

佐藤順子：長野市における自治体内分権と市社協・地区社協への影響

【研究ノート】

長野市における自治体内分権と市社協・地区社協への影響

佐藤 順子

聖隷クリストファー大学社会福祉学部

Transformation of the Local Community and Municipal Council for Social Welfare by a Decentralized Intra-Municipal System in Nagano-city

Junko SATO

キーワード：地域福祉 長野市 自治体内分権 地区社協 市社協

Key Words : Community Development, Nagano-city, Intra-Municipal Decentralization, Local Community for Social Welfare, Municipal Council of Social Welfare

はじめに

近年、「コミュニティ」が政策的に着目されている。その背景には地域の共生の力、セーフティネットの脆弱化、社会的孤立の深刻化等に見られるコミュニティに内在し、解決を要する問題が顕在しているという事実に加え、財政難による従来の公共サービス提供の限界、市町村合併による地域力希薄化とサービス提供の限界、地方分権に伴う住民自治の充実など、コミュニティを取り巻く社会経済情勢の変化に伴う要請もある。

このような状況の中、先駆的な自治体では、「自治体内分権」(「都市内分権」「地域内分権」)が自治体経営の柱として掲げられ、そのための受け皿として小地域単位に「まちづくり協議会」「地域自治組織」等を形成する「コミュニティの制度化」が進められている。

右田は、地域福祉と地方分権・地方自治とは不可分であるとの認識に基づいて、地域福祉の内実化とそれを内的、外的に規定する自治、自治制の重要性、および相互規定性について論じているが(右田1993)、近年の基礎自治体内・地域レベルへの分権という外発的な改革がいかに地域福祉を規定するのか、を探究することには大きな意義があると考ええる。

そこで筆者は、多くの市区町村社会福祉協議会が1960年代から進めてきた「地区社会福祉協議会」(地域を基盤として住民の地域福祉活動を推進する基礎的な組織 以下「地区社協」という)づくりやその活動(以下「地区社協関連事業」という)に着目し、自治体内分権の進展による影響を明らかにすることを試みる。本稿は、その一環として自治体内分権、地区社協関連事業双方の先進地のひとつである長野市社会福祉協議会を事例に取り上げ、自治体内分権に

よって地区社協関連事業と市社協の役割がどのような影響を受け、どのように変化したのかについて、そのプロセスを重視しながら述べることとする。

1. 長野市の自治体内分権の経過と概要

(1) 長野市の概要

長野市は長野県の北部に位置し、面積834.85平方km(東西36.5km、南北41.7km)、人口約38万7千人を擁する県庁所在地である。2005(H.17)年度に周辺5町村、2010(H.22)年度には2町村と合併し、現在市内は32の「地区」によって構成されている。その範囲は、大正時代以降の市町村合併により編入された旧市町村単位であり、地区の人口は、1000人台から4万人台まで多様である。また32の地区それぞれは「区」と呼ばれるいわゆる自治会・町内会によって構成され、その数は全市で477に及ぶ。

(2) 自治体内分権の経過と概要

長野市では、市政運営における厳しい財政状況、合併による市域の広域化と行政へのアクセスの低下、それについての住民の不安の増大、一方で地域社会における役員の担い手不足、無関心層の増加、などを背景に、現市長の公約にもとづき、都市内分権が進められることになった。

2003(H.15)年、市職員によるプロジェクトチームが調査研究を開始し、2004(H.16)年、「都市内分権調査・研究報告書」を提出した。その後、長野市都市内分権審議会が設置され、その諮問・答申を経て、2006(H.18)年、「長野市都市内分権推進計画」が策定された(計画期間2009(H.21)まで)。この中では、都市内分権を、「市民と行政との協働を推進するとともに、地

域住民に密着した総合的サービスを迅速かつ適切に提供することにより、真の住民自治の確立を目的とするもの」であり、「市民による自主的・自立的なまちづくりが行えるシステム」と定義している。

本計画で示された具体的な進め方は次のとおりである。

①住民自治協議会の設置

2009（H.21）年度までに都市内分権の受け皿として、32の地区それぞれに、地区住民や各種団体等で構成され、次に掲げる役割を果たす住民主体のまちづくりの中核組織、「住民自治協議会」を設置する。

住民自治協議会の役割

地区内の住民や各種団体等の参画やネットワーク化、相互補完を図り、地域福祉や地区内の防災・防犯など、横断的な課題や新たな課題が発生した場合に、地区全体で協議・実践し、課題解決を図る組織。

具体的な取り組み

- ・地区住民の意見や要望を把握・集約し、市へ提案すること
- ・地区課題を解決するための新たな事業や地区住民相互の親睦を深めるためのイベントの開催など、独自事業を実施すること
- ・現在、市が行っている事業を事業協定により実施すること

②市から住民自治協議会への支援

○拠点整備

従来から概ね地区ごとに住民活動の拠点として機能している「支所」の地区活動支援事務の充実、住民自治協議会の活動拠点となる事務室や会議室の確保

○人的支援

・職員地区サポートチームの設置

それぞれの地区に在住する市職員がボランティアとして住民自治協議会活動を支援する

・地区活動支援担当の設置

支所長、地域振興課職員などの中から地区支援担当を設置し、住民自治協議会の設立支援、住民活動の側面的支援（情報提供等）、住民自治協議会の事務局担当、職員地区サポートチームの連絡・調整を担う

○財政的支援

住民自治組織設立支援のための経費（会議、住民への広報用）に対する補助金のほか、住民自治協議会の継続的かつ活発な事業展開を促すことを目的とする交付金の創設

③その他

自治体運営の基本原則である自治基本条例について、市民の多くが住民自治協議会を認知し、活動が活発になるなど、住民自治が萌芽から育成期へと進展した段階に、その制定を目指す。なお自治基本条例に定めるべき事項については、市民との十分な協議を経て、必要となる事項について条例化等する

以上のような「長野市都市内分権推進計画」に基づき自治体内分権を推進してきた結果、住民自治協議会については、目標より1年早い2008（H.20）年度末までに全地区設置を達成した。また自治基本条例については、2009（H.21）年3月、それに先立つものとして「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」を制定し、それぞれの住民自治協議会を協働の相手方として認識し、協働に関する協定を締結した。

2010（H.22）年度からは「第二期都市内分権推進計画」に基づき、各地区において活動が行われている。

なお、2004（H.16）年に提出された「都市内分権調査・研究報告書」では、都市内分権として市役所内の分権も提案され、本庁の権限を市民に身近な地域へ分散し、地域の特性を生かした事業などを効果的に実施するため、新たに「地域総合事務所」を本庁の下に複数の支所を統括する形で設置することも提起されていた。しかし、長野市都市内分権審議会答申において、職員体制や管轄地域区分などについてまだまだ議論を要する、との結論に至り、設置が見送られた。また同報告書では、コミュニティへの分権についても「地域住民の意見を集約し、これを行政施策に反映されるとともに、地域住民と行政の協働によるまちづくり活動の提案等を行う」目的で、市長の諮問機関として「地域会議」を地域総合事務所単位に複数の住民自治協議会を取りまとめる形で設置することが提起されていたが、「長野市都市内分権推進計画」では「住民自治協議会の設置状況、成熟状況を総合的に勘案し、…あらためて検討する」ことになり、結局見送られている²。

2. 長野市社会福祉協議会における 地区社協関連事業の経過と実績

長野市社会福祉協議会は、「地区内のさまざまな活動をする団体や住民を中心に、希薄になりつつある住民同士のつながりの輪を広げ、福祉の視点をもった地域づくりを目指し」地区社協を32のすべての地区に設置し、小地域福祉活動の促進を支援してきた。各地区社協では、小地域福祉懇談会、各種研究会、住民福祉大会のほか、介護者のつどいなどの当事者支援、おしゃべりサロン・ふれあい会食などの交流事業、配食サービスなどが実施されているが、地区社協活動活性化のために次のような事業を整え

たことが長野市社協の特徴としてあげられる。

① 福祉推進員活動事業

1997（H.9）年から開始された事業で、地区社協の圏域（地区）よりも住民生活に密着した区（町内会・自治会）単位で、40～50世帯単位の1名、2年を任期に選任され、地区、区単位の諸活動（サロン活動等）の担い手として、

- ・福祉課題把握及び発見、福祉ニーズを専門機関等への伝達
- ・福祉施策やサービス情報の当事者やその家族への伝達
- ・民生委員との連携による安否確認等、日常的な見守り

などの役割を果たすことが期待されている。

2011（H.23）年11月現在、32地区中27地区で取り組まれており、1,757名が委嘱されている。

なお市社協はその研修（市単位、地区単位）を担っている。

② 地域たすけあい事業、地域たすけあい事業 コーディネーター配置

地域たすけあい事業は1988（S.63）年から始まったもので、高齢者や障害者、母子父子家庭等の方が日常生活で困った時に、地域住民による会員制・有償の助け合い活動によってその生活を支援しようとする事業である。支援内容は家事援助（身の回りの家事に関する手伝い）と福祉移送（歩行困難な方の医療機関等への送迎）であり、利用料は家事援助サービスが1回または1時間以内500円、福祉移送サービスが1回600円である。2011（H.23）年11月現在、24地区で取り組まれており（地区で取り組んでいない場合は市社協が対応する）、2010（H.22）年度の実施実績は45,878件、47,757時間となっており、1地区1日平均約5件のニーズに対応したことになる。

地域たすけあい事業を実施する地区には、福祉車両購入やその維持管理等に対して行政や市社協から補助金・助成金が支給されるほか、需給調整、啓発・広報、会員の登録管理等を行う「地域たすけあい事業コーディネーター」が配置される（市社協が雇用、各地区に駐在）。

以上①②の事業により、小地域における在宅福祉サービスが活性化し、地域社会の中で毎日何らかのサービスが行われていることが住民にも、行政にも目に見えるようになった。

③ 地区福祉活動計画策定支援と

地域福祉ワーカー設置

市社協は2005（H.17）年より、地区社協に対して、地域の特色をいかした地区福祉活動計画策定を推奨し、そのための研修会開催や担当職員による支援を行った。その結果、2011（H.23）年度末現在、32地区中19地区で策定済み、7地区で策定中となっている。また市社協では地区福祉計画策定を支援するため、その後の活動展開にも中核的な役割を担う「地域福祉ワーカー」を、市からの助成を受けながら非常勤職員として地区社協に配置する体制をとっている。

この事業は、組織が形骸化していた地区社協にとって、協議機能が備わる重要な契機となった。

3. 自治体内分権にともなう

地区社協、市社協への影響

（1）市の都市内分権推進過程における

各種団体の見直し

長野市では、2006（H.18）年に策定された長野市都市内分権推進計画により、すべての地区に住民自治協議会を設置することをめざしたが、一つの地区で一つの住民代表組織を設置するには、当然、それまで地区に存在していた各種団

体を整理するとともに、団体ごとに交付されてきた補助金も統合し、一括交付化する必要があった。各種団体の整理については、「従来から分野別に活動している団体のうち、同様の目的をもった団体について、当該団体と協議を行いながら統廃合すること」が方針として示され、地区社協はこれに基づく「各種団体の地区組織の見直し」の対象となり、その「存続、活動内容等は地区で決定」すべきもの、とされた⁵。

（2）市社協の対応経過

こうして各地区に住民自治協議会が設置される中、各地区では地区社協の住民自治協議会への再編・移行が課題になっていった。市社協は、2008（H.20）年2月に各地区社協会長、区長会長、住民自治協議会会長あてに、地区社協の果たしている「地域住民の一人ひとりが抱えている福祉課題を、地域全体の福祉課題として受け止め、考え、そして取り組みに結び付ける機能」を今後の地域づくりにおいても大切にするよう文書で依頼した。続いて6月には「これからの長野市における小地域福祉活動について」を提案し、市社協の使命は、小地域福祉活動を通して、地域住民の「自治力を育てていく」ことであり、地域住民が「主体的に小地域福祉活動を展開できるように支援する団体として、助言、情報提供、援助を行う」ことであることを確認し、住民自治協議会が行う小地域福祉活動への支援も地区社協への支援と同様に行っていく、という方針を示した。ここまでは住民自治協議会設置後の地区社協の再編・移行は地域の主体性にゆだねる、したがって地区社協と住民自治協議会福祉関係部会との併存も念頭に検討されていたといえよう。

しかしその後「住民自治協議会運営における福祉に関する部会のあり方について—長野市社会福祉協議会が提案する方向性—」を公表し、

地区社協と住民自治協議会福祉関係部会の併存は「地域の中で混乱が生じる」として、「現在の地区社会福祉協議会の果たしている役割を今後の住民自治協議会における福祉に関する部会へ引き継いでいくこと」、つまり、地区社協の「組織そのものを福祉に関する部会へ移行していく」という考えを明確にした。その際、地区社協が従来果たしてきた次のような役割(機能)は、住民自治協議会福祉関係部会においても堅持すべきであるとされた。

①「協議」を行う場であること

地域に潜在している個々人が抱えている福祉課題(生活課題)を、地域全体の課題として共有し、そのことを「協議する場」であることが最も大切な機能であるとし、そのための具体的な組織・会議のあり方を示した。

②福祉課題(生活課題)・ニーズを把握する機能が位置づけられていること

「協議する場」として福祉関係部会が機能するための「協議する種」、すなわち福祉課題(生活課題)・ニーズを把握するための手法として、地区地域福祉活動計画の策定、地域福祉ワーカーの設置を提案した。

③「協議」した取り組みを「実践する」担い手が位置づけられていること

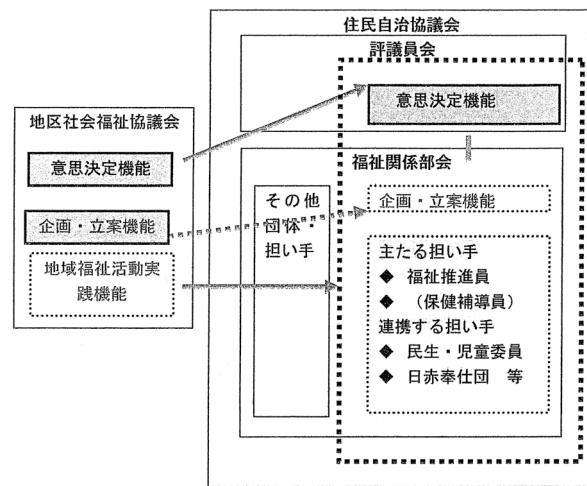
この中で福祉関係部会の構成団体は、部会の企画・立案した事業への協力、または連携団体であり、事業の直接の担い手として福祉推進員を位置づけた。

その後、長野市の分権推進担当である企画課都市内分権推進室との協議の上、2009(H.21)年1月、連名で、住民自治協議会本格稼働予定の「平成22年度へ向けた地区社会福祉協議会の見直しについて」を公表した。この中では、「住

民自治協議会運営における福祉に関する部会のあり方について一長野市社会福祉協議会が提案する方向性一」を踏襲し、住民自治協議会内で「地域の福祉に関する意思決定を行うことができ」「それに基づいた地域福祉活動が実践できる」ことが必要と改めて強調した。

そして、住民自治協議会への再編に当たっての課題として、①地区社協の組織をそのまま福祉関係部会に位置づける場合、②地区社協の機能に着目して住民自治協議会と一体化する場合、に分けてシミュレーションを示した。前者では、関係団体長が重複し二重構造になる、地区社協の総会等の開催に関する負担が残ることなどが課題として示された。一方、後者については下図のように、意思決定機能は住民自治協議会評議員会に、企画・立案機能と地域福祉活動実践機能は福祉部会に移行する、すなわち太点枠内に地区社協の機能が移行することが示され、こちらの移行形態がより推奨された。

また、地区社協への補助金についてはすべて



の住民自治協議会に対しても交付できるよう対応するとしたが、運営費として交付していた「地区社協活動助成金」部分は、市による一括交付金に含めることとした。

(3) 地区社協への影響

以上のような経過も踏まえ、各地区において今後のあり方が協議された結果、従来の地区社協は次のようなパターンで再編された。

①地区社協組織継続

-1 住民自治協議会の構成団体の一つとして福祉関係部会を担う

-2 住民自治協議会とは別に併存

②地区社協解散、住民自治協福祉部会へ移行

このように再編パターンが一様でないのは、地区社協の組織や活動実態、地域との関係など、長い歴史の中で培われた特徴が地区によってさまざまだからであるが、各地区からは、住民自治協議会と地区社協の関係について次のような課題、意見が挙がっていた⁶。

まず、地区社協と住民自治協議会の組織が並行して活動を行っている地区（①）では、

- ・「あて職」役員が重複し、一部の役員に負担がかかる
- ・総会等の合意形成を双方で行うため、「屋上屋を架す」組織体制になりやすい
- ・住民自治協議会の福祉分野の事業と、地区社協が行う事業が同じ福祉分野であるにも関わらず「○○事業は住民自治協議会で」、「△△事業は地区社協で」、というように煩わしいという問題が指摘されていた。

また、地区社協を解散し、住民自治協議会福祉部会に移行するという組織整理に苦慮している地区からは、「部会の役員が1年交代であるため計画性のある予算等がたてにくい」、これにより「地区社協事業を移行するまでの体制になりえていない」という不安・懸念が表明されていた。

いずれにしても「住民自治協議会が平成22年度から稼働という期限があったこともあり、十分な議論をすることができ」ず、「組織づくりがバタバタと行われた」と指摘されている。

一方、地区社協を住民自治協議会組織に一本化した地区（②）においては、

- ・あて職からの脱却
役員をあて職ではなく、地区社協時代のように「専任」にする
- ・継続性（専門性）の担保
住民自治協議会役員は短期間で交替してしまいが、部会代表者などはある程度の期間を担うような体制をつくることが重要
- ・企画・協議機能の充実
部会の進行管理とともに、新たに地域で課題となっている事柄についても協議するような機能が必要（「役員がこれまでより『自分たちで組織を運営する』という意識を持たなければならない」）
- ・活動の担い手と連携機関の整理
福祉関係部会の活動の担い手としては福祉推進員が最も適切（区の事業を担当するのみではなく）。また民生児童委員は事業の取り組みにより連携できるような位置づけとしておくことが必要

などの意見が今後の方向性として出されている。

（4）市社協の支援のあり方への影響

市社協としての支援のあり方に地区社協時代からの大きな変化はなく、地区を担当する職員を明確に位置付けながら、各地区に対する個別支援や福祉部会役員との懇談会を行っている。なお、住民自治協議会福祉部会相互の情報交換会も年に2回、市社協主催で実施している。

4. まとめと評価

—市社協のイニシアティブを中心に—

長野市では都市内分権という市政運営上の方針により、分権の受け皿として各地区に住民自

治協議会を設置する形で「コミュニティの制度化」が進められた。これに伴い、地区内組織の統廃合が課題となり、1980年代からすでに各地区に設置され、福祉活動を豊かに推進してきた地区社協もその対象となった。こうした中、長野市社協は、従来の地区社協の「地域住民の一人ひとりが抱えている福祉課題を、地域全体の福祉課題として受け止め、考え、そして取り組みに結び付ける機能」を明確化し、組織再編の後もその堅持を地域リーダーに要請するとともに、市社協による支援の継続を約束した。その後、住民自治協議会福祉部会への再編促進の立場をとるが、その際、地区社協の機能を「協議」、「ニーズ把握」、「実践」とし、住民自治協議会福祉関係部会へのこの機能の継承を明示した。この市社協の方向性の明確化、イニシアティブが、その後の組織再編をスムーズに運んだといえよう。このことについて、長野市社協の担当者自身も「『目的』を先行して『器』を整備した」、つまり「組織づくりの順番を間違えなかった」ことがスムーズな移行の要因であると認識している。さらに「協議」という機能の重視・堅持が成立し、地区にも受け入れられた背景としては、2005年から地区地域福祉活動計画策定を促進したことにより、「地区で『協議する』ことが習慣化していた」ことをあげた。

また長野市のまちづくり行政は、市社協を住民自治協議会福祉部会の主たる支援者として承認し、任せるなど、その信頼は篤い。それは、住民に地区社協の存在意義を十分認めさせるほ

ど、各種サービスの実施を促進し、住民主体の地区地域福祉活動計画策定を支援してきた、という実績によると考えられる。今後、住民自治協議会として「まちづくり計画」を策定することが予定されているが、その際、地区として地域福祉活動計画策定を経験しているという実績は大きな強みであるし、それを実現させてきた、という点で、市社協に対するまちづくり行政からの期待は一層大きくなることであろう。

おわりに

自治体内分権の推進に伴い、行政側の意向として、地区社協という住民の主体的な福祉推進組織は、その再編を求められる傾向にある。このこと自体の是非については議論の余地があるが、いずれにしても自治制の変化はいやおうなく地区社協のあり方に影響を与える。そうであるならば、その影響を最小にとどめる必要があるし、逆に新たな枠組みの中で、より良い実践につなげられるような支援も探求されるべきなのである。

今回取り上げた長野市社協の取り組みは、以上のことを考えさせられるものであった。この事例における評価のポイントを一つの指標に、他の同様な状況にある地域ではどのようなことが起こっているのか、引き続き調査・検討していきたいと考える。

-
- 1 長野市においては「自治体内分権」と同義語として「都市内分権」が使われている。
 - 2 第二期計画においても見送られている。
 - 3 長野市社協広報紙「ふくしながの48」（2005年9月15日発行）
 - 4 市社協、地区社協連名で「福祉推進員」として委嘱する。なお、本事業を実施するかどうかの判断は地区社協にゆだねられる。

- 5 計画に基づき「長野市都市内分権推進委員会」の「団体見直し専門部会」で検討した結果、2008（H.20）年1月に「各種団体の見直しと補助金の一括交付について」方針が示され、その中で明記された
- 6 2010（H.22）年9月に市社協が開催した住民自治協議会福祉関係部会代表者による情報交換会議での討議内容報告書による

参考文献・参考資料

- 右田紀久恵（1993）「分権化時代と地域福祉—地域福祉の規定要件をめぐる—」右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社
- 長野市都市内分権調査・研究プロジェクトチーム『長野市都市内分権調査・研究報告書』
- 長野市（2006）『長野市都市内分権推進計画』
- 長野市（2010）『第二期長野市都市内分権推進計画』
- 長野市社会福祉協議会地域福祉課・長野市企画課都市内分権推進室（2009）『平成22年度に向けた地区社会福祉協議会の見直しについて』
- 長野市社会福祉協議会（2011）『総合計画』
- 長野市社会福祉協議会（2010）『平成23年度住民自治協議会福祉関係部会事務担当者会議 必須事務事業・選択事務事業 説明資料』
- 長野市社会福祉協議会（2010）『住民自治協議会情報交換会議 グループ討議内容報告書』
- 長野市社会福祉協議会（2011年）『福祉担当部会状況一覧 住民自治協議会福祉担当部会関係者情報交換会議資料』