

重点戦略 広がる共助，変わる公助～ジリキが育てる心地いい京都流コミュニティ～

地力，自力

ねがい（未来像）

助け合う地域，見守る社会，住み続けた い京都

～これまでの資源を活かした市民主体による
京都ならではの風を感じるコミュニティづくり～

【重点戦略の基本的な考え方】 ねがいを実現するため，

- ①地域コミュニティをはじめ共助が持つ様々な役割，可能性を重視し，
- ②豊かな共助・地域力（＝京都力）を京都の最大の資源・強みの一つと考え，
- ③共助をサポートするため行政のあり方を見直します。
- ④その際，地域力を産み出してきた背景にある京都ならではの様々な土壌を意識し，
- ⑤あらゆる行政分野，施策において，京都力を高めるという視点を持ち，支援体制を充実します。

以上を京都市の基本スタンスとして，そこに住む誰もが地域に関心を持ち，愛着を感じるような土壌（雰囲気）づくりと，それぞれの地域に合った種を育てるような支援メニューを展開する。

《現状と課題》私たちの暮らしを支える「自助＋共助＋公助」の変化

- ①生活の都市化・近代化が進み，個人で解決できる範囲が広がった。＜自助の拡大＞（資料1－（1））
- ②高度経済成長期以後の市民ニーズの高度化・多様化に対応し行政サービス（公助）が肥大してきた。＜公助の肥大＞（資料1－（2））
- ③自助と公助の拡大，さらに核家族化の進展など個人志向の高まりに伴い，共助（特に従来型の地縁組織）の役割・存在意義は薄れてきた（かのような認識されている）。
＜共助の縮小・変化＞（資料1－（3））

一方，社会状況の変化に伴い，従来の自助，公助だけでは解決困難な新たな問題も生じ，共助の役割が再び，見直されようとしている。

子育て，防災防犯，高齢者の見守りなど，「いのち」に関わるセーフティネットとしての欠かせぬ役割の他，自助と公助の隙間を埋める様々な活動・可能性が共助（地縁，NPO等）の中から生まれている。（資料1－（4））

京都は，元々共助（地域力）が高い地域である。地蔵盆や各地域のお祭り，路地，寺社空間，ちびっこひろば，番組小学校など，人々が自然と集まり，地域の核となる場（ソフト，ハード）が多数存在している。

市民の暮らしを支える共助をサポートしていくため，こうした京都の資源（強み）を活かし，地域と行政の曖昧な関係を見直し，京都市として，積極的に支援・連携体制を考えていく必要がある。

《目標》

共助を高める

→ 地域の者は地域で守り，地域のことは地域で決める。（地域におけるセーフティネットの再構築と地域主導による運営）

《条件》

（制約）

- ・ 地域（共助）現状の客観的把握
- ・ 地域のコンセンサス
- ・ 行政内部の組織改革

（資源）

- ・ 「京都ならではの」活用
- ・ 地縁的なつながりの強さ
- ・ 有形，無形の地域資源の発掘活用
- ・ 大学，学生の活用

《主体》

地域住民

自治会・町内会

各種団体（社会福祉協議会，自主防災会等）

目的別組織（ボランティア団体やNPO団体等）

京都市，教育機関，地元企業

《方略》 ～目標達成に向けて，市として何ができるか～

1 地域を支える土壌づくり

住んでいる地域に関心・愛着が持てるような，自然に地域と繋がりが持てるような，住み心地のいい土壌をつくる。（例）ウエルカムレター，寺社や区役所又はスーパーなどでの「サロン」の開催，地域の祭りづくりや祭り復活支援プロジェクト，「京都市民の日」など

2 地域に対する市の支援体制の構築（種育て）

地域の実状と将来ビジョンを的確に把握し，地域に応じた支援ができる組織体制を構築する。そのうえで，市として幅広い具体的支援メニューを整える。

① 地域アドバイザーとなる人材の確保（人）

地域に寄り添って信頼関係を構築しながら，様々な角度，立場から地域をサポートできる人材を確保する。（例）まちづくりアドバイザーの拡充，地域における人材育成，学区担当制など市職員の地域現場へ関わる機会の拡充など

② 地域運営のための資金の確保（お金）

地域の実情・課題に合った費用行使ができるような仕組みをつくる。（例）従来の縦割り補助金の統合，用途を定めない包括的補助金の交付，大学や地元企業との協同による自主財源の確保，企業，個人からの寄付金の募集など

③ 地域横断的な自治組織の形成と拠点の確保（組織）

小学校区を中心として，地縁組織や各種団体，目的別組織などがつながる「ネットワークの場」を形成し，拠点が必要な組織には「拠点となる場」を提供する。（具体例）「勉強会」「ワークショップ」の開催，小学校の空き教室の拠点としての活用（資料2）など

Cユニット重点戦略 最終報告書 資料集

2009年（平成21年）6月

次期京都市基本計画策定支援プロジェクトチーム Cユニット

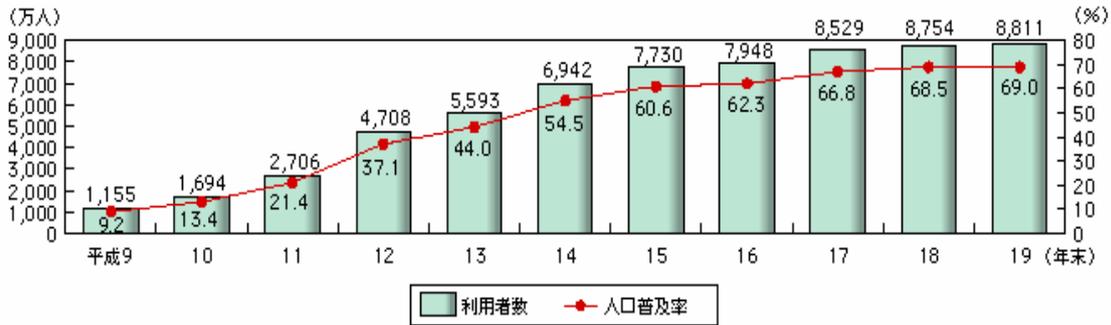
目次

1	「現状と課題」に関する資料	
(1)	自助の拡大	1
(2)	公助の肥大	2
(3)	共助の縮小・変化	
①	市民意識の変化	5
②	地縁組織の現状	6
③	目的別組織の広がり	7
(4)	子育て，防災防犯に関する市民意識	8
2	具体的方略の成果を測る指標(アウトプット)	10
3	重点戦略を通じた目標達成度を測る指標 (アウトカム)	
		11

1 「現状と課題」に関する資料

(1) 自助の拡大

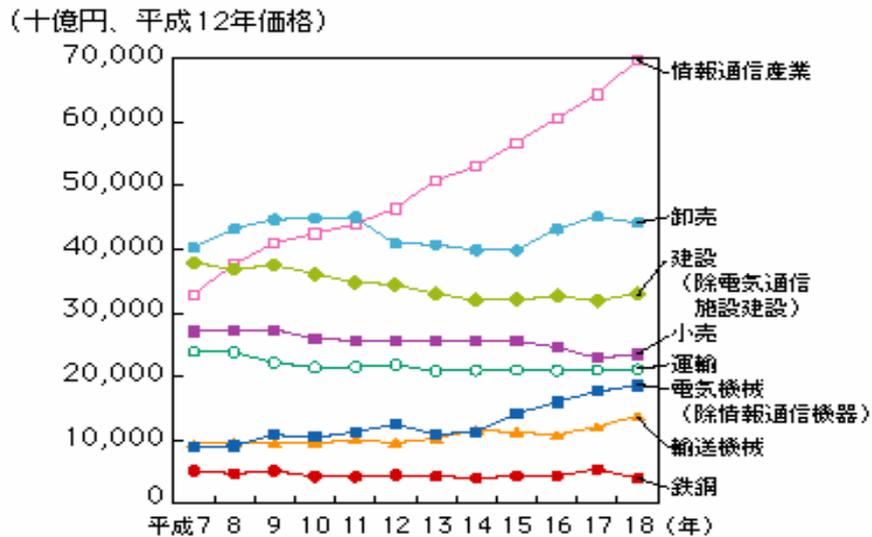
- ・ <グラフA>インターネット利用者数及び人口普及率の推移（平成20年度情報通信白書より）



- ※ インターネット利用者数(推計)は、6歳以上で、過去1年間に、インターネットを利用したことがある者を対象として行った本調査の結果からの推計値。インターネット接続機器については、パソコン、携帯電話・PHS、携帯情報端末、ゲーム機等あらゆるものを含み(当該機器を所有しているか否かは問わない)、利用目的等についても、個人的な利用、仕事上の利用、学校での利用等あらゆるものを含む
- ※ 人口普及率(推計)は、本調査で推計したインターネット利用人口8,811万人を、平成19年10月の全人口推計値1億2,769万人(国立社会保障・人口問題研究所『我が国の将来人口推計(中位推計)』)で除したものである
- ※ 平成9年から平成12年末までの数値は「通信白書」から抜粋。平成13年から平成19年末までの数値は、通信利用動向調査における推計値
- ※ 調査対象年齢については、平成11年調査まで15～69歳であったが、その後の高齢者及び小中学生の利用増加を踏まえ、平成12年調査は15～79歳、平成13年調査以降は6歳以上に拡大したため、これらの調査結果相互間では厳密な比較はできない

総務省「通信利用動向調査」により作成

- ・ <グラフB>主な産業の実質 GDP の推移（平成20年度情報通信白書より）



(出典) 「ICTの経済分析に関する調査」

<グラフA>を見ると、インターネットの利用者数は、平成19年では8,811万人となり、平成9年と比較して約8倍増加している。

また、<グラフB>を見ると、情報通信産業の実質GDPは、平成18年では約78兆円となり、平成7年と比較して2倍以上増加している。

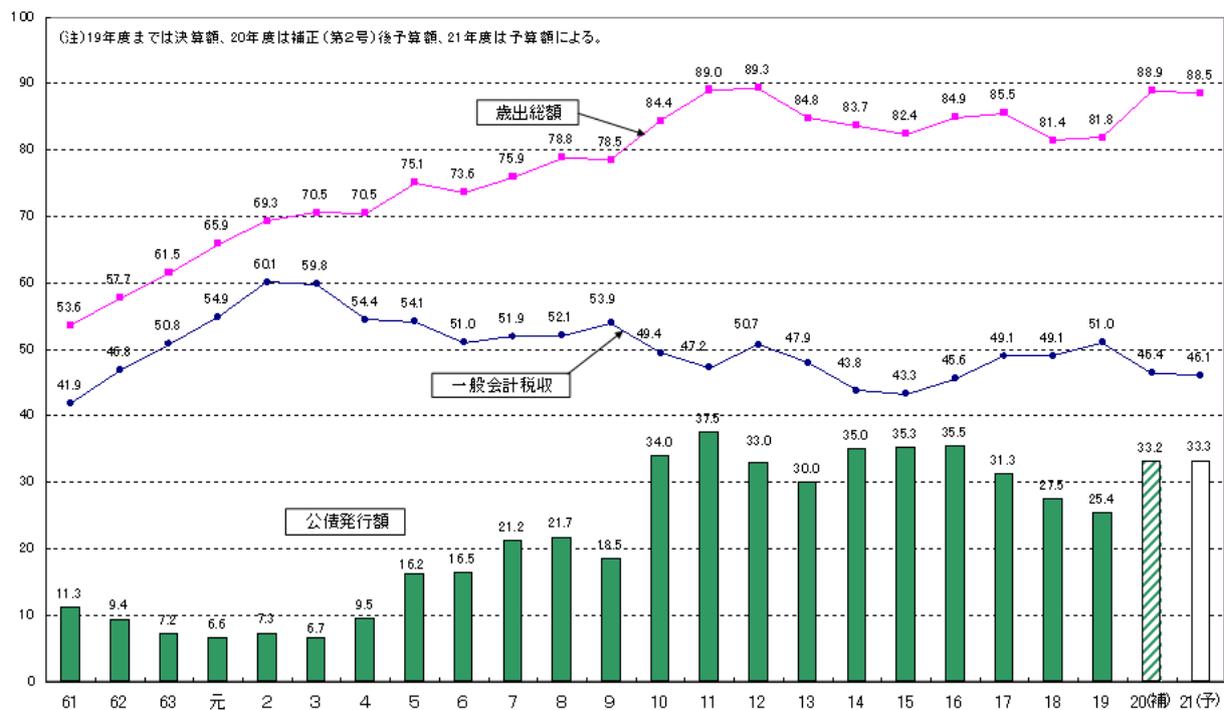
このインターネットの普及や情報産業の発展などによって、国民生活の様々な場面において必要なモノや情報を簡単に入手できるようになった。

これまで日常的にあった他人とのやりとりや情報交換の多くの部分がこの新たな情報ツールによって充足され、その結果として、個人で解決できる範囲が拡大してきたと推測される。

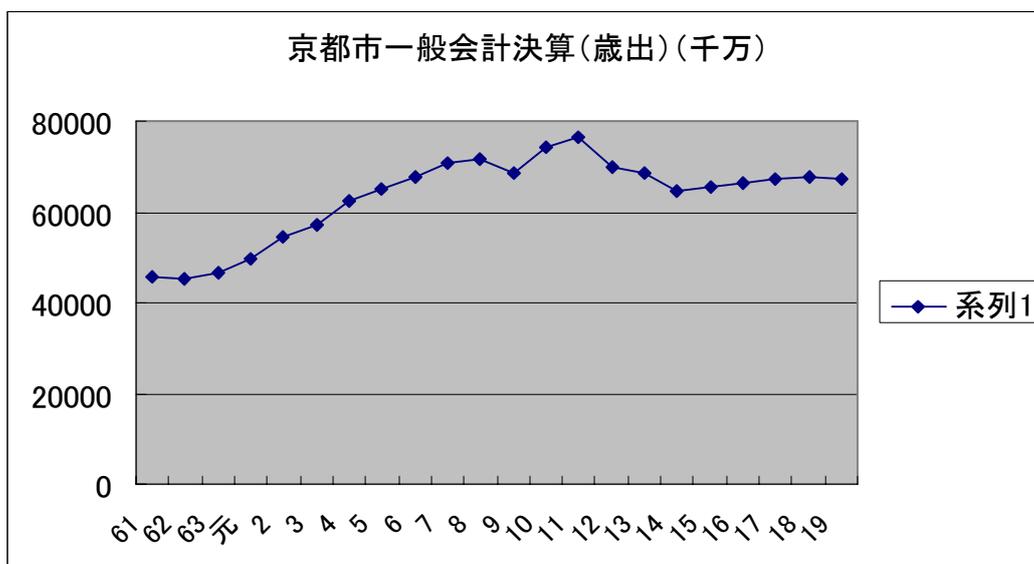
(2) 公助の肥大

- ・ <グラフC>国の歳出総額、公債発行額の推移（財務省「わが国税制・財政の現状全般に関する資料」より）

(兆円)



- ・ <グラフD>京都市の歳出総額（一般会計のみ）（京都市統計書及び財政課調査より）



<参考>昭和 61 年：約 4,558 億円 → 平成 19 年：約 6,707 億円（約 32%増）

<グラフC>を見ると，昭和 61 年以降，国の歳出総額は右肩上がりで増加し，平成 20 年では昭和 61 年と比較して 35 兆円の増加となっている。

また，<グラフD>からも分かるように，京都市においても，昭和 61 年以降，歳出総額は右肩上がりで増加し，平成 19 年では昭和 61 年と比較して 2,149 億円の増加となっている。

これは，高度経済成長期，そしてバブル経済期を通じて国民ニーズが多様化・高度化し，それに応じて，行政が豊富な税収を背景にそのサービスを肥大化させていったと推測される。

・<表A>京都市と自治会組織の関わり

部局	部・課	関連団体	補助制度等	補助金・助成金 (H21予算)(千円)	備考
(旧)環境局	環境企画課	自治会・町内会	環境パートナーシップ事業補助金	11,000	・助成事業数:35(見込)
	まち美化推進課	各種団体	使用済みてんぷら油回収事業補助金	4,150	・約1,800~5,000円/団体/年 ・回収拠点:約1,300箇所(H20) ・事業予算:39,000千円
			コミュニティ回収制度実施団体助成金	31,000	・10,000~15,000円/団体 ・助成団体数:1,700(見込) ・事業予算:46,000千円
保健福祉局	地域福祉課	社会福祉協議会	市社会福祉協議会運営補助金	416,287	・広報紙 36,000部
			地域福祉権利擁護事業補助金	85,398	・対象契約数:350
			区ボランティアセンター補助金	23,463	
	長寿福祉課	市民生児童委員連盟等	市民生児童委員連盟補助金	報奨費 168,228 補助金 42,501	・事業予算:218,909千円
			民生委員協議会交付金		
			活動費用弁償金		
長寿福祉課	老人クラブ	(老人クラブ関連)	81,178	・団体数:1,149(約64,000人)	
都市計画局	(財)景観・まちづくりセンター	まちづくり協議会等	まちづくり活動助成		・景観・まちづくりセンターへの補助金総額:104,068千円
	住宅政策課	マンション管理組合	(分譲マンション関連)		・分譲マンション管理支援事業として外部委託している額:2,000千円
消防局	庶務課	消防団	京都市消防団施設新築等補助金	25,000	・助成実績:15(H20)
	市民安全課	自主防災組織	自主防災組織活動助成金	12,350	・団体数:735(H19)
文化市民局	スポーツ振興課	体育振興会連合会	事業運営に対する補助金	18587	・学区民体育祭参加 453,000人
	地域づくり推進課	市政協力委員	委託料	143,000	・単価:25円/世帯
		各区交通対策協議会	京都市地域交通安全運動事業補助金	5,600	・交通安全教室など
		京都市防犯推進委員連絡協議会	防犯推進委員連絡協議会助成	1,500	・啓発活動,パトロールへの助成
				(合計) 1,069,242	

京都市情報館:平成20年度事務事業評価結果から引用

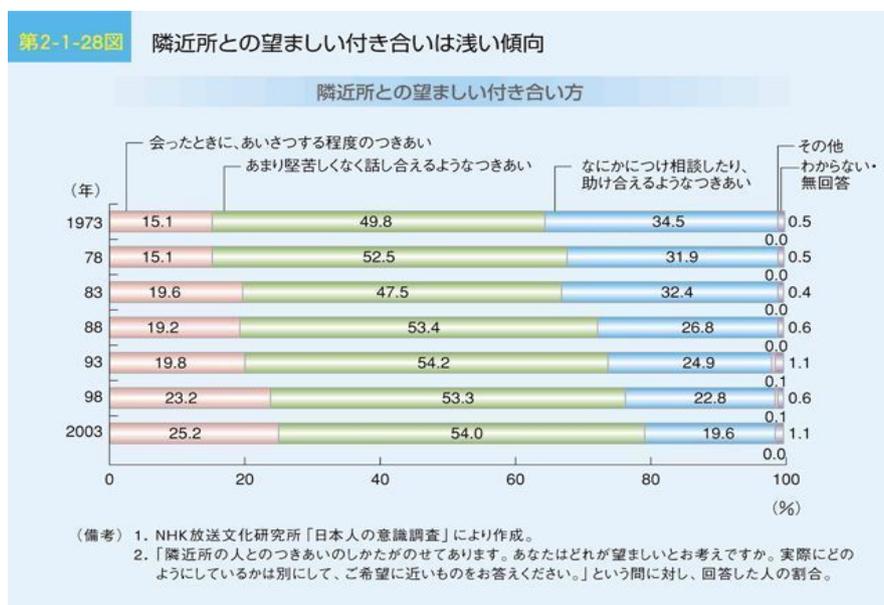
＜表A＞を見ると、地縁組織や各種団体等に対して、本市の各局から縦割りで様々な補助金や助成金が交付されていることが分かる。

これは、多様な市民ニーズ、そしてその市民による活発な自主活動の動きがある中、それに対応するため、行政でも「縦割り」で様々な形をとってその地域の動きを補助・助成しているという現状が表れていると推測される。

(3) 共助の変化

① 市民意識の変化

- ・ ＜グラフE＞地域住民が望む地域での付き合い方（平成19年度国民生活白書より）



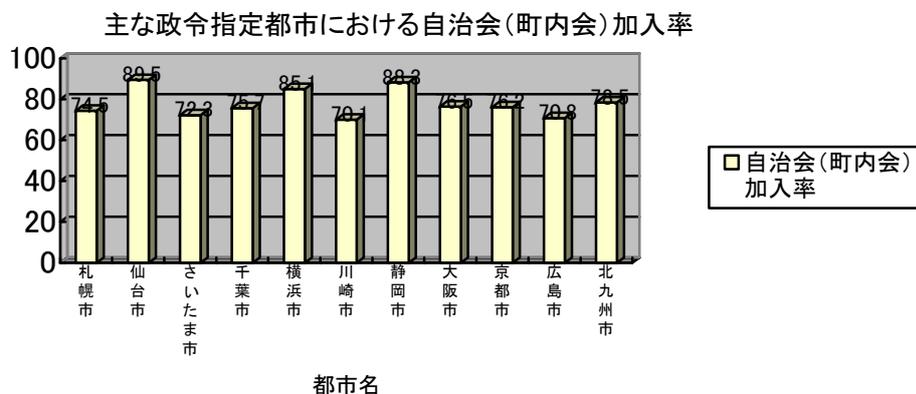
隣近所との付き合い方について、日頃から助け合えるような全面的な付き合いを望む人の割合は、1973年と2003年とを比較すると、約15%減少している。

その一方で、あいさつ程度の形式的な付き合いを望む人の割合は約10%増加している。

このことから、隣近所に対する住民意識は、積極的なものから消極的なものに変化していることが分かる。

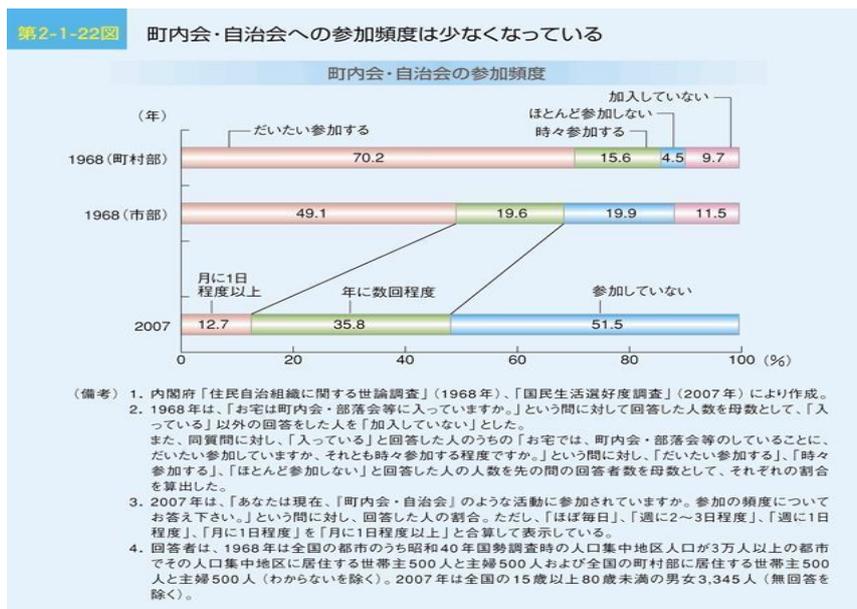
② 地縁組織（自治会、町内会等）の現状

- ・ <グラフF>政令指定都市における自治会（町内会）加入率の推移（堺市調査より）



※ 京都市における加入率については、平成19年度に、市内の学区・地区単位の地域自治組織の代表者に対して実施した「地域活動等に関するアンケート調査」の中の数値を用いている。これは、アンケートから得られた「京都市内の町内会数」「町内会への加入世帯数」「学区の全世帯数」を基に、算出可能な127学区の加入率の平均として算出したものである。

- ・ <グラフG>町内会（自治会）への参加頻度（平成19年度国民生活白書より）

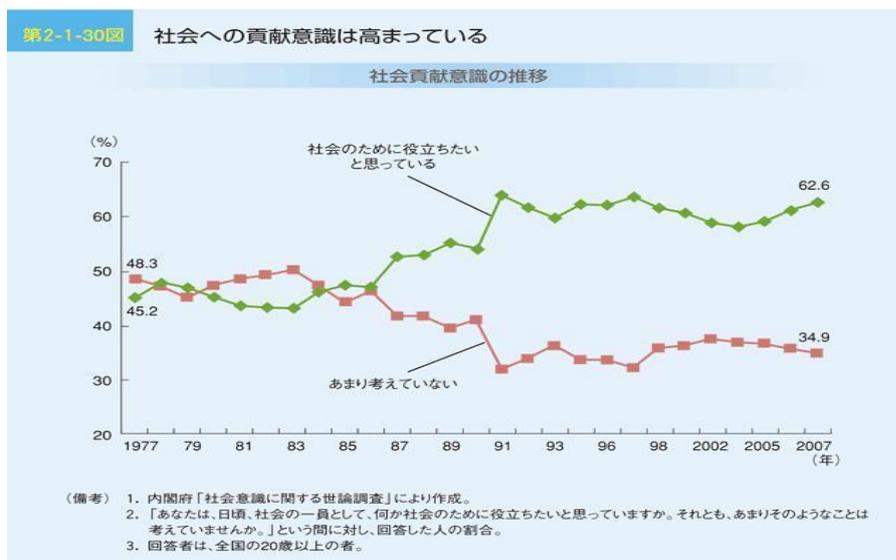


<グラフF>を見ると、「地域コミュニティの弱体化」と言われる中でも、政令指定都市の自治会（町内会）加入率自体は、いずれの都市も70%を越えており、比較的高い数値を保っている。その一方で、<グラフG>を見ると、地域住民の自治会（町内会）活動への参加については、1968年と比較して2008年では、「頻繁に参加している」人の割合は都市部で約37%減少し、「参加していない」人の割合は約31.5%増加している。

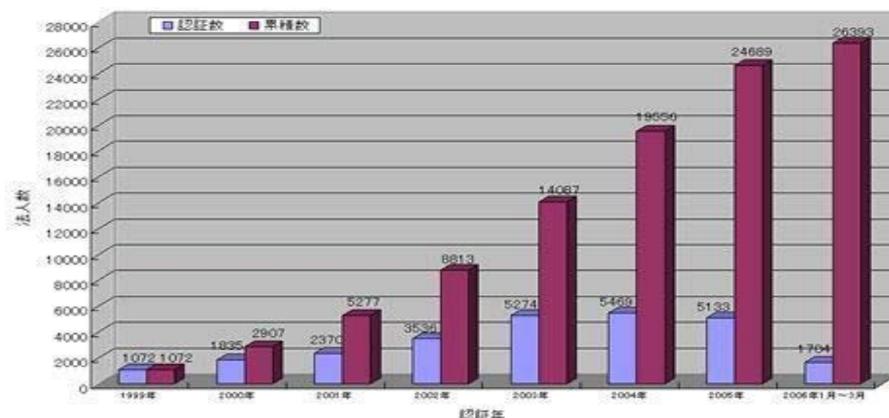
このことから、自治会（町内会）には半ば義務的に加入するが、活動への参加には消極的な住民が増えていることが分かる。

③ 目的別組織（NPO 等）の広がり

- ・ <グラフH>社会貢献意識の推移（平成19年度国民生活白書より）



- ・ <グラフI>全国の認証NPO法人数の推移（NPO法人データベース「NPO ヒロバ」より）



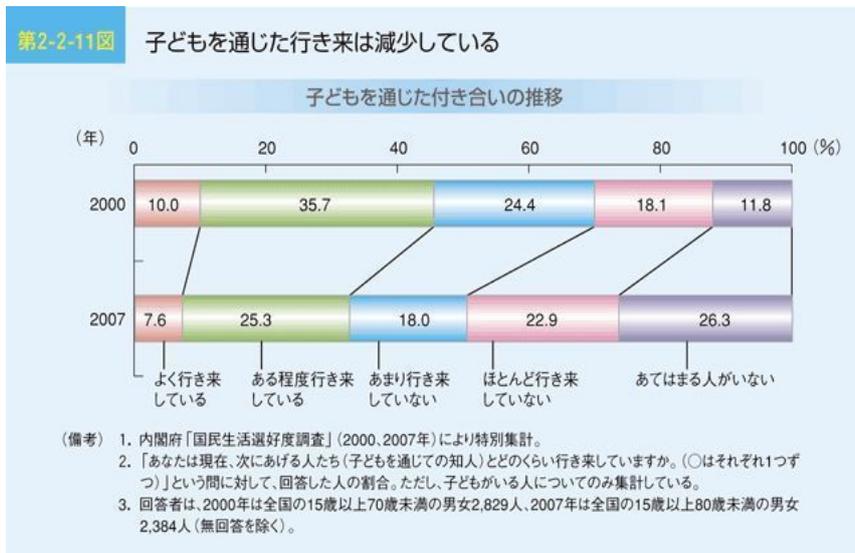
<グラフH>からも分かるように、「何らかの形で社会貢献したい」と考える人の割合は、1977年と比較して2007年には約17%増加している。

また、NPO法人の認証数については、年度ごとの認証数自体は年度によってばらつきがあるが、累計で見ると、1999年と比較して2006年には20倍以上の認証数になっている。

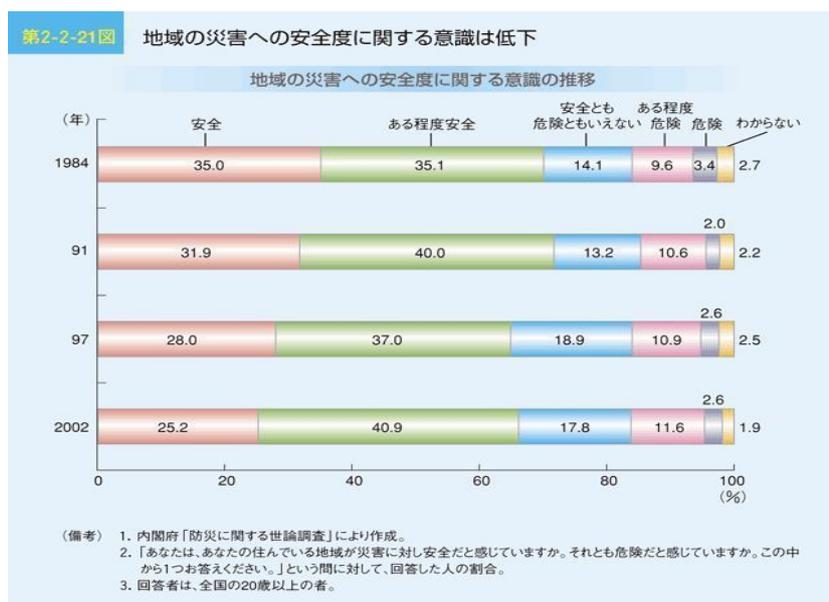
このことから、自治会（町内会）などの地縁的組織の活動衰退が見られる中、人々の社会貢献意識の高まりから、NPO法人をはじめとする、いわゆる「目的別組織」がここ数年で急激な広がりを見せていることが分かる。

(4) 子育て, 防災防犯に関する市民意識

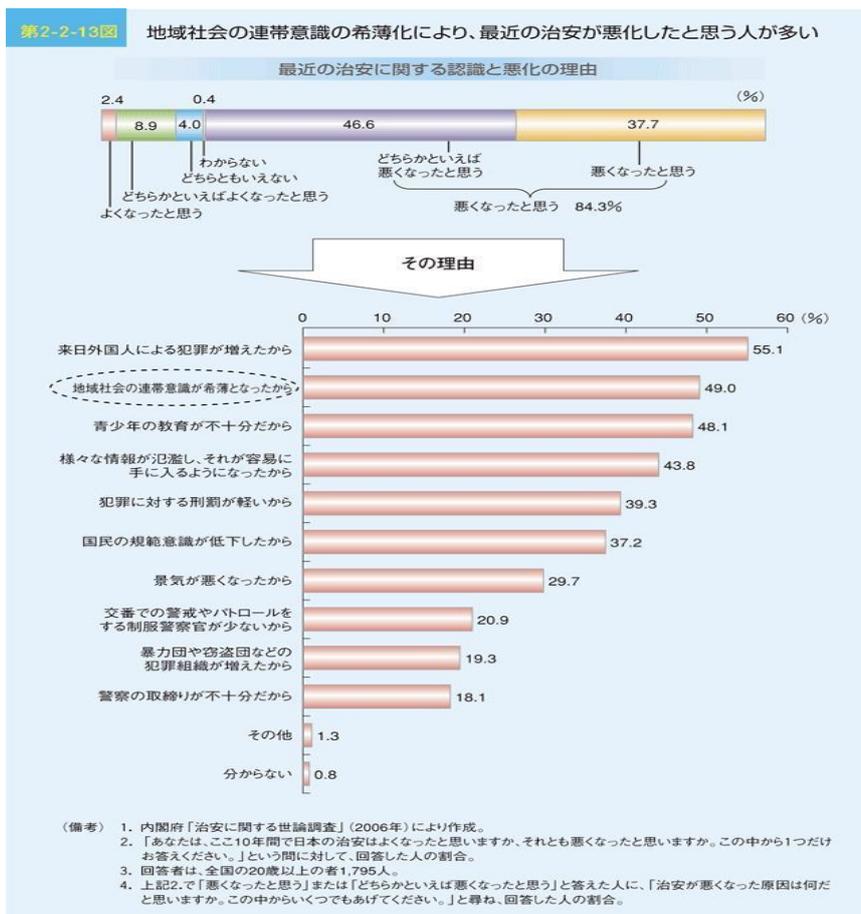
- ・ <グラフ I>子どもを通じた付き合いの推移 (平成19年度国民生活白書より)



- ・ <グラフ J>地域の災害への安全度に関する意識の推移 (平成19年度国民生活白書より)



- ・ <グラフK>最近の治安に関する認識と悪化の理由（平成19年度国民生活白書より）



<分析>

子育てや防災・防犯のいずれの面においても、過去と比較してマイナスに捉える傾向にある。これは、③にもあるように、「地域のつながりが弱まったこと」が主な要因であると推測される。

2 具体的方略の成果を測る指標（アウトプット）

（1）土壌

- ・ 地域に愛着を感じる人の割合
- ・ 区役所，支所における「地域サロン」の開設数
- ・ 「京都市民の日」のボランティア参加職員数
- ・ 「京都市民の日」の協賛学校（企業）数

（2）組織

<地域横断的な自治組織の形成>

- ・ 自治会（町内会）加入率（学区ごと，行政区ごと，市全体）
- ・ 横断的組織の形成に向けた地域における勉強会等の開催数
- ・ 横断的自治組織の形成数（学区ごと，行政区ごと，市全体）
- ・ 地域に関わる大学（企業）の数

<地域活動拠点>

- ・ 町内（学区，行政区，市全体）における行事数（人のつながりを作り出す場＝ソフト面での地域活動の場）
- ・ 自治会館や交流会館等，既存拠点の稼働率（実際にグループや団体が活動する拠点としての場＝ハード面での地域活動の場）
- ・ 小中高等学校，大学等における空き教室の利用件数（同上）
- ・ 地域活動の場を提供する企業の数（同上）

（3）ひと

- ・ まちづくりアドバイザーの人数
- ・ まちづくりアドバイザーへの相談（利用）件数
- ・ 市職員の地域活動への参加回数（人数）

（4）お金

- ・ 自主財源の確保に取り組む地域組織の割合
- ・ 地域の自主財源の確保に貢献する大学（企業）の数
- ・ 運営資金の透明性を確保している地域組織の割合
- ・ 地域にまつわる資金を地域横断的に管理，運営している学区の割合

3 重点戦略を通じた目標達成度を測る指標（アウトカム）

（1）共助を高める

- ・ ソーシャルキャピタル指数（地域コミュニティがどれだけ活性化しているかを客観的数値で測る新しい指標）
- ・ 地域のつながりに関する市民実感度（子育て，防災防犯，高齢者の見守りなどのセーフティネットについての実感度を含む）

（2）公助のあり方を変える

- ・ 京都市の地域への関わり方についての市民信頼度（実感度）

資料2（方略の補足）

広がる共助、変わる公助～ジリキが育てる心地いい京都流コ 地力、自力

コミュニティ～

1. <方略> 地域を支える土壌づくり

住民同士が顔と名前が一致し、挨拶が交わせる地域って昔はあったように思います。

そんな地域を作るため、まずは身近な生活環境から見直したいと思います。

京都市が積極的に地域の空気づくりに目を向け、先頭に立って取り組みたいと考えます。

* 地域でこんな取り組みはどうですか？（地域コミュの土壌作り）

- ・ 大型スーパーや商店街、京都に多くある寺社と連携しオープンスペースの「地域サロン」を開設してもらい、地域住人が気軽に集まれる場所を提供してもらいます。「地域サロン」には可能であれば、スーパーや企業などが協賛品、試供品などを提供し、住民が集まりたくなるシステムを作る。企業はアンケートなどを実施することでサロンを活用する。
- ・ 地域に必ずある区役所・支所にもオープンスペースの「地域サロン」を開設し、市や区の取り組みの紹介、簡易コンビニの設置など、地域に親しまれる区役所・支所を目指します。
- ・ 「京都市民ふれあいの日（仮称）」を制定し、公立小・中・高等学校と公的施設は休みとし、市内の私立学校、大学、一般企業には休暇協力（もしくは地域活動をした人は出勤扱い）を願います。「京都市民ふれあいの日（仮称）」は市民全員で清掃活動や体育大会などを実施するように推奨し、希望があれば公務員をボランティア派遣します。参加した高校生以下の子供と60歳以上の高齢方には銭湯入場券を配ります。銭湯は昔から地域コミュの場として活躍してきました。その銭湯を地域コミュの場として復活させるためにも活用を促していきます。
- ・ 転入者には区役所で新しくお住まいになる地域の案内、新しくお住まいになる区の取り組み、これらを「ウエルカム・レター」として配布します。

2. <方略> 地域に対する市の支援体制の構築（種育て）

地域の実状と将来ビジョンを的確に把握し、地域に応じた支援が出来る組織体制を構築します。その上で、市として具体的支援メニューを整えていきます。

地域と行政のあり方を見直し、地域の活動をサポートします。

(1) 地域アドバイザーとなる人材の確保 (人)

地域の問題は地域によって様々です。地縁的組織が活発に活動している地域、そうでない地域、活動が活発であっても問題がない訳ではないと思います。

そこで、地域が抱えるそれぞれの問題を解決のため、地域アドバイザーを派遣し、自立した、自主的な地域運営の手助けをします。

京都市(文化市民局・地域づくり推進課)に現在は、11名の「まちづくりアドバイザー」が在籍し、区ごとの担当制で活躍しています。

*** こんな風にお手伝いで出来たらな～**

- ・ 京都市の「まちづくりアドバイザー」の拡充。小学校区を基準に考え、一人で5～10程度の学区を担当するため、11人から22人～44人程度。
- ・ 地域における人材の育成。住人にも「まちづくりアドバイザー」になってもらう。
- ・ 市職員を現場へ。市職員の多くが京都市民でもあります。そんな市職員に地域活動への参加を推奨します。

(2) 地域運営のための資金確保 (お金)

地域の実情・課題にあった費用行使の出来る仕組みを作ります。

現在の補助金制度を使いやすく透明性の高いものにし、自主財源の確保、企業や個人の寄付金の仕組みを分かりやすく、利用しやすいものにします。

*** 分かりやすい、使いやすい仕組みがいいな～**

- ・ 各種団体に支給されている補助金を統合し、各横断的組織に支給します。すると、地域内で必要に応じて使い道が決められ、住民に分かりやすい使われ方がされます。
- ・ 地元企業や大学、NPOなどと共同でコミュニティビジネスが展開できるように推奨します。
- ・ 地元の企業や個人が寄付を地元地域にしやすいように制度を整理します。以前、あるお寺から、「観光シーズンには地元住民の方に多大なご迷惑を掛けているので、その分地元へ貢献したいのですが。」と区役所に相談があり、寄付がされたと聞きました。そのように、地元へ貢献したいと考える企業、寺社はまだまだあるのではないかと期待しています。
- ・ 提案型補助金の創設。地域内で困った問題がある、新しい取り組みを実施し町おこしをしたいなど、地域住民からの提案を募り、一定の条件をクリアすれば、限度内で補助金を支給す

ることとします。住民が自分の街に愛着を持つようになります。(ex. 京都府地域力再生プロジェクト支援事業交付金)

(3) 地域横断的な自治組織の形成と拠点の確保 (組織)

地域活動の行政サポートとして、横断的組織の形成と活動拠点の確保は重要な方略の一つと考えます。

地域にある、地縁的組織と各種関係団体、NPOなどのテーマ別組織をまとめる横断的組織を形成します。組織があっても拠点となる場所がなければ、その組織の活動はうまく行きません。そのために、拠点となる場所のない地域には拠点の確保もします。

既存の施設であり、利用することに意味のある、地域の重要な役割を担う施設として、小学校が適していると考えます。

現在、統廃合された小学校の跡地を利用して地域コミュニティに活用している場所があります。

(ex. 上京区の成逸, 中京区の竹間, 下京区の修徳など全11校)

場所も広く、子供の施設や老人の施設など活用は様々で夢のある計画です。

しかし、今回の提案はあえて、在学生のいる小学校を活用し、地域と子供を繋げ、地域の中心に子供を置くことに意味があると考えます。

① 地域の拠点となる小学校

生徒が通う小学校の空き教室(空き教室がない場合は敷地内にスペースを確保します)を利用することで、子供が地域の主役となり、子供を中心として高齢者までを巻き込んだ地域づくりすることができます。

そこに横断的組織の事務局を開設し会議室や交流の場となるオープンスペースも設けます。地域の中心を小学校とすることで、小学校に地域の関心を向け、住人の地域への愛着も増し、人と人のふれあいのある、住みやすい明るい街となります。

また、京都市では小学校での「ふれあいサロン」を開設しておりますが、基本的には下校時間後や休日などの限られた時間での利用となり、活動の拠点にはなっていません。そこで…。

*** 活動拠点を小学校にするとこんないいことがあります**

- ・ 地域住人が小学校に出入りすることで、登下校時の防犯対策になります。
- ・ 先生の目の届きにくい休み時間なども地域住民の目があり、先生の負担も軽減されます。
- ・ 小学生と地域住人の接点が増えると、地域内での会話が増え、小学校内の取り組みだけでなく、地域の取り組みもスムーズになり、活性化につながります。
- ・ 地域と小学校の連携がスムーズに行き、PTAと地域組織との連携も図りやすくなります。
- ・ 小学校進学前の幼児が小学校に行くことで小学校に馴染み、愛着が生まれます。

*** 活動拠点を小学校にすることで注意することがあります**

- ・ 不特定多数の方が出入りすることになるので、小学校に出入りする際は、地域組織もしくは小学校が許可書を発行するなどの対策が必要になります。
- ・ 授業などの妨げにならないように拠点となる部屋の位置を配慮する必要があります。
- ・ 先生がいない時間帯の学校施設の管理方法。
- ・

*** ちなみに、こんな取り組みに小学校が利用されています**

- ・ 京都市「ふれあいサロン」京都市の138小学校(H19. 4. 1現在)で開かれ、地元住人と小学校で運営委員会を形成し管理している。主に、児童のいない時間帯の利用で、地元サークルの活動や地域活動の会議などに活用されている。
- ・ 横浜市では、生涯学習「はまなび」を展開し学校の開設を実施している。基本的に横浜市立の全ての小・中・高・特別支援学校(一部実施していない学校あり)が対象となり、校庭・体育館・図書館などの特別教室を開放している。利用に際しては予約制で、平日夜間と日・祝日が利用できる。
- ・ 和歌山県では、「屋外運動場芝生化促進事業」として、学校関係者と地域住民が協力した「運営協議会」を設置し、一定の決まりをクリアした小学校の運動場を芝生化する経費を補助してくれる制度(1校160万円以内)があります。これは、子供の体力向上と地域コミュニティの活性化を目的に実施されています。(その他にも各小学校と地域住民が協同で芝生化しているところも多数あるようです)