

コミュニティ組織再編と行政－地域間関係の課題： 大阪市のコミュニティ施策実施体制調査より

栗本裕見

要旨

人口減少や高齢化に直面する日本では、地域の課題解決の担い手として、学区などの身近な地域の地域団体を結集した地域組織である「地域自治組織」の設立が進んでいる。先行研究の整理からは、「地域自治組織」が課題解決の担い手となるためには、自治体行政と地域との間で形成されてきた地域協働体制の見直しが欠かせないことが論点となる。本稿では自治体行政による「地域自治組織」の制度運用に注目して、この論点についてどのような点を検討すべきかを考察した。大阪市の行政区に対するヒアリング調査のデータの分析からは、以下の四点が明らかになった。第一は、コミュニティ施策の重要性や特質をふまえた制度間の調整である。第二は、「地域自治組織」支援体制の充実である。第三は、行政協力業務や公共的サービスの見直しである。第四は、地域の負担抑制と新しい取り組みの掘り起しである。

ABSTRACT

Currently in Japan, “community self-governing bodies” which are community organizations that bring together local groups in familiar areas such as school districts, are being established to play a leading role in solving local issues. Previous studies have shown that in order for “community self-governing bodies” to become problem-solvers, it is essential to review the local cooperation system that has been formed between the local government administration and the community. This paper focuses on the operation of the system of “community self-governing bodies” by local government administrations and examines what points should be considered regarding this issue. An analysis of data from an interview survey of the administrative wards of Osaka City revealed the following four points. The first is the coordination among systems, taking into account the importance and characteristics of community policies. The second is the enhancement of the support system for “community self-governing bodies”. The third is reconstructing of administrative cooperation tasks and public services. The fourth is to reduce the burden on local communities and to stimulate new initiatives.

はじめに

1995年に地方分権推進法が成立して以降の時期は、自治の空間の変動が現れた時代でもあった。平成の市町村合併、定住自立圏や連携中枢都市圏などの自治体間連携の枠組みづくり、さらに近年では「自治体戦略2040構想」の「圏域」構想と自治の単位の広域化を志向する政策や方向性が打ち出されている。さらに、地域自治区の制度化に見られるように、基礎自治体をさらに区分して単位を設ける狭域化の動向も現れている。グローバル化の影響を受けて、人間が暮らす社会空間の多様化、公共空間のリスキューリングが進展している（加茂 2017）。

本稿では、自治体よりも小さなエリア＝狭域に注目する。狭域の空間は、人々の共同生活の場であり、つながりが生まれる場である。そして、地域社会の自己統治と地方自治システムとが接する場である（西尾 1990）。現在、日本の自治体では、地域の課題解決の担い手として、学区などの身近な地域の地域団体を結集した地域組織の設立が進んでいる。例えば、日本都市センターが2019年に都市自治体に対して実施した調査によると、自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体で構成される地域課題の解決のための組織である「協議会型住民自治組織」を設置する都市自治体は54.1%となっている（日本都市センター 2020：253）。また、総務省による2022年の調査では、地域課題の解決をめざす「地域運営組織」が形成されている市区町村数は853と基礎自治体の半数近くに上っている（総務省地域力創造グループ地域振興室 2023：43）¹⁾。本稿では、このような地域組織を「地域自治組織」²⁾と総称したうえで、大阪市の「地域自治組織」の制度設計や運用の状況から、地域協働体制の見直しの課題について検討する。

I 問題の背景

1 暮らしを支える身近なサービスの必要性

日本は高齢化と人口減少の時代に入っている。2022年4月1日現在、65歳以上の高齢者の割合は上昇し総人口の29.0%を占めている。総人口も減少を続け、2070年には8700万人になると推計されている（令和5年版高齢社会白書）。このような人口構成の変化に伴って、地域ではさまざまな課題が顕在化している。高齢者の見守りや移動、子どもの学習サポートといったケアや教育の問題、空き家や耕作放棄地、獣害問題など、地域の環境や経済の維持可能性に関わる問題などがあらわれている。これらの課題は個別性の高い対応を要するものも多い。しかし、「単独」世帯や「ひとり親と子供」世帯の増加など、家族の形は大きく変わり、家族によるニーズの充足は困難になっている（男女共同参画白書令和4年版）。市場で財やサービスを購入する選択を取るにしても、「2024年問題」のような人材不足の状況や、事業者の参入／撤退の不確実性を鑑みれば、市場化で十分だとは言えない。とはいえ自治体の対応に期待することも難しい。そもそも日本は人口に比して公務員数が少ないが、警察官以外の地方公務員数も減少傾向にある（令和3年地方公務員給与の実態）。財源不足が続く状況、将来的な公共施設等の維持管理コストの増大などを考えれば、行政組織が地域の課題に全面的に対応することは難しい。こうした状況の下、「地域自治組織」は「新しい公共空間」でのサービスの担い手として期待を集めている（分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 2005）。

2 地方行政への地域社会の組み込み

21世紀に登場した「地域自治組織」は、広い意味では1990年代に顕著になった市民社会組織を公共サービス供給の担い手と位置付ける潮流の一環であるが、日本においては、行政と密接な関係をもつ地域団体が基盤となっている。地域運営組織に関する2016年の調査データによれば、地域運営組織のうち22%が「自治会・町内会の連合組織（法人格を持たないもの）」または、「自治会・町内会（法人格を持た

ないもの。連合組織を除く）」であり、自治会・町内会がそのまま地域運営組織に移行したものである。また、この問いで「自治会・町内会」および「自治会・町内会の連合組織」以外と回答したものの組織の母体は、「自治会・町内会の連合組織を母体として、その延長線上で共助・サービスを発展」が35%、「自治会・町内会を母体としてその延長線上で共助・サービスを発展」が16%となっている（総務省地域力創造グループ地域振興室 2017：144-145）。全国に約30万団体存在し、代表的な地域団体である自治会・町内会が「地域自治組織」の中心を担っていることがうかがえる。NPO 法人が2023年10月末現在全国に約50000団体、うち半数を超える団体が政令指定都市と首都圏に立地していることからすれば、自治会・町内会等の地域団体なしに「地域自治組織」は成り立たないわけである。

日本では基礎自治体の規模拡大＝合併と連動する形で地域コミュニティを地域での公共的な事務の受け皿として組み込んできた。明治の合併直後、市制町村制が施行されたが、合併によって生まれた町村では、近世からの自然村にルーツを持つ「区」が内部に設置され、教育や土木などの公共事業の実施を担う、最小規模の自治体という役割を担った（澤田 2017）³⁾。昭和の合併は、占領軍による町内会・部落会の解散命令が解除され、町内会が復活する時期であったが、合併で成立した新自治体では、合併前自治体の町内会の連合組織形成が進んだ。結果的には復活した町内会とその連合組織の形成によって町内会の重層化が進み、そのことが、町内会の政治的圧力を強化することにつながった。1970年代に入ると、高度成長期の地域社会の急激な変化への対応として自治省コミュニティ施策が行われた。これも旧町村のエリアでの自治を保証するはたらきをもった（山崎 2014：12-13）。この時形成された自治会・町内会の連合組織は、自治体からの包括的委託の受け皿となった（日高 2011）。

平成の市町村合併においては、義務教育制度の確立等の明確なサービス供給目標は掲げられず、行財政改革や財政抑制といった要因が強く働いた合併であった（後藤・安田記念東京都市研究所研究室 2013、曾我 2019）。「地域自治組織」はこの文脈のもとであらわれた。法制化された地域自治区制度や合併特例区制度は、公共政策に関する意思決定局面での住民参加拡大を進める「自治体内分権」「都市内分権」の仕組みを制度に書き込んだという点で画期的であったが、現実には市町村合併の緩衝材として活用された（西尾 2007）。他方で、市町村合併を機に、地域内諸団体の協働による課題解決事業の実施主体を「地域自治組織」として自治体の独自制度をつくる動きが広がっていった。自治体消滅論を機に登場した地方創生政策の下では、「小さな拠点」の形成やそこでの地域課題解決の仕組み作りが推進され、2015年には「地域運営組織」の形成数がKPI（重要業績評価指標）に盛り込まれた。同時期には地域福祉充実の観点から「地域共生社会」構想が打ち出された。「地域自治組織」は「参加型」から「協働型」に急速にシフトし全国に広がっていった（名和田 2009a、2009b）。

II 先行研究と本稿の視角

1 「地域自治組織」をめぐる先行研究

「地域自治組織」がより効果的に地域課題の解決を図っていくには何が必要なのだろうか。既存団体が基盤になっていることを前提とすれば、それ以前の状態から何をどう変化させるのが焦点となる。組織の再編や活動体制の見直し、地域のニーズに即した活動をどのように生み出し、安定化させていくか

が問われてくる。先行研究はこの問題に関する様々な議論を行ってきたが、いくつかのタイプに整理することができる。第一は、「地域自治組織」自身の制度や活動内容を分析して活動の促進要因を抽出するものである。「地域自治組織」自身が地域活動の再検討や整理、組織編成見直しを行うことの重要性を指摘した栗本(2012)や、「地域自治組織」と組織外部との関係調整の必要性とその担い手となる「境界連結者」の存在に注目した森・新川(2013)や森(2016)の論考などがそれにあたる。

第二に、自治体が導入する制度が「地域自治組織」のパフォーマンスに与える影響に着目する議論がある。徳久(2010)のように、自治体がどのような「地域自治組織」の制度を導入するかの違いが、組織のアウトプットに大きな影響を持つことを指摘する議論がある。もちろんこれは制度決定論ではなく、地域内アクターの連携の促進や新たな活動に対するインセンティブを提供する制度と、地域で共有されている危機感、課題設定や実践を先導する人材、住民による制度の理解などの要因が組み合わさることではじめて実効性を持つということである。

近年では、量的調査から「地域自治組織」の活性化に影響を与える要因を明らかにしようとする研究も現れている。金川幸司らの研究では、全体としては「地域自治組織」が実質的には機能しているとは言い難いことを明らかにする。そのうえで、「地域自治組織」の活性度が高齢化率や(町村ではなく)市区であること、自治会加入率といった社会的な要因に影響を受けていること、さらには地域外の人材活用、「地域自治組織」の設置根拠、「地域自治組織」の組織編成(部会制の採用)、自治体が掲げる設置目的といった自治体による施策に関連する変数の影響が指摘されている(金川ほか2022)。

第三のアプローチは、自治体行政と地域の関係に注目するものである。役重(2019)は、自治体行政と地域の間にある、歴史的経緯と住民意識に根差した地域性を備えた「境界領域マネジメント」について、市町村合併による変容と再構築の過程を検討している。役重の研究では花巻市の「地域自治組織」の詳細な検討から、職員の育成、地域との接点のあり方、エリアの設定、協議会型の地域組織への交付金制度等の点などに改善の余地があると論じている。そして、境界領域マネジメントのツールとして「地域自治組織」をとらえ、その運用の重要性を説いている(役重2019:241-280)。

日高(2018)は、この「境界領域」をめぐる問題を、自治体行政の構造として論じている。地域コミュニティと自治体行政との間に複合的な相互依存関係が制度化された「地域協働体制」が成立し、その一部として自治会・町内会が地方自治システムの一翼を担う「行政協力制度」の存在を指摘する。自治体行政は、行政区長や行政協力委員といった人事管理的な手法、委託や補助といった財政管理的な手法など様々なやり方で地域の制御(コントロール)がなされ、行政協力制度を維持してきた。そして、行政協力制度には、①自治会・町内会による行政協力業務が概括例示的で包括的な関係になりやすい、②自治会・町内会が協力する場合には、行政区全体をもれなく対象にすることが求められる、③協力の継続性と安定性が求められるといった特徴があると指摘される(日高2018:13)。機能的包括性や全戸加入原則、組織としての安定性といった自治会・町内会の組織的特徴が活用される形で行政協力制度が成立し、自治体行政を支える構造となってきた⁴⁾(山崎2014:9-10)。ただし、現状では自治体行政は地域課題に対応した地域住民の安心安全や住環境維持などの「公共的サービスの実施」をより重視する方向になっており、「協働」的な性格に変化しつつある。「地域自治組織」は地域協働体制の改革方向の一つとして提示されている(日高2018:140-146、294-302)。

2 本稿の視角

以上のような議論からは、「地域自治組織」がより効果的に地域課題の解決を図るものとなるかどうかは、「地域自治組織」自身の実践だけでなく、歴史的に構築された地域協働体制をどのように改革するかも関連していることが浮かび上がる。実践においても、三重県伊賀地域での「地域自治組織」（住民自治協議会）導入時のように、行政と地域の業務の仕分けが検討されたケースがある（岩崎 2003）。だが、地域協働体制の改革と再構築は、自治体行政と地域の業務の仕分けや役割分担を変更することにとどまらず、より広い視野で実態を把握し、検討することが求められる。

ひとつは、自治体改革との関係である。日高は、自治体行政における総合的な公民関係の見直しや、自治体マネジメントの改革課題と表裏一体での改革が必要だと提唱している（日高 2018：302-305）。ただし、「地域自治組織」に関する施策を含めてコミュニティ施策は財政的にも人々の関心を喚起する点でも重要な領域とはいえ、いわば「マイナー」な領域である（栗本 2021：46）。「地域自治組織」と他の領域における改革との関係にも目を向ける必要がある。

もうひとつは、施策の実施段階がどうなっているかである。役重の議論は、施策の実施段階で自治体行政と地域との調整が行われていることに注目したものであり、地域協働体制の改革は制度設計時で完結するのではなく、実施段階を視野に入れる必要があることを示している。また、ローカル・ガバナンスの議論が指摘するように、政策過程において自治会・町内会を含む市民社会組織は一定程度の影響力を持つことが明らかである（辻中ほか 2010：51-53）。単純に自治体行政の意向が貫徹するわけではない。施策の実施、制度運用の状況から「地域自治組織」の課題をとらえたうえでの議論も重要となる。「地域自治組織」の実践に着目した研究は、施策実施や制度運用の実態をある程度描き出しているといえるが、自治体行政側からの研究は十分とは言えない。本稿では、行政部署への調査データを用いることで把握を行う。

以下では、「地域自治組織」を導入した大阪市での調査をもとに、「地域自治組織」と自治体改革との関係や、施策の実施段階の課題を把握し、「地域自治組織」がより効果的に地域課題の解決を図るためにどのようなことが必要かを検討したい。

3 研究方法

事例として扱う大阪市では、「地域自治組織」として地域活動協議会（以下、地活協）が導入されている⁵⁾。基本的な制度枠組みは全市で統一されているが、行政区ごとに運用に違いが出ることを許容する形となっている。そのため、単独自治体での事例だが、同一の制度の下での対応の多様性が生じ、その観察が可能となっている。同一制度における運用の「幅」に注目することで自治体行政側の試行錯誤を明らかにし、「地域自治組織」の実施段階における課題について検討を行う。

使用するデータは、2018年に一般社団法人大阪自治体問題研究所内の「住民の自治・統治研究会」と大阪経済大学柏原誠研究室が共同で実施した大阪市のコミュニティ施策に関する調査で得られたものを用いる。この調査では、「大阪市のコミュニティ施策に関する区役所調査」（2018年1月～2月）、「大阪市の区における新たな地域コミュニティ支援事業についてのヒアリング調査」（2018年5月～6月）、「大

阪市地域活動協議会アンケート 2018」(2018年9月～11月)、の3つを実施したが、本稿では主として区役所調査のデータを利用する。区役所調査では、24行政区のコミュニティ施策の所管部署(コミュニティ担当部署)へのヒアリングを行った。担当部署に対して、「区役所におけるコミュニティ施策の体制」、「区役所と地域、まちづくりセンター(中間支援組織、後述)との関係」、「コミュニティ施策と区政会議の関係」「まちづくりセンターの運営体制と課題」、「コミュニティ施策所管部署から見たコミュニティ施策の現状と課題」の5つのテーマに沿った19の質問を事前に送付したうえでヒアリングを実施した。聞き取り内容は文書化し、担当者に返送して確認を得た。本稿でのデータは、調査時期に相当する2017年度末段階のものであり、それ以降の変化は含まれていない。この「住民の自治・統治研究会」調査については、先行研究として共同研究者である佃孝三による地活協の補助金の効果について検討した詳細な論考がある(佃 2019)⁶⁾。

本稿の構成は以下のとおりである。次のⅢ章で大阪市における自治体改革と「地域自治組織」の関係を、Ⅳでは大阪市の自治体行政と「地域自治組織」との関係を調査データから示す。ⅤではⅢとⅣをふまえ、自治体行政による制度運用の点から見た課題を整理する。

Ⅲ 大阪市における「地域自治組織」と自治体改革

1 地域活動協議会(地活協)の制度概要

地活協は、2010年に平松邦夫市長の下で構想が打ち出され、その後、2011年に就任した橋下徹市長のもとで組織の設立が進み、2012年度末にはほぼ市内全域で設立された。調査時点では市内に326の地活協が存在している。地活協の制度的根拠は、市の「地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱」、および各区の「地域活動協議会補助金交付要綱」である。市の要綱では「『地域活動協議会』とは、校区等地域を単位として、地域住民の組織をはじめ、ボランティア団体、NPO、企業など地域のまちづくりに関する様々な市民活動団体が幅広く参画し、民主的で開かれた組織運営と会計の透明性を確保しながら、防犯・防災、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツなど様々な分野において、地域課題に対応するとともに地域のまちづくりを推進することを目的として形成された連合組織」(要綱第2条)と定義される。

地活協には「準行政的機能」と「総意形成機能」が期待されている。前者は他の市民活動団体が行っていない地域活動をカバー(補完)しながら「まちづくり」を進める機能であり、行政による対応と他の市民団体による対応の間をカバーするものとされている。後者は校区等地域における将来像を共有しながら、住民のさまざまな意見の調整・取りまとめを行う機能とされている。大阪市では、区民との協働による区政運営の実現に向けた「区政会議」を設け、各区の区長の所管する施策や事業について、区民の意見把握と反映、実績及び成果の評価についての意見聴取を行う場としているが、調査時点では24区全てで地活協からの区政会議委員が在籍している⁷⁾。

地活協に対しては、区役所による「形成支援・活動助成」、および「中間支援組織」による「形成支援・運営支援」が行われる。区役所は「形成支援」として地活協の設立と組織運営に関する支援、および「活動助成」として補助金支給を行う。各区には、「まちづくりセンター」が設けられ、委託を受けた

民間事業者が中間支援組織として「形成支援」と「運営支援」を行う。後者の「運営支援」は、担い手やネットワークづくり、地域課題の発見や解決に向けた事業化などの自律的運営の実現の支援である。中間支援組織制度の発足当初は市民局が事業者への委託元であったが、2014年度から区に移管し、区が委託を行っている。

地活協の中心的な財源は地域活動協議会補助金（地活協補助金）である。市のwebページでは、「地域活動協議会のもとで行われる活動に対し、その活動の公益性や用途、成果をチェックすることを前提に、活動内容を限定せずに補助限度額を提示し、具体的な活動内容は地域の選択に委ねる、自由度の高い補助金」と説明されている。

地活協補助金は次のような特徴をもつ。第一は、「交付金」ではなく「補助金」であることである。補助率も大阪市の他の補助金と同様原則50%とし、そこに事務局の人件費や物件費のための「運営費補助」が上乘せされ、75%の補助率となっている。したがって、残りの25%分は、地域が負担する⁸⁾。

第二は、区によって地活協補助金の財源に違いが生じることである。「地域自治組織」への支援策として、既存の個別事業・団体向けの補助金や委託金等の再編・統合、新たに地域への資金を上乘せする形で、用途の制約が小さい資金を提供する場合がある。地活協補助金は、従来行政が地域団体に出していた個別事業の補助金や委託料といった資金をリスト化し、区はそのリストから地活協補助金に組み込むものを選択して当該区の地活協補助金とする。地域には一つの補助金として提供されるが、個別的資金の再編・統合はなされていない。補助金の中心は自治会・町内会に相当する地域振興会への補助金（地域振興事業補助金）と校区社会福祉協議会への補助金（地域福祉活動補助金）であり、金額的にもこの二つが大半を占める。資金源は組み込みや取り出しが自由である。そのため、区によって地活協補助金の財源に違いが出たり、同じ区で財源が変化したりする場合がある。各区の地活協補助金は、いわば様々な個別的資金を出し入れできるバスケットのような形になっている。

第三は、資金の配分基準が設けられていないことである。自治体によっては、用途を地域が決定できる資金を配分する場合、地域に同額を配分する「均等割」、人口や世帯数を根拠とした「人口割」「世帯割」などの客観的基準を組み合わせる各地域への配分を行う制度を設けているが、地活協補助金にはそうした基準はない。

2 自治体改革による「地域自治組織」の統制

（1）制度形成と自治体改革

大阪市の「地域自治組織」は、「市政改革」と「大阪都構想」の中から登場した。地活協にとって、これらの自治体改革が制度階層性の議論でいうところの上位レベルの制度となっている（アマール 2005）。ここではまず、制度形成の経緯について示しておく（栗本 2021）。

大阪市では、2004年から2005年にかけて表面化した職員厚遇問題に対応するため、当時の關淳一市政で「ガバナンス改革」が行われ、その一つとして「区政改革」が推進された。市政改革推進のために「事業分析」が実施され、コミュニティ施策分野（「地域振興」ユニット）も対象となった。事業分析では小学校区への地域活動プラットフォーム導入、地域担当制、地域振興会（他自治体での自治会・町内会に相当）への支援、地域団体への補助金や委託事業の再検討による地域への資金の流れの見直しなど、後

の「地域自治組織」導入の際のアイデアが提示された（大阪市市民局 2007）。

次の平松邦夫市長は、協働や地域力復興を市政の中で重視し、「地域自治組織」の制度化に一步踏み出した。地活協の設立、包括的な地域交付金の創設、大阪市コミュニティ協会や各区の社会福祉協議会を活用した中間支援システムの形成、地域担当制の強化、相談・調整機能の充実が盛り込まれた。また、「区政会議」設置も掲げられた。ただし、早急な地活協の導入はせず、10年程度の時間をかける構想であった。

2011年に成立した橋下徹市政では、大阪府市の統合を目指す「大阪都構想」が中心課題であった。「大阪にふさわしい新しい大都市制度」の実現に向け、『「ニア・イズ・ベター」(補完性・近接性の原理)』を追求する基礎自治行政の仕組みとして「地域自治組織」を位置付け、地活協を全市で導入した⁹⁾。橋下市政では、「大阪都構想」による特別区への移行を視野に入れ、公募区長の導入、区長権限の拡大など自治体型の行政区運営が追求された。この過程で地活協補助金も区ごとの選択を可能にする方式となった¹⁰⁾。地域団体が結集するプラットフォーム型の「地域自治組織」と用途の自由度の高い資金の提供という平松市政の構想は引き継いだ、そこに「大阪都構想」という新たな目的が外挿され、複雑な補助金制度となったと考えられる。

多くの自治体では、「地域自治組織」の導入は平成の市町村合併や人口減少社会への対応という側面が強調されたが、大阪市では、不祥事対応を機に浮上した行政システムの改革、さらには「大阪都構想」といった自治体改革の一環として地活協導入が行われたこともあり、市政全体の改革方針の貫徹が重視されることとなった。

(2) 改革によるコミュニティ施策の統制

ここでは、下位レベルの制度であるコミュニティ施策が、他の制度によって統制されている点について述べておく。区へのヒアリング調査であげられていたのが、契約ルールや監査である。大阪市では市政改革の当初から「コンプライアンス改革」が標榜されていたこともあり、契約や監査が市政全般に厳しく適用されるようになっていく。コミュニティ施策について複数の担当者が指摘していたのが中間支援組織への委託である。平松市政では、中間支援組織の事業者として、地域支援の実績を持つ大阪市コミュニティ協会¹¹⁾と各区の社会福祉協議会が想定されていた。だが、橋下市政では他の領域と同様の契約ルールが適用され、単年度契約による事業者選定方式となった。調査では、委託期間が1年であるために、中間支援組織と地域との関係構築に支障があると懸念する声があった。委託期間のルール緩和を市民局や契約管財局に申し入れた区もあり、複数年委託を可能にする運用が試行されたが、調査時点では見直されていない。

単年度での委託方式が導入されたにもかかわらず、中間支援組織の事業者は事実上固定化している。調査時点でまちづくりセンターが設置されている22区のうち、大阪市コミュニティ協会を受託者に含むのは8区、各区の社会福祉協議会を受託者に含むのは5区である。残りの9区は、コンサルティング事業者やNPO法人等が受託し、その大半は大阪市内に基盤を持つ事業者である。各区の受託者の変更は少ない。9区では事業者が継続している（共同事業体として受託し、そのうち1つの事業者が継続している場合を含む）。事業者が変更した残りの区のうち10区では変更が一度だけである。入札への応募者が単独である場合もしばしばみられる。地域支援という中長期的な視点が求められる領域に単年度契約や

競争を一律に適用することが妥当であるかは検討が必要である。

監査についての問題を指摘する声もあった。2016年度の包括外部監査では、地活協の事業運営及び会計の透明性確保について監査が行われた。12項目については全ての区で指摘がなされ、多い区では20項目以上の指摘を受けた。地活協補助金の収支に加え、それ以外の事業の収支の明確化、財産目録や備品台帳の整備が求められた。地活協の事務局体制は脆弱であり、コミュニティ担当部署が支援せざるを得ない状況であったという。また、2017年度の監査委員随時監査では中間支援組織が対象となったが、公募型プロポーザル方式でも一事業者のみの応募で競争が生じない区が問題視された。

コンプライアンスを高めるという市政改革全体の目標がコミュニティ施策の分野にも適用され強い統制を受ける一方で、コミュニティ施策の支援体制構築やボランティアベースで活動している地活協の実態と齟齬をきたしていることがうかがえる。

契約や監査といった手続き的なルールの厳格な適用がなされる一方、「自治体型の行政区運営」の方針の下で権限が拡大された区長¹²⁾の裁量部分への統制は相対的に小さい。大阪市では、自治体として一体性をもった施策の展開の必要性から、調整する仕組みとして区長会議が設置されている¹³⁾。「各区において共通して取り組む必要がある事項について、調査及び審議を行い、統一した方向性を決定する」（区長会議設置規定）という規定をふまれば、区長会議の決定は区での施策実施を統制する可能性があるが、区の担当者の評価はさまざまであり、必ずしも強い統制力を発揮する存在と意識されているわけではない。区長会議の決定を尊重するかどうかは区長の判断に委ねられているとする回答もあった。

IV 「地域自治組織」と自治体行政の関係構築

1 区における施策実施体制

(1) 地域担当制

地域担当制はコミュニティへの支援策の一つだが、地域とのネットワーク形成の面と同時に職員の人材育成としての面もある（地方自治研究機構 2017；稲垣 2014）。大阪市では2002年4月に制度が導入されたが、その実施状況は区によって異なっている。調査時点では24区中20区が地域担当制を備えていた。各区の要綱で示されている職務は大きく①地活協等の地域の行事や活動への参加を通じて地域の現状と課題の把握、②地域への行政情報の提供、③地活協の運営支援、④地域の連携や協働の取り組みの支援である。職員は会議や行事に出席する形で地域と接点を持つ。頻度は概ね月に一回程度と回答した区が多い。職員が出席する会議は、地活協の運営委員会、連合振興町会（連合）の範囲の町会長会議が中心である。得た情報は記録に残し、区として共有する。地域からの相談、意見、要望などを他の部署につなぐ場合もある。

担当職員に就任しているのは、各区とも管理職である課長、課長代理が中心である。1区を除き割り当てで担当者を決定し、担当職員が区役所内で異動しても担当地域は変えない運用も共通している。地域との窓口管理職クラスの職員を配置し、安定的な関係構築が重視されている。

地域担当制の編成はいくつかのタイプに整理できる（表1）。3区では、特定の職務に就く人員を加えて「チーム」を編成する方式をとっている。事務職以外に安全パトロール担当、保健師、地域福祉担当、

表1 大阪市の区役所における地域担当制のタイプ

| タイプ (注) | 区 名 |
|----------------|----------------------------|
| チーム型 | 東成、生野、城東 |
| 割り当て型 | 都島、此花、中央、西、大正、浪速、淀川、阿倍野、西成 |
| コミュニティ担当課専管型 | 北、港、天王寺、西淀川、住之江、東住吉、平野 |
| コミュニティ担当課全体統括型 | 東淀川、住吉、鶴見 |
| 地域関連課型 | 福島、旭 |

各区ヒアリングより筆者作成。タイプ分けは調査時点。

注 地域担当制が無いと回答した区は「コミュニティ担当課専管型」に区分した。

防犯担当職員など地域との関わりが深い人材が参加している（チーム型）。この3区は地活協導入以前からこの形で地域担当制を敷いていた。それ以外には、①コミュニティ担当部署を含め、全部署に担当職員を割り当てている区（割り当て型）、②コミュニティ担当部署のみが地域を担当する区（コミュニティ担当部署専管型）、③コミュニティ担当部署以外から地域担当職員を出し、コミュニティ担当部署は地域全体をカバーする位置づけの区（コミュニティ担当部署全体統括型）、④コミュニティ担当部署を含め地域に関係の深い課を限定し、地域担当職員を選任する区（地域関連課型）があった。

調査時点では、4つの区が地域担当制を見直した経験を持つ。理由は、地域との関係づくりや地域への支援改善としたのが3区、区役所内での調整について改善を目指し、コミュニティ担当部署の役割を大きくしたのが1区である。また、地域担当制の編成は変えずに区で研修体制を充実させるなどを行っている区もある。

(2) 中間支援組織

調査時点では、22区にまちづくりセンターが設置されており、それぞれ4～5人程度が雇用されている。スタッフの配置は事業者任せられているが、ほとんどの区では地区担当の形をとっている。一部の区では担当分野（例：会計支援）別のスタッフ配置をしている。

コミュニティ担当部署と中間支援組織は、委託者と受託者の関係であり、両者は日常的に連絡をとっている。中間支援組織が区の他部署と直接情報共有の機会を持つことはほとんどなく、コミュニティ担当部署を介して情報を得ている。また、各区の区政会議の傍聴を中間支援組織のスタッフに求める区も少なく、スタッフが自主的に傍聴するケースがほとんどである。

中間支援組織を見直し、まちづくりセンターの設置をやめた区が3つある。2つ（東淀川区、旭区）では、中間支援業務を担う嘱託職員を直接雇用し支援する体制に転換している。嘱託職員として雇用した方が、仕様書に基づく業務委託よりも柔軟な対応ができること、直接雇用なので、コミュニティ担当部署や地域担当職員との役割分担やコミュニケーションがスムーズになると期待している。東住吉区では、常設のまちづくりセンターを設けず、地域の要望に応じて受託事業者が適任の人材を派遣する方式を取っている。常設のまちづくりセンターを無くす不利益はあるが、コミュニティ担当部署を中心に地域と関係を構築して支援を行う役割を行うべきだと考えている。これら3区では、地活協の組織運営の習熟をめざす段階から、自律的な地域運営に向けた機動的な支援への移行を目指している。

他方、まちづくりセンターに会計・会議運営の支援を期待する地域の状況もある。「大阪市地域活動協議会アンケート 2018」では、まちづくりセンターに求める支援として「会計・会議運営の支援」が62.4

%で第1位、「企画や運営のアイデア提供」が57.1%で第2位となっている。コミュニティ担当部署でのヒアリングでも、組織運営における地域間の格差、支援への要求は多様化していると指摘される。議会ではコストの観点からまちづくりセンターの縮小を求める声も出ているが、単純に廃止・縮小できるかは検討する必要がある。

（3）本庁との関係

大阪市役所本庁でコミュニティ施策を所管するのは、市民局の区政支援室である。調査時点では、区政支援室は区行政制度担当、地域力担当、地域安全担当に分かれており、このうち、地域力担当の地域支援グループがコミュニティづくりの推進を担当している。コミュニティ施策に関する市全体の制度に関すること、24区全体の調整、市会の対応を行う。本庁では、連絡調整の場として、月1回コミュニティ担当部署の課長による「市民協働課長会」が開かれる。市民局は大阪市全体としての連絡調整を行うが、個別案件で区と連携して対応することはない。地域力担当は、市民活動団体の支援、地域公共人材の活用、市民活動総合ポータルサイトの運営などを所管している。地活協以外の市民社会組織の支援を全市的に担当し、市民活動全般の基盤整備を行っている。

以上の紹介からは、地活協については区のコミュニティ担当部署を中心に地域担当職員や中間支援組織が地域の状況把握を行い、必要に応じて他部署や本庁各部署との意思疎通や情報交換を行う体制であることがわかる。また、地域担当職員の「チーム型」に見られるように、以前から各区はある程度地域の状況に応じて施策を進めており、地活協導入に際しても従来からの地域との関係を前提に施策を実施している。これに対して市民局は区とすみわけの形で連絡調整や基盤整備を行っている。ただ、コミュニティ施策の方向性は市政改革室が出す「市政改革プラン」と連動しており、市民局が市全体のコミュニティ施策を統括しているとは言い難い。

2 地活協との定期会合

地域協働体制が成り立つには自治体行政と地域との密な情報交換が必要だが、ここでは両者の定期的な会合について紹介する。調査では、区の行政組織と地域との情報交換や依頼の場を把握するために、地活協や校区レベルでの連合と定期的な接点を持っているかを尋ねた。全ての区で定期的な会合の機会が持たれていた。会合は概ね月1回、年10回程度開かれている。区からはコミュニティ担当部署の職員が参加し行政情報の提供が行われている。テーマに応じて他課や局からの参加もある。この定例会合の場で地域への掲示物依頼などを行っている区もあった。

地域からの参加者は、①主として地活協代表で構成されるものが11区、②連合の会長で構成されるものが9区、③地活協会長と連合会長の両者を参加者とするものが4区であった（表2）。また、①の会議とは別に連合会長の会議にも職員が出向き、行政情報の提供や地域への依頼を行うと回答した区や、正式な依頼は地活協に文書で行うが、連合会長が出席する定例会議で情報を伝えて「地ならし」をすると回答した区があった。なお、「女性会会長」が参加している区が4区、校区社協会長が参加している区が1区あった。

制度上は地活協が地域を代表する組織だと位置づけられているにもかかわらず、連合との定期会合を

表2 地域との連絡・地域への依頼の場と参加者

| 地域からの参加者 | 区名 |
|---------------------------------------------------|-------------------------------|
| 主として地活協代表(※1)で構成(ゴシックは地活協会会長のみ参加、下線は女性会会長(※2)が参加) | 北、都島、此花、西淀川、東淀川、生野、旭、城東、鶴見、住吉 |
| 連合会長で構成 | 福島、中央、西、大正、天王寺、淀川、東成、平野、西成 |
| 地活協代表と連合会長の両方で構成(下線は女性会会長参加) | 港(※3)、浪速、阿倍野、東住吉 |

各区ヒアリングより筆者作成。タイプ分けは調査時点。

※1 地活協会会長ではなく「地活協代表」や「地活協事務局」と回答した区、また、1つの地活協から複数の参加者があると回答した区を含む

※2 区によっては「女性部長」と称する場合がある。

※3 港区では、連合町会長、地活協会会長に加えて校区社協会会長が参加。

持つ区が存在している。地域との情報交換や地域への依頼という局面では行政協力関係のカウンターパートを地活協に変えることはそれほど容易ではないことが示唆される¹⁴⁾。また、女性会や校区社協の参加は、地域活動を実働の面で支えている団体への配慮がみられる。

3 事業委託を通じた関係構築

(1) 「社会的ビジネス化」と地活協への委託

大阪市では、地活協が地域課題に対応し、組織としての経済的自律を促進する目的で、コミュニティ・ビジネス(CB)、ソーシャル・ビジネス(SB)を広げようとしている。既存の行政事務事業を再構築した事業を「社会的ビジネス化」と称して外部委託を進めている。

2017年度に地活協が大阪市から受託している事業をまとめたものが表3である。15区の地活協で受託がなされている。事業内容は、学校関連の事業(7区)、区の広報紙配布事業(4区)、駅前迷惑駐輪対策(4区)、公園美化(2区)、青色防犯パトロール(1区)、広報掲示板ポスター掲出(1区)である。これらは区からの委託であるが、子ども青少年局が所管する全児童対策事業である「児童いきいき放課後事業」を受託している地活協もある。事業受託している地活協は少なく、「社会的ビジネス化」による経済的自立には至っていない。

(2) 公共的サービスの確保と委託

行政の事業委託とは、本来行政自身が事業に責任を持ち、実施部分を他者に委ねる制度である。「行政として責任を持つ」ことについて各区に幅があらわれたのが、「学校三事業」と呼ばれる事業の委託である。

大阪市には、「学校三事業」と呼ばれる学校施設を活用した事業がある。①学校を核とした地域づくりを進める「小学校区教育協議会—はぐくみネット事業」、②小学校の特別教室等を活用して地域における市民の生涯学習活動の拠点とする「生涯学習ルーム事業」、③運動場や体育館などの施設を地域に開放してスポーツ活動の機会を提供する「学校体育施設開放事業」の3つである。学校三事業は、地活協導入以前から全市で実施されてきた。市が事業実施に関わる委員を委嘱、地域の関係者で協議会や委員会を組織して委託の形で事業が実施されてきた。

学校三事業を担ってきた運営委員会等は地活協の参加団体となっている。都島区、鶴見区に関しては

表3 地活協への委託事業（2017年度）

| 事業名 | 区名（受託地活協数／区内全地活協数） |
|------------------------------|-------------------------------|
| はぐくみネット※1 | 都島区（9／9）、東淀川区（1／17） |
| 生涯学習ルーム※1 | 都島区（9／9）、東淀川区（1／17） |
| 学校体育施設開放事業※1 | 東淀川区（1／17） |
| 西淀川区生涯学習関連事業業務委託※1 | 西淀川区（11／14） |
| 鶴見区学校を利用した地域コミュニティ育成事業※1 | 鶴見区（12／12） |
| 広報紙配布事業 | 港区（8／11）、淀川区（2／18）、住吉区（1／12） |
| 地域課題解決型広報紙配布事業 | 東成区（6／11） |
| 地域住民による安心安全快適駅前構築モデル事業 | 福島区（1／10） |
| JR 寺田駅周辺地域自転車利用適正化協働パートナー事業 | 天王寺区（1／9） |
| JR 桃谷駅放置自転車対策 | 生野区（1／19） |
| 地下鉄あびこ駅周辺地域自転車利用適正化協働パートナー事業 | 住吉区（1／12） |
| 公園協働パートナー事業 | 天王寺区（4／9） |
| 公園美化事業 | 平野区（1／22） |
| 青色防犯パトロール | 平野区（18／22） |
| 港区広報板ポスター掲出等業務委託 | 港区（1／11） |
| 児童いきいき放課後事業 | 港区（1／11）、東淀川区（3／17）、鶴見区（2／12） |
| 此花区地域総合力・企画力アップ事業※2 | 此花区（9／9） |
| ご近助つながり支援事業 | 旭区（10／10） |
| コミュニティ育成事業（地域版） | 大正区（10／10） |

各区へのヒアリング、各区の平成29年度委託料支出一覧より筆者作成。

注：事業名が異なるものは別として扱った。

※1 「学校三事業」に関わるものである。

※2 此花区では「包括的事業委託形式」として実施。この中に「学校三事業」も含まれる。

受託地活協数イコール区内地活協数、西淀川区でもほとんどの小学校区で地活協が生涯学習関連業務を受託している。これらの区では、地活協受託の形をとりつつ実質的には従来どおりの形態で学校三事業が行われている。他方、地活協を通さず区が運営委員会等に直接委託している区もある。

直接委託かどうかは、学校三事業の確実な実施と地活協補助金制度との関係について区がどう判断するかによる。学校三事業の財源は地活協補助金に組み込むことが可能であるが、地活協補助金に組み込むと地活協が最終的に事業の内容や実施／不実施を決定し、事業を実施しない決定も論理的に可能である。これをどう考えるかである。2013年度に地活協補助金が創設された際、9区が学校三事業の財源を地活協補助金に組み込んだが、その後3区が地活協補助金から外して直接委託する形態にした。逆に、当初段階で外していた学校三事業の財源の一部を地活協補助金に追加した区もあり対応は揺れている。制度を運用する区には、地活協補助金に組み込み補助金額を増やして地活協の自由度を広げる形にするのか、それともこれまで地域が担ってきた公共サービスの事業実施を確実に継続するのかが問われている。なお、ヒアリング調査では、地活協補助金以前から地域が担っている事業の中にはコミュニティ担当部署が所管していないものもあり、「（地活協補助金に組み込めるリストにあっても）根拠規定からみて、補助金に組み込んで地域に任せることは難しい事業がある」という趣旨の回答もあった。

「此花区地域総合力・企画力アップ事業」や「ご近助つながり支援事業」は、防災や見守りなど地域がこれまでやってきた事業を1つのパッケージにし、地活協がその中のどの事業を行うかを選択できるようにして委託するものである。事業の確実な実施とともに、従来からの地域の取り組みを大きく変化さ

せないことが配慮されているといえる。

地活協補助金制度が要因としては大きいですが、こうした区の対応の違いは、地域団体への委託や補助という形で提供されてきた公共的サービスをどうするのかという課題を浮き彫りにしている。

(3) 包括的委託を通じた地活協補助金からの離脱

委託制度を活用して地活協補助金制度の大幅な見直しともいえる運用をしていた区もある。大正区では、2013年度は他の区と同様、地活協補助金を認定を受けた地域まちづくり委員会に配分していたが、2014年度からは「大正区コミュニティ育成事業（地域版）」として、公募型プロポーザル方式の委託事業に変更した。委託業務の内容は、「各地域で地域課題の解決に向けて、準行政的な機能を発揮しながら活動を行う地域活動協議会と、十分に協議・連携しながら、次に掲げる事業分野について、概ね小学校区を単位とした地域毎に事業を企画立案し実施すること。」(2017年度業務委託仕様書)である。受託者は、大阪市コミュニティ協会と区内全地域の地域まちづくり委員会で構成される共同事業体である。各地域の事業計画をコミュニティ協会が一つの計画に取りまとめて提案し、その内容についての事業委託が行われる。これにより、大正区は補助金要綱による地活協認定をやめ、地活協補助金制度から実質的に離脱した状態となった。

この委託制度は、地域の負担を抑制し行政の関与・支援の充実を図ろうとしたものである。「大阪市地域活動協議会アンケート 2018」では、地活協運営の課題としてあがっていた上位3つは「担い手・参加者を増やす」(79.4%)、「役員の負担軽減」(66.7%)、「役員の世代交代」(63.1%)であり、担い手問題が非常に大きい。大正区のやり方は、プロポーザル方式の委託にすることで地域の意向(事業計画)を尊重しつつ、地域は金銭的、事務的負担をある程度回避できる。さらに、共同事業体を組むことでコミュニティ協会が提案事務の支援を行う仕組みである¹⁵⁾。また、行政も委託側として地域に関わりやすくなると期待されていた。当時の区長は、昔ながらの地域活動を行うコミュニティは衰退に向かうと想定したうえで、行政としては地域活動をある程度維持しつつ他のアクターを発掘して新しいまちづくり活動を育てる構想を持っていた(筋原 2017: 166-180)。これが負担の抑制という制度運用をもたらした。この方式は、公募区長の交代により廃止され、他の区と同様の補助金制度に戻った。

(4) 新たな事業企画の掘り起こし

区独自の資金枠を設定し、地域からの新たな事業企画を募った区もある。東成区では、2015年度から地域課題の解決にむけて毎年テーマを決めて取り組む「市民協働による公募型提案委託事業」を実施し、2015年度から区役所内のスペース「ふれ愛パンジー」を活用したまちづくり活動に補助金を出す「ふれ愛パンジーまちづくり活動支援事業」を実施していた。2016年度から二つの事業は再編され新しい公募型委託事業が始まった。2018年度には、「市民協働による地域課題解決に向けた活動の活性化事業」が開始された。

淀川区では、「大阪市淀川区地域課題すっきり解決活動支援事業補助金」を設け、区内の地活協以外の団体(ボランティア団体・任意団体・NPO法人・一般社団法人等)による地域課題解決のための事業に補助金を交付するものであるが、地活協等との連携、コミュニティ・ビジネスへの発展を意図したものであり、選定委員会が運営に対するアドバイスも行っている。

V 事例からの示唆

以上の検討からは、地域協働体制を見直し、「地域自治組織」による地域課題の解決を進めるための課題が示唆される。第一は、コミュニティ施策の重要性や特質をふまえた制度間の調整である。大阪市では、コミュニティ施策が自治体改革のもと、上位レベルの制度である全市的な契約ルールが一律に適用されたことで問題が生じていた。行財政資源の縮小の中、「地域自治組織」を含むコミュニティ施策もコスト削減や競争原理導入といった自治体改革の影響を受けざるを得ないが、どこまで経営改革の論理を持ち込むかは検討の余地がある。地域支援の安定性、継続性の確保等、コミュニティ施策の特質をふまえた制度設計、運用が求められる。金川ら（2022）の指摘と同様、地域コミュニティ組織や「地域自治組織」について条例に書き込む、あるいはコミュニティ施策の推進計画を設けるといった形でより上位レベルの制度に施策の目的や意義を明示することも有効だろう。

第二は、「地域自治組織」支援体制の拡充である。中間支援組織と自治体行政との協働による支援は中国地方などの自治体で先行しているが、こうした支援体制は、自治体行政と地域との距離が大きくなりがちな大都市部においても意義がある。大阪市のケースからは、地域支援に対する実績の評価、複数年の委託を可能にする、スタッフ雇用の安定化を可能にするコスト見積もりを進める等による支援の継続性と充実の確保が重要であると指摘できる。また、支援体制の中で行政各部署との調整、自治体行政内部と地域とをつなぐ役割を果たしているのはコミュニティ担当部署や地域担当職員である。これらの職員を行政組織の中でどう位置付け、能力を構築するのかについても検討が必要である。

第三は、地域が担ってきた行政協力業務や公共的サービスの見直しである。大阪市の例からは、自治体行政は従来からの関係を維持することで行政協力業務の確実な実施を期待している。地域との情報交換の場の参加者からそのことがうかがえる。また、「学校三事業」のように、あからさまな行政協力業務ではないが実質的には公共的サービスが提供されている場合についての対応ははっきりしていない。「地域自治組織」導入以前からの関係を急に転換することは難しいが、地域が担ってきた行政協力業務や公共的サービスを継続するのか、継続するなら地域団体に実施を委ねるかを整理し、「地域自治組織」の活動と切り離すことが望ましい。

さらに必要なのが、地域の負担抑制と新しい取り組みの掘り起しであり、これが第四の課題である。一般的に、「地域自治組織」の設立は地域内でのコミュニケーションや協力関係の促進、地域資源の効率的な活用により、地域活動の活性化や新たな課題への取り組みを進めると期待されている。だが、「地域自治組織」が形成されても活動の担い手不足の解消には必ずしもつながらない。大阪で試みられた負担の抑制に基づく制度運用は、上述の第三の課題とともに議論されるべき視角である。とはいえ、負担の抑制は新たな企画や参加者の排除につながりかねず、新しい取り組みの掘り起しが必要となる。東成区や淀川区の試みのように、別途公募枠を設けるなどで参入障壁を下げることも有効な方策と考えられる。

本稿では、事例研究を通じて自治体行政による「地域自治組織」の制度運用とそこから見える課題の整理を行った。「地域自治組織」は地域協働体制の見直しと切り離せないが、この見直しがどのように進展しているのかは、さらに多くの自治体行政の制度運用状況や、「地域自治組織」の取り組み実態などの情報も必要になる。今後の課題としたい。

注

- 1) 「地域運営組織」とは、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々を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」と定義されている（総務省地域力創造グループ 2023：3）。
- 2) 狭域での課題解決をめざす新たな地域組織については様々な名称があり、現状では論者に共有されたものは存在しない。本文に示したものの以外にも「住民自治協議会」「小規模多機能自治」などの名称がある。本稿で用いる「地域自治組織」は、近年では総務省の研究会で「地域の住民・ステークホルダーが当然に加入して構成員となり、費用を負担する公法人」として法人を前提に議論されているが（地域自治組織のあり方に関する研究会 2017：33）、一般には任意団体も含めて、広く地域課題の解決のための協働を推進する組織を指すものとして用いられてきた。本稿では金川幸司らの編著と同様に、法人格の有無を問わず「小学校区、中学校区、旧町村など、基礎自治体の内部の一定の区域（指定都市の区の単位を除く）を単位として、住民、自治会等の地縁団体、住民活動団体、PTA、NPO、地元企業などを構成員として、地域課題の解決やまちづくりなどを行っている組織・体制を指し、自治体が何らかの関与（条例等での制度化、資金交付、認証など）を行っているもの」とする（金川ほか 2021：4）。
- 3) 背景には急速な近代化と、それによる資本蓄積と商品・資本市場の創出や近代的軍隊・官僚組織の創設という国家目的があった（宮本 2018：5-6）。
- 4) 行政の要請に応じて地域団体が担う業務が変化する、新たな団体が設立されるなど影響を受けてきた（鳥越 1994）。しかし、地域は自治体行政の単なる下請けではなく一定の政治的影響力を持つことが実証されている。行政協力を通じた自治体との恒常的な関係が、地域の政治的影響力の源泉となっている（辻中ほか 2009）。
- 5) 大阪市の地活協に関する先行研究は、本文に記載した以外に「地域自治組織」導入過程に注目した三浦（2014）、林（2014）、栗本（2021）などがある。個別の地活協に関する取り組みについては前掲三浦のほか、栗本（2014）、コミュニティ施策の動向の中に位置づけた議論として鯨坂・徳田（2019）などがある。
- 6) 共同研究者の佃は「住民の自治・統治研究会」の調査に参加した。佃の見解と本稿の見解は、一致点も相違点も存在するが、本稿での叙述についての責任は筆者にある。
- 7) 区政会議に関する条例、規則では、地活協からの委員を含めなければならないという明文規定はない。
- 8) 上乘せ分は運営費の補助であり、人件費保障のための財源とはされていない。
- 9) 2012年度末までに地活協を設立し、補助金要綱に基づく認定を受けなければ、翌年度以降、地域団体は行政からの資金支援を受けることができなくなるとした。
- 10) 地活協補助金が平松市政での構想で掲げられた資金の包括化ではなく、最終的にバスケット方式になった理由については明らかではない。
- 11) 大阪市コミュニティ協会は、1975年に区役所附設会館（区民センター等）の整備を機に各区で設立され、地域活動団体も参加して施設の管理・運営とコミュニティ活動を行ってきた。2010年に合併して一つの財団法人となり、各区の組織を支部とした。
- 12) 橋下市政の下で区長は局長より上位に格付けされ、区担当教育次長、区シティ・マネージャー（CM）職を兼任することとなった。区CMとは「区のエリアにおける各局の基礎自治に関する業務を横断的に統括し局長以下を指揮監督する職」である。
- 13) 調査時点では区長会議の下に人事・財政部会、安全・環境・防災部会、まちづくり・にぎわい部会、福祉・健康部会、子ども・教育部会が設けられていた。コミュニティ施策は、安全・環境・防災部会の所管である。区長会議の議事録は公開されておらず、議論の詳細は不明である。
- 14) 当初質問項目に含めていなかったが、11区で地活協会長と会長が同一人物であるか尋ねた。11区の地活協の約8割の地区で、地活協会長と連合会長が兼任であった。
- 15) 大正区には別途まちづくりセンターも設置され、地活協への支援体制は手厚いといえる。

参考文献

- 鯨坂学・徳田剛（2019）「大都市の発展と住民統治・地域住民組織政策の変遷」鯨坂学・西村雄郎・丸山真央・徳田剛編著『さまよえる大都市大阪 「都心回帰」とコミュニティ』東信堂、127-149頁。
- アマーブル、ブルーノ（2005）『五つの資本主義—グローバル化時代における社会経済システムの多様性—』藤原書

- 店。
- 稲垣浩（2014）「地域担当職員制度の制度設計 課題の整理と展望」『開発論集』93、89-106頁。
- 岩崎恭典（2003）「都市内分権の現在・過去・未来」『都市問題』94(4)、3-16頁。
- 大阪市市民局（2007）『地域振興（区政コミュニティ、市民公益活動）事業分析報告書』
- 金川幸司ほか（2021）『協働と参加—コミュニティのしくみづくりと実践』、晃陽書房。
- 金川幸司ほか（2022）「地域自治組織の活性化要因に関する研究—全国自治体へのアンケートをもとに」『計画行政』23(3)、51-57頁。
- 加茂利男（2017）『地方自治の再発見 不安と混迷の時代に』自治体研究社。
- 栗本裕見（2012）「地域住民による小規模社会サービスの供給へ—「コプロダクション」への模索—」『公共政策研究』第12号、74-84頁。
- 栗本裕見（2014）「課題解決型の地域活動の浸透とプラットフォーム化—大阪市鶴見区榎本地域活動協議会の試み—」大阪自治体問題研究所ワーキングペーパー
<http://www.oskjichi.or.jp/modules/workingpaper/> 2023年12月7日最終閲覧。
- 栗本裕見（2021）「自治体改革の中のコミュニティ施策—首長のリーダーシップに注目して」『都市と社会』第5号、80-87頁。
- 後藤・安田記念東京都市研究所研究室（2013）『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』後藤・安田記念東京都市研究所。
- 澤田道夫（2017）「地縁組織の活動の歴史的背景とその現代的意義—町内会・自治会制度をめぐる基礎理論的研究（1）—」『アドミニストレーション』第24巻第1号、1-14頁。
- 筋原章博（2017）『異和共生のまちづくり 暮らしても、遊んでも、働いても面白いまちへ再変革』セルバ出版。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2017）「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」。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2020）「平成30年度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」。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2023）「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」。
- 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府』中央公論新社。
- 地域自治組織に関する研究会（2017）「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」。
- 地方自治研究機構（2017）『地域担当職員制度に関する調査研究』地方自治研究機構。
- 佃孝三（2019）「大阪市地域活動協議会補助金制度から見たコミュニティ制度新設の課題」。大阪自治体問題研究所ワーキングペーパーNo.4、1-33頁。
<http://www.oskjichi.or.jp/modules/workingpaper/content0004.html> 最終閲覧2012年12月7日。
- 辻中豊・伊藤修一郎編著（2010）『ローカル・ガバナンス 地方政府と市民社会』木鐸社。
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘（2009）『現代日本の自治会・町内会 第一回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社。
- 徳久恭子（2010）「都市内分権の現状とその課題—地域自治区における公民連携の可能性を手がかりに—」『立命館法学』(5・6) 2401-2442頁。
- 鳥越皓之（1994）『地域自治会の研究 部落会・町内会・自治会の展開過程』ミネルヴァ書房。
- 名和田是彦（2009a）「現代コミュニティ制度論の視角」名和田是彦編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、1-14頁。
- 名和田是彦（2009b）「近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型」名和田是彦編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、15-43頁。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。
- 日本都市センター（2020）「コミュニティの人材確保と育成—協働を通じた持続可能な地域社会—」。
- 林久善（2014）「地域コミュニティへの市民参加について—大阪市における地域活動協議会を事例に」『龍谷大学大学院政策学研究』第3号、169-188頁。
- 日高昭夫（2011）「基礎自治体における町内会・自治会との包括的委託制度の特性—「連合体」としての組織スラックの視角から」『山梨学院大学法学論集』68号、207-240頁。

- 日高昭夫 (2018) 『基礎的自治体と町内会自治会 — 「行政協力制度」の歴史・現状・行方—』春風社。
- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 (2005) 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」
- 宮本憲一 (2018) 「市町村合併の歴史的検討」『計画行政』41(2) 4-9頁。
- 三浦哲司 (2014) 「大阪市における地域活動協議会の設立とその課題」『市政研究』No.182、20-31頁。
- 森裕亮 (2016) 「官民関係研究と『境界連結』概念—新しい分析枠組みに向けて」『同志社政策科学研究』20周年記念特集号、83-89頁。
- 森裕亮・新川達郎 (2013) 「自治会を基盤としたNPO法人生成のメカニズムと効果—事例研究を通じて—」『ノンプロフィット・レビュー』Vol.13、No.1、11-21頁。
- 役重眞喜子 (2019) 『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築 「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』東信堂。
- 山崎仁朗 (2014) 「なぜ、いま、自治省コミュニティ施策を問い直すのか」山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂、4-22頁。