

平成 30 年度前期 都市経営研究科ワークショップ I 「都市行政コース」

大阪市立大学大学院 都市経営研究科  
都市公共政策研究分野 都市公共政策ワークショップ

「地域コミュニティの再生」

開催日時：平成 30 年 6 月 1 日（金）午後 6:30～午後 9:00

講師：白水 伸英（兵庫県加古川市副市長）

○ 講師略歴

- ・京都市西京区生まれ
- ・2000 年 4 月 自治省（現総務省）行政局公務員部公務員課
- ・2000 年 8 月 鹿児島県財政課
- ・2006 年 7 月 大阪府池田市総合政策部長
- ・2010 年 7 月 外務省在フランス日本大使館一等書記官
- ・2013 年 7 月 内閣府沖縄振興局総務課課長補佐
- ・2015 年 4 月 現職（兵庫県加古川市副市長）

\* 地域コミュニティの再生・協働のまちづくり

○ 背景・課題

- ・子育て支援、青少年健全育成、防災、防犯、環境、福祉、教育、高齢者の生活支援など分野が多岐にわたり、市民ニーズが多様化かつ複雑化している状況
- ・地域により、取り組むべき課題や状況が異なる。

（市町村合併等により、市域が広がっている自治体が多い）

Ex>加古川市の場合：南部は JR や新幹線が走り神戸製鋼の工場が立地するなど

住宅地であり工業地帯でもあり人口が多いが、北部は農村地帯であるため全く課題が異なる。

- ・画一性・公平性が求められるため、行政のみでは対応が困難。  
（地域の課題やカラーが違うにも関わらず、一部の地域に重点的な対応がしづらい）
- ・少子高齢化、家族形態の多様化等により地域コミュニティが希薄化  
（自治会・町内会のみでの対応の限界）

Ex>加古川市では、自治会の組織率が 90%→ほとんどカバーできる。

池田市では、自治会の組織率が 40%→地域から孤立した住民が存在する。

○ 地域コミュニティの再生・協働のまちづくりが必要となる。

- ・地縁団体や市民団体（自治会・町内会、NPO、ボランティア団体、JC、PTA 等）間での協働が必要。

- ・行政は地域コミュニティを地域づくりのパートナーと位置付け、対等な関係で様々な施策を行っていく。

#### \*地域コミュニティの変遷（歴史を振り返る）

近世（主に江戸時代）：村人の生活支援等のサービスは、村の相互扶助で担う。

↓

近代（明治維新～）：市民への市民サービス（教育、ごみ収集、社会扶助等）は市民の税金を原資として自治体が担う。【広義の契約制度】

- ・明治の合併：全校で7万ほどの村が存在したが、1888年～1889年の合併により1万6千くらいに減少する事となり、従来の自然村から行政村へと変遷した。

#### \*現代の地域コミュニティ

##### ○現代

明治の合併：7万→1万6千

昭和の合併：1万→3千2百

平成の合併：3千2百→1千7百（村や自治体数の変化）

<約50～60年毎に合併のムーブメントが発生し、自治体数が減少している。>

- ・生活支援などの市民ニーズが多様化・細分化し、きめ細かな市民サービスが必要。
  - ➔・しかし、自治体が大規模・広域化し、市民サービスを十分に提供できない。
  - ・既存の自治会・町内会では全てを担えない。
  - ➔・「地域コミュニティ」における生活支援や課題解決能力（相互扶助）を再生する必要がある。

##### ○具体的な問題点（主なもの）

<多くの集落で発生している主な問題>

- ・住宅の荒廃（老朽家屋の増加）
- ・耕作放棄地の増大
- ・働き口の減少
- ・獣害・病虫害の発生
- ・空き家の増加
- ・公共交通の利便性の低下
- ・商店・スーパー等の閉鎖

出典：「過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査」

（平成28年3月 国土交通省、総務省）

☆では、これらの課題・問題点をどのように解決していくか。

\* 地域運営組織とは：地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織。

・ 組織数：3071 組織(609 市町村) [約 1700 自治体の 4 割の市町村]

・ 活動範囲：主に小学校区（旧小学校区）の範囲で活動

[自治会・町内会では狭いうえに高齢化しており、その中だけでは解決できなくなっている。]

\* 小さな拠点とは：小学校区など複数の集落が散在する地域において、商店、診療所などの日常生活に不可欠な施設・機能や地域活動を行う場所を集約、確保し、周辺集落とコミュニティバス等の交通ネットワークで結ぶことで、人々が集い、交流する機会が広がっていく集落地域の再生を目指す取組。

○ 「小さな拠点」と都市部との広域イメージ

コンパクトシティーを形成し、地域公共交通網形成計画に基づき交通ネットワークを結ぶ。…その例が【富山市】

・ できるだけ、利便性の高い都市部に人を集めたいが、高齢者には難しい。そこで「小さな拠点を」を設け、それを公共交通網で結び、都市は都市で運営しつつ、集落は集落で生活できるようにする。

<具体的なイメージとして>

「加古川市地域公共交通プラン」を見てみると

加古川市は、南部は JR の駅があり新幹線も走っており、人も集中しているが、北部は、市街化調整区域を含む田園地帯となっており、公共交通、いわゆる足の確保が課題となっており、その事は市民満足度調査の結果からも見て取れる。

しかしながら、事業を開始し利用状況を調査してみると、利用が思ったほど伸びず費用対効果の面で課題が生じている。

「加古川市上荘くるりん号」

国土交通省（または自治体）に登録して行う自家用有償旅客運送だが、ボランティアの住民ドライバーの高齢化など課題が生じている。

～まとめ～

○ 小さな拠点・地域運営組織の取組例

- 高齢者の見守り
- 生活サービス
- 交通の確保
- コミュニティづくり
- 子育て・地域社会教育
- 農林業・特産品
- 移住者の受け入れ・農村交流

○ 行政の支援例

- 体制の確立⇒・地域運営組織を地域づくりのパートナーとして全庁的に支援。  
・地域運営組織の立上げや持続的な運営をサポート。
- 活動拠点・資金の確保⇒・指定管理等により活動拠点を確保。  
・事務局員の人件費も含め、行政からの支援により資金を確保。
- 人材育成・確保⇒・地域リーダーのみならず組織の事務局職員の確保・育成をサポート。

○ 地域運営組織に関する実態

- 組織形態については、自治会・町内会を含め任意団体が 86%
- 活動内容については、高齢者交流サービスが 50%、声掛け・見守りサービスが 41%と地域福祉サービスが多い。
- 主な収入源は、市町村からの補助金が最も多く、行政からの支援に頼っている状況。
- 課題として、活動の担い手となる人材不足が 84%となり、その他も人材不足に関する課題や、活動資金の不足が多い。

\* 地域運営組織の分類

地域運営組織とは：「協議機能（地域課題を共有し、解決方法を検討）」と  
「実行機能（地域課題解決に向けた取組を実践）」を有する組織。  
↳ 「協議機能」と「実行機能」を同一の組織が併せ持つ「一体型」  
↳ 「協議機能」と「実行機能」を切り離した「分離型」

< 過疎地域や条件不利地域だけでなく都市部においても同じような問題が発生してきている。特に、人口減少・高齢化が進行している。  
(なかでも、昔のニュータウン、住宅団地において発生) >

## \* 「地域自治組織」のあり方

地域運営組織の多くは任意団体であり「法人格」を有しない。

- ➡ ・「法人格」がないので、代表者の個人名でしか「通帳」が作れない。
- ・ 法的責任を問われた際は、トップの責任者が全責任を負わなければならない。
- ・ 任意団体となるとフリーライダー（ただのり）の出現

↓

このような問題解決のためには、現行の地縁型の法人制度について、新たな法人制度の創設を含め見直しが必要であり、何らかの特例の位置付けや役割を付与する制度の検討が必要。

## \* それぞれの自治体での取組み

### ○ 「事例1」大阪府池田市の「地域分権」

市内10小学校区で、それぞれ協議会を作り、それぞれの地域に必要な事業を市に提案し、それを市民税の1%（約7000万円）[10校区あるので1校区700万円]の予算で事業実施する。

- Ex> ・ グリーンベルト設置
- ・ 防犯灯の充実

### ○ 「事例2」明石市の「協働のまちづくり推進組織」

市内28小学校区において、それぞれ校区まちづくり組織を結成し、その組織に対し行政が交付金を出し、それぞれの地域課題への取組を推進。

### ○ 文部科学省 「コミュニティスクール」

小学校の運営の中に地域住民にも参加してもらい協議をする。

「登下校の見守り」など地域住民のおかげで学校が成り立っている現実等を鑑みた制度

### ○ 「地域包括ケアシステム」

中学校区単位で医療と介護の連携を地域で行っていく。

2000年に介護保険制度が成立し、介護の社会化が行われたが、今度は、その社会化したものを家庭(在宅医療など)に戻す動きとなるが、ただ家庭に戻すのではなく地域に担ってもらおうという動きとなっている。

### ○ 「事例5」加古川市「田園まちづくり制度」

都市計画の一つの制度。

地域の困りごと対策の際にソフト面を指摘してきたが、田園地帯の市街化調整区域では開発が抑制されており、人を呼ぶにも呼び込めないで、そのような地域でも地域計画を策定し、合理的な内容であればハード面でのまちづくりを可能とする制度。

## \* 町村議会のあり方

☆将来的には、町村議会のみならず市議会にも関係してくる。

### ○ 現状

人口 1000 人未満の市町村では、無投票が約 65%

人口 10000 人未満の市町村では、無投票が約 27%

議員のなり手不足 → 原因の一つとして「議員報酬だけで生計をたてることができない。」ことが考えられる。

(一例として、高知県大川村のように、町村民が一堂に会して総会を設ける町村総会制度の採用を検討している自治体もあるが、実効的な開催は困難。)

→ そのため、持続可能な議会の実現のために、総務省の研究会では次の 2 方式が提案。

↳ 【集中専門型】… 専門の少数の議員に絞り、それ以外の構成員は、司法における裁判員のように参加し議会を支える方式

【多数参画型】… 専門にはせず非専門議員とし、集落ごとに選出し、報酬等はほとんど出さずボランティア的に従事する方式

Ex> ・北海道浦幌町… 議員が町中に出て行き、住民とふれあい意見交換が出来る場を設けている。

・長野県飯綱町… 政策サポーター制度（議員と公募で選ばれた市民が政策サポーターとして一緒に議論をし政策を提言する）の実施。

## グループディスカッション

○ 「課題 1」：都市部の「地域コミュニティ」で生じている課題を 10 挙げよ。

また、その内、特に早急に取り組むべき課題を 3 つ挙げよ。

- グループ①：
  - ・ 高齢者に対する介護サービス、施設数やそれを担う人材不足
  - ・ 自治会加入率の低下
  - ・ 若者が、より都市部へ流出している
  - ・ 外国人の増加
  - ・ 独居老人の孤独死

- ・空き家問題
- ・カラス問題
- ・ゴミ屋敷（マンションを含む）
- ・見えない貧困
- ・育児サービスの不足

以上の中から特に➡

- ・高齢者に対する介護サービスの不足、担い手の人材不足
- ・防災の観点から関係の希薄化への早急な取り組み
- ・地域の中の担い手不足

- グループ②：
  - ・都市部でマンションの増加に伴い学校が不足している
  - ・単身高齢者の増加
  - ・渋滞・交通機能の麻痺
  - ・子育て環境の未整備
  - ・介護サービスの不足
  - ・企業の人材難
  - ・「民泊」実施により、外国人の文化の違いによるマナーの問題（ゴミ問題等）

以上の中から特に➡

- ・単身高齢者の増加
- ・子育ての難しさに対する環境整備
- ・「民泊」等の活況による「ゴミ問題」

- グループ③：
  - ・世代間における「地域コミュニティ」に対する必要性の認識の違い。

○「議題2」：「議題1」で取り上げた都市部の「地域コミュニティの課題」を解決するために、特に都市部ではどのような施策を講じればよいか。

- グループ①：地域のつながり作りのための参加を促す仕掛けづくり

\* 「私は、この仕事できます」という業務の登録  
自分が望む業務を探す。

➡マッチングサイト  
マッチングアプリ  
の作成

- グループ②：「単身高齢者対策」を「子育て環境の改善」とリンクして考えると高齢者に子どもをみてもらう施策を作り上げれば双方の問題解決につながるのではあるまいか。
  - ➡IT化・ICT化によりネットワークづくりを促進し、地域コミュニティの再生を図る。
  - \*ファミリーサポートセンターをベースとしたITを用いたマッチングアプリの作成（高齢者と子育て世代のマッチング）
  
- グループ③：任意団体として地域コミュニティを形成するには無理がある。
  - ➡課題提起の役割だけを地域コミュニティに担わせようとしている。法人や自治体的な形で権限・財源・ヒトを含め委譲していくべきではないか。→「ミニ自治体」的形態

○「議題3」：町村議会の課題として「集中専門型」と「多数参画型」のうち最良な仕組みを1つ選択せよ。また、選択した理由を述べよ。  
なお、2つとも最良でない場合、どのような仕組みにすべきか理由を示しつつ述べよ。

- グループ①：「集中専門型」「多数参画型」の双方の良い箇所を取り込んだ折衷案。  
具体的には、「集中専門型」のくじ引き等により議会参画員を決定するのではなく、選挙により非専門的な議員を選出し、報酬は費用弁償的な考えに基づき、あまり出さない。
  
- グループ②：「現行議会」がベースとなる。  
夜間・休日を中心とした活動とする等、バージョンアップを図り、不足している箇所を改善すべき。  
そのためには、勿論、役所の業務へは新たな負担を伴うが、その一方で軽減される業務も生まれる。
  
- グループ③：「集中専門型」「多数参画型」共に良い箇所がある。  
「集中専門型」のように、少数であっても専門的な議員は必要。だが、一方では、くじ引き等により選出される議会参画員の必要性には疑問を感じる。  
「多数参画型」のように、多様な意見を持った、多様な立場の方々が議会に参画することは必要。



