

第 19 回特別区制度懇談会

- 1 日 時 平成 30 年 1 月 17 日（水）10：00～12：00
- 2 場 所 東京区政会館 19 階 192 会議室
- 3 出席委員 大森彌委員、伊藤正次委員、大杉覚委員、金井利之委員、
櫻井敬子委員、沼尾波子委員、安田八十五委員

4 会議の概要

（1）地域運営組織について

（公財）特別区協議会から特別区の地域に関する統計データの説明を行い、続いて、小田切徳美氏（明治大学農学部教授）から「地域運営組織の実態と課題～農山村から都市へ～」について説明がされた後、懇談会委員との意見交換が行われた。

① 特別区の地域に関する統計データ

（公財）特別区協議会から取りまとめた資料に基づき、説明を行った。

② 小田切教授による説明概要

「地域運営組織の実態と課題～農山村から都市へ～」

<地域運営組織とは>

- ・ 「地域運営組織」の基本的定義は、創生本部の総合戦略づくりの中でも論じられており、従来の集落や町内会の自治組織から一步踏み出して、地域の課題解決に向けた事業について経済組織としても活動するなど、多機能の取り組みを持続的に行うための組織である。

<地域運営組織の性格>

- ・ 平成の大合併の際に、住民自治を守り抜いていくために地域運営組織をつくって一括交付金を流す動きが起こり、関心を持って調査した結果、①多機能性、②補完性（「守り」の自治の町内会と「攻め」の自治の地域運営組織が併存）、③革新性（1戸1票制ではなく1人1票制）という三つの性格があることがわかった。最近では、④多様性が加わり、地域運営組織の部会の活動が活発化し、NPO法人化・株式会社化するという動きが出てきた。
- ・ 事業目的の多様性については、総務省が組織する地域運営組織についての検討会（座長：小田切教授）が毎年実施している市区町村アンケートからもわかる。最新の一昨年の数字では、地域運営組織は3,000を超えており、非過疎地域（地方都市あるいは大都市）の地域特性としては、高齢者交流サービスが一番高く、当然体験交流事業などは比較的lowだが、意外と非過疎地域でもそんな活動が行われていることを確認することができる。

<地域運営組織をめぐる課題>

○設立時の課題

- ・ 地域運営組織のかなりの部分は平成の市町村合併のときに設立されており、これから設立する際にはそれに匹敵するようなエネルギーが必要になると考えられる。ただし、最も重要なのは、地域の当事者意識で、「自分ごと化する」ことである。何といてもいわゆるワークショップを繰り返し行っていくというのが最終的なポイントとなるようで、ワークショップファシリテーターをどのように育成するのかというのが全国的に課題となっている。
- ・ 当然自治体でのサポートというのも課題である。市町村においては担当部局の明確化・専従化によるワンストップ窓口を設け、それを都道府県が専門的にサポートする可能性もある。あるいは、NPO等の中間支援組織によるサポートも近年進んでいる。
- ・ 設立時の一番の課題は、何といても「住民のやらされ感」である。行政課題を一部代替するようなところもあって、「行政ができないことをなぜ我々がしなくてはいけないんだ、下請化するのか」という反発は依然としてある。仮に行政が設立をサポートするとどうしてもそういった傾向が出てきて、活動全体が停滞してしまう。このやらされ感の発生を回避するためには、特に設立段階では、いわゆる行政の時間軸と地域の時間軸、ここに大きなずれがあるということ、意思決定はなかなか容易には進まないという認識が何よりも重要だと思う。
- ・ 地域運営組織をつくろうとすると、ともすれば大きな地域課題にいきなり対応するという例が見られ、行政もそれを求めたりするが、大きな困り事にはいきなり対応できない。むしろ行政の課題でも何でもない地域の小さな困り事に対応することで、地域運営組織の基礎体力をつくり、自信につながっていくという事例からわかる。

○組織継続化をめぐるポイント

- ・ 組織を持続していくうえでの課題は、やはり財源、資金の確保である。会費収入、事業収入、補助金・交付金、寄附金など複数の財源をもつことになるが、特に市町村からの一括交付金は大きな効果がある。一方で、一括交付金の支出のために市内で一斉に地域運営組織をつくる、無理をするという傾向もあり一長一短。
- ・ もう一つの課題は人材の確保で、総務省のアンケート結果によると、会計や税務、労務などのノウハウが不足している。この部分は専門的な外部サポートが必要で、移住者が積極的に雇用されている例もある。

農山村では地域運営組織が活発に活動している地域と、公民館活動が活発な地域がほぼ重なっている。これは非常に重要なファクトファインディング数で、公民館によって多世代の方々が交流をしているゆえに、地域運営組織が多世代によって運営され、いわば長老者によるボス支配的な組織運営になっていない。

- ・ 法人化の問題については、総務省の研究会が既に方向性を出しているが、やはり、法人化は不可欠であろう。現在では、特に雇用を受け入れる、融資を受けるといふことになる、いつまでも代表者の名前でそれを受け入れるといふことにはいかない。また、法人化する際には、内閣官房で議論した住民主体型NPO、経産省のいわゆるミッションロック型の株式会社、自治法上の認可地縁団体など多様な選択肢を用意する必要がある。加えて、地域運営組織のビジネスモデルといふか連携モデルをどのようにつくっていくのかといふことの議論が必要となってくる。

<おわりに>

- ・ 地域運営組織、略称RMO (Region Management Organization) は、完成形態として「手づくり自治区」にいたるまで、形式も内実もともに併進するようなことはほとんどなく多様な発展プロセスがあり、実は失速事例もある。一般的には行政が音頭を取って形式的な整備を進めるが、内発性の欠落（地域の当事者意識の醸成を怠り急がせる）、多様性の欠落（マニュアルや他地域の事例を直輸入）、革新性の欠落（一番簡単に既存組織を束ねる、連合町内会に依存）では、住民は依然としてやらされ感を持ってその内実が動いていかない。
- ・ 内発性、多様性、革新性は、地域づくりのキーワードでもあるが、しっかりと地域づくりの基本線を維持、そして、それを実現していくといふことが実は重要だといふことが改めて確認できた。地域運営組織の設立時からきちんとしたプロセスデザインをしていくこと、設立後もワークショップをすることによって、セルフチェックをしていくといふことが重要であり、現在の最大の課題である。

③ 特別区懇談会委員の意見・主なやりとり（○は委員からの発言）

<特別区における展開>

- 23区や昼間人口が極めて多い都心、コミュニティらしい典型性を失っているような大都市部の地域でも、地域運営組織は応用可能なのか。過疎地域で多機能になるのは、追い詰められているからであり、そうではない地域において組織を立ち上げるための前提状況はどう考えたらよいか。
- ・ 例えば23区内でも買い物弱者の問題が生じているが、大都市部の場合には商圈が入り組んでいて、この人たちが困っているといふことが見えづらい。ある意味、農山村と大都市部では似たような問題はあるが、解決方法については違う。大都市部では、テーマコミュニティがどれほど存在し、どのように地縁組織とかかわりを持っているかといふ議論が必要になってくる。また、都市部でも住民の方々が現状を認識し、地域をセルフチェックすることがスタートラインになる。
- これだけ大都市部に人がいると、まず地域の一員であるという自覚自体を持ってないし、当事者意識を持ってないと思う。おそらく農山村の場合、顔が見える関係にあり、個人情報の問題があまり議論されない。経済的にも人的にもリアルなつ

なかりをチェックしていくことが非常に重要で、匿名性を考えると区の役割が問われてくる。

- 都心部では企業をうまく取り込み、共存していく視点が必要であるが、こういう議論をすると受け入れ側の拒絶反応が強い。

<地縁組織との関係>

- 従来の町内会自治会とのつながりで行っている施策に、それでは足りないので、新興住民対応の事業をやるとなると民間事業者やNPOを入れてパッチワークのように施策がでてくる。そこを改めて整理し直すことを考えることが大切である。
 - ・ 農山村でも地域運営組織は、別の言葉を使うと地縁組織と機能組織のプラットフォームと表現できる。地域運営組織には町内会代表者が会員として関わっている。地縁的な組織に近いプラットフォームということもあるが、都市部の場合には機能的な組織に近いプラットフォームとして整理ができるかもしれない。いずれにしてもいろいろなプレーヤーを束ねるハブ機能が重要である。
- 23区は共同住宅に住んでいる人が多い。一つのコアになるのが管理組合になるのではないか。管理組合に入った瞬間に町内会との関係ができ、住民自治を初めて経験している。
- タワーマンションだけで町内会をつくったりするケースがある。大きいマンションができると、その周辺の地域との関係が難しかったりする。
- ある意味、特別区のエリアでは都市内分権は進んでいるとはいえず、地域運営組織の部会が独立性を高め、区のエリアを越えていくことに違和感はなく、行政や既存の町内会の人たちと衝突することもないのではないか。
- 単身高齢者が増えており、支援をどうすればよいのかということを経験しているのか。実際、自治会町内会自体が高齢化で大変になってきて、ニーズに応じるなど積極的に乗り出しにくい状況にある。

<継続性>

- 当事者意識を醸成することが重要とのことだが、実際には制度を整備するよりも、キーパーソンがいてその人のおかげで成り立ち、問題は人だという議論になる。うまくいっている時のリーダー、フォロワーの要素や条件にはどのようなものがあるのか。特別区でも考えるときに、制度をまず整備したいと考えてしまう。行政側が地域運営組織の整備、活動にどのように付き合っていけばいいのか。
 - ・ リーダー1人が全てを担っていた従来のものではなく、最近では、リーダー群とした集団指導体制が目立ち始めている。タイプの違うリーダーが5人ぐらい集ま

ると地域が動くように、リーダーのハードルが下がってきている。行政の関係は、非常に難しい問題で、入り過ぎるとやらされ感がでてきてしまう。幅を持たせることが当面の解決策かと思う。

- 地域運営組織では、付加価値を生み出し経済的に持続可能な活動が本当に存在しているのか。そうでなければ、やらされ感が伴うし、あるいは単なるやりがい搾取になり、いずれバーンアウトして失速するのではないか。これだけハードルの高い政策の今後の描き方として、どのようなビジョンを持っているのか。
- ・ 地域にとっては、内発的発展が望ましいというところに出発点をおいている。またハードルは極端に高いものではなく、自分たちで課題を発見して自分たちで解決しようと前進しはじめた組織が意外と多い。ハードルを乗り越えるような住民力を持ったところがでてきている。

<全体をとおして>

- 地域運営組織は一つの地域の問題だが、これまでの日本の経済社会が構造的に変化をするというマクロ的な視点の一方で、それをどう受け止め、地域や行政がどう対応していくのかという、かなり根本的な問題を今日の議論は与えられた。
- ・ なぜ地域運営組織が必要かといえば、人口減少、高齢化だけではなく、住民ニーズの多様化あるいは高度化がある。1人世帯がこれだけ増えているなかで、当然住民ニーズの違いが出てくるし、行政が充分対応できなくなっている側面があり、それに対して何がしかの対応を住民みずからが行うということ。
- 地域の活動をしている人たちは、そこで自分の役割、アイデンティティを持ちながらやっている。できればもう少しいろいろな機能が小規模で発展して地域を再生したほうがいいのではないかと考える。

(2) その他

① 国等の動き

平成 29 年 3 月 1 日に開催された第 18 回特別区制度懇談会以降の国等の動きに関して、取りまとめた資料に基づき、(公財)特別区協議会から説明を行った。

② 特別区全国連携プロジェクト

現在までの取り組み状況について、配付資料に基づき、区長会事務局より説明を行った。

資料

- ・説明資料「特別区の地域に関する統計データ資料」
- ・説明資料「地域運営組織の実態と課題 ～農山村から都市へ～」
(明治大学農学部 教授 小田切徳美氏)
- ・説明資料「特別区全国連携プロジェクト関連資料」

その他資料

- ・国等の関連資料
 - ◆「指定都市市長会」関連資料
 - ・「指定都市サミット in 広島」(平成 29 年 5 月 23 日) から第 43 回(同年 7 月 11 日)までの資料
 - ◆「九都県市首脳会議」関連資料
 - ・第 71 回(平成 29 年 5 月 9 日) から第 72 回(平成 29 年 11 月 13 日)までの資料
 - ◆「地方分権改革有識者会議」関連資料
 - ・第 28 回(平成 29 年 2 月 20 日) から第 31 回(同年 12 月 1 日)までの資料
 - ◆「地方財政審議会」関連資料
 - ・「今後目指すべき地方財政の姿と平成 28 年度の地方財政への対応についての意見」(平成 29 年 12 月 12 日)
 - ◆「まち・ひと・しごと創生本部」関連資料
 - ・第 12 回創生会議(平成 29 年 5 月 29 日) から第 14 回創生会議(平成 29 年 12 月 18 日)の資料
 - ◆「大都市制度(特別区設置)協議会」関連資料
 - ・第 1 回(平成 29 年 6 月 27 日) から第 5 回(平成 29 年 11 月 24 日)までの資料