

## 京都市地域コミュニティ活性化に関する懇話会提言（案）要約

## 第 1 章 はじめに～なぜいま「地域コミュニティの活性化」が求められるのか

## (1) はじめに【 P 1 ～ P 2 】

## ・地域コミュニティの定義

地域社会，近所どうしのつながり

## ・地域コミュニティの現状

町内会・自治会加入率の低下，古い体質が残っている

## ・コミュニティの必要性

## ・提言の対象

市行政と市民（特に地域活動の中でリーダー的役割を担う方）

## (2) なぜいま地域コミュニティなのか（その 1）【 P 2 ～ P 3 】

## ・コミュニティの必要性が語られる背景

90年代以降，人と人のつながりがどんどん希薄化する中で孤立化する人，お互いが無関心な中で発生する都市型犯罪の問題等が明らかとなる。また，阪神・淡路大震災は，近所同士の見守りや支え合う力の大切さを教えた。

## (3) なぜいま地域コミュニティなのか（その 2）【 P 3 ～ P 4 】

## ・これまでの地域と行政の関わり

地域からお願いはするものの，市民は一方的に行政サービスを受ける関係

ただし，京都市においては 10 年以上前から市民参加，パートナーシップを市政の柱に据えている。

## ・地域と行政のパートナーシップのあり方

効率よく，地域の実情にあった細やかな対応をするには，地域と行政が協働で地域課題に取り組む「パートナーシップ型まちづくり」が必要，全国で進んでいる。

## ・京都市における「パートナーシップ型まちづくり」

大規模マンション建設で対応に苦慮する地域，高齢化や地場産業不振で元気のない地域等，様々な地域課題を抱える中であって，課題への対応，安心して暮らせる等，住みよい地域にするためには，地域のことをよく知る地域住民が主体となり，行政がそれを支えるパートナーシップ型まちづくりを進めることが肝要

## (4) 求められる新しい地域コミュニティ・新しい地域組織・新しい地域と市の関係づくり【 P 5 】

## ・地域組織も市も変わる必要あり

今も昔も地域コミュニティは重要，地域コミュニティの核となる地域組織の役割，働きかけが重要，これまで地域コミュニティに疎遠だった人も巻き込んで，住みよいまちをつくるためには，地域組織も市も変わらなければならない時代に差し掛かっている。提言をそのきっかけとしたい。

## (5) 報告書の構成【 P 5 】

## ・提言編と参考事例編の 2 部構成

## ・提言編は「地域コミュニティと地域組織」「地域コミュニティと行政のパートナーシップ」「地域コミュニティとパートナーシップを組む上での行政の仕組みやスタンス」の 3 つの

視点から，現状と課題を整理したうえで，今後に向けて提案するもの。

- ・参考事例編は参考となる地域活動事例等を集めたもの

## 第2章 現状分析と課題の整理

### 2-1 地域コミュニティの現状と課題

#### (1) 京都の地域コミュニティの特性【P6～P7】

- ・京都市は市域が広く，市街地から農村地域や山間地域まで地域特性は異なる。そのため，地域で活動する地域組織の構成や地域コミュニティについても様々な特徴があり，ひとくくりにはできない。
- ・しかし，京都の多くの地域では地域の交流や子どもの安全，高齢者福祉など地域活動は活発に行われている。（底力はある）

#### (2) 京都の地域コミュニティの現状と課題【P7～P8】

- ・京都市では，昭和28年に市政協力委員制度を発足させた。非常勤特別職の公務員であり，市民しんぶんの配布等の広報業務，住民要望の取次ぎ等の広聴業務を担っている。
- ・地域組織は，夏祭り等の交流行事，子どもの見守り等の安心安全の取組，地域課題の解決に向けた取組など，自分たちのまちを自分たちで良くしていくため活動している。

（地域組織の課題）

- ・加入率の低下
- ・若い世代や新しい転入者が地域活動に参加しない
- ・役員の高齢化，担い手不足
- ・役員の顔ぶれが変わらない など

#### (3) 京都の自治会・町内会と学区単位の地域組織の現状と課題【P8】

- ・自治会・町内会の役割は，隣近所の日常的な親睦，会費の徴収などであり，交流事業や安心安全の活動，地域の課題解決に向けた取組などは，学区単位の地域組織によって担われている。
- ・かつては，自治会・町内会が地域における生活の基盤となっていたが，近年は隣近所のつきあいが希薄化して活動を続けることが困難な地域も生まれつつあり，今後も活動を継続していけるのか危惧される。
- ・しかし，自治会・町内会がなくなると，安心安全の維持や災害時の助け合い，会費の徴収が困難となり，学区単位の地域組織の活動も難しくなる。
- ・自治会・町内会を大切にしながら，自分たちのまちを自分たちで良くしていくための活動は学区単位の地域組織で担っていくことが必要ではないか。

#### (4) マンション等の集合住宅と地域コミュニティの現状と課題【P8～P10】

- ・京都市内ではマンション世帯が増加している。
- ・分譲マンションは，建物の管理や共同生活上のルール作り等を担う管理組合が地域との窓口になりうるため，地域との関係は比較的結びやすい。また，財産を共有しているため，自治組織としてまとまる土壌はある。
- ・しかし，一般的に，マンションは構造上，どの住戸に誰が住んでいるかがわかりにくく，マンション住民同士の交流が進まず，マンション住民と地域住民との交流や連携は

難しい状況が生まれている。

- ・ マンションは建築，販売，管理のそれぞれの段階で窓口が変わるため，地域の情報が入居者に伝わらず，その結果，地域組織や地域活動に参加していない状況が生まれている。更に，マンションに住民が入居した後に，近隣の地域組織と話し合うためのマンション住民側の連絡窓口がないことも多い。
- ・ また，分譲マンションの管理組合についても，高齢化や役員のなり手不足により運営が困難になっているところがある。
- ・ また，ワンルームなどの賃貸マンションなど賃貸の集合住宅全般において，居住者の入れ替わりが頻繁であることなどから，特に自治会加入率が低く，地域とのつながりが持ちにくい。
- ・ マンション等集合住宅の世帯と地域コミュニティをより一層つながりやすくする仕組みが求められている。

## 2 - 2 地域組織の力と市のパートナーシップの仕組み

### (1) 「地域」のあり方と行政の役割をもう一度考えよう【P 1 1 ~ P 1 2】

- ・ 従来，市民と行政は，行政がサービスを提供し市民はそれを受け入れる関係にあったが，市民がより良く暮らしていくためには，パートナーシップの関係を築いていく必要がある。
- ・ 市は既に10年以上前から，市民とのパートナーシップの関係づくりに努めているが，それは，ワークショップによる施設づくりや計画検討，審議会への公募委員制度やパブリックコメントなど，市政に個々の市民の想いを反映させる段階にとどまっている。
- ・ 今後の方向性は，地域ごとに地域コミュニティと行政が共に考え協働する「地域とのパートナーシップ」型市政であるが，その際にパートナーを組む地域組織は，自治会加入率の低下や役員のなり手不足等の課題を抱えている。
- ・ 一方で，NPOをはじめとする市民による公益活動は，阪神淡路大震災以降，顕著に取組が広がっている。また，PTAをはじめ，おやじの会など従来の枠組みを越えた新たな活動が広がっている。
- ・ 地域で活動するNPOや各種ボランティア団体，PTAなどの団体を「仲間」と捉える発想と取組が重要と考えられる。
- ・ 地域コミュニティ側に様々な力を束ねる柔軟な対応力が求められていると同時に，市行政もパートナーシップを結ぶ相手としての地域組織のあり方や地域で活動する諸団体との手の結び方について，協議を重ねていく必要がある。

### (2) 京都市と地域組織の関係【P 1 2 ~ P 1 4】

- ・ 京都市は，地域組織が健在で活発に活動している都市である。市行政も地域組織の意見や活動を地域住民の意向として尊重し，実質的な協力関係を構築してきた。
- ・ しかし，市 地域組織 地域住民という従来型の関係や市行政の中での地域組織の位置付けの曖昧さなどが存在するのも事実である。
- ・ 行政各部署がそれぞれ関係する団体と「指導する，お願いする，要望を受ける」関係をつくっているため，行政側の縦割りが地域活動に反映され，地域組織も縦割り化され

ている節がある。地域活動助成などの流れもバラバラになっており、地域内の様々な団体の連携がうまくいかない一つの要因にもなっている。

- ・ 平成16年度に区役所・支所にまちづくり推進課が設置され、現在、地域に入り、地域の実情にあわせた対応やアドバイスを行っている。
- ・ また、平成18年度から導入した「まちづくりアドバイザー制度」は、まちづくりの専門職を非常勤嘱託職員として採用し、専門家でなければ行い得ない業務やアドバイスを行い、実績を上げている。
- ・ さらに「(財)景観・まちづくりセンター」の「まちづくりコーディネーター」による市街地でのまちづくりサポートなどの地域密着型サポートは、地域コミュニティ活性化に大きく資するため、充実させていくことが望まれるとともに、市行政の地域支援の取組は評価できる。
- ・ 市行政と地域組織との関係が曖昧なものになっていることについては京都市だけでなく全国的にも大きな課題となっており、この課題に取り組む自治体が増えている。

## 2 - 3 行政組織の現状と課題

### (1) 縦割り行政の弊害【P15】

- ・ 行政の各部局は、地域の各種団体と連携しながら、地域課題の解決や住民サービスの向上に取り組んでいるが、それぞれ実施目的が異なるため、横の連携がとりにくい「縦割り」といわれる状況が生じている。そのことがそれぞれに連携する各種団体にも少なからず影響を与えている。
- ・ 行政組織からの情報や助成金などの活動資金も「縦割り」で流れ、地域団体間での情報が共有しにくいといった問題や、地域組織全体としての資金の流れがわかりにくいといった問題が生じている。
- ・ 区役所・支所は、「縦割り」の弊害を解消するため、横の連携を重視して取り組まれているが、まだ課題があるのではないかと。更なる検討が必要ではないかと。

### (2) 区役所・支所まちづくり推進課の課題【P15～P16】

- ・ まちづくり推進課は、平成16年度から、区民のまちづくり活動を支援する組織として設置され、地域の実情に合わせたアドバイス等を行っており、地域側の評価や信頼も高い。
- ・ しかし、業務の多くの時間を市民生活や地域活動に関わる広範な業務の企画、調整等の事務局的な作業に費やしており、地域の自主的なまちづくり活動の支援に十分な時間を設けることが困難な状況である。
- ・ 各部局が実施する地域に関する事業の情報が、まちづくり推進課に伝わっていないこともしばしばある。

## 第3章 今後に向けての提案

### 3 - 1 地域コミュニティの可能性と再活性化に向けての取組

#### (1) 地域コミュニティ再活性化に向けての工夫 その1【P18～P25】

##### ア 未加入者等の地域活動への参加促進

地域活動により多くの人に参加してもらう工夫

- ・「楽しさ」を切り口にしたイベント（例 お祭り）
- ・地域の魅力を紹介，再発見する事業（例 まち歩き）
- ・「子ども」「高齢者」など各家庭にとって関心の高いテーマを切り口にした事業  
活動の際には様々な事情のある方に配慮したルール設定（時間・場所・回数・方法）  
活動内容を広く周知し，参加を呼び掛ける
- ・地域組織の窓口や活動内容を紹介する広報物を作成し，未加入者や転入者に配付
- ・広報物を「子どもに関する取組の情報」など，テーマ別に分ける
- ・広報物に周辺地図や病気の際の連絡先等を掲載するなどの捨てられない工夫

イ 次代を担う人材の確保・育成

地域で事業を実施する際に，広い範囲に声を掛ける

P T A 役員に，子どもの卒業後も地域組織への参加を促す仕組みの検討

ウ 地域で活動する様々な団体との連携

P T A ，学校運営協議会，おやじの会等との連携

- ・地域コミュニティ活性化のために連携していくことが重要である
- N P O やボランティア団体との連携
- ・地域組織だけでは解決できない課題への解決策が得られる可能性あり

エ 学生や若者の地域活動への参加促進

学生に地域活動に関わってもらう

- ・地域にとって刺激になるとともに，新鮮な発想を受け入れることで地域組織に柔軟性が出てくることが考えられる
- ・地域組織，学生，大学の三者にとってプラスになるような仕組みづくりが必要
- ・地域組織側に，学生をリードできる人材が必要
- ・学生の参加を促す際「楽しさ」とともに学生の主体性を重視し，役割を持たせるような参加の方法を考慮する必要がある

(2) 地域コミュニティ再活性化に向けての工夫 その2【P 2 5 ~ P 2 7】

ア 多様な人材がいきいきと活動する地域組織

- ・やる気のある人が参画しやすいよう，地域組織には，様々な人材が情報を共有し，活動に取り組めるような場をつくる仕組みが求められる。
- ・地域の課題を共有し，今後の地域のあり方について「ビジョン」を形成していくと，そこに共感する人たちが参加しやすくなる。

イ 地域組織への部会制の導入

- ・活動対象が類似した団体間の連携を図り，機能的に取り組めるように部会を設置すれば，団体間で情報が共有され，横の連携が出来て効率がいいのではないか。

ウ 良い取組事例を参考に

- ・良い取組事例から学び，自分たちの地域実情にあわせてアレンジし，真似することから始めていってはどうか。

(3) 地域コミュニティ活性化に向けて行政に支援を求めること【P 2 7 ~ P 2 8】

ア 地域組織とN P O やボランティア団体との連携

- ・ 京都市市民活動総合センターで展開されている従来の市民活動支援に加え，地域組織と市民活動団体とを連携させていく機能等を強化させていく等，市の支援が求められる。

イ 地域組織に有志の力を取り入れるために

- ・ 市内中心部の「まちづくり委員会」の取組は，地区計画策定のために京都市が学区自治連合会に働きかけたことから結成された。
- ・ 「まちづくり委員会」は学区自治連合会の組織の中に位置付けられているので，地域において信用を得ながら目的に応じて自由に活動できている。このような仕組みを広めるためには，市の支援が必要ではないか。

ウ 地域組織が地域力をより一層発揮するために

- ・ 京都市景観・まちづくりセンターの「まちづくりコーディネーター」や京都市の「まちづくりアドバイザー」，青少年活動センターの「ユースワーカー」等の専門家によるアドバイスは有効である。地域組織が地域力を発揮するためには，専門家相互も連携し，「総力戦」で支援することが求められる。

(4) マンションと地域組織の交流を促進するために【 P 2 8 ~ P 3 0 】

ア 窓口の明確化

- ・ マンション事業者が，マンションの建築，販売，管理それぞれの段階で，連絡窓口担当者を明確にするような仕組みが必要。市行政は条例の制定も視野に入れて検討を行う必要があるのではないか。
- ・ 仕組みをつくるにあたっては，地域組織も事業者等と話し合う力量が求められる。

イ 取組事例の検討

- ・ マンション住民も対象にした学区全体の地蔵盆を開催している例等，他の地域の事例を参考にしながら取組を検討することも有効である。

3 - 2 地域コミュニティの新しい形と市との連携の形

(1) 京都における市と地域組織の連携のあり方【 P 3 1 ~ P 3 4 】

- ・ 今，地方自治の大きな流れは「地域のできることは地域で取り組む」「地域に関わることは地域で（行政と協議しながら）決める」という行政と地域のパートナーシップによる取組・地方分権へと向かいつつある。
- ・ 京都市は，実質的には行政と地域のパートナーシップの関係の基盤は築かれており，今後は，それぞれ個性を持つ地域コミュニティと行政がパートナーシップの関係を構築し，その関係の中で地域コミュニティが地域を運営する段階に来ている。
- ・ 京都市において，この課題に取り組む際に乗り越えるべき課題は，第2章に述べた「地域組織と行政の関係の曖昧さ」であり，このままでは，正規に市政運営の中に地域との連携の仕組みを構築できない。
- ・ 全国的にも，この課題に取り組む自治体は増えており，「一定の地域の多くの住民や多様な活動団体で構成され，地域課題の解決や地域の意思形成，あるいは決定を行うための，地域を代表しうる住民自治組織 = 包括型地域自治組織」の先行例として，神戸市が「まちづくり条例」で定めた「まちづくり協議会」があり，福岡市（自治協議会），北九

州市（まちづくり協議会）、新潟市（地域コミュニティ協議会）など、取組事例が増えている。

- ・ 構成メンバーを地域住民個人、地域活動団体、その双方とするものなど、様々であり、また、地域組織（自治会など）のみのもの、市民活動団体も参加するものがある。いずれいれも、行政と連携しつつ地域を運営する「包括型地域自治組織」である。
- ・ 繰り返すが、京都の地域組織の多くはすでに「包括型地域自治組織」の形式を供えており、市行政も地域との連携に務めている点で、市行政と地域とのパートナーシップの関係は優れており、上記諸都市に比しても遜色はない。
- ・ ただ、そうした実態があるゆえに、市行政は「正規」に地域組織をパートナーシップの相手に位置付け、話し合い、サポートする理屈・仕組みづくりを怠ってきたように思える。
- ・ 市行政も、地域コミュニティを「包括型地域自治組織」として位置付け、地域とのパートナーシップの関係を市政の中で位置付けるべし（「行政組織」と「地域を代表する組織」という対等の関係を明確化）。
- ・ そうすることで、協議や連携事業、業務委託も明確になる。地域へのサポートやアドバイスも行いやすくなる。地域への包括的補助金も可能になる（検討課題）。地域の課題を地域組織として行政と協議、協働することができる。長期的に見れば、行政事業の一部を発注することも可能。
- ・ そのためには、地域組織側もより主体的に活動することが必要になり、より多くの地域の人たちの想いを集めて活動する「地域を代表する」組織であるための自己努力が求められるよう。
- ・ 「地域コミュニティの活性化」は地域組織自身で取り組むべき課題であり、内実の充実がなければ、ここで提案している「地域と行政のパートナーシップ」は単なる形式に過ぎないものとなる。
- ・ しかし、検討すべき課題は多い。包括型地域自治組織の形や任務の範囲、構成メンバー、既存組織との関係の整理、市行政との役割の切り分け・関係。肝心の地域コミュニティの活性化など。
- ・ 例えば、福岡市は、自治協議会発足と同時に区にまちづくり支援課を設置し、地域に関わる事業・情報が集中する仕組みとし、係長以上のやる気のある職員を配属し、学区担当制を導入した。
- ・ どのような形で動かすか。モデルを提起し各地域にゆだねるか。市政のあり方を定める自治基本条例のようなものもいずれ必要になるかも。
- ・ 他都市の研究、情報収集も必要。
- ・ 来年度に上記の検討を行う（委員会を設立する）ことを提案する。

### 3 - 3 地域コミュニティと手をつなぐための行政の役割と仕組み

#### (1) 地域組織との関係の再構築【P 3 5】

- ・ 今後の市行政は、市から地域への方向ではなく、地域側に視点を置いて課題を発見し、支援する方向へ向かう必要がある。

- ・ そのためには、地域コミュニティの現状や課題、活用できる地域資源などについて、地域と共有し、連携しながら、アドバイスを行う立場を担っていく必要がある。
  - ・ 行政と地域のパートナーシップを実効性の高いものにするには、密に地域（学区）にコンタクトし、アドバイスができる「担当者」を配置することが望ましい。
  - ・ 京都市から地域に関する情報が複数ルートで地域に伝わり、地域が混乱するケースが生じているため、市が発信する情報が集約される仕組みを制度化し、縦割りの業務・情報をつなげる地域コミュニティ活性化担当部署を定めるべき。
  - ・ 現在、まちづくり関連業務に関心がある職員の希望者を募る制度を実施しているが、今後もこれを活用し、スペシャリストを配置することが望ましい。
  - ・ 地域組織を継続的に支援していくため、まちづくり推進課に同じ職員を長期間配置することを、問題点も踏まえて検証すべき。
- (2) まちづくりアドバイザー制度の充実【P 36～37】
- ・ まちづくりアドバイザーは、地域組織に対して客観的な視点から、住民と対等の目線でアドバイスできるため、より積極的に活用すべきである。
- (3) 具体的な支援策【P 36】
- ・ 自主的にまちづくり活動に取り組もうとする地域に対して、これまで取り組まれてきた事例を発信していくことが有効である。
  - ・ 地域組織が、組織運営の参考にできるような「自治会活動ハンドブック」の作成や地域組織の情報発信力を向上させるために広報技術を伝達することなどを京都市が実施する支援メニューとして位置付けることを検討すべきである。
  - ・ こういった支援策の実施にあたっては、まちづくりアドバイザーを十分に活用することが効果的であると考えられる。
- (4) 地域に関わる人材を動員する総力戦【P 37】
- ・ 景観・まちづくりセンターのまちづくりコーディネーターや青少年活動センターのコースワーカーなど、日頃から地域に関わっている専門家をコミュニティ活性化という目的で連携できると効果的である。
- (5) 総力戦で取り組むための仕組みづくり【P 37～38】
- ・ まちづくり推進課をはじめ、地域とつながる部署は地域と連携しており、評価できるが、全庁的にはまだ地域と連携する意義等が理解されていない場合も多い。
  - ・ 庁内に広く、地域との連携の重要性や、その役割を果たしているまちづくり推進課について周知し、職員一人ひとりが地域連携に取り組む動きを作り出すことも大切。
  - ・ そのため、地域づくり推進課、まちづくり推進課等が、地域を良く知る担当者の参加で、市職員向けの「(仮称)地域連携ガイドブック」を作成する。
- 3 - 4 残された課題...来年度に向けて【P 39】
- ・ 今後、地域コミュニティ活性化のために、地域の実情を勘案しながら、具体的な施策等について検討を進めるため、調査・検討を行う組織を設置することを提案する。
  - ・ 具体策の検討に当たっては、条例の設置によるバックアップが必要な場合も十分に予想されるため、検討組織では、条例の必要性や内容についても検討することを提案する。