

# 都市自治体とコミュニティの協働による 地域運営をめざして

—協議会型住民自治組織による地域づくり—



2015年3月

公益財団法人 日本都市センター

# 都市自治体とコミュニティの協働による 地域運営をめざして

—協議会型住民自治組織による地域づくり—



2015年3月

公益財団法人 日本都市センター



## はしがき

近年、我が国の多くの都市自治体では、超高齢・人口減少社会の到来、地域住民のつながりの希薄化により、地域コミュニティの衰退が指摘され、その維持が課題となっている。さらに、厳しい財政状況、自治体職員の削減、市町村合併による自治体面積の拡大などにより、地域へのきめ細かな公共サービスの維持が困難となる状況も見られるようになってきた。

このような状況を受け、全国の都市自治体では、地域で活動する諸団体、個人等を制度の枠内に位置づけ、行政との協働による地域運営を試みる事例が増えている。

当センターでは、2013年度に「地域コミュニティの活性化に関する研究会（座長 名和田是彦 法政大学教授。）を設置して調査研究を実施した。その成果は、『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』（以下「2013年度報告書」という。）として取りまとめられている。

2013年度報告書では、自治会・町内会の加入率低下などによる地域代表としての地位低下、行政・地域・市民活動団体等を繋ぐ人材の必要性などを指摘している。さらに、「参加（民主的意思決定）」と「協働（地域社会による公共サービス）」の関係のあり方、地域の諸団体等を新たに組織化し制度の枠内に位置づける取組みの進展にも言及した。また、アンケート調査により、都市自治体のおよそ半数に、地域の諸団体が新たな組織を形成し、活動していることが明らかとなった。一方、それらの団体の運営には、多くの課題があることも明らかとなった。

このような背景を踏まえ、当センターでは、都市自治体がコミュニティを制度の枠内に位置づけ、協働による地域運営の課題と成功へつなげる手法の把握が必要であると考え、学識者や自治体職員に

よる「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学法学部教授。以下「研究会」という。）を2014年7月に設置した。研究会では、今後のコミュニティ政策への知見を得ることを目的として、専門的見地から考察を進めてきたところであり、本報告書はその成果を取りまとめたものである。

本報告書では、各位委員のこれまでの知見・経験に加え、研究会の議論、現地ヒアリング調査の結果を踏まえ、行政と地域コミュニティの協働の進め方について、分析・考察を行なっている。

さらに、近年、地域コミュニティが法人格を取得し、自立した地域運営に取り組む事例もあらわれている。本報告書は、この論点について大きく取り上げている点に特徴がある。

最後に、名和田座長をはじめ、研究会委員の皆様には、研究会での議論や報告、ヒアリング調査の実施、本報告書の執筆に至るまで、多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査先の自治体関係者や各団体の皆様には、ひとかたならぬご協力をいただいた。ご協力いただいた全ての皆様にこの場を借りて心より御礼申し上げます。

本報告書が地域コミュニティに関わる自治体職員及び関係者の皆様にとって参考となれば幸いである。

2015年3月

(公財) 日本都市センター 研究室

## 執筆者（研究会構成員）名簿

(2015年3月現在)

### 【座長】

名和田是彦 法政大学法学部教授

### 【委員】（順不同）

乾 亨 立命館大学産業社会学部教授

進邦 徹夫 杏林大学総合政策学部教授

柴田 直子 神奈川大学法学部准教授

金野 一真 鶴ヶ島市市民生活部地域活動推進課  
地域活動推進担当主査

廣瀬 友徳 茅ヶ崎市総務部市民自治推進課地域自治担当主査

本村 真二 宮崎市地域振興部主幹兼地域まちづくり推進室長

### 【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

木村 成仁 日本都市センター研究室副室長

柳沢 盛仁 日本都市センター研究室研究員  
(八王子市派遣職員)

石田 雄人 日本都市センター研究室研究員  
(宇都宮市派遣職員)

三浦 正士 日本都市センター研究室研究員



# エグゼクティブ・サマリー（本編）

## 序章 研究の目的と社会的背景

法政大学法学部教授 名和田是彦

2013年度の「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」、さらには2000年代の前半に日本都市センターが盛んに行っていた近隣自治に関する研究をも振り返って、2014年度の調査研究の背景、意義を述べた。特に、地域コミュニティの運営において法人制度を活用することの意味を考え、近年そうした動きが強まっていることに着眼した。そして、本調査研究における現地調査や研究会の委員となっていたいただいた各自治体の発表を踏まえて、全国の都市自治体の実情は様々ではあるものの、将来的に地域コミュニティのための法人制度を必要とする傾向にあるのではないかと仮説を述べた。

## 第1章 コミュニティにおける「参加」と「協働」

～次世代の参加につなげて～

杏林大学総合政策学部教授 進邦 徹夫

本章では、都市自治体とコミュニティについて、「協働」の視点から考察を加えた。はじめに「協働」の概念整理を行い、とりわけ「参加」と「協働」の違いについて整理を行った。次に国のコミュニティ行政についてその歴史的展開を整理し、「平成の大合併」を境に大きな転換点を迎えていることを指摘した。さらに都市自治体とコミュニティの「協働」において地縁型およびテーマ型コミュニティの連携が必要である点に触れ、ヒアリング先自治体における「協働」事例を紹介、多くの都市自治体で若年層のコミュニティへの参加が進まない現状を指摘した。最後に、東京都八王子市におけるアンケート調査を用い、住民の「協働」に関する住民意識を検討した。

## 第2章 コミュニティ制度化の意義と政策的着眼点

法政大学法学部教授 名和田是彦

コミュニティの制度化とは、市町村合併の後も、従来は市町村であった身近なコミュニティの地域運営を可能にするための政策的対応であるという捉え方から、今日その制度設計に際して重要と考えられる論点をいくつか論じた。コミュニティの区域割り、拠点施設、活動資金、活動内容、がそれである。特に日本の場合は、都市内分権が「協働」の制度装置としての意義を与えられているということが重要な着眼点である。これらの考察を踏まえた上で、近年提起されている、いわゆる「スーパーコミュニティ法人」構想のコミュニティ政策としての意義についても論じた。最近いくつかのコミュニティでは、その活動の中で事業性の高い部分を切り出して法人（多くの場合NPO法人）とする動きがみられるが、こうした動きの究極の形態が「スーパーコミュニティ法人」であると位置付けた。

## 第3章 地域・住民側からみた「自治的協議会」の意味と活かし方

立命館大学産業社会学部教授 乾 亨

先進事例の知見をもとに、政策的視点（行政視点）からではなく、「コミュニティの制度化で地域はよくなるのか」という地域・住民側の立場から、制度化あるいは協議会型住民自治組織の意味を検証し、仕組みを活かすための要件を示す。

前半は、行政が協議会型住民自治組織に期待する「協働」は、地域住民の内発的取組みである「住民同士の支えあい（相互扶助）」を行政都合で位置づけた用語である（だから「気持ち悪さ」がつきまとう）と論じたうえで、地域側に重要な点は（権限・資金移譲を含む）「自治・自立」であるという「原則論」を確認する。後半は、「地域組織の再編の契機」など制度化の効果を論じたうえで、制度

化を「絵に描いた餅」にしないため、「事務局機能」「拠点機能」「地域活動の有償化」「収益事業・事業委託」等の要件について具体的に検証する。

## 第4章 コミュニティの法人化に関する法的論考

### ～法人化・制度化の活用と課題

神奈川大学法学部准教授 柴田 直子

本章では、地域コミュニティの活動を「制度」面から見る。近年、地域コミュニティを制度化することで、地域コミュニティの抱える課題を解決しようとする試みが見られる。これらの地域は、地域自治区やNPO法人などの既存の制度を用いるが、これらの既存の制度は、それぞれが異なる目的で創設されており、地域コミュニティの活動のすべての側面をとらえたものではない。そこで、多くの地域コミュニティが、これらの制度の弱点を補うために、新たな組織を条例で設置したり、旧来の地縁団体と組み合わせるなどの工夫をして、これらの制度を用いている。もう一方で、既存の制度を用いるのではなく、地域コミュニティの多様な側面をとらえる「スーパーコミュニティ法人」の創設を構想する自治体がでてきた。本章ではこの構想の意義についても考察する。

## 第5章 共に支え合う地域づくりに向けて

### ～鶴ヶ島市の取り組み～

鶴ヶ島市市民生活部地域活動推進課

地域活動推進担当主査 金野 一真

鶴ヶ島市は、1981年の人口伸び率14.7%をピークに、昭和40年代から50年代にかけて、首都圏の通勤・通学圏として発展した。2011年3月に策定した第5次鶴ヶ島市総合計画「前期基本計画」において「共に支えあう仕組みづくり」をリーディングプロジェクトとし

て掲げ、日常の暮らしの中で共に支えあい助け合う関係づくりと、地域の課題は地域で解決できる仕組みづくりをスタートした。

このモデルとして、地域住民を中心に市民活動団体や事業所などとの協働により活動する「地域支え合い協議会」の設立が進められている。おおよそ小学校区を基準とし、現在4つの地域で設立され、さらに1つがNPO法人化し活発に活動が展開されている。

この「地域支え合い協議会」の紹介と今後の展開について述べる。

## 第6章 様々な主体の協議を通じた地域の活性化に向けて ～茅ヶ崎市の事例～

### 茅ヶ崎市総務部市民自治推進課

#### 地域自治担当主査 廣瀬 友徳

茅ヶ崎市では、市の現状とめざすべき将来像を踏まえた中、2012（平成24）年度、地域の力を発揮するための仕掛けとして、新たな地域コミュニティの取組みを提案した。

現在進められているモデル事業の中では、各地区において自治会を中心に地域で活動する各種団体や住民が参加する、「協議の場」としての「（仮称）まちぢから協議会」が立ち上げられ、地域課題についての話し合いや地域住民を当事者とした事業などが行われている。

このモデル事業を通して見えてきた市としての果たすべき役割として、①地域での代表性・公共性の担保、②財政的な支援、③地域担当職員の配置などといった協議会に対する支援があげられる。これらの制度化に向けた考え方などについて紹介する。

## 第7章 地域自治区制度による住民主体のまちづくり

### ～宮崎市の取組み～

宮崎市地域振興部主幹兼地域まちづくり推進室長 本村 真二

宮崎市は、2006年1月の1市3町の合併と同時に、「地域自治区」制度を導入し、本章執筆時（2015年2月）現在、20の地域自治区と1つの合併特例区で住民主体のまちづくりを進めている。

各地区においては、2009年度から、地区住民で組織する「地域まちづくり推進委員会」が地域の課題解決に向けた様々な活動をしており、市はその活動の財源として「地域コミュニティ活動交付金」を交付している。

一方、各地域自治区の議会の役割を担う「地域協議会」では、これまでの取組みを踏まえ2012・2013年度で、それぞれの地域のあるべき将来像を示す「地域魅力発信プラン」を策定した。今後、各地域自治区において、このプランに沿ったまちづくりが展開されていくこととなるが、これまでの経緯や市の関わり等について紹介する。

## 第8章 都市自治体とコミュニティとの連携に関する取組み

(公財) 日本都市センター研究員 柳沢 盛仁

本調査研究においては、コミュニティとの連携により、住民主体の地域運営を積極的に進めている都市自治体の状況を把握し、研究会における議論の材料とするとともに、その取組みを紹介することを目的として、現地ヒアリング調査を実施した。

現地ヒアリング調査では、2014年10月から12月にかけて、5都市自治体を訪問するとともに、可能な限り現地のコミュニティを訪問した。

調査を実施した、島根県雲南市、長野県長野市、三重県名張市、新潟県燕市、大阪府大阪市の取組み事例及びその特徴を報告する。

## 終章 協働型コミュニティづくりの諸論点

法政大学法学部教授 名和田是彦

実質上は2カ年にわたる地域コミュニティの調査研究を結ぶにあたって、都市内分権を研究することの意義を振り返り、残された課題を列挙した。そもそも「協働」という政策理念そのものを検討することが重要である。そしてまた「協働」という政策理念から見れば、都市内分権はその制度装置の1つであり、このほかにも協働型提案事業や、人材育成・発掘、中間支援組織と専門機関の役割、活動資金、活動拠点などについて、実態に即して調査研究をしていくことが必要なのではないか。

# 目 次

はしがき	i
執筆者（研究会構成員）名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	v
<b>序章 研究の目的と社会的背景</b>	<b>1</b>
法政大学法学部教授 名和田是彦	
<b>第1章 コミュニティにおける「参加」と「協働」</b>	
～次世代の参加につなげて～	9
杏林大学総合政策学部教授 進邦 徹夫	
<b>第2章 コミュニティ制度化の意義と政策的着眼点</b>	<b>37</b>
法政大学法学部教授 名和田是彦	
<b>第3章 地域・住民側からみた「自治的協議会」の意味と活かし方</b>	
.....	53
立命館大学産業社会学部教授 乾 亨	
<b>第4章 コミュニティの法人化に関する法的論考</b>	
～法人化・制度化の活用と課題～	79
神奈川大学法学部准教授 柴田 直子	

第5章 共に支え合う地域づくりに向けて	
～鶴ヶ島市の取組み～	107
鶴ヶ島市市民生活部地域活動推進課地域活動推進担当主査 金野 一真	
第6章 様々な主体の協議を通じた地域の活性化に向けて	
～茅ヶ崎市の事例～	129
茅ヶ崎市総務部市民自治推進課地域自治担当主査 廣瀬 友徳	
第7章 地域自治区制度による住民主体のまちづくり	
～宮崎市の取組み～	143
宮崎市地域振興部主幹兼地域まちづくり推進室長 本村 真二	
第8章 都市自治体とコミュニティとの連携に関する取組み…	165
(公財)日本都市センター研究室研究員 柳沢 盛仁	
終章 協働型コミュニティづくりの諸論点	215
法政大学法学部教授 名和田是彦	
参考資料	225
執筆者プロフィール	237

# 序 章

## 研究の目的と社会的背景

法政大学法学部教授  
名和田 是彦

## 1 研究の概略

本研究は、2013年度日本都市センターが行った「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」（以下「昨年度研究」という。）のいわば続編であって、昨年度研究ではやりおおせなかった現地調査を重点的に行ない、さらに研究会メンバーも座長の名和田と乾委員以外は、新しい学識メンバー、自治体メンバーで臨んだ。

昨年度研究は、全国の都市自治体に対して行ったアンケート調査が大きな軸となった。その結果は、昨年度研究のメンバーの方々の論稿とともに、報告書『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査と取組事例から～』にまとめられている。

2014年度の研究は、これを受けて、全国アンケート調査に見られた趨勢が、具体的に各地でどのように現れているのかを実地調査によって確かめつつ、研究会で議論を深めるものとなった。

昨年度研究における全国アンケート調査の設計においては、研究会の委員がすでに有している知見を動員して仮説を組み立て、質問項目をつくった。調査結果の解析はもちろんのこと、昨年度研究と本年度の研究とに参加していただいた自治体（昨年度は新潟市、豊中市、今年度は宮崎市、茅ヶ崎市、鶴ヶ島市）の委員の事例紹介・分析、さらには現地調査を通じて、昨年度はまだ抽象的にとどまっていた各論点の理解が深まり、より実際に即した考察ができるようになったと感じている。

## 2 研究の概要と理論的位置づけ

昨年度研究は「地域コミュニティの活性化」をテーマとしてお

り、今年度は「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営」をテーマとしているが、どちらもそうした政策が展開する具体的な制度装置として都市内分権を重視している。

コミュニティの活性化や協働の推進のための政策的な制度装置としては、これ以外にもいろいろ考えられる。寄付等による支援基金の造成、協働提案事業の仕組み、役所や地域、NPOの人材育成、地域活動の拠点づくりなどなどである。もちろんこれらの論点も研究会で議論されてきたし、本報告書の各章でふれられている。

しかし研究の中心をなしている制度装置は都市内分権であった。そして、都市内分権については、2000年代の前半において（折しも地方自治法等における「地域自治区」制度の制定直前である）、日本都市センターにおいて盛んに研究が試みられていたテーマであり、名和田もそれに参加していた。

ここでこれらを詳しく振り返ることはできないが、当時は、「近隣自治」ないし「近隣政府」というキーワードを採用しつつ、おそらくその時期の都市自治体の都市内分権的なコミュニティ政策の状況に規定されて、「狭義の近隣政府と広義の近隣政府」及び「機関型と団体型」という分類基軸で議論が整理されていた<sup>1</sup>。ここでは、住民代表性を重視し、主として「近隣政府」が法律や条例の根拠を持って設置されるかどうかという点が重要な分類軸として捉えられていたと思われる。

もちろんこの認識枠組みは今日でも有効であると考えるが、昨今の状況から、さらに新たな歴史意識と枠組みが必要であるようにも思われる。端的に言えば、都市内分権制度における住民組織の法人

---

<sup>1</sup> 例えば、日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年及び同『近隣自治の仕組みと近隣政府』2004年を参照。

化という論点である。

詳しくは名和田が担当している第2章に譲るが、大まかな問題意識を述べれば、以下の通りである。

上記のかつての日本都市センターの研究が使用していた「近隣政府」というのは、諸外国における制度を見れば（イギリスのパリッシュ、フィリピンのバランガイなど）、本来は法人格を有するのであり、さらに条例制定権や課税権を持つ一種の特別地方公共団体である。この言葉を、行政組織の一機関である制度設計（「機関型」）も含めて使用していたのは、法人型の「近隣政府」が現実のものとして想像し難かった当時としては有効な概念構成であったと思われるが、もう少し歴史的な考察範囲を広げてみるならば、「近隣政府」ないし都市内分権がほぼ例外なく市町村合併の所産であることから、「近隣社会」（＝コミュニティ）が市町村としての地位を奪われた後の姿が都市内分権だと言える。したがってそれは法人でないことに特徴がある（法人だとするとそれは地方公共団体そのものであり、合併の意味が著しく減じる）。

すなわち、都市内分権は、膨張する都市空間を一体的に管理し、ナショナルなあるいはグローバルな都市間競争に勝利していくための都市力の強化を図りつつ、他方で近隣社会から自治を剥奪したことへの手当てとして、自治に類似した仕組みを整備するものである。法人格はもはや近隣社会に与えられないが、行政組織における一機関として行為主体性を与えられ、条例制定権はもはや与えられないが、一定の事柄についての決定権や建議権を与えられ、課税権はもはや与えられないが、用途を当該近隣社会限りで決定できる一定の交付金を与えられる、という具合である。

合併後も近隣社会に法人格等を付与したままにする仕組みは、イングランド、ウェールズにおけるパリッシュやドイツの各州の小規

模自治体連携制度など、主として農村部に見られるのであって、こうした仕組みはあまりにも分散的であるから、都市部には適しないと考えられたと思われる。

ところが、このところ都市自治体の各地域にも、法人制度が導入されつつあるように思われる。それは、福祉国家の財政危機が顕在化し、これを「協働」の政策によって乗り切ろうとしている歴史的局面の表れであると見られる。

名和田は、本研究会の他に、2014年3月にドイツに、そして2014年9月にイギリスに、それぞれ日本都市センターの研究者とともに海外調査を行う機会を与えられたが、高福祉高負担の国民的合意のいまだ強いドイツでは地域社会への法人枠組みの導入はまず見られなかったが、イギリスでは2007年改革でとうとうロンドンにパリッシュの設立が認められ、実際に1つ設立されていた（Queen's Park Community Council）。そのクイーンズ・パーク・コミュニティ・カウンスルの方に実際にお話を伺ったところでは、パリッシュの持つ課税権に期待する一方、ボランティアの活用と様々な協働型の方策を動員して地域生活を守ろうとする姿勢が印象的であった。

そして日本でも、各コミュニティにおいて特に事業性の高い取組みを、例えばNPO法人として切り出し、法人という制度装置を用いて取り組んでいく、というやり方は、既に都市自治体においても広範に見られるところである。さらにその延長上に、都市内分権の住民組織そのものを包括的に法人化するという動きもあり（例えば、鶴ヶ島市の鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会）、以下に見る4市協議体の制度構想は、これを普遍化しようとするものである。

このような法人化への動きは、自己決定・自己責任の厳しい状況に置かれた各コミュニティが、協働型の取組みをレベルアップしよ

うとする中で生じており、現時点で量的には多くないとは言っても、歴史的趨勢としては今後増大することが予想される。その意味で、現在は大きな移り変わりの時期ではないであろうか。

本研究が、都市内分権制度を通ずるコミュニティ活性化と協働の取り組みを主たる対象にしながら、地域における法人制度の問題に大きな注意を払ってきたのは、このような事情によるのである。

### 3 コミュニティ政策の二ーズから 見た都市自治体の諸類型

昨年度研究の途中から、雲南市、朝来市、伊賀市、名張市のいわゆる4市協議体による新しい地域法人制度（「スーパーコミュニティ法人」）の提言<sup>2</sup>の動きに接し、コミュニティの自治活動において法人制度が果たすことのできる役割についても大きな関心を注ぐこととなった。本報告書においても、名和田担当の第2章のほか、柴田委員担当の第4章において、地域コミュニティと法人制度の問題が論じられている。

日本の都市自治体においても方々で法人制度の活用が見られる背景には、自己決定・自己責任の原則の下で協働と共助の仕組みづくりを深化させていく地域において、特に高い事業性が求められる活動が行われていることがある。すなわち、いわゆる「コミュニティ・ビジネス」の受け皿として法人格が必要とされている。

もちろん数の上で見れば、法人制度を活用してまで地域活性化の取り組みを進めているコミュニティは、それほど多いわけではな

---

<sup>2</sup> 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』2014年。

い。しかし、協働の取組みを求められる歴史的趨勢からいうとその先端に位置する工夫として、今後は増大していくであろうと予想する。

このような観点から、日本の都市自治体とその都市内分権的コミュニティ政策を俯瞰してみると、おおよそ3つの類型に分けて考えることができるように思われる。

第1は、比較的財政状況がよく、行政施策が充実しているため、あるいは相対的に地域住民の所得水準が高く恵まれた状況にあるため、地域コミュニティには、それほど重い公共サービスの組織を期待せず、主として地域における合意形成の役割と、ボランティアの範囲内で可能な補足的公共サービスを組織する役割を求めるようなコミュニティ政策を展開する自治体である。ここでは、都市内分権を制度化するにしても、行政への建議の機能や、地域の中の新しい人材を掘り起こすことを狙いとしている。また、都市内分権を制度化せずに、地縁型住民組織や市民活動の活力を維持するための支援策を中心にコミュニティ政策を組み立てることも有効である。

第2は、行財政規模はそれなりに大きいが余力に乏しく、地域コミュニティやNPOに公共サービスを大いに担ってもらうことを期待し、そのためにも権限と責任を付与する都市内分権制度や協働型提案事業、コミュニティ・ビジネス奨励施策、市民活動基金の造成などの基盤的制度の整備に努めているタイプであり、おそらくかなり多くの都市自治体がこれに属するであろう。ここでは、一部の先進的な地域で、その地域活動のなかで事業性の高い分野を切り出して法人を設立する取組みが見られる。いわば「都市内分権+事業法人」という態勢である。

第3は、平成の大合併などの結果、都市自治体となったが、市域の中にかかなりの過疎地域やいわゆる「限界集落」と称される地域を

含み、財政的にも余裕のない自治体で、地域コミュニティの総力を上げて、かつコミュニティ・ビジネスなどの多様な手法を駆使して、今後ますます進展する人口減少・少子高齢化に対応することに努めているタイプであり、「スーパーコミュニティ法人」を提唱している4市はその典型であろう。

こうして整理してみると、日本の都市自治体は、それぞれの状況に差があり、また各自治体そのものの内部においても様々なタイプの地域社会を抱えながらも、中長期的には全体として第1のタイプから第2へ、第2から第3へと、移行していく歴史的趨勢にある、と見ることができる。

法人制度を活用している事例が量的には少ないとしても、これを先駆的事例として十分に検討していかなければならないし、4市協議体の新しい法人制度の提唱もやはり全国的な課題だというべきである。

本報告書では、法人制度の活用のほかにも、地域コミュニティ活性化の工夫や、地域と行政の協働のあり方、都市内分権等の制度設計の要点などについて、取りまとめている。それぞれの都市と地域の実情に沿った活かし方を望みたい。

# 第1章

## コミュニティにおける「参加」と「協働」 ～次世代の参加につなげて～

---

杏林大学総合政策学部教授  
進邦 徹夫

## はじめに

2000年の地方分権一括法の施行によって、団体自治を保障する地方制度改革が緒に就いた。一方で、地方分権一括法は住民自治について言及していない。2001年6月に解散した地方分権推進委員会がその最終答申において、「地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる」とし、さらに「公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい」と働きかける。分権推進委員会は、地方自治体へは住民参加を促し、住民には積極的な行政への参加を訴えて解散した。

地域住民が地方政府の意思決定に本格的に参加するようになったのは、1992年の都市計画法改正が契機であるとされる。すなわち市町村が作成する都市計画マスタープラン（以下「都市マス」という。）に「住民の意見を反映させるための必要な措置」を講じることが求められたため、一部の市町村で都市マス策定に市民参加の手法を採用したのである。これと前後して、地方自治体で盛んに使われるようになった言葉が「協働」であった。

本章は、都市自治体とコミュニティの協働の現状と課題について、東京都八王子市や、ヒアリング調査を実施した各自治体の事例を踏まえながら、考察していきたい。

# 1 「参加」と「協働」

「協働」という言葉は、実に多義的であり、いかようにも解釈が可能となる。ここではまず、「協働」の概念を簡単に整理しておきたい<sup>1</sup>。そもそも「協働」とは、1977年にヴィンセント・オストロムが造語として示した“Coproduction”を、荒木昭次郎氏が翻訳してあてた言葉である<sup>2</sup>。我が国でこの言葉が広まった1990年代には、パートナーシップやコラボレーションといった再訳がなされて広まっていった。明確な概念規定がないままに広く使われるようになった「協働」は、住民から「住民を安価に使う方便だ」とか、「行政責任を放棄するのか」といった批判にさらされることとなり、「協働」の概念定義が求められていく。

全国の自治体の中で、「協働」に先駆的に取り組んできた神奈川県横浜市では、1999年に「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」、いわゆる「横浜コード」を策定した。「横浜コード」では、「協働」を進めるうえで、①対等の原則、②自主性尊重の原則、③自立化の原則、④相互理解の原則、⑤目的共有の原則、⑥公開の原則、という6つの「協働の原則」を提示した。「横浜コード」を嚆矢として多くの自治体が協働を定義しており、表現こそ違え概ね「横浜コード」を範にしていると思われる。「横浜コード」が「市民活動との協働」としているように、「協働」の言葉が使われ始めた当初は、「市民活動」やNPOと行政との関係を指すことが多かった。やがて「協働」のパートナーは「市民活動」すなわちNPOや町会・自治会などのコミュニティ、組織だけでなく、住民

---

<sup>1</sup> 協働については、以下の拙稿を参照されたい。拙稿『「協働」論再考』杏林社会科学研究第27巻第2号、2011年。

<sup>2</sup> 荒木昭次郎『参加と協働』ぎょうせい、1990年。

個人にも拡大されるようになっていった。

「協働」が地方自治体の共通語のように語られるようになると、その手法や進め方などではなく、「協働」という表現自体への批判が強まっていった。全国初の自治基本条例を定めた北海道ニセコ町でも、2009年の条例改正に際して「協働」の文字を条例中から削除している。「主権者である住民」と、「その意志に基づいて公共的課題の解決を代行しているという地方自治体」という構図で捉える信託論からは、住民と行政の協働はあり得ない、との批判が展開される。とりわけ、先に見た「横浜コード」の「対等性」への批判が強く、住民と行政の関係は「制度的」雇用権者と雇用者の関係であり、「対等」とは言えないと指摘する。

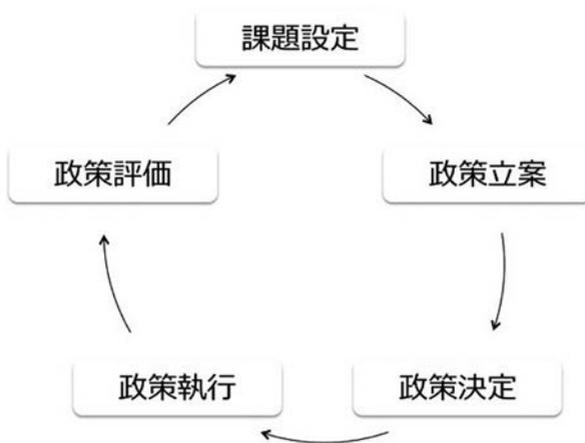
一方で、主権者が住民であるという立場を鮮明にし、住民主体の「協働」として、あらためて「協働」を位置づけることを提起する研究も見受けられるようになってきた。さらに、これまで「協働」というと住民と行政の関係性ばかりが強調されてきたが、近年では住民同士の「協働」という捉え方も珍しくなくなってきた。かかる捉え方は、住民が主体的に「協働」をコントロールする可能性を期待させる。理論的には、公共的な問題解決を住民だけで行うのか、住民同士が協働して行うのか、行政と協働して行うのか、住民が主体的に選択することが可能になる。

さりとて公共的な問題の解決は、行政に求められるものが圧倒的に多く、住民が主体的に選択することは難しく、「協働」することになるだろう。主体性のない「協働」は、信託論の立場からの批判を免れない。この点については、「協働」論の泰斗である荒木氏も認めており、その上で自治体の意思決定、あるいは財やサービスの生産、提供過程において住民が影響力を行使しうる機会を保障しなくてはならない、として「協働」の必要性を説く。そして「協働」

に際しては自治体の民主的統制と、住民ニーズを把握するという2つの側面から、住民参加を欠くことはできないという。住民参加を前提とした「協働」とは、その過程で得られた住民意思を実現する過程であり、住民が「協働」することによって住民意思に則した行政運営が期待できるとする。

ここで留意したいのは、「参加」は「協働」の前提であるという点だ。政策のライフサイクルを政策過程と言うが、住民参加は政策過程のいずれの段階でも行われる。一般に政策決定は議会の権限と考えられるが、議会に提出される前の素案ないし草案段階も政策決定と考えることができる。

図1-1 政策過程



出典：今村都南雄・武藤博巳・真山達志・武智秀之『ホーンブック行政学』北樹出版、1999年、75頁をもとに筆者作成

「協働」もまた同様であり、政策過程のすべての段階で行われる。「協働」という言葉が使用されるようになった当初は、「参加」と「協働」の語法に大きな混乱がみられた。

東京都八王子市は、2001年に市民会議方式による基本構想・基本計画の策定を発表、2年間の策定期間を経て2003年に『八王子ゆ

めおりプラン』を成立させた。『ゆめおりプラン』の策定は、八王子市では初めての本格的な市民参加方式の計画策定であった。さらに、策定には公募市民に加えて市の若手職員が加わり、「協働」による計画策定が進められた。この『ゆめおりプラン』のなかで、「参加」と「協働」は、以下のように定義されている。

参加：評価、計画、実施の各段階において、さまざまな形（労力、知恵、情報、場所、資金提供等）で市民が市政運営にかかわること

協働：まちづくりなどの場において、市民と行政が一定の役割と責任分担を前提に、狭義には実行段階、広義には評価・計画・実施の各段階で手を携えて社会目的の実現に向けてとりくむこと

ここでは「参加」と「協働」を、役割分担という視点から分類している。市政運営に市民が「参加」という点で、「参加」を「行政主導型」、「協働」を「対等型」の役割分担としているほか、協働のなかに「参画」を位置づけている点も興味深い。一般に計画段階からの参加を「参画」と定義することが多いが、ここでは「参画」する市民を協働のパートナーとして捉えている。「協働」を行うことで「社会目的の実現に向けてとりくむ」市民は、当初より「一定の役割と責任分担を前提」として積極的にかかわるが、「参加」市民の関与はより限定的であると捉えられる。以上のように、行政主導の受動的な「参加」と市民の主体的な参加による「協働」という概念整理が行われていると考えられる。

しかし以上のような概念整理では、「参加」と「協働」の説明としては十分ではない。「参加」にも自発的な住民の意思で行われる場合もあれば、「協働」にも町内会・自治会活動が自治体の業務を代行するなど受動的な活動もある。八王子市では「参加」と「協

働」について、2008年に制定された市民参加条例の前文において、「市政への参加が市民の権利であり、市民自治の基本原理であることを確認するとともに、市民参加をより一層確かなものとし、市民との協働によるまちづくりを進めるため、この条例を制定する」と述べている。すなわち「参加」を権利として「協働によるまちづくり」の前提条件と位置づけている。「参加」は「協働」に正統性を付与する極めて重要な要素であり、我々が「協働」について分析、考察を加える際には十分に留意しなければならない。

## 2 都市自治体とコミュニティ行政

### (1) コミュニティ行政のはじまり

都市自治体において、「協働」のパートナーとされるのは、もっぱら町内会・自治会（連合体を含めて）やNPOなどであり、これらを総称してわれわれはコミュニティと呼んでいる。周知の通り、コミュニティが政策として俎上に載るきっかけとなったのは、1969年の国民生活審議会調査部会の報告書である『コミュニティ－生活の場における人間性の回復』であるとされる。そこでは「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成間相互の信頼感ある集団」と位置づけた。同報告書は地域社会について、かつては「伝統型住民層」によって構成されていたものの、「無関心型住民層」が登場してきたことで崩壊したと述べる。さらに、「古い要求自治的な意識を払拭し、正しい地域の自主的責任体制に基づく主張の場」として、「市民型住民層」によるコミュニティの形成が望まれているという。

1960年代に高度経済成長期を迎えた我が国は、農村部の住民流出

と都市部の住民急増によって、地域社会は大きな変化を余儀なくされた。1971年には自治省から「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」が示され、政府がコミュニティ施策に着手した。当該要綱を根拠にモデル・コミュニティが設定され、3年間に83か所のモデル地区が設定されたほか、東京都三鷹市や武蔵野市、中野区などにおいて独自のコミュニティ施策が展開された。要綱が想定したコミュニティの規模は「おおむね小学校の通学区域程度」とされ、地区にコミュニティ・センター（コミセン）が置かれ、住民活動の場が提供された。また同センターは地域住民によって管理運営され、その組織は住民協議会などの名称で呼ばれた。

## （2）コミュニティ・センターの時代から市民参加の時代へ

多くの自治体において、コミセンはいわゆるハコモノに成り下がって地域に根付かず、住民協議会はコミセンの貸館業務に従事することとなったという。こうした中でコミセンのお手本とされてきたのが、三鷹市である。1971年、時の鈴木平三郎三鷹市長は中学校区を基準としたコミュニティづくりを企図し、地域ごとにコミセンを建設することを示した。1974年我が国初のコミセンとして、大沢コミュニティ・センターが開館した。鈴木市長の「カネは出すが口は出さない」という方針に基づき、運営は地区住民から構成される住民協議会に任された。やがて1980年代には住民協議会が中心となって、地区ごとの現況と望ましい状況について数値化した「コミュニティカルテ」が3度にわたって（1980年、1984年、1988年）作成された。やがて1988年には「コミュニティカルテ」に基づいて、地区の課題を施策に落とし込んだ「まちづくりプラン」が作成されている。「まちづくりプラン」の作成にあたっては、市職員がスタッフとして加わっていたという。

かかる取組みを足がかりとした三鷹市における「協働」の試みこそ、1999年から始められた市民会議方式で進められた、第2期基本構想の見直しと第3次基本計画の策定である。市民会議は「みたか市民プラン21会議」（以下「21会議」という。）と命名され、市の呼びかけに応じた延べ375人におよぶ市民が参加したという。「21会議」と三鷹市は、三鷹市が「21会議」に対し情報や場所の提供、運営上必要な経費を負担すること、「21会議」が自立的な組織として市民の意見を取りまとめ、三鷹市に提出することなどを定めた「パートナーシップ協定」を結んでいる。この協定の中に、「21会議」と三鷹市の協働についての3原則、①対等性、②自主性、③情報の共有と協力、が謳われている。

これまで「21会議」はコミセン設置からの「協働」の集大成というイメージで語られることが多いのだが、水谷衣里氏は、「21会議」の活動は三鷹市の住民協議会中心のコミュニティ行政を大きく転換させた、と指摘する<sup>3</sup>。水谷氏は、三鷹市がそのコミュニティ行政を、「住民協議会による施設の管理運営と自治的コミュニティの開花→施設建設に関するワークショップでの市民参加→白紙からの参加としての市民21会議」として発展的に総括していることについて、「三鷹市が、今まで受け入れてきた市民参加の形態の変化」と捉え直した。いささか乱暴な表現かも知れないが、住民代表としてのコミュニティを放棄し、公募市民に乗り換えたと言っても良いだろう。ただし、三鷹市がコミュニティから公募市民に乗り換えた要因については、社会経済的背景が大きな影を落としていることは見逃せない点だろう。

---

<sup>3</sup> 水谷衣里「地域における自治の可能性と担い手～コミュニティ行政を省みて～」『季刊政策・経営研究』2010、vol.3三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2010年。

### (3) 地方分権・市町村合併とコミュニティ行政

1980年代後半から2000年代初頭の景気の低迷は、地方自治体の財政を直撃した。さらに財政状況の悪化と、折からの新自由主義的な改革の流れに乗り、地方財政三位一体の改革などの財政的側面から地方自治体への介入が始まった。三位一体の改革による地方交付税の削減方針は、市町村にとっては大きな衝撃を持って迎えられたが、折しも進められていた市町村合併には呼び水となった。1995年の合併特例法の改正を嚆矢として進められた「平成の大合併」は、地方交付税算定特例や合併特例債の創設などの手厚い財政措置が講じられ、厳しい財政状況の自治体にとって市町村合併を推進する大きな誘因となった。

市町村合併による行政区画の拡大は、住民自治の観点から批判にさらされこととなり合併特例法は、旧市町村単位の地域審議会や地域自治区の設置を認めた（2004年）。あわせて特例によらず一般制度として地域自治区を設置することも、地方自治法改正によって可能になった。特例法による地域自治区も、特例期間を過ぎれば解消するか、一般制度の地域自治区に移行することが求められている。平成の大合併によって、3,000近くあった市町村は、2015年1月現在で1,718にまで減少し、基礎自治体というには大きすぎる規模となった。

コミュニティ行政は、ここに大きな転機を迎えた。2007年に総務省に置かれた「コミュニティ研究会」は、地域コミュニティ再生のために、町内会などの地縁型コミュニティとNPOなどのテーマ型コミュニティを「うまくコーディネートする」ことを目指したという。町内会・自治会やNPOなどの各種団体が、「地域コミュニティの持っている総合力を活性化するという観点から、意見調整・合意形成等を行いながら連携」する場を「プラットフォーム」として構

築・整備する必要がある、と指摘した（『コミュニティ研究会中間とりまとめ』2007年）。

かねてからコミュニティの中心にあったのは、伝統的な地縁団体である町内会・自治会であった。だが町内会加入率の低下や、役員の高齢化などもあり、その活動は停滞している地域が多いという。一方で、少子高齢社会の現在、地域や家族が担っていたサービスが、地域社会の崩壊や核家族化の影響で存続が危ぶまれてきている。コミュニティ行政は、町内会など地縁型コミュニティを中心に展開されてきたが、ここに来てテーマ型コミュニティとの連携が提起されたことは、大きな転換であった。

### 3 都市自治体における「協働」の現状と課題

#### (1) 都市自治体と地域コミュニティとの「協働」

1995年の阪神・淡路大震災での活動をきっかけに、我が国ではNPOやボランティアに注目が集まった。行政には手の届かない市民ニーズに、きめ細やかに応えたのがNPOやボランティア組織などのテーマ型コミュニティであった。かつての地域や家族が担っていたサービスを、NPOが担う事例も多く見受けられる。地縁型コミュニティは任意加入が前提であるものの、区域内の全戸加入が原則であるところが多く、活動自体も多様であり、地域住民の生活に密着したものが多い。片やテーマ型コミュニティは、参加は自由であり、特定のテーマを対象として活動することが多い。このため、両者は水と油の関係となってしまっている。しかるに、加入率は下がっているものの地縁型コミュニティは他の組織に比べて代表性が高く、テーマ型コミュニティの持つ専門性は高い。この2つのコミュニティの持つ強みは、縦糸と横糸として紡ぐことで、新しい力



提起している。同研究会の調査では、岐阜県恵那市や宮崎県宮崎市において、地域自治区の導入とほぼ同時期に「地域協働体」が設置され有機的な行政との連携が図られているという。

地域自治区に置かれる地域協議会は、自治体の附属機関としての公的な位置づけを与えられている。では「地域協働体」には、何が期待されているのだろうか。地域協議会を設置し地域コミュニティとの「協働」を進めること自体は、比較的容易い。しかし現状では町内会・自治会などの加入率が低下し、その運営すら危ぶまれており、「協働」が維持できない事態に直面している。多様なアクターが関わる「地域協働体」を創設することは、かかる問題を解決するひとつの手立てとして期待できる。もちろん都市自治体によって、課題や住民構成なども異なり、多様な制度設計が存在するべきであることは論を俟たない。そこで次に、研究会で訪問したヒアリング先の自治体における、地域コミュニティとの「協働」事例について、「ア 「協働」の対象となる組織」、「イ 組織の「代表性」」、「ウ 問題点・課題」、という点を検討してみたい。

## (2) ヒアリング先自治体における「協働」

### ア 「協働」のインターフェイス

今回ヒアリングを行った自治体のうち、大阪府大阪市以外の4件で<sup>4</sup>、市町村合併をきっかけとしてコミュニティとの模索を検討し始めた。島根県雲南市は、人口減少と32.9%という極めて高い高齢化率に直面して、地域課題に地域住民が主体的に取り組む地域自主組織を設置した。地域自主組織は、2004年の6町村による合併以前よ

---

<sup>4</sup> 三重県名張市は、市町村合併は行っていないものの、合併協議会から離脱したことで「協働」の方向性を模索した。

り検討されていたため、合併後は比較的スムーズに設置されていた。2008年には、協働のまちづくりが制度化され、「雲南市まちづくり基本条例」として施行されている。活動は交流センターを中心に行われており、その事務局職員は地域が直接雇用し概ね行政職員経験者が就いているという。また市は、市内の支所（6か所）に地域づくり担当職員を1名ずつ配置して部門横断的に地域自主組織と市の間に入っている。雲南市の特徴は、市の担当部局がテーマごとに地域自主組織と協議する円卓会議方式を採用している点にある。さらに、会議は郊外部と市街地部で組織を分けて開催することもあり、地域自主組織と市の協働を円滑にしている。

長野県長野市では、平成の大合併に伴って設置された都市内分権審議会の答申により、2006年から3年計画で住民自治協議会が設置され、市内の支所をその活動拠点とした。支所には地区活動支援担当職員が置かれ、協議会との協働を進めた。2009年には「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」が定められ、これに基づいて協議会と長野市は、基本協定を締結し、さらに市が協議会に依頼する事務などを定めた年度協定を毎年締結している。

三重県名張市では、1995年頃から住民の自発的まちづくりがはじまり、まちづくり協議会が設置された。協議会の提案は、市が置いた地域振興推進チームにおいて検討された。2003年に現在の伊賀市を構成する旧市町村との合併協議会から離脱したことを契機に、2006年に自治基本条例を制定し、地域づくり組織の設置を定めた。2009年に「名張市地域づくり組織条例」が制定され、都市内分権の推進が加速し、地域は地域ビジョンを作成して総合計画への反映を目指し、市は協働事業提案から事業実施をサポートする地域担当監（部長・部次長クラス）を置いてこれを支援する体制を整えている。

新潟県燕市は、2006年の合併以前から地域自治区の設置を想定

し、地域審議会を旧1市2町のエリアに設置していた。地域自治区は設置されなかったものの、2011年の制定されたまちづくり条例に基づき、「地域における協働のまちづくりの推進母体」として、小学校区にまちづくり協議会が設置された。協議会の正副会長クラスを集めた懇談会が開催（年に2回）されている。

大阪市では、直面する厳しい財政状況を克服するために示された「なにわルネッサンス2011－新しい大阪市をつくる市政改革基本方針－」（2011年）に、地域との「協働」の方針が示された。大阪市では、1975年に結成された振興町会（≒自治会）という組織が存在しているが、加入率の低下や住民ニーズの多様化に対応しきれない状況であったため、2011年より小学校区を単位とした地域活動協議会が設置された。市は、地域担当職員を区ごとに置いて協議会設立や運営支援を行ったほか、地域の声を吸い上げる機能を担わせた。また、協議会運営などの助言をする組織として、区ごとに「まちづくりセンター」を置いている。

各自治体において、名称こそ異なるが、概ね小学校区に地域の「協働」組織が置かれて活動を行っている。さらに「協働」組織において、設立や運営のサポートにあたり、地域の声を吸い上げたりするなど、自治体職員が何らかの形で携わっている点は、極めて重要である。コミュニティと自治体が「協働」を進めていく場合、どちらか一方が依存する状況が生まれた場合、その「協働」は失敗する。今回ヒアリングさせていただいた自治体では、コミュニティと職員の方の強い信頼関係が構築されていた印象を強く受けた。

## イ「協働」組織の代表性

既に論じたように、「協働」の前提として地域住民の参加が得ら

れる必要がある。「協働」組織の代表性は、今後の組織の帰趨を決する重要な要素になりうるものである。

雲南市の地域自主組織は、町内会・自治会と違い1世帯1票制ではなく、1人1票制となっている。その結果、住民意識が（自治体が）「やってくれない」から「やらせてくれない」へ変化したという。市域全体では自治会加入率90%台半ばだが、一部では50%を割る地域もあり、高齢化率の高さなどから、防災・福祉のネックになると認識し、地域も危機感を抱いていたという。

長野市では、区（≒自治会）加入率96.4%（最低でも80%）であり、住民自治協議会の代表性に問題はないと捉えている。

名張市は、自治基本条例33条にコミュニティへの参加を規定している。同条例は、「市民は、地域のなかで安心して暮らし続けることができるよう、自主的に区、自治会等の基礎的なコミュニティの活動に参加し、交流しながら、相互に助け合うとともに、地域課題の解決に向けて協力して行動するものとする。」として、コミュニティへの参加を促す。若い世代の参加は少ないものの、将来的にはその世代が参加せざるを得なくなるであろうと、期待を寄せている。

燕市では自治会加入率が、ほぼ100%ということもあり、まちづくり条例8条「市民は、自らが担い手であることを認識して地域コミュニティを守り育てるとともに、その活動に対する理解を深め、自主的に参加し、及び協力するよう努めるものとします。」として市民の力に期待している。

大阪市は、地域活動協議会に対して、参加の機能より、協働の対象としての期待が大きいという。区ごとの区政会議において、地域住民の声を把握しているという。そもそも、地域振興会の加入率が低下（2011年で66%）していたことも、地域活動協議会設置の背景

にあったため、振興町会だけではない多様な組織の「協働」である地域活動協議会自体に、代表性が期待されていたのである。実際に一部の協議会では、これまでのように「長老」だけでなく若い層もコミュニティに入り込め世代間交流が進むきっかけづくりとなったなど、一定の評価が得られているという。また、市側も一部の地域団体だけではなく、多様な地域団体等との連携を始めたたり、住民の意見を把握したりするように務めるようになったとされる。

## ウ 問題点・課題

「協働」のインターフェイス、「代表性」については、ある程度地域特性が現れていたと思われるが、「協働」組織の抱える問題点や課題については、概ね共通しているようだ。

第1の課題は、活動資金である。今回ヒアリングを行った自治体は、いずれも合併や財政状況が厳しいことから、「協働」組織を設置している。このため、現在は自治体からの補助金や交付金で運営を行っていても、いずれ自主財源によって賄わなければならない。

次に挙げられる課題は、事務局に関する諸問題である。雲南市や長野市では、「協働」組織事務局と自治体の適正な連携を維持することが課題として挙げられている。事務局に求められるスキルは、交渉や連携のスキルと会計処理などの実務的なスキルに分けられ、前者は行政職員OBなどが望ましく、後者は専門のスキルを有した人材が求められるため、どうしても候補者が限定されてしまう。

そして最大の問題が、後継者不足である。雲南市などは、そもそも自治体全体で過疎や人口減少問題を抱えている。それ以外の自治体では、40歳代以下の若年層をいかに巻き込んでいくかが大きな課題となっている。

そこで次節では、八王子市における「協働」に関する住民意識の

経年変化を追うことで、住民の立場からはどのように「協働」が捉えられるかを検討してみたい。

## 4 都市自治体の住民意識と「協働」

### (1) 「協働」に関する住民意識—八王子市市政世論調査から

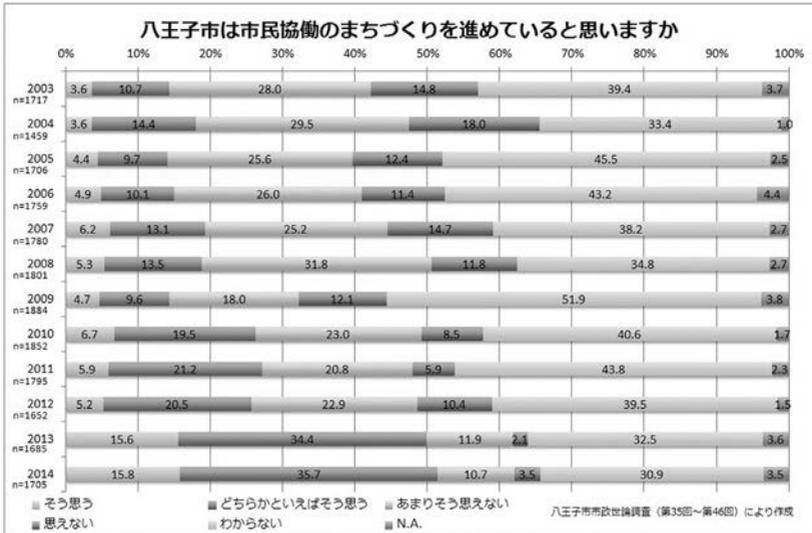
自治体が、「地域協働体」のような住民同士の「協働」組織と「協働」することは、その行財政的状況からやむを得ないと思料する。ただし自治体がコミュニティに「協働」を一方向的に強制することは、「協働」の意味を損なう危険性を孕んでいる。そのためにも、「協働」の制度設計および実施、さらには検証過程において、住民やコミュニティの「理解」を得ることを欠いてはならない<sup>5</sup>。さらに、都市自治体がコミュニティとの「協働」を進めるに際しては、住民が「協働」を受け止めているかを把握しておく必要があるだろう。町内会や自治会への加入率が低くなっている都市自治体にあつては、コミュニティの代表性が問われるからである。

そこでここでは、八王子市が毎年行っている市政世論調査における、「協働」に関する住民の意識についてのアンケート結果をみていきたい。この質問項目は、先に見た『ゆめおりプラン』の達成度を計る指標として設定されている。経年で捉えることができる、「市が市民協働のまちづくりを進めていると感じますか」という質問項目から、「協働」が住民にどのように捉えられているか検証してみたい。

---

<sup>5</sup> 「協働」には、公共的な課題を解決する責務に関する議論がついて回る（自治体に帰するものか、住民やコミュニティに帰するものか）が、「協働」主体間の「合意」や解決には時間を要する。現実的には「協働」を進めざるを得ない状況であることに鑑み、両者が歩み寄った「理解」と表現した。

図1-3 八王子市民の協働政策に対する評価（経年変化）

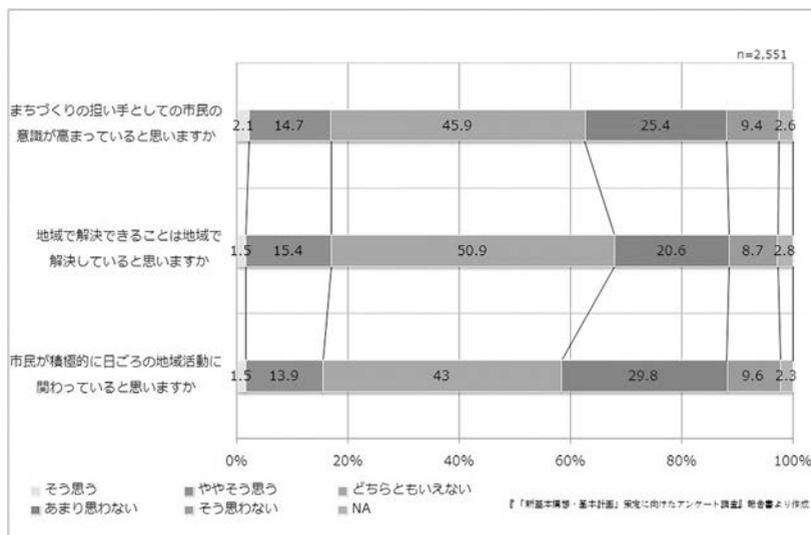


出典：八王子市市政世論調査（第35～46回）を基に筆者作成

『ゆめおりプラン』の公表された2003年、市の協働の取組みについて積極的に評価した（「そう思う」・「どちらかといえばそう思う」）市民は14.3%と、消極的に評価した（「あまりそう思えない」・「思えない」）市民の42.8%のおよそ3分の1にとどまっている。やがて2010年には積極的評価が26.2%に達し、2013年には50%を超えるなど、市民の半数が八王子市の協働のまちづくりを積極的に評価しているように読み取れる。先に見たように、2008年には「市民との協働のまちづくりを進める」よすがとして、市民参加条例が制定されている。

かかる変化は、市民の「協働」への理解の深化と期待感を象徴しているのであろうか。この点について、次期の基本構想・基本計画を策定するのに先立ち2011年に実施された、『「新基本構想・基本計画」策定に向けたアンケート調査』の結果をみることで検証してみたい。

図1-4 八王子市民の市政への参加について



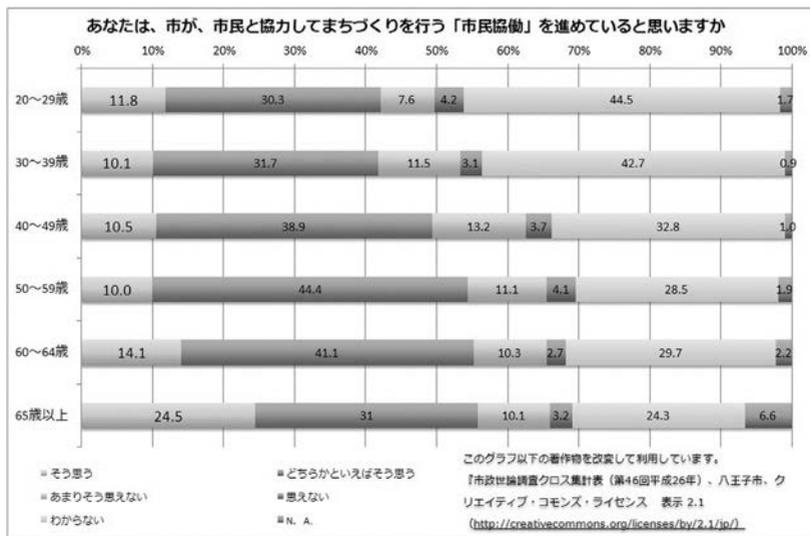
出典：八王子市『新基本構想・基本計画策定に向けたアンケート調査』、2011年を基に筆者作成

2011年度の市政世論調査では、「八王子市が市民協働のまちづくりを進めていますか」という設問に対し、積極的評価が25%であった。一方で、同年実施の上記アンケートでは、「まちづくりの担い手としての市民の意識が高まっていると思いますか」という設問に対し、積極的評価は16.8%であった。市民は、「市は協働に積極的である」ものの、「住民の意識は低い」、と認識している。

これに加えて留意したいのは、なにより市政世論調査やアンケート調査等の結果で、「わからない」や「どちらとも言えない」と回答した市民が30～40%いるという点である。さらに細かく捉えるため、2014年の市政世論調査における、「あなたは、市が、市民と協力してまちづくりを行う「市民協働」を進めていると思いますか」への回答について年齢とのクロス集計を見てみると、20～30歳代の若年層で「わからない」と回答した割合が高い。若年層の町内会・

自治会への加入率が低いことから、この割合は想定範囲内ではあるものの、悩ましい結果である。

図1-5 八王子市民の協働政策に対する評価（年代別）



出典：八王子市「第46回（平成26年）市政世論調査クロス集計票を基に筆者作成

先に指摘したように、「協働」は「参加」を前提に進められる。「協働」そのものが認知されていないことに加え、「八王子市政への市民の参加」の結果を見ると、総じて市民参加が進んでいない印象を受ける。しかるに八王子市は、比較的早い段階から「協働のまちづくり」の実績を築いているほか、「参加」についても市民参加条例の制定など、熱心に取り組んでいる。それだけに「40%の住民」の存在は大きく、名実ともに「協働のまちづくり」を目指すためには、住民の意識が大きな課題となろう。

「協働」に関する住民意識の状況（「40%の住民」が存在すること）は、八王子市に顕著に見られるものとは思えない。江戸時代に宿場町として、明治維新以降は織物の街として発展して来た八王子市は、1950年代に昭和の大合併を経験して市域を拡大した。

さらに1970年代の多摩ニュータウン開発に伴う人口の増加は、現在に至るまで続いている。典型的な郊外都市であるが、八王子市は旧町村単位のコミュニティが現在も維持されている地域が多く、町会や自治会の組織率は6割近くで比較的高い<sup>6</sup>など、他の都市自治体と共通する点が多いのではないだろうか。

既に見て来たように「協働」は1990年代に使われだした言葉であり、決して広く一般に知られる言葉ではない。住民やコミュニティから「協働」を提起した場合でも、「参加」が担保されることはもとより、「協働」に民主的統制が加えられなければならない。強制や動員でなく「協働」が進められることは当然として、町内会や自治会の加入率が低下している都市自治体においては、「協働」を進めるにあたり「40%の住民」への配慮が肝要となる。

八王子市では、住民参加を公募で募る手法以外にも、例えば市民討議会の手法に見られる、無作為抽出による住民参加を進めることで、「参加」の裾野を拡大していくなどの手法も視野に入れて検討しているという。次に、「40%の住民」を巻き込むための試みについて、いくつかの事例を取り上げてみたい。

## (2) 次世代の「参加」につなげる

ヒアリングを行った自治体のうち、雲南市では高齢化が進み若者の定住策を実施しても成果が見えてこないといった実情を抱える地域も存在する。同じ雲南市でも、地域自主組織で認定保育園に取り組みたいとする地域もある。また、若い人たちはグループで活動を行っていて、それなりの年齢になれば活動せざるをえなくなるだろ

---

<sup>6</sup> 八王子市の自治会加入率は、1999年が69%、2013年が61%で、14年間に8%減少している。しかし、加入世帯の実数を見ると1999年が206,295世帯、2013年が255,284世帯と増加している（いずれも八王子市市民活動推進部協働推進課調べ）。

う、という楽観的な名張市のコミュニティの声も聞こえてくる。育児や子育てなど、若年層に多い子育て世代をターゲットにした政策を提供することで、若年層にアピールする自治体やコミュニティは多い。また大阪市鶴見区の緑地域活動協議会では、協議会設立後にNPO法人格を取得し、同時に定年制を導入した。定年制により、活動が活性化したという。

これに対して、場やスキルを身につけ、「地域人材」を育成する自治体も少しずつ増えてきている。例えば、燕市の「つばめ若者会議」は、2013年に市長からのトップダウンで始まった取組みで、若年層の会議への参加が少なかったり、市政へのアンケートを実施しても「わからない」と回答する若い人が多かたりすることを背景に設けられた。「自ら考え実行していく」人材を育成するという趣旨でスタートし、燕市では市民30名、職員10名を想定していた市民会議には、蓋を開けてみれば市民は53名、職員は22名が参集したという。メンバーには、保育室を設けたことなどもあって思いのほか主婦層が多く、学生は少なかった。「おおむね39歳以下」という年齢要件はあるものの、「燕市の未来のために力を発揮したい人」であれば市外からの参加も認められた。「若者のまちづくりに対する意識の醸成」、「若者同士の交流による『つながり』の強化」を目標とする「つばめ若者会議」では、運営もメンバーに任されており、20年後の燕市を描いた「つばめの幸福論2013」をまとめるのみならず、子育てやイベント企画、さらには看取りに至るまで9つのアクションプランを実行するなどの活動を行っている。

燕市は「若者会議」に課題を提示したり、方向性を示したりするなどしておらず、「若者会議」は自由な活動を行っている。燕市としての期待の大きさは、ヒアリングを通じて感じ取ることができたが、それだけでは（いくら職員がメンバーに入っているとはい

え) 自由な活動を後押しするだけの自信と安心感は生まれてこないであろう。その自身と安心感の背景には、「若者会議」の運営に Studio-L<sup>7</sup>が運営に携わっている点が挙げられる。既に2年が経過している現在、参加しているメンバーにも、ワークショップなどの会議運営スキルや、ファシリテーションの手法などが身についていると思われる。しかし会議起ち上げ当初から、大半のメンバーはスキルを身につけていなかったであろうし、なにより緻密に設計された会議のデザインなどは、メンバーだけでは描ききれなかったろう。2015年には、Studio-Lがまちづくりに携わっている自治体間の交流を主としたイベントを、「若者会議」が中心になって企画をしているという。

### (3) 持続可能なコミュニティの仕掛け

燕市のように、「概ね39歳以下」という特定の年齢層をターゲットにした取組みは、参加のきっかけとして大きな意味を持っている。ただし当然のことながら、現実のコミュニティでは特定の世代だけが集まることは少ない。今後は、他世代との交流を深めていくことも大きな課題になろう。その際にも、ファシリテーションやワークショップを運営するスキルが有用であることは言うまでもない。ただしそれだけでは、コミュニティの運営は不可能であり、会計処理など実務的なノウハウなども必要になってくる。このようなスキルやノウハウの提供をコミュニティに求めるのは難しく、中間支援組織に期待することになるだろう。さらに会議の目標設定やスケジューリングなど、中・長期的なコミュニティの方向性や取組みについて検討する上では、「つばめ若者会議」において Studio-L

---

<sup>7</sup> 『コミュニティデザイン』学芸出版社、2011年、で知られる山崎亮氏が主催している。

が担っている、困ったときの駆け込み寺のような機能は心強い。

コミュニティ運営の駆け込み寺的な機能については、先に見た大阪市における「まちづくりセンター」（通称「まちセン」）の存在が参考になる。区ごとに置かれるまちセンには、市が委託した中間支援組織が入り、コミュニティの事業計画策定や財源確保など、多様な地域コミュニティ支援事業を行っている。中間支援組織は、区社会福祉協議会や大阪市コミュニティ協会、民間事業者などが単独もしくは共同企業体を形成して受託し、まちセンにはアドバイザーと地域まちづくり支援員が在籍して活動している。

また大阪市では「地域公共人材」の育成を行っており、2014年度で2期生が修了している。「地域公共人材」とは、「各主体間で中立的な立場のもと地域活動をコーディネートしたり、話し合いの場でファシリテートを担うことができる人材」のことで、市が育成するケースと、既に地域活動の実績がある人材を登録するケースがある。登録に際しては、得意分野（たとえば、「コミュニティ」、「まちづくり支援」、「男女共同参画」など）も登録されるので、地域のニーズに応じた人材を活用することができる。先に見た燕市における Studio-L も同様であるが、地域に地域外の方が入ってくるこの意味は大きい。とりわけ地域内の合意形成を図る際に、ファシリテーターが同地域の関係者である場合、利害関係者である以上、参加者が疑念を抱く可能性が否定できず、議論の進行に支障を来す可能性がある。その点、地域外の方がファシリテートする場合には、一定の中立性が担保される。

コミュニティの地域活動を支援する方策は、必ずしも一様である必要はない。地域にあった支援策であることが望ましいが、一点留意すべきは、多様な世代、関心など様々な背景の住民にとって参加しやすい組織づくりや活動が展開されるようなコミュニティづくり

を目指すべきであるということである。

自分の意見を表明しやすいこと、そしてなにより意見が実際に政策などに反映されること、それが担保されなければ、コミュニティ、ひいては自治体の存続すら危うい。

## おわりに

国が行政区画の改正を主唱する場合、国の財政難が背景にあることから、「固有の自治権」を根拠に負担を強いてくる。明治政府は1878年、初の体系的な地方制度として、いわゆる地方三新法を制定した。三新法は、府県以下の行政区画を定めた郡区町村編制法、府県議会を政府が法的に公認した府県会規則、府県税を定めた地方税規則からなる。その制定には、頻発した農民一揆や自由民権運動の拡大などに対応する民心安定のねらいがあったと指摘されることが多い。しかるに、その制定過程を検討すると、国・府県・町村の費用負担の問題から、行政区画に議論が及んでいることが見て取れる。

明治初期の地方財政は、戊辰戦争や殖産興業などへの歳出が急がれたこともあり、国税収税を再優先とした厳しい財政状況にあった。これに加え、西南戦争への出費やその後のインフレに伴う政府の財政再建の影響から、府県財政は国の財政から切り離されていく。明治国家形成の過程において、(国の機関であり、自治的な側面を持つ)府県は新政府の政策を遂行する最前線にあり、その財政の弾力化は急務であった。このため国・府県・町村の費用負担問題が議論され、区町村(区は現在の市にあたる)の財政については区町村内で議論すべき事項として、国や府県の財政と切り離されていくのである。その後三新法体制下の町村財政は、とりわけ義務教育である小学校建設経費が町村負担となったことから極めて厳しい状

況に追い込まれる。明治20年代に入ると、明治の大合併によって70,000近くあった町村は15,000になり、1888年に市制・町村制が施行される。

その後1950年代のいわゆる昭和の大合併によって、10,000近くの市町村が3,000になり、既に見たように平成の大合併では3,000の市町村が1,718になっている。時代とともに住民ニーズも多様化し、高度化している。そのニーズを的確に把握し適切に応えるには、現在の市町村の規模では大きい。さりとて、行政需要を賄える財政的な裏付けがあるわけでもなく、住民やコミュニティと都市自治体との協働は欠くことができないのが現実である。ただし、短期的にはやむを得ないが、中・長期的には住民やコミュニティと自治体とが十分に協議をした上で機能分担、役割分担を図る必要がある。地方自治法では、国と都道府県、市町村の間で役割分担を明示していない。

東日本大震災以降、コミュニティへの関心が高まりその可能性に期待する声を多く耳にする一方、コミュニティへの参加の任意性を強調し拒絶反応を示す声もまた目立つようになってきた<sup>8</sup>。今後、(自己責任論を超えて)補完性の原則に基づいた機能分担、役割分担を検討することで、住民やコミュニティが自らその役割を定め、認識していくことを礎とした中央-地方関係の再構築が求められているのではないだろうか。

---

<sup>8</sup> 紙屋高雪『“町内会”は義務ですか?～コミュニティと自由の実践～』小学館新書、2014年。伊豫谷登士翁・齋藤純一・吉原直樹『コミュニティを再考する』平凡社新書、2013年など。

## 【参考文献】

辻山幸宜『自治総研叢書2 地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年

辻山幸宜『自治基本条例はなぜ必要か』公人の友社、2003年

名和田是彦編『自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年

羽貝正美編著『自治と参加・協働－ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社、2007年

松下啓一『市民協働の考え方・つくり方』萌書房、2009年

# 第2章

## コミュニティ制度化の意義と政策的着眼点

---

法政大学法学部教授  
名和田 是彦

## 1 「コミュニティの制度化」の意味

もともと近代地方自治制度における市町村というのは、近代社会（中央集権国家と市場経済）のもとで地域運営が可能になるように身近な地域社会に制度的枠組を付与する仕組みであったと思う。政治権力が人的身分制的に編成されていた中近世の社会から、政治権力が地域的に編成されるようになる近代社会への移行にともなって、地域社会もそれに則した制度的編成を持つ必要ができたのである<sup>1</sup>。そこで、身近な地域社会（今風に言えば「コミュニティ」である）に、法人格を付与し、その管轄範囲を公的に画定し、課税権と条例制定権を与えて地域運営を可能にしたのが、市町村という存在である。ここに「地域運営」というのは、1つには、当該地域全体として集合的な方針を定める公共的意思決定の機能と、もう1つには、この決定に基づいて当該地域の住民たちが共通的に必要としている基盤的公共サービスを供給する態勢をつくること、の2つを指していると考えていただきたい。

市町村という仕組みは、コミュニティを制度化したものだけということができる。

ところが、近代社会のダイナミズムの中で生産力が向上して文明の水準が高度化し、人々が「普通だ」と考える生活水準が高度化するに伴って、公共サービスに求められる水準も高度化し、これの提供を市町村に大きく委ねている場合には、市町村合併が行なわれることとなった。また、市場経済のダイナミックな発展は、都市の膨張をもたらし、都市空間の一体的管理を保障するために、都市自治

---

<sup>1</sup> この点については、松沢裕作『町村合併から生まれた日本近代』講談社選書メチエ、2013年をぜひ参照されたい。

体はやはり合併して大規模になった。

そうすると、これまでの市町村は消滅し、コミュニティは地域運営のための制度的枠組みを失ってしまうわけである。これは多くの国々で耐え難いことだと考えられた。

これへの対応の仕方は基本的には2つあるが、いずれも、いわゆる基礎的自治体が合併によって大規模化しても、その内部に分節化された自治の構造をつくることで合併に伴う地域運営制度の喪失を回避しようとするものである。

1つは、合併によって大規模化した自治体の内部に、合併によって消滅する自治体の区域を目途として準自治体を存置する対応である。この場合、この準自治体は、法人格をはじめ、条例制定権や課税権といった地域運営に必要な制度的な権限を保持する<sup>2</sup>。

しかしこのやり方は、地域運営の仕組みとしては申し分ないが、都市的な自治体においては、都市空間の一体的管理という要請からしてやや分散的すぎる仕組みだと考えられよう。そこで第2のやり方として、都市内分権が試みられることになる。都市内分権においては、合併によって消滅した旧市町村（コミュニティ）は、もはや法人格は持たないが新しい都市自治体の行政組織の中の一機関として行為主体性を保持し、課税権は持たないが多くの場合自主的に使途を決定できる交付金を与えられるなどの一定の財政上の権限を保持し、また条例制定権は持たないがその議決が当局によって尊重される（場合によっては拘束力ある決定となる）などの形でルール形成上の権限を保持する。

---

<sup>2</sup> 日本都市センターが2004年度に行なった調査研究「諸外国の基礎自治体に関する調査研究」（報告書は『基礎自治体の構造と再編 - 欧米の経験と日本の展望 -』（2005年）は、アメリカ、イングランド、ドイツ、スウェーデンについて、こうした「基礎自治体」と準自治体の複合的構造を考察したものと見ることがができる。

ところが日本では、このいずれも行なわれずに明治、大正、昭和の合併が進められてきた。コミュニティが制度化されなかった結果、地域運営の仕組みをつくることは地域住民の努力に任された。

しかし、政治権力の裏打ちをともなった法制度によらずにどうして地域運営ができるのであろうか？

それは日本に住む人なら誰でも知っているように、地域住民全員を会員にした地域組織をつくることによってである。これによってコミュニティの制度化と同様の結果を得る努力がされた。これが自治会、町内会、町会等々とよばれる日本独自の地域組織（以下「自治会・町内会」という。）である。

地域住民全員が会員であれば、会員の居住エリアによって管轄領域が公的に（誰にでも明らかな形で）画定され、会費によって財政を構成でき、会の規約や議決が地域のルールとなり、また、権利能力のない社団に関する判例法理等により行為主体性も持てる。

高度成長期以降この地域運営の民間的ソリューションは、加入率低下によってしだいに機能しにくくなった。地域の中で会員でない人が出てくると、自治会・町内会が提供するサービスは（多くの公共サービスと同様）排除性のないものが多く（お祭り、防犯灯など）、サービスと負担の関係について会員の間に不満が生じてくる。また会の規約や議決の効力は会員でない人には及ばず、自治会・町内会が作ったルールが「地域のルール」にならなくなる（ゴミの出し方のルールなどを想起せよ）。

こうした民間的ソリューションの機能不全に対する政策的対応として、コミュニティを再び制度の枠に取り込むことを発想するのは自然であろう。1960年代末から開始されたコミュニティ政策（自治省のコミュニティモデル事業や各自治体が独自に行なったコミュニティ振興策）は、都市内分権によるコミュニティの（再）制度化と

しての意味を持っていたと位置づけることができる。例えば、この時期から1980年代まで、コミュニティ・センターの身近なエリアへの建設とその地元自主管理をセットにしたコミュニティ政策が定番的に行なわれたが、この仕組みは、地域の声を大規模都市自治体の市政に反映させるという機能は希薄であったが、市域を合併前の市町村のエリア（多くの場合連合自治会・町内会のエリア）に区分し、そこに地域の拠点施設を置き、さらにコミュニティ・センター管理運営委員会等の住民代表的組織を置く、という姿は、一種の都市内分権といってよい。

その後のコミュニティ政策の展開についてはここでは割愛するが、2013年度の「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」（以下「昨年度研究」という。）において行なったアンケート調査によれば、全国の都市自治体で都市内分権的仕組み（「協議会型住民自治組織」）を持っているのはほぼ半数とされ、定番的な仕組みとなっている。

「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営」という本研究のテーマにおいて、都市内分権はその中心的仕組みであると同時に、多くの都市自治体に取り組んでいる定番的な制度でもある。そこで本章では、この都市内分権に特に焦点を当て、その仕組みづくりの基本的な論点について論じていくことにする。

## 2 都市内分権の制度設計の諸論点

以上に見たように、都市内分権は、身近な地域社会の運営の仕組みとしては、コミュニティに市町村ないしそれに準ずる仕組みを付与するやり方（法人格、課税権、条例制定権を付与する「近隣政府」的やり方）と、（かつての）日本のように民間地域組織に委ね

て制度化しないやり方の中間形態であって、膨張する都市空間の一体的管理システムと身近な民主主義との折り合いをバランスさせるものといえる。本節においては、都市内分権の制度設計の諸論点について、昨年度研究のアンケート調査や今年度の現地調査、そのほか筆者の独自調査の知見を踏まえて、論じていく。この場合において、やはり、都市内分権論の諸論点を網羅的に整理するというよりは、都市内分権制度の試みがこの10年くらいの間に目覚ましく増大してきたことを踏まえて、その中で最も中心的な考慮事項となっていることや最も悩ましい問題として語られていることに焦点を絞ることとする。

そうすると、今日の日本における都市内分権的なコミュニティ政策が、「協働」という政策理念の強い影響下にあることにあらためて留意することが重要である。

都市内分権制度は、ヨーロッパにおいては、合併によって自治体が大規模化し、市政が遠くなることによって、民主主義が損なわれることへの対応という意味が強い。都市内分権のこうした側面は、地方自治における「住民自治」の実現の問題であり、日本の最近の自治体政策では「参加」という言葉で語られている。これが重要であることは論を俟たないし、日本の都市内分権の実践においても重視されている理念であるが、日本においてはもう1つ「協働」という政策理念も重要な役割を担っている。

「参加」は、「地域運営」における意思決定が民主的に行われるべきことを要請する政策理念であるが、「協働」は、かくして決定された方針（特に公共サービスの提供に関する方針）の実現が、行政のみではなく、民間の多様な主体によっても担われ、これらの総体の連携によって質量ともに十分な公共サービスの体系が保障されるべきことを要請する政策理念である。今日の日本の都市内分権もま

たこの「参加」と「協働」の2つの政策理念のもとに実践されている。

「参加」の理念との関係では、日本の都市内分権においては住民代表組織を公職選挙法上の選挙によって選任することが制度上できないことから、いかにして地域代表的な性格を担保し、その代表性を基礎にいかなる権限を付与するか（できるか）ということが、実践的な制度設計上の論点となる。

「協働」の理念との関係では、制度のあり方の基本的な点であるが、例えばドイツの都市内分権（ほぼ「参加」の理念のみで設計されている）が法律の定めによって直接的に設置されるのに対して、日本の都市内分権においては、ほとんどの場合、まず住民組織が民間側の組織として地域社会の努力の所産として結成され、これが市長に申請して「協議会型住民自治組織」として認定される、という形をとるという特徴がある。

また、そもそも「協働のパートナー」として地域で活動する人材が一定程度存在しないと、制度そのものが稼働しない、という問題が重要である。そこで、どの地域でも基本的にあてになる組織としての自治会・町内会が活動しやすい区割りにする制度設計が基本となるし、また新しい人材が登場しやすい仕組み（協議会を部会制にするなど）が試みられる。

これらの実践的問題は、実態と実情に即する形では第3章で詳しく論ぜられているので、ここでは、主として制度設計の特徴という観点から若干の点について述べることにしたい。

## （1）区域割の基本的考え方と規模

都市内分権は都市自治体の合併を通ずる大規模化への対応であるから、区域割の基礎となるのが合併前の旧町村であるのが国際的に見ても一般的である。しかし、日本の場合は、合併前の旧町村と

いっても、昭和の大合併前の旧町村であることが多い。この区域は、昭和の大合併に際して地域運営態勢を地域側が保持するために連合自治会・町内会が形成されていることが多く、住民にとっても重要なコミュニティエリアとして意識されているからである。

平成の大合併に際して6市町村の合併で誕生した伊賀市が、「住民自治協議会」を設置するに際して、昭和の大合併の時の旧町村まで戻って区域割の基礎としたのは、典型的な例である。

このエリアは、小学校区とかなり一致している場合が多いが、比較的大きな都市自治体では中学校区程度の大きさ（あるいはそれ以上）になってしまうこともある。しかし、概して日本の都市内分権における区域割は、例えばドイツのそれと比較しても、小規模である。これは、小さな地域の意向を大事にした民主的な市政運営というよりは、自治会・町内会や民生委員その他の協議会のエリアとの一致から協働の態勢を作りやすいという考慮からであると見られる。近年においては、自治会・町内会のエリアとの調整を意識しながらもあえて基本的に小学校区を基本エリアとする制度設計も散見されるが、これも子ども青少年分野の取り組みも含めた協働の態勢をつくることを意識しているのであろう。

## (2) 拠点施設とその性質

都市内分権論の観点から言えば、拠点施設といえば支所や出張所といった行政の出先が普通であると考えられ、この場合は、この出先の長の職階（部長か、課長か、係長か）や配属される人員の数、分掌する機能、などが重要な着眼点である。平成の大合併を機縁に制度設計したところでは、編入された旧市町村における出先の長の職階や人員のほうが、編入した市における出先のそれよりも充実していることが多い（編入合併の場合）。

他方で、これまでのコミュニティ政策の歴史的経緯からいえば、コミュニティ・センターなどの地域集会施設が拠点施設として思い浮かぶであろう。この場合は、公民館に限らず1980年代くらいまでに整備された地域集会施設は、生涯学習機能への対応を基調としており、この機能との折り合いをつけながら都市内分権の拠点施設として制度設計をしていくことが重要な着眼点である。

しかし、今日の都市内分権の試みをとりわけ「協働」の観点から見れば、従来のコミュニティ・センター等の地域集会施設をあてがわれる場合も含めて、協議会型住民自治組織が協働の活動をするに際しての事務局の常駐できる場所がどのように確保されるかということが重要であろう（事務局機能の重要性については第3章も参照）。制度設計に際してこうした手当が考えられていなかった自治体では、住民の側は活動拠点や事務局の場所に苦勞している。

最近では、制度設計に際してこの論点を意識しているケースが増えているように思われる。

### (3) 活動資金

協議会型住民自治組織の活動資金は、きわめて重要な問題であり、また多岐にわたる論点を含む。

収益事業（いわゆる「コミュニティ・ビジネス」）をもって財源に充てることを予定する制度設計もあり、これが次節に述べる法人化の問題に関連している。

自治会・町内会が、自らの財政の中からにせよ、その組織力を生かして会費に上乗せして都市内分権のための会費を徴収して充てるにせよ、協議会型住民自治組織に援助しているケースもよく見かける。行政からの交付金が十分でない、あるいは特定の目的（特に事務局経費）に充てられない、などの事情がある場合である。

しかし全体としてみれば、依然として行政からの補助金や委託金・指定管理料、さらには（使途を地元が決めることのできる）交付金が、協議会型住民自治組織の基本的な財政をなしている場合が多い。これに地域住民のボランティア活動を組み合わせて活動を組み立てているのである。

交付金の場合については、さらにいろいろな考慮事項がある。額はいくらくらいが適当か（あまり多いと、地域コミュニティ側が使い切れなかったり、使うのに疲弊してしまったりする）、その財源としてそれまで地域の各種団体に配布していた補助金を一括化して交付するか、それともいわば「真水」を用意するか、その両方か、その使途をどのように制限するか（事業費だけか、事務局経費に使用できるものとするかなど）、などである。中でも、協議会型住民自治組織の権限と議会の決定権との関係の整理は、ドイツでは憲法訴訟の例もあるくらいであり、慎重な制度設計がされている。住民側の要求を単に予算提案的なものとして扱い、議会が議決してから翌年度に事業が行われるとする場合、議会も了承した上で端的に当該年度に与えられた交付金の使い方を協議会側が自主的に決定できるとする場合、議会が基金に積むことで議会権限と地域側の権利とを調整する場合、などがある。第2の場合については、議会が一定の枠を予定し、協議会側がその限度額まで事業を提案して市長がこれを審査して認めた場合に支出ができる、というなかなか工夫した制度設計もある（佐倉市）。

これ以外にも、都市内分権の制度設計には様々な論点がある。

制度をつくったとして、行政と地域とが（あるいは地域内の諸団体や住民が）十分に話し合い、協議会が立ち上がっていくまでの手順とスケジュールをどう構想するかは、実施過程の重要問題として制度設計時点から構想しておく必要がある。

これとも関連するが、制度にどのような法的根拠を用意するか、法律上の地域自治区制度を使うのか、独自の制度設計をして条例を定めるのか、要綱程度の根拠から開始するのか、も重要である。

また、最近は、協議会型住民自治組織に地域の計画を策定してもらい取組みが多くみられ、これをどのタイミングでどのように取り組めば地域コミュニティの活性化に結びつき得るか、十分に検証する必要がある。

さらに、協議会組織の内部構成、特に地域での民主的な意思決定と効率的な事業執行とを確保するためにどのような組織とするかも、地域コミュニティ側の判断に委ねる部分もあるとはいえ、制度設計において考えておく必要がある。

しかし、これらについては、紙幅の関係もあり、ここではこれ以上立ち入らない。

### 3 コミュニティの制度化に再び 法人制度が必要となる時代の到来

#### (1) 4市協議会による包括的地域自治法人の提案

都市内分権は、都市空間の一体的管理システムの構築という要請と身近な民主主義の場の確保という要請とをバランスさせる仕組みであると位置付けたが、現代の地方自治体と地域コミュニティの当面する厳しい状況から見ると、序章にも述べたように、このバランス点は、しだいに「近隣政府」的な方向へとシフトしていると言えるのではないか。

このように見ることで、昨年度来日本都市センターが地域コミュニティと法人制度の問題に大きな関心を払ってきたことをよく説明できると思われる。

この関心の直接のきっかけは、昨年度研究の過程で巡り合った、伊賀市、名張市、朝来市、雲南市の「4市協議体」が提案を固めつつあった「スーパーコミュニティ法人」構想であり、昨年度研究の報告書『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』でもふれたので、その内容をここで網羅的に紹介することは避け、その大づかみな特徴だけを述べ、法人制度の活用が現代コミュニティにおける地域運営にとって持っている意味を探ることを本節の課題としたい。

4市協議体報告書の新法人構想の特徴は、一方で各コミュニティが行う様々な（収益事業を含む）事業を統括する事業法人である（私法人的側面）と同時に、他方で当該コミュニティの住民を代表する地域代表性も持つこと（公法人的側面）も有すべきものとされているところにある。まさに「地域運営」を担う新しい組織として提案されている。このほか、新法人構想は、非営利原則（余剰金をメンバーに分配しない。したがって協同組合的構成はとりあえず避ける）を掲げている点や、地域の住民でなくても在勤在学者などもメンバーとする点など、いくつかの特徴を持っている。

おそらく、近代地方自治制度のもとでの市町村とはこうした存在であったとも考えられる。すなわち、住民の総意を公式に確定するための選挙制の機関（市町村長や議会）を持つことによって地域代表性を持ち、その決定に基づいて住民が必要としている様々な公共サービス提供事業を、場合によっては市場経済適合的事業モデル（水道事業や交通事業）も含めて、行っていくのである。

4市協議体の提案は、各コミュニティに地方自治の原点に立つことを可能にする制度を求めるものといえよう。

## (2) 4市協議体提案の普遍性

おそらく多くの都市自治体は、現時点ではこうした包括的で高い事業性をもつ法人については、理解はできるが自ら必要とはしていない、という状況であろう（序章「3 コミュニティ政策のニーズから見た都市自治体の諸類型」で述べた第1、第2の類型）。しかし、実は、特に序章で述べた第2類型の自治体では、地域によってはすでに、当該コミュニティにおいて必要とされる事業（公共サービス提供活動）のうち高い事業性をもつ分野（例えばコミュニティ・センター等の集会施設や公園などの指定管理事業、自らつくった交流拠点の管理運営、介護等の福祉事業、発電事業やコミュニティバスの運行事業、集落営農事業など）を切り出して法人組織に担わせるということは行っているのである。少なくとも、多くの都市自治体においては、各コミュニティが高い事業性をもつ活動をするにあたって使いやすい法人制度を必要とするという状況にはなってきているのであり、4市協議体提案はその延長上にあると見ることができるといえる。すなわち、地域コミュニティがいくつかの法人による事業を手がけるようになり、法人組織の運営を限られた人的資源で別々に行うことに困難を感じるようになれば、これらを束ねるより使いやすい法人を求めたくなるだろう。そうなれば、都市内分権制度における協議会型住民自治組織そのものの法人化が視野に入ってくる。

地域コミュニティの事業の一部を法人化して切り出すにしても、あるいは地域コミュニティ自体を法人化するにしても、現時点では特定非営利活動法人が選択されることが多いようである。

コミュニティが手がける事業のうち、法人を必要とするほどの高い事業性をもつものだけを切り出して法人化する場合としては、実際においては、すでに存在しているコミュニティ指向性の高い法人

(例えば、特定のエリアを意識して地域貢献を自らのミッションとしている社会福祉法人、特定非営利活動法人、株式会社など)を地域サイドが自らのうちに取り込む(例えば組織内の1つの部会として位置づけるなど)ケースも含んで考えるべきであろう。このようないわば「一部法人化」は、個々の自治体をとればそのそれぞれの中に数えるほどしかないとしても、全国的にはかなりの数に上るだろう。

これに対して、4市協議体が提唱する包括的な地域自治法人のような形(いわば「包括法人化」)で、協議会型住民自治組織そのものを法人化する例は、まだそれほど多くないと思われるが、地域自治区制度のもとで地域協議会の決定を受けて地域における事業を実行する組織として恵那市山岡地域自治区における特定非営利活動法人まちづくり山岡の例や、鶴ヶ島市鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会を特定非営利活動法人とした例などがある。

これらの、特定非営利活動法人を使用する例では、この法人類型そのものの中には地域代表性という性格が組み込まれていないし、当事者を地域コミュニティに関係する人(住民のほか、在勤在学在活動者も含めてよい)に限定することができない(不特定多数の人を対象に、趣旨に賛同し定款に同意する人は会員として受け入れなければならない)。そこで、当該地域の住民の全員を会員にしようとしたり、定款の目的の中に「○○地域及びその周辺地域の利益を増進する」といった表現を入れたり、やや不自然な工夫がされている。

このように考えてくると、やはり地域コミュニティが高い事業性を持つ活動に取り組みやすいような新しい法人制度が必要だといえるのではないだろうか。

### (3) 4市協議体提案のゆくえ

では、こうした新しい法人制度ができる見通しはどうかであろうか。

4市協議体は、2015年2月17日に、その提唱する「スーパーコミュニティ法人」の実現を目指して、約140もの自治体の参加を得て、「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」を設立した<sup>3</sup>。

法制化に向けては国の理解も欠かせないが、今のところ注目される動向としては、2014年12月27日閣議決定「まち・ひと・しごと創生総合戦略について」の中で、「地域の公共交通、小売・生活関連サービス、介護、保育などの課題を事業活動的な手法を用いながら総合的・効率的に提供するサービス事業主体の在り方について検討を行い、必要な制度整備を実施する」(17頁)と述べられており、またその付属資料では、「近年では、地域において事業活動的な手法を用いながら地域の課題を解決するなど、身近なサービスを提供する非営利団体や民間企業等の多様な事業主体・組織の存在感が増しており、地域において重要な役割を担っている。しかし、株式会社など既存の法人では必ずしも地域の継続的なサービス提供に適さない部分があり、法人格を持たない任意団体は、活動範囲を拡げていく上で何らかの法人格を取得する必要性が生じるなど事業主体の在り方と国としての支援の在り方を検討し、結論を出すことが課題となっている」との認識のもとに、「地域における公共交通・物流、小売・生活関連サービス、介護、保育、教育、IT など様々なサー

---

<sup>3</sup> 「小規模多機能自治」とは、会則2条2項によれば、「自治会や町内会、区などの基礎的コミュニティの範囲より広範囲の概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住む又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体により、地域実情、地域課題に応じて住民の福祉増進を自ら担うこと」と定義されており、本章でいう「地域運営」と同趣旨であるといえる。

ビスの在り方や現在の課題等を総合的に検討しつつ、地域でサービス事業を提供するための主体の在り方やそれにふさわしい法人格等について、特定非営利活動法人の活用も含め、サービスの各分野を所管する関係府省庁の協力の下、検討を行いその結論を踏まえ、2016年度以降、必要な制度整備を行う」(3頁)とされている。この実現のために、経済産業省が、「ローカルマネジメント法人」という新しい法人制度の創設を検討していると報じられている(2015年1月28日、日本経済新聞、朝刊)。

この「小規模多機能」な地域事業法人が、4市協議体が望むような地域代表性を持った(つまり公法人的性格も併せ持った)法人となり得るかどうかが、現時点ではわからないが、1960年代から始まった日本におけるコミュニティの制度化は、とうとうこうした局面にまでたどり着いてきたのである。

# 第3章

## 地域・住民側からみた 「自治的協議会」の意味と活かし方

---

立命館大学産業社会学部教授

乾 亨

# 1 本章の位置づけ

「コミュニティの制度化（協議会型住民自治組織の設立）で地域コミュニティは活性化するのか」という問いかけがある。答えはノーでありイエスである。「コミュニティの制度化」は、地域を束ねる「組織のあり方」や「地域組織と自治体の関係のあり方」に関わる議論であり、直接「地域コミュニティ（単純に言えば、地域内の人と人のつながり）」をどうこうする議論ではない。しかし、「地域コミュニティ」そのものとはとらえどころがない以上、「地域コミュニティを活性化」し「コミュニティの力で地域をよくする」ためには、まずは、形式的には地域を束ねている「地域組織」のあり方をなんとかするしかない（維持であろうが改革であろうが棄却であろうが）。

地域を小さな自治体に例えれば、地域コミュニティは自治体の市民みんなであり、地域を束ねる組織は自治体の政府や議会のようなものと考えられる。この例えで言えば、「コミュニティの制度化」の議論は、個々の市民の意識変革や市民運動の話ではなく、政府や議会の改革の議論であり、上位行政政府との関係を改革する議論ということになる。当然、「コミュニティの力で地域がよくなる」ためには、コミュニティに属する住民1人ひとりの想いを大事にしながら、住民と住民の関係や、住民と地域あるいは地域組織との関係を紡ぎなおし、多くの地域住民がゆるやかに支えあうような状況づくり（筆者はこれを「地域の内圧」と呼んでいる）をすすめることがより大切なのだが、地域組織や担い手のあり方・自治体と地域組織の関係のあり方が変わることで、住民1人ひとりの意識や地域との関係のあり方も変わる契機にはなり得るはずである。

本章では、制度化の先進事例や今回の調査で訪れた地域の知見を

もとに、政策的視点（行政視点）からではなく、「コミュニティの制度化で地域はよくなるのか」「よくなるためには何が必要か」という地域側・住民側の立場から、コミュニティの制度化あるいは協議会型住民自治組織（以下「自治的協議会」という。）の仕組みの意味について検証し、合わせてその仕組みを有効に活かすための要件を示す。

## 2 はじめに… そもそも、なぜ「協働」なのか

小学校区程度の小地域ごとに自治的協議会の設立を促し、自治体はその組織と正規に（制度的に）手をつなぐことで、地域住民が自律的・自己決定的に地域を運営していく「自治体内分権」という方向は、これまでも「住民自治」あるいは「住民参加」「住民主体」として、多くのまちづくり先進地域で目指されてきたものである。その意味において、いま多くの自治体が目指している方向は、地域・住民側にとっても悪い話ではない。とはいえ、多くの自治体が提示する自治的協議会の性格として、「地域で（住民が）地域を自律的に運営する」とことと「地域が（住民が）自治体と協働する」ことが当たり前のこととしてセットになっている（しかも、ややもすれば「協働」ばかりが強調される）傾向にはいくばくかの違和感を抱いている。

個人的経験で恐縮だが、筆者は20年間ほど前から15年間ほど、京都市のコミュニティ政策に関わってきた。その間、委員会などのフォーマルな関係を越えて京都のコミュニティのあり方を議論してきた「仲間」のような市職員グループがある。そのグループの勉強会で、「地域コミュニティを制度化するとはどういうことか？～協

議会型住民自治組織というあり方は地域コミュニティ・地域住民にとってどういう意義があるのか？」をテーマに議論した際に、最も信頼する職員の一人が語った「(地域組織を住民の自主自立の組織に転じさせる可能性もあるかもしれないけど) ご都合主義的に地域の団体を編成し、そこに施策実現のための仕事を分配してきた行政の体質を考えると、〈協働〉という名の新たな動員体制作りのような気持ち悪さを感じる」という言葉が、ずっと頭の隅にひっかかっている。「当の市職員がこんなことを言っているの？ だったら、その体質をなんとかしろよ」と言いたい気持ちはさておき、地域・住民側から見たとき、このような「気持ち悪さ」を感じている方は多いのではないだろうか。

名和田座長も、「住民代表組織が地域の総意を形成し、これを公共サービスの提供などの執行を担っている自治体に表明する機能が〈参加〉と呼ばれ、(自治単位である) 地域の総意に基づいて、実際に公共サービスを行う執行行為を、自治体だけでなく住民も担うという政策的考え方が〈協働〉と呼ばれる」と整理したうえで、「日本の都市内分権は、政策目的として〈協働〉が強調されていることが多いが、その前提として〈参加〉の側面も大いにあることに注意しなければならない」「現在は財政危機から行政サービスだけでは不足する時代であるから、自治体の目線は、行政サービスを補完する〈協働〉の方に行きがちであるが、それでは市民を単に安上りの道具とみることになりかねない」と指摘している<sup>1</sup>。

「参加 (あるいは自己決定的地域運営)」と「協働」は、担う主体は同一であっても、元来別のものであるはずなのに、なぜ両者は

---

<sup>1</sup> (公財) 日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』2014年、3及び8頁

セットとして語られるのだろう。これはたぶん、地域諸団体を統合して形成される自治的協議会の「オール地域」というあり方が、「オール地域で地域のことを決める・地域の意思を代表する（地域の主だった団体の参加＝地域住民を代表）」という性格と「オール地域で地域課題に取り組む（自治会やテーマ別諸団体、市民グループが1つになることで、人材的にもテーマ的にも、地域課題に包括的に取り組むことができる）」という性格の2つの特性を備えているからであろう。このうち前者の「地域代表性」は「参加」を保証する。では後者の「オール地域で地域課題に取り組む」は（自治体の言う）「協働」を意味するのだろうか？

### 3 「真野まちづくり」から考える 「オール地域」の力と「協働」という言葉

50年にわたって「地域のことは地域で決める、地域の者は地域で守る」を合言葉に住民主体のまちづくりを継続していることで知られる神戸市長田区の真野地区<sup>2</sup>において、1980年に「神戸市まちづくり条例」<sup>3</sup>に基づいて設立された「真野地区まちづくり推進会」（以下「推進会」という。）は、都市計画策定のための「まちづくり協議会」という神戸市の想定を超え、形式的にも<sup>4</sup>実質的にも、地

<sup>2</sup> 「真野まちづくり」に関する文献は、今野裕昭『インナーシティのコミュニティ形成－神戸市真野地区のまちづくり』2001年、真野地区まちづくり推進会「日本最長・真野まちづくり」2005年、他多数

<sup>3</sup> 「神戸市地区計画およびまちづくり協定に関する条例」1980年制定。真野地区まちづくり推進会は当条例に基づいて最初に認定された「まちづくり協議会」である。

<sup>4</sup> 真野地区まちづくり推進会の構成団体（設立当時）は、15ヶ町自治会・婦人会・老人会・青年団・真の子供会・PTA、工場・商店関係者・真野小学校+学識経験者であり、地域の諸団体を網羅することでまずは形式的に地域を代表している。

域を代表し、包括的に地域課題解決に取り組み、長期にわたり地域で地域を運営している点において、自治的協議会の最も先駆的であり最も優れた事例であると考えられる。

推進会の合言葉である「地域のことは地域で決める」を実効あるものにしてしているのは、1つは地域コミュニティの力であるが、いま1つは「まちづくり条例」に基づく法的保障である。条例が備えている「市長がまちづくり協議会（推進会）に、本来は自治体のみが保有する都市計画の策定権や実行権の一部を委譲する」という仕組みについては、名和田座長が「決定権限の地域分散<sup>5</sup>」として見事に解き明かしている。真野は、この条例に基づいて、それまでのまちづくり活動の成果を継承しつつ、地域内の諸団体すべてを包括する組織である「推進会」をつくり、その組織が、地域外（自治体）に対しては、地域を代表する機関としてパートナーシップの関係を構築し、地域内においては、地域住民の暮らしを守り地域をよくしていくための小さな政府として、都市計画課題だけでなく、福祉課題の解決や住民交流などに包括的に取り組み、地域を運営する役割を担ってきた。

もう1つの合言葉は「地域の者は地域で守る」である。よく知られるように、真野まちづくりは1960年代半ば、町工場と長屋が混在する下町での「公害反対」の取り組みから始まっている。地域の仲間命と暮らしを守り生活環境を改善するために、自治会や自治連合会、友愛ボランティアの会、婦人会が協力し、1980年以降は推進会を核にして、多くの地域住民が力を合わせて、地域緑化や環境改善、独居老人の入浴サービス・給食サービスなど高齢者を支える活動、花祭り・盆踊り・寒餅つきなどの住民交流活動を継続している

---

<sup>5</sup> 名和田是彦「コミュニティの法理論」創文社、1998年

し、近年は更に要援護者支援の取組みも開始した。まさに近隣政府が束ねる住民自治区であり、筆者が自治的協議会のモデルと考える所以である。

ここで留意しておきたいことは、真野まちづくりを担った住民たちは、高齢者の給食サービスや入浴サービス、要援護者支援の取組みを、「協働」（自治体が行う公共サービスを住民も担うこと）とは考えていないということである。真野の住民たちは、地域の仲間のために自分たちでできることに取組み、その上で「この課題は本来は自治体の課題でもあるはずだ」と自治体側に投げかけてきた。その姿勢を真野の住民たちは「住民主体、行政参加」と呼んでいる。そもそも、地域住民が同じ地域の住民を支える、あるいはお互いに支え合うという行為は、地域住民が地域の仲間の様子をみて自らの意思で行う「相互扶助」であって「市民サービスの分担」ではない。もっとも、近年多くの自治体が、地域に目的補助金を出すことで、防災や福祉などの地域の取組みを「お願い」している場合があるが、これなどは確かに「市民サービスの分担」と捉えることができよう<sup>6</sup>。「協働」という言葉の意味が「（本来、自治体の責任である）公共サービスを地域住民が補完する」ことであるとすれば、これは地域側の言葉ではなく、「地域内の相互扶助（支えあい）」を、自治体側の都合で位置づけた行政用語<sup>7</sup>ということになる。

真野まちづくりの示すところによれば、地域・住民側にとってのコミュニティ制度化の一番の意義は、対外的にも地域内に向かって

---

<sup>6</sup> 実際は、地域側が単に「させられる」のではなく、「地域の支えあい」として必要だという認識がある場合は、自治体からの要請を「いい契機」と捉え、内実のある活動となる。

<sup>7</sup> 地域外にあって公共サービスを提供しようとするNPOの人たちにとっても、その行為は「自治体との協働」と呼ばれる。

も、地域を代表し地域を自律的に運営するための形式（自治的協議会）が制度的に保証され、更に地域運営の為に、自治体が占有してきた権限や資金の一部が制度的に再配分されることである。その結果、組織の再編や参加層の拡大により地域力量が向上し、住民が住民を支える相互扶助的活動（高齢者支援や子供の見守りなど）が、自治体のサポートやアドバイスも得ながら活発化していくことへの期待はあるが、この「相互扶助」力量の向上はあくまでも地域側の問題であることに留意しておきたい。自治体が、「協働」という言葉のもとに「住民が公共サービスを担う」ことを、制度化の目的あるいは条件に含ませようとするのが、受ける側の「気持ち悪さ」の原因ではないだろうか。

制度化が進もうが進むまいが、自治体は常に、地域・住民の状況を見ながら必要な公共サービスを提供していく責務があるはずである。その点について、今回調査で訪れた大阪市は「市からは地域活動協議会に『行うべき活動（業務）』は指定していない。補助金で地域が行う活動は、地域の裁量の範囲（地域をよくするためのもの）。市民のために必須の業務は業者発注する（協議会への委託も含めて）」と語っている。見識であろう。

## 4 「協働」と「参加」をめぐる現状

とはいえ、以上は「原則論」である。現実をみれば、右肩下がり  
の経済状況、人口流出と過疎化、労働人口の減少と高齢化、国家レベルでの新自由主義的政策の進行と格差の拡大のなかで、自治体が提供し得る公共サービスのレベルが低下せざるを得ない<sup>8</sup> ことは理

---

<sup>8</sup> この状況そのものは「政治的課題」として、政治的改善を希求しなければならない。

解しているし、公共サービスの補完を地域の相互扶助の高度化に求めるざるを得ない（「協働」を前面に押し出さざるを得ない）状況もわかる。それゆえ、地域の取り組みを促すために、補助金に一定の条件をつけるという方法についても完全には否定できない。ただこの場合重要なことは、自治体側が地域・住民を「公共サービスに動員する」のではなく、正直に「ここまでしかできません。あとは地域に期待します」と白状して、一緒に考え取り組む姿勢を示すことだろう。

自治体だけで必要な公共サービスを担える時代ではない以上、地域・住民側からみても、地域と（地域を代表する地域組織と）自治体との関係が整理され、自治体の保有する権限や資金の一部を受け取り、それをバネに地域の相互扶助力量を高めていく、という方向は悪い話ではない。実際、（直感的にしる論理的にしる）、いまの自治体の状況や地域の状況を理解している地域組織は、自治体からの働きかけを「地域を再編する好機」<sup>9</sup>として捉えている。こうした、自治体の「協働」姿勢を利用する地域側の「したたかさ」（健全さ）に期待したい。

次に、もう1つの（理論上はより重要な）制度化の目的である「参加」（自治・地域代表性）」について、地域側、自治体側は実際はどう考えているのかについても整理しておきたい。

2013年度に（公財）日本都市センターが全国の都市自治体を対象に行ったアンケート調査によれば、制度化を働きかけている自治体のなかで、自治的協議会設立の目的や役割として「地域の多様な意見を集約し、市政に反映させる」、「地区計画などへの参画」「地域づくりに関する政策提言」を意識しているところはさほど多くな

---

<sup>9</sup> 今回の調査での大阪鶴見区緑地域活動協議会代表久木氏の談話

い<sup>10</sup>。筆者が直接見聞した範囲でも、例えば自治的協議会を立ち上げて10年が経過する F 市の職員は、「自治協議会が独自の構想をたてて市に要請してくるような状況は想定していない」と語っている。

では、地域・住民側はというと、こちらも直面する地域課題への取り組みや地域コミュニティの活性化、住民の参加性の向上などへの関心が高く、参加（自治体への提案）の必要性はあまり感じていない<sup>11</sup>。さらに言えば、地域課題への取り組みが活発化すればするほど自治的協議会の中心メンバーへの負荷が増すなか、これ以上新しい役割が増えていくことを望んでいないというのが現状である。ただ、自治的協議会を制度化する（市が地域の代表として認知する）という仕組みは、結果として、あるいは否応なく、地域の自己決定権とセットになるはずである（F 市の職員も「理論上はそうだ」と認めている）。

地域・住民はしたたかであり、自治体の意図を越えて、(時代の状況のなかでやむを得ずであるかもしれないが)自立し、自治体によって保障された立ち位置と権限を背景に、地域的意思、さらには複数の地域連合の意思を自治体に表明し、「参加」の状況を創りだしていく…かもしれないと期待している。ちょうど、「真野地区まちづくり推進会」が、神戸市の思惑を越えて地域を運営する力を発揮したように。

---

<sup>10</sup> 「都市自治体における地域コミュニティの現状及び関係施策などに関するアンケート調査」の設問 Q27・Q35参照。こうした項目を目的として挙げている自治体は MA で全体の4割程度。(公財)日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』2014年、230頁、246頁

<sup>11</sup> コミュニティ政策学会第12回大会パネルディスカッション「どうなる？どうする？コミュニティ政策」記録、コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策12』東信堂、2014年、26-55頁

## 5 制度化を地域・住民にとって 意味あるものとするために

以上、「協働」と「参加」をキーワードに、地域・住民側からみた自治的協議会の意味や望ましいあり方について考えてきたが、じつはこの論述はこのままでは「絵に描いた餅」に過ぎない。相互扶助力量のアップにしる参加への取り組みにしる、それを支える地域力量（例えば、住民の参加性の高さ、中心となるリーダー層の質と量、限られた地域資源すなわち人材・資金を上手く動かすオール地域の組織体制など）がなければ、動きは活発化できない。しかし実際は、ほとんどの地域で、自治会加入率の低下やリーダー層の高齢化が課題として語られているように、「地域で地域を運営する」道は険しい。

別稿<sup>12</sup>でも述べたが、自治会加入率がいったん低下した地域でそれを劇的に回復することは難しい。また、加入率が80～90%を維持している地域でも、とりわけ地域との縁が薄くなった都市部においては、多くの住民の地域活動への参加意識は高くない。その一方で、そのような地域コミュニティの状況を変革しながら地域課題に取り組み、地域をよくしていきたいと願う地域リーダー層は確実に存在している。であるならば、「多くの地域住民の参加によって活性化する地域コミュニティ（地域コミュニティの内圧の高まり）」と「地域コミュニティに支えられる地域組織」を夢見つつ、当面は、「制度的に『地域を代表する組織』と認定され」それゆえ「制度的に、パートナーシップの関係として、自治体からの支援と協力

---

<sup>12</sup> 乾亨「地域・住民のための「コミュニティ政策」をめざして」『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』2014年、23頁

を得られる」という自治的協議会の立ち位置を「したたかに」活用し、地域組織を再編し、地域交流や地域課題への取り組みを活発化し積極的参加者の幅を広げていくことで、すこしずつ地域の内圧を高めていくしか道はなさそうである。そのような観点から、地域が自治的協議会を「したたかに」使いこなす際に考えておくべきポイントを、以下にいくつか挙げておく。

### (1) 制度化は地域組織再編の契機となる（制度化を契機とする）

一般的に地域には、自治の単位である町自治会と各種団体（自主防災や青少年育成などテーマごとの団体）、そしてそれらの連合体（自治連合会など）が存在しているが、それらの多くは、活動内容や役員選定などを含めすべてを、従来からのやり方を踏襲し漫然と（ルーチンワーク的に）運営しているように見受けられる。ましてや、これらの組織が実質的に連携して「オール地域」で活動できているような地域は少ない。形式的には自治会や各種団体が一本化され、連合組織が地域を代表するような形式を備えているところでも、そのほとんどは、自治会費の配分や自治体との窓口の一本化のための連合であり、各団体や自治会の枠を越えて「オール地域」で地域課題に包括的に取り組んでいるところは少ない。

筆者が取り組んでいる自治的協議会ヒアリングによれば、協議会組織立ち上げの成果として、多くのリーダーが、組織構成を改革し地域全体で一本化できたこと、各種団体が一体化して地域課題に取り組めるようになったこと、会議を定例化し出席者も広げたこと、規約が明確になったこと、議事録や会計処理が公明になったこと（公金である助成金はいるので、会計は特に明朗化）、役員選出が公明に行われるようになったこと、などを挙げている。じつはこれらは「制度化」とは別次元の問題であり、やろうと思えばこれまで

でも取り組めたことのはずである。この機にことが進んだ背景には、自治体が示した「自治的協議会という仕組みをつくりませんか（制度をつくります）」という働きかけのインパクト効果や、「オール地域で地域課題に取り組んでください」「助成金を入れるんだから、会議の持ち方や会計処理は公明にし、記録を残し、公開できるようにしてくださいね」というメッセージの影響が大きいと考えられる。「オール地域で」というメッセージに応えて、地域組織を一本化し協議会の下に部会制をひいた地域や、若い部会長を登用した地域もある。

ここで、注目しておきたいことは、どの自治体も、自治的協議会の構成や形、活動内容について「かくあるべし」型の指示を出していないという点である。構成団体や活動内容、助成金の使途などについて「これだけは含める」という指示を出している自治体もあるが、それにしても、自治体（場合によっては国から）の「依頼」に基づいて、各地域に同名・同形の地域団体が多くつくられてきた頃に比べれば随分とましである。

ただ、そのぶん自分たちで考えなければならない地域は悩む。どの自治体も、単位地域ごとに職員やコンサルタントをつけて細やかに説明やアドバイスを行っている。地域側が「どうすれば」と問い、それに応えて構成や規約の「モデル」が提示され、それを参考に地域で考えて組織や構成を再編したのであれば、地域側にとっても、制度化の働きかけは、漫然と継承してきた地域の形式（組織の形や役員を選定、活動内容など）を、それまでと異なる見方で見直す契機になった可能性がある。

## （２）制度化は自治体の関わり方を整理する契機となる

同様に、制度化は、地域組織と自治体との関わり方を見なおす契

機にもなる。従来は、単なる任意団体でしかない地域組織は、自治体にとって公式には（建前上は）手をつなぐ相手ではなかった。にもかかわらず、実態的には、自治体各部署がそれぞれに関係地域団体に補助金を出すかわりに様々な役割を依頼する、という不明瞭な関係が継続してきた。制度化により、自治体と地域組織の関係が明確化され、地域組織が一本化されるということは、地域と自治体（自治体各部署）との「手のつなぎ方」が整理され明確化されるということでもある。

また、上記「(1) 制度化は地域組織再編の契機となる（制度化を契機とする）」とも関連するが、自治体と地域の関係が制度上明確になったことで、担当職員が定例会などに参加できる道が拓け、パートナーシップを組む者として公式に意見を言いアドバイスができることも、会議のあり方や活動の展開に一定の影響を与えている。とりわけ協議会立ち上げ時には、その有効性が高いようである。例えば佐賀市では、「まちづくり協議会」設立に向けて、市の呼びかけで地域住民に集ってもらい、半年の間に10回も、1回あたり80~100人規模のワークショップをそれぞれの地域で行っているが、市職員側も住民側も、このプロセスによって地域の雰囲気が変わり、新しい顔見知りが増えたと高く評価している。

当然、自治体が正規に地域と手を結ぶためには、自治体側の機構改革と職員の意識改革が必須である。多くの自治体において、地域窓口の一本化と庁内業務の流れの改革、地域担当制の導入、などが取り組まれている。こうした流れのなかで、自治体から地域への働きかけは、従来型の「地域依頼事項」を脱し、地域サポートか業務委託に変わりつつある（はずである）。

### (3) 既存地域組織の形との整合性～いわゆる「屋上屋を重ねる」議論

既に住民による地域組織が存在するところに、新たに自治体提案で別の組織の形を持ち込むことの是非論、あるいは、実際問題として既存団体の抵抗や混乱が起こるのではないかという危惧をよく耳にする。この問題に関しては、じつは、この制度を立ち上げる際の自治体側の思惑が、「既存地域組織だけでは地域運営は難しいために、新しいアクター（市民団体など）を出現させる」ところにあるのか、「おもに地域組織を糾合し（場合によって市民団体にも参加してもらい）、地域運営の担い手とする」ところにあるのかによって論点が大きく変わる。前者の場合は、「地域の担い手は誰か」という本質的問題に関わるため、事の是非は別として地域組織側の抵抗はある意味必然であろうが、本稿のテーマから少し外れるためここでは論じない。後者の場合は、「地域の担い手」は地域組織のまま変わらず、従前からの自治体と地域組織の関係を整理するだけなので、既存組織と新しい自治的協議会の形（構成）のなじみやすさの問題として考えることができる。

とはいえ、じつは筆者もこの問題については明確な答えを出せていない<sup>13</sup>。今回筆者が訪れた調査地でも、大阪市はいまだに多くの地域で「屋上屋ではないか」という議論がくすぶっているのに対し、長野市は（もともと都市的な自治会が存在する旧市域でも）「住民自治協議会」設立は比較的スムーズに進んでいる。筆者の少

---

<sup>13</sup> 例えば、筆者が関わってきた京都市の場合、もともと小学校区単位でのコミュニティ活動が活発であり、学区（小学校区）単位で自治会を（あるいは、自治会と諸団体を）束ねる「自治連合会」が存在し、行政も、従前から自治連合会を地域窓口としてきた。既に地域を代表する「自治連合会」があるのだから、協議会型住民自治組織の設立は「屋上屋であり、また、抵抗も大きい」という議論がある。現有の「自治連合会」が、そのまま「協議会型住民自治組織」としての性格を持ち得るのか否かについて、筆者もいまだ答えを出せていない。

ない知見でも、福岡市や佐賀市はあまり強い抵抗は出ていない。

仮説にすぎないが、自治的協議会の基本的狙いが、校区の中であればさらに存在する住民団体（例えば単位自治会など）を束ねて地域包括的組織をつくり自治体がそこと手を結ぶことにあるとすれば、従前の自治体の地域窓口が単位自治会であったところは、地域窓口の位相が自治会レベルから校区レベルに移るという図式がわかりやすいこともあって移行は比較的容易であるのに対し（長野市、福岡市、佐賀市）、もともと校区単位で連合組織が存在し自治体の地域窓口が校区連合組織であったところは、混乱が生じやすいのかもしれない（大阪市。京都市も）。

## 6 「絵に描いた餅」を 現実のものにするために

前節で述べた通り、今のままでは、制度化（自治的協議会）は単なる地域組織の形式の変更にとどまる可能性が大きい。ここでは、「地域の内圧を高め」「地域で地域を運営する」ことに取り組み始めている地域の経験を参照しながら、「絵に描いた餅」を実現していくためのヒントを箇条書き的に整理して終節とする。

### （1）事務局機能の重要性

住民の帰属意識や参加意識を高めるために交流事業に取り組む、高齢者支援や防災、子育てなど、地域課題に包括的に取り組む、地域住民の声を集め、会議を民主的に運営する、等等…「地域で地域を運営する」ことをめざすほど、考えるべきことや取り組むべき業務は質・量ともに大きくなり、役員層の散発的でボランティアな取り組みでは限界がある。自治的協議会が、おおきな目標に沿って

多彩な地域活動を継続的に行っていくためには、専従あるいは半専従的に活動を担う人材とその活動の場（事務局機能）を備えることが望ましい。

例えば福岡市の場合、校区単位で設置された公民館が「自治協議会（以下「自治協」という。）」と連携しながら地域コミュニティ活性化のための事業に取り組むことになっている。公民館は市の施設であり、職員（館長・主事・事務員）は市から雇用された準公務員であるため、公民館事務と自治協事務は明確に分離されているが、実質的には、自治協活動を支えるうえで重要で継続性・戦略性が必要とされる「企画立案」「企画運営」「広報」など、一般的には組織事務局が担う業務の一部を、公民館専従職員が（自治協と共に行う地域活性化業務として）担うことで、自治協の活動の幅と質が担保されている。ちなみに、公民館職員は当該地域住民から採用されることになっているため、公民館職員は（実質的には地域住民として）地域活動に参画し事務局員の役割を果たしていると考えられることもできる。実際、公民館長が自治協の会議のメンバーになっている事例も多い。また、福岡市に隣接するベッドタウンである宗像市の場合、各校区にある公民館の管理運営を「コミュニティ協議会」に委託しているため、公民館は直接的に協議会の事務局機能を果たす仕組みになっている。協議会事務を行う事務職員の人件費として助成金を使うことを認めている自治体はあるが、いまだ、企画運営を担う事務局長的人材を専従者として独自予算で雇用しているという事例は、寡聞にして聞いたことが無いとすれば、宗像市や福岡市のようなあり方は参考になる。

有償の専従事務局を持つというあり方は、地域住民役員のボランティアな活動で支えられてきた従来型の地域組織のあり方を大きく転換させる可能性があり、場合によっては、有償事務局への業務の

集中（事務局まかせ）や権限の集中（事務局が勝手に進める）などの弊害も予想されるため、その採否についてはいまま少し検証が必要であろう。とはいえ、従来型の地域組織においても、実質的には、地域の中小事業主や、専業主婦・リタイアした高齢者など、常時地域にいる人たちが地域活動の核となり事務局長的役割をはたしてきたことを考えれば、有償（雇用）か無償（ボランティア）かという違いがあるだけなのかもしれない。

## （２）拠点機能＝場所の重要性

いまひとつ、これからの地域活動にとって重要なものは「場所＝地域拠点」である。最近流行りの地域活動である「子育てサロン」や「カフェ」であれ「給食サービス」であれ、一定の広さで、常時使用可で、寄り付きやすい「場所」を地域組織が保有していれば、会合や会食による交流がかなり自由に企画できる。「いい空間（雰囲気や使い勝手、さらには管理）」であればなおいい。地域の中に「そこに行けば何かある。そこに行けば誰かいる」という場所があるということは、住民間あるいはリーダー間の交流機会が増すということでもある。参考のために、筆者の寡聞な知見のなかで、現在活用されている「拠点」のタイプを整理しておく。

### <公民館>

公民館は、社会教育法に基づき、市町村が社会教育の場としておむね小学校区あるいは中学校区程度の範囲ごとに設置している施設であり、職員が常駐し運営にあたっている。以前は、教育委員会所管の社会教育施設であるため用途が限られていたが、近年、地域との連携（参加と協働）をすすめるため、市民参加や市民協働を担う市民部局に所管替えをしたり、市民部局と教育委員会との共同所管とすることで、地域活動の拠点として活用する自治体が増えてき

ている。

例えば北九州市は、旧来中学校区単位で設置されていた公民館を、市民部局の地域振興課に所管替えしたうえで小学校区1施設に増設し、校区単位のコミュニティ活動を支える施設と位置付けた。また、また前項「(1) 事務局機能の重要性」でも紹介した福岡市は、小学校区単位で設置されている公民館施設の運用を市民局のコミュニティ推進部が行うことにしたうえで(所管は教育委員会のまま)、各校区自治協議会(自治的協議会)と連携して地域活性化に取り組む施設と位置付けている。小学校近くや集落の中心など地域住民になじみの場所に立地し、集会室・会議室・和室・調理室などの設備が整い、職員が常駐する120坪規模の公的施設を地域が常時活用できることは、福岡市の自治協議会活動の活発化にとって極めて有利な条件である。実際、公民館の一角に自治協議会事務室を設けているところも多く、自治協との連携は密である。

### ＜地域福祉センター＞

筆者の知見の狭さから神戸市の事例のみの紹介となるが、神戸市は地域福祉活動の推進を図るため、「神戸市ふれあいのまちづくり条例」のもと、各小学校区ごとに地域福祉センターを設置し、地域の福祉関係団体・公共団体の代表者と自治会・婦人会・老人クラブ・民生委員児童委員協議会・子供会・青少年育成協議会など地域の各種団体住の参加で設立された「ふれあいのまちづくり協議会」にその活用をまかせている。

設置目的は「地域福祉」と限定的ではあるが、集会室や調理室などを備えた施設を地域組織が自由に活用できるため、地域側の姿勢によっては極めて有効な地域拠点となる。実際、「オール地域」で包括的に地域課題に取り組んでいる真野地区の場合、震災後に建設された地域福祉センターは、給食サービスや映画会だけでなく様々

な催しや地域の会議などに活用され、稼働率はきわめて高い。

### ＜地域で設立された自治会館＞

古くから村や町にあった町有・村有の自治会館（町家・公会堂など、名称は様々）がいまも存続し活用されている地域もある。それ以外に、自治体の補助を受け、地域で拠金を募って地域活動の拠点となる自治会館を建設している地域も多い。例えば、筆者の知る範囲でも、もともと公民館が建設されていない京都市や大阪市では、校区ごとに地域組織が寄付を募り自治体の助成を受けて自治会館、地域集会所を設置してきたが、資金や土地の問題があり、相対的に規模は小さい（自治体の補助金額の多寡により規模の差はある）。

以上でわかる通り、地域だけで十分な土地や建設費を準備することは難しいため、地域側から見れば、地域活動活性化のためには、公民館あるいは神戸市の地域福祉センターのように、一定の規模と設備を備えた施設を行政側が（地域と協議して）用意し、管理を地域に委託することで地域拠点化することが望ましい。「ハコモノ」行政という言葉が批判的に語られてきたが、やはり「ハコモノ」も重要なのである。とはいえ、逼迫する財政の中で、どこの行政でも新規にハコモノを建設することは難しい。

### ＜空き施設利用、とりわけ小学校空き教室の転用＞

近年、児童数が減少する中、多くの地域で、小学校空き教室を地域組織の管理に委ね、地域交流拠点として活用するケースが増えている。例えば京都市の場合、もともと小学校が地域コミュニティの核であるという歴史的背景もあいまって、かなり以前から小学校の空き教室を「地域サロン」「ふれあいサロン」などの名称で地域組織に無料で貸与してきた。地元住民にとってなじみ深い小学校にあるということは地域拠点としては有利であり、日曜カフェの開催など活発に活用されている。元教室なのでさほど広くはなく調理器な

どの設備もないが、学校側の協力を得て家庭科教室や体育館などを活用することが可能であるし、なによりも（学校側の姿勢にもよるが）子どもたちとの交流、あるいは学校を介してのPTA（親世代）との交流が図り得るという利点も大きい。

小学校に限らず、空いた公共施設を利用したり、あるいは空き家になった商店街や民家を自治体が借り上げて拠点化するケースも増えている。多くの自治体で、地域ごとの活動拠点の創設にむけての工夫が求められる。

### （3）地域活動の有償化

これまで一般的に、地域での活動は、「お互い様」（相互扶助）のことなので見返りを求めない（無償性）ことが当然と思われてきたが、近年、地域で取り組むべき（求められている）活動の水準は高くなり、その一方、担い手の減少と高齢化が進んでいるため、一部の住民が生活時間の一部を割いて行うボランティアな活動ではカバーできない状況になってきている。

こうした状況に対応していま、いくつかの地域で、地域活動の一部（おもに作業を伴う部門）を有償化する動きが始まっている。例えば、大阪市鶴見区の緑地域活動協議会（NPO 法人緑・ふれあいの家）は、会食サービスや喫茶を自治会会員有志だけで運営することは難しいと判断し、ボランティアに少額ながら時間給を支払うことで人材の確保に成功しているし、福岡市や大阪市をはじめ複数の自治体では、自治的協議会の助成金の一部を事務作業の人件費として使うことを認めている。それぞれ、収入としては大きな額ではないが、隠れた地域人材である元気な高齢者や主婦の掘り起しという点では有効な方策といえ、今後（包括補助金の仕組みが普及する中で）増加していくものと思われる。ただその一方、同一地域の中

で、有償の活動と無償の活動が併存することによるフリクションや、無償であるからこそ誇りを持って取り組んでいる地域ボランティアへの配慮の必要性など、考えなければならない課題も多い。

類似の課題として、地域リーダー層の役職手当の問題がある。自治連合会の会長や三役などに、冠婚葬祭や通信費など役職者ならではの経費の補てんとして（報奨の意味も込めて）、手当てを支給している地域がある。古くから慣習的に行われてきたところもあるし、組織やルールを新たにつくる際に規約化したところもある。筆者が知る範囲では、その多くは年額数万円とあまり高額でないこともあり、当該地域では当然のこととして受け止められている。実経費の補てんという意味では合理的な仕組みと考えられるが、リーダーはそのような金銭は受け取るべきでないという考え方もあり、土地柄に応じた対応が必要である。

#### **(4) 収益事業・業務委託**

地域組織が収益事業（コミュニティ・ビジネス）に取り組み、自ら運営資金を稼いでいかなければならないという風潮があるが、実際は、観光資源があるなどの条件が整っている一部地域は別として、多くの地域は、自ら収益をあげつつ地域を運営することは難しい。地域交流や子どもの見守り、自主防災活動など、多くの地域活動は収益性と結びつかないし、地域カフェや給食サービスなどの活動は一定の収益を見込める可能性はあるが、基底がボランティア活動である以上、なかなか「事業化」は難しい。

自治体側にも、地域への包括補助金は地域が自立するまでの「補助」だと考えている節があるが、自治体が地域と「協働する」（自治体の公共サービスの一部を住民も行う）のであれば、自治体が公共サービスに費やす資金（税収）の一部は、当然地域に「配分」さ

れてしかるべきものである。本章「3 「真野のまちづくり」から考える「オール地域」の力と「協働」という言葉」で述べた「決定権限の地域分散」概念に即して、包括補助金は「税の地域分散」の仕組みだと考えられる。地域は、自治体から補助を「いただいている」のではなく、自分たち市民が納めた税の一部を権限として「配分されている」、と捉えたい。

そのうえで、地域がさらに地域活動の幅を広げるために収益事業を行う場合、地域活動と親和性が高いものとしては、市民新聞配布や公園管理、施設管理など、自治体の委託事業が考えられる。例えば大阪の緑地域活動協議会（NPO 法人緑・ふれあいの家）が、地域の小学校の子どもたちを支える活動の延長上に、大阪市の「児童いきいき放課後事業」を受託し活発な活動を展開しているように、自治体も、事業の外部委託を単なる経費節減（行政改革）と考えるのではなく、地域とのパートナーシップのチャンスとして発想する必要がある。なお、地域組織が収益事業に取り組む場合、法人化の問題は重要であるが、この論点については第4章にゆずる。

#### **(5) 属人型の組織運営と役割型の組織運営**

いくつかの地域を見聞しただけなのでいまだ直感の域を出ないが、近年、一部地域で、地域組織のリーダー層の資質あるいは運営のすすめ方が変わりつつあるように思う。長年にわたり地域組織を動かしてきた（隠れた）論理は、「地域で一目置かれた人物がリーダーになる」つまり「地域のことをよく知り、地域のために汗をかいてきた人が信任を受け、その信任を梃子に、長年の人的ネットワークを活かして地域のために働く」という図式である。例えば、京都の地域組織はこの構造で動いているところが多く、それによって地域が（地域の暮らしや近隣関係、文化が）受け継がれてきたわ

けであるから、この論理には一定の説得力があるし、全国的に見ても、地域組織を支えてきた典型的な構図だと考えられる<sup>14</sup>。しかし近年、福岡市など大都市圏の地域組織（自治的協議会）では、定年まで地域活動と無縁だったサラリーマンリタイア組が、協議会会長や公民館長など地域組織の要職につくケースが散見される。そのような地域でも、自治的協議会を中心に地域活動が活発化している状況を見ていると、これまで地域組織を動かしてきた論理とは異なる、「組織が動かす」すなわち「組織体で会議し、決まったことを各組織が実行する」という会社運営型の構造が浮かんでくる。ここでは、地域リーダーは「○で頑張ってきた△町の××さん」ではなく、「□□という役職（立場）の人」であり（もちろん、役に就任した方は、熱心に地域のことを学び、考え、人的ネットワークを築く）、支える役員たちも「××さんの指示だから」ではなく、会議で合意されたことに従いながらそれぞれの役割に応じて動くことで、多様な地域活動が可能になっている（もちろん、実際は人的交流に支えられながらではあるが）。この傾向は、会社で組織的運営を身に付けてきたサラリーマン層が多い近郊住宅地できりわけ顕著である。しかも、こうしたリーダー層は、概して事務処理力や会議運営能力も高く、新しい取り組みにも熱心である。一時期「サラリーマン定年組は、エラそうに理屈ばかり言って地域では問題児になりやすい」と言われていたが、時代の要請の中で、「サラリーマンのまちづくり（役割型組織運営）」が、もう1つの地域運営の形

---

<sup>14</sup> ただ、この論理は、「地域で発言するには10年かかる」という言葉が示すように「新参者は、まず地域のルールを学び、かつ、地域のために汗をかき、人間関係を築いて、はじめて信頼を受ける」という考え方を含んでいるが、さすがにこの考え方では新規転入者や若い世代をまき込むことは難しいという反省が、近年、地域側からも聞かれるようになってきた。

として市民権をえつつあるようだ。なお、福岡市の場合、自治協議会の立ち上げに伴う地域組織の改革（組織構造の変革や規約改定、包括的課題に取り組むための部会制の採用、など）のなかで、新しいタイプのリーダーが生まれ、役割型の組織運営がはじまっているとすれば、これも「コミュニティの制度化」の波及効果かもしれない。



# 第4章

## コミュニティの法人化に関する法的論考 ～法人化・制度化の活用と課題

---

神奈川大学法学部准教授  
柴田 直子

## はじめに

本章では、コミュニティ組織の制度化について考える。コミュニティ組織の活動には、先祖代々の墓地や集会所等の管理、地域的な意思決定、互助的事業や自治体との協働的事業、あるいは収益を伴う自主事業の実施など、様々な側面がある。コミュニティ組織を支えているメンバーもコミュニティの規模も多様である。一方、これらのコミュニティ組織においては、組織の継続性、後継者の育成などの課題が指摘されている。コミュニティ組織の制度化・法人化は、コミュニティ組織の活動をどのように促進し、また、その課題をどのように解決することができるだろうか。

### 1 地域コミュニティの様々な側面と制度

地域コミュニティ組織を制度化する諸々の法整備がどのように活用され、またどのような課題をもつのかを検討する、という本章の目的のために、ここで便宜的に、地域コミュニティのもつ性質を以下の4つの側面から捉える。そして各側面を構成する諸々の要素のうち、特にこれらの法整備とかかわりの深いものに通し番号をふる。

まず地域コミュニティの第1の側面としては、地域自治の拠点としての側面が挙げられるであろう。ここでは、地域コミュニティは、①地域的な管轄をもち、②住民の参加により、③地域内の住民の「総意」を形成し、④共益的な活動を決定し実施する。また、⑤住民が共有（総有）する財産（時には先祖伝来の）を管理する。

第2に、地域コミュニティは、⑥自治体へ意見を提出したり（意思決定過程への参加）、⑦自治体の長から諮問された事項について

審議し答申を出したりするとき、住民が自治体の政治・行政に参加するためのツールとしての側面をもつ（「住民自治」的側面）。

第3の側面としては、自治体との協働がある。ここでは、自治体における意思決定に参加したり（②、⑥）、⑧自治体から委託を受けて自治体の政策の一端を担ったり、⑨職員と交流し情報交換を行う。

第4の側面として、事業を行う主体としての地域コミュニティがある。ここでは、地域で決定した「共益的」な事業を実施し（④）、⑩あるいはより広い「公益的」な事業、⑪さらには「収益的」な事業を行う。⑫寄附金や基金への出資など、広く資金を調達できれば活動は促進される。また税制上の優遇や、⑬外部の専門家らからの技術的な協力を得ることによって、さらなる発展を見込むことができる。（カッコ内の番号は4つの側面が部分的に重なり合うことを意味する。）

以下では、地域コミュニティの法人化・制度化（以下「法人化等」という。）に関連するいくつかの制度を取り上げる。そして、それぞれの制度が、上記のどの要素を含むものであるかを分析し、どのように活用されているかを見る。

## 2 コミュニティの法人化・制度化とその活用

地域コミュニティ組織の法人化等に関しては、地方自治法、その他様々な法律で規定がおかれている。また、自治体が条例で規定する制度もある。ここでは、（1）地域審議会（合併特例法5条の4第1項）、（2）地域自治区（一般制度・地方自治法202条の4第1項、特例制度・改正合併特例法5条の5第1項）、（3）合併特例区（改正合併特例法5条の8第1項）、（4）認可地縁団体（地方自治法260条の2）（5）一般社団法人（一般社団法人及び一般財団法人

に関する法律)、(6) 公益社団法人(同左、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律)、(7) NPO 法人(特定非営利活動促進法)を取り上げ、それぞれの制度の特徴とこれらの制度を活用してコミュニティ活動を行っている事例を分析する。

## (1) 地域審議会

### ア 制度の背景

地域審議会は、合併において住民の意見が合併市町村の施策に反映されにくくなることへの懸念を除去し、また合併後の市町村の均衡ある発展を目指して1999年に創設された制度である。2014年4月1日現在、177自治体に645審議会が設けられている。

## (2) 地域自治区(特例制度・一般制度)

### ア 制度の背景

地域自治区制度は、平成の合併を推進する過程で、第27次地方制度調査会において、地域自治の強化という課題が示されたことにより、2004年の地方自治法の改正を含む合併関連3法の整備によって発足した制度である。地域自治区には、市町村合併をした場合に合併特例法に基づいて設置されるものと合併をしない場合でも地方自治法の一般制度によって設置されるものの2通りある。2014年4月1日現在、前者が15団体に145自治区、後者が30団体に65自治区置かれている。(表4-1参照)

### イ 制度と分析

地域審議会と地域自治区の制度のもつ特徴をここで合わせて分析する。「1 地域コミュニティの様々な側面と制度」の①～⑬に当てはめると、これらの制度は、特定された一地区に1つ置かれ

(①)、設置される協議会は自治体の長からの諮問事項について審議し意見を述べる(⑥、⑦)。そこで、住民自治のツールになり得る特徴をもつが、法律上の制度のみでは事務所長も自治区長も協議会の構成員も住民が選出するものではないため十分とは言えない。また、それゆえ地域の「総意」を形成する組織(③)とは言いにくく、住民が自ら意思決定し実施する(④)という地域自治的側面にも

表4-1 地域審議会・地域自治区・合併特例区比較表

区分	地域審議会	地域自治区	合併特例区
根拠	合併特例法第5条の4第1項	一般制度:改正自治法第202条の4第1項 特例制度:改正合併特例法第5条の5第1項	改正合併特例法第5条の8第1項
法人格	なし	なし	あり(特別地方公共団体)
設置期間	合併後の一定期間(協議で定める、10年程度)	一般制度:なし 特例制度:合併後の一定期間(協議で定める。)	5年以内(改正合併特例法第5条の13第2項)
対象	市町村合併の場合のみ	一般制度(合併の場合の特例あり) 一般制度:地域自治区の事務所の長 特例制度:地域自治区の区長	市町村合併の場合のみ 合併特例区の長
機関	地域審議会	地域協議会	合併特例区協議会
組織の長の選任方法等	-	一般制度:事務所長 特例制度:新市の長が優れた識見を有する者のうちから選任(特別職、任期2年以内)	新市の長が市長の被選挙権を有する者のうちから選任(新市の助役等と兼務可能、特別職、任期2年以内)
地域審議会・地域協議会等の構成員の選任方法等	合併協議による。	新市の長が区域内に住所を有する者のうちから選任 任期:4年以内(改正地方自治法第202条の5第4項)	新市の長が市議会議員の被選挙権を有する者のうちから規約で定める方法により選任(例えば、公募、充て職等) 任期:2年以内(改正合併特例法第5条の18第4項)
構成員への報酬等	報酬及び費用弁償(自治法第203条第1項)	報酬を支給しないことが可能(改正地方自治法第202条の5第5項)	同左(改正合併特例法第5条の18第6項)
地域審議会・地域自治区・合併特例区の機能	総合支所と地域審議会を関連させることにより、 ・新市の事務を分掌 ・住民の意向を反映させる機能	・新市の事務を分掌 ・住民の意向を反映させる機能 ・行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能	・旧市町において処理されていた事務であって一定期間合併特例区で処理することがその事務の効果的な処理に資するもの ・その他合併特例区が処理することが特に必要な事務(地域の公の施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域に根ざした財産の管理等)。
地域審議会・地域協議会・合併特例区協議会の権能	○諮問・意見の開陳 ・新市の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、意見を述べることができる。 ・新市建設計画を変更する場合は、新市の長は、地域審議会の意見を聴かなければならない	○重要事項の実施について意見の開陳 新市の長は、区域に係る重要事項(協議で定める)の実施について、地域協議会の意見を聴かなければならない。 ○諮問・意見の開陳 新市の長その他の機関及び地域自治区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に意見を述べることができる。	○重要事項の実施について意見の開陳 新市の長は、区域に係る重要事項(規約で定める)の実施について、合併特例区協議会の意見を聴かなければならない。 ○諮問・意見の開陳 新市の長その他の機関及び合併特例区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に意見を述べることができる。 ○予算の審議 合併特例区の長は、特例区事務の予算を作成したときは、合併特例区協議会の同意を得なければならぬ。
事務局の職員	新市の職員	同左	新市の職員から新市の長の同意を得て、合併特例区の長が命ずる。
住居表示	-	□□市○○区・・・ (設置期間が終了した場合で改正自治法に基づく地域自治区を設けない場合は「○○区」は削除) ※○○区は、旧町名等でも構わない。	□□市○○区・・・ (設置期間が終了した場合で改正地方自治法に基づく地域自治区を設ける場合は「○○区」、設けない場合は削除) ※○○区は、旧町名等でも構わない。
その他	-	-	法人格を有することから、設置に当たって知事の認可を必要とする(改正合併特例法第5条の10第1項)。

出典：釧路市ホームページ

適合しにくい。住民が決定した事項を実施する組織をもたず (④)、法人格がないためそれ自体が事業の主体ともなりにくい (⑩)。

## ウ 活用事例

### (ア) 飯田市

続いて、この制度を地域コミュニティ組織に活用している事例を見る。例えば飯田市（長野県）のように、地域自治区の地域協議会における地域代表性を補うために、自治体の長による協議会委員の選定において、地域の代表者が選定されるような仕組みを創設する地域がある<sup>1</sup>。

飯田市では、地域協議会の設置において、市長は委員を、(1) まちづくり委員会（地域自治区において中核的にまちづくりに取り組むため組織された委員会等）から推薦された者、(2) 市長が行う公募に応じた者から選定することを「飯田市地域自治区地域協議会に関する規則」が定めている。この規則は、市長が委員を選任する基準として、「①地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されること、②委員の男女構成等を総合的に勘案しなければならないこと」も定める。

(2) の公募委員の選定手続についても、「飯田市地域自治区地域協議会委員の選任に関する要綱」が、応募する際には、①主として当該地域自治区の区域内の住民等によって組織された地域づくりに関わる公共的団体等により推薦されたことを証する書類、地域協議会委員候補者団体等推薦書、または、②当該地域自治区の区域内に住所を有する者10人以上により推薦されたことを証する書類、地域協議会委員候補者個人推薦人名簿の提出を求めており、これらから

---

<sup>1</sup> 飯田市ホームページより

は、地域を代表する者、あるいは地域の事情に精通する者が協議会の委員として選定されていることが分かる。地域自治区に地域代表の側面を持たせるものであると言える。委員の選任に当たっては、副市長、総務部長、企画部長、保健福祉部長に加えて学識経験者2人から構成される選考会議が設置される。

## (イ) 恵那市

恵那市（岐阜県）のように、地域自治区が「住民に身近なところで、住民に身近な事柄を住民の主体的な取り組みを中心にして、住民の意向を踏まえ効果的に実施していくための制度」となるよう、地域協議会の決定を実際に実施する組織を構築することで補う自治体もある<sup>2</sup>。

恵那市では、地域協議会の役割を、①「地域計画」の作成、②地域住民の意見の集約と調整、③市長その他市の機関への意見書の提出（建議）、④市長からの諮問事項の審議・回答（答申）、⑤まちづくり実行組織の事業の審査、⑥地域の各種団体との連携と規定する。

一方で、恵那市では、地域自治区設立の前から、生活する上で生まれる地域の問題を自ら解決するための「自治会」が市全域で組織され、市の広報紙配布やゴミ回収所の管理、レクリエーション活動、地域福祉・青少年育成などを行ってきた。この自治会の上部の機関として自治連合会（13の地域自治区に各1つ）が置かれ、その上には自治連合会の代表で構成される「恵那市自治連合会」が置かれる。恵那市でも、地域協議会に地域代表性をもたせるために、この

---

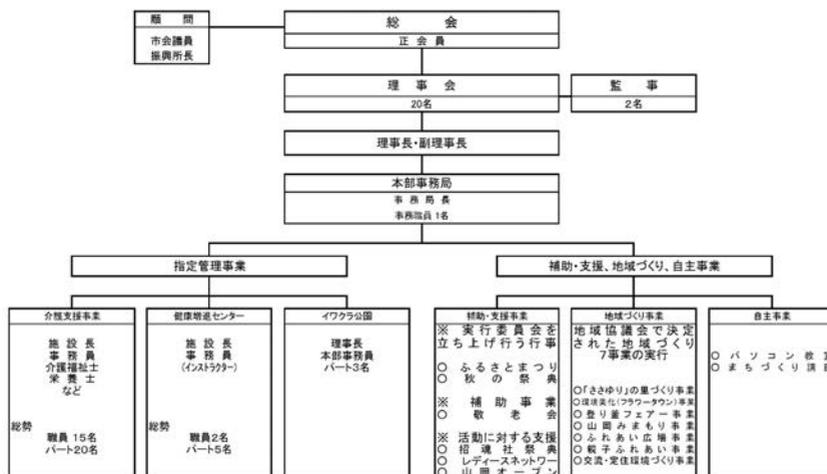
<sup>2</sup> 以下、西村茂他編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年、161-204頁を参照。

自治連合会から多くの委員が選ばれている。

しかし、これらの地縁組織には、地域自治区が作成する「地域計画」を実施するだけの力を期待しにくかった。地域協議会も、審議機関であるため計画の実行主体とはなりにくい。そこで市は、市総合計画に定められた内容に実際に取り組む組織として、地域自治区ごとに、「まちづくり実行組織」を1つ認定した。2006～2010年度の5年間で、市は「地域づくり補助金」5億円を市内の13地域自治区に人口等に応じて配分し、この「まちづくり実行組織」が行う各種事業に助成したという。

「まちづくり実行組織」の形態は地域によって異なる。大井地域自治区では、まちづくり実行組織は「まちづくり協議会」と「活動部会」から構成され、「まちづくり協議会」の「運営委員会」委員は地域の住民組織や学識経験者のほか、公募の住民に開かれている。また、山岡地域自治区では、唯一「まちづくり実行組織」としてNPO法人「まちづくり山岡」が置かれている。このNPO法人

図4-1 まちづくり山岡組織図



出典：NPO法人まちづくり山岡ホームページ

は、設立当初より全戸加入を打ち出したことでも知られている。ここでは、理事会の下に、指定管理を行う「指定管理事業」部門と「補助・支援・地域づくり、自主事業」部門がおかれ、ここから地域の住民組織と結びつく他、個人や団体の参加を広く受け入れている。

その他にも、既存の制度を補うために、地域のまとまりを地域自治区と一致させることで地域代表的性格を持たせるように慎重に区割りを行ったり、住民自治の観点から地域自治区の活動費の一部に充てるため、市民による「地域コミュニティ税」を創設した自治体（宮崎市など）、助成金対象事業を公募し、地域協議会がその審査・決定している地域などがある（豊田市、上越市）。

### （3）合併特例区

#### ア 制度の背景

合併特例区は、合併時の特例として、新市町村の一体性の円滑な確立のために、合併協議により合併後の一定期間、1又は2以上の旧市町村の区域を単位として設けられる特別地方公共団体である。総務省の調べによると、2014年4月1日現在で、2団体（熊本市、宮崎市）で3区（熊本市：植木町、城南町）（宮崎市：清武町）の合併特例区が置かれている。

#### イ 制度と分析

合併特例区は、地域審議会や地域自治区と同様に、合併を目的とする制度である。そのため組織的に自治体に近く(⑨)、協働に関連する要素を持つが、住民や住民組織とは距離がある。法人格を有するなどいくつかの点で地域自治区とは異なる。合併特例協議会には、意見具申権のみではなく、合併特例区の予算や規則など重要事項に関する同意権が付されている。課税権、長期借入権等はないた

め、主たる財源は新市町村からの移転財源であるという<sup>3</sup>。

合併特例区を採用する地域の中には、特例区長の選出や特例区協議会の構成員などを通じて、既存の地域組織や住民の参加と合併特例区とを結び付ける工夫がなされているところがある。

## ウ 活用事例

宮崎市は、2006年1月に、佐土原町、田野町、高岡町と合併し、宮崎市以外において合併特例区が設置された（のちに地域自治区へ移行）<sup>4</sup>。合併特例区協議会は、「地域づくりの中核となる組織」と認識され、「各協議会が自治会などの既存の組織と連携し、各地域のまとめ役、地域コミュニティの主役として機能する」ことが期待された。一方、住民自らが地域づくりに取り組むためのコミュニティ組織として、例えば佐土原特例区では、「地域づくり協議会」が各小学校区単位で5つ設置された。

特例区協議会は、（1）地域づくり協議会の推薦を受けた5名の委員、（2）区域内の各団体からの推薦者5名、（3）合併特例区長の推薦者5名から構成される。具体的には、（1）としては佐土原小学校地域づくり協議会会長等、（2）としては、佐土原商工会会長等、（3）としては佐土原団体ネットワーク会議代表等が選ばれた。これらの委員は、「地域コミュニティ組織である地域づくり協議会とも重要なパイプ役であり、特例区協議会の協議内容をつなぐとともに、地域の要望、提案等を特例協議会へ上げるという重要な役割」を担っていたという。

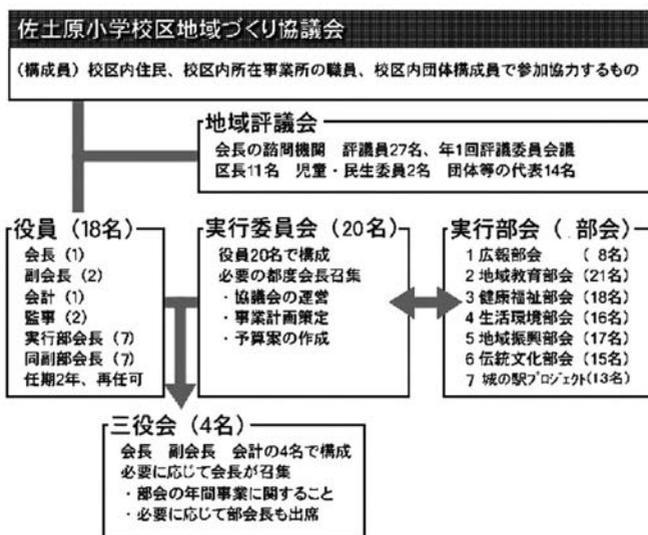
区長の選出にあたっては、規約が「市長は」、「あらかじめ合併特

---

<sup>3</sup> 生沼裕「合併特例区の現状と課題～主として岡山市・宮崎市の事例を参考に～（1、2）」『地域政策研究』10巻第3号（2008年）1-12頁、同4号（2008年）1-20頁。

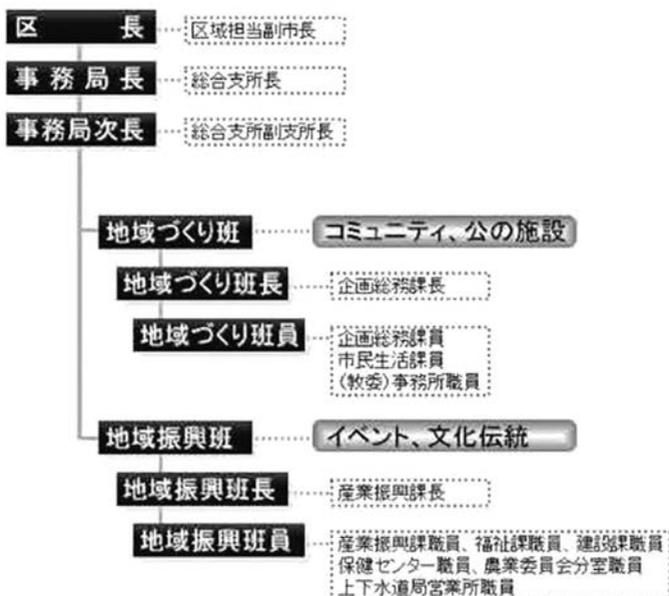
<sup>4</sup> 以下、西村他編・前掲書127-160頁を参照。

図4-2 佐土原小学校区地域づくり組織体制



出典：生沼 前掲論文 (2)、8頁

図4-3 佐土原合併特例区の事務局体制



出典：生沼 前掲論文 (2)、9頁

例区協議会に意見を求めるものとする」と定めており、そこで佐土原地域、田野地域においては、初代の区長選任の際は住民投票が実施され、市長はその結果を尊重して区長を選任した（なお2期目は住民投票は行わず特例区協議会の意見をもとに初代の区長を再任）。

#### （４） 認可地縁団体

##### ア 制度の背景

認可地縁団体は、日本の各地において、自治会や町内会などと呼ばれ、歴史的に、住民相互の連絡や環境整備、集会施設の維持管理等、老巧な地域社会の維持及び形成のための地縁に基づく組織について設けられた制度である。全国で、いわゆる自治体・町内会等は、およそ29万8700団体が存在する。そのうち、認可地縁団体として認可を得ている団体は、4万4008団体ある（2013年4月1日現在、総務省調べ）。

自治会・町内会は、いわゆる「権利能力なき社団」に該当し法人格をもたない。そこで、その資産は構成員に総有的に帰属するが、不動産登記については当該団体の会長個人又は役員の名義としなければならない。その結果、名義人死亡による相続の問題や債権者による不動産差し押さえの問題等が生じることがあった。そこで、これらの問題を解消するために不動産を保有又は保有を予定している自治会・町内会に法人格を与え、当該団体名義での不動産登記等を可能にするために、1991年の地方自治法改正により創設されたのが、この認可制度である。

この制度は、不動産等の財産を保有又は保有を予定している団体で、一定の区域に住所を有する者の地縁にもとづいて形成された団体（以下、地縁団体）を対象とする。認可の要件として、（１）その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好

な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていることと認められること、(2) その区域が、住民にとって客観的に明らかなものとして定められていること、(3) その区域に住所を有するすべての個人が構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること、(4) 規約を定めていること、の4つが規定される。

## イ 制度の分析

この制度は、地域の住民のみによる団体であり、区域外に居住している者や法人等は賛同会員にはなれるが、議決権のある正会員になれない(①)。認可を得るためには加入率も問われ、運営においては民主的手続が要求されるため、住民の参加のもと(②)で地域の「総意」を形成し(③)、決定内容を実施したり(④)、共有する財産を管理する(⑤)という地域自治の拠点的な機能をもつ。しかし、認可の要件である、「構成員の相当数」というのは、過半数と解釈されており、人口の多い地域では加入率の要件を満たすことが困難な場合がある。また、地縁団体は伝統的には世帯加入であったが、この制度の下では個人加入であり、子供の誕生等、構成員の変更のあるごとに名簿訂正することは規模の大きい団体には負担となりうる。代議制を想定していないため、規模の大きい団体では、意思決定における不便があるなどの問題点も指摘されている。

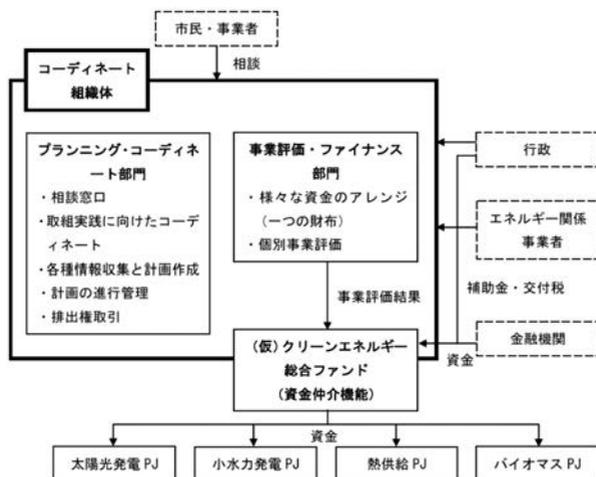
自治体(首長)に対して意見を提出するなどの機会(⑥、⑦)がないため、自治体の活動に参加する「住民自治」のツールとしての機能を果たすことは難しく、また、自治体とのコミュニケーション(⑧)も制度化されてはいない。法人格をもつが、財産管理のみを目的とし、事業を行うことは想定されていない。営利を目的としている部分については固定資産税、法人税が課税されてしまう(⑨)。

## ウ 活用事例

しかし、この制度を活用して事業を行っている地域もある<sup>5</sup>。飯田市（長野県）は、上村地区（2012年4月末現在人口500人）において小水力発電事業を展開する。あえて認可地縁団体という形態を採用した理由は、構成員を当該地区の住民に限定し、かつ住民のすべてが構成員になれることを保証するためであるという。市長の認可が必要であるため、事業者が単なる利潤追求ではなく、「地域社会の持続可能な発展のために売電収入を使う」ことのチェックも可能である。資金と技術力を持つ大規模な民間業者に資源と土地を提供するだけに終わらず、売電で得られた富を地域に再投資することで、持続可能な地域発展をめざすことができるという。

しかし、地縁的な団体のみでこのような専門性の高い事業を行う

図4-4 コーディネート組織体のイメージ



※これらプロジェクトは例示であり、このほかにも様々なプロジェクトが想定できる。

出典：諸富 前掲論文、55頁

<sup>5</sup> 以下、諸富徹「持続可能な地域発展と住民自治組織」（2013年度全国知事会「自主調査研究委託業務」調査研究報告書、2014年）を参照。

ことは困難である。そこで、飯田市では、地縁団体から成る事業組織と、法務、財務、税制などの専門領域を扱う統括組織（コーディネート部門）を組合わせた組織体を考案した。

地縁団体には自主事業を遂行するための資金を調達するだけの信用力がないとみなされる可能性が高く、この組織形態は、資金調達を容易にする装置を持たない。この点について、飯田市は、「債務保証等の具体的な担保供与は出資等」をしなくても、「事業遂行のリスクに対して地方自治体が当該リスク発生の回避や発生後のフォローに一定程度コミットする姿勢を公式に表明すること」で事業の与信性に大きく寄与できると述べる。

## （５） 一般社団法人

### ア 制度の背景

地域コミュニティの中には、一般社団法人として法人格を得ている団体もある。2008年12月、民間における非営利部門の活動の発展を促進し、また、官庁ごとのばらつきなど従来の公益法人制度に見られた様々な問題に対応するために新たに「新公益法人制度」が施行された。これにより、目的を問わず「公益性」とは関係なくとも、非営利、すなわち利益を構成員で分配しなければ一般社団法人としての法人格を得ることができるようになった。

### イ 制度と分析

一般社団法人では、自然人だけでなく法人でも「社員」になれる<sup>6</sup>。社員資格取得において「〇〇町に居住していること」など地域等を指定をし、地域性を強調することも可能である。構成員を、会

---

<sup>6</sup> 本項・次項は、熊谷則一『公益法人の基礎知識』（日本経済新聞社、2009年）を参照。

費を払うのみの「会員」と議決権のある法律上の「社員」を使い分けることで事実上「代議制」を採ることもできる。しかし加入は任意であり、地域の「総意」を形成する組織（③）とするための根拠をもちにくい。

とは言え、次の2つの法人形態と比較すると法人格を取得するのが容易であり、地域コミュニティが事業を行う際の不都合を回避することができる。指定管理者になるなどによる自治体との協働(⑧)や共益的(④)あるいは、広く公益的(⑩)、収益的な自主事業(⑪)などを行うことも容易となる。

また、一般社団法人には基金（返還請求が可能）を設けることができ、社員以外であれば基金の拠出者への剰余金の分配等も可能であるため、NPO法人とは異なる資金の集め方ができる。さらに、非営利が徹底された場合や共益活動を目的とする場合など、法人税法上の基準に適合する場合は、「非営利型法人」として公益社団法人と同様の税制上の優遇を受けられる（ただし、みなし寄附金の制度はない）(⑫)。しかし、法定の法人組織を運営し、書類を作成しなければならないため、知識や経験のあるスタッフが必要であろう。

## （6）公益社団法人

### ア 制度の背景

2008年の「新公益法人制度」によって創設された制度であり、一般社団法人のうち、公益目的事業を行い、行政庁（内閣総理大臣又は都道府県知事）から認定を受けた団体である。公益認定法は、まず、公益目的事業に該当する23の事業を規定し、これらを行うことに加えて「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」であることを認定の要件としている。

## イ 制度の分析

一般社団法人では、収益事業に対しても会費収入に対しても法人税が課せられるのが原則であるのに対して、公益社団法人は特別公益増進法人としての優遇措置を受ける。すなわち、収益事業に対してのみ課税され、しかも公益目的事業の赤字分を収益事業から補填した場合にはみなし寄附金として扱われ、課税対象額がその分だけ減額される。公益社団法人に寄附した個人や法人は法律が定める範囲内で当該金額を損金に算入することができるため、寄附金も集めやすい<sup>(12)</sup>。

しかしこれらの優遇措置は、その事業の「公益性」ゆえであるため、公益性の確保と事業の適正な運営を維持する観点から、行政庁の指導監督下に置かれ、立入検査や報告聴取などを受けるとともに、情報の開示が求められる。一般社団法人より、さらに複雑な事務をこなす必要がある。しかしこの結果、社会的な信頼は高い。

「公益性」の要件として「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」でなければならず、また、社員資格取得に「不当な条件」を付すこともできないため、地域性を強調することは難しい。また公益事業について非課税である点は一般社団法人と同じであるため、公益社団法人になるメリットは寄附金がある場合に大きい。他の公益法人と比べて、地縁コミュニティが多額の寄附金を受け取る傾向は低く、そのため複雑な手続に要する時間や手間を上回るメリットがあるかどうかはケースバイケースであろう。

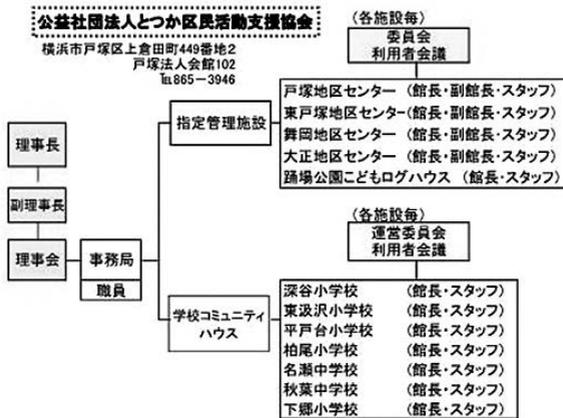
## ウ 活用事例

横浜市戸塚区におかれている「公益社団法人とつか区民活動支援協会」は、その前身は、1995年に横浜市が「利用施設の管理運営の効率性や安定性の確保、地元負担の軽減等を図るための一元的管理

団体」として、これまでの施設ごとの運営委員会に代わって設置した「区民利用施設協会」の1つである。戸塚区の区民利用施設協会として、戸塚区民利用施設地区センターやコミュニティハウス等の管理運営を受託してきた（現在は、指定管理者制度を含め、コミュニティハウス7館等を含めた12施設の管理運営を戸塚区から受託）。

その後、2010年に協会は、「一般社団法人とつか区民活動支援協会」となり、さらに、2012年4月1日に公益社団法人として認定を受け、「公益社団法人とつか区民活動支援協会」となった。

図4-5 とつか区民活動支援協会組織図



出典：とつか区民活動支援協会公式ホームページ

協会は定款において「目的」を、「この法人は、市民利用施設等の運営に関する業務及び地域住民の自主的サークル活動や地域活動への支援等を行うことにより、市民の相互交流を深め、ふれあいのある地域社会の実現に寄与すること」とし、「この目的を達成するために、次の事業を行うとして、(1) 地区センター、こどもログハウス等の市民利用施設の管理運営、(2) 地域交流の支援、(3) その他この法人を達成するために必要な事業、を挙げる。横浜市は

条例において、公的施設を市民外にも同じ資格で公開しているため、施設管理における「公益性」の要件については問題はなかったという。

公益社団法人の認定をとった大きな理由は、「公益法人」となることで、社会的により高い信用を得ることができるためであるという。以前より、公に開かれた施設であり、地域の様々な団体に対してレクリエーションや交流の場を提供してきたが、「公益法人」になったことで、利益をより公に還元するため、2014年度は、サークルの発表会と「神奈川フィルハーモニー管弦楽団弦楽によるオーケストラ」のコラボレーションを企画し、当該サークルの所属者以外の地域の人々も楽しめる音楽会を無料で開催するという<sup>7</sup>。理事会は、指定管理者施設所在地の地域代表、コミュニティハウス運営委員会の代表、区内のスポーツ・青少年育成・文化関係団体代表等利用者代表の人々から構成される。

## (7) NPO 法人（特定非営利活動法人）

### ア 制度の背景

特定非営利活動促進法（NPO 法）は、阪神淡路大震災等を契機として急速に広まったボランティア活動や市民の自由な社会貢献活動としての非営利活動の健全な発展を、その活動団体に法人格を付与することによって促進することを目的として1998年3月に制定された（12月施行）。2001年には税制上の優遇措置を含む、認定特定非営利活動法人制度も導入され（旧認定 NPO 法人制度）、2011年に、NPO 法人に関する事務を自治体が一元的に実施し、また制度の使いやすさや信頼性を向上させるための法改正が行われた。現

---

<sup>7</sup> 2015年1月30日、同法人への筆者によるインタビュー調査より。

在、認証 NPO 法人の数は49,460法人、認定 NPO 法人も急速に増加し709法人となっている（2014年9月末現在、内閣府 HP より）。

「特定非営利活動」とは法律に掲げられた20の領域に該当する活動であって、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」と定義されている。そこで、個人や団体の「私益」や構成員同士の「共益」を目的とするだけでは設立要件を満たさない。しかし、活動範囲や対象者を自治体の区域単位程度で地域的に限定するだけでは、受益者が特定されるとは言えないと解釈されている<sup>8</sup>。同様に、会員制にすることも必ずしも禁止されない。そこで、ある程度の地域性をもたせることは可能である（①）。法人格をもつことにより、自治体の指定管理者となるなどの自治体との協働的な側面（⑧）、法人の名で取引等を行い外部の専門家の参加や（⑬）、寄附などの外部からの資金的協力を得て（⑫）自主事業を行う（⑩）、などの側面に適合する制度である。

2011年の改革によって、自治体の条例で「住民の福祉の増進に寄与する寄附金を受け入れる特定非営利活動法人（認定 NPO 法人）」に指定されると、その法人に寄附をした市民が個人住民税の税額控除を受けられる制度が成立した。現在多くの自治体がこの制度を導入している。また、認定 NPO 法人となると、さらに情報公開等が求められるが、税制上の優遇が公益法人並みとなる。

## イ 活用事例

大阪市では、多様化する地域課題に対処し、地域コミュニティの機能低下に応えるため、「公共」分野の拡大および市民活動主体の多様化、地域団体の課題への対処を目的として、「地域活動協議会」

---

<sup>8</sup> 本項は、『解説特定非営利活動法人制度』商事法務、2013年、31頁を参照

を、おおむね小学校区単位で設置している（325地域）。このうちの1つ、緑地域活動協議会は、2012年8月に設立し、12月に「NPO法人緑・ふれあいの家」となった（詳細は後章で紹介する）。

NPO法人となった理由は、「これまで任意団体として実践してきた活動や事業を更に地域に定着させ、継続的に推進し、有償事業を拡大することによって、自己努力による地域の活性化を行う」ためであるという。またコミュニティの機能が低下し住民組織だけでは地域ニーズに応えることができず、「運営・経理などの透明性と行政や関連団体などとの連帯」も不可欠となることから、「社会的にも認められた公的な組織にしていくことが最善の策」と考えたことによる。また、当団体の活動は営利目的ではなくたくさんの地域住民の参画を必要とするが、NPO法人であれば、外部からの人的・資金的援助が受けやすいという。

### 3 新しいコミュニティ法人制度の提案

#### (1) 「スーパーコミュニティ法人」の提案

前節で見てきたとおり、地域コミュニティは、そのさまざまな側面を促進するため、既存の法人化等の制度を活用しつつ、これに新たに条例で創設した制度や、既存の組織を連携させるなどの組合せによって、地域のニーズに応える工夫を行ってきた。しかし、それに代わって、地域のニーズに応えられる、新たな1つの法人化制度の創設を模索する自治体もある。名張市（三重県）は、2011年9月に総合特別区域法にもとづき地域活性化総合特別区域の指定について申請を行った（申請は棄却）。その後、2014年3月には、伊賀市（三重県）、朝来市（兵庫<sup>あさこ</sup>県）、雲南市（島根県）とともに4市で、「小規模多機能自治組織」に「法人格（スーパーコミュニティ

法人)」を付与する制度を考案し、共同研究報告書を作成した。

## ア 「スーパーコミュニティ法人」の制度

共同報告書によると、スーパーコミュニティ法人は、以下の要件を満たす法人である。(1) 自治体内分権(自治基本条例での位置づけ)を前提に、「住民による自治」を担う法人、(2) 公共的な地域活動、経済活動を分野横断的に統合型で運営できる法人、(3) 根拠法に規定された条例に基づき、市長が認定することをもって、地域代表性を獲得する法人、(4) 「住民による自律性を尊重できる法人」、である。4市は、「住民による自治」を、住民の意思に基づく参加にとどまらず、住民が参画し、かつ協働で、地域を自律的に経営しようとする住民の主体的活動と定義し、「住民による自律性を尊重できる法人」を、根拠法令では基本的事項のみを規定し、詳細は条例に委任し、基礎自治体が議会の関与により適合性を判断できることと説明する。4市は、スーパーコミュニティ法人を、地域コミュニティの複数の側面に応えることができる「統合型」のコミュニティ法人であるとする。

## イ 既存の制度の問題点

前節では、既存の制度を組み合わせて地域コミュニティのニーズに対応している自治体を紹介してきたが、4市は、複数の制度を組み合わせることによる解決には、いくつかの問題があるという。

すなわち、地域に複数の組織や法人を設立する場合、(1) 地域代表としての認知が困難となる、(2) 同じ構成員が複数の法人のスタッフとなり、複数の法人の要件を満たす複数の事務、会計を行うことになり非効率である、(3) 地域内の法人間の連携が生まれにくく、複合的な活動が生じにくい、(4) 小規模自治体にもかか

わらず一体的な経営ができなくなる等である。

## (2) スーパーコミュニティ法人の分析と課題

4市は、具体的な制度としては、(1) 根拠法令に基づき条例で規定し、市町村長の認定を法人格の取得要因とする、(2) 構成員名簿の提出を要件としない(但し、構成員名簿は団体の運営上は必要)、(3) 表決権は、根拠法令で民主的な運営組織であることを要件とし、条例の判断事項とする、(4) 公共性に鑑み、剰余金の分配は認めない(根拠法で規定)、(5) 解散時の財産の扱いは、認可地縁団体の処分規定に準じる、(6) 税制は、公益法人並みとする、(7) みなし寄附金を認める、(8) 寄附金控除の対象とする、ことを「基本規定」として挙げる。(これらの特徴を前節において紹介した法人化等の制度と比較すると、以下の表のようになる。)

この制度は、「認可地縁団体」に見られる地域代表的な要素(の応用)をもちつつ、地域における「公」的側面に着目し「公益社団法人」に類似する優遇措置を想定する。このような制度が導入されれば、地域に根差し、地域内での民主的で自律的な活動を維持し、既存の住民組織と連携しつつ、寄附金など外部からの財源を確保し、かつ自主事業により地域の財政を支えることができる地域コミュニティが誕生するであろう。

課題としては、このような制度が導入された場合においても、「税制上優遇」を受けるためには相応の透明性、情報公開が求められ得ることになり、そのためには、スタッフの研修や専門家の利用を自治体が支援していくが必要になるであろう。

表4-2 法人制度比較表

	スパー コ ミュ ニ ティ 法人	地域 審議会	地域 自治区	合併 特例区	認可地 縁団体	一般社 団法人	公益社 団法人	NPO 法人
★法人格	●	×	×	○	●	○	●	○
①地域的管轄	●	○	○	○	●	△	×	△
②住民の参加	●				●	△社員	△社員	△社員
③住民の総意 の形成	●				●	△	△	△
④決定内容の 実施(共益)	●				●	○	×	×
⑤共有財産の 管理	●				●	○	●	○
⑥自治体へ意 見提出		○	○	○				
⑦諮問事項の 審議と答申		○	○	○				
⑧自治体から の委託事業	●					○	●	○
⑨職員との交流 や情報交換		○	○	○				
⑩公益的事業 の実施	●					○	●	◎
⑪収益的事業 の実施	●					△	△	△
⑫税制上の優 遇	●				×	△	●	○～◎
⑬外部から技 術	△					△	△	○

※スーパーコミュニティ法人、認可地縁団体、公益社団法人との共通性を示すため、この3法人についてのみ、●を用いる。

出典：筆者作成

図4-6 事業に関する税金の法人別対比表

項目	種類	営利法人	NPO 法人		公益法人等	
		株式・ 合同等	通常の NPO 法人	認定 NPO 法人等	一般法人	公益法人
法人税 <sup>※2</sup>	課税対象	全所得	収益事業のみ		全所得 非営利型法人 <sup>※1</sup> は収益事業のみ	公益目的事業を 除く収益事業のみ
	年間所得 800 万円以下 年間所得 800 万円超	15.0% (復興増税の付加で 16.5%) 25.5% (復興増税の付加で 28.05%)				
	みなし寄附金制度	なし	なし	[損金算入限度額] 所得金額の 50% もしくは 200 万円 のいずれか大きい 額 (仮認定はなし)	なし	[損金算入限度額] 所得金額の 50% もしくは公益目的 事業に充当し又は 充当されることが 確実であると認め られる額のいずれ か大きい額
法人住民税均等割 <sup>※3</sup>	課税対象	全ての法人	全ての法人 収益事業を行っていない場合は免除		全ての法人	収益事業を行って いない博物館設 置・学術研究法人 は非課税  上記以外で収益 事業を行っていな い場合は免除
	都道府県民税 市町村民税	2 万円 5 万円				
法人住民税法人税割 <sup>※4</sup>	課税対象	全所得	収益事業のみ		全所得 非営利型法人 <sup>※1</sup> は収益事業のみ	公益目的事業を 除く収益事業 のみ
	都道府県民税 市町村民税	法人税額の 5% 法人税額の 12.3%				
事業税 <sup>※5</sup>	課税対象	全所得	収益事業のみ		全所得 非営利型法人 <sup>※1</sup> は収益事業のみ	公益目的事業 を除く収益事業 のみ
	年間所得 400 万円以下	2.7%				
	年間所得 400 万円超 ～ 800 万円以下	4.0%				
	年間所得 800 万円超	5.3%				
地方法人特別税 <sup>※6</sup>	事業税額の 81%					
消費税	課税対象	税法上の収益事業以外の事業を含めた課税売上				
	消費税	4%				
	地方消費税	1%				

出典：堀田力 『新版自分たちでつくろう NPO 法人』 学陽書房、2012年、194頁

図4-7 寄付金を支払ったときの税金の個人・法人別対比表

種類 支払対象 支払者 税種	特定寄附金					一般寄附金	
	国・地方公共団体		財務大臣の指定		特定公益 増進法人 <sup>※1</sup> 認定NPO 法人等 <sup>※2</sup>	通常の NPO法人	営利法人 一般法人 など
	国	地方 公共団体	共同募金会 日本赤十字 社支部	左記以外の 法人			
個人	所得税	次の額を所得控除 寄附金合計額(所得金額の40%を限度) - 2,000円  認定NPO法人等及び一定の要件をみだす公益法人等 <sup>※3</sup> については、 所得税額の25%を限度として次の額を税額控除する選択も可 [寄附金合計額(所得金額の40%を限度) - 2,000円] × 40%				対象外	
	住民税	対象外	次の額を税額控除 [寄附金合計額(所得金 額の30%を限度) - 2,000円] × 4.6・10% <sup>※5</sup>	対象外	都道府県又は市区町村が条 例で指定した <sup>※4</sup> 公益法人等、 認定NPO法人、通常の NPO法人については、次の 額を税額控除 [寄附金合計額(所得金額の 30%を限度) - 2,000円] × 4.6・10% <sup>※5</sup>	対象外	
法人	法人税	全額損金算入			右記とは別枠で 特別損金算入限 度額として (資本等の金額 × 0.375% + 所得 金額 × 6.25%) × 1/2	損金算入限度額として (資本等の金額 × 0.25% + 所得金額 × 2.5%) × 1/4	

出典：堀田力 『新版自分たちでつくろうNPO法人』学陽書房、2012年、194頁

## 4 法人化等の制度の活用と課題

### (1) 既存の制度の活用

本章におけるこれまでの考察からは、次のことがいえるであろう。すなわち、既存の法人化等の制度には、それぞれ異なる特徴があり、多くの先進的な地域は、これらをうまく組み合わせ活用してきた。しかし、複数の制度を利用することには、「3 新しいコミュニティ法人制度の提案」でみたようなデメリットも存在する。そこで、近年、このような問題を解決する新しい「法人格」の創設が求められている。

## (2) 継続的な組織運営・人材不足・次世代の育成

法人化等の制度の導入にあたっては、地域の抱える課題への解決が期待された。その中でも重要な課題である若い世代の育成については、特に若い世代をスタッフとして地域組織に引き入れるためには、制度の如何にかかわらず、地域組織の職場としての安定性が必要であろう。例えば指定管理者制度によって事業を行っている地域組織は、事業の継続が約束されていないため、若い世代を勧誘し雇用することは難しい。競争による廉価性の保証と次世代の育成とがてんびんにかけられてしまっている部分がある。

しかし、これまで見てきたいくつかの事例において、法人化等の制度化は、その他の課題の解決手段としてうまく活用されているように見える。世帯加入率低下により、地縁的団体が弱体化し地域自治的機能が果たせなくなった地域を補強するために、地域自治区制度を導入した自治体、既存の縦割りの住民組織と横のネットワーク型の地域自治区等を、相互に結びつけることによって地域の活性化を期待する地域、また、NPO 法人の活用によって、外部の個人・法人や資金を地域に受け入れ、これによって、人材不足・財源不足の地域を立て直すこと試みる地域などである。新たに提案されている法人制度によって、地域が一体的に統治でき、より発展的な活動が可能となれば、これももう一つの手段となるであろう。



# 第5章

## 共に支え合う地域づくりに向けて ～鶴ヶ島市の取組み～

---

鶴ヶ島市市民生活部地域活動推進課  
地域活動推進担当主査

金野 一真

# 1 鶴ヶ島市の悩み

## (1) 鶴ヶ島市の地域性

埼玉県鶴ヶ島市は、面積17.73km<sup>2</sup>、人口約7万人の自治体である。

埼玉県のほぼ中央部にあり、都心から45km圏内に位置し、関越自動車道と首都圏中央連絡自動車道の交わる地点となっている。

1981年の人口伸び率14.7%をピークに、昭和40年代から50年代を中心に人口急増し、村から町へ（1966年）町から市へ（1991年）変貌を遂げてきた。

人口の急激な増加は、地域コミュニティにも影響を及ぼす。

1979年にそれまでの行政区制度を廃止し、自治会へ移行している。1965年当時35区であったものが、1979年の自治会への移行時点で53区（自治会）に。さらに現在は84自治会へと増加している。人口増加と急速な都市化に合わせ、住宅の建設などととも自治会の設立が行われ、同時に小学校や中学校、公民館などの整備が行われてきた。面積的な状況や合併を経てこなかったという状況もあいまって、地域ごとのまとまりがそれほど重視されてこなかったという経過がある。

## (2) 自治会の現状

現在、鶴ヶ島市には、84の自治会が存在する。

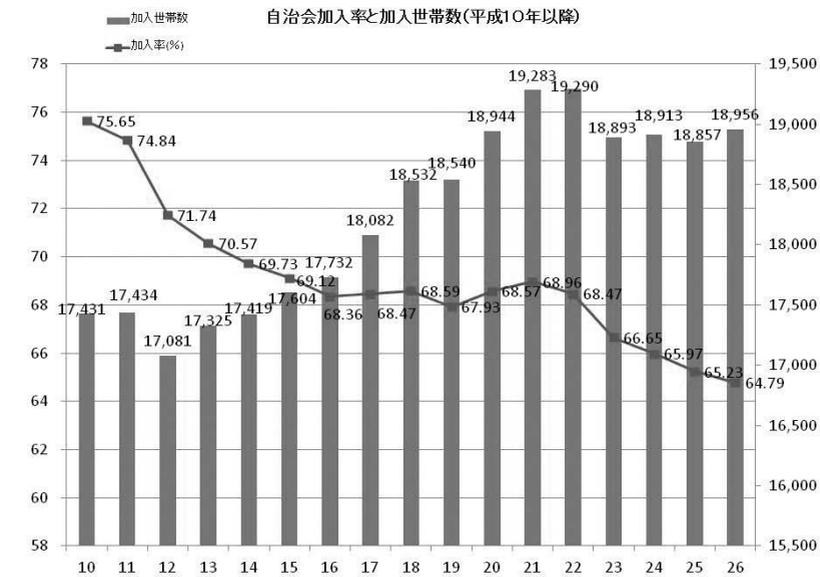
加入数150世帯以下の小規模な自治会が約半数を占め、15世帯程度のまとまりで班を形成しているというのが市内の自治会のモデルである。住宅開発により同時期に集まった住民で自治会が構成されてきたケースも多い。

自治会長の在任年数は平均で1.2年であり、毎年自治会長が交代している自治会は45自治会と半数を超える。他の自治体でもこうし

た傾向はみられると考えるが、いわゆる現役世代が自治会役員を担うため、少ない年数で役割を交代し、負担を分かち合うことが主眼に置かれた自治会運営がスタンダードとなってきた経過がうかがえるものである。

こうした経過の中で、2000年には71.7%あった自治会の加入率は2014年4月現在で64.8%となり、自治活動の担い手の不足や関心の低下が大きな問題となっている。

図5-1 自治会加入率と加入世帯の推移



出典：2014年4月鶴ヶ島市調べ

### (3) 急速な高齢化への対応

鶴ヶ島市の高齢化率は現在23.6%（2015年1月現在）で、毎月0.1%ほどのペースで高齢化が進んでおり、そのスピードが大きな課題となっている。一時期に人口が急増し、そのころ日本でも有数の平均年齢の若い自治体であった鶴ヶ島市は、急速に進む高齢化の

中で地域の仕組みを変革していく必要性に迫られている。

市内に8校ある小学校の区域で見ると、その高齢化率は26.6%から20.0%（いずれも2014年4月1日現在）と地域によりその状況は異なる。また、自治会エリアで見ると高齢化率が既に30%を超える自治会も出てきており、地域の高齢化に伴い自治会の役員のなり手が見つからず、自治会の存続が危ぶまれるなどの状況も生じてきている。

この状況は世帯数の状況でも見て取れる。この10年の間で人口が1,539人増加したのに対して、世帯数は3,319世帯の増加となっている。世帯数が人口を上回って増加しており、高齢化の進行とともに世帯の小規模化も進んでいる。役員を務めることができないので、自治会を退会したい（もしくは実際に退会してしまった）などといった高齢者単身あるいは高齢者のみ世帯からの声も聞かれ、役割を公平に担うことで成立してきた自治会の形が今後ますます難しくなってくることも考えられる状況である。

こうしたことから、

- ・地域の急速な高齢化
- ・自治会の加入率の低下
- ・地域の関係性の希薄化
- ・公共サービスの領域の広がり
- ・潜在的な地域の担い手の受け皿づくり

といった課題への対応が迫られている。

## 2 地域支え合い協議会の設立

### (1) 総合計画の策定と地域からの声

鶴ヶ島市ではこうした地域の課題へ対応する仕組みのモデルとし

て2011年度より「地域支え合い協議会」の設立をすすめている。この取組みのスタートにあたっては、

- ①総合計画の策定
- ②地域からの声
- ③新しい公共支援事業

という3つのきっかけがあった。

まず1つ目の「総合計画の策定」である。

鶴ヶ島市では、2011年3月に「第5次鶴ヶ島市総合計画」を策定した。この前期基本計画のリーディングプロジェクト（特に力を入れていく先導的なプロジェクト）の1つとして、「共に支えあう仕組みづくり」を掲げた。「自助・共助・公助」の考え方を基調とし、日常の暮らしの中で共に支えあい助けあう関係づくりと、地域の課題は地域で解決できる仕組みを創出し、市の将来像にある「支えあう安心のまち」を目指すプロジェクト」（第5次鶴ヶ島市総合計画前期基本計画より抜粋）である。

この中における「地域の課題を地域で解決していくために、自治会をはじめ、地域住民、地域の活動団体などを構成員とした地域の協議会など、地域自治を進めるための仕組みづくり」のモデルとして地域支え合い協議会は位置づけられる。

2つ目は、鶴ヶ島第二小学校区に居住する住民により作られている、鶴ヶ島第二小学校避難所運営委員会からの「行政との協働で防災活動に取り組みたい」という声である。

鶴ヶ島第二小学校避難所運営委員会は2008年に当時の自治会長などが中心となって設立された組織である。学区内の10の自治会で行われていた夏祭りの打ち上げでの話をきっかけに、地域の避難所は地域で運営するという理念のもとに立ち上げられた。災害が発生すれば、行政はすぐには動けない。自分たちで避難所を運営できる体

制作りを進めようと、独自に事業を進めていた。この組織から一緒に事業を行うにあたり、補助金の活用を提案された。

これが3つ目のきっかけである「新しい公共支援事業」の一環として埼玉県が募集していた「埼玉县市町村・NPO等協働モデル推進事業」である。

行政とNPOとを中心に地域の多様な主体の協働モデルを作ろうとする事業であったが、事業提案にあたり、多様な主体により地域課題を解決していくための地域のモデルづくりとしての要素を持たせ、地縁によるまとまりだけではなく、テーマに基づき活動する市民活動団体や事業所などとも協働していくことで、多様な主体同士のコミュニケーションを深め、事業に広がりを持たせようとした。

さらに、小地域での活動を活発化させようとしていた鶴ヶ島市社会福祉協議会では、こうした行政や地域の動きと連動する形でアンケート調査を実施した。いわゆる地区社協的な組織が存在しない鶴ヶ島市の中で、今後、地域福祉活動が活発化することを期待し、学区内の居住者を対象として小地域福祉活動に関するアンケート調査であった。アンケートの結果からは、地域での活動意欲のある住民の姿と継続的な活動の場が求められていることがわかり、モデルづくりを進めていくための土台ができたことを受けて、地域の中での話し合いを重ね、鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会が2011年7月に誕生したのである。

## (2) 地域支え合い協議会の定義と設立の状況

2011年度における事業の実績をもとに、翌2012年度より鶴ヶ島市では地域支え合い協議会に対して補助金を交付している。そのほか、市社会福祉協議会からも「小地域活動組織化推進事業費補助金」として、補助金が交付されている。市では、補助金交付要綱の

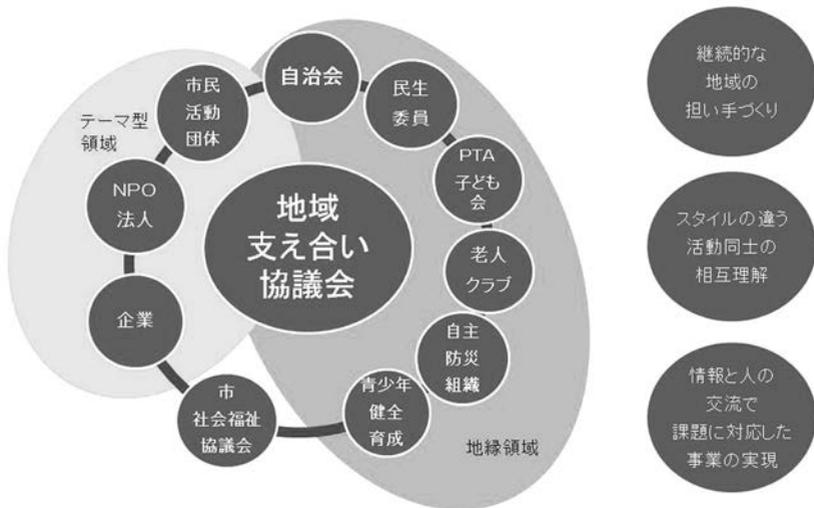
中で地域支え合い協議会を「地域住民が日常の暮らしの中で共に支え合い、助け合いながら地域の課題を地域で解決できる仕組みづくりを行うため、小学校の通学区域を基本とする地域においてNPO法人等の市民活動団体、企業等との連携により組織した団体及びその設立準備を行う組織」と定義している。

市からの補助金の形態としては、現在は運営費として一律に交付しているところであるが、費途の明瞭化や地域支え合い協議会における事業の活性化を目的に、一部事業費への変更を行う予定となっている。

このほか市では、地域支え合い協議会とは別に自治会に対しても補助金を交付しており、それぞれの役割や補助金の棲み分けなどが課題となっている。

2015年2月現在、市内では4つのエリアで地域支え合い協議会が設立されている。

図5-2 地域支え合い協議会のイメージ



出典：鶴ヶ島市説明資料より

1

## 図5-3 設立された地域支え合い協議会

### 鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会

避難所運営のための組織がスタートとなり発足。多様な事業を展開。昨年法人化。  
(平成23年設立)



### 富士見地区地域支え合い協議会

地域福祉団体の活動がきっかけとなり設立。助け合い隊や食育活動などを積極的に行う。  
(平成24年設立)



### サザン地域支え合い協議会

地域の運動会をきっかけに設立。農村地域と住宅地の融合、自治会や公民館との関わりが強い。  
(平成25年設立)



### 杉下地域支え合い協議会

地域の民生委員やサロン活動を行う活動者を中心となって設立。  
(平成26年設立)



出典：鶴ヶ島市説明資料より

市内には8つの小学校区があり、このうち半数のエリアで地域支え合い協議会が設立されたことになる。人口の急増に合わせて学区を分割してきた鶴ヶ島市では、学区をまたがってつながりができている地域も多い。現在協議会が設立されている地域は比較的学区単位でのまとまりがあった地域であるため、設立に向けた地域の話し合いが進みやすかった側面があるが、今後の設立に向けては、どのような地域のまとまりで協議会を設立していくのか、自治会関係者などとの話し合いを重ねながら、組織作りに取り組んでいく必要性に迫られている。

すでに設立されている協議会の設立の経緯はそれぞれ異なるが、地域の機運の高まりとともに行政が設立に向けて支援するという形は共通である。こうした仕組みでは、地域住民が地域の担い手として、どれだけ自らの意思で活動できるかという点が大きな要素となる。そのため、設立に向けた動きが行政側からの押し付けにならないよう配慮し、地域の状況を見極めながら組織づくりを進めて

いる。

自治会など地域の既存の団体との関係については、これらの団体をまとめていくものではなく、それぞれの主体が行う活動との棲み分けを図っている。地域支え合い協議会の主な担い手は、自治会活動経験者や民生委員などであり、個々の自発的な意思に基づき組織される。地域支え合い協議会の設立にあたっては、「屋上屋を重ねるのか」という議論が必ずと言っていいほど発生する。自治会活動に取り組んでいる担い手からの「自分たちはしっかり地域課題に取り組んでいるのに、なぜ新たに組織を作る必要があるのか」という議論である。また、地域で協働しながら地域課題に取り組む組織を作る上で、活動を企画し取り組んでいくには、企画から実施までのスピード感が重要なポイントとなる。こうした背景から鶴ヶ島市では、地域の新たな仕組みをつくるにあたり、既存の組織とは別に新たなものとして導入し、その活動が地域の中で浸透していくことで、自治会よりも広いエリアで／地域住民が／多様な地域課題に自ら取り組んでいく／ということについて、人々のイメージ作りをしていく必要があった。そのために自治会などの既存の活動主体とは別に、新たな活動組織としての設立を進めている。

### (3) 地域支え合い協議会の活動の状況

各地域支え合い協議会では、テーマに基づいた委員会や部会を構成し、この中で活動が展開されている。ここでは、地域支え合い協議会で実施されている事業の特徴的なものをあげてみたい。

## ○助け合い隊

図5-4 助け合い隊（庭木の剪定）



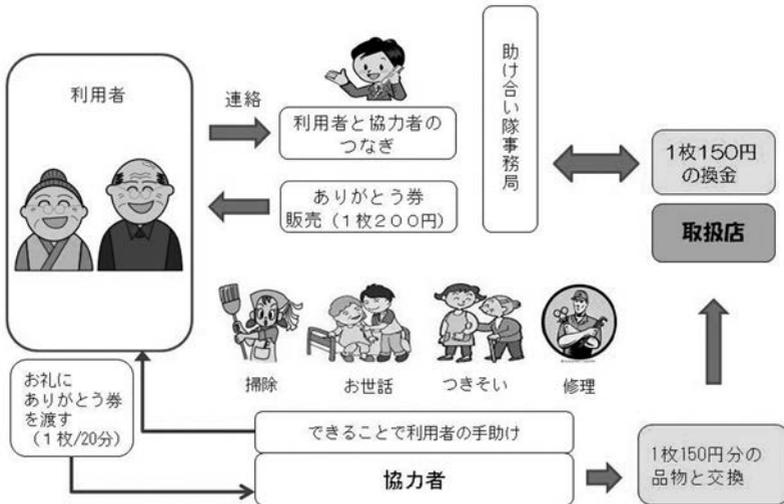
出典：鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会提供

図5-5 助け合い隊（外出の補助）



出典：鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会提供

図5-6 助け合い隊の仕組み



出典：鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会提供

助け合い隊は、助けてもらった時のお礼を「ありがとう券」という地域通貨を用いて定型化した。利用者は気軽にお問い合わせを頼み、協力者は自分らしく利用者のお手伝いをするもので、ありがとう券は地域の店舗で使えるようにすることにより、地域経済の活性化もねらおうとする取組みである。地域の支え合いの関係性を作っていくとともにニーズ把握の場としての効果を期待し、地域支え合い協議会の基本事業として取り組んでいる事業である。

## ○宿題サロン

図5-7 宿題サロンの様子



出典：鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会提供

宿題サロンは、小学生の保護者との懇談における「夕食の準備などで子どもの宿題にゆっくり関われない」という意見をもとに事業化した。教員経験者などの地域の住民が中心となって、週に一度、放課後子どもの宿題のサポートを行っている。

○高齢者福祉介護セミナー

図5-8 高齢者福祉介護セミナーの様子



出典：鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会提供

高齢者福祉介護セミナーは、エリア周辺の福祉施設の事業者と協力しながら、それぞれの事業者がブースを設けて、参加者の疑問や相談を受けるイベントを講演会とともに実施している。

## ○防災活動

図5-9 要配慮者の受け入れ訓練の様子



出典：鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会提供

防災活動では、避難所設営や炊き出し、児童の引渡し訓練をそれぞれの地域性に基づきながら実施している。自治会で組織されている自主防災組織同士のつながり、学校や事業所などとの連携などに効果を発揮している。

こうした新たな活動がいくつも生まれてきており、さらに活動を進めていく中で、他の主体との交流の中から地域における活動の役割分担を考える契機ともなっている。

### 3 地域支え合い協議会の法人化

#### (1) 法人化に至る経緯

市内で最初に組織された鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会では、昨年度組織が法人化された。

その経過は以下のようなものである。

#### 図5-10 鶴ヶ島第二小学校区における法人化への経緯

##### 鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会における 特定非営利活動法人（NPO法人）成立まで

---

2012年	法人化に向けて協議会内のプロジェクトチームで検討
2013年 4月	総会においてNPO法人化に向けた意思決定
2013年 8月	NPO法人設立総会開催
2013年12月	NPO法人として成立
2014年 3月	法人としての最初の事業として、 養命酒製造（株）より 環境教育施設「eコラボつがしま」の運営受託
2014年 4月	任意団体としての活動を終了し、NPO法人へ移行完了

---

出典：経過をもとに筆者作成

#### (2) 特定非営利活動法人（NPO 法人）という選択

鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会では、法人化した理由について次の3点を挙げている。

- ・ 法人として責任のある事業活動を行う。
- ・ 法の下で徹底した情報公開による事業活動を行う。
- ・ 契約や業務委託を受けて、事業活動の充実を図る。

また、NPO 法人を選択した理由として、

- ・ 関係者の認知度の高さ

- ・ 補助金などのメニューの多さ
- ・ 税制面のメリット

といったことを挙げている。

同協議会の法人化にあたり、事業別に法人化していく方向性や他の法人形態なども検討された。また、入会要件として居住地域等を限定できない NPO 法人の性格なども課題として議論されたが、議論の焦点としては大きなものにはならなかった。地域の中での徹底した情報公開と組織として責任を負うことのできる体制づくりが進んでおり、現在は民間事業者との間で受託契約を取り交わし、環境教育施設の運営を行うなどの活動を進めている。

図5-11 環境教育施設  
「e コラボ (エコラボ) つるがしま」



出典：鶴ヶ島市ホームページ <http://www.city.tsurugashima.lg.jp>

### (3) 法人化にともなう課題

地域支え合い協議会の法人化に伴い、いくつかの課題も生じている。

大きなものは、

- ・社会貢献活動を行う他の NPO 法人との違いはどこか
- ・他の協議会が今後法人化を目指すのか

という 2 点である。

前者については、地域支え合い協議会が地域代表的な性格を持たないことと密接に関係する。これまでの地域の経過から、現状では地域の有志による地域課題解決のための仕組みとして取り組んでいる地域支え合い協議会は、志を同じくする有志が集まり、地域にとって必要な事業を行っていく側面においては、他の市民活動団体と変わりがない。法人化した鶴ヶ島第二小学校区では、こうした点も考慮しながら、地域の自治会や福祉事業所などとの定期的な意見交換を進めて、地域支え合い協議会が担う役割の周知や地域課題の把握などに力を入れている。行政側もそれぞれの組織の活動について考え方の整理を進め、さらに地域に発信していく必要がある。

後者については、法人格を持つことで特に事務手続き上求められる知識や経験を地域の中でどのように確保していくのか、組織の継続性の議論とも関連するところである。

法人への移行に当たっては、協議会に関わる担い手個々の経験や知識が大きな力となった。しかし、他の地域においてそうした人材を見つけ、共に活動する担い手として関係性を作っていけるかどうかは、当然のことながら運にも左右されるものである。またこれは、現在の担い手が活動の一線から退いた後、どのように組織が引き継がれていくかという点についても同様である。一方で、コミュニティ・ビジネスの展開など、活動が広がれば広がるほど法人化は

避けられないともいえる。今回本研究会への参加により、他の自治体における取組の調査等の中で、法人化について様々な思いに触れることができた。地域支え合い協議会の担い手の皆さんとともに、今後も組織のあるべき姿について検討を進めていきたい。

## 4 今後に向けて

### (1) 現地調査を踏まえて

本研究会での現地調査にあたり、当市の取組と照らし合わせて考えたのは、

- ア. 行政経験者の関わり
  - イ. 法人化への取組と考え方
  - ウ. 制度化していくことでの弊害はないのか
  - エ. 地域活動の無償性と有償性
  - オ. 意識共有のあり方
- といった点である。

アの住民自治組織と行政経験者の関係については、同じ公共サービスの担い手としての行政と地域とをつないでいくために、どちらの活動文化にもあかるい行政経験者の役割が大きいのではないかと考えていたが、それぞれの地域の経過や実情に応じた、多様なあり様が見られた。様々なスキルや経験を持つ人々を、地域の担い手としてつないでいく取組みを進めながら、行政経験者が持つノウハウも地域に活かしていける仕掛けも必要であると考えている。

イの法人化への取組みと考え方については、すでに触れているところでもあるが、地域組織の法人化を伴わずとも、自治体の位置づけの中で指定管理などを受けている住民組織が多数あることが確認できたとともに、地域をまとめ代表していく組織の必要性も認識し

たところである。

ウの制度化していくことでの弊害はないかということについては、地域コミュニティを制度の枠に入れることで、行政との上下関係が発生してしまうのではないかという危惧を抱いていた。しかしこれについては、地域で取り組まれている仕組みを制度化し、住民組織と行政との関係性の中で、絶えず制度の見直しを図っていくことで、地域と行政との良好な関係性を維持あるいは向上させていくことができるのではないかという考えに至った。

エの地域活動の有償性と無償性については、当市でも繰り返し議論されているものである。担い手の中には、お金をもらうくらいなら活動しないと断言する者もいれば、いくらかでも金銭的な対価を得ることで活動が続けていけると考える者もいる。いくつかの事例に触れる中で、やはり活動の継続のためには一定の金銭的な対価は必要なのだろうと考えている。しかしそこには地域活動はボランティアであるべきという多くの人々が持つ意識を変えていく必要がある。また、活動の一部が有償化することで、その組織における活動への担い手個々の意識が変化してしまう恐れもあり、今後も検討が必要である。

オの意識共有のありかたについては、各自治体のそれぞれの実情に合わせ工夫されているところがうかがえたが、やはり絶えず各主体間のコミュニケーションを深めていく必要があることを感じた。また、地域の担い手が自らの活動について発表する機会を得ることで、活動が整理され進展していくとともに意欲の喚起になることも分かった。これを踏まえ、早速、行政職員を主な対象とする市民協働推進研修会において、各地域支え合い協議会の活動報告を行った。市職員が地域で行われている活動に触れる機会となっただけではなく、各協議会の関係者が自らの活動を整理し、お互いを知りあ

うことで、大変充実した研修会となった。

図5-12 市民協働推進研修会



出典：市民協働推進研修会にて筆者撮影

## (2) 地域のブロックと拠点の考え方

各地域支え合い協議会の活動拠点は、公民館内であったり小学校内であったり自治会館の敷地内であったりと、それぞれの地域の実情により異なっている。また、市内に6館ある公民館は、小学校区や地域のまとまりと必ずしもリンクしているわけではない。さらに、公共施設の一部を地域の拠点としていくことが地域の希望であるかといえば、必ずしもそうではないということはこれまでの経過から見ても明らかである。

今後の新たな地域支え合い協議会の設立に向けて、拠点をどこに置くかということは悩みのひとつであり、組織を作り活動を進めて

いくためには人々が集い交流する拠点は不可欠である。地域の中でどのような拠点が求められているのか、協議会設立に向けた議論の中で見極めていく必要性に迫られている。

### (3) 自治会との役割分担と新たな地域自治の仕組みづくりに向けて

これまでの地域支え合い協議会の取り組みでは、活動文化の違う地域の多様な主体が協働していくために、どのような場やつなぎ方が必要となるのかといった点に着目して取り組みを進めてきた。ここからは、これまでの活動の展開を踏まえながら、次のステップに進める段階となっている。

自治会と地域支え合い協議会の役割の違いなどについての議論もあるが、一定地域の公共サービスの担い手として両者はその役割を共有している。さらにこの両者だけではなく、地域には地域課題に取り組む多様な主体が存在する。今後こうした主体が活動を継続し、さらに活発化させていくためには、活動を展開していくための場づくりとともに、行政を含めた多様な主体が集まり、地域における課題の整理や役割分担などについて継続的に協議し、方針や計画について意思決定していく場が不可欠である。さらにこうした場を作っていくためには、それぞれの主体の特性を知り、中立な立場に立つコーディネーターの役割が重要となる。地域の中でこうした役割の担い手が生まれてくることが望まれるところであるが、当面は行政職員がこうした役割を担う必要があると考えている。

今後は、自治会長により組織する鶴ヶ島市コミュニティ協議会の地域ブロックの再編や本年4月より公民館から改編される市民センターにおける対応エリアの整理、地域をつないでいくコーディネーター機能の強化などを通じて、こうした課題に取り組んでいきたい。



# 第6章

## 様々な主体の協議を通じた地域の活性化に向けて ～茅ヶ崎市の事例～

---

茅ヶ崎市総務部市民自治推進課  
地域自治担当主査  
廣瀬 友徳

## 1 茅ヶ崎市の概要と地域コミュニティの現状

神奈川県の中南部に位置する茅ヶ崎市は、1947（昭和22）年10月1日に市制施行した。1955（昭和30）年に旧小出村を分村合併し、ほぼ現在の市域となり、2003（平成15）年には特例市へと移行している。2015（平成27）年1月1日現在で、35.76km<sup>2</sup>の面積に、97,621世帯、237,986人が生活をしている。

市内の人口は現在も増加の一途を辿っており、この状況は2020（平成32）年頃まで続くが、その後減少に移るものと推計されている。

市内には、市立の小学校と中学校がそれぞれ19校と13校あるが、小学校のうち3校については、1998（平成10）年以降、新規に開校したものである。この小学校の区域をベースにして、地区青少年育成推進協議会やPTAなどが日々活動をしている。

また、こうした学区を区域に活動する団体とは別に、市民の生活に最も身近な部分で活動しているのが自治会である。2015（平成27）年1月1日現在で、市内には136の自治会があり、防災や環境など様々な事柄に住民一丸となって取り組むとともに、レクリエーション活動などを通して、地域全体の親睦を深めてきた。こうした地域住民の多くが関わりを持つ自治会に対し、市は、広報紙等の配布・回覧をはじめ、各種委員の推薦、行政との連絡調整などを依頼しており、市としての自治会に対する依存度が高いと言える。

136の自治会は、市域全体を包み込むように網羅的に組織されているが、集合住宅などが建設されるとその住民で新たな組織を立ち上げるケースなどがあり、自治会数は微増している。しかしながら、加入率に目を向けると、1985（昭和60）年頃までは90%を超えていたものの、年々その数値が減少し、2014（平成26）年4月時

点で、80%を下回る状況となった。

また、こうした状況に加え、自治会役員の高齢化や、自治会活動をはじめとした地域における様々な活動の担い手の不足や固定化などにより、これまで、地域のまちづくりを中心的な立場として支えてきた自治会がその役割を果たす力が衰えつつある。

## 2 茅ヶ崎市がめざす将来像 (茅ヶ崎市自治基本条例における理念)

茅ヶ崎市では、2010（平成22）年4月1日に茅ヶ崎市自治基本条例が施行された。市民が等しく尊重され、安心して暮らすことができる地域社会の創出をめざすべきまちの姿として掲げ、重要な取組みとして、市民参加の推進、地域力の向上、協働の推進、情報共有などを規定している。

このうち、地域力の向上については、地域の課題を解決したり、魅力的な地域社会をつくったりするためには、地域の住民や事業者などが、自ら進んで活動し、互いに協力して地域力の向上を図ることの重要性に鑑み、市民が自らの自由な意思で、地域の課題の解決に取り組むコミュニティの活動へ参加・協働に努めることを理念としている。

また、協働の推進については、複雑多様化した地域の課題を解決するためには、様々な市民が相互に連携・協力することが重要になっていることから、市民相互の特性を生かした協働による取組みに努め、地域の課題の解決につなげることとしている。

茅ヶ崎市自治基本条例（2010年（平成22年）4月1日施行）

（コミュニティ）

第25条 市民及び市は、公益の増進に取り組むコミュニティ（市民により自主的に形成された集団又はつながりをいう。以下同じ。）が地域の自治の担い手であることを認識し、その活動を尊重しなければならない。

2 市民は、自らの自由な意思に基づき、公益の増進に取り組むコミュニティの活動に参加し、又は協力するように努めるものとする。

3 市は、公益の増進に取り組むコミュニティから提出された市政に関する意見、提案等を多角的かつ総合的に検討し、市政に反映させるよう努めなければならない。

（協働）

第26条 市民及び市は、適切な役割分担の下、地域の課題を解決するため、互いの自主性及び特性を尊重し、対等の立場で連携し、又は協力するよう努めるものとする。

2 市民は、自らの自由な意思に基づき、地域の課題を解決するため、対等の立場で相互に連携し、又は協力するよう努めるものとする。

少子高齢化の進行などに伴う様々な活動の担い手の減少や、地域への帰属意識の低下などの現状から、地域における自治の担い手である公益の増進に取り組むコミュニティの活性化を図り、「地域の力」を向上させることの重要性を踏まえ、規定されている。

## 3 地域の力の向上のための仕掛け

### (1) 新たな地域コミュニティの取組みのモデル事業

本市の現状とめざすべき将来像を踏まえた中、市では2012（平成24）年度、地域の力を発揮するための仕掛けとして、新たな地域コミュニティの取組みを提案した。

子どもや高齢者の見守りをはじめ、介護や防犯、美化活動などは、これまでは地域や近所・家族などが中心となって担ってきた。しかし、地域課題が多様化する中では、そうした担い手が従来までの役割を果たすことができなくなってきており、地域課題への対応が困難な状況に陥りつつある。

一方で、地域の中では、身近な生活の助け合いやひとり暮らし高齢者などへの生活支援、子育て支援などに取り組んでいる様々な団体が存在している。こうした団体が、地域課題に対して個別に対応するのではなく、分野や世代の垣根を越え、互いに連携し一体となって取り組むことで、従来にも増して地域の力が発揮できるものと考えられる。

この理念のもと、モデル事業を開始したのが、新たな地域コミュニティの取組みである。

### (2) 協議の場としての（仮称）まちぢから協議会

市内で活動する136の単位自治会は、12ある地区自治会連合会のいずれかにそれぞれ所属している。地区自治会連合会は、かつての町・村域をベースに区域が分かれており、各地区では防災訓練や、市長をはじめ市幹部職員との意見交換を行う市民集会などの活動を定例的に行っている。

新たな地域コミュニティの取組みは、この地区自治会連合会の区

域をベースに、自治会を中心に地域で活動する各種団体や住民が参加する、(仮称) まちぢから協議会(以下、「協議会」という。)を地域が主体となって立ち上げることから始まった。

他市の同様事例では、小学校区などの学区を活動区域として展開しているところもある。しかしながら、本市においては、自治会が多く数の住民が参加した組織であり、これまでも住民の連帯感の醸成や様々な課題解決に取り組んできた。また、これまでのまちづくりに対する自治会の関わり方が、地域の一団体ということにとどまらず、地域を代表する組織といった一面があったことから、地域における総合性と代表性を有した自治会を中心に据え、地区自治会連合会区会をベースとした取組みとしてモデル事業を進めることとなった。

現在、12地区のうち、7地区において協議会が設立され、2地区において協議会の立ち上げに向けた準備が進められている。協議会の構成は、各地区の特性に応じたものであるが、地域での活動が盛んな団体や、活動内容が地域住民の多くを当事者としている団体などを主な構成員としている。例を挙げると、自治会、地区社会福祉協議会、地区民生委員・児童委員協議会、地区青少年育成推進協議会、地区体育振興会、PTA などである。こうした団体での構成には、各分野の地域の声をより吸い上げやすくするとともに、各団体の連携により既存の組織や地域全体の活動の活性化が図られるような意図が込められている。

協議会の活動の第1歩は、「協議の場」づくりである。地域の様々な団体や住民が、まずは自分たちの活動を紹介し、顔の見える関係づくりや情報の共有を行うとともに、自分たちの地域について話し合うことで、同じ悩みや課題、活動の共通点などを発見し、団体・住民相互の連携を図ることを第1段階としている。また、この

取組みにおいては、住民が気軽に参加できる環境を整備し、従来地域との関わりを持つ機会がなかった人に、地域での活動のきっかけを提供することも狙いとしている。潜在的な人材を発掘し、そうした人材が協議会の継続的な活動を支えるとともに、既存の団体の新たな担い手や、既存の活動への参加者となり、様々な地域活動の幅の広がりや、地域の活性化を期待するものである。

この取組みを提案するにあたっては、市として地域との話し合いの機会を持ってきた。現在、様々な団体が活動している中での協議会の設立については、既存組織の屋上屋との指摘がされた。地域の団体は既に十分な連携が図られていたり、ある組織の理事を、別の組織の代表者が務めていたりするといった状況はよく見られた。

地域での活動の担い手は、同じメンバーで顔を合わせる機会が多く、同じメンバーが様々な場面で活躍しているケースも多い。新たな組織として協議の場を作ることで、顔を合わす機会がさらに増えてしまうことは否定できないが、既存の活動を有機的に結び付け、今まで特定の担い手に委ねていた負担を少しでも多くの人で支え合い、足りない部分を補い合う。協議会は、そうしたコーディネート機能を果たすこともできる組織として考えている。

### (3) 協議会での様々な実践

これまでのモデル事業の中では、様々な地域課題についての話し合いが行われ、その成果としていくつかの事業に結びついた。

まず、地域を知る、情報共有のための取組みとして、「まち歩き」があげられる。

地域住民のすべてが当事者となれる協議会の活動において、当事者となるためには、まず地域の現状を知ってもらうことが必要との考えから行われた。地域の現状を把握するための手法は複数想定で

きるが、自分の足で歩き、気付くことの重要性を尊重し、行われたものである。今まで知らなかった地域のことを再確認でき、地域への興味・関心を引き起こすきっかけとなった。

次に、声を聞く、地域課題発見のための取組みとして、2つの事例があげられる。

1つ目は、目安箱の設置である。住民がいつでも気軽に地域に関する意見を言えるように、地域の集会施設に目安箱を常設した。地域活動とのつながりが少ない住民の意見も集約できるようにすることを目的としたものである。寄せられた意見は、取り扱いの方向性を協議し、地域の課題として協議会の中で議論されている。

2つ目は、アンケートの実施である。住民の声を待つのではなく、積極的に聞いていこうとする取組みである。自治会と連携し、自治会加入世帯へアンケートを配布し、70%を超える回収率となった。この中で、地域に関する課題や、望ましい将来像などについての意見を聞き、分類した調査結果を協議会の運営にあたっての基礎資料とした。併せて、課題に対応した形で、住民誰もが参加できる仕組みとして部会の設置につなげ、4つの部会において自由な協議が進められている。

最後に、実践する、課題解決のための取組みである。

従来地域では、自治会が中心となって防災訓練が企画運営されていた。しかしながら、自治会の実施するイベントへの参加者は高齢者が多く、災害への備えという地域にとっては非常に重要度の高い課題にもかかわらず、参加する世代の層が限定されていた。そこで子どもをターゲットにして訓練を実施した事例がある。NPO 法人と協働し、子どもを主役とした訓練を実施することで、その親世代も巻き込み、これまで地域の取組みに参加するきっかけがなかったファミリー層の参画を得ることにつながった。

他にも、地域住民が気軽に立ち寄り、自由な意見交換ができる拠点づくりを目指し、2015（平成27）年4月に新規に開設される地域の集会施設の中に、コミュニティカフェを設置する取組みなども行われている。

これらは、モデル事業の中で行われた一部のものにすぎないが、重要なのは、これらは一団体の中での話し合いや、特定の個人の思いつきなどで実現したものではなく、地域の数多くの団体や住民が参画する協議会の中での協議により、生まれたものである。防災訓練の事例などは、従来は自治会を中心に、防災関係の団体などが加わって企画をしていたが、青少年関係団体やPTAなど、子どもに関わる団体が、その企画の場に加わることで、これまで出なかったアイデアが生まれ、地域での新たな出会いと発見、地域の活性化につながっている。

こうした事例からも分かるように、本市では協議の重要性を尊重し、まずは、「協議の場」としての協議会の設置を地域に提案し、協議を中心とした活動を推進している。

## 4 協議会の活動を支援するための取組み

### （1）モデル事業での課題から

モデル事業を展開する中で、協議会や協議会の支援にあたっている地域担当職員からは、いくつかの課題が指摘されている。

1つ目は、協議会の位置付けである。自治基本条例の規定にあるとおり、協議会は、市民により自主的に形成された集団又はつながりであることから、既存の地域の組織と同様に任意組織と解釈できる。しかしながら、その性質は、地域を代表する組織であり、多くの地域住民が参画し様々な協議を経て出される協議会からの意見や

提案は、最大限市政に反映されるべきものである。このように、地域の代表的な組織としての位置付けの必要性が指摘されている。

2つ目は、予算に関することである。モデル事業の実施に当たっては、各地区に対し、協議会を運営するための経費として、市から10万円を補助している。今後、協議会の活動が継続性を維持した中で発展するためには、既存の運営費の充実に加え、運用面で比較的自由度のある予算の仕組みや、地域の自由な発想を後押しできるような財政的支援が求められている。

3つ目としては、市の役割である。

現在、モデル事業を実施している地区には、原則1地区あたり1名の地域担当職員を市が配置し、協議会の立ち上げや運営にあたっての支援をはじめ、地域と行政との橋渡し役などを担っている。地区によって関わり方は異なるが、今後も地域担当職員を介した市による支援を継続することが求められている。

## (2) 制度化による支援

これまで約2年間のモデル事業を展開する中での指摘を踏まえ、市として求められるべきことは、協議会がさらに発展し、より効果的かつ円滑な活動を行えるようにすることである。

協議会は、誰もが関わることができ、地域全体のまちづくりに取り組む組織である。この協議会を中心とした新たな地域コミュニティの取組みを推進するためには、協議会が地域住民の声を反映する地域を代表する組織として、継続的に活動することが重要である。そのため、市としては、協議会の活動を支援するための仕組みを構築する必要がある。

こうした経過を踏まえ、仕組みづくりが始まったのが、2014（平成26）年度からである。

検討に当たっては、モデル事業に取り組む地区の代表者、自治会の代表者、市の関係部長にアドバイザーを加えた意見交換会議と、市内部の調整会議を設置し、相互に連携して進められている。そこでは、支援のための仕組みとしていくつかの方法が考えられる中で、地域に求められていることは、市が財政的支援などを通して、協議会の活動を支援することであり、そのことを市に義務付けるための方法としては、条例化が適切であると考えた。

### (3) 条例の基本的な考え方

地域が自主的に設立している協議会は、住民が自らの自由な意思に基づく参加・協力により運営されているものであることから、組織そのものについて市が何らかの規定をすることは不適切である。そのため、協議会への支援に関し、必要な事項を定め、地域の力の向上と地域による主体的かつ効果的な課題解決を図り、市民主体のまちづくりを推進することを基本的な考え方とした。

このような理念のもとで、3本の柱を考えた。

1つ目は、地域での代表性・公共性の担保である。協議会は、実態としては地域の代表性・総合性を持った組織でありながらも、理念としては地域に数多く存在する団体と同様であることから、市からの支援を受けることが認められる組織となるようにする必要がある。また、協議会に対する市からの支援にあたっては、公金の支出が伴うことから、協議会が公共的団体であることを担保する必要がある。

2つ目は、財政的な支援である。運営費の補助に加え、協議会が実施する特定の事業に要する費用の補助や、協議会から提案される事業に要する費用の補助などの仕組みを整備し、協議の先に現れる何かを実践したいという気持ちを後押しする。

3つ目は、モデル事業から継続して、協議会と市との連絡調整や、協議会が実施する様々な取組みの後方支援を行う地域担当職員の配置である。

こうした基本的な理念と支援策を具現化するため、さらなる検討を重ね、近い未来に条例という形で実現できるよう進めていきたい。

## 5 協議会を制度化することでの活動の発展の可能性と今後の展望

現在、本市のまちづくりの主要な担い手のひとつは、主にリタイア世代が活躍する自治会である。その自治会の要職は、長年同じ人が務めていたり、年度ごとに替わってしまったりと、組織によってまちまちであるが、かつての地域の親分的な人物は残念ながら、年々減ってきていると感じる。

地域の親分の存在は、組織の硬直化につながる可能性が懸念される反面、地域における様々な事業や取組みの実施に当たっての推進力は非常に大きい。そうした人物が減り、さらに後に続く地域の担い手がなかなか見つからない中で、今ある地域の取組みを維持していくためには、一団体や一個人に頼るのではなく、地域の様々な声を吸い上げることができる組織がそれを支え、かつ多様化する地域ニーズを住民の身近なところで感じることが重要である。これがまさしく協議会の狙いのひとつでもある。こうした地域での活動に対する市としての支援を制度にすることで、協議会の活動が持続可能なものとなり、かつ発展し、将来的には自立した地域経営を行えるような可能性を期待できる。

本市においては、地縁団体への加入率が減少する一方で、志縁組

織とも言われる NPO の数は年々増加している。自分に関わりのある課題・テーマや、興味のある活動に対する住民の意識は決して低いものではないことがうかがえる。NPO の活動は非常に重要なものであり、地域課題の解決に大きく貢献している団体も現に存在している。しかしながら、興味を向けるべき矛先を分野別の NPO 活動に限定せず、選択肢の 1 つとして地域での活動の重要性を感じてもらい、住民にとって、地域が自己実現の場であったり、生きがいづくりの場であったりするようになることを期待したい。

地域において協議会が立ち上がり、その活動が少しずつ大きなものになりつつある。この動きが将来的には更に大きなものになることを願っているが、そのためのスタートとして、現在本市は、非常に重要な変革期を迎えている。新たな組織をつくること、そしてそれを動かすことは非常にエネルギーを要する。そして、市として、そこにさらなる連携を求めている。この組織と市が協働して、まちづくりを進めていくためには、地域だけでなく市の変革も欠かせないところである。協議会の会議の場に、地域担当職員として参加すると、市の縦割り体質を指摘されることがある。地域一丸となってまちづくりに取り組もうとする中では、市もその一部となり、十分な連携を図った上で、推進することが必要である。新たな地域コミュニティの取組みには、組織の熟成や、市としての支援内容の充実など、様々な要素が求められ、その成果が目に見えるようになるにはしばらく時間を要するものと考えられる。しかしながら、今後の人口減少や、さらなる高齢化の進行を見据えた中では、今がまさに手を打つべきタイミングであり、私たち職員もまさに今が変革の時だと思う。



# 第7章

## 地域自治区制度による住民主体のまちづくり ～宮崎市の取組み～

---

宮崎市地域振興部主幹兼地域まちづくり推進室長  
本村 真二

## はじめに

宮崎市は、日向灘に臨む宮崎県の中央部にあり、青い海と空、四季折々の花や緑に彩られ、豊かな自然と温暖な気候に恵まれた都市である。

2006（平成18）年1月の佐土原町、田野町、高岡町との合併に続き、2010（平成22）年3月に清武町と合併を行い、人口約40万人の「新宮崎市」として、市域の拡大とともに新たな地域資源が加わり、産業構造もさらに充実したところである。

本市にとって、合併は更なる発展の可能性が広がる一方で、都市構造等の変化などの新たな課題に対応していくことが必要となり、特に地域コミュニティのあり方については、これまでの制度を根本から見直すきっかけとなった。

## 1 宮崎市における地域コミュニティ

本市の地域社会では、従来から自治会、自治公民館、老人クラブなどの各種地縁団体が地域活動の中心的な役割を担ってきた。

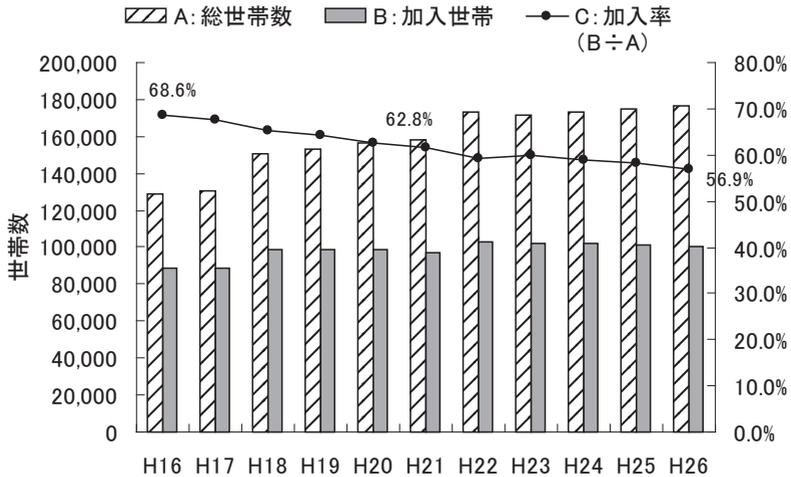
全国の自治体においても同様の傾向にあると思うが、近年、少子高齢化、核家族化が急速に進む中、地域の連帯感が希薄になるとともに、地域が抱える課題は多様化し、地域コミュニティの再生は、本市の重要なテーマ（課題）のひとつとなっている。

例えば、市全体の自治会加入率は、2014（平成26）年6月1日現在で56.9%であり、10年前の2004（平成16）年度の68.6%と比較すると、毎年度約1ポイント低下している状況である。

自治会未加入対策としては、自治会連合会と協働でプロジェクトチームを設置して、加入促進のマニュアル、チラシを作成し、各自

治会において個別訪問を行うなど様々な取組みを行っている。

図7-1 宮崎市自治会加入率の推移



出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

一方、テーマ型として分類される市民活動については、2001（平成13）年度にはマッチングギフト方式（全国初）による「市民活動支援基金」を創設し、市民活動団体が実施する事業を支援している。また、活動する市民の交流や情報交換の拠点として「宮崎市市民活動センター」を設置し、ボランティア活動や市民活動、地域活動等に取り組む団体や個人に対する支援を行っている。

## 2 地域自治区の設置

### (1) 地域自治区設置の経緯

本市は、2000（平成12）年から「地域コミュニティの活性化とまちづくりの支援」をテーマに「支所の見直し」を検討し、住民自治を推進する仕組みや組織内の分権について方向性を模索していた。

これは、当時、昭和の合併に伴い設置していた6つの支所が最後の生目村の合併から40年以上も経過し、団地開発、交通網の整備、情報化の進展等により周辺事情や立地条件が大きく変化していたことや、支所のない中央地区においては支所のある地域に比べ、地域のコミュニティ機能や行政の支援体制が不十分であることが窺われていたことなどが背景にあった。

そのような中、2003（平成15）年11月、第27次地方制度調査会から「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」が報告され、翌2004（平成16）年5月、答申に基づき、住民自治の強化を目的として、地域の意向を行政やまちづくりに反映させるシステムである地域自治組織として「地域自治区」を規定する地方自治法の一部改正がなされ、同年11月に施行された。

この内容が、これまで本市が支所のあり方で検討してきた「地域コミュニティの活性化に向けた取組み」と方向性で合致していたことから、「地域自治区設置の検討」に発展し、新たな庁内検討、各種団体の代表者や学識経験者等からなる会議による検討、地区説明等を経て、地方自治法の制度を活用した「地域自治区の設置等に関する条例」を2005（平成17）年9月に制定した。

2006（平成18）年1月の合併と同時に旧宮崎市に15の地域自治区を、旧3町には3つの合併特例区を設置した（その後、2009年6月・2010年6月の地域自治区の分離、2010年3月の清武町との合併、2011年1月の佐土原町・田野町・高岡町合併特例区の地域自治区への移行により、本章執筆時（2015年2月）現在は、20の地域自治区と1つの合併特例区（以下、「地域自治区等」という。）。なお清武町合併特例区は2015年3月に地域自治区へ移行することとなっている）。県庁所在地では、全国で初めての試みであった。

地域自治区制度の導入により、地域の各種団体が緩やかなネット

ワークをつくり、それぞれが地域の課題を共有できるようにすることが主な狙いである。

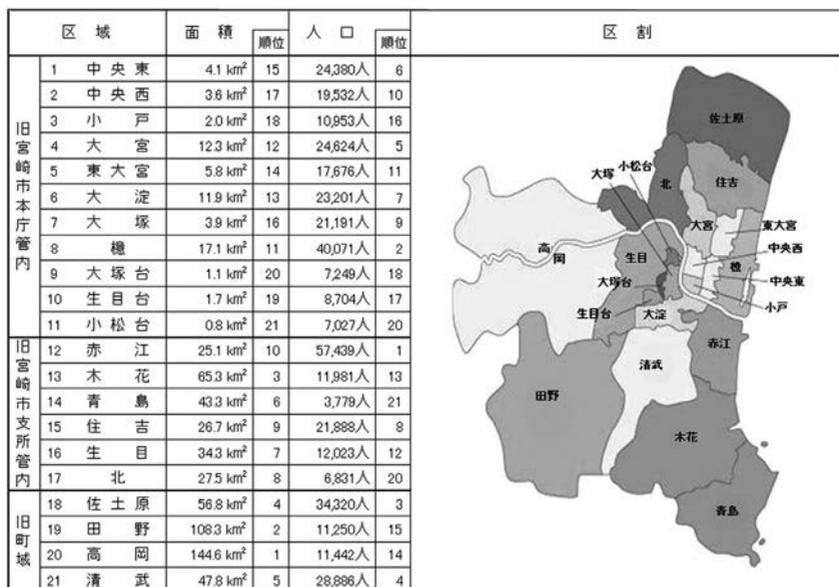
## (2) 地域自治区等の区割り

地域自治区設置当時の区割りは、昭和の合併前の町村や自治会の地区連合会、中学校校区を基本としながら、行政の効率的な運営を考慮し決定した。

地域自治区等の規模は、現在、一番人口の少ないところで約4千人、多いところでは約5万7千人となっている。

各地域自治区には、地域協議会と地域自治区事務所が設置されている。

図7-2 地域自治区等の区割り



※人口は、平成26年1月1日現在の地域コミュニティ活動交付金配分確定人口(住民基本台帳人口(日本人のみ)±調整人口)

出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

### (3) 地域協議会の役割

地域協議会は、地域住民の意見を市政に提案することや地域の課題などを協議する組織である。地域自治区の要であり地域活動のプラットフォームとして位置づけている。

地域協議会を構成する委員は、地域内で活動する自治会、子ども会、老人クラブなど多様な団体から推薦された委員と公募による委員で構成されている。

20の地域協議会の委員は、2015（平成27）年1月現在、369人でその内3分の1が女性委員で構成されている。

また、NPOの方も参画されており、子育てや防災など専門性をいかした視点での議論もなされている。

図7-3 地域協議会について

**◆地域協議会について**

**地域協議会(合意形成機関)**

- ・地域住民の声を行政に反映させるために設置する市の「附属機関」
- ・委員は地域住民の中から市長が選任（任期は2年）
- ・委員構成 会長 1名  
副会長 1名  
委員 18名
- ・委員は1地域協議会あたり20名以内（人口5万人を超える場合は25名以内）
- ・委員の一部は、公募で選任（2～5名）
- ・定例会は年4回開催（多いところでは年8回の開催を予定）

地域の各種団体や住民の代表で構成  
自治会、自治公民館、老人クラブ、地区体育会、民生委員児童委員協議会、消防団、農業団体、漁業団体、青少年育成協議会、振興会、PTA協議会、NPO、公募

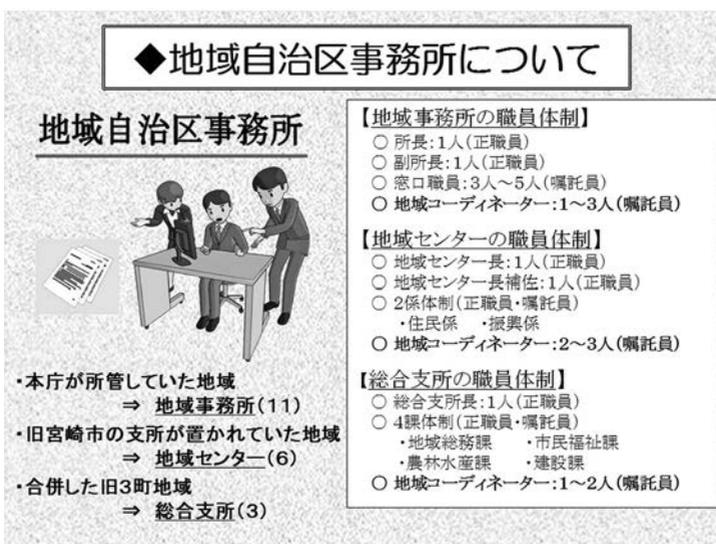
出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

#### (4) 地域自治区事務所の役割

地域自治区事務所は、住民票など各種証明書の発行を行う「窓口業務」と、地域課題などの相談や地域の要望調整、地域の各種団体との連携や調整を行う「地域協議会支援業務」などを担い、地域住民の利便性を図っている。また、災害時における地域防災の拠点としても位置づけている。

当然、地域活動の拠点である事務所は市で整備し、さらに、人的支援として地域コーディネーター（市嘱託員）を配置し、地域協議会の運営補助や地域活動のコーディネート業務などを行っている。

図7-4 地域自治区事務所について



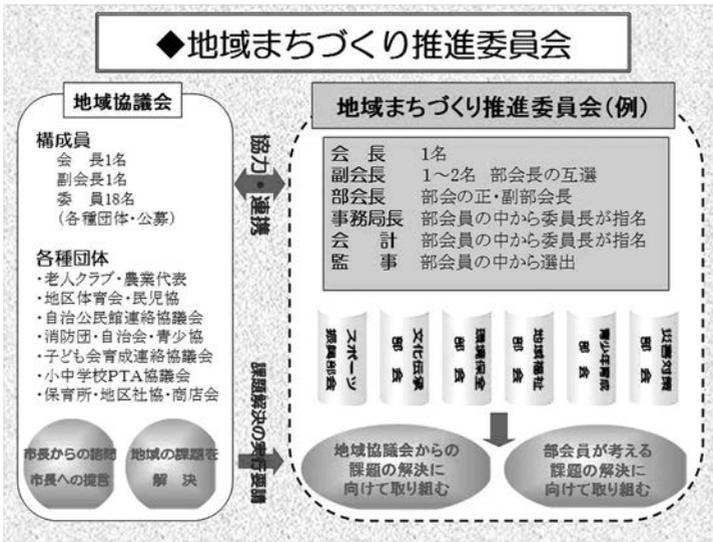
出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

## (5) 地域まちづくり推進委員会の役割

地域まちづくり推進委員会（「地区振興会」「地域づくり協議会」「まちづくり協議会」と称する団体があるが、以下「地域まちづくり推進委員会」と総称して記す。）は、地域コミュニティ活動交付金の交付を受け、地域協議会が必要と認める地域の課題解決に向けたまちづくり事業を実践する組織である。

各地域自治区等に組織（原則として各地域自治区等に一つであるが、複数存在するところもある。2015（平成27）年1月現在26団体）され、各地域協議会・清武町合併特例区協議会が地域の課題解決に向けて取り組む団体として承認している。だれでも、自由に参加することができ、現在約2,100人のメンバーが参加・参画している。今後、更に多くの方が参加されることが地域づくりの鍵になると考えている。

図7-5 地域まちづくり推進委員会



出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

### 3 地域コミュニティ活動交付金

#### (1) 地域コミュニティ活動交付金の概要

地域コミュニティにおける連帯の希薄化、自治機能の低下により、個々の地域団体では多様化する課題の解決が難しくなる中、本市はより広いエリアで課題解決を目指すために地域自治区を設置した。

課題の解決のためには財源が必要であり、本市は、2009（平成21）年度からその活動費の一部を「地域コミュニティ活動交付金」として地域まちづくり推進委員会に交付している。

2014（平成26）年度における地域コミュニティ活動交付金は総額約8,700万円である。2009（平成21）年度から2010（平成22）年度までの2年間は、その財源を「地域コミュニティ税」として市民1人当たり年額500円を徴収していた（市民税均等割（個人）が課税

図7-6 地域コミュニティ活動交付金の概要

◆地域コミュニティ活動交付金の概要	
1 特徴	地域の判断により自由かつ有効に使用することができる「地域の自前の安定した財源」
2 用途	地域自治区・合併特例区で取り組む地域の課題解決のための活動費 (地域の住民が自ら用途を決める)
3 交付団体	地域まちづくり推進委員会(又は合併特例区) ※ 地域まちづくり推進委員会とは... まちづくりを行うために、地域自治区・合併特例区の区域内で住民自らが組織した団体。まちづくりの実践組織。名称が「地区振興会」「地域づくり協議会」「まちづくり協議会」の地域がある。
4 配分方法	予算額の3割を交付団体に均等に配分(均等割) 残る7割を人口に応じて配分(人口割)

出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

されている方を対象に超過課税)が、現在では一般財源で引き続き確保している。

地域まちづくり推進委員会へ交付することにより、地域の自前の安定した財源として、地域自治区等を単位とした防犯防災、福祉、環境などの分野の地域活動に有効活用していただいている。

## (2) 地域コミュニティ活動交付金の配分と事業実施までの流れ

地域コミュニティ活動交付金は、各地域自治区等に対し、均等割と人口割を組み合わせた方法で配分額を決定している。

約180万円から約980万円が地域に配分され、その枠内で、地域の課題解決に向けた取組みが実践されている。

図7-7 地域コミュニティ活動交付金の配分額

◆地域コミュニティ活動交付金の配分額					
【配分方法】					
予算額の3割を交付団体に均等に配分(均等割)					
残る7割を人口に応じて配分(人口割)					
《平成26年度分》					
地域自治区等	人口(人)	配分額(千円)	地域自治区等	人口(人)	配分額(千円)
中央東	24,380	4,888	赤江	57,439	9,840
中央西	19,532	4,161	木花	11,981	3,030
小戸	10,953	2,876	青島	3,779	1,802
大宮	24,624	4,924	住吉	21,888	4,514
東大宮	17,676	3,883	生目	12,023	3,037
大漣	23,201	4,711	北	6,831	2,259
大塚	21,191	4,410	佐土原	34,320	6,377
檜	40,071	7,238	田野	11,250	2,921
大塚台	7,249	2,321	高岡	11,442	2,950
生目台	8,704	2,539	清武	28,886	5,563
小松台	7,027	2,288	計	404,447	86,532

人口は平成26年1月1日時点の地域コミュニティ活動交付金配分確定人口

出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

なお、地域自治区においては、まず地域協議会で課題の抽出と解決策の検討がなされるなかで、地域まちづくり推進委員会が地域の

課題解決に向けた事業を計画し、地域協議会の意見書を添えて市に地域コミュニティ活動交付金の申請を行い、交付を受けることにより事業が実施される仕組みとなっている。

### (3) 地域コミュニティ活動交付金のチェック体制と使途のルール

地域住民自らが、地域の課題を考え、解決していくことが住民自治のあるべき姿であり、地域コミュニティ活動交付金はその財源として、効率的かつ効果的に活用されることが望まれる。

そのため、事業を実施したことにより、地域の課題解決がどこまで進んでいるか、その達成度等を常に分析し、事業の必要性を検証し、計画 (Plan)、実行 (Do)、評価 (Check)、改善 (Action) のサイクルで、事業の中身を定期的に評価し、改善につなげることが必要である。

図7-8 使い道のルール

**◆使い道のルール**

○地域コミュニティ活動交付金の対象

- ・ 地域まちづくり推進委員会が実施する事業
- ・ 地域コミュニティの活性化や再生に資する事業

<p><b>①対象とならない事業</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 営利を目的とするもの</li><li>・ 宗教の教義を広めるもの</li><li>・ 政治上の主義を推進、支持するもの</li><li>・ 政党や公職の候補者を支持するもの</li></ul>	<p><b>②対象とならない経費</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 交際費、役員報酬</li><li>・ 懇親を目的とする飲食費</li><li>・ 継続的な雇用に係る経費 等</li></ul>
---	---

**③事業を計画するときは**

- ・ 地域住民から意見を聞く機会を設けること
- ・ 広く市民が参加する事業の構築に努めること

出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

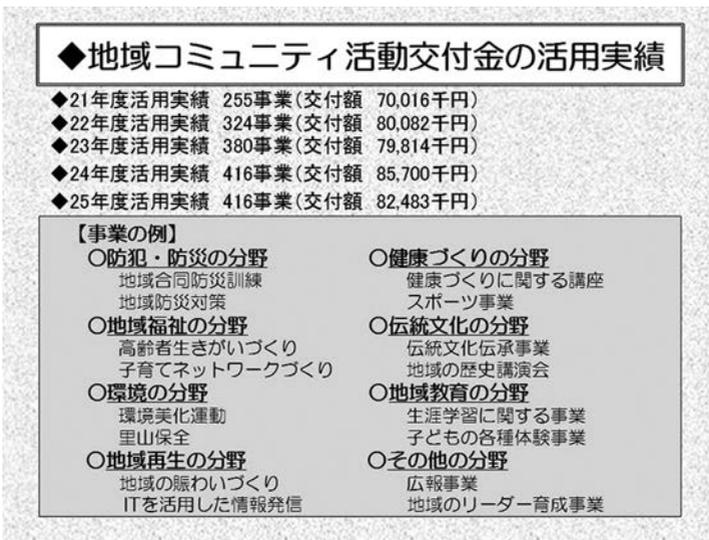
そのようなことから、本市では、有識者や市民活動団体代表等からなる「地域コミュニティ活動交付金評価委員会」を設置し、毎年度各地域自治区における取組みについて実地調査・ヒアリング等を行いながら、委員会の意見を地域にフィードバックしている。

また、用途については、地域が主体的にそして有効に決めることができ、透明性を確保することができるように、必要最低限の基本的なルールを定め、運用マニュアルとして整理しているが、この評価委員会において、地域の意見を聞きながら、より使い勝手のよい交付金となるよう随時必要な見直しを行っている。

#### (4) 地域コミュニティ活動交付金の活用実績 (2013年度)

2013(平成25)年度は、地域コミュニティ活動交付金導入から5年目を迎え、26の地域まちづくり推進委員会において416事業が実施された。事業実施件数は、2012(平成24)年度と比べて同数である。

図7-9 地域コミュニティ活動交付金の活用実績



出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

2009（平成21）年度の制度創設からこれまで、右肩上がりです事業数は増加してきたが、その増加傾向に歯止めがなかった。

その背景には、関係者の固定化や新たな担い手が育っていないことなどの要因もあると考えられるが、事業開始以降、住民ニーズに応えるべく、新たな事業を展開していくことに重きをおいていたこれまでの取組みから、交付金事業が5年を経過し、新たな事業展開を考える場合において、これまで実施してきた事業の必要性を精査し、事業を組み直したり、或いは統合したり、場合によってはスクラップすることが行われていることも考えられる。

事業分野別件数では、「防犯・防災」（77件・18.5%）が最も多く、次に「地域福祉」（59件・14.2%）、続いて「地域再生」（51件・12.3%）、「環境」（47件・11.3%）の順となっており、2012（平成24）年度と傾向は変わっておらず、特に、防災に関する取組みはどの地域自治区でも実施されており、防災意識の向上が図られている。

なお、具体的な事業概要や評価については、宮崎市ホームページ<sup>1</sup>を参照いただきたい。

## 4 地域活動に対する市の支援

### （1）地域まちづくり推進委員会への支援

本市は、地域コミュニティ活動交付金事業が開始された2009（平成21）年度から、地域まちづくり推進委員会の活動を支援するため、その事務局に対し、運営に関する費用を補助している。

この補助は、1地域まちづくり推進委員会あたり、189万5千円（事務局2名の人件費と原則38万円以内の事務費）を上限として交

---

<sup>1</sup> 宮崎市ホームページ URL (<http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/>)

付している。

## (2) 人材確保に向けた支援

地域コミュニティ活動交付金事業においては、事業数は着実な広がりを見せている一方で、担い手の固定化や人材不足等が課題となっている。そのような中で、次のような支援に取り組んでいる。

### ア セカンドライフ応援情報誌「いきがいで BOOK」の配布

定年退職者や高齢者が第2の人生（セカンドライフ）を、地域活動に参加していただくことで、豊富な人生経験を地域の課題解決のために生かしていただきたい。そのような思いから、高齢者が地域と積極的に関わることで、元気に生きがいをもって生き活きと暮らすことができるよう、各地域まちづくり推進委員会の活動を紹介した情報誌「いきがいで BOOK」を2013（平成25）年12月に6万部

図7-10 セカンドライフ応援情報誌「いきがいで BOOK」



出典：宮崎市福祉部長寿支援課作成

発刊し、そのうち約4万3千部を市内の60歳代の方がいる世帯に配付した。

## イ 「地域まちづくりサポーター」の募集

市民が地域活動に関わるきっかけづくりとして、できる時にできる範囲でまちづくり活動に気軽に参加する「地域まちづくりサポーター」制度を2013（平成25）年12月に創設し、登録者を募集している（「いきがいどBOOK」の発刊と同時に募集開始）。

2015（平成27）年1月1日現在、市全体で358名の登録があり、各地域まちづくり推進委員会が実施する防災訓練や環境美化活動において運営補助を行っていただいている。

このサポーターの中から、地域まちづくり推進委員会のメンバーに加わった方もおられ、今後も、少しでも多くの方に地域活動に参加していただけるよう取り組んでいきたい。

## （3）市職員による「地域のきずなプロジェクト」の活動

同じ地域に居住する職員同士が、お互いのきずなを深めながら、防災をはじめとした研修や、地域の環境美化活動等への参加を通じて「地域のきずな」づくりを行う活動に2012（平成24）年9月から取り組んでいる。

市内を37地域に分けて、活動を行うための組織（地域プロジェクト）を設置。全職員がいずれかのプロジェクトに所属し、プロジェクト単位で勤務時間内に行う研修会（認知症サポーター養成講座、AEDを活用した救命講習、避難所運営研修など）や、勤務時間外に行う地域活動（地域で開催される文化祭や成人式などの手伝い、地域まちづくり推進委員会が実施する事業など）に参加しており、地域活動に対する職員の意識の高揚にもつながっている。

## 5 これからの地域自治体を軸とした 住民主体のまちづくりに向けて

### (1) 「地域魅力発信プラン」に沿ったまちづくり

災害対策や福祉・環境に関する課題など、市内の各地域で状況が異なる中で、その特色をいかした魅力ある地域を形成し、発展させていくための長期的視点に立った取り組みが強く求められる。

各地域自治体においては、2012・2013（平成24・25）年度の2年間にわたり、地域協議会を中心に、5年後・10年後の地域の目指すべき将来像を明確にするため、「地域魅力発信プラン」が策定された。

図7-11 地域魅力発信プラン



出典：宮崎市地域振興部地域コミュニティ課作成

策定にあたっては、地域の課題を再認識するために住民アンケートを実施した地域や、「住み良いまちにするためにはどうすればよいか」等のテーマを設け、小・中学校の児童生徒等を対象にワーク

ショップを開催した地域もあり、策定の過程でそれぞれの地域で工夫をいただいた。

この「地域魅力発信プラン」により、地域住民が、自分の住む地域の現状や将来像を共有することが可能となった。今後は、プランに沿ったまちづくりが、地域の各種団体の連携や役割分担、そして地域住民一人一人の主体的な参加によって、効果的・継続的に推進されることが期待される。

## (2) 生活に密着したボランティア（ちょボラ）

人材確保に向けた支援として、本市が「地域まちづくりサポーター」の募集等の取組みを行っていることは、前述したとおりである。

そのような中、2014（平成26）年10月、大塚台地域まちづくり推進委員会がボランティアセンターを開設し、散歩の付き添い、買い物、庭掃除、大工仕事など、生活のちょっとしたお手伝いに参加を呼びかける「ボランティア（ちょボラ）登録制度」を創設した。大塚台地域自治区は、1974（昭和49）年に入居が開始された大型団地であり、現在は高齢化率が市内で2番目に高い地区である。2015（平成27）年1月1日現在、協力ボランティアに69人、利用者に72人が登録し、自分の特技をいかしての生活に密着した活動が無償で行われている。本市では、地区社会福祉協議会が有償で取り組むボランティアは僅かながら存在していたが、大塚台地域まちづくり推進委員会のような無償の取組みは市でも初めてである。人材の確保にもつながるこのような取組みが他の地域自治区等でも繰り広げられていくことを期待している。

図7-12 大塚台地域まちづくり推進委員会  
「ちょボラ」活動：包丁研ぎ



出典：大塚台地域まちづくり推進委員会撮影

### (3) NPO 法人の設立とコミュニティビジネス

地域コミュニティ活動交付金事業において、防災や福祉などの分野に、専門知識や技術を持つ NPO 法人などと連携する事業が広がりを見せている中、地域まちづくり推進委員会が中心となって、NPO 法人を設立する動きが見られる。

佐土原地域自治区においては、佐土原小学校区域の伝統文化・文化財の情報発信や地域の活性化などを行うため、佐土原小学校区地域づくり協議会が中心となって、「特定非営利活動法人 ドンと佐土原まちおこし隊」を2013（平成25）年11月に立ち上げ、本年2月から「宮崎市城の駅 佐土原いろは館」の指定管理者として施設運営を行っている。

図7-13 佐土原小学校区地域づくり協議会  
「宮崎市城の駅 佐土原いろは館」



注 プライバシー保護のため写真に加工を施している。  
出典：宮崎市地域振興部佐土原総合支所地域総務課撮影

そして、生目台地域自治区においては、地域まちづくり推進委員会が無償で担うことのできないサービス（収益事業）を行うため「特定非営利活動法人 ささえ愛生目台」を2014（平成26）年3月に立ち上げ、現在高齢者の移送サービス、食事提供サービス、ホームホスピス事業に向けた準備を進めている。

限られた財源の中でまちづくりを持続可能なものとするためには、このように事業収益から資金を生み出していく、いわゆるコミュニティビジネスにつながるような取組みが展開されていくことも期待している。

図7-14 NPO ささえ愛生目台：食事提供メニュー検討



出典：生目台地域まちづくり推進委員会撮影

#### (4) 地域活動を促進するための条例の検討

本市の自治会加入率の状況については、冒頭に述べたとおりであるが、地域においては、地域コミュニティ活動交付金事業への参加をきっかけに自治会に加入した方もおられる。自治会の活性化は、ひいては地域まちづくり活動の推進につながるものであり、今後、自治会加入率の増加も視野に入れた交付金事業が展開される必要がある。

市としても、持続可能なまちづくりの観点から、例えば、自治会加入促進も含めた「(仮称) 地域まちづくり条例」のような住民主体のまちづくりを推進するための制度設計を行い、しっかりとしたビジョンを市民と共有していくことも必要と考え、2015（平成27）年度はその検討に入ることとしている。

## おわりに

本市の地域自治区を軸としたまちづくりは、地域自治区制度の導入から2015（平成27）年で10年目という節目を迎える。

現在、市内の各地域では、災害対策や福祉・環境に関する課題など、それぞれの状況が異なる中で、これまでの画一的でない、地域の特色をいかした長期的視点にたった取組みが強く求められている。そのような中、各地域においては、本年から「地域魅力発信プラン」に沿った取組みが展開されていく。

「地域の議会」的役割をもつ地域協議会等と「まちづくりの実践組織」である地域まちづくり推進委員会は、車の両輪となって機能しなければならない。本市としても、他の地域との情報交換や研修会等に力を注ぎながら、それぞれの地域において、プランの実現に向けた取組みが加速されるようしっかりと支援していきたい。

### 【参考文献】

宮崎市『地域自治区マニュアル』2005年

宮崎市『地域自治区制度による住民主体のまちづくり』2014年

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成25年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』2014年



# 第8章

## 都市自治体とコミュニティとの 連携に関する取組み

---

(公財) 日本都市センター研究員  
柳沢 盛仁

## はじめに

本章では、研究会での議論でとりあげられた論点に関する取り組みを実践している都市自治体の現場での事例を把握するために実施した現地ヒアリング調査の結果を取りまとめ報告<sup>1</sup>する。

研究会では、2013年度に実施した「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」（以下「昨年度研究」という。）を一部引き継ぎ、「都市自治体とコミュニティの現状と課題」、「コミュニティを制度の枠内で位置づけることの意義」、「コミュニティ活動の持続のための取り組み」、「地域をつなぐ人材の確保と育成」を主な論点として議論を重ねてきた。

これまで多くの自治体が、自治会・町内会などの地縁型住民自治組織<sup>2</sup>を、住民が自主的に結成した民間組織であるとして、制度の枠外に置いていた。しかし近年、条例や要綱などにより、コミュニティを制度の枠内で認定し、行政との協働を模索する動きが活発化している。昨年度研究では、このような動きのなか、都市自治体において、協議会型住民自治組織<sup>3</sup>の設立が増加するであろうことを指摘している。

本研究では、各論点及び昨年度研究の成果を受け、2014年10月か

---

<sup>1</sup> 本報告は、各調査先からご提供いただいた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各調査先の見解を報告したものではない。本報告に残り得る誤りがあればすべて筆者の責任である。

<sup>2</sup> 昨年度研究において実施した「都市自治体における地域コミュニティの現状及び県警施策等に関するアンケート調査」において、「自治会・町内会などの比較的狭い地域で住民に最も近い立場で住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等」と定義しづけている。

<sup>3</sup> 脚注2のアンケート調査において、「地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織」と定義づけている。

ら12月にかけて、協議会型住民自治組織の設立に取り組むとともに、研究会の各論点に関する特徴を持った取組みを実施している、島根県雲南市、長野県長野市、三重県名張市、新潟県燕市、大阪府大阪市の5つの都市自治体を訪問し、現地調査を実施した。調査手法は、各都市のコミュニティ施策担当所管部局へのヒアリング及び燕市を除く4都市自治体では、地域で活動する諸団体を訪問してヒアリングを実施した。

各論点は、独立して存在するものではなく、それぞれ重なる点が多い。このため、各調査先において、複数の論点についてヒアリング調査を実施している。

各都市の置かれた状況を見ると、雲南市は、過疎指定を受けた中山間地域の都市、長野市は、地方の中核都市、名張市は、大都市へのベッドタウンとして開発された都市、燕市は、大都市圏に距離的に近い一般市、大阪市は、大都市圏の中核となる政令指定都市とその地理的条件や人口、面積規模などは一様ではない。当然、各都市自治体が抱える課題もそれぞれ異なっている。

しかし、各都市自治体とも、それぞれの課題に向き合い、都市の実情に合わせた多様なコミュニティ施策を実施している。このため、多くの自治体が抱える、コミュニティ施策への様々な課題に対して知見を得ることができた。

## 調査先概要

都市名	島根県 雲南市	長野県 長野市	三重県 名張市	新潟県 燕市	大阪府 大阪市
都市区分	一般市	中核市	一般市	一般市	指定都市
平成の合併 の有無	5 町 1 村 (2004 年)	1 市 1 町 3 村 (2005 年) 1 市 1 町 1 村 (2010 年)	無	1 市 2 町 (2006 年)	無
人口 <sup>4</sup>	41,927 人	381,551 人	80,284 人	81,876 人	2,547,092 人
高齢化率 <sup>5</sup>	32.9%	24.9%	22.6%	25.0%	22.7%
面積 <sup>6</sup>	553.37km <sup>2</sup>	834.85km <sup>2</sup>	129.76km <sup>2</sup>	110.94km <sup>2</sup>	223km <sup>2</sup>
自治会等 加入率 <sup>7</sup>	約 90%	96.4%	ほぼ 100%	ほぼ 100%	約 66%
調査日	2014 年 10 月 2・3 日	2014 年 11 月 14 日	2014 年 11 月 21 日	2014 年 11 月 25 日	2014 年 12 月 5 日

<sup>4</sup> 平成22年度国勢調査、以下特にことわりのない限り、人口は同調査の値を使用する。

<sup>5</sup> 平成22年度国勢調査、以下特にことわりのない限り、高齢化率は同調査の値を使用する。

<sup>6</sup> 国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」(平成25年10月1日)

<sup>7</sup> 各自治体からの聞き取りによる。

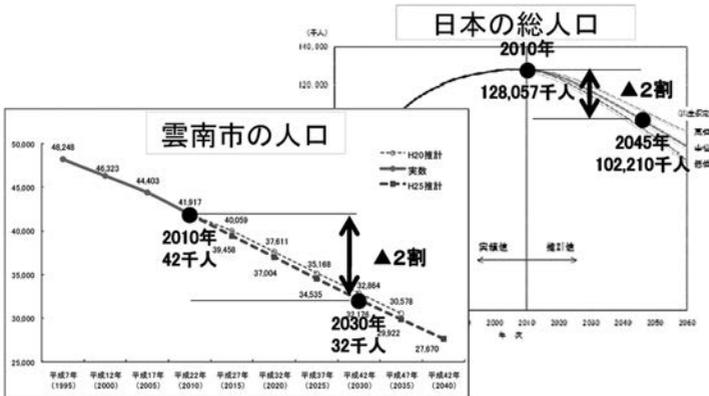
# 1 島根県雲南市

## (1) 雲南市の概要

雲南市は、2004年11月に6町村の合併により誕生した都市自治体である。市全域が過疎地域に指定されており、面積約550km<sup>2</sup>、人口約4万2千人で島根県東部に位置し、県都である松江市、出雲空港が立地する出雲市と市の北部で隣接している。

人口は、減少傾向にあり、20年後には3万人台となることが予想されている。高齢化率は、2010年度国勢調査で32.9%と同調査における全国平均の23%を上回っている。

図8-1 雲南市と日本全体の人口推計の比較



出典：雲南市政策企画部地域振興課提供資料

雲南市では、まちづくりの基本姿勢として「協働のまちづくり」を掲げている。この基本姿勢を体現するものとして、地域住民1人ひとりの力をできるだけ活用し、地域課題の解決に住民自らが主体的に関わるための新たな地縁モデルとして「地域自主組織（小規模多機能自治）」の推進に取り組んでいる。

## (2) 雲南市の地域コミュニティ施策の状況

### ア 取組みの第1ステージ —基礎的基盤の整備—

雲南市の地域コミュニティ施策の最も特徴的な取組みは、先に触れた「地域自主組織」である。取組みの経緯は、2004年に策定された、新市建設計画に地域自主組織を位置づけたことから始まり、同年に雲南市が発足、翌2005年から住民の合意形成が整った地域から順次地域自治組織を設立し、約2年半かけて市内全域に43の地域自主組織（図8-2参照<sup>8</sup>）が設立されていったというものである。

地域自主組織は、自治会・町内会などの地縁型住民自治組織、消防団などの目的型組織、PTA、女性グループなどの属性型組織を、概ね小学校区で再編したものである。地縁による多様な主体が連携し、長所を活かし、補完し合うことで、地域課題を自ら解決し、各地域の振興発展を図ることが目的である。

活動拠点の整備については、2010年度に公民館を地域自主組織の活動拠点として「交流センター」へ移行し、所管も教育委員会から市長部局へ移行している。活動も生涯学習の他、地域づくり、地域福祉を加え、幅広い市民活動の拠点としている。さらに、各地域自主組織を指定管理者とした。また、2011年度から従来の補助金を地域が自由に用途を決定することのできる「地域づくり活動等交付金」に移行した。この他にも、人的支援として、市内6か所の総合センターと呼ばれる支所に地域づくり担当職員を1名ずつ配置し、支援を行っている。

---

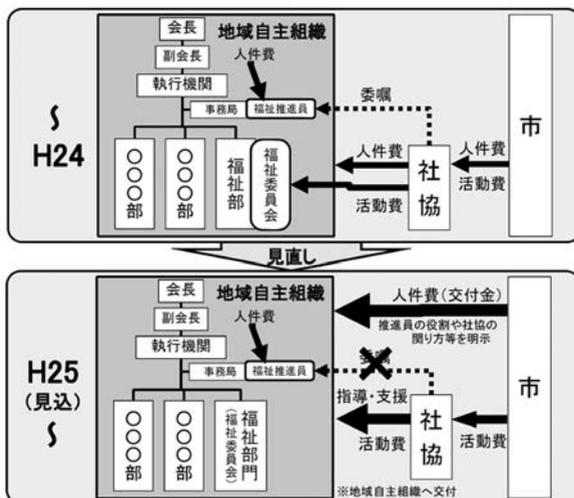
<sup>8</sup> 2014年1月現在、43の地域自主組織が設立されているが、旧加茂町地区（図9-2中に1～13と示されている地域）については、活動拠点である「交流センター」が1つであること、区域が細分化されていることなどから、調査時点では組織の再編中とのことであった。



かれるという課題が同時に発生した。この点は、社会保険労務士への事務代行を行い、その事務手数料を市が財源手当することで対応している。

見直しの2つ目として、地域福祉に関する見直しが挙げられる。2012年度までは、各地域自主組織の福祉部門は、社会福祉協議会の福祉委員会が担っており、地域自主組織の事務局内に置かれていた。さらに、地区福祉推進員は、社会福祉協議会からの委嘱を受けていた。このため、地域福祉に関する活動については、2つの指揮命令系統が併存しており、地域が一体となって地域福祉の活動を進める上での課題となっていた。そこで、地域自主組織の福祉部門の運営方法を変更し、指揮命令系統の一元化及び活動費の流れを見直している（図8-3参照）。

図8-3 地域福祉の見直し



出典：雲南市政策企画部地域振興課提供資料

3つ目は、地域自主組織が指定管理者となっている、各交流センターの指定管理の見直しである。施設管理人件費を一括交付金とし

て交付することとし、指定管理料の算定にあたって地域の面積や人口規模、施設の利用実態等を反映した従量制へと見直した。

4つ目の見直しは、地域委員会の発展的解消と「地域円卓会議」の導入である。この地域委員会は、合併前の旧6町村単位のまちづくりの推進や提言を行うことを目的として「雲南市地域委員会条例」(2013年3月廃止)により設置されていた。当初、公募委員により構成されていたが、しだいに地域からの推薦委員が多くなっていた。さらに、地域委員から、旧町村の単位より地域に密着し、行動力もある地域自主組織を核とした地域づくりの方が望ましいという意見が出ていた。これらは、地域自主組織の力が強くなってきたことの結果といえる。こういった事情から、地域委員会を発展的に解消し、地域自主組織と市が部門横断的かつ対等に協議する場として「地域円卓会議」を導入することとなった。

地域円卓会議は、市と地域自主組織が防災、地域福祉など個別テーマに沿って、対等に、部門横断的に参加するもので、直接対話方式により、協働を促進する場として設置されている。会議は、透明性の確保と多様な参画をめざすため、原則として公開している。2013年度はテーマごとに3つの会議を設け、それぞれの会議での議論を取りまとめ、市の施策及び各地域自主組織の活動へ反映している。

### ウ 活動の第3ステージ — 「新しい公共」の創出—

雲南市では、地域自主組織による地域の自主的な運営を進めた結果として、市と住民との関係に変化が起こっている。

地域自主組織が住民自治の中核を担い、地域の力が強くなった結果として、従来の市が住民を指導しているという意識から、行政と対等の立場で相互に高め合いながら、協働を進めることができるよ

うに変化していった。

これまで行政が担う分野とされてきた、住民票の発行などの窓口サービス、行政文書の取次ぎ、市民バスの回数券の販売などを地域でしたいという意見が市に持ち込まれるまでになっており、「行政はやってくれない」から「行政はやらせてくれない」という声上がるまでになっている。

地域自主組織の活動を通して、市民が主体的に協働のまちづくりに関わることで、新たな公共が創出され、住民自治のあり方は新たなステージに入っている。

### (3) 地域自主組織 多根の郷

#### ア 多根地区の概要

多根地区は、合併前の旧掛合町の北部に位置しており、人口511人、167世帯、面積12.7km<sup>2</sup>、高齢化率41%<sup>9</sup>の地区である。地区の標高は、およそ140～560mで、そのうち、三刀屋川沿いの標高約150mの地域と山麓の標高約350mの地域の2面に居住地域が分散しており、地区全体で7つの自治会がある。

地区の経緯は、1978年に自治会を中心とした各種団体の協議会として、「多根コミュニティー協議会」が設立されたことに端を発している。その後、2010年に「多根の郷」に改称するとともに、関係団体を一本化し、組織構成を部会制としている。最高意思決定機関として70名ほどの委員からなる総会があり、総会での決定事項に基づき、各部がそれぞれ事業の実施にあたっている。

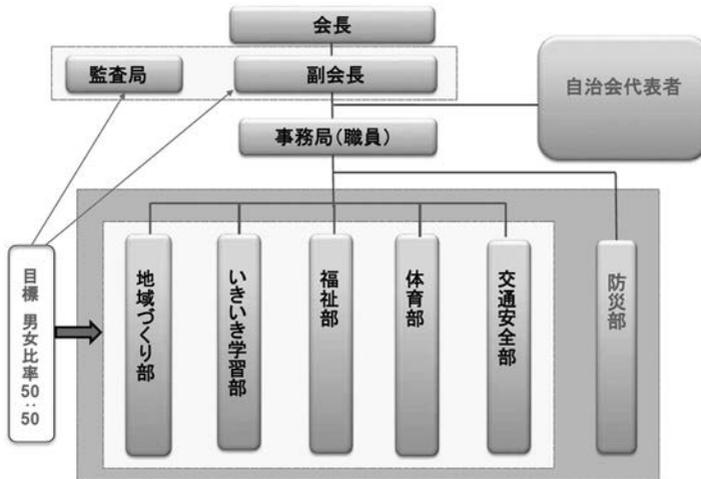
自治会との関係は、各部に各自治会から選出された委員がいるほか、「自治会代表者」という、各自治会長とは別に、多根の郷の事

---

<sup>9</sup> 人口、世帯数、面積、高齢化率ともに、2013年8月末現在、現地提供資料による。

業と各自治会とのつなぎ役を設けている点及び役員半数は女性を登用することとされており、女性役員も含め、全体的に意識が非常に高いことが特徴的である。

図8-4 多根の郷組織図



出典：多根の郷提供資料

## イ 多根の郷の活動

各部会では、文化伝承、子どもの通学合宿、見守り活動、弁当配食事業、道路の草刈りなど多様な活動を行っているが、本稿では防災の取組みについて述べたい。

多根地区の防災の取組みは、2010年から開始し、勉強会、講習会などを順次実施し、東日本大震災の5日前である2011年3月6日に総合防災訓練を実施した。

多根の郷では、実際に災害が起こった場合、各自治会の単位での防災力を高めておくことが減災につながるとしている。地区全体のハザードマップを作成し、災害時には、誰がどこに避難すれば一番

安全であるかということ、自治会単位で決めており、行政ではなく、地域でこういった取組みを実施していることは珍しく、全国放送でも取り上げられている。

また、地域の民間企業と協定を結び、非常時には企業の備蓄食料の供給を受けたり、避難所として企業の施設を利用させてもらうことになっている。

さらに、各自治会の高齢者のサロンの場で、若年層が働きに出ているときに災害が発生した場合の対応を話し合う場を設けている。この他に、福祉部の事業との関連であるが、弁当配食事業などを通じて、各地域の要支援者や高齢者の健康状態の把握に努めている。

## ウ 事務局体制

こういった幅広い活動を進めていく上で、事務局の存在は大きい。多根の郷では、常勤の事務局長を1名、非常勤の事務局職員を2名雇用しており、行政との連絡、交流センターの運営管理、自治会活動の推進を担当している。

## エ 今後の課題

多根の郷では、高齢化により、活動に参加することが難しい人が増えてきており、もう少し活動をスローダウンすることも必要ではないかという意見が出ているという。また、高齢化が進む中、若者の流出を止めることや、定住促進が必要であると考えているが、現状では明確な対策を打ち出すことはできていない。

### (4) 地域自主組織 海潮地区振興会

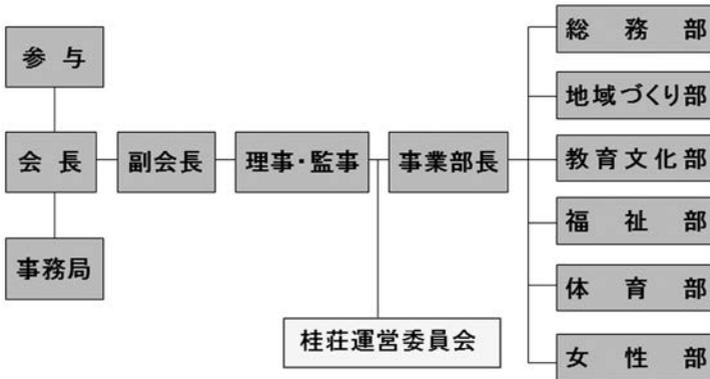
#### ア 海潮地区の概要

海潮地区は、雲南省の北東部に位置しており、松江市と隣接する

雲南市の東の玄関口である。地域の産業の中心は農業であるが、松江市や出雲市への通勤者も多い。面積は38.36km<sup>2</sup>、人口は約1,900人、世帯数は約500世帯、高齢化率は38%<sup>10</sup>で、人口は減少傾向にあり、高齢化率は上昇傾向にある。

地区の経緯は、1963年に地域活動の充実を目的として、海潮地区振興会を設立し、2005年に地域自主組織へと移行した。もともと、構成員に自治会、女性グループ、PTA、消防団、JAなど地域の個人、団体すべてが参加していたため、移行は非常にスムーズであった。

図8-5 海潮地区振興会組織図



出典：海潮地区振興会提供資料

組織は、先に見た多根の郷と同様に部会制を敷いている。決議機関として、評議会があり、実際の活動は各部が担当している。また、自治会連合会から副会長を選任するなど、各自治会との関係も密接である。各部の部長は、年齢が40代～60代で現役で仕事を持っている人も多く、部としての動きが十分とれないこともあるため、

<sup>10</sup> 面積、人口、世帯数、高齢化率は、現地提供資料による。

事務局体制を整え、事務局が活動をサポートしている。

また、市の温浴施設「桂荘」の指定管理も受けているため、運営委員会を設けている点に特徴がある。

## イ 海潮地区振興会の活動

海潮地区では、現在の活動の柱として、子育て、高齢者対策、定住促進をあげている。具体的には、空き家調査及びリフォーム、田舎暮らし体験ツアー、大阪でのUIターンイベントへの出展などを実施し、交流人口を増やして定住に繋げるという取組みである。海潮地区は、古代出雲神話に由来する多くの観光資源を持っており、こういった観光資源を活用しながら、交流人口を増やし定住促進に取り組んでいる。

さらに特徴的な取組みとして、幼稚園放課後の預かり保育施設である「うしおっ子ランド」、小学生を対象とした「うしお児童クラブ」といった子育て支援事業があげられる。この他にも、民間財団からの支援を受けた地域のため池からの外来魚の放逐、ボランティアガイドの養成、配食サービス、市が運行するデマンド型乗合タクシーへの積極的な関わりなど、多様な事業を手掛けている。

## ウ 事務局体制

先に述べたように、事務局が各部のサポート役として事務局体制を整えており、事務局長、主事、補助者2名を雇用している（主事のみ常勤）。この他、生涯教育推進員、地域福祉推進員、地域支援員が月に5～7日勤務している。

## エ 今後の課題

現在、海潮地区には、幼稚園はあるが保育所がなく、地域から保

育所への要望が非常に強いため、子育て世代が安心して子どもを預けることができるよう、認定こども園事業をやりたいと考えている。さらに、子育てに関連する課題として、中学校統合問題がある。旧大東町には、中学校が2校あり、うち1校が海潮地区に立地している。これを1校に統合することが検討されており、2015年3月までには、一定の方向性を見出そうとしている。

福祉に関しては、年間約7万人の利用がある温浴施設の収益を活用し、福祉事業を充実させたいと考えているが、収益が増加することにより、翌年度の指定管理料が削減されるといった課題がある。また、納税の問題などもあり、事業を進めにくくなっている。この課題については、現在、制度を勉強しているとのことである。

## (5) 雲南市の取組みの全体を通して

雲南市が、2004年の合併を契機として、新たな地縁モデルとして地域自主組織の取組みを開始してから10年が経過したところである。これまで述べてきたとおり、様々な課題に直面しながら、新たな方式を取り入れ、着実に成果をあげている。

地域が自らの地域課題に主体的に関わり、解決していくためには、制度を整えるだけでなく、行政も一体となり、長期にわたる視点を持って取り組むことの重要性を認識することができる事例である。

## 2 長野県長野市

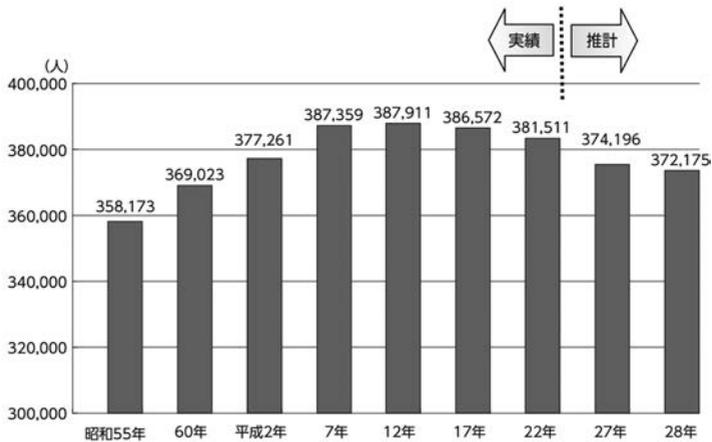
### (1) 長野市の概要

長野市は、長野県の県庁所在地で、面積約835km<sup>2</sup>、人口約38万2千人の長野県最大の都市である。1999年の中核市移行後、2005

年に豊野町、戸隠村、鬼無里村、大岡村の1町3村と合併し、さらに2010年に信州新町、中条村の1町1村と合併し、現在の市域となった。

人口は、2000年（平成12年）をピークに減少傾向となっており、今後もこの傾向は続くと思われる。

図8-6 長野市定住人口の推移



出典：長野県「第四次長野市総合計画 後期基本計画 概要版」

このような状況のもと、長野市では、地域運営を行政だけで担うことが難しい時代がやってくることを見越し、市民との協働による地域運営をめざし、2003年に都市内分権調査・研究プロジェクトチームを立ち上げ、都市内分権の取組みを開始している。

## (2) 長野市の地域コミュニティ施策の状況

### ア 長野市における都市内分権

長野市では、平成の大合併により、市域が拡大する一方、厳しい財政状況が続いており、少子高齢化にも歯止めがかかっていない。地域では、住民の連帯意識が希薄化する一方で、様々なNPO

やボランティア団体の活動が活発化しているという側面もある。こういった社会的要因の中、従来型の行政による公共サービスのあり方、一部住民のみによる地域活動の転換の必要性を感じていた。

このような状況を受け、長野市では、住民自治協議会を中核とした都市内分権を進めている。長野市の都市内分権のめざすものは、地域の実情にあわせた住民によるまちづくりを進め、市は住民自治を支援するという協働の仕組みにより、住民の満足度を高め長野市を元気にすることである。

## イ 第一期都市内分権推進計画（2006～2009年度）

長野市では、2003年に都市内分権調査・研究プロジェクトチームを立ち上げ、都市内分権の取組みを開始しており、2004年に調査研究報告書を公表している。当報告書の要旨は、コミュニティへの分権として、市内26地区<sup>11</sup>に住民自治協議会を設置すること、市長の諮問機関として住民自治協議会の代表者等で構成する地域会議を設置する、という2点を述べている。また、行政組織内における分権として、各支所へ地区活動支援担当職員を配置する、本庁の権限を分散し、地域総合事務所を設置する、という2点を述べている。

この報告を受け、長野市は、2005年に市議会議員、学識経験者、各種団体代表、公募市民からなる都市内分権審議会<sup>12</sup>を設置し、2006年に、市内全地区に住民自治協議会を設置すること、支所に地区活動支援担当を配置すること、などを主な内容とする答申が出された。

この答申を受け、長野市は、2006年から2009年までの4年間の第

---

<sup>11</sup> 当時は26地区であったが、その後、2度の合併を経て、現在は32地区となっている。

<sup>12</sup> 都市内分権審議会は現在も継続しており、本章執筆時点（2015年2月）で公開されている情報では、2014年10月20日に直近の審議会が開催されている。

一期都市内分権推進計画を策定している。本計画では、2009年度を目標年次として、市内全地区に住民自治協議会を設置することを推進、支所を住民自治協議会の拠点と位置づけ、支所長等を「地区活動支援担当」に任命し住民自治協議会を側面的に支援する、住民自治協議会の設立と活動を支援するための財政的支援を実施することが盛り込まれた。

本計画を受けた取組みとしては、上記の地区活動支援担当制度の創設、「住民自治協議会設立支援補助金」及び住民自治協議会の運営に対する活動支援としての「ずくだし<sup>13</sup>支援事業交付金」の創設、市職員がボランティアとして住民自治協議会の活動を支援する「職員地区サポート制度<sup>14</sup>」の創設、都市内分権の具体的な仕組みづくりを話し合う「都市内分権地区代表者会議<sup>15</sup>」の設置などがある。

さらに、市が主導して設置した各種団体・委嘱制度の廃止と市からの依頼事務の廃止を行っている。

これまで長野市では、事業ごとに団体や委嘱制度を設け、補助金を交付しており、補助金の目的や行政内部の事務に重複に一部重複があり、効率的な行政運営の課題となっていた。そこで、これらの団体・委嘱制度を廃止した上で、住民自治協議会に統合し、それぞれの依頼事務も廃止している（図8-7参照）。

---

<sup>13</sup> 長野県の方言で「ずく」とは、「惜しまず働く力」という意味で、「ずくだし」は、「やる気を出す」といった意味である。

<sup>14</sup> 現在、本制度は廃止され、住民自治協議会が必要とするときに、職員の参画を依頼する制度へ変更されている。

<sup>15</sup> 市内全地区に住民知事協議会が設置されたことから、本会議は廃止され、現在は、2ヶ月に1度、住民自治協議会連絡会が開催されている。

図8-7 廃止した団体・委嘱制度

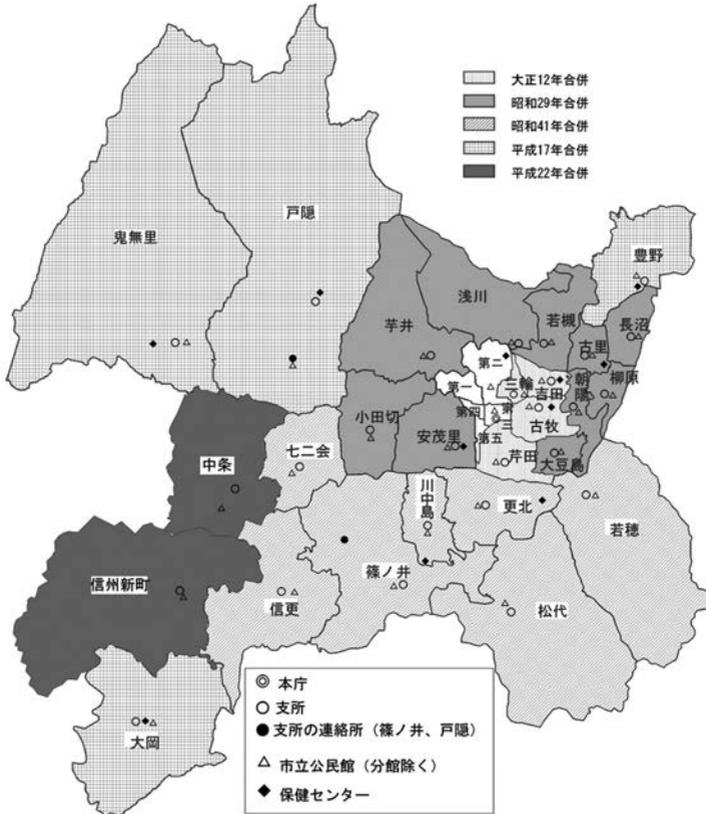
廃止した市連合組織	廃止した委嘱制度
区長会連合会 交通安全推進委員会 保健補導員連合会 環境美化連合会 地域公民館連絡協議会 連合会 少年育成委員会 青少年育成市民会議 子ども育成連絡協議会 人権同和教育促進連絡 協議会 地区組織のあり方は地区 で決定	区長 交通安全推進委員 交通安全母の会連合会 理事・代議員 高齢者交通安全推進員 男女共同参画市民推進員 保健補導員 環境美化推進員 青少年健全育成指導員 少年育成委員 人権同和教育指導員 市長メッセージを行政連絡 区の代表者(区長)へ

出典：長野市地域振興部都市内分権課提供資料

一方、このような団体や委嘱制度を廃止してもなお、地域に担ってもらいたい事務は依然として残るため、すべての住民自治協議会が実施する「必須事務」と地域の実情に応じて実施する「選択事務」を設けることとした。必須事務、選択事務ともに毎年度、各住民自治協議会と市が年度協定書を締結し、実施している。長野市は、住民自治を進めていく方針に沿って、必須事務・選択事務ともに毎年度見直しを実施し、減らしていく方針である。

住民自治協議会の設立に関しては、「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」が根拠となっている。本条例2条では、「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行っている住民の自主的な団体」からの申込を受け、住民自治協議会を協定を結ぶ相手方として市が認定することで、住民自治協議会の設立となる。条例上に、どのような団体により構成されるかは示されていないため、住民自治協議会の構成については理論上、区（自治会）が組織に加わっていない場合でも、住民自治協議会は成立する。しかし、長野市の区への加入率は96.4%と非常に高く、地域代表性を持った団体といったときに、区が構成団体に加わらないことは想定

図8-8 住民自治協議会地区割図



出典：長野市地域振興部都市内分権課提供資料

されていないようである。また、実際に区が加わっていない住民自治協議会も今のところ存在していない。

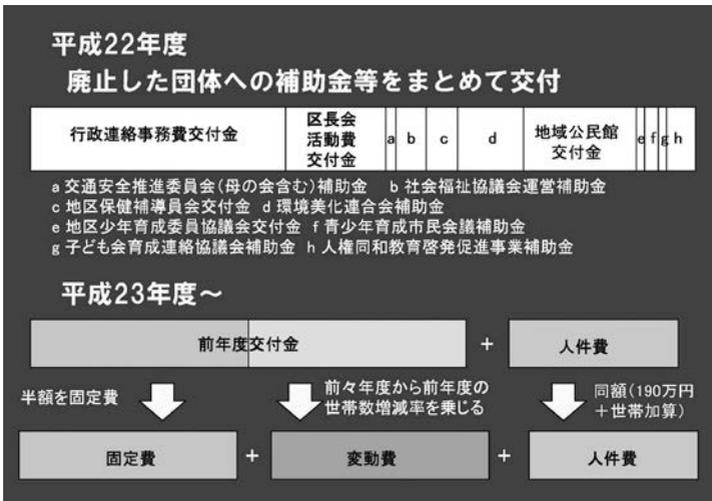
### ウ 第二期都市内分権推進計画（2010～2014年度）

長野市では、2009年度までの第一期都市内分権推進計画での取り組みを評価したうえで、その後5年間にわたる第二期都市内分権推進計画を策定し、新たな取組みに着手している。

第二期都市内分権推進計画では、それまでの地区活動支援担当に

よる支援に加え、事業担当課が専門分野の立場から支援をしていくこと、各種団体の見直しによる新たな仕組みづくりを推進し、住民自治協議会の活動を中心に支援していくことが盛り込まれた。さらに、財政的支援として、第一期都市内分権推進計画で廃止した団体への補助金を統合し、住民自治協議会が自由に用途を決められる一括交付金として「地域いきいき運営交付金」の創設、住民自治協議会の事業実施に要する費用を補助する「地域やる気支援補助金」の創設などを行った。

図8-9 地域いきいき運営交付金



出典：長野市地域振興部都市内分権課提供資料

地域いきいき運営交付金は、市内32地区に対して総額2億9,409万円(2014年度)が支出されており、1地区あたり190万円の事務局職員の人件費を含んでいる<sup>16</sup>。また、事務局体制の充実を図る目

<sup>16</sup> 人件費は、世帯の多い地区に対しては、10～30万円の加算がある。また、事業費として使用することも可能となっている。

的から、事務局長雇用経費に用途を限定した「住民自治協議会自立支援補助金」も試行的に導入されている。この補助金は、1地区あたり120万円を上限として、当初2012年度から交付しているが、長野市としては、この補助金についても、最終的に一括交付金に含めることをめざしているとのことである。

## エ 住民自治協議会と市の課題

長野市の住民自治協議会の取組みは、2010年に本格的に開始したものであり、現在でも課題が山積している。ここでは、そのうち2つの課題を取り上げたい。

まず1つ目は、住民自治協議会と市の役割分担が不明確であることである。住民自治協議会を支援する各支所の職員数が1名から20名以上と大きな開きがある。このため、支所の規模により、地区ごとの支援体制にばらつきが出ており、それぞれの役割が地区によって異なっている。

2つ目として、住民自治協議会役員の負担がある。地区の役員の負担を軽減することが住民自治協議会の目的の1つであったが、それまで実施していた事業に加え、新たな事業を実施することにより、負担が増しており、事業の取捨選択が課題となっている。

### (3) 若槻地区住民自治協議会「コミュニティわかつき」

#### ア 若槻地区の概要

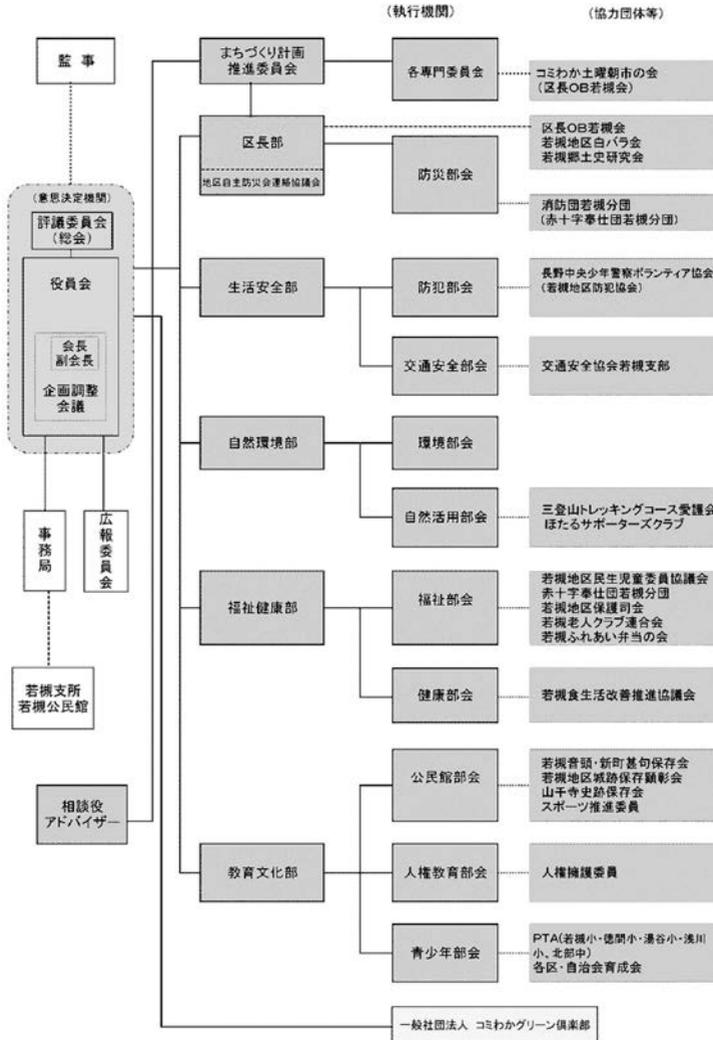
若槻地区は、長野市中心部から北に7kmほどに位置しており、人口20,188人、世帯数7,954世帯、面積12.68km<sup>2</sup>で、南部は宅地開発が進み、北部は農地の残る地区である。

若槻地区住民自治協議会「コミュニティわかつき」(以下、「コミュニティわかつき」という。)は、2006年に長野市で最も早く、

住民自治協議会として設立されている。2008年から2年かけて組織のあり方を検討し、既存の団体の解体を基本に住民自治協議会中心の組織に再構築し、2010年に現在の組織体制となり、本格的な活動に取り組んでいる。具体的には、区長会を区長部として置き、区長に先頭に立ってもらうことで、活動を進めている。また、女性の登用を積極的に進めること、多くの住民の参加を進めるため、役員多選の排除を取り入れている点が大きな特徴といえる。

会の運営は、フットワークのよい組織運営をモットーとしており、11名からなる企画調整委員会がコミュニティわかつきの実質的なエンジンとして、年度計画を進めるにあたっての下準備や部間の調整を行っており、2013年度には31回の会議を開催している。意思決定機関としては、各部部长、各区長など33名からなり、毎月1回開催されている。

図8-10 若槻地区住民自治協議会組織図



出典：若槻地区住民自治協議会ホームページ

## イ コミュニティわかつきの活動

コミュニティわかつきは、市の必須事務・選択事務の他、防災研修会、外来植物撲滅事業、ホテル生息維持活動、1人暮らし高齢者

の住まいの簡易な修繕、など多様な活動を行っている。こういった活動の中から、特徴的な活動をいくつか以下に述べたい。

まず挙げられるのは、まちづくり計画の策定・推進である。2012年度から3年かけて、若槻地区のめざすべき将来像や方向性を定め、活動するため「若槻まちづくり計画書」を策定した。この計画は、2019年度までの5年間の方向を示しており、会長をトップとした、いずれの部会にも属さない「まちづくり計画推進委員会」を設置して、具体的な推進を図っている。

続いて、遊休農地を活用した農業振興である。若槻地区は北部が農地になっているが、遊休農地が増えていた。その活用策として、市民菜園を運営している。

遊休農地を借りて、さらに希望者に貸し付けるためには、特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律により、法人格の取得が必要であった。そのため、一般社団法人コミわかグリーン倶楽部を設立し、長野市経由で遊休農地を借り上げることとした。現在、コミわかグリーン倶楽部では、市民菜園の貸し付けの他、直営農園の運営を通じて、地域の子どもたちの農業体験事業なども実施している。

最後に、各部会事業の評価が挙げられる。これは、企画調査委員会が兼任する評価委員会が、すべての事業について評価を行い、中止・縮小する事業を取捨選択している。人的・予算的制約から、新しい事業を取り入れることが難しくなっている現状を鑑み、地域活動を維持していくための取組みであるといえよう。

## (5) 長野市の取組みの全体を通して

長野市の都市内分権の取組みは、2003年の都内分権調査・研究プロジェクトチームの発足から開始し、10年以上が経過している。長

野市地域振興部都市内分権課及びコミュニティわかつきを訪問し、市も住民も大変な課題を乗り越えながら、少しずつ前に進んできたことを伺うことができた。そして、現状を改善すべく市も地域も模索を続けている。

現在、長野市では第二期都市内分権推進計画の評価を実施し、2015年2月に第三期都市内分権推進計画を公開した。

地域コミュニティ施策は、自治体の施策の中でも最終的なゴールが見えにくい分野であることが、各自治体担当者の頭を悩ませることも多い。長野市のように、中期的な計画に基づく地域コミュニティ施策は、このような悩みを抱える自治体にとって大いに参考になるものではないだろうか。

## 3 三重県名張市

### (1) 名張市の概要

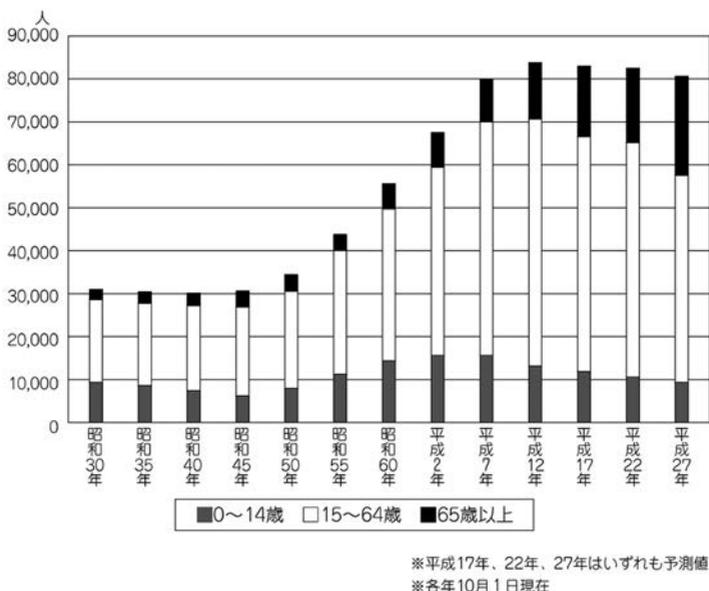
名張市は、三重県の西端に位置し、奈良県と県境を接しており、面積約129.8km<sup>2</sup>、人口約8万人の都市である。1954年の市制施行時の人口は約3万人であったが、近畿圏のベッドタウンとして開発され、人口が急増した。人口のピークは2000年で、以降は減少が続いている。高齢化率は、2010年の22.6%から2015年には28.3%<sup>17</sup>と急速に増加することが見込まれている。

名張市では、1995年頃に市内5つの地域で、住民による自発的なまちづくり活動が盛んになり、これが組織化してまちづくり協議会へと発展した。市はそれを受けて、各協議会に計画策定を求め、職員を地域振興推進チーム員として派遣し、支援を行った。その後、

---

<sup>17</sup> 名張市『第2次名張市地域福祉計画』2010年、5頁

図8-11 名張市の少子高齢化の推移・将来予測



出典：名張市「名張市総合計画「理想郷プラン」基本構想」

2013年に各協議会がまちづくり計画を策定し、地域住民が自らの地域のまちづくりを主体的に開始した。これが、現在の名張市の地域づくり組織の原型となった。

## (2) 名張市の地域コミュニティ施策の状況

### ア ゆめづくり地域予算制度－第1ステージ：交付金化－

名張市は、厳しい財政運営が続く中、2002年に財政非常事態宣言を発し、行財政改革の推進を図るため、市政一新プログラムを策定した。この市政一新プログラムの柱のひとつとして、足腰の強い、住民自治による都市内分権の推進が掲げられた。

名張市では、2003年に「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」の制定により「地域づくり委員会」が規定された。地域づくり委員会は、公民館を活動拠点とし、自治会、地域団体等によ

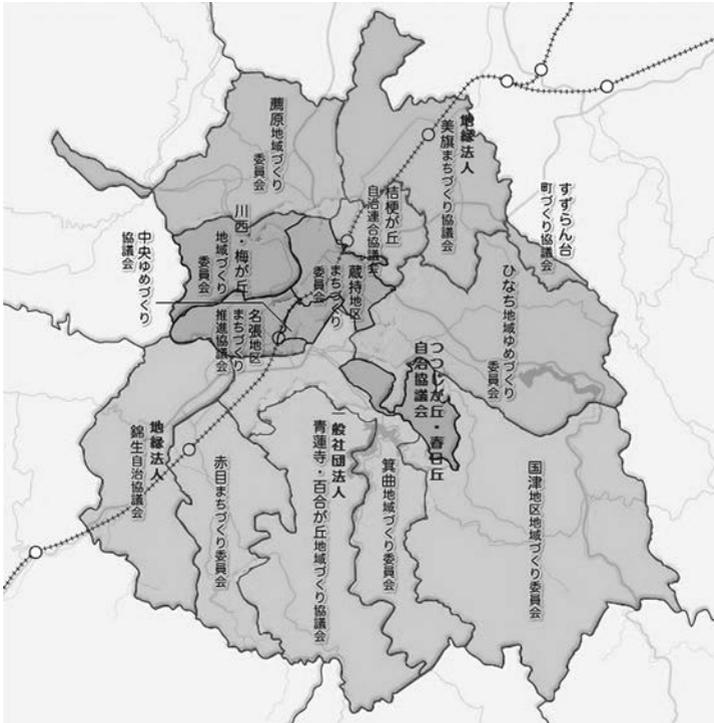
り構成されている。また、従来の地域向けの補助金を廃止し、市内14の地域づくり委員会に向けた交付金制度へ転換した。この交付金は、住民の合意に基づくまちづくり事業であって、宗教、政治活動でなければ、ハード事業、ソフト事業問わず、用途は自由に決定することができるもので、市政一新プログラムの柱である、住民自治による都市内分権の推進を体現したものといえる。

### イ ゆめづくり地域予算制度－第2ステージ：組織見直し－

地域づくり委員会による地域づくりが進む中、名張市では、従来の区長制度が存続しており、地域づくり委員会との併存により、地域の中心を担う組織としての位置づけが曖昧であった。さらに、区長制度は、市長が区長を委嘱し、区長個人に委託料を支払うもので、行政と住民の間に上下主従の関係があった。

2006年に制定された「名張市自治基本条例」では、34条に「地域づくり組織」を規定している。この規定を受け、2009年に「名張市地域づくり組織条例」を制定し、地域づくり委員会をはじめとする、地域の各組織の見直しを実行した。具体的には、区長制度の廃止により、行政と住民との上下主従関係を改めるとともに、区長に支払っていた、行政事務委託料及び区長会運営委託料を廃止し、ゆめづくり地域交付金へ加算した。同時に、地区区長会と地域づくり委員会などが重複していた組織を、区や自治会と地域づくり組織に整理し、地域づくり組織を地域代表性のある新たな組織に再編している。現在は15の地域づくり組織が、それぞれの地域の実情を踏まえた活動を展開している。

図8-12 地域づくり組織地区割図



出典：名張市地域部提供資料

また、名張市地域づくり組織条例12条では、「地域づくり組織相互の連携を図るため、地域づくり組織の代表者で構成する地域づくり代表者会議」の設置について規定しており、概ね2ヶ月に1度開催されているほか、年に1～2回の市議会との懇談会や市長、議長、警察署長との懇談会も開催しており、市議会は、市全体の仕事をしてもらい、地域のことは地域づくり組織が責任を持って取り組むといった発言も出ているとのことである。

### ウ ゆめづくり地域予算制度－第3ステージ：地域ビジョンー

現在、名張市及び各地域づくり組織では、各地域の資源を活用

し、地域の課題を解決するため、おおむね10～20年先の将来像を示した計画を策定し、その実現へ向けた活動を行っている。

2011年度末に、15の地域づくり組織が策定した地域ビジョン発表会を実施し、2013年4月には、市の総合計画に取り入れている。

地域ビジョンの実現に向けた市の支援としては、2012年に企画財政部から分離する形で、地域部という地域担当の部を設置し、各地域専任の部長・部次長職として、地域担当監を3名配置している。また、2013年には、地域ビジョンを具現化するため、「ゆめづくり協働事業提案制度」を開始し、市と地域が協働で事業を実施する体制も整えた。

ゆめづくり協働事業の一例としては、バス路線の廃止に伴い、地域づくり組織が主体となったコミュニティバスの運行が挙げられる。これは、運賃収入のほか、市からの補助金、商店や住民の寄付金により運営されており、一部地域では、市域・県域を越えて運行している事例もある。

## エ 今後の課題

名張市の地域コミュニティにおいても、他の自治体と同様、担い手の育成は、大きな課題となっている。

このため、2013年から「名張ゆめづくり協働塾」を開始し、地域の担い手の発掘や各地域において現在実施している事業のレベルアップを図っている。参加者は、地域づくりに参加を開始したりタイア世代が中心であるが、同時に市職員の研修としても実施している。

さらに、もう1つの課題として、地域づくり組織の法人化が挙げられる。任意団体のままでは、多額の交付金や資産の管理が代表者の個人責任となってしまうことや、コミュニティビジネスによる収

益事業の実施に関して、法人格がないことによる課題が生じることが懸念される。

現在、一般社団法人として活動する地域づくり組織もあるが、会計処理の負担が大きく、運営に苦慮しているとのことである。

また、名張市は、認可地縁団体の要件を緩和し、経済活動の実施を可能とする制度を特区申請したことがあるが、現状では認められていない。しかし、名張市は、今後の地域の自立のためには、地域の法人化は考えていかねばならない課題ととらえている。

### (3) 桔梗が丘自治連合協議会

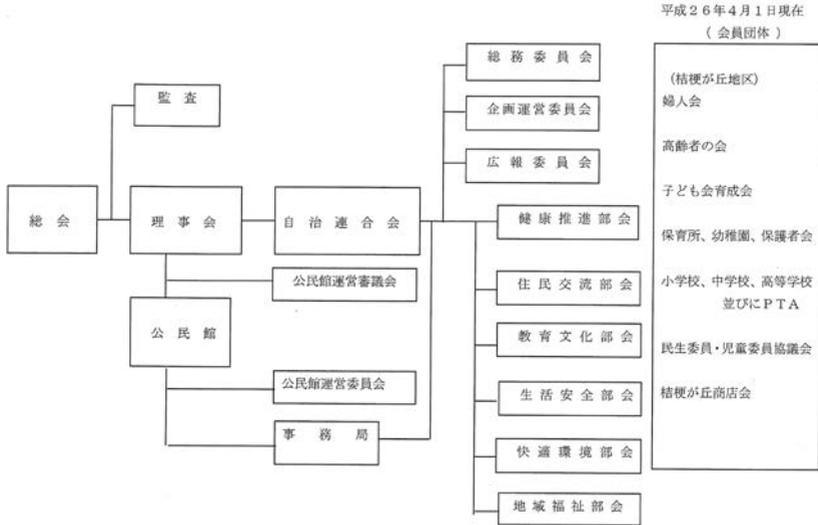
#### ア 桔梗が丘地域の概要

桔梗が丘地域は、1960年代に近鉄大阪線桔梗が丘駅周辺に近畿圏のベッドタウンとして開発された住宅地で、人口約1万4,000人、世帯数約5,600世帯、高齢化率約31%である。名張市全体が人口減少傾向にある中、近年、桔梗が丘西地区が開発されたため、桔梗が丘地域全体では増加傾向を示している。

桔梗が丘自治連合協議会（以下「協議会」という。）設立までの経緯は、2003年にまちづくり委員会を設立し、区長会と並列して活動を進めてきた。その後、2009年に制定された、名張市地域づくり組織条例に基づき、同年にまちづくり委員会と区長会が一体化し、地域づくり組織として現在に至っている。

組織の特徴としては、地区内24の自治会長からなる自治連合会を設けており、その役割を規約で「協議会と自治会又は区を結ぶ中心的な組織」で「地区住民の意見を反映させ、協議会の運営の根幹を担うもの」としている点が挙げられる。これは、自治会を中核とした組織であるという地域のこだわりであり、「自治連合協議会」という組織の名称にもそのことが反映されている。

図8-13 桔梗が丘自治連合協議会組織図



出典：桔梗が丘自治連合協議会平成26年度定時総会資料

## イ 桔梗が丘地域の取組み

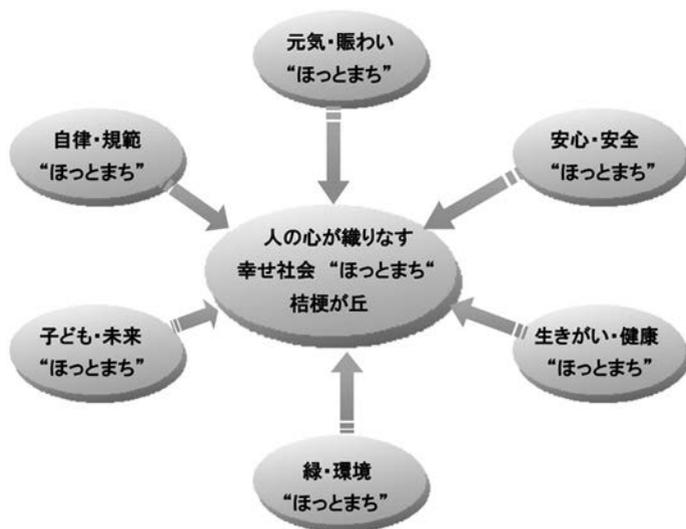
現在、協議会の取組みの中核となっているのは、桔梗が丘地域の10年先を見据えて2011年に作成した地域ビジョン「桔梗が丘“ほっとまち”構想<sup>18</sup>」に基づいたまちづくりである。

この構想は、桔梗が丘地域がめざす将来像及び基本理念を示し、その実現のために6つの基本的な方向（基本施策）を設定し、さらにそれぞれの基本施策に小施策（事業例示）を示すことで、より具体性のあるものとなっている。

さらに、この構想を実現するために重点的かつ戦略的に取り組むことが必要と考えられる事業を「“ほっとまち”プロジェクト事業」

<sup>18</sup> 本構想の詳細は、協議会ホームページ「ききょうふれあいネット」(<http://www.kikyogaoka.jp/>)に公開されているので、そちらを参照されたい。

図8-14 桔梗が丘“ほっとまち構想”6つの基本的な方向



出典：桔梗が丘“ほっとまち”構想

として掲げ、公募によるプロジェクトチームを設置し、事業の推進にあたっている。

この構想の策定にあたって、地域内全戸を対象としたアンケート調査を実施し、住民の地域に対する意見を集約している。このアンケート調査結果を基に、協議会が将来に向けてどういったことに取り組むべきか、50回以上の議論を重ね、一字一句にこだわって策定したものである。

しかし、協議会では、構想の実現に向けて、あまり計画や目標に縛られず、弾力的に取り組みを進めていくことができれば良いと考えている。議論して悩んでやってみることが重要であり、もしうまくいかないことがあっても、次につながるものが出てくるという考えをもって取り組んでいる。この考え方は、ボランティアな活動が中心となる地域の取り組みでは、重要な考え方であろう。

## ウ 事務局体制

現在、協議会は、公民館の指定管理者となっており、事務局も公民館内に設置されている。事務局長、事務局次長及び公民館長がおり、この3名は協議会の理事にもなっている。有償の事務局職員を雇用しているが、協議会の活動拠点という機能と公民館の機能を持っているため、職員は両者の事務を兼任している。

## エ 今後の課題

桔梗が丘地域においても、若年層の活動への参加は大きな課題となっている。特に、ベッドタウンとして開発されたこともあり、多くの住民が会社勤めをしているという地域特性がある。そのため、現役の稼働世代は、地域での事業に参加しても、活動を引っ張っていく人は少ないという。しかし、若年層には自らのグループやつながりで活動をしているので、その人たちが、地域に参加できるようになった時に、参加しやすい土壌を作っておくことが大切であると考えている。

### (4) 名張市の取組みの全体を通して

名張市の事例は、1995年頃の住民の自発的なまちづくり活動が市を動かす形で始まっている点に特徴がある。また、一括交付金制度の創設、後に自治基本条例の制定、地域づくり組織条例の制定といったように、段階的に取組みを進めてきた。この一連の取組みのなかで、地域と市の立場の対等化、重複した組織の一本化などを進めるなど、長期的な取組みを進めている。

現在、コミュニティ施策はある種のブームといった状況があるが、行政、住民ともに戸惑いを感じているケースも多く見られる。名張市のように、丁寧な時間をかけた取組みは、地域コミュニティ

施策の進め方に対し、知見を与えるものではないだろうか。

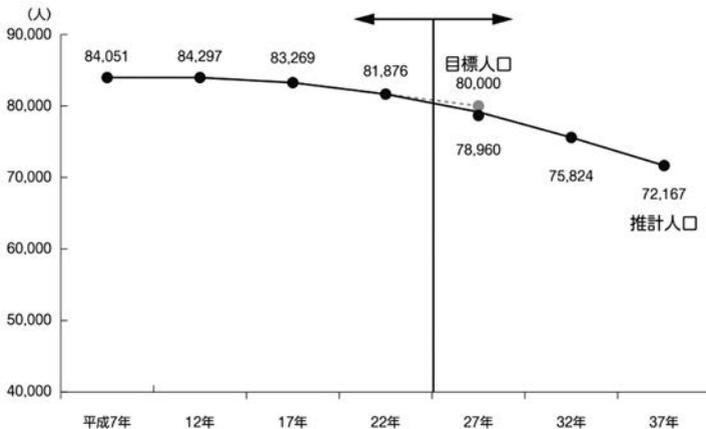
## 4 新潟県燕市

### (1) 燕市の概要

燕市は、新潟県のほぼ中央に位置する、人口約8万2千人、面積110.94km<sup>2</sup>の都市自治体で、2006年に旧燕市、旧吉田町、旧分水町の1市2町の合併を経て、現在の姿になっている。

人口は、2000年をピークに減少傾向にあり、今後さらなる減少が見込まれている。また、高齢化率は25%で、全国平均をわずかに上回っている。

図8-15 燕市将来推計人口



出典：燕市「燕市総合計画〔後期基本計画〕」

地域コミュニティに関する取組みとしては、概ね小学校区を単位とした「まちづくり協議会」への支援、自治会及び自治会協議会への支援などを行っている。

また、地縁的なコミュニティではないが、「つばめ若者会議」を

設置し、燕市の将来に向けた若者の活動を支援する取組みが特徴的である。

## (2) 燕市の地域コミュニティ施策の状況

### ア まちづくり協議会

調査時点で、燕市には208の自治会と、自治会長を束ねる組織として、燕市自治会協議会がある。燕市では、燕市自治会長に関する規則3条に基づき、自治会長を特別職の地方公務員としている。自治会加入率は、ほぼ100%と非常に高い水準にある。

合併に先立ち、2005年より旧燕市、旧吉田町でまちづくり協議会の設立が開始され、合併後の2006年より旧分水町地区においても設立され、現在、12のまちづくり協議会が活動をしている。その構成団体は、自治会、PTA、消防団、青年団、商店会などで、財源は、市からの補助金、自治会からの寄附金が主で、一部地域では公民館の指定管理料も財源となっている。

まちづくり協議会は、2011年に制定された、燕市まちづくり基本条例10条で「地域における協働のまちづくりの推進母体」と位置付けられており、自治会やその他の地域団体、個人で対応することが難しい、広範な課題や問題を掘り起こし、自らの力で解決し、自立した地域づくりを行うことを期待されている。

実際に、各まちづくり協議会は、防犯組合や小学校と連携した防災訓練や環境・美化活動、地域の歴史の掘り起こしなど、地域の実情に合わせた独自の活動を実践している。

市は、まちづくり協議会への支援として、通常の補助金のほか、「イキイキまちづくり事業助成金」を設け、まちづくり協議会が独自に行うスポーツイベントや文化イベントを支援している。

現在の課題は、まず第1に人材の確保があげられる。これは全国

的な傾向でもあるが、新たな担い手の確保に苦心しており、決定的な解決の糸口は今のところつかめていないとのことである。さらに、活動財源の確保も大きな課題となっている。それぞれのまちづくり協議会の活動は活発に行われているが、自主財源の確保が進んでいないという現状がある。

## イ 地域審議会

燕市では、旧市町村の合併の特例に関する法律5条の4に基づく地域審議会が2007年3月から5年間設置されていた。

地域審議会では、合併前の旧市町ごとに設置され、主に合併後5年を目途に地方自治法に定める地域自治区への移行を検討していた。

地域審議会では、毎年度2～3回程度の会議を重ねていたが、2010年の答申で「燕はひとつ」の考えのもと、地域自治区を設置しないとの結論に至り、2011年3月をもって廃止となった。

## ウ つばめ若者会議

燕市では、2013年度から20年後の燕市のビジョンを描き、それを実現するためにはどうしたらよいか、若者の視点から考え、実行するため「つばめ若者会議」に取り組んでいる。

この取組みは、地域懇談会を市内各地で開催しても若者の姿がほとんど見られない、市の審議会や委員会の参加者を公募しても若者の参加はほとんどないといった状況があり、市長の「若者の声を聞きたい」という強い思いから開始している。

参加者は、概ね39歳以下で、燕市の未来のために力を発揮したい人という条件で公募しており、燕市民であることは条件となっていないこと、また、参加者に主婦層が多いことなどが特徴的である。

特に主婦層の参加に関しては、会議開催時には出張保育室を設けることで、子育て世代であっても安心して参加をすることができるよう工夫をしている。

つばめ若者会議に対する若者の反応は良く、参加人数は40人程度を見込んでいたが、実際には75名（うち市職員22名）もの参加者により開始している。

会議は、行政が方向づけすることなく、参加者中心のワークショップ形式により進行される。その中で、市の課題や資源などを掘り下げ、自分たちにとってより魅力的なまちの姿と、その実現のためには何をすべきかを話し合っている。

会議が立ち上がった2013年のうちに早くも、ビジョンとアクションプランからなる「つばめの幸福論2013」を策定し、9つのチームがそれぞれのビジョン実現に向けて動いている。

図8-16 「つばめの幸福論2013」表紙



出典：燕市ホームページ

調査時点では、つばめ若者会議が立ち上がってから2年目で、具体的な活動に移ったばかりであり、地域との連携はまだほとんど見られない。市は、つばめ若者会議の活動が今後さらに活発化していく中で、地域との連携は必ず必要になってくるので、それまではじっくりと待つという姿勢である。

## エ 燕市の取組みを通して

燕市では、まちづくり協議会とつばめ若者会議の2つの取組みについて調査を行った。現在、両者の間には連携などはほとんどないとのことだが、つばめ若者会議はまだ動き出したばかりであるため、今後の動きに注目したい。

多くの都市自治体では、若者のまちづくりへの参加が進まないことを悩んでいるなか、燕市の取組みは示唆に富むものといえる。

# 5 大阪府大阪市

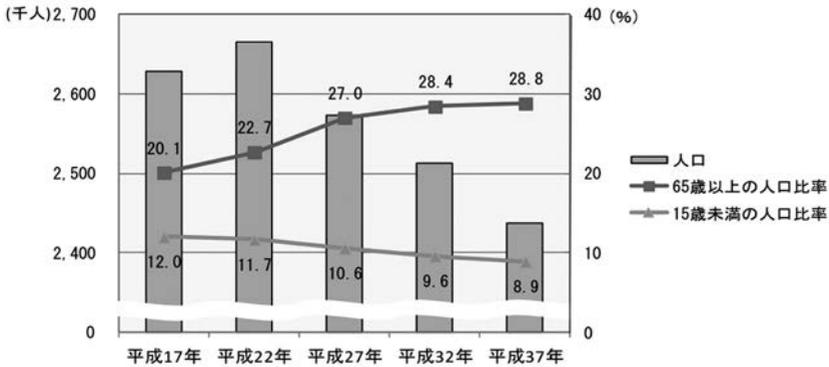
## (1) 大阪市の概要

大阪市は、大阪府の中央に位置し、24の行政区、223km<sup>2</sup>を有する市である。横浜市に次いで全国で2番目の人口約255万人を擁し、近畿地方の中心であるとともに、我が国を代表する大都市の1つである。人口は、市全体としては減少傾向にあるが、市域中心部の区では、マンション開発などにより人口が急増しており、区ごとにその状況は大きく異なる。

大阪市の地縁型住民自治組織は、主に地域振興会と地域社会福祉協議会があり、全国的に見ても独特といえる。

地域振興会は、大阪市赤十字奉仕団と構成や役員を同じくする一体の組織として、1975年に結成されており、市全体での加入率は

図8-17 大阪市将来推計人口



出典：大阪市「大阪市市政改革プラン 基本方針編」

66%<sup>19</sup>である。一般的な自治会・町内会に相当する町丁目区域の「振興町会」は4,070の組織が存在しているほか、さらに小規模な単位として約6万の「班」が存在している。

地域社会福祉協議会は、他の自治体でいう校区（地区）福祉委員会に相当する組織で、おおむね小学校区を単位とし、市内324地域で結成されている。その構成団体は、地域振興会、民生委員児童委員協議会、PTA協議会などの地域内の様々な団体が参加している。

## (2) 大阪市の地域コミュニティ施策の状況

### ア 地域活動協議会の概要と経緯

大阪市では、地域住民の意見調整・取りまとめ、地域課題への対応その他まちづくり活動のうち、「行政が担わない（地域にゆだねるべき）分野」及び、「特定の市民活動団体の活動対象とならない分野」をカバーする組織として、地域活動協議会の設立に取り組

<sup>19</sup> 2011年1月現在

み、地域と行政との連携を図っている。

大阪市は、地域活動協議会が核となり、地域に関わる様々な主体による多様な協働の取組みの展開により、地域でヒト・モノ・カネ・情報といった地域資源の循環による地域活性化をめざしている。

参加する主体として、地域住民及びその組織、ボランティア団体、企業などが想定されている。地域活動協議会の根拠である「地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱」では、主たる地縁型住民自治組織といえる地域振興会の参加は必須とされていない。これは、市の方針として、特定の団体を特別扱いすることなく、すべての団体をフラットに扱うという考えが反映されている。しかし、現実には、これまでの活動実績や地域代表性という側面から、地域振興会が参加せずに地域活動協議会を設立した事例はないとのことである。

取組みの経緯は、「地域のことは地域で決める」という観点から、地域活動協議会のあり方について検討し、取りまとめた「なにわルネッサンス2011」がベースとなっている。2011年には、地域活動協議会の形成に取り組む意思を示した、4区7地域をモデル地域として、地域活動協議会の形成を支援している。

2012年には、市政改革プランに基づく市政改革により、地域活動協議会の取組みも大きな転換をむかえた。具体的には、これまでの地域活動協議会の取組みを継承しつつ、2013年度末には市内全域に地域活動協議会を設立することとなり、各区役所を中心にスピードを早めて取組みを進めてきた。この結果、調査時点では、対象となる市内328か所のうち、325か所に地域活動協議会が設立されている。

市内ほぼ全域に地域活動協議会が設立されたが、既に法人化しコミュニティ・ビジネスの手法を取り入れ、自立した活動に向けて動

いている地域がある一方、旧来の団体や活動をそのまま引きずっている地域もあるという。このように、組織ごとの活動や意識に大きな差が現在の課題となっている。

## イ 地域活動協議会の運営

地域活動協議会の財源は、地域振興会からの寄附金や行政による補助金が大きな割合を占めているが、自らの事業による収入が大きな柱となっている地域も出始めている。また、行政からの補助金は、個別の活動に対する縦割りの補助金を改め、包括的に交付し、地域が自ら用途を決定することのできる、一括補助金の形態をとっている。

大阪市では、区ごとに抱える課題が大きく異なることから、市政改革のなかで区長の権限を大幅に強化している。以前は、本庁の各局が多く予算編成権を持っていたが、現在は区長に予算編成権が大幅に移っている。地域活動協議会補助金については、補助率は市の要綱で統一的に決まっているが、補助上限額については、区長の権限となるため、補助金にどの程度の予算を配分するかは、区独自の予算の枠内で区長が決定している点が特徴的である。

## ウ 行政による支援

大阪市では、地域活動協議会に対して、先に述べた財政面での支援に加え、様々な人的支援も実施している。

まず挙げるのは、地域担当職員制度で、2011年から本格的に導入されている。その詳細は区により異なっており、区の市民協働課が担当している区、各課の課長・課長代理が担当している区など様々である。その役割については、設置当初は地域活動協議会の設立支援、運営に関する相談、指導などが主なものであったが、地域協議

会の運営に関する支援を中間支援組織（後述）に委託したことにより、地域ニーズの区政への反映が主な役割へと変化してきている。

続いて、中間支援組織による人的支援がある。大阪市における中間支援組織は、市コミュニティ協会区支部、区社会福祉協議会、民間事業者及びこれらのJVが区ごとに契約し、2012年度に各区役所内に設置された「まちづくりセンター」を拠点として活動している。その役割であるが、地域活動協議会の運営に関する細かな側面支援、地域ニーズを把握して地域活動協議会の活動にフィードバックすること、財政面での自立をめざしたコミュニティ・ビジネスの手法の移転などが挙げられる。

そして、さらなる支援として地域公共人材の活用がある。地域公共人材とは、地域のまちづくりに関わる主体間の合意形成や地域資源の活用に関するコーディネートやファシリテートを担う人材として、大阪市が育成を進めている。研修を受けた市民等、または、既に地域活動の実績がある人を認定し、大阪市地域公共人材バンクに登録<sup>20</sup>する制度で、地域の求めに応じてそれぞれの専門分野を活かした支援を実施することとなっている。

2013年度に取組みが開始されたばかりであるため、まだ活用がそれほど進んでいないが、今後、地域活動協議会とNPOなどとの連携を進めるため、活用を進めていくこととしている。

### **（3）NPO 法人緑・ふれあいの家（緑地域活動協議会）**

#### **ア 緑地域の概要**

緑地域は、大阪市東端の鶴見区の西端に位置しており、人口約5,800人、世帯数2,370世帯の地域である。地域内には、7つの振興町

---

<sup>20</sup> 2014年12月末現在で約60名が登録されている。

会があり、14の地域団体とともに地域活動協議会を構成している。

また、他の組織との連携では、鶴見区役所、鶴見消防署、鶴見警察署等の行政機関のほか、同じ鶴見区内のNPO法人榎本地域活動協議会やNPO法人大阪鶴見ええまちネットワークなどとの連携を行っている。

緑地域では、2012年8月に緑地域活動協議会を設立し、同年12月にはNPO法人緑・ふれあいの家を設立している。これは、地域活動協議会を設立する準備段階から、社会的信頼性の確保や収益事業を実施するため、法人格の取得を視野に入れていたことから、スピード感をもって法人格の取得に至ったものである。緑・ふれあいの家は、もはや地域活動は振興町会だけで動かしていくことに無理が出ているなか、様々な団体や企業にも地域活動に参加をしてもらわなければならない時代が来ており、地域活動協議会の制度は非常に重要であると考えている。

図8-18 緑・ふれあいの家組織図



出典：緑・ふれあいの家ホームページ

## イ 緑・ふれあいの家の活動

緑・ふれあいの家では、子育て支援プログラムと高齢者支援事業を活動の2本柱としている。

子育て支援では、ボランティアや民生委員等の支援による「子育てサロン事業」を実施しており、地域の子どもの見守り、いじめの早期発見、などを目的としている。さらに、子育て支援事業では、大阪市から「児童いきいき放課後事業」を受託しており、みどり小学校、鶴見小学校、焼野小学校の3校で実施している。2015年1月には、小学校、市（区役所）、社会福祉協議会などとの連携による「みどり Jr. 防災リーダー養成講座」を実施し、災害時に子どもが自らの身を守ること、人を助けることを子どもたちに伝える事業にも取り組んでいる。

高齢者支援事業では、週に1度の高齢者食事サービス「緑ふれあいランチサービス」を実施しており、近い将来には、週に2回に実施回数を増やしたいとの意向がある。この食事サービス事業は、高齢者の健康を維持するために食事が大事である、との考えのもと実施されているが、さらに高齢者の見守りという意味も持っている。毎回参加している人が来てどうかなどを確認しながら、地域の高齢者の様子の把握に努めている。

この他、見守り・地域交流を目的として毎週日曜日に開催している「日曜ふれあい喫茶」、地域コミュニティ活動支援として「緑いどばたクラブ」など多様な活動に取り組んでいる。

## ウ 事務局体制

緑・ふれあいの家では、現在、事務局職員として事務長を含め3名を常勤で雇用しているほか、40～50名ほどがボランティアとして活動の支援に当たっている。また、「児童いきいき放課後事業」で

は、小学校ごとに地域事務局を設置し、それぞれ非常勤の事務員も雇用している。

事務局スペースは、以前、地域で子どもの預かり事業を実施していた建物を使用しており、緑ふれあいランチサービスや日曜喫茶など、多くの事業を行う拠点としても使用している。そのほかにも、近隣に福社会館を所有しており、総会などの大人数が集まるときに使用している。

## エ 今後の課題

緑・ふれあいの家では、今後もこのような多様な取組みを継続するための課題として、人材と活動資金を挙げている。

人材については、地域各団体の人材育成支援や緑いどばたクラブを通じた新たな担い手の発掘を行っている。また、PTAと子ども会の支援により、小学校から中学校、中学校から子ども協議会、青少年子ども育成部会と点でなく、線でつなぐことによって、地域の新たな担い手の育成にも力を入れている。

活動資金の課題であるが、今後、公的資金に原資を求めることが難しくなるという考えのもと、地域が稼ぐ仕組みの構築が必要であるとの考えをもっており、緑・ふれあいの家が収益事業に力を入れている理由ともなっている。

法人格の取得は、こういった収益事業への取組みを進めることが大きな理由であり、緑・ふれあいの家では、行政が地域の法人格取得をもっと押し進めるべきであると考えている。

### (4) 大阪市の取組みを通して

大阪市では、赤十字奉仕団の活動に遡る地域振興会や地域社会福祉協議会など、独特な地域コミュニティ活動が行われている。

さらに現在では、地域活動協議会により、地域を一体化した新たな地域コミュニティによる地域活動の振興に取組みは始めている。また、中間支援組織や地域公共人材などによる側面支援など、地域の新たな活動を支援するための仕組みも整いつつある。

日本を代表する大都市である大阪市が、このような地域コミュニティ施策に踏み込んだことは、大都市における今後の地域コミュニティ施策にとって大きなインパクトを与えるものではないだろうか。

## おわりに

本章では、本調査研究の議論を経て選定した、現地ヒアリング調査の結果報告を述べてきた。

今回訪問したすべての都市自治体では、コミュニティを制度の枠内に位置づけ、住民主体の地域運営に取り組んでいる。しかし、その形態は一様でなく、地域コミュニティと行政との協働には、様々な形態があることがわかる。

雲南市は、市町村合併を契機として、2005年から地域自主組織を中心とした住民自治の推進に取り組んでいる。地域自主組織は、地縁による様々な主体が連携して、それぞれの長所を活かし、補完し合うことで、地域課題を自ら解決し、地域の振興を図り、持続可能な地域社会の仕組みづくりに取り組んでいる。

長野市は、人口減少や厳しい財政運営の続く中、将来的に行政だけで地域へきめ細かい公共サービスを提供することが難しくなるという考えのもと、住民自治協議会による都市内分権に取り組んでいる。長野市では、都市内分権推進計画を策定し、期限を区切って目標を定め、目標の達成度を評価しながら、計画を更新している。

2015年2月には、第三期都市内分権計画が公開されており、今後の展開が注目される。

名張市では、住民主体のまちづくり活動が背景となり、市政一新プログラムに基づく住民自治の取組みの推進へとつながった。現在のゆめづくり地域予算制度と地域づくり組織を中心としたまちづくりの形に至るまでに、自治基本条例の制定、地域づくり組織条例の制定、重複した地域組織の一本化など、大幅な制度の見直しを実施している。

燕市では、合併を契機として、地域と行政との協働によるまちづくりをめざし、まちづくり協議会を中核に据えたまちづくりに取り組んでいる。さらにつばめ若者会議を発足し、若者の声をまちづくりに取り入れることに取り組んでいる。つばめ若者会議は、まだ開始して2年ほどであるため、具体的に地域に関わる動きは活発ではないが、今後の動きが注目される。

大阪市では、従来より地域振興会などの独特の地縁型住民自治組織が行政と密接な関係をもって活動をしてきたという歴史がある。しかし、その密接な関係のために、行政から地域への画一的な事務依頼が多く、地域団体の自律的な地域活動を阻害しているという課題意識から、2011年に地域活動協議会の設立に取組みはじめた。比較的新しい取組みではあるが、既に市内ほぼ全域に地域活動協議会が設立され、一部の団体では、コミュニティ・ビジネスの手法を取り入れ、自立した地域活動を開始している団体もある。大阪市では、人的な側面支援も開始しており、一部の地域にとどまっている活動がどのような広がりを見せるか、期待が持てる。

このように、今回調査した5つの都市自治体では、各都市ごとの背景や課題に対して、それぞれ独自のアプローチで地域コミュニティとの連携を進めている。

今後もしばらく、厳しい行財政運営、高齢社会、人口減少が続くことが見込まれる中、地域社会の持続は都市自治体にとって喫緊の課題となっている。

本稿で取り上げたそれぞれの事例が、同様の課題を抱える都市自治体の地域コミュニティ施策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。



# 終章

## 協働型コミュニティづくりの諸論点

---

法政大学法学部教授  
名和田 是彦

本報告書を結ぶ章を書くにあたって、やはり本年度の研究とともに、2013年度の「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」（以下「前年度研究」という。）をも含めて振り返りたい。相互に関連するテーマであったのみならず、筆者は双方で座長を務めた。また事務局を務めた研究員も2人は同じだったし、この2人の研究員とは日本都市センターの別な事業でドイツとイギリスとともに調査に赴いた。本終章において具体的にこれらの調査研究について触れるわけではないが、筆者にとってはこれらの研究事業とそれを通じて行われた多彩な議論とは、一体として振り返るべきもののように感じており、総体としてのこれらの研究を踏まえて終章を執筆している。

前年度研究は「地域コミュニティの活性化」をテーマとしており、2014年度は「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営」をテーマとしているのだが、どちらもそうした政策が展開する具体的な制度装置として都市内分権を重視している。

コミュニティの活性化や協働の推進のための政策的な制度装置としては、これ以外にもいろいろ考えられるし、実際に各都市自治体の創意工夫によって多彩に取り組まれてきている。寄附等による支援基金の造成、協働提案事業の仕組み、役所や地域、NPOの人材育成、地域活動の拠点づくりなどなどである。もちろんこれらの論点も研究会で議論されてきたし、本報告書の各章でふれられている。

しかし研究の中心をなしている制度装置は都市内分権であった。そして、序章でもふれた通り都市内分権については、2000年代の前半において（折しも地方自治法等における「地域自治区」制度の制定の直前の時期であった）、日本都市センターにおいて盛んに研究が試みられていたテーマであり、筆者もそれに参加していた。

都市内分権制度の制度的な考察や実情に即した実践的研究はもちろん重要であるが、コミュニティづくりの論点は都市内分権に限らない。今後上に列挙したようなほかの論点についても実践的な観点からの調査研究が行われていくことが望まれる。

以下、これらの今後研究すべき論点について簡単に述べることによって終章としたい。

## 1 「協働」の理念的意味

ここ20年ほど「協働」は、コミュニティ政策に限らず、自治体政策全体の大きなキーワードとなり、政策上の基本理念となってきた。しかし、協働は果たして自治体と市民にとって本当によいことなのか？研究会でもしばしば意見交換をしてきた。

協働は、日本に限らず欧米でも、福祉国家体制の財政危機に対応する行財政改革の文脈で提起されてきた。財政削減という客観的な要因がなければ「協働」が今日のような政策上の基本理念になることはなかっただろう。

そうした客観的な必要がある以上、協働に取り組むことは必要なことであり、政策上仕方のないことである。

しかし他方で、研究会での意見交換や自らの様々な調査や体験から、協働にはやはりより理念的な意味があるように思っている。

ドイツ連邦議会の「市民活動の未来」調査委員会が2002年に出した報告書は、日本流に言う「協働」について、次のように述べている。

「社会政策の質を巡る議論においては、市民活動は、もはや財政的に賄えなくなったサービスの代替物ではなく、その固有の生産性を発揮して、介護、青年への援助、児童福祉や学校の質の改善をも

たらずものだ。よく、社会国家の諸問題から、市場プロセスのための国家責任の後退の必要性が論証される。だが、市民活動という観点から社会国家を見るならば、別な見方ができる。市民活動は、社会国家の生き生きとした側面であると。市民たちは、社会国家のサービスに協力する共同構築者として立ち現れる。<sup>1</sup>」

行政ないし政府の側も公共サービスの提供に尽力するが、市民社会の側も一定の役割を担って頑張るのが良い社会ではないか、というわけであろう。ではそうした言い方が単なるイデオロギーに終わらない現実の成果を上げているのだろうか。

現実の成果は、高福祉高負担の国民的合意が強いドイツではなかなか上がっていないのであるが、注目すべきことに「社会的に不利を被っている地区 (sozial benachteiligter Stadtteil)」では、協働の活動が、社会から疎外されてきた(「排除」されてきた)人たちを励まし、自信を回復していく成果が見られ、ベスト・プラクティスに選ばれる取組みにもこうした事例が多い。

協働のこの側面に注目したい。高い税金を払って行政任せにするのではなく、市民の側も公共的な事柄に取り組むことで、様々な社会問題に気づき、その解決の方途を探り、場合によっては自ら手がけていくことで、いわゆる市民活動の先進性、開拓性を発揮していくことが、協働の積極的側面ではないか。

そして協働の取組みを進める上では、こうした側面が前面に出るようにしなければならない。行政にとってもそれは手間のかかることであるに違いない。

民間に委託することで安くあげるのが目的だと考えていけばよい

---

<sup>1</sup> Enquete Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements, *Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Leske + Budrich, 2002, S. 105

分野もあるのかもしれない。この場合は、委託先や補助事業者、指定管理者をコントロールして公共サービスの質と量を保つ監視的業務が行政の役割となる。

しかし、市民社会の力を発掘し活かしていく協働の分野においては、手間をかけて関わり、コーディネート役を果たすことが、行政や専門機関に求められる。それは面倒だから仕事を行政側に取り戻して量的充足を主としてやっていく、という態度に出るならば、むしろこれまで先駆的に関わってきた市民活動側の不満と不信をかうことになるだろう。

## 2 協働型提案事業制度

こうした観点からすれば、協働の制度装置として、広く多くの自治体で行われている協働型の提案事業制度は注目される手法である。

本章の性格からして具体的事例の検討は省略せざるを得ないが、市民からの提案を促し、行政もまたその実現のために汗をかく姿勢を持つ場合には、大きな効果が得られているように思われる。他方で、行政側からテーマを示して市民からの協働の申し出を待つといういわゆる行政提案型は、寡聞にして成功事例を知らない。自らの課の事業の一部を安くやってくれる市民はいないだろうかという発想で提案しているのであれば、やはりなかなかうまくいかないということではないであろうか。

協働事業を提案してくる市民活動団体の中には、かなり長く実績を積んできたけれども資金的に行き詰まり、活動の方向性が見失われがちになっている場合も見られる。こうした団体にとって、行政や専門機関がステップアップへの道をともに考えていくことになれ

ば、提案制度は、人材育成の意味をも持つことになる。

協働型提案事業制度を通じて、市民社会がどのように活性化されるのか、どのように人材が発掘され育成されるのか、今後の重要な研究課題である。

### 3 中間支援組織と専門機関の役割

市民社会を生き生きとさせるということが協働の本来目的であると考え、協働のパートナーとしての行政、さらには専門機関(特に中間支援組織といわれるそれ)の資質とスキルとをどう向上させるかも重要である。よく職員研修などでも取り上げられるテーマである。

このテーマについては、まだ理論的に構築された確固たる枠組みはないように思われるが、全国の自治体や中間支援組織におけるノウハウの蓄積がかなりあり、ガイドブックや事例集のような成果物も作られている。

これらを集めて検討してみることも重要な研究課題ではないか。この場合、中間支援組織の持つ独特な役割と構造についても留意されるべきである。中間支援組織には、社会福祉協議会のような法律上その存立が保障されている組織もあるし、行政側が設置したNPO法人の形式をとったものもあり、また市民社会の側から自生してきたものもあり、その特徴に違いがあるだろう。また、中間支援組織は、事業をして活動資金を稼ぐということには限界があり、どうしても行政からの委託業務が主となるが、それだけに市民社会側の組織としての自律性をどのように担保していくかという検討課題に常に留意しなければならない。

## 4 活動資金

協働における行政の役割という点、資金提供が真っ先に思い浮かぶ。以上に強調したようにそれだけにとどまっていたのではないのだが、重要な要素の1つであることは確かである。

これ以外にも、市民活動団体や地域コミュニティの側から見て資金源として、寄附等によって造成され、自治体やNPO、財団等によって運営される基金、いわゆるコミュニティ・ビジネスによって獲得された資金などが重要である。コミュニティレベルでは、自治会・町内会が出してくれる資金も、少額ながら貴重であり、地域で活動し始めたテーマ型の市民活動がずいぶん助かったり、あるいは本研究の主たる対象であった都市内分権の「協議会型住民自治組織」の中には、自治会・町内会が特別に集めてくれる会費が重要な財源になっている場合がある。

これらの活動資金のあり方を研究し、市民活動、地域活動が持続可能である条件を確立することは重要な研究テーマである。

この場合、資金が必要なのはなぜなのかについてもはっきりしたイメージが共有されなければならない。市民活動や地域活動というと、なんでもボランティアで済むように思っている人も多いが、それでは全く現状に即さない。もちろんボランティア活動は重要であるが、それが地域で効果を発揮するためには、その周囲に多大のコーディネート機能が必要とされるのであって、そのためにきちんとした給料ないし報酬を受け取って専門的立場で関わる人や組織が必要なのである。さらに、活動の輪を広げていくためには、いわゆる有償ボランティアも必要であろう。また、現状の地域課題に見合った活動を展開するためには、人（事務局員など）とともに拠点（事務局の設置場所であると同時に地域の人たちが気軽に集まる拠

点)も必要であり、これも、行政が用意するにせよ、民間側の民設民営拠点にせよ、やはり資金が必要である。

## 5 活動拠点

今触れた活動拠点は、現在ますます多様に工夫して取り組まねなければならないテーマだと感じている。

戦後の公民館活動以来、あるいは1970年代以降の自治省モデルコミュニティ事業や各自治体のコミュニティ・センター設置政策以来、全国にたくさんの活動拠点が整備されたように見えるが、これらはいわゆる貸し館機能に特化してしまい、住民の地域活動をコーディネートしたり、地域の事務局機能を担ったりする機能は、一部にとどまる。

その満たされない機能を補うために1990年代から、市民活動支援センターのような施設が整備されるようになったが、現在の財政状況では、概ね各自治体1つ（政令指定都市の場合は行政区に1つ）というところではないだろうか。自治体の事情にもよるが、多くの場合これでは量的に足りないと思われるし、まだまだ活動をしていない人、活動に今のところ興味を持っていない人へのアプローチには限界がある。

この限界をさらに破って、「地域の事務局」機能も事実上果たしつつ、どんな人でもふらりと寄れる交流拠点として、コミュニティ・カフェの取組みが全国的に広まっている。これは民設民営の拠点であるから、経済的リスクを背負って市民社会の中の先進的な人たちが取り組んでいるのであるが、そこまでしてやらねばならないと考えている根底にある認識は、上記の既存施設の限界にあるだろう。

地域コミュニティや協働について調査研究する上で、こうした交流拠点という側面からアプローチしていくことも是非とも必要である。

特に、コミュニティ・カフェの取組みには、どんな人でも人として尊重するという思想が含まれていると思われるところが重要である。地域活動も市民活動も、ともすれば仲間内に閉じこもりになるが、その結果担い手不足や担い手の高齢化が生じてきている。生き生きとした交流の中から不断に仲間が見出されていくためには、断ち切られた出会いの場を再建する必要がある。そのためには、人を「仲間だから」という理由ではなく単に「人だから」という理由で尊重するという思想が共有されなければならない。これこそ、人権思想であり、また「社会的包摂（social inclusion）」の思想である。活動拠点論は、こうした基本的な考え方のレベルの課題が含まれているが故に一層重要なのである。



# 参考資料

## 「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」

### 研究会・現地ヒアリング調査 日程概要

#### 研究会

##### 第1回研究会

日 時：2014年7月11日(金) 午前10時から正午まで  
場 所：日本都市センター会館 703会議室

##### 第2回研究会

日 時：2014年8月6日(水) 午後3時から5時まで  
場 所：日本都市センター会館 705会議室

##### 第3回研究会

日 時：2014年10月17日(金) 午前10時から正午まで  
場 所：日本都市センター会館 604会議室

##### 第4回研究会

日 時：2014年12月19日(金) 午後1時から3時まで  
場 所：日本都市センター会館 705会議室

##### 第5回研究会

日 時：2015年2月12日(木) 午後5時から7時まで  
場 所：日本都市センター会館 705会議室

#### 現地ヒアリング調査

##### 島根県雲南市

日 程：2014年10月2日(木)・3日(金)  
調査者：名和田座長、金野委員、事務局  
調査先：雲南市政策企画部地域振興課  
多根の郷(地域自主組織)  
海潮地区振興会( )

##### 長野県長野市

日 程：2014年11月14日(金)  
調査者：乾委員、進邦委員、廣瀬委員、本村委員、事務局  
調査先：長野市地域振興部都市内分権課  
若槻地区住民自治協議会「コミュニティわかつき」

##### 三重県名張市

日 程：2014年11月21日(金)  
調査者：名和田座長、柴田委員、事務局  
調査先：名張市地域部地域経営室  
桔梗が丘自治連合協議会

##### 新潟県燕市

日 程：2014年11月25日(火)  
調査者：進邦委員、事務局  
調査先：燕市企画財政部地域振興課

##### 大阪府大阪市

日 程：2014年12月5日(金)  
調査者：乾委員、進邦委員、柴田委員、金野委員、事務局  
調査先：大阪市民政局区政支援室  
NPO法人緑・ふれあいの家(緑地域活動協議会)

## 第1回 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会

### 議事概要

日時：平成26年7月11日（金）10：00～12：00

開催場所：日本都市センター会館7階 703会議室

出席者：名和田座長（法政大学）、乾委員（立命館大学）、進邦委員（杏林大学）、  
柴田委員（神奈川大学）、金野委員（鶴ヶ島市）、廣瀬委員（茅ヶ崎市）、  
本村委員（宮崎市）

鳴田理事・研究室長、木村副室長、柳沢研究員、石田研究員、三浦研究員

議事要旨：論点整理、現地調査項目・現地調査先について議論した。

#### 1 論点整理

##### (1) 論点1（都市自治体とコミュニティの協働の現状と課題）に関する議論

- ・「コミュニティ」の定義をはっきりさせないと議論が拡散してしまう。
- ・コミュニティにより、協働、参加など何をめざすのか、目的、狙いなどを出し合っ  
て一致させていく必要がある。
- ・住民が参加しやすい工夫をしている自治体の調査をしたい。
- ・コミュニティについて、自治会・町内会などの旧来の組織をメインとらえている。さ  
まざまな主体が参加するコミュニティというのは、新たな地域コミュニティといった形  
で使い分けている。

##### (2) 論点2（コミュニティを制度の枠内で位置づけることの意義）に関する議論

- ・コミュニティを制度化して、うまくいっているという声は多いが、どのように評価して  
いるのか。そろそろ都市内分権への評価を議論する時期に来ている。

##### (3) 論点3（コミュニティ活動の持続のための取組み）に関する議論

- ・地域コミュニティには地域の中で何かを実行する力と、地域の人々の思いを吸い上げ、  
束ねて、寄り添うという力の2つがある。後者は、自治体に期待される力だが、規模的  
に難しいため、範囲を小さくするとやりやすいというのが都市内分権のもう1つのロ  
ジックではないか。
- ・法人化というのは、地域自治組織そのものを法人化するという例とその地域が必要とし  
ている事業の一部を切り出して法人化するという例がある。多様な手法があると理解し  
た方が良い。
- ・継承性があるかとか、次の人が育っているかとかいう話を考えるときには、本当はその  
内容を問わなければいけなくなる。
- ・地域で課題を解決するために財源をどう確保しているのか、この課題も議論したい。

##### (4) 論点4（地域をつなぐ人材の確保と育成）に関する議論

- ・うまくいっている地域には強いリーダーシップを持つ人が多い。「リーダー  
の固定化」を問題とするのではなく、どんなリーダーがあり得るのかを問う必要があ  
る。
- ・リーダーを交替させられるかどうか（ガバナンスの）問題。
- ・論点3とも関わるが、リーダーの後継者が育たず、活動が停滞する問題がある。
- ・協議会組織の事務局をどう設置するか、運営費などを交付金に含めるか、スペースをど  
うするかなどは重要な論点だ。

- ・事務局の仕事を有償にできるかどうか、その財源をどうするか、そもそも有償化が望ましいかなどの議論がある。
- ・有償化されたものはやりたいが、無償のものはやりたくないという話がある。このため、やはり無償でないといけないという議論になるが、継続性を考えると、無償のままでは難しいと考えている。
- ・リーダーやコーディネーターといった人たちのスキルや専門性をどう考えるかということも必要だ。
- ・海外では、自分の専門能力を登録し、必要な時にだけまちづくり団体から声がかかるというシステムがあった。日本でも同様の事例があるのか。
- ・地元に住んでいる専門家を活用している事例は多いが、人材バンク制度のように系統的にやっているという話はあまり聞かない。
- ・子どもをどうやって地域とつなぐかは大きな課題である。今の子どもたちは、地域へのかかわり方がわからないでいる。
- ・参加や協働に関して子どもたちに教育するという視点があるといい。

## 2 現地調査項目の整理

- ・各自治体の考えるコミュニティとは、何かを問うべきである。
- ・協議会型住民自治組織の制度化は、既存組織や役所内から「屋上屋」を架すのではないかと指摘されている、どうやって理解してもらっているかをヒアリングしたい。
- ・制度を作った場合、その成果をそれぞれの自治体は何を持ってそれを評価していくのか（参加者数、イベント件数など）、自治体としては答えにくい、調査項目として興味がある。
- ・制度化をして行政が型をつくると、地域の主体性が削られるという危惧がある。
- ・法人化や地域の中心となる人材の有無をいきなり質問されても、答えられない自治体もある。問題点と必要性から先に質問をする必要がある。

## 3 現地調査先の検討

- ・資料に記載されているほかにも、良い事例があれば挙げていただきたい。
- ・東日本の候補地が少ないのは、都市内分権は西高東低と言われているためかもしれないが、もう少し事例を探した方が良い。

## 4 その他

- ・次回開催日時を8月6日（水）15時から17時とした。

（文責：事務局）

## 第2回 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会

### 議事概要(案)

日時：平成26年8月6日(水) 15:00~17:00

開催場所：日本都市センター会館7階 705会議室

出席者：名和田座長(法政大学)、乾委員(立命館大学)、進邦委員(杏林大学)、  
金野委員(鶴ヶ島市)、廣瀬委員(茅ヶ崎市)、本村委員(宮崎市)

鳴田理事・研究室長、木村副室長、柳沢研究員、石田研究員、三浦研究員

議事要旨：自治体所属各委員より、それぞれの取組み事例についてご報告いただき、その内容をもとに、論点について議論をした。また、現地調査候補先の選定を行った。

#### 1 自治体所属委員からの取組み事例報告

##### (1) 鶴ヶ島市

- ・昭和40年代から50年代にかけて、毎年10%前後の人口増加があり、人口が増えた地域に、新たな自治会をつくってきたため、地域コミュニティの区域も歴史がない。地域ごとの色がほとんどないことも特徴の1つといえる。
- ・平成37年までの75歳以上人口の伸び率の推計は391.9ポイントで全国第3位となっている。この急速な高齢化に対応した地域づくりが大きな課題となっている。
- ・市は、平成23年に策定した総合計画で、「共に支え合う仕組みづくり」を掲げ、地域の自治を進める仕組みづくりとして、「地域支え合い協議会」の設置を進めてきており、現在、8小学校区のうち4小学校区で立ち上がっている。
- ・「地域支え合い協議会」では、自治会、PTA、NPO、事業者などが参加しているが、背景となる組織を背負参加するものではない。また、条例等で協議会を公的に認定する仕組みでないこともあり、地域代表性という点では弱さがある。
- ・昨年度、鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会は、NPO法人へ移行した。

##### (2) 茅ヶ崎市

- ・人口は現在でも緩やかな増加傾向で、現在も新たな自治会が設立されている。
- ・地区連合自治会の区域は、旧村を基本的な単位としており、必ずしも学区と一致しているわけではない。
- ・自治会加入率は、80%程度と高く、地域での代表性が高い組織である。しかし、加入率の低下や、役員の高齢化、担い手不足などから、近年の多様な地域課題への対応が難しくなっている。
- ・このような状況を受け、自治会を中心に、地域で活動する様々な分野の団体などが力を合わせて、地域の力を発揮できる仕組みが必要と考え、モデル事業として「まちぢから協議会」に取り組んでいる。
- ・「まちぢから協議会」には、市の地域担当職員1~2名が、会議のコーディネート役や関係機関等との連絡調整役として支援を行っている。
- ・まずは、地域課題の話し合いにより、顔の見える関係づくりを構築し、段階的に地域課題の発見、解決方法の提案ができるようになることをめざしている。

### (3) 宮崎市

- ・平成18年に1市3町で合併し、3町の地域に合併特例区を、旧宮崎市には地区自治会連合会の区域を基本とした地域自治区を設置した。その後、地域自治区の分離や、新たな合併などを経て、現在は20の地域自治区と1つの合併特例区が置かれている。
- ・地域自治区は、地方自治法で住民の合議体としての地域協議会と地域自治区事務所を設置しなければならない。地域自治区事務所のうちおよそ3分の2は、住民票の発行などの窓口業務を行っている。
- ・地域課題を解決するための資金が必要であるとして、平成21年に地域コミュニティ税を導入した。税収規模は8,000万円で、全額を地域の活動費として交付していたが、同税は2年で廃止され、現在は同規模の一般財源を基金に繰り入れている。
- ・地域協議会は合議制の組織のため、地域活動を実践するために地域まちづくり推進委員会が各地域自治区で組織されている。佐土原地域自治区では、小学校区ごとに5つ組織されているが、他の地域自治区では、1つずつ組織されている。
- ・地域まちづくり推進委員会は、地域協議会で話し合われた地域課題の他、単位自治会では解決の難しい課題や、対象エリアを広くした方が解決につながると判断された活動を実施している。ただし、単位自治会とは、活動資金や予算・決算などは明確に分けることで、透明性を確保している。
- ・一部の地域まちづくり推進委員会では、NPO法人を設立する動きもある。
- ・各地域協議会では、平成24・25年度の2年間をかけて、5年後・10年後の地域の将来像を示す「地域魅力発信プラン」を策定した。今後、各地域ではこのプランに添ったまちづくりが進められるが、市としてもしっかりと支援していく。
- ・市では、定年退職する世代の方々に地域活動に参加していただくため、昨年12月「いきがいのブック」を作成した。同時に、新たな担い手を発掘するため、「地域まちづくりサポーター登録制度」を設け、気軽に地域活動のお手伝いをしていただく方を募集している。
- ・市内を37地域に分け、市職員が各地域で地域活動を実施する「地域のきずな」プロジェクトを実施しており、職員の自治会への加入も推進している。

## 2 調査研究に関する議論

### (1) 論点1（都市自治体とコミュニティの協働の現状と課題）に関する議論

- ・人口が急増していくなかで、意図的にコミュニティを小学校区など一定の単位でまとめようとしてきた自治体と、そうでなかった自治体とで、現在の状況はかなり異なっているのではないかと。
- ・その点については、現地調査先の選定にもつながってくる。

### (2) 論点2（コミュニティを制度の枠内で位置づけることの意義）に関する議論

- ・コミュニティを制度化する際に、こういった単位でまとめていくのか、それはどういった期待に基づくものであるかというのは重要な論点だ。
- ・制度設計をする際に、小学校区より広い範囲とすることに對して、地域から「小学校区の方がつながりが強いのではないかと」という意見はあった。

(3) 論点3 (コミュニティ活動の持続のための取組み) に関する議論

- ・既存のネットワークを活かしながら、そのエリアとは合致しない活動をしている人たちにも参加してもらうために、どのような取組みをしているか調査する必要がある。

(4) 論点4 (地域をつなぐ人材の確保と育成) に関する議論

- ・コミュニティの単位を小学校区や中学校区としている場合に、どういった意図があるのか。単に地域がまとまりやすいという理由の他に、子どもに対する視点が入っているケースもあるのではないか。
- ・コミュニティ活動に、子どもという視点を入れる場合には、2つの考え方があり、それらは分けて考える必要がある。1つは、子どもに、その地域への愛着を持たせ、将来を担う存在とするものである。もう1つは、子どもをターゲットとするが、実際には、その親世代をターゲットとして、新たな担い手とすることを狙ったものである。
- ・子どもというと、乳幼児が思い浮かんでしまうが、最近は中高生をターゲットとした動きが出てきている。子どもと言っても、実は様々な側面があるので、あまり特化しないで調査をした方が良い。

3 現地調査について

- ・次回研究会までに、できれば2ヶ所の現地調査を行いたい。
- ・9月は議会開催時期なので、調整は難しいのではないか。
- ・調査先の選定については、今回の研究会資料に取り上げた自治体のなかから、座長と事務局に一任する。
- ・事務局だけで調査に行くのではなく、座長・委員も同行できるようにスケジュールを調整する。

4 その他

- ・次回研究会は、現地調査の受け入れ状況を勘案しながら、10月中旬に開催するよう、後日調整することとした。

(文責：事務局)

## 第3回 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会

### 議事概要(案)

日時：平成26年10月17日(金) 10:00~12:00

開催場所：日本都市センター会館6階 604会議室

出席者：名和田座長(法政大学)、乾委員(立命館大学)、進邦委員(杏林大学)、  
金野委員(鶴ヶ島市)、廣瀬委員(茅ヶ崎市)、本村委員(宮崎市)  
石川理事・研究室長、木村副室長、柳沢研究員、石田研究員、三浦研究員

議事要旨：事務局からの現地ヒアリング調査結果報告を受け、論点について意見が交わされた。調査研究の今後の進め方として、新たな現地ヒアリング調査先と成果物の公表について意見交換した。

#### 1 現地ヒアリング調査報告

##### (1) 報告

- ・平成16年の6町村合併のための合併協議会による新市建設計画のなかで、地域自主組織を位置づけ、平成17年から19年にかけて市内全域に地域自主組織が設立された。
- ・教育委員会が所管していた公民館を、市長部局が所管する交流センターへと移行し、各地域自主組織の活動拠点としている。
- ・現在は、活動基盤の強化のため、事務局職員の雇用形態の変更、地域福祉の見直しなどに取り組んでいる。
- ・職員のさらなる意識改革、単位自治会の今後の立ち位置、自治会の加入率の低下などが今後の課題である。

##### (2) 質疑・意見交換

- ・地域の活性化の指標として、どういった活動をしているか、地域の声を集めることができているか、住民が相互に支えられている感覚を持つことができているかなど、様々なものがあるが、地域のなかにどれくらいボランティアで動いてくれる人がいるかというのは、大きな指標と考えられる。この点について、もう少し詳しく知りたい。
- ・単位自治会の加入率の低下は、ボランティアで動ける人がどれくらいいるのかという点に関係してくる課題である。
- ・新しい仕組みを地域に馴染ませるために、定期的に事例報告会などを実施し、地域の人たちが自らの言葉で取組みについて報告していくという取組みが印象的だ。
- ・支所ごとに地域担当職員が1名ずつ配置されており、複数の地域を担当している。この職員が、定期的に半日かけて地域とディスカッションしているという点で、合意形成を重視していることを強く感じた。
- ・公民館が交流センターへ移行し、事務局職員を自ら雇用することで、社会教育以外の活動も自ら考え決定することができるようになり、住民の意識が変化したという点は興味深い。
- ・自治会の決定が、地域自主組織の意思決定のなかにどのように反映されているか、知る必要がある。

## 2 調査研究に関する議論

### (1) 論点整理

#### 論点1 (都市自治体とコミュニティの協働の現状と課題) に関する議論

- ・地域コミュニティから、様々な要望や提案があるが、これまでは、他の団体からの要望や提案と同様に、一団体の意見という扱いになることも多かった。そこで、地域コミュニティは地域の代表であると位置づけ、扱いを変えるといったことも考えられる。

#### 論点2 (コミュニティを制度の枠内で位置づけることの意義) に関する議論

- ・制度をつくることと、地域が活性化することはイコールとは必ずしもいえない。行政的なメリットと、地域のなかで何が起るのか、どういったメリットがあるのかを押さえる必要がある。
- ・都市自治体といっても、地域がそれほどがんばらなくて済む恵まれた大都市、がんばらなければならない都市、都市といっても農村的な課題を抱えた都市と研究の対象となる都市は三階層に分かれているのではないか。それぞれの制度イメージや住民の担い手の広がりなども変わってくるのが想定される。

#### 論点3 (コミュニティ活動の持続のための取組み) に関する議論

- ・自治会の加入率が低下し、協議会がそれを補完していくために、コミュニティビジネスによる自主財源の確保という視点は興味がある。

#### 論点4 (地域をつなぐ人材の確保と育成) に関する議論

- ・これまで、地域にあまり注目をされてこなかった、中高生や若年無業者に対して、地域コミュニティの目が向き始めていると感じている。

### (2) 現地調査について

- ・次回研究会までに3～4都市に現地調査を実施する。
- ・今回の研究会で議論にあがった、都市規模なども考慮して選定する。

### (3) 研究成果について

- ・論点メモを踏まえ、各委員の専門性を活かして執筆するのが良いだろう。
- ・研究会における議論だけでなく、現地調査で得られた知見も含めることができるとよい。

## 4 今後の進め方

- ・次回研究会では、各委員及び事務局が作成した報告書骨子を基に、最終的な報告書の構成を決定する。

(文責：事務局)

## 第4回 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会

### 議事概要

日時：平成26年12月19日（金）13：00～15：00

開催場所：日本都市センター会館7階 705会議室

出席者：名和田座長（法政大学）、乾委員（立命館大学）、進邦委員（杏林大学）、柴田委員（神奈川大学）、金野委員（鶴ヶ島市）、廣瀬委員（茅ヶ崎市）、本村委員（宮崎市）  
石川理事・研究室長、木村副室長、柳沢研究員、三浦研究員

議事要旨：調査研究報告書における、座長・各委員の執筆内容や構成について意見を交わした。

事務局より、現地調査（長野県長野市、三重県名張市、新潟県燕市、大阪府大阪市）について報告があった。

#### 1 報告書の構成・執筆内容について

- ・報告書は2部構成とし、第1部では、学識経験者の各委員が執筆を担当し、研究会の議論、現地調査及び各委員の経験を踏まえた内容とする。
- ・第2部では、自治体所属委員による各都市自治体の取組み状況に関して、研究会における論点に沿って執筆するほか、事務局が現地調査報告を執筆する。
- ・自治体所属委員の執筆部分については、現地調査等との比較についてもできる限り盛り込むとよい。

#### 2 現地調査報告

- ・11月から12月にかけて4都市で実施した、現地調査について報告を行った。報告の概要は以下のとおり。

##### (1) 長野県長野市

- ・長野市の住民自治協議会による都市内分権の取組みについて調査を実施した。
- ・既存の地域団体への補助金を廃止し、「いきいき運営交付金」として、地域が用途を自由に決められることができる一括交付金化している。
- ・若槻地区住民自治協議会「コミュニティわかつき」での調査では、5か年度先を見越したまちづくり計画の策定や一般社団法人を設立し、市民農園を運営している点が特徴的であった。

##### (2) 三重県名張市

- ・地域住民の自発的なまちづくり活動がまちづくり協議会へ発展し、平成21年に「名張市地域づくり組織条例」により、制度の枠内で認定する組織となった。
- ・従来の地域向け補助金を廃止し「ゆめづくり地域予算制度」として、地域が用途を自由に決められることができる一括交付金化している。
- ・桔梗が丘自治連合協議会での調査では、若年層が将来的に地域に参加しやすくするためのつながりづくりへの取組みや、住民アンケートに基づいた地域ビジョンの策定などが特徴的であった。

### (3) 新潟県燕市

- ・市町村合併を契機として、概ね小学校区を単位としたまちづくり協議会の設立に取り組んでいる。
- ・平成18～22年度まで、地方自治法上の地域審議会が設置されており、地域自治区の設置について検討したが、「燕は1つ」という考えのもと、地域自治区を設置しないという最終答申が出された。
- ・市長の「若者の声を聞きたい」という強い思いから「つばめ若者会議」に取り組むこととなった。まだ立ち上がって2年目のため、地域との連携は進んでいないが、市としては今後、地域を担う人材が現れることも期待している様子であった。

### (4) 大阪府大阪市

- ・区ごとに多様化する地域課題、公共分野の拡大等への対処のため「地域活動協議会」の取組みを実施している。
- ・行政は、運営及び活動に係る財政的支援のほか、地域担当職員制度の導入や中間支援組織の活用により、地域活動協議会の活動をフォローしている。
- ・NPO 法人緑・ふれあいの家（緑地域活動協議会）での調査では、地域活動協議会を設立する段階で、既に法人化を視野に入れていたこと、公的資金に頼らず、地域自らが「稼ぐ」ことにより、地域を運営していくことを強く意識していることが印象的であった。

### 3 今後の進め方

- ・2月上旬までに報告書原稿を作成し、第5回研究会で最終的なすりあわせを実施することとした。

(文責：事務局)

## 第5回 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会

### 議事概要

日時：平成27年2月12日（木）17：00～19：00

開催場所：日本都市センター会館7階 705会議室

出席者：名和田座長（法政大学）、乾委員（立命館大学）、柴田委員（神奈川大学）、  
金野委員（鶴ヶ島市）、廣瀬委員（茅ヶ崎市）、本村委員（宮崎市）、  
石川理事・研究室長、木村副室長、柳沢研究員、三浦研究員

議事要旨：報告書における座長・各委員の執筆内容や報告書の校正について意見を交わした。

調査研究に関して議論を交わした。

#### 1 報告書の構成・内容について

- ・当初、報告書は2部構成とすることになっていたが、部の間に内容のつながりがあるため、1部校正とすることとした。
- ・執筆内容から判断し、一部の章の並びを変更することとした。
- ・コミュニティについての定義が筆者によって少しずつ異なっている。何らかの定義が必要か。  
→コミュニティに対する視点の多様性について、序章もしくは終章で触れておく必要があるかもしれない。

#### 2 調査研究に関する議論

- ・行政へのニーズが多様化するなかで、自治体だけで対応できない部分が出てきて、「協働」という言葉で行政はうまく利用してきた面があるため、互助的な活動と「協働」の間に明確な線引きをするのは難しいのではないか。
- ・「協働」という言葉は、行政と市民でとらえ方が異なる。それどころか、市民は「協働」という言葉で自らの活動を語らないだろう。
- ・市民が行政との交渉相手として力をつけ、行政のいう「協働」をうまく使いこなすことができるようになる必要がある。そういった意味で、コミュニティを制度化する意味はある。
- ・今年度の研究で、比較的地域代表性の弱い都市内分権の考え方もあることがわかったことは興味深い。
- ・コミュニティ組織がまちづくり計画をつくる動きが盛んになってきているが、失敗している例もある。実際にどういったプラス面、マイナス面があるのか。  
→コミュニティを束ねるきっかけとしては良いと思う。  
→コミュニティが計画をつくることの意味は今後の重要な論点になるだろう。

（文責：事務局）

## 執筆者プロフィール

### 名和田是彦

法政大学法学部教授

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学、東京都立大学を経て、2005年より現職。専攻は、公共哲学、法社会学、コミュニティ政策論。コミュニティ組織、都市内分権制度、コミュニティ・ビジネスなどを研究対象とし、主として横浜市で実践的に関わりながら研究を進めている。また、毎年ドイツを訪れ、国際比較を行なっている。著書に、『コミュニティの法理論』（単著、創文社、1998年）、『コミュニティの自治』（編著、日本評論社、2009年）など。コミュニティ政策学会会長、日本法社会学会理事。

### 乾 亨

立命館大学産業社会学部教授

京都大学大学院建築研究科修士課程修了。設計技術者として住民参加の住まい・まちづくりを支援。1994年熊本大学大学院博士課程修了。1995年立命館大学助教授。1998年より現職。専門は「住民参加のまちづくり」。神戸の真野地区や京都でまちづくり支援に取り組んでいる。著書に「京都の地域組織とコミュニティ政策」（『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』中川幾郎編著、学芸出版社、2011年）、「マンションを故郷にしたユーコート物語～これからの集合住宅育て」（共編著、昭和堂、2012年）など。

## 進邦 徹夫

杏林大学総合政策学部教授

慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程単位取得退学。1996年杏林大学社会科学部助手、2013年より現職。専攻は日本行政史、行政学。市民参加や協働の制度化について研究対象とし、国立市第4期基本構想審議会委員、同市ボランティアセンター運営委員長、八王子市市民参加推進審議委員会会長などを務める。著書に、『政策とガバナンス』（岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編、東海大学出版会、2003年）、『日本行政の歴史と理論』（笠原英彦・桑原英明編、芦書房、2004年）など。

## 柴田 直子

神奈川大学法学部准教授

京都大学大学院法学研究科博士課程単位取得後退学。専攻は、地方自治論、英米法で、アメリカやイギリスの自治体の政策過程、住民参加、政府間関係等について研究を行ってきた。著書には、『地方自治論入門』（共編著、ミネルヴァ書房、2012年）、『各国における分権改革の最新動向—日本、アメリカ、イタリア、スペイン、ドイツ、スウェーデン』（共編、公人社、2012年）、「アメリカにおける自治体法務と自治体弁護士」（平成25年度比較地方自治研究会調査研究報告書76、2013年）など。

## 金野 一真

鶴ヶ島市市民生活部地域活動推進課地域活動推進担当主査

2011年の取組み開始より、地域支え合い協議会の設立支援や鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会の担当として、市民活動団体との連携や新規事業の提案などを含む運営支援を行う。そのほか、市民

提案による協働事業及び事業提案の審査等を行う市民協働推進委員会の事務局等を担当している。

## 廣瀬 友徳

茅ヶ崎市総務部市民自治推進課地域自治担当主査

新たな地域コミュニティの取組みのモデル事業において、地域担当職員として協議会の活動支援や、地域と行政との連絡調整などを行うとともに、協議会の支援のための制度づくりを担当している。その他、市民自治推進課では、自治会や地域集会施設に関すること、市民活動の推進・支援に関することなどを行っている。

## 本村 真二

宮崎市地域振興部主幹兼地域まちづくり推進室長

地域まちづくり推進室は、住民主体のまちづくりを推進するため、「地域自治区制度」、「地域コミュニティ活動交付金制度」等を所管し、制度に関連して地域協議会や地域まちづくり推進委員会等への支援や地域事務所の管理・調整等を行っている。自治会等の地縁団体や市民活動団体等との連携が必要不可欠であることから、それらを所管する地域コミュニティ課内に設置されている。

# 都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして —協議会型住民自治組織による地域づくり—

---

平成27年 3月 発行

編 集 公益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  
T E L 03 (5216) 8771  
E-Mail labo@toshi.or.jp  
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社 報 光 社 東京支社  
〒101-0021 東京都千代田区外神田2-2-17  
T E L 03 (3251) 1866

ISBN 978-4-904619-89-6 C3031

---

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.

ISBN978-4-904619-89-6

C3031 ¥1000E

定価（本体価格1000円＋税）

