

Working Paper Series ojkwp — 1

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—

栗本裕見

(大阪市立大学都市研究プラザ・特別研究員)

2014年7月

一般社団法人 大阪自治体問題研究所
〒530-0041 大阪府大阪市北区天神橋1丁目13番15号

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¹

大阪市立大学都市研究プラザ・特別研究員 栗本裕見²

【要旨】

行財政資源が減少する一方、災害や高齢化に伴うきめ細かなニーズが増大する中で、行政がそのすべてに応えることは難しくなっている。そこで、地域がこれに対応していくことが求められており、自治体において地域自治組織を導入して地域内の連携のあり方や地域活動の見直しを図ることへの関心が高まっている。本稿では、地域での自律的な課題解決を進めていると評価される大阪市鶴見区榎本地域を事例に、地域活動の活性化にどのような要因が影響を与えているのかについて検討を行った。

事例からは、地域活動における適切な課題設定、成果の「見える化」、リーダーシップの発揮が成功の背景にあったことが明らかになった。そのうえで、地域の自律的な選択、試行錯誤の余地を保障する点から、行政の施策動向や制度設計が地域活動の外部環境として大きな影響を与えることを指摘した。地域が自主的に地域活動の中身とそのための仕組みを作ることができるような選択のスペースを保障することが行政には求められる。

1. 地域住民による自律的な課題解決—制度からの視点、地域からの視点

自治会・町内会をはじめとする日本の地域団体は、住民間の親睦・交流、地域内の環境維持、さらには行政情報の伝達と地域の意向の取りまとめや要望など、行政と密接な関係を持ちながら多様な活動を行っている。しかし、行財政資源が減少する一方、災害や高齢化に伴うきめ細かなニーズが増大する中で、行政がそのすべてに応えることは難しくなっている。そこで、地域がこれに対応し、行政資源の投入を抑えつつ地域を維持する活動することが求められている。この10年ほどの間に、そうしたことを可能にする地域内の連携のあり方や地域活動の見直しを図ることへの関心が国、自治体の間で急速に高まっている（国土交通省 2009、新しいコミュニティのあり方に関する研究会 2009）。高齢化や地域団体への加入者の減少傾向の中で、どのように地域活動の課題解決力を高め、そしてその

¹ 本稿は、大阪経済大学柏原誠研究室・一般社団法人大阪自治体問題研究所による大阪市の地域活動協議会調査の成果物である。

² Email: yumikuri@w8.dion.ne.jp

担い手を維持拡大していくか、つまり、地域活動の内容刷新と担い手の確保の二つが問われている。

これらの課題に対して地域自治組織と総称される仕組みを導入する自治体が現れている。これは、一つの自治体内部をいくつかの地域に区分したうえで住民が参加する自治組織を制度化し、次のような機能を果たすことを期待するものである。第一は、その地域での自治体を実施する政策への地域住民の関与、第二は、住民自身による自律的な地域課題の解決である。ただし、制度設計は自治体によって異なっており、第一と第二の両方を制度化したもの、いずれかのみを制度化したもの、さらには第一や第二の制度化に合わせて地域に行政の事務機能の一部を移す行政内分権を伴うものなど様々である。地域自治組織を導入した自治体では、各地域に包括的な資金を交付してその使途の決定と事業実施を任せる制度設計となっているところが多い。第二の機能が実現するように、資金面などで地域にインセンティブを付加するようにしたのである。

しかし、新制度がすぐに地域活動の活性化や担い手の増大に結びつき、行政側が期待する地域住民による自律的な課題解決が広がるとは限らない。地域のなかには「自治会・町内会がすでにあるのになぜ新たに似た組織を作らなければならないのか」といった声が多く聞かれる。また、新たな地域自治組織のもとでかえって自分たちの負担、とくに労力の負担が増えたという声もある。時間が経過すれば人々は制度に慣れ、ある程度は定着するだろうが、制度を導入した側の期待に沿った形でアウトプットが産出されるかどうかは別の問題である。高齢化や地域団体への加入者の減少といった社会全体の傾向をふまれば、地域の負担感が高まることはあっても解消することは難しいと考えられる。どのような制度を設計するかという視点とともに、地域住民の取り組みは変わるのか、変わるとすればどのように変わるのかという地域からの視点も必要になるのである。

そこで注目する必要があるのが、先行的に地域での自律的な課題解決に成功したと評価されている事例である。地域での実践の内容や、その展開過程を浮き彫りにする作業の中から、地域活動の拡大に積極的になるよう促す要因を抽出することが求められているのではないだろうか。本稿では、大阪市内の一つの小学校区での実践を事例として、地域活動が展開してきたプロセスを紹介する。そのうえで、地域活動の活性化にどのように取り組んでいるのかについて示唆を得たい。

本稿で扱うのは、大阪市鶴見区榎本地区（以下、榎本と略）である。この地域には JR 放出駅や商店街があり、人口 17600 人、7800 世帯が暮らしている。この地域では放出駅

周辺の土地区画整理事業と市街地再開発事業が完了したこともあって、新しいマンションも増えてきている。ここで地域活動に取り組んでいるのが榎本地域活動協議会（以下、榎本地活協と略）である。榎本の防犯活動は 2010 年に内閣総理大臣賞を受賞するなど全国的に有名であり、2013 年 10 月には、橋下市長も現地を視察して高く評価している。以下では、約 10 年間にわたる榎本の地域活動をふりかえり、いくつかの時期に区分して整理する。そのうえで、榎本の地域活動の特徴とそこから参考にできることを考察したい。

2. 「三つのボランティア」―課題解決型地域活動の成功

現在の榎本の地域活動の基礎にあるのは、約 10 年前から始まった三つの活動である。地域ではこれを「三つのボランティア」と呼び、地域活動の柱と位置付けている。これ以前の榎本では、他の地域と同様に地域の運動会や盆踊り、敬老会など親睦や交流を図る地域行事や、地域社協による高齢者への配食サービスなどの補助金事業が行われてきたのだが、三つのボランティアは、地域の困りごとを解決するというそれまでとは異なる性格を持つ活動であった。榎本では、この後地域のリーダーとして活動をけん引していく連合振興町会長の K 氏が率先して動くことで、こうした新しいタイプの地域活動が徐々に定着していった。

一つ目の活動は、放置自転車問題への取り組みである。当時は狭い駅前にたくさんの放置自転車があり、車を通すことができないタクシーとトラブルになることもしばしばであった。2001 年、駅前開発に伴い設けられた放出駅周辺まちづくり協議会が連合振興町会³に声をかけ、行政、警察、区画整理事務所、地域が一緒になって放置自転車対策に取り組むことになった。その後、駅前に駐輪場が新設されたことを機に、2003 年 6 月から「放置自転車なくそうキャンペーン実行委員会」を結成し、翌月から活動をスタートした。最初の 3 か月ほどの間は毎日徹底して自転車を移動した。ときには自転車の所有者とトラブルになることもあったという。

こうした活動をしばらく続けるうちに、少しずつ成果があらわれてきた。自転車整理を徹底したことで「止められない」という意識を浸透させたことに加え、新たな協力者が現れるようになったからである。スタート時には有志が中心となって移動作業を行っていた。

³ 大阪市では、いわゆる自治会・町内会に相当する地域団体を「振興町会」、小学校区単位での振興町会の連合組織を「連合振興町会」、区レベルでの連合振興町会の連合組織を「区地域振興会」と称している。ただし、正式名称とは別に「地域振興会」「町会」という言い方がされる場合もある。

商店などの事業所は利用客の自転車に口出ししにくいという理由であまり表だった形では関わっていなかった。しかし、徐々に成果が見えてくるにつれ、駅前の銀行や店舗が自主的に駐輪場を開設し、JR 放出駅も協力するようになった。地域に協力者が生まれることで放置自転車の数も減り、啓発効果がさらに上がるという好循環が成り立つようになっていた。現在は、月 1 回程度に活動ペースを落としながら放置自転車が少ない状態を維持している。大阪市のサイクルサポーター（大阪市放置自転車等啓発指導員）に登録した地域住民と事業所、社会福祉法人のライトハウスなどが一緒に啓発や自転車の整理を行っている。担い手が広がったことで、住民の負担は当初よりも軽減されている。

二つ目のボランティアは、街頭犯罪への対策である。榎本は、鶴見区内の小学校区の中では最も人口が多い。そのこともあって、犯罪発生件数が一番多かった。放置自転車対策の成果が上がりしばらくたった頃、地域からひたくりが多いことを問題視する声があがった。それを受けて、警察、行政と榎本社会福祉協議会を構成する 17 の地域団体が参加する「榎本地区安全なまちづくり推進委員会」が設立された⁴。まず、街頭犯罪のデータの全戸配布を行い、地域の人に問題意識を共有してもらうことから取り組みを開始した。そして、2004 年 6 月から地域の巡回を始めたのである。

振興町会からは「なぜ自分たちがやらないといけないのか」という不満の声もあり、初めから地域全体が協力的であったわけではなかった。しかし、「地域の人がかわい目にあっているのを放ってはおけない。警察だけの対策ではあかん」という意識をもった K 氏などを中心に、巡回活動がはじまった。使わない軽自動車が地域からパトロール用に提供されたのを機に、有志 3 人でスタートした。週 3 回夕方に地域を巡回し、玄関灯の点灯や注意喚起を呼びかけた。地域では奇異の目で見られることもあったが、3 か月ほどたって、「犯罪件数が減った」という警察からの連絡をきっかけに活動の重要性が認知され、巡回を手伝いたいと申し出る人が現れるようになった。2004 年 12 月には国の青色防犯パトロールの仕組みが始まり、榎本は大阪府下での登録第一号となった。現在では、80 人を超える住民が青色パトロールに参加している。

この成功は、榎本の地域活動に対する外部の評価を高める効果を持った。青色防犯パトロールの登録第一号となって以降は、マスコミからの取材が相次いだという。また、巡回によって榎本で犯罪発生件数が減少したことで、街頭犯罪に悩んでいた近隣地域でも同様の取り組みが広がっていった。大阪市も国の制度化や榎本での成果に注目し、全市で防犯

⁴ 榎本社会福祉協議会は、榎本小学校区に設けられた地域社協である。

パトロール活動の導入を図った。

同じ年、榎本では三つ目のボランティアであるサラ金や不動産業の違法広告物撤去の取り組みも始まった。防犯パトロールで地域を巡回する中で、違法広告物による環境の悪化が課題として意識されるようになってきた。サラ金による厳しい取り立てが社会問題化していたことも違法広告物に注目するきっかけとなった。榎本では、2004年10月に「かたづけ・たい」を結成し、大阪市路上違反簡易広告物撤去活動員制度に基づいて違法広告物をはがす活動を開始した。これもはじめは有志が防犯パトロールの際に撤去する形で取り組みが始まっている。各振興町会会長には地域全体の撤去活動への参加要請ではなく、自分の町内での撤去についての協力を求めた。1年ほどの間集中的に撤去活動を行った結果、サラ金業者の広告物はほとんどなくなった。不動産業者の看板については、土日のみ設置を認め、業者が自主的に撤去するという取り決めを結んだ。

こうして、榎本では地域課題の解決に取り組む三つのボランティアが一定の成功を収め、定着していった。これらの課題解決型の活動は、住民にとって今まで未経験の活動であり、わざわざ厄介ごとに手を出すという印象さえ与えていた。そのため、取り組みの最初から地域を動員するのではなく、リーダーを中心とした少数の有志から活動を始めるという手法が取られている。K氏は連合振興町会会長であったが、連合振興町会としての意思統一や各振興町会から人を動員することにエネルギーを使うのではなく、地域の合意は最低限度の承認と関与を求めるにとどめ、先行的な取り組みによる成果を示すことに注力した。成果が分かり易い形で多くの人に実感されたことで、地域活動への支持が広がり、協力者の獲得にも成功した。放置自転車対策のように、協力者が現れることで地域住民の負担のも実現した。

3. ソフトのまちづくり活動—地域団体の枠をこえた連携の模索

三つのボランティアが軌道に乗り始めた後、榎本ではこれまでの課題解決型の活動から活動の幅を広げる取り組みがはじまっている。放出駅周辺まちづくり協議会が開いた講演会で、三つのボランティア以外にも何か住民が楽しんでもできること、ソフトのまちづくりを始めたらどうかと近畿大学教授の久隆浩氏がアドバイスしたのがそのきっかけであった。地域活動の将来的な担い手の確保に目を向けていた榎本の問題関心に応えた提案であった。そして、2006年6月から地域の人が集まって話をするラウンドテーブルの手法を取り入れた「あいより」という会を定期的に関開くことになった。

「あいより」では議論の結論は求められず、話し合われたことの実現についても拘束性はない。あくまでも地域の人々が自由に話し合い、コミュニケーションを取ることが重視されている。しかし、この場からは「将来榎本がどんな地域であればよいか」というまちづくりのイメージや、それに向けた活動がうまれていった。その一つが「花と音楽のあるまちづくり」である。江戸時代から栽培が盛んで、鉄道唱歌にもうたわれた菜の花を地域の中学校近くの空き地に栽培する活動が大阪市の制度を活用して始まった⁵。また、地域での音楽サロンとして「はなてん音楽サロン」も「あいより」をきっかけに生まれた事業である。こうした活動は、中学校や地域の事業所などとの関係づくりや新しい人材の発掘にも結びついている。

防災と福祉の分野においても新しい二つの試みが始まっている。一つ目が地域の要援護者支援体制の構築である。榎本では、2004 年の中越地震を機に地域で学習会を開き、要援護者の登録について検討を始めた。地域では個人情報保護の問題から登録制度を導入するのは難しいとする声も出たが、一方で賛成する人もあったため、希望者のみ登録という方法で始めることになった。振興町会長や地域ネットワーク委員会と協力して登録希望者の確認と名簿の作成を行った⁶。当初の登録者は約 70 人であったが、その数は徐々に増えていった。

この登録データを活用して 2005 年から「まちなか防災訓練」が始まった。訓練では、担当者が要援護者を訪問して避難誘導する手順が組み込まれた。訓練は榎本小学校区を 4 つに分け、毎年 1 か所ずつで実施し、その後 2008 年から榎本全体での大規模な防災訓練を開催している。榎本全体での訓練では、学校や事業所とも協力し、避難所開設を行うなど本格的なものとなっている。

二つ目が、2005 年に始まった榎本社会福祉協議会主催の「ふれあいまつり」である。榎本社会福祉協議会には地域の様々な団体が参加しているが、団体間の交流が十分ではない面もあった。ふれあいまつりは、新たに大規模なイベントを立ち上げることで、積極的に団体間の交流と地域への発信を進めようとしたものである。

この時期の榎本では、ソフトのまちづくりというコンセプトの下で、様々な地域団体・事業所の参加を促す事業が積極的に推し進められていった。ふれあいまつりはその典型で

⁵ 菜の花の栽培事業は、大阪市の「種から育てる地域の花づくり事業」を活用している。

⁶ 大阪市では、高齢化社会に身近な地域で対応する仕組みとして、1991 年から連合振興町会の範囲を単位として地域ネットワーク委員会を設置した。

あるが、要援護者支援も分野横断的な性格を持っており、複数の地域団体が関わる事業であった。要援護者問題の検討や、防災訓練などは課題解決的な性格も持っているが、むしろこの時期の焦点は団体間の連携や新しい参加者、事業運営の人材を発掘し、地域内連携を構築することであった。ソフトのまちづくり活動によって生まれたこれらの活動は、単発的な参加がしやすいイベント型のものや、社会的に関心の高いテーマである防災にかかわるものであり、地域活動に参加することのハードルを下げている。

こうした地域内連携を構築する舞台となったのが地域社協である。榎本には 1951 年 1 月の城東区社会福祉協議会設立と同時に榎本社会福祉協議会が設立された⁷。大阪市ではおおむね連合振興町会と重なるエリアに、振興町会、女性団体協議会、老人会、PTA などさまざまな地域団体が参加した協議体組織である地域社協が設立されている。地域社協には参加団体を取りまとめ、地域を代表する機能を付与されているわけではないが、多くの団体が結集しているために、一種のプラットフォームとして活用することが可能である。また、地域福祉活動ではボランティアグループを社協の下で組織化するという手法が用いられており、地域社協は新しいグループを包摂しやすく、その点でもプラットフォームとして使いやすいものであった⁸。

榎本にはすでに、地域社協構成団体による榎本地区安全なまちづくり推進委員会設立のような経験があったが、この時期は、団体や活動分野を意識的に「横につなぐ」ことが意識されたため、地域社協を活用した連携がいっそう進展した。2009 年に地域社協内に設立された広報委員会もその一つである。広報委員会は、ホームページの作成や広報活動など、榎本地域として地域活動を取りまとめ、外部への発信を開始している。

4. 地域社協から地域活動協議会へーコミュニティ施策をチャンスに

(1) 地活協設立を選択

以上のように、榎本ではこの約 10 年間、地域団体が従来からやっていたものに加えて多様な活動が生まれ、地域社協の枠組みを活用しながら地域内の連携が少しずつ進んでいった。そうした榎本の歩みに大きく影響することになったのが、大阪市の市政改革であった。大阪市では市町村合併の影響を受けなかったこと、最も大きな課題が行財政改革の推

⁷ 鶴見区は城東区から分区して成立したため、現在は、榎本社会福祉協議会は鶴見区社会福祉協議会のもとにある地域社協である（大阪市社会福祉協議会 1977）。

⁸ たとえば東住吉区今川社会福祉協議会は、地域社協内に女性を中心としたボランティア部を新設し、そこを中心に多様な地域福祉活動を展開している（上野谷・竹村編 2004）。

進であったこともあり、都市内分権や地域自治組織の導入への関心は小さかった。だが、2010年、当時の平松市長のもと『(仮称)新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 Ver1.0(素案)』が策定され、おおむね小学校区に相当するエリアに、地域団体が広く参加したプラットフォームとして地域活動協議会（以下、地活協）を設立することが盛り込まれた。平松市長は前市政からの行財政改革を遂行するとともに、自らの特色として「地域コミュニティの再生」や「地域力の復興」など、地域社会や市民社会を重視する姿勢を打ち出した。その中心的な施策として位置づけられたのが地活協であった。

2011年度から、地活協導入を先行的に実施するモデル地区が市内で7つ設定され、榎本はその一つとなった。2011年6月、榎本では地域活動協議会設立準備委員会を立ち上げて議論を始め、11月にはこの準備委員会で設立が確認され、地域の総意として地活協を設立することになった。そして翌2012年3月、榎本地域活動協議会は鶴見区長から認定を受け、正式に地活協として発足した。

榎本が市の制度化直後から地活協設立に向けて動き、積極的に地活協という枠組みを利用しようとしたのは、それが地域にとって歓迎すべき制度だととらえられていたからである。地活協構想検討の過程では、大阪市の職員が榎本に足を運んで地域活動を学んでおり、榎本はいわば地活協のモデルの一つであった。榎本は地活協が地域で課題に取り組むために地域内連携を促すためものであることを早い段階から理解し、そのうえで、地域社協の枠組みではなく、新しい制度を利用する方が地域内連携の構築にとってはプラスに働くという判断がなされたのである。市政改革基本方針では、地活協に対する支援として個別団体への交付金の包括化、運営助成、事業助成を行うことなどが盛り込まれていた。地活協設立は、地域内連携にすでに取り組んでいる榎本のような地域にとっては、プラットフォーム固有の財源確保、課題解決のための新しい事業への資金支援を受けられる利点があった。また、福祉分野の補助事業実施主体という地域社協のイメージを払しょくし、特定の政策分野の実施主体としての性格を持たない地活協を設立することで、地域内連携をいっそう進めるためのチャンスにしようとする判断が働いたと考えられる⁹。

⁹ 地域社協は振興町会、連合振興町会を実質的な基盤にしているが、他方地域社協は振興町会や連合振興町会を含めた多様な団体の協議体という形態であり、両者の関係は複雑である。そして、それが両者のコミュニケーション不足、連携の不十分さに結びつくこともある。大阪経済大学柏原誠研究室・一般社団法人大阪自治体問題研究所による地活協へのアンケート調査（大阪経済大学柏原誠研究室ほか 2014 刊行予定）では、地活協設立以前の地域社協と連合振興町会とは十分な関係構築を行っていなかったとの趣旨の回答もあった。

（２）地活協の組織編成と活動内容

表１には、榎本地活協の組織構成を示しているが、まず部会編成に特徴がある。環境・文化・教育をテーマとする第１部会、体育・青少年育成をテーマとする第２部会、安全・安心・環境・緑化をテーマとする第３部会と三つに分けている。そして、子ども会は第１部会というように、各地域団体は活動領域に応じて部会の構成団体となっている。部会数が三つというのは他の地域と比べると少なく、そのため、部会のテーマはかなり大括りである。

大阪市（2012）による『地域活動協議会設立&運営ハンドブック（Ver.2.0）』では、地活協の設立に際して、予算や決算、事業計画の議決や役員の選任など運営における意思決定を行う組織として運営委員会、地域活動を効率的に実施する組織として部会という組織構成を掲げている。ただし、運営委員会は必須であるのに対し、部会の設置は任意となっている。そして、部会編成の例示として、地域団体ごとに部会を編成する並列型、テーマごとに編成するテーマ型の二つをあげている。

榎本地活協では、テーマ型の部会編成を行って地域団体を当てはめ、そして地域団体の中心を占める振興町会、具体的な活動で動員力を持つ女性会、そして広報が部会横断的に参加する形態となっている。地域社協の組織編成では広報委員会を除き、地域団体は並列的に位置づけられていたが、それと比較すると各種地域団体のメンバー選出の基盤が振興町会であるという地域の実態を反映した編成になっている¹⁰。

次の特徴は、三つの部会はかなり多くの活動内容・実施主体を抱えていることである。部会のそれぞれの活動には、事業運営を担う「委員会」とよばれる組織がある。はなてん音楽サロンのように、自主的に生まれた活動を「委員会」として位置づけているケースもあり、地活協は「委員会」の仕組みを通じては地域の新しい活動を取り込んでいる。また、「委員会」は個人単位での参加となっており、各人の関心に応じて自由に事業に関わることができる。つまり、榎本の地域活動には、地域団体を通じた動員的な参加ルートと、委員会を通じたボランティア的な参加ルートの２種類があるということである。若い世代や、振興町会未加入者、事業所など動員的なルートではカバーしにくい人が地域活動に参加しやすくなるような工夫だといえる¹¹。現在では地活協の設立当初に比べると「委員会」の

¹⁰ このような町内会と各種団体との関係は、「オヤコの関係」とよばれている（鳥越 1994）

¹¹ 同様の組織編成上の工夫は他の地域自治組織においても見られる。例えば栗本（2012）。

存在感が大きくなり、地域団体との関係も密接になってきているという。榎本地活協の組織編成は、既存の地域団体の場所を確保しつつ、活動内容ごとに設立された自主的グループを委員会として内部に取り込み、地域活動の継続と拡大を図ろうとしたものとなっている。

一方、地域活動の内容については、従来からの大規模なイベントと要援護者登録制度の一層の充実を図っている。2012年からは、子どもとその親の世代に焦点を当てた「スモチルフESTA」を開始し、子育て世代の住民や地域の事業所を積極的に地域活動に引き込み、ネットワークの拡大を進めている。要援護者支援の仕組みも徐々に整えられてきた。2012年には、大阪市の「要援護者支援にかかる自主防災組織支援事業」に基づく「榎本ふれあいネット」が作られた。これによって、行政から要援護者情報の提供を受けられるようになり、地域の要援護者をカバーすることができるようになった。現在は、避難支援プランの作成に取り組んでいる。榎本ふれあいネットには、振興町会、女性会、民生委員・児童委員などの地域の団体だけでなく、地域包括支援センターや区社協、病院などの機関も参加しており、要援護者を総合的に支えることが目指されている。

表1：榎本地活協における部会構成イメージ

	構成地域団体	活動内容・実施主体※
第1部会（環境・文化・教育）	民生委員児童委員協議会、済生会（老人会）、ネットワーク委員会、保護司、母と子の共励会、PTA、子ども会、コミュニティ協会、町会長・女性会・広報	子育てサロン、ぱんの木・いるかの会、思い出サロン、夢舞隊、男の台所、はなてん音楽サロン、はなてん寄席、はぐくみネットワーク
第2部会（体育・青少年育成）	青少年指導員、青少年福祉委員、青年会、体育厚生委員、体育指導委員、町会長・女性会・広報	ザ・チハヤ
第3部会（安全・安心・環境・緑化）	防犯委員、防災リーダー、町会長・女性会・広報	青パト、放置自転車対策委員会、緑化委員会、かたづけ・たい、エコキャップ、公園愛護会

※部分は、元の資料では空欄であるが、記載内容から「活動内容・実施主体」と加筆した。

出所：『ふれあいえのもと通信』第4号（2012年3月10日発行）掲載資料に加筆修正。

5. NPO 法人化といきいき事業の受託—橋下市政改革と「地域の自立」

2011 年 12 月、市長は平松邦夫氏から橋下徹氏に交代した。橋下市長は、地活協構想そのものは引き継いだ、その一方で、市と地域団体との関係を再構築するという姿勢を強く打ち出した。橋下氏は、市長選立候補時には地域振興会が現職市長の支持基盤となっている点を批判していた。また、団体に対する補助金を見直して行財政改革を進めることも主張していた。こうした新市長の考えを反映して、大阪市は地活協への施策を転換した。地活協の設立は推奨するが基本的には地域の自主性に任せるという平松市政でのスタンスを変更した。大阪市は、地域団体への個別補助金を統合した一括補助金を 2013 年度から導入し、その資金を受け取るためには 2012 年度中に地活協を設立しなければならないこととした。事実上期限を切ってすべての地域に一律に地活協の設立を求めることにしたのである。また、地域振興についての補助金も他の政策分野と同様のルールで運用されるべきだとして、補助率が従来の 100%から最終的には 50%にまで引き下げられることになった。これに伴い、地域は大きく動揺することになる。大阪市からの資金を受けられなくなることを恐れて、2012 年度の後半に一気に地活協の設立が進んでいった（三浦 2014）。

このような市長の交代による変化は、榎本地活協にも間接的に影響を与えている。それは、「地域の自立¹²⁾」を急ピッチで進めようとする試みとして現れた。その一つは NPO 法人格の取得である。地活協の発足から約半年を経た 2012 年 5 月、榎本地活協は内部に NPO プロジェクト会議を設置し、NPO 法人化の検討を開始した。3 回のプロジェクト会議での議論を経て、6 月には「あいより」と地域振興会長の会議で経過説明と報告が行われた後、8 月に設立総会が開かれた。そして、翌 9 月には法人認証を申請、12 月に NPO 法人となった。地活協設立から約 1 年、法人化の検討開始から 8 か月弱という短期間で NPO 法人化にこぎつけている。

NPO 法人化によるメリットには三つのものがあると榎本地活協ではとらえていた。第一は、法人格取得による会計の透明化である。榎本では、会計や事業報告の公開を前提とした NPO 法人となることで、地活協に対する透明性および信頼性を高めようと考えていた。この点とも関連するが、第二は新たな参加者の確保である。NPO 法人として透明性を高めることで組織運営をオープンにし、それが新たな参加者につながるのではという期待である。第三は、NPO 法人となることで資金調達ルートを拡大し、経済的な自立をめ

¹²⁾ K 氏へのインタビューでの発言より引用（2014 年 2 月 6 日）。

ざすというものである。任意団体として活動していた市民団体が NPO 法人格を取得する際には、法人格取得によって社会的認知が向上し、それを事業資金調達につなげたいという期待がしばしば見られるが、榎本も同様の期待を抱いていた。

榎本地活協の「地域の自立」を目指すもう一つの動きは、大阪市の事業の受託である。NPO 法人となった榎本地活協は、2013 年 6 月に大阪市の「児童いきいき放課後事業（以下、いきいき事業と略）」の委託に応募、同年 12 月から榎本小学校のいきいき事業を受託し、約 1700 万円の事業を運営することになった。これは、市内で地域活動協議会がこの事業を受託した初めてのケースであった¹³。

橋下市長は、天下りや補助金によるコスト増大という観点から、市と第三セクターとの関係を問題にしていた。橋下市長のもとでつくられた 2012 年の 7 月の市政改革プランでは、さまざまな事業の補助金削減が掲げられていたが、その中にはいきいき事業も含まれていた。従来この事業は財団法人大阪市教育振興公社が一括で受託していたが、これを公募による選定とし、競争を通じて事業実施主体を決めることとなった。榎本地活協はそれに応募したのである。

榎本地活協のいきいき事業への応募は、次の二つの点で「地域の自立」を意識した選択だったと理解することができる。一つは、経済面での自立である。榎本地活協はこれまでの地域内連携の蓄積があり、連合振興町会や地域社協からの会費など大阪市の補助金以外の財源を持っている¹⁴。だが、市政改革がこのまま進めば、早晚地域の財源縮小を招くことは容易に予測できる状況であり、いきいき事業は外部からの資金調達に挑戦する選択であった。もう一つは、サービス面での自立である。榎本地活協では、いきいき事業の受託に際しては、従来からの事業スタッフや学校、PTA との関係を継続し、これまで取り組んできた子育てサロン、子ども会、青少年健全育成事業など、地活協の子ども関連の事業の一環として位置づけている。いきいき事業を地活協が実施することで、行政改革に伴う地域の子どもをめぐる環境の動揺を防ぎ、さらに将来的に地域活動のステップアップを図ろうとしたものだといえる。

¹³ なお、この公募では、他にも地域活動協議会がいきいき事業を受託する地域がある。鶴見区では榎本地活協の他に NPO 法人緑・ふれあいの家が鶴見区の鶴見小学校、みどり小学校、焼野小学校の三つの地域での事業を受託し、東淀川区では、東淀川区社会福祉協議会、いたかの地域活動協議会による共同事業体が井高野小学校での事業を受託している。

¹⁴ 大阪経済大学柏原誠研究室ほか（2014）によれば、地活協構成団体からの負担金を財源としているのは約 46%と半分以下である。榎本地活協のように複数の財源を確保しているところは決して多くない。

平松市政での地活協構想においても、「NPO 法人化」や「コミュニティビジネス」という文言を使いながら、地域活動の経済的な自立への期待が示されていた。地活協制度に当初からコミットしていた榎本地活協にとって、「地域の自立」は早い段階からイメージされていたものであった。とはいえ、それに向けて舵を切る後押しとなったのは市政の転換であった。平松市政の地活協構想では、地活協の財源保障と積極的な事業展開への助成という経済的なメリットが期待できたが、橋下市政では逆に財源が縮小する可能性が大きくなってきたからである。地域活動をめぐる環境は大きく変わり、地域にはその対応が迫られることになった。いきいき事業の受託は、こうした環境の変化に対応した選択であった。結果的に見れば、橋下市政での市政改革は、市政の変化にかく乱されるのではなく、地域にとって必要なことを住民が考えて地域を維持していく「地域の自立」を、これまで以上に榎本地活協に意識させたということになるだろう。

6. 榎本からの示唆—地域住民による自律的な課題解決に影響を与えるもの

榎本では地域団体によって以前から行われてきた行事に加え、三つのボランティアに代表される課題解決型の活動、さらには地域団体間の連携や人材発掘を目指した分野横断的な活動やイベントなど様々な取り組みが行われている。地域活動の刷新と担い手の確保という点では一定の成功を収めてきた。ここでは、榎本の成功をもたらした要因は何かについて考えてみたい。

第一は、地域活動における適切な課題設定である。三つのボランティアに典型的に見られるように、榎本にとっての地域活動の刷新は、さまざまな住民が共通して問題だと感じられることへの取り組みから始まっている。地域団体の役員と小さい子どもを抱えている母親とでは取り組むべきだと考える課題が違うことは十分にありうる。地域活動に熱心ではない層にも共感できるテーマを設定することは、担い手を発掘するという点からも重要である。

第二は、成果を分かってもらいやすくすることである。三つのボランティアの立ち上げ期には、短期集中で取り組みを行い、目に見える成果を上げることが意識されている。榎本では、活動に関心の低い人も共感できるテーマ設定と成果の「見える化」が人々の地域活動への意識を変え、活動への支持と参加者の広がりという行動の変容を実現したのであ

る¹⁵。

第三は、リーダーシップの発揮である。榎本の地域活動の展開にとって、K氏の存在は大きなものであった。K氏は連合振興町会長と地域社協会長を兼任し、地域における主要な地域団体に影響力を持つ存在であった。また、K氏は活動を実践する過程で、第一や第二のポイントを押さえた行動をとっている。それとともに重要であったのは、K氏が三つのボランティアを、地域からの支持を全面的には得ていない段階で率先して取り組んだことである。いいかえれば、成功が不確定である段階でリスクを取るという形でリーダーシップを発揮したのである（森脇 2000）。これによって地域活動の成果が地域にアピールされ、三つのボランティアの定着につながったことを見るならば、リーダーシップの発揮は榎本の成功にとっては重要なものであった。

とはいえ、リーダーシップが不可欠であるのかどうかは、この事例だけで判断することは難しい。ひとつは、第一や第二の要因で示したことは、リーダーによらなくても可能だからである。そしてもう一つは、榎本のような強いリーダーシップは、リーダーへの依存を生み出す可能性があるからである。その意味では、三つのボランティアの成功以後の榎本は、リーダーだけに頼らない地域活動の体制を模索する段階に入ったとみることもできる。「あいより」の試みは、行政計画を作る際に住民参加のワークショップを行うケースと類似しており、多くの住民に地域の課題設定のプロセスを開放する機能を果たしている。地域内連携を目指す動きも、地域の団体が全体として地域活動を支え、リーダーだけに頼らない体制づくりと見ることができる。だが、その移行はスムーズに短期間で完了するわけではない。橋下市政での市政改革のように、大きな環境変化が起こった場合には、強いリーダーシップの方が適切に対応できる可能性もある。

榎本の事例からは、リーダーでなければできないのはリスクを取る行動のように思われる。地域活動の刷新にとってはリーダーの存在が大きいことは確かだが、単なるリーダー待望論ではなく、「リーダーがやったこと」と「リーダーにしかできないこと」を区別した上で、傑出したリーダーがいなくても、どういうことならできるのかを考えることの方が重要であろう。その意味では、榎本の事例は他の地域に応用可能な要素を持っている。リーダーシップの発揮以外に何がなされているのか、地活協のようなプラットフォーム型の

¹⁵ 榎本で三つのボランティアへの参加者がある程度確保されているのは、自転車撤去や防犯パトロールといった活動は結果が見えやすいことによるのではないかと地域の役員は推測している（ブロック別防犯ボランティアフォーラム記録 2012）。

制度の持つ可能性や限界など注目すべき点は多い。

以上の三つは地域内部の要因である。これとともに大きな影響力を持つのが行政の制度設計である。榎本の場合、個別の活動についても、地活協という地域内連携の枠組みに関する制度にしろ、自律的に選択を行ってきた。地域自治組織が政策テーマとなるのが遅かった大阪市においては、地域活動の刷新への行政の関心はさほど高くなく、当然政策メニューも限定的であった。そのことは、支援が充実していないということでもあるが、押し付けられないという点では相対的に地域の選択スペースが大きかったということでもある。榎本は、そうした状況の下で、平松市政下での地活協制度の構築までは選択的に制度を利用し、自由に地域活動を展開させていた。

しかし、橋下市政で環境は大きく変化する。地活協導入にみられるように、地域は否応なく市の政策への対応に追われることになった。地活協導入で先行していた榎本も、いきいき事業がいきいき委託事業となったことで、応募して地域で事業を引き受けるかどうかの選択に直面した。行政コストの削減という方向が全面的に推し進められることで、地域は自らの活動に適した制度を選ぶ余裕を失う事態に陥ったのである。地域が自主的に地域活動の中身とそのため仕組みを考えられるような選択のスペースを保障することが、行政には求められているのではないだろうか。

参考文献（五十音順）

- 新しいコミュニティのあり方に関する研究会（2009） 『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』。
- 上野谷加代子・竹村安子編（2004） 『おおさか発地域福祉実践論 今川ボランティア部』 万葉舎。
- 榎本社会福祉協議会（2012） 『ふれあいえのもと通信』 第4号。
- 大阪経済大学柏原誠研究室ほか（2014 刊行予定） 「大阪市地域活動協議会に関するアンケート調査」。
- 大阪市（2010） 『（仮称）新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 Ver1.0(素案)』。
- 大阪市（2012） 『地域活動協議会設立&運営ハンドブック（Ver.2.0）』。
- 大阪市社会福祉協議会（1977） 『大阪市社会福祉協議会二十五年史』。
- 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ー『コプロダクション』への模索」『公共政策研究』 第12号。
- 国土交通省（2009） 『「新たな結」による地域の活性化報告書』。
- 鳥越皓之（1994） 『地域自治会の研究』 ミネルヴァ書房。
- ブロック別防犯ボランティアフォーラム記録（2012） 「榎本地区安全なまちづくり推進委員会」
(http://www.npa.go.jp/saftylife/seianki55/block_kaisaikiroku/doc/20120630osaka.pdf
2014.6.29 最終閲覧)
- 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。
- 森脇俊雅（2000） 『社会科学の理論とモデル 6 集団・組織』 東京大学出版会。