

## 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<sup>2</sup>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<sup>3</sup>、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。

ティ<sup>4</sup>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<sup>5</sup>。

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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。

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<sup>9</sup>

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、こうし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<sup>10</sup>。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<sup>11</sup>。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<sup>12</sup>。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<sup>13</sup>。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<sup>14</sup>。

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<sup>15</sup>。

---

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。<sup>16</sup>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<sup>17</sup>。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<sup>18</sup>。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。<sup>20</sup>

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

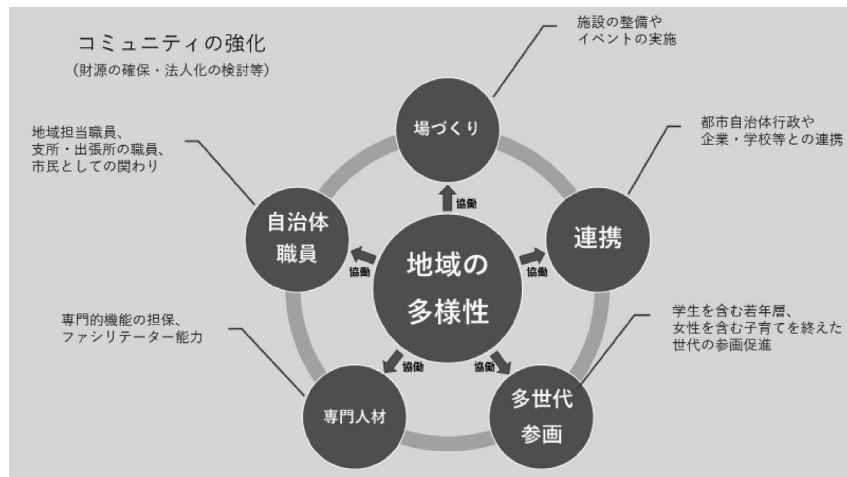
本研究会では、「地域社会を運営するための人材」の確保・育成を検討するにあたって、研究会における議論、委員市・全国アンケート調査および現地ヒアリング調査を実施し、都市自治体の実践と今後の考え方を整理した。

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

<sup>20</sup> 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、<sup>21</sup>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、外部からの人材であって<sup>22</sup>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ある<sup>23</sup>。

## 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－』