

コミュニティの人材確保と育成

—協働を通じた持続可能な地域社会—



公益財団法人 日本都市センター

コミュニティの人材確保と育成 —協働を通じた持続可能な地域社会—



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

日本の人口は2008年には減少局面に入り、都市自治体においても超高齢・人口減少社会への対応が重要課題として認識されるようになった。こうした状況を踏まえ、全国市長会は日本都市センターの参画のもとで、市区長及び学識者からなる研究会を設置し、「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方」をはじめ、調査研究を行ってきたところである。これらの研究成果を実践に結びつけていくとともに、都市分権政策をさらに実効あるものとするため、全国市長会と日本都市センターが共同で運営する都市分権政策センターは、2018～19年度の2年間「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」を設置し、市区長と学識者の参画のもとで、調査研究を行った。

超高齢・人口減少社会を迎える中で、人々の生活や交流のあり方が急激に変わりつつあり、地域の福祉や安心安全のために、地域社会において地域コミュニティが果たす役割は大きくなっている。一方で地域コミュニティはその機能低下も指摘されており、地域で見守り支え合う仕組みづくりや社会的ネットワークの再構築が緊急な課題となっている。

このような状況に鑑み、本研究会では、地域コミュニティにおける人材の確保と人づくりのあり方について、外部人材の活用や地域コミュニティのための財源確保策も念頭に置いた議論を行った。

本報告書は、市長委員及び学識者委員からなる研究会において積み重ねられてきた議論を基本とし、委員市や全国都市自治体を対象としたアンケート調査、現地ヒアリング調査を踏まえつつ、その成果を取りまとめたものである。本報告書が、コミュニティの人材確保と育成に携わる都市自治体職員や関係者等にとって、少しでも参考になれば幸いである。

最後に、報告書を作成するにあたり、研究会での意見交換、総括、報告書の執筆にあたって、座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。また、研究会でご講演いただいた方、現地ヒアリング調査およびアンケート調査にご協力いただいた都市自治体のご担当者様や関係者の皆様には、一方ならぬお力添えをいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2020年3月

公益財団法人 日本都市センター

目 次

はしがき i

要旨 vi

第 I 部 総論

第 1 章 コミュニティの現状と「地域社会を運営するための人材」の確保・育成のあり方 3
地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方
に関する研究会

- 1 コミュニティの現状と都市自治体 4
- 2 コミュニティにおける分野別活動の状況 15
- 3 「地域社会を運営するための人材」の確保・育成の検討にあたっての視点 22
- 4 「地域社会を運営するための人材」の確保・育成に向けた財源 27

第 II 部 論考

第 2 章 地域コミュニティの現況と人材発掘・育成の取組み … 33
法政大学法学部教授 名和田 是彦

- 1 本章の狙いと概要 34
- 2 地域コミュニティの現況と「協議会型住民自治組織」、「地域運営組織」 35
- 3 地域コミュニティにおける人材発掘・育成の取組み 45
- 4 今後のコミュニティをめぐる政策的方向性 54

**第3章 自治体における公共の「担い手」—公共を担う人々を創
るための実践と課題— …………… 63**

明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦

- 1 協働によるまちづくりとその「担い手」…………… 64
- 2 地域社会を運営する人材の状況と自治体の課題 …………… 70
- 3 地域社会を担う人材の育成の方策 …………… 82
- 4 「協働推進大学」から考える今後の担い手づくり …………… 90

**第4章 多角化するコミュニティの新たな担い手確保に向けて
—都市部を中心に— …………… 95**

東京都市大学環境学部教授 室田 昌子

- 1 はじめに …………… 96
- 2 コミュニティの中心的な担い手に関する市区町村の意識 …… 96
- 3 コミュニティの多様性や変化と自治会町内会の乖離 …… 108
- 4 新たな課題に対応する地域組織の検討 …………… 111
- 5 新たな担い手確保に向けて …………… 114

**第5章 コミュニティの持続に関わる人材の確保と育成に向け
た計画的取組の必要性—地域福祉の視座から— …… 121**

立教大学コミュニティ福祉学部教授 西田 恵子

- 1 視座と枠組み …………… 122
- 2 日本都市センター 2018 調査にみる市行政の地域福祉人材に
ついての認識 …………… 127
- 3 地区社会福祉協議会、老人クラブにみる地域福祉活動の現
況と課題及び可能性 …………… 139
- 4 福祉コミュニティ組織、地域福祉活動人材の戦略の必要性
—地域福祉活動、地域福祉サービス、地域福祉の基盤整備
の相互性— …………… 153

第Ⅲ部 報告

第6章 講演録・現地調査報告 161

- 1 自治体とコミュニティの関係性を踏まえた人材確保のあり方
(ルーテル学院大学学長 市川 一宏) • 162
- 2 八戸市の地域コミュニティ振興への取組
(八戸市長 小林 眞) • 174
- 3 現地調査報告 (名張市)
(日本都市センター研究員 原 宏樹) • 182
- 4 現地調査報告 (雲南市)
(日本都市センター研究員 原 宏樹) • 189
- 5 現地調査報告 (北九州市)
(日本都市センター研究員 原 宏樹) • 203

第7章 アンケート調査結果 209

日本都市センター研究員 原 宏樹
黒石 啓太

- 1 研究会委員市に対するアンケート調査 210
- 2 全国アンケート調査 250

第Ⅳ部 資料編 279

執筆者プロフィール 310

要 旨

1 コミュニティを取り巻く環境の変化と多様化

超高齢・人口減少社会を迎え、人々の生活や交流のあり方が急激に変わりつつある一方、地域の福祉や安心安全のために、地域社会においてコミュニティに求められる役割と期待は大きい。こうしたなか、地域包括ケアや地域の見守り、生活基盤サービスの提供などのために、地域社会を運営するための人材の確保と人づくりのあり方が課題となっている。

一方で、コミュニティの機能低下も指摘されている。地域社会のつながりが希薄化しているために、地域において、これを担う人材が不足し、コミュニティの課題解決能力が低下している地域も少なくない。

このような課題を抱えるコミュニティであるが、コミュニティの課題解決能力を高める方法を全国一律に考えることはできない。その背景には、人口減少や高齢化の進行程度、住民の意識やコミュニティに対するニーズの違いなど、多様な地域の実情がある。また、これらの課題には地域差があり、一つの都市自治体のなかでも、地域によってその実態が多様であることにも留意する必要がある。

2 コミュニティ活動の中心主体

コミュニティの中で大きな位置付けを与えられているのが、自治会・町内会に代表される地縁型コミュニティである。本研究会で実施した全国アンケート調査によれば、多くの都市自治体において、自治会・町内会がコミュニティ活動の中心主体となっている。一方、自治会・町内会の加入率は、自治体ごとに大きな差がある。また、大都市圏の都市自治体では、地縁型コミュニティの未組織地域（空白地域）の存在も課題として認識されている。旧町村の単位で地縁

型コミュニティが組織され、今日においてもこれらが活発な活動を行っている都市自治体がある一方で、中山間部を中心に、人口減少と高齢化が進行し、地域活力の維持が課題となっている地域もある。

このような状況下にあつて、近年、地域社会においては、自治会・町内会にとどまらず、様々な形態のコミュニティが生まれている。その一つが協議会型住民自治組織である。協議会型住民自治組織とは、自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題解決のための「協議会」形式の組織であり、都市内分権組織として、自治会・町内会への加入率の低下の問題を克服しようというものである。

もう一つが地域運営組織であり、これは「地域課題を共有」し、「解決方法を検討」するための「協議機能」と、「地域課題解決に向けた取組を実践」するための「実行機能」を有する組織と位置付けられる。協議会型住民自治組織が様々な住民自治組織をつなぐという連携の側面に注目した組織であるのに対して、地域運営組織は、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した、実行機能の側面に注目した組織である点に特徴がある。近年では、これらの協議会型住民自治組織や地域運営組織も、コミュニティ活動を担う重要な主体として認識されていることが前述の全国アンケート調査でも確認できる。

コミュニティの活動内容に目を向けると、全国アンケート調査では自治体行政が、コミュニティに対して、これまでの活動にくわえ、「地域福祉」や「防災・危機管理」といった分野での活動を期待していることが分かった。その他にも、まちづくり、教育、地域公共交通、国際交流・協力といったさまざまな場面においても、自治体行政はコミュニティの活動に期待を寄せている。

3 協働を通じた「地域社会を運営するための人材」の確保と育成

複数の都市自治体では、行政が行っている事業のうち、地域において主体的に行うことが望ましいと考えられるものについて、その権限や財源を行政から地域へ移す「都市内分権」の取組みを行っている。また、既存の補助金等を整理し、コミュニティに一定の裁量を認める交付金化や協働事業提案制度等も、これに関連する取組みであると言えよう。

こうした取組みを通じて、自らの地域の課題を把握し、その解決方法を検討する過程で、コミュニティ運営におけるリーダーや担手が育成されている。例えば、地域福祉に関して、都市部では、コミュニティが自治体行政や社会福祉協議会と連携しながら、生活支援コーディネーターや地域福祉コーディネーターが各地区の実態に合った個性ある地域福祉活動の推進を行っている事例がある。一方、地方部では、協議会型住民自治組織が地区社会福祉協議会の機能を取り込みながら、集いの場、健康づくり・介護予防、見守り、生活支援といった取組みを行っている事例も見られる。このような取組みを通じて、地域において求められる人材の確保と育成が実践されているのである。

また、まちづくりの分野においても、小学校区程度のエリアのまちづくり協議会がそれぞれのまちづくり計画を策定し、計画に謳う目標に向かって住民主体のまちづくりを展開している地域も少なくない。地域のリノベーションや中心市街地活性化といったまちづくりについては、若者、女性や建築・不動産関係者の参画を促すことも今後必要となろう。

今後の方向性としても、コミュニティと自治体行政を中心に、多様な主体の協働を通じた人材の確保と育成を行うことが、より一層求められる。

4 地域の多様性を踏まえた「地域社会を運営するための人材」の確保と育成に向けた視点

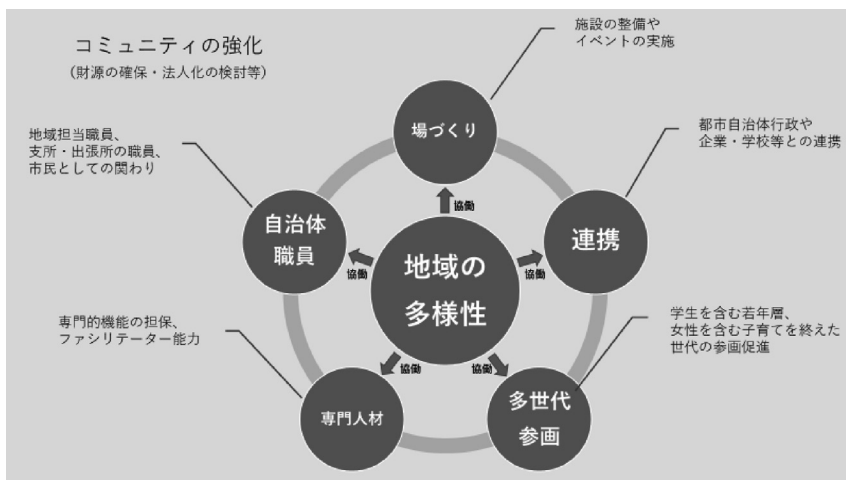
「地域社会を運営するための人材」の確保と育成を検討するにあたっては、その前提として、コミュニティ自体の強化も必要となる。コミュニティが安定的で持続可能な活動を展開するためには、コミュニティのマネジメント体制の確立や、必要に応じて法人化等も検討する必要がある。

具体的な「地域社会を運営するための人材」の確保と育成については、地域の特性や求められる活動分野・内容によって、それぞれの地域や自治体において検討が必要となる。そこにおいては、自治体行政が主体的に責任を担う分野とコミュニティが行う取組みを自治体行政が支援する分野があるなど、多様な考え方が存在する。

それぞれの地域特性を踏まえた地域社会を運営するための人材を確保・育成するためには、地域で生活する住民が集うことができる施設や機会をつくる「場づくり」、コミュニティ組織と企業や学校等との「連携」、コミュニティの活動を持続可能なものとするために、学生を含む若年層の参加を意識する「多世代参画」、地域のニーズに応えうる「専門人材」、そして「自治体職員」といった5つの視点が重要となるのではないかと図。

また、地域社会を運営するための人材の確保の基本的な考え方としては、自治体行政単独やコミュニティ単独よりも、自治体行政とコミュニティの協働により進めることが求められる。地域のニーズに応えるためには、外部人材の登用も有効な手法の一つであるが、地域において求められる人材の要件は、各分野における専門性だけではない。地域の課題を自分事としてとらえ、地域住民と協力しながら、主体的に地域づくりに関わっていける人材が求められている。このような人材には、地域住民や関係者との対話が必要となるため、コーディネーターとしての素養が必要となろう。

図 「地域社会を運営するための人材」の確保と育成に向けた視点



出典：研究会における議論等を参考に事務局作成

地域社会を運営するための人材の育成に関しては、地域で主体的な活動を担う「地域公共人材」の育成を進める必要があり、その取組みの一つとして、約半数の都市自治体が地域やコミュニティに関する講座やセミナーの開催、人材育成等を目的とした地域づくり大学・市民大学等を設置している。今後取り組む自治体においても地域の実情と人材育成の目的に応じた取組みが必要となる。

また、都市自治体職員が地域社会を運営するための人材として、今後、ある程度の役割を担っていくことも考えられる。都市自治体職員と地域とのかかわり方については、いわゆる「地域担当職員」としてかかわる方法、支所・出張所等の職員としてかかわる方法、そして自らが「地域の住民」としてかかわる方法など様々である。この点については、職員の負担が過度なものとならないように配慮しながら、地域の特性に応じた検討が必要である。

5 「地域社会を運営するための人材」の確保・育成に向けた財源の考え方

これまで論じてきたような「地域社会を運営するための人材」の確保と育成を進めるにあたっては、その財源について検討を行うことも重要である。都市自治体においては、既存の補助金等を整理し、コミュニティに一定の裁量を認める交付金化等が進められてきたところである。

ほとんどの都市自治体が、コミュニティに対して何らかの形で財政的な支援を行っているが、今後については、都市自治体の財源として、一般財源（税・交付税）の充実のほか、福祉関係の財源などの活用と拡充、また、とくに地方部の都市自治体を中心に、地方創生に関する交付金が必要であるとの意見もある。さらに、自治体独自の新たな財源を生み出す事業（自治体電力事業等）も取り入れる必要があるとの意見もある。いずれにしても、今後は地域社会を運営するための人材に向けた財源についても議論を深める必要がある。

第 I 部

総論

第1章

コミュニティの現状と 「地域社会を運営するための人材」の 確保・育成のあり方

地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会

1 コミュニティの現状と都市自治体

(1) 地域社会の現状

① 超高齢・人口減少社会の到来

近年、コミュニティを取り巻く環境は大きく変化している。地域によって程度に差はあるものの、全国的な傾向である超高齢・人口減少は、地域社会のあり方を大きく変えている。これにより、従来、自治会・町内会といった地縁型コミュニティが担うことが多かった、地域における高齢者の見守り、環境美化活動や防災といった活動の停滞が指摘されることもある。一方で、これらの地縁型コミュニティが継続して活発な活動を展開している地域もあり、地域社会の現状は一様ではない。

超高齢・人口減少社会の到来は、都市自治体の行財政に対しても深刻な影響をもたらしている。多様化・複雑化する住民ニーズや頻発する自然災害への対応等、都市自治体に多くの課題への対応が期待されている一方で、この期待に完全に対応できるほどの人的・財政的な資源を有している都市自治体は多くはない。そこで今日では、あらゆる公共的な課題に行政だけで対応するのではなく、コミュニティや民間事業者等と協力・連携することで、より効果的・効率的な公共サービスの提供が進められている。

② 地域における公共サービスの担い手の多様化

一般にコミュニティといえば、自治会・町内会といった地縁型コ

1 自治会(44.4%)・町内会(22.9%)のほか、町会(6.4%)、部落会(1.7%)、区会(1.2%)、区(13.0%)、その他(10.6%)など実際の名称は多様である。()内の数値は区分別の構成比を示す。詳細は、総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果(2019年)」を参照。

2 戦時体制下の部落会町内会等整備要領において、当時の部落会・町内会は「市町村ノ補助的の下部組織」と位置づけられた。

コミュニティが連想されることも多い。自治会・町内会は、戦時中に行政の下部組織²として位置づけられていた。その後、戦後改革の一環として強制的に解散されることとなったが、住民生活上の要請もあって次第に再結成が進み³、以後今日に至るまで自治会・町内会をはじめとする地縁型コミュニティは、公共サービスの重要な担い手となっている。

しかしながら、近年では、自治会・町内会以外の新たな組織が、地域の公共的な課題解決において重要な役割を担っている場面も見られるようになった。このような状況を踏まえると、地域における公共的課題に対応するコミュニティの全体像を把握するためには、実態として地域で活動する多様な組織や団体にも目を向ける必要がある。例えば、地域福祉分野における地区社会福祉協議会(地区社協)、まちづくり分野におけるエリアマネジメント組織、消防・防災分野における消防団等も、地域における公共的な課題解決のために取り組んでいるコミュニティであると位置づけることができよう。地域の実態と公共サービスの担い手の多様化が進む今日において、地域におけるこれらの活動主体の実態を把握し、また、どのように都市自治体の施策の中で理解するべきであるかを検討することには意義があるものと思われる。

③ 多様なコミュニティの登場と展開

本研究では、都市自治体におけるコミュニティの人材確保と人づくりの実態や対応状況、直面している課題等を把握するため、市長および学識者からなる研究会委員による報告・意見交換、研究会委員市に対するアンケート調査、全国815都市自治体に対するアンケート調査、現地ヒアリング調査を行った。その結果、コミュニ

3 日本の自治会・町内会の沿革については、辻中豊、ロバート・ベッカネン、山本英弘(2009)41～42頁を参照。

4
ティの組織および実態について、いくつかの重要な知見を得ることができた。以下では、その概要を紹介する（詳細は、第Ⅲ部を参照）。

（ア）コミュニティの現状

・加入率や活動実態

全国アンケート調査結果によれば、73.3%の都市自治体が自治会・町内会の加入率を把握しており、その加入率の平均は71.8%である。自治会・町内会の加入率は、90%以上の都市自治体が約1割ある一方で、50%未満の都市自治体も約1割あり、大都市圏を中心に低い傾向があるなど地域の二極化の傾向が見られるようになった。

自治会・町内会の加入率が高い地域では、旧町村単位の組織も含め、地縁型コミュニティの役割等がはっきりしており、地域活動が自主的に行われていることがうかがえる。とくに、旧町村単位で地縁型コミュニティが構成されている都市自治体では、地縁型コミュニティ自体が様々な機能を有して活発な活動を展開している。

一方、多くの都市自治体においては、少子高齢化や核家族化をはじめとする、社会情勢の変化や個人の価値観の多様化等により、自治会・町内会への無関心・加入意識の低下、若い世代の自治会・町内会離れ等が課題となっている。とくに、世代間での地縁型コミュニティに対する意識や価値観の乖離が生じている。また、地縁型コミュニティの加入率や活動が停滞するにつれて、住民の行政に対する依存が強まっている側面がある。

・都市自治体内部における地縁型コミュニティの実態の多様化

一つの都市自治体内でも、市街地と中山間地域では住民の年齢構

4 本報告書では、コミュニティを地域における公共的な課題解決を担う、営利を主たる目的としない組織・団体と整理している。

成、人口の流動性、住居の態様等が異なる。その結果、コミュニティの組織や活動の実態の多様化が起きており、自治体行政との関係も一様ではない。市街地ではマンションやアパートの集合住宅の住民が自治会・町内会に加入しておらず関係性の希薄化が懸念される一方、中山間地域では自治会・町内会の加入率自体は高くとも、役員の高齢化や固定化により、十分な活動を展開できていない地域もある。

また、「平成の合併」を経験した自治体では、旧町村単位に設置された住民の自治組織が、都市内分権の重要な担い手として活動を展開している地域もあれば、必ずしもその活動が活発とは言えない地域もある。

くわえて、大都市圏域の都市自治体では、自治会・町内会の空白地域も存在し、また地縁型コミュニティ活動が低調であり、自助のみでの介護や子育てには限界が生じている地域もある。

(イ) 協議会型住民自治組織の現状

自治会・町内会に代表される、比較的狭い区域で、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いった地縁型コミュニティにくわえて、近年では、多様な地域活動の主体から構成される「協議会型住民自治組織」が設置されている都市自治体も多い。この協議会型住民自治組織は、前述の自治会・町内会等の加入率低下といった問題を克服し、また地域で活動するテーマ型コミュニティ等の多様な主体を巻き込み、都市内分権の担い手となるべく設置が進められているものと位置づけることができよう。本研究会では、この協議会型住民自治組織を「市域を複数の地区に区分し、自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体によって構成される地域課題の解決のための組織」と位置づけ、その活動の状況

や今後の方向性等について議論を行った。

地域課題が複雑化・多様化する今日においては、従来の自治会・町内会がこれらすべてについて網羅的かつ包括的に対応することが困難となっている地域もある。このような地域では、ボランティア団体・NPO・企業を含む多様な主体が連携して地域課題の解決にあたることが求められよう。これらの主体によって構成される協議会型住民自治組織は、地域の力を結集する中間支援組織としての役割を担っていることもある。本研究会が実施した全国アンケートによれば、都市自治体の半数を超える 54.1 %において協議会型住民自治組織が設置されており、全国的に協議会型住民自治組織の活動に対する一定の期待があるものと思われる⁵。

一方で、このような協議会型住民自治組織を設置するのではなく、既存の地縁型コミュニティの組織を再検討し、活性化を促すことで地域課題に対応できる仕組みづくりを進めている都市自治体もある。前述のように、地域の実態が多様であることに鑑みれば、これに対応する組織や仕組みも全国画一的なものでは対応できない。それぞれの地域における課題解決の担い手については、地域の実態に即して検討されるべきものであろう。

(ウ) 地域運営組織の現状

それぞれの地域において地域課題解決の担い手についての検討と実践が進むなか、国では「地域運営組織」の形成が推進されてきた。総務省の「平成 30 年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」では、この地域運営組織を「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内

5 協議会型住民自治組織については、その組織運営や活動実態に関する課題も指摘されている。記述式の委員市アンケートにおいては、地縁型コミュニティやNPO等のテーマ型組織との連携が課題となり、同一市内においても活動に温度差が生じているとの回答もあった。

の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」(総務省2019, 1頁)と定義している⁶。

前述の協議会型住民自治組織が「都市内分権論」や「地域代表性」といった文脈で議論されることが多かったのに対し、地域運営組織は「取組を持続的に実践する組織」として、その「実行機能」に特徴がある組織であると理解できよう⁷。

この地域運営組織は、回答があった全国1,722市区町村のうち、41.3%に存在しており、存在しないと回答した市区町村においても、「今後必要と感じる」または「今すぐ必要と感じる地域がある」と認識している市区町村は84.7%にのぼる。これは、地域課題解決の実践的担い手に対する必要性と期待の大きさを表しているものと考えられる。

(エ) 全国アンケート調査にみるコミュニティ活動の中心主体⁹

本研究会で実施した全国アンケート調査において、自治会・町内会がコミュニティ活動の中心主体であることが確認された。一方で、これらの自治会・町内会の加入率は、自治体ごとに大きな差があり、地域の二極化の傾向が見られる。また、大都市圏の都市自治体では、自治会・町内会の未組織地域(空白地域)の存在も課題として

6 「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2018改訂版)」では、地域運営組織を「『小さな拠点』の形成等により持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」と定義している。

7 両者の詳細な概念の相違については、本書33～62頁(名和田座長代理執筆箇所)を参照。

8 総務省(2019)45頁を参照。

9 地域における公共的な課題解決を担う営利を主たる目的としない組織・団体が行うさまざまな活動をいう。

認識されている。

そこで、協議会型住民自治組織や地域運営組織を設置し、こういった課題を克服しようとする取組みを講じている都市自治体も少なくない。協議会型住民自治組織が様々な住民自治組織をつなぐという連携の側面に注目した組織であるのに対して、地域運営組織は、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した、実行機能の側面に注目した組織である点に特徴がある。

コミュニティの活動内容に目を向けると、自治体行政としては、コミュニティに対しこれまでの活動にくわえ、「地域福祉」や「防災・危機管理」といった分野での活動を期待していることが分かった。これらの分野にくわえ、まちづくり、教育、地域公共交通、国際交流・協力といったさまざまな場面においても、自治体行政はコミュニティの活動に期待が寄せられている。

(2) 「地域社会を運営するための人材」の確保・育成に関する都市自治体の取組み

上記のようにコミュニティを取り巻く環境は大きく変化するなか、それぞれの都市自治体では、コミュニティに関する様々な施策を講じている。以下ではこれらの施策のうち、本研究会の主要な関心であるコミュニティにおける人材の確保・育成に関するものを整理し紹介する。

① 裁量予算・事業提案制度の創設、協働の推進

コミュニティにおける担い手としての人材を確保するにあたっては、いかにコミュニティの活動自体を魅力的なものにするかも重要な課題となる。さまざまな先行研究により、自治会・町内会といった組織は、行政の下部組織として位置づけられていたという歴史的経緯もあって、現在でも自治体行政の「下請け」的存在となってい

るという課題もある。コミュニティが自治体行政の「下請け」であれば、その活動には自らの裁量が少なく、活動の担い手にとって、コミュニティは個人が持つスキルや能力を活かせる場とはならない。結果として、担い手不足といった問題が生じることとなる。

そこで、コミュニティを地域における課題の解決主体として位置づけ、自らの裁量で支出できる予算を設けたり（裁量予算制度）、自治体行政に対して地域課題解決のために必要となる事業を提案したり（事業提案制度）、自治体行政と協働して地域課題の解決にあたるといった仕組みづくりが様々な自治体で行われている。全国アンケート調査によれば、「裁量予算・事業提案制度を設けている」と回答した都市自治体は21.1%、「地域との協働を推進している」と回答した都市自治体は73.5%であった。協議会型住民自治組織や地域運営組織が設立される背景には、裁量予算制度の担い手となりやすかったり、事業提案を行いやすくなるといった側面もあろう。

② ハード整備を含む財政的な支援

コミュニティが地域における主体的な活動を行うに当たっては、その活動の拠点をどのように確保するかも重要な課題の一つとなる¹⁰。具体的な活動場所としては、地域の集会所や公民館、コミュニティセンター等が考えられるが、これらの施設が存在しない場合には、行政等が保有する公共施設をその都度使用するなどして活動を行うことになる。また、コミュニティが積極的に地域課題の解決に当たろうとする場合、一定の経費が発生することもある。自治会・町内会等が活動の主体となる場合、第一義的には構成員が負担する会費や分担金等が当てられることになるが、これでは地域において

10 1970年代に国主導で進められたコミュニティ施策の中心は、コミュニティセンター等の活動拠点の整備であった。当時のコミュニティ施策の考え方については、佐藤（1990）144～160頁を参照。

求められる活動に対して、十分に対応できない場合がある。

そこで、都市自治体の大部分が、コミュニティ活動に対して補助金や交付金といった財政的な支援（現物給付含む）を実施している。全国アンケート調査の結果、98.3%の都市自治体がこのような支援策を講じていることが分かった。また、「活動拠点の整備を推進・支援している」と回答した都市自治体も63.4%であり、多くの都市自治体がコミュニティの拠点整備を含む財政的な支援という観点から、何らかの施策を講じているものと思われる。

③ 人材育成や場づくりの支援

コミュニティ自体の活動基盤や活動拠点の整備に加え、地域社会を運営するための人材の確保・育成について、より直接的な施策を講じている都市自治体も少なくない。例えば、地域やコミュニティに関する講座やセミナーの開催、人材育成等を目的とした取組みが挙げられよう¹¹。全国アンケートの結果、約半数にのぼる55.4%の都市自治体において、このような施策が講じられていることが明らかになった。

④ 例規における存在や活動の規定

地域住民の価値観が多様化するなか、任意の団体に対する加入を促進することは容易ではない。地域においてそのコミュニティがどのような役割を果たし、個々の住民や自治体行政とどのような関係にあるのか、これまで明確にされていない部分も少なからず存在した。このような場合、行政としても積極的な加入促進策を講じにくいこともあり、それぞれのコミュニティの位置づけを明確にする取

11 地域づくり大学、協働推進大学、市民大学といった名称を用いて総合的・本格的な取組みを行っている事例もある。詳細については、本書63～93頁（牛山委員執筆箇所）を参照。

組みを行っている都市自治体もある。具体的には、自治基本条例やコミュニティ条例等を制定し、この中においてコミュニティの位置づけや期待される活動を規定するという方法である。全国アンケート調査によれば、コミュニティについて「例規において、存在や活動を規定している」と回答した都市自治体は30.3%であった。

⑤ 加入の促進

条例等でコミュニティの存在や活動を明確化した場合であっても、コミュニティへの加入を住民に強制することはできない¹²。そのため、自治体行政や各コミュニティは、加入促進に関する取り組みを行っている。全国アンケート調査によれば、「自治会・町内会等への加入を促進する広報等を行っている」と回答した都市自治体は62.9%であった。具体的には、転入者への加入案内や自治体広報における情報提供等が行われている¹³。また、その他の取り組みとして、自治会・町内会への加入促進を目的とした条例を制定する自治体もある¹⁴。

しかしながら、地域全体の人口減少や高齢化、住民意識の多様化といった理由から、自治会・町内会といった地縁型コミュニティの加入率の低迷が全国的な課題となっており、コミュニティへの加入促進策のあり方は引き続き重要な課題となるものと思われる¹⁵。

12 この点に関する法的な検討については、釧持（2016）144～145頁を参照。

13 自治会加入促進のために、自治会・町内会の連合組織が不動産事業者と協定を締結し、不動産業者からアパート・マンションへの入居者に自治会加入を促してもらう取り組みも進められている。

14 具体的には、自治体に加入促進のために必要な措置を求める規定、住民に加入を求める規定、住宅関連事業者に加入促進のために必要な措置等を求める規定、事業者自治会の活動への参加及び協力を求める規定等を主な内容とする条例である。詳細については、釧持（2016）を参照。

⑥ 設立や法人化の支援

大都市近郊をはじめとする新興住宅地を抱える都市自治体等においては、自治会・町内会等の地縁型コミュニティの「空白地域」も存在する。全国アンケートによれば、コミュニティが抱える課題として「自治会・町内会空白地域（未組織地域）の存在」をあげた都市自治体は、全体の7.5%であった。

また、自治会・町内会等が存在している地域においても、協議会型住民自治組織や地域運営組織を設立しようとする場合もある。認可地縁団体等の法人化がコミュニティにとって重要な課題となる場合もある。全国アンケートにおいて、「協議会型住民自治組織や地域運営組織の設立を支援している」と回答した都市自治体は37.3%、「法人化を支援している」と回答した都市自治体は22.6%であり、一定数の都市自治体がコミュニティの設立や法人化等の支援をとおして、コミュニティの整備や強化を行っていることが明らかになった。

(3) 協働を通じた「地域社会を運営するため人材」の確保と育成

このように、都市自治体では「地域社会を運営するため人材」を確保・育成するために、地域の実情と特性に応じた様々な取組みを展開してきた。ここでは、どのような地域課題があるのか、これに対応するためにはどのような取組みが必要であるのか、取組みの担い手としてどのような人材が必要であるのかについて、コミュニティと自治体行政がともに考える必要がある。地域の多様な価値観や考え方を活動に取り入れるために、コミュニティの意思決定過程に女性をはじめとする多様な人材の参画を進めることも重要であ

15 また、単に加入者が増え、加入率が向上しただけでは、地域課題の解決につながらない可能性もある。名目上の加入率は高くとも、実際の活動への参加率が低かったり、会費等未納者の割合が高ければ、加入促進策の効果は限定的なものにとどまる可能性がある。

る。

権限や財源を行政から地域へ移す「都市内分権」の考え方に基づく補助金の交付金化や協働事業提案制度といった施策は、コミュニティが自らの地域の課題を把握し、その解決方法を考えるきっかけとなっている。これらをとおしてコミュニティ運営におけるリーダーが育成されていることに鑑みれば、今後の方向性としても、コミュニティと自治体行政を中心に、多様な主体の協働を通じて人材の確保と育成を行うことが求められよう。

また、住民が自主的に地域の将来像をイメージし、地域においてどのような人材が必要となるのかを検討しておくことも重要であろう。

2 コミュニティにおける分野別活動の状況

(1) コミュニティにおける分野別活動の展開

一般に、自治会・町内会の特徴の1つとして、地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けているという「包括的機能」が指摘されている。¹⁶これは、自治会・町内会は特定の分野における専門的な活動に特化するのではなく、地域において発生した公共的な課題については、その対応主体となることを意味する。一方、近年では、これにくわえてコミュニティの専門的な活動への期待が高まっている。そこで以下では、①地域福祉、②まちづくり、③教育、④地域公共交通、⑤地域防災といった5つの分野に注目し、その活動等の概要を整理する。

(2) 地域福祉分野におけるコミュニティとその活動

地域社会において、高齢者が増加することは必ずしもデメリット

16 例えば、鳥越（1994）9頁、日高（2003）60頁において指摘されている。

ばかりではない。一般的にコミュニティにおける活動の担い手の多くは高齢者である¹⁷。一方で、単身高齢者世帯が増加しており、助け合いや見守りといった需要は、より一層の高まりを見せていくものと思われることから、地域福祉分野におけるコミュニティの活動の重要性は今後も変わらないものと思われる。これを象徴する取組みとして、国では厚生労働省を中心に必要性が提唱されている「地域共生社会」の構築が挙げられよう。

この地域共生社会は、「制度・分野ごとの『縦割り』や『支え手』『受け手』という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指すもの」(厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部 2017, 2頁)であるとされる。このような社会を実現するためには、厚生労働省の整理に拠れば、①地域課題の解決力の強化、②地域丸ごとのつながりの強化、③地域を基盤とする包括的支援の強化、④専門人材の機能強化・最大活用といったことが必要であるとされる。

全国アンケート調査によれば、日常の見守りや高齢者のサポートといった活動は概ね単位自治会・町内会の規模(72.8%)で行われているのに対し、コミュニティ・ソーシャルワーカーやコミュニティナースに関する取組みについては、より広域な小学校区(39.2%)や中学校区(24.1%)の規模で実施されることが多いことが分かった。地域福祉は、住民生活に直結する分野であることから、他の分野に比べて狭域での取組みが展開されているものと思われる。

このほかにも地域福祉分野では、国や自治体の行政のみならず、コミュニティの活動も重要なものとなっており、隣近所など地域コ

17 高齢世代のコミュニティ活動への参加については、日本都市センター(2007)「団塊世代の地域参画-コミュニティの再生を目指して-」を参照されたい。

コミュニティが担う役割を「共助」として推進していく必要があるとして、社会福祉協議会と連携しながら、地域福祉コーディネーターが各地区に出向き、福祉ニーズを把握し、各地区の実態に合った個性ある地域福祉活動を推進するべく取組みを進めている都市自治体もある。このように、各地域の実態把握や円滑で効果的な取組みを進めるにあたっては、自治体行政とコミュニティとの連携が必要となろう。この場合、他者の痛みを共有できるような福祉教育が求められるが、自治体職員にもソーシャルワーカー的な素養や技術の習得と向上が求められることになろう。

(3) まちづくり分野におけるコミュニティとその活動

「まちづくり」という言葉は多義的であり、さまざまな解釈や理解が併存している。コミュニティによる地域活動全般をまちづくりと理解する考えもあれば、住民の生活環境の改善や景観の保全等の領域において住民が主体的に取り組む活動を指すものとの理解もある¹⁸。そこで、本研究会においては、①空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等に関するものと、②環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全）に関するものとの区別したうえで、「まちづくり」を、これらを包含する概念として議論を行っている。

まちづくり分野のうち、空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等に関する取組みは単位自治会・町内会（46.6%）や小学校区（33.6%）といった規模で実施される一方、全市域（23.5%）規模でも展開されている。また環境に関する取組みは、単位自治会・町内会の規模（79.1%）で実施されることが多かった。

この分野では、実際の地域の人材や資源、あるいは課題がコミュニティの活動内容を大きく左右する。地域に深刻な課題があったり、

18 「まちづくり」という概念の多義性については、杉崎（2017）382～383頁に詳しい。

活動に熱心な人材がいる地域では積極的な取組みがみられる。例えば、小学校区程度のエリアのまちづくり協議会がそれぞれのまちづくり計画を策定し、計画に謳う目標に向かって住民主体のまちづくりを展開しているところも少なくない。地域のリノベーションや中心市街地活性化については、若者、女性や建築関係、不動産関係者の参画を促すことも今後必要となろう。

一方、地域住民に問題意識がなく、必要な人材がいなければ、いくら自治体行政が活動を支援したとしても、具体的な取組みにはつながらない場合もある。本研究会の議論では、ピンポイントのエリアでは生活環境が改善しても、その影響が周辺に波及しない「つまみ食い型リノベーション」の問題も議論されている。

人口減少や高齢化がより深刻化すると思われる今後、空き家・空き地をはじめとするまちづくり上の課題は一層深刻化することが予測される。そこでは、地域住民が自らの地域の資源と課題を認識し、積極的な取組みが展開できるような環境づくりが必要となるだろう。また人材確保・育成という観点からは、地域福祉や教育といった分野で活動していた子育て世代や高齢世代が、まちづくり分野での活動に参加しやすくなるような仕組みづくりが論点となるものと思われる。

(4) 教育分野におけるコミュニティとその活動

教育の分野においても、コミュニティと連携した取組みがみられる。本研究会における議論でも、地域密着型教育を掲げ、小中学校の学校経営に自治会・町内会の参画を促している事例が紹介された。そのほか、地域に誇りや愛着を持ち、地域課題の解決に挑戦する人材（将来の「地域社会を運営するための人材」）の育成という観点からも、学校とコミュニティとの連携は重要となっている。

教育分野における学校とコミュニティの連携は、学校側にとって

もメリットがある。例えば、変化の激しい社会に対応して、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育てることなどをねらいとした「総合的な学習の時間」では、地域が子どもたちの学習の場となる。また、大学をはじめとする高等教育機関においても、実証実験や社会調査の場としてコミュニティとの連携を進めている事例もある。

教育に関するコミュニティの活動規模についてみると、学習支援やコミュニティ・スクールといった学校教育に関する取り組みは小学校区（73.5%）や中学校区（36.0%）で実施されることが多い。これは、コミュニティの日常の活動エリアが小学校区・中学校区であるといった理由に加え、小学校や中学校といった具体的な連携の相手が意識されていることが表れているものと思われる。また、地域の歴史や文化・スポーツ活動等の生涯学習の分野では、小学校区（54.5%）に次いで、全市域（26.3%）でコミュニティの活動が展開されている。

コミュニティの中には、教育分野を主要な活動内容としていないものであっても小学校区や中学校区のエリアを自らの活動領域と認識しているものが少なくない。そのため、児童数の減少が顕著な小規模学校が統廃合された場合、その影響は地域におけるコミュニティの活動にも影響をもたらす可能性がある。また、社会教育施設である公民館も学校同様、コミュニティの活動拠点となっており、生涯学習活動を通じたコミュニティの形成や人材育成が行われていることにも留意する必要があるだろう。

(5) 地域公共交通分野におけるコミュニティとその活動

沿線人口や利用者の減少により、民間の鉄道やバス事業者が撤退した地域では、自治体がコミュニティバスや配線代替バスを運行することで、公共交通空白地域の解消を図っている。「地域の足」の確

保は、子どもや高齢者の生活にとって必要な取組みとなっている。

全国アンケート調査によれば、デマンド型交通やコミュニティバスといった地域公共交通に関する取組みは、全国的な傾向は見出すことはできず、それぞれの地域の実情に合わせて実施されていることが分かった。地域公共交通に関する取組みは全市域で行われていると回答した都市自治体が全体の36.6%で最も多いものの、小学校区(28.2%)、中学校区(20.9%)との差は必ずしも大きくない。この結果からは、地域の地理的条件や生活圏といった要素を勘案したうえで、具体的な地域公共交通に関する取組みが行われていることを読み取ることができよう。

また、コミュニティバスや配線代替バスの運行には、相当の経費を要する。地域住民の利便性向上を図り、効率的な取組みとするためには、実証的な需要予測調査に加え、自治体行政の施策に地域住民のニーズを反映させることが必要となろう。地域主体の地域運行バスやボランティア輸送に関する取組みも、「地域の足」確保に資する取組みとして行われている。実際に、このような地域公共交通分野における協働の実践を通じて、地域社会を運営するため人材の確保・育成が図られている事例もあることから、今後もこの分野での取組みが期待される。

(6) 地域防災分野におけるコミュニティとその活動

東日本大震災からの復旧・復興や相次ぐ風水害への対応は、都市部・地方部を問わず重要な課題となっている。発災前の地区防災計画の策定やこれを意識した防災訓練、発災時の助け合い・要援護者の避難支援とはじめとして、コミュニティに期待される役割は大きい。自治体も限られた行政資源を活用した取組みを行っているが、発災時に被害を最小限にとどめ、住民の生命と財産を守るためには、実際にその地域に生活する住民の自主的な取組みは欠かすこと

ができない。

全国アンケート調査によれば、地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認といった防災・危機管理に関する取組みは、概ね単位自治会・町内会の規模（71.6%）で展開されることが多い。これに次ぐ小学校区（38.8%）にしても、自治体内の狭域な規模での取組みが展開されることが多いようである。

一方で、自治会・町内会といった地縁型コミュニティが十分に機能している地域もあれば、そもそも地縁型コミュニティが組織されていない地域もあり、自治体内においてもコミュニティの実態は多様である。かりに地縁型コミュニティの加入率が高くとも、大都市近郊など職住分離が進んでいる地域においては、昼間の災害に対して十分な対応ができないことも想定される。地域で起こりうる災害とそれに対応するためにどのような取組みが必要であるのか、それぞれの都市自治体と地域で再検討が求められる。

また、自主防災組織の多くが自治会・町内会の単位で組織されており、自治会・町内会の役員の高齢化や固定化は、地域防災力の低下をもたらす懸念がある。このような事情もあって、一定の専門性を有する防災士の育成や地域の企業との連携を通じた人材の確保・育成が行われており、今後もこうした取組みが継続して求められることになる。

(7) コミュニティによる分野別活動の展望

本研究会では、地域福祉、まちづくり、教育、地域公共交通、地域防災といった分野におけるコミュニティの活動を概観した。それぞれの分野に特徴があり、コミュニティに求められる取組み等も異なっていることが分かった。また、実際の取組みが展開されている規模感も異なり、それによって活動の中心主体となるコミュニティ

19 消防庁国民保護・防災部防災課地域防災室（2017）5頁を参照。

も異なっている。²⁰

今後の超高齢・人口減少社会においては、自治体行政だけでは地域で必要とされる公共的なサービスを提供することがますます困難になると予想される。増加・多様化すると思われるニーズに対して、自治体行政がもつ資源には制約がある。一方、担い手不足や高齢化等の課題を抱えるコミュニティが、行政を代替することにも課題があろう。そこで、持ちうる資源を相互に出し合い、両者が協働することが求められる。

コミュニティと自治体行政との協働については、豊富な事例と先行研究の蓄積があるものの、ある地域での成功が、別の地域でもうまくいくとは限らない。それぞれの地域が、その実態に即した公私の連携をデザインし、具体的な取組みへとつなげていくことが求められよう。そこにおいては、自治体行政の各分野の取組みの中で、いかにコミュニティと協働し、「地域社会を運営するため人材」の確保・育成を図るかという観点も必要となろう。

3 「地域社会を運営するための人材」の確保・育成の検討にあたっての視点

(1) 議論の前提と基本的な考え方

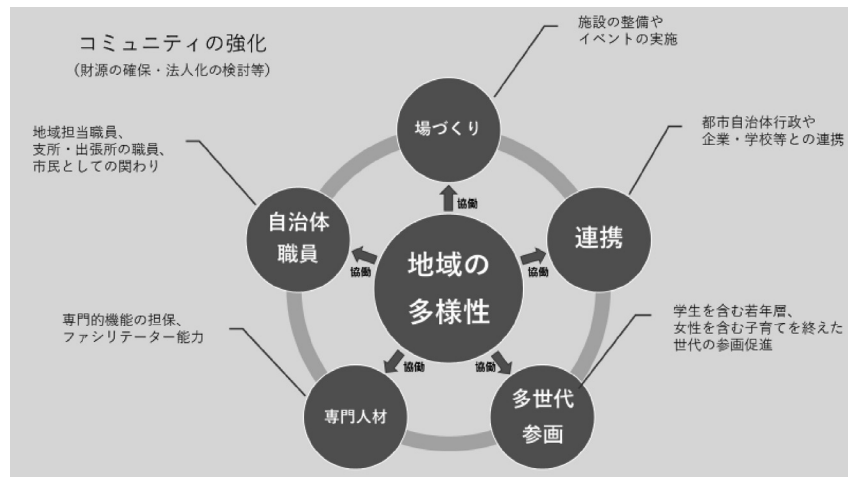
本研究会では、「地域社会を運営するための人材」の確保・育成を検討するにあたって、研究会における議論、委員市・全国アンケート調査および現地ヒアリング調査を実施し、都市自治体の実践と今後の考え方を整理した。

また、「地域社会を運営するための人材」の確保・育成の前提として、コミュニティ自体の強化が必要であるとの意見も出された。一

²⁰ コミュニティ活動の中心主体については、全国アンケート調査Ⅲ-1を参照。

口に都市自治体と言っても、地域やコミュニティの現状は多様である。自治会・町内会といった地縁型のコミュニティが高い加入率を誇り活発に活動している地域もあれば、NPOを含む市民団体等が地域課題の解決において主導的な役割を果たしている地域もある。地域の実態は多様であるが、地域的な活動を担う人材を確保・育成していくためには、活動基盤となるコミュニティが安定的に運営されており、持続可能なものとなっていることが求められよう。そのような場合には、活動の責任主体を明確にするという意味で、コミュニティのマネジメント体制の確立や法人化も論点となりうる。この前提を踏まえ、本研究会では検討の過程を通じて、①場づくり、②連携、③多世代参画、④専門人材、⑤自治体職員といった視点が重要であるとの示唆が得られた(図)。以下では、これらの視点等について、簡単に整理することとしたい。

図 「地域社会を運営するため人材」確保・育成の検討にあたっての視点



出典：研究会における議論等を参考に事務局作成

(2) 「場づくり」に関する視点

「場づくり」に関する視点とは、地域で生活する住民が集うことができる場をつくることである。そこにおいては、施設(集会所や公民館等)にくわえて、住民同士が互いに関わりうる仕組みづくりが求められる。地域における祭りやイベント等もこの役割を果たしているが、近年ではコミュニティ・カフェといった住民相互の交流を深める空間も重要な役割を果たしている。

(3) 「連携」に関する視点

「連携」に関する視点とは、コミュニティと企業や学校等との連携に関するものである。必要に応じて、都市自治体の行政やその他のコミュニティが連携の相手方となることもありうる。とくに、本研究회가重点的な分野として取り扱った、地域福祉、まちづくり、教育、地域公共交通、地域防災といった分野においては、個別の分野において数多くの組織や団体が活動している。コミュニティがこれらの分野において活動を行い、また必要な人材を確保・育成しようとする場合には、民間企業を含む多様な組織や団体と連携することが求められよう。なお、自治体行政との連携にあたっては、コミュニティ自身が自らの自主性と自立性の確保を意識し、必要以上に行政に依存することがないように留意することも必要である。

(4) 「多世代参画」に関する視点

「多世代参画」に関する視点とは、コミュニティの活動を持続可能なものとするために、学生を含む若年層の参加を意識することを意味する。近年では、コミュニティ活動の担い手の高齢化に悩まされている地域も少なくないが、活動の持続可能性や活発化を図るためには、若者の参画は取り組むべき課題である。一方、コミュニティが高齢者の活動・交流の場となり、その活動が健康増進や介護予防

の役割を担っている側面もある。そこで、高齢者と若者のように多様な世代がともに参画して活動を担うコミュニティをいかに構築するかが論点となる。また、女性を含む子育てを終えた世代が活動に参加しやすい環境をつくることも必要であろう。この点については、幼少期の活動を通じて若者が自然とコミュニティ活動に参加できる仕組みが存在する地域もあれば、高校生が地域づくりに参加する場を設けたり、企業や大学を含む学校等と連携することで、若者にコミュニティ活動に積極的に関わってもらうように取り組んでいる地域もある。コミュニティが企業や学校等と連携をするにあたっては、都市自治体がコーディネーターとなり、相互の連携を支援する取組みも求められよう。

(5) 「専門人材」に関する視点

「専門人材」に関する視点とは、対応すべき地域の課題について、専門人材の確保と活用を検討することである。もちろん、地域の課題によっては必ずしも専門人材を必要としない場合もあるが、本研究会で検討の対象とした地域福祉、まちづくり、教育、地域公共交通、地域防災といった分野の活動では、一定程度の専門性を有する人材に対する需要が見込まれる。地域福祉分野における生活支援コーディネーターや地域福祉コーディネーター等はその一例であろう。また、地域防災分野における防災士も、一定の専門性を有する人材と位置づけることができる。

一方、研究会における議論やアンケート調査の結果からは、専門人材に関する一定の需要はあるものの、これらの人材を十分に確保できていない現状が読み取れることもあり、具体的な取組みを進めるにあたっては、課題も少なくないように思われる。これに対しては、外部からの人材²¹であっても地域の課題を自分事としてとらえ、地域住民と協力しながら、コーディネーターとして地域づくりに関

わることも求められる。

(6) 「自治体職員」に関する視点

「自治体職員」に関する視点とは、都市自治体の職員がどのようにコミュニティと関わるかというものである。当該地域で生まれ育った職員もいれば、生まれも育ちも市外という職員も少なくなく、職員と地域の関わり方も一通りではない。地域内に居住する職員であれば、自治会・町内会や消防団での活動をとおして地域で活動することも少なくないが、市外に居住する職員は必ずしもこのような機会は多くない。自治体職員の地域活動を促進するため、いわゆる「地域担当職員制度」を設けたり、勤務時間内の地域活動を認める職務免除制度を設けている都市自治体もある。また、支所・出張所等の職員として、コミュニティと関わる場合もある。それぞれの都市自治体においては、活動や関わり方の実態に応じた制度の構築が求められる。

(7) これからの「地域社会を運営するための人材」確保・育成の方策

本研究会では、多様な地域の市長・学識者による議論をとおして、地域自体が多様であるように、地域において求められている人材も異なることを確認した。地縁型コミュニティが地域住民のニーズに的確に対応できている地域もあれば、協議会型住民自治組織や地域運営組織といった形態のコミュニティに積極的な役割を期待する地域もあるなど、その実態は極めて多様である。

これまで、多くの都市自治体において、権限や財源を行政から地域へ移す「都市内分権」の取組みが進められてきた。こうした取組

21 各分野における専門的な人材の必要性と確保の状況については、全国アンケート調査Ⅳ-5(2)を参照。

22 例えば、地域おこし協力隊、UIJ ターンで地域に入ってきた人々、「関係人口」と呼ばれる地域外の人々が考えられる。

みを通じて、自らの地域の課題を把握し、その解決方法の検討等をとおして、コミュニティ運営におけるリーダーが育成されている側面があり、今後はコミュニティと自治体行政の協働による「地域社会を運営するための人材」の確保と育成がより一層求められるのではないか。

自治会・町内会といった地縁型コミュニティが中心的な活動主体となっている地域の中には、今日の社会・経済環境下においても、求められる人材の確保・育成が十分に図られているものもあった。これらの地域の現状については、地域の実情に適合した人材確保・育成の仕組みが形成され、有効に機能していると理解すべきであろう。

一方で、新たな「地域社会を運営するための人材」確保・育成の仕組みづくりが課題となっている地域も少なくない。このような地域においては、それぞれの地域の現状と課題を把握したうえで、上記5つの視点を踏まえた取組みを検討する必要がある。また検討に当たっては、必要に応じてコミュニティ自体の強化も図る必要が²³あろう。

4 「地域社会を運営するための人材」の確保・育成に向けた財源

(1) コミュニティの財源

これまで論じてきた「地域社会を運営するための人材」の確保と育成を進めるにあたっては、その財源についても検討を行うことも

23 あわせて、「関係人口」と呼ばれる当該地域の外の人材にも、地域づくりに関わってもらいやすい環境をつくっていくことも求められよう。この点については、都市自治体とコミュニティが連携して取り組むことが必要になるものと思われる。

重要となる。自治会・町内会の場合、第一義的には、その運営や活動に要する経費にはそれぞれの構成員が負担する会費等によって賄われるべきである。実際には、活動への期待が高まるなか、加入率の低下や住民意識の多様化もあって、運営や活動に要する経費のすべてを会費等で賄うことが困難な自治会・町内会も少なくない。コミュニティ・ビジネスを行うことにより、その活動の継続性・自立性の確保と発展を図る取組みもこの一例である。

そこで多くの都市自治体においては、自治会・町内会、協議会型住民自治組織、地域運営組織をはじめとするコミュニティの運営やその活動に対して、何らかの財政的な支援を行っていることが多い。また、既存の補助金等を整理し、コミュニティに一定の裁量を認める交付金化等も進められている。

(2) コミュニティのための都市自治体の財源確保

コミュニティのための都市自治体の財源としては、一般財源（税・交付税）が主なものであるが、その他に国や都道府県等の補助金や助成金もこれに充てられている。今後は、一般財源（税・交付税）の充実のほか、福祉関係の財源の活用と拡充、また、とくに地方部の都市自治体からは、地方創生関係の交付金の活用と拡充が必要であるとの意見もある。さらに、自治体独自の新たな財源を生み出す事業（自治体電力事業等）も取り入れる必要があるとの意見もある。いずれにしても、今後は地域社会を運営するための人材の確保・育成に向けた財源についても議論を深める必要があろう。

参考文献

- 靱持麻衣（2016）「自治会加入促進条例の法的考察」都市とガバナンス第26号、136～147頁
- 佐藤竺（1990）『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局
- 杉崎和久（2017）「まちづくり」伊藤守・小泉秀樹ほか編『コミュニティ事典』春風社、382～383頁
- 辻中豊、ロバート・ペッカネン、山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会－第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス－』木鐸社
- 鳥越皓之（1994）『地域自治会の研究－部落会・町内会・自治会の展開過程－』ミネルヴァ書房
- 日高昭夫（2003）『市町村と地域自治会－「第三層の政府」のガバナンス－』山梨ふるさと文庫
- 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部（2017）「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」
- 消防庁国民保護・防災部防災課地域防災室（2017）「自主防災組織等の実態に関するアンケート調査報告書」
- 総務省（2019）「平成30年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」
- 日本都市センター（2007）『団塊世代の地域参画－コミュニティの再生を目指して－』
- （2014）『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～』
- （2015）『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－』
- （2016）『都市内分権の未来を創る－全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察－』
- （2017）『都市自治体における市民参加と合意形成－道路交通・まちづくり・コミュニティ－』

第Ⅱ部

論 考

第2章

地域コミュニティの現況と 人材発掘・育成の取組み

法政大学法学部教授 名和田 是彦

1 本章の狙いと概要

本章では、本研究会のテーマである「地域社会を運営するための人材確保と人づくり」、中でも主として地域コミュニティサイドの人材発掘・育成のテーマに沿いながら（行政職員の人材育成の問題については主として次章をご覧いただきたい）、本研究会での議論を踏まえ、また本研究会が2018年度末に行なった全国アンケート調査（以下「本アンケート調査¹」という）を分析して、今日のコミュニティ政策の基本的な留意事項と方向性を析出することを目指す。

地域コミュニティへの政策的期待が大変に大きいことはいまさらいうまでもないことであるが、本アンケート調査においても、例えば「個人では対応できない地域課題が発生した場合」に対応する主体（問Ⅱ-1）として、「現在の対応方針」では、「基本的に自治体行政が対応する」が9.9%、「自治体行政と地域が協働して行う」が68.5%、「基本的に地域が自ら対応する」が16.6%であったのに対して、「今後の方向性」では、それぞれ0.6%、73.5%、21.8%であったことを見ても、あらためてコミュニティへの政策的期待が大きいことが示されている。そしてそのためのいわば基盤的な仕組みとして「協議会型住民自治組織」を整備することがほとんど定番の政策として定着してきたといつてよい（後述）。

しかし、仕組みを整備しても、その目指す政策目的が達成されなければ、仏作って魂入れずである。仕組みのもとで、実際にコミュニティにおいて、その意思決定が的確かつ民主的に行われ、地域課題の解決が実践されることが重要である。そして、そのためにはそれを担う人材がなくてはならない。その人材、担い手が不足しているといわれている。これが本研究会の背景である。

1 本アンケート調査の調査票及び集計結果については、第Ⅲ部をご覧いただきたい。

本章では、まず協議会型住民自治組織の現況を主として本アンケート調査によりながら明らかにし、ついでやはり本アンケート調査によって人材の発掘と育成の問題を考察し、最後にこれらを踏まえてコミュニティ政策の要諦と方向性を示してみたい。

2 地域コミュニティの現況と 「協議会型住民自治組織」、「地域運営組織」

地域コミュニティの現況として一般に言われているところはなかなか厳しく、地域社会のつながりが希薄化しているために、地域コミュニティの中で活動する諸組織の人材が不足し、地域コミュニティの地域課題解決力が低下しているという認識で大方の見方は一致していると思われる。そして、これに対して、自治会・町内会の加入促進の取組み、協働事業提案制度や人材育成に的を絞った講座、行政職員の地域担当や専門機関による身近な地域でのコーディネート活動の仕組みなど、様々な施策が実施されているのであるが、最も基盤となる制度的な仕組みとしては「協議会型住民自治組織」の運用が定番となって定着していると思われる。そこでまず、協議会型住民自治組織について、本アンケート調査をもとにしつつ過去の日本都市センターの同様のアンケート調査をも参照して、現況を分析しておきたい。

(1) 協議会型住民自治組織の取組みは不断に発展している

日本都市センターの研究において「協議会型住民自治組織」とは、講学上「都市内分権」とか「自治体内分権」、「地域分権」などと呼ばれている仕組み（の中の地域コミュニティサイドの組織）を指している。

「協議会型住民自治組織」という概念は、日本都市センターが

2013年度に行ったアンケート調査²ではじめて使用された。そこでは、「地縁型住民自治組織」を「自治会・町内会などの比較的狭い区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」と定義したのに対し、「協議会型住民自治組織」を「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」と定義した。次いで2015年度の同様の調査ではこの定義を踏襲したが³、本アンケート調査では、「例：地域まちづくり協議会、住民自治協議会」と例を示しつつ、「市域を複数の地区に区分し、自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体によって構成される地域課題の解決のための組織のこと」とした。「市域を複数の地区に区分し」という言い方で、あとで述べる、国が設定した政策概念である「地域運営組織」と差別化しているのであるが、市域を複数の地区に区分する、すなわち市の全域に広がることを想定した政策的取組みであることを明示したことが、過去の調査と比べて回答傾向に若干影響しているようである。このことをまず取り上げよう。

(a) 三つの日本都市センター調査における推移から

2013年度調査、2015年度調査及び本アンケート調査ではいずれも協議会型住民自治組織があるかどうかを尋ねており、それぞれ全国の都市自治体の48.9%、58.8%、54.1%が設置しているとの回答を得ている。一旦増加して、今回ではやや低下したという結果であるが、これをどう理解すべきであろうか⁴。

本アンケート調査でのこの数字の低下は、上述のように「協議会

2 この調査研究は、日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』に取りまとめられている。

3 日本都市センター（2016）『都市内分権の未来を創る』172頁。

型住民自治組織」という概念が市域をあまねく区分して全域に設置されることを目指している政策的取組みを示すものであることが明確になり、さらにこれとの対比で後述する「地域運営組織」との区別を回答者が明確に意識した結果ではないかと思われるのである。2013年度調査では、協議会型住民自治組織があると回答した自治体の中でも、「自治体の区域の一部に設立されており、今後は設立区域を一部拡大する予定」という選択肢又は「自治体の区域の一部に設立されており、今後の拡大予定はない」という選択肢を回答した自治体がそれぞれ8.1%と9.7%あり（いずれも協議会型住民自治組織があると回答した248団体の中の割合。前掲『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』236頁。なお、この設問は2015年度調査では見当たらない）、本アンケート調査ではこれらの少なくとも一部は都市内分権制度を施行している（「市域を複数の地区に区分し」ている）というよりは、いわば単発の地域運営組織であったのではないか。あるいは回答者がそのように理解して、協議会型住民自治組織がないと回答したのではないか。2013年度調査と2015年度調査ではこの2つの類型もひっくるめて「協議会型住民自治組織」と理解することになり、少々数値が多めに出た可能性がある。

「自治体の区域の一部に設立されており、今後は設立区域を一部拡大する予定」という選択肢又は「自治体の区域の一部に設立されており、今後の拡大予定はない」という選択肢を回答した自治体のすべてが、本アンケート調査では「協議会型住民自治組織」がないと答えるべきものであるとは限るまい。都市内分権政策として打ち

4 なお、この3つの調査に回答していただいた都市自治体は様々であって、3つすべてにご協力いただけたのが192自治体であったほか、2回が303自治体、1回だけが227自治体であった。この3つの調査に少なくとも1回以上はご協力いただいた自治体は722自治体であり、そのうち少なくとも1回以上は「協議会型住民自治組織がある」と回答したのは451自治体（62.5%）であった。この数字の評価は本文に論じたところとの関係でもなかなか難しく、ここに単に事実のみ注記する次第である。

出しているのだが、設立困難な地域がいくつかあり当面は全域に設置することはおぼつかないといった状況の自治体もあるだろう。

仮に、上記の中でも特に「自治体の区域の一部に設立されており、今後の拡大予定はない」との回答は、「協議会型住民自治組織」ではなくいわば単発の「地域運営組織」であったのであり、本アンケート調査では「協議会型住民自治組織は存在しない」と回答するはずだと仮定するならば、2013年調査で協議会型住民自治組織がある自治体の数は、24減少して224となり、回答した自治体全体に占める割合は44.2%となる。2015年調査ではこのような設問がないので、これまた仮に、2013年度調査と同程度の自治体が、「協議会型住民自治組織があるけれども、自治体の区域の一部に設立されており、今後の拡大予定はない」という状態だと仮定すると、協議会型住民自治組織があると回答した261自治体中の9.7%にあたる25自治体が除かれることとなり、協議会型住民自治組織のある自治体数は236、回答全体に占める割合は53.1%となる。3つの調査での「協議会型住民自治組織」設置率の推移は、44.2%→53.1%→54.1%となり、若干減速しつつも全国で取組みが不断に進展していると評価していいだろう。

(b) コミュニティ活動の中心主体の分析から

さらに考察の手がかりを探ると、本アンケート調査の「問Ⅲ-1」でコミュニティ活動の「中心主体」を上位5つまで順番をつけて選択してもらっており、後述のようにその第1位の8割は自治会・町内会であるが、協議会型住民自治組織や地域運営組織、あるいはその両者の性格を併せ持つ組織との回答も若干あった。

本アンケート調査では、「地域運営組織」という概念がここで初めて登場するわけであるが、これは、内閣府や総務省がこの数年使用している政策概念で、総務省は2018年にもこの概念を用いて大規

模な全国アンケート調査を行なっている（後述）。本アンケート調査では、調査票の中で2箇所にわたって、「協議会型住民自治組織」と「地域運営組織」の定義を示しているが、そこでは「地域運営組織」は、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織のこと。〔参考：総務省（2018）「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究報告書」〕⁵」としている。この本アンケート調査の枠内での定義で言えば、「協議会型住民自治組織」と「地域運営組織」とは、地域課題の解決活動をしている点で共通している。違いは、一つには、「市域を複数の区域に区分」して系統的に都市内分権政策のもとで設立された地域運営組織は協議会型住民自治組織でもあるということ、そしてもう一つには、本アンケート調査の定義では、「協議会型住民自治組織」が「多様な主体によって構成され」ていることを強調している点である。本アンケート調査の定義では、自治会・町内会そのものや地区社会福祉協議会なども地域運営組織と理解する余地があろう。

実際にも、この設問で、コミュニティ活動の中心主体として「地域運営組織」を第1位として回答した13自治体がすべて協議会型住民自治組織が存在しないと回答しているわけではなく、存在しない

5 この定義の仕方は、地域課題解決活動の方針を示したりなどの当該地域の意思決定に関する部分を省略しているが、その点は、2018年の総務省調査の調査票においても同様であった。他方で、総務省の調査票では、このような定義の後に、のちに紹介するような説明が付加されており、回答者が「地域運営組織がある」と判断するときのハードルを上げていると思われる。その意味では、本アンケート調査での定義では、「協議会型住民自治組織」との違いは、「市域を複数の区域に区分」して都市内分権として政策的に展開するかどうかだけであり、回答者にとっては比較的気軽に（？）「地域運営組織あり」と回答できるものと推測される。後述のように、総務省の定義は、「地域運営組織」は「協議会型住民自治組織」よりもハードルの高い高度な地域組織と受け止められているようなのだが、本アンケート調査の中だけでいえば、双方に活動の質の差はないように定義されていると思われる。

と回答したのは5自治体であった。また、第2位として回答した30自治体の中では15自治体が、第3位として回答した15自治体のうち4自治体が、第4位として回答した6自治体のうち3自治体が、そして第5位として回答した6自治体のうち3自治体が、それぞれ協議会型住民自治組織がないと回答している。要するに、この設問から窺い知ることのできる限りでいえば、地域運営組織が存在している自治体が70あり、そのうち30自治体が、その地域運営組織は協議会型住民自治組織ではないとしているわけである。

このことをどう解釈するか、いくつかの可能性がありそうである。ここでは仮に、本アンケート調査で、協議会型住民自治組織と概念上区別された存在として地域運営組織を理解した70自治体のうち、40自治体はそれは都市内分権でもあると考えており、30自治体は都市内分権とはいえないと考えた、というふうを受け取ってみよう。この理解を、2013年調査の選択肢に当てはめてみると、協議会型住民自治組織を市の全域に設置しているか又は将来的に全域に設置することを政策的に予定している自治体は、本アンケート調査でも「市域を複数の区域に区分」する仕組みとしての協議会型住民自治組織があると回答したはずであるが、前項でも分析の対象にした「自治体の区域の一部に設立されており、今後は設立区域を一部拡大する予定」という回答と「自治体の区域の一部に設立されており、今後の拡大予定はない」という回答の考え方は、ここでの70自治体のそれに近いのではないだろうか。もしそう考えることが許されるのであれば、2013年調査でのこの2つの回答類型にあたる49自治体の考え方と同視できるのではないか。すると、本アンケート調査での割合を当てはめて、21自治体が、本アンケート調査の定義に従うならば協議会型住民自治組織はないと回答したはずだという推測が成り立ち、前項と同様の計算をすると、協議会型住民自治組織のある都市自治体の割合の推移は、44.8% → 53.8%

→ 54.1 % となって、前項の検討とほぼ同様の結論を得る。その評価についても前項と同様である。

(2) いわゆる「地域運営組織」

このように考えると、協議会型住民自治組織のような、一定地域において多様な団体が力を合わせて地域課題に取り組むための組織として、都市自治体全域をくまなくおおう制度（都市内分権）としてではなく、自治体の区域の一部に、場合によっては主としてコミュニティ側の創意と工夫によって設立されているものが割に多く存在しているのではないかと考えられよう。筆者のフィールド調査の経験でも、各地でそのようないわば単発の地域組織を見ることはよくある。

このことを考える上で、近年総務省や内閣府が打ち出した「地域運営組織」という概念が注目される。特に総務省はこの概念をキーワードにここ数年研究会を持ち、全国調査を続けてきている⁶。

この間の細かい政策過程の経緯は省略するが、総務省はこの概念を、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」と定義しており、内閣府は、「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）に基づき、地域住民らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いのもと、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」と

6 最新の成果は、総務省地域力創造グループ地域振興室（2019）『地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書』（ここに示されている2018年秋に行われた全国アンケート調査を、以下「2018年総務省調査」という）。

定義している（前掲総務省報告書、1頁を参照）。閣議決定された「まち・ひと・しごと総合戦略」では、その重要業績成果指標（KPI）の一つとして2020年までに地域運営組織の形成数5,000団体との目標を掲げている。

そこで、理論的にも実践的にも、国のいう「地域運営組織」と日本都市センターのいう「協議会型住民自治組織」とは、同じなのか違うのか、違うとしてどこがどう違うのか、という疑問が湧いてくる。本アンケート調査の設計にあたってこのような考慮があったのである。すでに、上の検討で、両者の違いの一端が明らかになっているが、ここではより本格的に国の調査結果をも参照して考察したい。

定義を眺めると、いずれも地域内の諸主体が集まって地域課題の解決活動をするという点においては共通しているように思われる。しかし、同じようなものだと理解すると、どうも数が合わないのである。日本都市センター調査では、協議会型住民自治組織の設立数を尋ねており、すでに2013年の段階でその総数は3,920であり、本アンケート調査では4,178であった。日本都市センターの調査が都市自治体（市と特別区。日本の市町村のおよそ半数）だけを対象にしていることを考えれば、かつ回答率が6割ほどであることを考えれば、もし仮に協議会型住民自治組織と地域運営組織とが同一であれば、国の目標は設定した時点ですでに達成されているのではないかとも思われるのである。

これに対して、回答率ほぼ100%の上記総務省調査では、「地域運営組織」の設立数は4,787となっている（前掲総務省報告書、141頁）。ちなみに、この調査で、その区域内に地域運営組織があると回答した市区町村は41.3%であった（前掲報告書、45頁、137頁）が、この報告書では、都市自治体（市区）と町村を分けて集計していないので、日本都市センター調査と直接の突き合わせができないのは残念であ

る。しかし、仮に都市自治体についても4割だったとすると、協議会型住民自治組織設置自治体よりも若干少ないことになる。

すでに前節での日本都市センター調査の範囲内だけの検討でも、協議会型住民自治組織と地域運営組織とは、相互に大幅に重なり合っているながらも、前者であって後者でないものと後者であって前者でないものがその周辺に少なからず存在することが分かっている。そして、本アンケート調査に基づいて単純計算すると、全国の都市自治体における協議会型住民自治組織の設置数は、回答された設置数合計を回答率で割って、おおよそ7,000程度と推測されるのに対して、2018年総務省調査では、全市町村を合わせても5,000弱である。ここでも、協議会型住民自治組織よりも地域運営組織のほうが数が少ない。

もう一つ考える手がかりとして、2018年総務省調査では、地域運営組織の設置状況について、「全域に設置している」か、それとも自治体の区域の「一部に設置している」かを尋ねており、地域運営組織が存在すると回答した711自治体のうち、全域設置が33.8%、一部設置が63.6%であったとしている（前掲総務省報告書、45頁）。設置自治体中の33.8%ということは全体の14%ほど（実数では240自治体ほど。この半数が都市自治体であるとする、120ほど）であり、2013年日本都市センター調査では、協議会型住民自治組織が自治体の区域全域に設置されていると回答した都市自治体は、実数で121自治体（回答率6割）、率で言えば全体の24%ほどである（前掲『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』、236頁。既述のように、全域設置かどうかなどを尋ねる設問がある日本都市センター調査は、2013年調査だけである）。回答率ほぼ100%の総務省調査と回答率ほぼ6割の日本都市センター2013年調査とで実数がほぼ同じなのであるから、ここでも協議会型住民自治組織のほうが数が多い。

さらに2018年総務省調査は、全域設置でない471自治体に対し

て、今後全域に設置していく意向があるか否かを尋ねており、およそ4分の1にあたる25.1%（実数で118自治体ほどなので、都市自治体は59ほどであろうか）がその意向ありと回答している（同46頁）。これに対して、2013年日本都市センター調査では、協議会型住民自治組織が「自治体の区域の一部に設立されており、今後は全域に拡大する予定」と回答したのは、実数で56自治体、割合で全体の11.1%である（同）。回答率を勘案すると、ここでも協議会型住民自治組織の数のほうが地域運営組織よりも多い。

この2つの類型、すなわち、地域運営組織を自治体内の現に全域に設置しているか又はそれを政策的に志向するタイプが、典型的な都市内分権であるが、総務省調査の結果は、地域運営組織でもあるような都市内分権施行自治体は180自治体であり、2018年時点でもなお、2013年時点での対応する協議会型住民自治組織の類型を持っている自治体より少ないのである。もちろん、本アンケート調査が示している協議会型住民自治組織のある自治体数は250（回答率57%）であり、都市内分権型の地域運営組織の設置自治体数よりもはるかに多い。

このように考えてくると、⁷調査側の政策的意図はどうあれ、どうも回答した市区町村の担当者は、どちらかといえば地域運営組織のほうがより高度な地域課題解決活動を行なっているややハードルの高いものとの感覚を持っているのではないか。

実際に回答者に示されている定義文は、日本都市センター調査については上に紹介した通りであるが、総務省調査では、上記の定義

7 このほかにも、地域運営組織の法令上の根拠（前掲総務省報告書、46頁）や、地域運営組織の活動範囲（同48頁）、交付金制度の有無（同51頁）など、日本都市センター調査と比較して考える材料はいくつかあるが、紙数の制約からここではこのくらいにしたい。根拠法令のうち、条例があると回答した自治体が3割程度あったのは、日本都市センター調査と比較してかなり多く、興味を惹かれるところであるが、今後の課題としたい。

よりやや簡略化されており、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。具体的には従来の自治・相互扶助活動から一步踏み出し、次のような活動を行っている組織」として以下いくつかの例を挙げている（前掲報告書、44頁）。これは、コミュニティに設立される協議組織の問題を除いて回答者の迷いを取り除いて回答しやすくしたものと思われるが、「従来の自治・相互扶助活動から一步踏み出し」とされ、さらに本格的な事業体として地域運営組織をとらえるニュアンスの例示が続くと、担当者としては少々尻込みしそうである。

以上の考察からは、都市自治体の関係者としては、総務省が提示する「地域運営組織」というものを、日本都市センターが提示する「協議会型住民自治組織」よりもやや高度な課題解決活動を行なう組織として理解して総務省調査に対応したと思われる。

このことの政策的含意としては、多くの「協議会型住民自治組織」にはまだまだ伸びしろがあり、「地域運営組織」の域を目指してさらにレベルアップが図られるべきである、ということになろう（後述）。

3 地域コミュニティにおける人材発掘・育成の取組み

次いで、本章の本題に入り、地域コミュニティの活動を担う人材の発掘と育成について、アンケート調査をもとに、考えてみよう。本研究では、地域コミュニティの政策課題の中でも、人材の問題に焦点を当てているが、本アンケート調査においても、「コミュニティの抱える課題」について上位5つまで選択してもらったところ（問I-2）、9割を超える自治体が、「地域における高齢化の進行」と並んで「活動のリーダーや担い手の不足」を挙げているように、現在

自治体が当面している喫緊の重要課題といえよう。これに関連して、「若者の参画が少ない」も約 65 %であり、これらの回答は「自治会・町内会の加入率の低下」(58.8 %)よりも多いのである。

基礎的自治体が市町村合併によって広域化・大規模化し、行政サービスが縮小・重点化している状況のもとでは、社会公益活動を行なう専門機関やボランティア組織、企業等の社会貢献活動などのほか、なんといっても地域コミュニティの力が大きく期待されているが、そうした必要があるなら、それに応じて自らの地域での暮らしを守るために、地域活動に携わる人が増えてもいいはずではないだろうか。価値観が多様化しているとか、ニーズが多様化しているとか、個人主義が蔓延しているとかいっても、自らの生活の基盤が脅かされているのであれば、なにがしか行動を起こすのが自然ではなかろうか。そのような疑問を抱きつつアンケート調査結果を見ると、次のような点に目が止まった。

(1) 活動の現状と期待される活動とのギャップ

本アンケート調査では、「問Ⅲ-1」で、「コミュニティ活動を担う中心主体はどのような団体」かを、「上位5つまで順番に選択」してもらった形で尋ねている。ここでは、さすがに「自治会・町内会」が約8割で群を抜いてトップで、これに「協議会型住民自治組織」が8.8%で続いている（これに「地域運営組織」と「協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有するもの」を加えると（これら3つを合わせて以下「協議会型住民自治組織等」という）、15.0%となる）。次の問Ⅲ-2で、これらの団体について、「現状の活動分野」と（行政として）「今後活動を期待する分野」を上位5つまで選択してもらった結果を見ると、「現状」と「今後」の間はかなり大きな開きがある項目がいくつかあった。ここでは、簡単のために、「中心主体」として第1位に選ばれた団体（すなわち、8割が自治会・町内会で、残りの大半が協議会型住民自治組織等）につ

いての回答を見る。以下の通りである。

数字の大小はあるが、ほとんどの項目で、現状と期待の間にはかなりの差があることが一見して分かるであろう。つまり、アンケート回答者である行政側の目線を見た場合ということではあるが、地域コミュニティの活動を中心的に担っている団体の活動内容について、現状の活動は十分に地域のニーズに合っていないということである。ニーズに合わなければ、協力する人も少ない。担い手不足は当たり前の結果ということになるだろう。人材発掘・育成のまず第

表1 地域コミュニティの中心主体の活動の現状と今後の方向性
(n = 464)

活動	現状	今後の方向性
地域福祉	14.2%	49.6%
空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等	1.5%	20.0%
環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）	53.4%	33.8%
学校教育（学習支援、コミュニティ・スクール等）	0.9%	3.9%
生涯学習（地域の歴史、文化・スポーツ活動等）	5.4%	4.5%
地域公共交通（デマンド型交通、コミュニティバス等）	0%	5.0%
防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等）	23.1%	58.6%
地域の祭事・イベント	69.0%	24.1%
地域の経済の維持・発展	1.3%	8.2%
国際交流・協力	0.2%	1.5%
集会施設の維持・運営	23.7%	11.0%
住民相互の連絡	44.2%	26.9%
行政からの連絡事項の伝達	46.1%	20.7%
地域内で活動する諸団体に対する支援	4.5%	5.4%

一の要諦は、活動を住民のニーズに合ったものにしていく地域と行政双方の努力にあるといっよい。

もう少し細かく見ていこう。

まず、現状でもそこそこ取り組まれているが、今後はもっと盛んにしていくべきだと（行政サイドで）考えられているものとしては、「地域福祉」と「防災・危機管理」がある。また、新しい課題であるせいかなはあまり取組みがないが、今後もう少し取り組むべきものとして、「空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等」、「地域の経済の維持・発展」があり、数字は小さいがこれに準ずるものとして、「学校教育」、「地域公共交通」、「国際交流・協力」、さらには「地域内で活動する諸団体に対する支援」をも含めていいかもしれない。端的に言ってこれらの課題に地域コミュニティが取り組むことを通じて人材を発掘し育成していくことが現在求められている。

これに対して、もちろん地域にとって重要ではあるが、現状ですですにニーズを満たしている等の考慮から、今後それほど重視しない、あるいは地域の自主的な判断に委ねればよいものと考えられているようなのは、「環境」、「地域の祭事・イベント」、「生涯学習」、「集会所の維持・運営」、「住民相互の連絡」、「行政からの連絡事項の伝達」である。これらはすべて地域コミュニティにとって重要な活動であることは論を俟たないが、今後さらに厳しさを増すであろう状況に備えて上に見たような新しい課題にも取り組むことが求められているのである⁸。現状でも担い手不足なのに、さらに新しい課題に取り組む余裕はないというのは、今いる人たちだけで支えなければならないと思っているからだ。ニーズに合った活動なら、新しい課題に取り組めば必ずそれに関心を持つ人たちが集まってくる。

ところで、本アンケート調査の構造上、上記の分析の対象となっ

た活動団体の中には、自治会・町内会と協議会型住民自治組織とがまじっている。後者だけをとってみるとどうであろうか。問Ⅲ-1で中心主体第1位として協議会型住民自治組織等と答えた70自治体、および第2位とした128自治体について、それぞれ表1と同様の表を作成してみよう。

自治会・町内会とは異なる協議会型住民自治組織ならではの特徴も見られて興味深いが、その点はさておき、地域コミュニティに対する行政側の政策的期待という点では、先の表1と同様の傾向が見て取れるとあってよいであろう。既存の活動はそれとして、協議会型住民自治組織には新しく生じているニーズに取り組んでほしいという意向がよく表れている。そしてそれが同時に、地域コミュニティにおける人材発掘・育成のポイントでもある。

(2) 地域課題解決活動の専門性の増大

しかし、これらの新しく生じているニーズへの取組みは、単に担い手の不足という観点から現在の地域が二の足を踏みそうであるというだけではない、ある種のハードルの高さもあるように思われる。それは、これらの課題が多くの場合それなりの専門性を必要としているという点である。

この点について、地域コミュニティと自治体行政はどのように考えていけばいいだろうか。本アンケート調査から探してみたい。

8 これは行政側からみてということではあるが、例えば、名古屋市が2014年に実施した、20歳以上の市民の無作為抽出によるアンケート調査によっても、「町内会・自治会について、どの観点から必要性を感じますか」との設問に対して、「お祭りや運動会など地域行事を行うため」(30.2%)及び「地域で清掃活動を行うため」(26.2%)よりも、「地域で情報を共有するため」(53.9%)、「災害等において助け合いの取組みを行うため」(58.7%)、「高齢者の見守り活動を行うため」(58.9%)、「交通安全運動や防犯防災活動を行うため」(55.2%)との回答が上回った。ちなみに、「特に必要性を感じない」はたったの4.1%にとどまった。(以上、名古屋市民経済局地域振興部地域振興課(2015)『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』、2頁)。市民から見ても自治会への期待は大きいのである。

表2 中心主体として第1位である協議会型住民自治組織等の活動分野の現状と今後の方向性 (n = 70)

活動	現状		今後の方向性	
地域福祉	23	32.9%	42	60.0%
空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等	0	0%	15	21.4%
環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）	23	32.9%	11	15.7%
学校教育（学習支援、コミュニティ・スクール等）	2	2.9%	9	12.9%
生涯学習（地域の歴史、文化・スポーツ活動等）	17	24.3%	7	10.0%
地域公共交通（デマンド型交通、コミュニティバス等）	0	0%	10	14.3%
防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等）	26	37.1%	35	50.0%
地域の祭事・イベント	54	77.1%	20	28.6%
地域の経済の維持・発展	2	2.9%	12	17.1%
国際交流・協力	0	0%	0	0%
集会施設の維持・運営	5	7.1%	3	4.3%
住民相互の連絡	12	17.1%	4	5.7%
行政からの連絡事項の伝達	13	18.6%	8	11.4%
地域内で活動する諸団体に対する支援	17	24.3%	10	14.3%

表3 中心主体として第2位である協議会型住民自治組織等の活動分野の現状と今後の方向性 (n = 128)

活動	現状		今後の方向性	
地域福祉	35	27.3%	65	50.8%
空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等	9	7.0%	23	18.0%
環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）	42	32.8%	21	16.4%
学校教育（学習支援、コミュニティ・スクール等）	9	7.0%	12	9.4%
生涯学習（地域の歴史、文化・スポーツ活動等）	45	35.2%	27	21.1%
地域公共交通（デマンド型交通、コミュニティバス等）	3	2.3%	25	19.5%
防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等）	44	34.4%	55	43.0%
地域の祭事・イベント	96	75.0%	34	26.6%
地域の経済の維持・発展	7	5.5%	29	22.7%
国際交流・協力	0	0%	0	0%
集会施設の維持・運営	13	10.2%	9	7.0%
住民相互の連絡	24	18.8%	16	12.5%
行政からの連絡事項の伝達	13	10.2%	7	5.5%
地域内で活動する諸団体に対する支援	28	21.9%	31	24.2%

本アンケート調査は、問VI-1で「コミュニティ活動を行う上で、今後どんな人材がどの程度必要」かと尋ねているが、選択肢としては、「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」と「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」のほかに、「各分野での専門的な知識や経験を持った人材」（これを以下「コミュニティ専門人材」という）という選択肢も用意した。このうち前二者については、「とても必要である」との回答が7、8割を占め、「やや必要である」以下を大きく引き離しているが、コミュニティ専門人材については、「とても必要である」が39.9%、「やや必要である」が53.9%となっていて、やや異なるパターンを示している。コミュニティ活動といえば、住民が素人感覚でボランティアで取り組むものというイメージが今でも根強いと思われるが、その中でこの回答はどのように理解すればいいであろうか。

本アンケート調査では、問VI-5でさらにコミュニティ専門人材について尋ねており、その(2)においてコミュニティ専門人材の「必要性和確保の全市的な状況」を活動分野を分けて尋ね、さらにこれに付けたSQ-1で、こうした人材の確保についての考え方について、「基本的には自治体行政が確保すべきである」、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」、「基本的にはコミュニティが確保すべきである」という選択肢を用意して尋ねている。これを集計したのが次の表4である。

この表を見ると、コミュニティ専門人材は、どの分野でも「現状では十分に確保されていない」との回答が多数を占めているが、そもそもそうした専門人材は必要ないと考える自治体が多い活動分野もいくつかある。すなわち、「環境(清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等)」はそうした回答が半数を超えており、また「日常の見守り、高齢者のサポート等」も35.3%と多い。前者は、先の分析で、コミュニティ活動の中心主体が現状では多く取り組んでいるが、今後の期待

表4 コミュニティ専門人材の必要性と確保の状況と確保についての考え方

		専門的な人材の必要性と確保についての考え方			専門的な人材の確保について 貴市の考えに最も近いもの			
		特に必要としていない	現状では概ね確保されている	現状では十分には確保されていない	基本的には自治体行政が確保すべきである	自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである	基本的にはコミュニティが確保すべきである	その他
地域福祉	日常の見守り、高齢者のサポート等	35.3	17.9	44.2	1.7	84.7	12.2	1.4
	コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み等	12.7	15.5	68.3	18.5	76.1	2.6	2.6
まちづくり	空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等	20.0	10.6	64.7	16.6	78.2	1.7	2.9
	環境 (清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等)	51.7	16.6	29.1	6.1	79.2	14.2	-
教育	学校教育 (学習支援、コミュニティ・スクール等)	16.8	23.7	56.5	12.6	78.0	7.5	1.3
	生涯学習 (地域の歴史、文化・スポーツ活動等)	18.8	29.7	48.9	6.0	81.4	10.7	1.6
地域公共交通 (デマンド型交通、コミュニティバス等)	27.4	17.2	52.8	29.8	64.3	2.5	3.1	
防災・危機管理 (地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等)	16.2	20.0	61.2	8.2	86.2	4.8	0.3	
コミュニティ・ビジネス (上記の区分に当てはまるものを除く)	27.2	3.4	56.9	2.1	62.1	28.9	6.4	

としてはもっと別な活動に注力した方がよいとの回答が多かった分野である。また、後者は、現状では十分取り組まれていないが、今後の期待としては大いに取り組んでもらいたいとの回答が多かった「地域福祉」の分野に属してはいるが、その性質上専門性はそれほど高くなく、住民が日常感覚で取り組めるものといえる。

これら以外はほとんど（すなわち「生涯学習」を除いて）先の分析では、コミュニティ活動の中心主体が今後大いに取り組んでもらいたいとされた活動ばかりであり、それにはコミュニティ専門人材が（必要であるにもかかわらず）足りていないとの回答が半数を上回っているのである。

つまり、現在新しく生じているニーズに応えるべくコミュニティ活動の中心主体に取り組んでもらいたいと多くの自治体が考える分野においては、従来のコミュニティ人材に加えて専門性を持った人材が必要とされており、コミュニティサイドにおいても発想の転換が求められていると同時に、自治体行政にもその確保に向けた政策的取組みが求められているのである。

それでは、その行政側の基本スタンスはどのようなものか。設問SQ-1を整理した、表4の右半分の「専門的な人材の確保について貴市の考えに最も近いもの」の欄に示されている。ここでは、「基本的には自治体行政が確保すべきである」がやや多い分野もあり（「地域公共交通」を筆頭に、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み等」、「空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等」、「学校教育（学習支援、コミュニティ・スクール等）」が続いている）、それはこれらの分野の専門性を考えると納得のいくことではあるが、しかしこれらの分野も含めて、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」との回答が圧倒的多数を占めている。

先進的な取組みをしている地域コミュニティを訪問すると、都市計画・建築分野に精通している人が当該地域のまちづくりに取り組

んでいたり、相当な経営手腕を持った人がコミュニティ・ビジネスに取り組んでいたり、ボランティア活動の域を超えて資格なども取得した上で地域福祉活動等に取り組んでいる人がいたりして、敬服することがしばしばある。今後はこうした専門的な人材を地域コミュニティが抱えることが普通のこととして求められているといえよう。

地域コミュニティにおける人材の発掘と育成は、ニーズの高い新しい活動に取り組む方針と意欲を持つこととともに、それにマッチした専門性を持った活動者を発掘し育成していくことが必要なのである。そしてそれは、政策的意欲を持って取り組めばそれほど困難なことでもないであろう。協議会型住民自治組織が設立されるエリア（小学校区や中学校区の規模）を眺め渡せば、地域にはいろいろな人がいて、高度な専門人材もたくさんいる、とはしばしば語られることである。

4 今後のコミュニティをめぐる政策的方向性

以上において、本アンケート調査を読み解きながら、日本の都市自治体において、コミュニティ政策の基盤としての都市内分権（「協議会型住民自治組織」）の取組みがこのところ不断に前進しているとみてよいことを論じ、その取組みの実質を支えるコミュニティの人材について、ニーズに合った活動を行う中で人材を発掘し育成すべきこと、今後はその中でも専門性を持った人材の発掘と育成にとりわけ留意すべきであることを論じた。

ここでは、こうした考察を基礎として、さらに今後コミュニティ政策として取り組まれるべきことを、研究会での議論に学びながら一覽的に整理しておこう。

(1) コミュニティにおける人材発掘・育成の要点

第3節では、今後地域コミュニティに期待される分野の活動を手掛けていく中で新しい人材に出会い、これを地域として育成していくという視点が重要であることを述べた。そしてその中でもとりわけ、新しく求められている活動には専門性を必要としているものが多く、それに見合った人材を地域コミュニティ側も留意して発掘していくべきことを注意した。

本節でもう一つ簡単に述べておきたいのは、上記のような観点から、近年多くの自治体で、地域で活動する人材を発掘・育成することを直接に念頭に置いた実践型の講座が盛んに行われていることである。横浜市では、市民活動支援センター（管理運営団体は、認定特定非営利活動法人市民セクターよこはま）が開発し実施した「地域づくり大学校」が、地縁型の活動者とテーマ型の活動者が共に学ぶ場を創出して成功を収めたことから、その後全18区に展開していき、筆者も地元緑区の「みどりひと・まちスクール」に関わってきた立場から、あらためて周囲を見回すと、多くの自治体でこうした学びと活動の循環を直接目指す実践型の講座が行われていることに気づいている。何かしたいと思っている人がきっかけをつかんで学び、それを生かして地域活動をする、そして壁に当たったらまた学び、そして活動する、という循環を政策的に思い描くことが重要である。（この論点については、次章の「協働推進大学」についての論述も参照されたい。）

また、こうした循環の中に位置を占め得る様々な種類の集会機能を持った身近な施設が、それぞれの制度的な趣旨と専門性を生かしながら、学びと活動を促すコーディネーターとして地域に向き合うという点では同様な役割を担っていくことが求められる。横浜市では、各区に整備されている諸々の集会機能を持った異種の施設（高度な文化芸術活動の拠点としての区民文化センターや公会堂、生涯学習の拠点として

の地区センター、コミュニティハウス、地域福祉保健活動の拠点である地域ケアプラザ（包括支援センター）や区社会福祉協議会の福祉活動拠点、精神保健系の生活支援センター、国際交流系の国際交流ラウンジ、スポーツ系のスポーツセンター、スポーツ会館などなどが一堂に会して研修を行う取組みが各区で普及している。

(2) 協議会型住民自治組織と自治会・町内会

本アンケート調査と2018年の総務省調査との突き合わせを通じて、「協議会型住民自治組織」よりも「地域運営組織」のほうがより質の高い活動をしている組織であると受け止められているようであることから、協議会型住民自治組織の今後はさらにそのレベルアップに向けた努力をすべきであるという政策的方向性が見出されたので、ここでは繰り返さない。

第2節で分析したように、協議会型住民自治組織は、2013年調査、2015年調査、本アンケート調査と、一見すると数値が行きつ戻りつしているように見えながら、実は着実に前進していると見てよい。そして、そうした状況においてもなお（というより、だからこそ）、本アンケート調査の「問Ⅲ-1」でコミュニティ活動の中心主体を自治会・町内会としている回答が8割もある事実には、あらためて留意しなければならない。

協議会型住民自治組織のメンバーの選任を選挙で行っている諸外国と異なり、日本では、自治会・町内会をはじめとした地域内の各種団体等々が集まって協議会型住民自治組織が形成される。地域内の諸団体も、例えば民生委員児童委員などの委嘱委員も、自治会・町内会からの推薦によって選任されている自治体が多いように、自治会・町内会と密接な関係を持っているし、協議会型住民自治組織の活動費などを自治会・町内会が支援しているところも多い。また、協議会型住民自治組織の組織エリアよりもさらに狭域の身近なエリ

アで、自治会館、町内会館などの物的な施設をも活用しながらきめ細かな活動をしているのは、単位自治会・町内会である。

自治会・町内会のこうした様々な力が協議会型住民自治組織を支えている。

ところが、その実質的な支え手である自治会・町内会の力のバロメーターである加入率はほとんどの都市自治体で年々低下している。これに対する独自の政策的な取組みが自治体にも求められているのではないだろうか。協議会型住民自治組織の設置とレベルアップは、自治会・町内会の再生と連動しつつ同時に進められる必要がある。

協議会型住民自治組織に協力し、その中心となることによって、自治会・町内会もまた未加入者を含む多くの人々にその存在の大切さをアピールでき、自治会・町内会への理解も深まると、筆者は考えてきた。しかし、協議会型住民自治組織の着実な前進にもかかわらず、自治会・町内会の加入率は下げ止まっていないのが現実である。協議会型住民自治組織での自治会・町内会の活動がそのまま自治会・町内会への理解に直結していないのであるから、自治会・町内会の強化について、独自の政策的取組みが求められていると見てよいだろう。

このような指摘を待つまでもなく、多くの自治体はすでに以前から、自治会・町内会への加入促進の工夫をしてきている。自治会・町内会の活動のハンドブックを作ったり、宅建協会等との協定を結んだりしている。これらの取組みは重要であり、また実際にも成果を上げているが、さらに自治会・町内会の存立の基礎を考えるならば、本章に述べたような新しく生じているニーズに応える活動を構築していくことが基本の方向性となるのではなかろうか。

自治会・町内会は、それぞれの時代、それぞれの地域で、個人の力では対応できないが、どうしても解決が必要な生活課題に対応す

ることによって地域住民の信頼を獲得し、地域住民全員を会員にすることに成功してきた。行政が身近な道路にまでは手が回らない時代には、道普請を組織し、移動に必要なインフラを整備してきた。すべての道路について行政がきちんと整備し管理できるようになると、自治会・町内会はまた別な分野で力を発揮し、地域の生活を守ってきた。ところが、本アンケート調査で見られるように、現在は地域のニーズと自治会・町内会の活動とが、十分にはマッチしていないのである。したがって、自分のニーズに対応がなされていないと感ずる若い世代からは、「自治会にはどんなメリットがあるのか？」という質問が投げかけられ、さらには自治会・町内会の存在さえ知らない人たちもいる。

もう一つ、自治会・町内会の活動を地域のニーズに合わせるように支援する政策的取組みとともに、自治会・町内会の組織原理についての一定の修正ないし工夫についても検討し、市内での統一的な指針を示すことも自治体行政に求められているのではないか。

自治会・町内会は、地域住民全員を会員にするという大事業を成し遂げるためにいろいろな組織的工夫をしてきたと思われる。ここでは一例を挙げるだけにするが、世帯を会員とするという独特な会員原理もその一つであろう。ところが、現在の動向は、一人世帯、二人世帯が世代を問わず非常に増えている。個人の事情（病弱で、あるいは地域にはほとんど寝に帰ってきているだけで、自治会・町内会の活動に参加したり、班長などの役を引き受けたりはできない、など）がそのまま世帯の事情に直結してしまう。こうした時代にあって、会員制度をどう柔軟化して、地域住民の全員に参加してもらうのかなど、自治体行政も参加して全市的に議論していくべきではなかろうか。

(3) 集会施設の管理運営

本アンケート調査では、コミュニティ活動の中心主体の活動のう

ち、「集会施設の維持・運営」は、現状としても期待としても意外と数字が低かったように思う。「中心主体」が自治会・町内会である場合には、会館の維持・運営は基本的なことであり、また実際にも大過なくやれている場合が多いだろうから、注目度が低くなるのではないかと想像がつくが、協議会型住民自治組織等の場合は、活動拠点として例えば公設民営方式のコミュニティセンターの指定管理者になる等の仕組みが重要となるだろうに、上記表2、表3で見たように、やはり注目度は低い。これはなぜだろうか。

コミュニティセンターなどの身近な集会施設は、1970年代、80年代に多くの自治体が整備し、地元で組織される管理運営委員会に管理を委託するという方式が定着した。現在の協議会型住民自治組織の仕組みは、この仕組みと並行して行われているケースが多く、既存の管理運営方式（直営方式や地元管理運営委員会方式）を変えて協議会型住民自治組織等を指定管理者とするというところまで整理するにはかなりの時間を要しているように見受けられる。こうした事情から「集会施設の維持・運営」の課題があまり前面に出てこないのかもしれない。

しかし、地域課題の解決を多面的に行う協議会型住民自治組織等にとって、拠点施設はきわめて重要であるのみならず、拠点というものは、気軽に地域の人たちが訪れて自然に交流が促進される空間として貴重であり、またそうした公共空間としての場づくりに意識的に取り組む（それには一定の専門性が求められる）ことが重要であることは、近年民設民営交流拠点としてコミュニティカフェなどが隆盛を極めている現象を見ても明らかであるし、また行政サイドにおいても、上に紹介した横浜市の異種の施設の交流研修のような取組みも見られる。開かれた公共空間としてのコミュニティセンターは、誰もが気軽に立ち寄れる空間として、地域とつながるきっかけとなり、ひいては人材の発掘の場ともなる。「集会施設の維持・運営」へ

の注目度が低いのが、従来型の貸館的な運営の観念に囚われた結果であるとすれば、発想の転換が必要であるように思われる。

(4) 専門機関のコーディネーターの重要性（特に地域包括ケア）

コミュニティが取り組むべき課題が増え、またその活動の専門性も高まると、行政や専門機関の支援も重要性を増す。

行政の支援について言えば、本アンケート調査によると、「地域を担当する職員の仕組み」を導入している自治体は3割強である（問Ⅷ-2）が、今世紀になってからの導入が半数以上であり、特にここ10年での導入が4割以上を占める（SQ-3）。まだ手探り状態というところではなかろうか。また、わずかだが「過去には導入していたが、現在は導入していない」自治体もあり（39%）、その理由を見ると（SQ-4）、半数以上が「職員の業務の負担が大きい」と回答している。

したがって、行政ではない専門機関がその専門性を発揮してコミュニティ支援を行うことも重要になってきているといえよう。特に現在のコミュニティ活動の支援においては、専門分野的知見を地域に提供するというよりは、地域の資源を見定め、これを発掘したりつないだりするいわゆるコーディネーター的な動きが望まれる。この点で、近年地域包括ケアの中で新たに「生活支援コーディネーター」が配置された包括支援センターは重要なアクターであり、しかもその生活支援体制整備事業は地域の活動資金の重要な一部をなす可能性を秘めていると思われる。社会福祉協議会や役所の中の福祉関係部署とコミュニティを所管する地域振興系の部署との連携も必要とされている。

本アンケート調査によっても、地域福祉分野は、地域コミュニティへの期待が最も大きな活動分野の一つであり、かつ専門性を持った活動が求められている分野でもあった。今後、地域福祉計画

や地域包括ケアなどの制度装置を活用して、新しいコミュニティ活動のひな形を作っていくことが重要になっている。

(5) 女性の参画の問題

本アンケート調査で「コミュニティの抱える課題」について尋ねた設問（I-2）において、「女性の参画が少ない」との回答は10.3%とあまり多くなかった。たしかに、いろいろな地域を訪問すると、女性の参画の問題について、いや少ないどころか、女性の方々の働き抜きにはうちの地域活動は成立しない、と言われるのをよく耳にする。

しかし、女性が参画しているのは、実際の取組みの実働が主で、意思決定の場への参画はあまり多くないのが実情ではなからうか。自治会・町内会にせよ協議会型住民自治組織等にせよ、会長や副会長などの要職は男性が圧倒的に多い。そのため、活動内容に女性の視点が反映されにくく、ニーズに合わないものになっている可能性がある。こうした問題は一朝一夕に解決できるものではないが、地域におけるジェンダー問題への鋭敏な感覚がコミュニティ活動の質の向上につながるだろうことを銘記しておきたい。

(6) 国際交流・協力の課題

本アンケート調査では、既に述べたように、コミュニティ活動を担う中心主体の「現状の活動分野」と「今後活動を期待する分野」とを尋ねている（Ⅲ-1）が、そこでは「国際交流・協力」の項目は驚くほど回答が少ないのみならず、行政の「期待」もあまり高くない（「現状」と同程度の回答である）。表2と表3では回答はゼロであった。

多くの課題がある中で5つ選ぶのであるから致し方ないとも言えるし、国際交流問題はそれ専門の部署に任せているという事情もあるかもしれないが、現状でも外国籍市民の数は多くの自治体でかな

りのボリュームを占めており、彼ら・彼女らとのコミュニケーションの困難さという特有の問題を考えれば、もう少し力を入れる必要があるのではなかろうか。

どの先進諸国も、労働力不足の問題から長年にわたって移民を受け入れているが、そうした人たちの地域生活への定着には多くの困難があり、先進諸国は多大の投資をし多くの経験を積んできている（その一端について、名和田是彦・三浦正士（2015）『ドイツにおける都市経営の実践』日本都市センターブックレットの第2部に紹介されている）。日本もまたこれからそうした努力をしなければならぬとするならば、「国際交流・協力」の課題をもコミュニティ政策の課題として意識しておく必要がある。

第3章

自治体における公共の「担い手」 —公共を担う人々を創るための実践と課題—

明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦

1 協働によるまちづくりとその「担い手」

(1) 協働が求められる理由とその担い手

日本の自治体行政のあり方をめぐって、公共私連携が求められている。地方分権の推進によって、自治体は自らの責任によって政策を立案し、執行する事が求められ、住民のニーズに応え、地域の課題を解決することが必要となった。そのためには、住民の置かれている状況や直面している課題を把握して、それに回答を与えなければならないが、それには住民による政策形成への参加が必要である。

日本においては、1970年代から住民参加が叫ばれるようになり、さまざまな政策形成への参加の実験が行われ、多くの自治体で住民参加施策が推進されてきた。今日的に言えば、参加を深化させ、住民との協働によって政策を形成していくことが必要であろう。なぜなら、かつての住民による政策への意思反映にとどまらず、今日的にはその政策の実施場面においても住民が共に担う公共サービスが不可欠になっているからである。まさに住民と行政が協働で公共サービスを担う状況が生まれる中、住民の自発的で主体的な協働への取り組みを促すためには、住民と共にそうした政策を形成する必要があるのである。

協働による公共サービス提供が求められる背景には、人口減少・少子高齢化社会が深刻化していることや相次ぐ激甚災害の勃発によって、行政のみでは、それに対応できない状況が生まれていることがある。もともと、地域では自治会・町内会などの地縁組織が地域を支える重要な役割を果たしてきたが、都市化や就業構造の変化によってその機能が弱体化するなどの状況が生まれてきている。ま

1 ここでは、「住民」と表記しているが、この住民には自治会、NPO・市民活動団体、民間企業など、広く「民」を含み、それらが公共サービスを担う状況が生まれていることに留意したい。

た、超高齢社会の到来によって、福祉の現場でも共に支えることの必要性が高まり、また、激甚災害時の避難や災害後の復旧に向けた取り組みでも住民による共助が不可欠となっているのである。

このように協働の取り組みが求められる状況が進む中、協働の担い手をどのように創っていくのかが問われている。全国の多様な自治体現場によって、そうした担い手の状況も異なっているが、多くの自治体でそうした担い手不足が深刻になってきているのが現状であろう。ここでは、そうした協働の担い手を「地域公共人材」と呼んでおこう。富野暉一郎によれば、「地域公共人材」とは、20世紀後半の福祉国家における大きな政府という公共主体が前提であった公共空間が、あらゆる社会的主体が公共に関与する新たな構造転換をすることに伴って、その構造転換を担い主導するために求められる社会的な人材の総称」（今川・梅原，p. 15）である。協働を推進していくためには、そうした人材の育成が求められているのであり、さまざまな自治体での取り組みを通じて、試行錯誤が続けられているのである。

そうした広がりをも前提とすれば、「地域公共人材」は、日本都市センター研究室が議論してきた「地縁型住民自治組織」から「協議会型住民自治組織」への広がり、さらには「地域運営組織」へとつながる文脈（これらの概念の整理については、第2章を参照）において求められる、協働への裾野の広がりをもった人材を産み出すことにつながる考え方でもあるといえよう。

(2) 「地域公共人材」をめぐる状況

近代国家形成以降、「政府」が担うのが当たり前だったのが行政サービスであり、その担い手は、公務員、公営企業の職員などであった。日本の場合、明治維新以降、社会を発展・維持させるために自治体行政も集権体制の下に組み込まれ、制度が整備されてきた

し、自治会・町内会もそうした行政組織を支える「末端機構」としての性格をもっていた面がある。

行政が地域住民を支える公共サービス供給に責任をもつことが悪いというわけではない。「政府」が住民の暮らしを支える役割を担うことにはむしろ大きな責任と意義があるだろう。しかし、あらゆる公共サービスを行政に独占させることは財政負担を増大させる一方で、地域を支える住民を自治の担い手と位置づける観点からは、行政による公共サービスの独占には課題もあろう。住民の過度の行政依存も、さまざまな意味で大きな問題をはらんでいくこととなる。

一方、行政による公共の独占という状態が存在する中であっても、住民が自治を担う、地域社会を支える存在として位置づけられてきた側面も忘れてはならない。自治会・町内会は、行政の末端組織としての役割をもった時代もある一方で、自治の担い手としての役割をもってきたことは忘れてはならない。自治会・町内会は、地域を支える共助の役割を担い、戦前から活動が続けてきており、戦前における自治会・町内会が、行政の末端組織として果たした役割についての批判的な見解は存在するものの、さまざまな面で自治会・町内会が社会的な役割を担ってきたことは間違いない。戦後においては、地域社会の互助、共助の担い手として、自治会・町内会が果たしてきた役割は大きい。

しかし、高度経済成長以降、産業化や都市化などによって自治体・町内会をめぐる状況は大きく変化した。特に大都市部における自治会・町内会をめぐるのは、人口の流動化にともなう組織率の低下や役員の高齢化などが進み、あらたなコミュニティ政策が求められるといった状況も生まれてきた。それに加え、先にも述べたように、少子化・高齢化にともなう人口減少は、コミュニティの維持さえ難しい状況をもたらしているのである。

そこで、新たに地域における公共サービスの担い手として期待さ

れているのが、NPO や市民活動団体である。地域社会においてそれらが注目されたのが、1995年の阪神・淡路大震災である。もちろん、それ以前から欧米の社会で重要な役割を果たしてきたのがNPO、市民活動団体であり、日本における市民活動の活性化を求める動きは存在していたものの、取り組みは十分ではなかった。しかし、阪神・淡路大震災における行政の機能不全や、被災者支援に果たしたNPOの大きな役割をふまえ、法制度化の動きが加速し、地方分権や政治改革の動きとあいまって、NPO政策の実現が図られた。こうした点において、「新しい公共」の担い手としてNPOや市民活動団体が位置づけられ、法制度下によって法人格が付与されるに至って、その役割に大きな期待が集まってきたのである。

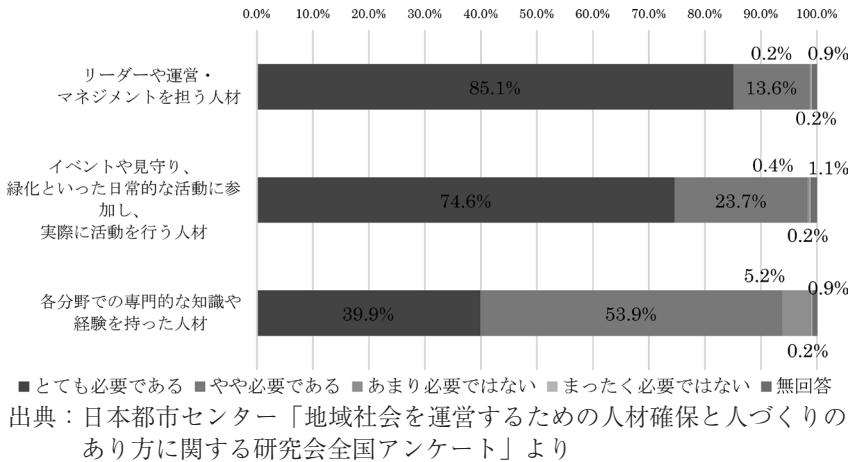
こうした動きは、地域社会において、「公共」の担い手が拡大してきたという点で重要であり、NPOの認証数も増加してきた。しかし、こうした動きは都市部に特徴的なところであり、依然として自治会・町内会などの地縁組織が重要な役割を担っている地域も少なくない。その意味では、自治会・町内会が従来からの役割を維持し、地域社会を支えていく必要は依然として存在していることにも十分に留意しなくてはならない。

(3) コミュニティに求められる人材

それでは、コミュニティにおける地域公共人材をめぐる状況はどのようなものであろうか。本研究会が実施した全市アンケート調査から、求められる人材の状況について見てみたい。まず、ここまで述べてきたような公共の担い手としての地域公共人材を論ずる前提として、まず基本的に認識しなければならないのは、多くの自治体で担い手不足が顕在化していることである。

アンケートでは、コミュニティの活動を行う上で、「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」を「とても必要である」と回答し

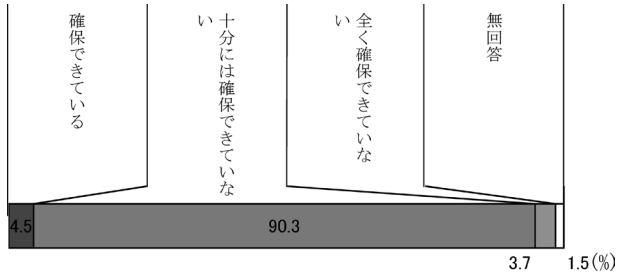
図1 コミュニティ活動を行う上での人材とその必要性 (VI-1)



た市は 85.1 %、「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」については 74.6 %と、8 割前後の市でこうした人材の必要性が強く認識されている(図1)。さらに、こうした人材については、それぞれ「やや必要である」も加えると、その割合はほぼ 100 %に近くなり、「全く必要ではない」「あまり必要でない」はそれぞれ 1 %にも満たない。ここで求められている人材全てが、本章で述べる「地域公共人材」にあたるものかどうかは別としても、地域を支えるコミュニティ人材が多く市の市で求められていることは明らかである。

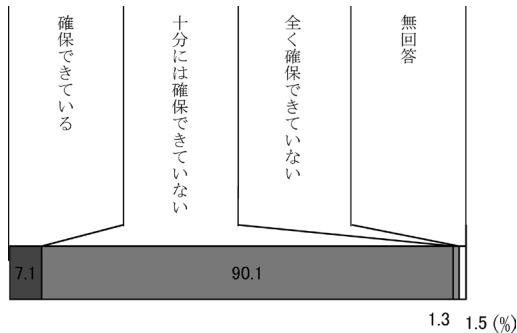
それに対して、そうした人材の確保の状況については、多くの自治体で厳しい環境にあることがわかる。「コミュニティのリーダーや運営・マネジメントを担う人材」が確保されている市はわずか 4.5 %であり、「十分に確保できていない」と「全く確保されていない」を合わせると全体の 94 %におよぶ(図3)。また、「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」が確保されているという回答も 7.1 %と極めて低い水準となっており、

図2 「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」の確保状況 (VI-2)



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

図3 「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」の確保状況 (VI-3)



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

こちらも「十分に確保できていない」と「全く確保できていないを合わせると91.4%と、厳しい人材確保の状況がわかる(図3)。

人口減少社会が進む中、自治体政策としての協働が求められている現状をふまえ、少なくともコミュニティをめぐっては担い手不足についての認識は深刻で、地域における協働の担い手についての人

材育成、確保が求められている点について、全市アンケート調査の結果が示しているといえる。

ここでは、「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」「イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」の必要性について述べたが、もうひとつ言及しておきたいのは、イベントや見守り、緑化などの日常生活を支える「各分野での専門的な知識や経験をもった人材」についてである。こうした人材についての必要性についても、「とても必要」「やや必要」を合わせて93.8%と高い水準にあるが、先に見た2点との違いは、それらの結果で「とても必要である」との回答が8割前後を占めるのに対して、「専門人材」については「やや必要」が5割程度で、「とても必要である」が4割程度にとどまっている点である。リーダーや活動の担い手については、その必要性を強く感じながら、専門人材については戸惑いも見られるように思える。両者を合わせると「必要」であると感じる市が9割に達することから、その必要性については疑いないと思うが、求める人材については自治体によって温度差があると言えるだろう。この点については、後に考察してみたい。

2 地域社会を運営する人材の状況と自治体の課題

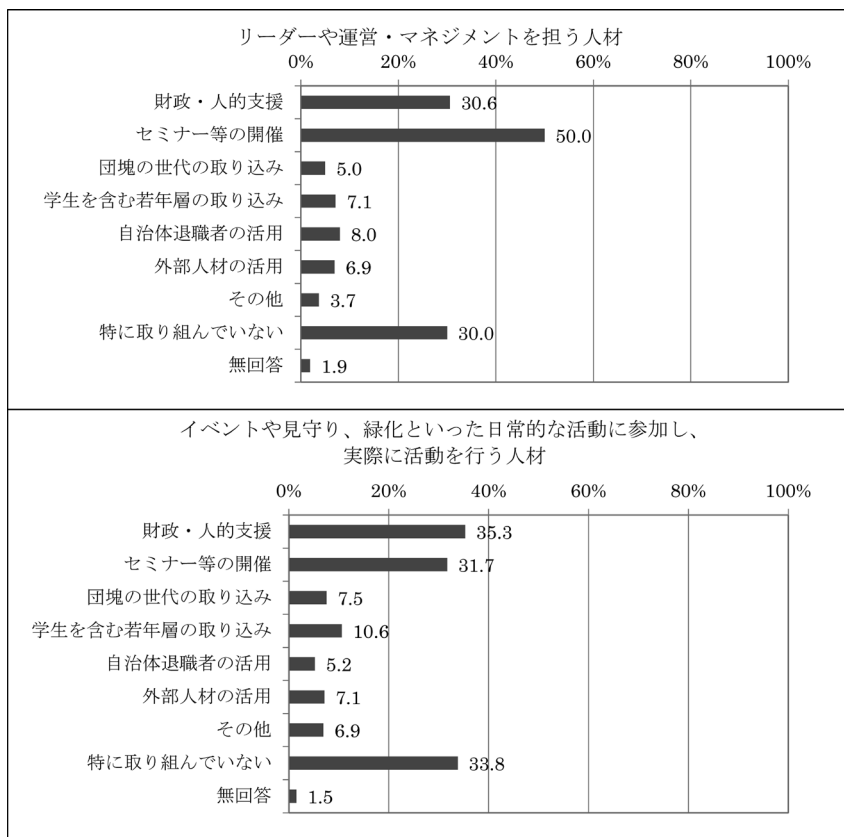
(1) 人材確保をめぐる自治体の取り組み

このように、自治体は、人材育成についてさまざまな課題を抱えていることがアンケートからみてとれる。地域毎に課題もさまざまであろうが、人口減少が進む中で担い手不足が進行するとともに、行政資源の縮小という現実と直面し、厳しい環境に置かれているといえよう。その意味で住民との協働政策に取り組む自治体は増加しており、人材確保への取り組みも進められている。

それでは、それぞれの自治体はどのように人材の確保や育成に取り組んでいるのであろうか。図4は、それぞれの自治体が「リーダーや運営・マネジメントを担う人材やイベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材の確保・育成を行うため」に取り組んでいる施策について聞いたものである。

回答は、「リーダーや運営・マネジメントを担う人材」と「イベン

図4 コミュニティ人材の確保育成のための施策 (Ⅵ-4)



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

トや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材」のそれぞれについて問うている。まず、前者については「セミナー等の開催」が50%と半数を占めており、「財政・人的支援」が30.6%とそれに続いている。また、「自治体退職者の活用」が8.9%と1割近くに上っており、リーダー育成においては、セミナーによる人材教育や、自治体退職者の活用が図られている側面がみてとれる。それに対して、後者では、「財政・人的支援」が36.3%ともっとも多く、「セミナー等の開催」は31.7%と前者より2割程度低くなる。また、「学生を含む若年層の取り込み」が1割を占めている点に特徴が見られる。「団塊の世代の取り込み」が7.5%とそれに続いている。

これらのことから考えると、リーダー育成にはセミナーなどの訓練、教育などに取り組む自治体が多いと同時に、そうした人材の供給源として自治体退職者などに期待する自治体も多く見られることがわかる。その一方で、現場での具体的な活動については、財政・人的支援によって人材の提供を促し、さらに団塊の世代や若者をターゲットにして活動への参加を促す策がとられているように見える。つまり、具体的な現場での活動を担う人材については、活動参加へのきっかけ作りや動機付けのための施策が、リーダー育成については専門的な知識を学び、あるいはそうしたノウハウをもった人材を地域に供給する手段が講じられているということができるともいえる。

(2) 専門的な人材の確保・育成の課題

こうしたリーダー養成に関わるそれぞれの自治体の回答にも関連するのが「専門的な人材の確保」に関する点である。先に見たように、「各分野での専門的な知識や経験をもった人材」の必要性については、「とても必要」「やや必要」を合わせて93.8%と高い水準にあ

るが、その内訳は「とても必要である」が4割程度にとどまっており、一般的な活動の担い手について、その必要性を9割の自治体が「とても必要」と強く感じているのと比べると若干のニュアンスの違いも感じとれる。もっとも、そこには住民の地域活動における専門性はこういったところに求められるのかという問題もあるだろう。

表1では、専門的な人材の必要性について、分野別の回答が得られているが、専門的な人材の確保が求められている（必要とされるが「現状では十分に確保されていない」）分野については、確保を必要としておりながらそれが満たされていない分野として、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み等」68.3%、「空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等」64.7%、「防災・危機管理」61.2%となっており、他の領域でもみな5割前後と専門人材が求められている。反対に、専門的人材を「特に必要としない」と応えた自治体が多い分野としては、環境が際立って高く51.7%となっており、「日常の見守り、高齢者のサポート等」の35.3%がそれに続く。専門的知識がなくても取り組める活動について、そうした認識をもつ自治体が多く見られるということであろうが、逆に見るともっとも「必要を感じていない」分でも、5割をわずかに越える程度にとどまっていることから、地域における活動にも一定の専門性が求められ、専門的な人材を確保する必要が感じられていることがわかるであろう。

あわせて、こうした専門的な人材の確保について、行政とコミュニティのどちらがそれを担うべきかという問いに対しては、ほとんどの分野で「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」という答えが多数を占めている。「基本的には自治体行政が確保すべきである」という答えが多いのは地域公共交通が3割程度を示している他、人材確保が進んでいない分野で行政の役割を重視しているといえよう。とはいえ、それらの分野でも、「連携して確保」が

表1 分野別の専門的な人材の必要性和確保状況 (VI-5 (2))

		専門的な人材の必要性和確保についての考え			専門的な人材の確保について貴市の考えに最も近いもの			
		特に必要としていない	現状では概ね確保されている	現状では十分には確保されていない	ある	基本的には自治体行政が確保すべきである	自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである	基本的にはコミュニティが確保すべきである
地域福祉	日常の見守り、高齢者のサポート等	35.3	17.9	44.2	1.7	84.7	12.2	1.4
	コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み等	12.7	15.5	68.3	18.5	76.1	2.6	2.6
まちづくり	空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等	20.0	10.6	64.7	16.6	78.2	1.7	2.9
	環境 (清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等)	51.7	16.6	29.1	6.1	79.2	14.2	-
教育	学校教育 (学習支援、コミュニティ・スクール等)	16.8	23.7	56.5	12.6	78.0	7.5	1.3
	生涯学習 (地域の歴史、文化・スポーツ活動等)	18.8	29.7	48.9	6.0	81.4	10.7	1.6
地域公共交通 (デマンド型交通、コミュニティバス等)		27.4	17.2	52.8	29.8	64.3	2.5	3.1
防災・危機管理 (地域防災マップの作成、要保護者の避難支援、安否確認等)		16.2	20.0	61.2	8.2	86.2	4.8	0.3
コミュニティ・ビジネス (上記の区分に当てはまるものを除く)		27.2	3.4	56.9	2.1	62.1	28.9	6.4

出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

6割から8割近くを占めており、人材の確保・育成をめぐつても、公民連携・協働によって進められることが求められているのである。

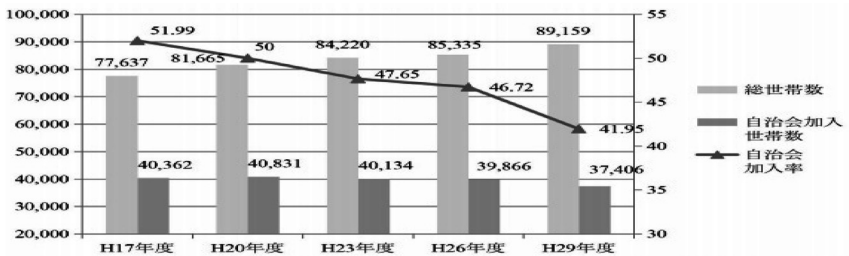
(3) 地縁型住民自治組織における人材確保と人づくり

本報告書は、広く地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方について検討してきているが、ここでは「地縁型住民組織」における人材確保と人づくりのあり方について検討してみたい。地縁型住民組織の中核を占めるのが自治会・町内会であることは論を待たないであろうが、ひと言で「自治会・町内会」といっても、その状況は自治体によってさまざまなものであろう。大都市部では人口の流動性が高く、組織率の低下、人材確保に悩んでいるが、人口減少が進む中山間地等の過疎地域自治体においても、少子高齢化にともなう担い手不足は深刻である。

大都市部の場合、加入率の低下は多くの自治体で傾向的に進んでおり、加入率を高めることに苦労している。図5は、東京都立川市の自治体加入率の推移をまとめた報告書資料であるが、加入世帯が2008（平成20）年度に50％に達して以来、傾向的に低下し続けており、2017（平成29）年度には4割程度にまでなっている。こうした状況は、立川市の近隣自治体（東京都多摩地域）も同様で、自治体によって組織率にばらつきはあるものの、概ね低下傾向にあることがわかる。

そして、こうした加入率低下の中で運営されている自治会の課題

図5 自治会加入率と加入世帯の推移（立川市）



出典：立川市『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）より

表2 近隣市の自治会加入率の状況

		八王子市	三鷹市	府中市	調布市	町田市	小平市	日野市	西東京市	東村山市	立川市
平成29年度	自治会の数	578	96	400	375	309	370	243	223	304	182
	総世帯数	264,618	92,869	122,768	115,989	193,144	88,587	83,585	95,145	69,728	89,159
	加入世帯数	154,059	32,588	71,191	50,653	103,477	33,894	39,307	18,885	36,096	37,406
	自治会加入率	58.22%	35.09%	57.99%	43.67%	53.58%	38.26%	47.03%	19.85%	51.77%	41.95%
	連合会加盟自治会数	356		206	166	226		不詳		25	132
	連合会加入世帯数	120,611		52,144	29,956	89,931		不詳		6,081	34,757
連合会加入率	45.58%		42.47%	25.83	46.56%		不詳		8.72%	38.98%	
平成28年度	自治会の数	575	99	399	379	309	370	242	225	303	182
	総世帯数	261,685	90,865	122,044	113,729	190,737	87,651	82,640	94,017	71,030	87,635
	加入世帯数	154,323	33,736	71,256	50,803	103,587	33,794	39,755	18,277	36,381	38,409
	自治会加入率	58.97%	37.13%	58.39%	44.67%	54.31%	38.56%	48.10%	19.44%	51.22%	43.83%
	連合会加盟自治会数	332		208	169	226		不詳		25	132
	連合会加入世帯数	120,084		52,147	30,928	89,959		不詳		6,321	35,329
連合会加入率	45.89%		42.73%	27.19	47.16%		不詳		8.90%	40.31%	
平成27年度	自治会の数	572	98	400	382	308	371	242	225	305	181
	総世帯数	258,912	90,894	120,279	111,877	188,955	86,454	82,640	92,877	69,049	86,347
	加入世帯数	155,709	33,725	72,135	50,954	104,067	33,633	39,755	17,538	36,511	38,827
	自治会加入率	60.14%	37.10%	59.97%	45.54%	55.08%	38.90%	48.10%	18.88%	52.87%	44.97%
	連合会加盟自治会数	325		205		224		不詳		25	133
	連合会加入世帯数	120,663		51,769		90,039		不詳		9,648	35,702
連合会加入率	46.60%		43.04%		47.65%		不詳		13.97%	41.35%	

*自治会加入率の算出方法は、加入世帯数/総世帯数

*連合会加入率の算出方法は、連合会加入世帯数/総世帯数

*表中斜線部分は連合組織を有しない団体

*日野市の世帯数には、外国人登録者数は含んでいない。

出典：立川市『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）より

としてトップにあげられているのが、「役員の高齢化やなり手不足」なのである。ここで示されている「会員の高齢化」「役員の負担増加」、「活動従事者の固定化」など上位を占める課題は、地域社会における少子・高齢化の状況とリンクしており、地域社会を運営していく上でさまざまな支障をきたしていることがわかる。

こうした点は、人口減少に悩む地方都市では別な意味で深刻で、

表3 自治会の組織運営上の課題（立川市）

運営上の課題	1位	2位	3位	ポイント	ランク
役員の高齢化やなり手不足による活動の低迷	73	10	5	244	1
会員の高齢化	14	31	11	115	2
役員の負担増加	12	21	8	86	3
活動従事者の固定化	11	17	12	79	4
加入世帯の減少	6	11	16	56	5
行事参加者の減少	1	13	15	44	6
脱退世帯の増加	3	13	5	40	7
行政から依頼される自治会の仕事の増加	4	2	22	38	8
個人情報やプライバシーへの配慮のために住民同士の交流やつながりが困難	3	5	13	32	9
活動場所（自治会集会所など）の不足	4	3	7	25	10
活動資金の不足	1	4	4	15	11
防犯灯の維持管理に対する負担	1	1	4	9	12
その他	0	0	3	3	13

出典：立川市『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）より

自治会加入者どころか、そもそも住民そのものが減少していくこととなる。そして、同時に少子高齢化が急速に進行することから、地縁型住民組織そのものが成り立たなくなる状況に直面していくのである。市町村合併によって一定の人口規模を維持している自治体であっても、そうした状況が生まれる可能性は少ない。地域を支える住民の不在という状況にも対応していく必要がある。

もっとも、地方都市においては、そうした想定があてはまらない自治体も存在する。研究会の討論の中でも、自治会加入率がほぼ100%で、自治会の空白地区が全く存在しないことが報告されている。「昭和の合併前の旧村単位で機能する自治振興会」が多機能を担っており、人材確保についても、若者も含めて一定の参加は確保

されている点が指摘されているのである（砺波市）。確かに地方都市では、比較的強固な地縁型住民組織が維持されており、それが機能し続けている自治体も多いだろう。そうした自治体、地域の担い手確保の状況についても十分な分析を行い、その意義と課題についても整理しておかねばなるまい。

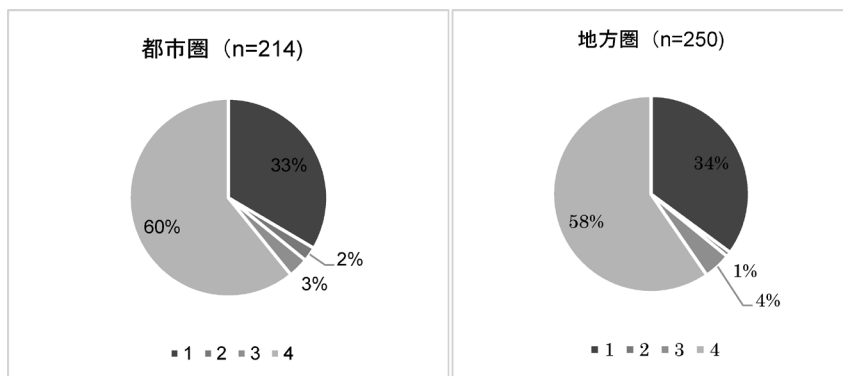
今後の地縁型住民組織の課題としては、加入率、人口減少などの状況に直面した自治会については、その連合等で、新たなコミュニティの枠組みを展望することも必要であろう。また、子育てや防災など、身近で緊急の課題について、具体的な活動の有益性を高め、自治会加入を促進する取り組みを進めることは、魅力を高めることで若い世代の自治会加入を促進することも考える必要がある。また、自治会と非加入住民の緩やかな連携（イベント支援体験）などによって、自治会への親密度を高めることで、地域力を高めることが求められている。

(4) 地域公共人材としての自治体職員

先に見たように、今回のアンケート調査では、自治体が行っているコミュニティ活動に対する支援策として「財政・人的支援」に加えて「自治体退職者の活用」がある。いずれも、自治体職員による地域の担い手としての活動を想定してのものであり、「地域公共人材」として自治体職員にも地域で活動してもらうことを期待したものであろう。これまでも地域において自治体職員や退職者が自治会や諸団体のリーダーとして活動することは一般的に見られたが、人口減少にともなう担い手不足の状況をふまえ、その役割が一層重要になっていると思われる。

そうした中、注目されるのは、住民と共に地域課題の解決を図るための各地域の担当者として職員（「地域を担当する職員」）を割り当てる仕組みの導入状況である。図6は、その導入状況についてアン

図6 地域を担当する職員を割り当てる制度の実施状況（Ⅶ-2）



- 1 導入している
- 2 導入を検討している
- 3 過去には導入していたが、現在は導入していない
- 4 導入していない

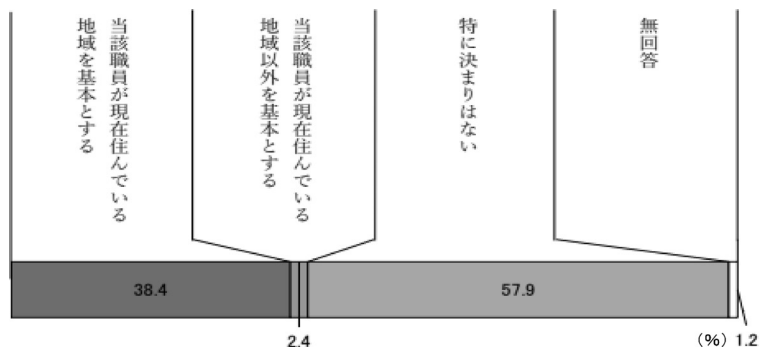
出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

ケート結果を整理したものである。

都市圏・地方圏ともに、「導入していない」「過去には導入していたが、現在は導入していない」を合わせて6割を越え、「導入している」の33.8%を上回っている。しかし、全国で3割を越える都市自治体が行っている政策として、「地域を担当する職員」という政策がどのような効果を上げているのかは注目する必要がある。アンケートの結果から、もう少しその実態を見てみよう。

「地域を担当する職員」を導入している（または導入を検討している）自治体において、地域を担当する職員の人数及び任期はどのようになっているのであろうか。管理職では、0～5人未満が最も多く33.6%、次いで20～50人未満が29.2%と、5～10人未満、10～20人未満を上回っている。一方、任期については0～2年未満が30.7%、2～4年未満が48.9%と4年未満の任期としている自治体が全体の8割近くに及ぶ。係長級を見ると、0～5人の39.6%に次

図7 地域を担当する職員の担当地区（Ⅶ-2、SQ2）



出典：日本都市センター「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」より

いが多いのは10～20人未満の21.8%で、管理職に比べると人数配置において少なくなっている。任期については管理職と同様である。一般職では、管理職と同様の傾向が見られる状況となっているが、その他の職員では、0～5人が66.7%と他の職員に比べて高い割合であることが特徴となっている。

それでは、それぞれの自治体で、「地域を担当する職員」の担当地区はどうなっているのだろうか。「とくに決まりはない」という自治体が57.9%と全体の6割近くを占めるが、次いで「当該職員が現在住んでいる地域を基本とする」という回答が38.4%となっており、「地域を担当する職員」には、生活している身近な地域での担い手としての役割が期待されていると思われる。こうした取り組みが進められてきたのは、2010年以降であるという自治体が65%を越えており、人口減少が進み、地方消滅が危惧される中で、こうした取り組みも活発化しているのがわかる。

その一方で、そうした仕組みを導入しながら、既に廃止した自治体も3.9%存在している。その廃止の理由としてあげられているのが「職員の業務負担が大きいため」(55.5%)である。「地域のニーズ

がなくなったため」(22.2%)、「一定の目的を達成したため」(22.2%)もあわせて45%近くを占めるが、業務負担の問題は、制度を継続している自治体にとっても、大きな課題となることが想定される。そこで、制度を継続している自治体において一部導入されているのが「職務専念義務を免除する制度」である。アンケート結果によれば、これを設けている自治体は全体の17.5%にとどまっており、8割以上の自治体では職務専念義務を免除する措置がとられていない。自治体職員が地域公共人材としての役割を他の市民に比べて、高く期待されているとしても、業務負担を考えると、十分にそれに取り組めない現状があるともいえる。また、職務専念義務の免除以外で職員が地域活動を行うことを支援、推奨している制度や取り組みがあるか、という問いに対しても、「ない」が74.6%となっており、地域担当職員を担うのに、高いハードルがあることに留意しなくてはならない。

その一方で、「職員の地域活動を支援、推奨する仕組み」として設けられているものについての自由記述では、職員の地域公共人材としての活動を指させるためのさまざまな示唆が与えられている。まず、職務軽減や活動への報償面では、災害時のボランティアや福祉等の活動参加についての特別休暇や手当がある。自治体職位のモチベーションを高める意味で効果が期待される。また、人事評価にそうした活動に関する指標を設けることや、活動の内容を評価する仕組みを設けている自治体も見られる。

こうした取り組みは、職務の公共性に関する意識を高め、住民本位の自治体行政運営にも資するものであると考えられる。さらに職員研修制度にも地域公共人材としての役割や活動の意義を認識させるカリキュラムを導入する自治体も見られ、これからの職員のあり方にも影響を与えることが期待されるであろう。

3 地域社会を担う人材の育成の方策

(1) 地域公共人材と「協働推進大学」

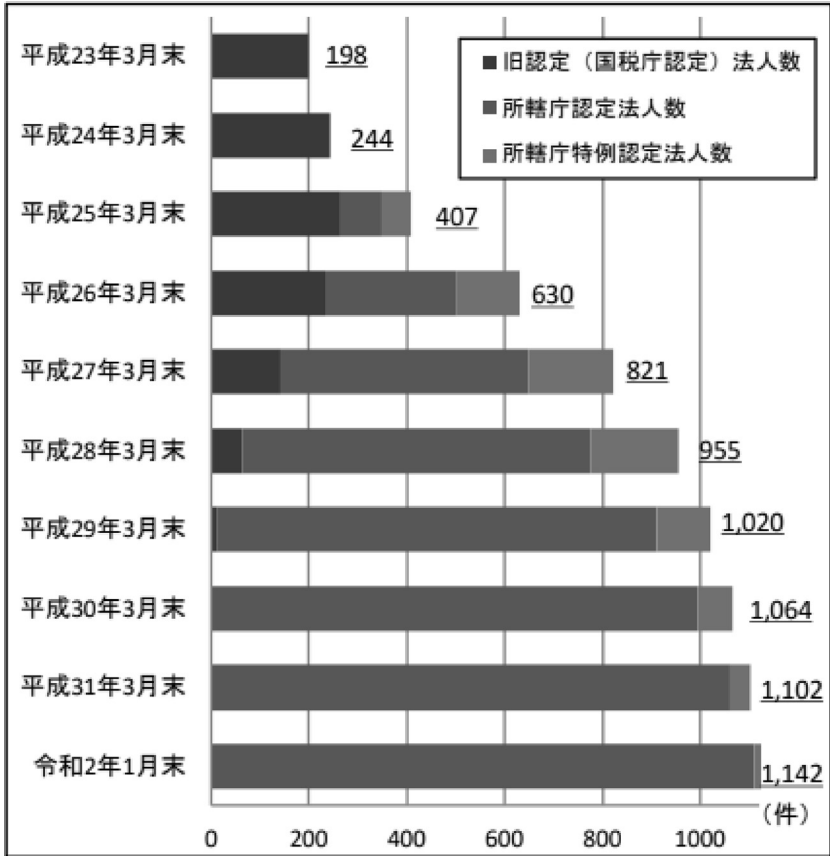
ここまで、コミュニティにおける人材育成および協働をめぐる状況と課題について、コミュニティ等の側面から検討を行ってきた。これらに加えて、先にも見てきたような協働の担い手として、NPO や市民活動団体などのように、一定の専門性も保持した市民の活動についても今後の重要性は増していくものと思われる。

図8は近年におけるNPOの認証数を示したものである。NPOの認証数は、毎年順調に増加してきており、NPOの活動促進のための施策は一定の成果を上げていると思われる、しかし、今後もNPOを始めとして、地域社会を運営していくための人材確保の課題は多い。深刻化する人口減少・少子高齢化に対応し、協働によるまちづくりをすすめていくためには、幅広く活動の裾野を広げ、さらには専門性の確保にも道を拓く地域公共人材をどのように育成していくかが今後の大きな課題となるといえよう。そこで、ここからは、自治体による市民大学等(以下、「協働推進大学」という。)による、地域公共人材育成の取り組みのいくつかを紹介し、検討していくこととしたい。

まず、協働推進大学の位置づけについて確認しておこう。協働推進大学は、大学という名称ではあるものの、当然のことながら学校教育法上の「大学」にはあたらない。また、自治体によって名称はさまざまであるが、地域や地域づくりといった住民に親しみやすい名称を用いている事例が多いところに特徴がある(表4)。

協働推進大学は、地域公共人材の育成という必要性和実践が先行して生じた、各自治体の多様な取り組みの総体であることから、一律の定義を行うことは難しい。各自治体における協働推進大学の目的や設立趣旨をみてみると(表5)、例えば、うらやす市民大学は、

図8 NPOの認証数



出典：内閣府ホームページ

https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/kiso_ninsyou_nintei_insatu.pdf（最終閲覧日：2020年3月22日）

「まちづくり活動を行うために必要な知識や技術を学び、市民自らが地域貢献する協働の担い手として、活躍するための学びの場」と定義されている。また、すぎなみ地域大学は「仲間を助け」る場、

2 うらやす市民大学HP (<http://www.urayasu-cc.com/contents/hp0001/index00010000.html>) を参照。

表4 これまでの「協働推進大学」の事例

設置自治体		協働推進大学の名称
千葉県	浦安市	うらやす市民大学
東京都	杉並区	すぎなみ地域大学
神奈川県	厚木市	あつぎ協働大学
	相模原市	さがみはら地域づくり大学
	横浜市	よこはま地域づくり大学校

表5 「協働推進大学」の設立趣旨・位置づけ

協働推進大学の名称	設立趣旨・位置づけ
うらやす市民大学	まちづくり活動を行うために必要な知識や技術を学び、市民自らが地域貢献する協働の担い手として、活躍するための学びの場
すぎなみ地域大学	地域活動に必要な知識・技術を学び、仲間を助け、区民自らが地域社会に貢献する人材、協働の担い手として活躍していただけるよう、各種講座を開講
あつぎ協働大学	多彩な教養を身に付けられる生涯学習の場
さがみはら地域づくり大学	市民の皆さんが協働の観点での地域活動や市民活動を促進するために必要な知識や技術を体系的に学べる場
よこはま地域づくり大学校	市民が主体となって、地域課題の解決を「点ではなく面で行う」ために、さまざまな団体・機関・学校・民間事業者などの協働がより促進されるよう、協働型地域経営リーダーを養成

※各自治体及び各「協働推進大学」HPを参照。以下、同じ。

あつぎ協働大学は「生涯学習の場」としても位置づけられている³。このように、各自治体における協働推進大学の位置づけはさまざまであるが、①まちづくりに主体的に参加する協働の担い手を育成すること、②協働に参加する住民が必要な知識や技術を体系的に学ぶこと、を大きな目的として創設されているという点で共通してい

3 杉並区 HP (<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/bunka/gakushu/daigaku/1005140.html>) 及び厚木市 HP (<https://www.city.atsugi.kanagawa.jp/shiminbenri/kosodatekyoiku/shougai/gakushu/kyodo/d047483.html>) を参照。

る。つまり、協働推進大学は、まちづくりに必要な知識や技術を学び、住民が協働の担い手として活躍するための学びの場として位置づけることができよう。

(2) 組織・運営体制のあり方

① 学長の人選

次に、協働推進大学の組織や運営体制についてみていくことにしよう。協働推進大学の組織や運営のあり方は、自治体によって多様であるが、以下では学長及び運営体制という観点から、その特徴について検討していきたい。

はじめに、協働推進大学の「学長」の人選についてである。どのような人物が学長を務めるかは、協働推進大学の性格や姿勢を表すことにつながることから、自治体ごとに特色のある人選がなされている。実際、各自治体において多様な背景を持つ人物が学長を務めているが、それらは大きく3つの類型に分類することができる。第1は、首長が学長を兼職するという形である（あつぎ協働大学）。この形には、自治体行政のトップである首長が学長を務めることによって、責任主体の明確化が図られるというメリットがある。また、自治体として協働の担い手や地域公共人材の育成に積極的に取り組んでいるという住民への強いメッセージにもなる。

第2は、NPO等の代表が学長を兼務するという形である（すぎなみ地域大学等）。こうした人選によって、住民の自発的で主体的な協働という趣旨の明確化が図られることにつながっている。また、実際に地域活動を担っているNPO等が協働推進大学の組織や運営に関わることによって、入学者（受講者）の裾野を広げることにもつながっていよう。

第3は、協働に理解のある文化人や大学教員等の学識経験者が、学長を兼務するというものである（さがみはら地域づくり大学等）。この

形も、協働の趣旨を明確化することにつながるとともに、入学者が協働に関する全国的な動向や先進的な取り組みなどの最新の情報を得やすくなるというメリットがある。

② 運営体制

それでは、協働推進大学はどのような体制で運営されているのであろうか。運営体制についても、大きく3つの形に分類することができる。第1は、学長が責任者を務め、外部の者も含む運営委員会が運営を行うという体制である。例えば、うらやす市民大学では、大学運営に関する基本的事項について、学長と市長との間で協議・合意を得ることになる。その上で、学長が市長との協議事項に基づいて、運営委員会及びその下部組織（カリキュラム委員会等）を設置し、協働推進大学の運営を行っていくというものである。

第2は、自治体の担当部局が運営するという体制である。例えば、すぎなみ地域大学の運営にあたっては、区民生活部地域課地域人材育成係が講座企画や受講者募集、講座運営を行っている。こうした運営体制は、行政の果たす役割が非常に大きいため、自治体職員の協働への理解が重要になると考えられる。

第3は、NPO 主導による運営である。例えば、よこはま地域づくり大学校は、認定NPO 法人市民セクターよこはまの主導によって運営されており、行政はサポートや支援にまわる体制がとられている。認定NPO 法人市民セクターよこはまは、中間支援組織としての役割も果たしており、協働推進大学の運営にあたっては、地域と行政の間に立つ視点から住民のまちづくりへの参画意識や機運の高揚を図るなど、協働を推進するための基盤づくりがすすめられている。

なお、協働推進のための庶務を行う事務局の位置づけについても簡単に触れておきたい。大学の運営にあたっては、庶務を取り扱う事務局が不可欠となるが、こうした事務局を担当部局内に設置して

いるのは杉並区、厚木市、相模原市である。⁴浦安市では運営委員会のもとに事務局が設置されており、横浜市ではNPOが事務局も務めている。

(3) カリキュラムと年間スケジュール

ここでは、協働推進大学のカリキュラムと年間スケジュールについて概観していくことにしたい。協働推進大学は、設置科目を自由に履修できる大学とコースごとに履修科目が定められている大学の2種類に分類できる(表6)。前者は、うらやす市民大学とすぎなみ地域大学であり、後者にはあつぎ協働大学、さがみはら地域づくり大学、よこはま地域づくり大学校が該当する。

うらやす市民大学は、通年型の1期制が基本となっており、授業回数も1科目あたり10回程度となっている。一方、すぎなみ地域大学は、1科目あたり2～3カ月を単位とし、授業回数も3～8回と科目によって差が見られる。

履修科目が定められているあつぎ協働大学は、5～12月の1期制であり、「全科コース」と「選科コース」が設けられている。授業回数は、大学教員等による教養科目が25回、市内企業による企業科目が3回、市の取組みなどについて学ぶ協働科目が2回、地域活動に参画するための実践科目が2回となっている。さがみはら地域づくり大学には、「基礎コース」「応用コース」「専門講座」が設けられており、1講座が6回となっている。また、「基礎コース」「応用コース」は6～7月及び10～12月、「専門講座」は8～9月に開講されており、「基礎コース」「応用コース」を受講したうえで「専門講座」を学び、再度「基礎コース」「応用コース」へつながるカリキュラムとなっている。よこはま地域づくり大学校は、「基礎コース」「応用

4 相模原市の場合、初年度は事務局が市民協働推進課に設置され直営で運営されたが、設置翌年度からは民間委託されている。

コース」の2つが設けられており、それぞれのコースで11回の講座が開講されている。具体的には、「基礎コース」の6～8月には概論編が4回、9～3月にはテーマ編が7回実施される。また、「応用コース」では6～8月に演習・フィールドワーク等の講座が11回設けられている。

このように、自治体によって協働推進大学のカリキュラム内容は大きく異なっており、自治体の状況に応じた地域公共人材育成の取

表6 カリキュラムと年間スケジュール

自治体名	カリキュラム	講師	授業回数
浦安市	基本的に設置科目を自由に履修 ※必修講義が1回あり	大学教員 市区職員 団体職員	科目によって異なる（10回程度）
杉並区	設置科目を自由に履修 2・3カ月を単位とし、開講1か月前に受講生を募る		科目によって異なる（3・8回程度）
厚木市	【全科コース】 全ての教養科目と協働科目、企業科目を受講 【選科コース】 選択した教養科目と協働科目、企業科目を受講		教養科目：25回 企業科目：3回 協働科目：2回 実践科目：2回
相模原市	【基礎コース】【応用コース】 4月の学長講演後から、6・7月、10・12月に学ぶ 【専門講座】 8・9月に開講		1講座：4～6回程度
横浜市	【基礎コース】 6・8月 概論編 9・3月 テーマ編 【応用コース】 6・2月を通して行う		【基礎コース】 概論編：4回 テーマ編：7回 【応用コース】 演習・フィールドワーク等：11回

り組みが進展しているといえよう。

(4) 修了要件

最後に、協働推進大学の修了要件について確認をしておきたい(表7)。基本的に設置科目を自由に履修できるうらやす市民大学とすぎなみ地域大学では、科目ごとに修了証を交付している。いずれも、基本的に筆記試験などは実施せず、授業への出席状況が修了の重要な基準となっている。一方、コースごとに履修科目を定めているあつぎ協働大学、さがみはら地域づくり大学、よこはま地域づくり大学校では、コース全体で修了基準を設けて修了証を交付している。

協働推進大学の目的は、地域における協働の担い手や地域公共人材の育成を図ることである。したがって、修了はゴールではなく、住民が今後の地域活動や協働を担うリーダーとして活動していくためのスタート地点として位置づけられるべきであろう。

表7 協働推進大学の修了要件

自治体名	卒業要件
浦安市	講座ごとに7割以上の出席者に修了証を交付 ※一部科目にレポート等の提出あり
杉並区	科目ごとに修了証を交付(修了基準は、7~8割程度出席)
厚木市	【全科コース】 協働科目及び企業科目の講座の合計数、及び教養科目につき、それぞれ60/100以上の回数の出席者に修了証を交付
相模原市	基礎コース及び応用コースの受講者で、必修3講座、選択1講座以上受講した人にコース修了証を交付
横浜市	【基礎コース】【応用コース】 11講座中8講座以上の受講が要件と修了証を交付

4 「協働推進大学」から考える今後の担い手づくり

以上見てきたように、協働推進大学はこれからの地域社会を運営する人材を確保するための方策を検討し、どのように地域の活動につなげていくのかを課題にしており、さまざまな問題提起をしている点で大きな意義を持っており、参考になる。

これまでも、広い意味で地域社会を運営する人材を確保する試みは、さまざまな形で存在してきた。地域における公民館活動はもとより、それぞれの自治体で設置された「市民大学」・ボランティア講座など枚挙にいとまはない。こうした自治体による地域公共人材育成への取り組みについて、協働推進大学設置の事例をふまえ、どのような人材育成のあり方が必要なのかを再検討していく必要がある。

本章のまとめにあたり、地域社会の運営を担う地域公共人材確保に向けた論点を整理しておきたい。まず、人口減少社会が進む中、地域を運営する人材の確保に向けた取り組みが必要なことは、繰り返し述べてきたところであるが、それにはさまざまな局面があり、また多様なアプローチが求められている。例えば、地縁型住民組織であれ、協議会型住民組織であれ、担い手不足の状況には変わりがなく、また地域運営組織における人材確保についてはハードルも高い。そうした状況に対応するためには、本章で述べてきたような地域の課題に関心を持ち、行動することができる地域公共人材を広く集める、裾野を広げる取り組みが必要である。

次いで、地域社会を運営すると言っても、その担い手に求められる役割が多様であることにも注目する必要がある。アンケートの中

5 本章で比較検討したものに加え、例えば本研究会に参加されていた宇部市では「宇部志民大学」（学長 久保田后子市長）が開設され、「環境・アート学部」と「共生社会学部」が設置されており、市民の地域活動を支援し、専門性を高める取り組みが数多く進められてきている。

では、リーダーとしての役割と、具体的な活動の担い手として求められる役割の違いが見られ、それぞれについて行政が果たすべき役割も異なる面が存在した。地域社会を運営する人材に求められる専門性については、果たすべき役割やそれぞれの分野において求められる度合いにも違いが見られる。しかし、傾向としては、市民にも地域における公共の担い手として専門性が求められる場面は多くなってきている。既に民間企業が公共サービスを担う際の専門性の高さは際立っていることから、地域社会においてそれらを担う市民の活動にもそうした側面が強くなるのではないかと予想される。

本章では、協働推進大学がそうした人材確保の政策を総合的に担う仕組みとして機能することを視野に入れながら、その特徴について概観してきた。もっとも、ここで例示した自治体の取り組みのみが地域公共人材を産み出す場ではないし、既存の自治体の講座設置、中間支援 NPO 等による講座開設など、さまざまな取り組みが行われている。それらをふまつつもここでの問題提起がめざしたのは、地域公共人材を確保するための総合的な政策のあり方である。

例えば、これまでの自治体の取り組みの中で、①学びから活動へとつながる契機を提供できたのか、②協働という住民の主体性に依拠した政策について、公民で共に学び、研究する場が存在したのか、③そうした協働の取り組みについて協働で政策としてまとめあげていくことができているのか、さらには、④そうしたことを可能にする情報が蓄積され、学びに提供される体制が整っているのか、などについて検討していく必要がある。地域社会を運営する地域公共人材の確保に向けて、協働推進大学の検討で見てきたような総合的な人材確保に向けたプラットフォームの構築が求められているのである。

いうまでもなく、こうした取り組みを実践できるかどうかについて

ては、自治体の規模や財政力に基づいて考えなくてはならず、それらによる制約もあろう。したがって、協働推進大学を設置するといった大がかりな取り組みが難しい自治体も多かろう。また、本章で取り上げた事例が、ここで述べたような論点に十分に伝えられているのかといえ、まだまだ暗中模索の状態でもある。さらに、こうした政策をすすめるにあたっては、それぞれの地域の実情に見合った対応が求められるし、広域連携による総合的な人材確保への取り組みも考えていくべきである。また、こうした人材確保の試みは、自治体行政が取り組むものに加え、さまざまな団体、組織によって多様に取り組まれる方が望ましく、協働推進大学等の行政の政策的な取り組みとのネットワークが構築されることも期待したい。

最後に、自治体が政策として、こうした人材確保のための取り組みを進めることに対して、批判的な見解が存在するであろうことにも言及しておきたい。いうまでもなく、行政が「人材育成」をすることについては、従来から批判的な検討が存在している⁶。いうまでもなく、行政側が財政危機や職員数減少などを受けて、それを補完するような人材を育成するという視点で地域公共人材が語られることがあってはならない。地域公共人材の確保にあたっては、冒頭でも述べたような協働の取り組みとしてそれがなされなければならないであろう。その意味で、人材確保の政策立案は協働で行われなければならない、情報の共有も不可欠なのである。地域社会に多様な課題が山積し、それらに対する政策的な対応が求められる中、どのような人づくりが必要なのかを幅広く検討していく必要がある。

【参考文献】

荒木昭次郎（1990）『参加と協働』ぎょうせい

6 例えば、松下圭一（2003）など参照。

- 今川晃・梅原豊編（2013）『地域公共人材をつくる』法律文化社
- 今川晃・牛山久仁彦編（2020）『自治・分権と地域行政』芦書房
- 新藤宗幸（2003）「『協働』論を越えて」『地方自治職員研修』2003年3月号
- 総務省・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）「分権社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－」
- 立川市（2018）『自治会に関するアンケート調査』（2018年3月）
- 松下圭一（2003）『社会教育の終焉〔新版〕』公人の友社

第4章

多様化するコミュニティの 新たな担い手確保に向けて —都市部を中心に—

東京都市大学環境学部教授 **室田 昌子**

1 はじめに

コミュニティの人材確保に関わる問題に対しては、高度経済成長期以降に農村から都市への移動が生じるなかで、農村部と都市部とともにコミュニティの弱体化が進み担い手不足が進んだことから、これまでも様々な政策が講じられてきた。その経緯の中で、コミュニティはより一層の多様化が進み、本研究会においても地域による問題の違いがたびたび議論となり、全国の多様な地域のコミュニティの問題を扱うことの難しさが浮き彫りになったと言える。

それらを踏まえて、本章では、本研究会のテーマのうち、求められるコミュニティ人材と課題について、特に自治会町内会加入率が低く機能不全を起こしている地域のコミュニティを中心に論じている。まず、研究会のアンケート調査結果を踏まえて、コミュニティの中心主体や今後期待する分野、他団体との連携などについての自治体の認識について、特に自治会町内会加入率による違いに着目しつつ論じる。そのうえで、多様化し変化するコミュニティと自治会町内会の位置づけとの乖離、市区町村が期待する役割と実際に果たせる役割との乖離を指摘する。また、自治会町内会や地域組織が、課題解決の担い手としての役割を發揮し、防災やまちづくりなどの各分野に取り組むための課題、多様な組織との連携を図るうえでの課題を論じた。最後に、コミュニティの新たな担い手確保について3つの場づくりを提案した。

2 コミュニティの中心的な担い手に関する 市区町村の意識

日本におけるコミュニティの担い手と言えば、全国的に自治会町

内会が主要な担い手とされており、特に行政の立場としては、自治会町内会を重視する市区町村が多いように思われる。一方で、特に都市部では自治会町内会の加入率の低さや機能低下が指摘されており、自治会町内会で担いきれるのかという疑問のある地域も多いと思われる。

本研究会では、市・区を対象としたアンケート調査を実施しており、そのなかで担い手に関する設問をしているので、この調査をもとに市・区の意識を把握する。特に自治会加入率に着目して、市・区の認識の違いや類似性を検討する。

(1) コミュニティ全般への自治体の認識

表1は、自治会町内会加入率別にコミュニティに関する市・区を合わせて464の自治体の意識を把握した表である。コミュニティが活発であると答えた市・区が全体で6割に達しており、「それほど活発ではない」「活発ではない」がそれぞれ34.5%、1.3%であり、比較的活発と認識されている。

自治会町内会加入率別にみると、加入率50%未満の自治体では、コミュニティ活動が「全体として活発」と回答した自治体が約4割であり全体平均よりも2割近く低い。しかし「活発ではない」の回答はゼロであり、加入率が低いからといってコミュニティが活発ではないとは言えない。加入率50～70%の自治体で「全体として活発」という回答が6割前後、加入率70%を超えると6～7割でありやや高くなる。本アンケート調査は、比較的コミュニティ活動が活発な自治体から多くの回答を得たものであり、これを前提に分析する必要がある。

地域課題への対応については、現状で「自治体が基本的に対応」している自治体は1割に届かず、7割弱が「自治体と地域との協働」と回答しており、「地域が基本的に対応」という自治体も16.6%存

在する。さらに将来に向けて尋ねると、「自治体が基本的に対応」という回答がほぼゼロに近く、「自治体と地域との協働」が73.5%、「地域が基本的に対応」という回答が21.8%にも達する。地域の課題対応の担い手として、市・区の地域への今後の期待が極めて大きいことがわかる。

現状で地域課題に対応する主体が、「自治体が基本」と回答する市・区の割合を自治会町内会の加入率別にみると、最も高いのは、加入率80%以上の自治体で13.3%である。また、加入率50%未満で「自治体が基本」という回答は9.4%、50～60%加入率で2.9%である。従って、加入率が低いからと言って「自治体が基本」と考えているわけではない。また、「地域が基本」と回答した市・区は、加入率50%未満で28.1%であり、むしろやや高い結果となっている

表1 自治会町内会の加入率別に見たコミュニティへの市・区の認識

1 自治会加入率区分		50%未満		50～60%		60～70%		70～80%		80%以上		不明		全自治体	
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
自治体数		32	100.0	35	100.0	59	100.0	91	100.0	120	100.0	127	100.0	464	100.0
コミュニティ活動の活発度	全体として活発	13	40.6	21	60.0	34	57.6	62	68.1	78	65.0	68	53.5	276	59.5
	それほど活発ではない	18	56.3	14	40.0	20	33.9	25	27.5	33	27.5	50	39.4	160	34.5
	活発ではない	0	0.0	0	0.0	2	3.4	1	1.1	1	0.8	2	1.6	6	1.3
	その他	1	3.1	0	0.0	2	3.4	1	1.1	7	5.8	3	2.4	15	3.2
地域課題への対応：現在	自治体が基本	3	9.4	1	2.9	5	8.5	8	8.8	16	13.3	10	7.9	43	9.3
	自治体と地域の協働	18	56.3	26	74.3	44	74.6	65	71.4	78	65.0	86	67.7	317	68.3
	地域が基本	9	28.1	5	14.3	7	11.9	14	15.4	18	15.0	24	18.9	77	16.6
	その他	2	6.3	2	5.7	3	5.1	2	2.2	7	5.8	2	1.6	18	3.9
地域課題への対応：今後	自治体が基本	0	0.0	0	0.0	1	1.7	0	0.0	1	0.8	1	0.8	3	0.6
	自治体と地域の協働	16	50.0	26	74.3	46	78.0	74	81.3	85	70.8	94	74.0	341	73.5
	地域が基本	14	43.8	5	14.3	10	16.9	15	16.5	27	22.5	30	23.6	101	21.8
	その他	1	3.1	2	5.7	2	3.4	0	0.0	5	4.2	1	0.8	11	2.4

1 本調査で自治会町内会加入率が低い市・区が多いのは、東京都、大阪府、千葉県、北海道、埼玉県、茨城県などの大都市圏内に多く立地している。

る。

次に今後の方向性においては、いずれの市・区においても、現状よりは今後の方が、地域課題への対応が「自治体が基本」という考えが減少しており、その分、「地域との協働」や「地域が主体」という考えが増加している。自治会町内会加入率が低くても、市・区は「自治体が基本」とは考えておらず、「自治体と地域との協働」か「地域が基本」と考えており、例えば加入率50%未満の市・区では43.8%が「地域が基本」と回答している。今後の地域課題の対応は、自治会町内会加入率に関係なく、地域との協働か、もしくは地域主体にするべきという考え方が主流になっていると言えるだろう。

(2) コミュニティ活動の中心的な主体に関する自治体の認識

自治体にとってのコミュニティ活動の中心的な主体は、どの団体かについての認識を把握する。表2を見ると、第一の中心的な担い手として、約8割の市・区が自治会町内会をあげており、圧倒的に自治会町内会が多いということが改めて確認できる。それ以外では、協議会型住民自治組織8.8%、地域運営組織2.8%、その両方の性格を有する組織3.4%であり、これでほぼ全体を占めている。

自治会町内会の加入率が低くても、やはりコミュニティの中心的な主体は自治会町内会という認識なのだろうか？自治会町内会加入率別にみると、加入率50%未満の市・区であっても、「第一の中心的主体は自治会町内会である」という回答は7割を超えており、加入率50～60%では85.7%に達していることがわかる。自治会町内会は、その加入率に関わらず、自治体からコミュニティの中心的な担い手として圧倒的に多くの自治体から認識されている。

次に、第二の中心的な主体として挙げられているのは、協議会型住民自治組織、老人クラブ・老人会、地区社会福祉協議会、自治会町内会である。これらの団体は1割を超える自治体が2番目の中心

的な主体としており、自治会町内会の次に主要な集団と認識されている。第二の主体は多様化しているが、高齢者に関連する団体や福祉に関する団体の割合が高い。一方で、テーマ型組織と言われるNPOやボランティア団体は極めて少なく、コミュニティの中心的な担い手としては自治体から認知されていないことがわかる。

自治会加入率別に見ると、加入率50%を切る市・区では、協議会型住民自治組織や地域運営組織などの自治会町内会以外の組織を設置し、これらをコミュニティの中心的な担い手と認識する市・区も2割以上おり、またボランティア団体などのウエイトも高くなっている。これらの市・区は、自治会町内会以外の自治組織や運営組織を新たに設置し、あるいは様々な市民団体を広く地域の担い手として位置づけ、地域の活動を維持しようとしている。

また、加入率50～60%の市・区では、むしろ自治会町内会を積極的に位置づけており、86%の市・区が自治会町内会を中心主体と位置づけている。さらに自治会町内会に関係の深い老人会を位置づけており、何とかして自治会町内会システムを維持しようとしているようにみえる。これに加えて、ボランティア団体やNPO、協議会型住民自治組織も積極的に位置づけており、自治会町内会を中心に置きつつも、他組織を主要な担い手の1つとして捉え、自治体行政に位置づけることにより活動主体の確保を図っていると思われる。

一方で、加入率80%以上の市・区は、コミュニティ活動の中心主体は自治会町内会という回答以外に、協議会型住民自治組織という回答が比較的多い。これらは、加入率の高い自治会町内会を中心に、さらに地域組織を追加して、より強固な組織づくりを進めていると考えられる。

以上のように、全体としてはコミュニティ活動の担い手は、基本的に自治会町内会と認識されており加入率が低くてもその基本は変

わらないが、細かく見ると加入率の低い自治体と高い自治体でやや異なる動きも読み取れる。

(3) 自治会町内会への自治体の期待とその変化

自治会町内会をコミュニティの中心的な主体と考える自治体は、

表2 コミュニティ活動の中心的な主体に関する市・区の意識

自治会加入率区分		50%未満		50～60%		60～70%		70～80%		80%以上		不明		全自治体	
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
コミュニティ活動の中心主体 (第1番目)	自治会町内会	23	71.9	30	85.7	50	84.7	84	92.3	88	73.3	100	78.7	375	80.8
	老人クラブ・老人会	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	婦人会・女性会	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	消防団	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	ボランティア団体	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.7	0	0.0	2	0.4
	NPO	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	PTA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	地区社会福祉協議会	0	0.0	1	2.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.8	2	0.4
	協議会型住民自治組織	3	9.4	1	2.9	5	8.5	4	4.4	17	14.2	11	8.7	41	8.8
	地域運営組織	4	12.5	0	0.0	0	0.0	1	1.1	3	2.5	5	3.9	13	2.8
	協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有する	1	3.1	1	2.9	0	0.0	1	1.1	7	5.8	6	4.7	16	3.4
	地域自治区	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	2.4	3	0.6
その他	0	0.0	0	0.0	1	1.7	0	0.0	1	0.8	0	0.0	2	0.4	
コミュニティ活動の中心主体 (第2番目)	自治会町内会	4	12.5	1	2.9	5	8.5	4	4.4	22	18.3	17	13.4	53	11.4
	老人クラブ・老人会	5	15.6	6	17.1	6	10.2	9	9.9	17	14.2	23	18.1	66	14.2
	婦人会・女性会	1	3.1	2	5.7	1	1.7	3	3.3	4	3.3	1	0.8	12	2.6
	消防団	1	3.1	2	5.7	3	5.1	9	9.9	8	6.7	7	5.5	30	6.5
	ボランティア団体	5	15.6	4	11.4	1	1.7	4	4.4	4	3.3	2	1.6	20	4.3
	NPO	2	6.3	3	8.6	0	0.0	3	3.3	4	3.3	2	1.6	14	3.0
	PTA	1	3.1	1	2.9	3	5.1	2	2.2	4	3.3	1	0.8	12	2.6
	地区社会福祉協議会	3	9.4	1	2.9	13	22.0	16	17.6	9	7.5	12	9.4	54	11.6
	協議会型住民自治組織	1	3.1	4	11.4	10	16.9	23	25.3	16	13.3	20	15.7	74	15.9
	地域運営組織	2	6.3	2	5.7	3	5.1	4	4.4	5	4.2	14	11.0	30	6.5
	協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有する	2	6.3	0	0.0	4	6.8	2	2.2	9	7.5	7	5.5	24	5.2
	地域自治区	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.8	1	0.2
その他	2	6.3	0	0.0	3	5.1	4	4.4	4	3.3	1	0.8	14	3.0	

自治会町内会に対してどのような分野での活躍を期待しているのだろうか？現状での活動分野と今後の活動期待分野に関する調査結果を把握し検討したい。

まず、現状で最も活動がなされている分野は、順に、1. 地域の祭事・イベント、2. 清掃美化・ゴミ・環境保全、3. 行政からの連絡事項の伝達、4. 住民相互の連絡である。また、今後、最も活動が期待される分野は、順に、1. 防災・危機管理、2. 地域福祉、3. 清掃美化・ゴミ・環境保全、4. 住民相互の連絡である。このように、現在活動がなされている分野と、今後期待される分野が変化していることが分かる。

期待が増加している分野は、1. 地域福祉、2. 防災・危機管理、3. 空き家空き地・景観緑化・エリアマネジメントなどであり、逆に減少している分野は、1. 地域の祭事・イベント、2. 行政からの連絡伝達事項、3. 住民相互の連絡、4. 清掃美化・ゴミ・環境保全などである。

減少している分野は、自治会町内会がこれまで力を入れてきた主要活動であり、地域交流や連絡伝達、身の回りの環境整備である。一方の、今後期待する分野は、福祉、防災、まちづくりであり、自治会町内会に期待する役割や機能が大きく変化していることを示している。

すなわち、自治体は交流・親睦や地域環境維持を中心とした、言わば「地域を維持するための組織」から、地域が抱える様々な問題に対して、「地域の課題解決や機能強化を図る組織」に転換することを期待しているといっていよう。

コミュニティの中心主体である自治会町内会に対して期待する役割がこのように変化すると、その結果、自治会町内会で必要とされる人材も変化していくことになる。従って、このような活動の変化に対応できる人材が確保できているかどうか、あるいは今後確保で

きるかの見通しが持てるが重要な課題となる。さらには、活動に即した組織体制に変更できる見通しがあるかどうかなども検討を要する課題である。

表3 市・区が自治会町内会に期待する分野（コミュニティ活動の中心主体は第一に自治会町内会と回答した自治体を母数とする）

自治会町内会に期待する分野	50%未満		50%～60%		60%～70%		70%～80%		80%以上		全自治体		
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
自治体数	23	100.0	30	100.0	50	100.0	84	100.0	88	100.0	375	100.0	
地域福祉	現状	6	26.1	6	20.0	4	8.0	6	7.1	6	6.8	53	14.2
	今後	15	65.2	18	60.0	25	50.0	35	41.7	48	54.5	186	49.6
空き家空地・景観緑化・エリマネ	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	1	1.1	6	1.5
	今後	4	17.4	8	26.7	6	12.0	12	14.3	21	23.9	75	20.0
清掃美化・ゴミ・環境保全	現状	17	73.9	20	66.7	30	60.0	54	64.3	49	55.7	200	53.4
	今後	12	52.2	12	40.0	19	38.0	38	45.2	31	35.2	127	33.8
学校教育	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	0	0.0	3	0.9
	今後	0	0.0	1	3.3	2	4.0	2	2.4	3	3.4	15	3.9
生涯教育	現状	0	0.0	0	0.0	1	2.0	1	1.2	1	1.1	20	5.4
	今後	0	0.0	2	6.7	1	2.0	4	4.8	3	3.4	17	4.5
地域公共交通	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	今後	0	0.0	1	3.3	2	4.0	4	4.8	3	3.4	19	5.0
防災・危機管理	現状	6	26.1	8	26.7	6	12.0	24	28.6	15	17.0	87	23.1
	今後	17	73.9	15	50.0	38	76.0	50	59.5	56	63.6	220	58.6
地域の祭事・イベント	現状	19	82.6	19	63.3	32	64.0	59	70.2	63	71.6	259	69.0
	今後	7	30.4	8	26.7	11	22.0	24	28.6	15	17.0	90	24.1
地域経済の維持・発展	現状	0	0.0	1	3.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	1.3
	今後	0	0.0	1	3.3	2	4.0	2	2.4	7	8.0	31	8.2
国際交流・協力	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.2
	今後	0	0.0	2	6.7	0	0.0	2	2.4	2	2.3	6	1.5
集会施設の維持・運営	現状	4	17.4	9	30.0	10	20.0	17	20.2	30	34.1	89	23.7
	今後	3	13.0	4	13.3	2	4.0	10	11.9	10	11.4	41	11.0
住民相互の連絡	現状	6	26.1	15	50.0	30	60.0	40	47.6	47	53.4	166	44.2
	今後	6	26.1	7	23.3	17	34.0	29	34.5	25	28.4	101	26.9
行政からの連絡事項の伝達	現状	10	43.5	12	40.0	33	66.0	45	53.6	51	58.0	173	46.1
	今後	3	13.0	3	10.0	11	22.0	25	29.8	20	22.7	78	20.7
地域の諸団体支援	現状	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	1	1.1	17	4.5
	今後	0	0.0	2	6.7	3	6.0	3	3.6	4	4.5	20	5.4

次に、自治会町内会の加入率が低い自治体でも高い自治体でも、自治会町内会に期待する分野や期待の程度は同じだろうか？これらの期待を自治会町内会の加入率別にみることにする。その結果、加入率が低いからと言って全体的に期待が下がるということはなく、地域福祉や防災・危機管理分野など今後の期待が極めて大きい。

特に地域福祉分野は、加入率の低い市・区の方がむしろ期待する割合が高い傾向すらあることがわかる。福祉活動は、プライバシーに関わる活動が多く、さらに住民らによる活動は、相互扶助による助け合いがベースにある。加入率が低い自治会町内会は、概ね大都市圏の都市部と郊外部の市区町村に多いが、これらの地域は近所付き合いが希薄で相互扶助が成立していないこと、プライバシーの概念が高く個人情報を集めることが難しいなどの特徴がある。従って、これらのベースを有さない地域といえる。さらに単身世帯や転出入が多く、地域への関心が薄い住民が多いこと、共働きの増加により各世帯の時間的な余裕がないなどの特徴もある。そのような住民にとって福祉活動が荷の重い活動であることは間違いないだろう。そのような地域で地域福祉に関する活動を期待して、それは果たして可能なのかという疑問がわく。

また、防災・危機管理分野も市・区の期待が高く、自治会町内会に対して防災や災害時への対応を期待している。住民の防災への意識は高まっており、災害時の対応として地域で取り組むことの重要性を納得する住民が多いと考えられる。

とはいうものの、自治会町内会に対してこの役割を期待するのは別の問題がある。現在、自主防災組織は自治会町内会の中に位置付けられている地域が多い。この場合、自主防災組織への参加は自治会町内会への加入が前提となり、自治会町内会という任意組織に加入しているかどうかで、自主防災活動に住民が関われるかが決まってくることになる。例えば、加入率が50%未満の7割以上の

自治体が、防災に関わる活動を自治会町内会に期待しているが、自治会町内会に加入していない住民への対応をどのように考えているか大変気になるところである。

(4) コミュニティの担い手としての必要な人材や他団体との連携

コミュニティの担い手不足が指摘されるなか、自治体はどのような人材が特に必要と考えているのだろうか？また、人材の確保や育成を進めるうえで、どのような団体との連携が重要と考えているのだろうか？これらに関係する調査結果を表4に示した。

各市・区ともに高いのは、「リーダーや運営を担う人材」であり、85%もの市・区が「とても必要」と回答している。また自治会町内会の加入率が低い市・区ほど高い傾向にあり、加入率50%未満の自治体では96.9%が「とても必要」と回答している。自治会町内会の加入率の高い市・区でもコミュニティのリーダーや運営を担う人材への必要性の認識は高く、コミュニティのキーマンと呼べるこれら人材確保はどの自治体でも重要な課題となっている。

次に「日常的な活動を担う人材」が必要とされており、この人材については、特に加入率の低い市・区で高い傾向がある。加入率50%未満の市・区では、90.6%が「とても必要」と回答しており、加入率80%以上の市・区が67.5%であるのに対し、切実さがある。加入率の低い市・区ではコミュニティ活動を活性化しようにも日常的な活動を進める人材が不足し、新たな活動に取り組むことが難しい状況にあるといえる。

一方で、「専門的な知識や経験を有する人材」は、3つのタイプのなかでは最も必要性が認識されておらず、「とても必要」が約4割、「やや必要」が5割強である。従って、「リーダーや運営を担う人材」や「日常的な活動を担う人材」ほどは必要性が認識されていない。恐らく、専門家をコミュニティ活動の担い手として、上手に取り込

表4 コミュニティでの必要な人材や他団体との連携

アンケート項目		50%未満		50%～60%		60%～70%		70%～80%		80%以上		全自治体		
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	
自治体数		32	100.0	35	100.0	59	100.0	99	100.0	120	100.0	464	100.0	
必要な人材	リーダーや運営を担う人材	とても必要	31	96.9	31	88.6	51	86.4	85	85.9	97	80.8	395	85.1
		やや必要	1	3.1	3	8.6	8	13.6	10	10.1	14	11.7	63	13.6
	日常的な活動を担う人材	とても必要	29	90.6	28	80.0	45	76.3	74	74.7	81	67.5	346	74.6
		やや必要	3	9.4	6	17.1	13	22.0	23	23.2	29	24.2	110	23.7
	専門的な知識や経験を有する人材	とても必要	13	40.6	19	54.3	22	37.3	39	39.4	45	37.5	185	39.9
		やや必要	17	53.1	14	40.0	32	54.2	53	53.5	60	50.0	250	53.9
人材確保・育成における他団体の連携状況	国・都道府県・他の行政機関	まちづくり	7	21.9	12	34.3	15	25.4	28	28.3	37	30.8	143	30.8
		防災	14	43.8	17	48.6	25	42.4	46	46.5	63	52.5	221	47.6
	市社会福祉協議会	まちづくり	11	34.4	5	14.3	10	16.9	10	10.1	15	12.5	65	14.0
		防災	14	43.8	15	42.9	19	32.2	23	23.2	28	23.3	130	28.0
	保育所・幼稚園・小中学校・高校	まちづくり	5	15.6	1	2.9	9	15.3	4	4.0	13	10.8	47	10.1
		防災	5	15.6	11	31.4	11	18.6	13	13.1	15	12.5	71	15.3
	大学など研究教育機関	まちづくり	6	18.8	11	31.4	24	40.7	23	23.2	34	28.3	136	29.3
		防災	0	0.0	10	28.6	18	30.5	12	12.1	14	11.7	68	14.7
	金融機関	まちづくり	0	0.0	2	5.7	0	0.0	4	4.0	8	6.7	20	4.3
		防災	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0	0	0.0	1	0.2
	医療機関・介護事業者	まちづくり	1	3.1	0	0.0	1	1.7	1	1.0	1	0.8	4	0.9
		防災	4	12.5	6	17.1	8	13.6	10	10.1	11	9.2	50	10.8
	建設・不動産事業者	まちづくり	5	15.6	8	22.9	13	22.0	17	17.2	20	16.7	78	16.8
		防災	2	6.3	4	11.4	1	1.7	7	7.1	7	5.8	30	6.5
	商業者	まちづくり	2	6.3	7	20.0	6	10.2	16	16.2	21	17.5	70	15.1
		防災	0	0.0	2	5.7	5	8.5	3	3.0	7	5.8	24	5.2
	公共交通事業者	まちづくり	0	0.0	3	8.6	1	1.7	2	2.0	6	5.0	13	2.8
		防災	1	3.1	1	2.9	2	3.4	2	2.0	1	0.8	8	1.7
	文化活動団体	まちづくり	2	6.3	5	14.3	3	5.1	5	5.1	2	1.7	29	6.3
		防災	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0	0	0.0	1	0.2
	体育スポーツ団体	まちづくり	2	6.3	1	2.9	2	3.4	4	4.0	3	2.5	26	5.6
		防災	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.0	0	0.0	2	0.4
	NPO・ボランティア	まちづくり	16	50.0	14	40.0	28	47.5	42	42.4	44	36.7	203	43.8
		防災	5	15.6	14	40.0	16	27.1	26	26.3	26	21.7	114	24.6
	その他の民間企業・団体	まちづくり	10	31.3	8	22.9	13	22.0	18	18.2	26	21.7	93	20.0
		防災	7	21.9	8	22.9	11	18.6	13	13.1	12	10.0	66	14.2
	その他	まちづくり	5	15.6	4	11.4	4	6.8	8	8.1	10	8.3	38	8.2
		防災	3	9.4	2	5.7	4	6.8	8	8.1	10	8.3	31	6.7
	合計	まちづくり	72	16.1	153	16.5	129	15.6	182	13.1	240.0	14.3	965	14.9
		防災	55	12.3	145	18.4	120	14.5	166	12.0	194.0	11.5	817	12.6

めていないものと推測する。併せて、専門家は複数地域の支援をすることが可能であり、その結果、「やや必要」という割合が高いのではと思われる。また、加入率による違いが小さいが、加入率の低い都市部では専門家も多く、住民の中に専門家がいて協力するケースもあり、かえって専門的な人材のほうが確保しやすい場合もある。

人材確保や育成などでの他団体との連携状況は、各分野による違いがあるが、ここではまちづくりと防災を取り上げた。まちづくり分野では、順に1. NPO やボランティア団体、2. 国や都道府県や他の市区町村、3. 大学などの専門機関、4. 他の民間企業・団体である。防災分野では、1. 国や都道府県や他の市区町村、2. 社会福祉協議会、3. NPO やボランティア団体、4. 保育園・幼稚園・小中学校・高校である。

まちづくり分野では、NPO・ボランティア団体との連携が最も活発という特徴がある。NPO の活動分野別の認証件数は、「保健、医療、福祉の増進」、「社会教育の推進」、「子供の健全育成」について「まちづくりの推進を図る活動」が22,281 法人（2019年9月現在、内閣府）と多く、また、これらのNPO はまちづくりという特性から、地域や行政との連携を活発に進めてきたためと思われる。大学や民間企業との連携も多く確認されており、多様な主体との連携が進んでいる分野といえる。

防災分野では、より地域に密着した団体と多く連携を図る傾向が見られる。他の行政機関や社会福祉協議会、NPO・ボランティア団体、保育所・幼稚園・学校関係、医療機関などの連携が重視されているが、現在のところ、まだあまり他団体との連携が進んでいない。

このように、各自治体は分野により工夫をしつつ、地域問題の解決に向けて多様な組織との連携を進めているといえる。自治会町内会の加入率の差による違いは一部認められるものの、恐らく加入率

よりも、①立地による違いと②行政の方針の差異が大きいと考えられる。連携に積極的な幼稚園・小中学校、大学、医療機関、民間企業、社会福祉法人等が市内や周辺エリアに立地しているかどうか、連携できる多くのNPOやボランティア団体があるかどうかという点と、自治体の政策方針として他団体との連携に積極的かどうかによると思われる。

3 コミュニティの多様性や変化と自治会町内会の乖離

(1) コミュニティの多様化と自治会町内会の位置づけの乖離

本研究会でもコミュニティが多様化しているという議論があったが、実際、地域によりコミュニティのつながり方や、集団や組織、活動の内容や進め方などが異なる部分が多々ある。一方、調査結果からわかることは、どの市区町村でも自治会町内会を圧倒的に重視しており、加入率が低い市区町村であっても、その認識は変わらないということである。

コミュニティ活動が多様化し、地域に多くの新しい団体ができ、例えば、1998年の特定非営利活動促進法に成立以降、NPOは飛躍的に増加した（認証法人数51,428、内閣府、2019年10月）。またボランティア活動も活発化し、例えば社会福祉関連のボランティア団体数や人数は飛躍的に増加しており、1988年から2017年の30年間で団体数4.4倍、ボランティア人数2.1倍（全国社会福祉協議会発表、2018年3月）に増加している。

このように、多様な地域団体やNPOが設立され、住民側にはコミュニティ活動に参加する選択肢が増加した。一方で自治会町内会は、地域を代表する地域団体という認識が、とりわけ加入率の低い地域の住民では薄れている。自治会町内会の役割や位置づけが相対

的に低下してくると、必ずしも自治会町内会に優先的に加入したいと思われないことになる。

自治会町内会は、全国を網羅する歴史のある組織であり、しかも地域代表機能や自治機能などを担うとされてきた組織である。たとえ機能不全を起こしていたとしても、自治体は簡単にはその位置づけを見直しにくい。住民側にとっては自治会町内会の相対的な重要性が低下しており、選択のバリエーションが生まれているにもかかわらず、行政側は認識を見直すことがむずかしい。その結果、住民意識と行政意識のずれが生じ、自治体の期待と地域実態と乖離することになる。

コミュニティの担い手が不足しているという行政側の認識は、特に加入率の低い地域では、行政が期待する自治会町内会の役割を果たすことができないためと考えられる。市民団体や市民活動は、活動目的や組織の形態、活動内容など多様化しており、今後もさらに多様化が進むと考える。そのような現状や自治会町内会に対する住民側の認識変化と、自治会町内会に期待し続ける、あるいは期待し続けざるを得ない行政との間にギャップがあるのではないかと思われる。

本研究会の調査では、自治会町内会とは別の自治組織（協議会型住民自治組織）や運営組織（地域運営組織）が一定の割合を占めている状況が把握できた。これらの組織が、自治会町内会組織に魅力を感じない住民の受け皿になっていくことや、さらに、多様化する住民組織のまとめ役としての機能が果たせれば、行政側もこれらの組織に期待できるようになるだろう。自治会町内会が機能不全を起こしているような地域では、このような自治組織や運営組織などの新たな組織のあり方も検討する必要があるだろう。

(2) 地域に期待する役割の変化と自治会町内会が果たせる役割の乖離

既に指摘したように、自治会町内会の役割は、「交流・親睦を図り、地域を維持するための組織」から、「地域の課題解決や機能強化を図る組織」へという変化が期待されている。

都市部では、地域内の身近なエリアの親睦を重視する住民は減少しており、子供を中心としたネットワークはあるものの、それ以外は活発とは言えない。元気な高齢者は行動範囲も広く、「老人会」に入ることを嫌う傾向もある。また、地域トラブルに巻き込まれたくないとする住民は多く、近所の住民とはできれば深入りせずに表面的な付き合いにとどめたいとする住民も多い。回覧板による情報伝達や連絡も、ITやSNSの高齢者への普及とともに今後は一層減少してくるだろう。

代わって期待されている福祉や防災やまちづくりであるが、自治会町内会は従来通りの活動を行うだけで手いっぱいであり、それ以外の活動を新たに積極的に取り組める状況にない場合が多い。自治会町内会がこのような活動を進めるためには、これらの活動に必要な人材を新たに確保する必要があるが、その余力がない場合も多い。また、これらの活動を担う専門分野別のNPOなどの団体が、自治会町内会とは別に設立されている地域も多いが、これらの団体と自治会町内会が連携協力することによる活動強化を図れていないなどの問題も抱えている。

このように、期待が変化しているにもかかわらず、自治会町内会がその役割を直接的にも間接的にも担えておらず、また今後の見通しも不十分な状況にある。このような自治体の期待と自治会町内会が果たせる役割にギャップがあり、それを解消する道筋が不明確なことに問題がある。

4 新たな課題に対応する地域組織の検討

(1) 今後の重点分野や地域ニーズと自治会町内会の課題

今後、自治会町内会に期待する活動分野として、福祉活動や防災活動、まちづくり活動があげられている。これらの様々な活動をはたして自治会町内会で担えるのだろうか？またどのような点が問題となるのであろうか？ここでは、特に自治体から期待の大きい福祉と防災をとりあげる。

まずは福祉活動についてであるが、筆者は以前、自治会で高齢者の孤立死を含めて見守り活動を実施した団地について住民アンケート調査をした経験²がある。見守り活動に対する調査結果は、75歳以上は「安心感が高まった」という回答が多かったが、65歳未満では「恐怖感が高まった」という回答の方が「安心感が高まった」という回答よりもやや多かった。居住年数の短い住民も同様であり、10年未満の居住年数の住民で同様の傾向が確認された。

これは、団地内に孤立死が多いことに対する恐怖感と、地域で解決していかなければならない恐怖感が住民から指摘されていた。加えて見守り活動を行うことに対する恐怖感があり、活動によって万が一見つけた場合の恐怖感についても指摘されていた。このような活動を自治会で行うと自治会に入会したくないと考える居住者も存在した。

このように福祉活動に対して自治会町内会で関わる必要が生じると、それに関わりたくない若年層などで更に自治会町内会離れが進むことも考えられる。福祉活動への参加が何らかの形で強要されれば、自主性に基づく任意団体の活動という前提に反することにもなりかねない。福祉活動に関心の薄い住民も一定数いることから、福祉活動を自治会町内会が担うかどうかは慎重に検討する必要がある

2 参考文献1

だろう。そのうえで自治会町内会とは別組織にするなど、地域で取り組む体制を検討する必要がある。

防災活動についても、多くの自治体が今後の担い手として自治会町内会に期待している。総務省の調査（平成28年4月³）によれば自治会町内会単位で自主防災組織を結成している場合が多く、全国で約16万2千の自主防災組織のうち、94.5%が自治会町内会を単位の規準としている。

都市部の賃貸住宅の多いエリアでは、自治会町内会への住民の加入は少なく、集合住宅の多いエリアでは、管理組合だけで自治会のない地域もある。在留外国人が増加しているが、自治会町内会には関心がないものの防災活動には参加したいと考える外国人もいる。また、自治会町内会には加入したくないが、防災活動への参加や自主防災組織には加入したいという住民もいる。

このように、自治会町内会に加入をしていない住民への対応方法が問題であり、防災活動への参加や運営する機会が確保されていない場合は、どのように提供できるかを検討する必要がある。

防災意識や被災・危機管理意識が高まっている現在、都市部などのコミュニティ基盤の脆弱な地域では、コミュニティ形成のきっかけとすることも考えられる。

以前、横浜市都筑区で筆者の研究室で実施したアンケート調査では、自治会町内会に期待する方向性として、「防災・防犯活動などの安全確保に関わる活動に特化してもらいたい」という意見が最も多かった⁴。この考え方は、伝統的な自治会町内会の姿とは大きく異なるものである。すなわち、自治会町内会は包括的な地縁団体ではなく、テーマ型の機能集団という性格が期待されているということになる。このような期待をしている地域では、無理に親睦やそれ以

3 参考文献4

4 武蔵工業大学（現・東京都市大学）、布浦美紀「都筑区の自治会町内会活動」

外の様々な包括的な活動を進めようとするほど、地域住民のニーズと乖離することになる。

安全・安心は求めるものの、地域の親睦には関心がないという住民が多い地域では、防災などに特化した自治会町内会、または自主防災組織を中心としたコミュニティ基盤を検討する方が、地域住民のニーズにこたえることになるのではないか。無理に従来型の自治会町内会活動を求めるのではなく、思い切って地域ニーズに即した活動に絞って転換してみることも必要と思われる。防災活動を通じて、その結果として親睦を深めたいというニーズが生まれてくる可能性もあるわけで、ニーズが生じた後に、それに対応するといったステップを踏むほうが効果的と思われる。

自治体は、今後、様々な分野の活動を自治会町内会に期待しているが、多様な役割を担うためには、地域特性に応じた柔軟で多様なスタイルを許容しつつ、戦略的に進める必要があるだろう。まずは最も地域ニーズの高い分野を中心に進めていくことが重要と思われる、別組織の検討や自治会町内会の組織体制の変更なども含めた抜本的な見直しが必要と思われる。

(2) 地域課題の各分野に対応した連携ネットワーク化

地域が各分野の課題解決の担い手としての機能を高めるうえで注目されているのは、他組織との連携であり多様な組織とのネットワーク化であろう。

自治体が今後期待している福祉分野、防災分野、まちづくり分野で役割を発揮するためには、住民だけではなく、様々な団体との連携や専門家との連携が必要と考えられる。自治体から最も期待の大きい防災分野は、医療機関や介護団体、社会福祉協議会、地元企業や地域団体・NPO、さらに、企業や大学、専門家、他の市区町村などとの連携が必要な分野であろう。まちづくり分野も、空き家空地

問題や利活用、エリアマネジメントなどで、地元企業・地元団体・NPO、商業者や商店街、鉄道会社や不動産・住宅企業、IT企業、観光企業、農業者・農業団体、福祉団体、大学や専門家などとの連携が考えられる。

近年、行政と大学間、行政と企業間で連携協定を結んでいるケースが増加している。連携協定を締結して進める方法は、毎回、テーマごとに連携組織を検討するよりも効率的であり、また連携が可視化され、各組織内でより多様な部署や学科に対して呼びかけやすいなどのメリットがある。

本研究会の調査では、地域課題の対応について、今後は自治体との連携なしに「地域が基本」という意見が全体の2割に及んでおり、市区町村の姿勢として地域に任せたいという傾向が強い。地域において多様な組織との連携ネットワークを自治体が促進する理由は、課題解決機能をより強化するためというよりも、自治体が人的にも財政的にも余裕がないことが背景としてあるようにも思える。

連携協定を締結して有効に機能するためには、当然のことながら双方に対するメリットがあることが前提であり、地域連携による双方のメリットをどのように創出していくかについて積極的な模索が必要である。事業や活動内容、連携団体、各地域の特性、事業や活動のステップなどにより、果たすべき役割は異なるので、その役割を検討しつつ進めていくことが、継続性を確保するうえで必要である。

5 新たな担い手確保に向けて

地域福祉、地域防災、まちづくり、地域経済活性化などの各分野への、自治体の地域への期待を実現化するためにはどうするべきで

あろうか。これらの分野は、これまでの自治会町内会が担ってきた親睦や情報伝達、環境保全などの活動とは異なっており、新たなタイプの人材を確保することが求められる。そのためには、各地域で各分野に適した人材を確保することが重要になる。それぞれの分野に詳しい担い手を確保するための仕組みづくりやその担い手が活躍しやすい場づくりが重要となるだろう。

ここでは、課題解決力の向上や地域魅力づくりにむけて、趣味を徹底的に生かせる仕組みをつくること、コミュニティビジネスの積極的支援、エリアマネジメントのプロフェッショナルが活躍できる場をつくることの3つのタイプの場づくりを提案したい。

(1) 課題解決や魅力づくりに趣味や特技を生かした活躍の場づくり

住民は、それぞれ趣味や特技など好きなことや得意なことがあり、個人やグループで活動を行っている。それらの活動は、その分野のグループのなかでは活発であっても、自分の居住地とは特に関係がなく、地域の課題解決や魅力づくりにつなげるという観点を持たない場合が多い。

一方で、地域課題の解決や地域の魅力づくりを進めるうえで、様々な趣味や特技は地域で活用できる一種の資源であり、これらをうまくつなげることにより課題解決や魅力づくりに結びつけることができる。住民本人も、自分の好きなことや得意なことで地域の役に立ち貢献できることで、満足感が高まり自己実現にもつながることも多い。

このように、各自の好きなことや得意なことで地域に貢献できる仕組みを作ることは重要と思われ、実際、住民にインタビュー調査をし、得意なこと好きなことで地域に貢献できることはあるかについて質問をすると様々な回答がだされてくる。筆者が調査を行った川崎市の集合住宅地では、①広報誌・ホームページの作成、②イベ

ントの企画、③渉外・交渉、④会計の知識、⑤ITに関する知識、⑥建築の知識、⑦住宅設備に関する知識、⑧樹木・緑の知識や管理、⑨花壇づくり・花の栽培、⑩ハンギングバスケットの作成、⑪各種スポーツの指導、⑫料理、⑬書籍の提供、⑭DIYによる家具づくりなどがあがった。

また千葉県郊外戸建て住宅団地で、地域内相互学習の場を設置した場合に、自分が教え⁵られるもの、または教えてもらいたいものについてアンケート調査を行った。教えられるものとして多い順に並べると①パソコン、②英会話、③楽器の演奏、④ゴルフ、同人数で⑤家庭菜園、⑤ガーデニング、⑤テニス、⑤ストレッチの4項目、⑨水泳、⑩ダンスなどが多い項目であった。

このように地域には、様々な特技や趣味を生かして、地域で活動をしてよ⁵いと考える潜在的なニーズがある。これまでは狭い範囲の人と人とのつながりのなかで実現してきたと思われるが、このような潜在的なニーズを顕在化するためには、活躍できる場を設置したり、積極的に広く呼び掛け周知することが必要に思われる。

高齢化社会で現役時代のノウハウや経験、人脈を地域課題解決に生かして協力したいという人材も少なからず存在する。また、上述のアンケートでは、例えばパソコンや楽器の演奏、ストレッチを教えられるのは40代が最も多く、地域貢献をしたい住民は高齢者ばかりではない。このような多様な年代の潜在的なニーズを地域に生かし、活躍できる場を創出することは重要である。併せて、活躍するための地域のルールやマナーづくりを合わせて行い、トラブルを防止しつつ参画を促進していくことが新たな人材を確保する上で求められる。

(2) コミュニティビジネスの体験と活躍できる場づくり

現在、コミュニティビジネスが少しずつ進展しているが、まだまだ地域で最も重視される担い手とはされていない。しかし、今後コミュニティの担い手を強化するためには、ビジネス化できるようにすること、専門家として収入を得られるようにすることが必要不可欠であろう。

北九州市から発展した「リノベーションスクール」は、ビジネス化できる人材育成を目指したプログラムであり、短期間ではあるが、プロジェクトの実現を目指して、レクチャーなどを受けながら企画とプレゼンテーションを行う。興味深いのは、実際にある空き家の不動産を対象に不動産オーナーが同席し、体験のみならず事業化し実現できる場が設定されていることである。スクール終了後に、不動産オーナーとともに事業化を進めることができ、実際に実現したプロジェクトもある。リノベーションを希望する不動産オーナー、地元の自治会町内会や商店街振興組合、さらに商工会議所、市区町村と連携を図ることにより、このような場が実現できている。

このような場づくりは、他の分野でも大いに参考になると思われる。多様な分野のコミュニティビジネススクールがありうるだろう。

現在取り組まれているこれらのコミュニティビジネスの特徴の1つとして、行政からの補助金に頼らず、自立できる経営のスキームをつくる姿勢を有することである。しかし、このような場合でも行政の果たす役割は大きいと思われる。自治会町内会や商店街組織などの地域団体とコミュニティビジネス団体と円滑な連携を進めるための支援、プロジェクトの地域特性に関する情報提供や行政情報の提供、多くの行政手続きが必要な場合の支援など、補助金以外にも数多くあげられる。また、短期間で撤退するコミュニティビジネスが多いことからプロジェクトの発展性・持続性を支え地域での定着

化を図るための工夫や資金以外の支援なども行政に期待される役割である。

(3) 地域のマネジメントの担い手とプロフェッショナルの活躍できる場づくり

現在、都心部や中心市街地、団地などでエリアマネジメントが急速に広がっている。これらの地域では、主として地元の有力企業や商業者、団地管理会社などの大手企業が中心となってマネジメント機能を担っている。今後はさらに、一般的な住宅地や商業地などでマネジメントの強化が必要になると考える。

既述のように、各地域では、課題解決や魅力づくりに向けて、福祉・防災・まちづくりなどの多様な分野で役割を果たし、そのためには、NPOや福祉団体、学校・幼稚園、多様な業種の企業、大学、医療機関等の多様な組織との連携を図りつつ進めることが期待されている。地域団体が各分野の課題解決型の活動を担うためには、地域における効果的なマネジメントを行なうことが極めて重要と考える。

自治会町内会では、これまで自治会長や三役などが経験則に基づいてマネジメントを担ってきた。経験則が有効であったのは、「交流や親睦を図ること」と「地域の維持管理」が主な役割であったためである。しかし、新たな活動にチャレンジしていくためには、新たな活動内容に適したマネジメントを実施することが重要なものというまでもない。多様な分野の活動を地域で進めるためには、地域のマネジメントとして、各分野の基礎的知識に加え、専門知識や科学的知見をベースにすることは必要である。また、科学的な分析や評価に基づいて効果的な進め方をする必要もある。連携を進めるためには、行政や企業、NPO、大学などの各組織に関する基本的な認識や情報も必要である。そのうえで、どのような体制や進め方を構築

するかについて幅広い知見や公共性の配慮と行動力が求められる。また、多様な住民に声をかけるにはインターネットや地域 SNS 等の活用も必要である。これらを地元のボランティアと経験則のみで担うのは困難といえる。

従って、各コミュニティで運営を担うプロフェッショナルを雇用できるような仕組みを創出することを考えないと、自治体が期待するような多様な役割を地域が果たすのは難しい。このような仕組みをつくることはまだこれからの課題であり、人材の養成、雇用のための人件費の確保、雇用のための体制づくりなど多くの課題が山積している。しかし、地域での課題解決を進めるためにはきわめて重要であり、是非、今後、このような仕組みが実現できるように抜本的な検討を進めていく必要がある。時代の変化に即し地域ニーズに対応し、機能不全を起こしている地域の体制を改善しつつ、コミュニティの新たな担い手づくりと各地域に適した組織づくり、及びマネジメントの仕組みが求められている。

参考文献

- 1) 室田昌子「集合住宅団地の高齢者の孤立化に対する住民連携型ネットワークと住民意識変化－横浜市勝田団地を対象として－」日本建築学会計画系論文集 vol.702, pp1769-1775, 2014年
- 2) 藤原誠・室田昌子・手嶋裕・高野修一「遠郊外住宅地の多世代間交流に向けた世代間意識の違いと交流可能性－季美の森住宅地を対象として－」日本都市計画学会学会報告集 No.14, pp346-351, 2016年
- 3) 斎尾直子・太田真央「地域課題解決に向けた大学と地域との連携実態と自治体の姿勢」農村計画学会誌 Vol. 35, No. 1, pp22-26,2016年
- 4) 消防庁「自主防災組織の手引き－コミュニティと安心・安全なま

- ちづくり」2017年3月
- 5) 内閣府地方創生推進事務局「大学と地域との取組実態についてのアンケート調査結果」 2005年7月、2007年4月
 - 6) 馬場正尊 + OpenA「エリアリノベーション 変化の構造とローカライズ」学芸出版社、2016年
 - 7) 室田昌子「ドイツの地域再生戦略 コミュニティマネージメント」学芸出版社、2010年

第5章

コミュニティの持続に関わる 人材の確保と育成に向けた 計画的取組の必要性 —地域福祉の視座から—

立教大学コミュニティ福祉学部教授 **西田 恵子**

1 視座と枠組み

本章では、地域包括ケアシステムを持続的に運営していく上で欠かせない住民の地域福祉活動への参加についてコミュニティ福祉組織を通じて検討する。

2000年に制定された社会福祉法は、「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まって、福祉サービスの利用者の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする」と第1条にその目的を掲げている。同法は1951年に制定され長く日本における社会福祉の基幹法であった社会福祉事業法が、様々な社会環境の変化を受けて展開された1980年代の福祉改革、その後の「社会福祉のパラダイム転換¹」ととらえられる社会福祉基礎構造改革によって、名称の変更も含めて大きく改正され生まれた法律である。

同法は「地域福祉の推進」という条文を設けている。すなわち第4条「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」である。

社会福祉法にいう地域福祉が何を指すのかという解釈については多くの議論があるが、同法は第1条において、福祉サービスを提供する社会福祉事業の適正な実施を主眼としながら、「地域における社会福祉の推進」をすることを謳っている。ここでいう「社会福祉」とは何かについてもいくつもの見解が存在する。前条とのつながり

から類推すれば、社会福祉とは、第2条に列記されている社会福祉事業が市区町村域で適正に運営されるとともに、「健康で文化的な最低限度の生活」の確保と増進を求めると、ということになる。第4条に関わらせて言えば、社会福祉法ⁱⁱにいう社会福祉はいわゆる「目的概念としての社会福祉」であり、要援護者のノーマライゼーションを地域社会の協働により進展させることを意味していると考えることができる。

そして2017年に同条第2項「地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする」が加わる法改正がなされた。地域住民等は、居住する地域の他地域住民の生活課題を把握し、支援機関等と連携して課題解決を図ることが法によって求められるようになったのである。

社会福祉法の地域福祉に関わる条文は社会福祉協議会、共同募金、地域福祉計画など他にもあるが、本稿では上述の記載にとどめる。いうまでもなく、地域福祉の概念や定義は社会福祉法以前からあり、地域福祉の理論、地域福祉の言説をもってとらえられる実践、福祉政策もさまざまに存在した。

たとえば岡村重夫は、1974年に著した『地域福祉論』において「『地域福祉』という用語は、決して新しい用語ではなく、かなり以前から常識的に使われてきた。初めは地域社会における住民団体、

とくに社会福祉協議会や民生・児童委員、その他のボランティアによる福祉活動や保護少年に対する保護観察事業 (field services) が、漠然と意味せられた¹』と述べている。これに対して、岡村は、地域福祉の理論化を試み、「地域福祉概念を構成する要素は、(1)最も直接的具体的援助活動としてのコミュニティ・ケア、(2)コミュニティ・ケアを可能にするための前提条件づくりとしての一般的な地域組織化活動と地域福祉組織化活動（前者は新しい地域社会構造としてのコミュニティづくりであり、後者はそれを基盤とする福祉活動の組織化である）、そして(3)予防的社会福祉の3者によって構成せられることができる²』とした。岡村は、要援護者と地域社会の関わりについて、そもそも「社会福祉の対象となるような生活上の困難の発生しているのは、まさしく地域社会においてであるから、その解決の努力も、当然その地域社会のなかで、また、地域社会に向けて行われるのではなくてはならない」という。重ねて、岡村は、収容施設による個別支援^{iv}について、「真の問題の解決でも、『治療』でもない」とし、「もし問題の徹底的解決をめざすのであれば、対象者個人に対する援助と同時に、問題発生の根源である地域社会の構造や社会関係の欠陥に迫るような福祉活動が必要となるであろう」と明快に指摘している。こうして、岡村は、「高次の社会福祉概念としての『地域福祉』という新しい接近法が要求せられるのである³』として、1970年代の初期において、すでに地域福祉の必要を提起していたのである。

岡村は、高齢化社会到来への警鐘よりかなり早い時期に、福祉ニーズと社会的支援のマッチングを地域社会を基盤に行うことの必要性と福祉コミュニティを想定した地域社会づくりの必要を指摘していたのである。約50年も前に岡村によってこのような理論的提

1 岡村重夫 (1974) 『地域福祉論』 光生館 p.57

2 前掲書 p.62

3 前掲書 p.2

示がなされ、その趣旨は地域福祉関係者に大きく支持され、先進地とみなされた地域では実践と政策に反映する努力がなされた。しかし、各地に広く浸透し、進展することは容易でなかった。

その後、時間の経過とともに、超高齢社会、少子社会、人口縮減社会、多文化社会が進行するという状況において、地域福祉という用語やそれに関わる言説は、それなりに浸透し、受容されていったかに見える。しかし、その実情は、地域社会の問題が逃れようもない状態に顕在化してきたことによって山積する実践課題、政策課題に切羽詰り、その克服の方途や具体策が地域福祉として問われるようになったというにすぎない。こんにち、超高齢社会のもたらす諸問題を前に、地域包括ケアの推進と地域包括ケアシステムの構築に迫られていることと地域福祉への注目は表裏の関係において一元的なものとなっている。

地域包括ケアに早くから注目していた森本佳樹は、「『地域福祉』を定義するにあたって押さえておかなければならない点は『地域福祉』においては、『全体性』『つながり』『関係性』『連続性』『構造化性』が重要視されるということである」とし、「『地域福祉』は、生活の全体性・連続性を維持・継続するために、対象別福祉や領域別福祉を(略)、生活が行われている地域という場で再統合する試みであり、そのためには、これまで専門分化・分断・断片化(縦割り)されてきたモノの見方や援助方法ではなく、それらを再統合する視点や方法が必要なのである⁴」としている。その上で、「地域福祉は大別すると3つの位相(フェイズ)をもち、それらが重なり合って構造化されていると考えられる。」「3つの位相とは、a. 地域福祉のサービス、b. 地域福祉の活動、c. 地域福祉の基盤整備である。」⁵とし、地

4 森本佳樹(2012)「第2章 地域福祉と『地域包括ケア』」太田貞司・森本佳樹編『地域包括ケアシステム』光生館 p.41

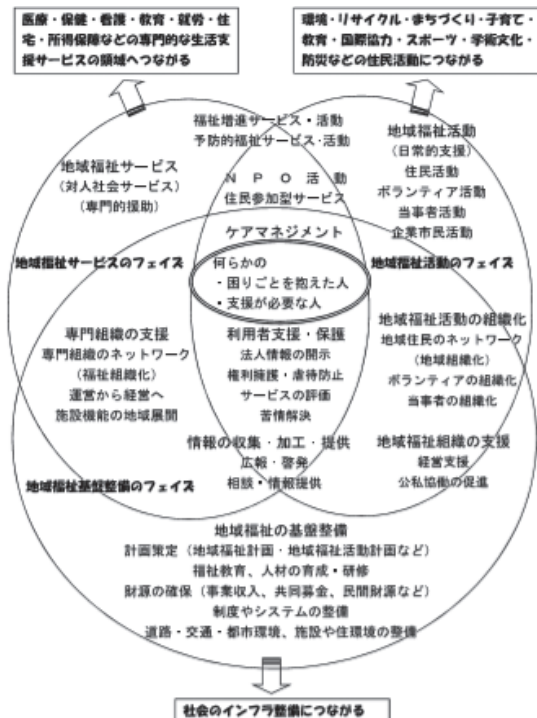
5 前掲書 p.46

域福祉の構造と内容について⁶ 図1を描いた。

筆者は、地域福祉とは生活権を行使する地域住民の生活問題の解決や生活課題の達成に向けて、地域住民、生活問題の当事者、専門機関・専門職者、地域関連団体他、多様な主体が連携、協働し、地域を基盤に社会サービスなどの社会資源を立案、実施していく過程であり、その過程を保障する仕組みを構築、運営するものと考えてきた。

研究者の理論にはそれぞれ特長があり差異があるが、現在の社会状況をふまえ、地域包括ケアを地域住民本位、当事者本位で実効性がありかつ持続性をもったシステムとして構築、運営していくためには、システム論で構想された森本の理論と過程を重視する筆者の定義とを組み合わせ、複眼的に検討することが有用だと考え、研究課題である「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方」に関わる以下の論考の基礎とする。

図1 地域福祉の構造と内容（森本佳樹による）



6 森本佳樹 (2016)「システム論的思考からの地域福祉論確立の試み」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要 第18号』p.231

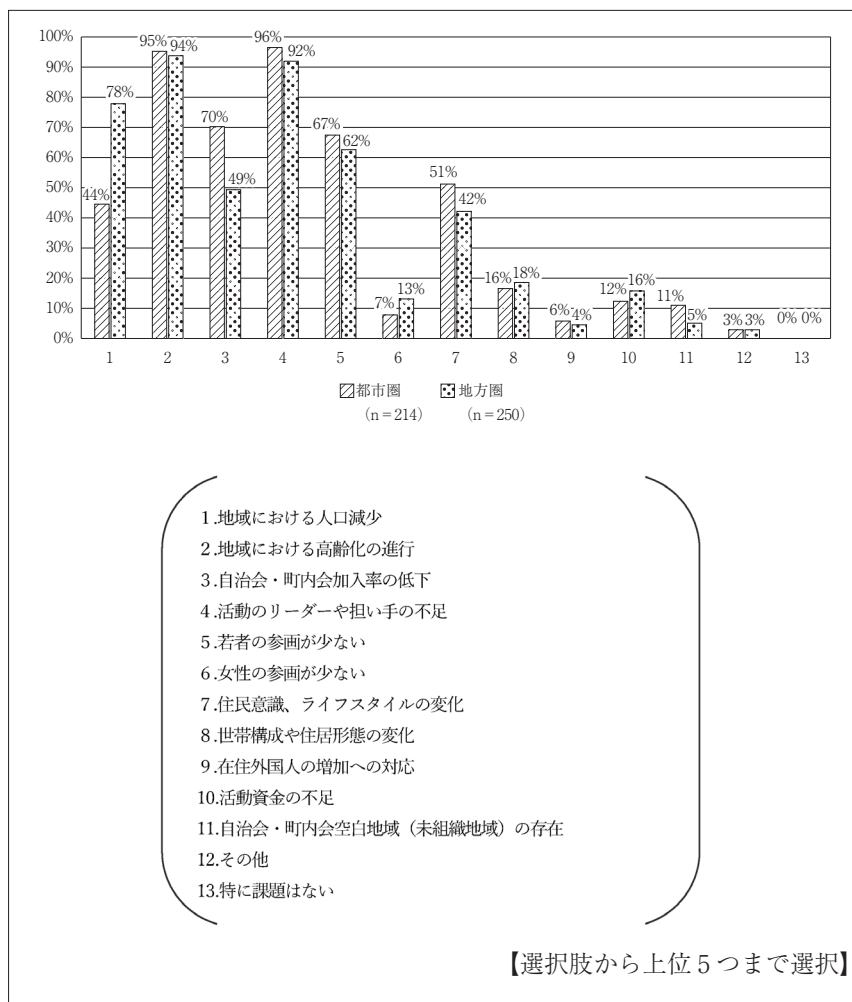
2 日本都市センター 2018 調査にみる市行政の 地域福祉人材についての認識

日本都市センターが2018年度に815市を対象とし、464市から回答を得た(回収率57%)「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会全国アンケート」調査(以下、「日本都市センター2018調査」という。)結果から、地域福祉の項目を概観すると次のとおりである。なお、阪神・淡路大震災以降、災害時の要援護者支援は地域福祉の重要な課題のひとつととらえられるようになっていくことから、防災・危機管理の項目も併せて概観する。

社会福祉法は2017年の改正で「第10章 地域福祉の推進」に第106条の3(包括的な支援体制)「市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業」(以下、略す。)を加えた。

国の「地域共生社会」の政策と社会福祉法の改正が各市にどのような影響を与えたかについて、このアンケートの回答から把握することは容易ではない。しかし、同法改正がどのように実効性を持ち得るか、あるいは実効性を持つためにはどのように課題があるかを検討する上で重要なことには変わりはない。

図2 コミュニティの抱える課題について



現在、市行政がとらえている「コミュニティの抱える課題」は図2のとおりであり、20%以上の市が選択した項目は次のとおりである。

都市圏の方が地方圏よりやや高い数値を示しているが、全体とし

て「2. 地域における高齢化の進行」が最も高く、首都圏 95 %、地方圏 94 %であげられている。次いで「4. 活動のリーダーや担い手の不足」が高く、首都圏 96 %、地方圏 92 %となっている。上位 2 つは地域福祉、地域包括ケアに直接、関わる課題である。

地域社会の運営に関わる人材の確保を研究課題としているわれわれにとっては、「5. 若者の参加が少ない」都市圏 67 %、地方圏 62 %という数値も関心を寄せるものである。

「7. 住民意識、ライフスタイルの変化」都市圏 51 %、地方圏 42 %は、要支援者と支援関係を形成するという個別支援の課題と、地域活動への参加を求めるという地域支援の課題と、それぞれに関わるものとして注目したい。

首都圏と地方圏とで割合に 20 %以上の差のある「1. 地域における人口減少」都市圏 44 %、地方圏 78 %、「自治会・町内会加入率低下」都市圏 70 %、地方圏 49 %という項目もある。どちらもコミュニティの課題として見逃せない数字である。地域包括ケアシステムの持続的な運営という課題からとらえれば、超高齢社会の進行によってケアニーズが増大する一方、人口の減少によってニーズ充足の担い手はフォーマルサービスにおいてもインフォーマルサービスにおいても確保する困難さが増すという問題を想起できる。

「コミュニティ活動を担う中心団体」として、上位 5 つまでを選択した結果が表 1 である。

自治会・町内会が最も多く、1 位から 3 位までを足し上げると全市の 95 %を占める。①協議会型住民自治組織、②地域運営組織、③協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有するものを、自治会・町内会に準じた地域の運営を担う組織と考え、それ以外の団体の中で、1 位から 3 位までに選択されたのは、地区社会福祉協議会 27.1 %、老人クラブ・老人会 25.2 %、消防団 15.8 %、婦人会・女性会 11.8 %、ボランティア団体 10.3 %、PTA 8.0 %、

表1 コミュニティ活動を担う中心団体 (%)

	自治会・町内会	老人クラブ・老人会	婦人会・女性会	消防団	ボランティア団体	NPO (特定非営利活動法人)	PTA	地区社会福祉協議会	協議会親住民自治組織・①	地域運営組織・②	協議会親住民自治組織と地域運営組織の 両方の性格を有するもの・③	① ② ③ の合計	地域自治区	その他	無回答
1位	80.8	-	-	-	0.4	-	-	0.4	8.8	2.8	3.4	15.0	0.6	0.4	2.2
2位	11.4	14.2	2.6	6.5	4.3	3.0	2.6	11.6	15.9	6.5	5.2	27.6	0.2	3.0	12.9
3位	2.8	11.0	9.1	9.3	5.6	4.5	5.4	15.1	3.4	3.2	1.3	7.9	-	2.8	26.5

【選択肢から上位5つまで選択】

NPO7.5%の順である。

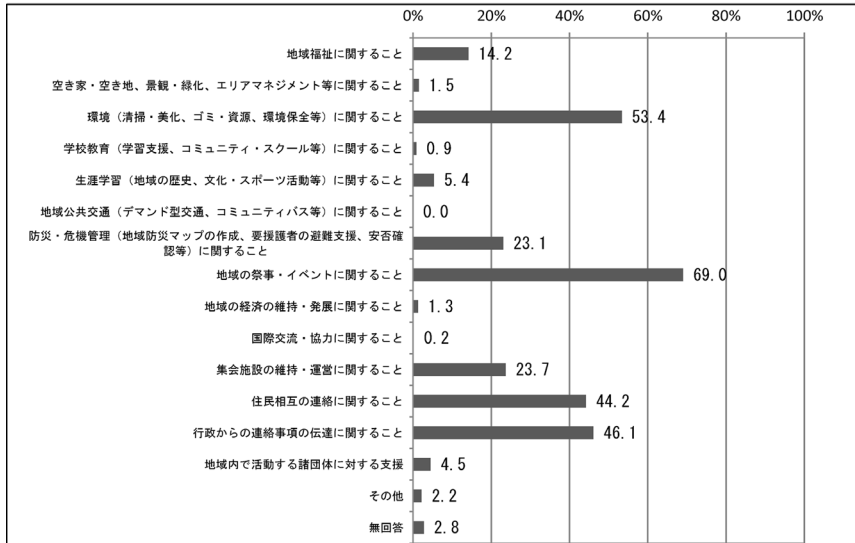
地域福祉活動の展開やその過程を考える場合、アンケートにあげられた団体はどれも連携や協働の相手として大切な存在である。全てが中心団体となるわけにはいかず、各団体もそれぞれに組織化の目的や活動の特長がある。地域が取り組む事柄によって、中心となる団体も変わってこよう。

図3は中心となる団体の現在の活動内容と、行政が今後期待したい活動内容である。

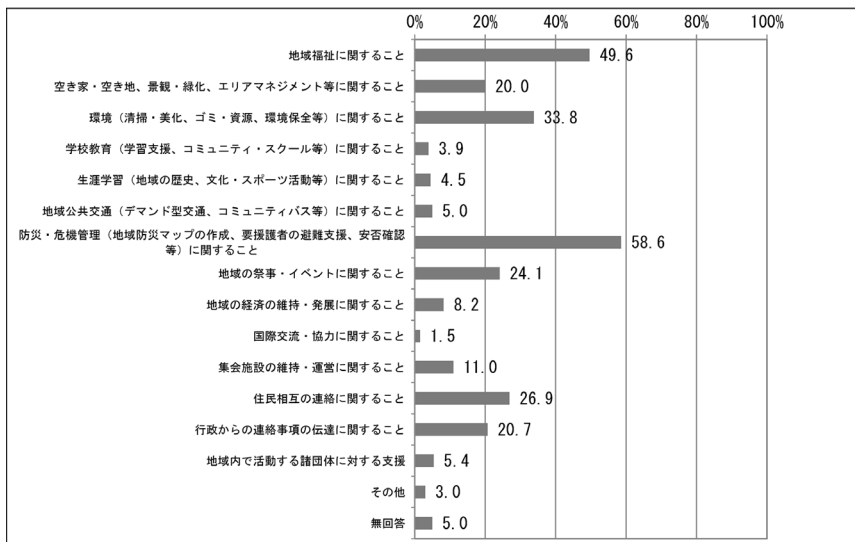
15項目の選択肢の中で、「地域福祉に関すること」は現状14.2%だが、行政が今後期待する分野としては49.6%となっており、35.4%の伸びを示している。「防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等）に関すること」は現状23.1%だが、行政が今後期待する分野としては58.6%で、35.5%の伸びを示している。現状の約2～3倍の市行政が期待するわけだが、それを自然

図3 コミュニティ活動を担う中心団体の現在の活動分野と行政が今後期待する活動分野

(現状)



(期待)



に達成できると考えることは、先の図2「コミュニティの抱える課題」にみるとおり、現実的とはいえない。具体的かつ計画的な取組み、戦略が必要と考えるのが妥当である。

図4は、市行政が地域福祉活動、地域福祉サービス、防災に関する活動で「期待する規模」、範囲である。

地域福祉活動のひとつとみなされる「日常の見守り、高齢者のサポート等」は、要援護者の見守り、日常の軽微な支援と言い換えることができる。市域では難しく、日常生活圏域での取組みの必要性が認識されていることが把握できる。

本調査ではコミュニティ・ソーシャルワーカーについて、「援護を必要とする高齢者や障害者などに対して、見守りや課題の発見、相談援助を行い、必要なサービスや専門機関へとつなぐなどして、要援護者の課題を解決するための支援を担う人材」と規定し、「コミュニティ・ナース」については、「地域に出向いて住民の日常生活の中に入り込み、医療機関や行政などと連携しつつ、住民の健康と幸福に寄与するさまざまな活動を担う医療人材」と規定している。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」が「概ね単位自治会・町内会の規模」72.8%、「概ね小学校区の規模」36.6%、「概ね中学校区の規模」6.0%、「概ね全市域」5.4%であるのに対して、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」は、「概ね単位自治会・町内会の規模」23.1%、「概ね小学校区の規模」39.2%であり、「概ね中学校区の規模」24.1%、「概ね全市域」10.2%である。専門人材の担う範囲の方が広く設定される状況にある。

「防災、危機管理」は「概ね単位自治会・町内会の規模」71.6%、「概ね小学校区の規模」38.8%であり、「概ね中学校区の規模」7.1%、「概ね全市域」11.0%である。「日常の見守り、高齢者のサポート等」と同様に、近隣の範囲での活動が期待されている。

図4 地域福祉、防災の活動を期待するコミュニティの規模

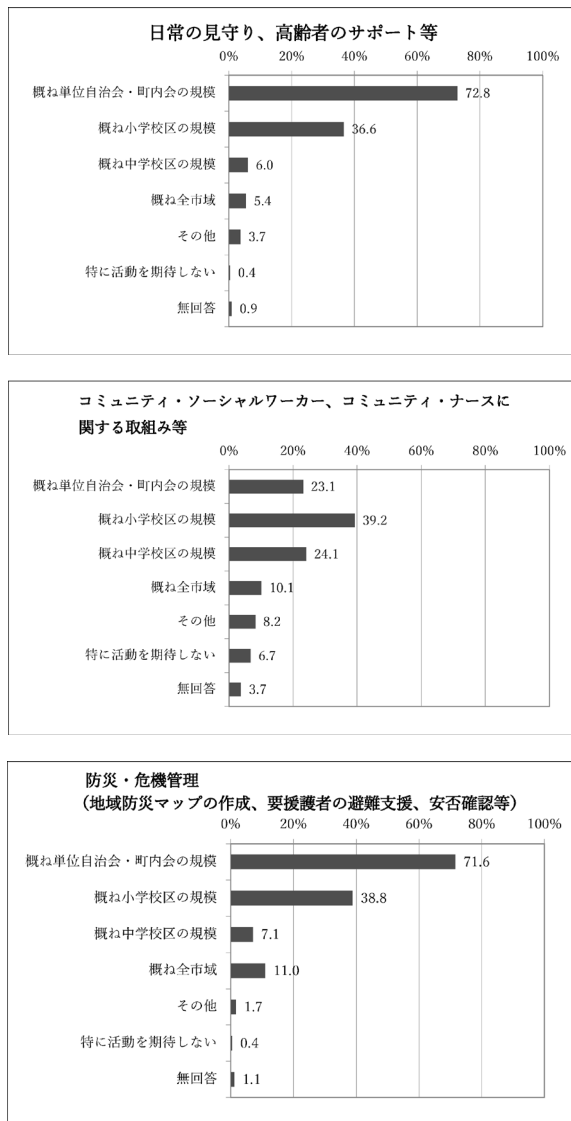


表2 専門的な人材の必要性和確保についての考え方

		専門的な人材の必要性和確保についての考え			専門的な人材の確保について 貴市の考えに最も近いもの			
		特に必要としていない	現状では職種確保されている	現状では十分には確保されていない	基本的には自治体行政が確保すべきである	自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである	基本的にはコミュニティが確保すべきである	その他
地域福祉	日常の見守り、高齢者のサポート等	35.3	17.9	44.2	1.7	84.7	12.2	1.4
	コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み等	12.7	15.5	68.3	18.5	76.1	2.6	2.6
防災・危機管理 (地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等)		16.2	20.0	61.2	8.2	86.2	4.8	0.3

表2は市行政の「専門的な人材の必要性和確保についての考え方」である。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」に専門的な人材は「特に必要としていない」と考える市は35.3%である。そして「基本的には自治体行政が確保すべきである」1.7%、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」84.7%、「基本的にはコミュニティが確保すべきである」12.2%となっている。「基本的にはコミュニティが確保すべきである」と考える市は、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」「防災・危機管理」に比べると多い状況にある。

「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」について、専門人材を「特に必要としていない」と考える市は12.7%で、「基本的には自治体行政が確保すべきである」18.5%、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」76.1%、「基本的にはコミュニティが確保すべきである」2.6%と考え

られている。

「防災・危機管理」については、専門人材を「特に必要としていない」と考える市は16.2%で、「基本的には自治体行政が確保すべきである」8.2%、「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」86.2%、「基本的にコミュニティが確保すべきである」4.8%である。

事項によって差異はあるが、全体として地域社会における地域福祉の専門人材は「自治体行政とコミュニティが連携して確保すべきである」と考える市が大勢を占めている。「基本的には自治体行政が確保すべきである」と考える市は少ない状況にある。

図5は、市行政が「人材の確保・育成を行うために取り組んでいる施策」である。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」は、「財政・人的支援」45.0%、「セミナー等の開催」44.4%、「団塊の世代の取り込み」15.3%、「外部人材の活用」13.1%の順であり、「特に取り組んでいない」11.4%という状況である。

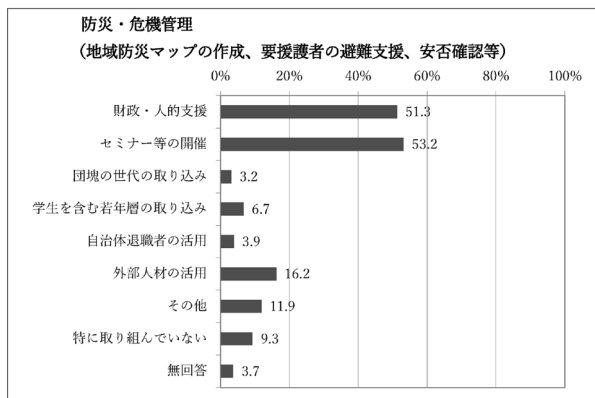
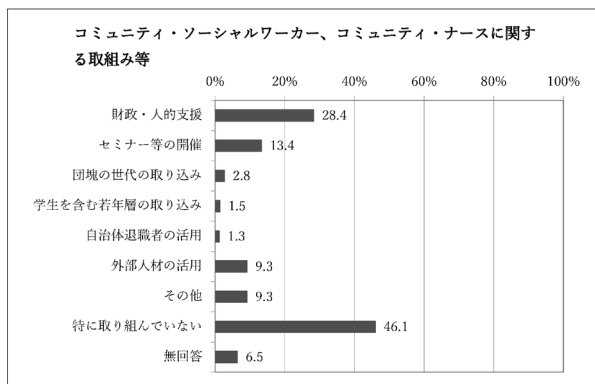
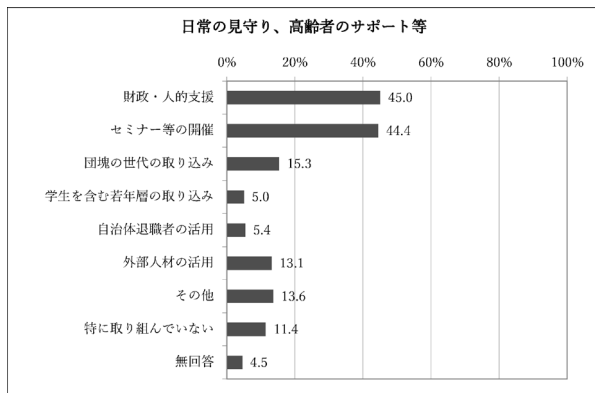
「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」は、「特に取り組んでいない」46.1%が最も多く、その次に多いのが「財政・人的支援」28.4%、そして「セミナー等の開催」13.4%、「外部人材の活用」9.3%という順である。

「防災・危機管理」は、「セミナー等の開催」53.2%、「財政・人的支援」51.3%、「外部人材の活用」16.2%の順であり、「特に取り組んでいない」9.3%という状況である。

「日常の見守り、高齢者のサポート等」と「防災・危機管理」は「財政・人的支援」と「セミナー等の開催」の割合が高いところが共通している一方、「団塊の世代の取り込み」については違いがある。

「特に取り組んでいない」という回答に注目すると、「コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナースに関する取組み」

図5 人材の確保・育成を行うために取り組んでいる施策



は半数近くにはのぼる。自治体施策として普及するには課題が大きいことがうかがえる。上述のとおり、「日常の見守り、高齢者のサポート等」は11.4%、「防災・危機管理」は9.3%ということで、それぞれおおよそ10%の市が取り組んでいないことが把握された。人材をわざわざ確保・育成しなくても対応をはかることができるという判断や、あるいは多様に施策を実施しなければならない自治体は市民生活に関わる全ての事柄に十全に取り組むことはできず、首長の方針によって優先順位が別の事柄に設けられ運営されていることから地域福祉に関わる事柄の優先順位は高くないという判断がなされていることなどが考えられる。地域福祉活動に関わる人材の確保・育成に「特に取り組んでいない」市は社会福祉法第106条の「包括的な支援体制の整備」にどのように取り組む計画を持つのか持たないのか、今後、推移を把握し分析したいものである。

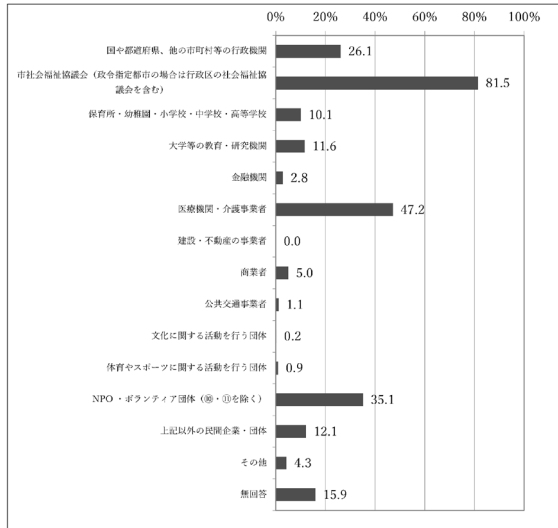
図6は、市行政が地域活動の内容別に「人材の確保・育成に連携している団体」である。

「地域福祉」については「市社会福祉協議会」81.5%、「医療機関・介護事業者」47.2%、「NPO・ボランティア団体」35.1%、「国や都道府県、他の市町村」26.1%、「上記以外の民間企業・団体」12.1%、「大学等の教育・研究機関」11.6%、「保育所・幼稚園・小学校・中学校・高等学校」10.1%、の順であがっている。社会福祉法第109条において「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」と規定されている市社会福祉協議会が18.5%の市からあげられていないことは注目に値する。今回のアンケートではその理由を把握できなかったが、機会をみて把握と分析を行いたい。

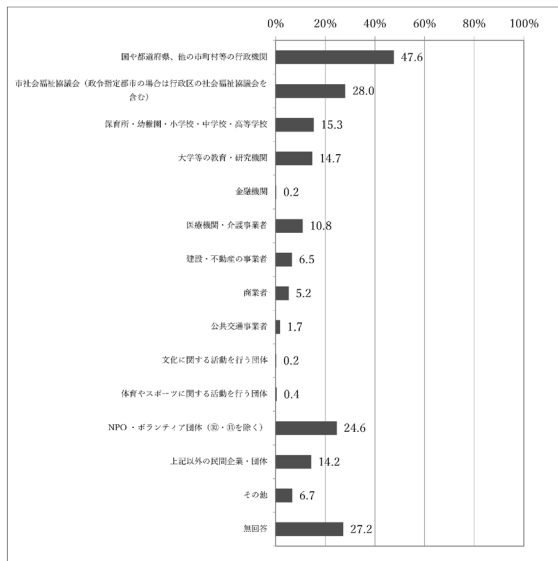
「防災・危機管理」については「国や都道府県、他の市町村」47.6%が最も多い。その次が「市社会福祉協議会」28.0%、「NPO・ボランティア団体」24.6%、「保育所・幼稚園・小学校・中学校・高等学校」15.3%、「大学等の教育・研究機関」14.7%、「上記以外の民間

図6 人材の確保・育成に連携している団体

(地域福祉)



(防災・危機管理)



企業・団体」14.2%、「医療機関・介護事業者」10.8%の順となっている。

3 地区社会福祉協議会、老人クラブにみる 地域福祉活動の現況と課題及び可能性

(1) 日本都市センター 2018 調査によるコミュニティ福祉組織への 期待の状況

前節で把握した地域活動を行う中心団体 表1、図3からコミュニティ福祉組織である地区社会福祉協議会、老人クラブ・老人会、ボランティア団体を抽出すると、表3のとおりである。中心団体の第3位までに位置づけた市が期待する活動の変化を把握できる。なおアンケートでは各組織の活動を3つまで選択できる。

地区社会福祉協議会の場合、第1位に2市(0.4%)、第2位に54市(11.6%)、第3位に70市(15.1%)が選択した。第1位から第3位までで126市(回答市の27.1%)である。活動内容は、現状においても期待においても「1. 地域福祉に関すること」が最も多い。しかし現状121市、期待105市であり、16市、すなわち地区社協を選んだ市の12.7%で減少がある。続いて多いのは「防災・危機管理に関すること」で、現状37市、期待40市と微増である。最も増加があるのは、「14. 地域内で活動する諸団体に対する支援」で、現状11市、期待28市で、現状から期待への移行に17市、地区社協を選んだ市の13.5%の増加がある。数値としては「地域福祉に関すること」に比べて少ないが、増加の傾向は顕著である。「地域内で活動する諸団体に対する支援」の内容は何を指すのか把握できていないが、コミュニティにおける役割を考える上で興味深いことである。その他、減少が顕著なのは「12. 住民相互の連絡に関すること」で、現状34

表3 行政が考えるコミュニティ活動を中心主体となっって行う団体（上位5団体を選択のうちの3位まで）の活動内容（n = 464）

	地区社会福祉協議会					老人クラブ・老人会					ボランティア団体						
	1位			計		1位			計		1位			計		計	
	2市	3位	70市	125市	期待の差	0市	1位	2位	3位	117市	期待の差	1市	20市	26市	3位	48市	期待の差
1. 地域福祉に関すること	2	50	69	121	△16	0	35	27	62	6	1	12	15	28	△3		
2. 安否確認・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等に関すること	1	42	62	105	0	0	37	31	68	2	0	10	14	25	0		
3. 環境（清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等）に関すること	0	6	3	9	9	0	7	4	11	9	0	0	1	0	1	0	
4. 学校教育（学習支援、コミュニティスクール等）に関すること	0	7	2	9	△2	0	24	18	42	△9	1	13	19	33	△14		
5. 生涯学習（地域の歴史、文化・スポーツ活動等）に関すること	0	1	1	2	4	0	2	1	3	6	0	3	2	5	2		
6. 地域公共交通（地域バス、文化・スポーツ活動等）に関すること	0	8	3	11	2	0	32	30	62	△10	1	11	10	22	△7		
7. 防災・危機管理（地域防災マップの作成、要援護者等）に関すること	0	3	3	6	12	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
8. 地域の祭事・イベントに関すること	2	14	21	37	△3	0	3	4	7	17	0	7	7	14	7		
9. 地域の経済の維持・発展に関すること	1	19	20	40	△10	0	38	26	64	△22	0	7	11	18	△8		
10. 国際交流・協力に関すること	1	5	13	19	4	0	27	15	42	2	0	1	1	2	4		
11. 集合施設の維持・運営に関すること	0	3	3	6	0	0	1	1	2	2	0	3	3	6	0		
12. 住民相互の連絡事項の伝達に関すること	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	4	0	5	△1		
13. 行政からの連絡事項の伝達に関すること	0	1	0	1	△1	0	4	0	4	1	0	1	0	1	0		
14. 地域内で活動する諸団体に対する支援	0	17	17	34	△10	0	23	18	41	△12	0	0	0	0	0	0	0
15. その他	0	7	13	20	△8	0	2	2	4	0	1	1	1	3	2		
無回答	0	4	8	12	17	0	2	2	4	0	1	1	1	3	2		
	1	7	3	11	17	0	2	0	2	5	0	2	4	6	3		
	1	8	19	28	1	0	7	0	7	4	1	4	4	8	3		
	0	1	2	3	1	0	0	4	4	△1	0	1	0	1	2	△1	
	0	1	3	4		0	1	2	3		0	1	0	1	2	△1	

市に対して期待 24 市、10 市の減少となっている。

老人クラブ・老人会は、第1位はなく、第2位に66市(14.2%)、第3位に51市(11.0%)が選択した。第3位までで117市(回答市の25.2%)である。活動内容は、現状で最も多いのは、「8. 地域の祭事・イベントに関すること」で64市だが、期待は42市と、22市減少している。続いて「1. 地域福祉に関すること」が現状62市、期待68市で6市の増加となっている。「5. 生涯学習に関すること」も現状は同数の62市だが、期待は52市と10市減少している。その他、増加が顕著なのは「7. 防災・危機管理に関すること」で、現状7市に対して期待24市と16市の増である。その他、減少が顕著なのは、「12. 住民相互の連絡に関すること」で、現状41市に対して期待29市と12市の減少である。

ボランティア団体は、第1位に2市(0.4%)、第2位に20市(4.3%)、第3位に26市(5.6%)が選択した。第1位から第3位までで48市(回答市の10.3%)である。現状で最も多いのは「3. 環境に関すること」33市だが期待19市で、14市の減少である。続けて「地域福祉に関すること」現状28市、期待25市で、3市の減少、「生涯学習に関すること」現状22市、期待15市で、7市の減少、「地域の祭事・イベントに関すること」現状18市、期待10市で、減少8市となっている。

市行政はこの3つのコミュニティ福祉組織に対して、活動全体には期待を微減する傾向をもっている。期待が減少する傾向の要因は、全てではないにしても「コミュニティの抱える課題」に求めることができる。その一方、市によってその要因は様々にあるので、要因の把握と検討のための二次調査の必要性がとらえられる。

全体として減少の傾向はあるが、地域福祉に関する活動への期待は地区社会福祉協議会、老人クラブ・老人会に相応にある。そこで、この2つのコミュニティ福祉組織について研究課題に対応して把握

と考察を次のとおり行う。

(2) 地区社会福祉協議会

地区社会福祉協議会とは、市区町村社会福祉協議会のもと、日常生活圏域を目安とした単位で組織化される任意の社会福祉協議会のことである。地域によって小地域社協、支部社協、校区社協、校区福祉委員会等、異なる名称で呼ばれることもある。当該地区の地域福祉の推進を目的として、地域住民の意思を前提に設立される。ただし、その設立の仕方は、自治会に依拠したもの、自治会に依拠せず自律的に行うもの、自治体の政策や市区町村社会福祉協議会の計画によるものなど、地域によって差異がある。

全国の市区町村社会福祉協議会を対象に全国社会福祉協議会が実施した「社会福祉協議会活動実態調査」(2016年3月～6月⁷⁾によると、地区社会福祉協議会等、地域福祉推進基礎組織の設置について、「あり」と回答し

ている社協は50.9%^vである。設置の圏域は表4のとおりで、「その他」は、旧小学校区、小学校区と中学校区の複合、連合自治会単位、公民館単位、コミュニティセンターエリア、旧市町村単位、行政区、民児協単位などである。

社会福祉法第106条の3「包括的な支援体制の整備」に「地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備」があげられているが、表5のとおり、「全地区にある」37.5%、「一部の地区にある」

表4 地域福祉推進基礎組織の圏域

	社協数	%
(おおむね)中学校区	84	12.4
(おおむね)小学校区	319	47.2
町内会・自治会	161	23.8
その他	103	15.2
無回答	9	1.3
全体	676	100.0

出典：全国社会福祉協議会

7 全国社会福祉協議会(2016年12月)『社会福祉協議会活動実態調査等報告書2015』pp.37-39

26.8 %、「ない」29.3 %、「無回答」6.3 %という状況である。

この拠点で行われている活動は表6のとおりである。代表的な地域福祉活動である「ふれあい・いきいきサロンの開催」90.5 %、住民主体による運営の一場面である「地区社協・校区福祉委員会の会合や行事」67.1 %、そして、個別支援としての「住民・ボランティアを相談員とする相談窓口」25.4 %、「ボランティアの相談やマッチング」25.1 %となっており、地域福祉の拠点として機能

していることが把握できる。また、「自治会・町内会の会合や行事」83.0 %という実態があり、利用目的を地域福祉活動や地区社協の運営に限るなどはせず、地域社会の社会資源として開かれていることがうかがえる。

神奈川県南東部に位置する横須賀市は、地区社会福祉協議会を行政の区域毎に1953年から設立してきた地域である。市内には現在、18の地区社会福祉協議会がある。このうち17の地区社会福祉協議会は1953年に設立され、その他1つの地区社会福祉協議会は新興住宅地の造成により2012年に設立された。地区社協の一般的な運営

表5 地域福祉推進組織の活動拠点の有無

	社協数	%
全地区にある	547	37.5
一部の地区にある	391	26.8
ない	427	29.3
無回答	92	6.3
全体	1,457	100.0

出典：全国社会福祉協議会

表6 活動拠点で行われる事業・活動

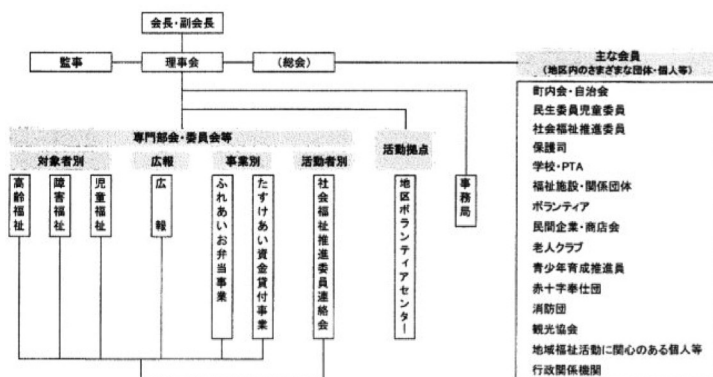
	全体	あり	なし	無回答
ふれあい・いきいきサロンの開催	938 100.0	849 90.5	79 8.4	10 1.1
地区社協・校区福祉委員会の会合や行事	938 100.0	629 67.1	285 30.4	24 2.6
自治会・町内会の会合や行事	938 100.0	779 83.0	139 14.8	20 2.1
住民・ボランティアを相談員とする相談窓口	938 100.0	238 25.4	664 70.8	36 3.8
ボランティアの相談やマッチング	938 100.0	235 25.1	667 71.1	36 3.8
その他	938 100.0	117 12.5	699 74.5	122 13.0

上段：社協数、下段：%

出典：全国社会福祉協議会

体制は、地区住民が担う地区社協事務局、高齢・障害・児童の対象者別部会、広報部会、社会福祉推進委員連絡会で構成されている(図7)。活動拠点である地区ボランティアセンターは全ての地区にある。研究課題に基づき追浜地区、逸見地区の地区社会福祉協議会の訪問調査を行った。

図7 横須賀市における一般的な地区社協の組織・運営体制



出典：横須賀市社会福祉協議会

追浜地区社会福祉協議会は1953年8月に設立され、地区の人口は31,815人、14,331世帯(2019年4月1日現在)である。以下、聞き取った事柄である。

主な活動としては、高齢者分野[シルバーエイジ新年のつどい(年1回)、男の料理教室(年2回)、ふれあい・いきいきサロン(17カ所)]、児童分野[高齢者と子供のつどい(年1回)、親子サロンおっぱま(年14回/1カ所)、親子でストレッチピラティス(1カ所)]、地域交流[高齢者と子どものつどい(年1回)、ボラセンいきいきサロン]、広報紙発行[年3回、各15,000部]、財源確保[福祉バザー(年1回)、地域

8 横須賀市社会福祉協議会『2019年度版 地区社会福祉協議会の概要』p.3

行事での出店・大判焼き販売（年5回）]がある。

人材の確保は大きな課題となっている。担い手の平均的な年齢は75歳前後で、90歳代の住民もいる。若い年代が入らないだけでなく、団塊の世代の参加も進んでいない。福祉教育は次代を担う子ども達が地域や福祉の考え方にふれる機会として重要であると考え、学校の授業に協力してきたが、近年は協力依頼が極端に減った状況がある。そこで地区社協からあらためて協力の申し出をしたところ、カリキュラムが変わったため、それに充てる時間はないとみなされていることがわかり、展望を持たずにいる。ボランティア相談員は民生委員、民生委員OB、地区ボランティアセンター所長が担い、週3日、1日あたり3名の体制を組んでいる。役員が所属する組織は、町内会・自治会、社会福祉推進委員、民生委員児童委員、保護司、医療機関、学校・PTA、商店会、観光協会、民間企業、行政関係機関、地域包括支援センターで多岐にわたるとともに、地域福祉活動に関心のある個人もいる。地区社協会長、事務局長、地区ボランティアセンター所長は、それぞれ専門コーディネーターや組織活動の経験から選ばれている。また役職を退いた後も、サロン等、地域福祉活動の担い手として関わり続けている。

拠点は最寄り駅から徒歩8分という立地で、商店街に隣接した行政センター分館の1階にある。ボランティア相談、地区社協役員会・部会等の会議、地区社協事務局、広報紙の編集作業、ふれあいお弁当会議等、講座・講習会の会場、事務的な作業、イベントの道具等の一時預かり、民生委員の打ち合わせ、社会福祉推進委員との打ち合わせ、ボランティア相談の打ち合わせ等に使われている。

活動は自律的であり運営も安定していることから、市社会福祉協議会と日常的に連絡を取ることは少ないが、補助金による財政支援、各種情報提供、運営に関わる相談対応を受けている。社会福祉士、コミュニティ・ソーシャルワーカーなど専門職がいる市社会福

社協議会の存在は心強いものとなっている。

逸見地区社会福祉協議会は1953年1月に設立され、地区の人口は17,551人、7,139世帯(2019年4月1日現在)である。以下、聞き取った事柄である。

主な活動としては、高齢者分野〔高齢者見守り事業(年1回)、高齢者を励ます集い・輪投げ大会(年1回/4カ所)、いきいきサロン(年22回/12カ所)、ふれあい・いきいきサロン(年1回)〕、児童分野〔親子広場逸見(年3回)、子育てサロン「ひよこ」(年49回)〕、広報紙発行〔年2回、各5,000部〕がある。

人材の確保は逸見地区においても大きな課題となっており、担い手の高齢化は進み続けている。定年退職した層の参加を期待しても60歳での参加は年金の問題などがあり難しく、地域デビューは70歳以降と考えられている。参加の呼びかけは、顔の見える関係づくりができていなければ有効性を発揮しにくいと考えられている。現会長は高校教諭だった時代に生徒の日赤奉仕団活動の顧問を務めた経験を持っており、その時の知見は現在の活動のどこかにつながっている可能性があると考えている。逸見地区は子育て支援の活動に近年、力を入れている。このプログラムは地区のニーズを考えて実施しているものだが、利用している親たちや子どもたちが、後年、地区の活動を思い起こし、参加する循環ができる可能性に小さな期待を持っている。

ボランティア相談員は民生委員、社会福祉推進委員(輪番)、ボランティア、地区ボランティアセンター所長が担い、週2日、1日2～5名の体制を組んでいる。役員が所属する組織は、町内会・自治会、社会福祉推進委員、民生委員児童委員、保護司、行政関係機関、県・市議会議員であるとともに、地域福祉活動に関心のある個人もいる。

拠点は最寄り駅前という立地で、小型のビルの1階にある。ボラ

ンティア相談、地区社協役員会・部会等の会議、地区社協事務局、広報紙の編集作業、ふれあいお弁当会議、講座・講習会の会場、事務的な作業、イベントの道具等の一時預かり、民生委員の打ち合わせ、社会福祉推進委員との打ち合わせ、ボランティアセンター運営委員会、子育てサロン等に使われている。

活動は自律的であり運営も安定していることから、市社会福祉協議会と日常的に連絡を取る必要はあまりとらえられていない。ただし会長は市社協の役員を務めていることから、双方のコミュニケーションは円滑である。市社協からは追浜地区と同様に補助金による財政支援、各種情報提供、運営に関わる相談対応を受けている。拠点は賃料を支払えないと確保できないため、特に財政的支援の意義が認識されている。

追浜地区社会福祉協議会と逸見地区社会福祉協議会は1953年の設立から現在に至るまで組織の維持と活動を継続してきたコミュニティ福祉組織である。いずれも地域住民の福祉課題にインフォーマルセクターとして関わる必要をとらえ、地域福祉活動を展開し続けており、適宜、地域福祉サービスと連携を図ることも行っている。将来に渡って組織と活動を継続していくためには、基盤の整備が欠かせないと認識しており、担い手の確保と拠点の確保を重視している。新たな担い手の確保のために、広報などを通じた取組みを行っているが現在、成果があがっているとはいいいにくい。拠点の確保は財源の確保と連動している部分がある。財源の確保と適正な支出管理も基盤の整備に必要な事柄となっている。また、地域社会にある様々な主体とつながる意義をとらえている。

(3) 老人クラブ

老人クラブは1963年に制定された老人福祉法の第13条「地方公共団体は、老人の心身の健康の保持に資するための教養講座、レク

リエーションその他広く老人が自主的かつ積極的に参加することができる事業を実施するように努めなければならない。2 地方公共団体は、老人福祉を増進することを目的とする事業の振興を図るとともに、老人クラブその他当該事業を行う者に対して、適当な援助をするように努めなければならない」と位置づけられているコミュニティ福祉組織である。日本における地域を基盤とした高齢者の組織は、平安時代に始まる組織や行事で、鎌倉・室町・江戸・明治・大正・昭和を通じて継承されてきたという説や老人クラブの前史とその後の展開があるが、本稿では地域福祉を担う主体の一つとして検討するため、全国老人クラブ連合会の把握する範囲にとどめる。

概ね 60 歳以上で入会を希望する住民が会員になる。活動の目的として (1) 仲間づくりを通して、生きがいと健康づくり、生活を豊かにする楽しい活動を行う、(2) その知識や経験を生かして、地域の諸団体と共同し、地域を豊かにする社会活動に取り組む、(3) 明るい長寿社会づくり、保健福祉の向上に努める、を掲げ、「日常的に声をかけ合い、歩いて集まることのできる小地域の範囲で組織して」おり、規模はおおむね 30 名から 100 名を標準としている。2019 年 3 月現在、95,823 クラブがあり、会員数は 5,245,723 人である。

掲げられた 3 つの目的はいずれも超高齢社会が進行する地域社会と高齢者自身にとって有益なことととらえられ、地域の活動の担い手として一定の期待を寄せられている老人クラブだが、実態は図 8 のとおり、クラブ数、会員数ともに減少が続いている。

加入を強制される組織ではなく、希望する住民が会員となることが大切な運営方針である。そのことを前提に、高齢者の社会参加の機会の一つとして、活動が地域社会にもつ意義及び可能性と現在、

9 全国老人クラブ連合会 (1993) 『全老連三十年史』 p.22

10 全国老人クラブ連合会ホームページより <http://www.zenrouren.com/about/index.html> アクセス 2020 年 3 月 15 日

11 厚生労働省『平成 30 年度 福祉行政報告例』 p.4

抱える課題を概観する。

全国老人クラブ連合会が2014年9月～10月に実施した『老人クラブ実態調査』^{viii}によると、1老人クラブ当たりの平均的な会員数は表7のとおりである。¹²5年間で全体の会員

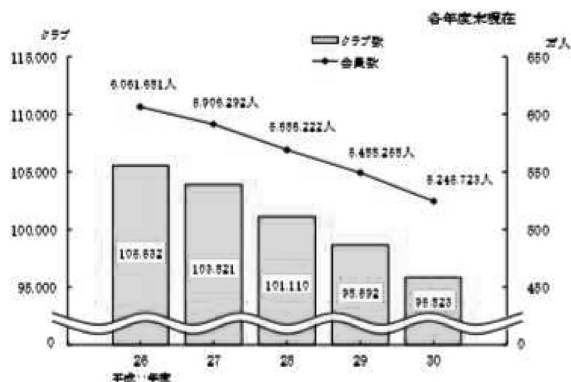
数が約5%減少するとともに、80歳以上以外の年齢層は全て減少している。新たな会員加入が進まず、高齢化と会員減少が継続する状況にある。

6つの活動分野は表8のとおりで、「学習・趣味・親睦活動」95.7%、「奉仕・ボランティア活動」94.8%、「健康づくり活動」92.5%、「地域活動」91.7%、「友愛活動」84.0%、「生産・伝承活動」49.1%の順となっている。¹³

会員が楽しみにしている活動は表9のとおりで、「グラウンド・ゴルフ」が41.0%で最も多い。¹⁴地域社会の支援につながるとみなせる「清掃活動」は13.5%である。

今後を意識した「老人クラブ活性化のためにこれから大切になる取り組み」は表10のとおりである。¹⁵自分達高齢者のケアニーズの増大への対応とクラブの継続という課題への取組みとして回答したと

図8 老人クラブ数・会員数の年次推移



出典：厚生労働省福祉行政報告例

12 全国老人クラブ連合会（2015）『平成26年度老人クラブ実態調査報告書』p.15

13 前掲書 p.31

14 前掲書 p.34

15 前掲書 p.35

表7 会員数・年齢別の人数(1老人クラブ当たりの会員数・平均)

	数(会員数)	70歳未満	70-74歳	75-79歳	80歳以上
今回の調査	66.7人	9.8人	13.8人	17.5人	25.6人
H20年度調査	70.2人	13.7人	15.9人	17.9人	22.7人
差(今回-H20年度)	△3.5人	△3.9人	△2.1人	△0.4人	2.9人

出典：全国老人クラブ連合会

表8 老人クラブが実施している活動の割合

分野	各分野で1つ以上の活動をしているクラブの割合
健康づくり活動	92.5%
友愛活動	84.0%
奉仕・ボランティア活動	94.8%
学習・趣味・親睦活動	95.7%
地域活動	91.7%
生産・伝承活動	49.1%

出典：全国老人クラブ連合会

考えることができる。

表9と表10からとらえられる問題は、高齢者相互の支え合い・友愛活動の充実が必要だと考える一方、現在の活動の楽しみはグラウンド・ゴルフなどが優位にあり、清掃活動などの地域活動は低位にあるということである。このギャップは、実効性のある地域包括ケアシステムの構築と運営において、単位老人クラブとその会員達をどう位置づけることが可能かという検討課題に直結する。

地域福祉活動そのものである友愛活動の内容について全国老人クラブ連合会は、蛍光灯の交換や庭木の剪定、買い物の同行などを例とした「多様な生活支援」、サロンやふれあい喫茶などを例とした「多様な通いの場づくり」、安否確認や話し相手、行事の参加の誘いなどを例とした「見守り支援」、ウォーキングや軽体操、健康づくり介護予防の教室などを例とした「健康づくり支援」、「情報伝達支援」

表9 会員が楽しみにしている活動

活動内容	選択したクラブの割合
グランド・ゴルフ	41.0%
新年会・忘年会	34.0%
親睦旅行	33.7%
研修旅行・社会見学	23.6%
清掃活動	13.5%
誕生会	12.9%
輪投げ	12.8%
趣味等のサークル活動	12.0%
健康・介護予防の学習	9.8%
地域行事への参加	8.8%

表10 老人クラブ活性化のためにこれから大切になる取組

取組み内容	選択したクラブの割合
高齢者相互の支え合い・友愛活動の充実	56.0%
健康づくり・介護予防の充実	54.0%
若手高齢者に向けた取組み	40.0%
会員以外の高齢者への呼びかけ	36.3%
地域づくりに向けた取組み	22.9%
女性の参画・リーダー登用	17.7%
老人クラブのPR・広報	17.7%
他組織・団体との連携	14.0%
後年高齢者に向けた取組み	11.2%
高齢消費者被害防止の取組み	7.4%
その他	0.9%

出典：全国老人クラブ連合会

という5つを提示し、老人クラブの地域支援活動を進めるための行動提案を行うなど、普及に努めている。

全国各地で友愛活動に主体的に取り組む老人クラブの存在は地域包括ケアの担い手を確保する上で貴重である。すでに友愛活動に取り組んでいる単位老人クラブの存在する地域は地域包括ケアの担い手として、そして当該地域の地域福祉の担い手として位置づけ、高齢者であることの強みを活かした関わりを継続することを現実的に期待できる。その反対に、そのような単位老人クラブが存在しない地域では、当事者としての高齢者の参加を織り込めない地域ケアにとどまらざるをえなくなる可能性が生じるとともに、地域福祉の基盤においても高齢者の参加を得にくい状況が生まれえる。

友愛活動のような利他的な活動への参加を希望しない指向性が強いとしても、自身に直接有益な健康作り、介護予防の活動への参加がはかられれば、それも地域包括ケアの一翼をなす。地域において避けたい生活問題のひとつは高齢者の孤立である。社会参加の場、機会として単位老人クラブのこの活動は重要である。

全国老人クラブ連合会は、1998年をピークにクラブ数、会員数

が減少に転じ、2012年までの間に約2万クラブ、200万人の会員が減少した状況をふまえて、2014年度から2018年度までを期間とした「老人クラブ100万人会員増強運動」という5カ年計画を立てている。その目標は達成できなかったが、この運動を進めるために設けた運動要綱に示された4つの基本理念は地域福祉に関わるもので大切な意義をもつ。「生きがいづくり－高齢期の充実」(内容例は趣味・文化・レクリエーション等)、「健康づくり－健康寿命を伸ばす」(内容例は健康学習・運動・体力測定等)、「仲間づくり－同世代の連帯・支え合い」(内容例は例会、声かけ、友愛・親睦・旅行等)、「地域づくり－社会貢献」(内容例は環境美化・リサイクル・ボランティア・世代交流等)である。この4つの理念に裏付けられたそれぞれの活動が、単位老人クラブや会員それぞれの指向や主体性に基づいて選択され、活動実績を積み重ねていくことによって、他の活動への関心を広げ、展開していくことが期待される。

単位老人クラブは既存のものだけでなく、新たに組織化することが勧められてもいる。一地域に複数のクラブの設置が可能とされている点は地区社会福祉協議会では考えにくいことである。老人クラブという組織の特長とみなすことができる。

単位老人クラブの運営に対する支援体制についてもふれておきたい。老人クラブの事務取扱は市行政が担う地域もあれば、市社会福祉協議会が担う地域もあり、一様ではない。地区社協に対して市社協が組む支援体制のように、コミュニティワーク・コミュニティソーシャルワークの専門性を持つ機関による支援体制が全ての単位老人クラブに確保できれば、地域福祉活動の展開がより円滑になりやすいと考えられる。情報の適切なタイミングでの提供、運営に関わる助言は、コミュニティ福祉組織の活発な活動や組織の維持の要件だからである。

4 福祉コミュニティ組織、地域福祉活動人材の戦略の必要性 —地域福祉活動、地域福祉サービス、地域福祉の基盤整備の相互性—

超高齢社会、少子社会、人口縮減社会においてコミュニティが持続する最大の要件は住民の存在である。住民がコミュニティに住み続けていくことが可能な環境が確保されなければ、住民はコミュニティから去って行かざるをえなくなる。あるいは多大な生活問題と生活困難に囲まれて、コミュニティのなかで負担の大きい生活を強いられ続けることになり、時にはコミュニティの中で孤立死を迎える場合もある。

岡村重夫は個人が生活していく上で欠かせない要求を「社会生活の基本的要求」として、経済的安定、職業的安定、家族的安定、保健・医療の保障、教育の保障、社会参加ないし社会的協同の機会、文化・娯楽の機会を示した¹⁶。それぞれの要求に関連する社会制度を利用することによって基本的要求を充足し、社会生活を成り立たせることができるという理論である。個人と制度を結びつけるのが社会関係で、ここに不全が生じると生活に問題や困難が生じる。社会福祉の本来的機能は、この社会関係を結ぶ支援にある。そしてその方法には相談、情報提供、手続きの補佐などがとられる。このような社会福祉の営みは、不全状態にある個人を支える社会福祉の一般的機能と、社会の維持を支える社会的機能の2つの側面があるということも岡村が明らかにしたことである。

岡本の理論を踏襲して考えるならば、地域福祉も生活問題を抱える住民を支える一般的機能と、コミュニティの維持を支える社会的機能の2側面があるといえる。そして住民は、地域福祉によって生活を支えられる主体としての顔と地域福祉を支える主体としての顔の2つを持つ。この後者がコミュニティの持続に関わる人材、社会

16 岡村重夫（1983）『社会福祉原論』全国社会福祉協議会、pp.71-82

資源として期待されているわけである。対象を高齢者にとどめない総合的な地域包括ケアを進めることが現在の地域福祉の重要課題であることに照らせば、幅広い層の関わりがやはり求められるといえる。地域包括ケアはフォーマルセクターと市場セクターだけでは成立せず、インフォーマルセクターが重要な役割を担い、位置を占める。しかし現実には、これまで担ってきた地域福祉人材の高齢化と減少が進み続け、従前からのコミュニティ福祉組織の存続が厳しくなる状況が生まれている。

第2節のとおり、日本都市センター 2018 調査によれば、9割以上の市行政が「地域における高齢化の進行」「活動のリーダー担い手の不足」をコミュニティの抱える課題として認識している。また、第3節で把握したとおり、コミュニティの福祉課題に取り組んできた地区社会福祉協議会は福祉ニーズの多様化と顕在化に直面し、対応を図ってきたが、担い手の高齢化が一層進み、活動と組織の継承に苦慮しているところが多い。友愛活動、健康づくり活動、地域活動を実施してきた老人クラブも単位老人クラブ数、会員数は減少を続けている。

一連の地域福祉活動の人材の高齢化と減少の原因は、次の世代の参加が得られず、活動の継承と担い手の世代交代ができていないことによる。この問題への対応策は活動の継承と担い手の世代交代をはかれるようにすることで、地域福祉を維持していくための多世代にわたった地域福祉人材の確保にある。そのためにはコミュニティの住民一人ひとりが地域福祉の意義をとらえ、地域福祉に関心をもって活動に参加する住民として存在する力量を備えることが求められる。ここで注意を払わなければならないのは、参加を強制することによる人材確保であってはならないということである。強制は民主的な考え方を取る地域福祉に馴染まない。特に要援護者支援に関わる活動への参加の強制は必ず歪みを生む。その結果として要援

護者に対する攻撃的な意見や行動が広がり、権利侵害、前時代的なスティグマの烙印、差別へという連鎖を生むことにつながりかねない。

戦後日本は70余年をかけて福祉サービスの利用の普遍化をはかり、当事者本位の社会福祉の構築に取り組んできた。その過程では1980年代に在宅福祉の推進とともに地域福祉の実態化がみられるようになった。2020年代は地域福祉の構造化を進め定着させることが求められているといえる。

森本の示した「地域福祉の構造と内容」図を参照すると、地域福祉の人材に最も関わる位相は地域福祉の基盤整備にある。そして、地域福祉の基盤整備のひとつである「人材の育成」は地域福祉活動の位相と地域福祉サービスの位相に重なる。地域福祉の基盤の整備がなければ、地域福祉活動と地域福祉サービスを安定的に確保することはできない。また、地域福祉の基盤の整備は、地域福祉活動と地域福祉サービスに日常的に接することによって、より望ましい環境を用意しやすい。地域福祉活動、地域福祉サービス、地域福祉の基盤は相互関係にあり、その循環が円滑活発であるほど、当該地域の地域福祉は水準の高いものとなっていく。

地域福祉人材の確保という課題には、地域福祉の構造化を念頭においた戦略が必要である。かつての「在宅福祉サービスの戦略」に続く戦略といえるかもしれない。その内容として軸になるのは福祉教育^{ix}であろう。それは学校教育にとどまらない生涯にわたるものとして構想することを提案したい。幼児期からの多年代の他者との交流、地域活動への参加、自身の関心や個性を活かした地域課題への立案と活動組織づくり、プログラムのマネジメント等のサービスラーニングを、自身の生活体験と共振させて個性の高い学びとし、住民一人ひとりがコミュニティとの関係形成を遂げていき、エンパワーしていくのである。地区社会福祉協議会、単位老人クラブ

をはじめ、様々なコミュニティ福祉組織はプログラム提供の主体や場として関わりをもつこととなる。ライフステージに沿って、日常生活の一場面に福祉教育の要素があるという社会環境、文化環境を構築するということでもある。平均寿命が女性 87.32 歳、男性 81.25 歳（2018 年）の時代、生まれてから死ぬまでの間、仮に 80 年に渡ってこの過程が紡がれていくなれば、コミュニティを維持する基盤は強固なものとなっていくことだろう。ただし、このような福祉教育を実際に進めていくには、市区町村社会福祉協議会、コミュニティ福祉組織、学校教育機関はもとより、生涯学習機関、社会福祉事業者、企業他、様々な領域の機関の理解と協力が必要である。地域福祉ガバナンスが求められる一場面であるといえる。

地域福祉計画と地域福祉活動計画は、多主体の協働による福祉教育を進めていく上で重要である。社会福祉法第 107 条は、「市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下、『市町村地域福祉計画』という。）を策定するように努めるものとする。一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項 二 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項 三 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項 四 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」（以下、略す。）と市町村地域福祉計画について定めている。同条の四に該当するものとして、中長期の福祉教育の展開を計画の重点課題に位置づけ、できるだけ具体的な取組み内容、施策を明記するとともに、適切な進行管理、評価を行うことである。また、日常生活圏域の福祉計画として地区地域福祉活動計画を策定するコミュニティを増やすことも織り込めるとよい。

最後に、住民主体、住民参加による地域福祉は、ソーシャルワークの専門人材、専門機関・中間支援組織が適正に配置されており、

協働のパートナーシップを組むとともに、状況に応じて支援を得られる体制を確保できていることが大切な要件であることを強調しておく。

-
- i 福祉改革の一つの到達点ととらえられる福祉関係八法改正の後、古川孝順は「供給者サイドの社会福祉から利用者サイドの社会福祉へ」と転換の方向と課題を提起している。『社会福祉供給システムのパラダイム転換』（1992）誠信書房
坂田周一は2000年の法改正を「戦後日本の社会福祉供給のしくみを根本的に改革する社会福祉基礎構造改革法」と述べている。『社会福祉政策』（2014）有斐閣、p.21
 - ii 一番ヶ瀬康子は社会福祉を「目的概念としての社会福祉」と「実体概念としての社会福祉」に区別した。『一番ヶ瀬康子著作集 第1巻 社会福祉とは何か』（1994）労働旬報社 p.214
 - iii 岡村重夫は地域福祉研究の先駆者の一人であるとともに、社会福祉学研究所の先駆者のひとりであり、岡村理論と呼ばれる社会福祉の理論を構築した人物である。同書について序で、「著者がこんにちまで明らかにしてきた社会福祉の理論体系が前提とされており、そのうえに構築された地域福祉の理論である」と両者の関係を示している。
 - iv 現在、入所施設という用語が使われている居住型の福祉施設はかつて収容施設という用語が使われていた。福祉サービスの利用にスティグマが付随することの多い時代であった。
 - v 同調査は、1,896市区町村社会福祉協議会を対象とし、回収率は78.9%である。市及び東京都特別区の社会福祉協議会数は793で回収率は82.3%であった。同報告書は市区町村を分けずに集計、公表しているため、市社協以外の数字を含んでいる。
 - vi 横須賀市は1907年に市制を施行した人口393,025人（2020年1月1日現在）、高齢化率29.7%（男性26.4%、女性33.1%）（2015年国勢調査）、市域100.82km²キロメートルの市である。2001年に中核市に移行した。
 - vii 2019年12月9日、追浜地区社会福祉協議会、逸見地区社会福祉協議会、横須賀市社会福祉協議会を訪問し、インタビュー調査を実施した。聞き取り事項は、①地区社協の地域福祉活動の実際、②地区社協運営に関わる基盤の整備（人材の確保、財源の確保、拠点の確保）、③市社協の地区社協への支援で、所要時間は1時間程度である。
 - viii 同調査は、単位老人クラブ3,585、市区町村老人クラブ連合会480を調査対象として実施した。有効回収数は単位老人クラブ2,215（回収率61.8%）、市区町村老人クラブ連合会316（回収率65.8%）である。
 - ix 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動振興センターは福祉教育研究委員会（2016～2018年度）を設置し『地域共生社会に向けた福祉教育の展開～サービスラーニングの手法で地域をつくる～』を発行している。

第Ⅲ部

報 告

第6章

講演録・現地調査報告

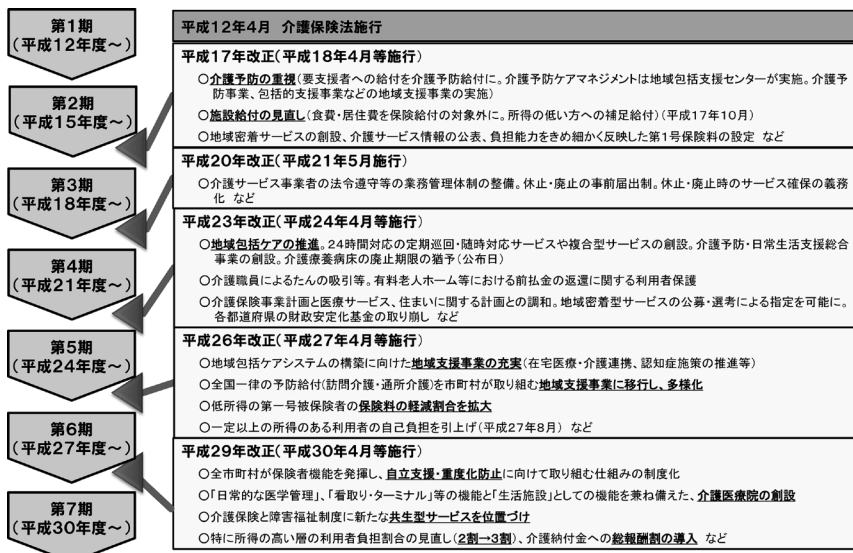
1 自治体とコミュニティの関係性を踏まえた 人材確保のあり方（ルーテル学院大学学長 市川一宏）

(1) 介護保険制度の現状

介護保険法は1997（平成9）年に成立し2000（平成12）年に施行された。介護保険の変遷（図1）としては、2005（平成17）年に介護予防を制度として導入するといった大きな改革があり、私は厚生労働省の中心で介護保険事業計画とまちづくりに関する検討委員会に携わらせていただいた。その中で孤立の問題が政策の重要課題となり、私は、孤立または介護予防とは、とじこもりを減らすことであると報告させていただいた（厚生労働省『介護予防事業に係る市町村介護保険事業計画に関する研究報告書』2005年9月）。

地域包括ケアシステムとは団塊の世代が75歳以上となる2025年

図1 介護保険制度の改正の経緯



出典：講演者提供資料

を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供されるシステムの構築を実現していくことである。

この生活支援・介護予防に関しては、高齢者も可能であればボランティアとして活動に参加していただき、支援の担い手となり、また支援が必要となれば、必要なサービスを受けながら、利用者として役割を担う。すなわち、予防は、元気な高齢者を対象とした第一次予防、虚弱高齢者を対象とした要介護状態にならないための第二次予防、要介護者を対象としたねたきり予防としての第三次予防を含んでおり、可能な限り当事者の主体的な取組みがあることを望みたい。そして、支える者と支えられる者が互いに支えあう関係が持続される仕組みを構築することが、介護予防の大きなテーマではないか。今後は認知症や高齢者の方が増加することが予想されるが、これは地域によってもその進展状況は大きく差がある。そのため、住まい、医療、介護、予防、生活支援が一体的に提供されるという地域包括ケアシステムは、保険者である自治体が地域の独自性や主体性に基づき、地域の実情に応じて作り上げていくことが重要である。

しかしこれには自治体ごとに力量差があり、介護予防を本格的に取り組んでいる自治体は、比較的介護保険料も安くすることができるが、そうでない自治体も少なくはない。

地域包括ケアシステム強化のため、介護保険法の一部が高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止、地域共生社会の実現を図るとともに、制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とする方に必要なサービスが提供されることを目的に改正が行われた（図2：厚生労働省）。

特に資料の一番上の「自立支援、重度化防止に向けた保険者の機

図2 地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案のポイント

<p>高齢者の自立支援と要介護状態の重度化防止、地域共生社会の実現を図るとともに、制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とする方に必要なサービスが提供されるようにする。</p>	
<p>I 地域包括ケアシステムの深化・推進</p>	
<p>1 自立支援・重度化防止に向けた保険有機能の強化等の取組の推進（介護保険法）</p> <p>全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重度化防止に向けて取り組む仕組みの制度化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国から提供されたデータを分析の上、介護保険事業（支援）計画を策定。計画に介護予防・重度化防止等の取組内容と目標を記載 ・ 都道府県による市町村に対する支援事業の創設 ・ 財政的インセンティブの付与の規定の整備 <p>（その他）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域包括支援センターの機能強化（市町村による評価の義務づけ等） ・ 居宅サービス事業者の指定等に対する保険者の関与強化（小規模多機能等を普及させる観点からの指定拒否の仕組み等の導入） ・ 認知症施策の推進（新オレンジプランの基本的な考え方（普及・啓発等の関連施策の総合的な推進）を制度上明確化） 	
<p>2 医療・介護の連携の推進等（介護保険法、医療法）</p> <p>① 「日常的な医学管理」や「看取り・ターミナル」等の機能と、「生活施設」としての機能とを兼ね備えた、新たな介護保険施設を創設</p> <p>※ 現行の介護療養病床の経過措置期間については、6年間延長することとする。病院又は診療所から新施設に転換した場合には、転換前の病院又は診療所の名称を引き続き使用できることとする。</p> <p>② 医療・介護の連携等に関し、都道府県による市町村に対する必要な情報の提供その他の支援の規定を整備</p>	
<p>3 地域共生社会の実現に向けた取組の推進等（社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化 ・ 高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付ける <p>（その他）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 有料老人ホームの入居者保護のための施策の強化（事業停止命令の創設、前払金の保全措置の義務の対象拡大等） ・ 障害者支援施設等を適所して介護保険施設等に入所した場合の保険者の見直し（障害者支援施設等に入所する前の市町村を保険者とする。） 	
<p>II 介護保険制度の持続可能性の確保</p>	
<p>4 2割負担者のうち特に所得の高い層の負担割合を3割とする。（介護保険法）</p>	
<p>5 介護納付金への総報酬割の導入（介護保険法）</p> <p>・ 各医療保険者が納付する介護納付金（40～64歳の保険料）について、被用者保険間では「総報酬割」（報酬額に比例した負担）とする。</p>	
<p>※ 平成30年4月1日施行。（Ⅱ5は平成29年8月分の介護納付金から適用、Ⅱ4は平成30年8月1日施行）</p>	

出典：講演者提供資料

「能の強化等の取組の推進」であるが、自立支援をどのように行うかが大きな課題である。自立支援のために当事者に手とり足とり支援する必要はない。個々人の持っている能力を活用しながら、支援すること。また、さまざまなボランティア活動を行っていただくことも、生活リハビリにつながり、自立支援にもなるし、趣味活動を含むさまざまな地域活動に多くの方が参加できる仕組みを構築できなければ、自立支援につながらない。さらに3番目の地域共生社会の実現に向けた取組みを推進するためには、市区町村による地域住民との協働による包括的支援体制づくり、そして福祉分野の共通事項を明らかにした地域福祉計画の策定が努力義務化された。社会福祉法に努力義務が明記されたことによって、東京都や多くの自治体もこれを作成した。高齢者も障害者も児童も合わせながら支援していく道が開かれたと言えよう。

高齢者、障害者、児童を対象とするサービスの関係性を強め、住民、地域を対象としたサービス等の統合を目指した「丸ごと」が進められようとしているが、統合できている自治体はまだ少ない。しかし、行政内においても、財政が厳しくなったならば、できるだけサービスの質を低下させず効率的・効果的に提供するためには、窓口を統合するのは当たり前で、統合をどのようにするか、こういった人材を配置し育成するかといったことが、課題になっている。

いくつかの自治体に関わらせていただき、地域福祉計画を見直す機会もあったが、金太郎飴のように、こうすべきだという提案は、地域の実情を配慮していない場合が多い。また各自治体には今まで培ってきた手法や考え方があり、統合は決して簡単でなく、せっかくの実績を無駄にしてしまう危険性もある。総合窓口をつくって総合相談を、ワンストップサービスで行う形が理想ではあるが、まだ未整備の自治体がある。

(2) 本テーマをめぐる検討課題

本テーマが求める課題として、特に重要なことは、生活支援コーディネーター（地域支えあい推進員）や「協議体」の設置等を通じて、市区町村が中心となりサービスの連携が図られたり、制度の狭間にある問題に対して新たなサービスが創出されるような取組みを積極的に進めること。具体的には生活支援コーディネーターの適正配置を図り、協議体において関係者が協議しながらさまざまな取組みを推進していくこと。しかし生活支援コーディネーターの配置に関しては、多くの自治体で戸惑いがある。

地域包括ケアとして介護保険に規定されるサービス等を用いながら高齢者や家族を対象に「個別支援」を行うことだけではなく、生活支援コーディネーターがインフォーマルケアも含めた「地域支援」

を合わせて行っていくために、住民活動や、NPO と協働した支援を行うことが求められる。

以上のことをまとめると、第一に分野ごとに実施されていたサービスを統合すること。第二に住民活動を通して、お互いに見守りながら支え合っていく仕組みを構築すること。言葉をかえると、①自立支援、②地域活動へのさまざまな参加の機会提供と孤立予防、という介護予防の原点に立つことが必要。そして第三に問題が発生した場合にその状態をできるだけ早く発見して、地域における関わりをつくること。今は地域との関わりが無縁になると、孤独死に容易に結びつき、地域で増えてしまう時代となっており、これは全国的に考えるべき課題ではないだろうか。さらに第四に、専門職の確保と配置が急務のものとされている。

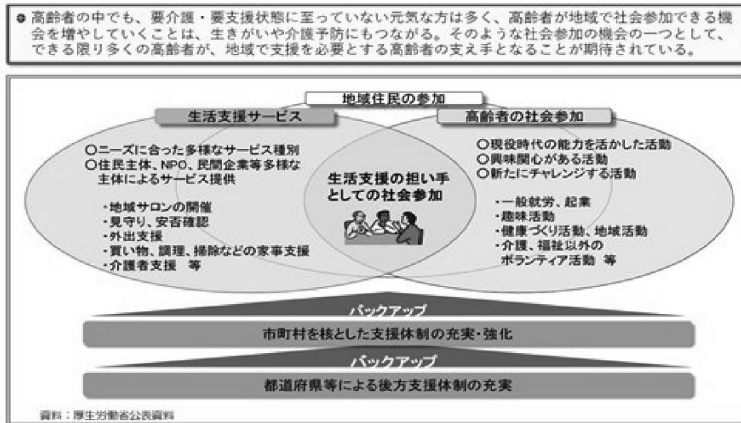
なお、生活支援サービスと高齢者の社会参加には重なる部分があり、高齢者の中でも要介護・支援に至っていない元気な方には社会参加できる機会を増やしていくことで、生きがいや介護予防にもつながる。そういった社会参加の機会の一つとして、できるだけ多くの高齢者が、地域で支援を必要とする高齢者の支え手になることを期待され、こういった考え方により少しでも住民同士協力しあえる環境づくりも大きなテーマである（図3）。

以下、課題について整理をしたい。

課題 1. 生活支援・地域福祉コーディネーターの関わり

課題の一つとして、生活支援・地域福祉コーディネーターとの関わりをどのようにとらえるべきか。法的には、生活支援コーディネーターは地域包括支援センターごとに配置され地域支援を軸にした専門職である。他方、地域福祉コーディネーターは地域共生社会の中で、特に生活困窮者における支援において重要な役割を担い、主に個別支援を役割にしている。この生活支援コーディネーター・

図3 生活支援サービスの充実と高齢者の社会参加を取り巻く状況



出典：講演者提供資料

地域福祉コーディネーターの役割分担をはっきりしておかないと混乱がおこる。生活支援コーディネーターとは、日常生活圏域を単位とし、一体的に介護・予防の提供を行うものであり、地域福祉コーディネーターは子育ての支援も含む全世代対象とした複合課題にまで範囲を広げた専門職である。しかし、両者のフィールドが重なっている部分も大いにあるため両者の役割分担をどう位置付けるのが重要ではないか。また、近年の動向として、私が関わる限りでは、介護保険の予算に基づき生活支援コーディネーターを位置づけ、生活困窮者自立支援制度等の予算を用いて地域福祉コーディネーターを位置づけ、実際には両機能をもった1人の人材を雇用する仕組みも増えているように思える。

課題2. 自治体の地域特性に応じた計画策定

地域共生社会を推進しようとする近年の政策では、「我が事・丸

ごと」を進めると強調しているが、圏域の基準となる人口規模や高齢化率、世帯状況、財政等に言及していない。市区町村の規模や地域特性等が大きく異なる現状にあって、国の一律的介入には限界があり、実際各市区町村で対応が異なっているため、その意味では格差が生まれているのではないか。

また、たとえば協議体について考えると、介護予防・日常生活支援総合事業の体制整備に向けて、多様なサービス提供主体の参画が求められることから、市区町村が主体となり、「定期的な情報の共有・連携強化の場」であり、「多様な主体間の情報共有及び連携・協働による資源開発などを推進する」目的で設置する協議体は、必ずしも新しく設置する必要はなく、現存する組織を有効に活用していくことも可能であり、実効性が担保できる。国が示した仕組みを丸ごと地域に当てはめてシステムを設計する計画の議論はそれぞれの地域の持ち味や、今までの相互の助け合いの伝統を壊してしまう危険性があり、慎重に議論しなければならない。

課題3. 共生型サービスの普及

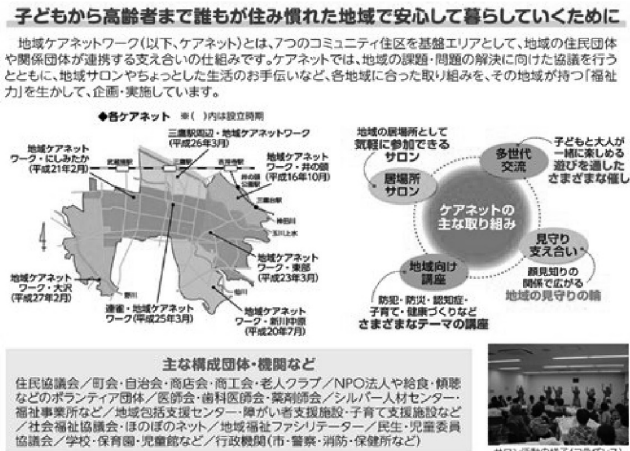
地域共生社会の実現に向けた取組みの推進に関して、今後は、障害児者・高齢者をあわせた、いわゆる共生型サービスを展開する必要がある。今までは、分野に応じた独立した事業所でサービス提供を行いそれぞれ違った指定基準を満たす必要があったが、高齢者と障害児者が同一の事業所でサービスを受けやすくするための制度設計を行なえるようになった。障害福祉サービス事業所であれば、介護保険事業所の指定も受けやすくするという緩和策なども考える時代ではないか。また、これに保育事業を入れているところもあり、一つの施設で多機能を持たせようというのが、「丸ごと」を推進するだけでなく、世代間交流や利用者に対する「普段の生活に近づけたサービス」を提供するという意味で、さらに検討していただきたい。

課題4. 住民、行政それぞれの役割の明確化

地域における「新たな支えあい」の概念としては住民と行政の協働による新しい福祉が求められる。地域に共助の仕組みがなく、行政のサービスには限界があるため、地域との協働が不可欠で、住民が行政にすべて丸投げしているところは、どんどん地域が疲弊していることは、はっきりと見てとれる。また、ただ住民に責任を丸投げするのではなく、住民活動が必要ゆえに、地域を支える住民が活動できる体制づくりを行う市区町村への期待は非常に大きい。

図4は三鷹市における地域ケアネットワークの取組みである。地域ケアネットワークとは7つのコミュニティ住区を基盤として、地域の住民団体や関係団体が連携する支えあいの仕組みである。地区を7地区に分けて、住民協議会や町内会・自治会、その他NPOやボランティア団体等が参加し地域の課題解決に向けて協議を行い、地域に合った取組みを企画実践していく。ポイントとしては①自助、共助、公助とが連携しながらそれぞれの長所を生かし地域課題の解

図4 地域ケアネットワーク



出典：講演者提供資料

決を目指していく。このような取組みが共に地域を守りましょうという考えにつながっている。②合意形成を目指したプロセスとして地域社会は住民相互の理解や協力によって成り立っているのですべての住民が当事者であるという意識のもと合意形成を行うことが必要である。③地域活動の担い手づくりの推進として、高齢者宅を訪問しボランティアを行うといった、自ら暮らす地域を大切に思い、地域の課題発見や福祉活動の企画など地域ケアネットワークの活動を支援する「地域福祉ファシリテーター」の養成を進める。④地域がそれぞれ個性を持って地域に合った取組みを行うこと、今まで耕してきた土壌に種をまくといったこれまでに培った強みを生かすことが大切である。

課題5. 資源を活用する

地域の資源を活用することが課題である。地域には「人」「もの」「金」「とき」「知らせ」といったさまざまな資源がありそれをどのように活用するか、特に専門職による対応を考えておくことが重要である。専門職人材の一定の権限と身分保障を考えておかなければ、たとえ募集をしたとしても人材が集まらない。それにより活動の継続性が保てず、十分な地域支援ができない(図5)。

そして、地域福祉コーディネーターとともに活動を推進するキーパーソンの役割について考える必要がある。①キーパーソンとは地域福祉コーディネーターとともに活動する地域福祉活動の推進者である住民である。地域福祉コーディネーターのような専門的な人材が全ての地域住民一人一人に働きかけることは物理的に不可能であり、実際には地域の様々な組織や団体役員へ働きかけを行う。そういった働きかけ先がキーパーソンとなって、地域福祉コーディネーターに地域情報の提供、活動者とのつなぎ役や呼びかけ等の役割を担ってもらう。②キーパーソンの特性としては、特徴的な要素とし

図5 資源を活用する

「人」問題解決に取り組む当事者、医師、保健師、社会福祉士・ケアワーカー・ケアマネジメント等の専門職、住民、ボランティアといった保健医療福祉等に関わる広い人材

「もの」保健・医療・福祉・教育・公民館等の施設、サービス・活動、物品はもちろん、住民関係、地域関係、またボランティア協議会、医療保健福祉等の専門職ネットワーク等のネットワーク

「金」補助金・委託金、寄付金、収益、研究補助金

「とき」就業時間、ボランティアが活動する時間。課題を共有化し取り組むチャンス

「知らせ」上記の資源情報、サービス利用者情報、相談窓口における情報等のニーズ情報、計画策定に必要な統計等の管理情報

出典：講演者提供資料

で地域に関心がある、これまでの経験を活動に反映することができる、調整から雑用までこなすマネジメント力を持つといったことがあげられ、住民ならでの立場を生かしてコーディネート機能やファシリテート機能、媒介機能が担えることが重要である。地域福祉コーディネーターの活動の成否はこういった地域のキーパーソンを発見し、継続的な関係を醸成し、信頼関係を構築できるかにかかっている（『地域のキーパーソンとつながる・協働する—地域福祉コーディネーターと協働する住民に関する研究委員会』都社協、2013年参照）。

課題6. 推進する人材を育てる

地域包括ケアを推進する人材をどのように確保するか、どのように育てるかが課題となっている。以下、必要な取組みを述べる。2018年3月に示された国の基本指針では、区市町村において、必要な介護人材の確保に向け、総合的な取組みを推進することが重要とされた。私が考える人材養成について、一部をご提案させていた

だきたい。

①新人を育てる

日常の業務量が増加しているが、人員不足が不足している現実にある。そのため、そもそも新人を育てるといふ職場風土が築かれておらず、短期間で離職する例が後を絶たない。特に民間レベルでそれを行うことは難しく、市区町村もしくは都道府県レベルで新人教育をバックアップすることが必要。

②困難な生活課題をもつ住民に対応している人材のバックアップ

地域福祉関係の専門職が燃え尽きてしまう危険性が高まっている。職務を通じての教育（OJT）によって、処遇の向上を図ること。担当者の日常的支援を行うこと。

③地域福祉関係者の業務・権限を明確にして、他の福祉人材との役割分担と合意形成に努めること。

④地域福祉計画等で、人材養成・研修計画等を明記すること。

(3) 私見

介護人材の養成、確保は全国的な課題であり、働き方、労働環境、離職要因への対応等を検討することが大事である。離職等により人材の継承ができなければ安定的なサービスの提供が難しくなる。また、専門人材が活動しやすいよう、権限・役割を政策的に明確にすること、インフォーマルケアに対する支援を怠らないようにすることである。住民同士がお互いに支えあう仕組みを導入しせっかくよい活動を行ったとしてもそれをないがしろにしてしまうと地域は疲弊してしまう。他にも障害、防災、地域包括ケアといった分野の圏域を明確化にしなければ、それぞれの領域が重複してしまい、事業を行うのにも非効率になってしまう。これをより明確化することで効率的な協働の可能性を模索することもできるのではないだろうか。そして行政内部の各担当者が協働できるかも課題である。

大切なのは関係部署が全員で集まり、お互いがチェック機能となりながら計画することである。そこで議論した結果が新たな協働の可能性を生み出すのである。そして、前段で述べたようなキーパーソンのような社会資源の人材開発について考える。費用をかけて育成してもスキルを活かす活動の場がないといったケースも多くみられる。生活困窮者等の当事者の参加を模索することも含め、全体的にその仕組みをつくることが大切である。

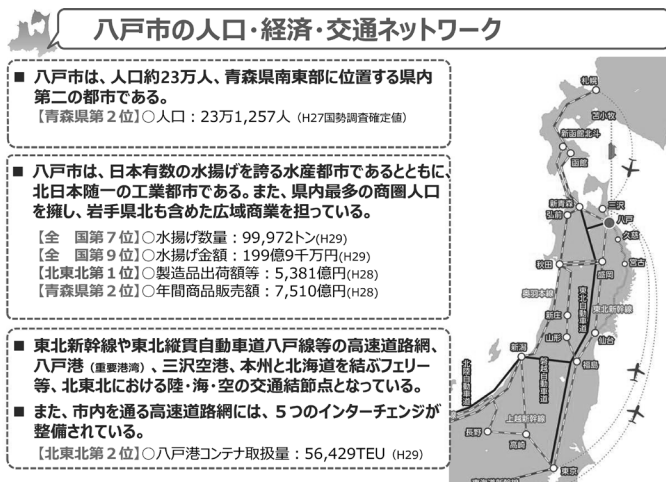
2 八戸市の地域コミュニティ振興への取組 (八戸市長 小林 眞)

(1) 八戸市の概況

八戸市は青森県の南東部に位置し、人口約23万人の県内第二位の都市である。日本有数の水揚げを誇る水産都市であり、これまでに水揚げ数量日本一を6回記録している。また、1964（昭和39）年の新産業都市の指定を契機に、臨海部に工場が相次いで立地し、北日本随一の工業都市にまで発展してきた。東北新幹線や高速道路網、八戸港や三沢空港といった北東北の中でも交通の結節点となっている（図1）。面積約305.6 km²、1929（昭和4）年に市制を施行し、その後合併を繰り返し現在の市域に至っている。

市制施行から90年を経過した現在では、地域ごとの特色を大事にしながらまちづくりに取り組んでいる。

図1 八戸市の概況

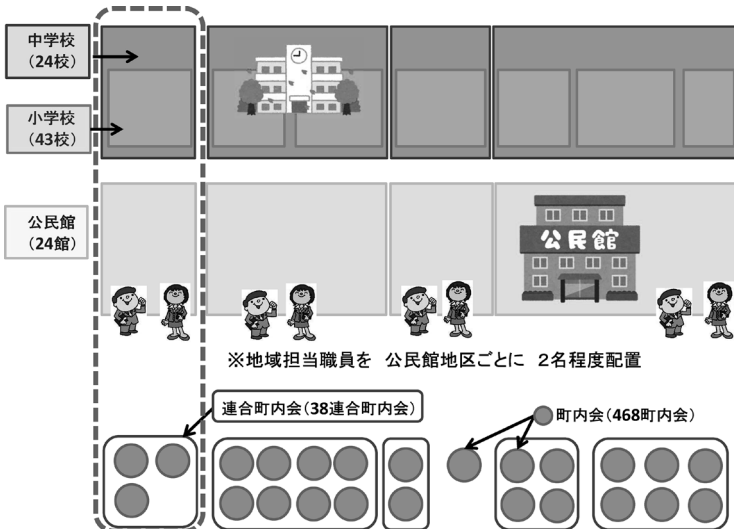


出典：八戸市市民連携推進課提供資料

八戸市では468の町内会があり38の連合町内会が概ね小学校区単位で構成されている。また、公民館が中学校区単位で存在し、その地区ごとに地域担当職員を配置している。市が目指すまちづくりとは、市民が主体となるまちづくりであり、市民と行政がそれぞれの立場を尊重し、役割分担のもと協働によりまちづくりをすすめるとともに、住みよい地域づくりを行ううえでは地域コミュニティの役割が重要であると考え、町内会の基盤強化と活性化を重点施策の一つとして位置づけ、取組を進めてきた(図2)。

これまでの協働のまちづくりの流れとしては、2005(平成17)年4月に「協働のまちづくり基本条例」が施行され、2006(平成18)年から2014(平成26)年にかけて住民自治推進懇談会を継続して行い、2008(平成20)年に地域担当職員制度を開始した。また、2012

図2 八戸市のコミュニティ構成単位



出典：八戸市市民連携推進課提供資料

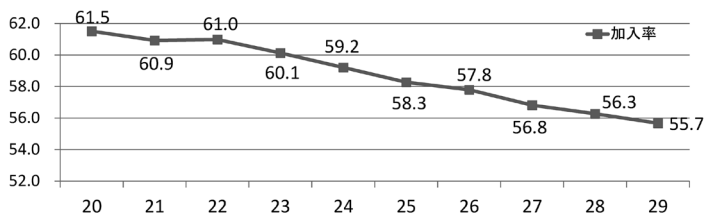
(平成 24) 年 2 月には八戸市連合町内会連絡協議会を新たに設立し、2015 (平成 27) 年からは現在の「地域の底力」実践プロジェクト促進事業を開始した。各事業の詳細については次節で説明する。

八戸市の町内会の現状はどうなっているか。加入率は直近 10 年間で 61.5 % から 55.7 % まで落ち込んでいる (図 3)。

しかし、加入世帯数の人口対比は過去 10 年でほぼ横ばいであり、それほど大きな変化はない。世帯数が増加傾向にあることは、核家族化の進行に加え、一つの住所地での世帯分離による影響などがあるのではないか。実態として、地域の中で減っているかという点、それほどではないと考えている。

図 3 町内会の現状

八戸市の町内会の現状



八戸市の人口・世帯数(人) ※外国人世帯を含む(H27～)

H	20(a)	21	22	23	24	25	26	27	28	29(b)	b/a
人口 A	245,128	243,682	241,928	240,789	239,630	238,481	237,163	235,589	234,850	233,070	95.1%
世帯数 B	101,128	101,705	101,957	102,864	103,733	104,602	105,280	106,410	106,985	107,604	106.4%
加入世帯数 C	62,201	61,956	62,170	61,844	61,410	60,945	60,827	60,448	60,199	59,900	96.3%
C/A	25.4%	25.4%	25.7%	25.7%	25.6%	25.6%	25.6%	25.7%	25.6%	25.7%	

※対人口比では、ほぼ横ばい

出典：八戸市市民連携推進課提供資料

(2) 八戸市におけるコミュニティ施策の具体的事例

ア 八戸市連合町内会連絡協議会との連携

2012(平成24)年2月に八戸市連合町内会連絡協議会を設立した。これは全連合町内会長で構成されており、市内全地区連合町内会の相互の連携を密にし、各連合町内会及び町内会の活性化を図るとともに明るく住みよい地域づくりに寄与することを目的としている。

活動事業としては3つあり、1つ目は町内会加入促進事業である。これは、多様な主体と連携しながら、地域が主体となって加入率の向上に取り組むものである。

不動産関係団体と連携し、主に集合住宅向けの加入促進に取り組んでいる。町内会に入るメリットは何か、マンション経営者や家主さんへ入居時の加入促進への対応などを行っていただいている。他にも、市内のIT・テレマーケティング関連の企業で組織される「八戸市IT・テレマーケティング未来創造協議会」と連携し、若者が参加しやすい町内会運営の研究に取り組んでいる。平均年齢40歳くらいの方の視点で町内会に期待することについて考えたり、町内会のホームページ作成、SNSの活用といった面でも協力していただいている。

2つ目は組織強化学業である。人材育成というこの研究会のテーマでもあるが、毎年4回、町内会の将来の担い手の候補者30名程度を対象に、運営のノウハウについての講座を開いている。全国から先進的な取組をしている方を講師に招き、どうすれば地域の皆さんが協力してくれるか、人が集まるかといったことを先進地から学ぶような講座も開催している。

3つ目は普及啓発事業である。町内会の役割をより多くの方々に理解していただくことを目的に、町内会活動を紹介した動画「町内会88ムービー」を作成し、市のホームページやYouTubeで公開している(図4)。

図 4 八戸市連合町内会連絡協議会との連携

八戸市連合町内会連絡協議会（平成24年2月14日設立：全連合町内会長で構成）

市内全地区連合町内会相互の連携を密にし、連合町内会及び町内会の活性化を図り、もって明るく住みよい地域づくりに寄与する。

1 町内会加入促進事業

- 加入促進月間(9月)の取組：街頭キャンペーン
- 多様な主体との連携
集合住宅不動産関係団体（集合住宅加入促進）
八戸市 I T・テレマーケティング未来創造協議会
（若者が参加しやすい町内会運営）



2 組織強化事業

- 担い手発掘・人材育成
地域コミュニティ人材育成アカデミー、地域リーダー応援講座



3 普及・啓発事業

町内会 88（パチパチ）ムービー など

出典：八戸市市民連携推進課提供資料

イ 住民自治推進懇談会

協働のまちづくり基本条例に基づいて、2006（平成 18）年度から住民自治推進懇談会をスタートさせた。2014（平成 26）年度までの9年間で24の公民館地区を5巡したため120回開催している。2008（平成 20）年度までは、行政が主体となり、協働のまちづくりの理念の普及・啓発と意見交換を繰り返し行った。また、人口動態や地域の課題等の状況を理解するための議論を行った。

2009（平成 21）年度から2014（平成 26）年度については、地域に主導権を渡し、地域力を自己評価する地域力バランスシートの作成や、地域の中での課題を整理するための議論の場を設ける、新たな地域カルテを作成し現状を再認識してもらうといった活動を行ってきた。

成果としては協働理念の普及や課題の明確化がなされたが、反対に参加者の固定化や、議論もやや堂々めぐりとなり、活動実施にまでなかなかつながらないといった課題も浮き彫りとなってきた（図

図5 住民自治推進懇談会

- 【対象】・公民館地区(市内24地区)
・9年間で各地区を5巡

**行政
主導**
H18年度 ⇒ 協働のまちづくりの理念の普及・啓発と意見交換
H19～20年度 ⇒ 地域を知るための手段として地域カルテを活用

**地域
主体**
H21～22年度 ⇒ 地域力を自己評価する地域力バランスシートを作成
H23～24年度 ⇒ 地域の課題にあわせてテーマを絞っての話し合い
H25～26年度 ⇒ 新たな地域カルテを作成し、現状を再認識

- 【成果】・協働の理念の普及
・地域づくりへの意識の醸成
・地域課題等の明確化

- 【課題】・参加者の固定化
・懇談会后、活動実施につながらない



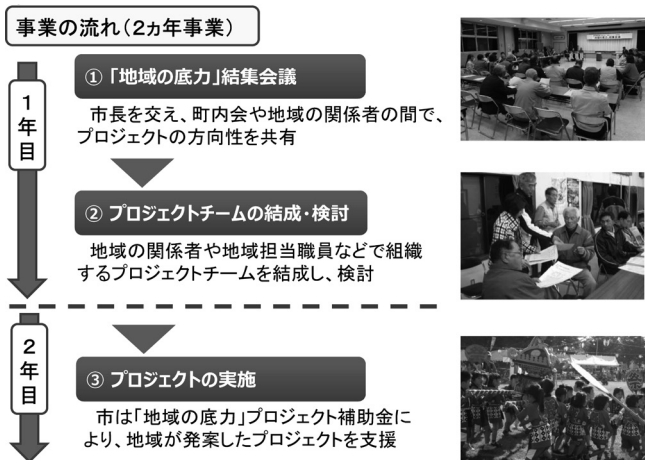
出典：八戸市市民連携推進課提供資料

5)。

ウ「地域の底力」実践プロジェクト促進事業

前節に紹介した住民自治推進懇談会から公募制によるより具体的な活動実践型の会議へ移行した。地域（連合町内会）が中心となり新たな取組を行う上で、多様な団体と連携し、地域課題の解決や活性化に取り組む活動を行政が支援する仕組みとした。事業の流れとしては、2か年計画として最初の1年目は、どのような活動を行うか、また、そのためにはどのような準備が必要かといったことについて、市長を交え町内会や地域の関係者間でプロジェクトの方向性を共有し、その後、地域担当職員も交えたプロジェクトチームにおいて詳細を検討する。そして2年目には、市からの補助金による支援を受け、プロジェクトを実践していくといったものである（図6）。

図6 「地域の底力」実践プロジェクト促進事業



出典：八戸市市民連携推進課提供資料

エ その他取組事例

2008(平成20)年度より地域担当職員制度を導入した。市内全24地区公民館の対象区域ごとに、おおむね2名配置し、主に課長級前の職員が地域との関係性の構築に寄与している。これは、独立した職ではなく、兼務といった形で任命をし、地域の様々な要望を市の担当課、もしくは県や国へとつないでいく、また、地域の課題を地域と行政が一緒になって解決をしていくという役割を果たしている。

他にも、協働のまちづくりの普及・啓発を図り積極的な参加・参画を促すことを目的とした、市民向けの研修会等を継続して行っている。

また、学生に向けた取組として学生まちづくり助成金制度、高校生地域づくり実践プロジェクト、まちづくりインターン助成金制度といったものを設けている。学生の柔軟な発想や行動力を活かした地域振興に関する活動を促進することで、次世代を担う学生の社会参加への意識の醸成やきっかけづくりに取り組んでいる。

そして、学生だけでなく、女性に的を絞った女性チャレンジ講座も開催している。女性ならではの視点やアイデアを活かした地域社会の活性化を図るためのビジネススキル習得の機会を提供する講座となっている。

3 現地調査報告（名張市） （日本都市センター研究員 原 宏樹）

(1) 名張市の概要

名張市は、三重県の西端、伊賀盆地の南西部に位置し、奈良県と県境を接しており、面積は約 129.8 km² 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大規模な宅地開発がなされ、人口約 8 万人まで急増した都市である。人口のピークは 2000 年で、以降は減少傾向が続いており 2015 年では 7.8 万人となっている。高齢化率は、2015 年には 28.3 % となっているが今後急速に増加することが見込まれている。

名張市では、2003 年 4 月に「住民が自ら考え、自ら行う」ということで、市民参加のもとに自立的、主体的な取組の気運を高め、誰もがいきいきと輝ける地域づくりを行うため、行政の支援として、「ゆめづくり地域予算制度」を創設した。市民センターを単位とする 15 の地域にそれぞれ住民合意により設立された「地域づくり組織」が活動を行う中、この「地域づくり組織」に対して従来の補助金制度を廃止し、用途自由な「ゆめづくり地域交付金」を交付し、住民主体のまちづくり活動を支援するとともに、名張市内の都市内分権を進めている。

(2) 名張市におけるコミュニティ施策の概況

ア ゆめづくり地域予算制度

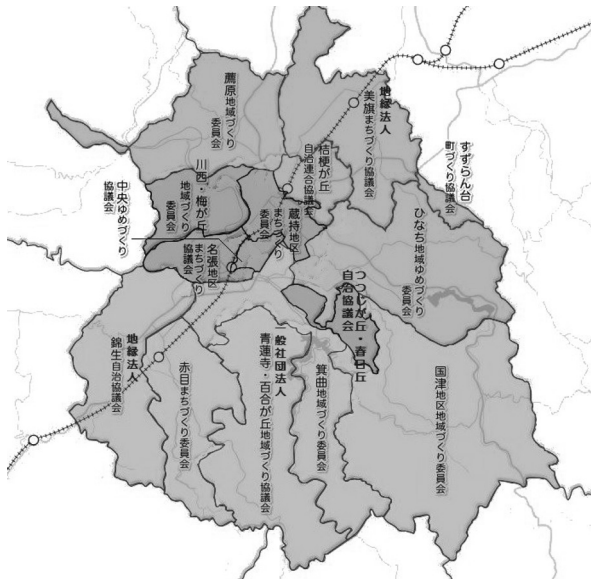
名張市では、1995 年頃から市内いくつかの地域で、住民による自発的なまちづくり活動が盛んになり、地域住民による「まちづくり協議会」が結成された。これらは、地域の将来的なプランであるまちづくり計画を作成し、市へ様々な要望を行うようになったが、当時は、行政としてこれらの計画を実行するシステムや財政支援シ

システムが確立されていなかった。

2002年に行財政改革の推進を図るため、市政一新プログラムが策定され、これを基にして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」が制定された。同年これに伴い「地域づくり委員会」が市内14地域に結成された。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。従来の地域向けの補助金を廃止し、まちづくり活動の原資として市内14の地域づくり委員会へ使途自由な一括交付金制度へ転換した。

地域づくり委員会による地域づくりが進む中、2005年に制定された名張市自治基本条例の第34条の規定を受けて、都市内分権の方向性を示す「名張市地域づくり組織条例」を2009年に制定し、地域の各組織の見直しを行った。まずは、区長制度の見直しである。

図1 地域づくり組織地区割図



出典：名張市地域環境部提供資料

1956年よりの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り、市長が区長を委嘱し、区長個人に委託料を支払うといったことにより、いわば上下主従の関係があったため、これを廃止した。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の廃止による財源をゆめづくり地域交付金の活動費へ加算した。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制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。

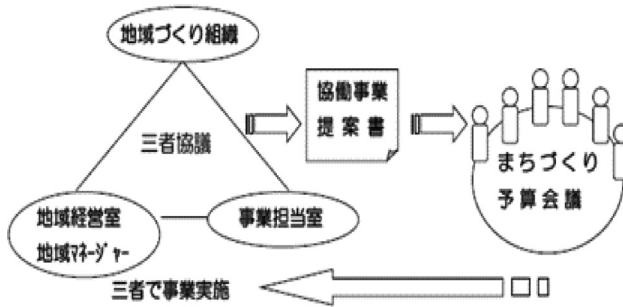
現在、名張市及び各地域づくり組織では、地域の特性を生かした個性あるまちづくりとして、理念や目標を設定し、基本構想や方針に基づいた実施計画を策定している。これは地域ビジョンとして位置付けられ、2009年より各地域づくり組織で策定委員会が組織され、協議を重ねた結果、それぞれの地域づくり組織が策定した地域ビジョンの発表を交流会にて実施している。この地域ビジョンは、市の総合計画に取り入れられており、地域の将来像を最大限尊重したものとなっているといえる。

イ ゆめづくり協働事業提案制度

現在、名張市ではゆめづくり協働推進提案事業として地域のみ若しくは市のみでは解決できない課題について互いに協議しながら新たなサービスや価値を生み出すための協働事業を進めている。

各地域で提案された事業を、市内部で組織している予算委員会が審査し、各地域に協働事業の交付金を交付する仕組みである。提案事業は地域によって特色があり、防災や子供関係の事業またはコミュニティビジネスをしているところもあり、地域ごとのブランド

図2 ゆめづくり協働事業提案制度



出典：名張市地域環境部提供資料

力強化にもつながっている。

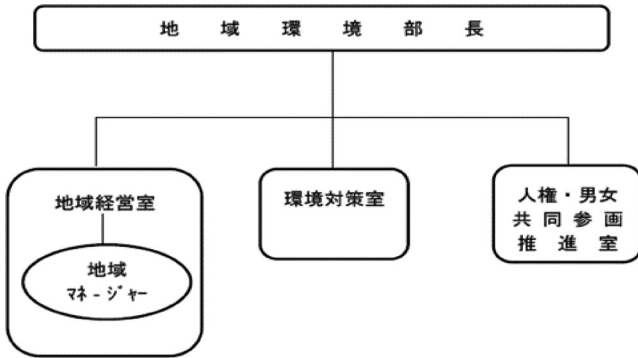
ウ 職員関係の取組み（地域マネージャーなど）

2009年より地域づくり組織の安定的な継続支援を図るため、各組織に管理職2名（兼務）の地域担当職員を配置し、地域ビジョンの策定支援や、活動に関する情報収集・提供及び助言を行っている。

2012年には地域ビジョンの施策反映の仕組みや予算制度の拡充に伴い、地域づくり組織との協働推進を行うための組織体制として、地域づくりに関わる市の窓口として、地域環境部の中に地域担当監（専任）を3名配置している。名張市の事業についてさまざまな部署と協働で行っていくうえでも、地域担当監は地域と行政とのつなぎ役のような立場である。

2019年には、地域担当監を地域マネージャーとし、それまで3名の地域担当監がそれぞれ単独で地域づくり組織を担当していたが、地域マネージャー3名がチームとしてすべての地域づくり組織を担当することとなった。これにより、各地域への取組支援がより横断的になり、情報共有がしやすくなることで、地域の課題解決により深く取り組むことが可能となった。

図3 地域環境部組織体制



出典：名張市地域環境部提供資料

エ まちの保健室

名張市には「まちの保健室」という市独特の制度がある。住民の健康づくりの意識や健康性を高めなければ全体の幸福度は向上しない。福祉に力点を置くことが非常に重要で近年では出先機関に介護士や社会福祉士のような専門資格を持った人を配置している。こういった人には、健康や介護予防などについての地域への働きかけを行ってもらっているが、すぐ隣には保健師がいる部署もあり、この「まちの保健室」の職員とも関わり合いながら地域の役員や民生委員、健康づくりのために中心となって活動しているメンバーと協働して活動を行っている。そういった活動をするには、市役所の中でも各担当課と地域経営室が協働しなければ話は進まないし、片方だけが一生懸命ではうまくはいかない。地域を担当する部署には職員の意識改革も重要となっている。

(3) 名張市におけるコミュニティの人材の確保と育成

ア 現状の課題

地域の課題として、人材確保・育成の観点では、活動の中心とな

る人、役員等が高年齢化しており、後継者への引き継ぎができていない。現在、60代後半から70前後の方々が中心な地域が多いような傾向である。どのように若い世代を地域の中に取り込んでいくかが一番の課題ではないか。

また、地域住民に地域づくり組織自体がまだまだ浸透しておらず、組織自体の認知度の向上も考えるべきだろう。そうしなければ活動への参加人数が増えないため、次世代の担い手が育成されない。そういった周知方法の検討も各地域苦慮しているが、若い世代の取り込みには十分つながっていないのが現状である。

イ 今後の考え方

自分が生まれ育った環境に価値を見出せば、必然的に戻ってくる。だから、子供たちを大事にしなければならない。高齢化対策と同様に、子育て、子供に楽しい記憶を持ってもらうような取り組みを始めている地域には活気がある。今現在の子供たちが、成長したときに、地域の活動の中に参画するようになってきている地域もある。地域社会の変化、多様化とはいえ、そのときのリーダーシップを発揮する人の考え方により、地域の性格は大きく左右される。ある程度やむを得ない部分はあるが、地域が持っている価値を高めるための活動というものを後世に伝えていくべきではないか。

また、イベント一つとっても子供たちをどのように取り込んでいくべきか、例えば、学生にどんな役割をしてもらうか。イベントを通していろいろな考え方を学んでもらう、参画してもらうといった形で取り込むことが人材の確保や育成にもつながるのではないか。

地域の課題に対して、住民自らが、向き合うということで、行政が考える地域の課題と、自分たちが考える地域の課題の違いを考えて、協働し解決していく動きも見られるようになった。人は相互に支援しあうことを前提にし、自分の持つ役割というものに気づくこ

とが重要である。

(4) 名張市の取組みの全体を通して

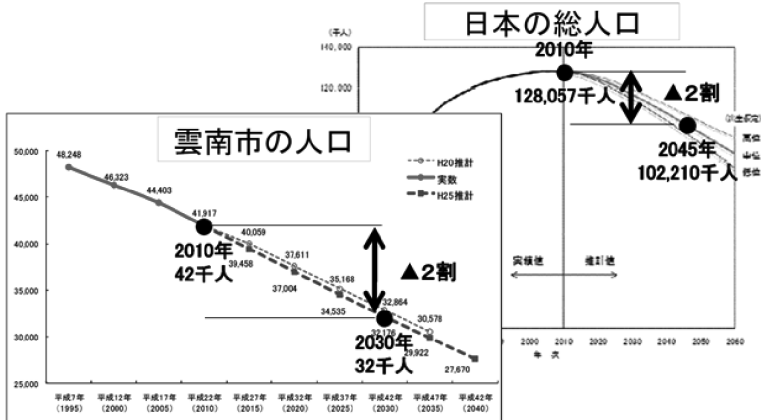
地域の予算制度や組織条例、協働事業提案事業はあくまで単なるツールであり、地域の中で何を考え、どのようにまちづくりを進めていくか、自主的に考えるきっかけとしてもらいたい。さきほど地域の価値を見出せばと述べたが、付加価値がどれほどのものかは無意識では認識されないし、価値は高まっていかない。ストーリーのない協働事業はあり得ない。イベント一つとってもイベントの中に、どのような意味合いが込められているのか思いを共有し、共通認識を持つことが重要である。日ごろからの地域との信頼関係をつくることが第一ではないか。

4 現地調査報告（雲南市） （日本都市センター研究員 原 宏樹）

(1) 雲南市の概要

雲南市は、2004（平成16）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。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。市全域が過疎地域に指定されており、面積は東京23区の9割ほどで約553 km²、人口約3万9千人で以前から減少傾向にある。高齢化率は、2015（平成27）年度国勢調査で36.5%と同調査における全国平均の26.6%を上回っている。これは全国平均の数値を30年先行する推移となっている。

図1 雲南市と日本全体の人口推計の比較



出典：雲南市政策企画部提供資料

(2) 雲南市におけるコミュニティ施策の概況

ア 取組みの第1ステージ —基礎的基盤の整備—

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」

を基本に据えている点が重要である。この基本姿勢を体現するものとして、市民自らが主体的に関わることを明記したまちづくり基本条例を制定している。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、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の「地域自主組織」の推進である。取組みの経緯は、2004（平成16）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に始まり、同年に雲南市が発足、翌2005（平成17）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44の地域自主組織が設立された（その後一部で統合・分離があり現在30）。

図2 雲南市「地域自主組織」一覧

区	町	地域自主組織名	拠点施設数	人口	世帯	男(%)	女(%)	
大東町	1	大東地区自治協賛協議会	大東交流センター	3,521	1,251	34.4%	14.8%	
	2	春巻地区振興協議会	春巻交流センター	2,130	719	37.5%	19.0%	
	3	種島地区振興協議会	種島交流センター	1,435	481	30.8%	13.8%	
	4	佐吉地区振興協議会	佐吉交流センター	1,592	501	39.9%	14.3%	
	5	阿栗地区振興協議会	阿栗交流センター	1,131	364	35.9%	11.6%	
	6	名野地区振興協議会	名野交流センター	532	205	45.9%	20.4%	
	7	高瀬地区振興協議会	高瀬交流センター	1,529	532	43.8%	16.3%	
	8	横田地区振興協議会	横田交流センター	134	56	56.7%	18.7%	
	9	加茂まちづくり協議会	加茂交流センター	5,143	1,327	35.8%	30.9%	
本末町	10	八日市地域づくりの会	八日市交流センター	868	396	40.2%	1.0%	
	11	三原集落自治協議会	三原交流センター	890	378	41.2%	1.0%	
	12	飯宮いきいきの会	飯宮交流センター	507	181	38.5%	0.8%	
	13	下飯宮ふれあいの会	下飯宮交流センター	1,108	423	44.7%	2.9%	
	14	加茂地域づくり協議会	加茂交流センター	2,128	726	37.0%	5.4%	
	15	地蔵自主組織 自然の恵	地蔵交流センター	1,433	471	41.8%	10.7%	
	16	西日登集落の会	西日登交流センター	1,004	329	43.3%	13.1%	
	17	雲南地区地域自主組織 ダム湖の郷	雲南交流センター	421	185	31.8%	18.9%	
	18	三刀屋地区まちづくり協議会	三刀屋交流センター	2,421	925	32.0%	4.9%	
	19	一言島集落の会	一言島交流センター	1,395	441	35.7%	16.9%	
三刀屋町	20	海見の会	海見交流センター	706	256	46.2%	13.4%	
	21	鹿島と岩の里のまちづくり協山	鹿島交流センター	1,294	444	42.0%	23.4%	
	22	中野のまづくり委員会	中野交流センター	518	201	48.3%	23.0%	
	23	吉田地区振興協議会	吉田交流センター	918	379	50.0%	58.0%	
	24	民谷地区振興協議会	民谷交流センター	1,665	56	49.7%	15.0%	
	25	田井地区振興協議会	田井交流センター	567	200	43.4%	40.9%	
	26	掛合自治協議会	掛合交流センター	1,369	542	38.2%	20.8%	
	27	多喜の郷	多喜交流センター	431	157	46.9%	12.7%	
	28	松室集落協議会	松室交流センター	310	100	42.9%	10.2%	
	29	多喜コミュニティ協議会	多喜交流センター	196	134	54.4%	25.2%	
30	八戸コミュニティ協議会	八戸交流センター	114	88	54.7%	26.0%		
				計	97,314	43,293	36.0%	6.6%

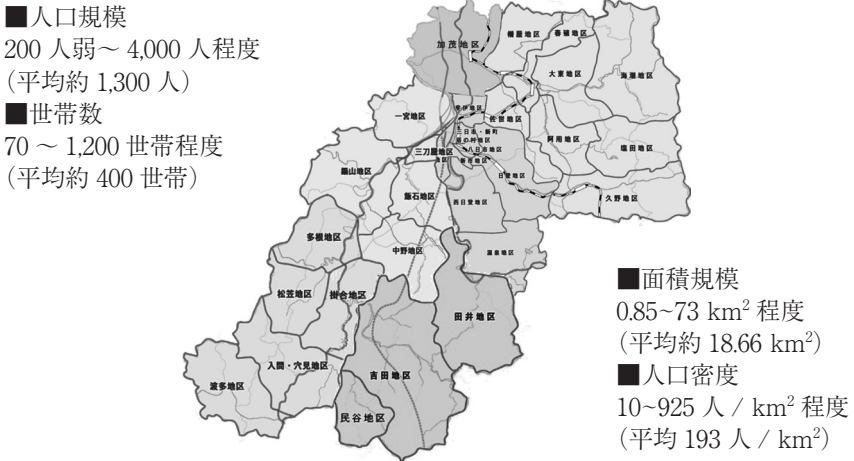
※H19年度に市内全域で結成完了
 ※住民発意により発足
 ※地域自主組織数=30組織
 ※拠点数=30交流センター

※H19.9.30
 ※市内最後の地域自主組織が発足。
 （当時44組織目）
 ※H22.4.1、掛合地区で3つのコミュニティが1つに統合。
 （市全域で42組織に）
 ※民谷分校の閉校を契機に、
 H26.1.21、民谷地区振興協議会
 が吉田地区から分離独立。
 （当時43組織目）
 ※加茂町では14組織を一本化し、
 H27.3.8、加茂まちづくり協議会が
 発足。（市全域で30組織に）

出典：雲南市政策企画部提供資料

地域自主組織は、自治会・町内会などの地縁型組織、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、地域課題を自ら解決し、振興発展を図ることが目的である。

図3 地域自主組織区域図



出典：雲南市政策企画部提供資料

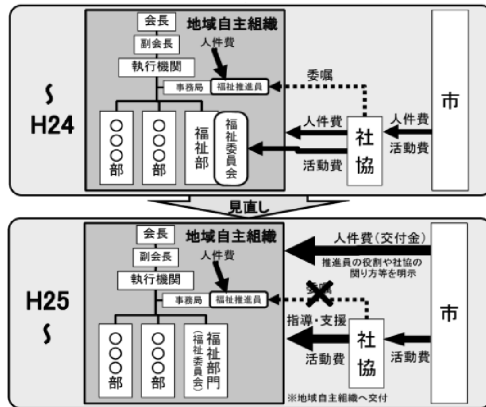
地域自主組織の活動拠点については、2010（平成22）年度に公民館から「交流センター」へ移行し、所管を教育委員会から市長部局へ移行した。活動も生涯学習だけでなく、地域づくりや地域福祉を加え、幅広い市民活動の拠点としている。また施設管理は一部を除き各地域自主組織の指定管理としている。これにより、地域活動における基礎的基盤の整備を行ってきた。

イ 取組みの第2ステージ —制度改善による活動基盤の強化—

前節で述べた基礎的基盤の整備から、それまでの取組みを検証し、2013（平成25）年度から、制度改善による活動基盤の強化に着手している。

制度改善の1つ目は、交流センター職員と地域自主組織の一体化である。2012（平成24）年度まで「交流センター雇用協議会」（事務局：雲南市地域振興課）が活動拠点の交流センター職員の雇用を一括して担っていたが、2013（平成25）年度より、地域自主組織の直接雇

図4 地域福祉の見直し



出典：雲南市政策企画部提供資料

用へと変更した。この制度変更により、職員と地域自主組織間の乖離を制度的に解消し、名実ともに交流センターを活動拠点として活用でき、地域自らのことを考えることができる事務局体制となった。

制度改善の2つ目は、地域福祉に関する見直しである。2012（平成24）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。これまで福祉推進委員は社協からの指示系統で動いていたが、福祉分野は地域全体で考えるべきであるとの意見が強くなり、2013（平成25）年度より地域自主組織の会長からの指示系統に変更した。

制度改善に関して目的をより明確化するために、主に3つの柱を中心に3つの視点を設けている。地域づくり、地域福祉、生涯学習の3本柱を軸として、持続可能性の確保、安心安全の確保、歴史・文化の活用といった3つの視点を掲げている。逆に言うと、全体としては、この程度しか細かく地域に規定をせず地域がこのような考

え方を基に独自に活動をしていこうといった方針で取り組んでいくことを推奨している。

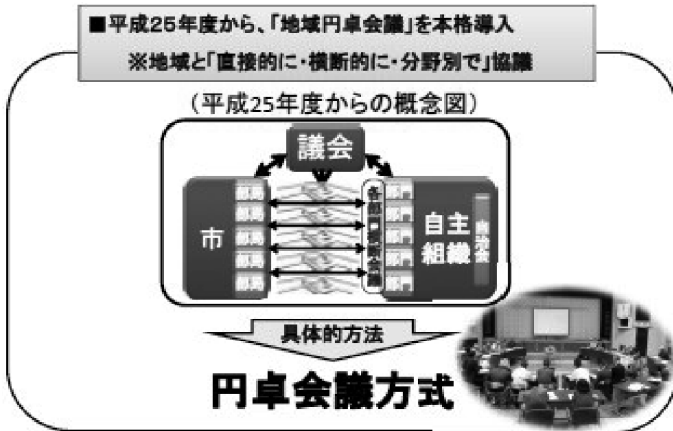
ウ 活動の第3ステージ — 「新しい公共」の創出と持続性—

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、地域自主組織が住民自治の中核を担うことで、市民と行政とが垂直的關係（統治的）から、水平關係（協働）へと変化してきた。

こういった流れから、各地域自主組織と雲南市との間で「地域と行政のまちづくりに関する基本協定書」が2015（平成27）年11月に締結された。これは、地域の協議窓口を、地域自主組織とすること、地域自主組織と市の相互の役割をより明確にすることといった方針のもと締結されたものである。協定書の中で、各地域自主組織と市の役割を明文化することでそれぞれの役割を明確化し、また、地域に関係することは政策形成過程から地域が関わりをもてるような情報共有・協議の場を設けるといったことを条項に定めている。

また、地域と行政の協議の場として2013（平成25）年度から「地域円卓会議」を導入している。「地域円卓会議」とは地域委員会の廃止に伴いの導入を行ったものであるが、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（平成25）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おり、次第に地域からの推薦委員が多くなっていったが、今後は地域自主組織を中心とした地域づくりの方が望ましいのではないかという意見が出てくるようになった。これにより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。この会議では、防災、地域福祉など個別テーマに沿って、円卓スタイルで直接対話方式により、協働を促進する場としており、会議は、透明性の確保と多様な参画をめざすため、

図5 地域と行政の協議の場



出典：雲南市政策企画部提供資料

原則として公開している。

会議の中で効果的な事例として、災害時の要支援者台帳の整備があった。従来の台帳では実際に支援が必要であると行政が把握し、登録された方の実態があっていなかったため、地域で要支援者の情報を整備することとした。地域の方が要支援者の情報は把握できているため、円卓会議を通じて意識を共有できたことによるものである。

他にも、関係部局との連携として地域への個別訪問を行っている。これは年度当初に市内の30の自主組織全てを訪問し、地域の課題や取組み状況の把握と、市各部局の方針や予定を伝え相互に意見交換することでの情報共有を目的としている。また、市内部（地域振興、福祉、教育他）の実務レベルでの状況共有を協議する場として、関係部局会議を定期的で開催している。特段話題がない場合でも開催することを基本としている。

エ 活動の第4ステージ —持続可能なまちづくり—

持続可能なまちづくりを行うために今後10年を見据え、さまざまな課題を把握することが必要であると考え、各地域に意見を照会し、地域側・行政側双方の課題を今後の論点としてとりまとめた。地域側では、人材育成・確保が第一に挙げられた。他にも情報共有化、活動における負担の増加への対応、未加入自治会の対応などが挙げられた。行政側としては、今後の地域支援のあり方、専門性と横断性をいかに両立させられる、地域差の対応が挙げられた。双方の関係でいへば、基本協定の内容のあり方や苦情処理機関の設置といったものがあり、これらを19項目の論点にとりまとめ、プロジェクトチームを立ち上げて協議を行う体制にした。特徴的なのは、地域と行政とが一緒になって協議をするということであり、その協議の中で出てきたものに関しては現象として表れている課題を捉えるのではなく、本質的な課題を見極めることを主眼にしている。

ここで取り上げられた課題は優先度を考慮し、協議を重ねた結果、報告書として取りまとめられ市長と地域自主組織連絡協議会会長に提出された。提出された報告書は各地域に内容を理解してもらうため全30地区を訪問し、意見交換を行い、今後の方向性を確認する作業を行った。

(3) 雲南市におけるコミュニティの人材の確保と育成

ア 地域経営カレッジ

地域経営カレッジとは市と地域自主組織とが共催で、担い手の育成・確保の目的とし、2019(平成31)年度より開催したものである。希望制により、各地域で次の担い手となる候補の方の推薦を行い、その方々をメンバーとする。各地域からそれぞれ複数名推奨されており、結果として、2019(平成31)年度は6チーム、16名(最終的には17名)が参加することとなった。会のテーマは、選出地域とメ

ンバーの間で協議をして決定し、その対策アイデアを、選出メンバーがまとめ、選出地域へ発表し、報告を行うといったものである。

3月から5月ぐらいにかけて、メンバーを募集し、6月から全体会が始まる。全体で集まるのは、進捗管理のためであり、基本的には、各メンバーの方々がグループ内で地域のことを現状分析し、情報共有を行うものである。特徴的なのは、地域のほうにフィードバックするという点であり、随時地域への中間報告を行いながら最終的にとりまとめを行っていく。

進め方の全体像としてはまず、テーマを設定し、その選定理由を地域とすり合わせを行う。その後地域の現状分析を行い、対策を立案した上で、検証し報告を行うものである。

イ その他の取組み

従来は、教育は教育部署で、福祉は福祉部署でといった形で、個別に支援していたが、エリアごとに複数の分野を横断的に対応するチーム制による仕組みを徐々に構築中である。

雲南市では、自らの地域をより良くしていこうと地域自主組織による地域づくりがすすめられてきたが、子どもたちは保幼小中高一貫したキャリア教育によりふるさとへの愛着心が高まり、さらに志ある若者たちがつながることで地域課題解決に向けた活動が活発化してきている。こういった成果をベースにキャリア教育を通じた「子どもチャレンジ」、志ある若者による「若者チャレンジ」、地域自主組織による「大人チャレンジ」の連鎖を創り出し、持続可能なまちづくりの実現を図るチャレンジの連鎖ということを掲げている。

また、若手人材の掘り起こしを目的とした「幸雲南塾」を開講し、社会起業や地域貢献を志す若者も企画立案と実践のサポートを行っている。この塾の卒業生が中心となり若者の人材育成や地域活動を

支援する NPO 法人を設立するといった事例も見られるようになった。

(4) 地域自主組織 新市いきいき会

ア 新市地区の概要

新市地区は、合併前の旧木次町に位置しており、人口 550 人、160 世帯、面積 0.85 km²、高齢化率 38.7 % の市街地の地区である。雲南市の中で最後に地域自主組織を立ち上げ、最も小さい地域で活動を行っている。その中に 5 つの自治会があり、ヤマタノオロチ公園に代表される神話の里でもある。

地区の経緯は、2004（平成 16）年に雲南市が合併により設立した後、随時地域自主組織の立ち上げ説明会を市が行っていた。2007（平成 19）年 10 月に当時 44（現在は 30）あった地域自主組織の内、最後に設立した組織である。2010（平成 22）年には全市一斉に地区ごとに交流センターを設立し、従来の補助金制度から交付金制度へ変更し、各センターを自主組織が指定管理を行う仕組みとした。新市地区は例外として指定管理は行わず、市役所の支所（木次総合センター）の 2 階部分を事務所としている。

イ 新市いきいき会の主な取組み（住民福祉カード）

地域の基盤づくりとして、地域振興計画の作成に取り掛かった。計画策定の中で地域住民がいかに支えあい活力がある地域にするために、子どもや高齢者の数、年齢など必要な地域の情報が大いに不足していることを認識したため、情報把握を行う目的で「住民福祉カード」の作成に取り組んだ。カードには各世帯別の連絡先や世帯構成、生年月日、可能であれば福祉施設要利用かなどを記載し、地域自主組織にて情報の集中管理を行うものである。これにより地域住民の 99 % の情報を把握することができた。これは災害時の支援体

制にも活用できる。災害避難時に介助が必要な方を「おねがい会員」、避難支援を行う側を「まかせて会員」といった区分で登録し可視化することで要支援体制を構築することができる。主に「まかせて会員」の役割は日常の声掛けや見守り活動、情報の共有、災害時の避難支援である。

ウ 事務局体制

新市いきいき会では、会長1名、他事務局職員3名を直接雇用しており、計4名体制である。雲南市の中では事務局構成は小規模であるが、より連携を密に行えるといったメリットもある。様々な活動の推進、行政との連絡等を担当している。

エ 人材確保と育成と今後の課題

人材確保と育成に関して大きな課題は後継者をいかに育てるかではないか。施策として1つ目は、地域ボランティアスタッフの募集と登録制度を設けている。2つ目は組織の運営を担う職員や役員の確保である。役員が固定化しており、交代について大きな課題がある。公募制をとってはいるが応募は少なくなかなか難しい。他にも子育て世代（特に女性）や、若者世代といかに共存できるかも今後の課題ではないだろうか。

課題は多くあるが地域住民がいかに地域づくりに自主的になれるかどうかは今後の地域を変えていくことにつながるのではないかと期待していきたい。

(5) 地域自主組織 躍動と安らぎの里づくり鍋山（躍動鍋山）

ア 鍋山地区の概要

鍋山地区は、雲南市の西部に位置しており、出雲市と隣接している。面積は、23.84 km²で、人口は約1,324人、世帯数は約405世

帯、高齢化率は41.54%で、人口は減少傾向にあり、高齢化率は上昇傾向にある。中山間地域ではあるが農業を主体とした地域といったことではなく、松江市や医療関係機関の集まる出雲市への通勤者も多い地区である。

地区の経緯は、2004（平成16）年に雲南市が合併により設立した後、随時地域自主組織の立ち上げ説明会を市が行っていた。2006（平成18）年12月に躍動と安らぎの里づくり鍋山として設立した地域自主組織であり、当時は10支部、31自治会で構成されていた。2010（平成22）年には全市一斉に地区ごとに交流センターを設立し、従来の補助金制度から交付金制度へ変更になり、各センターを自主組織が指定管理を行う仕組みとなった。

イ 躍動鍋山の事業

躍動鍋山では住民からのアンケート結果から得られた意見を土台とし、事業展開を行っている。このアンケート結果を踏まえて2015（平成27）年に作成された地区計画で、主に3つのプロジェクトを立ち上げた。

1つ目は「みんなで安心プロジェクト」である。普段から地域住民が知恵を出し合いお互いに助け合い、それぞれの生活を守る取組みである。具体的には、災害時の要支援者登録事業や自主防災事業、水道検診事業では市から委託を受けて要支援登録のない方を対象に地域住民への声掛けや見守りを同時に請け負っている。それから、キッズ用携帯電話を活用した24時間体制の見守りを行う事業や除雪、草刈り・剪定、買い物の送迎といった住民からの依頼を基に行う安心生活応援隊事業もある。他にも景観保全・鳥獣害対策事業によりごみ問題や農地の荒廃、サル、イノシシの被害への対応にも取り組んでいる。

2つ目が「みんなでいきいきプロジェクト」である。主に地域を

活性化するための取組みである。毎年定期的にスポーツ大会を開催したり、広報誌の発行による情報発信、交通弱者、買い物弱者に対するデマンドタクシーや移動販売車の活用による支援事業に取り組んでいる。他にも子どもたちに地域に愛着をもたせるための教育や野外学習にも力を入れている。

3つ目が「無理しない地域づくりプロジェクト」である。地域に負荷をかけず、いかに地域を維持していくための取組みである。市と2015（平成27）年11月に締結した基本協定により、躍動鍋山の役割が明確になり、地域の課題は地域自主組織で一括して引き受け、効率化を図るといったものである。それから、地区の実態調査を行ったり、地域づくり応援隊（市独自の人材配置制度）を募ることで、いろいろな地域の方や新しい意見も取り入れることで無理をしない地域づくりということを取り組んできた。

ウ 事務局体制

躍動鍋山では、会長1名、他事務局職員4名を直接雇用しており、計5名体制である。別途地域からの依頼により安心生活応援隊員という名目で草刈や畑仕事といった実働部隊に19名、ボランティア登録している方が62名おり、こういったさまざまな人材を活用し運営を行っている。

エ 今後の課題と新たな挑戦

現在、鍋山地区では、上記で挙げた取組みの中からいくつかの課題がみえてきた。人口減少に伴い、若者が流出することで後継ぎがいなくなるといった状況の中、町内の医療機関が減少し、在宅介護や訪問看護などが困難となってきた。医療関係をより充実させるとともに、関係機関との連携やバックアップ体制を構築していくことが今後の大きな課題ではないだろうか。

そういった中、2017（平成29）年度から「躍動鍋山支えあい事業」といった新たな取組みを試みた。まずは地域福祉や医療介護、集いの場等に関する課題や住民ニーズの把握、地区内における人材等の調査・発掘を行った。それを受け交流センター内に住民集いの場として医療・介護等の相談室の機能を有する「安らぎ広場」を開設した。並行して大学や、NPO、医療機関などの外部とのより強固なネットワークを構築するように努めた。2018（平成30）年度からはよりこの「安らぎ広場」の利活用を推進するため元々空きスペースとなっていた栗原分室への移設を行い、関連事業の活動拠点とするとともに交流人口の拡大や定住化促進の期待も込めて、民間企業の営業所としてのフロアの貸し出しも行っている。他にもソフト的な活動としては、地区内にいる現職や既に退職された看護師を中心メンバーとしたチームちょんてごを立ち上げ、定期的に「ちょんてごカフェ」を開催し近隣に住む方の見守りや健康状態の記録・観察などのサポート活動を行っている。

鍋山地区の人口推移を考えても、現状の体制を保持するだけでは地区を維持していくことは困難である。持続可能なまちづくりを行うためには少し踏み込んで現状を考えなくてはならないが、あまり負担の大きい無理な事業を行ってばかりでは体力もたない。軽く考えるのではないが無理のない活動をし、住民自ら自主的にまちづくりに関心を持つ、そういった地域にしていかなければならないだろう。

(6) 雲南市の取組みの全体を通して

地域運営組織が機能することで、これまで地域は要求型が多かったのが、当事者としての「提案型」へと変化してきている。これは「行政がやってくれない」という意識から、「自分たちにやらせてくれないか」と変化している状態であり、地域と行政とは協働でまち

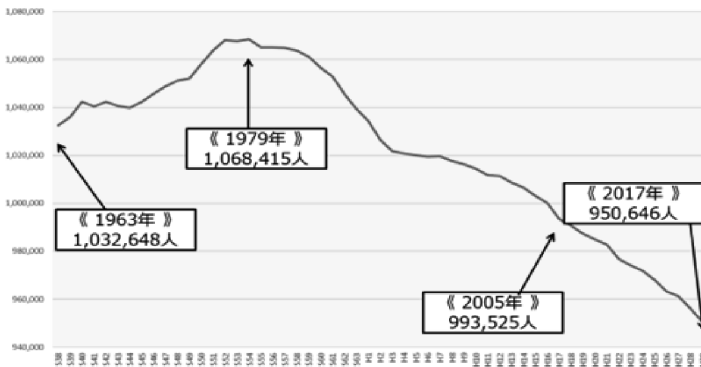
づくりを行うことによって、まち全体の自治力向上につながっている。最終的には、一人ひとりの住民が、それぞれの地域に誇りや愛着を持って暮らし続けるようになることが極めて重要である。

5 現地調査報告（北九州市） （日本都市センター研究員 原 宏樹）

(1) 北九州市の概要

北九州市は、福岡県の北部に位置し、関門海峡に面した都市である。1963（昭和38）年に合併した5つの市を基礎とした行政区を持ち、面積は491 km²を有し、人口約95万人を擁する。横浜、名古屋、京都、大阪、神戸に次ぐ6番目に政令指定都市に移行した都市である。鉄鋼や金属などの重工業を中心に発展し、人口は、1979（昭和54）年に100万人超であったが、この年をピークに人口減少となっている。全国では人口減少数が一位になるほどの傾向にある。

図1 北九州市の人口の推移



- ・ 1979年をピークに、人口減少が続く
- ・ 2005年に100万人を割り込む

出典：北九州市商業・サービス産業政策課 提供資料

(2) 北九州市におけるコミュニティ施策の概況

北九州市については、リノベーションなどのまちづくり・コミュニティ施策を重点的に調査した。

ア リノベーションまちづくりとは

北九州市が考えるリノベーションのまちづくりとは、今ある遊休資産等を活用し、新しい使い方を考え、新しい人をまちなかに呼び込みにぎわいを作ることであり、「エリア」価値（資産価値）の向上と産業振興・雇用創出を目的としている。この事業を始めたきっかけとしては、リーマンショック後に急激に増加したオフィス空室率の対策で、空き店舗の増加は中心市街地にある利便性の良いストック資産として、エリア価値の下落は家賃が安く事業を始めやすいといったポジティブ要素と考え、今あるものをうまく活用し、新たな産業を生み出すといったこれまでとは違ったアプローチから取り組み始めた。

官民連携事業ではあるが、民間事業者が主体となってビジネスベースで進めるものであり、行政側はプラットフォームを用意するのみで補助金などの支援はしないといたスタンスで取り組んできた。

イ 行政による取組み

行政が行った取組みは主に3つである。

1つ目は構想（方向性）策定であり、それが「小倉家守構想」である。ポイントは、事業の行動指針（行動するための旗印）としての位置づけ、やれることから小さく始めるといったもので、できるだけスモールエリアの設定をし、この中でビジネスを生んでいくといった動きで取り組んできた。構想検討委員会を立ちあげるに際して、メンバーは商店街関係者、不動産のオーナーや学識経験者等で、その

中でも比較的若手を中心に構成した。

2つ目は志の高い（パブリックマインドを持つ等）不動産オーナーと家守事業者を見つけることで、いわゆる人材発掘、人材育成に関することである。上記の構想をつくるのと同時に、小倉家守講座といったものを2回行った。1回目がまちづくり編として、いわゆる家守事業者としてまちづくりの中心となって活躍するプロデューサーを育てることを目的とした。2回目は不動産オーナー編として、不動産のオーナーにも事業の目的やエリアの価値向上に関してもっと意識を高く持ってもらい、一緒にまちを変えることを目的として開催した。

3つ目が事業化に向けた仕掛けづくりとして、リノベーションスクール等の開催である。

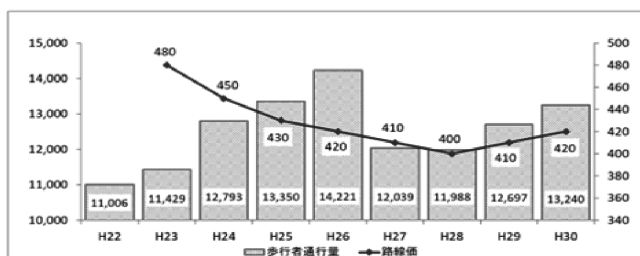
1つはリノベーションスクールである。これは、市内に実在する遊休資産を題材として受講生がリノベーションプランを企画し、最終日に物件オーナーへのプレゼンを行うといったものである。実際の空き家や空きテナントを活用した再生事業は既に民間レベルでは行われているため、成功事例の持ち主をゲストと呼んでレクチャーをしてもらいながら、ユニットマスターとして事業化に向けてアドバイスをいただきながら、最後に最終プレゼンをオーナーの前で行う。オーナーの合意がとれれば、提案を元に事業化を目指すといった流れである。

もうひとつはまちづくりエリア再生塾である。これは、商店街や山手にある古民家といった実際の空き物件に対して、DIYやまちづくりに関心がある人を募り、行政主導でワークショップを行うものである。効果としてはエリアマネジメントに興味を持つきっかけづくりや参加者の相互交流はもちろんであるが、また自身でリノベーションを行うことで施設への愛着やその後の人のつながりにもなっている。

ウ 主なリノベーション物件の概要と成果

多くの遊休資産がリノベーションにより再生され、中心市街地に新たなにぎわいが生まれることとなった。その中で、関連物件や後で紹介する北九州家守舎のようなまちづくり事業者も含めて、600名超の雇用が生まれている。また、商店街の歩行者通行量が、若干ではあるが増加傾向にあり、路線価についても2016（平成28）年度を底に下げ止まり、上昇に転じていることがわかる。

図2 リノベーションまちづくりの成果
○商店街の歩行者通行量が3割増(H22→26)
○路線価が下げ止まり、上昇に転じた



出典：北九州市商業・サービス産業政策課提供資料

大きな成果としては、保有物件を有効活用したいがノウハウがない不動産オーナーと、市街地でのビジネスをしたいが場所がない新規ビジネスオーナーといった方々をつなぎサポートする「まちの再生」のための中間支援組織である北九州家守舎というまちづくり会社ができただことである。

(3) 北九州家守舎

ア 北九州家守舎の概要

北九州家守舎とは、北九州市内の遊休不動産を活用したエリアマネジメントを行う民間団体である。2010（平成22）年頃から、北九州市では先ほども述べたリノベーションまちづくりの推進を行う上で、小倉家守構想を策定し、縮退する社会の中で地域再生に取り組んできた。家守とは江戸時代における長屋の大家さんであり、借地人の生活支援やエリアマネジメントに至る役割を果たしてきた。その現代版として、行政や地域住民と連携し、空き家等のリノベーションを通して地域を支える新しい産業や賑わいを興そうと試みるものである。北九州家守舎は、小倉魚町を中心に北九州市全体でリノベーションを通じた街の再生等に取り組むことを目的に設立された。

イ 北九州家守舎の活動

北九州家守舎では、リノベーションまちづくりを進める上で、スクールで提案された案件の事業化をサポートすることも、役割のひとつとしている。空き物件の利活用を考えているがそのノウハウや知識がない不動産オーナーに対し、それが実現可能かどうかなどサポートを行っている。

このスクールの開催には大きな目的が3つある。1つ目は、エリアの価値を向上に繋がるようなプランを考え、事業化に繋げること、2つ目はリノベーションに興味のある人たちのネットワーク化を図ること、3つ目は学術的に新たなリノベーションの手法を学ぶ場を提供することである。重要なことは、限られた日程の中で、事業プランにあったプレイヤーを発掘することである。北九州家守舎では、事業提案に必要なプレイヤー発掘などの人を繋ぐ役割も担ってきた。

こういったまちづくりに関心があるが、それを本業として新たに
取り組むには日々の暮らしのための収入が保証されているわけでは
なく、始めることに抵抗を感じてしまい、なかなか踏み切れない。
北九州家守舎のような組織は、そういった方の受け皿となり、新た
なまちづくりの担い手発掘にもつながっているのではないだろう
か。

(4) 北九州市の取組みの全体を通して

北九州市では、まちづくりに関して、最初は半ば社会実験的にリ
ノベーションによるまちづくりを始めた。実際に市は体系的にプ
ラットフォームを用意しただけであるが、それが地域のニーズとう
まく掛け合わせることで新たな産業と仕組みが生まれてきたように
思われる。リノベーションスクールとは、こういったまちづくりの
援助である。市では、それを通じて、まちのにぎわいや新たな雇用
の創出につながっていった。

しかし、課題もあり、それはリノベーションに関して不動産オー
ナーの理解である。本当にまちのことを考えて真剣に取り組みに協
力してくれる人もいれば、自己利益のためにテナントを提供される
人も少なからずいるわけで、その見極めは非常に難しいところだ
である。また、地区ごとのキーマンが、現在は割と若い世代の人で
あるため一旦リノベーションによるまちづくりがうまくいったと
しても、やはり今後代替わりした時の後継者の問題は出てくるの
ではないだろうか。単発ではなくいかに継続性を持っていけるかを
念頭において事業を行っていくことも期待される。

第7章

アンケート調査結果

日本都市センター研究員 原 宏樹
黒石 啓太

1 研究会委員市に対するアンケート調査

実施概要

1 調査対象

「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」の
全 23 委員市

2 調査期間

2018 年 10 月 17 日～11 月 2 日

3 回答方法

各市秘書課宛にメールで調査票を配布し、メールで回答票を回収

4 回収結果

対象 23 委員市のうち、20 市（回収率：87 %）

5 主な設問

- 自治体行政とコミュニティの役割分担に関する基本的な考え方
- 持続可能なコミュニティ活動に対する基本的な考え方
- コミュニティ人材確保・育成に関する基本的な考え方と重視すべき論点
- 特に力を入れているコミュニティに関する取組み

※本アンケート調査結果については、基本的に各回答者の回答をそのまま掲載している。

I コミュニティを取り巻く環境の変化と課題

責市におけるコミュニティを取り巻く環境の変化について、特に課題となっているのはどのようなことですか。[抜粋]

① 人口減少・少子高齢化（総論）**(超高齢・人口減少時代における地域社会の共助の機能低下)**

少子高齢化の進展や人口減少社会の到来に伴い、地域での子育てや高齢者のお世話など人々が自然な形で支え合い、助け合うという地域社会の機能が次第に低下してきている。

(単身世帯の増加)

単身高齢者世帯を中心に世帯人員1人の世帯が増加している。

(地域コミュニティの基礎単位である自治会・町内会の維持・存続の危機)

自治会・町内会の維持、存続、地域の特色である伝統芸能や地域行事の維持、保存が困難になっている地域がある。

(妊娠・出産・子育てにおける地域の役割)

母子を取り巻く環境については、核家族化が進み、また家族形態が複雑になり、社会的背景から親と子の関係に様々な事情を抱え、親を頼れない妊産婦が少なからずいる状況である。妊娠・出産・子育てを家庭のみに任せるのではなく、生活している地域で様々な関係機関や人が支援し、孤立を防ぐことが重要になっている。

(地域の見守り力の低下)

地域支援事業の地域ケア推進事業において挙げられた地域課題として、少子高齢化、独居、身寄りのない方、高齢世帯の増加等により、地域の見守り力が弱くなってきている。

② コミュニティの持続可能性、加入率の低下**(自治会・町内会の参加者・役員の固定化、住民相互のつながりが希薄化)**

最も基礎的な地縁型住民自治組織である自治会・町内会においては、加入世帯の減少や高齢化、退職年齢の引き上げや女性の社会進出に伴いなどによる担い手不足により役員や参加者が固定化し、住民相互のつながりが希薄化するなどの課題がある。

(組織を持続可能にするための取組みの必要性)

将来にわたり組織を持続可能とするための取組みが必要な状況となっている。少子高齢化により町内会役員の成り手不足から、町内会活動の停滞や解散などの事案が発生している。

(地域コミュニティの主体的な役割への期待)

平時の高齢者への見守りなど福祉分野への取り組みや、近年多発する自然災害等の非常時における共助の実施など地域課題を解決するにあたり主体的な役割を担う期待がこれまで以上に高まっている状況にある。

(単一の自治会・町内会では対応が難しい複雑で広域的な課題の増加)

特に介護や子育て、防犯、防災など単一の町内会・自治会では対応が難しいような複雑で広域的な課題が増えている。

(課題を抱える中山間地域や新興住宅地、アパート、マンション)

中山間地域にある地区では、人口減少と高齢化が進行し地域活力の維持が課題となっている。

新興住宅地やアパート、マンションの自治会・町内会未組織が目立ち始めている。

(会費を負担しない未加入者の取扱い)

ほとんどの地域活動の基本は「人」も「資金」も自治会のシステムに頼る部分が多い。しかし、地域づくりは「住民一人ひとりが地域づくりの構成員」となることから、自治会費等の負担のない自治会未加入者の扱いについて、地域での大きな問題となっている。

③ コミュニティに関する住民意識の多様化

(自治会・町内会離れ)

少子高齢化や核家族化など、社会情勢の変化や個人の価値観の多様化などにより、自治会・町内会への無関心、自治会加入意識の低下、若い世代の自治会離れなどが課題となっている。慣例化している自治会・町内会の運営方法や様々な自治会・町内会行事に賛同できない方が増え、加入を控える住民がいる。特に、若い方の考え方と高齢化が進む会の運営側で価値観が相違し、意思疎通が難しくなっている。また、行政への依存が高い住民もあり、他住民との温度差を感じている。

(家族のあり方の変化、空き家の増加、仕事との関係でコミュニティ帰属意識の低下)

地域においては家族、親族のつながり、核家族化、晩婚化、非婚化等によるひとり暮らしの増加といった家族のあり方の変化や、空き家の増加、さらには、通常の家と仕事との狭間の中で、近所付き合いは不要と考える世帯等を初めとする近隣による結びつきや地域コミュニティへの帰属意識の低下などにより、地域コミュニティの希薄化が著しく進行を見せており、それが大きな課題となっている。

(協議会型住民自治組織を組織として成熟させる必要性)

協議会型住民自治組織が公共を担う組織に成熟していくためには、組織ガバナンスの確立や人材育成や地域内の人と人をつなぐコーディネート機能が必要であるが、そこまでの成熟にほとんどの組織が至っていない。

(教育：PTA 活動活性化の必要性)

各学校に組織される PTA については、共働きの増加や家族構成の変化が進む現代において、仕事や家庭環境などの影響も大きく、役員の選出、PTA 主催の各種行事への関心や協力・参加などに対する意識の低下など多くの問題が浮上してきている。しかし、児童生徒の健全な成長と地域の教育環境の充実を図っていくためには、PTA 活動の活性化が必要であり、いかにして改善していくかが課題となっている。

(役員のなり手確保の必要性)

地域を問わず、自治会長、町内会長や民生委員等の役職を引き受ける人材探しに苦慮しており、任期の短い役員が増えている。その経験の浅さや地域への関心の薄さから、地域課題への対応は難しく、課題解決にあたる活動の担い手の偏りにつながっている。加えて、60 歳以降も引き続き働く人が増加しており、人材育成が進まない要因になっている。

④ その他（公共的サービスの供給、多様なコミュニティの発達と連携、法人化）

(協議会型住民自治組織と自治会・町内会)

協議会型住民自治組織と自治会・町内会との役割分担がうまくいっているところとそうでないところ（イベント型ばかりを展開する組織と地域課題解決型の事業を展開する組織）の差が開いている。

(協議会型住民自治組織とテーマ型組織)

協議会型住民自治組織とテーマ型組織（NPO 法人や市民活動グループ）との互いの得意分野をいかした連携がうまくとれていない。

(ネットや SNS の活用)

若年層を中心にネットや SNS の普及により、コミュニティの形成過程が地縁だけでなく、「子育て」「共通の趣味」などの条件が大きな要素となり、その規模も比較的小さく、結びつきも緩やかなコミュニティが形成されてきている。従前からの自治会（地縁）の維持存続と併せて新しいコミュニティ（子育てサークルなど）の形成支援や担い手を確保する必要がある。

(法人化の課題)

地域活動の活発化に伴い、地域の雇用責任や会計上の責任の所在、収益事業の扱いへの対応などの課題があり、法人格の取得が望まれているが、適するものがない。

(地域コミュニティのエリア不一致)

開発等の人口増に合わせて小学校を新設するなどより、地域コミュニティの核となる区域が多様化してきた。このため、福祉分野の活動エリアと、小学校区を基本とする子どもの健全育成などの活動範囲が一致せず、自治会・町内会役員、各委員、各団体の活動範囲も複雑化している。

II 自治体行政とコミュニティの関係性

II-1 責市は、住民に対する公共サービスの提供における自治体行政とコミュニティの役割分担について、どのようなお考えをお持ちですか。[抜粋]

(基本的考え方)

市民と行政がそれぞれ対等・平等の立場で情報を共有するとともに、地域の課題について考え、共通認識と責任を持って対応していくことが重要。

(住民との協働の必要性)

公共サービスは、これまで自治体行政が主体となって提供してきた経緯があるが、人口減少、少子高齢化などの社会情勢の変化に伴い、社会保障費や公共施設の維持管理などの費用は増大する一方で、税収などは減少するため自治体行政のみが提供していくことは限界がある。そのような中で、公共サービスを効果的に提供するためには、行政と行政以外の担い手がそれぞれの立場を認識し連携する必要がある。

従来、公共サービスの提供は行政が主体となる、いわゆる公助が中心であったが、地方における危機的な財政状況を背景にした行政のスリム化の流れ、また、サービスの受け手側である市民ニーズの多様化に伴い、公共サービスに対する行政、市民、地域、企業など、様々な主体の関わり方を見直す必要がある。

例えば、地域住民は自らが地域づくりの主役となることや、将来的な公共領域の担い手として期待される地域運営組織は地域の課題を自ら発掘して解決すること、そして様々な社会貢献活動を行う NPO 組織の専門性・柔軟性を活かした活動をさらに活性化することが挙げられる。

行政はそれらの主体が及ばない範囲を担うことや制度づくり、支援することなど補完する形で役割分担することが協働のまちづくりを実現できる。

協議会型住民自治組織や自治会・町内会等の地縁型自治組織は、共に責任を担い合う協働のまちづくりのパートナーとして欠かせない存在と認識できる。

近年の多様化する地域課題の解決に向けては、自治体による公共サービスの提供だけではそれぞれの地域が抱える課題に十分対応しきれない状況も想定されることから、市民自治の観点から地域自治組織が行なう地域の課題解決に向けた様々な取り組みは、当市の将来的な課題解決にもつながる極めて重要な取り組みと認識できる。

(条例や計画)

いくつかの都市自治体では、例えば、市民が主体となり、地域に必要なことや地域課題の解決に向けて、地域で考え、行動することを基本とし、この地域協働の基盤を協議会型住民自治組織として、自治基本条例に位置付けている。さらに、市民と行政が力を合わせ、互いの得意分野を活かしながら、ともにまちを創っていく「地域協働」の実行をすすめている。

(公共施設の管理運営)

市民にとって身近な地域で展開することで、きめ細やかな公共的なサービスが効率的に展開できる事業（公共施設の管理運営など）を、協議会型住民自治組織が中心となりながら地域主体で展開している。

(協議会型住民自治組織に求められる主体性)

協働化に向けては、市民の自主性・自律性に基づき進めているが、担い手である地域自治協議会は、公共の担い手としての主体性の確立（公共的責任の自覚、事業体（経営者）としての自覚、市民評価など）が必要であると考えます。

(子ども子育て分野)

妊娠期から子育て期に亘る切れ目のない支援を行うため、子育て世代包括支援センターの充実を図りつつ、地域の組織活動の支援や連携を図っているケースがある。

(介護予防、介護支援分野)

少子高齢化や独居、高齢世帯の増加等環境の変化を背景に、これからは自分でも何とかしていこうという自助、地域で支え合う互助、介護保険サービス等の共助、行政としての公助というそれぞれの役割を担い、連携を図っていくことが必要。

(教育分野)

教育分野においては、「地域とともにある学校づくり」を目指し、学校運営協議会を導入した学校づくりを進め、学校運営に保護者や地域住民の声が反映される環境を整え、PTA だけではなく、地域全体として学校と連携・協働を図ることができる体制を整えていく必要がある。

Ⅱ-2 貴市が特に力を入れているコミュニティ活動に関する施策はどのようなものですか。[抜粋]

① 裁量予算・事業提案制度

行政が行っている事業のうち、地域において主体的に行うことが望ましいと考えられるものについて、その権限や財源を行政から地域へ移す「都市内分権」の考えに基づき、既存の補助金等をまとめ、原則自由な裁量で使用することができる「地域づくり交付金事業」を実施しており、3分の1程度の協議会型住民自治組織がこの制度を活用している。

② 財政支援（現物給付含む）

地域への情報伝達、広報広聴の取り組み、地域活動の支援（地域自治包括交付金制度）等について協議会型住民自治組織単位で行うことで地域協働を推進している。

③ 交流支援・場づくり支援（講座・セミナー等の開催）

市民が主役のまちづくりを推進する上で、市民からの要請による学習機会の拡大を図るため、職員が出張講師となる出前塾、また、公民館事業として生涯学習及び地域コミュニティ推進のため、自治会・町内会からの要請により、自治会・町内会単位の公民館へ外部講師を派遣する出張講座を実施しています。

④ 個別分野における取り組み

(防災分野)

災害時に地域のリーダーとして活動できる「地域減災リーダー」の育成に努め、地域の減災力の底上げを図っている。

(子ども子育て・高齢者分野)

地域力の強化のため、地域で生活している子どもから高齢者を対象とした、地域組織による声かけや見守りなどの地道な活動を続け、地域への関心を高め地域のつながりの維持に努めている。

地域まるごと介護予防推進事業（一般介護予防事業）として、地域の実情に応じ、最低月1回以上、年12回以上、各地区単位で定期的に集う場、人と人との交流の場を開催し、その取り組みに対して交付金を交付している。

地域の介護予防教室、いきいき貯筋クラブ（一般介護予防事業）を各町で開催し、その協力者であるシニア健康サポーターの養成を行っている。

⑤ 法的位置づけの確保

自治基本条例の制定や協働のまちづくり条例などにより小学校区または中学校区を単位とした協議会型住民自治組織が主体となる仕組みを構築している。

⑥ 加入促進・担い手の確保・人材育成

若い年齢層の市民が、興味関心のあることから活動をし、まちに関わっていくことにつなげていくため、若者を対象にした人財育成事業を展開している。

- ・ネットワークづくり、新たな活動を生み出す機会づくり、新たに活動に参加する機会づくり
- ・新たな活動（プランづくり）の応援
- ・若い女性の社会参画のきっかけづくり

自治会・町内会連合会と連携した自治会・町内会への加入促進の取組み（自治会・町内会連合会と市との連携基本協定、宅建協会、自治会・町内会連合会、市との加入促進に関する三者協定、加入促進チラシの作成、広報紙によるPR活動など）を行っている。特に、アパート・マンション等の仲介の際に自治会・町内会への加入を促進している。

人材育成・課題解決を図るためのファシリテーション研修の開催、まちづくりの担い手やコーディネーターの育成支援を行っている。

住民が話し合い、考え合いながら、課題解決への実現に向けて活動するための地域ごとの「地区まちづくり計画」の策定支援。策定のプロセスを支援することによる人材の育成を行っている。

⑦ 協議会型住民自治組織が策定する地域計画の策定支援

地域づくりの方針として協議会型住民自治組織が策定する地域計画の策定を支援している。

⑧ 活動拠点の整備（公民館の地域運営拠点への移行または集会施設のハード面の確保）

公民館等について、地域が自主性を持って活動するため、地域コミュニティの中心的活動の拠点として、コミュニティセンターとして地域運営に移行している。

公民館の教育施設としての制約を解消することで、これまで以上に多様な活用ができるようにしている。

集会施設の設置改修補助の実施（設置費、改修費の1/2補助）

地域における学習機会やコミュニティ活動を更に活性化させるため、交流活動の拠点となるよう公民館などの公共施設を有効活用し、地域活動への参画意識の高揚を図っている。

人づくり地域づくりの拠点となるよう、各公民館に「地域部屋」を確保し、活動環境の整備にあたっている。

⑨ 自治体職員の意識改革と参画・支援

（地域担当職員制度）

地域担当職員制度を設け、協議会型住民自治組織単位に配置し、地域との協働体制を推進している。

（地域アンテナ隊）

地区のさまざまな課題や情報を的確に把握し、市民と市が情報を共有することによって、協働のまちづくりの推進を図るとともに、市職員の住民対応に関する研修の場とするため、市の職員を通称：地域アンテナ隊とし、各地区の協議会型住民自治組織の会議等に派遣している。

(地域自治区の拠点施設に1割以上の職員配置)

地域自治区に設置している拠点センター・地区公民館に、保健師、公民館主事を含む正規職員を配置（一般行政部門の約14%の職員を配置）しての住民自治組織活動、地域づくり活動、地域課題解決活動等を支援している。

(職員地域ボランティア・サポーター制度)

職員（臨時職員及び嘱託職員を除く。）が地域活動に対する重要性を認識し、自らの意思に基づき無償により地域活動を行う制度として、市職員地域ボランティア・サポーター制度を設けている。

Ⅲ コミュニティ人材の確保・育成に関する考え方

貴市のコミュニティ人材の確保・育成に関する考えや研究会において重視すべき論点について、お聞かせください。[抜粋]

① コミュニティの人材の確保（加入の促進等）

(協議会型住民自治組織による人材育成)

現在の地域における様々な課題は、1つの自治会・町内会だけで解決できる問題ではない。一方で、老人会や消防団、子ども会、農協やPTA、さらには防災対策、交通安全、町の美化といった自主結成された住民グループが、各地域で果たしている役割は非常に多くある。

各組織を維持・持続して、各組織に役員を配置して、各組織が予算を組んで、各組織が単体で活動をしていけるほど、今の地域には体力と人材がなくなってきているのが実情である。

地域のあらゆる課題を、自治会といった枠や、世代、立場等を超えて協力し合える大きな地域コミュニティを編成し、その中で、各地域の課題に取り組んでいかなければ、地域に山積する課題を解決していくことは不可能となってきている。

(新しい家庭を築く世帯の加入促進)

核家族化が進む中で、結婚などにより親から独立し新しい家庭を築く世代に対し、地域ぐるみの子育てや地域防犯活動の有益性を訴え、コミュニティの一員として地域活動への参加を求める必要があるため、連合自治会・町内会とともに様々な加入促進事業を推進している。

(地域になじめない市民の加入促進)

アパートや他市から転入された市民のなかには、ゴミ出しや地域での会費などで地域になじめず、コミュニティが築けない市民がいることも現実にはあるため、そのような市民をいかに地域コミュニティに巻き込んでいかが課題である。

(青少年の人材育成)

地域のリーダーとなり得る人材の発掘・育成に加え、学生や若い世代等、早い段階から地域に関わることで、郷土に愛着と誇りを持ち、ひいては次代の担い手となることから、地域貢献に対する意識醸成を図ることや地域振興等の取組に関わる機会の創出が必要である。

従来の地域活動にあったトップダウン型の活動を若者は敬遠する傾向にあり、自分たちがやりたい活動を、仲間を募って楽しく行っていようなネットワーク型の活動を取り入れることが重要である。

将来、市政や地域コミュニティの中心となる中学・高校生へのきっかけづくりや郷土愛を育成するための活動拠点として「青少年育成プラザ」を開設し、その管理運営をNPO法人に委託しており、官民協働プロジェクトとして人材育成に取り組んでいる。

(高齢者自身による介護支援ボランティア育成)

高齢者自身がボランティア活動を通じて地域貢献や社会参加することを目的とした介護支援ボランティアの養成を行っている。

(住民を主体とした生活援助ボランティアの養成)

介護予防・日常生活支援総合事業の訪問型サービスBの住民を主体とした生活援助(ゴミ捨て、買い物等)ボランティアを養成している。これまで地域の組織に加わるようなこともなかった若い人や女性等も巻き込み、対応していくことが各地域にとって不可欠になってきており、それが人材確保も含めた本市の目指すべき新しいコミュニティ組織の原型となるのではないかと考えている。

② コミュニティ人材の育成(リーダーの育成、技術や能力の向上)**(リーダーの育成)**

コミュニティ活動の活性化を図るためには、活動の中心となるコミュニティリーダーの資質向上が不可欠である。行政の役割としては、組織の自主性を尊重しつつ、リーダーを補佐する立場で情報などを提供することや、リーダーとしての資質向上を図る講座や研修を開催することが想定される。

(次世代の地域の担い手の確保・育成)

地域コミュニティの持続的な発展のためには、その担い手となる「人材」がカギを握っている。このため、地域活動への住民の関心を高めるとともに、地域を牽引するリーダーや担い手を支援する取組を行っているが、少子化・高齢化が進展する社会状況の中において、市内の地域コミュニティ組織から活動の担い手となる人材が不足しているといった声が聞こえており、次世代の地域の担い手の発掘・育成・確保が喫緊の課題となっている。

(将来の活動の担い手として、若い世代や働く世代の人材育成)

義務教育の過程において、コミュニティやまちづくりに関する教育カリキュラムの設定し、成長してからも自然に地域活動に関心を寄せ、様々な場面で地域づくり活動に携わることができる人材としての基礎をつくる必要がある。

企業や事業所のCSRの一環として、社員や従業員へのコミュニティ教育やまちづくり研修を実施し、企業や事業所としての地域貢献だけでなく、社員や従業員が自身の居住する地域においても、住民のひとりとして地域の活動に積極的に参加、参画していくことができるよう働きかけていく必要がある。

(地域課題解決型から未来創造型へ転換、インフォーマルな場づくりの必要性)

課題解決に向けた正義感や使命感だけでは人材確保は難しく、楽しさややりがいが生み出される方法に転換する必要がある。

協議会型住民自治組織というパブリックな組織の中にも、インフォーマル(形式的ではない)な場づくりを生み出すことで、新たな担い手の確保・育成、新たな活動につながる必要がある。

(横串人材の育成)

縦割りから複合的(丸ごと)な取組みと、それをコーディネートする横串人材(人と人・組織と組織・人と組織をつなげる役割)の育成が必要である。

(ファシリテーションスキルの向上)

市民のファシリテーションスキルの向上に向けた取組が必要であり、民主的な議論や創造性のある対話が地域でできるようにするため。実際にその場ではファシリテーターにならずとも、理論などを理解していることで、配慮のある対話の場づくりができる人材の育成が必要である。

(様々な人材の発掘、育成)

地域コミュニティ活動と聞くと荷が重いと感じる人でも、例えば、自分の得意分野でなら活動したい、時間的制約がない部分だけでも役に立ちたいと考えている人も存在する可能性がある。そのような方を発掘するとともに、地域を活気づける子どもや女性を中心とした行事参加等を契機に、役員登用に対する理解を深めていくことも大切である。

将来を担う子ども達に対しては、地域活動を社会体験、自然体験、生活体験の場として、幼少期から地域活動の中で「人と人とのつながり」の大切さや、「地域への愛着心」を育むことで、次世代の人材育成につながることも期待される。

(多様な交流による人材育成)

協議会型住民自治組織において、地域課題の洗い出しやそれぞれの活動の中で、NPOをはじめ多様な団体等との連携により活動の幅を広げることで、人材の確保を図る必要がある。

コミュニティ人財の確保・育成にあたり平成29年度から新たに、NPO法人が主催する『まち活』塾を開催。『まち活』塾では、地域活動に必要なノウハウの学習や実際の活動体験、プランづくりなどを通して地域づくりを担う新しい人財の養成や地域活動に関心のある市民同士の交流・仲間づくりの推進を図っている。今後持続可能な活動となるように、助成金やフォローアップ研修などの支援を行っている。

福祉分野においては、社会福祉協議会等との連携を図りながら、住民の立場から、地域の福祉的課題や地域の中で支援を必要としている人を発見し、自らが持つ能力や人脈、社会資源を活かしながら具体的な「新たな支え合い」活動を企画・実施する「地域福祉ファシリテーター」の養成を図るとともに、傾聴ボランティアや認知症サポーターの養成にも取り組んでいる。

生涯学習啓発事業から実践活動を循環させるPDCAサイクルによる、一貫した人財養成システムの構築（学びと活動の循環）～必要な場所に的確な支援ができる人財を提供することも重要である。

(地区公民館の活動を通じた地域の人材育成)

多くの住民が、若い年代（30～50歳代）の内に地区公民館、分館の活動の企画運営役員を経験することで、地域内の人的ネットワークを広げたり、地域課題を見る目を養い自治の力を高めることで、その後、自治活動組織やNPO、多様な市民組織の活動に主体的に参画したり、住民の自治活動組織であるまちづくり委員会の役員等になっていくという地域内の人材育成の仕組みが継承されてきている。

(行政職員の人材育成)

若い職員に地区公民館主事を経験させ、地域課題を捉え住民とともに事業を企画・実践する業務体験を通じて、市民と協働してまちづくりを進められる力を備えた職員を育成している。

課長職昇任前の職員を20地区自治振興センターに配属し、住民自治の視点を持って政策遂行できる職員を育成している。

(地域運営を担う体系的な人材育成)

地域役員を対象に①多様な主体との連携による持続可能な地域運営、②コミュニティ・ビジネスの創出をテーマに持続可能な地域運営に向けた地域づくり研修会を実施するほか、協議会型住民自治組織の各組織の地域のニーズに応じた地域づくり研修会の開催を助成。

(学校や民間事業者、NPO法人など多様な主体を巻き込んだ体制の構築)

既存のコミュニティ運営組織への参画、地域のニーズに応じた民間事業者等との連携・協力事業を検討するほか、助成事業に対する企業スポンサーを募集（資金や物品、役務の提供）している。

(多世代が地域づくりに参画できるような地域運営の仕組みづくり)

共助の仕組みの一環として、支援を求める地域住民と有償ボランティアなどの地域内の担い手とのマッチング活動を実施している。このことにより、地域内での多世代間における交流が深まる。

子どもから高齢者まで、多世代が利用できる居場所（ご近所ふれあいサロン等）を創出し、地域内交流を活性化している。

(課題解決型人材の育成・確保)

特に高齢者が一括りに社会的弱者とされ、支援の対象者と捉えられてしまうのではなく、自身の持つ能力を活かして支援の担い手となることである。支援の担い手となることで自身の介護予防に資することになり、その必要性を広めていく（介護予防サポーター・生活支援サポーター養成研修等の実施）とともに、担い手となるべき高齢者の受け皿としての仕組みづくりを市社会福祉協議会や各地区の地縁組織とともに構築し、地域の元気につなげている。

教育分野では、学校運営協議会（コミュニティ・スクール）制度の理解促進と、それに携わるリーダー（コーディネーター）の育成が急務であり、地域が学校を作っていくという意識改革について、住民一人一人が考えていける環境づくりをすすめている。

③ 自治会・町内会の負担軽減、合併に伴う地域差

自治会・町内会の負担が増えていることから、自治会・町内会への依頼業務を精査、見直しをすることも検討課題となっている。

合併により自治活動に対する考え方に温度差がある事を背景にしながら、これからの自治活動がどうあるべきかその意識調査を実施し、それを踏まえ、どのような組織や活動が今後必要かを把握し、地域特性にあわせた支援を行うこととしている。

IV コミュニティの財源確保

貴市では、コミュニティへの財政的な支援に関してどのような仕組みをお持ちですか。またそのための財源確保についてのお考えをお聞かせください。[抜粋]

(新たなふるさと納税の仕組みによる支援)

寄附者が市内地区を指定することにより、直接各地区へ寄附金が届く新たなふるさと納税の仕組みを構築。

(予算編成要望権に基づく協議会型住民自治組織への補助金)

地域分権制度における予算編成要望権が協議会型住民自治組織に付与されている。その要望（提案）に基づき、協議会型住民自治組織が自ら地域活動を行う際に補助金を支出。

(協働で節約した資源を地域コミュニティに投入)

市政全般にわたり、市民との共働を推進し、地域コミュニティを初め他の主体と連携して地域が求める行政サービスの提供を進めていくこと等により節約された資源（生み出された財源）を、地域コミュニティに投入することにより、地域コミュニティ自身が、地域づくりに関する企画、立案、さらには他の主体との調整を行うといった、地域におけるまちづくりの主体としての中心的な役割を担っていただければ、地域の自主・自立につながるものと考えている。

(地方創生交付金や自治体独自の新たな財源確保)

財源確保については、これまで地方交付税が主たる財源だったが、今後は国が創設する交付金（地方創生推進交付金など）も積極的に活用し、併せて自治体独自の新たな財源を生み出す事業（自治体電力事業など）も取り入れる必要がある。

(恒久的な財源確保、多分野にわたる財源確保)

財源は、過疎債ソフト分を活用しているが、恒久財源ではない。協議会型住民自治組織は今後ますます全国的に必要になってくるため、当市も含め全国的に恒久的な財源確保が望まれる。また、集落営農関係や地域福祉関係など、多分野にわたる財源を有効かつ複合的に活用していくことが有効であると考えている。

(国県や財団等の各種補助制度を紹介)

市が力を入れている分野の協働の推進や、頑張る地域に財源が確保できるしくみづくりとして、協働事業の選択制による加算方式などへと転換を検討中であるが、現在のところは、協議会型住民自治組織が新たな事業等を展開する財源の確保等に対しては、国県や財団等の各種補助制度を紹介することに留まっている。(補助制度の活用は地域の主体性に委ねている)

(再生資源集団回収)

財源に関しては、再生資源集団回収については、市が設置した環境基金を一部充当しているが、その他については、市の単費による。

(自治総合センターのコミュニティ助成の活用)

コミュニティへの財政的な支援としては、一般財団法人自治総合センターが行うコミュニティ助成事業を実施しており、自治会等が行うコミュニティ活動に対し、助成を行っている。

(コミュニティ・スクールの財源確保)

コミュニティ・スクールについては、その趣旨から、活動については基本的にはボランティアによるものが大きい。しかし、コミュニティ・スクール推進並びに充実のためには、各学校(団体)の情報交換会や研修会の実施、各校の運営・活動のために経費がかかるため、今後は、国の地方交付税による財政措置、それに伴う県の補助金制度を利用して、経費確保に努めていきたい。

V 貴市では、コミュニティの活動にどのような課題があると考えていますか。各分野のうちあてはまるものについて、現状とそれに対する取組みをお聞かせください。

[地域福祉]

※「地域共生社会」、コミュニティソーシャルワーカー、コミュニティナースの取組みなど

現状の課題	地域福祉に関する課題としては ○地域福祉活動の担い手の不足、担い手への活動負担増 特に民生委員・児童委員の担い手不足、活動への負担増が課題となっている。 ○高齢者、障がい者、子どもといった分野ごとの相談支援体制となっており、複合的な課題(ダブルケア、8050問題※)が生じた際に、必ずしもきめ細やかな支援ができていないケースがある。 ※ダブルケア・・・子育てと親の介護を同時期に担うこと 8050問題・・・80代の親が、50代の引きこもり状態にある子どもの面倒をみること
取組み	地域福祉の新たな概念として「地域共生社会の実現」が国において提唱され、昨年社会福祉法が改正され、同法第107条に規定される市町村福祉計画にてその取り組みを行うことが明記された。 改正のポイントは以下のとおり ○地域力の強化(地域住民が主体となり地域課題解決に取り組む体制づくり) ○分野を横断する包括的な相談支援体制の構築 現行の第3期地域福祉計画の計画期間が平成30年度までのため、31年度からの5カ年を計画期間とした「第4期地域福祉計画」を今年度中に策定をする。 なお、本市では社会福祉協議会が策定する「地域福祉活動計画」との合同計画としていることから、市と市社協が一体となり地域福祉の推進に努め、地域共生社会の実現を目指す。(大分)

現状の課題	自治会単位やそれを補完する地域自治協議会単位の高齢者の居場所づくりや介護予防につながる事業が行われているが、課題ごとの縦割りの取組みであり、複合的な地域課題との連携がとれていない。また、参加している市民が、サービスをする側と受ける側に区分けされている。
取組み	・高齢者の買い物支援サービス ・ふれあいサロンの運営（介護予防に向けた体操なども含む）

現状の課題	① 自治振興会単位に地区福祉推進協議会を立ち上げ、社会福祉協議会、行政も協力し、地域内の福祉についての課題を話し合っていたが、課題を解決していくまでの人材は育っているとはまだ言い難い。また、地域から健康づくり関係のボランティアも推薦してもらっているが、核家族で共働きの方退職後も70歳近くまで働いている方が増え、なり手がいない。（退職年齢も20年前、女性は50代で同居の祖父母の介護で退職して、ボランティアをする方が多かった。） ② 介護予防事業として、「いきいき百歳体操」に取り組んでいるが、参加している市民の主体性や自主性を尊重し、継続的に事業に参加いただけるよう、新規グループの発掘、継続グループの支援を効果的に実施していくことや、「いきいき百歳体操」事業の成果などを示していくよう、先駆研究など検証していく必要がある。
取組み	① 身近な支援者である福祉サポーター（民生委員の活動をさらにサポートする各町内会の方）の養成や、元気な高齢者の活用と活躍の機会を作っている。 ② グループ間での交流会の開催や1年、2年、3年の節目などに市長から表彰するなど、市民の主体性・自主性を継続維持していく仕掛けを実施していきたい。（砺波）

現状の課題	全国的に人口減少と世帯の小規模化・単身化が進む現状において、個人の価値観や生活様式の多様化から地域住民間の人間関係が希薄になるなどの状況が広がり、家庭内での虐待や地域からの孤立、生活困窮など様々な地域課題が発生しており、本市においても少なからず、同様の課題があります。 また、近年多発する大規模な自然災害時に、自助・共助の大切さが認識される中、本市においては、ボランティアしたい人と活動の場のマッチングが不十分な状況も見受けられます。
取組み	高齢者や子育て中の世帯等に対する相談支援の体制を地域で充実させるとともに、情報提供の強化に取り組む必要があります。また、ボランティア活動を支援するため、社会福祉協議会が運営するボランティアセンターなどを中心に支援体制づくりに取り組んでいます。加えて幼少期からのふくし教育が重要との考えから、地域や学校現場での実践に努めています。（佐世保）

現状の課題	少子高齢化が進む中、地域で支え合う仕組み構築が必要である。
取組み	地区社協とまちづくり協議会が協働して、地域の課題を抽出し、共同でまた連携して事業を展開している。（例）地区まちづくりでは、地域の拠点施設で社協・まち協・団体が連携して、相談業務や見守り・配食をはじめ様々な事業を展開（東近江）

現状の課題	新たな担い手やグループ・団体等とのつながりづくりの推進が課題である。
取組み	地域ケアネットワーク（以下「ケアネット」）の活動支援と並行して、地域福祉人財の養成及び活動支援を、関係機関や大学等と連携して実施している。ケアネットの活動には、現在、介護保険制度における生活支援コーディネーターも委員として関わるなど専門職との連携を進める他、大学・学生とのつながりづくりにも取り組んでいる。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・人口減少及び少子高齢化にともなう地域の福祉課題は多岐にわたり、地域福祉を必要とする住民も増加傾向にある。 ・行政の公的な支援には限界があるため、隣近所など地域コミュニティが担う役割を「共助」として推進していく必要がある。転入者の多い地域では、「隣近所が昔ながらの顔が見える関係」の地域と異なり共助を推進しにくいという課題がある。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 29 年度からスタートした地域福祉計画・地域福祉活動計画の中で、共助による地域福祉を推進している。社会福祉協議会と連携しながら、地域福祉コーディネーターが市内の各地区に出向き、福祉ニーズを把握し、各地区の実態に合った個性ある地域福祉活動の推進を行っている。 ・地域包括ケアシステムの構築を目指し、高齢者福祉に係る地域課題の把握と共有、解決に向け、地域ケア会議の設置を進めている。特に第二層の地区地域ケア会議は多様な主体の連携が求められる重要な会議となる。 ・広域連合においては、「診療情報連携システム」により、医療機関・介護関係事業者間で電子的な情報を共有し活用を進めている。

現状の課題	個人の価値観が、近隣の交流より個々人の生活を重視する考え方に移行し、地域の交流が少なくなっている。一方で一人暮らしの世帯の増加、住民の平均年齢の上昇により、見回り支援を要する世帯が増加している。
取組み	災害時要援護者台帳を作成し、民生委員に配布し、日常の見守り活動に生かしてもらおうとともに、行政も災害時の安否確認等に活用している。（網走）

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の見守り力が弱くなっています。 ・民生委員、ボランティア等地域の各組織・団体との連携や横のつながりが薄くなってきています。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・生活支援体制整備推進会議の中で、地域レベルで見守り体制の構築について、生活支援コーディネーターと連携を図りながら検討しています。 ・地域資源周知のためのマップ等の作成及びボランティア交流会を開催しています。 ・地域に出向き、ワークショップや座談会等での資産開拓、住民の資源の意識化を図ります。

<p>現状の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・人口減少・少子高齢化が進む中で、次世代の担い手不足により地域活動の維持が困難になっており、地域活動を担う人材の育成が必要。 ・子育て世代や障害者・高齢者が孤立しており、交流の場や自助、共助、支え合いといった意識の醸成が必要。 ・民間事業者とのさらなる連携が必要。 ・情報が必要な人に届いていない。 ・相談窓口は多くあり、専門分野での連携はできているが、専門分野を超えた連携になっていない。
<p>取組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域・保健福祉支援チームを小学校区に配置し、地域住民と協働して地域課題の解決に取り組んでいる。 ・市民大学に共生社会学部を設置し、地域活動のリーダー等育成を行っている。 ・ご近所ふれあいサロン等集いの場で多世代交流や人材の育成を行っている。 ・高齢者のちょこっと活動事業や有償ボランティア等により高齢者の経験を活かす仕組みを作った。 ・ボランティアの育成など人材の育成に取り組んでいる。 ・理・美容生活衛生同業組合によるまちかど健康情報ステーションで健康・福祉の情報提供を実施。 ・見守り愛ネット事業（宅配事業者による訪問時異変連絡等）に取り組んでいる。 <p>※協力事業者 46 事業者、防犯・見守り登録者 6,058 人（10 月 1 日現在）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・身近な地域で複合的課題を抱える世帯からの相談に対応、支援ができるように福祉なんでも相談窓口を設置した。 <p>※主な取組みの H 29 年度実績 (地域・保健福祉支援チームの設置) < 29 年度決算額：(人件費のみ)：217,210 千円 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○地域・保健福祉支援チーム 市内 6 チーム 全 24 校区に配置 (平成 26 年度から配置) ○平成 29 年度配置人数 33 人 (支援員 18 人 (正規 9 人、再任用 4 人、嘱託 5 人)、専門職 15 人) <p>(福祉なんでも相談窓口の設置) < 29 年度決算額：総事業費 2,952 千円 (直営) ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○平成 29 年度 本庁のみ 延べ 1,282 件 (8050、ホームレス、生活困窮、ひきこもり等) ○平成 30 年度 本庁+地域包括センター (3 か所) 4 月～8 月までの相談件数 526 件 (宇部)

<p>現状の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化の進行、ひとり暮らし世帯の増加、地元商店の減少等地域や家族を取り巻く環境が大きく変化した。福祉に対するニーズが多様化・複雑化してきており地域コミュニティでの対応が困難な状況にある。
<p>取組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・生活協同組合コープと連携し、高齢者に買い物と語らいの場を提供する「地域複合サロン」を立ち上げた。現在は地域のボランティアが運営主体となり、コープ商品以外にも市内のホームセンター、洋服店、家電店、理髪店等の協力店を増やし、出前販売や注文受付、出張理髪等を行っている。(飛騨)

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉分野のみならず、横断的かつ包括的な支援体制、地域との協働体制の確立 ・住み慣れた自宅で最後まで自分らしく暮らしたいと希望する市民への在宅医療の充実 ・地域包括ケアにおける、生活支援コーディネーター（以下 CN）の設置にあたり、すべての地域自主組織に第2層 CN を配置、その中で重点地区を指定した上で第1層 CN が深くかわかり、当該地域の既存の取り組み（集いの場、健康づくり・介護予防、見守り、生活支援）の深化を促しているが、好事例の横展開やコミュニティナースなどの多様な人材を交えた連携が課題である。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・2週間に1回程度の頻度で地域に関わる関係部局の情報交換・協議の場を設けている。 ・課題解決の1つの取り組みとして、訪問看護事業所を設立して訪問看護にチャレンジする若者への支援を行った。平成27年に県外からIターンした3名の若いコミュニティナース（看護師）による取組（訪問看護ステーション(株)コミュニティケア）がスタートし、現在、スタッフも10名まで拡充され市内外の多くの看護希望に応えている。 ・第1層の協議体（生活支援体制整備事業）である地域円卓会議や、社会福祉協議会との連携による研修会等、互いの活動を知る機会を創出。地域のやる気を具体化させるべく、行政（地域づくり担当、地域福祉担当、生活支援CN・保健師）や社協による分野横断的な地域支援の在り方について、現在検討中である。併せて、地域サイドにおいても、支援の担い手の確保について既存の他団体（若者会や有償ボランティア団体）との連携を模索されている。（雲南）

現状の課題	<p>近年の少子高齢化に伴う独り暮らしの高齢者や老々介護世帯の増加、核家族化の進行などによる子育て中の親の孤立など、地域福祉の課題が多様化してきている。これらの福祉課題は地域により傾向が違っており、それぞれの地域に合わせた課題解決策を地域とともに検討していく必要がある。</p>
取組み	<p>高齢者問題などの地域福祉課題について検討したいという地域（中学校区単位）に対し、地域における話し合いへの協力やその結果実施される事業に対する支援を行っている。</p> <p>また、介護予防や仲間づくりを目的として地域の高齢者が集う「高齢者サロン」や子育て中の親を孤立させないための交流の場である「子育てサロン」などの市民による自主活動に対し、活動費等（立ち上げ時や活動拡大時を含む）を補助するほか、サロン活動の啓発や指導者の育成を目的とするサロンフェスティバルを実施している。</p> <p>さらに、各中学校区単位で地域の方々が福祉課題について話し合う井戸端会議の開催や地域福祉活動の中心として活動できる人材を発掘・育成するための人材育成講座を実施している。（ひたちなか）</p>

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域福祉計画」内で「現状の課題」としている内容としては、家族や地域における相互扶助機能の低下、地域住民のつながりの希薄化、地域活動への関心の低下等があげられている。
-------	--

取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・ソフト面では「三世代交流事業」を行っており、交流会を開くことで地域の高齢者と児童が世代間交流を図ることを目指している。 ・「地域の安全・安心見守り活動推進事業」では、協定を締結した市内事業者に、自身の業務上で把握した市民等の異変を市に通報してもらうという取組みを行っている。 ・ハード面としては地域集会所整備費の補助を行うことで、「外に出て集まる場」の維持を行っている。(八戸)
-----	--

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・地域で数多くの団体が様々な活動をしているものの、各団体の情報共有・連携が不足。 ・地域福祉の担い手不足。 ・分野別、支え手・受け手が固定化している。
取組み	<p>国のモデル事業である「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業」を平成29年10月より開始し、制度の挟間の課題を抱える世帯を支援するための専門機関の連携及び小学校区ごとの福祉ネットワーク作り(地域づくり)に取り組んでいる。また、この事業と連携し、コミュニティソーシャルワーカーによる出張相談も校区毎に開催を予定している。</p>

現状の課題	<p>地域住民の自主活動に関して、実施主体である団体同士の連携に地区毎に差があるため、お互いに知らない情報(それぞれの活動内容)がある。それとともに地域課題の共有にも差異がある。</p>
取組み	<p>生活支援体制整備事業の推進により、市社会福祉協議会を生活支援コーディネーターに選任することで、地縁組織同士のマッチングや課題共有、全地区の状況把握に努めていくこととする。</p>

現状の課題	<p>制度・分野ごとの縦割りを超えて地域住民の困りごとに対して関係者が連携して取り組む体制が必要。</p>
取組み	<p>市社会福祉協議会との連携し、「子育て・障がい・就労・生活困窮」など様々な困りごとの相談に応じる総合窓口としての専門員を地域に配置。(遠野)</p>

現状の課題	<p>少子高齢化や人口減少などの社会状況の変化により、核家族化や晩婚化、単身化が進み、家族のつながりや住民相互のつながりの希薄化により、地域のコミュニティが弱体化しつつある。特に本市では単身高齢者世帯が増加しており、助け合いや見守りなど、地域のコミュニティに期待される役割はますます大きくなっているが、一人の時間や生活を重んじる高齢者等が増え、近隣住民とのコミュニケーションがないまま、地域で孤立化するなどの問題も発生している。</p>
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・次のとおりコミュニティの活動に取り組んでいる。 ・地区会館や市民活動センターなど地域活動のための交流の場を提供し、地域住民が主体的な活動を展開できる環境づくりを推進。 ・地域安心ネットワーク事業による見守り活動の実施。 ・保育所地域活動事業や児童館運営事業を推進し、子どもと高齢者や障がい者との交流を促進。 ・認知症サポーター養成講座など、各種講習会や勉強会を開催し、地域福祉への理解促進や地域活動への参観促進につながる取り組みを実施。 ・複合課題に対応する包括的相談支援体制の構築に向けた検討会議の実施。(鉧路)

現状の課題	制度の狭間問題について、行政の各担当が各種制度や関係機関、社会福祉協議会へつなぐネットワークは構築しているが、解決が困難な事例の増加により社会福祉協議会での対応負担が増えている。 「我が事・丸ごと」の理念についての意識啓発と理解促進に苦慮している。
取組み	専任のコミュニティソーシャルワーカーは配置していないが、社会福祉協議会が日常の地域支援活動の業務の中でその役割を担っており、民生委員や地域包括支援センター等の関係団体と連携を図って地域の課題解決に尽力している。(鈴鹿)

[まちづくり]

※エリア・マネジメントの取組みなど

現状の課題	幅広い世代で賑わう中心市街地の形成に向けては、居住人口の増加を図ることが重要であり、リノベーションなどによる既存の住宅ストックの有効利用を図るとともに、都市型居住機能の集積を図り、街なか居住を推進する必要がある。
取組み	平成30年4月に「第3期中心市街地活性化基本計画」を施行するなか、空き店舗増加の状況打開に向けたまちなかの店舗等の物件の魅力アップと、まちなか居住人口の増加に向け、老朽化した物件のリノベーションを推進することを目的に、「まちなかりノベーション居住等物件魅力アップ事業」を計画の1事業として掲げ、民間のまちづくり会社が取り組んでいる。 具体的には、平成30年5月に「中心市街地エリア・マネジメント研究会」を上記まちづくり会社が立ち上げ、地元商業者や不動産事業者を中心とした少人数で月1回程度の研究会を開催しており、本市もその研究会に参画しながら取組みの支援をしている。 今後は、進捗状況をみて組織を拡充しつつ、中心市街地における理想的な商用床面積の検討及び特色ある商店街エリアの形成や商業床の住居・起業家支援フロアへのコンバート、リノベーションの検討等を行う予定としている。(大分)

現状の課題	基幹集落から離れる小規模集落については、現在は、集落内の助け合いや地域自治協議会による補完的な助け合いにより暮らしが成り立っているが、さらに高齢化が進むと暮らしの維持が心配されるとともに、今後のインフラ維持などに課題はあるものすぐに基幹集落への冬期集団移転等は困難が想定される。
取組み	-

現状の課題	無秩序な開発により、農村の原風景である散居景観が失われることが懸念される。
取組み	都市計画マスタープランにより、土地利用の基本方針、都市施設(道路、公園、下水道など)の整備方針を明示するとともに、「景観まちづくり条例」及び「景観まちづくり計画」を策定し、活力あるまちの発展を図りながら、散居景観をはじめとする良好な景観を守り、育て、次世代に引き継いでいくための取組みを進めている。(砺波)

現状の課題	エリア・マネジメント、即ち住民・事業主・地権者等の自治組織からなる、自主的な地域経営の取り組みが重要であると認識しておりますが、現時点で具体的な施策は実施していません。関連部局と連携しながら、研究していく必要があると思われます。(佐世保)
取組み	-

現状の課題	地域課題の解決や地域の特性・資源を生かしたまちづくりを推進していく。
取組み	各地区まちづくり協議会がそれぞれの地域のまちづくり計画を策定し、計画に謳う目標に向かって住民主体によるまちづくりの展開している。(例) 地区まちづくり協議会では、計画に基づく様々な事業が評価され「ふるさとづくり大賞」を受賞(東近江)

現状の課題	国、都道府県及び高速道路㈱は、環状道路の整備を進めており、本市においては、中央ジャンクション(仮称)や都市計画道路等の整備が行われている。事業によりコミュニティの分断や緑地の減少が課題となっており、今後、中央ジャンクション(仮称)上部空間等を活用した良好な緑やコミュニティ空間の創出を図ると共に、ジャンクション周辺の住環境の整備、農環境等の維持及び創出を図ることが課題となっている。
取組み	中央ジャンクション(仮称)上部空間等及び周辺地域を含め、平成25年及び平成28年に市、市民、国、都道府県及び高速道路㈱との協働によりワークショップを開催し、いただいた意見等を基に北野地域のゾーニングを策定した。その実現に向け、この地域では地域特性を活用できる市民が主体となるエリア・マネジメント団体の構成に取り組んでいる。本事業においては、本市の第3セクターが主体となり、地元住民と共に地域のまちづくり活動を行い、道路整備に伴い地域に与える影響をプラスにできるまちづくり・まちづくりを目指している。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・中山間地域においては、人口減少と高齢化が顕著で地域活力の維持に課題を抱える地区がある。 ・中心市街地においても、人口減少と高齢化が進行し、空き店舗、空き家の増加が進みつつある。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・合併前の旧村単位、概ね小学校区を地域自治区に定めている。20地域自治区では、住民の自治活動組織であるまちづくり委員会が中心となり、住民主体のまちづくり計画である地区毎の基本構想・基本計画を策定している。 ・中山間地域7地区については、中山間地域振興計画を各地区からの選出委員による策定委員会での協議を基に策定し、交流人口、関係人口、移住・定住人口拡大を重点課題として、7地区共通の取組と、各地区独自の取組を並行して進める。 ・中心市街地については、構成地区の住民により策定した地区基本構想・基本計画も考慮・反映させながら、中心市街地活性化計画を策定し、住民、事業者、行政の協働によるまちづくりの推進を図る。

現状の課題	少子高齢化、ライフスタイルの変化などの理由より、町内会への加入、町内会活動の停滞、役員への成り手不足など様々な課題が発生し、地域での親睦・防犯・環境美化などの取組み体制の衰退が生じている。
-------	--

取組み	町内会連合会と市で「連携基本協定」などを締結し、町内会への加入促進策を行うとともに、安心・安全をキーワードとした各種取組みに対し、充実した支援策を実施し、町内会加入率及び自主防災組織率の向上を図るとともに、地域住民と協働したまちづくりを進めて行く。(網走)
-----	--

現状の課題	若者の市外転出により、まちづくりの担い手が不足しているため、再びふるさとに戻るよう「郷土愛」を育むことが重要であります。
取組み	中高生へのきっかけづくりや郷土愛を育成するため、活動拠点の整備を行いました。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 本市では、中心市街地の空洞化、にぎわいの喪失、さらなる高齢化が進む中、多極ネットワーク型コンパクトシティを目指し、地域支え合い包括ケアシステムと連携したまちづくりを進めている。コンパクトなまちづくりを目指す中で、これまでのコミュニティを維持していくためには、将来を見据えながら、コミュニティを取り巻く環境や地域課題、地域資源、人口構成などの地域特性に応じた地域づくりが必要であることから、地域が主体となって取り組み、持続可能な地域づくりを進めるために自立した地域運営基盤の確立・強化を図る必要がある。 将来も地域のコミュニティを維持し、他地域と連携しながら住み続けられる環境が必要である。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> 地域において、地域コミュニティ核(拠点)を設定し、コミュニティ核を中心とした地域づくりを促進するとともに、中心市街地などの都市拠点や地域拠点と地域コミュニティ核を結ぶ公共交通ネットワークを構築し、生活利便性の維持を図る。 住み慣れた地域で安心して暮らしていくために「住民自治による地域づくり」に向けて、民間企業やNPO法人などの多様な主体と連携しながら、自立した地域運営基盤の確立と合わせ、地域計画の推進により、地域を主体とした課題解決や活性化につながる取組を支援する。 <p>H29年度実績…地域プロジェクト事業 5件 1,099千円 (宇部)</p>

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 地域に訪れる価値のある魅力ある資源がありながら、その良さへの認識が薄く活用されていない。 まちづくり活動をやりたいと思っても、どうしたらいいのかわからない。小さなまちづくり活動は様々なものがあるが、市民に広く知られていない。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> 地域に豊富な薬草を活用したまちづくりのためのNPO法人が設立され、庁内に部局横断プロジェクトチームを発足させ、協働で勉強会の開催や薬草を活用した体験メニュー等を構築中。 「小さなまちづくり応援事業」(助成事業)を立上げ、市民によるコンペ方式の審査会で助成の可否を決定するとともに、事業報告会を開催しその活動を広く市民に周知することでまちづくり活動に興味を持っていた。 (飛騨)

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 課題解決活動の推進と持続可能な地域経営体制の確立
取組み	<ul style="list-style-type: none"> 様々な分野、内容をテーマにした地域円卓会議の開催 地域と行政と一緒に協議する場を設けること(合同検討プロジェクトチームの設置、連絡協議会での協議など)(雲南)

現状の課題	<p>総合計画において、自立と協働のもと、6つ施策（別紙参考資料参照）を基本として、まちづくりを行っている。「市民とともに歩む 人と人がつながるまちづくり」においては、前述の「まちづくり市民会議」をはじめとした市民協働事業を推進しているところである。</p> <p>その他それぞれのまちづくりを推進していく中で、安心安全なまちづくりとして、空き家問題は全国的にも大きく取り上げられる社会問題となっており、本市においても、重要な課題と捉えている。生活環境やライフスタイルの変化等により、空き家が増加し、管理されなくなった空き家は環境的、視覚的にも近隣住民に悪影響（建築材の飛散、異臭・害虫の発生、放火・不法侵入等）を及ぼしており、地域の安全で安心なまちづくりの形成にあたり深刻な問題となっている。</p>
取組み	<p>これらの問題に対応すべく、平成28年4月に「空家等対策の推進に関する条例」を施行すると同時に「空家対策推進室」を設置し、空き家対策に関する専門的かつ強化した対応を図るべく体制を整備し、平成30年1月には、周囲への危険度が非常に高い空き家を「特定空家」に認定し、「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づく行政代執行を実施したところである。</p> <p>市は、危険な空き家について、市民に情報提供を呼びかける一方、自治会が行う防犯パトロールに活かせるよう、市が把握している空き家情報を自治会に提供するなど、地域との情報共有に努めている。今後も自治会、コミュニティ組織などと連携し、地域と一体となって空き家対策に取り組んでいる。</p> <p>少子高齢化や核家族化が進むなかで、ますます空き家が増加することが予想されるが、空き家のなかには使用可能なものも多数あることから、それらを地域の資源と捉え、自治会等の活性化につなげるための集会所や、高齢者や子育て世代の地域の交流の拠点となるサロンへの転用について、その支援策を検討している。（ひたちなか）</p>
現状の課題	<p>【中心市街地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民が主体となってまちづくりを進めていく上での技術的知見や活動経費の不足及び開発事業を行う者からの理解・協力の欠如 <p>【駅西地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当市の顔となるまちづくりを行うことを目的に駅西地区の区画整理事業を行ってきた。事業着手後20年の歳月を経て、平成30年度中には駅前広場やシンボルロードの竣工が予定されている。 ・現在更地となっているシンボルロード沿線の一部保留地の売り出し方も含めた商業地区としてのまち並みの形成や、公園、道路等の公共空地の利活用による賑わいを創出するために、この地域のまちづくり計画及びその実現のための支援策が課題である。
取組み	<p>【中心市街地】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民による地域のまちづくりの推進に関する条例の制定、認定まちづくり協議会（駅通り地区まちづくり協議会、花小路周辺地区まちづくり協議会）に対する支援 <p>【駅西地区】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存の住宅地における町内会活動がメインとなっている。 ・ワークショップ、アドバイザー・ヒアリング、検討委員会設置、パブコメ等をエリア・マネジメント導入検討調査の中で実施している。（八戸）

現状の課題	本市は周辺自治体に先行して駅前再開発が行われたが、年数が経過する中、周辺自治体に大型ショッピングモールの開発が進み、市民が買い物等で市外に流出している状況である。
取組み	本市では中心市街地の活性化に向け、計画の策定に取り組んでおり、時代のニーズに合った、魅力的な駅前エリアとなるように検討を行っている。その中で、再開発施設に新たな駅前図書館の設置を進めている。

現状の課題	本市は平成 30 年 4 月より健幸のまちづくりの取組を開始した。健幸のまちづくりは住民主体の観点に立った総合的な取組によって実現されることから、市民参加、市民共働によるまちづくりを進めていくために、地域住民とともに取り組んでいく必要がある。
取組み	健幸のまちづくりを進めていくために、学識経験者や各種団体、関係機関の代表者で構成する協議会を設置し、専門的な意見や地域の意見を聞く。また、地域の各種団体、関係機関に健幸のまちづくりの取組への協力依頼を行った。

現状の課題	住民が話し合い、考え合いながら、課題解決への実現に向けて活動する地域運営意識の醸成と活動の実践。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・地区まちづくり計画の策定と交付金型事業補助金制度の創設。 ・地域活動専門員、保健師（一部）の地区センター配置。（遠野）

[地域教育]

※コミュニティ・スクールの取組みなど

現状の課題	<p><現状></p> <ul style="list-style-type: none"> ・本市では、本年度、小・中、義務教育学校 24 校が学校運営協議会（コミュニティ・スクール）を設置している。また、平成 29 年の法改正により、学校運営協議会の設置が努力義務化されており、今後は、地域とともにある学校づくりを推進する上からも、全学校に設置する予定である。 <p><課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・未設置校においては、学校運営協議会の意義や役割について、教職員や地域住民の理解を深める必要がある。 ・設置校においては、学校、地域との連携・協働の在り方について、学校、委員間で共通理解を図るとともに、地域住民に対し、積極的に情報発信する必要がある。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・本市教育委員会が主催する学校運営協議会委員を対象とした研修会において、学校運営協議会委員の役割や本市学校教育の指導方針等について説明するとともに、学校、地域の活動や委員としての取組に関する情報交換を行っている。 ・設置を予定している学校に対して、学校運営協議会の意義、役割等についての説明を行っている。また、既に設置している学校については、学校運営協議会に参加し、活動内容等について助言している。（大分）

現状の課題	小学生がスポーツや習い事などで忙しく、地域とつながりを持つ行事への参加が少なくなっている。 また、中学生・高校生になるとさらに地域とのつながりが薄れ、地域への関心につながらない恐れがある。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・土日曜日や長期休暇を活用した小学生の地域での学びの場の企画運営（月1～2回開催） ・生涯スポーツ講座を通じた子どもと大人の交流の場づくり（毎週） ・登下校の見守り活動 ・総合的な学習の時間などとの取組み連携

現状の課題	学校では、いじめ、不登校などの生徒指導上の多様な諸課題に対応する必要があり、地域の教育力を活かした学校運営が求められている。
取組み	コミュニティ・スクール（学校運営協議会）は設置されていないが、本市の各小中学校では自治振興会長、公民館長、児童館長、教員OB、PTA会長などで構成された外部評価委員会が年2回開催され、それぞれの立場からご意見をいただき、学校運営に活かされている。また、市役所、各自治振興会、PTA、児童クラブ、母親クラブなどが意思統一なされており、地域にある既存の組織と連携するシステムが機能している。（砺波）

現状の課題	本市では、平成29年度から1地区（2小学校と1中学校）に学校運営協議会をもつコミュニティ・スクールを設置しましたが、今後コミュニティ・スクールを広げていくためには、それぞれの地域の実情に合わせて、設立のあり方を個別に検討する必要があると考えています。
取組み	平成29年度に設置したコミュニティ・スクールは、地域全体でどのような子どもを育てたいかをテーマに掲げ、「地域とともにある学校」の実現を目指しています。これを成功事例のモデルとして全市的に広げられるように取り組んでいます。（佐世保）

現状の課題	家庭の教育力、地域の教育力の低下している。
取組み	コミュニティセンターを中心に、コミセンとまちづくり協議会、団体（旧地域教育協議会）が連携して青少年向けの事業を展開している。（例）コミセンでは、大学生の協力を得て地域の子どもの学習支援活動を行っている。（東近江）

現状の課題	コミュニティ・スクールを基盤とした小・中一貫教育を開始して12年が経過し、7つのコミュニティ・スクール（学園）において学校と家庭・地域の相互理解が進み、学校支援ボランティア活動も活発になっているが、教員の異動や保護者の入れ替わりもあり、これまでの良さを継承し、発展させていくことが課題である。
取組み	<p>法改正を生かして、学園単位の学校運営協議会としてのコミュニティ・スクールに一本化し、学園の一体感を強化するとともに、地域学校協働活動推進員（CS推進員）を順次配置し、学校支援ボランティア募集システムを活用して、学校のニーズとボランティアとのマッチングの強化を図っている。</p> <p>また、コミュニティ・スクール委員会委員等の人材育成のための養成講座や研修会の開催、7学園の情報交換会などを設けるほか、広報活動や、CS委員会の評価に基づく学校運営改善活動などの情報発信に努めている</p>

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・中山間地域においては、児童数の減少が顕著な小規模校小学校が存在し、児童数の維持・拡大が課題となっている。 ・地域における人材サイクル(高校卒業後に一旦は地域外に出て、やがて地域に戻り、子育てを行い地域づくりの担い手として活躍する人材循環)を再構築し、将来の地域を担う人材を育むために、小中学校から高校までを通じた地域人材教育をさらなる推進が必要である。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校がコミュニティ振興における重要な拠点機能を果たしているという認識に立ち、現在の小学校配置の維持を基本にした政策推進を行っている。このため、施設分離型の「小中連携・一貫教育」を、ふるさと学習を基軸にしたキャリア教育の推進も図りながら進めている。 ・平成 28 年度末に全 28 小中学校を「コミュニティ・スクール」に指定し、地域住民が参画して各学校の運営方針を承認・評価する学校運営協議会を設置するとともに、日常的には、地区公民館の館長(非常勤特別職)・主事(正規職)を学校と地域をつなぐコーディネーターに位置付けて地域学校協働活動を推進し、子どもたちを「地育力」で育む教育活動を地域ぐるみで進めている。 ・高校においても、地域を愛し、理解して、地域に貢献する人材を育むことをねらいとして、高校生が地域の資源や人に触れながら、課題を把握し、課題解決のための実践活動を行い学びを深める「地域人教育」を、大学、高校、当市のパートナーシップ協定を締結して推進している。

現状の課題	<p>少子高齢化の進行、インターネット等の普及による高度情報化の進展、国際的視野に立つグローバル社会への対応、学校が抱える課題の複雑化や困難化等、教育環境を取り巻く状況も変化してきている。</p>
取組み	<p>コミュニティ・スクールの導入の取組は平成 30 年度に準備を行い、平成 31 年度及び平成 32 年度の 2 年間で、市内小中学校全校で導入予定。(網走)</p>

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ・スクール(学校運営協議会)としての取組みは行っておりません。 <p>現状、土地柄によるものか学校と地域との連携、協働という繋がりは以前からあり、コミュニティ・スクールとしての役割は果たされているということ、コミュニティ・スクールとすることで増加する事務量が懸念されることで、積極的な取組みに繋がっていない状況であります。</p>
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ・スクール(学校運営協議会)としての形にこだわらず、学校と地域の関係性を大切に、地域に支えられる「地域の学校」として運営を行っています。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 25 年度に市内全ての小中学校に学校運営協議会を設置し、「地域とともにある学校づくり」を進め、学校運営・学校支援・地域貢献の取組みが充実してきた。今後は、地域との連携をさらに進め、「地域とともにある学校づくり」から「学校を核とした地域づくり」へと発展させるため、地域の担い手を育成することが課題である。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・より多くの参画を得るためには、地域と学校をつなぐ役割を果たすコーディネーターの存在が不可欠であることから、地域住民を対象とした「地域コーディネーター養成講座」を独自に開催することにより、学校と地域の連携をさらに進めていく。 <p>※今年中に地域住民、学校運営協議会、PTA等を対象に「地域コーディネーター養成講座」を予定。</p>

	H 30 年度に地域コーディネーター 19 人を H 31 年度に 36 人まで増員を計画することにより、主体的に地域住民と学校との結びつきを強めていく。(宇部)
--	---

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 生徒数の少ない地区における地域運動会や登下校の際の安全安心の見守り隊等、各地域で活動を行っているが、地域によって温度差がある。それら活動をどうコミュニティ・スクールに結び付けていくかがこれからの課題。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> 市内の保育園や学校（小中高校・特支学校）、地域が目指す子ども像（人間像）を共有し、一貫性のある教育活動を行う「学園構想」の中で、学校・家庭・地域が子どもの育成に連携して取り組むコミュニティ・スクールの設置を検討中。平成 31 年度に検討委員会を立上げ、平成 32 年度の導入を目指している。(飛騨)

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 地域に誇りや愛着をもち、地域課題の解決にチャレンジしようとする人材の育成
取組み	<ul style="list-style-type: none"> コミュニティ・スクールは、計画的に順次導入中。 子どもチャレンジ×若者チャレンジ×大人チャレンジの連鎖を地方創生総合戦略計画に掲げて推進中。 小中一貫、連携した教育活動を推進するため中学校区単位でコミュニティ・スクール（学校運営協議会）に取り組んでいる。保護者や地域が学校と連携し協働して教育活動に取り組むしくみであるコミュニティ・スクールが機能していくために各中学校区へ教育支援コーディネーターを配置しており推進事務局体制を整えている。(雲南)

現状の課題	<p>コミュニティ・スクールの導入の必要性については、十分認識しているが、地域が抱える実情は様々であることから、それぞれの地域の特色に合うコミュニティ・スクールの在り方について十分に検討していく必要がある。</p>
取組み	<p>全小中学校に学校評議員を置き、保護者や地域住民の代表から広く学校運営への意見を求めている。また、コミュニティゲスト事業により小中学校での学習支援ボランティア活動や部活動外部指導者による部活動支援など、地域の方々の教育力を取入れ、学校教育の充実を図っている。(ひたちなか)</p>

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 11 年目を迎える「地域密着型教育推進事業」により、学校・家庭・地域社会の連携・協力を進めてきている。各学校に「地域密着型教育コーディネーター」を配置し、教育活動へのボランティア募集や地域活動への児童生徒の参加促進等、コーディネーター業務を行っている。「学校運営協議会」いわゆるコミュニティ・スクールは導入していない。 地域ボランティアが高齢化する中で、地域人材を発掘・確保することや、地域社会と学校をつなぐコーディネーターのコーディネート力向上が課題と考える。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> コーディネーターを対象とした研修会を複数回設定し、先進地域から講師を招聘し、コーディネート業務の在り方や課題解決法等について実践的な研修や情報交換を行っている。今後は、各学校配置のコーディネーターのネットワーク化やサポート体制の充実を図っていく。(八戸)

現状の課題	学校運営への地域や保護者の協力は十分に得られている。今後は、学校運営協議会についての外部評価が課題であると考えている。また、学校運営協議会の協議の中で出てきた要望を「要望書」という形で市に要望をしている。要望書に挙げる内容についても議論の課題となっている。
取組み	当市の学園では、平成29年度から学校運営協議会が設置された。学校運営協議会は保護者、地域住民、学識経験者等、幅広い分野から構成され、学校運営改善のために学園長の求める事柄について協議している。学校の様々な教育活動を家庭、地域の方に支援していただくとともに、学園祭等の学園行事をともに作り上げていくことで、学園が継続的・持続的に「地域とともにある、特色ある学校づくり」を進めていくことができると考えている。

現状の課題	「学校評議員」、「学校関係者評価委員」制度の仕組みを利用して、家庭や地域の意見を学校運営に活かし、連携・協働を図っている。コミュニティ・制度については、2小学校、1中学校区で導入のための研究に取り組んでいる。
取組み	2019年度は、市内公立15小中学校すべてを、学校運営協議会を導入した学校（コミュニティ・スクール）とし、「地域とともにある学校づくり」に取り組んでいく。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・県立高校の再編計画の中で、高校の統合等が検討されている。 ・市内高校の一層の魅力化とともに、過疎地域における適正な教育環境の維持と地域社会の運営を担う人材育成のためには、全国一律ではない新たな判断基準が必要。
取組み	新たな高校教育の実現のため、県及び関係市町村との連絡調整を図るとともに、必要な情報共有及び研鑽を図ることを目的に、県内全市町村長による「高校教育を考える市町村長懇談会」を設立。（遠野）

現状の課題	今後、コミュニティ・スクールを増やしていくにあたり、未導入校の地域住民や教員への制度理解を得ていく必要がある。
取組み	市教育推進基本計画において2022年度までに小学校60%（16校）、中学校40%（6校）導入を目標に掲げており、現在、小学校6校、中学校3校、計9校に導入している。また、今年度より小学校2校、中学校1校で制度導入に向けた、調査研究を行っている。（鉧路）

現状の課題	<ol style="list-style-type: none"> ① 地域教育に参画する地域住民等に限られた一部の人々に留まり、一般市民への認知度が低く活動内容についても限定的になってしまうことがある。 ② 地域活動や学校運営協議会に参画している人々の中にも、コミュニティ・スクールの推進が地域づくりと連動している意識については個人差がある。 ③ 小学校区と行政区が不一致であるため、コミュニティ・スクールの取組と地域づくりの取組が連動していかないおそれのある地域がある。
取組み	① 平成23年4月に市内の公立小中学校40校を全てコミュニティ・スクールに指定した。それと同時に、学校運営協議会委員長・校長・教頭等の役職別の「コミュニティ・スクール研修会」を毎年実施し、教育委員会事務局内に「コミュニティ・スクール推進コーディネーター」を配置する等の取組を実施している。これらのごことによって、市内全ての学校において、一定の学校づくり、地域教育が推進されるようになっている。

	② 「課題①」と裏表の関係になるが、「地域づくり協議会」に参画されている方に学校運営協議会の委員となっていただくことで、学校づくりと地域づくりを一体的に推進することができる。(鈴鹿)
--	---

[地域公共交通]

※デマンド型交通の取組みなど

現状の課題	公共交通機関の利用が不便である地域に居住し、自家用車を運転しない方等の日常生活における移動手段の確保が課題となっている。また、バス路線はあるものの、バス停までが遠いため移動が難しく、外出が困難になっているという課題もある。
取組み	上記に対する取り組みとして、本市では2つの交通対策事業を行っている。 ①「ふれあい交通」 交通が不便な地域（最寄りの路線バス停留所から500m以遠）を対象として、地域の拠点から最寄りのバス停までを運行する登録制・予約制の乗合タクシーである。地域の実情と利用者のニーズに沿ったサービスを提供するため、毎年地域検討会を開催し利便性の向上を図っている。 ②「おでかけ交通」 自治会から委託を受けた交通事業者が、利用者の自宅から団地内の生活拠点のバス停まで利用者を運送する乗合タクシー事業で、運行する交通事業者に対し、運行委託料等の運行事業費の一部について市が補助を行っている。(大分)

現状の課題	市内細やかに市コミュニティ・バスが走っており、最小限の公共交通の確保ができてきている状況であるものの、今後は、地域で担っていくことで利便性の向上に務めていくことを目指しているが、タクシー会社との協議が今後課題となってくることが想定される。
取組み	—

現状の課題	市営バスは、多くの路線でバス利用者が減少している反面、新たな公共交通形態として導入したデマンドタクシーは利用者が増加している。こうした状況において、市営バス路線の更なる見直しやデマンドタクシーの運行時間や運行範囲の拡大といった課題がある。
取組み	市営バスの運行については、民間バス撤退による交通空白地での移動手段の確保と福祉施設の利用という2点に重点を置いた市独自の基本方針に基づき、現在では9路線に運行範囲を拡大して市民の生活路線として運行している。 また、市内の中山間地において、平成30年10月から、デマンドタクシーの本格運行を開始し、運行範囲を中山間地区内のほか、JR駅といった市の中心エリアの公共施設（市役所、文化会館、公園等）や医療機関・金融機関、商業施設等へも利用できるようになっている。(砺波)

現状の課題	バス停等まで一定の距離を有するなど、公共交通の利便性が低い地区が市内に点在している状況にあり、これら交通不便地区の解消に向けた取り組みが求められています。
取組み	本市では、これら交通不便地区の解消に向け、対策の優先度が高く、地域との協議が整った地区から順次、乗合タクシー等の新たな交通手段の導入に取り組んでおり、地域住民、交通事業者、行政の三者がそれぞれの役割に応じて協働で取り組んでいます。(佐世保)

現状の課題	高齢化が進む中、公共交通の充実が必要であるが、利用者が少なく経営が厳しい。
取組み	公共交通が市バスしかない地域で、利用促進や運行改善に向け取り組んでいる。(例) 地区まちづくり協議会では、プロジェクトを立ち上げ、市営の「ちょこっとバス・タクシー」の利用方法の啓発やより利用しやすい運行への提言を行っている。(東近江)

現状の課題	徒歩圏内に鉄道駅、路線バスまたはコミュニティ・バスの停留所のない交通不便地域が市内に存在している。 また、高齢者や障がいのある方など、交通不便地域でなくてもバス停から自宅又は目的地への数百メートルの移動が困難な市民の移動手段の確保が課題となっている。
取組み	デマンド型交通については、NPO 法人により福祉有償運送が行われている。その他交通不便地域の解消のために、コミュニティ・バス事業を実施している。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・移動手段としてマイカーが浸透しており、公共交通の利用者は、高校生と免許証を返納した高齢者が中心である。少子化により高校の生徒数は年々減少し、高齢者の運転免許保有率も高いため、公共交通の必要としている全体数が減少傾向である。 ・マイカーによる移動ができない市民が買い物難者となっており、誰もが利用できる公共交通の重要性は大きくなっている。運行継続のため、利便性の向上による利用者数維持と運行効率・収益性の改善が課題である。 ・バス運転手の高齢化や担い手不足により、乗合バスの維持が困難な状況になっている。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・地域公共交通改善市民会議（法定協議会）の他に、一定のエリア毎に部会を設けて、各地区のまちづくり委員会の代表者等が参画し、地域の特性に応じた各路線の検討を行っている。 ・独自に乗合タクシーの停留所標識の設置や運賃補助、利用促進などを行っている地区もあり、公共交通を必要としているながら利用できていなかった潜在的な利用者を取り込み、利用者増につなげている。これらの事例については、地域福祉計画・地域福祉活動計画に掲載することで、他地区への横展開を図っている。 ・100円単位のエリア制料金、運賃と定期券の上限金額を設定し、通院や通学に継続して利用しやすい料金とすることで、マイカーでの送迎に頼らざるを得なかった高校生が新たな利用者となり、利用者数の増加につながっている。この効果を継続させ、公共交通に対して高校生に愛着を持ってもらうため、地元の高齢生によるデザインのラッピング車両を採用している。 ・地元大型スーパーの撤退を契機として、買い物困難者対策の一環として、初の乗合タクシーの買い物直行便を実証運行している。 ・バス事業者が大型二種免許養成制度により、採用後に大型二種免許取得に対して一部事業者負担している。

現状の課題	郊外地区等公共交通不便地域では、鉄路や路線バスにより幹線は確保されているものの、各地域に繋がる路線は公共交通が整備されておらず自家用車に頼る状況となっている。昨今、高齢社会が進行するなか、自動車運転できない人が増え買物難民問題が発生するなど、新たな公共交通の構築が課題となっている。
取組み	観光施設の撤退とともに路線バスが廃止となった地域において、予約型デマンドタクシーを運行している。また、市内公共交通空白地域では、国の補助金を活用したコミュニティ・バスを運行している。いずれの路線も設置当時と比較し利用頻度が低下していることから、地域事情や住民ニーズに即した公共交通の構築と併せ、地域住民の利用に向けた意識改革が必要な状況となっている。(網走)
現状の課題	①公共交通は利用者の減少により、赤字路線が増えるなど財政的に大変厳しい状況にありますが、住民のために交通手段の確保は不可欠となっています。 ②高齢者の買い物弱者への対応施策が必要です。(市街地まで公共機関で行くことが困難である場合や、移動販売車の販売位置まで歩いて行けない等。)
取組み	①・高齢者に対するタクシー券の助成 ・市民バスの運行 ・赤字路線バスに対する補てん ②介護予防・日常生活支援総合事業の事業対象者については、訪問型サービスAや訪問型サービスBでヘルパーやおたすけ隊員(住民ボランティア)による買い物支援を行なっていますが、移動支援への対応としては、現状での取り組みはありません。
現状の課題	・路線バスの利用者が少なく見直し対象となった地域や、路線バスが運行していない地域、「道幅がせまい」などの走行環境により、路線バスが運行できない地域などが存在する。
取組み	・市内5地域(6校区)において、地域が運営主体となったコミュニティ・タクシーを運行している。また、中山間地域の2地域(3校区)において、デマンド交通を運行。 ※H29年度実績<29年度決算額:6,278千円、延べ利用者数:5,735人>(宇部)
現状の課題	・地域コミュニティとの関係が希薄であることが課題。
取組み	・地域公共交通網形成計画の見直し時期の現在、新たな計画を策定、今後の取組み方針の検討資料とするため、市民アンケートを実施している。アンケート結果で地域として取組み意欲がある地域を抽出し、モデル地区とし、市民と共に取組みを実施していく。(飛騨)
現状の課題	・高齢化の進展や自動車運転免許自主返納などによって公共交通への依存度が高まっており、集落から商店、病院などへの移動手段の充実が求められている。
取組み	・市内の全域でデマンド型乗合タクシーの導入。 ・地域主体の地域内交通の導入(波多地区、中野地区)。(雲南)

現状の課題	高齢化社会の進展に伴い、自家用車を運転できない市民の移動手段の確保や公共交通ネットワークの充実が重要となっている。
取組み	<p>本市では、コミュニティ・バス「スマイルあおぞらバス」を市内8コースで運行しており、高齢者等の日常生活の移動手段として定着している。本年10月のワゴン車による新コース導入の際には、地域と連携してきめ細やかなルート設定や停留所の配置を行うことにより、利用者のニーズを反映することができた。</p> <p>また、平成20年4月に第3セクター方式で開業した鉄道線は、開業から10年が経過した現在でも、おらが鉄道応援団を中心に官民一体となった利用促進の取組が行われている。さらに、年間200万人以上の集客力がある大規模公園まで3.1km路線を延伸することにより、公共交通ネットワークの充実と会社経営の安定化を目指している。(ひたちなか)</p>

現状の課題	・当市の公共交通の基盤である路線バスは公営と民営の事業者により運行されており、各種施策の実施により乗降客数は横ばいで推移しているが、今後の人口減少等により、乗降客数及び運送収入の厳しくなることが予想され、そのことに伴い路線の維持が難しくなっていくことが予想されている。
取組み	<p>○利便性向上に係る主な取組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市内幹線軸バス路線の高頻度・等間隔運行の実施 ・上限運賃政策の実施（市内路線300円上限運賃、広域路線500円上限運賃） <p>○利用促進に係る主な取組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共交通アテンダントによる乗り継ぎ案内 ・バスの乗り方教室の実施などのモビリティマネジメント（八戸）

現状の課題	少子高齢化に伴い、バスの減便、交通不便地域の存在、福祉バスの事業効率が課題。
取組み	平成30年度より、地域公共会議を立ち上げ、市内全域の効果的・効率的な公共的な公共交通のネットワークを検討。

現状の課題	<p>本市では、郊外部と市中心部を路線バスが運行しており、路線バスの運行していない地域には、デマンド型乗合タクシーが運行している。しかし、路線バスは、幹線道路から離れた道路の狭い地域では通行できず、定時運行のため利用者が減少しているにもかかわらず大きな運行経費が必要となっており、デマンド型乗合タクシーについても、決められた時間に決められた乗降場所ですしか利用できず、事前予約が必要となる等の利用上の制約がある。</p> <p>また、高齢化が進む中、各地域の公共交通は、高齢者の通院や買い物等の生活に必要な移動手段として、その必要性は一層高まっており、さらに利用しやすい公共交通の充実が望まれているが、現状での利用者数は減少傾向にあり、また、運行経費は人件費や燃料費の高騰により増加傾向にあり、財政的にも各地域の公共交通を維持し、さらに充実させることは困難な状況にある。</p>
取組み	地域の住民の生活に必要な移動手段を確保するため、住民が主体となり地域の実情に応じた地域公共交通のあり方を行政と地域住民が共働して検討する必要がある。

現状の課題	利用者の高齢化及び不採算等によるバス路線の縮小化等による交通弱者、買い物弱者の増加。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・バス運行事業者に対して、補助金・負担金による財源的支援。 ・廃止バス路線におけるデマンド方式による市営バス運行。 ・廃止バス路線におけるタクシー車両によるデマンドバス運行の実施。(遠野)

現状の課題	民間バス事業者の撤退した地域に対して、コミュニティ・バスや廃止代替バスを運行して公共交通空白地域の解消を図っているが、人口減少などを要因として公共交通機関の利用者が減少している。
取組み	地域交通の幹線として、コミュニティ・バスを運行しつつ、地域の実情に応じた新たな交通システムを構築するため、地域主体による地域運行バスやボランティア輸送について調査研究を行い、地域のニーズに応じた交通の「導入の手引書」の作成を進めている。(鈴鹿)

[防災・危機管理]

現状の課題	どの分野にも共通して言えることだが、多くの自治会活動が自治会3役と公民館長、民生委員・児童委員が中心となって行われており、これらの方にかかる負担が非常に大きいものとなっている。 ほとんどの自治会で自主防災組織を結成していただいているが、中心はやはり自治会3役の方々である。役員も高齢化が進む中で、他の多くの自治会行事の中で防災活動を行っていくのはかなりの負担になっている。
取組み	自主防災組織の会長(ほとんどが自治会長)を補佐してもらうため、地域防災士の養成事業を行っており、約1,100人の地域防災士が活躍している。 また、自治会の財政負担が軽減されるように地域で防災訓練を実施することを要件として、防災倉庫や資機材の購入費の補助も行っている。(大分)

現状の課題	大きな災害がないことによる危機意識の薄さにより、防災の観点から地域づくりが進んでいない。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・複数の自治会が連携した防災備蓄倉庫の整備 ・要援護者台帳等を活用した防災訓練の実施 ・災害図上訓練 DIG 等による小学校区単位の危険個所の共有

現状の課題	当県内では近年大きな災害が発生しておらず、市民の防災・減災に対する意識が低い。また、実災害や災害のおそれがある場合における避難及び避難所運営等の経験が少ないため、自主防災組織は市内全地区(21地区)にあるものの、地域における防災・減災に対する知識を習得している防災士(女性含む)等の防災リーダーとなる人材が不足している。 ① 地域の自主防災組織における防災リーダー(防災士等)の育成 ② 女性の視点に立った防災・減災活動を行うための女性防災リーダーの育成
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ①防災士育成事業(地域における防災リーダー育成支援:21地区・63名)市内全地区3名(1地区のみ5名)の防災士配置に向けた資格取得費用支援(平成24～30年度) ②女性防災士育成事業(各地区2名の女性防災士育成支援:21地区・42名)市内全地区2名(21地区42名)の女性防災士配置に向けた資格取得費用支援(平成29～30年度) ※1万人あたりで比較すると、防災士及びそのうちの女性防災士とも県内1位

	(防災士 30.22人/万人、うち女性防災士 5.35人/万人<いずれも平成30年7月末現在>) (砺波)
--	---

現状の課題	例年、自衛隊、警察、消防などの防災関係機関や電気、ガス、水道などの生活関連機関、地域の自主防災組織、婦人防火クラブなどが参加する総合防災訓練等を実施していますが、各地域における防災・危機管理への取り組みについては、地域間で実施頻度や参加人数等にばらつきがあります。
取組み	町内会をはじめとする地域の各種団体から構成される地域運営組織（地区自治協議会）が市内全域に設立されており、その組織内に防災などの取り組み部会がそれぞれ設置されています。また、地域における自主防災活動のための防災訓練マニュアルを作成し、活用していただいているほか、毎年4地区以上で、各地区の実態に合わせた防災訓練を実施しています。(佐世保)

現状の課題	台風等の被害が甚大化するとともに、大規模地震の危険性が高まる中、防災減災の取組が必要となっている。
取組み	自治会が最も身近な共助の場として、自主防災組織の設立を進めている。さらに、より広範囲の地区での防災減災の取組が展開されている。(例)まちづくり協議会では、自治会、消防団、日赤奉仕団等と防災ネットワークを組織し、研修等で防災意識の高揚や自治会のサポートを行い、地域全体で防災力の向上を図っている。(東近江)

現状の課題	市内全域に町会や自治会が存在するわけではなく、町会等が未組織の地域では地域のつながりを構築しにくく、地域の関係が希薄化する傾向にある。そのような地域における自主的な防災活動を効果的に行うための体制づくりが課題となっている。
取組み	町会等が未組織の地域におけるコミュニティの創生と防災拠点の整備を目的として、地域住民と市との協働作業によるワークショップを実施した。ワークショップでは、地域住民から、かまどベンチ、ソーラー照明、防災パーゴラ、地下収納トイレ、コミュニティ花壇、防災倉庫等の整備プランが市に提案され、地域住民の意見を踏まえた防災広場の整備が実現した。防災広場の整備プランの検討とともに、「防災まち歩き」と称して防災の視点を持って地域を再確認する取組みや防災広場の意義を周知するためにオリジナルの広報紙の作成など、地域の防災力を高める活動を行った。また、PTA、オヤジの会など学校区ごとに日常的に活動するグループや団体向けに「防災出前講座」や「避難所運営連絡会」などを開催して、防災力を高めながら地域の防災ネットワークの一員として加わっていただいている。 これらの町会等が未組織の地域や学校区を核とした取組みは、地域内に災害時の共助につながるゆるやかな関わりを形成するきっかけとなり、地域住民相互の交流イベントの開催や学校単位の防災キャンプの開催などにより、地域の防災リーダーの育成とともに、防災をテーマとした地域のコミュニティの形成とネットワークの強化につなげている。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・20 地区では、自主防災会が主体となり地区防災計画を作成し避難所開設から運営までを行っているが、訓練の仕方や計画に基づく実践手法について検討したり、コーディネートできる専門性を有したリーダーが全ての地区に存在しているまでの状況にはない。また、自主防災会役員が地域自治組織役員と兼ねていることが多く、2 年ごとの改選となってしまう活動の継続性に課題がある。 ・70 歳以上の高齢者ばかりの集落も出てきており、地域における支え合いの仕組みが成立しない地域も生じてきている。
取組み	<p><訓練></p> <ul style="list-style-type: none"> ・「土砂災害」と「地震」を想定した、市民参画型の防災訓練を全 20 地区での実施（年 2 回）。 ・市民参画型防災訓練では「安全行動訓練（シェイクアウト訓練・住民の 53 % が参加）」「避難所開設・運営訓練」、「避難行動要支援者への支援・避難誘導訓練」、「情報伝達訓練」を全地区訓練時の必須項目として実施している。 ・市災害対策本部では、訓練情報事前非公開による目標管理型災害対策本部図上演習を平成 24 年度から土砂災害防災訓練と地震総合防災訓練時に実施中。 <p><防災拠点></p> <ul style="list-style-type: none"> ・庁舎改築にあわせ、拡張性、機能性、耐災害性を備えた危機管理センターを平成 26 年 12 月末に開設。危機管理室執務室及び常設のオペレーションルームの他に大規模災害時には隣接の市議会議場をオペレーションルームとして活用できるレイアウトとしていることが最大の特徴。 <p><体制></p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成 26 年度から災害対策本部体制を改組。インシデントコマンドシステムの考え方を取り入れた事務局組織、本部長不在時の代行順位の決定、服務規定の新設等を実施。 ・平成 16 年度から、危機管理部門の組織体制を順次変更。平成 21 年度から市長直属の部相当の危機管理室を設置し職員 14 名を配置。初動時事務局職員確保及び人材育成を目的として兼務辞令発令（兼ねて危機管理室勤務）を行い、現在 21 名に対して発令。 ・参集時に行うべきことをカード化した「First Mission Box」をオリジナルで開発。現在、地震編とミサイル編を運用中。一部の自主防災会では地区防災拠点の開所編を作成し運用を開始。現在 150 を超える自治体・企業等にデータを提供。 <p><自主防災会・地域防災力向上></p> <ul style="list-style-type: none"> ・毎年 5 月中に自主防災リーダー養成研修会を開催。自主防災組織の役員を中心に約 400 名が参加。 ・地区防災計画の策定と運用（平成 26 年度に全 20 地区で策定完了。策定を支援するための「地区防災計画策定の手引」を市が作成し配布。） ・災害から命を守る「わが家の避難計画づくり」の開発。（避難に関する多様な選択肢をシール化して簡単に楽しみながら計画づくりができるもの。） ・洪水から命を守るパートナーシップ協定の推進。（浸水想定区域に暮らす住民が、高台の浸水の恐れのないところに暮らす友人・知人・親戚等の家に早く車で避難するという協定を締結するもの。） ・土砂災害から命を守る検討会の開催。（集落ごとにワークショップを行い、住民からでた意見をマップにまとめ、災害リスクや活用可能な資源を集落全体で情報共有することを目的。） ・消防団の分団長以上経験者の防災士資格取得の支援を行い、フォローアップ研修を行うなど防災リーダーとして活動へ続けている。

現状の課題	地域住民が連携した「共助」による防災活動を推進するため、自主防災組織の結成促進に取り組んできたが、主体的に防災訓練を実施している地区がある一方、多くの地区で未実施となっている現状があり、防災活動の先導役の確保・育成を含め課題となっている。
取組み	現在、地域において「避難所運営ゲーム（HUG）」を活用した防災研修会（図上訓練）を開催し、防災に関する知識や対応力の習得と併せて、防災意識の向上と防災活動の推進を図っており、今後は、住民参加による避難所開設の実動による訓練の実施につなげつつ、地域における避難所運営体制の構築と併せて、防災活動の先導役の確保、育成を図っていきたい。（網走）

現状の課題	大規模災害が発生した場合、被害を最小限に抑え早期の復旧を図るためには、住民の自助・共助の力が必要不可欠であり、その意識を高めていくことは非常に重要であります。そのため、「いざ」という時に機能する自主防災組織づくりを進め、市全体の防災・減災力を強化していく必要があります。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・地域減災リーダーの育成 自主防災組織の強化には、地域の共助の力を高める必要があるため、自主防災組織の中心的役割を担う人材を育成することが肝要です。有事の際に地域のリーダーとして活動できる「地域減災リーダー」の育成に努め、地域の減災力の底上げを図っております。 ・地域減災リーダー認定者数 524名（H30年10月末現在） ・出前塾の実施住民に平時から防災・減災の知識や取組みを理解してもらうため、「出前塾」形式で地域へ出向いて講習会を実施しております。

現状の課題	自主防災会において防災訓練や防災研修を行っている所であるが、若い世代の参加者が少ないのが現状である。また消防団においても若い世代の入団者が少なく団員の確保が難しくなってきている。
取組み	<p>防災訓練や防災研修については、多世代が参加できるような企画・運営、仕組みづくりについて、準備段階から市の職員が参加し、一緒に取り組んでいく。</p> <p>消防団員の確保については、入社・入学時において企業や大学等を訪問し、加入促進活動を行う。また、消防団が地域の各種イベントに参加し、直接若い世代の加入の働きかけをしている。</p> <p>H 29 年度実績…加入促進活動として 8 件訪問（うち、市消防団協力事業者に加入している大学も含む）。これらの活動により 2 人入団。（宇部）</p>

現状の課題	・近年人的被害を伴う大きな災害が無い場合、各地区、地域において防災意識の温度差がある。高齢化が進む中、山間部では救助にあたる側も高齢化している。一部の地区では、若い人は仕事で地域を離れているため、昼間高齢者しか残っていない状況もある。
取組み	・広報誌、区長会、区長の被災地研修等により防災意識の高揚を図り、若い人の消防団への加入の勧誘を継続して行うとともに消防団活動への装備等の充実を図っている。（飛騨）

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 様々な災害における被害の拡大を防ぐために、「自助」、「共助」、「公助」が有機的につながることにより災害の軽減を図るため、市内の地域自主組織等が中心となった自主防災組織の設立を促進している。組織設立後の実効性の向上に向け、住民に対し自主防災活動に対する理解を深める活動が求められている。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> 組織化後における防災活動のレベルアップを目的として、地域防災円卓会議や防災をテーマとした出前講座を実施し、自主防災活動の必要性や行政と自主防災組織の連携体制、地域内での連絡体制の構築について、事例紹介を含む説明や意見交換を行っている。加えて、地域で実施される防災訓練においても、市から実際に訓練メールを配信するなど連携した訓練を実施し、災害時の手順の確認を行うなど防災に対する取り組みを進めている。(雲南)

現状の課題	<p>災害時の市民生活の安全確保へ向けて、平常時より自主防災会や民生委員・児童委員、関係機関と連携を密にしながら、地域の実情に合わせた自主防災活動の促進や避難行動要支援者の支援体制の構築など、協働的な防災体制の強化が必要となっている。</p>
取組み	<p>地域の防災活動に中心的役割を担う自主防災会（自治会単位で結成）と意見交換を活発に行いながら、関係機関と連携した市民参加型の実践的な総合防災訓練を継続的に実施するとともに、避難行動要支援者支援制度の推進や、研修機会の提供による自主防災活動のリーダー育成等を通じて、地域防災力の更なる向上を図る。(ひたちなか)</p>

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 町内会を基盤とした自主防災組織結成を随時進めており、組織率は80%台後半となった。しかしながら防災に関する知識や訓練に関する習熟度が十分とはいえないため、未結成の地域への組織結成を呼び掛けるとともに、自主防災組織としての活動を支援し地域防災力の向上を図る必要性がある。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> 平成24年度から運用している資機材購入を支援する「育成事業補助金」と、昨年度から運用を開始した自主防災活動を支援する「活動支援助成金」という2種類の補助金で支援するとともに、自主防災会連絡協議会を結成し、総会や研修会を通じて自主防災組織同士の交流を図っている。(八戸)

現状の課題	<p>災害時の情報発信について。</p>
取組み	<p>現在、エリアメール、市HP、防災情報メール、ツイッターや広報車等で実施しているが、更に防災無線の整備やラインの活用を実施する予定。</p>

現状の課題	<p>これまでの大規模災害の教訓からも、「自助」「共助」の役割が極めて重要である。その中心的な役割を担う組織として自主防災組織が期待されているところであるが、人口の減少、少子高齢化が進む中で、自主防災組織のリーダーの担い手不足のほか、地域コミュニティが希薄となり自主防災組織への参加意識の低下などの課題がある。</p>
取組み	<p>自主防災組織の地域における自発的な活動を側面から支援する立場から、自主防災組織が有効に機能するようリーダー研修会や防災講演会、訓練指導などを実施し、自助、共助の重要性について普及啓発を続けてきた。今後も引き続き実施し、自主防災組織の活性化を図りながら地域防災力の向上を図る。</p>

現状の課題	高齢者世帯や一人世帯の増加により、災害時の地域住民相互の連携強化が必要。
取組み	地域ごとの自主防災組織の設立。(遠野)

現状の課題	—
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時に自力避難が困難な方の避難支援体制の構築等行っている。 ・また、毎年、持ち回りで自治会と連携して避難訓練を実施している。(鉧路)

現状の課題	災害時における基本的な考え方である「自助・共助・公助」の共助を担う自主防災隊は、地域の防災活動を行う大切な役割を果たす組織である、しかしながら、各地区においては、自主防災隊の隊員が高齢化しており、平日、昼間に仕事をしている若い世代の担い手の確保に苦慮している。
取組み	自主防災隊への訓練、防災講話等の要請を受けた場合、若い世代も参加できる土日等の休日でも出来るだけ対応し実施している。また、自主防災隊だけでなく、子ども会やPTAなどからの防災講話等の要請があった場合においても対応し地域コミュニティの防災力向上を図っている。(鈴鹿)

[コミュニティ・ビジネス]

現状の課題	地域住民や、対象となる子どもを抱える親の「子ども食堂」に対する関心が薄く、取組を発展させる機運の醸成が十分に図られていないことや子ども食堂開設時の初期費用や開設後の食材費などの運営費が課題となっている。
取組み	地域のボランティアが子どもたちに対し、無料又は安価で栄養のある食事や温かな団らんを提供する取組を行う、子ども食堂が、13カ所で開設されている。(大分)

現状の課題	持続可能な地域づくりのために、事業が動いていくための人件費の確保につながる自主財源の確保等は大切であるが、コミュニティ・ビジネスによる財源確保が使命感になり、目的と手段の違いが見失われがちになる。また、財源確保に向けた使命感が、事業をスタートする前の大きな壁となっている。(最初から100点を取りに行くのではなくゆるやかにできることから進めていくスタンスが必要)
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・各業務の委託事業(ゆうパック、県委託業務、各種団体事務、施設等の管理業務など) ・太陽光発電事業 ・特産品づくりや販売(お米、農産物加工品、ふるさと小包便など)

現状の課題	少子高齢化により、とりわけ山間部や農村部において、買い物弱者増加するとともに、郊外型店舗の進出により、中心商店街においても、空き店舗が増加するなどの課題を抱えている。
取組み	空き店舗(空き家)を活用し、地域のニーズに合った新しいビジネスに挑戦するための支援として、空き店舗再生みんなでチャレンジ事業を推進している。また、移動スーパーの事業支援や市営バスの路線変更等による買い物弱者対策への取組みを進めている。(砺波)

現状の課題	ビジネスとして収益性を確保しながら地域課題の解決を目指すためには、コミュニティ・ビジネスの必要性はさらに高まると考えています。しかし、現在の営利法人やNPO法人制度によるコミュニティ・ビジネスの先進地事例はあるものの、住民主体の団体に適しているとは言い難く、新たな地縁型の法人格制度が必要だと思われれます。
取組み	本市も含めて全国の多くの自治体に参加する「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」を通じて、地域コミュニティ組織に対する新しい法人制度の創設を求めて提言しています。 また、地域においてもコミュニティ・ビジネスの研究を行う段階であり、自治体としても他都市の事例等を研究しながら、情報提供及び共有を行っています。(佐世保)
現状の課題	行政サービスが縮小する中、地域課題に持続可能な手法で解決する取組が必要となっている。
取組み	ビジネス手法を用いて地域課題の解決に取り組む事業者を支援している。 (例) コミュニティビジネススタートアップ支援事業として、H26から事業の立ち上げ支援を行い、H29現在13事業を支援した。H28から当市版SIB手法で市民出資の取組を展開。まちづくり協議会では、ビジネスに取り組む部門を一般社団化し、持続可能なまちづくりに向けて取り組んでいる。(東近江)
現状の課題	少子高齢化や生産年齢人口の減少が進展する中、労働力の確保や事業者同士の連携を通じた地域コミュニティの再生が課題となっている。
取組み	コミュニティ・ビジネスサロンの運営を市の第三セクターに委託している。コミュニティ・ビジネスサロンでは、情報提供をはじめ、コワーキングスペース及びミーティングスペースの運営、起業及び事業継続等に関する相談業務や各種セミナーの開催などを行っている。
現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティにある多様な資源を活用して、地域課題の解決につながる内発的なコミュニティ・ビジネスの動きが起こってきているため、こうした動きを、より確実なものとし、加速化させていく必要がある。 ・従来は、人材の発掘・育成の機会や、起業・新規開拓への支援機能が分散され、効果的な支援になっていなかった。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> ・地域自治組織制度における住民自治活動組織であるまちづくり委員会の活動の中から、地域課題を解決するための社会福祉法人（過疎地域における保育園・デイサービスセンター経営）、株式会社（過疎地域における地域公共小水力発電）、NPO（農林産物のブランド化・販売、エコツーリズム事業の企画受入）が次第に生まれてきており、こうした組織の設立・支援を各地区の自治振興センター及び関係部署が連携して行っている。 ・コミュニティ・ビジネスの起業人材や事業承継人材の発掘・育成・支援策の実効を高めるため、商工会議所と協働して、起業人材育成のための連続講座である「創業塾」、先導的的事业を推奨・支援する事業である「起業家ビジネスプランコンペティション」、起業や新規事業展開に向けて具体的な相談・支援を公的機関の連携により行う「I-Port」の設置・運営を行っている。

現状の課題	少子高齢化、モータリゼーションの進展などから中心市街地の空洞化が進んでおり、地域の顔である商店街の活力を維持することが困難な状況となっていることから、こうした課題解決に係る取組が求められている。
取組み	中心市街地の賑わいを取り戻す方策として、中央商店街を中心に関係団体による「まちづくり会社」を平成29年11月に設立し、まちの賑わい創出と新たな事業に向けた取組みを進めているほか、情報発信や雇用創出にも積極的に取り組んでいる。(網走)

現状の課題	・中山間では、自然や農産物を中心とした地域資源があり、コミュニティ・ビジネスにつなぐこともできるが、市街地では、地域資源に乏しいため、健康づくりや買い物など生活支援におけるコミュニティ・ビジネスにつなげる必要がある。
取組み	・誰もが住み慣れた地域で安心して生活できる「地域支え合い包括ケアシステム」の構築に向け、個々の地域力の底上げは欠かせない要素と考え、各地域の課題解決や新たな魅力の創出を目指し、各校区の「地域計画」に基づくプロジェクト事業の実行や、運営基盤強化のためのコミュニティ・ビジネスの創出を地域・保健福祉支援チームを中心に支援している。 H 29 年度実績…コミュニティ・ビジネス応援事業 2 件 3,000 千円(宇部)

現状の課題	・ビジネス手法を用いた課題解決活動の推進。
取組み	・地域発意によるコミュニティ・ビジネスがしやすい環境づくり(交流センターでのマイクロスーパーマーケットの経営、JAの空き店舗を活用した産直×交流サロン、交流センターでの宿泊経営、温浴施設の指定管理による経営など)(雲南)

現状の課題	各地域の個性や実情により住民のニーズが多様化しているなか、柔軟な対応ができるコミュニティ・ビジネスは、今後より必要性、重要性が高まってくると思われる。地域住民によって立ち上げられるコミュニティ・ビジネスが活発化することは、地域コミュニティの再生に繋がるものであり、市としてどのように支援していくかが課題である。
取組み	地域住民によるコミュニティ・ビジネスの取組みとして、本市ではNPO法人の運営があげられる。NPO法人は、空き店舗を地域のネットワーク拠点として、再利用し、働く人も利用者もいきいきとふれあい、支え合う、家族のようなたまり場を目指して、市からの金銭的支援は受けず、自己資金等で活動を行っている。 食料品や日用品を販売しているほか、お茶や食事が楽しめたり、健康講座・季節行事などを開くスペースを備えており、高齢者をはじめとした多世代が交流できる施設となっている。スタッフ約110人が運営を支えており、年間利用者は約7万8千人となっている。(ひたちなか)

現状の課題	コミュニティ・ビジネスの推進自体が課題である。
取組み	地域課題の解決を図る「地域分権制度」や高齢者の社会貢献活動を推進する「アクティブシニア応援事業」に取り組んでいる。今後、このような取組みがコミュニティ・ビジネスの推進に繋がっていくことを期待している。

現状の課題	地域におけるサービスの活動や事業はあるものの、「ボランティア＝無償」という意識が強い。またビジネスとして資金や事業をまわしていくための人材発掘や、アドバイザー等による制度設計・運用への身近なサポート体制が必要。(鈴鹿)
取組み	—

[その他]

現状の課題	地域の人口減や住民交流が低下する中、地域の環境を地域で保全していくことが必要となっている。
取組み	市内各地区で様々な環境保全（ごみ減量化・里山保全・河川整備・獣害対策・公園管理等）の取り組みが、自治会より大きい地区を単位に取り組まれている。（例）地区まちづくり協議会では、段ボールコンポストによる生ごみ減量化に地域挙げて取り組み、市内全域に広がっている。（東近江）

現状の課題	待機児童解消のため各自治体において保育施設を増設することに伴い、深刻な保育人材不足の状況が続いている。地域で保育の経験のある人材の活用を図るなど、子育て支援に係る人材の確保が課題となっている。
取組み	都道府県で実施している「子育て支援員研修」の制度を活用し、地域において保育や子育て支援分野に関心があり、各事業に従事することを希望する方が一定の研修を経て、保育人材として活躍できる場を提供する。

現状の課題	・広域連合が圏域内の14市町村による事業として進めている「産業振興と人材育成の拠点」形成について、これまで取り組んできた航空機産業をはじめとする産業づくり、人づくりを踏まえながら新たな「知」や「価値」を創発できる場や機能の整備として、「旧高等学校」施設を利活用し、「産業振興と人材育成の拠点」整備に取り組んでいる。今後、当該施設の整備・運営と機能拡充が課題である。
取組み	・施設整備（旧高等学校）に関し、第Ⅲ期工事については年内の完成を目指し、第Ⅳ期工事については年度内の完了を目指している。 ・平成29年4月には、航空機システム分野の高度人材育成として、「航空機システム共同研究講座」が開講し、産学官金の連携によるコンソーシアムが、受け入れ体制等を整えながら運営や財政的な支援を講じている。 ・平成31年1月には、産業センターの移転が予定されており、地域産業の高度化・高付加価値化に対応できる試験・検査・評価の機能拡充を実施し、公的試験場としての役割の強化拡充を図っている。

現状の課題	・様々な分野の講師を招いて開講している「ライフカレッジ」において、ここ数年ではあるが受講者が緩やかに減少傾向にあります。 ・中央公民館や地域の公民館において様々なジャンルの学習の機会を提供しているが、参加者が固定化しつつあることや、自主的な活動への繋がりを求めても、与えられた環境下での活動に留まってしまう状況にあります。
取組み	・「ライフカレッジ」の運営を受講者に任せています。（運営委員会） ・現在の社会情勢に呼応し、幅広い年齢層の興味の対象となる講師の選択に努めております。 ・自主的に活動を進めることが出来る人材の発掘、育成に努めております。

現状の課題	<ul style="list-style-type: none"> 子どもから高齢者、障害者の方が安心・安全に暮らすための見守り体制構築には、地域住民のみではなく、民間事業所やNPO法人などの多様な主体と連携していくことが必要である。
取組み	<ul style="list-style-type: none"> 見守り体制構築には、人的支援を積極的に行う必要があり、地域・保健福祉支援チームが多様な主体との連携を図るための協議や情報提供などの支援をしている。 宅配業者や郵便局等と連携した見守り体制を構築している。(約150事業者) <p>H29年度実績…見守り体制構築のための協議または会議数 17校区 112回(宇部)</p>

VI コミュニティ活動の活性化やコミュニティ人材の確保・育成について、ご意見やお考えを自由にお書きください

(コミュニティ人材の確保・育成の基本的考え方)
 コミュニティ人材の確保・育成には、情報の共有(自分事化へ)、ビジョンの共感(活動の共感、納得)、多様な人がいつでも参加できる地域自治組織の開放性(多様性、参加の雰囲気、しくみ、口コミ)、民主的な議論の場(ボトムアップ)、主体的な参加のカタチ(主体性の発揮、役割、居場所)、などが必要。(〇〇協議会型住民自治組織の取り組み事例から)
 民主的な議論や創造的な対話が出来るように、ファシリテーターを担える市民を育成していくことが必要。
 地域の情報、人材の情報、団体の情報などが集まり、それを必要に応じてつなげるなど、プラットフォームやコーディネートの役割を担う機能が重要。(当市では地域内では地域自治協議会事務局が担い、市内全員ではそれを担う役割が今のところ市役所になっているが中間支援組織的な団体が必要だと感じている。)
 市職員は、自分の身近なところから、好きなことや関心のあることから活動をスタートすることで、活動を通して市役所職員として必要な共感力、考える力、実行する力などが育まれるとともに、地域の実態に即した市の施策の反映などにもつながると考える。

(地域の伝統的な取組みの継続発展)
 基本的には地域コミュニティがうまく形成、維持されていると考えており、住民自治組織そのものの存廃に対する懸念はあまりない。
 様々な地域での取り組みや思いはあるものの、それを地域だけでなく、行政も市民とともに歩んできたという、いわば“伝統”であると考え、今後も課題を克服しながら維持していきたいと思っている。
 新たな組織を設置することばかりでなく、既存の組織を再度見直し住民自治体に機能を加えていくということも考えていく必要があるのではないかと。
 地域コミュニティ活動の活性化や人材確保・育成についても、健全なコミュニティであれば、従来から当然のこととして行われてきたことであり、併せて既存組織の活性化の観点から検討することも必要と考える。
 自治体職員と地域との信頼関係が全ての基盤であり、そのための自治体側の努力は不可欠である。

(働き方改革と地域のまちづくり活動)
 少子高齢化が進み、様々な理由で働く年齢が上昇する中、これまで特にまちづくりを支えてきた元気な高齢者が多忙化し、まちづくり活動に目が向かない状況が感じられる。生きがいを持ち生涯活躍できる社会は、労働の場だけでなく、地域のまちづくりにもあるものとする。また、まちづくりへの思いは、年齢が高まるから必然的に醸成されるものでもない。

働き方改革は、職場と家庭の関係はもとより、地域との関係、こうした地域活動に若い時から目を向け、関わる機会があつてこそ有意義なものとなると考える。その視点で議論や啓発をお願いしたい。

(地域コミュニティにおける人材確保、育成について、自治会・町内会等と共通認識を持つこと)

現在、市で把握している市内の全自治会・町内会等に対して現状把握と今後の支援策の検討のために、アンケート調査及びヒアリングを実施しているところである。現時点においても、地域自治組織における人材確保、育成や活動の活性化が課題となっているとの意見等が多くみられる状況である。

この取り組みを通じて、各自治会・町内会等の個別の状況等の詳細を把握し、対応すべき問題・課題について自治会・町内会等と共通認識を図り、問題・課題解決に向けて、自治会・町内会等が取り組むべきこと、行政が支援すべきことを整理し、持続可能な地域組織となるよう取り組みを推進する。

(地域住民の自発的な地区基本構想・基本計画策定)

大部分の地区が、地域住民自らが地域の将来像を共有し、その実現に向けた構想、計画を策定している。

各地区基本構想に基づき、地域の特色を活かしつつ、多様な主体の協働による様々な取組を通じて、将来像の実現を目指している。

(住民意識の低下や地域内人材育成の仕組みの課題)

自発的にコミュニティ活動に関わっている住民が多い地域であると思うが、一方で、行政への依存心のある住民が増えている印象もある。

現状の把握は難しいが、地域内での人材育成の仕組みが、成り立たなくなってきた地域が増えているのかもしれない。

(地域おこし協力隊)

各地域で課題を整理、取組の内容の定め、また受入体制を整えてから地域おこし協力隊を募集し、地域と一緒に活動のエンジンとなる人や組織をつくり、課題解決にあたるようにしている。

(持続可能な地域運営のためには人的支援が必要)

若い世代の人材の確保、コミュニティの自助機能の強化、地域資源などの地域特性を生かした取組の促進など、持続可能な地域運営を構築するためには、財政支援だけでなく、人的支援を積極的に行う必要がある。住民に身近なところで地域支援員や保健師、生活支援コーディネーター等が活動することで行政と住民の関係性を深め、コミュニティ活動への関心を高めることにより住民の自主的、主体的活動へつなげたいと考える。

2 全国アンケート調査

実施概要

1 調査対象

全国 815 市

2 調査期間

2019 年 3 月 6 日～3 月 29 日

3 回答方法

各市コミュニティ担当課宛に調査票を郵送配布し、郵送・FAX・メールで回答票を回収

4 回収結果

対象 815 市・区のうち、464 市・区（回収率：57 %）

〔内訳〕 指定都市（13）、中核市（42）、特例市（18）、一般市（391）

5 主な設問

- コミュニティ活動の現状に対する認識
- コミュニティに関する基本的な考え方（役割分担）
- 自治体内のコミュニティ活動の現状
- コミュニティに対する自治体の行政の取組み
- コミュニティ施策に関する課題
- コミュニティに求められる人材
- 自治体行政の組織・職員のあり方
- コミュニティ施策の財源

○基本的な事項

(1) 自治会・認可地縁団体の数

①把握の状況 [n=464]

	件数	割合 (%)
把握している	451	97.2
把握していない	8	1.7
無回答	5	1.1
全体	464	100

※自治会・町内会等または認可地縁団体の団体数について、いずれかまたは両方の数を把握している場合に「把握している」と回答する形式。

②団体数

※「把握している」と回答した自治体のみ

	自治会・町内会	認可地縁団体
1市あたりの平均団体数	299.68	141.48

	自治会・町内会			認可地縁団体	
	件数	割合 (%)		件数	割合 (%)
1～50団体未満	33	7.7	0～5団体未満	45	10.8
50～100団体未満	75	17.5	5～30団体未満	129	31.0
100～300団体未満	197	45.9	30～70団体未満	123	29.6
300～500団体未満	62	14.5	70～100団体未満	49	11.8
500～1000団体未満	42	9.8	100～150団体未満	36	8.7
1000団体以上	20	4.7	150団体以上	34	8.2
全体	429	100	全体	416	100

(2) 自治会・町内会の加入率

①把握の状況 [n=464]

	件数	割合 (%)
把握している	340	73.3
把握していない	115	24.8
無回答	9	1.9
全体	464	100

②加入率 [n=464]

	割合 (%)
1市あたりの平均加入率	71.8

※加入率別都市自治体の分布

	件数	割合 (%)
0～50.0%未満	32	9.5
50.0～60.0%未満	35	10.4
60.0～70.0%未満	59	17.5
70.0～80.0%未満	99	29.4
80.0～90.0%未満	79	23.4
90.0%以上	33	9.8
全体	337	100

※「把握している」と回答したもののうち、3都市自治体は加入率について未回答であった。

(3) 協議会型住民自治組織*の設置状況

①設置の状況 [n=464]

	件数	割合 (%)
設置している	251	54.1
設置していない	205	44.2
無回答	8	1.7
全体	464	100

②設置数

1市あたりの平均設置数	16.98
-------------	-------

※設置数別都市自治体の分布

	件数	割合 (%)
0～5団体未満	52	21.1
5～10団体未満	50	20.3
10～20団体未満	77	31.3
20～30団体未満	35	14.2
30～60団体未満	24	9.8
60団体以上	8	3.3
全 体	246	100

※「協議会型住民自治組織」とは、市域を複数の地区に区分し、自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体によって構成される地域課題の解決のための組織をいう。

※「設置している」と回答したもののうち、5都市自治体は設置数について未回答であった。

I コミュニティ活動の現状に対する認識について

I-1 貴市における地域コミュニティの活動の状況は、全体としてどのようなものですか。[1つ選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
全体としてみれば、活動は活発である	276	59.5
全体としてみれば、活動はそれほど活発ではない	160	34.5
全体としてみれば、活動は活発ではない	6	1.3
その他	15	3.2
無回答	7	1.5
全体	464	100

I-2 コミュニティの抱える課題についてどのようなものがありますか。[上位5つまで選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
地域における人口減少	289	62.3
地域における高齢化の進行	437	94.2
自治会・町内会加入率の低下	273	58.8
活動のリーダーや担い手の不足	435	93.8
若者の参画が少ない	300	64.7
女性の参画が少ない	48	10.3
住民意識、ライフスタイルの変化	214	46.1
世帯構成や住居形態の変化	81	17.5
在住外国人の増加への対応	23	5.0
活動資金の不足	65	14.0
自治会・町内会空白地域（未組織地域）の存在	35	7.5
その他	13	2.8
特に課題はない	-	-
無回答	5	1.1
全体	464	100

Ⅱ コミュニティに関する基本的な考え方（役割分担）について

Ⅱ-1 個人では対応できない地域課題が発生した場合、基本的にどのように対応していますか。また今後の方向性としては、どのようにお考えですか。[それぞれ1つ選択] [n=464]

	現状の方針		今後の方向性	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
基本的に自治体行政が対応する	46	9.9	3	0.6
自治体行政と地域が協働して行う	318	68.5	341	73.5
基本的に地域が自ら対応する	77	16.6	101	21.8
その他	18	3.9	11	2.4
無回答	5	1.1	8	1.7
全体	464	100	464	100

Ⅱ-2 貴市において重要となっている「個人では対応できない地域課題」とは、どのようなものですか。[自由記述]

○自治会・町内会の活動や地域に対する意識の変化、加入率の低下に伴うもの

- ・自治会・町内会の活動や地域に対する無関心などから生じる意識の差により、環境整備事業や各種行事などへの不参加等の住民間でのトラブルに繋がっている。
- ・自治会への加入率は低下傾向が改善されず、それに伴い自治会が管理を担っている家庭ごみの集積所への搬出に係る未加入者とのトラブルや、自治会がきめ細かに対応している要支援者に対する地域福祉や地域防災に係る（配慮）サービスが未加入者には提供されにくくなっている。

○中山間地や地域拠点縮小地域

- ・超高齢・人口減少社会に伴い、特に中山間地では、人口減や高齢化が特に進み、コミュニティ団体・組織のリーダーや参加者も同じ顔ぶれとなり、コミュニティ活動の継続・維持が困難になってきている。
- ・学校再編により地域の拠点が縮小された地域において今後のコミュニティの場をどうするのかと不安の声がある。

○地域課題の多様化・複雑化

- ・地域課題が多様化・複雑化しており、かつ地域特性に応じた課題も増加している。そのため、特定の地域課題を個人が解決すること自体が困難となっている。
- ・外国籍住民のゴミの出し方や生活ルールの問題でトラブルが生じている。
- ・民泊による近隣トラブルが生じている。

○地域福祉

- ・高齢者のひとり暮らし世帯や日常生活の維持が困難な方への福祉面、防災面への対応、買い物支援、移動手段の確保のほか、電球の交換などのちょっとした生活支援が難しい。
- ・孤立死の防止（高齢者の見守りや引き込み防止のための居場所づくり、生活支援など）が難しい。

○ゴミ問題・清掃

- ・ゴミ置場の問題、特に自治会・町内会に入っている人と入っていない人とのトラブルがある。
- ・地域会館の維持・管理、水路など地域の清掃が課題である。
- ・公園管理や地域の清掃活動などボランティア活動への住民意識が低下している。

○空き家対策

- ・適切な管理がされていない空き家が増加しているため、周辺環境や地域住民に対して悪影響を及ぼしており、重要な地域課題となっている。

○インフラ整備

- ・集会所、公民館の老朽化に伴う耐震補強や建替の為の資金源が不足している。
- ・冬期における生活弱者の個人不動産（私道・家屋）の除雪が大変である。
- ・商店、スーパー等の閉鎖や公共交通の利便性向上が課題である。

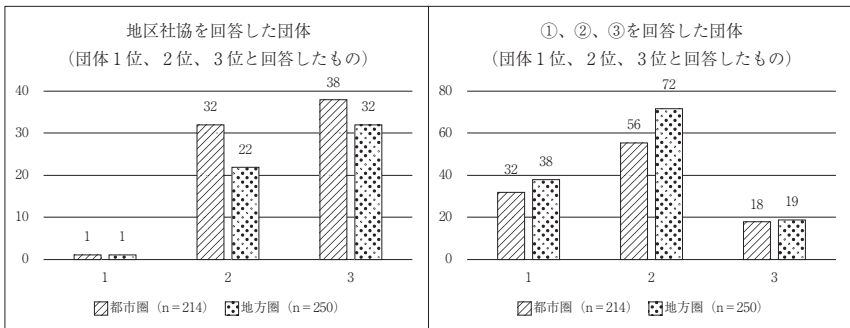
○防犯・防災

- ・災害時に備えた地域での防災、防犯への取組（子どもの見守り、防犯灯の設置・管理）、防災マップの作成や、避難行動要支援者への避難支援等が課題である。

Ⅲ 自治体内のコミュニティ活動の現状について

Ⅲ-1 貴市におけるコミュニティ活動を担う中心主体はどのような団体ですか。[上位5つまで順番に選択] (n=464)

	1位		2位		3位	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
自治会・町内会	375	80.8	53	11.4	13	2.8
老人クラブ・老人会	-	-	66	14.2	51	11.0
婦人会・女性会	-	-	12	2.6	42	9.1
消防団	-	-	30	6.5	43	9.3
ボランティア団体	2	0.4	20	4.3	26	5.6
NPO (特定非営利活動法人)	-	-	14	3.0	21	4.5
PTA	-	-	12	2.6	25	5.4
地区社会福祉協議会	2	0.4	54	11.6	70	15.1
協議会型住民自治組織：①	41	8.8	74	15.9	16	3.4
地域運営組織：②	13	2.8	30	6.5	15	3.2
協議会型住民自治組織と地域運営組織の両方の性格を有するもの：③	16	3.4	24	5.2	6	1.3
① + ② + ③	70	15.0	128	27.6	37	7.9
地域自治区	3	0.6	1	0.2	-	-
その他	2	0.4	14	3.0	13	2.8
無回答	10	2.2	60	12.9	123	26.5
全体	464	100	464	100	464	100



Ⅲ-2 Ⅲ-1でご回答いただいた活動団体の「現状の活動分野」と(行政として)「今後活動を期待する分野」はどのようなものですか。[上位5つまで選択(重複可)] [n=464]

	現状						今後の期待					
	1位		2位		3位		1位		2位		3位	
	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)
地域福祉に関すること	66	14.2	157	33.8	169	36.4	230	49.6	194	41.8	178	38.4
空き家・空き地・景観・緑化、エリアマネジメント等に関すること	7	1.5	12	2.6	9	1.9	93	20.0	49	10.6	28	6.0
環境(清掃・美化、ゴミ・資源・環境保全等)に関すること	248	53.4	135	29.1	93	20.0	157	33.8	83	17.9	61	13.1
学校教育(学習支援、コミュニティ・スクール等)に関すること	4	0.9	29	6.3	33	7.1	18	3.9	31	6.7	39	8.4
生涯学習(地域の歴史、文化・スポーツ活動等)に関すること	25	5.4	120	25.9	84	18.1	21	4.5	93	20.0	73	15.7
地域公共交通(デマンド型交通、コミュニティバス等)に関すること	-	-	6	1.3	5	1.1	23	5.0	38	8.2	23	5.0
防災・危機管理(地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等)に関すること	107	23.1	119	25.6	99	21.3	272	58.6	162	34.9	122	26.3
地域の祭事・イベントに関すること	320	69.0	223	48.1	155	33.4	112	24.1	117	25.2	105	22.6
地域の経済の維持・発展に関すること	6	1.3	13	2.8	13	2.8	38	8.2	44	9.5	26	5.6
国際交流・協力に関すること	1	0.2	7	1.5	2	0.4	7	1.5	7	1.5	5	1.1
集会施設の維持・運営に関すること	110	23.7	44	9.5	14	3.0	51	11.0	28	6.0	6	1.3
住民相互の連絡に関すること	205	44.2	112	24.1	86	18.5	125	26.9	84	18.1	70	15.1
行政からの連絡事項の伝達に関すること	214	46.1	50	10.8	45	9.7	96	20.7	32	6.9	24	5.2
地域内で活動する諸団体に対する支援	21	4.5	45	9.7	31	6.7	25	5.4	60	12.9	48	10.3
その他	10	2.2	7	1.5	17	3.7	14	3.0	14	3.0	18	3.9
無回答	13	2.8	68	14.7	130	28.0	23	5.0	83	17.9	145	31.3
全体	464	100	464	100	464	100	464	100	464	100	464	100

Ⅳ コミュニティに対する自治体行政の取組みについて

Ⅳ-1 貴市が実施しているコミュニティ活動に対する支援策にはどのようなものがありますか。[該当するものすべて選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
裁量予算・事業提案制度を設けている	98	21.1
補助金や交付金などの財政的な支援（現物給付含む）を実施している	456	98.3
人材育成や場づくり支援（講座・セミナー等の開催、地域づくり大学等の設置）を実施している	257	55.4
例規において、存在や活動を規定している	139	30.0
自治会・町内会等への加入を促進する広報等を行っている	292	62.9
協議会型住民自治組織や地域運営組織の設立を支援している	173	37.3
活動拠点の整備を推進・支援している	294	63.4
自治体職員のコミュニティに関する意識改革や参画支援を行っている	167	36.0
地域との協働を推進している	341	73.5
法人化を支援している	105	22.6
その他	10	2.2
無回答	2	0.4
全体	464	100

V コミュニティ施策に関する課題について

V-1 貴市においてコミュニティ施策を進める上での課題はどのようなものがありますか。[該当するものすべて選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
自治体職員の意識の低さ	124	26.7
住民の意識の多様化・変化	400	86.2
コミュニティの活動に関連する団体側の意識の多様化・変化	209	45.0
行政とコミュニティとの信頼関係の構築	147	31.7
地域で活動する団体間の相互交流やネットワークの構築	239	51.5
財源の確保	265	57.1
法人化が進まない	14	3.0
その他	28	6.0
無回答	3	0.6
全体	464	100

VI コミュニティに求められる人材について

V-1 コミュニティ活動を行う上で、今後どのような人材がどの程度必要であるとお考えですか。[それぞれ1つ選択] [n=464]

	リーダーや運営・マネジメントを担う人材		イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材		各分野での専門的な知識や経験を持った人材	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
とても必要である	395	85.1	346	74.6	185	39.9
やや必要である	63	13.6	110	23.7	250	53.9
あまり必要ではない	1	0.2	2	0.4	24	5.2
まったく必要ではない	1	0.2	1	0.2	1	0.2
無回答	4	0.9	5	1.1	4	0.9
全体	464	100	464	100	464	100

VI-2 コミュニティのリーダーや運営・マネジメントを担う人材は確保できていますか。[1つ選択] [n=464]

VI-3 コミュニティにおいて、イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材は確保できていますか。[1つ選択] [n=464]

	リーダーや運営・マネジメントを担う人材		イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
確保できている	21	4.5	33	7.1
十分には確保できていない	419	90.3	418	90.1
全く確保できていない	17	3.7	6	1.3
無回答	7	1.5	7	1.5
全体	464	100.0	464	100.0

VI-4 リーダーや運営・マネジメントを担う人材やイベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材の確保・育成を行うため、貴市として取り組んでいる施策はどのようなものがありますか。[区分ごと該当するものすべて選択] [n=464]

		財政・人的支援	セミナー等の開催	団塊の世代の取り込み	学生を含む若年層の取り込み	自治体退職者の活用	外部人材の活用	その他	特に取り組んでいない	無回答	全体
		リーダーや運営・マネジメントを担う人材	件数	142	232	23	33	37	32	17	139
	割合 (%)	30.6	50.0	5.0	7.1	8.0	6.9	3.7	30.0	1.9	100
イベントや見守り、緑化といった日常的な活動に参加し、実際に活動を行う人材	件数	164	147	35	49	24	33	32	157	7	464
	割合 (%)	35.3	31.7	7.5	10.6	5.2	7.1	6.9	33.8	1.5	100

VI-5 各分野におけるコミュニティの活動を期待するコミュニティの規模と人材についてお尋ねします。
 (1) それぞれの分野での活動を期待するコミュニティの規模感として、最も近いものをどれですか。[分野ごとに1つないし2つまで選択] (n=464)

	概ね単位自治会・町内会の規模		概ね小学校区の規模		概ね中学校区の規模		概ね全市域		その他		特に活動を期待しない		無回答		全体	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)		
地域の見守り、高齢者のサポート等	338	72.8	170	36.6	28	6.0	25	5.4	17	3.7	2	0.4	4	0.9	464	100
コミュニティ・ソーシャルワーカー、コミュニティ・ナーズに関する取組み等	107	23.1	182	39.2	112	24.1	47	10.1	38	8.2	31	6.7	17	3.7	464	100
空き家・空き地、緑地・緑化、エリアマネジメント等	216	46.6	156	33.6	30	6.5	109	23.5	28	6.0	13	2.8	8	1.7	464	100
課題 (清掃・美化、ゴミ・資源、環境保全等)	367	79.1	110	23.7	12	2.6	76	16.4	7	1.5	3	0.6	7	1.5	464	100
学校教育 (学習支援、コミュニティ・スクール等)	18	3.9	341	73.5	167	36.0	46	9.9	6	1.3	8	1.7	9	1.9	464	100
生涯学習	72	15.5	253	54.5	111	23.9	122	26.3	14	3.0	5	1.1	8	1.7	464	100
地域公共交通 (デマンド型交通、コミュニティバス等)	64	13.8	131	28.2	97	20.9	170	36.6	46	9.9	24	5.2	6	1.3	464	100
防災・危機管理 (地域防災マップの作成、要援護者の避難支援、安否確認等)	332	71.6	180	38.8	33	7.1	51	11.0	8	1.7	2	0.4	5	1.1	464	100
コミュニティ・ビジネス (上記の区分に当てはまるものを除く)	63	13.6	161	34.7	54	11.6	78	16.8	44	9.5	67	14.4	50	10.8	464	100

(3) 各分野において必要な人材の確保・育成を行うため、貴市として取り組んでいる施策はどのようなものがありますか。〔分野ごと該当するものすべて選択〕〔n=464〕

	財政、人的支援		セミナー等の開催		団塊世代の歌謡曲の取り組み		学生・女性若者の取組み		自治体出身者の活用		外国人の活用		その他		特に若い組んでいない		無回答		全体	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
地域通社	209	45.0	206	44.4	71	15.3	23	5.0	25	5.4	61	13.1	63	13.6	53	11.4	21	4.5	464	100
まちづくり	132	28.4	62	13.4	13	2.8	7	1.5	6	1.3	43	9.3	43	9.3	214	46.1	30	6.5	464	100
まちづくり	146	31.5	97	20.9	8	1.7	20	4.3	6	1.3	83	17.9	61	13.1	156	33.6	19	4.1	464	100
まちづくり	225	48.5	120	25.9	24	5.2	39	8.4	17	3.7	38	8.2	48	10.3	104	22.4	19	4.1	464	100
職業教育	198	42.7	85	18.3	51	11.0	84	18.1	53	11.4	144	31.0	49	10.6	85	18.3	26	5.6	464	100
職業教育	212	45.7	134	28.7	66	14.2	57	12.3	45	9.7	124	26.7	48	10.3	61	13.1	17	3.7	464	100
職業教育	102	21.9	35	7.5	5	1.1	3	0.6	2	0.4	58	12.5	61	13.1	138	29.7	20	4.3	464	100
職業教育	238	51.3	247	53.2	15	3.2	31	6.7	19	3.9	75	16.2	55	11.9	43	9.3	17	3.7	464	100
職業教育	66	14.2	63	13.6	6	1.3	10	2.2	2	0.4	28	6.0	39	8.4	251	54.1	58	12.5	464	100

Ⅶ 自治体行政の組織・職員のあり方について

Ⅶ-1 貴市では、コミュニティからの問い合わせや依頼に対応する窓口を一元化していますか。[1つ選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
一元化している (特定の部署が連絡・調整の窓口となっている)	81	17.5
一部の分野を除いて一元化している	44	9.5
一元化はできていないが、コミュニティに関連する部署で相互に緊密な連携を行っている	129	27.8
特に一元化していない (それぞれの部署が適宜対応している)	204	44.0
無回答	6	1.3
全体	464	100

Ⅶ-2 貴市では、住民と共に地域課題の解決を図るため、各地域の担当者として職員(以下、「地域を担当する職員」という。)を割り当てる仕組みを導入していますか。[1つ選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
導入している	157	33.8
導入を検討している	7	1.5
過去には導入していたが、現在は導入していない	18	3.9
導入していない	275	59.3
無回答	7	1.5
全体	464	100

SQ-1 貴市において導入している（または検討している）地域を担当する職員の人数及び任期はどのようなものですか。[数値記入] [n=164]

[人数]

	0 ～ 5 人未 満		5 人 ～ 1 0 人未 満		1 0 ～ 2 0 人未 満		2 0 ～ 5 0 人未 満		5 0 人 以 上	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
管理職	38	33.6	14	12.4	12	10.6	33	29.2	16	14.2
係長級	40	39.6	12	11.9	22	21.8	15	14.9	12	11.9
一般職	30	27.5	21	19.3	18	16.5	24	22.0	16	14.7
その他	32	66.7	3	6.3	3	6.3	6	12.5	4	8.3

[任期]

	0 ～ 2 年未 満		2 ～ 4 年未 満		4 ～ 1 0 年未 満		年 数 の 定 め な し		退 職 す る ま で	
	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
管理職	27	30.7	43	48.9	2	2.3	12	13.6	4	4.5
係長級	22	27.5	35	43.8	5	6.3	16	20.0	2	2.5
一般職	27	32.9	35	42.7	4	4.9	14	17.1	2	2.4
その他	21	53.8	11	28.2	1	2.6	5	12.8	1	2.6

SQ-2 貴市において導入している（または検討している）地域を担当する職員の担当地区は、どのように設定していますか。[1つ選択] [n=164]

	件数	割合 (%)
当該職員が現在住んでいる地域を基本とする	63	38.4
当該職員が現在住んでいる地域以外を基本とする	4	2.4
特に決まりはない	95	57.9
無回答	2	1.2
全体	164	100

SQ-3 地域を担当する職員の仕組みの導入時期はいつですか。[数値記入] [n=164]

	件数	割合 (%)
1968～1999年	8	5.4
2000～2004年	4	2.7
2005～2009年	36	24.3
2010～2014年	64	43.2
2015～2018年	31	20.9
2019年～	5	3.4
全体	148	100

※「導入している」「導入を検討している」と回答したもののうち、16 都市自治体は導入時期について未回答であった。

SQ-4 貴市において地域を担当する職員の仕組みを廃止した理由はどのようなものですか。[該当するものすべて選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
地域のニーズが少なくなったため	4	0.9
職員の業務負担が大きいため	11	2.4
一定の目的を達成したため	4	0.9
その他	9	1.9
無回答	445	95.9
全体	464	100

Ⅶ-3 貴市において職員が地域活動を行う際に、職務専念義務を免除する制度を設けていますか。[1つ選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
設けている	81	17.5
設けていない	376	81.0
無回答	7	1.5
全体	464	100

Ⅶ-4 職務専念義務の免除以外に、職員が地域活動を行うことを支援・推奨する制度や取り組みはありますか。[1つ選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
ある	88	19.0
ない	346	74.6
無回答	30	6.5
全体	464	100

SQ-1 貴市において設けられている職員の地域活動を支援・推奨する仕組みとはどのようなものですか。[自由記述]

○特別休暇・手当

- ・地域貢献活動を行う職員の営利企業等の従事制限の運用（副業の推進）
- ・「地区担当職員」として、勤務時間外に地域のイベント手伝いや役員会に参加した場合、振替休暇を取得できる。
- ・市職員の地域活動への支援として、社会貢献活動にかかる特別休暇制度や消防団活動に係る職務専念義務の免除等がある。

○人事評価

- ・人事評価における地域貢献度の評価制度の導入、地域活動等への参加など、公務外での地域貢献度を評価し、昇任選考等で活用することとしている。
- ・地域活動に永年携わり、その功績が顕著である市職員に対して市長表彰を実施する制度
- ・『地域サポート職員制度』居住している地域を中心として、登録制のボランティアにより、町内会と行政の連絡調整や文書取次ぎ、地域活動への参加を行うもの。『人事評価制度における「目標管理」』の中で、「地域活動参画」を個人目標の一つとして掲げさせ、評価の参考とすることで、職員の地域活動を促進している。

○研修制度

- ・採用3年目までの職員を対象に地域コミュニティ協議会が主催する行事・イベントへ派遣して、協議会役員と共に運営に携る「地域ふれあい協働隊」を実施。
- ・入庁3～5年目の職員を対象とし、地域活動等に参加する「地域活動インターンシップ研修」を実施。
- ・新規採用職員に対して、消防団への加入を呼びかけている。（研修の中で、消防局、消防団員の話をする機会を設けている）
- ・人材育成実施計画「地域に飛び出す職員の育成」を記載している
- ・職員研修における取得単位として位置づけられている
- ・ゴールド集落（65歳以上の人口構成が50%を超える自治会）における支援職員として、市職員を割り当てている。
- ・「共創塾」として、地域担当職員向けの研修を実施。地域担当職員のみならず、全庁的に「地域活動応援隊」を募り、地区イベントなどでボランティア活動。
- ・地域担当職員の活動を業務と位置付けて、対象者には時間外手当を支給している。

- ・職員地域ボランティア・サポーター制度 職員が地域活動に対する重要性を認識し、市民感覚と幅広い視野といった職員の能力・資質の向上のため、自らの意思に基づき無償により地域活動を行う制度。希望校区の活動団体の構成員として参加する「地域密着タイプ」と希望校区のイベント等の補助を行う「スポットタイプ」の活動に分かれる。

○制度整備・支援等

- ・地域活動支援員制度 市職員が愛郷心を持って地域課題解決や活性化につながる活動を支援し、市民自治社会の創造に寄与していくことを目的とした制度
- ・社会貢献ボランティア活動助成金 市職員で構成するグループのボランティア活動が、社会貢献ボランティア活動として、地域に資すると認められる場合に費用の1/2以内で10万円を上限に助成する。
- ・地域福祉計画、地域福祉活動計画における座談会（年3年実施）に地域担当職員が出向き、意見・要望を関係機関につなぐなどの対応のほか、マンパワーが不足する行事などには支援に入っている。
- ・地域自治組織支援職員制度要綱を定めており、地区組織ごとに市職員が支援職員として所属し、その中からリーダー、サブリーダーを決めている。支援職員は、自己の職務に支障のない範囲において、地区組織から要請があった場合、勤務時間内であっても職務を担当することができる。
- ・人材育成基本方針の改定を行い、その1つとして仕事と家庭の両立、さらにはコミュニティ（地域）活動等に積極的に参画できるような体制づくりに積極的に取り組むため、「ワーク・ライフ・コミュニティ・バランス」を推進することとした。
- ・自治基本条例に「職員は自らも地域社会の一員であることを認識し、積極的に市民と連携して、まちづくりに取り組まなければならない」と規定している。
- ・職員の幅広い分野での地域活動を推奨するため、PTA活動や消防団、自治会役員など、一定期間従事した職員を毎年表彰する「市職員功労表彰」制度を設けている。

Ⅶ-5 地域と職員とのかかわりについて、貴市で課題となっていることがあればご自由にお書きください。[自由記述]

○背景

- ・地域の担当職員を応援隊として制度導入したが、地域によっては単なるテコとして扱われたり、応援隊ではなく、地域の役員として参画している職員もあり、片や仕事で片やボランティアということで導入後に課題も出てきているため、制度そのものの検討が必要な時期となっている。
- ・近年、職員の削減と市外に居住する職員が増え、災害等の緊急時に各地域にかけつける職員が減少している。

○職員の意識

- ・合併以降、職場の広域化により地域活動に参画する職員が少なくなったと感じる。
- ・地域イベント等への参加は職員もしているが、主体となって関わっている職員は少ない。
- ・市職員は自治会活動を推進する立場であるのに、自治会に加入していない職員がいる、地域活動に参加しない職員がいると行政区から指摘されている。
- ・個人として地域に関心を持つ職員の育成が必要である一方、行政職として特定（自己の）地域への利益誘導発生の抑制も必要である。
- ・地区担当制を設ける考えは現時点ではないことから、勤務の時間外で個々の職員の意識に委ねるものであり、強制はできない。
- ・地元に住んでいる職員が職務ではなく、個人的な時間を利用して住民協議会を応援するしくみの「地域応援隊」が活用できていない。
- ・職員研修を通してコミュニティの重要性を学んではいるが、実践するきっかけや機会が少なく、一住民として地域に関わっている職員が少ない

○職員とコミュニティとの関わり

- ・行政の考え・取り組みを地域と協議の場を設ける等して、相互理解を深めることが必要と考える。
- ・地域が行う行事の人足としての認識で終わっていると感じる。地域が行事を消化するに精一杯で、地域課題を解決する為の事業を行うに至っておらず、職員が協働のパートナーとなりえない。
- ・地域から、市職員に対し町内会への参加や役員を担ってもらいたい等、町内会へのより積極的な参画を求める声が寄せられている。
- ・「市役所職員なのに地域ボランティアに参加しないと何事だ」などの苦情があったり、自治会役員や団体事務局（特に事務方）に強く推薦されたりと、地域住民から市役所職員への（過度な）期待はとても感じるが、それが大きな負担となってしまったり、どうしても期待に応えられることばかりではない。一方で、どんどん地域に入って現状や課題を肌で感じて、地域の生の声を吸い上げることも重要だとも考えられる。地域活動への意識を高め、これらの視点でバランスよく地域とかかわれる職員の気質を育てていくことが課題と考えている。
- ・地域課題を住民と共有し、解決に向けた取り組みを行うため、地域の会議に出席しているが、平日夜間、休日に行われる為、職員の勤務体制のバランスが難しい。出席する会議が夜間や休日に開催されるため職員の負担が大きい。
- ・職員が協議会型住民自治組織（当市では地区会議）の事務局を行う形で地域とかかわっているが、職員の負担が大きい為、協働への理解が進まず意識も低い。また、職員が事務局を担うことで地域の自立を妨げており、行政依存の状態から脱却できない。
- ・職員に対して、地域住民として地域活動へ積極的に参加することを奨励しているが、組織又は職員として、どのように地域とかかわるべきかという点はまだ十分に整理さ

れていないため、現在、検討を進めている本市における市民協働のあり方や地域内分権のあり方を踏まえ、今後、地域とのかかわり方を整理することとしている。

- ・市から地域住民へまちづくりを提案するだけでなく、市民の方が自主的に行う市民活動を市がサポートしていくようなかわり方もさらに推進していくべきである。
- ・市職員の退職者は積極的に地域活動を行うよう地域から要望が出ることもあり、退職者をはじめ市職員の活動参画への啓発が課題となっている。

○その他

- ・自治会担当制か地区担当制のどちらが良いか検証中である。
- ・地域主体の事業をサポートするのが「行政（職員）」という考え方にに基づき施策を展開しているが、「関わり」の程度について課題を感じている。「関わりすぎると地域の自主性を削ぐ結果となり、事業継続に支障をきたす」一方で「関わっていかないと事業の組立が困難」というジレンマを抱えている。

Ⅷ コミュニティ施策の財源について

Ⅷ-1 貴市において、コミュニティ施策の財源としているのはどのようなものですか。[該当するものすべて選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
市の自主財源	448	96.6
国や都道府県の補助金・助成金	218	47.0
国や都道府県以外の団体からの補助金・助成金	181	39.0
その他	27	5.8
無回答	5	1.1
全体	464	100

Ⅷ-2 今後のコミュニティ施策の財源について、貴市が必要だと考える取組みはどれですか。[該当するものすべて選択] [n=464]

	件数	割合 (%)
既存の自主財源の充実	241	51.9
地方創生に関する交付金の活用と拡充	207	44.6
各分野における補助金・助成金の活用と拡充	308	66.4
新たな税財源確保のための仕組みづくり	134	28.9
その他	26	5.6
特に改革の必要はない	14	3.0
無回答	11	2.4
全体	464	100

IX 貴市における特徴的なコミュニティに関する施策があれば、ご自由にお書きください。[自由記述]

○裁量予算・事業提案

- ・地域協議会を中学校区ごとに設置し地域協議会に1地域あたり2,000万円上限とした予算提案権を与えている。わくわく事業：地域のために活動する団体に対し、1地域あたり500万円、1団体あたり100万円、補助率原則9割を上限とした補助金の審査権を地域協議会に与えている。

○財政支援

- ・地域に対する包括的な交付金制度（地域づくり一括交付金制度）（地域裁量により活用できる自主財源確保施策）
- ・移動・交通弱者対策として、地域住民がバスを運行する自治会バス事業 買い物弱者対策として、校区コミュニティセンターでの市場開催、移動販売、宅配の3つからなる買い物支援事業
- ・地区の活性化、コミュニティ・ビジネスの創出を目的に、基本コース20万円限度・ビジネスコース200万円限度の補助制度を実施している。
- ・生コン等の現物支給、側溝蓋等の材料支給制度があり、市は材料等の物を提供し、設置等の労力はコミュニティで対応してもらっている。
- ・「地域課題解決推進事業交付金」自らのまちは自らが治めるという「地域自治」を目指し、地域において様々な主体が集って協議する場（「協議の場」）を通じ、地域の更なる活性化や地域課題解決に取り組むための（プロセスに着眼した）実践活動に対する財政上の支援を行っている。公民館等を拠点に、自治会地区連合会又はおおむね小学校区を区域とした地域で、地域自らが更なる活性化や地域課題の解決に取り組む意向を持ち、一定の条件を満たした、自治会等を初めとした団体で構成された組織から申請があった場合、交付金を交付している。

○交流の場づくり

- ・地域に「小さな拠点」を設立（地域住民が住みつけられる地域でありつづけるため、住民が自主的に課題を解決するために取り組んでいく拠点）し、地域の人が集まれる場所として公民館内に「カフェ」を開設している。
- ・協働のまちづくりアカデミー「協働のまちづくり」の担い手として活躍する地域リーダーを育成するため、1年間かけて座学、アクションプログラムを実施する講座を開設している。
- ・自治会・町内会の様々な課題解決のヒントを学ぶ講座、「自治会・町内会未来塾」を開催している。

○例規の整備

- ・自治会・町内会への加入及び参加を進めるための条例を制定している。
- ・「協働のまちづくりに関する基本方針」を改定するとともに、「協働のまちづくり推進行動計画」を策定する中で、自治会連合会を始めとする様々なコミュニティの主体との協働によるまちづくりを推進している。

○加入促進・広報

- ・自治会は地域住民に最も身近な地縁組織であり、地域コミュニティ協議会の中核を担う基盤でもあるが、全市的な自治会加入率の減少傾向に歯止めがかからない状況である。そこで、平成30年5月に地域と行政で組織する「自治会の在り方等検討プロジェクトチーム」を設置し、課題整理を行った上で、自治会の在り方や必要性、更には本市との関わり等を一から議論し、抜本的な見直しの検討を行っている。
- ・自治会・町内会の機関紙やSNSなどの情報発信についてのブラッシュアップに対し専門家に相談に乗ることで、見たい機関紙、見たいSNS作りを支援し、活性化させる事業を実施する。

○団体設立支援

- ・地域コミュニティ力の低下、社会構造の変化、行政を取り巻く環境の変化、そして市民意識の変化に伴い、今こそ「協働のまちづくり」が必要と考え、従来の区制度を廃止し、市民自治組織制度を導入した。市民自治組織は、単位自治組織（いわゆる自治会・町内会）、中間自治組織（地区まちづくり委員会）、上部自治組織（まちづくり協議会）の3つの層による構成とすることで、協働してまちづくりに取り組み、安全で安心に生活できる魅力あるまちを実現することを目指している。

○拠点整備

- ・住民自治組織の活動拠点が無い場合に、民間の事務所を賃借できる事務所賃借料補助している。
- ・「まちづくり女子会」の運営支援（女性の活躍推進）をしている。
- ・地域が抱える多様な課題解決のために、区の各所管課が区民との協働として様々なボランティアを組織している。そうしたボランティアの養成の機関として“地域大学”を設置している。

○その他

- ・地域おこし協力隊を活用した集落支援→地域おこし活動の支援や農林業の応援、住民の生活支援などの「地域協力活動」に従事し、あわせてその定住・定着を図りながら、地域の活性化に取り組む。
- ・集落づくり推進員を活用した集落支援→集落づくり推進員による集落の巡回、相談対応、連絡調整等の活動を通じて、集落の実情に応じた支援等を行う。

・本市の地域づくりは、住民の主体性を最重要と考え住民自治協議会のような同時期、一律的な地域コミュニティ組織の整備を地域に求めないこととしている。住民の話合いの中で、地域のタテ割りを廃し、協働の精神で、様々な団体の連携が必要だと感じた段階で、地域の状況に応じた連携体制の整備を促進している。

X コミュニティに関する施策や考え方等について、ご意見があればご自由にお書きください。[自由記述]

(人口減少対策をはじめ総合的な取組みが必要)

地域が独自で財源を創り出したり、確保する仕組みづくりや仕掛けが必要。コミュニティの維持のためには人口減少の対策が必要。空き家対策、立地適正化計画、交通手段の確保、シニアが活躍できる場の提供、子育てしやすい環境づくり等が必要。都市部と農村部で対策が違うため、うまく個性を活かしたコミュニティ活動が必要となってくる。

(住民主体の地域コミュニティづくりへの発展)

約15年前の平成の大合併前後に、住民組織の設立、基本条例の制定。公民館からコミュニティセンターへの移行、指定管理者制度の導入などを行い、住民自治を中心とした住民主体のまちづくりは、ある程度“標準装備”となっていることを実感する。さらに今後の10年後を見据えて、更に効率的な支援策を投げながら“住民主体”の発展を図っていく必要がある。現在、一部の地域においては、地域運営のための実働として、住民出資の株式会社や合同会社、NPO法人を設立が主流となりつつある。コミュニティに関する施策や考え方は、これまで以上に多様なニーズを求められることとなり、それにより、自治体経営も変革が必要となる。

(国の縦割り行政による現場の混乱)

昨今の地域関連施策において、各省庁から一定の区域における自助共助活動を推進する施策が打ち出されているが、縦割りの中で地方におろされるため、横断的な組織体制をとることが難しい。地域共生社会、地域学校協働本部、地域の防災体制などは、大部分で地域自治組織や地域運営組織が受け皿となり取りくむ絵が描かれるにもかかわらず、それぞれの施策の中にその文言が表わされない為地方の現場で解釈に差が生まれ混乱がおこっている。

(地域自治システムと地域包括ケアの位置付けと役割の明確化)

地域自治システムと地域包括ケアシステムの位置づけと役割を明確にしなければ、主体となる地域諸団体等が混乱すると考える。

(国からの財源措置)

地元(地域)におけるコミュニティ施策を推進し、地域課題への対応と課題解決を図るうえで、国からの交付金など、コミュニティ施策を推進するための、国からの財源措置(財政支援)が必要であると感じている。

(人材の確保、運営資金の調達、地域運営組織がプラットフォームとなるためのマッチングシステムの構築)

今後のコミュニティに関する考え方としては、地域自らが地域を運営していくという住民意識の醸成、持続可能な地域運営を実現するための運営基盤の構築・強化が必要であり、そのためには、人材の確保・運営資金の確保に取り組みなければならない。

そのため、地域運営組織が、公・共・私の多様なステークホルダーが協力し合うプラットフォームとなるためのコーディネートが必要と考え、民間事業者等の多様な主体の参画につながるマッチングシステムの構築に取り組んでいる。また、ビジネスの手法による地域課題の解決や地域資源を活用した地域内での経済循環につながる取組みを創出し、地域の自立を促進するため地域運営組織に対する助成金を「課題解決型」事業への助成へと見直しを行った。今後、SNSなどを活用し、情報収集、情報発信による効果的な施策の展開や、ネットワークづくりを行うことで活動の輪を広げることも検討している。

(ふさわしい法人格と財源)

地域自主組織の活動の活発化に伴い、地域の雇用責任や会計上の責任の所在、収益事業の扱いへの対応などの課題があり、法人格の取得が望まれているが、適するものがない。全国の自治体等と小規模多機能自治推進ネットワーク会議を立ち上げ、新たな法人制度の創設へ向けた取り組みを展開しており、早期の創設を求めている。

地域自主組織に対して、地域自由度の高い一括交付金（地域づくり活動等交付金）により地域運営費（人件費等）及び活動費を交付しているが、財源は、過疎債ソフト分を活用しており、恒久財源ではない。協議会型住民自治組織は今後ますます全国的に必要なようになってくるため、当市も含め全国的に恒久的な財源確保が望まれる。また、集落営農関係や地域福祉関係など、多分野にわたる財源を有効かつ複合的に活用していくことが有効であると考えている。

(事務処理への支援の必要性)

NPO 法人に限れば、各々の法人の活動に対する温度差や高齢化による問題を抱えている法人も多い。特に高齢化に伴う人員不足等で「活動が停滞→報告書等の作成が億劫・できない→解散希望→解散に係る書類作成ができない」という流れに陥っている法人も少なくなく、人材確保も重要であると思うが、並行して、そういった問題を抱える法人への支援等も必要だと考える。

(地域の主体性と行政職員の関わり方)

地域の主体性をそこなわない範囲で行政が支援していくことが地域課題解決の取組には必要。その際の行政職員の関わり方が大切。一住民として活動に関わったとしても、行政職員として見られるために、どのように関わるべきかがむずかしい。

(自治会加入率算出方法)

自治会の加入率の算出方法について、全国的な定義がなく、高齢化や、少子化等属性の変化や、ライフスタイルの変化により、住民票の世帯数を分母、自治会からの申告加入世帯数を分子に加入率を算出しているが、現状との感覚的な回離が年々大きくなっており、その数字を基に施策が振り回されている。どこかで統一的な考え方が整理されることを望む。

第Ⅳ部

資料編

「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」 設置及び運営要綱

第1（設置）

都市分権政策センター（以下、「センター」という。）は、平成30年度事業計画書に基づき、「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」（以下、「研究会」という。）を設置する。

第2（設置期間）

研究会の設置期間は、2018年8月1日から2020年3月31日までとする。

第3（組織）

- (1) 研究会は、共同代表が委嘱する次の者を委員として組織する。
 - ①市長
 - ②学識者
- (2) 研究会に、座長1名（市長）及び座長代理（市長及び学識者）を置き共同代表が指名する。
- (3) 研究会の事務局は、センターに置く。

第4（運営）

- (1) 座長は、会務を総理する。
- (2) 事務局は、研究会の庶務を処理する。
- (3) 座長は、会議の開催を事務局に求めることができる。
- (4) 事務局は、座長の求めに応じて会議を招集する。
- (5) 座長は、必要に応じて、委員以外のものに会議への出席を求め、その意見を聞くことができる。
- (6) 座長代理は、座長を補佐する。

第5（成果）

研究会の調査研究の成果として、報告書等を作成する。

第6（その他）

- (1) センターは、研究会に関する情報を広く発信するよう努めるものとする。
- (2) この要綱に定めるもののほか、研究会の運営その他必要な事項は、座長が定める。

「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」
構成員名簿

【座長】

倉田 薫 池田市長（～2019年4月22日）
小林 眞 八戸市長（2019年4月23日～）

【座長代理】

小林 眞 八戸市長（～2019年4月22日）
神谷 学 安城市長（2019年4月23日～）
名和田是彦 法政大学法学部教授

【委員】

蝦名 大也 釧路市長
水谷 洋一 網走市長
本田 敏秋 遠野市長
夏野 修 砺波市長
牧野 光朗 飯田市長
清原 慶子 三鷹市長（～2019年4月29日）
服部 信明 茅ヶ崎市長（～2018年10月4日）
松本 武洋 和光市長
本間 源基 ひたちなか市長（～2018年11月26日）
内藤 久夫 蕪崎市長
染谷 絹代 島田市長
神谷 学 安城市長（～2019年4月22日）
都竹 淳也 飛騨市長
末松 則子 鈴鹿市長
小椋 正清 東近江市長
多次 勝昭 朝来市長
久保田后子 宇部市長
速水 雄一 雲南市長
綾 宏 坂出市長
岡崎 誠也 高知市長
朝長 則男 佐世保市長
佐藤樹一郎 大分市長
牛山久仁彦 明治大学政治経済学部教授
西田 恵子 立教大学コミュニティ福祉学部教授
室田 昌子 東京都市大学環境学部教授

【事務局】

石川	義憲	日本都市センター理事・研究室長
臼田	公子	日本都市センター研究室副室長
加藤	祐介	日本都市センター主任研究員
黒石	啓太	日本都市センター研究員
原	宏樹	日本都市センター研究員

(順不同)

「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」
研究会・現地調査 日程概要

【研究会】

- 第1回研究会 日 時：2018年9月28日 10：00～12：00
場 所：日本都市センター会館5階オリオン
- 第2回研究会 日 時：2018年11月14日 9：30～12：00
場 所：日本都市センター会館6階606会議室
- 第3回研究会 日 時：2019年6月12日 14：00～16：00
場 所：日本都市センター会館5階スバル
- 第4回研究会 日 時：2019年9月25日 14：00～16：00
場 所：日本都市センター会館6階606会議室
- 第5回研究会 日 時：2019年11月27日 14：00～16：00
場 所：日本都市センター会館6階601会議室

【現地調査】

名張市

日 時：2019年3月18日
調査者：牛山委員、事務局
調査先：地域環境部地域経営室

雲南市

日 時：2019年8月19日
調査者：名和田座長代理、西田委員、事務局
調査先：政策企画部地域振興課
（地域自主組織）
新市いきいき会
躍動と安らぎの里づくり鍋山

北九州市

日 時：2019年8月26日
調査者：室田委員、事務局
調査先：地域・観光産業振興部商業・サービス産業政策課
株式会社北九州家守舎

第1回 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会 議事概要

日時：2018年9月28日（金） 10：00～12：00

場所：日本都市センター会館5階オリオン

出席者：座長（市長）、座長代理1名（有識者1名）、
委員 15名（市長12名、有識者3名）

議事要旨

- 座長挨拶
- 有識者講演（名和田教授、牛山教授）
- 意見交換
- 研究会の進め方に関して

1. 有識者委員による講演・問題提起

(1) 名和田教授講演「地域コミュニティの現況と人材発掘・育成の取組み」

- ・自治会・町内会加入率が低下している自治体が多い。
- ・自治会・町内会は会員制で強制加入は難しいため、都市内分権の考え方のもとに協議会型住民自治組織の仕組みを6割の自治体が採用している。
- ・提案事業制度、生涯学習的講座の新しい試み、コミュニティカフェといった地域コミュニティの強化のための取組みが進んでいる。

(2) 牛山教授講演「自治体における地域公共人材育成」

- ・自治体が人口減少や様々な自然災害に対応するためには、地方分権改革によって進められた団体自治の強化に加え、住民自治の強化、改革も求められる。
- ・地域で主体的な活動や役割を担う「地域公共人材」の育成を進める必要があり、その取組みの一つとして、各自治体における「協働推進大学」の設置が挙げられる。
- ・既設置の「協働推進大学」の組織や運営体制、カリキュラムや卒業要件が多様多様なものであるように、今後取組む自治体においても地域の実情と人材育成の目的に応じた取組みが必要となる。

2. 意見交換について

(1) コミュニティを取り巻く環境の変化と取組み

- ・自治会の加入率の低下が顕著な自治体がある一方で、加入率がほぼ100%の地域もあり、地域の二極化が進んでいる。
- ・自治会の加入率が高い地域では、旧町村単位などの自治振興会や区による役割などがはっきりしており、地域活動が自主的に行われている。
- ・合併自治体では都市内分権ができていない地域とそうでない地域があり、地域への関心には温度差がある。
- ・アパートやマンションなどの集合住宅の住民は、自治会に加入していないことが多く、集合住宅外の住民との関係が希薄な場合も少なくない。
- ・不動産業者と協定を結び集合住宅の入居時に自治会への加入を促してもらうなどして、コミュニティ活動の促進に取り組んでいる。
- ・大学入学を契機とする転入者のなかに地域の自治会に参加する住民もいるため、必ずしも若年層のすべてがコミュニティ活動と遠い存在ではない。
- ・自治会の空白地域やこれまで地域と接点がなかった住民に、いかにしてコミュニティ活動に関わってもらうかは重要な課題である。

(2) 自治体行政とコミュニティの関係性

●行政組織とコミュニティ

- ・区割された自治システムが存在し、その単位ごとに地域の課題を自治体行政に伝え、改善を促す取組みが現在でも有効に機能している。
- ・子どもから大人まで、年齢を重ねるごとに広い地域をまとめる役割を担っていくという仕組みがあり、地域における持続可能な人材確保・育成の仕組みが確立されている。
- ・小規模多機能自治推進ネットワーク（参加自治体数245）を立ち上げ、地域運営組織の結成や再編についての意見交換を行っている。
- ・町内会連合会に防犯灯の設置場所の選定や予算配分等の権限を与え、公共の仕事の一端を担ってもらうことで町内会の必要性を認識してもらっている。
- ・市民主導で制定した自治基本条例を根拠として、自治会単位で防犯灯の設置場所の選定や防犯パトロールを行ってもらい、これらの取組みに行政は補助金を出している。
- ・行政が自由な公共空間における住民の自発的な活動領域に関与することで、その公共性が失われてしまうかもしれないという問題意識は常に持っている必要があるのではないか。

●自治体職員とコミュニティ

- ・自治体職員にまちづくり協議会の活動を支援する存在としての役割を与え、地域に入っていく自治体職員の育成を行っている。
- ・住民が地域を理解し、課題を見つけ、行動を自主的に行えるような仕組みづ

くりや施策を行うと同時に、小学校区単位で保健師や地域専門職員を配置することで、職員も地域に積極的に関わっていく取組みを行っている。

(3) コミュニティ人材の確保・育成に関する考え方

●地域福祉

- ・超高齢社会における地域福祉のキーワードは「参加」である。いかにして参加できる層を増やすかを検討すると同時に、参加できない層にどのようなアプローチが必要であるかも考える必要がある。
- ・行政、事業者、市民が連携し、介護予防、医療業務サポーター等を地域人材の一角として育成していく。

●防災・多世代

- ・消防団や各種イベントへの参加を促すなど、従来の自治会とは異なる方向から地域への関わりをもってもらう必要がある。
- ・Uターン者は地域の実情もわかっていながら、新たな考え方やアイデアを地域に持ち込んでくれる存在である。このような人々が地域で活動できる場をつくる必要がある。
- ・人口減少社会に対応していくための切り口として、防災・災害対策と多世代交流に注目した人材の確保・育成も論点に加えるべき。
- ・小学生、中学生、高校生、大学生といった若い世代に地域公共人材としてまちづくりの担い手となってもらえるような仕組みづくりが求められている。

●コミュニティの再生

- ・地域社会においては、積極的に自ら運営できる人材が求められている。いかにしてこの新しい担い手を育成し、新しい知識を加えていけるようなネットワークを構築していくかを検討する必要がある。

3. 研究会の進め方に関する方針

- ・2020年3月までの研究会設置期間中、計5回の研究会、現地調査、及びアンケート調査を実施することを予定している。2020年3月には当研究会の報告書を刊行する。
- ・次回（第2回）研究会を11月14日（水）に開催し、論点や調査項目、アンケート調査等についての議論を行う。

（文責：事務局）

第2回 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会 議事概要

日時：2018年11月14日（水） 9：30～12：00

場所：日本都市センター会館 6階 606会議室

出席者：座長（市長）、座長代理2名（市長1名、有識者1名）、
委員 15名（市長13名、有識者2名）

1. アンケート中間報告

2018年10月から11月にかけて実施した、本研究会委員市に対する記述式アンケート調査結果の中間報告を事務局より行った。

- ・コミュニティを取り巻く環境の変化と課題（設問Ⅰ）として、人口減少や少子・高齢化、自治会・町内会等の加入率低下、住民意識・ライフスタイル・家族構成の多様化等があげられた。多くの都市自治体において、人々の価値観やニーズが多様化することでコミュニティに対する意識が希薄化し、後継者や人材等の確保が困難となっているという傾向があるのではないかと。
- ・自治体とコミュニティの役割分担（設問Ⅱ-1）について、コミュニティと行政が対等な関係であるという認識に基づき、住民やコミュニティが地域の課題に主体的に取り組み、必要に応じて行政が人的・財政的な支援を行うべきという回答が多かった。コミュニティと行政が互いに支え合う関係の構築が求められていることが確認できた。
- ・コミュニティ活動に関する主な施策（設問Ⅱ-2）として、それぞれの都市自治体が都市内分権に関する仕組みの整備、財政的支援、職員派遣等の人的支援、交流人材育成の場の提供等を行っている。また、コミュニティ活動に関する特定の施策のみに特化するのではなく、幅広くコミュニティ活動を支援する施策を講じていることも確認できた。
- ・コミュニティ人材の確保・育成に関する考え方（設問Ⅲ）について、幅広い層、特に若い世代にコミュニティへの関わりを持たせ、加入を促進し、魅力のある活動を展開することでコミュニティ活動の担い手を確保しようという回答が多く寄せられた。また、人材の育成に関して、個々人が持つ能力や特性を活かした活動が展開できる場としてのコミュニティを実現するため、行政による支援も必要であるとの回答が多く見受けられた。
- ・コミュニティの財源確保（設問Ⅳ）として、都市自治体からの包括型の交付金や、事業別の補助金制度による財政支援等を行っているが、今後は国や県、各種団体からの助成を含め、多様な財源確保策を考えていく必要があるのではないかと意見が多かった。

2. 委員による講演・問題提起

(1) 室田教授講演「コミュニティの担い手ー都市部を中心としてー」

- ・都市計画やまちづくりの視点に基づく、コミュニティを巻き込んだプロジェクトの提案や実践の機会づくり、ネットワークやプラットフォームの整備に関する取組みから、コミュニティ活動に対する期待は、30代から40代の子育て世代と高齢世代において特に高いことが分かった。また、専業主婦層は、子育て活動や趣味を活かした活動をとおしてコミュニティの担い手となる可能性もある。
- ・コミュニティ活動への期待がある一方、責任が重く、時間や労力がかかるため、コミュニティにおけるリーダーが不足している。コミュニティ活動の担い手の確保や育成においては、これを金銭的な問題とするのではなく、コミュニティ活動の「やりがい」づくりや「自己実現」の場としてコミュニティを位置づけることも重要な視点である。
- ・リーダーの類型には、伝統的タイプ、要求闘争型タイプ、協働マネジメント型タイプ、ベンチャー型タイプといったものがある。コミュニティ活動の展望を考えた場合、これまでにないような地域の課題に取り組むためには、このうちのベンチャー型タイプのリーダーの育成が特に求められるのではないか。このタイプのリーダーの場合、地域に魅力があり、プロジェクトを提案し実践できる仕組みがあれば発掘しやすい。
- ・北九州リノベーションスクール、泉北ニュータウン等の事例では、ベンチャー型タイプのリーダーによる、地域の課題解決や魅力づくりに寄与できるようなプロジェクトの提案や実践が見られた。
- ・地域の課題や、活動、情報や目標を共有できるような場づくりをするためのネットワークやプラットフォームを構築し、行政と地縁団体、テーマ団体、企業、専門家、大学といった団体が、それぞれの役割をきちんと果たし、全体をマネジメントできる仕組みが今後必要になるのではないか。

(2) 小林 八戸市長講演「八戸市の地域コミュニティの振興への取組」

- ・八戸市の町内会加入率は、世帯分離の影響も一定程度あって10年間で低下傾向にある。このような状況下にあることから、本市では、地域の主体となる町内会の加入率の向上や活動の活性化のため、2012年に八戸市連合町内会連絡協議会を設立した。
- ・また、「自分たちが地域でできること」や「市と協力してやりたいこと」など、地域づくりについて市民が考えていることを、市長を交えて一緒に話し合う場として、住民自治推進懇談会を2006年から2014年まで開催した。ここでは、協働の理念の普及や、地域課題の明確化を行った。
- ・これを受けて、2015年からは「地域の底力」実践プロジェクト促進事業を実施している。これは、地域の人材や文化、伝統、自然などの地域資源（地域

の底力)を活用し、地域の課題解決や活性化に主体的に取り組む地域を募集し、市が事業実施に必要な事業費を補助するというものである。地域のお祭りの復活や、方言辞典の作成などの具体的な事業につながった実績がある。

- ・ 庁内の体制整備としては、2008年度より地域担当職員制度を導入し、地域のさまざまな要望を聞き、行政の仕事に関係することであれば、担当部署へとつないでいく仕組みを設けた。これに加えて、地域自らで解決しなければならない課題は、一緒になって解決をしていくといった取組みも行っている。
- ・ 学生まちづくり助成金制度、まちづくりインターン助成金、といったさまざまな助成金を用意しているほか、協働のまちづくり研修会や女性チャレンジ講座といった研修会・講座も開催し、コミュニティにおける人材の確保と育成のための取組みを行っている。

3. 意見交換について

○地域と自治体職員の関係について

〔地域を担当する職員〕

- ・ 八戸市の地域担当職員制度における残業の取扱いはどのようになっているか。職員の地域における活動が職務としてなのか、ボランティアなのかによって、市民の反応が変わることもある。本市では、もともとはボランティアとして地域の会合に参加していたが、公務災害の適用の有無が問題となり、現在、超過勤務手当は出さないが、あくまで公務としての取り扱いをしている。
- ・ (八戸市長) 地域担当職員は通常の所属先の業務も行っており、地域で出席しなければならない会合が休日、夜間等の時間外に開催される場合には、時間外勤務として扱っている。もちろん、飲酒を含む懇親会等については、職務外としている。

〔市職員の人材育成〕

- ・ 地域コミュニティと市職員との関わり方を検討する前段には、コミュニティ側における人材育成と市職員の人材育成が必要である。本市では、特に市職員の人材育成においては、地域活動の拠点となることが多い公民館での勤務が一つの契機となっている。公民館における地域コーディネーターとしての役割を通して、若い職員が地に足の着いた政策の企画立案、そして実践ができるような仕組みが重要であろう。
- ・ 自治体職員が地域社会を運営するための人材として、今後大きな役割を担っていくべきではないか。これからの研究会の中で議論を活発にしていきたい。

[コミュニティの単位と規模]

- ・室田先生のお話にあった、北九州リノベーションスクール、泉北ニュータウン等の事例におけるコミュニティ活動の担い手と世代間の考え方の違いは、どのような規模のコミュニティの事例か。また、それぞれの事例でコミュニティはどのようなかたちでかかわっているか。
- ・(室田教授)まちづくり分野におけるコミュニティ活動は、一番身近なエリアとして小学校区程度の規模で行われることが多いように思う。また、リノベーションスクールにコミュニティが必ずしも強くかかわっているというわけでもない。その結果、ピンポイントのエリアだけ環境がよくなり、部分的に短期間ではうまくいくけれども、その周辺には波及していかない場合が多く、このような「つまみ食い型リノベーション」には課題も指摘されている。
- ・八戸市のコミュニティ単位というのは公民館単位か。コミュニティ振興指針というコミュニティの範囲はどのようなものか。
- ・(八戸市長)必ずしも公民館単位ではない。まず地理的な関係で町内会ができ、その上に連合町内会が存在する。単位町内会や連合町内会のみをコミュニティと位置づけているのではなく、自主防災等の実際に活動を行っているそれぞれの活動単位をコミュニティと称している。
- ・コミュニティの定義や範囲、活動の担い手に注目することは重要である。人口減少や高齢化が進む中において、様々なコミュニティがそれぞれ行っている活動を整理し、役割を分担できるとよいのではないか。

[若者とコミュニティ活動]

- ・少子長寿社会において、高校生や大学生をコミュニティの担い手として意識した取組みは大変重要だと認識している。この学生まちづくり助成金や、高校生地域づくり実践プロジェクトの意義などについて、もう少し説明をお願いしたい。
学生が地域の大学に関わることは、地域感覚やコミュニティ感覚を身につけてもらうきっかけとなる。具体的には防災や、高齢者福祉、子供福祉などの現場にボランティアとして、あるいは、大学で単位認定されるようなインターンとして参加することで、若い世代がコミュニティに関わるきっかけとなる。また、30代、40代も含めて、コミュニティとの接点の感覚を身につけてもらうことが大事ではないか。
- ・(八戸市長)大学の先生との話し合いや、大学で行われている講座の中で、まちづくりに関わることに非常に興味を持っている学生たちが多くいることが分かった。八戸のまちを元気にするために自分たちに何ができるか、アイデアを学生に出してもらってまちづくりに関わってもらい、それが大人にも波及していくことを期待している。
- ・若いころからコミュニティに接点を持たせ、将来にわたっての地域づくり、

あるいは地域への愛着や愛情を育てていくのが大事ではないか。

- ・地域生活が人生に占める割合は、特に都市部の若い世代の場合、非常に低い。これを踏まえて、人生における地域の位置づけを整理し、高齢になったときには地域こそが帰ってくる場所であることを伝えようとしている。
- ・若い世代が地域の活動への参加を積み重ねることによって、地域人材が育成されていくことは重要である。本市では、大学生の地域貢献活動を単位制にし、イベントに参加してもらうことで地域と交流できる場を設ける取組みを行っている。

〔コミュニティ活動を通じたリーダーの育成〕

- ・コミュニティの運営を通じて、自由にまちづくりの活動をやらせてもらおうといった流れがコミュニティ運営におけるリーダーの育成につながっているように感じる。まちづくり活動の推進は、結果として住民自治組織の人材育成に極めて役立つ。地域課題・解決策を自分たちで考えて、実践し改善していくという力が教育に求められていることであり、全国的な教育においても、このような人材育成が求められる。
- ・(八戸市長) 話し合いばかりでは前に進まないため、八戸市では、次のステージにうつるための事業化提案に至った。いきなり市全域では無理でも、モデル的な事業を少しずつ行い、波及効果も狙いながら徐々に進めているところである。

〔PTA とコミュニティ活動〕

- ・地域担当職員制度で任命される職員はその地域出身か、また任期はどのくらいか。PTA 活動をされた方は非常に苦勞もあり、地域のこともよくご存じである。そういった方たちをうまく地域の活動に結びつけられないか。
- ・(八戸市長) 地域担当職員にはさまざまな地域をみてもらいたいため、出身地域に限っていない。また任期は2年だが、さらに4年、6年と継続する職員もいる。小中学校全てで地域密着型教育と位置づけ、学校経営に町内会を中心に関わってもらい、子供たちの支援を行っている。PTA の皆さんにも、積極的に町内会の活動に関わってもらう形で連携している。また、PTA に限らず、人材育成の一環として、将来町内会の役員になってもらうことも念頭においた講座を開催している。

〔コミュニティ活動における中心人物〕

- ・北九州市のリノベーションスクールでの具体的な事例として、どのようなものがあつたのか。またこれに関わった人の構成、学習指導の中心となつたのはどのような人物か。本市でもリノベーションの事例があるが、市内よりも市外の方のほうがより強い関心をお持ちであるようだ。また、本市では、大

人や大学生のボランティアが手助けしながら、中学生と高校生が自分の将来の進路を決めるためにお互い話し合いを行うことで、異なる世代が一緒になって地域づくりに参加できる組織を立ち上げている。

- ・(室田教授)小倉駅の周辺やその中心部の特定エリアが多く、この事業は中心市街地活性化的な位置づけであった。関わられた方は、年齢的に若い方が多かった。具体的に指導されていたのは建築関係、不動産関係者、地元住民やその地域に詳しい方、不動産オーナー等であった。

〔コミュニティ同士の連携と協力〕

- ・本市の場合は、地縁型の自治会と専門的なテーマを持った活動団体やボランティア等をどのように連携・協力させ、地域の課題解決につなげるかという視点をもって取り組んできた。また、市の外部から来た人が、地域の可能性を見出し、提案し、実践するということも多く、市の内外を問わない連携は重要な論点となりうる。
- ・行政とコミュニティとの役割分担、市民活動団体、NPOとコミュニティとの関わり方によって、地域づくりが変わってくるのではないかと。市民活動と住民自治の違い、コミュニティの範囲をどのように整理をしていくべきなのか。また、補助金を出すことがある行政の立場からすると、コミュニティ活動の規模や範囲について、考え方が整理できるとありがたい。
- ・近年提唱されている小さな拠点・地域運営組織と、従来型の自治会・町内会といった地縁型のコミュニティとの関係性についても議論やイメージを整理する必要があるのではないかと。
- ・(倉田座長)市民活動と住民自治のあり方、あるいは行政の役割、責任についてもより踏み込んで議論していきたい。

〔今後の議論の方向性と検討課題〕

- ・(牛山教授)コミュニティの捉え方に関して、区域設定、テーマ型コミュニティとその区域ごとの自治会・町内会との交流・連携のあり方等を整理する必要があるのではないかと。また市職員の地域との関わり方として、職員の身分として関わる場合と、市民の立場としてボランティアで関わっていく場合とをどのように整理していくべきか、職員の働き方の問題とも重なって、非常に難しい問題ではある。
- ・(名和田教授)単位自治会の強化が特に重要だと感じている。町内会の加入率の低下は世帯分離の影響がかなり大きい。コミュニティの制度化が進んでいる自治体と、そうではない自治体とが混在しているが、コミュニティの概念を余りはっきりと定義させないほうが、議論の多様性が保たれてよいのではないかと感じている。また若いときのコミュニティ経験が非常に重要で、息長くリーダーができる人材を育成することを考えていかなければならない。

- ・(倉田座長) 本日の議論の中でコミュニティの単位や範囲をどのように捉えていくか。地域運営組織や地方自治法上の地域自治区の問題等がこれから出てくるのではないかと。それから、職員の配置、あるいは職員のあり方についても意見があった。長い目でみると、これからコミュニティを支えていく若い人たちにどのように関わってもらおうのかということも大きなテーマとして、本日話題になった。今後は人口減少時代の基礎自治体の役割と責任、その中で地域社会を支えていく人材、あるいはコミュニティのあり方が問われてくると思うが、その中で行政も市民も意識改革を行っていく必要がある。

4. 研究会の進め方に関する方針

- ・2020年3月までの研究会設置期間中、計5回の研究会、現地調査、及びアンケート調査を実施することを予定している。2020年3月には当研究会の報告書を刊行する。
- ・次回(第3回)研究会を6月上旬に開催し、論点や調査項目、アンケート調査等についての議論を行う。

(文責：事務局)

第3回 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会 議事概要

日 時：2019年6月12日（水） 14：00～16：00

場 所：日本都市センター会館5階スバル

出席者：座長（市長）、座長代理2名（市長1名、有識者1名）、

委員 8名（市長6名、有識者2名）、講演者 1名（有識者1名）

議事要旨

- 座長挨拶（座長交代について）
- 有識者講演（市川教授、西田教授）
- アンケート概要報告
- 意見交換

1. 委員による講演・問題提起

(1) 市川教授講演「自治体とコミュニティの関係性を踏まえた人材確保のあり方」

- ・地域包括ケアシステムとは、地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り住みなれた地域で、その有する能力に応じ、自立した日常生活が営むことができるような仕組みを構築するものである。そのためには、自立支援・重度化防止に向けた保険者機能の強化等の取組みが重要となる。
- ・生活支援・地域福祉コーディネーターとの関わりをどのようにとらえるべきか（課題1）。生活支援コーディネーターとは、日常生活圏域を単位とし、一体的に介護・予防の提供を行うものであり、地域福祉コーディネーターは子供の支援も含む全世代対象とした複合課題にまで範囲を広げたものであり、両者の役割分担をどう位置付けるかが重要である。なお、地域共生社会に関わる「我が事・丸ごと」に関しては、人口規模や高齢化率、世帯状況、財政に言及しておらず、国の一律的関与には限界があり、地域の特性を踏まえながら各自治体で対応していくべきである。
- ・次に、地域の資源を活用することが課題となる（課題2）。「人」「もの」「金」「とき」「知らせ」といったさまざまな資源をどのように活用するか、特に専門職による対応を考えておくことが重要である。専門職人材の権限と身分保障を考えておかなければ、活動の継続性が保てず、十分な地域支援ができない。
- ・そして、地域福祉コーディネーターとともに活動を推進するキーパーソンの役割について考える必要がある（課題3）。専門的な人材が地域住民一人ひとりへ働きかけることは不可能であり、地域の様々な主体とのつなぎ役や情報

提供、呼びかける等の役割を担える人材（キーパーソン）が必要である。

- ・介護人材の養成、確保は全国的な課題であり、働き方、労働環境、離職要因への対応等を検討することが大事である。また、専門人材が活動しやすいよう、権限・役割、圏域の明確化による効率的な協働の可能性を模索すること、そして行政内部の各担当者が協働できるかも課題である。そして、前段で述べたようなキーパーソンのような人材の育成や生活困窮者等の当事者の参加を模索することも含め、全体的にその仕組みをつくることが大切である。

(2) 西田教授講演「地域包括ケアの拡大と条件～現象から考える～」

- ・経済的なショックと自殺者数は連動している。全体として自殺者数は減少傾向ではあるものの、男女別にみると男性が圧倒的に多い。これは社会的構造から生じる問題である。
- ・年齢階級別にみると自殺死亡率は50代が最も高いが、10代を除く各年代で減少傾向にある。職業別の自殺者数は無職の人が圧倒的に多い。
- ・ネットワークとして問題解決を行う上で、状況把握や相談による対応等の役割を担うことができるのではないかと。同様に刑法犯における再犯者についても同じようなことが言えるのではないかと。
- ・社会福祉には社会的秩序の維持の役割を担う社会的機能と福祉ニーズを持つ方の生活支援を担う福祉的機能の2つの大きな機能がある。
- ・社会福祉はケアや相談といった専門施策の領域であるとともに、人権、司法、健康、教育等のさまざまな施策の底面部分、すなわちそれぞれの隙間を埋める役割も担っている（社会福祉のL字型構造）。
- ・コミュニティでは、住民の方々の自発的な活動や貴重な資源として、インフォーマルケアサービスがつけられたりしているが、住民あるいは市民活動だけではうまくいかないため、行政がプラットフォームを用意したり、情報提供や助言をする立場の人が必要である。
- ・今後の複雑な社会状況の中でコミュニティの福祉力を上げていく、あるいは誰もが安心して暮らし続けることができるようにするためには、住民の力はもちろん、自治体の福祉部門の職員のみならず、どの部署であれ、自治体職員としてソーシャルワーカー的な素養、技能の習得と向上、あるいは、リアルな生活環境の実体験を共有できるような教育を行うことが求められるのではないかと。
- ・若者たちがソーシャルワーカーといった職を今後希望するようになることを期待したい。

2. アンケート中間報告

3. 意見交換について

・地域でまちづくりを行う自主組織が全国的に増えていることから、小規模多機能自治推進ネットワーク協議会を立ち上げた。

住民本位の組織ができつつあるが、特に福祉は、地域包括ケアをどのように進めていくかという喫緊の課題がある。生活支援コーディネーター等といった人材をいかに確保していくかについては、コミュニティごとに検討する必要があるのではないかと。

・当市では地域の自治制度がしっかりしている一方で、何か新しい仕組みを構築するという議論が起りにくい、その中でも、ひきこもりや高齢者の問題は存在するし、家族形態の変化等による新たなニーズへの対応を進めているところである。そのような中、国が全国一律に「地域共生社会」を構築していくことには違和感がある。

・(市川教授)国が提示している地域共生社会に関するモデルイメージには拘束力はなく、自治体ごとに特性を踏まえながらの対応が求められる。

・介護・孤立予防の観点で、地域包括センターを活かしつつ、新たに福祉全般にワンストップで対応できるような組織を立ち上げた。新しい仕組みを考えることも大事だが、今あるものをいかに連携させていくかも重要である。

・当市では開発された団地が多いため地域内が複雑化しており、自治会の空白地域も存在している。大都市近郊の都市であるため従来型のコミュニティ活動が低調であり、介護や子育てが自助のみでは限界がある。行政としては、これを補完する意味合いもこめて地区社協による活動を進めている。

・次の世代で地域活動を行う人材が新たに出てこないことが最大の問題ではないか。新しい人材が活動に参加できるような仕組みを構築することに取り組み、増やしていけるかが重要である。

・地域にはそれぞれアイデンティティーがあり、愛着を持ちながら社会を構築していくためには、市内におけるさまざまな課題について自治体としてどのように取り組むべきか、整理する必要があるだろう。

・地域コミュニティへの帰属意識が低下している。そのような中でもコミュニ

ティのネットワークづくりに熱心な人がおり、「地域で行う課題として挙げられる福祉・防災・防犯等は地域の声掛け活動により解決するのではないか」と提唱し、そのような活動を行う体制づくりが盛んに各地域で広がりをみせている。

(名和田教授)

- ・地域運営組織や協議会型住民自治組織がどのように区別されるのか、一度整理する必要がある。
- ・地域でかなり専門性の高いことに取り組みつつあるため、そこで働く専門人材がより重要になりつつある。
- ・教育・福祉・まちづくりといった各分野におけるエリア設定について、これらのバランスをどのようにするかという課題がある。
- ・自治体の庁内の部署間の連携も重要ではないか。

4. 研究会の進め方に関する方針

- ・2020年3月までの研究会設置期間中、残り2回の研究会、現地調査を実施することを予定している。次回（第4回）研究会を9月25日に開催し、論点や調査項目等についての議論を行う。
- ・2020年3月には当研究会の報告書を刊行する。

(文責：事務局)

第4回 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会 議事概要

日時：2019年9月25日（水） 14：00～16：00

場所：日本都市センター会館 6階 606会議室

出席者：座長（市長）、座長代理1名（市長1名）

委員 11名（市長9名、有識者2名）

議事要旨

- アンケート概要報告
- 調査研究に関する議論

1. 調査研究に関する議論

(1) 持続的なコミュニティ活動を行うために求められる人材について

- ・若者が必ずしもコミュニティに対して無関心、町内会活動に対して否定的というわけではなく、溶け込みにくい雰囲気であることが問題である。いかにして若者たちがコミュニティに入りやすい仕組みや環境をつくるかについて議論する必要がある。
- ・当市では旧村単位で構成する自治振興会が非常に機能しており、多くの若者が地域の活動に参加できている。外部人材に関しては必要な時に確保できれば良く、経常的に必要とは現時点では感じていない。
- ・若者が中心となり、古いビルをリノベーションすることによる新しいまちづくりや、女性が中心となり、学生等の若い人たちに地域愛を持ってもらえるような仕組みづくりを行うための組織を立ち上げるといったことなど、コミュニティの活性化につながるような動きが出始めている。若者や女性、学生の視点はコミュニティを発展させていくうえで非常に重要である。
- ・持続的なコミュニティ活動を行うために、意欲のある若者が活躍できる場を提供し、支援することが重要である。
- ・小学校区ごとに地域自治協議会を設立し、事務局職員を地域マネージャーとして単に事務処理だけでなく運営に関するマネジメントや人と人をつなぐコーディネート、活動支援を行う人材として位置づけている。
- ・市民が主体的に地域づくりに携わるには多様な人が集う場づくりが必要であ

り、それをつくり出す企画力、市民の思いを引き出すファシリテーション能力、その思いを実現につなげるための人と人をつなげるコーディネート能力といったスキルを身につけるための研修の場が必要ではないか。

- ・地域の課題が複合化していく中で、専門的な議論は専門家だけによる閉鎖的なものに陥りがちであるが、多様な人材がともに参画し活動する場づくりを行うことが、新たな発想を生むことにつながるのではないか。
- ・コミュニティの担い手の多くは60歳以上の高齢者であり、その後継者を育成するため、子どもチャレンジ・若者チャレンジ・大人チャレンジといった制度を設け、この連鎖により、持続可能なコミュニティにつなげていこうと考えている。
- ・連合町内会というより広域的な単位で、様々な各種団体が集まって地域活動を行うことが、新たな担い手の発掘につながる一つの手法となりうるのではないか。
- ・各自治会の中で、自衛隊のOBが防災訓練などで、多く活躍している。こうした人材の活用が今後できないか検討中である。

(2) 自治体職員と地域の関わり方について

- ・基本的には、それぞれの自治振興会が地域の課題解決等は職員任せにするのではなく、自主的に取り組むようにしているが、市職員は、立場上地域に住む人から要望を受ける機会も多いので、課長級の職員を地域担当者として配置している。また、職員研修の一環として若手職員を自治振興会の総会に参加させている。
- ・公民館に係長級の正規職員を配置し、地域の課題や要望を本庁へダイレクトにつなぐことで地域の活性化に役立っている。一方、市民からは市職員も地域の住民としてもっと地域の活動に参加すべきだという意見もあり、職員の立場として関わるか、一住民として関わるかの整理が難しい。
- ・職員の能力向上のため、職務に直接関係がない分野を含めた知識をより深めていくことを目的とした職員研修として、時代のトレンドを担う講師に講演していただく「トレンドコンパス」を行っている。
- ・主幹級以上の職員が地域の担当を兼務する地域支援職員制度を導入している。
- ・市内全地域にまちづくり協議会を設立し、担当職員とともに作成した地区計画を市の最上位の計画である総合計画の中に反映をさせている。

- ・小学校区毎にそれぞれ正規職員または再任用職員、保健師などを派遣しており、地域住民と職員の交流を図る制度を設けている。
- ・各総合センターに地域担当職員を配置し、住民の一員として地域自主組織の活動に参加できるような制度を設けている。
- ・消防団、PTA、子ども会の役員などとして地域で活動することが、市政への理解につながっていくのではないかと。
- ・公民館で働く職員がイベントなどの運営面から地域の方々と関わりを持ち、地域と行政をつなぐコーディネーターの役割を担っている。
- ・セミナーや意見交換の場を通して職員と地域住民とが一緒に考える「地域人材養成塾」を行っている。
- ・当市は職員の3割が市内在住で、地域との関わりが少なく、いざというときに動きがとれないことを避けるため、特に若手の職員を中心に地域の方々とグループミーティングを行うことで、住民と関わり合いを持つ体制をつくる努力をしている。

(3) コミュニティと企業や大学（学校）等との連携 など

- ・地元企業が地域貢献として、災害時における避難地の提供、防災用品の備蓄、共同で防災訓練を行う等、自治会と防災協定を提携している。
- ・NPO 法人等の民間団体を中心に地域づくり塾を設置し、専門的な分野の講座を開講し、市民の方に受講してもらうといった活動を行っている。
- ・各地域が行事を行う中で、高校生が手伝いに参加したり、大学の学祭へ地域の方を招くことで交流する場を設けるような動きが出てきている。
- ・地域のまちづくり活動に参加したい若者や女性も多く存在する。そういった方々に遊休施設やスペース、専門的な知識を提供できるように、市役所・自治会・NPOなどの民間事業者がお互いに情報共有できる仕組みづくりを進めている。
- ・市内外の企業にまちづくりに参加してもらうよう協定を締結している。
- ・コミュニティキャンパスとして、学生が当市を訪問し、地域自主組織に学生の受け皿となってもらい、フィールドワークを行う中で地域の実情などを体験する仕組みを大学と連携しながら構築している。
- ・当市では自治会長連絡協議会が組織されており、自治会加入促進のために、連絡協議会が宅地建物取引業協会と協定を締結し、不動産業者からアパー

ト・マンションへの入居者に自治会加入を勧めてもらう動きが地域で行われている。

(4) その他

- ・協議会型住民自治組織といった組織をより強固なものにしていくということが、今後日本の自治のあり方として目指す方向性になるのではないかと。
- ・協議会型住民自治組織のような機能型の新しい組織を構築し、より多くの課題解決を行うような観点も必要な地域もあるが、まずは現在ベースとしてある地縁型の組織がしっかり機能しているということの評価していくことも大切ではないだろうか。
- ・地縁型も協議会型も役割として重なる部分がある中で、コミュニティのあり方をそれぞれの自治体が試行錯誤した結果、協議会型の組織を選択しているということが統計的には言えるかもしれないが、どういった理由で増加傾向にあるのか、自治体にとってそういった組織づくりをすることが本当に最善策であるのかを整理すべきではないかと。
- ・以前から存在する土着のコミュニティと地方から都市に移り住み新しく構築されたコミュニティとでは運営形態も価値観も全く違うため、一くりに1つの自治体の中でも類型化するのは難しいのではないかと。

(西田委員)

- ・次世代をどのように育成するかという土壤がないと、その後は展開されない。
- ・かつて福祉教育とは、ハンディキャップのある人の生きづらさを理解するものであり、アイマスク体験や、高齢者の方の身体負担を理解するための装具をつけるといったものが福祉教育として知られていたが、もっと広い形での福祉教育というものを定着させていく必要があるのではないかと考えている。自分の住んでいる地域が現在どうあるべきか、どのような状況に置かれているか考えることが大切である。
- ・地域福祉を進める上で、当たり前にあることに違和感を覚え、捉えて、行動できる、そういった感性と能力を持つ人たちを育成していくことが非常に重要である。
- ・「参加」は動員ではなく、主体的なものでなければならない。
- ・地域がしっかりと運営され、安心できるまちづくりがなされていることが、災害時に強いまちであるという一つの評価の尺度としても捉えることができるのではないかと。

- ・形式的な職員配置ではなく、住民とコミュニケーションがとれる、そして住民の要望を受けながら市の政策とつないでいけるといったマネジメント力のたけた職員を地域に配置することは非常に重要である。

(牛山委員)

- ・コミュニティのあり方を考えると、現状で十分機能を果たしている地域や、変化が必要であるといった意識を持っている地域もある。合併に伴い都市内分権や地域内分権ということが問われる中で、現状では地域社会を運営していくことが困難であるため、コミュニティの再編成が行われてきた傾向もある。この辺りを整理、類型化することで、各自治体の状況に適した担い手のあり方を考える必要があるのではないか。
- ・行政の体制として、地域担当職員や、地域に詳しい方々が地域とつながり情報を集めるなど、地域のネットワークに絡んでいく体制も必要なのではないか。
- ・地域貢献という形でうまく地域の企業と連携を行いながら、多様なネットワークを構築することが今後は必要ではないか。

4. 研究会の進め方に関する方針

- ・次回（第5回）研究会を11月27日に開催し、論点や調査項目等についての議論を行う。
- ・2020年3月には当研究会の報告書を刊行する。

(文責：事務局)

第5回 地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会 議事概要

日時：2019年11月27日（水） 14：00～16：00

場所：日本都市センター会館6階601会議室

出席者：座長（市長）、座長代理1名（有識者1名）

委員 9名（市長7名、有識者2名）

議事要旨

- 報告書概要説明
- 調査研究に関する議論（意見交換含む）

1. 報告書概要説明

(1) 報告書総論・要旨について

・報告書総論は研究会の場での議論、委員市や全国の都市自治体に対するアンケート調査、現地調査の結果を踏まえ、得られた知見を整理したものである。要旨は、この総論をコンパクトにし、本研究会として取りまとめる報告書全体についての要点を端的に整理したものである。

第1にコミュニティを取り巻く環境の変化と多様化ということで、超高齢・人口減少社会を迎え、コミュニティの活動に対する期待が高まりを見せる一方、活動に課題を抱える地域も見られるようになってきた。また、これらの課題には地域差があり、1つの都市自治体の中でも多様な実態がある。

第2に、コミュニティ活動の中心主体として、地域におけるコミュニティ活動の実際の担い手には、自治会や町内会といった地縁型のコミュニティの存在感が大きい一方、地域における公共サービスの担い手が多様化し、協議会型住民自治組織や地域運営組織といったものが担い手となっている都市自治体がある。

第3に、協働を通じた「地域社会を運営するための人材」の確保と育成として、地域と自治体行政との協働の結果、みずからの地域の課題を把握し、その解決方法を検討するという過程を通して、コミュニティを運営し、活動を担っていく人材が育成されているという側面がある。

第4に、地域の多様性を踏まえた「地域社会を運営するための人材」の確保と育成に向けた視点として、研究会での議論やアンケート調査の結果を踏まえ、コミュニティと自治体行政が地域社会を運営するための人材を確保・育成するためには、大きく分けて5つの視点が必要でないかということ整理した。具体的には、①地域で生活する住民が集うことができる施設とか機

会をつくるという意味での「場づくり」、②コミュニティの組織や企業・学校等との「連携」、③コミュニティの活動を持続可能なものとするために、学生を含む若年層の参加といった「多世代参画」、④地域の実際のニーズに対応する「専門人材」、そして⑤「自治体職員」のかかわり方といった視点である。

第5に、「地域社会を運営するための人材」の確保・育成に向けた財源の考え方として、多くの都市自治体はコミュニティに対して何らかの財政的な支援を行っているという現状を踏まえ、今後は国からの交付金、各分野における補助金等の活用や、自治体独自の取り組みによる財源の確保といったことも、地域社会を運営するための人材の確保・育成の視点から検討する必要があるのではないか。

地域社会の実態が多様であり、また1つの都市自治体の中でも地区によって実態が異なるといったこともあるため、こうすれば全てが解決する、この方向性のみが正しいといった論調ではなく、地域の多様性を概観した上で、現状の取り組みの成果や、今後の取り組みに当たって求められる視点を整理した。必ずしも新しいタイプのコミュニティの創設や、目新しい施策を講じる必要があるわけではなく、現状として地域で精力的に活動しているコミュニティがあれば、ここでは地域の特性に応じた人材確保・育成の仕組みが既に構築され、実践されていると理解する必要もある。

(2) 名和田座長代理

- ・地域コミュニティの基盤となる制度的な取り組みとして「協議会型住民自治組織」の現況を、本研究会におけるアンケート調査や、総務省が定義する「地域運営組織」についても参照しながら、分析を行った。その結果、コミュニティの新しい取り組みである協議会型住民自治組織の実績は過去の調査と比較しても着実に前進していると考えられる。なお、「協議会型住民自治組織」とは都市内分権や自治体内分権などと呼ばれる仕組みを指すが、「地域運営組織」は「協議会型住民自治組織」と機能は似通っているが、より地域課題解決の質が高い組織として意識されている傾向にある。
- ・アンケート結果からは、地域コミュニティの活動の現状と今後期待する分野について大きな乖離が見られた。活動内容が地域のニーズに合っていないため協力者がいなくなり、担い手不足に陥るのではないかと。特に今後は地域福祉や防災・危機管理といった分野に期待する声が多く上がっており、より専門性を求められる分野でもある。こういった専門人材は行政と地域が協働して発掘・育成すべきであると考えられる。
- ・今後のコミュニティをめぐる政策的方向性として女性の参画についての問題がある。実際に女性が活動しているのは実働の部分であり、意思決定の場面での女性の参画といったことを考える必要があるだろう。もう一つは国際交流・協力の問題についてである。外交政策や移民政策は主として国の政策で

はあるが、その土地に住む外国人対応は地域住民や自治体がしなければいけない。さまざまな課題が日本にも今後出てくるであろうことに留意したほうがよい。

(3) 牛山委員

・公共サービスが多様化する中で、その担い手をどのように育成するべきか。従来は行政がその役割を担ってきたが、最近ではこれまで地域活動の主体であった自治会や、企業・NPOといった市民活動団体などが公共サービスの一部を受け持つことになり、人材育成をする必要に迫られている。従来から今日までの構造転換を念頭に整理したい。

・自治体は住民協働の政策を掲げる中で、担い手づくりに取り組んではいるが、中山間地域や新興住宅地、アパート・マンションの自治会加入率低下、役員の固定化問題など自治体ごとに状況や抱える課題は様々であり、多くの自治体が担い手不足といった課題に直面している。その中で一定の担い手を確保できている自治体もあるため、そういった事例も紹介できればと思う。

また、地域担当職員制度や、研修あるいは庁内体制の整備等により、地域公共人材の役割を果たす、あるいは支援するような自治体職員養成についても言及したい。

・「協働推進大学」とは①まちづくりに主体的に参加する協働の担い手を育成すること、②協働に参加する住民が必要な知識や技術を体系的に学ぶことといった人材育成のための取り組みである。こういった「地域公共人材」育成の取り組みが幾つかの自治体で見られるようになってきた。

・人材育成に関しては自治体の置かれている環境や状況、規模や財政力によって対応もさまざまであることを踏まえながら、「協働推進大学」や中間支援組織といったものを広域的に設置する、公民連携のような形で取り組むといったようなことも考えられる。

(4) 室田委員

・地域社会を運営するための人材確保は重要な課題であり、自治会や町内会の育成、NPOやまちづくり協議会、あるいは、協議会型地域自治組織の発展といった政策が、さまざまな地域で行われてきた。地域によってはうまく担い手の育成に成功したプロジェクトや政策もあるが、そうではないケースもある。このような政策を行う過程により多様な人材や組織が出現し地域の多様化が進んだ。

・コミュニティのタイプを分類すると、地縁型が中心の地域、NPO等のテーマ型が中心の地域、その2つが併存している地域、そのような団体が存在しない地域といったように分類でき、それぞれタイプごとに地域の中での課題を整理してみたい。

- ・地域多様性を踏まえた課題解決力のレベルアップが必要である。課題解決力の高い地域ではモデルプロジェクトが実施されることが非常に多いが、プロジェクトで行ったことを単なる事例紹介ではなく、科学的に評価・検証しなければ、他の地域への拡大や発展にはむすびつかない。また、課題解決力の高い地域ではプロフェッショナルに近いボランティアの存在が大きい。そういった人材を確保する仕組みを充実させることが必要ではないか。
- ・コミュニティ、まちづくりの担い手はボランティアが主体であることが暗黙の前提としてあるが、それだけでは発展にはつながらない。自分の好きなことで地域に貢献できる仕組みづくりやプロフェッショナルな人材が持続可能なビジネスとして活躍できる場づくりが重要ではないか。今後コミュニティに求められる分野はこれまでの経験則に基づいた活動では限界があり、よりプロフェッショナル化が求められる。今後は、それをビジネスとして若手が活躍できる場づくりが必要となるだろう。

2. 調査研究に関する議論

- ・地域を支えていく人材育成に関しては、次世代の子どもたちへ地域に関心を持ってもらうといった教育の場を設けることが必要であり、そのような人材育成には時間軸として長期的な視点が重要ではないか。
- ・地域起こし協力隊といった、外部人材による活動はなかなか定着しない。特に若者が流出傾向にある地方部では共通していると思うが、人材のプロフェッショナル化をどのように考えればよいだろうか。
- ・要旨・総論の中で「旧町村単位」といった表現がいくつかあるが、昭和の大合併前・平成の大合併前のどちらに対応しているか。
協議会型住民自治組織と地域運営組織について、この2つは対立するような概念であるのか。それぞれ重なりあう部分もあるので、役割はあまり明確にしすぎない方がよいのではないだろうか。
- ・自分たちの地域をどのようにしていきたいかといった将来ビジョンを住民自らが自主的に作成し、明確にして活動をすることが人材確保・育成には重要ではないか。そうすることで住民同士の中でも価値の共有ができ、行政と地域コミュニティ間の協働も円滑にできるのではないだろうか。
- ・報告書の要旨・総論に関しても意思決定過程も含めた女性の参加といった内容に言及していただければ幸いである。

- ・コミュニティ活動への呼びかけに対して参加しない人たち、特に集合住宅やアパートに住む方の問題は全国的な課題ではないだろうか。
コミュニティ活動の「人材育成」として、リーダー的な方を育てることはもちろんとして、住民の方一人一人に対する意識改革をすることも今後重要である。
- ・ソーシャルビジネスによる地域課題の解決や地域経済の活性化を担う主体として、民間事業者も協働できるようなことが連携としては必要ではないか。また、コミュニティビジネスのような地域で資金を生み出す仕組みづくりも必要ではないか。
今後は地域住民だけで地域を支えていくということではなく、関係人口といった多様な人たちが関われるような、開かれた地域づくりを目指していくべきであろう。
- ・福祉分野に関しては民間の福祉事業所に委託している地域もあり、様々な連合町内会と連携をしながら、若手職員が非常に活発な動きをみせている。また、地元のお祭り等を支えるといったようなコミュニティというのは非常に重要であり、世代間をつなぐ役割も果たしている。
移住支援事業や企業本社の地方移転により地方に移り住む人がまちづくりの担い手の核になっていく可能性が今後期待されるのではないか。

3. 研究会の進め方に関する方針

- ・2020年3月には当研究会の報告書を刊行する。

(文責：事務局)

執筆者プロフィール

名和田 是彦（第2章執筆）

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年から現職。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。

牛山 久仁彦（第3章執筆）

明治大学政治経済学部教授

明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程単位取得退学。明治大学助教授等を経て、2006年より同教授。専門は、行政学、地方自治論。著書に、『自治・分権と地域行政』（編著、芦書房、2020年）、『地方自治論－変化と未来－』（共著、法律文化社、2018年）、『自治体議会の課題と争点』（編著、芦書房、2012年）『分権時代の地方自治』（編著、三省堂、2007年）、など。中央大学法学部、日本大学法学部、日本女子大学人間社会学部兼任講師。日本学術会議連携会員、日本政治学会理事、日本行政学会理事、日本地方自治学会理事等の他、神奈川県総合計画審議会副会長、埼玉県行政不服審査会委員なども務める。

室田 昌子（第4章執筆）

東京都市大学環境学部教授

博士（工学）。東京工業大学社会理工学研究科で博士（工学）取得。（株）三菱総合研究所、（財）運輸政策研究機構等をから、武蔵工業大学（現・東京都市大学）専任講師、准教授を経て2013年より現職、2019年より同大学環境学部長。専門は、都市計画、居住環境、コミュニティ再生。著書に『ドイツの地域再生戦略 コミュニティ・マネジメント』（単著、学芸出版社、2010年）、『生活の視点でとく都市計画』（共著、彰国社、2016年）、『SDGsと環境教育』（共著、学文社、2017年）、『住民主体の都市計画』（共著、学芸出版社、2009年）、『密集市街地のまちづくり』（共著、学芸出版社、2002年）ほか。大都市郊外の住宅地や商業地を中心に地域再生の研究と実践を行っている。日本不動産学会理事、資産評価政策学会理事、コミュニティ政策学会理事。

西田 恵子（第5章執筆）

立教大学コミュニティ福祉学部教授

博士（社会福祉学）。日本社会事業大学卒、東洋大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻博士後期課程修了。神奈川県社会福祉協議会、常磐大学教授を経て2017年より現職。専門は社会福祉学、地域福祉論、コミュニティワーク論。福祉における危機管理、コミュニティ福祉組織の運営、民間福祉活動、住民主体・住民参加、地域包括ケアシステムなどを研究対象としている。著書に『精神保健福祉医療白書2018-2019』（共著、中央法規、2018年）、『社会福祉の理論と運営—社会福祉とはなにか—』（共著、筒井書房、2012年）、『震災・避難所生活と地域防災力—北茨城市大津町の記録—』（共著、東信堂、2012年）、『よくわかる社会福祉運営管理』（共著、ミネルヴァ書房、2010年）、『地域福祉論』（共著、第一法規、2009年）など。

コミュニティの人材確保と育成 —協働を通じた持続可能な地域社会—

2020年3月発行

編集・発行 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 共立印刷株式会社
〒166-0012 東京都杉並区和田1-14-13
T E L 03(3382)1211

ISBN 978-4-909807-15-1 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。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 Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-15-1
C3031 ¥1000E



9784909807151

定価（本体価格 1,000円＋税）



1923031010000

