

地域コミュニティと 行政の新しい関係づくり

～全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～

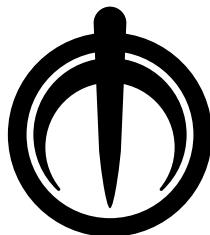


2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

地域コミュニティと 行政の新しい関係づくり

～全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～



2014年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

近年、少子高齢化、人口減少など、我が国の都市自治体は、これまで経験したことのない厳しい状況に直面している。また、財政状況の悪化により、職員の削減等の行財政改革が実施され、自治体では、これまでどおりに公共サービスを提供することが難しくなりつつある。そこで、「新しい公共」や「協働」といった考え方のもと、住民自らが地域の公共的サービスについて決定・実施することが求められるようになり、その担い手として地域コミュニティが注目を集めている。しかし一方、地域コミュニティの核として期待される自治会・町内会は加入率の低下などによる弱体化が指摘されている。

国においては、住民自治の拡充を図るため、2000年に地域審議会制度を、2004年には地域自治区制度及び合併特例区制度をそれぞれ導入したが、必ずしもこれらの制度を活用している事例は多いとは言えない。一方、各自治体においては、地域の実情に合わせた住民自治を拡充し、地域活動の活性化を図るため、独自の住民自治組織の制度化が試みられている。さらに、自治会・町内会などの地縁型住民自治組織とNPOやボランティア団体などのテーマ型市民活動組織との連携により、住民自らが地域課題の解決を模索する事例なども多数見受けられるようになった。

このような状況を踏まえ、当センターでは、都市自治体において地域コミュニティを運営するうえでの課題とその解決へ向けた取組みを把握し、今後の都市自治体と地域コミュニティの連携等のあり方についての知見を得るために、学識経験者、地域活動実践者、都市自治体の地域コミュニティ分野担当職員からなる「地域コミュニティの活性化に関する研究会」（座長：名和田是彦 法政大学法学部教授）を設置し、専門的視点から検討を行い、考察を進めてきたところ

ろであり、本報告書はその成果を取りまとめたものである。

本報告書の本編は2部構成となっている。第Ⅰ部では、研究会での議論や本調査研究において実施したアンケート調査等を踏まえ、研究会委員が都市自治体における地域コミュニティ及び関係施策の現状と課題、また、その課題解決に向けた分析・考察を行っている。第Ⅱ部では、全国812都市自治体を対象として実施したアンケート調査結果の取りまとめ及び分析を行っている。

本調査研究において実施したアンケート調査により、多くの都市自治体では、地域コミュニティの活性化のための施策に取り組んでいることが明らかになった。しかし、自治体または自治体内の各地域ごとに抱える課題は様々であり、また、その取組みも多様なものである。本報告書は、こういった点も考慮した上で、地域コミュニティに関する幅広い議論を行っている。

最後に、名和田座長をはじめ研究会の各委員の皆様には、研究会での議論や報告、本報告書の執筆に至るまで、多大なるご尽力をいただきいた。また、アンケート調査の実施においては、全国各都市自治体の皆様に多大なるご協力をいただいた。この場を借りてご協力をいただいたすべての皆様に厚く御礼を申し上げるとともに、本報告書が地域コミュニティと自治体の新たな関係づくりの一助となることを祈念したい。

2014年3月

(公財) 日本都市センター 研究室

執筆者（研究会構成員）名簿

(2014年3月現在)

【座長】

名和田 是彦 法政大学法学部教授

【委員】(順不同)

乾 亨 立命館大学産業社会学部教授
岡崎 エミ studio-L MOTEGI 所長
武岡 明子 札幌大学法学部准教授
玉富 香代 豊中市市民協働部コミュニティ政策室
地域コミュニティグループ長
土田 真清 新潟市市民生活部市民協働課課長補佐

【事務局】

鳴田 謙二 日本都市センター理事・事務局長・研究室長
柳沢 盛仁 日本都市センター研究室研究員
中西 規之 日本都市センター研究室主任研究員
新田 耕司 日本都市センター研究室主任研究員

エグゼクティブ・サマリー

第Ⅰ部 地域コミュニティの現状・課題及び展望

序論

法政大学法学部教授 名和田是彦

日本は明治の大合併以来何度か大きな合併を重ねてきたが、合併で地域運営の仕組みを失うこととなる地域社会に対して制度的な手当はなされなかつた。この制度的空隙を埋めてきたのは自治会・町内会という民間地域組織であった。しかし、都市自治体において全般的に加入率が低下することにより、自治会・町内会による地域運営は、制度による補完が必要となつた。特にバブル経済崩壊後の1990年代以降は、不況と財政危機、少子高齢化、人口減少を背景に、地域コミュニティの活性化が都市内分権的な制度枠組を構築することを通じてめざされるようになった。地域の合意を形成してこれを地域と行政とに伝達する活動（「参加」）と行政その他の多様な主体とも連携しつつ地域が必要とする公共サービスを組織していく活動（「協働」）が、あらためてレベルアップされていこうとしている。

第1章 地域・住民のための「コミュニティ政策」をめざして

立命館大学産業社会学部 乾 亨

いま、地域に入って頑張っている多くの自治体職員が「コミュニティ政策」とはなんだろうと悩んでいる。地域の人たちも、行政はなにをさせるつもりなんだろうと警戒している。しかし、行政と住民を含む地域・自治体をめぐる状況が厳しさを増すいま、コミュニティの自立と自治、そしてコミュニティと行政の協働は、住民・行政双方にとって喫緊の課題である。

本章では、第1節で、過去20年余にわたって多くの自治体で取

り組まれてきた「参加のまちづくり」における「協働」のあゆみと意義を概説したうえで、続く2～4節で、地域コミュニティの現状や行政の状況を踏まえつつ、「コミュニティ政策とはなにか」「何をめざして進めるのか」についての行政および職員の構え方を示し、あわせて、現場の視点で地域と行政の取り結び方の要諦を提起する。

第2章 都市自治体における地域コミュニティ施策の状況

札幌大学法学部准教授 武岡明子

日本の都市自治体における地域コミュニティ施策は、「行政の末端機構」として自治体の事務の執行を手伝い、非公式ながら一種の代表性を有する町内会との関連が深い。コミュニティ組織を法律や条例に基づき制度化する動きは、町内会がこれまで有していた非公式の代表性を失いつつあることと軌を一にしている。コミュニティ組織に求められる機能は、これまで「執行」（サービス提供）中心であったが、町内会の弱体化により、新たな担い手も求められている。また、一定の決定権を地域に委ねる試みも行われ始めている。市町村合併とコミュニティは深く結びついており、平成の大合併でも新たな仕組みが創設された。しかし制約が多く、独自の条例により規定する都市自治体も多い。

第3章 都市自治体における地域コミュニティ活性化への取組み

1 都市自治体の政策課題としての地域コミュニティの活性化

（公財）日本都市センター研究室研究員 柳沢盛仁

少子高齢化、人口減少、長期化する不況など都市自治体を取り巻く環境は大きく変化している。こういった変化への対応策の1つとして、多くの都市自治体が「参加」と「協働」を政策課題に取り上げ、その主体となる地域コミュニティの活性化のため、様々な取組

みを行っている。本節では、本調査研究で実施した、都市自治体を対象としたアンケート調査結果の一部を大都市制度に基づく都市分類ごとに集計し、それぞれの分類による地域コミュニティ施策の違いや特徴について考察している。

また、次節以降の新潟市、豊中市における地域コミュニティ施策の事例紹介の前段として、両市の相違点などについても述べている。

2 「分権型協働都市」実現に向けた取組み～新潟市の事例～

新潟市市民生活部市民協働課課長補佐 土田真清

新潟市は、2005年（平成17年）に広域合併し、2007年（平成19年）には本州日本海側で初となる政令指定都市へ移行。新しいまちづくりの体制構築の考え方の一つに「分権型協働都市」を掲げ、新都市創造へ歩みだした。

分権型協働都市の基本理念は、市民・地域と行政が対等のパートナーとして相互に連携し、それぞれの責任を自覚しながら共通課題に取り組み、協働による自立したまちづくりを進めること。これらを実現するために、①地域コミュニティ協議会の設立、②大きな「区役所」の配置、③「区自治協議会」の設置、④①～③を包含する本市の自治の基本原則として「自治基本条例」を制定し、分権型協働都市を確立するための仕組みを構築した。その概要を紹介する。

3 “豊中スタイル”による地域自治の推進～豊中市の事例～

豊中市市民協働部コミュニティ政策室
地域コミュニティグループ長 玉富香代

大阪府豊中市は2012年（平成24年）に地域自治推進条例を施行し、地域においては小学校区を単位とした地域自治組織づくりを進め、行政は地域の課題に総合的に対応していくための横断体制を整

備するという、新たな地域自治の仕組みを創設した。これは、人口減少社会を見据え、セーフティネットを維持するために、行政だけではなく市民や事業者など多様な主体が公共を運営する仕組みをつくること（＝地域自治の推進）をめざす取組みである。全市一斉に一律の組織化を進めるのではなく、地域の自主性を尊重し、内容や進め方を地域住民と一緒に考えながら取り組んでいる。これまでに1校区で地域自治組織が設立されたほか、3校区で組織設立の検討が進められている。

第4章 地域コミュニティ活性化のための地域コーディネート

studio-L MOTEGI 所長 岡崎エミ

地域で様々な事件・事故があるたびに、地域コミュニティ衰退の危機が叫ばれている。人口減少時代を迎えた日本では、今までのように地域が行政におんぶにだっこはできない。そしてそれ以上に、自然災害をはじめとする「想定外」の課題を乗り越え、人が、地域が生きるために、地域コミュニティの強化が求められている。

本章では、studio-L が関わった島根県海士町の集落支援員制度を活用した地縁コミュニティ活性化の取組みを紹介している。海士町では、集落診断を行い、各集落でどのような支援が必要かを検討したうえで、集落支援員の募集と育成を行った。そして、集落支援員による集落調査と住民とのワークショップを経て、各地域で多様なプロジェクトが生まれている。集落支援員の目的は、持続的に課題を解決できるコミュニティの育成にある。そのため、プロジェクトを起こすことがゴールではなく、プロジェクトを通して、いかに課題解決能力のあるコミュニティをつくっていくかがポイントとなる。

今後、地域コミュニティの活性化を図っていくためには、コーディネートの仕組みづくりが求められる。コーディネーターを地域に

派遣するには、受け皿機関が必要になる。公民館、社会福祉協議会、市民活動推進センターなど、各自治体には既存の地域コミュニティ支援の組織が存在しており、それらを活用しない手はない。加えて、コーディネーターの育成と派遣、さらにはコーディネーター型の行政職員育成ができる「コミュニティデザインセンター」のような仕組みができれば、今一歩地域コミュニティの活性化が図れるのではないかと期待している。

第5章 地域コミュニティをめぐる今後の展望

～アンケート調査から～

法政大学法学部政治学科教授 名和田是彦

この章では、アンケート調査結果を用いて、地域コミュニティの基礎となる「地縁型住民自治組織」の現況を分析し、今後の活性化のための着眼点を見出すとともに、今日ほぼ半数の都市自治体で取り組まれている都市内分権の仕組みを通じて地域コミュニティ活性化を推進していく際の留意点を分析した。

第1に、「地縁型住民自治組織」が今日抱える加入率低下等の問題のもつ性格を分析し、その打開の方向性を探った。第2に、その方向性の1つと考えられる「協議会型住民自治組織」の実際の機能として、確かに地域コミュニティ活性化の作用があることがアンケートで裏付けられたほか、条例を制定している自治体を中心に「参加」の機能、すなわち地域の総意を民主的に表明する役割も重視されていることがわかった。第3に、地域コミュニティの活動資金とコミュニティ・ビジネスの問題を論じ、そのツールとしての法人について述べ、最近の4市（雲南市、朝来市、伊賀市、名張市）の新しい地域法人の提案についてふれた。

第Ⅱ部 都市自治体における地域コミュニティ及び関係施策の現状 ～都市自治体へのアンケート調査の分析～ (公財)日本都市センター研究室研究員 柳沢盛仁

本調査研究では、都市自治体における地域コミュニティ施策の状況等を把握し、これからの中等都市における地域コミュニティ施策のあり方を探るためのデータを得ることを目的として、全国 812 都市自治体を対象としたアンケート調査を実施した。

本アンケート調査は、都市自治体における地域コミュニティ施策の現状と課題、地域コミュニティ組織の現状などを網羅的に調査したもので、507 都市自治体から回答を得た。第Ⅱ部では、アンケート調査結果を分析し、都市自治体における近年の地域コミュニティ施策の傾向や課題を考察している。本調査研究の資料ではあるが、地域コミュニティ施策に携わる都市自治体職員等にとっても、その取組みを進める上での参考資料として活用できるよう、意識してまとめている。

目 次

はしがき	i
執筆者（研究会構成員）名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	iv

第Ⅰ部 地域コミュニティの現状・課題及び展望

序論	3
----------	---

法政大学法学部教授 名和田是彦

第1章 地域・住民のための「コミュニティ政策」をめざして	11
------------------------------------	----

立命館大学産業社会学部教授 乾 亨

第2章 都市自治体における地域コミュニティ施策の状況	33
----------------------------------	----

札幌大学法学部准教授 武岡明子

第3章 都市自治体における地域コミュニティ活性化への取組み	
-------------------------------	--

1 都市自治体の政策課題としての地域コミュニティ活性化	51
-----------------------------------	----

(公財) 日本都市センター研究室研究員 柳沢盛仁

2 「分権型協働都市」実現に向けた取組み～新潟市の事例～	61
------------------------------------	----

新潟市市民生活部市民協働課課長補佐 土田真清

3 “豊中スタイル”による地域自治の推進～豊中市の事例～	79
豊中市市民協働部コミュニティ政策室	
地域コミュニティグループ長 玉富香代	
第4章 地域コミュニティ活性化のための地域コーディネート	93
studio-L MOTEGI 所長 岡崎エミ	
第5章 地域コミュニティをめぐる今後の展望	
～アンケート調査から～	137
法政大学法学部教授 名和田是彦	
第Ⅱ部 都市自治体における地域コミュニティと関係施策の実態	
～アンケート調査の分析から～	161
(公財) 日本都市センター研究室研究員 柳沢盛仁	
参考資料	261
執筆者プロフィール	297

第Ⅰ部 地域コミュニティの 現状・課題及び展望

序論

法政大学法学部教授
名和田 是彦

はじめに

本研究では、日本都市センターが行う研究として、都市自治体の政策のもっとも重要な分野の1つとしてのコミュニティ政策を対象とし、そのために地域の住民組織と住民活動の現況と展望、そしてそれを活性化するために設計された様々な制度的仕組みについて検討してきた。

その報告書の序論として、以下においては、地域コミュニティの現況と地域活性化の重要な制度装置である都市内分権について、細かい論点はあえてふれずに、大づかみに基本線を捉えてみることにする。

1 合併後を支えた地域コミュニティ

人口減少・少子高齢化に対応するために地域コミュニティの活性化が必要である、という認識が広く語られるようになって久しい。

人口減少・少子高齢化という問題は多くの国々での共通の問題なのであるが、これを「地域コミュニティの活性化」という方法で克服しようという政策傾向は、必ずしも普遍的ではない。

例えば、筆者が少なからず国際比較研究の対象としているドイツでは、確かに日本と同様に不況と財政危機に悩みながら行財政と経済システムの改革に取り組んでいるし、その一環として「市民社会」（さしあたり民間の公共的諸力の総体と理解されたい）の活性化が目指されているのだが、日本で考えられているような「地域コミュニティ」がその切り札とされているわけではない。

日本において「地域コミュニティ」と言われる地域的単位の歴史的起源は、おそらく、1つには、今日単位自治会・町内会のエリア

となっている江戸時代以来の自然集落であり、もう1つには、明治の大合併で町村として形成され昭和の大合併で再び制度の外に追いやられた連合自治会・町内会のエリアであろう。こうした歴史的に住民によって大事にされてきた地域的単位は、欧米では、町村としての地位を与えられるか、合併によって町村としての地位を奪われる場合にも、依然として法人格や課税権・条例制定権をもった地域的単位（イングランドやウェールズのパリッシュ、ドイツ各州の農村部の小規模自治体連携制度など）として存続するか、又は都市内分権の一地区として役所の出先機関とともに選挙制の固有の住民代表組織をあてがわれるかして、法制度上の地域単位として存続した。これに対して日本の場合は、こうした身近な地域単位は、合併に際して全く制度の外に放置されたのである。この制度上の欠落を埋めて、身近な地域を運営してきたのは言うまでもなく自治会・町内会という民間地域組織であった。

2 自治会・町内会はなぜ地域を運営できるのか

欧米で身近な地域的単位を何らかの法制度上の存在として存置したのは、そうでなければ必要な地域運営ができないと考えられたからであろう。では、日本の自治会・町内会は、法制度上の裏付けがないのに、いわば民間的な原理のみに基づいて地域を運営することができるのでしょうか。

それは日本に住む者なら誰でも知っているように、当該地域の住民全員を会員とする地域運営組織をつくることによってである。全員が会員であれば、会の議決は当該地域のルールとなる。全員が会員であれば会費をもって当該地域の財政を構成できる。まさに社会契約論が示唆するように、全員が会員であれば当該地域の政府がで

きるのである。

しかし、全員が会員であるという状態が担保できなければ、それに比例して、自治会・町内会は当該地域の政府の役割を果たすことができなくなる。会員でない者には会の規約や議決の効力が及ばず、地域のルールを守る義務がない住民が出てしまう（ゴミステーションの管理などを想像せよ）。また、会員でない者も、自治会・町内会が支弁して提供されている排除性のない公共サービス（防犯灯など）にタダ乗りできるので、受益と負担の関係について会員からの不満が蓄積されてくる。

したがって、加入率こそ自治会・町内会の力の基本的なバローマークであることが分かる。そして、今やほとんどの都市自治体で加入率が低下しているのである。これに対して、自治会・町内会の役員の皆さんを中心に、各戸を訪問したりといった果敢な努力が続けられているが、なかなかさしたる成果が見られないところを見ると、この加入率低下の根っこはかなり深いものなのであろう。特にこれから社会を（したがって地域を）担っていく若い人たちの間で自治会・町内会の必要性についての意識が薄いようである。

こうなると地域コミュニティを再生させる道は、これをもう一度制度の中に位置づけることであると考えるのが自然であろう。つまりある種の都市内分権を導入するのである。それは、自治会・町内会の役員からは「屋上屋ではないか」との疑念や非難が時として投げかけられることがあるが、自治会・町内会という民間的ソリューションを全否定するのではなく、むしろその資産を生かしながら、地域の力を再生・発掘するものである。

3 日本型都市内分権としてのコミュニティ政策

日本で都市内分権として解釈できる政策的試みは、コミュニティ政策とともに古い。有名な国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ一生活の場における人間性の回復一」（1969年9月29日）の前後からいくつかの自治体で試みられたコミュニティ政策（名古屋市の「学区連絡協議会」、目黒区の「住区住民会議」、三鷹市の「住民協議会」、中野区の「住区協議会」など）を想起すれば明らかであろう。こうした試みは、1990年代以降、バブル経済崩壊後の不況と財政危機、更には少子高齢化・人口減少という厳しい状況を背景にあらたな隆盛を見ている。北九州市の「まちづくり協議会」、神戸市の「ふれあいのまちづくり協議会」、加世田市（現南さつま市）の校区「元気むら事業」など、地域福祉をはじめとした切実な生活課題に対応するコミュニティ活動の組織化を目指した都市内分権の試みが登場した。今世紀になってからこの動きは加速し、2004年には地方自治法等に「地域自治区」という都市内分権の仕組みが法制化された。今や、地域自治区制度を使うにせよ、各自治体独自の条例を制定するにせよ、あるいは条例までは定めないにせよ、都市内分権を行なう自治体が急激に増えてきている。その全国的実態については長らく網羅的なデータがなかったが、今回の日本都市センターのアンケート調査によってかなり明らかになったのは喜ばしい。

ところで、これらの都市内分権の試みは、コミュニティ・センターの管理運営にせよ、地域福祉的な活動にせよ、その他のまちづくり活動にせよ、地域住民自身が一定の公共サービスを自ら行う（まさに「協働」である）点で、共通した特徴を持っている。例えばドイツの各州に法律上の根拠をもって展開している都市内分権制度は、

地域の総意を形成してこれを行政に向かって表明するという趣旨のものであり、合併で大規模化した都市自治体において民主主義を身近なものに保つという意味を持っている。これに比べると、日本の都市内分権は、「協働」の制度装置としての意味合いが強いことが特徴といえる。その意味でこれを「日本型都市内分権」と呼んでよいであろう。

4 「参加」と「協働」で地域コミュニティの活性化を

ドイツの都市内分権の住民代表組織が行なっている、地域の総意を形成し、これを公共サービスの提供等の執行を担っている行政に対して表明するという機能は、伝統的な地方自治論では「住民自治」（「団体自治」と対比して）と呼ばれている。また、近年盛んに制定されている各自治体の自治基本条例では「参加」とか「参画」と呼ばれることが多い。これに対して、形成された地域の総意に基づいて実際に公共サービスを行なう執行行為を、行政だけではなく住民自身も担うという政策的考え方が「協働」と呼ばれている。

日本の都市内分権は、政策目的として「協働」が強調されていることが多いが、しかしその前提として「参加」の側面も大いにあることに注意しなければならない。現在は財政危機から行政サービスだけでは不足する時代であるから、どうしても行政側の目線は、行政サービスを補完する地域コミュニティや NPO 等の「協働」の活動の方に行きがちであるが、それでは市民を単に安上がり行政の道具と見ることになりかねない。

日本の都市内分権では、住民組織への財政的支援として、使途をあらかじめ定めない包括的な交付金を交付している場合が多いが、公金の使途を決定するのは本来議会の権限であることを想起すれば、

この場合住民組織が交付金の使途を決定するのはまさに「参加」の機能であることが分かるだろう。そのことも含めて、私たちの地域にはこれこれの事業が必要であるということを、各地区の住民組織が民主的に決めれば、それは市長や市議会を法律上拘束することはできないにしても、十分に尊重されるはずであって、これは「参加」の機能なのである。

このように、「参加」（民主的的意思決定）と「協働」（地域社会自身による公共サービスの確保）とが車の両輪のようにバランスをとつて進めていくところに、現代日本の都市内分権の要諦がある。

なおこのような「参加」や「協働」の概念は、執筆者の立場や関心によって若干のニュアンスの差を伴いながらも本報告書ではだいたい一貫しているものと考えていただいてよい。ただ、最近では、「参加」と「参画」を区別する議論ないし用語法や、行政と市民との「協働」だけではなく、属性の異なる市民や組織の間の連携としての「市民協働」や「地域協働」に着眼する議論など、新しい用語法と、それに表現されている政策傾向が登場している。この傾向を本報告書はそれとして主題的に論じてはいないが、執筆者たちは皆この動向に留意しながら執筆しているので、読者におかれてもこうした新しい傾向との関連を念頭に置いて本報告書を読まれることにより、本報告書が政策的論議の起爆剤となることを執筆者一同期待している。

本報告書のおおまかな理論的筋書きを書けば以上のとおりであるが、現実は複雑であり、さまざまな課題や留意点がある。研究会の枠内で日本都市センターが行なったアンケート調査の結果も含めて、以下の本論において、それぞれのテーマの識者、実践者が論じておられるところを十分に学んでいただきたい。

第1章

地域・住民のための「コミュニティ政策」をめざして

立命館大学産業社会学部教授
乾 亨

1 「コミュニティ政策」のビジョンは見えているか

いま全国の多くの自治体で、地域住民の参加と協働を進め自治体内分権をはかるため、コミュニティ活動の組織化（協議会型住民自治組織の設立）を目指す取り組みが進行しつつある状況が、今回の調査でも明らかになった。

しかし、筆者の経験からいうと、コミュニティ政策を担当する自治体職員ですら「コミュニティ政策とはなにか」についてのビジョンを持たないまま（指示がないまま）、とにかく「コミュニティのまとまりをつくる」「活性化する」ことに汲々としているように見える。例えば、某県で市町村のコミュニティ担当者向けの研修会が行われた折、「コミュニティのまとまりをつくって、何を目指すのか」を聞いたところ、多くの職員の答えは「災害時などの際、コミュニティの力が大事だから」というものであった。この答え自体は間違ってはいない。地域の住民の答えであればこの想いだけあればいい。あとは、進みながら自然に拡がっていく。だが、政策を担う自治体職員の答えであれば「何を目指して」「何に取り組んでいくのか」についてのビジョンが求められる。

考えてみれば、これまでの自治体行政（以下「行政」）の仕事であれば、事業計画ごとに目的・手段・達成目標が明示され、個々の職員はそれにしたがって業務をこなしていくべきよかった。それに対して、いま進行しつつある「コミュニティ政策」の業務は、目的も完成イメージも不鮮明で、進捗のステップも明示されないまま、個々の地域コミュニティごとに異なる対応が求められるのだが…これは個々の自治体職員が担いうる範疇を越えている。それぞれの行政自体が（首長が）、「うちの自治体にとってのコミュニティ政策とはなにか」「どのようなコミュニティを目指すのか」「行政はコミュニテ

イとどんな関係を結ぶのか」「どのような手順で施策をすすめるのか」についての明確なビジョンを示し、かつ、そのための方法と道程を示すことが重要であるが¹、そのような明確なビジョンの下に「コミュニティの活性化」に取り組んでいる自治体は多くない。

本稿では、筆者がこれまでに見聞し調査した地域コミュニティの現状や行政の関わり方についての拙い知見をもとに「コミュニティ政策とはなにか」「何を目指して進めるのか」についての私見を示し、あわせて、現場の視点で地域と行政の取り結び方の要諦を提起する。ただ、コミュニティ問題もそれに対する「コミュニティ政策」も地域特性によって異なる。例えば、都市部と周縁部ではコミュニティの状況も課題も異なるし、過疎と高齢化が著しい中山間地域で構想されるべきは、コミュニティによる自律的相互扶助ではなく、地域の尊厳や一体性を損なわない形での半公共的サポートシステムであろう（例えば「社会福祉協議会」やNPOなど）。そのことを前提にして、ここでは、筆者の知見の及ぶ範囲である都市部のコミュニティに焦点をあてて語る。

¹もちろん、未踏の領域である以上、常にビジョンの見直しは必要であろうし、何よりも、行政の独りよがりを避け、地域・住民と対話を重ねていくプロセスデザインが必要である。また、個々の職員にも、これまでのようなルーティンワーク型の業務対応から脱却し、自治体としてのビジョンを共有しつつ、創造性と共感をもって地域に向かい合う意欲と力量が求められる。

2 「参加と協働」はいつからどうやってはじまったか

序論で名和田は、「参加」と「協働」の双方をバランスを保つつつ進めることができが都市内分権の要諦であるが、我が国においては行政も住民側も「協働」にウェイトがかかりすぎている、という重要な指摘をした。この指摘を受けつつ、我が国における「参加」と「協働」の歴史を振り返るところから本稿をはじめたい。

我が国の多くの自治体においては（少なくとも筆者も関わりが深い京都市では）、「参加」と「協働」の取組みは時間的にずれて始まっている。1970年～1980年代、まず市民社会の成熟の中で、先進的自治体を中心に、地域に関連する計画に地域住民の関与を促す「参加」の時代があった（先駆的「協議会」の動き²や、少し遅れるが世田谷区で始まった「住民参加のまちづくり」）。この動きは、経済成長による公共サービスの充実を背景に、一方的に政策を決定し一律に「公共サービス」を提供してきた行政が、地域住民の参加による地域の決定に沿った形できめ細かに公共サービスを提供していく姿勢に転換していった、ある意味で「よりよい公共のあり方」を求めるものである。それゆえこの段階では、「参加」「行政と市民のパートナーシップ」という言葉は語られていたが、いまだ公共サービスをコミュニティが分担するという意味での「協働」という概念は語られていない。とはいえ、この時代においても「公共的サービス

² 例えば、1980年に制定された「神戸市まちづくり条例」は、認定される「まちづくり協議会」の任務として、当該地区の将来構想を定めることや当該地区に関わりのある政策に対して市長に意見を述べる権利をもつことなど「参加」の項目が中心であり、「協働」に関する規定はない。なお本条例に基づく「まちづくり協議会」の第1号が、真野まちづくりで知られる「真野地区まちづくり推進会」である。この推進会は、条例が定める都市計画分野に限定された議会的機能（地域のことは地域で決める）を超えて、地域住民の福祉の向上のために様々な活動に取り組んでおり（地域の者は地域で守る）、地域コミュニティを基盤にして地域を運営する組織（協議会型住民自治組織）の先駆的事例と考えられる。

の執行をコミュニティが担う」ことは、地域住民組織と行政の間では日常的に行われていた。いわゆる「行政の下請け」である。名和田が序論で指摘した通り「我が国の地域運営組織である自治会・町内会が、法制度の裏付けがないまま、民間的原理に基づいて地域を運営してきた」ことは形式的にはその通りであるが、その一方で戦後一貫して、行政は地域コミュニティを操作するために地域住民組織を（表向きは任意団体であるとしつつ暗に）利用し、その一方、地域は（少なくとも地域代表者たちは）、そのルートを使って地域の（自分たちの）利益をはかるという関係は存在していた。その意味で言えば、多くの自治体において地域住民組織は、非制度的に行政に「認知され」、常に行政と持ちつ持たれつの「協働」の関係³ にあったわけである。とすればなぜ、その後わざわざ「協働」という概念が語られだしたのか。論証に足るデータの準備がないため、ここでは筆者の経験に基づく仮説としてその経緯と理由を整理しておく。

第1の理由としては、1980年代半ば以降、世田谷区から全国に発信された「参加のまちづくり」のなかで、「地域の総意を形成し行政に表明する、あるいは、自己決定する」というそれまでの参加概念が拡張され、「ともに考え・ともに創り・ともに管理する」あるいはさらに「自主建設・自主管理」まで含めて「参加」と考えるスタンスが示されたことがあげられる。例えば、ワークショップという新しい参加手法を用いて、公園づくりや地域基本計画づくりに直接市民が関わる回路を創出し、参加の議論の中で構想された公益的活動を市民が担うというあり方を、実践として示したことの意義は大きい。

よく知られているように、世田谷区発の「参加」の考え方と手法

³ 名和田が指摘している、「日本の自治体内分権が参加より協働にシフトしている」ことの根はこのあたりにある。

は、当時アメリカで始まっていた「参加」手法にその多くを学んでいる⁴。それまでの「決定し行政に表明する」（公益的事業は行政の役割）というヨーロッパ型の参加概念と異なる、「（施設も仕組みも）当事者である自分たちでつくる」という参加のあり方は、確かにアメリカ型の概念かもしれない⁵。附言すれば、1980年代は、欧米においてレーガンやサッチャーによる新自由主義的政策がはじまった時期であり、我が国にもたらされたアメリカ型「参加」の考え方もこのことと無縁ではなさそうに思われるが、この点については想像の域を出ない。

この世田谷区発の「参加のまちづくり」は、当時、市民不在の計画に対する反省期にあった全国の都市自治体行政、とりわけ公共施設や公園などを担当する都市計画部門の職員に大きな影響を与えることとなる⁶。京都市を例にひけば、京都市行政が市民参加に大きく舵を取り始めるのが1996年、そのきっかけといわれる事業が、公衆

⁴ それに加えて、フィリピンなど第三世界の識字運動などで用いられてきた演劇的ワークショップなどの流れも受け継ぎ、日本の文化や政治制度に合わせてアレンジされたものである。当時創設された「(財)世田谷まちづくりセンター」と民間グループである「玉川まちづくりハウス」を拠点に、アメリカで参加のデザインを学んだ浅海義治氏をはじめ、林泰義氏、伊藤雅春氏、木下勇氏他、錚々たるメンバーが実践活動と理論化につめた。

⁵ とはいって、当時、世田谷区発のまちづくりとは別系統で、我が国では1970年代後半から「住み手参加」で住宅の自主建設をめざすコーポラティブハウジングのムーブメントがはじまっていたし、「地域のことは地域で決める、地域の者は地域で守る」を合言葉に「自分たちでできることは自分たちで取り組みつつ、行政に公共サービスの執行を促す」真野まちづくりは1965年にはじまっていたことなどから考えると、「自分たちのことは自分たちで決め、かつ、共同して行う」(まさに「参加と住民協働」という流れは、少なくとも1960年代～1970年代には存在しており、世田谷区発の「参加」はそのツボにはまった、ということかもしれない)。

⁶ 1993年に世田谷まちづくりセンターから発行された「参加のまちづくり」の教科書「参加のデザイン道具箱」はまちづくり関係者の間で大きな人気を博し、全国のまちづくりの現場で、付箋紙を用いて参加者の想いを集めK.J法をはじめ様々なワークショップ手法が用いられるようになった。また、全国の行政職員やまちづくり関係者が集う「参加のデザイン」の交流会<わくわくワークショップ>も、高知(1994年)、北九州(1995年)、新潟(1996年)と各地で開催されるなど、地域を越えての職員やまちづくり関係者の、人的交流や情報交流も盛んになった。

便所の建替を地域住民の参加で実現した「嵐山さくらトイレワークショップ」⁷であり、この事業をリードした若手職員たちが世田谷区のまちづくりを熱心に学んでいる⁸という事実は象徴的である。「参加のまちづくり」は、行政の一方的施策に不満を抱いていた市民にも地域住民組織にも歓迎され、また、行政職員も、市民と顔の見える関係を構築し、市民との応答のなかで確信をもって業務を遂行する機会をえることで大きく成長していった。こののち、行政（あるいは個々の行政職員）と市民の距離が近づき、また、行政と協力しつつ、あるいは独自に、公益的活動に取り組む市民グループが多く生まれた⁹ことを考えれば、「参加のまちづくり」の果たした功績は大きい。

とはいえた（何度も言うが）この当時は、こうした「行政と市民（あるいは住民）がともに計画し、ともに働く」ことを含めて「市民参加・住民参加」あるいは「パートナーシップ型まちづくり」と呼んでおり、「ともに働く」ことを「協働」という言葉で概念化するのはもう少し後である。1990年代当時の「参加のまちづくり」には、いまのように「公共サービスを地域に委ねる」という発想はなく、それまで画一的で上位下達的であった公共サービスのあり方を「もっとよくするために市民の参加を求める」というスタンスだったとい

⁷ 乾亨「都市計画から参加のまちづくりへ」飯田哲也他編著『新・人間性の危機と再生』法律文化社、2001年、127～132頁参照。

⁸ 若手市職員数名が1995年のわくわくワークショップへ参加した。ここでの学習体験が公衆便所ワークショップに展開された。また、その後も、林泰義氏（世田谷・玉川まちづくりセンター）や米国の参加のまちづくり専門家ヘンリー・サノフ氏を招いての若手職員学習会などを実施した。

なお、その以前から、市職員有志や民間のまちづくり関係者（含・乾）が参加する私的な「まちづくり勉強会」で、世田谷区のまちづくり事例やワークショップの手法についての学習や現地見学などを継続した。そのなかで、1993年に、市外郭団体が開催した梅小路公園緑化フェアの施設計画に際し「ちびっこ広場づくり」ワークショップを開催した。そこに個人の立場で参加した市職員が、嵐山公衆便所ワークショップを仕掛けたコアメンバーとなっている。

⁹ 1995年の阪神淡路大震災の影響も大きい。

う点に留意しておきたい。ただ、「行政の市民サービスのあり方」の改革であったがゆえに、「共に知恵を出し、ともに働く」という計画策定や実施のプロセスへの参加が重視される一方、事業決定の責任主体はあいかわらず行政の役割であった¹⁰。この「参加のまちづくり」のなかで形成された行政と市民・地域住民組織との関係が、「自己決定」よりも「協働」にシフトしているという現在の状況に影響している可能性は大きい。

第2の理由は、第1の理由と無縁ではない。行政は「参加のまちづくり」を呼び掛ける際に、広く市民に参加を呼び掛けた（課題により範囲は限定される）。それによって、その受け皿となる市民グループが台頭し、それまでの行政と地域住民組織の関係（下請け）とは異なる「協働」がはじまったと考えられる。とりわけその傾向は、もともと地域住民組織の基盤が弱かった¹¹世田谷区をはじめとする東京近郊で強く、「参加のまちづくり」が都市計画部門だけでなく福祉や環境など多岐に拡がる中で、行政の働きかけに応えて多くの市民グループがうまれ、その後のNPOの活況につながっていく¹²。一方、地域住民組織が相対的に健在であった、例えば京都市のような地域では、行政は「参加のまちづくり」を広く市民に発信しつつも、当該地域の地域住民組織をその主要な担い手（協力者）として位置づけていく¹³。地域住民組織が相対的に当該地域に根をはり、地域

¹⁰ たとえば、ワークショップ手法による「参加のデザイン」は、幅広い立場の住民が意見を出し合い新しい価値を創造する場ではあるが、その意見を受けて計画を決定する責任は行政が負う（参加者は住民を「代表する」立場ではないので「決定権限」はない）。

¹¹ 旧村時代からのつながりはあっても、新規来住者を含めての「全員参加」型の「自治会・町内会」がうまく成立していない地域が多くあった。

¹² 世田谷区で参加のまちづくり推進の中心であった林泰義氏が、その後NPOが我が国に根付くうえでも大きな役割を果たしたことは、この流れで言えば当然のことである。

¹³もちろん、そのような流れだけではなく、例えば環境問題や女性の社会進出など、主に地域住民組織が得意としない分野においては市民グループが育ち、連携が進んでいる。

課題への取り組み実績も高く、将来的に継続して協働の関係が維持できる可能性が高い以上、その流れ自体はある意味当然だったが、その結果（少なくとも京都市では）、「参加のまちづくり」はごく自然に「地域（地域住民組織）との協働」による「地域まちづくり」に推移していった。

第3の理由は、地域住民組織（自治会・町内会）の退潮と構成メンバーの変容である。調査報告にもあるように、多くの自治体ではいまだ自治会・町内会加入率は比較的高水準にあるとはいえ、加入率は低下し続け、かつリーダー層の高齢化が目立っている。従来どおりの「下請け」業務の遂行は難しく、しかも、次の若い世代や新規来住者にとって「慣習的な行政の下請け」はもはや受け入れがたい。行政と地域の関係を明確にし、課題を共有し権限や費用の問題も明確にしたうえでの「協働」が求められるゆえんである。

そして第4の、極め付きの理由が、自治体の財政危機である。多くの自治体がいま地域コミュニティを組織化し地域との「協働」を進める理由は、自治体財政の逼迫による公共サービスの低下を地域コミュニティの「共助」（行政との協働）で補いたいという思惑からであろう。現場で働く職員は真摯に「住民自治」の実現を願ってがんばっているが、行政（とりわけ上層部）が「コミュニティ政策」を重視する際のひとつの（しかも大きな）理由として行財政改革を考えていることは否めない。

こうして我が国の自治体における「参加」「協働」概念の受け入れと消化の過程をながめてみると、参加のまちづくりの展開とそれに伴う参加概念の拡張は、市民にとっても行政にとっても（職員にとっても）、市民参加を求める時代の要請に応えてきたという点で評価しうると同時に、その過程で、「参加・協働」が行政側の論理に取り込まれ、社会の変化（悪変化）にあわせて行政の都合で変容してき

たという側面があり、その両義性がコミュニティ政策の策定や評価を難しいものにしている。「参加・協働」とはなにか、何のための誰のための「参加・協働」なのかを見極める眼差しと姿勢が、行政側にも住民側にも求められている。

3 誰のための「コミュニティ政策」なのか

ほんの20～15年くらい前まで、多くの人たち（社会の大多数を占めていた中間層）は、福祉国家の公共サービスに頼り、「一人で生きられる」と考え、地域コミュニティやその運営組織である地域住民組織に関心を払わずに暮らしていた（暮らすことができた）。しかし、阪神淡路大震災や東日本大震災を経験するなかで、公助だけでなく共助も大切だということを実感し、また、政府の新自由主義的な政策が進むなか、国民の安全や文化的生活を保障してきた「国」や「地方自治体」があてにならなくなってきたことを体感した多くの人たちがいま、グローバル社会の中で「むき出しの個」として生きていくことへの不安¹⁴の裏返しとして、「帰属集団」や「居場所」、あるいは「自己のアイデンティティの拠り所」として「コミュニティ」を求め始めている。例えば京都市でも、ほんの10年くらい前までは、「マンション住民は、鉄の扉を閉めたら周りは関係ないと思っているから地域との交流を望んでいない」ことが定説として語られてきたが、ここ数年、都心部のマンションに転入してきた住民も、若い子育て世代を中心に、ある程度積極的に地域と交わる動きが顕著である¹⁵。社会情勢の悪化による不安が引き金だとすれば単純には喜

¹⁴ 2010年1月31日放送、NHK「無縁社会～"無縁死"3万2千人の衝撃」に象徴される。

¹⁵ 筆者が関わっている京都市中京区（元）本能学区では、ここ数年のうちに、マンションに住む若い子育て世代の学区体育祭への参加が急増している。

べないにしろ、地域コミュニティやまちづくりの潮目が変わりつつあることは確実であり、長期的な視点で見れば、「コミュニティ＝顔の見える範囲の関係性」を基盤とする「地域運営組織」を核として、「支えあいながら共に生きる」という暮らし方がリアリティをもつてきたと考えている¹⁶。

ただ、こうした住民側の想いと呼応しその動きを利用するように、国や自治体をあげて、「協働のまちづくり」とそのための「コミュニティ活性化」を上から政策化する動きが強まっていることが気がかりである。先述したように、いま多くの自治体が、「地域コミュニティによる地域運営」と「協働」を行政改革の「方策」と位置づけている。それに加えて、「国民の生命を守り、健康で文化的な生活を保障する」役割を担うべき福祉国家としての求心力が弱まるなか、「ふるさと（日本という国の国土や文化）」への帰属意識・誇りによって国民をまとめようとする情緒的ナショナリズムへの傾斜が、とりわけ東日本大震災以降、顕著化していることも気がかりである¹⁷。もし、「コミュニティ」を政策化することの背景にそのような意図が隠されているのであれば論外であるが、仮にそのような思惑がなくとも、コミュニティの活性化は、素朴な「ふるさとナショナリズム（地域への帰属と誇り）」と無縁ではないだけに、下手をすると国家的ナショナリズムの動きの中に包括されていく危険性が常にある。

地域コミュニティという受け皿が、これから厳しい社会において

¹⁶ とはいえるが、この動きが、新自由主義経済による中間層の崩壊と新たな階層分化の中で生み出される99%（We are the 99%）の人たちの生き延びる術なのだとすれば、このような状況を生む原因の本質をこそなんとかすべきである、という指摘は正論である。ただ、筆者は、こうした大きな状況変革にも夢を託しつつ、現実に起こりうる「目の前の問題」を少しでも軽減するようなあり方を模索したい。「地域コミュニティを基盤として、弱い者を支えながら共に生きる」というあり方は、そのための現実的対応の一つである。

¹⁷ 震災後の「絆」や「がんばれニッポン」の大合唱は、「東北といつてもそれぞれ違う、十把一絡げで東北を語ってほしくない」という東北からの訴えの対極にある。

て「むき出しの個」を守る最後の砦だとすれば、今のうちに、少しでも地域コミュニティという単位での住民の自立と自治を促すことは、行政にとっても住民にとっても喫緊の課題である。しかしその一方、いまコミュニティ政策に関わることは、結果として新自由主義的政策に加担し、また、ナショナリズムを勢いづかせる手助けにもなりうる怖さが伴う。だからこそいま、行政と行政職員、そして私を含む支援者は、行政と住民がともに目指すべきコミュニティ政策はいかにあるべきかを自らに問い合わせ続ける必要がある。

問い合わせはシンプルである。「自治体行政（あるいは国政）のために、コミュニティを組織化し利用するのか。自治体行政が身軽になるために、住民に対する責任の多くを地域に手渡そうとするのか」それとも「今後予想される困難な情勢の中でなお、住民の生活に責任を負う自治体行政として、一人ひとりの住民が少しでも機嫌よく暮らしていけるような市政を目指し、そのための有効な仕組みとして、コミュニティの活性化と自治体内分権を構想するのか」…後者であれば、コミュニティ政策の根幹は、単に「コミュニティを組織化し」「共助」に向かわせる仕組みを策定することでなく、地域の状況に寄り添い地域コミュニティの自律的発展を促しつつ、行政の持つ決定権限と財源を、地域を運営する組織に譲り委ねていくという、息の長い任務になるはずである¹⁸。当然のことながら、たとえ大きな政策転換を果たしたとしても、「住民の福祉を守る」という行政の役割は継続する。たとえば、自立した地域とはパートナーシップの関係を築き見守りつつ、自立しない地域（例えば高齢化と人口減少が著しい中山間地域など）については、別の手立てを講じてフォローする責務も負い続けなければならない。

¹⁸ 仮に上層部の意向として「行財政改革」が主眼であったとしても、現場で働く職員の志次第ではこのような方向を志向することは可能であることに留意してほしい。

4 直面するコミュニティ課題をどう理解し対処するか

これまででは理念を語ってきた。ここからは、理念を実現していくとき担当者が一寸だけ気が楽になるように、コミュニティが直面している課題をどう解釈し対処したらいいか、箇条書き的にまとめておく。

(1) 自治会・町内会の加入率低下と代表性の付与

いま多くの自治体が、コミュニティ活性化のバロメーターとして自治会・町内会の加入率の向上に努めている。たしかに、形式的にも実質的にも「地域を代表する組織」であるためには、加入率の低下は問題である。しかし、加入率が「ほぼ100%だった」昔を基準にして「昔の水準に戻す」ことを目指しているあれば、それは無意味であるばかりでなく不可能である。じつは昔でも、地域の住民みんながコミュニティの一員として自覚的で町内会活動に熱心だったから自治会・町内会の加入率が高かったわけではない。「引っ越して来たら自治会・町内会に入る」ことが「常識」（慣習）だったから加入していただけである（いまもそんな「雰囲気（慣習？）」が残る地域は、相対的に加入率が高い）。それに対して今は、多くの自治会・町内会関係者が「勧誘に行っても『義務ですか？入ったらどんなメリットがあるのですか？』と言われてしまう」と嘆くように、「加入するべし」という慣習はもはや共有されていない。いったん解けた呪縛は簡単には再生しない以上、「参加したくなる地域活動づくり」の努力は必要だとしても（これだけでも大変な作業）、地域住民組織も行政も、「加入率は高くなくて当然」ということを前提に（気を樂に持って）、現有の勢力を基盤に地域コミュニティの組織化を進めることが肝要であろう。

そしてだからこそ、序論で名和田が指摘する通り、加入率が低下しても地域住民組織を「地域コミュニティを代表する組織」として位置づける「制度化」の手続きが必要になるわけである。ただ、理論上はその通りなのだが、多くの地域では今も、加入率とは無関係に、行政も地域住民も（地域住民組織に関係していない住民も含めて）、「地域住民組織が地域を代表している」と思っている節がある¹⁹。現場レベルでは、理論上の設問とは異なり、組織率低下が即、代表性の喪失を意味するという危機感は当面は（たぶん）ない。この状況は、「コミュニティの代表性がなんの根拠もなしに地域住民組織に付与されている」という意味においては批判されるべき問題ではあるが、現実的判断としては、少なくとも今後しばらくは、多くの地域で、過去の遺産（地域住民組織の役割と位置付け）を活用しつつ地域運営組織の制度化を図ることができる土壤と時間的猶予が残されているという意味では利点でもある。この「有利」な状況を活かしつつ、現有の地域住民組織の仕組みや構成を換骨奪胎し、これから地域コミュニティをきちんと担う組織を構想することが、行政にも地域住民にも（地域住民組織や市民グループにも）求められている。

（2）「地域コミュニティ」と「コミュニティの運営を担う組織」を混同しないこと

「地域のみんなで」という言い方をよく使うが、実際は、地域コミュニティはつかみどころがなく、どこまでを「地域のみんな」と

¹⁹ 本調査研究のアンケートで「協議会型住民自治組織」の法的性格を問う設問Q26に
対して「特に文書により定めていない協議会型住民自治組織」という回答が25%を占め
るが、この回答を寄せた自治体のうち一定数は、制度化と地域代表性を関連づけて考
えていない（地域を束ねる組織＝地域を代表する組織と理解している）可能性もある。

考えればいいのか判然としない²⁰。それに対して、地域コミュニティを運営する組織とは、コミュニティに属するある範囲のメンバーによって構成される明確な集団であり、「地域のみんな」で運営しているわけではない。もちろん、多くの地域運営組織が「地域のみんな」の声に耳を傾け、「地域のみんな」の参加で運営することを目指しているはずではあるが、それにしても実際には、「地域のみんなで決める」「地域のみんなでやる」という言い回しは、半分はホントで半分はウソである。

「地域コミュニティを運営する組織」イコール「コミュニティ」ではない以上、「コミュニティを代表する」としても必ず限界がある。しかし限界はあるにしろ、対象とする地域の人的・領域的狭さと近さゆえに、自治体全体で物事を進めるよりもずいぶんと「まし」な仕組みであることは確かである。しかも、地域内にどんなに親密な近隣関係があり有能な人材がいたとしても、それらを束ね動かす仕組み（組織）がない限り地域の役にはたたないとすれば²¹、限界を承知の上で地域を運営する組織をつくり育てていくしかない。その意味においても＜近隣「政府」＞という表現はいい得て妙である。

「地域コミュニティ」と「地域コミュニティを運営する組織」とは明確に区別して語られなければならない。そこを取り違え両者を混同してしまうと、「地域を運営する組織の意思が地域コミュニティの意思である（だからほかは「個人的意見」にすぎない）」という排除の理論が横行したり、「コミュニティの＜みんな＞の確認をとつて

²⁰ 建前のには、当該地域に居住している世帯ということになるが、住民登録もなく居住の事実が判然としない者もいるし、事業所をどう扱うかも明確でない。さらに、当該地域には寝に帰るだけという住民や数年で越していってしまう独身のアパート居住者なども、地域に責任を持ち地域を運営する「コミュニティの一員」とみなすかどうかも議論があるところである。

²¹ この場合、人材や近隣関係の良さは社会資源、地域住民組織は社会资本と考えられる。

いないから組織の決定は有効でない」という否定の論理が語られたりすることになる。

なお、地域密着的な生業や職能集団と切り離された現代においては、「コミュニティ」の通常の機能は「親睦」と「協働」であり、危機に直面しない限り課題解決のためにまとまることは難しい。それゆえ一般的に、地域住民組織は、高齢者・子どもの見守りや清掃活動などのような協働型の活動は得意であるが、地域運営や自己決定（自治）に対する関心は薄い。このような特性を持つ地域住民組織をどのようにして地域運営や自己決定を担う組織（住民自治を担う組織）に変容させていくかも大きな課題である²²。

(3) 目指すは「日本の古き良き伝統である地域コミュニティ」の恢復ではない

(例えれば京都市などでは) 戦前からの地域自治の伝統（学区コミュニティで物事を決める）を誇り、「昔のような地域自治の恢復」を願う声も聞かれるが、じつは、戦前の地域コミュニティと今の地域コミュニティは根本から異なるものであり、当然、そのコミュニティが担う自治の形もまったく違うということを肝に銘じておく必要がある。

戦前は基本的に、地域内に家作や土地を持つ地家主の組織や同業者（店主）の組織という、身分や階層に応じた（利害関係が一致しやすい）コミュニティが「地域住民」であり自治の担い手であった²³。しかし、そのような身分階層的コミュニティは、戦後の民主化の動きと経済構造の変化の中で（たぶん）ほとんど消滅してしまってい

²² 親睦型の自治会を束ね、課題解決型の地域住民組織（協議会型住民自治組織）を作り上げ地域を運営してきた「真野のまちづくり」は学ぶべき点が多い

²³ 例ええば、京都市都心部のある元学区の場合、戦前は、たった7人の地家主で「自治」を行っていたという。

る。それにかわって、いま新たに求められているコミュニティは、「地域のみんな」によって構成される集団であり、持家居住者だけでなく賃貸住宅居住者も含み、場合によっては、企業や企業で働く人も含んでいる。彼らをつなぐものは、階層や身分でもなければ利益や所有でもない（安全や安心、環境も含めて地域の財産とみなすなら、それらを共有している集団、という定義は可能かもしれない）。そのような集団が集まって「自治」や「協働」に取り組んでいくわけだから、いま進みつつあるコミュニティの組織化や自治体内分権は全く新しい実験的な試みであり時代の最先端だと考えた方がいい。そう考えれば、ずいぶんと気も楽になるはずだ。

（4）自治の基礎単位は町（自治会・町内会）か学区（自治連合会・協議会）か

現場の議論では加入率低下は、代表性問題よりむしろ、地域活動ができない、役員のなり手がない、次世代の担い手がいない、という面で大きな課題となっている。とりわけ、都市中心部のように、町規模が小さく相対的に高齢化が進んでいるような場合、地域自治のまとまりの単位とみなされる小学校区レベル（自治連合会レベル）でみれば、地域活動を担う人材はまだ確保できるが、町レベルでは、すでに担い手が枯渇し機能不全に陥っているところも散見される。学区レベルで地域を運営する組織（自治連合会）を持つ地域であっても、その基礎単位は自治会・町内会であるため、自治会・町内会が消滅すれば自治連合会も成立根拠を失い消滅する。この事態にどう対応すべきか。町内での人材発掘の努力は当然として、複数町の合併を検討している自治会もある。

そして、もう1つの（ラディカルな）解法は、「自治会・町内会を住民自治の基礎単位とする」という仕組みを、「学区全体の住民によ

って組織される学区自治組織を自治の基礎単位とする」という仕組みへと転換することである²⁴。多くの協議会型住民自治組織が、その成立基盤を「学区」サイズの広い範囲に設定することで、形式的にはこの課題をクリアしていることを考えれば、検討に値する方法ではある。ただ、本当の意味での「顔の見える関係」は町レベル程度であり、親睦のサイズも町程度の拡がりが基本である。学区レベルの組織がメインになればなるほど、地域の「民意」（住民のつぶやき）から少し遠ざかり、行政に少し近づいていく（より近隣「政府」的になる）という意味で、町という自治の基礎単位の解体は住民自治にとって諸刃の刃であることは付記しておきたい。

（5）担い手不足と若い世代のコミュニティ受容

先述したとおり、最近の若い世代は地域コミュニティや地域住民組織を拒否しない。むしろ地域になじみたいという志向を持っている。京都市都心部のマンション地域や郊外住宅地で地域活動を支援している経験から言うと、新しく転入してきた若い子育て世代は、地域での子育てや地域防災活動にもある程度関心が高い。しかし、夏祭りや餅つきなどの地域のイベントへの参加率は高いのだが、地域住民組織の役員やボランティアなど、担い手側になろうとする意識は低い。なぜか？仮説であるが、彼ら若い世代は、「何かをしてもらうためには、自分も何かをしなければいけない」という地域活動では当たり前の論理（互酬性）を知らず、地域活動も「（誰かから）提供されるサービス」と思っている可能性がある。

今の若い子育て世代は、いわゆる団塊ジュニアである。その親である団塊の世代は、地域のしがらみ（コミュニティ）から逃げだし

²⁴ この場合でも「町」という単位をなくす必要はない。地域活動や地域運営の責任が学区にうつるだけで、町単位の議論や意見集約、情報伝達は残る可能性は大きい。

て「一人で生きられた」ある意味で幸運な世代である。逃げ出しあしたが、彼ら団塊の世代は、地域で育ち親のすることを見ているので、コミュニティの論理や慣習はある程度は理解している。現にいま、リタイアした団塊の世代の一部が地域コミュニティに戻りつつあるが、彼らは地域での処し方を（好む否かは別として）ある程度知っている。しかし、コミュニティから逃げ出した団塊の世代を親に持つ若い世代は、地域で暮らした体験もないし、親からも何も教わっていない。コミュニティとの付き合い方・態度や作法、が伝承されていないから、「どうしていいか」わからないまま、悪意なくフリーライダーとなってしまっているように思われる。だとすれば、地域で暮らす作法を、（体験も含めて）一から伝える以外に次の担い手を育てる方法はないが、筆者の見るところ、地域の中でがんばってきたリーダーほど、自分なりの確固とした価値観を持ち若い世代への要求が高いぶん失望するのも早く、うまく育てられない傾向が強い。世代間ギャップをつなぐ仲介者（ファシリテーター、アドバイザー）が必要だと感じている。

（6）NPO と地域住民組織の連携は可能か

NPO と地域住民組織の連携の必要性が言われて久しいが、上手くいった事例は少ない。なぜなのか。最大の理由は、両者の寄って立つ行動原理の違いだと考えている。NPO の人たちは、仮に特定地域をサポートするときも、自分たちの課題の達成のために地域にはいるだけであり最終的な目標は当該地域の外にある。それに対して、地域住民組織構成員の行動原理は、「この地域のために」「地域に住む者が」「協力・協働する」ことであり、「この地域をよくしたい（地域愛）」と「地域の仲間だから大切にする（友愛）」ことである。地域の論理のなかには、（地域や地域の人のことを考えない）外の者と

協働するという視点はない。「地域のため」ではなく「ほかの何かのために」活動している人たち（NPO）とは、そもそもその動機や立ち位置のレベルで乖離があるため、信用しあうことはそもそも難しいのだ（「何かのため」に、私たちの地域が「利用される」のではないか、という不信感）。とはいっても、地域の人が単純に「地域外の人間を信用しない、協働しない」わけではない。地域にどっぷりつかり、地域課題に一緒に取り組む者は「地域の人」に準じて迎えられ協働することができる。被災地に入りこんで活動する NPO や、小地域限定型の福祉 NPO が地域社会福祉協議会などと連携しつつ活動している事例などはこのケースである。NPO が地域住民組織と協働できるためのキーワードは「地域（地域住民）のために」であり「地域愛」であろう。

また、もう1つの可能性として、地域住民自身が地域課題解決のために志ある仲間を集め市民活動型のグループ（地縁型市民組織）をつくり、その動きを地域住民組織が認知しバックアップすることで、新しい有意の活動を展開していくような事例もある²⁵。この方式は、地縁に支えられつつ（信頼を受けつつ）テーマ型の活動に取組めるし、市民活動型の地域住民がキーマンになって外の力（NPO）を利用することも可能である点で、有効性が高い。

²⁵ 京都市では、学区単位の自治連合会の下に、自由に活動できる有志組織「まちづくり委員会」を設け、外部の力も借りながら新しい動きに取り組んでいる事例がいくつもある。乾亨「地域まちづくりの新しい担い手～求められる<地縁も志縁も>型組織」『都市研究・京都20号』京都市、2007年参照。

5 地域はどこまでを地域を担えるのか

ここまででは、地域コミュニティを組織化して自治体内分権をはかり、地域で地域を運営することの可能性とその要件について論じてきた。

しかし現実をみると、協議会型住民自治組織を制度化した自治体でも、その役割として自治（地域のことを自己決定する＝例えば、地域の将来構想をつくり、行政と協議しながら地域を自ら運営していく議会的機能）を含ませているところは少ない²⁶。例えば福岡市行政も、自治協議会が自ら将来構想をたて、あるいは、市の計画に対して異議を申し立ててくるような状況は想定していないという。一方の自治協議会側も、ヒアリングによれば、「協働」については、これまでの地域活動の延長であり地域にとっていいことなので、積極的に取り組む姿勢を持っているが、「参加」（自己決定）については、包括補助金の使途の自由化レベルの要求はあるものの、地域の将来構想策定や市への政策提案などのような地域議会的役割に対する要求はいまのところない。そうでなくとも、高齢者の見守りや地域での子育て、環境への取り組み、地域防災、地域活性化、などなど…協働の範囲は際限なく増えていく。いまや多くの自治体で、住民は行政からの「協働」の働きかけに対して警戒心をあらわにしているとも聞く。

これらは果たして、地域住民のボランタリーな活動で担いうる業務なのだろうか？そもそも、地域運営や公共サービスは、片手間のボランティアではムリだからこそ税を払って自治体の事務局（役所）に委託してきたのではなかったか…政策立案者は、そのような地域

²⁶ 本調査研究アンケートのQ27「協議会型住民自治組織設立の目的」、Q30「協議会型住民自治組織の権限」の結果参照。

の叫びにどう答えるのか、なにを目指し、なにをどこまで渡すべきなのか、渡すためにはなにを準備しなければならないのか²⁷…理念と現実のバランスの中で、それぞれの自治体なりの（自治体のなかでも、さらにそれぞれの地域なりの）答えを出すほかないであろうが、いずこもかなりの隘路であるに違いない。少なくとも、自治体内部（行政内部だけでなく、行政と地域組織、地域住民も含めて）、自治体を越えての、日常的な情報交流と意見交換の必要性を提起して本稿を終わりたい。

²⁷ 例えば地域事務局の有償化なども検討の余地がある。

第2章

都市自治体における地域コミュニティ施策の状況

札幌大学法学部准教授
武岡 明子

はじめに

1990年代半ば以降の第一次地方分権改革を経て、2000年代に入る頃から、コミュニティと住民自治の重要性が再認識されてきている。日本都市センターは2000年度から2カ年にわたり「市民自治研究委員会」（委員長：寄本勝美早稲田大学政治経済学部教授（当時）。以後「前研究会」という）を設置し、いち早く自主研究に取り組んだ。その成果は2冊の研究報告書、すなわち『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』（2001年3月刊）と『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（2002年3月刊）にまとめられている。

その後、平成の大合併が進行したこと、「新しい公共」や「協働」の考え方方が広まること、さらには東日本大震災の発生といった状況を受けて、コミュニティは全国の都市自治体関係者や研究者等から注目され、一種の「ブーム」と言える状況を生み出してきた。

本研究会は、前研究会の報告書を取りまとめてから10年以上が過ぎ、コミュニティと都市自治体を取り巻く状況が大きく変わる中で立ち上げられた。本章では、前研究会以降の変化を踏まえて、都市自治体における地域コミュニティ施策の現状について論じる。

1 都市自治体の地域コミュニティ施策の概要

(1) 日本における都市内分権の仕組みの特徴

市町村がその区域を分け、より住民に近いレベルに事務や権限を移譲する地域コミュニティ施策は、「都市内分権」と称される。都市内分権には、2つの側面がある。すなわち、支所を設置し、都市自治体の事務を分掌する「行政組織内分権」と、コミュニティ組織へ権限を移譲する「コミュニティへの分権」である。

都市内分権の仕組みは日本だけでなく、諸外国にも存在する。ここではドイツと比較することにより、日本の都市内分権の仕組みの特徴を明らかにしておく。

ドイツの「自治体内下位区分」(kommunale Untergliederung)は、基礎自治体の支所に付置された住民組織に一定の決定機能を与える仕組みである。ドイツの仕組みの特徴は、第1に、支所に本庁の業務の一部を担わせることを「分散」、支所に付置された住民組織に一定の決定機能を与えることを「分権」と呼び、両者を明確に区別していることである。「分散」が「行政組織内分権」、「分権」が「コミュニティへの分権」に相当すると考えてよいだろう。第2に、通常、「分散」と「分権」はセットで行われることである。第3に、ドイツの仕組みにおいて、住民組織に「分権」される機能は「決定機能」だけであり、それを執行するのは住民組織ではなく、基礎自治体の役割である。

これらを踏まえて日本の都市内分権の仕組みの特徴を整理すると、第1に、「行政組織内分権」と「コミュニティへの分権」は従来、別々に行われてきたと言える。多くの都市自治体が支所または出張所を設置しているし、政令指定都市においては行政区が必置となっているが、そうした出先機関に住民組織が付置されるということは、

あまりなかった。そもそも、日本において「都市内分権」といえば、もっぱら支所等に本庁の事務を分掌することと考えられてきたのではないか。自治会・町内会をはじめとするコミュニティ組織は存在しても、それが出先機関とセットになることはなかった。この点で、日本の都市内分権の仕組みは、「行政組織内分権」と「コミュニティへの分権」を明確に区別し、その上で両者をセットで行ってきたドイツとは正反対である。なお、平成の大合併時に制度化された地域自治組織は、それまでと異なり、「行政組織内分権」と「コミュニティへの分権」をセットで行う試みであったと言える。これについては後述する。

第2に、日本においてコミュニティ組織に移譲される権限は、「執行」（サービス提供）が中心であり、「決定」ではなかった¹。たとえば、1970年代以降、多くの都市自治体でコミュニティセンターを建設し、その管理をコミュニティ組織に委託する方式がとられてきた。コミュニティ組織の役割はコミュニティセンターを管理することであり、話し合いをして何かを決めるとか、都市自治体に対して意見を具申することではなかった。

例外的に、かつて中野区（東京都）において、区内15地区に組織されていた「住区協議会」は、各地域の問題を話し合ったり解決案の提案を行ったりする「話し合いの場」であった。各地区には住民の交流の場として、また住区協議会の活動を支える場として、出張所を発展的に改組した「地域センター」が置かれていたが、地域センターの管理・運営はすべて中野区が行い、住区協議会は関わらなかつた。多くの都市自治体で行われていた「コミュニティセンター

¹ 本書の名和田論文及び乾論文では、「参加」と「協働」という用語が用いられている。本章における「執行」は「協働」に、「決定」は「参加」に相当する。日本の都市内分権制度が「執行」（「協働」）重視であるという認識は一致している。

の自主管理方式」とは全く違う取組みであった。しかし、この仕組みについては、「活動を持っていないから、参加が持続できなくて自然消滅した」²と指摘されていた。このことは、日本のコミュニティ組織における「執行」の重要性を裏付けていると言えよう。

（2）都市自治体と自治会・町内会

上記に述べてきたような日本の都市内分権制度の特徴は、自治会・町内会の存在によるところが大きいと考えられる。日本では、自治会・町内会が存在しない都市自治体はごく少数（本研究会のアンケート調査でも、わずか3市）であり、ほとんどの都市自治体の地域コミュニティ施策において、自治会・町内会は切り離せない存在である。

自治会・町内会の特徴のひとつとして、「市町村などの行政の末端機構としての役割を果たしていること」（行政の末端機構）が指摘されている。たとえば、自治会・町内会がごみステーションの管理を行ったり、自治体の広報誌を戸別配付したり、都市自治体が自治会・町内会の役員を「連絡員」に委嘱することなどがその代表的なものであろう。

さらに、自治会・町内会は、非公式にではあるが、その地域を代表するものとして都市自治体から扱われてきたところがある。多くの都市自治体で、自治会・町内会長を都市自治体の審議会の委員に委嘱したり、地域を二分するような問題が持ち上がった時（例えば大規模なマンションの建設など）にはまず自治会・町内会に話を通

² 中野区特別区制度調査会の専門調査員としてこの住区協議会と地域センター構想に関わった大森彌東京大学名誉教授のある講演会における発言（『どうする故郷 市町村合併と地域自治充実の関門』徳島地方自治研究所、2002年、40頁）。中野区は2006年に「住区協議会事務取扱要領」を廃止し、その結果、多くの住区協議会が解散するか、活動停止状態にある。

すという慣例がみられることは、自治会・町内会が一種の「代表性」を持つことの表れであるといえよう。

自治会・町内会がこのような「代表性」を持ちえたのはなぜだろうか。公的に代表性を認めるためには、自治会・町内会が法律や条例に根拠を持つこと、当該地区の住民は必ず自治会・町内会に加入すること、代表者を住民の直接選挙で選出することなどが求められるが、もちろんこのような条件を備えてはいない。しかし自治会・町内会は、先にあげた「行政の末端機構」のほかに、「領土のようにある地域空間を占拠し、地域内にひとつしかないこと」(地域占拠制)、「特定地域の全世帯の加入を前提としていること」(全世帯加入制または自動加入制)といった特徴を持つとされる³。自治会・町内会の持つ非公式の代表性は、これらの特徴によるものと考えられる。すなわち、自治会・町内会はその地域にひとつしかなく、かつ自治会・町内会に(ほぼ)すべての世帯が加入していたので、自治会・町内会がその地域全体を代表するものとして扱うことができた。

自治会・町内会が存在し、さまざまな「執行」を手伝い、非公式ではあるが「代表性」まで持っていたために、支所に住民組織を付置する必要も、公式な代表性を持つ「決定」機能を自治会・町内会以外の住民組織に与える必要もなかった。必要がなかったと言うよりは、できなかつたと言う方が適切かもしない。そんなことをしたら自治会・町内会が反発するからである。実際、コミュニティ組織を立ち上げる時には、必ず自治会・町内会との関係が重要となってきた。

しかし、自治会・町内会の加入率は、全国的に低下している。役

³ 本文中であげた3つ以外に、「加入単位が世帯であること（世帯単位制）」、「地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること（包括的機能）」が自治会・町内会の特徴として指摘されている。これらは自治体の特長と相似しており、そのため自治会・町内会は「準自治体」と理解されることもある。

員の高齢化、活動のマンネリ化は、多くの自治会・町内会が共通して抱える問題である。自治会・町内会がこれまでのように都市自治体の「執行」を手伝い、一種の「代表性」を發揮することは難しくなってきている。日本の都市内分権を特徴づけてきた自治会・町内会が変わることは、都市内分権の仕組みにも変化をもたらすであろう。

2 コミュニティ組織の制度化

(1) 1970年代のコミュニティ施策

コミュニティには様々な組織が存在する。そして多くの場合、その中核となるのは自治会・町内会であると考えられている。

1970年代以降の都市自治体のコミュニティ施策においては、自治会・町内会のみならず、地域のさまざまな個人や組織を巻き込んだ形でのコミュニティ組織がつくられた。実は、この頃からすでに自治会・町内会の弱体化が指摘されており、新しい市民活動層の台頭を期待して、コミュニティ組織の形成が目指された。

しかし、こうしたコミュニティ組織は、条例に根拠を置くという形で制度化されることはほぼなかった。多くの都市自治体で、コミュニティセンターの管理をコミュニティ組織に委託する方式が採られ、そのための「コミュニティセンター条例」を制定している都市自治体はもちろんあったが、それはあくまでコミュニティセンターの管理を委託するための条例に過ぎず、コミュニティ組織そのものについて具体的な規定を置いていたわけではなかった。

その理由は何であろうか。条例は、住民の代表たる議会の議決を経て制定される「自治立法」であり、条例に規定されることは、単なる予算措置や、議会の議決を要しない規則や要綱、行政計画に規

定されること以上の意義を有するといつてよい。自治会・町内会の組織力、活動力が低下していたとはいえ、前節で述べたように自治会・町内会は都市自治体の住民サービスの執行に協力し、非公式ではあるが一種の代表性も有していた。その自治会・町内会を差し置いてコミュニティ組織に条例という根拠を与えることは、自治会・町内会の反発を招く恐れもあり、難しかった。加えて、コミュニティ施策自体、まだ条例に基づいて体系的に取り組むものとはなっていなかった。

（2）1980年代以降のまちづくり条例

1980年に都市計画法が改正され、地区計画制度が創設された。これを受け、地区計画の案の策定手続きを定める「まちづくり条例」を制定する都市自治体が登場する。その中でも先進的な事例とされるのが、神戸市の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（1981年12月制定）と世田谷区の「世田谷区街づくり条例」（1982年6月制定）である。これらの条例はいずれも、長が条例に基づき、コミュニティ組織を認定する仕組みを定めていた。

ここでは神戸市の仕組みについてみてみよう。市長は、もっぱら地区の住み良いまちづくりを推進することを目的とすること、「住民等の大多数」が構成員となり、その活動を支持していることを条件に、まちづくり協議会を認定することができる。認定を受けたまちづくり協議会は、「住民等の総意」を反映して「まちづくり提案」を策定することができ、市長はこれに配慮する努力義務を負う。さらに、まちづくり協議会と市長は、まちづくり提案の実現のために必要なルールとして、「まちづくり協定」（建物の用途や壁面等の位置の制限等。地区により異なる）を締結することができる。まちづくり協定ができると、住民は建築行為等に際してその内容に配慮しな

くてはならない。

条例ではこのほか、まちづくり協定の区域内で建築行為等を行う場合の事前の届け出の要請や、届け出された行為がまちづくり協定の内容と合わない場合に市長は届出者と協議できるが、その協議についてまちづくり協議会は市長に意見を述べることができること等が規定されている。さらに、より確実なルールにしたい場合には、まちづくり協定として合意した内容を地区計画として都市計画決定することもできるという段階的な仕組みとなっている。

この仕組みで着目するべきは、まちづくり提案が「住民等の総意」を反映するものとされている点である。そのために、「住民等の大多数」により構成され、その活動が支持されていることが、まちづくり協議会の認定の条件とされている。この認定制度は、都市自治体の長が条例に基づき、コミュニティ組織にある種の「代表性」あるいは「正統性」を付与するものとして先駆的なものである。ただし、建築行為という、いわば個人の財産権に対して制約を課すものにかかるからこそ実現した仕組みであるとも言えそうである。

ここで気になるのが、自治会・町内会とまちづくり協議会の関係である。まちづくり協議会には自治会・町内会も入っており、自治会・町内会を差し置いてまちづくり協議会に代表性あるいは正統性を認めることに反発しないのかという疑問がわく。これについては、神戸市でこの認定制度がうまくいっているのは、自治会・町内会の加入率が高くないためという指摘もある⁴。なお、当初、神戸市と同様の認定制度を採用していた世田谷区は 1995 年に条例を改正して認定制度を廃止している。このことは、地域において特定の組織に特別の位置づけを与えることの難しさを示している。

⁴ 高見沢実「地区まちづくり系まちづくり条例」小林重敬編著『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社、1999年、174頁。

このように、コミュニティ組織に一定の代表性あるいは正統性を付与する仕組みはごく一部の都市自治体で行われていたものの、多くの都市自治体ではコミュニティ組織の制度化には消極的であった。しかし、近年、コミュニティ組織を制度化する都市自治体が少しずつ増えてきている。その背景のひとつが、「平成の大合併」である。歴史的に見ても、市町村合併とコミュニティ施策は大きなかかわりを持ってきた。合併により市町村が広域化した後には、必ずコミュニティレベルでの施策が必要となった。そこで、次の第3節において、これまでの市町村合併における地域コミュニティ施策の状況を見た後で、近年におけるコミュニティ組織の制度化の状況を整理することにしたい。

3 市町村合併と地域コミュニティ施策

(1) 明治・昭和の大合併と地域コミュニティ

我が国では、これまで3回にわたり全国的な市町村合併が行われてきた。明治の大合併、昭和の大合併、そして平成の大合併である。そしていずれの場合においても、合併後も旧市町村単位でのまとまりを維持する方策や、合併により規模が大きくなった新市町村の区域を分けてより住民に近いレベルに事務や権限を移譲する都市内分権の仕組みが活用されてきた。合併後、新市町村がひとつの自治体として早期に一体化するためには、そのような旧市町村単位でのまとまりは残さない方が望ましいはずである。しかし、市町村合併を円滑に進めるためには、そのような仕組みが必要であった。

明治の大合併で制度化されたのが、財産区である（ただし、当時は「財産区」という名称は用いられず、この名称になったのは地方自治法制定以後である）。合併を進めるための妥協の産物であった。

昭和の大合併では、財産区とあわせて、合併前の旧市町村単位に支所または出張所を置く（例えば旧町村の役場を新市の支所として残す）ということも広く行われた。これも合併を円滑に進めるための激変緩和措置のひとつであった。その結果、市町村内の小学校区が昭和の大合併前の旧市町村の区域であり、その区域を所管する支所が置かれ、また連合自治会・町内会の区域とも一致するというケースが多く見られた。合併市町村に置かれた支所・出張所は早期に統廃合を進めるべきとされていたが、実際にはなかなか進まなかつた。

（2）平成の大合併

平成の大合併においても、財産区や支所等を設置する従来どおりの方法を探った都市自治体が多い。日本都市センターの調査によれば、財産区は少なくとも 14 の都市自治体で設置されている⁵。

また、合併関係市町村の庁舎のうち、新市町村の本庁舎とならなかつたものについては、廃止されたものはほとんどなく、多くが支所または出張所となっている。その中には「総合支所」と称しているものも多い。「総合支所」という呼称は、少なくとも昭和の大合併では一般的ではなかつた。1980 年代末以降、仙台市、世田谷区、堺市といった大都市が「総合支所」を設置するようになり、「平成の大合併」で一般化したようである。そもそも支所は「総合出先機関」であり、あえて「総合」とつける必要はないようにも思われるが、合併関係市町村のうち規模が小さな町村からの、周辺部が取り残されるとか本庁が遠くなるといった不安を解消するため、単なる窓口

⁵ （財）日本都市センターが1999年4月1日から2006年3月31日までに合併した421の都市自治体を対象に実施した「市町村合併に関するアンケート調査」（回答率98.8%）による。（財）日本都市センター『平成の大合併 都市要覧』2008年3月、46頁を参照。

事務を行う出先機関ではないという意味を込めて、このような名称が使われるようになったものと考えられる。しかし、合併後、年月の経過につれて人員や権限が縮小され、単なる窓口機関となっているケースも多い。

平成の大合併では、財産区および支所等に加えて、新しい仕組みがつくられた。最初に制度化されたのが「地域審議会」である。しかし、1999年から2001年当時、市町村合併は低調で、地域自治組織の導入事例も少なかった。単なる諮問機関では不十分であるとか、設置期間の限定される合併特例ではない、一般的、恒久的な仕組みが必要であるという指摘がなされていた。そこで新たに「地域自治区」（一般制度と合併特例とがある）と「合併特例区」が法制化された。

これらの制度は、地域自治組織と総称されている。その特徴を3点指摘しておこう。

第1に、財産管理の目的以外で、コミュニティレベルの住民組織を制度化することを法律で初めて認めた点である。地方自治法には、すでに財産区や認可地縁団体といった制度が存在するが、これらはいずれも、もっぱら財産管理を目的とする制度である。コミュニティレベルでの課題解決にあたるコミュニティ組織が法定されたのは、この地域自治組織が初めてである。

しかし、初めて法制度化されたという意義は大きいものの、合併特例としての意味合いが強く、制約が多いことが第2の特徴である。これまでの財産区および支所・出張所とは異なり、時限的な仕組みであることを法律に明記している。合併市町村に限らず、すべての市町村が導入できるのは地域自治区（一般制度）のみであり、この仕組みを導入する場合は全域に設置しなくてはならないという高いハードルがある。そのため、合併特例としての仕組みを導入してい

た都市自治体が、期限を迎えて地域自治区（一般制度）に移行しようとしてもできないというケースが出てきている。地域自治区（一般制度）の設置区域を都市自治体の一部の区域でも可とすることも検討されたが、まだ実現していない。加えて、合併特例の仕組みを導入する場合、設置の最小単位が合併前の旧市町村であり、それより小さい区分けができない。すでに述べたとおり、昭和の大合併後は、市町村内の旧町村の区域がちょうど小学校区となり、コミュニティとしてのまとまりを形成するケースがよく見られた。しかし、現在、平成の大合併を経験した市町村においては、ほとんどの場合、旧市町村の区域はコミュニティとしては広すぎるか、人口が多すぎると言ってよい。合併特例としての法定の地域自治組織は、その最少単位を旧市町村としているが、むしろより狭域での取組みが求められている。

第3の特徴が、地域自治区及び合併特例区については、支所に住民組織を付置するというかたちで、「行政組織内分権」と「コミュニティへの分権」をセットで行うこととしている点である。先に述べたように、両者はこれまでの日本の都市内分権の仕組みにおいては別々に行われてきたが、それをセットで行うことを法律で明確にしている。

(3) 近年のコミュニティの制度化

先に見たように、法定の地域自治組織には様々な制約がある。そのため、本研究会のアンケート調査の結果をみても、都市自治体の多くが法定の地域自治組織の仕組みによらず、条例等によりコミュニティ組織を規定している（Q26）。要綱や総合計画、あるいは予算措置に基づくものも多いが、条例で規定する都市自治体も出てきており、その中には自治基本条例に規定するものもある。

その先駆的なケースが伊賀市であり、独自の制度である「住民自治協議会」の根拠規定を「伊賀市自治基本条例」（2004年12月制定）に置いている。ここで着目したいのは、住民自治協議会の権能として、「諮問権」「提案権」「同意権」および「受託決定権」が規定されている点である（26条）。これまで述べてきたように、これまでのコミュニティ施策においては、コミュニティ組織に移譲される権能は「執行」中心であり、「決定」は重要視されてこなかった。一方で、もっぱら「話し合いの場」として設けられた中野区の住区協議会では、活動を持たないためにうまくいかなかつたとも指摘された。伊賀市の取組みは、「執行」と「決定」を両方ともコミュニティ組織に付与すること、それを条例により担保しているという点で、これまでとは違う試みである。

また、上越市は、いわゆる「準公選制」を試みている。上越市が設置しているのは地域自治区であり⁶、地域協議会の委員は市長が選任することとなっているが、市長は選任に先立ち、委員を公募し、投票を行い、その投票の結果を尊重しなくてはならないと条例で定めている。その目的は、地域協議会に一定の正統性を与えることである。ただし、実際に投票が実施されたのは、旧13町村の区域が対象であった第1期（任期2005年1月～2008年4月）における5地区のみである。現在は3期目の途中であるが、応募者のない区もあったこと、委員定数と応募者の数が一致する区が数多くあること、自治会・町内会長協議会で応募者の一部が調整された区も少なくないこと等が指摘されている。これも、先述した世田谷区におけるまちづ

⁶上越市は2005年1月1日に13町村を編入合併し、まず旧13町村の区域のみに地域自治区（合併特例）を設置した。そして合併前の上越市の区域を15地区に分けて、2009年10月1日に地域自治区（一般制度）を設置した。これに先立ち、旧13町村の区域に設置されていた地域自治区（合併特例）は、2009年4月1日に地域自治区（一般制度）に移行している。

くり協議会の認定制度の廃止と同様、地域において特定の組織（上越市の場合は個人であるが）に特別の位置づけを与えることの難しさを示していると言えよう。

4 地域コミュニティ施策の課題と展望

(1) コミュニティ組織への期待とその担い手

コミュニティの「ブーム」の背景には、これまで述べてきたとおり、第一次地方分権改革後に残された課題としての住民自治への着目や、市町村合併の進展がある。それに加えて、住民と自治体との関係を見直し、住民も行政サービスの担い手であるということを明確に、直接的に打ち出した考え方が次々と出されていることも関係している。「協働」や、それとほぼ同じ言葉としてのパートナーシップやコラボレーションは、住民に対し、自治体と対等な立場で一定の役割を果たすことを期待する。また、「補完性の原則」や、「自助・共助・公助」は、住民個人では解決できない課題は、市町村ではなくまずコミュニティが担うことを強調する。

また、「新しい公共」は、2009年の政権交代後、民主党の鳩山由紀夫政権が打ち出したことで広まったが、もともとは政権交代前の自民党政権時代から登場していた。第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月)において、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」としていた。

これらの考え方はいずれも、従来と同様、コミュニティがサービ

スの提供、すなわち「執行」において役割を果たすことを重視している。おそらく、それは今後も変わらないであろう。自治体も国も財政状況が好転する兆しはなく、さらなる行政改革を求められている。これまで都市自治体が担ってきた事務を外部化する動きが加速している。ただし、こうした中でも、自治体の経費削減のための単なる下請けではない、コミュニティの活性化に寄与するコミュニティ・ビジネスの取組みが広がりつつある。

こうした状況に加え、「孤立死」や「無縁社会」が社会問題となり、さらに東日本大震災の発生によって「絆」がクローズアップされ、コミュニティへの期待はますます高まっている。しかし、現状では、コミュニティに対する過剰な期待や願望が実態から乖離したところで一方的に膨らんでいるという指摘もある（コミュニティ・インフレーション）。

（2）「決定」をめぐる新しい動き

「執行」重視という傾向が続くことは間違いなさそうであるが、一方で、地域のことは地域で決めるという試みは広がっている。これまで自治体の所管課ごとにばらばらであった補助金を一括交付金化する動きは、その代表である。

また、上越市では、2010年度から、総額およそ2億円の地域活動資金を地域自治区に配分する「地域活動支援事業」を導入したが、その採択基準の策定および採択のための審査は各地域自治区の地域協議会が行っている。これにより、事業に応募してくる個人や団体との関係構築や、地域協議会の認知度の上昇も期待されている。

地域に対して「決定権」を与えるこうした動きについては、厳しい財政状況にある都市自治体が、不必要となったサービスの削減や住民自身の負担について、住民側の合意を調達するためと見る向き

もある。しかし、これまでの縦割りで自由度の低い仕組みから、コミュニティ組織が選択し、独自性を発揮できる仕組みとなっていることは評価できよう。

また、コミュニティレベルだけではなく、違った角度から住民に決定過程に関わってもらう試みも広がりつつある。公募の住民を原則として全員受け入れ、住民主体の運営を行う「市民会議」や、無作為抽出した住民に参加を呼びかける「市民討議会」は、参加する住民の層を広げる効果が期待されている。コミュニティ施策の先進自治体として知られる三鷹市でも、こうした取組みを行っている。どうしてもコミュニティ組織のメンバーは固定化されがちであることから、新しい住民の参加を掘り起こすことが目的のひとつである。コミュニティ施策をコミュニティレベルでのみ考えるのではなく、多角的にアプローチすることが必要となっている。

このように見えてくると、1970年代のコミュニティ施策では、自治会・町内会だけではない、多様な担い手で構成されるコミュニティ組織を形成することにより、新しい市民層を発掘しようとしたが、現在は、「決定」への参加で新しい参加を掘り起こそうとしていると言えよう。

おわりに

この10年の間に、社会を取り巻く状況はドラスティックに変化している。予想もしなかった出来事が次々に起き、人々の考え方や生活様式、家族のあり方等、あらゆるもののが多様化し、それによってコミュニティもますます多様化している。地域コミュニティ施策はまさに終わりのない、永遠のテーマであると言える。

合併後に地域自治組織を設置したかどうかにかかわらず、そして

そもそも合併したかどうかにかかわらず、すべての都市自治体においてコミュニティは重要なテーマである。息の長い取組みが求められている。

【参考文献】

- 山崎仁朗・宗野隆俊編『地域自治の最前線新潟県上越市の挑戦』ナカニシヤ出版、2013年
- 中川幾郎編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年
- 名和田是彦編『コミュニティの自治自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年
- 羽貝正美編著『自治と参加・協働ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社、2007年
- 小林重敬編著『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社、1999年。

第3章

都市自治体における地域コミュニティ活性化への取組み

第1節 都市自治体の政策課題としての 地域コミュニティ活性化

(公財)日本都市センター研究室研究員
柳沢 盛仁

1 都市自治体を取り巻く環境の変化

近年、都市自治体を取り巻く大きな環境の変化のひとつとして、2000年代前半から行われた平成の大合併があげられる。この平成の大合併により、1999年4月に3,229であった市町村数は、2014年1月現在では1,719と半数近くにまで減少している。この他、急速な高齢化、少子化、人口減少、財政悪化など、都市自治体を取り巻く環境は大きく変化している。このような環境の変化に対応すべく、都市自治体の多くが、住民の行政への「参加」と行政と住民による「協働」に取り組んでいる。

こういった状況のなか、「参加」と「協働」の主体として地域コミュニティが再び注目を集めしており、都市自治体の政策課題の1つとして地域コミュニティの活性化があげられている。

このような背景のもと、今年度、当センターでは、地域コミュニティ活性化施策について知見を得ることを目的として、本調査研究を実施してきたところである。本調査研究では、都市自治体における地域コミュニティの現状及び関係施策の実態を把握するため、網羅的なアンケート調査を実施している。その結果については、第Ⅱ部で詳述するが、次節では、そのうちいくつかのデータを取り上げ、都市自治体における地域コミュニティ施策への取組み状況について述べることとする。

2 都市自治体における地域コミュニティ施策の現状 ～アンケート調査から～

地域コミュニティといつても、自治会・町内会やその連合会、さらには、合併前の旧市町村単位で組織されている協議会形式のもの

など、そのあり方は一様ではない。また、都市自治体についても、人口数万人の市もあれば、数百万人の市もあり、さらに、地理的条件や都市化の度合いなど、やはりそのあり方は一様ではなく、抱える課題も都市自治体によって様々である。

大都市制度の適用の違いによって、コミュニティ政策における権限が大きく異なることはそれほどないが、政令指定都市の区地域協議会が行政区に設置されるように、大都市制度の適用が地域コミュニティ施策の権限と結びついているものもある。また、いかなる大都市制度が適用されているかということは、必ずしもその都市自治体の地域特性を反映したものではないにせよ、人口規模や都市化の度合いなど、各都市の特徴を一定程度あらわす指標となりえる。そこで、以下では政令指定都市、中核市、特例市、一般市、特別区といった制度の違いに着目して、それぞれの特徴を考察したい。

表 I－1－1 地縁型住民自治組織の加入率

N=507、単位=%

選択肢 都市分類 (有効回答数)	一般市 (266)	特例市 (25)	中核市 (26)	政令指 定都市 (14)	特別区 (10)	都市分 類計 (341)
50%未満	6.4	0.0	7.7	0.0	10.0	5.9
50%以上 60%未満	6.4	12.0	7.7	7.1	50.0	8.2
60%以上 70%未満	15.8	28.0	19.2	14.3	40.0	17.6
70%以上 80%未満	34.2	32.0	30.8	35.7	0.0	32.8
80%以上 90%未満	25.2	20.0	23.1	28.6	0.0	24.0
90%以上 100%未満	11.3	8.0	11.5	14.3	0.0	10.9
100%	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6

表 I – 1 – 1 は、地縁型住民自治組織¹の加入率に関する設問（Q18）的回答を都市分類ごとに集計したものである。

全体的な傾向として、一般市及び政令指定都市で加入率が高い傾向となっている。特に一般市では、他の都市分類ではゼロである、加入率100%とする回答をした都市自治体が少ないながらも存在する。その他の特徴としては、他の都市分類と比較して、特別区の加入率は低い傾向にある。一般的に、人口流動性の高い大都市部では、住民のつながりが希薄であるため、自治会・町内会等の加入率が低いといわれることがあるが、高度な都市化が進んでいる特別区においては、その傾向が顕著に出ているといえる。

続いて、表 I – 1 – 2 は、協議会型住民自治組織²の有無についての設問（Q25）への回答を、都市分類ごとに集計したものである。

都市分類計では、選択肢1及び2の割合はおよそ2分の1ずつでほぼ同割合となっている。しかし、これを都市分類ごとにみると、特別区では、協議会型住民自治組織が設立されている割合は27.3%と、都市分類計と比較して大きく下回っている。一方、政令指定都市では、設置されているとする回答が93.3%と9割を超えており、また、特例市及び中核市においてもその割合が高くなっている。

¹ アンケート調査において「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」と定義しているもの。

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

表 I - 1 - 2 協議会型住民自治組織の有無

N=507、単位=%

選択肢	都市分類 (有効回答数)	一般市 (194)	特例市 (21)	中核市 (20)	政令指 定都市 (14)	特別区 (3)	都市分 類計 (252)
1 ある		46.5	75.0	62.5	93.3	27.3	50.1
2 ない		53.5	25.0	37.5	6.7	72.7	49.9

表 I - 1 - 3 協議会型住民自治組織設立の目的

N=248、複数回答、単位=%

選択肢	都市分類 (有効回答数)	一般市 (188)	特例市 (21)	中核市 (21)	政令指 定都市 (14)	特別区 (2)	都市分 類計 (246)
1 地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため		56.3	76.2	61.9	38.5	100.0	57.9
2 身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため		78.9	95.2	81.0	84.6	50.0	80.6
3 地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため		41.6	57.1	38.1	53.8	0.0	42.9
4 市町村合併を契機として住民自治を回復する必要があったため		10.5	0.0	4.8	15.4	0.0	9.3
5 地域住民等から地域活動を活発にしたいという要望があったため		11.6	14.3	9.5	23.1	0.0	12.1
6 その他		8.4	4.8	9.5	7.7	0.0	8.1

表 I – 1 – 3 は、協議会型住民自治組織設立の目的についての設問（Q27）への回答を、都市分類ごとに集計したものである。

各都市分類ごとに比較すると、特例市、中核市及び特別区において、選択肢1の割合が都市分類計の割合に対して高くなっている。また、政令指定都市では、選択肢5の割合が都市分類計の割合のおよそ2倍となっており、地域住民の地域活動に対する意識が比較的高いことが読み取れる。この他の特徴としては、他の選択肢と比べて、住民の行政への参画という側面の強い、選択肢3の割合が、特例市及び政令指定都市において、都市分類計の割合より高くなっている。さらに、市町村合併に関連する選択肢4については、政令指定都市が高い割合を示しており、合併を経て人口規模、市域ともに拡大するなかで、住民の声が行政に届きにくくなるという住民の不安感への対応として、協議会型住民自治組織の設立が行われたことが推察される。

表 I - 1 - 4 協議会型住民自治組織の設立状況

N=248、単位=%

選択肢 都市分類 (有効回答数)	一般市 (190)	特例市 (21)	中核市 (20)	政令指 定都市 (13)	特別区 (2)	都市分 類計 (246)
1 自治体の区域全域に設立されている	48.4	57.1	45.0	53.8	50.0	48.8
2 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	7.9	9.5	15.0	0.0	0.0	8.1
3 自治体の区域の一部に設立されており、今後は全区域に拡大する予定	21.1	28.6	30.0	23.1	50.0	22.6
4 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	12.6	0.0	0.0	0.0	0.0	9.7
5 その他	11.9	14.3	10.0	25.0	0.0	10.1

表 I - 1 - 4 は、協議会型住民自治組織の設立状況についての設問（Q28）を都市分類ごとに集計したものである。

各都市分類ごとに比較すると、特例市、政令指定都市及び特別区において、選択肢1の割合がその他の都市分類より高くなっている。

またここで、表 I - 1 - 5 で協議会型住民自治組織の設立開始時期（Q29）をみると、2005年以降に設立が開始された例が各都市分類に共通して多くなっている。特に2005年～2009年が最も多く、平成の合併との関連がうかがわれる。さらに、表 I - 1 - 6 は、Q28で自治体の区域全域に設立されている（選択肢1）と回答した121の都市自治体に、最後に協議会型住民自治組織が設立された時期について回答を求めたものであるが、2010年以降に設立されたとする回答が最も多く、設立開始から自治体区域内全域に設立されるまでにはある程度の期間がかかっていることがわかる。

表 I - 1 - 5 協議会型住民自治組織の設立開始時期

N=248、単位=%

選択肢 都市分類 (有効回答数)	一般市 (163)	特例市 (19)	中核市 (20)	政令指 定都市 (13)	特別区 (2)	都市分 類計 (217)
1969年以前	3.1	10.5	0.0	7.7	0.0	3.2
1970年～1979年	10.4	10.5	20.0	0.0	0.0	9.3
1980年～1989年	10.4	10.5	0.0	7.7	50.0	8.5
1990年～1999年	4.3	10.5	0.0	7.7	0.0	4.0
2000年～2004年	9.8	10.5	10.0	15.4	0.0	8.9
2005年～2009年	35.0	26.3	40.0	38.5	0.0	30.2
2010年以降	27.0	21.1	30.0	23.1	50.0	23.4

表 I - 1 - 6 協議会型住民自治組織の設立完了時期

N=121、単位=%

選択肢 都市分類 (有効回答数)	一般市 (78)	特例市 (10)	中核市 (8)	政令指 定都市 (5)	特別区 (0)	都市分 類計 (101)
1989年以前	3.8	10.0	0.0	0.0	0.0	3.3
1990年～1999年	9.0	20.0	0.0	0.0	0.0	7.4
2000年～2004年	7.7	20.0	12.5	0.0	0.0	7.4
2005年～2009年	42.3	20.0	25.0	40.0	0.0	32.2
2010年以降	37.2	30.0	62.5	60.0	0.0	33.1

3 コミュニティ施策の検討に求められる視点

本研究会には、都市自治体から新潟市及び豊中市の職員が委員として参加している。新潟市は、2005年に周辺13市町村と合併し、2007年に本州日本海側で唯一となる政令指定都市へ移行している。

この合併、政令指定都市移行に伴い、「分権型協働都市」を理念の1つに掲げ、この理念を実現させるために、①「地域コミュニティ協議会」の設立、②地域の総合的な行政機関としての「大きな区役所」の設置、③「区自治協議会」の設置、④①～③を包含する自治の基本原則としての「自治基本条例」の制定といった取組みを実施してきた。

一方、豊中市は、大阪市に隣接する中核市で、いわゆる大都市圏の郊外住宅都市である。平成の合併を経ていないが、2012年に中核市へ移行している。豊中市では、2007年に「豊中市自治基本条例」を制定、2009年に「豊中市コミュニティ基本方針」を策定、2012年に「地域自治推進条例」を制定し、中核市移行と併せて、地域自治システムを創設している。

両市は、政令指定都市と中核市、合併の有無、大都市圏外の主要都市と大都市圏の郊外住宅都市というそれぞれ異なった面を持っているが、ともに住民による地域の自治を大きな政策課題として、地域コミュニティ施策に取り組んでいる。

両市ともに今世紀に入ってから協議会型住民自治組織の設立を開始しているが、新潟市においては、取組み開始から8年が経過しており、これまでの経過を追うことで、今まさに地域コミュニティ施策に取り組んでいる都市自治体の参考事例となるものである。また、豊中市においては、取組みを開始して間もないため、これから本格的に地域コミュニティ施策に取り組もうとする都市自治体の参考事例となるものである。

次節より、両市の事例が詳細に語られるが、先に掲載した、都市分類別アンケート調査の分析及び第Ⅱ部のアンケート調査の結果も参考としながら読んでいただきたい。

第3章

都市自治体における地域コミュニティ活性化への取組み 第2節 「分権型協働都市」実現に向けた取組み ～新潟市の事例～

新潟市市民生活部市民協働課課長補佐
土田 真清

1 市町村合併後のまちづくり～分権型協働都市の4つの仕組み～

新潟市は、2005年（平成17年）に周辺13市町村と広域合併し、人口約81万人を抱える都市となり、2007年（平成19年）には本州日本海側で初となる政令指定都市へ移行。新しいまちづくりの体制構築の考え方の一つに「分権型協働都市」を掲げ、新都市創造へ歩みだした。

分権型協働都市の基本理念は、市民・地域と行政が対等のパートナーとして相互に連携し、それぞれの責任を自覚しながら共通課題に取組み、協働による自立したまちづくりを進めることである。その目的は、①各地域のコミュニティを発展させ、まちづくりに市民が主体的役割を果たしつつ、地域のことは地域で考え解決を目指す、②地域の身近な行政機関（区役所）で総合的に市民サービスを提供し、各地域（旧市町村）で育んできた歴史・伝統・文化を尊重しつつ、市民との協働により特色あるまちづくりを目指す、③広域化した新市において地域の声をきめ細かく反映させ、市民が市政（区政）に参加しやすい仕組みをつくることである。

これらを実現するために、①の具体策として、各地域のまちづくりの母体となる「地域コミュニティ協議会」の設立、②として、行政区で市民サービスを総合的に提供する「大きな区役所」の配置、③の仕組みとして、行政区における協働の要となる「区自治協議会」の設置、①～③を包含する本市の自治の基本原則（分権型の仕組み）として「自治条例」を制定し、分権型協働都市を確立するための仕組みを構築した。

1 新都市創造に向けて

○ 時代の潮流への対応

- 少子化・超高齢社会の到来、核家族の進行、コミュニティの希薄化などの社会状況や厳しい財政環境の中で市民ニーズが複雑・多様化
 - 多様化する地域課題
 - ・独居高齢者世帯の増加・防災(度重なる自然災害への対応)・防犯(地域犯罪の増加)
 - ・子育て・教育(多様な保育・教育)・生活環境の悪化
- ➡ 行政だけが「公」を担うのではなく、市民力・地域力を活かしたまちづくりが必要

○ 新潟市民の気風

- 江戸時代新潟湊は、町人が自ら町を治める「町人自治」で知られ、蒲原平野では、殿様に頼らない新田開発がおこなわれていた。

➡ 区自治協議会をはじめとした分権型の取組は江戸時代から新潟にある「自治・自主・自立」の気風を生かすもの



○ 新潟市が持つ市民力・地域力の活用

- 自治会・町内会加入率 93.15% (平成25年10月1日現在)



1 新都市創造に向けて

○ 広域合併から政令指定都市への移行

- 平成17年3月21日 近隣12市町村と合併
(新津市、白根市、豊栄市、小須戸町、横越町、亀田町、岩室村、西川町、味方村、潟東村、月潟村、中之口村)
- 平成17年10月10日 卷町と合併

合計14市町村による「新・新潟市」誕生

	合併前	合併後
面積(H17.10.1)	231.94 km ²	726.10 km ²
人口(H12国勢調査)	527,324人	808,963人

- 平成19年4月1日 政令指定都市移行(8つの行政区を設置)

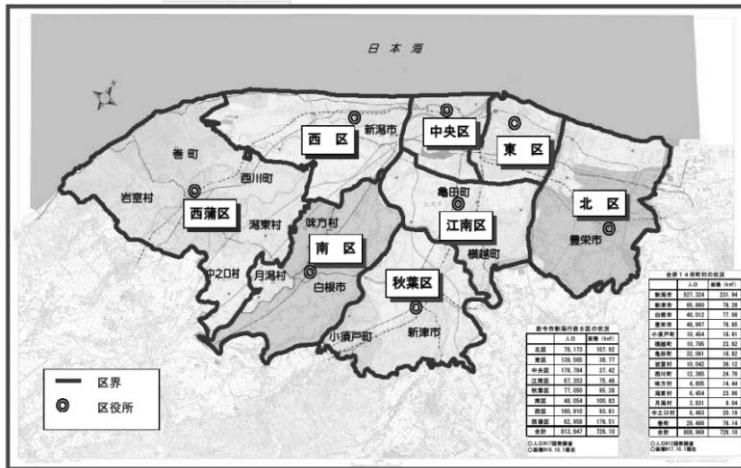


新しいまちづくり体制構築の必要性



1 新都市創造に向けて

合併 14 市町村と 8 行政区



1 新都市創造に向けて

- #### ○ 新しいまちづくり体制構築の考え方の一つ

「分權型政令市(分權型協働都市)」

市民・地域と行政がパートナーとして相互に尊重し、それぞれの責任を自覚しながら、共通課題に取り組む協働による自立したまちづくり

- 各地域のコミュニティを発展させ、まちづくりに市民が主体的役割を果たしつつ、地域のことは地域で考え解決を目指す。
 - 地域に身近な行政機関で総合的、完結的に市民サービスが提供され、各地域（旧市町村）で育んできた伝統・文化・歴史を尊重しつつ、市民との協働により独自の特色あるまちづくりを進める。
 - 広域化した新市において地域の声をきめ細かく反映させ、区民が区政に参加しやすい仕組みを持つ。

1 新都市創造に向けて

「分権型政令市」実現のための四つの仕組み

○ 仕組み:その1 「地域コミュニティ協議会」



- ・概ね小学校区を単位に自治会などを中心に結成された任意の地域自治組織
- ・合併から結成支援を行い、政令指定都市移行までに全市域に97協議会が設立

○ 仕組み:その2 「区自治協議会」



- ・大きな区役所に、地域コミュニティ協議会をはじめとした地域の多様な意見を反映させるとともに、区役所と地域の「協働の要」となる機関として全ての区に設置した法定の地域自治組織

○ 仕組み:その3 「大きな区役所」



- ・従来からのサービスを提供しながら、地域の歴史、伝統、文化を生かしつつ、区独自のまちづくりができるよう、区長に大きな権限を与え、必要な組織機構を備えた地域の総合的な行政機関

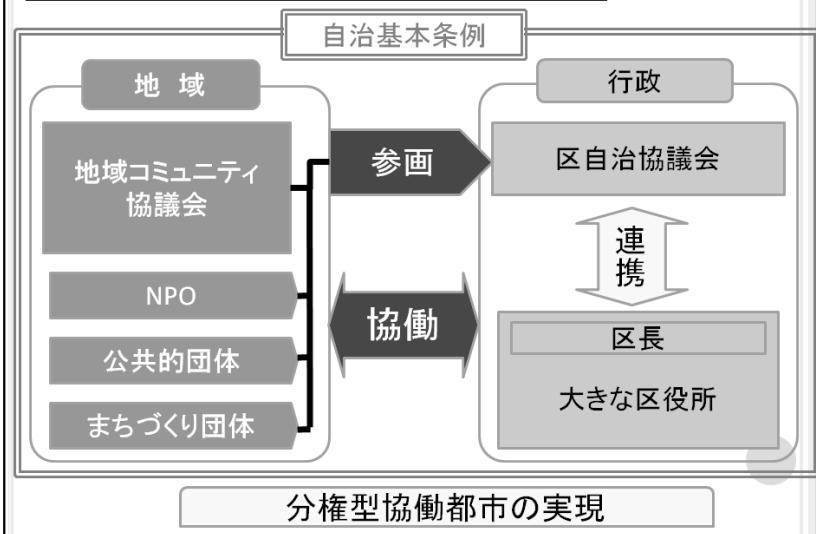
○ 仕組み:その4 「自治基本条例」



- ・市の自治の基本理念を示すとともに、自治の基本原則(分権型の仕組み)を保障
平成20年2月に制定

1 新都市創造に向けて

○ 分権型政令市の仕組み(全体イメージ)



2 なぜ今、コミュニティなのか～地域コミュニティ協議会～

地方分権の時代に入り、コミュニティ（地域社会）を活性化する取組みが全国各地で活発になっている。その一方で、都市化の進展や生活形態の変化などにより、これまで長年にわたって培われてきた地域の結びつきや、地縁や血縁による絆が急速に薄れてきている。こうした状況を開拓するために本市では、2005年（平成17年）の広域合併後、小学校区を基本として、自治会をはじめ地域内で活動する諸団体を有機的に結び付ける地縁型コミュニティ組織「地域コミュニティ協議会」（以下、コミ協）の設立を各地域に呼びかけた。

この制度の導入目的は、①地方分権時代にふさわしい住民自治を進めるための仕組みづくり、②広域合併により大きくなる市域のなかで行政に地域の声を届ける仕組みづくり、③自治会などの地縁単体組織では解決が難しい広域的な地域課題に対応する地域活動を推進するためである。

コミ協の組織構成は、自治会をはじめ、PTA、民生児童委員、青少年健全育成協議会、老人クラブなど地域内で活動する各種団体に参加を促したが、最終的な団体の構成は地域の実情に委ねる形とした。コミ協の設立には行政も積極的に関与し、合併後に各地域に設置した支所（合併前は旧市町村役場）や市役所の出先機関である地区事務所の担当職員がコーディネーターとなり、昼夜を問わず地域とともに会議や研修を重ねた結果、2007年（平成19年）の政令指定都市移行までの間に市内全域で97のコミ協が設立された。

コミ協の設立から7～8年が経過した現在、地域によっては温度差があるものの、各コミ協では構成団体のゆるやかな協働・連携体制により、住民の交流を進め地域課題の解決に向けた活動を行っている。

主な活動分野は、「防災・防犯」、「健康・福祉」、「子育て支援・教育」、「環境・廃棄物」、「歴史・文化」、「地域交流」、「コミュニティ施設の管理」などであるが、具体的な事例については、本市ホームページ「地域コミュニティ協議会活動事例集」を参照されたい¹。

2 地域コミュニティ協議会

○ 協議会の概要

□ 導入の目的

- 地方分権時代に相応しい、住民自治を進めるための仕組みづくり
- 合併や政令指定都市移行により、大きくなる行政に、地域の意見を届ける仕組みづくり
- 自治会・町内会やPTAなど地縁組織単体では解決が難しい広域化する地域課題に対応した多様な地域活動の推進

□ 協議会の組織

① 組織構成

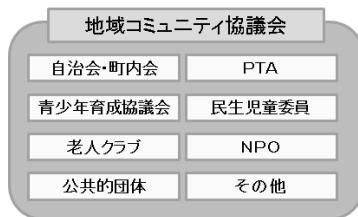
- ・自治会・町内会、PTA、民生児童委員、青少年健全育成協議会、老人クラブなどで構成
- ・活動に応じて部会を設置するコミ協もあり、地域の実情に応じての構成

② 区域

- ・「顔が見える、地域内を歩いていける」という考え方のもと、小学校区単位が基本
- ・地域によっては、統合前の小学校区、中学校区で一体感を醸成

③ 位置づけ

- ・任意団体という位置づけ。他の任意団体とは違い、住民自治を進める観点から、地域と行政との協働によるまちづくりを行う、また、地域のコミュニティの核となる組織という位置づけ



¹ 新潟市「地域コミュニティ協議会の活動内容」

https://www.city.niigata.lg.jp/kurashi/shimin/community/com_katsudou.html、2014年2月21日アクセス

2 地域コミュニティ協議会

○ 主な取り組み

区域の様々な団体の活動を尊重しつつ、構成団体のゆるやかな協働・連携体制により、地域を調整し、まとめながら、住民の交流を進め、地域課題の解決に向けた活動を行っている。

□ 主な活動事例

- 防災、防犯(自主防災組織の結成、防災訓練、安心安全パトロールなど)
- 健康・福祉(スポーツ大会、ウォークラー、地域の茶の間、ふれあい給食など)
- 子育て・教育(親・子どもの交流の場、学校支援、青少年健全育成など)
- 環境・廃棄物(川の再生、緑化、リサイクル運動、不法投棄防止、一斉清掃など)
- 文化・歴史(地域のたから発掘、芸能祭、地域学、伝統継承など)
- 地域交流(各種まつり、世代間交流、運動会、コンサートなど)
- コミュニティ施設、公園公共施設の管理運営 など



2 地域コミュニティ協議会

○ 市の主な支援策

地域のまちづくりを進めていくためには、「地域のことは地域で自ら考え自ら行動する」地域活動の充実や活性化が重要と考えており、地域活動の充実と活性化を図るため、地域コミュニティの自主性・自立性を尊重しつつ、様々な制度により、コミ協の活動を支援している。

□ 主な助成制度等

- 古紙行政収集地域活動支援金(古紙回収奨励金)
古紙の収集量に応じて、3円/kgの奨励金を支給
- 廃食用油回収奨励金
廃油の回収量に応じて、20円/lの協力金を支給
- 地域活動補助金
地域コミュニティ協議会の活動、地域課題の解決、資源循環型社会の促進、地球温暖化対策を図る活動に対する補助
 - ・補助率 10/10
 - ・限度額 1事業あたり20万円を基本
　　コミ協の規模により1事業20～60万円(1小学校区当り20万円)
 - ・対 象 地域コミュニティ協議会、自治会・町内会、非営利団体
- 地域コミュニティ協議会運営助成金
地域コミュニティ協議会の運営費に対する補助
 - ・補助率 10/10
 - ・限度額 20万円
 - ・補助対象経費　賃金、報償費、旅費、消耗品費、食糧費、光熱水費、通信運搬費、使用料及び賃借料、備品購入費 など

2 地域コミュニティ協議会

□ 活動拠点の支援

● コミュニティセンター

地域住民の連帯感を高め、住みよい地域づくりを推進するための施設

- ・配置 概ね公民館のない中学校区に設置（合併により、配置が統一されていない地域あり）
- ・設置数 43か所（設置予定5か所「小須戸、竜田地区」（合併建設計画）、「葛塚、大形、石山南地区」）
- ・管理運営 地域による管理運営を基本

地域コミュニティ協議会に指定管理	13か所
管理運営委員会(※)に指定管理	25か所
併設の体育施設管理者に指定管理	1か所
直営施設	4か所

※ 管理運営委員会とは、施設配置区域内の利用者団体の代表で構成される組織

地域コミュニティ協議会が誕生する前は、管理運営委員会による管理運営を基本としていたが、
コミュニティセンターをより地域づくりの拠点として機能の充実を図るため、同協議会発足以降は、
地域の意向を尊重しながら、地域コミュニティ協議会の指定管理に移行していくことを進めている。

● 公民館【教育委員会所管】

行政と地域が連携した市民力を生かした地域づくりと、地域の課題解決や、幅広い世代の生涯学習を支える拠点施設

- ・配置 中学校区に設置（合併により、配置が統一されていない地域あり）
- ・設置数 61か所（次年度コミセンと2枚看板の分館を15館廃止の予定）
- ・管理運営 直営

2 地域コミュニティ協議会

○ 主な課題

□ 事務局員の確保

- ・多くの活動を開催するには、予算規模や事務量も大きくなり、役員が活動に加えて事務を行うことが難しくなることから、専任の事務局員の確保が必要

□ 事務所スペース、活動拠点の確保

- ・活動の活発化とともに、いつでも簡単な打ち合わせができるスペースや、専用の事務を行うスペース、活動拠点の確保が必要

□ 自主財源の確保

- ・自治会・町内会費のほかに会費を徴収しづらい地域もあり、活動の原資となる、自主財源の確保が必要

□ 活動に携わるメンバーの固定化

- ・コミ協活動に従事するメンバーが固定化されており、地域からできるだけ多くの住民に参加してもらう工夫が必要

□ 役員の高齢化、次代を担うリーダーの育成

- ・コミ協活動を活性化しようと、役員が高齢化しており、事業の拡大や新規事業の展開が難しい状況があり、次代を担うリーダーの発掘・養成が必要

3 地域と共に育つ分権型協働都市～大きな区役所と区自治協議会～

本市では2007年（平成19年）4月の政令指定都市移行にあたり、市内に8つの行政区を配置した。極力権限を区役所に委譲し、市民と行政が協働して、それぞれの行政区の特色を生かしたまちづくりを進めるため、「大きな区役所」と協働の要となる「区自治協議会」を設置した。

8つの区役所は、従来からの行政サービスを提供しながら、地域の歴史・伝統・文化を生かした行政区独自のまちづくりができるよう、区長に大きな権限を与えて、企画、福祉、産業、建設部門などの組織機構を備えた地域の総合的な行政機関である。

一方、区役所との協働の要として、地方自治法に基づく市長の附属機関として「区自治協議会」を行政区ごとに設置した。その役割は、①行政区の総合的審議機関として地域の声を区（市）政に届ける機能、②「協働の要」として、地域と区役所をコーディネートする機能、③合併時の各種合意事項のチェック機能を担っている。

委員は、行政区内外に住所を有する地域コミュニティ協議会、公共的団体、学識経験者、公募による者、市長が必要と認めた者の原則30人で構成している。区役所から区長以下、関係課長などが出でて毎月1回会議を開催し、定期的に意見交換することで情報を共有して、行政区における市民と行政による協働のまちづくりの推進母体となっている。

3 区自治協議会

○ 法的位置付け

- 地方自治法第252条の20第6項に規定する政令市の行政区に置く「区地域協議会」
- 住民自治の充実・推進を図るため新潟市では独自に「区自治協議会」と呼ぶ。
- 「区地域協議会」は、20政令市中浜松市と新潟市ののみ設置



○ 委員構成

- 区内に住所を有する次の中から原則30人以内で構成
 - ・ 地域コミュニティ協議会からの選出者
 - ・ 公的の団体等からの選出者
 - ・ 学識を有する者
 - ・ 公募による者
 - ・ 市長が必要と認めた者



※ 人口が10万人を超える区では、こえる人口が1万人を増すごとに1人を加えた人数内で構成
(構成上限: 東区33人, 中央区38人, 西区36人)

- 委員は、当該区自治協議会による推薦に基づいて市長が選任



3 区自治協議会

○ 第4期各区委員構成(平成26年1月1日現在)

区	合計	委員構成														
		性別		女性		女性比	コミ協選出		公共的団体等選出		学識経験者		公募		その他	
		委員数	構成比	委員数	構成比		委員数	構成比	委員数	構成比	委員数	構成比	委員数	構成比	委員数	構成比
北	30	21	9	30.0%	10	33.3%	13	43.3%	2	6.7%	4	13.3%	1	3.3%		
東	30	21	9	30.0%	12	40.0%	6	20.0%	5	16.7%	5	16.7%	2	6.7%		
中央	38	26	12	31.6%	23	60.5%	6	15.8%	3	7.9%	4	10.5%	2	5.3%		
江南	30	19	11	36.7%	11	36.7%	7	23.3%	4	13.3%	3	10.0%	5	16.7%		
秋葉	30	16	14	46.7%	11	36.7%	7	23.3%	5	16.7%	5	16.7%	2	6.7%		
南	30	22	8	26.7%	12	40.0%	9	30.0%	3	10.0%	4	13.3%	2	6.7%		
西	33	22	11	33.3%	15	45.5%	10	30.3%	1	3.0%	5	15.2%	2	6.1%		
西蒲	30	22	8	26.7%	12	40.0%	8	26.7%	6	20.0%	3	10.0%	1	3.3%		
合計	251	169	82	32.7%	106	42.2%	66	26.3%	29	11.6%	33	13.1%	17	6.8%		

3 区自治協議会

○ 任期・報酬等

- 任期は2年、再任は原則1回まで(最長任期は4年)
 - ・ 平成25年度から第4期(平成25～26年度)の新たな区自治協議会がスタート
 - 報酬はなし。ただし、会議に出席する場合3,000円の定額の費用弁償を支給

○ 役割・機能

- 地域に根差した区の総合的審議機関として地域の声を区(市)政に届ける機能
 - ・ 区(市)からの意見聴取に対して、審議し意見を述べる。
 - ・ 区の課題を自主的に見つけ、審議し、解決方法について意見を述べる。
- 「協働の要」として、地域と区(市)役所とをコーディネートする機能
 - ・ 地域の多様な意見を調整し、取りまとめ市民と市との協働の要となる。
- (合併市町村で構成される北・江南・秋葉・南・西蒲区)合併時の各種合意事項のチェック機能
 - ・ 合併建設計画、事務事業調整などについて旧市町村としての声を届ける。

3 区自治協議会

○ 各区の運営について

- 概ね毎月1回30人の委員による全体会を開催
- 事務局は各区役所地域課が担い、区役所側として区長以下、区役所関係課長などが毎回出席
事案によっては、本庁所属も出席
 - ・ 定例的に地域と行政が意見交換することで協働の基盤となるフェイストゥーフェイスの関係性構築、相互の情報共有を推進
 - ・ 区内地域コミュニティ協議会の先進的取組みや課題などヨコのつながりを構築して市民力を向上
- ➡- 全体会とは別に、課題ごと(防犯・防災、福祉、教育、環境など)に少人数の部会を設け、調査研究を行っている。

3 区自治協議会

○ 各区自治協議会部会等状況(平成25年6月1日現在)

北	東	中央区	江南区	秋葉区	南区	西区	西蒲区
第一部会 (商工業、農業、觀光)	【部門別部会】 第1部会 (市民協働)	拠点と賑わいの まちづくり部会	まちづくり部会	第1部会 (土地・土地利 用、水と緑、農 業、環境、産業、 商店街、觀光)	公共交通検討部 会	第1部会 (防犯、防災、 自然環境、住環 境)	【特別部会】 区役所専門 機会部会
第二部会 (交通、都市計 画、住環境、自 然環境)	【部門別部会】 第2部会 (福祉、教育・ 文化)	人にやさしいく らしのまち部会	環境・教育部会	第2部会 (防犯、防災、 健康・医療、福 祉、住環境、生 活基盤、生活交 通)	少子高齢化対策 部会	第2部会 (保健福祉、文 化、教育)	【特別部会】 区ビジョンまち づくり計画部会
第三部会 (福祉、医療、 保健、防犯・防 災、交通安全、 コミュニティ活 動)	【部門別部会】 第3部会 (産業・環境)	水辺とみなどの まちづくり部会	安心・安全部会	第3部会 (協働、男女共 同、地域、行政 運営、教育、文 化、スポーツ)	第3部会 (農林水産業、 商工業、交通)	【常任部会】 総務部会	
第四部会 (教育、生涯学 習・文化・ス ポーツ)		中央区自治協議 会たより編集部 会			プロジェクト チーム1 (区役所あり方、 区役所整備及び 区内施設の新 設・用途変更)	【常任部会】 保健福祉部会	
総務部会		コミュニティ活 性化特別部会			プロジェクト チーム2 (自治協議会広 報紙の発行)	【常任部会】 まちづくり・産 業部会	
					プロジェクト チーム3 (西区アート フェスティバルの 企画・実施)		

3 区自治協議会

○ どういった内容が議論され、地域意見を届けているか

条例によりあらかじめ区(市)役所が意見聴取を必要としている事項

□ 区ビジョンまちづくり計画策定に向けて
～「区の計画」への意見提出～

- ・新しいまちづくりの単位である「区」の設計図となる
「区ビジョンまちづくり計画」の策定にむけて
平成19年度1年間をかけて区役所とともに議論・策定
- ・平成20年度から平成26年度まで(7年間)の計画



□ 区の所管施設の設置・廃止等に向けて
～「身近な公共施設」への意見提出～

- ・コミュニティハウス、コミュニティセンター、公園、文化施設など
区役所が所管する公の施設の新規設置や廃止、指定管理者
制度の導入にあたり、地域の声を届ける。



3 区自治協議会

○ どういった内容が議論され、地域意見を届けているか

条例によりあらかじめ区(市)役所が意見聴取を必要としている事項

□ 「特色ある区づくり予算」～「区の予算」への意見提出～

●区役所企画事業(平成26年度より各区の人口・面積要件を加味した増額を予定)

- ・毎年度2,000万円／区を上限に区役所が自主的に企画立案する区役所企画事業に地域課題の解決や区の一体感の醸成にむけて地域意見を届ける。

年度	北	東	中央	江南	秋葉	南	西	西蒲	合計
事業数 H24	13	11	10	14	13	11	13	10	95
事業数 H25	13	11	11	13	13	13	13	8	95

●区自治協議会提案事業

- ・平成23年度から既存の「特色ある区づくり予算」に、区自治協議会の企画提案を、その主体的な取組みのもとに事業化する制度を創設
- ・平成23年度は試行期として位置づけ100万円／区を措置し、地域課題の調査・研究を実施
- ・平成24年度から300万円／区の予算で本格実施し、平成25年度は500万円／区に予算増額

年度	北	東	中央	江南	秋葉	南	西	西蒲	合計
事業数 H24	1	3	4	3	3	2	2	4	22
事業数 H25	2	3	4	3	4	2	5	5	28

3 区自治協議会

○ どういった内容が議論され地域意見を届けているか

□ 合併地域の声を提出

- ・合併建設設計画(合併後の新市のまちづくり計画)登載事業の進行状況や、計画の見直し、実施計画の策定にあたってなどについて合併地域としての意見を提出



□ 自主的な課題設定による建議・要望書の提出

- ・日頃の地域活動を踏まえ、また、多様な地域意見を調整した課題について自主的に設定
- ・部会を中心に、課題の解決方法を検討し、とりまとめ「建議」「要望」として区役所へ意見を提出



《各区自治協議会の建議・要望書等提出件数》

	第1期 (H19～20年度)	第2期 (H21～22年度)	第3期 (H23～24年度)
件数	3	27	15

3 区自治協議会

○ 各区自治協議会の連絡調整等

□ 区自治協議会長会議の開催

- ・各区の取組の連絡調整のため、全8区会長で構成する会議
- ・年3～4回程度開催。会場は各区持ち回り
- ・第2期会長会議では、各区に共通し、かつ区単独では困難地域課題を抽出し、解決方法について検討。
「会長会議報告書」をまとめ、市長に提出した。



□ 委員研修会の開催

- ・「協働の要」としての意識啓発と、各区委員の交流等を目的とし、8区自治協議会全ての委員を対象とした委員研修会を毎年1回開催(平成26年度から各区での研修も開催予定)



3 区自治協議会

○ 主な課題

□ 区自治協議会の活動等について市民の認知度向上

- ・区自治協議会に対する市民の認知度が低いため、区自治協議会の活性化を図るためにも認知度を上げていくことが必要

□ 区自治協議会の役割・意義などの明確化

- ・区自治協議会に、行政からの報告事項が多く、本来機能である区のまちづくりにかかる実質的な「協議の場」としての時間確保が難しくなってきている。
- ・区の施策の総合的な調整役としての機能が発揮できるよう、役割の再確認・共通認識が必要

□ 持続可能な議論体制の検討

- ・多くの人から委員を経験してもらうため、原則として1期2年 再任1回(4年)までとしているが、人材確保の面からも任期の見直し及び地域での人材育成・発掘が課題となっている。

□ 実質的な協議のウエイトが部会へシフト

- ・協議の場が本会議から部会へシフトし、委員の負担が大きくなっている。

4 行政区における自治の深化に向けて～政令指定都市セカンドステージへ～

本市は、2005年（平成17年）の広域合併から10年、政令指定都市移行から8年を迎える2014年度（平成26年度）を都市創造のセカンドステージに向けた「橋渡しの年」ととらえ、行政区における自治の深化をコンセプトに、「区役所の権限・組織」、「区民との協働」、「教育委員会」の3つのテーマで取組みを始めている。

区役所の権限・組織については、「大きな区役所」をさらに前進させるため、公募区長制度の導入や行政区が主体となったまちづくりに必要な区役所の組織や予算などをさらに強化するものである。「区民との協働」は、コミ協、区自治協議会とのさらなる協働の推進を図るため、これまでの成果を検証し、それぞれのあり方や支援策などについて地域とともに検討を進めるものである。「教育委員会」は、2014年度（平成26年度）から教育委員を6人から9人に増員して担当区制を導入するとともに、それぞれの区役所に教育支援センターを配置して、教育委員会が地域で説明責任を果たせる体制を構築するものである。

本市においては、それぞれの行政区が地域の特色を生かし、市民との協働により、まちづくりを進めていくことが住民自治を深化させ、分権型協働都市の実現につながっていくものと考えている。

行政区の特色を生かしたまちづくりは、その地域のアイデンティティを確立することとも言えるが、歴史に培われ、風土に根ざした種の中からしかオリジナルなものは生まれない。人間には一人ひとり違った個性があるように、地域にもすべて違った表情があり、個性がある。その個性を磨いて独自の価値を持った地域の文化を育むことが、そこに生きる市民の暮らしやすさと生きがいにつながっていくのではないだろうか。

4 今後の展望

○ 平成26年度の取組み

□ 市政・区政への多様な意見の反映

- 市政への意見反映(市長と意見交換の場)
 - ・区自治協議会委員対象:市長の各区ミーティング、区自治協議会会长会議
 - ・一般市民対象:市長のまちづくりトーク、市長への手紙
 - ・コミュニティ協議会対象:市長と地域コミュニティ協議会との懇談会
- 区政への意見反映(区長と意見交換の場)
 - ・コミ協、自治会等対象:区政懇談会等(一般区民等も対象として拡大していく)
 - ・一般区民対象:区長への手紙

□ 区自治協議会と地域コミュニティ協議会の連携

- 区自治協議会提案予算の弾力的運用の検討(コミ協等の地域活動団体の支援に活用)

□ 区自治協議会とのさらなる協働の推進

- 区自治協議会活動の市民への周知強化
- 区自治協議会委員研修会の充実

□ 地域コミュニティ協議会とのさらなる協働の推進

- 地域コミュニティ協議会の位置付け・役割を明確化
- 新たな支援方法の検討
- 行政業務の委託による活動支援の検討
- 地域コミュニティ協議会のネットワークの形成

□ 庁内協働推進本部の設置

- 職員によるサポート体制の検討

第3章

都市自治体における地域コミュニティ活性化への取組み 第3節 “豊中スタイル”による地域自治の推進 ～豊中市の事例～

豊中市市民協働部コミュニティ政策室
地域コミュニティグループ長
玉富 香代

1 取り組みの背景～人口減少社会を見据えて～

(1) 豊中市の地域コミュニティの特性と課題

豊中市は2012年（平成24年）4月、中核市への移行と合わせて新たな地域自治システムを創設し、おおむね小学校区を単位とした地域自治の仕組みづくりに取り組み始めた。

大阪市の北側に隣接し早くから郊外住宅地として開発が進み、住宅都市、教育文化都市として発展してきた本市には、現在、36.6km²（全域市街化区域）の市域に、約39万人・17万世帯が居住している。古くからの住宅地や千里ニュータウン等の新興の集合住宅地、商業地、工業地、あるいはこれらが混在する地域など多様性に富み、地域ごとにまちの成り立ちや暮らし方に特性がある。

本市のコミュニティ政策の方向は、1949年（昭和24年）以降、小学校区ごとに公民分館（地域住民が運営する独自の協議会的な組織。自治会等と協力して運動会や文化祭などに取り組む）の設立を進めてきたことに基礎づけられる。昭和40年代以降、急激に人口が増加し、都市化が急速に進む中、自治会を中心とするコミュニティではなく、行政主導で機能別の住民団体を組織化するという途を選択し、新たに生じる都市問題に対し、住民側のニーズの受け皿となる地域団体を設立することで対応してきた。

これにより、分野ごとの課題解決が進んだが、地域内が行政の縦割り組織に対応するかたちで分断されやすく、地域全体で情報を共有し、連携して取り組んでいくことが難しくなっている。また、近年、高齢化や地域に关心を持つ人の減少などにより、地域の人間関係が希薄化し、活動への参加者が少なくなるなど、地域コミュニティを取り巻く環境が大きく変化している。

その一方で、校区を挙げての自主防災活動など、地域全体で課題

を共有し、地域の状況に応じたきめ細かな活動を展開する地域も現れている。多様化、複雑化する現代の住民のニーズや地域の課題に対応していくためには、行政による公平・一律のサービスに加えて、地域の特性に応じた市民の取組みは欠かせないものとなっており、「地域力」が重要であることが改めて認識されつつある。日ごろの見守りや災害への備えなど、身近な地域での支え合いを維持していくために、より多くの地域住民や地域の諸団体が参加し、つながりを持って取り組むことが課題となっている。

(2) セーフティネットを維持していくため、地域自治の取組みに着手

近い将来、少子高齢化が更に進み、人口が減少していく。そのような状況の中で、本市がこれからも安心・安全に暮らせる都市としてあり続けるためには、市民のセーフティネットを整えるとともに、それを維持するために、行政だけではなく市民や事業者など多様な主体が公共を運営する仕組みをつくること（＝地域自治の推進）が必要である。地域コミュニティに関する新たな取組みを始めた背景には、そうした市の危機感があった。

2007年（平成19年）に制定した豊中市自治基本条例では、地域における自治（＝地域自治）について、「多様化、複雑化する地域の課題は、地域のことをよく知る住民が、地域の特性に応じて主体的に取り組み、行政がその取組みを支援することにより、より良い解決を図ることができる」という考え方のもと、市政運営との両輪で自立した豊かな地域社会づくりをめざすことを掲げた。

自治基本条例制定後、地域自治を推進していくために、その基礎となる地域コミュニティを活性化する方策について検討し、2009年（平成21年）に「豊中市コミュニティ基本方針」を策定した。引き続き、その取組みを推進するための仕組み（＝地域自治システム）

を検討し、2012年（平成24年）に地域自治推進の考え方や地域自治組織の要件などを規定した豊中市地域自治推進条例を制定した。

図 I－3－1 豊中市における地域自治の取組み経過

平成19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
自治基本条例の施行 市民主権の理念のもと、地域の課題解決の取組みは、地域の特性に応じて市民・事業者が主体的に担い、市は必要な施策を行うこと（＝地域自治の考え方）を定める。	コミュニティ基本方針の策定 自治基本条例に定める地域自治を実現していくために、五つの理念に基づく地域コミュニティの将来像と、これから取組みの方向を示した。	地域自治システムの調査検討 制度的枠組みを検討。 地域フィールドワーク 2小学校区で実施。		モデル事業 地域自治組織形成に向けた取組み支援を2小学校区で実施。 制度設計 支援制度や法的根拠の整備など。

出典：豊中市「豊中市地域自治推進条例 各条文の説明（2012年）」

2 地域自治システムの全体像と基本的な考え方

（1）地域特性に配慮した”豊中スタイル”の進め方

本市の地域自治システムの全体像は、図I－3－2に示したとおりである。地域自治を効果的に進めていくための仕組み、例えば地域自治組織と行政の役割分担や行政の組織体制、機能等を一連の体系「地域自治システム」としてとらえ、検討を進めてきた。

地域では、おおむね小学校区を範囲に、住民や団体が知恵や力を持ち寄って課題を解決していく寄り合いの仕組みをつくり、地域全体で取り組む必要のある課題や各団体に共通する課題に対応できるようにし、誰もが参加して地域のことについて話し合う場（ラウンジテーブル）もつくる。他方で、市は、各部局が情報共有、協力・連携して地域の課題に総合的に対応するための体制を整え、地域と

行政をつなぐ窓口となる職員を配置する。これにより、これまでの地域の各種団体と市の各部局の分野別の関係に加え、地域と市が協働で地域課題の解決に総合的に取り組むための関係をつくることをめざしている。

また、地域自治の推進にあたっては、地域住民の自主性、主体性を尊重し、市が全市一斉に一律の手法で進めることはしない。それぞれの地域の現状を踏まえ、地域ごとの取組みペースで、その地域の特性を活かして、段階的に取り組むこととしている。これを“豊中スタイル”と呼び、取組みの基本理念としている。

(2) 地域自治組織のかたち

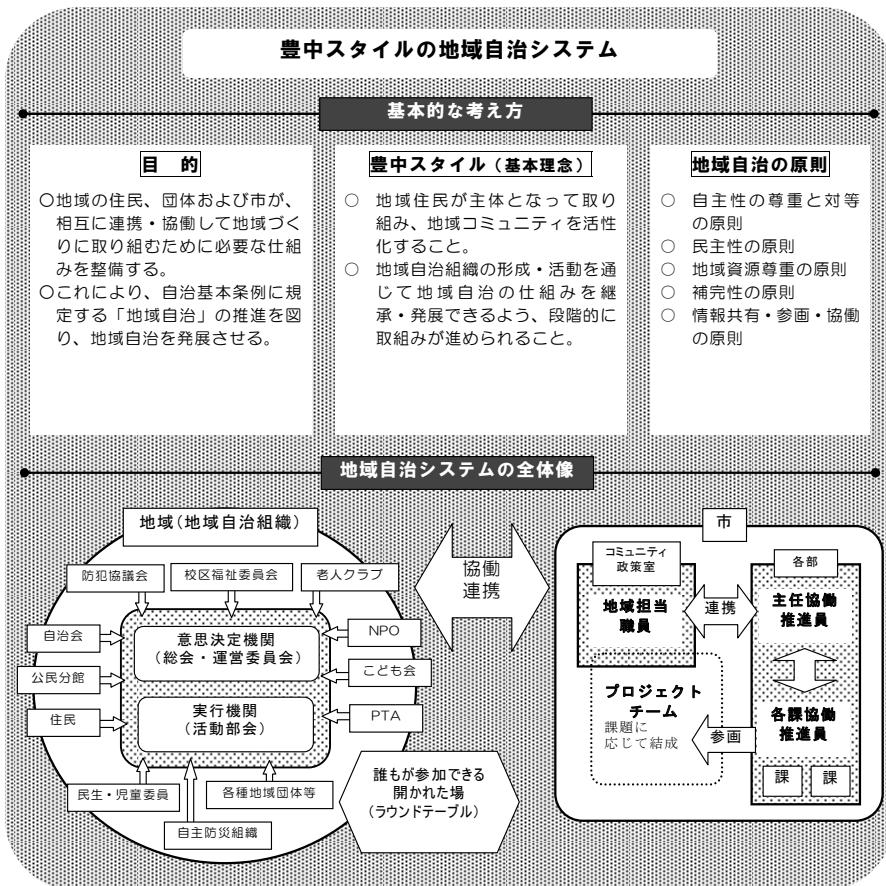
地域における自治組織は、本来、市民及び事業者が自主的に形成し、自由に活動することができるものであり、自治基本条例において、そのことを規定している（12条1項）。しかし、市が地域自治組織の形成・活動を支援したり、地域自治組織の意思を反映したりする場合には、公金の支出を伴うことから、その組織が公共的団体であることを担保する必要が生じる。このため、地域自治推進条例において、地域自治組織が市の支援等を受けるためには、一定の要件を満たし、市長の認定を受けることを規定した（7条1項）。

その要件は、地域の主体性の確保と、地域の特性に応じた組織づくりの観点から、できるだけ形式的な要件としながらも、組織形成の過程や組織の運営については、地域自治の原則（4条）に基づく開かれた透明性の高いものであることを求めている。

なお、「すべての住民により組織する」というのは、地域自治組織は公共的団体としての性格を持つことから、すべての住民に参加の機会が開かれ、活動の成果もすべての住民が享受できることを原則とする趣旨の規定である。住民はすべてその地域の一員として、自

主的に地域自治組織の運営や活動に参加・参画できることを示したもので、住民に参加を強制するという意味ではない。現実には、すべての住民一人ひとりに参加の意思確認をすることは困難であるため、既存の地域団体が中心となって、住民や地域で活動する団体、事業者等に幅広く声をかけることにより、組織づくりを進めていくことを想定している。

図 I - 3 - 2 地域自治システムの全体像



出典：豊中市「豊中市地域自治推進条例 各条文の説明（2012年）」

表 I – 3 – 3 地域自治組織のかたち

目的	地域の安全、教育、福祉、環境その他の課題について協議し、その結果を踏まえ、協力、連携及び相互支援を図りながら解決に向けて取り組み、地域自治の発展に寄与する。
役割	地域内の総合調整や合意形成等を担い、住民や市と協働で、より良い地域をつくる。
設立	すべての住民により組織される。地域住民が自主的に設立。
範囲	原則小学校区。一つの区域に一つの組織。
組織運営	民主的で透明性が高く、地域住民に開かれた運営を行う。
活動	地域課題の解決に向けた取組み、地域団体の活動の総合的な調整、市との連絡調整や協働の窓口となる、など。

出典：豊中市「豊中市地域自治推進条例 各条文の説明（2012年）」を基に筆者作成

表 I – 3 – 4 地域自治組織の認定要件

- ① 地域住民が、「地域自治の原則」に即した取組みを通じて地域の将来像を共有し、形成した組織であること。
- ② 市長が必要と認める一定の区域（原則小学校区）を範囲としていること。
- ③ すべての地域住民を対象に、地域活動の総合的な調整や地域課題解決の取組みを実施すること。
- ④ 地域内のすべての住民により組織し、「地域自治の原則」に即した運営を行うことを、規約に定めていること。
- ⑤ その他、市規則で定める要件。

出典： 豊中市「豊中市地域自治推進条例 各条文の説明（2012年）」を基に筆者作成

(3) 地域と向き合う行政の組織体制

市が地域自治を総合的に推進するため、地域自治推進条例では、地域自治組織の形成及び活動の支援を担当する職員を配置するなど、地域の課題に横断的に対応できる体制を整備すべきことを定めてい る。

これに基づき、地域自治組織の形成及び活動の支援などをコミュニティ政策室の業務として位置付け（事務分掌により規定）、地域と行政をつなぐ窓口として支援や庁内の連絡調整を行う地域担当職員を配置し、行政の地域課題への対応力を強化

し、地域自治の推進を図っている。地域担当職員は現在、本庁舎に専任職員6人（正職員2人、非常勤職員4人）を配置し、3人1組で、市域を南北に分けて担当している。主な業務は表I-3-5のとおりである。今後、段階的に人数を増やし、より地域に近い場所への配置も検討していく。

また、市の各部局が情報を共有し、地域の課題解決に向けて協議し、連携していくための体制として、市の全部局で構成する協働推進本部会議を新たに設置した。さらに各課に、地域との協働の窓口となる協働推進員を配置し、地域担当職員と協力・連携して地域の課題解決に取り組んでいる。このほか、地域の課題の解決に向けて、複数の課が連携して取り組む必要がある場合には、各課の担当者などによるプロジェクトチームを設置することを想定している。



地域担当職員は、ワークショップの運営補助など、地域住民による地域自治の取組みが円滑に進むよう支援する。

表 I – 3 – 5 地域担当職員の主な業務

地域自治組織の設立まで	①地域と顔の見える関係づくり、現状や課題等の把握（地域活動の見学、取材など）。 ②地域に関わる情報の収集、関連する行政情報の提供（地域の会合へのオブザーバー参加など）。 ③地域自治組織の設立に向けた支援（助言、相談対応、事務のサポートなど）。
地域自治組織の設立後	①地域自治組織の運営・活動の支援（助言、相談対応など）。 ②地域の課題解決に向けて、地域自治組織と市の関係部課との連絡調整、コーディネート。

出典：豊中市「2011年度職員向け配布資料」を基に筆者作成

表 I – 3 – 6 行政の組織体制

名称	構成	主な役割
協働推進本部会議	市長、副市長、教育長、各部長等	協働推進に関する全序的な課題の共有・検討、施策の評価など。
協働推進本部会議幹事会	各部の 総務担当室長 (主任推進員)	市民からの協働事業提案や地域自治組織との協働に関する審議、審議会からの施策評価に対する調査・検討など。
協働推進員	各課・室に配置	協働手法の導入検討など、各課の協働推進窓口。地域の課題解決に向けて、地域担当職員と連携して対応。

出典：豊中市「2013年度協働推進員への配布資料」を基に筆者作成

3 地域自治組織の形成に向けた取組み

(1) モデル事業から取組みと支援策を検討

「豊中市コミュニティ基本方針」の策定後、2009年度（平成21年度）から地域自治システムの調査検討に取り組む際に留意したのは、地域特性を考慮したシステムのあり方を検討することである。このため、2小学校区の地域団体の協力を得てフィールド調査を行い、システムの調査検討や制度設計に地域の意見をフィードバックした。校区の選定にあたっては、多様な地域活動が活発に行われており、団体間の連携や協働の実績があること、主要な団体の代表が定期的に集まるなど話し合いの土壤ができていること、などを考慮した。

こうして、システムのあり方を整理した後、2011年度（平成23年度）からは、同じ校区をモデル地域に設定し、地域コミュニティの活性化や地域自治組織の形成に向けた取組みを試行しながら、市の支援内容等の制度設計に取り組んだ。

(2) 地域自治組織第1号の設立

2012年度（平成24年度）の制度創設に合わせ、モデル地域の一つ、東丘小学校区で地域自治組織が設立され、6月に市長の認定を受け、地域自治組織第1号が誕生した。

同校区では従来から、各自治会長が集まる自治連絡協議会に、公民分館、校区福祉委員会など主要な活動を担う4団体の代表がオブザーバー参加し、月1回、情報共有や連絡等が行われていた。その会議の場で地域自治組織の設立をめざすことを確認し、2011年度（平成23年度）からモデル地域として取組みを開始した。

ワークショップで地域の良いところや問題点などを出し合って整

理し、住民アンケートでより多くの住民の声を聴き、その結果をフォーラムで報告した。さらにワークショップやフォーラムを重ねて地域全体の目標（地域自治組織によりめざす地域の将来像）を共有し、新たな組織の体制をつくりあげた。1年という短期間でこれだけの取組みを実施できたのは、主要団体の長が地域自治の必要性を理解し、モデル地域としての取組みを後押ししてくれたことが大きい。その上で、各団体から有志が集まり、組織化検討の事務局業務を担うという推進体制を組んだことが功を奏した。説明資料やスライドの作成、ワークショップの運営、全体の進行管理など、あらゆる場面で、各メンバーの会社等での経験が活かされた。

4 今後の展望～取組みのさらなる拡大に向けて～

(1) 地域の自主性を大切に、段階的に取組みを推進

現時点で地域自治組織が設立されている校区は、41小学校区のうち東丘小学校区1校区だけである。先に述べたとおり、本市においては、“豊中スタイル”に基づいて地域の自主性を大切にし、地域の住民や団体が地域自治についての理解

を深めることから始め、組織設立に向けた具体的な活動内容や進め方を地域住民と一緒に考えながら進めている。地域に合った方法で取り組まなければ、形だけの組織になってしまふからである。これ



地域の魅力や危険個所などを確認しながら歩く“まち歩き”的取組み。子どもたちも大勢参加し、子どもの視点の意見を聞くことができた。

は非常に時間のかかる取組みであるが、地域の特性に応じた地域自治組織をつくることが、組織設立後の積極的な活動の展開につながると考えている。

制度を創設した当初は、校区単位の説明会や地域団体への出前講座など、地域自治を進める目的や新たな仕組みについて理解を深めることに重点を置いた。その結果、2013年度（平成25年度）は、3校区で組織設立に向けた検討会が設立され、現在、取組みが進められている。うち1校区は今年4月の組織設立をめざしている。このほか、3校区で継続的な意見交換の場を持ちながら、組織設立の検討に入る準備を進めている。

（2）今後の課題は？

地域自治推進条例の附則には、条例施行後3年以内に、条例の運用状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じるべきことが定められている。来年度、2014年度（平成26年度）が施行後3年目に当たることから、今後、意見交換の場を設けるなどにより、広く意見を聴きながら、運用状況を点検していく予定である。市としての課題整理はまだこれから段階であるが、今後の課題と思われる事項について少し触れたいと思う。

行政側の課題としては、地域課題への対応力を向上していくための体制強化と職員の育成が挙げられる。地域との信頼関係を築き、地域の悩みや課題に寄り添い、地域の特性に応じた手法を提案し、関係者の調整をしながら一緒に取組みを進めていく地域担当職員には、柔軟かつ総合的な対応力が求められる。その育成を図り、蓄積した情報や経験を継承していくためには、業務の引継ぎや事例の共有などを組織としてバックアップしていく体制や仕組みが必要であろう。また、地域の課題解決を推進していくためには、地域担当職

員だけでなくすべての職員が地域の視点で業務に取り組むことが求められる。地域住民の思いを理解し、地域の課題や特性を踏まえて、共に解決に取り組む職員の育成が、今後ますます重要となる。

他方、地域側の課題として感じるのは、1つは地域自治組織設立の検討時間・体制の確保である。地域ではすでに数多くの事業が行われており、地域自治に取り組もうと考えている地域であっても、行事が重なる時期には検討時間の確保が困難になる。地域担当職員は、地域の全体スケジュールや担い手の顔ぶれなどを把握し、なるべく負担を増やさずに検討の場を設定できるよう知恵を絞っている。もう1つは、丁寧な合意形成である。地域の課題に取り組もうと集まったメンバーにとっては、早く始めたいという思いが強く、時には異論が出ている案件であっても結論を急ごうとする様子が見受けられる。地域担当職員は、その思いを大切にしながらも、広く住民の声を聴き、話し合い、共感を得ていくことが、地域への関心を高め、担い手の発掘につながることを助言している。地域自治組織の設立が進み、地域ごとの独自の取組みが広がってくると、これまで以上に地域の合意形成や意思決定に注目が集まるだろう。組織づくりの段階から、地域の自主性と議論の積み重ねを大切にする“豊中スタイル”的進め方を大事にしたい。

参考文献

- 「豊中市コミュニティ基本方針」 豊中市、2009年
- 「地域自治システム調査検討報告」 地域自治システム調査検討委員会、2011年
- 「豊中市地域自治推進条例 各条文の説明」 豊中市、2012年

第4章

「地域コミュニティ活性化のための地域コーディネート」

studio-L MOTEKI 所長
岡崎 エミ

はじめに

(1) 研究の背景

地域で様々な事件・事故があるたびに、地域コミュニティ衰退の危機が叫ばれる。地域コミュニティの衰退の原因は様々だが、農村部では、少子高齢化や若年者の流出による担い手不足や移動手段の変化によるコミュニケーション不足、都市部では、流動人口（賃貸住宅居住世帯や学生など）の増加による住民と地域との関係の希薄化や地域での共同作業のアウトソーシング化などが挙げられる。よかれと思って生み出した便利さとは裏腹に、地域コミュニティの力が急速に減退している。

人口が増加し、税収も右肩上がりだった時代は、地域コミュニティが担ってきた地域の仕事が行政サービスとなり、地域から切り離されてきた。しかし、人口減少の時代を迎えた日本では、今までどおり行政におんぶにだっこはできない。

私が所属する studio-L は、こうした課題を抱えた地域に入り、コミュニティ支援を通して、地域を元気にするのが生業の会社である。元々ランドスケープデザイン事務所から出発した会社であることと、通常のまちづくりコンサルタントとは一線を画すためも、自らを「コミュニティデザイナー」と銘打ち、全国で仕事をさせていただいている。「地域の課題を地域の人が解決できるように、コミュニティ支援を通して貢献する」のが私たちの仕事であり、コミュニティが初動する際の支援体制づくりまでを、設計＝デザインの視点で提案し、支援している。

通常、studio-L が支援しているコミュニティは、「テーマ型コミュニティ」である。自治会・町内会といった地理的、空間的なコミュニティと呼ばれている共同体のことを「地縁コミュニティ」とい

うが、「テーマ型コミュニティ」は、時間や機能、同好によって集まるコミュニティで、NPO やサークルなどの共同体のことをいう。studio-L では、新たなテーマ型のコミュニティ支援によって地域の課題を解決していくのが通常である。

今回の「地域コミュニティの活性化に関する研究会」は、地域コミュニティつまり地縁型コミュニティの活性化に関する研究である。テーマ型コミュニティ支援を主たる生業にしている弊社にとっては、実は地縁型コミュニティの活性化事例があまりないのが実情であるが、ひとつ有効な事例として島根県隠岐諸島にある海士町での集落支援員による地縁コミュニティの活性化について紹介したい。また、テーマ型コミュニティ支援を通して得てきた知見を応用して、今後の地域コミュニティの活性化への提案もしていけたらと考えている。本稿が全国の地域コミュニティ活性化に携わる方々にとって少しでも参考になれば幸いである。

(2) 地域コミュニティの必要性

ちょうどこの原稿を書いている中、観測史上最大という大雪が関東信越地方を襲った。「想定外」地域に降った大雪は、否応なしに地域コミュニティの重要性を感じさせてくれた。交通がマヒし、私の住んでいる栃木県でも北部は停電し、思わず東日本大震災を思い起こさずにはいられない状況だった。

私自身この大雪を目の前にして、初めて「大雪災害は外部からの支援が難しい」ということを実感した。雪で閉ざされた地域には、人も物資も入れない。つまり、地域で当座はなんとかしなくてはいけないのである。さらに豪雪地帯ではない地域に降つたこともあるて、地域には重機はおろか、スコップも十分ではなかった。ただひたすら人力で、できる人が雪をかき、道をつくり、お年寄りの安否

を尋ね、食べ物を分け合うしかなかった。豪雪を通して痛感したのは、外部からの支援が得られないときもあるということである。お金では解決できないときもあるのである。

地域コミュニティの強化がなぜ必要かといえば、税収不足により行政サービスが十分得られなくなるからという理由をよく聞くが、それだけではない。それ以上に自然災害などの「想定外」の課題を乗り越え、人が、地域が生きるために必要なのである。そのために何が必要なのかを頭の片隅で考えながら、地域コミュニティの活性化について考えていくたい。

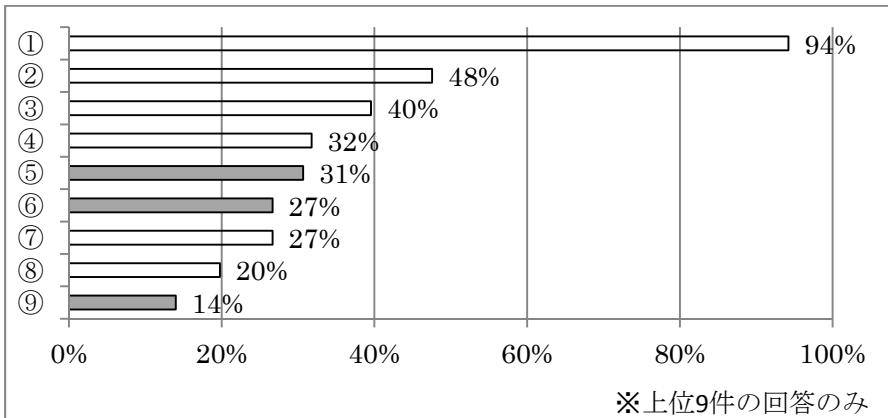
1 アンケートの分析

今回、地域コミュニティに関するアンケート調査の中で、執筆項目に当てはまるだろう部分を紹介してみたい。

Q8-SQ2 「現在どのような地域コミュニティ支援策を実施していますか」

- ①助成金等の活動資金支援（94.2%）
- ②活動拠点施設の提供（47.6%）
- ③総合的な地域コミュニティ活動担当窓口の設置（39.6%）
- ④地域コミュニティ事務局運営の支援（31.8%）
- ⑤人材育成研修会などの地域活動の中心となる人材の育成（30.7%）
- ⑥地域担当職員制度の導入（26.7%）
- ⑦活動に必要な物品の提供（26.7%）
- ⑧年に数回テーマ型・地縁型の各地域活動団体が交流する機会を設けている（19.8%）
- ⑨地域外部の専門家の活用（14.0%）

図 I - 4 - 1 都市自治体が実施している地域コミュニティ支援策

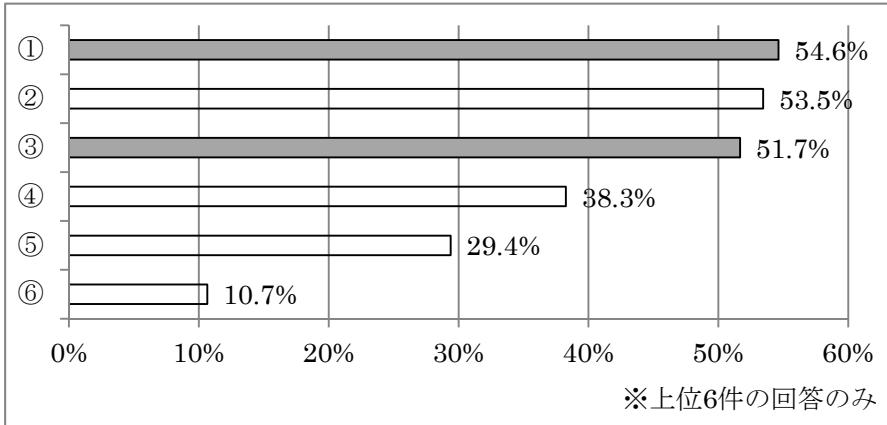


出典：本調査研究アンケート調査を基に筆者作成

Q13 「地域コミュニティが継続的に活動していくためにどういった支援策が必要だと考えますか」

- ①行政職員間全体の地域コミュニティ施策への意識改革 (54.6%)
- ②補助金等の制度の拡充等の活動資金援助 (53.5%)
- ③地域で活動する団体や行政機関のコーディネーターの確保
(51.7%)
- ④自治会館建設やコミュニティ・センター等の活動拠点の整備
(38.3%)
- ⑤事務局機能などの事務的支援 (29.4%)
- ⑥行政の権限の一部譲渡 (10.7%)

図 I - 4 - 2 地域コミュニティの活動継続のために必要な支援策



出典：本調査研究アンケート調査を基に筆者作成

このアンケート結果を、現状と今後策を比較して見てみたい。特に筆者が注目しているのは人材に関する部分である。

現在行っている支援策として、「人材育成研修会などの地域活動の中心となる人材の育成」が3割以上の自治体で取り組まれていることがわかった。

地域コミュニティの活性化に取り組んでいる行政職員の皆さんは、「人材が重要」ということは痛感されていて、どうにか「やる気を起こさせたい」「協働まちづくりへの意識向上を図りたい」「リーダーが必要」と強く思っている。そこでまずは、講演会や研修会となるのであろうが、どんないい話であっても、一步会場を出れば大半の人は「いい話だった」という記憶は残っても、残念なことに具体的に一步を踏み出すまでには至らない。

一方で、今後策として半数以上の自治体で必要としているのが、「地域で活動する団体や行政機関のコーディネーターの確保」である。具体的にどのようなコーディネーターを想定しているかは、自

治体によって違うかもしれないが、市民活動推進センターなどのコーディネーターやボランティアコーディネーターなどが近い存在なのかもしれない。地域内の住民同士、地域と行政の間を丁寧につないで調整してほしいという気持ちが見えてくる。実際、行政職員だけでは、時間も人員も割くことが難しく、またコーディネーターに必要なスキルも一朝一夕には身につかない。それゆえ専門的なコーディネーターが切望されていると想像できる。

2 コミュニティデザインによる地域コミュニティ活動の支援方法

(1) 海士町の集落支援員の活動概要

島根県隠岐諸島にある海士町では、2011年より総務省の集落支援員制度を活用した集落支援事業を展開している。この事業の創設経緯として、2009年に策定した第4次海士町総合振興計画がある。15歳～70歳まで約60名の住民が参加し、60回以上のワークショップと自主会を重ねて素案を策定した。総合振興計画を作成すると同時に、住民が実際に行動に移せる具体的な24のアイデアが掲載された総合振興計画別冊「海士町の未来をつくる24の提案」がつくられた。素案策定に参加した住民を中心に、アイデアを実行に移す4つのチームが誕生した。地縁型コミュニティを超えた、やりたいことに集まつたテーマ型コミュニティである。

一方で、総合振興計画では、集落の課題への住民の取組みが抜け落ちていると感じていた海士町役場は、翌年から総務省の集落支援制度を活用し、集落支援を始めることとした。総合振興計画で生まれたテーマ型コミュニティでは、すくい切れないという集落の課題を解決しようという試みである。

(2) 集落診断

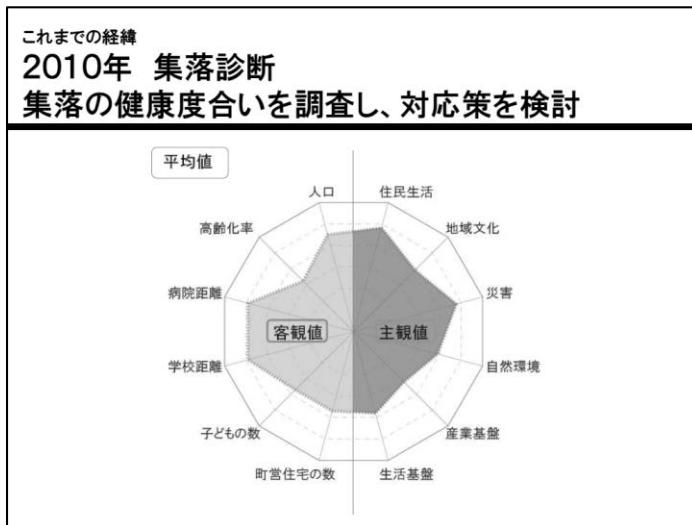
集落支援員による支援の前に、1年かけて行ったのが集落診断である。studio-L のコミュニティデザイナー西上ありさにより、集落の健康度合を調査し、それぞれの集落でどのような支援が必要かを検討した。

調査方法は、統計などを用いた客観値と住民にヒアリングすることで抽出した主観値の両方を用いた。高齢化率で限界集落と判定されても元気なお年寄りが多く、地域行事や共同作業なども十分行えている地域もある。一律に客観数値だけで地域の健康、不健康の診断をするのではなく、そこに住んでいる住民の意識を聞き取ることにより、通常目に見えない集落の健康具合を盛り込むこととした。

集落の健康具合に合わせ、予防策、治療策、介助策を試案した。予防策では、ものづくりや観光などの取組みを、治療策では、生きがいづくりなどのプロジェクトを、介助策では、終の棲家としての集落維持を念頭におき、基礎データを携えて集落支援を受けるかどうかの相談をして回った。

集落診断するために西上は、海士町に移住し、1年弱かけて集落との信頼関係をつくりながら作業を進めている。1回行っただけではわからない住民の意識を少しづつ引き出しながら、最終的な診断をしている。信頼関係を築けないまま診断しても、その診断をなかなか住民は受け入れることはできない。それゆえ、時間をかけ、その土地の人にあわせた方法をとることは非常に重要である。

図 I - 4 - 3 集落診断レーダーチャート



出典：海士町集落支援員+studio-L

図 I - 4 - 4 集落診断「客観値」

項目名	定義	レベル別定	
人口	海士町に住民登録を有する住民平成22年の国勢調査のデータを使用	1 : 30人以下 2 : 31～50人以下 3 : 51～100人以下 4 : 101～200人以下 5 : 201人以上	
高齢化率	人口における65歳以上の割合	1 : 4.5%より大きい 2 : 4.0%～4.5%以下 3 : 3.5%～4.0%以下 4 : 2.0%～3.0%以下 5 : 2.0%以下	
診療所までの道路距離	(各公民館から診療所までの距離)	1 : 0.00m～2.0km 2 : 2.00m～5.00km以下 3 : 3.00m～4.00km以下 4 : 2.00m～3.00km以下 5 : 2.00km以上	
小学校までの道路距離	(各公民館から校区の小学校までの距離)	1 : 0.00m～2.0km 2 : 2.00m～5.00km以下 3 : 3.00m～4.00km以下 4 : 2.00m～3.00km以下 5 : 2.00km以上	
高校生までの子どもの数	(0歳から18歳までの子どもの数)	0歳から18歳までの子どもの数 海士町21歳までの被窓員会のデータを使用	1 : 10人以下 2 : 11～20人以下 3 : 21～30人以下 4 : 31～40人以下 5 : 41人以上
町営住宅数	町営施設・改築した住宅の数 海士町22年11月の出納帳のデータを使用	1 : 0戸 2 : 1～2戸以下 3 : 3～4戸以下 4 : 5～30戸以下 5 : 31戸以上	

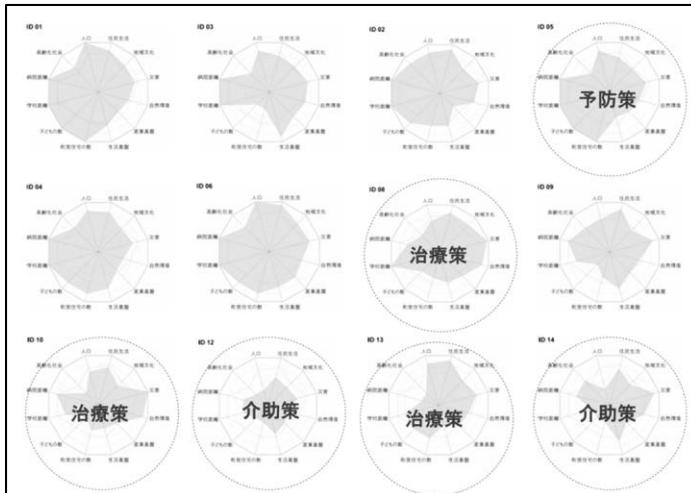
出典：海士町集落支援員+studio-L

図 I - 4 - 5 集落診断「主観値」

これまでの経緯 6分野の主観地を ヒアリングから抽出		
分野	問題の具体的な内容	非常に困る やや困る 普通 あまり困らない 感じない
①生活基盤 (施設維持管理、道路管理、空き家、 買いたい物の利便性、車所持)	1. 集会所や公民館の維持が困難にな ってきています。□	1+ 2+ 3+ 4+ 5□
②産業基盤 (仕事、水路やため池、耕作放棄地、 空き店舗、後継者)	2. 道路や轍道の管理が不行き届きに なってきています。□	1+ 2+ 3+ 4+ 5□
③自然環境 (森林、水質、不法投棄、農村景観、 集落景観)	3. 空き家が増えています。□	□
④災害 (土砂災害、洪水災害、農業被害、 空き巣、災害時助け合い)		
⑤地域文化 (寺社仏閣、祭り、文化、 集会意見・役の重複)		
⑥住民生活 (冠婚葬祭、集落間交流、地域おこし、 婦人会等活動、自治会加入)		

出典：海士町集落支援員+studio-L

図 I - 4 - 6 海士町の12集落のレーダーチャート



出典：海士町集落支援員+studio-L

(3) 集落支援員の育成

集落診断が終了したのち、集落支援員の募集と育成研修を行った。当初の集落支援員は、集落診断を行った西上が指導役となり、1名の島外からの採用を含め7名が採用された。7名のうち3名が常勤職員で、残り4名はパートタイム職員である。

集落支援員の育成研修は、「海士白熱教室」と題し、3日連続の研修を行った。参加者は、集落支援員の7名に加え、若手行政職員30名であった。スキルアップと同時に、集落支援員と行政職員のネットワーク構築、また、行政職員への集落支援事業への理解やスキルアップ研修も兼ねて行われた。

研修の内容は、以下のとおりである。

- ①時代潮流と海士町の集落の現状
- ②集落支援員として働くこころがまえ
- ③集落支援員に求められるスキル「課題発見能力」「課題解決能力」について
- ④企画の立て方
- ⑤伝える手法（写真の撮り方、動画の撮り方、文章の書き方）
- ⑥コミュニケーションの手法

図 I - 4 - 7 海士白熱教室のニュースレター（抜粋）

出典：海士町集落支援員+studio-L

集落支援員の仕事は、集落の困りごとを引き受け解決する「なんでもやさん」ではない。主体は、あくまでそこに住む住民である。最終的には集落支援員がいなくても、地域が良くなる活動（＝プロジェクト）を継続して行えるコミュニティにすることである。この構図は、私たちが通常のテーマ型コミュニティ支援をしているものと全く同じである。この構図を支援者も、そして地域コミュニティにもよく理解してもらう必要がある。支援者が課題解決の主体になってしまふと、支援者が抜けた時点でプロジェクトが終了してしまうことになる。常に持続可能性を考えながら、地域コミュニティのできることを増やしていく支援が必要である。

図 I - 4 - 8 コミュニティデザイン



出典：筆者制作

【講座の概要】

①時代潮流と海士町の集落の現状

人口減少や少子高齢化など、基本的な時代潮流を理解する。海士町は、離島という立地条件から、日本の人口減少の流れよりも20年近く早く人口が減少しはじめており、高齢化率の高さや若者の流出などすでに課題が見えている。これらを悲観的にみるのではなく、時代の最先端を行っているととらえ、この課題を解決できれば、他の地域に先んじてチャンスをものにできる可能性があることを学ぶ。

②集落支援員としての心構え

スタンフォード大学のクランボルツ博士が提唱する新しいキャリア理論「ランドハップンスタンス理論（計画された偶然理論）」を題材に、集落支援員としての働き方、行動の仕方を学ぶ。

クランボルツ博士によると、成功した人に共通する行動パターンとして「好奇心」「持続性」「楽観性」「柔軟性」「冒険心」があるという。こうした行動パターンを重ねることで、自分にとって大切な情報や人との出会いを創出し、やがて成功に導くという。集落支援員もランドハップンスタンスな行動をすることで、自らを高め、やりがいや自己実現を獲得していくような働き方を進めている。

ブランドハプンスタンス理論



③集落支援員に求められるスキル「課題発見能力」「課題解決能力」について

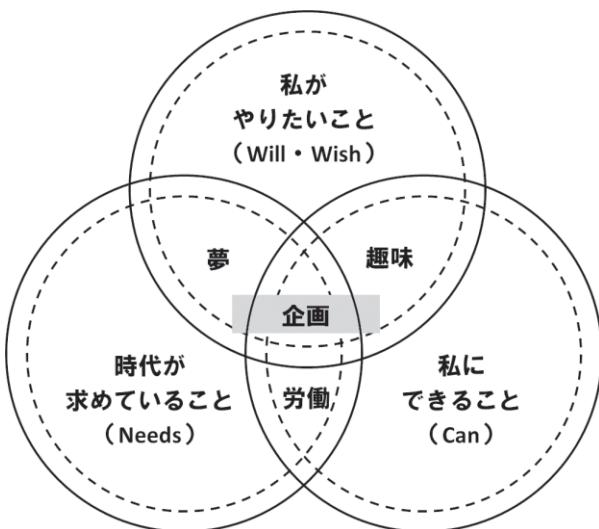
集落支援員は、自分自身もまちづくりの専門家として地域の課題をしっかりと把握し、それを解決する方法を何通りも頭の中にいれて活動することが求められる。

課題発見能力とは、目に見える形で存在するものだけでなく、その裏側に潜む課題の課題、さらには、人の意識や行動パターンが生み出している課題まで見つけ、どのような関係性を持っているかを把握する能力である。

課題解決能力は、まさに課題を解決する能力のことだが、まったく新しい解決手法を生み出すことを目指すのではなく、今ある方法を組み合わせたり、かけ合わせたりしながら、その集落にふさわしい解決方法をつくることを基本とする。そのためには、数多くの事例を取集し、それぞれのエッセンスを理解し、記憶しておく必要がある。新聞や WEB、本などからの情報収集はこまめに行い、その場にあった解決方法を生み出せる素地づくりが大切だ。

⑤企画の立て方

いい企画の条件は、「自分がやりたいこと」「自分ができること」「社会が求めていること」の3つの輪が重なっていることである。集落支援の場合は、「自分」の部分を「住民」に置き換え、企画（＝プロジェクト）を立てていく。それぞれの輪が少しずつ大きくなっていくことで、企画の領域は大きくなり、集落でできるプロジェクトも増えていく。とくに「できること」を増やしていくことは非常に大切で、プロジェクトを実行しながら「スキルアップ講座」なども開催していくなどして、プロセスのデザインも工夫が必要である。



⑥伝える手法（写真の撮り方、動画の撮り方、文章の書き方）

伝える技術の良し悪しによって、せっかく考えたプロジェクトも魅力的なものになるかならないかが変わってしまう。チラシの製作から、住民の活動記録など、あらゆる場面で伝えるスキルが必要になってくる。なんとなく誰でもできてしまいそうなことだからこそ、きちんとスキルを獲得しておきたい。

⑦コミュニケーションの手法

支援者という仕事全般に言えることだが、支援者は医者や教師のように地域を指導する立場の人間ではない。あくまで地域コミュニティの自立を促す伴走者のような存在であり、やる気と能力を引き出すファシリテーターである。そのため、高齢者に対してどのような会話の仕方がふさわしいのか、どうしたらやる気を引き出せる会話ができるのかを学ぶ。

特にベーシックなコミュニケーション方法として大切にしているのが、「Yes, and」という方法である。「いいね！」「なるほど！」といった承認、受領の言葉で相手を受け止めてから、自分の意見を重ねる対話方法で、相手に疎外感を与えることなく、対立構造を生み出さない知恵である。

（4）集落支援員の活動内容

ア 集落調査（ヒアリング）

最初に集落支援員が行ったことは、住民ヒアリングを通した集落調査である。自分たち集落支援員を知ってもらい、地域の課題や悩み、地域資源となる人、モノ、コトの調査を行い、総合的に判断し、支援を行う集落を決定する。

今までの集落支援の方法は、高齢化によってできなくなった地域

の雑用（草刈りや清掃など）をすることが多かったが、海士町の集落支援の目標は、集落の自立運営であるため、地域住民自身に、集落支援員の役割を理解してもらうことも重要であった。

ヒアリングの際に工夫した点としては、地域の人たちのライフスタイルに合わせて、自分たちが出向いていくということである。お茶の時間に道端で話を聞いたり、保健師さんに同行して健康相談会に参加して顔見知りになったりと、住民の暮らしに即した形で調査をした。

図 I - 4 - 9 ヒアリングの風景



出典：海士町集落支援員+studio-L

図 I - 4 - 10

集落支援員について知つてもらうためのマンガを広報に掲載



出典：海士町集落支援員+studio-L

図 I - 4 - 11 道端で休憩している高齢者へのヒアリング



出典：海士町集落支援員+studio-L

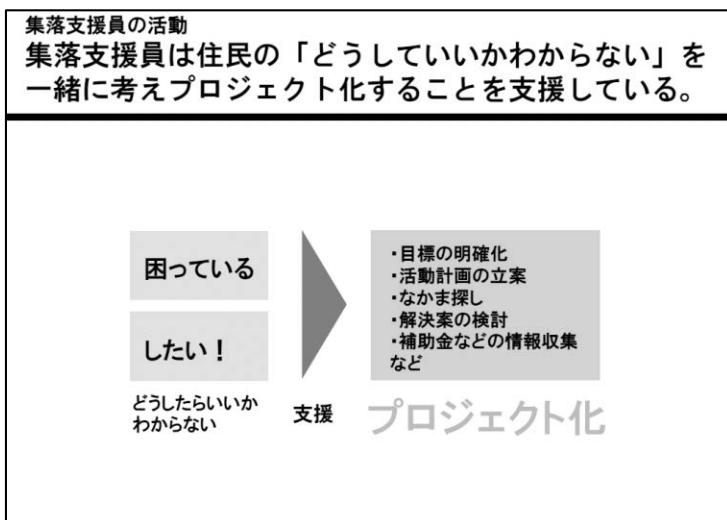
イ ワークショップ等の開催からプロジェクトづくりへ

ヒアリングの中から見えてきた活動主体を中心に、地域の課題や魅力を整理し、どのような活動をしていったらいいのか話し合いをする。地縁型コミュニティの場合、人によって地域づくり活動に対して温度差があり、また、どんな活動をするのがいいのか想像ができないことが多いため、集落支援員が地域の人たちの得意なことや興味のあることと、まちづくりを結びつけ、提案している。

studio・Lでは、こうしたプロジェクトを住民が重ねて実施していくことで、地域の自主運営能力が向上していくと考えている。多くの人を巻き込んだ企画を実行したことのない人は、やりたいことや困っていることがあっても、どうしたらいいのかわからない。それを1つずつ一緒にを行うことで、コツをつかんでもらい、徐々に独り立ちできるようにしていく。それが集落支援員の役割なのである。

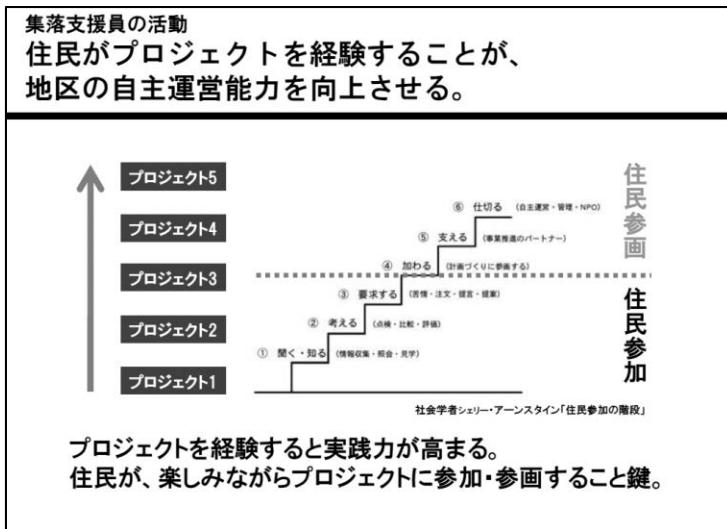
口でいうだけで行動しない住民を、自分の頭で考え行動できる住民に変えていくには、やはり練習が必要であり、そこには、伴走し、時に見本を見せててくれるコーチが必要であり、地域コミュニティにとっては、それが集落支援員や地域コーディネーターなのである。

図 I - 4 - 12 集落支援員とは何か



出典:海士町集落支援員+studio-L

図 I - 4 - 13 住民参加の階段



出典:海士町集落支援員+studio-L

【海士町集落支援員の活動事例】

①多井地区

【基礎データ】

人口：22人 世帯数：15世帯 組数：3組 町営住宅：無

高齢化率：65歳以上65% 75歳以上47% 子ども：0人

しごと 活動事例

**支援地区での最初の活動は、集落調査。
空き家などをはじめ、集落のことを知る。**



しごと 活動事例

一昨年度の集落調査の結果、 「多井からの手紙」を発行することに。

集落調査の結果

定期的（盆、正月など）に帰ってくる人が多い。
内、1割は定年後Uターンしている。数年に一度
戻ってくる人を減らさない対策が必要。

出郷者とゆるやかなつながりをつくるため
多井の近況を手紙で伝えることに。

しごと 活動事例

集落調査 経年変化 2011年



しごと 活動事例

支援2年目。区長と多井在住の若者と、「多井からの手紙を発行」



post card

多井からの手紙
夏の交流会のお誘い
2012年8月14日(火)18:30~
会場: 多井公民館

多井公民館では、今年も夏の交流会を開催します。お盆の帰省とあわせて、ぜひお越しください。

多井からの手紙とは
出郷者のみなさんに多井地区の近況をお知らせする季節のお便りです。公民館活動の一環としてお送りしています。

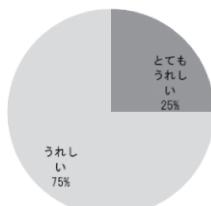
多井区長 道嶋幸男 Tel: 08514-21315

しごと 活動事例

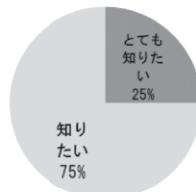
出郷の方は、手紙を喜んでおり、多井地区の人の様子を知りたがっている。

アンケート結果

手紙が届いた感想



定期的に多井の近況を手紙で知りたいか



手紙で知りたい情報



10

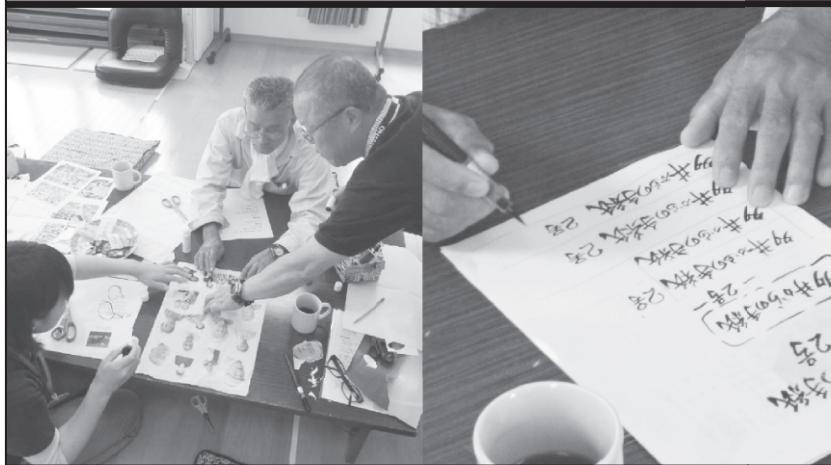
しごと 活動事例

支援3年目。手紙作成のスキル① デジカメ・プリンタの勉強会を実施。



しごと 活動事例

切って貼って書いて。 自分たちにできる方法で手紙を作成。



しごと 活動事例

2013年8月上旬に2号を発送。
表面は多井の様子を中心に掲載。

多井からの手紙 2号

拝啓　お御者の音源にはお元気でお過ごしの事と存じます。

実地の手筋を察しあげます実礼を如許しください。

この「多井からの手紙」を提出するにあたっては区別をはじめ、不審な手紙であることを明確に示す。名前をもつてゐる

支那の極力攻撃的行動を歓迎するに併り、各邦の力を以てこれに對応せんことを決定した。

ことに便益しました。前回ですが多井の地区をお聞かせします。町内14地区で一番の面積過剰の地区です、13戸様19名

6.5段以上の高能化率6.3%の小循環ですが位相逆転、反応の

各種は本宜い併用け合ひながら次第に進らしていきます。

田舎者の格様も見つでせる我がと云ふ。たまには帰つて
おまへを、「おまの御心事」と云ふ。

吉主さんか。「冬井の御馳走って」と云ふ。まだ吉井を離れてゐるのも、吉井屋の事である。

お仕事の場を離しい所くれぐれもに相談下さいませ。お忙
な折り申し上げます。

甲子年八月吉日

多开区段·道口率男

◀ 第四章 | 第一节 | 多媒体输入设备



更多相片全錄請上：www.youku.com

性別	年齢	性別	年齢
女性	30代	女性	40代×3
女性	30代	女性	50代×2
女性	30代	女性	60代
女性	30代	女性	70代
女性	30代	女性	80代
女性	30代	女性	90代



しごと 活動事例

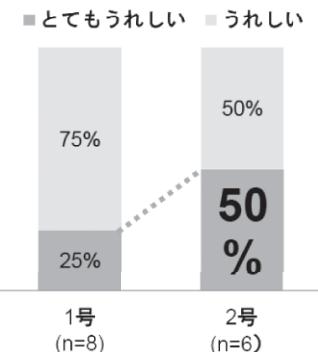
裏面は区民全員の顔写真だけでなく、名前、屋号、メッセージも掲載している。



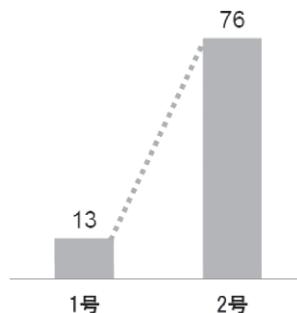
しごと 活動事例

出郷者の要望に沿ったことで満足度が向上。手紙の配信数も増えた。

手紙を受け取っての気持ち



手紙の配信数



しごと 活動事例

お礼のお返事が6通届く。出郷者とのつながりがはじめて「目に見えるカタチ」に。

【お返事抜粹】

- ・こんな過疎状態とは思いませんでした。
- ・家族にも見せて楽しい一日を過ごしました。
- ・手作りの素朴さがなつかしくて皆さんの笑顔を見て、元気を貰い生き返る思いです。
- ・多井の皆さんの元気な笑顔が一番のお土産です。



しごと 活動事例

地域の活動の様子を写真で 教えてくださるようになった。



②保々見地区

【基礎データ】

人口：57人 世帯数：27世帯 町営住宅：28戸

高齢化率：28% 主要産業：農業、岩牡蠣、塩

しごと 活動事例

**老人会にヒアリング。
年中行事が減っていることに課題。**



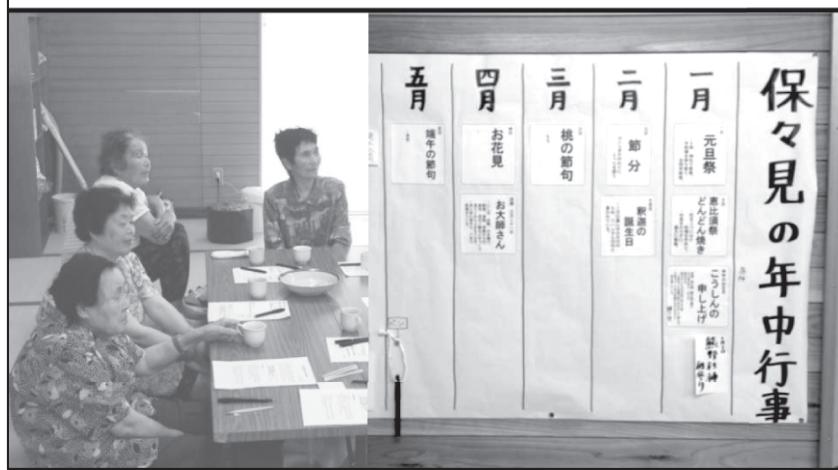
しごと 活動事例

1年目は、野菜生産者のみなさんと
産業文化祭にお赤飯を出店。



しごと 活動事例

老人会のみなさんに協力いただき、
保々見の行事をまとめた。



しごと 活動事例

年中行事を残すため、 オリジナルの手ぬぐいをつくることに。



しごと 活動事例

年中行事を残すため、 オリジナルの手ぬぐいをつくることに。



しごと 活動事例

掲載内容やイラストを考えていただき、
消しゴムハンコをつくった。



しごと 活動事例

掲載内容やイラストを考えていただき、
消しゴムハンコをつくった。



しごと 活動事例

消しゴムハンコをもとにした、
保々見手ぬぐいの完成。



しごと 活動事例

手ぬぐいチームと保々見の子どもたちも
加わり、手ぬぐいおひろめ会を企画。



しごと 活動事例

行事を知つてもらうためのクイズや、
ファッショショニショーなど出し物が充実。



しごと 活動事例

「身近に残そう地域の宝」
保々見の活動が山陰中央新報に掲載。

身近に残そう地域の宝

手拭や染めた手拭いを作る

海士町保々見地区が地域の行事形にして後世に残さずと、その様子を黒板を始めた手拭いを作製。このほど同地区公民館でお披露目会があり、集まつた地域の人たち約40人が完成を喜んだ。

手拭いは、千日纏、綿水塗り、8種類の行事で、種類の風景をまとめて絵画風にデザイン。埼玉県の染物屋に発注し、完成した。併せて、行事の内容や昔の写真を使つた説明本も作つた。

お披露目会は、住民に手拭い一枚と説明

手拭いに染められた行事担当クイズをする参考者たち

2013/6/14

(5) 集落支援員のスキルとプロジェクトづくり

ア 課題の解決方法にコミュニティデザインを差し込む

集落支援員の目的は、持続的に課題を解決できるコミュニティの育成にある。ひとつの課題に対してひとつのプロジェクトを起こすことがゴールではなく、プロジェクトを通していかに、課題解決能力のあるコミュニティをつくっていくかが、ポイントである。

海士町の保々見地区での取り組みを参考事例に、コミュニティづくりの視点からプロセスをデザインすることの重要性を見ていきたい。保々見地区の活動目標は、多世代交流である。そんな中、集落支援員活動2年目のヒアリングを実施した。老人会のヒアリングで見えてきた課題は、地区の年間行事が減ってきていたことだった。このままでは行事について記憶がある人も減っていき、誰からも忘れ去られてしまう可能性がある。通常こうした課題の解決方法は、「保存会を立ち上げて頑張って残しましょう」だろう。しかし、集落支援員と地域住民が出た答えは、「手ぬぐい」だった。

老人会に協力してもらい、どんな行事があったのかをリサーチした。それをイラストにして手ぬぐいを染めればいいのだが、ここでもコミュニティデザイン的手法で手ぬぐいのデザインをつくることにした。地域の女性陣に集まってもらい、消しゴムハンコで行事のイラストを作成した。ひと手間かけることで、地域の人が集まってワイワイおしゃべりできる時間を生み出している。こうした時間が、地域の絆づくりには欠かせない。

こうして手間暇かけてつくった手ぬぐいは、子どもたちを巻き込んで地域みんなでお披露目し、お披露目会では、行事に関するクイズやファッショショーンショーなども催され、行事への理解が深まるだけでなく、「みんなであつまると楽しい」という記憶にもつながっている。

以上のように、いかに人が集まって共同作業できるようにプロセスをデザインするかは、集落支援員の腕の見せ所である。また、消しゴムハンコをつくる方法や手ぬぐいを発注する方法、住民のイメージをどのように手ぬぐいのデザインに落とし込むかなど、プロダクトデザインの一連の手法を知っていないと、なかなか提案ができない。

コミュニティデザインは、目に見えない人ととのつながりをデザインするものだが、同時に、そのつながりを形として見せる必要もある。その時に必要なのが、グラフィックデザインやプロダクトデザインのスキルであり、実際に自分で手を動かして作れる技術である。さらに、空き家の利活用はどの地域でもこれからニーズとして挙がってくる案件であるから、自分たちの手でペンキを塗ったり、床を張ったりできる DIY のスキルも重宝されるだろう。

(6) 集落支援員に向いている人

集落支援員および、地域コーディネーターに向いている人の資質は何かと問われると、1つは「若さ」が挙げられるだろう。海士町の集落支援員も常駐で働くメンバーの多くは、20代の若者である。島外からの I ターンも多く、島のことを知らない、田舎暮らしを知らない、知らないことだらけの若者である。しかし、「この知らない」というのが強みだと考えている。知らないからこそ、素直に「スマセン、教えてください」と言えたり、地縁コミュニティ独自のしがらみとは無関係に「正論」を発言できたりする。

素直で、明るく、好奇心旺盛で、多少のことではへこたれない、そんな若者は集落支援員に向いている。最近はどちらかというと女性のほうが、こういったタイプが多いが、集落の人との相性は、それぞれなので集落支援員や地域コーディネーターを募集する際は、

キャラクターや男女が多様になるようにするのがコツである。

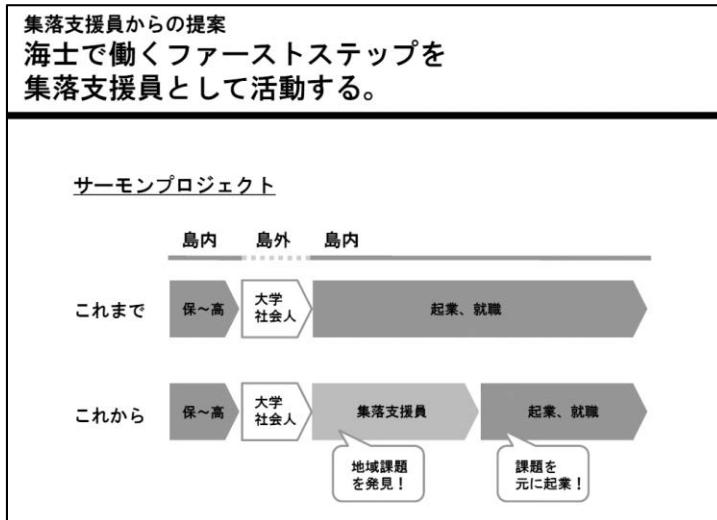
また、ITスキルやパソコンやデジタルカメラなどの電子機器関係が難なくこなせることも、地域の中では重宝される。

(7) 集落支援員の自立と地域への定着

海士町で集落支援員を雇用している財源は、先にも書いたが総務省の集落支援員制度である。この制度での雇用は期限があり、永遠に集落支援員として雇い続けることはできない。そこで、海士町の集落支援員自身が提案しているアイデアとして、「サーモンプロジェクト」がある。集落支援員をUターン者が地元に戻ってきたときの最初の雇用先として設定するというもので、地方へのUターンの壁である雇用先の少なさを、集落支援員という雇用を用意しておくことで、カバーしていく。3年ほど集落支援員として働くことで、学生時代にはなかった地域とのつながりを得たり、様々なスキルを身につけられたり、深く地域課題を見つめたりすることで、コミュニティビジネスのアイデアが得られる可能性もある。

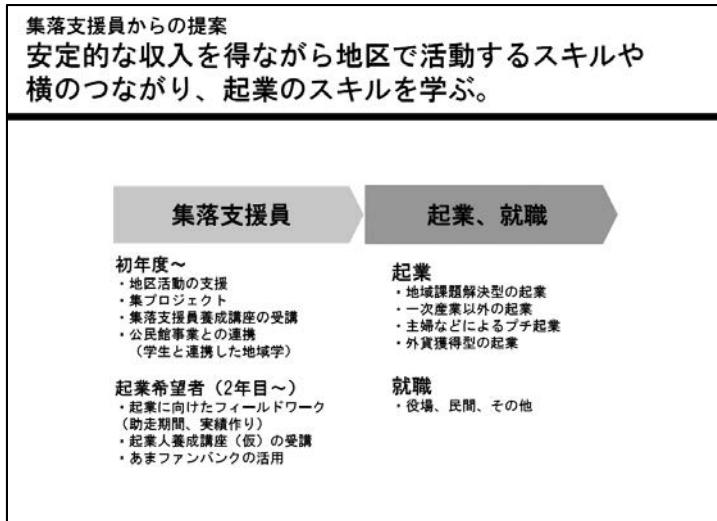
(6) にも書いたが、集落支援員は若い人のほうに向いている。常に地域に対して驚きを持って接することのできる人材を確保するためには、こうした全体のスキーム構築も重要になってくる。

図 I - 4 - 1 4 集落支援員から定住・起業の道筋（提案）



出典:海士町集落支援員+studio-L

図 I - 4 - 1 5 集落支援員の企業への道筋（提案）



出典:海士町集落支援員+studio-L

3 地域コミュニティと行政職員との関係

(1) 住民「管理」と「過剰サービス」から「支援」へ

海士町の集落支援員養成講座に行政職員を参加させた理由は2つある。1つは、集落支援員と行政職員のネットワークづくりである。各地域で聞いた課題や相談事によっては、集落支援員だけでは解決できない案件もある。こうした課題を担当課に相談したり、引き継いだりするには、集落支援員と行政各課の信頼関係の構築が重要である。顔見知りになっておくことで、いざという時も気軽に相談できるようになる。

もう1つの理由は、行政職員の集落支援員への理解を深める狙いからである。海士町のような、様々なまちづくりの施策が実施されている地域でも、必ずしも協働について理解がある職員ばかりではない。職員の意識を変えさせるのは簡単ではないが、若いうちに行政の仕事のあり方を理解し、自分たちの行動も変えていかなくてはいけないことを学ぶことは有益である。

行政の仕事のあり方は時代によって推移してきている。江戸時代から続くようなお上として民を「管理・指導」するあり方から、80年代以降の住民をお客様として「サービス」する対象としてきたあり方へと変化してきた。そして現在、行政と住民がともに協働し、公共を担う時代における「支援」をし、「自立を促す」あり方となっている。

しかし、多くの行政職員（だけでなく国民一般的に）は、「協働」や「支援」といったものを理解していないと思われる。特に「支援」の難しさは、行政職員が「管理・指導者」や「過剰サービス」の状態から「支援者」というあり方へシフトしなくてはならず、そのハードルは高い。「支援者」を体感する方法として、ファシリテーター

を経験するというものがある。studio-Lでもいくつかの地域で実施しているのだが、住民参加のワークショップのテーブルファシリテートを行政職員にやってもらうのだ。

何度か行政職員には先の集落支援員のような研修を受けてもらいうながら、テーブルの仕切り方を教える。はじめて心配性な職員たちは、自主会を開いたりして当日に備える。「要望を言われるのではないか」「文句を言われたらどうしよう」「失敗したらどうしよう」など、かなり緊張した面持ちで席に着くのだが、たいていの住民は協力的に楽しげにワークショップで意見を言ってくれる。汗をびっしょりかきながらペンを走らせる職員、一生懸命話に耳を傾ける職員、それぞれが精いっぱいやっている姿は、ちゃんと住民の心に伝わっていく。最後に、全体のファシリテーションをしている者から住民にこんな言葉を投げかける。「今日は、市役所の職員さんは初めてのファシリテーションでした。みなさん、ちゃんとできていましたか？」。すると、住民は、職員の労を盛大な拍手でねぎらってくれるのだ。相当緊張しているのだと思うが、温かい拍手に思わず涙する職員もいる。アンケートにも「こんなに行政職員さんが一生懸命私たちのためにやってくれた」「職員が変わった！○○市の未来も明るい！」「お疲れ様でした。ありがとう」というようなコメントが多く寄せられる。

こういう場面に遭遇するたびに思うのが、行政職員がいかに日常、自分たちの仕事に対し、直接「ありがとう」という言葉をもらえていないかということである。できて当たり前、失敗はご法度という雰囲気の中、どのようにモチベーションを維持し、住民と接触すればいいかわからぬというのも理解できる。

必ずしもこのように行政職員のレクチャーや活躍の舞台設定までをできる案件ばかりではないが、住民の意識改革と同時に、行政の

あり方を変える機会の設定は必要だと感じている。住民ワークショップなどと並行して開催することで、実際に学んだことを試せ「支援者」とは何かを体験できる。ただし、やはりここでも行政（特に管理層）が、必要性を感じていないとなかなか難しいというのも事実である。頑張ってスキルを学んだ職員が、職場で評価されなかつたり、「無駄な仕事をしている」「無駄な仕事を増やしている」と思われるようになっては、元も子もないばかりか、逆効果になりかねない。行政組織内での「協働」に対するリテラシーの向上や首長からの強いメッセージなど、頑張った職員の梯子をはずさない行政内コンセンサスが重要になってくる。

4 地域コミュニティ活性化のためのコーディネートの仕組みづくり

(1) コーディネーターの受け皿組織

海士町での集落支援員の活動を紹介しながら、地域コミュニティの自立運営を目指す活性化のポイントを見てきた。海士町は、人口2300名程の離島で、集落支援員を7名雇用している。これを都市自治体に置き換えるとどれだけのコーディネーターを雇用しなくてはいけないのだろうかと心配になってしまふが、小学校区ぐらいのエリア3～5か所ほどを2名ぐらいで見ていくことは可能ではないかと感じている。

コーディネーターを地域に派遣するには、受け皿機関が必要になる。海士町の集落支援員の場合は、教育委員会の中に新設された地域共育課という総合振興計画の住民アイデアの実施サポート（テーマ型コミュニティ支援）と集落の自立を助ける集落支援員の育成・派遣（地縁型コミュニティ支援）を担う部署がある。こうしたセンター的役割をどこにおくかは、各自治体によってかわってくるかも

しれない。公民館活動が盛んな自治体では、公民館のシステムの中に組み込むことができるかもしれない。また、社会福祉協議会には、コミュニティワーカーという集落支援員と近い活動をしている人たちがいる。社会福祉協議会の活動がしっかりとしている地域ならここをベースに考えることもできるかもしれない。もちろん市民活動推進センターで、地域コミュニティの支援もしているところもあるだろうから、そのような自治体では市民活動推進センターの役割をもっと重視していいのかもしれない。

自治体の大きさや得意分野に応じて、どこにコアセンターを置くのかは違ってくるだろうが、似たような活動をしている組織をつないで、情報共有と支援分野の分担などを図る必要があだろう。

(2) コミュニティデザインセンター

上記のように、各自治体には既存の地域コミュニティ支援の組織が存在しており、それらを活用しない手はないと感じている。しかし、海士町の集落支援員の特徴と言えるプロジェクトの立ち上げによる地域コミュニティの自立運営スキルを向上させる方法論やコミュニティデザインという視点からのプロセスデザインのアプローチは、既存組織とは違った独特のものかもしれない。そう考えると、既存組織と共に存・協働を図りながら、コーディネーターの育成と派遣ができるコミュニティデザインセンターを設立することは意義があるだろう。基礎自治体でつくれなくとも、県域でつくり既存組織のコーディネーターも研修が受けられたり、ネットワークを共有することができれば、縦割りの弊害も少しは解消されるのかもしれない。合わせて、コーディネーター型の行政職員育成機関としても活用し、地域コーディネーターと行政職員の両方から地域コミュニティを支えていく仕組みができたら、今一步地域コミュニティの活性

化が図れるのではないかと期待している。

おわりに

studio-L を設立して10年弱、コミュニティデザイン事務所を標榜して5年が経過した。コミュニティデザインは、私たちががむしゃらに試行錯誤を繰り返して見えてきたまちづくり手法である。今年2014年、東北芸術工科大学にコミュニティデザイン学科が創設されることとなり、日本ではじめてコミュニティデザイナーを育成する教育機関が誕生することとなった。山形県という日本でも課題先進地である場所で、腰を落ち着かせ、改めてコミュニティデザイナーの育成方法の体系化に挑み、どのような方法で地域コミュニティを活性化できるかを研究できればと考えている。私たちの取り組みと実験的挑戦が、日本の地域コミュニティをイキイキと輝かせる一翼になれば、これ以上の喜びはない。

参考文献

広井良典『コミュニティを問い合わせる—つながり・都市・日本社会の未来』筑摩書房、2009年

山崎亮『コミュニティデザイン—人がつながるしくみをつくる』学芸出版社、2011年

山崎亮『コミュニティデザインの時代 - 自分たちで「まち」をつくる』中公新書、2012年

山崎亮『まちの幸福論—コミュニティデザインから考える』NHK出版、2012年

ダニエル・ピンク（大前研一訳）『モチベーション3.0—持続する「やる気！」をいかに引き出すか』講談社、2010年

山崎亮『中山間離島地域の住民参加型まちづくりにおける活動主体の形成手法に関する研究－まちづくりコミュニティの形成プロセスを例に－』2012年度博士学位請求論文（東京大学大学院工学系研究科）

エドガー・H・シャイン（金井壽宏監修、金井真弓訳）『人を助けるとはどういうことか HELPING 本当の協力関係をつくる7つの原則』英治出版、2009年

協力

海士町集落支援員

第5章

地域コミュニティをめぐる今後の展望 ～アンケート調査から～

法政大学法学部教授
名和田 是彦

はじめに

本章は、「今後の展望」を論ずるものであるから、現状を観察した上で、そこに孕まれている新しい課題とそれへの対応策を見出すことを重視したい。では、現実の各都市自治体の動向の現状を観察した場合、注目される論点にはどのようなものがあるか。本章では次の点に注目し、本研究会が行なったアンケート調査（以下単に「アンケート調査」という）を参照しながら述べてみる。

第1は、自治会・町内会（以下単に「自治会」という）の今後である。自治会加入率の低下は都市自治体では今世紀になってから特に進行している普遍的現象であって、都市内分権制度導入の動機としてこれを挙げる自治体が多い。しかし、事態は、自治会が弱体化したからコミュニティを制度的な枠の中に取り込んだ、というような単純なものではない。制度的な枠にはめ込んでも、日本の場合地域コミュニティに求められている機能は、単に地域の総意の形成（それだけならドイツのように選挙制の住民代表組織を設置すればよい）だけではなく、現実具体的に当該地域が必要としている（しかし行政は提供しない）公共サービスを組織し提供することであり、それを担える力を持っている最有力の組織もまた自治会なのである。したがって、都市内分権の運用に取り組む中で自治会もまた再生していくことが必要である。

第2は、都市内分権によって、地域の中で活動する様々な活動力を発掘発見し、コーディネートし、その総合力で課題に対応していくという場合に、どんな工夫や留意点があるか、という論点である。実践的にきわめて多様であり、筆者も実際の動向に関わる中で様々に経験させていただいているが、ここではアンケート調査に即して述べてみる。

第3は、こうした地域コミュニティの努力を支援する行政側の役割についてである。地域担当職員制度をしく自治体はこの数年目に見えて多くなった。また、一括交付金のような資金面での支援も様々な試みがある。そしてなんといっても都市内分権制度そのものをそれぞれの都市自治体の実情に合わせて使いやすく設計するのも、行政側の大きな貢献である。その中でも、最近、地域コミュニティ側が動きやすいように法人を設立する動きが増えてきているように思われるが、これに対する制度の側の対応が問われている。特に、本章では、まだ熟さない段階ではあるが、雲南市、朝来市、伊賀市、名張市の4市による新しい地域法人の模索にもふれてみたい。

1 都市内分権と自治会のこれから

自治会等の「地域コミュニティ」に期待される役割はほとんどの自治体で依然としてきわめて大きい。アンケート調査においても、Q10やQ22の「地縁型住民自治組織」に関する設問の集計結果を見ると、これまで自治会をはじめとする地域の諸団体が定番的に取り組んできた、身近で軽易な、しかし重要な公共サービスの提供活動が、今後も自治体行政によっても期待されていることが分かる。

なお、以下においては、第II部に掲げてある集計表についても、読者の便宜を考慮して、重要なものについてはいちいち本文中に示すこととした。

Q10：地域コミュニティが今後担うべきであると考える活動テーマ

N=507

選択肢	回答数	割合
1 集会施設等の運営計画づくり	261	51.5%
2 集会施設等の維持管理	376	74.2%
3 生活道路、街路灯等の維持管理	289	57.0%
4 地域の環境美化、清掃活動	442	87.2%
5 環境保全・リサイクル活動	352	69.4%
6 地域の防災活動	472	93.1%
7 地域の安全確保	430	84.8%
8 地域福祉・介護・保健活動	354	69.8%
9 児童・生徒に対する学校教育支援	251	49.5%
10 盆踊り、お祭り等の親睦行事	420	82.8%
11 スポーツ・レクリエーション活動	356	70.2%
12 芸術・文化活動	269	53.1%
13 地域ごとの地区カルテや総合計画づくり	190	37.5%
14 わからない	11	2.2%
15 その他	30	5.9%
無回答	3	0.6%

Q22：地縁型住民自治組織の活動テーマ

N=503

選択肢	回答数	割合
1 集会施設等の運営計画づくり	249	49.5%
2 集会施設等の維持管理	421	83.7%
3 生活道路、街路灯等の維持管理	341	67.8%
4 地域の環境美化、清掃活動	466	92.6%
5 環境保全・リサイクル活動	364	72.4%
6 地域の防災活動	459	91.3%
7 地域の安全確保	427	84.9%
8 地域福祉・介護・保健活動	327	65.0%
9 児童・生徒に対する学校教育支援	232	46.1%
10 盆踊り、お祭り等の親睦行事	440	87.5%
11 スポーツ・レクリエーション活動	383	76.1%
12 芸術・文化活動	257	51.1%
13 住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	448	89.1%
14 行政機関・議会に対する要望、陳情等	366	72.8%
15 地区ごとの地区カルテづくりや総合計画づくり	66	13.1%
16 地域の総合的な長期ビジョンの策定	53	10.5%
17 自治体の広報誌等の回付等行政からの連絡事項伝達	405	80.5%
18 わからない	26	5.2%
19 その他	12	2.4%
無回答	1	0.2%

ところが、この地域コミュニティ活動を担うもっとも代表的な団体である自治会の加入率がこのところ漸減している。アンケート調査にしたがって考えてみよう。

自治会の加入率というものは、その分母は行政側が知っており、分子は地域側が知っていて、この両者のまさに協働の産物としてはじめて計算できるものである。あえて加入率を計算しようとしていない自治体もある（Q19で「わからない」が4割あるのはそのためだろう）。

加入率がわかっている自治体について見ると、きわめて多くがこのところ低下していると答えている。加入率が上昇している自治体も、行政にせよ地域にせよ、加入促進活動をしたからだという回答が多い。よく社会学者が「自動加入」と表現するように、自治会は、その必要性の認識が広く共有されていることを基盤として、「入って当たり前」という文化が広く共有されていることによって、入会を促す苦労をほとんど省略できていた。それが今や成り立たず、加入促進の努力が必要となる時代を迎えている。自治会に入る「メリット」を尋ねられて仰天したという声を、ほとんどの地域振興系の部署の職員は頻繁に聞いているはずである。

序論で述べたように、自治会は、地域住民全員を会員にすることで地方自治体と類似の機能を果たしてきた。度重なる合併の波の中で、地方自治体としての枠組（法人格や課税権、条例制定権など）を失いながら、地域住民全員を会員にするという奇策によって自治会は地域を運営してきた。実に偉大な組織である。民間組織であるにもかかわらず地方自治体と同等の機能を果たせるのは、全員が会員だからである。全員が会員なればこそ、会費を徴収して地域の財政とすることができます。全員が会員なればこそ、その議決が地域のルールとなる。こうして、自治会は、地域に必要な（しかし行政が定めるわけではない）みんなのルールを形成し、地域が必要とする（しかし行政は提供しない）公共サービスを提供してきた。ここでもし会員でない人が地域の中に増えてくると、彼らは自治会の議決

を守る義務がないから、自治会の議決が「地域のルール」とはならないことになる。また、自治会が提供しているいわゆる排除性のないサービス(お祭や防犯灯など。ゴミステーションもそれに類する)にフリーライダーが出てきてしまい、会員の納得を得ることが難しくなる。

したがって加入率は自治会の命なのである。自治会長さんたちが口を開けば加入率低下を嘆いておられるのは、現場にいる実践人としての的確な感覚というべきである。

加入率上昇の一因として大規模災害のことを挙げた回答に見られるように、震災は地域のつながりの大切さを多くの人々に感じさせた。しかし今回、阪神淡路大震災の時は若干見られた自治会加入率の回復もあまり見られない。自治会の必要性は今高まっているのに、である。

その原因は何であろうか?かつて筆者もその原因を多少究明しようとしたことがあった¹が、ここではアンケート調査によって見てみたい。Q19 の SQ2 である。ここには、衝に当たっている自治体職員ならなるほどと思う選択肢に多くの回答が寄せられている。

¹ 名和田是彦「コミュニティとコミュニティ・プラットフォーム」『地方自治 第732号』ぎょうせい、2008年、2頁～15頁

Q19SQ2：加入率低下の要因（複数回答）

N=264

選択肢	回答数	割合
1 地縁型住民自治組織の活動が活発でないから	27	10.2%
2 地縁型住民自治組織の活動が住民に知られていないから	56	21.2%
3 活動が住民のニーズに合っていないから	36	13.6%
4 世帯規模が縮小しているから	78	29.5%
5 一人暮らし高齢者が加入しないまたは脱退するから	103	39.0%
6 住民が活動に参加する余裕がないから	96	36.4%
7 新たに開発された住宅団地（集合住宅含む）の住民が加入していないから	151	57.2%
8 住民相互のつながりが希薄だから	135	51.1%
9 新たに住民となった若年層が加入していないから	171	64.8%
10 地域に回帰した団塊世代が加入していないから	3	1.1%
11 わからない	6	2.3%
12 その他	34	12.9%
無回答	2	0.8%

この結果は興味深い点を多く含んでいる。

まず、「地縁型住民自治組織の活動が住民に知られていないから」という回答が2割もあることに注意したい。筆者が知っている別な調査でも、自治会未加入者はもちろん加入者も、自治会が取り組んでいる様々な活動について、それを自治会がやっていたことを知らないといった回答が実に多い（このほか、自治会の存在 자체を知らないとか、入り方がわからないとかといった回答も多くあった）。先に指摘した「自動加入」文化の崩壊の一つの現われとして、重視すべきである。自治会の姿を地域の中で示していく必要があるわけで、「協議会型住民自治組織」すなわち都市内分権の取組みの中で、自

治会の姿が住民に見えるようにしていかなければならない。

次に、よく団塊の世代がなかなか地域活動に関わってくれないと言われるが、少なくとも自治会加入率についていいうと、彼ら・彼女らは足を引っ張っているわけではない。工夫次第で地域に関わってもらえると見られる。

その観点からして、「活動が住民のニーズに合っていないから」という選択肢への回答がそれになりにあるのは気になるところである。「地縁型住民自治組織の活動が活発でないから」という回答もこれと同様であろう。従来の年間スケジュールをそのままこなしている活動スタイルが、時代の変化に即応しないものとなっていると見られるからである。いずれも、団塊の世代にかぎらず、あとで述べる若い世代についても、社会全体が高齢化しているために自治会の活動がどうしても高齢者に目線を合わせており（それ自体はもちろんニーズに合致しているのであるが）、地域の中で声の小さい子どもも青少年やその親である若い世代のニーズにマッチした取り組みが少ないということを意味しているのではないか。ニーズにマッチしていないければ、それに関わるということの優先度は生活の中で低くなり、結果として「住民が活動に参加する余裕がないから」という回答につながっていく。「余裕」のあるなしというものは、もともと各個人の優先順位の付け方の問題だからである。昔から誰しも一日に24時間しか所有していないのであって、「忙しい」という人は、地域との関わり以外の、優先度の高い別な事柄を重視しているということにほかならない。

こうした年代層が、「新たに住民となった若年層が加入していない」ということになり、これがまた「新たに開発された住宅団地（集合住宅含む）の住民が加入していないから」という選択肢への回答につながっていると筆者は見る。よくマンションという居住形態が未

加入の原因として語られるが、以前はマンションでも自治会ができて住民はそれに加入していたのであるから、マンションというフィジカルな建築形態が本質的な原因とはいえないだろう。

さらにもう 1 つ留意すべき点として、「一人暮らし高齢者が加入しないまたは脱退するから」という回答が 4 割にも上っている。このことは、よく考えてみると、「世帯規模が縮小しているから」という回答とかなり重なりあう見方ではないかと思われる。1 人世帯や 2 人世帯は、もちろん若い世代も多くあり、それに関連する論点はすぐ前に論じたとおりであるが、これに加えて、高齢世代にも、1 人世帯、2 人世帯が増えている。自治会は、地域住民を全員会員にするという困難な課題を遂行するために、世帯を会員として世帯単位で地域をつかむという組織戦略を採用して、大きな成果を挙げてきた。自治会は、地方自治体と異なって課税権を持たないのであるから、会員からの会費収入が主たる財源となり、したがって裕福な財政を持つわけにいかず、ボランティア労働に依拠せざるを得ないのであるが、様々な活動に際して、世帯から誰か 1 人出してもらうという要請をすることで、担い手の確保と負担の平等を実現してきた。ところが今や世帯と個人が次第に一致しつつあるのである。

このように自治会加入率低下の要因をアンケート調査に沿って考えてみると、加入率低下が、自治会の歴史的成功を保障してきた根幹的な組織原則に関わっていることが分かる。「自動加入」、「世帯会員制」、「ボランティア活動原則」などが、もはや成立し難くなりつつあるのである。

2 日本型都市内分権を通ずる地域コミュニティ活性化政策

(1) 日本型都市内分権の形成

こうした地域コミュニティの隘路^{あい}を克服すべく、「協議会型住民自治組織」を設立する政策、すなわち都市内分権制度を採用する自治体が増えている。これに関してこれまで十分な調査がなかった中で、今回のアンケート調査は非常に貴重なものである。

その集計結果として、ほぼ半数の都市自治体がこの「協議会型住民自治組織」の制度を持っていることがわかった。体感的には3割か4割かと思っていたが、それより多かった。おそらくそれは今後増えていくであろうと思う。

この仕組の基本的性格を考えるデータとして、Q29を見たい。

これを見ると、このアンケート調査でいう「協議会型住民自治組織」、すなわち都市内分権における住民代表的組織を設置したと自認している都市自治体は、その大多数が今世紀になってこうした仕組みを実際に運用し始めたことが分かる。

長年コミュニティ政策を研究してきた者の目から見ると、1980年代には、身近な地域にコミュニティ・センターを設置し、それを地元住民組織に管理運営させるというコミュニティ政策がかなり普及したはずであり（それを示すデータがアンケート調査のQ8のSQ2、Q10などに見られる）、これも「都市内分権」として捉えることができると考えるが、このアンケート調査に現れた現場の政策的意識においては、日本の都市内分権は今世紀になって一般化したと言えるのである。

このように、都市内分権制度によるコミュニティの制度化を通じて、民間原理のみによる地域運営の隘路を克服して、地域コミュニティの地域運営システムを回復する政策が、特に今世紀に入って大

きく推進されている。その背景には、バブル経済崩壊後の厳しい状況、すなわち行政側の財政的窮乏と民間側の格差の拡大、さらには少子高齢化、人口減少といふいわゆる「右肩下がり」の状況がある。この背景のもとで、この日本の都市内分権には、2004年に地方自治法改正で導入された「地域自治区」制度も含めて、「協働」を重視した、「日本型都市内分権」ともいるべき特有な性格が見られる。

(2) 「協議会型住民自治組織」における「参加」と「協働」

「協議会型住民自治組織」の仕組みを持っている自治体のうち、16%がそのための条例を持っているという事実も注目すべきであろう（Q26）。これと法律上の地域自治区制度とを合わせると、4分の1の自治体が公式の法制的根拠を持って都市内分権を運用しているわけである。

日本の都市内分権においては、「協議会型住民自治組織」に地域コミュニティ活動を実際に行なってもらう（公共サービスの提供活動を行なってもらう）こと（「協働」の機能。Q27の選択肢2）が強調されており、筆者はこれをもって「日本型都市内分権」とよんできたが、そこにもまた、地域の総意を形成するという民主的意志形成の機能（「参加」の機能。Q27の選択肢3）も随伴しており、例えば後で見るよう一括交付金の使途の決定といった、民主的正統性を必要とする機能が伴っている。そのためにはやはり条例等の公式の根拠を用意したほうがよいであろう。現にそうした声を筆者の周辺でも自治体関係者から聞いており、今回のアンケート調査はそれを裏付けたと思われる。

このことをより詳しくみるために、Q26とQ27をクロス集計してみた。その結果、Q26で選択肢1～6を回答した（つまり協議会型住民自治組織が法律又は条例の根拠を持っている）自治体（66自治体）

と選択肢7～10を回答した（つまり協議会型住民自治組織がせいぜい要綱レベルの位置づけしか持たない）自治体（204自治体）とで、Q27の選択肢2（住民に公共サービスの実働を期待している「協働」型を示す）と選択肢3（住民に地域の総意を形成する機能を期待している「参加」型を示す）の回答に差があるかどうかを見た。

その結果は、協議会型住民自治組織の役割への期待において、法律や条例上の位置づけまで付与している自治体では、協働の機能（46自治体）と参加の機能（44自治体）とでほとんど変わらないが、たかだか要綱レベルの位置づけしか付与していない自治体では圧倒的に協働への期待のほうが大きいことが分かった（選択肢2が170に対して、選択肢3は76）。「参加」の機能、すなわち当該地域の総意を民主的に形成し、例えば事業の選択や交付金の使途などについての透明性を高めなければならぬと考えるならば、やはり条例等による位置づけを考えいかなければならないと考えられているのである。

Q26とQ27のクロス集計 (Q26、Q27ともに複数回答可)

Q27 Q26	選択肢 1 (N=143)	選択肢 2 (N=199)	選択肢 3 (N=106)	選択肢 4 (N=23)	選択肢 5 (N=30)	選択肢 6 (N=20)
選択肢 1 (N=15)	6	5	13	4	1	1
選択肢 2 (N=9)	2	4	7	1	0	1
選択肢 3 (N=2)	1	1	1	2	0	0
選択肢 4 (N=1)	0	1	1	1	0	0
選択肢 5 (N=0)	0	0	0	0	0	0
選択肢 6 (N=39)	25	35	22	7	5	3
選択肢 7 (N=71)	43	63	28	3	5	5
選択肢 8 (N=35)	22	33	15	2	5	3
選択肢 9 (N=35)	20	27	12	2	4	4
選択肢 10 (N=63)	35	47	21	4	10	6

Q26とQ30とのクロスも、これを裏付けているように思われる。

Q30で選択肢1（「当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限」を付与しているとの回答）を選んでいるのは、条例等による位置づけを付与している自治体では25（66自治体中の37.8%）であるのに対して、要綱以下の位置づけしか付与していない自治体では15（204自治体中の7.4%）にすぎない。一方、選択肢5（「特定の権限は付与していない」）を選んだ自治体で、条例等による位置づけをしている自治体が21自治体（同31.8%）に対して、要綱以下の位置づけをしている自治体は115自治体（同56.4%）であった。

Q26 と Q30 のクロス集計 (Q26、Q30 ともに複数回答可)

Q30 Q26	選択肢 1 (N=36)	選択肢 2 (N=6)	選択肢 3 (N=84)	選択肢 4 (N=10)	選択肢 5 (N=126)	選択肢 6 (N=17)
選択肢 1 (N=15)	9	3	4	0	4	2
選択肢 2 (N=9)	2	0	2	1	3	2
選択肢 3 (N=2)	2	0	1	0	0	1
選択肢 4 (N=1)	1	1	0	0	0	0
選択肢 5 (N=0)	0	0	0	0	0	0
選択肢 6 (N=39)	11	1	20	3	14	4
選択肢 7 (N=71)	9	1	34	2	31	1
選択肢 8 (N=35)	1	0	14	3	17	4
選択肢 9 (N=35)	3	0	11	1	20	3
選択肢 10 (N=63)	2	0	8	1	47	5

(3) 日本型都市内分権の地域コミュニティ活性化作用

よく、都市内分権（「協議会型住民自治組織」づくり）の取り組みに対して、地域コミュニティ側から「屋上屋」論が唱えられる。自治体の担当者が最も頭を悩ませる場面である。しかし、アンケート調査を見ると、様々なプラスの効果が実際にあることが分かる。特に、「地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかった課題に取り組むことができるようになった」との回答がきわめて多いことに注目したい。筆者はこれこそ地域内の諸団体に横串を指すことの最も重要なメリットだと考えてきたが、それが確認された思いである。

Q11SQ2：一括交付金導入のメリット

N=70

選択肢	回答数	割合
1 地域コミュニティの活動がやりやすくなった	49	70.0%
2 今までできなかつた多額の費用を要する活動ができるようになった	26	37.1%
3 地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかつた課題に取り組むことができるようになった	56	80.0%
4 地域内の類似した活動の整理統合が図られた	23	32.9%
5 地域内の新しい人材の発掘・育成につながった	21	30.0%
6 歳出削減につながった	4	5.7%
7 従来の縦割り的助成金等が整理されて住民の事務負担が軽減された	11	15.7%
8 従来の縦割り的助成金等が整理されて行政の事務負担が軽減された	14	20.0%
9 その他	5	7.1%
無回答	2	2.9%

しかもその効果を尋ねる Q27SQ1 では、おそらく最近都市内分権を導入した自治体であろう、「まだ評価する段階ではない」との回答が 4 分の 1 あるものの、効果があったとしている回答（選択肢の 1 から 3）が半数を超えていている。

その具体的な内容を見てみると（Q27SQ3）、「新たな地域活動の担い手を確保することができた」との回答が 3 分の 1 もあることは、地縁型住民自治組織の悩みの最大のものが「担い手の不足」であったことに鑑み、注目すべきことである。また、「地縁型住民自治組織の非会員とのつながりができた」との回答が 14% 程度あり、その具体的な内容として（Q27SQ4）、「非会員が地域行事等に参加するようになった」、「非会員が地域活動に理解を示すようになった」、「協議会型住民自治組織の広報を非会員に配付した」との選択肢にそれぞ

れ多くの回答があったことも重要である。筆者の考えによれば、自治会が民間原理のみによって地域を運営することが、加入率低下で難しくなった局面において、制度側からの支援として、民間的な「会員」概念を要しない、すべての住民を「当事者にする」仕組みとして日本型都市内分権が試みられているのであり、その効果が実際現れていると見てよい。

他方で、この Q11 の SQ3（一括交付金制度導入自治体への問い合わせ）においても、また同 SQ4（一括交付金制度非導入自治体への問い合わせ）においても、「一括交付金」の「使途の透明性の確保」が課題だと感じている自治体が多いことにも注意すべきである。交付金の原資は税金であり、その使途を決めるのは本来議会など選挙で選出されるという十分な民主的正統性をもった機関であるべきである。そしてそれについてドイツでは憲法判例まであるほどなのであるが、地域コミュニティ活性化の政策的重要性を強く認識した市長や議会があえてその使途の決定を地域コミュニティに授権しているのである。

さて、都市内分権制度が地域コミュニティを活性化する機能をもつようになるにあたっては、行政サイドにも課題がある。最近は都市内分権制度の導入のいかんにかかわらず、「地区担当職員」を配置しているケースが目立つ（アンケート調査においては、Q8 及びその関連の SQ を参照）が、地域コミュニティ関連の部署にいる職員でないと今ひとつ地域コミュニティというものの理解や共感、いわゆる「協働マインド」が不足している。Q12 及び Q13 の集計結果はこのことをよく示している。

自治体職員は、真面目で有能であればあるほど、異動システムの中で、現に配属されている部署の仕事に専心し、その領域のエキスパートになろうと努力するものであるから、地域コミュニティと関連の薄い部署にいる職員に、兼務辞令などで特定地区の担当職員た

るべしと命じても、なかなか機能するものではないだろう。難しい問題であるが、各自治体のコミュニティ政策の実践における工夫が蓄積されていくのを待ちたい。

3 地域コミュニティ活性化の新たな動向 ～コミュニティ・ビジネスと法人制度を中心に～

伝統的には地域コミュニティの活動は無償のボランティアによって支えられてきた。自治会長に手当を出す地域もあるが、筆者が知るかぎり、それは報酬というよりは実費弁償に近い性格のものである場合が大部分であった（つまり自治会長の仕事を真面目に行なう限り赤字になる）。

それでも、活動そのものにはいろいろと経費がかかるのは当然である。だからこそ自治会は会費を取ってそれに充ててきたし、行政側も様々な資金的支援をしてきた。アンケート調査でも、資金的援助の位置づけは高いことが分かる。

今後より十分な活動を組織しようと思えば、こうした従来型の資金的枠組では不足することが予想される。

これを補う手法として、いわゆるコミュニティ・ビジネスが注目されている。

アンケート調査では、Q36において、「協議会型住民自治組織」の活動資金の源泉について尋ねているが、「独自の事業からの収入」が3割もあったのは少なからず驚きであった。これを主たる資金にしている例はわずかではあるし、実際の事業形態を見ると（SQ4）親睦行事での収益やバザーなど、従来から行われているものではあるが、中にはコミュニティ・ビジネスと思しきものもかなりある。

このような動向が展開していくば、あたかも地方公共団体が多様

な活動を展開する中で第三セクター等の外郭団体を生み出したように、地域コミュニティもその収益事業を専門に行なう独自の法人を、いわば自らの外部に切り出して設立することが必要となろう。実際そのようなケースはすでにたくさん存在している。構図として分かれりやすいと思われる地域自治区制度を採用している自治体の例を挙げるならば、宮崎市の生目台地域自治区が、商店街の空き店舗を賃借して運営する拠点について、このほど NPO 法人による運営にすることにした事例、恵那市の中野方（なかのほう）地域自治区が、地域づくりの実行組織である「まちづくり委員会」の部会の中に、「農事組合法人不動滝野菜の会」や「特定非営利活動法人恵那市坂折棚田保存会」などを位置づけている事例、また同じく恵那市の山岡地域自治区が、地域づくりのための包括的な組織として「まちづくり山岡」という地域住民の大多数を会員とした NPO 法人を設立した事例、などがある。

このように、各地域コミュニティの取り組みの中で特に事業性の高い分野を切り出して法人に担わせるという方向性を発展させると、そもそも「協議会型住民自治組織」そのものを法人化するという方向性も出てきて不思議ではない。

もし「協議会型住民自治組織」それ自体を法人化するというのであれば、それは市町村合併で失われた地方自治体としての資格を回復する試みとして、例えばイングランドやウェールズで見られる「パリッシュ」のような仕組みと類似してくるように思われるであろう。

しかし、現実に模索されている動向を見ると、「協議会型住民自治組織」の法人化は、さらにそれを超えて、地域コミュニティの代表としてのいわば公法人的な性格と、地域活性化のための多様な事業を一手に引き受けるいわば私法人的な性格とを併せ持つオールインワンの法人が求められているようである。これが法制的に可能であ

るかどうか、今後の実践的検討に待つほかないが、現在の地域コミュニティの現実、特に厳しい状況に置かれている中山間地域の現実を背景とした、切実で真摯な制度要求として、ここに検討しておく価値はあると考え、最後にあたってふれておくことにした次第である。

その動向とは、雲南市・朝来市・伊賀市・名張市の4市協議体が求めている新しい地域自治法人（「スーパーコミュニティ法人」）であって、それが満たすべき要素は、以下のとおりとされている²。

(a) 法人の設置目的

- ・ 公益的な地域活動を行うことを目的とする。
- ・ 財産を保有でき、法人名で登記が可能。

(b) 認可要件

- ・ 構成員名簿の提出は、自治体の条例に位置づけられた地域自治組織であれば、不要にする。（認可地縁団体制度の使いにくさを解消）ただし、構成員名簿は団体の運営上必要である。

(c) 構成員要件

- ・ その地域に居住する者
- ・ その地域で事業を行う個人又は法人
- ・ その地域への通学者、通勤者
- ・ その地域で活動する各種団体

(d) 表決権

- ・ 構成員であれば、法人、団体でも可能とする。

² ここに紹介した諸要件は、4市協議体のご了解を得て、2013年12月16日に朝来市で行なわれた第4回の協議における資料に基づいて紹介している。その後2014年2月27日に法政大学で行なわれた第5回の協議が集約されて最終報告書がほぼまとまっているところであるが、まだ各市における決裁が済んでいないようであり、本稿執筆には間に合わなかった。しかし、4市の意図するところとそれが持つ今後のコミュニティ政策に対する意義については、十分にうかがい知ることができるだろう。

- ・代議員制を取り入れることができるようとする。

(e) 余剰金の扱い

- ・公益団体であるため、地縁団体や公益法人と同様に不可とする。

(f) 解散時の財産の扱い

- ・地縁団体の処分規程と同じ

(g) 税制

- ・公益法人と同じ扱いにより課税
- ・みなし寄付金を認める

(h) 寄付金

- ・寄付金控除の対象団体とする

4 市はともに「協議会型住民自治組織」を制度化しており、この地域自治法人はこの住民組織を法人化するものであるが、そのようなものとしてそれがそのまま事業体（コミュニティ・ビジネスの主体）にもなるいわばオールインワンの法人として構想されているところに大きな特徴がある。

公法人的側面については、「自治体の条例に位置づけられた地域自治組織」（上記（b）項）というように、市から認定されることをもって地域代表性を担保しようとしているように理解されよう。これは現在条例による都市内分権を制度化している自治体がよく行なっているやり方である。この公法的な側面を特別地方公共団体になる方向で実現しようとすると³、現在の地域自治区制度にして既にそ

³ 4市の構想には実はそうしたニュアンスも感じられる。上記（d）項に「代議員制」が挙げられているが、これが当該地域住民の全員を会員とする（強制加入制）を構想し、現実的に総会を開くことを可能にするための仕組みであるとすると、これは特別地方公共団体の一類型とするほかないであろう。

であるように⁴、意思決定の正統性の淵源となる会員の範囲は当該地域の有権者に限定されることとなり、事業者や通勤、通学者、非在住活動者を会員とすることはできなくなるだろうし、法人や団体が表決権を持つこともできないだろう。

私法的な側面については、あくまで公益活動を行なう公益法人として構想されているのだが、地域課題解決のためにかなり自由に収益事業を行なうことが必須だと構想されている。

内閣官房地域活性化統合事務局「『国と地方の協議』（平成 25 年秋）新たな規制の特例措置に関する協議結果」によると、雲南市の「スーパーコミュニティ法人の創設」の要望に対して、「認可地縁団体制度は、自治会・町内会に法人格を与えることにより不動産登記を円滑に行えるようにしたものであり、ご提案内容とは根本的に趣旨が異なるものであるため、現行の認可地縁団体制度の改正ではご対応致しかねると認識しております」、「ご提案内容の実現に当たっては、NPO 法人など他制度のご活用や認可地縁団体制度以外の制度の改正、新制度のご検討などによるべきものと認識しております」という「担当省庁の見解」が記載されている。

しかし、認可地縁団体は収益事業が行えないから不可であるのはもちろんだが、NPO 法人その他は地域住民や在勤在学在活動者以外のいわばよそ者を排除できないし収益事業にも制約があるから不可であり、株式会社は営利法人だから不可であり、協同組合はその類型に従って特定の事業しか手がけることしかできないから不可であり、と既存の法人制度はすべて 4 市の意に沿わないである。した

⁴ もちろん地域自治区は、いわゆる「合併特例区」を除いて、法人ではないが、ここで引き合いに出したのは、地域協議会の構成員が「地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから」選任されるとされており（地方自治法第 202 条の 5 第 2 項）、地域自治区制度が多くの自治体に避けられる原因の 1 つとなっていることに着眼したのである。4 市もまたこうした限定を望んでいない。

がって、「新制度のご検討」の方向で国とも見解が一致している。

見ようによつては、都市内分権住民組織で当該地域の戦略的司令塔を持ち、その熟慮と議決に基づいていろいろな住民団体がそれぞれの事業を遂行し、必要に応じてその取組みのいくつかをそれぞれその取組みの性質に相応した法人に担わせる、といふのでいいのではないかと思われそうである。しかし、4市はオールインワンの法人にこだわっているのである。おそらくそこには、不況と財政危機、さらには少子高齢化、人口減少の中で厳しい状況に追い込まれた地域社会の切実な思いと強い政策的意志がある。そしてそれは、一見すると恵まれているかに見える大都市自治体の明日の姿でもあるだろう。地域コミュニティの法人化の問題は今後ますます政策論的重要性を増していくものと思われる。

第Ⅱ部 都市自治体における 地域コミュニティと関係施策の実態 ～アンケート調査の分析から～

**(公財)日本都市センター研究員
柳沢 盛仁**

1　主旨・目的

近年、地域住民のつながりの希薄化、人口減少、急速な少子高齢化などにより、地域コミュニティの弱体化が指摘されている。一方、各自治体においては、地域の実情に合わせた住民自治の拡充を図るため、地域コミュニティを核とした独自の住民自治制度を導入する例が増えている。当センターでは、こうした状況を踏まえ、都市自治体において地域コミュニティを運営するうえでの課題とその解決へ向けた取組みを把握し、今後の都市自治体と地域コミュニティの連携等のあり方について示唆を得るために、「地域コミュニティの活性化に関する研究会」（座長：名和田是彦 法政大学法学部教授、以下「研究会」という）を設置し調査研究を行ってきた。

本アンケート調査は、研究会の議論を踏まえ、都市自治体における地域コミュニティの現状及び関係施策の状況について把握することを目的として実施した。

2 調査概要

- (1) 調査対象 全国812都市自治体（789市、23特別区）
- (2) 調査期間 2013年11月19日～12月18日
- (3) 調査時点 2013年4月1日
- (4) 調査方法 紙媒体発送、当センターホームページから書式をダウンロードし、電子メールで回答
- (5) 回収率 507市区（62.4%）¹
- (6) アンケート調査における用語の定義
 - ・地縁型住民自治組織
　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
 - ・協議会型住民自治組織
　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

¹ 都市分類ごとの回収率は、一般市421市(61.3%)、特例市28(70.0%)、中核市32(76.2%)、政令指定都市15(75.0%)、特別区11(47.8%)である。

(7) 調査項目

分野	項目
地域 コミュニティ 施策等	<ul style="list-style-type: none"> ・各都市自治体における地域コミュニティ調査実施状況 ・各都市自治体における地域コミュニティ相互間及び行政機関との連携状況 ・各都市自治体がめざす地域コミュニティ施策の方向性 ・各都市自治体における地域コミュニティ支援策の状況 ・地域コミュニティの活動における課題
地縁型 住民 自治 組織 の 状況等	<ul style="list-style-type: none"> ・地縁型住民自治組織の有無及び団体数 ・地縁型住民自治組織の最新の加入率及び近年の傾向 ・加入率の変動の要因 ・地縁型住民自治組織の役職者の属性 ・地縁型住民自治組織の活動テーマ ・地縁型住民自治組織の活動資金の種類 ・行政からの助成金や事業の委託状況 ・地縁型住民自治組織の独自事業による活動資金確保 ・行政が地縁型住民自治組織に対して感じる課題
協議会型 住民 自治 組織 の 状況等	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会型住民自治組織の有無 ・協議会型住民自治組織の法的性格 ・協議会型住民自治組織設立目的及びその達成状況 ・協議会型住民自治組織を設立したことによる住民のメリット ・協議会型住民自治組織の設立状況 ・協議会型住民自治組織の設立時期 ・都市自治体が協議会型住民自治組織に付与している権限 ・協議会型住民自治組織の参画者 ・協議会型住民自治組織の活動テーマ ・協議会型住民自治組織の活動資金 ・都市自治体が感じる協議会型住民自治組織の課題

3 アンケート調査集計結果

回答団体の都市規模等（Q1～Q3）

Q1 貴自治体の平成25年3月31日現在の住民基本台帳に基づく人口（外国人含む）について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 5万人未満	146	28.8%
2 5万人以上20万人未満	273	53.8%
3 20万人以上30万人未満	32	6.3%
4 30万人以上70万人未満	39	7.7%
5 70万人以上100万人未満	11	2.2%
6 100万人以上	6	1.2%
無回答	0	0.0%

【参考】

2013年3月31日現在の全都市自治体の住民基本台帳による分類

N=812

人口規模別分類	数	割合
5万人未満	252	31.0%
5万人以上20万人未満	426	52.5%
20万人以上30万人未満	50	6.2%
30万人以上70万人未満	62	7.6%
70万人以上100万人未満	11	1.4%
100万人以上	11	1.4%

出典：総務省統計局平成25年3月31日「住民基本台帳人口・世帯数、平成24年度人口動態（市区町村別）」を基に筆者作成

Q2 貴自治体の平成25年3月31日現在の住民基本台帳に基づく世帯数（外国人世帯及び混合世帯含む）について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 2万世帯未満	140	27.6%
2 2万世帯以上8万世帯未満	270	53.3%
3 8万世帯以上12万世帯未満	33	6.5%
4 12万世帯以上28万世帯未満	43	8.5%
5 28万世帯以上40万世帯未満	10	2.0%
6 40万世帯以上	9	1.8%
無回答	0	0.4%

【参考】

2013年3月31日現在の全都市自治体の住民基本台帳による分類

N=812

世帯数別分類	数	割合
2万世帯未満	258	31.8%
2万世帯以上8万世帯未満	405	49.9%
8万世帯以上12万世帯未満	53	6.5%
12万世帯以上28万世帯未満	68	8.4%
28万世帯以上40万世帯未満	14	1.7%
40万世帯以上	14	1.7%

出典：総務省統計局平成25年3月31日「住民基本台帳人口・世帯数、平成24年度人口動態（市区町村別）」を基に筆者作成

Q3 貴自治体の都市分類について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 一般市	421	83.0%
2 特例市	28	5.5%
3 中核市	32	6.3%
4 政令指定都市	15	3.0%
5 特別区	11	2.2%
無回答	0	0.0%

【参考】2013年3月31日現在の全都市自治体の都市分類

N=812

選択肢	数	割合
一般市	687	84.6%
特例市	40	4.9%
中核市	42	5.2%
政令指定都市	20	2.5%
特別区	23	2.8%

出典：総務省「地方公共団体の区分」

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html、2014年1月20日アクセス)

全回答に占める、各都市自治体の人口規模、世帯数、都市分類の割合を、2013年3月31日現在の全都市自治体における割合と比較すると、比較的小規模な自治体において値に差があるものの、概ね一致している。

回答団体における地域コミュニティ施策等（Q4~Q15）

Q4 貴自治体では、地域コミュニティについての実態を把握するための調査を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 定期的に実施している	106	20.9%
2 不定期に実施している	124	24.5%
3 実施しているが過去よりも頻度が減った	1	0.2%
4 過去に実施していたが、現在は実施していない	29	5.7%
5 現在は実施していないが、今後実施を予定している	33	6.5%
6 現在は実施しておらず、今後も実施する予定はない	164	32.3%
7 その他	48	9.5%
無回答	2	0.4%

実施しているとする回答は、「1 定期的に実施している」及び「2 不定期に実施している」を合わせておよそ5割を占めている。一方、現在実施しておらず、今後もその予定はないとする回答が32.3%で、選択肢ごとの割合で最も多くなっている。

「7 その他」の自由記述の傾向としては、地域コミュニティへの助成金等の交付やその実績報告により把握しているとするもの、地域コミュニティ担当所管課や地域センター等の職員が、地域との関わりを通じて実態の把握に努めているというものがあった。

Q5 貴自治体の区域内の地域コミュニティの活動はどのような状況にありますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 多くの地域住民が参加しており、活動状況は活発である	184	36.3%
2 一部の地域住民が参加しており、活動状況は活発である	123	24.3%
3 多くの地域住民が参加しているが、活動状況はそれほど活発ではない	58	11.4%
4 一部の地域住民が参加しており、活動状況はそれほど活発ではない	68	13.4%
5 多くの地域住民が参加しているが、活動は停滞している	6	1.2%
6 一部の地域住民が参加しており、活動は停滞している。	7	1.4%
7 その他	55	10.8%
無回答	6	1.2%

最も多かった回答は、「1 多くの地域住民が参加しており、活動状況は活発である」で、36.3%となっている。「2 一部の地域住民が参加しており、活動状況は活発である」も合わせると、地域コミュニティの活動状況は活発であるとする回答がおよそ6割を占めている。一方、「3 多くの地域住民が参加しているが、活動状況はそれほど活発ではない」及び「4 一部の地域住民が参加しており、活動状況はそれほど活発ではない」との回答は合わせて2割台半ばとなっている。

「7 その他」の自由記述のなかで特徴的なものとして、現在は活発でないが、地域コミュニティ活性化に力を入れ始めたところであるとするもの、東日本大震災の復興途上であり、震災復興土地区画整理事業、災害復興住宅の完成などの事業が完了し、仮設住宅が解消されないとコミュニティの復興ができないというものがあった。

Q5SQ1 貴自治体の区域内の地域コミュニティが担う地域の代表としての役割についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 地域の代表としての役割を担っており、今後も担っていくことを期待している	425	83.8%
2 地域の代表としての役割を担っているが、今後は担っていくことは難しいと感じている	28	5.5%
3 地域の代表としての役割を担っていないが、今後は担っていくことを期待している	23	4.5%
4 地域の代表としての役割を担っておらず、今後も担っていくことは難しいと感じている	13	2.6%
5 その他	15	3.0%
無回答	3	0.6%

「1 地域の代表としての役割を担っており、今後も担っていくことを期待している」を回答した都市自治体が83.8%で他の回答を大きく引き離している。これに「2 地域の代表としての役割を担っているが、今後は担っていくことは難しいと感じている」を含めると、地域の代表を担っているとする回答がおよそ9割を占めている。

Q5SQ2 貴自治体の区域内の地域コミュニティを構成する団体相互の連携の状況についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでおり、今後もさらに進んでいくと見込んでいる	183	36.1%
2 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでいるが、今後はさらなる進展は難しいと見込んでいる	76	15.0%
3 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでいないが、今後は進んでいくと見込んでいる	126	24.9%
4 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでおらず、今後もそれほど進まないと見込んでいる	78	15.4%
5 その他	40	7.9%
無回答	4	0.8%

最も多かった回答は、「1 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでおり、今後もさらに進んでいくと見込んでいる」で36.1%となっている。続いて、「3 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでいないが、今後は進んでいくと見込んでいる」が24.9%で、両者を合わせると、地域コミュニティを構成する団体相互の連携が今後進んでいくと見込んでいるとする回答が6割を超えている。

Q5SQ3 貴自治体の区域内の地域コミュニティを構成する団体と行政機関との連携の状況についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでおり、今後はさらに進めたい	325	64.1%
2 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでいるが、今後、連携をさらに進めていくのは難しい	52	10.3%
3 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでいないが、今後は進めたい	103	20.3%
4 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでおらず、今後もそれほど進めていく予定は無い	7	1.4%
5 その他	17	3.4%
無回答	3	0.6%

最も多い回答は、「1 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでおり、今後はさらに進めたい」で64.1%となっている。続いて、「3 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでいないが、今後は進めたい」が20.3%となっており、両者を合わせると、地域コミュニティを構成する団体と行政機関との連携を進めていきたいとする都市自治体は、8割を超えている。Q5SQ2と比較すると、地域コミュニティを構成する団体と行政機関との連携は、地域コミュニティを構成する団体相互の連携よりも進んでいることがわかる

Q5SQ4 Q5 (SQ1～SQ3を含む) でそのように回答した理由を教えてください。(自由記述)

【記述の傾向】

- ・活動に参加する人たちの高齢化、固定化が進んでいる。(Q5選択肢1、2など)
- ・災害時における基礎的なセーフティネットとしての役割が期待されることから、自主防災組織の設立を促す、地域間の連携を促進するなどの施策を進めている。(Q5選択肢1、SQ1選択肢1、SQ2選択肢2など)
- ・古くから地域コミュニティが存在している地域は、住民相互のつながりが強く、他の団体との連携を進めることが難しい場合がある。(Q5選択肢1、SQ2選択肢2など)
- ・活動がマンネリ化している。(Q5選択肢2、4など)
- ・地域コミュニティの活動は活発でないが、東日本大震災を機にその役割が見直されている。(Q5選択肢4、SQ2選択肢2、3など)
- ・住民ニーズや地域課題が多様化するなかで、これまでのように行政がすべての地域課題に対処することは難しい。行政と地域コミュニティとの連携を進めていく必要がある。(SQ2選択肢2、3など)
- ・少子高齢化、過疎化の影響により、地域の力が弱まっているため、地域コミュニティを構成する各団体の連携を強めることで、活動を継続していく必要がある。(SQ3選択肢1、3など)
- ・地域の負担感が大きく、これ以上の負担を求めることが難しい。(SQ3選択肢2など)
- ・地域と行政の協働を進めたいが、地域コミュニティの弱体化により難しい。(SQ3選択肢3、4など)

Q6 貴自治体では、今後のコミュニティ施策としてどのような方向性を目指していますか。以下の選択肢から最も近いものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 地域コミュニティを構成する各団体による自主性に任せながら各団体を支援し、同時に行政と各団体の連携により、地域コミュニティの活性化を目指す	340	67.1%
2 地域コミュニティを構成する各団体の活動だけでは、活動の広がりに限界があるため、団体間の連携を働き掛けつつ、行政との連携を進め、コミュニティの活性化を目指す	114	22.5%
3 既存の地域コミュニティを構成する各団体では、住民自治の担い手になることは難しいと考えており、他のテーマ型コミュニティ（NPO やボランティア団体等）の支援や連携を目指している	6	1.2%
4 既存の地域コミュニティを構成する各団体では、住民自治の担い手になることは難しいと考えており、地域に存在する各団体の多くの構成員を代表するような新しい組織の結成を支援し、その組織との連携を目指している	38	7.5%
5 その他	1	0.2%
無回答	1	0.2%

最も多かった回答は、「1 地域コミュニティを構成する各団体による自主性に任せながら各団体を支援し、同時に行政と各団体の連携により、地域コミュニティの活性化を目指す」で67.1%となっており、都市自治体の姿勢として、民間団体である地域コミュニティの自主性を尊重する傾向が見受けられる。また、「2 地域コミュニティを構成する各団体の活動だけでは、活動の広がりに限界があるため、団体間の連携を働き掛けつつ、行政との連携を進め、コミュニティの活性化を目指す」の回答は22.5%となっており、地域コミュニティを構成する各団体の連携を積極的に進めようとする姿勢がみえる。

Q7 貴自治体では、地域コミュニティとの関係をどのように位置づけていますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 自治体の依頼に基づき、地域における施策を補助する関係	39	7.7%
2 自治体と対等な立場で地域課題を決定し実行していくパートナーとしての関係	429	84.6%
3 民間組織としての立場を尊重し、積極的には関係を構築していない	22	4.3%
4 その他	15	3.0%
無回答	2	0.4%

最も多かった回答は、「2 自治体と対等な立場で地域課題を決定し実行していくパートナーとしての関係」で84.6%となっており、他の選択肢を大きく引き離している。このことから、各都市自治体においては、地域コミュニティを対等なパートナーとして地域課題の解決に取り組みたいと考えていることがわかる。

「4 その他」の自由記述では、地域コミュニティを自立的に活動できる団体にしていく必要があるとするもの、民間団体としての立場を尊重し、設問のような位置づけはしていないが、支援を継続していくといったものなどがあった。

Q8 貴自治体では、地域コミュニティ支援の状況についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 現在積極的に支援しており、今後も継続していく	355	70.0%
2 現在支援しており、今後は積極的に支援していく	95	18.7%
3 現在支援していないが、今後は支援していく	9	1.8%
4 現在支援しておらず、今後も支援はしない	3	0.6%
5 過去に支援していたが、現在は支援していない	0	0.0%
6 その他	43	8.5%
無回答	2	0.4%

最も多かった回答は、「1 現在積極的に支援しており、今後も継続していく」で70.0%となっている。続いて多かった回答は「2 現在支援しており、今後は積極的に支援していく」の18.7%で、両者を合わせるとおよそ9割の自治体において、地域コミュニティを積極的に支援していくと回答している。

「6 その他」の自由記述では、財政状況により支援体制を考えていくというもの、地域コミュニティの自主自立を促す支援を行っていきたいというものなどがあった。

Q8SQ1 Q8でそのように回答した理由を具体的に教えてください。(自由記述)

【記述の傾向】

(選択肢1)

- ・行政機関内の縦割り構造に、一部の地域コミュニティが繋がってしまっているため、このような構造を変えていく必要性を感じている。
- ・中間支援組織を設置している。
- ・支所等に地域コミュニティの事務局を設置している。

(選択肢2)

- ・行政が積極的に支援を行っている現状では、市民の自主性、主体性や各地域の独自性を出したまちづくりは難しいと考えている。
- ・分野の異なる団体間の連携を通じて、地域課題の解決に結びつけていけるよう、行政は資金的な支援から各団体間をつなぐ役割にシフトしていっている。

(選択肢1、2)

- ・民間団体としての自主性を重んじているため、支援すべきところは支援しているが、基本的にはあまり口出しをしないようにしている。
- ・地域担当職員が地域の総合的な窓口として、行政とのパイプ役を担っている。
- ・地域の活動団体を立ち上げるための支援を実施している。

(選択肢1、2、3)

- ・都市自治体の財政状況が厳しくなり、職員等も減少していくなか、行政だけで多様化する住民ニーズや地域課題に対応していくことに限界がある。

Q8SQ2 Q8で1または2と回答した方にうかがいます。現在どのような地域コミュニティ支援策を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=450

選択肢	回答数	割合
1 助成金等の活動資金支援	424	94.2%
2 活動拠点施設の提供	214	47.6%
3 活動に必要な物品の提供	120	26.7%
4 人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成	138	30.7%
5 地域外部の専門家の活用	63	14.0%
6 総合的な地域コミュニティ活動担当窓口を設置	178	39.6%
7 地域担当職員制度を導入	120	26.7%
8 地域コミュニティの事務局運営の支援	143	31.8%
9 年に数回テーマ型・地縁型の各地域活動団体が交流する機会を設けている	89	19.8%
10 その他	12	2.7%
無回答	57	11.2%

最も多かった回答は、「1 助成金等の活動資金支援」で94.2%となっており、ほとんどの都市自治体において、活動資金支援が実施されている。これに「2 活動拠点施設の提供」が47.6%、「6 総合的な地域コミュニティ活動担当窓口を設置」が39.6%、「8 地域コミュニティの事務局運営の支援」が31.8%で続いている。研究会において、「地域コミュニティの活性化には、地域のリーダーとなる人材の発掘、育成が欠かせない。」という議論があった。「4 人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成」とする回答が30.7%であったことから、一定数の都市自治体において、同様の認識を持たれていることが見受けられる。

ここで、(財)日本都市センター²が「市民自治研究委員会」(委員

² (財)日本都市センターは2012年4月1日付で公益法人へ移行し、(公財)日本都市センターとなっている。

長:寄本勝美 早稲田大学政治経済学部教授（当時）を設置して2000年から2カ年度実施した、「地方分権型社会における市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究」において2000年に実施されたアンケート（以下、「前研究会アンケート調査」という）における類似設問との比較を行ってみたい。

当時と割合は異なるものの、本アンケート同様、資金面の支援が最も多くなっている。大きく異なっている点としては、「職員の地区担当制の導入」という回答が、当時は9.1%と1割に満たなかったのに対し、本アンケートでは、類似の回答（選択肢7）が26.7%と4分の1を超えており、同制度が浸透してきたことがわかる。

前研究会アンケート調査（2000年）

Q6貴自治体が行っているコミュニティ政策の内容はどのようなものですか。

N=372

回答	割合
指針の策定	13.4%
区域設定	25.3%
計画の策定・支援	17.2%
コミュニティセンターの設置・管理	53.0%
コミュニティ施設の設置・管理	29.3%
組織に対する財政支援	56.2%
活動に対する財政支援	67.7%
活動に対する人的・技術的支援	27.2%
公物管理への住民参加	18.5%
学校等公共公益施設の解放	39.5%
職員の地区担当制の導入	9.1%
啓発事業等の実施	31.5%
その他	6.5%
無回答	0.3%

Q8SQ3 SQ2で5と回答した方にうかがいます。地域外部の専門家はどのような分野の専門家ですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=63

選択肢	回答数	割合
1 防災分野	19	30.2%
2 環境・リサイクル分野	11	17.5%
3 福祉分野	12	19.0%
4 子育て分野	7	11.1%
5 会計分野	3	4.8%
6 都市計画分野	7	11.1%
7 コミュニティ活動分野	55	87.3%
8 その他	12	19.0%
無回答	0	0.0%

最も多かった回答は、「7 コミュニティ活動分野」で87.3%となっている。「2 防災分野」が30.2%、「3 福祉分野」が19.0%でこれに続いている。「8 その他」の自由記述において、「まちづくりアドバイザー」、「ファシリテーター」、「地域づくり」といった分野があげられており、これらのなかには、選択肢7に類する専門家も含まれている可能性が高く、地域活動に関する専門家を活用している事例が多いことが見受けられる。

Q8SQ4 SQ2で6と回答した方にうかがいます。地域コミュニティ活動担当窓口はどのような場所に設置していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

A:本庁舎

B:各支所・出張所・事務所等 (Cが併設されている場合を含む)

C:公民館・コミュニティセンター等の地域活動拠点・集会施設

N=178

選択肢	回答数	割合
1 Aのみ	78	43.1%
2 Bのみ	11	6.1%
3 Cのみ	2	1.1%
4 A+B	53	29.3%
5 A+C	13	7.2%
6 B+C	4	2.2%
7 A+B+C	15	8.3%
8 その他	1	0.6%
無回答	1	2.2%

最も多かった回答は、「1 Aのみ」で43.1%となっており、地域コミュニティ活動担当窓口を設置している自治体のうち、多くは本庁舎のみに設置している。また、「4 A+B」とする回答が29.3%でこれに続いており、地域コミュニティ活動担当窓口を各支所等に設置することで、より住民に近い場所で地域コミュニティ施策を実施している自治体も多いことがわかる。

Q8SQ5 SQ2で7と回答した方にうかがいます。地域担当職員はどのような部署に所属していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=120

選択肢	回答数	割合
1 本庁のコミュニティ施策担当部課	22	18.0%
2 担当地域内の支所・出張所・事務所等のコミュニティ施策担当部課	19	15.6%
3 選択肢2を除いた担当地域内の支所・出張所・事務所等	5	4.1%
4 担当地域の活動拠点・集会施設等	6	4.9%
5 決まった所属は無い	60	49.2%
6 その他	5	4.1%
無回答	5	4.1%

「5 決まった所属は無い」とする回答が最も多く、49.2%を占めている。これに「1 本庁のコミュニティ施策担当部課」が18.0%、「2 担当地域内の支所・出張所・事務所等のコミュニティ施策担当部課」が15.6%でこれに続いている。「6 その他」の自由記述では、「管理職」、「本来の所属部課と兼務」といったものがあった。

Q8SQ6 SQ5で5と回答した方にうかがいます。地域担当職員に特に決まった所属が無い場合、どういった職員を地域担当職員としていますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=65

選択肢	回答数	割合
1 職員全体から公募	14	21.5%
2 職員全体から任命	21	32.3%
3 担当地域に居住する職員から公募	2	3.1%
4 担当地域に居住する職員から任命	13	20.0%
5 その他	9	13.8%
無回答	6	9.2%

最も多かった回答は、「2 職員全体から任命」で32.3%となっており、「1 職員全体から公募」が21.5%でこれに続いている。さらに、「4 担当地域に居住する職員から任命」は20.0%となっている。「5 その他」の自由記述では、「担当地域に居住する職員と居住しない職員で同一の地域を担当」とするものや「担当地域の支所・出張所の職員」とするもののほか、「担当地域に居住しない職員」とする記述もあった。これらのことから、地域担当職員制度を導入している都市自治体では、担当地域に居住していることを必ずしも重要視していないことがわかる。

Q8SQ7 SQ2で7と回答した方にうかがいます。各地区あたりの地域担当職員の人数及び全体の人数を教えてください。

N=120

【地区あたり】	回答数	割合
1人未満	8	6.7%
1人以上2人未満	26	21.7%
2人以上3人未満	23	19.2%
3人以上4人未満	22	18.3%
4人以上10人未満	15	12.5%
10人以上	7	5.8%
無回答	19	15.8%

※2人で1地区を担当している等の理由で0.5人などの端数が発生している。

※3人~5人といった、幅のある回答については、中間値を使用している。

N=120

【全体】	回答数	割合
9人以下	24	20.0%
10人から19人	10	8.3%
20人から39人	20	16.7%
40人から69人	22	18.3%
70人～99人	11	9.2%
100人以上	17	14.2%
無回答	16	13.3%

地区あたりの担当職員人数は、「1人以上2人未満」とする回答が最も多く、21.7%となっているが、「2人以上3人未満」、「3人以上4人未満」とする回答もそれぞれ21.7%、19.2%とおよそ2割となっており、全体として少人数で各地区を担当していることがわかる。

全体の人数は、「9人以下」が最も多く20.0%を占めているが、1人の職員が複数地区を担当している場合や、各都市自治体により地区の設定が異なることもあり一概に傾向を見出すことは難しい。この点については、今後、さらなる検証が必要である。

Q8SQ8 SQ2で8と回答した方にうかがいます。地域コミュニティの事務局運営について、どのような支援を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください

N=143

選択肢	回答数	割合
1 庁舎（各支所・出張所・事務所等含）の一部を貸している	46	32.2%
2 選択肢1を除く自治体所有施設（図書館、ホール、地区公民館等）の一部を貸している	52	36.4%
3 自治体職員を事務局に派遣している	21	14.7%
4 人件費を含む事務局運営経費を補助している	49	34.3%
5 人件費を除く事務局運営経費を補助している	38	26.6%
6 その他	26	18.2%
無回答	12	8.4%

最も多かった回答は、「2 選択肢1を除く自治体所有施設の一部（図書館、ホール、地区公民館等）を貸している」で36.4%となっている。これに「4 人件費を含む事務局運営経費を補助している」が34.3%で続いている。3番目に多かった回答として「1 庁舎（各支所・出張所・事務所等含）の一部を貸している」が32.2%となっており、選択肢1及び2を合わせると、事務局運営のために自治体所有施設を貸すという支援がおよそ7割となっている。選択肢4と「5 人件費を除く事務局運営経費を補助している」の26.6%を合わせると、事務局運営費に対する支援も6割を超える高い割合となっている。一方、「3 自治体職員を事務局に派遣している」は14.7%となっており、他の回答状況と比較して人的支援はそれほど多くないといえる。

Q9 貴自治体における、a:自治会・町内会等の地縁型住民自治組織、b:NPO・ボランティア等のテーマ型市民活動組織それぞれの支援を担当している所管課の設置状況について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 別の所管課が担当している	142	28.0%
2 以前は、別の所管課が担当していたが、現在は同じ所管課が担当している	93	18.3%
3 以前から、同じ所管課が担当している	196	38.7%
4 a を支援する所管課のみ設置されている	24	4.7%
5 b を支援する所管課のみ設置されている	3	0.6%
6 どちらを支援する所管課も設置されていない	1	0.2%
7 その他	8	1.6%
無回答	40	7.9%

最も多かった回答は、「3 以前から、同じ所管課が担当している」で38.7%となっている。「2 以前は、別の所管課が担当していたが、現在は同じ所管課が担当している」とする回答も18.3%となっており、過半数の都市自治体では、同じ所管課が地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の支援を担当していることがわかる。

本設問の無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外³で分類したものが下表である。

両者を比較すると、選択肢1を回答した都市自治体の割合は、三大都市圏以外が34.9%と高くなっているのに対して、三大都市圏では18.6%にとどまっている。また、選択肢3を回答した都市自治体の割合は、三大都市圏では55.0%であるのに対し、三大都市圏以外で

³ 本報告書における「三大都市圏」は、国土交通省『平成25年度地価調査』で東京圏、名古屋圏、大阪圏に属する市区とする。

(<http://tochi.mlit.go.jp/chika/chousa/2013/pdf/37.pdf>、2014年2月5日アクセス)

は37.0%にとどまっている。全体的な傾向として、三大都市圏では、地縁型住民自治組織とテーマ型市民活動組織の支援を同一の所管課が担当している都市自治体が多くなっている。

選択肢	三大都市圏 (N=129)		三大都市圏以外 (N=338)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	24	18.6%	118	34.9%
2	30	23.3%	63	18.6%
3	71	55.0%	125	37.0%
4	2	1.6%	22	6.5%
5	1	0.8%	2	0.6%
6	0	0.0%	1	0.3%
7	1	0.8%	7	2.1%
合計	129	100.0%	338	100.0%

Q10 貴自治体では、今後地域コミュニティが担うべきであると考える活動テーマはどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 集会施設等（※）の運営計画づくり	261	51.5%
2 集会施設等の維持管理	376	74.2%
3 生活道路、街路灯等の維持管理	289	57.0%
4 地域の環境美化、清掃活動	442	87.2%
5 環境保全・リサイクル活動	352	69.4%
6 地域の防災活動	472	93.1%
7 地域の安全確保	430	84.8%
8 地域福祉・介護・保健活動	354	69.8%
9 児童・生徒に対する学校教育支援	251	49.5%
10 盆踊り、お祭り等の親睦行事	420	82.8%
11 スポーツ・レクリエーション活動	356	70.2%
12 芸術・文化活動	269	53.1%
13 地域ごとの地区カルテや総合計画づくり	190	37.5%
14 わからない	11	2.2%
15 その他	30	5.9%
無回答	3	0.6%

※集会施設…公共施設または各地縁型住民自治組織が個別に所有し、地域活動の拠点等としている施設のこと（以下の設問についても同様とする）

最も多かった回答は、「6 地域の防災活動」で93.1%となっており、「4 地域の環境美化、清掃活動」が87.2%、「7 地域の安全確保」が84.8%、「10 盆踊り、お祭り等の親睦行事」が82.8%でこれに続いている。多くの都市自治体では、災害時の対応や地域の安全などの分野において、地域コミュニティに期待を寄せていることがわかる。

Q11 地縁型住民自治組織・協議会型住民自治組織に対して、使途を定めず助成金等を交付する一括交付金制度を導入していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 地縁型住民自治組織に対してのみ導入している	103	20.3%
2 協議会型住民自治組織に対してのみ導入している	40	7.9%
3 地縁型住民自治組織・協議会型住民自治組織両方に対して導入している	30	5.9%
4 導入していない	268	52.9%
5 導入を検討している	47	9.3%
6 その他	16	3.2%
無回答	3	0.6%

最も多かった回答は、「4 導入していない」で52.9%と過半数を占めているが、選択肢1から3を合わせると、3割を超える自治体が一括交付金制度が導入しており、「5 導入を検討している」と回答した都市自治体も9.3%となっていることから、今後、同制度の導入が広がっていくことが予想される。

Q11SQ1 Q11で1~3のいずれかを回答した方にうかがいます。
 一括交付金制度を導入するきっかけはどういったものですか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=173

選択肢	回答数	割合
1 住民の提案	17	9.8%
2 議会の提案	0	0.0%
3 首長の提案	52	30.1%
4 職員の提案	28	16.2%
5 その他	68	39.3%
無回答	8	4.6%

最も多かった回答は、「5 その他」を除くと、「3 首長の提案」で、30.1%となっており、一括交付金制度の導入には、首長の意向が強く反映されていることが考えられる。

「5 その他」の自由記述で目立ったものとしては、住民と行政との協議、研究会等を踏まえ導入したというもの、市町村合併を機にそれまでの助成金制度を整理する過程で導入したというものなどがあった。

Q11SQ2 Q11で2または3と回答した方にうかがいます。協議会型住民自治組織に一括交付金制度を導入したことによるメリットはどういったものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=70

選択肢	回答数	割合
1 地域コミュニティの活動がやりやすくなった	49	70.0%
2 今までできなかつた多額の費用を要する活動ができるようになった	26	37.1%
3 地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかつた課題に取り組むことができるようになった	56	80.0%
4 地域内の類似した活動の整理統合が図られた	23	32.9%
5 地域内の新しい人材の発掘・育成につながつた	21	30.0%
6 歳出削減につながつた	4	5.7%
7 従来の縦割り的助成金等が整理されて住民の事務負担が軽減された	11	15.7%
8 従来の縦割り的助成金等が整理されて行政の事務負担が軽減された	14	20.0%
9 その他	5	7.1%
無回答	2	2.9%

最も多かった回答は、「3 地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかつた課題に取り組むことができるようになった」で、80.0%となっている。

注目すべき点として「5 地域内の新しい人材の発掘・育成につながつた」とする回答が30.0%あったことがあげられる。選択肢3のこれまで取り組まれなかつた課題に取り組む過程で、地域内の新たな人材が発掘されたことが推察される。

Q11SQ3 Q11で1~3のいずれかを回答した方にうかがいます。
 一括交付金制度についてどのような課題を感じていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=173

選択肢	回答数	割合
1 助成金等の使途の透明性の確保	85	49.1%
2 議会の議決による正統性の担保が十分でない	4	2.3%
3 住民の事務負担が重い	26	15.0%
4 行政の事務負担が重い	19	11.0%
5 交付金が余ってしまう（多額の繰越金が発生してしまう）	18	10.4%
6 特に課題は感じていない	42	24.3%
7 その他	23	13.3%
無回答	11	6.4%

最も多かった回答は、「1 助成金等の使途の透明性の確保」で49.1%となっている。続いて「6 特に課題は感じていない」が24.3%の回答を得ている。

「7 その他」の自由記述では、交付金単価の設定が実情に沿つたものであるかどうかの判断が難しい、交付金を受け取る団体から、地域の各種団体への分配となるため、地域のなかで上下関係ができてしまっている、地域と各部局とのつながりに課題があるなどの記述があった。

Q11SQ4 Q11で4と回答した方にうかがいます。一括交付金制度を導入していない理由はどういったものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=268

選択肢	回答数	割合
1 助成金等の使途の透明性に課題がある	137	51.1%
2 議会の議決による正統性の担保が十分でない	20	7.5%
3 住民の事務負担が重い	45	16.8%
4 行政の事務負担が重い	17	6.3%
5 導入する必要性を感じない	74	27.6%
6 既存補助事業の目的が達成されない可能性がある	54	20.1%
7 その他	49	18.3%
無回答	15	5.6%

最も多かった回答は、「1 助成金等の使途の透明性に課題がある」で51.1%となっている。一括交付金制度を導入している都市自治体を対象とした Q11SQ3で最も多かった回答が、本設問では導入していない理由として最も多くなっており、透明性の確保に不安を感じている都市自治体が多いことがわかる。また、「6 既存補助事業の目的が達成されない可能性がある」への回答が20.1%であることから、一括交付金の導入においては、都市自治体が地域コミュニティへ期待する役割を担保するための方策も課題となることがわかる。

Q12 貴自治体が地域コミュニティ施策を進めていく上で課題と感じるのはどういったことですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 事業ごとに担当部課が直接地域コミュニティに接触することによる一貫性の不足	217	42.8%
2 行政機関内で地域の情報の共有化が図られていない	268	52.9%
3 担当部課以外で地域コミュニティ施策への理解があまりない	234	46.2%
4 行政の過度な地域コミュニティへの関与	70	13.8%
5 特に課題は感じていない	50	9.9%
6 その他	52	10.3%
無回答	9	1.8%

最も多かった回答は、「2 行政機関内で地域の情報の共有化が図られていない」で52.9%となっている。これに「3 担当部課以外で地域コミュニティ施策への理解があまりない」が46.2%、「1 事業ごとに担当部課が直接地域コミュニティに接触することによる一貫性の不足」が42.8%で続いている。選択肢1の回答と選択肢2の情報の共有化の課題は、ともに行政の縦割り構造に起因すると考えられる。

「6 その他」の自由記述の傾向として、地域の人材発掘、住民の地域コミュニティへの理解及び自治意識、行政から地域コミュニティへの依頼事項が多く、地域の負担になっていることなどが見られる。

Q13 貴自治体では、今後も地域コミュニティが継続的に活動していくためにどういった支援策が必要だと考えますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 助成金等の制度の拡充等の活動資金援助	271	53.5%
2 事務局機能などの実務的支援	149	29.4%
3 自治会館建設やコミュニティ・センター等の活動拠点の整備	194	38.3%
4 地域で活動する団体や行政機関のコーディネーターの確保	262	51.7%
5 行政の権限の一部移譲	54	10.7%
6 行政職員全体の地域コミュニティ施策への意識改革	277	54.6%
7 その他	44	8.7%
無回答	5	1.0%

最も多かったものは、「6 行政職員全体の地域コミュニティ施策への意識改革」で、54.6%と過半数の都市自治体からの回答を得ている。この他、「1 成金等の制度の拡充等の活動資金援助」が53.5%、「4 地域で活動する団体や行政機関のコーディネーターの確保」が51.7%の回答を得てこれに続いている。

特に選択肢4は、住民相互間のコミュニケーションの円滑化、行政との間の信頼関係の醸成などへの意識の強まりを反映していると考えられる。

Q14 貴自治体では、今後も地域コミュニティが継続的に活動していくうえでの地域側の課題は何だと思いますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 住民側の新たな担い手の確保	472	93.1%
2 住民ニーズへの柔軟な対応	173	34.1%
3 活動資金の安定的な確保	287	56.6%
4 活動拠点の整備	147	29.0%
5 住民自身が事務局機能を整備するという意識が低い	199	39.3%
6 特に課題はない	5	1.0%
7 その他	32	6.3%
無回答	2	0.4%

最も多かった回答は、「1 住民側の新たな担い手の確保」で93.1%と9割を超えており、他の回答を大きく引き離している。続いて、「3 活動資金の安定的な確保」が56.6%の回答を得ている。

地域コミュニティが継続的に活動していくために必要と思われる支援策を尋ねた Q13で、「1 助成金等の制度の拡充等の活動資金援助」、「4 地域で活動する団体や行政機関のコーディネーターの確保」とする回答がそれぞれ5割を超えていたこととの関連がうかがえる。また、「5 住民自身が事務局機能を整備するという意識が低い」とする回答が39.3%となっていることから、住民自身が地域課題を自分ごととしてとらえていないことが、活動継続の大きな課題の1つとなっていることがわかる。

Q15 貴自治体では、職員の地域コミュニティ施策に対する機運醸成を図るための施策を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 研修を実施	165	32.5%
2 職員向けパンフレット・ハンドブック等を作成	35	6.9%
3 職員向けパンフレット・ハンドブック等を全職員に配付	20	3.9%
4 庁内掲示板やメールなどで情報発信	125	24.7%
5 地域でのボランティア活動を推奨	160	31.6%
6 自治会・町内会に加入することを推奨	154	30.4%
7 特に実施していない	157	31.0%
8 その他	29	5.7%
無回答	3	0.6%

最も多かった回答は、「1 研修を実施」で、32.5%となっている。また、「5 地域でのボランティア活動を推奨」が31.6%の回答を得てこれに続いている。「6 自治会・町内会に加入することを推奨」が30.4%の回答を得ていることなどから、研修により、地域コミュニティへの意識づけをし、ボランティア活動や、自治会・町内会への加入を推奨することで実際の活動へ繋げていくという取組みであることが考えられる。

さらに、本設問の無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類したものが下表である。両者を比較すると、選択肢4から6を回答した都市自治体の割合は、三大都市圏以外の方が三大都市圏を大きく上回っているのに対して、選択肢7については、三大都市圏の方が大きく上回っている。このことから、三大都市圏以外の都市自治体の方が比較的、所属職員の地域コミュニティに対する機運醸成に積極的に取り組んでいることがわかる。

選択肢	三大都市圏 (N=145)		三大都市圏以外 (N=362)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	42	29.0%	123	34.0%
2	12	8.3%	23	6.4%
3	7	4.8%	13	3.6%
4	26	17.9%	99	27.3%
5	22	15.2%	138	38.1%
6	37	25.5%	117	32.3%
7	56	38.6%	101	27.9%
8	6	4.1%	23	6.4%

地縁型住民自治組織について（Q16～Q24）

Q16 貴自治体の区域内で活動する自治会・町内会等の地縁型住民自治組織はありますか。また、ある場合にはその団体数をお教えてください。

N=507

選択肢	回答数	割合
1 ある	503	99.2%
2 ない	3	0.6%
無回答	1	0.2%

N=507

回答	回答数	割合
49以下	53	10.5%
50以上99以下	84	16.6%
100以上299以下	206	40.6%
300以上499以下	66	13.0%
500以上999以下	50	9.9%
1000以上	26	5.1%
無回答	22	4.3%

回答のあった507の都市自治体のうち、503団体とほとんどの自治体に地縁型住民自治組織があるが、その団体数は、自治体ごとにかなりのばらつきがみられる。

以下、Q24までは本設問で「1 ある」を選択した都市自治体を対象としている。

前研究会アンケート調査（2000年）

Q43 貴自治体には自治会・町内会等はありますか。

N=526

回答	割合
ある	99.8%
ない	0.2%

前研究会アンケート調査

Q44 自治会・町内会等の数はいくつでしょうか。

N=520

回答	割合
1~100団体	29.4%
101~200団体	32.7%
201~500団体	24.2%
500団体以上	10.0%
不明	3.7%

Q18で得られた回答を前研究会アンケート調査の類似設問（Q43、Q44）と比較すると、ほとんどすべての都市自治体に自治会・町内会等があるという回答となっている点は同様である。団体数については本アンケート調査で「49以下」、「50以上99以下」の合計が27.1%であるのに対し、前研究会アンケート調査では「1~100団体」とする回答が29.4%となっている。また、本アンケート調査で「500以上999以下」及び「1000以上」とする回答の割合は、15.0%であるのに対し、前研究会アンケート調査では「500団体以上」とする回答は10.0%となっている。これは、平成の合併により、自治体規模が大きくなつたことに伴い、各都市自治体の自治会・町内会等の地縁型住民自治組織の団体数が増えたことによると考えられる。

Q17 貴自治体の区域内で活動する自治会・町内会等の間の情報交換・交流等を目的とした連合会組織はありますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。また、2または3をお選びいただいた場合は、各地区ごとの連合組織の団体数をお教えてください。

N=503

選択肢	回答数	割合
1 自治体の区域全体の連合会組織がある	110	21.9%
2 各地区ごとの連合会組織がある	70	13.9%
3 自治体の区域全体の連合会組織と各地区ごとの連合会組織がある	245	48.7%
4 連合会組織はない	36	7.2%
5 その他	40	8.0%
無回答	2	0.4%

【2または3と回答した場合の連合会組織の団体数】

N=315

団体数	回答数	割合
5以下	69	21.9%
6以上10以下	70	22.2%
11以上20以下	63	20.0%
21以上30以下	43	13.7%
31以上50以下	25	7.9%
51以上	24	7.6%
無回答	21	6.7%

最も多かった回答は、「3 自治体の区域全体の連合会組織と各地区ごとの連合会組織がある」で48.7%となっている。「1 自治体の区域全体の連合組織がある」の21.9%、「2 各地区ごとの連合会組織がある」の13.9%と合わせると、8割を超える都市自治体に連合会組織があることになる。

Q17SQ1 Q16、17でご回答いただいた地縁型住民自治組織及び連合会組織の設置されている範囲について、以下の選択肢から最も典型的なものを一つお選びください。

【地縁型住民自治組織】

N=503

選択肢	回答数	割合
1 町丁目より狭い範囲	110	21.9%
2 町丁目程度	328	65.2%
3 小学校区程度	11	2.2%
4 中学校区程度	5	1.0%
5 (平成の合併時の) 旧市町村単位	0	0.0%
6 その他	37	7.4%
無回答	12	2.4%

【連合会組織】

N=503

選択肢	回答数	割合
1 町丁目より狭い範囲	2	0.4%
2 町丁目程度	25	5.0%
3 小学校区程度	175	34.8%
4 中学校区程度	48	9.5%
5 (平成の合併時の) 旧市町村単位	72	14.3%
6 その他	116	23.1%
無回答	65	12.9%

地縁型住民自治組織の設置されている範囲は、「1 町丁目より狭い範囲」の21.9%、「2 町丁目程度」の65.2%を合わせると、町丁目程度以下がおよそ9割を占めている。一方、その連合会組織は、小学校区程度が34.8%で最も多くを占めている。

連合会組織の「6 その他」の自由記述では、昭和の合併の旧市町村、平成の合併の旧市町村、自治体全域といった記述が多くみられた。

Q18 貴自治体内の地縁型住民自治組織全体の最新の加入率についてご記入ください。また、最新の加入率の調査時期をお教えてください。わからない場合については、空欄としてください。

N=503

加入率	回答数	割合
50%未満	20	4.0%
50%以上60%未満	28	5.6%
60%以上70%未満	60	11.9%
70%以上80%未満	112	22.3%
80%以上90%未満	82	16.3%
90%以上100%未満	37	7.4%
100%	2	0.4%
無回答	162	32.2%

N=503

調査時期	回答数	割合
2012年以前	39	7.8%
2013年1~3月	37	7.4%
2013年4~6月	188	37.4%
2013年7~9月	29	5.8%
2013年10~12月	45	8.9%
無回答	165	32.8%

地縁型住民自治組織の加入率で最も多かったのは、「70%以上80%未満」で22.3%となっている。また、60%以上90%未満の範囲でおよそ5割を占めている。

最新の加入率調査時期は、2013年4~6月で37.4%と4割近くを占めており、年度当初に調査を実施している都市自治体が多いことがわかる。

加入率	三大都市圏 (N=126)		三大都市圏以外 (N=215)	
	回答数	割合	回答数	割合
50%未満	14	11.1%	6	2.8%
50%以上60%未満	17	13.5%	11	5.1%
60%以上70%未満	28	22.2%	32	14.9%
70%以上80%未満	42	33.3%	70	32.6%
80%以上90%未満	19	15.1%	63	29.3%
90%以上100%未満	6	4.8%	31	14.4%
100%	0	0.0%	2	0.9%

本設問の無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類したものが上表である。

両者を比較すると、「50%未満」、「50%以上60%未満」を合計した割合は、三大都市圏では2割台半ばを占めるのに対し、三大都市圏以外では1割に満たない。また、「90%以上100%未満」については、三大都市圏以外が三大都市圏の3倍となっている。このことから、全体的に三大都市圏では、加入率が低い傾向にあることがわかる。

一般的に、人口流動性の高い大都市圏では、地域住民のつながりの希薄化などから、自治会・町内会等の地縁型住民自治組織の加入率が低いのではないかといわれるが、これを裏付ける結果があらわれている。

続いて、本設問の無回答を除いた回答を、各ブロック⁴ごとに分類したものが下表である。「90%以上100%未満」と「100%」を合計した割合は、九州・沖縄で28.6%と高く、関東で2.9%と低くなっている。また、「50%未満」と「50%以上60%未満」を合計した割合は、関東で30.8%と高く、最も低い中部では全く該当が無かった。

⁴ 各ブロックの分類は、次のとおり。

北海道・東北：北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島

関東：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川

中部：新潟、富山、石川、福井、山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重

近畿：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

中国・四国：鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知

九州・沖縄：福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

また、「100%」とする回答は、北海道・東北及び九州でそれぞれ2.4%となっているが、北海道・東北では「90%以上100%未満」とする回答は5.9%と九州・沖縄と比較して低い値となっている点に特徴がある。

	北海道・東北	関東	中部	近畿	中国・四国	九州・沖縄
50%未満	5.9%	12.5%	0.0%	1.9%	3.0%	7.1%
50%以上 60%未満	2.9%	18.3%	0.0%	5.8%	3.0%	9.5%
60%以上 70%未満	17.6%	23.1%	11.8%	17.3%	24.2%	9.5%
70%以上 80%未満	35.3%	32.7%	32.9%	40.4%	36.4%	19.0%
80%以上 90%未満	29.4%	10.6%	38.2%	21.2%	30.3%	26.2%
90%以上 100%未満	5.9%	2.9%	17.1%	13.5%	3.0%	26.2%
100%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.4%

※各ブロックに含まれる都市自治体数は、北海道・東北：34、関東：104、中部：76、近畿：52、中国・四国：33、九州・沖縄42

さらに、北海道・東北、関東、中部を「東日本」、近畿、中国・四国、九州・沖縄を「西日本」と分類したものが下表である。両者を比較すると、「50%未満」と「50%以上60%未満」を合計した割合は、東日本の方が西日本より高くなっている。また、「90%以上100%未満」と「100%」を合計した割合は、西日本の方が東日本より高く、全体的に、西高東低の傾向がみられる。

加入率	東日本 (N=217)		西日本 (N=127)	
	回答数	割合	回答数	割合
50%未満	15	7.0%	5	3.9%
50%以上 60%未満	20	9.3%	8	6.3%
60%以上 70%未満	39	18.2%	21	16.5%
70%以上 80%未満	71	33.2%	41	32.3%
80%以上 90%未満	50	23.4%	32	25.2%
90%以上 100%未満	18	8.4%	19	15.0%
100%	1	0.5%	1	0.8%

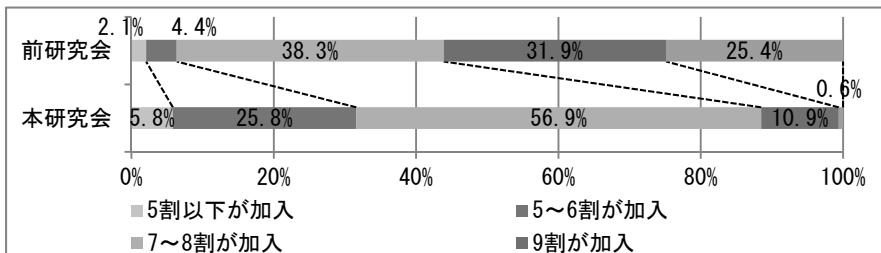
前研究会アンケート調査（2000年）

Q47 貴自治体において、自治会・町内会の加入率はどうなっていますか。

5割以下が加入	2.1%
5～6割が加入	4.4%
7～8割が加入	38.3%
9割が加入	31.9%
ほぼすべての世帯・個人が加入	25.4%

本アンケート調査を整理した表

5割以下が加入	5.8%
5割～6割が加入	25.8%
7割～8割が加入	56.9%
9割が加入	10.9%
すべてが加入	0.6%



最後に、Q18で得られた回答を前研究会アンケート調査の類似設問と比較するため、整理したものが上表である。なお、本アンケートは厳密な加入率を求めていることもあり、無回答が多くなっている。そのため、前研究会アンケート調査との比較を容易にするために、両アンケートの「把握していない」、「その他」、「無回答」を除いている。

前研究会アンケート調査では、「ほぼすべての世帯・個人が加入」とする回答は25.4%と約4分の1であったのに対し、本アンケートでは、「すべてが加入」とする回答は0.6%と1%に満たない。さらに、前研究会アンケート調査では「総世帯・個人の5割以下」が加入と

する回答は2.1%であったのに対し、本アンケートでは同様の回答が5.8%とおよそ3倍になっている。このことより、2000年から現在までに地縁型住民自治組織の加入率の低下傾向があきらかになっていく。

Q18SQ1 個別の地縁型住民自治組織の加入率のうち、最も高いもの及び最も低いものを以下の記入欄にご記入ください。また、わからぬ場合は、空欄としてください。

【最も高いもの】

N=503

加入率	回答数	割合
85%未満	4	0.8%
85%以上90%未満	12	2.4%
90%以上100%未満	17	3.4%
100%	111	22.1%
無回答	359	71.4%

【最も低いもの】

N=503

加入率	回答数	割合
30%未満	24	4.8%
30%以上50%未満	42	8.3%
50%以上70%未満	29	5.8%
70%以上90%未満	9	1.8%
90%以上100%未満	2	0.4%
無回答	397	78.9%

無回答を除き、最も高いものは、「100%」が22.1%、最も低いものは、「30%以上50%未満」が8.3%で、それぞれ最も多くの回答を得ている。

最も高いもの、最も低いものともに無回答の割合が7割を超えている。

Q19 地縁型住民自治組織の2000年から現在の加入率の傾向について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=503

選択肢	回答数	割合
1 5%以上上昇している	7	1.4%
2 5%未満上昇している	12	2.4%
3 5%未満減少している	114	22.7%
4 5%以上10%未満減少している	104	20.7%
5 10%以上減少している	46	9.1%
6 わからない	193	38.4%
無回答	27	5.4%

最も多かった回答は、「3 5%未満減少している」で22.7%となっており、「4 5%以上10%未満減少している」が20.7%の回答を得てこれに続いている。この2つの回答に「5 10%以上減少している」を合わせると、半数を超える都市自治体で、2000年以降から現在までの間に加入率が減少することになる。この傾向は、Q18と全研究会アンケート調査を比較した結果とも一致している。

一方、上昇しているという回答は、「1 5%以上上昇している」、「2 5%未満上昇している」の両者を合わせても3.8%と1割にも満たず、地縁型住民自治組織の加入者の減少傾向が顕著である。

Q19SQ1 Q19で1または2と回答した方にうかがいます。加入率が上昇しているのはどのような要因によると考えますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=19

選択肢	回答数	割合
1 自治体が加入促進活動に取り組んだから	10	52.6%
2 地縁型住民自治組織が加入促進活動に取り組んだから	13	68.4%
3 地縁型住民自治組織の活動が活発だから	5	26.3%
4 大規模災害で住民の関心が高まったから	5	26.3%
5 新たに開発された住宅団地（集合住宅含む）の住民に加入を働きかけたから	2	10.5%
6 不動産開発・販売事業者と協力し、加入率向上に取り組んだから	4	21.1%
7 加入していない若年層に加入を働きかけたから	1	5.3%
8 地域に回帰した団塊世代に加入を働きかけたから	0	0.0%
9 わからない	1	5.3%
10 その他	5	26.3%
無回答	1	5%

最も多かった回答は、「2 地縁型住民自治組織が加入促進活動に取り組んだから」で68.4%、続いて「1 自治体が加入促進活動に取り組んだから」が52.6%となっている。また、「4 大規模災害で住民の関心が高まったから」とする回答も26.3%の回答を得ており、大規模災害を契機として、地域のつながりが見直されているとする、Q5SQ4の自由記述で得られた回答との整合性がみられる。

Q19SQ2 Q19で3~5と回答した方にうかがいます。加入率が低下しているのはどのような要因によると考えますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=264

選択肢	回答数	割合
1 地縁型住民自治組織の活動が活発でないから	27	10.2%
2 地縁型住民自治組織の活動が住民に知られていないから	56	21.2%
3 活動が住民のニーズに合っていないから	36	13.6%
4 世帯規模が縮小しているから	78	29.5%
5 一人暮らし高齢者が加入しないまたは脱退するから	103	39.0%
6 住民が活動に参加する余裕がないから	96	36.4%
7 新たに開発された住宅団地（集合住宅含む）の住民が加入していないから	151	57.2%
8 住民相互のつながりが希薄だから	135	51.1%
9 新たに住民となった若年層が加入していないから	171	64.8%
10 地域に回帰した団塊世代が加入していないから	3	1.1%
11 わからない	6	2.3%
12 その他	34	12.9%
無回答	2	0.8%

最も多かった回答は、「9 新たに住民となった若年層が加入していないから」で64.8%、さらに「7 新たに開発された住宅団地（集合住宅含む）の住民が加入していないから」が57.2%でこれに続いている。また、「5 一人暮らし高齢者が加入しないまたは脱退するから」という回答が39.0%となっており、今後さらに進む高齢化社会において、加入率の低下要因となることが考えられる。

Q19SQ3 Q19で3~5と回答した方にうかがいます。加入率が低下していることについて、対策を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=264

選択肢	回答数	割合
1 対策を実施している	202	76.5%
2 過去に対策を実施していたが、現在は実施していない	4	1.5%
3 現在対策を実施していないが、今後は実施する予定である	18	6.8%
4 現在対策を実施していないが、今後も実施する予定はない	25	9.5%
5 その他	10	3.8%
無回答	5	1.9%

最も多かった回答は、「1 対策を実施している」で76.5%と7割を超える回答があった。Q19SQ1で加入率の上昇の要因として、加入促進活動が最も多くの回答を得ていたことから、上昇したとする都市自治体との取組みとの間にどのような違いがあるのかが、今後の調査における課題といえる。

Q19SQ4 SQ3で1~3と回答した方にうかがいます。実施している、過去に実施していた、もしくは今後実施する予定であるのは、どのような方法ですか。以下の選択肢からあてはまるもの全てをご回答ください。

N=224

選択肢	回答数	割合
1 加入促進チラシ・パンフレットの作成・配布	187	83.5%
2 転入者への加入の案内	184	82.1%
3 非加入住民への啓発活動	72	32.1%
4 不動産開発・販売事業者への協力要請	103	46.0%
5 加入していない若年層に加入を働きかける	20	8.9%
6 地域に回帰した団塊世代に加入を働きかける	6	2.7%
7 その他	26	11.6%
無回答	2	0.9%

最も多かった回答は、「1 加入促進チラシ・パンフレットの作成・配布」で83.5%となっている。「2 転入者への加入の案内」が82.1%と僅差で2番目に多かったほか、「4 不動産開発・販売事業者への協力要請」が46.0%の回答を得ている。これは、Q19SQ2Qで加入率低下要因として、選択肢7の新たに開発された住宅団地等の住民が加入していないとする回答が2番目に多かったこととの関連がうかがえる。

Q19SQ5 SQ3で2または4と回答した方にうかがいます。現在対策を実施していない、もしくは現在も今後も対策を実施する予定がない理由はどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるもの全てにご回答ください。

N=29

選択肢	回答数	割合
1 対策の効果があまり見込めないから	6	20.7%
2 加入率を上げる必要はないと考えるから	0	0.0%
3 行政サービスで地縁型住民自治組織の機能をまかなえるから	1	3.4%
4 民間組織のため、その自主性に任せるべきであると考えているから	22	75.9%
5 その他	4	13.8%
無回答	1	3.4%

最も多かった回答は、「4 民間組織のため、その自主性に任せるべきであると考えているから」で75.9%と多くの回答を得ている。一方、「2 加入率を上げる必要はないと考えるから」とする回答は無かった。これらのことから、加入率低下に対する対策を実施しない都市自治体においても、低下した加入率をあげる必要性は認めつつも、民間組織の自主的な活動に期待していることがわかる。

Q20 地縁型住民自治組織の代表者の年齢層について、一番高いものと一番低いものを、以下の選択肢からそれぞれあてはまるものを一つお選びください。

【一番高い年齢層】

N=503

選択肢	回答数	割合
1 50歳未満	1	0.2%
2 50～59歳	1	0.2%
3 60～69歳	46	9.1%
4 70～79歳	87	17.3%
5 80歳以上	182	36.2%
6 把握していない	184	36.6%
無回答	2	0.4%

【一番低い年齢層】

N=503

選択肢	回答数	割合
1 30歳未満	66	13.1%
2 30歳～39歳	99	19.7%
3 40歳～49歳	46	9.1%
4 50歳～59歳	58	11.5%
5 60歳～69歳	25	5.0%
6 把握していない	206	41.0%
無回答	3	0.6%

地縁型住民自治組織の代表者の年齢について、都市自治体が把握している一番高い年齢層で最も多い回答は、「6 80歳以上」が36.2%となっている。一番低い年齢層で最も多い回答は「2 30歳～39歳」が19.7%で、これに「1 30歳未満」が13.1%で続いている。全体として高い年齢層に属する人が代表を務める場合が多いが、40歳未満の比較的若い世代が地域のリーダーとなる例も出てきている。

Q21 地縁型住民自治組織の役職者はどういった職業の方ですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も多くを占めるものを一つお選びください。

N=503

選択肢	回答数	割合
1 自営業	265	52.7%
2 無職	283	56.3%
3 民間企業従業員	217	43.1%
4 現職の公務員（教育者・研究者を除く）	105	20.9%
5 退職した公務員（教育者・研究者を除く）	254	50.5%
6 教育者・研究者	83	16.5%
7 都道府県議会、市議会または区議会議員	99	19.7%
8 わからない	222	44.1%
9 その他	17	3.4%
無回答	6	1.2%

【最も多くを占めるもの】

N=503

選択肢	回答数	割合
1 自営業	26	5.2%
2 無職	183	36.4%
3 民間企業従業員	14	2.8%
4 現職の公務員（教育者・研究者を除く）	0	0.0%
5 退職した公務員（教育者・研究者を除く）	2	0.4%
6 教育者・研究者	1	0.2%
7 都道府県議会、市議会または区議会議員	0	0.0%
8 わからない	46	9.1%
9 その他	8	1.6%
無回答	223	44.3%

地縁型住民自治組織の役職者の職業は、ある程度ばらつきがみられ、多様な背景を持った人たちが参加をしていることがわかる。しかし、最も多くを占めるものは「2 無職」で、36.4%と全体の3分の1以上を占めている。地域にいる時間が長く、比較的時間的余裕がある人が役職者に就く場合が多いことがわかる。

Q22 地縁型住民自治組織の活動テーマについて、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

N=503

選択肢	回答数	割合
1 集会施設等の運営計画づくり	249	49.5%
2 集会施設等の維持管理	421	83.7%
3 生活道路、街路灯等の維持管理	341	67.8%
4 地域の環境美化、清掃活動	466	92.6%
5 環境保全・リサイクル活動	364	72.4%
6 地域の防災活動	459	91.3%
7 地域の安全確保	427	84.9%
8 地域福祉・介護・保健活動	327	65.0%
9 児童・生徒に対する学校教育支援	232	46.1%
10 盆踊り、お祭り等の親睦行事	440	87.5%
11 スポーツ・レクリエーション活動	383	76.1%
12 芸術・文化活動	257	51.1%
13 住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	448	89.1%
14 行政機関・議会に対する要望、陳情等	366	72.8%
15 地区ごとの地区カルテづくりや総合計画づくり	66	13.1%
16 地域の総合的な長期ビジョンの策定	53	10.5%
17 自治体の広報誌等の回付等行政からの連絡事項伝達	405	80.5%
18 わからない	26	5.2%
19 その他	12	2.4%
無回答	1	0.2%

最も多かった回答は、「4 地域の環境美化、清掃活動」で92.6%、続いて「6 地域の防災活動」が91.3%と高い値を示している。

Q10の回答と比較すると、今後地域コミュニティが担うべきであるとする回答の割合と本設問の結果は概ね一致している。しかし、「地区ごとの地区カルテづくりや総合計画づくり」との回答は、Q10では37.5%であったのに対し、実際の活動テーマとしては13.1%となっており、都市自治体においては、このテーマに取り組みやすい環境を整備することが課題であることがわかる。

Q23 地縁型住民自治組織の活動資金はどういったものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も多く用いられているものを一つお選びください。

N=503

選択肢	回答数	割合
1 会費収入	484	96.2%
2 自治体からの助成金等	402	79.9%
3 指定管理者、施設管理委託等の収入	93	18.5%
4 自治体からの事務委託収入	196	39.0%
5 独自の事業からの収入	134	26.6%
6 わからない	21	4.2%
7 その他	30	6.0%
無回答	3	0.6%

【最も多く用いられているもの】

N=503

選択肢	回答数	割合
1 会費収入	349	69.4%
2 自治体からの助成金等	41	8.2%
3 指定管理者、施設管理委託等の収入	0	0.0%
4 自治体からの事務委託収入	7	1.4%
5 独自の事業からの収入	1	0.2%
6 わからない	12	2.4%
7 その他	1	0.2%
無回答	92	18.3%

最も多かった回答は、「1 会費収入」で96.2%となっており、「2 自治体からの助成金等」が79.9%でこれに続いている。注目すべき点として「5 独自の事業からの収入」とする回答が26.6%となっていることがあげられる。

しかし、最も多く用いられているものでは「1 会費収入」が69.4%とおよそ7割を占め、他の選択肢を大きく引き離している。活動資金に含まれるものとして一定の割合があった「3 指定管理者、施

設管理委託等の収入」は回答が無く、「5 独自の事業からの収入」も0.2%と1%未満で、地縁型住民自治組織が、自らの事業によって活動資金を賄うことのむずかしさがうかがえる。

Q23SQ1 Q23で2と回答した方にうかがいます。どういった事業を対象とした助成金等を設けていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=402

選択肢	回答数	割合
1 集会施設等の運営計画づくり	24	6.0%
2 集会施設等の維持管理	211	52.5%
3 生活道路、街路灯等の維持管理	214	53.2%
4 地域の環境美化、清掃活動	208	51.7%
5 環境保全・リサイクル活動	187	46.5%
6 地域の防災活動	214	53.2%
7 地域の安全確保	121	30.1%
8 地域福祉・介護・保健活動	95	23.6%
9 児童・生徒に対する学校教育支援	37	9.2%
10 盆踊り、お祭り等の親睦行事	98	24.4%
11 スポーツ・レクリエーション活動	95	23.6%
12 芸術・文化活動	68	16.9%
13 個別の使途を定めていない(一括交付金制度等)	127	31.6%
14 その他	49	12.2%
無回答	4	1.0%

最も多かった回答は、「3 生活道路、街路灯等の維持管理」、「6 地域の防災活動」で、ともに53.2%となっている。これに「2 集会施設等の維持管理」、「4 地域の環境美化、清掃活動」がそれぞれ過半数の回答を得て続いている。助成金等の対象であることから、Q10の今後、地域コミュニティが担うべきテーマや Q22の地縁型住民自治組織の活動テーマと比較して、より公共性の高い活動を対象とする傾向が高いことがわかる。

Q23SQ2 Q23で3と回答した方にうかがいます。地縁型住民自治組織をどのような公的施設の管理を委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=93

選択肢	回答数	割合
1 公民館・コミュニティセンター等の集会施設	72	81.8%
2 公園	51	58.0%
3 市民農園等の農産施設	1	1.1%
4 道の駅等の道路施設	1	1.1%
5 その他	10	11.4%
無回答	5	5.7%

最も多かった回答は、「1 公民館・コミュニティセンター等の集会施設」で81.8%となっている。「2 公園」についても58.0%と多くの回答があり、より住民に近い施設の管理を委託していることがわかる。

「5 その他」の自由記述では、公衆トイレ、体育館、公共施設の自動販売機といったものがあった。

Q23SQ3 Q23で4と回答した方にうかがいます。どのような事務を地縁型住民自治組織に委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=196

選択肢	回答数	割合
1 行政の広報誌の配布	146	74.5%
2 行政文書の回覧等の行政連絡伝達事務	129	65.8%
3 国勢調査等の調査に関わる事務	22	11.2%
4 道路・公園等の清掃に関わる事務	59	30.1%
5 リサイクル活動・廃棄物収集に関わる事務	48	24.5%
6 その他	14	7.1%
無回答	4	2.0%

最も多かった回答は、「1 行政の広報誌の配布」で、74.5%となっている。続いて、「2 行政文書の回覧等の行政連絡伝達事務」が65.8%の回答を得ており、両者が他の回答と比べて高い割合となっている。

「6 その他」の自由記述では、青少年健全育成、放置自転車対策、公民館等におけるレクリエーション活動といったものがあった。

Q23SQ4 Q23で5と回答した方にうかがいます。地縁型住民自治組織の実施している独自事業はどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=134

選択肢	回答数	割合
1 地域のお祭り等の親睦行事	108	80.6%
2 フリーマーケット等のバザー事業	39	29.1%
3 高齢者などの買い物支援事業	4	3.0%
4 地元の名産品等の開発・販売	12	9.0%
5 ジャンボタクシーやコミュニティバスなどの交通事業	5	3.7%
6 その他	23	17.2%
無回答	4	3.0%

最も多かった回答は、「1 地域のお祭り等の親睦行事」で、80.6%と8割を超える回答を得て、他の選択肢を大きく引き離している。これに「2 フリーマーケット等のバザー事業」が29.1%の回答を得て続いている。

「6 その他」の自由記述では、資源物回収・売却事業、駐車場経営、集会施設等の貸出、自動販売機設置、農産物の販売などがあった。

Q24 貴自治体では、地縁型住民自治組織についてどのような課題を感じていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も大きな課題と感じているものを一つお選びください。

N=503

選択肢	回答数	割合
1 活動の担い手が固定している	348	69.2%
2 活動の担い手が不足している	473	94.0%
3 現在の地域課題に対応した活動ができていない	123	24.5%
4 長期ビジョンに従った活動をしていない	118	23.5%
5 女性が活躍する場が十分でない	139	27.6%
6 特に課題はない	11	2.2%
7 その他	39	7.8%
無回答	3	0.6%

【最も大きな課題と感じるもの】

N=503

選択肢	回答数	割合
1 活動の担い手が固定している	30	6.0%
2 活動の担い手が不足している	382	75.9%
3 現在の地域課題に対応した活動ができていない	12	2.4%
4 長期ビジョンに従った活動をしていない	4	0.8%
5 女性が活躍する場が十分でない	1	0.2%
6 特に課題はない	2	0.4%
7 その他	14	2.8%
無回答	58	11.5%

最も多かった回答は、「2 活動の担い手が不足している」で94.0%で、「1 活動の担い手が固定している」が69.2%でこれに続いている。「5 女性が活躍する場が十分でない」が27.6%、「3 現在の地域課題に対応した活動ができていない」が24.5%、「4 長期ビジョンに従った活動をしていない」が23.5%と、それぞれ約4分の1的回答を得て続いている。一方、最も大きな課題と感じるものは、「2 活動の担い手が不足している」で、75.9%の回答を得ている。

活動の担い手の不足は、将来的な活動の担い手の固定化につながることが懸念されるため、早急な対策が求められる。

選択肢	三大都市圏 (N=145)		三大都市圏以外 (N=362)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	106	73.1%	242	66.9%
2	139	95.9%	334	92.3%
3	29	20.0%	94	26.0%
4	25	17.2%	93	25.7%
5	24	16.6%	115	31.8%
6	2	1.4%	9	2.5%
7	13	9.0%	26	7.2%

上表は、本設問の無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類したものである。

両者を比較すると、三大都市圏では、選択肢5の割合が三大都市圏以外のおよそ2分の1となっており、女性の活躍する場が比較的確保されている傾向にある。選択肢1及び2を回答した割合は両者ともに高いが、三大都市圏においてより高い傾向にある。

協議会型住民自治組織について (Q25~Q37)

Q25 貴自治体では、その区域内で活動する協議会型住民自治組織はありますか。

N=507

選択肢		回答数	割合
1 ある		248	48.9%
2 ない		254	50.1%
無回答		5	1.0%

およそ半数の都市自治体が、協議会型住民自治組織があると回答している。

以下、Q37までは本設問で「1 ある」を選択した都市自治体を対象としている。

選択肢	三大都市圏 (N=145)		三大都市圏以外 (N=362)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	66	45.5%	182	50.3%
2	77	53.1%	177	48.9%
無回答	2	1.4%	3	0.8%

上表は本設問の回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類したものである。

両者を比較すると、協議会型住民自治組織があるとする都市自治体の割合は、三大都市圏では45.5%、三大都市圏以外では50.3%と三大都市圏以外の方が高くなっている。

選択肢	東日本 (N=316)		西日本 (N=191)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	143	45.3%	105	55.0%
2	169	53.5%	85	44.5%
無回答	4	1.3%	1	0.5%

さらに、上表は本設問の回答を、東日本と西日本で分類したものである。

両者を比較すると、協議会型住民自治組織があるとする都市自治体の割合は、東日本が**45.3%**、西日本が**55.0%**と西日本の方が高くなっている。

Q26 協議会型住民自治組織の法的性格はどのようなものですか。平成25年4月1日現在の状況について、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 地方自治法第202条の4で規定される地域自治区の地域協議会	15	6.1%
2 合併特例法第23条で規定される地域自治区の地域協議会	9	3.6%
3 合併特例法第26条で規定される合併特例区の合併特例区協議会	2	0.8%
4 地方自治法第252条の20第6項で規定される区地域協議会	1	0.4%
5 地方自治法第252条の20第8項で規定される地域自治区の地域協議会	0	0.0%
6 条例に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織	39	15.7%
7 要綱に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織	71	28.6%
8 条例・要綱では定めていないが、総合計画等で位置づけられている協議会型住民自治組織	35	14.1%
9 条例・要綱では定めていないが、予算措置で位置づけられている協議会型住民自治組織	35	14.1%
10 特に文書により定めていない協議会型住民自治組織	63	25.4%
無回答	4	1.6%

最も多かった回答は、「7 要綱に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織」で28.6%となっている。これに「10 特に文書により定めていない協議会型住民自治組織」が続き、25.4%の回答を得ている。特に定めが無いにも関わらず、一定数の都市自治体がその存在を認識している点が興味深いが、本アンケート調査では残念ながらその詳細までは把握することができない。

また、選択肢1から5は、法定されている協議会型住民自治組織であるが、すべて合計してもおよそ1割と導入事例が少ないことがわかる。

選択肢	三大都市圏 (N=66)		三大都市圏以外 (N=182)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	2	3.0%	13	7.1%
2	0	0.0%	9	4.9%
3	0	0.0%	2	1.1%
4	0	0.0%	1	0.5%
5	0	0.0%	0	0.0%
6	6	9.1%	33	18.1%
7	16	24.2%	55	30.2%
8	17	25.8%	18	9.9%
9	15	22.7%	20	11.0%
10	17	25.8%	46	25.3%

上表は、本設問の無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類したものである。

両者を比較すると、選択肢6について、三大都市圏では9.1%であるのに対し、三大都市圏以外では18.1%とおよそ2倍の割合となっている。さらに、選択肢7では、三大都市圏以外は30.2%の回答を得ており、三大都市圏より2割以上高い値となっている。一方、選択肢8では、三大都市圏が25.8%の回答を得ているのに対し、三大都市圏以外では9.9%と大きな差が出ている。この結果から、どちらかというと三大都市圏以外における協議会型住民自治組織は、独自の条例・要綱で位置づけられており、三大都市圏においては、条例・要綱で定めずに総合計画や予算措置により位置づけられているという傾向があらわれている。

Q27 協議会型住民自治組織が設立された目的について、以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため	143	57.7%
2 身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため	199	80.2%
3 地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため	106	42.7%
4 市町村合併を契機として住民自治を回復する必要があったため	23	9.3%
5 地域住民等から地域活動を活発にしたいという要望があったため	30	12.1%
6 その他	20	8.1%
無回答	1	0.4%

最も多かった回答は、「2 身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため」で80.2%となっている。以下、多い順に「1 地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため」が57.7%、「3 地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため」が42.7%の回答を得てこれに続いている。

下表は、本設問から無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類したものである。

両者を比較すると、三大都市圏では選択肢4と回答した都市自治体はなく、合併が比較的少なかったことが原因と考えられる。また、三大都市圏以外では選択肢3の割合が高いという特徴がある。これは、先ほどの選択肢4での両者を比較した場合の特徴とも関連するが、三大都市圏以外の地域では合併を経て、各地域ごとの意見が多様化した都市自治体が多いため、このような特徴があらわれたことが推察される。

選択肢	三大都市圏 (N=66)		三大都市圏以外 (N=182)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	33	50.0%	110	60.4%
2	54	81.8%	145	79.7%
3	21	31.8%	85	46.7%
4	0	0.0%	23	12.6%
5	11	16.7%	19	10.4%
6	8	12.1%	12	6.6%

さらに、下表は本設問から無回答を除いた回答を、東日本と西日本に分類したものである。

両者を比較すると、選択肢1から4について、西日本の方が割合が高くなっている。平成の大合併は、西日本の方がより盛んであったといわれていること、Q25で協議会型住民自治組織があると回答した都市自治体の割合が、西日本の方が高かったことと本設問で選択肢4の割合が高かったことの間に相関関係がみられる。

選択肢	東日本 (N=143)		西日本 (N=105)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	80	55.9%	63	60.0%
2	113	79.0%	86	81.9%
3	60	42.0%	46	43.8%
4	12	8.4%	11	10.5%
5	20	14.0%	10	9.5%
6	14	9.8%	6	5.7%

Q27SQ1 Q27でご回答いただいた目的はどの程度達成されていますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 十分達成されている	11	4.4%
2 地域によって差があるが、概ね達成されている	87	35.1%
3 概ね達成されている	39	15.7%
4 地域によって差があるが、あまり達成されていない	32	12.9%
5 あまり達成されていない	6	2.4%
6 まだ評価する段階ではない	58	23.4%
7 わからない	8	3.2%
8 その他	7	2.8%
無回答	0	0.0%

最も多かった回答は、「2 地域によって差があるが、概ね達成されている」で35.1%となっている。これに「1 十分達成されている」、「3 概ね達成されている」を合わせると、5割を超える都市自治体が一定の目的が達成されていると回答している。一方、「6 まだ評価する段階ではない」とする回答も23.4%であることから、今後、協議会型住民自治組織の活動がどうなっていくか、注視していく必要がある。

Q27SQ2 Q27SQ1で1~5と回答した方にうかがいます。そのように回答した理由を具体的に教えてください。（自由記述）

【記述の傾向】

- ・地域間の温度差が大きく、活動内容も差が大きくなっている。
- ・協議会型住民自治組織が設立されている地域は、他の地域より地域活動が盛んである。
- ・地域により差があるが、それは地域の個性だと思っている。
- ・古くから活動しているため、達成されているというより、スムーズに運営されていると感じている。
- ・おおむね達成されてきているが、まだまだ向上の余地はあると考えている。

Q27SQ3 協議会型住民自治組織が設立されたことによる住民側にとってのメリットはどういったものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 新たな地域活動の担い手を確保することができた	90	36.3%
2 地縁型住民自治組織の非会員とのつながりができた	35	14.1%
3 地域の目指すべき将来像を共有できた	104	41.9%
4 地域の自主的な取組みが推進された	199	80.2%
5 地域活動の資金が十分に確保できた	37	14.9%
6 特にメリットはない	6	2.4%
7 その他	27	10.9%
無回答	1	0.4%

最も多かった回答は、「4 地域の自主的な取組みが推進された」で、80.2%の回答があった。Q6で最も回答の多かった、「1 地域コミュニティを構成する各団体による自主性に任せながら各団体を支援し、同時に行政と各団体の連携により、地域コミュニティの活性化を目指す」という、都市自治体の地域コミュニティ施策の方向性とも一致するものとなっている。

また、「1 新たな地域活動の担い手を確保することができた」という回答が36.3%あることに注目したい。Q24で地縁型住民自治組織の課題として最も多くあげられた、活動の担い手の不足に対して、協議会型住民自治組織の設立がひとつの対応策となる可能性が示されている。

Q27SQ4 *SQ3で2と回答した方にうかがいます。非会員とのつながりができるきっかけはどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。*

N=35

選択肢	回答数	割合
1 非会員が地域行事等に参加するようになった	25	71.4%
2 非会員が地域活動に理解を示すようになった	15	42.9%
3 協議会型住民自治組織の広報を非会員に配付した	17	48.6%
4 その他	6	17.1%
無回答	0	0.0%

最も多かった回答は、「1 非会員が地域行事等に参加するようになった」で、71.4%の回答を得ている。協議会型住民自治組織が設立されることで、活動が広がり、これまで地域の活動の情報が届かなかつた人たちへアプローチすることができるようになったことが考えられる。

Q28 貴自治体での協議会型住民自治組織の設立状況を教えてください。また、設立されている団体数についても教えてください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 自治体の区域全域に設立されている	121	48.8%
2 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	20	8.1%
3 自治体の区域の一部に設立されており、今後は全区域に拡大する予定	56	22.6%
4 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	24	9.7%
5 その他	25	10.1%
無回答	2	0.8%

N=248

設立されている団体数	回答数	割合
1団体	35	14.1%
2~4団体	46	18.5%
5~9団体	51	20.6%
10~19団体	49	19.8%
20~29団体	24	9.7%
30団体以上	29	11.7%
無回答	14	5.6%

最も多かった回答は、「1 自治体の区域全域に設立されている」で、48.8%を占めている。「3 自治体の区域の一部に設立されており、今後は全区域に拡大する予定」が22.6%でこれに続いていることから、今後、全区域に協議会型住民自治組織が設立される都市自治体が増えることが予想される。

Q29 貴自治体の区域内で、初めて協議会型住民自治組織が設立された時期をお教えください。また、Q28で1を選択した方は、最後の協議会型住民自治組織が設立された時期についてもお教えください。

N=248

【初めて設立された時期】	回答数	割合
1969年以前	8	3.2%
1970年～1979年	23	9.3%
1980年～1989年	21	8.5%
1990年～1999年	10	4.0%
2000年～2004年	22	8.9%
2005年～2009年	75	30.2%
2010年以降	58	23.4%
無回答	31	12.5%

N=121

【最後に設立された時期】	回答数	割合
1989年以前	4	3.3%
1990年～1999年	9	7.4%
2000年～2004年	9	7.4%
2005年～2009年	39	32.2%
2010年以降	40	33.1%
無回答	20	16.5%

初めて設立された時期は、「2005年～2009年」が30.2%で最も多くなっており、「2010年以降」が23.4%でこれに続いている。2005年以降に設立が急増していることから、平成の大合併との関連がうかがわれる。また、回答に占める割合は大きくないが、1980年台以前に設立されている事例が2割を超えてることが注目される。

最後に設立された時期としては、やはり2005年以降とする回答が多くを占めるが、「2010年以降」が33.1%と最も多くなっているのは、最初の組織が設立されてから、自治体の区域全域に設立されるまでにはある程度の期間が必要であることが推察される。

Q30 貴自治体では、協議会型住民自治組織にどのような権限を付与していますか。あてはまるものを全てお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限	36	14.5%
2 当該地域に係る自治体の予算を提案する権限	6	2.4%
3 当該地域に自治体から交付された助成金等の使途の決定権	84	33.9%
4 当該地域での公共的サービス（例：配食サービス、廃棄物収集等）の実施に関する決定権	10	4.0%
5 特定の権限は付与していない	126	50.8%
6 その他	17	6.9%
無回答	4	1.6%

最も多い回答は、「5 特定の権限は付与していない」で、50.8%の回答を得ており、「3 当該地域に自治体から交付された助成金等の使途の決定権」が33.9%の回答を得てこれに続いている。

「1 当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限」は14.5%、「2 当該地域に係る自治体の予算を提案する権限」は2.4%にとどまっており、協議会型住民自治組織が都市自治体の政策決定過程に参画する事例は、まだそれほど多くないことがわかる。

下表は、本設問で得られた回答から無回答を除いて、三大都市圏と三大都市圏以外に分類したものである。

両者を比較すると、三大都市圏以外では、選択肢1の割合が三大都市圏のおよそ3倍となっており、Q27で両者を比較した際に、「地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため」とする回答が、三大都市圏より多かったこととの関連がうかがわれる。また、三大都市圏においては、特定の権限を付与していないとする選択肢5の割合が高くなっている。

選択肢	三大都市圏 (N=66)		三大都市圏以外 (N=182)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	4	6.1%	32	17.6%
2	3	4.5%	3	1.6%
3	19	28.8%	65	35.7%
4	2	3.0%	8	4.4%
5	40	60.6%	86	47.3%
6	4	6.1%	13	7.1%

下表は、本設問で得られた回答から無回答を除いて、東日本と西日本に分類したものである。

両者を比較すると、選択肢3において西日本の方が大幅に高い割合を示している。また、選択肢5の割合は西日本の方が低くなっている。何らかの権限を付与している都市自治体の割合は西日本において高いことがわかる。Q25で協議会型住民自治組織があると回答した都市自治体の割合が高かったことなどから、西日本の方がより住民自治の拡充に積極的であることが推察される。

選択肢	東日本 (N=143)		西日本 (N=105)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	19	13.3%	17	16.2%
2	4	2.8%	2	1.9%
3	40	28.0%	44	41.9%
4	5	3.5%	5	4.8%
5	84	58.7%	42	40.0%
6	12	8.4%	5	4.8%

Q31 貴自治体では、協議会型住民自治組織の名称として、条例または要綱等でどういった名称を使用していますか。（例：地区まちづくり協議会、学区住民自治協議会など）

ここでは回答のうち一例をあげているが、必ずしも条例や要綱等で定めた名称を使用する必要はないとしている都市自治体や名称は定めていないとする都市自治体も多数見受けられた。

- ・〇〇地域まちづくり推進協議会
- ・〇〇区地域協議会
- ・コミュニティ推進協議会
- ・地域づくり協議会
- ・市民センター協議会
- ・地区まちづくり委員会
- ・地域づくり活動協議会
- ・〇〇中学校区ふれあい地域連絡協議会
- ・地域福祉ネットワーク
- ・地域防災協議会
- ・地区住民自治協議会
- ・公民館連絡協議会
- ・地区みらい会議
- ・地域自治協議会
- ・自治振興協議会
- ・地域運営協議会
- ・見守りネットワーク
- ・地域支え合い協議会
- ・住民協働組織

Q32 協議会型住民自治組織の設置されている単位について、以下の選択肢から最も典型的なものを一つお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 小学校区程度	139	56.0%
2 中学校区程度	26	10.5%
3 (平成の合併時の) 旧市町村単位	29	11.7%
4 その他	52	21.0%
無回答	2	0.8%

最も多かった回答は、「1 小学校区程度」で56.0%の回答を得ている。これは、Q17SQ1で地縁型住民自治組織の区域が町丁目程度であるとする回答が65.2%で最も多かったことと比較すると、一定程度の区域の広がりを持つつ、住民相互のつながりがある程度保たれる範囲として小学校区程度が意識されていることが推察される。

Q33 協議会型住民自治組織に参画すべきものとして制度上想定している地域の諸団体または個人について、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員	219	88.3%
2 地域で活動する NPO	149	60.1%
3 ボランティア団体	154	62.1%
4 地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員	177	71.4%
5 地区社会福祉協議会、校区福祉委員会などの社会福祉協議会の地域別組織	147	59.3%
6 消防団	152	61.3%
7 警察署	48	19.4%
8 交通安全協会	114	46.0%
9 青少年育成協会等の青少年健全育成関係の行政委嘱委員の団体	149	60.1%
10 老人クラブ	178	71.8%
11 地域婦人会・女性会等の女性団体	179	72.2%
12 学校長・副校長	110	44.4%
13 PTA 役員	171	69.0%
14 地元企業	109	44.0%
15 地元商店会	113	45.6%
16 商工会・商工会議所・青年会議所	96	38.7%
17 その他	58	23.4%
無回答	5	2.0%

最も多い回答は、「1 自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員」で88.3%となっている。さらに「11 地域婦人会・女性会等の女性団体」が72.2%、「10 老人クラブ」が71.8%、「4 地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員」が71.4%の回答を得てこれに続いている。これらの回答から、自治会・町内会等の地縁型住民自治組織やその他の地縁による団体

が協議会型住民自治組織の中心を担うことを想定していることがわかる。また、後述する Q35の活動テーマの上位に「地域の安全確保」があげられているが、「7 警察署」とする回答は19.4%で最も少なくなっている。

Q34 協議会型住民自治組織に実際に参画している、地域の諸団体または個人について、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員	234	94.4%
2 地域で活動する NPO	107	43.1%
3 ボランティア団体	132	53.2%
4 地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員	186	75.0%
5 地区社会福祉協議会、校区福祉委員会などの社会福祉協議会の地域別組織	146	58.9%
6 消防団	139	56.0%
7 警察署	38	15.3%
8 交通安全協会	95	38.3%
9 青少年育成協会等の青少年健全育成関係の行政委嘱委員の団体	144	58.1%
10 老人クラブ	178	71.8%
11 地域婦人会・女性会等の女性団体	176	71.0%
12 学校長・副校長	112	45.2%
13 PTA 役員	178	71.8%
14 地元企業	75	30.2%
15 地元商店会	79	31.9%
16 商工会・商工会議所・青年会議所	74	29.8%
17 その他	52	21.0%
無回答	3	1.2%

最も多い回答は、「1 自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員」で94.4%となっている。さらに「4 地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員」が75.0%、「10 老人クラブ」、「13 PTA 役員」がそれぞれ71.8%、「11 地域婦人会・女性会等の女性団体」が71.0%の回答を得てこれに続いている。Q33と比較すると、全体的に同様の傾向を示しているが、

「2 地域で活動する NPO」、「15 地元商店会」などのような、地域との結びつきは強いが、特定の目的のもとに設立されている団体の参画が少ないことがわかる。

Q35 協議会型住民自治組織の活動テーマについて、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 地区計画等の策定への参加	100	40.3%
2 地域のまちづくりへの参加	186	75.0%
3 地域づくりに関する政策提言	91	36.7%
4 集会施設等の運営計画づくり	54	21.8%
5 集会施設等の維持管理	75	30.2%
6 生活道路、街路灯等の維持管理	61	24.6%
7 地域の環境美化、清掃活動	170	68.5%
8 環境保全・リサイクル活動	142	57.3%
9 地域の防災活動	180	72.6%
10 地域の安全確保	173	69.8%
11 地域福祉・介護・保健活動	155	62.5%
12 児童・生徒に対する学校教育支援	115	46.4%
13 盆踊り、お祭り等の親睦行事	166	66.9%
14 スポーツ・レクリエーション活動	159	64.1%
15 芸術・文化活動	137	55.2%
16 住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	102	41.1%
17 行政機関・議会に対する要望、陳情等	78	31.5%
18 自治体の広報誌等の回付等行政からの連絡事項伝達	50	20.2%
19 地区内の新しい団体への支援	44	17.7%
20 地区の活動力掘り起こしのための事業公募	30	12.1%
21 わからない	2	0.8%
22 その他	32	12.9%
無回答	3	1.2%

最も多かった回答は、「2 地域のまちづくりへの参加」で75.0%となっている。これに「9 地域の防災活動」が72.6%、「10 地域の安全確保」が69.8%、「7 地域の環境美化、清掃活動」が68.5%の回答を得て続いている。Q22の地縁型住民自治組織の活動テーマに関する設問と比較すると、選択肢9や10などが上位にくることは

同様の傾向となっており、Q27協議会型住民自治組織の設立目的として、「1 地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため」とする回答が57.7%と多くの回答があつたこととの関連がうかがわれる。

選択肢	三大都市圏 (N=66)		三大都市圏以外 (N=182)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	9	13.6%	91	50.0%
2	41	62.1%	145	79.7%
3	16	24.2%	75	41.2%
4	14	21.2%	40	22.0%
5	14	21.2%	61	33.5%
6	9	13.6%	52	28.6%
7	42	63.6%	128	70.3%
8	31	47.0%	111	61.0%
9	48	72.7%	132	72.5%
10	45	68.2%	128	70.3%
11	35	53.0%	120	65.9%
12	26	39.4%	89	48.9%
13	42	63.6%	124	68.1%
14	36	54.5%	123	67.6%
15	31	47.0%	106	58.2%
16	22	33.3%	80	44.0%
17	11	16.7%	67	36.8%
18	10	15.2%	40	22.0%
19	7	10.6%	37	20.3%
20	5	7.6%	25	13.7%
21	1	1.5%	1	0.5%
22	10	15.2%	22	12.1%

上表は、本設問の無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類したものである。

両者を比較すると、選択肢1の割合が三大都市圏以外でおよそ4倍となっているほか、選択肢3も三大都市圏以外が大きく上回っており、両者の違いが際立っている。また、選択肢2についても10ポイ

ント以上、三大都市圏以外の方が高い値を示している。これらの選択肢は、協議会型住民自治組織の行政への参加度合いの高さにつながるものといえ、Q30で都市自治体が協議会型住民自治組織に付与している権限について、両者を比較した際に「当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限」とする回答の割合が、三大都市圏以外の都市自治体でおよそ3倍となっていたこととの関連がうかがわれる。

Q36 協議会型住民自治組織の活動資金はどういったものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も多く用いられているものを一つお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 会費収入	120	48.4%
2 構成団体からの分担金	71	28.6%
3 寄付金	62	25.0%
4 自治体からの助成金等	193	77.8%
5 指定管理者、施設管理委託等の収入	52	21.0%
6 自治体からの事務委託収入	24	9.7%
7 独自の事業からの収入	76	30.6%
8 その他	42	16.9%
無回答	3	1.2%

【最も多く用いられているもの】

N=248

選択肢	回答数	割合
1 会費収入	24	9.7%
2 構成団体からの分担金	7	2.8%
3 寄付金	1	0.4%
4 自治体からの助成金等	138	55.6%
5 指定管理者、施設管理委託等の収入	8	3.2%
6 自治体からの事務委託収入	0	0.0%
7 独自の事業からの収入	4	1.6%
8 その他	14	5.6%
無回答	52	21.0%

最も多かった回答は、「4 自治体からの助成金等」で77.8%となっている。続いて「1 会費収入」が48.4%の回答を得ている。Q23の地縁型住民自治組織の活動資金に関する設問では、会費収入とする回答が96.2%となっており、この点に大きな違いが見受けられる。また、本設問において最も多い自治体からの助成金等は Q23において

ても79.9%の回答を得ている。

これらのうち、最も多く用いられているものとしては、「4 自治体からの助成金等」で、55.6%を占めている。Q23では、会費収入が最も多かったことと比べ、大きな違いが見受けられる。また、同時に協議会型住民自治組織の多くは、その活動費のかなりの部分を自治体からの助成金に頼っている状況がわかる。

さらに、近年、注目をされるコミュニティビジネスであるが、「7 独自の事業からの収入」が活動資金に含まれるとする回答が30.6%であるが、最も多く用いられているものの回答はごくわずかにとどまっている。コミュニティビジネスによる収入でその活動を支えていくことの難しさがあらわれているといえる。

選択肢	三大都市圏 (N=66)		三大都市圏以外 (N=182)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	21	31.8%	99	54.4%
2	18	27.3%	53	29.1%
3	12	18.2%	50	27.5%
4	56	84.8%	137	75.3%
5	12	18.2%	40	22.0%
6	3	4.5%	21	11.5%
7	19	28.8%	57	31.3%
8	9	13.6%	33	18.1%

上表は、本設問の無回答を除いた回答を、三大都市圏と三大都市圏以外で分類した表である。

両者を比較した際の特徴的なものとして、三大都市圏では、自治体からの助成金とする選択肢4の比率が高いことがいえる。三大都市圏の都市自治体は、比較的財政が豊かな自治体が多いと考えられ、助成金のメニューを充実させやすいということが考えられる。よって、このことだけで、三大都市圏の協議会型住民自治組織の方が活動資金面で都市自治体に依存していると判断することはできない。

また、三大都市圏以外では、選択肢1、3、6の割合が比較的高くなっている。特に、選択肢3の寄付金とする割合が27.5%と3割近い点は、大きな特徴といえ、協議会型住民自治組織の活動が地域で一定の支持をされていることが推察される。

Q36SQ1 Q36で4と回答した方にうかがいます。どういった事業を対象とした助成金等を設けていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=193

選択肢	回答数	割合
1 集会施設等の運営計画づくり	9	4.7%
2 集会施設等の維持管理	20	10.4%
3 生活道路・街路灯等の維持管理	20	10.4%
4 地域の環境美化、清掃活動	63	32.6%
5 環境保全・リサイクル活動	53	27.5%
6 地域の防災活動	64	33.2%
7 地域の安全確保	62	32.1%
8 地域福祉・介護・保健活動	55	28.5%
9 児童・生徒に対する学校教育支援	36	18.7%
10 盆踊り、お祭り等の親睦行事	57	29.5%
11 スポーツ・レクリエーション活動	67	34.7%
12 芸術・文化活動	58	30.1%
13 個別の使途を定めていない(一括交付金制度等)	73	37.8%
14 その他	68	35.2%
無回答	1	0.5%

最も多かった回答は「13 個別の使途を定めていない（一括交付金制度等）」で37.8%となっているほか、「14 その他」の自由記述の内容でも、「地域課題の解決に資する活動全般」、「協議会運営の補助」、「まちづくり交付金」などの傾向があり、一定の制約は設つつも、比較的自由度の高い助成制度を設けている都市自治体が多いことが見受けられる。

Q36SQ2 Q36で5と回答した方にうかがいます。協議会型住民自治組織にどのような公的施設の管理を委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=52

選択肢	回答数	割合
1 公民館・コミュニティセンター等の集会施設	47	90.4%
2 公園	10	19.2%
3 市民農園等の農産施設	0	0.0%
4 道の駅等の道路施設	2	3.8%
5 その他	5	9.6%
無回答	4	7.7%

最も多かった回答は「1 公民館・コミュニティセンター等の集会施設」で90.4%となっている。これに「2 公園」が19.2%の回答を得て続いている。Q23SQ2では地縁型住民自治組織に関して同様の設問を設けているが、回答の多い順でみると同様の傾向を示している。しかし、選択肢2の回答は、Q23SQ2では58.0%であったのに対して、本設問ではおよそ19.2%とおよそ3分の1にとどまっている。

Q36SQ3 Q36で6と回答した方にうかがいます。どのような事務を協議会型住民自治組織に委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=24

選択肢	回答数	割合
1 行政の広報誌の配布	6	25.0%
2 行政文書の回覧等の行政連絡伝達事務	1	4.2%
3 国勢調査等の調査に関わる事務	0	0.0%
4 道路・公園等の清掃に関わる事務	8	33.3%
5 その他	14	58.3%
無回答	2	8.3%

「5 その他」を除いて最も多かった回答は、「4 道路・公園等の清掃に関わる事務」で33.3%となっている。続いて「1 行政の広報誌の配布」が25.0%の回答を得ている。Q23SQ3では、地縁型住民自治組織に対して同様の設問を設けているが、こちらは「1 行政の広報誌の配布」が74.5%、「2 行政文書の回覧等の行政連絡伝達事務」が65.8%となっており、値に大きな差がみられる。

「5 その他」の自由記述では、新規就農者支援事業、耕作放棄地対策事業、生涯学習講座、ごみ袋の販売といったものがあった。

Q36SQ4 Q36で7と回答した方にうかがいます。協議会型住民自治組織の実施している独自事業はどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

N=76

選択肢	回答数	割合
1 地域のお祭り等の親睦行事	55	72.4%
2 フリーマーケット等のバザー事業	26	34.2%
3 高齢者などの買い物支援事業	10	13.2%
4 地元の名産品等の開発・販売	22	28.9%
5 ジャンボタクシーやコミュニティバスなどの交通事業	9	11.8%
6 コミュニティカフェやサロン等の交流拠点事業	23	30.3%
7 その他	22	28.9%
無回答	8	10.5%

最も多かった回答は、「1 地域のお祭り等の親睦行事」で72.4%となっており、「2 フリーマーケット等のバザー行事」が34.2%でこれに続いている。この傾向は、Q23SQ4における、地縁型住民自治組織に関する同様の設問と同様の傾向を示している。

一方、「4 地元の名産品等の開発・販売」とする回答は、Q23SQ4では9.0%だったのに対し、本設問では28.9%のとなっており、Q36SQ2の回答で、「3 市民農園等の農産施設」、「4 道の駅等の道路施設」が地縁型住民自治組織より多かったこと関連していることが考えられる。

Q37 貴自治体では、協議会型住民自治組織についてどのような課題を感じていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も大きな課題と感じているものを一つお選びください。

N=248

選択肢	回答数	割合
1 活動の担い手が固定している	150	60.5%
2 活動の担い手が不足している	167	67.3%
3 活動資金が不足している	59	23.8%
4 多様な団体の間の意見調整が困難	64	25.8%
5 地区ごとの活動の進み具合の差が大きい	118	47.6%
6 事務局機能が弱い	72	29.0%
7 特に課題はない	17	6.9%
8 その他	37	14.9%
無回答	2	0.8%

【最も大きな課題と感じるもの】

N=248

選択肢	回答数	割合
1 活動の担い手が固定している	36	14.5%
2 活動の担い手が不足している	71	28.6%
3 活動資金が不足している	9	3.6%
4 多様な団体の間の意見調整が困難	10	4.0%
5 地区ごとの活動の進み具合の差が大きい	25	10.1%
6 事務局機能が弱い	15	6.0%
7 特に課題はない	0	0.0%
8 その他	16	6.5%
無回答	66	26.6%

最も多かった回答は「2 活動の担い手が不足している」で67.3%で、「1 活動の担い手が固定している」が60.5%でこれに続いている。Q24で地縁型住民自治組織について同様の設問を設けているが、この両者が上位にくる傾向は同様である。しかし、Q24では、「活動の担い手が不足している」とする回答が94.0%と9割を超えていたの

に対して、本設問では67.3%となっている。協議会型住民自治組織が設立されたことのメリットについてたずねた Q27SQ3で、「新たな地域活動の担い手を確保することができた」とする回答が36.3%あったこととの関連性が見受けられる。

また、「5 地区ごとの活動の進み具合の差が大きい」とする回答が47.6%となっており、協議会型住民自治組織が設立された目的の達成度合いについてたずねた Q27SQ1で「2 地域によって差があるが、概ね達成されている」と「4 地域に差があるが、あまり達成されていない」を合わせた割合がおよそ5割あったこととの関連性が見受けられる。

選択肢	三大都市圏 (N=66)		三大都市圏以外 (N=182)	
	回答数	割合	回答数	割合
1	41	62.1%	109	59.9%
2	44	66.7%	123	67.6%
3	17	25.8%	42	23.1%
4	21	31.8%	43	23.6%
5	25	37.9%	93	51.1%
6	19	28.8%	53	29.1%
7	4	6.1%	13	7.1%
8	11	16.7%	26	14.3%

上表は、本設問の回答から無回答を除いたものを、三大都市圏と三大都市圏以外に分類したものである。

両者を比較すると、選択肢4、5で比較的大きな違いが出ている。三大都市圏では、住民の流動性が高く、個別の地域の中に多様なニーズが存在していると考えられることから、選択肢4の割合が大幅に高くなっていることが予想される。一方、三大都市圏以外では、選択肢5の割合が10ポイント以上高くなっている。三大都市圏以外の地域では、比較的市域の広い都市自治体が多いことなどから、全域で足並みをそろえた活動をすることが難しくなっていると推察される。

Q38 Q25で2と回答した方にうかがいます。協議会型住民自治組織が無い場合に、どのようにして行政と地域で活動する諸団体との協働・連携事業を実施していますか。具体的にご記入ください。
(自由記述)

【記述の傾向】

- ・事業ごとに各所管課と地域が連携している。
- ・地縁型住民自治組織と連携している。
- ・「提案型協働事業」の実施により、諸団体と連携している。
- ・公民館、市民協働センター、市民活動支援センター等の拠点を設け、個別に対応している。
- ・市長、管理職などと自治会・町会との懇談会を開催し、そこで出した意見等を施策に反映している。
- ・中間支援組織を設置し、市民活動団体と地縁型住民自治組織の協働を進めている。
- ・協議会型住民自治組織の設立に向けて動いている。

Q39 貴自治体で、地域コミュニティ施策に関するご意見や調査をしたいと考えている課題などがあればご記入ください。（自由記述）

【記述の傾向】

- ・若者や女性が地域に参画する必要性を感じている。
- ・東日本大震災の影響のために、コミュニティ活動の停滞が懸念されている。
- ・地域コミュニティ組織がどのような課題を持っているのか、実態を調査したい。
- ・都市自治体職員の地域活動への参加をどうやって促進していくかが課題である。
- ・地縁型住民自治組織と NPO 等の市民活動団体とのつながりがありなく、地域コミュニティの活動が広がらない。両者を結びつけるための方策を調査する必要がある。
- ・行政は、地域にお任せになるのではなく、行政がやるべき範囲を明確化し、地域との信頼関係を築かなければならない。
- ・地域コミュニティの停滞は、少子高齢化、核家族化、経済情勢など多くの構造的要因があるため、基礎自治体が講じる施策には限界があり、国レベルも含めた支援策が必要である。
- ・住民が自発的に「これは自分たちでやりたい」ということを支援していきたい。
- ・地域自治を行政主導で進めてきたために、受益者意識が根強い。「何ができるか」という当事者意識にどのように移行していくかが課題である。
- ・行政職員の「何かをしてあげる」という意識から脱却し、行政の権限をどの程度地域に委ねることができるかが問われている。

- ・これまで長期にわたり地域コミュニティ施策を展開してきたが、地域分権制度への移行が課題となっている。
- ・行政が提案するコミュニティ再生の取組みが住民感覚や現代社会に合っているのか判断する必要がある。

參考資料

「地域コミュニティの活性化に関する研究会」

研究会・アンケート調査　日程概要

研究会

第1回研究会

日時：2013年7月16日　午後1時から3時まで

場所：日本都市センター会館　603会議室

第2回研究会

日時：2013年8月23日　午前10時から正午まで

場所：日本都市センター会館　603会議室

第3回研究会

日時：2013年10月29日　午前10時から正午まで

場所：日本都市センター会館　603会議室

第4回研究会

日時：2014年1月23日　午後6時から8時まで

場所：日本都市センター会館　709会議室

第5回研究会

日時：2014年3月7日　午後3時から5時まで

場所：日本都市センター会館　607会議室

アンケート調査

期間：2013年11月19日から12月18日

対象：812都市自治体の地域コミュニティ担当課

内容：地域コミュニティの現状及び関係施策の実態把握

回答：507自治体（回収率　60.4%）

第1回地域コミュニティの活性化に関する研究会 議事概要

日 時：平成24年7月16日（火） 13:00～15:00

場 所：日本都市センター会館 603会議室

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

武岡委員（札幌大学）、玉富委員（豊中市）、土田委員（新潟市）

【事務局】鳴田研究室長、柳沢研究員、中西主任研究員、新田主任研究員

議事の概要

- (1) 委員及び事務局紹介
- (2) 事務局より研究会の趣旨説明及び論点（案）の説明
- (3) 論点についての議論

1 調査研究に関する議論

- (1) 地域コミュニティの今日的意義について（論点1）

○地域コミュニティ活性化の意義について

- ・財政難で行政改革もやむを得ない状況で、これまで行政が引き受けたものを地域に返していくという文脈の中で住民自治や自治会の話が出てくるが、その際、行政側のスタンス・自覚がものすごく求められる。住民に行政サービスを担ってもらおうとしても、担い手側の力が相当低下しているため、担い手側の力量を作りながら進めないといけない。
- ・住民自治は良いことだという建前はある。これまで行政がしてきたことを手渡そうとすれば、何を手渡すのか、行政は何をするのか、どういう形を作っていくかビジョンが必要。
- ・市民の立場で考えると、地域の課題をいかに自分ごとにできるかが原点。あまり行政が深入りをすると行政依存になるので、役割分担をどうするかが課題。
- ・高齢化や人口減少によるコミュニティ衰退は、地方だけの問題ではなくいずれ都市部でも起こるはずなのに行政も住民も危機感が薄い。
- ・議論の対象が「地域コミュニティそのもの」なのか「地域コミュニティを担う組織」なのか整理しておくべき。この研究会の趣旨からいえば後者。自治体が介入・支援できるのは「コミュニティを担う組織」。

- (2) 地域コミュニティの現状と課題の把握について（論点2）

○自治会・町内会の加入率について

- ・全体的に低下傾向と言われるが、政令指定都市はまだ高く、100%近いところもある。
- ・歴史的に自治会をコミュニティの中心的組織に置いたコミュニティ政策を行ってこなかった。自治会に補助金を出さず50%を割り込んでいるが、地域の団体は自治会を頼っている。2006年の自治基本条例制定を機にコミュニティ活性化に向けて地域の自治組織づくりの支援に取り組んでいる。
- ・自治会に加入するのが当然という前提は壊れた。なぜ入らなければならないのか、加入の必要性について明確に説明できる会長は少ない。行政に言えば何とかなるという現状で、意識や機能が低下したのではなく、下がるべくして下がったという方が適切。現在の時勢では、加入しない、加入率が下がって当然というところからスタートした方がよい。
- ・地域コミュニティを「地域の代表」として捉えた時に加入率が意味を持つてくる。
- ・加入率を上げるには、3つの方法が考えられる。

- ①「自治会には意味がある」と説明する
- ②現実的ではないが、加入することを義務化してしまう
- ③自治会単位ではなく、学区を基礎単位とする。学区単位であれば、まだ人材が確保できる。
- ②の義務化は難しいので、①でがんばらなければならない。また、③の学区単位化も考慮すべき時期に来ている。

○都市住民・若年層の地域コミュニティへの関心について

- ・都市部でも近所づきあいはそんなに毛嫌いしているわけではない。地元の友達が大事という雰囲気が出てきている。マンションだから関係が希薄というわけでもない。そういう想い込みを外していったらうまくいくのではないかと思はじめている。
- ・若年層は、地域コミュニティへの関心が薄いと言われるが、地域の付き合いをそれほど嫌がっているわけではない。しかし、イベントなどには参加するが、活動には参加しない。これは、地域活動をサービスと認識しているから。現在の20~30代は、親が地域活動に参加しなかつたので、相互扶助、互恵という考え方を教えられていないが、素直な世代だ。この世代をどう取り込んでいくかが今後の課題となる。

○外部人材による活動のコーディネートについて

- ・住民には仕事・生活があり、行政の論理で接すると、対立構造となってしまう。外部の人間が間を取り持ち、最終的には地域の中からいろいろな人をつなぐコミュニケーション能力があり、コーディネートできる人材を育成しなければならない。しかしながら、こうした人材にどういう専門的スキルを求めるか、きちんとした考え方を確立されていないのではないか。
- ・行政の立場と市民の立場の両方でコーディネートを行っているが、地域住民からは行政の職員としてしか見られず、コーディネートは誰が行うのがベストか見えないところ。
- ・外部人材にもいくつかのタイプがあるので整理が必要。

- ①地域づくりの専門家…自治体が高度な専門性を持った人材を雇用する。コンサルタントと違い、業務が特定されていない。このような事例が全国的に増えている。
- ②地域コミュニティの外部と内部の間にいるタイプ…公民館長を有給の職員として地域から採用する事例がある。有給なので、専門的に働き、外部と内部の間に入っている。
- ③地域組織内“志縁”組織…地域で役割を与えられた人とは別の存在で、専門的技能はないものの「地域を何とかしなければ」と志を持って集まる人たち。内部に別の市民組織のグループができる。

(3) 地域コミュニティと行政との関係について（論点3）

○地域コミュニティと行政との協働体制について

- ・住民自治の拡充は、住民からの求めであれば「いいこと」だが、行政から的一方的なものも多い。
- ・首長、職員がコミュニティをどうしていくべきかや、住民とのコミュニケーションの取り方をわかつていないケースが多く、いきなり「予算をつけたのでやってください」と呼びかけ、住民の反発を買ってしまうことがある。このような事態を避けるには外部からのコーディネートが必要になる。

(4) 今後の地域コミュニティのあり方と都市自治体の取組みの方向性について（論点4）

○地域コミュニティの活動資金について

- ・地域コミュニティの事業には補助金を交付し、事務局経費は補助していないが、補助の拡充や人の支援の要望がある。補助金は多数の事例があるが上を見ればきりがないので、どういった支援ができるか議論したい。
- ・一括交付金制度という形もあるが透明性の確保などに課題があると考えている。

- ・補助金に代わるものとして、指定管理者制度や事業委託を進める必要があるが、地域の自立につながらないと行政の下請けになってしまふ。地域コミュニティ育成の論理と行革の論理のどちらで実施するのか、議論の必要がある。
- ・コミュニティビジネスだけで地域を回している例は日本ではまだないが、地域の自立のためには回せるようになる必要がある。
- ・お金があつても動かせる人がいない地域もあるので、仕組みを考える必要がある。

2 今後の進め方

(1) 現地調査候補地について

- ・研究会の趣旨からは、姫路市の家島より、海士町の方が参考になる。集落支援員が支援しており、テーマコミュニティもある。
- ・日立市の塙山地区は調査してみたい。「コミュニティ・プラン」の作成や地域情報誌の発行などをしており、広告収入を活動資金の一部としている。
- ・佐賀県では県がNPOに委託して地縁組織の支援をしている。県が直接支援するのは興味深い。NPOの所管官庁なので、県が地域のNPOに絡んでいるのではないか。
- ・委員から興味深い事例を集めて、事務局が候補地を選定する。

(2) 今後の進め方について

- ・論点が広いので、次回以降も絞り込みの議論が必要。
- ・8月から9月にかけて先進自治体の現地調査を実施したい。
- ・アンケート調査を実施する予定だが、10年前と比べ、新たなコミュニティ組織、法制度化など新たな論点もあり、調査項目を整理しないと重くなる。

(文責 事務局)

第2回地域コミュニティの活性化に関する研究会 議事概要

日 時：平成25年8月23日（金） 10:00～12:00

場 所：日本都市センター会館 603会議室

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

武岡委員（札幌大学）、玉富委員（豊中市）、土田委員（新潟市）

【事務局】鳴田研究室長、柳沢研究員、新田主任研究員

1 議事の概要

- (1) 事務局より研究会の趣旨説明及び論点（案）の説明
- (2) アンケート調査票（案）及び手法についての説明
- (3) アンケート調査に関する議論
- (4) 論点に関する議論

2 アンケート調査に関する議論

○地域コミュニティについて

- ・地域コミュニティにどういった可能性を感じているのかいないのか、どうしてそう思うのか、大きな方向性からアンケートのストーリーを作らなければならない。
- ・地縁型住民自治組織（以下「地縁型」）に重きを置くのであれば、現状の課題があるだろうし、協議会型住民自治組織（以下「協議会型」）を選んだ自治体でも地縁型だけではうまくいかないので、こういう方法を選んだ、こういった支援を行っているという傾向があるのではないか。

○地縁型住民自治組織について

- ・自治体が地縁型をパートナーとしているのか、これまで、また、今後どういったつきあい方をしていくのか。どういった論拠でそういう方向性となっているのかを問えるといい。
- ・自治会等のデータについては、実際にこれらの調査を実施している自治体でないと回答は難しい。
- ・連合会については、自治体全体の連合会はあるが、地区連合会は存在しないという場合など様々なタイプがある。設問は工夫する必要がある。

○協議会型住民自治組織（仮）について

- ・協議会型と地縁型の最大の違いは、地区内の諸団体が集まっているかどうかではなく、制度化され、自治体とコミュニティが公式に手をつないでいるかどうか。
- ・協議会型を制度化することで、何を目指しているのか、何をしているのか把握することが必要。また、制度化していない場合には、どのような手のつなぎ方をしているのか把握する必要がある。
- ・協議会型について問うときに、きちんとタイプ分けして、どれに該当するかという設問を設定する。そのときに、認定などの手続きのない任意団体を協議会型と見なしてしまうと分かりにくくなる。ただし、認定しないまま任意団体と密接につながったり、代表性を認めている自治体が一定程度存在する。
- ・10年前の当センターの研究では、「近隣政府」がメインテーマだった。これは、自治体がコミュニティ組織に事務等を肩代わりさせるだけでなく、決定権（地域の合意形成、調査審議等）をも付与するもの。現在、そこまで考えている自治体があるか分らないが、この点についても調査したい。
- ・協議会型が行政と手を組む時の考え方を調査してみたいが、自治体向けアンケートなので難しいと思つ

- ている。しかし、自治体が協議会型からどのようにアプローチしてほしいと思っているのか調べたい。
・協議会型は、採用しているかどうかという二極ではなく、モデル事業段階、半分くらいできたなど、段階も答えられるようにした方がよい。

○調査全般について・今回のような調査は、全国的に統一されたものがない。各自治体間で個別に調査の依頼が入り乱れている状態なので、どこの自治体も情報は欲しいはず。自治体担当者の役に立つ調査にしたい。

- ・回答する側としては、負担が少なく回答できる作りにはなっているが、せっかく調査するのだから、もっと突っ込んだ設問を用意するなど、もう少し欲張ってもいい。
- ・各自治体でコミュニティについて言われているが、何のためなのか、何を目指しているのか、方向性は同じなのか違うのかもわからない。全国的にどういった傾向があつて、何が同じで何が異なるのか、そのあたりがはつきりするような調査結果が出てくるとよい。

3 論点についての議論

(1) 地域コミュニティの今日的意義（論点1）

- ・行政がどの程度地域コミュニティに負担をかけているか。言い方は悪いが、癪着度合いを知りたい。これは、どれだけ地域と行政が連携できるかという土壤の裏返しでもある。
- ・地域コミュニティに自治権を与えることは、理想ではあるが、住民が実際にそれが欲しいと感じているかというと、そうでもない。行政が頑張っているからいいかと気軽に考えている面もある。
- ・行政が地域を活用していく中で、行政がすべきことはきちんと明確にしなければならない。行政が手を離すのではなく、手の出し方が変わるものだけであることをきちんと説明する必要がある。
- ・本来、自治体がすべきことの形を変えていきながらも、責任を果たさなければならない部分があるということは、きちんと押さえておく必要がある。

(2) 地域コミュニティの現状と課題（論点2）

- ・加入率が高い場合はよいが、5割台くらいになってくると、どうしてそこに一括交付金を与えたり、予算提案権があるのか、どういう根拠で代表性があるのかという説明が必要になる。
- ・役所の論理としては、今までの仕事を、分担という形で切り離していくことだが、住民からすると仕事ではない。ここで暮らしていくためには何をするべきかと議論を積み上げて、「これは自分たちでやりたい」という思いをいかに引き出すかが重要。
- ・どのように地域の人たちをマッチングして気持ちを寄り添わせるかが必要。そういった背景なしに、行政が地域に乗ってきててしまうと、拒否反応が起きてしまうのではないか。
- ・協働といふものの理念的な意味がこの点にあると思う。単に「この仕事をやってください」と言っているだけでは、協働とは言えない。
- ・コミュニティ活動を行う団体を対象として支援する組織や支援策（助成金や協働事業提案制度）は色々あるが、テーマ型の団体を対象とするものが多く、地縁型の団体を対象とするものは少ない。地縁型も支援する必要があるが、コーディネートする人や、行政とのパイプ役になる人が少ないので、住民に、協議会型組織を設置した時にどういったメリットがあるのか説明するが、なかなか受け入れられない。どうやって希望を持ってもらうか、うまくいっている例はあるのかなど、夢のある話を知りたい。
- ・立ち上げ期には、そういった苦労がある。やってよかったという事例もある。アンケート調査で聞いてもいい。

(3) 地域コミュニティと行政の関係（論点3）

- ・コミュニティは10年来ブームのようになっていて、それと並行して新しい公共論や協働というキーワードが現れてきた。そこに財政的に厳しい自治体が、住民の方も汗をかい下さないと乗っかっている。個人的には、新しい公共とは言いたくない。研究会としてはどういうスタンスなのか。
- ・全国的に協働を進めていく方向なので、よりよい協働・新しい公共の方向を示す研究としたい。
- ・以前は、住民参加や住民主体という話は通らなかったが、この10年ほど通りやすくなっている。本来は、地域と協働することで公共サービスがよりよいものになるという理想を追求するものだったが、公共資源が減ったので、地域を使うという方向に行ってしまった。しかし、このトレンドは覆し難い。話が通りやすい時に、地域に利益のある制度を入れていけばいい。その際同時に、行政がすべきことを明確にして入れておく必要がある。

(4) 今後の地域コミュニティのあり方と都市自治体の取組みの方向性（論点4）

- ・自治体も地域コミュニティに対して、サービス実施組織とするのか自治決定組織とするのかといったところまで考えているところはほとんどない。ただ、自治決定組織の方向に向かっていく可能性はあり、そうした問題を感じ始めている職員もいる。
- ・サービス実施組織としては、1小学校区くらいに10人、20人の意欲のある人材がいて、町内会組織が機能していれば活発に活動できる。自治決定組織としては、多くの住民がコミュニティに参加して地域のすみずみまでネットワークができるないと難しい。
- ・協働というと地域にお任せになっていることが多い。協働というのは同じ目標に向かって役割分担をすること。その理解が行政の中で共有されていない。
- ・住民の側は、活動をやればやるほど行政が手を引いていくので、行政が責任を持つ線を決めないと、協働の名の下にどこまでやらされるか予測がつかず不安になる。
- ・行政が責任をもつ線を決めないと、行政側も協働と言いながらもどうしたらいいのか分からない現状がある。
- ・地域にお任せではなく、行政がやるべき範囲はどこまでかという議論はある。また、協働でやってうまくいかなかつたらどうするのかという意見もある。信頼関係ができていないのだと思う。

4 今後の進め方

(1) 現地調査について

【島根県海士町】

- ・集落支援員の話を聞くと参考になる。
- ・役場の職員が、市民、コミュニティの構成員でもあるので、他の自治体と比べると特殊性が高い。
- ・話の進め方は早いが、大きな市では同じようにするのは難しいと思う。

【香川県高松市】

- ・海士町と比べると仕組みがかっちりしている。
- ・日本のコミュニティ政策は、1980年代までは、コミュニティセンターの整備と住民の自主管理だった。そのようなコミュニティ施策の層の上に、協議会形式ができている自治体があり、高松市はそのタイプ。
- ・コミュニティセンターでは、直接コミュニティを引きつけているものや、昔ながらの社会教育をやっているものなど、段階があるので、このあたりを押さえる必要はある。

(2) 今後の進め方について

- ・アンケート調査については、今回の議論を踏まえて座長と相談しながら事務局が案を練り直し、ある程度の形になった段階で、各委員に送付して議論する。
- ・アンケート調査の集計データを分類して、ある規模の都市ではこういった傾向があると示しつつ、現地調査の事例はこの辺りに位置づけられるという話があった方がよい。
- ・次回の研究会は 10 月下旬頃に開催する。
- ・論点を深めるためにあと 2 回ほど研究会で議論を行いたい。

(文責 事務局)

第3回地域コミュニティの活性化に関する研究会 議事概要

日 時：平成25年10月29日（火）10:00～12:00

場 所：日本都市センター会館 603会議室

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

武岡委員（札幌大学）、玉富委員（豊中市）、土田委員（新潟市）

【事務局】鳴田研究室長、柳沢研究員、新田主任研究員、清水研究員

議事の概要

1 調査研究に関する議論

(1) 委員からの事例報告

- ①岡崎委員
- ②玉富委員
- ③土田委員

(2) 事例報告及び論点に関する議論

2 アンケートプレ調査に関する報告

3 今後の進め方について

1 調査研究に関する議論

(1) 委員からの事例報告

①岡崎委員（studio-L）

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

最後に、ワークショップが終わり（事業の）アイディアが出来上がった後にはチームが自走し、活動できるよう、まちづくり基金の創設やコーディネーターを配置するなどのバックアップ体制をつくるようにしている。

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

②玉富委員（豊中市）「豊中スタイルの地域自治システムの構築」

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

しながらやっている。

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

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

1 (2) 事例報告及び論点に関する議論

①岡崎委員（studio-L）の報告について

- ・集落支援員は総務省の財政支援を受けており、派遣期間も決められており、自らが自立していくような意識づけをしている。財政支援がなくなつて終わりではなくて、（支援員が）集落に行くことで得てくるものもある。例えば、地域に入っていく余剰農産物などをもらう機会が多い。これを加工し販売したり、空家の解体時にでる古道具などを修理し販売するなどのコミュニティビジネスを展開できるよう促している。
- ・テーマ型コミュニティをやり始めると、もともとある商店会などの地縁型コミュニティが刺激を受け始める。例えば「おれたちも何かやらないといけない」といった声が挙がる。
- ・（studio-L の取り組みについては）「テーマ（型）コミュニティ」というとどうしてもこれまでの概念を引きずつてしまふが、このような既存組織ではないが既存の人間関係や地域文化とのつながりをベースにしている、（新しいコミュニティの）動きはほうぼうで見かける。そうした動きはすごく可能性があると

思う。

- ・（地域コミュニティを支える）人（人材）と制度（仕組み）について言えば、自治会の加入率が落ちると代表制や活動性などが低下してくるので、それを補完するために制度をつくるという理屈になるように思う。人（人材）と制度（コミュニティ支援に係る仕組み）の二つがセットにならないと、（地域では）物事が動かない。人さえ育てたらいいわけではないが、人がいないと制度も動かない。制度だけ作ってもなかなか動かない。
- ・コミュニティ・コーディネーターに求められるスキルについては、うち（studio-L）ではほぼこういうスキルが必要だというのが見えていて、人材育成の方法も見えている。市町村の大きさにもよるが、（各自治体が）その育成までを全部面倒を見るというのは大変である。そこで、県や大きな市で集落支援やコミュニティ・コーディネーター育成の何らかの組織をつくって派遣したり、地域に入っていける人を育成できればいい。

②玉富委員（豊中市）の報告について

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

③土田委員（新潟市）の報告について

- ・新潟市の都市内分権の仕組みについては、率直に制度疲労や課題があると言っていたが、ほかの都市の取り組みもそうだが、いろいろと課題が生じている様子がわかつてきた。日本の都市内分権は歴史がまだ浅いが、課題が出てきたような先輩格の自治体もあって意義があったと思う。
- ・地域コミュニティの決定権につながるような問題は、新潟市は（他市に比べて）比較的はっきりしている印象がある。新潟市では、全8区の中で区長と各地域コミュニティ協議会が懇談する場を年に1回持ち、そこでいろいろな地域の要望や課題を意見交換する。基本的には区が中心になり、そうした課題に対して区の予算ができるものはやるという流れがある。地域の意見がそのまま市の施策に反映されるのかという点については、それが反映される仕組みはあると言える。区が独自の予算を持っているので。
- ・新潟市における「地域コミュニティ協議会」の法的根拠は「自治基本条例」と「区自治協議会条例」にあ

るが、これらの協議会は「認定」されるのではなく、あくまでも「任意組織」としての位置付けである。

- ・自治基本条例上は、自治会、町内会や地域コミュニティ協議会を含む総称として「地域コミュニティ」として規定されているため「認定」の手続きがない。もっとも、新潟市ほど自治会の加入率が高いところではそれに伴う問題も顕在化しないのではないか。

2 アンケートプレ調査に関する報告（アンケートについての議論）

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

3 今後の進め方について

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

（文責事務局）

第4回地域コミュニティの活性化に関する研究会 議事概要

日 時：平成26年1月23日（木）18:00～20:00

場 所：日本都市センター会館 709会議室

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

武岡委員（札幌大学）、玉富委員（豊中市）、土田委員（新潟市）

【事務局】鳴田研究室長、柳沢研究員、清水研究員、三浦研究員

議事要旨：事務局より、アンケート調査について報告があった。

アンケート調査の報告をもとに調査研究に関する議論を行った。

報告書における座長・各委員の執筆内容や報告書の構成について意見を交わした。

1 アンケート調査について

(1) 事務局からの報告

- ・昨年11月から12月にかけて、全国812の都市自治体を対象に実施し、回答数は1月10日現在で504件（回収率：61.2%）であった。
- ・今回の報告は、単純集計が中心となっている。今後、様々な視点からクロス集計や分析を試み、報告書に反映させたい。
- ・当センターでは、10年前にも地域コミュニティに関するアンケート調査を実施している。当時のデータと比較可能なものは報告書の中で言及していきたい。

(2) 事務局からの報告を受けての議論

- ・都市規模だけでなく、自治会等の平均規模に着眼した集計も必要だ。
- ・加入率等について都道府県別や地域別等の集計をし、人口流動性の高低や気候などの条件による違いが見えると面白い。できれば地図上で色分けして表示してほしい。
- ・合併を契機としてなど、あるいは市全体の連合組織があるにも拘わらず、なぜ行政が協議会型住民自治組織（※）に踏み込もうとしたのか、必要性やきっかけが見えるような集計の工夫をすると良い。
- ・合併の有無や過疎地における取組みの違いなどが見える集計もした方が良い。

2 報告書の内容や構成について

- ・報告書は2部構成とし、第I部では、研究会の議論及び各委員の実務を踏まえた内容を、第II部では、アンケート調査の詳細な分析を報告する。
- ・それぞれの論者が少しづつ内容が重なりながらも、できればアンケート結果の活用もしつつ独自の視点で論じていく形になると思う。
- ・岡崎委員は、地域コミュニティ側と行政側の両者との関わりがあるので、行政職員でない専門家がコーディネーターとして地域に入る話や行政への期待など、両面的な視点で執筆をしてもらえると良いのではないか。
- ・読みやすさなどにも配慮した編集をした方が良い。

（文責事務局）

※協議会型住民自治組織…アンケート調査で「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」と定義して使用している。

第5回地域コミュニティの活性化に関する研究会 議事概要

日 時：平成26年3月7日（金）15:00～17:00

場 所：日本都市センター会館 607会議室

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

武岡委員（札幌大学）、玉富委員（豊中市）、土田委員（新潟市）

【事務局】鳴田研究室長、新田主任研究員、柳沢研究員

議事要旨：調査研究成果物（報告書）に関して、座長、各委員及び事務局から担当執筆分の説明。

報告書の内容・構成について議論を行った。

1 報告書に関する座長、各委員及び事務局からの説明

(1) 名和田座長

- ・序論及び第5章を担当。序論では、これまでの地域コミュニティ施策の経緯及び1990年代から顕著になる都市内分権の経緯について論じ、「参加」と「協働」があらためてレベルアップしていく様子を記述する。
- ・第5章では、アンケート調査結果を用いて、「地縁型住民自治組織」が抱える問題点、「協議会型住民自治組織」が持つ、地域コミュニティ活性化の作用やその「参加」の機能について論じ、さらに、地域コミュニティをめぐる新たな動きについて述べる。

(2) 乾委員

- ・第1章を担当。「参加」のなかに「協働」が含まれていくといったあゆみ及びそれらの意義を概説し、コミュニティ施策の目的などに対する行政職員の心構えを論じ、地域コミュニティを取り巻く厳しい現状についての課題を提示する。

(3) 武岡委員

- ・第2章を担当。これまでの日本の地域コミュニティ施策と自治会・町内会との結びつき、地域コミュニティの制度化と加入率低下による代表性のゆらぎとの関係性、市町村合併と地域コミュニティとの関連性を論じ、今後の展望を述べる。

(4) 土田委員

- ・第3章を担当。合併後のまちづくりの理念とそれを実現するための施策として、①地域コミュニティ協議会の設立、②大きな区役所、③区自治協議会の設置、①～③を包含する基本原則として「自治基本条例」制定等の新潟市の「分権型協働都市」実現に向けた事例を紹介する。

(5) 玉富委員

- ・第3章を担当。地域自治推進条例に基づき、地域の課題に総合的に対応するため、多様な主体の参加する横断体制の構築、地域の自主性を尊重し、行政と住民が一緒に今後の地域コミュニティについて考えていいくという、豊中市の事例を紹介する。

(6) 岡崎委員

- ・第4章を担当。アンケート調査（Q9、13）の分析から、人材育成の手法等について考察。島根県海士町における、集落支援員を活用した「地縁コミュニティ」の活性化の取組みの紹介。若者の活用や行政と地域との関係性の工夫などについて提案している。

(7) 事務局

- ・第3章及び第II部を担当。第3章では、都市自治体と地域コミュニティを取り巻く環境をアンケート調査の一部を使用し分析し、同章の新潟市、豊中市の事例への導入部としている。
- ・第II部では、アンケート調査全体の集計及び分析を掲載。加入率の状況等については、当センターが2000

年に実施したアンケート調査との比較、三大都市圏とそれ以外との比較等も行っている。

2 報告書の内容や構成について

(1) 報告書タイトルについて

- ・事務局案にある「参加」と「協働」は、「参画」や「市民協働」といった概念などもあり、表現や捉え方が様々である。序論で「参加」、「参画」、「協働」等の概念にも触れることとしたい。
- ・「地域コミュニティ」というより、行政の立場を中心に、地域との関係性のあり方が議論の中心となっている。
- ・都市行政の立場からは、地域コミュニティ活性化の取組みには様々な課題があり、新しい展開のヒントを求めている。
- ・アンケートを実施したことによる意義があるので、タイトルには入れた方がよい。
- ・最終案として「地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国 812 都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～」に決定。

(2) 報告書の内容等の議論

- ・自治体における地域コミュニティ担当所管課は、以前は都市計画部門（都市計画・まちづくりへの「参加」）が多かったが、現在は市民協働部門（市民に行政サービスを渡す）が担当するのが主流となっている。また、海士町では教育委員会が担当している。北九州市でも、地域による学校の運営という考え方から、同様の事例があり、文部科学省も力を入れている。
- ・新潟市でも、以前は都市計画や企画部門が担当していた。現在の市民協働課による施策と他部門の施策が併存しており、互いに関係性がある。
- ・豊中市では、企画部門において、自治基本条例の制定後にコミュニティ政策室が設置され、その後、市民協働部（旧市民生活部）に移管されて今に至る。
- ・横浜市では、あちこちの部局が担当を持っているが、地域福祉計画との関係が深いので、健康福祉局の影響が大きいようだ。
- ・地域コミュニティ施策は、様々な部門をまたぐので、行政機関内部のコーディネートが課題。
- ・担当所管課の位置づけよりも、職員個人の力量、熱意によるところが大きい。意欲ある職員層の蓄積が大切。しかし、それだけでは継続されにくいので、仕組みを制度化することが必要だ。
- ・「参加」＝決定と「協働」＝執行については、序論で補強してほしい。「協働」は 1990 年代以降に使われるようになったもので、1970 年代にはそういった言葉は無かった。歴史的経緯を論じていると、「協働」という言葉は使いにくい。
- ・「参加」＝決定（代表性）に研究者は関心をもつが、都市自治体の現場ではあまりそういった関心はみられない。
- ・アンケート調査については、三大都市圏とそれ以外の比較もよいが、東西日本の比較もしてみたら良いのではないか。
- ・協議会型住民自治組織の設立は、屋上屋との批判がつきものであるなかで、アンケート調査結果では、「取り組んで良かった」という評価が多く、今後、都市自治体において取組みを進める材料となるのではないか。

(文責事務局)

都市自治体における地域コミュニティの現状 及び関係施策等に関するアンケート調査

※本アンケート調査のご回答にあたっては、別紙回答用紙（excel ファイル）をご使用ください。

※必要事項をご記入いただいた回答用紙は、電子メールにてご返送ください。《返送先メールアドレス:community-research@toshi.or.jp》

※アンケート調査票及び回答用紙につきましては、当センターのホームページよりダウンロードしてご使用ください。《ダウンロード用 URL http://www.toshi.or.jp/?p=4952》

※ネットワークの設定等により、ファイルのダウンロードができない場合には、個別にご連絡下さい。電子メールにて、必要なファイルをお送りいたします。

※ご回答いただいた内容について、当センターからお問い合わせをさせていただくことがございますので、ご協力くださいますようよろしくお願ひいたします。

※本アンケート調査の結果につきましては、当センター「地域コミュニティの活性化に関する調査研究」の報告書（2014年3月刊行予定）に掲載いたします。また、個別の回答内容や、自治体名は公開する予定はありません。

※報告書は、当センターホームページ上で公開する予定です。公開いたしましたら、回答用紙にご記入いただきましたメールアドレス宛にお知らせさせていただきます。

【本調査における用語の定義】

①地縁型住民自治組織

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

②協議会型住民自治組織

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

【連絡・問合せ先】

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

（公財）日本都市センター 研究室 研究員 柳沢、新田

TEL:03-5216-8781（直通） FAX:03-3263-4059

e-mail:community-research@toshi.or.jp

※本調査では、特に指定の無い限り、平成 25 年 4 月 1 日現在の状況でご回答ください。

1 貴自治体の都市規模等についてうかがいます。

Q1 貴自治体の平成 25 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳に基づく人口（外国人含む）について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 5 万人未満
- 2 5 万人以上 20 万人未満
- 3 20 万人以上 30 万人未満
- 4 30 万人以上 70 万人未満
- 5 70 万人以上 100 万人未満
- 6 100 万人以上

Q2 貴自治体の平成 25 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳に基づく世帯数（外国人世帯及び混合世帯含む）について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 2 万世帯未満
- 2 2 万世帯以上 8 万世帯未満
- 3 8 万世帯以上 12 万世帯未満
- 4 12 万世帯以上 28 万世帯未満
- 5 28 万世帯以上 40 万世帯未満
- 6 40 万世帯以上

Q3 貴自治体の都市分類について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 一般市
- 2 特例市
- 3 中核市
- 4 政令指定都市
- 5 特別区

2 貴自治体における地域コミュニティ施策等についてうかがいます

Q4 貴自治体では、地域コミュニティについての実態を把握するための調査を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 定期的に実施している
- 2 不定期に実施している
- 3 実施しているが過去よりも頻度が減った
- 4 過去に実施していたが、現在は実施していない
- 5 現在は実施していないが、今後実施を予定している
- 6 現在は実施しておらず、今後も実施する予定はない
- 7 その他 []

Q5 貴自治体の区域内の地域コミュニティの活動はどのような状況にありますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 多くの地域住民が参加しており、活動状況は活発である
- 2 一部の地域住民が参加しており、活動状況は活発である
- 3 多くの地域住民が参加しているが、活動状況はそれほど活発ではない
- 4 一部の地域住民が参加しており、活動状況はそれほど活発ではない

- 5 多くの地域住民が参加しているが、活動は停滞している
6 一部の地域住民が参加しており、活動は停滞している。
7 その他 []

SQ1 貴自治体の区域内の地域コミュニティが担う地域の代表としての役割についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 地域の代表としての役割を担っており、今後も担っていくことを期待している
2 地域の代表としての役割を担っているが、今後は担っていくことは難しいと感じている
3 地域の代表としての役割を担っていないが、今後は担っていくことを期待している
4 地域の代表としての役割を担っておらず、今後も担っていくことは難しいと感じている
5 その他 []

SQ2 貴自治体の区域内の地域コミュニティを構成する団体相互の連携の状況についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでおり、今後もさらに進んでいくと見込んでいる
2 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでいるが、今後はさらなる進展は難しいと見込んでいる
3 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでいないが、今後は進んでいくと見込んでいる
4 地域コミュニティを構成する団体相互の連携は進んでおらず、今後もそれほど進まないと見込んでいる
5 その他 []

SQ3 貴自治体の区域内の地域コミュニティを構成する団体と行政機関との連携の状況についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでおり、今後はさらに進めたいきたい
2 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでいるが、今後、連携をさらに進めていくのは難しい
3 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでいないが、今後は進めたいきたい
4 地域コミュニティを構成する団体と行政機関の連携は進んでおらず、今後もそれほど進めていく予定は無い
5 その他 []

SQ4 Q5 (SQ1～SQ3を含む) でそのように回答した理由を教えてください。

[]

Q6 貴自治体では、今後のコミュニティ施策としてどのような方向性を目指していますか。以下の選択肢から最も近いものを一つお選びください。

- 1 地域コミュニティを構成する各団体による自主性に任せながら各団体を支援し、同時に行政と各団体の連携により、地域コミュニティの活性化を目指す
- 2 地域コミュニティを構成する各団体の活動だけでは、活動の広がりに限界があるため、団体間の連携を働き掛けつつ、行政との連携を進め、コミュニティの活性化を目指す
- 3 既存の地域コミュニティを構成する各団体では、住民自治の担い手になることは難しいと考えており、他のテーマ型コミュニティ（NPO やボランティア団体等）の支援や連携を目指している
- 4 既存の地域コミュニティを構成する各団体では、住民自治の担い手になることは難しいと考えており、地域に存在する各団体の多くの構成員を代表するような新しい組織の結成を支援し、その組織との連携を目指している
- 5 その他 []

Q7 貴自治体では、地域コミュニティとの関係をどのように位置づけていますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 自治体の依頼に基づき、地域における施策を補助する関係
- 2 自治体と対等な立場で地域課題を決定し実行していくパートナーとしての関係
- 3 民間組織としての立場を尊重し、積極的には関係を構築していない
- 4 その他 []

Q8 貴自治体では、地域コミュニティ支援の状況についてうかがいます。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 現在積極的に支援しており、今後も継続していく
- 2 現在支援しており、今後は積極的に支援していく
- 3 現在支援していないが、今後は支援していく
- 4 現在支援しておらず、今後も支援はしない
- 5 過去に支援していたが、現在は支援していない
- 6 その他 []

SQ1 *Q8* でそのように回答した理由を具体的に教えてください。（自由記述）

[]

SQ2 *Q8* で 1 または 2 と回答した方にうかがいます。現在どのような地域コミュニティ支援策を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 助成金等の活動資金支援
- 2 活動拠点施設の提供
- 3 活動に必要な物品の提供
- 4 人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成
- 5 地域外部の専門家の活用 (→*SQ3* をご回答ください)

- 6 総合的な地域コミュニティ活動担当窓口を設置 (→SQ4をご回答ください)
7 地域担当職員制度を導入 (→SQ5をご回答ください)
8 地域コミュニティの事務局運営の支援 (→SQ8をご回答ください)
9 年に数回テーマ型・地縁型の各地域活動団体が交流する機会を設けている
10 その他 []

SQ3 SQ2で5と回答した方にうかがいます。地域外部の専門家はどのような分野の専門家ですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 防災分野
2 環境・リサイクル分野
3 福祉分野
4 子育て分野
5 会計分野
6 都市計画分野
7 コミュニティ活動分野
8 その他 []

SQ4 SQ2で6と回答した方にうかがいます。地域コミュニティ活動担当窓口はどのような場所に設置していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- A:本庁舎
B:各支所・出張所・事務所等 (Cが併設されている場合を含む)
C:公民館・コミュニティセンター等の地域活動拠点・集会施設
- 1 Aのみ
2 Bのみ
3 Cのみ
4 A+B
5 A+C
6 B+C
7 A+B+C
8 その他 []

SQ5 SQ2で7と回答した方にうかがいます。地域担当職員はどのような部署に所属していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 本庁のコミュニティ施策担当部課
2 担当地域内の支所・出張所・事務所等のコミュニティ施策担当部課
3 選択肢2を除いた担当地域内の支所・出張所・事務所等
4 担当地域の活動拠点・集会施設等
5 決まった所属は無い (→SQ6をご回答ください)
6 その他 []

SQ6 SQ5で5と回答した方にうかがいます。地域担当職員に特に決まった所属が無い場合、どういった職員を地域担当職員としていますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 職員全体から公募
2 職員全体から任命
3 担当地域に居住する職員から公募
4 担当地域に居住する職員から任命

5 その他 []

SQ7 SQ2で7と回答した方にうかがいます。各地区あたりの地域担当職員の人数及び全体の人数を教えてください。

地区あたり	人	全体	人
-------	---	----	---

SQ8 SQ2で8と回答した方にうかがいます。地域コミュニティの事務局運営について、どのような支援を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 庁舎(各支所・出張所・事務所等含)の一部を貸している
- 2 選択肢1を除く自治体所有施設(図書館、ホール、地区公民館等)の一部を貸している
- 3 自治体職員を事務局に派遣している
- 4 人件費を含む事務局運営経費を補助している
- 5 人件費を除く事務局運営経費を補助している
- 6 その他 []

Q9 貴自治体における、a:自治会・町内会等の地縁型住民自治組織、b:NPO・ボランティア等のテーマ型市民活動組織それぞれの支援を担当している所管課の設置状況について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 別の所管課が担当している
- 2 以前は、別の所管課が担当していたが、現在は同じ所管課が担当している
- 3 以前から、同じ所管課が担当している
- 4 aを支援する所管課のみ設置されている
- 5 bを支援する所管課のみ設置されている
- 6 どちらを支援する所管課も設置されていない
- 7 その他 []

Q10 貴自治体では、今後地域コミュニティが担うべきであると考える活動テーマはどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 集会施設等(※)の運営計画づくり
- 2 集会施設等の維持管理
- 3 生活道路、街路灯等の維持管理
- 4 地域の環境美化、清掃活動
- 5 環境保全・リサイクル活動
- 6 地域の防災活動
- 7 地域の安全確保
- 8 地域福祉・介護・保健活動
- 9 児童・生徒に対する学校教育支援
- 10 盆踊り、お祭り等の親睦行事
- 11 スポーツ・レクリエーション活動
- 12 芸術・文化活動
- 13 地域ごとの地区カルテや総合計画づくり
- 14 わからない
- 15 その他 []

※集会施設…公共施設または各地縁型
住民自治組織が個別に所有し、地域活動の拠点等としている施設のこと（以下の設問についても同様とする）

Q11 地縁型住民自治組織・協議会型住民自治組織に対して、使途を定めず助成金等を交付する一括交付金制度を導入していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 地縁型住民自治組織に対してのみ導入している
- 2 協議会型住民自治組織に対してのみ導入している
- 3 地縁型住民自治組織・協議会型住民自治組織両方に対して導入している
- 4 導入していない
- 5 導入を検討している
- 6 その他 []

SQ1 Q11 で 1~3 のいずれかを回答した方にうかがいます。一括交付金制度を導入するきっかけはどういったものですか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 住民の提案
- 2 議会の提案
- 3 首長の提案
- 4 職員の提案
- 5 その他 []

SQ2 Q11 で 2 または 3 と回答した方にうかがいます。協議会型住民自治組織に一括交付金制度を導入したことによるメリットはどういったものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 地域コミュニティの活動がやりやすくなった
- 2 今までできなかつた多額の費用を要する活動ができるようになった
- 3 地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかつた課題に取り組むことができるようになった
- 4 地域内の類似した活動の整理統合が図られた
- 5 地域内の新しい人材の発掘・育成につながった
- 6 歳出削減につながった
- 7 従来の縦割り的助成金等が整理されて住民の事務負担が軽減された
- 8 従来の縦割り的助成金等が整理されて行政の事務負担が軽減された
- 9 その他

SQ3 Q11 で 1~3 のいずれかを回答した方にうかがいます。一括交付金制度についてどのような課題を感じていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 助成金等の使途の透明性の確保
- 2 議会の議決による正統性の担保が十分でない
- 3 住民の事務負担が重い
- 4 行政の事務負担が重い
- 5 交付金が余ってしまう（多額の繰越金が発生してしまう）
- 6 特に課題は感じていない
- 7 その他 []

SQ4 Q11 で 4 と回答した方にうかがいます。一括交付金制度を導入していない理由はどういったものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 助成金等の使途の透明性に課題がある

- 2 議会の議決による正統性の担保が十分でない
- 3 住民の事務負担が重い
- 4 行政の事務負担が重い
- 5 導入する必要性を感じない
- 6 既存補助事業の目的が達成されない可能性がある
- 7 その他 []

Q12 貴自治体が地域コミュニティ施策を進めていく上で課題と感じるのはどういったことですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 事業ごとに担当部課が直接地域コミュニティに接触することによる一貫性の不足
- 2 行政機関内で地域の情報の共有化が図られていない
- 3 担当部課以外で地域コミュニティ施策への理解があまりない
- 4 行政の過度な地域コミュニティへの関与
- 5 特に課題は感じていない
- 6 その他 []

Q13 貴自治体では、今後も地域コミュニティが継続的に活動していくためにどういった支援策が必要だと考えますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 助成金等の制度の拡充等の活動資金援助
- 2 事務局機能などの実務的支援
- 3 自治会館建設やコミュニティ・センター等の活動拠点の整備
- 4 地域で活動する団体や行政機関のコーディネーターの確保
- 5 行政の権限の一部移譲
- 6 行政職員全体の地域コミュニティ施策への意識改革
- 7 その他 []

Q14 貴自治体では、今後も地域コミュニティが継続的に活動していくうえでの地域側の課題は何だと思いますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 住民側の新たな扱い手の確保
- 2 住民ニーズへの柔軟な対応
- 3 活動資金の安定的な確保
- 4 活動拠点の整備
- 5 住民自身が事務局機能を整備するという意識が低い
- 6 特に課題はない
- 7 その他 []

Q15 貴自治体では、職員の地域コミュニティ施策に対する機運醸成を図るための施策を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 研修を実施
- 2 職員向けパンフレット・ハンドブック等を作成
- 3 職員向けパンフレット・ハンドブック等を全職員に配付
- 4 庁内掲示板やメールなどで情報発信
- 5 地域でのボランティア活動を推奨
- 6 自治会・町内会に加入することを推奨
- 7 特に実施していない
- 8 その他 []

3 貴自治体の区域内で活動する地縁型住民自治組織についてうかがいます。

Q16 貴自治体の区域内で活動する自治会・町内会等の地縁型住民自治組織はありますか。また、ある場合にはその団体数をお教えください。

- 1 ある 【団体数】 []
- 2 ない (→Q25へお進みください)

Q17 貴自治体の区域内で活動する自治会・町内会等の間の情報交換・交流等を目的とした連合会組織はありますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。また、2または3をお選びいただいた場合は、各地区ごとの連合組織の団体数をお教えください。

- 1 自治体の区域全体の連合会組織がある
- 2 各地区ごとの連合会組織がある
- 3 自治体の区域全体の連合会組織と各地区ごとの連合会組織がある
- 4 連合会組織はない
- 5 その他 []

【地区ごとの連合会の団体数】 []

SQ1 Q16、17 でご回答いただいた地縁型住民自治組織及び連合会組織の設置されている範囲について、以下の選択肢から最も典型的なものを一つお選びください。

【地縁型住民自治組織】	【連合会組織】
1 町丁目より狭い範囲	1 町丁目より狭い範囲
2 町丁目程度	2 町丁目程度
3 小学校区程度	3 小学校区程度
4 中学校区程度	4 中学校区程度
5 (平成の合併時の)旧市町村単位	5 (平成の合併時の)旧市町村単位
6 その他 []	6 その他 []

Q18 貴自治体内の地縁型住民自治組織全体の最新の加入率についてご記入ください。また、最新の加入率の調査時期をお教えください。わからない場合については、空欄としてください。

加入率	%	
調査時期	西暦 年 月頃	

SQ1 個別の地縁型住民自治組織の加入率のうち、最も高いもの及び最も低いものを以下の記入欄にご記入ください。また、わからない場合については、空欄としてください。

最も高いもの	[]	最も低いもの	[]
--------	-----	--------	-----

Q19 地縁型住民自治組織の2000年から現在の加入率の傾向について、以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 5%以上上昇している
- 2 5%未満上昇している
- 3 5%未満減少している
- 4 5%以上 10%未満減少している
- 5 10%以上減少している

6 わからない

SQ1 Q19で1または2と回答した方にうかがいます。加入率が上昇しているのはどのような要因によると考えますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 自治体が加入促進活動に取り組んだから
- 2 地縁型住民自治組織が加入促進活動に取り組んだから
- 3 地縁型住民自治組織の活動が活発だから
- 4 大規模災害で住民の関心が高まったから
- 5 新たに開発された住宅団地（集合住宅含む）の住民に加入を働きかけたから
- 6 不動産開発・販売事業者と協力し、加入率向上に取り組んだから
- 7 加入していない若年層に加入を働きかけたから
- 8 地域に回帰した団塊世代に加入を働きかけたから
- 9 わからない
- 10 その他〔 〕

SQ2 Q19で3~5と回答した方にうかがいます。加入率が低下しているのはどのような要因によると考えますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 地縁型住民自治組織の活動が活発でないから
- 2 地縁型住民自治組織の活動が住民に知られていないから
- 3 活動が住民のニーズに合っていないから
- 4 世帯規模が縮小しているから
- 5 一人暮らし高齢者が加入しないまたは脱退するから
- 6 住民が活動に参加する余裕がないから
- 7 新たに開発された住宅団地（集合住宅含む）の住民が加入していないから
- 8 住民相互のつながりが希薄だから
- 9 新たに住民となった若年層が加入していないから
- 10 地域に回帰した団塊世代が加入していないから
- 11 わからない
- 12 その他〔 〕

SQ3 Q19で3~5と回答した方にうかがいます。加入率が低下していることに関して、対策を実施していますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 対策を実施している
- 2 過去に対策を実施していたが、現在は実施していない
- 3 現在対策を実施していないが、今後は実施する予定である
- 4 現在対策を実施していないが、今後も実施する予定はない
- 5 その他〔 〕

SQ4 SQ3で1~3と回答した方にうかがいます。実施している、過去に実施していた、もしくは今後実施する予定であるのは、どのような方法ですか。以下の選択肢からあてはまるもの全てにご回答ください。

- 1 加入促進チラシ・パンフレットの作成・配布
- 2 転入者への加入の案内
- 3 非加入住民への啓発活動
- 4 不動産開発・販売事業者への協力要請
- 5 加入していない若年層に加入を働きかける
- 6 地域に回帰した団塊世代に加入を働きかける

7 その他 [

]

SQ5 SQ3 で 2 または 4 と回答した方にうかがいます。現在対策を実施していない、もしくは現在も今後も対策を実施する予定がない理由はどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるもの全てにご回答ください。

- 1 対策の効果があまり見込めないから
- 2 加入率を上げる必要はないと考えるから
- 3 行政サービスで地縁型住民自治組織の機能をまかなえるから
- 4 民間組織のため、その自主性に任せるべきであると考えているから
- 5 その他 [

]

Q20 地縁型住民自治組織の代表者の年齢層について、一番高いものと一番低いものを、以下の選択肢からそれぞれあてはまるものを一つお選びください。

【一番高い年齢層】

- 1 50歳未満
- 2 50～59歳
- 3 60～69歳
- 4 70～79歳
- 5 80歳以上
- 6 把握していない

【一番低い年齢層】

- 1 30歳未満
- 2 30歳～39歳
- 3 40歳～49歳
- 4 50歳～59歳
- 5 60歳～69歳
- 6 把握していない

Q21 地縁型住民自治組織の役職者はどういった職業の方ですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も多くを占めるものを一つお選びください。

- 1 自営業
- 2 無職
- 3 民間企業従業員
- 4 現職の公務員（教育者・研究者を除く）
- 5 退職した公務員（教育者・研究者を除く）
- 6 教育者・研究者
- 7 都道府県議会、市議会または区議会議員
- 8 わからない
- 9 その他 [

【最も多くを占めるもの】 []

]

Q22 地縁型住民自治組織の活動テーマについて、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 集会施設等の運営計画づくり
- 2 集会施設等の維持管理
- 3 生活道路、街路灯等の維持管理
- 4 地域の環境美化、清掃活動
- 5 環境保全・リサイクル活動
- 6 地域の防災活動
- 7 地域の安全確保
- 8 地域福祉・介護・保健活動
- 9 児童・生徒に対する学校教育支援
- 10 盆踊り、お祭り等の親睦行事
- 11 スポーツ・レクリエーション活動
- 12 芸術・文化活動
- 13 住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）
- 14 行政機関・議会に対する要望、陳情等
- 15 地区ごとの地区カルテづくりや総合計画づくり
- 16 地域の総合的な長期ビジョンの策定
- 17 自治体の広報誌等の回付等行政からの連絡事項伝達
- 18 わからない
- 19 その他 []

Q23 地縁性住民自治組織の活動資金はどういったものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も多く用いられているものを一つお選びください。

- 1 会費収入
 - 2 自治体からの助成金等
 - 3 指定管理者、施設管理委託等の収入
 - 4 自治体からの事務委託収入
 - 5 独自の事業からの収入
 - 6 わからない
 - 7 その他 []
- 【最も多く用いられているもの】 []

SQ1 Q23で2と回答した方にうかがいます。どういった事業を対象とした助成金等を設けていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 集会施設等の運営計画づくり
- 2 集会施設等の維持管理
- 3 生活道路、街路灯等の維持管理
- 4 地域の環境美化、清掃活動
- 5 環境保全・リサイクル活動
- 6 地域の防災活動
- 7 地域の安全確保
- 8 地域福祉・介護・保健活動
- 9 児童・生徒に対する学校教育支援
- 10 盆踊り、お祭り等の親睦行事
- 11 スポーツ・レクリエーション活動
- 12 芸術・文化活動

- 13 個別の使途を定めていない（一括交付金制度等）
14 その他〔 〕

SQ2 Q23で3と回答した方にうかがいます。地縁型住民自治組織をどのような公的施設の管理を委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 公民館・コミュニティセンター等の集会施設
2 公園
3 市民農園等の農産施設
4 道の駅等の道路施設
5 その他〔 〕

SQ3 Q23で4と回答した方にうかがいます。どのような事務を地縁型住民自治組織に委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 行政の広報誌の配布
2 行政文書の回覧等の行政連絡伝達事務
3 国勢調査等の調査に関わる事務
4 道路・公園等の清掃に関わる事務
5 リサイクル活動・廃棄物収集に関わる事務
6 その他〔 〕

SQ4 Q23で5と回答した方にうかがいます。地縁型住民自治組織の実施している独自事業はどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 地域のお祭り等の親睦行事
2 フリーマーケット等のバザー事業
3 高齢者などの買い物支援事業
4 地元の名産品等の開発・販売
5 ジャンボタクシーやコミュニティバスなどの交通事業
6 その他〔 〕

Q24 貴自治体では、地縁型住民自治組織についてどのような課題を感じていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も大きな課題を感じているものを一つお選びください。

- 1 活動の担い手が固定している
2 活動の担い手が不足している
3 現在の地域課題に対応した活動ができていない
4 長期ビジョンに従った活動をしていない
5 女性が活躍する場が十分でない
6 特に課題はない
7 その他〔 〕
【最も大きな課題と感じるもの】〔 〕

4 貴自治体の区域内で活動する協議会型住民自治組織についてうかがいます。

Q25 貴自治体では、その区域内で活動する協議会型住民自治組織はありますか。

- 1 ある
- 2 ない (Q38 へお進みください)

Q26 協議会型住民自治組織の法的性格はどのようなものですか。平成 25 年 4 月 1 日現在の状況について、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 地方自治法第 202 条の 4 で規定される地域自治区の地域協議会
- 2 合併特例法第 23 条で規定される地域自治区の地域協議会
- 3 合併特例法第 26 条で規定される合併特例区の合併特例区協議会
- 4 地方自治法第 252 条の 20 第 6 項で規定される区地域協議会
- 5 地方自治法第 252 条の 20 第 8 項で規定される地域自治区の地域協議会
- 6 条例に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織
- 7 要綱に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織
- 8 条例・要綱では定めていないが、総合計画等で位置づけられている協議会型住民自治組織
- 9 条例・要綱では定めていないが、予算措置で位置づけられている協議会型住民自治組織
- 10 特に文書により定めていない協議会型住民自治組織

回答に関して補足説明等があればご記入ください。(自由記述)

Q27 協議会型住民自治組織が設立された目的について、以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため
- 2 身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため
- 3 地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため
- 4 市町村合併を契機として住民自治を回復する必要があったため
- 5 地域住民等から地域活動を活発にしたいという要望があったため
- 6 その他 []

回答に関して補足説明等があればご記入ください。(自由記述)

SQ1 *SQ1* でご回答いただいた目的はどの程度達成されていますか。以下の選択肢からあてはまるものを一つお選びください。

- 1 十分達成されている
- 2 地域によって差があるが、概ね達成されている
- 3 概ね達成されている
- 4 地域によって差があるが、あまり達成されていない
- 5 あまり達成されていない
- 6 まだ評価する段階ではない
- 7 わからない
- 8 その他 []

SQ2 *SQ1* で 1~5 と回答した方にうかがいます。そのように回答した理由を具体的に教えてください。(自由記述)

[]

SQ3 協議会型住民自治組織が設立されたことによる住民側にとってのメリットはどういつたものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 新たな地域活動の担い手を確保することができた
- 2 地縁型住民自治組織の非会員とのつながりができた
- 3 地域の目指すべき将来像を共有できた
- 4 地域の自主的な取組みが推進された
- 5 地域活動の資金が十分に確保できた
- 6 特にメリットはない
- 7 その他 []

SQ4 *SQ3* で 2 と回答した方にうかがいます。非会員とのつながりができるきっかけはどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 非会員が地域行事等に参加するようになった
- 2 非会員が地域活動に理解を示すようになった
- 3 協議会型住民自治組織の広報を非会員に配付した
- 4 その他 []

Q28 貴自治体での協議会型住民自治組織の設立状況を教えてください。また、設立されている団体数についても教えてください。

- 1 自治体の区域全域に設立されている
- 2 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
- 3 自治体の区域の一部に設立されており、今後は全区域に拡大する予定
- 4 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
- 5 その他 []
【設立団体数】 []

Q29 貴自治体の区域内で、初めて協議会型住民自治組織が設立された時期をお教えください。
また、Q28で1を選択した方は、最後の協議会型住民自治組織が設立された時期について
てもお教えください。

【初めて設立された時期】

西暦〔 〕年

【最後に設立された時期】

西暦〔 〕年

Q30 貴自治体では、協議会型住民自治組織にどのような権限を付与していますか。あてはまるものを全てお選びください。

- 1 当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限
- 2 当該地域に係る自治体の予算を提案する権限
- 3 当該地域に自治体から交付された助成金等の使途の決定権
- 4 当該地域での公共的サービス（例：配食サービス、廃棄物収集等）の実施に関する決定権
- 5 特定の権限は付与していない
- 6 その他〔 〕

Q31 貴自治体では、協議会型住民自治組織の名称として、条例または要綱等でどういった名稱を使用していますか。（例：地区まちづくり協議会、学区住民自治協議会など）
〔 〕

Q32 協議会型住民自治組織の設置されている単位について、以下の選択肢から最も典型的なものを一つお選びください。

- 1 小学校区程度
- 2 中学校区程度
- 3 （平成の合併時の）旧市町村単位
- 4 その他〔 〕

Q33 協議会型住民自治組織に参画すべきものとして制度上想定している地域の諸団体または個人について、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員
- 2 地域で活動するNPO
- 3 ボランティア団体
- 4 地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員
- 5 地区社会福祉協議会、校区福祉委員会などの社会福祉協議会の地域別組織
- 6 消防団
- 7 警察署
- 8 交通安全協会
- 9 青少年育成協会等の青少年健全育成関係の行政委嘱委員の団体
- 10 老人クラブ
- 11 地域婦人会・女性会等の女性団体
- 12 校長・副校長
- 13 PTA役員
- 14 地元企業
- 15 地元商店会
- 16 商工会・商工会議所・青年会議所

17 その他 [

]

Q34 協議会型住民自治組織に実際に参画している、地域の諸団体または個人について、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員
- 2 地域で活動するNPO
- 3 ボランティア団体
- 4 地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員
- 5 地区社会福祉協議会、校区福祉委員会などの社会福祉協議会の地域別組織
- 6 消防団
- 7 警察署
- 8 交通安全協会
- 9 青少年育成協会等の青少年健全育成関係の行政委嘱委員の団体
- 10 老人クラブ
- 11 地域婦人会・女性会等の女性団体
- 12 学校長・副校長
- 13 PTA 役員
- 14 地元企業
- 15 地元商店会
- 16 商工会・商工会議所・青年会議所
- 17 その他 [

]

Q35 協議会型住民自治組織の活動テーマについて、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 地区計画等の策定への参加
- 2 地域のまちづくりへの参加
- 3 地域づくりに関する政策提言
- 4 集会施設等の運営計画づくり
- 5 集会施設等の維持管理
- 6 生活道路、街路灯等の維持管理
- 7 地域の環境美化、清掃活動
- 8 環境保全・リサイクル活動
- 9 地域の防災活動
- 10 地域の安全確保
- 11 地域福祉・介護・保健活動
- 12 児童・生徒に対する学校教育支援
- 13 盆踊り、お祭り等の親睦行事
- 14 スポーツ・レクリエーション活動
- 15 芸術・文化活動
- 16 住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）
- 17 行政機関・議会に対する要望、陳情等
- 18 自治体の広報誌等の回付等行政からの連絡事項伝達
- 19 地区内の新しい団体への支援
- 20 地区の活動力掘り起こしのための事業公募
- 21 わからない
- 22 その他 [

]

Q36 協議会型住民自治組織の活動資金はどういったものがありますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も多く用いられているものを一つお選びください。

- 1 会費収入
- 2 構成団体からの分担金
- 3 寄付金
- 4 自治体からの助成金等
- 5 指定管理者、施設管理委託等の収入
- 6 自治体からの事務委託収入
- 7 独自の事業からの収入
- 8 その他 []
【最も多く用いられているもの】 []

SQ1 Q36で4と回答した方にうかがいます。どういった事業を対象とした助成金等を設けていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 集会施設等の運営計画づくり
- 2 集会施設等の維持管理
- 3 生活道路・街路灯等の維持管理
- 4 地域の環境美化、清掃活動
- 5 環境保全・リサイクル活動
- 6 地域の防災活動
- 7 地域の安全確保
- 8 地域福祉・介護・保健活動
- 9 児童・生徒に対する学校教育支援
- 10 盆踊り、お祭り等の親睦行事
- 11 スポーツ・レクリエーション活動
- 12 芸術・文化活動
- 13 個別の使途を定めていない（一括交付金制度等）
- 14 その他 []

SQ2 Q36で5と回答した方にうかがいます。協議会型住民自治組織にどのような公的施設の管理を委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 公民館・コミュニティセンター等の集会施設
- 2 公園
- 3 市民農園等の農産施設
- 4 道の駅等の道路施設
- 5 その他 []

SQ3 Q36で6と回答した方にうかがいます。どのような事務を協議会型住民自治組織に委託していますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 行政の広報誌の配布
- 2 行政文書の回覧等の行政連絡伝達事務
- 3 国勢調査等の調査に関わる事務
- 4 道路・公園等の清掃に関わる事務
- 5 その他 []

SQ4 Q36で7と回答した方にうかがいます。協議会型住民自治組織の実施している独自事業はどのようなものですか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

- 1 地域のお祭り等の親睦行事
- 2 フリーマーケット等のバザー事業
- 3 高齢者などの買い物支援事業
- 4 地元の名産品等の開発・販売
- 5 ジャンボタクシーやコミュニティバスなどの交通事業
- 6 コミュニティカフェやサロン等の交流拠点事業
- 7 その他 []

Q37 貴自治体では、協議会型住民自治組織についてどのような課題を感じていますか。以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。また、そのうち最も大きな課題を感じているものを一つお選びください。

- 1 活動の担い手が固定している
- 2 活動の担い手が不足している
- 3 活動資金が不足している
- 4 多様な団体の間の意見調整が困難
- 5 地区ごとの活動の進み具合の差が大きい
- 6 事務局機能が弱い
- 7 特に課題はない
- 8 その他 []

【最も大きな課題と感じるもの】 []

Q38 Q25で2と回答した方にうかがいます。協議会型自治組織がない場合に、どのようにして行政と地域で活動する諸団体との協働・連携事業を実施していますか。具体的にご記入ください。(自由記述) また、その内容がわかる資料があれば、ご提供ください。

[]

Q39 貴自治体で、地域コミュニティ施策に関するご意見や調査をしたいと考えている課題などがあればご記入ください。(自由記述)

[]

- ・ 貴自治体における、地域コミュニティ施策に関する条例、要綱や実施した調査結果、作成しているパンフレット、チラシ等の資料がありましたら、ご提供くされば幸いです。
- ・ ご提供いただける場合には、回答用紙とともに電子メールでお送りください。
- ・ また、これらの資料をホームページ上で公開している場合には、電子メール本文にURLをご記載ください。

◎アンケート調査は以上で全て終了です。ご協力ありがとうございました。

執筆者プロフィール

名和田是彥

法政大学法学部教授

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学、東京都立大学を経て、2005年より現職。専攻は、公共哲学、法社会学、コミュニティ政策論。コミュニティ組織、都市内分権制度、コミュニティ・ビジネスなどを研究対象とし、主として横浜市で実践的に関わりながら研究を進めている。また、毎年ドイツを訪れ、国際比較を行なっている。著書に、『コミュニティの法理論』（単著、創文社、1998年）、『コミュニティの自治』（編著、日本評論社、2009年）など。コミュニティ政策学会会長、日本法社会学会理事。

乾亨

立命館大学産業社会学部教授

1979年、京都大学大学院建築研究科修士課程修了。設計技術者として住民参加の住まい・まちづくりを支援。1994年熊本大学大学院博士課程修了。1995年立命館大学助教授。1998年より現職。専門は「住民参加のまちづくり」。神戸の真野地区や京都でまちづくり支援に取り組んでいる。著書に「京都の地域組織とコミュニティ政策」（『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』中川幾郎編著、学芸出版社、2011年）、「マンションを故郷にしたユーコート物語～これからの集合住宅育て」（共編著、昭和堂、2012年）など

岡崎エミ

studio-L MOTEGI 所長

早稲田大学第二文学部美術専修卒業。株式会社学習研究社『ラ・セーヌ』編集部、株式会社エスクアイアマガジンジャパン発行『Luca』副編集長、株式会社リビングデザインセンター発行『LIVING DESIGN』編集長を経て、studio-L 参画。著書に『Design it yourself!』（編著、建築資料研究社、2004年）、共著に『コミュニティデザインの仕事』（共著、ブックエンド、2012年）など。2014年4月より東北芸術工科大学コミュニティデザイン学科准教授に就任。

ホームページ：<http://www.studio-l.org/>

武岡明子

札幌大学法学部准教授

早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了。修士（政治学）。財団法人日本都市センター研究員を経て、2006年より札幌大学法学部専任講師。2008年より現職。専門は行政学、地方自治論。日本の基礎自治体におけるコミュニティ政策やイングランドのパリッシュを主要テーマとして研究している。著書に『地方自治論入門』（共著、ミネルヴァ書房、2012年）など。日本行政学会会員。

玉富香代

豊中市市民協働部コミュニティ政策室 地域コミュニティグループ長
コミュニティ基本方針の策定や地域自治推進条例の制定など、地域自治の仕組みづくりに携わる。2012年の条例施行後、地域担当職員業務を経て現在、地域自治組織の認定や助成等の制度運用、自治会活動支援、地域・NPO等との協働推進体制（市の内部会議）の

事務局業務など、協働推進と地域コミュニティ活性化に関わる業務を担当している。

土田真清

新潟市市民生活部市民協働課課長補佐

区政の推進に係る総括及び調査研究、区自治協議会の総合調整、協働の推進、市民公益活動の推進、NPO 法人の設立等、地域コミュニティ（自治会・町内会、地域コミュニティ協議会）の推進に関わる業務を担当。また、業務のほか、プロボノとして地元の市民活動をプロデュースしている。

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～

平成 26 年 3 月 発行

企画・編集 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
TEL 03 (5216) 8771
E-Mail labo@toshi.or.jp
URL <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社 中広 東京支社
〒105-0004 東京都港区新橋6-14-5
TEL 03 (3434) 8448

ISBN 978-4-904619-83-4 C3031

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

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

ISBN978-4-904619-83-4

C3031 ¥1000E



9784904619834

定価（本体価格1,000円+税）



1923031010000

