

# 地域力の復興検討

## 関係資料





# タスクフォース 調査検討最終報告書

平成 23 年 3 月

市民協働検討部会〔タスクフォース〕



# 目次

はじめに	……	4
<b>第1章 地域主権と新しい形の公共—今なぜ小地域か</b>	……	5
1 地域主権と新しい形の公共		
2 大阪市における新しい形の公共の舞台づくりとその担い手		
3 今後の大阪市の役割		
<b>第2章 地域活動の現状と課題</b>	……	9
1 大阪市における地域コミュニティの取組み		
2 地域特性の多様性		
3 フィールドワークの実施		
4 地域の現状と課題		
5 課題解決に向けた方向性		
(1) 取組み事例		
(2) 中長期的な方向性		
<b>第3章 住民による地域運営しくみ—(仮称)地域活動協議会</b>	……	15
1 現状と課題		
2 (仮称)地域活動協議会の意義		
3 メリット		
4 成立要件		
(1) 前提		
(2) 要件		
5 (仮称)地域活動協議会の構成		
(1) 前提		
(2) 機能		
(3) 構成(イメージ)		
6 設立に向けて		
(1) (仮称)地域活動協議会設立に向けた準備段階		
(2) (仮称)地域活動協議会の設立段階		

**第4章 地域と行政との関係** …… 24

- 1 行政支援のあり方
  - (1) 基本的な考え方
  - (2) 区役所における地域活動支援機能の強化
  - (3) 人的支援の視点
  - (4) 中間支援組織の役割
  - (5) 財政的支援の視点

**第5章 新たな区政の推進** …… 32

- 1 基本的な考え方
- 2 地域の特性に応じた区政の実現
- 3 区政をチェックするしくみー区政会議
  - (1) 所掌事項・権能
  - (2) 構成員
  - (3) 体制
- 4 区役所を起点に市政を変えるしくみ

**資料編**

資料1	地域コミュニティに関わる組織・団体・人材	…… 39
資料2	市民協働検討部会〔タスクフォース〕実施概要	…… 40
資料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	…… 44
資料4	主体的な地域運営のしくみの事例一覧	…… 45
資料5	補助金等の包括化の事例一覧	…… 46

## はじめに

大阪市ではこれまで、直面する危機的な財政状況を克服するため、平成 18 年に策定した市政改革基本方針に基づいて、事務事業の見直し等の行財政改革に積極的に取り組んできた。今後、さらに経済情勢が極めて厳しい状況を迎えることが想定される中で、引き続き、緩むことなく市政改革に取り組んでいく必要があるとあり、学識経験者や経済界の委員で構成される「大阪市市政改革検討委員会」を設置し、新たな市政改革の検討を進めてきた。

日本全体の超高齢社会への突入により、行財政改革によって、単に市全体の歳入増・歳出減による均衡を図るだけではなく、これまで生産年齢人口の増加を前提として公共が担ってきた役割そのものを見直し、今後の社会変動に対応できるセーフティネットを市が今後も維持するために、公共の役割そのものを見直すことが必要になっている。高齢化の動向は、地域によって異なる。だからこそ、国は、「地域主権」の考え方に立って、より地域の実態を反映できるよう、地方への権限・財源の移譲を図っている。

一方、大阪市では、「住民自治」の確立をめざし、市民全体のセーフティネットの維持のために、市民が地域課題を共有しながら活動できる範囲として、おおむね小学校区程度の近隣社会（小地域）における公共のあり方を再検討し、解決できるしくみの検討を行うこととなった。

政令指定都市である大阪市には、地域の様々な活動を支援する行政区制度が存在しており、小地域のためにこれを効果的に運用できるしくみを整えることによって、大都市大阪の活力・元気を内側から高め、将来にわたって活力あふれる「元気な大阪」を実現することが可能であると考えられる。このことから大阪市市政改革検討委員会のもとに設置されたタスクフォース（市民協働検討部会）では、21 年度に市内 10 地域での実地調査や各局・区に対するヒアリングを行いながら、地域の実情や課題を把握し、検討を深めてきたところである。

22 年度には、「地域のことは地域で決める」という住民自治の観点から、地域運営の仕組みである地域活動協議会のあり方について仔細に検討し、22 年 10 月の「新しい大阪市をつくる市政改革基本方針（素案）」に反映してきた。

その後、「地域力の復興と公共の再編」に向けて地域のまちづくりを支援するという観点から引き続き検討を行い、区役所の権限・機能の強化の必要性とともに、区民の目線で区政を評価する仕組みや、市役所の地域・区役所に対する支援体制のあり方について具体的な提案を行い、最終報告書としてとりまとめたものである。

平成 23（2011）年 3 月

市民協働検討部会（タスクフォース）リーダー 岩崎 恭典

## 第1章 地域主権と新しい形の公共—今なぜ、小地域か

### 1 地域主権と新しい形の公共

平成 22 (2010) 年 10 月 1 日に実施された第 19 回国勢調査は、前回国勢調査が日本の史上最高人口を記録したことを確定させる点で意義深いものです。平成 17 (2005) 年という年は、遠くない将来、明治維新や日本の敗戦と並んで、歴史教科書に記載される年号となるに違いありません。

すでに人口減少社会に入った日本は、社会全体の大きな組み直しが求められています。すなわち、生産年齢人口の増加による税収増を前提に、地域社会の課題解決に大きな役割を果たしてきた市が、今後も地域課題の解決全てにかかわり続けることは、全国的にみれば、生産年齢人口がピークを迎えた平成 7 (1995) 年ごろから難しくなってきました。そこで、各自治体は、それぞれが行財政改革に取り組んできたのですが、同時に、全国画一的に行政サービスの充実を進めていくことの限界も指摘されることとなりました。このことが、平成 12 (2000) 年の「地域住民の自己決定権の拡充」と「国と地方自治体との対等・協力の関係」を基本理念とする第一次地方分権改革に結実したわけです。

しかしながら、第一次地方分権改革が「未完の分権改革」と称されるように、人口増加を前提に組み立てられた既存システムを組み直していくためには、法の規律密度の緩和によって、「自治体」により多くの権限や財源が移譲される、いわゆる「官官分権」だけでは不十分です。むしろ、「地域住民の自己決定権の拡充」に向けての具体的な筋道、すなわち、人口減少・超高齢社会にふさわしい「公」の役割を自治体が果たすためには何が必要なか、「協働」を梃子とした「公」のあり方についての再検討を最も住民に近い小学校区程度の「小地域」で考え直していこうとする取り組みが多く自治体でなされるようになったのは、人口減少・超高齢社会を迎える自治体としては当然のことです。

大阪市の場合、この基本的な考え方は、平成 22 年 7 月の「地域主権確立宣言—住民自治と地域の再生のための真の自治確立—そして関西州実現へ—」により、既に示されています。すなわち、「自治の主役は地域住民であり、『自治体』の行政は地域住民からの信託に基づいて実施される。」を基本原則とし、「地域の住民の多様なニーズに適切に対応するため、直接行政の担い手である自治体（以下、「自治体」という。）を基本」として、『自治体』は自助・共助・公助の考えを基本に、住民の自主・自律、自治を実現・支援するためのシステムを作り上げていくこと、また地域経済に対して適切な社会的インフラ・サービスを提供していく役割を担う。」ことが必要であり、住民の意思を正当性の根拠として、「国・地方の関係、「自治体」相互の関係を、上からの統治を基本とする上下関係でなく、それぞれの役割分担の差として捉え、対等の関係に組み替える。」ことを宣言したのです。

これは、平成 22 (2010) 年 6 月 22 日に閣議決定された、「地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという『責任の改革』であり、民主主義そのものの改革である。」「住民や首長、議会の在り方や責任も変わっていかねばならない。」とする「地域主権戦略大綱」とも軌を一にする考え方で

はあります。

とはいえ、「自治体」が地域主権を標榜し、「協働」による「新しい形の公共」の組み直しを図るためには、「自治体」の役割を改めて地域に示すと同時に、「地域主権戦略大綱」も指摘するように、住民もそのあり方を変えていかなければなりません。

「責任の改革」「民主主義そのものの改革」を図るためには、住民のあり方もまた、問われることを忘れてはならないのです。

## 2 大阪市における新しい形の公共の舞台づくりとその担い手

今後、大阪市は、市全体として人口減少・高齢社会に突入していきます。そのための準備を、今からしておかなければなりません。

これまで、大阪市は、都心部からの税収で、市域全体に万遍なく、行政サービスを提供してきました。しかし、今後の超高齢社会では、一人暮らし高齢者の増加や加齢の程度による個人別の社会・経済的な多様なサポートの必要性が高まっていきます。また、子ども手当の導入をはじめとして、次世代育成の必要性に対する認識も高まってきましたが、子育て支援も、子どもの見守りも、個人のライフステージや子どもの個性に応じて、きめ細かく行われる必要があります。こうした社会の成熟化に伴うニーズの多様化やそれに対応する政策課題に、全て市が対応し続けるためには、今まで以上に、多くの税金投入が必要となります。

また、大阪市の経済的な地盤沈下が深刻です。この対策は、関西圏に貢献する役割を担う大都市大阪として強力に推進していかなければなりません。3年前のリーマンショックとその後の円の独歩高は、アメリカ中心の世界経済の大きな変革過程の一環にあるとはいえ、日本、そして大阪の景気回復や税収の大幅な増加は直ちには望むべくもありません。

ところが、景気回復に先行きが見えない今後10年の間に、地域は、団塊の世代の高齢者の仲間入りと、後期高齢者入りを迎えることとなります。市内には、3人に1人が高齢者という地域も生まれつつあります。

工業地域、都心の業務核地域、そして、住宅地域でも、それぞれ、まだら模様で地域の課題はその濃淡をはっきりさせつつあります。しかも、市がこれまで以上に税金を投入して全てを担っていくことができないとすれば、市民にもその地域における「公」の形成に参加してもらう必要があるといえます。

幸いにも、大阪市の各地域では、後述するように、市民の力で多くの活動がこれまでも展開されてきました。そして、平松市長の掲げる「いっしょにやまひよ」という誘いかけに呼応して、地域防犯、放置自転車対策、ごみ減量という具体的な課題について、市民との協働が進みつつあります。

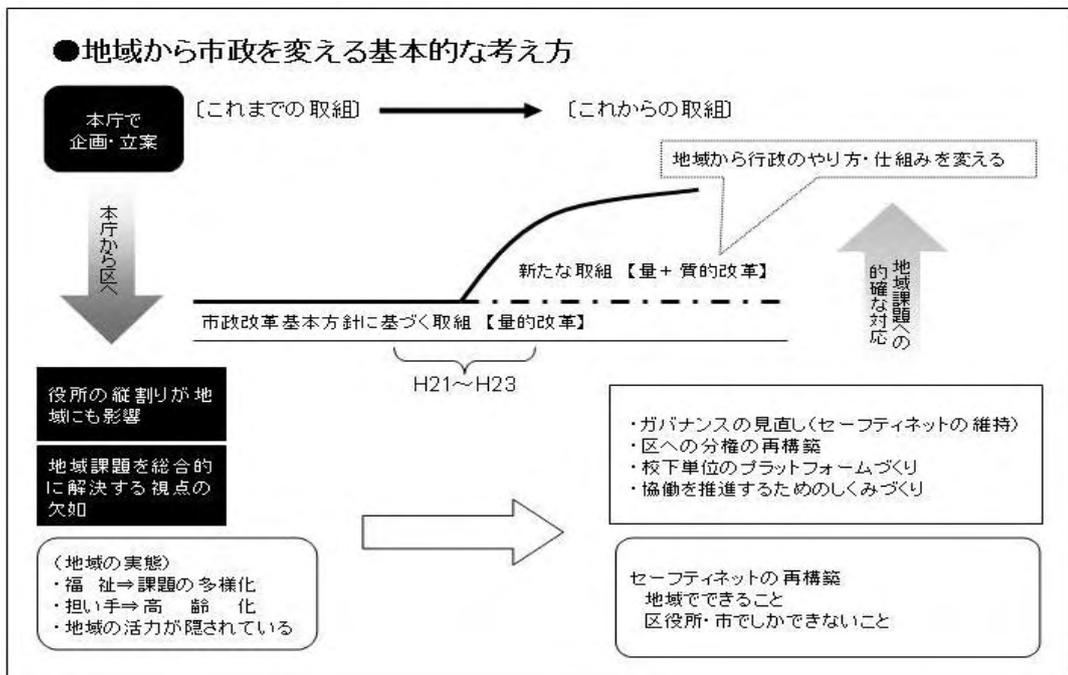
こうした取組みをさらに強化し、今後の多様化する地域の課題を解決する担い手を広げていくしくみは、やはり、住み慣れた、小さな地域社会で形作られる必要があります。

子育て支援や介護などの課題を考慮すれば、その範囲はおおよそ小学校区程度が想定されます。この小地域で、地域の住民が、今後の人口減少・超高齢社会の将来を真剣に見つめ、自分たちは何をしなければならないのか、市は何をしなければならないのかを検討し、

どのような地域にするのかという共通の目標をつくったうえで、課題解決のための具体的な方策を立案し実践していくような舞台を用意していく必要があるはずです。

地域振興会や地域社会福祉協議会、地域ネットワーク委員会といった、これまで活発な活動を続けてきた各団体や企業が一堂に会し、しっかりと地域の将来像と地域の課題、その解決方策を共有する、そのうえで、各団体が得意とする分野で、持続・自立可能な取り組みをしていく。これから本格的に地域に帰ってくる団塊の世代にもうひと働きしてもらう場を提供することで、団塊の世代の皆さんは、ご自身が後期高齢者になった時、介護難民にならないように、地域に介護のしくみをつくっていく。こんな小地域が 200 以上の地域に出来てくれば、大阪市は自治のまちとして、いっそう「大都市、そしていちばん住みたいまち」になっていくはずです。

〔図表 1〕 地域から市政を変える



### 3 今後の大阪市の役割

大阪市には、24 の行政区があります。それぞれが、地域の自治活動をこれまでも支援してきました。しかし残念ながら、これまで、基礎的な行政サービスの窓口機能と、市の施策目的を地域に落とし込むための自治活動支援の機能、つまり、あくまでも市の出先機関としての役割が中心だったと言わざるを得ません。

今後、小地域における地域課題に総合的・主体的に取り組むしくみができていくにあたって、区の役割も全く変わっていくことになります。

すなわち、区役所は、区民・区内の諸団体、企業等の活動を支援するに足る、十分な権限と財源を有して、小地域では確保できない人材の供給や、小地域同士あるいは小地域と NPO・企業等の結びつけの役割を積極的に担い、仮に、区役所の権限では対応できない地域

の課題があった場合には、地域の実態に合った解決が図られるよう、さらなる権限や財源の移譲も必要でしょう。

区役所が独自の企画調整機能を発揮できるよう、本庁は各局の縦割りを超えて取り組むことが必要です。場合によっては、国や府の権限や財源にかかわることがあるかもしれません。その場合には、政令指定都市として、市民の必要性に立脚して仕事を行っている「自治体」の先導的役割を自覚して、積極的な働きかけを行っていくことになるでしょう。市は、市全体として、市民のために、セーフティネットの維持を今後も図っていくことが最大の役割になるはずです。

例えば、現在、市民の20人に1人が対象となっている生活保護行政の分野でシュミレーションしてみましょう。

現在、生活保護対象者については、行政施策としてさまざまな給付や自立支援を行っています。しかし、自立に向かうためには、現在のメニュー以外にも方法があるはずです。例えば、身近な小地域でケアすることを志向するならば、区民まつりや小学校区単位の取組みになじんでもらい、「居場所」を提供することも考えられます。また、地域の商店街や商店などで手伝いをしてもらって、自信を取り戻すこともあるでしょう。さらにこのことが正式な雇用につながり、生活保護から自立してもらうことにつながる場合もあるでしょう。こうした行政による支援に地域やNPO、社会的企業との連携が組み合わさって、個々のケースにふさわしい生活保護が展開される—こんなイメージを追及していきたいものです。

また、生活保護制度には、昭和25年から抜本的な見直しが行われず、その後の社会・経済の大きな変容に対応できず、制度疲労を起こしている、という問題も存在します。制度の矛盾やひずみが、端的に表れる大都市大阪として、あるべき生活保護行政のあり方について、国に提言していくことが、地域との連携による自立支援とともに、まさに地域主権のあるべき姿です。

以上述べてきたように、これまで生産年齢人口の増加を前提として公共が担ってきた役割そのものを見直し、今後の社会変動に対応できるセーフティネットを市が今後も維持するために、公共の役割そのものを見直すことが必要になっています。人口減少・高齢化の動向は、地域によって異なります。だからこそ、国も、「地域主権」の考え方にたって、より地域の実態を反映できるよう地方への権限・財源の移譲を図り、また、国民全体のナショナルミニマムについて措置すべきでしょう。一方、市は、「地域主権」の確立をめざし、市民全体のセーフティネットの維持はもとより、再生、再構築のために、人口減少・高齢化による課題が市民にとってより理解しやすく、また、その解決手法を実施しやすい小学校区程度の近隣社会(小地域)における公共のあり方を再検討し、解決できるしくみの検討を行うことが必要なのです。幸いにも、政令指定都市である大阪市には、地域の様々な活動をこれまでも支援してきた行政区制度が存在します。行政区制度を小地域のために効果的に運用できるしくみを整えることによって、地域主権のモデル都市としての役割を果たすことができるのです。

## 第2章 地域活動の現状と課題

### 1 大阪市における地域コミュニティの取組み

大阪では、大正7年に全国に先駆けて、民生委員制度の前身である「方面委員制度」を創設し、「福祉は上方から」と評されるにふさわしい社会福祉の歴史が始まりました。また、GHQによる町会解体後の昭和24年には、大阪市全区に赤十字奉仕団が結成され、戦後復興や災害救助などに大きな役割を果たしてきました。また、町内会活動などの自治的な活動も行われ、加入が各所帯の隅々まで及んでいたことから、大阪市赤十字奉仕団と構成や役員を同じくする一体の組織として、昭和50年には大阪市地域振興会が結成されました。

このような経過を経て、現在にいたるまで、地域振興会を通じた地域住民自らによる住みよいまちづくり活動や、市政・区政各般への行政協力などにより、大阪らしい地域コミュニティの形成が進められており、また、地域社会福祉協議会を中心に地域福祉活動が進められるなど、住民相互の助け合いのもとで魅力あるまちづくりが進められています。

また、地域の住民によるきめ細かな福祉活動を行うための「地域ネットワーク委員会」が平成3年から形成され、さらに、社会総がかりで子どもを育てる環境づくりに向けた「小学校区教育協議会—はぐくみネット—」、区民によるまちの将来像を描きその実現に向けた「地域福祉アクションプラン推進委員会」の組織化など、地域の方々の協力・連携により、地域の特色ある取組みも進められているところです。(→資料1)

しかしながら、近年、地域における高齢化の進展や、都心回帰の状況もある中で、地域コミュニティのあり方は変化しつつあります。

### 2 地域特性の多様性

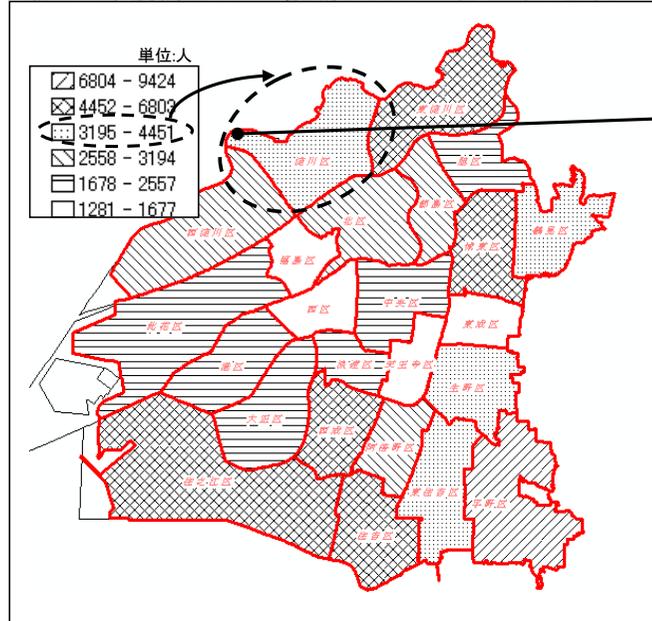
大阪市の現状をデータとして全体的に見た場合、少子・高齢化の進展などの傾向が見られますが、元になったデータをより細かく見ると、同一の行政区域内においても、その傾向が特に顕著に現われている地域がある一方、65歳以上よりも15歳未満の人口が増えている地域があるなど、全体とは異なる傾向を示すケースもあります。

このほか、さまざまな統計データを分析すると、単身高齢者世帯の多い地域、木造住宅の多い地域、住宅と工場が混在する地域など、地域ごとに多様な特性を有しており、それらが地域課題につながっていることを推し量ることができます。

(→図表2)

〔図表2〕 地域課題の多様性の事例

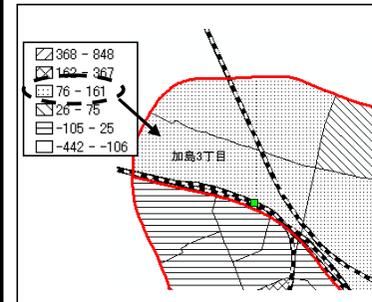
65歳以上 国勢調査人口の増減数（平成17年と12年の差分）



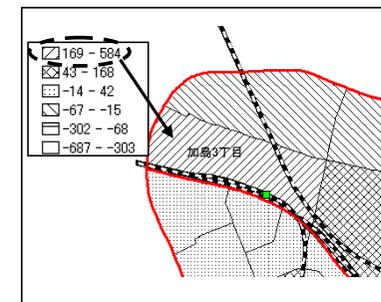
淀川区における国勢調査人口の増減数（平成17年と12年の差分）

- ・ 淀川区全体 65歳以上人口：4451人増 15歳未満人口：413人増
- ・ 加島3丁目 65歳以上人口：159人増 15歳未満人口：549人増

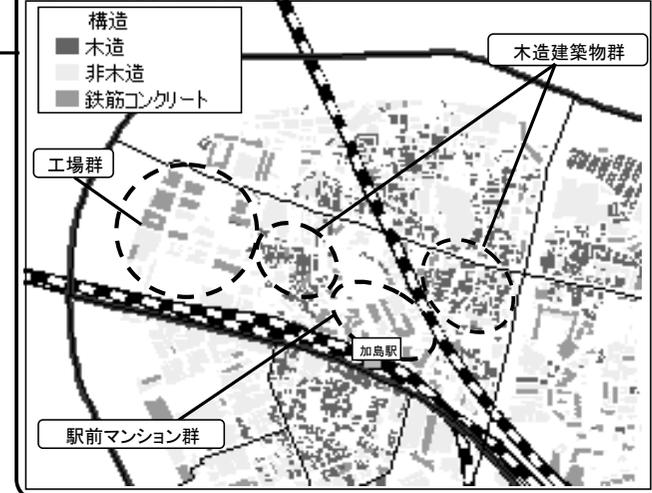
65歳以上人口(単位:人)



15歳未満人口(単位:人)



平成19年度 建物構造調査



- 国勢調査の結果を見ると、大阪市は全区において高齢者が増加しており、高齢者見守り事業などの対策を考えていく必要がある。
- しかしながら淀川区を例にとると、区全体では高齢者の増加が明らかであるものの、より詳細に見ると、加島3丁目のように15歳未満人口の増加数が65歳以上人口の増加数を上回っている地域がある。
- これは、駅前に開発された大型マンション群の影響によるものと思われるが、さらに周辺状況を見ると、マンション群に隣接して旧来からの木造住宅群があり、またこれら住宅街の西側には大型工場群が位置していることが分かる。
- このようなことから、この地域においては高齢者問題だけではなく、子育ての問題や、新旧住民間のコミュニケーションの問題、住工共存にかかる問題なども地域課題として着目する必要があると見られる。

### 3 フィールドワークの実施

これらのことを踏まえ、市民協働検討部会〔タスクフォース〕では、地域課題への確に対応するため、地域の実情を聞きながら、地域にとってわかりやすい、また活動しやすい市役所・区役所のしくみ、地域団体間や地域活動に取り組む人たちがうまく連携するしくみ、地域と行政がどうあるべきかについて、市民の視点から検討するため、フィールドワークを実施することとしました。

フィールドワークの実施にあたっては、市内10地域における日ごろの地域活動のありのままの姿を見せていただき、調査では、地域で活動されている市民の方々から、活動で感じられていることなどについてヒアリングを行いました。（→資料2）

### 4 地域の現状と課題

フィールドワークの実施結果を踏まえ、地域活動の現状や課題について、各地域に共通する、以下の4つの課題に整理・集約しました。

（→図表3）

- ①地域における担い手不足
- ②地域活動への住民参加の低調
- ③縦割りによる地域の負担感
- ④支援制度の使い勝手の悪さ

### 5 課題解決に向けた方向性

#### （1）取組み事例

対応策として、地域における先駆的な取組みや他都市の先進事例を抽出して取りまとめました。短期的には、これらの取組みを他地域に拡大する地域での努力や、他都市での取組みを参考に、区役所・市役所と地域との協働による積極的な対応が求められます。

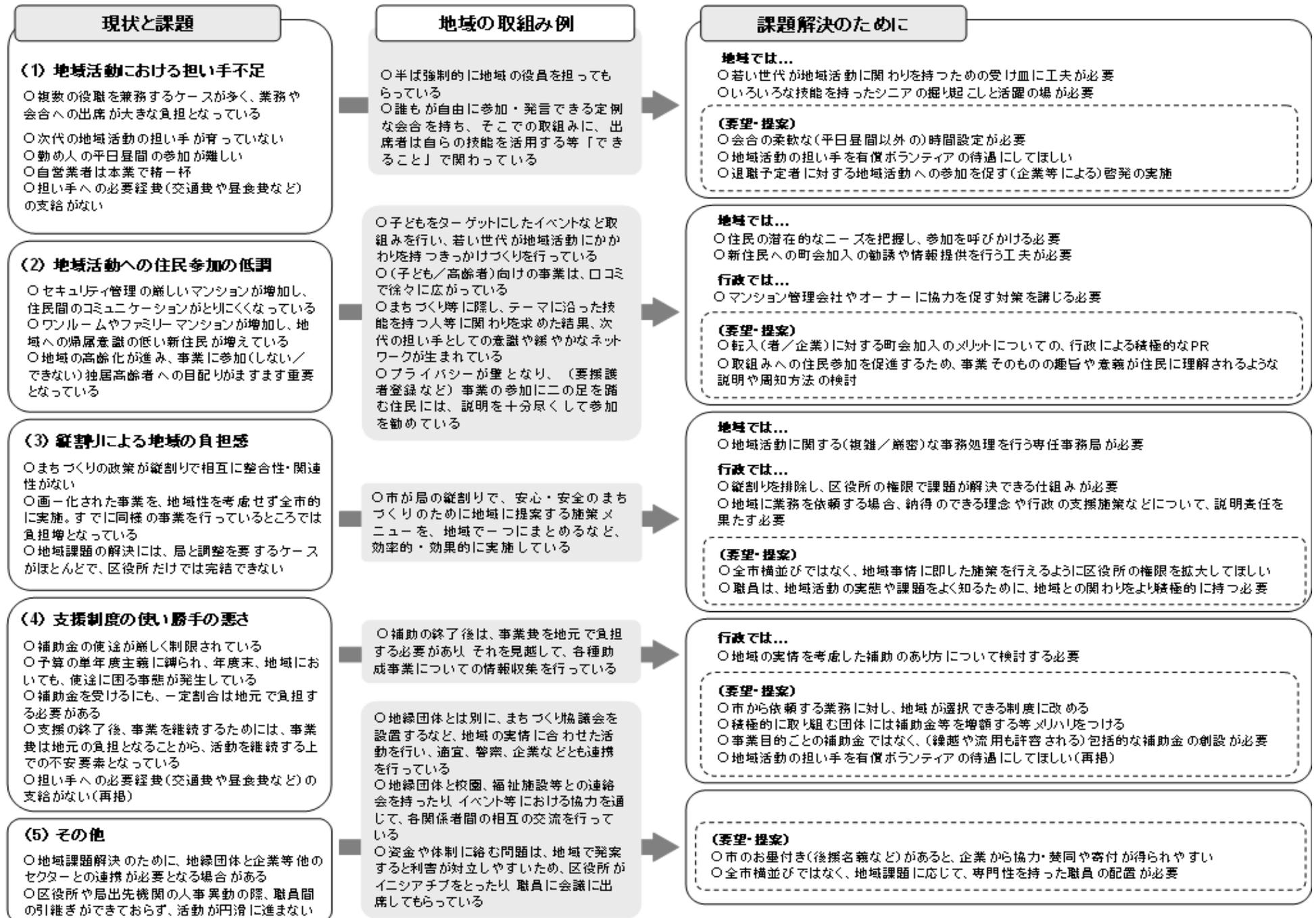
（→図表4）

#### （2）中長期的な方向性

地域の課題を踏まえ、地域力の復興や、地域を支える区役所・市役所のあり方について、将来の方向性をイメージとして取りまとめました。

（→図表5）

〔図表3〕フィールドワークを踏まえた課題整理



〔図表4〕 地域活動の課題とその対応策について

地域活動の課題	対応の方向性	考えられる対応策やアイデアなど	本市や他都市での事例など
地域における担い手不足	人材の発掘、受け皿づくりと活躍する場の提供	地域活動の経験はないが、社会生活で培った技能等により地域のため貢献したいと思っている人材（いわゆる“団塊の世代”や隠れた人材等）の発掘・地縁組織等への受け入れ（入りやすい受け皿づくり）・活躍の場の提供 など	「団塊・シニアによる地域活動参画促進事業」、「みんな顔見知り・地域に開かれたマンション自治会」（さいたま市）
	地域活動の担い手どうしの連携・交流	町会等の地縁組織とNPO等との連携・交流の促進 など	鶴見区榎本地域「あいより」、天王寺区聖和地域「寄り合いまちづくり」、横塚台校区自治連合会（堺市）
地域活動への住民参加の低調	地域活動を住民にとって身近でわかりやすいものと感じさせる工夫	運営（会計等）をできるだけオープンにし透明度を高める、活動内容（福祉活動や行事等）を住民に届く形（戸別配付等）で情報発信する など	平野区長吉六反東地域まちづくりのしおり
	さまざまな地域活動への気づきやコミュニティの輪を広げるきっかけづくり	子育て世代間や新住民（マンション、集合住宅）との交流会の開催 など	西淀川区佃地域「子育てサロンキッズ・ひまわり」、福島区「マンションと地域の架け橋事業」
	地域の将来像・めざすべき姿の共有化	地域の課題についてより多くの住民が参加して話し合う機会や場の設定 など	「自治協議会」（福岡市）、「まちづくり協議会」（北九州市）
縦割りによる地域の負担感	区役所を地域活動の総合的な支援窓口	地域にかかわる権限の強化（局からの権限委譲や局への提案権強化）、地域活動に対する人的支援の拡充（地域担当制の充実強化や職員の人材育成） など	
	区役所改革=市役所改革	区役所の改革に合わせ、局の体制も地域重視にシフトしたものへとチェンジ	
	地域と行政の相互理解	地域と行政の意見を交換できる機会や場の充実 など	地域課題共有のためのタウンミーティング（港区22年度～実施予定）
支援制度の使い勝手の悪さ	財政的支援のあり方見直し	補助金など地域への財政的支援について整理し地域が使いやすい形に変える	「活力あるまちづくり支援事業」（福岡市）、「地域総括補助金」（北九州市）、「ゆめづくり地域予算制度」（名張市）
	地域活動に対する人的支援の拡充（再掲）		

〔図表5〕 地域力の復興と区役所・市役所力強化のあり方（方向性の概念図）

