

「市民の力」を活かした 持続可能な地域社会のあり方を探る

～地域コミュニティ再生の動きをめぐって～



まえがき

川崎市では、市が直面する政策課題について国内外の先進事例を通じて研究し、総合的・横断的視野から職員の政策形成能力の向上及び研究成果の具現化を図ることを目的として、「政策課題研究事業」を実施しています。平成 23 年度は、『『市民の力』を活かした持続可能な地域社会のあり方を探る～地域コミュニティ再生の動きをめぐって～』をテーマに、庁内公募により集まった、職場も経験も異なる 5 名の職員が約 10 か月に渡って研究活動を行い、本報告書をまとめました。

近年、高齢者の所在不明問題や孤独死が大きく報道されるなど、いわゆる「無縁社会」という言葉が世間に広まり、地域の住民同士の身近なつながりが希薄化し、地域コミュニティの力が弱まっている実態が不安視されています。

その一方で、2011（平成 23）年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を契機に、個人のボランティアな力や、町内会・自治会、市民活動団体同士の連携などが、「市民の力」として発揮され、現場を支えていることが伝えられました。また、本市においても、物流や交通網が滞る事態が発生し、有事の際の身近な住民同士の助け合いの重要性が改めて認識されたところでした。

このような流れを背景に、今年度の政策課題研究では『『市民の力』を活かした持続可能な地域社会のあり方を探る』というテーマを設定しました。

「地域コミュニティ」という言葉は、人により抱くイメージも様々で定義することも容易ではありません。そもそもコミュニティとは何なのか、地域コミュニティを活性化するのはどういうことなのか、研究員一人ひとりが悩み、時には皆と話し合う中で、理解を深めてきました。さらに、庁内の関係部署へのヒアリングや市内外での調査にも積極的に取り組んできました。

当然のことながら、地域コミュニティを取り巻く問題には様々な要素が絡み合っており、行政として、川崎市として何ができるのかを考える事が思いのほか困難な作業でした。今回の報告は、今年度の研究チームの精一杯の成果ではありますが、至らない点、研究を深められなかった点もあろうかと思えます。本報告書をご覧いただき、多方面からご意見・ご指導をいただければ幸いです。

最後になりましたが、今回の研究は、多くの方々の御協力によって作り上げられたものです。御指導くださった関係者の方々はもとより、研究チームへの参加を快く認めてくださった上司の方々、職場の皆さまに対して、改めて感謝の意を表したいと思います。

2012（平成 24）年 3 月

川崎市総合企画局自治政策部

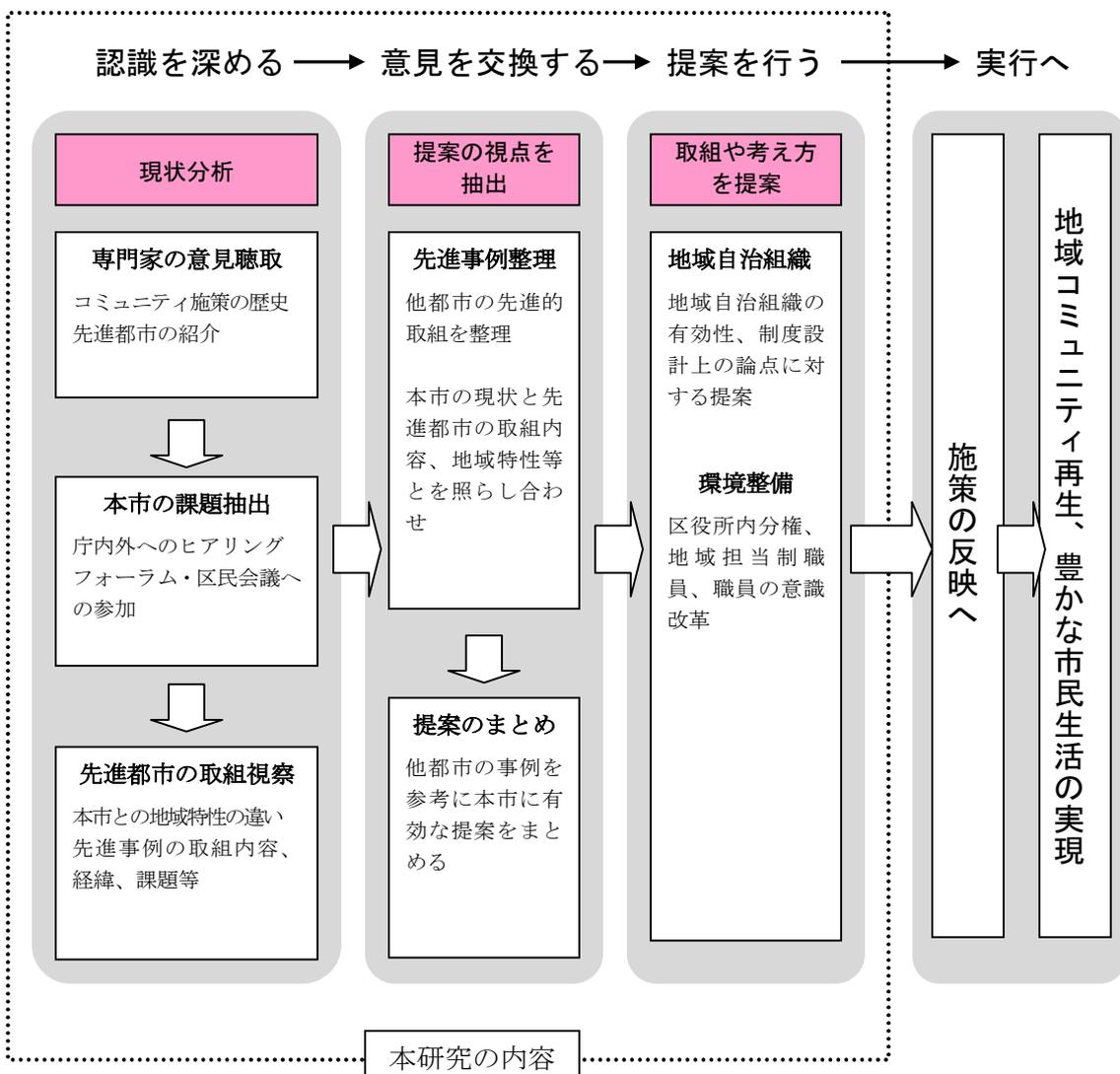
目 次

本研究の流れ.....	1
報告書の構成.....	2
第1章 今、なぜ地域コミュニティの活性化なのか.....	3
1 本市を取り巻く社会情勢の変化.....	3
(1) 少子化・高齢化の進展.....	3
(2) 単身世帯の増加.....	4
2 地域コミュニティに対する意識の変化.....	5
3 地域コミュニティ活性化の必要性.....	9
第2章 地域コミュニティの沿革と関連する取組.....	10
1 町内会・自治会.....	10
(1) 活動分野とその機能.....	10
(2) 町内会・自治会の沿革と本市におけるこれまでの取組.....	12
2 市民活動団体.....	13
(1) NPO の活動分野.....	13
(2) NPO 法制定までの沿革.....	14
(3) 本市におけるボランティア・市民活動支援の取組.....	14
第3章 本市における地域コミュニティの現状と課題.....	16
1 町内会・自治会の現状と課題.....	16
2 市民活動の活発化.....	18
3 地域団体等への支援.....	18
第4章 地域コミュニティの活性化に向けた検討.....	20
1 地域コミュニティ活性化の方向性.....	20
(1) 地域コミュニティの活性化に向けた2つの手法.....	20
(2) 区民会議の活性化と自治意識の醸成.....	21
(3) 協働を推進するための仕組みづくり.....	22
2 「地域自治組織」の制度的位置づけ.....	24
(1) 地域自治組織の設置根拠.....	24
(2) 一般制度としての地域自治区.....	25
(3) 自治体条例等（要綱含む）による地域自治組織.....	26
第5章 地域自治組織を活用した地域コミュニティ活性化の事例.....	27
1 他都市における導入事例.....	27
(1) 三重県伊賀市 「住民自治協議会」.....	27
(2) 愛知県名古屋市 「地域委員会」.....	33
(3) 兵庫県神戸市 「ふれあいのまちづくり協議会」.....	37
(4) 大阪府豊中市 「地域自治組織」.....	40

2	海外に見る類似の取組	45
3	事例分析～地域自治組織の制度設計～	48
	(1) 設置根拠、目的	49
	(2) 権限、活動の財源	50
	(3) 区域及び活動拠点	50
	(4) 構成員	52
	(5) 設立の方法	52
	(6) 行政の組織体制	53
4	地域自治組織のあり方についての考察	55
	(1) 地域自治組織の自律性の確立	55
	(2) 地域団体の連携促進（中間支援組織の事例）	57
第6章	地域コミュニティの活性化に向けた提案	60
1	地域自治組織についての提案	60
	(1) 地域自治組織の有効性	60
	(2) 制度設計上の留意点	61
2	環境整備についての提案	64
	(1) 区役所を中核とした地域コミュニティの活性化	64
	(2) 地域担当職員制の導入	64
	(3) 職員の意識改革	65
	資料編	67
	あとがき	110

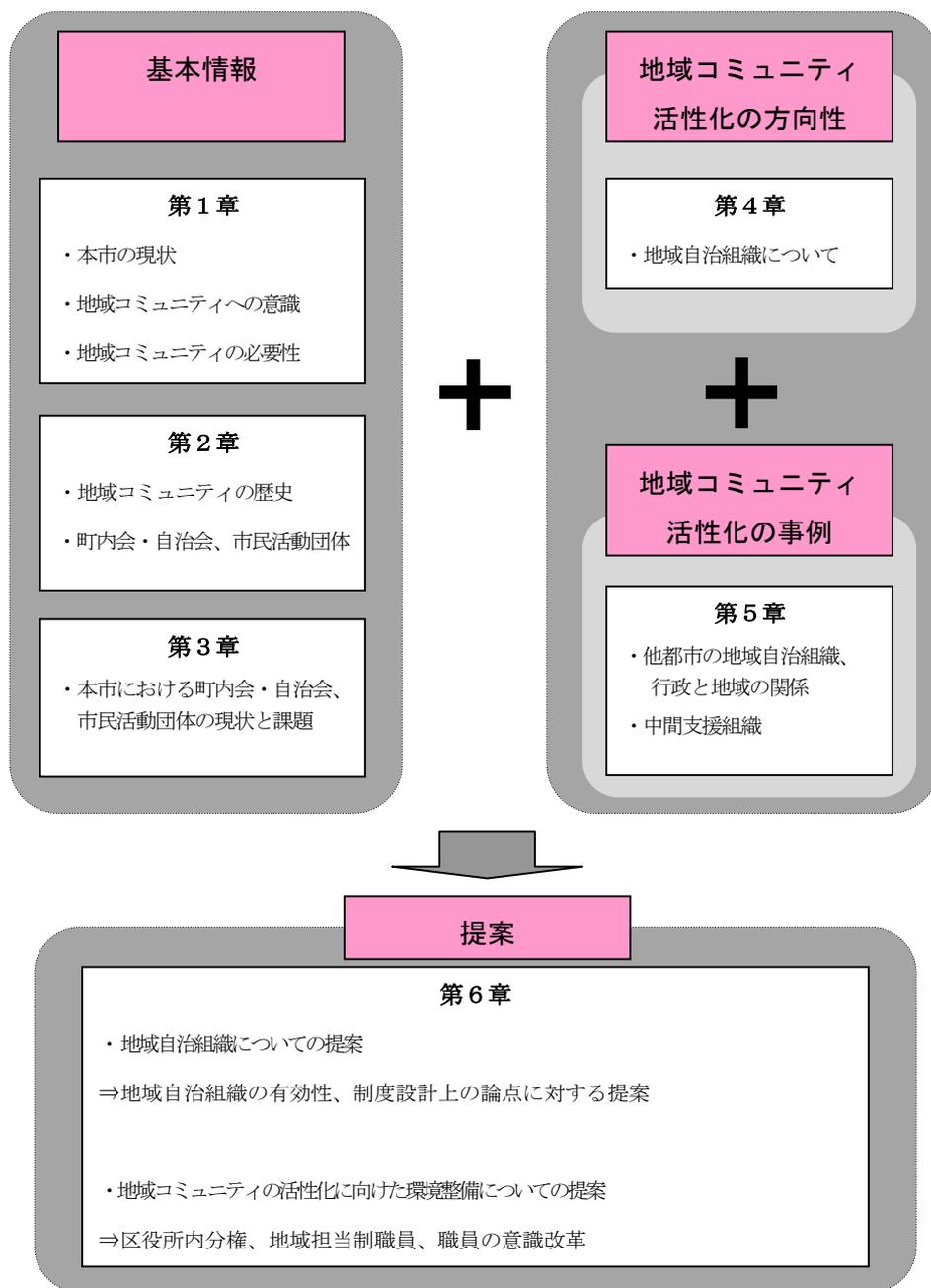
本研究の流れ

本研究は、2011（平成23）年6月から始まり、2012（平成24）年3月まで約20回の研究会を重ねた。研究では、はじめに、地域コミュニティの定義や政策について法政大学名和田是彦教授の講義を受け、その後、庁内担当部署や市内活動団体へのヒアリングを行い、本市における現状、課題の分析を行った。さらに、それを踏まえた参考事例として伊賀市、神戸市、ドイツ国ブレーメン市など、国内外の先進都市を視察した。視察をもとに、先進都市と本市の現状を照らし合わせ、今後本市の地域コミュニティに関する施策にとって有益であろう取組や考え方を検討し、提案するという流れとした。



報告書の構成

なお、本報告書は、第1章から第3章に本市の現状、地域コミュニティの沿革などの地域コミュニティの基本情報、第4章に地域自治組織など地域コミュニティ活性化に向けた検討の方向性、第5章に今回視察を行った国内外の先進的取組事例など地域コミュニティの活性化事例を掲載し、第6章には第5章までの流れを汲んだ上で、地域コミュニティの活性化に向けた提案をまとめた構成となっている。



第1章 今、なぜ地域コミュニティの活性化なのか

平成 23 年度の政策課題研究事業では、『市民の力』を活かした持続可能な地域社会のあり方を探る～地域コミュニティ再生の動きをめぐって～」をテーマに、国内外の事例調査を中心に研究を行ってきた。

しかしなぜ今、地域コミュニティの活性化が政策課題となるのだろうか。地域コミュニティの活性化については、1969（昭和 44）年に国民生活審議会調査部会が「コミュニティ～生活の場における人間性の回復～」という報告書を発表し、既に新しいコミュニティの創造を訴えている。1960 年代の高度経済成長期、都市化の広がりとともに、地域連帯意識が希薄化し、核家族化の進行などにより従来の地域共同体の存在が危うくなってきたことがその背景になっている。

新しいコミュニティの創造が提言されてから 40 年余りを経過した今日、いわゆる「無縁社会」という言葉に象徴されるように、2010（平成 22）年頃から高齢者の孤独死問題が顕在化し、また 2011（平成 23）年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を契機に地域コミュニティのあり方が問われるなど、人と人との絆が見直されつつある。以下では、行政として地域コミュニティの活性化に取り組む意義について、再確認する。

1 本市を取り巻く社会情勢の変化

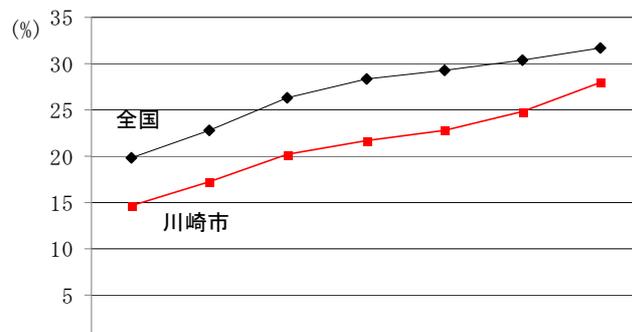
（1）少子化・高齢化の進展

全国的に高齢化が進展する中、本市の高齢化率（総人口に占める 65 歳以上人口の割合）は、2011（平成 23）年 4 月 1 日現在、16.68%であり、要支援¹以上の高齢者が全高齢者に占める割合は 15.89%となっている。

これは、全国的にみると比較的低い数値ということができるが、本市においても高齢化の進展とは決して無縁ではなく、高齢者の割合は年々増加している。また、将来推計においても、全国的な流れと同じく 65 歳以上人口の増加が見込まれている。

図表 1-1 高齢化率の将来推移
※国立社会保障・人口問題研究所推計*をもとに作成

*<http://www.ipss.go.jp/>



	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
◆—全国	19.9	22.7	26.3	28.4	29.3	30.3	31.6
■—川崎市	14.6	17.2	20.1	21.7	22.7	24.8	28.0

¹ 介護保険制度の要介護度認定は、非該当、要支援、要介護に大きく分けられる。要支援とは、現在は介護の必要がないものの、将来要介護状態になる恐れがあり、6 か月以上継続して家事や日常生活に支援が必要な状態をいう。

また同時に、少子化によって生産年齢人口が減少することにより、域内総生産²や税収が減少することが見込まれる一方で、高齢化が進み高齢者人口が増加することにより、医療や介護などの社会保障費の増大が懸念される。これは、税収を主な基盤とする行政サービスの提供が社会保障ニーズに追いつかなくなる可能性を示唆している。

今後、少子化・高齢化の進展が見込まれる中で、税収を基盤とする行政サービス以外に、高齢者を地域で支え合うための仕組みづくりが求められると言えよう。

(2) 単身世帯³の増加

近年の世帯の家族類型の推移をみると、単身世帯⁴の割合が全国的に増加しており、将来推計においても、引き続き増加することが見込まれている。これまで、単身世帯の中心は、就職などにより出身世帯から独立し

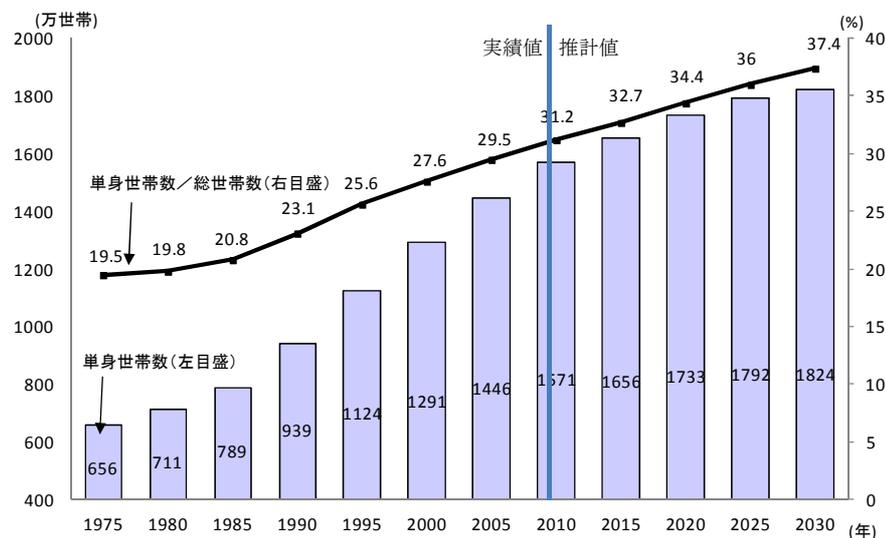
図表 1-2 本市の年齢3区分毎の人口推移(将来推計)

※川崎市「第3期新実行計画」将来人口推計より作成



図表 1-3 単身世帯数とその割合の推移(全国)

※総務省「国勢調査」(2005年まで)、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)2008年3月推計」(2010年以降)をもとに作成



² 都市圏や経済圏、州や県など、一定の地域内で生産された付加価値額。域内総生産には中央政府が行う生産が含まれない場合もあり、全国の域内総生産を合計しても、必ず国内総生産と一致するとは限らない。

³ 厚生労働省国民生活基礎調査の定義により、世帯員が一人だけの世帯をいう。

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/>

⁴ 統計局全国単身世帯収支実態調査の定義により、一人で1戸を構えて暮らしている人、間借りして一人で暮らしている人、寮・寄宿舎、下宿屋に住んでいる単身者一人一人をいう。<http://www.stat.go.jp/data/tanshin/kaisetsu.htm>

た 20 代、30 代であったが、少子化の予測を反映してもなお、単独世帯の増加が予想されている。これは、20 代、30 代以外の世代でも、今後、単独世帯が増えていくことを示している。

一般世帯の家族類型別割合をみると、本市は全国と比べて単独世帯の割合が高く、特に川崎区、中原区、多摩区では全体の約半数を占めている。

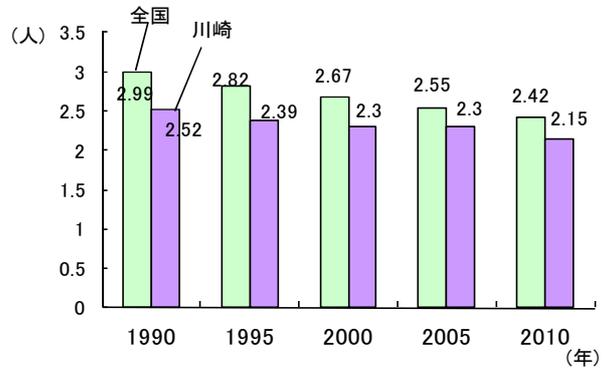
単身世帯の長期的推移をみると、1970（昭和 45）年の 614 万世帯から継続的に増加し、2005（平成 17）年時点で 1,446 万人となっている。総人口に占める割合も、20.3%から 37.4%に遡増している。

単身世帯の増加は、ライフスタイルの多様化の反映でもあり、個人の自由な生活形態が選択できる社会という肯定的な側面もある。都市部では社会インフラの整備が進んでいるため、一定の経済力があり健康上の問題がなければ、単身での生活に大きな不自由はないものと考えられる。一方で、病気や要介護などの不測

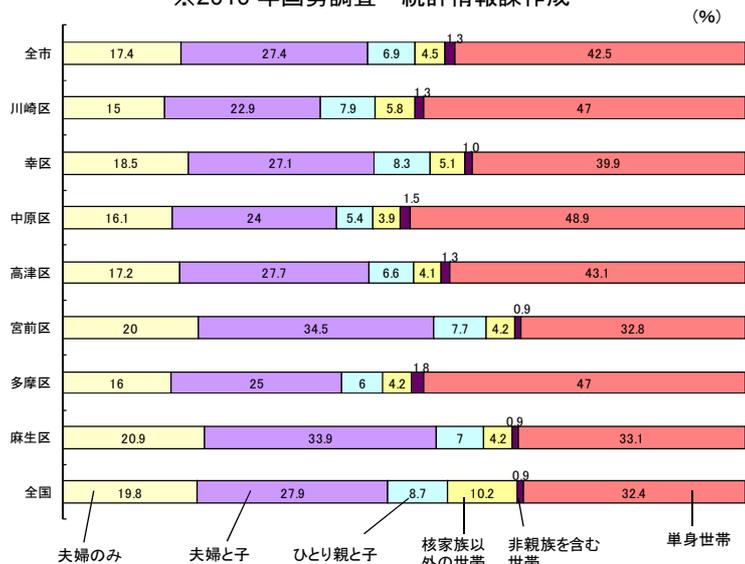
の事態があったときに、家庭での課題解決を図ることが期待できないなどの負の側面が大きな課題となる。

今後、20 代、30 代以外の世代でも、単身世帯の増加が見込まれる中で、不測の事態を地域で支え合うための仕組みづくりが求められる。

図表 1-4 一世帯当たり人員の推移
※2010 年国勢調査より作成



図表 1-5 区別にみた一般世帯の家族類型割合
※2010 年国勢調査 統計情報課作成

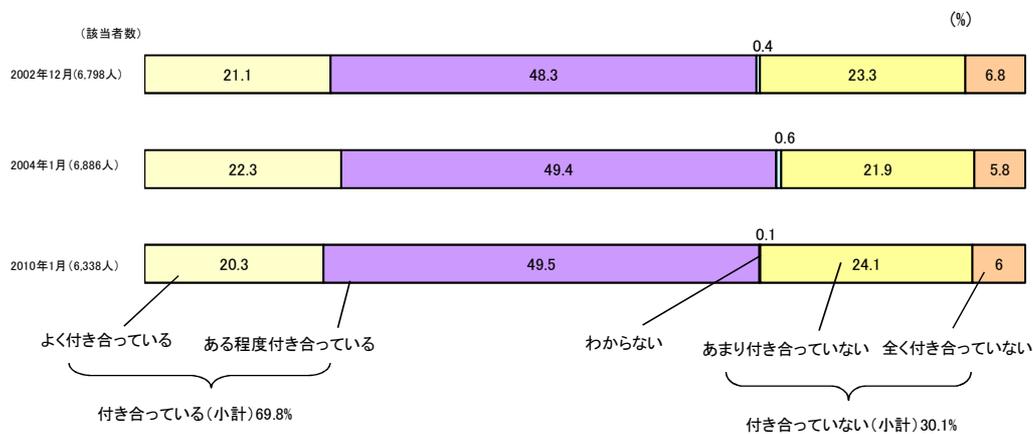


2 地域コミュニティに対する意識の変化

ここで、人々の地域コミュニティに対する意識の変化について着目すると、2011（平成 23）年 1 月に行われた内閣府の「社会意識に関する世論調査」によれば、地域での付き合いについて、「付き合っている」という回答が 69.8%、「付き合っていない」という回答が 30.1%となっている。これは、2004（平成 16）年 1 月の調査と比較して、「付き

合っている」の割合が低下し（71.7%→69.8%）、「付き合っていない」の割合が上昇している（27.7%→30.1%）ことを示している。

図表 1-6 現在の地域での付き合いの程度
※内閣府大臣官房政府広報室作成 世論調査報告書 2011年1月調査



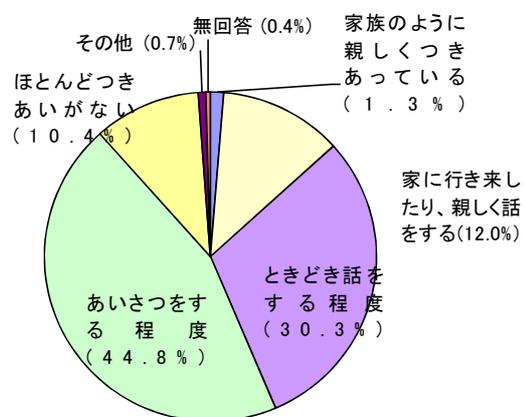
また、都市規模別に見ると、「付き合っている」とする者の割合は小都市と町村で、「付き合っていない」とする者の割合は大都市で、それぞれ高くなっている。

本市においても、2010（平成 22）年に実施された第2回川崎市地域福祉実態調査によると、現在の近所づきあいの程度について、「あいさつをする程度」、「ときどき話をする程度」と回答した者は全体の 75.1%に上り、「家族のように親しくつきあっている」「家に行き来したり、親しく話をする」人は 13.3%にとどまった。

一方で、社会への貢献に関する意識については、前出の内閣府「社会意識に関する世論調査」において、「日頃、社会の一員として、何か社会のために役立ちたいと思っているか」という問いに対し、「思っている」と答えた者の割合が 66.0%、「あまり考えていない」と答えた者の割合が 31.8%となっている。年齢別で見ると、特に 40～60 歳代の社会貢献意識が高い。

社会への貢献の内容について、何か社会のために役立ちたいと「思っている」とした回答者に、その内容について聞いたところ（複数回答）、「社会福祉に関する活動（老人や障害者などに対する介護、身の回りの世話、給食、保育など） 37.9%」、「自然・環境保護に関する活動（環境美化、リサイクル活動、牛乳パックの回収など） 35.7%」、「町内会などの地域活動（お祝い事や不幸などの手伝い、町内会や自治会などの役員、防犯

図表 1-7 現在の近所づきあいの程度
※第2回川崎市地域福祉実態調査報告書 川崎市健康福祉局地域福祉部地域福祉課 p. 16 より作成

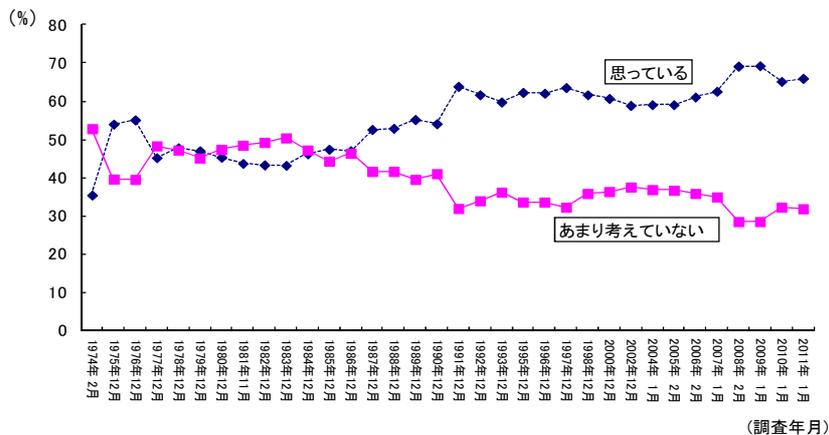


や防火活動など)
35.6%」という3項目が上位となった。

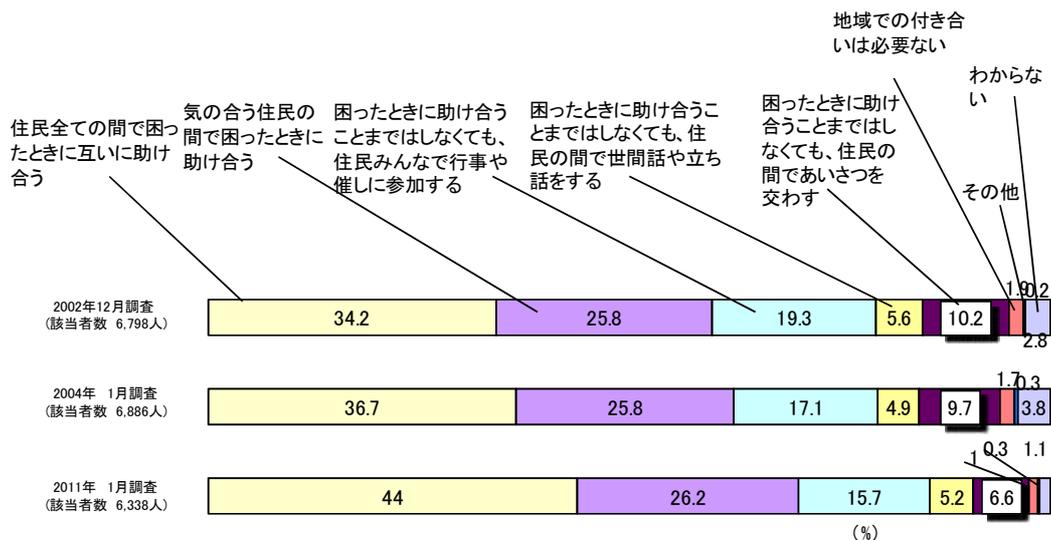
また、望ましい地域での付き合いの程度に関する問いに対し、「住民全ての間で困ったときに互いに助け合う」という回答が44.0%、「困ったときに助け合うこ

とまではしなくても、住民がみんなで行事や催しに参加する」と答えた者の割合が15.7%、「地域での付き合いは必要ない」と答えた者の割合が1.0%などとなっている。

図表1-8 社会への貢献意識
※内閣府大臣官房政府広報室作成 世論調査報告書 2011年1月調査



図表1-9 望ましい地域での付き合いの程度
※内閣府大臣官房政府広報室作成 世論調査報告書 2011年1月調査



2004 (平成 16) 年1月調査と比較すると、「住民全ての間で困ったときに互いに助け合う」という回答者の割合が上昇し (36.7%→44.0%)、「困ったときに助け合うことまではしなくても、住民がみんなで行事や催しに参加する」 (17.1%→15.7%) という回答者の割合が低下している。

同様に、第2回川崎市地域福祉実態調査では、近所づきあいや交流の必要性について、「助け合うことは大切で、普段からの交流は必要」、「いざというときのために、普段から交流しておいたほうがよい」という回答が63.1%、「困ったときは助けあうべきだが、日ごろの交流は面倒なのであまりしたくない」、「助け合いは必要ないが、地域で交流すること自体は必要だ」という回答は28.8%となっている。

このように、たしかに大都市部において、地域でのつながりが希薄化している傾向は見られるものの、社会貢献や近隣住民との交流に対する意識が失われているわけではない。さらに、ここ1年での変化として、2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災を契機として、日頃からの身近な人同士の交流の大切さが再認識されている。

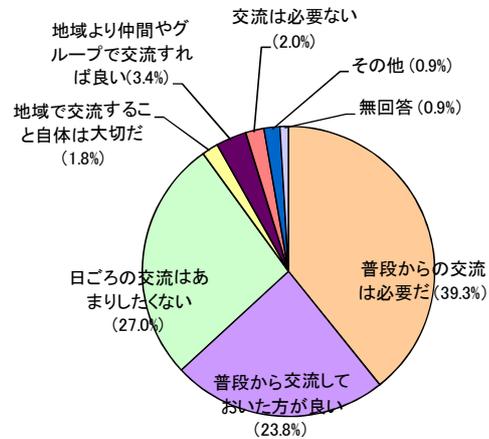
本市は平均年齢も他都市と比べて若く、労働力人口も多い。その一方で全体としては昼間人口の方が少なく、昼は他都市で働き、夜、休養のために自宅に帰る市民も多い。東日本大震災の発生時には、都内から帰宅が困難になり、保育園等に子供を預けているものの迎えにいくことができないという事態も生じた。こういった点でも、日頃からの近所づきあいや、不測の事態に際し身近な他人同士で助け合うことの必要性を認識することができるだろう。

また、関連して、1995（平成7）年の阪神淡路大震災の際には⁵、当日家屋に閉じこめられ、救助された約35,000人のうち、消防・警察、自衛隊により救助された人は約7,900人とどまり、残りの8割近くの被災者は、家族や近隣住民により救助された。さらに、家族や近隣の人々に救助された人の方が、救助時間がより短く、身体における障害をより軽度にする事ができたため、生存率が高かったともいわれている。

かつての日本において「公共」は「官」だけが担うものではなく、地域や民間の中にあった。明治以降の近代国民国家の形成過程で「公共」＝「官」という意識が高まり、中央政府に決定権や財源などの資源が集中した結果、今や地域や民間の中にあった「公共」が失われつつある。その「公共」を現代にふさわしい形で再編し人や地域の絆を作り直そうとする「新しい公共」という考え方は、2009（平成21）年10月の第173回国会における所信表明演説の中で当時の鳩山首相が取り上げており、また2005（平成17）年3月、総務省内に設置された、分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会の「分権型社会における自治体経営の刷新戦略～新しい公共空間の形成を目指して～」という報告書の中でも示されている。

東日本大震災によって、地域コミュニティの重要性は今まで以上に意識されてきているといえる。また、かつて地域や民間の中にもあった公共を現在に合った形で作り直すことで、人や地域の絆を強くできる可能性があると考えられる。

図表1-10 近所づきあいや交流の必要性
※第2回 川崎市地域福祉実態調査報告書 川崎市健康福祉局地域福祉部地域福祉課 p.17より作成



⁵ 中邨 章（監修）幸田雅治（編著）日本自治体危機管理学会（編集協力）「危機発生！そのとき地域はどう動く」（平成20年9月15日）第一法規 P.116 参考

3 地域コミュニティ活性化の必要性

これまで見てきたように、少子化・高齢化の進展により、身近な支え合いを必要とする人が増える一方、単独世帯の増加傾向や世帯人員の減少により、介護・看護・見守りなど、これまでは家族間の相互扶助により担われてきた役割を家庭内で担えない世帯が増えることが懸念される。世帯人員が多い場合には、介護や子育て、家事、その他諸問題も世帯人員で分担することが可能だが、少ない人員で役割を分担しなければならない場合、家庭内での問題解決が難しくなる。それは、地域で社会的孤立に陥る人が増えていくことにもつながり、今後これらの世帯の増加が予想されることは「地域」全体で支えることが必要となる世帯が増えていくと言い換えることができる。

地域課題や家庭内の問題は多岐に渡る。これらの新たな問題に対応するために、本当に地域で課題となっていることを発見し、地域の実情に合う形で課題解決に向けた方法を考えるにあたり、地域住民の参加、連携は必ず必要となるだろう。また、地域コミュニティの果たす役割が重要な意味を持つことは、東日本大震災を契機に再認識されているところでもある。

統計調査の結果から、地域でのつながりが希薄化している傾向は見られるものの、社会貢献に対する意識が失われているわけではなく、近隣住民同士の交流の必要性が認識されていないわけでもない。今後、地域コミュニティ活性化に向けた活動への参加を人々に促し、力を発揮してもらうことは十分に可能であると考えられる。

地域コミュニティの活性化がもたらす効用は、市民の日常生活にとっても、災害等有事の生命に関わる事態に陥った際にも、重要なものとなるだろう。

第2章 地域コミュニティの沿革と関連する取組

第1章では、行政として地域コミュニティの活性化に取り組む必要性について見てきたが、以下では地域コミュニティの沿革とともに、これまでの地域コミュニティに関する取組について述べることにする。

まず、「地域コミュニティ」という言葉について確認すると、地域では多くの個人や団体が地域生活に関わる様々な分野で活動しており、「地域コミュニティ」と一口に言ってもその姿は多様であるといえる。2005（平成 17）年に国民生活審議会総合企画部会が提出した「コミュニティ再興と市民活動の展開」では、コミュニティを町内会・自治会⁶をはじめとした「エリア型コミュニティ」と専門的課題や広域的課題など必ずしも地理的な境界にとらわれない「テーマ型コミュニティ」に分類して議論を進めている。また本市に設置された都市型コミュニティ検討委員会が 2010（平成 22）年に提出した報告書「地域コミュニティの活性化に向けて」においても、本市のコミュニティを形成する組織について、エリア型（地縁型）コミュニティとしての「町内会・自治会及びその関係団体」、テーマ型コミュニティとしての「市民活動団体」、PTA や社会福祉協議会、趣味のグループなどの「その他団体等」という分類をしている。

町内会・自治会と市民活動団体では、前者は居住地域によって加入者が区切られ、地域の様々な活動を幅広く行う地縁型の組織であり、その成り立ちについても、後述するように行政の末端業務を担うものとして組織されたという歴史を持つ。一方後者は必ずしも地縁的なつながりは強くないが、様々な分野の課題について目的別、テーマ別に取り組んでいるテーマ型組織である。前者と後者は性格を異にしているといえ、本研究においても、「町内会・自治会」、「市民活動団体」の2つの側面から整理する。

1 町内会・自治会

(1) 活動分野とその機能

町内会・自治会は、日本全国のほとんどの地域に存在する、市町村などの行政と連携して地域社会が抱える様々な課題を解決している自主的な団体である⁷。加入単位は個人ではなく世帯としており、これは、例えばゴミ処理や防災問題のような生活に密接に関わる課題を考えると、具体的な日々の生活のまとまりである世帯を単位とした方が、合理性が高いためと考えられる⁸。また、町内会・自治会の収入は、会員からの会費が主要な財源となっている。

町内会・自治会の活動分野は多岐に渡り、総会や理事会の開催、会費の徴収など組織

⁶ 川崎市全町内会連合会・川崎市「町内会・自治会ハンドブック」（2010.4）、p.7
地域によって、自治会、町内会、町会、区会、部落（常）会、公民館など、さまざまな呼称がある。本稿では「町内会・自治会」と呼ぶことにする。

⁷ 川崎市全町内会連合会・川崎市「町内会・自治会ハンドブック」（2010.4）、p.2

⁸ 中田実「地域分権時代の町内会・自治会」（2007. 5）、自治体研究社、p.17

の運営のために必要な活動、地域の清掃やゴミ置き場の管理などの環境美化活動、お祭りなどの人々の交流を目的とした活動、回覧板や市政だよりの配布等の広報活動、防犯灯の維持管理など、地域に身近な公共サービスを幅広く担っているといえる。このように幅広い活動を行うため、総務部、防犯部、厚生部、婦人部、老人部、子ども育成部など、分野や目的ごとの部会制をとって活動している町内会・自治会が多い。

図表 2-1 町内会・自治会の活動分野

組織の運営	総会や理事（役員）会の開催、会費の徴収など
環境美化活動	地域の清掃、ゴミ置き場の清掃、花植え、リサイクル活動など
人々の交流	お祭り、盆踊り、運動会など
広報活動	回覧板、町内会会報や市政だより等の配布など
防犯活動	防犯灯の維持管理、防犯パトロール、子どもの安全な通学のための見守り活動など
防災活動	防災訓練など
福祉	共同募金等の社会福祉活動への協力など
会館の管理	会館の維持管理及び運営

このように地域住民が民間団体を組織し、自ら公共サービス⁹を担っているといった状況は、充実した福祉国家体制を確立したヨーロッパ諸国では見られないという¹⁰。これは、行政ないし行政によって位置づけられた公的な機関によって公共サービスが十分に提供されてきたことが背景と考えられる。

さらに、明治・昭和・平成の大合併と行政の効率化を図ること等を目的として自治体の合併が進んだ日本において、自治体と身近なレベルの地域的まとまりが乖離するという現象への対応として、地域に身近なまとまりを保つため、生活上の必要物として共同組織をつくる必要性があったとの見方もある。本市においても、川崎町、御幸村、大師町の合併による市制施行をはじめに、1939（昭和 14）年の柿生村、岡上村の編入まで合併を経てきた経緯がある。日本における町内会・自治会は、いかなるサービスを提供し、いかにその役割を分担するかを住民自身が決定するという住民自治の場としての機能も担ってきたともいえる。

⁹ 本稿では、「個人的な力では調達できない共同的な役務のこと」と定義する（名和田是彦「コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較」（2009.6）、日本評論社、p.3）

¹⁰ 名和田是彦「コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較」（2009.6）、日本評論社、p.6

(2) 町内会・自治会の沿革と本市におけるこれまでの取組¹¹

このような町内会・自治会の原形をどこに求めるかについては様々な見解があるものの、浪人や異教者の取締等、治安の維持を目的に組織され、納税、勤儉貯蓄、互助共済等の民生全般に係る施政の上で活用された近世の「五人組」制度が、近代に入って明瞭な形をとったものが町内会の原形であるといわれている。

町内会が現在の形に近づくのは、日中戦争の頃からである。1938（昭和 13）年、各市町村に「国民貯蓄奨励要領」「伍人組の整備に関する件」が通達され、行政の末端業務を担う組織として町内会・部落会・伍人組が整備された。その後、1940（昭和 15）年には内務省から「部落会町内会等整備要領」（内務省訓令 17 号）が通達され、市町村の区域を分けて村落には部落会、市街地には町内会を組織することとした。これにより、部落会、町内会は市町村の補助的の下部組織となり、戦時中の国民動員システムに組み込まれることとなった。

しかし第二次世界大戦が終了すると、連合軍総司令部（GHQ）は、町内会が国家の命令を国内隅々にまで伝達、統制するシステムの基盤となっていたとして、1947（昭和 22）年、これを解散させる命令を出した。これを受けた政府は「部落会町内会等整備要領」を廃止し、1947（昭和 22）年に「町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令」（政令第 15 号）を施行した。この政令により、町内会は違法組織として解散を余儀なくされ、従来町内会が行っていた行政事務は市町村へ移管された。しかし、住民の意向に基づく自発的な任意団体であれば設置してもよいとされたため、「自治会」「親和会」等の名称で活動は続いた。

その後、1952（昭和 27）年にサンフランシスコ講和条約が発効すると、町内会の廃止を求めた 1947（昭和 22）年の政令はその効力を失い、町内会は合法化されることとなった。政府は、町内会復活について積極的に奨励する意図はないとしたが、町内会等は各地で復活した¹²。

本市では、1940（昭和 15）年の内務省訓令を受けて「川崎市町内会設置規程」を施行し、町または丁目を基準に町内会を設け、市域を 7 つに区分しそれぞれ町会連合会を置く

図表 2-2 川崎市全町内会連合会と各区町内会連合会



¹¹ 川崎市「町内会・自治会ハンドブック」市民・子ども局市民生活部市民協働推進課 をもとに作成した。

¹² 横道清孝「日本における最近のコミュニティ政策」(2009.3)

ことが定められた。

戦後本市では、GHQ の命令により町内会が解散される直前に「川崎市町内会設置要綱」を施行しており、初めて民主的立場から市民団体に関わろうとしていた。

1949（昭和 24）年には市民と行政の橋渡し役を担う、川崎市広報委員会が設置された。これは市内 25 団体（概ね現在の市役所の出張所単位）で組織され、学校や道路をどう作るのか等を話し合うもので、行政運営の民主化を目的としていた。

その後、1988（昭和 63）年の、町内会活動の功績の特に顕著なものへの表彰制度「川崎市自治功労賞」の制定があり、近年では 2010（平成 22）年の「町内会・自治会ハンドブック」の作成など、町内会・自治会活動を行政が支援する取組がなされている。

町内会数の推移をみると、町内会の組織が義務付けられた当時の町内会数は 200（世帯数 54,680）であった（1941（昭和 16）年 2 月の統計による）。その後解散を経て 1952（昭和 27）年に町内会の合法化が実現した時点での市内の地域団体数は 183 に上り、1961（昭和 36）年には 317 団体に増加している。1961（昭和 36）年には、川崎市全町内会連合会が発足するとともに、現在まで続いている町内会への調査（世帯数、加入率、会費等の調査）が開始された。そして 2009（平成 21）年現在では 647 団体となっている。

2 市民活動団体

本市においては、NPO 法人をはじめとする市民活動団体が数多く活動を行っている。ここでは、市民活動団体について、NPO 法人を中心にその活動分野や沿革を述べるとともに、本市の市民活動団体に向けたこれまでの取組について整理する。

(1) NPO の活動分野

NPO 法人は、特定非営利活動促進法（以下、「NPO 法」という。）で定められた特定非営利活動を行うことを目的とした法人であり、この特定非営利活動は、現在 17 分野に渡っている¹³。全国の NPO

特定非営利活動の 17 分野

1. 保健・医療又は福祉の増進を図る活動
2. 社会教育の推進を図る活動
3. まちづくりの推進を図る活動
4. 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
5. 環境の保全を図る活動
6. 災害救援活動
7. 地域安全活動
8. 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
9. 国際協力の活動
10. 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
11. 子どもの健全育成を図る活動
12. 情報社会の発展を図る活動
13. 科学技術の振興を図る活動
14. 経済活動の活性化を図る活動
15. 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
16. 消費者の保護を図る活動
17. これらの各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

¹³ 2012（平成 24）年 1 月現在。同年 4 月から「観光の振興を図る活動」「農山漁村又は中産間地域の振興を図る活動」及び、「法第 2 条別表各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市が条例で定める活動」が加わる。

法人でみると、この 17 分野のうち、最も多く活動されているのは保健・医療・福祉の活動(57.8%)であり、次いで活動の連絡、助言、援助(46.6%)、社会教育の推進(46.6%)、子どもの健全育成(42.1%)、まちづくり(41.9%)の順となっている¹⁴。

(2) NPO 法制定までの沿革

「ボランティア元年」とも言われる 1995 (平成 7) 年、阪神・淡路大震災発生直後から多くのボランティア(約 150 万人¹⁵) が現地に赴き、様々な支援活動を行った。この後、ボランティア活動を支援する新たな制度として 1998 (平成 10) 年に NPO 法が施行され、NPO 法人として法人格を持つことが可能となった。2010 (平成 22) 年 1 月 31 日現在、認証を受けた NPO 法人は 39,214 ある¹⁶。

(3) 本市におけるボランティア・市民活動支援の取組

本市における取組として、1982 (昭和 57) 年に、社会参加とボランティア活動推進の拠点として「川崎ボランティアセンター」が開設された。このボランティアセンターは、2003 (平成 15) 年には全市的支援拠点としての機能を拡充強化するため、全ての領域の市民活動の中間支援組織として位置づけられ、名称を「かわさき市民活動センター」と改め、現在は公益財団法人が運営している。同センターでは、活動団体の情報発信・広報、市内のボランティア・市民活動団体の実態調査、研修講座の開催、ボランティア・市民活動相談、新規活動団体への助成金の交付などを行っている。

1996 (平成 8) 年には「市民活動保険制度」(現、川崎市市民活動(ボランティア活動)補償制度)を創設して運営しており、2004 (平成 16) 年、「かわさき市民公益活動助成金制度」が開始されると、市内で活動している団体が行う事業について、活動中に必要なものにつき助成金を申請できるようになった。

2001 (平成 13) 年には、「川崎市市民活動支援指針」を策定した。市民活動とは、「ボランティア活動をはじめ、市民が自発的、継続的に参加し、社会サービスの提供など、第三者や社会の課題解決に貢献する、営利を目的としない活動」とし、市民社会の中で市民同士が「相互応援」するを原則に、必要とされる活動資源(人材、資金、活動の場、情報など)が市民社会の中で提供される仕組みを構築することを支援の基本としている。

また本市では 2008 (平成 20) 年には「川崎市協働型事業のルール」を策定し、市民活動団体と行政が協働で事業を行うときの基本的な考え方と、企画、実施していくための標準的な手順を示している。協働の効果を発揮し、より高い事業成果を得られる協働型事業の推進を目的とするものである。

¹⁴ 内閣府ホームページ「特定非営利活動法人の活動分野について」

<https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>

¹⁵ 兵庫県「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計」、兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課

¹⁶ 内閣府ホームページ「特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等」

<https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>

図表 2-3 国、県及び本市の地域コミュニティに関する取組一覧

年代	川崎市	国、神奈川県
1938 (昭和 38) 年		国民貯蓄奨励要領 五人組の整備に関する件 (県総務部長通達)
1940 (昭和 15) 年	川崎市町内会設置規程	部落会町内会等整備要領 (内務省訓令)
1947 (昭和 22) 年	川崎市町内会設置要綱	町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止 その他の行為の制限に関する政令
1949 (昭和 24) 年	川崎市広報委員会	
1952 (昭和 27) 年		サンフランシスコ講和条約
1961 (昭和 36) 年	川崎市全町内会連合会	
1969 (昭和 44) 年		「コミュニティ～生活の場における人間性の回復～」 (国民生活審議会調査部会報告書)
1971 (昭和 46) 年		コミュニティ (近隣社会) に関する対策要綱
1978 (昭和 53) 年	区民懇話会	
1979 (昭和 54) 年	財団法人川崎市市民自治財団	
1982 (昭和 57) 年	川崎ボランティアセンター	
1983 (昭和 58) 年	川崎市総合自治会館	
1988 (昭和 63) 年	川崎市自治功労賞	
1983 (昭和 58) 年		コミュニティ推進地区設定要綱
1990 (平成 2) 年	区推進事業	コミュニティ活動活性化地区設定政策
1996 (平成 8) 年	市民活動保険制度	
1998 (平成 10) 年		特定非営利活動促進法 (NPO 法)
2001 (平成 13) 年	川崎市市民活動支援指針	
2002 (平成 14) 年	市民活動推進委員会	
2003 (平成 15) 年	かわさき市民活動センター	
2004 (平成 16) 年	かわさき市民公益活動助成金制度	
2005 (平成 17) 年	川崎市自治基本条例	「分権型社会における自治体経営の刷新戦略～新しい 公共空間の形成を目指して～」(総務省分権型社会に対 応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書 提出) 「コミュニティ再興と市民活動の展開」(国民生活審議 会総合企画部会)
2006 (平成 18) 年	川崎市市民会議条例	
2007 (平成 19) 年		コミュニティ研究会 (総務省) コミュニティ研究会中間とりまとめ
2008 (平成 20) 年	川崎市協働型事業のルール 都市型コミュニティ検討委員会	コミュニティ・交流推進室 (総務省) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (総務省)
2009 (平成 21) 年		「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」
2010 (平成 22) 年	「都市型コミュニティ検討委員会 報告書」 町内会・自治会ハンドブック	
2011 (平成 23) 年	「地域コミュニティの活性化に向 けた考え方」 地域コミュニティ活性化連携モデル 事業	

第3章 本市における地域コミュニティの現状と課題

第2章では町内会・自治会と市民活動団体についてそれぞれの活動分野や沿革を見たが、ここでは、そのそれぞれの現状や抱えている課題について述べる。

1 町内会・自治会の現状と課題

町内会・自治会の現状については、行政からの依頼事務の多さや、役員の固定化・高齢化などが課題であるとして指摘されることが多いが、その中でも特に大きな課題は、加入率の低下である。

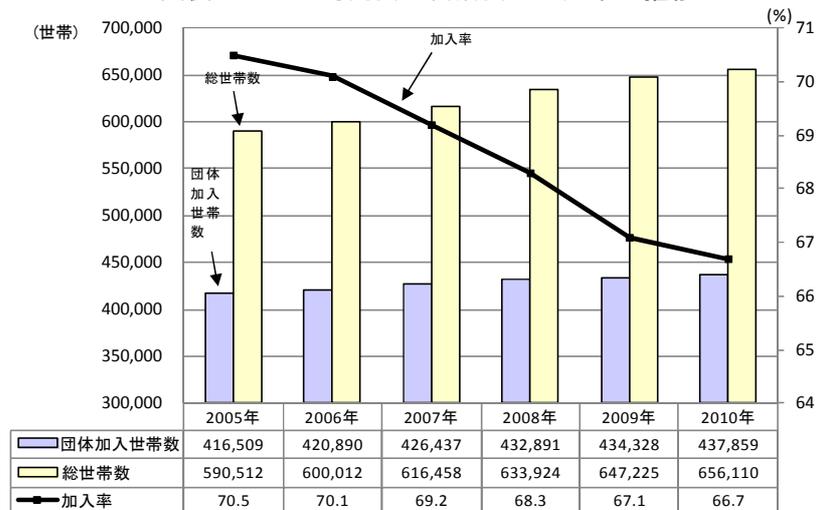
町内会は原則として全世帯の加入の考え方に立っている。なぜならば、町内会・自治体が担う公共サービスが公共財であって、いわゆる「フリーライダー¹⁷」を完全に排除することができない以上、その利益を受ける者がすべて町内会・自治会に加入し、等しく負担を負うことが求められるからである。

また、町内会・自治会が地域の住民自治の場であることについては第2章で述べたが、地域のことを地域の住民自身が考え、決定していくに当たっては、これもまた、本来的には全世帯加入であることが求められるところである。

しかし近年、町内会への加入率は低下の傾向にある。本市では、1993（平成5）年4月1日現在、総世帯数488,422に対して加入世帯数が363,88で加入率は74.5%だったのに対し、2009（平成21）年4月1日現在、総世帯数647,225に対して加入世帯数が

434,328で加入率67.1%と16年間で7.4%減少している。加入世帯数は増え続けているが、核家族化や単身世帯の増加により、加入世帯数を上回る勢いで総世帯数が増えた結果、加入率が減少しているのである。

図表3-1 町内会・自治会の加入率の推移



¹⁷ 活動に必要なコストを負担せず利益だけを受ける人

この町内会・自治会の加入率の低下傾向は、高度に都市化が進んだ本市において、地縁的なつながりが希薄化していることの表れであると考えられる。全世帯加入の建前のもと、公共サービスを担ってきた町内会・自治会において、その前提が崩れ、町内会・自治会の持つ、身近な公共サービスの提供について自ら決定を行う住民自治の場としての機能も弱まりつつあると考えられる。

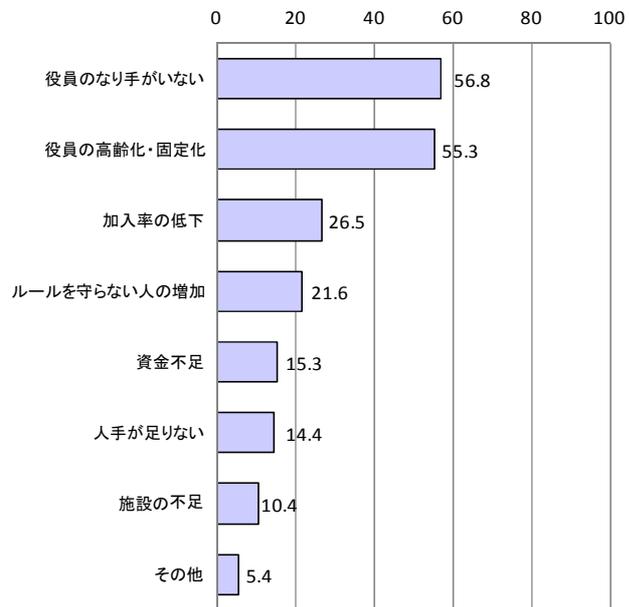
また、市民こども局が2007(平成19)年に実施したアンケート調査によると、半数以上の町内会・自治会が、「役員のなり手がいない」、「役員の高齢化・固定化」の2点を現在の主だった課題として認識している。また、同調査によると、会長職を務める75%以上が60代～70代の男性であり、課題認識を概ね反映した結果といえる。

町内会・自治会も上記のような課題に直面しているが、これまで担ってきた役割は、防犯、美化清掃、環境保全といった公共的な機能であり、地域における生活の質の向上にはなくてはならないもの

と捉えられる。これら機能は地域の実情に応じたきめ細かい役割であるから、画一的な行政サービスで代替することは、容易ではないと考えられる。

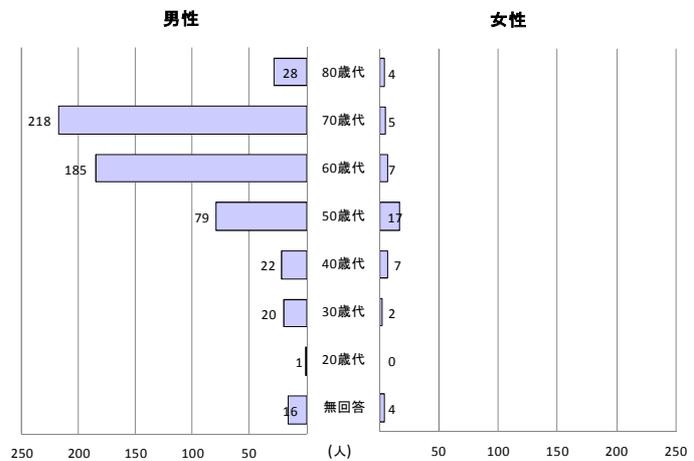
図表3-2 現在の課題について

※川崎市「町内会・自治会アンケート調査報告書」より作成



図表3-3 会長の年代・性別について

※出典は図表3-2と同様

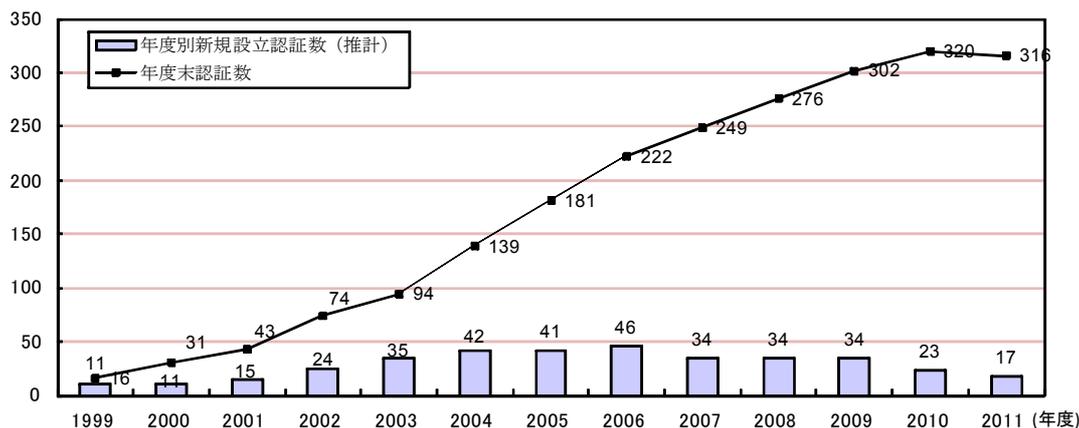


2 市民活動の活発化

NPO 法が制定されて以降、NPO 法人数は増え続け、現在では全国で4万法人を超えている。川崎市内に主たる事務所を置く NPO 法人（内閣府所管 NPO 法人を除く）も、増加を続けており、2012（平成 24）年 1 月末現在では 316 団体に上る¹⁸。

図表 3-4 本市に主たる事務所を置く NPO 法人（内閣府所管を除く）の
年度別新規設立数の推計と年度末認証数*

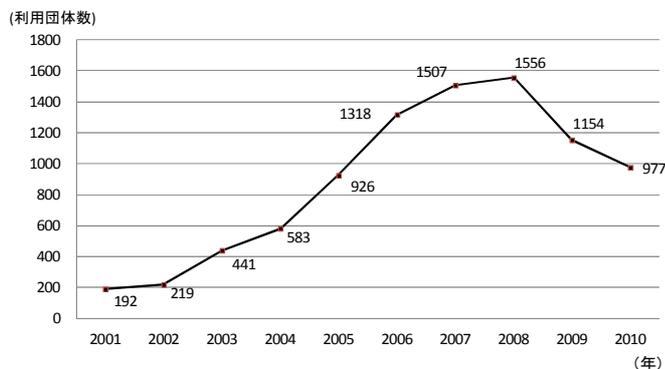
*2011 年度末認証数は、2012 年 1 月末の値



また、市民活動団体を中心に、かわさき市民活動センターを利用する団体数も増加傾向にある（平成 21 年度に施設の移転を行ったため、平成 21 年度、平成 22 年度は減少している）。

このように、本市において、市民活動団体の活動が活発化していることがうかがえる。

図表 3-5 かわさき市民活動センター利用団体数推移

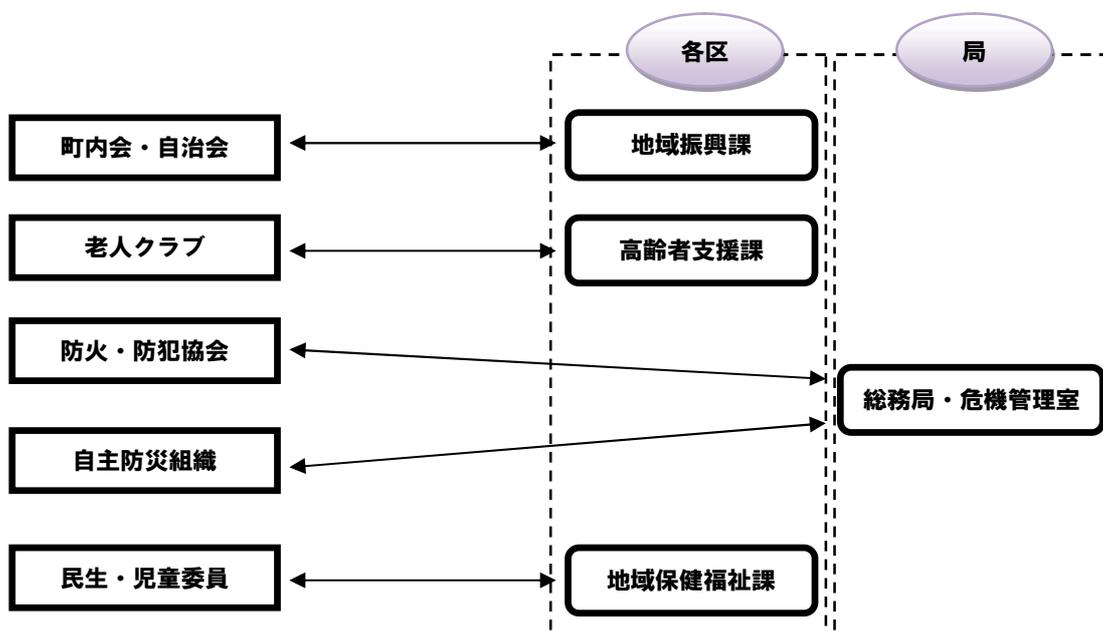


3 地域団体等への支援

本市においては、町内会・自治会のほか、老人クラブや自主防災組織などの団体に対し、補助金が交付等の支援が行われている。支援事業や資金援助は、個別の目的毎に事業実施課から地域の諸団体の間で行われており、防災、地域福祉、環境美化、まちづくりなど定量的な行政目的を達成するために効率的と考えられる。一方で、目的は異なるものの、行われている事業や手法に共通するものがあり、より効率的な施策実施に向けた検討が求められるといえる。

¹⁸ 川崎市 特定非営利法人（NPO法人）に関するページ
<http://www.city.kawasaki.jp/25/25simin/home/npo/index.html>

図表 3-6 主な地域団体の行政所管部局（窓口）



図表 3-7 行政からの主な補助金及び謝礼金等

団体名	内容	関連行政担当課
町内会・自治会	1 市政だより配布謝礼金、その他配布謝礼金	市民・子ども局シティセールス・広報室
	2 議会かわさき配布謝礼金	議会事務局調査課
	3 選挙公報配布謝礼金 選挙広報誌「白バラかわさき」配布謝礼金	選挙管理委員会選挙課
	4 日本赤十字社事務費	区役所保健福祉センター地域保健福祉課
	5 リサイクル活動助成金 資源回収奨励金 資源回収奨励金	環境局廃棄物政策担当
	6 防犯灯電気料・補修費補助金	区役所地域振興課
老人クラブ	7 老人クラブ補助金	区役所保健福祉センター高齢者支援課
自主防災組織	8 自主防災組織資器材購入補助金 自主防災組織活動助成金	区役所地域振興課

第4章 地域コミュニティの活性化に向けた検討

これまで見てきたように、本市では町内会・自治会の加入率低下が進行しており、これは、高度に都市化が進んだ本市において、地域の住民同士の交流や連帯意識が希薄化してきていることの一つの表れであると考えられる。しかし第1章で確認したように、身近な地域での支え合いは重要なものであることから、以下では地域コミュニティが活性化するために取り得る手法を探っていく。

1 地域コミュニティ活性化の方向性

(1) 地域コミュニティの活性化に向けた2つの手法

地域コミュニティが活性化するためには、これまで地域社会で身近な住民自治を担ってきた町内会・自治会の機能を補完するための取組が求められるといえ、そのために取り得る方法としては、次の2つが考えられる。

1つ目は、「町内会・自治会の加入率100%を目指す」など、非加入者に対する負担の不公平感を実質的に無視できるほどの状態まで、加入率回復を図る手法である¹⁹。地域内の全ての住民が、町内会・自治会の公共サービスが提供する利益に対して等しく負担を負う状態であれば、民間組織であっても一定の地理的エリアにおいて行政と同等の準公共的性格を有し得るといえる。

2つ目は、コミュニティレベルの住民組織に対して法的制度によって権利や権限を付与する方法である。制度的な位置づけによって、地域に身近な公共的意思決定を行い、実行する権限がその組織に付与されることとなるため、その組織での決定事項の正当性が担保されることとなる。

本市の場合、町内会・自治会の加入率は既に7割を割り込んでいる。さらに、今後世帯を形成していくのは、これまで地域社会と深く関わった経験が少なく、地域で助け合うのは当然という生活文化を持たない若い世代であることなどを考慮すると、加入率の回復を目指す前者の方法を採用することは難しいと考えられる。

また現在、住民自治に関しては地方自治法等にほとんど規定がない状況でもある²⁰。これまで町内会・自治会等を中心に地域社会が担ってきた公共的な役割は、住民自治の機能を高めていくためにも、明確に位置づけられることが適切と考えられる。

では、後者の方法では、どのような組織像が考えられるだろうか。第1章で見たように、地域でのつながりは希薄化している傾向が見られるものの、人々の社会に対する貢献意識などは高まりつつあり、また第3章で見たように、地域では町内会・自治会に限

¹⁹ 同趣旨の適用事例としては、札幌市「町内会加入率100%化計画！」等がある。

http://www.city.sapporo.jp/shimin/shinko/kensaku/poster_idea.html

²⁰ 地方自治法上の住民自治の規定は、①第202条4項に定める「地域自治区」および「地域協議会」に関するもの、②第260条の2に定められた「地縁による団体」がある。後者は、町内会・自治会が集会施設等の不動産を保有するための不動産登記の主体となれる旨が規定されたもので、住民自治の仕組みとしては目的が限定されている。

らず様々な分野の市民活動団体も数多く活躍している。よって、人々の社会や地域に対する多様な関心を受け止めることができるように、誰もが地域に参加し、課題等について話し合える場を用意するなど、その関心の受け皿が必要だと思われる。

したがって、町内会・自治会の機能を補完するといっても、町内会・自治会に権限等を付与して制度的に強制力のあるものとするだけでなく、地域に存在する特性の違う団体を相互に連携させることで、互いに補完し合い、より効果的な取組となることが考えられる。

(2) 区民会議の活性化と自治意識の醸成

本市では、地域社会の課題の解決を図るために調査審議する機関として「区民会議」が設置されている。

「区民会議」は、2005（平成 17）年に施行された「自治基本条例」の中で規定しており、これを受けて施行された「区民会議条例」に基づいて 2006（平成 18）年から各区で運営している。区民会議は区における地域社会の課題を把握し、その解決を図るための方針や方策についての調査審議を行う機関であり、委員は地域で活動する団体からの団体推薦、公募、区長推薦により市長から委嘱を受けた 20 名以内で構成される。

図表 4-1 区民会議の概要

根拠法令	川崎市区民会議条例
設置目的	区民（川崎市自治基本条例（平成 16 年川崎市条例第 60 号）第 22 条第 1 項に規定する区民をいう。）の参加及び協働による区における地域社会の課題の解決を図るための調査審議を行い、もって暮らしやすい地域社会の形成に資するため（区民会議条例第 1 条）
法人格	なし
設置区域	各行政区
設置方法	条例で定める
構成	委員 20 人以内

会議では、子育て支援、身近な環境の改善、まちの活性化など、区民の暮らしや地域社会に関わる課題について、その解決に向けた取組の具体的な目標や、取組の担い手の役割分担についてなど、様々な視点から調査審議する。審議結果については区長に報告し、区長は審議結果を尊重することとされており、区民会議で提案された取組は、区内の関係団体などと連携しながら地域で実践していく。各委員も審議結果を受けて、課題解決に向けた実践活動につなげていく。

また、会議は誰でも傍聴することができ、その活動内容については、区民会議だよりや区民会議ニュース、ホームページなどで公開するとともに、フォーラムやパネル展の開催などによっても、区民への情報提供を行っている。

さらに、委員は団体推薦、公募、区長推薦によって選ばれ、地域での活動分野のバランスも考慮されているため、各委員の所属は町内会・自治会にとどまらず、PTA 協議会、社会福祉協議会、商工会議所、その他いわゆるテーマ型の市民活動団体など多様である。

区民の発見した地域課題について議論し解決の方向性を考える区民会議が活性化することは、すなわち「区」単位での住民自治が活発に行われているといえ、それが各区で行われていれば、本市全体での自治が高まることになるだろう。そして区民会議が充実したものになるためには、一人ひとりの区民・住民が、日々の活動や暮らしにおいて、地域の問題を自分たち地域住民の問題として受け止めようとする意識が高まる必要がある。その結果として、区民会議にもより多くの住民が関心を持つようになるだろう。

この自治意識の醸成という観点からも、(1)で考えられたような組織像において、顔の見える範囲で誰もが地域に参加し話し合える場を用意することが求められるのではないだろうか。またそこでは、町内会・自治会に限らず、地域で活動する様々な団体、あるいは個人が参加し、身近で具体的な課題について課題を共有し合い、自ら解決していくことが重要であろう。

このように、区よりも狭い範囲、顔の見える身近なエリアにおいて、誰もが参加し話し合える場を設け、自治意識を高めることが、区民会議をさらに活性化させ、ひいては本市の住民自治を促進すると考えられる。

(3) 協働を推進するための仕組みづくり

このような、町内会・自治会の担ってきた住民自治の機能の補完という点や、区民会議の活性化に向けた自治意識の醸成という観点から、住民と行政との協働を推進するための新しい仕組み、具体的には、内閣府が設置する第27次地方自治制度調査会の答申にあるような、いわゆる「地域自治組織」を設置することが、地域コミュニティの活性化に寄与するのではないかと考えた。

本報告書では、「地域自治組織」を、「一定のコミュニティエリアに、地域の住民代表的な組織をつくり、そこに財源や権限などを移譲し、自主的な地域課題解決活動を推進していく住民自治の組織手法」と定義することとする²¹。

ここで、上記の答申にあるような「新しい公共空間」とは、自治体—住民、あるいは、自治体—地域団体、といった二者間の関係性のみで包摂することができない、新しい住民自治のあり方であると考えられる。地域における公共の担い手は、町内会・自治会の他、市民活動団体など多様な形態をもって既に存在している。行政に求められるのは、既に存在する地域の多様な主体が、それぞれ有機的に連携し、地域課題の解決に向けて協働する仕組みづくりであると考えられる。

²¹ ここで示した「地域自治組織」と同様の手法は、コミュニティ・プラットフォーム、地域協働体、住民自治協議会、地域自治システム等、各自治体や学術書等でさまざまな呼称がされており、統一的な名称がない。

【第27次地方制度調査会（平成15年11月13日）】（一部抜粋）

第1 基礎自治体のあり方

2 地方分権時代の基礎自治体の構築

(2) 地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、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。

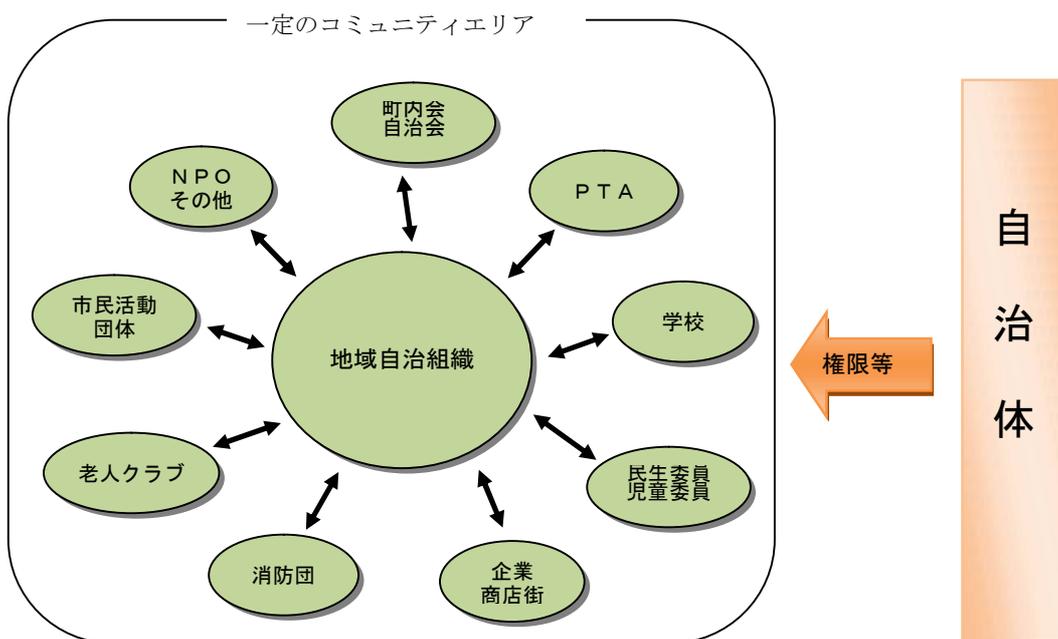
4 基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み

(1) 地域自治組織の制度化

基礎自治体には、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要である。

また、本格的な少子高齢社会が到来しつつある今日、安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のセーフティネットの構築が喫緊の課題となっている。このため、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。こうしたことから、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである。

図表4-2 地域自治組織のイメージ



なお、地域自治組織のような組織像のあり方については、必ずしも制度的な根拠を要さないともいえる。例えば、神戸市野田北地区の「野田北ふるさとネット」のように、地域住民による自主的な取り組みによって、同様の仕組みを創出した事例もある。しかし、野田北ふるさとネットは、①阪神淡路大震災による壊滅的な打撃からの復興過程から発展的に地域組織相互の合意形成を重ねたこと、②地域のネットワーク化を図り、課題解決策を実行に移す力量とノウハウを持った中心的な人物がいたこと、などの条件が備わっていたと考えられる。したがって、制度的な裏付けがない中で、他の地域で同様に模倣的な取り組みを期待することは容易ではないと考えられる。

また、後述するドイツの事例のように、諸外国でみられる選挙制による地域自治組織類似した制度は、我が国の現行法体系では実現が困難であり、法改正を必要とするため手段とはなりにくい。

2 「地域自治組織」の制度的位置づけ

(1) 地域自治組織の設置根拠

地域自治組織を制度的に設置する根拠は、先に述べた第27次地方制度調査会の答申を受ける形で、平成16年度の地方自治法改正により法制化されている。

図表4-3 地域自治組織の形態

名称	設置根拠	備考
地域自治区	地方自治法（一般制度）	
特例地域自治区	地方自治法（特例制度）	合併市町村のみ
合併特例区	新市町村合併特例法	
地域審議会	合併関係市町村の協議による	
（各自治体による）	自治体条例等（要綱含む）による	

具体的には表の5つとなる。これらの制度は、いわゆる平成の大合併により3,200あまり存在した自治体が1,800程度に減少し、自治体の大規模化が進む中で、自治体と身近なレベルの地域的まとまりとが乖離することに対する懸念などから、新しい地域自治の仕組みや組織を整備することが求められたことが背景となって整えられたものである。このうち、特例地域自治区²²、合併特例区²³、地域審議会の3つは合併市町村のみが対象となる。しかし、合併した自治体のみならず、合併を行わない自治体においても既に大規模化している都市や人口急増によって拡大した都市も存在するため、その対応として、

²² 「市町村の合併の特例に関する法律」第23条に規定。

市町村の合併に際し、合併関係市町村の協議で定める期間に限り旧市町村単位で設けられる「地域自治区」の特例。法人格を有しない。区域は旧市町村単位（1又は2以上）、設置期間は合併関係市町村の協議で定める、特別職の区長を置くことができるなどと定められており、平成23年4月1日現在32団体76自治区が設置されている。

²³ 「市町村の合併の特例に関する法律」第26条に規定。

「合併市町村において市町村の合併後の一定期間、合併関係市町村の区域であった地域の住民の意見を反映しつつその地域を単位として一定の事務を処理することにより、当該事務の効果的な処理又は当該地域の住民の生活の利便性の向上等が図られ、もって合併市町村の一体性の円滑な確立に資すると認めるとき」に設けることができるとされ、法人格を有する（特別地方公共団体）。区域は旧市町村単位（1又は2以上）。※全区域を対象とする必要はない。）、設置期間は合併関係市町村の協議で定める（5年以下）、特別職の区長が置かれるなどと定められており、平成23年4月1日現在3団体6特例区が設置されている。

一般制度（地方自治法）としての地域自治区制度の導入が図られている。

結論として、地域自治組織の設置根拠として本市が採りうる選択肢としては、地方自治法に基づく一般制度としての「地域自治区」、もしくは「自治体条例等（要綱含む）」によるものとなる。

（２）一般制度としての地域自治区

一般制度としての地域自治区(以下、「地域自治区」という。)は、地方自治法を根拠にしており、「市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映しつつこれを処理させるため（地方自治法第202条の4第1項）」のものである。

地域自治区は、住民に身近な市町村事務を行う市町村職員からなる「事務所」と、住民の代表から組織される「地域協議会」により構成されるが、この制度は住民の意思を行政に反映させる体制づくりであるとともに、住民に身近な公共サービスにおける「地域協働」の要となるものとしても、法的に位置づけられている。

設置区域は市町村が定めるが、全区域設置を要する（段階的でも可）。具体的な設置方法は条例で定めることとしており、設置期間は特に定められていない。

この一般制度としての地域自治区制度を活用している例として、宮崎県宮崎市や静岡県浜松市が挙げられる²⁴。

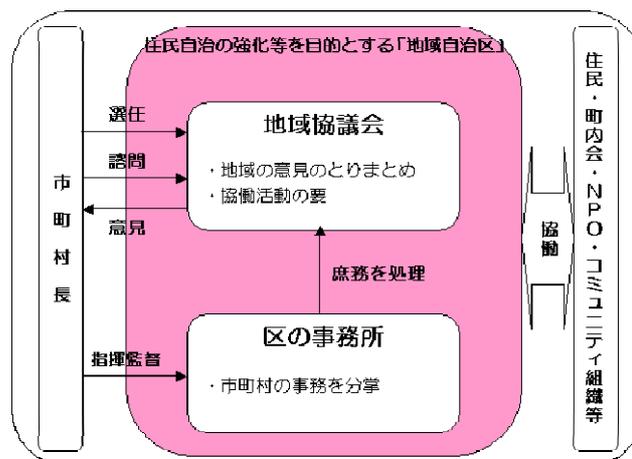
しかしながら、地方自治法に基づく地域自治区は、

- ①行政機関の一部としての役割と独自団体・諮問機関としての役割を兼ね

図表 4-4 地方自治法に基づく地域自治区制度の概要

根拠法令	地方自治法
設置根拠	市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映しつつこれを処理させるため（地方自治法第202条の4第1項）
法人格	なし
設置	○区域：市町村が定める区域。全区域設置を要する（段階的も可） ○期間：定めなし
執行機関	○事務所 ・公選区長（特別職）の設置は不可
審議機関	○地域協議会 ・住民から市町村が選任 ・任期：4年以内（条例で規定） ・定数：定めなし ・役割・権限：当該区域に係る重要事項について答申・意見具申 ・報酬：原則無給

図表 4-5 地域自治区のイメージ



²⁴ 平成23年4月1日現在で、地域自治区（一般制度）の設置状況は17団体となっている。総務省「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況」<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>

備えたものとなっており、市町村長の権限に属する事務を分掌させるという性格を持つこと

②地域協議会²⁵が市の附属機関としての位置づけであること

③全市を網羅して地域自治区を設ける必要があること

④組織の代表を公選することができないこと

など制度的制約が多いことも特徴である。

これは、行政機能の分権化といった団体自治の充実を目指す方向性は志向されるが、地域ごとの特性を活かした柔軟な制度設計が難しい。とりわけ、地域自治区の区長に自治体職員を充てる定めは、地域主体の住民自治の拡充にはそぐわないとも考えられる。よって、本研究においては、地域自治組織の設置根拠としての検討から外すこととする。

(3) 自治体条例等（要綱含む）による地域自治組織

地方自治法に基づくものではなく、自治体が独自に自治基本条例等に住民自治組織を位置づける例も多数存在している。この方法による場合、全地区設置等の画一的な義務付けはなく、住民意思の決定主体も設計しうる。地域自治区制度に比較して、地域特性に応じた柔軟な制度設計と運用が可能と考えられるため、本研究においてはこちらの地域自治組織の設置について検討することとしたい。

その際には、地域自治組織が具体的にどのような役割を担う組織とするか、どのような権限を与えるかという視点や、活動のための財源はどう確保するかなどの課題がある。また、「区」より狭い範囲、顔の見える範囲といっても、実際どの区域を設定するか、活動していくための拠点をどう確保するか、組織の構成員は誰か、全市で設立するのか、住民が自主的に設立するものとするのか、等々について検討する必要がある。

²⁵ 指定都市においては、特例的に行政区を単位として、「区地域協議会」を必要に応じて設置することもできる。

第5章 地域自治組織を活用した地域コミュニティ活性化の事例

1 他都市における導入事例²⁶

第4章で述べたように、多様な主体を構成員とし、町内会・自治会とNPOを連携させた地域自治組織を提案するため、自治体条例等により地域自治組織を設置している他都市（三重県伊賀市、愛知県名古屋市、兵庫県神戸市、大阪府豊中市）の事例を調査した。

（1）三重県伊賀市 「住民自治協議会」

■概要	
名称	住民自治協議会
根拠	伊賀市自治基本条例
目的 (定義)	誰もが自由に参加しながら、身近に地域の課題を話し合い解決できる場 (共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織)
役割	答申権、提案権、同意権、決定権
活動の財源	・市からの交付金 設立交付金、地域交付金、地域活動支援事業補助金、地域包括支援金 ・行政からの事業受託等
区域	共同体意識の形成が可能な一定の地域内 (概ね小学校区程度)
活動拠点	地区市民センター（市直営）
構成員	区域内に住むすべての人、活動するすべての人・団体・事業者
設立の方法	地域住民により自発的に設置

①市の概要

伊賀市は三重県の北西部に位置する人口約10万人、558平方キロメートルの都市である。2004（平成16）年11月1日に上野市、阿山郡伊賀町、阿山町、大山田村、島ヶ原村、名賀郡青山町の6市町村が合併して誕生した。

②設立の経緯

合併前の2001（平成13）年、地方分権一括法をうけた合併協議の中で、公募市民に

²⁶ 以下、本項は各視察先提供資料、ヒアリング項目、ホームページを文献とする。

より将来のまちづくり議論が行われた。このとき、市の規模が拡大することによる周辺部住民の危機感から住民自治の仕組みが提案され、新市将来構想や新市建設計画（伊賀市まちづくりプラン）に盛り込まれた。

③設置根拠、目的

合併協議の中で提案された住民自治の仕組みを永続的なものとして担保するために、2004（平成16）年6月より伊賀市自治基本条例が検討され、合併後の2004（平成16）年12月議会で可決、施行された。

伊賀市の住民自治は「補完性の原則」を基本としている。「補完性の原則」とは、家族や地域などの小さな単位で可能なことはそれに任せ、そこでは不可能若しくは非効率なものを、市町村や県、国などの大きな単位が行うという考え方である。

図表5-1 補完性の原則 ※伊賀市まちづくりプランより作成



伊賀市自治基本条例第21条において、住民自治を「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、市民が地域を取り巻く様々な課題に取り組み、市民が主役となったまちづくりを行う活動」と定義しており、その活動の主体は「自治会をはじめ、ボランティア・市民活動団体、地域の良好な生活環境づくりに貢献する事業者などのほか、まちづくり活動に積極的に参加する個人も含まれる」としている。そして、地域社会の存在する様々な主体の、それぞれの特性を活かしながら協力・連携し、「補完性の原則」に則って地域課題に取り組んでいくための地域包括的な組織が「住民自治協議会」であり、これが伊賀市の地域自治組織である。自治基本条例では住民自治協議会を、「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織（自治基本条例第24条）」と定義している。

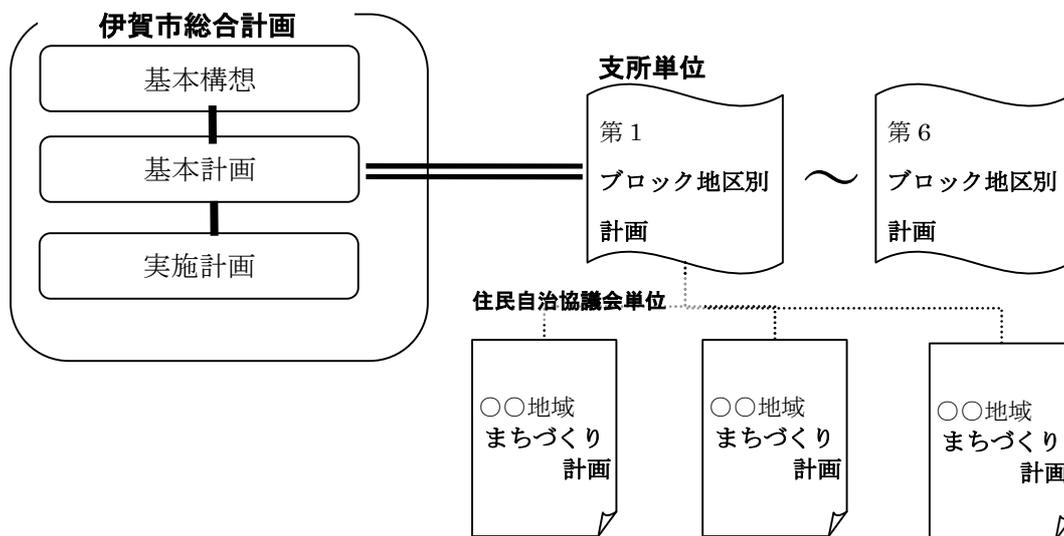
④役割と活動の財源

住民自治協議会は、自治基本条例第26条により、答申権、提案権、同意権、決定権の4つの権能を持つとされている。

- ・ 答申権：市長の諮問に応じ、当該地区に係る市の総合計画の策定及び変更等に関して調査審議し、市長に答申することができる。
- ・ 提案権：当該地区において行われる住民に身近な市の事務の執行等について、当該組織の決定を経て、市長に提案することができる。市長は、住民自治協議会の提案を尊重する。

- ・同意権：市長は、当該地区において行われる住民生活と関わりの深い市の事務で、当該地区に重大な影響が及ぶと考えられるものについて、あらかじめ住民自治協議会の同意を得るものとする。
 - ・決定権：市長は、当該地区において行うことが有効と考えられる市の事務について、住民自治協議会が当該事務の受託を行う意思を決定した場合は、その決定を尊重する。
- また、住民自治協議会は、地域住民自らが取り組む活動方針や内容等を定めた「地域まちづくり計画」の策定に努めるものとされている（自治基本条例第 28 条）。市は、総合計画をはじめとする重要な計画を策定する際には、広域的な観点から調整が必要な場合を除き、地域まちづくり計画を尊重するものとしている。

図表 5-2 伊賀市総合計画と地域まちづくり計画の関係
※「伊賀市の地域自治について」より抜粋



活動の財源としては、行政からの支援として設立時に一律で交付される設立交付金や、補助金等をまとめた地域包括支援金がある。また、NPOと連携しコミュニティビジネス等で資金を得る協議会もある。

- ・設立交付金：設立時、年度 100 万円以内を限度に設立時の運営経費として交付。2005（平成 17）年 1 月から施行。
- ・地域交付金：住民自治協議会の活動を推進するため、地域まちづくり計画を策定している協議会へ交付。毎年の予算額のうち、均等割 25%、人口割 75%で算出。
- ・地域活動支援事業補助金：地域まちづくり計画を実現するための新規活動や既存活動の拡充。補助率 9/10、50 万円以内
- ・地域包括支援金：地域へ支出していた補助金や委託料（地区委員報酬、地区委員事務委託料、県政・県議だより配布手数料、街路灯設置費補助金など）を、包括交付金と

して住民自治協議会へ交付するもの。平成 23 年度から。

⑤区域及び活動拠点

区域は、概ね小学校区程度であり、新市建設計画でも「小学校区（旧村）」を基本としている²⁷。しかし、学校統廃合の関係もあり一律に「小学校区」と規定できないため、自治基本条例上では「共同体意識の形成が可能な一定の地域内」と定め、具体的な区域については地域住民が決めるべきものとしている。

住民自治協議会は「設置することができる」ものであり、設置しない自由もあるが、現在は全市域で住民自治協議会が立ち上げられており、その数は 38 である。協議会の規模は、400 人～13,000 人と様々だが、これも住民が決めたものである。これらは合併・分散が可能であり、そのときの実情に応じて変更することができる。

活動の拠点は、市直営の地区市民センターである。自治基本条例第 27 条において、市は住民自治の活動拠点を提供するとしており、平成 23 年度に全ての協議会の区域において地区市民センターの設置が完了した。なお、地区市民センターには嘱託職員を配置している。



ゆめが丘地区市民センター
(ゆめが丘地区住民自治協議会の拠点)

⑥構成及び構成員

住民自治協議会の構成は、概ね図表 5-3 のようになっており、組織運営にあたっての方針や重要な事項について審議・決定していく機関である運営委員会と、事業を実施する、活動分野や目的別の実行委員会からなる。

図表 5-3 伊賀市住民自治協議会の仕組み
※伊賀市HP「住民自治協議会の概要」より抜粋



²⁷ 伊賀市「新市建設計画」（2003 年）、p16

構成員は、区域内に住む人、活動する人・団体・事業者であれば誰でも会員となる。つまり、排除することもできない。運営委員会には、自治会（区）や各種団体（PTA、ボランティア団体、NPO など）、企業、公募による住民等様々な住民が参加している。なお、設立にあたっては自治会が大きな役割を果たした。

⑦設立の方法

住民自治協議会は、住民により自発的に設立できるものとされているが、その設置にあたっては、以下の要件を満たすものとしている（自治基本条例第 24 条）。

- ・区域を定めていること。
- ・会員には、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等であれば、誰でもなれること。
- ・組織設置の目的が、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等の相互の連絡・親睦、地域環境の整備など良好な地域社会の形成に関するものであること。
- ・目的・名称・区域・事務所の所在地・構成員の資格・代表者・会議などを明記した規約を定めていること。
- ・組織全体の運営に当たる役員や代表者は、地域、性別、年齢、国籍などに配慮し、民主的に選出されたものであること。

なお、設立の要件は、将来住民自治協議会が法人化にも移行できるよう既存の法人化制度の要件も勘案し決定されている。

⑧その他

[伊賀市市民活動支援センター]

住民自治を支援・補完する機関として、公設公営の伊賀市市民活動支援センターが設置されている。住民自治協議会の活動だけでなく、NPO 活動やボランティア活動などの市民活動を支援するため、気軽に利用でき、交流できる「市民活動の場」と情報の収集・提供、調査・研究、人材育成・人材派遣などの「市民活動支援センターの機能」として開設された。

[情報提供などを含めた人的支援]

住民自治協議会設立時の地域まちづくり計画策定にあたり、市は情報提供などの支援を行っている。また、平成 23 年度からは地域担当職員制度を開始したところである。

[自治会と住民自治協議会]

合併後、自治基本条例に基づく住民自治の仕組みの展開が進んできたが、自治会と住民自治協議会との関係、また行政との関係について、その役割が明確でなく活動しにくいとの批判や指摘が多く、また自治会と住民自治協議会の位置づけがあいまいで地域では混乱もあった。そこで、2009（平成 21）年度に住民自治協議会、自治会関係者等で議論し、自治会や区は「住民自らが古くから地域社会を形成するために組織した、もっ

とも身近で基礎的な任意の住民団体で行政の末端の組織という位置付けではない。」、住民自治協議会は「住民自治協議会の構成員は自治会をはじめ地域で活躍する様々な団体や個人といった地域住民全員。自治会よりも大きな領域でまちづくりを行う団体で、地域課題を話し合い、解決する場として設置され、自治基本条例により定められた公共的団体」とし、自治会と住民自治協議会との関係を「自治会と自治協が適切な役割分担のもとに、相互に連携・協力しながら、いろいろな地域課題の解決に取り組む関係。自治会は自治協の中心的な役割を担う。」と整理した。

⑨今後

協議会の設立から一定の期間が経過した現在は、見えてきた課題の検証を行い、その結果を受け、新たな取り組み（地域包括支援金や地域担当職員など）を開始したところである。

住民自治協議会の活動は各協議会により様々であるが、コミュニティビジネス、NPOとの連携など地域により特徴ある活動がうまれている。活動が活発な協議会がある一方で、そうでない協議会が存在することも事実である。地域差があることはある程度は仕方のないことであるが、その差をいかに埋めるかは課題であるといえる。

(2) 愛知県名古屋市 「地域委員会」

■概要	
名称	地域委員会
根拠	本格実施時は条例を制定する予定（モデル実施時は「名古屋市地域委員会のモデル実施に関する要綱」）
目的 (定義)	地域の意見・要望の行政へのきめ細かな反映、地域内分権による住民の行政への参画及び地域コミュニティのさらなる活性化を目指し、地域の多様な主体が互いに連携して「地域のことは地域で決める」「住民が市政運営に参画する」という理念のもと、「地域内分権」を進めるための仕組み。
役割	地域課題を解決するための市予算の一部（地域予算）の使い途を議論する、市長の附属機関。（その結果を市が予算措置から執行まで責任をもって実行）
活動の財源	運営経費は行政が負担
区域	小学校区を予定（モデル実施時は小学校区または中学校区で募集）
活動拠点	コミュニティセンターや小学校など公開の場で委員会審議を開催
構成員	公募委員（住民投票）と推薦委員（地域団体からの推薦の後、信任投票）
設立の方法	本格実施時は全市を対象に手挙げ方式で対象地域を募集予定（モデル実施時は公募）

①市の概要

名古屋市は人口約 225 万人、面積約 326 平方キロメートルの政令指定都市である。16 の行政区からなり、1 区あたりの平均人口は 14 万人である。

②設立の経緯

名古屋市では、町内会・自治会に加え、昭和 40 年代以降「区政協力委員」や、小学校区内の各種地域団体等で構成する連絡協議組織である「学区連絡協議会」が中心となって地域活動を実施してきたという経緯があるが、区政協力委員については、委員の高齢化や引き受け手不足といった問題を抱えている。また、近年の町内会・自治会への未加入世帯の存在や NPO 活動の高まりなど住民自治を取り巻く環境の変化を受け、地域の多様な主体が互いに連携して「地域のことは地域で決める」「住民が市政運営に参画する」という理念のもと、「地域内分権」を進めるための仕組みとして「地域委員会」を創設するため、2010（平成 22）年 1 月からモデルとして実施した。地域委員会制度の創設は市長の公約でもある。

③設置根拠、目的

モデル実施にあたっては、「名古屋市地域委員会のモデル実施に関する要綱」により行った。本格実施にあたっては、現行の地方自治の法制度の枠内で構築し、根拠を明らかにした上で機能させるため、地方自治法第138条の4第3項において条例による設置が求められている「執行機関（市長）の附属機関」とする予定である。

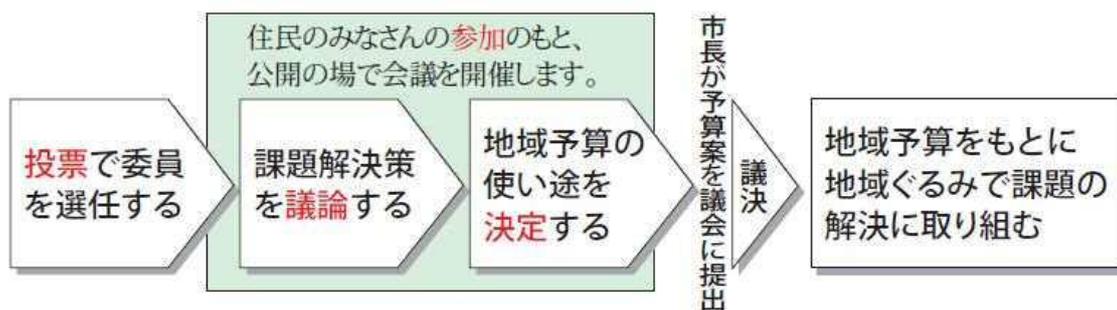
地域委員会の創設により、地域の意見・要望の行政への決め細やかな反映、地域内分権による住民の行政への参画及び地域コミュニティのさらなる活性化を目指している。

④役割と活動の財源

地域委員会は地域課題を解決するための市予算の一部(地域予算)の使い途を議論し、その結果を市が予算措置から執行まで責任をもって実行する、新しい住民自治の仕組みである。地域委員会は市長の附属機関とする予定であることからわかるように、委員会の運営経費は行政が負担している。

なお、地域予算額は、人口規模に応じて500万、1,000万、1,500万円、地域予算の使い途は、「地域課題を地域・住民と協働して解決するものであり、地域や行政にとっての新たな取り組みやこれまでの取り組みの充実・強化を図るもの」とし、既存の名古屋市補助金や地域の自主財源（町内会費、参加費等）の置き換えを図るものは対象外とした。また、全市的な施策、計画、基準等に沿って決定すべきものも対象外とした。なお、モデル実施における地域予算は臨時的政策経費として予算枠をとっており、既存事業の予算枠からの切り出し等を行っていない。

図表5-4 名古屋市地域委員会の流れ
※名古屋市「地域委員会の創設に向けて（制度説明パンフレット）」より抜粋



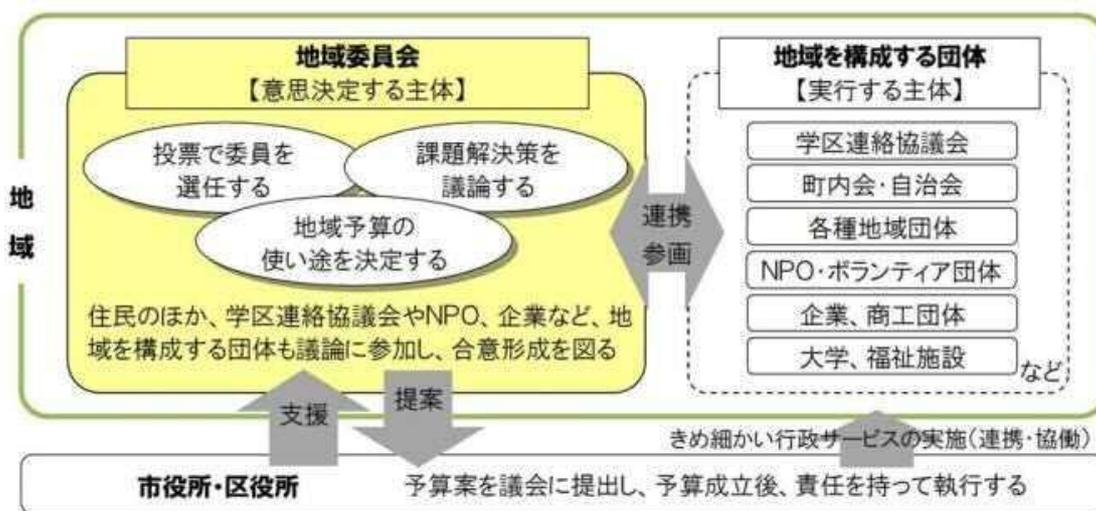
⑤区域及び活動拠点

モデル実施時は小学校区または中学校区を単位として募集を行ったが、結果としてすべて小学校区からの応募であったことから、本格実施にあたっては当面の間小学校区を単位として実施することを予定している。活動の拠点、地域委員会の場合は審議であるが、コミュニティセンターや小学校など公開の場で行われた。

⑥構成及び構成員

地域委員会委員は、住民の投票により選ばれる「公募委員」と、学区連絡協議会をはじめとする地域団体から推薦され信任投票を経て選ばれる「推薦委員」からなる。非常勤特別職公務員で、任期は1年1月、報酬はなしである。委員の定数は人口規模に応じ、7～11人で、どの地域も、公募委員が推薦委員よりも1人多い構成とした。

図表5-5 名古屋市地域委員会のイメージ
(名古屋市HP「地域委員会」より抜粋)



公募委員と推薦委員の構成比については、モデル実施後に行った住民アンケートや地域委員会委員からも公募委員を多くするべきという意見が多かったが、一方で「地域委員会委員の構成に実施団体の中心を担う『学区連絡協議会からの推薦を受けた者』が加えられたことで、比較的スムーズに意思決定から実施への移行が図られた」との意見もあった。

⑦設立の方法

モデル地域の決定にあたっては、1行政区ごとに1地域、小学校区または中学校区を単位として、学区連絡協議会または住民30人の署名を得た者が、解決したい地域課題をもって申請するものとして募集を行った。モデル実施は8区8地域で行われたが、すべて小学校区で、学区連絡協議会からの申請の地域で行われた。

この結果を受けて、本格実施にあたっては地域コミュニティの単位である学区ごとに手上げ方式により順次設置することを予定している。設置に係る諸準備は地域での合意形成に基づき地域が主体的に行うものとし、その後の運営に関しても、住民及び地域に根ざした諸団体等の参加を通じて自主的・主体的に行うものとするを想定している。

⑧その他

[事務局は各区役所]

モデル実施では各区役所が地域委員会の事務局となり、会議の運営や広報の発行、事業所管局との調整を実施した（モデル実施時は区役所職員を1名増員して対応）。

[予算の執行]

各地域委員会で検討した平成 22 年度地域予算の使い途は6月市会にて附帯決議を付して可決され、各モデル地域で地域予算が執行された。街路灯や案内看板などの事業は市の担当部局が入札等により執行し、地域で実施するソフト事業については、一部を除く地域団体（主に学区連絡協議会）が補助金等を使い実施した。平成 23 年度地域予算についても、3月市会において可決され、執行されているところである。

⑨今後

平成 23 年度は地域委員会が存在しておらず、現在はこれまでのモデル実施の検証をもとに制度設計を行っているところである。モデル実施の検証にあたっては、地域委員会検討プロジェクトチームを庁内に立ち上げているほか、学識者からなる地域委員会研究会、地域委員会委員からなるオープンサロン、モデル地域全住民及び市民2千人を対象に実施した市民アンケート、地域委員会委員交流会、区長の意見交換などを実施し、モデル実施結果の検証を実施している。

委員の構成を、公募委員だけでなく実施団体の中心を担う推薦委員（学区連絡協議会からの推薦を受けた者）を加えたことで、意思決定から実行への移行が比較的スムーズに図られたという意見があったことから、新しい仕組みをつくるにあたっては、既存の団体との関係が大事ではないかと考えられる。また、地域予算の対象となる事業の範囲について、モデル実施においては既存の活動は対象とならなかったが、既存の活動こそが地域にとって必要なものである場合もあり、範囲の決定は非常に難しい。

さらに、本格実施にあたっては、行政側の人員配置をどのように行うかも課題と考えられる。なお、今後は全市を対象に手挙げ方式で対象地域を募集する予定である。

(3) 兵庫県神戸市 「ふれあいのまちづくり協議会」

■概要	
名称	ふれあいのまちづくり協議会
根拠	神戸市ふれあいのまちづくり条例
目的 (定義)	地域に存在する各種団体のネットワークを活かして地域の福祉ニーズを把握し、その実情に応じた福祉活動や交流活動などを実践し、地域福祉の向上を目指す
役割	ふれあいのまちづくり事業の推進、地域福祉センターの管理・運営、住民主体の地域活動
活動の財源	地域福祉センターの指定管理料やふれあいのまちづくり助成金
区域	概ね小学校区
活動拠点	地域福祉センター
構成員	自治会・町内会や婦人会、民生委員児童委員、子ども会、老人クラブ、PTAなどの代表者など
設立の方法	地域の福祉関係団体及び公共的団体の代表者並びに地域の住民により自主的に組織

①市の概要

神戸市は人口約 154 万人、面積約 552 平方キロメートルの政令指定都市である。9 つの行政区からなり、1 区あたりの平均人口は約 17 万人である。

②設立の経緯

神戸市では、地域の核として活動している団体が町内会・自治会のみならず、様々な目的別団体が並存しており、これが神戸市の特徴として挙げられる。まちづくり協議会（都市計画総局）、学校開放委員会（教育委員会）、ふれあいのまちづくり協議会（保健福祉局）、防災福祉コミュニティ（消防局）、公園管理会（環境局）など、行政からの助成金ごとに各種団体が並存している状況である。また、婦人会の活動が活発であることも特徴といえる。

これら様々な目的別団体のうち、小学校区ごとのプラットフォームとして「まちづくり協議会」、「防災福祉コミュニティ」、「ふれあいのまちづくり協議会」の 3 つが並存しているが、今回は主に「ふれあいのまちづくり協議会」の視察を行ったことから、これを取り上げる。

「ふれあいのまちづくり協議会」は、1990（平成 2）年に制定された「神戸市ふれあいのまちづくり条例」を根拠とする。地域内にあった神戸市立老人いこいの家が、利用者が高齢者に限定され利用が硬直化してきたことから、これを老人だけではなくすべて

の市民が利用できる施設にしていく必要があるのではないかという問題意識をきっかけに、地域に存在する各種団体のネットワークを活かして地域福祉活動を行うことを目的に設立された。

③設置根拠、目的

ふれあいのまちづくり協議会は、神戸市ふれあいのまちづくり条例において「地域の福祉関係団体及び公共的団体の代表者並びに地域の住民により自主的に組織するもの」と定められている。地域福祉センターを管理運営し、地域活動に自主的に取り組む地域住民組織であり、法人格をもたない。

④役割と活動の財源

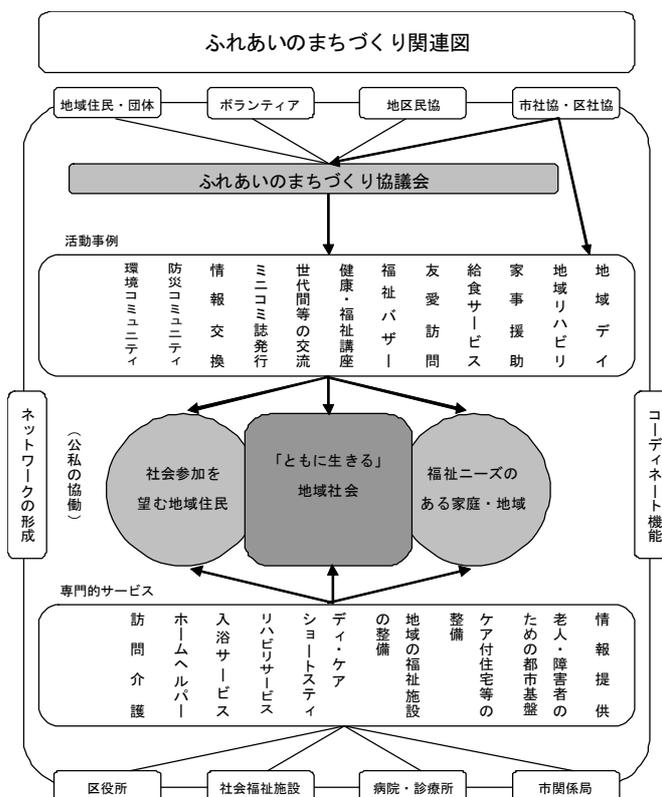
活動の主な柱は、①ふれあいのまちづくり事業の推進、②地域福祉センターの管理運営、③住民主体の地域活動である。元々が地域福祉交流のための組織であることから、具体的な活動内容としては交流活動である「ふれあいサロン」や子育てサークル、また一人暮らしの人を対象にした「ふれ

あい給食」や家事援助・外出支援な

ど福祉系の活動が中心だが、近年は活動の幅が防災や環境などにも広がりがつつある。例えば、消防局所管の「防止福祉コミュニティ」の構成員として「ふれあいのまちづくり協議会」が入っていたり、また、「ふれあいのまちづくり協議会」の防災部会をもって、防災福祉コミュニティとしているところもある。

活動の資金は、地域福祉センターの指定管理料やふれあいのまちづくり助成（ふれあいのまちづくり協議会が実施する様々な地域活動に対する助成金で、福祉意識を高める事業、仲間づくりを進める事業、住民相互の生活支援事業、その他、地域からの提案による分野を問わない活動（提案型活動）に対し、活動回数などに応じて助成される。）などがある。

図表5-6 ふれあいのまちづくり関連図
※神戸市提供資料より作成



⑤区域及び活動拠点

区域はおおむね小学校区単位で設置されており、現在は189の協議会が活動している。

活動の拠点である地域福祉センターは、地域活動コーナー、調理コーナー、和室、談話コーナーなどを備えた地域福祉活動・交流活動の拠点施設であり、市が整備している。現在ではふれあいのまちづくり協議会1つに対し1センター、計189箇所のセンターが整備されている。地域福祉センターの管理運営はふれあいのまちづくり協議会が指定管理者として行っている（随意契約、条例に規定あり）。

⑥構成及び構成員

自治会・町内会や婦人会、民生委員児童委員、子ども会、老人クラブ、PTAの代表者などが主な構成員であり、これら団体のネットワークを活かして活動している。

⑦設立の方法

神戸市ふれあいのまちづくり条例第3条において、ふれあいのまちづくり協議会は、地域の福祉関係団体及び公共的団体の代表者並びに地域の住民により自主的に組織するものとされている。

⑧その他

[地域提案型活動]

地域主体で先駆的事業や地域課題に取り組む「地域提案型活動」が平成14年度からスタートしており、地域ぐるみの子育て支援、世代間交流事業、地域への広報活動、地域間交流などの多彩な事業が展開されている。

⑨今後

「ふれあいのまちづくり協議会」は、事業開始から20年が経過し、それぞれの地域で活動が定着している。ただし、リーダー的存在を擁する地域では発展的に活動が行われている一方で、活動がやや硬直化している地域も見られること、少子高齢化などにより構成団体自体に弱体化の傾向があり担い手が不足している、といった課題がヒアリングから聞かれた。また、地域福祉センターは地域住民が誰でも利用できる施設であるものの、利用者に高齢者が多く偏りがあることなども課題として挙げられていた。

(4) 大阪府豊中市 「地域自治組織」

■概要	
名称	地域自治組織
根拠	法的根拠の整備が必要（モデル実施は、「地域自治組織形成の取組み支援のモデル実施に関する要綱」に基づき実施）
目的 (定義)	地域の住民を代表し、地域の福利向上をめざして地域課題を解決し、望ましい地域をつくっていくために設立する、住民による住民のための住民の組織。地域の人たちが、地域の課題について考え、話し合っ、取組方法などを決める場となる。
役割	地域団体の連絡・相互協力・連携の調整、地域特性に応じた公共サービスの提供、地域を代表する使途の連絡調整・協働の窓口、基礎的コミュニティ組織（自治会等）の規模では実施困難でかつ全市的に取り組むには非効率な課題に取り組む。
活動の財源	寄付金、賛助会員、参加団体からの分担金、自主事業収入、行政からの補助・交付金・委託料など
区域	原則小学校区。一つの範囲に一つの組織
活動拠点	地区会館（公設民営）や小学校の空き教室などを検討中
構成員	地域に住む人、学ぶ人、働く人の誰もが参加できる
設立の方法	住民が自発的・自主的に設立。

①市の概要

豊中市は人口約 39 万人、面積約 36.6 平方キロメートルの、大阪市に隣接する特例市である。1936（昭和 11）年 10 月 15 日に豊中町、麻田村、桜井谷村、熊野田村が合併し、豊中市になった。（2012（平成 24）年 4 月から中核市に移行することが決定している。）

②設立の経緯

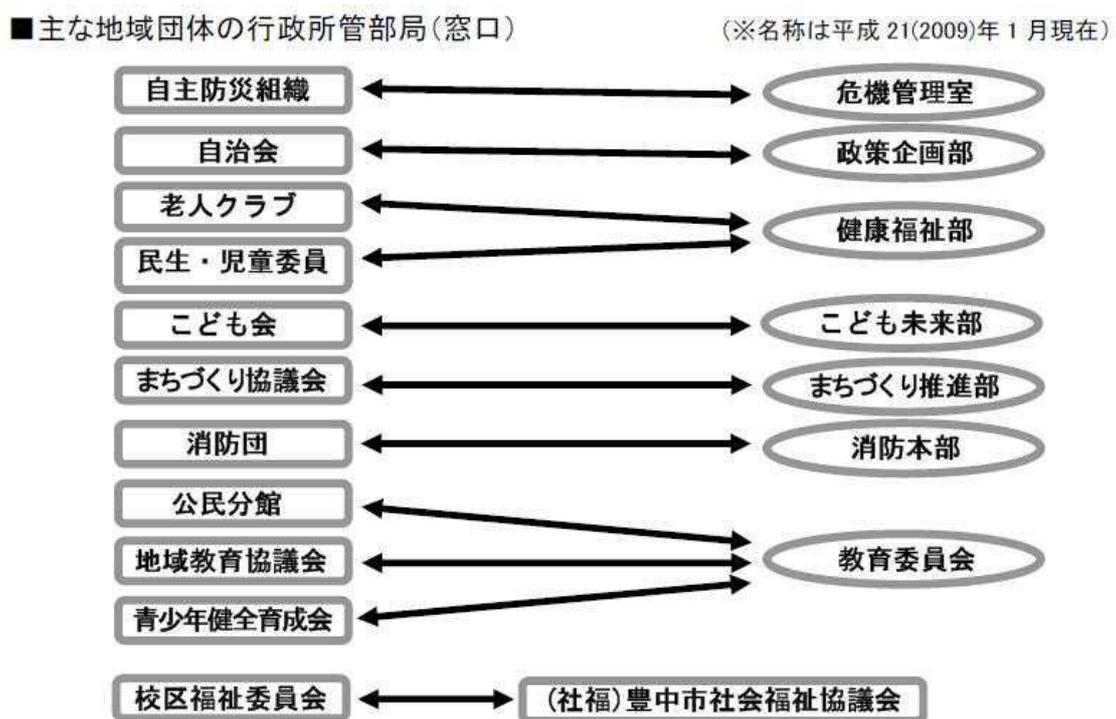
豊中市も他の都市と同じように自治会加入率は減少傾向にあり、平成 22 年度時点で 48%である。また豊中市の特徴的な制度として 1949（昭和 24）年から市内各地で設置された「公民分館制度」がある。これは地域に根ざした市民の身近な社会教育機関として、教育的、自治的、福祉的活動の中核となるもので、青年団や自治会、婦人会等が協力して取り組んできている。小学校区に 1 分館、全 41 分館が設置されている。自治会や公民分館以外にも、地域団体が 1 小学校区に約 20 団体あるが、担い手は不足しており、団体同士の連携もうまくとれていないという課題を抱えている。行政から地域に対して資金援助が所管ごとに行われる、いわゆる縦割りの構造になっていることも、地域

内が分断されやすく、地域全体で課題を共有し、解決に向けて連携していくことを難しくしている要因のひとつとしている。

こうした中、市では「豊中市市民公益活動推進条例」を制定（2004（平成 16）年施行）し、行政中心の公共運営の仕組みを見直し、地域社会を構成する様々な人の参加と協働のまちづくりを進めている。また、2007（平成 19）年に制定した「豊中市自治基本条例」では、地域の自治を推進する組織（地域自治組織）の組織の形成や活動、それに対する市の措置について定め、2009（平成 21）年 3 月に策定した「豊中市コミュニティ基本方針」で、地域コミュニティの将来像と、取り組みの方向性を示している。これに基づいて 2009（平成 21）年度から「地域自治システム」についての検討を進めている。2011（平成 23）年度現在は、モデルとして 2 地区を設定し、モデル事業を実施しており、2012（平成 24）年度からの本格実施を目指している。

図表 5-7 豊中市主な地域団体と行政の関係

※「豊中市コミュニティ基本方針」より抜粋



③設置根拠、目的

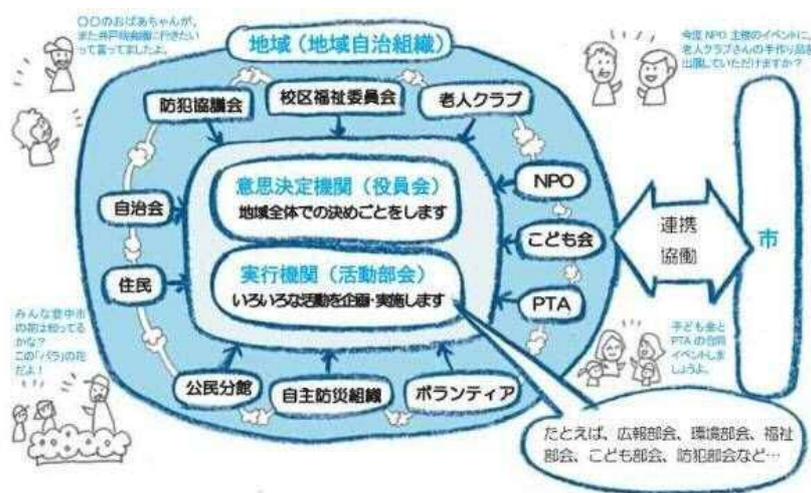
自治基本条例において、「市民及び事業者は、地域における自治を推進するための組織（地域自治組織）を自主的に形成することができる」としているが、自治基本条例の規定だけでは地域自治組織の有り方を規定するには充分ではないので、別途法的根拠が必要となる。

「地域自治システム調査検討報告書（2011（平成 23）年 2 月）」によると、地域自治

組織は、地域の安全、教育、福祉、環境、文化などさまざまな課題の解決に取り組むことを通して住民の福利の向上（生活の質の向上）を図ること、地域の運営・経営を住民が主導して進め、担っていくための組織、「新たな公共空間の担い手」であるとしている。

地域では、地域の人たちが地域に必要なことを考え協力して実施して行く「地域自治」のための仕組みとして「地域自治組織」をつくり、市は、地域の人たちが今以上に活動しやすくなるよう、各部署が協力・連携して地域と向き合う体制をつくる。これが豊中市の新しい地域自治の仕組み「地域自治システム」であり、そのイメージとして図表5-8を示している。

図表5-8 豊中市地域自治システムのイメージ
※豊中市HP「市民公益活動・地域自治」より抜粋



④役割と活動の財源

地域自治組織の役割としては、地域団体の連絡・相互協力・連携の調整、地域特性に応じた公共サービスの提供、地域を代表する使途の連絡調整・協働の窓口、基礎的コミュニティ組織（自治会等）の規模では実施困難でかつ全市的に取り組むには非効率な課題に取り組むなどとしており、図表5-9のように整理している。

財源については、寄付金や賛助会費、参加団体からの分担金、自主事業収入、行政からの補助金・交付金・委託料などを想定している。また今後は地域団体への補助金等の包括化や、新規の予算措置の検討が必要としている。

また、財政的自立のため、経済事業体としての性格を持つことも望ましいとしている。

⑤区域及び活動拠点

豊中市コミュニティ基本方針では地域コミュニティの範囲の目安を「範域」という言葉で表しており、地域コミュニティの範域を「小学校区程度」としている。この理由として、豊中市ではこれまでも小学校区を目安に「コミュニティづくり」をすすめてきた

こと、住民の活動も校区を単位とすることが多く、地域的まとまりがあり、日常的に顔の見える範囲であること、歴史的にもある程度根付いていることなどから、住民にとっても比較的わかりやすいと考えられることなどを挙げている。地域自治組織の範囲も、同じく小学校区程度をイメージしている。なお、モデル実施の2地区もいずれも小学校区である。

図表5-9 地域自治組織の役割及び仕事（事業）例
※地域自治システム調査検討委員会「地域自治システム調査検討報告」より作成

地域自治組織の役割	仕事（事業）例
地域の実情やニーズの把握、課題の抽出・整理	○地域カルテの作成 ○地元再発見タウンウォッチング ○アンケート、聞き取り調査等 ○地域課題の発見、共有化、解決への取り組み
どのような地域にしていきたいかを話し合い、合意を形成する	○地域づくりビジョンの作成 ○地域づくり計画の作成、実施
地域内のさまざまな活動団体の支援や相互協力・連携の調整	○地域行事の調整、団体どうしの連絡・調整・連携 ○子ども会、老人クラブ、ボランティア活動等の支援
地域の取り組みに関する企画、合意形成と意思決定、企画、実施	○地域課題の解決に向けた取り組みの実施（地域全体で取り組む行事など、地域の生活を豊かにし、持続可能とするための事業の企画・実施） ・地域防災、防犯などの地域安心活動 ・配食サービス、ふれあいサロンなどの地域福祉活動 ・学校支援、学童保育、野外活動などの地域教育活動 ・自然保護、美化活動、環境教育、観光開発などの地域保全活動 ・地域の祭り、スポーツや文化のイベントなどの開催 ・地域の伝統、文化、芸能などの継承支援活動 ・研修、生涯学習活動 ・地域の商店街振興、コミュニティ・ビジネス
地域を代表する、市との連絡調整・協働の窓口	○地域課題や当該地域にかかる市の施策・事業に関する意見・要望の提出・提案 ○地域内の公共施設の管理運営受託（指定管理者等） ○行政サービスの受託 ○市との協働事業の実施
地域活動の担い手となる人材の発掘、育成	○地域のラウンドテーブル（地域円卓会議）の開催 ○イベント等の実行委員の公募等
地域に関する情報の受発信、住民の交流の促進	○校区の広報紙の発行、ホームページ・ブログの開設 ○地域のラウンドテーブル（地域円卓会議）の開催 ○交流スペース（地域サロン、地域カフェ）の開設

拠点は、小学校区ごとに地区会館（公設民営）があり、市内に全54施設あるほか、自治会館などがあることから、それらの運営の見直しを行い、場の創出を行う予定である。また、小学校の空き教室を改装し、地域住民が利用できる施設とするなど、新たに拠点を整備するのではなく、現在あるものを有効活用していくことを考えている。

⑥構成員

地域自治組織が住民主体の公共的正確を持った団体であるためには、地域の全住民を構成員と考えるべきである、としている。構成員には住民、地域団体、NPO、事業者、各種実行委員会、集会施設の管理運営委員会、マンション等の管理組合などの組織、さらに在勤・在学する市民等が含まれる。

⑦設立の方法

地域自治組織は、本来住民が自発的・自主的に設立するものであることから、時期は地域により異なるとしている。豊中市としては地域自治組織の設立を推進しているが、これはあくまで住民が自主的に地域を運営する仕組みである地域自治組織を設立できる環境や条件を整えていくことであり、市が全市に一斉に設置を求めるものではない。ただ、地域自治組織は住民にとって大きなメリットが期待されるものであることから、住民から自然発生的な組織設立への動きが出にくい事情がある場合には、市がきっかけづくり等一定の働きかけを行う妥当性はあるとしている。

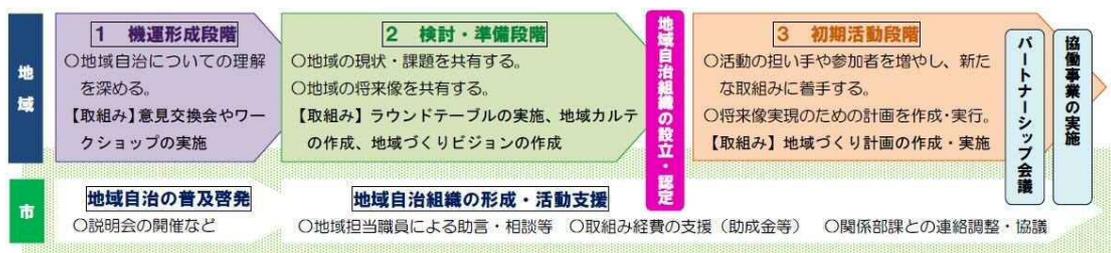
設立のための認定要件は、「地域自治システム調査検討報告書（2011（平成 23）年 2 月）」によると、以下のとおりである。

- ・設立にあたっては、地域の主要な団体が参画していること。
（豊中市の地域コミュニティが、これまで自治会・町内会、校区福祉委員会、公民分館を中心とした地域団体によって支えられてきたという実態を考慮し、地域自治組織の設立の際には、少なくこの三者が参画していること。）
- ・設立後は、個人を単位とし、住民の誰もが運営に参画できるよう開かれていること。
- ・組織運営のガバナンスが確立されており、透明かつ民主的なルールにより運営されていること。
- ・地域自治組織が行う公益サービスは、住民すべてに差別無く提供されること。
- ・一つの地域に一つの団体であること。
- ・民主的な規約を備えていること。
- ・組織運営、中でも会計において透明性が担保されていること。
- ・政治活動、宗教の布教活動、営利活動を主たる目的としないこと。

⑧その他

地域住民によるしくみづくりがスムーズに進むよう、市が行う支援として、地域担当職員（地域と市をつなぐ窓口）の配置やパートナーシップ会議（地域と市の協議の場）を予定しており、そのイメージは図表 5-10 のようになっている。

図表 5-10 地域の取組と市の支援の関係のイメージ
※豊中市HP「市民公益活動・地域自治」より抜粋



[地域担当職員]

地域担当職員は、地域に関わる情報の収集・提供や、地域自治組織の設立に向けた取組みの支援など、地域の取組みを応援しながら市内部の連携を強めて「タテ割り」の弊害を解消するもので、地域団体の実態把握や地域に関わる情報の収集、提供、関係部課との連絡調整・コーディネートなどが役割である。地域自治システム調査検討報告書では市域を4分割し、1ブロックに2～3人を配置するとしており、将来、地域自治組織の設立が一定進んだ段階で体制を見直すとしている。

なお、モデル実施においては1係3名体制で配置されており、地域自治組織の普及啓発や地域カルテの作成などを行っている。

[行政に求められる変革]

地域自治システム調査検討報告書に以下の3点が挙げられている。

- ・職員が地域活動や地域自治について理解を深める。
- ・地域に関する情報を積極的に収集・提供し、情報共有することにより、関係課と地域担当職員が連携して地域課題に対応する。
- ・組織体制や施策・事業等、すべてを地域自治の視点から見直す。

⑨今後

今後はモデル地域での取組みの成果等をふまえて、地域自治システムにかかわる制度を整備していく予定である。

本格実施に向けては、小学校区単位をまたがっている自治会や、神社等のコミュニティを地域自治組織に当てはめた際、どのような編成になるのかも考えていかなければならない。また、市役所の縦割り制度では地域と協働できる組織づくりが難しいため、組織間の連携やそのための編成を行っていかなければならないこと、地域自治システムに充てる予算や地域担当職員の人員確保が現状の課題として挙げられている。

2 海外に見る類似の取組

海外においても「地域自治組織」に類似した住民組織を制度化している国や地域が多数存在している。イギリスにおける「パリッシュ (Parish)」、フランスの「近隣住区評議会 (conseil de quartier)」、フィリピンの「バランガイ (Barangay)」などがその代表例であるが、ここではドイツの例を紹介する。

①ドイツの地方自治制度

ドイツは連邦制の国であり、地方自治制度を決める権限は各州にある。

都市部においては、一定規模以上の都市自治体の区域をいくつかに分け、そこに役所の出先を置き、直接選挙制の住民代表組織を付帯させるという仕組み「自治体内下位区分 (kommunale Untergliederung)」が存在する。住民代表組織は地域の総意を行政に伝達するための仕組み、つまり参加型の仕組みであり、住民代表組織の議決を受けてその実現に動く直接の担当は各区の役所である。

以下、当研究会が視察を行ったブレーメンの例を取り上げる。

②ドイツ・ブレーメン州の概要

ドイツ・ブレーメン州は、ブレーメン市（人口約 55 万人）とその北 60 km に位置するブレーマーハーフェン市（人口約 11 万人）の 2 都市からなる人口約 66 万人の都市州である。

ブレーメン州はいわゆる市町村法を持たないため、ブレーマーハーフェン市は州憲法

第 144 条に基づいて独自に「市憲法 (Stadtverfassung)」を定めており、一方ブレーメン市は市憲法を定めずに、ブレーメン州憲法 35 に基づいて行政を実施している。

③設立の経緯、設置根拠

第二次世界大戦後の 1946 年に行われた周辺自治体との合併を契機に、「ブレーメン行政の地域事務所と支所に関する法律 (Gesetz über ortsämter und außenstellen der bremischen Verwaltung von 14.Dezember 1946)」が制定され、これに基づき旧自治体の区域を基本として地域事務所 (Ortsamt) と住民代表組織である「地域評議会 (Beirat)」が設置されている。1971 年の法改正によりブレーメン市全域に制度が導入された。さらに、1989 年の法改正により直接選挙制が導入され、権限強化の大きな画期となった。なお、これはブレーメン市のみの制度である。

④役割と活動の財源

地域評議会は、ブレーメン市全体ではなく、地域に身近なことを決定する機関であり、その主な役割は、ブレーメン市議会によって配分された各地域の予算の配分決定や市への要望事項の決定である。この他、自治権として住宅地域の交通規制権や姉妹区協定締結権を有している。例えば、視察に行ったオースターホルツ地域では、市電の延伸や、遊休地の活用、託児所の開設などが話し合われていた。



オースターホルツ地域事務所

地域評議会は議論の場であり、評議会での議決を受けて実行するのは市である。地域評議会の議決は一般的には拘束力をもっておらず、特定の事項についての議決だけが拘束力をもつ。最近、地域評議会の権限が拡充され、議会の議決を経ずに執行できる事項が増えたが、財政難であるために資金を必要とする議決は実現しない傾向があるという。

地域事務所は、基本的には市政府の出先機関である、地域評議会と市民との調整が主な仕事である。なお、地域評議会の持つ予算は年間 7~8 万ユーロ程度であり、決して多くはないという。

⑤区域及び活動拠点

区域は、旧町村を基本に、400 人程度から 4 万人を超える規模まできめ細かに設定されている。現在は 22 の区があり、各区はそれぞれ地域評議会を持っている。

地域事務所は行政の出先機関であり、地域評議会はこの事務所などで行われる。

⑥構成員

地域評議会議員は住民から直接選挙によって選出され、選挙は州議会議員選挙と併せて4年に1回行われる。住民はひとり5票を持っており、党に入れることも人に入れることもできる。各区の地域評議会は7～19人で構成されており、各区の人口によって構成人員は異なる。なお、政党ベースの比例代表制であることから、地域評議会は強い政治色を持つ。この点は日本の地域自治組織の構成員とは大きく異なる点であるといえる。また、地域評議会議員はあくまで副業で、1回あたり30ユーロの手当てが出る程度でほとんど無償であり、多くの議員が他に収入源となる仕事を持つ。

議長は地域評議会議員の中から互選され、また、議長が地域事務所長も務める。人口の少ない地区の地域事務所長は名誉職であり、それ以外は常勤の公務員（任期10年）である。

なお、オースターホルツ地域事務所の職員は、かつては40名ほどいたが、予算削減により現在では3名にまで減っている。

⑦その他

地域評議会は月に1回程度、公開で開かれており、会議の場では一般住民が参加し自由に意見をすることができる。地域評議会の下には5～7の審議会があり、この会議は非公開で行われる。

社会意識調査等の結果から、ドイツでは政治に対するイメージが悪いことから、これの解決にむけて、選挙権を16歳とした。若年層も決定権を得ることで政治にもっと関心をもってもらい、ひいては市のイメージを高めることを期待しているという。

また、ブレーメン市の中でも社会問題を多く抱える貧困地区については別に予算がついており（貧困地区全体で年間約200万ユーロ）、予算の使い道



地域評議会構成員による会議
場所は Weser park という商業施設の会議室
構成員は政党ごとにまとまって座っている



地区まちづくり会議の様子

などを決める場として「地区まちづくり会議 (Stadtteilgruppe)」がある。この会議は公開で行われ、行政関係部署の担当者や地区内の社会諸機関の関係者、地域住民が集まる。議決の基本原則は全員一致であり、提案に対して誰も反対しないときに成立する、つまり住民一人ひとりが社会形成の主体であることを実感できる仕組みとなっている。地区まちづくり会議に参加する住民は時期や議題により異なるが、少ないときで 20 人程度、多いときは 100 人程度が集まるという。

⑧まとめ

選挙によって地域の代表者を選出する手法は日本ではほとんど見られないが、意思決定という権限が地域に明確に移譲されるという、参加型の色彩が強い仕組みといえる。地域コミュニティレベルの住民意思を行政に反映するための仕組みが法律によって強力的に整備されている点は、我が国におけるコミュニティ施策のあり方を考える上で、重要な示唆であると考えられる。

3 事例分析～地域自治組織の制度設計～

視察先の各自治体で導入されていた地域自治組織については、制度の基本理念においては共通する部分も多い一方で、制度設計がそれぞれに異なっていた。これは各自治体を取り巻く都市環境や情勢、地域資源、コミュニティの歩んできた変遷などにより、各地の実情に応じた要件を反映したものと捉えられる。

地域自治組織を制度によって位置づける場合、権限や財源が正式に担保される利点がある一方で、本来的には私的自治の領域である既存の地域組織をかえって形骸化させる懸念も想定すべきであると考え。とりわけ、既に様々な地域活動が活発に展開されている地域においては、屋上屋を重ねることにならないよう位置づけ、役割を工夫する必要がある。

そこで、ここまで見てきた 4 つの自治体の比較において、個別の制度設計について論点の考察を試みることにする²⁸。

²⁸ 以下、豊中市「コミュニティ基本方針」,2009年、「地域自治システム調査検討報告」,2011年伊賀市「自治基本条例」、「新市建設計画」2003年、その他、名古屋市、神戸市からの提供資料、ヒアリング事項を文献とする。

図表 5-11 地域自治組織制度の比較

	伊賀市	名古屋市	神戸市	豊中市
名称	住民自治協議会	地域委員会	ふれあいのまちづくり協議会	地域自治組織
目的	身近な地域課題を話し合いにより解決できるよう地域住民により設置	地域課題を解決するための市予算の一部の使い途を議論する	地域福祉の向上を目指した、各種地域団体のネットワーク	地域の人たちが地域に必要なことを考え協力して実施して行くとともに、市各部署が協力・連携して地域と向き合う体制をつくる
位置づけ	自治基本条例(2004)	条例により市長の附属機関として位置づける(予定)	ふれあいのまちづくり条例(1990)	自治基本条例(2007)別途地域自治組織のあり方を定めた根拠条例が必要
地域の範囲	住民が定める(概ね小学校区)	概ね小学校区	概ね小学校区	概ね小学校区
活動拠点	地区センター(市が設置)	審議の拠点はコミュニティセンターや小学校	地域福祉センター(指定管理者)	地区会館・自治会館など
構成員	地域内に住む人、活動する人・団体・企業全て	住民投票による「公募委員」と信任投票による「推薦委員」	自治会・町内会や婦人会、民生委員児童委員、子ども会、老人クラブ、PTA など	自治会、校区福祉委員会、公民館などの地域の主要な団体
財源	設立交付金(設立時)、地域包括支援金、コミュニティビジネス など	あくまでも地域委員会は「意思決定主体」市の税金の使い途を決める	ふれあいのまちづくり助成(メニュー方式。活動内容に応じて助成)	地域で必要な活動に使いやすい助成金を検討中。(平成 24 年度から実施予定)
その他		本格実施に向けた制度設計の段階	地域福祉の向上を目指して作られた組織であり、数ある地域団体のひとつという考え方	本格実施に向けた制度設計の段階
川崎市で検討するにあたり考慮すべき点など	・各協議会間の違い(差)をどう考えるか ・地域自治組織の権限をどう考えるか	・実行組織との連携をいかに図るか ・財源の確保 ・職員にかかる負担をいかに減らすか	・“福祉”だけではない、地域の総合的な自治組織となりうるか(既存の地域自治組織の転換・活用)	・財源の確保 ・職員の確保

(1) 設置根拠、目的

地域自治組織が、地域の代表性を有する公共的性格を得るためには、法的な設置根拠を整備する必要がある。設置根拠についてはいずれの自治体も、条例により個別に位置づけており、中でも伊賀市、豊中市は、一般条例の上位条例であることを含意する自治基本条例にて設置根拠を定めている。これは、自治基本条例の策定にかかる検討経過の中で、地域における住民自治の拡充を推進するという市政目的と、同制度が関連付けられた結果となっている。

6市町村による合併に基づき制度設立された伊賀市では、合併協議の段階では地方自治法等の法制度による地域分権の仕組みも検討されていたが、結果的には自治基本条例による制定が採用されている。

目的としては、名古屋市は「地域課題を解決するための予算の使い途を議論する」という、意思決定主体としての「参加」型の住民組織といえる。市長の附属機関としての位置づけであり、予算の執行は自治体が行うため、「協働」型としての性質は有しないといえる。

伊賀市、神戸市、豊中市は、地域課題の解決に向けて協議や活動を行い、地域交付金等の執行しうる点において、「参加と協働」型の住民組織といえる。神戸市はふれあいの

まちづくり協議会は、対象を地域福祉的な活動に限定しているが、伊賀市、豊中市は地域課題全般を対象としている。参加と協働をセットにすることにより住民主体の実践的な地域活動が期待される一方で、それが同時に地域の公共的な意思決定機関であるという側面があいまいになりがちという指摘が、伊賀市の事例から伺えた。その他、伊賀市の自治基本条例には、住民自治協議会の意思決定にかかる権限を規定しており、一定の事項について、市長に対し答申・提案・同意・受託の意思決定を行う権能を定めている。ただし、これらは公職選挙法によって選挙された機関による拘束力ある決定ではないため、市長は住民自治協議会の決定を「尊重」することとの規定にとどまるとしている。

また、地域自治組織には、地域代表としての公益的団体という性質が求められることから、特定の当事者利益を意識することなく、地域と関わりを持たない不特定多数の住民の利益も代表しうるものであることが求められる。これに関しては、伊賀市、神戸市、豊中市は、地域自治組織の認定要件として、同趣旨の規定を置いている。

(2) 権限、活動の財源

地域自治組織は、地域の代表性を有する組織としての認定を受けられること、行政からの補助金や交付金の使途に関する決定など、条例によって規定された権限を有する。

また、自治体から交付される財源の原資としては、伊賀市では地域団体に支出されていた既存の補助金を統合した地域包括支援金（交付金）などがある。これにより、住民側・行政側の双方において申請・交付の手続きが簡略化され、地域組織の縦割りや資金分散の克服、地域経営の自律性と総合性の追求を図ることを目指している。また、予算の使途などについて地域団体同士が話し合う過程を通じて、団体間の相互理解を浸透させる効果も期待されている。2009（平成 21）年から「地域活動統合助成金事業」を実施している神戸市の事例をみると²⁹、①新しく生まれた地域活動への予算充当、②既存制度の助成上限によらない弾力運用、③活動経費の削減、といった効果が検証されている。豊中市でも既存の地域団体への補助金を統合し、交付する仕組みを検討している。

さらに、伊賀市の住民自治協議会では、同組織を法人にも移行できるよう、既存の法人化制度の要件も勘案するといった規定も定めている。これは、同組織が自治基本条例の規定を超えた活動を行う場合などを想定していると考えられ、例えば経済事業体として財政的自立を果たすことなどもこれによって展望されうる。

(3) 区域及び活動拠点

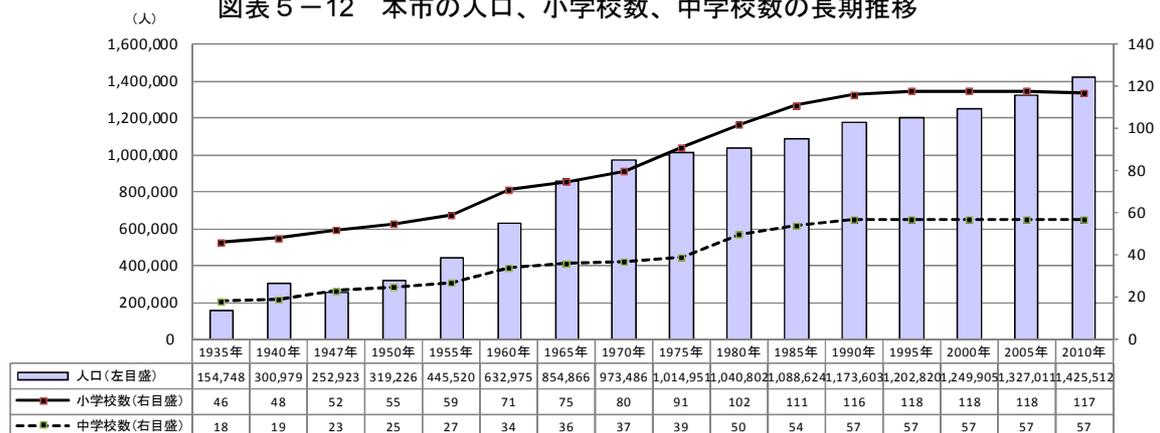
区域については、いずれの自治体も「概ね小学校区程度」と行政区よりも狭域なエリアを目安とし、具体的な区域については実情に応じて住民が決めるものと規定している。日本の地方自治制度には、明治以降に行政事務の能率化を図るため合併が推進された経

²⁹ 神戸市地域力強化推進課の提供資料より

過があるため、一定の面識社会の形成されている地理的範囲としては、市の辿ってきた歴史的経過から地域にとって身近な区域を読み解く必要があると考えられる。

豊中市では、コミュニティ政策の区域を「小学校区」を目安として歴史的に定めてきた経過があるため、地域自治組織においても同区域を単位としている。当市がコミュニティ政策を正式な政策課題として初めて表明したのは、1979（昭和 54）年の「第 2 次総合計画」からであり、以降、地域団体の活動も小学校区を目処に展開されてきたという。

図表 5-12 本市の人口、小学校数、中学校数の長期推移



伊賀市では、2004（平成 16）年の 6 市町村による対等合併を契機として住民自治協議会を制度制定し、その区域を「小学校区（旧村）単位」と想定している。ただし、ここでいう、「旧村」とは、合併前の旧 6 市町村の区域ではなく、昭和の大合併³⁰時に消滅した旧村の区域（＝小学校区）としている点が特徴的である。地域住民が共同生活者として愛着を持てる地理的範囲を設定するために、長期的な市域の変遷を含めて検討がなされた結果となっている。なお、伊賀市の場合は、昭和の合併後の人口変動が急激ではないため、旧村の区域と小学校区の区域とを概ね同一と捉えることが可能といえるものの、本市のように人口変化が急激な都市部においては、現在の学区単位と旧市町村の単位が乖離していることも考慮する必要がある。

また、地域自治組織が諸活動を展開していくためには、条例による権限付与等のソフト面の整備と同時に、ハード面として活動拠点を整備していくことが不可欠となる。この活動拠点には、多数の地域住民が一同に集参可能な規模の会議スペースのほか、誰もが気軽に立ち寄り会話ができるサロンの機能、事務局機能などが持続的な組織運営のために求められる。しかし、新たに活動拠点を新規建設していく財政的余裕のある自治体は少ないことから、伊賀市、神戸市、豊中市、いずれも市が所有する既存の施設を活動

³⁰ 行政事務の能率的処理のため、昭和 28 年の町村合併促進法により、新制中学校 1 校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口（8,000 人）を目処に、規模の合理化が図られた合併のこと。総務省「市町村合併資料集・市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」から抜粋、<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>

拠点として位置づける方針としている。これは、設立する地域自治組織の区域を設定する際に、既存の市保有施設の点在状況といったハード面による制約が加わることを意味する。ただし、伊賀市は一部既存の施設がない地域については、新たに建設を行っている。名古屋市は、一定の会期で公開の場で審議を行う組織体であることから、必ずしも恒常的な活動施設を要さない。

また、神戸市のふれあいのまちづくり協議会では、既存の「老人いこいの家」を改修し、地域福祉活動コーナーなどを付設したうえで「地域福祉センター」と呼称を改めている。これは、高齢者へのレクリエーション等のための目的型施設から、地域活動に自主的に取り組む住民組織への利用の門戸を開く、多目的型組織への転換を同時に図ったものである。これにより利用の硬直化を解消し、各種地域団体をネットワーク化するとともに、多世代が交流できる拠点への発展が志向されている。

(4) 構成員

地域自治組織を、地域内に存在するさまざまな団体や全住民が参加可能な組織とする指針においては、いずれの自治体の制度にも差異はない。神戸市は、各種構成団体の代表者を中心に委員としているが、伊賀市、豊中市は、世帯単位ではなく個人単位としても参加可能と明記している。名古屋市は委員の定数を定めており、公募委員と推薦委員からなる任期付きの非常勤特別職公務員となっている。

地域自治組織には、従来の町内会・自治会等の地縁団体による活動領域との整合性を図るため、既存の主だった地域団体が組織運営の担い手として加わることが望ましいと考えられる。町内会・自治会は、福祉・環境・防災・教育・文化・体育等の総合的な課題に対処し、地域の実態を包括的に把握する組織であり、また、保有している人的つながりそれ自体が社会関係資本として有益と捉えられる。町内会・自治会等の地域に主要な当事者団体の参画なしに、地域自治組織が有効に機能することは想定し難い。町内会・自治会を地域自治組織の中核的な構成団体として位置づけ、同時に専門的な課題に対応して NPO 法人等の市民活動団体による分野別の解決能力を期待することが適切と考えられる。

しかし、伊賀市、神戸市は、既存団体の参加状況を地域自治組織の認定要件としておらず、地域住民側の自主設置が可能となっている。これは、設立要件を画一的にすることにより地域の実情に応じた組織とならない懸念があること等によるものと考えられる。豊中市は、地域に主要な団体の参加等を設立要件に想定している。名古屋市も、地域委員会モデル地区への応募の要件に、「学区連絡協議会または住民 30 人の署名を得た者」と一定の要件を設けている。

(5) 設立の方法

いずれの自治体も、地域自治組織の設立を一斉に求めるものではなく、条件の整った

地域から地域住民による申請・認可としている。伊賀市では、結果的に市内ではほぼ一斉に住民自治協議会が設立されているが、神戸市では、市内の全区域にふれあいのまちづくり協議会が設立されるまでに約 20 年を要している。

神戸市、豊中市へのヒアリングから、地域自治組織の導入時期において、「導入の効果がわからない」、「地域自治組織は屋上屋ではないか」といった疑問の声が地域住民から上がったとの課題が聞かれた。これは行政発意の新しい仕組みを導入する際には常に直面する問題と捉えられるが、制度導入による「実績」「成果」を目に見える形で、住民に広く情報発信していくことが重要となると考えられる。名古屋市、豊中市では、条例施行を前に要綱に基づくモデル地区を設置している。これにより、地域自治組織の役割や設置効果についての認識が住民に徐々に広がり、活動への参加・協力が広がっていくことが期待されている。

また、地域自治組織は、住民の自発的意思によって設立されるべきものであるが、同組織は地域住民にとっても多大なメリットが期待されることから、市側からの一定の働きかけなどの支援も必要と考えられる。ただし、これは住民の潜在的な自治意識の自覚を促すことを主眼とする支援範囲にとどまるべきである。

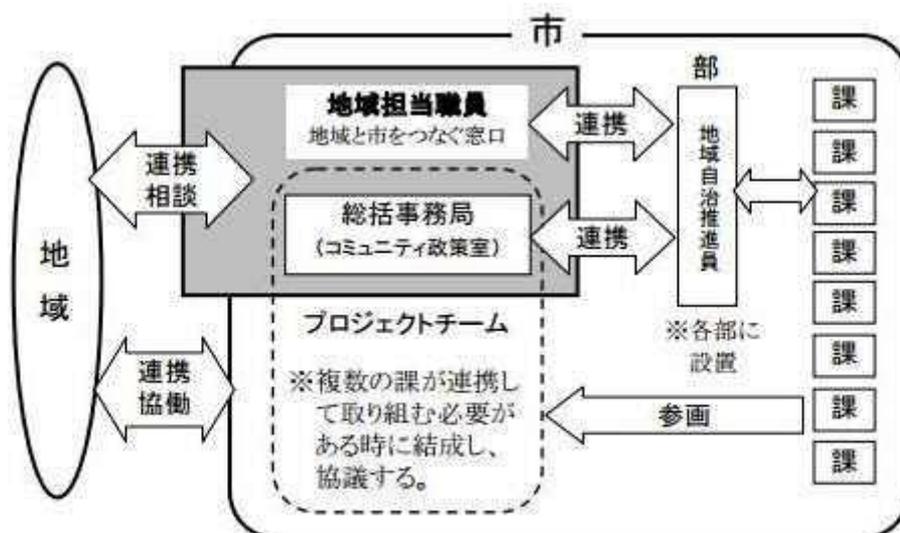
(6) 行政の組織体制

豊中市、伊賀市の取り組みでは、地域が地域自治組織の設立を行うための諸制度を整備し、それと同時に行政組織についても地域との協働の視点から見直しを行なっている。地域自治組織に総合性の発意を求める意味においては、協働のパートナーとしての行政にも相応の変化が必要になるものと考えられる。

地域社会の抱える課題というのは、総合的・横断的なものであり、行政が地域との協働によりその課題解決に取り組む場合、行政組織内でも連携が求められる。しかし、行政の縦割りの構造を抱えたまま部局間を越えた連携を行うことには困難も想定されるため、地域との連携・協働の仕組みを担保するために、区役所や各局等へ必要な権限を移譲するなどの組織内分権を同時に進めること必要と考えられる。

豊中市では、地域側の発展段階とその組織整備に対応できるよう、行政内部組織の横断的な体制を整備することとしている。また、地域組織からの地域課題の解決に向けた要望や政策提案が行われることに対応し、「地域自治推進員」や「プロジェクトチーム」の設置を検討している。

図表 5-13 豊中市「行政の組織体制のイメージ」



また、豊中市では、地域自治組織の設立期に、規約の制定や地域の合意形成などの膨大な事務量が住民側に求められることから、組織が設立されるまでの時期を中心に支援する「地域担当職員」制度をモデル事業にて設置している。神戸市では、2007（平成15）年度から各区に主査級以上の職員を「地域担当職員」（兼務）4～6人配置している。また、伊賀市では、住民自治を支援・補完する機関として伊賀市市民活動支援センター（公設公営）を設立し、地域自治組織の設立期の支援窓口としていたが、現在は自治体事務所に地域担当職員を配置する体制としている。

地域担当職員には、地域自治組織の設立を支援し、それらが発展的に成熟するまでの経過をコーディネートする能力が求められ、そういったスキルセットを有する職員の養成が課題となる。地域課題の総合性に対応するため、地域福祉、都市計画、土木・建築、教育、文化などの広範な施策知識も必要と想定され、また、地域における合意形成を支援するためのファシリテーション能力なども望まれる。これについては、専門的人材育成の研修システムを体系的に構築するなどの必要があると考えられる。

神戸市では、地域担当職員など市民との協働により地域の課題解決や地域の魅力アップを進める業務を担当する職員を対象として、約1年にわたる人材育成研修を実施している。地域支援事業等の制度に関する基礎演習、実践事例を踏まえたケーススタディ、グループワークなどを組み合わせ、平成22年度までに延べ239人が参加している。

なお、地域担当職員制度を取り入れている自治体は多々あるものの、専任・兼任、職員の階級、所属部署など、そのあり方はそれぞれ異なっている。地域に職員が入ることで行政と地域との距離が近くなるというメリットが期待されるが、休日出勤など現在の公務員の勤務体系との相違や、職員の異動のタイミングなども影響が大きくなるものと想定される。

4 地域自治組織のあり方についての考察

これまで見てきたような各自治体による地域自治組織の設立には、厳しい財政状況を背景として、地域における公共サービスのすべてを行政組織が提供することは困難となり、地域における最大の主体である住民自身が、自主的な活動を展開し、地域の課題をみずから解決するための環境づくり求められているという状況が伺えた。

行政による地域自治組織への支援のあり方についても、とりわけ地域コミュニティの主体性・自律性を高めることを焦点に置き、内発的な活力を促進することを目的に制度設計が行われている側面があった。これは、少子高齢化の進展や住民の生活様式やニーズの多様化といった、今後も複雑化が想定される地域課題を解決するには、団体別・課題別といった特定目的の運営支援のみでは限界が想定されるためと考えられる。地域コミュニティが自律性を発揮し、地域を取り巻く環境変化にも柔軟に対応し、発展的に地域経営を行うことが可能となっはじめて、「持続可能な地域社会」が実現されるものと期待される。

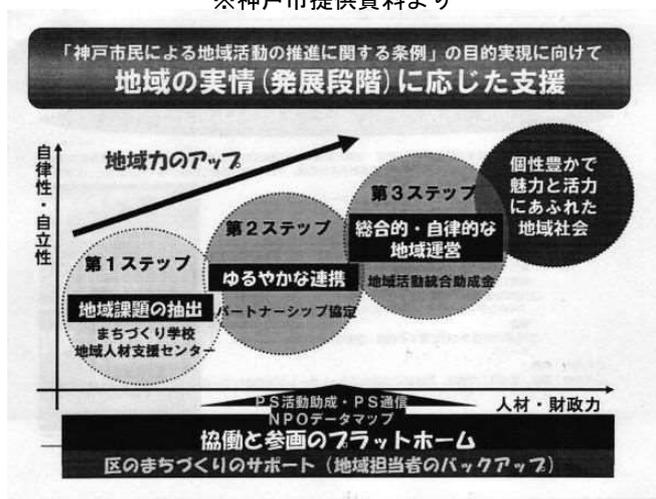
そのためには、地域自治組織が自律性を確立し、さらに、団体同士の連携を促進することが必須と考えられる。ここでは、その2つの視点から、地域自治組織のあり方について検討する。

(1) 地域自治組織の自律性の確立

神戸市が2004（平成16）年に制定した「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」に基づく「協働と参画による地域力強化プラン」では、地域組織、NPO、事業者を含めた市民と市による協働と参画のまちづくりを推進していくことを目標とし、地域の自主性と自律性を尊重しながら、第1ステップ：地域自らが地域課題の抽出、第2ステップ：地域組織がゆるやかな連携を図る、第3ステップ：地域が自律的な地域運営を図る、と地域の活動の発展段階に応じた支援を行うこととしている。

行政による地域コミュニティへの支援のあり方については、その発展段階において、地域の主体性・自律性に軸足を置いた方向にシフトしていくことが重要な視点と考えられる。しかし、例えば地域自治組織が補助金や交付金の使途を決める権限は、総合的・自律的な地域運営に寄与するものであるが、税金を原資とし議会によって使途を特定しないで与えられる財源であるため、一定のガバナンスが求められる側面もある。各地域自

図表5-14 神戸市
「協働と参画による地域力強化プラン概念」
※神戸市提供資料より



治組織の発展・成熟の度合いに沿った適切な支援を行うという視点が求められる。

また、総合的・自律的な地域運営を目指すにあたっては、活動の資金的枠組みが重要である。行政から交付される補助金等には一定の限りがあるため、地域自治組織が地域における意思決定や活動を形成・維持していくためには、多様な収入源を求める途も必要と考えられる。そのためには例えば、地域コミュニティに必要とされるサービスを継続的に提供するために、事業化を行う手法などが採りうる。これにより地域資源を生かす地域経営の視点が培われ、ボランティア原理のみによらない新しい活動も展開可能となる。また、そうした動きの中で企業経営的な感覚を有する人材が地域に新たに加われれば、地域が再活性化することなども期待できる。

具体的な事例として、公の施設の管理・運営を包括的に代行させる指定管理者制度による事業、自主財源を生み出しながら地域社会の課題を解決してゆくコミュニティビジネスの2つを取り上げることとする。

①指定管理者制度

伊賀市では地域自治組織の活動拠点を行政が提供しているが、長期的には指摘管理者制度を利用して、地域団体に施設管理を行うことなども展望している。行政が公設公営で管理している地域の活動拠点施設などを積極的に地域に委託することで、地域に身近な目線からの効果的な運用が期待される。

神戸市「野田北ふるさとネット」では、地域内の NPO 法人の協力のもと駅前駐車場の指定管理者となっている。駐輪場の管理を地域住民が行う前は駅前周辺の約 200 台あった放置自転車が、管理開始後の 4 ヶ月で約 70 台まで減少したという実績をあげている。これは行政主体の運営時と比べて、地域住民による自主管理が違法駐輪者の取締りに効用があったものと考えられる。また、それと同時に、地域団体にとって新たな自主財源を確保することにもつながるとしていた。



野田北地区が指定管理により
運営している駐輪場

②コミュニティビジネス³¹

コミュニティビジネスとは、経済産業省関東経済産業局では「地域の課題を地域住民が主体的に、ビジネスの手法を用いて解決する取り組み」と定義している。前項の指定管理もコミュニティビジネスの一つとして捉えることができる。

コミュニティビジネスは、地域課題を事業的手法で解決するほか、地域自治組織の自主財源を確保する、地域内就業の受け皿を確保するなど複数の目的が期待できる。豊中市では、地域自治組織設立後の取組としてコミュニティビジネスの実施検討を挙げている。

イギリスのコインストリート・コミュニティ・ビルダーズ (Coin Street Community Builders) は、コインストリート地区のまちづくり運動を行っていたアクショングループが、都市再生事業をすすめるために設立した非営利法人で、不動産を所有し、その経営



Coin Street Community Builders が
管理運営する共同アパート

による収益をもとにコミュニティ事業を行っている。イギリスでは助成金が削減されており経営が立ち行かなくなるソーシャルエンタープライズも多いが、コインストリート・コミュニティ・ビルダーズは設立期以外助成金を受け取っておらず、自主財源により事業を展開していることから、安定して成果をあげることができている。

ただし、経営リスクが積みまとうことから実施にあたっては慎重な検討が必要である。

(2) 地域団体の連携促進（中間支援組織の事例）

地域自治組織の設立後、地域が主体となった自治活動やNPO活動等をさらに進めるためには、地域団体相互の連携や情報の共有が必要となることが想定される。

こういった連携を促進するためには、中間支援組織が有効と考えられる。中間支援組織とは、一般にNPO法人を支援するためのNPO法人などを言うことが多いが、必ずしも明確に規定された定義があるわけではない。2001（平成13）年度に内閣府が行った「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」によれば、中間支援組織は大きくわけて①官設（官設官営、官設民営）、②民設の2つのタイプがあり、その役割は①資源の

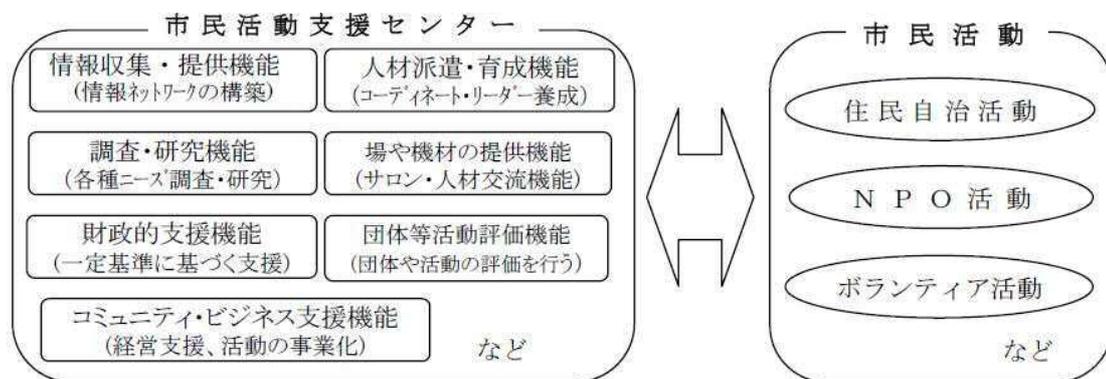
³¹ 経済産業省関東経済産業局 コミュニティビジネス
<http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/community/index.html>
本市においてもコミュニティビジネスを行おうとしている団体に対し支援を行っている。
参考 URL：川崎市のコミュニティビジネスサポート
http://www.city.kawasaki.jp/28/28kikaku/seisaku/kawasaki_cb/CBindex.html

仲介（資金、人材、情報などの資源提供者と NPO を仲介し、NPO の育成に関わる一方、行政、企業、個人などの資源提供者向けにサービスする）、②NPO 間のネットワーク促進（個々の NPO が抱える問題などを、NPO 同士が様々なレベルでネットワークを組み解決を図るという取組みを促進する）、③価値創出（NPO に対するニーズを発掘し、社会的課題について、社会全体に訴え共有化し、新たな問題解決方法などを創出する）といった点が挙げられるとしている。

伊賀市には、公設公営の「地域活動支援センター」がある。これは、住民自治協議会だけでなく、NPO 活動やボランティア活動など全ての市民活動を支援するために設置されたもので、支援の内容は、市民活動支援のほか、これらの活動の継続を可能にするコミュニティビジネスについても、公益性という観点から支援するとしている。

図表 5-15 伊賀市市民活動支援センターのイメージ

※「伊賀市における市民活動財政支援及びコミュニティビジネスに関する提言書」より抜粋



本市にもかわさき市民活動センター（公設民営）があり、NPO やボランティア団体に対し「人材育成」「活動拠点」「資金」「情報」「ネットワーク」といった社会的資源を提供し、さまざまな側面から市民活動を支援しているが、今後地域団体相互の連携のためにかわさき市民活動支援センターが果たす役割は重要になると考えられる。

大阪府にある千里ニュータウンでは、中間支援型 NPO 団体が活発に活動している。千里ニュータウンは、1962（昭和 35）年に大阪府が事業主体として造成し、1,160ha を擁する大規模団地である。そのエリアは、豊中市、吹田市にまたがっている。そのため、両市において都市計画の容積率の基準が異なることや、自治会への支援制度での活動補助金の有無の違いなど、同一団地であっても自治体政策の違いにより数々の調整課題に直面してきた。

現在、千里ニュータウンでは、少子高齢化、建物の老朽化などの生活課題を解決するため、行政区域を越えて住民同士が連携して活動することが求められており、そのネットワーク化の必要性から中間支援型 NPO が生まれた。代表的な組織に、「NPO 法人 千里市民フォーラム」、「NPO 法人 千里・住まいの学校」がある。これらの中間支援型

NPO は、千里ニュータウンに関わるさまざまな人・グループの交流・情報交換の場として、その裾野を広げていくことを目的に活動している。地域内の人材に加え、大学等の研究機関やコンサルタント、などとも連携し、コミュニティを形成・維持していく活動を多岐にわたって行なっている。



「NPO 法人 千里市民フォーラム」等の活動がきっかけで作られた千里地区のコミュニティカフェの様子

また、こういった活動は諸外国でも活発であり、特に市民活動が活発なイギリスでは、多数の中間支援組織が活動している。そのひとつであるボランティア・アクション・カムデン (VAC) は、ロンドンのカムデン地区で活動するコミュニティやボランティア団体等の市民団体の支援や、活動促進のサポートを行う団体である。カムデン地区は移民が多い地域であるため、移民のコミュニティに対して支援を行うことが多いという。

VAC が行う支援は大きく分けて2つあり、コミュニティに対するサポートである”supporting organizations” (組織支援) と、戦略的な取り組みである”strategic work”がある。”supporting organizations” (組織支援) は、市民活動のノウハウを持たない移民のコミュニティに対し、補助金の集め方やお金の管理、経理や雇用などのノウハウを提供している。”strategic work” (戦略的取組) は、地域において問題となっている事項についての講義や講習を行うもので、例えばカムデン地区においては、少数民族のまとまり方や精神疾患に対する理解などについて講義や講習が行われている。

日本における中間支援組織の役割は、先の「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」にある役割のうち①資源の提供や②団体間のネットワーク促進が主な役割となっているが、今後は③価値創造、VAC の例でいえば”strategic work” (戦略的取組) を担う中間支援組織が増えることで、更なる地域コミュニティの活性化につなげることができると考えられる。

第6章 地域コミュニティの活性化に向けた提案

本市において地域コミュニティの活性化を図るにあたって、地域自治組織の設立が有効となりうることについては、第4章で述べたところである。ここでは、他都市事例の調査研究をもとに、いくつかの論点について具体的な制度設計上の提案を行うとともに、関連する取組の提案を試みたい。

1 地域自治組織についての提案

(1) 地域自治組織の有効性

地域自治組織の設置の有効性については、次のように整理した。

1つ目としては、地域に身近なコミュニティ施策の実現がある。本市は人口143万人を7つの行政区に区分する大規模な自治体であり、行政区あたりの人口規模は平均して20万人を超える。これは、広域的な事業を効率的に展開することに適している一方で、市民が地域的な課題を共有し、自主的解決に向けた協働の取り組みを行っていくには規模の面から限界があるものと考えられる。地域自治組織は行政区よりも狭域の区域に設置することが可能であるため、一定の面識社会が形成されている地理的範囲において、さまざまな団体や個人が関係性を築き、効果的に連携することが期待できる。

2つ目は、住民自治意識の向上がある。地域自治組織ではその役割や機能が制度的に担保されることから、行政と地域との役割分担を意識しやすくなるなど、自治意識の向上が期待できる。

3つ目は、各団体の活性化、団体間のネットワーク強化が挙げられる。地域自治組織では、町内会・自治会をはじめとするさまざまな団体が構成を成すことから、各団体間の連携・交流を促す効果が期待できる。

図表6-1 地域自治組織の有効性の整理

住民に身近なコミュニティ施策の実現	・地域的まとまりがあり、日常的に顔の見える範囲において、さまざまな団体や個人が関係性を築き、効果的に連携することが促進される。
住民自治意識の向上	・「地域のことは地域で決める」といった自治意識の向上につながる。 ・地域における合意形成の過程を通じて、住民の参加意識の実感及び向上につながる。
各団体の活性化、団体間のネットワーク強化	・各種団体間の連携・交流を促し、新たな情報・人材との出会いとなり、活動スキルを高め合う相互的な関係強化が期待できる。

(2) 制度設計上の留意点

①役割

図表 6-2 地域自治組織の役割

地域自治組織がいかなる役割を担うべきかという点については、一つに、これまで町内会・自治会が担ってきた、地域の住民自治の場としての機能とすることが考えられる。地

各団体や行政の取組の補完	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の各団体が単独で行うには、規模や人材面から実施が困難であるもの。 ・市が画一的な公共サービスとして実施することが非効率であり、地域特性や地域資源に応じて解決を図ることが効果的なもの。 <p>などについて、課題解決に取り組む。</p>
地域のネットワーク化	<p>地域団体、市民活動団体のほか、行政、学校、消防、警察、商店街、住民個人等の関係機関をつなぐことによって、総合的な地域力の発揮を図る。</p>

域に暮らす者同士が、地域の課題について自ら考え、決定し、実行する場としての役割である。

本市においては、関連する制度として、区民の参加と協働により区の課題解決を図るための調査審議を行う区民会議が各区に設置されている。区民会議が主に区全体における課題を調査審議し、区民による自主的な取組のほか区民と区役所の協働による課題解決を目的とするのに対し、地域自治組織は各地域における課題について住民自身による課題解決を行うことを原則とし、諸団体の連携・調整を行うコーディネートする機能を担うことを提案したい。

②構成団体

上記のような役割を果たすに当たっては、地域において可能な限り多数の団体が結集したうえで、各団体が地域の課題を共有し連携できるシステムを構築することが望ましい。そこで、今回提案する地域自治組織については、町内会・自治会等の地域団体、マンション等の管理組合、市民活動団体等の地域内のあらゆる団体を構成要素に含みうるものとした。

ここで「含みうる」としたのは、地域自治組織においては、参加団体を必ずしも固定せず、常に外側に門戸を広げた形が望ましいと考えられるからである。

さらに、地域自治組織への参加・参画の機会を全住民に保証するため、団体構成員だけでなく地域住民から意欲のある人材が個人で参加する仕組みも必要と考える。

③権限及び財源

地域自治組織が上記のような役割を果たしていく上で、その決定や活動の正当性を担保することが必要となる。従来の町内会・自治会においては、高い加入率が正当性を担保する大きな要素となっていた。しかし、地域自治組織においては、そもそも加入率という概念が存在しえないことから、これを制度的に担保することが必要となる。

また、地域自治組織が、民主的なルールのもとで地域の総意を作り出し、協働の仕組

みを地域での意思に基づいて構築するためには、身近な事柄についての意思決定に参加し、協働して役割を担うための権限が求められる。

構成団体のところで述べたとおり、地域のあらゆる主体が参加しうること、常に門戸が開かれていることを制度的に定めることで活動の正当性が担保されるものとする。特に、あらかじめ地域自治組織に一定の権限を付与することを明示し、その権限行使に対して利害関係を持つ地域のあらゆる主体が地域自治組織に参加しうる仕組みを構築することで、地域自治組織の正当性はより強固なものとなる。

また、地域自治組織の各種活動を支える財源についても検討が必要となる。ここでは、各種団体に交付している補助金を統合し、「統合補助金」として地域に一括して交付する方法が効果的と考えられる。補助金の配分を地域自治組織において話し合うことにより、団体間の役割の相互理解を浸透させ、地域の実情に応じた効果的な再配分を行うことが期待される。この統合補助金の配分機能は、地域自治組織に付与する権限の柱となるものと考えられる。

さらに、補助金ではなく「交付金」に発展させる方式も、地域経営の総合性を追求するうえで効果的と考える³²。副次的な効果ではあるが、これにより、事業の目的ごとに申請・交付を行ってきた事務手続が簡素化されることとなりうる。また、統合化による交付額の効率化・適正化も期待できる。

さらに将来的には、地域の自律的な経営スキルが高まることにより、コミュニティビジネスを起こす、あるいは行政から委託や指定管理者制度の活用による事業を担うなど、恒常的に資金源を確保する展開も期待できるだろう。

③区域

地域自治組織がどの程度の区域を設置の対象とすべきか、という点について、本研究では、中学校区程度を一つの目安とすることを提案したい。

一般的に、このような比較的狭域の自治組織を新たに設置する場合には、旧来の地域コミュニティの単位を参考とすることが多い。しかしながら本市においては、ほぼ現在の市域となった1940（昭和15）年における人口が約31万人（313,025人）であったのに対し、戦後の高度経済成長期（昭和30年頃～40年代中頃）に年間数万人の勢いで増加し、1973（昭和48）年に100万人を超えた。その後もゆるやかに増加を続け、1986（昭和61）年に110万人、2010（平成22）年には140万人を超えている。このように急激な人口動態の変化により、市域の確定当初は旧町村ごとに設置されていた学校のエリアは大きく変動しており、合併以前の町や村等を単位として、住民に身近な区域を設定することは困難な状況といえる。

そこで本提案では、地域住民にとって身近で、参集の容易な活動拠点の観点から、地

³² 交付金の場合は、残余金の返還を必要とせず、次年度繰越金、積立金などとして扱うことが可能となるため、自立的で弾力的な使途とする可能性が拓ける。

域自治組織の区域を設定することを試みた。

本市を取り巻く厳しい財政状況から、新規に施設建設を行うことは困難と考えられ、地域自治組織の活動においても既存の施設を活用することとなる。そうした際に活用が可能と考えられる施設としては、公立小学校（117 施設）、公立中学校（57 施設）、こども文化センター（概ね中学校区ごと、58 施設）、いこいの家（49 施設）などが挙げられる。

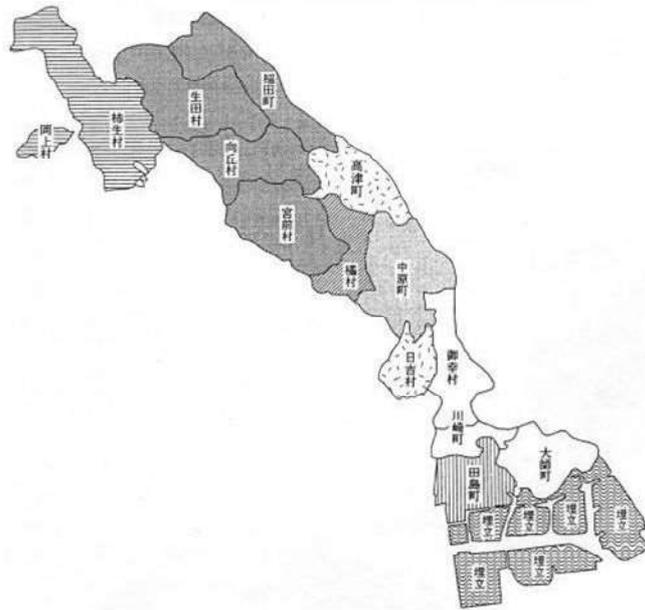
ここでは、地域自治組織の主な活動拠点としてはこれら公立小中学校やこども文化センター、いこいの家などの既存の施設を、その本来の使用目的を妨げない範囲で活用することとし、地域自治組織の区域としては中学校区程度とすることを提案したい。

またこれは、現在中学校区ごとに展開されている地域教育会議等の既存の団体・会議等との親和性が高い面でも利点がある。

ただし、複数の町内会からなる区域に設置されている地区社会福祉協議会、地域包括ケア連絡会議等、既存の団体・会議等との連携を図るため、地域の実情に応じて柔軟に設定することも必要となる。

図表 6-3 本市の市域の変遷

※川崎市「区政概要」（平成 23 年度版）、p.2～p.5



区分	合併年月日	経過
[Horizontal lines]	大正 13. 7. 1	橋樹郡川崎町、御幸村、大師町を廃し市制施行
[Vertical lines]	昭和 2. 4. 1	橋樹郡田島町を編入
[Diagonal lines (top-left to bottom-right)]	昭和 8. 8. 1	橋樹郡中原町を編入
[Diagonal lines (bottom-left to top-right)]	昭和 12. 4. 1	橋樹郡高津町および日吉村の一部を編入
[Cross-hatch]	昭和 12. 6. 1	橋樹郡橋村を編入
[Dotted]	昭和 13. 10. 1	橋樹郡稲田町、向丘村、宮前村および生田村を編入
[Horizontal lines (thick)]	昭和 14. 4. 1	都筑郡柿生村及び岡上村を編入。
[Wavy lines]	昭和 16. 12. 10～平成 8. 7. 30	埋立地および市境変更

④設立のプロセス及び要件

地域自治組織は、「地域住民が自律的に地域運営を行う仕組み」として、環境や条件を整備していくことを目的とするため、市が地域に対して全市一斉の設立を求めることは趣旨に馴染まない。あくまで地域住民の自主性と主体性によってなされるべき性質のも

想定される認定要件

- 少なくとも地域内の町内会・自治会（実質的に地域に主要な団体）すべての参画があること。
- 団体の構成員の他、個人としての参加が可能であり、住民の総意が反映されるような民主的なルール、組織形態や活動について規約を備えること。とりわけ会計について透明性のある過程において運営すること。
- 当該組織が行う公益的サービスは、所属する団体や個人だけでなく、地域のすべての住民に差別なく提供されること。
- 一つの地域に一つの団体であること。
- 政治活動、宗教活動、営利活動*を主たる目的としないこと。

*事業によって得た利益を構成員に配分すること等の活動を指す。公益目的の収益事業を否定するものではない。

のである。よって、その設立過程は住民側による申請及び行政による認定とすることが必要となる。

なお、類似のプロセスによる既存の制度としては、地区まちづくり育成条例³³における地区まちづくり組織の認定がある。

また、地域自治組織は、自律性を有し発展的なものとする期待面においては、各々の実情に応じた画一的でない組織とすることが望ましい。しかし、地域自治組織が住民の総意を代表し、地域における公共性を伴った組織としての正当性を担保するための、一定の「認定要件」が求められる。

2 環境整備についての提案

(1) 区役所を中核とした地域コミュニティの活性化

本市においては、「区行政改革の実行計画書」に基づき、区行政改革の取組が進められている。区行政改革の実行計画書では、区役所を快適な窓口サービスの提供に加え、地域の課題を自ら発見し解決に取り組む市民協働拠点として位置づけた上で、①地域の課題を発見し、迅速・的確な解決を図る区役所、②地域活動や非営利活動を支援する市民協働の拠点としての区役所、③市民に便利で快適なサービスを効率的、効果的かつ総合的に提供する区役所、④地域住民の総意に基づく自治を実践する区役所、を「めざすべき4つの区役所像」として、その実現に向けた具体的な取組を進めている。具体的には、2006（平成 18）年の「区における総合行政の指針に関する規則」の制定をはじめとして、区役所の予算機能強化に向けた取組、区役所機能の強化に向けた組織整備など、区役所への分権を推進してきた。

この背景には、区によって地域特性が大きく異なることから、全市での画一的な施策展開だけでは、多様化する行政ニーズや地域課題の解決に向けた取組が不十分となることなどが挙げられよう。

こうした中で、今後、住民に最も身近な行政拠点である区役所が、地域の実情・ニーズを把握し、さらに地域コミュニティの活性化を図っていくことが望まれる。これまでに進めてきた区役所への分権、区役所機能強化の成果を発揮し、より一層、取組の推進を図ることが求められる。

(2) 地域担当職員制の導入

区役所が、機能強化の成果を発揮して地域との協働を軸とした行政における総合的な地域課題への対応力を強化するに当たり、ひとつの方策として考えうるのが地域自治組織の範域ごとに行政職員を配置する、「地域担当職員制」の導入である。

³³ 地域や地区の個性を生かした住みよいまちづくりに向け、市民が主体となったまちづくりを行う手続や仕組みを定めた条例で、2010（平成 22）年 4 月に施行された。市民等が自ら身近な居住環境の維持・改善に取り組む「地区まちづくり」の組織を制度的に位置付けており、地区の実情やニーズに応じてまちづくりの制度を選択・活用できる。

地域担当職員制では、職員が特定の地域の担当となり、地域のニーズや課題の把握、地域住民による地域課題解決に向けた支援など、目的横断的に行政側の窓口としての役割を果たす。これにより、市民と行政との間に、制度的な枠組みを超えた信頼感が醸成され、市民と行政の協働を促進したり、地域に対する行政の働きかけが円滑に進むようになっていくことが期待される。

図表 6-4 想定される地域担当職員の役割

地域自治組織の 設立支援	<ul style="list-style-type: none"> ・地域内の諸団体の連携の取組支援、相談、助言 ・ワークショップの開催等を通じた、制度の必要性の提案 ・地域単位の統計情報の整備・提供を通じた、課題の可視化 ・モデル規約、地域ビジョンの作成支援
地域自治組織の 運営・活動支援	<ul style="list-style-type: none"> ・活動展開に関する学習会、セミナーの開催、先進事例の紹介 ・会計報告の精査 ・事務局業務の補助 ・アドバイザー等の専門家の派遣
地域との 行政の窓口	<ul style="list-style-type: none"> ・関係部課との連絡調整、コーディネート ・地域と行政の協働の促進

特に地域自治組織の立ち上げを行う場合、立ち上げに向けたきっかけづくりや地域内の合意調達に向けた支援が必要となるほか、市民意識の高まりを背景に、市民の自治意識をさらに醸成していくことも求められる。したがって地域担当職員は、「地域自治組織の設立支援」、「運営・活動支援」、「地域との行政の窓口」の大きく3つに分けられる、そ図表6-4のような役割を担うことが考えられる。

(3) 職員の意識改革

地域コミュニティの活性化に向けた取組を進めていくに当たっては、本市の職員一人ひとりが各々の業務に精通するだけでなく、地域住民の視点に立ち、地域との連携を軸とした行政施策の立案を行う能力がますます求められると考えられる。

本市においては、2004（平成16）年4月に「川崎市人材育成基本計画」を策定し、「めざすべき職員像」として、「市民協働」（地域が抱える課題に市民とのパートナーシップを発揮し市民との協働の担い手となる職員）、「課題解決」（それぞれの職場において創意工夫を凝らし、現場での課題発見とその解決に向き合う職員）、「自己実現」（社会が要求しているニーズに応えるため組織目標の達成に取り組みながら自己実現を図る職員）を掲げて、職員の人材育成に取り組んでいる。地方分権の時代における自治体職員として、市民の期待と信頼に応えるためにも、職員の意識改革が求められているといえよう。

「市民協働」の理念とは逆に、地域コミュニティの機能を補うことを目的として、地域の自主性への配慮なしに安易に行政サービスを拡充させることは、地域における相互扶助をかえって弱体化させる懸念などもある。自助－互助－共助－公助のいわゆる「補完性の原理」に則り、地域の自主性を損なわずに地域社会の発展を支援し、地域社会と対等な目線に立って対話を行うことが、これからの行政職員に求められる資質となるのではないだろうか。

資料編

研究会の記録

(※) については、次ページ以降に記録を掲載した。

日程	研究会	主な内容
6月13日	委嘱式 第1回研究会	・委嘱式 ・オリエンテーション ・先輩研究員からのレクチャー ・コミュニティをテーマにディスカッション
6月29日	第2回研究会	・市民・子ども局市民協働推進課 田中課長補佐から市の地域コミュニティについてヒアリング ・各研究員の取組みたい内容の発表 ・研究テーマの絞込み
7月15日	第3回研究会 (※)	・法政大学法学部 名和田是彦教授へのヒアリング
7月26日	第4回研究会	・研究テーマの絞込み ・研究テーマを細分化し、分野ごとに基礎情報収集の担当者割り振り
8月1日	第5回研究会	・各研究員による担当分野の報告、ディスカッション ・庁内関連部署へのヒアリング検討 ・海外視察先検討
8月18日	第6回研究会	・市民・子ども局市民協働推進課市民活動係 ヒアリング ・各研究員による担当分野の報告、ディスカッション ・庁内外、国内、海外視察先検討
8月30日	第7回研究会	・各研究員による担当分野の報告・ディスカッション ・研究アウトライン骨子の検討 ・国内、海外視察先検討
9月15日	第8回研究会	・今後の研究活動について確認 ・国内、海外視察先検討 ・中間報告に向けた調査のまとめ
9月20日	第9回研究会	・宮前区ヒアリング（区民協働推進部地域振興課、企画課、響け！みやまえ太鼓ミーティング実行委員長） ・中間報告にむけた調査のまとめ ・国内、海外視察先検討
10月7日	中間報告会 第10回研究会	・研究会中間報告 ・健康福祉局障害福祉部ヒアリング（障害計画課、障害福祉課、精神保健課） ・今後の研究について確認
10月14日	第11回研究会	・健康福祉局長寿社会部ヒアリング ・国内、海外視察先検討
10月31日	第12回研究会	・国内、海外視察に向けた準備 ・今後のスケジュール確認
11月8日～9日	国内視察 (※)	名古屋市、伊賀市
11月16日	第13回研究会	・NPO法人 楽 ヒアリング ・南平すこやか推進委員 ヒアリング
11月21日～22日	国内視察 (※)	神戸市、豊中市
12月4日～8日	海外視察 (※)	ドイツ、イギリス
12月21日	第14回研究会	・国内、海外視察の報告 ・報告書の骨子についての意見交換 ・今後のスケジュール確認
1月13日	第15回研究会	・報告書のとりまとめ
1月25日	チャレンジ☆かわさき選手権	・第3回チャレンジ☆かわさき選手権に出場
1月27日	第16回研究会	・報告書のとりまとめ
2月23日	第17回研究会	・報告書の最終チェック
3月中旬	第18回研究会	・発表会の準備
3月21日	発表会	・研究成果の発表

第3回研究会（名和田教授ヒアリング）	
訪問日時	2011年7月15日（水） 15:00～17:00
訪問場所	法政大学名和田研究室
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下
対応者	法政大学法学部 名和田是彦教授
テ ー マ	
1	「コミュニティ」の概念について
2	コミュニティと行政の関わりについて
3	川崎市の地域コミュニティについて
4	東日本大震災の発生がコミュニティと自治体のコミュニティ政策に与えた影響について
5	今回の研究テーマについて
内 容	
1	<p>「コミュニティ」の概念について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティとは、地域的なまとまりのうち、比較的身近な層をいう。 ・ヨーロッパでは日本で言うコミュニティという概念がなく、小地域での住民の集合体に制度上の位置づけが与えられている。例えば、フランスでは未だに、人口二桁のコミュンもあるが、法人格、条例制定権、課税権がある。 ・日本においては、明治の大合併や昭和の大合併をはじめとする市町村合併により、従来の地域的なまとまりが制度的な位置づけを失った。このため、身近な公共的サービスは町内会・自治会という一種の民間にゆだねられている。 ・日本では自治会・町内会が身近な公共サービスを担ってきたが、都市化に伴い、自治会・町内会の機能が弱まりつつあり、地域社会がそれまで果たしてきた機能を復興するため、1960年台後半から「コミュニティ政策」が始まった。 ・明治の大合併によって、それまでの町村が単位町内会・時理解として、また昭和の大合併によってそれまでの町村が連合町内会・自治会として残された。ここまでの範囲が、住民にとって愛着の持てる地域であり、それ以上は疎遠な政府であると考えられる。 ・このため、平成の大合併でできた市町村がコミュニティ政策を実施する場合、平成の合併時の町村ではなく、昭和の大合併時の町村を単位としてコミュニティ政策を行うことが多い。 ・全国的に見て、連合町内会・自治会の区域は、多くの場合小学校区と類似する。多くの自治体で、コミュニティ施策のターゲットが小学校区となっているのはこのためである。 ・川崎、横浜などは急激な人口増加により小学校数が一時期に増えたため、必ずしも小学校区と連合町内会・自治会の区域が類似しない。

- ・農村においては、生産・消費・生活の面において共同体の必要性が高いため、一般に町内会・自治会の加入率が高い。都市部において、加入率100%は限られた地域でしかみられない。
- ・コミュニティの衰退度は、行政サービスの充実度と関連していると思われる。
- ・高度経済成長期以降、行政サービスの充実に伴い、その分地域で助け合う必要性が減った。このことが町内会・自治会の加入率に影響しているものと考えられ、加入率の地域差にもよく表れている。
- ・たくさん税金を納めて、市町村、都道府県、国のレベルで議会等を通じて民主的な監視をし、充実した行政サービスを享受して安心できる生活を送るとというのがヨーロッパ福祉国家の基本的な方向性。
- ・日本においては、市民社会意識が強く、街路灯やゴミの処理などにおいて民間（町内会・自治会）と市町村との分担関係が成立している。60～70年代以降、これらを行政サービスに吸収しようとしたことから、地域コミュニティの役割が減少し、弱体化したものと考えられる。
- ・地域課題を共有することがコミュニティの結束につながる。活発なコミュニティ活動を誇っている地域は、多くの場合、地域を揺るがす大問題に直面した経験を持っている。
- ・現在（1990年代以降）においては、地域福祉計画の地区別計画の策定などを通じて地域福祉的課題を共有することにより、地域コミュニティのつながりを深めるきっかけとしようとすることが多い。

2 コミュニティと行政の関わりについて

- ・国の各省庁はコミュニティについて一定の政策的な位置づけを持っている。総務省は60年代にコミュニティ政策を始めたが、一時手を引いた。市町村がコミュニティ政策を始めたのは70～80年代。平成の大合併をきっかけに、総務省もコミュニティへの関心を強めた。
- ・厚労省の地域福祉計画、国土交通省の「新たな公」、文部科学省のコミュニティ・スクール、などなど多くの基本政策がコミュニティをターゲットにしている。
- ・一般的に、都市部の住民には地域コミュニティへの関与を敬遠する人も少なくない。敬遠してもとりあえずの生活には困らないという現実がある。しかし、災害時やその他生活上の危機に直面したときに、結局困ることになる。
- ・そのような背景のもとに、自治会・町内会に入るのは当たり前という文化が共有されてきたが、若年層を中心に意識が変わってきている。いろいろな機会に、コミュニティに参加することの重要性などを説明する必要がある。
- ・市町村合併によって、法人格・課税権・条例制定権を奪われた地域社会は、自治会・町内会という民間地域組織を作ることで、自治体であることと同様のことを行おうとしてきた。その前提には、全員が会員になるという条件がある。全員が払うのであれば会費は税金の代替物にならないし、全員が会員でなければ規約や議決は条例の替わりにはならない。
- ・ところがその加入率が今世紀に入って急降下している。いくつかの点で、全員が会員になる

<p>ことによって民間地域組織が自治体と同じ機能を果たすという戦略は歴史的に破綻しているように見える。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・しかしながら、町内会・自治会の力に依拠しなければ、新しいコミュニティを作ることができないことも現実である。
<p>3 川崎市の地域コミュニティについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市内に多様な地域特性と地域コミュニティがある。川崎は横浜と比べて、財政的に豊かで、行政サービスも厚い。したがって自治会の加入率も低い。(連合)自治会・町内会の規模が大きいように思われる。
<p>4 東日本大震災の発生がコミュニティと自治体のコミュニティ政策に与えた影響について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神淡路大震災の時も、一時的に自治会加入率が高まったことがある。コミュニティへの関心が高まっていると思われる。
<p>5 今回の研究テーマについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域社会における社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の観点から、地縁組織と市民活動団体の連携だけでなく、都市化した社会において個々の市民の絆を強め、共助により多様な主体が連携し地域社会の解決に取り組む持続可能な社会の形成に必要な仕組みなどについて調査研究を行うのがよいと考えている。

名古屋市総務局地域委員会制度準備担当部へのヒアリング

訪問日時	2011年11月8日（火）10:00～12:00
訪問場所	名古屋市役所会議室
訪問者	飯塚、山下
対応者	名古屋市総務局地域委員会制度準備担当部 谷主査、伊藤主事
テ　ー　マ	
1	名古屋市の住民自治のこれまで
2	地域委員会モデル実施の概要
3	その他
内　　容	
1 名古屋市の住民自治のこれまで	
<ul style="list-style-type: none"> ・名古屋市では町内会・自治会に加え、昭和40年代以降「区政協力委員」や、小学校区内の各種地域団体等で構成する連絡協議組織である「学区連絡協議会」が中心に地域活動を実施してきた経緯がある。なお、学区連絡協議会には1学区につき年間60万円を助成している。 ・町内会・自治会への未加入世帯の存在やNPO活動の高まりなど住民自治を取り巻く環境の変化を受け、地域の多様な主体が互いに連携して「地域のことは地域で決める」「住民が市政運営に参画する」という理念のもと、地域内分権を進めるための仕組みとして地方自治法によらない独自の仕組みとして「地域委員会」を創設。 ・地域委員会は「意思決定する主体」で、投票で選任された委員が地域の課題解決策を議論し、地域予算（税金）の使い道を決定する。創設は市長の公約でもある。 	
2 地域委員会モデル実施の概要	
<ul style="list-style-type: none"> ・モデル実施に当たり、1行政区ごとに1地域、小学校区または中学校区を単位としてモデル地域を募集したところ、8区14地域から応募があった。最終的に、8区8地域（全て小学校区を単位とする地域で、学区連絡協議会からの申請）で実施した。 ・地域委員会は「公募委員」（住民が立候補し、住民の投票により選ぶ）と「推薦委員」（学区連絡協議会をはじめとする地域団体から推薦され、住民の信任投票を経て選ぶ）により構成。委員は非常勤の特別職公務員とし、任期は2年（モデル実施では1年1月）、報酬はない（費用弁償あり）。 ・全てを公募委員とすることも考えたが、学区連絡協議会等の地域団体との連携を図るなどのため、推薦委員を設けている。 ・定数は人口規模に応じて異なる（7～11人）が、いずれの地域委員会においても、公募委員が1人多い構成となっている。 ・公募委員には8地区合計で定数40人に対し64人が立候補。公募委員の立候補者も学区連絡協議会関係者が多かった。選ばれた委員72人（公募委員40人、推薦委員32人）のうち学区連絡協議会関係者が62人。委員の平均年齢は61.8歳と高めだったが、大学生も2名選任 	

された。

- ・公募委員の投票には、事前に投票参加申請をした者のみが投票に参加できるものとしたところ、投票参加率(投票参加申請をした者)は 10.6%、参加申請対象者に対する投票者数は 8.7%にとどまった。
- ・コミュニティセンターや小学校など公開の場で地域委員会を開催。モデル実施では各区役所が地域委員会の事務局となり、会議の運営や広報の発行、事業所管局との調整を実施。(モデル実施時は区役所職員を 1 名増員して対応)
- ・地域予算は、人口規模に応じて 500 万、1,000 万、1,500 万円の 3 パターン。使い道は、地域課題を地域・住民と協働して解決するものとしており、既存の補助金や自主財源を置き換えるものでなく、地域や行政にとっての新たな取組やこれまでの取組の充実・強化を図る目的で使用できるものとしている。予算額が多いため、その使い道についての議論が主になっている。
- ・各地域委員会で検討した平成 22 年度地域予算は 6 月市会にて可決され、各モデル地域で地域予算が執行された。地域で実施するソフト事業については、一部を除いて地域団体(主に学区連絡協議会)が補助金等を使い実施している。平成 23 年度地域予算についても、3 月市会において可決され、執行されている。
- ・モデル実施の検証としては、地域委員会検討プロジェクトチームを庁内に立ち上げているほか、学識者からなる地域委員会研究会、地域委員会委員からなるオープンサロン、モデル地域全住民及び市民 2 千人を対象に実施した市民アンケート、地域委員会委員交流会、区長の意見交換などを実施した。

3 その他

- ・学区連絡協議会は、地域委員会が決定した多くの事業(防犯パトロールや地域でのイベント)の実施主体となっている。
- ・事業の実施にあたって NPO が協力した事業もあるが、全体としては少数。NPO 法人で活動している人が公募委員として選出されているなど、個人レベルでの参加が主である。
- ・活動団体は高齢化や担い手不足といった問題を抱えるところもあることから、これを解決するための刺激になるような制度として地域委員会ができればと考えている。
- ・今後はモデル実施の検証をもとに制度設計を行い、全市を対象に対象地域を募集する予定。
- ・地域委員会制度が地域への関心を高めるきっかけとなっていると思う。

ま と め

- ・地域委員会のような新しい仕組みをつくるにあたっては、既存の団体との関係が大事。
- ・地域予算については、どこまで使えるのかの範囲を決めることが非常に難しい。
- ・今後の運営を考えたときに、行政側にどう人を配置するかも課題。

伊賀市人権生活環境部市民生活課市民活動推進室へのヒアリング	
訪問日時	2011年11月8日(火) 15:00~17:00
訪問場所	伊賀市役所会議室
訪問者	飯塚、山下
対応者	伊賀市人権生活環境部市民生活課市民活動推進室(住民自治協議会担当) 前川副参事
テ ー マ	
1	住民自治協議会設置までの経緯
2	住民自治協議会と行政の関係
3	住民自治協議会とその他の地域活動団体との関係
4	住民自治協議会設立前後での変化と、協議会を継続するための取り組み
5	地域包括交付金
6	その他(今後住民自治協議会に望むこと、住民自治協議会以外への支援)
内 容	
1	住民自治協議会設置までの経緯
	<ul style="list-style-type: none"> 平成13年の地方分権一括法をうけた合併協議会の中で、周辺部住民の危機感より出てきた考え方が発端となり、自分たちで自分たちのまちづくりをするという考えが新市将来構想の中でうたわれている。なお、この新市将来構想の検討委員には行政職員は入っていない。 戦国時代の「荘」の考え方を参考にしている。
2	住民自治協議会と行政との関係
	<ul style="list-style-type: none"> 住民自治協議会は代表民主主義の考え方をとっていないため、その地域に住んでいれば誰もが構成員であり、排除することはできない。このことを担保するために自治基本条例を作っているとも言える。 住民自治協議会は設置することが「できる」という規定であり、設置しないこともできる。 地域担当職員を今年度から配置しており、現在は9人である(支所5人、本庁4人)。業務内容は、コンサルティング業務のイメージであり、事務局の支援はするが、事務局としての仕事はしない。専任体制を取っており、協議会側からの要望により、地域担当職員は管理職や主幹としている。庁内調整の仕事も多い。 条例において、住民自治協議会の拠点は市が提供するものとしていることから、38か所の地区市民センターを整備した。いずれは地区市民センターを各協議会の指定管理とする方向である。 市民活動支援センターは市民が活動するすべてのことに関する支援を目的に設立されたもので、外部の情報収集機関という位置づけであったが、現在は担当職員制にしたため、市民活動支援センターの位置づけを再考する時期にある。(←→市民活動推進室は内部の情報収集機関の役割)

<p>3 住民自治協議会とその他の地域活動団体との関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政の縦割りを地域（住民自治協議会）でまとめている。地区でまとまったものを行政側が縦割りで崩してはいけない。行政側をつなぐ組織の必要性を感じている。 ・地区社協については、あるところとないところがあったため、すべて解散し、今後は各協議会の福祉部会が中心となって地域福祉を進めることとした。
<p>4 住民自治協議会設立前後での変化と、協議会を継続するための取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協議会の核、中心は現在も自治会である。ただし、自治会連合会は解散した（解散までには50～60回説明会を行った）。 ・一般の市民では自治会と協議会の違いをわからない人も多いが、活動している人は増えたと感じている。 ・協議会設立前後の変化としては、行政側は地域担当職員を配置したこと、協議会側は人材の発掘と育成を地域内で行うようになったことが挙げられる。 ・現在の協議会の規模は400人～13,000人と様々だが、これも住民が決めたものである。これらは合併、分散が可能であり、そのときの実情に応じて変える事ができる。
<p>5 地域包括交付金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これまで様々であった交付金を、地域包括交付金として一括にした。 ・住民自治協議会は、自分たちで、自分たちのやりたいことを決め、それにお金を使うことができることがメリット。しかし住民自治協議会間で格差ができてしまうのがデメリットといえる。
<p>6 その他（今後住民自治協議会に望むこと、住民自治協議会以外への支援）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民自治協議会は最終的には法人化を目指してはいるが、全ての協議会が法人化する必要はないのではないかと考えている。 ・住民自治協議会以外、例えばNPOへの支援などは補助金を中心。大きなNPOは県域で活動を行っている。

伊賀市ゆめが丘地区のヒアリング	
訪問日時	2011年11月9日(水)
訪問場所	伊賀市ゆめが丘地区
訪問者	飯塚、山下
対応者	ゆめが丘地区住民自治協議会 竹之矢虎雄会長、 ゆめが丘地区市民センター 塩谷あや子所長、川東芳夫氏
テ ー マ	
1	協議会の運営について
2	拠点について
3	人材について
4	協議会ができたことによる変化
5	地域づくりの工夫
6	行政について
7	その他
内 容	
1	協議会の運営について
	<ul style="list-style-type: none"> 平成18年に設立され、ゆめが丘地区内の5つの区の区長、副区長、運営委員(推薦による)24名からなる代議員制度により、運営を行なっている。 市からの予算は140万円程度。その他、地区住民センターの運営、納涼祭、敬老会等のイベントの企画運営、公園等の整備などを行なって、自治会からの事業委託費を得ている。
2	拠点について
	<ul style="list-style-type: none"> 従来、ゆめが丘地区には住民が集まれる拠点施設がなかったが、現在は平成23年に開館したゆめが丘地区市民センターを拠点としている。センターは、土・日を中心に集会、寄り合いの場、子ども会、小学校PTA懇談会などに使用されている。
3	人材について
	<ul style="list-style-type: none"> 協議会を担う人材発掘には苦労している。65歳までは、協議会の役員になることは難しい。役場の退職者等、声を掛けている。アパート住まいの人や転勤族の人は、入れ替わるので役割を担ってもらうのが難しい。そうすると、一部の定住の住民がコミュニティを支えねばならず、負担が大きく大変。
4	協議会ができたことによる変化
	<ul style="list-style-type: none"> 協議会ができた当初は、会長をくじ引きで決め、1年交代しているような時期もあった。現会長が就任してから、住民と顔見知りになるのに3、4年かかった。協議会会長たちの地域に対する意識は変化したと思う。市民全体にまでは、まだなかなか浸透していないのでは。

5 地域づくりの工夫

- ・住民が顔見知りになるように工夫している。協議会の広報誌には、住民の写真を沢山撮り、沢山掲載し住民同士の話題づくりをしている。子をもつ家庭は、学校で話す機会があるが、ゆめが丘地区には老人クラブもなく、その他の世代は話す機会がない。田舎だと、相手の家に上がって話をするのが当たり前だが、この地区では玄関先で話を済ます家がほとんど。また、写真が沢山載っていると、協議会の広報誌を見てもらえる。自分の子が写っている広報誌は捨てられない。
- ・会計について、無関心にならずきちんと行なわないと、悪意のある人不正会計に繋がり、住民の不信感が生まれる。不信感が一度でてしまうと、会費を出さないという方向になってしまうので、注意している。

6 行政について

- ・予算、人材、施設等ハード面について、予算をもらったら、地区内の区長に配布して終わりにしている協議会が、半分程度はあると思う。漫然とお金を出す必要はなく、人件費と施設整備費で十分。役所が毅然と命令できる能力がないと、予算が無駄になってしまう。
- ・自治協議会をつくったのだから、協議会の会長をトップにして地域づくりをしないとイケないと思う。平成23年度になり、窓口は一本化されたが、基本条例に基づいて実施しているのに区長と協議会長の扱いが統一されていない。

7 その他

- ・明治の大合併は、列強に勝つため、徴兵や課税のために戸籍制度を確立する目的で実施された。大都市では、隣に誰が住んでいるのか分からない状況があると思うが、誰が住んでいるか分からなければ、政策をどうしていくべきか分からないのでは。今、明治の大合併と同じことをする必要があるのかもしれない。また、震災等有事の対応を考えると、ある程度、条例等できちんと地域が連絡を取り合えるようにしないと、難しいのかもしれない。

(写真：ゆめが丘地区市民センターの外観)



神戸市市民参画推進局参画推進部地域力強化推進課へのヒアリング

訪問日時	2011年11月21日(月) 9:30~11:00
訪問場所	神戸市役所1号館24階 協働と参画のプラットフォーム
訪問者	大江、太田、鷹栖
対応者	神戸市市民参画推進局参画推進部地域力強化推進課 米山主査
テ　　マ	
1	神戸市におけるコミュニティの状況について
2	協働の仕組みについて
3	地域担当制について
4	まちづくり関係職員研修について
5	地域活動統合助成金について
6	パートナーシップ協定について
7	その他
内　　容	
1	<p>神戸市におけるコミュニティの状況について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・神戸市は協働と参画のまちづくりというのをいち早く取り入れてやってきた。平成7年の震災があり、人と人のつながり、市民、事業者、行政が協力しながら活動する、ということを重視してきた。人と人のつながり、市民の知恵と力をまちづくりに活かさなければならない、行政だけでは公共を担えない、というのが震災の教訓。 ・神戸市の場合、まちづくり協議会(都市計画総局)、学校開放委員会(教育委員会)、ふれあいまちづくり協議会(保健福祉局)、防災福祉コミュニティ(消防局)、公園管理会(環境局)など、行政からの助成金ごとに各種団体が並存している状況。 ・各種団体をとりまとめるような仕組みをつくるのではなく、いろんな団体が地域の実情に応じて「ゆるやかな連携」をとって地域課題を解決していくという考え。
2	<p>協働の仕組みについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・PDCAサイクルに合わせて3条例を当てはめている。プラン(PLAN)段階は「神戸市民の意見提出手続きに関する条例」、実施(DO)段階は「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」、評価(CHECK)段階は「神戸市行政評価条例」という3条例。いずれも平成16年に制定。 ・地域と神戸市はあくまでパートナーシップ関係。地域の方はゆるやかな連携で横断的、開放的なネットワークでそれぞれの団体が連携して神戸市とパートナーシップをとりながら、課題を解決していく。 ・拠点についても、地域の実情に応じて地域に任せているが、ふれあいのまちづくり協議会の拠点となっている地域福祉センターは小学校区ごとにある。 ・防災なども含めて活動しているふれあいのまちづくり協議会も多い。ふれあいのまちづくり

<p>協議会自体が各団体の連携体であったりもするので、将来的には、ふれあいのまちづくり協議会を総合的なものに衣替えしていく可能性もある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・たとえ助成金を一括交付金にしたとしても、最初の1～2年は従来の使い方を打破できない。 ・比喩的に言うと、本庁はそれぞれの教科専門の「教科担任」で、区役所は「クラス担任」で地域の活性化をサポートしていく。
<p>3 地域担当制について</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・地域担当者が地域団体のワンストップ窓口となり、行政とのパイプ役として地域情報を包括的に把握し、地域を一元的に支援することにより、総合的・自律的な地域運営を促進し、市民サービスの向上及び地域強化を図ることを目的とする。平成15年から導入して、平成21年には全区に導入済み。 ・住民の潜在的な能力を引き出して地域課題を一緒になって解決していく。市内一律ではなく、地域の発展段階に応じたかたち。 (顔の見える関係づくり→地域情報カルテの作成→パートナーシップ協定の締結→地域活動統合助成金、指定管理者制度などの導入支援など) ・区域はおおむね小学校区を基本としているが、区の地域特性に応じて、区が配置している。例えば、長田区はすべての区域をカバーしているわけではなく、課題のある地域だけに担当制をしいている。 ・地域担当は、主業務が他にある兼務制。具体的なミッションを提示しておらず、地域の実情に応じたやり方をしてください、という言い方をしている。 ・メリットとしては、地域の人顔が見えるようになり、各種事業が円滑に進むようになった。 ・防災福祉コミュニティは消防署ごとに地域担当制をしいている。各局とも地域の窓口を一本化していくという方向性。 ・地域担当制の導入にあたり、助成金を所管する各局の職員を集めて、統括交付金を導入するには、地域を包括的に把握する人が必要という認識を共有した。
<p>4 まちづくり関係職員研修について</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・各局職員を対象とした「まちづくり関係職員研修」を1年間通して体系的に5回くらい実施している。専門家を呼んでファシリテーションのスキルを学んだり、地域の人など外部講師を招いて生の声を聞いたりしている。 ・地域担当といっても、その関わりのレベルはいつも議論になる。非常に難しく、定量化、数値化できないところ。地域にリーダーとなる人がいるかないかなど、地域に応じて必要なことが違う。 ・サラリーマン的にまちづくりに取り組むと効果は上がらないが、まちづくりにどっぷり浸かると、どこまでが仕事でどこからが私用か分からなくなる。研修の中でそこを理解してもらう。
<p>5 地域活動統合助成金について</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・8つの補助金制度のうち5つの制度を1つに統合したもの（どの補助金を統合するかは地域

<p>が選択できる)。金額的には130万円くらい。平成21年度に導入し、現在、パートナーシップ協定を締結している地区をモデル地区に指定し社会実験をしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・モデル地区に指定されている須磨団地地区は、自治会を中心にした地区。非常に自律した地区で保育園なども自治会で持っているそのような進んだ地区でもお互いの連携が図れていない部分もあることが今回分かった。 ・効果としては、地域の横連携ができてきた。地域団体も助成金ごと縦割りに存在、活動していたが、助成金が統合されるとその配分を協議しなければならなくなる。協議の中でお互いのやっていることを理解しあうことで、連携へとつながる。 ・強い団体が予算を獲得してしまうというような自体に陥らないように、導入当初は行政（消防、環境、建設など）が予算割りのプロセスに入り、一緒に考えた。 ・統合助成金を制度化して、将来的には交付金化を視野に入れている。
<p>6 パートナーシップ協定について</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・締結にあたってはコンサルを交えて綿密にワークショップを行い、合意形成を図っていく。地域と市の役割分担を決める。まだ数が少ないので、制度化には至っていない。将来的には一定の条件を満たせば加入できるようなものにしたい。 ・パートナーシップ協定を締結するメリットは、コンサルが3年入ること、また、行政との円卓会議を設けることが上げられる。 ・区の提案型活動助成金を使えば一定の財政的支援を得られるが、助成金はあくまで対処療法。最終的にはソーシャルビジネス、コミュニティビジネスを担って行って自律することが目的。行政としても指定管理制度など積極的に仕事を地域に任せる。地域に指定管理を任せるにあたって、地域に自覚を持ってもらうという意味で、パートナーシップが一定の役割を果たす。
<p>7 その他</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・市役所本庁1号館24階に「協働と参画のプラットフォーム」という無料で使用できる場を提供している。協働のまちづくりに関するコーディネート機能が特徴。2か月に1回情報誌を発行している。灘区、垂水区、中央区、長田区にもプラットフォームがある。また、プラットフォームのない区でもまちづくり課がその役割を担っている。地域の福祉センターや自治会館もプラットフォームの役割を果たしてほしい。 ・「パートナーシップ活動助成」はNPOなどの市民活動に限った制度ではない。提案型の活動助成金はなかなか市民側から手を上げてもらうのは無理なので、行政側が地域に入っていて課題を見つけて、行政側からこういう制度もある、とアドバイスすることが大事。

神戸市保健福祉局総務部計画調整課へのヒアリング

訪問日時	2011年11月21日（月） 13:00～14:00
訪問場所	神戸市役所1号館24階 協働と参画のプラットホーム
訪問者	大江、太田、鷹栖
対応者	神戸市保健福祉局総務部計画調整課地域福祉係 吉村係長 神戸市市民参画推進局参画推進部地域力強化推進課 米山主査
テ　　マ	
1	ふれあいのまちづくり事業の経緯について
2	ふれあいのまちづくり事業の活動について
3	地域福祉センターについて
4	ふれあいのまちづくり助成について
5	先進的な取組事例について
6	課題について
7	その他
内　　容	
1 ふれあいのまちづくり事業の経緯について	
<ul style="list-style-type: none"> ・老人いこいの家を見直して障害者、児童などすべての市民が利用できる施設にリニューアルする必要があるのではないか、という問題意識から生まれた。地域の各種団体のネットワークを活かし、地域の福祉の活動を行う。 ・平成2年、神戸市ふれあいのまちづくり条例を制定し、全市展開。区域は概ね小学校区。地域の各種団体を横断的に網羅するかたちで、ふれあいのまちづくり協議会が自主的に組織されている。 ・行政の役割として地域福祉センターの整備があり、平成23年4月に市内189か所全ての地域福祉センターが整備された。センターの管理運営と地域福祉の交流事業をふれあいのまちづくり協議会にゆだねている。 	
2 ふれあいのまちづくり事業の活動について	
<ul style="list-style-type: none"> ・ふれあいのまちづくり協議会は、自治会、婦人会、民生委員児童委員協議会、老人クラブ、子ども会、青少協、PTAなどを構成団体としている。 ・協議会は保健福祉局が所管しているが、実際は活動の幅が防災や環境へも広がってきている。 ・福祉活動として、1人暮らしの人を対象にしたふれあい給食などを開催するとともに、講座、ボランティアの発掘、デイ・リハビリなどを実施し、地域福祉活動の拠点となっている。 ・各団体（自治会、婦人会など）の会合に会議室の貸し出しも行っている。 	
3 地域福祉センターについて	
<ul style="list-style-type: none"> ・ふれあいのまちづくり協議会の拠点施設として概ね小学校区ごと（全166小学校区、189か 	

<p>所) に設置。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・管理運営は、ふれあいのまちづくり協議会が指定管理者として受託 ・施設は、延床面積が 250 m²程度。会議室、活動コーナー (60~80 m²)、談話コーナー、調理設備を軸にしている。 ・指定管理料を運営交付金として、施設の面積、会館日数に応じて算出し、年間 150 万円くらい交付している。
<p>4 ふれあいのまちづくり助成について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・メニュー方式の助成と「地域課題改善への取り組み」や「地域特性を生かした先駆的的事业」に対する助成、いわゆる提案型の助成 (1 事業につき上限は 20 万円) がある。 ・総合的支援制度として、ふれあいのまちづくり協議会を所管する保健福祉局以外の局が所管している助成金を利用する場合、保健福祉局に窓口を一本化している。 ・助成金のほかにもアドバイザー (職員) の派遣をしている。協議会も設立から 20 年が経過し、硬直化やマンパワー不足が課題となっているため、平成 23 年度から実施している。
<p>5 先進的な取組事例について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「友が丘ふれあいのまちづくり協議会」では日常生活の中で困っていることを解決する一助として、「暮らしのダイヤル」という情報誌を作成、配布している。 ・「長田ふれあいのまちづくり協議会」では、「ちょっとボランティア活動」をモデル実施しており、古紙の回収、高所の清掃、買い物支援、粗大ごみ出しを実施している。 ・「月が丘ふれあいのまちづくり協議会」では、家事援助、外出介助を年間通して実施している。
<p>6 課題について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化に伴い協議会の構成団体が弱体化しており、人材不足が課題。新たな担い手をどう取り込んでいくか。既存の体制に新たに入り込めないという面がある。運営する側にもこれまで顔が見えなかった人を受け入れるのには抵抗があるという部分もある。 ・高齢者を対象とした施設としてスタートし、保健福祉局が所管しているためか、利用目的を限定してはいないが、高齢者や福祉関係の利用が多い。 ・地域福祉センターには常駐スタッフを置いておらず、管理当番制として、構成団体の会員がローテーションで管理運営しているところが多い。このため、センターのスタッフがコーディネーターの担い手となることはできない。なお、北九州市は地域福祉センターに嘱託職員を常駐させて、地域コーディネーターの役割を果たさせていると聞いている。 ・協議会も自治会、婦人会、老人会などと同格の団体の 1 つという位置づけで、上下の関係にはないが、自治会などを構成員とした (上位の) 団体と捉えられてしまうことが多い。
<p>7 その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・神戸市のコミュニティ (に関する取組) は小学校区を単位としたものが多い。中学校区では広すぎる。ただし、小学校の区域は必ずしも地域のコミュニティの区域と一致していないので、厳密に小学校区で区切る必要はない。

神戸市長田区野田北部地区ヒアリング	
訪問日時	2011年11月21日(月) 15:00~18:00
訪問場所	野田北ふるさとネット事務局(神戸市長田区)
訪問者	大江、太田、鷹栖
対応者	野田北ふるさとネット事務局長 河合節二氏 神戸市市民参画推進局参画推進部地域力強化推進課 米山主査
テ ー マ	
1	野田北部地区及び野田北ふるさとネットについて
2	震災後の区画整理について
3	細街路整備について
4	「美しいまち」について
5	神戸市とのパートナーシップ協定について
6	駅前の駐輪場管理(指定管理者)について
7	境域について
8	その他
内 容	
1	<p>野田北部地区及び野田北ふるさとネットについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・野田北部地区はJR鷹取駅の駅前にある神戸市長田区西端の密集市街地。戦前からの長屋の密集した地区。 ・狭路で危険な道路や大国公園の荒廃などの状況を打開すべく、平成5年にまちづくり協議会が発足し、公園の整備などを行った。 ・公園の整備が完了してちょうど1か月の日に阪神・淡路大震災が発生。木造の老朽家屋が密集していたため甚大な被害を受ける。震災からの復興では、まちづくり協議会が大きな役割を果たしたが、自治連合会や長寿会、婦人会など地域で活動していたさまざまなNPOなどの連携があつてはじめて達成できた。 ・区画整理や住宅再建などがほぼ終わった段階で課題となったのが、相互の活動の理解が十分でないこと。その解決策としてスタートしたのが、「野田北ふるさとネット」。地域に関わりのある団体や人々をネットワークで結ぶ役割を担っており、各団体が横並びで、ゆるやかな連携をとりながら、情報交換や企画運営の調整などを行う。 ・当初は、組織ではなく、場を提供するだけ、という考えで始まったが、その後組織化し、地域の総合的窓口としての機能を担うこととなる。 ・ふるさとネットのおもな取組としては、月1回の定例会の開催、地域情報誌の全戸配布、高齢者対象の喫茶の運営などがある。

<p>2 震災後の区画整理について</p> <ul style="list-style-type: none"> 野田北部地区内には、震災復興に係る区画整理事業に指定された地域とそうでない地域が混在していた。野田北部地区としてのまちづくりの一貫性を保つため、何回も住民集会が開かれ、「街並み誘導型地区計画」が定められた。地区計画を決めるのに2年かかったが、こうした住民集会などを通じて人の顔が見えるようになり、コミュニティが形成されていった。 対して、区画整理では、まず道路幅を決めなければならず、住民投票で決定した。震災から10ヶ月で概ねの区画整理の計画が決定する。基本的には住民全員の合意が必要だが、幸いなことにこの地区には対立軸というか、足を引っ張る人がいなかった。
<p>3 細街路整備について</p> <ul style="list-style-type: none"> 地区計画決定後、より目に見えるまちづくりとして細街路美装化整備に取り組んでいる。平成10年に始まり平成19年に終了するまで28路線を完了。 路線の清掃は住民とボランティアの手で行われている。また、住民自身で各路線に樹木の名前プレートをつけている。 整備にあたって説明会を開催するが、その過程でコミュニティができる。ハード整備を主とする取組だが、清掃などのソフト面でもコミュニティが強化される。
<p>4 「美しいまち」について</p> <ul style="list-style-type: none"> 震災復興が落ち着いたころ、まちの放置自転車、落書きなどの問題が見られるようになった。これはある意味で、震災という非常事態が終わり、日常が戻ってきたということでもあった。 このようなモラルやマナーの問題については、通常、行政はなかなか支援ができないはずだが、神戸市の場合、地域の総意があれば支援してもいいというスタンスだった。 地域住民と行政も入ったワークショップを開き、住民総意のもとで平成16年6月に「野田北部美しいまち宣言」を制定。ワークショップでは、どんな問題があるか課題を抽出し、その解決策を話し合った。住民主体か、行政主体か、あるいは協働なのか。 現在では、月3回のクリーンパトロールを実施。まちがきれいになることはもちろんだが、それをやっている姿を地域の人に見せることに意味がある。
<p>5 神戸市とのパートナーシップ協定について</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成17年6月13日神戸市と締結。市内第1号。パートナーシップ協定のおかげで行政とつながったのではなく、パートナーシップ協定はあくまで結果だと感じている。 野田北は行政に対して要求し対決することはない。行政に対してあれをしろ、これをしろ、というのではなく、自分たちでできることは自分たちですというスタンス。
<p>6 駅前の駐輪場管理（指定管理者）について</p> <ul style="list-style-type: none"> 駅前の放置自転車が多かったため、市にその解決策を相談したところ、指定管理者制度で駐輪場を管理できるという情報をもらった。 当初は駐輪場を運営するつもりはなかったけれども、駅前がきれいになるということで運営することになった。放置自転車の撤去は住民ではできないけれども、駐輪所の管理は地域でできることになった。結果、見事に放置自転車が減った。

- ・スタッフは地域の高齢者が有償ボランティアという形で働いている。指定管理をやることで地域のためのお金が入るので、重宝している。野田北部の拠点である事務局の運営費は、駐輪所の指定管理者制度からの収入が大きい。
- ・ふるさとネットの定例会でも賛否両論あり、紛糾したが、まずはやってみることが大事という事で申請した。
- ・ちょうどタイミングよくパートナーシップ協定を結んだことにより、事務局員を派遣してもらえる、というのも大きかった。
- ・それらは全部、別のラインで動いているのだけれども、結果的にはすべてリンクしてくる。
- ・ひとつ具体的な話し合いの場ができれば、丁寧に合意形成を図ることでいろんな問題が連鎖的に解決される。
- ・元気な高齢者がいることはいいことだけれども、それは若手が育たないということとの裏表でもある。その点、野田北はバランスよくやってきた。

7 境域について

- ・野田北に関する限り、町内会、ふれあいのまちづくり協議会などの区域が一致している。婦人会が多少ほかの地域を含んでいるくらい。そのあたりは千差万別で、区域が一致する場合もあるし、一致しない場合もある。団体のつくられた時期によって異なる。結果的には、この12か町くらいのエリアが顔の見える関係としてはちょうどいい。これ以上大きかったら、なかなかまとまるのは難しい。
- ・少子化に伴う小学校の統廃合の中では、小学校区単位のコミュニティはなかなか難しい。

8 その他

- ・行政の縦割りを逆手にとっている、と野田北部はよく言われる。縦割りで付いている助成金をうまく使い分けている。
- ・各種イベントには、若い人からお年寄りまで参加してくれる。もちろん、子どもも。月1回の情報誌を全戸配布しているのが大きい。また、ネット発信もしているので、地域外から来る人も多い。地域外から人的ネットワークで手伝いに来てもらえるというのは大きい。ただ、それは一方通行ではダメ。利用し利用され、お互い様でやる。野田北については、市役所にも応援団があり、外部にも応援団がある。そのネットワークをうまく使っている。

豊中市コミュニティ政策室へのヒアリング	
訪問日時	2011年11月22日(火) 9:30~10:45
訪問場所	豊中市立千里図書館
訪問者	大江、太田、鷹栖
対応者	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 玉富グループ長 豊中市市民協働部コミュニティ政策室市民公益活動グループ 佐野グループ長
テ ー マ	
1	地域自治推進の取組の取組の経緯
2	地域自治推進取組の背景について
3	コミュニティ基本方針について
4	地域自治システムについて
5	地域担当職員制度について
6	拠点について
7	課題
内 容	
1	地域自治推進の取組の経緯
	<ul style="list-style-type: none"> ・平成19年4月 自治基本条例の施行 市民主体のまちづくり、地域自治のしくみづくりを定める。 ・平成21年3月 コミュニティ基本方針策定 地域コミュニティの将来像と、取組の方向性を示す。 ・平成21年度~22年度 地域自治システム調査検討 地域意見を反映させながら、地域自治のしくみを委員会で検討。 ・平成23年度~ 地域担当職員の配置、地域自治組織づくりのモデル実施 地域コミュニティの大切さを情報発信。条例・支援制度の準備 ・平成24年度~ 地域自治に関わる各種制度の創設 支援制度の運用を開始。準備ができた地域から取組を始める。
2	地域自治推進取組の背景について
	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者世帯・単身世帯の増加や地域に関心を持つ住民の減少、近隣関係の希薄化が進んでおり、自治会の加入率が年々減少の傾向にある(平成22年度時点で48パーセント)。 ・公民分館や校区福祉委員会などの地域団体の活動の担い手が不足している。また、各小学校校区に地域団体が20程度あるが、団体同士の連携がうまくとれていない。 ・行政が地域に対して行う資金援助などは、所管ごとに地域団体との間で行われる、縦割りの構造になっていることから、地域内が分断されやすく、地域全体で課題を共有し解決に向けて連携していくことが難しくなっている。 ・自治基本条例で、市民主権の理念と、情報共有・参画・協働の基本原則のもとで、地域自治

と市政運営を推進し、自立した豊かな地域社会を創造していく。

3 コミュニティ基本方針について

○コミュニティ基本方針の概要

- ・「市民力」や「地域力」が発揮できる環境を整え、地域コミュニティを活性化し、それを基礎にした地域自治を実現していくために、平成21年3月に策定したもの。
- ・5つの理念「安心・安全に住み続けられるまち」、「共感を大切にするまち」、「人権と共生のまち」、「面識と交流のまち」、「連携と協働の市民自治のまち」に基づく地域コミュニティの将来像を設定した。
- ・地域コミュニティは多様なメンバーで構成されることから、異なる生活習慣や考え方を持つ人たちが共存するための作法が必要となる。「自主性の尊重と対等」、「民主制」、「地域資源尊重」、「補完性」、「情報共有・参画・協働」を地域コミュニティでの基本原則として定めた。
- ・地域コミュニティの基準となる単位として小学校区程度とした理由は、住民の活動も校区を単位とすることが多く、地域的まとまりがあり、日常的に顔の見える範囲であること、歴史的にもある程度根付いていることなどから。
- ・地域への愛着や地域意識の醸成、つながる機会づくり、人材の発見などの「人と人、人と地域の関係づくり」、団体同士の交流・連携の機会づくり、地域課題の発見と共有、課題解決に向けての取組などの「団体のつながりづくり」、地域情報の整理と発信、多様なメディアの活用、既存の施設の有効活用、持続性のある組織の運営のための事業力・資金力の向上などの「地域活動のための環境づくり」を具体的な取組の方向としている。
- ・これに基づいた行政の取組としては、「相互理解に向けた取組と行政の変革」として、市情報に関するデータベースの整備と「地域カルテ」・「地域づくり計画」の検討、「タウンミーティング」の検討、地域担当制の検討、行政施策・事業の棚卸し（評価と事業仕分け）の実施、公共施設等の有効活用などを行うとともに、「リーディングプログラムの設定」として、「地域自治システム」についての検討を行っている。

4 地域自治システムについて

- ・地域自治システムとは、自治基本条例に基づいて作られた、地域の人たちが地域に必要なことを考え、協力して実施していく「地域自治」の仕組み。
- ・強制的な取組ではなく、住民が話しあい、「今よりうまくいきそう」、「この取組をやってみよう」と合意ができた時に、その活動を応援するものである。
- ・地域自治組織は、自治会、校区福祉委員会、公民館など、地域の主要な団体が担い手として、地域の団体同士が協力・連携して、安心・安全で住みやすい地域にしていくための組織。
- ・役割は、地域の課題の整理、地域に必要な活動の企画・実行、各団体の活動の支援・調整、地域の目標の決定、市との連絡調整や協働、などである。地域に関わる団体、住民の誰もが自由に参加でき、会計、会議内容、活動などが誰でも分かるよう、運営が公開されている。
- ・地域自治組織は、今の団体を無くす、上部組織を作る、というのではなく、横つなぎをし、連携をしていくというイメージ。個別の団体で決められることは、個々で決定していく。

- ・これにより、①新しく始めたい活動や解決したい問題など、地域のことを話し合う場ができる、②地域で本当に必要な活動を、地域で決めて実行することができる、③各団体に共通する事務を一本化することや、目的が重なる活動を1つにまとめることで負担が軽くなる、④地域の総意として意見を市に伝えられる、などのメリット・効果があると考えられる。
- ・課題としては、①新しい仕組みのためわかりにくく、理解を得るのに時間がかかることや、②市の支援を受けられるが、地域側が努力しなければ設立できないことなどが挙げられる。
- ・現在、2地区でモデル事業を実施しており、自治会などの地域団体が中心となって地域の自治を考える会を立ち上げたり、市との意見交換や団体同士の話し合いを行ったり、会報誌を定期発行したりと、広く住民に情報発信をしながら、地域自治への参加を呼びかけ、新しい仕組みについて検討している。

5 地域担当職員制度について

- ・地域担当職員の役割としては、①地域の意見交換会・ラウンドテーブル等のお世話役や、地域自治の考え方の周知、②地域の課題発見・発掘や、地域目標づくりの手助け、③地域と行政をつなぐ窓口としての橋渡しや調整、④地域で新たな事業の企画・立案・実施をする際の助言、お世話役などが挙げられる。
- ・現状では、コミュニティ政策室に1係、3名体制とし、現在の主な業務は地域自治組織の普及啓発、モデル事業の検証、ラウンドテーブル、地域カルテの作成などを行なっている。
- ・住民に地域自治組織に対しやる気を持ってもらうことが課題であり、それを地域担当職員が支えていく。そのためには、地域担当職員の育成も重要である。
- ・将来的には、市を4つのブロック（1ブロック10小学校区）に分け、専任職員を置きたい。

6 拠点について

- ・地域自治組織は小学校区程度で立ち上げていく。拠点としては、小学校区ごとに地区会館（公設民営）があり市内全54施設ある他、自治会館（市の土地を借りて自治会が独自で設立）などがあり、それらの運営の見直しを行い、場の創出を行う。
- ・小学校の空き教室を改装し、地域住民が利用できる施設の作成を行う予定があり、新たに拠点を設置するのではなく、現在あるものを有効に活用していく。
- ・豊中市の地域活動団体はほとんどが小学校区単位で活動しているので、小学校区単位で拠点を作るのが好ましい。

7 課題

- ・市役所の縦割りの制度では、地域と協働できる組織づくりが難しいため、組織間の連携やそのための編成を行なっていかななくてはならない。
- ・小学校が統廃合した際、小学校区単位としている地域自治組織の編成や地域活動団体の活動単位をどのような形にするか。
- ・小学校区単位をまたがっている自治会や、神社等のコミュニティは地域自治組織に当てはめた際、どのような編成になるのか。
- ・地域自治システムに充てる予算や地域担当職員の人員増加。

千里市民フォーラムへのヒアリング	
訪問日時	2011年11月22日(火) 11:00~13:00
訪問場所	ひがしまち街角広場
訪問者	大江、太田、鷹栖
対応者	千里市民フォーラム 奥居 武氏(代表)、太田 博一氏 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 玉富グループ長 豊中市市民協働部コミュニティ政策室市民公益活動グループ 佐野グループ長
テ ー マ	
1	千里ニュータウンの概略
2	千里市民フォーラムの設立背景
3	千里市民フォーラムの活動について
4	千里市民フォーラムの予算について
5	ひがし街角広場について
内 容	
1	千里ニュータウンの概略
	<ul style="list-style-type: none"> ・昭和30年代に住宅が不足し、良好な市街地の開発が必要となったことから、大阪府が計画し昭和37年9月に街びらきした。 ・豊中市、吹田市にまたがっているニュータウン ・面積1,160ヘクタール、人口9万人(最多時13万人) ・全集合住宅のうち60%(24,000戸)は公的賃貸である。 ・小学校区(500m毎)にまちづくりを行い、近隣センターを設立していたが、幹線道路から離れている地域では、シャッター商店も増えている。現在、急速な高齢化や集合住宅建替えが集中しているなど、多摩ニュータウンの特性と似ている面がある。
2	千里市民フォーラムの設立背景
	<ul style="list-style-type: none"> ・豊中市と吹田市がまたがっている地域であるため、住民がまちづくりに携るとき、豊中市と吹田市をつなぐ仕組みがなかった。また、自治会や市民活動団体間においても、活動状況に差があり、団体間での連携がとれていなかった。そのため、豊中市、吹田市、住民が同じ土台に立って話合える場が必要であった。 ・千里ニュータウン設立40周年のイベントに際し、「千里市民フォーラム」を立ち上げた。同フォーラムは豊中市、吹田市、住民の土台としてイベント終了後も運営を継続している。 ・活動方針として、①世代や居住層を超えて交流できる「場」をつくる、②ニュータウン住民が知りたいテーマをとりあげる、③ニュータウンを舞台に活動する個人、グループ、団体を結び、支援する、④これまでの運営方法にとらわれず、柔軟にトライアルを行う、⑤まちを盛り上げるハブになるよう、会員の増加、活性化につとめる、を掲げている。

3 千里市民フォーラムの活動について

- ・千里ニュータウンで活動している様々な団体の受け皿と考え、団体間同士のネットワーク、自由な情報交換の場として活動している。
- ・会員は90名であり、住民の0.1%であるが、地域住民は自由にサロン、会合に参加することができる。(年1回の総会ときは会員のみ参加可能)
- ・住民が集まれる場としてサロンを月1回、定期的で開催している。
- ・毎年2月に千里ニュータウンまちづくりフォーラムという大きいイベントを行なっているが、これの企画・運営もしていくのも、ひとつの交流となっている。2011年の新企画として、会員の個人プロフィールをフォーラム内で展示し、新しい会員の獲得を目指した。また、フォーラムに参加した地域団体は、地域の現状課題などの問題提起や活動内容を発表した。
- ・千里ニュータウンは現在、立替などによる住民の入れ替えが起こっており、このままでは、まちの記憶が断絶してしまうことから、新しい住民の勧誘に勤めている。
- ・会員交流の活発化のため、会員名簿の発行を行なっている。
- ・ブログ、メーリングリスト、フォーラムレターなどを活用し、会員以外にも情報発信をしている。

4 千里市民フォーラムの予算について

- ・年間予算は約90,000円。年会費1000円(会費を支払っている会員が現在70名)の他、懇親会時の残金や、カンパなどで賄う。
- ・予算は主に年1回開催するフォーラムので使用し、その他は最低限のランニングコストだけで活動している。
- ・公民館等、施設の利用は減免措置を受けている。

5 ひがしまち街角広場について

- ・平成13年9月に設立。
- ・住民の要望により、近隣センターの空き店舗を利用し、設置。
- ・無償ボランティアがスタッフとして働き、1杯100円のコーヒー代で運営をしている。
- ・利用者は一日30人～50人程度。
- ・4時以降は地域の団体の集まりの場として貸し出ししている。(500円～)
- ・子どもたちの寄り道の場として唯一学校から認められており、大人と子どもの交流の場となっている。

テネーヴァー地区 母親センターのヒアリング	
訪問日時	2011年12月5日(月) 9:45~12:00
訪問場所	ドイツテネーヴァー地区 母親センター
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下(通訳:折笠勲氏、丹後京子氏)
対応者	母親センター シルビア・ズホーパー氏 ヨアヒム・バルロシュキー氏
テ ー マ	
1	テネーヴァー地区の特徴
2	テネーヴァー地区における住民会議について
3	参加のきっかけづくりについて
内 容	
1 テネーヴァー地区の特徴	
<ul style="list-style-type: none"> ・住人は若年層が多く、平均年齢が若い。3分の1の住人が21歳以下。また、若年層の99%は幼稚園に通う年齢。 ・住民のおよそ70%が移民の背景をもっており、近所づきあいを通して互いに協力し合い生活している。異なる人種の人たちが力を合わせていくことに意義がある。国や背景は気にせず、「テネーヴァー地区に住む人たち」と考えている。 ・ドイツ労働市場において、移民は第1労働市場(いわゆる正規労働者)に雇用されない、選挙権がないという点で差別されている。ほとんどの住民は仕事をしているが、条件の悪い環境でしか就労できず、十分な生活費には達していない。 ・テネーヴァー地区の75%の子どもたちの家庭は、政府の保護(失業給付・生活保護)を受けている。最低限の生活は保障されているが、教育費、医療費は出していない。労働者階級の子どもの家庭の子どもは、大学に進学する率が低く、貧困は社会を分離している。 	
2 テネーヴァー地区における住民会議について	
<ul style="list-style-type: none"> ・テネーヴァー地区では、ただ現状を受け入れるだけでなく、住民が活発に活動しており、1か月に1回、住民が集まって会議を開いている。 ・会議には、社会施設(例えば、幼稚園、学校の教諭)、商店街の店主、医者等も招いている。テネーヴァー地区に住む住民ではないが、住民に対して関わりを持ち、利害関係を共有する人たちである。また、公的第三セクターの建設会社、政治家や市の職員(建設部局、社会部)、警察も参加している。 ・会議は、公の仕事で、市の職員の地域マネジメントという役割の人が計画実施している。 ・会議は地区に関連あることを、参加する住民が直に討議できる。テーマとして取り上げるのは、道路のマンホールから異臭がして困っている、家の周りが汚れている、未就学児の託児所が満員で困っている、図書館の閉鎖反対等、身近な問題。会議を通して住民が意見を述べ、報道関係や市長に訴えていく活動を行っている。 	

- ・年間予算（30万ユーロ）の使い道をどうするかを決める役割もある。予算で母親センターの運営や、遊具の修繕、室内運動場の建設などを行った。また、年間500位の様々なイベントを企画している。
- ・予算については、会議出席者全員（70～80人程度）の賛同が得られないと決定されない。政治家が反対することもあるが、実際にここに住む人たちが一番地区のことを分かっているということは共有されている。政治家や商店街などの意見を聞いて、住民自らがまとめることがデモクラシーであり、それを実践している。予算の運用について、役所だけでなく住民が決定することは、世界を見ても例が少ないとして、注目されている。

3 参加のきっかけづくりについて

- ・非常に重要だと思うのは、一緒に考える、一緒に動くということ。その他にも1人1人の意識付け、義務ではなく、権利も持っているということを住民に意識付けすることも大事。
- ・1人1人に関することをテーマに設定することが重要。例えば家賃の値上げは、誰にとっても関心のあること。
- ・テーマについて、移民の人にも積極的に声を掛けている。ビラをただ郵便受けに入れるだけでなく、直接、当事者に話しかけ、働きかけるようにしていることが、参加に繋がっていると思う。
- ・テネヴァー地区でも仕事は他地区でしている人がいる。会議は必ず夜開催し、仕事後に参加できるようにしている。情報提供を積極的に行い、報道関係へ広報もしている。
- ・会議に参加することは義務ではないが、権利であると意識付けをしていく。その上で参加することが重要だと思い、広報を積極的にやっている。
- ・会議の雰囲気も変えていくこと大事ではないか。各会の代表者に会える、意見が言える場であることをもっと強調したり、そういう雰囲気を作っていかなければならないと思う。
- ・5,000€の予算を広報に充てている。チラシやパンフレットを用意しているし、ローカル番組をつくり、活動していたこともある。1か月に1回、市民チャンネルで話題を取り上げていた。

（写真：母親センターの建物内）



（写真：ヒアリングの様子）



テネーヴァー地区 幼稚園のヒアリング	
訪問日時	2011年12月5日(月) 12:30~14:00
訪問場所	ドイツテネーヴァー地区 Kita 幼稚園
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下(通訳:折笠勲氏、丹後京子氏)
対応者	幼稚園 園長 ヨアヒム・バルロシュキー氏
テ ー マ	
1	幼稚園の概要
2	幼稚園施設の開放について
内 容	
1	幼稚園の概要
	<ul style="list-style-type: none"> ・1歳半から6歳までの未就学児を預かっている。現在児童数は110人。テネーヴァー地区の約98%の子どもが通っている。親の90%が様々な国の移民。子どもたちは一緒にドイツ語を習っている。子どもたちの80%は一定基準の保育料を払えない、生活保護を受けている等の低所得者。
2	幼稚園施設の開放について
	<ul style="list-style-type: none"> ・施設は幼稚園として使っているだけでなく、父兄や団体の活動にも使っている。例えば、タミール族のダンスサークルの催し、ロシアの人はクリスマスのお祭りの準備をしている。父兄たちは鍵をもち、施設を使用できるようになっている。 ・父兄や団体の活動など、施設利用の機会を地域に提供するかどうかは、その幼稚園の考え次第。やっていないところもある。子どもが日中遊んでいる場所や、教室は開放していない。教室以外の部屋や運動場を貸している。
3	幼稚園における家族の支援について
	<ul style="list-style-type: none"> ・市からの予算は人件費と施設設備費のみだが、その予算の中で何を企画するかは裁量がある。当然、提供しなければいけない保育の基準はあり、それは満たしているが、何を企画し実施するかは自分たちで決めることができる。 ・幼稚園で働く人たちは、子どもを預かるだけでなく、家族を支援している。子どもが多い家族だと何年もつきあうことが多い。 ・幼稚園という場所はみんなが参加する場所であり、家族にとって大事に思う子どもを預ける場所。この場所で信頼関係をつくり、区の会議などを理解してもらう重要な場所である。子どもを預ける行為を通して信頼関係を作り、悩みや相談ができる場所となりうる。 ・問題の解決は幼稚園では出来ないが、相談に乗ってくれる人がいるという信頼関係ができると、会議やイベントにも入りやすくなる。行政への市民参加の第1歩として、重要な場所。 ・そのような考え方は以前からある。幼稚園に通う子たちは、いろいろなことを覚えていかなければいけないが、効果的な教育に当たって、家庭の状態は子どもに大きく影響する。家庭

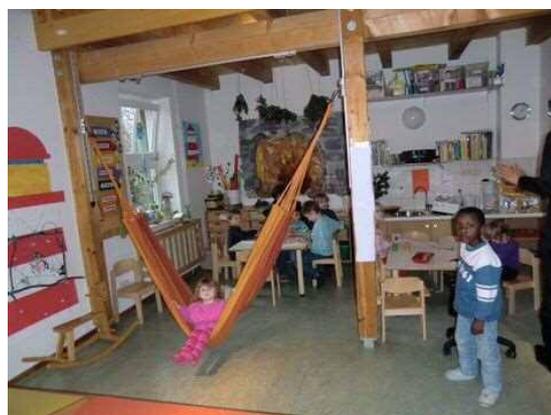
で問題を抱える子どもは、教育の過程で大きな影響がある。親を支援すれば、子どもの環境が充実させることができ、教育に効果的と考えている。

- 親などから相談を受けて紹介する窓口について、テネーヴァー地区にはおよそ 50 か所の社会機関があり、失業した人にジョブセンターを紹介したりする。日ごろの交流で関係性を作っている。

(写真：幼稚園の外観)



(写真：園内の保育室)



(写真：ヒアリングの様子)



(写真：園内の遊戯スペース)



ブレーメン市 GEWOBA のヒアリング	
訪問日時	2011年12月5日(月) 15:20~16:30
訪問場所	GEWOBA 事務所
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下(通訳:折笠勲氏、丹後京子氏)
対応者	GEWOBA ラルフ・シューマン氏 ヨアヒム・バルロシュキー氏
テ ー マ	
1	テネーヴァー地区の概要
2	住宅再生の取組
3	その他
内 容	
1	<p>テネーヴァー地区の概要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・テネーヴァー地区の高層アパートは1960年代に計画された住宅地である。当時は20世紀から21世紀にかけて人口が増えることが予想されており、84万~100万人が住めるように計画され、建設が進められていたが、実際は54万人に留まった。 ・当時は人口が今後もどんどん増えることを期待していた時期で、地区の人口は少なく、住民の意見を聞く体制もできていなかったため、学者の意見だけで計画されたようなものだった。 ・社会的環境の充実が掲げられており、学校や幼稚園、医院などを地区に配置するという、当時としては画期的な考えであったが、なるべくたくさんの方が住めるように計画されたため、高く、密接した空間となっており、住棟間が非常に狭かった。 ・家賃も福祉的な観点から考えられており、収入に応じて家賃が変動する制度となっていた。しかし、徐々に物価が上昇しそれに伴い給料も上昇したにもかかわらず、家賃の基準をずっと変えなかったために、ある程度の収入のある人はテネーヴァー地区から出て行き、所得の低い人だけがテネーヴァー地区に残るようになっていった。また空き家も目立つようになった。 ・1990年代はじめ、住宅管理会社が住居を手放してしまうケースが目立ちはじめ、ヘッジファンド形態の会社が増えた。儲けを追求するヘッジファンド形態の会社は殆ど修繕を行わなかったため、地域は荒れ放題となった。 ・1996年、テネーヴァー地区の住宅の60%を管理していた住宅管理会社が倒産し、銀行所有になった。銀行所有になってからは最低限の修繕はされるようになったが、2000年には全部で2,760戸の住居のうち1,000戸が空室という状況になってしまった。そのため犯罪は増加し不衛生な状態になり、この地域の住民は、いかにして早く地域外へ出るか、ということしか頭になかった。
2	住宅再生の取組

- ・ 2000 年になって、ブレーメン市がテネーヴァー地区の問題を認識。市の公営住宅会社（GEWOBA）と投資会社にテネーヴァー地区を改善するための提案をさせた。
- ・ 再生プランでは、市の各行政機関、建築部門、社会部門などが協力して改善にあたらなければならないこと、また市が経営の肩代わりをしていかなければならない、という結論がでた。
- ・ こうした状況の中にあっても、テネーヴァー地区では、住民の意見を聞き地区の問題を住民とともに話し合い、決定していく体制ができてきた。GEWOBA もそれに賛同し、一緒に話し合った。
- ・ 3 年後の 2003 年、GEWOBA と投資会社が協力して住宅の改築を行う会社をつくり、資金を調達、2003 年から 2008 年の間に 930 戸のアパートが取り壊され、1200 戸のアパートが改築された。改築に伴い移動しなければならなくなった 400 世帯のための住宅の確保も行った。また、住宅の周囲の緑地帯の整備や、学校の改造・改築も行った。GEWOBA の地区内の事務所に居住者が出入りできるような場所も作った。
- ・ 改築後の住宅には守衛を配置。守衛は管理会社である GEWOBA と住居に住む人の仲介をするような役目の人を入れた。

3 その他

○再生の方向性をまとめるにあたって

- ・ 会議に GEWOBA の責任者が参加し、会議参加者である住民の意見を直接聞いて、建設的な会議運営を行ってきた。住民の意見を良く聞くことが大事ではないか。
- ・ 住民と討論をするときに大切なことは①相手の話すことを良く聞くこと②信用されることを言えること③約束できない約束はしないこと④誰でも理解できる明晰な返答をすること

○事業が成功した理由など

- ・ GEWOBA が管理している住宅はテネーヴァー地区以外にもあり、そこからまかなっているので何とか黒字という状態である。GEWOBA 全体で見たときの利益はブレーメン市全体で 1,800 万ユーロほどである。
- ・ GEWOBA は公営ではあるが企業なのでお金を借りやすい。そういった意味でゲゼルシャフト（利害関係に基づく近代的な共同体³⁴）である GEWOBA が企画を実施しやすかった。

ま と め

- ・ 最後にラルフ・シューマン氏がおっしゃった一言「不可能に見えることでもその方向に向かって努力していけば必ず道を開くことができる。」はとても印象深かった。
- ・ 住民の意見を聞く体制ができていたこと、住民、行政、事業者など関係者が「地域をよくする」という共通の方向性をもって事業に取り組んだことが成功した一番の要因といえる。

³⁴ これに対し、地縁・血縁などに基づく共同体をゲマインシャフトという。

ブレーメン市 元老府官房のヒアリング	
訪問日時	2011年12月6日(火) 11:30~12:00
訪問場所	ブレーメン市庁舎2階
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下(通訳:折笠勲氏、丹後京子氏)
対応者	元老府官房(地域評議会担当) ライナー・カムマイヤー氏 ヨアヒム・バルロシュキー氏
テ　　マ	
1	ブレーメン市と地域評議会
2	地域評議会の権限拡充について
3	地域評議会に係る人及び予算について
4	地域評議会に係る選挙制度について
内　　容	
1	ブレーメン市と地域評議会
	<ul style="list-style-type: none"> ・ブレーメン市には57万人ほどの人口があり、22の区に分かれている。各区には選挙で選ばれた人で構成される地域評議会がある。区の下にオーツェントという「町」的な区域があり、それに対応する役所もある。
2	地域評議会の権限拡充について
	<ul style="list-style-type: none"> ・地域評議会には決定権限があり、近年、その権限が拡充された。州議会の採決を経ず、市や州の担当に意見を伺うことなく、さまざまな施策ができるようになった。 ・地域評議会での決定と州議会との決定が違っている場合、仲介の場として議会に諮られるようになった。そのような仕組み、制度はドイツ全国で見ても唯一のこと。たとえば、都市計画で建築についての区と市で、意見の対立があった場合、議会で諮られることとなります。 ・地域評議会の権限を拡充したのは、選挙の結果を受けてのこと。今年の5月に選挙があった。新しい政府が組織されたけれども、それまではドイツ社会民主党と緑の党が与党を形成していた。緑の党の働きかけで、住民の声を反映させたい、という意向を取り上げた。それが2年前のこと。 ・ブレーメン市全体の問題ではなく、地域の住民にとっての関心ごとを重視することは、住民のアイデンティティを確立するためにも重要。たとえば、テネーヴァー住民は、ブレーメン市民としてよりテネーヴァー住民としての自覚が先んじる。住民が何を感じ、どういうことを考えているのか、ということ「町」として把握していくこと、「町」の問題として取り上げていくことが大事。
3	地域評議会に係る人及び予算について
	<ul style="list-style-type: none"> ・各区の地域評議会は7~19人で構成されている。各区の人口によって構成人員は異なる。 ・地域評議会の権限拡大といっても予算が拡充されているわけではない。住民にとって何が大事であるか、住民のアイデアを発見することが大事。

- ・しかし、予算がないからと言っても、地域評議会の決定が実行されないことが多いわけでは決していない。たとえば市の予算ではとても足りないという場合、もしそれが住民の意向がならば議会で取り上げる。

4 地域評議会に係る選挙制度について

- ・ドイツでは政治に対するイメージが悪い。それを解決するための一つの望みとして、投票できる年齢を16歳に下げた。若年層の関心を高めるために。多くの住民が決定権を持つことによって、若い人に選挙権を与えることによって、政治への関心を高めたい。
- ・政府のアンケート調査によると、政府の行うことに非常に不満を持っている市民が多い。それを改善するためにも若い人の政治参加が必要。
- ・住民の地域評議会に対する信頼感については、そのようなアンケート調査がないので分からないが、印象としては市の行政に対する信頼感（15%）よりは高いのではないのではないかと。しかし、議会は住民の声とは反対の、住民が好まないけれどもやらなければならないような事柄も決定しなければならないという事情もあるので、制度上、しかたない部分もある。

(写真：ブレーメン市庁舎の外観)



(写真：市庁舎内ホール)



(写真：ヒアリングの様子)



(写真：カムマイヤー氏らと記念撮影)



ブレーメン オースターホルツ地域事務所のヒアリング	
訪問日時	2011年12月6日(火) 15:00~20:30
訪問場所	オースターホルツ地域事務所、Weserpark 事務所(地域評議会)
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下(通訳:折笠勲氏、丹後京子氏)
対応者	オースターホルツ地域事務所長 ウルリッヒ・シュリューター氏 ヨアヒム・バルロシュキー氏
テ ー マ	
1	オースターホルツ地区の歴史
2	オースターホルツ地区について
3	オースターホルツ地域事務所の業務について
4	オースターホルツ地域評議会について
5	オースターホルツ地域評議会見学
内 容	
1	オースターホルツ地区の歴史
	<ul style="list-style-type: none"> ・地域評議会においても、通常の評議会の他、若者(14才~18才)で構成される評議会が設置されているのもオースターホルツ地区の特徴の一つである。地域評議会は、地域の問題、課題を対応、解決を図るための組織であり、地域事務所はその地域評議会ですとめられた意見を州議会へ提出する業務を行なっている。また、その他にも地域事務所では市電拡張に関わる会議の開催や、地域住民の会合への参加などを行なっている。
4	オースターホルツ地域評議会について
	<ul style="list-style-type: none"> ・評議会メンバーは全部で19名おり、4年に1度、選挙によって選ばれるほか、州議会から各党の代表がメンバーとなる。 ・評議会の下には5~7つの審議会が存在している。新たな試みとして、3年前から14~18才の若者が立候補し、メンバーとなる審議会を立ち上げた。オースターホルツ地区は21才以下の人口が全体の2割強を占めており、ブレーメン市内においては若者が一番多い地域である。若者の審議会です出された意見を評議会です審議することが大変重要なことであると考えている。 ・評議会には一般住民が参加し、自由に意見することができる(決定権はない)が、中で決定・議論されている内容は必ずしも住民の意識と近いものばかりではない。そのため、住民が参加するワークショップを行い、議論をしている。
3	オースターホルツ地域事務所の業務について
	<ul style="list-style-type: none"> ・地域事務所では、評議会での決定事項を州議会へ提出している。 ・地区の運営費は7万3千ユーロだが不足している。少ない予算の中で何に重点を置くかが重要である。例えば、学校の直接の運営費は文部省が行なっているが、遊具の設置などは地区

の運営費で賄っている。

- ・市電の延長、路線の拡張などの企画も行なっている。予算が8千～9千万ユーロの大事業である。計画・企画のための会議は建設省職員や専門家が参加している。様々な党派をまとめ、事業を実施していくことが重要である。

5 オースターホルツ地域評議会見学

- ・地域評議会の会議は月1回で公開制であるが、今回は非公開である調整委員会（地域評議会活動を円滑にするために議題等の整理を行うための会議）を見学してきた。
- ・今回の地域評議会では、道路整備、就労支援などについて話し合いが行われていた。（予算の取り決めに関する議題では完全非公開となり、退室を強いられた。）
- ・席次が公選市民、州議員の党派など、各派閥ごとに分けられていた。途中、派閥内で意見をまとめるため、退室し打合せを行う様子も見受けられた。
- ・クリスマスシーズンであったことから、会議終了後はクリスマスパーティが行われ、会議中とは変わって和やかな雰囲気となった。「評議員は皆、地域をよくしていきたいという共通の目標を持っていることから、会議中に厳しい意見交換がなされたとしても、会議終了後は和やかな雰囲気を自然に作ることができる」とのこと。

(写真：オースターホルツ地域事務所の外観)



(写真：地域評議会の様子)



イギリス（ロンドン Coin Street Community Builders）	
訪問日時	2011年12月8日（木） 10:00～12:30
訪問場所	コインストリート地区 Coin Street Community Builders（以下、CSCB）
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下（通訳：小菅由紀氏）
対応者	CSCB コンサルタントマネージャー ケイト・スウェード氏
テ ー マ	
1	コインストリート地区の歴史
2	現在の事業内容
内 容	
1	<p>取組の経緯</p> <ul style="list-style-type: none"> ・1950年代、コインストリート地区は工業的な地区であり、スラム街であった。 ・1950年代に約55,000人であった人口は、音楽ホール等の建設により住宅が壊されたことや、第二次世界大戦で住宅が破壊されたこともあり、1970年代には人口が約4,500人にまで減少した。また、人口が減少したもうひとつの大きな理由として、ホテルや店舗、オフィスをつくるべきで、住宅はつくるべきでないという地方自治体の住居に関する政策がある。地区に愛着を持つ住民がいるのに、生活が不便になり、若者は外へ出て、高齢者が残るようになってしまった。 ・その結果、子どもの数が減ったことで、1976年には学校も閉鎖された。「学校を救え」という住民デモが起こり、地域住民が活動を始める契機となった。 ・1970年代半ばまで、ディベロッパーは、住民にコンサルテーションすることなく、計画を実施することができたが、ちょうど、住民が活動を始めたころ法改正があったこと。また、当時、他の問題に対するデモ活動も多く、住民がデモを行なうきっかけになった。 ・当時、コインストリート地区は、半分をロンドン市が半分をディベロッパーが所有していた。住民たちはまず、自分たちが住む地域で何がほしいか、どうありたいか、自分たちが住む地域をどのように包括的に開発していくのか、ご近所同士で話し合った。 ・その後、いくつかの委員会に分かれたアクショングループを立ち上げ、議員に対してロビー活動を行なう委員会、広報活動の委員会などに分かれて活動を行っていった。 ・住民をいかに活動に取り込むかという点では、共同住宅の建設・運営、すなわち自分の住居をどうしたいのか考えてもらうところから、自然と活動に参加している形をつくった。 ・1981年、アクショングループと開発業者は、双方、この地区の開発について提案を出し、政府が政府調査を実施。1年間もの時間、審議会に諮った。その結果、双方の提案が却下され、再度、案の練り直しをすることとなった。 ・1983年、双方が再々提案を提出。また1年間の審議会を経て、今回は、双方の提案が受け入れられた。その結果、どちらが先に土地を購入できるかによって、どちらの案が実現するか決まることとなった。

- ・この時点で、ディベロッパー側はすでに半分の土地を所有しており、住民側はまったく所有していなかったが、1984年に、ディベロッパーが所有していた土地をロンドン市に売却したことから、ロンドン市とアクショングループが協議をおこない、住民によるアクショングループが土地を購入した。以降、市民を中心としたまちづくりが行われている。

2 現在の事業内容

- ・土地購入に当たっては100万£を借り入れたが、広告ボードや駐車場収入で得たものを返済に充てた。
- ・事業として、コープハウジングの賃貸を行っている。入居者には、義務ではないが、共同住宅運営に関わってもらうこと。住民代表を立てて、コミュニティ委員会（修理や困りごとを決める委員会）に参加してもらう。
- ・地区の遊歩道のメンテナンス等も、行政ではなく、自分たちで行なっている。フェスティバルも多く、今は延べ何百人も来場することがあるので、費用がかかり、新たな悩みとなっている。
- ・1999年、地区の開発も当初目的に達成したが、今後はどうしたいかアンケートを実施したところ、保育施設、屋外のスポーツ施設、スイミングプールという3つについて意見が挙がった。
- ・アンケート後、アクショングループの活動拠点として、CSCBの建物を建て始めた。それまでは25年活動してきたが、建物はなく、プレハブ等の建物でグループが分散して活動していた。今は、1つの建物に集まっている。会議室も作り、貸し出しも行なっており、収入源の1つとなっている。
- ・事業収入は、商業施設の賃料、会議施設の貸出し料、住居の賃料、イベントの開催、映画の収録、コンサルタント業等。保育事業を行なっているので、地方政府から、保育事業に対する費用が出ている（但し、保育事業全てを賄える費用ではない）。
- ・イギリスの一般企業の5割は倒産しており、ビジネスと同じプレッシャーは当然ある。利益を求めていると考えられがちで、理解されないが、ビジネスとしてやっている。土地が全て手に入れられたことは幸運であった。今、政府から助成金をカットされ、他のソーシャルエンタープライズの多くはつぶれているが、CSCBは、土地を所有しているので、政府から独立し、助成金も得ていないので関係なく成果を出すことができている。

(写真：CSCB 事務局がある自社ビル外観)



(写真：ヒアリングの様子)



(写真：CSCB が管理する遊歩道)



(写真：CSCB が管理する川岸エリア)



(写真：CSCB の収益源である商業施設)



(写真：CSCB が運営する共同住宅)



ロンドン Voluntary Action Comden のヒアリング	
訪問日時	2011年12月8日(木) 13:00~14:00
訪問場所	VAC 事務所
訪問者	飯塚、大江、太田、鷹栖、山下(通訳:小菅由紀氏)
対応者	ソマネ・アチャドゥ氏
テ ー マ	
1	VAC とは
2	取組内容
内 容	
1	VAC とは
	<ul style="list-style-type: none"> ・ Voluntery Action Comden の略で、カムデン地区のコミュニティやボランティア団体をサポートする取り組みを行うチャリティー団体。 ・ 最近ではカムデン地区だけでなく、イギリス全体で活動している。ヨーロッパでも 12 カ国で活動。 ・ 活動資金は、地方政府や国民の医療機関、宝くじ、ヨーロッパコミッション (EU 内の組織) などからの助成金を中心。
2	取組内容
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個人ではなく機関(組織)を支援する(いわゆる中間支援)。 ・ カムデン地区は移民が多い(47%が移民)ので、バングラディッシュやソマリアのコミュニティを支援することが多い。 ・ 移民の人々はそれぞれ個々に分かれてしまっていることが多いので、それらをまとめるように支援しているほか、活動を外に伝えることで地域社会が強くなることを PR している。 ・ 活動は大きく分けて2種類ある。コミュニティのサポートをする supporting organisations と、戦略的な取り組みである strategic work。 <p>○supporting organisations (組織支援)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 活動に当たってのノウハウを持たないコミュニティがほとんどなので、それを提供することが目的である。VAC のメンバーになると事務所のデスクやパソコンを使えるようになるので、それを利用して、将来コミュニティが独立できるようにサポートしている。具体的には補助金の集め方やお金の管理、経理や雇用など。またまだ力のない団体に対しては、給料計算を VAC が実施するなどのサポートも実施している。 <p>○strategic work (戦略的取組)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域(特にカムデン地区)において問題となっている事項(例:精神疾患に対する理解、少数民族のまとめり方、人身売買から子どもをまもる方法など)について講義や講習などのト

レーニングを行っている。

- 行政の予算が削られており、助成金が少なくなっている。そのため少ない助成金を似たような団体で取り合っている状況。

ま と め

- コミュニティを円滑に運営するために、設立間もないコミュニティに対し組織運営のノウハウを提供することや、小規模な団体の給与計算等を代行するなどを行う中間支援組織は非常に有効である。
- ただし、中間支援組織が助成金に頼らずに自立できる方法を探る必要があるように感じた。

(写真：カムデン地区の街並み)



(写真：ヒアリングの様子)



参考文献・引用文献等

(1) 書籍

著者	書籍名	出版社	出版年	関連する章
広井良典	コミュニティを問い直す	ちくま新書	2009（平成 21）年	共通
稲葉陽二	ソーシャル・キャピタル	生産性出版	2007（平成 19）年	共通
中田実ほか	地域コミュニティ最前線	自治体研究社	2010（平成 22）年	第 2 章
名和田是彦	コミュニティの自治	日本評論社	2009（平成 21）年	第 5 章
中川幾郎	コミュニティ再生のための地域自治の 仕組みと実践	学芸出版社	2011（平成 23）年	第 4 章 第 5 章

(2) 官公庁資料

作成者	資料名称	資料作成年	関連する章
川崎市	川崎市都市型コミュニティ検討委員会 報告書	2010（平成 22）年	共通
川崎市	第 2 回 川崎市地域福祉実態調査 報告書	2010（平成 22）年	第 1 章
川崎市	第 3 期 川崎市地域福祉計画	2011（平成 23）年	第 1 章
川崎市	第 4 期 川崎市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画	2009（平成 21）年	第 1 章
厚生労働省	厚生労働白書（H18 年度版）		第 1 章
神奈川県	平成 18 年 社会生活基本調査 結果	2008（平成 20）年	第 1 章
川崎市	平成 22 年度 かわさき市民アンケート報告書	2011（平成 23）年	第 1 章
川崎市	平成 21 年度 川崎市健康福祉年報	2011（平成 23）年	第 1 章
神戸市	職員のための地域活動支援ガイドブック	2011（平成 23）年	第 2 章
神戸市	地域活動ちえぶくろ	2005（平成 17）年	第 2 章
川崎市	地域コミュニティ施策推進事業報告書（高津区）	2011（平成 23）年	第 2 章

(3) ホームページ

作成者	タイトル	URL	関連する章
川崎市（総合企画局 都市経営部統計情報課）	川崎市の統計情報	http://www.city.kawasaki.jp/20/20tokei/home/toppage.htm	第 1 章
総務省（統計局・政策 統括官・統計研究所）	統計局ホームページ	http://www.stat.go.jp/index.htm	第 1 章
国立社会保障・ 人口問題研究所	国立社会保障・人口問題 研究所ホームページ	http://www.ipss.go.jp/	第 1 章
内閣府	NPO ホームページ	https://www.npo-homepage.go.jp/	第 2 章
内閣府	新しい公共	http://www.cao.go.jp/npc/index.html	第 2 章
総務省	地方制度調査会 ホームページ	http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html	第 2 章
伊賀市 （企画課）	伊賀市 自治基本条例条文解説	http://www.city.iga.lg.jp/ctg/06053/06053.html	第 5 章
伊賀市（市民活動推進室）	住民自治協議会	http://www.city.iga.lg.jp/kbn/62646/62646.html	第 5 章
伊賀市（企画課）	伊賀市まちづくりプラン （伊賀市新市建設計画）	http://www.city.iga.lg.jp/ctg/06041/06041.html	第 5 章
名古屋市（総務局 地域委員会制度準備担当部）	地域委員会	http://www.city.nagoya.jp/shisei/category/348-0-0-0-0-0-0-0-0.html	第 5 章
神戸市（市民参画推進局 参画推進部地域力強化推進課）	地域活動への支援制度紹介	http://www.city.kobe.lg.jp/ward/activate/support/introduction/index.html	第 5 章
神戸市（須磨区）	ふれあいのまちづくり	http://www.city.kobe.lg.jp/ward/kuyakusho/suma/shoukai/fureainomachi01.html	第 5 章

作成者	タイトル	URL	関連する章
豊中市 (市民協働部コミュニティ政策室)	市民公益活動・地域自治	http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/jiti/jichi.html	第5章
豊中市(市民協働部 コミュニティ政策室)	地域自治システム 調査検討	http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/jiti/chiiki/iinkai/index.html	第5章
豊中市(市民協働部 コミュニティ政策室)	豊中市 コミュニティ基本方針	http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/bousai/npo/jiti/houshin/index.html	第5章
豊中市 (政策企画部企画調整室)	豊中市自治基本条例	http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/shisei_unei/jichi/index.html	第5章
経済産業省 (関東経済産業局)	コミュニティビジネス	http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/community/index.html	第5章
川崎市 (経済労働局企画課)	川崎市のコミュニティ ビジネスサポート	http://www.city.kawasaki.jp/28/28kikaku/seisaku/kawasaki_cb/CBindex.html	第5章

(4) その他機関資料

作成者	資料名称	資料作成年	関連する章
株式会社日本総合研究所	日本のソーシャル・キャピタルと政策 ～日本総研 2007 年全国アンケート 調査結果報告書～	2008 (平成 20) 年	共通
財団法人自治体国際化協会 政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター	日本における最近のコミュニティ政策	2009 (平成 21) 年	第2章
財団法人自治体国際化協会	ドイツの地方自治	2003 (平成 15) 年	第5章
財団法人神奈川県 市町村振興協会	平成22年度課題テーマ別調査研究報告書 住民との協働による政策づくりと地域活性化の取組み	2010 (平成 22) 年	第5章

お世話になった方々

(順不同・敬称略)

名前	所属等
名和田 是彦	法政大学法学部教授
松井 隆一	響け！みやまえ太鼓ミーティング実行委員会委員長
柴田 範子	NPO 法人楽理事長
小林 憲悦	南平台地域南平すこやか推進委員会代表
谷 太陽	名古屋市総務局地域委員会制度準備担当部主査
伊藤 圭介	名古屋市総務局地域委員会制度準備担当部主事
前川 浩也	伊賀市人権生活環境部市民生活課市民活動推進室副参事
竹之矢 虎雄	伊賀市ゆめが丘地区住民自治協議会会長
塩谷 あや子	伊賀市ゆめが丘地区市民センターゆめが丘公民館所長兼館長
川東 芳夫	伊賀市ゆめが丘地区住民自治協議会ゆめが丘地区市民センター兼公民館事務局
米山 浩	神戸市市民参画推進局参画推進部地域力強化推進課主査
高見 さやか	神戸市市民参画推進局参画推進部地域力強化推進課美しいまち推進担当
吉村 稔	神戸市保健福祉局総務部計画調整課地域福祉係長
河合 節二	野田北ふるさとネット事務局長
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
佐野 健二	豊中市市民協働部コミュニティ政策室市民公益活動グループ長
奥居 武	千里市民フォーラム代表
太田 博一	千里市民フォーラム
ヨアヒム・バルロシュキ	元ドイツ・プレーメン・テネーヴァー地区プロジェクト・グループ
シルビア・ズホーパー	ドイツ・プレーメン・テネーヴァー地区 母親センター
ラルフ・シューマン	ドイツ・プレーメン・GEWOBA
ライナー・カムマイヤー	ドイツ・プレーメン元老府官房(地域評議会担当)
ウルリッヒ・シュリューター	ドイツ・プレーメン・オースターホルツ地域事務所所長
地域評議会の皆さん	ドイツ・プレーメン・オースターホルツ地域評議会
ケイト・スウェード	イギリス・ロンドン・Coin Street Community Builders コンサルタントマネージャー
ソマネ・アチャドゥ	イギリス・ロンドン・Voluntary Action Camden
小菅 由紀	イギリス視察先通訳者
折笠 勲	ドイツ視察先通訳者
丹後 京子	ドイツ視察先通訳者
ブラウン・ベンジャミン	川崎市総務局国際施策調整室
船津 真生	川崎市総合企画局公園緑地まちづくり調整室主任(平成22年度政策課題研究員)
米井 克子	川崎市市民・こども局市民生活部市民協働推進課 NPO 認証係長
田中 仁志	川崎市市民・こども局市民生活部市民協働推進課課長補佐・地域団体支援係長
中根 節	川崎市市民・こども局市民生活部市民協働推進課市民活動支援係長
渡辺 陽一	川崎市市民・こども局市民生活部市民協働推進課
鴨作 昌宏	川崎市市民・こども局市民生活部市民協働推進課
小林 佳子	川崎市健康福祉局障害保健福祉部障害福祉課課長補佐・身体障害福祉係長
谷 浩昭	川崎市健康福祉局障害保健福祉部精神保健課精神障害福祉係長
角野 孝一	川崎市健康福祉局障害保健福祉部障害計画課
久保田 信吾	川崎市健康福祉局長寿社会部高齢者事業推進課計画推進係長
上原 香織	川崎市健康福祉局長寿社会部高齢者事業推進課
雨宮 米美	川崎市宮前区役所企画課担当係長
白石 尚	川崎市宮前区役所企画課担当係長
西村 光示	川崎市宮前区役所区民協働推進部地域振興課まちづくり推進係長
高橋 彩子	川崎市宮前区役所区民協働推進部地域振興課
小金井 和子	川崎市宮前区役所保健福祉センター地域保健福祉課課長補佐・地域保健福祉係長
小田 真智子	川崎市宮前区役所保健福祉センター地域保健福祉課主任
大津 正也	川崎市宮前区役所保健福祉センター地域保健福祉課

本研究にご協力いただき、ありがとうございました。

あとがき

本年度の政策課題研究は、「地域コミュニティの再生」というテーマで、2011（平成 23）年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から約 3 か月後に開始された。研究開始当初には震災被災地の様子が報道でも大きく取り上げられ、個人のボランティアな行動が地域社会の課題解決に大きな役割を果たすこと、有事の際には近隣同士の助け合いが命綱となることなど、地域コミュニティの重要性について改めて痛感するに至った。

そうして研究を開始したが、調査研究の対象とすべき範囲があまりにも広いことが、早くも明らかになった。町内会・自治会や市民活動団体の活動、本市の施策と歩んできた歴史、地方自治制度、福祉、防災、環境、まちづくり、文化、教育など研究範囲は多岐に渡り、膨大な情報と検討すべき事項の複雑さを前に、何に主眼を置き、研究を深めるかを決めることが非常に困難な状況であった。

しかし、「『市民の力』を活かした持続可能な地域社会のあり方を探る」というテーマに立ち返り、地域における活力の結集と発展に行政はいかなる支援ができるか、という点を軸に据えることで、研究の方向性について合意形成を行うことができた。そして、川崎市の現状と課題を把握し、他都市や海外の事例についての調査を行い、研究員で議論を重ねた結果、報告書の作成までこぎつけることができた。

報告書の提案については、効果的かつ実現性のあるものとなるよう注意を払ったつもりだが、限られた時間の中での作業であったため、十分な情報収集や調査が行えない点もあったことは否めない。欠落している点の考察については今後の課題とさせていただきたい。

約 10 か月という短い研究期間ではあったが、今回の研究テーマに対して、ゼロベースから知識の習得に努め、数々の視察先で見てきたこと、聞いたこと、感じたこと、様々な人々の協力を得て暖かい心に触れられたことは、生涯忘れることのできないものとなった。そして、地域住民とともに職員と一緒に汗を流すことの重要性という、自治体の職員として大切なことを、少なからず学ぶことができたのではないかと考える。

今回の研究が、今後の川崎市のコミュニティ政策に活かされ、地域社会の発展に少しでも寄与することができれば幸いである。また最後に、この研究を進めていくにあたり、事務局スタッフをはじめ、ヒアリングや調査等に協力していただいた多くの庁内外関係者や、快く研究を送り出してくれた職場の皆様、研究員一同心から感謝申し上げたい。

平成 23 年度政策課題研究チーム

経済労働局消費者行政センター	鷹栖 豊
健康福祉局保護指導課	飯塚 加奈子
建設緑政局多摩川施策推進課	山下 麻美
高津区役所保護課	大江 桂太郎
消防局宮前消防署予防課	太田 幸介



販売のご案内

「政策課題研究報告書」バックナンバーも発売中です

川崎市役所本庁舎・第3庁舎売店、幸・中原・高津・宮前・多摩・麻生区役所の各売店で販売しています。取り寄せの場合は別途送料がかかります。詳しくは川崎市職員生活協同組合にお問い合わせください。

なお、バックナンバーの情報は川崎市ホームページからご覧いただけます。

〔販売の問い合わせ〕 **川崎市職員生活協同組合**
〒210-0005 川崎市川崎区東田町6-2 ミヤダイビル2F
電話 044-211-6190 FAX 044-245-4688

川崎の“いま”がわかる情報誌 「政策情報かわさき」 も発売中

政策情報かわさき 第27号

特集1 新たな「地域の魅力」を活かす

特集2 3.11 後の川崎

〔2012年3月発行、定価630円〕

「市民の力」を活かした持続可能な地域社会のあり方を探る

～地域コミュニティ再生の動きをめぐって～

(平成23年度政策課題研究報告書)

発行日：2012（平成24）年3月

定 価：500円

発 行：川崎市総合企画局自治政策部

〒210-8577 川崎市川崎区宮本町1番地

電話 044-200-2168 FAX 044-200-3800

メールアドレス 2Oziti@city.kawasaki.jp

川崎市総合企画局自治政策部

〒210-8577 川崎市川崎区宮本町 1 番地

定価 500 円