

平成 19 年 10 月 10 日

流山市長 井崎 義治 様

流山市コミュニティ審議会  
会長 相川 征治

**新たなコミュニティ形成を図る対応策について（答申）**

平成 17 年 12 月 15 日付けで、「新たなコミュニティ形成を図る対応策について（1）八木南地区モデルコミュニティ事業の総括について（2）コミュニティ形成を図る対応策について」の諮問がありましたが、3つのワーキングチームを設けるなどして、種々調査し、慎重に審議を重ねた結果、以下の通り答申します。

なお、八木南地区モデルコミュニティ事業については、本年3月に中間報告をしましたが、今後の対応策部分については、本答申に含めました。

## 目 次

- 1 はじめに
- 2 新たな地域コミュニティ形成の対応策
  - ( 1 ) 地域まちづくり協議会の設置
  - ( 2 ) 全市コミュニティ推進会議の設置
  - ( 3 ) 構成団体（特に自治会）の活性化
    - ア 自由に参加出来る組織（専門委員会、専門部会などの活用）
    - イ 魅力ある活動の企画実行
    - ウ 加入率の向上策
    - エ 情報の提供と交換
  - ( 4 ) 人材（特にコミュニティリーダー）の育成
  - ( 5 ) 地域コミュニティ活動拠点・場の確保
  - ( 6 ) 行政の改革
- 3 新規開発地域のコミュニティ形成
- 4 八木南地区の今後の対応策
- 5 おわりに

## 1 はじめに

流山市では、昭和46年に旧自治省からモデルコミュニティ事業の一つとして、八木南地区が選ばれ、様々な実績を積み重ね成果をあげてきた。昭和59年から平成2年頃にかけて、「全市コミュニティ」を合言葉に、市政全般が推進され、又住民による小学校区単位のコミュニティ活動が行われた（別紙1）。

しかし、急激な少子高齢化や地方分権など環境の変化に伴い、地域社会の問題解決力が益々求められているなかで、地域コミュニティ活動の中心となっている自治会のパワーが平均的には低下している。一方NPOなどの自治会以外のコミュニティ活動の担い手が登場し、急速に活発化している。更には、地域貢献を目指す隠れた人材も多数存在しているなかで、自治会の活性化を図るとともに、NPOはじめ多様な組織などとの協働の必要性が増している。

流山市ではつくばエクスプレス沿線地区などの区画整理事業が進んでいることから、人口増加に向かいつつあり、新たなコミュニティ形成が求められている。

コミュニティと地域コミュニティについては、いろいろな定義がある（別紙2）。市長からの諮問におけるコミュニティは、本答申書で定義する「地域コミュニティ」と同じものと理解し、本審議会では、「新たな地域コミュニティ形成に関する対応策について」として答申する。

本審議会では、地域コミュニティを、「地域において、人々の交流・ふれあいを通し、豊かな生活を送ることを目的として、地域の課題に取り組む人や組織の自主的で多様なつながり」と定義したが、その活動内容は、地域社会における生活や諸活動全般にわたり、流山市行政組織でもほとんどの部門が関与する程幅広い。コミュニティに影響する要因（別紙3）を考慮すると、一番の基礎となる近隣の人と人とのふれあいを再構築・強化し、これをベースとして、福祉、安心安全、青少年育成、環境保全など地域の重要課題を小学校区のようなより広い地域で自律的に解決していく新たな組織づくりが必要である。

本答申は市長の諮問に答えるとともに広く市民に呼びかけるものである。今後、提案する対応策が流山市総合計画などに位置付けられて、流山市民と流山市行政による協働により着実に実行され、21世紀における住んで良かった流山市づくりの一助になることを期待する。

## 2 新たな地域コミュニティ形成の対応策

今後の流山市の新たな地域コミュニティ形成の中心的課題は、「地域まちづくり協議会（仮称）の設置」である。

### （1） 地域まちづくり協議会の設置

地域内の課題の解決や事業を行うために、地域内のあらゆる組織、個人が参加できる仕組み、すなわち地域関係者のパワーを結集し、地域の課題解決能力をアップさせる地域まちづくり協議会（以下「地域協議会」という。）の設置を提言する。

特に、自治会とNPOその他の団体、個人が協働できる形が重要であり、又、行政とも協働の体制とする。

先進的な都市の事例では、ある一定以上の組織化が進んだ場合には、各組織の同意を得て、従来の補助金などはまとめて、地域協議会に一括交付（プラスアルファも含め）する形がある。地域協議会の意思決定により地域の課題解決にあてることが、将来の一つの目標である。

自治会などの地縁団体やボランティア・市民活動団体、企業や個々の住民などが集まり、地域のまちづくりについて話し合う場となる連携組織としての地域協議会は、共通の絆が生まれる小学校区を概ね地域区分とすることにより、規模的にも適切なエリアになると考えられる。ただし、面積・人口その他の事情により例外もあり得る。

地域協議会では、個人、団体などが対等の立場で協働し、地域のふれあいを深め、地域の諸問題を自立的に解決し、より良い生活環境・地域社会の構築を目指すものである。

既存の自治会連合会などは地域協議会の母体となるのが望ましい。

地域コミュニティ活動は前述のように多岐にわたっているが、その地域ごとに重要性、優先順位は異なって当然であり、住民などが自ら地域を観察し、課題を見つけ、解決策を考え、自ら解決できるところは自ら解決を目指す、いわば地域コミュニティの自律経営を行うための地域協議会という形である。

地域協議会の組織形態は地域の実情に合わせて自らが考えることであるが、いくつかのモデルを示す（別紙４）。

地域協議会の運営（役員選出、意思決定も含む）は、民主的に行われることが必要である。自主的で透明性ある事業計画立案・予算作成・計画実施が住民などに公開され、いつでも参加できる権利が担保され、そのことにより参加意識の高揚が図られる。

活動を通じて、自らの努力・参加により地域コミュニティが良くなるという、やって良かったという参加の実感が得られることが重要である。

地域における小さな課題を解決するとともに成功体験を積み重ね、逐次より大きな地域課題を解決していけば、地域の住民自治を担えるレベルまで成長することができよう。地域コミュニティ活動の核は、「地域づくり計画」の作成である。この活動を通じ、地域での連帯感、コミュニティ意識の醸成が期待される（別紙５）。

地域コミュニティでの事業や独自ルールを決定・実施する権限、財源（補助金頼みから脱却して、自主財源も）を強化し自律的に活動していくことが、これからの地域コミュニティ活動に求められるであろう。

既に、福祉、防犯など個別分野ごとに一種の地域協議会とみなされる組織が存在するが、ここで提案する地域協議会は個別分野のみならず、それらを総合的に捉えた横断的な調整機能を持つ組織であり、個別分野ごとの組織とも有機的かつ上手に連携する必要がある。

「自分達で出来ることは自分達でやる」ことを実現する場

であるとも言える。

この地域協議会の考え方は、新規開発地域のコミュニティ形成（つくばエクスプレス沿線地区開発や新川耕地地区開発など）にも適用することができる。更に、流山市は、柏、松戸、野田、三郷、吉川の各市に隣接している（特に柏市とは地理的に複雑に入り組む）が、他市との境界地域での広域的な問題解決にも適用できないか検討課題である。

この実現には、以下に提言する施策を早急に推進すべきである。又、「資金基盤の強化」、「情報共有」も確保される必要がある（別紙6）。

## （2） 全市コミュニティ推進会議の設置

このような大きな改革を行うには、住民などを支援する体制の構築が必要である。

具体的な作業は、全市コミュニティ推進会議（仮称。以下「全市推進会議」という。）が、市民主体、行政参加の形で行うのが望ましい。この全市推進会議は、

役割1として、コミュニティ条例案及びコミュニティ活動推進計画案の作成。

役割2として、市全体に関わる課題（合意形成、交流など）への対応及び地域協議会設立に関わる支援（相談、自治会・NPOなどへのサービスも）。

地域協議会が立ち上がった段階では、地域協議会間で自律的な推進組織をつくり活動の支援、活発化を図っていくことがベターである。

市民はじめ地域全体が新たな地域コミュニティ形成に共感し参加するためには、大きな方針・方向の共有が必要と考えられる。流山市におけるコミュニティの基本理念、推進の基本的な方針、活動目標及び活動推進計画を作成し、市民などの合意を得ることが必要である。その具体的な姿として、コミュニティ条例の制定及びコミュニティ活動推進計画の作成が早期に行われることが望まれる。

コミュニティ条例には、地域協議会の設置根拠・認定方法を明記することにより、認知された存在とすべきである。又、新たな地域コミュニティ形成は、時間をかけて育てていくことを前提に、計画することが望ましい。

### ( 3 ) 構成団体（特に自治会）の活性化

現状において流山市の地域コミュニティ活動の中心は、世帯加入率が平均で75%である自治会である。環境や意識などの変化により、加入率も逡減傾向であり、行事への参加率も減少している。きちんとした組織、全員参加により会員の満足度の高い自治会も見られるが、役員のみなり手がいないなど、全般的には活動の停滞をきたしていると言わざるを得ない。

今後推進すべき地域協議会においても当面自治会が中心的な役割を担うところが多いと考えられ、その活性化は急務である（別紙7）。

又、近年急速に地域コミュニティの担い手として台頭してきたNPOをはじめとする諸団体も地域協議会の重要なメンバーであり、自立の精神を尊重しながら支援を行うことが必要である。

自治会活性化について実行可能で効果的と思われることを例示する。

#### ア 自由に参加出来る組織（専門委員会、専門部会などの活用）

役員のみなり手がなく、順番で仕方なく役員に就任したが最低限の活動で済ませたいと思う、などの実態が多く自治会が抱える問題である。一方、会員のなかには交流ふれあい活動などに意欲的な人々がいる。

この意欲的な人々と順番で就任した役員とを結びつけて成果をあげる組織として専門委員会、専門部会、実行委員会などの組織の活用がある。専門委員会などの主要ポストを自治会の主要役員が兼ねることにより自治会と専門委員会などの遊離を防ぐ。実質的な事業活動は専門委員会など

の参加者が、「出来るときに」「出来ることを」で行う弾力的な組織である。

この方式は、役員任期が短期の場合特に有効である。

これは、役員の負担軽減になるが、公平性の観点から役員選出方法の改善や、役員後継者の育成も考えられる。

## イ 魅力ある活動の企画実行

防災、高齢化への対応、子育てなど会員各世代の切実な課題を活動に取り上げる自治会づくりが急がれる。

例えば、シニア向けのふれあいいきいきサロン、若い母親に対する子育てサロン、子供会への資金・人材・行事企画画面での支援など、あらゆる階層のニーズを細かく吸い上げて、活動づくりを行っていくことが必要であろう。

行事への参加率低下問題、無関心・拒絶者対策にもなる。

そのため、他の自治会や他市で成功している魅力的な事例を参考にすると良い（別紙 7 , 8 ）

## ウ 加入率の向上策

自治会で実施している活動や自治会加入の良さの周知徹底や積極的な勧誘が求められる。又、入会資格の緩和、例えば、世帯単位ではなく、個人単位の加入、企業やお店の加入も認める方が良い。しかし、任意団体であるが故に、強制はできず限界があることを認識し自治会活動を行うことも必要であろう。

アパート・マンション住民の加入率の低下が顕著であるが、地域活動に巻き込むなど積極的な働きかけが必要である。

できるだけ多くの加入者を得て活動を盛り上げることが望ましい。

## エ 情報の提供と交換

これまで流山市では、自治会活動の支援の為にハンドブックなどの提供をしてきたが、これを格段にレベルアップ

すべきである（別紙 8）。

交流会の開催やネットワーク作りは情報交換の場として既に NPO などでも実施されているが、自治会が中心的な存在である地域協議会は優れた情報交換の場となろう。

#### （ 4 ） 人材（特にコミュニティリーダー）の育成

地域コミュニティ、自治会活動の活性化には、人の役割が重要である。

コミュニティ活動推進の人材、特にリーダーが不足している。今後のリーダーとしては、単に引っ張っていくことだけでなく、幅広い活動を推進し盛り上げていく、またいろいろな人々や意見を取りまとめたりする能力を持ち、一緒に知恵を出し汗をかくなど、ファシリテーター的な新しい時代の人材が求められる。一朝一夕に人材は育たないが、実際のコミュニティ活動の実践を通して、自らが成長するものと考えられる。そのためには地域のコミュニティ活動への参加の敷居を低くするとともに、意欲を増すしくみも考えられる。最初のとりかかりは行政によるお膳立てが必要と考えられる。いずれにせよ実践の場における人の成長を図る仕掛けが必要である。

又、実践の場と並行して、コミュニティに関する講座を開設し、コミュニティに関する情報だけでなく、リーダー養成的内容も含めることが必要である。最初は行政主導のコミュニティカレッジを開設するか、地元の大学とタイアップしてコミュニティ講座を開設することも一策と考える。そして、これらの参加者から新たな人の輪、活動グループが作られることも期待できる。

ただ、地域コミュニティ活動を担う人として、リーダーだけでなく多様な人材の育成も必要となる。更には、住民一人ひとりの参加意識の高まりも重要である。そのためには、切実な関心事の活動の場を作ることが必要と考えられる。そして、地域で認められたという気づきが次につながるであろう。

「老壮青少」のあらゆる世代が参加し、スクラムを組んで

前進することが、地域コミュニティを盛り上げることになる  
と考えられる。

いずれにせよ、性急に結果は求められず長期的な対応となる  
面もある。

#### ( 5 ) 地域コミュニティ活動拠点・場の確保

地域コミュニティ活動には場の確保が極めて重要である。

原則小学校区単位での地域コミュニティ活動を地域協議会  
が担っていく場合、拠点としての場、施設が必要である。地  
域コミュニティセンター（事務所機能、集会所機能など）の  
全地域での新設が望ましいが、市の財政状況を鑑みて新設が  
困難な場合は、公共施設の地域コミュニティ活動への転用（住  
民の自主管理も）、まずは小学校の空き教室の活用を抜本的に  
再検討すべきである。

公共施設の建て替えや新設のときには、原則として防災拠  
点・避難場所の機能なども含め複合機能を持った施設とすべ  
きであり、当然その機能の重要な部分として地域コミュニテ  
ィの活動拠点があり、又、関係諸団体の拠点の提供も考える  
べきである。この計画・設計に当たっては住民が主体的に行  
うことを基本とすべきである。

歩いていけるような身近な集会所として、自治会館などの  
近隣コミュニティセンターの整備を進めていくことも重要で  
ある。約4割の自治会が自治会館を持たない現状から、この  
解消が望まれる。井戸端会議的なちょっとした場としてお店  
などの民間施設の活用も一つの対応策である。

全市コミュニティ活動の中核となる全市推進会議の拠点と  
して、流山市の核となる場所に全市コミュニティセンターの  
新設が中期的には望まれる。この施設も複合機能を持った施  
設とすべきで、コンサートホールと共存するコミュニティセ  
ンターも一つの例である。

これら三つのレベルの拠点整備は、原則として、全市及び  
小学校区単位のコミュニティセンターは市の責任で、自治会  
館などの近隣コミュニティセンターは住民負担と市の支援の

方式、すなわち従来通りとすべきである（別紙 9）。

物理的な場の確保とは別に、ふれあい会、同好会や小集団活動のような場の確保もある。ある自治会では、高齢者が外に出て活動するように同好会をいくつも立ち上げた例がある。

多種多様なニーズごとに、年齢層ごとにグループを立ち上げ、ふれあう場を設けることが重要である。

## （ 6 ） 行政の改革

行政側は住民などの自立性を尊重し、できるだけ見守る姿勢協議会と一対一で向きあう体制づくりが望まれる。地域コミュニティ活動への一元的な対応として、コミュニティ課の権限を強化し、縦割行政打破の方向として、一括処理の窓口化が望まれるが、組織改正が間に合わない期間は課長レベルの庁内連絡調整会議の設置が望まれる。

更には、コミュニティ施策においては、今後、企画的作用がより重要となる。コミュニティ施策で進んでいると言われる他市において、企画部門の強化が見られるので参考とすべきである。

新たな地域コミュニティ形成を図るためには、行政自らが絶えず改革を継続するという意識を持ち続けることが望まれる。

協働の意識を持ちつつ、行政が前面に出るのではなく、支える、見守る姿勢も必要である。但し、行政が行うべきことは責任を持って遂行する。すなわち、地域の自主性を重視した支援制度の確立が望まれる。行政、地域コミュニティ組織、住民との役割分担はコミュニティ条例で明確化するべきである。

当面は、資金面などで行政の手厚い支援が必要と考えられるが、その後は自立を促し、削減することが、長期的には行政の負担軽減、スリム化につながると考えられる。

他市のコミュニティ関連施策・情報の入手に努め、関係者に公開し共有することが大事である。

### 3 新規開発地域のコミュニティ形成

流山市では、現在、つくばエクスプレス（TX）沿線地区など、4地区で区画整理事業が行われているが（資料27）、計画人口2万人台の大規模開発地区（TXおおたかの森駅周辺の新市街地地区とTXセントラルパーク駅周辺の運動公園周辺地区）と計画人口が5,6千人程度の小規模開発地区（木地区と西平井・鱈ヶ崎地区）に分かれる。

大規模開発地区のうち、特に新市街地地区では開発が急激に進みつつあり、しかも戸建て住宅、マンション、商業施設など混在の地域となる。この地域は地域協議会のモデル地域として望ましく、組織の立ち上げを急ぐべきであり、全市推進上のモデル地域としての役割りも持たせたい。早急に、関係者（自治会、諸団体、行政各部署、開発業者、各種委員など）の円卓会議を開催し地域協議会を目指して第一歩を踏み出すべきと思われる。

小規模開発地区については、当面既存組織（自治会）へ個別加入の形態をとり、将来的には該当地域で立ち上がった地域協議会へ参加することが望ましい。

### 4 八木南地区の今後の対応策

八木南モデルコミュニティ地区は、当初、八木南小の一学校区であったが、長崎小学校区とに分割したこと、TX沿線地区開発の影響度の違いなどから、全体が一つではなく、第1,2,3コミュニティごとに、組織面も含めて対応策を考えるべきである。基本的には、その地域コミュニティを構成する住民などの協議・意思によることであるが、一つの考え方を以下に示す。

第1コミュニティは、上記の大規模開発地区と重なるところがあり、それを考慮して対応策を考えるのがベターであり、その結果、既存の組織関係の変化もやむを得ないと考える。

第2コミュニティは、八木地区自治会連合が母体となり、地域協議会を立ち上げ、八木南第2コミュニティ地区運営委員会、

各自治会、NPOなど各種団体などの結集を期待する。

第3コミュニティは、現状の八木南第3コミュニティ地区運営委員会が中心となって、地域協議会を立ち上げるのが良いと思われる。

既存のコミュニティホームは近隣コミュニティセンターとして自治会館の代替などとして活用していくか、地域協議会の拠点としての利用が考えられる。地元の意思によるが、自治会館として地元所有の場合は、大改修のためできるだけの支援策が望まれる。特に第2コミュニティホーム付近の自治会は自治会館がないので必要性は高いと考えられる。第1,3ホームについては、地元所有の意思がなければ、代替施設の確保を条件に老朽化後は撤去もやむを得ないであろう。

## 5 おわりに

答申は、実行されなければ絵に描いた餅である。この答申で掲げた諸策、要約すれば、新たな地域コミュニティ形成を図る対応策の最重要課題として、上で述べた小学校区単位で自治会・NPOなどの団体と個々の住民などが協働して地域の共通課題に取り組む「地域まちづくり協議会」の組織化が適切であると提言し、その実現のためには、推進役として、又、コミュニティ条例制定などのために、全市コミュニティ推進会議を設置し、更には、現在のコミュニティ活動の中心となっているとともに地域協議会の核となる自治会の活性化の対応策を、そしてこれらすべての活動を支える、「人材育成」、「活動拠点・場の確保」、「行政の改革」が、早急な課題であるとして提案した。

又、現在、新規開発が行われているつくばエクスプレス沿線地区では、新市街地地区の開発が急速に進んでおり、地域協議会のモデル地域として、早急に組織づくりに着手すべきであるとした。その他の課題も含め、長期的な視野で計画的に、かつ急ぐものは速やかに着実に実行していくことが望まれる。(計画案、別紙10)。

安心で豊かな生活環境、文化の香り高い、人間が人間として

生き生きとしているまちづくりは、地域コミュニティ力にかかっている。

新たな地域コミュニティ形成を成功させるには、市長の強力なリーダーシップと積極性が極めて重要であり、職員も市民を支援しながら必要な責務は果すべきである。

地域コミュニティはその地域に住む人々が自分のこととして、一步一步着実にできることから活動することにより、より良くなるはずである。

「ローマは一日にしてならず」のたとえもある。

「住んで良かった流山、ずっと住みたい流山」を目指し、全市民が一丸となって取り組むべき問題と考える。

以上