

災害対応能力の維持向上のための
地域コミュニティのあり方に関する検討会

報 告 書

平成21年3月

消防庁国民保護・防災部 防災課

はじめに

日本はその位置、地形、気象等などの自然条件から、世界でも希に見る災害多発地域である。これまでの数々の被災経験を通じて、災害、特に大規模な災害が発生した際には、地域の実情を最も適切かつ詳細に把握している地域住民でなければ成し得ない活動があることが明らかになってきた。例えば阪神・淡路大震災においては、瓦礫の下から市民によって救助された人は警察・消防・自衛隊によって救助された人の3倍以上にのぼるなど、災害時にける互助・共助とでも言うべき地域コミュニティが担う重要な役割があることが広く認識され、地域における防災活動の推進が図られてきている。

また、新潟県中越沖地震、石川県能登半島地震など近年の災害においても、避難所の設置運営に代表される応急対応や、復旧や復興まちづくりに地域コミュニティが大きな役割を果たしている。こうした地域コミュニティの役割は地震災害だけではなく、集中豪雨やゲリラ豪雨、竜巻など増加傾向にある自然災害、新型インフルエンザなど顕在化しつつある新たなリスクに対しても同様であると考えられる。

このように、地域に存在するリスクを見つけ出し、迅速かつ適切に対処するため、地域コミュニティは、いかなる危機がどの程度の可能性で発生するのかを常に自ら考え、解決策を導き出し実施していくことが求められている。

地域コミュニティに求められる役割が増大しつつある一方で、地域コミュニティは少子高齢化、人口構造の変化や地域経済の衰退、地縁的なつながりの希薄化などにより多くの課題を抱えている。このため、地域コミュニティの抱える課題を洗い出し、地域コミュニティの在るべき姿や地域コミュニティを核とした防災活動について検討を行うことが必要である。

こうした問題意識の下、本検討会において、地域コミュニティの課題を抽出し、その充実・強化方策について重点的な検討を行った。今回の検討結果が、地域内外の人々やNPOなどの重層的な活動主体を核とした、防災と福祉、環境分野などの幅広いコミュニティ活動を促進し、地域コミュニティの活性化や地域の災害対応能力の維持向上につながることを切に願う。

平成 21 年 3 月

災害対応能力の維持向上と地域コミュニティのあり方に関する検討会

座 長 大 森 彌

災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会

委員名簿（敬称略、五十音順、◎：座長）

- ・有塚 達郎 NPOドラゴンリバー交流会理事長、元福井県美山町長
- ・内山 節 哲学者
- ・大西 隆 東京大学工学部教授
- ◎大森 彌 東京大学名誉教授
- ・立木 茂雄 同志社大学社会学部教授
- ・田中 重好 名古屋大学環境学研究科教授
- ・中山 弘子 新宿区長
- ・林 勲男 国立民族学博物館准教授
- ・林 春男 京都大学防災研究所教授
- ・平田 オリザ 劇作家・演出家、大阪大学教授
- ・本田 由紀 東京大学教育学部教授
- ・室崎 益輝 関西学院大学総合政策部教授

目次

本編

【項 目】	頁数
I 災害対応能力の維持向上と地域コミュニティの あり方を検討する視点	1
1 防災と地域コミュニティの関係	1
2 地域コミュニティとは	4
3 地域コミュニティに求められる「機能」と「基盤」	5
・コミュニティの「機能」とは	7
・コミュニティの「基盤」とは	11
II 地域コミュニティの充実強化のための方策	16
III 地域コミュニティを核とした防災活動のあり方	22
IV 今後の検討課題	28

資料編

参考資料 1		
「互助」と「共助」について	・・・・・・・・・・・・・・・・	3 1
参考資料 2		
地域のつながり（コミュニティ）の現状	・・・・・・・・・・・・・・・・	3 3
参考資料 3		
コミュニティの概念と意識の希薄化	・・・・・・・・・・・・・・・・	3 7
参考資料 4		
コミュニティに関する選好意識と行動実態 アンケート調査結果	・・・・・・・・・・・・・・・・	3 8
参考資料 5		
ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）	・・・・・・・・・・・・・・・・	5 1
参考資料 6		
市区町村コミュニティ関連条例に関する アンケート調査結果	・・・・・・・・・・・・・・・・	5 3
参考資料 7		
三鷹市と武蔵野市のコミュニティ政策	・・・・・・・・・・・・・・・・	5 9
参考資料 8		
集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進 に関する条例（平成 20 年金沢市条例第 2 号）	・・・・・・・・・・・・・・・・	6 0
参考資料 9		
東京都新宿区「地区協議会」について	・・・・・・・・・・・・・・・・	6 3
参考資料 10		
東京都港区「区民参画組織」について	・・・・・・・・・・・・・・・・	6 5

《本 編》

I 災害対応能力の維持向上と地域コミュニティのあり方を検討する視点

1. 防災と地域コミュニティの関係

- (1) 地域コミュニティは、地域の災害対応能力に密接な関係を持つものである。例えば、阪神・淡路大震災では、被災後瓦礫の下から市民によって救助された人は、約2万7千人、警察・消防・自衛隊によって救助された人（約8千人）の3倍以上¹であったことなどから、大規模災害において互助・共助、すなわち地域コミュニティの担うべき重要な役割があることが明らかになった。



図1 市民による救助者数と警察・消防・自衛隊による救助者数の対比¹

また、大規模災害時に大きな問題となる避難所の設置運営を例にとると、市町村や都道府県が地域防災計画の中に位置づけ、行政が行うこととなっているが、地域内に住んでいる地方公共団体の職員が少なく、実際的には近隣住民が開設する方が早いことから、町内会とか自治会に避難所の立ち上げや運営を支援してもらうこととなっている地方公共団体も数多くある。

このように、災害発生時に町内会をはじめとする地域コミュニティが力を発揮するためには、しっかりした地域コミュニティが存在していることが必要となる。

¹ 河田恵昭：大規模地震災害による人的被害の予測，自然災害科学，Vol.16, N.1, pp.3-14, 1997

阪神・淡路大震災以降、被害を最小限に抑え、救急・救助や復旧・復興過程における「自助」「互助」「共助」²の重要性がクローズアップされ、被害軽減や速やかな復興のための、地域コミュニティの役割が重要視されるようになった。

- (2) 阪神・淡路大震災以降、自主防災組織や消防団などの地域コミュニティを中心とした防災活動の推進が行なわれてきた。また、新潟県中越地震や中越沖地震、石川県能登半島地震など近年の災害においても、応急対応や復旧、復興まちづくりに地域コミュニティが大きな役割を果たしている。

しかし、災害対応能力の維持向上のための活動基盤となる地域コミュニティはどうあるべきか、という視点での検討は十分に行なわれてはいない状況にある。

自助の重要性について認識することは大切であるが、逆に、日本においては自己責任論という発想の下での自助の考えも根強い。このような自助の考えを強調しすぎることは、雇用形態や家族形態による差異を看過し、地域コミュニティがかえって弱体化する危険性を持つことにもなる。

また、とりわけ都市部においてコミュニティで課題に立ち向かうことへの意識が低いといったことや、最近の大きな社会潮流として、より個人化という方向に向かっていること、少子高齢化・核家族化、人口構造の変化や地域経済の衰退、職場や住居空間の分離などの都市構造の変化などによるさまざまな社会問題が増加しており、地縁的なつながりは徐々に希薄化するなど³、コミュニティの活力低下とあいまって、地域社会の維持が難しいなどの深刻な問題を抱えている地域が多く発生している。

- (3) 『「地域性」はコミュニティの根幹』⁴であり、防災活動は地域に密着したものである。また、平素から空間と時間を共有している地域住民は災害時において強い共同体として機能することが期待される。

特に、災害発生時には、地域への帰属意識が低い住民においても、近隣住民と空間や時間を共有していることから、リスクに対する運命共同体の一員となる。運命共同体である以上は、災害時には、

² 参考資料1（「互助」と「共助」について）参照

³ 参考資料2（地域のつながり（コミュニティ）の現状：平成19年度版国民生活白書）参照

⁴ 塩原勉 「社会学の基礎知識」新版 有斐閣 2003年7月

共同で活動することが求められることとなり、コミュニティが頑張らなければならない一つの根拠となる。

日本においては、明治、昭和、平成の大合併を通じて、それぞれの市町村が広くなり、同時にコミュニティと市町村との距離感が徐々に広がりつつある。平成の大合併では、従来の自治体とコミュニティとの一体性が崩れた部分もあり、広がった市町村の中でのコミュニティの役割、機能をどのように保持していけばよいかということが大きな論点となっている。しかしながら、災害時においては、近隣の高リスク地域や要援護者などの情報などが重要となり、即応性をもって、一人一人への細やかな対応はコミュニティにしかできないことから、防災面におけるコミュニティの役割はますます重要になっていると言えることが出来よう。

また、現代はリスク社会と言われる。常に予見不能な多様な危険にさらされており、災害による影響も、社会システムが複雑化しているために、予期せぬ連鎖として現れる。ゲリラ豪雨や新型インフルエンザなどの感染症等、新たなリスクも発生している。このようなリスクに対処するには、政府（行政）の役割とともに、地域に根ざしたところで自らが考えて実行していくことも重要である。例えば、大雨時において、排水溝が詰まっているということで危険性が増していることを行政がを見つけ出すのを待つより、地域コミュニティ自身を見つけ出し、どうしたら良いか自分たちで考えることが早く解決へと導くことにもなる。解決策を含め自分たちで捉えていくことがコミュニティに求められている。どんな確率でどのような危機が起こるのかを常に考え、小単位で話しあっていくことが処方箋となる。したがって、コミュニティというものを、このような観点で再度見直さないと、リスクに対処することはできないのである。

現在、日本社会は様々な問題を抱えているが、その問題の所在そのものが見えにくくなっていると言われている。例えば派遣労働者の雇用問題を始めとする格差社会や貧困の問題、子供たちの教育問題、高齢者や障害者の在宅ケアなどの福祉問題、環境問題等の諸問題を十分表に出して、その解決策を議論しているとは言い難い。このような見えにくくなっている諸問題を可視化し、その上で解決策を関係者がオープンに議論することが求められる。

このような視点に立って考えた場合、コミュニティのあり方は極めて重要である。住民の生活に近い場所であるコミュニティは、色々な問題を可視化する役割を担わなければならない。

以上から分かるように、地域コミュニティにおける地域防災を考えるにあたっては、その地域の防災上の問題を明らかにし、防災上の観点からコミュニティを考えることも必要であるが、まず、その前提として、地域コミュニティ自身のあるべき姿を探求する必要があると考える。

したがって、本検討会においては、第一に地域コミュニティの実態を明らかにするとともに、地域コミュニティの充実・強化方策をまず検討した上で、その後、地域コミュニティにおける防災活動の位置づけとそのあり方を検討することとする。

2. 地域コミュニティとは

「コミュニティ」という言葉の使い方を見ると、その範囲は非常に広くなっており、英語での「アソシエーション」に近いようなものも、コミュニティという言葉が使われている。例えば、学会（アカデミック・コミュニティ）や役所（ガバメンタル・コミュニティ）などがそうであり、これらは、一種の共同体的なものといえる。また、国家もポリティカル・コミュニティとして表されるし、欧州共同体（EC）などもそうである。このように、コミュニティの意味するところは極めて広いが、本検討会で対象とするのは、このうち「地域コミュニティ」についてである。

地域コミュニティの定義は、これまで多くの学者により提唱⁵されてきた。これらの定義は、その取り上げるトピックにより、その空間的範囲や利害関係者も異なることが多く、多種多様な様相を呈しているが、少なくとも、風土や気風、文化を背景とした「地域性」や「共同性」はその基本的な構成要件であると言える。

「地域性」については、従来は属地的な地域を単位とする組織を意味しており、これが、例えば町内会であれば全戸強制加入につながっていった。しかし、先に述べたように、地域社会が都市化、流動化する中で、これからは属地性を基本とはしつつも、地域の中の協働関係と捉えていく必要が

⁵ 参考資料3（コミュニティの概念と意識の希薄化） 参照

あるのではないか。

また、コミュニティの「共同性」については、従来は「帰属することによる結合関係」を意味しており、これが、例えば町内会であれば、ルール遵守を強調することにつながっていた。しかし、人々の価値観が多様化する中で、これからはルールがあるから守らなければならないということではなく、地域の人々が共に活動することなどを通じて、参加意識を持つようにするべきではないか。

なお、日本の中世から近世に見られた相互扶助のシステムである「結」⁶には強い共同性を見いだすことが出来た。「結」は、隣近所で労働力を対等に交換しあって田植え、稲刈りなど農の営みや住居など生活の営みを維持していくために共同作業を行ったものである。さらには、水で命がつながり、水系環境の保全などで流域住民がつながっている河川などを中心とした水系なども一つのコミュニティとして捉えることができる。これら「結」や「水系」は、共同性（共同作業）がもたらす「機能」の側面が色濃く出ているコミュニティと捉えることができる。

災害対応能力の維持向上とコミュニティの関係を考える本検討会においては、①日本における一般的な地域コミュニティの広がり、②日本におけるコミュニティを構成する組織・団体の存在状況、③災害時における救急・救助、復旧復興が実施される範囲、等々の状況を勘案し、小学校区や中学校区の空間的広がりを「地域コミュニティ」の広がりとして考えていくこととし、これら空間的広がりを対象とした基本的な組織である「町内会」、「自治会」などを中心に、その「機能」と「基盤」という視点から、地域コミュニティ（以下、「コミュニティ」という）のあり方を検討する。

3. 地域コミュニティに求められる「機能」と「基盤」

コミュニティは、コミュニティが果たすべき「機能」とコミュニティを支える「基盤」の2つの側面から考察することが必要である。機能面だけに着目するのではなく、それを支える基盤に着目することが重要である。

「基盤」がしっかりしていると「機能」も十分に果たせ、「基盤」が弱くな

⁶ 国土交通省では、人口減少・大合併時代における地方の農山漁村地域の維持を担う「新たな結」について、国土交通政策の観点から、多くの地域で実施できる新たな結のあり方、新たな結の組織作りや活動を促進するための支援の仕組みなどを検討するため「新たな結（ゆい）研究会」を平成20年度に実施。

ると「機能」も十分に果たせなくなる。

伝統的な農山漁村は、村落共同体と言われるように、「基盤」が比較的しっかりしていると言われている。特に、伝統社会が持ってきた基盤というのは、地域の強い共有意識とか、帰属意識、地域を守るためにどうしたらいいかという無条件の意識に根づいたものである。また、農山漁村のコミュニティは、人間がコントロールできない自然と対峙する機会が多くあり、絶えずリスクに遭遇していたので、それが人々の結束を固め、意識の共有化が可能であり、強い基盤が生まれる素地となってきた。

一方、都市部の場合には農山漁村と比較して「基盤」が弱いと一般的には考えられる。特に、農山漁村と異なるのは、地域を守ることに関する意識であり、その意識は農山漁村で見られる「無条件」というものではなく、「自分がしないと結局周りがかたがたになって、自分もまずいことになる」といった感覚である。さらに、都市部に住んでいる場合、自分がどのようなリスクの中にいるのかということが非常に分かりづらいといった状況がある。

地域コミュニティの「機能」と「基盤」について、もう一つ問題となるのは、自治体と住民のコミュニティの捉え方の違いである。自治体はコミュニティの「機能」を重視したアプローチをとるのに対し、住民はコミュニティを「基盤」として認識していることが多く、自治体から見たコミュニティと住民の意識するコミュニティには、ギャップが存在している。このように、「基盤」と「機能」は一方だけを考えるのではなく、全体を捉えることが重要である。例えば、自治体が機能強化のみに熱心に取り組んでしまうと、基盤が置き去りにされてかえって崩れてしまうという問題が発生する。

また、農山漁村における基盤を、今の都市に求めるのは無理である。人々が都市部でコミュニティと呼んでいるものは、農山漁村よりも緩やかなものである。例えば自分は町内会に入っているけれども、自主的なものと認識していることから、不満などがあれば脱退してしまう。伝統的な村落共同体のコミュニティでは、そもそも脱退するということは念頭に無いものである。

これからは、現代社会にあった形での緩やかなコミュニティの創造を考えないといけないのであるが、これがコミュニティを考える上での最も大きな問題といえる。

(1) コミュニティの「機能」とは

地域住民の間で、その地域の課題・問題点が共有され、課題解決のために行動すること。

コミュニティの「機能」は、地域住民が生活を営んでいく上での必要性、ニーズから生み出されるものである。ニーズに応じてくれる地域であれば、帰属意識が薄くても、そのコミュニティに踏みとどまり暮らすこともあり得る。したがって、コミュニティ活動を活性化し、その「機能」を高めていく方策を考えることは、非常に重要な視点である。

コミュニティの機能は、①冠婚葬祭、福祉等個人や家族のみでは対応できない事案に対処する相互扶助機能、②経済活動でカバーしきれない文化や伝統といったソフト面の管理、継承を行う地域文化維持機能、③まちづくりや防災等地域全体に関わる事案で地域住民の協力が不可欠な課題の調整を行う利害調整機能などがあるとされ、さらに、戦後は行政側からの要請の伝達や住民の意向の取りまとめ等の行政と住民の連絡調整機能、行政側に代わって簡単な道路補修、まちの清掃等を行う行政補完機能を担うと共に、世代間交流の場としても貢献してきたと言われている。⁷ また、コミュニティ機能の再生に必要な地域の特性として、①危機感が地域で共有化できることが源泉となる、②それに対して、何か行動（アクション）を起こそうとする人たちの存在が必要である」との指摘もある。⁸

「コミュニティに関する選好意識と行動実態」によるアンケート結果⁹では、コミュニティにおける重点活動テーマとして防災や環境などの問題が重視されている一方、交通安全とか高齢者や障害者の問題などの重要ではあるが自分たちの実際の努力を伴うものについては関心が下がっている傾向が見られた。しかしながら、コミュニティに求められるのは、個々の世帯を超えた、一人では処理できないものや、市場に全部任せられないような領域の課題をどのように解決していくかということであり、このことに、コミュニティの本質があると考えられる。

⁷ 参議院事務局「立法と調査」No. 288 (2009. 1)

⁸ 内閣府経済社会総合研究所「コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書」(平成 17 年 8 月)

⁹ 参考資料 4 (コミュニティに関する選好意識と行動実態 (アンケート調査結果)) 参照

上述のように、地域住民が、その地域の問題点を共有し、課題解決のために活動する(いわゆる地域におけるガバナンスを行う)事例として、次のようなものがある。

- ① 個人や家族では対応できない事案に対処する相互扶助に関する活動
(冠婚葬祭、農作業、子育てや介護、雪かきや草刈り等)
- ② 文化や伝統の継承などの地域文化の維持に関する活動
(神事、祭り等の実施)
- ③ 地域住民の協力が不可欠な課題の調整を行う利害の調整に関する活動
(防災、防犯、まちづくり、ゴミ処理、環境保護等)

これら活動は、市場で取引されにくいサービス(民間ベースでは対価が高くなりすぎるもの等で、特に、地方では成立しにくいもの)である。

また、これらの地域コミュニティ活動がもたらす変化として、地域に対する住民の関心が高まり、問題解決能力が高まることや、地域のネットワークの重層化、活動の担い手の精神的効用や地域の経済活性化、地域の魅力や個性が育つなどの副次的効果がある。

以下に、地域コミュニティ活動がもたらす変化に関するいくつかの事例について触れてみたい。

- ① 担い手の精神的効用などによる、活動の広がり^と継続性の担保
出番があつて評価されれば、担い手は生きがいや自分らしさを感じることが出来、頑張ることができる。そういう生きがいと人と人のつながりを提供できるような地域コミュニティの活動が、担い手の精神的効用を高め、幅広い分野での担い手の創出や、継続した活動を提供する原動力となる。

○ (2004年～) 富の中町内会^{じゅう}「除雪支援システム」(山形県山形市)
町内会で、一人暮らしの高齢者や老々世帯、障害者の雪かき支援を制度化。民生委員と、福祉協力員(社協が委嘱)が相談し、支援が必要な人をリストアップ。町内会役員との協議で要支援者を決定し、了解を得た上で、両隣と向かいの3軒に協力を町内会から依頼し、降雪20センチを目安に、雪かきを手伝ってもらう。冬が終われば、町内会長名の礼状を渡す。活動が継続されるよう、一連の対応はすべてマニュアル化している。

② 問題意識の共有と対等な人間関係をベースとしたきめ細かな対応

コミュニティ活動は、地域の課題や問題点を抽出し予測不能なリスクを可視化することによって、地域の課題や問題点などを共有することが出発点となっている。また、活動を提供する側、提供される側が誰でも対等な立場で参加できるものである。その結果、担い手は立場にとらわれず能力が発揮でき、利用者の立場に立ち、満足度を重視したきめ細かい対応が可能となる。

○ (2003年～) NPO法人キッズシェルター (栃木県那須塩原市)

地域ぐるみでの子育て支援活動を行う。小児科医や助産師、臨床心理士、保育士、里親、主婦など、子育ての現場と向かい合っている人たちが発足。主な活動は一時保育、講演会、子育て相談、里親の支援など。中でも一時保育は、保育士がいる施設「八汐子どもの家」で理由を問わず子どもを預かってくれるのが特徴。親の習い事や趣味、通院、リフレッシュ、保育園が空くまでの間など、様々な理由で利用されている。

③ 住民ニーズに対応した活動の進展による生活環境等の向上

生活水準の向上に伴い、生活ニーズは多様化し、急増している。これら生活ニーズを満たすにあたり、行政や民間企業での対応が難しいものについては、住民自らが労力などを負担するコミュニティ活動を通じて対応しているものがある。その結果、地域の暮らしやすさが高まるとともに、コミュニティビジネスなどの事業の機会が生まれる。

○ (2002年～) 常磐平団地自治会「孤独死ゼロ作戦」(千葉県松戸市)

2001年に独居の59歳男性が死後3年経ってから白骨化して見つかったことなどをきっかけに、翌年からスタートした取り組み。

その一環として始められた「いきいきサロン」は、空き店舗を利用し、毎日午前11時から午後6時まで、団地や近隣の中高年が訪れている。利用料は1回100円。民生委員を中心とするスタッフ16人のうち毎日2人が常駐、コーヒーや昆布茶を無料で提供。独居者が気軽に足を運べる空間を作り、地域のつながりを深めることで、孤独死防止を図っている。現在、同団地では年間10件前後の孤独死があるが、3日以内には発見されるようになったという。

④ 地域の資源を活用した経済活動の進展

地域コミュニティ活動は、地域住民、地方公共団体、企業、NPOなどの様々な利害関係者の協力のもと、独自の文化や自然など地域の資源を活用して行われている。活動のプロセスを通じて、地域独自の資源が見直される機会が生まれ、その結果、地域性を活かした新しいビジネスが興るなどの経済効果が生まれる。

○(1986年～)「おばあちゃんたちの葉っぱビジネス」(徳島県上勝町)
山に落ちている葉っぱを集めて、料亭や旅館に卸す「彩(いろどり)事業」。高齢者が携帯電話やパソコンを活用して市場の需要に対応。現在では約200名の生産者で、年商2億5千万円と、コミュニティビジネスとして成功を収めており、やりがいや生きがいの創出にも役立っている。

○(1995年～、NPO法人化2002年)

NPO法人ドラゴンリバー交流会(福井県福井市)

九頭竜川水系のそれぞれのふるりの川や自然を守るため、普及啓発活動や、環境植樹・河川清掃活動等、調査研究、情報発信等、住民参加型の活動を広く展開している。

また、福井豪雨を契機に、上流域の山の保水力を高めるとともに、渇水期と洪水のピークを小さくするために、保水力の高い広葉樹の植林活動を実施しており、この植林活動には、九頭竜川の下流域の人たちも参加し、河川流域全体での地域交流が行われている。

以上の事例からも分かるように、コミュニティの機能を考える場合に、自治体からの視点ではなく、住民にとって共通のニーズ、利害として何があるのか、それを見つけ出し、その解決に取り組むという住民からの視点でとらえることが重要である。

(2) コミュニティの「基盤」とは

コミュニティがその機能を維持・促進するための組織・枠組み・制度・場などの環境

コミュニティ活動を活性化させ持続させる「基盤」として必要なものとして、「人、制度的枠組み、資金、場」が必要である。

第一に、「人」については、地域の活動に参加する人を増やすことが求められる。都会になればなるほど、流動人口の多さなどから、住民はもとより、地域内で勤務している人や学生をいかに地域活動に参画してもらうかが、大きな課題となっている。また、活動の主体となる人たちが限定的となっていることから、負担が大きくなっていることも大きな問題である。このため、転入時におけるきめ細やかな地域活動の紹介、活動内容や活動時間の工夫を行うと共に、それぞれの得意分野である能力を適切に活かすことが出来る仕組みを作り、地域内外の人々を地域コミュニティの活動に取り込んでいく工夫が必要である。

また、コミュニティ活動の活性化には、信頼に裏打ちされた社会的つながりや豊かな人間関係（いわゆるソーシャル・キャピタル）が必要である。コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルを形成するには、地域住民一人一人が、居住するコミュニティを自分たちのものであると認識しながら生活することが必要である。ソーシャル・キャピタルの意義、効果として、「信頼があると自発的な協力が生み出され、自発的な協力がまた信頼を育てる」¹⁰とされており、また、ソーシャル・キャピタルの蓄積が経済・社会の各面で望ましい成果をもたらす具体的な可能性として、子供の教育成果の向上、近隣の治安の向上、経済発展、健康と幸福感の向上、民主主義の機能化・よりよい政府の実現などにつながるとされている。¹¹このことから、住民間の信頼はコミュニティ活動を活性化させ、持続させていく大きな要素であると言える。

¹⁰ 平成 14 年度内閣府調査「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」報告書 p 16

¹¹ 同 p 22

第二に、「制度的枠組み」については、現行制度上、コミュニティの基盤に係る制度的ツールとして、以下のものが存在している。

① 「認可地縁団体」制度

町内会等の地縁団体に関しては、従来「権利能力なき社団」とされていたものを、地方自治法改正（平成3年）によって「認可地縁団体」としての法人格取得制度が導入された。

自治会、町内会等は全国で296,770団体あり、うち22,050団体（約7.4%）が認可地縁団体として認可されている（平成14年11月1日現在 総務省調査）。

従来、自治会、町内会等所有の不動産（自治会館など）は代表者の個人名義や役員の共有名義で登記が行われていたが、平成3年4月の地方自治法改正により、町又は字の区域など、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（認可地縁団体）は、地域的な共同活動のための不動産または不動産に関する権利等を保有するため、市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利義務の帰属主体となることができるようになった。また、平成21年4月には、認可地縁団体による地域的な共同活動に資する資産の取得についても幅広く認められることとなり、今後、この制度を活用した、認可地縁団体による活動の活性化が期待される場所である。

② 「地域自治組織」制度

住民自治の強化等を推進する観点から、市町村内の一定の区域ごとに地域自治組織（地域自治区）を設けることが、地方自治法改正（平成16年）によって可能となった。地域の住民の意見を反映させつつ市町村長から分掌された事務を処理するため設けることができ、自治・行政組織の一つとされている（法人格を有しない）¹²。

地域自治区には地域協議会を置くこととされ、地域協議会の構成員（委員）は市町村長によって、地域自治区の区域内から選任される。また、地域協議会は、以下の事項につき、市町村長または市町村の機関からの諮問を受け、または自ら審議して意見を述べることができる。

¹² 「地域自治区」については地方自治法第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第23条以下で規定されるものがあるが、ここでは前者について述べることとする。

- ・ 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項
- ・ 市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項
- ・ 市町村の事務処理に当たっての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項

また、市町村長は、市町村の施策に関する重要事項であって、地域自治区の区域にかかるもののうち、条例で定めるものを決定し、または変更しようとする場合には、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならないこととされている。

地方自治法に基づく地域自治区を設置しているのは新潟県上越市、愛知県豊田市、宮崎市など 15 市町村（91 自治区）（平成 18 年 7 月 1 日現在 総務省まとめ）。

③ コミュニティに関する条例

コミュニティに関する条例（自治基本条例、市民協働条例、まちづくり条例等を含む）を制定している自治体は、全国で 362（平成 21 年 1 月 1 日現在）あり、制定率は 20.3%となっている。うち、「自治会・町内会等」に関する位置づけがある条例を制定している自治体数は 133（コミュニティ関係条例を制定している自治体の 36.7%）にすぎない。これらコミュニティに関する条例の制定の目的は、①基本理念を明らかにし、基本事項を定めているもの、②住民と行政の役割を明確にするためのもの、③自治の実現を図るためのもの、以上 3 つを柱に構成される。また、「地域協議会等」に関する位置づけがある条例を制定している自治体数は 114（31.5%）となっている。

コミュニティに予算執行権を付与（コミュニティに交付金などの形で予算を配分し、それぞれのコミュニティが用途について決定）する規定がある自治体数は 43（11.9%）、コミュニティに意見表明等の権能を付与している自治体数は 91（26.5%）で¹³、更に団体数は限られており、しかも、「市は活動支援に努める」、「住民の政策形成への参加権」などの抽象的表現にとどまっている。

ここで重要なのは、コミュニティ活動の主体となる地域住民の権利、行動の責務などを明確にした枠組み、制度である。ここでの地域住民の権利とは、情報を共有する権利や政策形成へ参画する権利などであ

¹³ 参考資料 6（市区町村コミュニティ関連条例に関するアンケート調査結果）

る。一方で、行政の責務とは、情報の公開や提供、多様な地域住民の声を聞く体制づくりや、コミュニティ活動への財政支援などである。

第三に、「資金」については、コミュニティ活動を行う団体、組織が自らしっかりした財政的基盤を持つことが重要である。例えば、コミュニティビジネスなどを通じて自主財源を確保することは、組織の自主性を得るために有効な一つの方法である。

神戸市長田区野田北地区では、まちづくり協議会が母体となりNPOを立ち上げ、駅前の放置自転車の整理を行うことにより収益を上げ、様々なコミュニティ活動を行う財源確保を行った例などがある。

また、行政は地縁組織やNPOの財政基盤確立のための法的整備・枠組みづくりや、これら団体への事業委託などについても考慮する必要がある。さらに自治機能が高いコミュニティに対しては、ブロックグラント（用途を特定しない交付金）を交付し、用途についてはコミュニティ側に委ねるといった手法も検討する必要がある。

第四に、「場」については、地域住民や様々な団体の交流の場となるとともに住民の憩いの場となる、コミュニティセンターや集合住宅における集会場などの施設、地域内外の人々が集い、情報の共有や共同活動を行うためのコミュニティスペース、芸術・文化施設や広場等などの整備が必要である。

例えば、石川県金沢市では、以下のとおり、マンション等の集合住宅におけるコミュニティの活性化に着目した、ユニークな条例が制定されている。

「集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する条例」
(平成 20 年 4 月施行)

マンション等の集合住宅を含む地域住民相互の連帯意識を醸成するとともに、住民のまちづくりへの参画を促進し、良好な地域社会の形成を目指すために条例を制定。具体的な事業として、①コミュニティ相談窓口の開設、②集合住宅のコミュニティスペース整備費補助、賃借料補助、③コミュニティ活動推進用具の購入費等補助の拡充などがある。

ただし、これら施設を整備しただけでは、コミュニティ活動の活性化に繋がるわけではないことは論を待つまでもない。例えば、ヨーロッパでは、劇場や音楽ホール、美術館、図書館などの文化施設を近隣住民が集うコミュニティスペースとして位置づけるとともに、ホームレス等の社会弱者の支援活動の拠点となっている。

このように、それぞれの施設の本来の機能に加え、地域住民の交流の場や地域の課題の解決の場としての機能を付加していくような施設の活用方法についても併せて考えていく必要がある。

さらに、コミュニティ活動の活性化には、信頼に裏打ちされた社会的つながりや豊かな人間関係（いわゆるソーシャル・キャピタル¹⁴）が必要であると言われている。このソーシャル・キャピタルの主たる構成要素は「信頼」「規範」「ネットワーク」であり、対象範囲における人と人の結びつきのあり方により、「ボンド（結束）型」と「ブリッジ（橋渡し）型」に分類される。

ボンド型ソーシャル・キャピタルとは、組織の内部における人と人との同質的な結びつきで、内部で信頼や協力、結束を生むものである。一方、ブリッジ型ソーシャル・キャピタルは、異なる組織間における異質な人や組織を結びつけるネットワークであるとされている。¹⁵

日本社会の特徴をソーシャル・キャピタルの分類から見てみると、ボンド型ソーシャル・キャピタルが強いというのが、社会学者の間での一般的な認識である。

先述の農山漁村におけるコミュニティは、まさにボンド型なソーシャル・キャピタルが強い社会である。ブリッジ型（穏やかな、出入りがしやすいネットワーク的な社会関係）ではなくて、ボンド型の強い社会であるということは、日本の伝統的なコミュニティが極

14 社会資本の概念を広く一般に普及させたパットナムによると、ソーシャル・キャピタルとは『人々の協調行動を活発することによって社会の効率性を高めることの出来る、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴』としている。

詳しくは、参考資料5（ソーシャル・キャピタル（社会関係資本））参照

15 平成14年度内閣府調査「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」

めて閉鎖的であったり排除的であったり、同調圧力につながったりする危険性もある。

また、農山漁村における基盤と同じものを、今の都市に求めるのは無理であることを考え併せると、コミュニティの機能活性化のためにも、ブリッジ型ソーシャル・キャピタルという観点をコミュニティに取り入れていく必要があると考えられる。

例えば、寝たきりの親の介護をしている人は近隣だけだとマイノリティーとなり、伝統的コミュニティでは対処することが難しいが、一駅か二駅くらいまで範囲を広げ、NPOなどが対応するようになれば、ケアが届くようになる。基本的には近隣住区的な人間関係みたいなものがあるが、そこだけで完結しているのではなく、橋渡式的にもう少し広いところを視野にした構成員とコミュニティが連携することにより、高齢者のケアや引き込みりの問題など、普段なら埋没してしまい可視化できない問題にも対応できるようになる。このように、基盤が対応する必要性を可視化させるために、ブリッジ型のものをつなぎ、コミュニティの基盤として連携することで、様々な問題に対応できるようになるのである。

このため、地域に根ざした活動を行っている町内会や自治会などの地縁型団体と、専門性と地域的に広い連携を有するブリッジ型資本であるNPO等が問題意識を共有できる分野で連携・協働を進め、地域や分野を越えた幅広いリソースを可能にするために、これら様々な団体の協働によるコミュニティ活動の広がりや活動主体の重層化を支援していくための方策などがコミュニティの基盤を維持・促進するために必要である。

Ⅱ 地域コミュニティの充実強化のための方策

前章では、コミュニティを「機能」と「基盤」に分けて検討してみたが、それぞれの強化策を考えるにあたっては、機能と基盤を明確に切り離して考えることは難しい。例えば、「機能を強化するために」地域の様々な団体の連携を図ろうとする場合、それは同時に基盤を強化することになる。「基盤の強化」も「機能の強化」に直接結びついているからである。

以下に、災害対応能力の高いコミュニティを創造していく前提となる、コミュニティの活性化方策を考える。

1. コミュニティ活動のための「枠組み作り」

継続性のあるコミュニティ活動の実効性を担保するため、地域のことを自ら考え、意見を主張し、行動に移していくための「枠組み作り」が必要である。このため、

(1) 地域で一番困っていること、地域で本当に必要とされていることに取り組むための仕組み、また、皆が集まれる仕組みを作る必要がある。そのためには、自治基本条例やまちづくり条例において、コミュニティ活動の基礎となる町内会・自治会などの地縁組織、地域で活動するNPOなど様々な関係者が参画する地域協議会等²¹を明確に位置づけると共に、これらの組織がガバナンス機能を果たすための権能（意見表明権能、諮問機能等）を付与することが効果的である。権能をより明確に付与するため、当該コミュニティに関係する案件については、市町村議会での審議に先立ち、意見聴取を行うことを条例上明確にすることも検討に値する。

(2) コミュニティの活動を行う組織（NPO法人、認可地縁団体など）を充実させることによって、コミュニティ活動の基盤をしっかりとさせることが可能となる。例えば、現金収入や雇用などの実益を伴う仕掛けを作ることにより、地域活動の活性化を図ると同時に、地域活動の原資を得るために、NPOや地域内企業との連携事業の実施、町内会、自治会などの地縁団体の法人化などの工夫を凝らすことが望まれる。

福井県旧美山町における町内会は、その7割が法人化しており、旧美山町市波区では、法人化（認可地縁団体）により、集落にある個人名義であった共有財産を法人登録し、その財産から得る地代等を積み立てて集落の融雪装置整備や道路改修などの公共工事の地元負担金の財源などに充当している。

2. コミュニティ活動に繋がる「基盤となる場」の形成

コミュニティの範囲（エリア）を住民が意識し、活動に繋がる「基盤となる場」を形成することが必要であり、行政には、住民をその方向に導くための施策を講じることが望まれる。

²¹ 参考資料7（三鷹市と武蔵野市のコミュニティ政策）参照

(1) コミュニティの範囲（エリア）が住民に意識され、そのエリアの住民の連帯感を醸成するための方法として、以下の施策が考えられる。

① 住居表示法に基づかない旧町名の復活

国や地方公共団体の行政の合理化を図るため、昭和37年5月に施行された住居表示法(正式名称は「住居表示に関する法律」)により、郵便や地方行政の合理化が図られた一方で、長年親しまれてきた多くの町名が統合や廃止により失われている。

しかし、旧町名は地域の歴史を反映していることが多く、歴史を反映した旧町名の復活は、地域への愛着や誇りを育むとともに、地域における住民相互の連帯意識が醸成され、住民によるまちづくりの活性化につながることから、石川県金沢市主計町かずえに始まり、旧町名の復活・活用の動きが全国で進んでいる。

② 小中学校区単位をベースとしたコミュニティ活動の実施

コミュニティの範囲（エリア）を住民が意識し、活動に繋がる基盤となる場を形成するためには、消防、防災、防犯、交通安全など、コミュニティに密接に関わる分野の活動範囲をできるだけ当該地域コミュニティのエリア（例えば、小中学校区単位）に揃え、住民が自分たちの守るべき地域の範囲を明確に意識できるようにしておくことが望ましい。

既に述べたとおり、本検討会では、日本における一般的な地域コミュニティの広がりや、災害時における救急・救助、復旧・復興が実施される範囲などを勘案し、小学校区や中学校区の空間的広がりをコミュニティの広がりとして検討してきたところである。しかし、現状では、活動分野によっては自治会単位であったり、消防署や警察署単位であったりと、分野によってまちまちとなっている。

各分野ごとの協会等が、行政の縦割り組織に対応したエリアになっていることは望ましくない。最近では、福井市が、消防団の分団管轄区域を小学校区域と一致するように見直した。これは、市域の拡大により食い違っていた小学校区域と分団管轄区域を、避難所である学校と一致させ、これにより、分団数も44個から53個に、また、団員定数も約100名増員させた。例えば、福井市内の社地区では1つの分団区域内に3校存在していたため、これを3つの分団に再編した。また、旧美山町では6小学校に6分団あって、少子

化により、4つの学校が1つに統合され3小学校になったが、山間部という地域の特殊性を重視して、従来の区域に、そのまま分団を残すなど、市民の安心・安全を最優先とした柔軟な体制をとって、より地域に密着した消防団として、自主防災組織との連携も含めた地域防災力の向上を図ることを目的としたものである。

また、地方公共団体が取り組む施策において、コミュニティの観点から、その施策がどのような効果をもたらすかを十分考慮の上、実施することが望まれる。例えば、近年、学校選択制の導入により、学童、親、学校、地域のコミュニティ意識の希薄化が進んでいる事例や、防犯上の理由から、周辺地域と隔絶されたゲートドコミュニティ（Gated Community）などが出現してきているが、これらの施策はコミュニティ活動の基盤の場の形成を難しくする可能性が高い。今後、様々な施策を検討、見直しするに当たっては、コミュニティの重要性を十分念頭に置くべきである。

(2) 市町村がそれぞれのコミュニティの特性を把握したうえで、コミュニティ活動を継続的に支援するため、また、活動に繋がる基盤となる場を形成し、持続していくために、以下のような取組みが考えられる。

- ① コミュニティの運営主体を自治会、町内会や地区協議会などとする
小中学校区を単位として組織された自治会、町内会、地区協議会などをコミュニティの運営主体とすることで、住民が主体的に地域の課題を見つけ、その解決に向けた行動を行う基盤をつくることができる。また、このような観点から、全国の自治体で導入が進んでいる「指定管理者制度」を利用し、自治会、町内会、地区協議会が、コミュニティセンター等の公共施設を運営することで、より地域住民のニーズに沿った施設運営を行うことができる。
- ② コミュニティに関する窓口の一本化や、コミュニティ担当職（副市長など）の設置

コミュニティを活性化するためには、コミュニティと行政の距離を近くし、継続的な支援を行うことが必要となる。住民の便益を考慮し、コミュニティに関する窓口となる部署を設置し、地域の事情やコミュニティ政策に精通した職員が、住民と役所のパイプ役を担うことにより、迅速かつ的確に対応できる体制づくりをすることが望まれる。

③ マンション等の集合住宅における集会室の設置²²

マンション等においては、同じフロアーに住んでいる「ヨコ」の関係であれば顔を合わせる機会もあり、交流を持つことは難しくないが、フロアーが異なる「タテ」の関係が築かれにくいという特徴がある。同じ建物に住んでいれば、災害時等には協力して対応しなければならないが、日常時のコミュニケーションがほとんど皆無に等しい状態では、協力関係を築くのは容易ではない。

マンション等の集合住宅においては、コミュニティ活動の基盤となる場として、最低限、集会室のような、住民が集まることができるスペースの設置が必須であり、マンション等の建設にあたり、集会室の設置を義務づけることは有効な方策である。また、マンション建設業者には町内会に入会することを約束させることも重要である。

④ 地域住民をはじめ地域内外の人が集う広場等の整備

地域の広場やイベントホール、文化施設は、住民の憩いの場、情報交換・発信の場、文化活動の場などの効用を持つ他、地域の賑わい創出やアイデンティティの醸成にも役立つ社会基盤である。特に、日本では、市街地の空洞化が大きな社会問題として取り上げられることがあるものの、今もって駅やバスターミナルなど交通結節地を中心に市街地が形成されている都市が多く、中心市街地内に広場やイベントホールなど様々な地域コミュニティ活動に活用できる空間を整備することで、地域住民と来訪者や観光客、子供から高齢者まで世代を超えた交流の場、学び合いの場として活用することが出来るとともに、問題となっている中心市街地のにぎわいの創出にも寄与することが出来る。

⑤ 町内会・自治会活動への担い手の確保

都市部でも山村部でも、自治会、町内会役員の高齢化が問題となっているため、若い世代の住民がコミュニティ活動に参画できるきっかけ作りは非常に重要である。老若男女が共に楽しむことができ、家族が子供連れで参加できるようなイベント等の実施により、世代間が交流する機会をできるだけ多く設けることが望まれる。

²² 参考資料 8（集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する条例）参照

- (3) 自治会・町内会や、PTA、婦人会などの参加者の属性が定まっている団体、地域の課題を解決する市民団体（ボランティア組織も含む）、各種サークル組織（クラブ、サロンなど）、行政協力組織である民生委員・児童委員・青少年育成地区委員などの団体や組織間の連携、地域協議会等の機能強化を行う。また、これらの連携活動を促進する担い手である、コーディネーターの育成を図る。

例えば、東京都新宿区では「地区協議会」²⁴、東京都港区では「区民参画組織」²⁵を設置し、地域内分権を推進している。

新宿区は、区内10ヶ所の特別出張所ごとに、「区民の区政参画の場」「地域課題の解決の場」として、平成17年に「地区協議会」を設立。地域センターの整備と住民による管理運営の実施、廃校を利用したNPO等との協働での文化発信事業など、地域住民主体の活動が盛んに行われており、さらには、地域内分権を進めるため、自治基本条例にコミュニティを位置づける動きがある。また、ホームレス支援の問題や、高齢化問題、引きこもりの問題等々、近年深刻化している様々な問題にも取り組んでおり、これらの問題に関係するNPOも、地区協議会のメンバーとして活動している。

港区では、地域内分権を進め、「地域のことは地域で解決する」ことを目指し、平成18年度から支所機能を大幅に拡大。区内5ヶ所の支所ごとに「区民参画組織」を設立し、各地区の特性を活かした、様々な取組が実践されている。

3. コミュニティ活動の「重層化」

コミュニティの充実強化にあたっては、地域のつながりをベースにした上で、地域内外の人やNPOなど多様なリソースとの連携を図り、コミュニティ活動の重層化を図ることなどが必要である。このため、

- (1) 住民の参加意欲を高め出番を多くするとともに、新しい交流の場（老若男女、新旧住民の如何に関わらず皆が楽しんで参加できる祭りやイベント、様々な地域活動）を通じて、コミュニティ活動の効用を皆で享受することで、地域活力の源となるように努める。特に、子供や高齢者などコミュニティに常在している者同士の交流促進や、地域住民が地域への愛着・誇りを持てるようにすることに留意する。

²⁴ 参考資料9（東京都新宿区の「地区協議会」について）参照

²⁵ 参考資料10（東京都港区の「区民参画組織」について）参照

このような地域住民の交流促進に資する活動としては、祭りやイベントの他に、文化・芸術活動、消防団活動や防犯活動、教育機関との連携による地域活動などが考えられる。古くからの祭りに地域住民をあげて参加することにより、結びつきの強いコミュニティを形成しているところもあるし、イベントや地域活動などに若者も参加することによって、世代間の交流が促進できたコミュニティもある。このように、多様な共同の取組みを提供できるコミュニティは発展することができると言えよう。

- (2) 人々の価値観は多様化しており、それに対応して、コミュニティ活動も重層的なものとなることが重要である。埋没してしまいがちな少数の人が抱える課題や、少し広い地域単位で対応が必要な問題、多くの人たちにとってすぐには分かりにくい状態（不可視）になっているが実は非常に重要な課題（例：災害や感染症などの社会リスク）等に対応していく必要がある。

例えば、地域内外の広いネットワークを有し、リソースを活用することのできるNPO等との連携を図ることも、コミュニティ活動を重層化、多様化させる方法であるといえる。また、災害の発生率が非常に低くなっている昨今では、災害の脅威の伝承は難しく、防災に取り組むという意識は弱くなりがちである。環境・福祉など様々な分野の活動を防災と抱き合わせた形で取り組むことにより、多くの人々が興味を持って活動に参加する機会を提供する工夫が必要である。

このように、多様な地域組織や、少し広い範囲の地域組織等と上手につき合っていくことが必要であり、連携のためのコーディネーターなどの人材育成や仕組みづくりが行政に求められている。

Ⅲ 地域コミュニティを核とした防災活動のあり方

冒頭で述べたとおり、阪神・淡路大震災以降、コミュニティを中心とした防災活動が担う役割への期待が高まり、現在に至っているが、その活動基盤となるコミュニティのあり方について、これまで十分な検討が行われてはいない状況にある。

防災活動におけるコミュニティの重要性や役割を考えた場合、救急・救助や復旧復興・活動に重要な位置を占める「自助」「共助」の活動の場としてのコミ

ユニティ、災害時における運命共同体となるコミュニティ、身近なところでのリスクの可視化を図るためのコミュニティなど様々な側面がある。また、これらコミュニティには、それぞれの人口構成や人口流動性の違いなど、すなわち、そのコミュニティが山村部の場合や都市部に存在する場合などにより、その特徴や課題は大きく異なるといった状況がある。

例えば、山村部などでは、少子・高齢化に伴う過疎化などにより、コミュニティ活動の担い手不足が深刻化している。コミュニティを支える「人」の不足により、コミュニティ活動の活力が低下し、コミュニティそのものの存続も危機的な状況に追い込まれている地域もある。

コミュニティ活動を支える「人」不足を補う上でも、外部の組織をうまく取り込んでいくという発想が必要となっており、組織間のネットワークをコーディネートする人材の発掘・育成はもとより²⁶、防災活動の面から考えると、NPOなどの地域内外での広いネットワークを有した組織を活動に取り入れ、コミュニティにおける福祉活動と連携した要援護者対策などを積極的に進めていく必要がある。

一方、都市部においては、流動人口の割合が高く、単身世帯や老老世帯の増加、職業やライフスタイルの多様化などにより、町内会などの地縁組織単独で活発なコミュニティ活動を続けていくことは難しい。このため、都市部のコミュニティにおいて、地域住民による防災活動への参画を幅広く求めるには、地縁団体をはじめ地域内の事業所や教育機関、地域内外との広いネットワークや専門性を有するNPO等などの各種団体との連携を進め、防災分野と福祉や環境分野など他分野との協働事業を展開するなど、多種多様なニーズに応えることの出来る体制を整えていくことが必要となる。

このように山村部と都市部のコミュニティにおける課題は大きく異なるが、どちらの地域においても、町内会や自治会などの地縁型団体と、専門性と地域的に広い連携を有するブリッジ型資本であるNPO等との協働による活動主体の重層化、また、地域の安心・安全につながる防災活動に加え、環境、福祉、教育など他の分野との連携による幅広いコミュニティ活動を進めていく必要が

²⁶ 奈良県では、災害や犯罪に対する住民の危機感が膨らむ一方で、住民の地域への関心や地域活動への参加者の低下によるコミュニティ活動の低下を懸念し、「安全・安心まちづくり推進課」を平成19年11月に設置。主な取り組みは、自主的な防犯・防災団体の育成と活性化を図るための有識者懇談会の実施、先進事例紹介、防犯・防災に関する広報・啓発・情報提供の機会統一をはじめ、活動行政と一緒に取り組む防犯・防災に関するアドバイザーの人材育成と登録制度を実施するなど、マルチハザードに対応した危機管理対策を実施している。

ある。

以下に、自治会や町内会などの地縁団体を核とした、他分野やNPO等との連携による防災活動の先進事例を紹介する。

1. 他分野との連携における取り組み事例

教育・福祉・福祉等との連携における取り組み事例として、①高校と地元町内会が連携した事例、②地元町内会と福祉グループが連携した事例、③商店街、地元町内会・大学が連携した事例、の3つの事例を取り上げる。

(1) 教育と防災の連携

—高校と地元町内会が連携した事例—

団体名：和歌山県立田辺工業高校（田辺市）

活動事例：生徒会を中心とした地域密着型の防災活動

田辺工業高校のある和歌山県田辺市は、和歌山県の南部に位置し、人口は8万人強で、県内で二番目に人口が多い市である。田辺工業高校は、防災教育拠点校としての役割を認識し、防災教育を教育課程に位置づけると共に、地域と連携し近い将来予想されている南海・東南海地震に備え、地域防災を支える人材の育成に力を入れている。

田辺工業高校は住宅地にあり、普段からの地域とのつながりなくしては災害時のみ地域住民と助け合うことは難しいとの認識の下、地元の町内会の会合に出席する、敬老の日には高齢者に葉書を出す、清掃活動や駅の落書き消しを行う、などの地域活動を実施している。こうした地域活動は同校の生徒会が中心となり企画・立案・実施しているもので、防災に留まらず人権問題やボランティア活動などの分野でも活発な活動を展開している。

防災という観点からは、地元の町内会と共同で毎年12月に避難訓練を実施している。この避難訓練では、防災上重要な役割を担う地域内の組織・団体との連携を得て行われ、高齢者の多い地元の町内会と共同で避難訓練を実施し、学生が町内会の高齢者を訪問し避難誘導を行っている。この訓練は同時に高齢者と若者との間に新しい交流の場の創設とな

っており、防災訓練は地域のつながりの強化にも貢献している。

こうした取り組みが認められ、兵庫県・財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構・毎日新聞社が主催する 1.17 防災未来賞「防災甲子園」において「ぼうさい大賞」（高校生の部）を 2008 年に受賞している。²⁷

（2）福祉と防災の連携

—地元町内会と福祉グループが連携した事例—

団体名：長野県松本市ありがつか蟻ヶ崎西区町会
活動事例：福祉に防災を取り込んだ活動

長野県松本市蟻ヶ崎西町は、松本城の北西の丘陵地にある世帯数約 800 戸、人口約 2,000 人から成るベッドタウンであり、定住・流動世帯が混住し、年々高齢者の一人暮らし世帯が増加する傾向にある。

蟻ヶ崎西区町会は、2004 年に女性の町会長が誕生してから女性が町会活動に主体的に参加するようになり、2007 年の「福祉の町づくり宣言」を経て現在では「地縁大家族社会」を目指し文字通り町ぐるみの福祉活動が繰り広げられている。暮らしの質の向上を福祉と捉え、その延長線上に防災を位置づけており、防災を福祉に取り込んだ形で活動を展開している。

「福祉と危機管理は表裏一体」をモットーとして、高齢者向け配食サービスを行っている福祉グループ「蟻の会」（町内会の 1 組織）の代表は、蟻ヶ崎西区自主防災会の副会長を兼ねており、災害時には炊き出しなどの給水給食業務を行うこととしている。

蟻ヶ崎西区自主防災会は、①情報担当、②災害現場担当、③避難誘導担当、④救護担当、⑤給水給食担当で構成されており、隣組長が日ごろから各家庭の家族構成を把握しており、災害時の初動体制における要援護者対策で重要な役割を担うこととなる。また、年一回実施する防災訓練では、炊き出し訓練なども行われており、アパート住まいの単身赴任の社会人や学生も町内会に入会するきっかけになっている。

²⁷ 県立田辺工業高校の事例についての参考文献

・和歌山県立田辺工業高等学校：マンスリータイムズ、平成 20 年 12 月号、2009
・和歌山県自主防災組織情報連絡会事務局：きのくに自主防災、2008

同町会の大きな特徴の一つに町会としてのガバナンスが適切に機能していることが挙げられる。町会では、住民の意見を反映するため月1回隣組長を中心に20代から80代までの住民100人程度が集まる定例常会を開催し、常会に提案される様々な生活課題を「自助・共助・公助」に3分類し、それらのうち市の支援が必要であると役員会が判断したものについては、町会長が直接市役所に出向いて要望・解決することとしている。

また、個人やその家族だけでは解決が難しい問題を支援するために、町内会には住民から成るいくつかの自治活動や団体活動が存在している。そのうちの一つ、宅幼老所「愛・ぶんぶん」では、高齢者の生きがいづくりを目標に掲げ、手作りグッズなどの作製・販売を通して、高齢者が地域の役に立っていることを実感でき、かつ手軽に参加可能な活動を実施している。同所の運営資金は、地域住民の賛助金、利用者による自己負担、手作りグッズの販売収益などの自主財源で賄われており、コミュニティビジネスとして成立している。²⁸

2. 様々な団体との連携

(1) 商店街等との連携

—商店街、地元町内会・大学が連携した事例—

団体名：東京都新宿区早稲田商店会・早稲田大学

活動事例：商店街・大学などによる要援護者への取組みなど

早稲田商店会は都電早稲田駅周辺及び新目白通りを中心とした街区を中心とし、約60の店舗から構成されている商店会である。同商店会の対象顧客は早稲田大学の学生・教職員(約5万人)と周辺住民であり、同大学の夏期休暇中に学生数が大幅に減る「夏枯れ対策」も兼ねて1996年に開催された「エコサマーフェスティバル」の成功が契機となり、本格的な環境・リサイクル対策に取り組み始めた。その後活動の領域を教育・福祉・防犯・防災などに拡大し、「自分たちの身の回りにある問題に自分たちがやりやすい方法

²⁸ 蟻ヶ崎西区町会の事例についての参考文献

「月間地域づくり」、財団法人地域活性化センター

福島昭子：町内福祉ぶんぶん奮戦記 川辺書林、2009

で取組んでいくこと」を基本姿勢として地域を巡る様々な課題に積極的に取組んでいる。

早稲田大学のお膝元という地の利を活かし、学生の協力を得て独居高齢者の住宅の窓ガラスに飛散防止フィルムを貼るボランティア活動、独居高齢者世帯への学生下宿の世話など災害時要援護者の支援にも積極的である。

また、阪神・淡路大震災を契機として企画された「震災疎開パッケージ」は、地震・津波・火山噴火に起因して災害救助法が適用された地域の加入者が予め登録しておいた疎開希望先に最長6ヶ月間疎開できるという制度で、震災を切り口として異なる地域間でリスクを分散する新しい試みと言える。こうした取り組みが認められ、2002年には防災功労者内閣総理大臣表彰²⁹を受賞している。³⁰

(2) NPOとの連携

—NPOと地域の連携における取り組み事例—

NPOとの連携における取り組み事例として、NPO、市民活動団体、研究者等との連携の事例を取り上げる。

団体名：NPO法人 平塚・暮らしと耐震協議会（神奈川県平塚市）
活動事例：耐震診断・補強・工事に関する活動

平塚市は神奈川県のほぼ中央に位置し、人口約26万人、世帯数約10万の都市である。NPO法人 平塚・暮らしと耐震協議会は、大地震から市民の生命と財産を守るために、耐震診断士・工務店・研究者・NPO・市民活動団体など地域内の組織・団体が連携・協力して地域ぐるみの耐震補強を推進するために設立された。

協議会に属する1級建築士が通常の耐震補強工事の半分以上に費用

²⁹ 防災功労者内閣総理大臣表彰は、『「防災の日」及び「防災週間」について』（昭和57年5月1日閣議了解）に基づき、災害時における人命救助や被害の拡大防止等の防災活動の実施、平時における防災思想の普及または防災体制の整備の面で貢献し、特にその功績が顕著であると認められる団体または個人を対象として表彰するもの。

³⁰ 早稲田商店会の事例についての参考文献
「NPO法人全国商店街まちづくり実行委員会」「(財)石川県産業創出支援機構「お店ばたけ」」「新宿区連合商店街組合会」「早稲田大学」

を抑えた新たな耐震補強工事手法(耐震後付ブレース工法)を開発、同工事手法は平塚市における耐震補強工事の助成対象工法に指定されている。全国的になかなか進まない耐震補強であるが、平塚・暮らしと耐震協議会においては、2007年8月現在まで、平塚市内を中心に約60軒の耐震補強工事が完了または施工中で、工事予約も約25軒以上となっている。耐震補強工事を実施した市民へのアンケートも実施し、その結果をその後の耐震補強工事に活用するなど細やかなフォローアップ体制を構築している。

平塚・暮らしと耐震協議会は、耐震診断を行う「診断部会」、補強計画を行う「計画部会」、補強工事を行う「工事部会」それらの評価点検を行う「評価部会」の他に、全国との連携を図る「広域連携部会」や福祉に取り組む「福祉部会」などで構成されており幅広い活動を目指し活動している。耐震工事で排出される建築端材を原材料とする小碁盤製作・普及事業を障害者地域作業所と連携して実施し、それらの収入は地域作業所の授産収入になるなど、地域の福祉にも貢献している。³¹

以上、他分野やNPOとの連携によるコミュニティにおける防災活動の先進事例を見てきたが、これらの活動に共通することは、重層化した活動主体がそれぞれのリソースを十分に生かし、地域のニーズに即した活動を行っていることである。また、重層的な主体による防災活動は、人々の交流の場や雇用の創出など、コミュニティの活性化につながる副次的効果を生み出していることも分かった。

IV 今後の検討課題

本検討会においては、「災害対応能力の維持向上と地域コミュニティのあり方」について、地域コミュニティの課題を抽出するとともにその在り方について重点的な検討を行った。

³¹ 平塚・暮らしと耐震協議会の事例についての参考文献
「NPO法人 平塚・暮らしと耐震協議会」「東京いのちのポータルサイト」
「NPO法人 平塚・暮らしと耐震協議会/心の唄」

その結果、地域コミュニティの充実強化のための方策をとりまとめることができたが、一方で地域コミュニティを核とした防災活動を展開していくためには、まだ多くの検討課題が残されていることが分かった。

ここでは検討会を通して明らかになった課題、更なる検討を要する課題などを「今後の課題」として列挙した。

引き続き検討を重ね、地域コミュニティの災害対応能力の維持向上が更に進むことを望むものである。

1. 地域コミュニティの特徴を踏まえた検討

それぞれの地域において特徴的に発生する災害の様態、地理的条件や人口構成など社会的特徴に応じた地域防災活動のあり方、目標や体制を定めていくことが必要である。

これら地域コミュニティの特徴は多種多様であり、どれ一つも同じものは存在しないが、さらなる検討を進めるにあたっては、地域コミュニティの特徴を踏まえた類型化を試み、それぞれの類型に適した施策の検討を進めて行く必要がある。

また、地域コミュニティにおける課題も多種多様であり、課題ごとの解決アプローチも異なるとともに、コミュニティ活動の重層化を推進する必要性に鑑み、防災と福祉、防災と環境、防災と教育などの複合的な切り口での検討が重要である。

2. 各活動主体の評価、期待される役割の整理

地域活動を支えている構成員は多種多様にわたり、それぞれの役割と期待される活動内容を整理するとともに、その活動内容を促進する方策を検討することが地域の災害対応能力の維持向上に繋がる。

具体的には、住民はもとより、学校、公民館、病院、企業やNPOなどの団体や組織が被災時どのような役割を担うべきかを見直し、地域における貴重なリソースとして防災活動に参画できる基盤づくりを行うとともに、国、都道府県、市町村などの行政側の担う役割についても整理していく必要がある。

これまで、地域コミュニティにおいては、コミュニティ活動を支えるため様々な負担を担うコアメンバーともいえる住民や組織が、長い

歴史の中で自然な形である程度定まっていた。しかし、流動人口の高まりとともに地縁的つながりの意識が希薄化しつつある昨今においては、「地域コミュニティを支える負担を、誰がどのように分担していくのか」という課題や、多くの住民が地域活動に参加しやすくするためのワーク・ライフ・バランスの見直しなどの問題が顕在化しつつある。

このため、自治体が用途を限定せず地方が地域のニーズに合わせた形で助成金を活用できる包括的助成金制度（ブロックグラント）など財政面における負担のあり方も含め、各活動主体の役割について更に模索する必要がある。

3. コーディネーターの役割及び確保方策の検討

活動主体の重層化を図る上で、地域住民とNPOなどの団体・組織との連携を進めるには、コーディネーターの役割が非常に重要となり、こうした役割を担う人材の育成・確保の手法等について検討を進めていく必要がある

この検討にあたっては、分野によってコーディネーターの役割が異なるとともに、活動分野の制度設計の違いなどから論点となる課題も異なることから、防災、福祉、環境、教育など分野別に検討を進める必要がある。

《資料編》

■ 「互助」と「共助」について

○「互助」とは、家族、友人、近隣人、ボランティアがごく自然に手をさしのべる、個人の発意に基づいたインフォーマルな支援。それほど大きな問題には対応できない。

○「共助」とは、一定のコミュニティの中のシステム化された支援。昔はムラが行っていた。ムラの共助システムから排除するのが「ムラ八分」。欧米ではこれを教会が行っていた。近代化の中で、地域的、宗教的な共助システムは崩壊し、代わりに職域を通じた共助システムが再構築されている。健康保険組合などがその典型。

※上内容は 2006 年 10 月 龍谷大学社会学部池田教授による「改正後の介護保険制度の現状と課題」講座の発言内容をベースに作成

○「互助」と「共助」は、地域自立等につまざる枠組みとしての大差はない。

○「互助」は、「地域の利益」や「地域の意向」が反映ないし優先されやすい。

○「互助」は全員が参加できるものでないと、個人レベルでパワレス状況に陥る可能性が「共助」よりも大。

○「互助」は「共助」よりも、再現可能性・安定した資源提供、連続的な質と量の確保といった点で不確定要素が大きい。

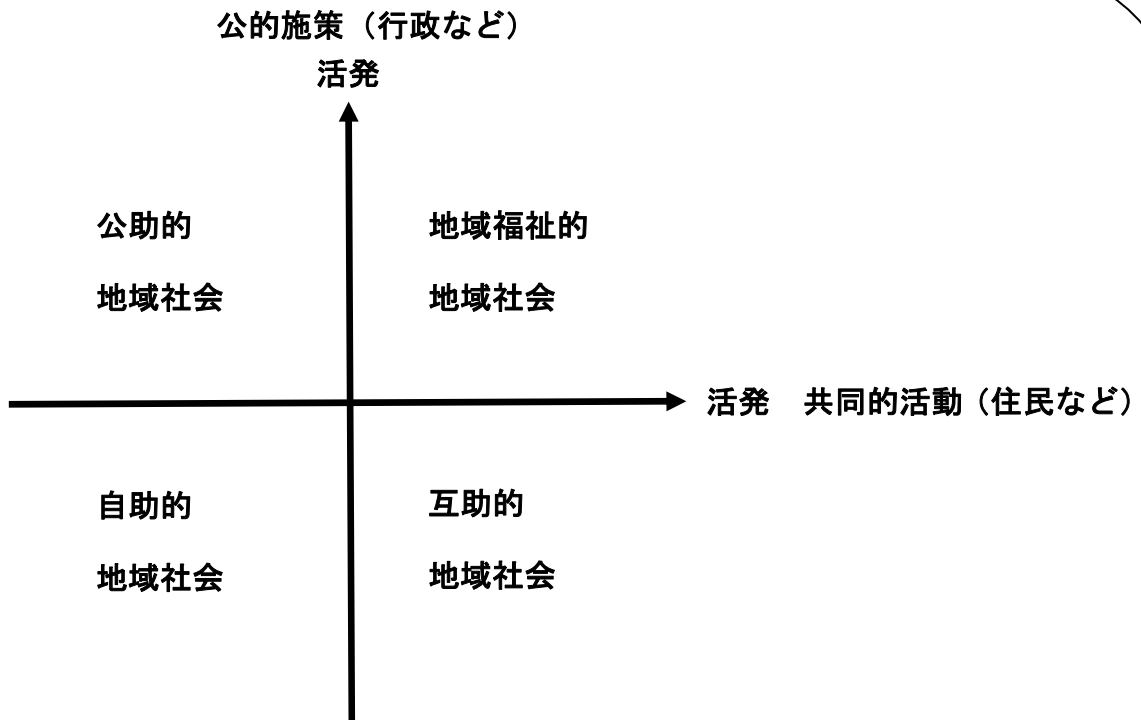
○「互助」が共助に比べて劣っているということではなく、「互助」には思いが形になることや膨らむことに制限を受けにくいと行ったメリットがある。

※上内容は平成 18 年度厚生労働科学研究障害保健福祉総合研究成果発表会報告書「エンパワメントの概念から見る地域力の構成要素 当日資料」をベースに作成

辞書的意味

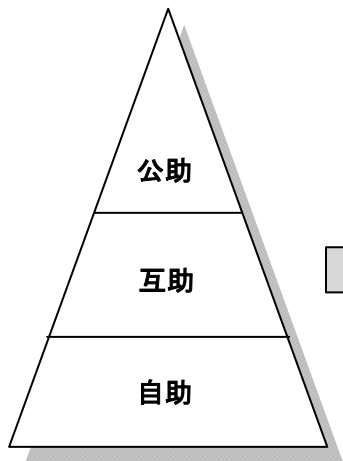
	互助	共助
日本語	互いに助け合うこと	助け合い
英語	<ul style="list-style-type: none"> ・互助そのものでは検索できなかったが、「交通災害互助会」の英語名が traffic accident <u>mutual aid society</u> となっており、基本的には「共助」とほぼ同じ意味と思われる。ただ、互助作用の英訳が complementary interaction となっており、「互助」には補完の意味があることが推察できる。 ・互助の互は「相互」の互であることから、英語訳として、reciprocal assistance が考えられる。なお、reciprocal の名詞である reciprocity には「相互の人間関係」の意味もある。 	mutual assistance

＜地域社会の福祉モデル＞



注：地域福祉的とは、地域社会における地域社会による地域住民のための社会福祉（つまり地域福祉）が公共的に、つまり行政などの公的施策と、地域社会の諸主体の共同的活動が対等に評価され、協同的（公私協働的）に推進されている地域社会のありようを表現したもの。

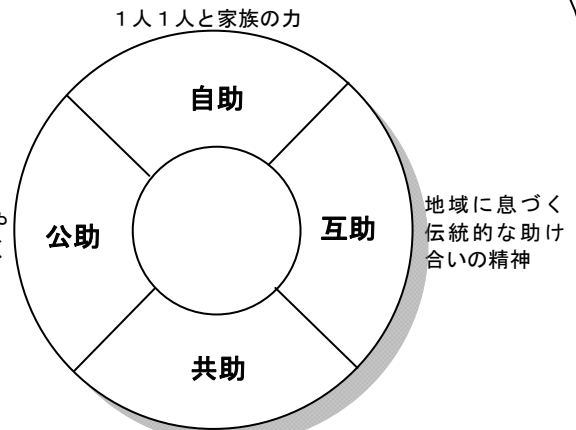
＜地域福祉の援助のあり方＞



従来（従来）の社会構築の3要素

「自助でできなければ互助で、互助でできなければ公助で」という、自助→互助→公助の優先順位で事を行う考え方による社会構築

社会を作り上げる制度や体制に基づく支援



地域にしばられない様々な主体の共働
○ルール遵守○自己決定○自己責任

将来（将来）の社会構築の4要素

自助、互助、共助、公助が対等に（優先順位なく）行われ、「それぞれに何ができるか」という視点で事を行う考え方による社会構築

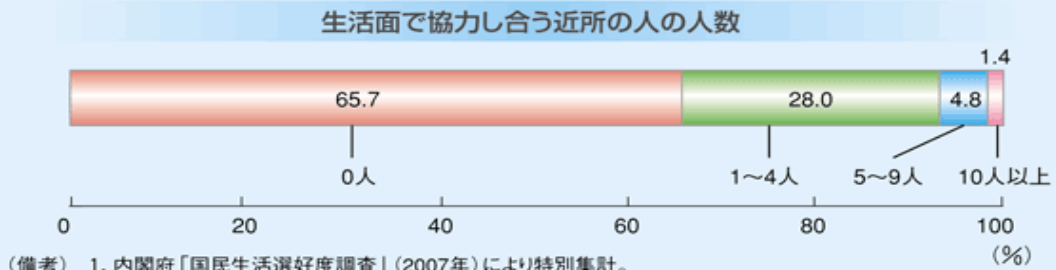
地域のつながり(コミュニティ)の現状 (H19年度版 国民生活白書より)

● 地域と深いつながりを持っている人は少ない。

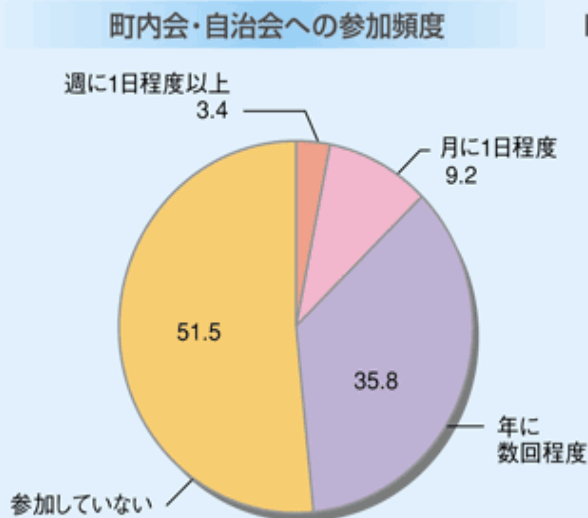
近所に生活面で協力し合う人がいない人など、近隣との付き合いが浅い人が多い。

エリア型およびテーマ型の地域活動に参加している人は少ない。

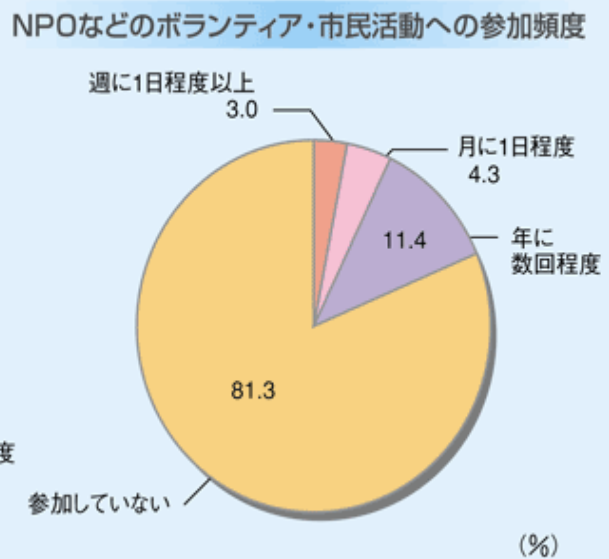
第2-1-2図 近所に生活面で協力し合う人がいない人が多い



第2-1-6図 町内会・自治会への参加は年数回程度以下が大半 (エリア型地域活動)



第2-1-8図 NPOなどのボランティア・市民活動への参加の頻度は更に少ない (テーマ型地域活動)



(備考) 1. 内閣府「国民生活選好度調査」(2007年)により作成。
2. 回答者は、全国の15歳以上80歳未満の男女で、第2-1-6図は3,365人、第2-1-8図は3,355人 (ともに無回答を除く)。

- 近所付き合いが深く、地域活動にも積極的に参加する「つながり持ち」は 16.0%いる。
- 一方で、近所付き合いが浅く、地域活動にも参加していない「地域から孤立する人」も約 2割いる。その特性としては、サラリーマンや単身世帯の人などが挙げられる。

第2-1-11表 地域の「つながり持ち」は全体の16%

地域活動頻度別の付き合いの程度

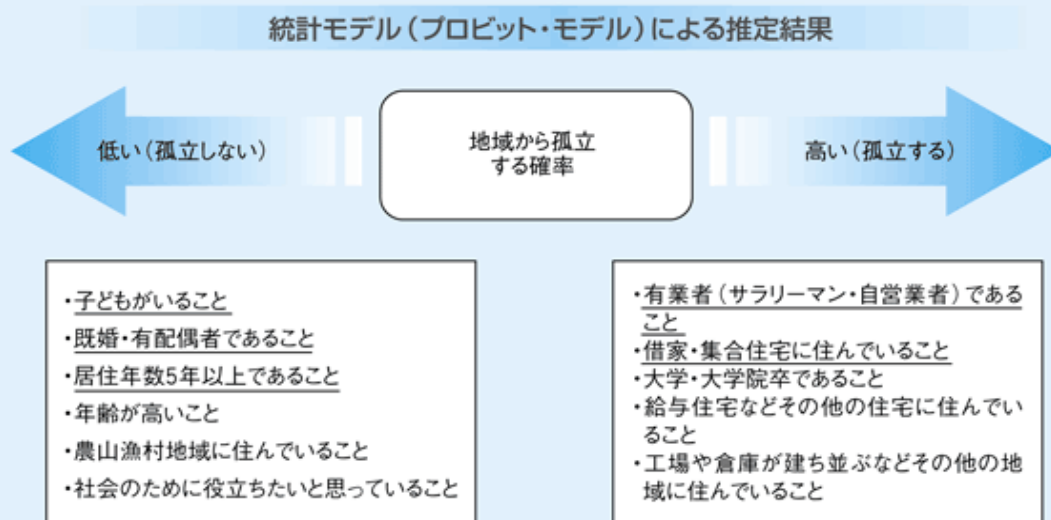
(%)

近所付き合い	地域活動に月に1日以上参加	地域活動に年数回参加	地域活動に参加していない
助け合う人がいる	16.0	11.9	6.4
立ち話する人以下	11.7	12.1	10.9
挨拶だけ以下	3.9	6.3	20.8

↓
10.3%

(備考) 1.内閣府「国民生活選好度調査」(2007年)により特別集計。
 2.地域活動への参加頻度は、「町内会・自治会」、「その他の地縁活動」、「スポーツ・趣味・娯楽活動」、「NPOなどのボランティア・市民活動」の四つのうち、いずれかの地域活動で最も高い参加頻度を示す。
 3.回答者は、全国の15歳以上80歳未満の男女3,311人。

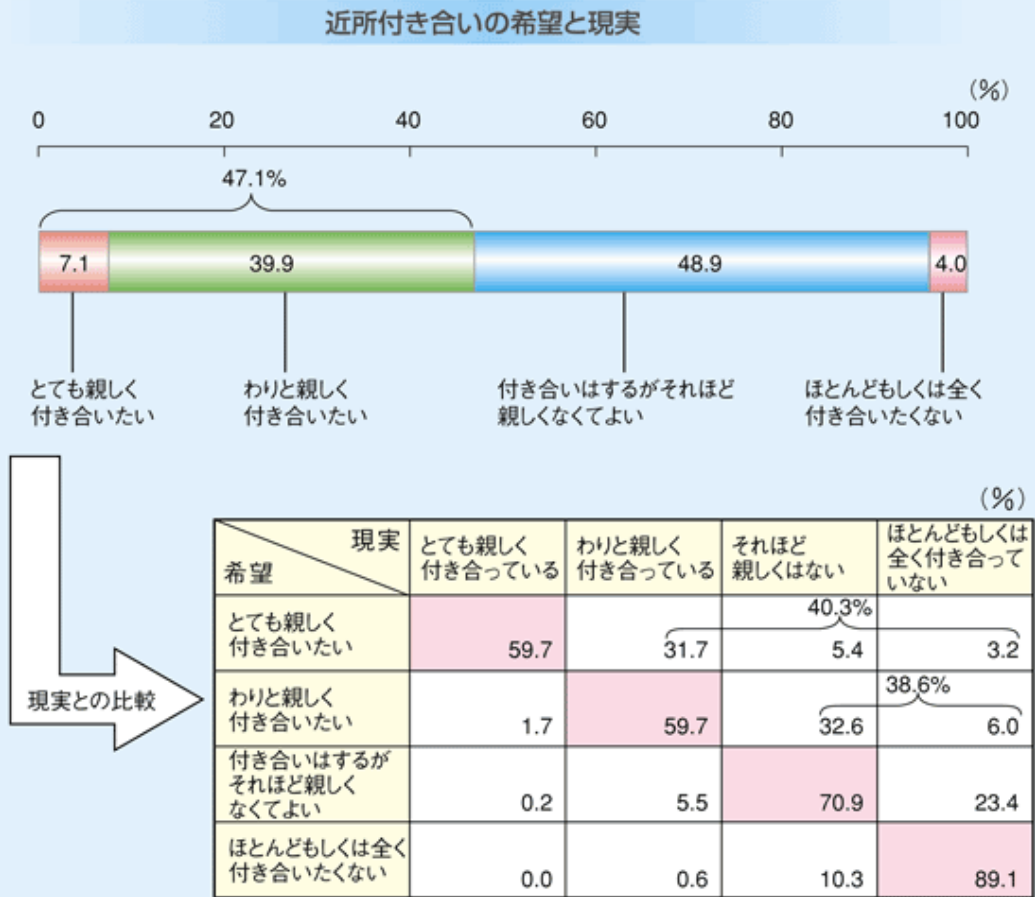
第2-1-13表 サラリーマンや単身世帯の人は地域から孤立しやすい



(備考) 1. 内閣府「国民生活選好度調査」(2007年)により作成。
 2. 地域の孤立しやすさと個人の属性や居住地域との関係を、統計モデル(プロビット・モデル)により推定し、10%水準に有意な結果が得られた変数を示すもの。

- 親しく近所付き合いしたいと考えている人ほど、望む付き合いが実現していない。つまり、地域のつながりを持ちたくても持てない人が相当程度いると考えられる。

第2-1-18図 親しく付き合いたい人ほど望む付き合いが実現していない



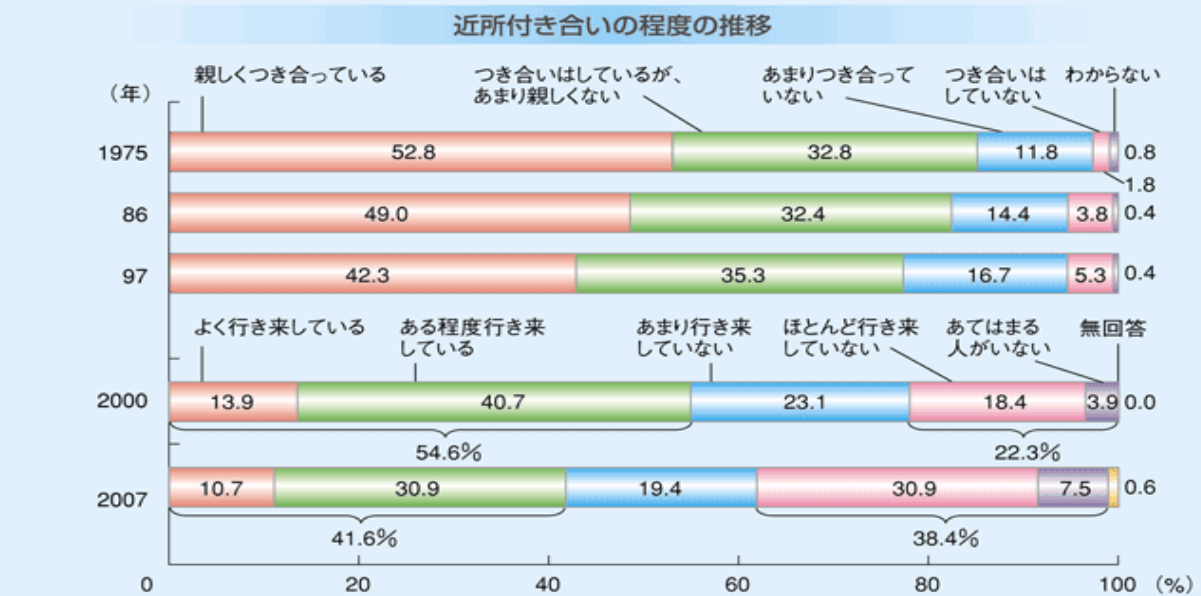
(備考) 1. 内閣府「国民生活選好度調査」(2003年)により特別集計。
2. 回答者は、全国の15歳以上80歳未満の男女3,894人。

● 地域のつながりは希薄化している。

近隣関係は希薄化し続けている。

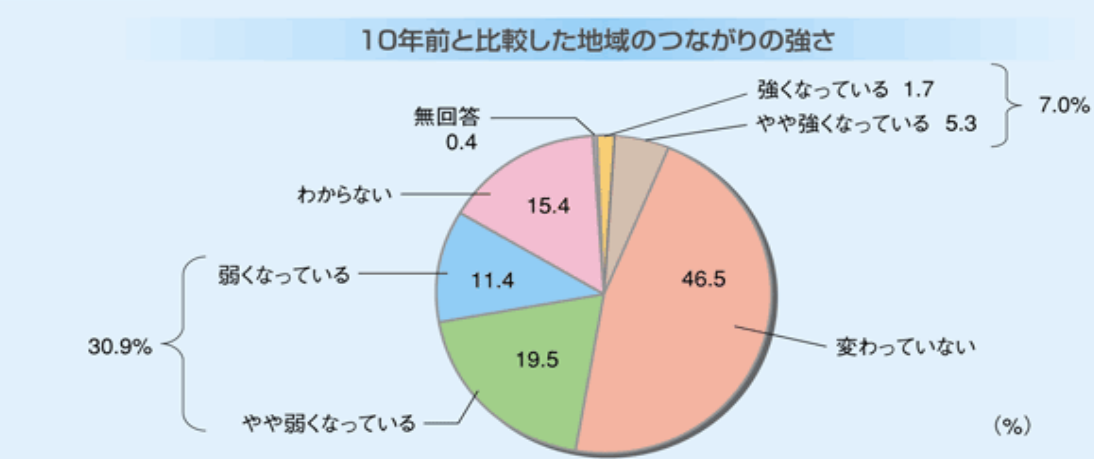
地域のつながりが10年前に比べて弱くなっていると考える人が約3割いる。

第2-1-19図 近隣関係は希薄になっている



(備考) 1. 内閣府「社会意識に関する世論調査」(1975、86、97年)により作成および「国民生活選好度調査」(2000、2007年)により特別集計。
 2. 回答者は、1975、86、97年は全国の20歳以上の者。2000年は、全国の20歳以上70歳未満の男女。2007年は、全国の20歳以上80歳未満の男女。

第2-1-25図 地域のつながりは10年前に比べて弱くなっていると考える人が約3割



(備考) 1. 内閣府「国民生活選好度調査」(2007年)により作成。
 2. 回答者は、全国の15歳以上80歳未満の男女3,383人。

■ コミュニティの概念と意識の希薄化

1 コミュニティの概念

(1) マッキーバー

地理的空間的広がりをもち、集団を構成するメンバーによって自然発生的に生まれる生活共同体。メンバーは連帯意識・共属意識を持ち、共通の関心や目的が自足的に満たされることとなる。(地域性、自然発生的、連帯意識・共属意識)

(2) 倉沢教授 (放送大学)

コミュニティの定義に共通する要件は、①共同性、②地域性、③つながり性

- ①「共同性」は「人間と一緒に住む時、・・・明白に区別される共通の特性を持つ・・・。作法、伝統、話し方、なにかしらの特性を持つようになる。これらの特性は、共同生活の証であり、共同生活の結果生ずるのである」とマッキーバーの著書を引用して述べている。
- ②「地域性」とは、居住する一定の心理的あるいは物理的空間のこと。心理的というのは、コミュニティとは土地の上の実在的存在ではなく仮想空間に存在するものであるからである。
- ③「つながり性」は、お互いが関心を持ち合うことで、つきあい、そして連帯感を持つことである。

2 コミュニティ意識の希薄化

封建的社会 (伝統的共同体)

- ・地域内で全てを充足
- ・コミュニティに対する考え方は一様
- ・「しきたり」というルールに従って生活せざるを得ない (逆に言えば、ルールに従っていれば安定した生活が保障される)



現代社会 (多様性社会)

- ・多様性 (多様な価値観、生き方) の尊重
- ・コミュニティに対する考え方も一様でない
- ・生活水準の向上、通信手段・交通手段の発達 → 外部との交流が盛ん
→ コミュニティ外への依存度や外部情報への依存度の高まり、インターネットの普及



多様性社会の進行の結果、共同性、地域性、つながり性が崩壊し、コミュニティ意識が希薄化

- ①共同性** ... 「個人の生活を大切にしたいから、他人とつき合う必要はない」と、共同性を排除したがる人が増加
- ②地域性** ... 地域を超えた交流が日常的に → 地域への所属意識の希薄化
- ③つながり性** ... 関心のない人とは交流がなくなり、趣味、子育てなど自分の好みや都合に合わせた形でのつながりというケースが増加

■ コミュニティに関する選好意識と行動実態（アンケート調査結果）

首都圏住民の地域コミュニティに関する選考意識と行動実態等 に関するアンケート

1. 調査時期：2005年2月（国土交通省による調査）
2. 調査対象：首都圏在住の20歳以上の男女約2,017人
（インターネットモニター会社の登録モニター）
※ここでの首都圏とは、東京都、近隣3県（千葉、埼玉、神奈川）
及び周辺4県（茨城、群馬、栃木、山梨）
3. 調査概要：結果のポイントは以下のとおり。詳細は次頁以降を参照。

【結果のポイント】

- 都市化が進んでいる地域ほど、地域コミュニティは希薄である。
- 住民の約半数は、地域活動に全く参加していない。
- 地域活動の参加を促進するには、多様な参加形態と魅力的な情報提供などが必要である。
- 地域コミュニティ活動（町内会・自治会活動）は重要度の高い地域課題解決に貢献している。
- 地域コミュニティ（町内会・自治会活動）は住みやすさに大きく影響する。
- 定期的な交流機会、具体的な地域活動解決のための活動が、住民同士の信頼感や助け合い意識を高めるきっかけになっている。
- 多様なライフスタイルに対応した参加しやすい仕組み作り、開放的な組織づくりが地域活動を活性化するポイントである。
- 「現在住んでいる地域での地域コミュニティ活動」の参加度合いに影響を与える主な要因は、「徒歩圏でのつきあい程度」「可住地人口密度」「居住開始時期」「年齢」である。
- 「地域活動に積極的に参加」している人の典型は、「徒歩圏に知り合いはかなり多い」「住んでいる地域の可住地人口密度が5千人未満」「祖父母の代より以前から住んでいる」「60歳以上」
- 「地域活動に消極的に参加」している人の典型は、「徒歩圏に知り合いはほとんど又は全くいない」「住んでいる地域の可住地人口密度が一万人以上」「住民活動の活発度はわからない（→活動について知らない）」「20歳代」

首都圏住民の地域コミュニティに係る意識と行動の全体動向の把握
 ~ Web アンケート ~

(1) 実施概要

首都圏住民の地域コミュニティに関する選好意識と行動実態、今後の意向を把握することを目的として、首都圏在住の20歳以上の男女約2,000人(インターネットモニター会社の登録モニター)を対象に実施した。

調査期間は、2005年2月9日(水)～2月15日(火)である。

実査方法は、インターネット上に開設したモニター対象のアンケートページにおいて実施した。

有効調査回収数は2,017人であった。

調査内容は以下の通り。

質問項目	具体的内容
属性	年齢、性別、居住地区、居住年数、職業、住宅の状況、同居家族、生活の課題
住んでいる地域について	<ul style="list-style-type: none"> ・住んでいる地域の状況(住宅地、マンションや団地、商業地 など) ・住んでいる地域の住み心地 ・今後も今の地域に住み続けたいか ・住民同士の信頼感の状況 ・地域の住民による活動の状況 ・住んでいる地域の課題、現在その課題を解決している団体、今後その課題を解決して欲しい団体
地域での付き合いについて	<ul style="list-style-type: none"> ・地域で過ごしている曜日・時間 ・地域の人とお付き合いの程度 ・今後の地域の人とお付き合いの意向 ・隣近所の人同士の信頼感や助け合い意識を高めるためのきっかけ
住んでいる地域で参加している活動について	<ul style="list-style-type: none"> ・住んでいる地域で参加している団体 ・(最も時間をかけている団体について)参加頻度、参加の経緯、参加形態、参加して得られたこと、団体で取り組んでいるテーマ、成果の達成状況 ・(参加していない人について)地域活動に参加していない理由
住んでいる地域外で参加している活動について	<ul style="list-style-type: none"> ・住んでいる地域以外で参加している団体 ・地域内での活動との比重
今後の地域活動について	<ul style="list-style-type: none"> ・住んでいる地域の活動で、取り組んで欲しい問題やテーマ ・住んでいる地域の活動がもっと参加しやすいものとなるために必要なこと ・地域の住民がもっと地域活動に参加して、活動が活発に行われるようにするために行政がすべきこと ・住んでいる地域が、より住みよくなるために、今後、住んでいる地域の活動が活発になることを期待するか

(2) 分析結果

都市化が進んでいる地域ほど、地域コミュニティは希薄である。

災害や犯罪など「いざ」という時の地域の助け合いの信頼感は、東京都や近隣3県よりも周辺4県の方が、隣近所の信頼感が高いと評価している人が多い。

図表 2-1 災害や犯罪など「いざ」という時の地域の助け合いの信頼感

(地域ブロック別): 単数回答

上段: 回答数(人)

下段: 割合(%)

	回答者数	強いと思う (強いと思う+まあ強い と思う)	ないと思う (あまりないと思う+な いと思う)	わからない
合計	2,017 100.0	880 43.6	992 49.1	145 7.2
東京都	600 100.0	234 39.0	311 51.9	55 9.2
近隣3県 (千葉・埼玉・神奈川)	1034 100.0	440 42.6	531 51.4	63 6.1
周辺4県 (茨城・群馬・栃木・山梨)	383 100.0	206 53.8	150 39.2	27 7.0

近所づきあいの程度は、人口密度が高くなるほど薄くなる傾向にあり、都市化が進んでいる地域ほど近所づきあいが希薄であることがうかがえる。

図表 2-2 徒歩圏(歩いて20分以内)でのつきあい(可住地人口密度別): 単数回答

上段: 回答数(人)

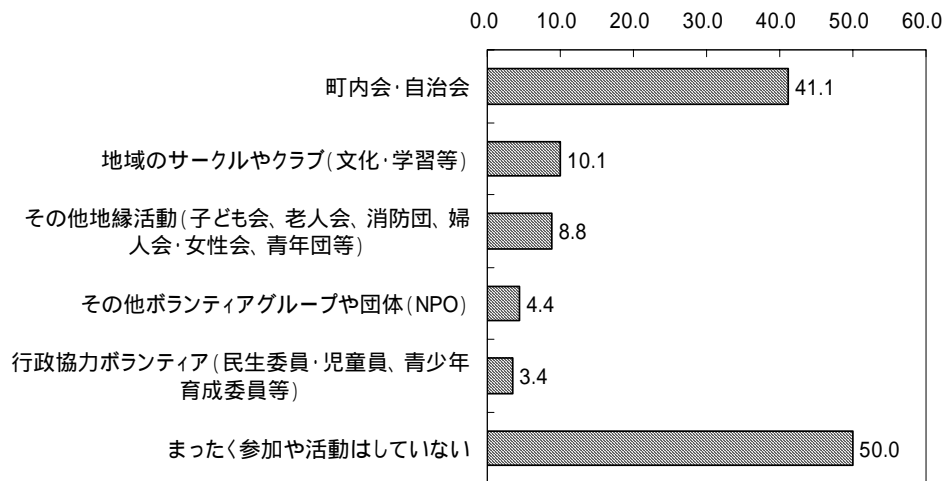
下段: 割合(%)

	回答者数	知り合いはかなり多 いと思う(およそ20 人以上)	ある程度知り合いは いると思う(およそ 10~19人)	知り合いは少ない (5~9人程度)	ほとんどまたはま ったく知り合いはい ない(およそ3、4人 以下)
合計	2,017 100.0	207 10.3	473 23.5	611 30.3	726 36.0
2000人/km ² 未満	439 100.0	49 11.2	128 29.2	141 32.1	121 27.6
2000人/km ² 以上 5000人/km ² 未満	331 100.0	40 12.1	87 26.3	96 29.0	108 32.6
5000人/km ² 以上 8000人/km ² 未満	462 100.0	47 10.2	98 21.2	139 30.1	178 38.5
8000人/km ² 以上 10000人/km ² 未満	383 100.0	32 8.4	80 20.9	121 31.6	150 39.2
10000人/km ² 以上	402 100.0	39 9.7	80 19.9	114 28.4	169 42.0

住民の約半数は、地域活動に全く参加していない。

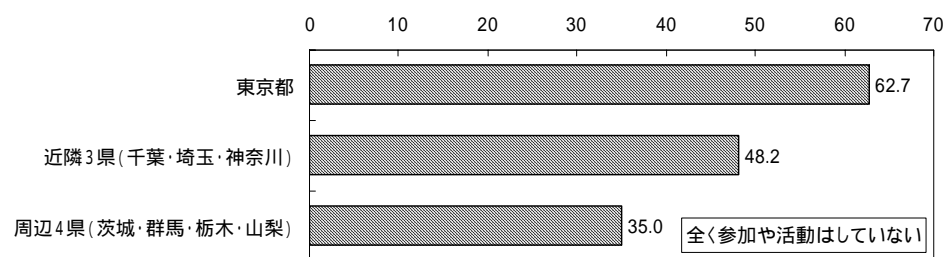
住民のうち、「地域活動に全く参加していない」人は約半数を占めている。地域で参加している活動の中では、町内会・自治会が約4割と最も高い。

図表 2-3 地域活動への参加状況：複数回答 n=2,017



首都圏の地域ブロック別にみると、特に東京都では約6割が、地域活動にまったく参加していない。また、人口密度別にみても、人口密度が高い地域の住民ほど、「地域活動にまったく参加していない」人の割合は高くなる傾向にあり、都市化が進んでいる地域ほど、地域活動の参加率は低い。

図表 2-4 地域活動に全く参加していない人の比率(地域ブロック別)



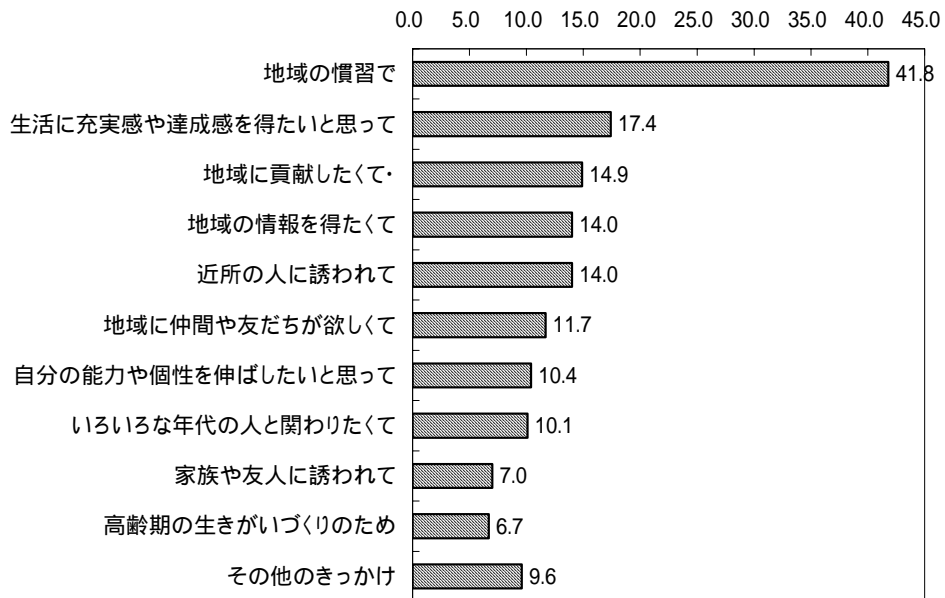
図表 2-5 地域活動への参加状況（可住地人口密度別）：複数回答

上段：回答数（人）
下段：割合（％）

	回答者数	町内会・自治会	その他地縁活動（子ども会、老人会、消防団、婦人会・女性会など）	行政協力ボランティア（民生委員・児童員、青少年育成委員など）	地域のサークルやクラブ（文化・学習など）	その他ボランティアグループや団体（NPO）	まったく参加や活動はしていない
合計	2,017 100.0	829 41.1	178 8.8	69 3.4	203 10.1	88 4.4	1,008 50.0
2000人/㎢未満	439 100.0	220 50.1	56 12.8	21 4.8	57 13.0	25 5.7	161 36.7
2000人/㎢以上	331 100.0	166 50.2	44 13.3	12 3.6	45 13.6	14 4.2	138 41.7
5000人/㎢未満	462 100.0	199 43.1	29 6.3	11 2.4	41 8.9	14 3.0	234 50.6
5000人/㎢以上	383 100.0	135 35.2	27 7.0	17 4.4	33 8.6	17 4.4	213 55.6
8000人/㎢未満	402 100.0	109 27.1	22 5.5	8 2.0	27 6.7	18 4.5	262 65.2
8000人/㎢以上	402 100.0	109 27.1	22 5.5	8 2.0	27 6.7	18 4.5	262 65.2

また、現在、地域活動に参加している人の参加のきっかけは「地域の慣習で」が最も多い。地域ブロック別にみると、特に、周辺4県でその割合が高い。

図表 2-6 活動参加のきっかけ：複数回答 n=1,009



図表 2-7 活動参加のきっかけ（地域ブロック別）：複数回答

上段：回答数（人）
下段：割合（％）

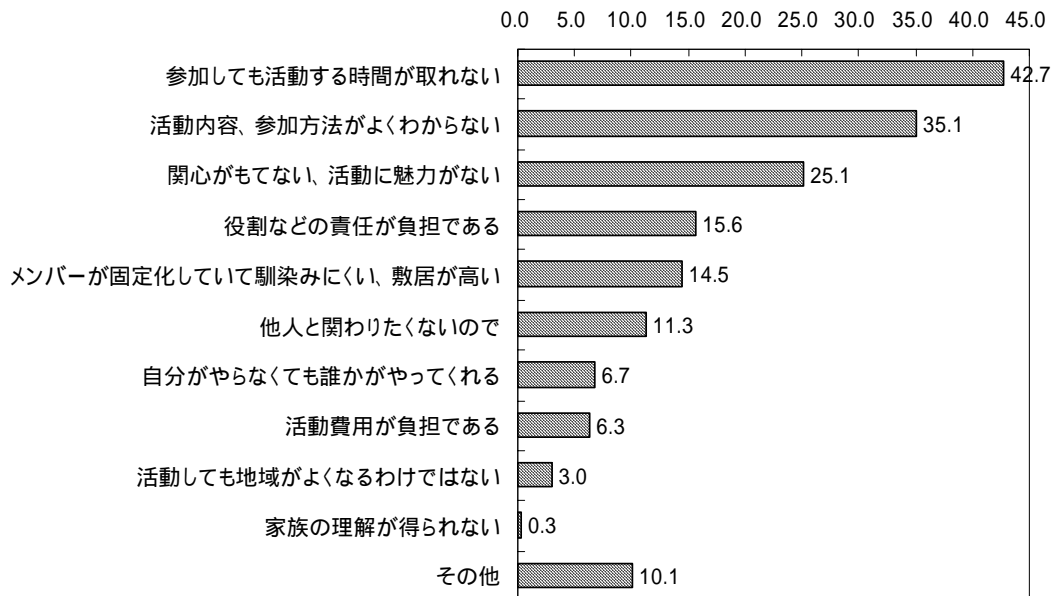
	回答者数	生活に充実感や達成感を得たいと思っ て	自分の能力や個性を伸ばしたいと思っ て	地域の情報を得たく て	地域に仲間や友だちが欲しく て	いろいろな年代の人と関わり たくて	地域に貢献したくて	高齢期の生きがいづくりのため	家族や友人に誘われて	近所の人に誘われて	地域の慣習で	その他のきっかけ
合計	1,009 100.0	176 17.4	105 10.4	141 14.0	118 11.7	102 10.1	150 14.9	68 6.7	71 7.0	141 14.0	422 41.8	97 9.6
東京都	224 100.0	42 18.8	31 13.8	35 15.6	32 14.3	27 12.1	36 16.1	13 5.8	17 7.6	34 15.2	80 35.7	21 9.4
近隣3県（千葉・埼玉・神奈川）	536 100.0	87 16.2	46 8.6	76 14.2	53 9.9	45 8.4	78 14.6	36 6.7	41 7.6	74 13.8	219 40.9	58 10.8
周辺4県（茨城・群馬・栃木・山梨）	249 100.0	47 18.9	28 11.2	30 12.0	33 13.3	30 12.0	36 14.5	19 7.6	13 5.2	33 13.3	123 49.4	18 7.2

現在地域活動に参加していない人の参加を促進するためには、多様な参加形態と魅力的な情報提供などが必要である。

地域活動に参加していない人の不参加理由は、「参加しても活動する時間がとれない」「活動内容、参加方法がよくわからない」「関心が持てない、活動に魅力がない」が上位3位を占めている。

このことから、現在、参加していない人の参加を促進するためには、多様な参加形態の選択肢を用意し、参加しやすくすること、 現在参加していない人にとっても「参加してみたい」と思える魅力ある地域活動の内容を開発すること、 活動内容や参加方法などに関する情報提供をきめ細かに行うことなどが求められていることがうかがえる。

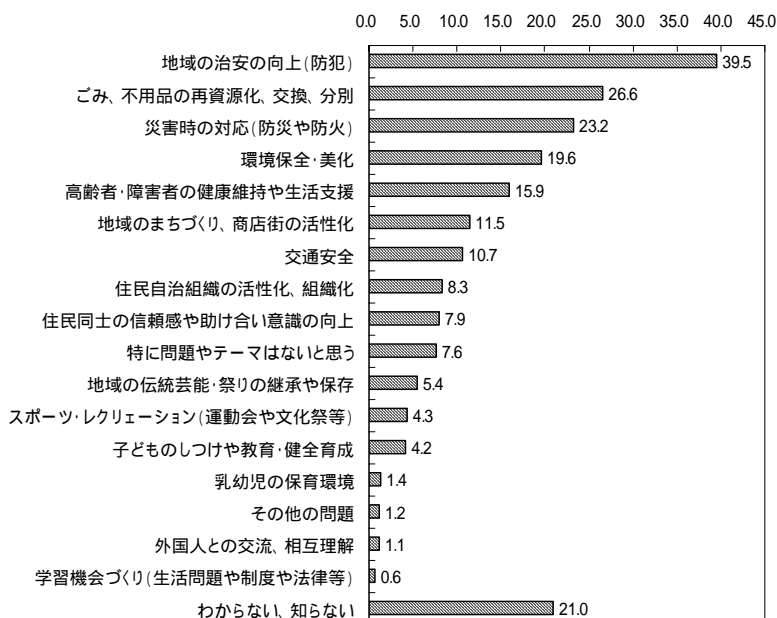
図表 2-8 現在活動していない人の「参加しない」理由：複数回答 n=1,008



重要度の高い地域課題解決に貢献している町内会・自治会。

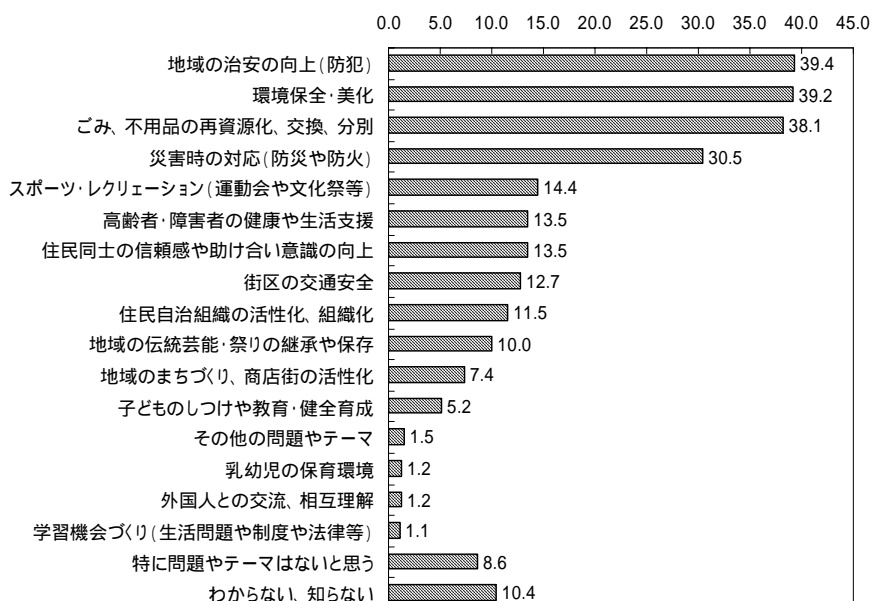
住んでいる地域が抱えている課題をみると、「地域の治安の向上（防犯）」、「ごみ、不用品の再資源化、交換、分別（ごみ問題）」、「災害時の対応（防災・防火）」、「環境保全・美化」が上位を占めている。

図表 2-9 現在、住んでいる地域が抱えている主な課題：複数回答 n=2,017



町内会・自治会に参加している人が、最近取り組んでいるテーマをみると、「地域の治安の向上(防犯)」、「環境保全・美化」、「ごみ、不用品の再資源化、交換、分別(ごみ問題)」、「災害時の対応(防災・防火)」が上位を占めており、現在地域が抱えている課題と同様の項目が上位にあげられている。町内会・自治会は、地域課題の中でも主要な課題を解決するために、何らかの活動を行っていることがうかがえる。

図表 2-10 最近の重点活動テーマ(自治会・町内会について):複数回答 n=653



地域課題別に、役立っていると思う活動や組織をみても、「町内会・自治会」は多くの地域課題で、役立っている組織としてあげられている。地域が抱えている主な課題である「防犯」、「防災・防火」、「環境保全・美化」、「ごみ問題」では7割前後という高い割合を占めており、地域住民の町内会・自治会への評価は高いことがわかる。

図表 2-11 現在、住民が評価している活動・組織（地域課題別）：複数回答

地域課題	1位	2位	3位
地域の治安の向上（防犯）	町内会・自治会(71.3)	公的機関 (39.1)	市区町村 (18.3)
災害時の対応（防災や防火）	町内会・自治会(68.4)	公的機関 (33.8)	市区町村 (33.8)
高齢者・障害者の健康維持や生活支援	市区町村 (44.7)	町内会・自治会 (40.9)	行政協力ボランティア(28.4)
環境保全・美化	町内会・自治会(61.4)	市区町村 (39.6)	その他地縁活動 (20.5)
交通安全	公的機関 (46.8)	町内会・自治会 (37.0)	その他地縁活動 (21.3)
地域のまちづくり、商店街の活性化	町内会・自治会(56.7)	市区町村 (31.6)	その他地縁活動 (19.5)
子どものしつけや教育・健全育成	その他地縁活動(43.5)	公的機関 (35.3)	町内会・自治会 (25.9)
地域の伝統芸能・祭りの継承や保存	町内会・自治会(79.7)	その他地縁活動 (41.3)	市区町村 (19.3)
住民同士の信頼感や助け合い意識の向上	町内会・自治会(77.4)	その他地縁活動 (35.8)	ない、わからない(14.5)
ごみ、不用品の再資源化、交換、分別	町内会・自治会(67.8)	市区町村 (54.2)	その他地縁活動 (16.8)
スポーツ・レクリエーション （運動会や文化祭など）	町内会・自治会(67.4)	その他地縁活動 (41.9)	地域サークル・クラブ (22.1)
住民自治組織の活性化、組織化	町内会・自治会(83.2)	市区町村 (24.0)	その他地縁活動 (23.4)

（注）「その他地縁活動」：子ども会、老人会、消防団、婦人会・女性会、青年団など
「行政協力ボランティア」：民生委員・児童員、青少年育成委員など
「市区町村」：市役所や区役所、町村役場
「公的機関」：学校、病院、消防署、警察署など公的機関
以下同。

「防犯」、「防災・防火」、「環境保全・美化」、「ごみ問題」、「高齢者・障害者支援」のテーマで、今後の町内会・自治会の役割に対する期待が高い。

今後、地域活動が活発になることに対して、約7割の人が期待すると回答している。今後の地域活動に期待するテーマをみると、「防犯」、「防災・防火」、「環境保全・美化」、「ごみ問題」、「高齢者・障害者支援」が上位を占めており、役割発揮を期待する活動・組織としては、「町内会・自治会」が多くあげられている。

図表 2-12 今後の役割発揮を期待している活動・組織（地域課題別）：複数回答

地域課題	1位	2位	3位
地域の治安の向上（防犯）	公的機関 (54.1)	町内会・自治会 (52.4)	市区町村 (36.4)
災害時の対応（防災や防火）	町内会・自治会 (50.0)	市区町村 (46.2)	公的機関 (46.2)
高齢者・障害者の健康維持や生活支援	市区町村 (51.9)	町内会・自治会 (42.8)	行政協力ボランティア (21.3)
環境保全・美化	市区町村 (58.6)	町内会・自治会 (46.7)	その他地縁活動 (18.9)
交通安全	公的機関 (49.5)	町内会・自治会 (34.7)	市区町村 (24.1)
地域のまちづくり、商店街の活性化	町内会・自治会 (47.2)	市区町村 (45.9)	専門企業のサービス (17.7)
子どものしつけや教育・健全育成	町内会・自治会 (41.2)	公的機関 (31.8)	その他地縁活動 (27.1)
地域の伝統芸能・祭りの継承や保存	町内会・自治会 (61.5)	市区町村 (30.3)	その他地縁活動 (25.7)
住民同士の信頼感や助け合い意識の向上	町内会・自治会 (72.3)	その他地縁活動 (36.5)	市区町村 (20.8)
ごみ、不用品の再資源化、交換、分別	市区町村 (57.0)	町内会・自治会 (53.3)	その他地縁活動 (17.3)
スポーツ・レクリエーション （運動会や文化祭など）	町内会・自治会 (47.7)	その他地縁活動 (34.9)	市区町村 (24.4)
住民自治組織の活性化、組織化	町内会・自治会 (76.6)	市区町村 (34.1)	その他地縁活動 (29.9)

地域コミュニティ（特に町内会・自治会活動）は住みやすさに大きく影響。

現在住んでいる地域を「住みやすい」と感じている人は、住んでいる地域が、災害や犯罪などの「いざ」というときに住民同士が信頼し助け合う意識が強い地域であり、地域活動が活発な地域であると思っている。

図表 2-13 災害時などの助け合いの信頼感（地域の住み心地別）：単数回答

上段：回答数（人）

下段：割合（％）

	回答者数	強いと思う	まあまあ強いと思う	あまりないと思う	ないと思う	わからない
合計	2,017 100.0	91 4.5	789 39.1	739 36.6	253 12.5	145 7.2
住みやすい	1632 100.0	84 5.1	705 43.2	576 35.3	154 9.4	113 6.9
住みにくい	385 100.0	7 1.8	84 21.8	163 42.3	99 25.7	32 8.3

図表 2-14 住んでいる地域の住民活動の活発度の評価（地域の住み心地別）：単数回答

上段：回答数（人）

下段：割合（％）

	回答者数	非常に活発 だと思ふ	ある程度活 発だと思ふ	あまり活発で はないと思ふ	わからない
合計	2,017 100.0	52 2.6	842 41.7	973 48.2	150 7.4
住みやすい	1632 100.0	46 2.8	742 45.5	732 44.9	112 6.9
住みにくい	385 100.0	6 1.6	100 26.0	241 62.6	38 9.9

また、現在住んでいる地域は災害や犯罪などの「いざ」というときに住民同士が信頼し助け合う意識が強い地域だと思っている人には、町内会・自治会やその他地域コミュニティ活動に参加している人が非常に多い。こうした活動に参加することで、地域に知り合いが増えたり、地域への愛着が深まるなど、さらに近隣の人とのコミュニケーションを深めることができていることがうかがえる。

図表 2-15 地域活動への参加状況（住民の信頼意識別）：複数回答

上段：回答数（人）

下段：割合（％）

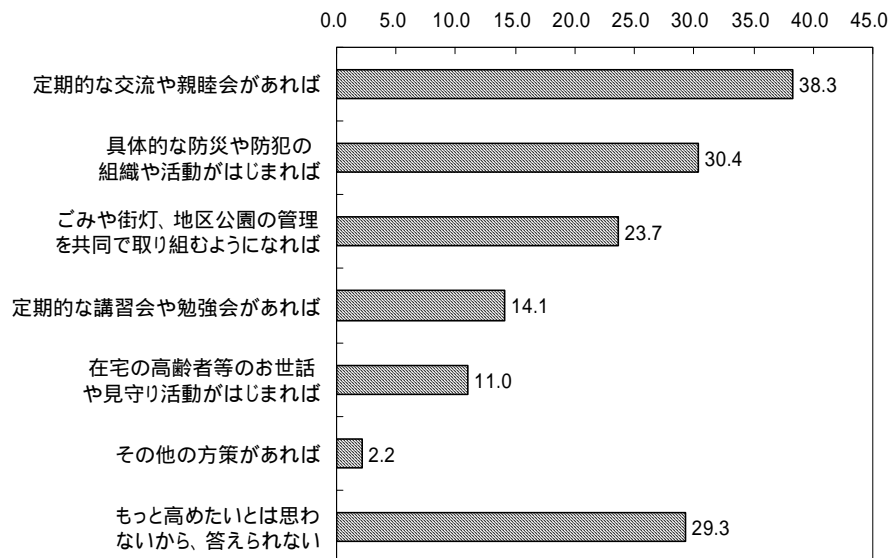
	回答者数	町内会・自治会	その他地縁活動	行政協力ボランティア	地域のサークルやクラブ	その他ボランティアグループや団体	全く参加や活動はしていない
合計	2,017 100.0	829 41.1	178 8.8	69 3.4	203 10.1	88 4.4	1,008 50.0
意識は強いと思う	880 100.0	485 55.1	124 14.1	49 5.6	125 14.2	46 5.2	293 33.3
意識は弱いと思う	992 100.0	301 30.3	47 4.7	19 1.9	73 7.4	39 3.9	619 62.4
わからない	145 100.0	43 29.7	7 4.8	1 0.7	5 3.4	3 2.1	96 66.2

定期的な交流機会、具体的な地域課題解決のための活動が、住民同士の信頼感や助け合い意識を高めるきっかけになっている。

隣近所の人同士の信頼感や助け合い意識を高めるための有効なきっかけとして、「定期的な交流や親睦会」「具体的な防災や防犯の組織や活動」が上位を占めている。

図表 2-16 隣近所同士の信頼感や助け合い意識の向上に有効なきっかけ：複数回答

n=2,017



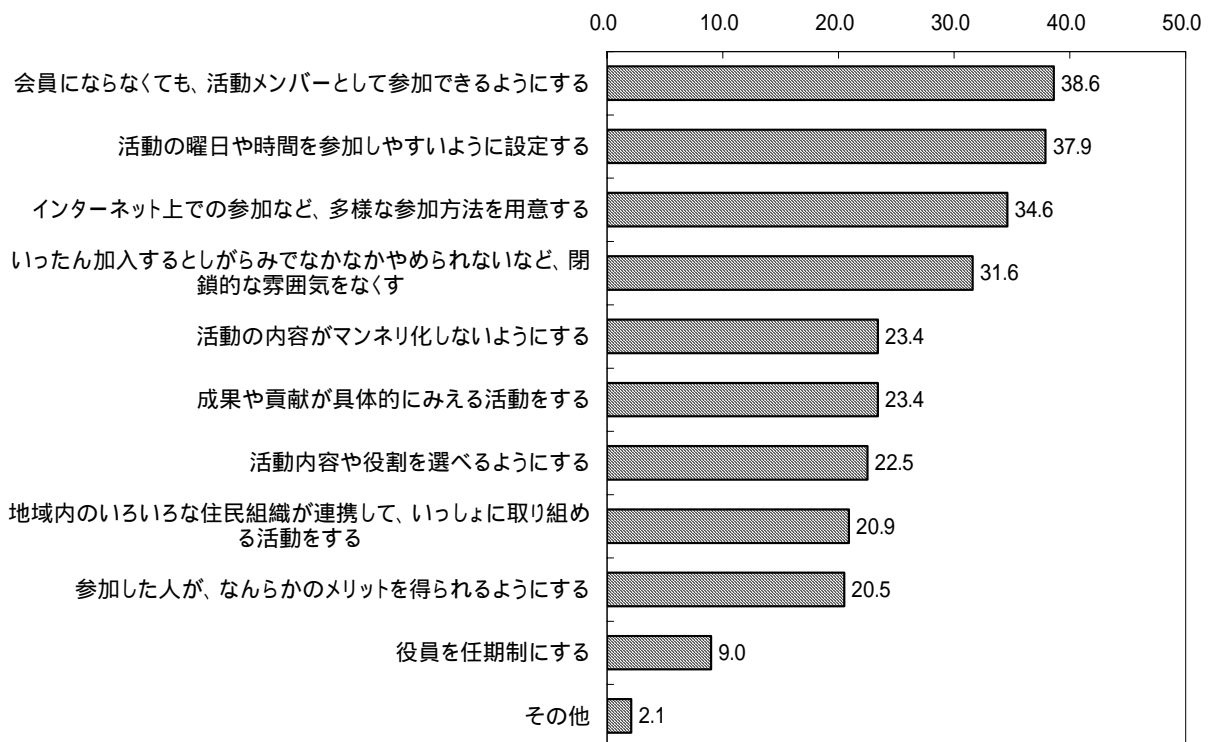
多様なライフスタイルに対応した参加しやすい仕組みづくり、開放的な組織づくりが地域活動を活性化するポイント

現在地域活動に参加していない人、参加している人いずれの人にとっても、より参加しやすい地域活動になるために求められていることとして、「会員にならなくても、活動メンバーとして参加できる」「活動の曜日や時間を参加しやすいようにする」「インターネットでの参加など、多様な参加方法を用意する」「いったん加入するとしがらみでなかなかやめられないなど、閉鎖的な雰囲気をつくらず」などが指摘されている。

地域活動への参加を今後一層促進するためには、多様なライフスタイルに対応した参加しやすい仕組みづくり、開放的な組織づくりに努めることが求められていることがうかがえる。

図表 2-17 地域での活動にさらに参加しやすくするために必要なもの：複数回答

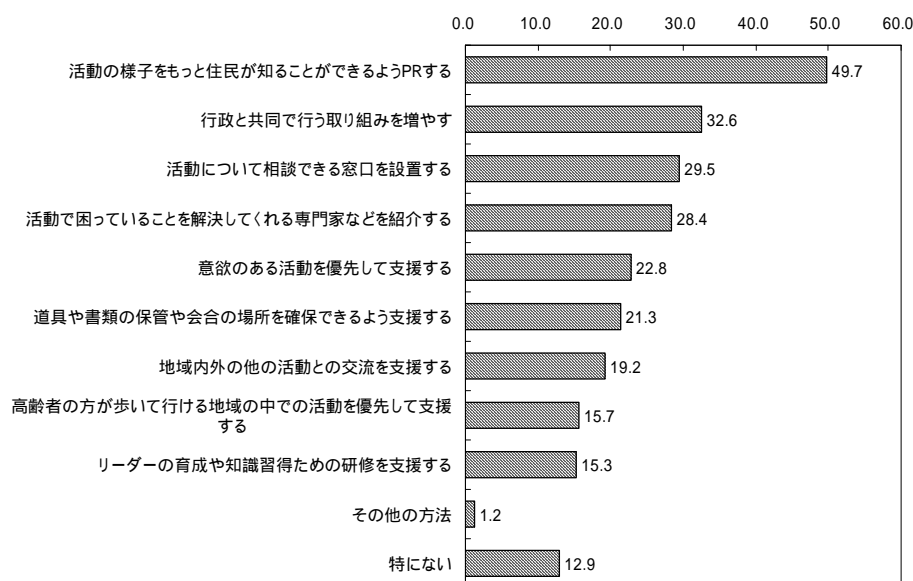
n=2,017



また、行政に期待することとして、「活動の様子をもっと住民が知ることができるようPRする」「行政と共同で行う取組みを増やす」「活動について相談できる窓口を設置する」「活動で困っていることを解決してくれる専門家などを紹介する」が上位を占めており、情報提供や相談支援に対する要望が高い。

図表 2-18 住民が地域での活動にさらに参加しやすくするために、特に行政に期待すること：

複数回答 n=2,017



「現在住んでいる地域での地域コミュニティ活動」の参加度合いに関する要因分析

現在住んでいる地域での地域コミュニティ活動への参加度合いに影響していると考えられる要因を抽出するため、クロス集計結果を踏まえ、現在、地域活動に参加している人を対象として、活動への参加度合い(「積極的に参加」「消極的に参加」)を被説明変数、「年齢」「居住開始時期」「地域の住民活動の活発度評価」「在宅曜日・時間帯」「徒歩圏でのつきあい程度」「可住地人口密度」「災害や犯罪時の信頼意識度」の7アイテム(計31カテゴリー)を説明変数とする数量化 類の分析を行った。

レンジ幅、偏相関の結果から、説明変数のうち、「徒歩圏でのつきあい程度」「可住地人口密度」「居住開始時期」「年齢」が、居住地域活動への参加度合いに特に影響していることがわかる。

また、カテゴリースコアをみると、「積極的に参加」派の典型は、「徒歩圏に知り合いはかなり多い」、「住んでいる地域の可住地人口密度が5千人未満」「祖父母の代より以前から住んでいる」「60歳以上」という人たちであることがわかる。一方、「消極的に参加」派の典型は、「徒歩圏に知り合いはほとんど又は全くいない」「住んでいる地域の可住地人口密度が1万人以上」「住民活動の活発度はわからない(活動について知らない)」「20歳代」という人たちである。

図表 2-19 居住地域活動への参加度合いへの影響度：レンジ、偏相関

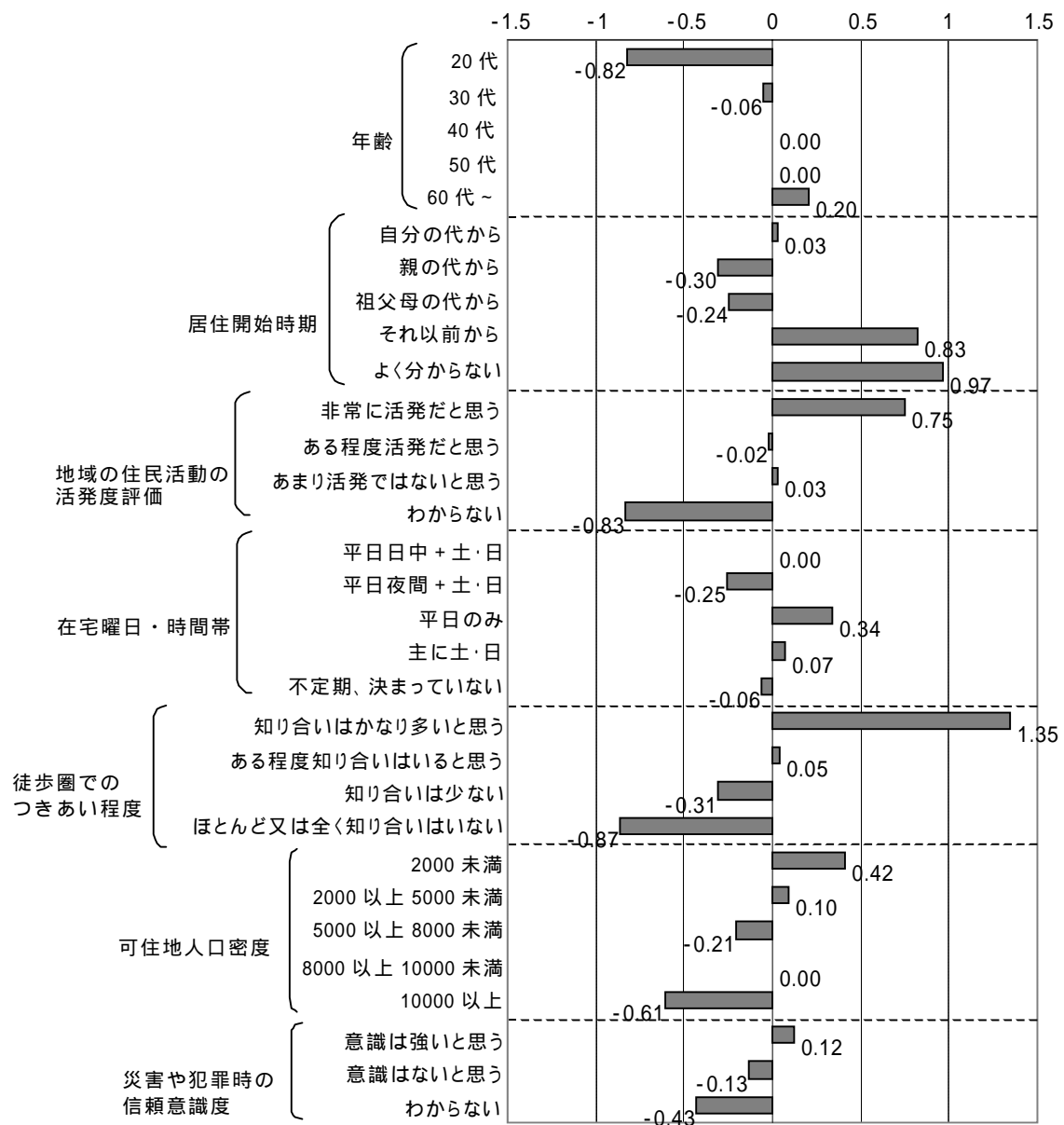
説明変数	レンジ		偏相関		偏相関検定
徒歩圏でのつきあい程度	2.2133	1位	0.2409	1位	[**]
地域の住民活動の活発度評価	1.5745	2位	0.0784	5位	[*]
居住開始時期	1.2742	3位	0.0968	3位	[**]
可住地人口密度	1.0255	4位	0.1208	2位	[**]
年齢	1.0214	5位	0.0944	4位	[**]
在宅曜日・時間帯	0.5887	6位	0.0684	6位	[*]
災害や犯罪時の信頼意識度	0.5524	7位	0.0537	7位	[]

(注) [**] : 有意水準 1% で関連有り

[*] : 有意水準 5% で関連有り

[] : 有意水準 5% で関連無し

図表 2-20 地域コミュニティ活動への参加度合いへの影響度：カテゴリースコアグラフ

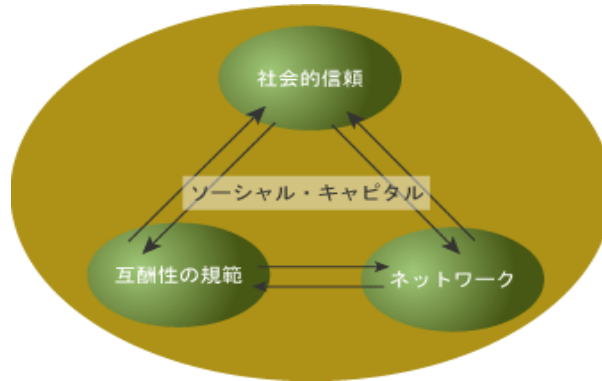


(注) プラスの数値が大きいカテゴリーほど、「活動に積極的に参加」に影響し、マイナスの数値が大きいカテゴリーほど、「活動に消極的に参加」に影響している。

ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）

ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）は、人々の協調行動が活発化することにより社会の効率性を高める事が出来るという考え方のもと、社会の信頼関係、規範、ネットワークといった社会組織の重要性を説く概念。

● ソーシャル・キャピタルの概念イメージ



● ソーシャル・キャピタルの主な定義

ロバート・パットナム	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。
フランシス・フクヤマ	信頼が社会に広く行き渡っていることから生じる能力。
OECD	グループ内部またはグループ間での協力を容易にする共通の規範や価値観、理解を伴ったネットワーク。
世界銀行	社会構造全般と対人関係にかかわる個人の行為を規定する規範全体。

内閣府編『ソーシャル・キャピタル』の資料をもとに作成

● パットナム『Making Democracy Work』（1993年；邦題哲学する民主主義）が指摘したイタリア州政府の制度パフォーマンスとソーシャル・キャピタル

		イタリア北部の州政府	イタリア南部の州政府
ソーシャル・キャピタル	コミュニティ活動	活発	不活発
	ネットワークの種類	水平的	垂直的
	主要な価値観など	連帯、参加、統合	規則、無力感、疎外感
制度のパフォーマンス		良好に機能している	巧く機能していない

内閣府編『ソーシャル・キャピタル』の資料をもとに作成

● パットナムによるソーシャル・キャピタルの分類

性質	結合 (bonding) 型	橋渡し (bridging) 型
形態	フォーマル ex. PTA、労働組合	インフォーマル ex. バスケットボールの試合
程度	厚い ex. 家族の絆	薄い ex. 知らない人に対する相槌
志向	内部志向 ex. 商工会議所	外部志向 ex. 赤十字

大阪大学ソーシャル・キャピタル研究会、坂本治也「ソーシャル・キャピタル概念の意義と問題点」より

● リンによるソーシャル・キャピタルが機能する理由

- ① 情報の流れを促進する効果
- ② 重要な役割を担うエージェントに影響を及ぼす
- ③ 社会的紐帯は、組織やそのエージェントへの信用証明となる
- ④ 補強（存在価値を認められると、情緒的なサポートだけでなく、特定の資源への公的権利を得ることが出来る）

● リンによるソーシャル・キャピタルの課題

		集合財としての社会関係資本 (パットナムなど)	個人財としての社会関係資本 (リンなど)
用語法上の問題	定義の非一貫性	規範、信頼を社会関係資本に含む	規範、信頼を社会関係資本に含まない
	構成要素	①付き合い、②信頼、③社会参加など（内閣府編、ソーシャル・キャピタル）	①助けを求めた時にそれに応じてくれる人、②援助の意思を表明してくれる人との関係の強さ、③これらの人々の有する資源
	議論の新規性	「社会において信頼、すなわち社会関係資本が重要である」のような議論に新規性が認められない。	
技法上の問題	分析対象の相違に伴い測定が難しく、更なる指標の開発が必要		

【参考】

- 中島克己、太田修治編「日本の都市問題を考える」ミネルヴァ書房、2000年
 高橋勇悦監修「21世紀の都市社会学」学文社、2002年
 高津 等「集団社会学入門」2002年
 内閣府編「ソーシャル・キャピタル」
 ナン・リン著、筒井淳也他訳「ソーシャル・キャピタル」ミネルヴァ書房、2008年
 フラップ、ヘンク・D, Social Capital in the reproduction of Inequality, Comparative Sociology of Family, Health and education 20:6179-6202

■ 市区町村コミュニティ関連条例に関するアンケート調査結果

◎ 調査内容：全国の地方公共団体（市区町村）が制定しているコミュニティに関連する条例（自治基本条例、市民協働条例、まちづくり条例等を含む）における自治会、町内会、地域協議会等のコミュニティ団体の位置づけと権能付与の状況について調査。

◎ 調査日：平成21年1月22日に都道府県へ調査票を送付。市町村へは都道府県を通じて配布。（回答内容は平成21年1月1日現在で記入）

◎ 調査結果：以下のとおり。

○コミュニティに関連する条例を制定している自治体数は全国で362。
（制定率20.3%）

○コミュニティに関連する条例制定数は全国で425。

○制定している条例の内訳（n=362）

- ・「自治会・町内会等」に関する位置づけがある条例を制定している自治体数は133で、全体の36.7%。
- ・「地域協議会等」に関する位置づけがある条例を制定している自治体数は114で、全体の31.5%。
- ・「予算執行権の付与」に関する記述のある条例を制定している自治体数は43で、全体の11.9%。
- ・「意見表明等機能の付与」に関する記述のある条例を制定している自治体数は91で、全体の26.5%。
- ・上4項目に関する記述が無い条例を制定している自治体数は169で、全体の46.7%。

都道府県名 (市町村総数)	制定総数		④自治会・町 内会等		⑤地域協議会 等		⑥予算執行の 付与		⑦意見表明等 機能の付与		無印	
	自治体数	条例数	自治体数	条例数	自治体数	条例数	自治体数	条例数	自治体数	条例数	自治体数	条例数
北海道(180)	49	58	22	24	9	9	5	5	11	11	24	25
青森県(40)	6	8	5	6	3	4	1	1	1	1	1	1
岩手県(35)	5	10	5	5	1	1	0	0	2	2	1	3
宮城県(36)	8	8	3	3	1	1	1	1	2	2	4	4
秋田県(25)	4	4	1	1	3	3	1	1	2	2	0	0
山形県(35)	4	4	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
福島県(59)	15	16	4	4	0	0	0	0	0	0	11	12
茨城県(44)	1	2	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
栃木県(31)	5	5	3	3	0	0	0	0	0	0	2	2
群馬県(38)	8	8	4	4	3	3	2	2	4	4	2	2
埼玉県(70)	25	27	5	5	3	3	0	0	4	4	16	18
千葉県(56)	17	22	6	7	5	5	0	0	2	2	9	10
東京都(39)	23	29	5	5	14	14	4	4	10	11	10	11
神奈川県(33)	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
新潟県(31)	7	8	5	5	3	3	0	0	3	3	3	3
富山県(15)	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
石川県(19)	6	9	1	2	2	2	1	1	1	1	5	5
福井県(17)	6	7	4	4	3	3	2	2	3	3	2	2
山梨県(28)	2	3	2	2	0	0	0	0	1	1	0	0
長野県(81)	12	12	4	4	2	2	1	1	2	2	6	6
岐阜県(42)	5	7	2	2	3	3	0	0	2	2	1	3
静岡県(37)	3	3	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1
愛知県(61)	22	25	5	5	2	3	0	0	1	2	15	16
三重県(29)	4	4	0	0	2	2	3	3	1	1	1	1
滋賀県(26)	6	6	4	4	4	4	1	1	2	2	0	0
京都府(26)	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
大阪府(43)	10	12	2	2	5	6	3	3	2	2	3	3
兵庫県(41)	6	9	3	3	2	3	1	2	2	2	2	3
奈良県(39)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
和歌山県(30)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
鳥取県(19)	7	7	4	4	3	3	2	2	1	1	2	2
島根県(21)	8	17	4	5	5	5	0	0	6	11	3	3
岡山県(27)	13	14	5	5	3	3	1	1	4	4	7	7
広島県(23)	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
山口県(20)	7	8	2	2	1	1	0	0	1	1	5	5
徳島県(24)	4	4	2	2	3	3	0	0	1	1	0	0
香川県(17)	4	5	4	4	2	2	1	1	3	3	0	0
愛媛県(20)	6	6	1	1	1	1	1	1	2	2	4	4
高知県(34)	9	11	2	2	2	2	2	2	1	1	7	8
福岡県(66)	10	10	2	2	5	5	2	2	3	3	5	5
佐賀県(20)	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
長崎県(23)	2	3	0	0	2	3	1	1	2	2	0	0
熊本県(47)	7	7	2	2	4	4	1	1	2	2	2	2
大分県(18)	3	3	1	1	2	2	0	0	2	2	1	1
宮崎県(30)	9	10	2	2	4	4	1	1	5	5	4	4
鹿児島県(45)	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	0	0
沖縄県(41)	2	2	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
合計(1,781)	362	425	133	139	114	119	43	44	96	103	169	182

(アンケート票) 一部、レイアウトを修正しています。

市区町村コミュニティ関連条例に関するアンケートについて

貴都道府県内の市区町村コミュニティ関連条例に関して、以下の設問について「回答票」に必要事項をご記入願います。	
①	自治基本条例、市民協働条例、まちづくり条例、コミュニティ条例など、住民自治の促進に関係する条例(名称の如何にかかわらず、広く対象としてください)を制定している市区町村の条例ごとに下表に記入してください(平成 21 年 1 月 1 日現在)。 ※ コミュニティセンターの運営・管理を規定した条例をのぞく
②	条例の正式な名称を記入してください。
③	条例の施行年月日を記入してください。
④	条例中に、「自治会」「町内会」等について、何らかの規定のあるものに○印を記入してください。また、○印をつけた団体は、その規定内容を記入してください。
⑤	条例中に、「地域協議会」「地区協議会」等について、何らかの規定のあるものに○印を記入してください。また、○印をつけた団体は、その規定内容を記入してください。
⑥	条例もしくは条例の要綱や運用規則等において、「地域協議会」「地区協議会」「自治会」「町内会」などのコミュニティ団体に予算を配分し、執行権を付与する旨を規定している場合は○印を記入してください。また、この予算によって実施可能な、主な活動分野をご記入ください。
⑦	条例もしくは条例の要綱や運用規則等において、「地域協議会」「地区協議会」「自治会」「町内会」などのコミュニティ団体に意見表明等の権能(意見表明機能、諮問機能など)を付与する旨を規定している場合は○印を記入してください。また、その内容についてご記入ください。

※ 条例がホームページで公開されていない場合は、条例を添付願います。

【記入例】

①市区町村名	②条例の名称	③施行年月日	④～⑦について	
			該当の有無	内容記入欄
〇〇市	〇〇市自治基本条例	H20.4.1	④自治会・町内会等	○ (規定内容について簡潔にご記入願います)
			⑤地域協議会等	○ (規定内容について簡潔にご記入願います)
			⑥予算執行権の付与	○ (例)防犯、防災、環境、福祉、人材育成、イベント など
			⑦意見表明等権能の付与	○ (付与している権能内容について簡潔にご記入願います)

■ 最近の市区町村コミュニティ関連条例の内容について

- 1 「目的」として記載されている内容は、以下の3点に集約される。
 - (1) (町作りに関する) 基本理念を明らかにし、基本事項を定める
 - (2) 住民と行政の役割や責任を明確にする
 - (3) 自治の実現を図る
- 2 「定義」については、「コミュニティ」を定義づけしているものが多いが見られる。また、まちづくり条例に関しては、その推進母体となる「推進協議会」を定義づけしているものがある。
- 3 「予算執行権」については、「(市・町は) 活動支援に努める」など一般論を記述しているものと、「団体に対する支援(補助金、交付金等)」について触れている2パターンに大別できる。
- 4 「意見表明権」については、直接的に自治会や町内会に権限付与しているものは少なく、ほとんどのケースにおいて「住民の政策形成への参加権」などの抽象的表現となっている。

条例名	目的	定義	予算執行権	意見表明権
八戸市市民による地域のまちづくりの推進に関する条例(青森県八戸市)	市民、市および開発者の責務を明らかにし、地域のまちづくりについての基本となる事項を定め、魅力あるまちづくりの実現に寄与する	地域のまちづくりを推進するため住民等が「まちづくり協議会」を組織できる	市長は、まちづくり協議会に対し、活動に要する経費の一部を助成できる	まちづくり協議会又は住民等の団体は、自主的な地域のまちづくりを推進するための計画を策定し、市長と計画に関する協定を締結できる
階上町協働のまちづくり条例(青森県階上町)	町民、事業者、議会及び町の役割や責任を明らかにし、まちづくりのための仕組みと方針を定め、地方自治の実現を図る	非営利で、不特定多数の利益増進に寄与する事業を主目的とする団体で、継続性があるものを「町民活動団体」とする	—— (条例には明記されていないが、地域が策定するまちづくり計画の一環として実施する事業に対する補助金制度あり)	町は重要な施策等の立案過程において、町民参加の機会の確保と声を聞く環境づくりに努めなければならない

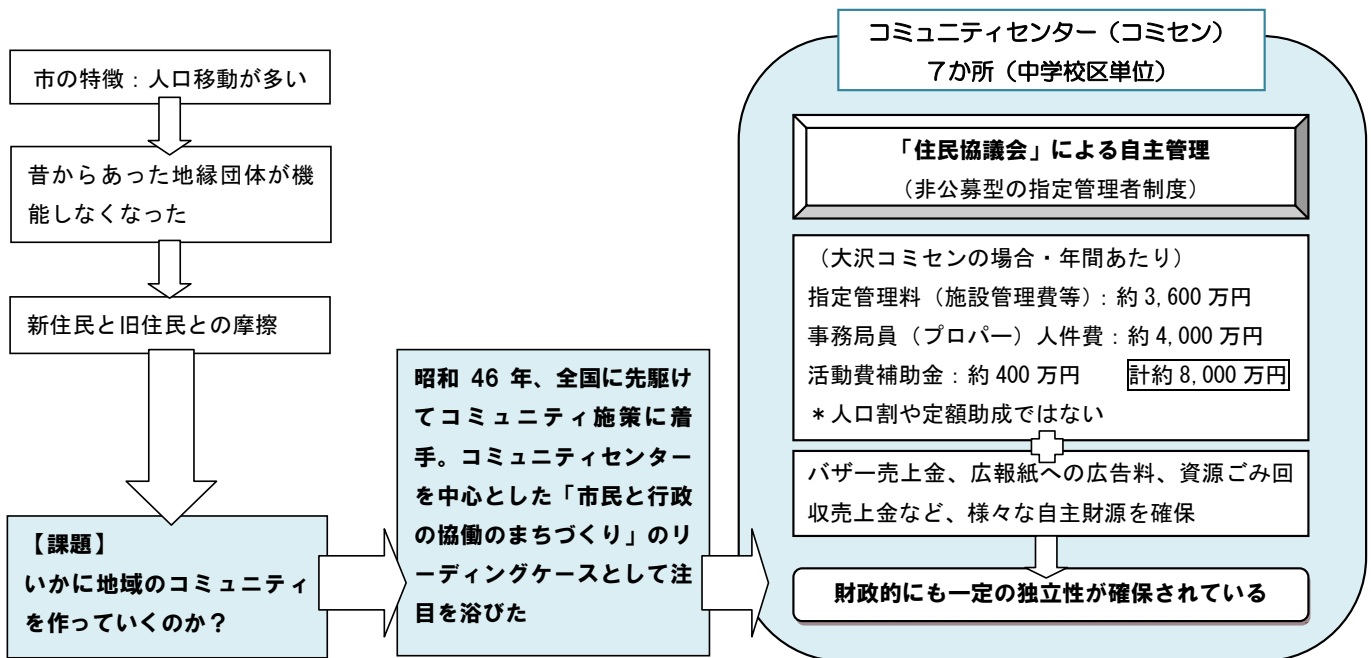
<p>金山町 自律のまちづくり基本条例（山形県金山町）</p>	<p>まちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図る</p>	<p>豊かな暮らしをつくることを前提とした様々な生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織、集団をコミュニティという</p>	<p>—— （条例には明記されていないが、地区交付金制度がある）</p>	<p>町は重要な施策等の立案過程において、町民参加の機会の確保と声を聞く環境づくりに努めなければならない</p>
<p>遊佐町まちづくり基本条例（山形県遊佐町）</p>	<p>まちづくりに関する基本的事項を定め、町民及び町の権利や責務を明確にし、自治の推進及び確立をめざす</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・町民は、集落を基盤とした町民自治の基礎を成す自律的で自発的な町民自治組織を形成 ・地区公民館単位で、まちづくりを推進する組織「地域自治組織」を設置する 	<p>町は地域自治組織に対して、地域活動交付金の交付を行う</p>	<p>町は、政策形成過程における町民の行政参画の機会を高めるため、広く町民の意見を聴取し、政策等に反映させる</p>
<p>みなかみ町まちづくり基本条例（群馬県みなかみ町）</p>	<p>まちづくりについて、その基本理念を明らかにし、基本事項を定め、町民、議会及び町が協働する活力ある自治の実現を図る</p>	<p>地域及び共通の関心による町民同士の多様なつながり、組織及び集団（以下「コミュニティ」という）</p>	<p>議会及び町は、まちづくりを支え合う自主的及び自立的なコミュニティの役割を認識、尊重し、その活動を支援できる</p>	<p>町民はまちづくりに関して意見を表明し、提案する権利を有する</p>
<p>志摩市まちづくり基本条例（三重県志摩市）</p>	<p>まちづくりに関する基本事項を定め、自立したまちの実現を図る</p>	<p>市民は自主的に自治会等の地域コミュニティの活動に参画し、地域課題の解決に努める</p>	<p>行政機関は、地域コミュニティの活動を推進するため必要な支援を行わなければならない</p>	<p>行政機関は、市民のまちづくりに参画する権利を保障するため、多様な市民参画制度を整備し、積極的な運用を図らなければならない</p>

<p>池田市地域分権の推進に関する条例（大阪府池田市）</p>	<p>地域分権の推進について、基本理念、市民の権利、市の責務等を定め、暮らしやすく、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る</p>	<p>市民は小学校区単位で、地域内の在住、在勤、在学者で構成する地域コミュニティ推進協議会を設けることができる</p>	<p>市は協議会の設立準備及びその運営について必要と認める予算上の措置等を講ずるものとする</p>	<p>地域コミュニティ推進協議会は必要な事業を市に提案できる</p>
<p>邑南町まちづくり基本条例（鳥根県邑南町）</p>	<p>まちづくりの基本理念を明らかにするとともに町民参加の権利と責任、町民と町の役割や責務を明確にし、相互理解のもと、協働でまちづくりを行う</p>	<p>集落や自治会など一定の地域を媒介として結ばれる共属意識が形成されている組織をコミュニティという</p>	<p>———</p>	<p>町は主要な事業等について町民の意思が反映されるよう計画、実施、評価し、その過程において町民の参加を保障し、その機会の確保に努める</p>
<p>久万高原町まちづくり基本条例（愛媛県久万高原町）</p>	<p>まちづくりにおける、町民、議会及び町の役割と責務を明らかにし、まちづくりのための基本原則を定める。</p>	<p>自治会は、コミュニティとしての役割を認識し、地域の自主活動を自主的かつ自律的に守り、育てるように努める</p>	<p>町は地域における自治活動の支援に努める（解説部分に、自治会長報酬や活動補助などの財政支援、地域担当職員制などが記載）</p>	<p>町民は町に対して具体的提案を行うことができる</p>
<p>志摩町協働のまちづくり推進条例（福岡県志摩町）</p>	<p>住民、町及び議会の役割を明らかにし、協働によるまちづくりを推進するための基本となる事項を定める</p>	<p>地域住民で構成された自治会等の組織を「地域コミュニティ」、地域活性化等の目的をもって町が設置した組織を「地域づくり推進協議会」という</p>	<p>町は、自発的かつ自律的なまちづくりを推進するため、まちづくりを行う住民等に対する必要な支援に努める</p>	<p>町は、住民等から幅広く意見や提案を求める制度を充実させ、住民等の意見が反映された町政の運営に努める</p>

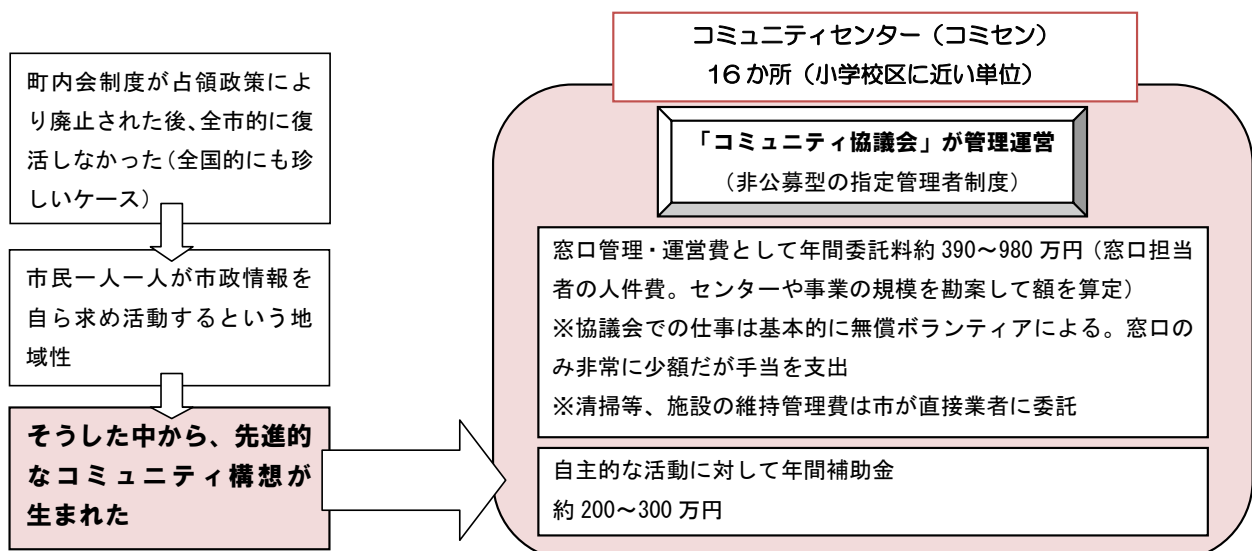
三鷹市と武蔵野市のコミュニティ政策

市名	三鷹市	武蔵野市
方針	市は「金を出すが口は出さない」市民参加システム	市とのパートナーシップによるコミュニティづくり
コミュニティセンター数	7か所（中学校区単位）	16か所（小学校区に近い単位）
コミュニティ組織の性格	「住民協議会」がコミュニティセンターを管理運営 ※住民協議会＝町会・自治会の上位組織ではないが、複数の自治会等を束ねている	「コミュニティ協議会」がコミュニティセンターを管理運営 ※コミュニティ協議会＝自治会の代替に近い組織（武蔵野市に自治会はない）
財源	市補助金 + 自主財源 ※「大沢コミュニティセンター」の場合 指定管理料：年間約 3,600 万円 人件費：年間約 4,000 万円 活動費補助金：約 400 万円 計約 8,000 万円	指定管理料：約 390～980 万円 活動費補助金：約 200～300 万円
運営	全事業をコミュニティセンターが実施	清掃等、施設の維持管理は市が業者に直接委託

三鷹市の事例



武蔵野市の事例



平成20年金沢市条例第2号

集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する条例（平成20年3月26日公布）

（目的）

第1条 この条例は、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進について、その基本理念、集合住宅の住民、町会その他の地域団体、事業者及び市の役割、基本となる事項等を明らかにすることにより、集合住宅の住民を含む地域の住民相互の連帯意識を醸成するとともに、住民のまちづくりへの参画を促進し、もって良好な地域社会の形成に資することを目的とする。

（用語の意義）

第2条 この条例において「集合住宅におけるコミュニティ組織の形成」とは、集合住宅の住民自らが地域社会を構成する一員として、良好な地域社会の維持及び形成に資する活動を行うことを目的とする組織（以下「コミュニティ組織」という。）を設立し、又は集合住宅の存する区域における既存のコミュニティ組織に加わることをいう。

2 この条例において「集合住宅」とは、マンション、アパート等同一棟内に複数の住戸が集合している建築物をいう。

3 この条例において「町会その他の地域団体」とは、既存のコミュニティ組織又はその連合組織をいう。

4 この条例において「事業者」とは、集合住宅の建築、販売、賃貸又は管理を行う者をいう。

5 この条例において「コミュニティ」とは、一定の区域内に居住する者相互の連帯意識に基づく人と人とのつながりをいう。

（基本理念）

第3条 集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進は、地域における安全で安心な住みよいまちづくりに関する活動には住民の理解と協力による主体的な取組が大きな役割を果たすものであり、その取組を行うにはコミュニティが重要であるという基本的認識のもとに行われるものとする。

2 集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進は、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の主体は集合住宅の住民自身であるという認識のもとに、その自主的な取組を基本として行われるものとする。

3 集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進は、集合住宅の住民の多様な価値観及び自主性を尊重しつつ、町会その他の地域団体、事業者及び市がそれぞれの役割を認識し、集合住宅の住民とこれらの者との相互の理解と連携のもとに、協働して行われるものとする。

（集合住宅の住民の役割）

第4条 集合住宅の住民は、前条に規定する基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、コミュニティの必要性についての認識を深めるとともに、住民相互の交流を通して連帯意識を醸成し、自主的に集合住宅におけるコミュニティ組織の形成を図るよう努めるものとする。

2 集合住宅の住民は、基本理念にのっとり、自らが地域社会を構成する一員であることを理解し、集

合住宅におけるコミュニティ組織の形成に当たっては、集合住宅の存する区域の町会その他の地域団体との連絡及び調整に努めるものとする。

- 3 集合住宅の住民は、基本理念にのっとり、本市が実施する集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する施策に協力するよう努めるものとする。

(町会その他の地域団体の役割)

第5条 町会その他の地域団体は、基本理念にのっとり、誰もが参加しやすい開かれた活動の実施、当該活動への参加の呼びかけ等を通して、集合住宅の住民がコミュニティの必要性についての認識を深めることができるよう努めるものとする。

- 2 町会その他の地域団体は、基本理念にのっとり、その区域に新たな集合住宅が建築される場合は、当該町会その他の地域団体の活動に関する情報を事業者及び集合住宅に入居する者に提供するよう努めるものとする。
- 3 町会その他の地域団体は、基本理念にのっとり、その区域に存する集合住宅の住民による集合住宅におけるコミュニティ組織の形成のための取組を支援するよう努めるものとする。
- 4 町会その他の地域団体は、基本理念にのっとり、本市が実施する集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する施策に協力するよう努めるものとする。

(事業者の役割)

第6条 事業者は、基本理念にのっとり、集合住宅の建築に当たっては、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成に配慮した構造、設備等を有する集合住宅の建築を行うよう努めるとともに、良好な近隣関係を損なわないよう、当該集合住宅の周囲の居住環境に及ぼす影響に十分配慮するよう努めるものとする。

- 2 事業者は、基本理念にのっとり、集合住宅の販売、賃貸又は管理に当たっては、コミュニティの必要性について集合住宅に入居する者に説明するよう努めるとともに、集合住宅の住民と当該集合住宅の存する区域の住民との良好な近隣関係が保持されるよう努めるものとする。
- 3 事業者は、基本理念にのっとり、本市が実施する集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する施策に協力するよう努めるものとする。

(市の役割)

第7条 市は、基本理念にのっとり、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進を図るために必要な施策を策定し、及び実施するものとする。

- 2 市は、基本理念にのっとり、前項の規定により策定する施策に集合住宅の住民、町会その他の地域団体及び事業者の意見を十分に反映させるよう努めるとともに、その施策の実施に当たっては、これらの者の理解と協力を得るための必要な措置を講じるものとする。
- 3 市は、基本理念にのっとり、集合住宅の住民、町会その他の地域団体及び事業者が行う集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に関する取組について、相互の連携と協力が図られるよう必要な調整を行うものとする。

(相談体制の整備)

第8条 市長は、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進を図るため、町会その他の地域団体と連携しながら、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成に関する相談体制の整備を図るものとする。

(人材等の育成)

第9条 市長は、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進を図るため、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成を推進し、又は支援する人材及び団体の育成に努めるものとする。

(事業者による連絡担当者の選任等)

第10条 規則で定める集合住宅の建築主である事業者は、新たな集合住宅の建築を行おうとするときは、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成について当該集合住宅の住民町会その他の地域団体又は市との連絡に当たる者として、建築、販売、賃貸又は管理を行う事業者ごとの担当者を選任し、規則で定めるところにより、市長に届け出るものとする。

2 市長は、前項の規定による届出があった場合は、当該集合住宅の存する区域の町会その他の地域団体に対し、その届出に係る情報の提供を行うものとする。

(援助)

第11条 市長は、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進を図るため必要があると認めるときは、予算の範囲内において、財政的な援助をすることができる。

(表彰)

第12条 市長は、集合住宅におけるコミュニティ組織の形成の促進に著しく貢献した者を表彰することができる。

(委任)

第13条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附則

この条例は、平成20年4月1日から施行する。ただし、第10条の規定は、同年10月1日から施行する。

■東京都新宿区「地区協議会」について

新宿区は、区内10ヶ所の特別出張所ごとに、それぞれの地域特性を生かしながら「区民の区政参画の場」「地域課題の解決の場」として、住民自治の更なる充実を図ることを目的として、平成17年10～11月に「地区協議会」を設立。

1 地区協議会の位置づけ

平成16年度改正地方自治法による地域協議会とは異なる。

地区協議会は「運営支援等に関する要綱」で定められた任意の組織であり、区は相互に連絡・意見交換を密にし、お互いに対等な立場で協力し合うパートナーと位置づけている。

2 地区協議会の性格

- (1) 地域ごとの意見集約の場である。
- (2) 一定のテーマに限定されない包括的な議論の場である。
- (3) 当該地区に関わる人で構成される地域性を持った場である。

3 地区協議会の役割

- (1) 町会・自治会をはじめ、既存の地域団体の情報の共有、ネットワークを構築する。
 - (2) 多様で開かれた協議会として、地区内の意見が集約される場とする。
 - (3) 地域の日常的課題をテーマに解決策を検討する。
 - (4) 基本計画等、区の計画に関して、区と意見交換・提案をする。
 - (5) 各地区の将来の姿を検討する。
- ※ 区が期待する基本的役割は上記のとおり。詳細は地区協議会ごとに会則で定める。

4 地区協議会の委員・構成

- 委員は、(1) 町会・自治会から推薦
(2) 地域活動団体から推薦
(3) 公募（在勤・在学・在活動を含む10名～30名）

の方々からなる36名～70名程度。任期は2年程度。

会長・役員会・全体会で組織構成がされ、全体会の中に、テーマごとの分科会や課題別プロジェクトが設置されている。

5 地区協議会の事務局

特別出張所がそれぞれの地区協議会の事務局として機能する。

平成19年度から、ファシリテートを含む庶務事務の一部を担う、非常勤職員を配置した。

一部（落二のみ）は、2007年6月に開設した地域センターの指定管理者である「地域センター管理運営委員会」に地区協議会事務を委託している。

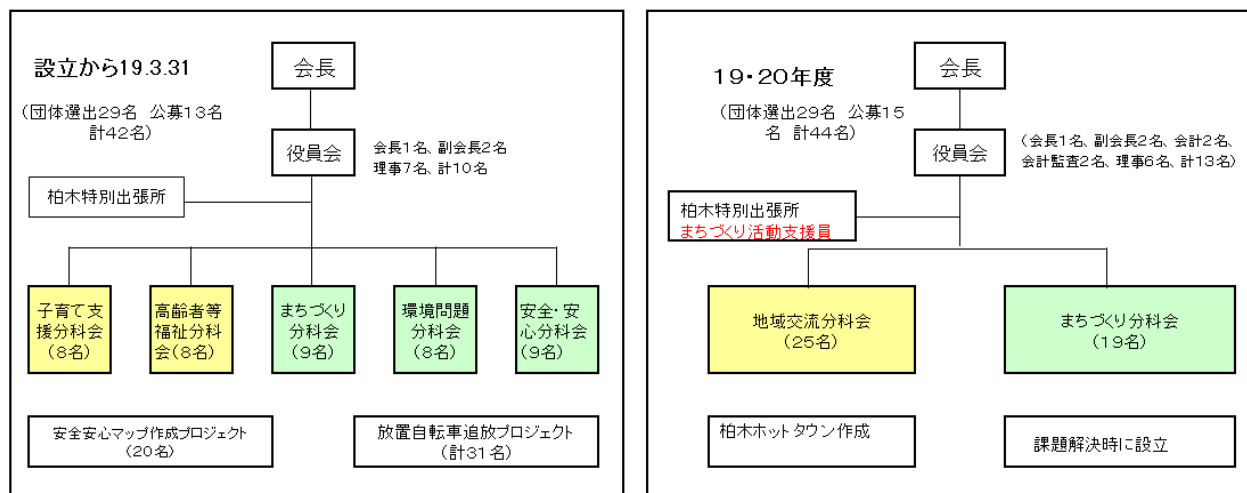
6 区への意見提出など

- 平成18年8月 都市マスタープラン地域別まちづくり方針に対する意見書報告
- 平成19年9月 基本構想・総合計画・実行計画素案に対する意見書提出

7 地区協議会への財政支援

「地区協議会まちづくり活動支援補助金（21,000千円、地区協議会ごと2,000千円）」による活動支援を平成19年度から実施している（補助対象事業：平成19年度33件、平成20年度43件）。

(例) 柏木地区協議会組織図



- * 柏木地域安全安心マップの作成
平成18年4月にプロジェクトを設立し、まち歩きや合計8回の編集会議を行い、平成19年1月に完成。配付(部数10,000部)。
- * 放置自転車追放キャンペーンの開催(平成18年度2回実施)
平成18年10月に北新宿地区、平成19年2月に西新宿地区を対象に追放キャンペーンを行い、計31名参加、2,000枚の警告札を貼り225台を撤去。
- * 地域情報誌柏木ホットタウン作成プロジェクト
平成19年7月にプロジェクトを設立し、地域情報の取材や編集会議を行い、平成20年3月発刊予定。

(参考) 改正地方自治法における「地域自治区」と「地域協議会」

平成12年の地方分権一括推進法以降、合併特例措置法や平成15年第27次地方制度調査会答申による市町村合併の動きが顕著となった時代である。

平成16年の改正地方自治法では、合併によって過疎化が進むと懸念される小規模自治体に配慮し、合併後の基礎的自治体の中に旧市町村などを単位とした「地域自治区」の設置が認められる。

この地域自治区制度は、審議機関である地域協議会と事務所を設けて長を置くなど一定の自治権を持たせて、合併後にも一定の地域ごとのまとまりを維持していく狙いがあり、また合併しない自治体も地域分権・地域自治の観点から一般制度として地域自治区を置くことも可能となった。

■東京都港区の「区民参画組織」について

港区は、平成 18 年度より、大規模な「区役所・支所改革」を行った。以前、行政改革重視で、支所機能は縮小の傾向にあったが、地域内分権を進め、「地域の課題は地域で解決する」ことを目指して、支所機能拡大の方針を打ち出し、人員、予算、権限、業務を大幅に総合支所に移行させた。さらに、総合支所ごとに、公募委員で構成された「区民参画組織」を設置。その結果、行政と住民の距離が近くなり、住民が区政に参画しやすい環境ができたという。

1 「区役所・支所改革」

(1) 総合支所の設置状況

以前は港区内5地区のうち4地区（麻布、赤坂、高輪、芝浦港南）、に支所が置かれていたが、芝地区には本所のみで支所がなかった。平成 18 年度より支所の役割強化に伴い、芝地区にも本所内に支所を設け、5支所となり、すべての地区に総合支所が置かれることとなった

(2) 総合支所の組織体制

- ・支所長は以前は課長級職であったが、現在は全員部長級職とし、各総合支所に課長級職を3名ずつ配置。
- ・名称を「支所」から「総合支所」と変更された。

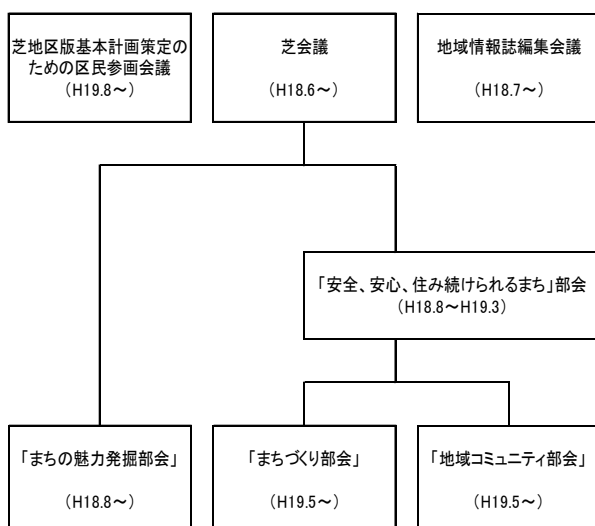
2 住民の区政への参画

(1) 区民参画組織

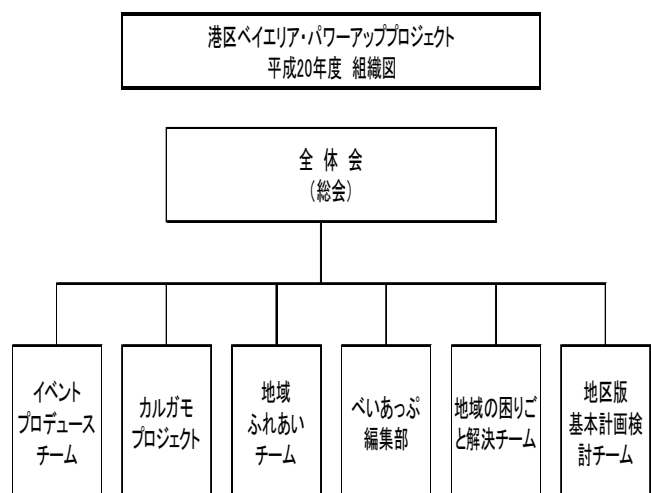
- ・総合支所ごとに「区民参画組織」が設置され、地区の実状に応じた「部会」も置かれている。
- ・「区民参画組織」の名称は、「芝会議」「麻布を語る会」「港区バイエリア・パワーアッププロジェクト（芝浦港南地区）」など様々。
- ・「区民参画組織」および「部会」の委員は町会長などではなく、公募している。地区内在住、在勤であれば参加可能。

港区における「区民参画組織」構成図（例）

◆芝地区の場合



◆芝浦港南地区の場合



3 住民の防災活動

(1) 防災協議会

- ・地区内の各地域に「防災協議会」と「生活安全環境美化協議会」が置かれている。

【芝地区の例】

- ・芝地区内には7つの地域があり、それぞれに「防災協議会」が存在する。ベースとなっているのは町会。また、総合的な組織として「生活安全環境美化協議会」が構成されている。
- ・最近、事業所の参加が非常に増えており、住民と事業所が一体となって、防災訓練や美化活動などが行われている。
- ・ただし、集合住宅の住民や若年層は町会離れが進んでいる。また、地域によって活動に温度差があるのも課題。

(2) 区としての関わり方

- ・対住民の窓口は、防災も含めすべて総合支所が担っている。本所の防災課はそれをフォローする形。
- ・平成21年度より、一定規模以上の集合住宅を対象に、自主防災組織を作ってもらおう事業を開始する。たとえ町会が組織されていなくても、防災組織を作っていただきたいと考えている。区（本所）としては啓発用ビデオ、パンフレットの作成・配布、防災資機材の現物支給などを予定。直接の呼びかけは支所職員が行う。

4 支所改革の効果

支所職員によると、「支所改革」以降、以前と比べて区民との距離が格段に近くなったという。支所職員の活動の幅が広がったことにより、例えば「防災・防犯」では、地区内の点検のため、区民と支所職員、警察官と一緒に街を歩いて、改善点を洗い出し、即座に対応できることが多くなったことなど、以前よりきめ細かな行政サービスができるようになった。