
小学校区単位の地域活動の場の 在り方について（報告）

平成 30 年 3 月

小学校区単位の地域活動の場の在り方検討会議

事務局 市民局市民参画部市民活動推進課

1	はじめに	1
2	現状と課題	1
(1)	姫路市の状況	1
①	地域活動の概要	1
②	地域活動団体について	1
③	主な地域活動の場の状況について	2
④	姫路市による地域活動支援の例	3
⑤	姫路市による地域活動支援の現状と課題	3
(2)	国の動向	4
(3)	他都市の現状	4
3	地域活動の場の在り方について（市の方向性（案））	4
(1)	目指す方向性	4
(2)	地域活動の場の充実に向けた方針	5
①	地域活動組織*づくりの支援	5
②	既存の公共施設等の活用	6
③	庁内連携の強化	8
(3)	今後の対応について	8
①	全般的事項	8
②	（仮称）地域活動拠点施設について	8
	巻末資料（小学校区単位の地域活動の場のあり方検討会議）	10
	用語説明（*が表示された用語）	12

【別添資料】

1 はじめに

地域活動とは、特定の区域における市民活動で、住民自身が自分たちの手で地域社会を快適で住みよいものにしていこうとする活動である。

人口減少・少子高齢化が進む中、地域を支えるための担い手不足は深刻であり、課題解決のためには、住民の顔が見えるまとまりである小学校区単位での地域活動の活性化の取組が急務である。

本書は、おおむね小学校区単位での地域活動の場について、庁内に「小学校区単位の地域活動の場の在り方検討会議」を設置し、庁内での意思疎通、連携を図り、市としての今後の方向性を示すため、現状と課題を把握し、今後の地域活動支援の方向性について、協議した内容について報告するものである。

2 現状と課題

(1) 姫路市の状況

① 地域活動の概要

姫路市における地域活動の特徴として、長きにわたって自治会*が地域コミュニティの中核を担っており、現在でも加入率が90%を超えるなど高い組織率を誇り、協力関係にある地域活動団体とともに多様な地域活動を実施していることが挙げられる。

主な地域活動の場としては、自治会などが所有する集会所のほか、教育委員会が所管する公民館や、市民局が所管する市民会館、市民センターなどの公共施設などが活用されており、これらの施設の設置目的、規模、都市部や農村部の立地条件などさまざまな状況の中、地域の特色を生かした多様な活動が行われている。

② 地域活動団体について

地域活動団体としては、地域活動団体の中核となる自治会の他、婦人会*、老人クラブ*などがあり、それ以外にも子ども会*、スポーツクラブ21*、PTA*、自主防災会*、公園愛護会*などが多様な地域課題に対して相互に協力しながら解決にあたっている。

近年、地域課題が増大、多様化する中、より安全で安心して暮らせるまちづくりに向けた地域活動団体の活動の重要性が再認識されているが、一方で、社会構造の変化や価値観の多様化などが進んでおり、地域活動団体への加入者の減少や役員の高齢化、担い手不足などの問題を抱えている。

そこで、地域課題の解決に向けた取組に対し、自治会などの地域活動団体のほか、NPOやボランティア等の多様な市民活動団体、大学や各種学校等の教育機関、企業、行政などさまざまな団体が参加し、支援・協力していくことで、地域課題の解消を促

進するとともに、より活力に満ちた地域社会の形成につながっていくことが期待されている。

表1 自治会・婦人会・老人会の組織状況 4月1日現在

	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
地区連合自治会	72	72	72	72	72
単位自治会	936	933	934	931	929
加入世帯数	192,281	192,283	194,369	194,896	196,042
連合婦人会校区数	14	13	8	8	6
連合婦人会支部数	65	56	32	31	19
連合婦人会会員数	5,166	3,978	2,281	2,172	1,650
単位老人クラブ	626	616	595	577	570
校・地区老人クラブ連合会	72	71	71	70	70
老人クラブ会員数	53,272	52,251	51,141	50,084	48,978

③ 主な地域活動の場の状況について

ア 公民館

姫路市の公民館は社会教育法第21条の規定により設置され、平成29年4月現在67館が整備されている。

公民館は、地域に根ざした教育施設とされており、活動指針として次の5項目が挙げられている。

1. 学習や文化活動を通じて、豊かなココロ、健やかなカラダを育み、生涯現役を支える。
2. 時代や地域の課題を把握して解決に取り組む。
3. とともに支え合って生きる社会をめざし、温かい地域づくりをサポートする。
4. 地域を担うリーダーの育成と、リーダーを支える風土づくりに貢献する。
5. 地域の情報を発信する。

利用状況：講座別利用状況【別添資料1】

イ 市民会館、地区市民センター

市民会館、地区市民センターは、市民の生活文化と知性教養の向上及び市民の親和連帯と地域コミュニティ活動の推進を図り、市民福祉の増進に寄与するため整備され、平成29年4月現在、15施設が整備されている。

利用状況【別添資料2】

ウ その他公共施設

その他公共施設としては、地域社会全体の中で福祉の向上や人権啓発の住民交流の拠点となる開かれたコミュニティ施設として、市内に17館の地区総合センターが設置されているほか、市民の環境に対する意識の向上、地域コミュニティ活動の推進のために設置された環境ふれあいセンター、市民の生活文化の向上と体

育の振興及び親和連帯と地域コミュニティ活動の推進のために設置されたふれあいの館などがある。

エ 地域活動団体所有の集会所、自治会館等

地域においては地域活動団体が所有する集会施設（集会所、公民館、自治会館、憩いの家等）が地域活動の場として利用されている。

④ 姫路市による地域活動支援の例

ア 公民館

地域ニーズに沿った講座を実施するなど、地域の特色を活かした公民館活動を展開することにより、地域住民の教養の向上や地域課題解決の一助となる役割を果たしている。

また、地域の公共的団体が公益のために使用する場合は、使用料の全額が減免の対象となっている。地域の公共的団体としては、自治会、婦人会、老人クラブ等が対象となっている。

イ 市民会館、市民センター

各種講座を実施する他、地域の公共的団体が使用する場合は、その利用の用途に応じて、減免の対象となっている。

ウ その他公共施設

地区総合センターでは、生活上の各種相談事業や人権課題の解決のための各種事業を総合的に実施するほか、地域コミュニティでの活動利用も促進している。

エ 地区集会所助成

新築・増改修への経費の一部助成を実施している。

助成の内容【別添資料3】

⑤ 姫路市による地域活動支援の現状と課題

自治会・婦人会・老人クラブ等、地域を支える組織の担い手が不足する中、ひとり暮らしの高齢者の見守りや買い物難民対策等、地域での課題は、姫路市の地域の多様性とも相まって、ますます複雑化している。

一方、姫路市では、より一層の行財政改革を推進し、市民に必要な公共サービスを継続して安定的に提供することができる『公共サービスの最適化』を目指して取り組んでいるが、複雑、多様化している地域の課題に対して、市民活動、地域福祉、防災・防犯、生涯学習等の所管課を横断した組織的な対応と施策の充実が求められている。

また、小学校区単位では、地域住民の活動拠点として、公民館が地域に欠かせない施設となっているが、社会教育施設であり、営利事業の制限等社会教育法上の制約を受け、地域活動の観点からは必ずしも地域住民のニーズに充分に応えられていない場合がある。

(2) 国の動向

人口減少・少子高齢化という国が直面する大きな課題に対し、政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することを目指し、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するため、「まち・ひと・しごと創生法」が平成26年11月に施行された。

また、日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（長期ビジョン）」及びこれを実現するため、今後5か年の目標、施策、基本的な方向を提示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略（総合戦略）」がとりまとめられ、平成26年12月27日に閣議決定された。

まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）においては、「集落生活圏維持のための小さな拠点及び地域運営組織の形成」があげられており、地域住民自らによる主体的な地域の将来プランの策定とともに、地域課題の解決に向けた多機能型の取組を持続的に行うための組織（地域運営組織*）の形成が必要とされている。

(3) 他都市の現状

中核市における地域活動の場である、公民館及びコミュニティセンターの状況を把握するため調査を実施し、施設の活用状況等を確認した。【別添資料4】

地域自治組織の状況については、他都市照会の中核市集計結果を参考とし、同様の照会を県内市で実施し地域自治組織の設置状況等を確認した。【別添資料5】

調査の結果、概ね小学校区を単位とし、「地域自治協議会」や「まちづくり協議会」と称する住民による地域運営組織の結成や再編を促し、そこに財源等を移譲し、地域の主体性を発揮していこうとする「小規模多機能自治*」と名付けられた取組が広がっていることが判明した。

3 地域活動の場の在り方について（市の方向性（案））

(1) 目指す方向性

姫路市総合計画の基本構想において、本市の地域特性や地域資源に着目した独自の都市経営戦略として「新しい都市づくりを進める方策＝姫路スタイル＝」を設定しているが、その姫路スタイルの一つとして「市民共治（ローカル・ガバナンス）*の実現」を目指しており、その実現のための取組の一つとして、また、姫路市まちづくりと自治の条例*の理念に基づき、参画と協働によるまちづくりを着実に推進するため、姫路市の特性を踏まえ、多様な地域に応じた小学校区単位での地域活動の場の充実による参

画と協働の推進に努めることとする。

図 1 地域活動の場の充実（現状）

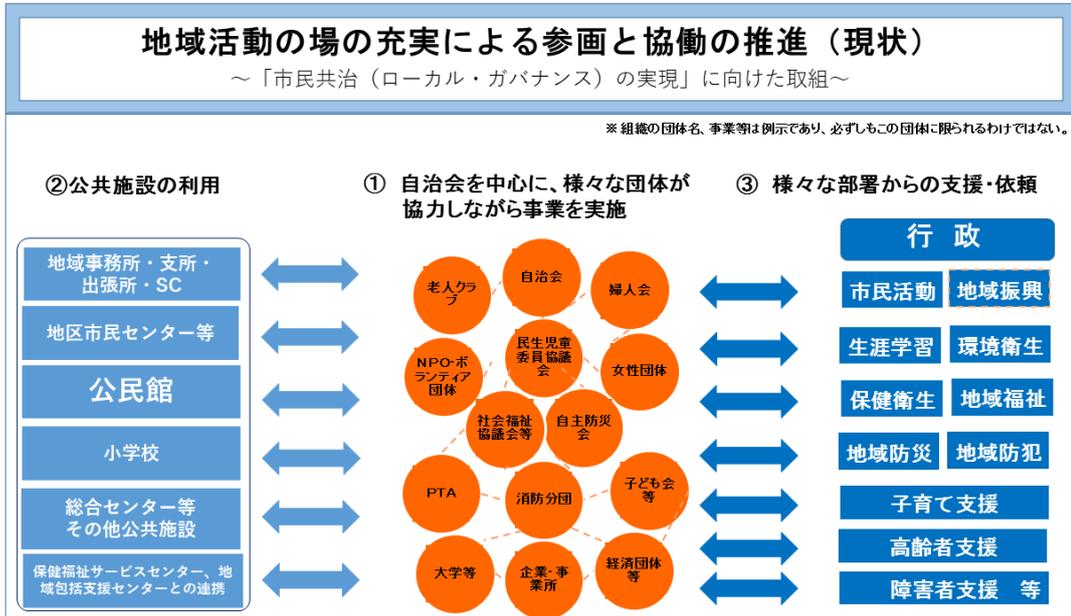
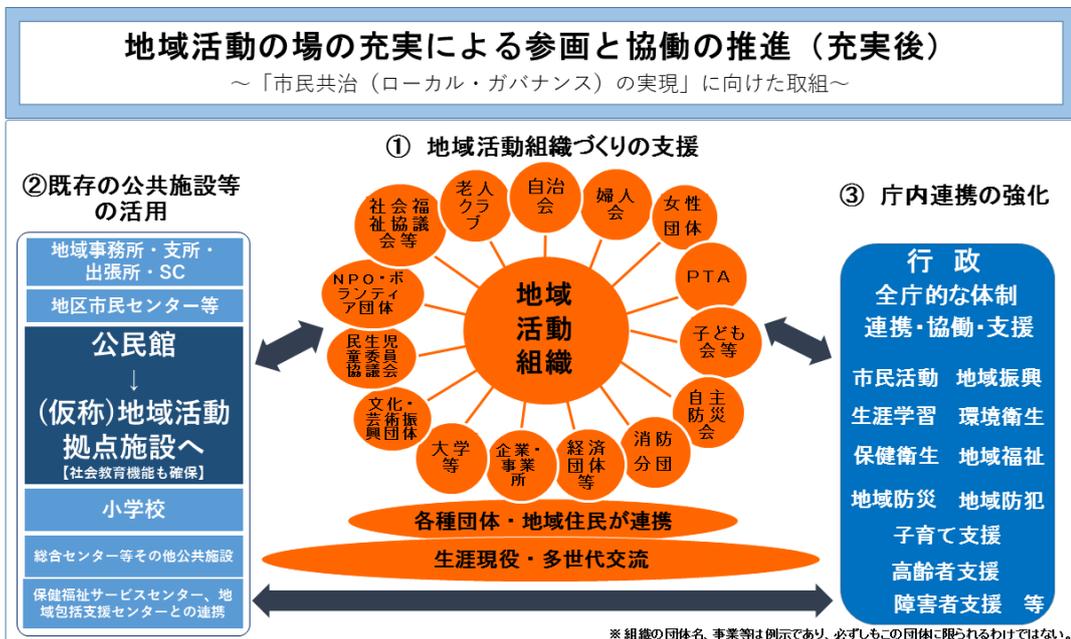


図 2 地域活動の場の充実（充実後）



(2) 地域活動の場の充実に向けた方針

① 地域活動組織*づくりの支援

概ね小学校区単位での地域活動組織を支援し、地域活動の場の充実を図る。

地域活動の場として、公民館を地域活動拠点施設として位置付けるとともに、地域

活動拠点施設を中心に、地域活動の中心的な役割を担う地域活動組織を立ち上げ、地域の実情に沿って、自律的な運営を目指し、組織づくりから支援する。

今までも地域によっては、相互の連携を図り、地域全体の地域づくりを進める各種団体連絡協議会やコミュニティ推進委員会といった名称で活動している組織や兵庫県が実施した県民交流広場事業による自治会、婦人会、老人クラブ等地域活動団体が参画した連合組織等である地域推進委員会などの既存組織があるが、組織の公開性、会計の透明性などの一定の条件を満たすものが地域活動組織へ移行・発展することも可能とし、地域の実情に応じた形での地域活動組織づくりを支援する。

具体的な支援方法としては、職員の参画やアドバイザーの派遣、組織づくり時の資金面での支援などを検討する。

② 既存の公共施設等の活用

地区連合自治会による自治会活動が中心となるが、今後の人口減少・少子高齢社会の中、自治会だけでなく、婦人会、老人クラブ、子ども会、PTA、スポーツクラブ21、自主防災組織などの地域活動団体やNPO法人、ボランティア活動団体などの市民活動団体との交流や協働の促進により、活動の場や機会を充実させるため、自治会集会所の整備支援等の従来の補助事業だけでなく、多様な団体により協働する仕組みが必要であり、その場として、既存の公共施設である公民館を地域活動の拠点として更なる活用することが求められる。

また、公民館という施設の活用に限定するのではなく、保健、福祉活動の核となる地区保健福祉サービスセンター、地域包括支援センター、市民生活窓口となる地域事務所、支所、出張所、サービスセンターなどと連携を図り、横断的かつ組織的な支援の枠組みを検討する必要がある。

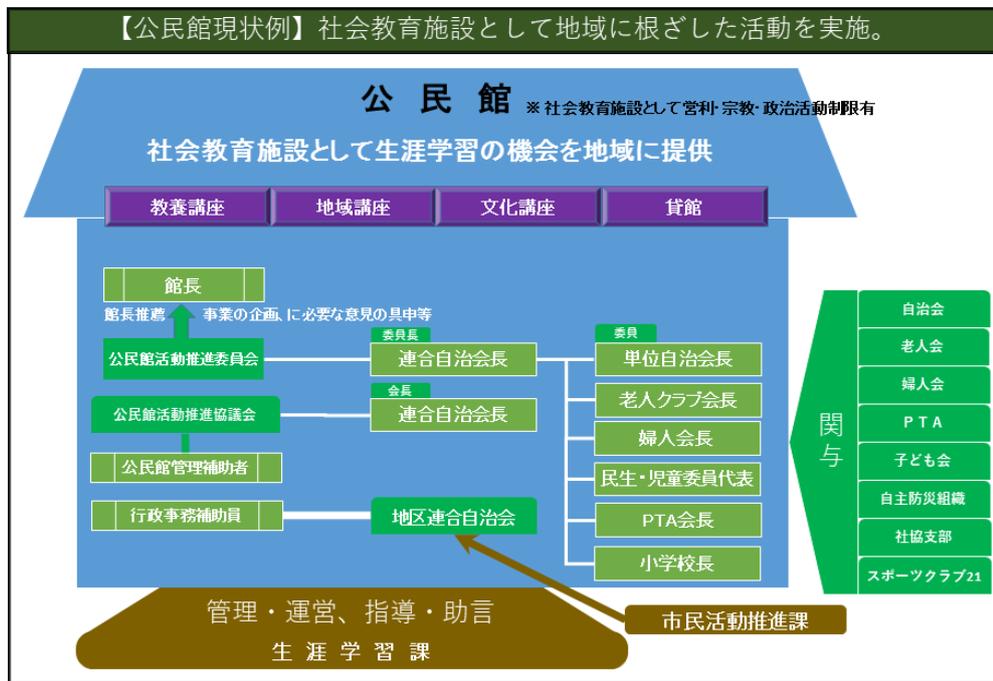
以下に個別の施設に関する方向性を示す。

ア 公民館

(仮称)地域活動拠点施設として位置付け、地域活動の場の中心施設として、活動支援を行う。社会教育法上、利活用に制限のある公民館条例に基づく施設ではなく、多様な地域活動に資することを目的に、公益に反しない範囲において施設の機能を最大限発揮できる施設とするため、将来的には公民館条例を見直し、(仮称)地域活動拠点施設条例に基づく施設とする。

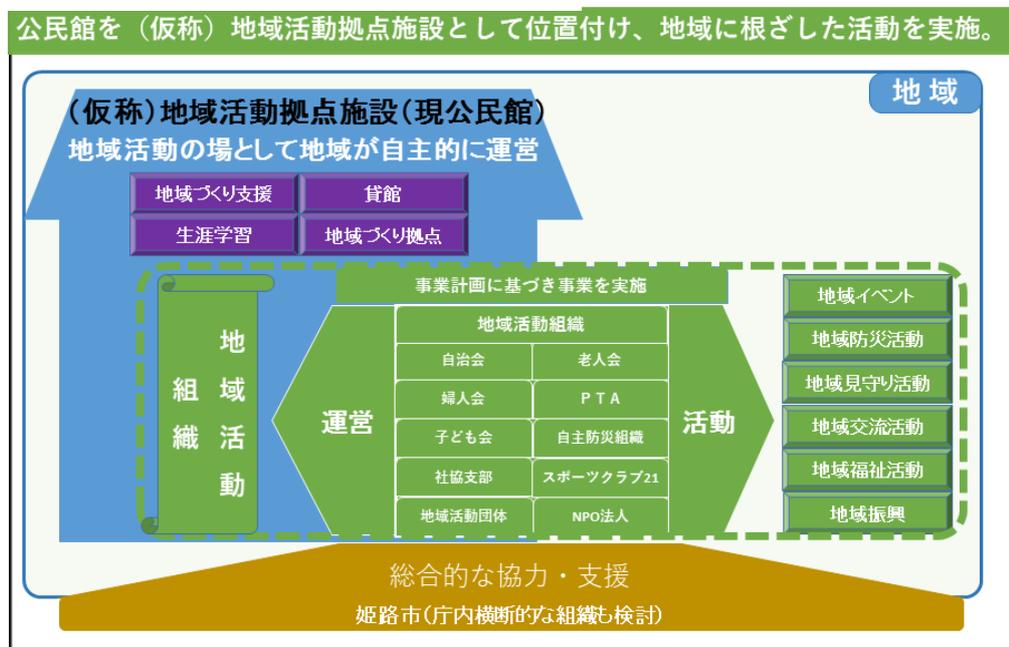
なお、現在の公民館における社会教育機能については、(仮称)地域活動拠点施設においても確保することを想定し、諸課題の整理を行う。

図3 公民館の現状（充実前イメージ）



※委員会・協議会の役職・団体名等は例示であり、必ずしもこの枠組で組織されているわけではない。

図4 地域活動拠点施設（充実後イメージ）



※組織の団体名、事業等は例示であり、必ずしもこの団体に限られるわけではない。

イ 市民会館、地区市民センター等

小学校区単位の地域活動の場の在り方検討会議では、方向性の協議に及ばなかったが、公民館の位置づけの見直しによる影響も踏まえて、施設所管課とも協力し、地域活動の場としての在り方も含めた管理方針の検討を進める。

ウ その他公共施設等について

廃止された保育所等について、地域のさまざまな活動状況やニーズ、全市的なバランスや施設活用の採算性などの観点に立ち、地域活動を支援する立場から、地域での利活用の可能性について、関係部局とも調整しながら研究を進める。

エ 地域活動団体所有の集会所、自治会館等

引き続き、補助等による支援を行う。公民館の活用状況、地域の状況等も踏まえ、補助内容（補助対象施設、賃貸等の場合の補助など）の見直しも検討する。

③ 市内連携の強化

地域における課題は多種多様であり、地域による特性もある。

多様な課題について、市内で様々な担当が対応しているが、①の地域活動組織との対応においては、全市的な協力体制のもと、課題・情報を共有し、地域の負担が少なくなるような組織体制・一括交付金等の施策を研究する必要がある。

多様な地域による特性や地域活動組織の自律的な運営を支えるため、地域を担当する職員及び組織体制の充実を図る必要がある。

地域ごとの状況把握、検討課題を分かりやすく把握するため、地域カルテの作成、ICTを活用した各種情報データの提供・連携ツールの検討等を行う。

また、他都市情報の把握のため、小規模多機能自治ネットワーク会議*へ参加する。

(3) 今後の対応について

① 全般的事項

報告書における地域活動の場の在り方に関する方向性について、議会及び地域活動団体、公民館関係団体等に説明、また、有識者の意見やホームページ等に公開し、一般に広く意見を聞くなどの方法も検討し、意見を反映した上で、平成30年度中に市としての方針を確定させる。

確定した方針に基づき、各種事業計画等を策定し、事業を実施する。

② (仮称) 地域活動拠点施設について

(仮称) 地域活動拠点施設への移行に向けて平成31年度から2年程度、数箇所の公民館で実証実験事業を実施し、これらの結果を検証しながら、公民館を(仮称) 地域活動拠点施設へ順次移行する。

実証実験事業として、現行の公民館条例の枠内で地域活動組織の設立・運営の試行を行う。公民館を利用しての事業となるので、教育委員会とも連携して行う。

地域における自律的な組織運営等を行うため、地域の実情や意向に沿った組織が担う準備ができたところから段階的に移行することが望ましいが、市域内で公民館と（仮称）地域活動拠点施設が並列することや地域活動団体の運営能力等の課題も考慮して移行を進める。

表 2

公民館から（仮称）地域活動拠点施設への移行スケジュール（案）

年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度	平成33年度	平成34年度
項目	庁内調整・方向性決定					
		標準的な移行手順・組織の整備の検討				
		方針説明、意見聴取、意見反映等				
			実証実験地区準備			
				標準的な組織設立・運営方法の整備		
				実証実験事業実施		
					最終方針決定	
					段階的な移行準備	
					段階的な移行（平成33～40年度）	

巻末資料（小学校区単位の地域活動の場の在り方検討会議）

(1) 会議の概要

① 趣旨・目的

小学校区レベルでの地域活動の場については、公民館を始め、地域の集会所等、地域の実情に応じた多様な場所が考えられるが、重要な活動の場である公民館の整備方針や公共施設等総合管理計画*におけるコミュニティ施設の個別実施計画を策定するには、地域活動の場の在り方について、庁内での意思疎通をはかり、市としての方向性を出すことが必要なため、小学校区単位の地域活動の場の在り方検討会議（以下「検討会議」という。）を設置した。

② 参加者

市長公室	企画政策推進室主幹
市民局	市民参画部長、市民活動推進課長、市民会館館長*
教育委員会	生涯学習部長、生涯学習課長
総務局	行財政改革推進課長*
健康福祉局	保健福祉部長*

※ オブザーバーとして参加

事務局：市民活動推進課

③ 開催状況

回数	時期	主な協議内容
第1回	平成29年7月	地域活動の場における課題の確認・整理について
第2回	平成29年10月	他都市調査結果について、地域コミュニティ活動支援の目指す方向について
第3回	平成29年11月	経営会議結果報告、今後の方向について
第4回	平成30年2月	報告書について、今後のスケジュールについて

(2) 会議の概要

会議では、地域活動の場を充実させるためにどのような振興方策を実施していくべきかを検討するため、庁内の意思疎通、連携を図り、市の方向性を示すことについて協議を行った。

会議では、小学校区単位の地域活動の場としては、公共施設の中で概ね小学校区単位の整備され、現在でも地域活動に利用されている公民館の活用に関することが議事を中心となった。

姫路市における公民館等の活用状況や他都市での公民館・コミュニティ施設の活用状況等を参考に、今後の姫路市における地域活動の場の在り方の方向性を協議し、合意を得た上で方向性を報告。

主な意見

-
- ・公民館の活用について、コミュニティセンター化の話が出ているが、具体的なイメージが掴めない。
 - ・公民館は、地域コミュニティの活性化のためにも役立っている。
 - ・地域コミュニティの活性化のため、地域において、公民館にどのような課題があるのか整理されていない。
 - ・次期総合計画とも関連してくるので、コミュニティ支援の考え方・ビジョンをしっかりと考える必要がある。
 - ・市の内部だけでなく外部の意見も聞く必要がある。

頁	用 語	解 説
1	自治会	<p>自治会は、地縁団体の中でも最も身近で、なじみの深い団体である。地域によっては、町内会や区会とも呼ばれている。</p> <p>主に、私たちが快適な日常生活を送るために必要な地域住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等のほか、高齢者の見守りや祭りなどの親睦行事の実施等の良好な地域社会の維持形成につながる活動を行っている。このように一部の人だけで行うことが難しかったり、また、なかなか効果があがらない活動について、地域をあげて取り組んでいくために結成されたのが、いわゆる自治会で、マンションなどでは、管理組合がこれを兼ねているところもある。</p> <p>また、行政と地域住民とを結ぶ基礎的な組織として、広報誌の配布や回覧物の回付等のさまざまな行政サービスを姫路市と協働で担うなど、市政にとっても重要な役割を果たしている。</p>
1	婦人会	<p>地域に居住する女性によって結成された団体で、女性の教養を高め、地域に根ざした住民の自立と連帯を育む活動を行っている。</p> <p>その活動は、生涯学習をはじめ、健康増進、リサイクル推進や環境美化のほか、日本赤十字社奉仕団員としての募金、人権や消費者問題に関する啓発事業など幅広い分野に及び、自治会同様、市政にとっても大きな役割を果たしている</p>
1	老人クラブ	<p>高齢者の知識及び経験を生かし、生きがいと健康づくりのための多様な社会活動を通じ、老後の生活を豊かなものとするとともに、明るい長寿社会づくりに資することを目的としている。会員は概ね60歳以上で、日常的に声をかけ合い、歩いて集まることができる小地域の範囲で組織している。</p> <p>地域の清掃・美化活動や子育て支援活動、地域における見守り活動などの社会奉仕活動、教養講座や趣味活動などの教養文化活動、グラウンドゴルフや歩こう会などの健康増進活動などに取り組んでいる。</p>
1	子ども会	<p>会員（小学生）の健全な育成に寄与することを目的に、地域の子どもたち、保護者などによって結成された団体。</p> <p>遊びやスポーツを通して社会の一員として必要な知識や技能、態度を学び身につけていくために、地域の中で異なった年齢の子どもたちとふれあう中で、家庭や学校では得られない貴重な経験をし、地域で集団活動を行っている。</p>
1	スポーツクラブ 21	<p>市民の身近なスポーツ活動の機会の充実に努めるとともに、スポーツ振興や地域社会の連帯、更には明るく豊かな生活の実現に寄与することを目的に、各種スポーツ活動を行っている。</p>

頁	用語	解説
1	PTA	保護者や教師が協力して、家庭と学校と地域における児童生徒の幸福と健全な成長のため、研修会や意見交換会の開催、機関紙の発行などを行っている。
1	自主防災会	特定の地域の方々の地域的なつながりによって結成された団体で、自主防災組織の健全な育成及び地区連合自主防災会相互の連絡協調並びに親睦を図り、防火防災思想の普及啓発及び災害による被害の軽減に寄与することを目的に、防火防災活動などに取り組んでいる。
1	公園愛護会	公園周辺の自治会、老人クラブ、子ども会などが中心となって結成された団体で、公園の適切な管理及び周辺にお住まいの方々の公園に対する愛護思想の普及を図ることを目的に、公園の清掃等の活動を行っている。
4	地域運営組織	地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織 『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（平成29年3月総務省）』より
4	小規模多機能自治	概ね小学校区などの単位で「地域自治協議会」や「まちづくり協議会」と称する住民による地域運営組織の結成や再編を促し、そこに財源等に移譲し、地域の主体性を発揮していこうとする施策が全国各地に拡がりつつある。従来、行政では各部署の縦割りで支援していた各種地域団体や世帯主が中心の自治会・町内会が連携して、幅広い世代と多様な団体に関わる民主的な組織として再編し、自分達で地域の計画を立て、福祉や防犯・防災、地域共同店（農村コンビニ）やコミュニティバスなどのコミュニティビジネス、観光や特産品開発などの地域課題に、自主的に取り組むのが特徴。 こうした取り組みは、平成の大合併をした自治体ばかりではなく、中核市や政令市においても導入されつつある。 こうした仕組みを「小規模多機能自治」と名付け、少子高齢化や人口減少に直面する地域コミュニティが、さまざまな機能を発揮することで地域の暮らしの質や持続性が高まることが期待されている。

頁	用語	解説
4	市民共治（ローカル・ガバナンス）	<p>自治会等の地縁団体、NPO法人、ボランティア団体などの市民活動団体や大学、企業などが地域課題や特定課題の解決のため、それぞれの特性を活かし、行政とともに公共の担い手として参画し協働する地域経営システムである。</p> <p>姫路市総合計画では、自治会をはじめとする地縁団体を中心としながら、豊富な知恵と経験や人的ネットワークを有する人材や組織の育成などを通して、多様な公共の担い手づくりに努めることにより姫路スタイルの市民共治（ローカル・ガバナンス）を実現するとしている。</p>
4	まちづくりと自治の条例	<p>行政運営の基本原則や参画と協働など、本市のまちづくりを進めていくための基本的な考え方等を定めた条例で、平成25年12月20日に施行。</p>
5	地域活動組織	<p>ここでいう「地域活動組織」とは、概ね小学校区を単位とした地区連合自治会を中心に、地域住民自身が中心となって形成され、様々な地域活動団体が参加し、地域課題の解決のための取組を持続的に実施する組織を言う。</p>
8	小規模多機能自治ネットワーク会議	<p>小規模多機能自治の取り組みに挑戦する全国各地の自治体や活動団体等とのネットワーク。平成25年度には、伊賀市（三重県）・名張市（同）・朝来市（兵庫県）・雲南市（島根県）の4市が集まり、小規模多機能自治組織が活動しやすくなるためにどのような法人格があれば良いか共同研究を行い、報告書を公表している（平成26年2月）。平成26年度からは、近畿や東海、九州など全国各地で「小規模多機能自治を推進するブロック会議」を開催し、相互の情報交換を重ねている。</p>
10	公共施設等総合管理計画	<p>総務省からの要請（平成26年4月22日付）に基づき、長期的な視点をもって公共施設等の更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担の軽減及び平準化並びに公共施設等の最適配置の実現を図ることを目的として策定する計画。</p> <p>姫路市では平成28年3月に策定され、計画の中で、公共建築物については、施設の床面積総量を計画策定時の保有総量の水準以下とすることとされている。</p>