

# 総務産建常任委員会所管事務調査報告書

本委員会の所管事務調査として、閉会中の継続調査に付託された調査事件について、調査の経過及び結果を会議規則第 77 条の規定により報告する。

平成 22 年 9 月 6 日

上富良野町議会議長 西 村 昭 教 様

総務産建常任委員長 岩 田 浩 志

記

調査事件名 地域コミュニティづくりについて

## 1 調査の経過

平成 21 年 12 月 16 日に開催された平成 21 年第 4 回定例会において、本委員会の所管事務調査として閉会中の継続調査に付託され、平成 21 年に 1 回、平成 22 年に 10 回委員会を開催するとともに、平成 21 年 11 月 23 日から 27 日にかけて先進市町村行政調査も行なった。(調査の経過は別紙のとおり)

## 2 調査の結果

### (1) コミュニティを支える町民の減少

上富良野町の人口は少子化・高齢化の進展に伴い、平成 22 年 3 月 31 日時点の人口構成比で見ると、年少人口(0~14 歳)で 13.9%、生産年齢人口(15~64 歳)で 61.0%、老年人口(65 歳以上)で 25.1%となっている。さらに人口と世帯を平成 7 年の国勢調査時点と比較すると、市街地区で 201 人の減・593 世帯の増、農村部で 793 人の減・9 世帯の減、合計で 994 人の減・584 世帯の増となっている。このデータから地域コミュニティの基盤となる生産年齢人口が年々減少し、1 世帯あたりの人員も 2.53 人までに減少している。

また、人口が減少しているにもかかわらず世帯数が増加しているデータからは、親子での同居世帯の減少や高齢者世帯の増加などにより、核家族化が進行している実態が伺える。

年齢別人口構成比の経過

(単位：%)

区 分	H7	H12	H17	H22	H22 - H7
年少人口 (0-14 歳)	17.2	15.6	14.3	13.9	3.3
生産年齢人口(15-64 歳)	68.0	65.8	63.6	61.0	7.0
老年人口 (65 歳以上)	14.8	18.6	22.1	25.1	10.3

(注)平成 17 年までは国勢調査データで各 11 月 1 日現在、平成 22 年は住民基本台帳データで 3 月 31 日現在

## 人口・世帯の経過

区 分	H7	H12	H17	H22	H22 - H7
市街地区(人)	9,857	10,074	9,936	9,656	201
農村部 (人)	3,024	2,735	2,416	2,231	793
人口合計(人)	12,881	12,809	12,352	11,887	994
市街地区(世帯)	3,333	3,635	3,794	3,926	593
農村部(世帯)	773	775	746	764	9
世帯合計	4,106	4,410	4,540	4,690	584
1世帯あたりの人員	3.14	2.90	2.72	2.53	0.61

(注)平成 17 年までは国勢調査データで各 11 月 1 日現在、平成 22 年は住民基本台帳データで 3 月 31 日現在

### (2) 地域コミュニティとは

自治基本条例でのコミュニティの定義は、「地縁に基づく団体や、目的に基づく団体、更に町民相互のつながりも含めたもの」と規定されているが、町民はコミュニティといわれる以前から、防犯、防災、子育て、高齢者などいろいろな地域課題はご近所の人たちの助け合いで上手く解決しており、昔から言われている「ご近所付き合い」といったほうが町民には理解されやすい。

地域コミュニティとは、日常生活でのふれあいや地域での共同活動と経験をとおして生み出される連帯感や共同意識によって信頼関係を築きながら、自分たちが住んでいる地域をそこに住む住民の力で自主的に暮らしやすくしていく地域社会である。

この「ご近所付き合い」が昔に比べて少なくなっていることが地域コミュニティづくりの根本的な課題と考え、委員会として初めてワークショップ形式により「福祉」、「子ども」、「防災」、「行事」、「葬儀」などの項目で本町の現状課題と解決方策を協議した。(ワークショップ整理表は別紙のとおり)

本委員会としては、町民の価値観の多様化に伴い地域の連帯感が少なくなっていることや、本来地域がもっていた高齢者の介護や子育て家族への支援、防犯・防災活動など、地域における日常の様々な課題を町民自らで解決する相互扶助の低下及び少子高齢化による生産年齢人口の減少と老年人口の増加により地域を支える人口の減少や構成などの基盤変化を現状課題と捉え、地域コミュニティづくりの活性化が必要不可欠であると考えます。

### (3) 上富良野町総合計画におけるコミュニティ

第 5 次上富良野町総合計画のアンケート調査(平成 19 年 6 月実施)では、町民はコミュニティの重要性を捉えているが、満足度は高い評価とはなっていない。

第5次総合計画の町民アンケートの結果（コミュニティ関係を抜粋）

項目（抜粋）	満足度	重要度	5段階評価
2 人にやさしい地域	3.13	4.36	「5: そう思う」
4 人と人の交流が盛んな地域	2.93	4.02	「4: ややそう思う」
6 犯罪のない地域	3.56	4.69	「3: どちらでもない」
8 福祉の充実した地域	3.02	4.51	「2: ややそう思わない」
13 社会活動が活発な地域	2.66	3.99	「1: そう思わない」

また、町総合計画の施策目標と主要施策をコミュニティづくりの今後の展開でみると、下記表のとおり大分類毎に4項目の施策目標を掲げている。

第5次総合計画の施策目標と主要施策（コミュニティ関係を抜粋）

		施策目標	主要施策の方向性
人や地域とつながりのある暮らし	健康福祉	地域ぐるみで支え合う 福祉コミュニティづくり	総合的な地域福祉推進体制の充実 地域福祉ネットワークの充実 身近な福祉体制の充実
	成長・学習	子どもの成長を支える 地域コミュニティづくり	地域・学校・事業者などの交流機会の促進 分かり合える地域コミュニティづくり
	家庭・地域	地域課題を町民が主体となって 解決できるコミュニティづくり	地域づくりの人材・団体の育成 地域交流とつながりの強化
		災害・火災・事件・事故を防ぎ、 克服できるコミュニティづくり	防災・生活安全に対する意識の醸成と人材育成 自主的な防災・生活安全活動への支援の充実
誇りと責任・役割を分かちあえる暮らし	健康・福祉	自助・共助・公助の役割分担の理解 にたった地域福祉の担い手育成	地区福祉に関する意識の醸成 地域福祉を支える担い手の育成 担い手たちの活動拠点の充実
	生活基盤・環境	町民の活動が支える 良好な生活環境づくり	環境保全意識の醸成と活動機会の充実 自ら行う快適な生活環境づくり
		身近な社会基盤を整える 協働による地域	使い勝手の良い身近な社会基盤づくり
	家庭・地域	みんなで進める協働のまちづくり	協働のまちづくりの推進 自主的なまちづくり活動の支援 推進体制の整備

本委員会は協働のまちづくりをメインテーマに、この施策目標を推進する事務事業の先進市町村行政調査として、大分県の大分市、由布市、玖珠町及び熊本県阿蘇市の行政調査も行った。（調査結果報告は平成22年第1回定例会で報告したとおり。）

#### (4) 町の取り組みと課題

町は、自治会活動推進事業として地区集会施設の管理を住民会に委託したり、協働のまちづくりと各地域における自主的な判断に基づく住民自治活動の推進を目的とした「住民自治活動推進交付金」により各自治会の運営を財政支援している。

「住民自治活動奨励事業補助金」については、大分県大分市事例の「自治会が行う地域コミュニティの再生及び地域の様々な課題解決を図るための事業を支援する『ご近所の底力再生事業助成金』」、同県由布市事例の「多種多様なソフト事業が町民により企画提案実施され事業を特定しない統合型の『地域活力創造事業補助金』」のように、もっと具体的な事例などを町民に周知して利用を促進する必要があり、その活用についても定期的に自治会のニーズを把握して、時代に即応した見直しも必要と考える。

住民自治活動奨励事業補助金の実績

年度	申請者（住民会）	事業概要	円
H19 3 件	旭住民会	巡視車両の実費経費助成	29,000
	旭住民会	3 住民会合同盆踊り大会助成(光熱費、謝礼)	50,000
	東明住民会	みまもり隊(巡回監視)の防寒着購入	45,000
H20 6 件	丘町住民会	自主防災会の資材整備	6,000
	旭住民会	地域安全パトロール隊の防寒着購入	56,000
	栄町住民会	栄町安全パトロール隊の防寒着・帽子購入	28,000
	清富住民会	地域全員参加イベント助成	15,000
	旭住民会	3 住民会合同盆踊り大会助成(光熱費、謝礼)	27,000
H21 14 件	草分住民会	防災訓練時の住民の防災意識啓発事業	16,000
	旭住民会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	旭住民会	負傷者等搬送訓練用担架購入	30,000
	丘町住民会	防災対策用ブルーシートほか購入	22,000
	丘町住民会	交通安全誘導指導巡回用帽子購入	7,000
	栄町住民会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	島津住民会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	草分住民会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	東明住民会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	東中住民会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	清富住民会	旧観察池施設屋根改修	56,000
	旭住民会	3 住民会合同盆踊り大会助成(光熱費、謝礼)	15,000
	大町住民会	多世代軽スポーツ事業	42,000
	草分住民会	防災訓練時の住民の防災意識啓発事業	28,000
西富住民会	高齢者実態調査、ふれあいマップ事業	27,000	
H22 6 件	旭住民会	施錠付き名簿保管庫の購入	6,000
	日の出住民会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	中町老人クラブ笑和の会	フロアカーリング用具一式購入	62,000
	東明住民会	公園管理用器具保管物置購入	92,000
	旭住民会	公園トイレ清掃用具保管ロッカー購入	27,000
	泉町住民会	公園管理用器具保管物置購入	59,000

また、地域生活安全対策事業としては、町生活安全推進協議会に対する財政支援と事務局配置を、町内会等に対しては商業振興、交通安全及び防犯を目的に設置されている生活灯の電気料金の財政支援を行っている。

町は平成 22 年から自治会の活性化や協働のまちづくりを推進するため「広報かみふらの」特集記事により、町民に周知しているが、行政における地域リーダーの育成や行政支援は決して十分であるとはいえない。

「広報かみふらの」の特集一覧

発行月日		特 集 内 容
H22 新春号	608	もっと！知ろう！自治会（自治会のこと、知っていますか）
H22. 1 .25 号	608	もっと！知ろう！自治会（地域の安全・安心を担う団体）
H22. 2 .25 号	609	もっと！知ろう！自治会（子ども会活動）
H22. 3 .25 号	610	もっと！知ろう！自治会（老人クラブ）
H22. 4 .25 号	611	協働のまちづくり(NPO 団体活動)
H22. 5 .10 号	612	協働のまちづくり(準備委員会関係)
H22. 5 .25 号	612	協働のまちづくり(美化清掃ボランティア活動)
H22. 6 .10 号	613	町内会加入促進
H22. 6 .25 号	613	協働のまちづくり(防犯・防災活動)

町は、福祉・子育ては保健福祉課、防災は総務課、防犯・交通は町民生活課というように、担当課毎に区分して事務事業を執行しているが、住民会・町内会・農事組合は、それらをトータルで行っているため、地域住民の自主的な取り組みに対する行政支援のあり方が十分とはいえない。

郡部地区の課題は、住民会が主に農業者で構成されており、町民の異動が少なく、離農、後継者不足など、人口減少により人材の確保が困難になっていることであり、一方、市街地区の課題は、町民の異動やアパートなど集合住宅が多く、町内会未加入世帯など、隣近所の付き合いが郡部と比較して足りないことである。

自治会の役員は、行政と町民を繋ぐ地域づくり現場の中心的な立場にあり、行政と相談したり、地域住民と協力しながらコミュニティ活動を進められているが、地域の抱える課題そのものが福祉、医療、教育、防災など、より身近な地域社会レベルに変化してきていることや、地域コミュニティ活動を進める役員が1年から2年で交代することや地域人口の減少や高齢化により、次の担い手をなかなか育成できないことが総体的な課題である。

行政や地域リーダーは、地域コミュニティづくりをコーディネートする役割を担っており、地域づくりの後ろ楯になって、町民が集まる場所づくりやそのきっかけを作れば、あとは町民自らが集って、ふれあいを楽しんだり勉強したりして地域課題やその解決方法を話し合うことに繋がると考える。

また、より活発なコミュニティづくりを促進するため、先進的な取り組みをしている住民会等の活動を地域情報として共有する発表の場の設定や、先進的・優良な住民会等を「協働のまちづくり表彰」として表彰することにより、地域コミュニティの活性化に繋がると考える。

郡部地区、市街地区が抱えている課題は、地域の実情によりそれぞれ違うことから、画一的な制度設計による行政支援では課題解決は困難であり、実態

を十分に把握して、それぞれの課題解決に対応する、よりきめ細やかな行政支援が必要である。

### 3 まとめ

地域コミュニティづくりの活性化は、できるだけ多くの町民の自主的な参加や幅広い世代の参加により、町民自らが地域の課題を解決できる仕組みをつくるため、行政による地域リーダーの育成が最も必要である。地域づくりは、その地域を知ることが大前提であり、地域の歴史を知ったうえでその特性、環境、行事、産業、そして様々な団体や人材等の多様な分野を把握して、地域の可能性を見出しながら将来の方向性を示唆していくことが必要であり、そのためにも地域リーダーの育成に努められたい。

しかし、地域リーダー単独で地域課題の全てに対応することは不可能であり、専門家との繋がりや町内外の人たちとのネットワークのきっかけを行政としてサポートしていくべきである。その手法の一つとして、町は、町職員を各自治会に地域担当職員として配置し、行政と地域のパイプ役として、「まちづくりサポーター」となって地域の協力支援をする。このことは地域コミュニティを活性化するうえで、大変有効な取り組みと考える。また、行政の窓口体制においても、各自治会の課題を全て調整できる窓口の設置と担当職員の体制整備が必要と考える。

また、自治会への補助制度は、継続的に広報等でその活用事例や補助内容などを周知するとともに、定期的な見直しを図られたい。

昨今、今までにない局地的な集中豪雨による大雨災害、また、十勝岳の火山性微動が観測されており、自主防災組織の活性化が一層求められている。

現在、幾つかの住民会では、自主防災組織の活動の中で地域における災害要援護者の名簿作成が進められている。災害に備えて「誰が誰を手助けするか。誰が誰の安否確認をするのか。」などを地域の町民自らが協議して役割分担と名簿を作成している。このように、先進的な取り組みを行っている自治会があるものの、自主防災組織の現状は、設置後、年数が経過し実際には機能していない組織も多い。町として先進的な取り組みを参考に、自主防災組織の活動が全町同じ活動レベルになるよう、自主防災組織の再編と災害時に即応できるよう、自主的な活動及び防災訓練への行政支援を早急に取り組むべきである。また、再編するだけでなく、毎年度更新していくことが重要であると考えます。

このように単に災害に備えた体制づくりだけではなく、自主防災組織の充実を図ることなどをきっかけにして、日頃から行なえる「ご近所付き合い」の見直しが地域コミュニティづくりの活性化に繋がるものと考えます。

いずれにしても、自分たちの地域は自分たちで守り、自らの意思と判断と工夫によって、町民が主体となった特色ある地域づくりや地域それぞれの課題の解決に向けた実践的な住民活動を促進するため、自治基本条例で規定しているコミュニティの充実や地域コミュニティと町の関わりを、本年度策定する「協働のまちづくり基本指針」に基づき、町民との十分な情報共有や協力関係を構築し、地域

住民の自主性を尊重した支援体制の確立、さらには行政内部の意識改革を具体的に進めていく必要がある。

「四季彩のまち・かみふらの - 風土に映える暮らしのデザイン - 」を将来像と定めた第5次総合計画により着実に実行し、町民にとって「住み続けたいまち」となるまちづくりを進められたい。

## 継続調査の経過

総務産建常任委員会

調査月日	調査の内容
H21.09.15	・閉会中の継続調査のテーマについて、平成5年度からの調査項目を参考にして協議し、次回まで検討しておくこととした。
H21.09.25	・閉会中の継続調査のテーマは先進市町村行政調査テーマ決定後に協議することとした。
H21.12.04	・閉会中の継続調査のテーマを「公的施設の管理運営について、地域コミュニティづくりについて」と決定し、議長に申し出ることとした。
H22.01.13	・閉会中の継続調査「公的施設の管理運営について、地域コミュニティづくりについて」の調査スケジュールと調査対象施設を協議した。
H22.03.01	・閉会中の継続調査「公的施設の管理運営について、地域コミュニティづくりについて」の調査スケジュールと報告書作成目途を協議した。
H22.03.31	・閉会中の継続調査「地域コミュニティづくりについて」、ワークショップ形式により現状課題と解決方策を協議した。
H22.04.27	・閉会中の継続調査「地域コミュニティづくりについて」、ワークショップ形式での意見を現状課題と解決方策にまとめ総括した。
H22.05.17	・閉会中の継続調査「公的施設の管理運営について、地域コミュニティづくりについて」、これまでの審議経過をまとめ、報告書の方向性を協議した。
H22.06.08	・閉会中の継続調査「地域コミュニティづくりについて」、7月中に調査報告書素案を作成し、8月中に協議することとした。
H22.07.05	・閉会中の継続調査「地域コミュニティづくりについて」、・正副委員長・事務局調整日と委員会スケジュールを協議した。
H22.07.23	・閉会中の継続調査「地域コミュニティづくりについて」、調査報告書素案を正副委員長と事務局で協議した。
H22.08.11	・閉会中の継続調査「地域コミュニティづくりについて」、調査報告書素案を協議した。
H22.09.06	・委員会所管調査報告書(案)を審議し、決定した。



## 地域コミュニティづくり（ワークショップの整理表）

座長：岩田委員長、委員：(副)今村、村上、一色、中村、和田、西村

区分	現状と課題の意見	解決方策の意見
福祉	<p>高齢者の安全の確認が必要。 独居老人などの情報入手。 地域の中で生活弱者の情報が十分でない。</p>	<p>地域福祉の手引き・手法。 町の指導の徹底（個人情報提供の確認）。 高齢者世帯の把握。 町と自治会での高齢者・災害弱者の情報共有。</p>
	<p>核家族化による独居老人の増加。 高齢者世帯の増加。 介護能力（家族）の低下。生活のため仕事を犠牲にはできない。 高齢者施設と保育園が一体となった施設づくり。 空いているマンションを借り上げ、ふれあいサロン。 高齢者たちの共同生活の場を作る。 高齢化3人に1人。 生活、地域の足の確保。 町営住宅 - 高齢化ケア。 空き住宅 - 空きマンション。 高齢者の老人クラブ活動が、全町的な動きが、地域限定になりつつある。 高齢者の買い物。</p>	<p>老人活動・組織の活性化。 組織リーダーの育成。 共同の場の設置。居場所づくり。</p>
		<p>町の計画が推進されていない。 災害弱者マップ・名簿の作成。 障がい者対策は計画的に推進すべきである。 共助とは。地域が理解しているのか。 認知症・高血圧の予防体操</p>
子ども	<p>子育て計画を系統的に計画的に推進すべきである。 子ども会活動が低調である。地域で育てる体制（少子化を承知していないので）確立すべきでは。 子ども会行事の町全体のイベント 子どもをしかれるコミュニティの推進</p>	<p>子ども会イベントの充実 地域の子供会活動の推進</p>
	<p>急な用事ができた時の子どもの預かりボランティア。 保育所・託児所の不足。 農業体験。 職業体験。 働く場がないため、子ども達が町に残れない。 公園整備、医療無償化の拡大、家庭教育。 農商工業における後継者がいない。 郡部は子どもがほとんどいない。 郡部は若い人が不在。いても独身である。相手が見つからない。</p>	<p>職業体験の拡充 保育料の軽減化 就職先の確保（町内） 婚活の推進</p>

防 災	<p>自主防災組織が徹底されていない。          自主防災組織が十分に活動していない          防災士の不在          危機管理の専門官の育成、配置          自主防災組織の活動が不十分である。書く住民会に自主防災活動のリーダーを養成・配置すべき。          避難体制が確立されていない。(対象地区で訓練がない。)認識が薄い。          地域の避難所把握。          災害時の被援護者の把握。          災害弱者対策の取り組みが遅れている。住民会・町内会組織を動かす具体的な行動を。          総務課に防災課、専門職の設置。災害弱者マップの作成。</p>	<p>自主防災組織の再編成          防災リーダーの養成</p>
行 事	<p>氏神様の祭典がある。友の会が定期的集めている。          地域美化活動、葬儀以外で自治活動の推進は、学校行事への地域参加はあるの。          町民運動会、盆踊りの復活。子どもも交えたイベント。          我々町民は熱くなれるような「祭り」づくり。観光客を当てにしたものではなく。          祭りに関心がない。          盆踊りの減少。          盆踊り。          地域で伝承された行事がなくなりつつある。地域活性化を含め、永年の伝承文化の継続は。全町一斉に清掃日を決めて町の美化に努める。</p>	<p>盆踊りの復活。          住民参画のイベント運営。          町内会活動の発信、公表。</p>
葬 儀	<p>町内会でできなくなりつつある。          町内会の戸数が減少して葬儀ができない。          自分葬、明るいセレモニーにする。公営住宅等、場所を考える。経費のかからない葬式。          葬儀の簡素化。通夜と葬儀、供花。</p>	<p>町内会の班と班との協力体制の推進。</p>
そ の 他	<p>墓地の除雪(メイン道路)</p>	<p>幹線通路の除排雪(町で)</p>
	<p>地域におけるリーダが育っていない。          町内会運営の担い手育成。          自治会リーダーの養成、講座は。</p>	<p>団体役職の分担(重複を避ける)。</p>
	<p>町内会での地域課題の洗い出し</p>	<p>自治会と町長の懇談会開催</p>
	<p>男女共同参画になった。女性は後方支援が多いが、組織等に均等に入り計画していく。</p>	<p>女性の登用。</p>
	<p>移住・定住者の停滞(少ない)。</p>	<p>情報の発信</p>
	<p>自助をどう推進するか(自助とは)。</p>	
	<p>市街地の町内会活動の核施設は。</p>	
	<p>地域コミュニティづくりは、町の考え方が根幹になるのに、その点が不十分である。(住民懇談会等含めて)。</p>	
	<p>出産、入学、成人の情報共有。</p>	
	<p>自衛隊の削減。          町民と自衛隊員(官)とのふれあい不足。          単身者の町内会加入</p>	
	<p>上富良野町のお宝探し(いいとこみつけ隊)</p>	
	<p>我が家の自慢の料理大会</p>	
	<p>500円居酒屋</p>	
	<p>情報発信、発表の場の創設</p>	