

## 京都市地域コミュニティ活性化に関する懇話会提言（案）の概要

\*注：現在、最終検討段階ですので、表現等に多少の変更はありえます

### 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 (別紙参照)

### 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

ア 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。

イ 京都市では、昭和28年に市民と行政のつなぎ手として市政協力委員制度を発足させている。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おり、地域で活動している。

##### (2) 京都の地域コミュニティの現状と課題

ア 町内単位や学区単位で、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、活発に活動しており、全国に誇る地域力の源となっている。

イ しかし、地域組織は、加入率の低下、若い世代や転入者が活動に参加していない、役員の高齢化、担い手不足などの課題を抱えている。

ウ 昔は「町内会に加入するのが当たり前」であったが、近年は「なぜ加入しなければいけないのか。入ったらいいことがあるのか。入らなかったら何か問題が起きるのか」という問いかけがある。

エ また、役員の顔ぶれがあまり変わらず、一部の者で活動を行っているという批判がある一方で、役員からは、次の担い手が出てくるまで辞めたくても辞められないという意見もある。

オ 地域のために市民活動やボランティアに参加する若い世代を地域組織が取り込めていないという点に問題がある。

カ 「わがまち」への愛着や帰属意識は地域コミュニティ参加への大切な条件である。以前からその地域に住んでいる住民、その学区の小学校を卒業した住民は自然と「わがまち意識」が育まれているが、新しく入ってきた住民は「わがまち」(歴

史や地理やつきあい)を知る機会が少ないため「わがまち意識」が育まれにくい

### (3) 町内会・自治会の現状と学区単位の地域組織の関係

ア 夏祭りや体育祭等の地域交流イベントや、子どもの見守りや地域防災等の地域課題への取組は学区単位の自治連合会や各種団体で行うことが多く、学区単位の地域組織は重要である。

イ 一方で、隣近所の日常的な親睦や、顔の見える範囲での支え合いは町内会・自治会の役割であり、この関係がないと地域コミュニティは成り立たない。また、地域住民の地域組織への参加の窓口は町内会・自治会であり、会費も町単位で徴収している。

ウ 会長等の役職を引き受ける者がいないため役職を1年ごとに順番で廻している町内会・自治会も多い。そのような町内会・自治会では、運営が継承されず、また1年を無難にこなそうとして活動が滞っていることがある。さらに、役を受けたくないために若い世代や高齢者が脱会するケースもある。町内会・自治会は地域コミュニティの基礎単位であるが、小規模なため学区単位の地域組織以上に、未加入や脱退の影響を受けやすく、今後も活動を継続していけるのか危惧される。

エ しかし、町内会・自治会がなくなってしまうと、身近な暮らしの安心安全の維持や災害時の助け合いの基盤がなくなるだけでなく、学区単位の地域組織の存在基盤を失うことになりかねない。

オ 地域コミュニティの基盤として、町内会・自治会の存続を図ることが重要。そのためには、町内会・自治会自体の活動を活発化させると同時に、学区単位の地域組織の取組を活発化し、地域住民に「地域活動があっただけよかった」と感じてもらうことで、地域活動への入口である町内会・自治会の意義を再認識してもらい、参加性を高めていくという流れを意図的に構築する必要がある。

### (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

ア 京都市内では、都心部を中心にマンション世帯が増加しているが、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。

イ 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。

ウ 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。

エ ワンルームなどの賃貸マンションなど賃貸の集合住宅は、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。

オ 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。

カ しかし近年、世帯向けマンションでは、定住意識を持つ層が増加したこともあり、地域となじみながら暮らし続けたいという思いを持つ入居者も増えつつある。とりわけ、子どもを地域の小学校に通わせる子育て世代や、リタイアした壮年・高年世代にその傾向が強い。

キ そのような新規住民が入りやすい地域活動が少ない。地域側でも、マンション等集合住宅の世帯がコミュニティに参加しやすいように、活動や組織形態を工夫することが求められている。

ク 大規模マンションが町内会・自治会に加入する場合、単純に入居者を会員として扱くと以前からの会員と新会員の数が逆転する可能性がある。そのため、議決権をマンション全体で1つとするような規約をつくり、マンション住民から不満の声があがっている地域もある。町内会・自治会運営の継承性という観点からは理解できないこともないが、同一会費を払いながら決定への参加権に差がある状況は問題。工夫と話し合いが必要。マンションだけで新町内を構成してもらうこともひとつの方法。

ケ いずれにしても、建設段階・入居段階で、マンション事業者・マンション入居者にたいして、地域側が地域のことを説明し、話し合う機会が必要。

## 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

ア 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。

イ 京都市は既に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、市政や市の事業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。

ウ 今後の方向性は、上記のような参加に加え、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。

エ 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。

オ 地域の持つ潜在的な力を最大化する上でも、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。

カ 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

ア 京都は、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。

イ しかし、市行政から地域組織へ、地域組織から地域住民へという一方向の流れ、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。

ウ 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。

エ 一方市行政も、消防や保健所など現場レベルでは、地域と実質的なパートナーシップの関係を築いていることは京都の大きな財産。たとえば、区役所・支所のまちづくり推進課は、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おり、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。また、「(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」も、市街地でのまちづくりサポートなどで成果をあげている。このような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。

カ 市行政は、実質的に地域組織の意見を聴取することで地域の意向を受け止め、そのかわりに市の事業への協力をお願いするという形で、地域と一定のパートナーシップの関係を築いてきた。しかし、その一方で、住民の自主的な運営を尊重するという名目で、形式上は、市行政は地域組織に関与しないスタンスをとってきたため、両者の関係は曖昧なものとなっていることは、市行政組織と地域組織が組織対組織としてパートナーシップの関係（きちんと支援する、きちんと意見を述べる）を築くうえで問題である。

## 2 - 3 行政組織の現状と課題

### (1) 行政組織の現状

ア 市行政は、これまで、「地域の想いを受け止める」というよりも、行政目的の達成のため、業務を滞りなく進めるために、「こういうことをします、よろしく願います」「こうしてください」と地域をお願いするというかたちで、地域と連携してきたのではないか。

イ 今後は、地域の声を受け止め、地域の力を活かしながら、市の施策を活用する、地域の主体性・自立性を尊重するようなパートナーシップ形の連携が必要

ウ その点で、市民との第一線の現場で、地域と関わり、地域の声を受け止めて業務を行ってきたことは評価できる。

### (2) 縦割り行政の弊害

ア 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。

イ 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。

ウ 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。更なる検討が必要ではないか。

### (3) 区役所・支所まちづくり推進課の課題

ア 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。とりわけ担当課長・係長が学区レベルに通い、人的信頼関係を形成しつつ、その信頼関係の中で地域との協働に取り組んでいることは高く評価できる。そのような連携の持ち方をより充実させることが求められる。

イ しかし、区・支所まちづくり推進課の担当業務の大半は、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ものであり、地域が取り組む自主的なまちづくり活動のきめ細やかな支援が困難な状況である。

ウ 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。当該地域に関わる市事業の情報が一箇所に集約され、その情報に基づいて、地域と協議したり相談にのったりする窓口が必要（地域側にとっても、市行政側にとっても）

### 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

地域コミュニティ活性化に特效薬はない。しかし、第1章でも述べたように、地域コミュニティは今後より重要となるし、参加することは個々の市民にとっても有用（お得）なはず。また、潜在的には多くの住民がそのことをわかっているはず（わかるはず）。

ここでは「どうやって、地域コミュニティがお得だということを伝えるか」「どうやってお得だと思ってもらえるような活動に取り組むか」「そのような活動に取り組むために地域組織はどのようになったらいいのか」について、なるべく具体的な方向性を示す。

とはいえ、これは地域側の役割であり市行政が直接手を出す質のものではない。その意味では地域側が考えるためのきっかけとしての提案。ただし、市行政の側面援助は必要。その提言も行なう。

提言1 地域活動の内容を住民に知ってもらう

- ・地域活動等を紹介する広報物を作成し、未加入者や転入者も含め全戸に配付する
- ・「子ども」に関する取組情報等、関心別に、地域諸団体の活動を横断的に紹介するわかりやすい広報物を作成する
- ・地域の歴史や魅力などを発信する（パンフレット・まち歩きなど）

提言2 住民が参加して楽しい、意味があると感じられる活動を行う

- ・お祭りなど「楽しさ」を切り口にしたイベントを開催する
- ・「子ども」「高齢者」など関心の高いテーマを切り口にした事業を実施する
- ・学生や若者に参加してもらうことによって地域活動を活発化させる

提言3 次代を担う人材を確保、育成する

- ・新しい人にもやってもらえる役をつくる（活動の中で役割を担ってもらう）
- ・地域活動の際に広く声をかけ、多様な層に活動への参加を働きかける
- ・例えばPTA役員に任期終了後も地域組織に関わってもらえるような仕組みをつくる

提言4 地域で活動する様々な団体と連携する

- ・地域社会の中で公益的な活動を展開しているNPOやボランティアグループと連携する
- ・学生や若者に地域組織に参加してもらうことで地域組織を活性化させる

提言5 多様な人材がいきいきと活動する地域組織をつくる

- ・地域の中でやる気のある人材が参加しやすい仕組みをつくる
- ・地域で解決する課題や今後のあり方について夢を語り合うような場をつくる

提言6 バラバラに活動している地域各種団体がテーマにそって協働できる仕組みをつくる（例えば部会制の導入）

- ・地域組織内にテーマに応じた部会を設け、関連する各種団体の参加を呼び掛ける

提言7 地域組織に有志の力を取り入れる

- ・地域には地域をよくしたいという想いを持つ人は必ずいる。しかし、地域では、なんらかの役割、立場がないと活動しにくい（だから想いをもつ人は市民活動に行く）
- ・学区自治連合会の傘下に、やる気のある人が自由に参加して地域の課題に取り組む「まちづくり委員会」のような組織をつくる

提言8 マンション等集合住宅の住民と地域組織との交流を促進する仕組みをつくる

- ・集合住宅の建築、販売、管理の各段階で、事業者側の連絡窓口担当者を明確にさせる
- ・マンション入居者に地域のこと（わがまちの誇りや地域組織の仕組みなど）を伝える機会を設ける
- ・その仕組みづくりとして、行政は条例の制定を視野に入れて検討する

提言9 マンション等集合住宅内の交流を促進する仕組みをつくる

- ・マンション入居者に交流の必要性を周知する

提言10 マンションと地域との隔絶は、単にマンション自体、あるいはマンションと近所の関係の問題だけでなく地域コミュニティ全体の問題であるという認識で、学区地域組織で、地域の将来ビジョンを持って取り組むことが求められる

- ・そのため、行政もまちづくり推進課が窓口になり、関係各所との協議や専門家派遣などで側面支援を行なう

提言11 行政は地域組織を支援する仕組みをつくる

- ・地域の求めに応じ、まちづくりアドバイザーやまちづくりコーディネーターのように、学区レベルの活動に参加し、他地域の活動事例などのアドバイスをしたり、行政の支援メニューを活用できる専門家が地域に入る仕組みを充実させる
- ・市民活動総合センターにおける地域組織と市民活動団体との連携機能を強化する

提言12 行政は地域が使える支援メニューを充実させると共に周知する

- ・まちづくりアドバイザー制度を充実し、広報に努める
- ・地域が使える助成金について、広報に努める
- ・地域組織が活動の参考にできるような「自治会活動ハンドブック」を作成し、配布する
- ・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
- ・地域組織が使用可能な活動拠点を検討する

提言13 地域ごとの地域情報・地域活動情報パンフ（「(仮称)地域活動参加のススメ」)を作成してもらい、区役所を通じて転入者に配布してもらう

- ・例えば、最初にする事として「町内会長さんのところに相談に行きましょう。いろいろと情報を教えてください(たとえばゴミだしの方法や地蔵盆など地域行事など)」というような内容

### 3 - 2 地域コミュニティの新しい形と市との連携の形

提言14 地域組織と行政が形式的にも実質的にも連携するための仕組みをつくる

- ・地方自治の大きな流れは、行政と地域のパートナーシップによる取組・地域分権へと向かいつつある

- ・全国的に、地域課題の解決や地域の意思形成を行いうる、地域を代表する住民自治組織 = 「包括型地域自治組織」を行政のパートナーシップの相手として位置づけている都市が増えている
- ・京都の地域組織の多くは既に、実質的に「包括型地域自治組織」としての形式を備えている。今後、地域との連携・パートナーシップの関係をより強めていくとすれば、行政は地域組織をパートナーシップの相手として、正規に位置付ける必要がある
- ・地域組織側も「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
- ・来年度、包括型地域自治組織の構成や既存組織との関係などの検討を行うことを提案する

### 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

提言15 地域コミュニティを支援するために行政組織の業務の流れを変える

- ・地域に関する市の情報が集約される地域コミュニティ活性化担当部署を定める（業務を一極集中することは無理だし、効率的でもない。現行の体制のなかで、各部局とも、地域に関わる事業を起案した場合、その情報をかならずコミュニティ活性化担当部署（現行のまちづくり推進課に相当する）にも流し、その部署で縦割り情報を横並びに整理する

提言16 より密に地域とコンタクトし、アドバイスできる地域（学区）「担当者」を配置する

- ・現行まちづくり推進課職員を中心に据え、消防・警察・保健・教育などの担当者が情報交流と協働を行なう場を設ける

提言17 人事異動の見直し。一定期間、地域とかわる人材は求められる

- ・先述したとおり、地域と市行政の連携は個人としての市職員（まちづくり推進課など）への信頼を介して行なわれる。地域との連携の時代の職員は地域の人との信頼関係を構築し、かつ、まちづくりのノウハウに習熟したエキスパートが求められる。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る
- ・地域の自主的な取組をきめ細かくアドバイスするために、より自由な立場に立ちうるまちづくりアドバイザーを積極的に活用する

提言18 現行の「まちづくり推進課」の、「地域に入る」役割を充実強化する

- ・財政的に厳しい状況ではあるが、だからこそ今の段階で、地域の自立と地

域と行政のパートナーシップを確立するため、当該部署を人的にも役割的にも強化する必要がある

- ・全庁的に、「地域との連携」の重要性を周知させ、組織的動きをつくる

提言19 地域コミュニティを支援する行政職員づくりを進める

- ・上記のような組織的対応は必要条件。その一方で、担当職員の意識・資質の問題は大きい（単に人員だけ増やしても効果は薄い）
- ・まちづくりに関心のある職員をまちづくり推進課に配置する（現行も、一定希望が活かされる仕組みになっている。この仕組みを継承し充実させる）
- ・担当者どうしの交流、情報交換の場を常設する

提言20 庁内に広く地域連携に取り組む姿勢に立つような動きを作り出し、各人が実際の業務の中で、地域とのパートナーシップを働きかけることができるようになるために、職員向けの「（仮称）地域連携ガイドブック」を作成する（例えば、地域組織の仕組みや仕事の流し方、まちづくり推進課の役割や協力の持ち方、などについての情報を記載）

### 3 - 4 残された課題...来年度に向けて

- ・地域組織を市行政のパートナーシップの相手として正規に位置づけていくための方法、京都市に相応しい形、位置づけることによる双方の利点や問題点などの検討が必要
  - ・マンション建設時・入居段階において、地域との対話・協議を推奨する（あるいはある程度義務化する）ための具体的方策の検討（条例化も視野に入れて）
- \*ただし、マンション居住者が実際に地域コミュニティに参加するかどうかは、地域側あるいは居住者自身の問題であり、市行政は直接手出しできない

- (1) 以上について、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。
- (2) 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。