

大府市議会

議長 深谷直史様

大府市議会総務委員会

委員長 三宅佳典

報告書

～地域組織のあるべき姿について～

平成29年5月

大府市議会 総務委員会

1 はじめに

当委員会は、平成28年6月20日、自治区、コミュニティ推進協議会、自主防災会等の本市の地域組織のあるべき姿について、現状及び課題を把握し、政策立案、政策提言を行うため、所管事務調査として「地域組織のあるべき姿について」の調査を行うことに決定し、以降、閉会中を中心に調査を行ってきた。

このたび、調査研究の成果を「大府市への提言」として取りまとめたので、その内容を以下のとおり報告する。

2 調査の方法

調査については、閉会中を中心に、市職員を講師とした勉強会、市内各自治区の区長との情報交換会、市外自治体への視察調査等により行った。

(1) 平成28年6月20日（月） 総務委員会

- ・ 自治区、コミュニティ推進協議会、自主防災会等の本市の地域組織のあるべき姿について、現状及び課題を把握し、政策立案、政策提言を行うため、所管事務調査として「地域組織のあるべき姿について」の調査を行うことに決定した。
- ・ 本調査については、議長に対し、調査研究が終了するまで、閉会中の継続調査の申出をすることに決定した。

(2) 平成28年8月23日（火） 総務委員勉強会（委員派遣）

- ・ 委員7名全員で、市民協働部協働促進課長を講師として勉強会を行い、本市の地域組織の現状、課題等について、委員間で認識を共有した。

(3) 平成28年8月23日（火） 総務委員意見交換会

- ・ 市民協働部協働促進課長を講師として行った勉強会について各委員に所感を求め、本市の地域組織の現状、課題等について意見を交換した。

(4) 平成28年10月4日（火） 地域組織に関する情報交換会（委員派遣）

- ・ 委員7名全員で、市内各自治区の区長と本市の自治区の現状、課題等についての情報交換を行った。

(5) 平成28年10月18日（火） 総務委員意見交換会

- ・ 市内各自治区の区長との情報交換会について各委員に所感を求め、本市の地域組織のあるべき姿について意見を交換した。

- (6) 平成28年10月24日（月） 市外視察調査（委員派遣）
- ・ 委員7名全員で、宮城県塩竈市の町内会及び自主防災組織について調査を行った。
- (7) 平成28年10月25日（火） 市外視察調査（委員派遣）
- ・ 委員7名全員で、青森県八戸市の協働のまちづくりについて調査を行った。
- (8) 平成28年10月26日（水） 市外視察調査（委員派遣）
- ・ 委員7名全員で、岩手県盛岡市の自主防災組織について調査を行った。
- (9) 平成28年11月7日（月） 総務委員意見交換会
- ・ 宮城県塩竈市、青森県八戸市及び岩手県盛岡市への視察調査について、各委員に所感を求めた上、それぞれの調査内容について、委員間で意見交換を行った。
 - ・ これまでの調査研究の内容を踏まえ、市政への反映、提言等について、委員間で意見交換を行った。
- (10) 平成29年1月27日（金） 総務委員意見交換会
- ・ 委員間で意見交換を行い、報告書の内容について検討した。
- (11) 平成29年2月10日（金） 総務委員意見交換会
- ・ 委員間で意見交換を行い、報告書の内容について検討した。
- (12) 平成29年3月22日（水） 総務委員会
- ・ 報告書の内容を決定し、本会議で報告することとした。

3 大府市への提言

(1) 本市の現状

ア 本市の成り立ち

本市の地域組織について語るためには、まず、本市の成り立ちについて述べる必要がある。

現在の本市の区域内には、明治維新までに、大符村、廣恵新田、横根村、北尾村、近崎村、追分村、伊右衛門新田（原）、又右衛門新田（一ツ屋）、追分新田（三ツ屋）、八ツ屋新田、木之山村、長草村、吉川村、半月村、猪伏村といった村々が存在していた。

明治維新後の諸改革により、戸籍、徴税、小学校の運営等の行政を担わせるために、全国的に町村の合併が進められ、明治22年（1889年）には、近代的地方自治制度である「市制町村制」が施行された。

現在の本市の区域は、明治39年（1906年）5月1日に、大府村、横根村、北崎村、共和村、長草村、吉田村及び森岡村の一部（猪伏）の7か村が合併して、新「大府村」が誕生したことにより、おおむね確定する。

その後、全国的には、昭和の大合併、平成の大合併により、市町村合併が進められたにもかかわらず、明治39年（1906年）の旧7か村の合併以降、本市の区域に大きな変更はなく、大正4年（1915年）に単独で町制を施行し、さらに、昭和45年（1970年）には単独で市制を施行し、現在に至っている。

イ 自治区の歴史的経緯

本市には、現在、「自治区」と呼ばれる地域組織が存在しているが、その起源は、明治39年（1906年）の合併前の旧7か村にまで遡る。

明治39年（1906年）の合併後、旧7か村は、新「大府村」の大字となったが、合併後間もなく、村を大字別に第1区から第7区までに分け、各区に末端行政機関（村長の補助機関）としての「区長」が置かれることになった。区長の任期は2年で、村長の下で、伝達事務、委任事務、租税徴収等の補助をその任務としていた。

現在の自治区の「区長」及び「区長代理」の名称は、これを起源とするものと思われる。

このような役場区制度は、戦後の諸改革により役場出張所制度に改められ、各大字に町役場の出張所が設けられるようになった。誕生当時の役場出張所の事務は、世帯票の管理、配給、町からの通知伝達、各種調査報告などであったとされている。

その後、地方自治法の改正・整備、民主社会の生活意識などの進展によって、自治体行政事務の責任と範囲が明確化されたため、役場出張所制度は昭和44年（1969年）に廃止され、単に行政事務の連絡だけを行う行政事務連絡振興員制度に切り替えられた。

さらに、平成10年（1998年）には、広報おおぶを市内全戸に配布することを目的に広報配達員制度が導入され、振興員の職務から広報配布の事務が外されるなどの見直しが行われ、現在の振興員制度に至っている。

明治39年（1906年）の合併前の旧7か村は、そのまま新「大府村」の大字となったため、大字の境界は、イコール旧7か村の境界と言えた。また、役場区制度、役場出張所制度の時代には、大字ごとにその管轄区域が定められていたが、現在の振興員制度においては、町丁・字による明確な管轄区域というものは存在しない。

かつては、旧村々ごとに集落があって、必ずしも住宅地が連続していたわけではなかったが、順次、住宅開発、道路の築造、河川の改修、新町名の設定、区画整理等が進められるとともに、住宅地が増え、旧大字の境界付近にも住宅が建ち並ぶなど、住宅地が連続するようになってきた。

そのような事情もあり、現在の「自治区」は、住民（加入世帯）で構成される組（自治会）、班等の集合体であり、住宅の存在する町丁・字によってその所属が決まるものではなくなっている。現に、組、班等がまとまって所属する自治区を変更するといった事例も見られるようになってきた。

また、住宅・住民のない土地や加入していない世帯があることから、明確に地図でその境界を線引きできるものではなく、その境界は曖昧なものとなっている。

なお、昭和61年（1986年）には、共和自治区が共和西自治区と共和東自治区に分かれ、平成16年（2004年）には、大府自治区から石ヶ瀬自治区が分かれ、平成19年（2007年）には、横根自治区から横根山自治区が分かれ、現在、本市には10の自治区が存在している。

ウ 現在の自治区の運営・役割

現在の「自治区」は、地縁に基づく住民自治組織であるが、先に述べたような歴史的経緯を経て、本市では、「大府市振興員に関する規則」を定め、各自治区の区長を振興長として、区長代理を振興長代理として委嘱し、さらに、各組（自治会）等の長を振興員として委嘱し、市との連絡調整、市からの依頼事項の処理、ごみ袋の販売などを自治区に依頼している。

また、本市では、市内全域において、自治区ごとに自主防災会が結成されており、自治区は、本市の地域防災において大きな役割を果たしている。

そのほかにも、自治区だよりの発行を始めとして、日本赤十字社社資の募集、社会福祉協議会一般会員の募集、青色回転灯搭載車両等による防犯パトロール、資源回収ステーションの管理、交通立哨を実施するなど、災害、住環境、防犯、交通、福祉等、多岐の分野にわたって、地域課題の解決に向けて様々な活動を行い、地域住民の生活に大きな役割を果たしてきている。

また、自治区や自治会は、その本来の業務とは別に、歴史的な経緯もあり、各地

区の神社、祭礼等の宗教的行事、伝統的行事とも密接な関係を有している。

エ コミュニティ推進協議会の歴史的経緯

本市のコミュニティ推進協議会は、旧自治省が昭和45年（1970年）に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を定めたことが起源となっている。

これは、我が国が高度経済成長期を経て、都市部への急速な人口流入と農村部の過疎化、生活圏の広域化、核家族化・個人化の進展、生活スタイルの多様化などの急激な社会構造の変化により、地域における帰属意識や連帯意識が次第に希薄化し、地縁を基盤とした地域共同体の崩壊といった課題を抱えていたことを踏まえ、新たな地域住民組織の形成を目指したものとされている。

このような国の動きを受け、愛知県においても、「コミュニティの形成」が重要課題とされ、昭和48年（1973年）から毎年度、県の施策の基本方向として「コミュニティ振興方針」及び事業計画を策定し、これに基づき、各市町村にコミュニティ地区の設定を促し、各種モデル事業を展開してきた。

本市では、昭和49年（1974年）に共長小学校区が愛知県のモデル・コミュニティ地区に指定され、共長コミュニティ推進協議会が設立されたことに始まり、平成3年（1991年）の東山コミュニティ推進協議会の設立に至るまで、順次、各地区でコミュニティ推進協議会の設立が進められてきており、現在では、本市全域に、小学校区を基礎とする7のコミュニティ推進協議会が存在している。

オ 現在のコミュニティ推進協議会の運営・役割

コミュニティ推進協議会は、元々、社会教育の観点から、新旧住民・世代間の親睦・交流の促進を目的として設けられた組織であり、機関誌の発行を始めとして、ごみゼロ運動、緑化推進活動、ふれあいまつり、芸能祭、運動会、地域巡回パトロール、あいさつ運動等の事業を実施し、地域住民のふれあいに大きな役割を果たしてきている。

組織としては、コミュニティ推進協議会ごとに、広報調査部、家庭教育部、生活環境部、体育文化部、交通防犯部といった部会が設けられており、各地区の公民館がその活動の拠点となっている。

また、市からは、青少年対策事業交付金、緑花交付金等の補助金・交付金が交付されており、それらの事業に対しても、大きな役割を果たしている。

カ 自主防災会の歴史的経緯

「自主防災組織」とは、住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいい、伊勢湾台風の被害を受けて昭和36年（1961年）に成立した災害対策基本法によって、初めて公的に登場した言葉である。

昭和50年（1975年）前後に、駿河トラフを震源域とする大地震（東海地震）の発生可能性が指摘されるようになり、昭和53年（1978年）には、大規模地震対策特別措置法が成立した。本市は、当初、同法に基づく地震防災対策強化地域には指定されなかったものの、平成14年（2002年）に追加地域として指定されている。

本市の自主防災会は、この大規模地震対策特別措置法の制定前後の時期に、昭和52年（1977年）の森岡町自主防災会の発足に始まり、昭和57年（1982年）の横根自主防災会の発足に至るまで、市内各地区で順次、結成が進められてきた。

その後、平成16年（2004年）に誕生した石ヶ瀬自治区には石ヶ瀬自主防災会が、平成19年（2007年）に誕生した横根山自治区には横根山自主防災会が結成され、現在では、市内に10ある自治区ごとに、市内全域で自主防災会が結成されている。

なお、各自主防災会の長には、各自治区の区長が就いており、本市においては、自主防災会イコール自治区という体制になっていると言える。

キ 現在の自主防災会の運営・役割

現在、本市では、一定以上の気象警報の発令、又は一定以上の震度の地震の発生と同時に、市役所に「災害対策本部」が開設され、市内10地区の公民館等に「災害対策支部」が開設される体制がとられている。

これら災害対策支部の「支部長」には、各地区の自主防災会の長である自治区長が就いており、以下、「副支部長」を始めとする市の職員が、最大で9名から10名程度配備され、市の災害対策本部と各自主防災会が、密接に連携して災害対策に当たる体制がとられている。

このような「災害対策支部」の制度は、配備される市の職員の数などに変化はあるものの、昭和60年（1985年）頃には既に出来上がっていたようであり、以後、30年以上にわたって、本市の災害対策に大きな役割を果たしてきている。

ク 本市の地域組織が抱える課題

（ア）各地域組織の抱える課題

現在の自治区は、任意加入の地縁組織であるため、その地域の全ての世帯が加入しているわけではない。また、コミュニティ推進協議会についても、会費の納入は強制ではなく、全ての世帯が加入しているわけではない。

さらに、近年では、マンション等の集合住宅において、当該住宅内の自治会、管理組合は存在するものの、それが自治区に加入しないといった事例も見られるようになってきている。

これは、行政サービスの充実等により、住民が地域組織に加入することに魅力を感じなくなっていることや、近所付き合いを煩わしく思う者の増加などのほか、核家族の共働き世帯の増加、高齢者のみの世帯の増加といったところに原因があ

るものと思われる。

いずれの地域組織も、その加入率が年々減少してきており、そのため、役員の高齢化や担い手不足、一部の役員への負担の増加、会費収入の減少による財源不足などといった問題を抱えている。

また、少子高齢化の進展や住民ニーズの多様化により、各地域組織に求められる役割も多様化しており、さらに、行政分野における協働意識の高まりもあって、市から依頼される地域組織の業務の量も増加しており、特に役員に対する負担が大きくなっている。

これらの課題は、本市に限ったものではなく、全国的に共通の課題となっている。

また、自治区の下部組織である組（自治会）、班等については、そのほとんどの役員が1年程度の任期で短期間に交替する輪番制となっているが、これには、多くの住民が役員として参画できるという利点があるものの、逆に、短期間で役員が交替することにより、運営の改善が進まないという欠点も抱えている。

(イ) 地域組織の並存による問題

先に述べたような経緯により、本市には、「自治区」と「コミュニティ推進協議会」という二つの大きな地域組織が並存する状態が生まれることになり、このことによって、様々な問題が見られるようになってきている。

まず、一つ目は、地域に住む住民にとっては、自治区とコミュニティ推進協議会のそれぞれの役割、事業内容等の理解が十分になされておらず、どちらの組織の仕事なのか、混乱を来している状況にある。現に、コミュニティ推進協議会の事業について、自治区の事務所に問合せが入るといった事例も少なくないということ、各区長からお聞きしている。

次に、二つ目は、各種の地域課題の解決のために、市は、各地域組織に補助金等を交付し、事業の実施を依頼するが、地域によっては、補助金等の交付先と実際の事業の担い手とが一致していない事例も見られるようになってきている。

例えば、市は、青少年健全育成の観点から、コミュニティ推進協議会に対して補助金を交付しているが、ある地域では、人的資源等の地域の実情から、関係の自治区に事業の実施を依頼しているといった事例が見られるようになってきている。

三つ目は、両地域組織において、同種の似たような事業が行われる事例が存在することである。

例えば、パトロールという形式の事業をとってみても、コミュニティ推進協議会では、青少年健全育成の観点からのパトロールを実施しているのに対し、自治区では、防犯・交通安全の観点からのパトロールを実施している状況にある。

このような事例は、市や両地域組織間の調整により、以前に比べれば、減少し

てきた部分もあるが、新たな地域課題の発生により、かえって増加している部分も見受けられる。

少子高齢化、核家族化の一層の進展により、地域に暮らす一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯が増加し続けているため、地域における見守り等の高齢者福祉や障がい者福祉、地域における世代間交流など、新たな地域課題が発生してきており、それに対し、両地域組織が独自に自発的に取り組むようになってきている。これら新たな地域課題に対し、自治区の役割なのか、コミュニティの役割なのか、定めることは容易ではない。

そして、最大の問題は、そもそも、二つの地域組織の区割りが一致していないということである。

これは、自治区の区割りが、過去の歴史的経緯に基づき、地域住民が任意に定めているものであるのに対し、コミュニティ推進協議会の区割りは、教育委員会の定める小学校の通学区域で決定されることにより生じているものである。

例外的に、吉田地区では、吉田自治区と吉田まちづくり協議会の範囲がほぼ一致し、両組織が一体的に運営されている。また、森岡・石ヶ瀬の2地区、長草・共和西の2地区では、おおむね二つの自治区の範囲に一つのコミュニティ推進協議会が設立されており、これらのJ R東海道線より西側の区域では、自治区とコミュニティの間の連絡調整を密にすることにより、地域組織の並存による諸問題を抑えることができる状況にある。

しかし、J R東海道線より東側の区域では、両地域組織の区割りが複雑に入り組んでおり、一つの自治区の範囲内に、複数の小学校区を抱えていたり、逆に、一つのコミュニティ推進協議会の範囲内に、複数の自治区を抱えている状況にあり、これらの地域においては、地域組織の並存による諸問題が発生する状況にある。特に、各地域組織の境界付近に住む地域の住民にとっては、不都合が大きい状況にある。

(2) 今後、本市に求められること。

ここまでに述べたように、現在の本市の地域組織は、多くの課題を抱えている。今後、本市においても、少子高齢化がますます進むと予想され、本市の将来を考えると、これらの課題の解消に向け、地域組織のあるべき姿を長期的に考え、それを目指していくことが必要であると考えます。

したがって、当委員会は、地域組織のあるべき姿を目指すために、以下の事項について提言したい。

ア 地域組織役員の待遇改善・負担軽減・人材育成

当委員会は、調査の中で、市内各自治区の区長の方々との情報交換会を開催し、

本市の自治区の現状、課題等について情報交換を行った。その情報交換会において、各区長から意見として挙げられていたのが、「後継者不足で困っている」ということであった。

近年は、大型店の影響もあってか、商店街の衰退が進み、個人経営の店舗が減少するなど、自営業者が減少しており、農業従事者についても、兼業農家の割合が増加しているなど、サラリーマン世帯の割合が増加している。また、高齢者についても、元気な高齢者が多くなり、70歳近くまで何らかの仕事に就いている方も少ない状況にある。

そのような事情もあって、区長等の役員を務められるだけの時間的余裕のある方が少なく、区長等の役員の成り手、担い手が不足しているのが現状である。

現在の自治区、コミュニティ推進協議会の仕事の範囲は幅広く、特に自治区については、短期間で役員が交替していくため、事務的な仕事だけでも負担が大きい状況にある。つまり、それだけ区長を始めとする地域組織の役員の仕事量が多いということであり、現状の報酬等の待遇がその仕事量に見合っていないということが、役員の成り手不足、担い手不足の原因ともなっている。

そこで、地域組織を支援するために、地域組織が事務員を雇用する費用を助成したり、青森県八戸市のように地域担当職員を配置したりするなどの方法で、市が支援していくことが必要と考える。

また、役員の負担軽減のためには、地域組織の仕事そのものの見直しも必要となってくる。

市は、各種事業の実施・協力を各地域組織に依頼しているが、中には、「行政の地域依存」「仕事の丸投げ」とも受け取られてしまうような依頼があるのも事実であり、それが役員の負担感を増大させている。

例えば、市は、民生児童委員候補者の人選を各自治区に依頼しているが、かつての地域の人と人とのつながりが深かった時代とは違い、人選そのものが困難な状況になっている。

ただし、地域組織の仕事の見直しに当たっては、見直しによって、かえって地域力が低下することになっては、本末転倒であるので、十分に注意が必要である。

また、現在は、自治区イコール自主防災会となっている状況にあるが、多くの役員は充て職で決められており、自主防災部門の役員についても、毎年のように交代しているのが現状である。専門的知識を有する防災リーダーを養成し、メンバーが短期交代しないチームを常設して、自主防災会長である区長をサポートする体制とすることで、区長らの負担軽減にもつながるのではないかと考える。

以上述べたように、地域組織役員の高齢化、担い手不足に対応するために、役員の仕事量と待遇のバランスの改善を行い、また、負担の軽減を図ることで、将来の役員の成り手を確保していくよう、制度の見直しを行っていくべきと考える。

イ 地域組織の活動地区単位の見直し等

当委員会は、調査の中で、東北地方の3市への視察調査を行った。

先に述べたように、本市では、組（自治会）、班等が集まって、「自治区」という大きな地域組織が形成されているが、視察先の3市では、そもそも、本市でいう「自治区」に相当する地域組織が存在していなかったりするなど、本市でいう「組」や「自治会」といった規模で地域組織が結成され、活発に活動が行われていた。そのような規模の地域組織でも活発に活動することができるということは、今後、本市の地域組織のあるべき姿を考える上で、参考にしてもよいのではないかと思われる。

さらに、本市では、自治区とは別に、コミュニティ推進協議会が存在しており、両地域組織が、それぞれの役割を分担し、共存してはいるものの、その区割りは一致しておらず、錯綜している地区もあり、市民に混乱を招いたり、不都合を生じさせたりしている。

当委員会の意見交換の中では、「現在のコミュニティ推進協議会を解体し、自治区に一本化してはどうか」「コミュニティ推進協議会のほうが活発に活動している地域もある」「各地域には、それぞれの事情があり、市全体で一律に地域組織の見直しを行うことは難しいのではないか」などといった様々な意見が出された。

本市の現状としては、JR東海道線の東側の区域では、両地域組織の区割りが複雑に入り組んでおり、解決が容易ではない。一方、JR東海道線の西側の吉田地区においては、吉田自治区と吉田まちづくり協議会の範囲がほぼ一致し、両組織が一体的に運営されているといった事例がある。また、森岡・石ヶ瀬の2地区、長草・共和西の2地区では、おおむね二つの自治区の範囲に一つのコミュニティ推進協議会が設立されているため、両地域組織の役員間の連絡調整を密にすることにより、役員体制や行事の重複といった地域組織の並存による諸問題の多くを抑えることができる状況にある。

その結果、そのような区割りの問題の小さな地区から、両地域組織の現役役員等で、「連絡協議会」のような連絡組織をつくり、今後の運営等について話し合いをする場を設けてはどうかという意見で一致した。そのような取組が進められ、JR東海道線より東側の区域に良い影響を与えることを期待したい。

また、当委員会の意見交換の中では、本市の地域組織のあるべき姿を検討し、地域組織を今後どうしていくべきかを検討する「地域組織の見直し検討委員会」のような検討組織を、市として立ち上げる必要性があるという意見で一致した。

なお、その検討組織の構成員については、地域組織の現職の役員ではなく、市内の各地域組織において、地道に経験を積んできた役員経験者の方々を中心に組織することが望ましいという意見で一致した。

4 おわりに

以上が当委員会の調査研究の成果であるが、これまでに述べたように、現在の本市の地域組織は、複雑かつ困難な課題を幾つも抱えており、課題の解決を先送りにすることは、地域組織の運営・維持をますます困難なものとし、ひいては、地域力の低下につながってしまうおそれがある。

市長におかれては、第6次総合計画の策定にあわせて、任期中の平成32年4月までに、本市の「地域組織のあるべき姿」について、各地域の住民とともに早急に検討を行い、地域ごとにその方向性を定め、地域組織のあるべき姿の実現に向けた道筋を付けていただくことを強く期待している。

最後に、当委員会の調査活動に御協力いただいた全ての方々に、この場をお借りしてお礼を申し上げ、本報告書の結びとする。

参考資料

- ・大府町史　〔大府町史編纂委員会〕
- ・大府市誌　〔大府市誌編さん刊行委員会〕
- ・大府市地域防災計画（平成28年度修正）　〔大府市防災会議〕
- ・地域コミュニティ活性化方策調査報告書（平成21年3月）　〔愛知県地域振興部地域政策課〕
- ・大府市協働のまちづくり推進のための指針Ⅲ（平成27年2月）　〔大府市市民協働部協働促進課〕
- ・自治区区割図（平成24年4月1日現在）　〔大府市市民協働部協働促進課〕
- ・コミュニティ区割図（平成23年11月1日現在）　〔大府市市民協働部協働促進課〕

総務委員会委員名簿

(平成28年5月11日～平成29年5月11日)

役職名	氏名	所属会派
委員長	三宅 佳典	市民クラブ
副委員長	窪地 洋	公明党
委員	久永 和枝	日本共産党
委員	鷹羽 琴美	自民クラブ
委員	酒井 真二	自民クラブ
委員	上西 正雄	市民クラブ
委員	鈴木 隆	自民クラブ

(備考)

正副委員長のほかは、議席番号順