

## 第3章 住民による地域運営のしくみー(仮称)地域活動協議会

### 1 現状と課題

- ・ 少子・高齢化の急速な進展と人口減少社会の到来、地域経済の低迷など、右肩上がりの経済が期待できない中で、より複雑・多様化する市民ニーズに対し、これまでのように、公共サービスを行政主導で全地域一律に提供するには限界があります。
- ・ 少人数世帯・高齢単身世帯の増加やマンション等共同住宅の増加などにより、防災やコミュニティづくりなど、地域活動（共助）の核となってきた地域振興会（町会）への加入率が低下してきており、ほとんどの地域で活動の担い手が確保しにくくなっていたり、地域活動への参加者が減少するなど、人々のつながりの希薄化が見られます。
- ・ その中で、地域においては、高齢者の孤独死や児童虐待など複雑・深刻な問題が生じており、支援を要する人への個別的なケアなど、コミュニティとしてより深い取り組みが必要となっています。これに対応して、地域が必要とするサービスを提供するためには、従来の担い手だけでなく、より多くの人財の地域活動への参加が必要となっています。
- ・ 一方、町会等の地域団体の活動とは別に、非営利の法人やボランティアグループなど市民活動団体による活動や、企業の社会貢献活動（CSR）などの取り組みが展開されている地域も少なくありません。また、地域のまちづくり活動への参加の考えについて、市が平成20年に実施したアンケートでは、「参加したい」「協力したい」という回答が約7割にのぼります（うち約1割の方が既に参加）。

### 2 (仮称) 地域活動協議会の意義

地域の課題に取り組むにあたっては、住民同士で話し合い、その結果をふまえ、地域団体や住民個人の力を総合し、互いに協力・連携しながら解決を図っていくことが重要です。こうした過程を通して、住民間のつながりや信頼感が醸成され、それが連帯感に発展し、そこに住民による地域自治が形成されます。

このように、地域住民が主体的に地域社会の担い手となることで、より効率的・効果的な地域運営が可能になります。このしくみを(仮称)地域活動協議会として位置づけます。

### 3 メリット

- ・ 多様な団体が地域課題を共有し、ともに課題解決に向けて取り組むことにより、団体間の協力・連携を促進することができます。
- ・ 活動内容などの情報発信を通じ、個人の自由な参加を募り、参加を得ることで、より活発な地域活動につなげることができます。
- ・ 特定の地域団体（地域住民の組織）が実施してきた事業を、地域全体として取り込むことで、優秀な人財の発掘・育成にもつなげることができます。
- ・ 活動参加者の地域の各団体への理解が深まり、その結果、それらの団体への加入促進に

つなげることができます。

- ・（仮称）地域活動協議会の立上げ時や立上げ後の各支援制度を設けることにより、区役所職員による支援や、活動を促進するための財政的支援が可能になります。
- ・（仮称）地域活動協議会を受け皿に、複数の交付金を一括して受けられる制度とすることで、地域の実情に合わせて用途を決めることができます。

#### 4 成立要件

##### （1）前提

- ・（仮称）地域活動協議会は、自ら住んでいる地域をよくしていくために何をすればよいのかを話し合い、実際に活動を行う組織です。あくまでも地域住民が自発的・自主的に設立するものであり、行政が設立を強制するものではありません。
- ・（仮称）地域活動協議会は地域を代表する組織として、当該地域の全住民を対象に地域課題の解決に取り組みます。したがって、設立は当該地域一つに限られます。
- ・（仮称）地域活動協議会は、公共的性格を持つものであるから、運営にあたっては透明性の確保とともに、地域住民の総意が反映されるように、民主的な意思決定がなされ、誰もが活動に参加できるシステムを備えている必要があります。
- ・要件を詳細・厳格にしすぎると、画一的な組織となる恐れがあるので、できるだけ地域の自由度を高めながら、基本を押さえた柔軟なものとする必要があります。

##### （2）要件

ア) おおむね小学校区単位を基本に、地域のさまざまな団体が参加していること

- ・地域団体（地域住民の組織）の活動は小学校区を単位とすることが多く、地域的まとまりがあり、日常的に顔の見える範囲であると考えられることから、おおむね小学校区単位を基本としますが、地域の特性に応じて設立するものとします。
- ・（仮称）地域活動協議会は、地域住民の総意を代表するという観点から、現在、住民の大半の信任により活動を行っている連合振興町会や地域社会福祉協議会が参加している必要があります。
- ・（仮称）地域活動協議会の持つ公共的性格から、大阪市が委嘱する委員等で構成される地域団体や、大阪市の業務の受託等を行っている地域団体の参加が必要と考えられます。（→図表6）
- ・また、運営委員会の構成員（役員）の性別や年齢構成をバランスよくする必要があります。

〔図表6〕 大阪市が委嘱および業務委託等を行う地域団体一覧

団体名	助成	委嘱
連合振興町会	交付金	
地域社会福祉協議会・地域ネットワーク委員会	交付金（23年度～）	
校下青少年指導員会	交付金（22年度～）	青少年指導員
校下青少年福祉委員会	委託料 ※区レベル	青少年福祉委員
体育指導委員		体育指導委員
民生委員・児童委員	委託料 ※区レベル	
生涯学習ルーム運営委員会	委託料	生涯学習推進員
小学校区教育協議会（はぐくみネット）	委託料	はぐくみネット コーディネーター
小・中学校施設開放事業運営委員会	委託料	
公園愛護会（882団体）	交付金	
道路愛護会（39団体）	交付金	
河川愛護団体（4団体）	交付金	

イ) 地域活動は地域の全住民を対象に行われ、地域住民の誰もが活動に参加できること

- ・（仮称）地域活動協議会の実施する公益的サービスは、地域住民すべてを対象とします。
- ・ 市民活動団体、地域住民など多様な主体が連携・協力し、地域に必要な公益的サービスの提供を担い、その活動に共感する誰もができる範囲において参加できるしくみとすることが必要です。
  - ・ 市民活動団体とは、地域住民の組織、ボランティア団体、NPOその他の市民活動を行う団体をさします（大阪市市民活動推進条例の定義より）
  - ・ 地域住民には、当該地域内および当該地域を活動範囲とする市民活動団体など非営利の団体、事業者、在住、在勤・在学する者が含まれます。

ウ) 規約を作成していること

- ・ 組織運営のガバナンスが確立されており、透明かつ民主的なルールにより運営されている必要があります。

（まちづくりの方向性）

- ・（仮称）地域活動協議会では、地域課題やニーズの把握などを行い、話し合いを重ねる中で、地域の将来像や地域づくりの方向性が形づくられていきます。
- ・ 地域活動の機運を高めるためには、その理念や活動方針、その内容等を定めた地域のまちづくりに関するビジョンを作成し、地域住民間で共有することが必要であり、実情に合わせて随時見直していくことが求められます。

(透明性の確保)

- ・ (仮称) 地域活動協議会は公共的性格を持つことから、予算の執行および会計処理について、地域住民に対して透明性を確保し、説明責任が果たされる必要があります。
- ・ また、市からの公金による財政的支援(補助金、交付金、委託料)の用途に関しても、説明責任が果たされなければなりません。(使途報告、活動報告など)
- ・ これを担保するためには、内部監査のしくみも求められます。

(民主性の確保)

- ・ (仮称) 地域活動協議会のしくみをつくることによって、市民活動団体相互の連携強化を図り、それによって地域力を総合的に発揮できることをめざしていることから、意思決定は協議により、運営委員は民主的に選出される必要があります。
- ・ 例えば、案件の重要度に応じて、最終的な意思決定に至る過程が合意されており、構成員にも公開されていること(誰が、いつ決めたか)が必要です。

## 5 (仮称) 地域活動協議会の構成

(1) 前提

- ・ 透明かつ民主的な意思決定を行えるしくみと、課題に迅速に対応できるしくみを両立させる必要があります。
- ・ そのために、「決定機能」および「実行機能」をもつしくみ(組織)を設け、役割分担しながら、小回りの効いた迅速な活動を行っていく必要があります。

(→図表7)

(2) 機能

ア) 地域の「総意」をつくり生かす機能(決定機能)

- ・ 地域における公益的サービスの提供について、市からの交付金や町会費などを活用し、誰が、どんな種類のサービスを、どの程度提供するかを決定します。
- ・ これまで、市の各局が地域に依頼してきた仕事について、地域における負担や必要性を勘案して、選択することができます。
- ・ 地域課題解決に向けて、住民自らの権利や自由の一部制約のもとで、地域住民全体の福祉の向上や、秩序の維持に貢献するようなルールを決定すること。(例えば、ごみ収集のルールや公園の管理ルールなど)

イ) 地域が必要とするサービスが提供される機能(実行機能)

- ・ 地域の「総意」にもとづいて、地域住民、市民活動団体などの多様な主体が連携・協力し、地域に必要な公益的サービスを提供します。

ウ) 人財を発掘・養成する機能

- ・ これらの機能を実行することを通じて、次代のリーダー養成にもつなげます。

### (3) 構成（イメージ）

（仮称）地域活動協議会の構成については、地域の実情に合わせたものと考えますが、上記（1）に記載の「決定機能」と「実行機能」について、以下の構成を一つのイメージとします。

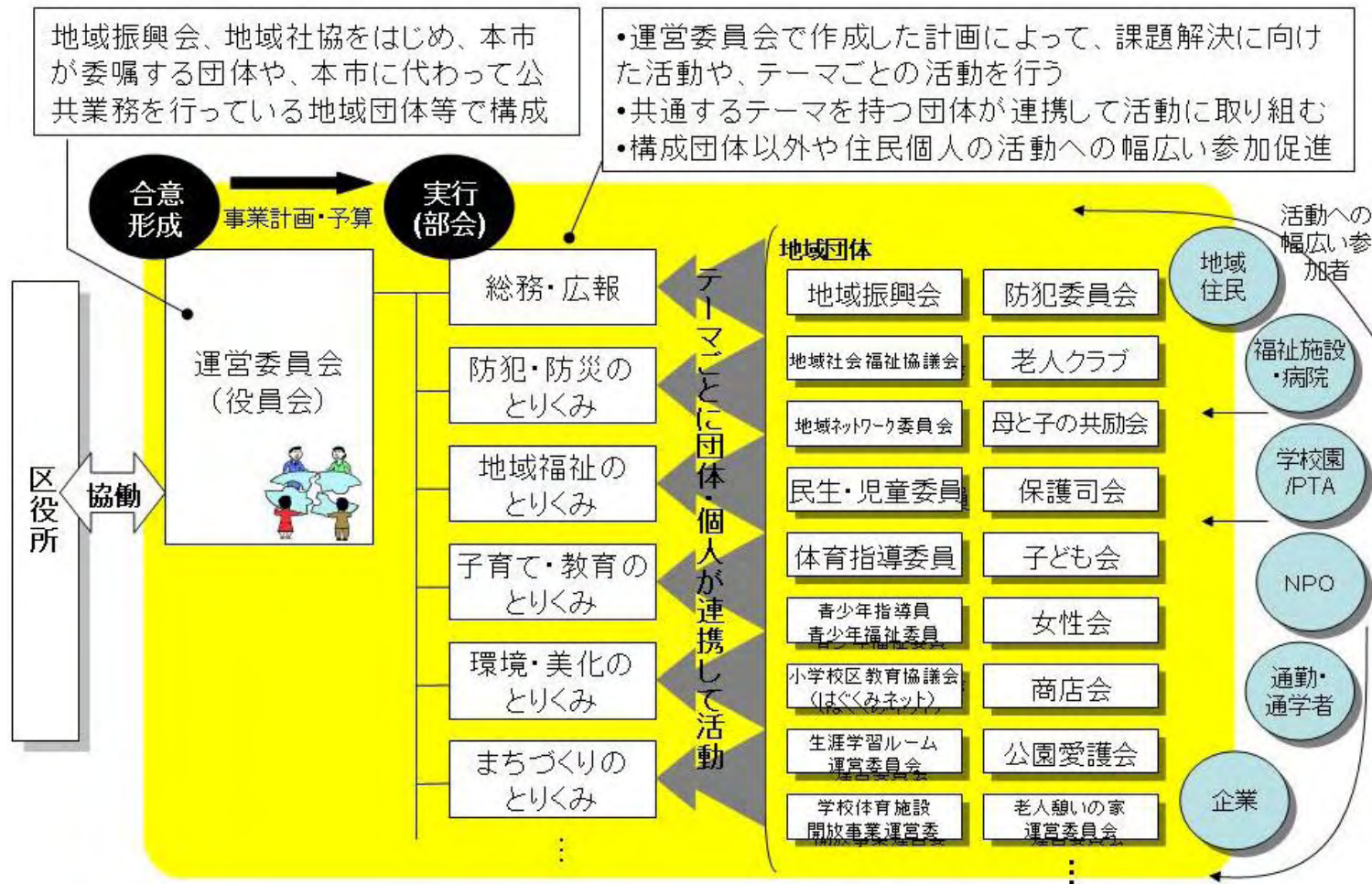
#### ア) 運営委員会

- ・ 地域の「総意」をつくり生かすしくみ（以下、運営委員会という）として、地域をどのようなまちにしていきたいのかを話し合い、合意し、共有します。
- ・ 組織の事業・活動や予算に関して合意形成を図り、また、地域課題やニーズを把握し、解決に向けた意思決定を行うとともに、地域内のさまざまな市民活動団体への支援や、相互協力・連携の総合調整を行います。
- ・ 運営委員会の構成員（役員）である運営委員は、（仮称）地域活動協議会に参加する地域団体をはじめ、市民活動団体などの代表者や、後に述べる（仮称）地域活動協議会の実行機能である各部会の代表者で構成されます。
- ・ 合意形成・意思決定の対象とする事項については、地域ごとにルール化が必要となります。

#### イ) 部会

- ・ 運営委員会の方針のもとで、地域が必要とするサービスを提供するために、共通するテーマのもと、多様な団体や個人が協力・連携して、課題解決に向けた活動、継続的な地域づくりのための活動（部会活動）を行います。
- ・ これまで個々の活動団体が専属的に行っていた活動についても、より大きなテーマで、あるいは開かれた活動として実施することにより、より多くの担い手（団体・個人）の参加を促進します。
- ・ 地域活動に参加するきっかけが見出せない潜在的な人財を発掘し、次代のリーダーの育成につなげます。

〔図表7〕(仮称)地域活動協議会のしくみ(イメージ)



## 〔論点〕 民主的正当性について

- ・ (仮称) 地域活動協議会での意思決定が地域の総意と認められるかについて、引き続き検討を深める必要があります。(→資料3)

### 〔参考〕

- ・ 一般的に選挙制度は、代表者を投票で自主的に選び、公権力の行使を付託するものであり、その代表者によって決定されたものは拘束力を持つことになる。この民主的正当性をもつのは、首長であり議会だけである。
- ・ しかしながら、地域に信頼されるやり方、例えば条例や要綱などによれば、首長や議会が持つ民主的正当性を、一定程度、地域コミュニティに移譲＝授権することができると考えられる。
- ・ こうした民主的正当性を“緩やかな民主的正当性”ということもできようが、この正当性に基づき地域コミュニティが決定した事柄は、地域住民をはじめ、首長や議会に対して緩やかな拘束性を持つことになる。すなわち、首長などはその意思を最大限尊重するとともに、地域住民に対しては拘束性を持つことになる。
- ・ なお、正当性の強さでいえば、法形式である条例の方が、市長部局の規定である要綱よりも明確であり、強い正当性を持つものである。

(「鹿児島県共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会」資料より抜粋)

## 6 設立に向けて (→図表8)

- ・ (仮称) 地域活動協議会は、自ら住んでいる地域をよくしていくために何をすればよいのかを話し合い、合意し、実際に活動を行う組織です。従って、地域住民が自発的・自主的に設立することが前提となります。(再掲)
- (1) (仮称) 地域活動協議会の設立に向けた準備段階
- ・ (仮称) 地域活動協議会を、さまざまな地域団体の参加のもとで速やかに設立することは困難であると考えられます。そこで準備段階として、現実的に地域住民の大半の信任により活動が行われる連合振興町会と地域社会福祉協議会により、(仮称) 地域活動協議会の設立に向けた協議体を立ち上げ、その上で必要な地域団体に対して参加の働きかけを行います。なお、設立に向けた移行期間であることから、原則1年間としておきます。
- (2) (仮称) 地域活動協議会の設立段階
- ・ 準備的な協議体において、地域課題やまちづくりの方向性などを共有しつつ、さまざまな地域団体による参加の合意を得て規約を制定するなど、設立に必要な要件をクリアすれば、(仮称) 地域活動協議会の設立となります。
  - ・ なお、(仮称) 地域活動協議会を設立するための要件を速やかにクリアできる地域については、上記の設立に向けた準備段階の手順を経なくとも、(仮称) 地域活動協議会を設立することができるものとします。
  - ・ 地域ネットワーク委員会や小学校区教育協議会(はぐくみネット)など、さまざまな団体が連携・協力して地域課題に取り組んできた地域においては、それらを(仮称) 地域活動協議会の母体に位置づけるなど、工夫によって設立することも可能です。



〔図表8〕（仮称）地域活動協議会の設立に向けた取組み（イメージ）

