

平成21年度  
行政課題調査研究報告書

地域コミュニティの支援施策のあり方

……地域コミュニティの活性化……



財団法人 神奈川県市町村振興協会市町村研修センター

## はじめに

未だ先行きの見えない経済情勢を背景に、各自治体とも極めて厳しい財政運営を強いられているところですが、そうした中であっても、行財政改革を一層推進するとともに多様化する住民ニーズに適切に対応した施策を展開していくことが求められています。

そのような対応の一つとして、地域コミュニティが有するセーフティネットの機能の活用や福祉活動等への参加に期待して、地域住民を重要なパートナーと位置付け、自治会やNPO・市民活動団体等の地域団体との連携の促進を図ることが課題となっています。その一方で、少子高齢社会の到来や住民の価値観の多様化といった社会情勢の変化に伴い、人口の低下や自治会加入率の低下など地域コミュニティの脆弱化が危惧されているという事情もあることから、多くの自治体において、地域コミュニティ機能の再生を目指す施策が取り上げられるようになってきました。

そこで、平成21年度行政課題調査研究は、「地域コミュニティの支援施策のあり方」をテーマとし、地域コミュニティにおける現状と課題を分析し、先進地域の取組状況等を調査して、地域コミュニティのあるべき姿や取りうる支援策について検討することといたしました。

当研究は、神奈川県内の自治体から推薦を受けた研究員が半年を超える期間、研究を重ね、ここに研究成果を報告するものですが、今回の研究成果がそれぞれの自治体の施策の参考になれば幸いです。

最後になりましたが、本研究のアドバイザーをお引き受けいただいた法政大学の名和田是彦教授ならびに神奈川県内外の自治体および自治会などの各関係者の皆様に、貴重な時間を割いて研究員の調査等にご協力・ご指導を賜り、この場を借りまして厚くお礼申し上げます。

平成22年2月

財団法人神奈川県市町村振興協会  
理事長 服部 信明

# 目 次

第1章	本研究の目的と構成	1
1	本研究の目的	1
2	本研究の構成	1
第2章	本研究における地域コミュニティの現状	3
1	「地域コミュニティ」の定義	3
2	地域コミュニティに関する各省庁の施策	4
3	地域コミュニティを取り巻くわが国および神奈川県現状と将来	6
4	地域コミュニティの現状	11
5	まとめ	22
第3章	行政支援施策の方向	24
1	はじめに	24
2	事例研究（宮崎県都城市ほか）	24
3	まとめ	55
第4章	自治体内分権の仕組み－地域に財源・権限を委譲する仕組みについて－	68
1	はじめに	68
2	事例研究（神奈川県藤沢市ほか）	68
3	まとめ	94
4	おわりに	96
第5章	地域福祉計画によるコミュニティの活性化	97
1	はじめに	97
2	地域福祉計画とは	97
3	事例研究（三重県伊賀市・横浜市瀬谷区）	100
4	まとめ	118
第6章	まちづくり条例に基づく支援策	120
1	はじめに	120
2	事例研究（東京都町田市）	121
3	まとめ	134
4	おわりに	135

第7章	地域がつくったコミュニティバス	137
1	はじめに	137
2	事例研究（玉川学園町内会）	138
3	まとめ	150
4	おわりに	152
第8章	若者の参画を促す取り組み	153
1	はじめに	153
2	事例研究（よこはま若者サポートステーションほか）	153
3	まとめ	166
第9章	ボランティア活動支援施策モデルの構築	168
1	はじめに	168
2	本研究の目標の設定および本研究の成果	168
3	わが国のボランティア活動に関する現状および分析	169
4	ボランティア支援施策モデルの構築	177
5	まとめ	190
6	補論	193
第10章	コーディネートのあるあり方	197
1	はじめに	197
2	現状分析および先行研究	197
3	事例研究（日下地域ケアプラザほか）	201
4	まとめ	221
5	おわりに	227
第11章	支援施策のあるあり方	229
1	総括	229
2	おわりに	232
資料編	第3章、第4章、第10章付属資料	233
	研究員名簿	237

# 第1章 本研究の目的と構成

## 1 本研究の目的

地域自治・住民自治の原点は、地域の人々がそれぞれの小さな責任を自発的に果たすことといえる。江戸時代にさかのぼってみると、地域を維持するために自然な形で道守や火消しなどの住民自治が行われていた。近代になり、行政組織や制度が充実してくると、このような自然発生的な住民自治は次第に失われた。

しかし今日、地域住民の価値観が多様化し、行政が財政的に厳しくなった現状では、行政が単独でなく地域住民と協働して、まちづくりを進めていくことが必要になっている。協働のためには、地域コミュニティが機能していなければならない。そこで本研究では、次の4点に着目した。

まず1点目は、「幅広い世代や多様な住民層の参加」という点である。具体的には①情報公開、地域コミュニティの役割や活動成果などの広報PR、②新たに活動に参加する人向けのきっかけづくり、③参加障壁を明確化し、できるだけ多くの住民の自主的な参加を促進することに着目した。

2点目は、「異なる分野・立場の人々の連携」である。具体的には①市民、行政、地縁型団体（自治会・町内会など）、テーマ型団体（NPOなどの市民活動団体）、企業などが適切に連携することでの相乗効果、②幅広い意見の集約が可能な仕組みづくり、③交流促進のための講習会や研修、④コーディネーターとしての中間支援組織を創設することに着目した。なお、地縁型団体については、自治会、町内会、公民館など、地域によってさまざまな呼び方があり、用語の整理は難しいため、本報告書全体では呼び方の統一をしていない。

3点目としては、「地域コミュニティを担う人材の育成・確保」ということが挙げられる。具体的には①リーダー層だけでなく、多様な人材を育成・確保していくための講座企画・運営、②住んでいる地域に対する帰属意識（メンバーシップ）の高揚・愛着、③活動拠点を整備することに着目した。

そして、最後の4点目として、「新しいニーズへの対応」ということが挙げられる。具体的には①住民自ら地域課題を考え、その解決に向けて合意形成を図る仕組みづくり、②地域と行政による協力関係の構築、③地域の自主性を尊重した支援制度の確立、④行政内部の意識改革、部局間の横断的対応、⑤行政担当者が地域活動へ参加することに着目した。

以上、4つの着目すべき事項を念頭に、地域コミュニティの再構築および活性化を促す方法、特に行政としてできることは何かについて探ることを目的とした。

## 2 本研究の構成

### (1) 本研究の進め方

本研究には、神奈川県内の自治体から推薦された職員9人で組織し、月に2回程度の定例会を開催し、研究を進めていった。研究を進めるに当たっては、各研究員が「地域コミュニティの支援施策のあり方」について、アドバイザーの助言を受けながら取り組み、必要に応じて先進自治体や市民活動団体等への視察、聞き取りを行った。

## （２）報告書の構成

本研究においては、将来的な住民自治の促進・達成を目指すことを前提に「地域コミュニティの活性化」に主眼を置いて研究を行った。

以下、第2章では「本研究における地域コミュニティの現状」を明示し、第3章から第10章において地域コミュニティ支援施策における先進事例の研究を踏まえ、個別の支援施策について検証を行った。第3章では「行政支援施策の方向」について、第4章では「自治体内分権の仕組みー地域に財源・権限を委譲する仕組みについてー」について、第5章では「地域福祉計画によるコミュニティの活性化」について、第6章では「まちづくり条例に基づく支援策」について、第7章では「地域がつくったコミュニティバス」について、第8章では「若者の参画を促す取り組み」について、第9章では「ボランティア活動支援施策モデルの構築」について、第10章では「コーディネートのあるあり方」について言及した。第11章ではこれらの検証結果をもとに、本研究の総括として「支援施策のあり方」を取りまとめた。

なお、本研究は、研究員の視察において貴重なご意見を賜った自治体や活動団体などの協力がなくては成り立たなかったことについて、ここで記してあらためて感謝したい。



市町村研修センター5階研究室にて

## 第2章 本研究における地域コミュニティの現状

### 1 「地域コミュニティ」の定義

そもそも本研究のテーマとなっている「コミュニティ」とは何を指すのか。

社会学において、「コミュニティ」を定義付けた代表的な書物は、社会集団をコミュニティとアソシエーションの2つに分類した社会学者R. M. マッキーバー（アメリカ1882-1970）の著書「コミュニティ（社会学的研究：社会生活の性質と基本法則に関する一試論）」である。

社会集団の分類を論じる中で、C. H. クーリー（アメリカ1864～1929）が社会集団を第1次集団、第2次集団、F. テンニース（ドイツ1855～1936）がゲマインシャフトとゲゼルシャフトに分類したのに対し、R. M. マッキーバーは、コミュニティとは、一定地域の上に成立する人々の共同生活を営む社会集団であり、それに対し、アソシエーションとは、コミュニティの中に特定の目的のために意図的、計画的につくった人為的集団であると定義、分類した。マッキーバーの分類をそのまま当てはめれば、コミュニティの例としては、村落、都市であり、自治会（地域によっては町会、町内会などともいうが、第2章では「自治会」と総称する。）、家族、NPO、企業などはすべてアソシエーションに分類される。

一方で、現在のわが国において「コミュニティ」という用語を使用する場合、その使用範囲はマッキーバーの定義である村落、都市にとどまらず、自治会、地方公共団体、NPO、さらに近年においてはインターネット上の集団などにも使われている。

では、本研究会においては、「コミュニティ」をどう定義付ければ良いのであろうか。

神奈川県内の自治体職員である我々が、神奈川県内の自治体における行政運営に役立てるために本研究を行っていることを踏まえれば、現在のわが国において使われている「コミュニティ」の用語の定義をそのまま当てはめ、本研究対象をインターネット上の集団や地方公共団体にまで広げることは、第1章で述べた研究会本来の趣旨を考慮すると望ましいことではない。

そこで、本研究では、現在のわが国において使用されている「コミュニティ」の範囲中で、本研究のアドバイザーである名和田が著書『コミュニティの自治』（2009年、日本評論社）の中で定義付けた地方自治制度上の重層構造<sup>1</sup>の最下層<sup>2</sup>である市町村のさらに下にある地域的まとまり<sup>3</sup>を限定的に「地域コミュニティ」と定義付けた。具体的な研究対象

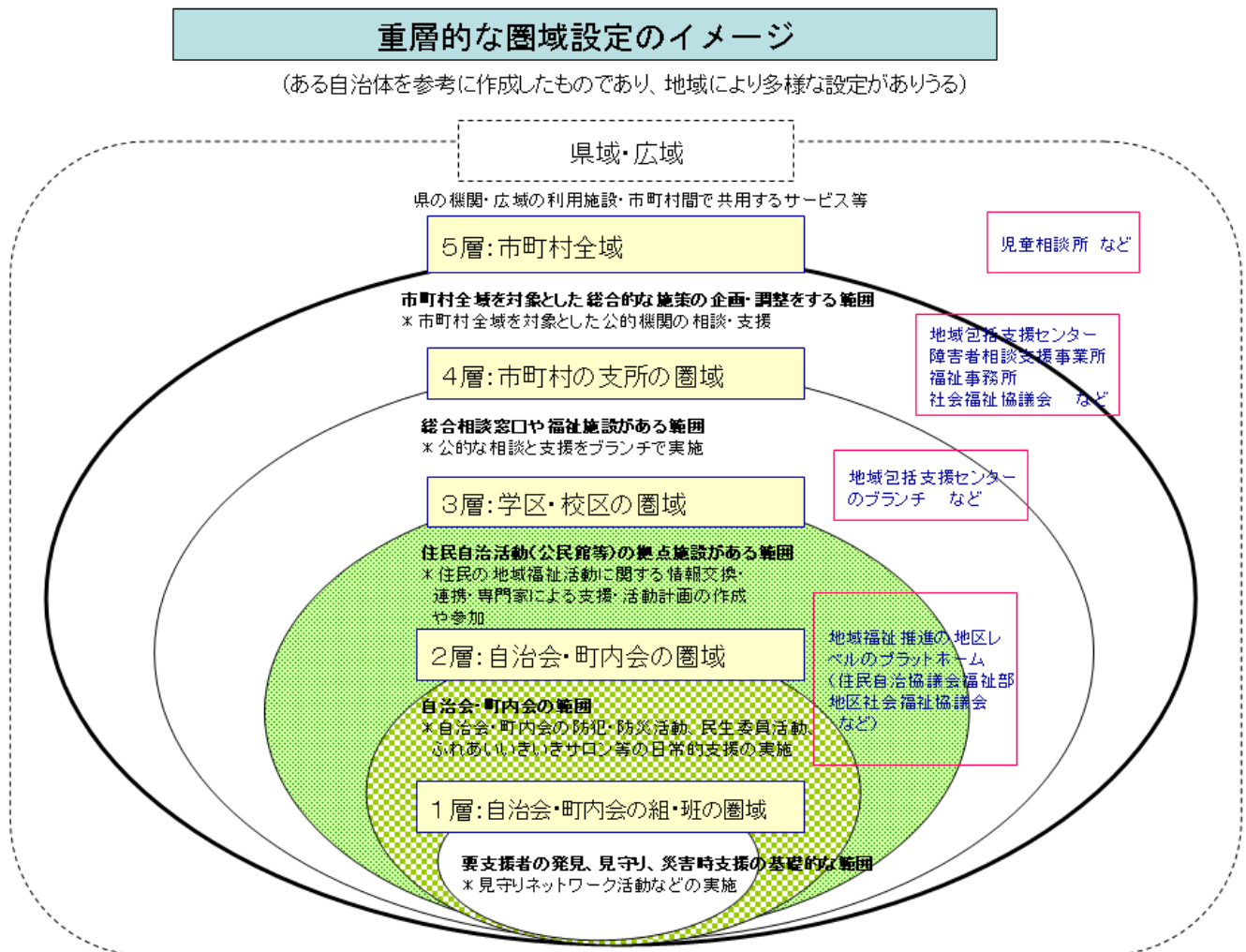
<sup>1</sup> 「重層構造」とは、人間社会は、一定の地理的な範囲を舞台として一定のまとまりをなしており、そうしたまとまりがいくつか同心円状に重層して全体として社会が成り立っているという考え方。

<sup>2</sup> 重層構造をわが国において考えれば、地球大規模のまとまり（国連など）>国民国家よりも広いまとまり（わが国ではないが、EUなど）>国民国家（日本）>都道府県の上にあるまとまり（関東地方など）>都道府県>市町村となり、最下層は市町村となる。

<sup>3</sup> 「地域的まとまり」とは、ドイツの法学派であるゲルマニストたちが提唱した「領域社団」の概念、さらにはこれを意識しつつマックス・ウェーバーが社会科学的使用に堪える概念として構成した「領域団体」の概念を踏まえて、名和田が提唱した概念。

は、厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書（別添2）』（2008年）の「重層的な圏域設定のイメージ」における1層（自治会・町内会の組・班の圏域）から4層（市町村の支所の圏域）を対象とした（図表2-1参照）。

図表2-1 重層的な圏域設定のイメージ



出典：厚生労働省『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書（別添2）』（2008年）

## 2 地域コミュニティに関する各省庁の施策

各省庁では、地域コミュニティの力を活用するために、それぞれ次のような研究会を設けている。また国土交通省の国土形成計画においては、「新たな公」という概念が計画の中に盛り込まれている。



#### (1) 多様な主体による地域づくり戦略研究会<sup>4</sup> (国土交通省)

2003年7月から2004年2月にかけて設置され、地域自立のための具体的な枠組みのあり方について、検討し、その課題、論点について検討した研究会である。

#### (2) 国土形成計画 (全国計画)<sup>5</sup> (国土交通省)

2008年7月に策定された国土形成計画 (全国計画) において、多様な民間主体を地域づくりの担い手にとらえ、それら相互が、あるいは、それらと行政とが有機的に連携する仕組みを構築することにより、地域の課題に的確に対応していく可能性が高まったことを踏まえ、「新たな公」という概念が提唱された。

#### (3) 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<sup>6</sup> (総務省)

住民を顧客と見るニューパブリックマネジメント (NPM) の考え方を超えて、自治体の行政を地域の戦略本部と位置付け、住民やNPO、民間企業など多様な主体と協働して自治体を運営していくことができないかということを考え、そのために必要な条件をどのように整備していくのかということを議論した研究会である。「新しい公共空間」という概念を提唱した。

#### (4) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会<sup>7</sup> (総務省)

2008年に開催された「コミュニティ研究会」の提言を踏まえ、従来型の崩壊、再生といったアプローチにとどまらず、コミュニティをめぐる環境が大きく変化する中で新しい形の人と人のつながり方、付き合い方に焦点を当てて、検討を行うとともに、コミュニティの機能についての理解を一層深め、今後、コミュニティが高齢者支援、防災などにおいて発揮できる機能、そのための条件、支援の具体的手法などについて、研究を行うものである。

#### (5) これからの地域福祉のあり方に関する研究会<sup>8</sup> (厚生労働省)

「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行うなどの地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するため、厚生労働省社会・援護局の求めに応じ2007年10月に設置されたものである。

#### (6) ソーシャルビジネス研究会<sup>9</sup> (経済産業省)

---

<sup>4</sup> 『国土交通省ホームページ』 [http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/jiritsu-antei\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/jiritsu-antei_.html) (2009年12月22日閲覧)

<sup>5</sup> 『国土交通省ホームページ』 [http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/kokudokeikaku\\_fr3\\_000003.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/kokudokeikaku_fr3_000003.html) (2009年12月22日閲覧)

<sup>6</sup> 『総務省ホームページ』 <http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415.html> (2009年12月22日閲覧)

<sup>7</sup> 『総務省ホームページ』 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/new\\_community/18520.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_community/18520.html) (2009年12月22日閲覧)

<sup>8</sup> 『厚生労働省ホームページ』 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-7.html> (2009年12月22日閲覧)

<sup>9</sup> 『経済産業省ホームページ』 <http://www.meti.go.jp/committee/materials/g70925aj.html> (2009年12月22日閲覧)

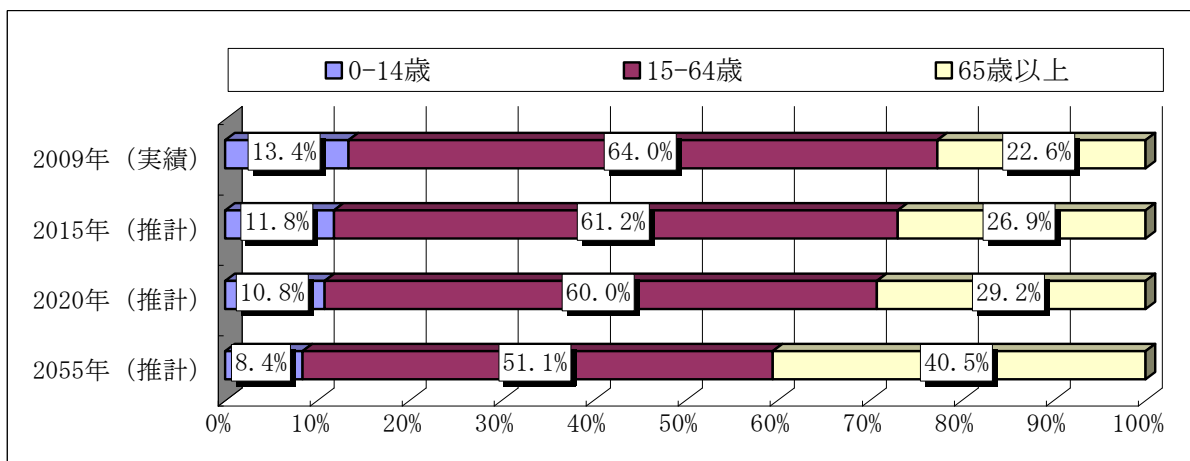
地域のコミュニティが、地域の社会的課題を、ビジネスとして積極的に事業性を確保しつつ、自ら解決しようとする活動が見られつつあり、さらには、それが地域内にとどまらず、地域を超えた活動としても活発化してきている。こうした「ソーシャルビジネス（以下、「SB」という）」と呼ばれる活動のわが国におけるSBの現状を明らかにした上で、今後SBが自立的に発展していく上での課題を抽出し、その解決策を整理していくために設けられた研究会である。

### 3 地域コミュニティを取り巻くわが国および神奈川県の実況と将来

各省庁の動きについては前項で述べたが、地域コミュニティを取り巻くわが国および神奈川県内自治体の現状、そして将来はどうなっているのだろうか。

2008年度末時点における、わが国の地方の長期債務残高は197兆円程度（対GDP比39.5%）であり、国および地方の長期債務残高<sup>10</sup>は合計770兆円程度（対GDP比154.8%）となっており、わが国は、極めて厳しい財政状況下にある。また、本格的に少子高齢社会が到来した以上、今後、生産年齢人口からの税収はさらに落ち込むとともに、老年人口の増加により1人当たりの社会保障費の負担割合が爆発的に増加することは明白であるといえよう。現に、わが国の65歳以上人口比率は、2020年には29.2%、2055年には40.5%に占めることになると予想されている（図表2-2参照）。

図表2-2 わが国の総人口における年齢構造の推移



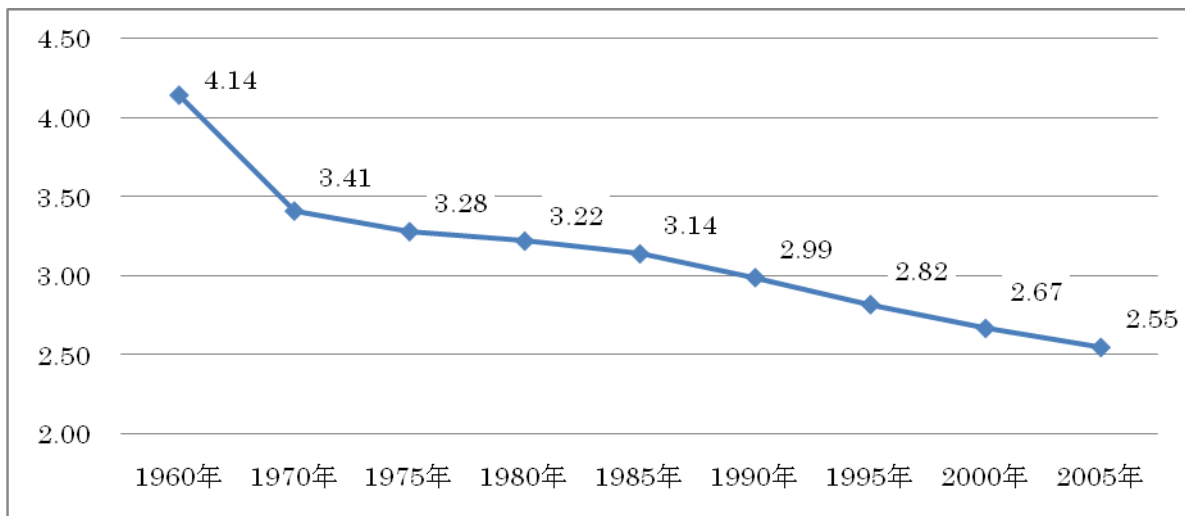
出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』2006年12月。出生中位（死亡中位）推計を参考に作成

また、わが国の世帯人数の推移は、図表2-3のとおり1960年には4.14人であったものが2005年には2.55人と一貫して減少している。一方で、単身世帯数および割合は、図表2-4のとおり1970年の613万7,000世帯、20.3%であっ

<sup>10</sup> 『内閣府ホームページ』[http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy\\_new.htm](http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy_new.htm)（2009年8月31日閲覧）

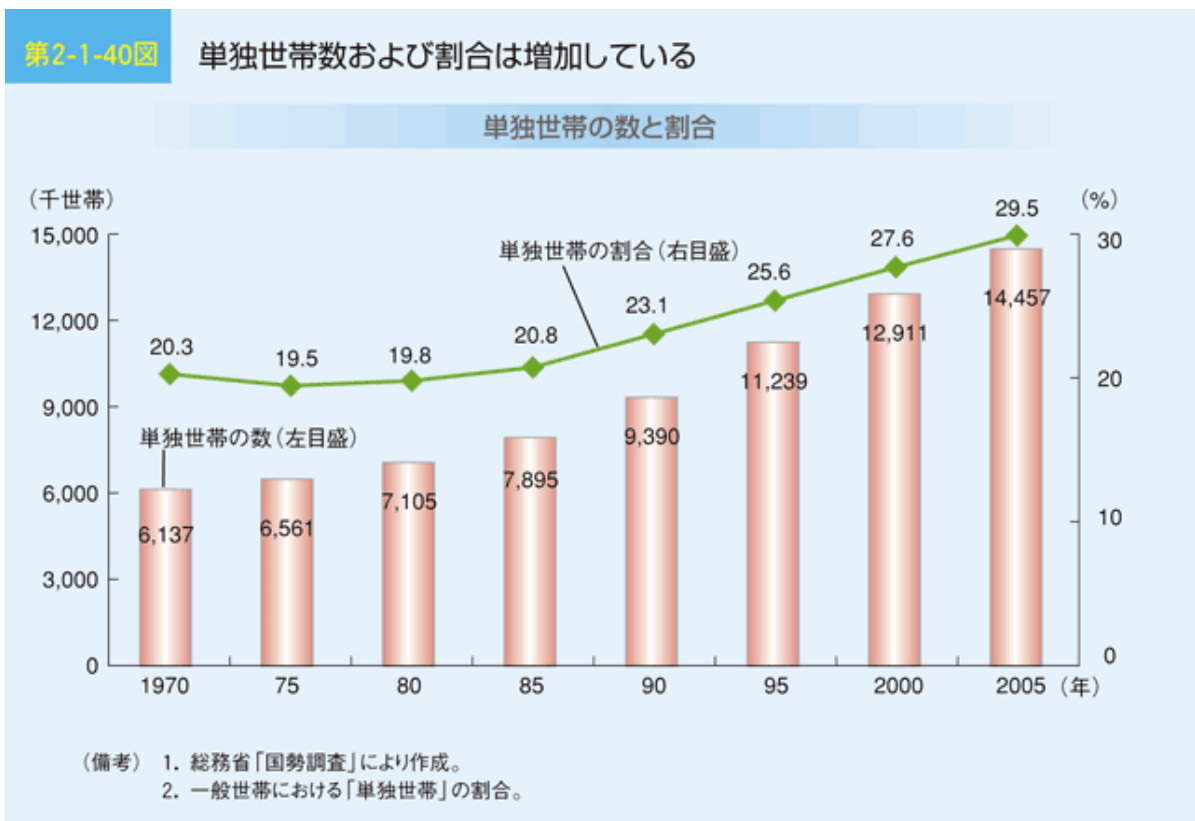
たものが2005年には1,445万7,000世帯、29.5%と年々増加している。

図表2-3 わが国の世帯人数の推移



出典：総務省『国勢調査2005年』を参考に作成

図表2-4 わが国の単独世帯数および割合の推移<sup>11</sup>



<sup>11</sup> 『内閣府ホームページ』 [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01\\_honpen/html/07sh020105.html](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01_honpen/html/07sh020105.html) (2009年12月22日閲覧)

こうしたわが国の現状を踏まえ、2005年「日本21世紀ビジョン」に関する専門調査会<sup>12</sup>はわが国が2030年に目指すべき姿として『豊かな「公」・小さな官』<sup>13</sup>の実現を掲げた。また、2009年6月、第29次地方制度調査会が「今後の基礎自治体および監査・議会制度のあり方に関する答申」の中で、「1999年以降の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である2010年3月末までで一区切りとすることが適当である。」と述べていることから分かるように、1999年3月31日には3,232あった全国市町村数が、2010年3月31日までには1,758となる予定<sup>14</sup>であり、組織の規模拡大による財政再建の流れも加速している。

しかしながら、東京都の市町村数は1のみの減少であり、神奈川県では4のみの減少となっており、都道府県すべてにおいて合併が進んだとはいえない。これは、図表2-5および図表2-6のとおり、神奈川県内の自治体の財政状況が全国の平均より良い水準にある自治体が多いため、合併に対するインセンティブが働かなかったことが大きな要因の一つといえよう。しかし、今後、同様な社会構造の変化が起こったとき、例え東京都や神奈川県の自治体であっても、厳しい状況に陥る可能性は大いに考えられる。

---

<sup>12</sup> 内閣府経済財政諮問会議によって設けられた。会長は香西 泰内閣府経済社会総合研究所長。

<sup>13</sup> 目指すべき姿として示されたのは以下の4点。

- 1 自分たちのことは官に頼らず自分たちが行うという意識が定着する。個人が自発的に、自分の可能性を高めながら、公の活動を担う「奉仕奉公」が広がる。
- 2 企業、NPO、社会起業家などの幅広い非政府主体が「公」を担い社会のニーズに対応する。
- 3 NPOが運営の透明性や安定性を確保し社会の信頼を得ることで、経済社会活動に占める割合が高まる。
- 4 地域住民が自らできないことを基礎自治体が引き受け、基礎自治体ができないことを広域自治体が担い、広域自治体ができないことを国が行う。

<sup>14</sup> 2009年8月27日現在の予定。

図表 2-5 神奈川県内自治体の財政状況（2007年度）

市町村名	実質公債費 比率 (%)	財政力指数	人口1000人 当たり職員	ラスパイレ ス指数
横浜市	20.6	0.98	5.69	103.2
川崎市	16.3	1.06	8.00	101.7
横須賀市	5.4	0.88	6.83	103.6
平塚市	5.6	1.13	6.58	102.3
鎌倉市	4.3	1.21	7.85	102.0
藤沢市	9.6	1.17	6.21	104.4
小田原市	12.9	1.09	6.37	100.4
茅ヶ崎市	4.7	1.05	5.69	101.2
逗子市	4.4	0.97	7.79	101.0
相模原市	4.8	1.04	6.47	101.0
三浦市	8.4	0.77	9.07	99.8
秦野市	8.2	1.04	6.32	99.5
厚木市	5.7	1.47	7.57	100.8
大和市	10.0	1.06	5.84	102.0
伊勢原市	7.2	1.15	7.49	97.6
海老名市	3.2	1.20	6.18	100.0
座間市	9.4	0.97	6.19	100.2
南足柄市	5.1	1.19	8.07	101.5
綾瀬市	9.7	1.05	7.54	100.4
葉山町	1.9	1.01	7.92	103.0
寒川町	5.2	1.25	7.15	99.8
大磯町	11.4	1.00	7.84	96.4
二宮町	5.6	0.86	6.66	91.8
中井町	12.9	1.39	10.07	95.4
大井町	7.6	1.21	7.76	95.4
松田町	8.5	0.77	8.83	93.4
山北町	11.3	0.76	11.38	98.1
開成町	15.4	0.99	6.54	100.6
箱根町	11.1	1.60	28.22	93.8
真鶴町	9.3	0.64	10.16	89.7
湯河原町	10.7	0.82	11.01	96.5
愛川町	3.6	1.25	9.24	96.9
清川村	1.1	1.26	20.37	90.9

全国市町村平均	12.3	0.55	7.82	-
---------	------	------	------	---

出典：神奈川県内市町村の財政状況－財政比較分析表（平成19年度普通会計決算）－を参考で作成

図表 2-6 東京都内自治体の財政状況（2007年度）（※特別区を除く）

市町村名	実質公債費 比率（%）	財政力指数	人口1000人 当たり職員 数	ラスパイレ ス指数
八王子市	5.8	1.03	5.32	102.9
立川市	8.4	1.22	6.59	103.0
武蔵野市	3.1	1.65	7.14	104.3
三鷹市	7.5	1.27	5.63	103.9
青梅市	6.1	0.94	4.99	101.4
府中市	7.9	1.34	5.13	103.1
昭島市	3.4	1.10	6.12	102.8
調布市	9.0	1.35	5.62	104.7
町田市	4.6	1.16	5.00	103.2
小金井市	7.4	1.13	6.35	101.5
小平市	4.7	1.05	4.91	99.6
日野市	0.8	1.09	6.07	102.6
東村山市	7.1	0.87	5.79	98.5
国分寺市	9.5	1.08	5.95	102.0
国立市	6.0	1.06	5.42	102.7
福生市	4.7	0.79	6.00	103.4
狛江市	9.5	0.93	6.11	101.4
東大和市	5.8	0.95	5.68	102.4
清瀬市	4.8	0.71	6.19	100.7
東久留米市	7.1	0.87	6.59	102.4
武蔵村山市	1.6	0.84	5.49	101.7
多摩市	4.5	1.27	5.50	103.0
稲城市	4.5	0.94	6.22	101.1
羽村市	5.1	1.14	6.06	101.8
あきる野市	9.5	0.83	5.43	99.4
西東京市	4.1	0.97	5.43	100.4
瑞穂町	5.5	1.12	5.88	101.8
日の出町	11.2	0.76	10.27	96.7
檜原村	7.3	0.25	15.32	97.3
奥多摩町	19.1	0.45	13.55	99.5
大島町	15.7	0.42	20.88	88.5
利島村	20.4	0.17	62.28	86.3
新島村	4.8	0.34	29.92	90.5
神津島村	10.0	0.28	29.85	86.7
三宅村	17.9	0.25	29.05	86.4
御蔵島村	7.6	0.30	72.73	84.7
八丈町	8.4	0.38	19.69	89.8
青ヶ島村	18.2	0.15	138.73	86.7
小笠原村	14.5	0.32	35.20	90.0

出典：平成19年度 市町村財政比較分析一覧表<sup>15</sup>を参考に作成

<sup>15</sup> 『東京都ホームページ』

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/gyouzasei/zaisei/kessan/hikaku/shichoson19.htm>（2010年1月7日閲覧）

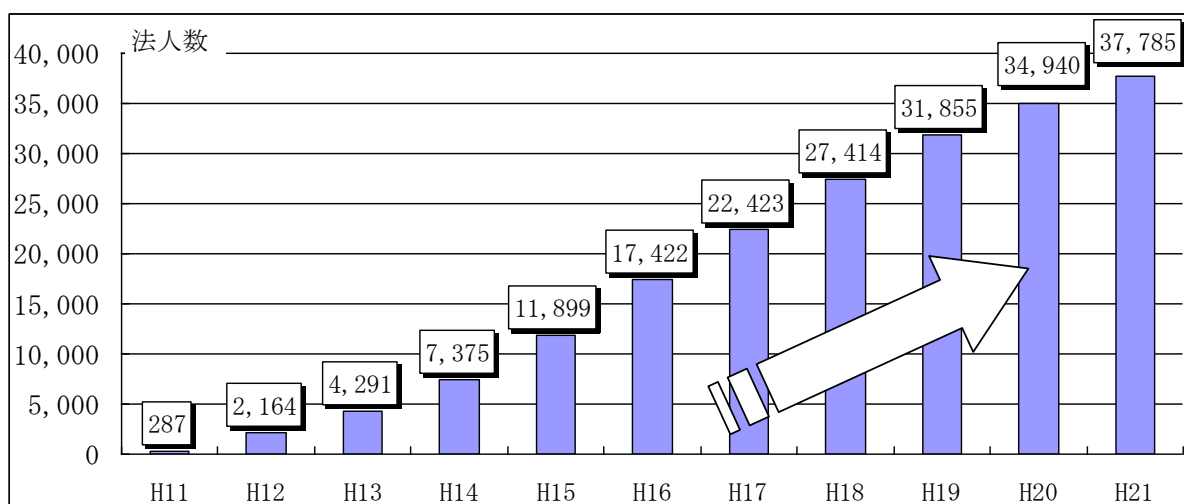
## 4 地域コミュニティの現状

### (1) NPO法人について

#### ア わが国のNPO法人認証数

わが国のNPO法人<sup>16</sup>認証数は、図表2-7のとおり、1999年には287であったものが2009年には3万7,785と年々増加傾向にある。

図表2-7 わが国のNPO法人認証数<sup>17</sup>



#### イ NPO法人の活動分野について

NPO法人の活動は、図表2-8のとおり、保健・医療または福祉の増進を図る活動や社会教育の推進を図る活動など、17の活動<sup>18</sup>に分類されており、各法人が定款に記載された活動分野を見ると、保健・医療または福祉の増進を図る活動が57.8%と最も多く、科学技術の振興を図る活動が4.9%と最も少ない。

<sup>16</sup> NPO (Non Profit Organization)とは、ボランティア活動などの社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体の総称。このうち「NPO法人」とは、特定非営利活動促進法(NPO法)に基づき法人格を取得した「特定非営利活動法人」の一般的な総称。

<sup>17</sup> 『内閣府NPOホームページ』を参考に作成 [http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref\\_history.txt](http://www.npo-homepage.go.jp/data/pref_history.txt) (2010年1月5日閲覧)。毎年6月30日の認証数。

<sup>18</sup> 特定非営利活動促進法第2条第1項

図表 2-8 NPO法人の活動分野<sup>19</sup>

号数	活動の種類	法人数	割合 (%)
第 1 号	保健・医療又は福祉の増進を図る活動	22,181	57.8
第 2 号	社会教育の推進を図る活動	17,711	46.1
第 17 号	前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	17,618	45.9
第 3 号	まちづくりの推進を図る活動	15,734	41.0
第 11 号	子どもの健全育成を図る活動	15,689	40.9
第 4 号	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	12,666	33.0
第 5 号	環境の保全を図る活動	11,014	28.7
第 9 号	国際協力の活動	7,503	19.5
第 15 号	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	7,312	19.0
第 8 号	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	6,045	15.7
第 14 号	経済活動の活性化を図る活動	5,296	13.8
第 7 号	地域安全活動	3,827	10.0
第 12 号	情報化社会の発展を図る活動	3,390	8.8
第 10 号	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	3,194	8.3
第 6 号	災害救援活動	2,436	6.3
第 16 号	消費者の保護を図る活動	2,184	5.7
第 13 号	科学技術の振興を図る活動	1,880	4.9

#### ウ 神奈川県内の各市におけるNPO法人数の現状

神奈川県内の各市におけるNPO法人数は図表 2-9 のとおり 2, 158 であり、自治体単位では横浜市が 1, 062 と最も多く、南足柄市が 9 と最も少ない。一方で、1 つの NPO 法人当たりの人口数の平均は 4, 013 人であり、自治体単位では逗子市が 2, 023 人と最も少なく、座間市が 6, 108 人と最も多い。

<sup>19</sup> 『内閣府NPOホームページ』を参考に作成 <http://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html> (2010年1月5日閲覧)。なお、割合の合計が100%とならないのは、一つの法人が複数の活動分野の活動を行うためである。



図表 2-9 神奈川県内の各市におけるNPO法人数<sup>20</sup>

平成20年12月31日現在

順位	自治体名	法人数	人口(平成21年 1月1日現在)	NPO1法人あたりの 人口数
1	逗子市	29	58,654	2,023
2	鎌倉市	79	173,472	2,196
3	伊勢原市	33	100,920	3,058
4	横浜市	1,062	3,654,326	3,441
5	藤沢市	109	405,600	3,721
6	三浦市	13	48,908	3,762
7	茅ヶ崎市	60	232,611	3,877
8	平塚市	66	260,668	3,950
9	小田原市	46	198,711	4,320
10	海老名市	28	126,788	4,528
11	厚木市	49	226,668	4,626
12	横須賀市	87	420,393	4,832
13	南足柄市	9	44,085	4,898
14	川崎市	258	1,392,471	5,397
15	大和市	41	224,371	5,472
16	秦野市	31	169,887	5,480
17	綾瀬市	15	82,488	5,499
18	相模原市	122	710,126	5,821
19	座間市	21	128,265	6,108
神奈川県合計		2,158	8,659,412	

神奈川県平均	4,013
--------	-------

## (2) 自治会について

### ア 近代地方自治制度の視点からとらえた自治会と行政の関係<sup>21</sup>

#### (ア) 市町村合併と地域的まとまりの重層構造の再編

多くの国で、近代地方自治制度が始まった時には、市町村が地域的まとまりの最下層であった。しかしその後の産業化・近代化・都市化のプロセスの中で、市町村は大規模化することが求められ、市町村合併が行われたところが多い。これによって、もっとも身近な地域的まとまりが制度外に置かれた。わが国においては、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併の3つの大きな合併によってそれぞれ重層構造の再編が起きた。

まず、明治の大合併では、自然村と行政村に分離され、そのことによって最も身近な地

<sup>20</sup> 座間市提供資料を参考に作成

<sup>21</sup> 本項は、一部(ウ) 2000年代以降における自治会弱体化の要因)を除き、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年 日本評論社 pp3~pp28を元に作成した。

域的まとまりがこの段階で制度の外に置かれ、市町村はその一つ上の地域的まとまりとなった。制度の外に置かれた自然集落には、その後も何らの制度的な対応もなされなかったが、これを生活上の必要物としていた地域住民たちは自治会を組織し、生活上の協同組織とした。この合併の目標とされたのは、小学校経営主体たるに十分な市町村であった。そのため、合併によってできた町村は基本的に小学校区であった。

次に、昭和の大合併では、中学校経営主体たるに十分な市町村が目指された。この時に制度の外に置かれた旧市町村は基本的に小学校区だが、これを生活上の必要としていた地域住民たちは連合自治会を作って対応した。なお、平成の大合併については後述する。

### (イ) 高度経済成長期における自治会弱体化の要因

このあとわが国は、経済の高度成長の時代に入る。この時代は、自治会が弱体化していった時代でもある。この要因には2つある。1つは、経済成長のパイの分配が諸個人にも及び、多くの人々の所得が向上した結果、それまでは自治会が組織してきたサービスが、個人が市場で購入する私的なサービスに変わってきたことである。これは地域の旅行会などが典型である。

もう一つの変化は、革新自治体が領導する形で自治体行政が提供するサービスが向上したため、それまで自治会が組織していたさまざまな事業を、自治体が税金を使って行政サービスとして提供するようになったことである。道普請などはその典型である。そのほか公民館や小学校なども地元が資金を工面してつくったという地域は多いが、これらは、この時期以降、典型的な行政サービスとなっていった。

しかしながら、軽易で地味ではあるが自治会をはじめとする民間地域組織が行う仕事は残った。また、地域の合意形成の仕組みが弱まると地域の諸々の紛争の多くが自治体行政に持ち込まれ、対応しきれない状態となるので、この点でも民間地域組織の役割は存在し続けていた。

### (ウ) 2000年代以降における自治会弱体化の要因<sup>22</sup>

近年、特に2000年代以降、再び自治会が弱体化している、自治会への参加者が減少しているという声が多く聞こえるようになった。筆者は、この要因を探るため、わが国の国民意識の変化（合理的行動の選択）にあるという仮説のもと、ゲーム理論における囚人のジレンマモデルを使い分析・検証を行った。検証に当たり、図表2-10の自治会加入者に関する利得表を用い、分析する。

図表2-10 自治会加入者に関する利得表

	非加入者（加入）	非加入者（非加入）
加入者（加入）	(A) (+ 5, + 5)	(B) (- 10, + 10)
加入者（非加入）	(C) (+ 10, - 10)	(D) (- 5, - 5)

<sup>22</sup> この節は、中嶋（座間市）による分析をまとめたもの。

まず、グループを『自治会加入者』と『自治会非加入者』の2グループに分類した。

(A)は、地域活動を行うに当たり、当然のことながら、非加入者も加入した方が両者にとって有用なことは間違いない。この場合の両者の効用を仮に「+5」としよう。

(B)は、自治会の現状である。加入者は自治会に加入することで、防犯パトロール、清掃活動、地域のまつりの準備、行政からの各種依頼などに対応しなければならず、仕事の負担が大きいため、加入者の効用を「-10」とした。自治会非加入者は、自治会加入者のフリーライダーであるため、その効用は高く、効用を「+10」とした。

(C)は、現在の自治会加入者が自治会を脱退し、現在の自治会非加入者が自治会に加入した状態を想定したものである。非加入者になった元加入者は、今までの仕事から解放されるため、その効用は高く「+10」とした。しかし、非加入者は加入することで、いままでは行わなくても良かった仕事を行わねばならないため、その効用は低い。そのため効用を「-10」とした。

(D)は、双方が自治会に加入しなくなったケースである。双方が加入しなくなったことで、防犯パトロールや清掃活動、地域のまつりなどが行われなくなり、結果として双方にとって不利な状態となる。この効用の値については、さまざまな考え方があろうが、ここでは、双方が自治会に加入した場合の効用「+5」と正反対の値である「-5」とした。

前掲図表2-10におけるパレート効率的な組み合わせは、(A)、(B)、(C)であり、当然、この利得表においては、互いに自治会に加入しないことで、「-5」の利得を獲得するよりは、共に自治会に加入し活動することで、「+5」の利得を獲得する方が得であることは分かるだろう。

しかし、住人達が、自分の利益を追求している限りは、互いに自治会に加入しないという結果になる。このことについて、さらに説明を加えよう。

まず、自治会非加入者は、次のように考える。

「今、自治会に加入している者が、引き続き自治会に加入し続けているとする。その時、私が、自治会に加入しなければ、私はフリーライダーで居続けることができるため、効用は「+10」を維持できる。もし、ここで私が自治会に新たに加入すれば、自治会活動者が増え、地域は良くなるが、自分で新たに地域活動をすることで仕事は増えてしまう。となると今よりも得られる効用は少なく、効用は「+5」に限定される。それならば、「+10」と「+5」の効用を比較したときに、現在のまま自治会に加入しない方が得だ。」

「次に現在自治会に加入している者が、自治会に加入しなくなったとする。その時、私が引き続き自治会に加入しなければ、地域活動をする人がいなくなる。そうすると地域コミュニティは衰退する。それは地域にとっては良くないことだ。だから得られる効用は「-5」となるだろう。しかし、現在自治会に加入している人が自治会を脱退し、その代わりに私が自治会に加入すれば、今、その人たちがやっている仕事については、私がやらなければならない。そうすると明らかに仕事も増えるので、効用は「-10」になってしまう。ならば、「-5」と「-10」の効用を比較したときに、やはり現在のまま自治会に加入しない方が得だ。」

また、逆に現在、自治会に加入している者は次のように考える。

「自治会に加入していない人が引き続き自治会に加入しないとする。そして、私が自治会に引き続き加入するとする。すると自治会に加入しない人の分まで活動しなければならないので、効用は「-10」である。一方、私が、自治会から脱退した場合は、地域活動をする人がいなくなってしまい、地域活動は衰退する。地域にとっては良くないので、私の効用は「-5」である。しかし、それでも私だけが活動している現在の「-10」の効用の状態よりも良い。ならば、自治会に加入しない方が得だ。だから自治会を辞めよう。」

「もし、自治会に加入していない人が、今後自治会に加入してくれたとする。このとき私が自治会に引き続き加入したとする。するとみんなで活動できるので、一人当たりの負担は減り、私の仕事も減るから効用は「+5」だ。一方、自治会に加入していない人が自治会に加入したときに、私が自治会を辞めたとする。すると、今まで私がやっていた仕事はその人たちがやってくれるので私は仕事から解放される。だから効用は「+10」だ。ならば、自治会に加入しない方が得だ。だから自治会を辞めよう。」

このようにして、自治会加入者と非加入者はともに協力し合った方が全体としては得(+5, +5)な状態になるにもかかわらず、自治会加入者、自治会非加入者ともに自治会に加入しないことがこの場合の最適な戦略となる。そのため結果として、(-5, -5)の状態に陥ってしまう。

このことから、わが国の国民は自治会に対して、非常に合理的な意識を持ち始めているため、自治会加入率は低下を続けているといえるのではなかろうか。なお、自治会へ加入または非加入を選択することによって得られる効用の値は人それぞれであるため、このようなゲーム理論の利得表に基づく分析は前提となる利得表の値によって、結果が大きく異なってくる。例えば、自治会活動を仕事ではなく、親睦や助け合いとしてとらえる人にとって、自治会に加入する効用は、前掲図表2-10に挙げられた数値よりも大きくなるであろうし、逆に加入しない場合の効用はずっと低くなる。こうしたことを踏まえれば、地域住民一人一人のニーズに併せた魅力ある自治会づくりを行うことが、自治会を再興する際に重要であることは間違いないだろう。

#### (エ) 平成の大合併と地域自治区制度

こうした2000年の自治会弱体化の動きとは別に、平成の大合併を機縁として、法律上、コミュニティを制度化する仕組みが作られた。すなわち、地方自治法第202条の4に規定された「地域自治区」である。

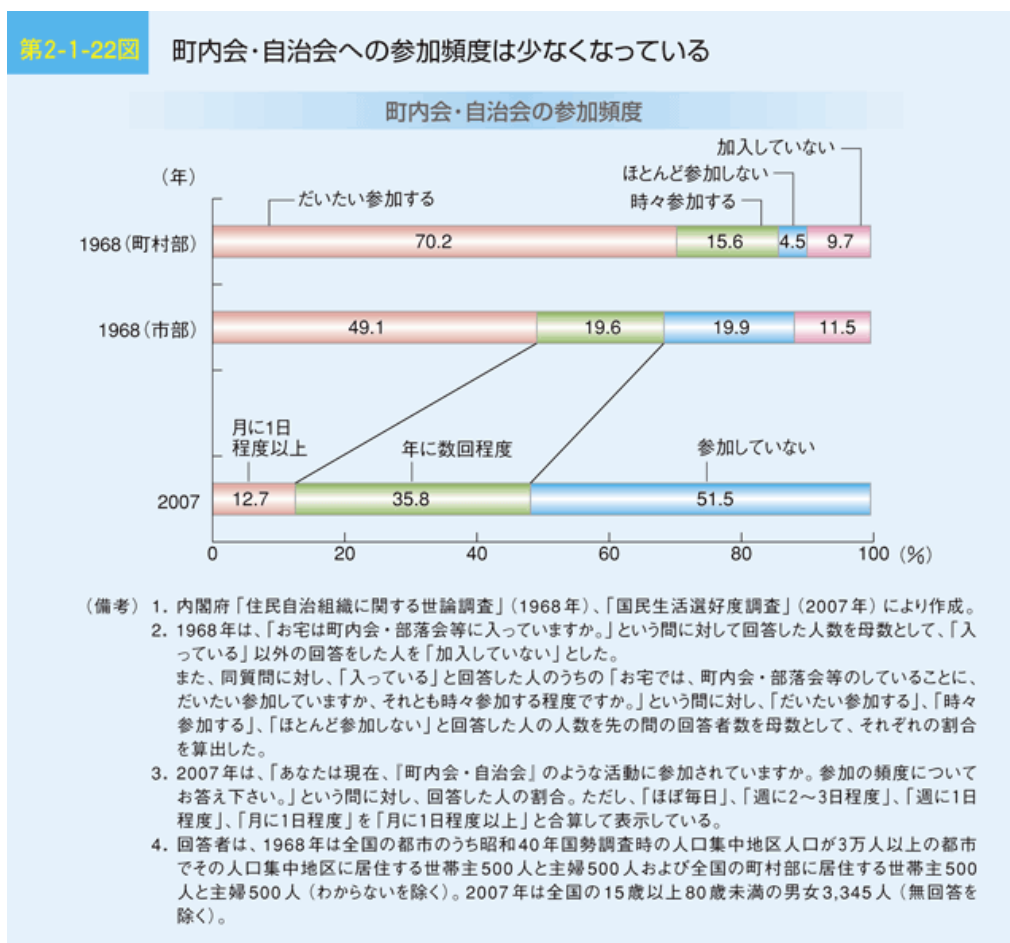
地域自治区制度によって、地域自治区の区域内に住所を有する者から市町村長が選任した構成員によって構成される地域協議会が、市町村の機関より諮問されたものまたは必要と認めるものについて、審議し、市町村長そのほかの市町村の機関に意見を述べることができるようになった。

#### イ 自治会に関する調査結果－内閣府『国民生活白書』（2008年）から－

### (ア) 町内会・自治会への参加頻度

わが国の町内会・自治会への参加頻度は、図表 2-11 のとおり 1968 年においては、市部において「だいたい参加する」が 49.1%であったのに対し、2007 年には「月に1日程度以上」が 12.7%となっている。また、「参加していない」が 51.5%となっていることから、この間において見ても、国民の自治会活動への参加頻度は急激に減少していることが分かる。

図表 2-11 町内会・自治会への参加頻度<sup>23</sup>

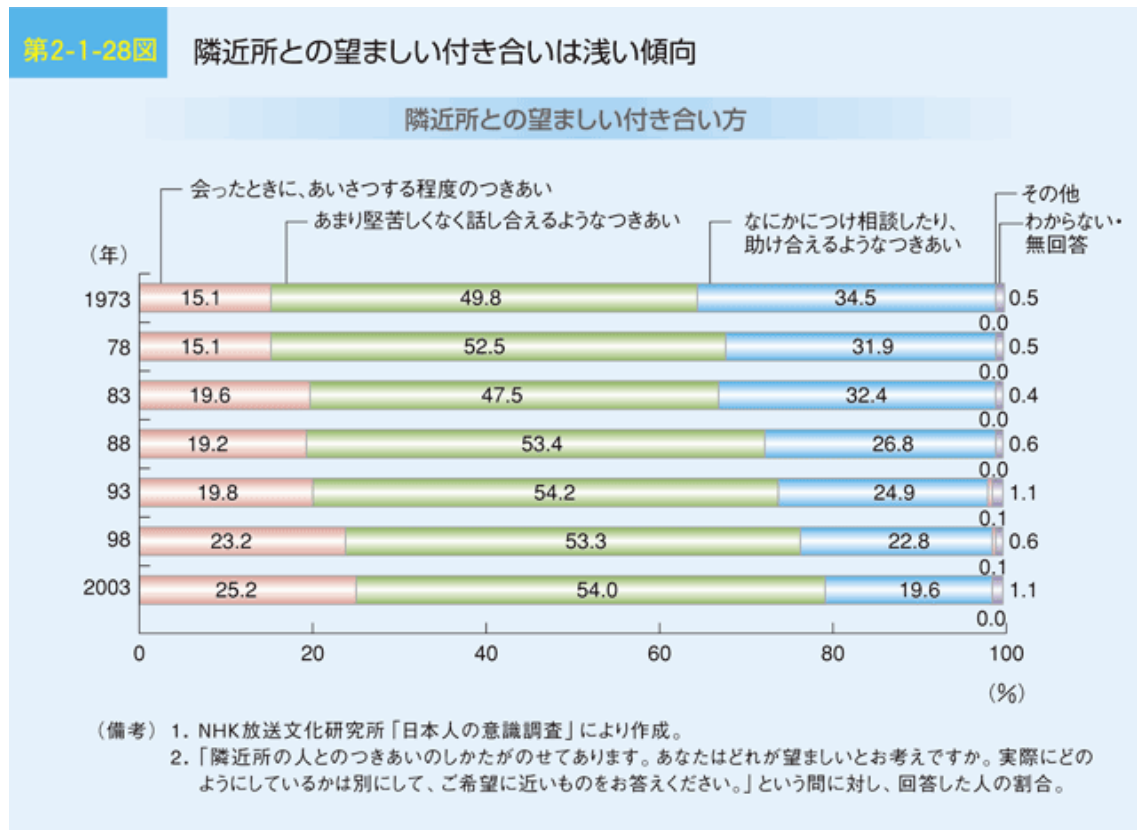


### (イ) 隣近所との望ましい付き合い方について

また、図表 2-12 のとおり、隣近所との望ましい付き合い方については、「なにかにつけ相談したり、助け合えるようなつきあい」と答えた人の割合が、1973年の34.5%から2003年には19.6%にまで低下している一方で、「会ったときに、あいさつする程度のつきあい」との回答割合が15.1%から25.2%に高まっている。これは人々の求める地域のつながりが、深いものから浅いものへと変化していることを意味しており、意識面からも地域のつながりの希薄化が進んでいるといえる。

<sup>23</sup> 『内閣府ホームページ』 [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01\\_honpen/index.html](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01_honpen/index.html) (2009年12月22日閲覧)

図 2-12 隣近所との望ましい付き合い方<sup>24</sup>

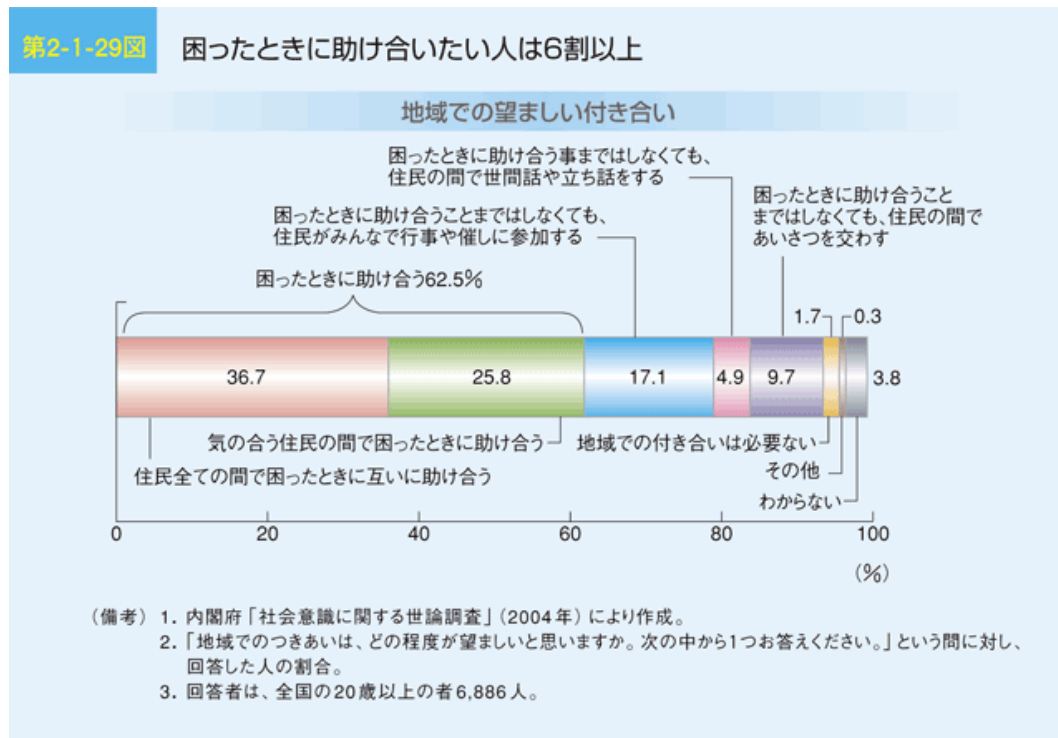


### (ウ) 地域での望ましい付き合い

しかし近隣との関係が全く望まれなくなったわけではない。地域での望ましい付き合い方では、2004年において、「住民全ての間で困ったときに互いに助け合う」と回答した人が36.7%、「気の合う住民の間で困ったときに助け合う」が25.8%と、合わせて6割を超えている（図表2-13参照）。このように、多くの方は、日常的には深い付き合いは望まないものの、困ったときは助け合いたいとの希望を持っており、いざというときは近隣関係を頼りにしている。

<sup>24</sup> 『内閣府ホームページ』 [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01\\_honpen/index.html](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01_honpen/index.html) (2009年12月22日閲覧)

図 2 - 1 3 地域での望ましい付き合い<sup>25</sup>



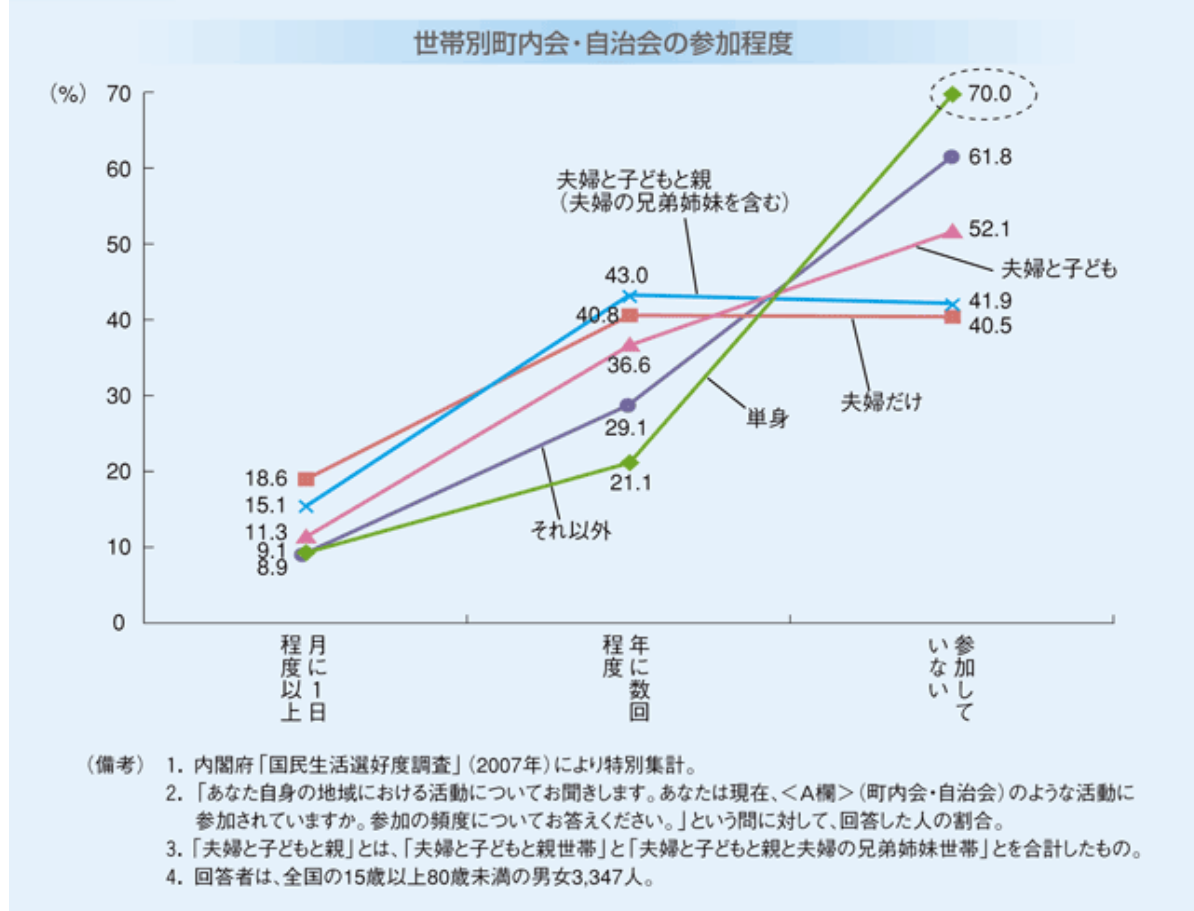
### (エ) 世帯別町内会・自治会の参加程度

わが国においては単独世帯が増加していることについては先に述べたが、国民生活白書(2007年)の調査によると、単身世帯の人は地域活動の代表的な存在である自治会への参加頻度が低くなっている傾向にあることが分かっている(図表2-14参照)。このことから、わが国の単身世帯の増加が、自治会への参加率(自治会加入率)の低下の一つの要因となっていることが推測できる。

<sup>25</sup> 『内閣府ホームページ』 [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01\\_honpen/index.html](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01_honpen/index.html) (2009年12月22日閲覧)

図表 2-14 世帯別町内会・自治会の参加程度<sup>26</sup>

第2-1-39図 単身者の町内会・自治会への参加度合いは低い



ウ 神奈川県内(市区别)の自治会加入率

神奈川県内(市区别)の自治会加入率は2007年から2008年にかけて、ほぼ全市区において下落しており、神奈川県全体では、2007年から2008年にかけて1%弱下落している(図表2-15参照)。

<sup>26</sup> 『内閣府ホームページ』 [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01\\_honpen/html/07sh020105.html](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01_honpen/html/07sh020105.html) (2009年12月22日閲覧)



図表 2-15 神奈川県内（市区別）の自治会加入率<sup>27</sup>

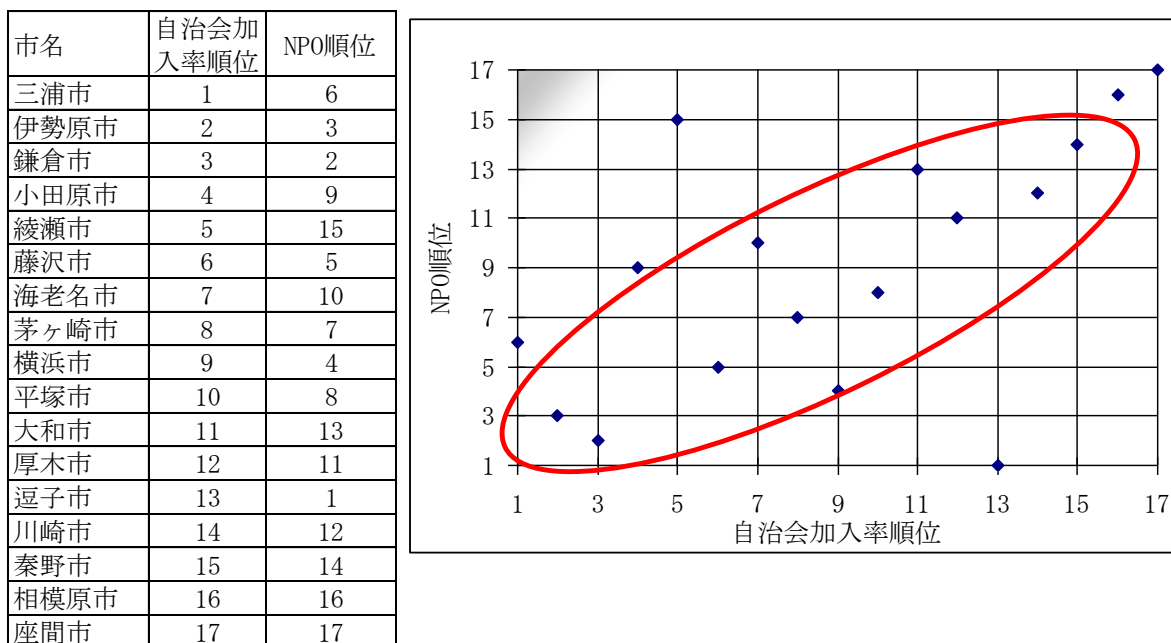
市区名	H19	H20	H21	増減率 (H19- H20)	県内 順位 H19	県内 順位 H20	備考
<b>横浜市</b>	79.4%	78.4%		-1.00%			
鶴見区	83.1%	82.2%	データ未集計	-0.90%	12	12	
神奈川区	76.8%	76.5%	データ未集計	-0.30%	25	25	
西区	81.8%	78.3%	データ未集計	-3.50%	15	22	
中区	69.8%	68.7%	データ未集計	-1.10%	33	33	
南区	85.6%	84.7%	データ未集計	-0.90%	5	6	
港南区	80.8%	80.0%	データ未集計	-0.80%	19	17	
保土ヶ谷区	82.3%	80.4%	データ未集計	-1.90%	14	16	
旭区	83.5%	83.1%	データ未集計	-0.40%	10	9	
磯子区	80.6%	79.8%	データ未集計	-0.80%	20	19	
金沢区	85.1%	84.5%	データ未集計	-0.60%	7	7	
港北区	74.1%	72.6%	データ未集計	-1.50%	30	30	
緑区	78.4%	79.0%	データ未集計	0.60%	22	21	
青葉区	77.6%	76.9%	データ未集計	-0.70%	23	24	
都筑区	66.6%	64.4%	データ未集計	-2.20%	38	39	
戸塚区	76.6%	76.1%	データ未集計	-0.50%	26	26	
栄区	83.3%	83.1%	データ未集計	-0.20%	11	9	
泉区	82.8%	82.2%	データ未集計	-0.60%	13	12	
瀬谷区	86.0%	85.3%	データ未集計	-0.70%	3	3	
<b>川崎市</b>	69.2%	68.3%	67.0%	-0.90%			
川崎区	70.2%	67.8%	65.2%	-2.40%	32	35	
幸区	74.8%	73.7%	72.4%	-1.10%	29	29	
中原区	75.2%	73.9%	72.2%	-1.30%	28	28	
高津区	66.2%	66.8%	65.8%	0.60%	39	37	
宮前区	68.1%	66.6%	66.4%	-1.50%	36	38	
多摩区	61.8%	60.9%	60.0%	-0.90%	42	41	
麻生区	68.9%	69.5%	68.8%	0.60%	34	32	
<b>—横須賀三浦地域—</b>							
横須賀市	95.2%	94.5%	94.8%	-0.76%	1	1	広報配布世帯数
鎌倉市	84.2%	84.2%	82.9%	0.00%	8	8	基準6月 自連協＋直接申請
逗子市	68.9%	68.7%	68.7%	-0.20%	34	33	基準6月
三浦市	93.3%	92.3%	92.2%	-1.00%	2	2	
<b>—県央地域—</b>							
相模原市	62.6%	61.6%	60.7%	-0.97%	40	40	
厚木市	71.4%	70.4%	69.9%	-1.00%	31	31	基準6月
大和市	75.8%	74.8%	73.7%	-0.98%	27	27	
海老名市	80.9%	79.9%	データ未集計	-1.00%	18	18	
座間市	62.4%	60.3%	58.9%	-2.10%	41	42	
綾瀬市	81.2%	81.1%	80.0%	-0.10%	17	14	
<b>—湘南地域—</b>							
平塚市	77.4%	77.2%	76.4%	-0.20%	24	23	各自治会に登録 の世帯数
藤沢市	81.8%	80.5%	データ未集計	-1.30%	15	15	基準9月
茅ヶ崎市	79.6%	79.7%	80.6%	0.08%	21	20	
秦野市	68.1%	67.0%	66.8%	-1.03%	37	36	
伊勢原市	85.5%	85.0%	84.4%	-0.50%	6	5	
<b>—足柄上地域—</b>							
南足柄市	86.0%	85.2%	データ未集計	-0.80%	3	4	基準10月、 広報配布世帯数
<b>—西湘地域—</b>							
小田原市	84.0%	83.1%	82.0%	-0.90%	9	11	
県平均（推計）	76.67%	75.70%		-0.97%			

<sup>27</sup> 座間市提供資料を参考に作成（2010年1月現在）

## エ 自治会とNPO法人の相関関係について

神奈川県各市の自治会加入率とNPO法人数の関係を分析すると、相関係数は+0.58であり、絶対値の範囲が $0.4 \leq |r| \leq 0.7$ にあることから、図表2-16からも分かるように、自治会加入率とNPO法人数はかなり強い相関関係にあることが分かる。これはあくまで仮説に過ぎないが、神奈川県のNPO法人の活動範囲は東京都と比べ、全国規模のものが少なく、比較的狭い範囲で活動するNPO法人が多い。そのため、市民の地域コミュニティへの参加意識の高さが、そのままコミュニティ活動に反映され、エリア型コミュニティである自治会活動が活発な地域においては、テーマ型コミュニティであるNPO法人活動も活発になる傾向があるといえるだろう。

図表2-16 自治会加入率とNPO法人数の相関図<sup>28</sup>



出典：座間市

## 5 まとめ

以上、第2章では、「地域コミュニティ」の定義付けを行い、地域コミュニティに関する各省庁の施策、地域コミュニティを取り巻くわが国および神奈川県の現状と将来、地域コミュニティの現状について、一部独自の分析を加えた項もあったが、自治体における地域コミュニティ施策を考える上で参考となり得る既存の著書および資料等により、コンパクトに取りまとめた。

<sup>28</sup> 広報配布世帯によって自治会加入率としている南足柄市と横須賀市を除く。NPO順位とは、各市人口（2008年1月1日）÷各市NPO法人数（2008年12月31日）=NPO1法人に対する人口を計算し、これを県内市で順位化したものを指す。

次章以降、第2章で取り上げた「地域コミュニティ」の定義や各省庁の施策、現状分析や将来予測等を踏まえ、地域コミュニティの支援施策すべてを取り上げることは難しいが、できる限りさまざまな地域で展開される支援施策を検証し、論じていくものとする。

#### 【参考文献】

厚生労働省（2008）『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』

佐々木宏夫（2003）『入門 ゲーム理論—戦略的思考の科学』日本評論社。

内閣府（2008）『国民生活白書』

名和田是彦（1998）『コミュニティの法理論』創文社。

名和田是彦（2009）『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社。

## 第3章 行政支援施策の方向

### 1 はじめに

地域コミュニティは、どのような方向に向かうのだろうか。

都市と農村を考えた場合、その様相は正反対だが、共通する面もある。それは家族内、地域で人と人の関係が希薄になったことだ。都市でも農村でも一人暮らしが増え、助け合うことが少ない。地域コミュニティの崩壊は、もっとも重要な安全や安心といった機能を奪い取っている。

戦後、右肩上がり成長時代、特に1960年代からの特色として、世の中を「官」と「民」という二つの軸で認識していたところがあり、「官」＝「公」ようになっていた。地域では問題が起こるとすぐに、誰かが代表して役所に乗り込むかという話になる。言い換えれば、地域コミュニティは「官」に依存しているところがあった。

現在、「民」の中に「公」を育てていくことが求められていて、今後、大事なのはみんなが「公」という考え方に対し、どれだけ目を開くかということといえる。

高度経済成長期前までは、地域コミュニティに対する行政等によるサービスの比重は少なく、自分たちのことは自分たちでやっていたといえるが、その後、公共サービスや民間企業によるサービスが大きくなった。

しかし、全てをカバーできるものでもなく、災害時に高齢者や障害者等が置き去りにされること、防犯に対する不安や付近の野山にゴミが放置されることなどのように、生活を守る上での隙間が見られるようになり、この隙間をどうするかが問われている。

行政はどこも財政難、むしろサービスを縮小する方向で、費用のかかる民間サービスは誰でもが受けられるわけでない。このような状況の中、行政主導の社会から地域自立の社会への転換が求められていて、その転換のために、自治会町内会をはじめとする地縁団体の活性化、NPOなどの支援団体との連携、全体のネットワーク化が必要になっている。

行政職員である我々が、行政の役割とは、また、行政の持てる力とは何かを考えたのが、このことを研究しようとしたきっかけである。

事例研究については、全国に先駆け地域コミュニティ税を導入した宮崎市の周辺市である、都城市、日南市、小林市の三市を訪問し、各市が地域コミュニティの活性化に向けてどのような取り組み・制度の運用をしているのかについて調査した。

### 2 事例研究（宮崎県都城市ほか）

#### （1）都城市

筆者は、2009年10月13日、市民生活部コミュニティ課住民自治担当を訪問し、ヒアリングを実施した。

コミュニティ課6人は、課長以下、市民公益活動推進担当（NPO認証など）3人、住

民自治担当（自治公民館<sup>1</sup>と市をつなぐ）2人である。

## ア 市勢

2006年1月1日、都城市、山之口町、高城町、山田町、高崎町の1市4町が合併した。人口は約17万人（合併前13万2千人）で、旧4町地区は合併特例法上の地域自治区であり、その協議組織として既に地域協議会がある。その期限は6年で、延長が可能である。

市長は長峯誠氏、40歳、学校法人副理事長を経て2006年2月から就任している。合併前の旧都城市は健康文化（ウエルネス）都市を標榜していた。市内に小学校は38校、中学校は19校あり、市民病院は以前あったが現在はない。

都城市の概要は図表3-1のとおりである。

2009年度において、独自の景気対策である55サポート予算（景気対策予算として5億5千万円計上）も好評で、その中の一つ、プレミアム商品券発行支援事業（予算額1億円：10%のプレミアム分と商品券の作成費）は売り切れるところもあり消費の底支えに貢献した。企業誘致と有効求人倍率が県内1位である。



都城市役所

### 図表3-1 都城市諸統計<sup>2</sup>

面積：653.8 km<sup>2</sup> 人口密度：258.2人/km<sup>2</sup>（2008年10月1日現在）

人口：168,673人 高齢化率：25%（2008年10月1日現在）

世帯数：70,070世帯 世帯人員：2.4人/世帯（2008年10月1日現在）

自治会加入率：63%（中心市街地は50%切る、周辺部はほぼ100%）

ここ数年は年1%の減少傾向。人口減に対して、世帯数が増加していることによる数値の変化が要因であり、活動自体の弱体化は今のところ顕著でないが、担い手の高齢化が問題である。親世帯のすぐ近くに子世帯が住んでいる場合は、子世帯は加入していないことが多い。

自治会区域数：300（2009年4月1日現在）

自治会費：年間500～1,000円/世帯、山間部は高め。加えて公民館建設費として数百円/月を徴収している自治公民館もある。

NPO数：約100、うちNPO法人31（2010年1月1日現在）

市内団体のうち68団体は平成以降に設立。分野的には福祉関連が目立って増えていて、まちづくり関連の割合が比較的多い。2008年度からNPO法人認証の所轄庁になった。

<sup>1</sup> 都城市では戦後から自治会町内会を自治公民館と称し、自治活動と社会教育活動を一体化させて今日に至っている。

<sup>2</sup> 都城市に聞き取り調査

一般会計予算額：668億3,000万円（2009年度）
633億500万円（2006年度、合併直後）
268億8,900万円（2005年度、合併前）
財政力指数：0.51（2007年度）
ラスパイレル指数：97.6（2007年度）
人口千人当たり職員数：8.61人（2007年度）
総職員数：1,594人
（うち山之口63、高城83、山田69、高崎63）（2009年4月1日現在）

## イ 支援制度導入の背景

都城市では戦後50年間、自治会町内会は全て「自治公民館」と呼び、他市町村でいう町内会長は公民館長と呼ばれている。自治公民館の多くが持っている集会施設（建替えでは市から20%が補助される）は、社会教育類似施設として位置付けられている。組織数は300（集会施設を持っていない組織含む）であるが、加入世帯は1桁の所から800まで組織の大きさにはずいぶん差がある。

自治公民館の連合組織として、単一の都城市自治公民館連絡協議会がある。また、ほぼ中学校区に相当する地区ごとに、15の地区自治公民館連絡協議会が組織されている（図表3-2参照）。自治公民館は夏祭り、敬老会、運動会などを実施しているほか、その集会施設にゴミの収集施設を設置し、地域の環境美化に一役買っている。

近年、都城市民をとりまく環境は、少子高齢化の進展や都市型ライフスタイルの浸透などにより、地域社会にさまざまな課題を投げかけている。このような課題を解決するために、行政がさまざまな施策に取り組んできたことは勿論だが、これまで都城圏域では、自治公民館をはじめとした地域社会組織が大きな力を発揮してきた。さらに近年ではこれらに加え、多くの市民団体が公益的な活動<sup>3</sup>を展開している。

平成の大合併により広域化した都城市では、これまで以上に価値観が多様化すると同時に、新しい地域と地域の結びつきが生まれ、そこに新しい市民ニーズが発生すると考えられる。そして、その市民ニーズに柔軟かつ迅速に対応していくことが、よりよい都城を作るために重要となっている。

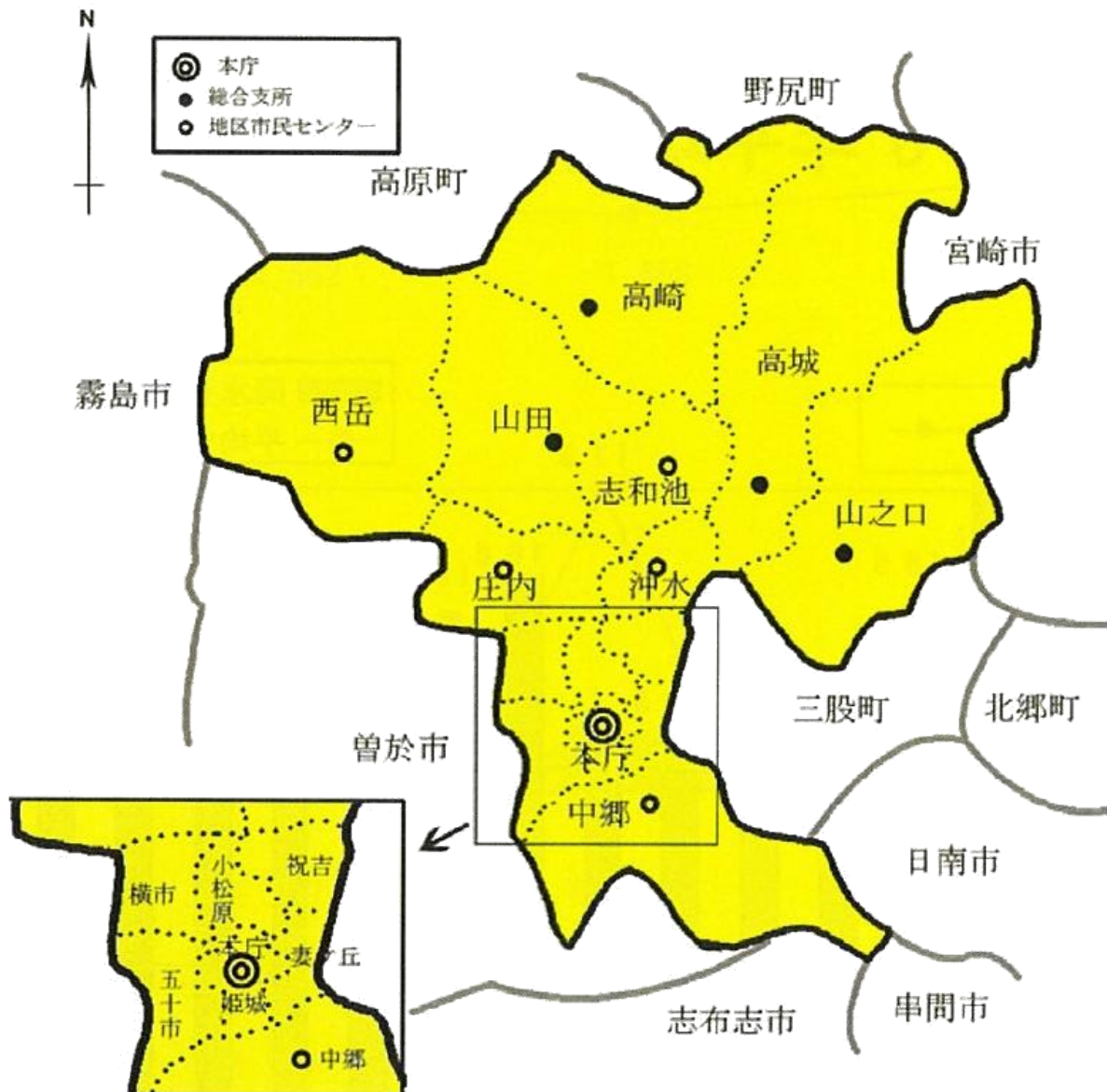
一方で、団塊の世代の大量退職の時代を迎え、地域のために働いていくことに、生きがいと自己実現を目指す人々が今後増えてくると予想され、このような人々の思いに基づく団体活動を支援していくことも必要だと考えている。

特に市では、市民活動の中には、今まで行政のみが提供していた従来の「公共」に対して市民が提供する「新しい公共」が含まれるとし、この新しい公共を担う市民公益活動を活性化し、市民が満足して暮らせるまちをつくることを目的としている。

<sup>3</sup> 市民が自発的・自立的に行う営利を目的としない社会貢献活動。市民意識によって支えられ、参加が開かれている活動。社会的使命を持ち社会変革の一翼を担う活動をいう。政治活動や宗教活動を主たる目的とする活動は除く。

また、市民との協働によるまちづくりを基本方針に掲げ、財源や権限、人間を移譲する地域内分権の検討がなされており、その受け皿として、地域協議組織～まちづくり協議会（以下「まち協」という。）の設置を目指している。

図表 3-2 都城市 15 地区分布図（合併前旧 4 町地区含む）<sup>4</sup>



旧市内 11 地区の人口 (2005 年国勢調査)			[◎～2010 年度まち協設立予定地区]		
・ 姫城地区	12,749 人	・ 小松原地区	11,356 人	・ 妻ヶ丘地区	19,420 人
・ 祝吉地区◎	18,168 人	・ 五十市地区◎	17,659 人	・ 横市地区◎	13,040 人
・ 庄内地区◎	8,047 人	・ 沖水地区◎	13,572 人	・ 志和池地区	7,242 人
・ 西岳地区◎	2,582 人	・ 中郷地区	9,227 人		

<sup>4</sup> 都城市提供資料を参考に作成

## ウ 制度の目的

### (ア) 市民公益活動推進

2007年3月策定の市民公益活動推進計画は、市民が主体となって展開する「市民公益活動」の活性化を促すことによって、市民ニーズにおける充足度が高められ、同時に、活動従事者の充実度を高めることを目的としている。

この計画によって、全ての市民が市民公益活動の理解を深め、活動活性化の手段としての協働が推進されることを期待している。

計画策定は、市民公益活動推進計画策定委員会（図表3-3参照）で2006年7月から翌年1月にかけて10回検討された。その間に、①市民公益活動団体についての実態調査、②行政の協働に関する職員意識調査、③市の事業における「協働」についての現況調査を経て素案を作成し、37日間にわたりパブリックコメント意見を募集した後、原案を構成し、2007年2月に市長へ報告会を行った。

図表3-3 2006年度市民公益活動推進計画策定委員、アドバイザー名簿<sup>5</sup>

No.	氏名	所属団体	類別	団体活動分野
1	朝倉 脩二	きらりネット都城	NPO法人	社会教育 (情報化)
2	谷口 博子	ふれあい110番	ボランティア・ グループ	福祉 (介護)
3	川崎 博志	社会福祉協議会 ボランティア・センター	社会福祉法人	福祉 (総合)
4	竹下 京子	LOOK りんどう in 山田	NPO法人	福祉 (障害者支援)
5	本田 恭子	こじいの森・子どもの時間	NPO法人	福祉 (子ども)
6	名頭園 政利	高崎地区自治公民館連絡協議会	地域団体	地域活動
7	原田 幸恵	都城まちづくり株式会社	第三セクター	まちづくり
8	三田 慶子	都城市民劇場	市民団体	文化
9	徳永 貢	どんぐり1000年の森をつくる会	市民団体	環境
10	鶴田 勝	高城歴史文化のまちづくりフォー ーラム	NPO法人	まちづくり

#### 計画策定アドバイザー

No.	氏名	役職	他の役職
1	井上 優	宮崎県NPO活動支援センター長	NPO法人 宮崎文化本舗 副代表理事

<sup>5</sup> 都城市より資料提供



### (イ) まちづくり協議会設置推進

まちづくり協議会は、従来のコミュニティ活動に加え、地区全体の将来にわたる重要課題を見だし、住民全体の合意を図りながら解決に当たる機能、組織を再構築することを目的としている。

地区内には色々なテーマ（環境・産業・福祉・教育・まちづくり・文化・スポーツ等）の課題があり、優先すべきものは何か、将来的なものは何かなど考えバランスを取っていく必要がある。

## エ 制度の内容

### (ア) 市民公益活動推進

「市民公益活動支援事業」は2005年（当時の名称は元気づくり21事業）から実施している。地域で積極的に活動している市民活動団体やグループが自ら企画・実施する事業に対し、各事業の自立を目指す補助金として、その事業費の一部を補助する。

補助事業は、活動歴が、一年以上の団体を対象とした「自立支援型補助金」と一年未満の団体を対象とした「団体育成型補助金」がある。申請事業を公開審査会でプレゼンテーションしてもらい、その採点結果をもとに後日、審査会を開催し交付決定している。審査委員については、本来は有識者、市民が入るのが望ましいと考えられるが、財政状況等から、現在は市部長5人である。事業終了後は実績報告の提出と市民公益活動報告会での発表を義務付けている。

3年間補助継続することができる自立支援型は、補助対象経費の50%以内で、上限は20万円であり、1年目は100%、2年目は80%、3年目は50%と減額される。1回限りの団体育成型は、補助対象経費の90%以内で、5万円以上10万円以内である。それぞれ事業規模は4年間同程度で実施しなければならず、申請時に4年間の実施計画を提出する必要がある。

最近、申請件数は減少傾向にあり、自立支援型の申請を例に挙げれば、2005年が14件、2006年が13件、2007年が17件、2008年が11件である。2005年当初予算額は400万円だったが、2009年度は200万円に減額している。また、今まであった事業が資金面で行き詰ったため補助金を申請してくるケースが目立ち、団体補助金的な面が出てきたのが問題点である。

市の補助金がなくても事業継続している成功例としては、夏のみの事業だが地元の商工会が、2005年から実施している関之尾の滝（日本の滝100選）ライトアップ事業（図表3-4、表中5番参照）がある。当初40万円の予算で、3年目は補助申請しなかったが、現在も総額20万円程度の予算で継続実施されている。

図表 3-4 市民公益活動支援事業費補助金<sup>6</sup>

市民公益活動支援事業費補助金 (平成17年度～20年度)

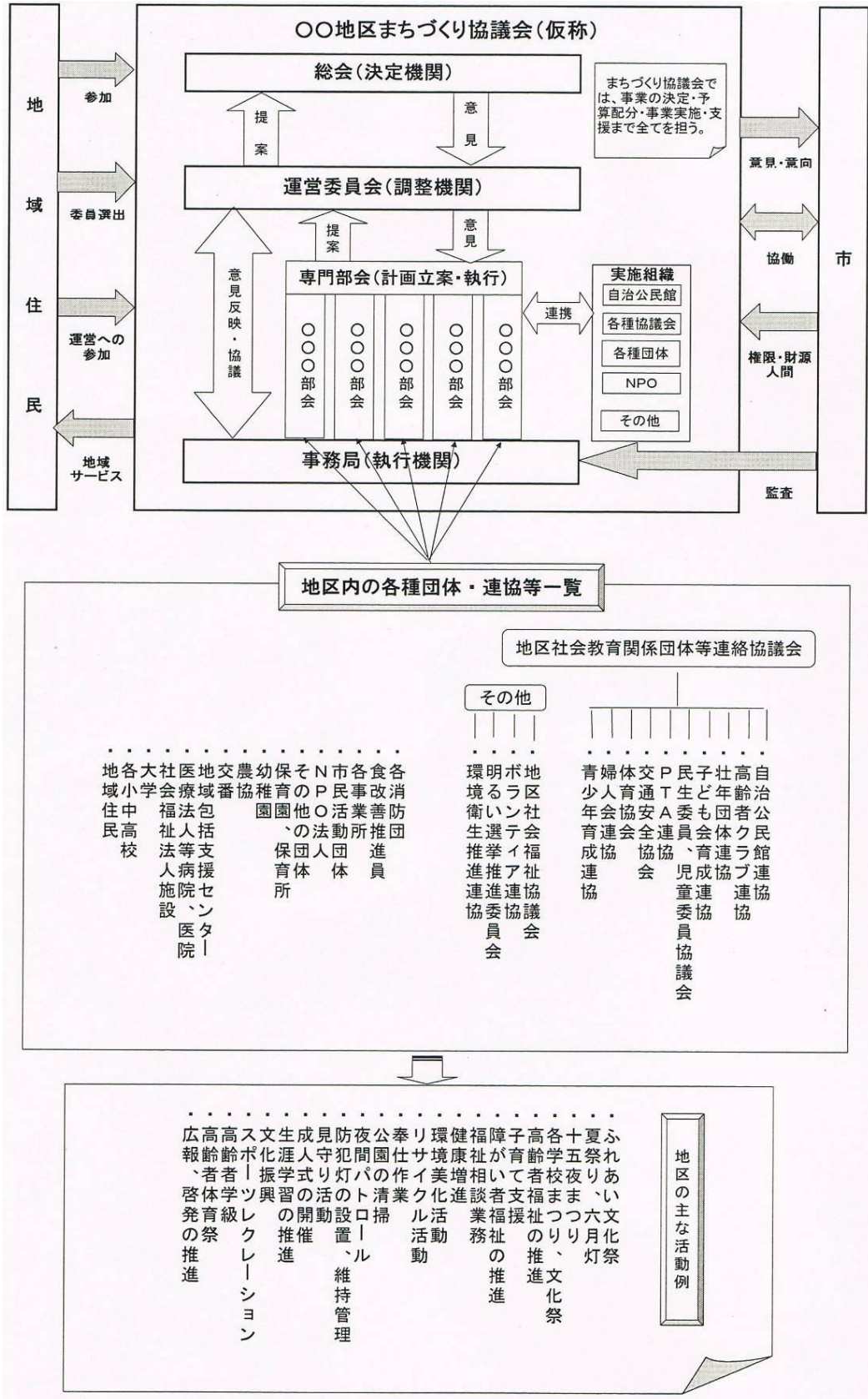
番	団体名	事業名	制度1年目 平成17年度 補助額(円)	制度2年目 平成18年度 補助額(円)	制度3年目 平成19年度 補助額(円)	制度4年目 平成20年度 補助額(円)
1	三妻会・飛騨会・都立高専学生会学合同ネットワーク	植物栽培システムの開発を通じた人材育成	200,000	—	—	—
2	川内健球会	川内グランドゴルフ健球会結成	25,000	—	—	—
3	折田代高齢者クラブ	健康管理事業	42,000	40,000	—	—
4	M・A・P	アートストリート	200,000	131,000	—	—
5	関之尾の滝ライトアップ実行委員会	関之尾の滝ライトアップ	200,000	160,000	—	—
6	乙房自治公民館	乙房を住みよくなる地域づくり事業	153,000	160,000	100,000	—
7	妻ヶ丘地区元気づくり委員会	妻ヶ丘地区元気づくり歩こう会	102,000	81,000	34,163	—
8	横市地区社会教育関係団体等連絡協議会	横市地区花でふれあう心の町づくり事業	183,000	146,000	91,500	—
9	祝吉地区体育協会	祝吉地区体育の日「スポレク祭」	200,000	159,000	50,268	—
10	よちよちランド	子育て支援事業「親子ふれあいルーム“よちよち”」	151,000	160,000	100,000	—
11	表現や！アート友の会	表現や！アウトリーチ活動	200,000	160,000	100,000	—
12	清涼の風祭り実行委員会	願心寺登録有形文化財登録記念 清涼の風祭り	200,000	160,000	100,000	—
13	小松原地区元気づくり委員会(アヤマ)	小松原地区元気づくり事業	189,000	158,000	100,000	—
14	小松原地区元気づくり委員会	蛸育成 盆踊り 餅つき 定着事業				130,180
15	姫城地区新元気づくり委員会	花あいの里づくり事業	162,000	113,000	34,876	—
16	都城ホルスタインクラブ	色とりどりの花いっぱい活動		200,000	160,000	—
17	(特活)キャンパスの会	オープングーデンサロン			200,000	—
18	拾円玉生活圈フォーラム0986会	「ふるさと探検団」			200,000	160,000
19	高遊塾	ちびっこフォーラム遊交事業			75,000	60,000
20	高遊塾	機関紙「高遊塾」			175,000	140,000
24	レディーススペースくすのき	DV被害者支援事業			170,615	160,000
21	(特活)劇団三喜	健康 いきいき 長生き 町を元気に 事業			200,000	160,000
22	笛水地区公民館	農産物直売所「茅葺きの里 笛水」交流事業			200,000	160,000
23	笛水地区公民館	縁結び事業				200,000
25	(特活)次世代育成応援団やっど	喜楽に子育て探検				200,000
26	霧之会	「都城文化」発行事業				200,000
27	日本中国友好協会都城支部	日中両国民の相互理解を深める友好と中国文化の紹介				200,000
		金額計[円]	2,207,000	1,828,000	2,091,422	1,770,180
参 考		団体数	14	13	17	9
		事業数	14	13	16	11

(イ) まちづくり協議会設置推進

行政主導ではなく、自ら考え、自ら行動できる組織体制や自立の仕組みを整備するため、新たな住民自治組織「まちづくり協議会」(以下、まち協という、図表3-5参照)を設置し、地域活性化・教育文化活動推進・保健福祉ネットワーク推進・安全安心なまちづくり確保・環境整備などのまちづくりに取り組んでいる。

<sup>6</sup> 都城市よりから資料提供

図表 3-5 まちづくり協議会イメージ<sup>7</sup>



<sup>7</sup> 都城市より資料提供

長峯市長は、立候補時のマニフェストとして、旧市内の11中学校区を地域コミュニティの範囲とし、合併前の旧4町に匹敵する組織を作り上げ、権限と財源・人を張り付けることを表明していた。

2006年11月から旧市内11地区に対し、まちづくり協議会設立に向けた投げかけがなされ8地区でその設立の前段階として「地域自治検討会議」（以下、検討会議という）を開催している。都市部にある旧市内3地区に関しては、まだ、検討会議の発足に至っていない。

検討会議とは、まず、地区内の既存組織を横断的組織としてまとめ上げるものであり、行政と地域の役割分担や住民自治の強化を図る組織とする。既存組織の枠に捉われず、事業所・市民活動団体・NPO・社会福祉施設等も加えたものになり、地域課題を横断的に協議し、自ら解決できる体制の構築を目指している。

具体的なメンバー構成は、地区社会教育関係団体連絡協議会に加盟している団体に加え、消防団・学校・事業所・市民公益団体・社会福祉施設などの地域に存在する団体や地域住民である。

メンバーの選出方法は、もともと地域にあった、地区自治公民館連絡協議会が中心になり、その地域で活動する団体に参加の声掛けをし、参加してもらえる団体等から自主的に出てきてもらっている。任期は決まっていない。

また、庁内の動きとしては、2007年度に主幹クラス13人で構成する「まちづくり協議会庁内推進検討会議」を設置した。組織体制のあり方や財源の確保等について協議し、2008年2月、報告書作成し、その中で、まち協設立可能との判断を下した。

それを受け、2008年度に30代若手職員12人で構成する「新交付金制度創設プロジェクトチーム」につなげ、補助金等の一本化と協議会への新たな交付金制度を検討した。2009年3月、新交付金制度創設報告書作成し、「我がまち交付金」を提案した。

以前、市職員が入らず市民に任せていた検討会議では、最初は盛り上がっていても問題点が出てきていざ実現できないとなるとトーンダウンしてしまったことがあった。そのため、現在は積極的にかかわるようにしている。

会議には、コミュニティ課職員2人と「地域サポーター」としてその地区居住の職員3人とが連携しながら事務局体制を担うために出席し、まち協設立を支援している。職員は、当初、ボランティアだったが、2008年7月から職務として活動している。地域サポーターの任命については、地域の推薦と本人の同意を得た上で行って、その任期は2年である。

補助のメニューとしては、2007年から実施の①「地域自治検討会議補助金」、検討会議での消耗品等の事務費として1地区8万9千円補助している。②「まちづくり協議会設立補助金」、検討会議での視察研修費等として1地区20万円補助している。2010年から実施予定の③「我がまち交付金」、1地区150万円（要求中）、まち協の月1回程度の会議と年1回の全体会にかかる交通費と手当ほかとして1地区150万円／年を考えている。

## オ 財源

今のところ各団体の公益活動事業については、市の補助金や自主財源で実施している。将来的には行政協力員<sup>8</sup>交付金および各団体等補助金を整理一本化し、「我がまち交付金」の一部としてまち協に交付し、それをまち協から各団体等に配分してもらう方向を考えている。担当課と連絡会議等をして、意思統一を図りながら、細かい調整を図っていくことを検討する必要がある。

各団体が自主財源を確保するためには、会費徴収やコミュニティビジネス等の方法があり、法人格取得は各地区の判断に任せていて、市では特に勧めていない。

## カ 今後の課題

「協働推進への課題」としては、①団体の情報発信と収集・事業評価、②行政のしくみとして団体との対等性確保・情報開示・説明責任・協働事業評価、③市職員資質として協働に対する意識向上・説明責任と傾聴能力・個人技量の組織への蓄積などがある。

まだ取り組みを始めたばかりなので、はっきりとした成果は出ていないが、地域住民が自分の地域を見直すきっかけとなっている。一方、まちづくり協議会づくりに対する行政への過度の期待と疑心暗鬼も見られる。

「地域のことは地域です」という住民意識の醸成が難しい。特に、地域独自の財源づくりという意識付けが難しい。地域住民側に切実な必要性がなく、縦割り行政の中、地域組織づくりを市役所全体で取り組む機運づくりも挙げられる。

まち協への参加について、呼びかけをつねに心がけ、実際に現地に出向き足で稼ぐようにしている。各団体は何かメリットがないと参加しない。各団体の人的余裕も関係している。地域の特性として、人の顔がよく見えているので、みな浮き出たくないと考えているところがある。

行政職員がまち協や検討会議の事務局員としてコーディネートしていくスタイルをとりつつあるが、今後、このコーディネート役をいかに地域の人材に橋渡ししていくかが問題である。

その中心と考えている自治公民館（いわゆる自治会町内会）は、加入者減が問題になる傾向がある。行政側に未加入者に対する視点が欠けがちなため、自治公民館への協力要請について未加入者をどう扱うか、矛盾や見落としが見られる。

ボランティアは個人として参加するので、団塊世代の参加を期待していたがあまり入ってこなかった。実際は30代から40代の女性が多いという。

NPO団体の大半は会員数50人以下、予算規模が50万円以下である一方、100万円以上の予算規模の団体は20団体以上あり、二極化している。各団体は人材や資金の不足が悩み、高齢化が進み若手の人材不足している団体もある。また、活動場所や車がない

<sup>8</sup> 行政事務に係る文書等の区域内住民への連絡、回覧および配布等を業務とする。任期1年。

などの物的な悩みとPR不足などの情報面での悩みをあげる団体もある。まだ、団体活動の諸問題に対応できる中間支援組織の設立には至っていない。

## (2) 日南市

筆者は、2009年10月13日、市民部協働課協働推進係、総務部企画政策課まちづくり政策係を訪問し、ヒアリングを実施した。

協働課23人は、課長以下、協働推進係4人（うち嘱託員1人）、生活環境係5人（墓地・愛犬管理、防犯、人権等）、3支所（支所長は課長補佐）3人と臨時職員3人、4出張所（嘱託員）3人と臨時職員4人からなる。出張所の職員は公立公民館の職務を兼ねている。別に旧2町にはそれぞれ総合支所（支所長は部長）がある。

### ア 市勢

2005年3月に、一度、合併の破綻があったが、2009年3月30日に、日南市、北郷町、南郷町の1市2町が合併した。人口は約6万人（合併前4万2千人）である。旧2町地区は合併特例法上の地域自治区で、その協議組織として既に地域協議会がある。その期限は10年で、延長はない。

市長は谷口義幸氏、66歳で、2009年4月から就任している。旧日南市長としては2004年7月から就任し、当初から市民協働推進は市長の公約だった。現在、副市長には旧町長の二人が就任している。市内に小学校は20校、中学校は10校、市民病院は1つある。なお、日南市の概要は図表3-6のとおりである。

焼酎、夏ミカン、マンゴー、ポンカン、かつお、まぐろ、伊勢海老等の特産物があり、また、プロ野球の春季・秋季キャンプ地、各種マラソン大会が開催されている。

面積の約78%が山林等で、JR車両にも内装利用されている飢肥（おび）杉を核としたまちづくりを進めようとしている。

図表 3-6 日南市諸統計<sup>9</sup>

面積：536.12 km <sup>2</sup> 人口密度：111.6人/km <sup>2</sup> （2009年4月1日現在）
人口：59,835人 高齢化率：30%（2009年4月1日現在）
世帯数：26,382世帯 世帯人員2.3人/世帯（2009年4月1日現在）
自治会（区）加入率：87.7% 自治会区域数：154（2009年4月1日現在）
9の地区自治会が自治会連合会を組織。事務局はそれぞれ2支所・7出張所、協働課が担う。連合会理事会（各地区自治会の正副会長）では毎月定例会を開催。
自治会費：月500円～2,000円/世帯。東郷地区は1,500円/月、うち50円/月（行事費相当）を地域協議会へ。
NPO数：130、うちNPO法人7（2009年4月1日現在）
まちづくり、福祉の団体多い。2008年度からNPO法人認証の所轄庁になった。
一般会計予算額：241億5,000万円（2009年度）
161億7,000万円（2008年度、合併前）
財政力指数：0.44（2007年度）
ラスパイレル指数：97.9（2008年度）
人口千人当たり職員数：12.8人（2009年度）
総職員数：765人（本庁667、北郷44、南郷54）（2009年度）

## イ 支援制度導入の背景

市民協働の推進は現市長の就任時の公約であり、総合計画の最上位に「市民と行政によるまちづくり」として位置付けている。

協働を推進する背景としては、①地方分権による市の権限と事務の拡大、②厳しい財政状況、③少子高齢化、④防犯防災などの行政課題、⑤生活様式の変化などによる新たな市民ニーズ、⑥地域コミュニティの衰退、⑦合併による地域間での活力格差の拡大などを挙げている。

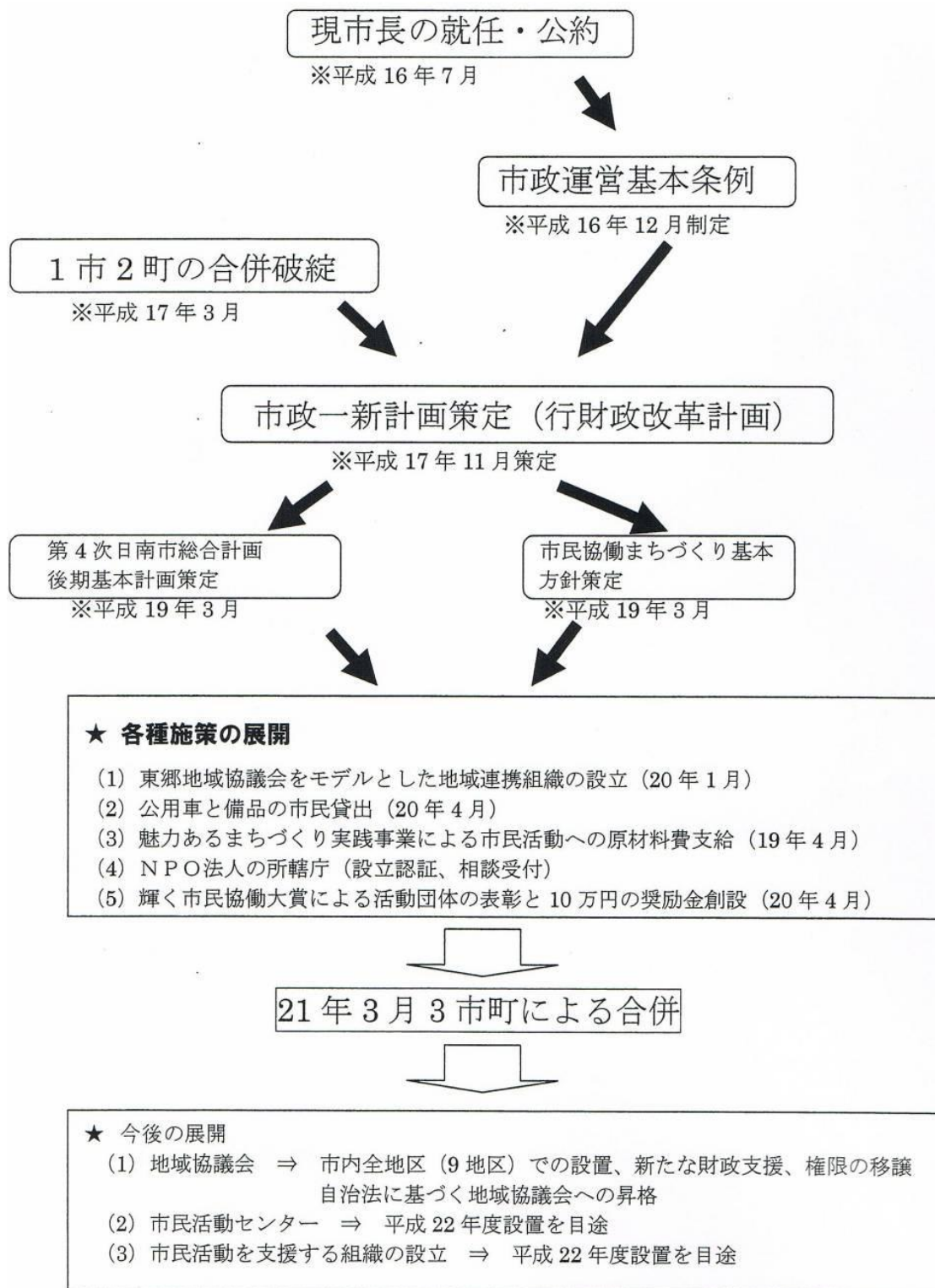
市では、市民主体のまちづくりと地域コミュニティの活性化を促進する協働型社会の実現を目指すため、2004年12月に「市政運営基本条例」、2005年11月に「市政一新計画（行財政改革計画）」、2007年3月に「第4次総合計画後期基本計画」と「市民協働まちづくり基本方針」をつくり、新市において2009年度改訂を行った。その背景は図表3-7のとおりである。

「市民協働まちづくり基本方針」は、2006年7月から8月に2千人規模の「市民アンケート」を実施するとともに、同年8月に市政運営基本条例に基づき公募委員5人含む市民13人で構成される「市民協働まちづくり委員会」（図表3-8参照）と市職員で構成する「日南市協働検討委員会」が設置され、約8カ月の間にそれぞれで9回と6回開催さ

<sup>9</sup> 日南市に聞き取り調査

れ、その中で検討がなされ、双方で調整ののち策定した。

図表 3-7 市民協働推進の背景<sup>10</sup>



<sup>10</sup> 日南市より資料提供



図表 3-8 市民協働まちづくり委員会委員名簿<sup>11</sup>

役 職	氏 名	地 区	備 考
委員 長	徳 田 道 治	東 郷	市高齢者クラブ連合会長
委員長代理	平 山 忠 利	飫 肥	市地域福祉推進連絡会長
委 員	池 上 豊	細 田	市民生委員・児童委員協議会長
委 員	坂 本 哲 夫	吾 田	公募委員
委 員	鈴 来 信 子	飫 肥	公募委員
委 員	竹 井 司 郎	細 田	市消防団副団長
委 員	田 中 末 春	吾 田	公募委員
委 員	松 浦 いずみ	吾 田	市PTA協議会長（第3回委員会まで）
委 員	安 藤 二三代	細 田	市PTA協議会副会長（第4回委員会から）
委 員	三 浦 和	飫 肥	市区長連合会長
委 員	宮 川 均	吾 田	公募委員
委 員	山 田 一	油 津	市公民館連合会・理事
委 員	吉 田 容 子	飫 肥	公募委員

## ウ 制度の目的

市民協働まちづくり基本方針では、市民自らが主体となって考え、行動しやすい環境をつくり、市民と行政が連携を深めながら、開かれた市政の推進していくことを基本理念としている。全ての市民が市の将来を見据えて力を合わせ、考え、行動することで、幸せと豊かさそして安らぎを得られる協働型社会「夢のある日南市」を目指しており、各種施策に協働の視点を採り入れている。

市民協働とは、市民と市がお互いを尊重し、対等な立場であること。共通の目的を持って、地域や市全体の課題を解決すること。それぞれの能力等を持ち寄り、役割を分担し合うこと。これら三つのことを満たしている状態をいう。

協働を進めていくと、①多様化・複雑化する市民ニーズにあった、きめ細かで柔軟な公共サービス、②自治意識の高まりと市民主体の地域社会、③自治会、市民活動団体など地

<sup>11</sup> 同上

域内の他の団体との連携・協力で組織の活性化、④活動の輪の広がり、信用度の増加による団体基盤の強化、企業の社会貢献によるイメージアップなどさまざまな効果が考えられる。

協働を進める形としては、①情報提供・交換、②企画段階からの参画、政策提案、③共催（財政面の協力）、④後援（市負担はなく名義のみ）、⑤実行委員会、協議会、⑥委託（双方の事前確認、事業確認、評価が必要）、⑦補助金等の交付（審査基準の明確化、審査結果、事業報告の公開が原則）、⑧公共財産の活用（貸与期間、賃借料などの条件を明確化が必要）、⑨事業協力という9つの手法があり、事業内容や目的によってこれら手法を選択する必要があるとしている。

## エ 制度の内容

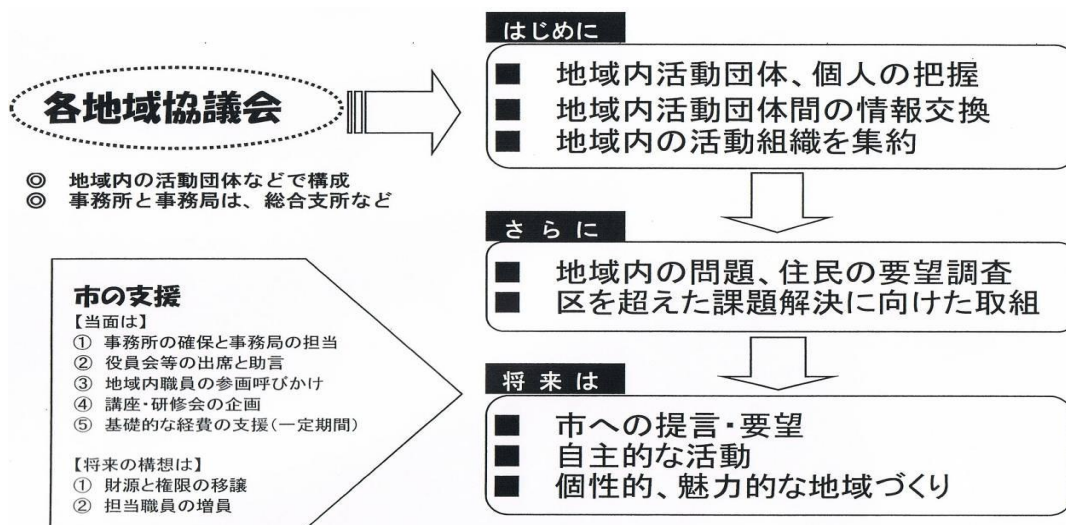
### （ア）地域内自治推進事業

「地域内分権～地域でできることは地域が担う」という考えを実現するために、住民自らが、地区の課題を発見し、考え、解決できる組織体制を整えようと地域協議会の設置を進めている。

市では、地区で活動中の区長会、民生委員会、青少年育成協議会、公民館連合会、商工・消防団など各団体へ事務を依頼し、補助金を交付している。市内9地区（図表3-10参照）で、これら団体が話し合うことで地域協議会<sup>12</sup>（図表3-9参照）を立ち上げてもらい、その地域協議会と各種事業協定を締結し、補助金交付や職員支援をしていくことを考えている。

将来的には、地方自治法第202条の4に定める、地域自治区とその協議組織としての地域協議会への発展を目指している。

図表3-9 地域協議会の活動イメージ<sup>13</sup>



<sup>12</sup> 日南市では、合併特例制度による地域協議会と同じ名称だが、別のものとしてこのように称している。

<sup>13</sup> 日南市より資料提供

図表3-10 日南市9地区分布図～地区名・人口・自治会数<sup>14</sup>

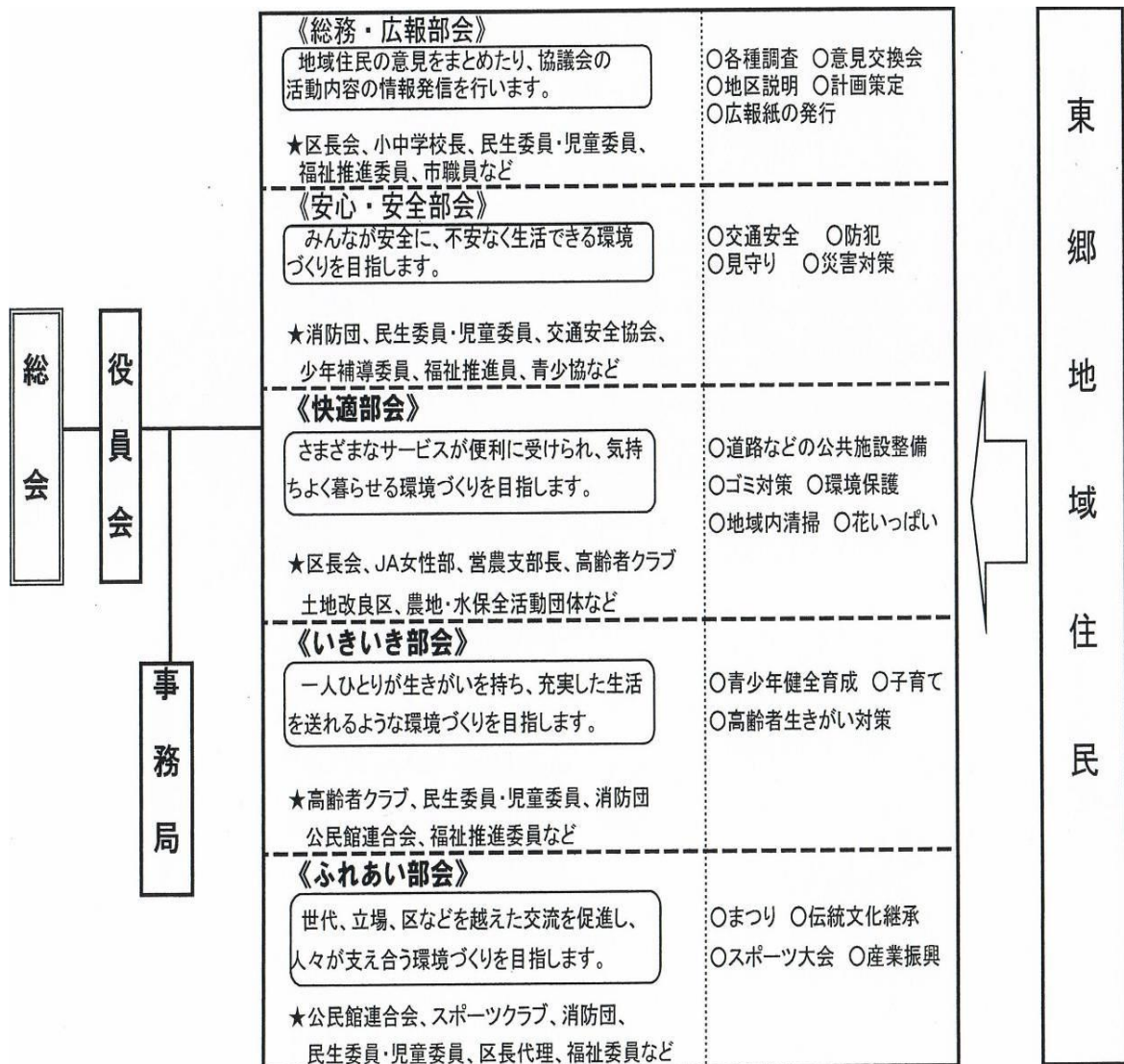


市では、新たな地域コミュニティの組織モデルとして、2008年1月に発足した東郷地域協議会（以下、協議会という。図表3-11参照）において、地区と市の協働でその

<sup>14</sup> 日南市提供資料を参考に作成

組織運営に取り組んでいる。自主的な地域課題の解決やまちづくりの取り組みを支援するため、その経費を補助している。

図表 3-11 東郷地域協議会組織図<sup>15</sup>



東郷地区は人口約5千人、世帯数1,480で、小中学校が各1校ある。協働に対する意識は比較的高く、地区内に7つある行政区（区）や30の各種活動団体などが一体的にまとまった。協議会のメンバーは130人である。地区内でアンケートを実施したところ、30%の人が協議会に参加したいとの結果がでていいる。

協議会は、「総務・広報部会」・「安全・安心部会」・「快適部会」・「いきいき部会」・「ふれあい部会」の5つの部会と17人からなる役員会で構成されている。約1年をかけ各種活動団体などと協議検討し、2008年度から本格活動している。

<sup>15</sup> 日南市より資料提供

市では制度化していないが、協働課で積極的に地区居住の市職員に対し呼びかけを行った。その結果、職員13人のうち11人がボランティアとして協議会に参加し、各部会の書記として連絡調整、資料作成などを行っている。

2009年度は、市は50万円を交付金として協議会へ支援している。その用途は、一般事業を除き、今後の協議会の活動基盤となる研修会開催や全般的な備品購入等の経費に限定している。

これまで、東郷地区内の各7区それぞれで実施していたまつりを地区全体として開催するようになり、広報紙も定期発行するようになった。これらの活動は、3人ほどの人たちが核になって事業展開されている。

また、防犯活動を週1回水曜の午後に、青色パトロール車（一般車）23台で実施している。その人件費についてはボランティアで賄われていて、市で負担しているのは、回転灯（1万円）の購入費用、マグネットシール代のイニシャルコストのみであり、乗員3人の講習費、車の登録費用、1台当たり1日300円のガソリン代などは、協議会の予算で賄っている。

加えて、ボランティアで地域のゴミ拾いを行っているが、市では2010年度からゴミの有料化を実施予定（旧南郷町は既に有料化）であり、協働課では、各団体の活動内容を把握して、その負担が増えないようゴミ袋の無料配布を考えている。協議会内ではゴミ袋の配布業務を委託してもらえないかとの要望が出ているという。

### （イ）魅力あるまちづくり実践事業

市民の取り組みを支援し、市民と行政の協働によるまちづくりを具体的に促進するため、2007年度から実施している。市民の自発的な取り組み、本市の公共施設等（道路・公園含む）の定期的な清掃等といった維持管理や、地域内見守り活動、花いっぱい活動などに必要な原材料の経費を提供する。

申請書式は利用しやすいよう、なるべく簡単なものになっている。市が手をつけられない赤道<sup>16</sup>など道路の境界査定していないところの整備等に有用である。また、2008年度からは、予算額は変わらず、PTAの見守り活動など教育関係にかかる分が教育委員会で負担することになったので、協働課としては、実質的には予算増になった。

2008年度の予算額は300万円で、実績は26件182万円だった。

事業の対象者は、市内に活動拠点がある10人以上の団体および市内在住の個人で5人以上が賛同して行う事業である。支援金は、基本的に原材料費等の全額（ただし、もともと区が管理する公園・広場は3分の2）で、1事業10万円を限度としている。前金渡しで後日清算の形を取っている。

事業の審査は、市民協働研究会<sup>17</sup>が月1回開催し、その事務局は協働課で行っている。

この事業は、基本的には随時受付であり、1年の流れでみると、①5月上旬に市内部で

<sup>16</sup> 公図上には存在するが、地番の記載のない道路である（であった）敷地をいう。登記簿上は無籍地とされ、道路法の適用はないが、国有地である。この呼び名は公図上着色された色に由来する。

<sup>17</sup> 東郷1人、吾田3人、飢肥2人、油津1人の各地域からの代表7人と公募5人、計12人の委員で構成している。魅力あるまちづくり実践事業ほか輝く市民協働大賞の審査をしている。

支援制度の再確認をし、広報等で周知する。②6月から相談受付、同時に交付申請受付をし、7月にそれまでの申請分を一括審査する。③申請者は、審査に通った事業を実施し、その自己評価と実績報告をする。④内容確認・交付金清算を行い、活動内容を総合評価し市へ提言する。⑤その活動内容を広く市民に周知するものである。8月以降の申請分は必要に応じ随時審査している。

#### （ウ）協働推進講演会など

このフォーラムは、市内で活動する市民活動団体などの意識啓発、活動促進を図り、市民と行政の協働を推進するため、2008年度から年1回実施し、予算額は40万円（うち謝金20万円）である。2008年度はNPO活動家の中村順子氏に依頼した。参加者は150人（定員600人）だった。

輝く市民協働大賞<sup>18</sup>の表彰と受賞の事例発表会も兼ねて実施している。

また、2009年度中に市民協働便利帳（市民向け）を作成し、発行予定である。予算額は31万2千円である。

#### （エ）市民協働推進備品貸出事業

市有財産の貸し出し制度として、2008年度から実施している。この事業としての予算はないが、規則に基づき、防犯パトロール、見守り運動、地域のまつり、スポーツ大会、清掃活動など、市民の自主的な公益活動を推進するため、トラックやワゴン車など9台の公用車やテント、イス、簡易放送設備などの備品を規則に基づき、無料で貸し出している。

（図表3-12参照）

2008年度は56件の貸し出しを行った。車両事故が発生した場合を想定し乗車している人の保険は各団体で負担し、万が一、車両破損した場合の修理は市で負担することになっている。

---

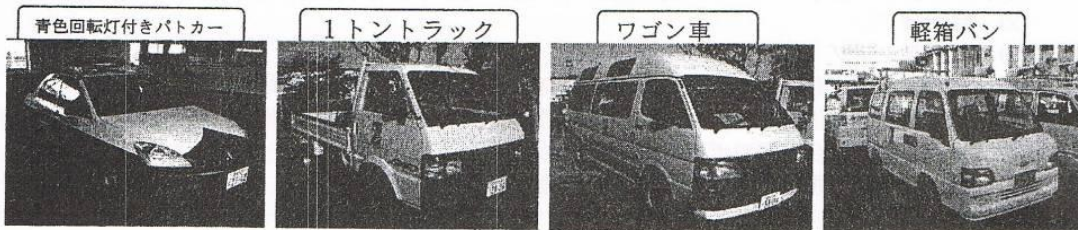
<sup>18</sup> 市内で5年以上公益活動をしていて今後も活動の充実が見込める団体を対象としている。市民協働研究会が審査し、奨励金として10万円が授与される。

図表 3-12 公用車の貸出制度はじめます<sup>19</sup>

## 4月1日～公用車の貸出制度をはじめます

◆貸出する車両 6台 (ガソリン代[使用料]は、とりあえず1年間無料とします。)

区 分	車 種	貸 出 日 時
青色回転灯付きパトロールカー	普通車 (AT) ※広報設備付き	●平日 →午後3時～午後10時
	普通車 (AT) ※広報設備付き	●土曜日・日曜日・祝日 →午前7時～午後10時 ※12月29日～1月3日は除く
一般公用車	1トントラック (MT)	●土曜日・日曜日・祝日 →午前7時～午後10時 ※12月29日～1月3日は除く
	ワゴン車 (AT)	
	軽箱バン (AT) ※広報設備付き	
	軽箱バン (AT)	



◆使用できる団体

1. 防犯活動団体・交通安全活動団体・自治会・高齢者クラブ
2. PTA・子供会・幼稚園・保育園の父母会等の教育関係団体
3. 体育協会・文化協会・スポーツ少年団等の文化・スポーツ関係団体
4. 社会福祉協議会登録のボランティア団体
5. 協働推進課に届出の団体 (非営利活動を行う団体)

◆使用できる活動

1. 防犯パトロール・交通安全指導、警察署と共同で行う啓発活動
2. 道路・河川・公園・学校その他公共施設等の美化・清掃活動
3. スポーツ大会・イベント等の備品運搬・広報

※原則として、活動区域は市内とします。

◆申請方法

使用する1ヶ月前から前日までに、所定の申請を協働推進課に提出してください。

### (オ) 市民活動団体パワーアップ講座

市民活動団体のネットワーク化を図るため、2009年度から実施している。当初の予定としては、各講座講師の旅費約20万円とフォーラム講師等報償等約60万円を見込み、予算額は81万4千円を計上している。

募集をかけたが申し込みはないという状況である。市民にとってメニューが多く、日程が取れない、新しい内容を知らない、県にも似た制度があるなどのことから、まだ利用がないと担当者は認識している。

<sup>19</sup> 日南市より資料提供。この図表3-12は、2008年当時のもので、記載されている協働推進課は2009年4月に名称変更され協働課になっている。ガソリン代は現在でも無料。

#### (カ) NPOパートナーシップ創造事業

市民が自ら企画し、実施する事業について、市が必要と認めた事業へ補助金を交付するもので、2008年度から実施している。2009年度の予算額は200万円である。

この事業の実施には市の関係課も積極的な協力を行い、お互いが協力して役割を分担している。募集は年1回、補助率は対象経費の原則100%で、50万円以内（人件費、旅費、食糧費も一定割合を対象）である。翌年度5月に同事業の募集案内と協働に係る各種制度の説明会に合わせ、活動実績の報告会が課されている。

#### (キ) 自治会（区）に対する交付金

自治会は、市民にとって生活の場であり、最も身近なまちづくりへの参加の場であり、互助精神のもとで運営されていて、さらに持続、発展させていくべきと考えている。

昭和の時代から実施している。2009年度総予算額としては3,983万4千円である。その内訳は次の三つの活動交付金である。

- |   |
|---|
| a 「地区自治会が自主的に組織する連合会への活動交付金」 323万6千円<br>研修大会、研修視察（1泊）、区加入促進活動など         |
| b 「市内9地区にまとまった地区自治会への活動交付金」 179万4千円<br>視察研修、地区自治会開催など、1区当たり月1万1,650円    |
| c 「市内154区の自治会への活動交付金」 3,480万4千円<br>自治会長への報酬など、世帯割46円/月と均等割1万2,650円/月で算出 |

各自治会長は、市からの交付金（自治会長報酬：年間平均22万6千円）を受けての主な仕事として、広報配布と市からのアンケート調査の取りまとめなどがある。

一方、自治会（区）活動としてはスポーツ大会・敬老会の開催、防犯灯の設置管理、ごみステーション設置、道路等の清掃などがある。その活動費は、一部、市からの公民館活動補助金はあるが、基本的には自前で賄っている。

#### (ク) 公民館活動補助金

自治会内の社会教育活動に対する補助金として、昭和の時代から実施している。公民館が自治会（区）の事務所になっていて、合併前に金額に大きな開きがあったため、今後3年間で統一を予定している。

2009年度の予算額は、合併前の補助金額を継続している。1館当たり年額として、旧日南市2千円、旧北郷町12万6千円、旧南郷町24万円であり、計975万円である。

2011年度からの新しい補助基準は、100戸未満の公民館は4万円、200戸以上6万円、100から200戸は戸数割にすることを予定している。なお、2010年度は、それまでの経過措置期間として2009年度と2011年度の合計の2分の1としている。



#### (ケ) 庁内協働推進担当者設置など

協働に関する市職員の意識やスキルの向上、各種政策の協働型への転換などを推進するため、2007年度から設置し、全庁的な協働推進を図っている。

年6回の担当者会出席、毎月の活動状況報告、年6回の講座等がある。各課1人をその部署に配属されている期間、市長が任命する。

また、「市民協働の手引き」～市民協働まちづくり基本方針を具体化するために（職員向け、100頁）を2008年6月発行した。

#### (コ) 日南市活性化懇話会（企画政策課所管）

人口の減少、少子・高齢化、農林水産業や商工業の産業の低迷など、市が抱える諸課題に対処し、市の活性化を図ることを目的に、2006年度から実施している。

東京、近畿、東海の3地区に設置している。委員は20人（各地区に各6～7人）で、日南にゆかりのある人に委嘱している。委員報酬は無報酬となっている。

運営経費（主に交通費）は、2008年度は、各委員を呼び寄せ日南市にて懇話会を開催したため、決算額は177万円であった。2009年度の予算額は約50万円を計上している。

職員が3地区に出向く、各委員が日南へ来るなどしている。今までに企業誘致、農産物流通、エネルギーについて提言をもらい、関連各課に情報提供し活用している。2010年度からはより具体的な計画、実現化を目指しているという。現課だけでなく実動できる応援隊をつくる予定がある。

#### (サ) コミュニティバス運行

公共交通を単に移動手段とだけ見るのではなく、まちづくりの手段とも考えている。2008年10月から廃止路線代替バス県補助金（3分の1）廃止に伴い、15人乗りのコミュニティバスを宮崎交通日南管理所（旧日南市2台）と宮崎交通タクシー（旧南郷町1台）に委託運行している。地域公共交通会議を設置しその運行サービスについて協議している。

利用実績としては、2009年9月までの累計で約2万人、1日平均36人の乗車があり、高齢者の通院や小中学校の通学のために利用されることが多い。ただし、もともと、自家用車利用がほとんどで、バス、電車の利用は少ないのが現状である。

バス停以外の場所でも自由に乗り降りできるフリー乗降区間を設けている。料金は定額で1回当たり大人200円とし、小中学生は50円（旧南郷町は100円）、未就学児は無料としている。旧南郷町では1カ月定期は大人3,000円と子供1,500円がある。

2009年度の歳入としては県補助金が約970万円、利用料が約360万円に対し、総運行経費は約2,320万円なので約1千万円の不足が見込まれている。



コミュニティバスと市役所前乗降場

## オ 財源

市が地域内自治を推進していくために、当面、設立を目指している地域協議会を例に挙げれば、2009年度の東郷地域協議会に対する市の支援について、計73万9千円を計上している。内訳は事務局職員（嘱託職員・臨時職員）の時間外勤務手当15万5千円、消耗品費5万円、通信運搬費3万4千円、研修費・備品・交通費等の交付金50万円である。

なお、この交付金50万円について、将来的には関係団体への既存補助金を集約し、100万円程度として移譲し、配分を含め自分たちで決める方向性を検討している。

現在、これら収入とは別に、一般会計として、年間の会費収入が85万円（自治会費のうち、ひと月に1世帯当たり協議会負担金として50円を徴収）と企業からの寄付が25万円程度ある。これを5つの部会別に配分している。なお、人件費はボランティアを基本としている。

## カ 今後の課題

合併時、旧町の自治会長は市の特別職として手当があり、身分、公務災害を補償していた。旧日南市はそうではなく、市の身分を持たない行政の協力員という位置付けだった。その整合性をとるのが問題だった。

個人情報の管理について、ルールの周知が必要である。また、民生委員は危険箇所や弱者について把握していたが、消防団は把握していないという状況があった。

2010年度から新たに3地区（細田、鶴戸、酒谷）で地域協議会の設立を予定している。協議会の役員は仕事が多く大変なため、地区の役員がそのまま実動部隊にならないようにアドバイスを予定している。

市民活動団体を支援する市民組織で、民設民営の中間支援組織について、2010年度中での設立へ向けて、2009年度から、その環境整備を行うとともに、市民活動団体のネットワーク化を図るため市民活動団体パワーアップ講座に取り組んでいるが課題も多い。

また、自治会連合会に相当するNPOの連合会を想定し、2010年度に民設民営の市

民活動センター設置も目指している。なお、その運営財源については講座開講、広報誌作成による広告収入などを見込んでいる。

市の支援としては、当面は事務所の確保と事務局の担当、役員会等への出席と助言、地域内職員への参加呼びかけ、講座・研修会の企画、一定期間基礎的な経費の負担がある。将来的には財源と権限の移譲、担当職員の増員を考えている。

協働を推進していくことの是非は、例えば、道路の草取りを自ら労働力を提供して行うのか、市の税金を使い第三者が行うのがいいのか。また、自分が困った時に助けてもらう人は近所の人がいいのか、市の税金を使い普段知らない人に助けてもらうのがいいのかという判断を市民にしてもらうことだといえる。

### (3) 小林市

筆者は、2009年10月14日、企画調整課統計協働グループ自治会担当を訪問し、ヒアリングを実施した。

小林市は部がなく、副市長の下に各課がある。企画調整課17人は、課長以下、企画経営グループ（総合計画）6人、統計協働グループ（まちづくり推進担当3人、統計担当2人）5人、情報政策グループ（電算管理）5人からなる。

#### ア 市勢

2006年3月20日に、小林市と須木村が対等合併した。また、2010年3月23日に野尻町（8千人）と合併予定である。人口は現在約4万人（合併前小林市4万人須木町2千人）である。旧須木村は合併特例法上の地域自治区で、その協議組織として既に地域協議会がある。その期限は10年で、延長については未定である。

市長は堀泰一郎氏、74歳、2006年4月から就任している。高校教師、市会議員20年を経て旧小林市長としては3期務めていた。次回は不出馬を表明している。市内に小学校は11校、中学校は8校、市立病院は1つある。なお、小林市の概要は図表3-13のとおりである。

農業が主産業、畜産（牛・豚・鶏）、果実（メロン・ブドウ・梨・マンゴーなど）が特産物である。

スポーツのまちとして、市民が高校チーム等を応援している。小林高校は全国駅伝最多出場、バスケットボール、ハンドボール、新体操が全国レベルである。区長会（いわゆる自治会連合会）から年間120万円寄付（1世帯年間110円）があり、高校体育振興に年1回実績を踏まえ配分している。



小林市役所

図表 3-13 小林市諸統計<sup>20</sup>

面積：474.23 km <sup>2</sup> 人口密度：84人/km <sup>2</sup> （2009年9月1日現在） 人口：39,818人 高齢化率：28.14%（2009年9月1日現在） 世帯数：16,319世帯（2009年9月1日現在）増加している。 自治会（区）加入率：73.8% 自治会区域数：51（2009年5月1日現在） 親は入っているが子が入っていないところが多い。 自治会費：月額500～2,000円程度/世帯。例：月500円として組100円、 区400円、年9,600円として組4,000円、区5,600円などいろいろ。 NPO数：90～100、うちNPO法人10（2009年4月1日現在） 数では増加しているが休眠団体もある。2009年度からNPO法人認証の所轄庁にな った。
一般会計予算178億7,300万円（2009年度） 184億1,100万円（2006年度合併直後） 財政力指数：0.40（2007年度） ラスパイレル指数：96.8（2007年度） 人口千人当たり職員数：8.49人（2007年度） 総職員数：500人（市立病院含む、うち須木庁舎34）（2009年度）

## イ 支援制度導入の背景

協働については、市政6本柱の1つに位置付けている。

近年、地方分権の進展や少子高齢化など社会環境が変化し、市民意識が多様化する中で、市民の自発的、自主的活動は、福祉、環境、教育、まちづくりなど、いろいろな分野で展開され、市民がこうした活動を支えていこうとする動きも芽生えつつある。

市民一人ひとりが真の豊かさを実感でき、元気があふれるまちづくりを進めるためには、政策や計画の立案段階から実施・評価段階まで、多様な主体が地域社会の担い手として積極的に参加し、お互いにその役割と責任を自覚しながら、力を合わせてまちづくりに取り組んでいく必要があるとしている。

その中で、市が市民との協働を促進していくための考え方や基本的な姿勢を示すために、2007年5月に協働のまちづくり推進検討委員会（市民側機関：図表3-14参照）と行政推進会議（行政側機関）を設置し、同時に、2,100人を対象に市民活動・市民と行政の協働に関するアンケートも実施した。

それぞれ5回の会議を経て素案を作成し、同年12月に市長へ提言書を提出した。2008年2月から1カ月パブリックコメントを募集し、同年3月に「市民協働のまちづくり基本指針」を策定した。

<sup>20</sup> 小林市に聞き取り調査

図表 3-14 協働のまちづくり推進検討委員会名簿<sup>21</sup>

No.	委員会 役職名	氏 名	団体等役職名
1	委員長	種子田 與市	小林市社会福祉協議会 会長
2	副委員長	永野 本助	小林市区長会連絡協議会 会長
3	委員	野辺 悦	小林市ボランティア連絡協議会 会長
4	委員	和田 律子	特定非営利活動法人 みらい 事務局長
5	委員	西田 俊輔	特定非営利活動法人 ヘルスプロモーション 代表理事
6	委員	盛永 喜兵	公募市民
7	委員	鶴田 博幸	公募市民
8	委員	迎 淳一	社団法人 小林青年会議所 直前理事長
9	委員	小野 鈴代	須木地域協議会 委員

#### ウ 制度の目的

市では今後、「市民協働のまちづくり基本指針」を生かして参画・協働の実践を積み重ね、行政自身が地方分権や行財政改革に対応した自己変革を進めることを目的にしている。同時に、市民活動団体や地域コミュニティがマネジメント（経営管理）能力や自治意識を高め、市民が自主的・自発的にいきいきと活動できるよう環境整備を進め、市民が主役の地域社会づくりを進めることを目的にしている。

市民協働のまちづくり基本指針の中では、その目的、考え方など、協働についていろいろと説明している（図表 3-15、3-16 参照）。

図表 3-15 市民活動団体と地域コミュニティ組織の比較<sup>22</sup>

	市民活動団体	地域コミュニティ組織
活動領域	特定のテーマ （市内全域を対象とした活動が可能）	地域内の課題全般 （地域内の共通課題を重視。地域外の課題には取り組まない。）
構成員	その市民活動団体が掲げるミッション（社会的使命）に共感する人。住所地を問わず自由に参加できる。	地縁に基づき形成されるエリア内の住民。全住民の参加が原則。
活動者	役員の責任は重いが、有志の集いなので、比較的会員の関与は多い	役員等に集中しがちである
意思決定	責任を負う人が強い影響力を持つ場合が多い	可能な限り全員一致
財源	会費、寄附金、事業収入、行政からの委託料・補助金等（一時的）	会費、事業収入、行政からの委託料・補助金等（継続的）
特性	専門性、先駆性、柔軟性、有償性（一部）	公平性、平等性、中立性、無償性

<sup>21</sup> 小林市より資料提供

<sup>22</sup> 同上

図表 3-16 市民活動の特性<sup>23</sup>

特 性	内 容
① 自主性	自らが持つ社会的使命に基づいて、主体的に参加し、自由に活動を行うことができます。
② 個別性	行政ほど公平性・平等性にとらわれないため、サービスの対象を自由に選択することができ、少数のニーズであっても対応が可能です。
③ 柔軟性	サービスを提供する際、制度的な裏付けを必ずしも必要としないため、サービスが必要と思われるところに、必要な方法で必要なだけサービスを提供するなど、住民ニーズに柔軟に対応することが可能です。
④ 機動性	活動する際、制度的な手続きなどを必ずしも必要としないため、社会的課題に対して、自らの意思と責任のもと迅速に対応することが可能です。
⑤ 専門性	特定のテーマに特化して継続的に活動したり、専門的な知識を持つ人材が参画したりすることで、高度な専門知識を蓄積できます。
⑥ 先駆性	公平性・平等性を重視する行政や、利潤を追求する事業者が対応できない領域で、市民の発想による創造的な活動を展開することができます。
⑦ 地域性	地域の課題・特性に応じて行政区画等にとらわれることなく活動を行うことができ、現場に即した具体的ノウハウも蓄積することが可能です。

## エ 制度の内容

### (ア) 元気なまちづくり支援補助金

2007年度から実施している。公益的な市民活動（地域安全、保健福祉、環境保全、子どもの健全育成、生涯学習等）を活動段階に応じて支援している。

財源は合併特例債5億円を基金として、その年利息約250万円（年利率0.5%相当）を当てている。2009年度予算額は150万円である。公平性と透明性を確保するため、選考委員会（市民会議協働推進部会9人と行政5人で構成、図表3-19右下参照）が書類審査・公開選考会を行って交付決定している。

活動段階に応じて三つのメニューを用意している。①「始業期めばえ」は支援額10万円以内、1団体1回限り、会員5人以上、②「成長期はぐくみ」は支援対象経費の70%以内、30万円以内/年、1団体3回まで、会員10人以上、③「自立期はばたき」は支援対象経費の80%以内、50万円以内、1団体1回限り、会員10人以上がある。これら三つのメニューを活用した場合、補助金交付の最長期間は5年でその最高限度額は150万円になる。その実績は図表3-17のとおりである。

図表 3-17 元気なまちづくり支援補助金実績<sup>24</sup>

年度	始業期 めばえ	成長期 はぐくみ	自立期 はばたき	交付申請額 (千円)	決算額 (千円)
2007	2件	1件	—	1,281	500
2008	1件	2件	—	652	592
2009	1件	2件	—	602	—

<sup>23</sup> 小林市より資料提供

<sup>24</sup> 小林市資料提供を参考に作成

なお、「はばたき支援」は支援後4年目以降の団体が対象なので、まだ対象団体が存在していない。(2009年度内訳については図表3-18参照)

市の他の部門から補助金の交付を受けていると貰えないことや、制度のPR不足(文書を出すだけで出向いていない)、選考会においてプレゼンテーションをしなければならぬがそのことに慣れていない等の理由から利用が伸び悩んでいる。

図表3-18 2009年度元気なまちづくり支援補助金交付申請一覧<sup>25</sup>

No.	団体名	事業名	事業内容	総事業費	補助対象事業費	補助金交付申請額
1	ECO社員ズ	環境の意識を高める地域づくりに関する事業	世界中で環境問題が注目されている今、単に環境に良いことをしようと呼びかけるのではなく音楽の力を借りて無関心だった層にもエコを広めることができたらと思いペットボトルやプラスチック製の植木鉢などを使って活動していますが、基本的な知識を1人1人に身につけることから始めていかなければと思い「環境と共生」をめざす教育をしながらエコの輪を広げていくものである。	130千円	100千円	100千円
金額合計				130千円	100千円	100千円

No.	団体名	事業名	事業内容	総事業費	補助対象事業費	補助金交付申請額
1	小林元気クラブ	総合型地域スポーツクラブ事業	少子化に伴うスポーツ少年団、中学校部活動の存続問題、子供の安全を地域で守るという観点、子供の二極化現象の歯止め、未来の地域を担う子供の体力低下問題、子育て中の母親支援、高齢化社会等を視野に入れて幼児から高齢者までの生涯スポーツの確立。世代間交流の中で明るく活気のある地域づくりの拠点としてクラブ事業を行う。	2,954千円	550千円	300千円
2	助け合いネットたんぽぽ	助け合いネットたんぽぽ	高齢者の世帯や一人暮らしの方、障害や病気をもち生活されていますが、介護保険の枠内ではサービスが十分とは言えず、困っておられる現状があります。私達は自主的な参加と助け合いの精神のもとに、介護保険で不足する部分を補い一人でも多くの方が自宅で安心して生活できるように、有償ボランティアで援助サービスを提供するものです。	320千円	288千円	202千円
金額合計				3,274千円	838千円	502千円

#### (イ) 行政推進業務委託金～自治組織連携

市は、昔からある自治組織「区・組」との連携により地域活性化の推進を目指している。

もともと市内には、昔から存在する自治組織として行政区、学校区とは無関係に51の「区」<sup>26</sup>があり、その区の下には総数1,100弱の「組」がある。おおむね1つの区に

<sup>25</sup> 小林市より資料提供

<sup>26</sup> いわゆる自治会町内会。区長は、自治組織の基本単位である区の住民の信託により選任されたものとし、自治組織の最

22、23の組がある。

区長の任期は2年で3から4期をまかされる人が多い。区長会の事務局は企画調整課で担当している。

区では、市の委託ではなく、市からのお願いとしてゴミステーション管理を実施している。市負担はゴミステーション建設時に、その費用の2分の1を補助するのみである。現在、市としてはゴミのリサイクル率67%（22品目対象）と高いのでゴミ有料化は考えていない。

市は区に行政推進業務委託をしていて、区への委託業務としては、①各種調査取りまとめ、②市政事務の周知（広報回覧等）、③世帯現況等の把握、④市行事等への参画、⑤各種募金（赤い羽根等）、⑥各種委員への推薦、⑦組加入促進、⑧生活環境の整備等がある。これら業務実施に当たり、個人情報取扱に対する特記事項を定めている。

2009年度予算額は、3,102万6千円である。うち2,858万1千円が区長・組長への実質的な報酬であり、その内訳は、51の区長分が年間約30万円で計約1,600万円、1,100の組長分が年間約1万円で、計約1,200万円である。算出式は①「区長」が均等割2万5,500円×12月+組数割55円×組×12月+世帯数割25円×世帯×12月、②「組長」が均等割200円×組×12月+世帯数割65円×世帯×12月となっている。

ほかに、「組加入、新規組推進奨励金」として、組に「1世帯加入」すると1千円、新たに「1組」をつくると5千円の奨励金交付などがある。

#### （ウ）いきいき地域づくり区交付金

2006年度から実施している。自治組織（区・組）の運営および自主的な地域づくりを支援している。

2006年度と2007年度予算額1,800万円、2008年度予算額1,700万円、2009年度予算額1,600万円である。

交付金は、51の区に、①平等割（世帯数に応じ10万～20万円）に②世帯数割（予算額から平等割を引き全世帯数で除した額、1世帯当たり約800円）を加えて算出している。各区は、この交付金に区拠出金（区の会費収入）を加え合計約240万円で活動している。活動報告の提出が義務付けられ、写真添付は必要だが、領収書添付は必要ない。区は組に交付金を配分してよく、組は市に対する報告義務はない。

主な事業は運動会や敬老会で24.5%（2008年度）を占めている。組配分費が40.2%（2008年度）を占めているが、本来は組に配分するのではなく区で活用して欲しいところである。

#### （エ）協働のまちづくり市民会議～「市民会議」

2008年度から実施している。「協働のまちづくり推進検討委員会」を発展させたも

---

小単位である組において選任された組長を統括するものである。

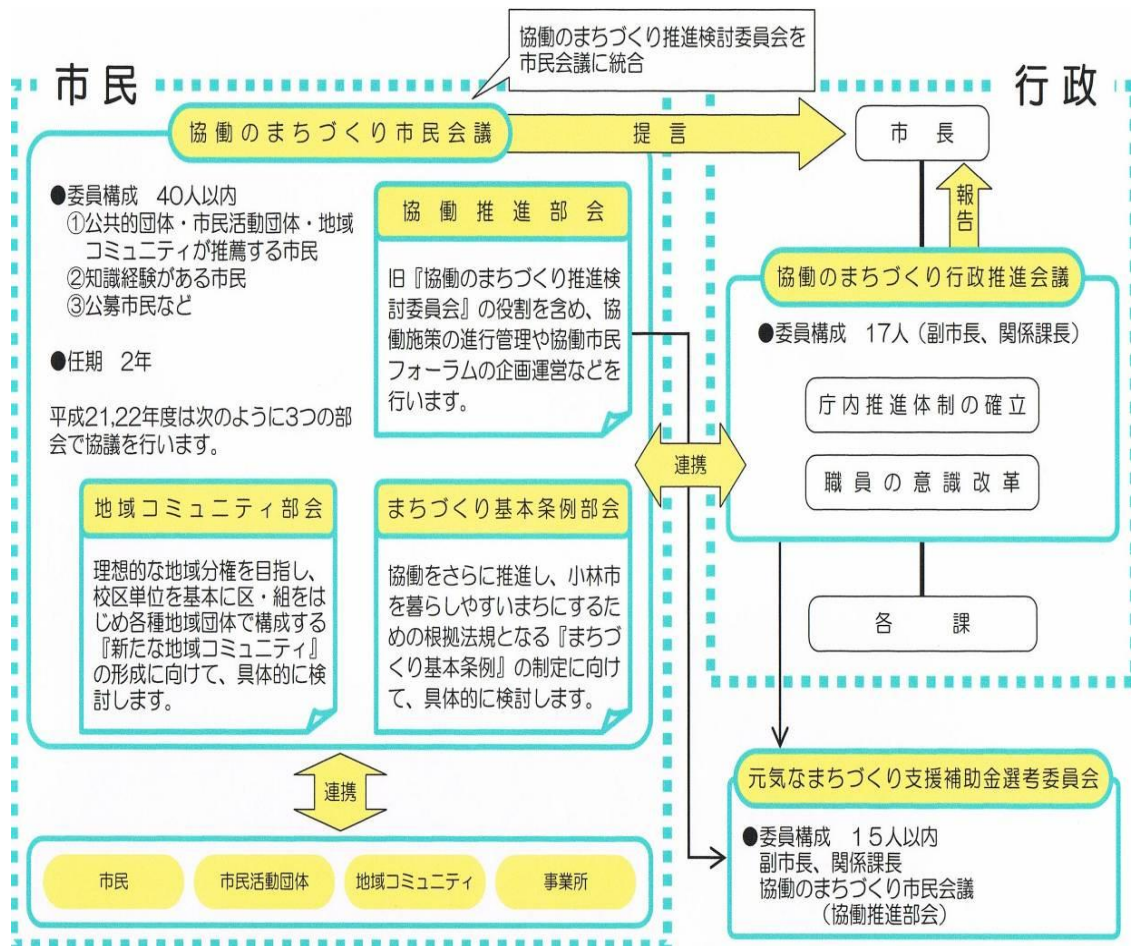


のである。市民と行政の協働の在りかたおよび推進に関することについて調査研究し市長に提言している。今年度は自治組織だけでは解決できない地域課題のあぶり出しを行っている。

任期2年、委員構成40人以内と定められていて、現在33人である。その内訳は、公共的団体（自治会など）が推薦する市民21人、市が委嘱する知識経験（委員経験のある人など）がある市民5人、公募市民7人で構成している。議員は入っていない。完全無報酬、交通費もない。現在、委員長は30代女性（公募、公民館嘱託職員）で、消防団員でもあり、以前は、観光協会の臨時職員も経験している。

三つの部会からなり、協働推進部会9人（協働施策の進行管理や協働市民フォーラムの企画運営）、地域コミュニティ部会12人（区をはじめ各種地域団体に構成する「新たな地域コミュニティ」の形成に向け検討）、まちづくり基本条例部会12人（条例制定に向け検討）で構成している（図表3-19参照）。

図表3-19 2009～2010年度の協働推進体制<sup>27</sup>



<sup>27</sup> 小林市より資料提供

### （オ）協働のまちづくり行政推進会議

協働のまちづくり市民会議と連携し、庁内推進体制の確立と職員の意識改革を進め市長に報告する。副市長と関係課長の17人で構成している。

### （カ）コミュニティバス運行

2007年10月から廃止路線代替バス県補助金（3分の1）廃止に伴い、指定管理者制度を活用し、コミュニティバスを市内5路線で運行（宮崎交通）、2009年4月から試験運行として11路線に拡充した。交通手段を有しない高齢者などの移動手段を守ることを目的としている。

バス停以外の場所でも自由に乗り降りできるフリー乗降区間を設けている。料金は1回小林・須木地区内のみ大人200円・子供（小中学生）は100円・未就学児無料である。地区外は大人400円・子供（小中学生）は200円・未就学児無料である。2009年度の運行経費は約1,960万円、歳入として利用料が約800万円、広告収入が約18万円である。利用者数が伸び悩み、持続可能な運営が課題のため、市民年1回乗車運動を提唱し、運転免許自主返納者に対する優遇、商店街等との相互割引等を検討している。

## オ 財源

地域住民の意思を反映し、地域ごとの判断と責任によって、事業展開できるような住民自治システムや地域予算制度などを構築していくための制度を整備するとともに、地域コミュニティに対し、それまで市が個別に交付してきた補助金や交付金を整理統合した活動交付金制度の創設を考えている。

その予算執行や総合窓口としての地域コミュニティ推進担当窓口の設置、地域担当職員制度の導入、地域コミュニティの活動拠点の整備などの活動支援を行うことを併せて考えている。

## カ 今後の課題

新たな地域コミュニティは、小学校の通学区域程度の単位規模を基本とし、市民、NPO法人、市民活動団体、ボランティア団体、地域組織（区・組）、地域団体（婦人会・青年団・老人クラブ・消防団・PTAなど）、事業者等を含めたまちづくり協議会組織を考えている。ただ、地域ごとの人口分布に大きな差があるため、地域によっては例えば大字、沿道地域、町並み単位等で組織することも必要になる。

将来的には、小学校区を中心にまちづくり協議会を作り、市職員が事務局を担う方向であるが、市職員の部分は流動的である。

住民の気質はおとなしめ、穏やか、どちらかという自分から動こうとする傾向にあるので、その設立に対する機運の盛り上げ方が課題である。

### 3 まとめ

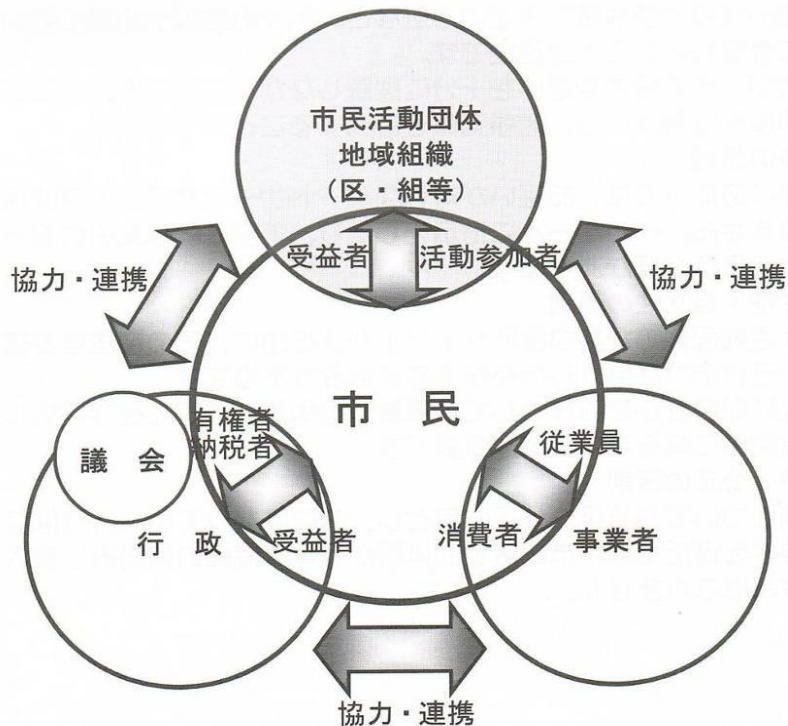
今から10年後、20年後のまちのイメージをして欲しい。どんなまちになり、どのように生活しているのか、自分たちの想像力を働かせるしかないが、現状では、地域が将来についてのイメージを紡ぎだしているところは少ない。

行政の施策にも問題があるが、住民自ら地域の将来像がどうであるべきか、この大きな問いへの答えを持たなければ、まちのイメージも持てない。

今、求められているのは、まちづくりについて、機能維持・機能回復・新しい仕事などのマーケティングから企画運営までトータルな設計図を書いて、誰はどのような役割を果たせばいいのかを構想するまとめ役である。今の状況は美しい花はたくさんあるのに、それをまとめる剣山がない状況といえる。地域で、それぞれの活動団体が自分の役割を果たすだけでなく、ネットワーク化を図り、地域の声を反映させる仕組みづくりをすべきで、それができれば住民が満足できるまちづくりにつながる（図表3-20参照）。

日本では「正解は一つ」的などころがあったが、本来、誰かが完全に正しく、それ以外の答えが間違っているということはない。よいものはどれも正解であることを知って欲しい。言い換えれば現場感覚を重視し、みんなが納得することができる解を目指すことである。いろいろな願いを人に語り続ける、具体的にイメージし続ける、よいと思うことはあきらめないことが大切である。

図表3-20 協働のまちづくりイメージ<sup>28</sup>



<sup>28</sup> 小林市より資料提供

### (1) 自治体の新たなマネジメント

元逗子市長で、現在、龍谷大学教授の富野暉一郎氏が論じた、「ローカルガバナンス～新しい「公共」のかたち～」<sup>29</sup>を参考にして、次のとおり、自治体の新たなマネジメントの方向性を述べる。

欧米社会を見れば、公共セクターの変革は既に行われ、分権型社会になっているが、日本は厳しい行政環境の中、中央集権型社会から分権型社会への移行がまだまだ不十分である。特に、市町村合併など国が主導して推進している政策と関係がない分野では自治体の政策的自立や市民社会への社会的分権に向けた取り組みは遅れがちである。

20世紀後半になって人類の活動は環境・資源・エネルギーの全ての面で絶対的な限界に直面していた。地域社会における持続可能性は、環境的持続性、経済的持続性、社会的持続性の三つの要素の充足によって実現されることは明らかにされている。

持続型社会における公益とは、行政が住民に対して供給すべき社会的価値ではなく、社会の各セクターが持つ社会的機能を連携・統合することによって初めて出現する複合的な社会的価値と定義できる。そのことから、公益を実現するための公共活動が産官民の三つのセクターの役割分担と連携・協働によって構成されることが必然的に導かれる。従って、公共活動の形態は、三つのセクターあるいはそれらの構成員が主体となる多者協議型に転換する。

小さな政府と豊かな社会的サービスの組み合わせはどのような条件で両立するのか。また、持続型社会の基盤となる協働の担い手である住民の主体的行動条件はどのようにすればよいのか。それは行政が独占してきた公共を分解し、公（権力軸）と共（連帯軸）からなる空間に再構成することから始まる。公・共分離は地域社会における公共事務の社会的最適化を目指していることに注意する必要がある。

つまり地域社会は行政が住民を指導し、啓発して、課題解決に当たる官民型社会から、行政と社会的・私的セクターが連携して社会を動かす公・共・私型社会へ転化することになる。この転換は従来の市民参加とは質的に異なっていることに注意が必要である。

自治体の行政事務の公・共分離は、行政の責任範囲を根本的に変更し、強制力を伴う意思決定（許認可・税額決定等）、社会的規範の設定と維持（基準・規制等）、他の社会的主体が未形成な事務執行（新たな行政需要への緊急的対応等）の三分野を核とした行政事務への純化を可能とする。

税を財源に他のセクターで成しえない地域社会のセーフティネットを強制力が伴う決定や規制を通じて機能させていき、それ以外の社会的需要に対応するサービスは必ずしも直接的な事務執行の対象とせず、税を効果的・効率的に払い戻して、地域社会の各主体の活動が最適に組み合わせり、ネットワーク化されて有効に機能するように、外部化・共同事務化して展開されるのが望ましい。

公・共分離型の事務事業の再編を伴う協働とは、行政の一部担当部局の事務ではなく、持続可能な発展という社会のパラダイム転換に対応する行政の構造改革である。自治体は

<sup>29</sup> 富野暉一郎『ローカル・ガバナンス～新しい「公共」のかたち～』神奈川県、「自治体学研究」（第97号、2009年）

地域社会におけるミッションを明確化し、そのミッションに基づいた新たな権力的主体としての公のマネジメントを確立することが期待されている。

## （２）協働について

市は地域最大の総合サービス業、経済原則に立った最少の費用で最大の効果をあげうる体制を整備できるか。市の自己改革、自己努力も求められる。

地域コミュニティの活性化をなぜ行う必要があるのかというと、行政が市民と協働を進めていくためといえる。地方分権による市の権限と事務の拡大、厳しい財政状況、少子高齢化・防災・防犯などの行政課題により協働が必要になっている。近年、多様化・複雑化する公益サービスのニーズに対して、従来の画一的なサービスではさまざまな制約があり、財政的にも無理がある。市民が必要とするサービスに柔軟に対応できる担い手として市民活動団体が期待されている。

協働は各自自治体共通の課題、まずは協働への正しい理解が必要になっている。

協働とは同じ目的をもって、異なる分野・立場の人々が協力して働くことをいう。協働は、それ自体が目的ではなく、市民主体のまちづくりや住民によりよいサービスを提供するための手法のひとつである。

協働を進めていくためには、状況認識統一、情報マネジメント、組織制度デザイン、財源、人材、活動場所、目標設定・進捗管理の視点が大切である。いざ被災した時などに真価が問われる。自助、共助、公助を胸の内に、いつやってくるかわからない災害等に備えて自分や家族、まちを守るという気持ちを持ち続けることも大切だ。最終的に協働が「うまくいく」か「いかない」の分かれ道は、そこにかかわる人の意識等による場合が多いそう。

組織横断的に考え、全庁的に対応する、叱らずに褒め楽しむ、不具合があればそれを直すだけでなく根本原因の究明をする、失敗は悪ではなく、それを糧によい方向に持っていくという考えが必要である。

協働を生み出すために重要な点は、交流、特に異分野交流からはじまり、お互いの関心・能力を確認し、一定の信頼を構築し、具体的な対話と交渉へ発展する。

交流の始まりは講習や研修であることも多い。行政の担当者自身がこうしたきっかけの場に存在する事が重要で、しかも信頼を得る活動が肝要である。現在は職員個人の関心や性向によるところが多く、継続性や実行力の確保が難しい。NPO研修、市民連携担当、地域担当職員制度の充実など、組織的な工夫や取り組みの拡大が望まれる。

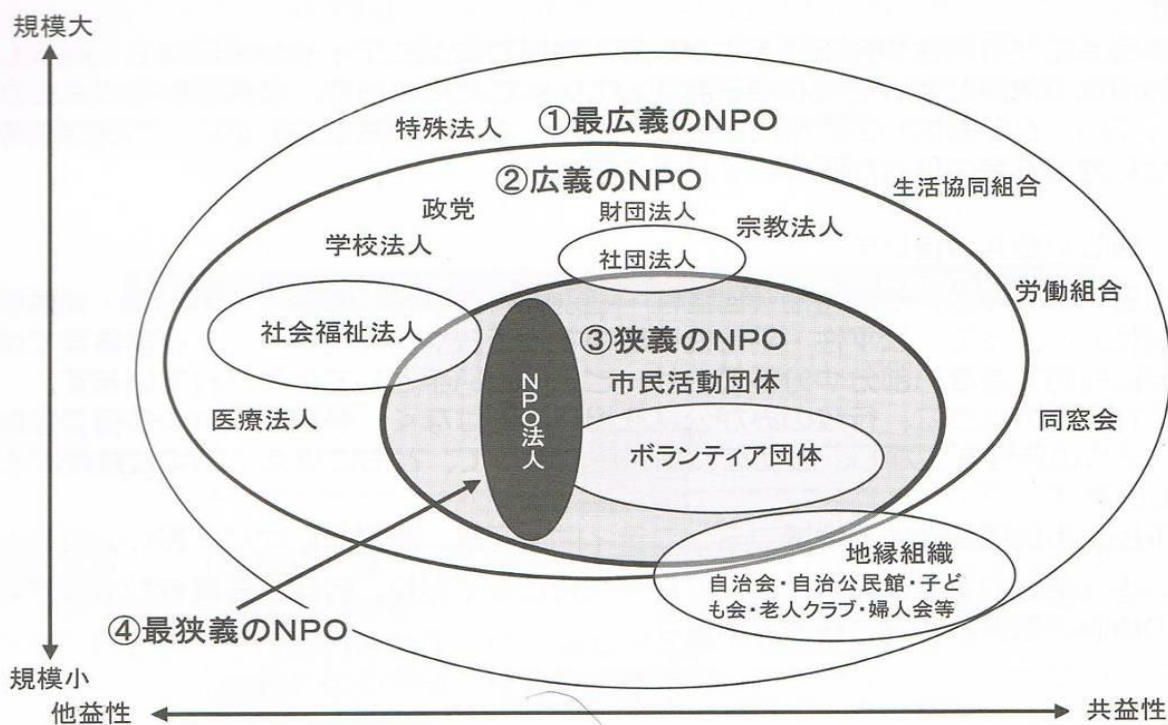
協働を組み立てるつなぎ役の不在も気になる。指導員や自治体職員にこうした職能者を確保する試みも始まっているが、プロジェクト課題に対応した紹介システム、育成システムの充実が望まれる。

協働は人を育てる、頼りない若手も協働の輪に入ると大きく成長する、人材育成の面からも協働は重要な側面を持っている。

協働の担い手として、市民活動と市民活動団体の概念を次のとおり整理した（図表3-21参照）。

図表 3-2-1 市民活動の概念整理<sup>30</sup>

NPOとは、「Non Profit Organization」の略称です。日本では、民間非営利組織と訳されており、民間の営利を目的としない団体の総称です。NPOの概念については、下図の4段階のイメージに整理することができます。



- ① 共益団体を含んだ全ての民間非営利団体を指す場合(最広義)
- ② 制度化された財団法人や社団法人を含んだ公益的な民間非営利団体を指す場合(広義)
- ③ ボランティア団体をはじめとする一定の公益的な目的を有する住民の社会参加を行う市民活動団体を指す場合(狭義)
- ④ 特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人(NPO法人)を指す場合(最狭義)

出典:「市民活動団体(NPO)と行政のパートナーシップのあり方に関する研究報告」(平成12年7月1日 旧自治省)

### (3) 行政として必要な取り組み

#### ア 前提

リアルタイム財政赤字カウンター9<sup>31</sup> (2010年1月11日時点)によれば、日本全体の債務残高は約1,098兆円、1人当たり約860万円にもなる。政府として資産を持っているにしても、歳入より大幅に多い歳出を続けるのはいかなるものか。個人で考えた場合、数千万円の借金をしているのに新たに1千万円以上の車を買うかと考えると疑問符がつく。

<sup>30</sup> 小林市より資料提供

<sup>31</sup> <http://www.kh-web.org/fin/> 日本政府が抱える国および地方の債務残高(概算値)をリアルタイムで表示している。1988年にken氏が作成・公開した『財政赤字問題』(<http://etude.match.hc.keio.ac.jp/~ken/fin/>)の複製である。

日本の財政赤字は途方もないものとするが、みんなも知っていて問題を先送りしている。その危機感が欠落しているといえる。市の財政が破たんしたら一番困るのは市民である。今、危機感を持って改革しないと行き詰ることは明らかだ。2050年には日本の人口は8千万人を割り、最も人口の多い年齢層が80歳になると見込まれ、このままだと経済活動を担えなくなることが予想される。

国は地方分権と言っているが、まず国ありきで一部を地方に分権するのではなく、国の役割は外交や防衛など最小限にとどめ、地方そのものが自治を定義付けると考える。支払った税がどのような過程でどのように使われたかを見えるようにする必要がある。

今の予算の使い方は、省庁も市町村も縦割りなので類似の仕事をバラバラに発注している。仕事をまとめれば必ずコストは安くなる。自分たちが支払った税金が身近なところで、しかも見やすい形で使われるという仕組みにすることが望まれる。

今までの日本の政治を考えてみると「絞り込む」とか「切り捨てる」ということが苦手だったといえる。保護型の社会から自立型の社会への転換には、簡単にいうと、機会は均等に与えるが、できなかつたら切り捨てることにも必要になるのではと考えられる。さらに言えば、衰える地域や産業は救わないということであり、その上で、どうしても生活に行き詰った場合には国が最低生活を保障するということである。

このままでは、競争排除社会、悪平等になり、頑張っただけ能力を磨いた人が評価されないことも考えられ、日本社会全体の停滞を招くことになる。そうすれば、日本は世界で生きていけなくなり、みんな共倒れになってしまう。現状認識をして、危機感を持つ必要がある。

今までは、行政は、地域の人たちに信任を得て、その信任を根拠に、よりよい地域づくり、正しい方向性、そしてそこに結びつく繁栄を図るために施策を立て実行する立場にあった。行政と市民の新しい関係を考えると、行政主導で市民が参加するのではなく、自主的かつ相互に信頼感を持った市民によって構成される地域活動（生活）を行政が後押しするという図式が望まれている。地域の人たちは行政の下請けではなく、対等な立場にあるといえる。

## イ 新しい地域コミュニティづくりのための組織

協働を推進していく行政の取り組みとしては、①職員意識の醸成、②市民意識の醸成、③市民活動の推進と連携、④新しい地域コミュニティづくりのための協議会（地域協議会など）の活動促進の4本柱が挙げられる。

その他に、首長のリーダーシップと行政が地域の声を吸い上げ、地域をどうしていきたいかの政策的なビジョンを持つことも重要である。

新しい地域コミュニティづくりのための組織とは、居心地のよいまち、住みやすい地域をつくるために課題発見をし、それを自ら解決していくためのものである。その組織は、どのようなものが考えられるかについて根拠法令の観点から例示した（図表3-22）。

図表3-22 地域審議会・地域自治組織の比較<sup>32</sup>

◇ 地域審議会・地域自治組織の比較

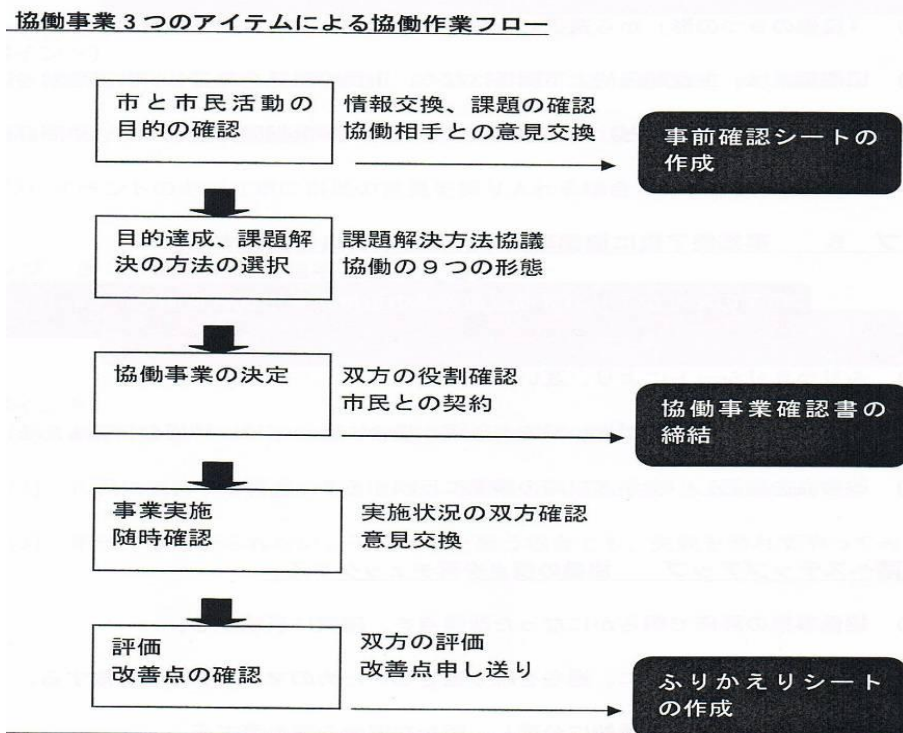
	地域審議会	地域自治組織			
		地域自治区		合併特別区	市民自治区
		一般制度	合併特別制度		
根拠法	合併特別法	地方自治法	合併特別法	合併特別法	なし
設置方法	合併協議	条例	合併協議(規約)	合併協議(規約) ※県知事の認可必要	任意
法人格	なし	なし	なし	有(特別地方公共団体)	なし
設置市町村	合併市町村のみ	任意	合併市町村のみ	合併市町村のみ	任意
区域	合併前の旧市町村単位	全地域に設置必要	合併前の旧市町村単位 (一部地域のみ設置可)	合併前の旧市町村単位 (一部地域のみ設置可)	旧市の11中学校区
期限	合併後の一定期間 (上限なし)	制限なし	合併後の一定期間 (上限なし)	合併後の一定期間 (上限5年)	制限なし
区長の身分等	—	一般職の事務吏員	・協議により特別職可 ・市町村長が選任 ・任期は2年以内	・特別職 ・市町村長が選任 ・任期は2年以内	—
所管事務	—	市町村長の権限に属する事務を分掌し、地域住民の意見を反映	左記と同様	合併特別区が処理することが必要な(効果的、利便性向上)事務のうち規約で定める事務処理(義務的な法令事務は対象外)	任意による運営によって地域住民の意見を反映
協議会組織	地域審議会	地域協議会	地域協議会	合併特別区協議会	まちづくり協議会
役割	区域に係る事務について市町村長の諮問に応じた審議を行うとともに、必要に応じ市町村長へ意見を述べる	・重要事項について協議会の意見聴取必要 ・市町村長等からの諮問事項又は必要な事項を審議し、市町村長に意見を述べる	左記と同様	左記のほか、予算の作成、規約の変更には合併特別区協議会の同意が必要	協議会において協議を行い、問題解決を図っていく
委員選任方法等	選任方法等については、合併関係市町村の協議による	・当該区域に住所を有する者のうちから市町村長が選任 ・任期は4年以内 ・報酬の不支給可	左記と同様	・選出方法は規約で定める方法により市町村長が選任 ・任期は2年以内 ・報酬の不支給可	任意
住居表示	—	なし	地域自治区の名称を冠する (○○区、○○町など)	地域自治区の名称を冠する (○○区、○○町など)	—
予算	—	独自の予算なし	左記と同様	・合併特別区が処理する事務について予算作成 ・課税、記載権限なし	独自の予算なし
宮崎市	—	・旧市6支所に「地域センター」設置 ・他に6箇所に「地域事務所」設置	—	・旧3町に「地域協議会」設置	—
都城市	—	—	・旧4町に「地域協議会」設置	—	・旧市5市民センター及び6地区公民館の11地区に「まちづくり協議会」設置

また、訪問した市では、団体協働事業の取り組みに欠かせないものとして3つのアイテムを挙げていた。①双方で事前確認シートの作成、②協働事業確認書の締結、③双方でふりかえりシートの作成である(図表3-23参照)。

<sup>32</sup> 都城市より資料提供



図表 3-23 協働作業フロー<sup>33</sup>



#### (4) 地域コミュニティとして必要な取り組み

##### ア 前提

いつの時代にも、人のいるところには方言がある。地域差に対応する言葉の差が方言だが、その意味での方言は地域差がある限りなくなる。いい意味での地域の差を出していくことは必要と考えられる。

まちに愛着を持つこと。そして、楽しくなければ人は集まらないし活動は継続できない。できることをできるだけ楽しくが仲間同士の合言葉で、苦しくなったらそこに戻ることが必要である。新しい事業が生まれたらそれを楽しんでくれる人に任せるといこと、多くの人に関わってもらい、一人の負担は少しのボランティアでセーブできるようにすることも大切である。

マンネリ化しがちな活動内容を普段から検証し改善を試み、また、活動する人材が特定の個人のカリスマ性に支配されることなく、広がりを持った多くの人材の才能が上手く活かされることを目指すべきである。

地域で、あいさつができる、顔見知りになることが第一である。祭り、レクリエーション、運動会など地域の行事にいろいろな世代に参加してもらい、顔見知りを増やし、そのことを地域の清掃、高齢者支援、子育て支援、防災・防犯などの諸問題解決に取り組む体

<sup>33</sup> 日南市より資料提供

制に生かすことが望まれる。

地域には、問題のあることが普通だと思い、その問題を考え抜く、課題を徹底的に洗い出し、その解決に向け全力で努力する。ネガティブに考えポジティブに吐き出すことが必要である。そして、自分たちでまちづくりをして、自分たちのためになるまちを創ることを目指したい。多くの人が納得する説明能力を身につける必要もある。

現在、地域を見てみると、地域に貢献し、「公」の目的のために汗を流すことで精神衛生上のバランスをとっている人たちもいて、それらにかかわる人は、少ない年収で公的活動を支えている。その結果、雇用対策になるし、社会コストの軽減にもつながる面もある。ただ、全体的にみると地域にかかわる人はまだ少数であり、このような人たちの社会的認知度を高めていくことも必要である。

## イ 自治会町内会との関係

地域コミュニティの核になる自治会町内会への加入率低下が、問題になっている。加入率の低下が、地域活力の低下にもつながると推測できるが、その問題の原因と対策について、横浜市町内会連合会の分析でおおむね述べられているので紹介する（図表3-24参照）。

図表3-24 自治会町内会加入率の低下原因とその対策について<sup>34</sup>

<p>① 自治会町内会に加入しない理由</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・活動を知らないし、知る機会がない。引越して来たばかり、住まいには寝に帰るだけ。</li><li>・加入する必要がないと思っている。地域・行政からの情報はインターネットなどで得られる、広報紙は役所に行けばもらえる。</li><li>・自治会に入ると役員を引き受けなくてはいけない。参加するだけならいいが、役員になり面倒くささや煩わしさを感じたくない。</li><li>・個人のプライバシーを知られたくない。活動を通じて家族構成や職業を知られてしまう。など</li></ul> <p>② 未加入者に関心を持ってもらうには</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・自治会町内会を紹介するチラシや町内会新聞を配布する。大事な活動をしていることを紹介し、理解してもらう。</li><li>・行事への参加呼びかけ。スポーツ・レクリエーションやフリーマーケットなど参加して楽しく、ためになる行事へ参加してもらう。</li><li>・マンション管理会社との調整。マンション建設に当たり管理会社からの説明、話し合いの中で入居者に加入してもらえるよう調整する。など</li></ul> <p>③ 時代に合った活動と組織運営</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・情報の共有、</li><li>・無駄の省略（コスト管理）、</li><li>・確かな実施、</li><li>・内容の有効性、</li><li>・内容の検証、</li><li>・ノウハウの蓄積、</li><li>・コミュニケーションギャップの解消、</li><li>・情報保護など</li></ul>
--

<sup>34</sup> 『横浜市町内会連合会ホームページ内～魅力ある自治会町内会へ』を参考に作成  
<http://www.yokohama-shirenkai.org/jichikai-syoukai/kanyu-annnai/mirvoku.html>（2009年12月18日閲覧）

## （５）具体的な提言

居心地のいいまちは住民自らがまちに誇りを持ち、まちづくりに積極的に関わっている。まちづくりは、人々が心豊かに暮らす舞台を創りだすべきと考えられるが、なかなかそうならない。住民が自分たちの暮らしの理想を語り、専門家の自治体職員がその声に応じて絵を描くという自然な関係が興っていないからといえる。

双方にその役割を担えるという認識が不足している。聴く力・待つ力・共感する力を駆使して、この状態を変革し、双方の対等な関係と信頼感を築き、お互いの情熱と本気が予算を引き出し、実を結ぶことになる。

公益サービス、公共事業にこのような循環を作れるのは自治体職員をおいてはいない。職員が自らの役割に気づき、行政の持てる力を発揮すると事業は必ず新しい場面を迎え発展していくはずである。

住民は暮らしの接点で自治体の役割と権限をリアルに経験し、自治体にできないことも、自分の責任も自覚して、住民から市民へと立つ位置を変えていく。自治体職員が住民を信頼し、持てる力を発揮すればそれに呼応して、市民の知恵とエネルギーは自然に発揮される。簡素で実効性のある事業は市民との接点から生まれると考えられる。

### ア 行政の役割

現在、愛知県立大学准教授の中田晋自氏が論じた、「1970年代フランスにおけるジャコバン国家の変容と地方分権改革—ある内務高級官僚の歴史的役割と分権化構想—」<sup>35</sup>、フランソワ・ミッテラン政権のもと1982年フランス地方分権改革が行われた当時、フランス内務省地方公共団体総局長（1978～82年在職）だったピエール・リシャールがその分権・市民社会論の中で主張していたことを分析したものを参考にして、次のとおり、行政の役割について述べる。四半世紀以上前のものだが、現在の日本の状況におおむねあてはまっていると考えた。

政治はもはや全ての問題に対応していないし、国家は全能ではない。さまざまな解決策の探求は、もはや普通選挙を通じて公権力の管理運営に当たっていると自認する人々だけのものではなくなっている。

従って、市民はもはや甘んじて自らが保持する主権の一部を委譲するようなことを望んでおらず、自らの将来にかかわる選択に参加し、その選択が行われた理由を理解したいと欲し、また、市民に対して説明が行われ、諸結果について評価が行われ、税金の使用がコントロールされることを望んでいる。

そして、公的な事柄への市民のアクセスが政治活動全体を左右する根本問題となる中、地方分権化は公的な諸問題を市民にとって身近なものにするのに役立ったと評価している。こうして分権化と市民参加は不即不離のものとして提示された。

政治的なるものの第一の次元として地域がクローズアップされ、自治体は下からの要望

<sup>35</sup> 中田晋自『1970年代フランスにおけるジャコバン国家の変容と地方分権改革—ある内務高級官僚の歴史的役割と分権化構想—』「立命館法学」（第300号記念論文集、2006年1月）

と上からの統治権との集約点となっている。しかし、利益が合対立しているこれら二つの次元を接合させるためには、自治体が共通善に関するある一定の集合認識を体現できるようにならなければならない。こうした協同の精神を伴わなければ自治体はただの行政管理事務を行うだけの機関に留まるであろう。

そして、地域間格差の解消をめぐるには国家の退却が問題視されることから、国家が全国的視野に立って地域間の連帯を調整する原則を明確で、厳正で、かつ公正な様式ないしは方法に従って強化しなければならないとされる。

ただし、これを実現されるためには、市民による積極的な参加の場を提供できる自治体の協力が不可欠であり、自治体は単なる財政問題だけでなく、権限を具備した一つの政治空間となるべきなのである。

このようにして、地域の次元に活路を見いだしているが、同時に人々の個人主義的傾向は物質生活の問題としても、われわれに課題を提起している。すなわち市民はとかく自らの物質生活に直接かかわる具体的な問題にしか関心を示さないとわれわれがちだが、それに対しても、協同的精神が芽生えつつあるなど近年変化の兆しがあることを指摘している。

政治的なものの役割は、現実逃避しひたすら精神的純粋性を求める人々と世間のモラルや公共精神を冷笑する人々の二つの障害を克服すべく、市民に良識的なものの考え方を広げていくとともに、往々にして偏向し、細分化され、矛盾した市民の期待や願望を、全ての人に受け入れられ、理解される言葉に翻訳することにあるとしている。

## イ 地域自治組織の設立に向けて

これから行政が目指すべき方向として、市民と行政の望ましい関係をつくるため、新しい地域コミュニティ組織として地域協議会の設立が有効と考えられ、訪問した3市でのヒアリングなどをもとに、その設立に向け持つべき視点を次の観点からまとめておく。

### (ア) 目標

小さな自治体と豊かな公益サービスの提供を目標にする。市民が自発的・自立的に行う営利を目的としない社会貢献活動の推進と異なる組織がそれぞれの特性を発揮し、問題や課題を解決するための協力・協調により、地域コミュニティの絆が強化されていくことが望まれる。

### (イ) 前提

地域住民の意思を反映し、地域ごとの判断と責任によって、事業展開できるような住民自治システムや地域予算制度などを構築していくための制度を整備する。自治会町内会やその連合組織が民主的に運営され実際に課題解決可能であれば新たな組織を設ける必要はないが、機能上限界が生じていれば、市民活動団体（NPOやボランティア団体等）との連携や自治会町内会未加入者も含めて、埋もれた人材に開かれた活動の機会提供が必要になり、行政側にはその活動のマネジメント機能を果たす新たな組織の制度設計が求められる。

る。

例えば、地域協議会と地域まちづくり推進委員会などで、地域自治組織が自らの役割を設定し、自ら行動できる制度設計がなされているかが大切である。それには、相互の信頼性構築、自己評価の手法確立、多様な立場の団体の話し合いの開催等が求められる。一方で、まずは楽しい雰囲気作り、相互の学習効果を高めネットワークを拡大し、地域自治に主体的に関わっていく市民を一人でも多く増やしていくことも大切である。

#### (ウ) 計画

行政からの支援としては、ハードとソフトの充実が求められる。全体的な仕組みづくりとして、情報公開・情報提供の充実、市民公益活動の支援、市民参加機会の増大、市民提案制度、都市内分権、地域自治組織などさまざまな制度設計を考える。住民側への取り組みとしては、きっかけづくり（市の啓発、誘導など）、団体の育成（人材、資金、場所、物、情報の確保など）、協働の体制づくり、協働のルールづくりと評価体制（情報開示と説明責任、事後評価など）の構築などが考えられる。行政側内部の具体的な取り組みとしては市職員の関わり方を考える上での職員の実態調査、資質向上として協働に関する全職員研修会を実施、職員のボランティア休暇の創設、地域担当職員制度へ向け職員組合と調整することなどが考えられる。

#### (エ) 財政

一定期間、基礎的な経費の支援をしていく。将来的には権限と合わせ財源の移譲をする。市がこれまで個別に交付してきた補助金や交付金を整理統合した活動交付金制度を創設する。他にも、地域コミュニティ税、包括補助金制度等の導入などが考えられる。

#### (オ) 区域

新しい地域自治組織の区域設定は、小学校区、中学校区等の単位規模を基本とする。ただ、地域ごとの人口分布に大きな差があるため、地域によっては例えば大字、沿道地域、町並み単位等で組織することも必要になる。

#### (カ) 構成員

市民、NPO法人、市民活動団体、ボランティア団体、地域組織（区・組）、地域団体（婦人会・青年団・老人クラブ・消防団・PTA等）、事業者等である。

行政側に自治会町内会の未加入者をどう扱うか矛盾や見落としがある。また、自治会町内会加入率の減少、役員の高齢化・後継者不足等の課題があり、住民交流、地域文化継承、防災・防犯・高齢者等支援活動が行えないところもある。

#### (キ) 事務局・事務所

当初は市で担当するが、将来的には手を離す。役員会等への出席と助言、地域内職員への参加呼びかけ、講座・研修会の企画を実施する。予算執行や総合窓口としての地域協議

会（地域コミュニティ推進）担当窓口の設置、地域担当職員制度の導入等を進める。  
また、地域コミュニティの活動拠点の確保、整備などの活動支援をしていく。

#### （ク）権限

従来のコミュニティ活動に加え、地区全体の将来にわたる重要課題を見だし、住民全体の合意を図りながら解決に当たる。地区内には色々なテーマ（安全安心・環境・産業・福祉・教育・まちづくり・文化・スポーツ等）の課題があり、優先すべきものは何か、将来的なものは何かなど考えバランスを取っていく必要がある。

また、協議会は実行組織を兼ねるのか意思決定のみなのかについて、協議会と議会の関係についてなど話し合う必要がある。

#### （ケ）財源

行政からの委託料・補助金等（取りまとめなどは細かい調整が必要）のほか、運営のための自主財源は、会費収入のほか、寄付金、講座、広報誌作成広告収入等を考える。積極的な経済活動を行う場合は、法人化とコミュニティビジネスへの取り組みを考える。

#### （コ）中間支援組織

団体活動の諸問題に対応できるようになるために必要と考えられる。市職員が事務局員としてコーディネートしていくスタイルをとることもあるが、このコーディネート役をいかに地域の人材に橋渡ししていくかが課題である。市民活動団体等のネットワーク化を図るため、自治会連合会に相当するNPOの連合会の設立、民設民営の市民活動センター設置を進める。

#### （サ）問題点

協働の概念が分からない、早急な方向転換には戸惑うところがある。地区ごとに自由に組みあがるが、それゆえ、どう取り組んでよいか分からない、といった地域もあった。

データとして、まちの特徴をはっきりさせた後でも「これがわが地域」というものがないと感じているところもある。

周りに面倒を見てくれる人が多くなって安心だが、特定の人にさらに仕事が増える、市職員も、一緒になってボランティアとして汗をかくべき、手当も必要かもしれないが、できる人にはボランティアで頑張ってもらいたいとの声もある。協働に当たって、町内会はボランティア活動を理解していない、一方、NPOということは立派だが行動しないとの不満の声がある。

#### （シ）課題

まず、行政は地域協議会のメリットを提示し、住民は地域の現状を把握する。

キーワードは「信頼感」、「達成感」であり、これらは日頃のコミュニケーション、人、訓練、意識、連携、市職員のかかわり方を通して醸成していきける。継続して成功する（持

続可能性)ためには戦略(マーケティング、理念が独自性を生む)と内部管理(財務管理)が重要である。

地域の環境保護、雇用や収入を保障する経済活力、集団の構成員間での多様な人間関係の中での連帯による公益サービスの提供という観点とそのバランスを忘れてはならず、産官民の役割分担と連携(協働)が必要になる。

行政(官)が住民(民)を指導し啓発して課題解決してきた社会から、官民の役割分担を見直し、産官民が連携して地域を動かす社会への転換期といえる。従来の市民参加とは質的には異なり、市民や事業者は行政に参加するのではなく、その事務を市民の側に取り戻し、それを行政と協働に分け事務の最適化を目指していることに注目したい。

具体的には、地域に直接かかわる分野の行政事務や公営企業の協働化、受付やデータ作成・整理等の市民活動団体への委託等、また、徴税・許認可事務のうち強制力を伴う決定行為以外の事務に付随する周辺事務等が考えられる。地域の公益サービスに協議会が関わっていくと個人情報保護の問題が生じることも忘れてはならない。

以上、具体的な視点を述べた。

最後になるが、例えば、高齢化が進む徳島県の山間部では、地域で見守り、孤立を防ぐとして、自宅前に赤い旗を掲げ、お互いに安否確認し合うという取り組みが行われている。訪問した3市の事例をみてもそうだが、これからは、地域でまとまり、地域のことを知り、それぞれ地域でできることを行う必要がある。このことは、自分たちの住んでいる地域を豊かにしていくことを決めていく主体が、国や自治体ではなく市民の側にあるということ、逆の言い方をすれば、市民が責任を取らなければならないということである。

行政の職員として、市民にできないことを税金で行政が行うのであって、市民の意思に基づき行政として機能していくということを忘れてはならないと考えている。

市民としては、みんなで、元気に、楽しくを基本にしながら、地域で行うことで絆を深めていくことが大切であると考えます。

今までは、自分にとって都合のよいことを誰かが言ってくれる、やってくれるのを待っていて、普段は何も言わず、都合の悪いことに対してだけ批判する傾向が見られた。

まちづくりは、人づくりであり、意識の持ち様である。まず、あきらめないこと、やり始めたことを継続していくこと、だれかに物事を望むのではなく、自分できることを考え、動くことが大切であると考えます。

今後、この研究をさらに進めるとともに、多様化する課題に対応していくために、自らの自治体に生かしていきたいと考えている。

#### 【参考文献】

名和田是彦(1998)『コミュニティの法理論』創文社

羽貝正美(2007)『自治と参加・協働ーローカル・カバナンスの再構築』学芸出版社

高島茂樹(2002)『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい

## 第4章 自治体内分権の仕組み —地域に財源・権限を

### 委譲する仕組みについて—

#### 1 はじめに

少子高齢社会の到来、核家族化の進展などにより地域社会を取り巻く環境が大きく変化し、従来は地域・家庭などで対応されてきた介護・育児などが公共サービスとして求められている。

しかしながら、引き続き社会経済情勢は悪化し、自治体の歳入はさらに減少が見込まれることから、自治体が提供する公共サービスの範囲はますます縮小する傾向にある。

これらのことから、適切な受益と負担のもと、地域コミュニティの自立的活動や自治体との連携・協力を通じて担われる公共サービスを持続的・安定的に提供する必要がある。

このような自立した持続性のある公共空間を創出するには、公共サービスの担い手の育成が不可欠である。

また、2009年11月に地方分権改革推進委員会の最終勧告が行われ、今後、本格的な地方分権の進展が予想される中、地域コミュニティが地域の課題解決や自立した地域運営を図ることがより一層期待されており、その実現に向け、地域へ権限と財源を移譲する自治体内分権を進める必要がある。

どのような制度であれば、自治体内分権を進める有効な制度であるのか、先進市である神奈川県藤沢市、愛知県豊田市および広島県呉市の事例を参考にしながら検討を行う。

#### 2 事例研究（神奈川県藤沢市ほか）

##### （1）神奈川県藤沢市 地域経営会議

##### ア 自治体の概要



藤沢市役所

##### （ア）市勢<sup>1</sup>

藤沢市は、南は相模湾に面し、北は相模原台地の緩やかな丘陵が続く気候温暖な自然環境に恵まれたまちである。東京からほぼ50km、神奈川県の中央南部に位置し、周囲は6市1町（横浜市、鎌倉市、茅ヶ崎市、大和市、綾瀬市、海老名市、寒川町）に囲まれ、おおむね平坦な地形をしている。

1940年10月1日に市になって以来、周りの町や村を編入しながら、面積69.51km<sup>2</sup>、人口約40万人の都市として発展を続けている。

一般会計当初予算については、2009年度は約1,149億円、2008年度は約1,

<sup>1</sup> 『2009年度版藤沢生活情報誌こんにちは藤沢市です』より抜粋編集

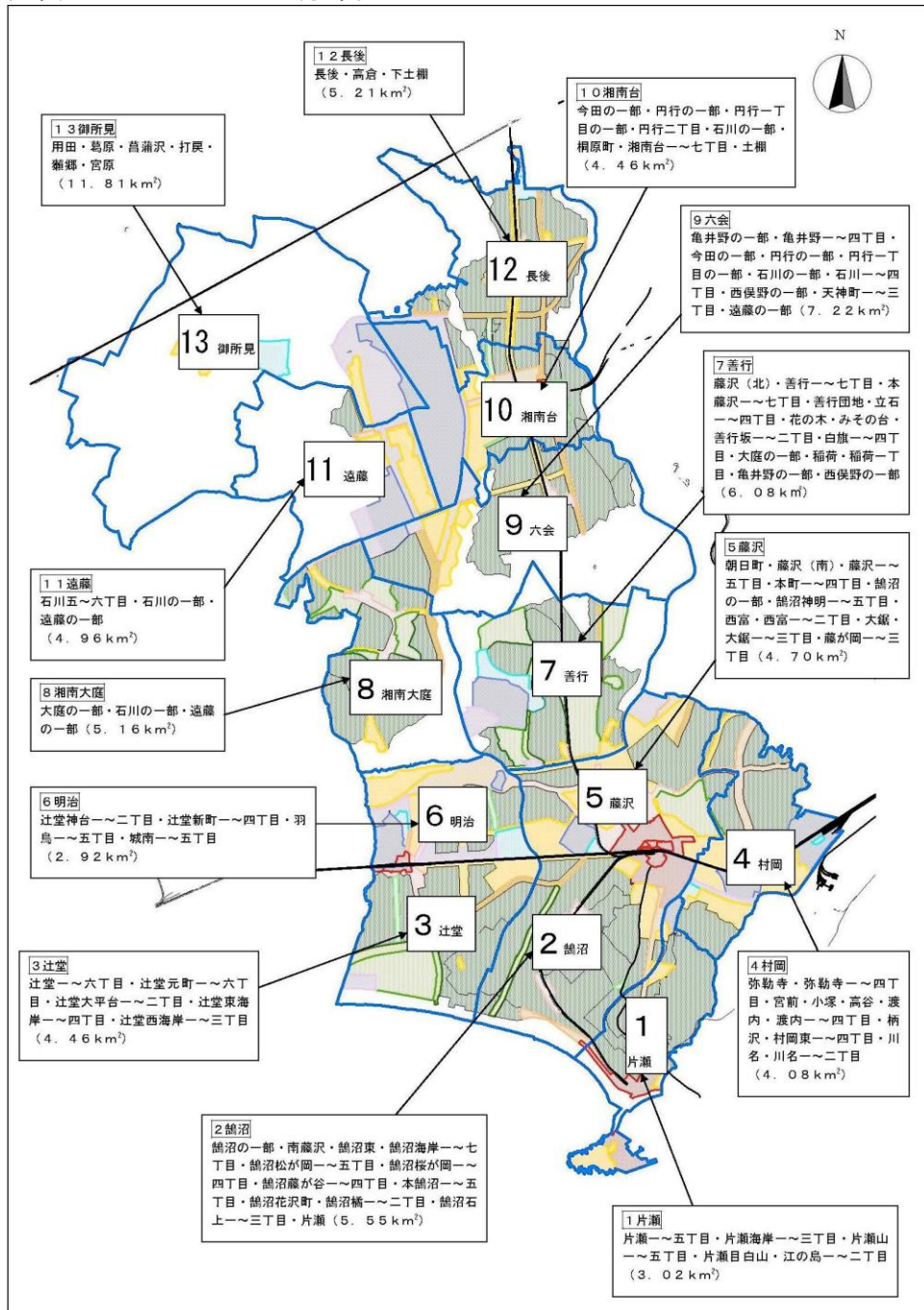


1 2 3 億円<sup>2</sup>となっている。

(イ) まちづくりと自治会活動

藤沢市は、市域を13地区に分け(図表4-1、4-2参照)、これまで、それぞれの地域特性に応じたまちづくりを展開してきている。

図表4-1 13地区分布図<sup>3</sup>



<sup>2</sup> 『藤沢市ホームページ』 <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/zaisei/page100069.shtml> (2010年1月5日閲覧)

<sup>3</sup> 『藤沢市ホームページ』 <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/content/000259131.pdf> (2009年11月12日閲覧)

図表 4-2 13地区の名称

	地区名
1	片瀬地区
2	鵜沼地区
3	辻堂地区
4	村岡地区
5	藤沢地区
6	明治地区
7	善行地区
8	湘南大庭地区
9	六会地区
10	湘南台地区
11	遠藤地区
12	長後地区
13	御所見地区

各地区には、地域の拠点施設として市民センター・公民館の併設館を11カ所、単独設置の公民館を2カ所配置し、地域住民の活動拠点としての役割も果たしている。

また、藤沢市の自治会加入率は、80.2%（2009年9月現在）で、県内平均の75.7%（前掲図表2-15参照）と比較すると決して低くはない。しかしながら、毎年確実に減少していることが伺える（図表4-3参照）。

図表 4-3 藤沢市の自治会加入率の推移<sup>4</sup>

	加入率
2000年9月	84.20%
2001年9月	83.90%
2002年9月	83.20%
2003年9月	83.30%
2004年9月	82.90%
2005年9月	82.70%
2006年9月	82.50%
2007年9月	81.80%
2008年9月	80.50%
2009年9月	80.20%

## イ 制度の導入の背景

### （ア）地区市民集会

藤沢市では早くから市民参加型の市政運営を行ってきた。その柱となっていたのが地区市民集会であり、市内13地区（14カ所）で1981年から1996年までの16年に

<sup>4</sup> 藤沢市提供資料を参考に作成した。

わたり開催されてきた。これは、年1回、市民が一堂に会して、地域や市政全体の課題に対して話し合い、市に要望を伝えるもので、まちづくりを自分たちの問題として考えるスタートであったといえる。この16年間、全体で1,950人の市民が運営委員として参画するとともに、延べ約4万2,000人の市民が参加し、多くの声が市政に寄せられた。

#### (イ) 暮らし・まちづくり会議

地区市民集会において、市民がまちづくりを考えていく中で、行政に要望するだけでなく、自分たちでできることは自分たちで行っていくという機運が高まりをみせてきた。藤沢市では、これからの市政運営をより一層市民自治の方向に向かって進めるため、地区市民集会を発展させた市民提案システム「暮らし・まちづくり会議」を1997年から市内13地区に導入した。暮らし・まちづくり会議は、地域や市政全体の課題を取り上げ、各地区の独自運営を基本として、継続した活動を行い、市民同士の話し合いにより、望ましい解決の方向を導き出すことを目指したものである。

暮らし・まちづくり会議では、市内13地区に設置した運営委員会が中心となり、その地区で取り組むテーマ<sup>5</sup>を決めるとともに、テーマに関する運営委員の学習や協議を重ねながら課題を整理した上で、地区内の全体会議や集会などを開催し、市民同士で話し合いを行い、まとまったものについては、運営委員会が取りまとめ、内容が市政に関するものであれば市に対して提言・提案することができる。

また、市民が自ら行うべき内容であれば、地区内の市民に対して提起し、暮らし・まちづくり会議運営費補助金等を活用して実施することができる。

さらに、暮らし・まちづくり会議の運営は、13地区の独自運営を基本とし、委員の数、活動の進め方、テーマ、地区全体集会の開催時期は、すべて地区ごとに異なり、地域の特性を生かせる制度となっている。

#### (ウ) 市民センターの役割

地区市民集会や暮らし・まちづくり会議という市民参加の市政運営の確立がある一方で、市内13地区に設置されている市民センター・公民館では、地域の特性を生かしたまちづくりを進めるため、早くから地域担当を設けてきた。平成に入ってから、福祉窓口の設置や土木・防災担当職員を配置するなど、センター機能の強化を行っている。また、市民センターは、地域活動の中核施設として、地域団体の育成や援助に努めるほか、地区市民集会、暮らし・まちづくり会議の事務局として運営委員会をサポートしてきた。

#### (エ) さらに発展した仕組みへ

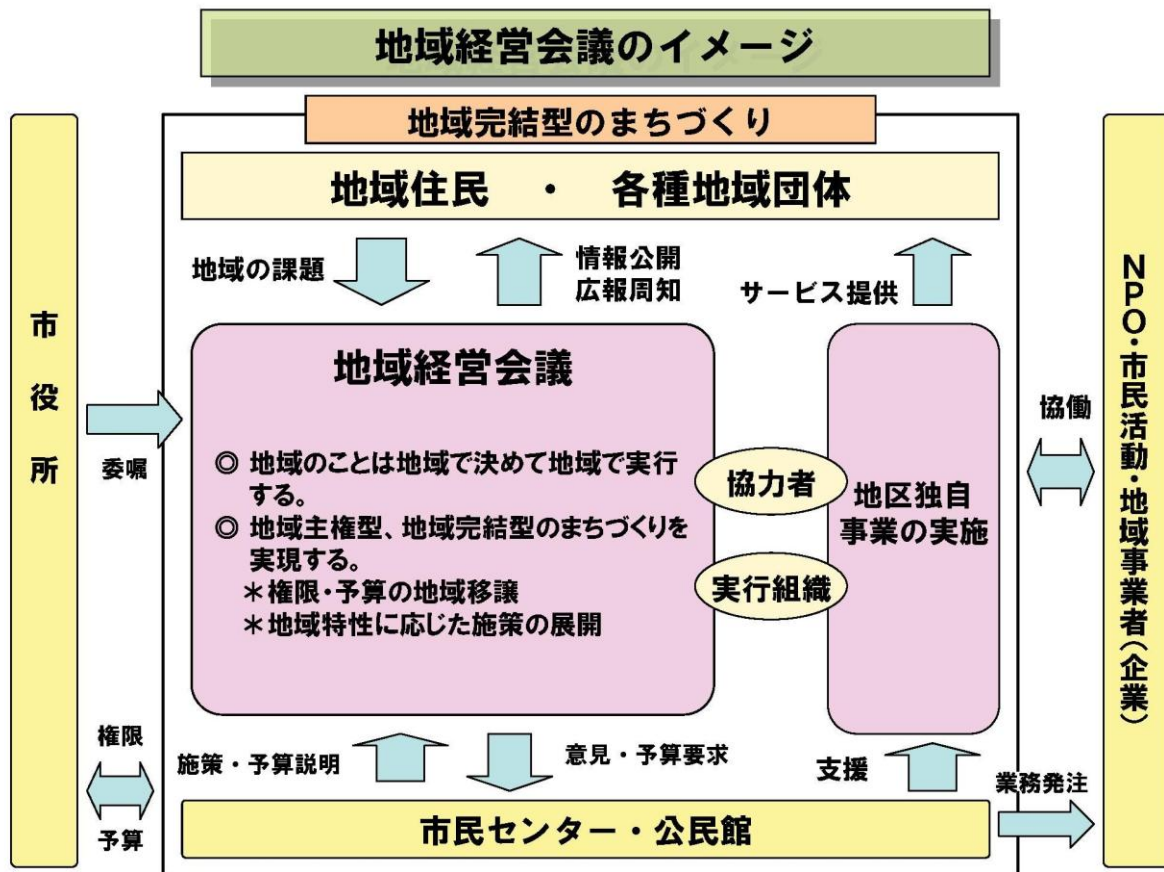
このように、藤沢市では、地区市民集会から暮らし・まちづくり会議へと市民参加の市政を着実に進め、地域拠点の充実に努めてきたが、地域のことは地域で決め、地域で実行できる地域完結型のまちづくりを実現するため、今までの仕組みを発展させ、新たに「地

<sup>5</sup> 過去に行政から提起したテーマの例としては、都市マスタープラン地区構想の策定、藤沢市コミュニティーバス検討会などがある。

域経営会議」を2009年10月から市内全地区に設置することとした<sup>6</sup>(図表4-4参照)。

これは、藤沢市が掲げる2009年度の市政の重点課題、「地域主体のまちづくりの推進」を実行するためのものである。地域経営会議は、市内13地区ごとに地域主体のまちづくりを行うために、地域に権限と予算を委譲することで、地域のことは地域で決め、地域で実行できる仕組みの核となるものである。

図表4-4 地域経営会議のイメージ<sup>7</sup>



#### ウ 制度の目的

新たな制度である地域経営会議は、地域のことは地域で決め、地域で実行できる地域完結型のまちづくりを実現することを目的としている。

#### エ 制度の内容

地域経営会議は、地域住民による地域自治の意思決定機関となるものである。そのために、市は権限と予算を各地区に移譲する。それにより、地域の特性を生かし、地域の状況

<sup>6</sup> 2009年4月時点では、2010年度からの設置予定であったが前倒しによる実施となった。

<sup>7</sup> 『藤沢市ホームページ』<http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/jiti/page100384.shtml> (2009年11月10日閲覧)

に見合ったさまざまな事業が地区ごとに実施できるようになる。また、地区の将来像や目指すべき目標の話し合いや、市の予算や施策に対する意見をまとめて市に提出することができ、地域主体のまちづくりを進める新しい主体となる。

#### (ア) 運営方法

現在、各地区には、自治会町内会連合会、地区社会福祉協議会、地区防犯協会等、さまざまな団体があり、それぞれが独自に活動を行っている。地域経営会議は、これらの各種地域団体からの推薦と地区住民の公募により選出された20人程度の委員で構成し、任期は1期2年で、市長が委嘱し、再任可能となっている。ただし、公募委員は2期までとなっている。委員の報酬はすべて無報酬のボランティアにより活動している。

地域経営会議に加わる団体については、一律の基準は持っておらず、各地域の特性に応じて、地域ごとに決めることができる。

また、各種地域団体と地域経営会議は、相互に協力し合い、また、各団体はこれまでと同じように自主的、主体的に活動する仕組みになっており、上下関係はない。

#### (イ) 役割

地域経営会議の主な役割は、①地域自治の拠り所として、地域の在り方や将来の方向を検討する、②地域の特性に応じた事業を企画、実施する、③市の施策や予算に対する意見を提出する、④地区内の公共施設の有効活用方策を検討する、⑤その他、地域自治の推進に必要な事項を検討することである。

地域経営会議は、地域が抱えるさまざまな課題や地域のまちづくりの方向性など、地域全体にかかわることを市民の目線、経営的視点から協議、検討することとしている。

また、地域独自の事業を自ら企画・実施するとともに、実施に当たって予算が必要となる場合は、市民センター・公民館を通して予算要求もできるようになる。

このような新しい仕組みに加え、地域の拠点施設である市民センター・公民館の事務事業も見直し、地域主権型・地域完結型のまちづくりを目指している。

この地域主権型・地域完結型こそが、これまでの地区市民集会やくらし・まちづくり会議との大きな違いであり、市民主体の地域分権を推進する仕組みであるといえる。

#### (ウ) 財源の位置付け

地域経営会議の予算は、くらし・まちづくり会議運営費補助金と地域対策関係費を合わせたものが、地域経営会議運営費補助金（1地区約200万円／年）として市から措置される。財源は、これまであったくらし・まちづくり会議運営費補助金と各センターで予算化されていた地域対策関係費をもってそれに充てている。

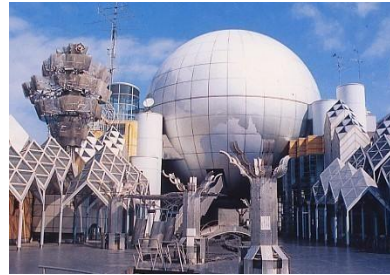
地域経営会議はこれを活動費として、会議運営に関する経費、会議が実施する事業に要する経費、広報活動に関する経費などに使うこととなる。事業実施に必要な予算については、市民センターや公民館を通して、運営費補助金とは別に予算要求する。

### (エ) コミュニティの編成区域

地域経営会議におけるコミュニティの編成区域は、13の行政区域と一致している。地域経営会議は、従前のくらし・まちづくり会議の発展型であるため、その区域を継承するものとなっている。しかし、隣接する区域にまたがって活動している団体の地域経営会議の参加については、各地域の判断に任せており、柔軟な対応を行っている。

### (オ) モデル地区の事例

藤沢市では、2009年6月から湘南台地区をモデル地区として、地域経営会議を先行設置している。そこで、湘南台地区の地域経営会議について紹介する。



湘南台市民センター

#### a 湘南台地区の概要<sup>8</sup>

湘南台地区は、東に境川、西に引地川が流れる豊かな自然に恵まれたまちである。地区人口は3万0,039人、市内13地区で8番目、世帯数は1万4,416世帯で6番目となっている（2009年10月1日現在）。

また、外国人登録人口は藤沢市の約20%を占め、市民センターには外国人相談室が設けられているのも他地区にはない特徴といえる。

世帯別家族構成は、核家族世帯、単独世帯が占める割合が他地区に比べて非常に高く、また、65歳以上人口が14.78%（2009年5月1日現在）と全地区で最も低いことから、若い世代が多く住む特徴的なまちであるといえる。ちなみに、自治会加入率は76.0%（2008年9月1日現在）である。

また、湘南台地区には、こども館や市民シアターなどが配置された市民文化センター、総合市民図書館が存在し、藤沢市の文化の発信としての役割を担っている。

さらに、まちの中心に位置する湘南台駅は、小田急電鉄、横浜市営地下鉄、相模鉄道が乗り入れるターミナル駅となっており、1日の乗降客は15万人に上る。

#### b 選定理由

湘南台地区は、交通結節点である湘南台駅を中心として藤沢市北部の拠点であることが第1の選定理由である。

また、湘南台ファンタジア、イルミネーション湘南台などをはじめ地域活動が大変活発なまちである。さらに、地域経営会議の前身である湘南台くらし・まちづくり会議においても、地区や市政全体の課題を取り上げ、調査研究活動が行われるとともに、さまざまな実践活動を行うなど、地域運営に主体的に取り組んできたことから、モデル地区に選定された。

<sup>8</sup> 藤沢市提供資料を参考に作成した。

c 委員選考から会議設置まで

湘南台地域経営会議は、団体から推薦された者14人、公募委員13人の合計27人で構成されている。公募委員の募集に当たっては、選考委員会を立ち上げ、2009年4月に募集したところ、実際に16人の応募があった。選考は、地区在住であること、活発に会議に参加できることを重点において行われた。ここで、図表4-5の委員選出団体を見ると、隣接する六会地区の団体が加わっていることが分かる。

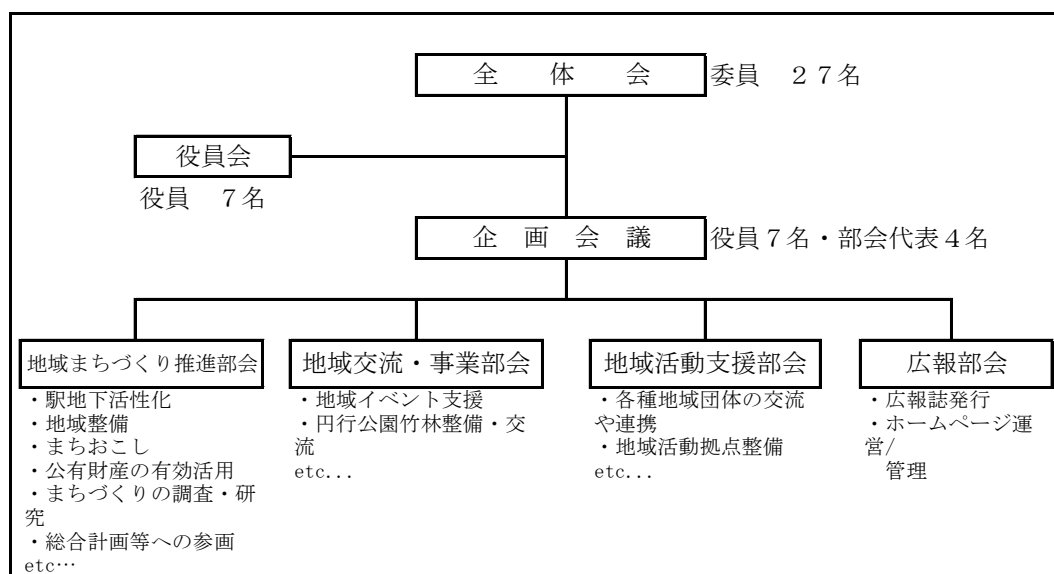
図表4-5 委員選出団体<sup>9</sup>

湘南台地区自治会連合会	湘南台公民館運営審議会
湘南台地区社会福祉協議会	湘南台地区地域協力者会議
湘南台地区生活環境協議会	湘南台地区老人クラブ連合会
湘南台地区交通安全対策協議会	湘南台商店連合会
湘南台地区防犯協会	湘南台東口商店街協同組合
湘南台地区青少年育成協力会	湘南台地区社会体育振興協議会
湘南台地区民生委員児童委員協議会	六会地区社会体育振興協議会

本来、湘南台地区に存在する体育振興協議会は1団体であるが、小学校区と行政区域が異なっているため、地区をまたがって活動している六会地区の社会体育振興協議会も、地域経営会議に取り込んだという。地域の特性に配慮し、柔軟な対応を行っていることが分かる。

また、図表4-6のとおり湘南台地域経営会議では、全体会とは別に、役員会、企画会議、さらに4つの個別部会を設けている。

図表4-6 湘南台地域経営会議の仕組み<sup>10</sup>



<sup>9</sup> 藤沢市提供資料を参考に作成した。

<sup>10</sup> 同上。

個別部会では、それぞれの分野で必要な事項を調査・研究するとともに、具体的な事業展開を行うこととしている。例えば、地域交流・事業部会では、湘南台固有のイベント（事業）支援の方法を検討し、広報部会では、地域広報紙の発行やホームページ開設に向けた準備を行っている。部会は適宜開催しているが、企画会議、役員会、全体会はおおむね月1回開催している。

このような仕組みに基づき、2009年6月2日に、委嘱式兼第1回地域経営会議が開催され、湘南台地域経営会議「わくわく未来づくり会議」の会則や役員が決定した。その後、会議の仕組みや部会、事業計画、予算などが決まり、翌月の7月18日には、湘南台地域経営会議発足主催事業として、湘南台駅地下開業10周年記念「未来へ！湘南台ゆめ玉手箱2009」が盛大に行われた。

#### d 今後の課題と方向性

地域経営会議発足後、1カ月半後にイベントを実施できたことについては、市民センター側で、地域経営会議の立ち上げと同時並行でイベントの準備を進めてきたことにもよるが、委員からは、「もっと十分な議論をして実施したかった。」「行政主導ではなく、時間をかけても自分達で進めたかった。」との意見が出たという。イベント自体は多くの参加者で賑わい、盛況であったが、こうした委員の積極的な意見を踏まえ、地域経営会議として、今後事業を進めていくに当たり、地域の主体性をどのように発揮させることができるか、行政との連携をどのように行うのかということについて、さらに議論を進めていきたいという。

また、地域経営会議の役割を湘南台地区でどのように展開していくかということについて、まとめたものが図表4-7である。

例えば、「地域自治の拠り所として、地域の在り方や将来の方向を検討する」では、湘南台地区の特性を踏まえ、湘南台地区が今後どのようなまちを目指していくのかというビジョンを明らかにし、地域経営会議としてどのように展開していくかを議論していく必要がある。「地域の特性に応じた事業を企画、実施する」では、湘南台駅がターミナル駅として利用されていることから、駅地下広場を活用し、湘南台の地域特性を生かした事業を展開したいという考えを持っている。「地区内の公共施設の有効活用方策を検討する」では、地区内の公共施設を地域資源としてとらえ、現状を評価するとともに、どうしたら地域で有効に活用できるかといったことを地域で考えている。

今後、これらを進めていくに当たっては、アンケート調査等を行うことにより、地域の意向を把握しながら、湘南台地区としての意思決定を図っていきたいという。



図表 4-7 湘南台地区地域経営会議の今後の方向性<sup>11</sup>

	地域経営会議の役割	湘南台地区での展開・ポイント
①	地域自治の拠り所として、地域の在り方や将来の方向を検討する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市内で最も若い地区である</li> <li>・駅を中心とした魅力あるまちづくり</li> <li>・商業集積の今後</li> <li>・文化のシンボル</li> <li>・東西にある公園と川</li> </ul>
②	地域の特性に応じた事業を企画、実施する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・湘南台固有の事業 湘南台駅地下広場を活用した事業など</li> <li>・地域の特性、特徴、個性 鉄道3線合流10周年/商店会との連携/大学生の参画/地域力、市民力</li> </ul>
③	市の施策や予算時に対する意見を提出する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の施策への意見 総合計画策定/都市マスタープランなどへの参画</li> <li>・予算への意見 必要な事業予算の要求</li> </ul>
④	地区内の公共施設の有効活用方策を検討する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共施設の有効活用方策の検討 市民の家、子供の家、公園、保育園など</li> </ul>
⑤	その他、地域自治の推進に必要な事項を検討する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・湘南台地区住民の共通の課題の検討</li> <li>・様々な地域活動を推進する人材の発掘、育成</li> <li>・いずれの団体にも属さない課題の検討</li> </ul>

#### オ 制度導入後の効果

制度導入後の効果については、6月にモデル地区で試行を行い、10月に全地区で導入したばかりであり、これから各地区で具体的に動きはじめてから見えてくるものと考えられる。

#### カ 今後の課題・方向性

モデル地区の試行は、地域経営会議の設置準備および設置後の会議運営方法を、残りの12地区へ応用することで、制度を確立していく方向である。

これからは地域間競争の時代であるため、地域の個性を生かしながら地域分権を進めることのできる本制度が地域間の良い刺激となって働き、結果として地域の活性化につながることを期待したいという。

また、地域経営会議の制度導入に伴い、地域の拠点となる市民センターの機能強化、本庁機能のスリム化を図るための組織の改革について、並行して取り組んでいくという。

さらに、地域経営会議へ権限と予算を移譲することから、地域経営会議の透明性が問われることとなるため、市民に対して積極的な情報公開を行っていくという。

いずれにしても、今年度からスタートした制度であるため、具体的な成果があらわれてくるのはこれからである。制度の評価・検証については、制度を運用する中で行っていきたいという。

<sup>11</sup> 藤沢市提供資料を参考に作成した。

## (2) 愛知県豊田市 地域自治システム（わくわく事業、地域予算提案事業）

### ア 自治体の概要<sup>12</sup>

豊田市は愛知県のほぼ中央部に位置し、県下最大の市域約918.47km<sup>2</sup>を有し、三河高原を形成する山間部と三河平野につながる丘陵・平野部からなり、標高3.2mから1,240mに至る非常に変化に富んだ地形となっている。市域のほぼ中央には矢作川が貫流し、その後背地には豊かな水を育む広大な森林が広がる自然に恵まれた都市である。また、2005年には、豊田市を含む1市4町2村が合併し、現在に至る。

豊田市の人口<sup>13</sup>は2009年7月1日時点で42万4,019人、2008年7月1日時点で42万2,764人と増加傾向にある。一般会計当初予算<sup>14</sup>について、2009年度は約1,645億円、2008年度は1,712億円となっている。

豊田市の自治区加入率は2009年4月時点で81.23%、2000年度4月時点で82.29%である（図表4-8参照）。

図表4-8 豊田市の自治区加入率の推移<sup>15</sup>

	加入率
2000年4月	82.29%
2001年4月	82.44%
2002年4月	82.14%
2003年4月	81.76%
2004年4月	81.27%
2005年4月	82.40%
2006年4月	81.54%
2007年4月	81.38%
2008年4月	80.62%
2009年4月	81.23%



豊田市役所

### イ 制度導入の背景

豊田市は、都市部から中山間地まで個性豊かな地域社会で構成されており、抱える地域課題はさまざまであり、少子高齢社会の到来や地域コミュニティの変容がある中で市民と行政がともに知恵と汗を出し合うことが重要であるとしている。

多様な主体により多様なサービスが提供されることで、まちの幅や厚み、深みが増し、

<sup>12</sup> 豊田市『中心市街地活性化計画』より抜粋編集

<sup>13</sup> 『豊田市ホームページ』[http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ab00/ab01/tanto/toukeijinkousyousai/index.html](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ab00/ab01/tanto/toukeijinkousyousai/index.html)（2009年11月19日閲覧）

<sup>14</sup> 『豊田市ホームページ』[http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ab00/ab03/index.html](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ab00/ab03/index.html)（2009年11月19日閲覧）

<sup>15</sup> 豊田市提供資料に作成した。

一層魅力あるまちとなることを期待し、共働<sup>16</sup>によるまちづくりを推進してきた。

子どもから高齢者までの誰もがまちづくりの担い手となって、「自立した地域社会」を築き、「安心して豊かに暮らせる地域社会」を実現することが、「共働によるまちづくり」によって目指す豊田市の姿としており、その目指す姿を実現するための地域主権に向けた一連の取り組みとして「豊田市地域自治システム」を導入している。

## ウ 制度の目的

地域の自立を目指し、地域に権限と財源を付与し、地域住民の意見を市政に反映するとともに、地域の課題を地域住民自らが考え解決することを目的としている。

## エ 制度の内容

地域自治システムを推進する体制として、12の地域自治区（豊田市では2005年より地方自治法上の地域自治区制度を導入）に26の地域会議（地方自治法上の地域協議会に該当するが、地域自治区と1対1の関係になっていない地区もあるため、図表4-9のとおり、代表者会議を設置して地域協議会の位置付けとしている地区もある）を設置している。

地域会議は、区域内の住民で公共団体が推薦する者、識見を有する者、公募による者の中から市長が選任し、1地域会議当たり20人以内の委員から構成されている。

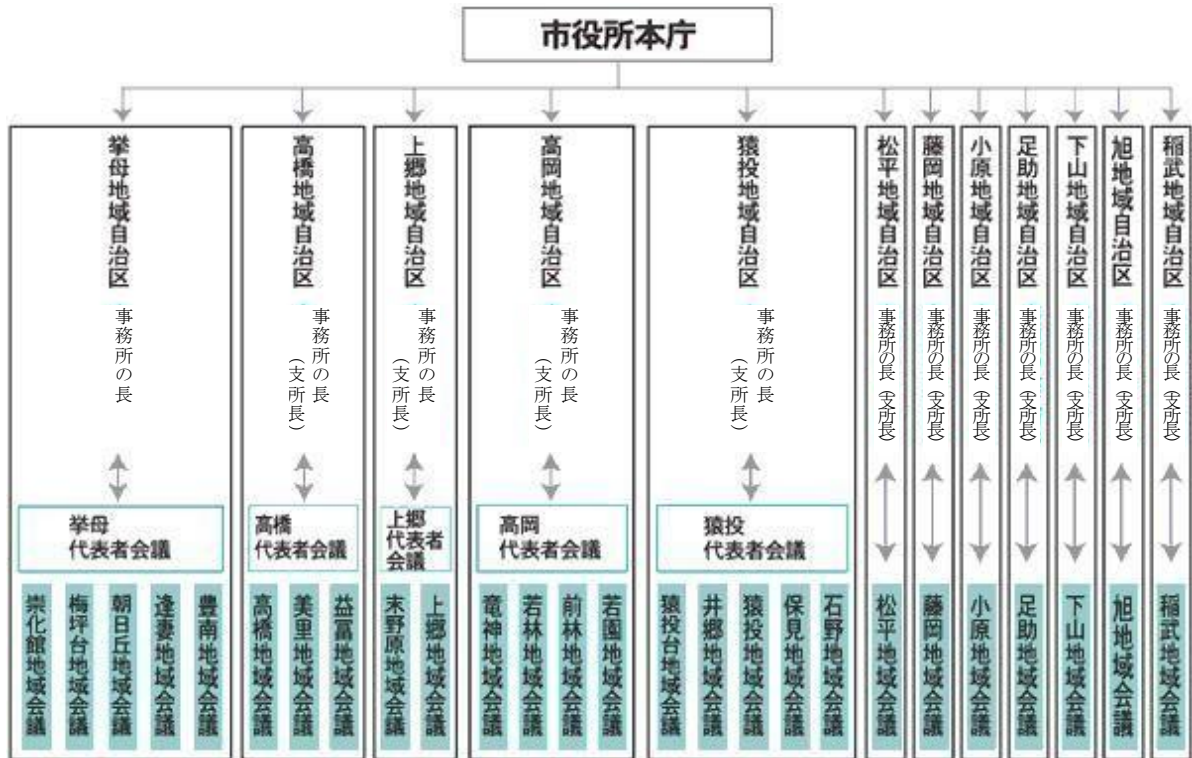
地域会議の役割は、市長からの諮問事項に関する審議・答申、地域課題の解決策にかかる検討と行政への提言、地域会議だよりによる地域への情報発信などがある。また、豊田市が地域の課題を解決する施策として、「地域予算提案事業」と「わくわく事業」の2つの施策を導入しており、地域会議は地域予算提案事業の事業計画書の作成およびわくわく事業の審査を行っている。

地域会議と既存の団体との関係は対等であり、図表4-10のとおり連携や情報の提供・共有を行っている。

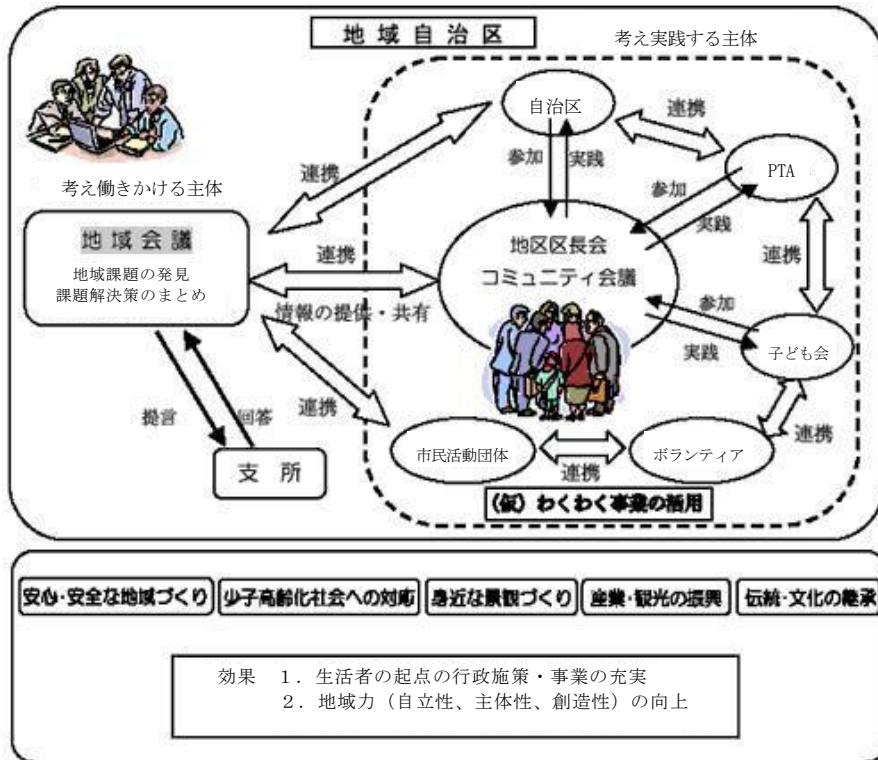
---

<sup>16</sup> 豊田市では共働を「市民と行政が協力して働くことのほか、共通する目的に対して、それぞれの判断に基づいて、それぞれ活動することも含んで、“共に働き、共に行動する”こと」と定義している。

図表 4-9 地域自治区・地域会議の構成<sup>17</sup>



図表 4-10 地域会議と支所および地域会議と地域団体との連携の仕組み<sup>18</sup>



<sup>17</sup> 『豊田市ホームページ』 [http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ad00/ad01/tanto/tosinaibunken/index.html](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad01/tanto/tosinaibunken/index.html) (2009年11月19日閲覧)

<sup>18</sup> 『豊田市ホームページ』 [http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ad00/ad01/tanto/tosinaibunken/index.html](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad01/tanto/tosinaibunken/index.html) (2009年11月19日閲覧)

### (ア) 地域予算提案事業

地域予算提案事業は、「地域の意見を市が行う事業に反映し、地域課題を効果的に解決すること」を目的とし、予算案提案権の一部を地域会議に付与する位置付けとしている。地域会議が地域課題を解決するための個別の事業の必要経費を盛り込んだ事業計画書を作成した後、市へ提案し、市はその事業計画書に基づき、次年度に向けて課題解決のための予算措置を行う。なお、この事業の対象となる事業および対象とならない事業は、図表４－１１のとおりである。

事業の流れは、図表４－１２のとおりで、例年１０月頃に事業計画書を市へ提出する流れである。

予算額は、１地域会議当たり個別の事業の必要経費を積み上げ、単年度で上限２，０００万円までとしている。

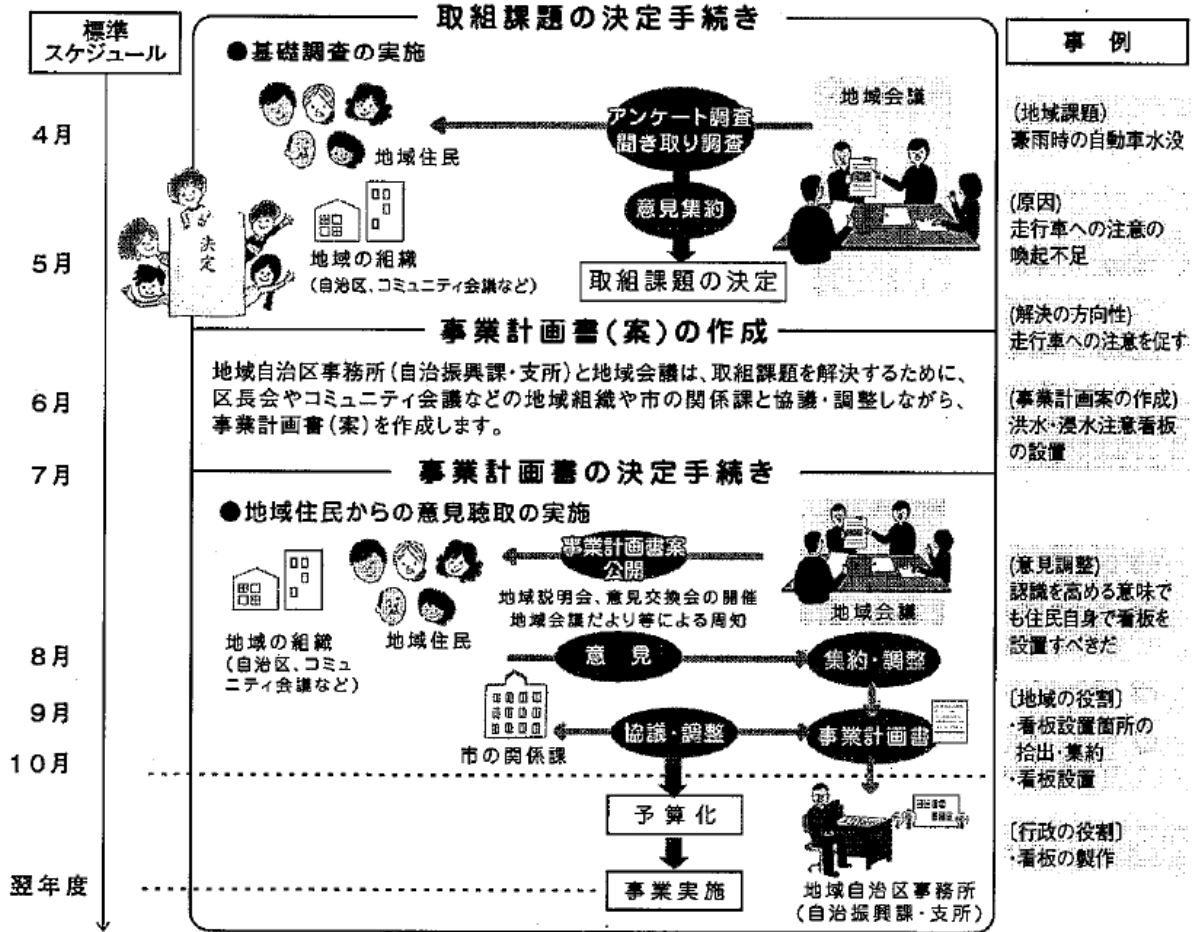
事業の一例として、図表４－１３のとおり、おためし体験と交流から始まる定住促進事業や、歴史の香る散策コース・陽だまりづくり事業など、地域の活性化や特性を生かした事業が実施されている。

図表４－１１ 地域予算提案事業の対象となる事業および対象とならない事業<sup>19</sup>

対象となる事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇地域の暮らしを守る取り組み（定住対策事業、農地、山林の保全事業など）</li> <li>◇地域内の安全・安心を促す取り組み（地域防犯、防災対策事業、通学路安全対策事業など）</li> <li>◇地域の歴史、伝統、文化などを継承・活性化する取り組み（歴史・伝統、文化などの継承・活性化支援事業など）</li> <li>◇健康づくりおよび地域活性化を図る取り組み（健康づくり事業、高齢者の生きがい対策事業など）</li> <li>◇その他</li> </ul>
対象とならない事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇市に決定権限のない事項（国や県などの許認可事項）（国道や県道の延伸・改良など）</li> <li>◇全市的な計画に沿って決定すべき事項（消防署や病院の設置など）</li> <li>◇既に自治区長と市との間で確立している施策調整事項（道路や河川、公園などの整備、修繕など）</li> <li>◇２，０００万円を超える事業</li> <li>◇その他、市長が適さないと判断する事業</li> </ul>

<sup>19</sup> 豊田市提供資料を参考に作成した。

図表4-12 地域予算提案事業の流れ<sup>20</sup>



<sup>20</sup> 『豊田市ホームページ』 [http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ad00/ad19/tanto/tiikijiti/pamphlet.pdf](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad19/tanto/tiikijiti/pamphlet.pdf) (2009年11月19日閲覧)

図表 4-13 2009年度実施の地域予算提案事業概要の一例<sup>21</sup>

地域自治区	足 助	挙 母
地域会議	足 助	朝 日 丘
事業名	おためし体験と交流から始まる定住促進事業	歴史の香る散策コース・陽だまりづくり事業
取組課題および課題の選定理由・背景	足助地区では、少子高齢化・過疎化が進む一方で、定住を希望する相談者は多いが、現実に定住に結びついていない。	①歴史的・文化的地域資源の活用不足 ②住民相互のかかわりが希薄 ③健康でいきいきした老後を送るための取り組みの遅れが課題であり、地域住民の56.6%が、歴史的街並みを生かした散策路づくりを望んでいる。
事業内容	集落の活性化を目指し、定住促進を行う。定住希望者の窓口を行政が、空家・宅地の調査提供や定住希望者との交流を自治区が行う。また、定住者を受け入れたい自治区が体験居住できる物件（空家）を市に情報提供し、市が借り受け、定住希望者に体験居住してもらう。その間、地域活動に参加しながらお互いの理解を深め、スムーズな定住につなげる。	①歴史的・文化的な地域資源を活かし、各自治区内を手軽に散策できる「陽だまり散歩道」と、自治区間を結ぶ「歴史の香る散策コース」「枝下緑道コース」を設定 ②散策マップの作成、案内板の設置、陽だまり拠点（東屋・ベンチ・花壇など）の整備 ③散策コースを生かしたイベントの開催、施設や花壇などの日常管理をとおして、人づくり、まちづくりを進めていく。
2009年度予算額	6,779千円	16,744千円

### (イ) わくわく事業

わくわく事業は、「地域づくりを行う多様な担い手の育成および地域活動の活性化」を目的とし、補助金交付決定権を地域会議に付与する位置付けとしている。

内容は、さまざまな地域の課題に対し地域住民が自ら考え実行するきっかけづくりの仕組みとして、地域の団体から対象となる事業（図表4-14参照）を公募し、地域会議による公開審査に基づき、地域自治区事務所の長が補助事業・補助額などを決定する。その後、事業を応募した団体に地域自治区事務所の長が補助額を交付し、その団体が事業を実施する。対象となる団体は「政治活動、宗教活動および営利活動を目的としない団体で、5人以上で組織された団体」としている。事業の流れは、図表4-15のとおりで、例年5月頃に補助事業・補助額を決定している。

予算額は、1地域会議あたり個別の事業の補助額を積み上げ、単年度で上限500万円までとしており、翌年度への繰り越しは認めていない。

事業の一例は、図表4-16のとおり、ほたるの里づくり、ふれあいひろば3世代交流事業、家下川の美化・浄化と子ども達への水辺空間づくりなど、多様な事業が実施されて

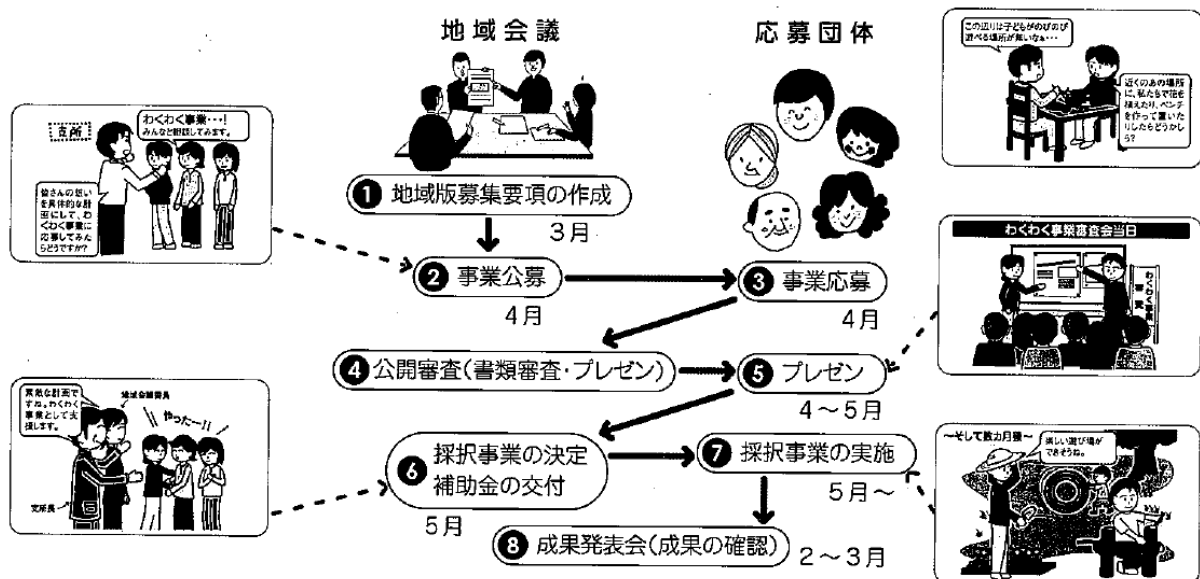
<sup>21</sup> 豊田市提供資料を参考に作成した。

いる。

図表 4-14 わくわく事業の対象となる事業<sup>22</sup>

対象となる事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇保健、医療、または福祉の推進を図る活動</li> <li>◇地域の伝統・文化・郷土芸能・スポーツの振興を図る活動</li> <li>◇安全・安心な地域づくりを推進するための活動</li> <li>◇地域の生活環境の改善、景観づくり、自然環境保全を図る活動</li> <li>◇子どもの健全育成を図る活動</li> <li>◇地域の特性を生かした産業振興のための活動</li> <li>◇地域づくりへの助言などを受けるための活動</li> <li>◇その他個性豊かな住みやすい地域社会を構築するための活動</li> </ul>
---------	--

図表 4-15 わくわく事業の流れ<sup>23</sup>



<sup>22</sup> 豊田市提供資料を参考に作成した。

<sup>23</sup> 『豊田市ホームページ』 [http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ad00/ad19/tanto/tiikijiti/pamphlet.pdf](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad19/tanto/tiikijiti/pamphlet.pdf) (2009年11月19日閲覧)



図表 4-16 2007年度わくわく事業助成事業概要の一例<sup>24</sup>

地域自治区	稲 武	挙 母	上 郷
地域会議	稲 武	崇 化 館	上 郷
事業名	ほたるの里づくり	ふれあいひろば 3世代交流事業	家下川の美化・浄化と子ども達への水辺空間づくり
活動の目的	稲武地域におけるゲンジ蛍の復活とヘイケ蛍および姫蛍を育成し、「ほたるの里」をつくる。蛍の生態研究を通じた自然環境の保護。	3世代交流を推進するにあたり、1つの事に全員で知恵を出して取り組み、運営をし、仲間意識の基、地域貢献と安心・安全を作り出す。	遊歩道の整備・維持管理、家下川の水質浄化活動を通して、家下川をふれあいの場とする。
主な活動	11カ所における試験水路の整備。ゲンジ幼虫の人工飼育を通し、飼育技術の研究と生態の調査研究。	花車の制作。	家下川を憩える河川空間にするため、草刈りや不法投棄物の撤去、一部堤防の花壇化、土壌水質の浄化などを行う。
補助金額	489千円	1,314千円	371千円

#### オ 区域編成<sup>25</sup>

旧豊田市では、1978年度から自治区・PTA・民生委員など地域の各コミュニティが参加した地区コミュニティ会議を中学校区ごとに設置していた。地区コミュニティ会議の活動は、発足当初から現在に至るまで社会情勢に応じて幾度かの見直しが行われている。発足間もない頃は、地域住民のふれあいの機会の提供を目的とした各種イベント開催がその主な活動であった。一方、現在では地域課題解決を主眼に置き、住民を主体とした住みよいまちづくりの推進に資すべく、地域で活動する各種団体間の連絡調整・情報交換を活動の基本としている<sup>26</sup>。豊田市ではすべての地域が共通で中学校区に1つずつ地域会議を設置している。ただ、地域自治区事務所としては、複数の地域会議を持つところもあれば、旧町村域のように1地域自治区・1地域会議というところもある（図表4-17参照）。

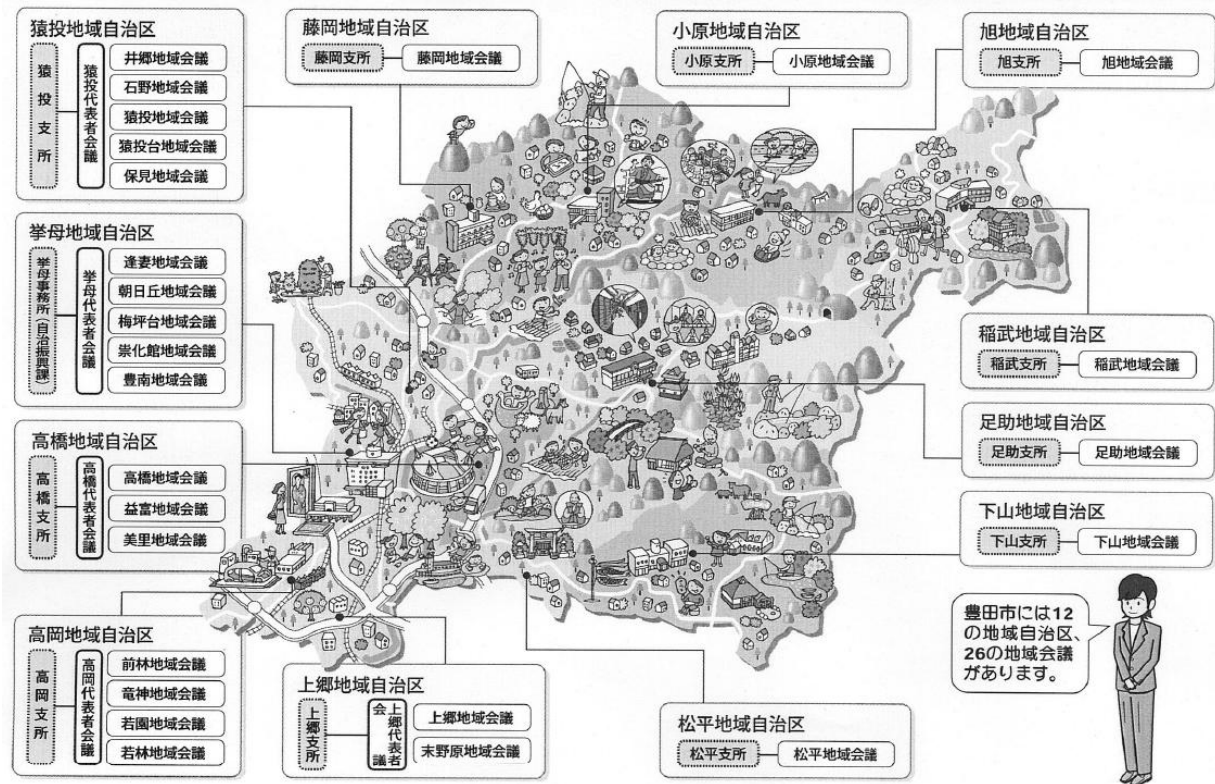
<sup>24</sup> 『豊田市ホームページ』 <http://www.city.toyota.aichi.jp/ex/wakuwakujigyoku/h19.pdf>（2009年11月19日閲覧）

<sup>25</sup> 豊田市への聞き取り調査および提供資料を参考に作成した。

<sup>26</sup> 『豊田市ホームページ』より一部抜粋

[http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ad00/ad01/tanto/community/index.html](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad01/tanto/community/index.html)（2009年11月19日閲覧）

図表 4-17 地域自治区および地域会議 位置図<sup>27</sup>



### カ 制度導入後の成果

豊田市では、2005年に地域自治区制度を導入後、約4年半経過した。その間、地域特性を踏まえ地域自治システムを新たに展開することで、地域によって差はあるものの、地域が主体となり地域の方向性や取組課題を明らかにし、課題解決に向かって自ら考え、実行する気運が出てきている。

### キ 今後の課題・方向性

地域へのサポートは、各地域自治区に設置している事務所だけでは限界があり、事務所と本庁各担当課との関係を今まで以上に強化するため、職員の意識改革の必要性を感じている。また、地域によっては住民の関心と参加意識がまだ低い状況にあり、実践を通して参加意識を高め、地域の担い手をさらに増やし、総合的に地域力を高めていかねばならないという問題意識も持っている。これらを解決するため、豊田市は、各地域会議での分権に対する進捗よく状況を点検するとともに分権の熟度を確認し、今後さらに自立した地域社会を形成していく方向である。

<sup>27</sup> 『豊田市ホームページ』[http://www.city.toyota.aichi.jp/division\\_n/ad00/ad01/tanto/tosinaibunken/01.pdf](http://www.city.toyota.aichi.jp/division_n/ad00/ad01/tanto/tosinaibunken/01.pdf) (2009年11月19日閲覧)

### (3) 広島県呉市 ゆめづくり地域協働プログラム

#### ア 自治体の概要<sup>28</sup>

呉市は、瀬戸内海のほぼ中央部、広島県の南西部に位置し、瀬戸内海に面する陸地部と、倉橋島や安芸灘諸島などの島しょ部で構成される気候温和で自然環境に恵まれた都市である。市域面積は、353.32km<sup>2</sup>で、市域全体を通じて平坦地が少なく、集落が分断された形となっている。また、瀬戸内海国立公園の陸地部面積（県内）の約4割強を占めるとともに、島しょ部を含めた海岸線延長は298.3kmにおよび、西日本有数の多島美を有する風光明媚な地勢を有している。また、2003年から2005年にかけて、呉市を含む1市8町が合併し、現在に至る。

呉市の人口<sup>29</sup>は2009年7月1日時点で24万6,211人、2008年7月1日時点で24万7,765人と減少傾向にある。一般会計当初予算<sup>30</sup>について2009年度は約958億円、2008年度は約990億円となっている。

自治会加入率は2009年4月時点で78.3%、2003年度4月時点で81.3%となっている（図表4-18参照）。

図表4-18 呉市の自治会加入率の推移<sup>31</sup>

	加入率
2009年4月	78.3%
2008年4月	79.8%
2007年4月	80.5%
2006年4月	81.5%
2005年4月	82.2%
2004年4月	81.2%
2003年4月	81.3%



呉市役所

#### イ 制度導入の背景

呉市では、自治会や地区社会福祉協議会など、さまざまな地域活動団体を中心となり、相互扶助や地域固有の歴史・文化の継承、自然環境の保全など、市民自らがそれらの活性化のための活動を積極的に展開し、地域を支えている。

このような「元気な地域」づくりにより、呉市は発展してきた。しかしながら、今後人口減少や少子高齢化が進展することが見込まれる社会情勢の中にあっては、これまでの活発な地域活動を維持し向上させていくことが困難になることが想定される。そこで、将来に向けて呉市の進むべき方向性の大きな柱として「地域力の再生」を掲げ、特色ある地域

<sup>28</sup> 呉市市政ガイドより抜粋

<sup>29</sup> 『呉市ホームページ』<http://www.city.kure.lg.jp/~statics/people.html>（2009年11月19日閲覧）

<sup>30</sup> 『呉市ホームページ』[http://www.city.kure.hiroshima.jp/kureinfo/info\\_gyousei\\_kikaku.html](http://www.city.kure.hiroshima.jp/kureinfo/info_gyousei_kikaku.html)（2009年11月19日閲覧）

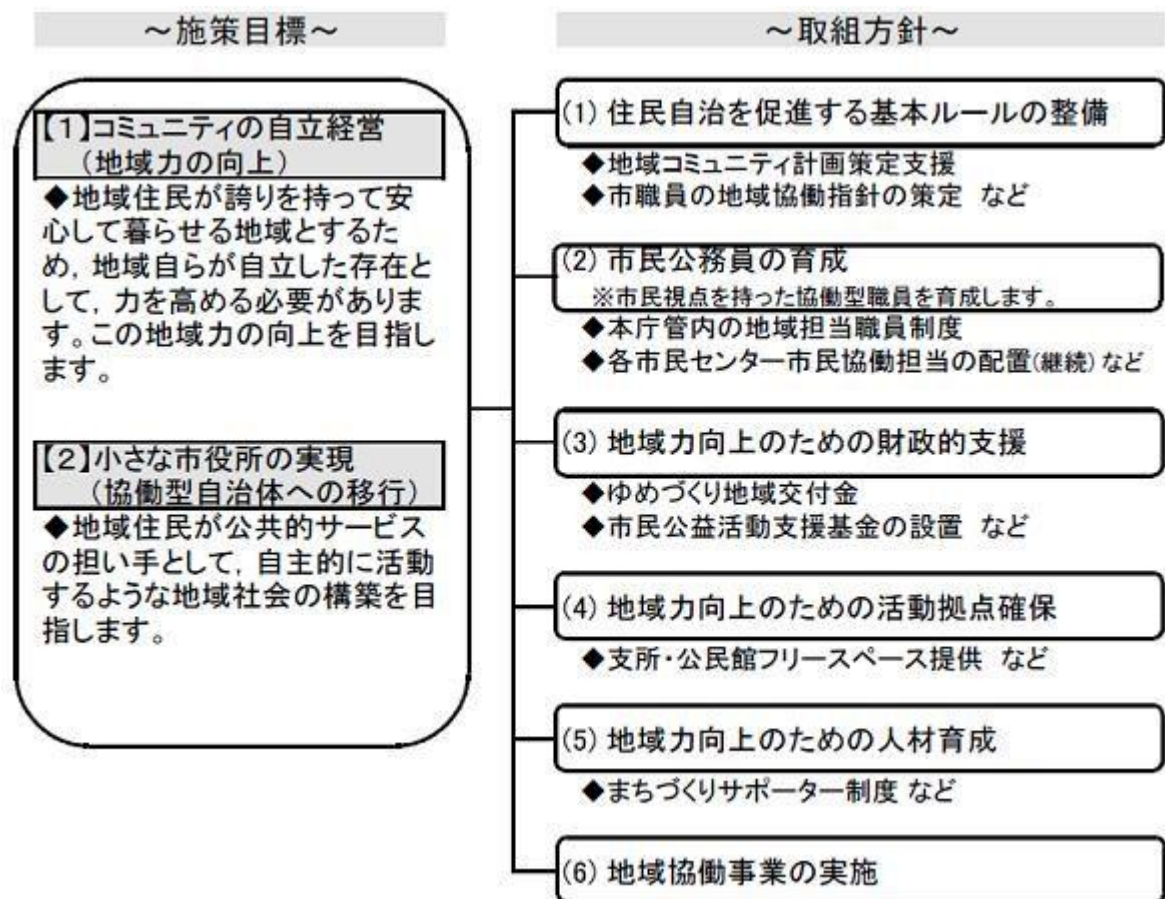
<sup>31</sup> 呉市提供資料を参考に作成した。

資源を最大限に生かした「地域協働によるまちづくり」を目指すこととし、2008年度から5年間で財政健全化を進めるための財政改革集中プログラムと併せて「ゆめづくり地域協働プログラム」を導入した。

## ウ 制度の目的

特色ある地域資源（支援、歴史、文化、人のつながりなど）を生かした「地域協働型」の個性あふれるまちづくりを地域経営の基本とし、地域力の再生による地域の自主的で自立したまちづくりを積極的に施策展開していくことを目指しており、図表4-19のとおり、コミュニティの自立経営・地域力の向上および小さな市役所の実現・協働型自治体への移行を主な目的としている。

図表4-19 施策目標など<sup>32</sup>



<sup>32</sup> 『呉市ホームページ』 <http://www.city.kure.hiroshima.jp/~siminsei/suisiniinkai/siryoku/2001/siryoku1.pdf> (2009年11月19日閲覧)

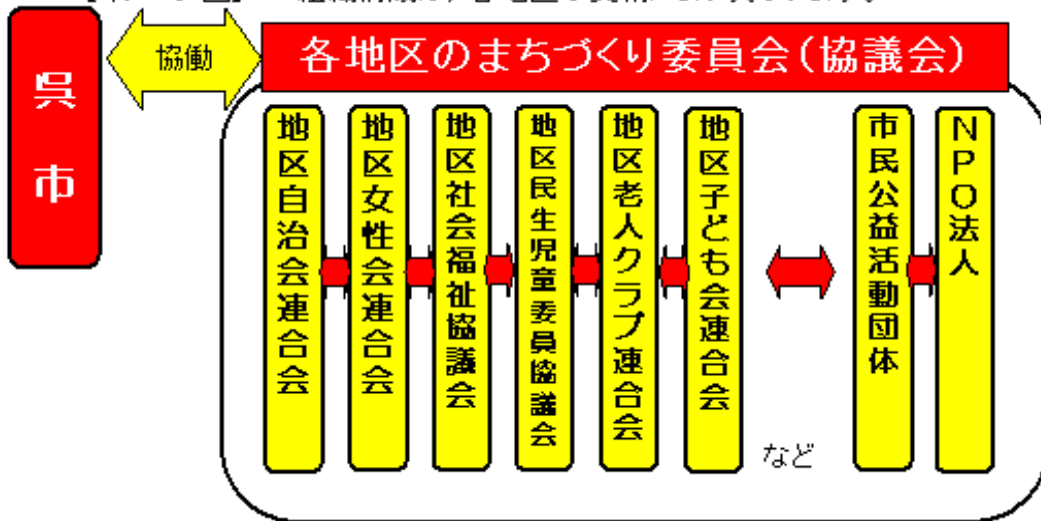
## エ 制度の内容<sup>33</sup>

「ゆめづくり地域協働プログラム」は、地域を包括する住民自治組織（以下「まちづくり委員会など」という。）との協働による「地域協働型」のまちづくりを積極的に推進していくための考え方を体系的に整理したものである。ゆめづくり地域協働プログラムの内容は次の（ア）から（カ）のとおりである。

まちづくり委員会などは、自治会地区連合会、地区内の各種団体、NPO、ボランティア団体など、地域内の種々の目的別縦割り組織を包括し、各地域内での団体間の協働・連携を図る役割を担っている（図表4-20参照）。

図表4-20 まちづくり委員会など イメージ図<sup>34</sup>

【イメージ図】※ 組織構成は、各地区の実情により異なります。



### （ア）住民自治を促進する基本ルールの整備

#### a 地域まちづくり計画の策定支援

地域まちづくり計画は、地域の将来像・地域課題の克服など、地域の共有する夢の実現に向け、おおむね5年から10年間で取り組むべき地域の構想で、地域住民の総意に基づき、住民自身が策定するものである。まちづくり委員会などが地域まちづくり計画を策定する場合は、呉市がまちづくり委員会などに対し、計画策定のための研修会の開催や、まちづくり委員会などに50万円を上限とした計画策定補助金の補助を行い、また、市職員が計画づくりの支援を行っている。

<sup>33</sup> 呉市に聞き取り調査および提供資料を参考に作成した。

<sup>34</sup> 『呉市ホームページ』

<http://www.city.kure.lg.jp/~siminsei/kakutikimachidukuriiinnkai/chiikimachidukuri21.html>（2009年11月19日閲覧）

## **b ゆめづくりフォローアップ事業**

まちづくり委員会などから推薦された者などを対象に各地域での取り組みをさらに発展・推進させるため、その原動力となる地域の中心的な担い手を育成する「ゆめづくりフォローアップ事業」を2009年度より実施している。これは特に地域で「若手・中堅」と呼ばれる人の育成を主としている。

### **(イ) 市民公務員の育成**

#### **a 本庁管内の地域担当職員制度**

本庁管内の各まちづくり委員会などの事務局や各地区自治会連合会の活動支援を行うために2008年度から地域協働課職員による本庁管内の地域担当職員制を実施している。各市民センター管内のまちづくり委員会などでは各市民センターが支援を行っている。

#### **b 市民公務員育成研修等の実施**

呉市では、職員が地域活動やボランティア活動などの市民活動にかかわることは、地域課題の把握だけでなく、職員の資質向上という観点からも有意義であると考えている。職員の地域活動・市民活動の参加へのきっかけとするため、本研修を実施している。

### **(ウ) 地域力向上のための財政的支援**

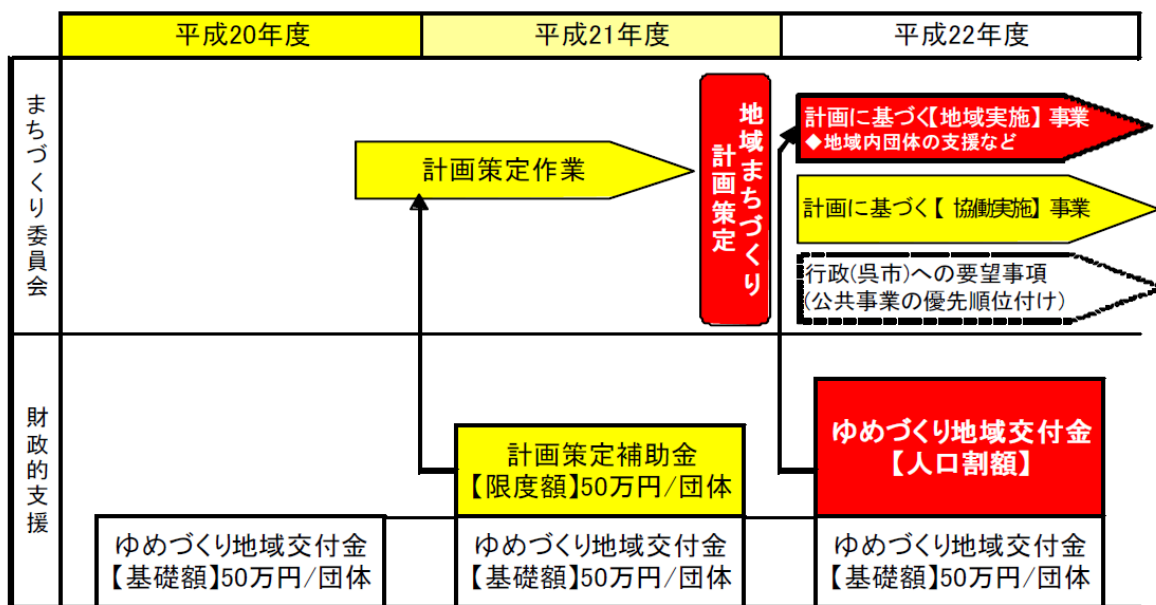
#### **a ゆめづくり地域交付金（地域予算制度）**

地域住民が主体的に行う地域課題を解決するための活動に対し、まちづくり委員会などへ基礎額50万円を交付する。また地域まちづくり計画を策定した場合は地区の人口に応じて50万から350万円を計画実施のための経費として交付している（図表4-21参照）。

この交付金は、まちづくり委員会などの判断で、地域内の各種団体への助成やソフト事業のほか施設の維持・整備などハード事業にも使用できるとしている。また将来的にはまちづくり委員会などの事務局職員の雇用にかかる人件費もこの交付金から支出することも想定している。

なお、新規のソフト事業のみを対象として、1団体当たり上限40万円を補助していた既存の市民協働地域事業補助金は、ゆめづくり地域交付金導入と同時に廃止している。

図表 4-21 ゆめづくり地域交付金 交付フロー図<sup>35</sup>



b 地域協働公共施設整備交付制度（市民まち普請事業）

呉市が所有・管理する市民に身近な公共施設の整備を市民自ら主体となって企画・実施する事業に対し、100万円を上限に交付金を交付する。また、ゆめづくり地域交付金で実施できる事業の範囲と重複している。

なお、基本的には市民が維持管理を行うが、事故などがあった場合の損害賠償は市が負うこととなっている。

c 市民公益活動を支援する基金の設置

市民公益活動を支援するための基金で、個人や法人・団体などから寄附を募る。この基金を財源として市民公益活動団体などの事業を広く支援する。なお、寄附した場合、税制上の優遇措置の対象となる場合がある。

市民公益活動を支援することを目的とした、個人や法人・団体などからの寄附を制度化し、市民協働施策の財源確保および市民・企業などの寄附による社会貢献活動を促進するための環境整備を行っている。

d 合併町地域まちづくり振興事業補助金

旧合併地域のまちづくり委員会などを対象として、まちづくり振興のための補助金を1団体当たり300万円交付している。

<sup>35</sup> 『呉市ホームページ』 <http://www.city.kure.lg.jp/~siminsei/yume/02koufukin.pdf>（2009年11月19日閲覧）

#### **(エ) 地域力向上のための活動拠点確保（支所・公民館フリースペース提供）**

市民センターの余裕スペースを利用し、地域内各種団体が活用できるフリースペースを確保し、提供している。

#### **(オ) 地域力向上のための人材育成（まちづくりサポーター制度）**

まちづくり委員会などをはじめとする各種地域コミュニティの活動支援を行う者で、所属する区域のまちづくり委員会などの会長または市民センター長などの推薦を受けた者のうちから、まちづくりサポーターとして市長が委嘱している。サポーターは無報酬であるが、市民センターなどの設備利用ができることとなる。まちづくりサポーターが地域コミュニティの活動支援を行うことで、地域コミュニティの自立経営の促進を目的としている。

#### **(カ) 地域協働事業の実施（ゆめづくり（地域・行政）提案制度）**

呉市では、地域から行政へ、行政から地域への協働提案を積極的に推進することとしている。放課後子ども教室推進事業や地産地消推進事業など、2008年度当初予算で9事業・4,313万3,000円を計上している。

### **オ 区域編成**

まちづくり委員会などの区域は28区域であり、まちづくり委員会などが自立して横断的に対応するために、地域として一体感のある地区自治会連合会の区域を1地域としている（図表4-22参照）。

既存の個別のコミュニティの編成区域が複数のまちづくり委員会などの区域にまたがる場合は、両方のまちづくり委員会などに参加するなど、地域においてさまざまな取り組みがされている。



図表4-22 まちづくり委員会など一覧表<sup>36</sup>

区域	団体名	設立年月日	事務局
呉市役所本庁管内	第2地区まちづくり委員会	2007年05月	地域協働課
	第3地区まちづくり委員会	2007年05月	
	第4地区まちづくり委員会	2007年07月	
	第5地区まちづくり委員会	2008年01月	
	第6地区まちづくり委員会	2007年05月	
	中央地区まちづくり委員会	2007年07月	
	第8地区まちづくり委員会	2007年06月	
	三条地区まちづくり委員会	2007年05月	
	川原石地区まちづくり委員会	2007年08月	
旧呉市内市民センター管内	吉浦ふれあい事業推進委員会	2004年07月	吉浦市民センター
	警固屋まちづくり推進協議会	2004年01月	警固屋市民センター
	阿賀まちづくり推進協議会	2006年02月	阿賀市民センター
	広西北部まちづくり委員会	2007年05月	広市民センター
	広東部地区まちづくり委員会	2007年05月	
	広南部まちづくり委員会	2007年05月	
	仁方町まちづくり推進協議会	2004年06月	仁方市民センター
	宮原地区まちづくり推進委員会	2005年11月	宮原市民センター
	天応まちづくり委員会	2004年12月	天応市民センター
	昭和地区まちづくり推進委員会	2004年11月	昭和市场センター
郷原町新しい町づくり推進委員会	2004年03月	郷原市民センター	
合併町市民センター管内	呉市下蒲刈地区まちづくり協議会	2004年04月	下蒲刈市民センター
	呉市川尻町まちづくり委員会	2004年03月	川尻市民センター
	音戸町まちづくり協議会	2005年03月	音戸市民センター
	宝島くらはしまちづくり協議会	2005年03月	倉橋市民センター
	蒲刈地区まちづくり協議会	2006年12月	蒲刈市民センター
	安浦町まちづくり協議会	2005年03月	安浦市民センター
	豊浜町まちづくり協議会	2005年02月	豊浜市民センター
	豊町まちづくり協議会	2005年03月	豊市民センター

## カ 制度導入後の成果

これまでは特定分野・専門分野についてはNPOが、地域課題については各地域の自治会が主体となっていた。制度導入後では、各地域でこれらの団体を包括するまちづくり委員会など住民自治組織が育ちつつあるという。

## キ 今後の課題・方向性

呉市では、まちづくり委員会などのさらなる活性化が必要であり、「ゆめづくり地域交付金」の交付などにより、行政の権能の移譲を推進していくこととしている。

また、今後協働できる市民の育成に力を入れることとし、まちづくり委員会などの後継者不足も地域で解決できるような仕組みを考える必要があると認識している。

<sup>36</sup> 『呉市ホームページ』を参考に作成 <http://www.city.kure.lg.jp/~siminsei/kakutikimachidukuriinnkai/chiikimachidukuri21.html>  
(2009年11月19日閲覧)

### 3 まとめ

事例で見た3市とも地域内のさまざまな団体が参加し、地域の運営について意思決定できる組織を設置している。

このことを踏まえ、地域が地域の課題解決や自立した地域運営を図るためには、「組織の創設」「編成区域の設定」「役割の明確化」「財源上の支援」といった4つの視点から施策を展開することが必要であると考えられる。

#### (1) 組織の創設

地域が地域の課題解決や自立した地域運営を図るためには、地域における公共サービスを包括的にマネジメントする地域コミュニティを創設することが有効と考えられる。自治会などの伝統的なコミュニティだけでなく、NPOや事業者、また団体に属していない地域住民などを参加させることが必要である。

なお、地域が公共サービスの一端を担うことから、このような地域コミュニティの創設のきっかけについては、地域に「やらされ感」を感じさせないことが必要であり、自主的に創設されることが望まれる。

しかし、現在の社会情勢の中、自治体が地域コミュニティ創設の場の働きかけをするとは、地域に対する有効な支援策の一つといえよう。

#### (2) 編成区域の設定

小学校区、中学校区、自治会を基本とした区域、行政区などがあげられる。区域の設定にあたっては、自治会の加入率、人口の増減による学区編成の見直し、既存の個別のコミュニティの編成区域などが多分に影響される。それぞれの地域の実情に合わせて、編成区域を設定することが望ましい。

#### (3) 役割の明確化

どの先進事例も既存する個別のコミュニティ（特に自治会）と、地域における公共サービスを包括的にマネジメントする地域コミュニティは対等の位置づけとしており、従来の既存のコミュニティへの補助金を廃止しているところは少ない。

役割の違いとしては、自治体からの諮問事項に関する審議・答申を行うことや地域の課題解決のための地域計画の策定などが挙げられる。対等な位置付けとしていることを考慮し、それぞれ役割が重複しないよう、明確にすることが必要であるといえる。

#### (4) 財源上の支援

先進事例から、地域コミュニティを支援する財源上の代表的な制度は、2つある。

1つ目は地域コミュニティが地域に必要な事業をとりまとめ、自治体に提案し、これを自治体が審査し、次年度の予算に反映させる制度(以下「地域予算提案型制度」という。)である。

地域予算提案型制度のメリットは、市民目線で提案された事業が、自治体のさまざまな担当課で提案内容に基づいた予算措置・事業実施がなされるため、住民満足度が高いということが挙げられる。そのほかのメリット・デメリットは図表4-23のとおり考えられる。

図表4-23 地域予算提案型制度のメリット・デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> <li>◇市民目線で提案された事業が、自治体のさまざまな担当課で提案内容に基づいた予算措置・事業実施がなされるため、住民満足度が高い。</li> <li>◇提案された事業費に対して、自治体が審査をするので、適正な予算額が算出される。</li> <li>◇基本的に行政が実施主体となるので、地域に対して「やらされ感」が少なく、制度としては受け入れやすい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇地域コミュニティが事業を提案してから、事業が実施されるのは翌年度となるため、スピード感は損なわれる。</li> <li>◇自治体の実施主体となるので、統一した手法で事業実施され、地域の特性が損なわれる。</li> <li>◇個人でなく、地域の総意として、事業をとりまとめるというプロセスがあるものの、今までと同様、自治体に予算を要望するという状態に変化が見られない可能性がある。</li> </ul>

2つ目は、行政がある一定額を地域コミュニティに交付し、その範囲内で実施事業や予算額を決定し、地域で事業を実施してもらう制度(以下「包括補助金型制度」という。)である。

包括補助金型制度のメリットは、事業の選択と実施額を地域コミュニティで決定できるので、自分たちで地域を運営するという実感が高まるということが挙げられる。そのほかのメリット・デメリットは図表4-24のとおり考えられる。

図表4-24 包括補助金型制度のメリット・デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> <li>◇事業の選択と実施額を地域コミュニティで決定できるので、自分たちで地域を運営するという実感が高まる。</li> <li>◇実施を決定した事業は、当該年度に実施できるので、地域にとってはスピード感が感じられる。</li> <li>◇行政施策に合致する事業展開が進めば、行政運営の効率化となる。</li> <li>◇住民にとって、興味のある事業だけ気軽に参加できるので、まちづくりへの参加者を増やしやすい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇地域が事業の実施額を決定するので、適正であるかどうかの疑義が生じる。</li> <li>◇地域がすべての事業を実施することになるので、地域にとって「負担感」がある。</li> <li>◇地域独自の判断による事業展開のため、行政の方向性と合致しない可能性がある。</li> </ul>

以上、地域内のさまざまな団体が参加し、地域の運営について意思決定できる組織に対し、「地域予算提案型」と「包括補助金型」制度を有効に活用することが、自治体内分権を進める有効な手段の一つであると考えられる。

## 4 おわりに

先進事例の聞き取り調査を行ったかぎりでは、行政運営の効率化を狙った施策という背景はあるものの、それ以上に、地域の活性化・地域力の向上に力点を置き、自治体の職員も地域に入り、労力を惜しむことなく一体となってまちづくりを進めている。地域と行政が一体となって、初めて地域コミュニティの活性化につながるといえよう。地域と行政が十分に対話し、共通理解を深めるといったプロセスを怠ってはならない。

### 【参考文献】

分権社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）『分権社会における自治体経営の刷新戦略』

大内田鶴子（2006）『コミュニティ・ガバナンス』ぎょうせい

木佐茂男・田中孝男（2006）『自治体法務入門第3版』ぎょうせい

財団法人地方自治研究機構（2006）『地域自治区・合併特例区制度の現状と課題』

山田晴義（2007）『地域コミュニティの支援戦略』ぎょうせい

財団法人地域活性化センター（2008）『地方自治法上の地域自治区を活用した取組について 調査研究報告書』

財団法人地方自治研究機構（2009）『地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究』

新しいコミュニティのあり方に関する研究会（2009）『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』

## 第5章 地域福祉計画によるコミュニティの活性化

### 1 はじめに

1990年代は、社会福祉関係八法の改正にはじまり、全国の市町村行政が実施主体となった社会福祉資源を拡大するための分野別計画がつけられた。この結果、福祉の普遍化に伴う対象者の拡大や福祉の市場化に伴う地域格差が生じ、2000年の社会福祉法制定により地域福祉計画は制度化され、全国の自治体において計画の策定が行われてきた。地域福祉計画は、地域社会の資源を有効に活用しながら「豊かな公共」を創造することを目的とし、人々のつながりの強化や地域の活性化、地域社会の再生の軸となり得ることへの期待感がふくらむ一方で、地域福祉計画の策定が義務でないことや、策定のための人材・人員不足、策定の必要性を見いだすことができないことなどから、消極的な自治体があるのが現状である。

第5章では、地域福祉計画に地域コミュニティを揺り動かす新しい仕組みとして位置付け、先進的に取り組んでいる三重県伊賀市、横浜市瀬谷区の地域福祉計画を参考に、福祉活動を通じた地域住民や関係団体などの相互連携や行政の支援体制、ならびに計画策定に位置付ける内容について、コミュニティ活性化の観点から検証していきたい。

### 2 地域福祉計画とは

#### (1) 市町村地域福祉計画の法的位置付け

「市町村地域福祉計画」は社会福祉法の規定に基づき、「地域福祉の推進」を一体的に定めるために市町村が策定する計画である。2002年1月の社会保障審議会福祉部会の「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」では、「人の尊厳を重視し、対等平等の考え方にに基づき、地域住民すべてにとっての社会福祉として、かつ、地域住民すべてで支える社会福祉に変わっていかねばならない。そのためには社会福祉に対しての地域住民の理解と協力、つまり地域住民の参加と行動が不可欠なのである」とし、社会福祉を特定の人に対する公費の投入として考えるのではなく、むしろ福祉活動を通じて地域を活性化させるものとして積極的な視点でとらえることを強く訴えている。

地域福祉推進の目的は、「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるようにする」ことであり、「住民参加の必要性」「共に生きる社会づくり」「男女共同参画」「福祉文化の創造」を地域福祉推進の理念として掲げている。特に住民参加の点では、「地域住民の参加がなければ策定できない」ことが地域福祉計画の特徴である。

また、地域福祉推進の基本目標として「生活課題の達成への住民の積極的参加」「利用者主体サービスの実現」「サービス総合化の確立」「生活関連分野との連携」を掲げ、市町

村が計画に盛り込むべき事項については、社会福祉法第107条に規定されている。

## （２）地域福祉計画の策定状況

神奈川県内における策定状況は図表5-1のとおりである。市町村地域福祉計画の計画期間はおおむね3年ないしは5年とされ、既に第2期市町村地域福祉計画を位置付け実施しているのは10市町村である（図表5-1参照）。

都道府県別策定状況は図表5-2のとおりであり、神奈川県は比較的高い策定率である。

全国の市区町村別の策定状況は図表5-3のとおりであり、特に町村部の未策定率が高く、神奈川県内でも同様の傾向が見られる。「策定未定」の理由で最も多いのは「策定体制の不備・不足」であり次いで「他の行政計画により代用」「合併の影響」「他の業務を優先」となっている<sup>1</sup>。

---

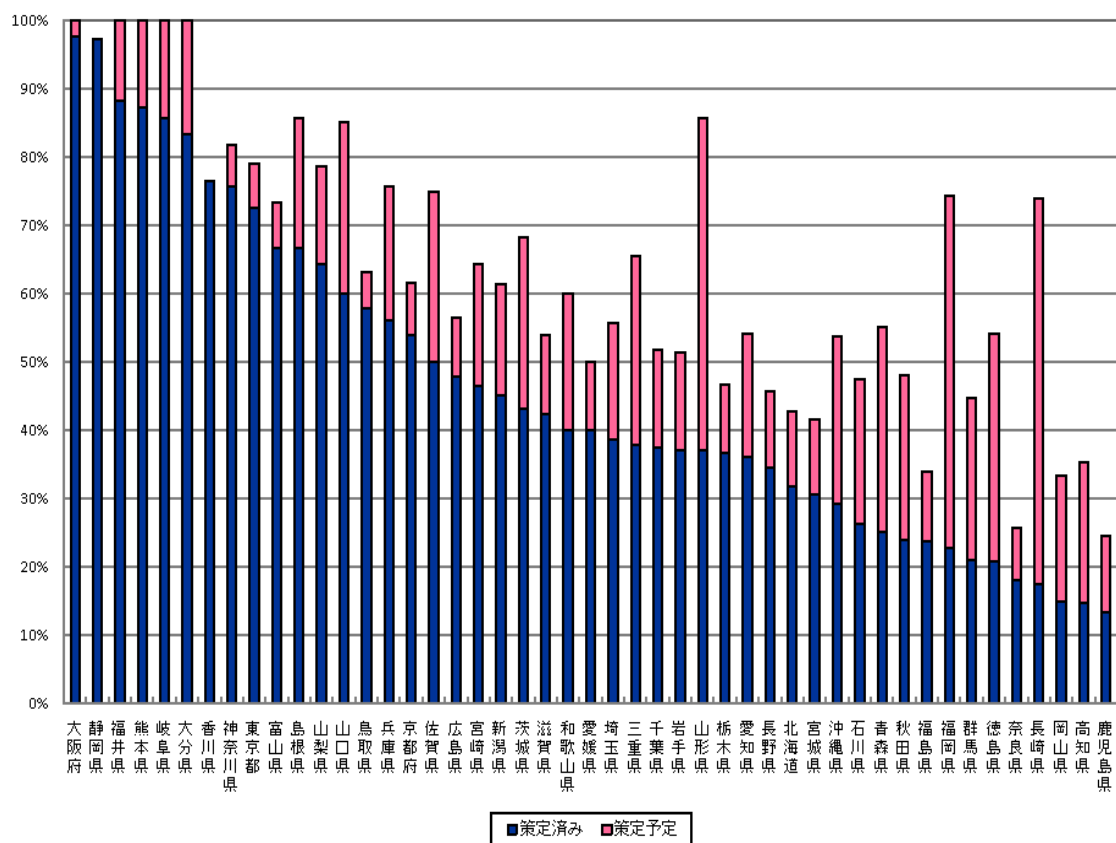
<sup>1</sup> 厚生労働省『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定状況調査の結果について』別添1を参考に作成

図表 5-1 神奈川県における地域福祉計画策定状況<sup>2</sup>

市町村	計画の策定期間				計画の位置づけ				計画期間
	20年度以前	21年度	22年度以降	未定	独立した計画	保健福祉総合計画の一部又は全部	市町村総合計画の一部	未定	
横浜	16.05				(○)				(16~20)
		(21.04)			○				第2期/21~25
川崎	16.03				(○)				(16~21)
	(20.04)				○				第2期/20~22
横須賀	16.02				(○)				(16~20)
	(19.02)				○				第2期/19~23
平塚	16.03				(○)				(16~20)
	(21.03)				○				第2期/21~25
鎌倉	16.05				(○)				(16~20)
	(18.03)					○			第2期(基本計画)/18~27
藤沢	16.03				(○)				(16~20)
	(21.03)				○				第2期/21~26
小田原	19.03				○				19~23
茅ヶ崎	17.03				○				17~21
逗子	17.03					○			基本計画17~26 実施計画17~21
相模原	17.03				○				17~21
三浦	17.08				○				17~21
秦野	19.03				○				19~22
厚木	16.03				(○)				(16~19)
	(21.03)				○				第2期/21~25
大和	15.12				(○)				(15~19)
	(18.03)					○			第2期/18~23
伊勢原	17.06				(○)				(17~21)
	(20.03)				○				第2期/20~24
海老名	16.11				○				17~21
座間	16.11				○				16~20
				(○)			(○)		(未定)
南足柄	19.03				○				19~23
綾瀬	16.03				(○)				(16~20)
	(21.03)				○				第2期/21~25
葉山				○	○				
寒川	18.03				○				18~22
大磯				○				○	
二宮				○				○	
中井		22.03			○				22~26
大井	20.03				○				20~24
松田	21.03				○				21~25
山北	21.03				○				21~26
開成	18.03				○				18~22
箱根			23.03					○	(未定)
真鶴				○				○	
湯河原				○				○	
愛川	19.03				○				19~23
清川				○				○	
集計	25	1	1	6	24	3	0	6	
	(当初計画で集計)				(現行計画で集計)				

<sup>2</sup> 『神奈川県ホームページ』 <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/tiikihoken/chiikifukushi/suishin/sakuteijoukyou.html> (2009年12月1日閲覧)

図表 5-2 都道府県別策定状況（2009年3月31日時点）<sup>3</sup>



図表 5-3 全国市区町村における地域福祉計画策定状況（2009年3月31日時点）<sup>4</sup>

	平成20年度末までに策定終了	平成21年度以降に策定予定	策定済みと策定予定の合計	策定未定	計
市区	513 (63.6%)	140 (17.4%)	653 (81.0%)	153 (19.0%)	806
町村	270 (27.1%)	167 (16.8%)	437 (43.9%)	558 (56.1%)	995
計	783 (43.5%)	307 (17.0%)	1090 (60.5%)	711 (39.5%)	1801

### 3 事例研究（三重県伊賀市・横浜市瀬谷区）

#### （1）三重県伊賀市

##### ア 概要

伊賀市は三重県の北西部に位置し、北は滋賀県、西は京都府、奈良県と接している。地形は北東部を鈴鹿山系、南西部は大和高原、南東部を布引山系に囲まれた盆地を形成しており、低地・台地は少なく、丘陵地が多くなっている。このため限られた平地や台地を農

<sup>3</sup> 『厚生労働省ホームページ』 <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/kekka0504.html>（2009年12月1日閲覧）

<sup>4</sup> 『厚生労働省ホームページ』 <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/kekka0504.html>（2009年12月1日閲覧）



地や宅地として利用しているが、近年は丘陵地等を開発し、住宅団地なども形成されている。

東西約30km、南北約40kmの縦長で、面積は約558km<sup>2</sup>である。2004年11月、上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町の合併により誕生した<sup>5</sup>。

## イ 人口と世帯数の推移

伊賀市の人口の推移は、図表5-4のとおりである。伊賀市では1975年頃までは人口が減少傾向にあり、その後、企業の進出や住宅団地の開発により緩やかに増加した。近年においては、経済の低迷や住宅団地への人口流入が落ち着きを見せはじめたことにより、世帯数は増加傾向であるが、人口は緩やかな減少傾向である。

図表5-4 人口と世帯数の推移<sup>6</sup>

	人口	世帯数
2000年国勢調査	101,527人	32,774世帯
2005年国勢調査	100,623人	34,620世帯
2006年10月31日	102,929人	38,590世帯
2007年10月31日	102,393人	38,998世帯
2008年10月31日	101,755人	39,374世帯
2009年10月31日	100,818人	39,480世帯

## ウ 住民自治

伊賀市は、合併に伴い小学校区単位を基本とした住民自治協議会<sup>7</sup>が設置され、2009年10月現在、38の区域が設定され37の住民自治協議会が設立されている。住民自治協議会は、「地域まちづくり計画」<sup>8</sup>の策定に努めることとされ、設立されたすべての住民自治協議会で計画が策定されている。

なお、住民自治協議会を自治基本条例で位置付けをしたのは、全国で伊賀市が初めてである。

## エ 地域福祉計画の取り組み

### (ア) 伊賀市地域福祉計画の策定体制

<sup>5</sup> 『伊賀市ホームページ』を参考に作成 <http://www.city.iga.lg.jp/ctg/00593/00593.html> (2009年12月1日閲覧)

<sup>6</sup> 『伊賀市ホームページ』統計情報を参考に作成 <http://www.city.iga.lg.jp/ctg/00551/00551.html> (2009年12月1日閲覧)

<sup>7</sup> 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組織。伊賀市自治基本条例第24条に規定。

<sup>8</sup> 住民自治協議会が、自らが行う活動方針や内容等を定めた計画。計画を策定した場合は、住民自治協議会の代表者は市長に届け出をすることとされている(伊賀市自治基本条例第28条に規定)。

#### **a 地域福祉計画策定委員会**

保健・医療・福祉・教育関係者、市民団体等の代表者、学識経験者、公募委員23人で構成し、5回にわたり審議を行う。

#### **b 地域福祉テーマ別委員会**

委員会の全ての委員は市民から公募し、「福祉でまちづくり委員会」「福祉サービス委員会」「住民参加委員会」「協働委員会」の4つのテーマに分け、委員会ごとの活動を通じて、地域福祉の現状や課題を学習し、検討、策定委員会への提言を行っている。月1回委員会開催を実質1年かけて行う。

通常、地域福祉計画を策定する場合には住民の参加する方法として地域座談会形式の手法が用いられるが、地域は住民自治協議会設立という大きな転換期を迎えていたことや地域まちづくり計画の策定と同時期で混乱が生じる可能性もあり、あえて住民座談会は実施せず、公募市民による委員会形式を採用している。

#### **c 地域福祉策定検討委員会**

計画策定に当たり、庁内等の連携を図る組織として、健康福祉分野のほか教育や管理部門など地域福祉の政策にかかわる部課長28人で構成された。

#### **d 地域福祉プロジェクトチーム**

庁内体制として、各課代表者で構成し、各部署が所管する分野別計画との連携を図りながら、テーマ別委員会が計画策定に向けて円滑に活動できるようサポートを行うとともに策定検討委員会の支援をする。

#### **e 地域福祉計画策定作業部会**

福祉政策課および支所健康福祉課所属のプロジェクトチームのうち各テーマ別委員会の事務局担当者、社会福祉協議会<sup>9</sup>職員、計画策定サポーターで構成し、各部署内の調整支援をする。

#### **f 策定委員会事務局体制**

---

<sup>9</sup> 民間の社会福祉活動を推進することを目的とした営利を目的としない民間組織。1951年に制定された社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）に基づき、設置されている。

地域福祉計画の担当課である介護高齢福祉課および社会福祉協議会を加えて、自治基本条例・総合計画の担当課、住民自治協議会の担当課、健康福祉部局関連課が事務局となっている。

#### (イ) 特徴

2005年2月に計画策定準備がスタートし、2006年5月に最終案の市長報告を行い6月の市議会で審議・可決された。2006年度から2010年度の5年間で第1期としている。なお、計画の始期から3年目の2008年度に、計画の見直しを行っている。

伊賀市地域福祉計画は、社会福祉協議会の地域福祉活動計画<sup>10</sup>と一体的に策定している。地域福祉計画の実現のため、行政と社会福祉協議会は協働して推進を行い、具体的な地域福祉活動の実践は、社会福祉協議会が中心になり公的施策に私的支援を組み合わせる形で取り組んでいる。

社会福祉協議会は、地域ごとの福祉活動計画を策定することが最終的な目標であった。しかし、一体的策定を行ったのは、図表5-5のように、地域福祉を実践するに当たり、住民自治協議会をはじめとする住民自治組織の活動と連携し、地域まちづくり計画などの住民自治活動の計画に地域福祉計画の具体的な活動内容が反映されることで、支所単位の地区別計画や総合計画にも反映され、社会福祉協議会の持つアドボカシー機能を有したためである。

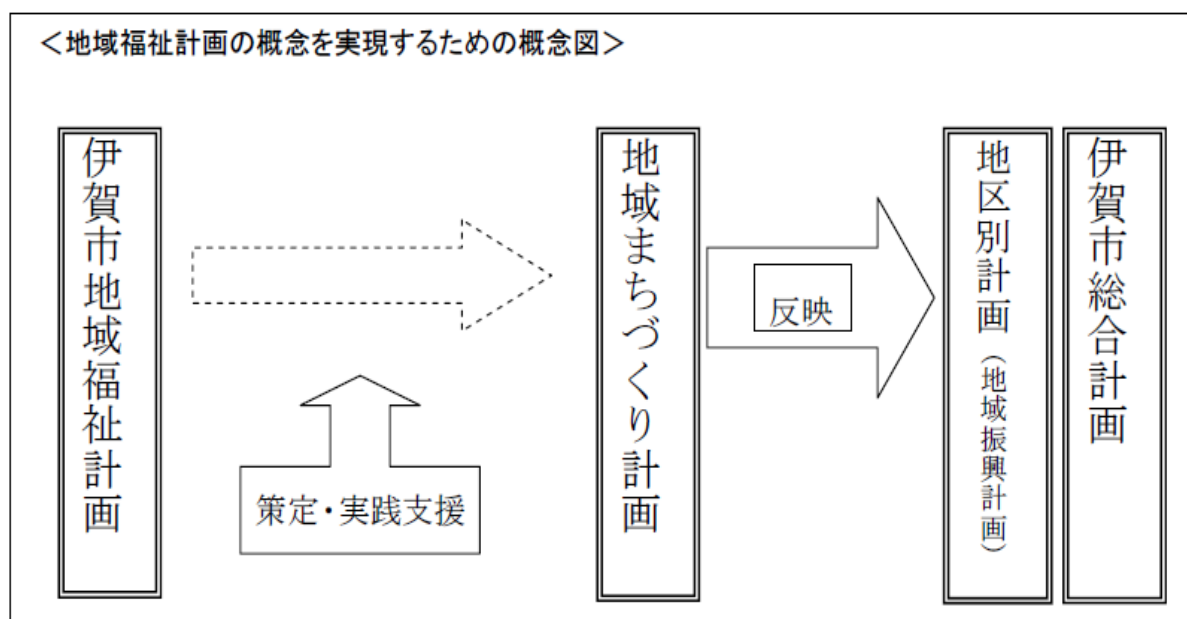
地域福祉を推進する重点課題については、図表5-6のとおり「共」「安」「参」「転」「連」と銘打つ理念により方向性を示している。また理念を実現するための重要課題については、テーマ別委員会を組織替えし、「地域自治推進検討部会」「総合相談支援検討部会」「交通問題検討部会」「地域福祉教育推進プラットフォーム検討部会」「福祉でまちづくり検討部会」「協働のしくみ検討部会」の6つのテーマ別検討部会が、引き続き地域福祉の仕組みづくりの検討を行っている。

地域福祉の情報発信は、「伊賀市地域福祉計画 地域自治研修会」として伊賀市内外の住民自治の取組みの事例報告や講演会を積極的開催や、コミュニティビジネスの活動事例集、地域自治活動事例集の発行、地域福祉計画のダイジェスト版やイラストガイド版の発行により行っている。

---

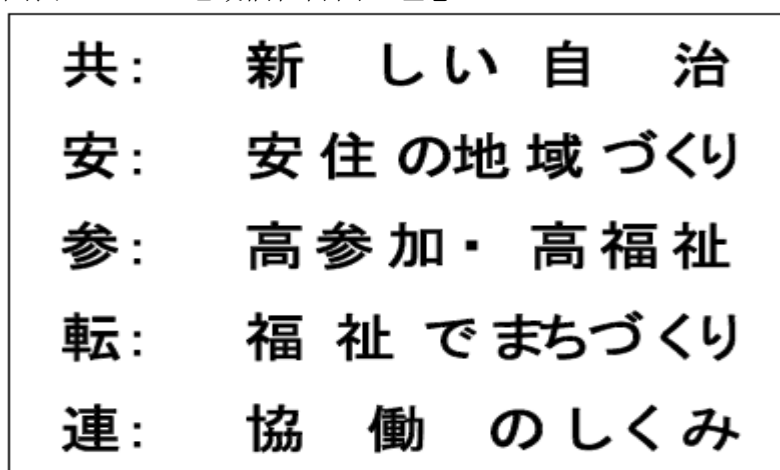
<sup>10</sup> 地域住民や社会福祉関係者、当事者組織、NPO・ボランティア団体などが「地域で誰もが安心して充実した生活を送れるような地域社会」をつくることを目的に、社会福祉協議会が策定する民間の活動計画。

図表 5 - 5 地域福祉計画とまちづくり計画などの関係



出典：伊賀市『伊賀市地域福祉計画』<sup>11</sup>

図表 5 - 6 地域福祉計画の理念



出典：伊賀市『伊賀市地域福祉計画』

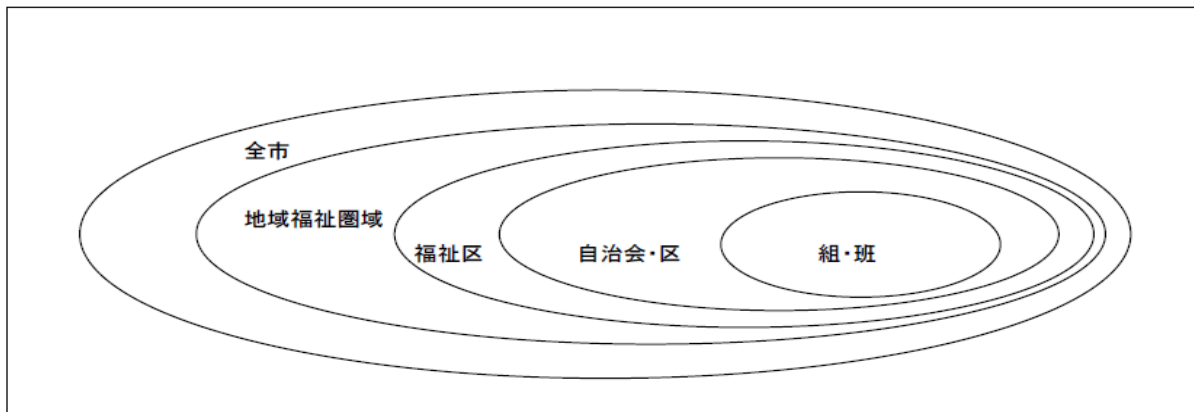
#### a 圏域設定

伊賀市の地域福祉計画では、地域ごとに生活の歴史や文化など抱える課題が異なり、市民が福祉に参加して課題を解決するためにも一定の範囲を考慮する必要があったことから、図5-7のように重層的に圏域設定している。

<sup>11</sup> <http://www.city.iga.lg.jp/ctg/Files/1/15521/attach/igacity-chiikihukusikeikaku.pdf> (2009年12月1日閲覧)

第1層を市全域、第2層は旧市町村（支所）を単位とした地域福祉圏域、第3層は住民自治協議会を単位とした福祉区、第4層は従来からある自治会や区とした組織、第5層は組、班としている。支援の仕組みなどを考える際に、自治会、組・班などでは解決できない事項など地域福祉の重要なポイントを担う層として第3層の住民自治協議会が主体的に展開することを地域福祉計画では期待している。

図表5-7 地域福祉計画における圏域設定



出典：伊賀市『伊賀市地域福祉計画』

#### b コミュニティソーシャルワーカー

「安」の理念「安住の地域づくり」は、基本目標に「安心して暮らせるための福祉サービスの推進」を掲げ、その一つの施策として「総合相談支援のしくみづくり」を掲げている。計画により、地域福祉圏域に支所ごとの「ふくし相談支援センター<sup>12</sup>」（市より伊賀市社会福祉協議会に委託）を設置し、相談職の社会福祉士のほか、地域福祉担当職員（コミュニティソーシャルワーカー）を配置している。相談職員と地域担当職員がペアを組み、個別支援から地域課題への支援体制構築を目指している。

#### c 高参加・高福祉

地域福祉を市民主体で進めていくためには、市民が福祉意識を高め、生涯学習の視点で方法や手段を学んでいく必要があると着眼し、いつでも、誰でも、どこでも福祉を学べる機会と学習内容を提供していくために、地域福祉教育の推進に当たって、関係者が集まり協働してプログラムを展開する「地域福祉教育推進プラットフォーム」を整備することを推進している（図表5-8参照）。

<sup>12</sup> 「安」の理念が提唱する「安住の地域づくり」に位置付けられた総合相談支援の仕組みとして新しく設置された相談窓口。伊賀市6カ所に設置。保健、福祉、医療分野を問わず福祉ニーズを把握し、相談支援、解決への介入のほか、地域の困りごとの発見、聞き取り、適切な窓口での連絡調整等を担っている。

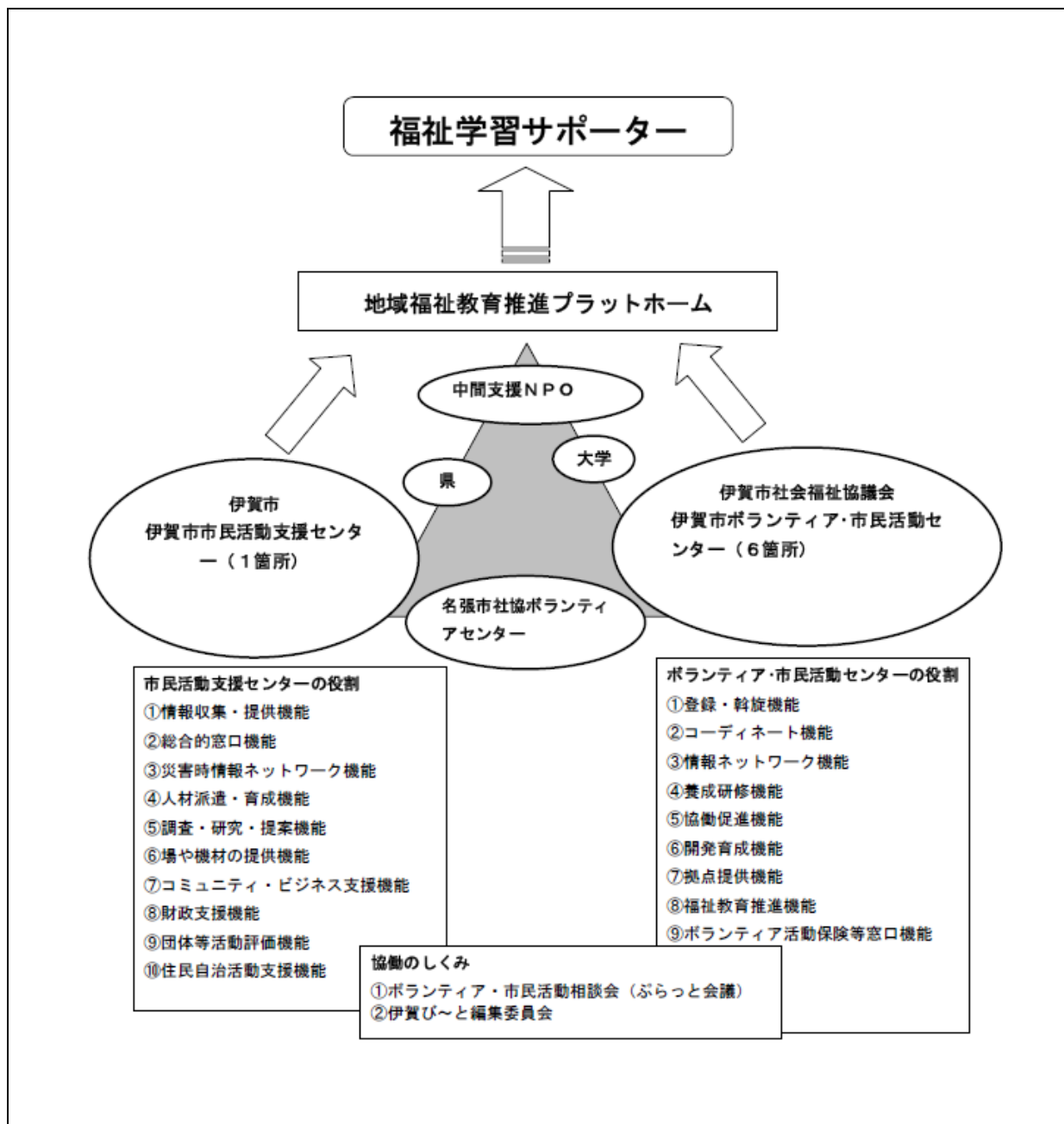
市民がボランティア活動を希望していても実行できないことが少なくないことから、①活動を希望する人に応じて、適切な活動内容を紹介すること②活動の方法や手段を提供すること③知識や技術を習得する研修の場の提供すること④支援を必要とする人と活動しようとする人を調整してつなぐこと⑤同じ目的をもつ人の組織化を支援すること、を課題としてとらえ、市の「市民活動支援センター<sup>13</sup>」と社会福祉協議会の「ボランティア・市民活動センター<sup>14</sup>」の連携を強化している。

---

<sup>13</sup> 市民が一体となった住民自治活動やNPO活動、ボランティア活動などの市民活動を支援する。

<sup>14</sup> ボランティア活動での住民参加の促進を図るために、学習・体験・情報提供を行う総合窓口

図表 5-8 地域福祉教育推進プラットフォーム イメージ図



出典：伊賀市『伊賀市地域福祉計画』

#### (ウ) 地域コミュニティの変化

住民自治協議会が主体的に活動の展開を行う例として、筆者は伊賀市最西部に位置する島ヶ原地域まちづくり協議会（2005年3月12日設立、2008年4月1日現在の会員数2,640人、会員世帯数834戸、会員高齢化率35.8%）を訪問した。

島ヶ原地区（旧島ヶ原村）は、明治の改村以来単独村であった地区であり、お互いの顔が見える比較的まとまりのある地区である。

合併と同時に、「自分たちのまちは自分たちのまちでつくる」という基本的な考えのもとに、伊賀市全体で小学校区を基本にまちづくり協議会が立ち上がり、島ヶ原は2005年3月12日に自治協議会を設立した。発足当時は行政の指導もあったが、現在は一般市民から広く公募した運営委員や実行委員会で企画・運営している。役員の任期は2年であるが、特に委員の任期は定めていない。

島ヶ原は伊賀市内で高齢化率が非常に高く（調査時37%）、「ちょっとした日常生活の手助けをしてもらえたら」という声が聞こえていた。健康福祉部会員から何かできないか提案があり、部会で検討した結果、児童の下校時の見守りや地区（組内）での高齢者の見守り、高齢者が日常生活の中で必要とする事柄に対しての可能な範囲での協力を主な内容として「小地域たすけあいネットワーク」作りに取り組んだ。

最初の組織づくりについては、現存する行政の組織（区長・組長）に「福祉協力員」として協力してもらうため区長会を通じて話し合いを行い、2006年8月、小地域たすけあいネットワーク事業は島ヶ原管内8地区中6地区でスタートをした。

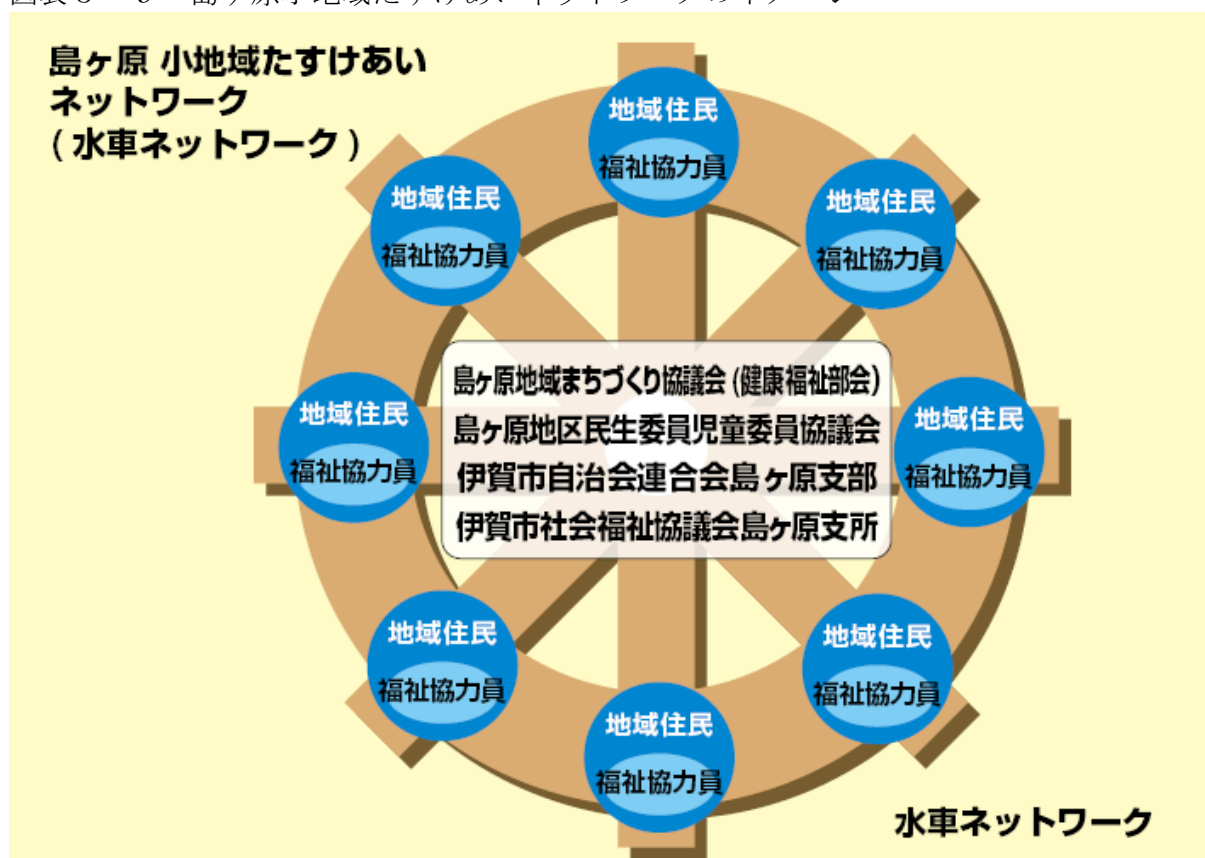
すべての地区でスタートしなかったのは、協力する場合の責任問題や今までも近隣で助け合いをしていたのに、なぜネットワークを作るのかという議論があったためである。その後、地区内でさらに検討を続け、2009年4月には7地区に拡大している。区の下に組があり、組には1人から2人の福祉協力員が配置されている。

2009年3月、健康福祉部会において、小地域たすけあいネットワーク事業に関する状況や課題調査を福祉協力員および健康福祉部会員に実施した中では、今後もネットワークが必要であると回答したのは全体の74%で、「何か役に立てることがあれば自分のできる範囲で活動したい」「大きな活動はできないが、身近なことはできるだけしたい」などの意見が寄せられ、福祉協力員の役割や地域の課題を再確認した。

健康福祉部会には、伊賀市社会福祉協議会島ヶ原支所職員や民生委員2人が部会員として活動しているが、役職として入っているよりも一住民として活動している。福祉協力員が変化に気付いた場合には社会福祉協議会や民生委員、役所などと連携するネットワークを組み、地域全体で取り組む仕組みを構築している（図表5-9参照）。



図表5-9 島ヶ原小地域たすけあいネットワークのイメージ



出典：伊賀市『伊賀市住民自治活動事例集』<sup>15</sup>

(エ) 今後の方向性と課題

地域福祉計画は、合併により伊賀市が誕生した1年後の策定であったため、すでに住民自治協議会による地域まちづくり計画が策定されていた状態であった。

現在、2011年度からの伊賀市後期総合計画や、その前段である支所ごとの地区別計画や地域まちづくり計画が見直されている。ヒアリングの中では、今後見直しをされる地域まちづくり計画などにおいて、地域福祉の理念を具体化する作業にしたいと行政側・社会福祉協議会側は考えている。

地域福祉の理念が、住民側に十分理解が至っていると言い切れないとも答えているが、将来的な地域福祉のあり方を見据えた計画であり、合併により誕生した新しい住民自治組織（住民自治協議会）を積極的に組み込み、新しい自治の仕組みにより地域福祉が根付くために先駆的な取り組みを行っている。第2期地域福祉計画策定作業については、第1期計画の理念の整合性が取れないものについては変更することも考えられるが、大きく理念を変更する意味はないと伊賀市および社会福祉協議会は考えている。実現していないものはあるが、方向性は定まっており、どのように次につなげていくのかのアイデアを検討中である。新たに防災対策などを重点課題として推進していくことや、5年ごとの計画見直しではなく地域福祉推進条例を定めていく選択肢も考えている。

<sup>15</sup> <http://www.city.iga.lg.jp/ctg/Files/1/16012/attach/chiikijichi.pdf>（2009年12月1日閲覧）

また、計画の理念のうち「連」の協働のしくみの構築について、伊賀市地域福祉計画のテーマ別推進部会として計画策定後から協議・検討を続け、福祉分野に限らない「伊賀市協働推進指針（協働の基本原則）」をまとめ、市長へ提言し、伊賀市としての協働の基本原則として後期総合計画に盛り込んでいくための作業を進行中である。

## （２）横浜市瀬谷区

### ア 概要

瀬谷区は横浜市の最西部に位置し、西は大和市、北は東京都町田市に接している。地域は南北に細長く、面積は17.11km<sup>2</sup>で横浜市全市域の約4%を占め、18区中16番目である。区内を5つの川（境川、大門川、相沢川、和泉川、阿久和川）が流れ、和泉川・阿久和川の源流は区内にある。

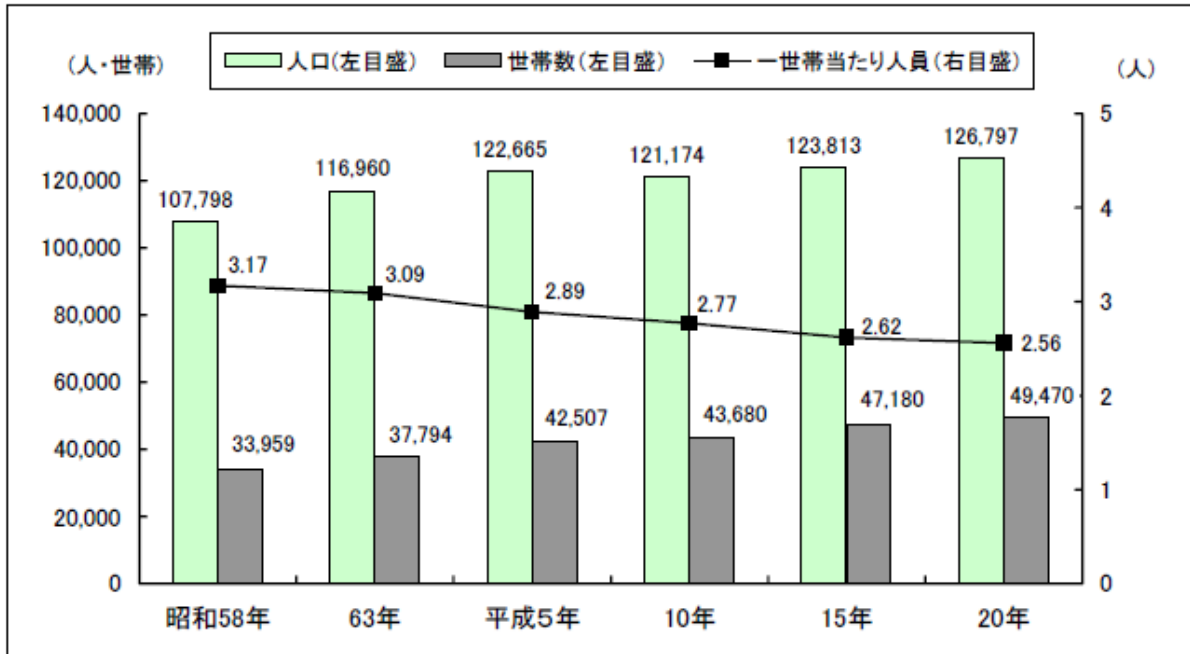
### イ 人口と世帯数の推移

瀬谷区の人口および世帯数は2009年10月1日現在、人口12万6,922人、世帯数4万9,927世帯（横浜市人口ニュース<sup>16</sup>）である。なお、人口および世帯数の推移については、図表5-10のとおりである。世帯数は緩やかに増加傾向であり、人口は減少から横ばいで推移している。区内の年齢3区分別人口構成比の推移は図表5-11のとおりである。65歳以上の老年人口については、横浜市の平均18.6%（2008年10月1日現在）よりも上回っており、2008年9月30日現在、65歳以上の老年人口率は20.7%で年々増加傾向である。

---

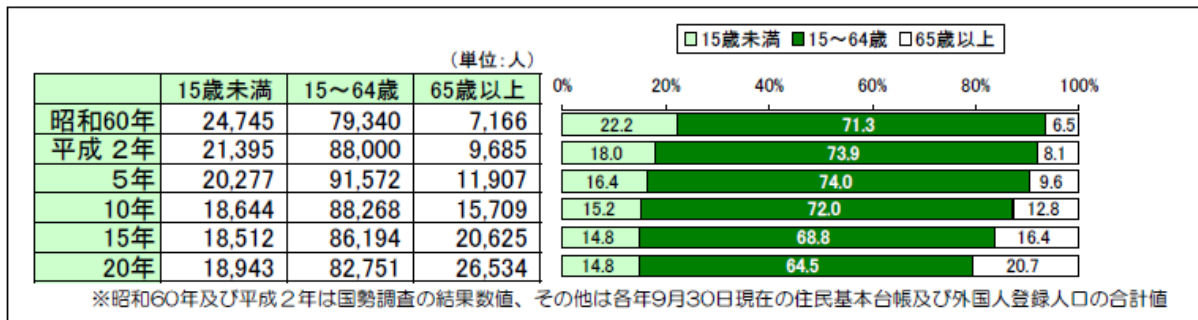
<sup>16</sup> <http://www.city.yokohama.jp/me/stat/jinko/news0910-j.html>（2009年12月22日閲覧）

図表 5-10 瀬谷区の人口および世帯数の推移



出典：瀬谷区『平成21年刊行 区勢統計要覧瀬谷』<sup>17</sup>

図表 5-11 瀬谷区年齢3区分別人口構成比の推移



出典：瀬谷区『平成21年刊行 区勢統計要覧瀬谷』

### ウ 自治会加入率の推移

自治会加入率については、図表5-12のとおりである。瀬谷区の加入率は横浜市平均より高く、2006年度以降は瀬谷区が18区中で最も高い加入率である。ただし、横浜地域に限らず瀬谷区においても、自治会加入率は減少傾向である。

<sup>17</sup> <http://www.city.yokohama.jp/me/seya/shoukai/toukei/21/images/all.pdf> (2009年12月1日閲覧)

図表 5-12 自治会加入率の推移<sup>18</sup>（各年度とも4月1日現在）

	瀬谷区自治会加入率	横浜市加入率
2004年度	88.0%	86.2%
2005年度	86.2%	85.1%
2006年度	86.6%	80.3%
2007年度	86.0%	79.4%
2008年度	85.3%	78.4%

## エ 瀬谷区地域福祉保健計画の取り組み

横浜市では、支庁の地域福祉課が担当課になり、2004年5月に横浜市地域福祉計画が策定された。それに先立ち、2003年7月には「横浜市地域福祉計画策定指針」、同年12月には「横浜市地域福祉計画全市計画中間案」が発表され、「策定指針」において、すべての区において策定するという方向性が明らかにされた。また横浜市の区行政では、保健と福祉が組織的に統合されており、かつその組織強化が志向されてきた。横浜市の区で計画は「地域福祉保健計画」であり保健の領域を含んでいることも特徴である。

### （ア）地域福祉保健策定体制

#### a 地域福祉保健計画策定委員会

学識経験者のほか、連合町内会自治会、歯科医師会、医師会、民生委員児童委員協議会、社会福祉協議会、区内の福祉保健活動団体、公募区民委員等20人で構成し、8回の審議を行う。

#### b 地区懇談会

区民参加、地区別計画検討の場として12地区ごとに開催している。第1回は地区の課題を出し合い、第2回で取り組みの優先度の高い課題について参加者で共有するとともに、地域での具体的な対応策を検討した。第3回は地域ケアプラザ<sup>19</sup>ごとに開催し、地区の発表およびケアプラザエリアでの課題・対応策を共有した。地区懇談会の第1回は307人、第2回は273人、第3回は166人が参加した。

### （イ）策定委員会事務局体制

<sup>18</sup> 瀬谷区提供資料を参考に作成した。2005年度までは「広報配布世帯数」を、2006年度以降は「実加入世帯数」を基数として算出。

<sup>19</sup> 瀬谷区内には4カ所あり、地域の福祉・保健活動を支援し、福祉・保健サービスなどを身近な場所で総合的に提供する施設。福祉保健に関する情報提供や相談、高齢者の介護予防、地域の福祉保健活動の支援や場の提供、介護保険サービスとして介護サービス計画作成や高齢者デイサービスなどを行っている。

福祉保健課運営企画係の職員のみが事務局を担っている。しかし地区別懇談会など計画策定時には、福祉保健センター<sup>20</sup>・地域ケアプラザ・瀬谷区社会福祉協議会の職員が関わっている。

策定方針として、「1万人の区民参加」による計画づくりを目標に掲げ、地区懇談会のほか、区民アンケート、区内福祉保健活動団体調査、中学生ワークショップやアンケート、スタートアップ研修会などを実施している。

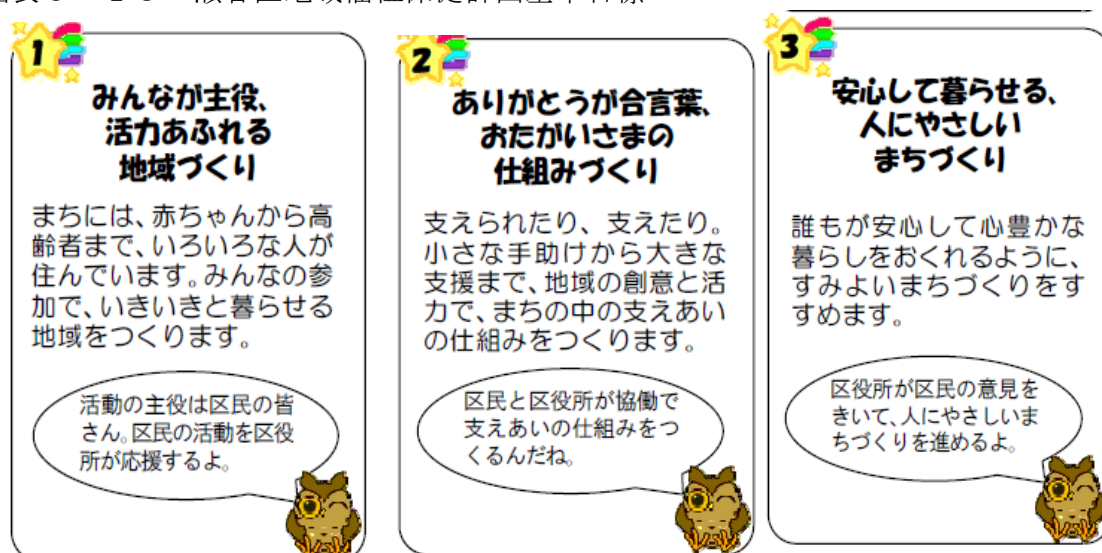
## オ 特徴

2004年度、2005年度の2年間をかけて計画策定作業を行い、2005年11月に策定された。計画期間は2006年度から2010年度の5年間の第1期とし、必要に応じて見直しを行うとされている。

瀬谷区地域福祉保健計画は「地域に暮らす誰もがしあわせな生活を送れるように区民・団体・行政の役割と連携を明確にした支えあう仕組みをつくる」ための計画として位置付けられ、希薄になった人と人との関係を考え、新たな地域の輪をつくり、必要な人に的確な支援が届く仕組みづくりや福祉保健活動の発展や充実のための人材育成を目的としている。

基本理念として「みんなで作る みんなのしあわせ」を掲げ、基本目標は図表5-13のとおりである。この目標に対し、推進課題を設定し、5年後のあるべき姿と実現のための具体的な取り組みを示している。

図表5-13 瀬谷区地域福祉保健計画基本目標



出典：瀬谷区『瀬谷区地域福祉保健計画』<sup>21</sup>

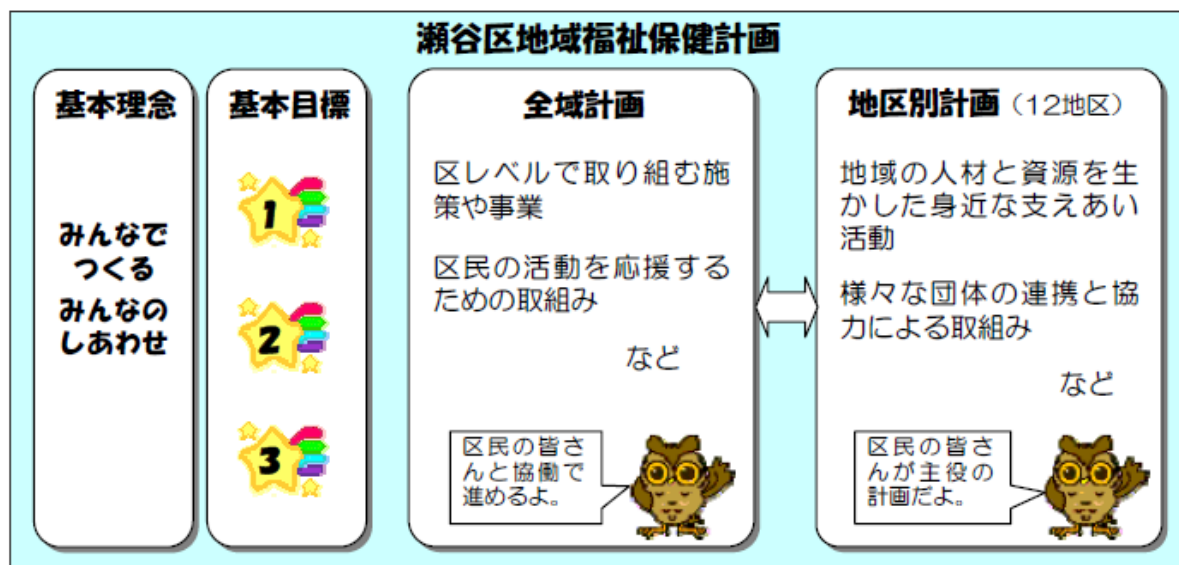
計画は、全域計画と地区別計画で構成され、全域計画と地区別計画の関係性については

<sup>20</sup> 福祉保健課、生活衛生課、高齢・障害支援課、子ども家庭支援課、保険年金課が配置されている。

<sup>21</sup> <http://www.city.yokohama.jp/me/seya/torikumi/fukushi/data/hokenkeikaku.pdf> (2009年12月1日閲覧)

図表 5-1 4 のとおりである。

図表 5-1 4 全体計画と地区別計画の関係性



出典：瀬谷区『瀬谷区地域福祉保健計画』

地区別計画は、より計画を区民との協働により着実に実現していくために、地区の概況や地区の主な意見、課題や状況に応じて具体的な取り組みを示している。地区別計画導入の背景は、地区によって住居形態の違いや年齢別人口構成の違いがあり、小さな地域ごとに抱えている課題が異なるため、より現実的な計画とするために展開された。地区連合町内会自治会を地区単位とし、地区での合意を経てまとめられている。なお、瀬谷区内には12の地区連合町内会自治会が設立されている。

地域福祉の情報発信として、年2回の地区別計画推進懇談会や地区別計画推進状況かわら版の発行、地域福祉保健計画推進シンポジウムにより事例報告などにより広く情報を流している。

#### カ 行政の地域支援体制の整備

瀬谷区地域福祉保健計画において「瀬谷区地域福祉保健計画・地区別計画や全域計画における地域の取り組みを地域住民が主体となって推進していけるような支援をする」ことを目的として地区支援チーム（福祉保健グループ）を整備している。

計画策定の過程では、計画の着実な推進に向けての仕組みの一つとして、区役所地区支援チームとして瀬谷区社会福祉協議会や地域ケアプラザと連携して地区の支援を進めることを考えていた。

現在、地区支援チーム（福祉保健グループ）は、福祉保健センター・瀬谷区社会福祉協議会、地域ケアプラザの職員により構成されている。行政側の職員体制は12の地区連合町内会自治会ごとに係長1人、職員7人前後で構成されている。

2009年4月からは区役所としての地区支援体制強化につながり、総務部（区政推進課・地域振興課・土木事務所）のグループと生活衛生課を含む福祉保健センターのグループでチーム編成を行い、地域力推進担当を設置したところである。

現在、地区支援チーム（福祉保健グループ）は地区別計画を中心となって進める「推進母体」の活動支援が中心的活動となっており、地区支援により「地域の自立」「地区別計画を達成すること」「地区のつながりの再構築」を目指す姿<sup>22</sup>としている。

#### キ 地区別計画による地域コミュニティの変化

地区別計画の策定を契機に、地区社会福祉協議会<sup>23</sup>を中心に地域の課題に対し取り組む機運につながった地区や、福祉保健分野だけでは課題解決が難しいことに気付き、既存の自治会との間に連携・連絡・調整等を行うため実行委員会などの推進母体<sup>24</sup>を設置した地区もある。実際に推進母体を設置し、地区別計画の推進を図る2地区を紹介する。

##### （ア）南瀬谷地区

南瀬谷地区は、南台1丁目・南台2丁目・南瀬谷1丁目・南瀬谷2丁目のエリアで、自治連合会として19の自治会から成り立っている。

人口は8,179人（2009年3月31日現在）<sup>25</sup>で、年齢区分別人口では、15歳未満の割合が最も低く、65歳以上の割合は地区別で25%以上でほかの連合自治会と比較しても高く、65歳以上の単身世帯の割合が高い地区である。

南瀬谷地区は、2007年5月に、自治連合会と地区社会福祉協議会が中心組織になり、新たに地域福祉保健計画推進協議会を設置している。協議会は、21人の委員で構成され、福祉拠点部会、子どもの健全な遊び場部会、健康クラブ・お助けグループ部会の3部会を設置している。協議会以外の組織として、バス路線のない自治会が中心となる交通検討委員会、高齢者支援拠点運営委員会、地域防災拠点運営委員会を組織化している。協議会では、定期的に会議を開催し、部会ごとの計画の推進や進ちょく状況を検討している。

南瀬谷地区では地区別計画を策定し、協議会を中心として着実に地域での取り組みを行っている（図表5-15参照）。

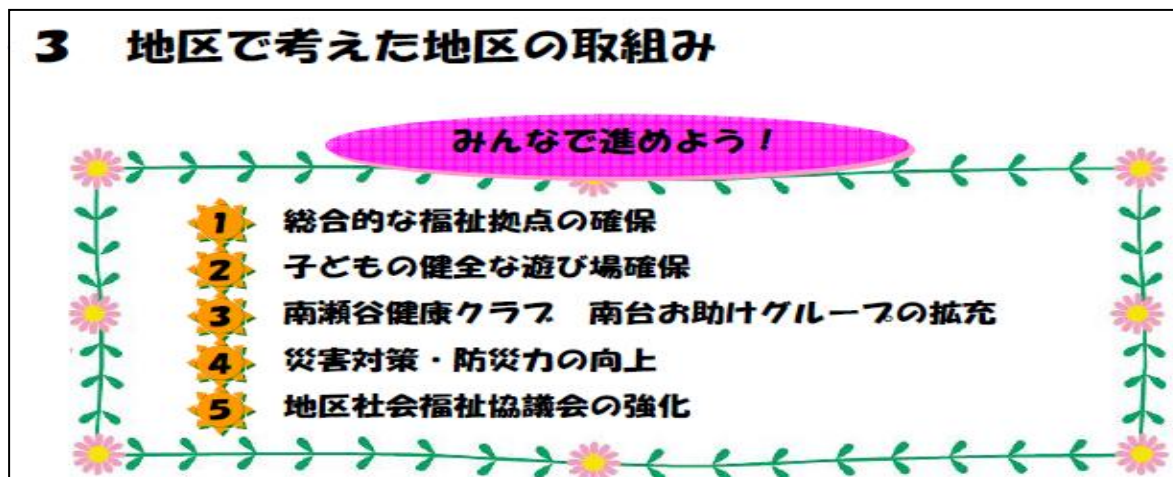
<sup>22</sup> 『瀬谷区地域福祉保健計画 地区支援チーム活動の手引き VOL.4（暫定版）』より抜粋

<sup>23</sup> 社会福祉法に規定される地区社会福祉協議会とは異なり、小学校区や町内会等を単位として、町内会・自治会をはじめ、民生委員・児童委員やボランティアなど地域福祉活動に携わる者、婦人会、青少年健全育成会などの住民組織とその関係者、老人クラブや障害者団体などの当事者組織、社会福祉施設などの関係機関、その他学校・PTA関係者、学識経験者など、地域のさまざまな組織、団体、個人などで構成される。瀬谷区では連合町内会と同じく12の地区社会福祉協議会が組織されている。

<sup>24</sup> 瀬谷区提供資料より、2008年度12地区中、実行委員会形式が4地区、地区社会福祉協議会が中心3地区、地区社会福祉協議会と連合町内会が4地区、検討中が1地区となっている。

<sup>25</sup> 瀬谷区提供資料「包括支援センター担当エリア別人口」（2009年3月31日現在）

図表5-15 南瀬谷地区の取り組み



出典：瀬谷区『瀬谷区地域福祉保健計画 南瀬谷地区計画』

「総合的な福祉拠点の確保」については、2年間地域で検討し市営ハイツの一角に「南瀬谷高齢者拠点施設（あつて～南瀬谷）」を開設した。この施設の拠点運営は瀬谷区社会福祉協議会と地域住民であり、具体的な管理や相談は常駐する地域の運営協力者が行っている。福祉相談窓口のほか、福祉情報の発信や福祉活動の場を提供している。主な相談内容については定例の協議会の中で確認をしている。

「子どもの健全な遊び場確保」については、夏休みに中学生のボランティアと一緒に活動に参加するなど、野外活動を中心に世代を越えた支えあいの仕組みを作っている。

また地区社会福祉協議会を中心に、見守り体制として「一人も見逃さない」をキーワードとして、単位自治会ごとの見守り体制の構築を進めるほか、まだ取り組めていない自治会への働きかけや地域住民への見守り意識の啓発を進めている。

#### （イ）宮沢地区

宮沢地区は、宮沢1丁目から4丁目のエリアで、10の自治会が存在する。人口は9,773人<sup>26</sup>で65歳以上の人口割合は21.7%と区の平均とほぼ同じ、15歳未満人口は16.5%で区平均よりも高い。戸建が多く、新築住宅も増えている地区である。

地区別計画の推進母体は連合自治会、地区社会福祉協議会を主体としたメンバーで結成されている。

2006年度に推進母体が立ち上がり、防災対策・地域の健康づくり・地域サロンの開催を柱に計画の推進が行われてきた。地域サロンは2カ所から4カ所に拡充し、なかでも「近くで子育て支援をする場所」「引っ越し直後のため地域がわからない」という母親の声をきっかけとして、保育園や保健福祉センターなどと連携して区内で初めて子育てサロンの開設を行うなど、地域の人々が自由に出入り交流できる場を増やしている。サロンについては、全町内会館での開催を目指している。

<sup>26</sup> 瀬谷区提供資料「包括支援センター担当エリア別人口」（2009年3月31日現在）



防災対策では、瀬谷区が推進する「災害弱者あんしんネットワーク事業」<sup>27</sup>の推進として、まち歩きにより防災マップの作成や、防災支え合いカードの作成を行っている。

2008年11月からは地区社会福祉協議会に「みやざわあんしん部会」を組織し、高齢者などの見守りが必要な人に対して、地域活動の中で見守り体制を作り、安否確認や問題の早期発見、孤立の予防などを進めている。また2009年度からは、災害等により家屋に閉じ込められた時の防災グッズとして笛や水、懐中電灯、氷砂糖などや緊急連絡カードをセットとした「災害お助けグッズ」の配布をスタートしている。

#### ク 今後の課題・方向性

地区別計画により、その地域に暮らす住民がより身近な地域の福祉をデザインしているが、一般的な住民の意見を集約する手法である「住民座談会」で意見集約し合意形成を図ることの困難さがヒアリング時には語られていた。住民などの意見を反映しつつも明確な方向性の提示や目標設定ができるかということが求められる。

地区別計画を推進するための地域住民により構成される組織（推進母体）が定まらない地区もあるが、地区別計画の推進はあくまで地域が主体になって進めていくものとし、区役所による地区支援チームが、地域の牽引役から相談役、最終的には協働のパートナーとしての役割を担うことを位置付けており、今後、行政とともに地域福祉を切り口にした地域の合意形成をする場の在り方が重要になってくる。

今後、このような地域福祉を通じた地域づくりがさらに活発になるために、行政側が地区や行政内部に対して推進することについて図表5-16のとおり答えている。

図表5-16 地区側と行政内部への働きかけ

地区側が活発になるために推進すること	行政側が地区支援を推進するために必要なこと
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合意形成をできる機会づくりを行政側が仕掛ける必要性</li> <li>・ 地域の人々が、専任で地区運営（組織活動）を行う</li> <li>・ 活動の拠点（事務所）の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員の意識改革</li> <li>・ 業務全体での位置付け</li> <li>・ 効果的な地区支援が展開可能な人的配置</li> </ul>

地区側が活発になるためには、推進母体のように既存の自治会やNPO法人など地域で活動する団体などが主体として、地域福祉を推進できる機会を行政が協働して進めていくことが必要である。瀬谷区では、地区支援チームが実際に地域に出向き、地域力の推進を行っている。

瀬谷区の計画は、自治体内分権の仕組みと通じる部分もある。地区別計画の現状の評価については、「取り組むことで精一杯である」と答えているが、長期的な視野で見ると、計

<sup>27</sup> 自治会町内会が中心になり、災害発生時に、自力避難の難しい災害弱者を地域ぐるみで支えあう体制。本人の同意に基づく地域での要援護者の把握・登録や周囲の救援活動の手法、災害弱者自らが災害に備えた生活や情報伝達手段を盛り込んだ「まちの防災知恵袋手引き」を作成する。

画の内容や背景を共通認識する作業を通し、「自分たちの計画」と考え、取り組むことができるような方向性を持っている。

#### 4 まとめ

事例研究の結果、「適切な圏域の設定」「地域住民の生活課題の発見方策と住民主体活動のための合意形成を行う仕組み」「部局を越えた連携および職員の地域担当制度」「地域福祉活動の担い手や拠点利用」といった共通点を見いだすことができる。

地域福祉計画が機能し、地域コミュニティが活性化するには、各自治体が目指す将来的な地域の在り方に立脚した上で、地域の福祉関係者同士の情報交換や検討の機会、多様な主体による策定参加や情報提供が住民などに浸透しているか、福祉部局から庁内への投げかけや調整が取れているかが重要であるといえる。

##### (1) 適切な圏域の設定

圏域の設定に当たっては、小学校区、中学校区、自治会を基本とした単位に設定することが考えられる。一方で、自治会加入率の減少や学区編成の見直し、市町村の規模や歴史が異なることから、地域の実情にあった圏域設定をすることが求められる。さらに、圏域を設定した場合は、圏域別の計画を策定し、市町村地域福祉計画に位置付けを行うことが必要であると考えられる。

##### (2) 地域住民の生活課題の発見方策と住民主体活動のための合意形成を行う仕組み

地域の生活課題は見えにくいものが多く、どのように見つけるかが課題になる。地域の住民などで、生活の中で近隣の様子の変化に気づく体制や圏域レベルで、関係者間のネットワークを形成し、情報共有することで生活課題の解決のほか、対応の検討を通して新たな活動の開発につながる。また計画策定に当たり、地域住民などのニーズを踏まえた具体的課題を投げかけ、地域の生活課題を横断的に検討し、地域住民などにより構成される推進組織や合意形成を行う仕組みを検討する。立案、実施、評価、改善のマネジメントシステム（PDCA）の全てに住民が参加することを、市町村地域福祉計画へ反映させることが必要であると考えられる。

##### (3) 部局を越えた連携および職員の地域担当制度

地域福祉は、生活関連分野（防災・防犯・交通・教育・まちづくりなど）との関係が深く連携が欠かせない。また住民自治活動や連携確保のために計画策定段階で行政内部における横断的な策定体制を検討することが必要と考えられる。職員体制は、福祉分野におけるコミュニティソーシャルワーカーが、対象者への個別支援によるニーズの解決と、地域におけるニーズを把握・共有し、課題解決を図る地域支援の双方の活動を行うことも考えられる。一方で、地域において主体的な取り組みが可能になるよう、特に取り組みの初期段階において、コーディネーターとして地域担当制度などを設けることを策定段階で検討

することも方策の一つである。なお、職員の地域担当制度については、将来の地域の在り方を地域住民などと検討しコーディネートすることから相当の業務量であると考えられ、ボランティア参加ではなく、業務として位置付けることが望ましいと考えられる。

#### （４）地域福祉活動の担い手や拠点利用

福祉活動の担い手は、自治会・町内会など地域住民を比較的網羅的にカバーしている地縁団体のほか、コミュニティビジネスやテーマ型のNPO法人などさまざまである。また事例を見ると、地域福祉活動は、生活課題への対応を通じた人々のつながりの強化や社会貢献・自己実現の場であるといえる。地域のさまざまな主体が結集し、相互に連携・分担し地域住民のニーズに対応した活動に対し、既存の地域資源（建物）を拠点とすることが考えられる。

「福祉」という表現は、「支援や介助を必要とする人に対するもの」と考えられやすい。一方、先進事例の視察の中で「住民自治活動の中で、全ての問題に一度に対応することはできない。地域の中の一番の課題、例えば防災の問題や青空市場（農業の活性化）なども地域福祉と考え、その取り組みの結果、地域が元気になれば、いろいろな問題にも対応する力がついてくる。まずは地域が元気になるやり方はどのきっかけでも構わない。」「福祉をある一部分としてとらえないで、（支援を）地域全体で支えるのであれば、まちづくり全体として考える。」との話があった。本来、「福祉」は「生活課題全般に対するもの」といえるだろう。

以上、4つの視点を踏まえた地域福祉計画による事業が展開され、地域コミュニティが活性化することを期待する。

#### 【参考文献】

厚生労働省（2008）『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』

ミネルヴァ書房、牧里毎治・野口定久編著（2007）『協働と参加の地域福祉計画 地域コミュニティの形成に向けて』

伊賀市高齢障害課（平成18年）『伊賀市地域福祉計画 あいしあおう しあわせプラン』

伊賀市介護高齢福祉課（平成21年）『伊賀市地域福祉計画 あいしあおう しあわせプラン 平成21年3月改訂』

伊賀市地域福祉計画事務局（平成20年）『伊賀市地域福祉計画 地域自治活動事例集』

瀬谷区福祉保健センター福祉保健課（平成17年）『みんなでつくる みんなのしあわせ 瀬谷区地域福祉保健計画』

瀬谷区総務課（平成21年）『平成21年刊行 区勢統計要覧瀬谷』

瀬谷区福祉保健センター福祉保健課・サービス課（2009）『瀬谷区地域福祉保健計画 地区支援チーム活動の手引き Vol.4(暫定版)』

## 第6章 まちづくり条例に基づく支援策

### 1 はじめに

「まちづくり条例<sup>1</sup>」は、都市計画法や建築基準法等に関連したまちづくりの分野で、地方自治法に基づく地方自治体の自治権による自主条例として、地域の独自性を生かした基準や開発手続等を規定している。まちづくり条例に規定されている内容は、各自治体によりさまざまではあるが、地域コミュニティ組織として「まちづくり協議会<sup>2</sup>」といった地域の住民が主体となるまちづくり組織が規定されている条例も見られる。

まちづくり協議会の目的は、住民主体のまちづくりの実現として、一定の地区において住民の意向を反映させて定める地区レベルでの建築の規制や計画等、「地区のまちづくりルール<sup>3</sup>（以下「地区ルール」という。）」の形成が主である。しかしながら、地区ルールを形成するには、財産権などの制約を伴うため、その利害調整は容易ではなく、自治会等のコミュニティ活動における課題と比較すると、一定の合意形成に至るまでの困難さが想定され、また、地区ルールの策定に着手したものの合意形成までに至らず途中で断念するといったケースも想定される。

まちづくり協議会が、各自治体の条例で規定されてきた狙いとしては、都市計画法で規定されている地区計画<sup>4</sup>の認定に必要な高い合意割合を満たすことは困難であるため、一定の住民の意向を担保する段階的な仕組みとして、地区計画に至るまでの中間段階において、地区計画の認定より低い合意割合で地区ルールの策定を可能とし、段階的に地区計画へ誘導していくことが挙げられる。

まちづくり協議会の制度設計としては、各自治体によってさまざまではあるが、おおむね①まちづくり協議会を首長が認定もしくは登録し、②地域住民の発意で地区ルールの作成ができ、③行政からの一定の活動支援を得つつ、④地域住民の一定の合意を得た地区ルールには、条例に基づき一定の法的な担保が発生する、といった特徴が挙げられる。つまり、住民主体のまちづくりを制度上保障し、そこで合意された内容を行政が受けとめる仕組みである。

しかしながら、私権制限といった問題を本質的に含んでいるため、少なからず不利益を被る人の存在により、合意形成に至るまでに多くの労力を要することから、自治体によっては必ずしも活発に制度が活用されていないといった現状も見受けられる。そこで、本制度を活性化し、住民の意向をまちづくりに反映させやすい制度とするためには、行政はど

<sup>1</sup> 自治体によって名称は異なる。例えば町田市では「住みよい街づくり条例」としている。

<sup>2</sup> 自治体によって名称は異なる。まちづくり条例を根拠とするもので、地域の区域を基準とした「地区型まちづくり協議会」と、教育や環境といったテーマを基準とした「テーマ型まちづくり協議会」を分けて規定している条例もある。町田市では「地区街づくり団体」などとしている。

<sup>3</sup> 「地区のまちづくりルール」には、①地区計画、②建築協定、③自主条例に基づくもの、④任意で定めるもの、などが考えられるが、ここでは③を対象としている。

<sup>4</sup> 都市計画法第12条の4に基づく都市計画。「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画」

のような支援を行うことが適切なのか、東京都町田市の事例を参考に、考察を行う。

## 2 事例研究（東京都町田市）

### （1）行政の支援について～町田市住みよい街づくり条例～

#### ア 市勢<sup>5</sup>

##### （ア）町田市の位置と人口

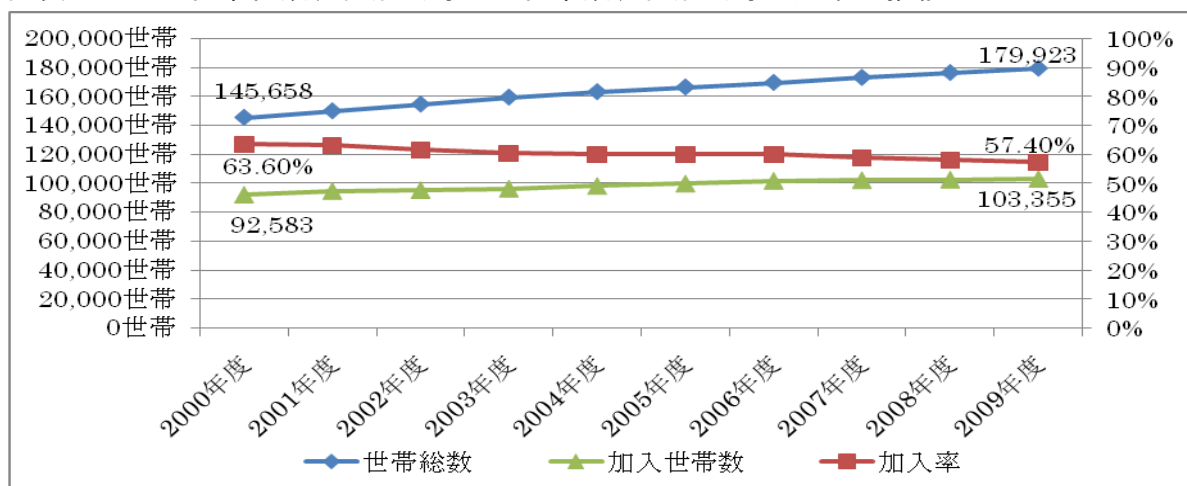
町田市は東京都の南端において、東西22.3km、南北13.2kmを占め、多摩丘陵の西部から中央部に位置している。市制は1958年2月1日に施行され、東京都で9番目に生まれた都市である。古くから横浜に向かう街道は「シルクロード」とも呼ばれ交通の要所であり、商都として繁栄してきた。近隣からも多くの人たちが集まり、商圏人口200万人の一大商業都市へと発展している。

人口は41万6,841人（2009年11月現在：住民基本台帳）となっている。

##### （イ）自治会等の加入世帯数と加入率の推移

自治会・町内会への加入世帯数は、図表6-1のとおり9万2,583世帯（2000年）から10万3,355世帯（2009年）と、年々増加している。一方、世帯総数は14万5,658世帯（2000年）から17万9,923世帯（2009年）と、加入世帯数よりも大きく増加したため、自治会・町内会の加入率は2000年度の63.6%から57.4%まで減少している。

図表6-1 世帯総数、自治会等加入世帯数、自治会等加入率の推移<sup>6</sup>



<sup>5</sup> 『町田市ホームページ』 [http://www.city.machida.tokyo.jp//shi/d\\_profile\\_y/profile/index.html](http://www.city.machida.tokyo.jp//shi/d_profile_y/profile/index.html)（2009年12月14日閲覧）

<sup>6</sup> 『町田市ホームページ』 を参考に作成  
<http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/shimin/cyonaikai/cyonaikai10/index.html>（2009年12月14日閲覧）。各年度とも4月現在。

## イ「町田市住みよい街づくり条例」に規定されている支援策

### (ア) 条例制定までの背景

1999年6月に策定された、町田市都市計画マスタープランで示されている都市づくりの目標や基本方針を実現するために、市民が主役の街づくり<sup>7</sup>の推進を目的として検討が開始された。公募市民、学識経験者等で構成された「町田市街づくり条例検討委員会」からの報告書、市内のモデル地区（2地区）での取り組み等を踏まえ、2004年4月1日に施行された。

### (イ) 条例の構成および条例が対象とする「街づくり」の定義

町田市住みよい街づくり条例の構成および条例が対象とする「街づくり」の定義は、図表6-2および6-3のとおりである。

図表6-2 町田市住みよい街づくり条例の構成<sup>8</sup>

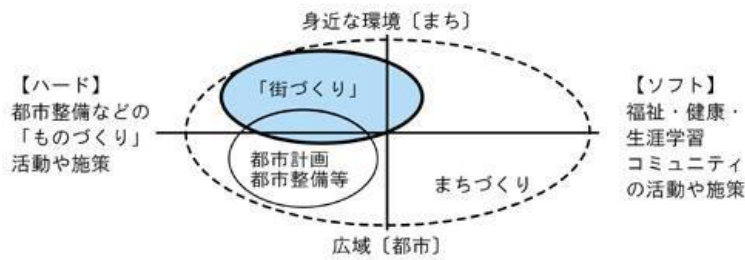
前文		
第1章 総則		
<ul style="list-style-type: none"> <li>・目的</li> <li>・基本理念</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・定義</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の責務</li> <li>・市民の責務</li> <li>・事業者の責務</li> </ul>
<b>第2章 地区街づくりの推進</b>	<b>第3章 街づくりに関する市民活動の推進</b>	<b>第4章 早期周知による街づくり</b>
<b>第1節 地区街づくりプランの策定</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地区街づくりプラン</li> <li>・地区街づくりプラン案の縦覧等</li> <li>・地区街づくりプランの策定及び実現</li> <li>・地区街づくりプランの変更又は廃止の場合の準用</li> <li>・都市計画法、建築基準法等による制度等を活用した街づくりの推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・街づくり市民活動の推進</li> <li>・活動の成果の報告</li> <li>・活動の成果の市の施策への反映</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・周辺環境と調和した街づくりのための指針の策定</li> <li>・早期周知による街づくりの対象</li> <li>・開発等の事前情報公開</li> <li>・説明会の開催</li> <li>・関係住民等と事業者の協議</li> <li>・報告義務</li> <li>・申請手続</li> <li>・助言又は指導</li> </ul>
<b>第2節 街づくり推進地区</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・街づくり推進地区の指定</li> <li>・街づくり実現方針</li> <li>・建築行為等の誘導</li> <li>・助言又は指導</li> </ul>		
<b>第3節 街づくり検討地区</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・街づくり検討地区の指定</li> <li>・地区街づくりプラン案検討の要請等</li> <li>・助言又は指導</li> </ul>		
<b>第5章 街づくり活動の支援</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区街づくり団体への支援</li> <li>・街づくりアドバイザー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・街づくり市民団体への支援</li> <li>・街づくりアドバイザーの派遣</li> </ul>
<b>第6章 町田市街づくり審査会</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町田市街づくり審査会</li> </ul>		
<b>第7章 雑則</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・適用除外</li> <li>・勧告</li> <li>・公表</li> <li>・委任</li> </ul>		

<sup>7</sup> 「町田市住みよい街づくり条例」で「街づくり」とは、「住民が自らの活動により、物的・空間的に自らの住まう街の将来のあるべき姿を考え、その実現に向けて取り組む活動」としており、「地域住民相互が、協力しあい、また、行政および事業者との協働のもと、自らが住み生活する場を住み良い魅力あるものにしていく諸活動」としての「まちづくり」と区別して表記している。

<sup>8</sup> 『町田市ホームページ』

[http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/toshikeisei/toshikeisei\\_20040411/toshikeisei\\_20040411\\_01/index.html](http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/toshikeisei/toshikeisei_20040411/toshikeisei_20040411_01/index.html)（2009年12月14日閲覧）

図表 6-3 条例が対象とする「街づくり」の定義<sup>9</sup>



(ウ) 登録または認定されたまちづくり協議会数の他市との対比

条例に基づき登録または認定された協議会数は、町田市は9協議会が、同様の規定がある神奈川県逗子市では1協議会が登録または認定されており、大きな差が出ている（図表6-4参照）。

図表 6-4 登録または認定されたまちづくり協議会数<sup>10</sup>

まちづくり協議会の種別	町田市	逗子市
地区型まちづくり協議会	7	0
テーマ型まちづくり協議会	2	1
合計	9	1

(エ) 登録されているまちづくり協議会

町田市で条例に基づき登録されている協議会は、図表6-5のとおりである。

図表 6-5 町田市で登録されているまちづくり協議会<sup>11</sup>

No.	まちづくり協議会の名称	設立経緯	種別
1	つくし野三丁目自治会街づくりを考える会	建築協約 <sup>12</sup> 違反	地区型
2	小山田桜台まちづくり協議会	都市計画変更	地区型
3	小野路宿通り街づくり協議会	歴史的景観保全	地区型
4	原町田四丁目第二地区街づくりの会	商業地域の高さ制限	地区型
5	玉川学園地区まちづくりの会	調和した学園都市など	テーマ型
6	NPO法人境川緑のルネッサンス	河川保全など	テーマ型
7	小田急金森泉自治会街づくりを考える会	建築協約違反	地区型
8	田中谷戸街づくり協議会	道路拡幅（調整区域）	地区型
9	平和台まちづくり推進委員会	建築協約違反	地区型

<sup>9</sup> 『町田市ホームページ』

[http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/toshikeisei/toshikeisei\\_20040411/toshikeisei\\_20040411\\_02/index.html](http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/toshikeisei/toshikeisei_20040411/toshikeisei_20040411_02/index.html)（2009年12月14日閲覧）

<sup>10</sup> 町田市聞き取り調査（2009年10月8日）。

<sup>11</sup> 町田市聞き取り調査（2009年10月8日）。

<sup>12</sup> 法令等に基づかない、各地域で任意・自主的に定められている地区のまちづくりルール

### （オ）町田市の条例の特徴

町田市のまちづくり協議会に関する規定について、本研究では同様に条例でまちづくり協議会の規定を設定している神奈川県逗子市の条例を参考とし、それぞれの特徴を比較した（図表6-6参照）。

「5. 地区住民等の定義」、「8. 地区ルールの内容」、「11. まちづくり協議会の主な成立要件」などに大きな違いは見られない。

「9. 必要な合意割合」は、両市とも2段階の基準を設定しており、1段階目として「2分の1」、さらに次の段階として「3分の2」と規定しているが、町田市は「8. 地区ルールの内容」逗子市では「10. 地区ルールの法的担保性」で分類され、視点は異なる。

「10. 地区ルールの法的担保性」は、町田市では、「市長は、策定された地区ルール（地区街づくりプラン）に従い、施策の策定及び実施に努めなければならない」として、行政と住民の関係を規定し、「事業者は、策定された地区ルール（地区街づくりプラン）に従い、協力するように努めなければならない」として、事業者との関係を規定している。逗子市では、「市長は、地区ルール（地区まちづくり計画）をまちづくり基本計画<sup>13</sup>に反映するように努め、地区住民等はその内容を守るよう努めなければならない」として、行政と住民の関係を規定し、さらに「市長は地区ルール（地区まちづくり計画）を内容とする協定を締結したときは、施策の策定及び実施にあたり、協定の内容に配慮するもの」とし、「事業者は、協定の内容に従い、開発事業を行わなければならない」として事業者との関係を規定している。

「12. 支援策」の補助金交付期間は、町田市は5年間で、再登録の手続きは必要ではあるが活動状況により延長することもでき、協議会の進捗状況を見ながら補助金交付の期間について柔軟に対応できる仕組みとなっている。逗子市は最大2年間であるが、補助金の既得権益化を防ぐ観点を主な理由の一つとして、補助金交付期間を明確に2年間として限定している。

「13. 登録期間」は、町田市の登録期間は2年間まで、また6カ月以上活動がないと登録を取り消す規定がある。一方、逗子市に規定はない。なお、町田市の規定は、再登録の手続きを経ることで、行政からの支援策を継続して受けることが可能である。協議会が策定しようとしている地区ルールの規模や内容によっては、一定の合意割合に至るまでに2年以上かかるケースも想定でき、その観点からは、協議会の熟度に応じて、より柔軟な対応が可能な制度設計がなされているといえる。

---

<sup>13</sup> 逗子市まちづくり条例第7条に規定される「基本原則に基づいたまちづくりの推進を目的としたまちづくりに関する基本的な計画」



図表 6—6 町田市および逗子市の条例対比表<sup>14</sup>

No	項目	東京都町田市	神奈川県逗子市
1	人口	約 4 2 万人	約 6 万人
2	条例名	町田市住みよい街づくり条例	逗子市まちづくり条例
3	条例策定	2 0 0 4 年	2 0 0 2 年
4	関連規則等	・住みよい街づくり条例施行規則 ・街づくりアドバイザー派遣要綱 ・地区街づくり団体活動助成金交付要綱	・まちづくり条例施行規則 ・地区まちづくり協議会及びテーマ型まちづくり協議会の支援に関する要綱
5	地区住民等の定義	・居住者 ・土地・建物の権利所有者	・居住者 ・土地・建物の権利所有者 ・事業を営む者
6	まちづくり協議会の名称 (地区型)	地区街づくり団体	地区まちづくり協議会
7	地区ルールの名称	地区街づくりプラン	地区まちづくり計画
8	地区ルールの内容	(1)名称・位置・区域 (2)目標 (3)方針 (4)地区街づくり計画 (5)その他必要な事項	(1)土地利用に関する事項 (2)建築物・工作物に関する事項 (3)防災に関する事項 (4)歴史・自然に関する事項 (5)景観・街並みに関する事項 (6)緑地の保全に関する事項 (7)緑化に関する事項 (8)生活環境に関する事項 (9)その他必要な事項
9	必要な合意割合	・過半数 ・3分の2以上 (※「地区ルールの内容」による)	①5割以上 ②3分の2以上 (※「地区ルールの法的担保性」による)
10	地区ルールの法的担保性	市長の努力義務	①市長の努力義務 ②地区住民の遵守義務
11	まちづくり協議会の主な成立要件	・明確な区域設定 ・おおむね1ha以上 ・基本構想等との整合性 ・地区住民等の理解 ・活動の公開性の保障	・地区住民等により構成 ・自発的参加の機会が保障 ・基本原則に則した目的又方針 ・規約と代表者の定め
12	支援策	・専門家派遣(街づくりアドバイザー) ・補助金交付	・専門家派遣(まちづくりサポーター) ・補助金交付
13	登録期間	2年間(再登録可)	規定なし

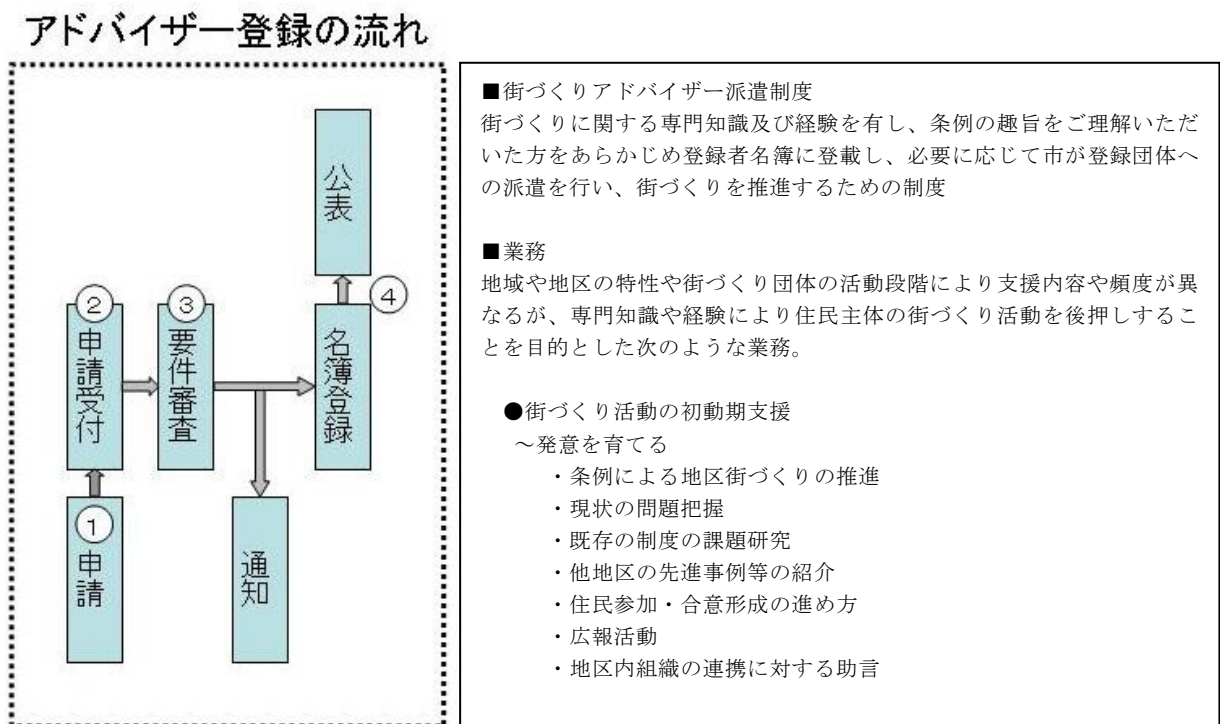
<sup>14</sup> 町田市および逗子市より資料提供。まちづくり協議会は、テーマ型まちづくり協議会として、町田市は「街づくり市民団体」、逗子市は「テーマ型まちづくり協議会」も規定されている。

## (カ) まちづくり協議会への支援の現状

### a 専門家派遣

専門家（街づくりアドバイザー）派遣の目的は、地区ルールの作成や検討に必要なアドバイスや情報提供等を行うことであり、条例の趣旨に賛同する都市計画などの専門家や、街づくりの経験のある市民等をあらかじめ登録し、まちづくり協議会の状況に応じて派遣している。一級建築士、技術士、RCCM<sup>15</sup>、土地区画整理士、再開発プランナーなどの有資格者がおり、法人および個人を合わせて23人<sup>16</sup>が登録されている。協議会が、本制度を活用しやすいように、まちづくりに関連する審議会等の学識経験者などに積極的に登録を促すなど、さまざまな分野の専門家が登録されている（図表6-7参照）。

図表6-7 街づくりアドバイザー登録の流れおよび派遣制度など<sup>17</sup>



### b 補助金交付

<sup>15</sup> RCCM（シビルコンサルティングマネージャ：英語表記は Registered Civil Engineering Consulting Manager）は、建設コンサルティング業務の管理技術者・照査技術者になるための資格。

<sup>16</sup> 町田市資料『「まちだの地区街づくり」の記録2004-2005』（2006年3月）

<sup>17</sup> 『町田市ホームページ』を参考に作成

[http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/toshikeisei/toshikeisei\\_20040411/toshikeisei\\_20040411\\_03/index.html](http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/toshikeisei/toshikeisei_20040411/toshikeisei_20040411_03/index.html)（2009年12月14日閲覧）

補助金の交付額について、町田市の条例または要綱では、「予算の範囲内」と規定し、具体的な金額を規定していない。なお、2009年度は、協議会への補助金（町田市街づくり活動助成金）交付額を1協議会当たり年額15万円以内、専門家（まちづくりアドバイザー）に対する報酬額を1協議会当たり年額5万円以内としている。

### c 制度の周知・普及啓発

制度の周知・普及啓発としては、住民向けのわかりやすいリーフレットを作成し、配布することやホームページからの情報提供等により積極的に行っている。

#### （キ）まちづくり協議会に対する行政職員の関わり

町田市の職員は、まちづくり協議会の検討状況や課題等により、協議会の会合へ参加するなど、直接的なかかわりを持っている。また、行政から声かけをして協議会の立ち上げを促した例や、行政が協議会の事務局を担っている例もあるという。

条例上の間接的な支援策だけではなく、住民と同じ場で直接議論をすることにより、各地域の協議会と密接なコミュニケーションを取ることができ、地域課題や協議会の検討状況を詳細に把握することが可能となり、各協議会の課題に応じたきめ細かな対応が展開されている。

#### （２）まちづくり協議会が求める支援～小山田桜台まちづくり協議会<sup>18</sup>～

町田市では2009年12月現在、「小山田桜台団地地区街づくりプラン（方針）」「小野路宿通り街づくりプラン（目標・方針）」「田中谷戸地区街づくりプラン（目標・方針）」の3つの地区ルール（地区街づくりプラン）が策定されている。

実際に、まちづくり協議会として活動を行っており、2009年6月に地区ルール「小山田桜台団地地区街づくりプラン（方針）」を策定するなど、積極的に取り組みを進めている、小山田桜台まちづくり協議会の事例を参考に、協議会が求める支援について考察を行う。

---

<sup>18</sup> 『町田市ホームページ』

[http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/toshikei/t\\_07/machidukurikatsudo/files/dantai3.pdf](http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/toshikei/t_07/machidukurikatsudo/files/dantai3.pdf)（2009年12月14日閲覧）



小山田桜台団地中央付近（商業施設）



谷戸池（雨水調整池）

## ア 小山田桜台まちづくり協議会の概要

### （ア）小山田桜台まちづくり協議会の設立経緯<sup>19</sup>

「小山田桜台団地」は、神奈川県と隣接する地域に、町田市と独立行政法人都市再生機構(旧住宅・都市整備公団)により造成建設され、1984年より1988年にかけて逐次入居形成された。この団地は、都市計画法の「一団地の住宅施設<sup>20</sup>」として整備され、区域内の土地利用（用途）や戸数などがきめ細かく定められている。また、この団地には、分譲住宅部分と賃貸住宅部分、中層建築物、戸建住宅などが混在している（図表6-8参照）。

住民の高齢化や建築物の老朽化に伴い想定される、エレベーターの設置、駐車場の増設、住宅・住棟の増改築、また幼稚園用地や汚水処理場の用途変更など、都市計画の一団地の住宅施設で定められた内容の変更に該当するものは、都市計画の規定により自由に変更ができない。そのため都市計画法の一団地の住宅施設としての規制の良さを残しながら、より柔軟性を持った地区計画への移行を実現する事を目的として発足した。

<sup>19</sup> 『小山田桜台まちづくり協議会ホームページ』 <http://www.oyamadasakuradai.com/>（2009年12月21日閲覧）

<sup>20</sup> 都市計画法第11条第1項第8号。「一団地の住宅施設」とは、良好な住環境を有する住宅の集積的建設とこれに付随する道路・公園・店舗などの公共・公益的施設を一体的に整備することを目的とした都市計画法に基づく都市施設で、建てられる建物用途から建ぺい率・容積率に至るまで規制されている。

図表 6-8 小山田桜台一団地の住宅施設<sup>21</sup>

名称	小山田桜台一団地の住宅施設	
告示年月日	昭和 54 年 1 月 24 日 昭和 60 年 11 月 12 日最終	
位置	小山田桜台 1 丁目及び 2 丁目各地内	
面積	47.7ha	
建ぺい率	10～40% (50%)	
容積率	30～80% (150%)	
住宅数	中層約 1,260 戸、低層約 360 戸	
公園	近隣公園 1 児童公園 11 (約 2.5ha) 緑地約 11.6ha	
その他	郵便局 1、派出所 1、銀行 1、診療所 1、スーパーマーケット 1、店舗 16、コミュニティセンター 1、小学校 1、中学校 1、幼稚園 1、保育所 1、管理事務所 (管理作業所、集会所を含む) 9、汚水処理場 1、ガス施設 1、電気施設 1、給水施設 8、調整池 3	
施工者	住宅・都市整備公団	
位置	町田市小山田桜台 1-2 他	
種別	公団賃貸・分譲	
面積	47.7ha	
戸数	1,618 戸	
住宅タイプ	公団賃貸	公団分譲
	3LDK (75.62～75.71 m <sup>2</sup> ) 27 戸	3LDK (88.12～108.52 m <sup>2</sup> ) 134 戸
	3LDK (72.66～94.41 m <sup>2</sup> ) 264 戸	3LDK (85.12～118.72 m <sup>2</sup> ) 354 戸
	3LDK (77.47～81.59 m <sup>2</sup> ) 123 戸	4LDK (100.21～110.94 m <sup>2</sup> ) 219 戸
	4LDK (105.82 m <sup>2</sup> ) 52 戸	4LDK (105.85～110.94 m <sup>2</sup> ) 417 戸
	4LDK (91.52～91.60 m <sup>2</sup> ) 12 戸	5LDK (104.56 m <sup>2</sup> ) 7 戸
	4LDK (101.21 m <sup>2</sup> ) 9 戸	
	計 487 戸	計 1,131 戸
平均住宅面積	賃貸 88.05 m <sup>2</sup> 分譲 108.42 m <sup>2</sup>	
入居年度	昭和 59～昭和 63 年	
耐用年度	70 年	

#### (イ) まちづくり協議会組織の概要

まちづくり協議会は、小山田桜台団地のうち、分譲住宅（戸建・集合住宅）1,131 戸を有する 12 管理組合を中心に発足し、賃貸住宅管理者である都市再生機構も含めて構成されている。なお、この協議会は連合会自治会とは別組織である。

#### (ウ) まちづくり協議会の活動概要

協議会は、毎月第 3 金曜日に定例的に開催されている。2009 年 3 月時点までで、計 68 回の協議会が開催され、その他にも、25 回の地区部会や谷戸池アクションプラン等の各部会の会合も開催されている。2008 年実績では概ね毎月 3～4 回の協議会関連の会合が開催されており、協議会の活動はかなり活発であるといえる。

<sup>21</sup> 『小山田桜台まちづくり協議会ホームページ』

<http://www.oyamadasakuradai.com/ashusi.html>  
<http://www.oyamadasakuradai.com/ashusi.html> (2009 年 1 月 14 日閲覧)

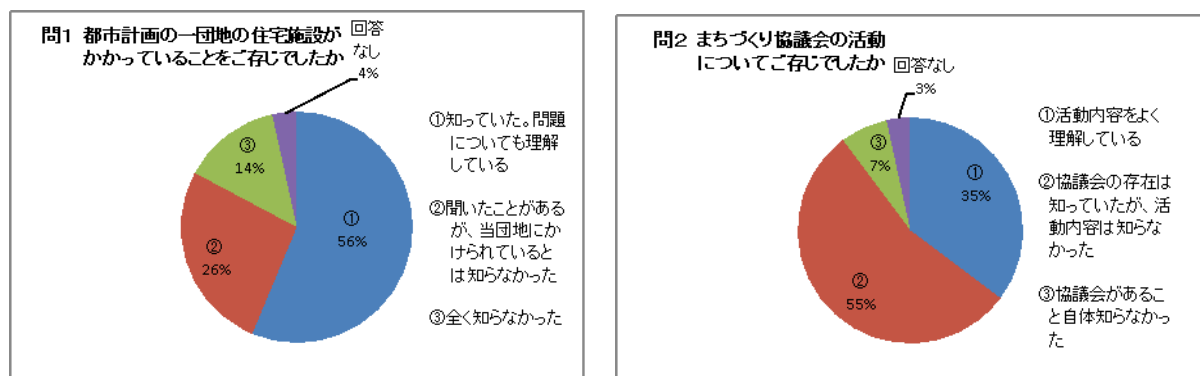
### (エ) まちづくり協議会活動の認知度

協議会は、2008年7月に各管理組合理事会に対し、アンケート調査を行った。

「都市計画の一団地の住宅施設がかかっていること」について、「知っていた。問題についても理解している」人が56%、「聞いたことがあるが、当団地にはかけられているとは知らなかった」人は26%、「全く知らなかった」人は14%であった。

「まちづくり協議会の活動内容」について、「活動内容をよく理解している」人は35%、「協議会の存在は知っていたが、活動内容は知らなかった」人は55%、「協議会があること自体が知らなかった」人は7%であった（図表6-9参照）。

図表6-9 アンケート結果<sup>22</sup>



### (オ) まちづくり協議会の活動予算

2008年度の歳入は、町田市からの補助金、各世帯からの会費、法人会費などがある。会費収入が49.51%と一番大きく、補助金は歳入の3分の1を占め、協議会の主な財源の一つである。なお、会費は1戸あたり年間100円となっている。

歳出については、活動費、広報活動費などで構成され、予備費を除くと、広報活動費が34.74%と、大きな割合を占める。（図表6-10、6-11参照）。

なお、2009年度は、国土交通省関連の補助金「住まい・まちづくり担い手事業」<sup>23</sup>に応募し策託されており、約150万円の補助金交付を受けることとなっている。

<sup>22</sup> 『小山田桜台まちづくり協議会ホームページ』 <http://www.oyamadasakuradai.com/aankeito.html>（2009年12月14日閲覧）

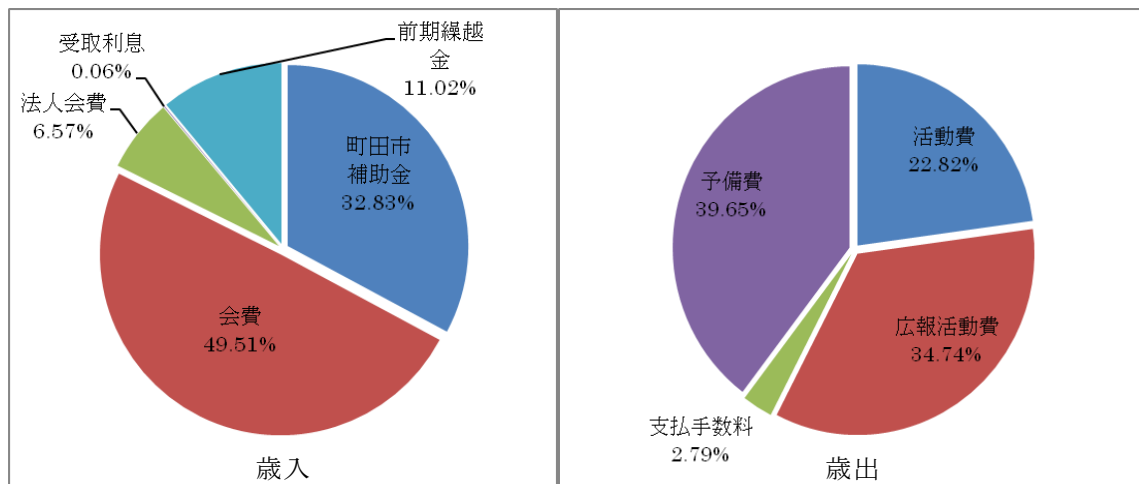
<sup>23</sup> 住まい・まちづくり担い手事業は、持続可能なストック型の社会への転換、質の高い住宅を長年にわたり使用していくための市場環境、市街地環境の整備が求められている中、このような環境を創り出していくため、住宅の建設、維持管理、流通、まちづくり等についてのNPO法人、任意団体等の活動を促進することを目的とするものであり、このような観点から、国がモデル的な活動を公募によって募り、優れた提案に対して、予算の範囲内において、活動の実施に要する費用の一部を補助するものである。

図表 6-10 2008年度収支表<sup>24</sup>

歳入の部 (単位: 円)		
町田市補助金	75,000	町田市地区街づくり団体助成金
会費	113,100	一世帯100円/年×1,131戸
法人会費	15,000	都市再生機構、城南信用金庫
受け取り利息	142	
前期繰越金	25,178	
歳入合計 228,420		

歳出の部 (単位: 円)		
活動費	52,116	消耗品費、会場費、清掃活動費
広報活動費	79,355	印刷製本費、ホームページ費
支払い手数料	6,370	通信費
予備費	90,579	予備費、交通費
歳出合計 228,420		

図表 6-11 2008年度歳入・歳出グラフ<sup>25</sup>



(カ) まちづくり協議会活動の周知について

地域住民等がまちづくりの情報を共有し、まちづくりへの関心を高めていくため、協議会の情報紙を発行している。

2004年1月に第1号のまちづくり協議会ニュースを発行し、2009年12月までに、小山田桜台まちづくり協議会ニュース(第13号)、小山田桜台団地通信(第2号)、防犯部会ニュース(第1号)が発行されている

<sup>24</sup> 『小山田桜台まちづくり協議会ホームページ』を参考に作成 <http://www.oyamadasakuradai.com/a2008houkoku.html> (2009年12月14日閲覧)

<sup>25</sup> 図表6-10を参考に作成

また、ホームページに掲載されている情報も充実しており、さまざまな手法により積極的な情報提供を行っている。

#### (キ)「小山田桜台団地地区街づくりプラン(方針)」の概要

2009年に小山田桜台団地全12管理組合の総会での可決を受け、「小山田桜台団地地区街づくりプラン(方針)」を策定された。そこでは、「1. 位置及び区域」、「2. 地区街づくりの目標」、「3. 地区街づくりの方針」を示している(図表6-12参照)。

図表6-12 小山田桜台団地地区街づくりプラン(方針)

1. 位置及び区域 都市計画法「一団地の住宅施設」で定められている「小山田桜台一団地の住宅施設」(約47.7ha)全域
2. 地区街づくりの目標 「公園団地の形成」
3. 地区街づくりの方針 (1) 全体方針 (2) 道路の方針—今ある団地内の道路環境を守っていきます (3) 公園・緑地の方針—現在ある公園・緑地・水辺の環境を守っていきます (4) センター地区の方針—センターの活力再生に向けて検討していきます (5) 集合住宅ブロックの方針—現在のゆとりある環境を守っていきます (6) 戸建住宅ブロックの方針—現在の良好な環境を守っていきます

出典：町田市『小山田桜台団地地区街づくりプラン(方針)』を参考に作成

#### イ 小山田桜台まちづくり協議会の活動の現状と必要とされる支援

協議会の活動の現状と必要とされる支援について、2009年10月8日、小山田桜台まちづくり協議会の会長の話を伺った。

##### (ア) コミュニティ活動の現状と問題点

防犯パトロールや清掃活動を随時実施し、通常から住民間のコミュニケーションをとるよう努めている。また、地域一体となったコミュニティの形成のため、現会長の発案により、今まで各団地ごとに別々に行われていた祭事を、団地祭として合同で開催している。

ほかにも、バスの現行路線の交通問題も課題としてあり、コミュニティバスの運行についても積極的な取り組みをしている。

小山田桜台団地のうち、賃貸住宅部分には自治会が構成されているが、分譲共同住宅部分には区分所有法に基づく管理組合があるため、自治会として構成されていない。また、賃貸住宅の所有者は都市再生機構であるため、機構の賛同がないと一定の合意割合に達す



ることは困難な状況となっている。

なお、協議会の会合や活動に積極的に参加する人は必ずしも多いとはいえない。当初は参加者が数人ということもあったという。取り扱っている課題が都市計画法や建築基準法に関することであるため、理解がされにくいことも原因の一つとしてあり、協議会参加者の年齢層も60歳代が多く、若い世代は少ない。また、管理組合の代表者が協議会の委員となっており、管理組合の規約等により代表者が毎年変わるため、継続性の面での課題もある。

## (イ) コミュニティ活動継続のための必要事項

### a 活動スペース

現在団地ごとに、小規模な集会室を持っているが、まちづくり協議会として集まるには手狭である。団地内には都市再生機構が管理する集会室があるが、協議会として自由に使用できない現状があるため、いつでも参加者が集まれる活動スペースが必要であるという。

### b 活動成果

少しずつでも目に見える結果を出していくことが必要であるという。例えば、「日常の清掃活動をして道がきれいになった」、「防犯パトロールをして安全な街になってきた」など、参加者が実感できる結果を積み重ねていくことが、大きな成果につながっていくと考えている。地区ルールの策定は重要な課題として認識はされているが、それが結果として形になるには通常は検討開始から数年は必要となるため、検討期間における活動成果が見えにくく、活動のモチベーション維持が難しいという。

そのモチベーション維持のためにも、日常のコミュニティ活動を継続し、成果を見せていくことが必要であるという。

### c キーパーソン

現在の協議会の活動の推進力は、会長自身のリーダーシップ力、企画力などに依存している部分が多い。他の協議会と比べると、比較的規模が大きく、また都市計画の変更というハードルの高い課題解決を目的としており、活動の継続には多大な労力が必要とされるが、会長の経験を生かした組織運営と、地域コミュニティに住民の目を向けさせる工夫等により課題解決に向けた活動が日々なされているといえる。

### d 財政力

財政力の担保についても、リスク分散の視点から、複数の財源確保について検討されて

いる。自立的な活動資金の確保のため、団地内の植木職人経験者のスキルを生かし、現在市が行っている公園の植栽剪定業務の受託や、ごみの資源回収等による市からの奨励金の交付を検討したいという。将来的には、団地内での売電や植物工場などの構想も視野に入れているという。

### 3 まとめ

#### (1) 行政側の視点とまちづくり協議会側の視点の違い

行政とまちづくり協議会の両面からの考察により、支援に対する視点のズレが確認できた。実際にまちづくり協議会として活動している、小山田桜台まちづくり協議会の会長とのヒアリングでは、まちづくり協議会として地区ルールを実現するためにも、通常のコミュニティ活動を継続し、活性化していくことが不可欠であるという。まちづくり条例に基づくまちづくり協議会である以上は、地区ルールの策定といった目的を実現するための団体であり、行政は当然にしてその目的の達成のために必要な支援をすべきである。

しかしながら、まちづくり協議会は、日常の地域の課題を扱う自治会等と同じエリアで構成されるケースが多く、地域住民からの視点では、地区ルールの作成も重要な課題の一つではあるが、しかしながら、それはあくまで日常のさまざまな課題の中の一つとして位置付けられている。地区ルールの策定が進まない協議会があったとしても、その原因は実は母体となる自治会等のコミュニティ活動自体にあることも想定される。

行政の支援を行う際も、このまちづくり条例に基づく行政側の視点と、通常のコミュニティ活動に参加する住民の視点の違いが、双方の間に存在することを認識した上で、適切な支援策を検討することが重要である。

#### (2) 行政側の留意点～まちづくり協議会の実情を理解すること～

町田市においては、条例に、専門家派遣や補助金交付といった一定の支援策が規定されている。しかし、条例に規定された支援だけでなく、職員が協議会との直接的なコミュニケーションをとることにより協議会の課題の把握が可能となり、その解決策を提案している。

協議会の適正な支援の提案には、まずは地域との対話を繰り返し、地域の実情を把握し、地域特性に応じた支援を行うといった、日頃の職員の地道な作業が必要であるといえる。そのためにも、職員の地域担当制や、まちづくり協議会ごとの担当制なども考慮に値するものとする。

#### (3) まちづくり分野のみでなく横断的な支援の必要性

まちづくり協議会の形態や立ち上げのきっかけなどは地域ごとにさまざまではあるが、小山田桜台団地で見られたように、まちづくり協議会の位置付けとしては、「課題解決型の短期プロジェクト」的な側面を持っているといえる。協議会活動が活性化するか否かは、その母体となる自治会等のコミュニティ組織の自立的かつ継続的な活動に、直接的に左右

される。

まちづくり条例の支援策を講じ、地区ルールの策定に至らないとしても、例えば、市民協働など一般的なコミュニティ施策を扱う他の行政セクションでの支援策があれば、そのセクションと協力して、解決策の提案をすることにより、地区ルールの策定につながることも想定できる。

まちづくり条例の規定に基づき機械的に支援を打ち切るのではなく、目的の達成のための横断的な支援が必要であるといえる。

#### **（４）費用対効果の観点から考えられるリスクの回避**

制度の使いやすさを求めることで、安易な支援策のばらまきにならないように留意すべきである。

今回の先進事例では見受けられないが、数年間にわたり補助金を支出し、専門家を派遣し、結果として地区ルールが実現しない場合、その行政支援の判断根拠について第三者への合理的な説明が求められる。行政からの支援、また協議会立ち上げ前の早期からの支援は不可欠といえるが、その表裏一体として、地区ルールの実現につながらない際のリスクも含んでいることを十分に認識すべきであり、行政からの支援を安易に受けることができる規定は避けるべきであろう。

これらの取り組み自体、比較的新しいものであるため、より慎重に検討されたい。

## **４ おわりに**

自治体ごとに内在している課題もさまざまであり、また地域ごとに直面している課題もさまざまである。そのことを認識したうえで、各地域から求められている行政支援を、適切かつ柔軟に実施できるような制度設計を行うことが重要である。

今後は、まちづくり分野における自治体内分権の一つとして、地域のコミュニティ組織としてのまちづくり協議会が、より一層重要な役割を担うことが考えられる。

今後の社会構造や社会情勢の変化により、そのニーズも変化し、求められる支援策を新たに生み出していくための、行政職員の人材育成も必要とされる。

良好なコミュニティの形成には、その形成過程において、地域コミュニティ内での「住民と住民」の良好なコミュニケーションは不可欠であるが、それだけでなく「地域と行政」、いわば「住民と行政職員」の良好なコミュニケーションを取っていくことが、地域コミュニティの活性化にますます重要になるものといえよう。

**【参考文献】**

小林重敬編著（2002）『条例による総合的まちづくり』学芸出版社。

小林重敬編著（1999）『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社。

名和田是彦（2009）「コミュニティと自治体政策法務」ジュリスト（No. 1385、9  
8ページ、2009. 9. 15）。

柳沢厚、野口和雄、日置雅晴（2007）『自治体都市計画の最前線』学芸出版社。

## 第7章 地域がつくったコミュニティバス

### 1 はじめに

「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会報告書（以下「コミュニティバス報告書」という。）<sup>1</sup>」によると、コミュニティバスとは、明確に法的定義された用語ではないが、一般的に「地方公共団体等がまちづくりなどの住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消、高齢者等の外出促進、公共施設の利用促進を通じたまちの活性化等を目的として、自らが主体的に運行を確保するバスのこと」と解されている。

コミュニティバスは、需要が少ない、道路が狭隘であるなどの理由で路線バスが運行していない地域において運行する事例が多く、そのため、運行収支は赤字であるところが多数である<sup>2</sup>。コミュニティバスの役割は、公共交通不便地区の縮小と便利で効率的に乗客を輸送することであり、そのことから考えても運行収支が赤字だからと言って、すぐに失敗であると判断するものではない。しかし、利用者数が少なく、事業効果が極めて低い事例では、少なくない公費負担が、効率の良くない住民サービスに投入されることであり、このような存在意義が問われるような問題を抱えている事例が多数あることも事実で、自治体の財政運営にも影響を与えるものといえよう。

コミュニティバス報告書によると、問題のある事例としては、①他の自治体でも運行している、選挙の際の公約であるなどの理由により、運行目的があいまいで、ほとんど議論されないまま導入した事例②成功事例のコピーに終始して、その地域の実情を十分に反映した輸送形態、路線設定、運行頻度、運賃、車両等になっていない事例③住民や商工会議所等の地元関係者の参画が計画段階から十分になされていないため、住民の関心が一過性のもので、すなわち住民の愛着不足で終わってしまう事例④運行開始後のフォローアップ体制が整っていない事例などが挙げられる。

一方、成功を収めたといえる玉川学園コミュニティバスの事例は、起伏にとんだ丘陵地に住宅地が形成され、道路が狭隘で、路線バスの運行がない町田市玉川学園地域において、玉川学園町内会が中心となって、市と長期に及ぶ検討を重ね、その結果、地域組織・行政・バス事業者の三者協働事業によるコミュニティバスの運行を実現させたものである。協働方式のバス運行が他の地域においても広がりを見せる中、参考となる事例として取り上げることとし、コミュニティバスと地域コミュニティのかかわり方および行政の支援の在り

<sup>1</sup> 国土交通省自動車交通局旅客課が設置し、コミュニティバスや乗合タクシー等の新たな輸送サービスの普及・促進を図るため、現行制度の見直しについて議論・検討した懇談会であり、2006年1月に報告書が発表された。委員は学識経験者、消費者代表、事業者、労働組合、地方公共団体などから構成される。『国土交通省ホームページ』  
<http://www.mlit.go.jp/jidosha/iinkai/tiikikoutu.pdf>（2009年12月1日閲覧）

<sup>2</sup> 2004年3月に作成された国土交通省近畿運輸局の「コミュニティバスの導入ガイド」によると、近畿運輸局管内を調査し回答があった632路線中、626路線は運行収支が赤字である。『国土交通省近畿運輸局ホームページ』  
<http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/koutsu/bus/cbus.pdf>（2009年12月1日閲覧）

方について考察していきたい。

## 2 事例研究（玉川学園町内会）

### （1）町田市について<sup>3</sup>

町田市は東京都心から西南方向に30kmから40kmに位置し、半島状に神奈川県と境を接している。東西22.3km、南北13.2km、面積は71.63km<sup>2</sup>となっていて、北部を中心に市域の多くは多摩丘陵に属し、南部は相模台地へ緩やかに続く。標高の最高地点364m、最低地点27mである。市内には、横浜線、小田急線、東急田園都市線、京王相模原線の鉄道網、東名高速、国道16号線、国道246号線の広域幹線道路が走り、交通の便に恵まれ、住宅街が広がり大規模団地が点在し、町田駅前の中心市街地は商圏人口200万人の一大商業地となっている。人口は42万人でここ数年は微増し、世帯数は18万世帯である。自治会加入世帯数（10万世帯）は年々微増傾向にあるが、総世帯数の増加が著しいため、自治会加入率は6割弱で年々微減傾向にある。

### （2）玉川学園町内会について<sup>4</sup>

玉川学園町内会は、玉川学園一丁目から八丁目までと東玉川学園一・二・四丁目に居住する世帯で構成されており、会員世帯数は約4千世帯である。町内会・自治会としては、町田市内で最大で、都内でも大規模な自治的組織に当たる。自治会加入率は約6割で近年横ばいである。玉川学園地域<sup>5</sup>（図表7-1参照）の人口はここ数年横ばいの1万9,935人、世帯数は年々増加の8,665世帯、高齢化率は年々上昇の約26%であり、町田市全体の約20%と比較すると高い状況にある。また、玉川学園地域の大部分は、玉川学園町内会や学校法人玉川学園などの住民運動により1968年に文教地区<sup>6</sup>に指定されている。

<sup>3</sup> 2009年3月町田市発行の「まちだガイド」および『町田市ホームページ』を参考に作成した。  
<http://www.city.machida.tokyo.jp/>（2009年12月1日閲覧）

<sup>4</sup> 2009年9月玉川学園町内会発行の「玉川学園地域80年のあゆみ」を参考に作成した。

<sup>5</sup> 面積は259.7haで、後述する玉川学園地区町内会自治会連合会のエリアよりも若干広く玉川学園一丁目から八丁目までと東玉川学園一丁目から四丁目までをエリアとする。

<sup>6</sup> 玉川学園前駅の駅前商店街があるエリアは、用途規制が緩い近隣商業地域に指定されているが、文教地区に指定されていることにより、旅館・映画館・遊技場などが建築することができない。

図表 7-1 玉川学園地域付近図<sup>7</sup>



玉川学園町内会は、会員相互の連帯と親睦を深め、豊かな環境と住みよいまちづくりを推進することを目的とした住民の自治的な組織で、会員の積極的なボランティア活動により、「人にやさしい安心して住むことのできる明るいまちづくり」の推進と「だれもが歩いて豊かな景観を楽しめるまち」を目指し、住民の声を行政に反映させるとともに、住み良い環境の整備、促進に努めることを方針としている。町内会は8地区45支部358班より構成され、1世帯の町内会費は年額2,000円である。

1958年の町田市制施行に伴い、町田市町内会自治会連合会が発足し、その下に地区連合会が組織される。その後、属していた町田第二地区町内会自治会連合会から1999年に分離独立し、玉川学園町内会を中心に、玉川学園第一住宅自治会・玉川学園興人自治会・玉川学園松風台自治会・桜ヶ丘自治会・東玉川学園睦会からなる玉川学園地区町内会自治会連合会を発足する。玉川学園地区町内会自治会連合会では、主に情報交換や協働で行う活動の企画実施に関する協議などを行っている。

特筆すべきこととして、2007年に玉川学園町内会は、地方自治の進展および住民の福祉の増進に努めたものに対する地方自治功労表彰である地方自治法施行60周年記念総務大臣表彰を受賞した。受賞の理由としては、地域の課題解決に当たり、自主的かつ積極

<sup>7</sup> 『町田市ホームページ』 [http://www.city.machida.tokyo.jp/shi/guide/files/map\\_high.pdf](http://www.city.machida.tokyo.jp/shi/guide/files/map_high.pdf) (2009年12月1日閲覧)

的な活動を展開し、①循環型社会形成のための資源回収活動、②8地区ごとの防犯パトロール活動の実施、③住民自らの発案による玉川学園前駅構内の北口南口に雨傘を設置する「善意の傘」や④地域に多くある坂道の要所に休憩用のベンチを設置する「憩いの椅子」、⑤核家族化や高齢化が進む中での地域集会施設を利用した高齢者や子供のふれあい活動、⑥町田市の地域・テーマコミュニティ協働事業として、地域内の高齢者在宅サービスを担うNPO法人と連携し、セミナー（地域が抱える問題を共に考え解決する）を開催するなどの地域における介護や子育ての課題解決に向けての取り組み、⑦そして、三者協働事業による玉川学園コミュニティバスの運行の実現などが挙げられている。

特に古紙・瓶・缶などの資源回収活動は、1990年に開始され、回収量に応じて市から奨励金（6円/kg）が支払われる。町内会では、それを積み立て、奨励金を町内会事務所の建設費、維持管理費などのさまざまなものに充てている。この奨励金の累計は約8,150万円で、町内会にとって貴重な財源の一つになっている。他の財源の一例として、活動運営費に対する市の補助金（年間200円×会員世帯数+1万2,000円）、自主防災組織の活動に対する市の補助金（年間65円×世帯数+1万3,000円）<sup>8</sup>なども挙げられる。

地域福祉の取り組みとしては、玉川学園地域の非営利団体やボランティア団体（計15団体）と協働で地域福祉についての交流会などを開催している。また、諸団体のネットワークを構築し、「誰でも・いつでも・助けてが言える地域」を目指して、玉川学園地区町内会自治会連合会とも連携しながら、福祉のまちづくりの構築、すなわち地区社会福祉協議会の設立に向けた活動を推進している。

その他の活動事例として、玉川学園交通問題協議会<sup>9</sup>が実施する年2回の駐輪・駐車秩序正常化キャンペーン<sup>10</sup>の中心的な役割や、近隣自治会と連携して行い、参加者数500人を超える総合防災訓練の実施などがある。

なお、町田市住みよい街づくり条例に基づくまちづくり市民活動団体である「玉川学園地区まちづくりの会」と密接な関係があり、地域の課題と環境の変化を全戸に問う「環境アンケート調査」の実施（2007年）、「建築並びに土地造成に関する申し合わせ事項」の改訂（2007年）の協議、地域のまちづくりの目標である玉川学園地域まちづくり憲章の検討などを協働して行った。

2009年には、玉川学園町内会をはじめとする各自治会における総会での承認を受けて、玉川学園地域まちづくり憲章の正式承認が、玉川学園地区町内会自治会連合会でなされた。

### （3）玉川学園コミュニティバスの導入の経過<sup>11</sup>

<sup>8</sup> 『町田市ホームページ』を参考に作成 <http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/>（2009年12月1日閲覧）

<sup>9</sup> 詳細は「（3）玉川学園コミュニティバスの導入の経過」で記載。

<sup>10</sup> 二日間にわたり、啓蒙ビラの配布などの活動を行う。2009年の春に実施したキャンペーンでは16団体からのべ481人の参加があった。

<sup>11</sup> 2009年9月玉川学園町内会発行の「玉川学園地域80年のあゆみ」、玉川学園町内会および町田市都市計画課より資料提供および聞き取り調査を参考に作成した。



玉川学園町内会の自主的かつ積極的な活動として展開している、三者協働事業による玉川学園コミュニティバスの運行に関し、運行開始までの導入の経過は、次のとおりである。

## ア 玉川学園誕生からコミュニティバスが計画される前まで

1929年に玉川学園が創設され、宅地分譲によって学園の建設費用を捻出するため、耕地整理を起工する。また、玉川学園前駅が開設される。

1933年に玉川学園の創設者である小原氏の話聞く会「丘の会」が設立される。

1962年に「丘の会」の町内会的な役割を一部引き継ぐ形で玉川学園町内会が発足する。

1979年に地域の課題になっていた駅前放置自転車問題を解決するため、隣接自治会などの諸団体と共に「玉川学園前駅周辺の自転車バイク等置場問題連絡協議会（以下「連絡協議会」という。）が発足する。

1994年に連絡協議会が玉川学園地域周辺の各団体に呼びかけ、玉川学園地域で初めて駐輪・駐車秩序正常化キャンペーンを実施する。なお、このキャンペーンは翌年度以降、春秋の毎年2回実施している。その後、連絡協議会は駐輪場確保の活動が一段落した段階で、幅広く玉川学園地域の交通問題を話し合い、交通環境の改善をするため、玉川学園町内会を中心に玉川学園前駅を利用する近隣町内会など（現在16団体）から構成される玉川学園交通問題協議会（以下「交通問題協議会」という。）に改称した。

## イ コミュニティバスの計画から計画中断まで

1996年に交通問題協議会がコミュニティバス運行実施計画を立案し、市に提出、本格的な活動を開始する。なお、町内会長などが、これ以前に他の地域のコミュニティバスを視察している。

1997年に交通問題協議会が地域の交通問題に関するアンケートを会員世帯に実施し、コミュニティバス運行への要望は、「道路・歩道の整備」「不法駐車の排除」に続き、第3位（約50%）と非常に関心が高いことが分かる。

1998年に①交通不便地域を解消する、②地域の人が育てる、③高齢者や乳幼児連れの人など誰でも抵抗感なく利用できる、④つつい乗ってしまうような魅力がある、⑤先進性と話題性のある学園らしいもの（デザイン・ネーミング・低公害等）である、⑥安全安心であるというコミュニティバスの基本コンセプトを決定する。

1999年に市議会にコミュニティバス早期実現を請願するとともに策定中の都市計画マスタープランの地域別まちづくり構想に記載の要望をする。その結果、都市マスタープランの地域別まちづくり構想の「玉川学園地域の将来のまちの姿」として、「地域内を巡回するバスに乗ると、道々で高齢者などが乗り降りしている。車窓から見える住宅地はどの家も個性的で緑豊かでゆとりある敷地が多い」と記載される。また、地域組織で、コミュニティバスに関する全戸アンケートを実施し、多くの人が利用したいとの調査結果が出

る。

1999年から2000年にかけて、市は、関連する自治会長・バス事業者（K社）・警察・有識者等で構成される「コミュニティバス検討委員会」を組織する。コミュニティバス検討委員会は、玉川学園地域をモデルケースにしたコミュニティバスの調査検討を行い、受益者負担の原則や運行効率の確保を踏まえ、将来的にコミュニティバスの導入を検討することを提案する。なお、他にもモデルケースの候補になった地域（町田市金森地域・町田市成瀬地域）があったが、玉川学園地域が選ばれたのは、地域組織の体制がしっかりしている、想定される路線周辺に人口がある、車道幅員が概ね4 m以上あるなどの理由によるものである。

2000年から、玉川学園地域ではミニバス検討委員会を設置し、市・バス事業者を交えながら協議を進めた。しかし、バス事業者は採算が合わないと主張し、条件が整わず、住民アンケートの結果を踏まえ、2003年の暮に一度、断念する。

#### ウ コミュニティバスの計画再開から運行開始まで

地域組織が主導するミニバス検討委員会が諦めず、市と協議を続け、2004年に、新たに①市民・行政・事業者の三者が協働で運行する②運行を開始する前に取りやめのルールを明確にし、赤字の場合は廃止する③運賃はワンコイン（100円）<sup>12</sup>にこだわらず、できる限り運賃収入で運行経費を賄える設定にする、すなわち路線バスと同額程度に想定する、という運行するための原則を確立する。また、市はコミュニティバス事業について、地域のバス事業者（K社）だけではなく、近接するバス事業者（小田急バス）にも声をかける。その後の地域組織と市の協議で、玉川学園地域は、中央部を斜めに小田急線が走っていることから、小田急線の両側で同時に運行を開始するのではなく、実現性の高い北ルートから試験運行を先行することを決定する。それに伴い、市は予算化し、市と地域組織で月1回程度の協議を進める。コミュニティバス事業を円滑に行うため、玉川学園コミュニティバス推進委員会<sup>13</sup>（以下「推進委員会」という。）が発足し、市、地域、運行事業者の三者が協働し、その後運行ルートや停留所の位置などを決定した。

2005年に推進委員会と市が協働<sup>14</sup>して、コミュニティバスの運行に関する地域状況と住民意識を調査するため、北ルート運行開始予定地域において①居住地域と年齢層②公共交通の利便性③外出頻度④自転車バイク自家用車の利用⑤コミュニティバスの利用などの全戸アンケート調査を行う。その後、市が小田急バス所有の小型バスを借り上げ、北ルートで試験運行を開始する。その際、開始式典は地域組織が執り行った。試験運行は、予想を超える利用者数を記録し、本運行に向けての導入する車両を選定する。車両の仕様は、市が地域組織と協議の上、小型低床ノンステップ・車椅子対応・天然ガス使用・車道幅員

<sup>12</sup> 「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会報告書」によると、2005年10月の国土交通省の調査では、コミュニティバス全体の約3割が運賃100円である。

<sup>13</sup> 詳細は、「(7) 玉川学園コミュニティバス推進委員会について」で記載。

<sup>14</sup> 推進委員会がアンケートの配布回収を行い、市が集計を行った。

4 mで対応可能なものにした。当初、市がM社製のバスを購入する予定であったが、諸事情により、購入することを中断した。その後、小田急バスから自社で車両を購入しても良いとの申し入れがあり、市ではバス車両を購入せず、バス会社が車両を購入し、自社所有とした。この背景として、小田急バスは、玉川学園地域から撤退しても、他の地域の自治体で、このバス車両を活用すれば良いという考えがあったとされている。ただし、バス車両の減価償却費は、運行経費に含め、運行収支が赤字の場合は、市が減価償却費相当分を補助することにした。また、車両のデザインは、玉川学園在住の漫画家の協力を得て、地域組織で決定し、愛称も地域組織で募集し、「玉ちゃんバス」に決定した。

2006年に専用車両を導入し、北ルートで本運行を開始する。その際に、地域組織で車両導入式典・愛称命名式・愛称募集の入賞者表彰式を執り行った。また、北ルートの本運行開始に伴い、東ルートでの運行を目指した本格的な活動に着手した。

北ルートの本運行開始後一年を前にした2007年に、推進委員会と市が協働して、コミュニティバスの運行に関して、地域状況と住民意識を調査するため、北ルート運行地域で全戸アンケート調査を行い、コミュニティバス導入の効果を検証した。このことは、構想中のルートも含めた今後の事業に反映させることになる。その後、東ルートでも試験運行を開始し、その際にも、地域組織で開始式典を執り行う。

そして、翌年の2008年に東ルートで本運行を開始する。

#### (4) コミュニティバスの概要<sup>15</sup>

玉川学園コミュニティバスの運行ルート（図表7-2参照）は、北ルートと東ルートがある。北ルートは、2005年3月に運行開始した路線距離4.2km（一部5.2km）で玉川学園前駅北口を起終点に北側の住宅地を循環運行する。東ルートは、2007年3月に運行開始した路線距離5.0km（一部6.4km）で玉川学園前駅南口を起終点に東側の住宅地を概ね循環運行する。

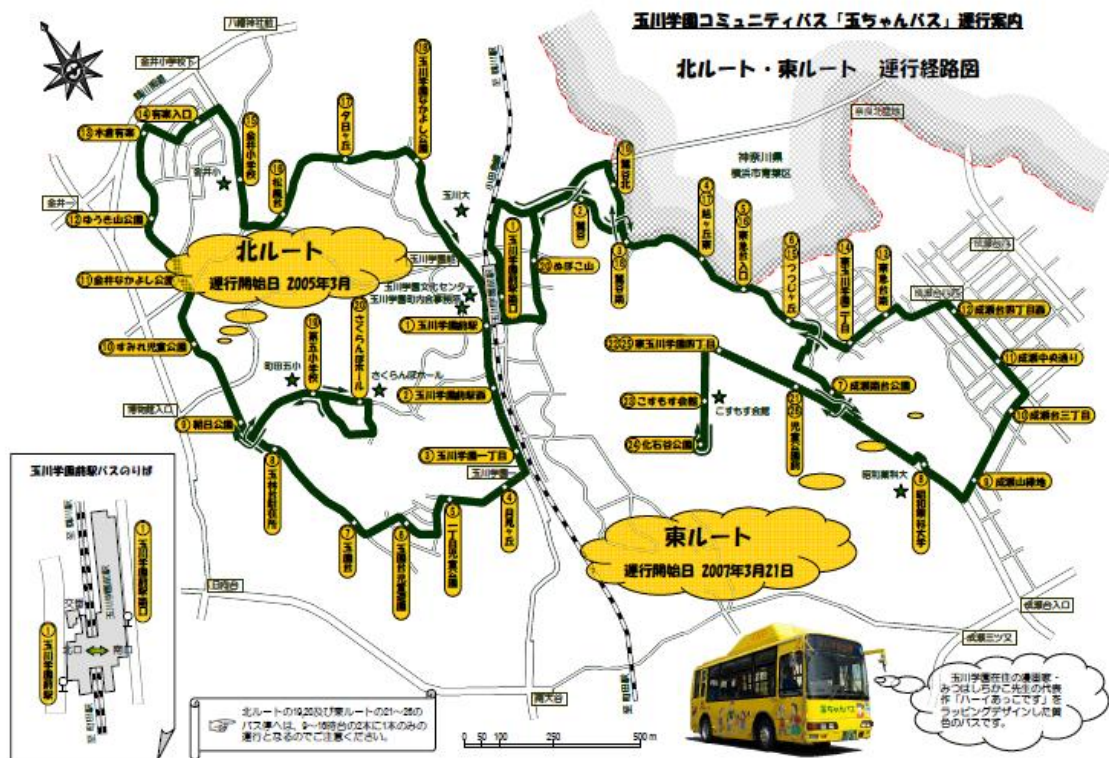
運行日時は毎日6時半頃から22時頃までで、運行間隔は概ね30分に1本（平日夕方に関り東ルートは30分に2本）の割合で運行している。

運賃は1乗車170円で都シルバーパス<sup>16</sup>・バス共通カード・パスモ・スイカが利用することが可能で、運行車両は、小型低床ノンステップバス・圧縮天然ガス車を使用している。

<sup>15</sup> 『町田市ホームページ』を参考に作成 <http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/kotsu/komyubasu/index.html>（2009年12月1日閲覧）

<sup>16</sup> 満70歳以上の都民が対象で、年間1,000円（住民税課税者は2万510円）で都内の路線バス・都営地下鉄に自由乗降できる都の福祉乗車証。

図表 7-2 玉川学園コミュニティバス運行経路図<sup>17</sup>



(5) コミュニティバスの利用状況

2008年度の北ルートおよび東ルートそれぞれの利用者数、券別乗車割合、運行収支は、次のとおりである<sup>18</sup>。なお、1日の平均利用者数を沿線人口<sup>19</sup>で割ったものである利用率<sup>20</sup>は北ルートで推定約7%に達している。

ア 北ルート

利用者数は、年間乗車人員27万9,017人、1カ月平均乗車人員2万3,294人、1日平均乗車人員783人で、1日平均乗車人員を前年度と比べると98人増加している。なお、1便ごとの乗車人員<sup>21</sup>は平均25.3人である。

券別乗車割合は、現金16%、バス共通カード30%、都シルバーパス30%、パスモおよびスイカ23%、定期ほか1%である。

<sup>17</sup> 『町田市ホームページ』  
<http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/kotsu/komyubasu/unkouannai/files/tamachan090718.pdf> (2009年12月1日閲覧)。  
<sup>18</sup> 玉川学園町内会提供資料を参考に作成した。  
<sup>19</sup> 北ルートの場合、玉川学園一丁目から五丁目までの人口とする。  
<sup>20</sup> 兵庫県が2008年に作成した「コミュニティバス・アセスメント指針」によれば、この利用率は、沿線地域の人口などに左右されない指標であり、コミュニティバスにおいて、概ね3%以上が目標値であり、1%未満は、見直しが必要な路線とされている。『兵庫県ホームページ』<http://web.pref.hyogo.lg.jp/contents/000140988.pdf> (2009年12月1日閲覧)  
<sup>21</sup> 調査日は2006年9月8日(金)。

運行収支は、運行収入3,535万1,086円（内訳 運賃収入3,516万586円、広告収入19万500円）から、運行経費2,628万8,734円（内訳 人件費等1,733万6,618円、燃料油脂費等232万2,709円、車両減価償却費531万2,507円、車両減価償却費を除く車両管理費等87万1,899円、その他経費44万5,001円）を差し引き、906万2,352円の黒字である。

## イ 東ルート

利用者数は、年間乗車人員31万424人、1カ月平均乗車人員2万5,854人、1日平均乗車人員860人で、1日平均乗車人員を前年度と比べると124人増加している。なお、1便ごとの乗車人員<sup>22</sup>は平均30.4人である。

券別乗車割合は、現金13%、バス共通カード34%、都シルバーパス20%、パスモおよびスイカ32%、定期ほか1%である。

運行収支は、運行収入4,249万7,680円（内訳 運賃収入4,230万7,180円、広告収入19万500円）から、運行経費2,932万1,424円（内訳 人件費等2,039万5,808円、燃料油脂費等232万2,709円、車両減価償却費531万2,507円、車両減価償却費を除く車両管理費等87万1,899円、その他経費41万8,501円）を差し引き1,317万6,256円の黒字である。

### （6）玉川学園コミュニティバスの特徴

玉川学園コミュニティバスは、①市民（地域組織）・行政（町田市）・事業者の三者が協働で運行する、②運行を始める前に取りやめのルールを明確にする、③運賃は、ワンコイン（100円）にこだわらないことの3つの特徴が挙げられる。<sup>23</sup>

## ア 地域組織、町田市および事業者の三者が協働で運行する

地域組織、町田市および事業者の三者で覚え書きを交わし、現在、2カ月に1回、定期の三者間協議を行う。それぞれの主な役割と行ったことは次のとおりである。

### （ア）地域組織の主な役割および行ったこと（地域に関わる問題の処理など）

地域組織は、①運行ルートの設定やバス停留所設置場所の選定などに伴う近隣住民の合意形成を行う。運行ルートについては、原案を作成し、運行ダイヤについてはバス事業者の協力により、原案を作成した。運行経費を考慮し1路線をバス1台で運用でき、利便性を考慮して概ね30分間隔で運行できるようにすることから、路線の距離の限度がおのずと決まってくる。また、道路が狭隘すなわち車道幅員が4m未満なので、バスは一方交通

<sup>22</sup> 調査日は2008年10月17日（金）。

<sup>23</sup> 玉川学園町内会より資料提供、玉川学園町内会および町田市都市計画課に聞き取り調査を参考に作成した。

とし、もしくは、センターラインのある車道で、バス同士がすれ違うような、運行ルートおよび運行ダイヤを設定した。バス停の位置については、住民との調整を要した。「住居のそばが良いが、住居の前にはバス停を設置しないでくれ」という意見があり、設置できない場所もあった。②バス停留所とその付近の日常の維持管理を行う。バス停付近の清掃活動を行っている。③運行ルート上の違法駐車排除活動を行う。運行ルートは狭隘道路が中心なので、違法駐車しているとバスの運行に支障をきたすので活動を行っている。④地元企業、商店等の広告や寄付金の募集など、運行収入確保の活動を行う。車内広告の営業活動を伴う募集受付事務を行い、車内広告物は月まとめて、市の都市計画課に提出する。また、車内広告の広告掲載料<sup>24</sup>を徴収し、運行収入が運行経費の総額を上回る場合は、広告掲載料の3分の2を広告収入として運行収入に繰り入れ、年まとめて、バス事業者に支払う。但し、運行収支が赤字の場合は全額、運行収入に繰り入れる。⑤利用促進のための広報および記念乗車証などの販売促進活動を行う。町内会だよりなどで全戸に広報し、駅の改札外通路に運行ルートや運行時刻を掲示する。また、運行開始の際に記念乗車券を作成販売した。⑥事業に関する地域住民の要望等や地域に関わる問題などへの対応を行う。地域住民の要望などを取りまとめ、三者間協議に反映する。また、地域で解決できる問題に対しては、地域で対応する。

覚え書き項目事項以外で行ったこととして、「玉川学園コミュニティバス導入の経過」で前述した⑦アンケートの実施や、⑧独自に収支計算の積算を行う。運行経費や一般的な券別乗車割合などはバス事業者に積算してもらい、運賃をいくらにし、利用者数の予測は何人で、何人乗車すれば、収支が均衡するかを市とは別に積算した。なお、利用者数を予測するための基礎資料のひとつとして、地域内に住居の建物が何棟あるかなどを調査した。⑨車体の外装のデザインの選定を行う。車体のシンボルカラーの黄色は、夜でも目立つ色ということで、桜色・緑色を抑えて、決定した。⑩運行開始の式典などを主催する。⑪年1回の乗降調査を行う。バス事業者の調査では、均一運賃前払い制のため、利用者がどこで降車したかがわからないため、便ごとに各バス停の乗降車人数を調査する。⑫利用状況の分析を行う。バス事業者から月単位の券別乗車人員が送付されるほか、前述した独自の乗降調査を基に利用状況を分析する。なお、バス事業者から週単位でも券別乗車人員が速報される。

#### (イ) 町田市（都市計画課）の主な役割と行ったこと（運行の支援策など）

町田市は、①事業に使用するバスを用意する。しかし、実際には、前述したとおり、市は、玉川学園地域において、バス車両は購入しなかった。なお、玉川学園地域より後れて導入した町田市金森地区のコミュニティバスでは、原則どおり、市がバス車両3台（2ルート2台+予備1台）を購入した。②バス停留所の設置を行う。バス停留所1カ所につき約3万円設置費用がかかる。なお、北ルートでバス停留所は20箇所ある。③事業者への

<sup>24</sup> バス全部ひとまとめで、1枠月3,150円。バスの掲載枠は月10枠ある。また、広告依頼者は広告掲載月の月末までに振り込む。

補助金の交付を行う。実際には、現在まで収支が黒字すなわち運行収入が運行経費より多いため、補助金の交付はしていない。なお、玉川学園地域より後れて導入した町田市金森地区のコミュニティバスでは、全額市費で年間200万円台の補助金を交付している。④車内広告の審査を行う。広告内容が「町田市有料広告掲載取扱要綱」の「広告の掲載基準」に適合するかどうか審査する。適合しない広告物は、地域組織より、広告掲載依頼者へ返却される。

覚え書き項目事項以外で行ったこととして、⑤運行開始前後に地域組織が行ったアンケート調査の集計を行う。調査結果を地域組織に還元するとともに市でも分析する。⑥道路管理者との協議を行う。車道幅員などの関係で協議が不調に終わった場合は、運行予定ルートの変更や道路改良を考える。⑦事業者間の調整を行う。東ルート開設時に他のバス事業者の既存路線が予定ルートと一部重なっていて、事業者間の調整に関与する。

#### (ウ) 事業者の主な役割と行ったこと (バスの運行など)

事業主は、①道路運送法等関連法令の認可申請、届出などの諸手続を行う。②バスの運行および運行管理を行う。③バスの維持管理、バス停留所の維持補修を行う。④運行経費節減の努力を行う。具体的には、運行経費の中で主要経費である人件費を節減するため、嘱託運転手で運行を行っている。⑤乗車券等の販売および販売促進活動を行う。⑥利用促進のための広報および利用者サービスの向上を行う。⑦バスの利用者数、運行収入等の運行状況を記録および報告を行う。1カ月毎に集計し、地域組織および市に報告する。なお、週単位でも速報している。⑧車内広告の据付および撤去を行う。覚え書き項目事項以外で行ったこととして、前述した⑨バス車両の購入および所有がある。

#### イ 運行を始める前に取りやめのルールを明確にする

運行開始後であっても、運行収入と補助金で運行経費が賄えない路線は運行を廃止することも、すべて、三者間で覚え書きを交わしている。ただし、地域組織またはバス事業者が運行経費の不足分を負担し、運行を継続する場合はこの限りではないとしている。

なお、補助金の交付額は、①1路線につき、バスの減価償却費を除いた運行経費の総額の20% (運行開始から3年以内の路線にあっては30%) に相当する額に、バスの減価償却費に相当する額を加算した額、②1路線につき、350万円 (運行開始から3年以内の路線にあっては500万円) にバスの減価償却費に相当する額を加算した額③運行経費の総額から運行収入の総額を引いた額の、三つの額のうち最も低い額とすることになっている。ただし、運行収入 (運賃、広告料、寄付金等) の総額が運行経費 (人件費、燃料および油脂類の補給に要する経費、バスに係る諸税、バスの運行に係る保険の契約の締結に関する経費、バスの整備および修繕に要する経費、バスの減価償却費等) の総額を上回る時 (黒字の場合) は、補助金は交付しないことになっている。

#### ウ 運賃は、ワンコイン (100円) にこだわらない

①できる限り運行収入で運行経費が賄える運賃設定を行う。②運賃は市内の路線バス運賃と同額程度とする。③割引サービス等を行う場合は、市内の路線バスのサービス水準を参考に行う。この三つの方針に基づき、高齢者が多い地域特性も考慮して、都シルバーバス事業を運営する東京バス協会に加盟する事業者の一般的な初乗り運賃である1乗車170円（小児・障害者手帳所持者90円）として、都シルバーバスの利用ができるようにした。また、バス共通カード・パスモ・スイカも合わせて利用できるようにした。なお、都シルバーバスを利用した場合、バス事業者の運賃収入は1人当たり約80円になる。

#### （7）玉川学園コミュニティバス推進委員会について<sup>25</sup>

玉川学園コミュニティバス推進委員会は、玉川学園コミュニティバスの三者協働における地域組織であり、コミュニティバス運行事業の円滑な推進を図り、運行事業の適切な遂行を図ることを目的としている。また、玉川学園交通問題協議会と表裏一体の組織であり、委員も同一である。委員は無償ボランティアであり、委員構成は、玉川学園町内会を中心に近接する玉川学園第一住宅自治会・玉川学園興人自治会・玉川学園松風台自治会・桜ヶ丘自治会・東玉川学園睦会・東玉川学園自治会・有楽玉川学園自治会・成瀬台自治会連合会および玉川学園商店会・玉川学園南口商店会のそれぞれの代表役員などのほか、町内会自治会の役員OBの集まりである玉川学園交通問題を考える会の構成員から成り立っている。

組織構成としては、2カ月に1回開催する全体会議と重要な事項を企画立案する幹部会議<sup>26</sup>があり、その下に個別事項を処理するために①事務局・②広報・③維持管理・④南側ルートという4つの担当チームがある。なお、以前は車体外装デザイン担当チームがあった。組織を機能的にするため、この4つの担当チームのいずれかに町内会長・自治会長も含め委員は属することになり、さらに担当チームごとにリーダー・副リーダーを置いている。①事務局は、市とバス事業者との協働事務、委員会の運営・会議・会計事務、乗車状況把握事務などを担当し、②広報は、広報と利用促進に関する活動、車内広告募集と管理を担当し、③維持管理は、停留所と付近の管理、運行ルート上の違法駐車排除などの運行ルートと停留所に関する活動、地域住民の要望と地域に関わる問題への対応活動（苦情処理などを含む）を担当し、④南側ルートは、新規路線の開設に向けての運行計画と準備を担当する。

推進委員会の活動資金は、中心となっている玉川学園町内会が事実上負担し、近接する小規模自治会の負担はない。庶務的事務を行う事務員も玉川学園町内会の事務員が兼任し、事務員の人件費は、玉川学園町内会で負担している。ただし、推進委員会が有料施設を借り上げた場合の会場費および会議資料の印刷代は、コミュニティバスの運行経費に計上され、その経費はバス事業者から還元される。また、車内広告の広告掲載料の3分の1は運行収入が運行経費の総額を上回る場合、すなわち黒字の場合は推進委員会の収入となる。

<sup>25</sup> 玉川学園町内会資料提供および聞き取り調査を参考に作成した。

<sup>26</sup> メンバーは構成する町内会長および自治会長。



## （８）コミュニティバスに対する市の支援方針

市の交通マスタープラン（２００６年策定）<sup>27</sup>によると、道路が狭いことや採算が見込めないことから、路線バス等の公共交通サービスが十分に提供できていない地域があり、また、長寿・高齢社会の進展に伴い、自動車等を運転しない人が増えることから、外出に支障をきたす市民が増加することが予想される。このような公共交通不便地域に対して、交通手段の確保が必要であるが、地域の実態やニーズを十分に把握せずに公共交通サービスを導入したとしても、事業を継続することが困難になる。そのため、地域をよく知り何が課題でどのような解決方法が必要なのかを、地域として取り組み行動している市民と、市と公共交通事業者との三者で協働して推進することにより、地域の実態に即した公共交通サービスを導入することができると市は考えている。

コミュニティバス運行事業は、高齢者等の外出行動や社会参加の支援およびマイカー利用の抑制による交通渋滞解消や環境負荷の低減に寄与することを目指しているが、この交通マスタープランの考えに基づき、新規路線開設の際には、交通事業者などの判断とは別に、受け皿となる地域組織の体制がしっかりしていて、住民にも周知が行き届いており、主体的に取り組んでいる地域（地域主導）であると市が判断できれば、事業化に向けて推進していく。その際には、玉川学園コミュニティバスの３つの特徴を基に行っていくことになる。

コミュニティバスを運行するために、用地買収を伴う道路改良が必要な場合において、三者協働の考えに基づき、市が用地を買収することはなく、必要な用地は地域組織が交渉し、寄付などをしてもらった上で、市が道路改良工事を行う。また、効率的な運行事業を行うため、運転手の宿泊が生じるような始発バスの繰上げまたは最終バスの繰下げや、既存車両の運用の中で、運行回数を減少させ利便性を損なうような路線の延長には、要望があったとしても市は基本的に認めないこととしている。

## （９）コミュニティバス運行後の地域における変化

コミュニティバスがもたらした地域の変化のひとつとして、玉川学園前駅までの送迎車両の減少による渋滞の解消や環境への配慮が挙げられる。以前から玉川学園前駅周辺は、通勤通学時の道路混雑が問題となっている。市の都市計画課の資料によると、運行開始前（２００３年１０月）と運行開始後（２００６年１０月）の朝の通勤通学時間帯（６時半～９時半）に調査を行い、その結果、運行開始している北口側では、自家用車などによる送迎車両が１割減少したことが明らかになった。それに対して、その当時、運行開始していない南口側では、送迎車両の増減はほぼ生じなかった。また、市の試算によると、天然ガス車両で運行しているコミュニティバスの二酸化炭素の排出量を加味するとしても、二酸化炭素排出量が年間で１３ｔ<sup>28</sup>減少するという。

ほかにも、玉川学園町内会長は、高齢者等の交通弱者の外出頻度が高くなったこと、バ

<sup>27</sup> 『町田市ホームページ』<http://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/torikumi/koutsu/kotumasu/tkkmh/index.html>（２００９年１２月１日閲覧）

<sup>28</sup> 二酸化炭素排出量１３ｔを、杉の木で吸収する場合、杉の木約９４０本相当が必要になるという。

ス車内にコミュニティの輪が広がったこと、駅前のスーパーの売上やスーパーの復路宅配サービスの利用者数に貢献したことを挙げている。

#### (10) 路線の特徴（玉川学園コミュニティバスに乗車して）

バス停には通し番号が設定され、その番号は車内放送でも案内される。路線の特徴は、戸建住宅が立ち並んでいること、道路にセンターラインがないこと、坂道が多いことが挙げられる。実際に乗車したとき（平日18時台）の乗客数は、約20人で、駅からの利用者は、中高年の買い物客および通勤客が多く、停留所ごとに下車していき、時間帯によると考えられるが、駅に向う利用者はほとんどいない。利用者の数多くが、下車する際に運転手にお礼のあいさつをしている光景が見られた。

#### (11) 玉川学園コミュニティバスの今後の課題<sup>29</sup>

地域組織としては、南ルートの開設を目指しているが、狭隘道路の関係で、見通しが立っていない。この南ルートは予定路線の走行距離が2.8kmと短く、利用者も少ないと予想され、採算的にも厳しいと見込まれている。地域組織としては、既存の北ルートおよび東ルートと合算することにより、全体での運行収支の黒字を考えている。また、市は現在、玉川学園コミュニティバス事業の赤字補填額の予算を計上していないが、南ルート運行の際には、赤字補填額の予算を計上する予定である。

### 3 まとめ

玉川学園コミュニティバスは、利用率および運行収支から考えても成功している事例といえる。成功している主な理由と市の支援の在り方について考察する。

#### (1) 玉川コミュニティバスが成功している主な理由

玉川学園コミュニティバスが著しい成果を上げている主な理由としては、二つ挙げられる。

成功に寄与している理由の一つは地域組織の取り組みがある。地域組織が行政に要望するだけでなく、自らが主体的になって活動したことである。高齢化が進み、起伏がある住宅地域において、地域組織が住民のニーズを調査し、分析し、その確かなニーズに基づき、地域組織が重点事業として組織的に取り組みを行った。取り組みの中で、住民に対する広報活動は、徹底している。時刻表や路線図を全戸配布し、町内会だよりや町内会のホームページに掲載<sup>30</sup>するだけでなく、車両デザインを地域組織で決定し、愛称も地域組織で募集し、命名式などを行うことで、より一層、住民に親しみを持たせた。ほかの取り組みとしては、事業の評価・改善をするために、運行開始後のアンケート調査や、バス事

<sup>29</sup> 玉川学園町内会および町田市都市計画課に聞き取り調査を参考に作成した。

<sup>30</sup> 『町田市ホームページ』にも掲載されている。<http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/kotsu/komyubasu/index.html> (2009年12月1日閲覧)

業者からの利用状況の報告を受けることだけではなく、独自の乗降調査を実施し、利用状況の分析かつ検証をして、三者間協議に臨んでいることが挙げられる。

このように地域組織（住民）がコミュニティバスに深く関わることで、我が地域のバスという当事者意識が高まり、運営・支援活動の参加や利用が促進され、その人たちの声を集約することにより、利便性が向上し、利用者の増加または維持すなわち採算性の向上または維持に貢献している。

この地域組織の活動の中心となったのは玉川学園町内会である。大規模自治会ならではの組織構成、財政状況、自治会活動に加え、企業で組織管理を経験し、リーダーシップがあり、根回しを怠らず、地域組織をまとめる中心人物（キーパーソン）がいたことが、推進委員会の立ち上げやその後の活動に大きな影響を与えている。地域組織が磐石で非常に熱意があったことが、行政を動かし、また協働事業が概ねスムーズに進んだといえる。

成功に寄与しているもう一つ理由としては、運行ダイヤ、運行ルート、運賃の設定が挙げられる。運行ダイヤや運行ルートについては、運行間隔概ね30分という利便性と、バス1台で運用できる路線設定という効率性を兼ね備え、運賃については、高齢者が多い地域であることを考えて、一般的にコミュニティバスでは、珍しい都シルバーパスやバス共通カードなどが使用できるという利便性と、よくあるワンコイン（100円）にしないと採算性を兼ね備えるように考慮したことである。

## （2）コミュニティバスに対する市の支援の在り方についての考察

町田市は、玉川学園コミュニティバスの3つの特徴を、ほかの都市部のコミュニティバスにも適用している。この3つの特徴は、市のコミュニティバスに対する支援の仕方でもあるが、今後のコミュニティバスに対する行政の支援の在り方として、参考にすべき点がある。

1つ目の特徴である「市民・行政・事業者の三者が協働で運行する」ことは、行政が形式的に地域住民の意見を聴取して、一方的かつ早急に公共交通サービスを提供するのではなく、地域と協働し、参画することで、行政と地域が住民の確かなニーズすなわち本当に必要で利用するのかを把握し、地域はこの課題が地域共有のものであり、自らが解決すべき主体であるという意識から、事業の役割と責任を分担することである。役割と責任を分担することで、当事者意識を強めることになる。また、事業の評価・改善の過程にも地域ははじめとする三者が関与することで、より一層、地域の実情を反映した事業になり、採算性の向上にも貢献していくと考えられる。

2つ目の特徴である「運行を始める前取りやめのルールを明確にする」すなわち、公費負担の適正化を考慮し、補助金交付額に限度を設け、補助金を交付しても採算が合わない場合は路線を廃止することをあらかじめ明らかにしておくことは、地域組織やバス事業者に運行収支の改善のインセンティブを与えている。

3つ目の特徴である「運賃はワンコインにこだわらない」ことは、事業の採算性を重視し、市内の路線バスと同程度の運賃設定にすることで、既存の路線バス沿線地域との公平性および公費負担の適正化を考慮している。

## 4 おわりに

地域コミュニティがつくったコミュニティバスといっても過言ではない玉川学園コミュニティバスを事例研究したが、その中心人物である玉川学園町内会長いわく、「地域のまちづくりは、行政がどのようにするのかを決めるのではなく、地域自らが主体となって決定し、それを行政が支援することが重要である。」と述べている。また、町田市内のほかの地域組織を訪問し、玉川学園町内会と共通していえることは、地域組織が活動する「場」（空間）の確保と活動資金となりうる行政からの使い勝手の良いお金の確保を重要視している点である。このことは、今後の行政の地域コミュニティの支援を考える上で、考慮すべき点であろう。

### 【参考文献】

国土交通省自動車交通局旅客課（2006）『コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会報告書』。

国土交通省近畿運輸局（2004）『コミュニティバスの導入ガイド』。

玉川学園町内会（2009）『我がまち 玉川学園地域80年のあゆみ』。

兵庫県（2008）『コミュニティバス・アセスメント指針』。

町田市（2006）『町田市交通マスタープラン』。

## 第8章 若者の参画を促す取り組み

### 1 はじめに

少子高齢社会、価値観の多様化といった社会変化の中、地域で活動する人材の確保は大きな課題となっている。また、現政権の掲げる「地域主権」が進み、国などから市町村へ様々な権限が降りてくるようになれば、地域との協働はより重要なものになり、同時に地域に求められる役割は大きくなる。

しかし、現在の自治会・町内会などの地域の担い手は少子高齢社会の到来による高齢化が進み、第2章で述べたとおり、自治会の加入率も低下している。

このような状況の中、地域を活性化するために、まちづくりの担い手として、比較的参加が少ないであろう「若者」<sup>1</sup>を地域へ参画させることは、若者が将来のまちづくりの担い手になり、その地域を担っていくことを含めて必要不可欠な要素である。現在の若者は、個が尊重される社会において他人に無関心であったり、自分に干渉されたりすることを嫌う傾向がある。また、近年の厳しい経済情勢により不安定な立場におかれている若者も多い。

なお、国土交通省が公表した「大都市圏におけるコミュニティの再生・創出に関する調査報告書」によると、「地域活動に参加していない人の不参加理由は、「参加しても活動する時間がとれない」「活動内容、参加方法がよくわからない」「関心が持てない、活動に魅力がない」が上位3位を占めている。このことから、現在、参加していない人の参加を促進するためには、①多様な参加形態の選択肢を用意し、参加しやすくすること、②現在参加していない人にとっても「参加してみたい」と思える魅力ある地域活動の内容を開発すること、③活動内容や参加方法などに関する情報提供をきめ細かに行うことなどが求められていることがうかがえる<sup>2</sup>としている。これは、神奈川県を含めた首都圏在住の20歳以上の男女約2,000人に行われたアンケート結果であり、今回の研究目的である若者に対しても当てはまるものと考えられる。

このことを踏まえ、第8章では、よこはま若者サポートステーションの事例を参考に、現在の若者が抱える問題を確認するとともに、NPO法人さなぎ達やYOSAKOIソーラン祭り組織委員会の活動を通じて若者が自発的に参画している事例、山形県庄内総合支庁や北海道札幌市における若者に対する支援といった事例を参考に、どうすれば若者が自主的に地域へ参画し、地域コミュニティの活性化につながるのか、検証していきたい。

### 2 事例研究（よこはま若者サポートステーションほか）

<sup>1</sup> ここでは主に18歳から35歳未満の者を指すこととする。

<sup>2</sup> 国土交通省ホームページ『大都市圏におけるコミュニティの再生・創出に関する調査結果について』より引用した。  
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/02/020801/01.pdf>（2010年1月6日閲覧）

## (1) よこはま若者サポートステーション

### ア 組織概要

#### (ア) 実施事業概要

よこはま若者サポートステーションは、厚生労働省の「地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業（地域若者サポートステーション事業）」により開設されたもので、全国92カ所に設置された「地域若者サポートステーション（以下「サポステ」という。）」の一つである。

横浜市との協働により、特定非営利活動法人ユースポート横濱が運営する若者の相談窓口であり、すぐに就職活動を開始して働くことが難しい若者に一歩ずつスモールステップで就労に向けた支援を行っている。

現在、常勤職員8人、非常勤職員15人、ボランティア6人から7人によって運営されている。年齢構成は30代から70代と幅広く、相談者に合わせて柔軟に対応することができる。

なお、厚生労働省の地域若者サポートステーション事業内容は図表8-1のとおりである。

図表8-1 厚生労働省の地域若者サポートステーション事業内容<sup>3</sup>

事業名	事業内容
ネットワーク事業	地域の関係機関のネットワークを構築し、支援対象者の把握やその状況に応じたきめ細かな対応を図るため、関係機関による協議会を開催する。
相談支援事業	支援対象者に対して当初の相談から自立支援まで一貫した支援を行う。また、地域の若者支援機関のネットワークを活用し、必要な支援が継続的に受けられるよう、支援状況などの一元的なフォローを行う。
いつでもどこでもサポートモデル事業（2009年度新規）	地方自治体、教育機関などとのネットワーク機能を強化し、若者やその保護者などに対する能動的働きかけ（アウトリーチ）、多様な相談サービスの充実、職場体験の推進などを効果的に行う「いつでもどこでもサポートモデル事業」を20カ所のサポステでモデル的に実施する。

#### (イ) 利用状況

2009年9月現在、登録者は約1,100人であり、1月当たりの利用者数は延べ800から850人に上る。利用者の内訳は、男性が70%強、女性が30%弱であり、相談は予約で埋まってしまう状態である。

<sup>3</sup> 『厚生労働省ホームページ』を参考に作成 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/03/h0327-2.html>（2009年12月4日閲覧）

## イ 対象となる若者について

2007年度のよこはま若者サポートステーション利用者の抱える背景を見ると、特に「精神疾患・障害、発達障害」の問題により働けない人の割合が多いことが分かる（図表8-2参照）。

図表8-2 よこはま若者サポートステーション利用者の抱える問題の背景<sup>4</sup>

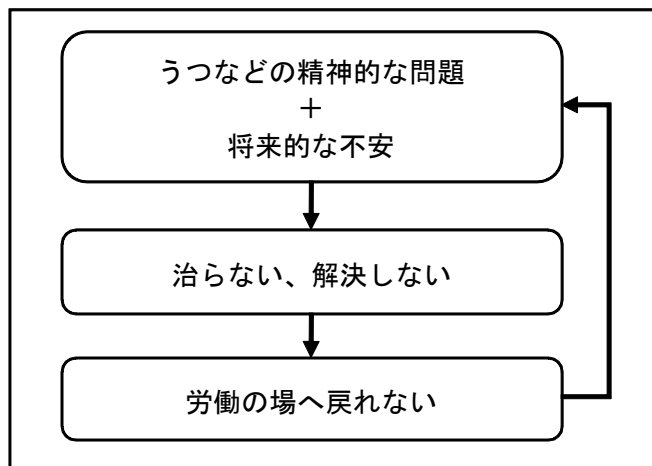
分類名	割合
精神疾患・障害、発達障害がある	39.3%
不登校やひきこもりの経験がある	34.0%
受験や就職活動でつまづいた	21.7%
対人トラブルを経験した	17.3%
その他家庭問題がある（宗教トラブル、金銭、離婚、養育等）	16.4%
学校でのいじめを経験した	11.1%
過重労働の経験がある	8.7%
身体の疾患や障害がある	7.7%
職場でのいじめを経験した	4.1%
知的障害がある	3.4%
生活保護を受けている（もしくは経済的に苦しい）	3.4%
虐待を経験している	2.9%
人間（友人）関係をもったことがない	2.2%

うつなどの精神的な問題のほかにも、現在の不安定な社会経済状況から安定した職を得られないことで将来的な不安を抱くことにより、さらに精神的な問題が解決せず、労働の場へ戻れないという就労の悪循環を生むことになる（図表8-3参照）。

また、現在の日本では家庭（虐待）から学校（いじめ、不登校）、社会・就職へ進むそれぞれの段階で「ふるい」にかけられる。家庭、学校、社会のどこか一段階で上手くいかないと、その後がすべて崩れ、立ち直るのに大変な労力と時間を要することになると考えられる。

<sup>4</sup> よこはま若者サポートステーション提供資料を参考に作成した。

図表 8-3 就労の悪循環



## ウ 今後の課題と方向性

サポステでの支援の対象となるのは、おおむね15歳以上35歳未満の者およびその保護者である。2009年に、厚生労働省の「若年無業者」の定義年齢が、それまでの35歳以下から40歳以下に引き上げられ、支援対象者も同年齢に拡大することとなった<sup>5</sup>。

今後は年齢の引き上げなどにも対応していく必要があるが、サポステの事業は委託事業であるため、できることが決まっている。サポステの担当者によると「若者の問題は子どもと労働、社会の問題が総合的に関係してくる問題であり、行政への要望として、現場に合わせて柔軟に対応または工夫ができるようにしてもらいたい」とのことである。

なお、厚生労働省がニートの就労支援を目的に実施しているもう一つの事業で「若者自立塾」がある。この事業は、合宿形式で生活訓練や体験労働をしながら、働く意欲を高めることを目的としている。2009年11月に実施された行政刷新会議の事業仕分けにより、費用対効果や塾の利用者に対する効果の検証がされていないことが指摘され、一旦廃止してやり方を変えるべきという結論が出されている。

サポステと若者自立塾は事業の形態が違うため、単純に比較することはできないが、今後サポステでも同様な検証が求められることが考えられる。

## (2) NPO法人さなぎ達

### ア 組織概要

NPO法人さなぎ達は、若者によるホームレス襲撃事件（1983年）を機に、「路上生活者の現状を知ろう」と1984年に始まった夜回り活動（木曜パトロール）を原点と

<sup>5</sup> 『ウィキペディア』

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%8B%A5%E8%80%85%E3%82%B5%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E3%82%B9%E3%83%86%E3%83%BC%E3%82%B7%E3%83%A7%E3%83%B3>（2009年12月21日閲覧）



し、2001年3月に誕生した。

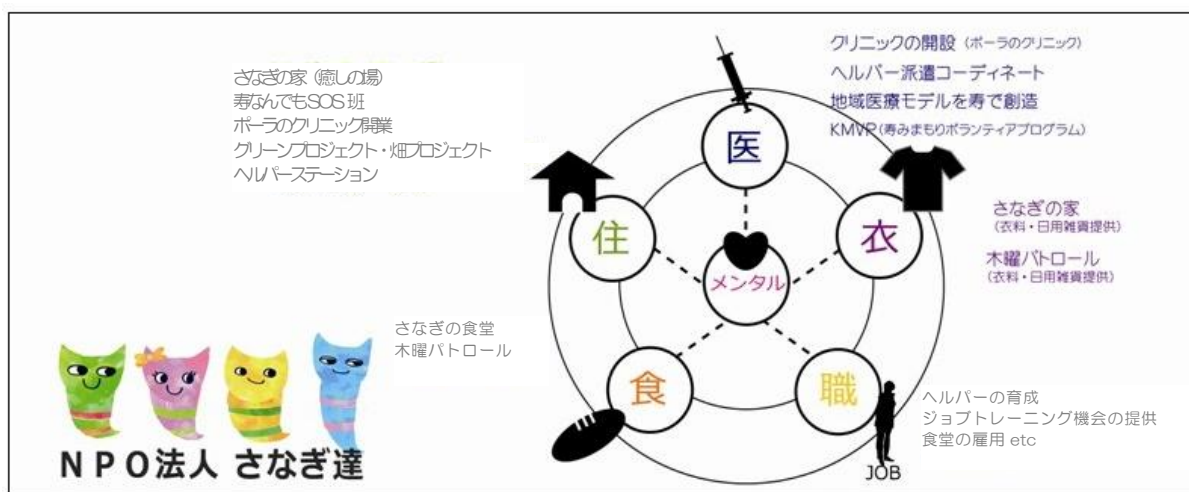


NPO法人さなぎ達 さなぎの家

日本三大寄せ場の一つである横浜市寿地区、寿周辺地区においてホームレスおよびホームレスに至るおそれのある人々が、自ら自立に向かいやすい環境を整える「自立自援」を主な目的とし、メンタルを一番大切にしながら「医・衣・職・食・住」の各方面で活動している（図表8-4参照）。

現在、4人の職員と年間100人程度のボランティアによって運営されている。ボランティアは学生を中心に、市民、外国人（インターナショナルスクールの学生、ビジネスマンなど）などさまざまな形で参加している。

図表8-4 NPO法人さなぎ達活動概要<sup>6</sup>



（ア）実施事業

NPO法人さなぎ達の活動の一つにKMVP（寿みまもりボランティアプログラム）というものがある（図表8-5参照）。

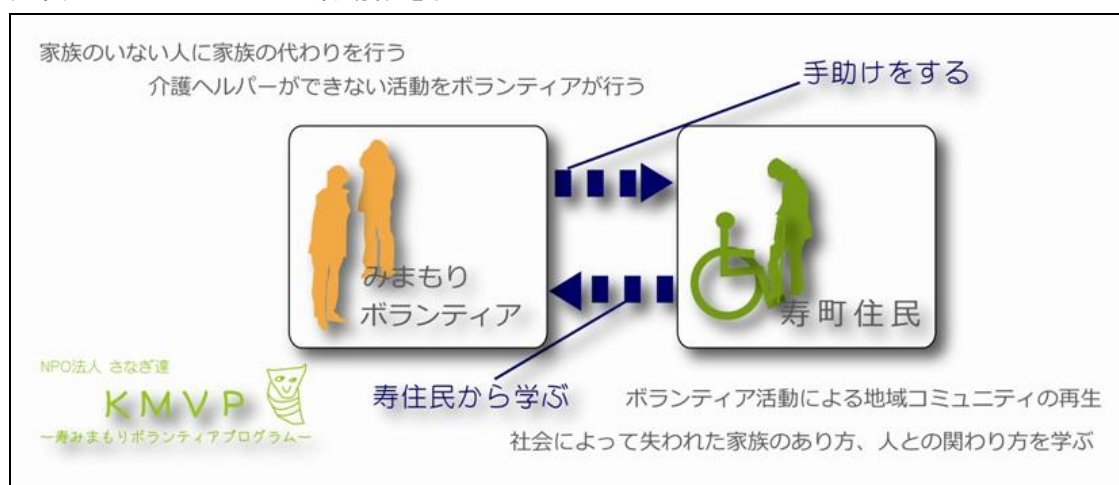
<sup>6</sup> 『NPO法人さなぎ達』ホームページ <http://www.sanagitachi.com/cn35/index.html>（2009年12月4日閲覧）

KMVPでボランティアとして活動しているスタッフは、主にインターネットやテレビ、新聞、雑誌等を通して「NPO法人さなぎ達」ならびに「ポーラのクリニック<sup>7</sup>」の活動に興味を持った人たちが参加している。

特に医療や介護、福祉といった分野に限らず、さまざまな分野で勉強中の学生や仕事をリタイヤした方がその経験を生かして若いスタッフと協力して活動をしている。

人材確保のために各学校やゼミ、サークルへのアピール活動、また本来地域で助け合うための活動をこのプロジェクトを通して、現代の日本が失いかけている地域コミュニティの再生への架け橋となることを目指している。

図表 8-5 KMVP 活動概念図<sup>8</sup>



### (イ) 学生ボランティアの特徴

学生ボランティアは、大人と違い先入観がなく路上生活者、ホームレスとかかわることができるとのことである。

そのため、路上生活者の話し相手としては最適であり、学生も路上生活者と交流することでさまざまな経験をすることができる。

路上生活者の中には、本来ならホスピスへ入所するべき段階に達している人も多く、かわり合いの中で死に直面することもある。若い学生にとっては厳しいかもしれないが、得がたい経験になっているという。

また、寿町は外部と隔離されている印象がある。学生ボランティアが寿町で活動することで、まちの雰囲気明るくなり、周囲との垣根が低くなる効果がある。

NPO法人さなぎ達では、若いボランティアが自発的に動いている。その理由として、テーマを与え、現状から問題点を探り、その問題点を解決するにはどうしたら良いかまで自分達で考えることを積極的に推進していることが挙げられる。

企画から実施まで、すべてがお膳立てされているものは、自発的にはやってもらえない。

<sup>7</sup> NPO法人さなぎ達の理事長である山中修氏が院長を務めるクリニック。『NPO法人さなぎ達』ホームページ <http://www.sanagitachi.com/cn35/cn31/pg103.html> (2009年12月4日閲覧)

<sup>8</sup> 『NPO法人さなぎ達』ホームページ <http://www.sanagitachi.com/cn35/cn31/pg105.html>

利用者の要望を聞き、企画から発案まである程度の責任を持たせていくことが重要であり、1人ではなくチームで活躍できる場を設けると、さらに効果的であると考えている。

## イ 今後の課題と方向性

寿町は福祉の面で何十年後かの日本の姿を映しているといわれている面がある。ここでの学生ボランティアなどの若者と寿町の住民との関係構築およびボランティアのノウハウを、福祉もしくは地域活性化、コミュニティの再生などの仕組みとして、寿町以外の地域でも活用していきたいという。

### (3) YOSAKOIソーラン祭り組織委員会

#### ア 事業概要

YOSAKOIソーラン祭りとは、高知県のよさこい祭りと北海道のソーラン節がミックスされて生まれた新しい祭りである。

自由で独創的な踊りが繰り広げられるこの祭りは、北海道・札幌の初夏を彩る風物詩として定着している。

YOSAKOIソーラン祭り組織委員会はこの祭りを主催する団体である。

#### (ア) YOSAKOIソーラン祭りの始まりから現在まで

1991年8月、一人の学生が高知県のよさこい祭りに感動し、自分の住む北海道でもこんな祭りをしたいと考えた。その思いに100人以上の学生が集まり、1992年6月、わずか半年間で10チーム1,000人の参加者、20万人の観客に支えられて第1回YOSAKOIソーラン祭りが開催された。

「街は舞台だ」を合言葉にこの祭りは急成長し、2009年第18回YOSAKOIソーラン祭りでは316チーム、3万3,000人が参加し、期間中の観客動員数は178万7,700人を数え、祭りにおける経済効果も220億3,850万円にのぼった(図表8-6参照)。

また、第18回の祭りでは「エコと交流」をテーマに、公式キャラクターのヨサコイチャピが「北海道環境大使」として環境保護をPRした。メインステージをグリーン電力で運営し、ふーどパ



ヨサコイチャピ<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 『YOSAKOIソーラン祭り公式ホームページ』 [http://www.yosakoi-soran.jp/about\\_01.html](http://www.yosakoi-soran.jp/about_01.html) (2009年12月4日閲覧)

ーク内で食器を再利用するなど、新しい魅力づくりにもチャレンジしている。

図表 8-6 YOSAKOI ソーラン祭り開催経過<sup>10</sup>

回	参加 チーム数	参加者 (百人)	観客動員数 (万人)	道内参加 地域数	道外参加 地域数	会場数
1	10	10	20	4	2	3
2	26	25	44	5	2	6
3	25	30	58	9	2	6
4	48	48	76	17	4	7
5	108	100	107	55	5	12
6	183	190	138	107	11	16
7	280	290	180	137	11	22
8	333	340	194	168	18	30
9	375	380	183	174	24	30
10	408	410	201	187	32	33
11	344	440	151	190	32	27
12	330	440	202	190	36	25
13	333	430	208	190	40	25
14	334	430	214	190	40	27
15	350	450	186	160	40	31
16	341	430	217	160	40	30
17	330	330	202	160	40	28
18	316	330	179	160	40	25

出典：『YOSAKOI ソーラン祭り』ホームページ

### (イ) 祭りの運営

YOSAKOI ソーラン祭りの運営は、組織委員会の専属スタッフが6人、約120人の学生実行委員会スタッフ、約4,000人の市民ボランティアに加え、プロ警備員1,500人、警察官1,500人の合計7,000人の体制でなされている。

行政のかかわりは、YOSAKOI ソーラン祭り組織委員会の名誉会長を札幌市長が務め、理事として担当の部長職員が務めている。予算的な面では、札幌市から補助金が出ているが、実行予算全体の1%程度である。行政の支援については、補助金などの資金面での支援よりも、公園の使用やフードパークの設置などの規制緩和や許認可の面で協力体制を作るほうが重要であるという。

### (ウ) 特徴的な取り組み

#### a 第1回や第2回開催時の情報発信方法

現在のようにインターネットなどによる情報発信が不可能であった時代には、学生によ

<sup>10</sup> 『YOSAKOI ソーラン祭り』ホームページ [http://www.yosakoi-soran.jp/about\\_01.html](http://www.yosakoi-soran.jp/about_01.html) (2009年12月4日閲覧)

るビラ配布などのローラー作戦を行った。

また、本場高知県よさこい祭りのグランプリチームの招へいや、当時全国で1番目、2番目に若い知事であった北海道知事と高知県知事の対談企画などの「話題づくり」を積極的に行った。

#### **b YOSAKOIソーラン祭りを全国区まで知名度を上げるために行った取り組み**

学生が組織したキャラバン隊が全道、全国各地を巡り、街づくり団体や学生サークルを対象にチーム作りを促した。実際に全国各地を回り、直接、情報発信をしてきたことが大きかったという。

#### **c 若者の自発的な参加を促す仕組み**

YOSAKOIソーラン祭りでは、学生が協賛によって活動費を集め、自主的に活動している。

祭りのメインステージである大通公園西8丁目ステージの設営・運営・進行は学生実行委員会が行い、当日の司会も学生スタッフが担っている。

大通公園西8丁目ステージの製作費用、年間活動費用として、約1,000万円程度を協賛金で賄っており、メンバーが一人あたり300から500社の地元企業を回り協賛を申し入れている。

自分たちのやりたいことを実現するために、自分達で資金を集める。これにより一般的なボランティア以上に「責任感」や自分達の祭りだという「所有感」が生まれ、クリエイティブな活動に結びついているそうである。

#### **d 地域コミュニティ活性化への取り組み**

学校や自治会・町内会での取り組みなど潜在的なチーム、団体の発掘を行うための支部組織作りが第4回頃から始まった。祭り参加までのアシストを行い、広域的な連携による地域間交流が活性化されたそうである。

また、小チームの参加促進、地元祭りとの連携、YOSAKOIソーランの普及振興などを目的に支部大会を実施した。

各支部の地元地域でYOSAKOIソーラン以外の団体や祭りを立ち上げる人も多くなった。そのようなリーダーシップのある人が輩出されYOSAKOIソーランのノウハウを生かし、YOSAKOIソーランとは違うことをするようになった。それが地域の活性化につながっている。

#### **イ 今後の課題**

祭り期間中、道内のテレビ局は一斉にYOSAKOIを取り上げる。第16回では札幌地区の視聴率が20%を超えた特別番組もある。最終日のファイナルコンテストは全国に生中継されている。

この祭りがここまで発展したのは、テレビ局の協力があつたことは否めない。以前は分け隔てなく踊るチームを映していたが、コンテスト重視に偏るようになり、最近ではコンテスト上位の人気のあるチームのみが大々的に放映されるようになってきている。その結果、市民にとっては祭りの垣根が高くなり、地域に根ざした祭りとは言いがたくなってきている。テレビの効果により市民が祭りから離れていってしまう状態になっている。

北海道新聞(2007年6月9日付)が報じた「YOSAKOI好き? それとも嫌い?」というアンケート調査によると<sup>11</sup>、「好き」と答えたのが45.3%に対し、「嫌い」と答えたのは53.6%と、「嫌い」と答えた割合が半数を超えている(ちなみに本アンケートは、「好き」か「嫌い」の二択であり、「どちらでもない」・「無関心」といった項目はない)。男女別では、男性で56.5%、女性で50.7%が「嫌い」と回答しており、男性の方が若干高い傾向を示した。さらに年代別の結果では、50代で60.7%、60代以上で75.7%が「好き」と答える一方、20代から40代では「嫌い」が過半数を占めている。このことから、年代により祭りに対する評価が大きく分かれているといえる。なお、「好き」と答えた人々は踊りから伝わる感動や、祭りの盛り上がりを経験の理由に挙げたのに対し、「嫌い」と答えた人々はコンテスト化や商業化、騒音や衣装に対する嫌悪感を評価の理由に挙げた。

YOSAKOIソーラン祭り組織委員会では、①個人・チームに関わらずルールとマナーを守ることを条件に、誰でも参加できる祭りづくりを目指す、②市民の自由な創造性を基本とし、創意工夫をする、③北海道の祭りとして、地域社会のコミュニティを大切に、地域社会に元気と感動を届けることを目指すとした3つの大きな柱を立て、今後は商業的な面よりも地元のお祭りとして、市民に愛され、永続する祭りづくりを進めていきたいと考えているという。

#### (4) 山形県庄内総合支庁(若者による地域振興イベント応援事業)

山形県庄内総合支庁では、自らの手で地域を盛り上げようという若者たちの自発的な地域振興イベントを通し、若者たちが地域を見つめ直し、郷土への愛着や誇りを醸成するきっかけとするための補助事業を行っている。

##### ア 趣旨・目的

庄内地域の若者などが主体となつて行う地域活性化などへの取組みを支援するため、補助対象事業に選定された団体に対して県が補助金を交付する。

<sup>11</sup> <http://ja.wikipedia.org/wiki/YOSAKOI%E3%82%BD%E3%83%BC%E3%83%A9%E3%83%B3%E7%A5%AD%E3%82%8A> (2009年12月4日閲覧)

## イ 事業の概要

### (ア) 補助対象事業

地域活性化を目的とした事業のうち、若者が主体的に企画運営する事業又は若者に対して働きかける事業であって、図表 8-7 に掲げる事業のいずれかに該当する事業が対象となる。なお、複数回実績のある事業は対象外となる。

図表 8-7 補助対象事業

	対象事業
①	若者と地域における文化・環境・風土との繋がり強化に資する取り組み
②	若者と地域との絆を深めるための情報発信に資する取組み
③	家庭を築く環境づくりに資する取組み
④	地域を担う若者の育成と力を発揮させる環境づくりに資する取組み
⑤	産業を担う若者の育成と力を発揮させる環境づくりに資する取組み
⑥	若者の地域参加を促す仕組みづくりに資する取組み
⑦	そのほか知事が必要と認めた取組み

### (イ) 補助対象団体

対象団体は、団体構成員のおおむね半数が 15 歳以上 40 歳未満で占められている団体が対象となる。

### (ウ) 支援内容

1 団体あたり 10 万円を上限として、対象事業費の 2 分の 1 以内の額を補助する。

### (エ) 選定の方法

申請された取組みの実現可能性、地域性及び継続性などの観点から選定し、県知事が支援対象を決定する。

## ウ 事業実施の注意点

補助事業内容をホームページ掲載し、さらに公的機関や高等教育機関等に案内を通知、掲示し事業周知を図ったが、真に支援を求める若者等の団体に対してさらなる、きめ細やかな事業周知に努めることが必要であるという。

### (5) 札幌市（札幌市若者支援基本構想）

札幌市では、若者の自立と社会参加をサポートするための指針として 2009 年 4 月に「札幌市若者支援基本構想（以下「基本構想」という）」を策定した。

## ア 基本構想の目標

この基本構想では、「明日の社会を担う若者の社会的自立<sup>12</sup>の実現」を目標としている。2010年度から2019年度までの取組期間において、国や北海道、札幌市の関係機関などの行政だけでなく、民間団体、市民が地域ぐるみで若者と交流しながらサポートする仕組みを作り上げていく予定である。

## イ 基本構想の概要

### (ア) 社会的自立に向けた3つの視点

社会的自立に向けた視点として「社会的セーフティネット」、「若者同士の交流、仲間づくり」、「社会参画」の3つの視点で若者の活動を支援していく。

#### a 社会的セーフティネット

引きこもり、ニートと呼ばれる課題を抱えた若者や自立に向けて不安を抱えた若者に対して、個別の支援を行っている専門機関と連携しながら、ソーシャルスキルの向上や就学、就職に向けて、気軽に相談できる場を用意し、多様な若者との交流、社会参画への取り組みを含めたプログラムによる支援を行う。

#### b 若者同士の交流、仲間づくり

若者が豊かな社会性を身に付けるためには、集団活動への参加が必要となることから、若者が気軽に立ち寄れて、常に人が集まっている活動の拠り所を用意するとともに、地域での活動場所の情報を集めて提供し、若者の活動のきっかけづくりを行う。

#### c 社会参画

若者が主体的に社会活動へかかわるために、地域の情報を収集して若者に提供し、自発的に地域社会に参加したいと思えるよう啓発を行う。

また、行事、ボランティアなどで若者の力を必要とする地域の要請と、若者の自発的な活動のニーズがつながるよう、地域活動の企画・運営などにも若者が携われるような支援を行う。

### (イ) さっぽろ若者支援ネットワークの構築

若者の社会的自立を総合的に支援するため、「さっぽろ若者支援ネットワーク」を構築

---

<sup>12</sup> 札幌市では、若者が就業して親の保護から離れ、社会性を身に付けて公共に参画し、社会の一員として自立した生活ができることを「社会的自立」と定義している。



し、さまざまな問題を抱えた若者に対して多角的、総合的に支援していくこととしている。

「さっぽろ若者支援ネットワーク」とは、「ネットワークの中核施設」「地域ごとに設置する施設」「若者の自立を側面から支援する機能」の三つの施設・機能からなるネットワークである（図表 8－8 参照）。若者の自立支援事業、若者同士の交流促進事業、若者の社会参加促進事業についてそれぞれの関連施設、専門員が各地域においてネットワークを構築し、さらにそれぞれの機関と総合的にネットワークを構築する。

#### **a ネットワークの中核施設（若者支援総合センター）**

常駐の若者支援専門員<sup>13</sup>が、課題を抱えた若者に個別の支援を行い、セーフティネットの役割を果たす。

#### **b 地域ごとに設置する施設（若者活動センター）**

常駐の若者支援専門員が、若者同士の交流、仲間づくりや、社会参画のきっかけづくりを行う。

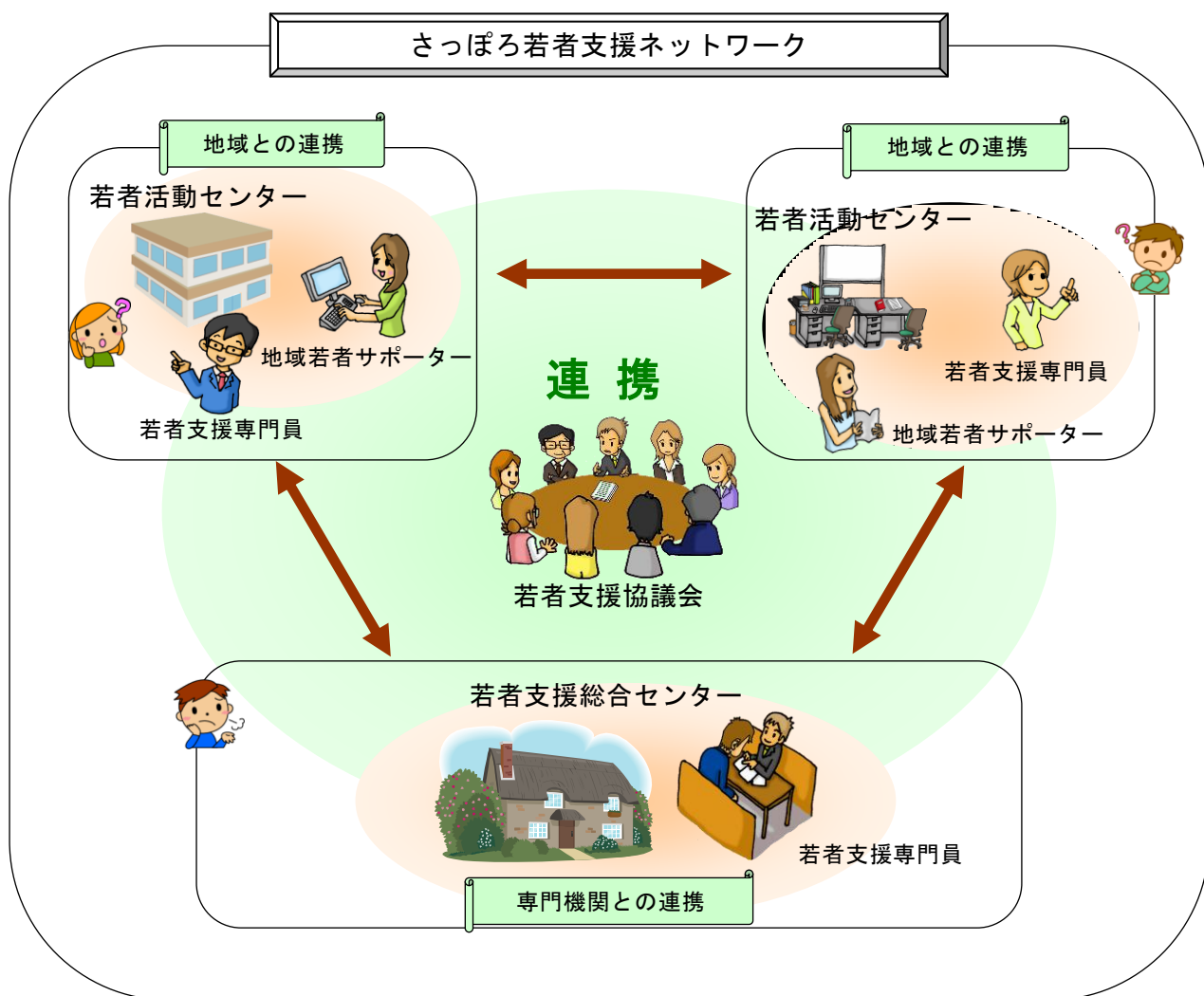
#### **c 若者の自立を側面から支援する機能（若者支援協議会）**

支援組織間の連絡調整や、若者についての定期的な情報交換、全市的な事業の企画を行い、若者の自立を側面から支援する。

---

<sup>13</sup> キャリア・コンサルタントの資格を持った者、最低 2 人以上配置予定

図表 8-8 さっぽろ若者支援ネットワーク<sup>14</sup>



### ウ 今後の課題と方向性

この基本構想の推進は、ほかの関連する計画、国の施策などとの整合性に留意するとともに、若者支援にかかわる庁内の部局が連携を深めながら、関係する機関、団体とも協力して取り組んでいくことが必要である。

また、行政だけが若者にかかわるのではなく、民間団体や住民、ボランティアなどが地域ぐるみで若者と交流しながら、きめ細かい支援を行う仕組みをつくり上げていくことも必要である。

### 3 まとめ

NPO法人さなぎ達の活動やYOSAKOIソーラン祭りでの事例を見ても、若者がや

<sup>14</sup> 札幌市より資料提供

る気になったときの集中力と実行力は大きい。また、若者が活動することで、まちの雰囲気  
が明るくなり、周囲との垣根が低くなる効果がある。

行政として、どこまで若者に任せるかの判断やフォローをすることも必要であるが、若  
者に何をやらせる、もしくは何をやってもらうにしても、現状から問題点を探り、その問  
題点を解決するにはどうしたら良いかまで自分たちで考えるよう、若者に責任を持たせる  
工夫を凝らすことが必要である。その上で、若者から出されるであろう「斬新なアイデア」  
に対し、行政の責任として補助金などの資金援助や規制緩和、許認可などにおいて協力す  
る体制を作る仕組みを築くことが、若者が自主的に地域に参加していく重要な要素の一つ  
といえる。

これにより、ノウハウを持つリーダー（キーパーソン）を育成していくことにもつなが  
り、地域の活性化につながるものと考えられる。

なお、若者支援は、行政内部の組織横断的な支援ができる組織形態、仕組みの構築を必  
要とするだけでなく、民間団体、地域、保護者、ボランティアなどが協力し、地域ぐる  
みで若者と交流しながら、総合的に支援する仕組みをつくり上げていくことが、地域コミ  
ュニティにおける若者の参加を促す支援施策のあり方であろう。

## 第9章 ボランティア活動支援施策モデルの構築

### 1 はじめに

第2章で述べたようなわが国の近い将来に予想される財政難を乗り越え、日本21世紀ビジョンで示した2030年の日本が目指すべき姿を実現するための一つの方策として、わが国におけるボランティア活動を活性化させることが重要であることは間違いない。しかし、現在のわが国のボランティア活動は果たして活発といえるのだろうか。我々行政や政府が行っているボランティア活動支援施策は有効なのだろうか。どうすれば、ボランティア活動を今まで以上に活発になるのであろうか。この章ではこの答えを導くために研究を行った。

### 2 本研究の目標の設定および本研究の成果

#### (1) 本研究の目標

わが国のボランティア活動が欧米並みに活発になることを目標とした。

#### (2) 本調査研究によって明らかにしたこと

本調査研究によって明らかにしたことは、次のとおりである。

- ①現在のボランティア活動希望者は、P. コトラーの「購買意思決定プロセスの主要段階」における、「情報検索」、「評価行動」、「購買決定」の段階でつまづいている。
- ②ボランティア活動への効果的な行政支援施策「情報検索」においては、ボランティアセンターと市民活動センターを統合しワンストップ化すること、および企業のボランティア活動を支援する社会貢献活動企業支援センターの機能を統合後のセンターに包含することが重要である。
- ③ボランティア活動への効果的な行政支援施策「評価行動」においては、ボランティア活動にブランド価値を付加し、魅力あるボランティア活動を形成することが重要である。また、ボランティア活動の代替財に省エネルギー商品があるのであれば、福祉ボランティア活動者数が減少する可能性もある。
- ④ボランティア活動への効果的な行政支援施策「購買決定」においては、わが国のライフワークバランスが見直され、仕事と生活の調和の取れた社会になることが、何よりも重要である。
- ⑤ボランティア活動への効果的な行政支援施策「購買事後行動」においては、センターやボランティア受け入れ先のアフターケアとともに著名人が行っているボランティア活動のPR活動が重要である。

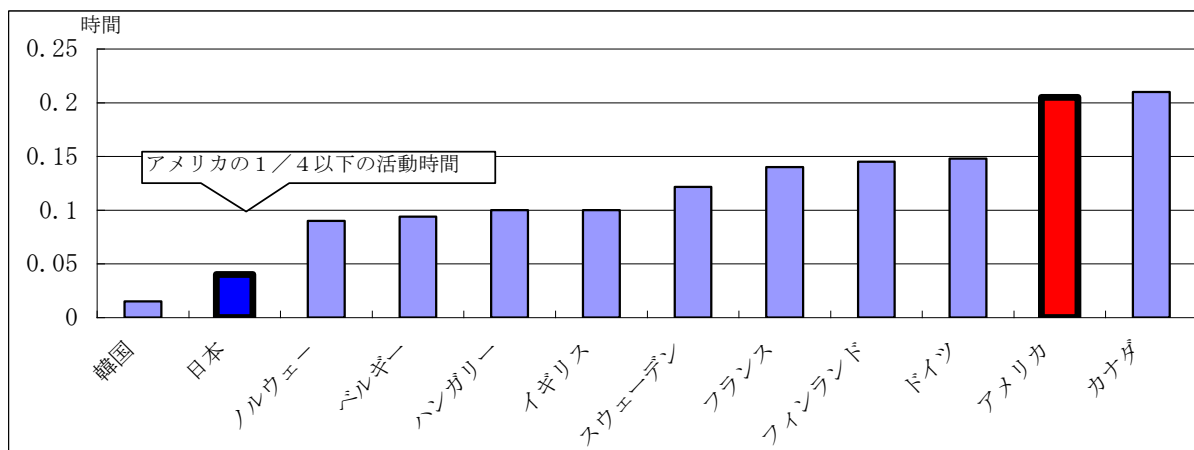
### 3 わが国のボランティア活動に関する現状および分析

#### (1) わが国のボランティア活動に関する意識

さて、現在のわが国のボランティア活動に関する意識はどのような状態なのか。ここでは、ボランティアに関する政府の各種統計調査の結果をまとめることによって、わが国のボランティア活動の現状把握を行った。

まず、わが国におけるボランティア活動の活発度を国際比較するとOECD加盟国<sup>1</sup> 12カ国中では、11位であり、活動時間ベースで比較すると、欧米諸国と比べ、2分の1から4分の1以下となっている（図表9-1参照）。

図表9-1 OECD加盟12カ国の1週間のボランティア活動時間の比較

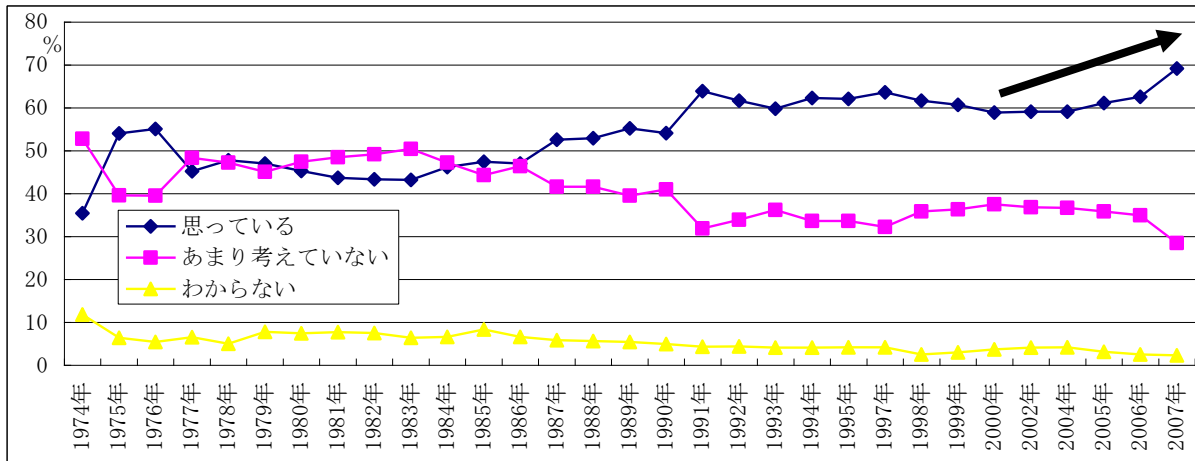


出典：統計局『社会生活基本調査』2009年を参考に作成

このことから分かるように他のOECD諸国と比べ、わが国のボランティア活動が活発であるとはいえない。一方で、内閣府が2007年に行った社会意識に関する世論調査によると社会貢献をしたいという国民は2007年で69.2%となっており、ここ数年増加傾向にある（図表9-2参照）。

<sup>1</sup> OECDは「Organization for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構」の略。本部はフランスのパリに置かれ、現在の加盟国は30カ国。

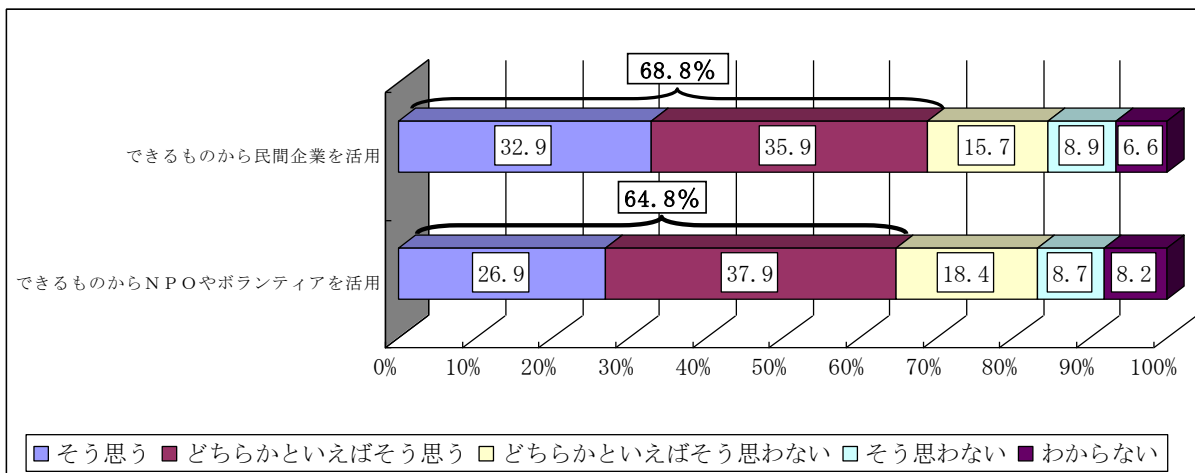
図表 9-2 社会貢献意識の経年推移



出典：内閣府『社会意識に関する世論調査』2008年を参考に作成

また、同調査によると、今後の公共サービスの在り方として、「できるものから民間活用すべきか？」という質問に対し、「そう思う。」、「どちらかと言えばそう思う。」と回答した国民の割合は、68.8%、「できるものからNPOやボランティア団体を活用すべきか？」という質問に対し、「そう思う。」、「どちらかと言えばそう思う。」と回答した国民の割合は、64.8%である（図表9-3参照）。

図表 9-3 今後の公共サービスの在り方について



出典：内閣府『社会意識に関する世論調査』2008年を参考に作成

これらの調査結果から分かることは、わが国のボランティアの活動時間は、欧米と比較し少ない現状にあるが、社会貢献を行いたいという国民の数はここ数年増加傾向であるということ、しかも今後の公共サービスについてNPOやボランティアを活用して欲しいという国民の声は非常に強いということである。こういったことを踏まえれば、ボランティア活動の活性化が行政にとっていかに重要なテーマであることが理解できるであろう。

## (2) わが国におけるボランティアの現状

本項では、ボランティア活動の定義も含め、わが国におけるボランティア活動の現状について説明する。

### ア ボランティアの定義

原語は英語の Volunteer であり、その語幹である vol はラテン語の volo を起源とするが、この言葉は、英語の will に当たり、「志す」「進んで行動する」の意味をもつ。これに人を表わす接尾語の er を加えて volunteer となった。

### イ ボランティアの性質

ボランティアの性質は、従来、自発性、社会性・公益性、無償性の3つに分類されてきた。しかし昨今、わが国においても、「有償ボランティア」と呼ばれる活動が行われていることから分かるように、無償性については、その性質から外れつつある。

一方、ボランティアの性質の再定義の中で近年、加わってきているものが、自己実現性である。自己実現性とは、ボランティア活動自体がボランティア参加者の自己実現につながるという概念である。

### ウ ボランティア活動の種類

わが国におけるボランティア活動は、自治会（町会、町内会）（以下、「自治会」という。）を中心として行われてきた。近年は、市民活動団体、NPO、NGO、政党、企業、宗教法人、医療法人、趣味の会、生協なども積極的にボランティア活動に参加している。

#### (ア) 企業によるボランティア活動

わが国で活動する企業には、CSR (Corporate Social Responsibility)<sup>2</sup>活動の一環として社会貢献活動があり、各種団体への寄付・協賛、NPO との協働、社員とその家族によるボランティア活動などが行われている。東京証券取引所のTOPIX Core30<sup>3</sup>を構成する企業30社（2009年8月時点）において、自社のホームページ上で社会貢献活動について掲載している企業は29社である。また、企業によるボランティア担当者グループもいくつか存在している。例えば東京都港区ボランティアセンターには、「みなど

<sup>2</sup> (和訳)「企業の社会的責任」・・・企業は自社の利益のみを追求するのではなく、消費者、投資家、社会などの社会のあらゆる利害関係者からの要求に応えながら企業活動を行う責任があるということ。

<sup>3</sup> 2009年8月20日時点のTOPIX Core30銘柄は次のとおり。日本たばこ産業、セブン&アイ・ホールディングス、信越化学工業、武田薬品工業、アステラス製薬、第一三共、新日本製鐵、JFEホールディングス、小松製作所、日立製作所、パナソニック、ソニー、日産自動車、トヨタ自動車、本田技研工業、キヤノン、任天堂、三井物産、三菱商事、三菱UFJフィナンシャルグループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友フィナンシャルグループ、野村ホールディングス、東京海上ホールディングス、三菱地所、東日本旅客鉄道、日本電信電話、KDDI、NTTドコモ、東京電力。

ネット」というグループが存在し、年に数回ボランティア活動を行っている。

なお、「みなとネット」については、事例紹介の項目で後述しているので、参照されたい。

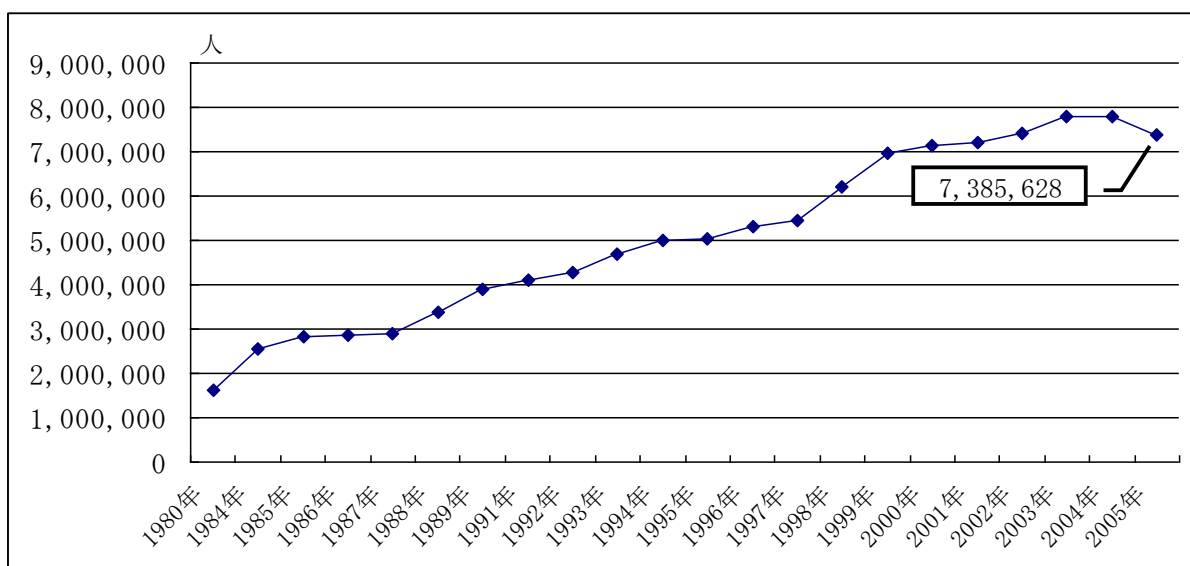
### (イ) 自治会によるボランティア活動

自治会によるボランティア活動の範囲は、自主防災、清掃美化、防犯パトロール、親睦、青少年育成など幅広い分野を網羅している。

## エ ボランティア活動団体および個人によるボランティア活動者数

図表9-4のとおり、ボランティア総人数は順調に増加している。また、社会福祉協議会が把握しているボランティアの人数の人口に占める割合をみると、2005年3月時点の全国の人口1億2,686万9,397人に対し、ボランティアの総人数は738万5,628人であり、人口に占めるボランティアの割合は約5.8%となっている。

図表9-4 社会福祉協議会が把握するボランティア総人数の年度別推移



出典：全国ボランティア活動振興センター『ボランティア活動年報2005』、2007年を参考に作成

### (3) わが国のボランティア活動者数に関する分析

本項では、わが国のボランティア活動者数に関して各種統計資料を基に分析を行った。

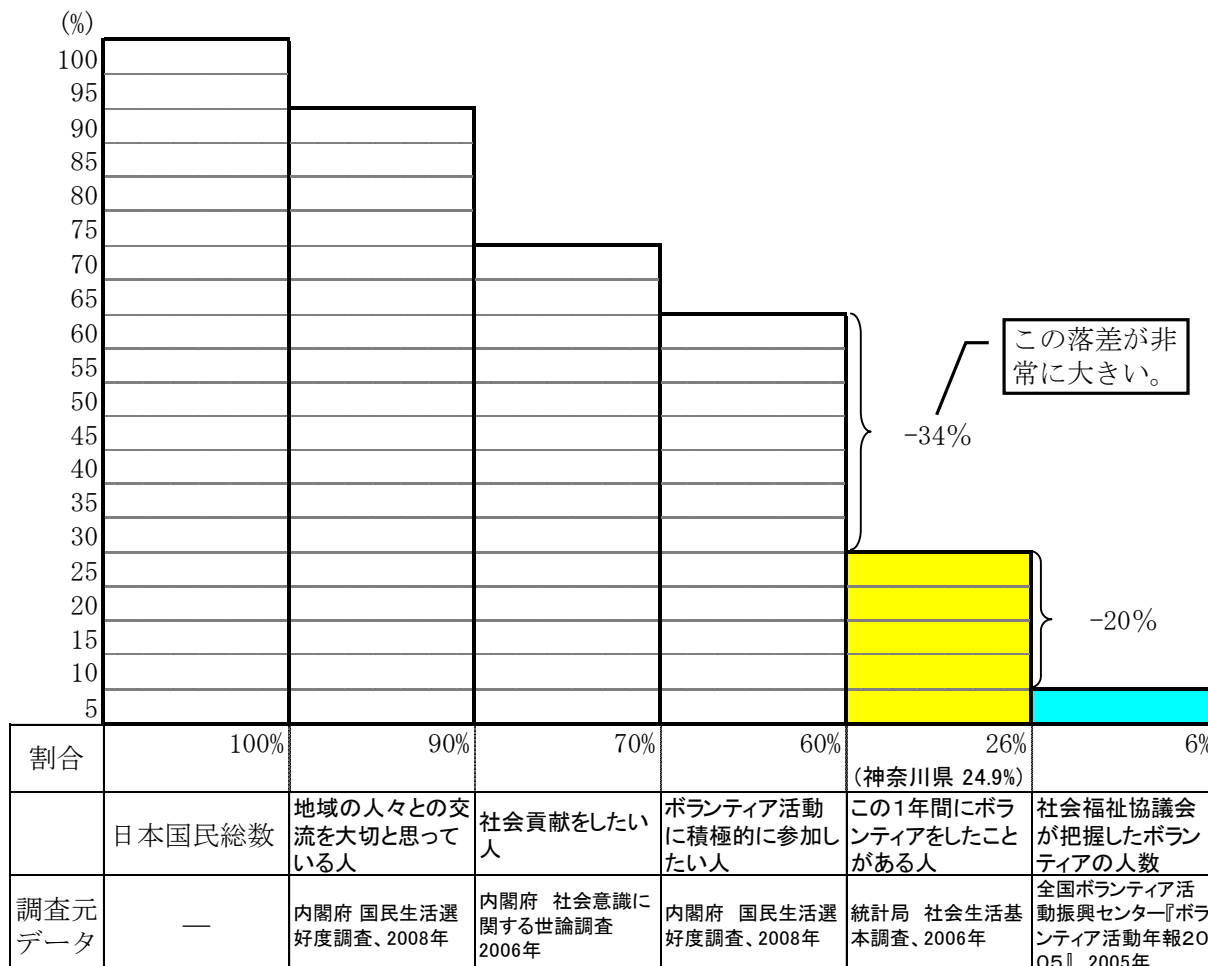
#### ア わが国の国民におけるボランティアに関する意識調査の結果

さて、わが国における各種統計調査の結果を視覚的に把握するために図に示したものが、



図表 9-5 である。

図表 9-5 わが国における各種統計調査の結果の視覚的把握<sup>4</sup>



前掲図表 9-5 からも分かるように、「ボランティアに積極的に参加したい」という国民の割合と、「実際にボランティアをしたことがある人」の割合には▲34%の落差がある。では、このようなことがなぜ起きるのであろうか。次は、このことについて考察を加えていくこととする。

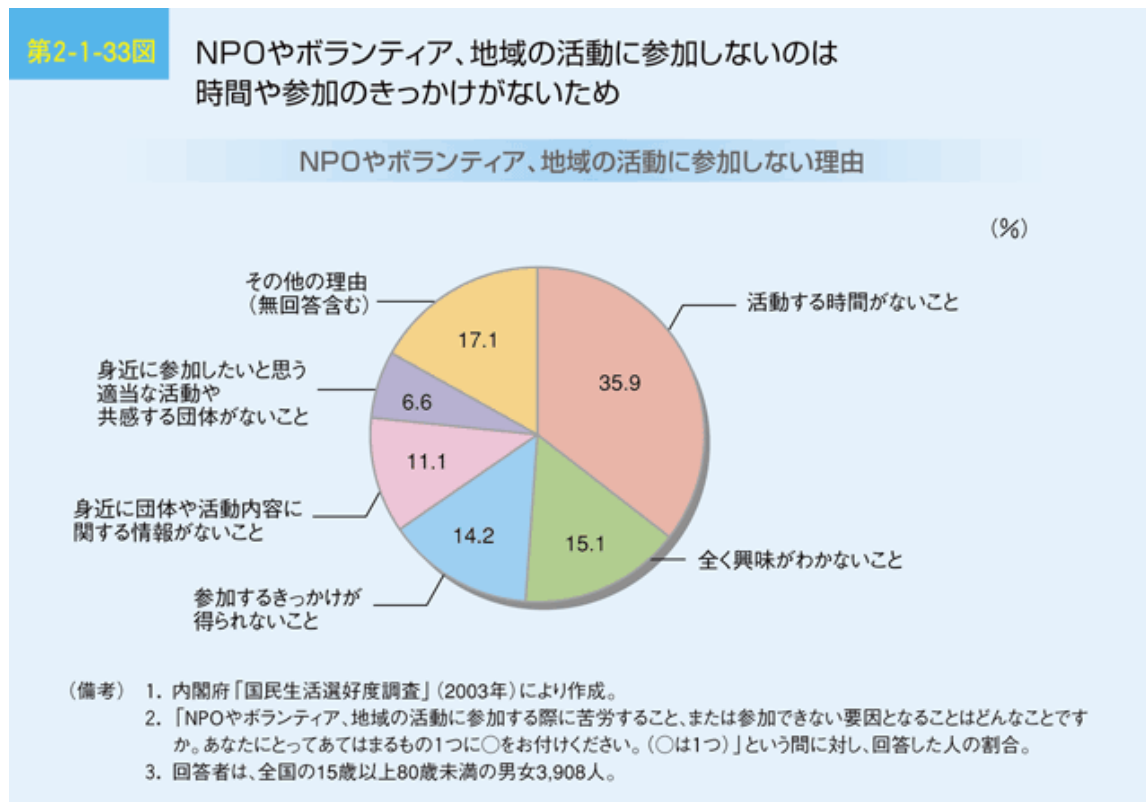
### イ なぜ「ボランティア活動に積極的に参加したい人」と、実際に「ボランティアをしたことがある人」の数の大きな落差があるのか

国民生活白書（2008年）によると、NPOやボランティア活動に参加しない理由として、「活動する時間がない」という回答が全体の35.9%を占め、「全く興味がわからないこと」、「参加するきっかけが得られないこと」、「身近に団体や活動内容に関する情報が

<sup>4</sup> この図表におけるパーセントは小数点以下を四捨五入。

ないこと」と続いている（図表9－6参照）。

図表9－6 NPOやボランティア、地域の活動に参加しない理由



出典：内閣府『国民生活白書（2008年）』－全文HTML<sup>5</sup>

さて本項では、この調査結果について体系的な整理を行うために、マーケティング戦略において、P. コトラーが提唱した「購買意思決定プロセスの主要段階」を援用し、初めてボランティア活動を行う者がどのような意思決定のプロセスを通じて、ボランティアに行き着くかを明確にした。このことによって、前述のNPOやボランティア、地域の活動に参加しない理由の解決方法について「意思決定プロセスの主要段階」に基づき、段階的に検証した。

<sup>5</sup> 『内閣府ホームページ』 [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01\\_honpen/index.html](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01_honpen/index.html)（2009年12月22日閲覧）

## ウ ボランティア活動に参加するプロセスの主要段階

P. コトラーの購買意思決定プロセスの主要段階における6つのステップを援用し、ここではボランティア活動者の意思決定プロセスを、次の6つに分類した。

① 1st Step 「外的・内部刺激」

第1ステップとして、ボランティア活動を行おうとする者は、外的・内的刺激を受ける。

② 2nd Step 「問題認識」

第2ステップとして、ボランティア活動を行おうとする者は、問題を認識する。つまり、「自分は、ボランティアを行いたい。」という認識である。

③ 3rd Step 「情報検索」

第3ステップとして、ボランティア活動を行おうとする者は、情報の検索を開始する。これはどこにどういうボランティアがあるのかを検索する行為である。

④ 4th Step 「評価行動」

第4ステップとしてボランティア活動を行おうとする者は、評価を行う。これは、第3ステップで得られた情報について評価し、どのボランティアが自分にとって最もふさわしいものであるかを考える行為である。

⑤ 5th Step 「購買決定」

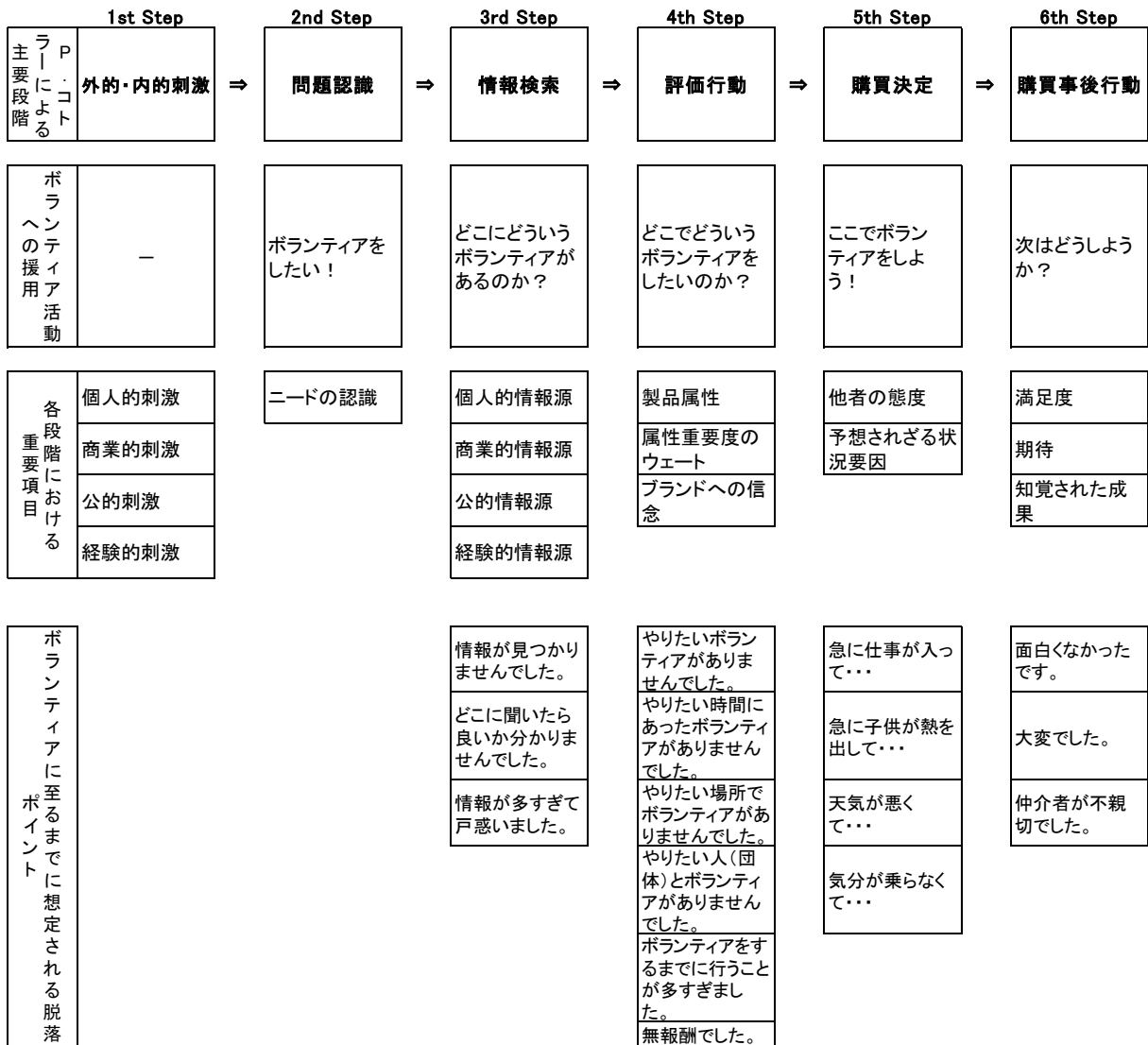
第4ステップを受け、ボランティア活動を行おうとする者は、実際にボランティアする時間、場所、種類などを決定する。

⑥ 6th Step 「購買事後行動」

これは実際にボランティアを行った後、その後の行動について考えることである。

これらをまとめたものが、図表9-7である。

図表 9-7 ボランティア活動に参加する意思決定プロセスの主要段階



出典：P. コトラー『マーケティングマネジメント—持続的成長の開発と戦略展開』を参考に作成

さて、わが国におけるボランティア活動者においては、前掲図表 9-5 でも示したように、ボランティアについて積極的に活動したい人と実際にボランティア活動に参加した人の間に▲34%もの落差がある。この落差の原因について、P. コトラーの理論を用いれば、活動希望者（「問題認識」のステップまで到達した者）が実際に活動者（「購買事後行動」のステップに到達する者）になるまでに脱落するステップは、「情報検索」、「評価行動」、「購買決定」の3つである。つまり、現在、わが国の多くの自治体や社会福祉協議会などで行われている施策のうち、この3つのステップの抱える問題を解決し、「ボランティアに積極的に参加したい人＝ボランティアをしたことがある人」になれば、わが国のボランティア活動者は総人口の60%となり、現在の26%と比較し、2倍以上になる。

これを実現することができ、ボランティア活動者の1週間の一人当たりの活動時間が現在と同様であると仮定すれば、活動者は倍増する。つまりイギリスやノルウェーのボランティア活動時間と並ぶことになり、理論上、本稿で設定した目標を達成することができる。

#### 4 ボランティア支援施策モデルの構築

それではいよいよボランティア支援施策モデルを構築していくことにしよう。ここでは、各ステップにおける問題解決方法を段階ごとに説明していく。

##### (1) 3rd Step「情報検索」における問題解決方法<sup>6</sup>

現在のボランティア活動の範囲と行政における主たる支援機関は図表9-8のとおりである。このように、現在は自治体の規模にもよるが、自治体、社会福祉協議会、シルバー人材センターなどがそれぞれ地域住民のボランティア活動を支援する機関を設置している。

図表9-8 行政における支援機関の活動支援範囲

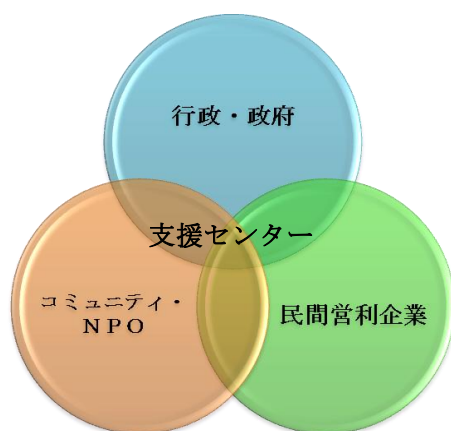
大分類		小分類	在宅福祉サービスセンター	ファミリーサポートセンター	市民活動サポート(支援)センター	ボランティアセンター	シルバー人材センター	青少年(育成)センター	国際交流センター
特定非営利活動促進法分類	1 保健、医療又は福祉の増進を図る活動	社会福祉分類							
		高齢者支援	○		○	○			
		障害者支援	○		○	○			
		児童、家庭支援		○	○	○			
		低所得者支援			○	○			
	2 社会教育の推進を図る活動				○				
	3 まちづくりの推進を図る活動				○				
	4 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動				○				
	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 情報化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 前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				○					
	臨時的かつ短期的又はその他の軽易な就業				△		○		
	行政事務の代行				○		○		

<sup>6</sup> 1st Step「外的・内的刺激」、2nd Step「問題認識」の問題解決方法について記述していない理由は、本項の論点が、「ボランティアに積極的に参加したい人」の割合と「ボランティアに参加したことのある人」の落差の問題解決方法を検討することであるによる。なお、「外的・内的刺激」、「問題認識」の問題解決方法についてP. コトラーの理論を基に補足的に挙げるのであれば、1st Step「外的・内的刺激」については、商業的、公的、個人的、経験的の刺激を与えること（例えば、メディア広告による商業的の刺激や、ボランティア教育などの公的の刺激など。）が重要であろうし、2nd Step「問題認識」については、わが国の国民が、ニーズを認識することが重要であろう。

## ア 支援センターのあるべき姿

自治体の規模によって必要な支援機関の種類や数は異なってくるであろうが、「情報検索」の利便性を向上させるという観点で考えると、行政機関（部門）ごとの縦割りのセンター設置ではなく、「ボランティアを行いたい場合は、まずここに相談する。」というように支援センターを一本化し、その支援センターにて行政・政府、地域コミュニティ・NPO、民間企業のすべてのボランティア情報を検索することが可能となることが、支援センターのあるべき姿であろう（図表9-9参照）。

図表9-9 ボランティア支援センターの支援範囲のあるべき姿



では、現在、そのようなボランティア支援センターは全国にどれくらいあるのであろうか。全国ボランティア活動振興センターの『ボランティア活動年報2005（概要）』によると、各都道府県・指定都市の社会福祉協議会のボランティアセンターには、より幅広く市民活動と連携協働をすすめていくひとつのステップとして、ボランティアセンターの名称を「ボランティア・市民活動センター」などのように変更しているセンターが13カ所ある。また、名称変更はしていないが、協働事業を積極的に推進する方針をとっているところが37カ所、また、都道府県・指定都市社会福祉協議会の管下市区町村社会福祉協議会（2,525社協数）のうち、名称を「ボランティア・市民活動センター（あるいはそれに準ずる名称）」に変更してNPOなどと連携する体制をもって事業をすすめている社協数は56カ所となっている（鳥取市、西東京市、四国中央市、新居浜市、福生市、高松市、練馬区、小金井市、諏訪市など）。

また、神奈川県内の自治体および社会福祉協議会においては、ボランティアセンターと市民活動サポートセンターをそれぞれ独自に設置しており、窓口を一本化している自治体はない。こうした背景もあって、神奈川県内のすべての自治体では、現在、ボランティアセンターは福祉分野中心であり、市民活動サポートセンターは市民活動、NPOが中心となっている。

一方、東京都では、東京都社会福祉協議会の運営する東京ボランティアセンターが、1998年に東京ボランティア・市民活動センターと名称を変更して設立されていることか

らも分かるように、ボランティア支援機能と市民活動支援機能をボランティア・市民活動センターとして統合させる動きとなっている。

さらに、ほかの自治体を見た場合、ボランティア・市民活動センターを設置しているとはいっても、その設立の経緯から、ボランティアセンターに市民活動の機能を追加したものが多く、やはり福祉分野に重点を置いているものが多い。

そのような中、福祉および市民活動の両分野をバランス良く網羅したセンターも当然存在する。ここでは、ボランティア支援機能と市民活動支援機能をバランス良く統合した一つの事例として、東京都小金井市ボランティア・市民活動センターを視察した結果を紹介する。

## イ 事例紹介～東京都小金井市ボランティア・市民活動センター～

### (ア) 市勢<sup>7</sup>

小金井市は、東京都のほぼ中央、武蔵野台地の南西部にあり、都心から約25km西方に位置している。明治維新後、廃藩置県によって神奈川県に属し、1889年、町村制の施行により、小金井村、貫井村、貫井新田、小金井新田、梶野新田、関野新田、十ヶ新田に、下染屋、押立、人見、本多新田、是政、上石原の飛地を加え、現在の市域とほぼ同じ小金井村が発足した。1937年2月11日には町制を施行した後、1958年4月5日、「地方自治法の一部を改正する法律」が公布、施行され、市になる要件が人口5万人以上から3万人以上に緩和されたことに伴い、1958年10月1日に市制を施行した。市内に大学、研究施設が設置され、住宅都市、文教都市としての性格が強いまちである。市の概要について次のとおりである。

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| ① 最寄り駅                    | J R 中央線 武蔵小金井駅         |
| ② 市の面積                    | 11.33 km <sup>2</sup>  |
| ③ 市の人口 (2008年3月31日)       | 11万558人                |
| ④ 市の人口密度 (2008年3月31日)     | 9,757人/km <sup>2</sup> |
| ⑤ 市の世帯数 (2009年7月)         | 5万5,163世帯              |
| ⑥ NPO法人認証数 (2009年7月31日現在) | 57法人                   |
| ⑦ 経常収支比率 (2007年)          | 92.3%                  |
| ⑧ 財政力指数 (2007年)           | 1.13                   |

### (イ) センターの人員体制

小金井市社会福祉協議会が活動母体であるボランティア・市民活動支援センターの人員体制は、社会福祉協議会正規職員2人、社会福祉協議会非常勤職員1人、アルバイト1人、小金井市市民協働支援センター準備室の相談員2人となっている。

<sup>7</sup> 『小金井市ホームページ』 [http://www.city.koganei.lg.jp/news/koganeishi\\_syokai/introduction.html](http://www.city.koganei.lg.jp/news/koganeishi_syokai/introduction.html) (2009年12月22日閲覧)

### (ウ) センター設立の経緯

ボランティア・市民活動支援センターの前身である、ボランティアセンターは、1986年、社協事務所移転にともない、ボランティアセンターのスペースを確保できることになった。そこで、1986年3月「ボランティアセンター窓口職員」（無償ボランティア）を公募したところ、22人の応募があり、4月より2人一組体制で設立された。

しかし、1995年に発生した阪神淡路大震災を景気に、ボランティアをめぐる情勢は大きく変化し、特にボランティア活動が「福祉」領域中心から「環境・文化・まちづくりなど」多様な領域へと拡大していったことを受け、2004年、市民の多様なニーズと活動に対応できるようにボランティアセンターのあるべき姿を検討する「あり方検討委員会」が設置され、「ボランティアセンターのあり方について」の答申が出された。この答申を踏まえ、名称を小金井ボランティア・市民活動センターへ変更し、従来の福祉ボランティア対応のボランティアセンターから、広く市民に対する支援センターとなることを宣言した。また、同時に運営委員会を設置し、活動内容の計画や実施事業の総括を含めた、小金井ボランティア・市民活動センター運営の方向を各分野の専門的視点から議論している。この頃から、高まるボランティア、市民活動ニーズ、また障害者自立支援法、介護保険法、特定非営利活動促進法などの専門的な法律知識、さらに他市のボランティアセンターとの連携事業に対応できる職員が必要であるということから、それまでの無償ボランティアによるボランティア窓口職員に加え、小金井市社会福祉協議会の正規職員が2人、小金井ボランティア・市民活動センターの職員として業務に携わり現在の体制となった。

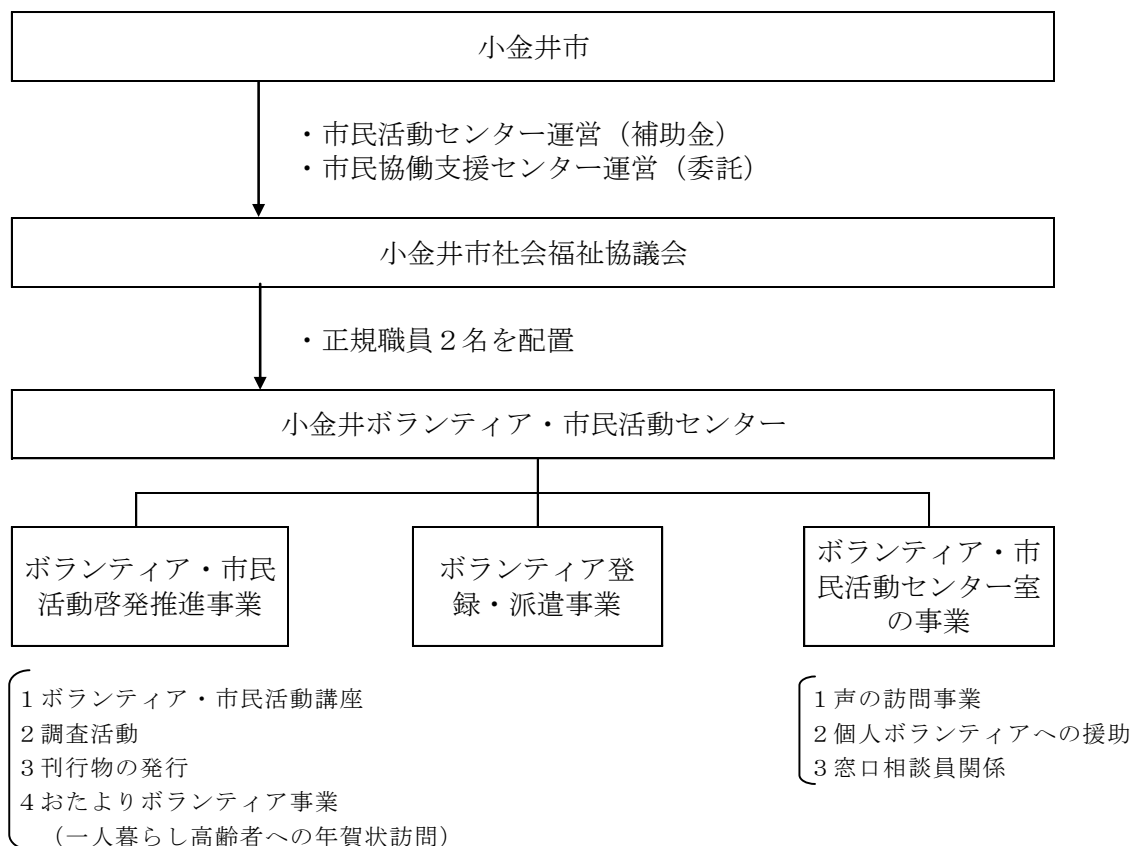
さらに、小金井市社会福祉協議会は小金井市から2009年、小金井市協働推進基本指針に基づき、市民活動団体など（NPO法人、市民活動団体、ボランティア団体、町会自治会、社団法人、社会福祉法人、医療法人、教育・研究機関、企業など）と行政の協働支援のために設置される市民協働支援センターの業務を受託し、センターの更なる発展に向け歩み始めている。

### (エ) 組織体制

組織図は図表9-10のとおりである。



図表 9—10 小金井ボランティア・市民活動センター組織図



運営委員体制は、民生委員・児童委員 1 人、ボランティア・市民活動推進団体関係者 3 人、福祉団体・施設関係者 1 人、教育関係者 1 人、行政関係者 2 人、社協理事 2 人、企業団体など関係者 1 人、学識経験者 1 人、会長が必要と認める者 1 人、専門委員 1 人の合計 14 人である。

#### （オ）小金井ボランティア・市民活動センターの更なる特徴

小金井市においては、65 の町会があり、町会を統括している連合町会のような統括組織はない。そのため社会福祉協議会の地区委員と一つ一つの町会をリンクさせ、小金井市社会福祉協議会の内部組織である小金井ボランティア・市民活動センターに町会の統括機能を持たせることで、各町会の枠を超えた活動、例えば防犯のまちあるき活動などを、小金井ボランティア・市民活動センターで支援している。

連合町会の機能をボランティア・市民活動センターに持たせることで、町会に身近な介護や高齢者福祉などの福祉関係の諸施策が、スムーズに実施できていることは注目すべきことであろう。

また、小金井ボランティア・市民活動センターの入所している福祉会館には、公民館機能も併設されており、生涯学習団体も日常活動している施設となっているため、生涯学習

団体で活動している市民からのアクセスも良い。

## ウ 事例紹介～民間営利企業とボランティアセンターの連携「みなとネット」～

現在、大半のボランティアセンターが連携しているのは社会福祉協議会および自治体であり、民間企業と連携しているケースは皆無である。ただ、ボランティア参加者の立場で見れば、民間企業のボランティア活動情報についても同一の窓口で情報検索することができれば、より利便性が向上することは間違いない。そこで、ここではその先進事例として東京都港区のみなとボランティアセンター「みなとネット」および株式会社ジャパンエナジーの社会貢献活動を紹介する。

### (ア)「みなとネット」設立の経緯と現況

1995年にみなとボランティアセンター長と、企業の社会貢献活動担当者の交流の中で、「企業社会貢献活動推進懇談会」が実施される。その懇談会の中で、企業の社会貢献活動担当者から出た「企業がまとまった活動を何か行いたい。」という意見を基に、みなとボランティアセンターは、「企業間のネットワーク実現のための発起人会」を設立させた。発起人会の発足に当たり、みなとボランティアセンター長は自ら各企業を訪問し、参加企業を募った。その結果、日本電気株式会社、株式会社ダイエー、伊藤忠商事株式会社、コスモ石油株式会社、松下電器産業株式会社、東京ガス株式会社、キーコーヒー株式会社、株式会社小糸製作所の社会貢献担当部署担当者が集うこととなった。その後、2回にわたる発起人会での協議の結果、「企業間のネットワーク実現のための発起人会」が、名称を「みなとネット」と変更したことで現在の「みなとネット」は設立された。そして、「みなとネット」は、「組織は柔らかく、スタートはスモールを基本に」をスローガンとして、組織は活動を進めながら固めていくものとし、当面は関係者の協議を得て、具体的な活動につなげていくこととなった。

こうして設立された「みなとネット」に参加する企業は、2009年9月現在、34社である。なお、2004年には19社、2005年には26社、2006年には32社となっており、企業におけるCSR重視の経営<sup>8</sup>の影響を強く受けてここ数年、増加傾向にある。

現在の「みなとネット」における企業の活動は、持ち回り幹事による月1回の定例会を通じた意見交換が中心であるが、「近年参加した企業の中には、近年の消費者意識の変化に対応するため、CSR関連の部署を立ちあげたが、企業の社会貢献活動としてどのようなことを行ったら良いかが分からない。」という悩みを抱えた企業も増加しているという。また、既に社会貢献活動を行っている企業については、港区にあるのは主に本社機能であり、港区外から通勤している従業員が大多数という性質上、港区という行政の区割り内に限定して行える社会貢献活動は、本社周辺の清掃美化活動やお祭の手伝い、学校における1コ

<sup>8</sup> 近年、CSRが重視されるようになった背景には、SRI（社会的責任投資）が重視されるようになったことが一つの背景にある。

マ講師、災害協定の締結などとなっており、福祉施設へのボランティア派遣などの福祉分野への社会貢献活動は、就業時間や帰宅までに要する通勤時間の関係で行いにくい現状にある。

また、本社CSR部門は全国・世界規模で社会貢献活動を広く支援しているため、業務範囲は港区という地理的な自治体の枠に収まらない。例えば、株式会社ジャパンエナジーでは、植林活動では全国の自治体や林野庁と連携、盲導犬育成支援では、財団法人東日本盲導犬センター（栃木県）と連携している。

#### （イ）全国規模での企業の社会貢献活動を支援する組織の必要性

ヒアリングを行った株式会社ジャパンエナジーのCSR推進部社会貢献担当課長や、みなとボランティアセンターの担当者の話を伺っていくと、現在のわが国には、大企業を中心とした全国的な社会貢献活動を行っている企業を支援する行政組織が存在しないため、大企業が各社でそれぞれ社会貢献活動について模索していかねばならず、企業が社会貢献活動を新たに行う場合の企業負担が大きいことが問題として挙げられる。

そこで例えば、図表9-11で示したような体制を整えることができれば、企業の社会貢献活動はより活発に進むのではなかろうか。

まず、総務省や独立行政法人などが全国規模で展開している企業の社会貢献活動を支援するセンターを設立する。都道府県、市町村レベルでは既にボランティア・市民活動支援センターが既に設立されているため、既存のセンターに企業の社会貢献活動の支援機能を包含すれば良い。そのため、敢えて追加コストを発生させ、センターを設立する必要はないだろう。

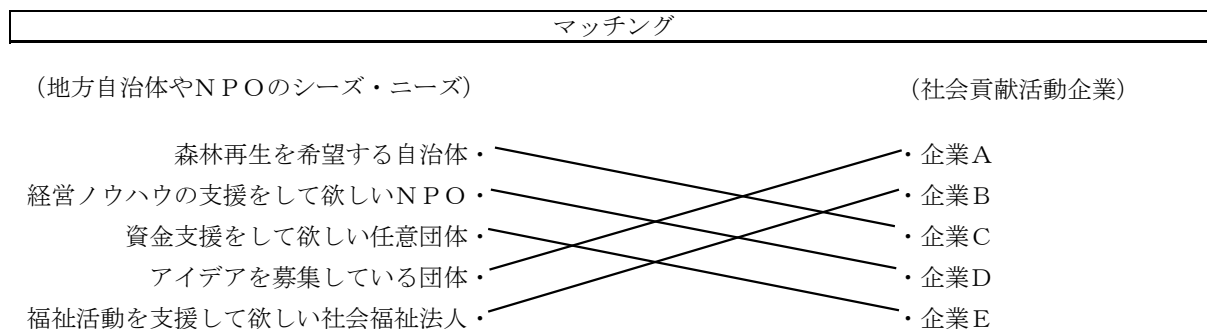
図表 9-11 社会貢献企業支援センターの設置方法

主体	組織	設立方法
総務省・ 独立行政 法人等	日本 社会貢献活動企業支援センター (全国規模で展開している企業中心)	※新設
都道府県	都道府県 社会貢献活動企業支援センター (都道府県規模で展開している企業中心)	ボランティア・市民 活動支援センターに 機能包含
市町村	市町村 社会貢献活動企業支援センター (市町村規模で展開している企業中心)	ボランティア・市民 活動支援センターに 機能包含

(ウ) 社会貢献活動企業支援センターの機能

社会貢献センターの支援内容は、コーディネートおよびマッチング機能が中心となることが望ましい。株式会社ジャパンエナジー社会貢献担当課長との打ち合わせの中では、自治体やNPOが悩みとして抱えているシーズやニーズを雑多に投稿できるサイトを1カ所用意し、各企業が、そのサイトの投稿の中で、自社の社会貢献活動として協力できるものについてアプローチを行い、センターは仲介を行うといったレベルからスタートすることが良いのではないかという案が出た。これを図示すると図表9-12の通りである。

図表 9-12 社会貢献センターのマッチング方法について



(エ) 企業が社会貢献活動を行うメリットについて

ところで、企業が社会貢献活動を行うメリットはどこにあるのであろうか。SRIについては、企業の業績が悪化すれば、投資家は経営者に対し、CSRを重視した経営を求める前に、業績の建て直しを経営者に求めるであろう。

また、ある企業が社会貢献活動を行っていることをコマーシャルやホームページ上で公開することは、その企業のイメージアップにつながるであろうが、最終的にその企業の製品（サービス）購入者が判断する際に最も重要であるのは、他社と比較した際の、その企

業の本業における製品（サービス）品質と価格であることは間違いない。製品（サービス）購入者がその企業の製品を買う場合に企業イメージを意識するのは、あくまでも同業他社と比較した際に、ほぼ同一の製品（サービス）品質と価格となっている場合であって、それ以外では、影響は低い。社会貢献活動を行えば行うほど、製品（サービス）の売上が増加するという事にはならないのである。

では、改めて企業が社会貢献活動を行うメリットはどこにあるのであろうか。株式会社ジャパンエナジーの担当課長は、「企業が社会貢献活動を行うメリットは、社員教育、福利厚生、人材交流の面が大きい。」と話す。

株式会社ジャパンエナジーでは、「森林（もり）の里親促進事業」<sup>9</sup>について、長野県と契約し、長野県原村における森林の植栽、下刈、除伐、間伐について年に4回、社員による休日ボランティア活動として行っており、原村までは、東京都港区の本社および愛知県知多市にある知多製油所から毎回バスを出している。また、この長野県原村におけるボランティア活動は、社員の家族も社員と共に参加することができるようになっている。

ここで、この活動における社員教育、福利厚生、人材交流の上のメリットをまとめると次のとおりである。

社員教育におけるメリットは、自社がこのような環境を支える社会貢献活動を行っている企業であることを社員が認識することである。社員は、会社がこのような活動を行っているということを案外、知らない。こうしたボランティア活動を通じて、自社のさまざまな活動に興味を持つようになれば、それは社員教育につながる。

人材交流におけるメリットは、普段は全く別の部署や事業所で働いており、「電話では会話したことがあっても、実際の面識はない。」という社員同士が、ボランティア活動を通じて実際に顔をあわせることにより、普段の仕事は今までよりも円滑に進むようになることである。さらに株式会社ジャパンエナジーでは役員も当ボランティア活動に参加しており、社員からみれば、役員と直接会話する機会ができることで、仕事への意欲が増すというメリットもある。

福利厚生におけるメリットにおいて、株式会社ジャパンエナジーでは、本ボランティア活動への参加について無償ではなく、社員から1人7,000円という金額を徴収しているが、参加する社員は、自分の親や家族を連れてリピーターが大半であるという。この理由は色々考えられるが一つは、社員の家族も参加することで、普段、子どもが、なかなか親の働く姿を見ることができなくなったわが国の就労形態の中で、子どもに親の働いている姿や組織の中における親の姿を見せることができることにあるだろう。また、自分の親の働いている会社が、このような社会貢献活動を行っている環境に配慮した企業であることを子どもが意識することで、企業に対する好感度が増加するとともに、親に対する尊敬感も増大することも理由の一つであろう。

このように、企業が社会貢献活動を行うメリットというものは、売上という目に見える

---

<sup>9</sup> 「森林（もり）の里親促進事業」とは、地球環境の問題がクローズアップされている中、環境活動に熱心な企業に支援を受けながら、企業と地域の交流を深め、新しいかたちの森林づくりを進める長野県と企業との協働事業。『長野県ホームページ』<http://www.pref.nagano.jp/rinmu/ringyou/satooya/satooya.htm>（平成21年12月22日閲覧）

短期的な利益に結びつくものではない。しかし、社員教育、福利厚生、人材交流を通じて、社員各々が何かを得て成長することで、長期的な意味で企業が利益を得るのである。こうしたことから、社員を大切に考え、長期的に持続した成長を見据える企業は、社会貢献活動について積極的に取り組むことが重要であるといえよう。

## エ 「情報検索」における解決方法のまとめ

「情報検索」における解決方法としてまとめると、①ボランティアセンターと市民活動センターを統合しワンストップ化すること、②企業のボランティア活動を支援する社会貢献活動企業支援センターの機能を統合後のセンターに包含することが挙げられる。

### (2) 4 t h S t e p 「評価行動」における問題解決方法

次に、4 t h S t e p 「評価行動」における問題解決方法を考えていこう。

P. コトラーの購買の意思決定プロセスによれば、消費者は、入手した情報の中で製品代替案の評価を行う。P. コトラーによる評価のコンセプトは、製品属性、属性の重要度のウェイト、ブランドへの信念、効用関数の4点である。ここでは、これらのコンセプトのボランティアへの援用について順を追って説明をする。

#### ア 製品属性

消費者は、製品を多くの属性の集まりとみなし、ニーズに関係する属性に最大の関心を払う。ボランティアの場合の属性は、ボランティアの種類、活動場所および時間、活動回数、得られる効用（対価、満足度）であろう。

ボランティアの種類はさまざまである。例えば、個人で行うボランティアの例では、介護支援ボランティア制度（東京都稲城市）のような、ボランティア活動に一定回数以上参加した場合、介護保険料を控除する制度や、個人でボランティアセンターに登録して行うボランティア活動などが挙げられよう。また、団体を組織して行うボランティアの例では、自治会、PTA、老人会などのさまざまな地域団体の代表者が一つの団体を組織し、コミュニティセンターという公共施設の指定管理者となって施設運営に当たりながら、併せてコミュニティセンターを拠点としてさまざまな地域の問題解決に向け、自発的に取り組んでいる活動（神奈川県座間市）や自治会活動などが挙げられよう。

#### イ 属性の重要度のウェイト

これは、ボランティア活動者が先に示したボランティア活動の中のさまざまな属性の中でどこにウェイトを置いているかということである。行政としては、そのウェイトがどこに置かれているかを、アンケートなどで的確に把握する必要があるだろう。

## ウ ブランドへの信念

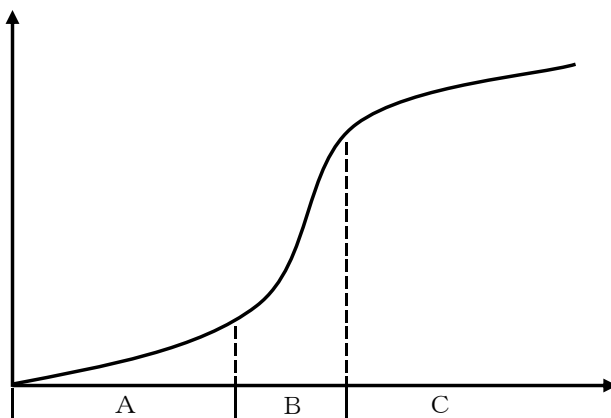
ボランティア活動者は、各属性空間の中で、あるブランドを位置付ける。それがボランティアにおけるブランド・イメージである。各ボランティア活動者のブランドに対する信念は、彼らの経験や選択的知覚、選択的ゆがみによって形成される。例えば、財団法人日本陸上競技連盟、東京都の「東京シティマラソン」におけるボランティアは、メディアが取り上げることによってブランド価値が高くなっており、「東京シティマラソン2009」では、ボランティア人数として13,000人を動員した。このようにボランティア活動においてもマスメディアが果たす役割というのは非常に大きい。このようにボランティア価値の向上には、積極的な広告活動を行うことが重要である。理想的なボランティアブランドとは、ボランティアを行うことが、ステイタスになることである。ボランティア活動をステイタスのレベルまで昇華させることができれば、ボランティア活動者の数は大きく増加するであろう。

一般にステイタスというものは、著名人や高所得者といった社会的地位の高い職業に従事している人々が生み出すものであるため、彼らのようなオピニオンリーダーが積極的にボランティア活動を実施し、その活動を大衆に広くPRすることが、ボランティア活動のPR戦略として非常に重要であるといえる。

その際、効果検証として、ボランティア広告活動とボランティア参加人数の反応関数を分析することは重要である。ここでは、反応関数を仮説として考察した（図表9-13参照）。

図表9-13 ボランティア啓発広告反応関数

ボランティア参加人数



ボランティア啓発広告数（CM、マスコミキャンペーン含む）

ボランティア啓発広告（キャンペーン）というのは、一定量に達するまでは効果が少ない。というのは、現在のボランティア活動は、国民に広く根付いているとはいえず、多少の啓発広告（キャンペーン）で国民がその広告に反応する可能性は低いからである（前掲図表9-13のA部参照）。しかしながら、広告（キャンペーン）量がある一定量を超えた

あたりから、社会的な機運として国民が認識し始め、わが国の国民性も相まって、そこで一種の流行のような形で爆発的に増加するであろう（前掲図表9－13のB部参照）。この段階では、ボランティアを行いたいけれどもきっかけがなかった国民の大半がボランティアに参加する。その後は、ボランティアを行うことに元来消極的だった人々の意識が変化し、彼らが、徐々に参加するため、そこからの伸びは逡増にとどまるであろう（前掲図表9－13のC部参照）。

## エ 効用関数

各ボランティア活動者は、各属性に効用関数を想定している。効用関数とは、属性の値の水準が変わると、そこから得られる満足度がどう変わるかを説明するものであるため、効用水準が最高となる値で属性を結びつけるならば、理想的なボランティア活動となる。

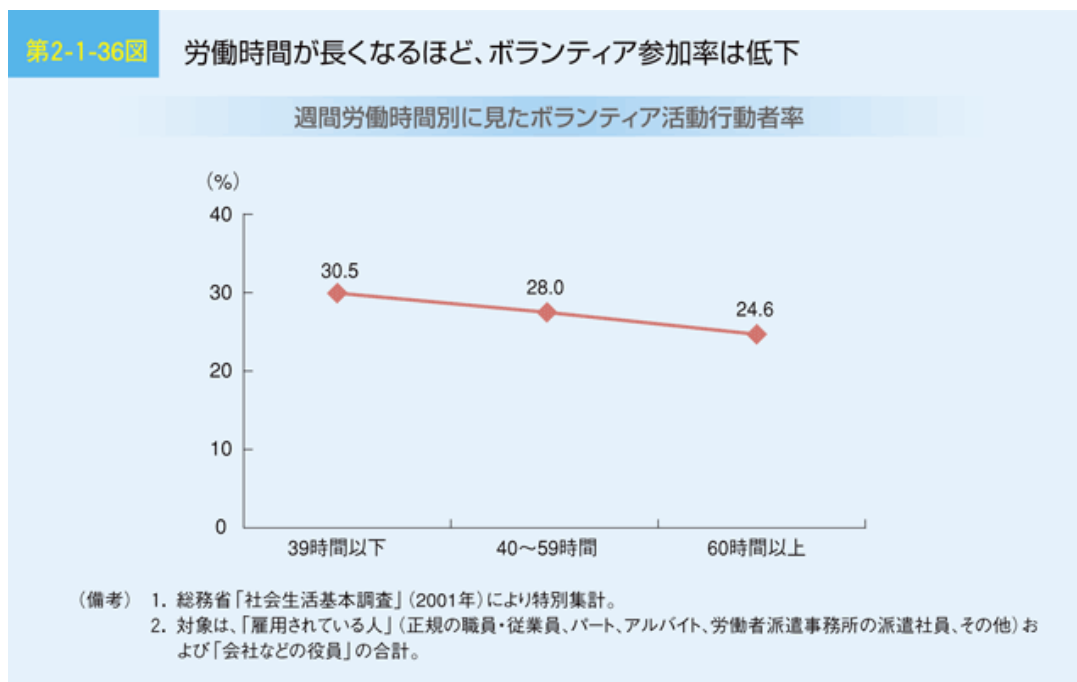
また、ボランティア活動者におけるボランティアの主たる目的が、「社会への貢献」という自意識を満足させるためのものであれば、ボランティア活動の代替財が、省エネ商品、節電節水活動などにも広がってくることは重要な問題である。それは、近年の環境意識の高まりにより、ボランティア活動者予備軍が、省エネ家電やエコカーの購入を行うことで、「社会への貢献」という自意識を満足させ、福祉や地域活動などのボランティア活動を行わなくなる可能性もあるからである。

### （3）5th Step「購買決定」における問題解決方法

国民生活白書（2008年）調査では、NPOやボランティア活動に参加しない理由として、「活動する時間がない」という回答が全体の35.9%を占めていることは先に述べた。本論で述べた「情報検索」、「評価行動」のステップで、どんなに情報検索の利便性を高め、魅力あるボランティアの種類、活動場所および時間、活動回数、得られる効用を提供しても、「購買決定」段階において活動する時間がなければ、活動には至らない。例えば、国民生活白書（2008年）の調査では、労働時間が長くなるほど、ボランティア参加率が低下することが分かっている（図9－14参照）。このように、ボランティアを行いたいと思った人が、ボランティア活動に参加できるような時間を確保するためには、わが国のライフワークバランスが見直され、仕事と生活の調和の取れた社会になることが、何よりも重要であろう。



図表 9-14 週間労働時間別に見たボランティア活動行動者率<sup>10</sup>



#### (4) 6th Step「購買事後行動」における問題解決方法

このようなステップを経て、ボランティア活動を行った者は、ボランティアを行った後で、満足あるいは不満足を経験する。それを受けて、ボランティア事後行動は行われる。

##### ア ボランティア事後感情

ボランティア活動者のボランティア活動後の満足度は、そのボランティアへの期待(E)とボランティア活動後に知覚された成果(P)の関数である。期待(E)と成果(P)とのギャップが大きいほど、不満足も大きい。そのため、ボランティアの受け入れ側は、そのボランティアの成果をボランティア活動者に示すことが重要である。

具体的な行動として、ボランティアセンターができることは、ボランティア活動者に対してお礼の電話を入れることや、ボランティアを行ったことに対する成果をボランティア活動者に対して資料配布することなどが挙げられる。企業における社会貢献活動においては、テレビCMなどで社会貢献活動の成果を流すことも一つの方法である。

##### イ ボランティア事後行動

こうしたフォローの結果、ボランティア活動に満足したボランティア活動者は、次回も同一ボランティアを行う可能性が高いとともに、そのボランティア活動の評判を口コミな

<sup>10</sup> 『内閣府ホームページ』[http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01\\_honpen/index.html](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/01_honpen/index.html) (2009年12月22日閲覧)

どで他者に伝えることとなる。最高の広告発信元は、何よりも満足したボランティア活動者自身なのである。

一方、不満足を感じたボランティア活動者は、認知的不協和<sup>11</sup>により、その不協和を解消する行動をとる。その一つは、ボランティア活動からの撤退であり、もう一つは、そのボランティア活動の価値を高める情報を集める（自ら行ったボランティア価値を低める情報への接触は避ける）ことである。不満足を感じて、ボランティア活動から撤退してしまった活動者を再度呼び戻すのは容易ではないが、認知的不協和の解消のため、ボランティア活動の価値を高める情報を集め始めたボランティア活動者に対して、セーフティネットを用意することができる。具体的には、政府、行政、企業が積極的にボランティア活動の有効性や著名人のボランティア活動についてメディアなどを利用してPRし続けることが挙げられよう。

## 5 まとめ

高齢社会の到来や地方分権改革の流れを背景に自治体運営はまさに変革期にある。今ある問題について発生順に解決していくことは必要なことではあるが、それだけでは十分ではない。近い将来、確実に起こる社会の変化に対し、中長期的な視野および理論的な裏付けを持って政策を立案していくことこそ、重要であろう。

自治体に目を向ければ現在の行政サービスを向上させつつ、一方で自治体運営コストをさらに削減していくことは、極めて重要な中長期的課題である。第9章では、ボランティア活動支援施策モデルの構築について研究を行ったが、多くのボランティア活動者が、近い将来、現在は自治体が行っている業務の一部を担うようになれば、間接的に自治体経営コストが削減できることは間違いない。

本報告書で説明した分析および見解が、地域活動やボランティア活動支援にかかわるすべての行政職員の効果のある行政施策を実施する際の一助となり、近い将来、それらの施策によって、わが国の地域コミュニティやボランティア活動が活性化することとなれば幸いである。

最後に、本項のそもそもの目的であるボランティア活動者の増加が自治体の財政再建において、どの辺り位置付けられるかを図表9-15に示し、本論を締めくくることとする。

### 【参考文献】

齋藤嘉則（2001）『問題発見プロフェッショナル―「構想力と分析力」』ダイヤモンド社。

社会福祉法人大阪ボランティア協会編集（2004）『ボランティア・NPO用語事典』中央法規。

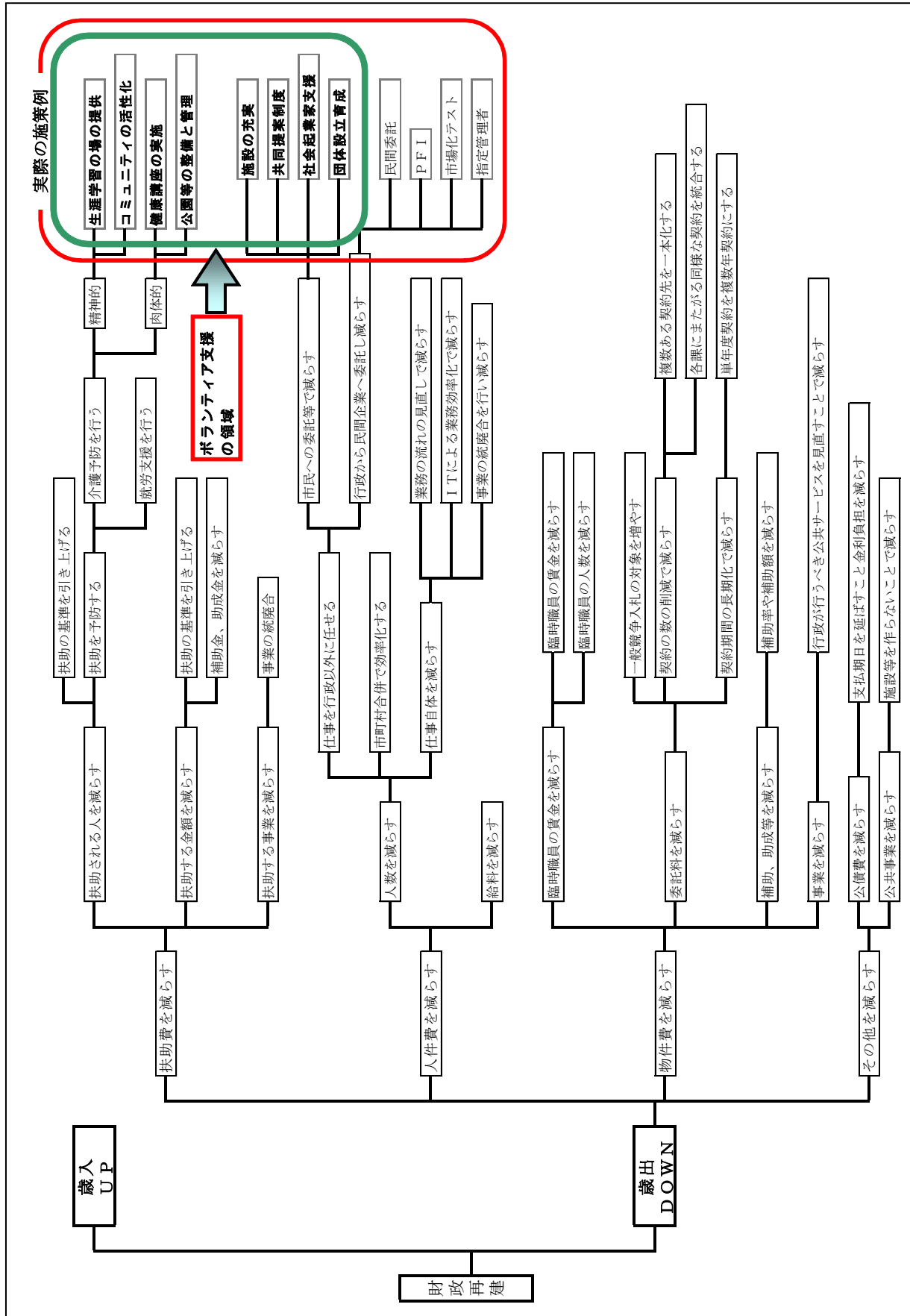
<sup>11</sup> 人が自身の中で矛盾する認知を同時に抱えた状態、またそのときに覚える不快感を表す社会心理学用語。アメリカの心理学者レオン・フェスティンガーが提唱した。人はこの不快感を解消するために、自身の態度や行動を変更すると考えられている。

全国ボランティア活動振興センター（2007）『ボランティア活動年報2005』。

内閣府（2008）『国民生活白書』。

フィリップ コトラー（1996）『マーケティングマネジメント—持続的成長の開発と戦略展開』プレジデント社。

図表9-15 財政再建とボランティア支援施策の関係



## 6 補論

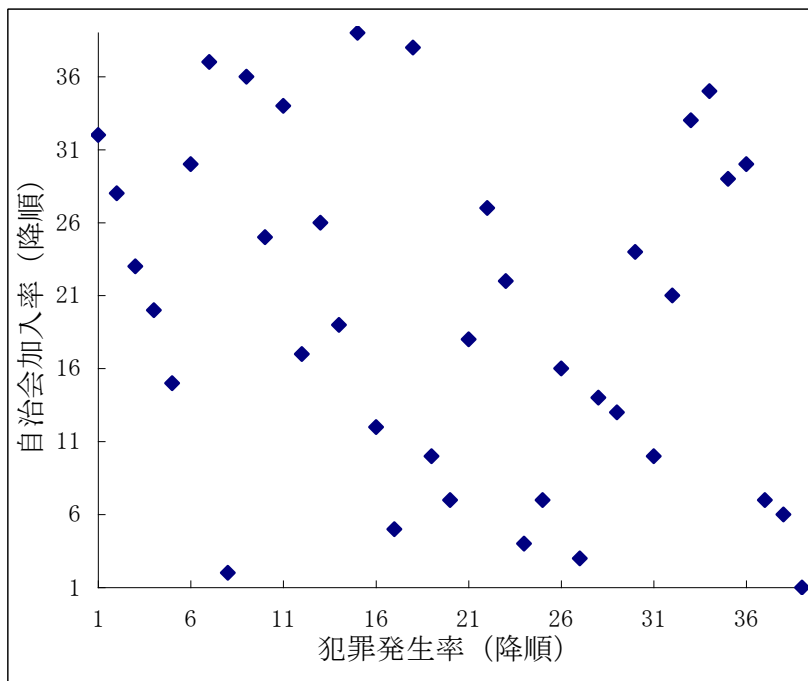
### (1) 補論①～自治会機能に関する効果分析～

現在、全国の多くの自治会では防犯パトロールが行われている。ここでは、「自治会は、町内全体の共同防衛機能を果たす役割を担う。」<sup>12</sup>という、一般的に言われている自治会が防犯に果たす役割について検証するため、神奈川県各市における自治会加入率と街頭犯罪発生率の相関分析を行った。

#### ア 街頭犯罪<sup>13</sup>発生率と自治会加入率の相関分析

この分析の結果、街頭犯罪発生率と自治会加入率の相関係数は▲29.8となった。この数値からも分かるように相関関係は全くないとまでは言い切れないが、相関があったとしても相当低いといえる（図表9-16参照）。

図表9-16 神奈川県下の各自治体における犯罪発生率順位と自治会加入率順位の相関図<sup>14</sup>



出典：神奈川県警察本部『街頭犯罪等発生マップ』<sup>15</sup>2008年を参考に作成

<sup>12</sup> 出典：中田実ほか共著『町内会のすべてが解る！「疑問」「難問」100問100答』じゃこめてい出版、2009年73頁

<sup>13</sup> 街頭犯罪とは、路上強盗、ひったくり、自転車盗、オートバイ盗、自動車盗、空き巣をいう。

<sup>14</sup> 加入率のデータのない横須賀市および南足柄市を除く。大和市および綾瀬市については所轄警察が両市とも大和警察署であるため加入率について合計して計算を行った。順位についての数値詳細は第2章の図表2-16に記載した。

・犯罪発生率＝街頭犯罪件数／市区人口数　・自治会加入率＝加入世帯数／市区世帯数

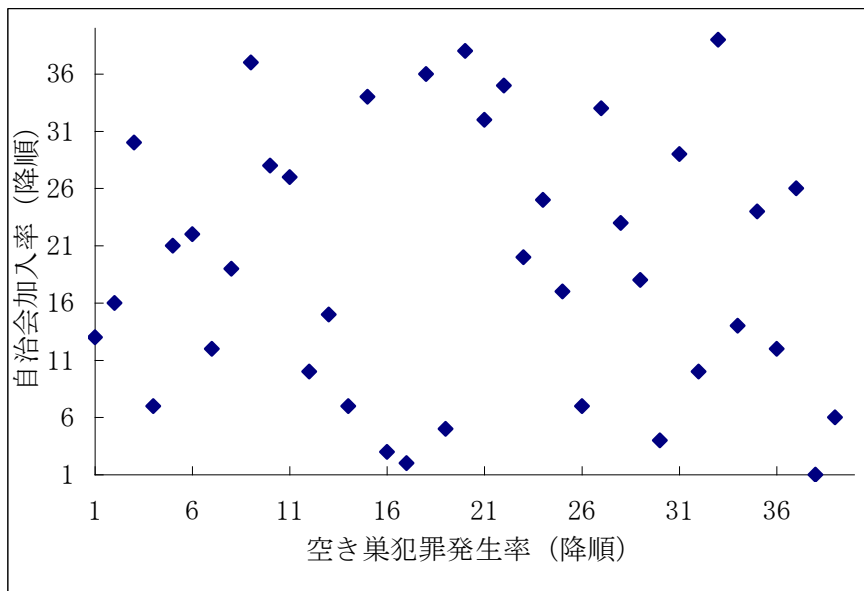
<sup>15</sup> 『神奈川県ホームページ』<http://www.police.pref.kanagawa.jp/map/crime/html/mesd0801.htm>（2009年12月22日閲覧）

## イ 空き巣犯罪発生率と自治会加入率の相関分析

この分析は、「街頭犯罪と比べ、空き巣犯罪は、住宅地を中心として発生するものであるため、窃盗などの繁華街における犯罪が排除され、結果として自治会加入率との相関は高くなるであろう。」との仮説から検証を行った。しかしながら、検証の結果は、図表9-17のとおり、空き巣犯罪発生率と自治会加入率の相関係数は▲0.06となった。通常、自治会加入率が高いということは地域コミュニティも活発であると想定できるが、この想定で、自治会（地域コミュニティ）が犯罪に対する相互監視機能を果たしているならば、空き巣犯罪発生率の低い自治体は、自治会加入率が高いという逆相関の関係にあると推測される。しかし、ここでは自治会加入率と空き巣犯罪の発生率は、相関関係が極めて正に近い負となっており、相関係数も▲0.06である。多少なりとも自治会（地域コミュニティ）における相互監視機能が働いているのであれば、相関係数の値が▲0.4程度でなければ説明がつかない。このことから、残念ながら現代の神奈川県内の自治体における空き巣犯罪に対する自治会の監視機能はないといえる。

また、住宅街で起こりうる犯罪は街頭犯罪に限らずさまざまなものがあるが、このような2点の分析結果から、街頭犯罪以外の犯罪についても、自治会（地域コミュニティ）が果たす監視機能としての役割は低いと類推することもできよう。

図表9-17 神奈川県における空き巣犯罪発生率と自治会加入率順位の相関図<sup>16</sup>



出典：神奈川県警察本部『街頭犯罪等発生マップ』<sup>17</sup>2008年を参考に作成

<sup>16</sup> 加入率のデータのない横須賀市および南足柄市を除く。大和市および綾瀬市については所轄警察が両市とも大和警察署であるため加入率について合計して計算を行った。順位についての数値詳細は第2章の図表2-16に記載した。

・犯罪発生率＝空き巣発生件数／市区人口数　・自治会加入率＝加入世帯数／市区世帯数

<sup>17</sup> 『神奈川県ホームページ』<http://www.police.pref.kanagawa.jp/map/crime/html/mesd0801.htm>（2009年12月22日閲覧）

## （２）補論②～防犯パトロールの犯罪抑止効果について～

補論①において自治会（地域コミュニティ）自体には、犯罪に対する監視機能は低いことは分かったが、現在多くの自治会で行われている防犯パトロールの効果についてはどうであろうか。

この効果を検証した調査としては、２００８年度に東京都が行った調査<sup>18</sup>がある。この調査によると、「青色防犯パトロールによる犯罪抑止効果および会員間の親睦機能の強化に効果がある。」という結論が出ている。このことから、自治会の機能としての町内全体の共同防衛機能は、防犯パトロールのような実際の見回り活動を実施して初めて機能するものといえよう。

## （３）補論③～人的・金銭的な資源制約下でのボランティア支援事業の取捨選択方法～

現在のボランティアセンターでは、人的、金銭的な資源制約がある中で、さまざまなボランティア活動に関する支援を行っている。そのため、ボランティアセンター担当職員は支援するボランティア活動（事業）について優先順位をつける必要がある。

また、時代が変化していく中で、重要性の薄れたボランティア活動（事業）や、逆に重要性の高まっているボランティア活動（事業）もあるだろう。こうしたボランティア活動（事業）について一律に支援するのではなく、定期的にボランティアセンターの活動自体を自主的に見直し、支援しているボランティア活動や、実施している事業についての統廃合を進めていくことは非常に重要である。

ここでは、事業の統廃合における参考とするために、資源制約の下での重点的に支援する事業の取捨選択の方法について図表９－１８を使い説明する。

まず、横軸にボランティアの参加率の高低をとり、縦軸に公益性の高低をとった。

図表中「A」については、ボランティア参加率は低い、公益性は高い事業である。このボランティア活動（事業）については、人的、金銭的資源を投下し、早急にボランティアの参加率を高める必要があるだろう。

図表中「B」については、ボランティア参加率も高く、公益性も高い事業である。このボランティア活動（事業）については、引き続き現在の体制を維持していくことが重要である。事業が順調であるならば、投下する人的、金銭的資源をやや減らし、図表中Aの育成に投下していくことも考えられる選択肢である。

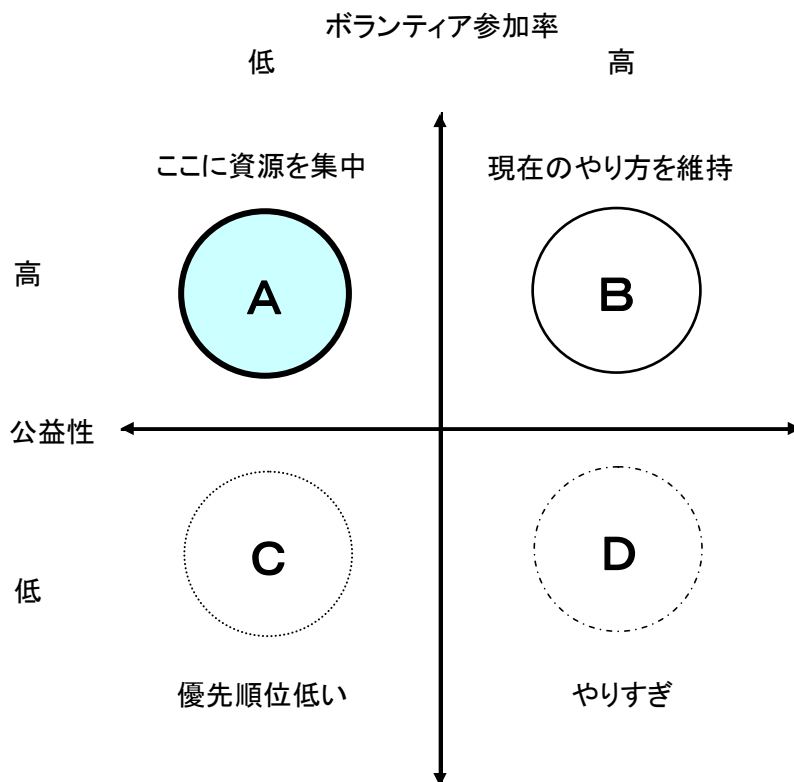
図表中「C」については、ボランティア参加率も低く、公益性も低い事業である。このボランティア活動（事業）からは即座に撤退すべきである。

図表中「D」については、ボランティア参加率は高いが、公益性は低い事業である。多くのボランティアセンターの職員を悩ませているのは、この事業ではなかろうか。このボランティア活動（事業）の特徴は、過去には公益性が高かったが、現在は、行政機関に代わる組織やサービスが民間企業などで行われており、ボランティアセンターの果たす役割

<sup>18</sup> 東京都青少年・治安対策本部『「青色防犯パトロール活動」の実態調査結果（犯罪抑止効果）とマニュアルの作成について』『東京都ホームページ２００８年６月』<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2008/06/20i6b500.htm>（平成２１年１２月２２日閲覧）

は低くなっている活動（事業）ということである。しかしながら、過去の経緯から、この活動（事業）のボランティアの参加者は多い。そのしがらみの中で、担当者自身は「重要性が低い」と考えていても中止が決断できないボランティア活動（事業）となっているのである。このボランティア活動（事業）については、ボランティア参加者を説得することや、他サービスを紹介することなどを通じて、粘り強く中止に向け説得していくことが重要である。

図表 9-18 資源制約の下での重点的に支援する事業の取捨選択





## 第10章 コーディネートのあり方

### 1 はじめに

地域コミュニティの活性化に伴い、その担い手は多種・多様になることが予想され、それまで関係性のなかった担い手同士を上手くつなぎ、地域コミュニティを動かす推進役「コーディネーター」の必要性は高まると考えられる。

地域でコーディネーターを担う人には「地域コーディネーター」「地域活動コーディネーター」「地域づくりコーディネーター」「地域福祉コーディネーター」などさまざまな呼び方がある。その範囲も地域課題全般にかかわることから、福祉（全般）や障害者福祉、学校教育、生涯学習というように限定された分野に関するものなどさまざまである。

中央集権的システムが行政でも社会的にも主であった戦後日本では、並列する立場の複数の個人・団体をまとめるという機能のとらえ方はあいまい・多様で、どちらかというところ未成熟な部類に入るだろう。特に恒常的な財政逼迫に苦しむ昨今の自治体の状況からは、自らこうした機能を構築・育成していく必要があるといえる。

そこで、本研究は地域福祉の分野に着目し、地域コミュニティの活性化を促すためのコーディネーターはどうあるべきかを探り、その実現にむけて行政が行うべき具体的な内容を明らかにすることを目的とする。この分野に着目する理由は、国や自治体による地域福祉支援計画への取り組み、それに伴う地域福祉コーディネーターの設置など、より先進的と見られ、また、地域福祉という分野自体、多くの地域課題を包括するものととらえられるからである<sup>1</sup>。

はじめに、国や自治体における施策などで、地域コーディネーターに言及する部分を確認した後、コーディネーターの分類を行う。次に、事例研究からコーディネーターの現状を確認する。最後に結果分析を行い、考察を行う。事例研究は、①横浜市の地域福祉コーディネーターに関する取り組み、②中間支援組織による神奈川県・横浜市の地域福祉コーディネーター養成に関する取り組み、また行政の施策の先進的事例として、③宮崎県宮崎市の地域自治体に係る地域コーディネーターに関する取り組みを参考とし、コーディネーターのありべき姿について検証する。

### 2 現状分析および先行研究

#### (1) コーディネートに関連する国などの動き

コーディネーター (coordinate) とは「各部を調整し、全体をまとめること」<sup>2</sup>である。

<sup>1</sup> 福祉には、狭義的に社会保障の一分野や対象となる法・制度に関することを意味する場合と、広義的に、公的配慮によって社会の成員が等しく受けることのできる安定した生活環境を意味する場合の2通りがある。

<sup>2</sup> 『Yahoo! JAPAN ホームページ』

<http://dic.yahoo.co.jp/search?stype=0&ei=UTF-8&dtype=2&p=%E3%82%B3%E3%83%BC%E3%83%87%E3%82%A3%E3%83%8D%E3%83%BC%E3%83%88> (2009年11月9日閲覧)

地域コミュニティに関係するコーディネーターは、国土交通省（地域づくり・まちづくり）、総務省（地方自治）、厚生労働省（地域福祉）などの研究会で取り上げられたり、事業に組み込まれたりしている。

国土交通省では、2004年5月、多様な主体による地域づくり戦略研究会の報告書である「地域からの日本再生シナリオ（試論）～市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて～」で、今後多様な主体が一緒になった地域づくりの必要性を説くとともに、その進展の要素として、「自立した市民層の確立、実行と責任を明確化した協働の場（プラットフォーム）の設置、そうしたプラットフォームを舞台に様々な利害関係者のアイデアを吸い上げ、地域の様々な主体のやる気とエネルギーを引き出し、そこに一つの運動を巻き起こすために効果的な連携を実現するコーディネーター役としてのキーパーソン、様々な主体の関係を「信頼」で繋ぐための情報共有、地域づくりの主役から一步下がった黒子としてさまざまな関係者に支援を惜しまない行政など」を挙げている（国土交通省、2004）。

総務省では、2008年7月に発足した「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書で、『第5「地域協働体」の取組の契機と発展プロセスと市町村などの役割』として、『「地域協働体」の創設時には、組織的な意思決定プロセスが未成熟であり、また、住民間あるいは地域の諸団体においては自らの受益と負担について見通すことが困難であることが想定されることから、市町村などにおいては、特に取組の初期段階において、コーディネーターとして職員を検討の場に派遣することや初期費用を負担することなど、人材面、資金面などのイニシャルコストを負担することが有効であると考えられる』とし、コーディネーター機能の必要性と、その担い手として職員を挙げている（総務省、2009）。

厚生労働省の、2008年度の新規事業である「地域福祉活性化事業」では、事業内容の一つとして「地域づくりのコーディネーターとして専任の担当者を配置する」とし、事業主体を市区町村としている。また、2007年10月に発足させた「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書では「IV. 地域福祉を推進するために必要な条件とその整備方策」の中で、「一定の圏域に、専門的なコーディネーターが必要で」、「住民の地域福祉活動を推進するための基盤の一つであることから、市町村がその確保を支援することが期待される」ものとしている（厚生労働省、2008）。

神奈川県では、2003年に施行された社会福祉法に基づき、2005年に「神奈川県地域福祉支援計画」を策定し、その中で地域福祉コーディネーターの推進を位置付けている。そして「地域の中で、ニーズを受け止め、制度化されたサービスと地域住民による支え合い活動をつなぎ、課題を解決するなど、地域での生活を支えるネットワークづくりを進め、新しい福祉コミュニティづくりの核となる地域福祉コーディネーターへの期待が高まって」いることから、普及啓発や育成の取り組みの充実を図るとし<sup>3</sup>、養成などの研修事業を行っている。

---

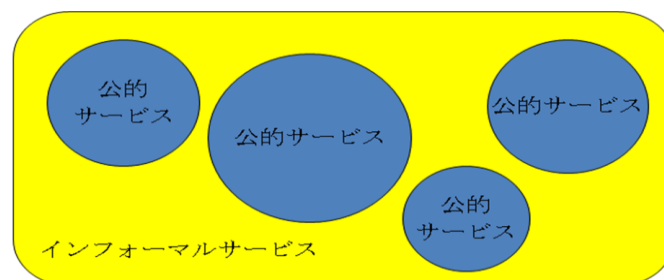
<sup>3</sup> 『神奈川県ホームページ』<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/tiikihoken/cd/02-01gaiyou.html>（2009年11月9日閲覧）

## （２）対象

全国社会福祉協議会では、地域内に存在するさまざまな課題、福祉課題や生活課題などを解決するためのサービスのうち、介護保険制度や障害者自立支援法といった法令により定められたサービスを公的（フォーマル）サービスとする。一方で、公的な福祉サービスでは対応しきれない福祉課題や生活課題が存在しており、それらを解決するためのサービスをインフォーマルサービスとしている。インフォーマルサービスの具体例としては、自治会などによる高齢者や問題を抱えた家庭の定期的な見守りや、ボランティアによるゴミ出し支援、障子張り替え、庭の草刈り、話し相手などが挙げられている（全国社会福祉協議会、2009）。言い換えると、法令などで位置付けられてはいないが、確実に地域に存在する地域課題に対し、その解決に向けて実施されている、あるいは実施が期待されるサービスはインフォーマルサービスとなる。

公的サービスが対応しきれない地域課題の隙間を、インフォーマルサービスが埋める、というイメージになる（図表10-1参照）。コーディネートの対象となるのは、その担い手により公的サービス・インフォーマルサービスいずれか、もしくは両方ということになる。

図表10-1 公的サービスとインフォーマルサービスのイメージ  
地域課題に対応するサービス



## （３）担い手

厚生労働省の「地域福祉活性化事業」では、フォーマルサービス（公的サービス）とインフォーマルサービスのつなぎ役としての「地域づくりのコーディネーター」の担い手は、「原則として社会福祉士」で「相談援助業務の実務経験があるもの」としている。

同じく厚生労働省での「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」では、「地域福祉のコーディネーター」について言及しているが、その担い手について全国社会福祉協議会は具体化を試みており、「地域包括センターのワーカー（社会福祉士、保健師、主任ケアマネージャー）は、住民の福祉活動と連携しなければ包括支援は実現しないが、住民の福祉活動づくりやその支援を制度上求められているわけではない。地域福祉コーディネーターの存在との連携が不可欠なのである。」「コミュニティワーカーが兼務で行うべきか、コミュニティワーカーとは別に配置すべきか、両方の機能を持ちながらその時の状況で機能の比重を変えていくべきか。」とあり、既存の職務とは別の、専門職としてのコーディネーターへの可能性を示している（全国社会福祉協議会、2009）。

神奈川県は、地域福祉コーディネーターを「神奈川県が提唱する福祉コミュニティづくりの核となる（中略）人材の総称であり、特定の職種や資格を持つ人たちを指すものではない」とし「地域づくりをすすめるキーパーソン」と位置付けている。その担い手の例をみると、行政職員・社協職員・地域包括支援センター職員・民生委員児童委員から、NPO団体スタッフ・自治会関係者・ボランティアまで、職責で地域にかかわる人材から地域住民まで幅広い（神奈川県、2009）。

横浜市は、公的コーディネートを、「職責として地域福祉コーディネーターが位置付けられている、区職員、社協職員、地域ケアプラザ職員など」とする一方、「生活課題を基本的に地域から生まれ、進められるコーディネーター」も存在するとしている。これは、地域の中の「つなぎ役」的存在で、『温かくゆるやかな「もちつもたれつ」「お互いさま」の関係を築く』ような「人と人、人と事業を効果的につなぐ役割」を果たしており、地域住民の間にも、本来職責として公的コーディネートを担うような行政などの職員の間にも存在するものとしている（横浜市、2004）。

以上から、担い手は職責として担う者と職責ではない者に分けられるものと考えられる。職責として担う者は、図表10-2のとおりコーディネーターを専門の職務とする者（〇〇コーディネーターという職種など）と、既存の職務の兼任あるいは既存の職務の一つとしてとらえる場合、に分かれる。職責ではない者というのは、例えばボランティアの市民や自治会長など、地域コミュニティの活動において実態としてコーディネーターを担っている、あるいは地域の中で何らかの役職のある立場にあるが、その役職の職務としてコーディネーターが法的・制度的に明確になっていない場合である。それぞれのコーディネーターの対象について、職責として担う者は、職責としての公的サービスに加え、つなぎ役に見られるような公的サービスとインフォーマルサービスの間を取り持つなど、インフォーマルサービスにもかかわるものにとらえられる。

図表10-2 コーディネーターの対象と担い手

対象	公的サービス	インフォーマルサービス
担い手	職責として担う者	職責ではない者 (市民) (自治会長・町内会長) など
	専門の職務の兼任 (地域福祉コーディネーターなど)  既存の職務の兼任あるいは既存職務の一つとしてとらえる場合 (行政職員、社会福祉士、保健士 ケアマネージャー、コミュニティワーカー)	

#### (4) 機能

機能について、国・県・関連機関の事業詳細や報告書などに示されている。この中で共通点を探していくと、「検討の場づくり」「連携を図り」「ネットワーク形成」「地域組織化」「支えあいのしくみづくり」というような、複数の主体をつないで組織・ネットワーク・

連携を構築していく、住民の相談を受けとめ、話を聞くなどして地域のニーズなど情報を集める、関係機関などの調整会議の主宰や合意形成を促す、などがある。

### （５）資質

資質について、厚生労働省の「地域福祉活性化事業」では、担い手を原則として社会福祉士としているので、その資格所有者、ということになる。

神奈川県では、前述のとおり地域福祉コーディネーターをその機能を担う人材の総称としてとらえている。「神奈川県地域福祉支援計画」では、求められる専門性として、①住民のニーズを受けとめるための相談技術、②福祉ニーズ、地域資源情報を収集し提供する技術、③共助と制度を組み合わせた総合的支援を生み出す技術、④各種サービスや活動をネットワーク化する技術、⑤地域の福祉課題を明確にし、啓発活動を計画・推進する技術、⑥ボランティア活動・NPOへの支援技術、⑦研修プログラムの計画を作成し、それを実施する技術、⑧利用者・住民の視点に立った広報を推進する技術、⑨必要な福祉サービスを充実させる政策提言と各種計画立案技術、⑩活動やサービスを評価する技術を挙げている。

横浜市地域福祉計画策定・推進委員会による「地域福祉コーディネーター分科会報告書」では、「生活課題を基本に地域から生まれ、進められるコーディネート機能」を果たす基本姿勢として、①個別世帯の状況も含め地域全体の抱える課題を認識しようとする、②地域に目を向けながら、地域外ともネットワークしようとする、③社会動向や市政の流れをつかもうとする、④地域の中でかかわりを持ち、信頼を獲得しようとすることを挙げている。

## 3 事例研究（日下地域ケアプラザほか）

### （１）横浜市（地域福祉コーディネーター）

#### ア 制度の背景と目的

2000年6月に公布・施行された社会福祉法では、地域における社会福祉の推進が重視され、都道府県および市町村における「地域福祉支援計画」策定が求められた。

横浜市ではこれを受けて、2004年5月に「横浜市地域福祉計画（全市計画）」が策定された。計画では、各区（生活課題の解決）と全市（地域福祉の仕組みの底支え）の役割が示されるとともに、リーディング事業として公民双方の人材育成、そのなかでも地域福祉コーディネーターの位置付けと育成が言及されている。

地域ケアプラザは、小地域における地域ケアシステムの取り組みとして横浜市が独自に整備する施設で、1991年より設けられた。横浜市地域ケアプラザ条例に基づき、地域における福祉活動・保健活動の振興および福祉・保健サービスの総合的提供を目的としている。現在約120館程度だが、市全域での整備はまだ終了していない。設置の目安は日常生活の生活圏ととらえられる中学校区である。四つの機能があり、さまざまな相談窓口

としての地域包括支援センター、地域活動・交流部門（地域支援や場の提供）、居宅介護支援事業、通所介護（デイサービス）である。前者二つは、市の事業であり、後者二つは介護保険法に基づくものである。管理運営は指定管理者制度により行われている。

## イ 地域福祉コーディネーターの事例（日下地域ケアプラザ）

筆者は、2009年9月9日、横浜市港南区にある日下地域ケアプラザの副所長（コーディネーター）のMさんに、本研究が目指すコーディネートのあるべき姿を具体的にイメージするため、コーディネートの仕方やコツのほか、それらをスムーズに行えるために行政が行うべきこと、コーディネートに携わる方が気持ちよく力を発揮できるための環境づくりなどを念頭にヒアリングを実施した。

### （ア）施設の概要

日下地域ケアプラザは、港南区内の7カ所の地域ケアプラザのうちの一つで、2002年に整備された。笹下二丁目から六丁目までの、中学校区よりやや狭いエリアをカバーしている。地域人口1万2,167人、世帯数6,286、年齢層の構成は0歳から14歳が約13%、15歳から64歳が約67%、65歳以上が約20%で、高齢化率20%は神奈川県全体と比較して平均的といえる<sup>4</sup>（2009年3月31日現在）。地域の特色は、磯子区との境に位置し、近隣の交通機関の駅に、京急屏風ヶ浦、上大岡、JR根岸線洋光台がある。上大岡方面は高齢者が多かったが、昨今は若い世代への交代が多く見られる。また洋光台方面には、企業の社宅があり若い世代が多かったが、撤退が決まっており、空き家が目立ちはじめている。日下地域ケアプラザ（以下、ケアプラザという。）には、若い世代から高齢者まで幅広い住民が訪れている。開所当初は、居宅や通所介護の高齢者が目立っていたが、最近では若い世代が増えている。地域には自治会館的なものはあるが、ケアプラザの周辺にはほかの公共の施設がないことから、利用は比較的多い。

ケアプラザの管理運営は、指定管理者の社会福祉法人杜の会が行っている。組織体制は、地域活動・交流部門では、Mさんのみが常勤職員、ほかにサブコーディネーターとして非常勤職員3人がいる。そのうち1人は遅番中心、2人はローテーションを組んでいる。それぞれ担当の事業をもち、ある程度専門的に仕事を振り分けており、遅番は広報など事務部分が多い。ケアプラザは年末年始以外開所しており、開所時間は9時から21時で、日曜日と祝日は17時までである。

### （イ）コーディネートの仕方

#### a 情報収集「地域アセスメント」と「つぶやき拾い」

<sup>4</sup> 『横浜市ホームページ』[http://www.city.yokohama.jp/me/stat/cyocyo\\_konan.html](http://www.city.yokohama.jp/me/stat/cyocyo_konan.html)（2009年9月16日閲覧）

Mさんがはじめに行うのは情報収集である。その一つが、自ら調べる「地域アセスメント」である。地図やデータはもちろん、地形、山や坂がどうなっているか、地域の近年の歴史、住宅街があるならいつ頃造成されどんな人が住んでいるかなど、地域の成り立ちや住民の生活について知ることである。利用する駅も、生活圏の在り方によって異なるので注意する。

もう一つが、「つぶやき拾い」である。自治会長など地域の役員からの情報は入ってきやすいが、地域住民の声や情報は出会って話すことからしか入ってこない。住民と出会い、コミュニケーションを取りながら、一人の人としてのコーディネーター自身を知ってもらおうと互いに信頼関係が生まれる。すると住民の方からさまざまな生の声が発せられる。その声と、地域アセスメントでコーディネーターが考えたことを照らし合わせ、課題と思ったことが地域にとって本当に必要なことか確認できる。コーディネーター自身が全く予想していなかった課題が、住民側からポンと出る時もあるという。こうした生の声が三つくらい集まれば、地域に必要なこと、すなわち地域課題ととらえてよい。そしてつぶやきを発した人は、地域課題の解決に向けて行動を起こす際の中心人物やボランティアなど、何らかのことをしてくれる人になることが多く、その人たちを大事にしていくのだという。

#### **b ネットワークの構築と継続「人をつなぎ続ける」**

Mさんは地域課題の解決に向けたネットワークの構築と、その継続にも働きかけている。地域での活動の際、いつも決まった人が中心人物になってしまうことが多いが、Mさんの場合、少人数を核にして、その人のつながりからいろいろな人を連れてきて、その人たちをさらにつなげる、ということの繰り返しを行っている。

具体例として、ケアプラザで団塊世代の地域デビュー向け講座として男性向けの料理教室を行うことになった事例では、Mさんは料理の教室だけではつながらないと考えた。そこで、民生委員の男性に、そのあと何らかの活動に続くような料理教室をしたいと相談をもちかけ、核になりそうな仲間を3人くらい集めてほしいとお願いした。「核」を考えたのは、核の人たちが、例えば公募などで集まったほかの人たちを引っ張って行ってあげようまくいくと思ったからである。そして午前中は料理教室をし、午後は何かほかにやりたいことはないか、など話し合ったりしてもらった。この活動は現在、料理以外に幅を広げ、麻雀やボーリング大会のほか、地域に役立つことも行いたいという意欲から歴史を調べ、歴史ウォーキングのイベントを考えている。落語鑑賞のときは、介護保険で通所している車いすの男性と一緒に連れていった。このときは、事前に車いすの扱い方などを勉強したという。

子育てサークルの事例では、短い子育て期間が終わり、手が離れた時に、地域とのかかわりが切れてしまわないように、いろいろな提案をする。現役子育て世代の活動サポートを進めたり、ミニコミ誌を作ったり、パッチワークなどの講座のお知らせをしたりと、とにかくケアプラザに足を向けてもらい、地域とのかかわりが切れないようにしている。自治会などの役員に対しては、お母さんたちの頑張りを応援してほしいと声をかけるなど、

周りへのフォローも忘れない。

テーマに集まる人たちの活動を補佐する一言を添え、周囲にもそれを伝える。時には強引に進めることもあるようだが、構築したネットワークを継続させる努力が必要である。

### c 実績による説得

このようなネットワーク構築の活動には、地域の反発などもありうる。その際、Mさんは、実際に活動を進め、その実績を見せて反発する人たちを説得する、という方法も取る。

この地域には、以前から住民同士の支えあいのための地域福祉ネットワーク育成の取り組みがあったが、地区社会福祉協議会や自治会レベルでの検討ではうまく進まなかった。会長以下のトップダウンで話をしてきたため、民生委員位までは話が伝わるが、住民には届かなかつたからではないか、とMさんは考えた。そこでMさんは、港南区域での男性ボランティアグループに入っていた男性を「核」に、10人程度で実行委員会をつくり、民生委員を一メンバーとして加えて支えあい活動をしてもらい、地域での実績を積んだ。そして約1年の活動の後、この実行委員会を「地域の福祉ネットワーク組織にしないか」と、会長に逆提案した。

活動のために既成の組織を活用し、はじめに完成形の組織を作ってしまうというのは、その後の発展性が少ないとMさんは考えている。地域課題と核になる人物だけを定め、そこに必要な人が集まってくるというようなイメージで、ネットワークの構築をしている。

実績の積み上げは、活動している姿を地域に見せることである。実際に活動を見れば、既存の組織やかかわりのなかつた住民などの理解や協力も集めることができるそうである。目の前の実績や実際に支援を受けた人たちの感謝の声は無視できず、そこに巻き込んでしまえば、例え既存の組織への固定観念を持っている住民に対しても、意外と良いことだ、ということに気づかせることができる。

### d 場の整備

ケアプラザは、地域コミュニティが生まれ育つ場であるが、こうした場がなければ地域の活動はできない、とMさんは明言する。

ケアプラザ入り口左側にある情報コーナーは、いわば地域コミュニティへはじめの一步を踏み出す場になっている。本来は福祉用具などの展示場所だが、ケアプラザに興味を持った人が入って来られる雰囲気作りをするため、本を置いたり、椅子とテーブルを置いたり、手作り感あふれる明るいオープンなフリースペースにした。ボランティアの活動スペースはケアプラザの3階にあり、立ち寄りだけではどういう施設なのか分からない。そのような意味でも、まず一步を踏み出すきっかけになっている。

さらにこのコーナーは事務所カウンターから全部見通せるようになっている。初めて訪れた住民が周囲をうかがっている様子が見えると、すこし間を開けて声をかけるようにしているという。そのため事務所の職員は仕事でも正面を向き、そのような住民には必ず声



をかけるようにしている。声かけを契機にケアプラザの活動に入る住民も多いという。Mさんは、ほかのケアプラザにも、オープンの、事務所から見わたせるフリースペースを作ることすすめている。

#### e コーディネーターの資質と位置付け

Mさんの話からは、コミュニケーション力・プレゼンテーション力・経験が、コーディネーターに求められる資質としてうかがえた。

コミュニケーション力・プレゼンテーション力については、研修などで学ぶこともできる。しかし、会話の中で信頼関係を築き、つぶやきを拾い上げるというような、細やかな配慮や注意深さを必要とするこの仕事には、経験による裏付けがより効果的に働くものと考えられる。

Mさんは、自らの中間的な位置付けが仕事をしやすくしているという。住民にとってのケアプラザは公民館でも役所でもなく中間的な施設であり、コーディネーターも行政職員ではない。しかし住民は自分たちの要望を行政に伝えてくれる人、行政には面と向かって言えないとも言える身近な人、と思っているようで、行政と住民の中間に位置することがうまく機能しているという。なお、日下の場合、サブコーディネーター2人は地元出身だが、Mさんは区内に暮すが地元出身ではない。そのため地域の情報を得られる環境にしながら、自身と住民との距離感もちょうど良く保たれているという。

#### f 行政に求めること「地域の問題の受け止め」

地域で起こる問題を、行政にはきちんと受け止めてほしい、とMさんは言う。一昔前までは、役所は頼めば何でもやってくれる、というふうに住民も考えていたが、今は行政に限界があることを理解してきている。そのため行政には一緒に考えられる部分は考えて、地域が何か望む時には、周りの環境を整えて地域が実行しやすくしたり、行政と住民の中間にいる人（コーディネーターなど）とコミュニケーションを取って支援をしてほしいと考えている。

Mさんの場合、港南区の福祉地区計画策定に参加するなど、行政と連絡を取るようになっているそうである。また港南区全体の地域福祉コーディネーターの打ち合わせに、市や区の職員も出席しており、定期的に基本的な情報交換をしている。しかしきちんとした話ができるかどうかは相手となる職員個人の姿勢（協力的かどうか）に左右されてしまうという。

また、行政職員の地域担当制など、職員自身が地域に入ることについて、住民が行政の職員に対して話すことと、行政職員でない地域福祉コーディネーターのような存在に話すことは異なるのでは、と感じている。

### (2) 中間支援団体（市民セクターよこはま）

## ア 団体の概要

市民セクターよこはま（以下「セクター」という。）は、1999年9月に設立し、2003年4月に特定非営利活動法人認証（NPO化）を受けた団体で、在宅福祉などの活動のネットワークから、活動そのものを支援する中間支援団体に成長した。会員数<sup>5</sup>は178（団体76、個人102）で、2009年9月に10周年を迎えた。

事業は総務を除くと、市民活動支援、地域支援、コミュニティビジネス支援、ネットワーク、人材養成、評価改善の六つとなっており、組織もそれに合わせて六つのユニットに分かれている。事業内容からも、横浜市・区、神奈川県など行政とのかかわりが多いことが伺える。理事長以下コアスタッフは12人、非常勤スタッフ10人である。

筆者は、2009年9月17日セクターのYSさん、Sさん、YNさんの3人にヒアリングを行った。それぞれ行政との協働、具体的には、YSさんは横浜市における地縁型組織とテーマ型組織の協働に関する職員に向けたマニュアルの作成に、Sさん・YNさんは神奈川県地域福祉コーディネーター養成事業に携わった方である。

## イ 横浜市との協働事例（「地縁型組織とテーマ型組織の協働ヒント集」の作成）

### （ア）事業の概要

「地縁型組織とテーマ型組織の協働ヒント集（以下「ヒント集」という。）」は、横浜市健康福祉局福祉保健課とセクターが2007年度から2年間で行った協働事業の成果物である。地域課題に取り組み二つの主体、自治会・町内会など地縁型組織とNPOなどテーマ型組織の協働にかかわる公的機関である行政・社協・地域ケアプラザなどを「協働の支援組織」とし、その職員を対象としている。

作成に当たり、アンケート調査を横浜市泉区における約150の自治会・町内会に対して約3ヶ月間実施し、分析後緑区内でモデル的に実践・検証を行ったという。セクターがこの協働事業に取り組んだのは、セクター自身が地縁型組織とテーマ型組織の協働の重要性を強く感じていたからだという。

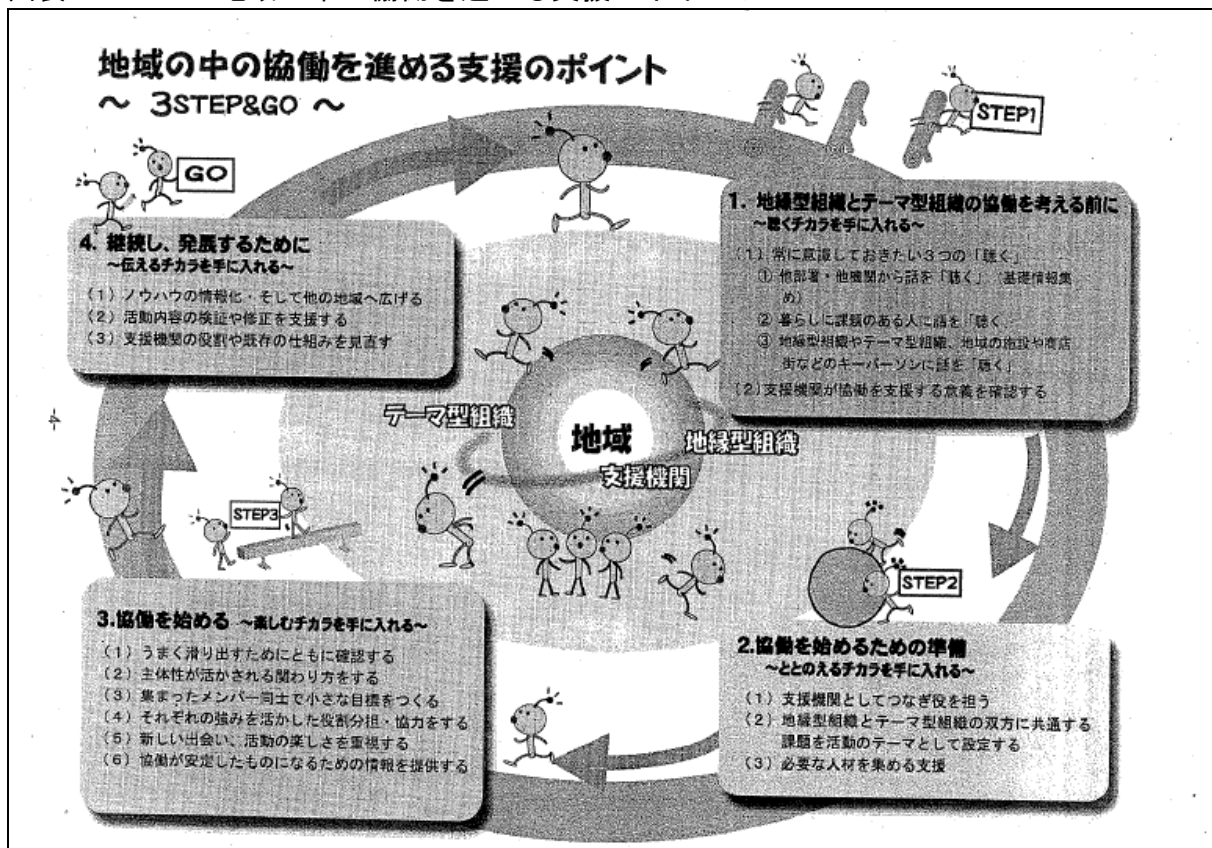
### （イ）コーディネートの仕方

ヒント集の内容はかなり具体的である。支援組織の職員がヒント集を手に取り、そのまま協働の支援に取り組めるようなものになっている。以下、ヒント集の一部を抜粋する（図表10-3、10-4参照）。

---

<sup>5</sup> 2009年8月26日現在。

図表10-3 地域の中の協働を進める支援のポイント～3STEP&GO～



出典：NPO法人市民セクターよこはま、横浜市健康福祉局福祉保健課『地縁型組織とテーマ型組織の協働ヒント集』（2009）

図表 10-4 支援機関が地縁型組織とテーマ型組織の協働を支援する際のポイント

- (1) 協働が始まる際にふまえておきたいこと
  - ① 地域の特徴は何か、どのようなニーズがあり、課題解決に向けてどのような支援を必要としているのか、話を「聴く」ことで確かめる。
  - ② 地縁型組織とテーマ型組織の特性や活動状況、キーパーソンなどの情報を把握する。
  - ③ 支援機関が協働を支援することで、地域にどのようなメリットがあるか、大まかにイメージできる。
- (2) 協働を促進するコツ
  - ① 地縁型組織・テーマ型組織双方に共通する課題をテーマとして取り上げ、協働に取り組みやすくする。
  - ② 状況や求めに応じて、支援機関の公的な立場・信頼性を活かし、地縁型組織とテーマ型組織が接点を持つきっかけづくりを支援し、またその際に協働の意義を説明する。
  - ③ 話を通していく相手の順序や了解の取り方など、双方の組織に合わせたアプローチを考える。必要な場合は管理職が説明するなど組織としての対応をする。
  - ④ 双方の主体性が活かされるかかわり方をする。
  - ⑤ 協働する双方が、協働することの意義や活動の目標を共有できていれば、時には支援機関が引っ張ることも必要。「待つこと／引っ張ること」のバランスを見極めて支援する。
  - ⑥ 広報、人材集め、連携先とのつながりなど、それぞれの組織・機関が持っている資源、スキル、立場性などの強みを活かした役割分担や活動ができるよう支援する。
  - ⑦ 協働や事業の大きな目的を理解し合うだけでなく、日々の活動の充実感や達成感を得るためには、小さな目標を置く。
  - ⑧ 協働や活動が進みやすくなるように制度や仕組み、そして支援者側の連携体制は十分か、所属を超えて検討する。

出典：NPO法人市民セクターよこはま、横浜市健康福祉局福祉保健課『地縁型組織とテーマ型組織の協働ヒント集』を参考に作成（2009）

#### a 可視化による課題の共有

YSさんは「地縁型組織とテーマ型組織は協働できる」と明言する。二つの組織は、組織としての成り立ちが全く異なり、特に地縁型組織の弱体化が叫ばれる中、実力的に格差のある双方が協働することは困難ではないか、という予想がもともとあったが、実際に調査を行ってみると、地縁型組織である自治会町内会の意外な頑張りが際立ったという。これは、横浜市の地域事情、人口が急増したにもかかわらずインフラ整備が追いつかず、地域で支えあわないと暮らしが成り立たないという事情が関係しているという。

しかし、共に動くには共通項が必要である。地域課題の共有、というつながりあう要素を押さえておけば、異なる組織であるが故の考え方や世代間の違いも、妥協し合うことで、ともに行動でき、また方向性が揺らいだときも、地域課題の共有という点に立ち返り、再び相容れることができ、その解決につながるという。

地域課題を、解釈に違いを生じさせずに共有するには、客観的なデータが有効だという。地域課題についての重要度やひっ迫度の認識は、立場などによって差がある。それを解決が必要なものと同じレベルで認識するには、その課題の現実の姿を示す客観的なデータが必要になる。例えば、アンケート調査の結果の数値を実際に見ることで、気づかなかった課題を目に見える形で浮き彫りにし、リアルに理解できる。すると、関係者をつなげる共通の課題として認識できるのだという。一方、地域住民の多数の意見として主観的に、漠然と伝えられた課題では、それに重要性を感じない人に対しては説得力を欠いてしまい、共有にまで至らないのだという。

## **b 行政に求めること「相手本位」「ファシリテーション能力」**

ヒント集が示す支援の具体的なポイントでは、「相手本位」が求められている。

相手とのかかわり方について、「双方の組織に合わせたアプローチ」「双方の主体性が活かされるかかわり方」というように、目線や考え方の根本を相手の組織にあわせることが示されている。また、それぞれの組織にとっての協働に取り組むメリットを挙げているが、これは、共通する課題の共有だけでなく、個々の組織の活動に立ち返った場合でも、その協働に取り組む意味を十分組織自体が理解できることである。

行政の事業は、基本的に単年度で予算化されるため、協働の支援期間を単年度で設定する傾向がみられる。しかし、ヒント集は初めから単年度スケジュールを押し付けるのではなく、市民が活動するペースを大切にすることを求めており、この点を加味したかかわり方、ひいては制度の構築が必要といえる。こうした発想も、行政の市民目線への変化を求めるもの、ととらえることができる。

さらに必要な能力として、ファシリテーション能力の向上をYSさんは強調する。

ファシリテーションとは「促進する・容易にする・円滑にする・スムーズに運ばせる、というのが原意で、人々の活動が容易にできるよう支援し、うまくことが運ぶように舵取りする<sup>6</sup>」ことを指す。ファシリテーション能力が必要になるのは、地域課題の共有の過程で、それまで全く関係性のなかった人や団体が自分の意見を、心をほぐしながら、多少の相違を前提に言い合っても大丈夫なのだ、という信頼関係を構築するまでで、最も手のかかる部分であるという。

ファシリテーション能力の一つの例として、セクターでは、会議に画面印刷機能のついたホワイトボードを活用するそうである。意見や議論のプロセスをその場でホワイトボードに書き込み、その日のまとめや次回・今後に向けた活動などもすべて書き記し、最後にそれを印刷してすぐに全員に配るのだという。意見やプロセスの積み上げすべてをパブリックな場（ボード上）に示し、すべて公開することで、課題のみならず会議そのものを可視化しているのである。また今後のことまでも記して持ち帰らせるのは、自分たちで決めて約束した行動に、自ら責任をもってもらうということである。

<sup>6</sup> 『特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会ホームページ』  
[https://www.faj.or.jp/modules/contents/index.php?cat\\_id=2](https://www.faj.or.jp/modules/contents/index.php?cat_id=2)（2009年9月21日閲覧）

YSさん曰く、行政がよく行う担当職員が書式に沿って議事録にまとめ後日お渡しすることは、会議が行政めいた言葉遣いでまとめられてしまい、参加者は会議そのものを行政に任せてしまうような姿勢になってしまうのだという。YSさんは、ヒント集によって数多くの協働がうまく進むことだけでなく、これを読んだ支援機関の職員の意識の変化を望んでいる。

行政には地域を上から包み守るのではなく、見えないところでの下支えを期待したいという。「行政には地域で起きていることを聴き、どのような支えができるか考え、政策につなげてほしい」というこのような動きについて、行政の中上層部は理解していても、現場末端の職員は前年踏襲型に凝り固まり、意外と分かっていないように見られるという。地域支援やコミュニティ施策の所管課を設けるなど、組織的な対応は近年一気に進んだが、現場にいる職員は何をどうしたら良いのか考えあぐねているように見えるという。

地域コミュニティの活性化を地域自身の支え合いを前提に進めるなら、行政の保護的な手厚い支援がすべての事例で個人レベルにまで行き届く必要はなく、行政の役割は支え合いの状態にたどり着くまでのきっかけづくり、環境づくり、マインドの浸透であるということが、セクターの考え方である。

## ウ 神奈川県との協働事例（地域福祉コーディネーター育成推進事業）

### （ア）事業の概要

「地域福祉コーディネーター育成推進事業」は、神奈川県が策定した「神奈川県地域福祉支援計画」の一環として行われた県提案型協働事業である。

セクターでは、2007年度から2008年度について、協働の相手方となり、二つのモデル地区（藤沢市善行地区・湘南台地区）における育成研修を実施した。

神奈川県は、地域福祉コーディネーターの「機能」そのものに着目するため、育成対象を県民全体であるとし、育成研修などを通して、既に地域福祉の取り組みをしている担い手が、自らが果たしているコーディネーターとしての動きに気づき、意識的にコーディネーターとしての機能を担えるようにした。また、育成事業そのものを新たな担い手の発掘の機会とし、新たな担い手を、地域福祉コーディネートを理解する担い手として地域に送り出そうとした。機能の担い手が自然発生するものとしている。そして近隣、複数市合同や、単独市単位で実施する中で、2007年ごろから、より中学校区域くらいの小地域（日常生活圏内）レベルで実施するようになった。このような展開となった理由は、地域福祉コーディネーターを住民の中から育成するためには、その住民自身が生活する地域（日常生活圏域）に対象を狭め、まず地域の課題に実感をもつことができ、その問題解決や、そのためのコーディネート機能の必要性を理解し、さらに、共に多様な問題に向き合う必要のある地域のキーパーソンと顔の見える関係にあることが、実践力のある地域福祉コーディネーター養成には不可欠だからである。

### （イ）コーディネートの仕方

## a ネットワークの必要性の認識

モデル地区での研修は、善行・湘南台の2カ所、それぞれの地域で「善行・湘南台の10年後を考える井戸端会議」とタイトルを付け、小地域内の関係者を集めて実施した。

研修では、まず「私たちのまちの再確認」として、まちの暮らしやすさを、買い物や交通などの「利便性」、環境や地域の文化などの「うるおい」、犯罪や災害時対策、また子育てや高齢者の暮らしなど広範な「安心・安全」などに分けて、個人・グループ両方の視点からまちの特徴や課題について検討した。

それまで福祉活動にかかわりのない受講者でも、このようなテーマを設定することで、抵抗なく、率直に「まち」について考えることができ、またグループでそれぞれのまちを共有することで、さまざまな視点からまちを知り、新たな気づきを得られる。それにより、それぞれの立場によって、課題として個人が持っている内容や気づきが異なるということを理解できる。

次に、地域課題に対して、現在どのようなサービスや活動があり、誰が（どの団体が）担っているかなど、地域課題に対する取り組みの現状を確認した。

今回モデル研修を実施した二つの地区は、住民活動が比較的活発に行われている地区であったが、多様な分野の地域課題に対してきちんと取り組みがされているかを可視化してみると、多くの活動が行われている分野と、活動の薄い分野が明確になり、同じ担い手がさまざまな活動をしていて、新たな担い手が必要なことが確認され、今後の課題を確認することになったという。そして課題ごとの強化・改善に必要な事項を見だし、具体的な実行方法と必要なネットワークの仕組みについて検討し、そこから地域福祉コーディネーターの役割を導き出していった。

実行に際し、核として動けるのは自治会だが、人材活用・発掘、機能促進、イベントの見直しや工夫も必要で、自治会を核とした地域の団体や関係者、学校・商店街・子供会・市民センターや地域包括支援センターといった行政の出先機関などが、ネットワーク化して取り組むことが大切、と結論付けた。

総まとめでは、「地域にネットワークがあることで、いろいろ問題に気づくことができる。しかし誰がネットワークを作るかについては、一人のコーディネーターの努力ではなく、ネットワークを作ろうという意志を持つ人が集まってこそ可能である」という考え方に帰着した。

ネットワークは人の意識や気持ちがなければできないので、そこに集まる全員が、「ネットワーク」や「つながる」ことが必要と気づくことが大事であり、そのことを理解し行動に移せる人がコーディネーター、ということである。そして、問題の内容によって誰がどのようにつながったネットワークが必要か、検討できたという。

## b 行政に求めること「意識改革」

「一人の担当者が個々をつなぐのではなく、個々がそれぞれにつながりの必要性に気づ

き、つながり方を考える」ということが、モデル地域での研修の結論であったが、実行の視点からは、関係者がこのような考え方に気づくまで導くことが必要であるといえる。行政の役割としては、正にこの部分「気づきへの導き」が挙げられる。

また、こうした市民の検討結果を、地域の中で実現するところまで、どのように継続させるかについては、行政の役割として、具体的な仕組みや施策を明確にすることが必要である。NPOなど外部の第三者が、実現するところまで、全てを継続して実施することには限界がある。最終的には、行政や地域自身の推進力や意識にかかっている、とのことである。

今回、県提案型協働事業にかかわり、セクターの担当者が残念に思ったのが、行政職員の参加が少なかったことだという。今回のような人材育成研修は、ファシリテートをNPOなどの外部団体が行うからこそ、行政の職員と地域住民が同じテーブルに向かい、ともにパートナーシップをもって地域について考えることができる。このような機会には、地域住民だけでなく、行政職員や地域関係団体などが幅広く集まり、行政だからこそ見えている地域、また行政が取り組む必要があるまちの課題を住民と共に語り合い、その中から信頼関係を築き、実践へとつなげていくことで、研修の意義は高まる。

本モデル事業は、県の事業だが、県と市町村行政の連携も重要であるといえる。いずれの行政も地域福祉の重要性については認識し、具体的な取り組みも多様に行われているが、行政間での協働を進める場合、目的の共有や役割分担などについて、話し合いを基に、合意形成に時間をかけることが必要と考えられる。

地域は、過去から現在に至るまで、時間をかけてできており、現在の状況においても複雑な要素によって構成されている。さらに、日常生活圏域でとらえても、同様の地域はひとつとして存在しない。従って安易な介入はできないし、多くの関係者の情報を集約しながら、慎重に進めていくことも必要になる。

だからこそ、地域福祉の推進、それに伴う人材の育成は、上流から下流まで（企画から実践まで）一体となって事業を推進する姿勢を持つ必要があるといえる。

### （3）宮崎市（地域コーディネーター）

筆者は2009年10月14日、宮崎市地域コミュニティ課を訪ね、宮崎市における地域コミュニティ活性化関連の施策について先進的取り組みの制度面からの詳細と、その中で地域コーディネーターがどう位置付けられ、どのような機能を期待されているかなどのヒアリングを行った。翌15日には、市内の二つの地域自治区「大塚台・生目台地域自治区」で地域事務所長と、地域コーディネーターのIさん、Kさん、「生目地域自治区」地域センター長、地域コーディネーターのTさんにそれぞれ、新たな制度に対して現場はどのように動き、感じているかについて、制度やコーディネーターの在り方などの現場視点からの考えを得るために、ヒアリングを行った。

#### ア 市勢

宮崎市は、九州東南部に位置する面積596.80km<sup>2</sup>、人口37万2,917人、1



6万7,230世帯(2009年9月現在)の自治体で、宮崎県の県庁所在地である。北部から西部にかけては丘陵地が続くが、中央部には宮崎平野が広がり、南部は山地が海岸まで迫っている。温暖な気候に恵まれ、農業、畜産などの産業が盛んである。2006年1月1日に近隣の佐土原、田野、高岡の3町と合併し、現在の姿になった。一般会計予算は、2009年度は1,305億2千万円、2008年度は1,318億2千万円となっている。

## イ 制度の背景と目的

宮崎市では、「地域自治組織制度」と「地域コミュニティ税」をセットにした地域づくりに取り組んでいる。特に「地域コミュニティ税」は、まちづくりに係る費用負担を受益者である市民に「税」として義務付けた全国初の制度である。地域コーディネーターは、取り組みの一施策として地域に配属された職種である。

宮崎市では、2000年度から「地域コミュニティの活性化とまちづくりの支援」について検討を進めていた。その方向性と、第27次地方制度調査会の「地域自治組織」に関する答申が合致していたことから、自治法による地域自治区の設置に関する条例を2005年9月に制定した。2006年1月に周辺3町との合併が行われたが、このことによる市域の拡大が地域力低下につながることを防ぐため、また「地域の住民の意見を反映させつつ行政運営を行うとともに、市民に身近な行政サービスを提供するため」<sup>7</sup>、地域自治区および合併3町における合併特例区の設置が同時に行われ、住民主体のまちづくりが本格スタートした。従来の個別の地縁団体活動より、より大きなエリアを軸とし、各地域の自治会連合会や各種団体・ボランティア・NPOなどが連携、協働して効果的なまちづくりを目指すというものであった。

地域コミュニティ税は、このような住民主体のまちづくりにかかる費用に充てるため新たに創設されたもので、「地域コミュニティの活動の恩恵は市民全体に及ぶことから、受益者である市民に負担していただく」という考えに基づいている。地域自治組織制度検討段階において持ち上がったが、新たな負担を伴うことなどから反対意見も多かった。2008年度施行の予定であったが、市民への周知が十分でないなどの理由から議会の反対を受け、さらに1年の検討などを経て、2009年度より施行された。

## ウ 制度の内容

### (ア) 地域自治組織制度

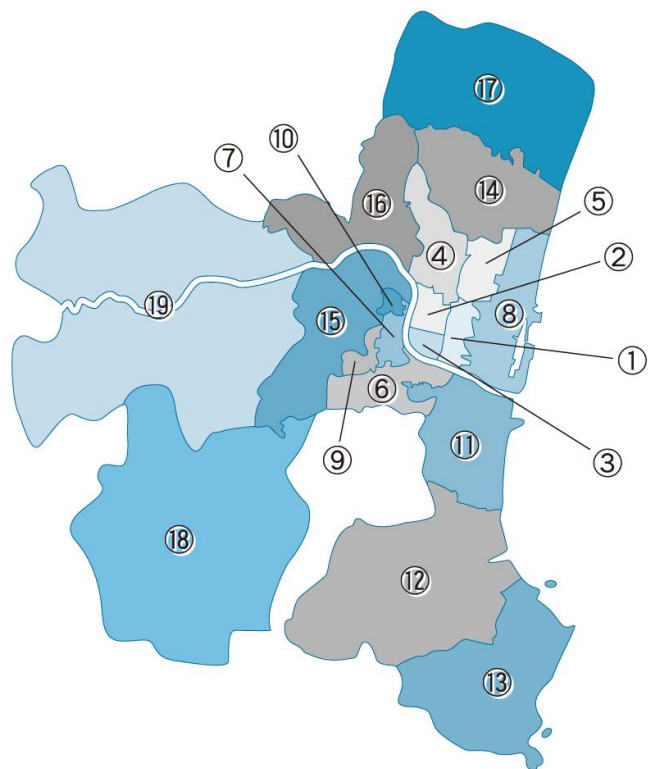
この制度は、旧宮崎市内を16の区域に分けて「地域自治区」を設置(2009年6月に一部地域自治区(大宮、東大宮)が分割)、3町についてはそれぞれを「合併特例区」とし、将来的に「地域自治区」へ移行するもの、としている(図表10-5参照)。

<sup>7</sup> 宮崎市地域自治区の設置などに関する条例 第1条

旧宮崎市は、原則として昭和の大合併以前の地域を生かすように地域を分けており、ほぼ中学校区であるが同一ではない。このことは、地域自治区での取り組みに支障となっており、例えば地域にまたがる中学校の校長が、2地域の会合に出席するという状況があるという。市所管によっても、所管や施策によって地域分割の仕方が少しずつ異なっているため、今後解決すべき課題となっている。なお、各地域自治区は「地域協議会」と「地域自治区の事務所（地域センター・地域事務所）」で構成し、行政に意見具申することや、市民への行政サービス、市民との協働による地域づくりなどを目指している（図表10-6参照）。

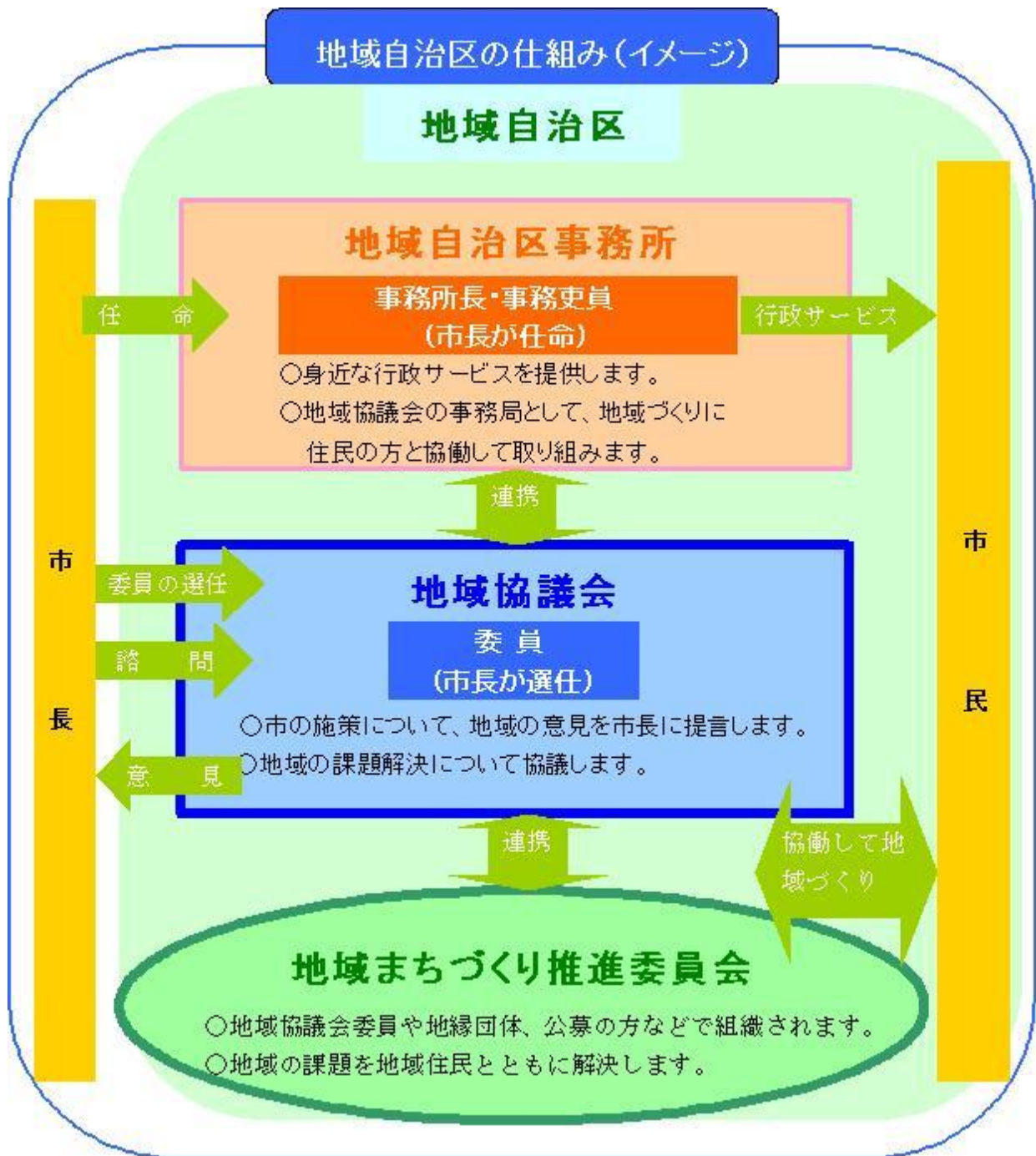
図表10-5 宮崎市地域自治区<sup>8</sup>

- 【16地域自治区】
- 1 中央東地域自治区
  - 2 中央西地域自治区
  - 3 小戸（おど）地域自治区
  - 4 大宮地域自治区
  - 5 東大宮地域自治区
  - 6 大淀（おおよど）地域自治区
  - 7 大塚地域自治区
  - 8 櫛（あおき）地域自治区
  - 9 大塚台・生目台地域自治区
  - 10 小松台地域自治区
  - 11 赤江（あかえ）地域自治区
  - 12 木花（きばな）地域自治区
  - 13 青島地域自治区
  - 14 住吉地域自治区
  - 15 生目（いきめ）地域自治区
  - 16 北地域自治区
- （2010年1月）



<sup>8</sup> 『宮崎市ホームページ』 <http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/www/contents/1178007913934/index.html>（2010年1月19日閲覧）。

図表 10-6 地域自治区の仕組み（イメージ）<sup>9</sup>



「地域協議会（以下「協議会」という。）」は行政組織である。協議会委員は、地域内に居住する方で、推薦委員会（市所管課管理職や地域市民などで構成）の推薦を経て、自治会や地域内の各団体の代表や、公募市民などで構成されている。定数は地域自治区内の人口が5万人未満の場合は20人、5万人以上の場合は25人で、会合としては年8回程度

<sup>9</sup> 『宮崎市ホームページ』 <http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/www/contents/1178007913934/index.html>（2009年10月20日閲覧）

開催されている。その役割は①地域の連携の強化（地域の情報交換や各種団体との連携を図り、地域での課題解決に取り組む自主的な協働活動を推進）、②施策の提言（特色ある地域づくりや、地域で生じている課題の解決に必要な施策の提言）、③地域で実施されている市の施策に対する改善や、市と地域住民との連携についての提言、④諮問の協議（市の施策の決定や変更などで地域に関係するものについて、市長の諮問を受け協議し意見する）⑤その他（地域自治区事務所で行う事務について意見を述べる）である。協議会の推薦委員と地域協議会の委員は重複が多く、自薦により同一の人になる場合もある。自薦は問題視されており、是正が求められている。

「地域自治区事務所」は市の機関で、所長1人（課長級）、職員1人もしくは2人、地域コーディネーター2人が配置されている。月2回の市民部の課長会の際、本庁職員と各地域事務所長が顔を合わせ、必要に応じて打ち合わせすることができる。また、事務所長会も開催されており、課題などを市所管課（地域コミュニティ課）に提案している。

「地域まちづくり推進委員会（以下「推進委員会」という。）」は任意団体で、100人弱の委員で構成されている。推進委員会の役割は、協議会が挙げた地域課題の解決の実践および推進委員会自体が取り上げた地域課題の解決の実践である。また、防犯・防災、地域福祉、環境、地域再生、その他と分野別の部会に分かれている。実践に当たっては、各委員の出身団体が協力して行っている。

地域自治区内の組織が入る事務所は、2006年度に宮崎市が整備を実施した。もともと支所があったところはそれを活用し、ないところについては新たに設置をした。最終的には社会福祉協議会など地域の各組織との連携を考え、地域にかかる事務所の一本化を検討しているという。

制度の導入には、事務所の整備・新たな職員の採用や配置などが発生した。整備だけで4億1千万円程度かかり、職員を30人程度増やしたとのことである。

### （イ）地域コミュニティ税

地域コミュニティ税は、地域コミュニティ活動交付金基金に繰入れられ、「地域コミュニティ活動交付金(以下「活動交付金」という。）」として、地域自治区のまちづくりの実践部隊である推進委員会に交付されるものである。この税は市民税への上乗せで1人年間500円を徴収し、市民税納税義務のない市民は対象外（非課税）となる。活動交付金は、3割を均等割、7割を人口割で各地域に交付され、交付金は年度内に消化しなくても継続事業として地域で積立て、各地域分として残しておくことができる。2009年度の活動交付金の交付規模は約8,000万円である。

活動交付金の使途について、市職員や市民（地域協議会会長やNPOなど）で構成された使途委員会が、最低限のルール作りを行い、学識経験者などで構成された評価委員会が、活動実績から会計監査的な評価、地域への貢献度の評価を行う。

地域コミュニティ税の導入には、自治会のフリーライダー防止の意味もあったようである。今後は、交付金の活用の仕方などによって、地域自治区ごとの差別化、格差が出るものとも考えられる。

## (ウ) 地域コーディネーター

### a 職務について

地域コーディネーターは、地域自治区の中で、地域協議会と密接にかかわりながら地域づくりの業務に従事するもので、地域自治区に2人ずつ配置され、①地域内の地域振興に関する業務、②地域内の各種団体の活動支援に関する業務、③その他地域コミュニティの促進に関する業務を行っている。

同じ地域自治区でも、任意団体として扱われる推進委員会に関しては、市の職員（地域コーディネーター）は原則的にはかかわれない。しかし、推進委員会の設立準備段階では、各地域でも地域コーディネーター（市の職員）が担う部分が多かったようで、そのまま引き続き、市の職員がコーディネーターとしてかかわりを持っている状況である。本来は、委員会の事務局が担うべきで、改善は今後の課題でもあるとのことである。

### b 雇用体制と採用

地域コーディネーターは市の嘱託職員で、1年ごとの契約で、3年まで2回更新が可能である。報酬は月14万円から15万円程度で、原則1日6時間勤務（9時から16時まで）だが、地域協議会などの開催状況により調整している。20代から30代が中心で男性より女性が多い。なお、男性の場合は、年配者や自治会長経験者など幅広い。

2006年度の各地域事務所の改修と時期を同じにして、同年10月から12月の間に地域コーディネーターが採用された。2009年度は、契約更新の時期となっているが、再試験を受けて地域コーディネーターを続ける人も多いという。

採用は地域自治区ごとに行っている。採用試験はIT関係の実技と面接で、地域協議会長や地域コミュニティ課の管理職が試験官である。特に条件は設けていないが、地域活動歴の有無、地域についての知識について重視されるという。

### c 研修とコミュニケーション

地域コミュニティ課が実施する研修会は年1回実施されている。2006年度は市の制度について、2007年度は地域自治会での広報誌を作るためのポイントや、地域づくり視点について研修を行った。2008年度は意見交換会を実施するとともに、市民活動センターの利用法や、連携が可能になりそうな市内NPOの紹介などを行った。

地域コーディネーターと地域コミュニティ課の定期的な話し合いの場は設定されていない。また地域コーディネーター同士の定期的な会合もなく、縦横の直接的または公的な情報交換網は今のところない。なお、地域コーディネーター同士は時間外に私的な交流会を行っているようであるが、予定などが合わず、全員で顔を合わせられる機会はないという。

また、地域コミュニティ課には、嘱託職員として地域コミュニティアドバイザーが配置されており、現在は退職した前課長が、地域コーディネーターの相談役として勤めている。

## (エ) その他

宮崎市では2009年度より、職員がボランティアとして住んでいる地域や好きな地域でまちづくりに参加するという職員サポーター制度を導入した。将来的には、職員が一住民として参加するだけにとどまらず、「市の職員」という立場からも協議会にアドバイスできるようにまで成長すれば、と考えているそうである。

## エ 地域自治区の事例

### (ア) 大塚台・生目台地域自治区

#### a 地域の概況とまちづくり

大塚台・生目台地域自治区は、宮崎市街の西方の高台に位置し、大塚台団地と生目台団地の二つの大型団地で構成される新興住宅地である。共に市営住宅、県営住宅、雇用促進住宅、公務員住宅、都市機構住宅などを有しているが、それぞれの地域特性は大きく異なり、実態として別々の地域活動を行っている。そのため、2010年度地域自治区の分割について市の検討委員会で検討されている。

異なる要因としては、造成時期の違いによる住民の中心世代である。大塚台は、昭和40年代から50年代に造成されたため、住民は60歳代の団塊世代が中心で、高齢化率は32.3%となっている。子どもが独り立ちし、悠々自適な生活を送る住民が多い。一方、生目台は昭和50年代以降に造成されたため、若い40歳から50歳代の住民が中心となり、高齢化率は12%で、子ども養育中の就労世代が多い。つまり、生目台が大塚台の現状を10年後に追うような形になっている。公共施設についても、両地区それぞれに小学校・中学校・自治会（公立公民館）がある。

自治会加入率は両地区とも高く、特に集合住宅では自治会加入が条件となっており、加入率は100%である。自治会長は毎年改選の規約になっているが、長期間同じ会長が就任している。まちづくりに関係するような団体も、比較的しっかり組織化されている。

このような現状から、地域協議会は大塚台支部・生目支部と分かれている。なお、それぞれ五つの部会と、推進委員会がある。

生目台地区では、地域自治区が立ち上がった後の2007年度、各団体への連絡や調整を行なう地区振興会を立ち上げた。

地区振興会は、地区内の自治会をはじめ、地区内の団体約40程度を網羅しており、推進委員会には構成されていない商工者や子育てグループなども加わっている。地区振興会ができる前は各団体のイベントや事業が多すぎたり、同じような事業が重なったりといった問題があったが、できた後はイベントや事業を統合・連携させたり、開催時期の調整を

して重複を避けるようにできたという。内部の団体の中でも年齢層が低く、50人程度で構成されている。

地域全体のイベントとして、サマーフェスタや総合防災訓練が行われている。総合防災訓練は、過去に長期間にわたる断水を経験し、そのことから住民全体での防災活動の必要性を感じたことから始まっている。推進委員会とは役割のすみ分けをしており、推進委員会自体が地区振興会の一会員になっている。地区振興会の取り組みの良いところは、ある団体との関係がなくなった個人も、地区振興会のつながりで、ほかの団体とのつながりを新しく作れることだという。その結果、地域との関係性が切れずにすむといえよう。

一方、大塚台地区では、自治会連合会の会長が、地区社会福祉協議会をはじめ複数の団体の長を兼任するなど、地域の調整役を担っている。地区全体の夏まつりは休止しているが、市保有の山林を里山づくりの拠点として地域全体で管理している。

## **b 地域コーディネーターの状況**

地域コーディネーターは各地区に1人ずつ配置されている。事務処理を行うほか、地域協議会だけでなく、推進委員会や地区振興会の会合にも書記という形で出席している。推進委員会の事務局員は2009年から配置されたが、今まで地域コーディネーターが会合などに出席していたことから、役割分担の線引きがあいまいになっており、実態は地域コーディネーターが引き続き会合などに出席し、事務局員は事務補助的な業務に従事している。本来、市の職員という位置付けということから、地域協議会までの範囲が職務範囲である。推進委員会の交付金申請も、委員会から市へ直接行うのが原則だが、地域事務所を通して地域コーディネーターらのアドバイスを受けながら行っているそうである。会合は夜間であることも多く、時間外勤務になってしまう。

地域の仕事に携わることについて、地域コーディネーターは職務だが、ほかの住民はボランティアで来てくれているということが常に念頭にあり、そのため地域で何らかの課題が生じたときは、すぐに事務所を通して、解決が図れるように努力しているという。以前は、地域の課題や問題を要望などの形式を整えて、市へ申し入れなければならなかったが、現在は地域コーディネーターという媒体を通して申し入れることができ、それも具体的な改善につなげられるような方法を取ることができるので、「役立ち感」を感じている。しかし、地域コーディネーターを始めた当初は、市との関係のギャップや制度などが分からず苦勞したという。また、2006年度に採用されて以来、毎年度施策を矢継ぎ早に出され、方針もすべきことも異なるので、施策に右往左往している状況であり、一つの施策の結果など、もっとじっくり見るようにしてほしいということである。

## **(イ) 生目地域自治区**

### **a 地域の概況とまちづくり**

生目地域は、1963年に宮崎市に合併し、農業を基幹産業としている。合併当初人口は増加したが、その後はやや微減傾向である。市街化調整区域が多く、新規の開発などが行われないため、転入住民が少ないとのことである。地域は二つの中学校区がまたがっており、学校関係者のかかわりに多少の障害があるようである。高齢化率は24.9%となっている。

同地域には自治会が27ある。加入率は80%弱で、増減なく横ばいの状態が続いている。自治会の上位組織としての連合会では、毎月8日に定例会を開催し、社協、民児協、商工会、JAなど各種団体と活発に活動しているとのことである。

同地域には、地域自治区になる以前から課題解決を実施する仕組みとして「振興会」が存在していた。振興会には、自治会代表のほか、商工会や社協、学校PTA、推薦を受けた住民からNPOまで、自治会連合会を上回る地域の関係者・団体がほぼ網羅されている。

2009年度からのまちづくり推進委員会は、この振興会と一体として扱われているので、他地域のまちづくり推進委員会より、実質的に多種多様な関係者・団体が加わっていることになる。

地域協議会は14団体から推薦された人と公募住民の計20人で構成されており、振興会の会長が地域協議会の会長を兼任しているとのことである。地域協議会で審議した地域課題については、振興会（＝まちづくり推進委員会）が実施しており、2009年度からは、地域コミュニティ税を活用し、5部会を中心に全12事業を実施している。なお、6事業が地域協議会で、残りの事業が振興会で計画されたものである。

## **b 地域コーディネーターの状況**

地域センターには生目地域自治区、小松台地域自治区の二つの協議会が同居している。センター長は1人の設置で、両地域自治区を担当する。各地域自治区には2人ずつ地域コーディネーターが設置されている。

2008年度の実績では、勤務日全301日のうち、本来業務ではないものが約4分の1を占めていたとのことである。地域センターには支所機能があり、もともと支所職員の業務である自治会連合会の事務局事務や振興会の事務補助などを行っていた。特にまちづくり推進委員会である振興会の事務補助は、大塚台・生目台地域自治区同様、補助対象となる事務局員がまだ慣れないという理由から、地域コーディネーターが補助をしているとのことである。そのほかにも、繁忙期には時間外勤務もあり、研修項目の中で受講したい内容が勤務時間に重なって参加できないなどの問題があり、まちづくりのためのなんでも屋さんのような気持ちもあるが、地域コーディネーターとしての位置付けのあいまいさを問題に感じているという。

職員サポーター制度も、現在同地域では2人が登録しているとのことだが、実際のところ在住職員はもっと多いと思うので、職員自身がもう少しまちづくりに携わってほしいとのことである。



## 4 まとめ

### (1) コーディネートのあるべき姿

本項では、コーディネートのあるべき姿について、コーディネートの方法、コーディネートに求められる機能について示したのち、それらを実施する担い手にはどのような資質が必要かを探っていく。

### ア 方法

コーディネートの方法について、事例研究からポイントを抽出すると、情報収集、ネットワーク、実績による説得および可視化による課題の共有を挙げることができる（図表10-7参照）。

情報収集は、地域の基本的情報について自ら調べたこと（地域アセスメント）と、地元住民との交流の中で聴きとることであり、それにより自分だけでは気づかなかった地域課題を知るだけでなく、自らの調査結果を客観的に評価することができる。なお、聴くことは、市民セクターよこはまが作成したヒント集の「地域の中で協働を進める支援のポイント」の筆頭においても、「三つの『聴く』」として挙げられている（前掲図表10-3参照）。

ネットワーク<sup>10</sup>については、ネットワークを構築し、継続することで地域内の複数のネットワークを横断的に見つめながら要所で適切な支援を行い、その結果として地域コミュニティ全体のコーディネートを包括的に進めていくことができる。事例において、コーディネーターはその構成員として適切な人材を発掘し、ネットワーク構築の足がかりを作ったが、その後の、ネットワーク自体が新たな構成員や目的を見つけ拡大する段階では、むしろその力を信じて任せるといった姿勢であった。そして構成員が、立場や環境の変化からネットワークと自身の目的が乖離し、ネットワークからこぼれおちそうになると、別のネットワークで目的を共有できそうなところを紹介する、という行動を取った。

また、ネットワークの必要の認識は、構成員一人ひとりが主体的・積極的につながりの価値を認め、つながりを作り保つよう努める意識を持つことをそこに集まる全員が「コーディネーター」という表現でまとめたものと捉えられる。

実績による説得および可視化による課題の共有について、いずれも明確な事実や数値、具体的に書き出された文面などを用いて、相手と自分との考えや意識を同じくする、という方法が挙げられる。

---

10 ネットワークとは網目状組織のことで、節点（ノード）と経路（リンク又はエッジ）からなり「節点が水平的に結ばれ、経路は節点間を縦横無尽に行き来する…（構成員の）関係性は弱い連結」でつながっているものである。（今井・金子、2006）ここでは、節点が構成員（人）であり、経路が構成員間のつながりであり、流れはつながりを通して行き来する情報など、と捉えられる。

図表 10-7 コーディネートの方法

方 法
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 情報収集（自ら調べる）（聴く）</li> <li>■ ネットワーク（構築と継続）（必要の認識）</li> <li>■ 実績による説得および可視化による課題の共有</li> </ul>

## イ 機能

次にコーディネートに求められる機能について、図表 10-8 のとおり国・県・関係団体などにより挙げられた具体的な機能と事例からポイントを抽出すると、「場<sup>11</sup>」をつくる機能、「相談」を受け止める機能、行政・関係機関にまで解決をつなげる機能を挙げることができる（図表 10-9 参照）。

場をつくる機能は、「検討の場づくり」「ネットワーク形成」「組織化」「支えあいのしくみづくり」というような構築の機能だけでなく、「集いの場の運営」「調整会議の主宰」というような運営の機能まで期待している。ネットワークの構築と継続での事例で、「ネットワーク自体が新たな構成員や目的を見つけ拡大する段階では、むしろその力を信じて任せる」ことを挙げたが、ここではより積極的にネットワークとかかわりを持って、原動力となるようなコーディネートが求められている。

相談を受け止める機能は、「総合相談」「いつでもどこでも相談」というように、相談を分類せず、そのままの形で受け止めるワンストップサービスのものとして期待している。例えば、受け止め側の役割分担（相談の内容によって縦割りの窓口に分けるなど）に合わせるのではなく、相手（相談者）本位の姿勢で向かい合うととらえられるといえる。また、方法における「情報収集（聴く）」と関連し、地域の状況を全体で把握し、役割分担や先入観にとらわれずに情報を収集するという意味で、ワンストップで相談を受ける機能は重要なものと考えられる。

行政・関係機関にまで解決をつなげる機能は、「自ら解決することのできない問題については、適切な専門家などにつなぐ」「地域で受けとめきれない問題は、行政に対して政策提言を行う」など、地域外の関係者とのつなぎ役として期待している。宮崎市の事例では、地域コーディネーター自身が地域の愚痴を課題としてとらえ、市（行政）にまで持っていくことができたことと成果を実感していた。多少拡大してとらえると、「関係するさまざまな専門家や事業者、ボランティアなどとの連携」を図るという機能からも、行政・関係機関だけでなく地域外のあらゆる関係者と地域をつなぐ、地域の渉外役としての期待も伺える。

<sup>11</sup> 場は、いわゆる物理的な場所という意味のほかに「人々が参加し、意識・無意識のうちに相互に観察をし、コミュニケーションを行い、相互に理解をし、相互に働きかけあい、共通の体験をする。その状況の枠組みのことである。そこでは、人々がさまざまな様式で情報を交換し合い、その結果人々の認識（情報集合）が変化する。このプロセス全体が情動的相互作用で、場とはいわばその相互作用の「容れもの」とも定義される（伊丹他、2000）。ここでは、主に後者の意味で捉えている。

図表 10-8 コーディネートの機能（下線は筆者）

報告・事業の名称	コーディネートの担い手が行うこと（機能）
国土交通省 地域づくり戦略研究会 「地域からの日本再生シナリオ（試論）～市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて～」 2004年5月	自立した市民層の確立、実行と責任を明確化した協働の場（プラットフォーム）を舞台に、さまざまな利害関係者のアイデアを吸い上げ、地域のさまざまな主体のやる気とエネルギーを引き出し、そこに一つの運動を巻き起こすために効果的な <u>連携</u> を実現する
総務省 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書 2009年8月	「地域協働体」の創設時における、 <u>検討の場づくり</u>
厚生労働省 地域福祉活性化事業 2008年度新規事業	「専任担当者は、フォーマルサービスとインフォーマルサービスのつなぎ役であり、中学校区などの小地域において地域福祉活動の調整や、関係機関・関係者との <u>調整会議</u> を主宰する。また、住民や関係者へ、活動の周知を図るなどを行う。」
厚生労働省 これからの地域福祉のあり方に関する研究会 「地域における『新たな支え合い』を求めて…住民と行政の協働による新しい福祉」2008年3月	①専門的な対応が必要な問題を抱えた者に対し、問題解決のため関係するさまざまな専門家や事業者、ボランティアなどとの <u>連携</u> を図り、総合的かつ包括的に支援する。また、自ら解決することのできない問題については、 <u>適切な専門家などにつなぐ</u> 。 ②住民の地域福祉の活動で発見された生活課題の共有化、 <u>社会資源の調整</u> や新たな活動の開発、地域福祉活動にかかわる者による <u>ネットワーク形成</u> を図るなど、地域福祉活動を促進する
全国社会福祉協議会 「地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告書」 2009年3月 ※上記厚生労働省の研究会での「地域福祉コーディネーター」の役割機能を明確にする中で、専門性を明らかにすることが目的	①相談窓口 ②ニーズ把握 ③問題解決 ④地域住民のエンパワーメント ⑤地域組織化 ⑥ネットワークキング ⑦地域の支援システム構築
神奈川県 「神奈川県地域福祉支援計画」	①総合相談担当者 ②地域福祉推進に向けた合意形成の促進 ③集いの場の運営 ④地域住民による支えあいのしくみづくりの支援 ⑤サービスマネジメント
横浜市 「横浜市地域福祉計画（全市計画）」 2004年5月	①生活課題を基本に地域から生まれ、進められるコーディネート機能（市民の間に生まれる地域のコーディネーター） いつでも誰からでも相談を受けとめ、地域の中で必要のある人や組織に働きかけを行い、必要に応じて新たなサービスなどを生み出す仕掛けをしたり、さらにはそれを運営したりすること。また、地域で受けとめきれない問題は、 <u>行政に対して政策提言を行う</u> 。 ②職責として地域福祉コーディネーターが位置付けられている人の機能（公的機関のコーディネーター） 地域福祉コーディネート機能を、仕事の基本のひとつとして理解し、実践・充実する。具体的には、地域に入っていく、地域のキーパーソンと協力して、 <u>地域ニーズを発掘し総合的なサービス提供につなげたり、必要な場づくり</u> をしたり、その支援を行うこと。また、地域で解決できない課題に対して、その解決に向け <u>関係機関をつなぐ調整</u> を行う
横浜市地域福祉計画策定・推進委員会 「地域福祉コーディネーター分科会報告書」 2007年3月 (職責ではない担い手)	①当事者の立場に立ち、寄り添い、支える。 ②支援が必要な人を支援につなげる。 ③地域福祉の担い手を育てる。 ④地域の課題を発掘し、活動をつくる。
(職責である担い手)	①つないだニーズを受けとめる機能 ②地域活動を側面的に支援する機能 ③地域活動を継続的に支える機能

図表 10-9 コーディネートの機能

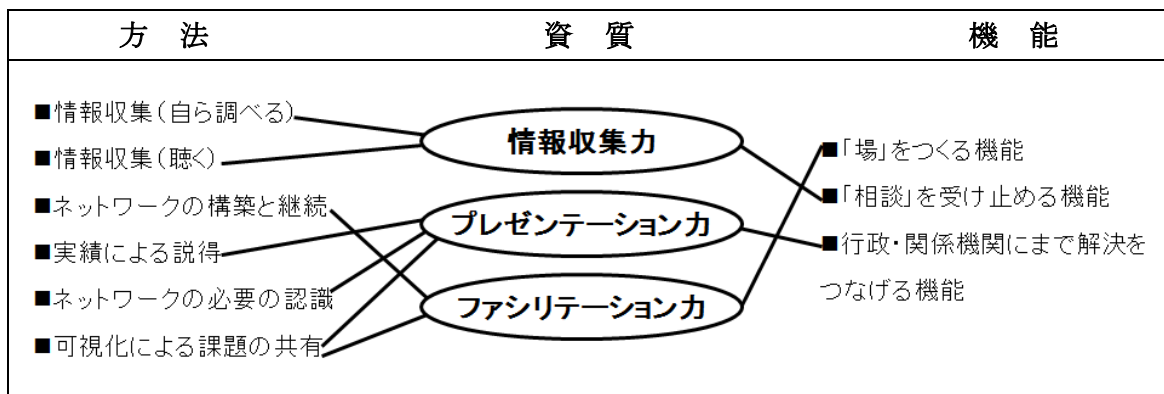
機 能
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「場」をつくる機能</li> <li>■ 「相談」を受け止める機能</li> <li>■ 行政・関係機関にまで解決をつなげる機能</li> </ul>

ウ 資質

以上、コーディネートの方法と機能について抽出したが、実践する担い手にはどのような資質が求められるのだろうか。

今までの事例から見ると、情報収集力、プレゼンテーション力、ファシリテーション力が必要であるといえよう。これら三つの資質は、語学力やIT能力のように数値化したり明示したりすることは難しいが、その資質の程度によって、生み出される成果は大きく異なってくる。つまり、「資格」としては示せなくても、「専門性が高いもの」とは明言できるものと考えられる（図表10-10参照）。以上の観点を加えて、三つの資質を現状分析および事例研究に照らし合わせると、図表10-11のとおり課題が考えられる。

図表 10-10 コーディネートの担い手に求められる資質



図表 10-11 コーディネートの担い手の資質に関する課題

<p>三つの資質 ↓ 専門性が高い</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 位置付け 資質を要する職（コーディネート）は、兼任などはさせず、職に専念できる位置付け（専門職）とすべきである。</li> <li>■ 能力開発 資質を得る・高めるための研修など、相応の能力開発が必要である。</li> <li>■ 選考基準など 担い手を選ぶ際、資質の有無や程度を基準や参考に含めるべきである。</li> </ul>
-------------------------------	---

## (2) あるべき姿の実現に向けて行政が取るべき具体的な内容

### ア 制度・環境の整備

以上、方法・機能・資質により導き出したコーディネートのあるべき姿を基に、その担い手を確保するという観点から、行政が行うべき具体的な内容として、以下の3点が挙げられる(図表10-12参照)。

1点目として、より専門性の高い職種や立場として、位置付けを明確化することが挙げられる。厚生労働省の「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」では、コミュニティワーカーとの兼務か、あるいは別配置かを結論付けてはいなかった。また宮崎市の事例では、地域事務所やセンターの地域コーディネーターがコーディネート以外の事務などの仕事にも多く時間を割いていた。国家資格や公的資格としての位置付けがなく「資格」として明示しにくいコーディネートは、ほかの資格との兼任や職務範囲のあいまいさから、コーディネートに専念できない状況に置かれやすい。人材確保などから専任は厳しくても、コーディネートにきちんと専念できる時間の確保などの整備が必要と考えられる。

2点目として、求められる資質を選考基準に積極的に加えることが挙げられる。横浜市の地域福祉コーディネーターの事例では、地元出身のサブコーディネーターから地域の情報を得ており、経験をコーディネーター資質の一つとして挙げていた。宮崎市における地域コーディネーターの採用試験では、IT関係の実技と面接に加え、地域活動歴の有無(経験)、地域についての知識(地元出身とは限らない)について重視するとしていた。経験や地元出身であることは、それぞれ「プレゼンテーション力・ファシリテーション力」「情報収集力」に関係するだろう。むしろ、三つの資質に裏付けられ、つながっているかを見極めることが大切と考えられる。また、三つの資質が今はなくても能力開発などにより伸ばしていけるか、その意欲はあるかなどについても見極めに加えるべきであるといえる。

3点目として、求められる資質を伸ばす能力開発(研修など)を行うことが挙げられる。横浜市・宮崎市の事例ではいずれも、日々の多忙さから研修にかける時間がないという声が聞かれ、能力開発が十分ではない状況が伺えた。一方、横浜市の「地域福祉コーディネーター分科会報告書」では、研修後、活動に関する専門的相談(コンサルテーション、スーパービジョン)を受けられるなど、活動上の悩みの解決や活動へのモチベーションを高める仕組みの必要性について言及している。宮崎市では、広報関連の研修(事業のPRという点ではプレゼンテーション力に関係)を実施したり、NPO主宰のファシリテーション研修について情報提供をして地域コーディネーターの自主的な参加を促したりといった活動を行っていた。能力開発にかけられる時間が少ない中、どのような能力が本当に必要か、きちんと見極めた上で狙いを定めた研修の実施が大切であろう。合わせてコーディネーター同士の情報交換の機会を確保することや、コーディネーターに仕事に関して助言できるアドバイザーを設けるなど、研修後のフォローの仕組みを検討するべきだろう。

図表 10-12 行政が行うべき具体的な内容

- |   |
|---|
| <p>①より専門性の高い職種や立場として、位置付けを明確化する<br/>担当外の仕事を避け、コーディネートに集中させる。<br/>曖昧な職務（内容や範囲）を、明確にする。</p> <p>②求められる資質を選考基準に積極的に加える<br/>経験や地元出身であることに加えて、資質の可能性を見極める。</p> <p>③求められる資質を伸ばす能力開発（研修など）を行う<br/>資質向上に狙いを定めた研修の充実。<br/>受講可能な環境と受講後のフォローアップ体制の整備。</p> |
|---|

### イ 行政職員が担い手になる場合

次に、コーディネートの担い手を行政職員が行う場合のポイントについて、次の2点が挙げられる（図表10-13参照）。

1点目として、専門職としての位置付けの明確化が挙げられる。「4まとめ(2)ア制度・環境の整備」で示したように、行政職員の場合であってもコーディネートに集中するための時間の確保や能力開発の必要がある。特に、「職員が時間外に地域での話し合いなどに参加する」という状況があるが、位置付けによっては職務として時間外勤務扱いになるのか、職務外としてボランティア活動になるのかで、大きく異なる。コーディネートの重要さや専門性の高さを意識するならば、当然職務として責任ある態度で職員が臨めるよう、位置付けを明確にしておくべきと考えられる。

2点目として、職員の地域担当制の活用を検討することが挙げられる。宮崎市でも今年度から「職員サポーター制度」を導入したが、地域コーディネーターからは、サポーターとして登録している職員は実際よりも僅かではないか、という声があった。地元という資質から考えると、在住する地域のサポーターになるという考えは一見自然ではある。しかし、私生活に仕事を持ち込むようになることや、地元の人とのしがらみなどの理由から、それほど積極的な参加が見られないことも理解できる。さらに、都市部では市外に住む職員も多く、地元の職員だけに負担がかかるという側面があり、職員間に差異が生じることも問題であるといえよう。

職員が地域に入っていく、地域住民らとともに活動することを制度化したものとして「地域担当制」がある。その内容は自治体によってさまざまで、担当となる職員を挙げて見ても、全職員が対象となる自治体もあり、また課長・係長級以上というところもある。さらに、消防士や保育士を含むかについても自治体により差異がある。また、担当域の分け方も、行政による地区ごとの割り振りもあれば、公民館や自治会ごとという場合もある。

地域担当制は、「職務として」担当することがポイントである。職務内容は「地域と行政のパイプ役」で、行政情報の提供や地域の相談窓口、まちづくり会議などへの出席などが多いが、行政と地域間の情報交換だけでなく、職員が出向いて地域のまちづくりを支援

するという意味付けをしているものが多い。「地域資源の活用および地域課題の解決に向けた提案、企画立案を市民とともに進める」「地域の将来像、まちづくりの方向性および役割分担などを定める地域計画の策定を支援する<sup>12)</sup>」など、より踏み込んだまちづくりへの参画も見受けられる。一方で、「地域担当職員がオールマイティで浅く広く知識がないと地域の疑問について答えることができないし、サポートも困難になる。地域担当職員がどのように選定されるか、地域を担えるのか、コーディネートできるのか、大事なポイントである。地域には独特の話があるので惑わされないようにしなければならない<sup>13)</sup>」という意見もある。

地域担当制には、職員が能力的に対応できるか、という問題が大きい。だからこそ地域担当という職務として確立して、その職務のための能力開発や環境整備まできちんと組み込んだ制度づくりが必要なことと考えられる。

図表 10-13 行政職員が担い手になる場合のポイント

①専門職としての位置付けの明確化

他の職務との兼任を避ける、もしくはコーディネートに専念できる時間を確保する。

「ボランティア参加」を避ける。

専任として必要な能力開発などの実施。

②職員の地域担当制の活用を検討

## 5 おわりに

本研究は、いくつかの参考文献や事例研究を中心に進めたが、検証した地域もさまざまで、またその地域の状況も異なっているため、そこから導いた考察も一般的な視点によるものにまで至っていない。現状分析や先行研究についても、取りあげるべき国や自治体の事業や研究を数多く残している。いずれも、時間的・力量的な制限によるものであるが、今後本研究を実務に生かす際は、最新の、国などの動きやほかの地域コミュニティの事例を含め、より一般的な視点を持つことが必要であろう。特に、考察の最後で取り上げた職員の「地域担当制」は引き続き注目したい課題である。

行政は、住民により主体的な地域経営に向かっている。そのような中、縦割りの行政を横断し、地域に向けた双方向の窓口的存在として職員が赴くことは、今後一層求められていくことだろう。しかし、行政職員がコーディネートを担えるかという疑問が筆者には

<sup>12)</sup> 『愛知県新城市ホームページ』  
<http://www.city.shinshiro.lg.jp/index.cfm/6,11622,c,html/11622/20090609-133840.pdf> (2009年12月3日閲覧)

<sup>13)</sup> 『小田原市ホームページ』[http://www.city.odawara.kanagawa.jp/\\_filemst\\_/7892/0803\\_tyuukansankou.pdf](http://www.city.odawara.kanagawa.jp/_filemst_/7892/0803_tyuukansankou.pdf) (2009年12月3日閲覧)

ある。公権力をもち、戦後長きにわたり自治会や町内会などの組織を通じて地域との間に上下的感覚を存してきた行政が、どこまで地域に交わり、まちづくりに参加できるのか。ましてや、関係者を水平的に結びネットワークを構築するというコーディネートを行うには、行政の力や立場に偏りがありすぎるのではないか。

行政には、地域の内外のさまざまな情報や関係者が集まってくる。ゆえに地域担当制も含めて、行政にコーディネートが期待されることも多い。しかし、行政職員が直接コーディネートを行うことの困難も、期待と同じく大きいのではないだろうか。むしろ、コーディネートは行政職員ではない中間的存在の専属にし、行政はコーディネートのコーディネート、つまり縁の下で支援する立場に徹する、というのが、筆者の現在の意見である。

いずれにしても、地域コミュニティにとって、コーディネートは比較的新しい部類に入る。研究に至らなかった部分は、今後も引き続き、そのあるべき姿について研究を進めていきたい。

### 【参考文献】

名和田是彦編（2009）『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社。

伊丹敬之、野中郁次郎、西口敏宏（2000）『場のダイナミズムと企業』東洋経済新報社。

今井賢一、金子郁容（1988）『ネットワーク組織論』岩波書店。

松野弘（2004）『地域社会形成の思想と論理 参加・協働・自治』ミネルヴァ書房。

国土交通省 多様な主体による地域づくり戦略研究会（2004）「地域からの日本再生シナリオ（試論）～市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて～」国土交通省。

厚生労働省（2008）「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」

総務省（2009）「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」

神奈川県保健福祉部地域保健福祉課（2009）「あなたも地域福祉コーディネーター」

横浜市、横浜市地域福祉計画策定・推進委員会（2004）「誰もが安心して暮らせるまち～横浜市地域福祉計画（全市計画）～」

横浜市地域福祉計画策定・推進委員会（2006）「地域福祉コーディネーター分科会報告書」

全国社会福祉協議会（2009）「地域福祉コーディネーターに関する調査研究委員会報告書」

NPO法人市民セクターよこはま、横浜市健康福祉局福祉保健課（2009）「地縁型組織とテーマ型組織の協働ヒント集」



## 第11章 支援施策のあり方

### 1 総括

本研究では、「地域コミュニティの支援施策のあり方」について、第3章から第10章でさまざまな角度から事例研究を行い、それぞれ検証を行ってきた。第11章では、各章の検証結果から、地域コミュニティの支援施策に重要である項目を抽出し、総合的な検証を行うことにより、共通項目を導き出した。それらを整理し、「行政から地域に対して行うこと」、「行政が行政自らに対して行うこと」、「行政と地域の両者で行うこと」、「その他」の4つに分類し、総括として論じる。

#### (1) 行政から地域に対して行うこと

##### ア 意識の醸成

住民が地域コミュニティに進んで参加するためには、大前提として住民に地域コミュニティに参加するだけの経済的、心理的余裕があり、その上で住民が自らの能力や可能性を最大限に生かし、達成感、満足感を持つことが重要である。例えば、マズローの段階欲求理論における生理的欲求、安全欲求、所属・愛情欲求までが充足されているということである。そのため行政は市民に対し、これら3つの欲求段階を満たした生活水準を送れるよう支援することが大前提であると考ええる。

##### イ 区域の設定

対象とする区域設定についてはその地域における歴史・風土・人口などの社会的要因を考慮したうえで、小学校区・中学校区・自治会を基本とした区域・行政区など、その地域の特性や支援施策の目的・手法にあった区域設定がされるべきである。

##### ウ 人材育成

地域コミュニティの活性化のためには、地域のリーダー的な人材を育成することが考えられる。行政は、それぞれの地域コミュニティに求められるリーダー像を把握し、必要な知識、能力を習得するための研修等を実施する必要がある。

また、立場や身分の位置付けを明確にするなど、彼らのインセンティブとなる工夫をしたりすることも重要である。

## エ 自主性の確立

地域コミュニティの運営はその住民の意思によって行われるべきである。

住民に責任および権限を持たせ、その自主性に任せることで、より自発的、積極的な参画につながると考えられる。

行政の役割は、住民の自主性を尊重しながら行政と住民の役割のバランスを考慮し、より効果的に地域コミュニティの運営がなされるための仕組みづくりを構築することである。

## オ 拠点の確保

地域コミュニティが活動するためには、地域の人が集まり交流するという場が必要である。ネット社会といわれる今日であるが、顔を合わせて話しあうことの重要性は色あせていない。そのような中で、活動団体は拠点となる場の確保に苦慮している。行政は、その基本的な課題に対応すべきである。対応策として、例えば、拠点施設建設の補助、拠点施設賃料の補助、使用料の減免や優先的な貸し出しなどの公共施設を貸し出す際の優遇、空き教室の利用といった公共施設の有効利用が挙げられる。

## カ 財源

地域が自主性を持ち、地域のことは地域で解決するためには、地域の活動を支える財源の確保が必要不可欠である。地域のコミュニティ組織の財源確保にあたっては、補助金や交付金といった行政による財政的な支援に基づく場合と、団体の会費やコミュニティビジネスなど地域自らが財源を確保する場合が考えられる。行政が地域コミュニティ支援策を考える場合には、既存の補助金制度との整合性、市民活動団体や地域の特性を踏まえた上で、地域に見合った補助金制度を確立する必要がある。

### (2) 行政から行政自らに対して行うこと

#### ア 職員の意識改革

地域支援の負担は決して小さなものではないが、地域と一体となって取り組まなければ、コミュニティの活性化は困難な課題であることから、職員もその地域の一員としての意識を持ち、積極的に地域支援に取り組む姿勢が求められる。

#### イ 部局の横断的な連携と組織改革

行政内部の各分野縦割りから地域単位型への行政運営手法のシフト転換が求められる。単に行政運営の効率化や従来の制度の組み替えを狙うのではなく、住民自治・自治基本条

例・総合計画並びにコミュニティにおける関連施策（防災、防犯、交通、福祉、教育、まちづくり等）の横断的な部局を超えた連携が必要である。

### （３）行政と地域の両者で行うこと

#### ア ビジョンの明確化と共有

まず、地域が今後どのような姿を目指すのか、長期的な構想「ビジョン」の明確化が求められる。次に、ビジョンに基づいて施策に係る一連の動き（P D C A）を組み立てることである。具体的には、ビジョンを施策の計画（P）・実行（D）に反映させること、施策の評価（C）・改善（A）はビジョンの達成に方向づけられているかという視点で行うこと、などである。

ビジョンの明確化は住民との対話の中で行い、ビジョンは地域の関係者全てに共有されるものである。行政は関係者であるとともに、明確化と共有の促進役を担うべきである。

#### イ ネットワーク

自治会町内会と市民活動団体との連携、自治会町内会未加入者も含め埋もれた人材に開かれた活動の機会提供が必要になり、そのマネジメント機能を果たす組織の制度設計が求められている。また、相互の信頼性構築、多様な立場の組織の話合い等が求められる。相互の学習効果を高めネットワークを拡大していき、地域自治に主体的にかかわっていく人を一人でも増やしていく必要がある。

### （４）その他

最後に、いままで第11章で述べてきたことを踏まえ、地域コミュニティの支援施策に取り組む際に必要な考え方として、行政職員の地域とのかかわりについて、触れておきたい。

職員の地域とのかかわりについては、2つの視点がある。

1つ目の視点としては、地域自治・住民自治の観点から、地域コミュニティが自立するまでの、どの段階までかかわるか、ということである。これについては、まず、地域に新たな活動を作り出す初動段階においては「まとめ役」が必要で、状況に応じて行政職員が担うべきである。地域の関係者に課題が共有のものであることに気づかせ、目指す方向性を同一にしていく必要があるからである。こうした動きが自然発生的に行われることもあり得るが、時間が相当にかかったり、まとまり切らずに混迷したりすることも多い。次に、初動段階を超え、地域コミュニティが自ら動ける段階に至っては、かかわりを適宜減らしていくべきである。行政への依存をいたずらに助長させ、せつかくの自立を阻害する恐れがあるためである。

2つ目の視点としては、制度化されているか否か、また、職務（有償）としてかボラン

ティア（無償）としてか、ということである。これについては、一概にかかわり方を示すことは難しく、現段階ではそれぞれの地域や自治体の状況に合わせて対応するのが適切と思われる。このことには、職員が地域に対してどこまで責任意識を持てるのか（持たねばならないか）、職員の生活圏と地域が近すぎる故に地域との間にしがらみができないか、職員がボランティアの場合その立場を超えるような役割や仕事を担うことにならないか、出身でない地域の場合十分な知識がない中で職務として対応できるのかなど、さまざまな問題が存在する。職員を地域にかかわらせている自治体でも、その方法はさまざまであり、全体としては統一した認識や見解がいまだ明確に存在していないのが現状であろう。

以上から、今しばらく各自治体は実施・検証をするとともに、行政職員にあっては担当する地域への責任意識、特に縦割り意識を排して、地域からの声を横断的に受け止めるような気概を持ち、地域住民にあっては行政職員への職務や立場への理解、特に一市民としてボランティア参加する際の立場を理解し尊重するなど、行政職員や地域住民の意識の成熟を待つべきである。

## 2 おわりに

以上、「地域コミュニティの支援施策のあり方」をテーマに、地域コミュニティの活性化を目指した研究に取り組んできた。

本研究を通じ、地域の実情は地域によって異なり、そのために行政が実施している支援施策は、その目的も内容も多種多様、千差万別であるということを、研究員全員が実感した。例えば、合併を契機に打ち出した施策、NPOの専門性・柔軟性を生かした施策などは、各自治体の歴史や特性とともに成り立っている施策であり、施策実施後も地域の実情に合わせて変更を加えながら運営されている。

今後さらに地方分権が進み、厳しい都市間競争となることが予想される。自治体の真価が問われてくる中、地域力を生かした行政運営は必要不可欠であり、これを推進するためにも、地域コミュニティの活性化に取り組む必要がある。

その際に、ぜひとも本研究で取り上げた事例を参考とし、自治体それぞれが持つ特性や実情を踏まえた上で、最良の支援施策が展開されることを強く願い、本研究の最後としたい。

# 資料編

第3章、第4章、第10章

## 付属資料

【行政から地域コミュニティへのかかわり方付属資料（第3章、第4章、第10章）】

第3章、第4章および第10章にかかる視察調査先の7つの自治体について、主に自治体の概要、新しいコミュニティ組織および行政職員への支援体制に着目し、一覧にした。研究員がそれぞれの研究テーマに沿って調査したものであり、未調査の空欄がある。

	都城市 (宮崎県)	日南市 (宮崎県)	小林市 (宮崎県)	藤沢市 (神奈川県)	豊田市 (愛知県)	呉市 (広島県)	宮崎市 (宮崎県)
<b>1. 概要</b>							
(1)人口、面積	168,673 人 (08.10) 653.80k m <sup>2</sup>	59,835 人 (09.4) 536.12k m <sup>2</sup>	39,818 人 (09.9) 474.23k m <sup>2</sup>	407,430 人 (09.12) 69.51k m <sup>2</sup>	423,341 人 (09.12) 918.47k m <sup>2</sup>	245,387 人 (09.11) 353.76k m <sup>2</sup>	372,917 人 (09.9) 596.80k m <sup>2</sup>
(2)担当課	コミュニティ課	協働課	企画調整課	市民自治推進課	自治振興課	地域協働課	地域コミュニティ課
(3)総合計画での位置付け[特に重点としている場合、(重点)と記載]	市民公益活動推進	市民協働の推進 (重点)	語りいとふれあいのある参画協働のまち	すべての市民が協働してすすめるまち(重点)			市民が主体の住民自治のまち (重点)
(4)合併	あり (2006.1) 周辺 4 町	あり (2009.3) 周辺 2 町	あり (2006.3 周辺 1 村、2010.3 予定周辺 1 町)	なし	あり (2005)	あり (2003.4、2004.4、2005.3)	あり (2006.1) 周辺 3 町
(5)自治会数、自治会加入率	300 (2009.4) 63%、 低下している	154 (2009.4) 87.7%、 わずかに低下している	51 (2009.5) 73.8%、 わずかに低下している	80.2% わずかに低下している (2009.9)	81.2% 横ばい (2009.4)	461 (2006.5) 79.9%、 横ばい (2009.4)	約 700 (2008) 62.8%、 低下している
(6)市民団体数 [藤沢市以下はNPO法人が団体数に含まれるかは不確定]	100 うち認証 31 (2009.12) 増加している	130 うち認証 7 (2009.4) 増加している	約 100 うち認証県 10 +内閣府 2 (2009.4) 数は増加しているが休眠団体もある	約 400 (2009.12) 認証県 121 +内閣府 8 (2009.12)	認証 59 (申請中も含む) (2009.5)	認証 34 (2007.3)	774 (2009.4) 認証 123 (2009.12)
(7)財力力指数	0.51 (2007)	0.44 (2007)	0.40 (2007)	1.17 (2007)	1.92 (2008)	0.64 (2007)	0.61 (2007)
<b>2. 新しいコミュニティ組織</b>							
(1)行政の支援	あり (2006～) 元気づくり 21 事業	あり、現在 1 地域のみ (2007～) 地域内自治推進事業	あり (2006～) 協働のまちづくり市民会議	あり (2009～)	あり (2005～)	あり (2008～)	あり、 全地区 (2005～) 地域自治組織制度、地域コミュニティ税
(2)法的根拠	市民公益活動推進計画 (2007.3)	市政運営基本条例 (2004.12) 市民協働まちづくり基本方針 (2007.3)	市民協働のまちづくり基本指針 (2008.3) 将来的には、まちづくり基本条例	地域経営会議設置要綱 (2009.4.1)	地方自治法第 202 条の 4	ゆめづくり地域協働プログラム	地方自治法 202 条の 4、 地域自治区の設置等に関する条例(2005.9)
(3)単位規模 (2009.11 現在)	ほぼ中学校区 (15 地区、 合併特例区 4 地区含む)	ほぼ中学校区 (9 地域、 合併特例区 2 地区含む)	将来的には 小学校区 (11 地区、合併特例区 1 含む)、 現在は行政区・学区とは別に昔からある自治組織(区・組)	行政区 (13 地区)	中学校区 (26 地区)	地区自治会連合会エリア (28 地区)	ほぼ中学校区 (19 地区、合併特例区 3 地区含む、2010 年度に分区と合併予定)
(4)組織化の現状、アプローチ主体 [合併特例区協議会は除く]	地域自治検討会議(2006～)、 自治公民館や地域の諸団体が中心 将来的には、まちづくり協議会	地域協議会(地方自治法に基づかない) (2007～)、 自治会・市民活動団体が中心	現在は組織化の前段階、 将来的には、まちづくり協議会	地域経営会議 20 人以内、任期 2 年公募再任は 1 回(2009～)、 各種地域団体推薦と公募	地域会議	まちづくり委員会など (地域包括型の住民自治組織)	地域自治区、 地域協議会で協議し、 地域まちづくり推進委員会 で実践 自治会連合会と各種団体等

	都城市 (宮崎県)	日南市 (宮崎県)	小林市 (宮崎県)	藤沢市 (神奈川県)	豊田市 (愛知県)	呉市 (広島県)	宮崎市 (宮崎県)
(5)組織の事務局	地域推薦と本人同意で市から任命を受けた市職員 3名/地区、2年間	市担当課[協働課]、支所または出張所	市職員を予定しているが流動的	市担当課[市民自治推進課]、市民センターまたは公民館	市担当課(支所)	市担当課(市民センター)	市担当課[地域コミュニティ課]、地域事務所(所長、職員、コーディネーター)
(6)会議の開催頻度	月1回程度	部会、役員会、三役会それぞれ月一回程度	全体会と部会あわせて月1回程度、今後、増加見込	月1回程度			地域協議会は年8回程度
(7)市支出額(年額)、支出科目 組織運営にかかる部分のみ	150万/地区(2010予定)交付金	50万/地区(2009)交付金	240万/地区(2009)交付金	200万/地区(2010~予定)補助金	わくわく事業 500万円/地区 地域予算提案 2,000万円/地区	ゆめづくり地域交付金 100万~400万/地区	150万/地区、(2009)推進委員会に対し、地域コミュニティ活動交付金交付金、リーダー育成及び事務局体制支援
(8)財源捻出の方法	運営費として新規に計上	各団体への補助金をまとめる方向	組へ出していた納税報償金を充てる方向	地区で執行可能な予算は各地区執行へ組み替えていく方向			地域コミュニティ税(2009~)、一人年間500円で約8千万を創設
(9)中間支援(情報提供、諸問題解決、連携をサポート等)	なし 地域づくり団体ネットワーク事業推進実行委員会を支援中	なし (2010~予定)	なし				あり (2006~)、地域コーディネーター
(10)施設(活動拠点)整備等、補助率、上限額	あり 20% 300万円	あり、 50万円以上の事業が対象 10% 上限なし	あり 20% 100万円				あり (2006~)、支所等に事務所整備
(11)物品等提供	あり 20% 上限50万円	あり (2008~)、備品・公用車等、市民協働推進備品貸出事業	あり 宝くじ助成で購入したテント・机などの貸出制度のみ			支所、公民館のフリースペース提供	あり
(12)施設優先使用	なし 一般団体と同じ	なし 一般団体と同じ	なし 一般団体と同じ				なし 一般団体と同じ
(13)市民向け支援手引き等(冊子)	あり 協働事業チェックマニュアル(開始編・途中評価編・終了後評価編)	あり 市民協働便利帳(2009作成予定)	なし		あり	あり	なし
3.行政職員							
(1)職員が地域に出て行く場合の支援	なし	なし ボランティア、担当課が呼びかけ	あり (2011予定)職務、地域コミュニティ推進担当窓口設置、地域担当職員制度の配置				あり、ボランティア、担当課が呼びかけ職員サポーター制度(2009~)
(2)行政内部、職員の意識改革等の支援	あり コーディネーター養成研修等	あり(2007~) 庁内協働推進担当者を市長が任命	あり(2008~) 協働のまちづくり行政推進会議			あり、市民公務員育成研修等の実施	なし
(3)職員向け支援手引き等(冊子)	あり 協働意識チェックマニュアル	あり 市民協働の手引き(2008.6)	あり 協働の手引き		あり	あり	なし

平成21年度 行政課題調査研究員名簿

	氏 名	所 属	執筆章
研 究 員  (五十音順)	大野田 徳高 (サブリーダー)	横須賀市 人事課	第8章
	岡 宏 (リーダー)	鎌倉市 総合防災課	第1章 第3章
	鬼原 由佳	逗子市 緑政課	第10章
	小宮山 裕二	財団法人神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター(南足柄市)	第7章
	鈴木 章浩	茅ヶ崎市 企画調整課	第1章 第4章
	高橋 悠子	鎌倉市 経営企画課	第4章 第11章
	伊達 慎一郎	逗子市 まちづくり課	第6章
	中嶋 康仁	座間市 協働まちづくり課	第2章 第9章
	頼住 順子	開成町 福祉課	第5章
アドバイザー	名和田 是彦	法政大学法学部 教授	
事務局	石渡 学	財団法人神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター(三浦市)	



## 平成21年度行政課題調査研究報告書

地域コミュニティの支援施策のあり方

…地域コミュニティの活性化…

発行日 平成22年2月  
編集・発行 財団法人神奈川県市町村振興協会  
市町村研修センター  
〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷 1-2-1-4  
TEL 045-896-2288  
FAX 045-896-2930  
E-mail fureup3@ks-sinko.or.jp  
印刷 株式会社 シーケン