

豊中市の地域自治組織に関する調査研究



豊中市の地域自治組織に関する調査研究

豊中市政策企画部 とよなか都市創造研究所

研究員

熊本 伸介

報告書目次

1. はじめに	1
2. 自治会等と地域自治組織について	6
2-1. 自治会等について	6
2-1-1. 自治会等の現状	6
2-1-2. 自治会等の特質	8
2-1-3. 自治会等の数的分析	9
2-2. 地域自治組織について	12
2-2-1. 地域自治組織の特質	12
2-2-2. 地域自治組織の課題	13
2-2-3. 地域自治組織(協議会型)の数的分析	13
2-2-4. 自治会等の担い手問題の克服	15
3. 豊中市の地域自治について	17
3-1. 豊中市のコミュニティ政策の歴史	17
3-1-1. 豊中市のコミュニティの取組み	17
3-1-2. 1970年代—都市再開発・生涯学習の推進—	18
3-1-3. 1980年代—地域福祉活動の展開—	19
3-1-4. 1990年代—高齢化・情報化・国際化と「まちづくり」—	19
3-1-5. 2001年以降—「新しい公共」と自治基本条例の制定—	20
3-2. 豊中市の地域自治の推進	20
3-2-1. 自治会の加入率	21
3-2-2. 豊中市の地域自治の課題	21
3-2-3. 豊中市自治基本条例の制定	22
3-2-4. 地域と向き合う行政の組織体制	24
3-2-5. 今後の豊中市の取組みについて	25
4. 先進事例の調査	28
4-1. 地域自治と地域福祉計画	29
4-1-1. 地域福祉の考え方	30
4-1-2. 地域包括ケアの方向性	31

4-1-3. 地域の方に期待されること	31
4-1-4. 豊中市の地域福祉計画	32
4-1-5. 名張市の地域自治制度	35
4-1-6. 名張市の地域福祉計画の策定	38
4-1-7. まちの保健室の位置づけ	39
4-1-8. 地域自治と地域福祉計画の連動	40
4-2. コミュニティカフェの可能性	42
4-2-1. コミュニティカフェの必要性について	43
4-2-2. 横浜市内のコミュニティカフェ	48
4-2-3. カフェ型中間支援機能の定義について	49
4-3. 大学や民間事業者等との協働	50
4-3-1. 豊中市の地域自治組織と学生等との協働によるモデル事業の例	50
4-3-2. 民間企業との連携	53
5. おわりに	55
謝辞	57
参考文献一覧	58
参考資料	63
参考資料 1:「地域自治の取組み校区の状況」	64
参考資料 2:「みんなで作る～地域コミュニティと地域自治組織パンフレット」	75

1. はじめに

豊中市は、大阪大都市圏の中において、その交通の利便性の高さなどを背景に、早くから住宅地が開発されてきた。市内には集合住宅が多く、転勤などにともない転入する人や若い単身者など居住期間が数年の住民も比較的多いのが特徴である。

豊中市のコミュニティ政策の課題について、豊中市(2009a)『豊中市コミュニティ基本方針』は以下の4つの点を指摘している(pp.7-11)。

①家族形態と地域との関わりの変化

近年、地域を取り巻く状況が大きく変化し、いずれの地域においても程度の差はあるものの高齢者世帯・単身世帯の増加や地域に関心を持つ住民の減少、近隣関係の希薄化などが進んでいる。このため、特に、集合住宅の住民や転入者、外国人、高齢者、障害者などが地域との関わりを持ちにくく、地域のことを知ったり地域で交流したりすることが難しい状況になっている。例えば、阪神・淡路大震災を契機に災害等に備えて、地域で活動する団体が要援護者の状況を把握する動きがあるが、個人と地域との関係性の弱まりや、個人情報保護の観点から情報の把握が困難となっている。

②地域団体と活動の担い手

地域では、自治会をはじめ、社会教育や福祉などのテーマ別に組織された公民分館や校区福祉委員会など、様々な地域団体が、それぞれの目的に応じた活動を行っている。ただ、こうした団体では、例えば、自治会の加入率は低下傾向にあり(平成2年(1990年)の自治会加入率64%→平成17年(2005年)自治会加入率52%)¹、活動の担い手が不足しており、特定の人が複数の団体の役職に就かざるを得なかったり、一部の人に仕事が集中するなどの、担い手の負担が増大している。

③集会施設の状況

豊中市には、会合や催しに使える施設として、公民館(4か所)やおおむね小学校区に1か所をめやすに設置された地区会館(54か所)、航空機騒音対策として設置された共同利用施設(34か所)、小学校の余裕教室を活用したコミュニティプラザ(3か所)とコミュニティルーム(19か所)などの施設のほか、自治会が独自に保有する自治会館などの民間施設もあり、地域活動の拠点となる施設が各地に存在する。しかし、小学校区単位で見るとこうした施設がない地域もあり、活動場所の確保に苦慮している団体もある。

④地域団体と行政の関係

地域団体の中には、自治会のような地域住民が自主的に結成し、主に会費収入によって活

¹ 平成29年(2017年)の加入率は42%であり、豊中市の自治会加入率は低下傾向にある。

動する団体がある一方で、行政からの補助金を受けながら事業を実施している団体もある。行政が地域に対して行う事業や資金援助などは、それぞれの所管ごとに各種団体との間で行われる、いわゆる縦割りの構造になっている。それぞれの事業を効率的に行えるものの、結果として地域内が行政の縦割り組織に対応するかたちで分断されやすく、地域全体で課題を共有し、解決に向けて連携していくことが難しくなっている。

豊中市のコミュニティ政策ではこのような課題があり、住民や団体が横につながり、話し合い、課題を共有する場づくりが求められている。また、各団体が連携してその地域に不足している取り組みを補えば、特定の人への過度の負担も軽減するであろう。縦割りを解消した地域と行政の連携、地域の人々で地域を支え合う仕組みが求められよう。この仕組みづくりが地域自治組織である(豊中市(2017a)『地域コミュニティと地域自治組織ガイドブック』p.2)。

豊中市の地域自治組織は平成24年度(2012年度)の「豊中市地域自治推進条例」から始まり、現在41の小学校区中7校区でその取り組みが行われている。モデル地域・他市の活動例をみると、①各団体の情報誌を合同発行して、資金と人の負担が軽減、②祭りなどの親睦事業の実行委員会を合併・常設化し、会議数の削減、引継ぎがスムーズに、③参加者の重なる事業の合同開催で負担が軽減し、参加者やボランティアも増加、④ラウンドテーブル²の定期開催により顔見知りの関係づくり、新しい担い手の発見、⑤自治会加入や、各団体事業への参加の呼びかけを校区全体で実施、などの成果がある(豊中市(2017a)『地域コミュニティと地域自治組織ガイドブック』p.14)。

このような成功例がある一方で、課題もある。豊中市(2015)『地域自治推進条例の運用状況検討報告書』は3つの課題をあげている。現在7校区で地域自治組織の取り組みが行われているが、残りの34校区では行われていない³。今後、より多くの校区に取り組みを広げていくためには、地域自治に対する理解を深めていくことが第1の課題である。第2の課題は地域コミュニティ活性化のための基盤の整備である。自治会などの地縁組織は、公民分館や校区福祉委員会などの活動を支える基盤である。校区単位での地域自治の取り組みを進めるのと同時に、自治会等の住民のつながりづくりや活動の活性化など、地域コミュニティ

² ラウンドテーブルとは、立場や年齢等に関わりなく、住民が気軽に参加し話し合う場のこと。日頃から何気なく感じていること、こんな風にしたらいいなあ、たくさんの住民が気軽に話し合い、アイデアを出し合うためのものがある(豊中市(2017a)『地域コミュニティと地域自治組織ガイドブック』p.18)。

³ 豊中市では地域の自主性を尊重するため、全校区一斉に地域自治組織を立ち上げるのではなく、それぞれの地域に住む人や様々な団体を中心となって、十分に話し合いを行いながら進めている。

の基盤づくりを支援する必要がある。第 3 の課題が、取り組みの担い手の発掘・育成である。子どもたちや若い世代、女性など多様な人たちが地域活動に参加できるような取り組みを促進する必要がある。

本報告書は、『豊中市コミュニティ基本方針』(2009a)と『地域自治推進条例の運用状況検討報告書』(2015)が指摘している課題を解決するために、豊中市ではどのような地域自治のあり方、地域自治組織のあり方が望ましいのか検討することを調査目的とする。

第 2 章では、まず地域自治組織とその基盤となっている自治会制度について概観し、地域自治組織と自治会がどのような課題を抱えているかみていく。

自治会の役員の高齢化や担い手不足は様々な報告書などでしばしば言われていることだが、どの程度深刻なものなのか、日高(2018)の町内会・自治会に関する調査結果をみながら考察をしていく。また、自治会の課題を克服するために地域自治組織の導入が求められているが、どの程度その課題を克服することができているか、それでもなお残る問題は何かについて、公益財団法人日本都市センター(2014)の調査結果をみながら考察を進めていく。

第 3 章では、豊中市のこれまでの地域自治を振り返り、豊中市がコミュニティ政策をどのような方向に進めようと考えているのかを明らかにする。

豊中市では、自治基本条例制定後、地域自治を推進していくために、その基礎となる地域コミュニティを活性化する方策について検討し、平成 21 年(2009 年)に、「豊中市コミュニティ基本方針」を策定した。引き続き、その取り組みを推進するための仕組み(地域自治システム)を検討し、平成 24 年度(2012 年度)に地域自治推進の考え方や地域自治組織の要件などを規定した「豊中市地域自治推進条例」を制定した。豊中市はこのような制度の下、どのようなコミュニティ政策を展開していこうとしているのか考察していく。

第 4 章では、本章の冒頭で指摘したコミュニティ政策の課題をどうすれば克服し、地域自治の仕組みをうまく回すことができるかについて検討する。

地域自治の仕組みをうまく回していくためには、地域自治組織と行政との連携が求められるが、前述の通り、行政組織は縦割りであるため、地域団体もまたそれにしがって縦割りに組織され、様々な重複が生まれている。しかし、実際の住民の生活は、行政の縦割りに沿ってできているわけではない。4-1 では、地域全体で課題を共有し、解決に向けて連携するために、豊中市と三重県名張市の地域福祉計画を概観し、地域自治システムと地域福祉計画との連動について考察を進めていく。

最近の若い世代は地域コミュニティや自治会、住民自治組織を拒否しないという研究結果がある(乾、2014、p.28)。新しく転入してきた若い子育て世代は、地域での子育てや地域の防災活動に高い関心を示すことが多い。しかし、夏まつりや防災活動などイベントの参加は多いが、自治会の役員やボランティアなど、地域自治の担い手側になろうとする意識は低

い。その理由について仮説的ではあるが、彼ら若い世代は、「何かをするにはそれに相当する対価がなければ参加しない」という考えを持っている可能性がある。つまり、インセンティブ(動機)の問題である。

夏まつりでは子どもたちが楽しみ、防災活動ではその経験がいざという時に役立つかもしれないという判断が働いて参加しているかもしれない。反対に、自治会の役員や活動のお手伝いについては見返りが薄く、地域の住民はその活動を避けているとも考えられる。そのため、若い人たちを動かすには、インセンティブを付与しながら、地域自治の活動に関心を向けるようにするなどの取組みが必要になろう。

その一方で、地域自治の活動に対するインセンティブとは関係なしにボランティア活動を行っている人たちもいる。例えば、こども食堂の取組みを行っている人たちである。朝日新聞の調査では、こども食堂の数は、平成 28 年(2016 年)5 月末の段階で、「少なくとも 319 か所」だったが、平成 30 年(2018 年)に行った調査によると、「2,200 か所超」という結果となり、支え合いの地域づくりが本格化している⁴。だが、その中には、運営に行き詰まる例も多いという⁵。こども食堂の運営などに参加している人は、自治会や地域自治組織の活動には参加していないかもしれないが、彼らもまた地域の住民であり、地域の自治を支えていると言える。彼らの活動を支えることも必要であろう。しかし、若い人たちの中には、自治会を知らないという人もいる。自治会を知らなければ、自治会からの支援を受けることはできないだろう。自治会を知らない人たちでも、様々な支援を受けることができる仕組みもまた必要である。地域活動の拠点ともなる集会機能の一つであるコミュニティカフェについて、4-2 ではその機能と役割について考察を行う。

そして、インセンティブである。深川(2017)の調査研究にあるように、「自分のこどもに関係ある活動」であれば、参加動機を持つようになり、子育てに関する地域活動であれば、参加の可能性は高くなると考えられる⁶。しかし、高齢化が進み、担い手が不足している地域では、子育て世代に対する様々な活動を提供することが困難になりつつある。自治会や地域自治組織がそのような活動を提供できないのであれば、外部からの力を借りて提供する

⁴ こども食堂安心・安全向上委員会ホームページ

<http://kodomoshokudou-network.com/anshin/>

最終閲覧日：平成 31 年(2019 年)3 月 26 日

⁵ 日本経済新聞 2018 年 5 月 14 日朝刊。

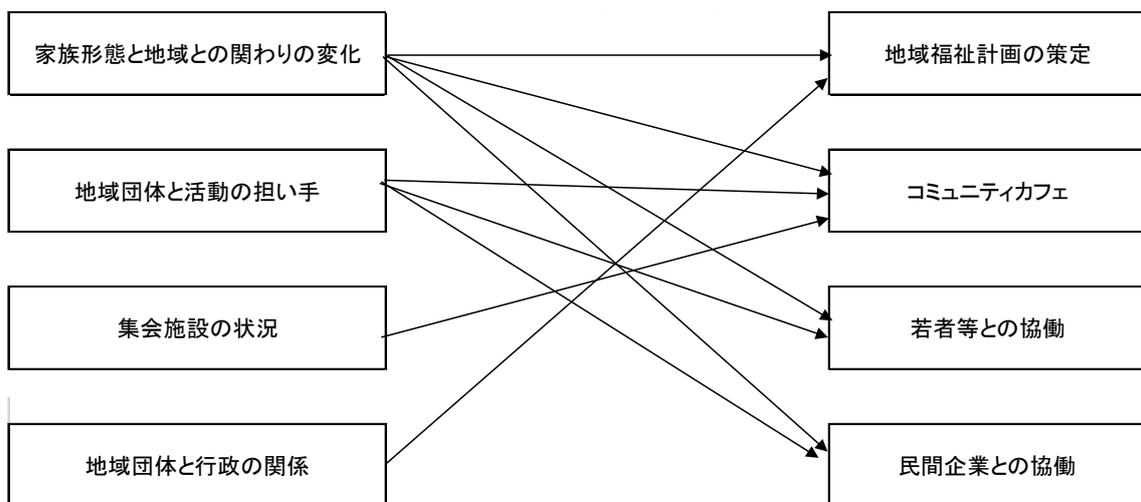
⁶ 深川(2017)の研究では、神戸市真野地区に住む男女 1,653 人に対して「子育てと地域住民組織」に関するアンケート調査を行っている(男性 610 票、女性 772 票、性別無回答 105 票、回収率 89.7%)。結果をみると、アンケートに回答した 30 歳代女性のうち、29.1%は、「自分のこどもに関すること」に参加動機を持っている。対して「町内に関すること」を参加動機としている人は 12.0%、「地域全体のこと」を参加動機としている人は 6.0%に留まった(深川、2017、p.182)。

ことになろう。4-3 では、担い手不足の課題に対して地域内外の NPO や事業者等がそれぞれの専門性を活かし、地域に新しい視点を取り入れ、地域の課題の解決ができるような方策を検討する。こうした外部の力を借りた実践例として、豊中市では、平成 28 年(2016 年)に「地域自治組織と学生等若者・NPO 等との協働によるモデル事業」がある。その結果、地域自治組織の活動がどうなったのかみていく。

また、私たちの社会の高齢化は避けられないことである。そのため、社会全体として高齢化に対応するための仕組みづくりが求められ、自治会や地域自治組織もまた高齢化に対応した組織づくりが求められる。具体的には、地域自治組織と民間企業などや NPO などとの協働が求められるようになると考えられるが、4-3-2 では、佐賀県多久市の事例をもとに民間企業との協働のモデルについて考えていく。

以上述べた豊中市のコミュニティ政策の課題と本報告書が提案する対策との関係は図表 1-1 にまとめた。

図表 1-1 豊中市のコミュニティ政策の課題(左)と本報告書が提案する対策(右)



2. 自治会等と地域自治組織について

本章では、地域自治組織とその基盤になっている自治会等⁷についてみていく。

2-1. 自治会等について

わが国には、地域居住者を基盤とする伝統的な組織がある。その代表的な存在が自治会等である。自治会等は「原則として一定の地理的区画において、そこで居住ないし営業するすべての世帯と事業所を組織することを旨とし、その地域的区画内に生ずるさまざまな(共同の)問題に対処することをとおして、地域を代表しつつ、地域の(共同)管理に当たる住民自治組織」(東海自治体問題研究所、1996、p.66)である。

2-1-1. 自治会等の現状

1940年代、自治会等は全国で約20万近く設置され、高度経済成長期を経た昭和55年(1980年)時点で、27万台に増加した。その後、平成4年(1992年)の調査時点で29万台に達して以降、若干の増減はあるが、平成25年(2013年)に至るまで29万台で推移している。

また、昭和55年(1980年)の自治省の調査で回答した3,273の全市町村のうち、自治会等が全く組織されていないと回答したのは8団体、実態を把握していないと回答したのは5団体であったことから、全国ほぼすべての市区町村に自治会等が存在するという全国的普遍性を確認することができる。

自治会等は「地縁による団体」として位置づけられ、地方自治法(昭和22年法律第67号)第260条の2第1項において、「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」と定義されている。総務省によると、平成25年(2013年)4月1日現在、自治会や町内会などの地縁団体は約298,700団体存在する。

昭和20年(1945年)の敗戦後、GHQによって自治会等の廃止が命じられたが、昭和27年(1952年)のサンフランシスコ講和条約の締結に伴い、自治会等が解禁され、任意団体として結成されていった。現在は地方自治法第260条の2第6項及び第8項において、「公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものとして解釈してはならないこと」及び「民主的な運営の下に、自主的に活動するもの」と規定されており、行政組織ではなく住民が主体的に活動することが定められている。

自治会等の主な活動は、区域の環境美化、住民同士の連絡(回覧板、会報の回付等)、盆踊

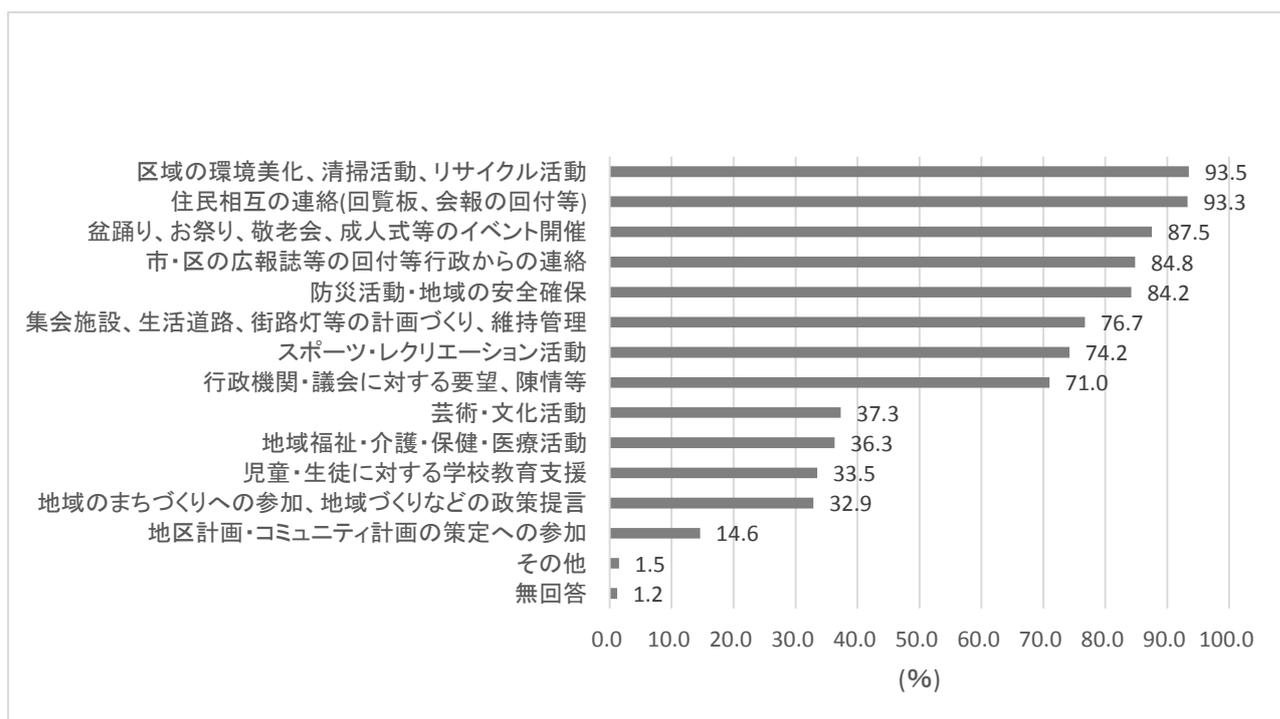
⁷本報告書では、「自治会等」は「自治会、町内会、町会」などの地縁団体を指す。「自治会」はいわゆる「自治会」を指す。

り、お祭り、敬老会、成人式等のイベント開催、市・区の広報誌等の回付等の連絡、防災活動・地域の安全確保など幅広い。

内閣府(2007)『平成 19 年度版 国民生活白書』によると、自治会等の活動内容は、「区域の環境美化、清掃活動、リサイクル活動」(93.5%)、「住民相互の連絡」(93.3%)、「盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等のイベント開催」(87.5%)と続く(図表 2-1)。

また、内閣府(2010)『平成 22 年度 国民生活選好度調査結果』の自治会等の活動の頻度をみると、「住民相互の連絡」以外は、「年 1 回以上」の割合が多い(図表 2-2)。すなわち、自治会等の実際の活動は、「住民同士の連絡」以外は月に 1 度も行っていない割合が非常に多いことがわかる。また、「住民同士の連絡」を月に 1 回以上行っているとしても、その活動は主に回覧板、会報等の回付等であり、例えば、交通安全・防犯活動をする、あるいは盆踊りを開催するなどのように住民がともに何かを作り出す機会や行動を共にする機会は少ない。

図表 2-1 自治会等の活動内容



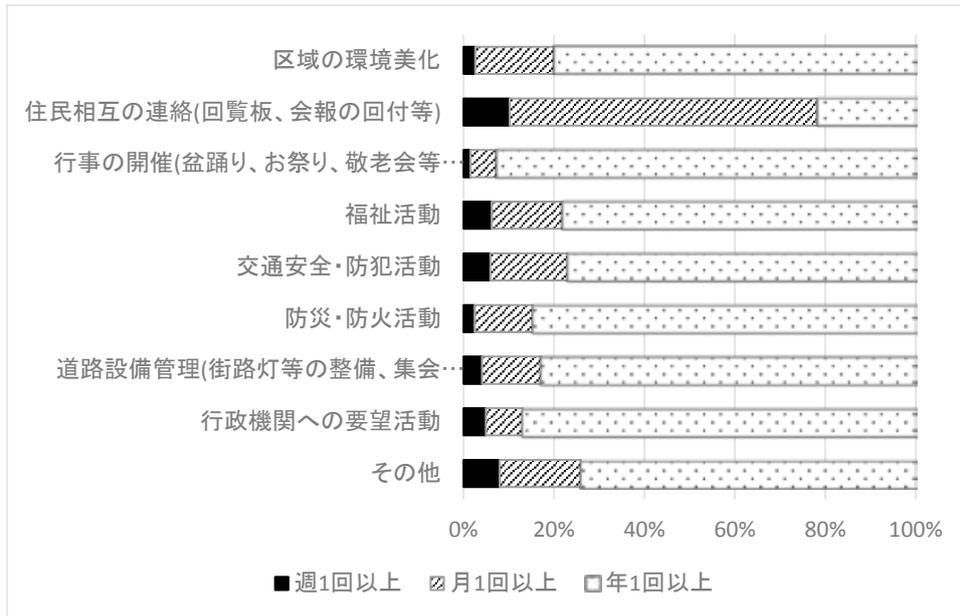
出典：内閣府(2007)『平成 19 年度版 国民生活白書』 p.67

(備考)1.財団法人日本都市センター「自治体におけるコミュニティ政策等に関する調査」(2001)により作成。

2.「自治会・町内会等の主な活動分野はどうなっていますか(あてはまるもの全てに○)。」という問いに対して、回答した地方公共団体の割合。

3.回答した団体は、526 団体。

図表 2-2 自治会等の活動頻度



出典：内閣府(2010)『平成 22 年度 国民生活選好度調査結果』 p.32

近年、国レベルで地域コミュニティにおける諸団体のあり方の検討が相次いで行われている⁸。地方自治体でも同様に様々な検討が重ねられている。その議論では、自治会等などの地縁組織の課題と限界が示されつつ、その一方で、自治会等が地域課題の解決の場面に貢献していく方向性が示されている。

2-1-2. 自治会等の特質

図表 2-1 からわかるように、自治会等の事業・活動は包括性を帯びている。それは、人々の地域生活上の多岐にわたる問題や不安に対処し、生活の質、つまり住みよさの向上に努めるためである。自治会等の中には高齢者の生活支援事業を実施したり、生態系の保全に取り組むなど、専門的に問題解決のアプローチを図るところもあるが、住みよさに関する諸問題をできる限り包括的に処理する仕組みとして自治会等は存在している(日高、2003、p.71)。

とりわけ、環境美化や防犯等の住環境整備の事業・活動は、自治会等の活動の特徴といえる。環境美化や防犯はその便益については特定の個人に帰するのではなく、多くの人がある便益を享受できる公共財的な特徴を持ち、そのためフリーライダー(ただ乗り)問題を引き起こしやすい。だからこそ、自治会等は負担をできるだけ公平にするために全世帯加入を前提

⁸ 例えば、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』、総務省(2014)『今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書』

にしている。この点が地縁組織である自治会等と NPO 等の市民活動団体と大きく異なる点である。

2-1-3. 自治会等の数的分析

本項は、日本の自治会等の現状について量的にみていく。この点について、日高(2018)が、全国の市区町村に対して町内会自治会⁹に関する量的な調査を実施しているため、ここではその調査結果を引用しながら議論を進めていく。日高(2018)の調査の概要は図表 2-3 にまとめた。

図表 2-3 日高(2018)の調査について

<ul style="list-style-type: none">・ 調査の名称：基礎自治体と町内会自治会等との関係に関する全国自治体調査・ 調査の概要：平成 20 年(2008 年)11 月 1 日現在における全市区町村 1,805 団体を対象に、基礎自治体行政と、町内会自治会等との関係の実態と今後のあり方を探すことを主な目的に実施。・ 回収数 1,141(うち無回答は 2 件)、有効回収率 63.1%

①町内会自治会の加入率

全体平均は、81.0%となっているが、最大 100%から最小 22.9%まで差が大きい(図表 2-4)。人口 10 万人未満では規模が小さいほど加入率が高くなる傾向にあるが、10 万人以上では 7 割台を上下している。政令指定都市を含む人口 60 万人以上の自治体では相対的に高い加入率がみられる。文字通りの「全世帯加入」の 100%加入率の自治体は、人口 10 万人未満の市町村の一部にとどまっている。

しかしなお、平成 20 年(2008 年)の時点で、人口規模別にみても、平均加入率は 70%以上を維持している。政令指定都市や中核市規模の自治体では、平均加入率や最小値でみる限り、健闘していることが窺われる。以上から、町内会自治会の全世帯加入制の建前は失われつつあるとはいえ、依然として「多数世帯加入制」ともいえるべき状況が維持されているといえよう。

⁹ 本項では、日高(2018)『基礎的自治体と町内会自治会』の調査に依拠するため、「町内会自治会」の表記とする。

図表 2-4 町内会自治会の世帯加入率(%)

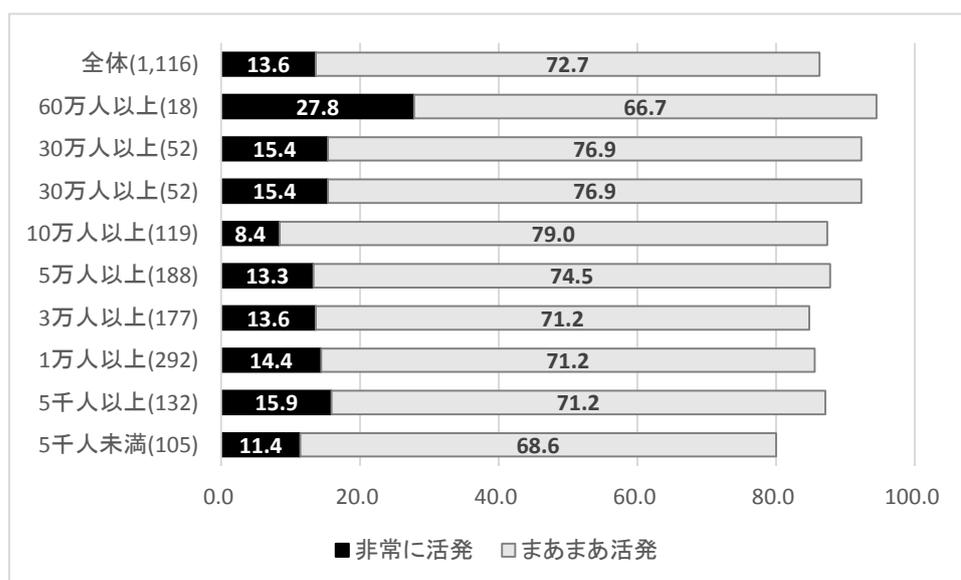
人口規模別自治体区分	回答自治体数	平均	標準偏差	最大値	最小値
全体	557	81.0	13.6	100.0	22.9
60万人以上	16	77.2	11.4	96.3	55.9
30万人以上	45	72.7	13.8	97.3	22.9
20万人以上	28	77.0	12.0	97.0	51.0
10万人以上	91	74.3	13.6	96.8	38.0
5万人以上	112	77.2	14.1	100.0	37.2
3万人以上	79	82.2	10.0	100.0	49.0
1万人以上	99	84.6	10.6	100.0	55.2
5千人以上	50	91.2	8.4	100.0	70.0
5千人未満	37	98.6	2.7	100.0	88.5

出典：日高(2018)『基礎的自治体と町内会自治会』、p.119

②活動状況の評価

一定の加入率が維持されているとしても、それらが活発に活動しているかどうかは別の問題である。図表 2-5 は、当該自治体の行政職員からみた町内会自治会の活動状況を包括的に評価した結果である。「非常に活発であると思う」「まあまあ活発であると思う」「あまり活発なほうではないと思う」「まったく活発ではないと思う」「わからない」の選択肢のうち、「非常に活発」は 1 割程度であるが、「まあまあ活発」を含めると、全体で 86%を超えている。

図表 2-5 町内会自治会の活動状況の評価(N=1,116、単位：%)



出典：日高(2018)『基礎的自治体と町内会自治会』、p.121

③町内会自治会が直面する問題

図表 2-6 は町内会自治会が直面する問題について、自治体が特に重大だと思われるものを5つ選択する形式で尋ねた結果である。設問は大きく分けて「メンバーシップ問題」「活動・ルール問題」「組織運営問題」「環境変化への対応問題」の4つのカテゴリーについて尋ねている。

全体の傾向をみると、これまでしばしば指摘されてきたように、「新規転入してきた住民が加入しない」(69.9%)と「役員のなり手不足」(66.8%)や「役員の高齢化や固定化」(54.6%)が行政においても問題と認識されている。自治体区分ごとにみると、特に大規模都市において、これらの問題が深刻化していることが分かる。新規加入者が増えず、役員のなり手が不足するため、役員の高齢化や固定化が進み、活動もマンネリ化しがちになる傾向が読み取れる。また、町内会自治会の活動に全く参加しないメンバーが増える傾向は、全般的にみられるが、なかでも30万人以上60万人未満の自治体で顕著である。さらに、中小規模の自治体でも町内会自治会費の不払い、役員等の負担回避の脱会など、「メンバーシップ」を揺るがしかねない問題が生じている。一方、1万人未満の小規模自治体では、役員のなり手不足や固定化・高齢化が多く自治体で問題になっているが、それ以上に、高齢化や過疎化で組織の維持自体が困難になっていることが窺われる。

その他、「ゴミ出しなど固有のルールをめぐる苦情やトラブル」が3万人から5万人未満の自治体で2割に上っていること、10万人から20万人台の中規模都市の10~15%程度で「外国人住民との意思疎通」に苦慮していること、などが注目される。これらは地域占拠性を基盤とした全世帯加入を原則とする町内会自治会の独特の組織運営ルールが、外国人を含む住民構成の多様化と齟齬をきたすことによって生じている問題である。また、活動資金の確保が困難であるとする回答も全体で13.4%あるが、特に60万人以上の大規模自治体の22.2%と、5,000人以上1万人未満の小規模自治体の19.7%が目立つ。

図表 2-6 町内会自治会の直面する問題(N=1,116 単位：%)

(特に重大だと思われるものを5つ選択)

人口規模別 自治体区分	回答団体数	新規転入 してきた住 民が加入 しない	自治会費 を払わな い	役員等の 負担が重 いため脱 会	高齢化や 被介護化 などのた めに脱会	活動がマ ンネリ化	活動に全 く参加し ない	ゴミ出し など固有 のルール をめぐる 苦情やト ラブル	役員の高 齢化や固 定化
全体(N=1,118)	1,116	69.9	7.2	9.4	9.9	28.6	36.1	15.2	54.6
60万人以上(N=18)	18	94.4	0.0	5.6	5.6	27.8	27.8	16.7	94.4
30万人以上(N=52)	52	88.5	3.8	11.5	11.5	34.6	59.6	9.6	78.8
20万人以上(N=33)	33	97.0	9.1	15.2	18.2	33.3	36.4	12.1	78.8
10万人以上(N=119)	119	89.9	5.9	16.8	12.6	31.9	36.1	18.5	63.0
5万人以上(N=188)	188	82.4	10.6	14.9	13.3	26.6	36.7	17.6	53.2
3万人以上(N=177)	177	79.1	10.7	7.9	9.0	31.6	32.2	20.3	49.7
1万人以上(N=292)	292	70.9	5.1	9.6	11.0	24.3	40.8	15.8	46.2
5千人以上(N=132)	132	43.2	6.1	2.3	6.8	29.5	36.4	12.1	52.3
5千人未満(N=105)	105	18.1	5.7	0.0	1.0	29.5	18.1	4.8	55.2

人口規模別 自治体区分	回答団体数	役員のみ なり手不 足	活動資金 の確保が 困難	運営の決 定方法を めぐるト ラブル	高齢化や 過疎化で 組織維持 が困難	人口増加 や転出入 が多く運 営が困難	外国人住 民との意 思疎通が 困難	合併・広 域化が進 まない	特に問題 や課題は ない
全体(N=1,118)	1,116	66.8	13.4	4.7	46.0	3.2	6.1	10.7	2.0
60万人以上(N=18)	18	94.4	22.2	22.2	16.7	0.0	5.6	0.0	0.0
30万人以上(N=52)	52	92.3	5.8	9.6	38.5	0.0	3.8	1.9	0.0
20万人以上(N=33)	33	84.8	9.1	6.1	33.3	3.0	15.2	6.1	0.0
10万人以上(N=119)	119	83.2	10.9	5.0	30.3	2.5	10.9	5.9	0.0
5万人以上(N=188)	188	75.0	12.2	5.9	34.0	3.2	9.0	8.0	0.5
3万人以上(N=177)	177	62.1	12.4	6.8	45.2	2.3	5.6	14.1	0.6
1万人以上(N=292)	292	59.6	13.7	2.7	49.3	4.5	5.8	14.4	2.1
5千人以上(N=132)	132	52.3	19.7	30.0	58.3	4.5	2.3	13.6	6.8
5千人未満(N=105)	105	56.2	14.3	0.0	74.3	2.9	0.0	8.6	4.8

出典：日高昭夫(2018)『基礎的自治体と町内会自治会』、p.125

2-2. 地域自治組織について

2-2-1. 地域自治組織の特質

地域自治組織は、「小学校区など一定の区域を定め、当該区域の住民をはじめ、町内会・自治会の地縁団体、地区社会福祉協議会、老人クラブ等の地域団体、企業、NPO、学校等の法人、ボランティア団体などの市民活動団体等、地域社会を構成する多様なまちづくりの担い手が参加・協議・活動するための組織・体制」(財団法人地方自治研究機構、2010、p.22)と定義され、財団法人地方自治研究機構が平成20年(2008年)に行ったアンケート調査によれば、調査対象の34.6%にあたる293の市町村で整備されている。その目的は、①地域社会の一体性の確保、②地域社会の人材・団体等の統合や組織化による地域力の向上、③地域資源(財源、情報、ノウハウ、人材等)の集約と効果的活用、④地域の代表性・正当性の確保、⑤「地域協働」による新たなまちづくりや地域活性化の実現にあるとしている。

すなわち、地域の様々な団体が一つになって活動することが望まれることから、各地で地域自治組織が立ち上がっている状況にある。

2-2-2. 地域自治組織の課題

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』では、①地域コミュニティのリーダーに負担が集中し、後継者が育たず、持続可能な活動が難しい。②資金不足、③個人情報保護法制との関係が指摘されている(pp.50-51)。

人材面では、自治会の課題と同様に、地域の活動の担い手がいまだ不足していることが考えられる。資金面では、予算上の裏付けがない地域自治組織もあり、資金難に陥っていることが考えられる。個人情報保護法制との関係については、「例えば、防災や高齢者福祉などの分野において、居住者情報、災害弱者の把握、高齢者の健康状況の把握などの問題があるが、自治会等の会員情報を得にくいいため、広報誌の送付等、きめ細かい情報提供が難しくなっている」(pp.50-51)ことなどが指摘されている。条例や要綱等で位置づけられていない問題については、地域の代表であるという正当性が問われることになる。

次項では、①地域自治組織を立ち上げたことによって地域の活動の担い手は増えたのだろうか、②地域自治組織の資金面はどうなっているのか、を中心に公益財団法人日本都市センターが市及び特別区に対して行ったアンケート調査の内容についてみていく。

2-2-3. 地域自治組織(協議会型)¹⁰の数的分析

本項では、公益財団法人日本都市センターが行った調査についてみていく。調査の概要は図表 2-7 にまとめた。

公益財団法人日本都市センターは、平成 26 年(2014 年)に地域コミュニティを運営するうえでの課題とその解決へ向けた取り組みを把握することを目的に市及び特別区を対象にアンケートを行い、その設問には地域自治組織に関する項目も含まれていた。507 団体のうち、地域自治組織の制度を持つ自治体は、248 団体であった。

図表 2-7 公益財団法人日本都市センター(2014)の調査について

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・調査の名称：都市自治体における地域コミュニティの現状及び関係施策等に関するアンケート調査・調査の概要：平成 25 年(2013 年)4 月 1 日現在における全国 812 都市自治体(789 市、23 特別区)を対象に、地域コミュニティを運営するうえでの課題とその解決へ向けた取り組みを把握することを目的に実施・回収数 507(うち無回答は 2 件)、有効回収率 62.4% |
|--|

¹⁰ 本項は、公益財団法人日本都市センター(2014)『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』に依拠しているため、地域自治組織を「協議会型住民自治組織」と、自治会等を「地縁型住民自治組織」と、それぞれ表記する。

①協議会型住民自治組織が設立された目的と達成度

最も多かった回答(複数回答可)は、「身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため」(80.2%)となっており、自治体が協議会型住民自治組織づくりを通して、住民自治に取り組んでいることが推察できる。

また、「目的はどの程度達成できているか」(一つのみ選択)については、最も多かったのは「地域によって差はあるが、概ね達成されている」(35.1%)で、これに「十分達成されている」「概ね達成されている」を合わせると、50%を超えている。その一方で、「まだ評価する段階ではない」が23.4%あり、これからも注視していく必要があると考えている自治体も多い。

②協議会型住民自治組織が設立されたことによる住民側のメリット

最も多かったのは、「地域の自主的な取り組みが推進された」(80.2%)であった。また、「新たな地域活動の担い手を確保することができた」が36.3%あり、活動の担い手不足に対して協議会型住民自治組織の設立が一つの対応策になっていることが推察できる。

③協議会型住民自治組織に実際に参画している地域の諸団体、個人について(複数回答可)

「自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織の役員」(94.4%)が最も多く、「地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員」が75.0%、「老人クラブ」「PTA 役員」がそれぞれ71.8%、「地域婦人会・女性会等の女性団体」が71.0%となっている。「地域で活動するNPO」などのような特定の目的のもとに設立されている団体の参画は比較して少ないことが分かる¹¹。

④協議会型住民自治組織の課題(複数回答可)

「活動の担い手が不足している」(67.3%)、「活動の担い手が固定している」(60.5%)となっており、自治会をはじめとする地縁型住民自治組織と変わらない課題を抱えていることが分かる。

⑤協議会型住民自治組織の活動資金について

活動の資金源としてどういったものがあるか、8つの選択肢のうちからあてはまるも

¹¹ 例えば、「地域で活動するNPO」は43.1%、「消防団」は56.0%、地元商店会は31.9%、など、特定ののもとに設立されている団体の参加率は比較的少ない。

のを全て選んでもらったところ、「自治体からの助成金等」(77.8%)、「会費収入」(48.4%)、「独自の事業からの収入」(30.6%)、「構成団体からの分担金」(28.6%)、「寄付金」(25.0%)、「指定管理者、施設管理委託等の収入」(21.0%)などがあった。これらの資金源のうち、最も多く用いられているもの(一つ選択)は、「自治体からの助成金等」(55.6%)である。

協議会型住民自治組織に対する助成金を設けている自治体が多く、協議会型住民自治組織も実際の活動資金として助成金に大きく頼っていることがわかる。

⑥ 交付金導入の有無とそのメリット

協議会型住民自治組織に対して用途を定めず助成金等を交付する「一括交付金」については、248団体中70団体が導入している。

また、一括交付金の導入のメリットを尋ねると(複数回答)、最も多い回答は「地域内の話し合いにより、今まで取り組めなかった課題に取り組むことができるようになった」(80.0%)である。また、「地域内の新しい人材の発掘・育成につながった」とする回答も30.0%あり、助成金が導入されたことによって、地域内の新たな人材が発掘されたことが推察できる。

2-2-4. 自治会等の担い手問題の克服

自治会等が今後も地域の担い手として力を発揮するとなれば、会長他役員全体のパワーが必要である。今のところ、自治会等は住みよさの実現に貢献し得る包括的な事業・活動を行っているが、役員のなり手の問題は自治会等の機能に大きな影響を与えることになる。近年、自治会等がメンバーとなる地域自治組織や、NPOとの協働に注目が集まっているが、自治会等の担い手が減っていけば、地域での活動もできなくなる。自治会等を地域自治組織の基盤とするのであれば、担い手の問題を解消していく必要がある。

2-2-3の①でみたように、住民による自治活動を活発化することを大きな目的として地域自治組織が設立されている。地域によって設立目的は異なるが、半数以上の自治体では、当初の目的を達成していると考えていることが分かった。しかし、依然、自治会の課題と同様、「活動の担い手が固定化している」「活動の担い手が不足している」と感じている自治体が多い。

自治会等の活性化対策として、国や地方自治体の報告書等では、「加入率向上」や「人材の発掘」がさかんに唱えられている。担い手の確保が基本であることは確かであるが、自治会等のあり方も見直す必要があろう。自治会等の役員は多忙というが、その忙しさが担い手不足に結びついていることも考えられる。自治会等の仕事のあり方もまた見直す必要があ

るだろう¹²。

そもそも、経済学的に考えれば、自治会等や地域自治組織などのコミュニティ活動の供給は自発的には起こりにくい。地域住民は、防犯などのコミュニティの活動は重要だと認識しているが、それよりも自らの余暇などの便益が大きく、人々は自分ではなく他人がコミュニティの活動を供給することを期待する(フリーライド)ため、結果的にその地域が必要とするコミュニティの活動が供給されないわけである。その不足分を行政が補うことが期待されてきたが、全ての期待に応えることが難しくなってきた。そこで再びコミュニティに対する期待が高まってきているわけだが、人がコミュニティの活動を行うためのインセンティブがないままでは前述の通り、コミュニティの活動は過少のままになってしまう。そのため、コミュニティの活動の供給を増やすためには、人々がコミュニティの活動をするためのインセンティブが不可欠である。

このインセンティブについては、第4章で議論する。

¹² 筆者は福岡市小田部地区の地域自治協議会にヒアリングに行き、担い手の確保について聞いた。小田部地区の地域自治協議会では、若い福祉や医療関係の事業者たちに入ってもらうことを促している。若い事業者にとっても、地域の住民と顔なじみになることで、地域に溶け込みやすくなり、その後の彼らの仕事にも役立つなど、ウィンウィンの関係を築いているという。

3. 豊中市の地域自治について

本章では、豊中市のコミュニティ政策と地域自治組織についてみていく。

豊中市では、コミュニティという言葉が行政で使われる以前から、地域住民が協力し合っ
てコミュニティ形成を進める先進的な取り組みが行われてきた。

その一つが、昭和 24 年(1949 年)以降、順次各地域で設立された公民分館である。公民分館は、公民館の下部組織という形ではなく、地域住民が運営する独自の協議会的な組織であり、当初は地域の青年団等を中心に運営され、自治会や婦人会等と協力して地域の清掃活動や衛生奉仕活動、文化祭や運動会などに取り組んできた。小学校区ごとに地区公民館が整備されず、住民組織による公民分館がその代替りの機能を果たすという、他都市にはない公民分館制度は、その後の豊中市のコミュニティ政策の方向を基礎づけている。

3-1. 豊中市のコミュニティ政策の歴史¹³

3-1-1. 豊中市のコミュニティの取り組み

昭和 30 年代以降の日本の高度経済成長に伴い、都市部では急激な人口集中化が進むとともに、定住志向が高まり、このようなことを背景に、国は新しいコミュニティづくりを提唱した(国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告書(1969)『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』)。この報告書がきっかけとなり、各自治体において、コミュニティという言葉が使われるようになるとともに、伝統的地縁団体である自治会をコミュニティの中心的組織に置くべきかどうか見解が分かれ、各自治体の取り組みに大きな影響を与えた。

豊中市では、昭和 46 年(1971 年)、将来のコミュニティのあり方を検討するために、千里ニュータウン(北丘小学校区)、中部(南桜塚小学校区)、南部(庄内南小学校区)の住民を対象に調査を行った。さらに、昭和 49 年(1974 年)には、「コミュニティ組織の一つの形ともいえる自治会・町内会」の実態を把握するために調査を実施し、翌年に、自治振興課(現、コミュニティ政策課)を設置して、自治会への対応に当たることになった。この背景には、急激な人口の増加により、自治会を中心とする地域共同体の機能が低下してきたことがある。

豊中市では、自治会を中心とするコミュニティではなく、例えば高齢者には老人クラブ、青少年には子ども会や健全育成会というように、地域に機能別の集団を組織化する途を選択した。この時期は、保育所や学校、上下水道や住宅等、行政はまちの基盤整備に追われて

¹³ 3-1-1.から 3-1-4.までは、地域コミュニティ組織に関する基礎調査研究会(1999)『豊中市における地域コミュニティ組織に関する基礎調査』豊中市政研究所、pp.9-11 に依拠している。

おり、押し寄せる新たな都市問題に対応するために、住民側の領域別・ニーズ別・世代別の受け皿として、行政主導による機能別の住民団体を組織化する政策を採った。

その後、昭和 54 年(1979 年)の豊中市第 2 次総合計画において、コミュニティづくりを初めて政策課題として表明した。この計画の「コミュニティ・市民自治」では、次のような記述がある。

コミュニティは「いわゆる近所づきあいから始まって『連帯性ある地域社会』あるいは『よりよき近隣社会』と言われている。コミュニティと郷土への愛着が市民の間に広がることによって、市民が自らの手で住みよいまちをつくる機運が盛り上がる。このようにコミュニティや郷土への愛着はいわば市民自治の土壌としての働きをするもの」として位置づけられる。

さらに、この計画では、「コミュニティや自治会の活動は本来住民の自発性に待つべきもので、その意味で、コミュニティ区域などでは、自然な形で待つことが重要である」としつつ、活動を促進するために、ガイドエリアと称した一定の区域の設定を提示し、組織化と地域の単位を概ね小学校区を目安に進めることを示した。

このように、豊中市のコミュニティ形成は、戦後早い時期から自治会や青年会、婦人会といった従前からある地縁団体によって、また、公民分館という独自の協議会的な仕組みを中心に地域住民が連携して取り組むことから始まった。人口急増期から市民の定住志向期においてはこれらの活動に加えて、行政分野や課題に応じて地域に機能別集団を組織化することで対応してきた。豊中市では、小中学校や図書館・公民館などの生活関連施設の整備と歩調を合わせた形で地域づくりが進められてきたが、それがうまくいった根底には、こうした地域諸集団による互助・共助のための種々の地域活動が同時並行的に展開されてきたことがある。

ピラミッド型の地域協議会に結集する形ではなく、多くの団体や組織が地域に並存・共存する形でコミュニティ活動が進められてきたことが、豊中市のコミュニティ政策の特徴である。

3-1-2. 1970 年代—都市再開発・生涯学習の推進—

この時期は、都市計画の分野で新たな動きがあった。木造共同住宅が密集する市南部の庄内地域で再開発に取り組むにあたり、道路や下水道など都市基盤整備を目的とする「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備基本構想」が昭和 48 年(1973 年)に策定された。この計画づくりの過程は「庄内方式」と呼ばれ、地域住民の参加のもとで生活環境整備計画を策定したことに特色がある。庄内地域を 4 つのブロックに分け、住民のまちづくり組織として「地区再開発協議会」を設置し、専門家等のサポートのもとで詳細な「地区整備計画」を策定した。

また、市民やグループの学習意欲の高まりとともに、社会教育の分野では、昭和 45 年(1970 年)に公民館運営審議会から「地区公民館の規模について」の答申があった。このなかでいわゆる「4 地区館構想」がうたわれ、昭和 43 年(1968 年)に建設された蛍池公民館に加え、庄内公民館(昭和 50 年(1975 年))、千里公民館(昭和 53 年(1978 年))、中央公民館(昭和 59 年(1984 年))が相次いで建設された。地域においては、小学校区に 1 つの割合で設置された公民分館が、体育祭、文化祭、人権学習講座などの事業を活発に行い、昭和 58 年(1983 年)からは、小学校の余裕教室を利用した公民分館の地域拠点の場(30 か所)が順次整備された。さらに、平成 7 年(1995 年)には、学校管理から分離した「コミュニティプラザ」が開設された。

3-1-3. 1980 年代—地域福祉活動の展開—

昭和 58 年(1983 年)に社会福祉法が改正されたことに伴い、豊中市社会福祉協議会の機能が強化された。ボランティアセンターの開設や小学校区単位に設置された校区福祉委員会¹⁴の組織など、自発的な個人によるグループと地域ブロック単位の 2 つのアプローチで福祉分野における市民活動が活発になった。

当時、校区福祉委員会は、おおむね小学校区に 1 つの割合で設置され、自治会や公民分館など各種団体と連携しながら高齢者給食サービス、献血運動、子育てサロンなどを実施している。平成 2 年(1990 年)以降は、同委員会のボランティア部会が中心になり、「小地域福祉ネットワーク」事業として、ミニデイサービスをはじめ高齢者や障害者に対する近隣レベルでの活動を展開している。

3-1-4. 1990 年代—高齢化・情報化・国際化と「まちづくり」—

「高齢化」、「情報化」、「国際化」など日本社会の大きな潮流や女性の社会進出、環境への関心の高まりとともに、各自治体では独自の課題に応えるため新たな政策開発が進められ

¹⁴ 校区福祉委員会とは、豊中市社会福祉協議会の内部組織としておおむね小学校区単位に結成された民間の自主的な団体である。校区内の身近な社会課題を解決するために地域に組織されている各種団体の協力を得ながら福祉のまちづくりを進めている。平成 31 年(2019 年)3 月現在、全 41 小学校区で結成されている。また、現在、全校区が地域内の高齢者や障害者などの介護者の見守りや声かけ運動、個別援助活動を行う体制をめざし小地域福祉ネットワーク活動を実施している。他にも、敬老の集いや給食サービス、ふれあいサロン、子育てサロン、ミニデイサービス、さまざまな行事や世代間交流事業を実施し、小中学校の地域体験活動にも積極的に参加している。
豊中市社会福祉協議会 HP、<http://toyonaka-koukukukusi.org/>(平成 31 年(2019 年)3 月 19 日最終閲覧)

た。豊中市でも「長寿社会対策基本方針」(平成2年(1990年))、「女性政策基本方針」(同年)、「豊中のめざす国際交流」(平成3年(1991年))、「文化振興ビジョン」(平成5年(1993年))、「地域情報化計画」(平成6年(1994年))等の計画策定をきっかけに、様々な施策が事業化された。例えば、とよなか国際交流センターや生活情報センターくらしかん、とよなか男女共同参画推進センターすてっぷなど、課題解決(テーマ)型の施設の開設に伴い、市民活動のテーマとその活動は、活発化し広がりを見せている。

また、「産業振興ビジョン」(平成2年(1990年))を契機に、商業者を中心にしたまちづくりの研究会が発足し、住民発意によるまちづくりの初動期の支援を明記した「豊中市まちづくり条例」(平成4年(1992年)、現、「豊中市地区まちづくり条例」)が制定された。当時、「豊中駅前まちづくり推進協議会」をはじめ、市内13地区で市民によるまちづくり活動が行われていた。このように、1990年代以降は、新たな政策課題の登場とともに、市民活動は、個人を単位とする自発的な意思による組織や団体が躍動した時代であった。

3-1-5. 2001年以降—「新しい公共」と自治基本条例の制定—

平成14年(2002年)には、「新しい公共の考え方をつくり、共有し、運営する仕組みをつくろう」を基本コンセプトにした提言「とよなかパートナーシップ宣言～市民公益活動が拓く豊かな地域社会づくり」がまとめられ、この提言を受けて策定された指針のもとに、「豊中市市民公益活動推進条例」が施行された(平成16年(2004年)4月)。

一方で、少子高齢化など地域社会を取り巻く環境が変化する中で、地域のつながりの重要性が改めて認識され始めている。「豊中市地域福祉計画」(平成16年(2004年))、「次世代育成支援行動計画」(平成17年(2005年))等が策定され、「福祉なんでも相談窓口」の小学校区単位での設置や、地域での子育て・子育て支援ネットワークづくりなど、地域住民の力が活かせるような仕組みづくりや環境整備が進められている。

平成19年(2007年)4月に施行された「豊中市自治基本条例」では、これまでの取り組みを踏まえ、市民主権の理念と、情報共有・参画・協働の基本原則のもとで、地域自治と市政運営を推進し、自立した豊かな地域社会を創造していくことにしている。また、「新・行財政改革大綱」(平成19年(2007年))では、「豊中市自治基本条例」に示す「新しい公共」の考え方を目標の1つに掲げている。

3-2. 豊中市の地域自治の推進

本節では、豊中市の地域自治についてみていく。

3-2-1. 自治会の加入率

豊中市では年々自治会の加入率が低下している（平成 22 年(2010 年)4 月の世帯加入率 48.5%→平成 30 年(2018 年)4 月の世帯加入率 41.6%）。加入率の低下は、都市型自治体に共通するものだが、大阪府内の他の自治体と比較しても豊中市の加入率は低い¹⁵。その主な理由について田中(2011)は、次の 3 点を指摘している(田中、2011、pp.140-141)。

①1960 年代前後からの人口増への対応：保育所、学校等の都市整備に追われ、それに対応できる住民側の受け皿として、行政主導による機能別集団の組織化を選択した。

②公民分館制度：昭和 24 年度(1949 年度)から市内各施設で設立された組織(施設ではない)で、青年団や自治会、婦人会が協力して地域奉仕活動に取り組んできた。この豊中市独特の寄り合いの仕組みがあることから、自治会を核とするピラミッド型の包括連携システムの整備を選択しなかった。

③住民運動の興隆：公害対策や地域生活基盤の改善に関し、自治会では対応できず、住民運動が興隆。こうした中、豊中市では昭和 44 年(1969 年)に出された「自由な個人が集まり自発的にコミュニティをつくろう」という国民生活審議会の理想的概念に依拠し、特段の自治会支援方策を講じてこなかった。

田中(2011)は、このように、豊中市では自治会をコミュニティづくりの核とはせず、その一方で、各種機能別集団の組織化を図った結果、自治会が担っていた機能が徐々に分散化していったと指摘している(田中、2011、p.141)。

機能別地域集団の組織化政策の結果、平成 17 年(2005 年)3 月の時点ではひとつの小学校区に概ね 18 の組織が併存している。領域別・世代別に組織化したことで、その組織に対応する課題解決については機動的だが、組織間連携や調整が、行政の縦割りによる団体別支援策も相まって低下し、かえって地域住民のコミュニティ意識を弱めているという指摘がある(白岩、2006、p.39)。

このような現状から、これら地域諸団体をどのようにつなぐか、また団体同士がどのようにつながるかがコミュニティ再生のカギとなっている。つまり「つなぐ・つながる」仕組みや仕掛けが必要になっているといえる。

3-2-2. 豊中市の地域自治の課題

以上の通り、豊中市におけるコミュニティは自治会を中心とするものからすでに変化しており、今後様々な形態へと変わっていく可能性がある。多くの自治体が、自治会をコミュ

¹⁵ 大阪府内の中核市の自治会世帯加入率は、高槻市 63.6%(平成 27 年)、枚方市 69.6%(平成 30 年)、東大阪市 74.8%(平成 29 年)となっている。

ニティの中心的担い手とし、各種地縁型組織を加えた地域協議会を行政主導で立ち上げてきたが、豊中市においてはそうではない。また、市内一律の画一的な仕組みではない。それぞれの地域特性に応じた柔らかな仕組みをどのように構築していくかが課題である(田中、2011、p.143)。また、コミュニティを構成するあるいは関係する諸団体間の連携や役割分担が十分できないまま、個別に活動が分立・林立し、その結果、地域の相互互助機能が低下しているという問題もある。例えば、「地域の共通課題について誰に相談するか」という問いに対し、「隣近所の人」が48.4%、「住んでいる地域以外の友人」が26.5%、「自治会長など地域の役員」が16.1%となっており、現状の地域諸団体による課題解決を期待していない傾向にある(白岩、2006、p.63)¹⁶。

地域課題に対応できるコミュニティの再構築に行政が拙速に乗り出すと、地域の諸団体が行政の下請け的存在になってしまうという懸念もある。しかし、行政が全く関与せず、自発的なコミュニティ再興の取り組みを待つということもできないというジレンマがある。

また、コミュニティの弱体化・機能低下を行政が補完することを選択することも問題がある。個別課題の解決には役立つかもしれないが、その結果、地域の住民とのつながりを持たない住民が増え、互助の機能がますます低下することが懸念されるからである。

3-2-3. 豊中市自治基本条例の制定

前項で指摘したジレンマを克服するために、平成19年(2007年)に制定した「豊中市自治基本条例」では、地域における自治について、「多様化、複雑化する地域の課題は、地域のことをよく知る住民が、地域の特性に応じて主体的に取り組み、行政がその取り組みを支援することにより、より良い解決を図ることができる」という考え方の下、市政運営との両輪で自立した豊かな地域社会をめざすことを掲げた。

豊中市では、自治基本条例制定後、地域自治を推進していくために、その基礎となる地域コミュニティを活性化する方策について検討し、平成21年(2009年)に、「豊中市コミュニティ基本方針」を策定した。引き続き、その取り組みを推進するための仕組み(地域自治システム)を検討し、平成24年(2012年)に地域自治推進の考え方や地域自治組織の要件などを規定した「豊中市地域自治推進条例」を制定した。

この条例では、概ね小学校区を範囲に、住民や団体が知恵や力を持ち寄って課題を解決していく寄り合いの仕組みを作り、地域全体で取り組む必要のある課題や各団体の共通する課題に対応できるようにし、誰もが参加して地域のことについて話し合う場(ラウンドテーブル)も作る。他方で、豊中市は、各部局が情報共有、協力・連携して地域の課題に総合的

¹⁶ 20歳以上の豊中市民2,500人に調査。有効回答数1,101票(有効回答率44.0%)

に対応するための体制を整え、地域と行政をつなぐ窓口となる職員を配置する。これにより、これまでの地域の各種団体と市の各部局の分野別の関係に加え、地域と市が協働で地域課題の解決に総合的に取り組むための関係づくりをめざしている。

また、地域自治の推進にあたっては、地域住民の自主性、主体性を尊重し、豊中市が全市一斉に一律の手法で進めることはしない。それぞれの地域の現状を踏まえ、地域ごとの取り組みペースで、その地域の特性を活かして、段階的に取り組むこととしている(図表 3-1)。これを「豊中スタイル」と呼び、取り組みの基本理念としている。

地域における自治組織は、本来、市民及び事業者が自主的に形成し、自由に活動できるものであり、自治基本条例において、そのことを規定している(12条1項)。しかし、市が地域自治組織の形成・活動を支援したり、地域自治組織の意思を反映したりする場合には、公金の支出を伴うことから、その組織が公共的団体であることを担保する必要がある。このため、地域自治推進条例において、地域自治組織が市の助成を受けるためには、一定の要件を満たし、市長の認定を受けることを規定している(7条1項)。

その要件は、地域の主体性の確保と、地域の特性に応じた組織づくりの観点から、できるだけ形式的な要件としながらも、組織形成の過程や組織の運営については、地域自治の原則(4条)に基づく開かれた透明性の高いものを求めている。

なお、「すべての住民により組織」(図表 3-2)というのは、地域自治組織は公共的団体としての性格を持つことから、その地域のすべての地域住民を対象として活動しなければならないことを原則とする趣旨の規定である。住民はすべてその地域の一員として、自主的に地域自治組織の運営や活動に参加・参画できることを示したもので、住民に参加を強制するものではない。現実には、全ての住民一人ひとりに参加の意思を確認することは困難である。そのため、既存の自治会が中心となって、住民や地域で活動する団体、事業者等に幅広く声をかけることにより、組織づくりを進めていくことを想定している。

図表 3-1 豊中市地域自治推進条例における地域自治組織のかたち

目的	地域の安全、教育、福祉、環境その他の課題について協議し、その結果を踏まえ、協力、連携及び相互支援を図りながら解決に向けて取り組み、地域自治の発展に寄与する。
役割	地域内の総合調整や合意形成等を担い、住民や市と協働で、よりよい地域をつくる。
設立	すべての住民により組織される。地域住民が自主的に設立。
範囲	原則小学校区。1つの区域に1つの組織。
組織運営	民主的で透明性が高く、地域住民に開かれた運営を行う。
活動	地域課題の解決に向けた取り組み、地域団体の活動の総合的な調整、市との連絡調整や協働の窓口となる、など。

出典：玉富香代(2014)『『豊中スタイル』による地域自治の推進—豊中市の事例—』公益財団法人日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』p.85

図表 3-2 地域自治組織の認定要件

<p>①地域住民が、「地域自治の原則」に即した取組みを通じて地域の将来像を共有し、形成した組織であること。</p> <p>②市長が必要と認める一定の区域(原則小学校区)を範囲としていること。</p> <p>③すべての地域住民を対象に、地域活動の総合的な調整や地域課題解決の取組みを実施すること。</p> <p>④地域内のすべての住民により組織し、「地域自治の原則」に即した運営を行うことを、規約に定めている。</p> <p>⑤その他、市規則で定める要件。</p>

出典：玉富香代(2014)『『豊中スタイル』による地域自治の推進—豊中市の事例—』公益財団法人日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』p.85

(豊中市「豊中市地域自治推進条例 各説明文」を基に玉富作成)

3-2-4. 地域と向き合う行政の組織体制

豊中市は、地域自治を総合的に推進するため、地域自治推進条例第 6 条に定める市の責務に従い、地域自治組織の形成及び活動の支援を担当する職員を配置するなど、地域の課題に横断的に対応できる体制を整備している。

これに基づき、地域自治組織の形成及び活動の支援などをコミュニティ政策室(現、コミュニティ政策課)の業務として位置づけ、地域と行政をつなぐ窓口として支援や庁内の連絡調整を行う地域担当職員を配置し、行政の地域課題への対応力を強化し、地域自治の推進を

図っている。地域担当職員は、平成 30 年(2018 年)4 月 1 日現在 6 名を配置し、1 人あたり 2～3 校区を担当している。主な業務は図表 3-3 の通りである。

図表 3-3 地域担当職員の主な業務

地域自治組織 の設立まで	①地域と顔の見える関係づくり、現状や課題等の把握（地域活動の見学、取材など） ②地域に関わる情報の収集、関連する行政情報の提供（地域の会合へのオブザーバー参加など） ③地域自治組織の設立に向けた支援（助言、相談対応、事務のサポートなど）
地域自治組織 の設立後	①地域自治組織の運営・活動の支援（助言、相談対応など） ②地域の課題解決に向けて、地域自治組織と市の関係部課との連絡調整、コーディネート

出典：玉富香代(2014)『『豊中スタイル』による地域自治の推進—豊中市の事例—』公益財団法人日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』p.87

また、市の各部局が情報を共有し、地域の課題解決に向けて協議し、連携していくための体制として、平成 25 年(2013 年)に市の各部長で構成する協働推進本部会議を設置した。さらに庁内の各課に、地域との協働の窓口となる協働推進員を配置し、地域担当職員と協力・連携して地域の課題解決に取り組んでいる。このほか、地域の課題の解決に向けて、複数の課が連携して取り組む必要がある場合には、各課の担当者などによるプロジェクトチームを設置することを想定している。

3-2-5. 今後の豊中市の取組みについて¹⁷

玉富(2014)はこれからの取組みについて、3つの課題を指摘している。

(1)地域自治についての理解の促進

地域自治の目的や必要性の理解が十分ではなく、取り組みの負担に懸念を抱いている地域も存在する。また、市の各部局が地域課題に対応していくためには、地域自治について理解し、地域担当職員と連携していくことが求められる。

¹⁷ 本項は、玉富香代(2014)『『豊中スタイル』による地域自治の推進—豊中市の事例—』公益財団法人日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』pp.90-91 に依拠している。

このため、市内部の情報共有・連携を強化するとともに、地域ごとの将来の姿を人口推計等により数値化するなど、取組みに関わる情報提供を充実させ、地域自治の理解を深めていく。また、取組みに対する地域の不安を解消するには、地域担当職員が地域の状況を十分に把握し、できるところから少しずつでも取組みを進めていけるよう、働きかけの工夫をする。

(2)地域コミュニティ活性化の基盤の整備

自治会やマンション管理組合などの住民組織は、住民相互のつながりをつくる基礎団体である。公民分館や校区福祉委員会など各種団体の活動を支えるなど、地域自治の基盤となる重要な役割を担っている。校区単位で地域自治の取組みを進めると同時に、自治会等の住民のつながりづくりや活動の活性化など、地域コミュニティの基盤づくりを支援する。

(3)取組みの担い手の発掘・育成

地域における担い手の育成は大きな課題の一つである。子どもや若い世代、女性など、多様な人たちが地域活動に参加できるような取組みを促進するとともに、地域内外のNPOや事業者、学生などがそれぞれの経験や専門性を地域の課題解決に活かせるよう、民間人材が地域の取組みに関わる方策の検討が必要である。

これまで豊中市が地域自治の総合的な推進のために取り組んできた成果と課題については図表3-4にまとめている。

図表 3-4 市の取り組みの成果と課題

項目	成果(平成 29 年度実績)	課題
地域自治の周知 取り組み機運の醸成	出前講座(15 校区、計 5 回)を実施。延べ 150 人参加。 7 校区で地域自治組織の取り組みが行われ、3 校区で検討・準備が行われている。	地域自治の目的や必要性、制度等についての理解の促進。 地域自治に対する団体(住民)間での意識の違い(温度差)の解消。
地域自治の取り組み支援	地域自治組織活動交付金として、13,916,831 円を交付。 南桜塚校区地域連絡協議会と小曾根小学校区地域自治協議会で、地域自治組織と学生等若者・NPO 等市民公益活動団体との協働によるモデル事業を実施。	地域特性の把握と信頼関係の構築。 地域自治組織や検討組織の組織運営力(事務力)の向上支援。 地域自治組織活動交付金の対象事業の要件の明確化。
市内部の情報共有・連携体制の整備	地域と行政をつなぐ役割を担う、専任の地域担当職員を配置。 市内部の体制を構築し、各課の窓口となる協働推進員を選任。	地域自治の目的や必要性、制度等についての理解の促進。 地域の課題解決に向けた取り組み事例の共有。 各課が把握する地域情報を、日常的に相互に共有する意識の向上。
地域と行政の総合的な関係づくり	地域自治組織により「地域の総意」が形成されることから、取り組みが行われている 7 校区では、地域の課題や要望への対応が円滑化、迅速化。	地域課題に関する地域と行政の役割分担の明確化(地域自治組織が作成する「地域づくり活動計画」への記載を想定)。 「地域の総意」であると認めるか否かの判断(どのような経緯を経て合意形成に至ったものを総意とみなすのか)。 地域と行政の相互理解の促進と協働意識の醸成。

出典: 豊中市(2018)『平成 29 年度(2017 年度)豊中市市民公益活動推進施策実施状況報告書』pp.38-41 をもとに筆者作成(巻末・資料参照)

4. 先進事例の調査

第2章で述べたように、自治会や地域自治組織が地域の活動をこれまで以上に行うことは難しくなっているように見えるが、乾(2017)は、時代は変わりつつあると指摘している(乾、2017、pp.56-57)。震災対応などだけではなく、防犯、高齢者の見守りや子育て支援、まちづくりにも地域コミュニティの役割が求められている。また、乾の研究によると、「自分が自分として認められる場(顔見知りの場)」あるいは「自己実現の場」を求めて地域コミュニティに関わりを持つ人が、とりわけ20～40歳代に増えている。この世代は、50歳代よりも、地域活動や地域組織への忌避感がなく、むしろ地域活動や地域組織は重要であると答える人が多い(乾、2017、p.57)。

問題は、地域コミュニティは時代の要請に応えることができるかどうかである。それではどのような方向をめざせばよいのか。乾(2017)は、次の5点を指摘している(乾、2017、pp.61-62)。

①課題解決型の組織へ

これからの地域自治組織は、これまで自治会等が担ってきた親睦に加え、地域課題を自分たちで解決し、地域が地域を運営する役割を担う必要がある。

②小学校区レベルでの地域組織の一体化

高齢者支援であれ、子育て支援であれ、すべての地域課題は相互に関連する。例えば、高齢者福祉は、防災とセットで取り組むことが効果的であり、また、住民交流とも関係する。バラバラの組織でバラバラに取り組むのではなく、地域一体の組織を作り、地域課題に包括的に取り組む必要がある。また、地域組織の担い手が少ないという現状を考えた場合、地域組織の一本化は、限りある人材の一本化ができるというメリットがある。

③コミュニティへの参加を高める

地域を代表し、地域が地域を運営する組織は、仕組みだけでは動かない。人のつながり、地域の人たちの参加を向上させる取り組みが必要になる。そのためには、地域の広報広聴機能の強化が必要になる。

④地域全体が対象

新しい地域組織は、自治会等費を払う人だけが対象ではない。行政が包括的な補助金を供与している以上、地域住民全員が地域組織の対象となる。

⑤地域の新しい動きを取り込む

地域コミュニティは捉えどころがないが、個々人の身近な課題や関心を核に、多様な関係や自由な活動が生まれやすい。とりわけ、近年は子ども食堂の取り組みが若い世代を中心に活発である。彼らは、「地域のため」という理念で動いているわけではなく、自分が関心を

持っていることをやっているのである。それ故に、彼らは既存の地域組織と距離をとる傾向にある。だが、彼らの活動もまた地域活動である。彼らの中には、地域組織とは関わりたくないという人もいるが、長期にわたって連携・支援関係を継続するうちには、そこから地域組織の担い手が輩出してくる可能性も高い。

乾(2017)の考え方に従えば、地域をよくするために、自らの地域のことは自らの力で地域を運営し、地域のニーズにあった活動を行う。校区レベルで考えれば必ずしも人材が枯渇しているわけではなく、地域自治組織の意義がみえる活動を行い、民主性を高める。また、自治会等費を納めている人だけが地域の住民ではなく、そこで活躍している法人や団体もまたその地域の住民である。そのなかには、子ども食堂など、これまで自治会等が取り組んでこなかった活動をしている若い子育て世代もいる¹⁸。彼らもまた地域の人材であり、彼らに地域自治組織に入ってもらうことが将来的には地域自治組織にとっても望ましいということになる。

それでは具体的にどうしたらいいのか。本章では、その点について検討していく。具体的には、地域自治組織が機能している自治体の例(三重県名張市)について検討し(4-1)、そのうえで今後求められる地域の拠点としてのコミュニティカフェ(4-2)、民間事業者等との協働(4-3)について論じていく。

4-1. 地域自治と地域福祉計画

名和田(2019)などは、地域自治組織の先進事例として、次の4市をあげその特徴を次のように紹介している。

①北九州市

1990年代、「まちづくり協議会」というコミュニティ組織を立ち上げたが、それを所管していたのが福祉の部局で、後に「市民福祉センター」に改称。

②神戸市

老人憩いの家を改築した「地域福祉センター」を拠点として、小学校区をめぐり全市域を「ふれあいのまちづくり協議会」に改称。

③横浜市

254 の全地区で地区別地域福祉計画が策定され、地域自治のシステムの中に福祉が内在

¹⁸ 例えば、豊中市のこども食堂の「どんぐり」(北丘小学校区)は、校区福祉委員会、民生委員ら有志が主催し、運営については地域自治組織が支援している。

参照 HP、

https://www.city.toyonaka.osaka.jp/kosodate/kosodate/kodomomirai/ibasho.files/kodomo_hokudoumap2018.11.pdf

最終閲覧日：平成31年(2019年)3月12日

化されている。

④名張市

公民館を単位とした地域づくり組織には、地区保健福祉センターを設置し、地域づくり組織や民生委員と協働して地域福祉を推進し、コミュニティの様々な活動を支援し、人の力を地域の力につなげていくネットワークづくりとして位置づけている。

名和田は、これら4市について、地域課題の解決が地域コミュニティ自身に求められ、それに対応する新たな地域側の体制を築くための方策が地域自治組織であり、したがって地域自治組織の活動の中には福祉的な活動が多くなることも当然である、と指摘している(名和田、2019、p.5など)。

本節では、地域福祉において地域に期待される役割について整理した上で、豊中市の地域福祉のシステムと名張市の地域福祉のシステムとの比較を行い、検討を行う。

4-1-1. 地域福祉の考え方

平成15年(2003年)に公表された厚生労働省高齢者介護研究会『2015年の高齢者介護』は、そもそも介護保険のみですべての福祉課題を支えることは不可能であり、介護以外の専門職や地域のインフォーマルな社会資源を統合することの重要性が強調された。インフォーマルな社会資源は、その後「互助」と位置付けられ、住民主体のサービスやボランティア活動が地域包括ケアの構成要素として大きな役割を期待されるようになった(厚生労働省高齢者介護研究会、2003)。

介護保険制度ができた当初は、在宅介護支援センターがこうした「統合」を推進する機関として想定されていたが、居宅介護支援事業所との役割分担が不明確になってきたことなどを理由にその役割が再検討され、平成17年(2005年)の介護保険法改正では地域包括ケアを推進する機関として地域包括支援センターが誕生した(高橋、2012、p.6)。地域包括支援センターは、個別のサービスのみならず、地域住民や関係機関とのネットワーク構築といった地域包括ケアシステムの構築を担う中心的な機関であるとされた。地域包括ケアシステムにおける市町村の役割は、地域包括支援センターの設置主体として、多様な専門職や事業所、住民などのインフォーマルな社会資源を統合した包括ケアシステムを構築する主体へと再定義されたといえる。

地域包括ケアが展開されるエリアについての言及はなかったが、平成21年(2009年)の三菱UFJリサーチ&コンサルティング地域包括ケア研究会報告書では、「おおむね30分以内」に駆け付けられる「圏域」において「医療・介護等の様々なサービスが適切に提供できる」ことが強調され、さらに平成22年(2010年)の報告書では「中学校区」を基本とすることが明

記された(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング地域包括ケア研究会、2009、2010)。

このように、地域包括ケアシステムという概念は、政策的な概念として、インフォーマルな資源の強調、日常生活圏域(具体的には中学校区など)を基本的なエリアとすること、市町村と地域包括支援センターが推進する主体となることが明確になってきた。

4-1-2. 地域包括ケアの方向性

猪飼(2011)は、地域包括ケアシステムは、「効率性の低い場所でケアが展開されるという側面」が否定できないと指摘している(猪飼、2011、p.32)。したがって、十分な資源投資を行わないと、地域包括ケアシステムは地域社会により多くの負担を強いる結果となり、そうならないようにするために、猪飼が必要だとしていることは、以下の3点である(猪飼、2011、p.32)。

- ①地域社会からの支援の調達
- ②主体間の連携
- ③必要な技術革新が行われること

このうち、本報告書の関心に引き付けていえば、①と②が重要である。地域包括ケアシステムを構築するためには、住民の自発的な支え合いを再構築し、地域住民同士の関係を強化していくこと、地域でのケアに対して、フォーマル・インフォーマルな多様な主体が連携し、力を発揮していくことが必要だということになる。このように、地域包括ケアシステムを構築していくためには、地域住民の力、地域の福祉力が不可欠となる。しかしながら、そのビジョンの実現は簡単ではない。

4-1-3. 地域の力に期待されること

具体的に地域に期待される役割とは何か。井上(2011)は、高齢者の孤立・処遇困難な事例について言及する中で、地域ぐるみの対応によって対象者の早期発見を可能にする「地域社会のネットワーク化」と複数の専門職が制度横断的なニーズに対してシームレスに支援することを可能にする「専門職のネットワーク化」が重要であると指摘している(井上、2011、p.16)。

地域社会のネットワークに期待されていることは、「早期発見」である。地域社会のネットワーク化には、具体的な生活支援サービスの提供が期待されている¹⁹。例えば、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングの地域包括ケア研究会の報告書では、「地域包括ケアを支える

¹⁹ 筆者がヒアリングに訪れた福岡市小田部地区では、介護事業者や歯科医師が地域自治組織と連携し、活動することで、地域の人たちと顔見知りになり、高齢者が安心してその介護施設などを訪れるようになり、高齢者のサポートが充実してきているという。

サービス提供体制」のなかで、見守り、緊急通報、安否確認、食事、移動支援、社会参加機会の提供、その他電球交換、ゴミ捨て、草むしりなどの日常生活に関する支援を生活支援サービスと位置付け、こうしたサービス提供の主体として、「自治会や NPO など住民主体の様々な活動体」を想定している(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング地域包括ケア研究会、2010、p.27)。

朝倉は、ケアを当事者の生活の場である地域で共に暮らす人々との共同やまちづくりという自治をめざした関係と位置づけ、新しい関係として、「共同のケア」を作ることが求められているとしている(朝倉、2010、p.6)。つまり、住民によるケアはまちづくりや自治と連動するものとしてとらえていく必要があるということである。住民による生活支援サービスを活用するだけでなく、住民自身の主体性を引き出し、住民自身が作り出していくケアを市町村や地域包括支援センターをはじめとした専門職がどのように支えていけるか。住民と協働した地域包括ケアシステムの構築にはこの難しさがあるといえる。

4-1-4. 豊中市の地域福祉計画

豊中市の地域福祉計画は、大きく3期に分けられる。5年スパンの計画期間で、第1期が平成16年度(2004年度)からスタートし、第2期が平成21年度(2009年度)から、第3期が平成26年度(2014年度)から今日に至っている。基本的には「豊中市健康福祉条例」に基づき、その策定及び変更について「豊中市健康福祉審議会」が調査審議している。第1期の計画策定以来、3期共に計画の基本理念は「誰もが互いに尊重しあい、安心して健康に暮らすことのできる福祉コミュニティの実現」を掲げている²⁰。

平成16年(2004年)に庁内関連部局課長級職員により「庁内検討委員会」が組織され、次いで庁内関連部局実務担当職員による「実務担当者会議」が組織され、庁内で地域福祉計画策定の検討が進められた。また市民を対象に意見を聴く会(ワークショップ形式)を開催し、市民への啓発活動を行い、公募市民による学習会を実施している。市域の地域福祉計画策定に先立ち、まず大阪府のモデル事業を受託し、2つの小学校区において研究会・ワークショップという住民参加手法に基づき小地域福祉計画の策定を進めた。

基本理念を実現するために、第1期では、①地域福祉活動の活性化の促進と活動基盤の充実、②地域福祉を推進するための仕組みづくり、③事業推進のための行政機能の充実、の

²⁰ 平成31年(2019年)4月から始まる『第4期豊中市地域福祉計画』では、第1期から第3期の計画で掲げてきた基本理念の考え方をふまえながら、市民一人ひとりが主役となり、未来を創造していくことができる共生社会を推進していくために、新たな基本理念「みんなで創る あなたもわたしも 今よりもっと幸せに暮らせるまち」を設定し、その実現をめざしている。

3 点を基本目標として掲げている。重点プランと具体的施策体系は図表 4-1 の通りである。

図表 4-1 第 1 期計画重点プランと施策体系

地域福祉活動拠点の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域にある資源の見直し ・ 社会福祉施設の利用
身近な窓口の仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 身近な相談窓口の確保 ・ 専門機関のネットワーク ・ コミュニティソーシャルワーカーの配置
行政と地域、事業者とのパートナーシップの構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域ニーズの把握 ・ 行政内部の連絡調整 ・ 職員研修の充実

出典：豊中市(2004)『豊中市地域福祉計画』「重点プラン」をもとに筆者作成

第 1 期計画では、身近な相談窓口として「福祉なんでも相談窓口」が設置され、専門機関のネットワークとして、「地域福祉ネットワーク会議」の構築が進められた。また、コミュニティソーシャルワーカー(以下、CSW)がおおむね中学校区程度を目安に配置されることになった。

また、関係機関の連携を強化し、要援護者の早期発見から支援につなげるライフセーフティネットという仕組みを構築し、豊中市の地域福祉の基盤強化を図った。

平成 19 年(2007 年)には第 1 期計画の中間見直しを行い、平成 20 年度(2008 年度)までに市内 35 か所に「福祉なんでも相談窓口」を設置し、7 生活圏域²¹に 9 人の CSW(社会福祉協議会職員)が配置されている。7 生活圏域は民生委員・児童委員の担当ブロックにも照応しており、介護保険制度による地域包括支援センターも同じ 7 圏域に設置され、「地域福祉ネットワーク会議」とも対応している。ネットワーク組織内にそれぞれ子ども部会、高齢部会、障害部会が設けられ、強化されてきている。また、市の健康づくり推進課(現、健康増進課)の保健師の地域担当制(小学校区配置)や「地域支援保育士」を概ね中学校区ごとに配置するなど、「市民協働型職員」育成の取り組みを行っている。このようなライフセーフティネット体制づくりが、公民協働による高齢者や障害者世帯の福祉ごみ処理プロジェクトや

²¹ 豊中市では、『豊中市都市計画マスタープラン』に基づき、都市計画の決定などに際しては、地域によって異なる都市基盤の状況、まちの形態や機能など、地域特性を踏まえて検討する必要があるため、地形地物、市街地形成履歴、市街地特性のほか、日常生活圏などを考慮して、地域区分を 7 生活圏域に設定している。福祉分野では、平成 18 年度(2006 年度)の介護保険制度改正により、『豊中市都市計画マスタープラン』をベースに独自の圏域設定を行った。

高齢者の老朽化した家屋を狙うリフォーム詐欺の防止など目にみえる成果を出している。第2期計画の初年度の平成21年(2009年)4月には、社会福祉協議会と財団法人豊中市福祉公社の統合により、福祉公社におけるフォーマルなサービス体系と、社会福祉協議会におけるインフォーマルサービスを組み合わせ、豊中市のライフセーフティネット機能の充実を図ることとした(図表4-2)。「豊中市すこやかプラザ」の新設、市立老人デイサービスセンターを拠点に「地域福祉活動支援センター」、地域福祉権利擁護事業を推進する「地域福祉権利擁護センター」の設置などが盛り込まれた。また、7生活圏域おおむね一人ずつに配置されていたCSWも2人ずつに増員され、総勢14人の体制になった。

図表4-2 第2期計画重点プログラムと施策体系

地域福祉人材の育成	<ul style="list-style-type: none"> ・新たな人材の育成 ・福祉教育の推進 ・福祉情報提供媒体の活用
ライフセーフティネットの充実	<ul style="list-style-type: none"> ・地域における見守り体制の充実 ・身近な相談窓口の確保 ・専門機関と地域住民、事業者とのネットワーク ・CSWの配置とPR
行政・地域・事業者とのパートナーシップの構築	<ul style="list-style-type: none"> ・地域ニーズの把握 ・行政内部の連絡調整 ・職員研修の充実 ・事業所への相談窓口の周知
地域福祉推進拠点の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・「豊中市すこやかプラザ」による福祉健康子育て機能の連携強化 ・日常生活圏域単位の「地域福祉活動支援センター」の設置
災害時要援護者支援体制の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時安否確認推進体制の明確化 ・災害支援訓練の実施 ・福祉避難所のマニュアル作成
地域福祉権利擁護体制の充実	<ul style="list-style-type: none"> ・苦情解決の仕組みのPR ・「地域福祉権利擁護センター」の設置

出典：豊中市(2009b)『第2期豊中市地域福祉計画』「重点プログラム」をもとに筆者作成

「豊中市ライフセーフティネット」という仕組みによって、小学校区ごとの地域住民による民家・住民集会所など既存施設を活用した「福祉なんでも相談窓口」、地域住民と行政

職員や福祉専門職とを結びつける「地域福祉ネットワーク会議」、さらにこの会議を主催する CSW 配置事業が展開されている。つまり、引きこもりの人たちなど社会福祉制度や介護保険サービスにつながりにくい制度の狭間にいる人々を受け止めるサービスの開発やフォーマルな制度ではないインフォーマルな資源(民家や住民集会所)、そして地域ボランティアである校区福祉委員という人材資源を協働させながら、行政職員や福祉専門職という人材を地域にアウトリーチさせている。

平成 26 年度(2014 年度)から平成 30 年度(2018 年度)を計画期間とする第 3 期地域福祉計画では、健康福祉審議会の部会として地域福祉計画研究部会を設置し、計画の具体的な内容について検討を行った。

地域包括ケアシステム・豊中モデルの考え方も、豊中市地域福祉計画の延長線上にあるものである。地域包括ケアシステム・豊中モデルは、特定の人を対象に特定の主体が支援する取り組みではなく、全ての市民に関わるものであり、地域包括ケアシステムの構築・推進に際しては、私たち一人ひとり、全ての市民が「自分ごと」として取り組むことが重要となっている。

全ての市民が「自分ごと」として取り組んでいくためには、市民、民間事業者、行政、市民団体(自治会等の地縁型組織や各種ボランティア団体など福祉活動的組織)などの多様な主体が、地域包括ケアシステムについての課題や目的を共通認識として持ち、それぞれの役割、強みを生かして主体的に行動していくことが求められる。

豊中市では、身近な地域の中で相談を受けて、相互の支え合いの中で解決する相談対応機能、さらに市全体のバックアップ、セーフティネットを整える行政の責任で行う機能を充実させていくとしている(豊中市、2017b、pp.27-29)。

4-1-5. 名張市の地域自治制度²²

本項では、人口減少時代を先取りし、早い時期から地域自治組織を中心に地域組織の再編を行っている名張市の事例をみていく。

名張市は、平成 15 年(2003 年)に、市内 14 の地区(おおむね小学校区単位、現在は 15 地区)ごとに住民をメンバーとする「地域づくり組織」(地域自治組織)を設立し、地域課題解決のための取組みを進める方針を決定した。この地域づくり組織が行う事業内容については、それぞれが自らで決めることとし、市当局は、その事業実施のため用途を限定しない「名張市ゆめづくり地域交付金」を交付する支援措置を講じている。これにより各組織では、それ

²² 本項は、「名張市自治基本条例」と山崎(2017)『人口減少と社会保障』中公新書、pp.243-247 を参考に筆者がまとめた。

それぞれの地域が抱える課題に対処するため、多様な事業が展開されることになった。

さらに名張市は、昭和 31 年(1956 年)以来設置されていた市内 160 の「区」や団地の「自治会」などの地域組織が混在する状況の改革に踏み切る。平成 21 年(2009 年)に区長制度を廃止し、従来の行政業務委託料等や地区の各種団体などに対する個別補助金を、前述の地域交付金に統合した。あわせて、地域づくり組織を地域の自治を担う唯一の地域自治組織と位置付けるとともに、区や自治会は地域自治組織に参加する基礎的コミュニティとするという 2 層構造を明確にした。地域における「制度・政策の推進主体」と「つながりの場」としての機能の両方を、地域づくり組織に統合させる再編であった。

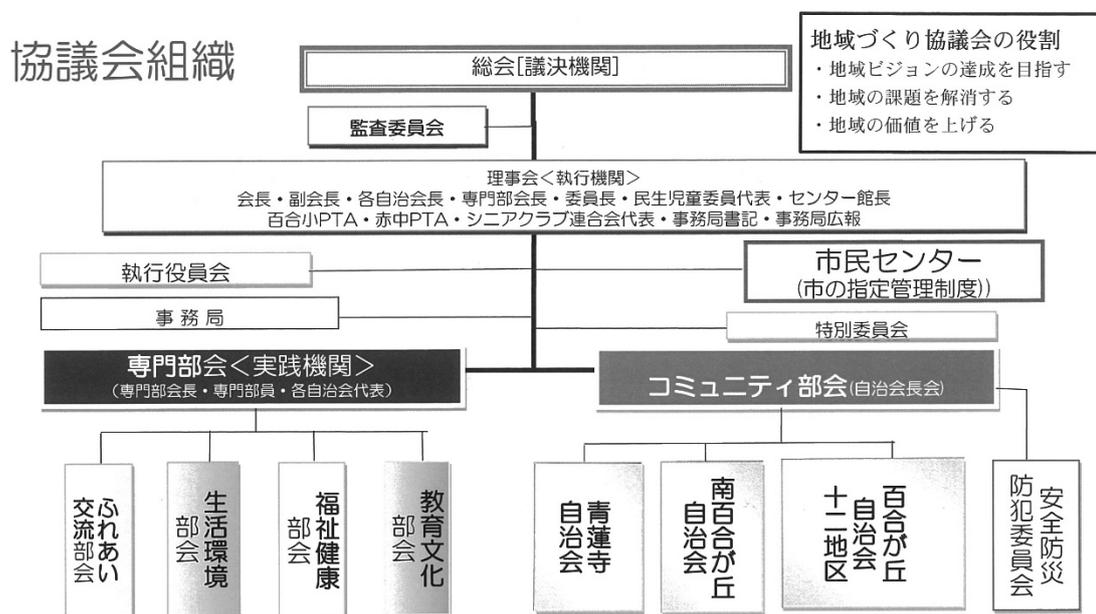
そのうえで、地域づくり組織ごとに個性ある将来のまちづくりをめざすビジョン(まちづくりの基本目標と基本方針)を策定することとし、これにより、地域住民が地域の課題を「我が事」として捉え、取り組む意識づくりを進め、小学校区単位とする地域づくり組織を中心に活性化させていった。

名張市の地域づくり組織の活動内容を、青蓮寺・百合が丘地域(人口 7,463 人、2017 年 7 月現在)を例にみていく(図表 4-3)。

地域づくり組織には、議決機関として総会(メンバーとなる代議員は、地域内の町内住民から 1/100 の割合で選出)が置かれており、その下に執行機関として、理事会(理事 29 人)と執行役員会、特別委員会のほか、事務局が設置されている。特別委員会は、地域ビジョンの策定を担った組織である(山崎、2017、p.243)。これらの組織は、この地域づくり組織が「制度・政策の推進主体」として、地域全般にわたる政策や事業を協議し、決定する機能を果たすための組織であるといえる。

これらの組織とともに、実際に様々な事業を行う実施組織として、コミュニティ部会と専門部会が置かれている。実施している事業には、行政が実施する事務を肩代わりしているようなものもあれば、地域コミュニティとしての活動もある。コミュニティ部会は、各自治会長(任期 1 年)14 名からなり、その下に各自治会が位置づけられており、各地域の課題解決や市の行政事務の実施にあたっている。特に、安全防災・防犯は重要な業務として位置づけられており、コミュニティ部会の下に置かれた安全防災・防犯委員会によって活動が展開されている。これに対して専門部会は、各自治会に共通する重要な事業を地域横断的に実施する機関で、この部会は、担当事業に対して問題意識を持ち、精通した人が運営していることが特徴である。

図表 4-3 名張市青蓮寺・百合が丘地域の地域づくり組織(協議会)の組織図



出典：首相官邸ホームページ

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/29forum5_jirei_shiryoy3.pdf

最終閲覧日：平成 31 年(2019 年)3 月 26 日

地域づくり組織の事業の内容としては、まず、市の指定管理者として、地域の市民センターの管理運営がある。市民センター内に組織事務局も置かれており、これによって、地域住民が集い、交流する場所が確保されている。その他の事業は、先述の専門部会が中心となって実施しており、例えば、福祉健康部会はふれあいサロンや配食サービス、移動支援などを、生活環境部会は清掃活動、公園の草刈りなどを実施している。

最近特に力を入れている事業としては、地元の小学校を地域住民が支援する「百合小学習支援ほめほめ隊」がある。この事業は、小学校の先生からの依頼を受けて、授業時間内の児童一人ひとりへの声かけ、図画工作や体育、調理実習などの様々な学習支援を行うものである。毎週金曜日に小学校から翌週 1 週間の学習支援の依頼を受け、それを地域づくり組織に設置されている教育文化部会の副会長がコーディネート役として調整し、土日の間に地域住民による学習支援プランを作成している。平成 28 年(2016 年)には年 1,705 時間に上る支援実績をあげており、教育関係者や保護者などからも高い評価を受けているという(山崎、2017、p.243)²³。

²³ 平成 28 年度(2016 年度)、「地域学校協働活動」推進に係る文部科学大臣表彰の対象と

名張市では、このように地域づくり組織をベースに地域活動を展開している一方で、地域に密着した体制を作り上げている。例えば、「まちの保健室²⁴」事業である。これは、地域づくり組織の単位である 15 の小学校区ごとに、市の保健・福祉の専門職を 2 名配置した「まちの保健室」を設置し、地域の介護や子育てなどの身近な相談に応じるとともに、訪問相談も行うというものである。

この「まちの保健室」では、社会的孤立者や生活困窮者への相談支援活動のほか、妊娠から出産・子育てまで切れ目なく支援する「名張版ネウボラ²⁵」の活動も担っている。これらの活動は、地域づくり組織と同じ小学校区をベースとしているため、市と地域の両者が常時連携する体制が出来上がっている。

名張市が取り組んだ地域組織の再編は、地域づくり組織の設置という組織改革から始まり、財政改革としての交付金化、意識改革を促す地域ビジョンの策定、行政改革としてのまちの保健室、各事業の展開に至るまで首尾一貫した対応によって実現された事例といえる。

4-1-6. 名張市の地域福祉計画の策定²⁶

名張市の地域福祉計画は、平成 15 年(2003 年)に地域福祉計画策定モデル地区の指定を受け、平成 17 年(2005 年)に名張市の保健福祉施策の基本となる指針を総合的に定める福祉の総合計画(第一次)として策定された(期間は平成 17 年度～平成 21 年度(2005 年度～2009 年度))。基本目標として、「ともに生き ともに創る 心ふれあう幸せのまち」を掲げ、「与えられる福祉」から「ともに創る福祉」への転換をめざす点は、「住民自らが考え、自ら行う」という地域内分権の理念と共通する点である。

こうした転換を具体的に進める地域福祉推進の戦略として、「人の力」と「地域の力」を高め、名張方式の地域福祉を推進することをうたい、基礎的なコミュニティで人が出合い、交流するための拠点整備と地域づくり組織の単位でこうした拠点と地域が繋がっていくためのネットワークづくりを推進することを明示した。

して名張市百合が丘小学校 学校支援地域本部が選ばれた。

²⁴永田は、まちの保健室の機能について、①安心して相談できる地域の情報拠点、②パイプ役(核)としての機能、③長期の関わり、④地域とのかかわり、⑤「専門職でありながら専門職らしくないワーカのかかわり」をあげている(永田、2013、pp.69-82)。

²⁵ネウボラ(neuvola)とは、フィンランドにおいて、妊娠期から出産、子どもの就学前の間、母子とその家族を支援する目的で、地方自治体が設置・運営する拠点のこと。日本では、厚生労働省がネウボラを参考に、名張市などの市区町村で、妊娠・出産包括的支援モデル事業を行っている。

²⁶本項(4-1-6.)と次項(4-1-7.)は『名張市地域福祉計画』と名張市健康福祉政策室(2010)『名張市における地域福祉の取り組みと地域における実践例』を参考に筆者がまとめ整理した。

基礎的なコミュニティでの拠点づくりとしては、「夢づくり広場」の整備が推進された。具体的には、自治会やNPOなどが空き家、空き店舗、集会所などを改修して高齢者サロンといった集いのできる拠点を整備する際に、国の「地域介護・福祉空間整備等交付金」²⁷を財源に、100万円を上限に市が助成するものであって、平成21年(2009年)12月までに140か所が整備された²⁸。

また、地域づくりの一環として、地区保健センターとして「まちの保健室」の整備がうたわれた。第一次地域福祉計画において、まちの保健室は、初期総合相談を担うとともに、地域づくり組織、民生委員と協働して地域福祉を推進し、夢づくり広場事業の実施を支援することで、人の力を地域の力につなげていくネットワークづくりの要として位置づけられている。

このように、名張市では、地域福祉の圏域として、住民による自発的活動の単位である自治会・区の単位と、まちの保健室と地域づくり組織が活動する住民自治の単位とを設定している。

4-1-7. まちの保健室の位置づけ

地域福祉計画で位置づけられたまちの保健室は、平成17年(2005年)に2地域で開設され、平成19年(2007年)には5地域、平成20年(2008年)には7地域で開設され、14地域すべてで開設された(平成22年(2010年)には15地域)。また、平成18年(2006年)に地域包括支援センター(名張市では直営の一か所のみ)が設置されてからは、センターの支所として位置づけられ、センターと連携しながら初期総合相談の役割を担っている。職員の中には看護師、社会福祉士、介護福祉士、社会福祉主事の資格を持つ職員が配置されている。

こうしたまちの保健室の相談実績の推移は図表4-4の通りである。公民館や身近な地域に設置していることから、来所相談が多いと考えられる²⁹。

²⁷ 国民が住み慣れた地域で暮らし続けることができるようにするため、また、地域再生や三位一体の改革の観点なども踏まえ、各地方公共団体が地域の実情に合わせて裁量や自主性を生かしながら介護サービス基盤を整備することを支援するために創設された交付金(「地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律」)。各市町村は、地域におけるサービスの基盤の整備状況や既存の建物の活用状況などを踏まえて、各事業者への助成の程度を柔軟に変更することが可能であり、交付金総額の範囲内で、整備量を増やすことが可能である。

²⁸ 三重県ホームページ <http://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000027693.pdf>
最終閲覧日：平成31年(2019年)3月12日

²⁹ 平成17年度の在宅介護支援センター(7か所)の相談実績をみると、来所相談411件、電話相談1,792件、訪問相談2,817件の計5,020件の相談件数であった。平成29年度では、来所相談101件、電話相談12件、訪問相談12件であった。

出典：名張市在宅医療支援センターHP

まちの保健室は、地域包括支援センターの支所として、地域づくり組織の圏域(小学校区単位)において、身近な総合相談窓口として住民や関係機関からの様々な相談に乗る場である。それと同時に、地域づくり組織やその福祉関係部会など、地域包括ケア、地域福祉における多様なアクターのネットワークの核としての役割や、地域の活動を掘り起こしていく役割が期待されている。

図表 4-4 まちの保健室相談実績

	平成 18 年度 (2 か所)	平成 19 年度 (7 か所)	平成 20 年度 (14 か所)
来所相談	361	2,981	5,126
電話相談	199	5,321	7,368
訪問相談	253	2,531	4,244
合計	813	10,833	16,738

出典：名張市ホームページ

<http://www.city.nabari.lg.jp/ct/other000007600/9001900-090623-siryou05.pdf>

最終閲覧日：平成 31 年(2019 年)3 月 26 日

4-1-8. 地域自治と地域福祉計画の連動

以上のように、名張市では「住民が自ら考え、自ら行う」住民自治を強化するために、地域内分権を推進し、地域づくり組織への権限及び財源の移譲が進められると同時に、地域福祉計画の策定を通じて、地域力を高めていく取り組みも進めている。

名張市の住民自治強化の方策の特徴は、地域内分権と地域福祉の施策が一体的に展開されていることである。その特徴をまとめると、次の 3 点である。

①地域内分権を進めており、地域づくり組織に対し、予算及び権限を委譲する住民自治を強化する取り組みが進んでいる。

②小学校区単位で地域づくり組織や地域の様々な組織、人とのネットワークの要であり、地域包括ケアの初期総合相談を担うまちの保健室を設置し、専門家を配置していること。

③地域内分権と地域包括ケアの施策を連動させて機能させているデザイン。

もちろん、この 3 点が住民と創る地域包括ケアの普遍的に妥当する条件でないとしても、住民自治を強化する取り組み、そしてその取り組みを地域福祉と連動させる「仕組み」が必要だということである(名張市の場合は「まちの保健室」が仕組みにあたる。)。豊中市の地

<http://www.naga-med.or.jp/zaitakushien/jisseki/index.html>

最終閲覧日：平成 31 年(2019 年)3 月 29 日

域福祉のシステムをみると、「福祉なんでも相談窓口」に代表されるように、名張市の「まちの保健室」に類似した制度があり、前述の①と②の条件を概ね満たしていると考えられる。

地域自治と地域福祉を無関係の施策としてではなく、連動するものとして考えていく視点が必要である。特にこれからの地域福祉は、地域社会からの支援を期待する以上、コミュニティ施策と連動させて展開する必要がある。連動させるためには、そのための「仕組み」が必要であるが、名張市の場合は、それが関係団体のネットワークの核として位置づけられた「まちの保健室」である。もちろん、こうした仕組みはそれぞれの自治体の実情に応じてまちの保健室のような地域包括支援センターの支所が担ったり、地域包括支援センターや社会福祉協議会の地区担当者が担ったり、小規模多機能型居宅介護のような地域との連携が制度的に求められる施設が担ったりすることができると思われる。こうした仕組みを行政や専門職が市民と協議しながら考えていくことが必要である。

その際に有効な手段が「地域福祉計画」である。従来のように、介護保険事業計画、障害福祉計画、子育て支援計画などと横並びに地域福祉計画があるのではなく、社会福祉に関する諸計画の上位計画として地域福祉計画が位置づけられている。福祉に関する諸計画を担当課がバラバラに所管するのではなく、地域福祉計画との間に整合性を持たせ、推進に当たっていけばより効果的なものになることが期待できる。そのような地域福祉計画にしておくためには、これまで進めてきた「住民参加」だけでは難しい。住民参加を大事にしながら、「専門職参加」「自治体職員参加」がより求められる。

この点において、豊中市の地域担当職員制度と協働推進員制度は地域自治組織と地域福祉の両方をうまく回す仕組みとなり得る。

地域担当職員制度は、住民にとってわかりにくい自治体の縦割り行政を補完する役割を持つ。一般に、住民と役所の接合点は、住民登録であれば市民部局、福祉であれば福祉部局などのように、機能別に設定される。これに対して地域担当職員は、担当地域内での多岐にわたる課題を行政の各部局に伝え、また行政各部局からの伝達事項を地域担当職員が一元的に地域に伝えるなどの包括的な「パイプ役」としての機能を持つ。

豊中市では、各部局が情報を共有し、地域の課題解決に向けて協議し、連携していくための体制として、市の全部局で構成する協働推進本部会議を新たに設置した。さらに、各課に、地域との協働の窓口となる協働推進員を配置し、地域担当職員と協力・連携して地域の課題解決に取り組んでいる。このほか、地域の課題の解決に向けて、複数の課が連携して取り組む必要がある場合には、各課の担当者などによるプロジェクトチームを設置することを想定し、地域福祉計画をより地域で運営しやすくなる可能性を持っている。

その一方で、行政が設置する「福祉なんでも相談窓口」や「地域担当職員」とは別の窓口

もまた必要であろう。なぜなら、行政の施策を知らない、あるいは行政のサービスを利用することをためらう住民が存在するからである。「福祉なんでも相談窓口」に来ない市民もまたその地域に住む人たちであり、その人たちに向けた福祉もまた地域自治組織として取り組む必要がある。そのような活動の手助けとなるのが、次節で論じるコミュニティカフェである。

4-2. コミュニティカフェの可能性

地域には「制度の谷間」にある問題や社会的排除など、公的な福祉サービスでは対応しきれない多様なニーズや、近隣の日常的な声掛けがあれば早期発見できたであろう孤立死の問題がある。厚生労働省(2008)は、少子高齢化の進行や高齢一人暮らしの世帯数の増加を指摘する一方で、定年退職後の団塊世代を中心として地域における活動を通じた自己実現のニーズが高まっており、地域の生活課題に取り組むことは、取り組む側にとっても支援される側にとっても地域での自己実現を可能にすると指摘している(厚生労働省、2008)。

また、地域活動に参加したい人や NPO 活動に関心を持つ人は増えており、過去の調査と比較するとその割合は増加傾向にある(内閣府、2009a)。こうした状況において、厚生労働省は地域における支え合いを構築するために、見守りや声掛け、簡易なボランティア活動の拠点など、住民による地域福祉活動が積極的に行われるための活動拠点の設置が不可欠であると指摘している(厚生労働省、2008)

一方、早川(2006)は居住福祉資源³⁰を「既存の制度の枠組みだけではなく、地域社会・住民の中で歴史的・伝統的に培われてきた、あるいは公共・公益・民間施設等々が高齢者福祉に直接・間接に果たしている要因」として位置づけ、居住環境や地域など幅広い居住資源を再生、創造するなど、居住地や町や村自体が福祉空間となる居住福祉社会を形成していくことが必要であると論じている(早川、2006、p.154)。

商店街の空き店舗や空き家などの居住福祉資源については、地域の過疎化や街の中心部の衰退により、近年その活用が検討されている(中小企業庁商業課、2009、など)。新たな建物を建てるのではなく、住み慣れた地域における既存の建物を住民の地域福祉活動の拠点として活用することは、街を活性化し、住民の自己実現の場として福祉活動を展開しやすくなると考えられる。

³⁰ 早川(2006)は、人生を支え福祉の基礎となしているのは、住居と居住福祉資源であるとし(p.85)、居住福祉資源の事例として、歴史的・伝統的資源として、寺社、集落、海岸、里山、歴史的風景、町並みなど、公共的性格の施設として、駅舎、郵便局、鉄道、学校、公園など、公益・商業施設として商店街、市、市場、宿泊施設、老人・障害者福祉関連施設、公民館などを例示している(pp.93-94)。

人々が触れ合う場所は多様である。子育て支援、介護予防などのように利用者がある程度定められている場所、行政によって制度化されている場所、制度化されていない場所、自宅、店舗など多様である。そのような場について、さわやか福祉財団(2008)は、「ふれあいの場所」と呼び、「地域に住む多世代の人々が自由に参加でき、主体的に関わることにより、自分を生かしながら過ごせる場所。そこでのふれあいが、地域で助け合うきっかけにつながる場所」と定義し、多世代が交流することで、同世代の人のみが集まるものとは異なる場の効果が生じるとしている。そしてさらに、求められる居場所の姿として、①いつでも立ち寄れ、いつでも帰ることができる、②誰もが利用できる、③時間を自由に過ごすことができる、④経験や能力を生かすことができる、⑤自分の存在を確認できる、の5点を挙げている(さわやか福祉財団、2008、p.4)。

居場所づくりは個人をはじめ任意団体や NPO 法人などを中心として活動が行われている。営利を目的とするよりも、少子高齢化による地域の支え合いの必要性や、障害者の就労支援の場の必要性など、社会状況の変化によるニーズが契機となり、取り込まれることが多い(細内、2010、p.15)。

本節で取り上げる「コミュニティカフェ」は飲食を共にするという点に特徴があり、誰もが気軽に利用できる場所である。地域に多様な人が利用できる拠点を設置するということは、お互いに知り合うだけでなく、お互いに支え合う関係が構築される可能性が生まれると考える。そしてそのためには、コミュニティカフェという場所を設置するだけでなく、個人や地域に働きかけるスタッフの配置が重要になる。様々な課題が存在する地域に拠点を置き、誰もが利用できる場所を運営するということは、個人が抱える課題および地域の課題にも目を向けざるをえない状況に直面する場面も生じる。そしてその課題を解決するために何らかの働きかけを行うのであれば、コミュニティカフェは地域の拠点の一つ、まちづくりの活動に発展する場になると考える。

4-2-1.コミュニティカフェの必要性について

第2章で自治会等や地域自治組織の問題点について論じた。多くの自治会等の悩みの共通点は「役員のみならず手不足」と「会員の高齢化」であろう。そのため、自治会等の活性化対策として、国や自治体の報告書等では、「加入率の向上」や「人材発掘」が唱えられ、会社等を退職した層や子育て世代の参加を呼び掛けている。

会社等を退職した層の地域活動への参加は、社会との接点づくりや健康づくりなど、彼らにとってもメリットとなることがある(厚生労働省、2000)。それでは、子育て世代にとって、自治会等や地域自治組織に参加するメリットとは何だろうか。深川(2017)の神戸市真野地区の子育て世代に対するアンケート調査結果によると、子育て世代は、①地域活動を高く評価

している一方、地域活動への参加度が低く、②子どもの教育に関心があること、③地域活動に関する時間のなさや、ともに活動に関わる同世代の仲間がいないという問題を指摘し、参加を促す要件として、①自分の子どもに関係する活動であること³¹、②子育て期に直面する課題に関するテーマの活動であること、③包括的ではなく、目的や活動内容が明確であること、④短期集中、完結型の活動であること、⑤ともに取り組む同世代の仲間がいること、をあげている(深川、2017、pp.178-187)。

深川(2017)の考えに従えば、自治会等や地域自治組織の活動は、包括的であり、その役職の任期は長期化し、またその参加者が高齢化しているため、子育て世代が積極的に参加する理由がないことになる。

それでは、子どもに関係する活動についてはどうであろうか。全国20歳以上の3,000人に対して行った少子化に関する内閣府の調査では、子を持つ親にとってあればいいと思う地域活動はすべての選択肢において増加傾向にある(図表4-5)。とりわけ、「子育てに関する悩みを気軽に相談できるような活動」(60.9%)、「子育てをする親同士で話ができる仲間づくりの活動」(49.9%)という回答になっている(内閣府、2009b)。この図表4-5に示されている「気軽な相談」「親同士で話ができる仲間づくり」「情報入手」については、従来、近隣の付き合いを通じてその役割が果たされてきたところが大きい。「子どもを預かる」あるいは「子育て家庭の家事を支援する」活動についても同様である。また、異年齢の子ども同士の遊びなどを通じてスポーツ活動や勉強を学び教えることも特別なことではなかった。地域の関係の希薄化や少子化および子どもの塾通いなどの理由により地域の支え合いが減少したことが、この調査結果の背景にあると考えられ、子を持つ親にとってあればいいと思う地域活動の需要は増していることを意味している。

図表 4-5 子を持つ親にとってあればいいと思う地域活動

	2004年	2009年
子育てに関する悩みを気軽に相談できるような活動	52.3%	60.9%
子育てをする親同士で話ができる仲間づくりの活動	41.3%	49.9%
不意の外出の時などに子どもを預かる活動	31.8%	44.8%
子育て家庭の家事を支援する活動	30.4%	41.0%
子どもにスポーツや勉強を教える活動	29.6%	40.3%
子育てに関連した情報を簡単に入手しあえるような活動	31.8%	39.6%

出典：内閣府(2009b)『少子化対策に関する特別世論調査』 pp.1-9

³¹ 筆者が行った新千里北町の地縁サポーターに対するインタビュー調査でも、子どもが関わると親の参加が増えるが、子どもが関わらないと大人の参加は難しいなどの声があった。

それでは、自治会等や地域自治組織は彼らの需要を満たしているだろうか。内閣府(2007)『平成19年度版国民生活白書』によると、自治会の活動内容は、「区域の環境美化、清掃活動、リサイクル活動」(93.5%)、「住民相互の連絡」(93.3%)、「盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等のイベント開催」(87.5%)と続くが、児童・生徒に対する「学校教育支援」は33.5%で、半数以上の自治会等では教育に関する活動を提供していない(図表2-1、7ページ)。

つまり、自治会等や地域自治組織は子育て世代にとって参加する動機(インセンティブ)が乏しいのである。頭では地域の活動は必要であるとわかっているが、インセンティブが乏しいため、彼らは動かないのである。そして、図表4-5にあるような地域活動を行おうとしても、自治会等や地域自治組織のメンバーは高齢化しているため、子育て世代が必要とする活動とはどのようなものなのかが分からないという問題を抱えている(竹内、2018、p.51)。こうした現状の中で、自治会等や地域自治協議会が提供できない活動を補完することが期待されているのがコミュニティカフェである。

例えば、世田谷区のコミュニティカフェ「ぶりっじ」は、「NPO法人せたがや子育てネット」が運営を行い、子育てに関する様々な情報を発信するほか、子どもの一時預かりやベビーカー等の貸し出し、子育て中の母親向けの各種講座や起業のための勉強会などを行っているなど、図表4-5にある子を持つ親たちが望んでいる地域活動やサービスを提供するコミュニティカフェが2000年代中ごろから登場している³²。大阪府内でも、大阪市淀川区三津屋商店街の「みつや交流亭」(コミュニティカフェ)では、子育てサークル「育児&育自。この指と〜まれ」のメンバーが平日の「みつや交流亭」の店番を行い、その後平成20年(2008年)から、「みつや交流亭」を活用して「つどいの広場」事業に取り組んでいる。「つどいの広場」事業は、地域の子育て中の若いママさんたちが無料で参加できる場づくりの事業であり、内容は親子遊びやお誕生日会、育児に関するフリートークのほか、保健師の育児全般の相談などが行われている(片岡、2014、p.20)。

また、コミュニティカフェは、飲食を目的とするほかに、人とのつながりを求めて訪れる場所である。すなわち、一人で暮らしているため、近隣に知り合いがいないため、あるいは同居していても日中独居でいるため、誰かと会話を求めて訪れる場所でもある³³。したが

³² コミュニティカフェぶりっじ HP

http://www.setagaya-kosodate.net/modules/project/index.php?content_id=7

最終閲覧日平成31年(2019年)3月27日

³³ 筆者は福岡市小田部地区の地域自治協議会の役員にコミュニティカフェの利用状況について聞いた。小田部地区のコミュニティカフェは、高齢者を対象とする「ふれあい教室」の開催と合わせて営業しているため、主に教室受講者が利用しているが、受講していない高齢者もコミュニティカフェを訪れる。その中には配偶者を亡くした高齢者もあり、スタッフと話して帰っている、という話を聞くことができた。

って、通常の飲食店でみられる「店員と客」の会話と比較すると、コミュニティカフェでは、身の上話や相談を持ち掛けられる可能性が高いと言われている(倉持、2014、p.119)。コミュニティカフェのスタッフだけで客の困りごとを解決するには限度がある。そのため、コミュニティカフェが問題を解決するのではなく、コミュニティカフェに集まる人たちで問題を解決しようとするのではないか。倉持(2014)の調査によると、コミュニティカフェの連携先として行政機関の次に多いのが地縁組織であり(図表 4-6)、コミュニティカフェが困りごとを抱えている人と自治会や地域自治組織をつなぎ、あるいは自治会や地域自治組織が行っていないことを様々な関係先と連携することで問題解決を図ることも可能である³⁴。

図表 4-6 地域における関係機関との連携(複数回答)

地縁組織 (自治会・老人会、婦人会、子ども会など)	民生委員	社会福祉協議会	福祉施設・機関	行政機関	保育所・幼稚園	教育機関 (小・中・高大学など)	近隣店舗 (商店会含む)	医療機関	連携していない
138(42.9)	55(17.1)	115(35.7)	103(32.0)	170(52.8)	49(15.2)	80(24.8)	123(38.2)	42(13.0)	52(16.1)

N=322、()内の数値は%

出典：倉持香苗(2014)『コミュニティカフェと地域社会』明石書店、p.154

コミュニティカフェのような場は行政が公共施設を拠点にサービスとして提供していることもある。飲食の提供は行わず、利用料は無料であり、制度に基づいたサービスや情報を提供する。利用者はその場所によって異なり、乳幼児を対象とする場所や高齢者を対象とする場所など、設置目的に合わせた利用者層になっている。すなわち、その施設やサービスを利用することができる人達が集まる場である。こうしたサービスを利用することで顔みしりになり、仲間ができるが、異世代の交流や地域との交流は生まれにくい。職員は利用者サービスを提供するが、それは制度に基づいたものであり、利用者は決められたプログラムの提供を受けるので、決まった時間、決まった場所でのサービスの提供となる。つまり、気の向いたときに立ち寄りというよりも、そのサービスの利用時間に合わせて行動することになる。また、何か相談事があれば相談室などの個室で担当職員と向き合って相談すること

³⁴ 倉持(2014)は、平成 23 年(2011 年)11 月に、コミュニティカフェに対するアンケート調査を行っている。出版物で紹介されているコミュニティカフェのほか、インターネットでキーワード検索を行い、そこから調査に該当する場所を調査対象に加えた。検索のキーワードは、「コミュニティカフェ」「カフェ」「ワーカーズコレクティブ」「コミュニティレストラン」「居場所」「たまり場」「茶の間」「サロン」「ひろば」「広場」である。リスト作成に当たっては、一般の喫茶店ではないか、固定メンバーに限定されていないかについてコミュニティカフェの定義を参照しながら確認していった。結果、625 件のコミュニティカフェに調査票を配布し、有効回収数は 337 票であり、有効回答率は 53.9%だった(倉持、2014、pp.142-143)。

になる(倉持、2014、p.121)。

対してコミュニティカフェは、民間団体が運営主体であることが多い³⁵。高齢者や子育て世代など、地域に居場所のない人たちの居場所づくり³⁶や地域活性化、あるいは就労の場所づくりなど様々である。運営場所も個人の自宅、空き店舗、空き家、公的施設など様々である。コミュニティカフェでは飲食を提供しているが、低価格で提供していることが多い。また、飲食の持ち込みを許可している、あるいは飲食を提供していないカフェなど様々である。スタッフは利用客と雑談などの日常会話をする人が多い(倉持、2014、pp.163-166)。その雑談の中に利用客の困りごとを聞くこともあり、さらにその雑談の中で問題が解決されることもあり、また地域の関係機関を紹介するなど、人をつなぐ役割も果たしている。

公的な場所とコミュニティカフェとの違いについて、倉持(2010)は、子育てをしている母親たちに話を聞き、その違いについてまとめている。例えば「これまで子育てをしていくうえでストレスは友達と遊ぶことで発散していたものの、その友人たちは仕事を始めるようになり、話を聞いてくれる人がいなくなってしまった。ここ(コミュニティカフェ)で話ができることがうれしい」と話す母親がいた。集まる場所を作ればだれもが気軽に集い、仲間ができるかという決してそうはならない。例えば公的機関においては「昼食時には帰らなければならない」「お互いに距離を縮めるには時間がかかる」「友人ができない、話ができない」「すでにグループができていいる」などの意見が聞かれたとしている。一方、コミュニティカフェでは、「ママさんだけではない情報が聞ける」「男女問わず、子育て以外の話もできる」といったように、利用者層を限定しない場であるからこそ多くの出会いがあり、それを楽しみにしている人もいるとし、このように性別や年齢を問わない場は、利用している人の誰もが楽しむことができる場所であることを明らかにしている(倉持、2010、pp.54-59)。

また、コミュニティカフェは福祉教育実践の場にもなっていることが指摘できる。例えば、車いすで生活している人が利用客だとする。コミュニティカフェで知り合い、コミュニティカフェにどのような方法で訪れているのか、道中の危険はないか、どのように生活しているのか、どのような生活上の工夫があるのかを知り、地域自治に活かすことも可能である(倉

³⁵ 横浜市内のコミュニティカフェのうち、NPO 法人による運営が 18 団体、個人が 6 団体、株式会社が 3 団体、公益財団が 2 団体、一般社団法人が 3 団体、町内会や商店が合同で運営している運営委員会方式が 5 団体、社会福祉法人が 2 団体、合同会社が 1 団体、有限会社が 2 団体、自治会が 1 団体、大学が 1 団体、不明が 3 団体となっており、NPO を中心とした民間団体の運営が多い((横浜市コミュニティカフェネットワーク×横浜市民局 2018)『2015-2017 コミュニティカフェ カフェ型中間支援機能の創出・強化・普及』、pp.34-45)。

³⁶ 豊中市の千里コラボのカフェでは、「転勤族カフェ」や「ベビーとママのための転勤族カフェ」などが定期的にかかれている。

持、前掲、pp.258-259)³⁷。

コミュニティカフェが自治会等や地域自治組織の代わりをするわけではない。次項で紹介するが、横浜市のコミュニティカフェのうち早期に開設されたところは、様々な人や団体が集まり、そのマッチングを行う中間支援あるいはプラットフォームのような役割を果たしはじめている。その数はまだ多くはないが、カフェに集まったお客同士で意見を交換しアクションを起こしていくことで地域課題を解決していける可能性がある。先進事例として、ここに着目したい。

4-2-2. 横浜市内のコミュニティカフェ³⁸

横浜市内各区では、区民活動支援センター、区社会福祉協議会、地区センター、地域ケアプラザ、コミュニティハウス³⁹などの施設が地域の団体や住民の活動拠点となっている。これらのような場以外に、コミュニティカフェという新たなスタイルの地域拠点が横浜市内の各地に次々と誕生している。飲食を伴わないカフェ的なものも含めて、形態も交流型・テーマ型・事業型等、多種多様である。

目的を持たなくても利用できるカフェは敷居が低く、多様な利用者に、居場所や情報、地域での役割(出番)を提供している。また、団体の運営支援やネットワークづくり、連携のコーディネート等、中間支援機能⁴⁰を果たす要素を内在している。

横浜市内に早期に開設されたカフェでは、エリアマネジメント、ネットワークづくり、団体運営相談等、すでに中間支援の役割を果たし始めている。近年は、「ヨコハマ市民まちぶ普請事業」⁴¹を活用し、地域づくりを意識して開設するカフェ等も増えていることから、中間支援志向のカフェに、支援強化のニーズが出てきているといえる(横浜市コミュニティカ

³⁷ 前述の世田谷区のコミュニティカフェ「ぶりっじ」では、NPO 法人せたがや子育てネットが無料配布する「下北沢子どもといっしょにおでかけMAP」に、おむつ替えや授乳のためのスペース、周辺店舗での子ども向け商品・サービスの取り扱い情報などを掲載し、バリアフリー情報の発信を通じて、子育て中の母親と地域を結び付けている。

コミュニティカフェぶりっじ HP

http://www.setagaya-kosodate.net/modules/bridge/index.php?content_id=1 (平成 31 年(2019 年)3 月 27 日最終閲覧)

³⁸ 本項は、横浜市コミュニティカフェネットワーク×横浜市市民局(2018)『2015-2017 コミュニティカフェ カフェ型中間支援機能の創出・強化・普及』に依拠している。

³⁹ 横浜市の地域住民の身近な生涯学習や地域活動の場。

⁴⁰ そのほか、多様な関係者の調整、地域諸団体の活動情報の一元化、スキルアップのための支援などの役割がある。

⁴¹ 市民が地域の特性を生かした身近な生活環境の整備(施設整備)を、自ら主体となって発意し実施することを目的として、市民から身近なまちのハード整備に関する提案を募集し、2 段階の公開コンテストで選考された提案に対して最高 500 万円の整備助成金を交付するなど市民が主体となった施設整備の支援を行う事業。

フェネットワーク×横浜市市民局、2018、p.4)。

既存の施設(集会施設やコミュニティセンター等)も近年は交流型オープンスペースを持ちながら、生涯学習支援機能や地域課題解決機能の双方を重視した施設になりつつある。このように、既存施設において地域のつながりを重視した取り組みが広がっているものの、それでもなお、コミュニティカフェが必要とされ、またつくられているのは、既存の集会施設には用事がある人、目的意識を持った人しか行くことがないという限界があるからであろう。既存の集会施設は、主にすでに仲間になった人たちが、その仲間の力によって何かを成し遂げようとするために使う施設である(横浜市コミュニティカフェネットワーク×横浜市市民局、2018、p.4)。

4-2-3. カフェ型中間支援機能の定義について

横浜市コミュニティカフェネットワーク×横浜市市民局(2018)は、カフェ型中間支援機能について、以下の5つの機能を定義している(横浜市コミュニティカフェネットワーク×横浜市市民局、2018、p.6)。

- ①持ち込める力：カフェに「やりたいこと」や「ニーズ・相談」を持ち込めること
- ②関われる力：既存の企画や事業に何らかの形で「関われる」こと
- ③情報を提供する力：地域内の他施設と連携して情報を配架したり伝えることで、地域内で人の循環をうむ力を持っていること
- ④つなげる・引き合わせる力：地域内の団体同士を引き合わせるなど緩やかなネットワークを生み出す力
- ⑤地域づくりの対話を生み、社会に発信する力：様々な世代や立場の人たち同士で意見交換をする場をもうけたり、集まって出た意見やアイデアを官民へ提言する力

中間支援機能(プラットフォーム)を持ったコミュニティカフェでは、利用客がサービスの受け手ではなく、その場を共に創る者として参加していることに特徴を持つ。すなわち、本音で話したい、話を聞いてほしい、子どものためだけでなく自分のためにもなる場所が欲しい、といったニーズも満たされる場所となっている。

例えば、横浜市のこまちぶらすというコミュニティカフェでは、上の5つの機能に照らせば、①コミュニティカフェの企画だけでなく、カフェに集まる人がイベントを開催するなどし、②こまちぶらすのサポーターとして企画に関わることができ、③地域の情報発信の機能を担い、④居場所を通して他パートナーやスタッフと知り合う機会があり、⑤パートナー同士が交流会や研修会を通して知り合い、行動に移しているなどがみられ、子育て世代が望んでいる活動を、自らがあるいは中間支援機能(プラットフォーム)を通して提供している

(森、2019、pp.10-21.)。

自治会等や地域自治組織は、会員の高齢化や担い手不足の問題から、その力が落ちていると考えられる。そのような中で、さらに子育て世代を対象とする活動を提供することは困難であろう。すべての活動を自治会等や地域自治組織が提供するのではなく、地域の人たちが活動できるように場を整えることも必要であろう。この点について、コミュニティカフェの中間支援(プラットフォーム)機能が期待できる。

地域の課題を解決するために、自治会等や地域自治協議会の力を必要とする場面も出てくるであろう。図表 4-6(p.46)をみると、コミュニティカフェの半数近くが自治会等の地縁組織と連携をとっており、コミュニティカフェが地域住民や自治会等と連携をしながら運営しているのではないかと考えられる⁴²。

4-3. 大学や民間事業者等との協働

4-3-1. 豊中市の地域自治組織と学生等との協働によるモデル事業の例

総務省では、「域学連携」を「大学生と大学教員が地域の現場に入り、地域の住民や NPO 等とともに、地域の課題解決又は地域づくりに継続的に取り組み、地域の活性化及び地域の人材育成に資する活動」⁴³と定義し、積極的に推進し、実際に多くの大学でも実践的教育の一環として学生が地域に入り込んで様々な活動を行っている⁴⁴。

その取り組みのポイントをまとめると、最初に多くの学生たちがよそ者の立場で地域に赴くことがあげられる。そして、学生たちが主体ではなく、あくまで地域の人たちが主体であるという姿勢が貫かれている。その結果、地域の主体性が発揮され、活動が生まれている。

飯盛(2012)は、地域と大学が連携することで、①地域資源の再認識、②つながりの再構築、③資源の戦略的展開という 3 つのフェーズが展開されるという地域の「資源化プロセス」

⁴² 地域自治組織がコミュニティカフェなどの経済活動を行うことの難しさは容易に想像できる。例えば、事業の永続性の点から言うと企業のうち 20 年以上続いているのは約半数である(『平成 29 年度版中小企業白書』)。また、地域自治組織がコミュニティカフェを運営あるいは地域の事業者が運営しているコミュニティカフェに補助金を出さずにしても、原資となる包括的補助金の使途は、民主的に決められることから、コミュニティカフェに配分されるとは限らないため、事業の安定性という観点からは難がある。詳しくは有田昭一郎(2017)「地域運営組織における外部事業の役割と展開条件」『都市問題』2017 年 10 月号、pp.77-88 参照。

⁴³ 総務省「域学連携」地域づくり活動

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/ikigakurenkei.html(最終閲覧日平成 31 年(2019 年)3 月 20 日)

⁴⁴ 政策系の学部を持つ大学では、PBL(Project Based Learning)の活動の一環で上述の活動を授業の中に組み込んでいる。また、公立大学でも同様のプロジェクトが行われている。

ができる」と紹介している(飯盛、2012、p.26)。まず、①のフェーズで地域外の学生が参加することで地域の人たちが気づいてこなかった資源を発見することができる。②のフェーズでは、地域内外のつながりが生まれ、盛り上げていこうという機運が醸成され、学生たちを受け入れたことが契機となって地域の様々な人や組織が協力を惜しまなくなることが多い。③のフェーズでは、ユニークさ、希少性などをベースに、いかに優位性を表に出すかがカギとなり、学生たちの ICT などを駆使した情報発信力、センスがいかせる(飯盛、2012、p.26)。

それでは、豊中市の取組みはどうだろうか。豊中市(2016)及び(2017c)『地域自治組織と学生等若者・NPO 等との協働によるモデル事業(報告書)』を参考にしながらみていく。

豊中市(2016)によると、現在広がりつつある地域自治組織の活動支援や地域・行政の課題解決に向けて、市民活動団体の持つ特性や専門性、活動経験等を地域活動に活かすことで市民活動の発展につなげていくことや、地域活動の担い手として、地域住民、特に学生等の若い世代の人が、地域活動に参加・参画し、活動の達成感を経験することで、持続可能な地域活動につなげていくことを目的に、地域自治組織が立ち上がっている 2 校区(北丘小学校区、小曾根小学校区)で、2015 年度、モデル事業を試行的に実施した(2016、pp.3-5)。

この事業を受託した一般社団法人ソーシャルギルドは、次の 3 つの役割を担った(p.4)。

(1)担い手拡大につながる協働プログラムの提案とコーディネート

地域自治組織に、若い世代の担い手がより参画するよう、定例会議や活動等を通じて、若者の視点を取り入れた協働プログラムを提案した。NPO 等と地域との協働プログラムを実現するための関係者間のコーディネートを行った。

(2)学生等若者のリクルーティング

関西圏の各大学ボランティアセンターや学生支援担当窓口(関西大学 地域連携センター、大阪府立大学 学生サポートグループ等)への呼びかけやソーシャルギルドの定例会における説明、ホームページや SNS などでの発信を行い、本事業の趣旨に賛同し参画する学生等若者を募り、活動のコーディネートを行った。

(3)「若者の声」を活かす若者版シンクタンクの活用

若者の意見を地域課題の解決のために活かすことが、本事業の一つの大きな特徴であり、若者による社会活動参画チームの学生 3 名が事業への積極的な参画を行った。

また、豊中市(2017c)によると、新たに平成 28 年(2016 年)から、南桜塚小学校区でも、市の地域担当職員のコーディネートにより、関西学院大学の学生と協働した防災事業を行っている。

このように、豊中市が行った「地域自治組織と学生等若者・NPO 等の協働モデル」は、飯盛(2012)がいう「大学との連携」と異なる点はあるが、これまで地域との接点がなかった学生などの若者が関与しているという点で共通するところがあり、飯盛(2012)の観点からの

分析を行う。

①の地域資源の再認識はできたであろうか。例えば、新千里北町地域自治協議会・子育てサークル部会では、「交流の機会と拠点の整備」事業として、「子育て支援」「世代間交流」を目的に、地域住民が気軽に集える活動拠点「畑のある交流サロン@kitamachi」の整備を行っている。この事業では、若者はボランティアとして参画し、畑づくりをきっかけに、収穫物をつかったイベントや「北町ペイントまつり」など、新千里北町における世代間交流のアイデアが生まれ、地域と若者が協働して世代間交流をすすめていくための土壌をつくることができた。そして、畑作業に関わった学生など12名が地域住民とともに、アイデアを出し合うなど(豊中市、2016、pp.5-6.)、一定の効果があつたといえよう。

②のつながりの再構築はどうだろうか。例えば、南桜塚小学校区では、当初、地域住民と学生の両者が関係を築く機会が限られていたが、地域の夏祭りを案内し、学生が運営ボランティアとして参加したことをきっかけに距離感が縮まり、気軽に話ができるようになったことで、両者の関係に変化が生まれ(豊中市、2017c、p.14)、「イベントの雰囲気が変わった」、「華やかになった」などの好意的な意見が出た(豊中市、2017c、p.8)。

③の資源の戦略的展開はどうだろうか。小曾根校区における「防災をテーマとした地域広報誌の企画・編集」事業では、若い世代への啓発と参加促進をめざして、学生やNPO等が地域活動の取材を通じて地域住民との交流を図りながら、地域住民にとって親しめる広報誌面の編集・企画を進め、全戸配布したことで、防災訓練に対する意識が高まり、地域活動の情報を若い世代に発信する機運が高まった(豊中市、2016、p.7)。

豊中市の「地域自治組織と学生等若者・NPO等との協働によるモデル事業」の成果としては、地域自治組織の負担の軽減以外に、地域自治組織が既存の事業に加え、地域住民のニーズに応じた事業内容を検討し、地域外部の力を活用しながら事業運営の負担軽減を図るとともに、新しい視点を取り入れたことがある。自治会等を基盤とした地域自治組織では、高齢化と担い手不足の問題から新規の取組み、特に若い世代を対象とする取組みを行うことが難しいと言われている。この点について、大学生やNPO等を取り込むことで若い人を対象とする取組みを行うことができ、その取組みをきっかけに若い人を地域自治組織に引き込むという循環が期待できる。

新千里北町地域自治協議会では、地縁サポーターを募集しているが、先述の「畑のある交流サロン@kitamachi」のイベントは、世代間交流だけでなく、地域自治に取り組む人をリクルートする効果もあつた。筆者がインタビュー調査を行った新千里北町地域自治協議会の地縁サポーターの中には、この事業をきっかけに、地域自治組織のことを知り、参加するようになった女性も複数いた。彼女たちは、子どもが小学生の時は、PTAの活動などを介して、小学校から地域の情報を得ることができていたが、小学校を卒業すると、地域の情報

を得る機会がなくなり、次第に地域の活動から足が遠のいたが、協働事業を通じて彼女たちの「地域にもっと関わりたい」というインセンティブが刺激されたことで、イベントに参加し、その後地域自治協議会に加わるようになった。

4-3-2. 民間企業との連携

企業を担い手とする行政サービスの代替は、全国でも多数存在する。そして、企業が行政サービスを代替できるのであれば、企業が地域自治組織の活動を代替することも十分考えられる。

第 2 章で指摘したことだが、自治会等の加入率の低下と地域活動離れ、担い手不足と高齢化、組織や活動の硬直化など、地域自治をめぐる課題は多い。この状況をみると、地域自治の将来は明るくないようにみえる。

マンパワーが足りないのであれば、どうすればいいか。本項では、佐賀県多久市と民間企業との連携の事例をみていく。多久市は人口 2 万人足らずの小さな自治体であり、人口減少が進む中、高齢者の見守り活動をどのように維持していくかが行政課題となっている。

多久市の横尾俊彦市長は、企業との間に見守りのための協定を結ぶことを決定した。平成 27 年(2015 年)の日本郵便株式会社との協定を皮切りに、ヤマト運輸株式会社、株式会社セブン・イレブン・ジャパン、第一生命保険株式会社、九州電力株式会社、生活協同組合と次々と協定を結び、企業や団体による福祉のサポートが進められた⁴⁵。

企業は、宅配や配達、訪問の際に、高齢者に異変がないかどうかを確認する。そして、異変があった場合には、市に情報提供を行う。あるいは、緊急性や重要性がある場合には、必要な措置を行うことができ、手にした情報には守秘義務が課せられている。

この事例をみると、高齢者が住み慣れた土地で安心して暮らし続けるためのサポートという社会的ニーズがあり、それを行政と民間企業とが連携しながら提供する姿が浮かび上がる。企業は収益の確保を目的とする。しかし、人口減少という地域の課題は、企業にとっても収益の縮小という点で大きな問題である。企業自身が地域の課題と向き合いながら、その中に利益を得る活路を見出そうとしている。

そして、ここで使われた「行政」を、「地域社会」あるいは「地域自治組織」に置き換えても違和感がないであろう。筆者は平成 30 年(2018 年)福岡市小田部地区にヒアリングに行き、小田部地区の地域自治組織と民間業者との協定に関する話を伺った。カラオケ店、コンビニエンスストア、調剤薬局などの地元の事業者と協定を結び、青少年健全育成、災害対策、健康増進など新たな地域の活性化につながる事例がみられた。この事例では、話し合いの機

⁴⁵ 日本経済新聞 2015 年 9 月 4 日朝刊。

会を持つことで互いに顔のみえる関係をつくり、例えばコンビニエンスストアの駐車場に献血車を止めさせてもらったり、逆にイベントなどの飲食物を購入したり、事業者が立地する際に周辺住民との仲介を行うなどの相互支援の関係を築いている。また、地元のデイサービスなどの介護事業者が自発的に「助っ人」というボランティア団体を結成し、地域の福祉まつりや高齢者向け体操教室の講師を担ったりするなどのつながりをつくっている⁴⁶。

今までみてきたように、地域社会における多様で複雑な課題に対して、自治体だけで対応することが困難になってきたことにより、地域自治が強化されてきた点は否定できない。つまり、行政がしたように、自治会等や地域自治組織も民間企業と連携し、その活動を豊かにすることも可能である。もちろん、民間企業は利益が見込めない場合は参入する可能性は低くなるが、小田部地区の例のように、自治会等や地域自治組織の仕事を手伝うことで、彼らの利益にもつながる可能性がある。そして、民間企業で働いている人の多くが若者・青年である。彼らを地域自治に巻き込むことができれば、担い手不足の問題はある程度解消されよう⁴⁷。

⁴⁶ 事業者側も、イベントなどの交流をきっかけに、地域の人たちと顔見知りになり、地域の人たちが来店してくれるなどのメリットがある。

⁴⁷ 自治会等や地域自治組織と NPO などがお互いに独自性を保ちながら成功している例がある。例えば神戸市真野地区では、まちづくり協議会の活動の子育て世代の参加は多くないが、PTA の母親グループが、子どもたちのために独自に企画した「真野ウィン(子どもたちが仮装して地域を回るハロウィンパレード)」では、多くの参加者が集まった(平成 28 年(2016 年))。真野地区では、このようなグループの動きを側面的に支援しつつ、緩やかな連携をとっている。また、福岡市小田部地区のだいこんの会は、「子どもたちのために集まるが、他のことはしない」として自治協議会には参加していないが、自治協議会は彼らの活動を見守るという立場をとっている(筆者インタビュー調査)。その後、「だいこんの会」のメンバーが、地域自治組織に入るという関係性がある。

5. おわりに

現実社会に目を向けたとき、全国的に担い手不足、高齢化に悩む自治会等が多く、また経営困難で活動継続が難しい NPO が多い(内閣府経済社会総合研究所、2009、p.51)。このような地域の組織が脆弱なままでは、地域自治組織が立ち上がったとしても、悩みの解消には至らないままになってしまうおそれがある。そこで、自治会等や地域自治組織が抱える課題を解決する方策として、地域福祉計画のなかに地域自治組織を組み込み、コミュニティカフェを運営することでこれまで地域のことに関与していなかった層を巻き込み、また外部の人材を登用することを提案してきた。

4-1 では、地域福祉計画と地域自治システムの役割について指摘した。厚生労働省はこれからの地域福祉(地域共生社会)について「制度・分野ごとの『縦割り』や『支え手』『受け手』という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」としている(厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部、2017)。そのシステムを考える際に有効な手段が「地域福祉計画」である。従来のように、介護保険事業計画、障害福祉計画、子育て支援計画などと横並びに地域福祉計画があるのではなく、社会福祉に関する諸計画の上位計画として地域福祉計画が位置づけられている。福祉に関する諸計画を担当課がバラバラに所管するのではなく、地域福祉計画との間に整合性を持たせ、推進に当たっていけばより効果的なものになることが期待できる。そのような地域福祉計画にしていくためには、これまで進めてきた「住民参加」だけではなく、「専門職参加」「自治体職員参加」、豊中市においては、「地域担当職員」と「協働推進員」が重要な役割を果たすと考えられる。

4-2 では、コミュニティカフェの有効性について論じた。コミュニティカフェは、福祉サービスを必要とする人もしない人もまた利用することができる。そのなかでも、中間支援(プラットフォーム)機能を持つコミュニティカフェでは利用客はサービスの受け手ではなく、その場を共に創る者として参加する点に特徴があり、そこから従来型の自治会等が供給できなかった福祉サービスを提供する側となる可能性について指摘した。

4-3 では、地域自治組織と若者や民間企業との協働についてみていった。飯盛(2012)は、地域と大学が連携することで、①地域資源の再認識、②つながりの再構築、③資源の戦略的展開という 3 つのフェーズが展開されるという地域の「資源化プロセス」ができると紹介している(飯盛、2012、p.26)。豊中市の学生等若者・NPO 等との協働事業においても前述の 3 つのフェーズが確認でき、地域自治組織に外部者が入ることで取り組み内容が増えるなどの好例を確認することができた。また、地域自治組織がすべての取組みをやることは困

難であり、民間企業とそこで働いている若者たちに対して彼らの利益(経済的インセンティブ)を与えて地域自治組織に入ってもらい、若い力を取り入れることを指摘した。

第 2 章で指摘したことだが、自治会等の加入率の低下と地域活動離れ、担い手不足と高齢化、組織や活動の硬直化など、地域自治をめぐる課題は多い。防災・防犯、高齢者の見守り、子育て環境の整備など地域に求められることは年々増えている。この時代の要請に地域自治組織は応えることができるかどうかは今後の課題である。本報告書では、地域自治組織が成功している例などを多く取り上げた。成功事例の模倣をすればうまくいくわけではない。今自分たちは何ができて何ができないのか、できないことをどうしたらできるようになるのか、その仕組みや仕掛けはどうしたらいいのか、さらなる地域コミュニティの活性化の参考になればと願っている。

謝辞

本研究を進めるにあたり、多くの方々にご協力とご指導を頂きました。ここに感謝の意を表します。

ヒアリングにご協力いただいた新千里北町地域自治協議会の皆さま、福岡市小田部地域自治協議会の皆さま、小田部地域自治協議会をご紹介いただいた立命館大学産業社会学部 乾亨教授、本研究所運営委員会の赤尾勝己教授(関西大学文学部)をはじめとする各委員の皆さまに心よりお礼申し上げます。

参考文献一覧

- ・朝倉美江(2010)「地域ケアシステムづくりへの挑戦」朝倉美江・太田貞司『地域ケアシステムとその変革主体』光生館
- ・有田昭一郎(2017)「地域運営組織における外部事業の役割と展開条件」『都市問題』2017年10月号 vol.108、pp.77-88
- ・猪飼周平(2011)「地域包括ケアの社会理論への課題——健康概念の転換期におけるヘルスケア対策」『社会政策』2(3)、pp.21-38.
- ・飯盛義徳(2012)「『域学連携』のすすめ」『ガバナンス』2012年10月号、pp.24-26.
- ・稲垣浩「地域担当職員制度の制度設計」『開発論集』(93)、pp89-106.
- ・乾亨(2014)「地域・住民のための「コミュニティ政策」をめざして」公益財団法人日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』pp.11-32
- ・乾亨(2017)「地域住民組織は必要か・未来はあるか」『都市問題』2017年10月号 Vol.108、pp.49-66
- ・井上信宏(2011)「地域包括ケアシステムの機能と地域包括支援センターの役割」『地域福祉研究』39、pp.12-23.
- ・亀井利克(2004)「名張市の挑戦」『コミュニティ政策』2、pp.94-105.
- ・片岡俊秀(2014)『おもしろい商店街のなかのメチャオモロイみつや交流亭物語』特定非営利活動法人みつや交流亭
- ・倉持香苗(2010)「地域の居場所づくりにおけるネットワーク構築の可能性——大分県別府市におけるコミュニティカフェの実践から」『コミュニティソーシャルワーク』6、pp.54-59
- ・倉持香苗(2014)『コミュニティカフェと地域社会』明石書店
- ・公益財団法人日本都市センター(2014)「都市自治体における地域コミュニティと関係施策の実態」公益財団法人日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』pp.161-260
- ・厚生労働省(2000)『厚生労働白書』
- ・厚生労働省高齢者介護研究会(2003)『2015年の高齢者介護』
<https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kentou/15kourei/#top>(最終閲覧日平成31年(2019年)3月12日)
- ・厚生労働省(2008)『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』
- ・厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部(2017)『地域共生社会の実現に向

けて』(当面の改革工程)」

- ・国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書編(1969)『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』
- ・財団法人地方自治研究機構(2010)『少子・高齢化社会における大都市コミュニティの暮らしやすさに関する調査研究』
- ・さわやか福祉財団(2008)『ふれあいの居場所ガイドブック』
- ・自治省(1980)『自治会、町内会等の住民自治組織の実態調査結果の概要』
- ・白岩正三(2005)『地域コミュニティ構築に向けた基礎調査』豊中市政研究所
- ・白岩正三(2006)『地域コミュニティ構築に向けた基礎調査Ⅱ』豊中市政研究所
- ・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』
- ・総務省(2014)『今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書』
- ・高橋紘士(2012)「地域包括ケアシステムへの道」高橋紘士編『地域包括ケアシステム』オーム社
- ・竹内裕二(2018)『地域メンテナンス論』晃洋書房
- ・田中逸郎(2011)「都市型自治体における地域自治―豊中市の事例から」中川幾郎編『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社、pp.140-158
- ・玉富香代(2014)「『豊中スタイル』による地域自治の推進―豊中市の事例―」公益財団法人日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』pp.79-92
- ・地域コミュニティ組織に関する基礎調査研究会(1999)『豊中市における地域コミュニティ組織に関する基礎調査』豊中市政研究所
- ・地域自治システム調査検討委員会(2011)『地域自治システム調査検討報告』
- ・中核市市長会『市制要覧』各年度版
- ・中小企業庁商業課(2009)『今後の商店街支援策と中心市街地活性化の取り組みについて』
- ・東海自治体問題研究所(1996)『町内会・自治会の展望』自治体研究所
- ・豊中市(2004)『豊中市地域福祉計画』
- ・豊中市(2007)『地域福祉の共感から実践へのステージ―豊中市地域福祉計画中間見直し』
- ・豊中市(2009a)『豊中市コミュニティ基本方針』
- ・豊中市(2009b)『第2期豊中市地域福祉計画』
- ・豊中市(2011)『地域自治システム調査検討報告書』
- ・豊中市(2014)『第3期豊中市地域福祉計画』
- ・豊中市(2015)『地域自治推進条例の運用状況検討報告書』
- ・豊中市(2016)『地域自治組織と学生等若者・NPO等との協働によるモデル事業』
- ・豊中市(2017a)『地域コミュニティと地域自治組織ガイドブック』

- ・豊中市(2017b)『豊中市地域包括ケアシステム推進基本方針』
- ・豊中市(2017c)『地域自治組織と学生等若者・NPO等との協働によるモデル事業』
- ・豊中市(2018a)『平成29年度(2017年度)豊中市市民公益活動推進施策実施状況報告書』
- ・豊中市(2018b)『地域自治ハンドブック』
- ・豊中市社会福祉協議会編(2010)『社協の醍醐味』全国コミュニティライフサポートセンター
- ・内閣府(2007)『平成19年度版 国民生活白書』
- ・内閣府(2009a)『高齢者の地域社会への参加に関する意識調査』
- ・内閣府(2009b)『少子化対策に関する特別世論調査』
- ・内閣府(2010)『平成22年度 国民生活選好度調査結果』
(<https://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/senkoudo.html>)
- ・内閣府経済社会総合研究所(2009)「地域経営の観点からの地方再生に関する調査研究」
- ・永田祐・室田信一(2010)「地域における『新たな福祉サービス』の開発の推進」埋橋孝文編著『新しい福祉サービスの展開と人材育成』法律文化社
- ・永田祐(2013)『住民と創る地域包括ケアシステム』ミネルヴァ書房
- ・中川幾郎(2011)「地方分権から地域自治へ」中川幾郎編著『コミュニティ再生のための地域自治仕組みと実践』学芸出版
- ・名張市健康福祉政策室(2010)『名張市における地域福祉の取り組みと地域における実践事例—すずらん台ライフサポートクラブの取り組み』
- ・名張市(2012)『名張市 ゆめづくり地域予算制度 平成24年度版』
- ・名和田是彦(2017)「コミュニティにおける市民参加と合意形成」公益財団法人日本都市センター編『都市自治体における市民参加と合意形成』pp.19-40
- ・名和田是彦(2019)「地域福祉とコミュニティ再生」豊中市役所とよなか都市創造研究所編『ビジョン22』vol.22,pp.2-9
- ・早川和男(2006)「居住福祉社会の形成と居住民主主義——居住福祉資源の観点から」早川和男・吉田邦彦・岡本祥浩『居住福祉学の構築』信山社、pp.153-185
- ・日高昭夫(2003)「『第三層の地方政府』としての地域自治会—コミュニティ・ガバナンス論の構築に向けて」『季刊行政管理研究』103、pp.70-77.
- ・日高昭夫(2018)『基礎的自治体と町内会自治会』春風社
- ・深川光耀(2017)「子育て世代の特徴からみた地域活動への参加と担い手としての可能性—真野まちづくりの継承を目的としたアンケート調査結果からの考察—」『立命館大学産業社会論集』第53巻第1号、pp.171-190.
- ・細内信孝(2010)『新版コミュニティ・ビジネス』学芸出版

- ・本荘泰司(1999)『豊中市における地域コミュニティ組織に関する基礎調査』豊中市政研究所
- ・三浦正士(2016)「ポスト合併時代の都市内分権」公益財団法人日本都市センター編『都市内分権の未来を創る』 pp.126-171
- ・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング地域包括ケア研究会(2009)『地域包括ケア研究会報告書』
- ・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング地域包括ケア研究会(2010)『地域包括ケア研究会報告書』
- ・森裕亮(2015)「地域における自治会の役割とその担い手」『都市問題』2015年5月号, Vol.106, pp.11-16.
- ・森祐美子(2019)「子育て世代に対する支援」豊中市役所とよなか都市創造研究所編『ビジョン 22』 vol.22, pp.10-21
- ・山口昇(2012)「地域包括ケアのスタートと展開」高橋紘士編『地域包括ケアシステム』オーム社
- ・山崎史郎(2017)『人口減少と社会保障』中公新書
- ・横浜市『住民組織の現状と活動』各年度版
- ・横浜市コミュニティカフェネットワーク×横浜市市民局(2018)『2015-2017 コミュニティカフェ カフェ型中間支援機能の創出・強化・普及』

参考資料

参考資料 1 :

「地域自治の取組み校区の状況」

平成 30 年度第 1 回豊中市市民公益活動推進委員会（平成 30 年(2018 年)6 月 5 日開催）提出資料

参考資料 2 :

「みんなでつくる～地域コミュニティと地域自治組織パンフレット」

豊中市市民協働部コミュニティ政策課発行（平成 28 年(2016 年)2 月発行）

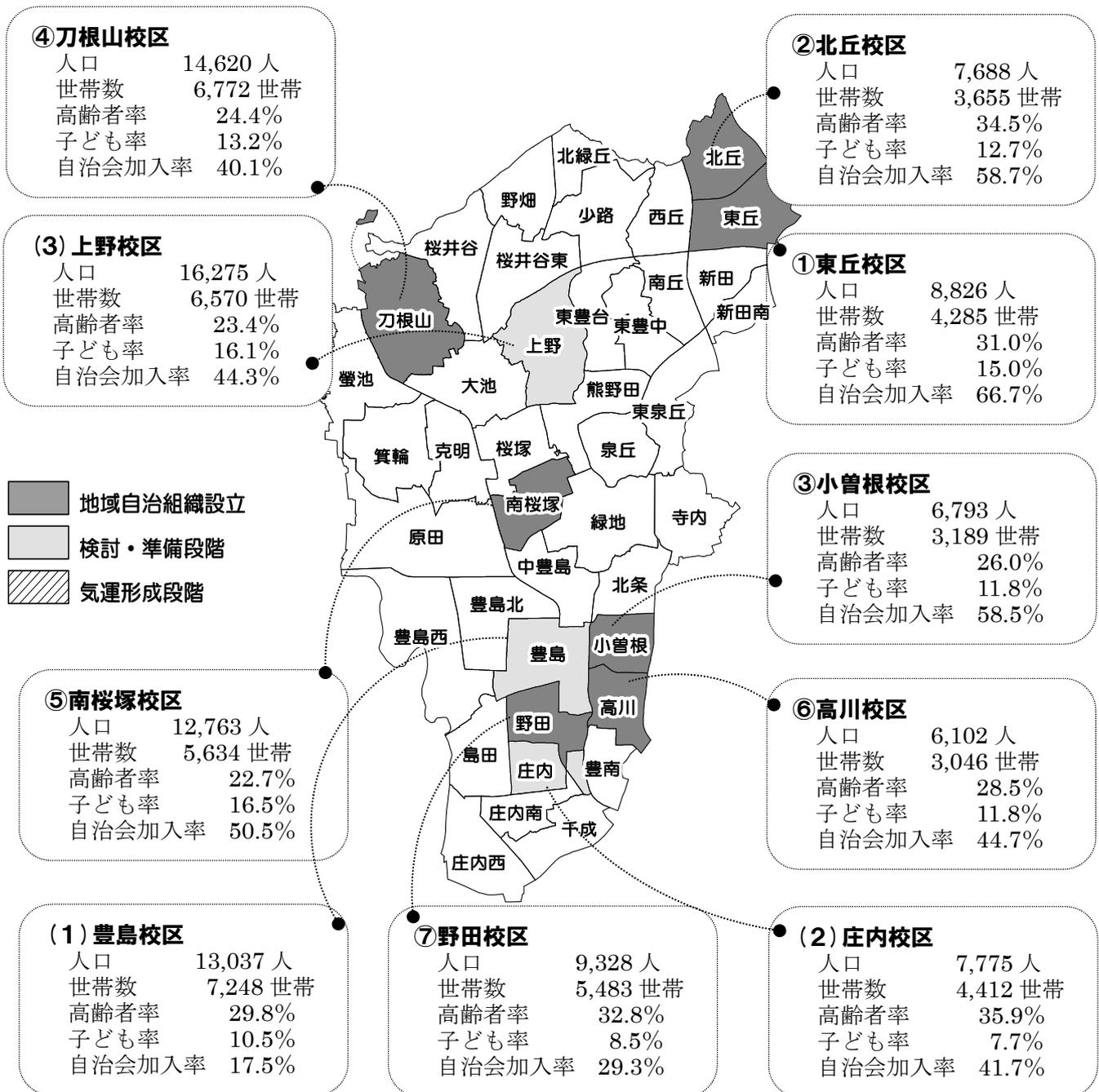
地域自治の取組み校区の状況

地域自治推進条例に基づく取組みを実施している校区は次のとおりです。

(平成 30 年 5 月 1 日時点)

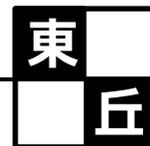
■段階ごとの取組み校区

取組み段階		主な地域の取組み	取組み校区名
3	初期活動段階 (地域自治組織)	・地域自治組織設立 ・事業計画に基づく活動	①東丘、②北丘、③小曾根 ④刀根山、⑤南桜塚、⑥高川 ⑦野田
2	検討・準備段階	・組織設立に向けた検討 ・地域づくりビジョンの策定	(1)豊島、(2)庄内、(3)上野
1	気運形成段階	・地域自治を学ぶ(校区説明会) ・地域課題を共有(意見交換会)	



人口統計は H29 年 4 月末現在、住民基本台帳より作成

① 新千里東町地域自治協議会（地域自治組織）



設立 平成 24 年（2012 年）4 月 22 日（同年 6 月 12 日に市長の認定）

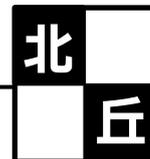
「住んでみたい、住んで良かった、これからも住み続けたい東町」をめざして、地域の課題を話し合い、解決に向けて取り組んでいる、豊中市第 1 号の地域自治組織です。

まち歩きや日常生活の中から見えてきた地域課題について協議会内で話し合い、解決に向けて市の担当課と協議をしながら地域の環境整備、交通安全対策等に取り組み、その情報をホームページなどで住民に発信しています。

また、防災マップを作成し、防災活動を充実させるとともに、人や団体のつながりづくりや地域への愛着を育むことに力を入れた「東町キャンドルロード」を実施し、地域コミュニティの活性化にも取り組んでいます。

<p>運営体制</p>	<p>総会／理事会（月 1 回開催） 広報委員会・まちづくり計画策定委員会・防災委員会・環境委員会・近隣センター移転計画対策委員会・夏祭り実行委員会・キャンドルロード実行委員会・新春交歓会実行委員会・東丘小学校芝生委員会・東町会館運営委員会・コミュニティルーム運営委員会 事務局</p>
<p>活動内容 （抜粋）</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>防災委員会 「防災訓練」 平成 29 年（2017 年）11 月 26 日 ※写真は一昨年実施時</p>  <p>夏祭り実行委員会 「2017 東町夏まつり」 平成 29 年（2017 年）8 月 19 日</p>  </div> <div style="width: 45%;">  <p>キャンドルロード実行委員会 「東町キャンドルロード」 平成 29 年（2017 年）11 月 3 日</p>  <p>広報誌「ひがしおか」発行 ホームページ運営 http://higashimachi.jimdo.com/</p> </div> </div>

② 新千里北町地域自治協議会（地域自治組織）



設立 平成 26 年（2014 年）4 月 13 日（同年 5 月 2 日に市長の認定）

各種団体が集まる連絡協議会で話し合いを重ね、平成 25 年 1 月から組織設立に向けた検討を開始。意見交換会やまちあるき、全戸配布のアンケートなどにより地域の課題を共有し、平成 26 年 4 月に、「人とつながる 未来へつなげる 住みよい北町」の実現をめざして地域自治組織を設立しました。

幅広い住民の参画を図りながら、地域の課題を話し合い、協力して地域コミュニティの活性化に向けて活動しています。防災訓練をはじめ、子育て支援の取組みの総合的な調整や、若い世代の参加による防犯活動等の取組みが進められています。平成 29 年度は、協議会の安定的な継続や発展につなげることを目的に「地域づくり活動計画」の策定に取組みました。また、新千里北町にある 52 基の車止めのうち、特に汚れや塗装のはがれの目立つ 30 基を子どもたちが中心となり塗装を行い、住民のみなさんとの交流を深めました。

<p>運営体制</p>	<p>総会／運営委員会（月 1 回開催） 防災部会、環境部会、広報部会、子育てサークル部会、防犯部会、夏祭り実行委員会 事務局／広報誌発行／ホームページ運営</p>
<p>活動内容</p>	<div data-bbox="395 857 853 936"> <p>北町みんなで楽しむナイト 平成 29 年（2017 年）8 月 5 日</p> </div> <div data-bbox="419 1059 898 1417"> </div> <div data-bbox="933 857 1409 1205"> </div> <div data-bbox="933 1254 1409 1332"> <p>北町自主防災訓練 平成 29 年（2017 年）11 月 18 日</p> </div> <div data-bbox="419 1451 874 1574"> <p>「地域づくり活動計画」策定 平成 30 年（2018 年）1 月 16 日 ※写真は役員、部会長との座談会</p> </div> <div data-bbox="933 1361 1409 1709"> </div> <div data-bbox="419 1608 898 1955"> </div> <div data-bbox="933 1780 1385 1859"> <p>北町くるまどめペイント祭り 平成 30 年（2018 年）3 月 25 日</p> </div>

③ 小曾根小学校区地域自治協議会（地域自治組織）



設立 平成 26 年（2014 年）12 月 17 日（平成 27 年 1 月 14 日に市長の認定）

平成 22 年（2010 年）に自治会や各種団体により設立された災害対策委員会を母体として、平成 25 年（2013 年）4 月から、地域自治組織の設立に向けた取組みを開始。災害対策委員会の活動を地域全体の総合的な防災・防犯体制とし、より幅広く多くの住民が参画できるように、「あいさつ・声かけ・みんなが笑顔で暮らせるまち」をテーマとして、平成 26 年 12 月に地域自治組織を設立しました。地域自治組織では、防災、防犯を中心として、住民の一人ひとりが繋がり、各世代が支え合う組織として発展させていくことをめざした活動が展開されています。また、地域活動の更なる活性化をめざし、モデル事業として、市民活動団体と協働して、住民が地域への興味や理解を深める広報誌づくりや平成 29 年度にはホームページを開設しました。

<p>運営体制</p>	<p>総会／運営委員会（月 1 回開催） 防災部会（災害対策委員会）、広報委員会</p>
<p>活動内容</p>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: flex-start;"> <div style="margin-bottom: 20px;"> <p>まち歩き・災害時帰宅困難者訓練 「地下鉄御堂筋線・江坂駅 ～神崎刀根山線・浜交差点まで」 平成 29 年（2017 年）9 月 8 日</p>  </div> <div style="margin-bottom: 20px;"> <p>広報誌 「OH! 元気？」作成風景 平成 29 年（2017 年）会議 7 回 年度内 2 部発行（4 号、5 号）</p>  </div> <div style="margin-bottom: 20px;"> <p>防災研修 美山「かやぶきの里」 平成 29 年（2017 年）5 月 20 日</p>  </div> <div style="margin-bottom: 20px;"> <p>第 6 回小曾根小学校区防災訓練 「小曾根小学校」 平成 30 年（2018 年）3 月 25 日 一時避難所・安否確認→小学校へ避難 避難所開設、救命・救急、バケツリレー 消火器取扱い、避難所場所設置、食料給 配訓練</p>  </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> <div style="width: 45%;"> <p>★ 防災セミナー 平成 29 年 11 月 9 日 平成 30 年 2 月 22 日</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>★ ホームページ立上げ 平成 30 年 3 月 1 日</p> </div> </div> </div>

④ 刀根山校区地域自治協議会（地域自治組織）



設立 平成 27 年（2015 年）4 月 4 日（平成 27 年 5 月 11 日に市長の認定）

「ふるさとづくり まちづくり」をテーマに、刀根山校区を「ふるさと」として思う愛着と誇りを育み、安全安心で住み良いまちづくりに向けた夏祭りやキャンドル・ナイト、防災訓練等の実施。地域各団体の活動情報や協議会での取組みがわかる刀根山校区オリジナルの広報誌「ふるさと 刀根山」を発行し、校区全住民に情報が届くよう配布しています。

また、高齢化に伴い、自身の体力を知り、運動の習慣をつけることで健康づくりに役立てることを目的に新たに高齢者向けの体力測定事業を実施する等、地域課題解決に向けた取組みが展開されています。

<p>運営体制</p>	<p>総会／運営委員会（2ヶ月に1回開催） 環境整備部会、広報誌発行</p>
<p>活動内容 （抜粋）</p>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: flex-start;"> <div style="margin-bottom: 20px;">  <p>総会 平成 29 年（2017 年）4 月 16 日 ※写真は平成 27 年 4 月 4 日の設立総会</p> </div> <div style="margin-bottom: 20px;">  <p>ふるさと とねやま 夏まつり 平成 29 年（2017 年）7 月 22 日</p> </div> <div style="margin-bottom: 20px;">  <p>高齢者向け体力測定 平成 29 年（2017 年）11 月 25 日</p> </div> <div style="margin-bottom: 20px;">  <p>キャンドル・ナイト 平成 29 年（2017 年）12 月 23 日</p> </div> <div style="margin-bottom: 20px;">  <p>広報誌「ふるさと 刀根山」発行 年度内 4 部発行 （6 月・9 月・12 月・2 月）</p> </div> <div style="margin-bottom: 20px;"> <p>★ 校庭キャンプ 平成 29 年（2017 年） 8 月 19 日・20 日</p> </div> <div> <p>★ 防災・避難訓練 平成 30 年（2018 年） 1 月 21 日</p> </div> </div>

⑤ 南桜塚校区地域連絡協議会（地域自治組織）

設立 平成 27 年（2015 年）4 月 19 日（平成 27 年 5 月 11 日に市長の認定）



南桜塚校区地域連絡協議会は、地域の各種団体が結集して、地域コミュニティの活性化に向けて地域力が発揮できる環境を整えることを目的に、平成 27（2015 年）年 4 月に設立。『みんなで参加、みんなで作る、住み続けたいまち』の実現に向けて、防犯・防災を中心に活動を推進。「協議会だより」や防災訓練のチラシを全戸配布するなど、情報発信にも積極的に取り組んでいます。

モデル事業として、子ども達の防災意識の向上と防災訓練への参加促進のため、関西学院大学 関教授・ゼミ生と小学生対象の防災教室を企画・実施しました。防災ビンゴやカードゲーム等のあそびを取入れたプログラムで防災を学びました。

また昨年度に引き続き、関教授・ゼミ生と協働して、防災訓練の訓練内容を企画・実施しました。子育て世代や若者の訓練参加促進に向けた幼児コーナーの設置、防災グッズの抽選会、アンケートなどを行いました。

<p>運営体制</p>	<p>総会／運営委員会（必要に応じて開催） 防災部会、防犯部会（2ヶ月に1回開催） 事務局／広報誌発行</p>
<p>活動内容</p>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>総会 平成 29 年（2017 年）4 月 23 日 防災セミナー（施設見学） 平成 29 年（2017 年）6 月 20 日 防犯 夜のまち歩き 平成 29 年（2017 年）7 月 29 日、12 月 16 日</p> <p>防災セミナー（防災教室） 平成 29 年（2017 年）9 月 30 日 関西学院大学 関教授・ゼミ生とともに企画、実施。当日参加した 29 名の小学生たちは防災ビンゴやカードゲームなど「あそび」を取入れたプログラムで防災について学んだ。</p> <p>防犯セミナー 平成 29 年（2017 年）10 月 26 日</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>防災訓練 平成 29 年（2017 年）11 月 23 日 関西学院大学 関教授・ゼミ生と共に防災訓練の内容を企画、実施。当日、訓練参加者は 4 エリアにわかれ防災体験。未就学児と保護者は幼児コーナーにてぼうさいダック、防災ワークショップ等を体験。また、参加記念品の配布や防災グッズの抽選会、アンケートを行う。一般の参加者 260 名。</p> </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  </div>

⑥ ゆめあるまち高川会（地域自治組織）



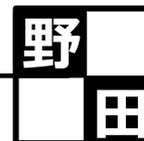
設立 平成 28 年（2016 年）1 月 26 日

高川校区では、10 年ほど前に、地域の各種団体の代表が集まり、話し合う場として「ゆめあるまち高川会」を立ち上げ、月に 1 度の会議や、広報紙の発行等の活動を行ってきました。

検討会では「自治会の活性化」や「防災」についての意見交換会を実施するなかで、「自慢のふるさと“ゆめあるまち高川”」の実現をめざし、平成 28 年 1 月に地域自治組織を設立しました。地域の保護者が中心になって「夏休みプール教室」を実施したり、防災訓練では体験訓練以外にも住民や近隣施設職員等との座談会を開くなど、工夫した取組みが展開されています。

<p>運営体制</p>	<p>総会／運営委員会（月 1 回開催） 事務局</p>
<p>活動内容</p>	<div data-bbox="379 736 874 1108"> </div> <div data-bbox="916 824 1382 987"> <p>健康増進部会 「夏休みプール教室」 平成 29 年（2017 年）7 月 23 日 ＊写真は一昨年実施時</p> </div> <div data-bbox="379 1227 855 1350"> <p>新春親子ふれあいデー 平成 30 年（2018 年）1 月 21 日 ＊写真は一昨年実施時</p> </div> <div data-bbox="895 1126 1378 1487"> </div> <div data-bbox="371 1525 871 1897"> </div> <div data-bbox="900 1695 1369 1774"> <p>第 6 回防災訓練 平成 30 年（2018 年）3 月 25 日</p> </div>

⑦ 野田校区地域自治協議会（地域自治組織）



設立 平成 28 年（2016 年）8 月 27 日

「防災」、「自治会の活性化」を活動の柱としながら、全体ビジョン「音楽と夢があふれ 子どもが元気な野田のまち」の実現を目指して取組みを進めています。

協議会の運営に関わる人たちの防災知識を高めるために「北淡町震災記念公園」や「野島断層保存館」を見学したり、協議会の PR も兼ねた防災フェアの実施や野田校区オリジナルの広報誌「ハーモニー野田」の発行を通して、自治会の大切さを伝え、加入促進につなげています。

また、防災訓練では、大阪府池田土木事務所と協働しながら防災マップ作りを進めています。

<p>運営体制</p>	<p>総会／運営委員会および役員会（月 1 回程度 必要に応じて開催）</p>	
<p>活動内容</p>	<p>防災セミナー 平成 29 年（2017 年）7 月 9 日</p>  <p>野田中央公園防災フェア 平成 30 年（2018 年）3 月 11 日</p>	 <p>広報紙「ハーモニー野田」発行 平成 29 年（2017）年 10 月</p> <p>神崎川流域合同防災訓練への参加 平成 29 年（2017 年）11 月 12 日</p> <p>第 1 回防災訓練 平成 29 年（2017 年）11 月 23 日</p> 

(1) てしま連絡協議会（検討・準備段階）



設立 平成 8 年（1996 年）（平成 26 年 6 月 24 日検討開始）

豊島校区では、校区の住民の交流を深め、活力ある地域づくりをめざすことなどを目的に、平成 8 年（1996 年）から地域の各種団体が連携協力する「てしま連絡協議会」を運営しています。

この活動を活かして、地域自治組織を立ち上げようと、平成 25 年度から地域自治の説明会や各種団体による意見交換を重ね、平成 26 年 6 月から組織設立に向けた検討を開始。平成 28 年度には、NPO 法人とよなか・歴史と文化の会と協働でまちあるきを実施し、地域の魅力や課題の把握を実施しました。

平成 28 年度を持って、市からの助成金交付期間（3 年間）は、終了しましたが、今後も、地域の方々の意見を尊重し、状況にあわせながら地域自治の取組みに対する理解を深め、検討を進めていきます。

(2) 庄内校区地域自治協議会（検討会）（検討・準備段階）



設立 平成 28 年（2016 年）5 月 13 日

各種団体が集まる自主防災会の会合等で、地域自治の仕組みや制度についての説明を受けて話し合い、平成 28 年 5 月に地域自治組織設立に向けた検討会を立ち上げました。

検討会では、防犯・防災・空き家をテーマにした意見交流会、まち歩き、避難所開設訓練を実施しました。

校区再編の動向を見極めてから地域自治の再検討を進めたいという地域の方々の意見を尊重し、平成 29 年度で検討会議は一旦休止し、今後も時間をかけながら地域自治の取組みに対する理解を深め、検討を進めていきます。

運営体制	総会／運営委員会および役員会（必要に応じて開催）
活動内容	<p>意見交流会 平成 29 年((2017 年)) 8 月 25 日</p>  <p>避難所開設訓練 平成 29 年((2017 年)) 11 月 26 日</p> 

(3) 上野地域連絡会（共同事業検討会）（検討・準備段階）



設立 平成 29 年（2017 年）4 月 9 日

各種団体が集まる地域連絡会の会合等で、地域自治の仕組みや制度についての説明を受けて話し合い、平成 29 年 4 月に地域自治組織設立に向けた検討会を立ち上げました。

検討会では、防災などの事業を協働（共同）で取組むことを基軸とし、地域連携のため将来的に上野校区全体として取り組むことができるかの検討することを目的としています。

<p>運営体制</p>	<p>検討会（月1回）</p>	
<p>活動内容</p>	 <p>地域住民アンケートの実施 平成 29 年（2017 年）7 月</p>	<p>検討会立ち上げ 平成 29 年（2017 年）4 月 9 日</p>    <p>防災訓練 平成 29 年（2017 年）11 月 26 日</p>

みんななでいくる



豊中市



地域コミュニティと地域自治組織

地域をもっと元気にしませんか

あなたの地域は元気ですか？ 地域活動は活発ですか？ 災害等への備えはありますか？

地域では、高齢化や地域に関心を持つ住民の減少

などを背景とした、さまざまな課題が生じています。

毎日の安心できる暮らしと、それを支える地域の

活性化について、みんなでもっと考えてみませんか。

地域の現状は…

少子高齢化
と
人口減少

ご近所の
おつきあいの
減少

価値観や
ライフスタイル
の多様化

担い手不足
固定化・高齢化

新しい課題への
対応の限界

こんな取組みがあれば！

地域の住民や団体が
横につながり、話しあい、
課題を共有する場づくり

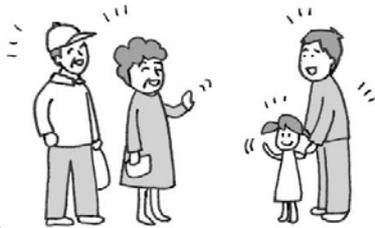
みんなが参加し、みんなで支え、
みんなで育む地域づくり、
地域組織づくり

各団体が連携して、
不足している取組みを補ったり、
重なっている活動を工夫

活動に共通する事務を
合同で担ったり、役割分担する
ことで、負担を軽減

タテワリを解消した
地域と行政の連携、協働の
体制づくり

どこでもあいさつ



楽しい行事



だったらいいね



みんなで活動

理想の地域



もしもへの備えがある



安心の見守りや支えあい

地域の取組み事例

日ごろの生活や活動を通じてつくりだされていく、地域の住民や団体どうしのつながりや顔見知りの関係。

それが **地域コミュニティ** です！

地域コミュニティを活性化し、各団体の個別の活動だけではなく、いまの地域に本当に必要な取組みをみんなで話しあい、協力して行うこと。

これを **地域自治** といいます。



子どもや子育て世代が参加した活動で、世代間交流や地域課題の発見、共有ができました（北丘小学校区）。



参加者全員が発言できるワークショップで、地域で協力して解決したい課題を話しあいました（高川小学校区）。



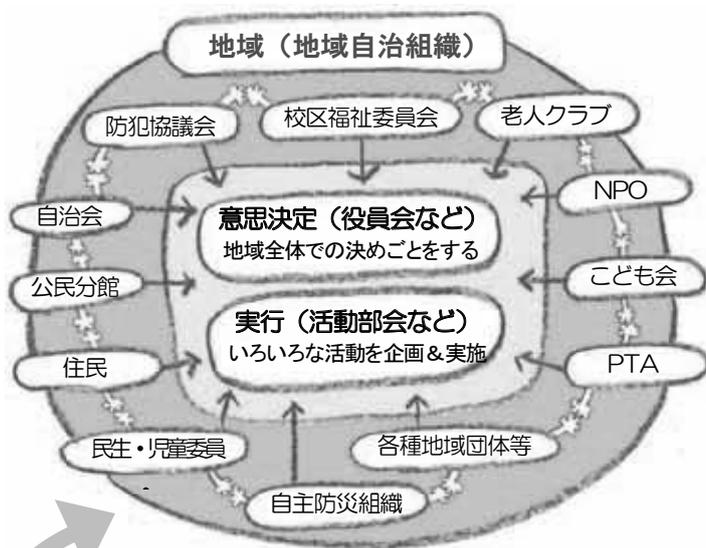
元気な地域づくりに向けて

めざすこと

住民みんながもっと参加する！
地域団体がもっとつながる！
地域と市がもっとつながる！

地域の住民、団体、市が協力して、より良い地域づくりを進めるために必要なしくみを整え、地域コミュニティの活性化と地域自治の実現をめざします。

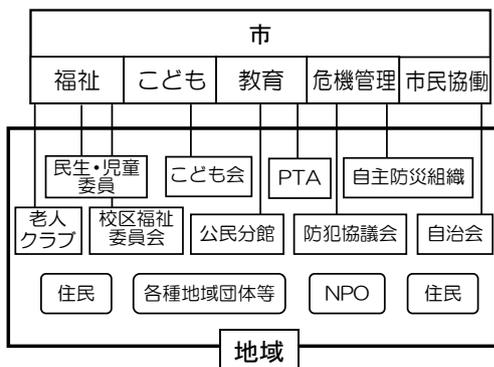
これまでの関係に
地域自治の考え方が加わります



地域と市の関係 ～これまでとこれから～

これまで地域と市は、福祉・子ども・教育・危機管理・市民協働など、部局ごとに地域とつながっていました。「専門性」を活かしたしくみですが、いわゆる「タテワリ」に伴う弊害もありました。

これからは、**今の関係に加えて**、地域では団体や住民が横につながり、話しあいや決めごとができる仕組みをつくり、市は、それにしっかり対応できるよう、各部局で情報を共有し、連携する体制をつくります。



地域自治組織とは

住民が、地域の自治をすすめるために、自主的につくることができる組織です。

団体や住民どうしが協力・連携しやすくなるので、より安全・安心で、住みやすい地域をつくることができます。

担い手

自治会、校区福祉委員会、公民分館などの地域状況に詳しい団体を中心に、幅広く地域住民や団体の参画を得ます。

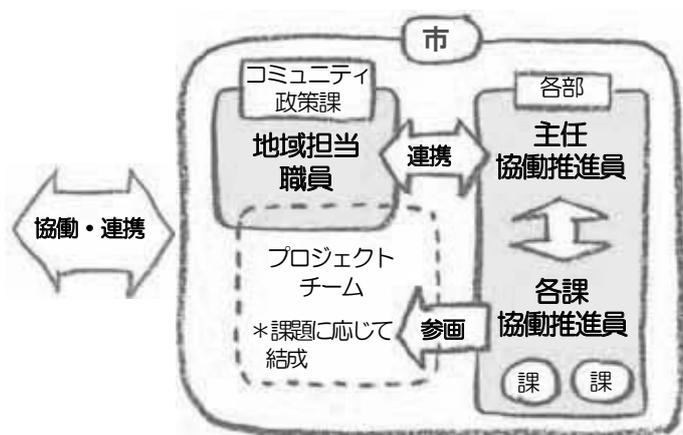
活動

- ・住民どうしが話しあう場をつくって、「こんなまちにしたい」という地域の目標を決めます。
- ・地域の課題を整理して、安全・安心、子ども、福祉、環境、文化などの必要な活動を企画・実施します。
- ・各団体の活動を支援・調整します。
- ・地域を代表して、市と連絡調整などをします。

範囲

原則、小学校区程度です。

みんながつながるしくみ



豊中市が大切にしたいこと ～豊中スタイル～

地域の住民が主役です

地域の課題を一番よく知っているのは、今その地域で暮らしている住民や地域団体のみなさんです。みなさん自身が、右に示した「地域自治の原則」に沿って、必要なことを話しあいながら活動するほうが、より良い解決ができると考えています。

市は、地域の主体的な取組みを進めやすいように支援しながら、地域だけでは解決できない課題に取り組んでいきます。

全市一斉の取組みではありません！

このしくみは、市が一斉・一律に立ち上げてくださいと押し付けるものではありません。

地域で「よし、やってみよう」という声があがり、住民や地域団体のみなさんが主体となって、十分に話しあいながら進めるものです。ですから、地域によって進め方やスピードは違います。

取組みの結果、地域自治組織の結成に至らなかったとしても、住民や団体どうして課題を共有した成果は、今後の活動に活かせます。

地域自治の原則

地域に住む人は、全員がその地域コミュニティの一員です。

地域コミュニティ内の多様な考え方をうまく取り入れて活動をすすめるために、以下の原則を大切にしましょう。

自主性の尊重と対等の原則

住民全員が地域コミュニティの一員であり、一人ひとりが平等です。誰かに命令や指示されるのではなく、自ら考えて行動することが大事です。

民主性の原則

地域では、一人ひとりが同じ権利と義務を持っています。地域の重要な決めごとは、みんなに知らせて、みんなで決めたルールで行いましょう。

地域資源尊重の原則

まちなみや歴史・文化、そこに住む人びとや活動など、今の地域にあるたくさんの財産を大切に守り育て、これからの活動に活かしていきましょう。

補完性の原則

地域でできること、できないことを話しあい、地域でしかできないこと（住民どうしの見守りや声かけ、防犯など）に積極的に取り組むことが大切です。

そのうえで、地域でできないことは豊中市全体で取り組むことが必要です。

情報共有・参画・協働の原則

住民みんなで地域の情報を共有し、地域の活動や運営にできるだけ幅広い層が関わり、それぞれの特技を活かし、弱点は補い合って協力しながら取り組みましょう

地域の取組みと市の支援

地域の新しい組織をみんなで作る。大切なことですが、たいへんなことです。市は、みなさんの取

組みに寄り添い、地域の状況に応じて一緒に考え、一緒に動き、情報や活動費用などを提供します。

ステップ1

気運形成段階

地域の主な団体などが参加して、地域自治のあり方を考える
継続的な検討の場の設置

地域の取組み

市主催の説明会・セミナー等への参加

校区単位の説明会・意見交換会

地域自治や地域課題について学んだり意見交換したりする場の開催（地域と市の共催）

ステップ2

検討・準備段階

地域の住民や団体が参画する
地域自治組織の設立

検討会

主な地域団体の代表者等が参加

- 地域の現状や課題の共有と整理
- 地域自治組織の必要性やあり方を話しあう
- 地域で協力して取り組む事業の企画、実施

ラウンドテーブル

情報発信

ワークショップ

アンケート

まちあるき

地域カルテ

設立準備組織（発起人会）

地域づくりビジョン

地域の将来像・活動の方向性の明文化

設立総会

ステップ3

初期活動・発展段階

地域自治組織

事業計画にもとづいて活動

地域づくり活動計画

地域の中期的な実施計画

パートナーシップ会議

地域と市の役割分担や連携について話しあう場

パートナーシップ協定

市の支援

普及啓発

説明会・出前講座等の実施

経費負担・物品貸出

- ・ 会合に必要な費用
- ・ 印刷物の準備
- ・ 機材等の貸し出し

取組みのための 助成金

- ・ 検討会に交付
- ・ 最大 30 万円
※3 年まで
※校区ごとに上限あり
- ・ 話しあいや広報等、
検討会の活動に使
えます。

市の認定

地域自治組織 への交付金

- ・ 年間最大 300 万円
※校区ごとに上限あり
- ・ 地域の課題解決の
活動に使えます。

地域づくり活動計画 作成のための助成金

地域担当職員による支援・専門家の派遣

市の施策
への反映

地域で話しあい、現状・課題の共有と 合意づくりを進めるためのメニュー例

左にお示した進め方は一例です。

みなさんの地域ではどのような進め方がよいでしょうか。
まずは、その話しあいからはじめませんか。

① ラウンドテーブル（井戸端会議）

立場や年齢等に関わりなく、住民が気軽に参加し話しあう場。
地域の現状や課題、団体の活
動は、お互い知っているよう
で意外と知らないもの。井
戸端会議のような気軽な雰
囲気での話しあいで、ホンネの
意見、素朴な疑問が共有され
ます。



② ワークショップ



仕事や地域活動、家事や子育てなどさまざまな暮らしのなかで、
定期的に住民が集まり話しあうには、一度の会合に割ける時間は
2～3 時間が限界。ワークショップでは、いくつかのテーマごと
に分かれて、参加者全員がたくさんの意見を出しあえます。

③ まちあるき

普段何気なく暮らすまち。住民それぞれに感じている課題や、お気
に入りのスポットなど、意外と意見はさまざま。

まちあるきでは、まちの良いところや悪いところ、一人ひとりの感じ
方の違いが見えてきます。

特に防災や防犯面からは大切。若
い世代に人気のある取組みです。

事件は会議室ではなく、現場で起
こっているのです！



④ 地域カルテ

地域の過去と現在のいろいろな情報を、データや地図、写真で整
理したデータ集。いわば地域の健康診断結果です。

地域づくりの ご相談はお気軽に！

出前講座で説明します！

豊中市では、今後の活動のヒントにしてい
ただくための講座を随時行なっています。

集会の前後や行事の1つとして開催するな
ど、みなさんのご都合にあわせて、職員がい
つでも、どこにでも説明に伺います。

コミュニティ政策課（下記）まで、お気軽
にご相談ください。

地域担当職員が対応します！

地域自治には関心があるけど、どうす
めていいかわからない…。そんなときはお気
軽にご相談ください。

「地域ごとの状況に応じた柔軟な取組み」
こそ、豊中スタイルの核心。あなたの地域に
あった取組みを一緒に考えましょう！

講座メニュー

地域を良くするための新しいしくみ

このパンフレットの内容の説明や意見交換

ご近所づきあいを楽しむヒント

活動が活発な地域や団体の取組み例とコツの紹介

顔見知り・つながりづくり体験

気軽に楽しく話せる交流の場（ラウンドテーブル）の体験



これまでの地域コミュニティの活性化に向けた取組みの経過

平成 19 年(2007 年)4 月	自治基本条例の施行
平成 21 年(2009 年)3 月	コミュニティ基本方針の策定
平成 21~22 年(2009~2010 年)度	地域自治システム調査検討
平成 23 年(2011 年)度	地域担当職員の配置、地域自治の取組みのモデル実施
平成 24 年(2012 年)度	地域自治推進条例の施行、各種制度の創設

*** みんなでつくる 地域コミュニティと地域自治組織 パンフレット ***

平成 28 年(2016 年)2 月発行

豊中市 市民協働部 コミュニティ政策課

〒561-8501 大阪府豊中市中桜塚 3-1-1(第一庁舎 5 階)

電話:(06)6858-2727 ファクス:(06)6846-6003 電子メール:community@city.toyonaka.osaka.jp

ホームページ <http://www.city.toyonaka.osaka.jp/machi/npo/index.html>

デザイン協力:街角企画株式会社

豊中市の地域自治組織に関する調査研究

No.19-02

平成31(2019)年3月

500円

編集・発行 とよなか都市創造研究所

〒560-0022 大阪府豊中市北桜塚3丁目1番28号(市役所別館3階)

TEL : 06-6858-8811

FAX : 06-6858-8801

URL : <https://www.tcct.zaq.ne.jp/tium> E-mail : tium@tcct.zaq.ne.jp

