

# 地域コミュニティをめぐる最近の動向

## 1. 国の動向

### (1) 新たなコミュニティ施策の検討開始(総務省)

2003年12月に、第27次地方制度調査会(内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議し、助言する内閣府の附属機関。事務局は総務省)が「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」をまとめ、既存の自治会・町内会などの地域コミュニティとNPOなどのテーマコミュニティ組織を合わせ、行政と住民が相互に連携し、共に担い手となり新しい公共空間を形成していくことを目指すべきであると提言した。

また、2007年7月に発足した第29次地方制度調査会では、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」の中で「基礎自治体における住民自治の充実の検討項目として『地域コミュニティのあり方』」が取りあげられており、今後、住民自治の充実の観点から検討されることになっている。

こうした中、旧自治省の流れを汲む総務省では、2007年2月に、地域社会の活性化に向け、さまざまな地域活動が重層的に行われることが、地域コミュニティ全体の機能を高めるとの認識のもと、コミュニティの再生・発展に関する総合的な方策の在り方について検討するため、有識者12人で構成する「コミュニティ研究会」(座長：名和田是彦法政大教授)を設置し、新たなコミュニティ政策の検討を開始した。

同年6月4日には、コミュニティ研究会における議論(全4回)を踏まえ、「中間とりまとめ」を公表し、その中で、今日におけるコミュニティ再生の必要性を挙げたうえで、地域コミュニティ再生に関する基本的事項、具体的なコミュニティづくりの手法、取り組むべきテーマについて提言したところである。

2008年7月23日には、「中間とりまとめ」をもとにさらなる具体的な検討を進めるため、新たな有識者検討組織として「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」(座長：名和田是彦法政大教授)を設置し、同研究会において、コミュニティをめぐる環境が変化する中における新しい人と人のつながり方、付き合い方について、大都市、地方都市、農村等の地域に応じたモデルについて検討を進めることとしている。

#### 新しいコミュニティのあり方に関する研究会の今後のスケジュール(総務省発表資料より)

##### **2008年度**(第1回～第9回)

- ・論点整理(地域における多様な活動の実態、地域コミュニティ相互の関係等、地域コミュニティのあり方、都道府県・市町村の支援と組織、総務省の施策等)、実地ヒアリング等

##### **2009年度**(第10回～第13回)

- ・最終報告書(5月頃に骨子とりまとめ、6月頃に最終案とりまとめ予定)

## (2) 地域力創造の観点からのコミュニティ施策の推進(地域力創造本部)

総務省では、上記の取組みと並行して、地縁組織等の多様な主体が一体となって地域の課題解決に取り組む力を“地域力”ととらえ、その強化の着実な進展を図るための省庁横断的な組織として、2008年7月4日に「地域力創造本部」(本部長：総務大臣)を設置した。

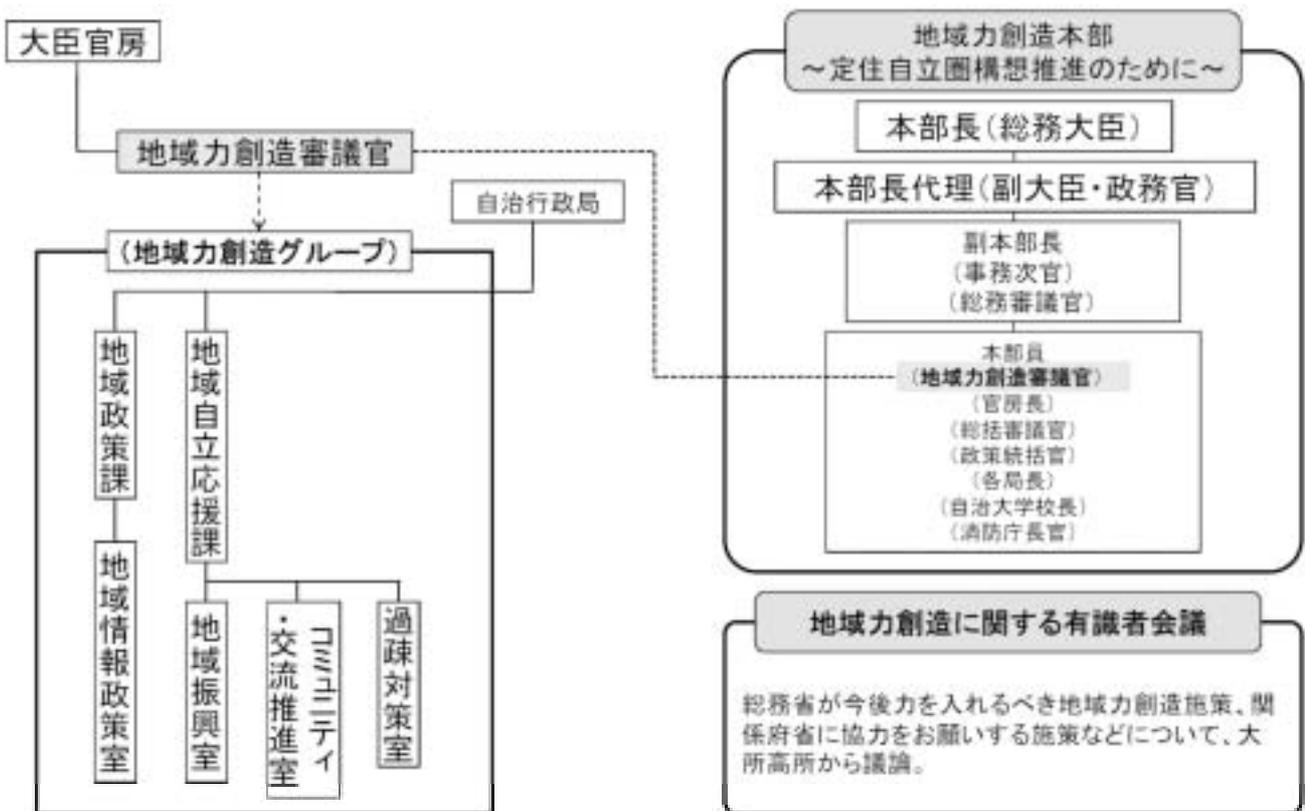
併せて、その運営組織(事務局)として、同省内に地域力創造グループをつくり、地域力創造の主体としてコミュニティが特に重要であるとして「コミュニティ・交流推進室」を新設した(同年7月に省令改正して設置)。

また、同年10月には、コミュニティ施策の強化、地域における人材力活性化の強化等、総務省が今後力を入れるべき地域力創造施策(各地の地域力を高める方策)等について検討するため総務大臣主催の「地域力創造に関する有識者会議」(座長：月尾嘉男東京大学名誉教授)を設置したところである。

同会議において、2009年3月に「中間とりまとめ」を行い、翌年度も継続して検討し、具体的な施策に反映させていく予定としている。

図表 1 - 8 総務省の地域力創造に向けた取組体制

組織体制図



資料：第1回地域力創造有識者会議資料(総務省)

### (3) 新たな公の担い手づくりとしてのコミュニティ施策の推進(国土交通省)

2008年7月4日に、国土交通省において策定が進められてきた、新しい国づくりの指針「国土形成計画・全国計画」が閣議決定された。

その中で、「新たな公」を基軸とする地域づくりを戦略的な目標の一つに掲げ、地縁型コミュニティや、NPO、企業、行政等、多様な主体の参画・協働により、地域の課題の解決やきめ細かなサービスの供給につなげることとしており、「新たな公」の一員(担い手)として地域コミュニティの役割を重視している。

その具体化を図る取組みの一つとして、同省では、2008年度に「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業」を実施している。この事業は、官民の多様な主体が協働し、伝統・文化等の埋もれゆく地域資源を活用してコミュニティを創生しようとする活動についての提案を広く募集し、モデル的に実施することにより、「新たな公」の担い手の拡大を通じた地域づくりの新しい道筋をつけ、全国に展開することをねらいとするものである。

このようにして、今後も、同省においては、「新たな公」の担い手づくりや地域づくり支援の一環として、地域コミュニティの活性化に向けた様々な取組みが進められるものと考えられる。

図表 1 - 9 新たな公の担い手づくり

国土形成計画・全国計画における記述内容(関係部分のみ抜粋)

#### 第1部 計画の基本的考え方

#### 第3章 新しい国土像実現のための戦略的目標

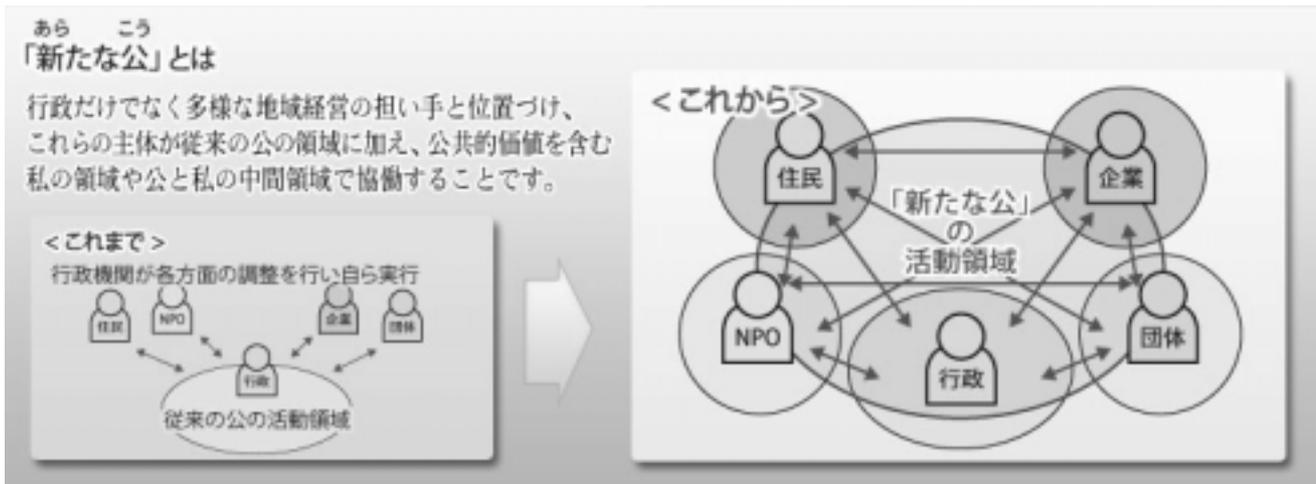
#### 第5節 「新たな公」を基軸とする地域づくり

#### (1) 「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム

(略) 今後の地域のあり方を考える上では、自治会のほか、小学校区等を単位とするPTA、地域の商店主で構成する商店会等、住んでいる土地に基づく縁故を前提とした従来からの地縁型のコミュニティが再び必要とされており、これら地縁型のコミュニティに加え、特に都市において成長しているNPO、大学等の教育機関、地域内外の個人等多様な人々と、企業、それらに行政も含めた様々な主体が、目的を相互に共有して緩やかに連携しながら活動を継続することを促す。(略) 住民生活や地域社会が直面している課題に対して、様々な主体が、地域固有の文化、自然等に触発されて芽生える地域への思いを共有しながら、当初の段階から、主体的、継続的に参加することを期待し、これにより、地域のニーズに応じた解決やきめ細かなサービスの供給等につなげる。このように、従来、主として行政が担ってきた公に対して、担い手となる主体を拡充し、これら多様な主体の協働によって、サービス内容の充実を図る、いわば「新たな公」を基軸とする地域経営システムや地域課題の解決システムの構築を目指す。

資料：国土交通省HPをもとに作成

## 「新たな公」のイメージ



資料：国土交通省HP

### (4) 地域再生の観点からのコミュニティ施策の推進(内閣府)

国民生活全般を総括している内閣府では、地域コミュニティ活性化の必要性・意義の一つとして、「ソーシャル・キャピタル」の培養という側面の重要性を指摘している。

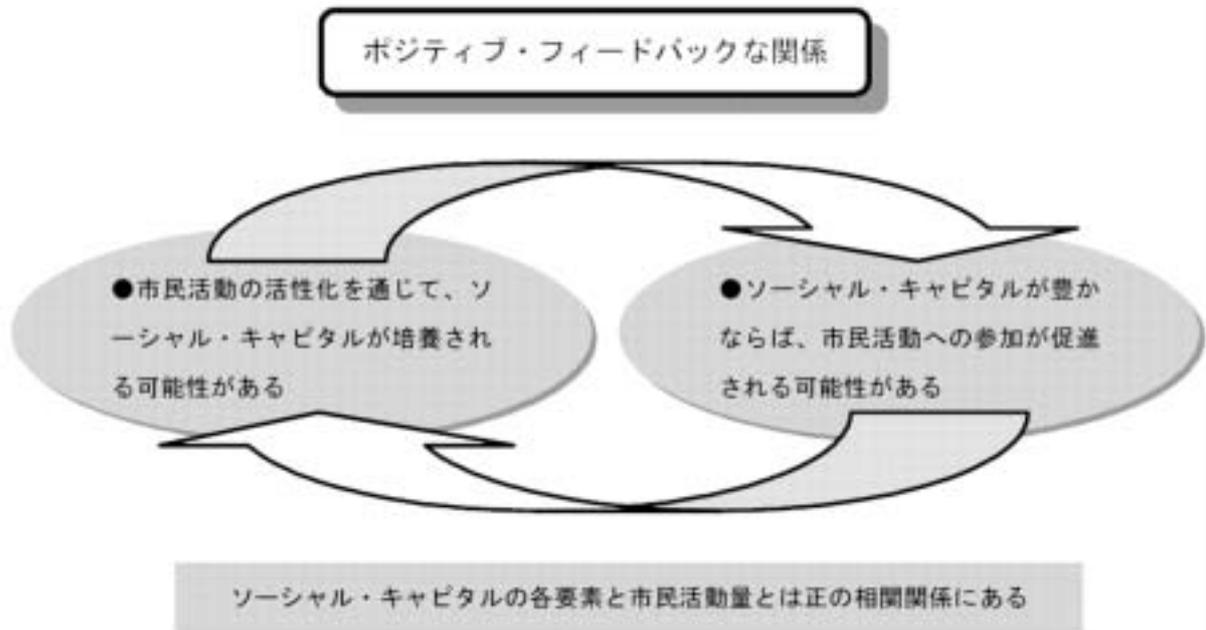
「ソーシャル・キャピタル」とは、幅広い概念でその定義も様々であるが、現時点で最も代表的と言えるアメリカの政治学者ロバート・パットナムによる定義では「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴」を指すものとされている。

内閣府では、市民活動とソーシャル・キャピタルの相関関係を定量的に把握するための調査を行い、その中で、ソーシャル・キャピタルの培養と市民活動の活性化には、互いに他を高めていくような関係（「ポジティブ・フィードバック」な関係）の可能性があり、市民活動が活発で、連携・連帯が強い地域（ソーシャル・キャピタルが豊かな地域）ほど、犯罪抑止や少子高齢化など地域の課題発見、対応が迅速であり、地域社会・経済の安定や活性化が期待できるという考え方を示している。

2005年4月には、地域再生法に基づく、地域再生基本方針が閣議決定され、その中において、地域再生のためのひとづくり・人材ネットワークづくりの促進として、地域固有のソーシャル・キャピタルを活性化することが明記され、その後、同法に基づく地域再生計画の認定（それによる支援策の活用）を通じて、その活性化の促進を図っている。

地域再生計画：地域経済の活性化や地域活力の再生などの推進を目的に、地方公共団体が地域の産業・技術・人材・資源等の有効活用による「地域再生計画」を策定し、認定を受けたものについて、国は各種の支援を講じて、地域再生を推進（例えば、公営住宅における目的外使用の柔軟化（コミュニティ拠点として使用する等））

図表 1 - 1 0 ソーシャル・キャピタルと市民活動の関係（イメージ図）



資料：「ソーシャル・キャピタルに関する調査研究」（内閣府、2003年）

図表 1 - 1 1 地域再生計画の活用事例

地域コミュニティ関連の地域再生計画（主なもの）

| 計画名                                   | 策定主体       | 計画の概要  |
|---------------------------------------|------------|--|
| わたしたちの地域経済とコミュニティ再生計画                 | 秋田県<br>稲川町 | 従来からある集落組織を小学校区単位に束ねた4つの地域住民自治組織に再編し、その機能強化とともに地域経済活性化等のため活動していく上で必要不可欠である活動拠点として、国庫補助により整備された既存施設を有効活用する。 |
| 日本最古の学校「足利学校」のあるまちの生涯学習・市民活動による地域再生計画 | 栃木県<br>足利市 | 遊休化した公共施設を改修し活動拠点として提供するとともに、地域社会の課題解決に向けた取組みやコミュニティビジネスを支援することにより、地域コミュニティの再生・活性化を目指す。                    |
| 高松市地域コミュニティ活性化プロジェクト                  | 香川県<br>高松市 | 市民が自発的・主体的にまちづくりに参加できる環境づくりを進めるとともに、まちづくりに関わる市民の自主的な活動の育成や支援、地域みずからのまちづくりに向けた基盤整備・環境整備を行い、地域の再生を図る。        |
| 大阪元気コミュニティ創造サポート計画                    | 大阪府<br>高槻市 | コミュニティファンドの形成支援やコミュニティ・サービス事業の活性化支援を進める。また、補助金で整備された公立学校の廃校・余裕教室等の転用の弾力化を活用する等、コミュニティ活動の基盤強化を促進する。         |

資料：各市町HPをもとに地域政策課作成

## (5) 各種支援制度の創設(総務省)

### 認可地縁団体制度

- ・これまで、自治会・町内会等の地縁団体は、法的には「権利能力なき社団」と位置づけられ、当該団体名義で不動産(土地、公民館、集会所等)の登記ができない等の問題があった(名義変更や相続時に所有権をめぐるトラブルが発生)。
- ・こうした問題に対処するため、平成3年4月に地方自治法が改正され、地縁団体が一定の手続きで法人格を取得できるようになり、当該団体名義での不動産登記も可能となった。これにより法人格を取得した団体が「認可地縁団体」と呼ばれている。
- ・この制度の対象となる団体として、法律上、「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構成された団体」と定義されている(子供会や青年団のように住所以外に構成員になるための要件のあるものは対象外となる)。
- ・認可を受けるためには以下の4つの要件を満たす必要がある。

- ア その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていること(一定期間の活動実績が必要)
- イ その区域が、住民にとって客観的に明らかなものとして定められていること(河川・道路等で区域が画されている等、自治会等の区域・範囲が容易に分かる状態であること)
- ウ その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること(その区域に住む人であれば無条件で加入可)
- エ 規約を定めていること(規約に定める事項:目的、名称、区域、事務所の所在地、構成員の資格に関する事項、代表者に関する事項、会議に関する事項、資産に関する事項)

- ・なお、認可により権利能力を取得した後も、住民による自発的団体としての性格は変わらず、法的にも、認可により、公共団体その他行政組織の一部とすることを意味するものでもないことが明確にされている。

図表1-12 認可地縁団体数の推移

#### 年度別認可地縁団体総数

| 年   | 2004年  | 2005年  | 2006年  | 2007年  |
|-----|--------|--------|--------|--------|
| 全国  | 28,863 | 31,559 | 33,644 | 35,564 |
| 愛知県 | 1,027  | 1,093  | 1,154  | 1,206  |

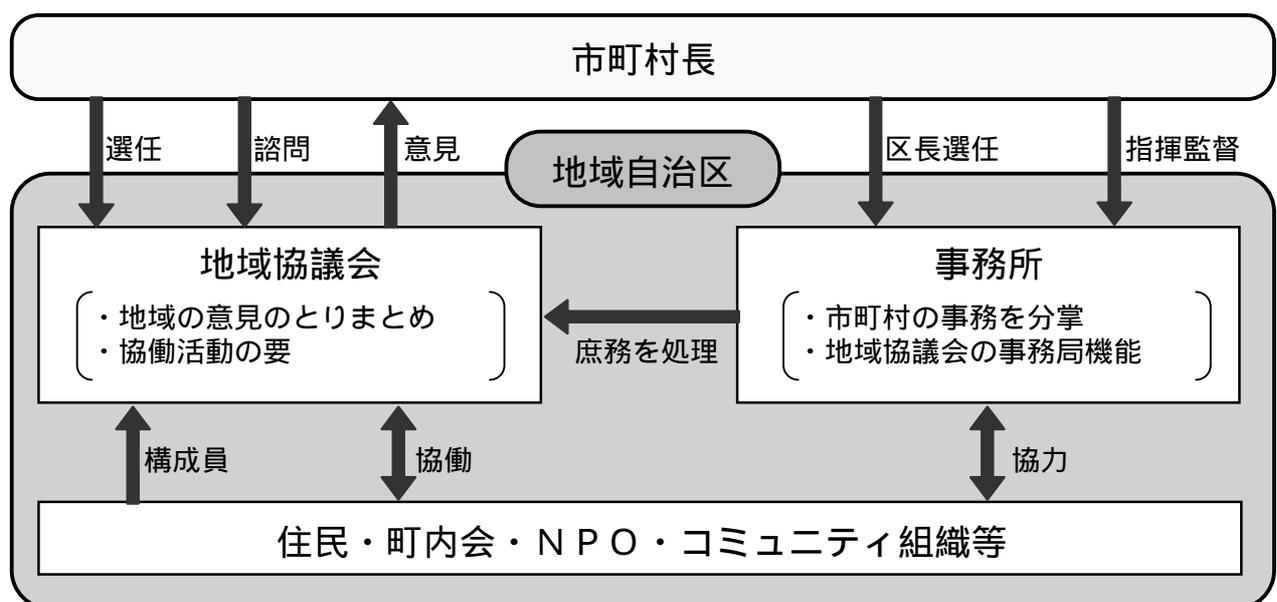
資料：総務省資料をもとに作成

## 地域自治組織制度(地域自治区)

- ・第 27 次地方制度調査会答申(2003 年 11 月)において「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべき」という提言が出され、これを受け、2004 年に地方自治法が改正され、市町村内の一定区域ごとに「地域自治区」を設けることが可能となった(地方自治法第 202 条の 4 第 1 項)。
- ・この制度により、市町村は、条例で、市町村内をいくつかの区域(校区単位等)に分けて、それぞれに「地域自治区」を設け、市町村長の権限に属する事務を分掌させることができるようになった(条例により権限の一部を地域自治区に委ねることが可能)。
- ・併せて、地域自治区には、区域内の住民から構成される地域協議会が設置され、「地域協議会は地域内の市町村事務について意見を述べる事が可能」、「市町村は地域内で行われる重要な案件について、地域協議会の意見を聞かなければならない」等、行政の意思決定に地域住民の意向がより反映されやすくなるようにしたところである。
- ・すでに、全国のいくつかの市町村では、地域自治区に対し権限や財源を付与することで、地域の自主的な課題解決力を高めていく仕組みが検討されているなど、これからの地域分権の受け皿的制度として期待されている。

なお、地域自治区には地方自治法第 202 条の 4 以下で規定されるものと市町村の合併の特例等に関する法律(合併特例法)第 23 条以下で規定されるものの 2 種類があるが、合併特例法によるものは、区域は合併前の市町村単位、設置期間 5 年以内と定められるなど、合併に対する救済措置の意味合いが強いため、ここでは、住民自治の強化等を推進する観点から創設された地方自治法に基づく地域自治区についてのみ取り上げている。

図表 1 - 1 3 地域自治区制度の概要(イメージ図)



資料：地方自治法及び総務省HPをもとに作成

---

## 2. 地方公共団体の動向（都道府県を中心に）

---

### (1) 調査・研究

#### 北海道

- ・2004年7月に「これからのコミュニティのあり方に関する調査研究会」を設置し、これからのコミュニティのあるべき形態やその運営方法、課題等のほか、市町村が果たすべき役割などについて調査研究を行っている。

#### 山形県

- ・2007年度に「地域コミュニティ再生促進事業」を実施。「地域コミュニティの再生」を全県的な課題と捉え、( ) 中山間地域での地域住民参加型ワークショップの実施（モデル地域を対象に地域課題の抽出や解決策の検討等を行い、地域の実情に即した地域コミュニティ再生方策を検討）や、( ) 都市地域のコミュニティの現状・課題の把握及びその分析（アンケート・ヒアリング）、( ) 市町村における仕組みづくりの検討、( ) 「地域コミュニティ研究会」の開催（県及び市町村間での成果の共有）など、市町村と連携しながら、互助を基本とする地域コミュニティの再生に向けた新たな仕組みづくりの検討を行い、その検討結果を報告書にとりまとめている。

#### 香川県

- ・2003年度に（財）地方自治研究機構と共同で地域コミュニティに関する調査研究を実施。具体的には、県内3地域を事例研究地域として選定し、コミュニティの実態や課題、解決のポイントなどを整理。それを踏まえ、県内市町による新たな地域コミュニティの構築に向けた具体的方策の検討などを行った。

#### 福岡県

- ・地域コミュニティの先進的な取組事例やこれからの地域コミュニティのあり方等について調査研究し、市町村の実情を踏まえた住民と行政の協働のあり方を提示することにより、市町村の取組を支援するため、2007年12月に、有識者からなる「福岡県地域コミュニティ活性化研究会」を設置し検討を開始した。これまでに会議を6回開催し、2009年1月に報告書をとりとまとめている。

#### 鹿児島県

- ・行政だけではなく地域の自治会、ボランティア、NPO等がともに協力し、地域社会を支え合う「共生・協働の地域社会づくり」を推進するため、新時代における地方公共団体の役割や、行政と住民との新たな関係のあり方等について、コミュニティの再生という視点で検討を行うことを目的とした「共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会」を、2007年5月に設置。同研究会において、地域コミュニティの現状と課題を踏まえ、共生・協働型地域コミュニティの再生・創出について議論・意見交換を重ね、2008年4月に中間とりまとめを行った。同年5月から研究会を再開し、同年12月に最終報告をとりとまとめ、会長から知事へ提出している。

## (2) ビジョン・計画策定

### 京都府

- ・人と人がつながった温かい地域社会を目指して、2007 年度から、地域力再生プロジェクトを開始した。地域に暮らす方々が暮らしやすい魅力的な地域にすべく、自分たちで考えて行動する「地域力再生活動」を応援し、府内全域で地域力の再生を図り、新しい住民自治社会の実現を目指すこととしている。また、「地域力再生支援プラン」を策定し、その中で、民間と行政との役割分担等についても整理しながら、様々な主体が協働して地域を支えるために、今後取り組んで行くための施策や事業の推進方向などを示している。

### 宮崎県

- ・地域コミュニティの活性化を図るためには、地域コミュニティを担う様々な地域団体（自治会、自治公民館、PTA、子ども会、スポーツ少年団、青年団、婦人会、老人クラブ、ボランティア団体、NPOなど一定の区域を基盤として地域に根ざした活動を行う団体）による社会的活動が活発に行われることが必要との認識のもと、地域団体の現状と課題を調査・分析し、今後の地域団体の活性化方策などをまとめた「地域団体活性化指針～『県民総力戦』による地域コミュニティの活性化に向けて～」を策定した（2007 年 3 月）。

### 仙台市(宮城県)

- ・市では、地域コミュニティのあるべき姿とそれを支える枠組みを改めて見直し、地域と行政が適切に役割分担を行ったうえで、その役割を果たすことのできる仕組みを構築する必要があるとして、2008 年 3 月に、地域コミュニティと行政のあり方の指針である「コミュニティビジョン」を策定した。

## (3) 補助・助成・委託事業

### 東京都

- ・2007 年度から、多様化する地域の課題を克服し、「地域力」の向上を図ることを目的として、地域の担い手である町内会・自治会（地方自治法第 260 条の 2 第 1 項に規定する地縁による団体）が主体的に行う「地域課題解決のための先駆的な取組」に対して助成金を交付する「地域の底力再生事業助成」を実施している（1 事業 100 万円を限度に助成）。

### 茨城県

- ・地域課題解決に向けた地域住民による自主的・主体的な取り組みの支援などを通して、地域コミュニティの再生・活性化を図るため、2004 年度から「ご近所の底力再生事業」を実施している。具体的には、地域福祉や、環境保全、青少年健全の育成、防犯・防災など地域コミュニティの再生・活性化に寄与する（「ご近所の底力」を發揮する）新たな取組みや、これまでの活動を拡大・強化する取組みを県内全域に拡大するための呼び水として、これらの活動を行う地域団体やグループに対し、助成金（1 団体原則 10 万円以内）を交付するとともに、アドバイザー派遣や地域活動に関する情報提供などを行うこととしている。

## 兵庫県

- ・ 県民一人ひとりが、身近な地域を舞台に、多彩な分野で実践活動・交流、生涯学習、情報収集・発信等に取り組むことが出来るよう、おおむね小学校区を単位としたコミュニティを対象に、活動の場づくり（整備費への助成）と活動への助成を行う『県民交流広場事業』を実践するとともに、併せて、コミュニティ応援隊の派遣や県民交流広場のネットワーク化等を通じ、参画と協働によるコミュニティづくりを応援している。2004、2005 年度の 2 ヶ年にわたって実施したモデル事業の蓄積を活かし、2006 年度から県民交流広場事業を本格展開している。

## (4) 普及啓発(情報発信・表彰・イベント開催等)

### 岩手県

- ・ 地域で活躍する元気な人々・出来事などを楽しく紹介しながら、これからの地域コミュニティのあり方について県民と一緒に考えていくためのメールマガジン「いわて発！～夢と希望が奏であうコミュニティ～」を発行している（不定期発行）。
- ・ 県内各地で実施されている、自分たちの住む地域の活性化のために自主的に取り組む団体の活動事例として「元気なコミュニティ 100 選」を選定・公表。県内外に活動事例を広く情報発信することで、選定された団体の一層の活動促進と県民の皆さんの地域活動に関する理解と参加を促進することを目的に実施している。

### 八戸市(青森県)

- ・ 市の地域コミュニティの活性化に関する施策の一環として、市内の特色ある地域コミュニティ活動をご紹介する「地域コミュニティ活動事例集」を作成している（初版：2004 年度、改訂版：2007 年度）。事例集には、多様な団体が一体となって地域の課題を解決する活動や、地域の資源を生かした活動等、様々な地域活動を収録している。

### 横浜市(神奈川県)

- ・ 市内にある 2,856 ある自治会・町内会のうち、活発な活動を行っているところ（自治会・町内会の底力）を取材し、インターネット上で、動画で紹介している。

以上、「[地域コミュニティをめぐる最近の動向](#)」の本文は国・各都道府県HP等をもとに作成