

第3回地域コミュニティの活性化に関する研究会 議事概要

日 時：平成 25 年 10 月 29 日（火）10:00~12:00

場 所：日本都市センター会館 603 会議室

出席者：【委員】名和田座長（法政大学）、乾委員（立命館大学）、岡崎委員（株式会社 studio-L）

武岡委員（札幌大学）、玉富委員（豊中市）、土田委員（新潟市）

【事務局】鳴田研究室長、柳沢研究員、新田主任研究員、清水研究員

議事の概要

1. 調査研究に関する議論

（1）委員からの事例報告

- ①岡崎委員
- ②玉富委員
- ③土田委員

（2）事例報告及び論点に関する議論

2 アンケートプレ調査に関する報告

3 今後の進め方について

1. 調査研究に関する議論

（1）委員からの事例報告

①岡崎委員（株式会社 studio-L）

- ・島根県海士町の集落支援員、そして studio-L はコミュニティをどうとらえ、つくっていくのか。その方法を今回は紹介する。
- ・まず、（われわれが）地域に入った際には、必ず最初に「人口の推移予測」と「地域コミュニティがテーマ型のコミュニティに変わってきている（移行していく）」と話すことにしている。つまり、従来までは（町会や婦人会、商店会など）「地域コミュニティ」が「公共的な事業」（道普請や祭りの運営、高齢者の見守りなど）を担ってきたが、近年はこうした地域コミュニティとその活動は減少傾向にあり、それに代わる形でテーマ型のコミュニティとその活動が増加してきている。株式会社 studio-L は、こうした従来の地域コミュニティに代わり公共的な地域活動を地域の人々自身が担い、地域の課題を地域の人たちが解決できるコミュニティづくりと人材育成、仕組みづくりの支援を行ってきた。
- ・具体的には、「地域のために何かをしたいという人」を集めてチーム化をし、そこで何らかの活動を地域で行ってもらうための支援を行っている。こうしたテーマ型のコミュニティであるチームが様々な公共的な事業を地域で担うようになる。2010 年からは島根県の海士町で集落への支援活動を実施してきた。
- ・チームづくりに先立ち、方法論の 1 つめとしてまずは行政関係者など地域のキーマンやすでに何か活動をしている人などへの「ヒアリング」を数十件行う。これは、地域のことを理解することもあるが、studio-L と地域の人たちとの個人的なつながりや信頼関係をつくるのがより重要である。それらは、後に（チームや事業の）デザインをしていくときに非常に重要な素材となってくる。
- ・方法論の 2 番目として、ヒアリングをした方々を中心に公募で来た方々も加えて、「ワークショップ」を開催する。途中でチーム別に分かれてじっくり話す機会を設けて「チームビルディング」を行う。チームで活動する意義や役割分担の大切さ、新しい時代におけるリーダーとリーダーシップのあり方などをアイスブレイクやレクチャーを通して伝えることにより、自走できるコミュニティができるよう支援していく。最後に、

- ワークショップが終わり（事業の）アイデアが出来上がった後にはチームが自走し、活動できるよう、まちづくり基金の創設やコーディネーターを配置するなどのバックアップ体制をつくるようにしている。
- ・海士町の集落支援では、高齢化による集落の人口減少の状況や住民の気持ちなどもわれわれは調査をし、それらを「レーダーチャート」にして、各地域ごとにデータを出している。このレーダーチャートを基に、「予防策」（ものづくりや観光で人を呼び寄せることにより地域を活性化する等）、「治療策」（その地域の人たちにとって生きがいとなるようなことをやりましょうと提案する等）、「介助策」（移住者を入れ活性化するということはやめ、最後の人たちが最後まで楽しく生きていけるような場所にしていくなど）といった事を内部資料として製作した。
 - ・集落支援員の養成講座では、集落支援員候補以外にも町役場の職員や観光協会職員なども入れて行った。これは、集落支援員が地域の課題を持ち帰って、課題に合わせた担当部署と協働するため、そのためにも、役場職員との顔つなぎ、信頼関係づくりが重要になってくる。また、役場職員の側にも集落支援員の仕事を学んでもらうと同時に、意識改革のきっかけになるような場になっている。
 - ・集落支援員は、具体的には人口減少が起きる話から、心構えや行動の方法、コミュニケーションの方法、課題解決の力、企画を立てていく方法なども教える。自分たちが企画を立てるだけでなく、地域の人たちが企画をしてそれがいい企画となるようにサポートするのもその仕事である。さらに、写真や動画の取り方、文書の書き方といった基本的なことも教えていく。集落支援員の仕事は、見守ること、各団体の間を繋ぐこと、地域の人々を元気にするということである。地域にしながら集落の自主運営能力を高めていくことをしている。

②玉富委員（豊中市）「豊中スタイルの地域自治システムの構築」

- ・地域における合意形成の仕組み（地域自治組織）、行政と地域の相互理解、そのための行政の体制といった地域自治の仕組み全体を豊中スタイルの地域自治システムと呼び、地域自治組織をつくっていく取組みを行っている。平成 24 年に中核市になり地域自治の具体的な仕組みを「地域自治推進条例」として条例化した。平成 19 年の「自治基本条例」に基づき検討を始め、法整備を進めるとともに、最初は市民との意見交換会から始めて、その後 2 校区でモデル事業を実施するなど、組織の設立に向けた取組みを進めてきた。
- ・地域にあるいろいろな団体を横につなぐような仕組みとして、豊中市の地域自治組織は設計された。地域のことを皆で話し合い地域で決めごとができるような場をつくりませんか、市の縦割りではなく（地域での）横のつながりをつくっていきましょうということである。
- ・所管のコミュニティ政策室には、地域と行政を繋ぐ窓口となる「地域担当職員」を置いている。これは岡崎委員の話に出てきた「集落支援員」と似ているかもしれない。彼らは様々な地域の課題に対して、行政の中の横つなぎの役割も担う職員である。3 人の 2 グループで非常勤も含めて 6 人配置している。
- ・市としては 3 つのステップで組織づくりを進めている。地域でどんなことができるのかなどの意見交換、自分の地域にはなにが必要なのかといった組織づくりの話し合い、そして組織づくりである。
- ・「地域自治組織」は、豊中市では 41 ある「校区」（小学校区）単位で設置される。41 ある「校区」のうち、その設立に向けた「検討会」が現在 3 つの校区に置かれており、すでに「東丘小学校区」では地域自治組織の第 1 号が立ち上がっている。設置要件を満たして市長の認定を受けた後は、市からの活動支援（交付金等）が受けられるようになっている。
- ・最終的にはこのような地域自治組織を全校区につくるのが目標ではあるが、何が何でも全校区にとは思ってはいない。無理に全校区に 5 年後までにといった期限を設けるのではなくて、むしろプロセスを大事にしながらやっている。

③土田委員（新潟市）「市民が主体となるまちづくり～協働による分権型のまちづくりの仕組み～」

- ・平成 17 年に 14 市町村が合併して新しい新潟市が誕生し、平成 19 年には政令市に移行し 8 つの行政区が設置されたが、これに伴って新しいまちづくり体制の構築の必要性が認識された。このことから「分権型政令市」という理念の下で、合併後の市の新しい地域コミュニティ政策を推進してきた。
- ・その一環として、小学校区をベースにそのエリアで活動している地域団体をネットワーク化する「地域コミュニティ協議会」を提案し、政令市移行までの間に市全域で 97 の協議会が設立された。地域コミュニティ協議会は、活動拠点の支援や、運営費の助成、地域活動への補助等を市と区から受けている。
- ・8 つの行政区ごとにより権限を大きくした区役所を設置したが、同時にそれと協働する「区自治協議会」も設置した。この「区自治協議会」は委員 30 人が原則でその区内の「地域コミュニティ協議会」の代表者などが参画し、区政に地域住民の声を届けることとしている。
- ・制度が始まって 7, 8 年が経つが、様々な課題が見えてきている。例えば、地域コミュニティ協議会が事業を行っていくとどうしても事務局員が必要になるが、この点について市ではまだ手当はできていない。また、97 ある地域コミュニティ協議会の活動場所が必要だが不足しており、それも課題である。加えて、市の補助金をベースに活動をして頂いているが、それのみでは中々難しく、自主財源の確保という事で会費を集めながら活動をしていく必要がある。また、そこで活動する人材に関しては高齢の方が多く、人材面の課題も見えてきている。
- ・新潟市では、こうした制度を動かしていく中で地域住民の声を吸い上げて市政や区政に反映させる取り組みを続けてきたが、制度が始まって様々な課題も見えてきた。それらを 1 つずつ解決するためには非常に大きなエネルギーが必要だが、それをしていかなない限りは、今後のコミュニティ政策は難しいと担当部署では見ている。
- ・地域コミュニティ協議会の立ち上げ段階から関わっている経験から、プロデュースやコーディネートができる行政職員、地域におけるリーダーといった人材がいないと、地域は動かないと強く実感している。
- ・一市民として地域づくり（地元の郷土玩具「鯛車」復活の取り組みなど）に関わっているが、人口減少の時代を迎え、地域が主体となったまちづくりを進めていくためには、これからは人口密度を上げることよりも人が交わる密度（人交密度）を濃くするが大事になってくると考えている。

1（2）事例報告及び論点に関する議論

①岡崎委員（株式会社 studio-L）の報告について

- ・集落支援員は総務省の財政支援を受けており、派遣期間も決められており、自らが自立していけるような意識づけをしている。財政支援がなくなって終わりではなくて、（支援員が）集落に行くことで得てくるものもある。例えば、地域に入っていく余剰農産物などをもらう機会が多い。これを加工し販売したり、空家の解体時にでる古道具などを修理し販売するなどのコミュニティビジネスを展開できるよう促している。
- ・テーマ型コミュニティをやり始めると、もともとある商店会などの地縁型コミュニティが刺激を受け始める。例えば「おれたちも何かやらないといけない」といった声が挙がる。
- ・（studio-L の取り組みについては）「テーマ（型）コミュニティ」というとどうしてもこれまでの概念を引きずってしまうが、このような既存組織ではないが既存の人間関係や地域文化とのつながりをベースにしている、（新しいコミュニティの）動きはほうぼうで見かける。そうした動きはすごく可能性があると思う。
- ・（地域コミュニティを支える）人（人材）と制度（仕組み）について言えば、自治会の加入率が落ちると代表制や活動性などが低下してくるので、それを補完するために制度をつくるという理屈になるように思う。人（人材）と制度（コミュニティ支援に係る仕組み）の二つがセットにならないと、（地域では）物事が動

かない。人さえ育てたらいいわけではないが、人がいないと制度も動かない。制度だけ作ってもなかなか動かない。

- ・コミュニティ・コーディネーターに求められるスキルについては、うち（studio-L）ではほぼこういうスキルが必要だというのが見えていて、人材育成の方法も見えている。市町村の大きさにもよるが、（各自治体が）その育成までを全部面倒をみるというのは大変である。そこで、県や大きな市で集落支援やコミュニティ・コーディネーター育成の何らかの組織をつくって派遣したり、地域に入っていける人を育成できればいい。

②玉富委員（豊中市）の報告について

- ・豊中市では地域自治組織に対する補助金は、事務局経費も見込んで1校区あたり上限300万円とし、校区の人口等に応じて交付する。地域自治組織を設立した校区では、事務所の有償スタッフも試行的にやり始めている。「カネが入ると地域に亀裂が入る」という理由で有償化しにくいという地域もあるが、その点はアンケートで（他の自治体にも）聞きたい。
- ・（市の地域自治組織としての）認定要件については「豊中市地域自治推進条例」の条文（第7条）で規定している。これらの要件を満たせば、市長が認定を行う。条例上はこの団体をという形で市が指定するのではなく、地域自治の原則（第4条）にある「参画の原則」に基づいて、「多様性は確保してください」ということを運用の部分でお願いをしている。団体としては、自治会、社協、公民分館（社会教育分野の団体。地域の運動会などを実施）の3つ位が入らないと、実際には回らないと考えている。
- ・この公民分館はどちらかというところ他の自治体における連合組織のような組織である。全校区に1つずつあり、公民分館長は市教委が委嘱をして、一定の報酬も出している。自治会の連合組織ではなくて、公民分館という仕組みで戦後からコミュニティ施策を進めてきたのが豊中のやり方である。
- ・豊中市では「地域自治組織」の構成員は校区の全員という設計にしている。ただ、それだと組織の総会を開く際に、全員どうやって集まるのかということになる。そこで（すでに地域自治組織を設立した）「東丘小学校区」では、「代議員」という仕組みを取り入れている。基本的には各種団体から代表を出してもらい、また校区住民にも「代議員」になりませんかと公募をする。そういうやり方で総会を成り立たせている。

③土田委員（新潟市）の報告について

- ・新潟市の都市内分権の仕組みについては、率直に制度疲労や課題があると言っていたが、ほかの都市の取り組みもそうだが、いろいろと課題が生じている様子がわかってきた。日本の都市内分権は歴史がまだ浅いが、課題が出てきたような先輩格の自治体もあって意義があったと思う。
- ・地域コミュニティの決定権につながるような問題は、新潟市は（他市に比べて）比較的是っきりしている印象がある。新潟市では、全8区の中で区長と各地域コミュニティ協議会が懇談する場を年に1回持ち、そこでいろいろな地域の要望や課題を意見交換する。基本的には区が中心になり、そうした課題に対して区の予算でできるものはやるという流れがある。地域の意見がそのまま市の施策に反映されるのかという点については、それが反映される仕組みはあると言える。区が独自の予算を持っているので。
- ・新潟市における「地域コミュニティ協議会」の法的根拠は「自治基本条例」と「区自治協議会条例」にあるが、これらの協議会は「認定」されるのではなく、あくまでも「任意組織」としての位置付けである。
- ・自治基本条例上は、自治会、町内会や地域コミュニティ協議会を含む総称として「地域コミュニティ」として規定されているため「認定」の手続きがない。もっとも、新潟市ほど自治会の加入率が高いところではそれに伴う問題も顕在化しないのではないかと。

2. アンケートプレ調査に関する報告（アンケートについての議論）

- ・今回実施する自治体へのアンケート調査の質問項目の中で、「地域コミュニティの支援という場合に、『地縁型（組織）』と『テーマ型（組織）』のどちらに御市では軸足を置いているでしょうか」といったことを、なんらかの形で聞くのもいいように思う。それに関わる行政組織のあり方を聞くというのも1つの方法ではないか。地域コミュニティの中で活動している個人や団体には「地縁系」と「テーマ系」の2つがあるが、所管している行政組織はそれぞれどこですかといった形で。
- ・（地域コミュニティ支援に関わる）市の条例や要綱についての資料や情報についての設問をアンケートの中で設けるといいのではないか。参考となる資料として、HPアドレスや市民向けのハンドブックなどのご提供をお願いするのも1つではないか。

3. 今後の進め方について

- ・今年度の調査研究では現地調査よりもアンケート調査に重点を置く。
- ・報告書での委員の原稿執筆については必ずしも今回のアンケート調査結果を踏まえてというわけではないが、それも参考にして頂けると今回の研究の特徴が出せるので大変ありがたい。

(文責事務局)