してしまいがちで地域課題に向けた活動が不足していることだ。
・専門性の高いNPOと町内会が連携できるような取組が広がれば良い。
・NPOでも町内会と同様に人材不足の面があるので、お互いに補ってあげれば良い。
・地域自治のポイントは、生活課題をしっかりと共有すること、一つの組織ではなく複数の組織による協働で課題解決に向けた取組を行うこと、そのためには関係者や住民が出会える場の創出と気付きの場が必要となる。
・地域は町内会が基礎。現在の町内会は自主性、独自性がなく、町内会、市民委員会、市の関係が旧態依然としている。町内会自体が自治の基本を学ばなければならない。
・地縁団体にNPOなどの新しい考え方を入れる必要があるのではないかな。
・自治組織は部会が多く複雑すぎる。各層毎に全ての分野(部会)を設ける必要はなく、シンプルにすべき。
・町内の活性化を図るためには、ワークショップなど面白さを出すなどの工夫が必要だ。町内同士の意見交換など、担当職員がつかないたり、アドバイスをすることが必要で、これがないと責任が重く、町内会役員が役割分担だけの存在になってしまう。
・地域にコーディネーターと拠点が必要だ。お年寄りの除雪やごみ処理などの問題や、事件的なものがあると町内は動く。
・地域のファシリテーターが必要で、外部の専門性のある人が支所に常時いると良い。
・地域の中には、会計が得意だったり、デザインが得意だったり、有能な人材が埋もれており、行政に求めるのではなく探すことだ。
・地域をコーディネートする人は住民を養成するなどして一般人から選ぶべき。いろんなチャンネルがあるべきだ。
・市役所は、本庁ではなく、各支所が地域の実情をしっかりと把握し、将来的には政令指定都市の行政区のように地域一定の予算配分を行うことを目指すべき。

◎「地区の在り方」について

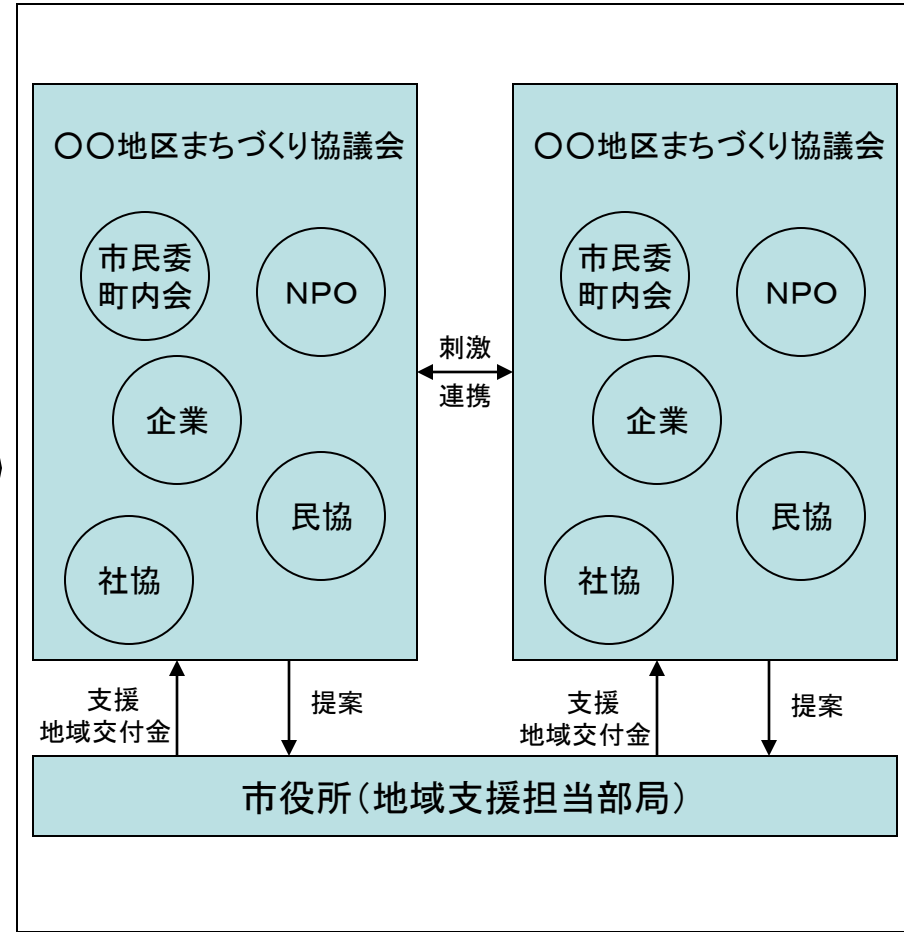
・支所空白地区は住民の活動拠点がないうことで、課題である。
・地区センター、公民館等コミュニティ施設は分散してる方が利便性は高い。
・生活圏エリアは、地区市民委員会・町内会を基本とした方が考えやすい。
・地域の課題を解決するための活動単位としての地域のまとまりが行政エリア等とある程度互換性があった方が動きやすい。
・地域割は支所エリアが基本で、これが細分化されるのではないかな。そこ(支所)に専門のコーディネーターが配置されると良い。

旭川の目指す地域自治のイメージ

<これまで>



<これから>



～「住民自治の充実」と「都市内分権の推進」～

- 地縁団体とテーマ型活動団体等のコラボレーションによる地域づくり
- 地域ごとの特色を生かした住民主体の地域づくり
- 行政は、テーマ別の個別補助ではなく、地域としてのトータルな活動に対する総合支援へ
- 各地域の画一的発展から地域特性を尊重した個性的発展へ

地域づくり促進のための地区割案

