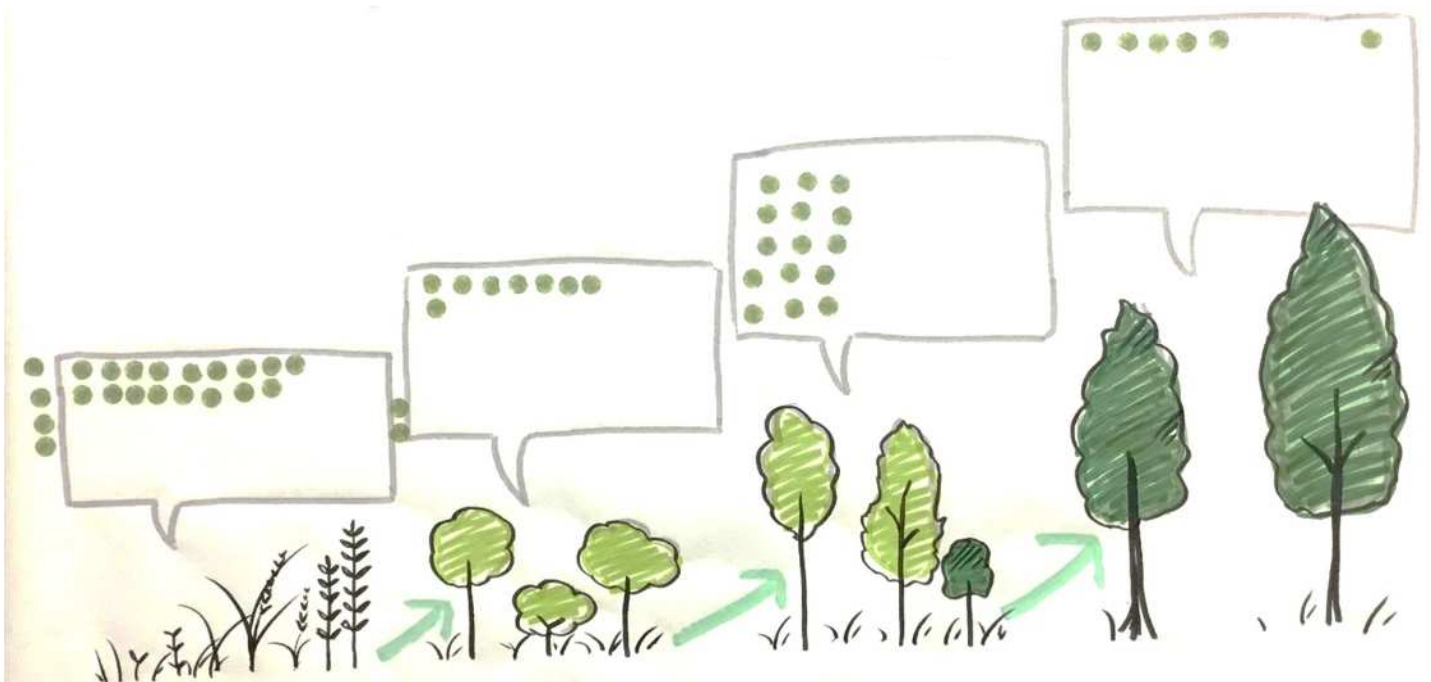


〔共生・協働の地域社会づくり〕

地域コミュニティ づくりガイド

— 自立から協働へ —



令和元年 5月

鹿児島県暮らし共生協働課
(監修) 山浦陽一 大分大学准教授

地域と行政の関係、 上手くいっていますか？

- ① 公民館長や自治会長から、業務過多の訴えを聞く
- ② 住民と職員のコミュニケーションが希薄化している
- ③ 自治会加入率低下が課題になっている
- ④ 各種施策の受け皿となる組織が地域にない
- ⑤ 人員、予算が足りず、必要な施策を十分実施できない
- ⑥ 地域との「協働」を掲げているが、実践が伴っていない



ひとつでも当てはまったら、
「コミプラ」を考えてみませんか？

まだコミュニティプラットフォーム（コミプラ）のない市町村へのアンケートでは、上記の①から⑥、すべての項目で半分以上の方が○をつけました（2019年2月7日・「共生・協働推進かごしま自治体ネットワーク」研修会にて実施。回答者13人。各質問に対し○をつけた方の人数①7人、②7人、③9人、④8人、⑤11人、⑥10人）。

目 次

| | |
|---------------------------|-----|
| コミプラって何？－4つのポイント－ | 3頁 |
| コミプラって自治会・公民館と何が違うの？ | 4頁 |
| なんでコミプラって必要なの？ | 5頁 |
| コミプラって、どれくらいあるの？ | 6頁 |
| コミプラってどうやってつくるの？ | 7頁 |
| 推進準備期－庁内の合意形成と支援体制整備－ | 8頁 |
| 理解醸成期－地域での現状共有と問題提起－ | 9頁 |
| 組織設立期－組織・人材・活動についての丁寧な議論－ | 10頁 |
| 持続発展期－自立から協働へ－ | 11頁 |
| おわりに | 12頁 |

このガイドブックのコンセプト

このガイドブックは、コミュニティプラットフォーム（コミプラ）に取り組む行政、地域の皆さんに向けて作成しました。特にコミプラに**これから取り組もう**とする**行政の担当者**の方を意識しています。「周りの市で取り組みが進んでいる」、「上司から準備をするようにいわれているが、何からはじめれば良いかわからない」という担当の方に是非手に取っていただきたいと思っています。



このガイドブックでは、そもそもコミプラとは何なのか、なぜコミプラが必要なのかなど、コミプラを**推進するに当たっての前提条件**を中心に解説します。それ以降のステップについては、改訂版で加筆していく予定です。

なお、コミプラは地域の実情に応じて、**色々な形やプロセス**があり得ます。このガイドブックでは、鹿児島県内、さらに全国の様々な事例、データから一般的、平均的なコミプラの姿を紹介しています。ですので、すべての地域にあてはまる正解を示しているわけではありません。このガイドブックを参考、ヒントにして、皆さんの地域ならではのコミプラを作っていただければと思います。

1. コミプラって何？ -4つのポイント-

コミプラとは、①みんなで、②色々な課題を、③話し合いを踏まえて、④行政等と協働しながら、解決する組織です。以下4つのポイントについて解説します。

①みんなで

コミプラには、小学校区等の一定のエリア内の個人や組織が参加します。行政は、地域を代表する組織として、条例や協定等でコミプラの正統性、地域代表性を担保します。

(旧)小学校区単位
でコミプラを形成 **63.5%**

コミプラについての**条例**
もしくは**要綱**のある市町村 **43.1%**

②いろいろな課題を

コミプラは、ひとつのテーマ、活動ではなく、福祉、教育、防災、産業等、様々な課題に総合的に取り組みます。分野ごとに関係者が集まる部会制を取るケースが一般的です。

1組織当たり
活動分野数
4.5分野

| | | | | |
|-------------------------|--------|-------|--------|-------|
| 実施している 組織の多い 活動分野 | 地域イベント | 62.5% | 声かけ見守り | 40.9% |
| | 広報紙発行 | 58.6% | 体験交流 | 33.0% |
| | 防災訓練 | 52.2% | 地域研究学習 | 32.4% |
| | 高齢者交流 | 49.7% | 施設管理 | 26.6% |

③話し合いを踏まえて

コミプラは、地域の将来ビジョンとその実現のための活動計画を策定し、それに基づき活動します。アンケートやワークショップを行い、住民の総意としての計画をまとめます。

「**地域のビジョン**や地域
運営の方針を策定している」 **63.0%**

④行政等と協働で

コミプラは、行政等とそれぞれの得意分野をいかして、課題解決に取り組みます。行政にはコミプラの形成、発展のための伴走型の支援と、コミプラとの協働のための仕組みづくりが求められます。

市役所にとってコミプラは「**対等な立場**で
地域課題を決定し実行していく**パートナー**」 **81.9%**



2. 自治会・公民館と何が違うの？ - コミプラの特徴 -

コミプラも、既存の自治会や公民館も、地域住民による組織ですが、どこが違うのでしょうか。コミプラの4つの特徴、①みんなで、②いろいろな課題を、③話し合いを踏まえて、④行政等と協働しながら、に沿って説明します。

①みんなで - 多様な主体の参画 -

自治会は、壮年男性中心で運営され、公民館は当て職で運営されている地域が多い。



コミプラは、自治会、公民館等の既存の組織が参加しつつも、個人の主体性や自由意志を重視した運営を導入。若者、女性、移住者、出身者など、**多様な主体が参画**。

②いろいろな課題を - 地域内での連携・相乗効果 -

自治会は、総合的な役割を担うが、エリアが小さい。公民館、消防団、PTA、老人クラブなどは、特定の目的、メンバーで活動。消防団と防災士など、近い分野でも連携が進んでいないケースも。



コミプラは、分野ごとの部会での連携に加え、福祉と防災、教育と産業など、部会を超えた取り組みが可能に。地域内での**連携・相乗効果が期待**。

③話し合いを踏まえて - 新しい課題・早い変化への対応 -

自治会や公民館は、前例踏襲的な活動を前提とした運営の仕組みで、運営のルールが明文化されていないケースも。



コミプラは、設立時だけでなく、定期的に活動計画を策定し検証も。活動内容や組織運営の見直しを行い、**新しい課題にも柔軟に対応**。

④行政等と協働で - 外部との連携強化 -

自治会や公民館の要望に対し、行政が予算付け・条例等を整備するという関係。



コミプラは、自ら課題解決も担う。行政は交付金や施設等の支援だけでなく、協働のパートナーとして、ともに各種事業を進める。

以上のように、「新しい主体の参画」、「地域内での連携・相乗効果」、「新しい課題、早い変化への対応と検証」、「外部との連携強化」の4つがコミプラの強みと言えます。なお鹿児島県では、従来からある公民館でも、これらのコミプラの性格を持って、活発に活動しているケースが多数あります。

3. なんでコミプラって必要なの？ -コミプラの背景-

コミプラはなぜ必要なのでしょう。これまでの地域運営の仕組みにはどんな課題があるのでしょうか。実は、この間に上手く答えられないまま、取り組みが始まっていることもあります。まず、コミプラがない、ある市の地域運営の現状を紹介します。

(1) 既存の地域組織の現状 -コミプラのないA市の場合-

- ・自治会：役員の成り手不足、加入率の低下、解散
- ・公民館：各種団体事務・窓口機能に忙殺、社会教育、生涯学習は手薄
- ・地区社協：当て職、活動のマンネリ化、「生活支援体制整備事業」への対応困難
- ・市役所支所：人員・予算削減の中での既存業務への対応で手一杯
- ・市役所全体：縦割りで、各課が地域と個別に非効率なやり取り

自治会、公民館、市役所等、地域運営にかかわる組織、団体は様々な課題を抱えています。それらをコミプラの4つの特徴を意識して改めて整理すると、次のようにまとめられます。

(2) これまでの地域運営の仕組みの課題

- ・持ち回り、当て職、動員による人員確保の限界、壮年男性中心の運営による人材の偏り
- ・縦割りの活動、似た組織の並存、連携不足
- ・前例踏襲的な運営で、既存事業の見直し、新規事業への対応困難
- ・地域の行政依存と行政側の人員、予算の削減のギャップ拡大

人口減少や、高齢化、価値観・生活スタイルの変化もあり、既存の仕組みの修正、強化だけでは対応できないものも多いのではないのでしょうか。コミプラには、これらの課題の克服が期待されています。



(3) コミプラの役割と成果

では、コミプラはそれらの期待に応えられるのでしょうか。コミプラのある市町村の担当者は、コミプラの役割や成果について以下のように感じています。コミプラが先に見た4つの特徴を生かして、成果を挙げていることが分かります。

| | |
|---------------------------------------------|-------|
| 地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかった課題に取り組むことができるようになった | 77.1% |
| 地域コミュニティの活動がやりやすくなった | 57.7% |
| 地域内の新しい人材の発掘・育成につながった | 39.9% |
| 地域の声が行政の施策に反映されやすくなった | 28.4% |

4. コミプラってどれくらいあるの？ - コミプラの広がり -

全国でコミプラの設立が進んでいます。総務省調査によると、2018年現在、コミプラは、全国で710市町村、4,785組織あります。全国で小学校の数が約2万校ですので、単純計算では2割強の地域にコミプラがあることとなります。鹿児島県にも260組織あるとされ、この数は全国3位です。

小学校区の23.5%(全国のコミプラ数4,787/全国の小学校数20,095)

コミプラの設立は、都市部、農村部問わず進んでいます。都道府県別に見ると、全国で一番組織が多いのは大阪府です。ただし、全国的に見ると、中国地方、四国地方での設立割合が高くなっています。これは人口減少や市町村合併の影響があると考えられます。

ブロック別コミプラのある市町村割合
全国41.3% 中国地方63.2% 鹿児島県55.8%

コミプラの数は年々増えていますが、これは新設分と、これまでもあったものが改めてコミプラとして認識された分があります。そして、まだコミプラのない市町村でも、85%がその必要性を認識しており、その数は今後も増えていくものと予想されます。

3年間コミプラ増加率 2.8倍 (2015年1,680→2018年4,787)

コミプラは、政府の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の重要業績評価指標（KPI）にもなっており、2020年までに5,000組織の設立を目指すこととされ、以下の交付税措置をはじめ、様々な支援策が講じられています。

普通交付税：コミプラの**日常的な運営支援**のための経費

特別交付税：①**ファシリテーター招聘、視察、事務所開設**経費等、コミプラの形成に必要な経費

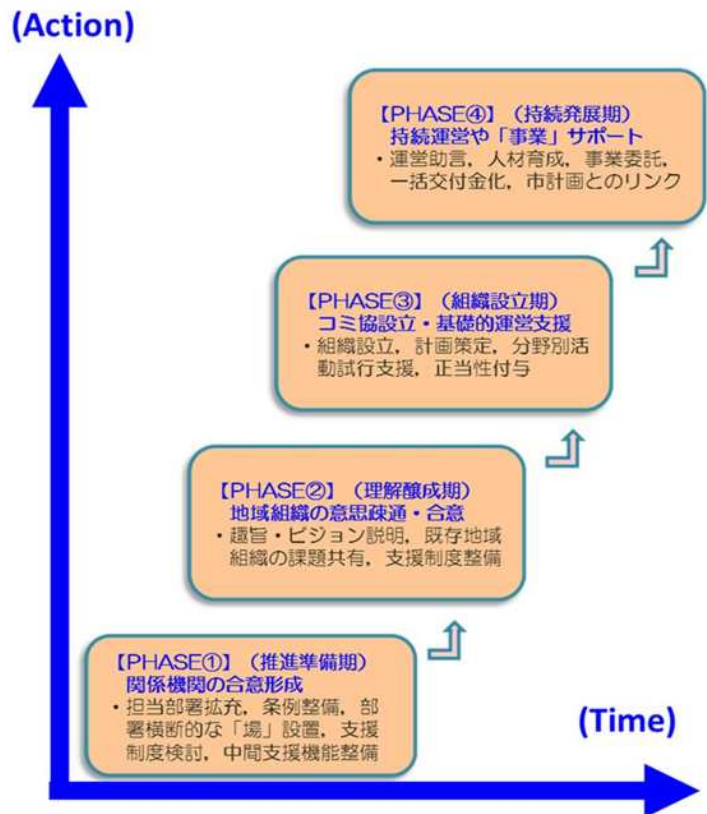
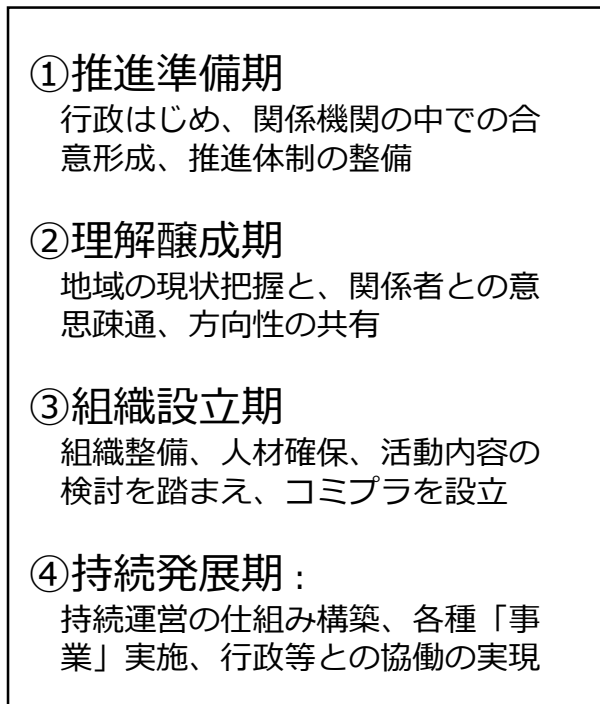
②コミプラの**収益事業の起業**や**組織運営ノウハウ**習得支援の経費

以上のように、コミプラは、地域再生のプラットフォームとして、全国各地で設立されており、政府もそのための支援を拡充しています。

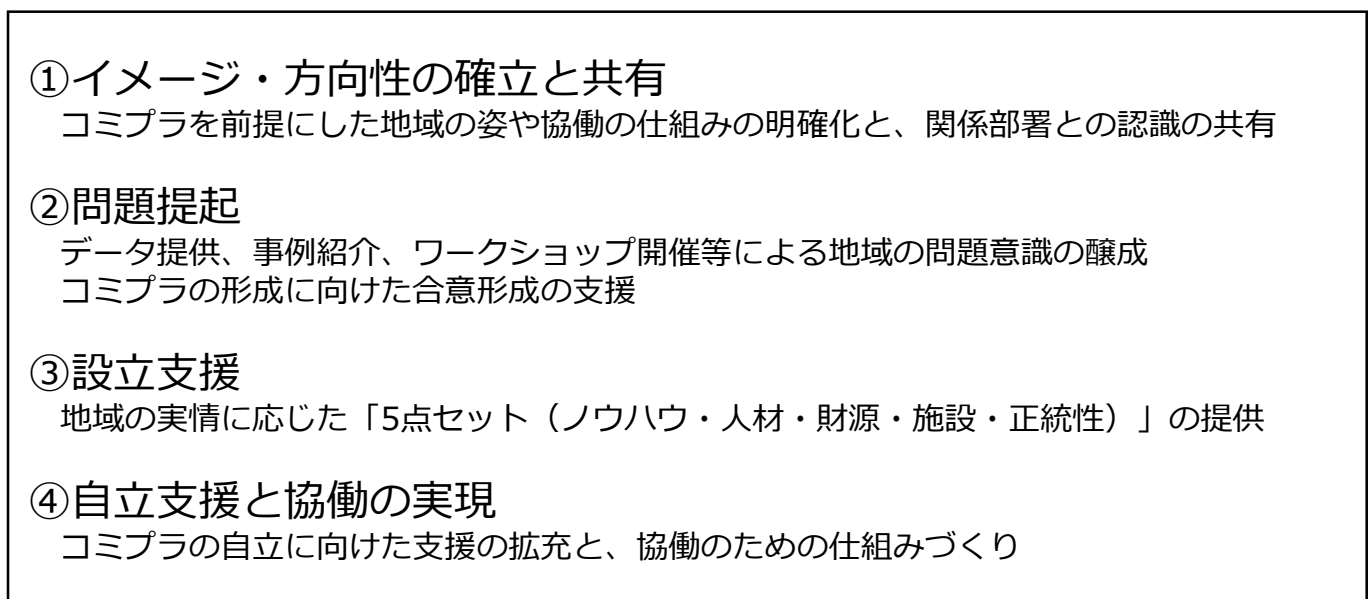
他方で、人口の多い「団塊の世代」が70歳前後となり、地域活動に熱心に取り組める年代であることも重要です。逆に言えば、今を逃すと、人材が足りず、上手く立ち上げができない可能性も出てきますので、人口構成や、地域リーダー、中心メンバーの顔ぶれにも注意が必要です。

5. コミプラってどうつくるの？ - 4つの段階と行政の役割 -

コミプラの設立・発展は、以下の4つの段階に整理できます。



行政の担当部署には、4つの段階ごとに、次の役割が期待されます。



次のページ以降、各段階の地域と行政の取り組みを解説します。

6. 推進準備期 – 庁内の合意形成と支援体制整備 –

コミプラの推進の最初の取り組みとして、行政内部での合意形成と支援体制の整備が必要です。期間としては**半年から1年**程度かけるケースが多いようです。以下の3つのステップに加え、可能であれば（4）の**条例等の整備**や、**中間支援者（組織）の確保**が期待されます。

（1）担当部署拡充 – ステップ1 –

- ・ 行政内部の担当部署を拡充（専任の担当者の配置、係設置等）
- ・ 庁内の合意形成準備のための情報収集、視察等の実施

（2）横断的な「場」の設置と方向性の明確化・共有 – ステップ2 –

- ・ 庁内の合意形成のため、部署横断的な「場」を設置
- ・ 各部署と地域の関係や、そこでの課題を共有
- ・ 地域に対する共通認識をベースに、コミプラのエリアや組織図、コミプラと行政の関係についてのイメージと、それに至るプロセスの大枠を明確化

※取り組みのヒント

- ・ 「場」の運営には、各部署の利害調整のため、大学やシンクタンク、県庁など外部人材の活用が有効。
- ・ 短期間で全域に整備するパターンと、年に数地区ずつ、徐々に進めるパターンに大別。双方のメリット、デメリットを理解し、方向性を検討。



（3）支援制度等の整備 – ステップ3 –

- ・ 担当部署で、コミプラ支援の「5点セット（設立・運営ノウハウ、人材、財源、施設、正統性）」の内容を検討
- ・ 関係部署を交えた「場」で、支援内容の財源や類似制度との調整について検討

（4）条例整備・中間支援者整備 – 可能なら取り組みたいこと –

- ・ 取り組みを安定的、中長期的に進めるために、「自治基本条例」「協働のまちづくり条例」などの根拠法令や要綱等を整備
- ・ 地域住民と行政の中間に入り、中立的な立場で、次ページ以降のプロセスの中心的な役割を担う「中間支援者」について検討・整備

※取り組みのヒント

- ・ 条例等の整備は、コミプラ形成と同時並行で進めるケースも多い。
- ・ 中間支援者としては、中立的な立場、コミプラについての専門的な知識、ワークショップ運営等のノウハウ・スキルが必要。
- ・ 中間支援者は、そのための専門の組織を立ち上げるケースに加え、大学や、地域づくり系のNPO等への委託、行政職員や集落支援員、地域住民が担うケースも。

7. 理解醸成期 – 地域での現状共有と問題提起 –

2つ目の取り組みとして、説明会や、地域の現状共有、機運醸成が必要です。各地域の中で理解を広げ、コミプラ設立に向けた準備会の設立を目指します。期間としては2-3ヶ月で行う場合もありますが、概ね**半年程度**をかけるとその後がスムーズです。

(1) 方向性・イメージの広報・周知 – ステップ1 –

- ・行政で検討したコミプラのイメージや、支援内容について、自治会や公民館組織の連合会等での説明会・意見交換会を、行政として実施
- ・行政の広報紙やコミュニティFM等での、一般住民への情報発信

(2) 「考える会」の設置と現状共有 – ステップ2 –

- ・自治会、公民館、地区社協、消防団、PTA、老人クラブ等、関係組織代表者・被推薦者による「地域を考える会」を、行政からの働きかけで設立
- ・住民アンケートや、関係組織団体へのヒアリングによる現状把握
- ・把握したデータと行政の統計情報を合わせて、現状を分析し、問題意識の共有
- ・考える会の存在や、議論の内容について、メンバーの所属組織での報告や、チラシの作成、回覧等で情報発信し住民に周知

※取り組みのヒント

- ・コミプラの正統性や総合性を意識して、地域内の各種組織に、行政から参加を依頼
- ・議論の活性化、役員の負担軽減のため、各組織の代表者ではなく、組織内で意欲、能力のあるメンバーの推薦を依頼するのも有効
- ・現状把握は、郵送や自治会長による配布回収だけでなく、面談、訪問調査やフィールドワークを取り入れると、考える会メンバーの問題意識、当事者意識が深まる
- ・関係組織代表者、世帯主だけでなく、子ども、若者、女性、高齢者、移住者、出身者等多様な関係者の声を集めることが重要

(3) コミプラ「準備会」の設置 – ステップ3 –

- ・議論をまとめ、コミプラの必要性、推進について判断
- ・（「推進」の場合）決定を周知するとともに、コミプラ設立に向けた「設立準備会」を設置

※取り組みのヒント

- ・行政の役割はあくまで「問題提起」であり、住民の主体性を重視しましょう。過度な議論の省略や、結論の誘導は、その後の住民の「やらされ感」や主体性の低さに繋がる可能性があるので注意。
- ・「考える会」は行政が事務局を担っても、準備会からは出来る限り地域側に事務局担当者確保。



8. 組織設立期 – 組織・人材・活動についての丁寧な議論 –

3つ目はいよいよコミプラの形成です。先に見たコミプラの4つの定義のうちの最初の3つ、「みんなで」、「色々なことを」、「話し合いを踏まえて」、を意識して組織を形成しましょう。準備会の設立から設立総会までの期間ですが、公民館等、母体となる組織がある場合は3-4ヶ月でも可能かもしれません。ゼロから作る場合は**最低半年間、月に2-3回**は集まるなど、しっかりと時間をかけた方が良いでしょう。

(1) 組織・活動案の検討 – ステップ1 –

- ・ 会員、部会、役員会、事務局といった組織の基本構造の決定
- ・ 人材確保の仕組みの構築
- ・ 部会ごとの当面の活動内容の検討

※取り組みのヒント

- ・ 検討にあたっては、通常の会議形式でなく、積極的にワークショップを。
- ・ コミプラの会員は、全住民とするか、関係組織もしくは関係組織の代表者の集まりとするかの大きく2つに大別。農村部では前者、都市部では後者が多い傾向。
- ・ 部会は、福祉、教育、防災、文化、環境、産業等から4つ前後とするのが一般的。ただし小さい地区では部会を設けず、全体で取り組むケースも。
- ・ 部会員は若手、女性、移住者枠や、個人の推薦の仕組みもあると良い。
- ・ 役員会は自治会長をはじめ「長」の集まりとし、地域代表性を担保。
- ・ 活動内容は、イベント中心よりも地域の課題解決を意識。
- ・ 新規の活動だけでなく、既存活動の見直し、さらには組織の再編も期待。
- ・ 組織図等の叩き台を示す場合は、複数の案を準備し、議論を促す。
- ・ 行政は、可能なら設立プロセスにおける先進地視察や研修会、会議、事務局人件費等の費用の助成事業を整備。

(2) 組織の設立 – ステップ2 –

- ・ 設立総会の開催

※取り組みのヒント

- ・ 設立総会には市長や市議会議長なども出席し、市の広報紙にも紹介するなど、市役所としての承認、支援の姿勢を明確に。

(3) 計画策定・協定締結・認定証交付 – 可能なら取り組みたいこと –

- ・ 現状分析や、組織図、活動計画を「まちづくり計画書」として整理・配布
- ・ 市役所とコミプラで協定を結ぶ、コミプラを地域の代表組織として認定するなどして、市役所が支援する正統性を付与

※取り組みのヒント

- ・ 計画書は、設立から1-2年経過し、当面の活動が安定してから策定するケースも

9. 持続発展期 – 自立支援から協働へ –

コミプラは設立後も活動の活発化や運営の自立に向けて、様々な支援を必要とします。ところが設立まで熱心なサポートをしていた行政も、設立後の自立のための支援が十分でないケースが少なくありません。

また、コミプラ形成の目的は、地域活動の活発化だけではなく、行政の協働のパートナーの育成としているケースが多いと思います。そのために必要な取り組みを紹介します。

(1) 自立に向けた支援 – ステップ1 –

- ・管内のコミプラが一同に会し交流、情報交換する報告会の開催、協議会の設置
- ・事務局や部会、役員会の運営、計画した活動の実践方法等、自立化のための助言
- ・活動活発化、組織運営円滑化、人材育成等をテーマにした研修会開催
- ・指定管理、市道管理、水道検診、ふるさと納税等、コミプラの自主財源確保支援
- ・活動の財源は補助金・委託事業から徐々に交付金へ
- ・経済事業が活発になってきたら、当該部門の法人化も奨励

※取り組みのヒント

- ・管内のコミプラが一同に集まる会と別に、市役所（本庁・支所）担当者による定期的な訪問が重要、必要に応じて福祉、教育、防災等の担当者も同行。
- ・視察、研修のテーマは、個別の「活動」だけでなく、組織の「運営」や「人材育成」を重視したものも実施。
- ・財政支援は、当初から交付金とすると、イベント実施やハード整備に偏るなどの弊害も。活動・運営の進度に合わせ、徐々に裁量を大きく。
- ・基礎的な活動、運営の財源として各コミプラ一律の交付金と別に、さらに活動を発展させるための競争的資金制度の整備も有効。

(2) 協働の確立 – ステップ2 –

- ・コミプラと市役所で地域課題の設定、解決を進める「円卓会議」の設置
- ・コミプラのメンバーと市役所職員の合同研修会の実施
- ・コミプラの計画と市の総合計画とのリンク

※取り組みのヒント

- ・円卓会議は極力原案、叩き台等は作らず、両者がゼロから一緒に、ワークショップ形式で検討。
- ・合同研修は、若手職員と若手部会員、中堅職員と事務局長など、いくつかのレベルでの実施が有効。
- ・コミプラの計画と市の総合計画の開始年次を揃えると、リンクが容易に。



10. おわりに

このガイドブックでは、コミプラの必要性を確認するとともに、形成のプロセスを段階ごとに説明してきました。

表紙の絵は、2019年2月9日の「共生・協働推進かごしま自治体ネットワーク」研修会で、アラワスの関美穂子さんが作成した「ビジュアルチェックイン」です。研修会参加者（主に各市町村でコミプラ支援の担当者）が、自分が関わる地域のコミプラがどの段階にあるのかを、丸いシールで表現したものです。左から右に行くに従い、活動が発展します。

これをみると、鹿児島県内のコミプラは様々な段階にあることが分かります。その中では、一番左にシールを張った方が多く、これからコミプラの形成に取り組む地域も少なくないことが分かります。

このガイドブックの活用を通して、コミプラの形成と自立、そして行政等との協働が進み、左から右に移る市町村が増え、豊かな森となることが期待されます。

なおコミプラは、地域の性格に応じて様々な形があり得ます。このガイドブックだけでは解決できない様々な課題が出てくると思います。鹿児島県くらし共生協働課では、現場の皆さんの声を踏まえて、今後もこのガイドブックの修正、加筆を行うとともに、アドバイザーの派遣をはじめ、様々なサポートを行っていきます。是非、お気軽にご相談下さい！



このガイドブックのコミプラについてのデータは、総務省『平成30年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書』からの引用です。6頁の小学校数は文部科学省『文部科学統計要覧（平成30年度）』から引用しました。