

水戸市のコミュニティづくり

— 21世紀に向けての挑戦 —

水戸市役所 市民環境部 市民生活課 課長 星 靖 夫

はじめに

水戸市における住民組織のあゆみ

- 1 水戸市自治連合会
- 2 水戸市民憲章推進協議会

新しい住民組織の再編

水戸市自治連合会の答申

水戸市民憲章推進協議会の答申

住民組織設立準備委員会の設置

住民組織設立準備委員会の答申

中央組織設立準備委員会の設置

コミュニティ活動に対する行政のかかわり

行政におけるコミュニティ活動の推進体制づくり

コミュニティ活動と公民館のあり方

- 1 公民館の現状
- 2 コミュニティ活動と公民館の問題点
- 3 問題解決策案
- 4 コミュニティ専門職員の配置計画及び目標年次
- 5 予想される効果
- 6 実施上の問題課題点

おわりに

はじめに

私たちは、誰もが快適で安全な生活環境のもとで、豊かな生活をしたいと願っています。しかし、私たちの環境は、生活水準の向上により、経済的には豊かさを確保することができましたが、その一方、国際化や高度情報化の進展など社会経済情勢が変化する中で、人々の価値観やライフスタイルの多様化が著しく、加えて都市化や核家族化の進行などにより、人と人の結びつきは薄れ、周りにわずらわされない個人中心の生活が一般化しております。このような生活は過去の地域的な束縛からの解放を意味するものでありますが、

一方において、共同で解決しなければならない地域問題をはじめとして、近隣の人々との親睦、相互扶助などの生活関係が疎遠になるなど様々な問題が生じています。

そこで、このような問題を解決し、望ましい地域社会づくりを進めるためには、地域住民の自主性に基づく活発なコミュニティ活動の推進が必要であると考えられるところから、水戸市内で同じ目的を持ち、住民全体を網羅したコミュニティ団体である、水戸市自治連合会と水戸市民憲章推進協議会が統合し、組織の強化を図り、平成8年4月1日に、新しい住民団体として発足するための準備を進めています。

また、行政においても、コミュニティ活動の拠点施設である公民館に、コミュニティ専門職員の配置を決め、住民と行政が一体となった、積極的なコミュニティ活動を推進していくこととしました。

水戸市における住民組織のあゆみ

古くから、家族や隣近所の人々との結びつきは、生活上欠かせないものでした。これを「五人組制度」とか「町組」と称し、地域組織として育ててきた経緯があります。

水戸市史によれば「水戸領の町村で行われた十人組制度は、原則として近隣の家十戸を組み合わせて一組とし、他領の五人組制度と同様、各組に組頭をおいて相互扶助、上意下達、連帯責任、相互観察などを行わせた制度」で、水戸徳川家の初期の寛永期（西暦1630年前後）に成立したようであります。しかし、これらの組織は「強い統制のもとに、町方の自治がいくらか認められていましたが、その自治の本質は藩政の方針に反しない限度であり、むしろ、藩の町政の下部組織というべきもので、決して自主性を持った本来の意味ではなかった」と思われます。

その後、これらの組織は長い年月を経て、「町内会」とか「部落会」と総称される地域組織に進展することになりますが、制度上確立をみたのは、昭和15年に出された内務省訓令「部落会、町内会整備要領」がもとになっています。そして、この地域組織は、上意下達的な行政の末端組織、または、下請機関の性格が強かったため、終戦後、占領軍の方針によって、いったん解散が命じられましたが、講和条約発効後の昭和27年に、新しい意味での町内会・自治会としての再発足を見るにいたりました。

その後、町内会長・自治会長は、町内連絡委員、更には水戸市市政協力委員として、市長の委嘱を受け行政に携わることになりますが、昭和63年10月に自ら水戸市市政協力委員連絡協議会を解散させ、現在の水戸市自治連合会に独立しました。

また、昭和45年12月に制定された市民憲章を具体的に推進するため、町内会・自治会とは別の組織として、昭和46年2月に水戸市民憲章推進協議会が発足し、現在にいたっています。

1 水戸市自治連合会

○水戸市自治連合会のあゆみ

長年育まれてきた町内会組織に、終戦後解散命令が出されたが、昭和27年の講和条約発効後までは、組織名を納税組合、親睦会などに変え町内会は存続してきました。

市は、昭和28年4月に、市政の円滑な運営と市民の福利増進をはかることを目的とし、50戸程度を単位として「町内連絡委員を設置する要項」を作成しました。町内連絡委員は、市長の委嘱を受け身分は非常勤の公務員であり、事業内容は、①町内居住者の名簿作成 ②納税の普及、徴収令書の配布 ③広報等の配布などでした。更に、地区の組織として町内会連絡協議会が設立されました。

昭和32年4月に水戸市市政協力委員設置規則が制定され、町内連絡委員は、市政協力委員と名称が変わりました。一方、中央の組織としては、昭和45年6月水戸市市政協力委員連絡協議会が設立され、全市を網羅した一つの組織となりました。しかし、昭和63年10月この組織も転換の時をむかえ、21世紀をめざした活力ある地域活動と住民組織づくりのため、市長から委嘱されることをやめ、水戸市自治連合会という民間団体に生まれ変わりました。

○水戸市自治連合会の活動

水戸市自治連合会は、ゆとりと豊かさが実感できるまちづくり、更には、災害に強いまちづくりを推進するため、それぞれの地域においてその特色を生かし、市民自ら参加、民意を基盤とした市民活動を行政と一体となって効果的に推進しています。

(重点目標)

- ・地域防災体制の確立
- ・コミュニティ活動の積極的推進
- ・住民組織一体化の確立
- ・未加入世帯の加入促進
- ・資源ごみ回収団体の加入促進

(事業)

- ・市と防災訓練の共催及び地域防災、防犯活動の強化
- ・生涯学習の積極的推進
- ・市民懇談会の開催及びフォローの徹底
- ・研修会の開催及び自治組織運動の展開
- ・地区組織の強化と連携強調による活動の促進

- ・ 市長との対話の開催
- ・ 行政との対話の開催
- ・ 水戸市ごみ減量推進大会の推進
- ・ 環境美化，青少年健全育成運動の推進
- ・ 交通事故防止運動の推進
- ・ 広報紙「じちれん水戸」の発行
- ・ 関連諸団体との連絡強調
- ・ 水戸市社会福祉協議会実施の行事に参加協力
- ・ 水戸市民合同の集いの開催
- ・ 水戸黄門まつりへの協力参加
- ・ 先進都市視察研修
- ・ 由緒史跡復元運動の実施
- ・ 事務局の充実強化

○地区自治連合会の活動

(総務広報部会)

研修会の開催，市民懇談会の有効的な活用，自治会・町内会活動の促進，広報紙の発行，先進地視察研修など

(生活環境部会)

花いっぱい運動の推進，地域美化運動の促進，地区一斉清掃の実施，ごみ減量及び再資源化運動など

(福祉部会)

防災訓練の実施，交通事故防止運動に協力，自主防災組織の充実，自主防犯活動の推進，青少年の健全育成に協力，県民交通災害共済の加入促進，未加入世帯の加入促進など

2 水戸市民憲章推進協議会

昭和45年12月，水戸市民憲章が市民からの公募により制定されました。この市民憲章を全市民の中に広めるために，昭和46年2月に水戸市民憲章推進協議会が発足しました。この協議会は，市民憲章の周知と理解を深め，その実践活動が積極的に進められるよう，いろいろな運動を進めています。

更に，昭和49年の「茨城国体」開催を契機に，水戸市民憲章推進協議会の下部組織として，昭和48年ごろから各小学校区単位に，水戸市民憲章推進各地区実践会が発足しました。この実践会は，町内会，自治会，子ども会，婦人会，高齢者クラブをはじめ，多くの市民

団体の方々により組織され、それぞれの地域にあった特色ある活動を繰り広げています。

○水戸市民憲章推進協議会の活動

水戸市民憲章推進協議会は、市民憲章の目的である「住みよいまちづくり」を推進し、コミュニティづくりを進めながら、地区実践会と緊密な連携をとり、活発な運動を展開しています。

- ・ 広報活動（市民憲章の普及）
 - ・ 美しい環境づくり運動（花いっぱい運動、環境美化運動、花壇コンクール、花の絵コンクールなど）
 - ・ 親切にしあう運動
 - ・ スポーツ・レクリエーションに親しむ運動
 - ・ きまりを守る運動
 - ・ 郷土を知る運動
 - ・ 水戸市民合同の集い
- この他、共催事業などを行っています。

○地区実践会の活動

- ・ 第1部会（美しい環境づくり運動部）
花苗及び種子の配布、地区花壇コンクール、花壇づくり講習会、一斉清掃（クリーン作戦）、違反広告物撤去作業、空き缶回収など
- ・ 第2部会（親切にしあう運動部会）
交通安全運動、独居老人ふれあい食事会、老人ホーム慰問、ねたきり老人慰問、老人会との懇談会、ふれあい電話、三世代ふれあい事業など
- ・ 第3部会（スポーツ・レクリエーションに親しむ運動部）
市民運動会、市民スポーツの祭典、お父さんソフトボール大会、ママさんバレーボール大会、ミックスバレーボール大会、歩く会、子ども会球技大会、レクリエーション大会、ゲートボール大会、バドミントン大会、インデアカ大会、スキー教室、卓球大会など
- ・ 第4部会（きまりを守る運動部会）
交通安全・防災の集い、通学路の点検、郊外パトロール、消火器の使い方講習、自転車交通安全教室など
- ・ 第5部会（郷土を知る運動部会）
郷土かるた地区大会、雑流し、郷土史講習会、地区大学、芸能祭、史跡を巡る歩く会、郷土史講座、野外学習など

新しい住民組織の再編

昭和63年、水戸市民憲章推進協議会の中に「真の市民憲章運動のあり方」を検討するために設置された「企画委員会」において、いろいろな検討を行い一つの結論が出されました。

それは、水戸市民憲章推進協議会の役割を明確にするための見直し案で、組織の強化を重点としたものでした。

しかし、企画委員会の中では結論が出ず、今後の課題として残された継続審議事項の一つとして「住民組織の一体化」の問題があり、これを検討するために水戸市民憲章推進協議会の中の事業企画部会が、この問題を担当することになり、平成3年度の総会の承認を得、更に事業企画部会において検討委員会設置の承認、検討委員の選出を行い、住民組織の一体化について検討に入りました。

一方、水戸市自治連合会においても、地域住民組織の中で、市民生活に最も身近な組織である自治連合会と市民憲章推進協議会の一体化は、地域イベントの多様化や高齢化社会を迎えるなか、ますますその必要性が痛感され、簡易化された組織により遺漏のない自主的運営が熱望されているとし、平成3年度の水戸市自治連合会の総会のなかで、地域住民組織の一体化実現の推進が承認されたことに伴い、検討委員会が設置され、一体化のための第一歩を踏みだしました。

住民組織の一体化について、双方の組織の検討委員会で検討され、水戸市自治連合会は平成4年2月18日に、水戸市市民憲章推進協議会は平成4年1月27日に答申が出されました。

水戸市自治連合会の答申

住民自治組織として、最も重要である生活環境の改善や福祉事業など、市民生活に直結した事業を行うため、水戸市市民憲章推進協議会との一体化をはかり、住民自治を主体とした新しい組織を作り、より豊かなまちづくりを進めるべきであると考え、以上の基本的な考え方から、今後次のように進めるのが良好であるとししました。

1. 組織、機構等については、市民憲章推進協議会と十分協議を重ね、双方の意見を尊重しながら一体化を考えること。
2. 総会において、新しい組織について機関決定をし、市民憲章推進協議会と並行して進めること。

双方から代表者を選出し、市の指導を受けながら、会則、機構など十分協議検討し、組織づくりを進めること。

3. 地域への周知

- 新しい住民自治組織構想については、その理解を深めるため十分浸透をはかること。
4. 一体化された住民自治組織として設立するにあたっては、市民憲章推進協議会と並行して発展的に解散（解散総会）し、新しい住民自治組織設立総会として望むこと。
 5. 新しい住民自治組織の設立目標は、平成5年度の総会時とするよう努力すること。

水戸市民憲章推進協議会の答申

水戸市自治連合会と一体化を進めるという見地から、問題点を踏まえ更に検討を行った結果、住民組織の基本理念である「住みよいまちづくり」を目標に地域活動を推進する市内の多種多様な住民団体が、真の目的意識をはっきりとらえて連携をとることにより、更に進んだ形での結集をして「一体化」を図ることが望ましいことと考えます。

しかし、現状での水戸市内の各種住民団体は、最終的な目的は「住みよいまちづくり」であるものの、設立の経緯や歴史或いは活動内容に、それぞれの特性があり、理想の住民団体を現状で求めることは、なかなか難しく時間の要する問題です。

しかしながら、現状のままでは何の進展も見られません。

住民活動の活性化という、より良い方向を目指すためには、水戸市民憲章推進協議会・実践会と団体の性格等が比較的似ている、水戸市自治連合会が、それぞれの長所を取り入れた新しい組織を作り、時代に適応した全市民のコミュニティ活動を強力に推進し、各種団体が協力団体として参加できる「組織の一体化」が必要であるという結論になりました。

住民組織設立準備委員会の設置

水戸市自治連合会と水戸市民憲章推進協議会の各々に設けられた、一体化検討委員会の答申に基づき、平成4年の総会において、組織の一体化の決議が採択されました。

これを受けて、住民組織設立準備委員会が設置され、中央組織の会則、地区組織の会則モデル、会の名称などについて検討し、平成5年5月10日会長に答申しました。

住民組織設立準備委員会の答申

「一体化した新しい住民組織は、一部の者によって作られるものではなく、また各々の組織が別の行動をするものでもありません。住民の利便を満たすため、総意によって作られ継続するものであり、従って全市民を網羅した、しかも、積極的に参加のできる理想的で有益な会として、目的に向かって意欲的に実践活動を展開しなければなりません」とし、次の事項を付して答申がなされました。

1. 中央組織の設立は、27地区組織すべての設立総会が終了したのちとすること。
2. 中央組織、地区組織の設立にあたっては、十分協議を重ね、地域住民への浸透を図り

理解を深めること。

3. 地区組織の設立にあたっては、地域性を尊重し、実状に応じた組織づくりを進めること。
4. 地区の名称については、地区の特性を生かした、その地区にふさわしいものをつけること。
5. 水戸市民憲章推進協議会及び水戸市自治連合会の委託料、補助金等は双方の事業を継承した住民組織の設立に伴い、減少しないよう努力されたい。
6. より良い地区組織の活動を進めるためには、地区によって事情や条件も違えば、住んでいる人の考え方や望むことも異なります。一つの型にはめ無理強いをしないで、住民全体で協力していく体制づくりをすること。
7. 地区組織が設立して会を運営する場合、コミュニティづくりの主体は、あくまでも住民が主体であることを踏まえ、行政の側面からの助力が得られるよう要望する。
8. 公民館は、社会教育施設の中でも、特にコミュニティセンターの性格を有する施設と考えられますので、地域市民活動の拠点として活用できるよう要望していくこと。

以上述べたように、この答申では、地域住民が主体となった組織づくりをしていくことが強くうち出されました。

更に、この答申により、地区の一体化が進み、平成5年2月から8年1月までに19地区が新しい組織として発足しました。残りの8地区についても、年度中には一体化を行い新しい組織として発足することになっています。

地区の名称についても、それぞれ特色ある名称を地区住民の総意により決めており、組織に対する愛着、更には組織を育てようとする気持ちが生まれ、活発な活動に繋がっています。

(一体化状況一覧表)

一体化した地区及び会の名称等

一体化した地区

	地区名	会の名称	設立年月日
1	常磐地区	常磐自治連合会	5. 2. 18
2	三の丸地区	三の丸自治コミュニティ連合会	5. 4. 24
3	吉沢地区	吉沢地区自治連合会	5. 6. 1
4	千波地区	故郷千波を創る協議会	5. 6. 26
5	双葉台地区	双葉台地区住民の会	5. 8. 3
6	城東地区	城東地区自治団体連合会	6. 4. 23
7	浜田地区	住みよい浜田をつくる会	6. 5. 13
8	山根地区	山根自治連合会	6. 5. 21
9	飯富地区	飯富自治実践会	6. 6. 11
10	笠原地区	笠原地区総合自治連合会	6. 6. 11
11	柳河地区	柳河自治住民の会	6. 7. 13
12	赤塚地区	ふるさと赤塚をつくる会	6. 7. 14
13	上大野地区	上大野地区各種団体連絡協議会	6. 11. 2
14	見川地区	住みよい見川をつくる会	7. 5. 20
15	酒門地区	ふるさと酒門をつくる会	7. 6. 24
16	堀原地区	堀原地区連合会	7. 6. 24
17	緑岡地区	緑岡住民の会	7. 6. 30
18	寿地区	寿地区自治連合団体	7. 7. 10
19	梅が丘地区	梅が丘地区連合会	7. 11. 25

今後一体化する地区

	地区名	設立予定年月日	設立進捗状況
1	五軒地区	8. 3.	年度内に実施
2	新荘地区	8. 3. 9	決定
3	吉田地区	8. 2. 17	決定
4	石川地区	8. 3.	
5	渡里地区	8. 2.	1/27選考委員会2月中に実施
6	河和田地区	8. 2.	1/20の合同委員会で決まる。
7	上中妻地区	8. 3.	
8	国田地区	8. 2. 20	決定

中央組織設立準備委員会の設置

平成7年7月10日に、一体化された地区が全体の3分の2になったことにより、水戸市自治連合会の理事会並びに水戸市民憲章推進協議会地区実践会等会長会議が開催され、中央組織設立準備委員会の設置が承認されました。

委員会は、「水戸市民憲章」の精神にのっとり、やさしさとふれあいのある「生き生きとした文化都市・水戸」のまちづくりを、行政とともに推進する中央組織を設立するための準備を行うことを目的とし、①中央組織の名称（案）作成に関する事 ②中央組織の会則・細則（案）作成に関する事 ③中央組織の設立日程に関する事、更には、中央組織の設立及び運営に関する諸準備を行い、平成8年4月1日に中央組織を設立すべく検討を重ねています。

また、委員会で検討された原案については、ローリング方式により、水戸市自治連合会の役員と水戸市民憲章推進協議会の役員で構成された、合同役員会に逐次諮っていく体制をとっています。

コミュニティ活動に対する行政のかかわり

昭和46年2月に水戸市民憲章推進協議会が発足し、この協議会の担当課（事務局）は、社会教育課（平成6年度、生涯学習課に課名変更）、公聴広報課、市民生活課へと行政改革とともに移行しながら、会の指導育成を行ってきました。また、下部組織である地区実践会についても、公民館が事務局となり、地域住民と連携をとりながら、コミュニティ活動を推進してきました。

更に、昭和63年に発足した水戸市自治連合会に対しては市民生活課が、また、地区自治連合会に対しては公民館が、側面より支援し、組織の育成を図っています。

行政におけるコミュニティ活動の推進体制づくり

「はじめに」で述べたとおり、水戸市においては、現在、水戸市自治連合会と水戸市民憲章推進協議会の両組織を統合した、新しい住民組織の再編を進めており、市民総参加のコミュニティ活動が活発化しつつあります。

行政においても、この機会に多様化する地域課題に即した、水戸市のコミュニティ活動の推進体制づくりを進めるため、市民生活課が呼び掛けをし、公民館を地域コミュニティ活動の拠点施設として使うための、課題を検討することを目的として、関係課である生涯学習課、社会福祉課、市民生活課に企画課と総務課を交えて課長会議を開いてきました。

この課長会議は、平成5年12月より平成6年12月までに6回開催し、平成6年12月14日には、助役に中間報告をしました。

その時の指摘事項について、各課とも検討を重ね、平成7年8月と10月に開催し、課題のまとめとして次のように、コミュニティ活動と公民館のあり方として結論をだしました。

コミュニティ活動と公民館のあり方

1. 公民館の現状

水戸市では、各学区ごとに設置されている公民館を、地域における生涯学習活動の拠点として位置付けております。そのうち8館が連絡所併設館となっており、20館が単独公民館として運営されています。

2. コミュニティ活動と公民館の問題点

現在、公民館においては、生涯学習関連事業をはじめ、市民と行政を結ぶ総合窓口として、年々事務事業が増加し、公民館職員の負担が大きくなっていることから、地域コミュニティ活動推進の育成指導を行うことが困難になっています。

更に、市民生活課と生涯学習課及び単独公民館との間には、行政機構上命令系統がないため、地域福祉を含めたコミュニティ活動の推進に関しては、依頼の形式をとっており、市民生活課及び社会福祉課においては、コミュニティ活動・地域福祉活動に支障をきたしております。

3. 問題解決策案

地域と行政が一体となり、住みよいまちづくりを進めるためには、再編された住民組織が地区の公民館を拠点として、生涯学習や地域福祉活動など、コミュニティ活動に関する様々な事業を展開する必要があるため、公民館にコミュニティ専門職員を配置し、単独公民館館長においてもコミュニティ担当課の併任命令を発令し、コミュニティ関係課との緊密な連携をとることが必要であります。

また、各地区の新しい住民組織の問題解決能力を向上させるために、コミュニティ専門委員などの研修及び職員連絡調整会議を開催し、地域福祉や生涯学習などのコミュニティ活動推進に対する育成指導の知識を養い、更には、地域の人材発掘及びリーダーの育成をとおして、よりよいコミュニティ活動の推進に努めることが解決策の要旨です。

4. コミュニティ専門職員の配置計画及び目標年次

平成8年度から2年間、2カ所のモデル地区を設定し、3年目の平成10年度には4地区、平成11年度から平成15年度の5カ年で各5地区を設定し、第4次総合計画の目標年次（平成15年度）までに配置完了するよう設定しました。

5. 予想される効果

地域住民総参加のコミュニティ活動が行われ、住民主体の地域づくりが積極的に展開されることによって、市民と行政の参加協力による住みよいまちづくりを推進し、地域福祉ケアサービスの確立など、心ふれあう地域社会の構築を予想しております。

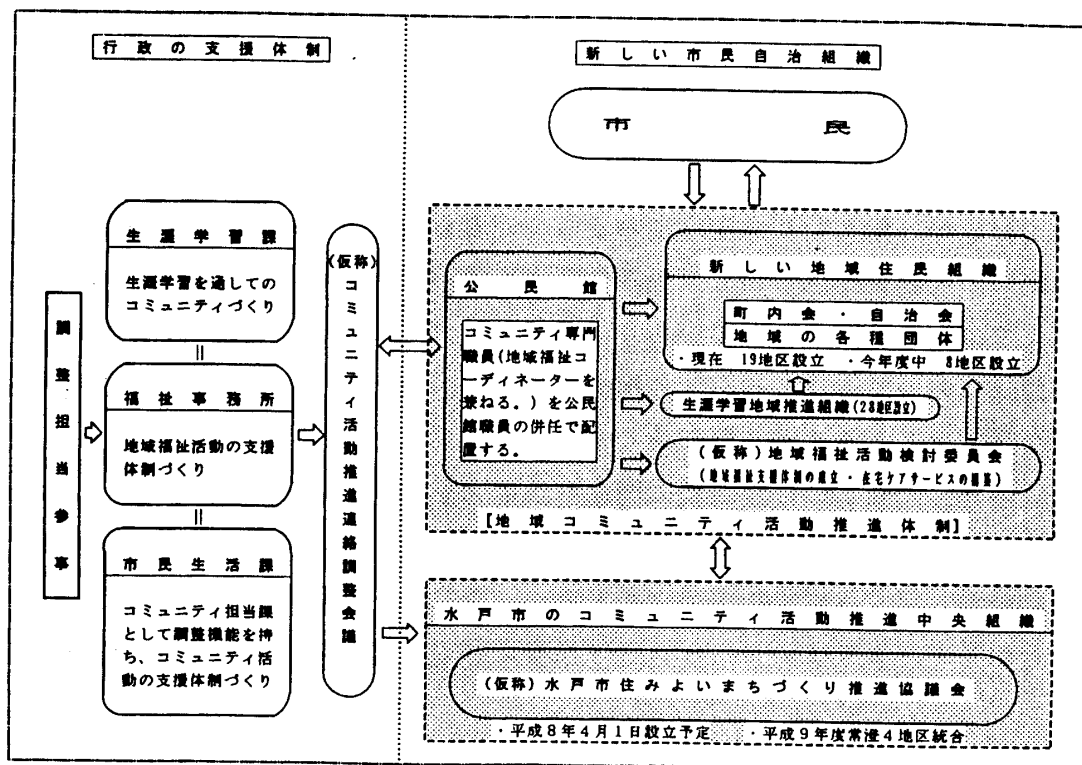
6. 実施上の問題課題点

単独公民館長とコミュニティ専門職員には、市長部局と教育委員会の併任命令が出されるため、命令系統が二つに分れるので、主導権のとれるコミュニティ担当課の位置付けが必要となります。

更には、コミュニティ専門職員の人材確保及び地位の位置付けが重要な課題であります。

(概念図)

水戸市コミュニティー活動推進体制概念図



コミュニティの推進体制をまとめますと、このような概念図になります。

市民と行政の参加協力により住みよいまちづくりを推進し、今後まもなく到来する高齢社会などの問題を解決しながら、心ふれあう地域社会の実現を目指すために再編（一体化）された新しい住民組織に対し、行政の支援のあり方として、特に、コミュニティ活動に関係の深い三課がともに支援体勢を確立するために、調整役のコミュニティ担当参事を軸に、（仮称）コミュニティ活動推進連絡調整会議を設置し、効率の良い支援を行うとともに、各公民館に配置したコミュニティ専門職員により、新しい住民組織の民主的運営を育成しながら、生涯学習の推進及び地域福祉支援体制をとおして、住民ケアサービスの構築などを図っていくものです。

おわりに

平成7年12月25日、行政の最高機関である庁議において、水戸市コミュニティ活動推進事業についての承認を得ました。

このことにより、コミュニティ活動に対する行政のかかわりが明らかになり、市民と行政が一体となった、幅広いコミュニティ活動の推進が図れるものと確信しています。

これらのことは、市民自らが、自分たちの組織のあり方について検討してきたことと、行政が公民館を拠点とした活発なコミュニティ活動の推進について検討してきたことの集大成であり、まさに「水戸方式」と自負しております。

水戸市にとって、平成8年度は、コミュニティ活動推進の元年であり、21世紀に向けての水戸市の挑戦でもあります。