

第1回
関西方面の学識者と実務家との
研究交流会

《コミュニティと地域再生》

Vol. 1

2012年3月

財団法人 日本都市センター

Copyright 2012 The Authors. Copyright 2012 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

表紙画 岡野博画伯

地方自治の大海原にかもめ4羽(学識者、実務家、ご協力いただいている JIAM、日本都市センター) が連れだって飛ぶ姿をイメージしています。

Copyright 2012 The Authors. Copyright 2012 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

はじめに

人口減少・高齢化の進展などにより、失われつつある地域の活力を再生することが大きな課題となっているとともに、担い手が減少することにより、自治会・町内会、消防団、伝統行事、ボランティア、NPOなどの活動に支障をきたしている地域コミュニティを再生することが求められています。また、2011年3月11日に発生した東日本大震災を受けて、コミュニティが果たす役割の重要性について、再認識されつつあるところです。

そこで、当センターでは、全国市町村国際文化研修所（JIAM）の協力のもと、「第1回 関西地域の学識者と実務家との研究交流会」を開催し、学識者からは新川達郎・同志社大学教授、実務家からは、黒瀬敏文・京都府総務部長、北村朋生・滋賀県総務部管理監、徳重覚・池田市総合政策部長からご報告をいただき、これを受けて、意見交換を行いました。

本書は、2011年8月23日に行われた、同会議の内容を取りまとめたものです。

2012年3月

財団法人日本都市センター 研究室

目 次

はじめに

講演①「地域自治で進めるこれからのコミュニティ再生」

新川達郎氏（同志社大学大学院総合政策科学研究科教授） …… 3

講演②「京都府地域力再生プロジェクト『第2ステージ』」

黒瀬敏文氏（京都府総務部長） …… 27

講演③「滋賀県におけるコミュニティ支援施策について」

北村朋生氏（滋賀県総務部管理監） …… 59

講演④「コミュニティと地域再生」

徳重覚氏（池田市総合政策部長） …… 77

講演 ①

「地域自治で進めるこれからのコミュニティ再生」

新川達郎氏（同志社大学大学院総合政策科学研究科教授）

講演①「地域自治で進めるこれからのコミュニティ再生」

新川達郎 氏（同志社大学大学院総合政策科学研究科教授）



1 なぜ地域自治なのか

近年、地域コミュニティに関する様々な制度が全国各地でつくられ、そうした制度がいよいよ動き出そうとしているが、それとコミュニティ再生とをどう結びつけて考えることができるのか。私自身が関わった3つの事例を参考にしながら、「地域自治」という観点からこれからのコミュニティ再生を考えてみたい。

今、様々な問題をコミュニティレベルで解決していこうという動きがあるが、その背景には共通の認識があるのではないか。すなわち、まず、国・地方自治体などの従来の行政システムではコミュニティの問題に必ずしも十分に対応できない。では、市場の仕組みがこれに対応できているかという、こちらも難しい。それでは、それぞれの地

域社会がそれ自体を支える力を維持できているのかといえ、これも難しい。政治行政もマーケットも、そして地域社会も、それぞれ不足するところが多く、三すくみの状態にあるのだろうと思われる。

その中で、もう一度、地域の基盤の強化を考えたいというのが、コミュニティ再生の大きなテーマであり、地域自治の仕組みがその役に立つ可能性があるのではないかと考える。

1-1 地域コミュニティの環境変化

まず、地域コミュニティを取り巻く環境の変化を、1つは、従来の自治制度の枠組み変化としてとらえなければならない。特に我が国では、それに対応する形で地域自治の仕組みが大きくクローズアップされてきたということを認識しておく必要がある。

もう一方では、それらの背景としての社会経済環境の変化がある。これは、このところ現実問題として地域の暮らしを直撃しているという印象を持っている。「縮小社会」あるいは「失敗社会」と言われる中で、いかに日々の暮らしを組み立て直していくのが大きな課題だろうということである。

そうした状況の中で、地域自治への期待、あるいは新しい公共の担い手が出てくることへの期待というものがあるのだと思われる。

1-2 地域コミュニティづくりの課題

残念ながら、こうした地域コミュニティづくりは、今のところ、さまざまな分野で大きな課題を抱えており、それらをきちんと解決していくこと自体難しいのが現状であろう。

そうした問題への対応として、今、全国でこうした地域自治の組織化が進み始めている。例えば、地方自治法においてもそうであるし、多くの自治基本条例においても地域自治を大きな柱に据えて自治をつくり直そうという動きがある。もちろん、まちづくり基本条例型の

ものもある。では、その地域自治にはどのようなパターンがあるのか。もちろんいろいろなパターンがあるが、基本的には地縁をベースに、以前よりはやや広めの区域、すなわち従来のコミュニティ議論で考えられてきた学区程度の区域を想定しながら、もう一度コミュニティ形成を考えてみたいというのが、そこでの大きなねらいなのであろう。その中で、地域自治を制度化し、そしてコミュニティ再生をどう図っていくのかというのが私自身の問題意識なのであるが、恐らくこうした問題意識の下で、実際の地域自治の制度化も一定部分は進んでいるのだらうと思われる。

1-3 地域自治の制度化とコミュニティ再生

もちろん、その一方では、コミュニティ機能そのものが、組織率にせよ活動力にせよ、現実問題として低下している。例えば、よく言われることだが、地縁型の町内会、自治会、行政区などの組織では、特に役員層が高齢化しているし、なかなか世代交代も進んでおらず、その働き方にしても非常に形式化しており、何よりも構成メンバー数が減っている。要するにパワーが落ちているという現状がある。それを何とかしようというのが、この地域自治によるコミュニティ再生ということになる。

ただし、地域自治の仕組みの制度化には、上からの再編という側面がある。特に、より大きな枠組みの中で機能させるために、小さな各地縁型組織を統合あるいはネットワーク化するという圧力は、どうしても上から来ざるを得ない。市町村レベルで言えば、各市町村行政による「上からの再編」という側面が非常に強くなる。もちろん、京都の自治連のような例外的な組織形態もあるが、多くは上からの再編という側面を持つ。その中で、改めてこうしたコミュニティ再生は何がどこまでできるのかを考えておかなければならないと思う。

次に、私が実際に関わっているコミュニティ再生、それも地域自治の仕組みづくりを通じてのコミュニティ再生の事例をお話したい。

2 甲賀市自治振興会制度

1つ目は、滋賀県甲賀市の事例である。甲賀市ではこの4月以降、地域自治による新たな地域づくりの試みが動き始めている。基本はもちろん従来の地縁型組織だが、その従来の行政区や自治会・町内会の類を23の小学校区単位にまとめて、そこに「自治振興会」という名前の地域自治の枠組みをつくるというものである。

この自治振興会は、従来の地縁団体だけではなく、学区内の各種団体の寄合所帯のような側面がある。従来の住民組織がどうしても縦割りで、活動意欲を失いつつある中、もう一度、大きな枠組みの中で連携して活躍ができるような機会をつくろうということで、この「自治振興会」という新しい地域自治の組織を、いわば上からつくったわけである。

この自治振興会制度では、従来の地域の各種団体の活動をベースにしながら、これまで不十分であった住民ニーズを満たしていくという試みとして進められている。現在のところ、高齢者介護や子育て支援、公共施設の自主管理運営などの分野で少しずつ動き始めている。また各振興会に対しては、自主的な財政運営を図るため、いわゆる補助金ではなく交付金が交付されている。もちろん、住民参加型の自主運営が基本になっている。

2-1 地域自治の仕組みが果たす役割

こうした地域自治の仕組みはどんな役割を果たしていくのか。甲賀市の取組みは始まったばかりであり、それぞれの組織がどのように活躍していくのかは、今後の自主的・自発的な活動を見ていく必要がある。

ただ、この地域自治の仕組み自体、各種団体が参加してフラットに協議して連携・協力体制づくりをしていくこと、誰もが等しく権利と義務を負って地域づくりに関わっていくこと、さらには、自主的・自発的に動いて積極的に地域をつくっていくという行動をみんなでお互いに触発し合うこと、そのためのヒト、モノ、金、情報を共有できるような場をつくること、をねらいとしており、これが機能することが予定されている。

2-2 岩上自治振興会まちづくり計画

この地域自治の仕組みの下、甲賀市の中でも比較的取組みが早く進んだ岩上自治振興会では既にまちづくり計画が策定されている。まだ具体的プロジェクト推進には至っていないが、基本的な地域づくりのための自主的な方針を、地域住民が議論しながらつくり上げた。そこには基本方針や長期計画、短期計画など、分野別の計画が打ち出されている。

例えば、前述の高齢者介護の取組みを地域自治の枠組みで行うというプログラムも予定されている。もちろん、介護といっても介護保険のサービスをするのではなく、見守りなどの地域福祉的な取組みを中心に行うわけである。こうした各分野の取組みを行うに当たって、この自治振興会をベースに組織化し運用していくということが、計画されている。

2-3 実践の中から成長する地域自治

実践の中で地域自治が育っていく、さらに、地域自治の枠組みの中で期待されている地域社会の再生、地域組織のコミュニティとしての組織化が進んでいくということが、これに関わっている私自身の希望、そうやってほしいという姿でもある。

その中で、地域自治の枠組みが本当にコミュニティに結びついてい

くのかということが最も重要な論点ではないかと思う。単に組織や体制を整備しても人は動かない。上からの制度ではあるが、実際にそれがコミュニティとして機能していくためには具体的な成果が出なければならず、またその成果が出ていく中で、人々のつながり、声をかけ合える関係ができていくということが重要だと思う。人や団体の力をお互いに引き出していく仕組みに成長できれば、地域自治の上からの制度化が、そこに住まいながら地域コミュニティをもう一度つくり直すチャンスになるのではないかと考える。

3 東松島市:コミュニティ復興支援

もう一つ、最近私がコミュニティ復興支援に関わっているのは宮城県東松島市である。ここは太平洋沿岸にある人口約4万人の自治体だが、今回の震災での死者数は約1,200人で、気仙沼市や陸前高田市に比べれば人的な被害が少ないためか、両市ほど話題にはなっていない。それでも、沿岸の平地であるため津波の被害は甚大で、住宅の約60%が全半壊している。

これは3月の写真なのだが、流された家の手前の水が張っているとこは水田だったところである。地盤が約50cmないし70cm沈下したと言われており、このあたりでは約80haがまだ水没したままである。



3-1 被災コミュニティの復興

現在、この市の復興計画等の作成に協力しているのだが、それ以上に重要だと思っているのがコミュニティの復興である。残念ながら挙家離村的な動きが現に起こりつつあり、既に沿岸のコミュニティは各避難所に分散し——現在、2,000戸弱の仮設住宅に入居しつつあるので今月中には避難所を閉鎖できそうだが——、同時に人口の約1割に当たる3,000人余りが市外に移ってしまった。このような大変な状況にあっても、もう一度、コミュニティを単位とした支え合いを考えていきたいというのがこの復興においての大きなテーマである。

そのために、緊急雇用の活用や民間財団からの資金供給を受け、第1に、復興まちづくり推進員といういわばコミュニティをつくり直すためのつなぎ手となる人材を地域の中に送り込むこと（現状では4名は宮城大学地域連携センターから、3名はJICAから派遣）、第2に、主として行政区単位の自治組織の活性化とそれらを合わせた学区単位の全市で8つの自治協議会を設けることの両方を組み合わせて、各地域（地区）での自治、すなわち各地区で自主的に新しいコミュニティ

をもう一度つくり直すためのプランづくりを進めつつある。この復興まちづくり推進員については、本当は従来の全行政区等に配置したかったのだが、残念ながら約200ある全コミュニティへの配置は難しいので、まずは4人のメンバーに各地区のコミュニティに入ってもらおうということを行っている。

3-2 コミュニティ復興支援策／コミュニティ復興支援員制度の拡充へ

ここでのコミュニティ復興支援については、このコミュニティの復興まちづくり推進員をとにかくモデル的にでも置こうということで、現在、設置を推進している。宮城県及び東松島市の協力を得て、コミュニティ毎の復興の計画をつくってもらおうということである。ただし、それを今すぐやるのは難しいので、まずは仮設住宅の中でのコミュニティづくりと、それから、被災地域でも居住可能な場合には元の住宅に戻って居住している人もいるので、こうした地域でのコミュニティ再生のバックアップを進めているところである。

また、復興支援には地元の宮城大学の協力も得ている。本当はもっと多くの機関等の協力を得られればよかったかもしれないが、初年度は、まずはモデル的に南三陸町と東松島市で復興まちづくり推進員を設置し、住民の意向の把握に当たっている。先日総務省で、来年はぜひ復興まちづくり推進員を制度化するよう、要望してきたところでもある。その後特別交付税措置による復興支援員制度がもうけられている。

いずれにせよ、復興まちづくり推進員を1年ぐらい置いたからといってコミュニティがすぐに再生できるわけではない。私は最低でも3年、場合によっては5年程度の期間は必要だと考えている。幸いJICAから復興まちづくり推進員として3人派遣してもらおうことになり、この人たちを加えた7人を中心的な担い手としながら、コミュニ

ティの再生を進めているところである。

3-3 被災地コミュニティ再生の課題

被災地コミュニティの再生に当たってはもちろん様々な課題がある。そもそも、コミュニティを形成していた地縁や生活の共同性が全部壊れてしまい、今は避難所から仮設住宅に移りつつある。そうなると、そこで改めて別のコミュニティをつくっていかねばならない。加えて、作り直すに際して元のコミュニティに戻るのかというと、実はこれも難しい。どういうことかということ、旧来の人間関係、つまりまたあの隣近所のつき合いをやるということが実は嫌だという人が結構多いということである。

ちなみに、仙台市が仮設住宅への入居について、コミュニティ単位、少なくとも5軒以上で申し込んでほしいと募集したところ、予定の1割も応募がなかったという。仙台市の場合は少し特殊かもしれないが、基本的には、私たちが話を聞く限りでも、旧来の人間関係に対するある種の抵抗感は非常に強い。それ以上に、現時点で既に離散してしまっているものを紡ぎ直すこと自体、極めて難しいことである。

もちろん、公共事業型の震災復興策によって交通軸や基盤軸が決まってくるので、それにコミュニティそのものも大きく左右される。つまり、これから設置される駅や道路の位置でコミュニティも変わってしまうということであり、これも非常に難しいところがある。

それから、岩手、宮城両県の沿岸では、公共施設や公益施設、つまり病院、診療所、福祉施設などがほぼ被災しており、それをどう再配置するかも課題である。例えば、東松島市内には病院・診療所が3か所、歯科医院が1か所あったが全て被災し、医師も3人亡くなっている（その後、病院・診療所の3か所は診療を再開している）。さらに学校も壊れているが、それにもかかわらずコミュニティを再生していかなければならない。

3-4 それにもかかわらずコミュニティ

「コミュニティに寄り添う人材」としてのこの復興まちづくり推進員制度は、旧・山古志村の復興支援員がモデルなのだが、少なくとももう一度コミュニティで暮らしていこうという人をつなぎ直すチャンスは提供していかなければならないであろうという思いから構想されている。そうした共同性を取り戻すチャンスをなくしている人たち、あるいはそれについてまだ気づいていないような人たちに、どう力づけをしていくのかがここでのポイントである。こうした活動の具体化を、復興支援員の仕組みを使って何とか実現できればと、少しずつだが動き始めているところである。

4 英国（イングランド）の地域自治

3つ目の事例として、数年前に調査した英国、特にイングランドの事例を紹介する。主な調査対象はパリッシュ（教区）・カウンシルである。

パリッシュは元来、「教区」であるので、日本では氏子や門徒の集まりというイメージが近いかもしれない。パリッシュ・カウンシルがないところは、タウン・カウンシル（町内会）を設置しているところもあるし、それらカウンシル（公選議会を持つ自治団体）がない場合にはネイバーフッド（近隣）組織を結成する動きもある。このように英国でも近年の地方分権の進展に伴い、地域自治の仕組みの制度化が進んでいる。コミュニティ施策は、国家的課題かつEU全体の課題ととらえられている。

その一方、英国でも地域の衰退、高齢化、あるいは活力の低下が指摘されており、日本と共通する課題がある。

4-1 英国のパリッシュの現状

パリッシュの規模、組織、活動は多様であるが、一般的には、様々な社会経済的な問題に直面し、衰退傾向にあると言われている。現在、多様なパリッシュ制度が具体化されており、ボランティア型のパリッシュ議会議員を選出し、彼ら代表によって運営されたり、市町村レベルの自治体（ディストリクト）によっては、大きな金額ではないが（年1万ポンド程度）財政支援を行っている場合もある。

4-2 グロスターのパリッシュ事例

イングランド南西部のグロスター近郊にあるランドウィック（Randwick）は、人口約1,600人、約600世帯のパリッシュで、ランドウィックのパリッシュの教会（Randwick Parish Church）を中心とした農村地域の団体である。理事（議員）は9人で、4年に一度選挙される。年間予算は約1万2,000ポンドで、自治体（District）からこの金額が支給され、スポーツ施設整備等に用いられている。

4-3 パリッシュの活動：ヴィレッジ・ホール

パリッシュの活動の場は、ヴィレッジ・ホールすなわち地域の集会所である。そして、このヴィレッジ・ホールは、住民の自治で建設され、維持管理されている。日本の町内会の集会所と変わらないが、これが子どもたちの教育や、地域のお祭り、イベントの場として使われている。ヴィレッジ・ホールの横がフットボールや小さい子どもの遊び場に使用される運動広場になっており、その整備にも先述のお金が用いられる。



ヴィレッジ・ホール（ランドウィック）

4-4 ヴィレッジ・ホールの維持困難課題

ただし、このヴィレッジ・ホールも課題を抱えている。老朽化やバリアフリーの対応で管理費が高くなり、維持が困難になっている。

やはり子どもたちの利用のために改善しないわけにはいかないの、資金の問題にどうしても突き当たるわけである。そこで資金獲得のために、自前で住民の寄附を集めるのはもちろん、補助金・助成金の申請にも盛んに取り組むなど、様々な資金繰り方法を検討している。申請のために自ら予算計画書を作成し、例えば、日本と同じような宝くじの助成金に応募したり、自然の多い地域なので、自然保護・文化遺産保護のための各種財団の助成金獲得に取り組んだりしている。

別のパリッシュ（アーチフォント、Erchfont）では、老朽化したヴィレッジ・ホールの再生のために寄附を募っているのだが、再生費用

約6～7万ポンドの約半分が集まったということ、入口横に温度計のような絵を貼ってそれを図示している（写真）。要するに、まずは自前での資金獲得に取り組み、それから様々な公共・民間の資金補助を申請するのだということである。



ヴィレッジ・ホール（アーチフォント）

4-5 生活利便機能の再生

そのほかにも、パリッシュ等では生活利便機能再生のための新しい試みが始まっている。

例えば、日本の農村部では、商店の撤退によって「買い物難民」が増えているが、イングランドでも同じ傾向がある。それから、英国版郵政改革で郵便局も整理統合され、年金を引き出すところもないという状況になった。そこで、個人あるいはコミュニティがその地域住民のために店舗（ヴィレッジ・ショップ、ヴィレッジ・ストア）を維

持・経営しようという動きがある。これは単なる市場のビジネスではなく、いわば社会的ビジネスとしての意味を持っている。

こうしたヴィレッジ・ショップでは、食料・雑貨販売のほか、郵便や金融なども取り扱っている。

4-6 英国コミュニティの課題

このほかにも、英国のコミュニティには様々な課題がある。まず、若者が地域に残るための十分な職場や安価な住居がない。それから交通手段の確保も必要である。交通弱者は高齢者だけではなく、所得がないため自転車やバイク等の交通手段すら持てない若者も多く存在している。このように、いかに地域の暮らしを維持するのか、あるいは雇用を確保するのかが大きな課題となっている。

4-7 パリッシュ・プラン

そのような中、国の指導の下、各パリッシュではこの5年ほど、「パリッシュ・プラン」というパリッシュの総合計画を地域の間支援を行う組織（リージョナル・コミュニティ・カウンスル）の支援のもとに策定することが進んでいる。パリッシュ・プランでは暮らしの向上と雇用の確保に重点を置いて策定しているところが多くなっている。その計画策定に当たっては、もちろん一定の補助金が策定経費として出るのが、基本は市民参加型で策定している。このパリッシュ・プランでは、長期的なプランとあわせて具体的なプロジェクトを提示するという枠組みになっている。

こうしたパリッシュ・プラン策定の有効性については、英国内でも議論がある。否定的な見解もあるが、その一方で、各地域の住民が議論しプランを策定するそのプロセス自体、地域の課題を見出し、それに対する解決策を自らの活動も含めた様々な視点で考えていくことにもなるので、有効な仕組みであるとも考えられている。

4-7-1 英国の策定方法①

ランドウィックにおけるプランの策定方法については、以下のとおりである。

英国での策定方法

- 第一段階: 40～50人程度の話し合いから
- 4つのプロジェクトを導く: ①住宅整備、②自然・環境、③社会・地域問題、④交通
- それぞれ4つのグループに分かれ討議
- 「Yes No形式の意向調査」調査票を全員に配布; 結果は地域問題発見の手がかり
- 50%の回収

4-7-2 プロジェクトの検討

具体的なプロジェクトの検討に当たっては、まず住宅整備、自然・環境、社会・地域問題、交通の4つのグループに分かれてそれぞれ討議し、各グループがやりたいことを提案する。例えば、英国には伝統的にパブリック・フットパスという散歩道・山道があり、自然景観を守る上でも非常に意味があると言われているが、これを放置するといわば共有地の悲劇を生みかねない。したがって、このパリッシュ・プランの中でその再整備や管理、再編を進めるよう、議論されたりしている。

4-7-3 参加の重要性、(参加の) 結果の報告が大切

こうした一連のパリッシュ・プラン策定の中で感じたのは、参加が大変重要なファクターだということである。パリッシュ・プランづくりに市民参加が求められることは当然であり、パリッシュ住民の全員参加が目指される。計画策定に至るまでには、誰もが参加できる集会を数十回開くことが基本になっている。そして、さらに重要なのは、自治体（ディストリクト）行政も含めた利害関係者がそこに参加し、課題を共有していったということでもある。もちろん、パリッシュ・プラン策定後は全住民に計画書を配布するなど、参加の成果をみんなが共有することも重要である。

4-7-4 コミュニティショップ支援に見る多様な参加と支援

コミュニティショップの設置や維持は、地域住民だけで、あるいは行政の負担だけで行われているわけではなく、多くの場合、民間企業によって支援されている。要するに地域を支えるのは、地域住民あるいは行政だけではないということである。パリッシュ・プランの実現においても、国や自治体（ディストリクト）による事業や補助だけに頼るのではなく、住民に寄付を募る自助努力から始めて、民間企業への働きかけや、各種の基金への助成応募などからの支援を組み合わせ、自ら努力する姿が目につく。

5 地域の力を発揮するために

地域の力をどうやって発揮していくべきか。地域の力を発揮するために、何を考えていくべきなのかを最後に述べたい。

地域の力をもう一度組み立て直していくというときに、地域の自治力、コミュニティ・ガバナンスを醸成する必要があると思われるが、そのもととなるものとして、コミュニティの中と外の双方でパートナ

ーシップを構築していかなければならないし、コミュニティ自身がそれをマネジメントする力を涵養しなければならないだろう。ただし、コミュニティだけにこれら全てを負わせるのは難しいので、前述の復興支援員のような、何らかの中間支援システムあるいは地域自治の支援枠組みが必要なのではないかと考えている。

このようなパートナーシップ型のコミュニティづくりを目指していく上での前提として、コミュニティの能力を再生すること、つまり壊れてしまった共同性や、形式化・形骸化したコミュニティ組織などをいかにもう一度能力を回復し、あるいは新しい状況に適応して問題を解決していく力をつけるのが、地域自治の枠組みを単に用意すること以上に重要なのではないか。要するに、コミュニティ、地域の能力をどうつくり上げていくのが大きな課題だということである。

日本国内や英国での調査研究で私が共通して感じたのは、地域の人たちが一緒に考え、具体的な提案をしていくことが重要だということである。そして、それが全部ではなくとも一部でも実践されると、単に達成感があるだけではなく、実際に提案したり実行したりする力がついていくが、このコミュニティの参加者の能力をどう向上させるかという観点から地域プロジェクトに関する議論をすることの意味は大きいと思う。これからのコミュニティ再生をどう進めていくのかについては様々な議論があると思うが、そこに関わる人たちが主体的に参加し、その成果を具体化していけるような、プロジェクト提案能力の向上を一つの鍵として進めていくべきではないかと考える。また、前述した中間支援システムは、そうした地域住民の能力を育むことに主眼が置かれるべきではないかとも考えている。

<意見交換>

(実務家)

○ 自治会・町内会では、メンバーの固定化、高齢化が課題となっている。英国においても、メンバーの固定化、高齢化はあるのか。

(新川教授)

○ 基本的には状況は同じである。従来のパリッシュ・カウンスルに積極的な人は高齢者が中心であり、ほぼ同じようなメンバーである。そこにある種の限界があるが、それを打開するために、「パリッシュプラン」を策定している。これは、従来のパリッシュでは解決できないような交通・雇用問題等をテーマとしており、テーマが異なれば当事者も異なることから、新たな参加者をリクルートするチャンネルとなっている。このように、アジェンダ設定が一つの鍵となっている。

(実務家)

○ 「コミュニティの再生」を市政のテーマとしている。従来から連合自治会は活発だが、加入率の低下や地域によって自治会が弱いこと等が課題となっている。そこで、自治基本条例に基づいてコミュニティ協議会を設立し、公民館をコミュニティセンターとして、コミュニティ協議会を指定管理者にするようにした。また、事務局の強化として、国のふるさと雇用再生特別基金事業を活用し、嘱託員を配置するようにした。

各コミュニティ協議会が予算 100 万円を限度に自主事業を行えるようにしたが、やはり協議会によって温度差がある。コミュニティ間に格差ができることで意識がかわってくるのではと思うが、一方で、連合自治会の会長の発言力が強くなる傾向もある。コミュニティ運営

の仕組み、役員の選出方法のルール化について、どう考えるべきか。

(新川教授)

○ やはり温度差はある。コミュニティ活動への動機づけは難しいが、地域の課題を認識できていないことが地域への無関心の原因の一つであるので、地域をもう一度見直す機会を作ることが必要である。

また、従来の自治体の取組みはどうしても従来の枠組みから出ることには難しいが、新たな活動など積極的な取組みを行うには、従来の組織やリーダーだけでは難しい面がある。こうした従来の枠組みの周辺でコミュニティ自治の活動を担っている人たちを応援していくことが重要である。

(実務家)

○ 我が国の自治会は、基本的には会費を払わないと参加できないが、英国では会費等を取っているのか。自治会のように支払わない人はコミュニティに参加できないという形式か。

(新川教授)

○ 寄付と公費で経費を賄っている。居住者が議員を選挙する。

(学識者)

○ 現在のパリッシュの大半は、1971年自治法での大合併前の旧市町村で、大きいものは6万人程度の規模である。地方自治法上の地方公共団体で(設置は任意)、課税権を有し、パリッシュ議会選挙には公職選挙法に相当する法律が適用される。我が国で言うならば、町内会より合併特例区の方がイメージとして近いかもしれない。

私が実際に議会を傍聴したところ、構成員は高齢者に偏っていなか

った。また、パリッシュは内向きの組織ではなく、コミュニティ全体の利害を上位団体に主張する「利益代表機関」としての機能が期待されているように思った。これは現在でも状況は同じか。

(新川教授)

○ 同じである。しかし、活動の形骸化や、新たな社会経済問題への対処が不十分であることが指摘されており、単なる地域利益の代弁機関にとどまるのではなく、現在はむしろパリッシュ自体の活動をどうにかすべきだということが、パリッシュプラン策定に向けての大きな課題となっている。

(実務家)

○ 復旧復興事業の財源措置について、復興支援員の取組みは旧山古志村で評判が良かったようだが、その長岡市では基金を設立してその経費に充てていた。

(新川教授)

○ 交付税措置か補助金かはわからないが、国の制度として、被災地向けの継続的な仕組みが必要である。旧山古志村での取組みは、評判は良かったが、基金の額・内容ともに十分ではない。また、復興支援員の世話やトレーニング、モチベーションを持続させる仕組み等が課題となった。体系的な中間支援の仕組みが必要であろう。

(実務家)

○ 自治会には新しい人、若い人の参加が少ない。子育て世帯向けの取組みもほとんどない。また、NPO 等各団体相互のつながりも不足している。コミュニティセンターの間取りは、各団体がゆるやかにつ

ながることのできるようにすると良いという。

(実務家)

○ コミュニティセンター整備については、もちろん予算や基準はあるが、市がモデルを示すようなことはせず、設計段階からコミュニティ協議会の意見を最大限取り入れている。

連合自治会とその他の団体との関係はやはり難しい。順調にコミュニティ協議会へ移行できたところは、若手や女性を役員に登用している。

また、学校と地域との連携をもっと密接にしたいと考えているが、地域からのクレームを恐れる等、学校側の意識が閉鎖的な面がある。

講演 ②

「京都府地域力再生プロジェクト『第2ステージ』」

黒瀬敏文氏（京都府総務部長）

講演②「京都府地域力再生プロジェクト『第2ステージ』」

黒瀬敏文氏（京都府総務部長）



はじめに

京都府においては、平成19年から「地域力再生プロジェクト」として様々な取組みを行っている。以下では現在、第1ステージ（平成19～21年度）を終え、第2ステージ（平成22～24年度）にあるこのプロジェクトについて報告したい。

今般の東日本大震災を受け、私も休暇を取りボランティアとして宮城県七ヶ浜町へ行ってきた。私は現地でプレハブ住まいをしながらボランティア活動を行ったが、全国各地から自分のお金で、休みをとって来ていて、私が行った7月でさえ、ホテルはおろかプレハブすらとれないほどであった。

「『絆』の喪失」が叫ばれて久しいが、今回の震災とその復興ボラ

ンティア活動を通して、きっとすべての人たちに潜在的な志があるのではないかと感じたし、また、そういうことを議論するには今は非常によいタイミングなのではないかと思う。

地域の再生については、京都府ではそれまでもずっと取り組んできたのだが、「地域力再生プロジェクト」と銘打ったのは平成19年からである。当時も、「無縁社会」や孤独死、児童虐待など、「絆」の喪失に起因すると思われる問題が非常に深刻な状況であった。山田啓二・京都府知事は現在3期目だが、2期目（18年度）のマニフェストの一番の柱が「人々が『絆』と『信頼』で結ばれた『人・間』中心の京都づくり」というものであった。

地域のつながりの低下、ほか

平成19年度当時の国民生活白書によると、国民の約6割が近隣住民と行き来すらしていない。また、3人に2人は生活面で協力し合う深い近隣関係がない。町内会・自治会についても、半数しか参加していない。

地域のつながりの低下

■ 近隣住民と行き来していない人が6割

あまり・ほとんど行き来していない	あてはまる人がいない
51.2%	7.9%

⇒ **59.1%**

■ 3人に2人は生活面で協力し合う深い近隣関係がない

0人	1~4人	5~9人	10~14人	15~24人	25人以上
65.7%	28.0%	4.8%	1.2%	0.2%	0.1%

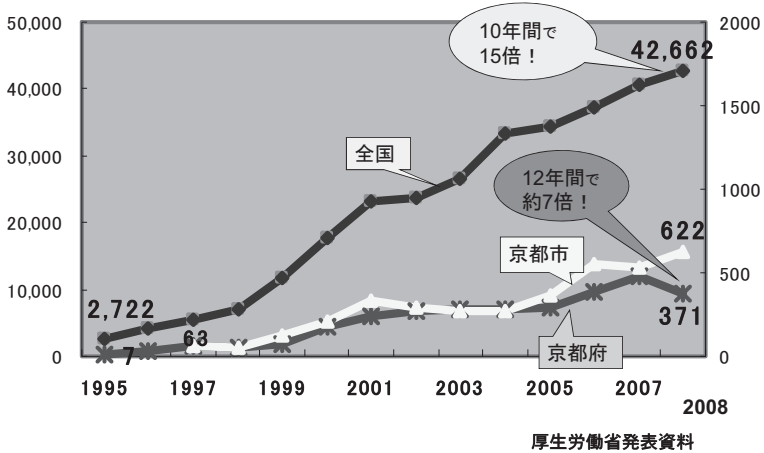
■ 町内会・自治会に参加していない人が半数

参加していない	年に数回程度参加	月に1回程度参加	週に1回程度参加	週に2~3回程度参加	ほぼ毎日参加
51.5%	35.8%	9.2%	1.9%	1.0%	0.6%

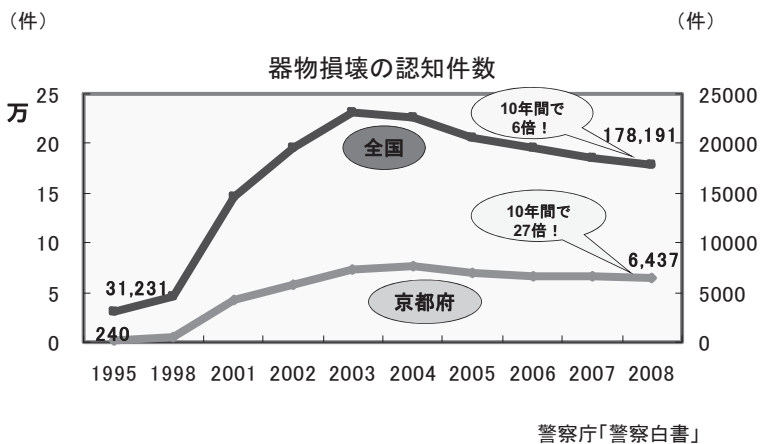
「平成19年度版 国民生活白書」より

児童虐待相談件数は、平成7年からの12年間で、全国で15倍、京都府でも7倍になっている。これについては、近年注目されるようになって顕在化してきたという面もあるのだろうが、そもそも親が孤立していて、子どもとどう接していいかわからないというようなこともあるのだろう。

児童虐待相談件数

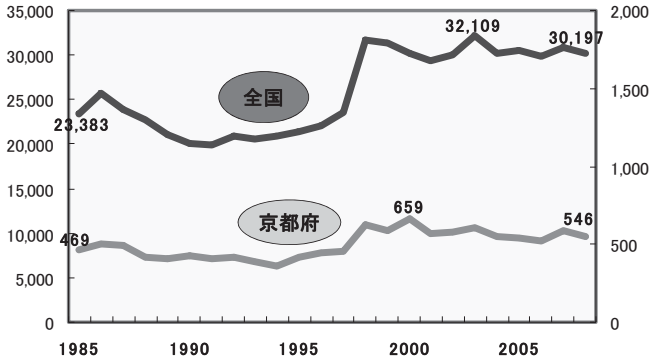


器物破損の認知件数を見ると、平成15年度以降は減少している。警察白書によると、その背景として、不況などにより、物を壊されたらきちんと申告する人自体が増えたのではないかという分析がされていたが、とはいえ件数自体は平成7年と比べて大幅に増加しており、世の中が荒れているという一つの証左にはなるだろう。



また、自殺者数も、全国的に高めに推移しており、京都府でも同じような状況にある。

自殺者数の推移



2008

厚生労働省「人口動態統計」

背景にある課題

こうした問題の背景として、京都府では「地域」「行政」「ひと」という3つの切り口としてとらえている。

まず地域においては、人と人との「絆」の希薄化やコミュニティの弱体化が進行している。行政自体も古いキャッチアップ型、縦割り・分配型行政のままで、これによって行き詰まりを打開できないでいる。ひとについても、そもそも「公共」について考える機会が与えられていないことが多く、またどのようにファシリテートするかという訓練も受けていない。このことは大学の講義でも同様であって、さらに大学を出た後は学び直す機会も不足しているといった状況にある。

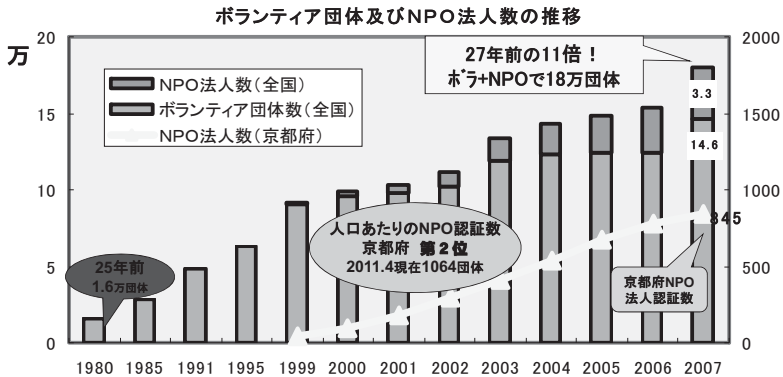
その一方で、新しい活動主体の台頭

その一方、地域力再生に力を入れ始めたもう一つの背景として、ボランティア団体やNPO団体等の、地域を超えて活動する団体が非常

に増えてきたということがある。いわゆるNPO法（特定非営利活動促進法、平成10年3月25日法律第7号）が成立してから団体数が非常に増加しており、現在、京都府では認証を受けている団体が約1,000団体になっている。人口当たりの団体数では、京都府は全国2位である。

こうした動きが伸びてきていて、かつ、それが京都にとっても財産ではないかという意識が、地域力再生プロジェクトにつながっているということが背景としてある。

その一方で、新しい活動主体の台頭



全国社会福祉協議会「ボランティア活動年報」

多様な主体の協働・連携により「地域力」の再生を

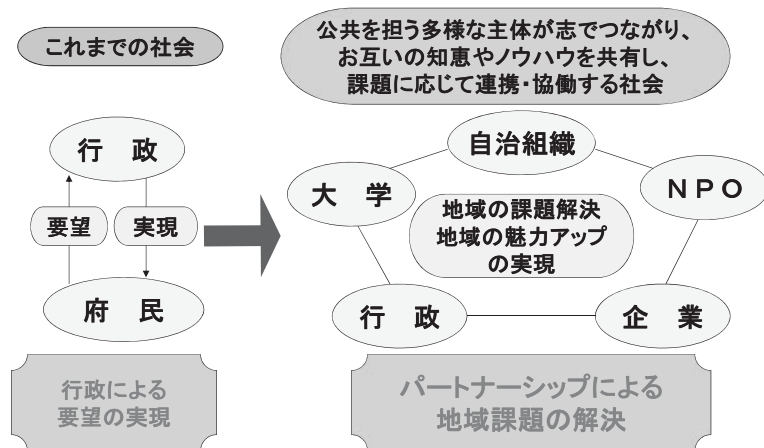
当時は「地域再生」という言葉はあっても、「地域力再生」という言葉は一般的ではなかった。今は結構当たり前のように使っているが、当時はかなりこだわりを持って「地域力」という言葉を使っていた。一言でいえばソーシャルキャピタル的な観点なのだが、仮の定義とし

て、「人と人との信頼や絆を強め、地域づくりを担う様々な主体が、協働・連携により、地域の課題解決や新たな価値創造、魅力アップを進めていく力」ととらえている。この「地域力」を再生しようというプロジェクトが、先述のとおり、平成19年にスタートした。

「地域力再生プロジェクト」～地域共生の実現を目指して～

これまでの社会は、住民のニーズを行政が吸い上げて、それを行政が実現するという関係にあった。そこをパートナーシップ型に変えていくべきではないかというのが発想の根底にある。公共を担う多様な主体として、例えば自治組織やNPOはもちろん、京都府には50もの大学があるので、大学という財産はぜひとも活用したい。また、CSRに対する企業の認識も非常に高いものがある。そこに行政も入り、フラットな形でお互いの知恵やノウハウを共有して課題解決を図っていくという社会を目指している。

「地域力再生プロジェクト」H19スタート ～地域共生の実現を目指して～



地域力再生プロジェクト4年間の取組みと成果

私が京都府勤務になったのは平成21年で、19年から始まったこのプロジェクトを見直してさらに計画アクションプランをつくり直す、その際に新川先生にお世話になったのだが、その中で、まずはとにかくできることを徹底的にどんどん打ち出していくことにした。お祭り騒ぎ的に見えるかもしれないが、もっと盛り上げるためにはもっと面白くしようということである。

その中の看板施策が「地域力再生プロジェクト支援事業交付金」である。これは後ほど触れるが、基本は、要は活動資金の3分の2を京都府が見る。正確に言うと、3分の1を京都府が出し、3分の1を市町村振興協会が負担することで市町村にもお金を出してもらう形をとり、活動を支援していくことになっている。

各NPO法人等に対して活動資金の3分の2が交付されるわけだが、実はそれまでこうした制度がなかったため、非常に大きな反響を呼んだ。市町村では戸惑いもあったと思うが、1、2年経つうちに、市町村でも実施の動きが広まった。

ちなみに、残り3分の1の自己負担がNPOに生じるわけだが、団体によってはこの3分の1を工面するのも困難なため、これとは別に、マイクロファイナンス的な制度として、民間主体で「公益財団法人京都地域創造基金」を設立し、京都府にも「新しい公共支援基金」という別の基金を設立してそこが利子補給をする形で、実質的に無担保の無利子融資（きょうとふNPO活動支援融資制度）を平成21年から実現している。このように、3分の1の自己負担分も含めて財政面での支援をしている。

そのほか、様々な活動をしている団体が一堂に会して「地域力再生コラボ博覧会」を開催しており、今秋にも開催されるはずだが、これは非常に好評である。それから、各団体等が集まって課題を設定して勉強会をし、それを次につなげていくという「地域力再生フォーラ

ム」(コラボカフェ)も開催している。また、メーリングリストについては、府職員も含め約1,600人・団体登録している。メールが1日何十件と入ってくるので大変だが、それだけ発信したいという気持ちの人たちがいるということである。それからコミュニティサイト「京むすび」も設けているが、これも一般の人たちにわかりやすいように、地図機能などのついた非常に面白いものとなっているので、ぜひごらんいただきたい。それから、公共人材養成講座の開催や地域公共人材の育成事業も行っている。以上のように、様々な活動が進行中である。

地域が目覚めた！

先ほど述べた「地域」「行政」「ひと」のうち、地域については、様々な取り組みが始まっている。代表的な事例として、例えば「NPO法人 働きたいおんなたちのネットワーク」による子育て相談や障害者の就業支援などの多目的コミュニティカフェ事業がある。様々な資格を持っているのに、一旦その職場を離れたためにパワーを持て余している女性たちに、活動の場や情報を提供しながら、社会経済活動への参画・復帰を図りつつ、また公益的な役割も果たしていくという活動をしている。

綾部市の「きらり上林」では、休耕田の整備・利用や、食・農などの地域の魅力を発信する教室事業を通じて、農村・都市交流や移住促進に取り組んでいる。

また、「NPO法人プロジェクト保津川」は、亀岡市の「保津川下り」の船頭さんなどの集まりで、自分たちの環境は自分たちで守っていこうということで、保津川の環境保全を通じて循環型地域社会、まちづくりにつなげていくことを目指している。そこに、例えばITのプロがボランティアで加わって、地図上にリアルタイムにごみの腑存状況がわかるようにデジタル「ごみマップ」を作成したり、筏の復活をして、エコツアーを企画したりしている。

こうした活動が既に千数百あり、これらはそのほんの一端である。

地域力再生プロジェクトの中間評価

交付金の交付を受けた団体には自己評価、振り返りシートを書いてもらうようにしている。それをもとにとりまとめた「2年間の取組とその評価に関する調査報告書」によると、交付金を一度交付された団体の活動については、その後は交付金に頼らず活動を継続する団体が約半分である。ちなみに残り半分は、翌年も交付金の給付を受けながら活動を継続したいという団体である。また、地域または市町村組織内で何らかの変化があったという市町村サイドの評価もある。また、他団体との協働の機会が増大したということは、約8割が評価している。

しかしながら、財政基盤の弱さや人材育成、活動のタイプに応じた多面的支援が課題として挙げられている。

地域力再生プロジェクトの中間評価

(H22.2月 2年間の取組とその評価に関する調査報告書)

〔評価〕

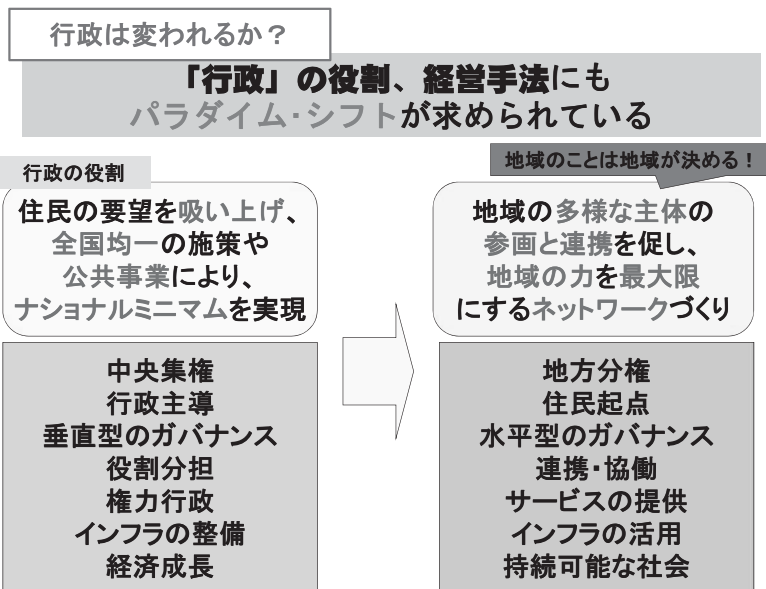
- 交付金に頼らず活動を継続 163/326団体
- 地域で変化があり評価する 22/26市町村
- 市町村組織内で変化があり評価する 20/26市町村
- 他団体との協働の機会が増大 81.2%

〔今後の課題〕

- 財政基盤の弱さ
 - ・ 交付金による財政支援継続不可欠
 - ・ 中間支援組織を通じた自己資金の確保
- 後継者を含め、スタッフ人材の育成の必要性
- 活動のタイプに応じた多面的支援(資金面、技術面…)

行政は変わるか？ 「行政」の役割、経営手法にもパラダイム・シフトが求められている

いずれにせよ、行政には、住民の要望を吸い上げ、全国均一の施策や公共事業等によってナショナルミニマムを実現するという役割から、地域の多様な主体のネットワークづくりを目指すという役割へ、変化が求められているということである。



「地域力再生プロジェクト」を通じて協働に取り組む府職員も増加

「地域力再生プロジェクト」を通じて、協働に取り組む府職員も増加している。そのことから行政は着実に変わりつつあるのだと思うが、その取組みの一つがプラットフォームという仕組みである。これは、行政職員等も含む様々な活動の主体が、課題に応じて集まり、参加した人たちがネットワークや知恵などの強みを持ち寄って、課題解決や新しい価値創造に向け計画や施策をつくり、実行に移していく場を設定したものである。

「地域力再生プロジェクト」を通じて 協働に取り組む府職員も増加

→ 行政も着実に変わりつつある

(22年度)

環境保全、子育て、映像、農村振興など
53のプラットフォームが活動



各プラットフォームごとに
府民と行政がアイデアを出して
81の施策を立案・実施

■テーマ別プラットフォームとは■

自治会、NPO等の活動団体、大学、企業関係者、京都府や市町村の職員等が共通する課題に応じて集まり、それぞれ参加した人が得意とするネットワークや知恵を活かし、課題解決や新しい価値創造に向け計画や施策をつくり、実行に移していく場

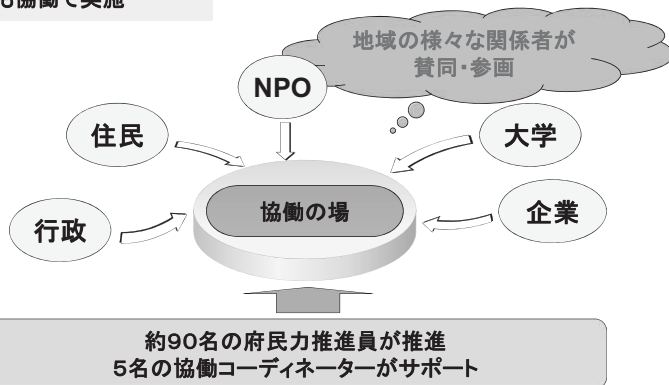
「プラットフォーム」のメリット

利 点

- 集まった人の知恵を活用
- 生活者の側に立った施策
- 行政の予算でなくても実現
- 事業も協働で実施



みんなの知恵と力で、
一人ではできないようなことが
柔軟に実現できてしまう！



プラットフォームの取組み例

平成22年度には、53のプラットフォームが活動し、81の施策を立案・実施している。

具体的な例としては、「府民協働防犯ステーション」の取組みがある。この「府民協働防犯ステーション」は、経済団体やロータリークラブ等の地域の様々な団体が、280余りある交番等を核に、警察や行政（府・市）と連携し、地域の実情に応じた防犯活動に取り組む協働拠点である。平成14年の京都府の刑法犯認知件数は全国でもトップクラスの約6万5,000件であったが、現在は約4万件にまで減少している。これをさらに3万件台半ばまで減らすということが、現在のマニフェストにも入っているのだが、その取組みの一つがこれで、警察力だけではなく地域で防犯活動に取り組もうというものである。地域の様々な主体と防犯のプロである警察とがネットワークを組み、パトロールや啓発活動のほか、例えば、ニューヨークの「割れ窓理論」の実践しようということで、落書き消し等の活動をしている。

そのほか、NPOを中心とする「京都府青少年の社会的ひきこもり支援ネットワーク会議」の運営や、「府庁旧本館利活用応援ネット」による「マルシェ」（市場）の開催等の取組みがある。これらの取組みは、行政が直接あるいは委託で施策を計画・実施するのではなく、課題ごとにお互い知恵を出して解決していくというものである。

プラットフォーム参加者の声

プラットフォーム参加者へのアンケートによると、民間側も非常に楽しんでやっているという実態がかなり伝わってくる。具体的には、人と人とのつながりが楽しい、専門家や行政の情報もすぐ入手できる、協働により活動が実現できる、取組みを行政が後押ししてくれるため公共性がアピールできる、などの声があった。行政側にとっても、スピード感や柔軟性が求められるので、職員のある種の閉塞感を破るよ

いきっかけになっており、これが意識改革につながっていているということである。

人材をどう育成するか？ 「京の公共人材」未来を担う人づくり推進事業

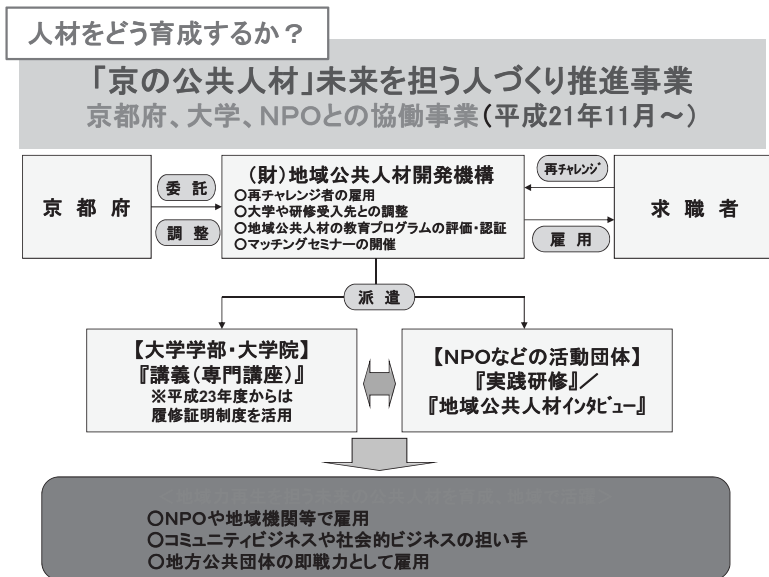
ただし、こうしたオン・ザ・ジョブで解決できることもあるとはいえ、やはり公共人材の育成は必要である。これまでは地域の人材が中心になって未来を担う若手を育成してきたわけだが、それをよりシステムティックに行おうという取組みが、「地域公共人材開発機構」による「『京の公共人材』未来を担う人づくり推進事業」である。これは、もちろん府も参画しているが、京都府内の大学が中心になって動いている京都府ならではの特徴的な取組みである。

この取組みはまだ発展途上なのだが、最終的には地域公共人材を育てる仕組みを作りたいと考えている。府内には、公共人材教育プログラムのプロバイダーとして、大学や専門学校、地域団体も数多くある。これら大学等にそこで学ぶためのプログラムを作成してもらい、育成された人材の“ユーザー”であるところの経済界や公共団体、NPO等の参画する地域公共人材開発機構により、それが本当に役立つプログラムかどうかを認証する仕組みをつくりたい。英国で行われていた認証の仕組みが今年からEQF（European Qualification Framework）としてEU全体で本格始動しているが、これはそのEQFの日本版をつくらうというものである。

現在、公共政策大学院をはじめ、様々な主体が多様なメニューを提供しているが、人材育成の実績が上がらなければ単なる“学問”になってしまうので、座学に加え、キャップストーンとして、現場での事業構想の企画立案まで組み込んだ実践的教育・研修プログラムをプロバイダーが策定をし、それを機構が認証・評価する。この認証・評価を受けたプログラムの修了者に、国の履修証明制度やジョブカード等

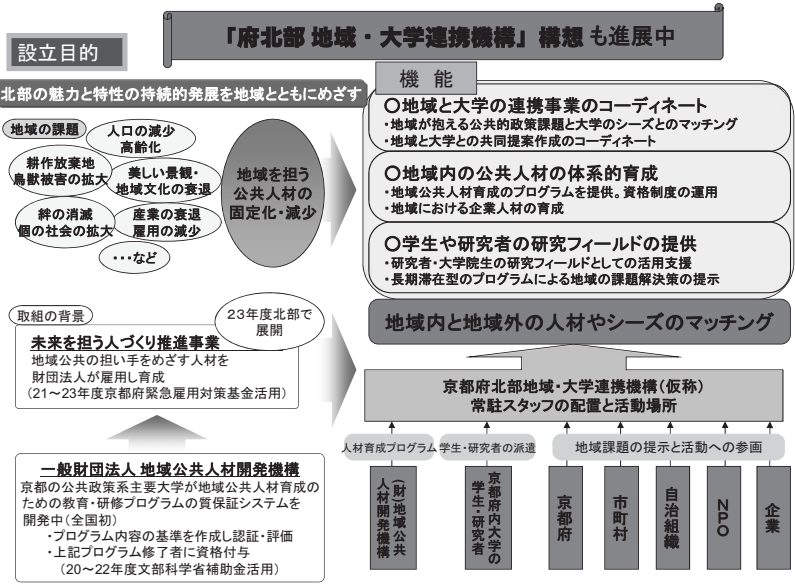
と連動させた「地域公共政策士」等の資格付与を行うという仕組みだが、最終的には、こうした資格の取得者をNPOや地方公共団体、企業などが、採用の際の重要な判断要素として活用できるようになれば、システムとして一応の成功とすることができるだろう。

こうした仕組みと現場におけるさまざまな活動とが相まって、地域力再生の成果が生み出されていくことを期待している。



「府北部地域・大学連携機構」構想も進展中

京都府では、いわゆる「南北格差」が指摘され、特に府北部での公共人材育成のため、その拠点を北部にもつくるための「府北部地域・大学連携機構」構想も進行している。



地域力再生プロジェクト

平成19~21年度の第1ステージでは、地域力の弱体化、行政力の衰退、公共人材の不足という課題について、それぞれ何らかの取組みをし、これをあわせて「公共の再生」の進展を図った。そして、さらなる地域活動の活発化と協働・連携の広がりを実現・強化していこうというのが平成22年度からの第2ステージである。ただ、22年5月に府知事選挙が行われたこともあり、本格始動は平成23年度からである。

地域共生の実現、すなわち地域のきずなを強化し、府民とともに公共を再生する第2ステージ「公共再生プロジェクト」の推進の柱として、以下の3つの事業を掲げている。第1に、地域力再生支援事業である。具体的にはパートナーシップセンターの設置・機能強化と、京都府では中間支援団体の活動も盛んだが、その活動支援である。第2に、新しい仕組みである官民での公共空間活用推進事業である。そし

て第3に、先述の地域力再生交付金をより使い勝手の良いものに改める取組みである。

次の2枚のスライドは公共再生プロジェクト推進事業の全体像とその事業展開イメージである。

地域力再生プロジェクト 第2ステージ(H22~24年) ～「公共再生プロジェクト」の推進～

地域共生の実現

地域の絆を強化し、府民とともに公共を再生

1 地域力再生支援事業

拡

- ◆パートナーシップセンターの機能強化
- ◆中間支援団体活動支援事業

2 公共空間活用推進事業

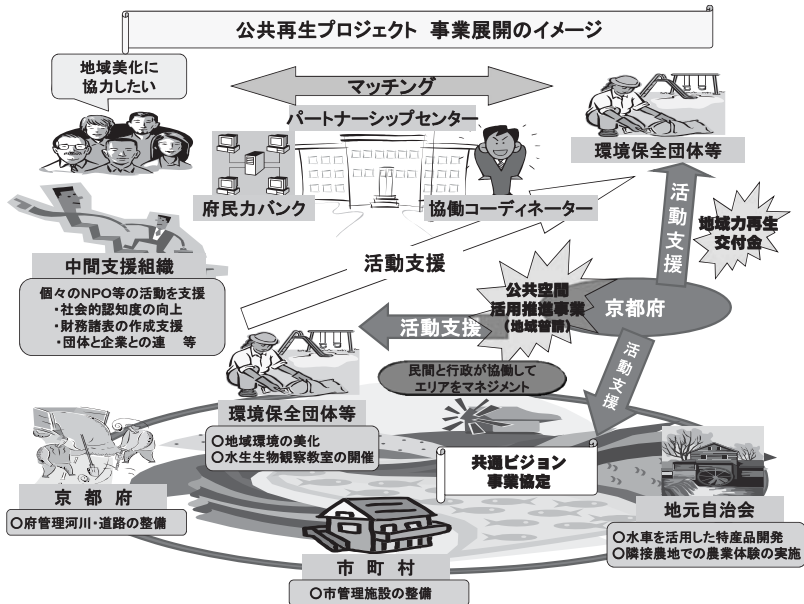
新

- ◆地域住民が行政と協定等を締結し、「公共空間」(道路や河川、廃校になった学校、耕作放棄地等)利用のビジョンをつくり、整備・活用する活動を支援

3 地域力再生交付金

拡

- ◆横断型メニューの拡充
- ◆京都国文際と連携した活動、震災支援活動への支援を追加



地域力再生支援事業①—NPOパートナーシップセンターの機能強化—

第1の地域力再生支援事業では、17年からNPOパートナーシップセンターを設け、活動スペースの提供やワンストップ相談、情報発信、各種講習会開催等を行ってきた。22年度からはこれら従前の機能に加え、例えば人材・遊休施設等の地域資源のマッチング、または地域外の個人・団体等と地元とのマッチングなどを展開する。

特に人材・遊休施設については、どこにどのような専門家等の人材がいるのか、あるいは活動に使える施設はないか、といったことについてマッチングするために、府民応援団、物資支援応援団、企業応援団等からなる「府民力バンク」（地域力応援団）を構築している。これらの応援団を、各センターに配置した、民間の地域活動のプロである「民間協働コーディネーター」につないでもらう。また、職員も「分野横断的地域支援チーム」を結成し各地域に入る。NPOパートナーシップセンターを拠点として地域に入っていくという意味で、「待

ち」の体制から「攻め」の体制へ変えようということである。

1 地域力再生支援事業

◆NPOパートナーシップセンターの機能強化 「待ち」の体制から「攻め」の体制へ

(従前の機能)

- ・団体への活動スペースの提供
- ・ワンストップ相談機能
- ・広報誌、HPなどによる情報発信
- ・資金調達、広報などのスキルアップ講習会 etc.

丹後PC H17～
中丹PC H21～
南丹PC H21～
山城PC H20～
府庁PC H19～

地域へ飛び込み、協働・連携を調整し、地域づくりをプロデュース

- ・人材・遊休施設等の地域資源のマッチング
…「**府民力バンク**」(地域力応援団)の構築
①府民応援団 ②物資支援応援団 ③企業応援団
- ・地域外の団体・個人、大学等と地元とのマッチング
- ・地域課題の把握・分析、地域資源の発掘・情報発信
- ・「民間協働コーディネータ」の配置
- ・職員による「分野横断的地域支援チーム」結成

地域力再生支援事業②—「中間支援団体」の活動支援—

行政が地域を支える拠点がパートナーシップセンターとすれば、地域が地域を支える、民が民を支える仕組みもある。「きょうとNPOセンター」をはじめとして、京都府では以前からこうした取組みが盛んではあるが、その団体は限られている。また、特に財政的問題などから十分な活動ができない場合もある。そこで、中間支援団体を支援する仕組みを考えた。民間の中間支援団体から提案を公募し、第三者委員会での選考を経てこの8月にその11団体を公表したところである。個々の活動団体に対して、例えば寄附金募集活動の支援、活動ノウハウの指導、専門人材の育成などを実施する中間支援団体に支援をしていくということである。

◆「中間支援団体」の活動支援
「民(NPO)が民(NPO)を支える」仕組みを強化

個々の地域力再生活動を支援する「中間支援団体」を応援

- ・個々の活動団体の
「寄付金募集活動の支援」
「企業・大学との協働の仲介」
「専門人材の育成」 などを実施
- ・民間の中間支援団体から提案を公募、第三者委員会で選考
- ・8月に11団体を決定

公共空間活用推進事業

「公共再生プロジェクト」推進の柱の第2は、「公共空間活用推進事業」である。「地域住民の発意」による公共空間の活用の手法として、21年度から全国初の取組みである「府民公募型安心安全整備事業」を実施している。

この府民公募型安心・安全整備事業は、箇所づけを行政が行うのではなく公募し、民間有識者を中心とした第三者機関によって公開の場で事業選定をする、という公共事業の透明性向上と府民満足度向上に向けたプロセス改革である。

今回の「公共空間活用推進事業」はそれをさらに推し進め、単に実施場所を募るだけではなく、その空間を使って、地域住民をはじめとする様々な主体がどのように公共性を発揮していくのか、そのアイデアと労力も提供して頂くというものであり、言わば住民発意の「地域普請型公共事業」である。具体的なイメージとしては、地域住民と

行政がプラットフォームを形成し、道路・河川、廃校、耕作放棄地等の「公共空間」を利用した活動のビジョンを策定し、府・市町村はその施設や設備を整備し、地域住民は維持管理等を実施するといったことが想定される。

様々な規模の事業が考えられるが、先日4件採択した。そのうちの1件が「保津町かわまちづくり・水端農園推進事業」である。この取組みは、まず農園は地元が運営しているので、例えば体験貸農園・産品開発など、地元が様々な工夫をする。そしてそのブランド化や農産品マーケティングについては大学・企業に協力してもらおう。また、放置竹林を伐採して竹炭にし、それを地下に埋めて炭素を隔離する取組み（炭素埋設農法）をしている「亀岡カーボンマイナスプロジェクト」との連携も図る。そして京都府は遊歩道を整備し、その管理等は地元が実施する、という事業である。

そのほか「和東町地域力再生事業」も採択した。これは「茶源郷和束」の実現に向けて、賛同団体とプラットフォームを結成し、関係機関や専門家をアドバイザーに迎え、和束茶カフェ周辺施設整備と、人材育成等のソフト事業の具体的方策を立案するものである。遊歩道の整備や観光案内所の設置は行政が行うが、天空カフェ等の地域資源の活用方法は地元を中心に検討する。

2 公共空間活用推進事業

◆「地域普請型公共事業」の創設 「地域住民の発意」による公共空間の活用

(平成21年度～)
「府民公募型 安心安全整備事業」の導入
…受け身の公共事業から、住民参加型の公共事業へ

さらに一歩進めて

地域住民をはじめ多様な主体が**アイデア**と**労力**を提供する
「協働・連携型の公共空間整備」へ

(イメージ)

- 地域住民と行政が協定等を締結(プラットフォーム形成)
- 「公共空間」(道路・河川、廃校、耕作放棄地等)
を利用した活動のビジョンを策定
- 京都府・市町村はその管理する施設を整備
- 地元は施設周辺の維持管理を担う
- 府は「公共空間」を活用した地元の活動を支援 etc.

地域力再生交付金

最後に、地域力再生交付金については、これも支援メニューを多様化している。前述のとおり、「点」の活動から「面」へネットワークを広げていく必要がある。平成23年度からは自主活動型メニューと事業協定型メニューとを設けている。

交付金のメニュー拡充に関しては各団体からもいろいろな議論があった。例えば間接費・人件費への支援が欲しいという声は非常に多かった。ボランティアという面と人件費支援とをいかに折り合いをつけるのかということが問題となったのだが、これについても改善をし、間接費も一定の範囲内で対象とすることとした。また、補助対象のルールに工夫を加えることで、自己資金を集めるインセンティブが損なわれないような仕組みに改めた。

3 地域力再生交付金

◆支援メニューの多様化で、
現場のニーズに応える

◆「点」から「線」「面」への展開

～地域・分野横断的な活動の支援メニュー拡充～

(団体の声)

- ・間接費への支援が欲しい
- ・収益が見込めない公益的活動が継続できるような支援を etc.

23年度からのメニュー

■自主活動型メニュー

- ①公共的サービス活動
- ②小さな公共的サービス活動(10/10助成)
- (③東日本大震災支援活動 ④国民文化祭連携活動)
- ⑤ビジネス志向型活動
- ⑥地域力パートナーシップ推進枠

■事業協定型メニュー

- ①公共空間活用推進事業
- ②広域イノベーション事業
- ③市町村協働事業

「京の地域力」協働・連携に関する宣言書～京都ウェイ～

京都府では自治基本条例に当たる「京都府行政運営の基本理念・原則となる条例」を本年2月に公布した。その条例では、地域が連携しながらやっていこうということが定められているが、具体的にどうい
うルールでやるのかということについては特に定めていない。そのこ
ころは、公共を担う多様な主体の活動や協働のルールは行政が条例で
一方的に定めるのではなく、様々な主体同士、一人一人、一団体一団
体が握手をしながら決めていこう。そして、そうして共有された目指
す姿、行動原則を府民に宣言しよう、という発想に立っている。これ
が「『京の地域力』協働・連携に関する宣言書～京都ウェイ～」であ
る。これは、英国のコンパクトを参考にしつつ、それこそ多様な主体
の参加の下でプロセスを重視しながら検討を進めてきた。現在、13市
町村及び152団体とこの協定を取り交わしている。それぞれの役割に

ついて確認し、そのルールの下で動いていくということである。

これについては、市町村や団体から、何の役に立つのかがわかり難いといった声も多い。また、これに署名しないと京都府の補助金が受けられなくなるのかとか、どうしてもそういう発想になってしまいがちである。しかしようやく、そうではなくてそれぞれが「自分はこういう活動をしますよ」と外向けにアピールする機会だという認識も浸透してきた。その結果、152団体が署名にこぎつけた。

しかしながら、これを本当の意味で浸透させていくのはこれからである。条例ではなく宣言書とした理由の1つとして、より柔軟な形式とすることで、この宣言書自体を毎年改正し進化させていこうということがある。つまり、地域の民度、地域力に合わせて、協働のレベルも次第に進化していくということを前提としている取組みなのであり、これを着実に進めていきたいと考えている。



総括

地域力再生プロジェクトの第1ステージでは地域の活動の目覚め、平成22年度からの第2ステージでは地域・分野横断的なネットワークの拡大をめざしている。その第2ステージで最も大きな役割を果たしているのがプラットフォームであり、ここに様々な団体が集まって活動していく。現在は、「京都府でプラットフォームを所管するのは府民生活部」というイメージがあるが、これからはこうした取組みが当たり前になり、「プラットフォームを所管する課」というもの自体不要となっていくのではないかと。プラットフォームでの経験を通じて府職員にも変化の兆しがあるが、将来は当たり前のようになり、それぞれが施策をつくる時にはプラットフォームを結成する時代になると思う。

その中で、一つ一つの経験の中で育まれた価値観を「宣言書」として各団体と確認・共有し、それを一つのベースキャンプとして、もう一歩ずつ前に進む、それとともに「宣言書」も一歩ずつ進化するということがこの施策のねらいである。

最後に一つだけ付け加えておきたいことがある。

先日行われた、とあるシンポジウムでのパネリストの問題提起が非常に印象に残っている。それは、京都府が地域力再生のための様々な事業を行っているのを見ると、日本中が盛り上がっているかのように感じるが、家に帰ってみると自治会にすら加入していない住民がごろごろいるという現実突き当たる。京都府の地域力再生プロジェクトは自己満足に陥っていないか、と。

まさに傾聴すべき指摘だ。地域活動を、その方面の“専門家”の閉じた世界にしてはならない。しかしどうすれば「全員参加」の地域活動は実現するのか、と考えたとき、少し近づきにくい存在だったNPOや活動団体というものの垣根を下げ、より当たり前の存在にする必要があるのではないかと、私は府民生活部長をやっていたときか

らずっと思っっている。

先ほど紹介した「府民カバンク」はその一つの形だと思うが、やはりまだ「自分の強みを登録してください」と語りかけても、自分のどんな点が“強み”として地域活動に役に立つものなのかもわからない人たちがほとんどである。しかし、大震災などが起こると、実は皆“志”は持っているのだということがよくわかる。

そうした志をもっと力まず気軽に引き出す仕組みが必要ではないか。そんな思いから、まだ暗中模索であるが、私はまず京都府庁内の政策ベンチャーという形で「クラブIPPO」というプロジェクトを発足させた。様々な団体に自ら飛び込んで第一歩を踏み出そうという府若手職員の有志の会である。佐賀県では古川知事が「プラスワン運動」を実施していると聞き、同じ発想だと思って私も意を強くしたのだが、そうした隠れた「志」を持つ人たちの背中を押して、第一歩を踏み出せる仕組みについてもっと語られるべきではないかと考えている。

<意見交換>

(実務家)

○ NPO の目的、意思などが行政区域とは必ずしも合っていない。例えば、京都府と大阪府にまたがる活動などもあるだろう。府の NPO 支援策を作る上で圏域の問題をどう考えるか。

(黒瀬部長)

○ 地域活動支援というと市町村が一義的な役割を担っている。そこになぜ京都府が参画しているのか、と問われることが多いが、ご指摘のような問題意識に立つもの。つまり、たとえば京都では南部の小規模町村などは典型だが、NPO の活動範囲は優に市町村圏域を超えている。こうした活動団体と連携することは広域団体の得意とするところ。都道府県が NPO 等の認証を担っているということもある。ただ、自治会などと密接に付き合いのある市町村の頭越しに乗り出していくのは好ましいことではない。そのため、NPO や地縁団体など多様な団体の参加によるプラットフォーム型が必要となる。

また、市町村では財政・人材・ノウハウに自ずと限界があるため、その点でも府が参加することは歓迎されている。なお、地域力再生交付金を申請する活動団体の会計管理実務のサポートに対する要請もある。

自治体、自治会、圏域を越えて活動する団体や学識者も含め総力を挙げかつ柔軟に集まることが重要である。

(実務家)

○ 地域力再生交付金について、間接費の一部も対象としたのはなぜか。NPO＝ボランティアかという、マネジメントはプロでないと難しい。全体の活動を行うのはボランティアでも、中核はプロが行う必要もある。

(黒瀬部長)

○ 間接費を対象とすることについては議論があった。特に間接費補助がボランティアの発意をかえって損なうことにならないか、一部の人に助成

することでボランティアを分断することにならないか、といった懸念があった。その一方で、運営・マネジメント自体に当たっておられるボランティアとそれ以外のボランティアとは分けて考えるべきではないかとの強い意見があり、結果としてスタッフの旅費等は助成対象とした。

事業協定型メニューでは内閣府の交付金の対象ともなるが、最低限の人件費にも充てられるようになっている。

そのほか、交付金の交付率は原則として事業費の2/3（府1/3、振興協会1/3）だが、たとえば、環境保全や高齢者見回り等の継続的かつ収入がほぼゼロの公共的活動では、補助金の裏負担も難しい。そこでこれらのうち30万円未満の活動については「小さな公共」活動として、全額補助することとした。

（実務家）

○ 京都市との関係は。

（黒瀬部長）

○ 市町村振興協会の助成がないので、補助率は原則として府分のみの1/3となる。また、京都ウェイに基づく協定には、京都市独自のコミュニティ条例との整理の必要もあり、今のところ京都市は加入していない。

（実務家）

○ 市町村は事業が続く限り逃げられない。都道府県は「モデル事業」と言っている。退出が容易だ。市町村から見ると事業の途中で逃げてしまうのではないかという懸念を抱く。

（黒瀬部長）

○ 府からは交付金のみならず、協働コーディネーターなど人的支援なども行っており、プロジェクトが終わるまで「逃げる」ことはない。

（実務家）

○ そういう意味でプラットフォームというのはいいいことだ。

講演 ③

「滋賀県におけるコミュニティ支援施策について」

北村朋生氏（滋賀県総務部管理監）

講演③「滋賀県におけるコミュニティ支援施策について」

北村朋生氏（滋賀県総務部管理監）



はじめに

私は今年4月、滋賀県に総務部管理監として赴任した。地方勤務はこれで4回目であり、初回が和歌山県、2回目が今般津波の被害を受けた岩手県宮古市に平成14年から3年間、総務企画部長として赴任した。ここでは合併協議会事務局長を兼務したが、今回の津波被害を受け、合併していてよかった例として岩手県宮古市を取り上げていただいたので、微力ながらお役に立ててよかったと思っている。

それから、3回目の地方勤務が愛媛県市町振興課長としてであり、これはいわゆる市町村課長、すなわち市町村を所管する課だが、そこに3年3か月赴任した。愛媛県は、合併によって70市町村が20市町になったのだが、私は宮古市で合併にかなり深く関わっていたこともあ

り、合併後のまちづくりについては個人的にも興味があるので、旧70市町村全部を巡って検証等を行った。その中でコミュニティの話が当然出てきて、何となくではあるが、やはりコミュニティ施策は非常に重要だという思いを持った。

現在赴任している滋賀県では経営企画・協働推進担当ということで、直接の担当ではないが、これからコミュニティ支援施策について報告したい。

滋賀県におけるこれまでのコミュニティ施策

滋賀県におけるコミュニティ施策の始まりは、武村県政における「草の根まちづくり運動」からと言われている。このときには、自治会の活動を通して自治意識の高揚や連帯感の醸成を図ろうという運動が進められた。そして県はそのコミュニティ活動の拠点として「草の根ハウス」の整備を進めた。

次の稲葉県政では、平成5年から「^{おうみ}淡海文化の創造」が提唱され、環境や福祉、文化など目的型住民活動によって地域の活性化を目指す取り組みが行われ、平成9年には中間支援組織として「淡海ネットワークセンター」が設立された。

そして、国松県政においては、地方分権の高まりを受け、県ではなく、より住民に身近な市町がコミュニティ振興において主体的な役割を果たすべきではないかということで、市町に補助金を出して、市町が実際のコミュニティ施策を実施するという「市町振興総合補助制度」が創設された。

その後、自治会等の従来型のコミュニティの弱体化が指摘される一方で、ボランティア団体や自主活動サークルなど、地域発のNPOと言える多様な住民組織が生まれている。また、自治会よりも大きな学区等の広域コミュニティをエリアとして、まちづくり協議会などが組

織され、地域自治の新たな役割を担う動きが見られるようになっている。その実態を調査分析しコミュニティに対する支援策のあり方を探るため、平成19年、20年の2か年にわたって「滋賀県コミュニティ活動検討会」が設置され、その報告書が取りまとめられた。以下では、その内容を簡単に報告したい。

なお、この「滋賀県コミュニティ活動検討会」は市町村を所管する総務部自治振興課が所管しており、その事務局業務を滋賀県立大学地域づくり教育研究センターが受託している。

滋賀県の地域コミュニティの現状① 地縁型住民組織

地域コミュニティの現状としては、自治会数は約3,300あり、増加傾向にある。自治会数が増加している理由としては、まず、滋賀県は全国でも数少ない人口増加県であり、大津市や草津市などで大規模マンションや新興住宅地が開発されており、これらの地域での新設がある。このほか、大規模自治会の分割、既存自治会からの独立という例もある。

それを詳細に分析したのが、やや古いデータであるが1998年の調査である。これによると、農山漁村集落型が最も多く、以下多い順に新旧混在型、新興住宅地型、既存市街地型となっている。規模的には既存市街地型では小さな自治会が多く、新興住宅地型、新旧混在型は、比較的大きな規模である。

県内の地域コミュニティに共通する課題等としては、これは全国共通だと思うが、都市部のアパートや賃貸マンションなどを中心に見られる自治会の加入率の低下と、担い手不足、すなわち一部の人に負担が集中し過ぎることにより、誰もやりたがらなくなり、その結果さらに一部の人に負担が集中するという悪循環が多く指摘されている。また、人材発掘の工夫としては、自治会長等の役員は毎年交代するが、

継続して取り組むものについては「まちづくり委員会」等を組織している例があるほか、増加傾向にある自主的なサークル型コミュニティグループと連携して、人材発掘を行っている例もあった。そのほか、外国人労働者が集中する地区など、地域によって多様な課題が顕在している。

タイプ別の課題としては、まず平地における農山漁村集落型では、伝統的な行事等を通じてしっかりした組織となっており、比較的活動が進めやすくなっている。ただ、滋賀県の農業従事者も兼業農家がほとんどであり、農業の後継者問題を課題として指摘している自治会もあった。

それから、中山間地における集落では、私がこれまで赴任した和歌山県や岩手県、愛媛県に比べ、いわゆる「限界集落」問題、過疎問題はあまり顕在化していない印象だが、将来的には集落機能を維持することが困難になると懸念されている。一部の集落においては、集落協定の締結などにより農業等を活性化させ、生き残りを図ろうとしているが、そうした人材が偏在しているため、共通する課題を抱える地域同士がいかに連携して取組みを広げていくかがかぎになると指摘されている。

新旧混在型においては、比較的世帯数が多く規模が大きいので、役員の負担を減らすために地域をいくつかに分ける取組みが見られる。また、規模が大きいので人材の不足感はあまりないようであり、地域の中に誰かしら詳しい人がいるため、外部のNPOとの連携の必要性はあまり感じていないという意見もあった。

また、何事もルールを明確にすることが円滑な運営にとって重要だとの指摘もあった。つまり、例えば金銭面や役員任期、行事における役割などをあらかじめ話し合っておかないと、非常に集まりも悪くなるし、対立を生むこともあるので、ルールの明確

化が重要だということである。

新興住宅地型については、「びわ湖ローズタウン」等の団塊の世代が主な住民である一昔前に造成された新興住宅地型である。この新興住宅型では、構成員の高齢化とそれに伴う自治会からの脱退者の増加が見られ、これによって活動が停滞気味なので、自治会の存在価値も低下しているという指摘があった。ただ、女性を中心とした趣味の活動やサークル活動など、住民の自発的な活動は比較的活発であり、こうした特色を生かした活動のあり方を模索しているということである。

滋賀県の地域コミュニティの現状② 目的型住民組織

次にNPO等のいわゆる目的型住民組織の現状について述べる。

滋賀県内のNPO法人の認証件数は2011年7月末現在で514件であり、人口当たりのNPO数も、京都府ほどではないが、全国でも上位にある。

地縁型住民組織とNPO等目的型住民組織との連携が期待される場所であるが、そのNPOの役割をNPO自身がどう認識しているのかについて、平成19年にアンケート調査を行っている。それによると、NPOの役割として「地域のリーダー的な役割」を挙げている法人は、17.9%と比較的低い。ただ、協働の相手方として「地元自治会、地縁組織」を挙げている法人は37.4%あり、実際には連携が低調というわけではないようである。

地縁型住民組織とNPOの連携の場面については、例えば里山の保全や農林漁業体験など、具体的なフィールドワークでの実践を通して形づくられていく新たなコミュニティづくりの可能性が期待できる。また、ひとり暮らしのお年寄りへの配食サービスなど地域福祉の分野で、地域の人たちが主体となって地域の課題を解決する事業、すなわちコミュニティビジネスを新たに起こし育てていく中にも、地縁型住民組織との連携協働の動きが見られる。

滋賀県では、平成14年3月に報告書を取りまとめた「身近な自治研究会」において、新たに学区コミュニティ（人口3,000～10,000人程度）の活性化を提唱しており、それを受けて各市町においてまちづくり協議会を中心とした取組みが進められているが、既存の自治会とまちづくり協議会との関係の整理が必要とされている。自治会の機能が低下しているところでは、その受け皿としてまちづくり協議会を位置づけ、これまでは小さな自治会内で縦割りで行っていたために負担になっていたことが、ある程度規模が大きくなったことで横の連携をしながら進められるようになってきている例もある。つまり、まちづくり協議会がプラットフォームとしてうまく機能しているということである。

また、まちづくり協議会の進め方としては、住民の理解が得られるように、とにかくゆっくりやっていくのがよい、急ぐと失敗するという意見があった。このほか、地域の祭りは自治会が中心になって行事を行うこととし、まちづくり協議会は手を出さないということを心がけているということである。

具体的な取組みとしては、大規模かつ本格的な防災訓練の実施が可能となっている。この訓練では県の防災ヘリまで出動したようだが、そうした活動が実施できるようになったことにより、住民の満足感も高かった。

課題としては、スタートしたばかりとはいえ住民の認知度が非常に低いと、自治会の機能低下を補うという目的があるにもかかわらず、結果として従来の自治会を中心にやらざるを得ないというところもある。そこで、認知度を高めるために、きめ細かな地域情報の発信に心がけている協議会もある。

このほかの課題として、公民館などの公の施設の管理・運営等を任せようとする「うちは行政の下請ではない」と反発されるという指摘もあった。また、学校教育との連携、PTAや教職員の協力を得ることが非常に難しい、専任の事務員を雇えない、企画立案機能が

弱いということも挙げられている。それから、イベントをやると一時的に盛り上がるがその後なかなか続かないので、生活に密着した、日々の生活に合った形の継続性のある活動をしていくべきだという指摘もあった。

市町によるコミュニティ支援策の現状

では、市町はどのようなコミュニティ支援策を行っているか。これも全国で共通するものが多いと思うが、まず自治会等の地縁型組織に対する支援は、定期的な会合と従来からの補助金が多い。NPO等に対する支援は、提案公募型の活動補助金や市民活動支援センターの整備が中心である。

地縁型、目的型の双方に対する支援としては、支援拠点として協働交流センターを計画、設置しているところもある。また、協働のまちづくりを進めるために、条例の制定や新しい補助制度の検討に多くの市町が取り組んでいる。

市町が求めるコミュニティ支援策

市町が求める支援策のニーズとして、比較的高いものが人材育成に対する支援である。学区単位でまちづくり協議会などを設立して新しい地域自治の取組みを進めているところでは、まちづくり協議会の運営面でのリーダー養成や事務局の人材確保について、どの市町でも共通した問題意識を持っている。また、直接的な支援として、アドバイザーの派遣など、活動ノウハウやコーディネート支援策を望んでいる。

それから、市町村合併等に伴い新たな地域自治の取組みを進めているところが多いが、どこの市町も試行錯誤しており、市町の担当職員同士で情報交換や話し合いの場を設けるなど、情報交流面での支援ニーズも高い。

同様に、手探り状態なので、県域レベルの機関による情報や実態の

把握、ネットワークづくり等のアドバイスなど、市町とは異なる立場・角度からの政策研究、提言あるいは情報発信を行ったりすることへの期待が大きい。また、外部の人に評価されることが地域の人たちにとっては大きな自信となり、それが次の活動につながるということで、県などによる評価や表彰、そのような支援をしてほしいという声もあった。

そのほか、集会所や自治会館などの新築・改修への支援を求める声も根強い。

既存機関等によるコミュニティ支援の取組み

現在、滋賀県内でコミュニティ支援に取り組んでいる機関がいくつかある。1つは、県域を対象としているもので、滋賀県社会福祉協議会が運営している滋賀県レイカディア大学がある。レイカディアとはレイク（Lake、湖）とアルカディア（Αρκαδία、古代ギリシャの理想郷とされた地名）との造語である。これは高齢者を対象にしたいいわゆる高齢者大学で、60歳以上75歳未満の人が、知識と教養、技術を身につけて地域の担い手として再登場、再活躍できるよう支援する場である。在学期間は2年間、1学年に約200名の学生がいる。

また、滋賀県社会福祉協議会もその本来業務として各市町の社会福祉協議会の活動を支援しているが、地域の福祉力向上を目的とした中間支援組織として機能している。

それから、先述した淡海ネットワークセンターでは、人材育成事業、組織運営サポート事業、情報提供事業、協働ネットワークキング促進事業、基金による助成事業を行っている。特に人材育成事業では、「おうみ未来塾」を運営しているが、すでに10期200名以上の卒業生を輩出し、実績を上げている。

市町域を対象とするものとしては、多くの市町が中間支援センターを設置している。これは、施設の建設は市町、運営はNPOが行うい

わゆる公設民営が多い。このほか、各地域の社会福祉協議会もコミュニティ支援の取組みを行っている。

また、滋賀県立大学が地域再生、地域活性化に非常に精力的に取り組んでおり、平成18年度から行政、企業、NPO等それぞれの立場で地域再生のリーダーとなる人材「近江環人（コミュニティ・アーキテクト）」を養成している。これには2年コースと1年コースがあり、これまでに74名が修了し現在8期目である。

それから、スチューデントファーム「近江楽座」は、学生主体による地域貢献活動である。学生がプロジェクトを企画立案し、それに対して大学が経費を助成するという取組みであり、平成16年度から6年間で延べ139のプロジェクトが活動を展開している。

そして滋賀大学においては、「地域活性化プランナーの学び直し塾」を開講している。自治体職員やNPO職員を対象に、地域政策の立案能力向上を目的とした教育研修をしている。

滋賀県コミュニティ活動検討会の提言とそれを踏まえた取組み

この滋賀県コミュニティ活動検討会では、最後に「多様なコミュニティ・プラットフォームづくり」と「県域での地域づくりネットワークの核となる県域版の地域づくりプラットフォーム構築」の2つを重点提案している。前者は、学区等の広域コミュニティや市町エリア等において、地域の課題解決のために各分野で活動する地域住民が横つながりとなって協働で取り組む新たな住民自治の仕組みづくりを求めており、後者は、そうした地域の様々なコミュニティ・プラットフォームが連携しながら県内のコミュニティ活動や地域づくりを活性化させるための核となる県域版の大きな地域プラットフォームの構築を求めている。

これらの提言を踏まえ、現在、滋賀県では以下の3つに取り組んで

いる。

第1に、前述のとおり市町が情報交換の場を求めていたため、「これからの地域自治を考える会」を開催した。情報交換を行っていく中で、例えばまちづくり協議会の組織のあり方など、いくつかの市町で共通する課題が明らかになってきた。特に組織運営についての悩みが多いようだが、都市部と農村部の市町とで課題が違うので、関係する市町でグループ分けをし、それらの課題の解決策を検討している。その中でセミナーを開催するなどして、課題解決に向けたきっかけづくりと参加者のスキルアップ、ネットワークの構築を図っている。

第2に、県立大学と県とで連携して人材育成に取り組んでいる。特に前述の「近江環人地域再生学座」は、その成果を持続的に地域に還元するために共同設置したものである。「近江環人地域再生学座」の「近江地域活性研究会」には行政側も研究者も参加しているが、この研究会を通して、行政からは地域課題等の情報提供をして大学側の研究テーマ選定をサポートするとともに、大学側がその研究成果をもとに政策提言を行っている。つまり、研究テーマの発掘とそれに対する具体的な提案として地域に還元するということを目指している。会員の半数以上が行政関係者であり参加者の広がりが見られないことから、今後は学生や民間人等の参加を増やし、幅広い意見交換の場とする必要がある。

昨年度は県が負担金を出していたが、今年度はカットされたため、参加者から会費（1回500円）を徴収して事業を継続している。

県内各地域での課題解決と活性化をテーマに現場での取組みを重視して、情報の共有と調査研究を行うこととしており、特に今年度は東日本大震災もあったので、研究会全体を貫くテーマを「防災」として取り組むこととしている。

それから3つ目が、この6月に、地域づくりについての情報共有や交流連携のきっかけづくりを目的として「滋賀の地域づくり広場」と

いうウェブサイトを開設した。県内の各団体が様々な地域活動を行っているが、その情報を集約したポータルサイトがないため、各地域の情報が市町内でとどまっているという指摘があったため、こうした情報を収集・発信し共有する仕組みとしてポータルサイトを開設したわけである。このサイトでは、国や県、市町などからの地域づくりに関するニュース、市町の担当窓口や地域づくりに役立つ各種助成制度、自治活動支援の手引きなどを紹介している。

検討会報告書では、県版のコミュニティ・プラットフォームの開設を提言しており、県としても具体的機能や体制、構築方法等について検討を進めていたが、開設に伴う財政負担を懸念する市町はまだそこまでのニーズを認識していないことがある。県の立場からすると、コミュニティ行政は本来的には市町の仕事であるから県が全額負担するのは適切でないので市町にも負担を求めたいと考えている。しかもその負担額は数十万円、数万円なのであるが、財政負担を求めた途端に市町側が身構えてしまうということがある。特に近年は、滋賀県と一部市町との関係が必ずしも良好とは言えず、県がよかれと思ってやっても「県の押しつけだ」と反発されてしまう状況が続いている。

ただ、「これからの地域自治を考える会」については市町での評判が非常によく、県が事務局をやっているが座長は野洲市職員であり、市町が主体となって一生懸命取り組んでいるようである。そこで、まずは「考える会」などの取組みを継続することで、やはり県域レベルのプラットフォームが必要だという機運を少しずつでも醸成しつつ、平成24年度を目途に構築にむけて進めることとしている。

ご清聴ありがとうございました。

<意見交換>

(実務家)

○ 県がコミュニティ施策を行うことについて、コミュニティ施策は市町村の施策でもあるからといって当然に財政負担を市町村に求められるのか。また、都道府県は負担金を求めてくるし現場もよく知らないで相手にしていない、という市町村も多いのではないかと。例えば、情報交流なども市町村が独自に行えるはずである。

(北村管理監)

○ 「大きなお世話」と思っている市町村はないわけではない。県と市町村との関係は難しい。

従来は時代の流れへの対応は県が主導してきたし、市町村も県に依存していた。現在でも県にはまだその発想がある場合が多いかもしれない。

しかし近年は、市町村は県に期待しつつ「文句」も言う。依存するが負担はしたくないという場合もないではない。

滋賀県は自立的な市町も多いので、個人的には市町に任せてもいいのではという感覚を持っている。

(実務家)

○ 市町村だけで解決できないこともあるので、行政区画を超えた県の役割はあるのではないかと。

(実務家)

○ 中途半端に財政負担を求めたがために施策が進まなくなるくらいなら、明確に役割分担して、県が負担すべきものは 100%負担したほ

うがよい。県と市町村が対話して役割分担することが重要である。

(実務家)

○ 県の施策なのになぜ基礎自治体に負担を求めるのか。県が行いたいのなら県が 100%負担すればよいという意見もあるのでは。

(北村管理監)

○ 同意見である。愛媛県で勤務していた時、財政当局からは過疎・限界集落対策は市町村が負担すべきだと言われたが、県が行いたいからと県事業としてやったという経験もある。

(実務家)

○ コミュニティの 4 類型は興味深い。どんなコミュニティにも同じような枠組みで施策を行うことには以前から疑問を持っていた。

(北村管理監)

○ この類型はあくまで検討会での分類であり、実際の施策には必ずしも対応していない。

(学識者)

○ コミュニティとの全人格的な関わりは嫌がられているが、防災等の機能的なネットワークであれば関わらざるを得ない。したがって、個別の機能的ネットワークをどれだけ重ねられるかがこれからのコミュニティづくりのポイントであろう。従来のような何もかも一緒の共同体は受け入れられない傾向がある。

(学識者)

○ 自治会は人が単位だが、パリッシュは地域が単位の地方公共団体であり、結成も任意である。したがって加入率は問題にならない。

日本では役所がボランティアやコミュニティ活動を住民が行うように盛んに促している。現に「ボランティアさせられている」と考える人もいようだ。行政が個人を集団化させて行政経費を軽減しようとしているようにも見える。

(実務家)

○ 役所が主導する「隣組」のようなコミュニティでなく、自発的なものでなければならない。その一方、少子高齢化や財政需要の増加という現実を前に、財政の観点から、全て行政で行うのが効率的かという問題もある。コミュニティで行った方がよいものもある。

(学識者)

○ 効率化の問題にも、機能ごとの個別のネットワークが役立つかもしれない。

また、隣組などの地縁型・家型のコミュニティや関係性が失われてきたこともあり、契約以外の私人間の関わりを学ぶ場が少ない。ボランティアにはそれを学ぶ機会としての意味は十分ある。行政にとっても、中長期的には地域の人を育てるという意味もあると思う。

(学識者)

○ マンションや団地の管理組合などでは「資産価値の維持」という共通の利害があるので、コミュニティのために非常によく働く。やり方によってはよく機能させることができる。

(実務家)

○ 私は行政が住民に何をしてほしいかが先にある「行政の目的としてのコミュニティ施策」として捉えがちであったので、コミュニティに対する交付金には否定的だった。しかし、今日の議論で行政から見た目的でない施策、従来の自分の仕事の思考とは違う施策も考え得るのではないかという感想を抱いた。

講演 ④

「コミュニティと地域再生」

徳重覚氏（池田市総合政策部長）

講演④「コミュニティと地域再生」

徳重覚氏（池田市総合政策部長）



はじめに

池田市は大阪府の北の西端、兵庫県との県境にある市で、人口は約10万4,000人である。大阪市の梅田から電車で約20分、大阪国際空港の所在地でもあり、交通の利便性が非常によい。駅周辺は市街地、住宅地が多いが、北部の五月山は市街化調整区域になっている。また、ダイハツ工業株式会社の本社所在地でもある。

池田市では地域再生等のためにコミュニティ活動の充実を重視しており、本日は、池田市において取り組んでいるコミュニティ関連施策や市と市民の協働による施策の一部を紹介するものとして、池田市高齢者安否確認に関する条例と、地域分権制度について取り上げたい。

1. 池田市高齢者安否確認に関する条例について

条例制定の背景

平成22年7月28日、東京都足立区で、生存していれば111歳であった男性の遺体が白骨化して見つかったことが発端となり、全国各地で所在不明の高齢者が存在することが相次いで発覚した。これを受け、池田市でも8月上旬に、100歳以上の高齢者39人（当時）について確認を行い、介護保険の利用実績から38人について最近1年間の生存が確認された。残る1人は医療保険などを使っていなかったため、市職員が実際に訪問することによって生存を確認した。

100歳以上の高齢者については確認できたが、もう少し年齢層を広げてみようということで、90歳から99歳の高齢者965人（当時）についても調査したところ、最終的に4人の所在が確認できなかった。そこで、高齢者の安否を確認する制度が必要ではないかという問題意識を市として持つこととなった。

池田市の高齢者人口

平成22年8月31日時点の池田市の高齢者の人口について、65歳以上が2万2,520人であった。年齢別に見ると、100歳以上が40人、75歳以上が全体のおよそ半分当たる約1万人であった。市の全人口に占める65歳以上の割合は約22%であり、これは全国平均の約23%とほぼ同じである。

池田市の高齢者人口

年代別人口		
65歳～69歳	6,688	(65歳以上人口: 22,520)
70歳～79歳	10,052	(70歳以上人口: 15,832) (75歳以上人口: 10,237)
80歳～89歳	4,772	(80歳以上人口: 5,780) (85歳以上人口: 2,728)
90歳～99歳	968	(90歳以上人口: 1,008) (95歳以上人口: 265)
100歳以上	40	(100歳以上人口: 40)
合計	22,520	

(単位は人。平成22年8月31日時点の数値であり前述の人数とは異なる点がある。)

当時の見守り活動状況

高齢者安否確認制度を設ける以前から、地域における見守り活動は実施されていた。その1つとして、民生委員が75歳以上の高齢者を年1回訪問していた。ただ、これは訪問を事前に同意した者に限定しており、75歳以上の高齢者全体のうち約1割にとどまっていた。

また、社会福祉協議会の小地域ネットワーク事業として、60歳以上の独居者を対象に、飲料(ヤクルト)の配達員(ヤクルトレディ)が各家庭に商品を配達時に、見守りや声かけ運動を実施していた。ただし、本取組みも希望者のみを対象としており、制度の浸透を図ることが難しいこともあって対象者は788人と伸び悩んでいたため、平成22年6月で事業を終了していた。

池田市高齢者安否確認に関する条例と他団体の動向

制度化の検討に当たって、池田市としては65歳以上の対象者全員の安否確認の実施のためには対象者の名簿が必要となると考え、名簿に関する他市の動向を参考にした。

池田市の隣接市である箕面市では、「箕面市ふれあい安心名簿条例」（平成22年条例第1号）を制定し、名簿の作成・利用を図っていた。また東京都中野区では、池田市が制度化に取り組んでいた当時、「地域支えあいネットワーク推進条例（案）」についてパブリックコメントとして区民から意見を募っている最中であった。そこでは、支えあい活動に用いるために区が名簿を作成・提供することとし、名簿登載の対象者は、①70歳以上の単身者、②75歳以上のみで構成される世帯の者、③障害者等と規定していた。そしてその名簿を民生委員や警察署、消防署、町会・自治会に提供することとしていた。

これら他団体の例やこれまでの取組みを検証し、池田市でも高齢者安否確認に関する条例案を作成した。条例の構成は非常に短く、全6条から成るシンプルなものとなった。

制度のポイント

制度のポイントとして、対象者は市内に住所を有する65歳以上の者全員とした。これまで市が実施してきた見守り制度では、希望者もしくは同意を得た者に限定していたが、それでは高齢者全体の1割程度しか対象者とならず、制度化の趣旨に沿わないため、今般の条例化によって65歳以上の者全員を対象者とした。

また、安否確認の主体は、市が直接行う手法、もしくは市がアルバイトなどを雇用して行う手法とするのではなく、民生委員、社会福祉協議会の二者を活用することにした。その理由は、本市の自治基本条例である「池田市みんなでつくるまちの基本条例」において、「市と市民の協働」をまちづくりの基本理念として掲げているとともに、当

該団体は前述のとおり、地域の見守り活動を従来から行ってきたという実績があることから、この二者を安否確認の主体とした。

安否確認の方法は、市が作成して提供する名簿によって安否確認を実施することとした。原則は自宅訪問もしくは自宅外での視認によるが、必ずしも直接面会する方法に限定せず、公職や民間、NPO活動等により生存が周知の事実である場合は確認済みとすることとした。

また、市が介護保険や国民健康保険、後期高齢者医療の利用状況をチェックし、過去1年間の利用実績が確認できた者は対象から除外し、それ以外の者を安否確認することとした。

この制度の大きな特徴の1つとして、立入調査権がある。これは、市長が特に必要と認めるときは立入調査・質問することができることとしたものである。実際には、民生委員と社会福祉協議会の地区福祉委員が安否確認をする際に、対象者の家族に断られたり、複数回訪問しても留守が多くて面会できなかつたりした場合には、その結果を市に報告し、その報告により今度は高齢福祉担当の市職員が訪問して確認することとしているが、市職員が行った際にも、家族に断られたり面会できない事態が想定される。そこで、例えば高齢者の方が倒れているのが見えるなど、客観的な事情により生存が危ぶまれる「特に必要があると認める高齢者」について、市職員が敷地に立ち入れる根拠を条例上に規定したわけである。これについての課題は後述する。

調査回数については、4月および10月の原則年2回とした。基準日から3か月以内に、2つの実施主体が名簿に基づいて安否確認をし、その結果を市に報告する。その後の3か月間で市職員が再度チェックするという制度構成である。また、必要に応じて臨時に調査できることも規定している。

関連予算は、平成22年12月補正予算で76万7,000円を計上した。また平成23年度は当初予算に36万7,000円を計上している。これらは通信費や消耗品、電算委託費等の経費に充当するのみで、民生委員や社

会福祉協議会に対して報酬は支給していない。

なお、施行日については、可能な限り早期に制度化の必要がある一方、民生委員や社会福祉協議会等の実施主体の準備に要する期間や、市民に対する制度周知のための期間を勘案し、平成23年1月1日とした。

条例化に当たっての論点

条例化に当たっての論点は大きく2つある。1つめは個人情報の保護の観点である。市の作成した名簿を提供することは、個人情報の保護の観点から問題はないかという点である。実施主体を市ではない2者とすることから、まず民生委員法において守秘義務の課されている民生委員に対しては、民生委員の本来業務として実施してもらうこととした。また、社会福祉協議会に対しては、市の委託業務とすることで池田市個人情報保護条例の対象とした。さらに提供名簿についても、高齢者を特定するために最低限必要となる氏名、住所、生年月日、性別のみに情報を限定して作成することとした。

条例化にあたっての論点①～個人情報保護～

市の作成した名簿を提供することは、個人情報保護の観点から問題はないか



- ✓ 民生委員法において守秘義務の課されている民生委員に対しては、本来業務として委任。
- ✓ 社会福祉協議会に対しては市の委託業務とすることで、池田市個人情報保護条例の対象。
- ✓ 提供名簿は、高齢者を特定するため最低限必要となる氏名・住所・生年月日・性別のみに情報を限定して作成。

2つめは、前述した立入調査である。本条例で市職員に立入調査権を付与した理由は、安否確認の実効性をいかに担保するかということである。ただ、本条例は犯罪捜査等を目的とするものではなく、高齢者本人の利益に資するために制定されていることを踏まえ、立入調査に対する受忍義務までは規定しないこととした。具体的には、罰則を設けないこととするものである。ただし、家族等による明確な調査拒否の意思が示された場合には、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」の立入調査（同法11条）等の対象となる可能性があり、それに基づいて対処することとした。

条例化にあたっての論点②～立入調査～

安否確認の実効性をどのように担保するか



- ✓市職員による立入調査権を市長に付与。
- ✓ただし、本条例は犯罪捜査等を目的とするものではなく、高齢者本人の利益に資するために制定されていることを踏まえ、立入調査に対する受忍義務までは規定せず。
 - ⇒罰則を設けず。
 - ⇒家族等による明確な調査拒否の意思が示された場合には、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」の立入調査(11条)等の対象となる可能性。

条例制定までの流れと施行に当たって

平成22年10月中旬からパブリックコメントを実施し、市民から意見を募った結果、8件の意見が提出された。賛成の意見を示すものから、安否確認を市の義務とし応諾を市民の義務とすべきとする意見、プライバシー保護の点から時期尚早だという意見まであった。

市議会での審議については、パブリックコメントの結果を受けて若干の文言修正を経て、同年12月議会でこれを審査付託した。その中では、実施方法や守秘義務、実施回数などについて議論が交わされ、修正動議が賛成少数で否決された後、全会一致で原案どおり可決された。

修正動議の内容は、65歳以上ではなく75歳以上にすべきだということと、法律で守秘義務が課されている民生委員のみを実施主体とすべきだということである。これに対し原案では、法体系等を踏まえ65歳以上を高齢者と捉えて対象者としていること、また、75歳以上の人口

で1万人を超えているため、対象者を絞っても175人しかいない民生委員だけでは負担が重く、500人を超えるメンバーを抱える社会福祉協議会が制度の一部を担うことが、制度の実効性を高めると考えていること等を理由に立案されており、審議を経て原案が支持された。

条例が施行された平成23年1月15日から2月5日の間、安否確認団体である民生委員、社会福祉協議会への公式の説明会を全21回実施した。

安否確認の際には、救急医療情報キット「キットあんしん ふくまるくん」の配布と活用の呼びかけを同時に行うこととした。本キットは、医療情報、つまり持病やかかりつけ医、薬剤情報提供書（写し）などの情報や、緊急連絡先等を書いた紙を入れておくための筒であり、これを高齢者宅の冷蔵庫に入れ、家のドアの内側にはステッカーを貼ることで、消防などが救急通報を受けて部屋に立ち入ったときに、かかりつけ医情報や薬、アレルギー情報などを把握することができるものである。制度が始まったところで認知度も十分でない可能性もあることから、このキットを第1回目の安否確認の際に一緒に配付することによって、安否確認を受ける高齢者の心理的抵抗を減らすとともに、安否確認する側も訪問しやすいようにした。また、同時にキットの利用の促進も一緒に図ることができた。

安否確認のスタートと結果

説明会が終了した2月以降、安否確認がスタートした。スタート時の対象者2万2,619人（65歳以上が1万2,156人、75歳以上が1万463人）中、介護保険の利用状況等で絞り込んだところ、実際の安否確認対象者は65歳から74歳までが3,230人、75歳以上が292人であった。これは各対象者のそれぞれ約27%と約3%に当たる。このうち65歳から74歳までを約500人の社会福祉協議会の委員が、75歳以上を175人の民生委員が訪問し、安否を確認した。

その結果、上記安否確認団体によって確認されたのが3,522人中

3,221人、未確認が301人であった。その未確認者を市職員が平日・休日の自宅訪問などを繰り返して調査した結果、確認されたのは159人、未確認が142人であった。このうち、例えば居住しているはずの住居が完全に消失して更地になっているなどの転居先不明者は81人であり、それ以外の実質的な所在不明の高齢者は61人という結果になった。なお、転居先不明者については、何度か訪問等の確認を行った上で住民票を職権消除する手続をとっている。

安否確認の結果

(平成23年5月末時点)

対象者数

65歳～74歳	12,156人
75歳以上	10,463人
合計	22,619人

介護保険の
利用状況等で
絞り込み

3,230人	(約27%)
292人	(約3%)
3,522人	(約16%)

調査結果

安否確認団体で確認	
確認済み	未確認
3,221人	301人
3,522人	

池田市で確認	
確認済み	未確認
159人	142人
301人	

転居先不明
等を含む

高齢者の安否確認にみる基礎自治体の役割

所在不明の高齢者問題の背景として、価値観や生き方の多様化、プライバシー意識の高まり等による高齢者の一人世帯の増加やコミュニティのあり方の変容が指摘される中、こうした問題が表面化したことで、コミュニティの重要性が再認識されるとともに、基礎自治体のあり方を再考するきっかけになったと考えている。

具体的には、基礎自治体のあり方として、安全で安心に暮らせる社会の実現のためには、基礎自治体の積極的な関与が時として必要であろうということである。パブリックコメントにおいても、市が責任を持って安否確認を行い、市民には安否確認の応諾義務を負わせるべきだという意見もあったことから、基礎自治体による積極的な関与が、市民からもある程度は期待されていることが窺われた。

条例化により、住民の安否確認を行うことが、基礎自治体の任務であることを明確にし、自治体に課された役割の一つとして位置づけられても良いのではないかと、ひいては市と市民とで基礎自治体のあり方を考える一助になったと受け止めている。

また、各施策でコミュニティをより活用し協働を促進する必要性も再認識され、新たな事業につながる事となった。具体的には、東日本大震災を目の当たりにしたということもあるが、今年度から地域防災リーダーの養成事業を導入した。複数年かけて地域防災リーダーを200人養成しようとするものであり、養成講座を受講した市民を地域防災リーダーとして市が認定し、災害時には実際に避難場所などでその地域防災リーダーが、避難所の設営などで中心的な活動を担ってもらうことを目的としている。

高齢者の安否確認にみる基礎自治体の役割

所在不明の高齢者問題の背景に、価値観や生き方の多様化、プライバシー意識の高まり等による高齢者の一人世帯の増加やコミュニティのあり方の変容も挙げられるのではないかと。

コミュニティの重要性を再認識

基礎自治体のあり方を再考

安全で安心に暮らせる社会実現のために、基礎自治体の積極的な関与が、市民からある程度期待。

- 高齢者の安否確認を行うことは基礎自治体の責務であることを明確にし、自治体に課された役割の一つとして位置づけ。
- 各施策でコミュニティをより活用し協働を促進する必要性。

2. 池田市地域分権の推進に関する条例について

高齢者の所在不明問題や東日本大震災を受けたコミュニティに関する池田市の取組みを紹介したが、以前から池田市ではコミュニティ関連施策を実施してきた。それが「池田市地域分権の推進に関する条例」に基づく地域分権制度である。

池田市みんなでつくるまちの基本条例

同条例の制定に先立ち、池田市では平成17年12月議会で「池田市みんなでつくるまちの基本条例」という自治基本条例を制定し、翌18年4月から施行されている。そのうち、第4条でまちづくりの基本理念として協働と市民の参画を、第10条でコミュニティについて定めている。

池田市みんなでつくるまちの基本条例①

平成18年4月1日施行

- 本市の行政運営の基本方針や、市民と行政とのそれぞれの役割と責務、市民参加のあり方と市民協働のルールなどを盛り込んだもの。
- 本市がめざすビジョンや、まちの個性についても反映。
- 本市における最高規範性を規定。

自治基本条例とは

- ▼一般的に、まちづくりを進める上での共通ルールとして制定する条例。
- ▼行政運営の基本的姿勢を定めるものであり「自治体の憲法」との位置づけ。
- ▼本市においても、まちづくりに参画する市民や市民活動団体が急増し、公共的な役割を担う主体が多様化したことにより、各主体の共通目標となるまちづくりの基本理念、地域における役割分担、市民参画のルールを規定する必要性から制定。

池田市みんなでつくるまちの基本条例②

(まちづくりの基本理念)

第4条 本市におけるまちづくりは、次に掲げる事項を基本理念とする。

- (1) 市民、市議会及び執行機関等が、協働により行うこと。
- (2) 市民、市議会及び執行機関等が、まちづくりに関する互いの情報を共有すること。
- (3) 市民の自主的・自立的な参画及び男女共同参画が保障されること。
- (4) 個人の人権が尊重されるとともに、都市の活力、自然環境、生活環境及び教育・文化環境の調和が確保されること。

(コミュニティ)

第10条 コミュニティとは、市民が互いに助け合い安心して心豊かに暮らすことのできる地域社会を実現するため、自主的に結ばれた組織をいう。

2 執行機関等は、コミュニティによるまちづくりを支援するものとする。

3 市民、市議会及び執行機関等は、コミュニティの役割を認識し、尊重しなければならぬ。

地域分権条例制定の背景

条例制定の背景としては、「みんなでつくるまちの基本条例」で、コミュニティによるまちづくりを支援しよう、コミュニティの役割を再認識して尊重しようとしたことに加え、国において地方分権改革が進められてきたことも要因の1つである。地方分権改革の最終目標として「自分たちのまちは自分たちでつくる」といったことが掲げられたことも踏まえ、池田市としての制度がつかれないかと考えた。

「地域分権」とは

平成19年6月に施行された「池田市地域分権の推進に関する条例」では、「地域分権」を「地域内における共通の課題の解決及び公共の利益の増進を図るために実施する必要がある事業について、それぞれの地域は市に対し提案する権利を有すること及び市はその提案に基づき予算上の措置その他必要な措置を講ずる責務を負うこと並びにその他これらに関連するあらゆる取組み」（同条例第2条）としている。

地方分権制度とは

池田市には小学校区が11あるが、それぞれに「地域コミュニティ推進協議会」を設立し、そこに予算提案権を付与し、必要な事業を地域の提案により実施することとした。これについては、「交付金」とするという考えもあったが、「予算提案権」を付与し、それを市役所でも一旦精査し、議会にも諮るという仕組みとした。

現在、各地域の予算提案総額は1億円を上限としている。制度の運用開始当初は、約70億円ある池田市の個人市民税収入の1%程度という基準をつくり、7,000万円を上限としていたが、制度が徐々に定着してきたことから、平成23年度から総額を1億円に増額した。

地域分権制度の導入前と導入後を比較すると、これまで市民は市民

税を納付し、市役所からの市民サービスを受けるだけであったものが、地域分権制度の導入後は、市民は地域コミュニティ推進協議会を通して各地域から市へ提案し、市はその事業を実施する、という新しい流れができたといえる。

「地域分権制度」とは？

各地域（11小学校区）に必要な事業を地域の提案により実施する制度（総額1億円を上限）

地域

- 地域の課題を解決すること
- 地域の共通の利益になること
- 地域で考えた方がより良い成果が期待できること
- 地域の共通する資源・活動をいかすこと

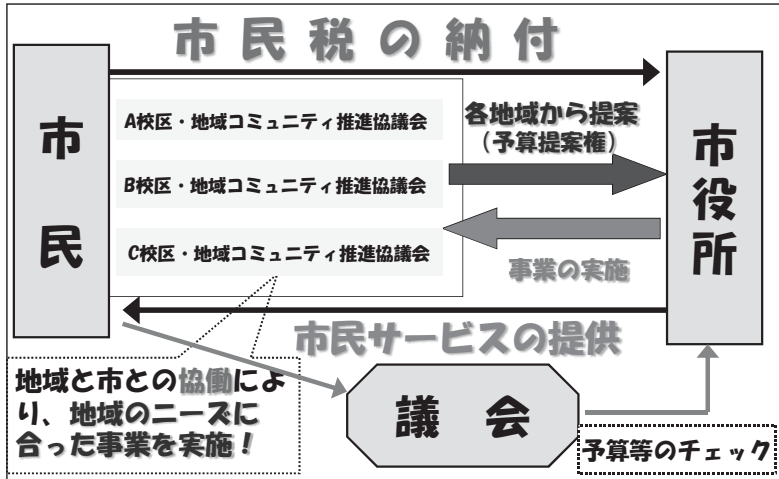
行政（市役所）

地域コミュニティ推進協議会
による予算提案の実施

議会

市民主体の
暮らしやすい地域社会を実現！

「地域分権」導入後



地域コミュニティ推進協議会とは

この新しい地域分権制度で予算提案権が付与された「地域コミュニティ推進協議会」は、地域の課題を解決し、暮らしやすいまちづくりを実現することを目的としている。制度導入当初は全小学校区で初年度から設置できなくても徐々に設置できればよいと考えていたが、初年度から全小学校区に設置された。

予算提案額は、1億円を上限とし、人口と面積を考慮して各校区に900万円前後配分している。

「地域コミュニティ推進協議会」とは？

◆ **設置目的**：地域の課題を解決し、暮らしやすいまちづくりを実現するため、小学校区ごとに設立。

◆ **協議会の権限**：

・地域の課題やニーズに合った事業を市に（予算）提案

※事例：「地域内でコミュニティバスを！」

「安全で明るいまちに！」

「地域内の道路・公園を花いっぱいになりたい！」

◆ **予算提案額**：

・1億円を上限（当初は個人市民税の1%（約7,000万円程度）

・各校区900万円前後（人口・面積を考慮）

◆ **その他**：

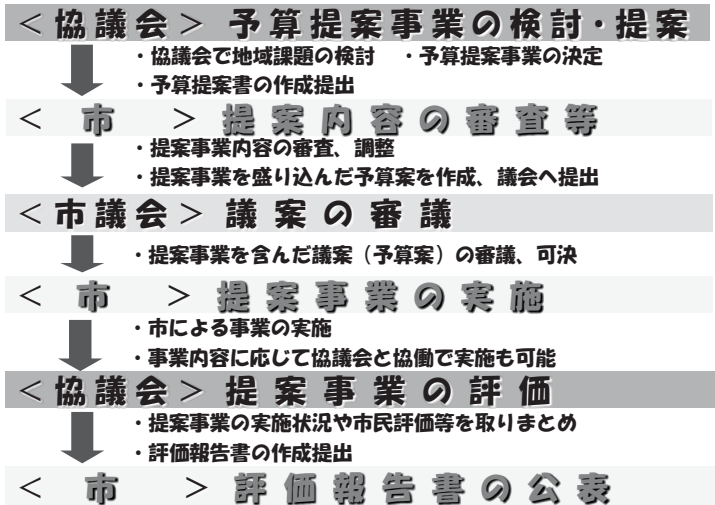
・市が現在行っている事業を市との協定により実施

・自主活動の実施

地域分権による実施事業の流れ

事業の流れについては、まず協議会が予算提案事業を検討し、市に提案する。次に市が事業内容を審査・調整して提案事業を盛り込んだ予算案を作成し、議会へ提出する。これが市議会で可決されたら市が提案事業として実施する。そして協議会がその提案事業を評価し、その評価報告書を市が公表するというサイクルである。

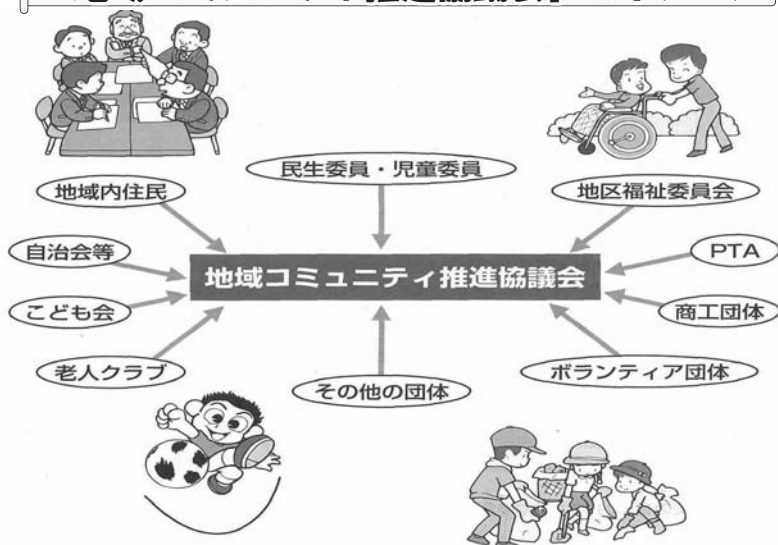
地域分権による実施事業の流れ



地域コミュニティ推進協議会のイメージ

地域コミュニティ推進協議会の会員は、公募で自由に参加することができる。したがって、地域内住民はもちろん、自治会や商工団体、ボランティア団体等、各種団体からの参加も働きかけている。

「地域コミュニティ推進協議会」のイメージ



サポーター職員

このような制度を支えていくためには、やはり市の関与も必要である。そこで、制度面でのサポートや日常の相談に乗るほか、各地域にも職員を配置している。池田市の地域分権制度は地方自治法上の地域自治区制度をモデルにして考えたものであるが、地域自治区との大きな違いとして、事務所（事務局）を置いていない。

ただ、実際には地域ごとに市の担当職員がいなければ、なかなかうまく機能しないということもあり、地域サポーター職員を配置することとした。これには、例えば教育委員会の職員や土木系の職員など、様々な分野の職員が配置されているが、職員が自ら応募して任意で活動するという制度としている。また、協議会の市民委員がボランティア活動であることとの整合性を図るため、地域サポーター職員についても、原則としてボランティア活動としている。

実際に地域サポーター職員からは、良かったこととして、地域の人たちと直に話ができる良いきっかけになったということが挙げられている。一方、辛かったこととして、地域住民が出席しやすい夜の会議が多いことなどから、会議の出席や担当業務との兼ね合いなどで負担を感じる、あるいは地域と市との板挟みの立場になるということが挙げられている。

サポーター職員

1. 地域サポーター職員の身分等

- ・各地域に2～6名の職員を兼務辞令により配置
- ・任期は1年間
- ・原則としてボランティア活動
(協議会の市民委員もボランティア活動であることと整合性を図るため)

2. 地域サポーター職員の役割

- ・協議会設立、運営の初期支援
- ・予算提案のほか、地域の自立や活性化のための助言
- ・地域の課題解決、活性化のために必要な情報の提供
- ・地域の課題、予算提案の考え方を庁内所管部局へ伝達 など

3. 地域サポーター職員からの意見

(良かったこと)

- ・地域の人たちと、じかに話ができる良いきっかけとなる。
- ・他部署の職員と話をするきっかけとなる。 など

(辛かったこと)

- ・会議の出席に対して負担を感じる、担当業務との兼ね合いが難しい。
- ・仕事が遅いなど苦情を言われる、地域と市との板挟みの立場になる。 など

協議会からの予算提案一覧

以下は平成20年度から平成23年度の分野別予算提案総額及び23年度の地域別提案額の一覧表である。初年度は33事業で約6,800万円の事業であった。

まず、安全・安心、福祉、環境、広報、コミュニティ振興、その他の6分野別では、20年度は安全・安心に関する事業が最も多く、全体の6割を占める約4,000万円であった。これは具体的には街路灯強化

事業、防犯カメラ設置事業、安全パトロール実施事業（青パト隊の結成）などである。これらの事業は、当初は数地域で実施されていたけど、近隣地域の取組みをみて「これはいいな」ということで徐々に各地域に拡大し、現在では11校区すべてで浸透しているようである。一方、地域イベントの活動補助などのコミュニティ振興事業は当初は総額約600万円であったが、年々増加し23年度では総額約3,000万円に上っている。

協議会からの予算提案一覧

▼H20～23年度提案総額（分野別）

安全・安心		街路灯強化事業、防犯カメラ設置事業、安全パトロール実施事業、地域自主防災体制強化事業、道路安全対策事業			
20年度	12事業 41,792千円	21年度	18事業 33,671千円	22年度	25事業 31,396千円
23年度	23事業 26,346千円				
福祉		高齢者等配食サービス補助事業、子育て支援関連事業			
20年度	2事業 2,223千円	21年度	7事業 15,347千円	22年度	3事業 1,790千円
23年度	5事業 2,060千円				
環境		校庭芝生化事業、緑化事業、花いっぱい整備事業、リサイクル活動事業			
20年度	3事業 1,392千円	21年度	5事業 1,388千円	22年度	5事業 1,524千円
23年度	6事業 820千円				
広報		地域掲示板設置事業、地域ギャラリー設置事業、コミュニティ紙等発行事業、ホームページ作成事業			
20年度	4事業 9,800千円	21年度	4事業 5,909千円	22年度	3事業 6,951千円
23年度	4事業 13,008千円				
コミュニティ振興		地域イベント支援事業、観光振興構想限定事業、地域活性化推進事業、「絵本の館」設置事業、協議会事務所設置事業			
20年度	8事業 6,301千円	21年度	15事業 10,906千円	22年度	15事業 16,913千円
23年度	22事業 30,654千円				
その他		公園バスケットコート整備事業、旧北豊島公民館地域活用事業、公園施設強化事業、公園整備事業、コミュニティ道路整備事業			
20年度	4事業 7,015千円	21年度	3事業 4,040千円	22年度	4事業 14,120千円
23年度	7事業 17,950千円				
合計					
20年度	33事業 68,523千円	21年度	52事業 71,261千円	22年度	55事業 72,694千円
23年度	67事業 90,838千円				

▼H23年度提案額（地域別）

協議会名	提案額 (千円)
池田地域	9,292
細河地域	8,683
秦野地域	9,124
北豊島地域	9,258
くれは地域	9,065
石橋地域	8,794
五月丘地域	8,735
石橋南地域	8,793
鉢塚・緑丘地域	8,789
神田地域	6,540
伏尾台地域	3,765
合計	90,838

提案事業の一例

提案事業の具体例として、グリーンベルトの設置（路側帯の歩行者専用部分の区分け）事業や、公園バスケットコート整備事業、校庭芝生化事業、地域イベントへの支援事業、電気自転車による安全パトロール実施事業などがある。校庭芝生化事業では、予算が提案され事業化されたもの自体は芝生の購入資金だけであり、実際に芝生を植える

作業は、予算提案した地域の協議会のメンバーが中心に行った。

また、使用しなくなった消防団施設を改修して協議会の拠点施設にするという校区や、街路灯強化事業として防犯効果があると言われる青色街灯を設置する校区も見られた。

おわりに

池田市でも地域再生に取り組むため様々なコミュニティ施策を行ってきたが、まだまだ課題も多い。コミュニティの参加者の高齢化・固定化の問題や、市役所のコミュニティへの関わり方、地域ごとの温度差、あるいは例えば自治会や子ども会等の既存の組織との関係などが課題になっており、今後もコミュニティ活動の浸透と充実のために、これらの問題と向き合う必要があると感じているところである。

ご清聴ありがとうございました。

<意見交換>

(学識者)

○ コミュニティ推進協議会について、どういう場所で、どのくらいの人数が集まって、どう決まるのか。

(徳重部長)

○ 協議会の運営は、各団体の設立規約に基づいて行われている。開催場所は自治会館や共同利用施設等の地域の活動施設を利用しており、月 1～2 回程度、平日の夜か土日に開催している。会員数は協議会により 30～60 名、そのうち 20～30 名が出席している。

(学識者)

○ 参加アクターが多いが、議論はまとまるのか。市は原案を示すのか。

(徳重部長)

○ 議論がまとまらない、調整し切れない場合には協議会内の議論を継続し予算提案が翌年度以降に回される。サポーター職員による調整はあるが、市が原案を示すことはない。

(実務家)

○ 自治基本条例 10 条の「コミュニティ」とは、コミュニティ推進協議会を指すのか。

(徳重部長)

○ 池田市みんなで作るまちの基本条例(自治基本条例) 10 条の「コ

コミュニティ」は自治会等も含んだ一般的なコミュニティ全般を対象と考えており、本地域分権制度における地域コミュニティ推進協議会のみを指すものではない。池田市みんなでつくるまちの基本条例において、コミュニティや協働に力点をおいたまちづくりを進めることとしており、その具体化の一つの制度として地域分権制度を制度化したという経緯。

(実務家)

○ コミュニティ推進協議会の役員等の選出方法は。

(徳重部長)

○ 任意で加入した会員による互選である。会長任期は2期4年に限定している。

(実務家)

○ 協議会の予算について、例えば安心パトロール事業では自動車や自転車などの購入費用に充てられるのか。

(徳重部長)

○ 予算提案の内容としては質問のとおり自動車や自転車の購入費として具体的に計上してもらおう。ただし購入しただけで事業として終わってしまっただけでは意味のないものとなるので、誰が実施しどんな運行計画であるかまでを提案に付随して提出してもらい、それを含めて審査して市として市議会へ予算提案している。

(実務家)

- 安心パトロールなどは良い取組みだが、全市的な事業にはできないのか。

(徳重部長)

- 全市的な事業として市の部局でもパトロールは行っている。提案事業として車を購入した協議会は市北部の山間部に位置している地域であり、市の担当部局が行うよりも回数やルートをきめ細かに実施している。

第1回 関西方面の実務家と学識者との研究交流会

《コミュニティと地域再生》

平成24年3月 発行

企画・編集

財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

TEL 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <http://www.toshi.or.jp>

印刷

大東印刷工業株式会社

〒131-0033 東京都墨田区向島3-35-9

TEL 03 (3625) 7481

ISBN978-4-904619-41-4 C3031



9784904619414



1923031005006

ISBN978-4-904619-41-4

C3031 ¥500E

定価 525円 (本体価格 500円)