

共生・協働の地域社会と自治の充実をめざして

～ コミュニティにおける協働と参加(意思決定)の仕組みづくり ～



鹿児島県共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会

平成20年12月

目 次

	頁
はじめに	1
第1章 いまなぜ地域コミュニティの再生・創出なのか	2
1 地域コミュニティを取り巻く社会経済情勢	2
2 研究会における検討の視点	6
3 共生・協働型地域コミュニティの意義	7
第2章 地域コミュニティの役割と現状・課題	8
1 地域コミュニティの変遷と果たしてきた役割	8
2 地域コミュニティの現状と課題	10
第3章 共生・協働型地域コミュニティの再生・創出	17
1 地域の総意をつくり生かす仕組み	19
2 地域が必要とするサービスが提供される仕組み	30
3 人材を発掘・養成する仕組み	39
第4章 地方自治体としての取組	44
1 求められる行政のリード	44
2 市民活動への支援	46
3 共生・協働型地域コミュニティづくりに向けた県の役割	55
第5章 地域社会へのメッセージ	58
おわりに	62

はじめに

鹿児島県では、21世紀の新しい地方自治の姿（行政の仕組み）として、行政だけでなく、地域の自治会・町内会、ボランティア、NPO法人、企業など社会を構成する様々な団体やグループがともに協力し、支え合う、共生・協働の地域社会づくりを進めている。

共生・協働の地域社会づくりを進める上で、「協働」のパートナーとして中心的な役割を担うのは、地域社会を底辺で支えるコミュニティ（集落や自治会、町内会等）である。

一方、現在、道州制の検討や地方分権改革が進んでおり、将来の地方自治の体系は、国－道州－市町村－コミュニティとなり、統治構造の最基底部にコミュニティが位置づけられるのではないかと考えている。

研究会においてはこうした認識に立ち、力が弱まったといわれているコミュニティが、どのような仕組みであればうまく機能するのか、どのように「協働」の仕組みをつくっていけばよいのかについて検討を行った。また、将来、緩やかな統治組織として位置づけられることも想定して、どのように規範性（組織の位置づけ、代表者の選考、意思決定へ参加する権利など）を持たせるかということも議論した。

現行の法体系を前提にすると、地域の力を結集する仕組みとしてのコミュニティ・プラットフォーム（＝近隣自治組織）を条例等により位置づけ、そこに一定の権限や財源を付与する、いわゆる「地域内分権」を推進することによって、地域コミュニティにおける「協働」と「参加（意思決定）」が実現し、共生・協働の地域社会づくりにつながるものと考ええる。

他方、地方分権改革の進展に伴い、自治体の役割や責任もますます大きくなっていく。自治体がそうした状況に応えるためには、住民と行政の「協働」による地域運営を進めることが必然の流れではないだろうか。

地域社会の課題は地域によって様々異なり、このため、公共サービスの「協働」の形態も一様ではないなど課題も多いが、地方分権改革が真に住民の生活を「安全・安心・快適」なものとして行われるためには、自治体はこうした取組を進めていくことが求められている。

鹿児島県共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会
会 長 辰 村 吉 康

コミュニティ・プラットフォーム

自治体内の一定の区域を範囲として、自治会・町内会のほか、地域に存在するさまざまな団体が、地域課題の把握、解決策の検討、さらには具体的活動に協働で取り組むための「場」や「仕組み」の意として用いている。詳細は後述。

第1章 いまなぜ地域コミュニティの再生・創出なのか

1 地域コミュニティを取り巻く社会経済情勢

平成の大合併により市町村は広域化・大規模化し、身近な地域に関する公共的意思決定のあり方が問われている。また、バブル経済崩壊後の不況や財政危機、格差の拡大、少子高齢化の進展といった個人の力だけでは解決できない問題が多くなり、公共サービスのニーズは増大している。

一方、国・地方を通じた厳しい財政状況から、これまでどおり行政が中心となって公共サービスを提供するには限界がある。このため、地域コミュニティが地域のセーフティネットとして身近な公共サービスを担う役割と期待も高まっている。

研究会では、検討を進める上で、認識すべき社会経済情勢として次のようにとらえた。なお、こうした状況変化を示したのが、P5の図5である。

(1) 少子高齢化・人口減少

鹿児島県の人口は、長期的な出生数の減少及び県外への転出者の影響により、平成17年現在の人口約175万人が30年後には約139万人、65歳以上の高齢者の割合は24.8%が35.9%となり、生産年齢人口にある1.5人が、高齢者1人を支えなければならないような状況が予測されている。

少子高齢化、人口減少の進行は、労働力人口の減少に伴う経済活力の減退や年金・医療等の社会保障制度、過疎の問題など、各面への影響から社会・経済システムの再構築が求められている。

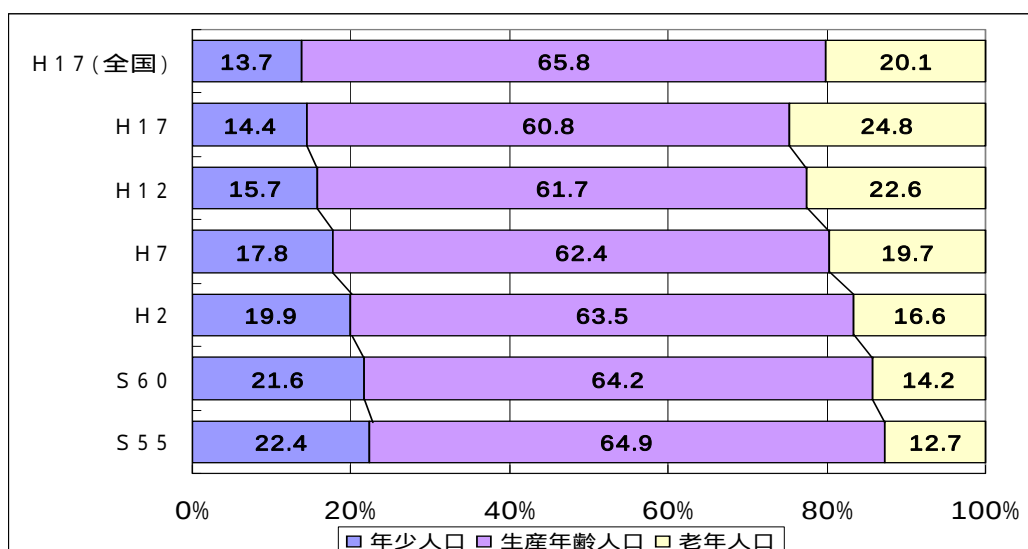


図1 鹿児島県における年齢3区分人口割合の推移

資料：総務省「国勢調査」

(2) 国・地方の厳しい財政状況

平成20年度末の国及び地方の長期債務は、778兆円程度が見込まれており、これは国民1人あたり約608万円の借金を抱えているということになる。

鹿児島県においても、国の経済対策に呼応した公共事業の実施による県債残高の増加や、国の三位一体改革による地方交付税等の減収などの要因から、厳しい財政状況となっている。

(3) 家族形態の変化や地域の機能の弱まり

単独世帯や夫婦のみ世帯の増加など家族形態が変化する中、一般世帯に占める高齢者夫婦世帯及び高齢者単身世帯の増加や核家族化、少子化の進行、都市化による地縁的なつながりの希薄化などにより、従来、地域社会が持っていた生活共同体としての互助の機能が弱体化し、家庭等で対応されてきた保育や介護なども、社会的課題として求められるようになってきている。

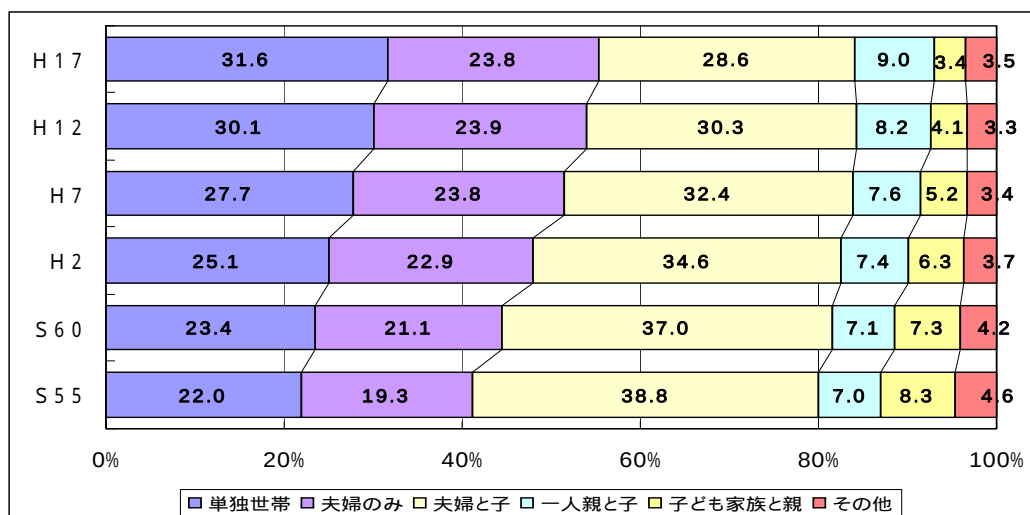


図2 鹿児島県における家族類型別世帯数割合の推移

資料：総務省「国勢調査」

(4) 地方分権の動き

少子高齢化や人口減少が進む中、多様化する価値観やライフスタイルに対応して、地域に必要なサービスを提供するためには、中央集権型の行政システムから、住民に最も身近な地方自治体が自己決定、自己責任の原則の下に、その創意と工夫によってサービスを提供する地方分権型の行政システムに移行することが求められている。

また、このような地方分権改革の方向性や、その最終的な姿である道州制の導入を見据えると、今後、国と県・市町村の関係の見直しだけでなく、住民の自発的な活動と決定への参加を保障し、住民の自治によって地域社会の活力を高めていくことの重要性も一層高まっていくと考えられる。

(5) 市民活動団体の台頭

高度経済成長による所得の向上により、物質的な満足が一定のレベルに達した今、人々の関心は「人間らしさ」や「自然環境との共生」、「自己実現」等に向けられるようになってきた。

人々の価値観が変わりつつある中、阪神・淡路大震災を契機として、NPOやボランティアなど多くの団体が、公共的な課題の解決に積極的に関わり、自発的、専門的にサービスの提供等を行うようになってきている。

公共サービスを行政が独占し、行政だけが人々の暮らしを支える時代は終わりに近づいてきているといえるのではないだろうか。

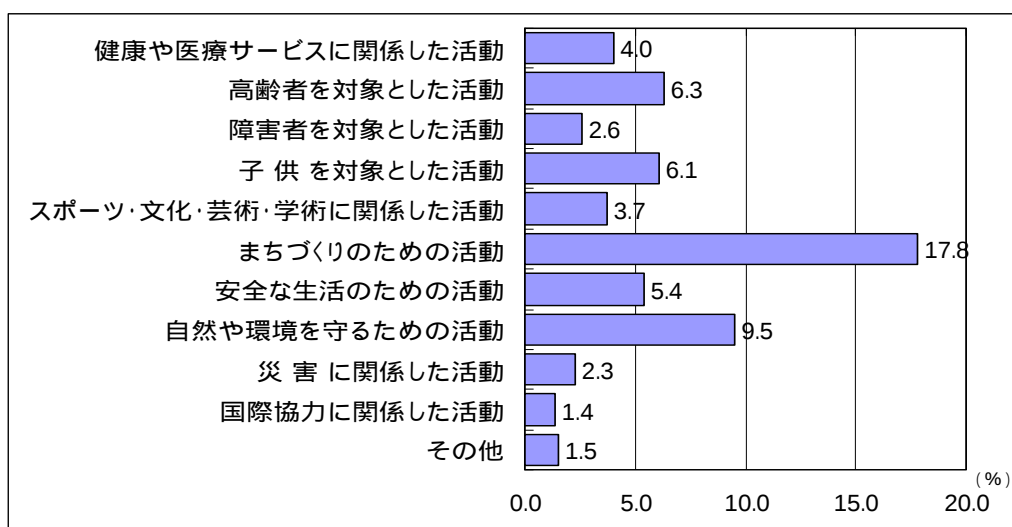


図3 鹿児島県のボランティア活動の種類別行動者率〔10歳以上〕

資料：総務省「社会生活基本調査（2006年）」

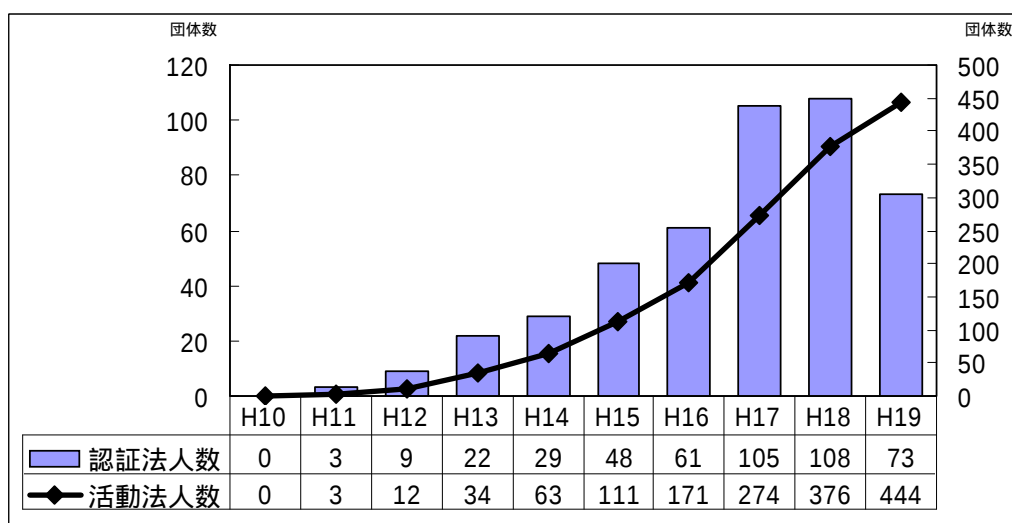
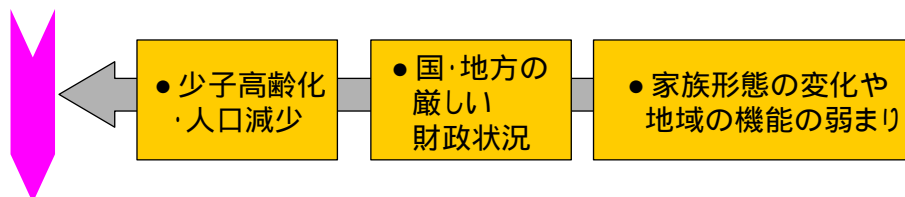


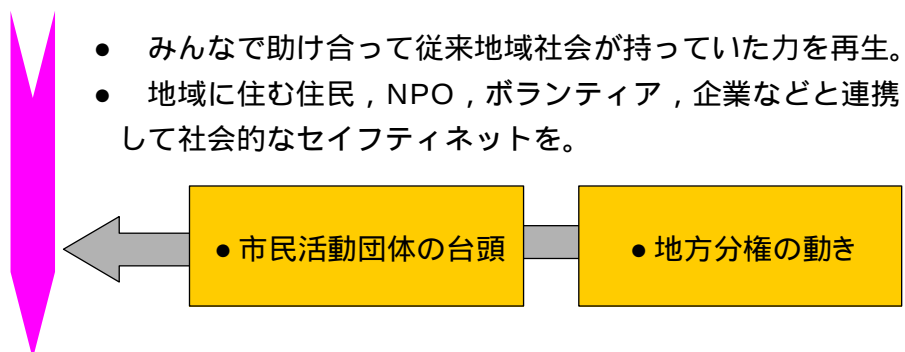
図4 鹿児島県のNPO法人認証数の推移

資料：共生・協働推進室調べ

○ これまでは公共サービスのほとんどを行政が提供



○ 全てを行政だけで提供するのは限界に



○ 官民協働で地域に必要なサービスを提供する仕組みが必要

- 住民は，公共サービスの受益者であると同時に，サービスの提供者ともなる。
- 自助，互助，公助のシステムを改めて作り直すこと。

図5 共生・協働の地域社会づくりが必要な理由

2 研究会における検討の視点

前述の社会経済情勢を踏まえ、研究会では、共生・協働の地域社会づくりを進める上で、中心的役割を担うのは、身近な公共サービスを行う地域コミュニティであり、県内には、人々が日常生活の中で、お互いに助け合い、支え合う「結い」の精神が残っているとの共通認識のもと、次のような視点から検討を行った。

- 共生・協働の仕組みをつくることが、これからの地方行政の大きな課題であり、従来、地域社会が持っていた「自助・互助・(公助)」の相互扶助的機能を再生するにはどうしたらよいか。
- 住民を単に公共サービスを受ける客体としてではなく、住民が地域社会において課題解決に主体的に参加していけるような地域コミュニティを再生・創出していくにはどうしたらよいか。
- そのような地域コミュニティが、その地域の住民を代表するという民主的正統性を持つことにより、住民自治の充実につながるような基盤の構築をどのように行ったらよいか。

なお、検討にあたっては、各委員の専門的知見からの意見・提言、ゲストスピーカーや研究会幹事会（県関係課）、市町村職員からの意見のほか、現地事例調査も行うなど、地域コミュニティの現場を想定しながら議論を進めた。

民主的正統性とは、何故、人々がある決まりに従うのかという根拠について、制度的仕組みの上でも、住民の実際の意識の上でも、十分に受容できる程度の説得性を持つことをいう。

一般に、首長や議会議員は、選挙制度により選出されていることにより、民主的正統性が担保されており、そこで決定されたものは拘束性を持つことになる。

研究会では、選挙制度によらずとも、条例や要綱等、何らかの手段により正統性を担保された地域コミュニティは、地域の代表制を有することになり、そこで決められた事柄は地域住民に対して拘束性、規範性を持つものとして考察を加えた。



3 共生・協働型の地域コミュニティの意義

鹿児島県においては、民間の公共サービス提供力に期待し、これら民間の力と行政との「協働」により、公共サービスの質と量を確保していく（鹿児島県ではこれを「地域に必要なサービス提供の新しい仕組み」としている。P 31の図19を参照）共生・協働の地域社会づくりを進めている。

我が国においては、このような地域社会を最基底部で下支えする重要な役割は、自治会・町内会などの地域のコミュニティが果たしており、「協働」のパートナーとして住民にいちばん身近なまとまりである地域コミュニティの再生・活性化が期待されている。

一方、その再生・活性化に当たっては、合併による市町村の広域化の状況もあって、地域コミュニティが公共的な意思決定に十分に参加できる機会や権限を与えられるということにも留意されなければならない。

こうしたことから、共生・協働型のコミュニティとは、「協働」により地域に必要なサービスを自ら提供する仕組みと、地域のことは地域で決められるような仕組みの双方が備わっていることと考えたい。

【参考 第 27 次地方制度調査会答申（平成 15 年 11 月 13 日）[抜]】

第 1 基礎自治体のあり方

1 地方分権時代の基礎自治体の構築

(2) 住民自治の充実

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりでなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して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。

第2章 地域コミュニティの役割と現状・課題

1 地域コミュニティの変遷と果たしてきた役割

(1) 地域コミュニティ組織の変遷

我が国では、古くから地域単位で共同生活が営まれてきたが、地域コミュニティが一定の役割を担うようになったのは、地方自治制度が整備された明治近代国家の形成以降と考えられている。

明治、昭和の大合併により市町村の範囲が広域化する中、自然集落としての地域コミュニティは何ら制度的な措置がとられることはなかった。しかしながら、概ねその単位を基礎とする現在の自治会・町内会が、地域住民の組織としてボランティア的に地域のまとまりを維持してきた。中には、小学校区や中学校区のエリア内を範囲とする組織の形成もみられた（連合町内会などといわれる）。

しかし、高度経済成長を通じた個人所得の増加と税収の伸びを背景に、これまで地域が提供していた公共サービスが、市場で調達される私的サービスと行政サービスに代替されるようになると、地域コミュニティの組織力は低下していった。

ア 近代地方自治制度成立期

初期の国民国家は、自然集落を国の地方自治制度における「市町村」と位置づけ、国に変わって身近な公共サービスを担う公的な仕組みとした。

イ 明治の大合併

明治22年の市制町村制に伴って、いわゆる明治の大合併が行われた。この明治の大合併では、小学校を経営できる規模の市町村になることが求められた。それまで最も身近な地域のまとまりであった旧町村（自然集落）には制度的な秩序づけは与えられなかったが、地域住民が町内会や部落会を組織して対応した。

このことにより、町内会や部落会などが最も身近な地域のまとまりとして存在し、その上に市町村があり、その上に郡や都道府県があり、その上に国があるという地域のまとまりの重層的な構造ができた。

ウ 昭和の大合併

昭和30年前後には昭和の大合併が行われ、中学校を経営できる程度の一定の行財政基盤の力量が求められた。昭和の大合併時においても、それまで市町村であった地域のまとまりは法制的な措置はなされず、明治の大合併の時と同様、地域住民が地域組織をつくって対応した。都市部では、連合町内会を組織するところが一般的であったが、町内会の会長の協議会で対応するところや行政も関わり、区という組織をつくるところもあった。

エ 平成の大合併

厳しい財政状況や社会情勢の変化，日常生活圏の拡大等に対応し，新しい時代に見合った分権の受け皿をつくることが求められた平成の大合併により，鹿児島県でも96市町村から45市町村（H20.11.1現在）となった。

平成の大合併では，自治会・町内会，その上の連合自治会・連合町内会に加え，旧市町村という3つの地域的まとまりの層が民間に置かれることになってしまう。しかし，広域化した市町村にあって，明治・昭和の大合併時と同様に，地域のまとまりを法制度上の手当をすることなく，自治会・町内会などボランティア的な民間組織に依拠するという問題を打開するため，地方自治法や合併特例法などの改正により，地域自治区という地域内分権制度（自治体内分権制度ともいう）が設けられた。

（２）地域コミュニティが果たしてきた役割

生活の場であり，住民にいちばん身近な地域的まとまりである地域コミュニティは，上述した歴史的経緯の中にあっても，地域に秩序をもたらす役割を喪失することではなく，次のような役割・機能を果たしてきている。

ア 親睦

挨拶や井戸端会議などを通して，人間の根源的欲求である社会的承認の欲求を充足する機能。これは仕組みとしての形態はないが，地域コミュニティの生活基盤となる。

イ 伝統文化等の維持

経済活動のみによっては維持できない地域の特色，文化，景観，工芸などを地域コミュニティの活動を通じて維持する機能。

ウ 合意形成

まちづくり，治安維持，山林保全，防災など，皆で協力しないと実施できないような取組や利害調整を図る必要がある問題について，合意を形成し，地域としての意思を定めて対外的に表明していく機能。

エ 公共サービス

行政との連絡，道普請，近隣の美化・清掃，福祉，教育，防犯・防災など地域社会が必要としている身近な課題に，地域コミュニティ全体で対応し，サービスを提供する機能。

オ 計画・企画・調整

地域づくり計画や地域福祉計画など，将来を見据えて地域の諸問題を系統的に点検し，将来像を描く機能。

2 地域コミュニティの現状と課題

ここでは、県内市町村を対象に、鹿児島県共生・協働推進室が実施した「自治会・町内会等の地域コミュニティに関する調査」（平成19年7月）及び鹿児島県地域政策課実施の「集落状況調査」（平成19年12月～平成20年3月）の集計結果に基づき、鹿児島県の地域コミュニティを巡る現状と課題を把握する。

（１）地域コミュニティに関する調査結果に見る現状と課題

ア 地域コミュニティを巡る現状

（ア）地域のまとまりの重層構造

平成19年4月現在、6,599 の地域コミュニティ組織があり、その呼称は「自治会」、「集落」、「町内会」、「自治公民館」、「公民会」など、市町村によって様々である。

また、組織体系としては、小学校区や合併前の旧市町村の区域を範囲とする連合公民会、公民館連絡協議会などの上層組織があり、地域コミュニティが重層構造となっている場合が多い。

有効回答の39市町村の合計値

（イ）組織への加入率

地域コミュニティへの加入率（平成19年4月1日現在）は、県平均値で74.7%となっている。表1は、加入率の経年推移を一部の市町についてサンプル的にみたものであるが、この10年間に多くの市町で加入率が漸減している。特に、1996年から2001年の5年間より、今世紀に入ってから減少率が大きくなっていることが伺える。

表1 加入率の推移の状況について

	1996年	2001年	2007年	減少ポイント (96→01年)	減少ポイント (01→07年)
鹿児島市	70.7	68.5	62.3	2.2	6.2
鹿屋市	85.3	81.5	77.2	3.8	4.3
阿久根市	87.2	84.3	81.1	2.9	3.2
旧大口市	89.2	88.9	81.4	0.3	7.5
加治木町	89.5	87.4	85.9	2.1	1.5
湧水町	95.6	94.7	93.5	0.9	1.2
東串良町	97.4	96.7	94.1	0.7	2.6

【コラム 近年の自治会の加入率低下】

加入率の地域差

概して都市部で低く、地方や農村部で高いといってよさそうであるが、横浜市は大都市であるにもかかわらず加入率は8割以上と高く、地方でも、県庁所在地のような中心的な都市では、6割前後と意外に低いことが多い。

加入率の時間差（経年変化）

こうした地域差にかかわらず、この10年くらいの間、多くの地域で加入率が漸減している。下表にみるように、1980年代から1990年代の半ばにかけては自治会の加入率は安定ないし微減の傾向であるのに対し、今世紀の数年間での減少が目立つように思われる。

	1981年	1986年	1991年	1996年	2001年	2006年
横浜市	93.7%	91.9%	89.9%	89.9%	87.8%	80.3%
宮崎市	75.1%	77.2%	76.5%	71.5%	70.1%	65.4%
小田原市	95.0%	93.7%	92.4%	89.7%	88.3%	84.0%

（名和田委員「月刊地方自治（2008年11月号）」から引用）

（ウ）活動状況

a 地域コミュニティの活動状況

地域コミュニティの活動状況については、70.0%の市町村が従前と比べて「変わらない」と認識しているのに対し、22.5%が「沈滞した」と答えている。一方、地域コミュニティ活動が、従前と比べて「活発化した」と回答したのは7.5%にとどまっている。

地域コミュニティの脆弱化の背景として考えられることとして、「過疎化・少子高齢化による居住者の減少」、「連帯感の希薄化」、「居住者が活動に無関心・消極的である」の回答が多い。

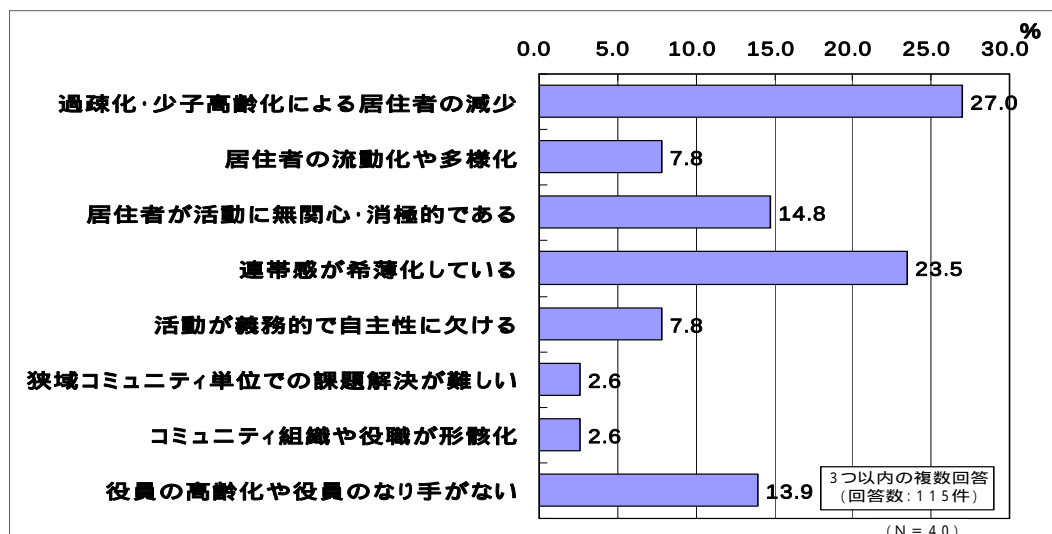


図6 地域コミュニティの脆弱化の背景

b 地域コミュニティが活発な分野

地域コミュニティが実施する活動としては、実施率が高い順に、「地域美化活動」、「行政への協力」、「敬老会」、「防災・防犯活動」、「資源回収・リサイクル活動」、「親睦を目的とした各種活動」となっている。

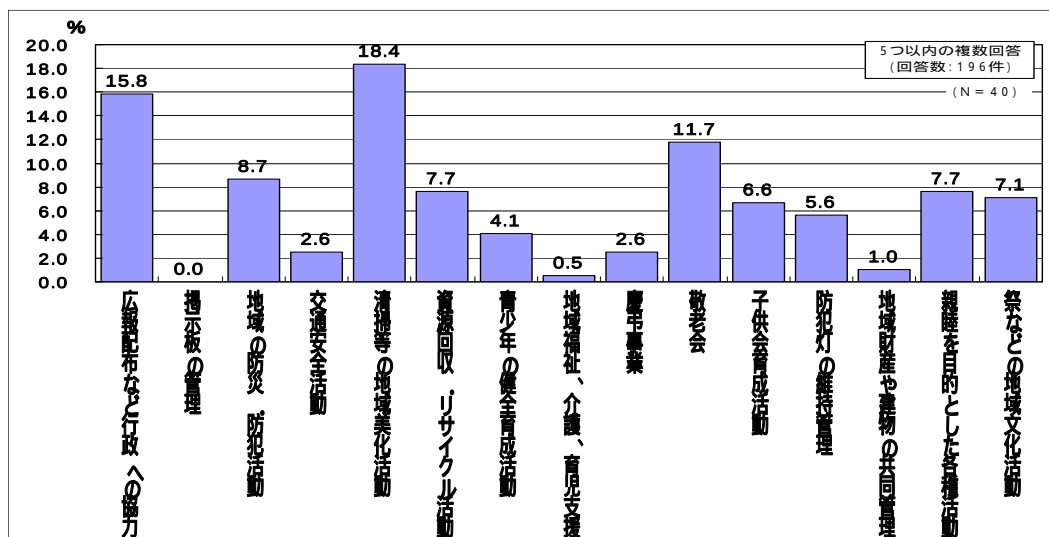


図7 地域コミュニティが活発に行っている活動

(エ) 行政・NPO等との連携状況

行政との連携については、水道料金など各種集金活動や防犯灯の維持管理（補修管理，電気代），ゴミステーション管理のほか，防犯パトロールや子ども・高齢者の見守り活動，集落内の清掃活動など，地域の防犯・防災，環境美化・衛生等の身近な公共サービスは地域コミュニティが担っているものも多い。

また，地域コミュニティとNPOなどテーマ型組織との連携状況については，68.4%の市町村が「特に関わりはない」と回答しており，「全面的に連携活動を行っている」，「事業内容により連携している」と回答したのは15.8%にとどまっており，今後の課題といえそうである。

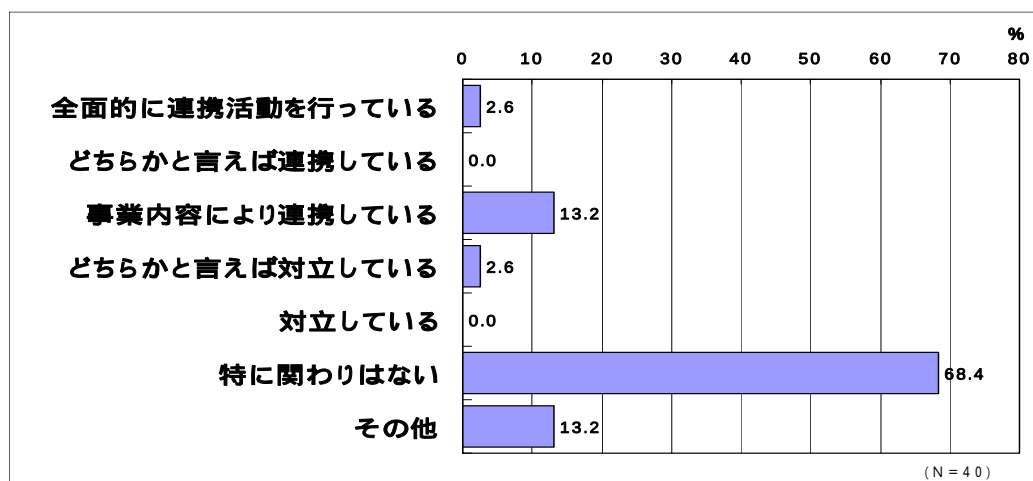


図8 地域コミュニティとテーマ型組織の連携状況

イ 地域コミュニティの課題

(ア) 活性化のための必要条件

地域コミュニティの再生・活性化に必要なこととして、「地域リーダー（人材）の育成」、「地域の誇りの再認識」、「地域の結束」、「周辺集落との連携や地域外人材の活用」の回答が多い。

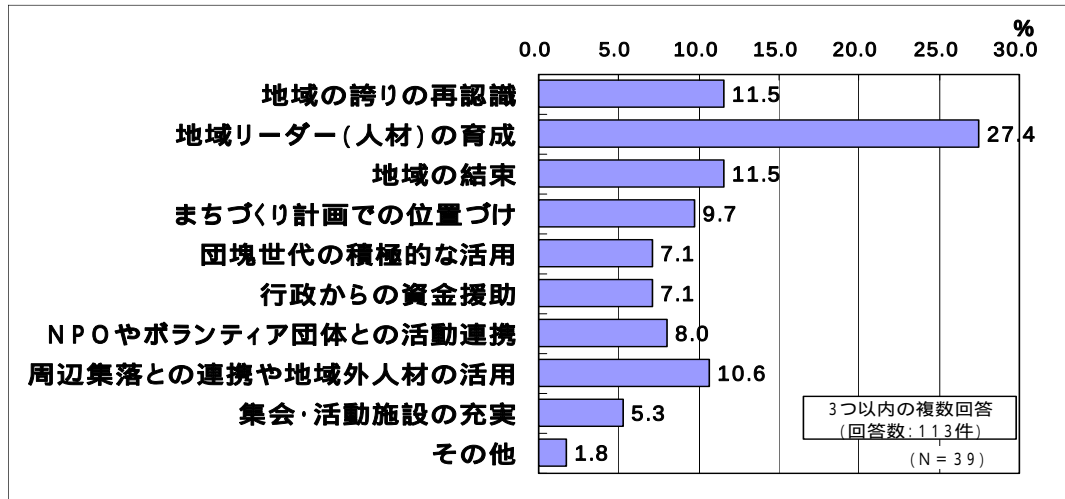


図9 地域コミュニティの再生・活性化に必要なこと

(イ) 今後期待される行政との連携

今後の地域コミュニティのあり方に関しては、90.0%の市町村がパートナーシップを確立することを求めている。

連携したい内容としては、「防災・防犯・地域の安全」、「環境保全」、「地域福祉・介護・育児支援」、「公共施設の管理・維持補修」、「廃棄物・リサイクル」、「青少年の健全育成」などが回答されている。

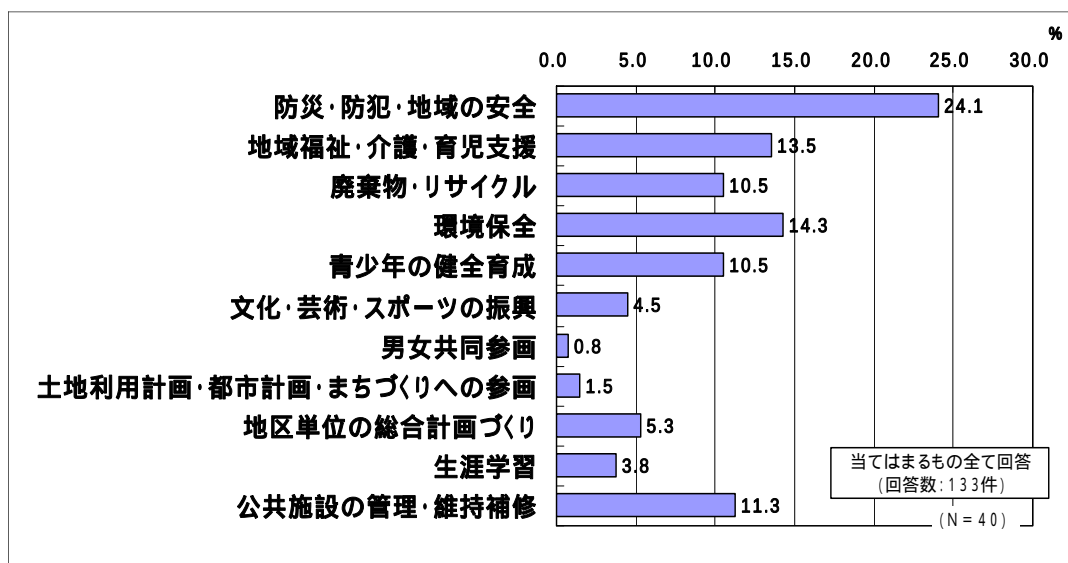


図10 地域コミュニティと連携したい内容

(ウ) 公共サービスを担っていくために必要なこと

地域コミュニティが公共サービスを担っていくためには、「地域住民の意識啓発」、「人材育成（研修機会の提供等）」、「行政職員の地域コミュニティ活動への参加」が必要との回答割合が高く、次いで、「各種情報提供」、「予算や権限等の付与（地域内分権のとりくみ等）」が多い。

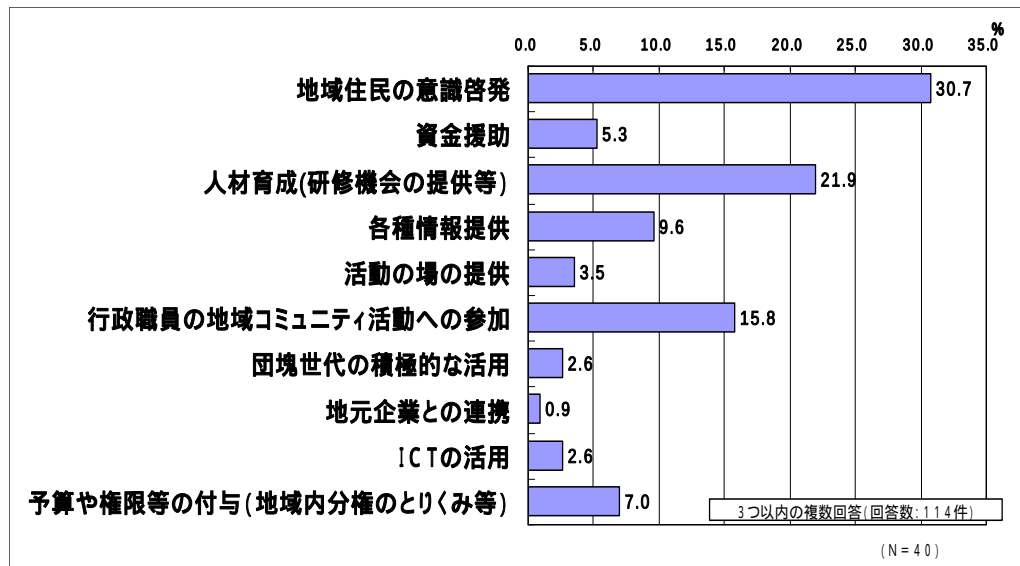


図11 公共サービスを担って行くために必要なこと

(エ) 今後の集落のあり方

今後の集落のあり方については、「維持が困難な集落と周辺集落との連携強化」、「集落の広域再編等の取り組みの促進・支援」の回答が多く、その一方で、「NPOや企業との連携活動による地域の活性化」の回答は少ない。

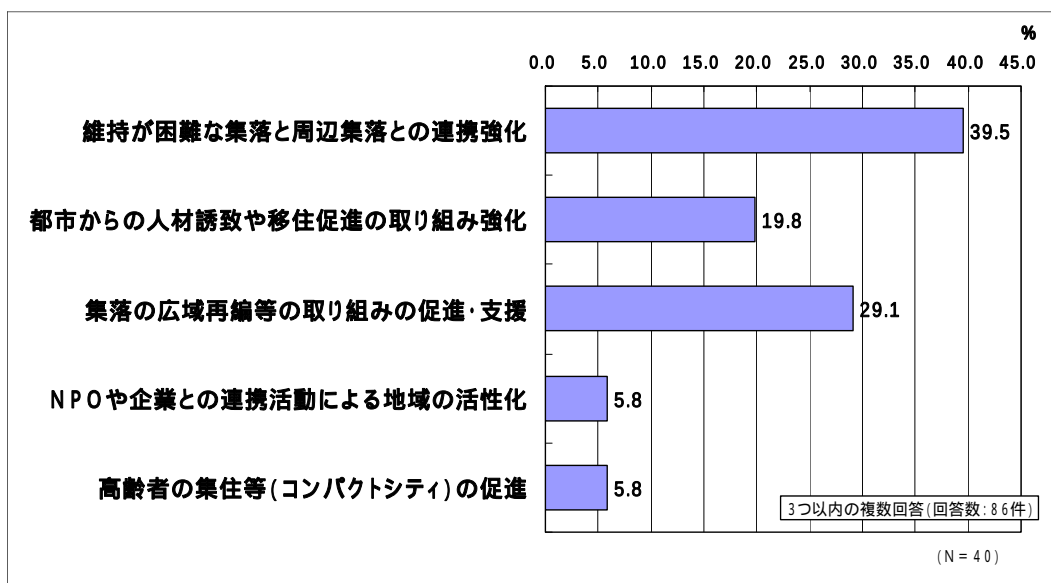


図12 今後の集落のあり方について

(2) 維持・存続が危ぶまれる集落の状況

鹿児島県地域政策課が実施した「集落状況調査」結果によると、県内全集落のうち、65歳以上の人口が50%以上の集落の全集落に占める割合は13.9%で、全国より1.2%高い。また、集落機能維持が困難な集落数の割合は4.2%で、全国と同程度の割合となっている。さらに、今後消滅の可能性がある集落の割合は3.0%で、全国よりは1.2%低いという状況にある。

上記の結果からも分かるように、県内においても、人口減少や高齢化の進展等に伴い、集落機能維持が困難な集落の問題が顕在化しており、こうした集落においては、日常生活に関する機能の低下や耕作放棄地の増加など、様々な問題を抱えている。

鹿児島県においては、これまで、高齢者等くらし安心ネットワーク事業、農地・水・環境保全向上対策など、集落対策に密接に関連する施策を実施してきたところであるが、引き続き各分野の連携を図りながら、地域の実情に即した効果的な対策の検討を行うとともに、市町村の取組を促進するための技術助言等を行う必要がある。

表 2 維持・存続が危ぶまれる集落の状況

	全集落	65歳以上が 50%以上の 集落数 (割合)	集落機能維持 困難な集落数 (割合)	今後消滅の可能性のある集落数 (割合)		
					10年以内	いずれ
全 国	62,273	7,878 (12.7%)	2,917 (4.7%)	2,643 (4.2%)	423 (0.7%)	2,220 (3.6%)
九 州	15,277	1,635 (10.7%)	418 (2.7%)	372 (2.4%)	53 (0.3%)	319 (2.1%)
鹿児島県	6,814	948 (13.9%)	288 (4.2%)	206 (3.0%)	45 (0.7%)	161 (2.3%)

全国、九州の数値は、過疎地域のみ（H18国交省調査）

鹿児島県の数値は、全46市町村分（H20地域政策課「鹿児島県集落状況調査」）

集落機能 水田や山林などの地域資源の維持保全に係る資源管理機能

農林水産業等の生産に際しての草刈り、道普請などの相互扶助に係る生産補完機能

冠婚葬祭など日常生活における相互扶助に係る生活扶助機能

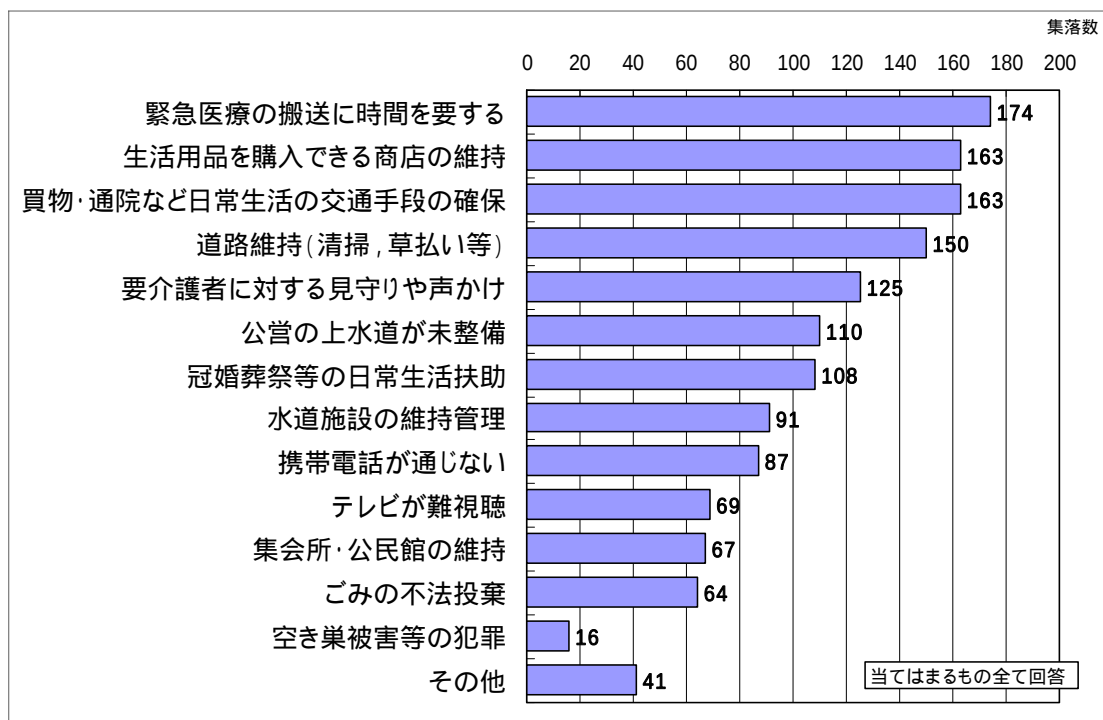


図13 維持・存続が危ぶまれる集落の課題



第3章 共生・協働型地域コミュニティの再生・創出

地域コミュニティの最小単位である自治会・町内会は、地域活動や住民生活を支える基盤として機能してきた。同様に、子ども会や老人会などの地域の各種団体もその目的達成のために活動を展開している。

しかしながら、少子高齢化や過疎化、家族形態の多様化・個人化の進展、共同体意識の希薄化に伴い、自治会・町内会活動等への参加者の減少やリーダーの確保が困難になるなどコミュニティ機能の脆弱化が進行している。

一方、地方分権の最終的な姿としての道州制を踏まえると、基礎自治体である市町村の下に、地域コミュニティという共生・協働型の組織が、地域に必要なサービス提供の一部を担う市町村に準じた性格と権限を有した公共的な組織（自治体に準ずるような組織）として存在するような時代を想定しておく必要がある。

こうした状況を考えると、集落や自治会・町内会よりは、やや広い区域でのコミュニティの仕組みづくりの検討を行うことは意義のあるものと考ええる。

ところで、共生・協働型地域コミュニティについては、第1章の3節で述べたとおり、地域に必要なサービスを行政と「協働」して確保するだけでなく、身近な事柄についての決定に「参加」する権限が、地域コミュニティに与えられる必要があり、そうした権限が制度的に担保されることで、地域コミュニティ自身が力を遺憾なく発揮できるのではないかと考える。

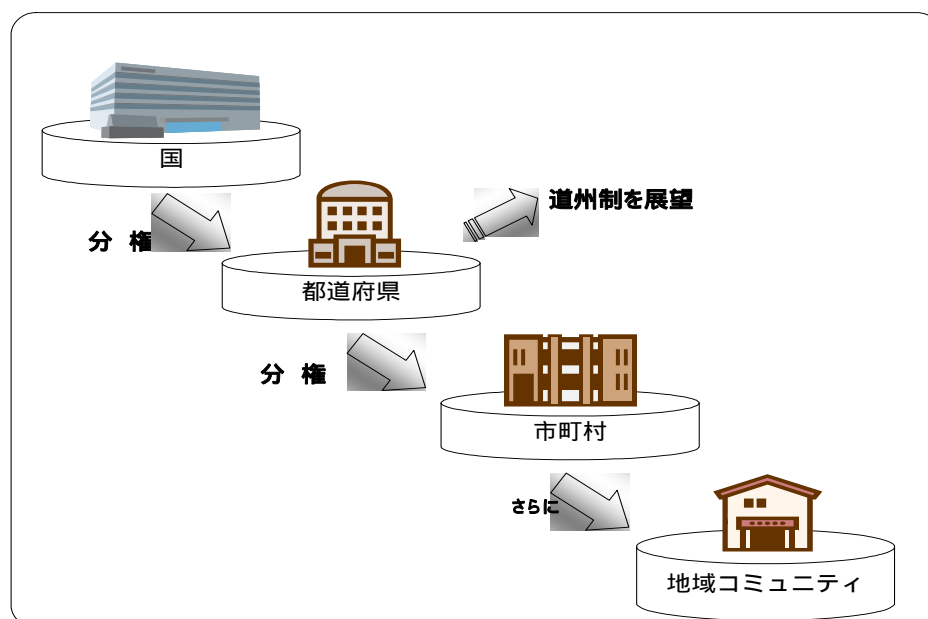


図14 地方分権のイメージ

一般的に、協働というのは「取り組む」「実践する」という、いわば実践過程である。共生・協働の地域社会づくりを進める場合に、自分たちが協働で提供できるサービスの水準や内容の意思決定に、協働のパートナーとして十分に参加できる場や機会や権限を与えられず、この実施過程だけに参加するのでは、地域には行政の下請けとか、単なるやらされ感が残るだけではないだろうか。

協働の仕組みを、地域での民主的な意思決定に基づいて構築しようという考え方こそ、鹿児島県の「共生・協働」の意義であり、「協働」と「参加」の双方に対応した制度として、以下に述べる「コミュニティ・プラットフォーム(＝近隣自治組織)」を提言したい。

この報告書では、コミュニティ・プラットフォームを、一定の規範性が担保され、従来、地域社会が持っていた生活共同体としての相互扶助的な仕組みの再生と分権型社会にふさわしい住民自治を構築するための仕組みとして考える。

この場合、まずは「地域の総意をつくり生かす仕組み」があり、そこで民主的なルールで地域の総意がつけられ、構成員も当然それに従うとともに、自治体内の権限(＝首長や議会)に反映される必要がある。

次いで、そこで決定された事柄、即ち、地域が必要とするサービスの内容、水準などが継続的に提供されることが必要である。

さらに、こうした地域での仕事に、その力を発揮することとなる人材を見出し、育てていく必要がある。

共生・協働型地域コミュニティの再生・創出のための3つの視点を、

- 1 地域の総意をつくり生かす仕組み
- 2 地域が必要とするサービスが提供される仕組み
- 3 人材を発掘・養成する仕組み

として、以下に詳しく述べることとする。

1 地域の総意をつくり生かす仕組み

地域の総意を形成するためには、単にその地域に住む人々が何らかの意思を持っているというだけでは十分ではなく、その人々が団体として組織され、事実上ないしは制度上の決定権（意思決定の権限）が与えられなければならない。それが地域の総意をつくるということになる。

また、地域の総意を生かすためには、地域の意思決定を受けた行政、当該地域や周辺地域の諸団体が、その意思を最大限に尊重し、その実現のために手を貸す、つまり決定された意思を実行するという形も担保されなければならない。

「コミュニティ・プラットフォーム」は、そこに住む人々にそうした意思表示と活動の主体となるための枠組みを与える制度である。

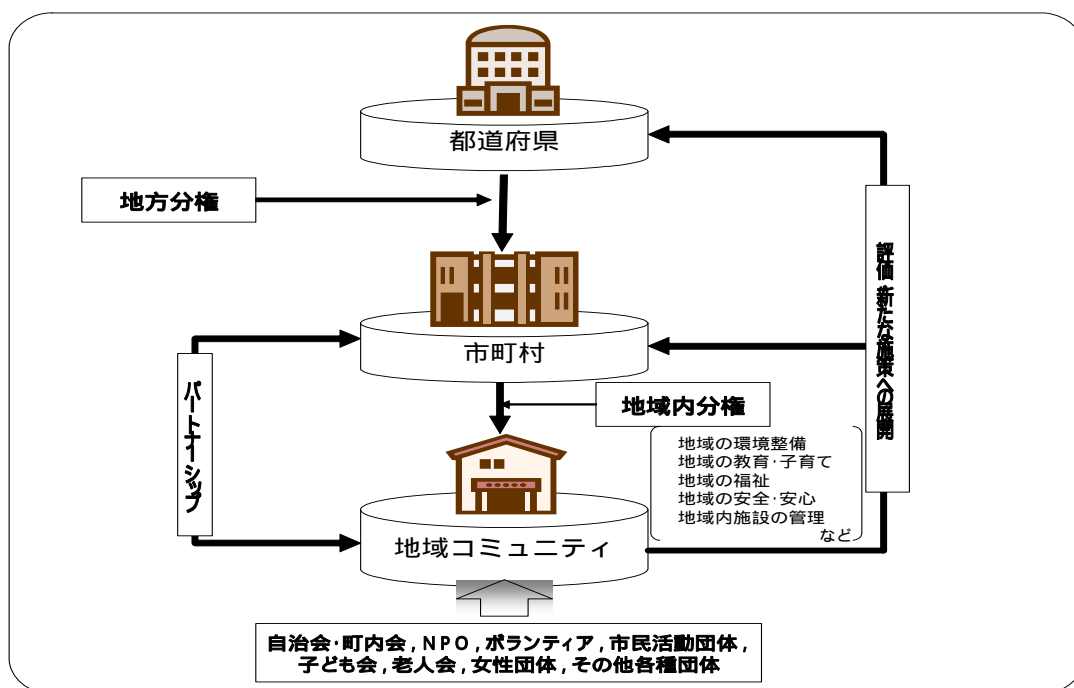


図15 地域内分権の展開のイメージ

（１）コミュニティ・プラットフォーム（近隣自治組織）の構築

ア コミュニティ・プラットフォームとは

コミュニティ・プラットフォームとは、合併により大規模化した市町村の区域を、小学校区などの一定の地域に分け、地域の住民代表的な組織をつくり、そこに財源や権限を移譲し、自主的な地域課題解決活動を推進していく住民自治の組織手法である。つまり、住民が身近なところに決定機関と実行機関を持った地域のまとまりとしての、近隣自治組織と位置づけられる。

地域のニーズや課題が多様化する中、地域のセーフティネットの担い手として、また地域福祉の基盤としての地域コミュニティの役割が増大している。しかし、自治会・町内会をはじめ地域の各種団体が脆弱化する中、各種団体がバラバラに活動しては幅広い解決方法を用意することはできない。

地域コミュニティの再生・創出並びにその活動に当たっては、地域の総力を結集するという観点から、横断的に意見交換・合意形成等を行いながら、各種活動をコーディネートする連携の場が必要である。この連携の場をコミュニティ・プラットフォームとして構築することが考えられるが、これは単なる「場所」ではなく、地域がしっかりした合意形成の「場」を持ち、しかもその合意を執行する「仕組み」でもある。

コミュニティ・プラットフォームにおいては、地域の課題やその解決方法が共有されるとともに、多様な地域団体の参加による意思決定が行われることが重要である。このため、コミュニティ・プラットフォームを構築する場合、地域協働の視点から小学校区程度の身近な地域を範囲に、自治会・町内会を軸に地域の各種団体が参加する地域コミュニティ協議会を組織（P22の図17を参照）する事例が多くみられる。

自治会・町内会に限らず、地域の各種団体にとっては、コミュニティ・プラットフォームに参加することで、お互いの役割分担や協力関係をつくることができ、組織活動の活性化が期待される場所である。

なお、コミュニティ・プラットフォームを社会的に定着させるためには、意欲と能力のあるコーディネーターが必要であり、こうした人材の発掘や育成とともに、当面の間は、行政がコーディネート役を担うことも大切である。

【コラム リーダーとコーディネーター】

リーダーとは、自らが地域づくりの先頭に立ってけん引する人のこと。

コーディネーターとは、立場の異なる複数の当事者・関係者間の調整を図る役割を果たす人のことで、一般的に行政職員が担う場合と、地域住民や中間支援団体が担う場合が考えられる。

地域づくりにおけるコーディネーターは、地域が求める支援・協力と、地域住民や地域外組織が提供できる支援・協力を突き合わせて両者間の連絡・調整の役割を担うと考えられる。

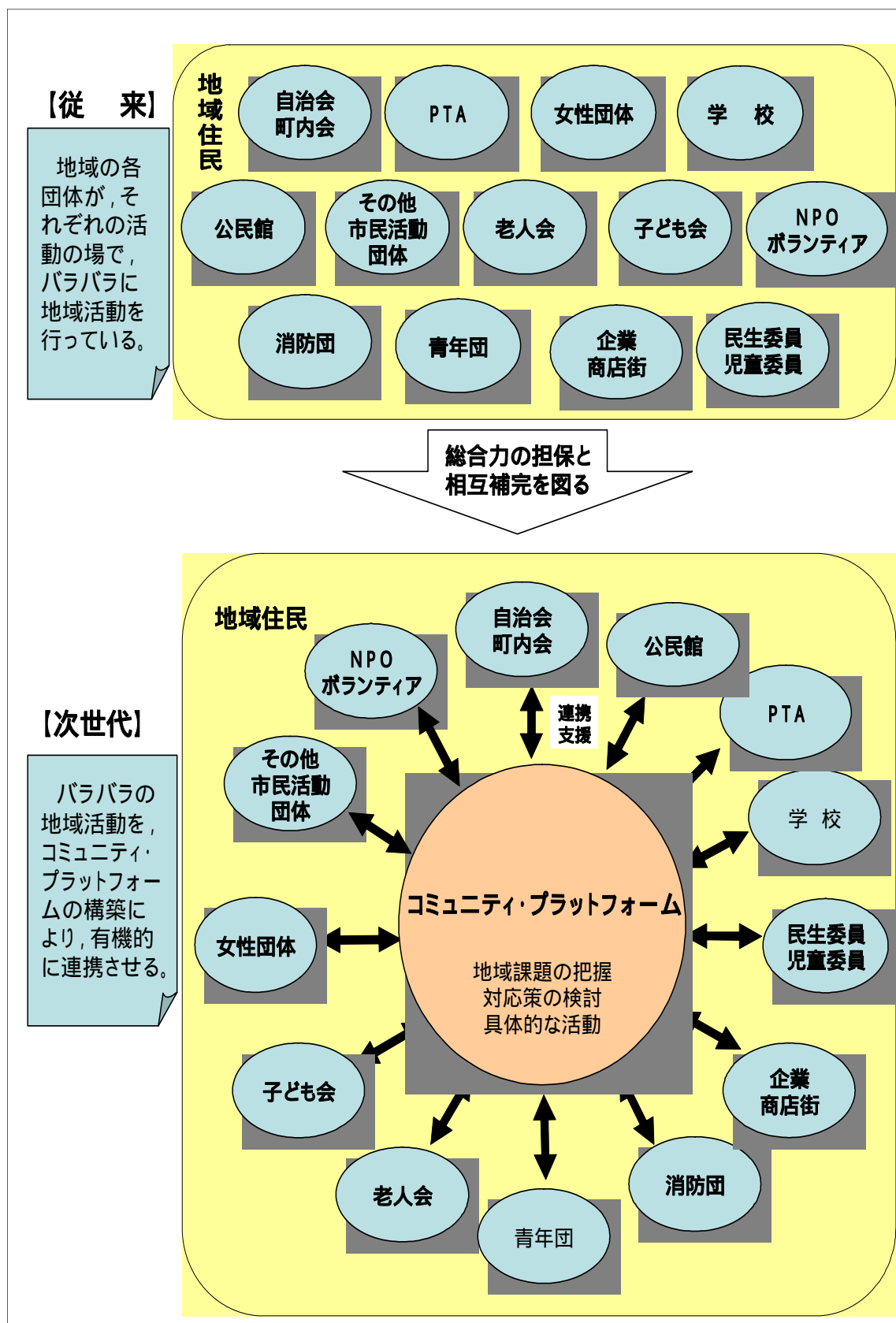


図16 コミュニティ・プラットフォームのイメージ

イ 地域内分権を体現するコミュニティ・プラットフォーム

市町村の広域化の結果，身近な生活上の問題に関する地域住民の合意や身近な生活課題に対応するために必要なサービスの提供といった問題についての公共的意思決定の場が，地域から遠くなってしまったことは否めない。これを補って，身近なコミュニティの場に民主的な話し合いと合意形成の場と地域協働の要となる仕組みをつくる必要がある。

具体的には，市町村の下に地域的決定と行使を担う基盤（自治システム）をつくる試みであり，その組織形態の一例として図17に示す地域コミュニティ協議会がある。地域コミュニティ協議会は，地域の各種団体で構成し，その中に意思決定機能の場である「運営委員会」と，そこで決定された事柄を執行する住民組織として「部会連絡会議」をつくり，コミュニティ組織の中で，意思決定と執行機能の区別を明確にすることが考えられる。

特定の地域がその地域限りでの決定権を持つことを認める授権的な制度としてのコミュニティ・プラットフォームは，地域内分権を体現する仕組みとしての意義も持つこととなる。

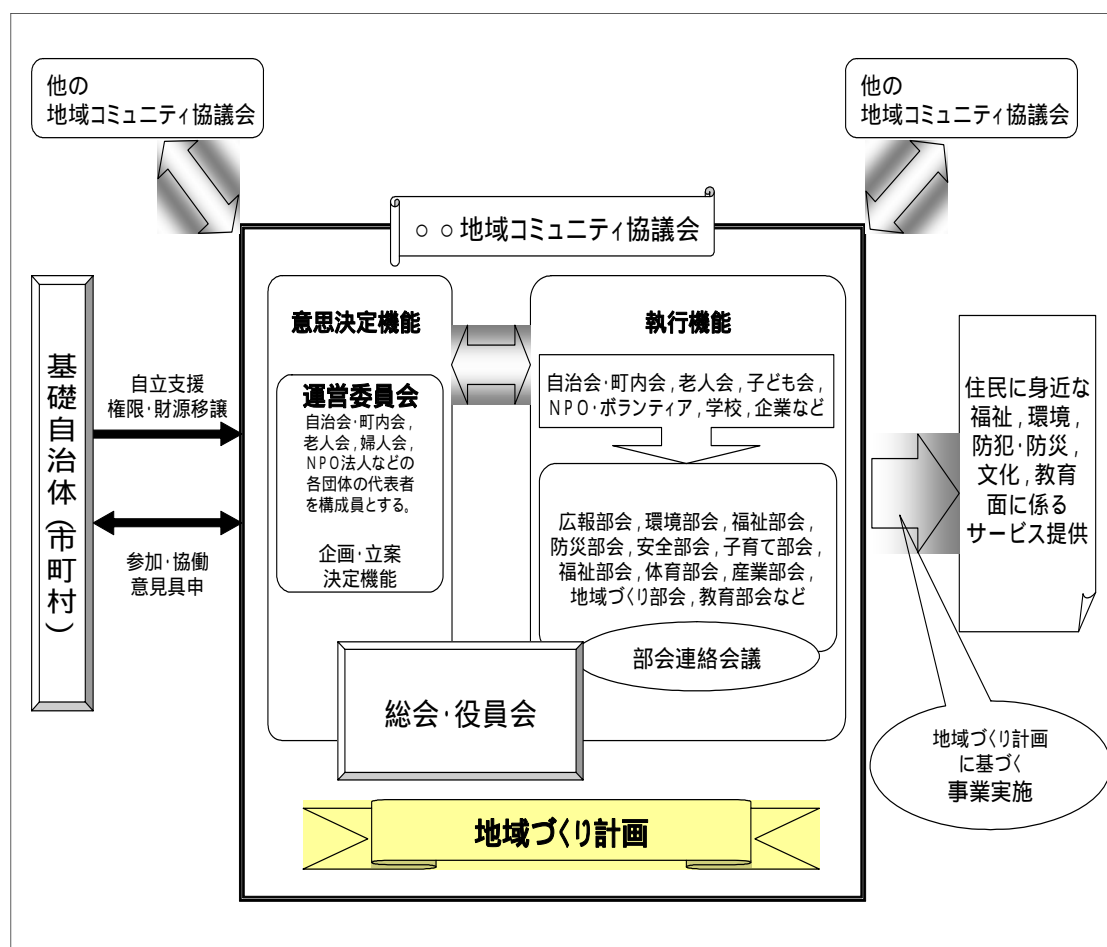


図17 コミュニティ・プラットフォームの一形態としての
地域コミュニティ協議会のイメージ

【コラム なぜ?...地域内分権の意義】

地域のことを熟知している住民の「自分の生活の場である地域を良くしたい」「地域づくりに参加したい」という機運を高め、地域の潜在力や知恵を引き出すことにつながる。また、地域課題解決のための活動を通じて、地域に暮らす住民の満足度も高まることが期待される。

(2) 意思決定の 2 つの局面

これまで意思決定とか、決定への「参加」とかいつてきたが、では、その内容、対象はどういったことになるのであろうか。様々なアプローチがあるが、ここでは、住民に及ぼす影響としてのプラスとマイナス、正と負に分けて考えてみることにする。

ア 住民にプラスの効果を与えることについての意思決定

「プラスの意思決定」とは、公共サービスを提供することに関する決定で、自らの資源を活用し、誰が、どんな種類の公共サービスを、どの程度提供するかについての決定である。例えば、自治会・町内会が会費によって得られた財源を活用して、夏祭りや十五夜などのイベント・行事、夜間の地域安全確保のための防犯灯の設置・維持管理、ひとり暮らしの高齢者の見守りも兼ねた配食サービスなどがこれに当たる。また、地域活動支援のために市町村から交付された補助金の使途を、自ら決定し、執行することも地域住民にプラスになることの決定に当たる（もっとも、会員からの会費の使途を自ら決めるのは当然の権利であるが、ここでは、特に、外部からの資源である補助金の使途を決定する権限に意味がある）。

イ 住民にマイナスの効果を与えることについての意思決定

「マイナスの意思決定」とは、ルールを共有するという決定のこと。直接には一部の住民の権利や自由を制約するが、全体が共存するためには必要な制約であり、その制約の結果、地域住民全体の福祉の向上に貢献する決定である。例えば、収集場所、月曜日は燃えるゴミといった収集日と分別方法、透明な袋で朝 8 時までにといった家庭ゴミの出し方のルール、ペット禁止又は犬や猫は良いが爬虫類は禁止といった一定の条件を課しているマンションなど共同住宅でのペット飼育のルール、さらには、容積率や建ぺい率といった家を建てる際の建築規制や土地利用規制などがこれに当たる。

このように地域で共有しなければならないルールは沢山あって、これは人々の自由を制約するが、こうした制約（規制）の結果として秩序が保たれ、地域全体の安全や安心、福祉の向上につながることになる。

(3) コミュニティ・プラットフォームの 5 つの類型

住民自治の充実のための仕組みをコミュニティレベルにつくるためには、住民が身近なところに決定機関と実行機関の仕組みを持つことが求められる。こうした仕組みとしてのコミュニティ・プラットフォームの類型を以下に整理した。なお、概要は P 29 の表 3 に記した。

ア 選挙制によるコミュニティ・プラットフォーム

欧米諸国に多くみられ、地域の代表者を選挙で選出することにより、意思決定という権限が明確に移譲されるというメリットがある反面、意思決定だけを行うことに重きが置かれるというデメリットもある。

また、コミュニティの代表者を選挙によって選出するという方法が、日本の風土又は政治文化にマッチするかという懸念も残る。なお、選挙制のコミュニティ・プラットフォームをつくるためには、法律改正も必要となる。

イ 地域自治区によるコミュニティ・プラットフォーム

地方自治法の規定に基づく地域自治区制度を使うことで、意思決定（参加）の問題と公共サービス（協働）の問題という地域コミュニティにとって重要な二つの問題が明確に意識されるというメリットがある。

住民代表組織である「地域協議会」は、「協働の活動の要」（第 27 次地方制度調査会答申）として、公共サービスを行政のみならず地域の自治会・町内会や N P O 等と協働し担っていくため、多様な意見調整を行う場と位置づけられる。「地域協議会」は、法律上は意思決定機関であるが、その意思を執行するには、別途、協働による実行機関が必然的に求められてくる。

なお、地方自治法上の地域自治区は、段階的に設置することは認められるものの、市町村の全区域に渡って設置しなければならないということや、その地域に居住する住民にだけ焦点が当てられていることが使いづらいとの指摘がある。

【コラム 地域自治区制度】

地域自治区とは、地方自治法第 202 条の 2 に規定するように、「市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させる」ために設けることができる法人格を有しない行政区画の一種。その構成要素として地域協議会と事務所という組織・機構を持つ。

ウ 独自の条例によるコミュニティ・プラットフォーム

法律上の地域自治区制度の規定によらずに、条例で独自に類似の仕組みを制度化したもので、身近な事柄についての決定に「参加」する権限と公共サービスを行政と「協働」して確保することが強く意識されている。

このため、地域に住所を有する者だけでなく、その地域の在勤（企業、商店街など）、在学、在活動（NPO、ボランティアなど）の人々も入れて一緒に地域の活力を高めるような場を作ろうということを目指す場合は、条例でそのように規定することも可能である。

議会の議決を経た法形式である条例により、首長や議員の持つ権限や財源の一部を地域に付与するという仕組みであり、民主的正統性も一定程度は担保されると考える。

市民参加や協働、行政運営の基本的考え方などを示した自治体の最高規範として、いわゆる自治基本条例があるが、「参加（意思決定）」と「協働」の具体化の場として、地域コミュニティを位置づけ、かつその制度設計を規定することは、自治基本条例の新たな段階という面もある。

エ 独自の政策として位置づけるコミュニティ・プラットフォーム

自治体独自の政策ではあるが、条例によらず、要綱・要領を根拠規定としたコミュニティ政策としているものである。北九州市や宝塚市など1990年代の早い時期から「まちづくり協議会」などとして小学校区単位の地域コミュニティの組織化に取り組んだところでは、社会経済状況を背景に、地域で公共サービスをどのように提供するかが焦点であった。

首長や議員の持つ権限の一部を地域に授権するという意味では条例によるものと同じであるが、正統性の面では、法形式である条例によるものよりは弱くなる。

オ 地域独自の工夫によるコミュニティ・プラットフォーム

地区社会福祉協議会をみんなが集まるプラットフォームとして活用するなど、地域住民の側が独自に工夫している事例がある。この場合、行政による制度的枠組みがないことから、正統性・拘束性はかなり限定的なものとなってしまう。

（４）５つの類型の正統性

一般に選挙制度は、代表者を投票で自主的に選び、公権力の行使を付託するものであり、その代表者によって決定されたものは拘束力を持つことになる。この民主的正統性を持つのは、首長であり議会だけである。

しかしながら、地域に信頼されるやり方、例えば条例や要綱などによれば、

首長や議会が持つ民主的正統性を，一定程度，地域コミュニティに移譲＝授権することができると考えられる。

こうした民主的正統性を“緩やかな民主的正統性”ということもできようが，この正統性に基づき地域コミュニティが決定した事柄は，地域住民をはじめ，首長や議会に対して緩やかな拘束性を持つことになる。即ち，首長などはその意思を最大限尊重するとともに，地域住民に対しては拘束性を持つことになる。

なお，正統性の強さでいえば，法形式である条例の方が，首長部局の規定である要綱よりも，明確であり，強い正統性を持つものである。

(5) 「条例」による「地域の総意をつくり生かす仕組み」

鹿児島県における共生・協働型の地域コミュニティについては，第1章でみたように，「協働」により地域に必要なサービスを自ら提供する仕組みと，地域のことは地域で決められるような仕組み（これを「参加」という）の双方が備わっていることと考えている。

この「参加」については，そこで決められたことについて，構成員がこれに従うとともに，首長や議会など自治体に対しても政策の決定や執行に最大限反映させることが求められる。こうした観点から前項（3）では民主的正統性について，5つの類型を比較したところである。

これらの検討を踏まえると，共生・協働型の地域コミュニティを構築する仕組みとしては，5つの類型のうち，「条例」によるコミュニティ・プラットフォームがその答えとなろう。「地域の総意をつくり生かす仕組み」，即ち，協働と参加の双方に対応し，民主的正統性も一定程度担保されるのである。

ア 自治基本条例の意義と内容

自治基本条例については，自治体が必ず制定しなければならないものではないが，地方分権の流れの中で，自治体の役割と責務の増大などから，自治体運営の基本的な考え方を示すものとして，平成12年の北海道二セコ町のまちづくり基本条例を皮切りに，多くの自治体で制定の動きが出てきている。

具体的には，地域課題への対応やまちづくりに当たって，誰がどんな役割を担い，どのような方法で決めていくのかを明文化したものであり，自治体運営の基本ルールを定めたものということができる。内容をみると，多くの自治体が，情報の共有や住民参加，協働などの自治の基本原則，自治を担う住民，首長，行政等のそれぞれの役割と責任，情報公開，計画・審議会等への住民の参加や住民投票など，自治を推進する制度を定めてい

る。

今のところ，自治基本条例のモデルや標準といえるような明確な基準がある訳ではないが，法的な性質に着目して類型化してみると，宣言的な「理念中心型」，行政運営の基本方針を中心とした「行政指針型」，さらに，最近のパターンとして自治に関する具体的な手続きや仕組みまで規定した「住民自治型」の3つに分ける考え方がある。

これまでは，宣言すること自体に一定の意義・効果を認めて，理念中心型の条例が多かったが，地域づくりの方向性やそのための各主体の位置づけ，役割等を共有し，さらには，コミュニティ・プラットフォームを条例自体に規定するなど，より実効性のある「住民自治型」の条例が最近誕生しつつあり，このようなタイプが今後の方向性ではないだろうか。

イ 地域の総意を生かす＝住民をアクティブにする仕掛け

では，こうしたコミュニティ・プラットフォームでつくられた総意をどのようにして生かすのであろうか。住民が意思決定に参加し，そこでの決定が身近な公共サービスに反映されるのであれば，協働という形で働くことになっても，それはもはや行政の「下請け」とは写らないのではないだろうか。むしろ，これまで地域活動にそっぽを向いていた人々さえも呼び込むことも期待できる。

地域の決定を自治体が尊重し，政策に反映する，また，一定の財源が地域コミュニティに与えられ，執行を任される－このような仕組みを地域内分権というが－こうした仕組みを明確に条例に位置づけることが，「地域の総意を生かす＝住民をアクティブにする」仕掛けとなる。

このような意味で参考にしたいのが，三重県伊賀市の自治基本条例である。この条例は，「情報の共有」，「市民の参加」，「住民自治の仕組み」，「行政の役割と責務」を規定することで，伊賀市の自治における市民の参加ツールを提供するものとなっている。特に，コミュニティ・プラットフォームとしての住民自治協議会の設置根拠を自治基本条例に規定した点など，本研究会の検討視点から参考とすべきところが多い。なお，伊賀市自治基本条例の構成等については，P 28の図18を参照されたい。



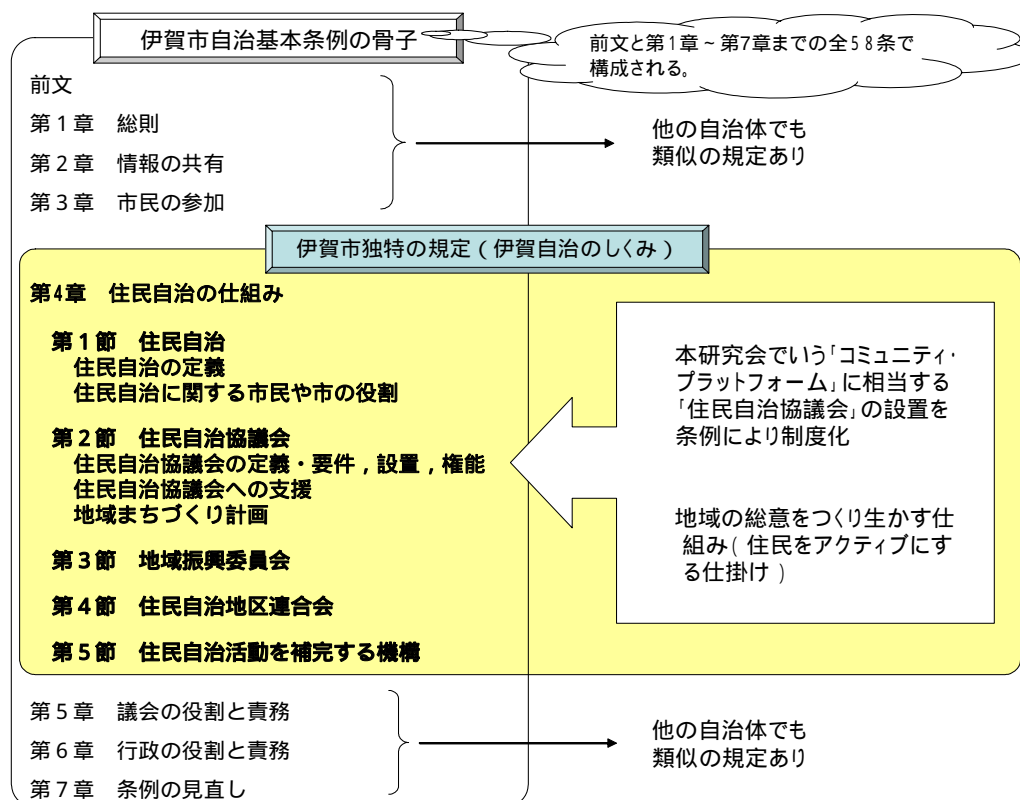


図18 伊賀市自治基本条例の構成

【コラム 住民をアクティブにする仕組み - 伊賀市自治基本条例を紐解く - 】

住民をアクティブにする仕組みとして、伊賀市流の仕組みである「住民自治協議会」に関する規定を紐解くと概ね以下のとおり整理できる。

（条例の抜粋整理）

「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された」住民自治協議会の設立届けが出され場合、これを市長は「諮問機関」及び「重要事項に関する当該地区の同意・決定機関」とする（第24、25条関係）。

この市長への「届出」により、「住民自治協議会」は、「市長の諮問に対する答申」、「地区に係る市の事務執行に関する提案」、「住民生活に関わりが深く、地区に重大な影響が及ぶと考えられる事項に対する同意」、「市の業務の受託に関する決定」の権能を与えられ、これらに対しては「市長は尊重する」という効果が付与される（第26条関係）。

また、住民自治協議会は「自らが取り組む活動方針や内容等を定めた地域づくり計画」を策定した場合は、市長に届けることとなっており、この「地域づくり計画」の条例上の効果として、市は総合計画をはじめ重要な計画策定の際には「地域づくり計画を尊重する」義務を負う（第28条関係）。

表3 共生・協働型コミュニティ・プラットフォーム 5つの類型の特徴・課題

	諸 類 型	特 徴	課 題 等
大	1 選挙制のコミュニティ・プラットフォーム	代表者を投票で選任する。 極めて明確に権限を移譲できる。 諸外国に多くみられる形態（例：ドイツ州法を根拠とする市町村部分区）。 決定権を行使して、地域の重要事項を決めることができる。 意思決定に重きをおかれる。	身近な地域の代表者を選挙によって選出する方法が日本の政治文化にマッチするかは疑問。 意思決定だけを行いがちで、実行のための別組織が必要となってくる。 我が国では事例がない。 法律改正が必要。
	2 地域自治区制度を活用したコミュニティ・プラットフォーム	法律上の仕組みとして地方自治法に規定。 法人格を有しない行政区画の一種。 市町村全域に設置しなければならない。 意思決定の機能を地域に返す仕組み（地域協議会）。 市町村長の附属機関、地域に関わる重要事項等への答申・意見具申。	市町村の区域全域に設置しなければならないことの使いにくさが指摘されている（一斉でなく、段階的でも可）。 地域協議会委員は、首長の選任であるが、この場合、地域の意思決定をどのように反映させるかが課題。 ・上越市：地域協議会の委員選出（準公選制） 地域協議会は審議機関なので、地域の合意を執行する仕組みが必要。 ・宮崎市：協働の要として、地域まちづくり協議会を組織化 地域に住所を有する住民に焦点がいき、在勤・在学者等が欠如。
	3 自治体独自の条例によるコミュニティ・プラットフォーム	法律の規定によらず、条例で規定。 在住、在勤、在学者等も取り込むことが可能。 伊賀市のように、自治基本条例のもとでコミュニティ・プラットフォームを設置する試みが出てきている。 協働の仕組みを、地域での民主的な意思決定に基づいて構築しようとするもの。	従前の条例（いわゆる、自治基本条例や市民参画条例などといわれるもの）は努力規定が多く、宣言的なものが多かった。
	4 自治体独自の政策（要綱）によるコミュニティ・プラットフォーム（市民活動支援の諸方策）	地域の公共的課題に住民が自主的に取り組むことを目的に、自治体の独自の制度として設置。 要綱等を設置根拠とする。 従来の自治会・町内会を中心に様々な団体が参加する小学校区又は中学校区の組織（校区コミュニティ協議会、まちづくり協議会など）を設置するのが一般的。 地域社会における合意形成とともに、必要な公共サービスの提供も引き受けている。	まちづくり計画、地域福祉計画など、部分機能的な場合がある。 自治会・町内会からの反発もある 地域のコミュニティ力が弱まっている時に、地域の輪をつくり直す仕組みとして自治会・町内会からの積極的な協力が必要。
小	5 地域自身の工夫によるコミュニティ・プラットフォーム	地域のまとまりを保持するため、既存の組織（地区社会福祉協議会など）を活用するなど住民が自主的に「場」を創出。 「NPO法人夢未来くんま」のように、地域全体を会員とすることも一例。	法律等により制度化されておらず、正統性や拘束性の面で弱い。

条例や要綱などにより、首長や議会が持つ民主的正統性・拘束性を地域コミュニティなど別な主体が行使する権利として少なからず移譲される。

即ち、制度的媒介の関与度合いにより、緩やかではあるが正統性・拘束性は担保されることになると思う。

2 地域が必要とするサービスが提供される仕組み

コミュニティ・プラットフォームは、身近な事柄についての意思決定に「参加」する仕組みであると同時に、地域が必要とするサービスを行政と「協働」して確保するための仕組みでもある。住民参加の仕組みや連携の場を構築した後は、次に、地域が必要とするサービスをどのように提供していくのが重要となる。特に、公共サービスの質を確保していくためには、地域コミュニティ自身が地域の活力を遺憾なく発揮することが大切である。

(1) 地域協働によるサービスの提供

ア 地域に必要なサービスを提供する新しい仕組みの形成

これまで社会活動は「公」と「私」の二元的に考えられ、戦後の高度経済成長の過程で、「公」は専ら行政が担うものとして、従来、私的領域であった活動を行政が取り込んだ結果、行政サービスは拡大してきた。

一方で、地域の課題解決や活性化に取り組むNPOなどの活動が活発になり、さらには社会貢献活動に取り組む企業が増えてきた。これら地域に必要なサービスの提供主体になり得る意欲と能力を備えた多様な主体の萌芽などにより、これまでの考え方が見直されてきている。

つまり、行政が担う「公」を見直すとともに、住民の自発的活動を評価することで、行政だけでなく、地域の自治会・町内会、ボランティア、NPOなどの多様な主体が連携・協力し、地域に必要な公共サービスの提供を担っていく新しい仕組みの形成が求められているのである（P31の図19を参照）。

この「新しい仕組み」の領域をいかに豊かなものにしていけるかが重要であり、地域においては「新しい仕組み」の領域の担い手が求められる。

【コラム NPOとは？】

NPO（Non-Profit-Organization）とは、民間の非営利組織のことで、福祉や環境、地域づくりなど社会的な課題に対して市民による自発的・自立的な社会貢献活動を行う団体を指す。

一般には、特定非営利活動促進法に基づく特定非営利活動法人（通称：NPO法人）だけでなく、市民活動団体やボランティア団体などが法人格の有無に関係なく含まれるが、本報告書ではNPO法人を指すものとして用いている。

なお、鹿児島県のNPO法人については、平成20年10月末現在、481団体が認証されてる。

ボランティア団体数：2,002団体、159,911人（平成20年3月末）

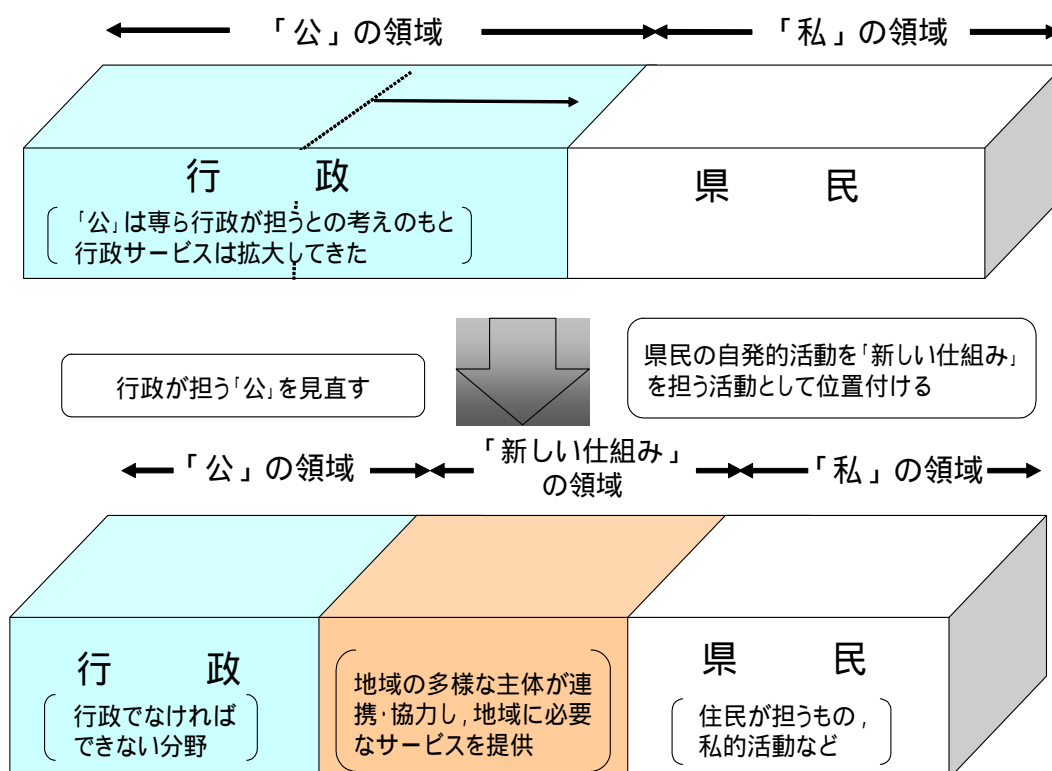


図19 「地域に必要なサービスを提供する新しい仕組み」の考え方

イ NPO・ボランティアの役割

人々の価値観や生活スタイルの多様化に伴い、住民ニーズは一層複雑・多様化し、行政による画一的なサービスや営利を目的とする企業のサービスでは、十分に対応できないことが考えられる。

このような状況にあって、地域社会の課題や特定のテーマについて、個人の自発的な意志と使命感・価値観に基づき課題解決活動を行うNPO・ボランティアには、共生・協働の地域社会づくりの担い手としての重要な役割が期待されている。

即ち、NPO・ボランティアの活動には、機動性や先駆性、開拓性、多様性などの特性があり、複雑な住民ニーズに対して行政や企業を補完してサービスを提供することができると考える。

さらに、こうした活動では、資金、知識、技術、情報など様々な地域の資源を活用することで住民相互の協力関係が生まれる。この協力関係を生かした様々な形のネットワークが形成されることにより、地域の魅力と豊かさが創出され、地域協働によるサービスの機会が拡大することが期待される。

【コラム 有償ボランティアの定着 - 持続可能な市民活動のために - 】

町内会にしても，NPOにしても基本はボランティア。このボランティアが継続して活動していくためには，団体として資金を得ながら，地域に必要なサービスの提供に汗する人に一定の報酬を用意することも必要。そのような価値観が定着・浸透していくような地域社会が望まれる。

（永山委員発言から）

【コラム 鹿児島型コミュニティ・ビジネスの提唱】

コミュニティ・ビジネスは，地域の労働力，技術や資源を活用し，社会サービス供給や商品の製造・販売など，地域コミュニティを活性化する地域課題解決型の有償ビジネスといわれており，NPOやボランティアグループ等がその担い手である。その経済活動は，地域で循環し，その効果は雇用創出や社会参画の企画提供など地域社会に還元される。

こうしたNPO型コミュニティ・ビジネスのほか，P37の鹿屋市柳谷町内会（通称：やねだん）の事例のように地域の空いたもの（土地や労力など）を活用した生産活動を行い，その収益を住民の福祉向上に還元する取組があり，現在，このような取組が県内の各地で展開されつつある。「鹿児島型コミュニティ・ビジネス」として，今後の発展を期待したい。

ウ 地縁型組織とテーマ型組織との連携

地縁型組織である自治会・町内会の運営をみると，人材不足や高齢化等により活動が停滞する状況が見受けられる。こうした場合，地域の活力の維持・活性化のためにもNPOなどのテーマ型組織の活力を地域で生かすことも一つの方策である。

地域を基盤として地道に幅広い活動を展開する地縁型組織と，一つのテーマに深く取り組みノウハウの蓄積もあるテーマ型組織は，同じ地域を活動の舞台にしながらも，それぞれで活動しているために接点が少なく，協働まで発展しにくい状況にある（P12の図8参照）。

しかし，テーマ型組織の使命感や行動力などを，地域に生かすことで，地域コミュニティ全体の力を相乗的に高めることができる。これは，もともと地域課題に立脚しているNPOの側からみても，地域の包括的組織である地縁団体と連携することでNPO本来の目的を達成することにもつながると考える。

なお，連携の必要性は感じていても，今すぐに地縁型組織とテーマ型組織との有機的連携を実現していくことは難しく，段階を追って検討していく必要がある。まずは，団体同士がお互いを理解し合うことから始め，話し合いを重ねていく中で，共通する目的や活動の部分などを見出し，連携の可能性についての検討を始めることが大切である。

【事例１ ＮＰＯと地域コミュニティの連携で生まれる地域の活力】

南さつま市の「ＮＰＯ法人プロジェクト南からの潮流」は、地域住民が全員70歳以上の高齢者で過疎化に悩む同市内の長谷集落で、地元住民と連携してオーナー制によるシイタケ栽培や棚田を生かした田植えや稲刈りなどの都市と農村の交流事業を実施している。

種まき，草取り，稲刈りなどの人手を必要とする時期はＮＰＯ法人，都市住民が参加し，地域住民は日頃の棚田の維持管理の他，参加者への十五夜セット販売を行うなど，ＮＰＯと地域コミュニティの連携による新たなむらづくりのモデルとして期待される。

エ 連携から融合へ

安心して暮らせる地域づくりこそ最大の願い。これは地域を活動の場とする地縁型組織やテーマ型組織にとっては共通のものである。自治会・町内会の会員であろうと，ＮＰＯの社員であろうと，地域という枠組みの中では一人の住民にすぎない。大切なのは，地域課題の解決のために組織の枠組みを越えて相互の力量を活用しあうことである。

例えば，市町村合併の中で全世帯参加による集落型ＮＰＯによる集落自治の実現に取り組む「ＮＰＯ法人新田むらづくり運営委員会（鳥取県）」や，地域の支え合い組織の婦人会や青年団などの活動の弱まりを危惧して始まった村おこし事業をきっかけに町内全戸会員の「ＮＰＯ法人夢未来くんま（浜松市）」のように，自治会・町内会活動をＮＰＯ法人化する事例もみられる。

これからの地域づくりにおいては，地縁型とかテーマ型とか区別することなく，同じ地域を起源とするものと捉えて，活動の一形態として，対峙でなく融合を図る仕掛けも大切である。

【事例２ 町内会とともに - 地域課題から生まれたＮＰＯ法人 - 】

鹿児島市の「ＮＰＯ法人地域サポートよしのねぎぼうず」では，町内会，ＰＴＡ，民生・児童委員などの地域の組織のほか，鹿児島市，警察・消防，小・中学校，福祉施設などの関係機関との連携による地域の自主防犯組織「吉野おげんきかい」の活動を行っている。

活動内容は，月曜から金曜までの毎日，徒歩でのパトロール隊と青パトでのパトロール隊をグループ分けして巡回しているほか，隔月で意見交換・学習会を開催し，知識の習得に努めており，地域の防犯・防災・交通安全に貢献している。

(2) 地域コミュニティの活力の再生

ア 住民参加の促進

社会全体が豊かになり，必要なサービスは個人消費の形で充足され，地域で協力して提供されるものの必要性や大事さが感じられなくなっている。また，個人情報保護法の施行などにより，自治会・町内会への加入を勧誘しづらくなったという指摘もある。そのような社会形態の変化が，自治会・町内会をはじめとする地域コミュニティの加入率低下を誘引し，それに伴い地域コミュニティの脆弱化が危惧されるようになった。

地域住民の幅広い参加促進のためには，参加しやすい仕組みづくりや地域コミュニティの役割・活動のPRなどにより，当事者意識や参加意欲を高めていく必要もある。

(ア) 参加を促すきっかけづくり

地域で活動する必然性がなくなっていることに加え，自治会・町内会の活動や存在が地味であること，マンションなど居住形態の変化，若い世代の地域社会への理解不足などが原因で，地域活動の意義が分からない状態になっていると考えられる。

このような状態の中で，自治会・町内会活動に興味のない人に参加を促すためには，若い世代が興味を持つようなきっかけを与え，課題に向かって行動する中で感動を共有できる仕掛けが必要である。地域活動においては，大人だけの活動では参加が少なく限られてくることから，子どもと両親と一緒に参加できる舞台づくりが必要である。例えば，お祭りや伝統行事などの地域の伝統継承活動，地域の運動会，農作業体験などが地域デビューのきっかけになるのではないだろうか。なんといっても地域活動の要は「子ども」である。

また，地域コミュニティが果たす役割や活動成果について広く広報活動を行うことが，参加していない住民の活動への関心を高め，新たな参加へのきっかけとなる。また，活動への取組を周知することで，住民の目的意識や課題認識の共通化も図られる。

【事例3 住民のボランティアで集落道路を完成】

枕崎市東白沢公民館では，住民から改修要望のあった道路（里道）の擁壁工事と拡幅工事を公民館有志の手で実施し，約30mの道路が完成。

工事に際しては，市役所から使用済みのU字溝50個余りを譲り受けたほか，重機類が地元業者から無償提供されるなどして，補助金を受けずに全てボランティアで行われた。また，道路拡幅に伴い，地主が用地を提供したり，作業中は近隣の住民が差し入れをしたりと，公民館加入率100%という地域のまとまりと自助努力によって，安全な暮らしが守られている。

【事例 4 住民協働による自然観光公園づくり】

薩摩川内市の「峰山地区コミュニティ協議会」では、地区内の象徴である柳山（標高389m）を自然観光公園として整備。地区内外の住民への呼びかけによって集まった延べ3,500名を超えるボランティアによって、少額の費用で、四季折々の花の植栽、ヤギ牧場、草スキー場、地元産品の直売所、休憩所や山頂までのハイキングコースの設置などを行った。

イベント等により地域外から約5万人が訪れ、交流人口の増加が図られた。また、活動への参加により、住民の結束力と地域への関心が高まった。

（イ）多様な参加方式の用意

自治会・町内会への参加を促す一方で、受け入れる側の自治会・町内会についても、そのあり方について検討の余地があると考えられる。未加入者の問題を指摘することで、「自治会・町内会」対「自治会・町内会未加入者」の対立を広げ、問題を深刻化している部分もある。

自治会・町内会への参加のあり方として、今は加入と未加入の2つしかないが、地域には、単身赴任者や学生、高齢者世帯や子育て世帯など様々な立場の人がいる。そこで、その立場に応じた形で無理なく自治会・町内会と付き合っていけるよう、準会員、賛助会員、有限会員、イベント会員など、活動内容や目的により、参加する期間や役割、活動を限定した会員制度を用意することを考えたい。

地域住民はもちろん、在勤者や在学者、在活動者の誰もが、それぞれの意志や事情に応じて選択するといった多様な参加方式が必要である。

旧大口市では、例えば、子育て期にあることから、役員ができない、活動ができないというような若い人々や転入者について、会費は徴収するが活動は免除するという準会員制度をとって未加入対策を行っている。

イ 他の組織・団体との連携

（ア）集落の特性を生かした連携

現在の集落のありようをみると、各々の集落が同じような取り組みを進めて競い合っている面もある。もっと、現実的にやるとなれば、各々の集落の得意分野をつなぐ地域を越えた集落間のネットワークということもこれからの課題ではないだろうか。

県内各地で行われている都市と農村の交流 - 例えば、「農」を通じたグリーンツーリズム - も、「滞在、体験、交流」をキーワードとして、美しい農村景観の保全を図りながら、農産物直売所等交流拠点の整備、農作業や食体験等のイベント開催、情報発信の強化などを体系的に実施する中で、集落内のネットワークづくりにつなげることができるのではないだろうか。

【事例5 ニーズとシーズが一致して実現した連携】

遊休地を活用したサツマイモ栽培やP B イモ焼酎など，自主財源確保のために生産活動に取り組む鹿屋市の柳谷町内会。新たに栽培を始めた自然薯の付加価値化を模索していた。一方，さつま町の女性起業グループである「Helloさつま」では，新たな農産加工品の開発を模索していた。

互いのニーズとシーズがマッチして，平成18年度から連携活動に取り組み，山芋加工品（味噌，万能タレ，チップス，クッキー等）がコラボ商品として誕生。柳谷が原材料供給を，Helloさつまが商品開発・製造を行い，販売については柳谷でも「やねだん」ブランドで販路開拓も行っている。

連携活動により，規格外農産物の販路ができた農家はもちろん，大量生産・大量販売につながる商品が生まれた起業グループも大喜びである。

（イ）学校との連携と各種専門家の活用

「校区力」という言葉を耳にする。小・中学校の地域の中での求心力を生かして，多くの住民と連携し，地域の未来を担う人づくりに取り組む事例もあり，これらの取組についても一層の広がりが期待される。

また，地域の生活課題の発見や解決に関しては，地域内外の各種専門家（開業医・病院，交番・警察，民生・児童委員，教職員，行政職員，在宅介護支援センターなど）との接点を日頃から持ち，アドバイザーとして参加してもらうことで，一般には把握しにくい生活課題や生活向上のための課題解決に対する住民の認識を高めることが考えられる。

（ウ）近隣集落との連携・再生

集落機能の維持や集落活動の活性化のためには，今後，近隣集落間の連携という仕組みが必要となる。連携に当たっては，何を目的に連携するのが明確になれば，集落間の連携活動をどのように進めていくべきかがはっきりする。

人口減少や高齢化などにより，共同体の機能維持が難しい集落（基礎的条件が厳しい集落）についても，まずは，現在の集落を前提にして共生・協働の仕組みを作り上げることが必要ではないだろうか。その上で，近隣集落との連携や地域外からの援助の仕組みを取り入れ，それでも地域の課題が解決できない場合に，例えば，公助としての行政の支援ということになっていくもの考える。



ウ 活動資金の確保

(ア) コミュニティに求められる地域経営の視点

活動に必要な独自の財源を確保するため、生産活動や販売活動といったコミュニティ・ビジネスなどの取り組みが県内各地でも既にみられるようになってきている。これからの地域づくりにはビジネス感覚や地域資源を生かす地域経営の視点が必要である。そのためには、土地や建物など地域の空いたものを徹底して利用することが大切である。

鹿児島県は農業県であり、そのようなコミュニティ・ビジネス活動を展開しやすい環境にある。自主財源を生み出しながら地域社会の課題を解決していく手法であるコミュニティ・ビジネスの持続可能な活動展開を図るための取り組みとノウハウの一層の拡がりを図る必要がある。

【事例6 行政に頼らない自主財源を活用した地域づくり】

鹿屋市の柳谷町内会（やねだん）では、サツマイモ栽培、PB焼酎や土着菌の製造販売、手打ちそば食堂の開設など、住民の共同作業で捻出した自主財源を活用し、子どもの健全育成や独居高齢世帯への緊急警報装置の設置など行政に頼らない住民総参加型の地域づくりを進めている。

こうした取り組みにより、子どもから高齢者まで集落づくりを楽しむようになり、U・Iターンによる転入者もみられ、集落の人口増加につながっている。
“やねだん”ホームページアドレス <http://www.yanedan.com>

(イ) 外部からの財政支援の活用

地域コミュニティの自立した活動展開のためには、行政等による活動資金の支援が必要である。

行政による公的な活動資金の助成としては、均等割と世帯数などを積算根拠とした運営補助金が一般的で、このほかに、企画公募型助成制度を取り入れる市町村も見受けられるようになった。また、鹿児島県においては、法人格を有する自治会・町内会やNPOを対象とした融資制度も創設している。

また、近年、企業の社会貢献活動の一環として、経常利益の一部や従業員給与の端数額を拠出金とした基金を設け、それを財源とした助成金制度やマッチングギフト制度もある。これらを有効活用するためにも行政からの情報提供は大切である。

マッチングギフトとは、民間企業において従業員が寄付する額と同額を会社が上乘せすることで、従業員の社会貢献活動を支援する制度。「従業員の寄付」と「企業の寄付」をつり合わせる（マッチングさせる）ことからいわれる。

最近では、自治体でも住民からの寄付金と同額を上乘せして積み立てる「マッチング方式」を取り入れた基金もある（P49の事例11を参照）。

【事例7 かごしま共生・協働サポート融資】

法人格を有する自治会・町内会（認可地縁団体）及び活動1年以上のNPO法人を対象に、200万円を上限として経営基盤の安定・強化に必要な資金を融資する制度（平成19年度創設）。

融資対象： 行政からの委託金・助成金等の受領までのつなぎ資金
事業拡大に伴うパソコン、コピー機等の事務機器の購入資金

エ コミュニティレベルでの民主的なルールづくり

住民組織の自主的ルールとして規約をつくることは、開かれた組織運営の第一歩となる。規約の整備は、地域活動への住民参加を明文的に保障するとともに、自治会・町内会の公正の確保と透明性の向上のための組織運営の原則を確立するものである。

地域住民みんなで活動するときは、どんな活動を行うのか、活動費はいくらか、役割分担はどうするか、どんな人が会員となれるのかなどを取り決めておくことで、開かれた運営と住民の参加が促される。また、新たに加入する住民にとっては、どんな組織なのかが分かり、安心して参加できる。さらに、年間の活動計画などを決める総会や役員会のルールを決めることで、役員になった人も責任を持って、運営や活動に取り組み、規約に基づいた活動を行うことで、地域住民相互の信頼関係が生まれ、誰でもが活動に参加する基盤をつくることができる。

《認可地縁団体》

また、自治会・町内会は任意組織であり、所有する不動産は代表者の個人名義や役員の共有名義で登記されている。しかし、一定の手続の下に市町村長への申請・認可により法人格を取得（認可地縁団体という）した場合は、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帰属主体となることができる。

法人化に当たっては、目的、名称、区域、事務所の場所などを規定した規約が定められていることが一つの要件になっており、この点からも地域でのルールづくりが大切である。

組織活動にとって必要であるにもかかわらず、規約を整備していない自治会・町内会も多いのが実情である。

組織として民主的なルールで運営するため、また、規約づくりのプロセスも地域の意識統一を図る良い機会でもある。未整備の団体は一考の価値がある。規約の一般的な例としては、鹿児島県公民館連絡協議会発行の「改訂版自治会公民館の手引き～主体的な公民館運営に向けて～」や「新自治会・町内会モデル規約-条例と解説-(自治体研究社)」などが参考になる。

3 人材を発掘・養成する仕組み

地域づくりは人づくりといわれる。なぜなら、地域とは人々が生活する場そのものであり、そこに生活する人々の存在が不可欠だからである。このことから、地域活動を担うリーダーの存在は重要で、多くの場合、地域住民の中から発掘し、養成していくことになる。

人材の発掘・養成に当たっては、地域にはどんな人物やどんな団体がいて、どんな活動をしているのかなど、住民が集まって知る機会や、地域にある問題を語り合う機会を創出し、住民同士が自然と顔見知りになることによって、これまで地域活動に参加できなかった人々も参加しやすくなるような環境づくりが大切である。

また、厳しい時代だからこそ将来を見据えた継続的な人材育成が不可欠でもある。住民の積極的な活動による人材育成はもちろんのこと、人材の発掘・養成を施策の柱と位置づけ、行政においても、地域という活動の舞台へ導くための継続的かつ体系的なプログラムを実施する必要がある。

なお、コミュニティ・プラットフォームは、住民が地域課題解決の方策を決定し、協働で実践活動に取り組む場としての機能を持つことから、人材の発掘・養成・活躍の舞台としても機能することにもなる。

(1) 求められるリーダー像

はじめに共生・協働の地域社会づくりにとってのリーダーの要件を考えてみる。

地域には様々な考えを持った人々が存在する。企業などであれば、その企業の目的が明確であり、雇用契約、報酬に基づき人が動くきっかけがある。しかし、地域活動は「地域のため」という、自分一人ではなく他人のために動くということである。命令はできない地域活動の中で、様々な価値観を束ね、リーダーはどういうことに心掛けたら人々が動いてくれるのだろうか。

この研究会では相当の時間を割いてこの問題について議論した。要約すると次の通りである。

思考力：自ら課題をみつけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する力

調整力：自分のことを相手に理解してもらい、相手のことを理解する力

説得力：伝えたい内容を簡潔かつわかりやすく説明し、相手に判断や意思決定の具体的行動を誘導する力

創造力：新しい発想を行い，地域づくりのテーマにあった活動を作り上げていく力

経営力：地域資源を生かした地域戦略をもとに，地域の差別化を図る力

地域活動のカリスマともいわれるリーダー達をみると，実はこのような要素を全て備えていると思われるが，そうそう簡単なことではない。また，そうしたリーダーも全てを一人でやっている訳でもない。こうした要素を持つサブリーダー，援助者が役割分担をしながら地域課題の解決に取り組んでいくことも一つの方法である。

【コラム リーダーの要件と絶対条件】

集落の充実感あふれる活動には不可欠な，良きリーダーが存在しているかということ。良きリーダー無くして，組織の活性化は絶対に有り得ない。

リーダーに不可欠な要素は，

「奉仕の心」が永遠である
役職をタイミングよく後継者に譲る勇気がある
真剣に真心をもって後継者に心を寄せている
名誉や物に対して無欲である
夢を託されるだけの創造力・企画力がある
率先垂範，すなわち行動力がある

私のリーダー像（リーダー哲学）

- － 重き使命感と実践力
- － 知識・経験を糧とする百戦錬磨の根性と判断力
- － 心理的限界（諦めてたまるかの心）へ挑戦
- － 聞き上手（メディアは最高の友）
- － 笑顔を基本に汗と涙と感動
- － 若い子ども達のエネルギーが地域の活力源
- － 信頼できる仲間の存在とリーダーとしての知力
- － 忍耐と勇気

豊重委員著「地域再生 行政に頼らない『むら』おこし」より

（２）実践を通じた人材の発掘・養成

人材の発掘・養成にあっては，地域コミュニティ内部によるものと地域コミュニティ外部＝行政支援によるものが考えられる。

地域コミュニティ内部での人材の発掘・養成は，具体的な活動の中で実践経験を重ねることが基本である。人は自ら経験することによって学ぶことが大切であり，活動に参加することで，現在のリーダーや地域住民等との交流を通じて学び，適切な助言を受けられる。また，マンツーマンで後見役となる人材を配置することも効果的である。さらに，青少年にも活躍の機会と責任を与えることで，次代のリーダー養成につながると考える。

一方、共生・協働の地域社会づくりのためには、参加と協働のプロセスに関する知識と能力を身につけた地域リーダーが必要であり、それらの学びの機会を行政が支援していくことが重要である。この場合、地域コミュニティのリーダーやリーダー志向者のための実践的講座、体験活動への参加機会の提供、ワークショップの開催など、能力向上のきっかけづくりとなる支援の方策が求められる。

人材の養成・発掘においては、地域コミュニティと行政が連携を図りながら、実践経験を通じた育成とそれを補完する座学との両輪で推進していくことが必要である。

また、育成する人材については、地域からの推薦のほか、自主的に応募のあった意欲の高い住民の中から選び、育成していく方式が考えられる。

さらに、伝承されてきた知恵や知識を有する高齢者や、さまざまな技術やノウハウを有する団塊世代などの人材が地域に埋もれていることが考えられることから、これらの人材を発掘し、活用していくことも重要である。

【コラム 人材はまず発掘から始めよう】

リーダーの資質とは、ユーモアのセンス、人間関係調整能力、人をその気にさせる説得力、愛嬌、文化的要素など天性のものとしてあるのではない。こうした素質は簡単に養成できるものではない。したがって、そういう素質を持った人材をまずは発掘することが大切である。発掘、そして経験を通じた養成というプロセスがあるのではないか。

（片桐委員発言から）

（３）人材のマッチングとネットワーク化

発掘・養成した人材を、地域づくりリーダーとして登録し、地域ニーズとのマッチングや、より能力向上のきっかけづくりのための活躍の場を提供、さらには、地域リーダーの活動を結びつけていくネットワーク化を図ることも重要である。

地域づくりは、住民一人ひとりが「我が事」として考え、個性や創造力を発揮して、地域課題に取り組み、多様な協働の中でつくりあげていくことが不可欠となる。活躍の場を通じた異世代や同世代とのタテ・ヨコのつながりを深めることで、地域リーダーのスキルアップや、新たな人材の発掘・養成につながると考えられる。

【事例 8 地域協働推進事業（県事業）について】

鹿児島県では、平成20年度以降を共生・協働の実践期と位置づけている。具体的な協働を積み重ねていくため、地域振興局・支庁や市町村、地域の自治会・町内会、NPO、企業等の連携を進め、地域における協働の取組を促進することとしている。

そのため、地域の様々な主体の共通認識・相互理解の促進、課題の把握、協働の取組が促進できるような仕組みづくりとしての「パートナーシップミーティング」の開催、NPOや自治会・町内会等が県や市町村と協働で実施する事業に対する助成を行う「地域協働の仕組みづくり事業」、さらに、各種地域づくり活動の実践者や志向者を対象としたリーダー養成事業「鹿児島県故郷創世塾」を開催している。

故郷創世塾で調整能力や課題解決能力の高いリーダーを育成し、そのリーダーが地域において、様々な課題解決や進むべき方向を導き、住民と共に実践・活動されることが期待される。また、このリーダーをパートナーシップミーティングのアドバイザーや講師として活用することなども考えられる。

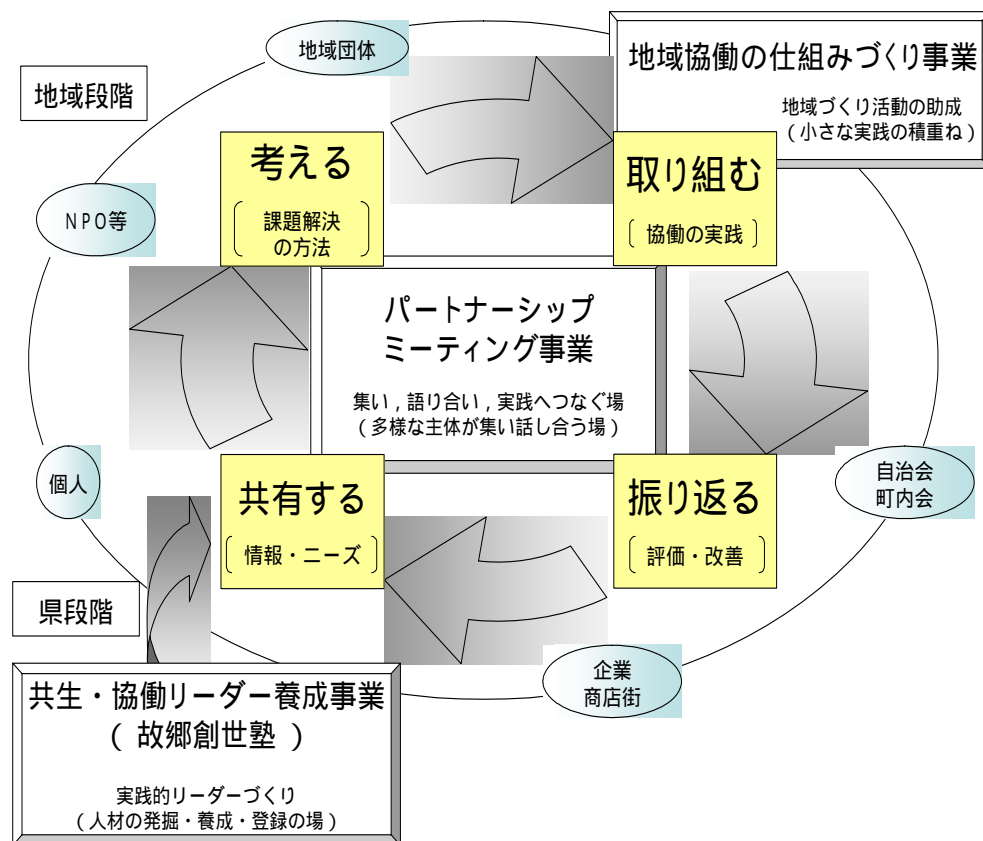


図20 地域協働推進事業の連関イメージ

(4) 多様な人材の活用

内閣府「社会意識に関する世論調査（平成20年2月調査）」によると，社会のために役立ちたいという人々の地域社会への貢献意識が高まっていることをみてとれる。具体的にどのように社会のために貢献したいかを尋ねた結果（N=3,802人，複数回答）をみると，「自然・環境保護に関する活動（41.2%）」，「社会福祉に関する活動（35.6%）」，「町内会などの地域活動（35.6%）」，「自分の職業を通して（25.6%）」が上位4項目となっている。このように地域活動を通じて社会貢献したいと考えている人は多いことから，これら潜在的な人材を活用していくことは重要である。

いわゆる団塊の世代は，地域コミュニティの担い手の一翼として期待されている。彼らに対しては，地域活動への関心を高める取組を行い，スムーズな地域デビューへとつなげていくことが求められる。これらの世代は，地域社会への貢献志向も高く，豊かな経験や知識も有しているといわれており，これらを生かした活躍の場が必要である。

また，U・Iターン者がしがらみのない中で積極的に地域活動に参加・けん引していると聞く。新しく組織された地域コミュニティ協議会の会長の多くがUターン者である例もあり，このような者の活用も今後のリーダー養成という視点から重要である。

さらに，女性が活躍している地域は活動が活発であるという報告事例もあることから，女性のリーダーを養成し，地域の方針決定過程における女性の参画を促進するなど，女性の力を活用していくことも必要である。

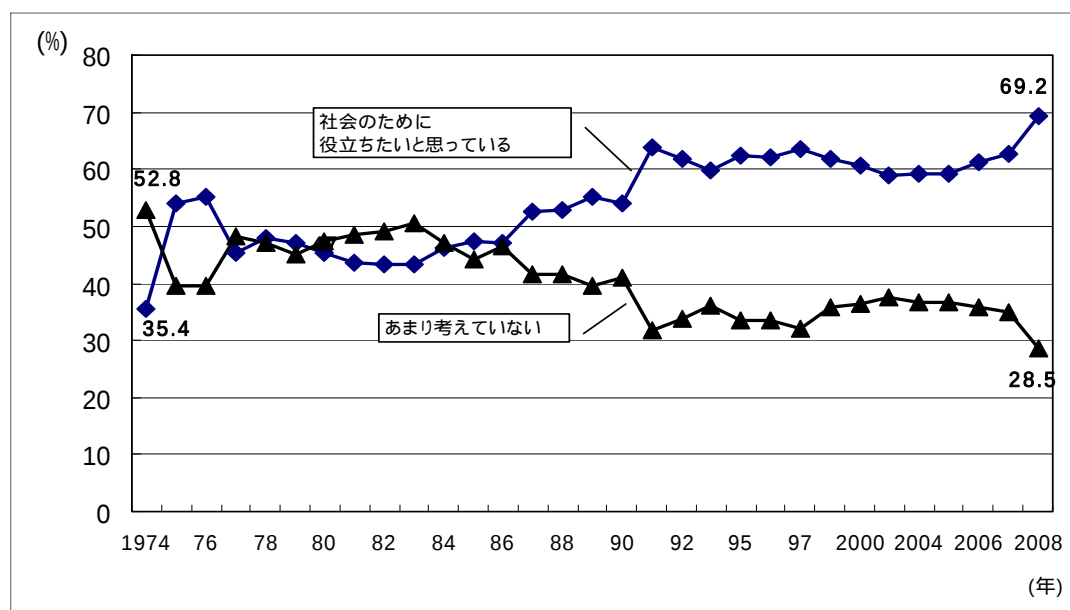


図21 社会貢献意識の年次推移

資料：内閣府「社会意識に関する世論調査」

第4章 地方自治体としての取組

1 求められる行政のリード

地域づくりには、行政主導型と地域主導型のタイプがある。地域づくりの基本は、地域自らが考え、行動することであるが、地域の現状を踏まえると、現段階においては多くの情報を有する行政がリードしていくことが求められている。鹿児島県における共生・協働の地域社会づくりを進めるためには、特に地域が自立するまでの間は行政のリードやサポート体制が必要である。

(1) 共生・協働の概念の普及・啓発

共生・協働型の地域コミュニティづくりのためには、何よりも共生・協働の地域社会の意義・必要性についての住民の理解が不可欠であることから、共生・協働についての住民に対する普及・啓発に努める必要がある。

そのため、具体的な取組事例を盛り込んだ住民にわかりやすいリーフレットの作成、県や市町村広報紙・ホームページの活用、講演会の開催、公民館講座などあらゆる機会を生かし、繰り返し普及・啓発を行うことが重要である。

(2) 地域と行政とのパートナーシップ（信頼関係）の構築

共生・協働の地域社会づくりにあっては、まず、自分でできることは自分で、それできないことは地域で、それでもできないことは行政でという、補完性の原理の考え方に立ちたい。

様々な地域の課題や要望を考える際には、地域社会が主体的に取り組むもの、地域と行政が協働で取り組むもの、行政が主体的に取り組むもの、などに区分し、地域と行政の役割分担を考えていくことが大切である。

また、行政のつくる各種の計画や施策についても、計画づくりの段階から地域住民の参加の機会を設け、地域と一体となって取り組むことが肝要である。

このような観点から、行政職員の意識・行動も考えてみたい。

地域コミュニティの抱える問題や課題、さらにはその答えは実は、地域の現場にあるといわれる。このため行政職員は、積極的に地域に飛び込み、住民ニーズや考え方を理解することが必要である。

「習うより慣れよ」というように、人は何事も自分でやってみなければ身につかないものである。地域に飛び込み、地域住民との関係の中で学んでいく、こういう行政職員が共生・協働型の職員である。また、地域住民の側にも、こうした職員を育てていくとの視点が、今後は必要となってくる。

このような取組を一つ一つ積み重ねることにより，それぞれの実情に応じた地域と行政とのパートナーシップ（信頼関係）が構築されていくのではないだろうか。

【コラム 補完性の原理とは】

地方分権に関する世界的なスタンダードとなりつつある考え方。

公的責務の分担に関して，個人ができることは個人が行い，個人でできないことを家族が，家族ができないことを地域が，地域ができないことは基礎自治体である市町村が担い，市町村でできないことを広域自治体である県が，県でできないことを国が行うという社会全体のあり方を示す。

（３）行政のあり方の改革

ア 横断的取り組みの推進

行政サービスには，全ての住民に公平・平等に提供するとともに，その分野ごとの専門性が求められる。その結果，担当部署・部局ごとに，いわゆる「縦割り」となっていく傾向にある。行政なるが故についてまわる組織原理ということがいえよう。

しかしながら，地域社会の課題は，行政組織の縦割りに応じて生じている訳ではなく，むしろ複数の部署にまたがるような形で起こっている場合が多い。地域コミュニティ施策の展開に当たっては，内部組織の縦割りではなく，横断的連携を図りながら，地域の課題に対し，きちんと向き合う体制をつくる必要がある。行政は「縦割り」に陥りがちな自らの組織原理を意識しつつも，その壁を打ち破る工夫や仕掛けに努める必要がある。

そのため，首長をトップに，共生・協働の地域社会づくりを推進するための課題についての調査研究や総合調整を行う機能を持った組織の設置など，全庁横断的な体制づくりや取り組みが求められるのではないかと。

中でも，教育委員会との関係においては，地域の自治会・町内会等との関わりが普段から多いことから，首長部局と教育委員会との連携は大切である。このため，人事交流や，業務の日常的・継続的な連携が図られるような体制づくりが求められる。

なお，県内各地域においては，地域振興局・支庁が「地域の総合拠点」としての役割を担っており，地域振興局・支庁においても施策の横断的な取り組みが期待される。

イ 職員の意識改革

地域と行政とのパートナーシップを構築していくためには，住民の意識はもちろん，職員の意識を変えていくことが重要である。

住民の視点で仕事をみる・考えることができる，協働の立場で住民に接する職員が求められており，次のような意識や姿勢が必要なのではないか。

住民とのパートナーシップづくり

住民がパートナーであるという意識を持ち，課題解決に向け，誠実な対応に心掛ける。なお，ここでいう誠実とは，まじめに話を聞くという態度のことではなく，課題解決に向けて具体的に動くということである。

現場主義

机上ではなく，常に現場に飛び込む職員でありたい。

役割分担

受益と負担のバランスを考慮しながら，行政サービスの意味や官と民との役割分担を理解する。

チャレンジ精神

部局の縦割りなどを超える意識・気構えを持つ。

「ウォンツ」と「ニーズ」の聞き分け

住民の意見に耳を傾け，「あったらいいな」と「なければならない」をしっかりと聞き分ける。時には，毅然とした態度も必要。

2 市民活動への支援

(1) 人的支援や人材養成のあり方

ア 地域担当職員制度

自立した地域コミュニティづくりへの一つの手法として，地域担当職員の配置がある。地域担当職員自らが地域へ赴き，住民との話し合いや活動等を通じて，地域の多様なニーズを具体的に把握し，地域課題を共有することが必要である。

現場を知らない職員は，感動を伝えることはできない。地域から相談がないから対応しないということだけでなく，日頃から地域へ赴き，地域の実情を知り，裏方として地域活動を支援しながら，課題解決方を住民と共に検討する姿勢が大切なのではないだろうか。

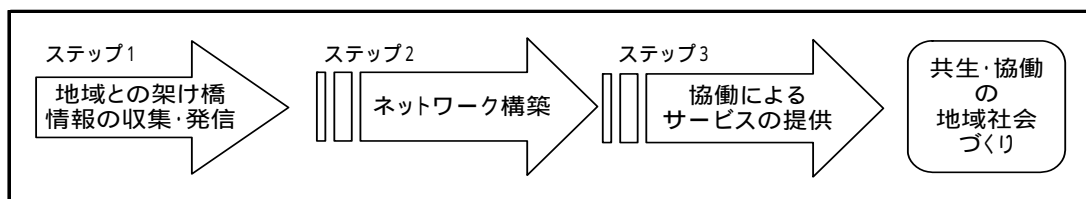


図22 地域担当職員の役割

【事例9 黒子として地域づくりをサポート - 地域担当職員制度 - 】

県内市町村では、自治会・町内会や校区毎に行政担当職員を配置し、地域コミュニティの課題解決に行政職員と住民が一体となって取り組む例が増えている。

例えば、志布志市では市内21地区に設置した「ふるさとづくり委員会」に対して、地域の出身者を配置しながら全職員をサポート役としている。

また、さつま町でも全20公民館に対して「地域窓口職員」を3～6名ずつ配置し、地域と行政が一体となって地域活動を支援するための計画策定や事業、イベント等への支援・協力を行っている。

その他、旧大口市や西之表市等でも地域担当職員を設置し、地域住民とともに地域課題解決への取り組みを実施している。

イ 職員のコーディネート能力の向上

地域住民のニーズや地域課題の解決のためには、地域の実情を把握した上で、行政のみならず、地域に存在する様々な主体が関わることにより、それらの力を結集していくことが求められる。

そのため、職員は、地域の様々な主体のネットワークづくりの要となる必要がある。さらに、地域コミュニティにおける課題解決に向けた取り組みへの住民の参加や協働の仕掛けづくり、資金調達・資金計画、組織運営等への助言、地域が抱える課題やテーマについての知識や情報を得るための専門家等との幅広い人脈づくりなど、地域のコーディネーターとしての能力の育成・向上が不可欠である。

ウ 地域リーダーの養成

職員だけでなく、地域づくりをけん引する地域リーダーを養成すること、行政の果たすべき役割の一つである。

地域には、団塊世代や女性はもちろん、U・Iターン者など、多彩な人材が埋もれているはずである。地域づくりの初期段階では、行政が積極的に関わってリーダーを育て、活動する場を提供し、地域につないでいく流れをつくることも大切である。

また、リーダーの養成には、実践経験の積み重ねなど、長期的な取り組みが必要であり、そのためには継続した人材育成の体制にも配慮する必要がある。



【事例 10 地域と行政のそれぞれの役割を生かしたリーダー養成塾】

会長を中心に住民総参加型の地域おこし活動を行っている鹿屋市柳谷町内会では、これまでの地域活動のノウハウを広く県内に伝承することを目的に、地域リーダーを養成する「やねだん故郷創世塾」を平成19年度から実施している。同町内の古民家を改築した宿泊施設「迎賓館」を活用し、行政関係者、地域活動のリーダーが参加し、地域の課題などに焦点をあて、使命感、発想力や表現力などリーダーとしての哲学やスキルを実践的に学ぶものである。

また、鹿児島県においても行政職員を含む地域づくりの実践に取り組む方々を対象に、「理念・実践・現場」をコンセプトとして、共生・協働リーダー養成塾を行っている。

実践に根ざした地域ならではの取組と行政としての取組、それぞれの役割を生かした取組の相乗効果が期待されている。

エ 職場環境の整備

行政においては、地域活動に職員が気軽に参加できる職場環境づくりや参加を奨励するための支援が期待される。具体的には、現行のボランティア休暇制度を拡充した地域活動休暇制度の制定や活用促進、職員研修の一環としてのNPO・ボランティア活動体験研修、地域コミュニティ活動の実績を勤務評価や職員表彰項目に反映させることなどが考えられる。

また、企業とも連携し、就業者がコミュニティ活動に参加しやすい環境づくりに努めることも必要である。

【参考 地域活動に従事する職員の勤務の取り扱い（さつま町）】

さつま町では、地域活動に従事する職員の勤務の取り扱いは、次の基準による（平成17年4月1日）。

- 1 勤務時間中に勤務場所で地域活動に従事する場合は、上司の許可を得ること。
- 2 勤務時間中に、勤務場所を離れて地域活動に従事する場合は、概ね2時間を目安として、別勤の取扱いにより上司の許可を得ること。
- 3 勤務日に、半日若しくは1日全部を、勤務場所を離れて地域活動に従事する場合は、さつま町職員の職務に専念する義務の特例に関する条例第2条第3号の規定を適用するので、さつま町職員服務規定第9条に定める「職務に専念する義務免除申請書」により、事前に任命権者の許可を得ること。

(2) 財政的支援のあり方

行政による活動資金の支援は、自発的な地域課題解決活動につながるものでなければならない。既存の制度としては、均等割と世帯数などを積算とした運営補助金が一般的である。鹿児島県においては、企画公募型助成制度のほか、法人格を有する自治会・町内会（認可地縁団体）等を対象とした融資制度も創設したところである。

今後、地域コミュニティの活動資金の支援について、県外での事例も参考に次のような制度も考えられる。

ア 総括補助金制度

地域コミュニティ活動への財政的支援のあり方として、使途が限定的な補助金を廃止し、使途についての決定をある程度広範に地域コミュニティの裁量に委ねる総括補助金制度（一括交付金制度ともいう）の導入が考えられる。

これまでコミュニティ・プラットフォームを生かす仕組みを論じてきたが、総括補助金は地域の意思決定と協働を担保するという点からも相応しい支援のあり方と考えられる。

また、財政難を理由に地域コミュニティへの助成金を縮減せざるを得ない場合でも、一律に削減するのではなく、自発的な地域コミュニティ活動に集中して、財政支援を行う方が地域コミュニティの活力を促進することにつながると考えられる。

イ コミュニティ・ファンドの創設と運用

個人、企業や団体などから寄せられた寄付金をもとに基金（コミュニティ・ファンド）を創設し、市民活動団体が行う活動に助成を行う制度である。この制度には、寄付による「社会貢献・社会活動」を促進するという趣旨があり、行政が寄付金受付の窓口となり、寄付金と同額を行政が上乘せする場合（マッチングギフト方式）もある。

また、お金でなく物品を寄付したい場合に、物品提供者と団体をマッチングする仕組みも考えられる。

【事例 11 とちぎコミュニティファンド】

社会に役立ちたいという市民の力・企業の気持ちをボランティア市民活動に橋渡しするために設立された基金で、資金や物品を地域内で循環させる仕組み。創設に当たっては、このような仕組みの必要性を感じている県内の中間支援型 N P O などが中心となった。

制度の流れは、助成を希望する団体がデータベースに登録し、その情報に基づき、寄付を募る（寄付金のほか、物品寄贈も）。

【事例 12 北海道民による道民のための市民活動支援金融システム】

NPOバンクは、この金融システムの総称であり、趣旨に賛同した市民や企業、行政等からの出資により、地域の課題解決や地域資源の活用などに積極的に取り組むNPOなどの市民活動団体に融資・支援するもの。

出資を募るNPOバンク事業組合と、NPOなどの市民活動団体に融資することを目的として設立された特定非営利活動法人北海道NPOバンクにより構成されている。

ウ 新たな資金供給の仕組みづくり

地方税の課税自主権に基づく超過課税方式や、税金納税者による一定割合の税金の使途指定制度など、独自の条例を定めて地域コミュニティの活動促進・支援を図るための財源を確保する新しい仕組みづくりが、全国の自治体で試みられている。

【事例 13 宮崎市地域コミュニティ税】

宮崎市では、住民の地域活動を促し住民自治を充実させるための財源となる新税「地域コミュニティ税」を平成21年4月に導入するための条例を制定（H20.3.28）。

地域コミュニティ税は、市民税均等割超過課税方式により年額一人当たり500円を徴収（約37万市民のうち、約16万人が納税対象）、約8千万円の税収は宮崎市地域コミュニティ活動基金に積み立て、市内15の地域自治区と3つの合併特例区に人口などに応じて配分する。各自治区では、自ら抱える問題を検討し課題解決のために使うことができる。

【事例 14 千葉県市川市1%支援制度】

市川市では、納税に対する意欲を高めるとともに、市民活動団体の活動を支援し、促進していくことを目的とした「市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」いわゆる1%支援制度を平成17年度にスタート。

この制度は、地域づくりの主体であるボランティア団体やNPOなど、市民の自主的な活動に対して、個人市民税納税者等が支援したい団体を選び個人市民税額の1%相当額等（団体の事業費の2分の1が上限）を支援できるもの。

エ 地域コミュニティ組織に対する支援制度について

地域コミュニティは、共生・協働の地域社会づくりの課題に包括的に関与できる住民による自治組織として、これまで、美化・清掃、福祉、教育、防犯・防災など地域社会が必要としているサービスを提供する機能を果たしている。

一方、最近では、活動資金や住民への福祉サービスの提供等を目的に、遊休農地等を利用して作物を生産し、自主財源を得ようとするコミュニティも出てきている。

こうした活動については、一般的には法人税法上の収益事業とみなされ、所得税等が課税されるが、コミュニティの持つ公共的な役割にも着目し、減免等税制上の優遇措置を検討してはどうか。

オ 企画公募型助成制度等

このほか、自治会・町内会やNPO等から具体的な協働事業計画を公募・採択する企画公募型助成制度を取り入れる市町村も見受けられるようになっている。

また、「ふるさと納税制度」も始まったが、直接、地域コミュニティに寄付できるような仕組みの検討も必要ではないかとの意見も出された。

表4 県内市町村における助成制度

	鹿児島市	指宿市	薩摩川内市
事業名	市民とつくる協働のまち事業	提案公募型補助事業	提案公募型補助金
概要	公共的なサービスを提供する市民グループの活動を助成	市民が主体となったまちづくりに対し、その一部を補助金によりサポートする制度	市民活動団体が自ら企画・立案し、実践しようとする公益性の高い取り組みに対し、補助金を交付する制度
助成額	助成対象経費に、助成率を乗じて得た額(100万円を限度) 助成率は、下記参照	はじめの一步型 : 10/10 (上限20万円) 共生協働型(型) : 7/10 (上限50万円) 共生協働型(型) : 6/10 (上限80万円) 共生協働型(型) : 5/10 (上限100万円)	500万円を上限に、事業実施により得られる収入の総額を差し引いた額の8割以内
対象	NPO法人、ボランティア団体、町内会などの市民グループ	構成員の3分の2以上が市内在住で、市内に活動拠点を有する団体	構成員の半数以上が市内在住で、市内に活動拠点を有する自治会や社会貢献活動を目的とする市民活動団体
その他	1団体につき、3回まで受給できるが、需給回数に応じて助成率が異なる 1回目 : 2/3以内 2回目 : 1/2以内 3回目 : 1/3以内	補助金を交付する期間は、一事業につき1年とする。ただし、複数年度を要する事業については、3年間を限度に補助できる	同一事業を同一団体が実施する場合の補助については3回(3年)を限度とする

平成20年度事業実施概要から

(3) 活動拠点や情報提供の支援

ア 物的支援

空き家や空き店舗，空き教室などの地域資源を，地域活動の拠点として有効活用し，地域住民が気軽に集える場所として確保していくという視点も必要である。

また，既存の施設についても，利用時間や対象者などの規制を緩和するとともに，地域の自主的な管理運営に委ねていくことも検討する必要がある。

イ 情報提供の支援

P 43の「図21社会貢献意識の年次推移」にみるように，参加意識が高いにもかかわらず，実際の参加が低迷している背景として，地域活動に関する具体的情報の不足が考えられ，住民一人ひとりの参加意識の浸透と合わせて，今後，行政によるより多くの情報提供が求められる。

地域と住民をつなぐ手段として，自治会・町内会，N P Oやボランティア等の市民活動団体が，地域住民と出会い，活動の魅力を伝え，交流する場としての「地域活動見本市」のようなイベントの開催も必要ではないだろうか。



空き家を活用した迎賓館事業（柳谷町内会）

(4) 自治体における施策展開の例示 - 協力，参画から協働へ -

共生・協働の取組は，これからであり，また，広範・多岐にわたることから，機運の醸成や推進体制の整備といった土台づくりから，各段階に沿った施策を体系的に進めることにより，住民参加のような緩やかな協働・連携から協働型社会へとステップアップしていくものとする。

ア 施策展開のイメージ

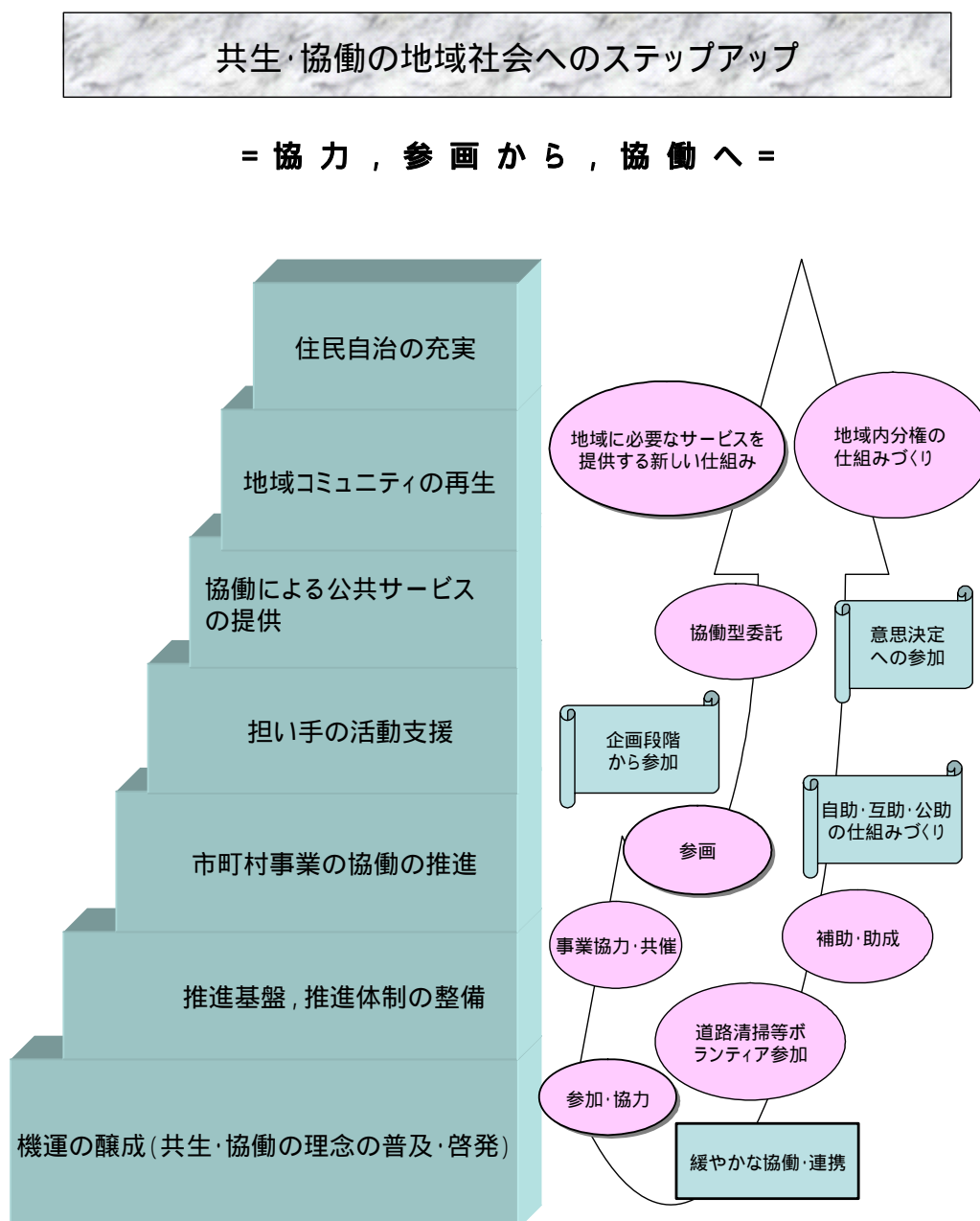
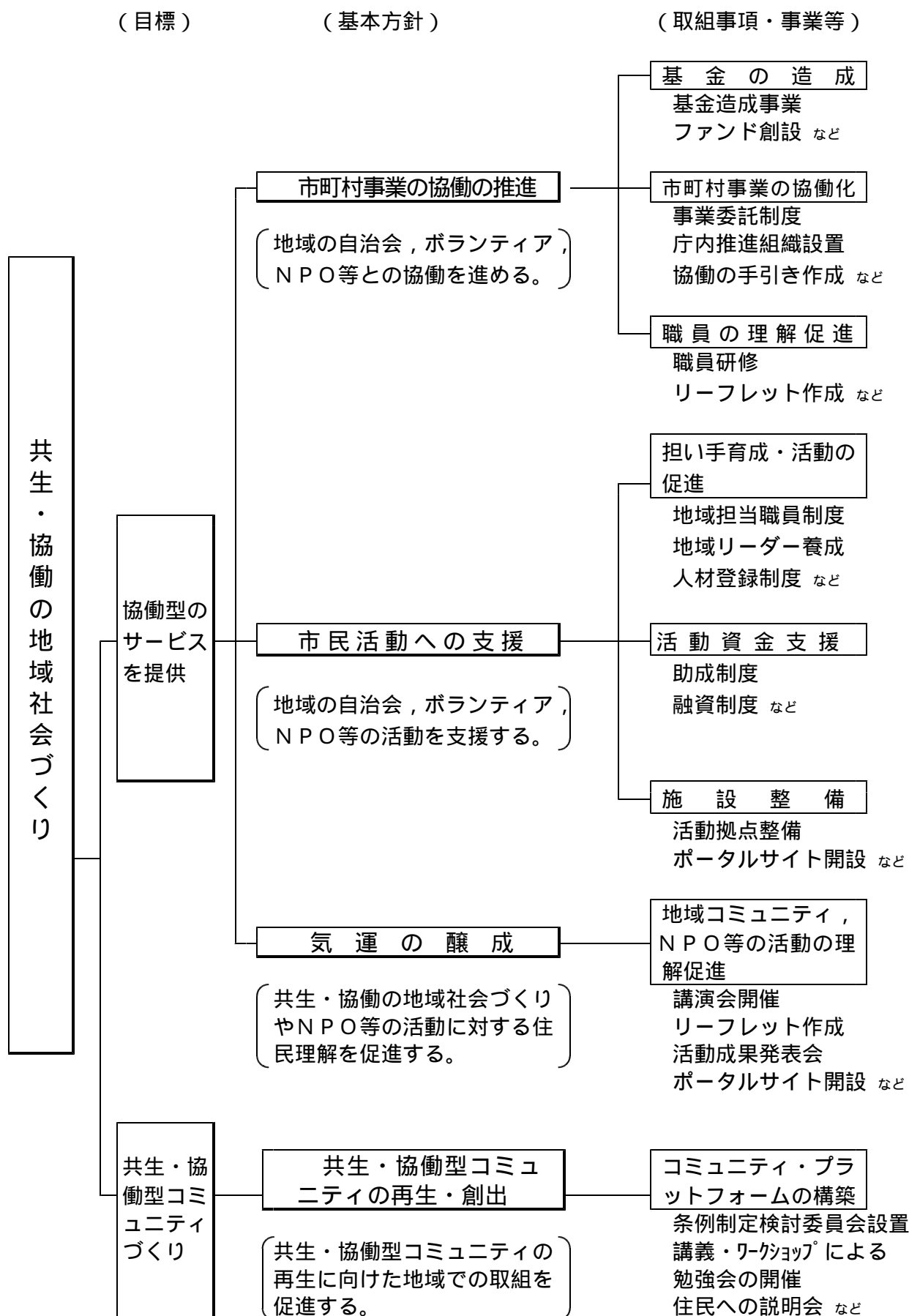


図23 共生・協働推進のイメージ

イ 施策・事業の体系（例示）



3 共生・協働型地域コミュニティづくりに向けた県の役割

住民に身近な行政は、基礎自治体である市町村を優先するという「補完性・近接性の原理」から、県は広域にわたるもの、規模又は性質において市町村が処理することが適当でないと認められるものなどを行うことが基本的な考え方である。

こうした考え方を踏まえると、共生・協働の地域社会づくりに関して県に期待される役割は、広域性（県で実施することでスケールメリットが期待できるもの）や専門性の高いものとして、人材養成・研修等に係る事業や先進的政策の研究・情報提供、地域の課題解決に向けた地域振興局・支庁による支援などではないだろうか。なお、共生・協働の本格的な取り組みはこれからであり、協働型のサービス提供、NPO・ボランティアの支援、企業の取組促進、コミュニティの再生、住民自治の充実など、広範・多岐にわたることから、こうした点にも配慮して市町村をリードしてもらいたい。

（１）市町村への支援

「共生・協働型地域コミュニティ」の形成を目指す市町村が主体的に事業実施できるように、自治基本条例など先進的な取組事例の研究や情報提供を行うとともに、地域づくりをけん引する地域リーダーの養成、地域コミュニティをサポートする職員の資質向上のための研修などにより市町村の支援を行う。

（２）NPO・ボランティアの育成、企業の社会貢献意識の醸成

地域協働のパートナーとなるNPOやボランティア等の多様な主体の育成や活動を促進するため、共生・協働の地域社会づくりの中核的施設である共生・協働センターを中心に、助成事業やNPO講座、融資制度などによる活動支援を行うとともに、企業の地域活動との連携や参加意識の醸成を図る。

（３）地域振興局・支庁に期待される役割

各地域における県政の総合拠点として地域振興局・支庁が重要な役割を果たすことから、共生・協働の推進に当たっても、地域振興局・支庁を地域における共生・協働の推進拠点として位置づけ、地域の特性や住民ニーズに即した取組が進められるような体制づくりを行い、地域における協働の取組を促進する。

なお、地域活動の底上げのため、地域振興局・支庁レベルでの顕彰制度を設けるなど、地域で地道に頑張っている住民にスポットライトを当て、活動の後押しをするような仕掛けをするなど、地域振興局・支庁に「リーダーシップを発揮してほしい」という意見があった。

(4) 共生・協働型地域コミュニティづくりを推進する施策

鹿児島県では、平成17年度に「共生・協働の地域社会づくり基金」を創設し、基金を財源に、様々な事業を実施している。

ア これまでの取組

(ア) 地域協働の仕組みづくり事業

地域の自治会やNPO等の市民活動団体が、県や市町村と協働で実施する事業に対して助成を行う。

(イ) 共生・協働の地域社会づくり推進事業

県の既存事業や新たな課題に対して、地域の自治会やNPO等の市民活動団体からの企画提案に基づき協働事業として委託・実施する。

(ウ) 共生・協働型地域コミュニティ活動創出支援事業

地域コミュニティ活動の再生・創出にモデル的に取り組む市町村に対し助成を行う。

(エ) かごしま共生・協働サポート融資

共生・協働の地域社会づくりの担い手であるNPO法人及び法人格を有する自治会・町内会（認可地縁団体）の活動を支援するため、経営基盤の安定・強化に必要な資金を融資する制度。

イ 研究会の議論を踏まえた取組

研究会での議論を踏まえて、早急に対応する必要があると思われる「地域コミュニティを担う人づくり」などについては、平成20年度から既に取り組んでいる。

(ア) 共生・協働リーダー養成事業

各地域で地域づくりに意欲のある人を募集し、先進地の実践者等の専門家を招いて研修を行い、実践・活動型のリーダーを養成する。

(イ) パートナシップミーティング事業

地域における協働化の取組を促進するため、地域振興局・支庁単位で、市町村、地域の自治会、NPO、ボランティア団体等が参加するパートナーシップミーティングを開催し、地域の実情に応じた協働の仕組みづくりのための検討を行う。

今後，研究会の最終報告を受け，県内市町村や地域団体等への積極的な理念普及活動や，条例によるコミュニティ・プラットフォームの構築をはじめ，共生・協働型の地域コミュニティづくりに取り組む市町村に対する支援など，研究会の成果を生かす施策の展開が求められる。



鹿児島県故郷創世塾風景（H20.9.6開催〔第2回〕）

第5章 地域社会へのメッセージ

最終報告書のとりまとめに当たり、研究会から地域社会へのメッセージとして以下を附したい。

1 地域の誇りの再構築

地域活力の低下の根底には、住民自身の地域への愛着の喪失があると一部でいわれるが、その誘因として日本人の道德観・倫理観の喪失があるのではないだろうか。

日本人の道德観・倫理観は、かつて、ムラ社会に不文律として存在していた“世間の掟”によって規定されていた。したがって、地域コミュニティの活力低下に伴う地域社会の崩壊は、住民の道德観・倫理観の崩壊にもつながるのである。

地域コミュニティの再生・創出には、地域への愛着、故郷への思いというものが不可欠であり、「世のため人のため」などといった日本人の持っていた道德観・倫理観、みんなが協力して行う地域社会づくりの価値観を再生させるという視点が求められる。

その一方策として、「あいさつ」の励行がある。あいさつは、人間が幸福であるための根源的な条件であり、自分が承認されているという感覚を持つことができる非常に重要な点でもある。あいさつをきっかけに、誰もが地域にかけがえのない必要な存在となり、地域における役割を果たせるようになるのではないだろうか。

【コラム 挨拶は社会的承認を交換する行為】

道で地域の人に会うと「こんにちは、今日は寒いですね」などと言いかう。「今日は寒い」ということは五感を持っていれば誰でも分かることなのに、我々はそれを言いかう。

その意味とは？実は、ここで交換されているのは情報ではなく、社会的承認を交換しているのだ。「今日は寒い」という事実を知りたいのではなく、「あなたをこの地域に住んでいる大事な人格として私は評価しますよ」ということを言っている。相手も「そうですね」と言って「私もあなたを認めます」というシグナルを送っている。こうやってみんなが安心して地域に暮らしている。こういうものはごく自然な感情の発露であるから、いったん廃れてしまうと再現するのは非常に難しい。これが地域に安心して住めるという第一の条件である。

(名和田委員講演記録から引用)

【コラム 道徳観，倫理観と地域コミュニティ】

日本人の道徳観，倫理観というのは西洋諸国のような宗教観によって決められているというより，ムラ社会の中の掟によって規定されてきた。地域社会の崩壊は，道徳観，倫理観の崩壊につながる。

日本人の道徳観，倫理感が失われた社会では，自治会や集落というものが損なわれかねない。今後も，我々が住んでいる地域の機能を維持させていく必要があるならば，長期的な視点に立ち，道徳観の醸成，倫理観の育成ということも考えた地域づくりが必要なのではないだろうか。

（片桐委員，本田委員発言から）

2 福祉的理念の共有

共生・協働の地域社会づくりは，国・地方を通じた財政危機を背景に，縮小する行政サービスの「穴埋め」と捉えるのではなく，「福祉国家の生き生きした側面」として積極的に考えたい。

共生・協働の地域社会づくりを進めるうえで，ノーマライゼーションという理念こそ，協働の取り組みの中で共有されるべき文化価値ではないだろうか。

協働の取り組みは，様々な地域の課題やサービス提供について，人任せではなく，地域自身が動いていくということであり，その活動を通じて，みんなが他人の幸せというものを我が事のように考えるという文化が，鹿児島県民の平均的文化価値として定着していくことを期待する。

21世紀の成熟した社会を迎え，そのような時代が展望されるが，それを下支えするのが共生・協働型の地域コミュニティではないだろうか。

【コラム ノーマライゼーション】

ノーマライゼーションとは，障害者を特別視するのではなく，一般社会の中で普通の生活が送れるような条件を整えるべきであり，共に生きる社会こそノーマルな社会であるとの考え方。

提唱者のバンク・ミケルセンは，「障害のある人たちに，障害のない人たちと同じ生活条件をつくり出すこと。障害がある人を障害のない人と同じノーマルにすることではなく，人々が普通に生活している条件が障害者に対しノーマルであるようにすること。自分が障害者になったときにしたいことをすること」と述べている。

3 新社会資本の整備・構築

これからの地域社会のあり方を考えていくとき、地域の財産として「近所づきあい」「互助の精神」「近隣の助け合い」「コミュニティ」といった関係資本について、もう一度価値を見出すとともに、その一つ一つをどのように構築し、活用するかということを検討しなければならない。

表5は、地域社会を取り巻く有形、無形の構成要素を示しているが、実に多様であり、これまで行政が一所懸命に整備してきた公共施設などの社会資本は、この表の中のごく一部であることがわかる。我々はこれからの時代、「形のないもの」、特に関係資本、文化資本として分類されている項目に目を向け、その整備・構築に力を尽くしていくべきではないだろうか。

こうした新たな社会資本が豊かな地域には、犯罪が少なく、出生率が高いという報告（内閣府「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」）もあり、地域社会と密接な関係にあることが見出されている。

我々が目指すべき共生・協働の地域社会は、こうした地域社会であるともいえる。

【コラム 地域の資源を生かしたコミュニティづくり】

さつま町では、地域コミュニティ活性化のキーワードに「景観づくり」を掲げている。公民館における重点活動として、地域の魅力を創出する活動など景観を意識した取り組みを推進している。さらに、高齢社会に対応して、公民館という横の連携に、NPOなど町外からの支援や交流による景観・地域づくりを進めている。

（井上委員発言から）

【事例 15 青い光で街の安心・安全を】

鹿児島市真砂本町は、昭和21年から22年にかけてできた住宅街。

約1,300世帯を抱え、日頃から地域の防犯活動に力を入れている真砂本町社会福祉町内会では、2つの青い光で地域の見守り活動を展開している。

一つ目の青い光は、平成17年4月に県内で2例目に結成した青色パトロール隊。もう一つの青い光は、「青色防犯灯」で、平成19年3月には町内会が管理する123基の防犯灯全てを、犯罪発生への減少に効果があるとされる「青色防犯灯」に町内会独自で取り替えた。

表5 地域の財産の分類

	私有のもの		公有のもの 共有のもの	
	個人のもの	公共的なもの		
形あるもの	土地		自然 (山川, 水, 空気, 緑)	自然環境
	所得	企業(生産と労働の場) 所得水準, 失業率		
	住宅	商店, 都市のにぎわい, 町並みの美しさ 鉄道, バス, 病院, 学校, 電力	道路, 上下水道, 学校, 文化会館, 公園, 運動施設	(公共施設 社会資本)
制度		銀行, マスメディア, 電話, 宅配便	教育, 医療, 警察, 司法, 郵便, 保育, 介護, 子育て, 生涯学習などの支援	制度資本
形のないもの	健康	衛生状態		
	友達, 信用	近所づきあい 近隣の助け合い コミュニティー PTA		関係資本
	技能, 学歴, 道徳心, チャレンジ精神, 趣味	教育やスポーツの熱心さ, 伝統行事, 伝統文化, 治安の良さ, 風紀, 地域のイメージ, お国柄 民主主義を支える意識 志の高さ		文化資本

(岡本全勝「新地方自治入門 行政の現在と未来(時事通信社)」より)

おわりに

地方分権の新たな段階として、「自らの地域のことは、自ら決めて行う」という住民自治の充実のための地域内分権の仕組みが大切になっている。生活の場であり、身近な活動の場でもある地域。地域のニーズとそれを実現するための課題認識を共有し、地域の資源を活用しながら必要なサービスを「協働」により提供するだけでなく、身近な事柄についての決定に「参加」する権限が付与されている。そんな自治力をもった地域コミュニティが、これからの地域や一人ひとりの豊かなくらしを支えていくだろう。

共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会では、平成19年5月の設置以来、10回の研究会を開催し、鹿児島県における共生・協働型の地域コミュニティのあり方について議論・意見交換を重ねてきた。

身近なコミュニティの場に「協働」と「参加（意思決定）」の仕組みを構築することは、住民自治の確立につながる大きなテーマであると考え。研究会での検討は、将来の地域内分権体制づくりに向けての布石の一つでもある。

もちろん、枠組みだけをつくってもすぐに地域が活性化する訳はなく、現場における地道な活動の積み重ねの上に進んでいくものである。本研究会では、こうした観点からも地域のリーダーの役割や地域活動への参加の問題、さらには行政のあり方などについても検討を加えた。

この報告書が、行政職員はもちろん、自治会・町内会等の地縁型組織、市民活動団体さらには地域住民の皆さんが、「参加」と「協働」による共生・協働の地域社会と住民自治活動を進めていく際の道標となれば幸いである。

所 収 事 例 一 覧

事例	事 例 名	団 体 名	掲載
1	NPOと地域コミュニティの連携で生まれる地域の活力	NPO法人 プロジェクト南からの潮流 長谷集落（南さつま市）	P.33
2	町内会とともに - 地域課題から生まれたNPO法人 -	NPO法人 地域サポートよしのねぎぼうず	P.33
3	住民のボランティアで集落道路を完成	東白沢公民館（枕崎市）	P.34
4	住民協働による自然観光公園づくり	峰山地区コミュニティ協議会 （薩摩川内市）	P.35
5	ニーズとシーズが一致して実現した連携	柳谷町内会（鹿屋市） Helloさつま（さつま町）	P.36
6	行政に頼らない自主財源を活用した地域づくり	柳谷町内会（鹿屋市）	P.37
7	かごしま共生・協働サポート融資	鹿児島県	P.38
8	地域協働推進事業（県事業）について	鹿児島県	P.42
9	黒子として地域づくりをサポート - 地域担当職員制度 -	志布志市，旧大口市，西之表市， さつま町など	P.47
10	地域と行政のそれぞれの役割を生かした リーダー養成塾	柳谷町内会（鹿屋市） 鹿児島県	P.48
11	とちぎコミュニティファンド	栃木県	P.49
12	北海道民による道民のための市民活動支援金融システム	NPOバンク事業組合 NPO法人北海道NPOバンク	P.50
13	宮崎市地域コミュニティ税	宮崎市	P.50
14	千葉県市川市1%支援制度	市川市	P.50
15	青い光で街の安心・安全を	真砂本町社会福祉町内会 （鹿児島市）	P.60

共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会 委員名簿

(敬称略, 50音順)

氏 名	職 名	備 考
いのうえしょうぞう 井上 章三	さつま町長	
かたぎりしずこ 片桐 資津子	鹿児島大学法文学部経済情報学科准教授	
たつむらよしやす 辰村 吉康	志学館大学学長 (兼)鹿児島女子短期大学学長	会 長
とよしげてつろう 豊重 哲郎	鹿屋市柳谷町内会長	
ながやまけいこ 永山 恵子	特定非営利活動法人 地域サポートよしのねぎぼうず理事長	
なわたよしひこ 名和田 是彦	法政大学法学部政治学科教授	
ほんだしゅういち 本田 修一	志布志市長	会長代行

共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会 開催実績

	開催日	議 論 内 容
第 1 回	H 19 年 6 月 6 日	- 研究会の設置・開催にあたって - 事務局報告 地域コミュニティを巡る現状等について - 研究会の進め方と検討の視点について - 名和田委員講話 協働による地域づくり ・協働とはどんなことか ・県外事例にみる協働の試み
第 2 回	8 月 27 日 ～ 28 日	- 現地事例調査 - 志布志市 ふるさとづくり委員会事業の取り組み - 鹿屋市 柳谷町内会の行政に頼らない地域づくり - 事務局説明 共生・協働の地域社会づくりの意義・考え方 地域コミュニティ調査結果の概要について - 井上委員報告 さつま町の地域コミュニティの現状と課題 - 本田委員報告 志布志市の地域コミュニティの現状と課題 - 豊重委員報告 行政に頼らない地域づくり - 名和田委員報告 地域コミュニティの現状・課題・今後のあり方 - 地域コミュニティの役割・機能、活性化方策について
第 3 回	11 月 9 日	- 名和田委員講演会 「協働の今日的意義とこれからの地域コミュニティ」 - 片桐委員報告 これからの家族と地域コミュニティのあり方 - 永山委員報告 NPO 法人と地域との連携による地域福祉活動 - 武田真砂本町社会福祉町内会長報告（ゲストスピーカー） 都市的地域の町内会活動の現状と課題について - 地域の活力を引き出す工夫について ・地域コミュニティ活動への住民参加 ・地域コミュニティ活性化の人づくり ・行政関与のあり方
第 4 回	H 20 年 2 月 1 日	- 地域の活力を引き出す工夫 ・活動資金のあり方 ・地域コミュニティの連携、プラットフォームの構築 - 地域における意思決定の問題について意見交換 ・自治的コミュニティの形成 - 中間とりまとめの考え方について
第 5 回	3 月 28 日	- 中間とりまとめ案について - 平成 20 年度研究会の進め方について

	開催日	議 論 内 容
第 6 回	H 20 年 5 月 22 日	○ 事務局報告 中間とりまとめの公表について ○ 名和田委員報告 身近な住民自治の充実の仕組みについて ○ 地域における意思決定の問題について意見交換 ・ 参加と協働を担保する制度的仕組みについて
第 7 回	7 月 17 日	○ 名和田委員報告 「意思決定」問題に関するメモ ○ 地域における意思決定の問題について ・ 地域での意思決定の意義と必要性について ・ コミュニティ・プラットフォーム 5 類型の特徴と評価 ・ 条例によるコミュニティ・プラットフォームの検討 ○ 公民館について（教育庁社会教育課） ○ 事務局報告 地域の諸団体の現況について これからの進め方について
第 8 回	9 月 5 日	○ 自治基本条例と共生・協働型コミュニティづくりについて ○ 県と市町村との役割分担について ○ 活動資金のあり方について ○ 最終報告書の構成（案）について
第 9 回	10 月 9 日	○ 最終報告書案（たたき台）についての検討
第 10 回	11 月 7 日	○ 最終報告書案（第 3 稿）についての検討 ○ 今後のとりまとめ・公表までのスケジュールについて ○ 最終報告書の取り扱いについて



共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会設置要綱

（設置）

第1条 鹿児島における共生・協働による活力ある地域社会づくりを推進するため、共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

（協議事項）

第2条 研究会は、次に掲げる事項について協議・検討を行う。

- （1）共生・協働の地域社会づくりの推進について
- （2）これからの地域コミュニティのあり方と活性化方策について
- （3）その他必要と認められる事項

（組織）

第3条 研究会は、委員7名程度で組織する。

2 委員は、次に掲げる者のうちから、知事が委嘱する。

- （1）学識経験を有する者
- （2）市町村の関係者
- （3）自治会及びNPOの関係者
- （4）その他知事が必要と認めるもの

（任期）

第4条 委員の任期は、委嘱の日から2年とする。

2 委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

（会長）

第5条 研究会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は研究会を代表し、会務を総括する。

3 会長に事故あるとき、又は会長が欠けたときには、会長があらかじめ指名する委員がその職務を代行する。

（会議）

第6条 研究会の会議は、会長が招集し、会長が座長となる。

2 会長は、必要があると認めるときは、研究会に委員以外の者の出席を求め、意見を聞くことができる。

(幹事会)

第 7 条 研究会の協議・検討を補助するため，別表に掲げる職にある者をもって組織する幹事会を設置する。

2 幹事会は，会長が指示した事項についての調査・検討結果を研究会に報告する。

3 幹事会には，必要に応じて，別表に掲げる職にある者以外を加えることができる。

(庶務)

第 8 条 研究会の庶務は，総務部市町村課共生・協働推進室において処理する。

(雑則)

第 9 条 この要綱に定めるもののほか，研究会に関し必要な事項は，会長が定める。

附 則

この要綱は，平成 19 年 5 月 15 日から施行する。

別表 (第 7 条関係)

総 務 部	共生・協働推進室長
企 画 部	地域政策課長
環 境 生 活 部	生活・文化課長
保 健 福 祉 部	社会福祉課長
農 政 部	農村振興課長
教 育 庁	社会教育課長

共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会 報告書

共生・協働の地域社会と自治の充実をめざして

～コミュニティにおける協働と参加（意思決定）の仕組みづくり～

問い合わせ先

鹿児島県 総務部 市町村課 共生・協働推進室

〒890-8577 鹿児島市鴨池新町10番1号



0 9 9 - 2 8 6 - 2 2 4 1



0 9 9 - 2 8 6 - 5 5 1 6



kyodo@pref.kagoshima.lg.jp