

地方自治法改正による 「指定地域共同活動団体制度」の意義と可能性 —広島市の地域コミュニティ政策の事例から—

日本都市センター 専門研究員 中山 敬太

本稿は、まず2024年9月に改正地方自治法の施行により新たに創設された「指定地域共同活動団体制度」に関して、どのような経緯で制度整備に至ったのか（背景）、一体どのような制度上の効果等があるのか（特徴）、そしていかなる本質的な問題が残されているのか（課題）などを整理する。その上で、全国に先駆けて2025年3月に「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を制定した広島市の地域コミュニティ政策の事例等から得られる政策的示唆も踏まえ、今後の自治体と地域コミュニティ等の関係可能性や持続可能な地域コミュニティの形成・維持等のあり方について若干の考察を行い、「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について検討した内容となっている。

1 はじめに

(1) 本稿の趣旨

日本は、人口減少・少子高齢化という社会現象が加速する中で、「都市空間は、新しいリスクを生み出し続ける可能性ある空間である」とされ、例えば「いつの間にか、住む人の場所が片寄り、かつてのコミュニティが崩壊し、不安や孤独感を感じる人々が増える地域もある」と言われており、「時代や社会の変化に伴い、新しいリスクを生み出し続けるのが都市空間である」ため、このような「都市のリスクに対しては、その根源や影響の及ぼされる範囲、かかわる人々を一体としてとらえ、方策を考えなければならない」と指摘されている（伊藤編 2000：15-16）。

このような時代情勢において、「人口減少や少子高齢化をはじめ、わが国の都市を取り巻く社会状況が大きく変化するとともに、地方自治体の厳しい財政状況が続くなか、経済性のみならず、機能性や意匠性、耐久性にも配慮しながら、質の高い事業のトータルデザインを通じて、公共事業を地域の活性化やソーシャルキャピタルの醸成など、よりよい社会の実現へ効果的に結びつけることが求められている」状況である（西村 2019：53）。また、このように

人口減少や少子高齢化が進む地方自治体において、地方分権の担い手として行財政規模が要請された結果、「平成の大合併」と称される市町村合併が進み、自治体広域化による住民自治の後退を防ぐため、第27次地方制度調査会答申（2003年）にて「地域自治組織の制度化」の方向性が示され、合併特例法や地方自治法の改正による地域自治区制度が導入されるが、この「地方自治法に基づく地域自治区制度に取り組んだ例は多くはない一方で、自治体が独自に条例等で位置付けて、地域自治組織の設置に取り組む例は多い」と言われている（小山 2025：116）。

そこで、本稿では、このような歴史的背景を踏まえ、「自助と公助の間をつなぐ共助により住民が行動し絆を強める場として、さまざまな地域コミュニティの役割が期待されている」（都市環境学教材編集委員会編 2017：139）と言われている状況下で、まず2024年9月に改正地方自治法の施行により新たに設けた「指定地域共同活動団体制度」の設立背景、制度の特徴、そして本質的課題等を整理する。その上で、メディア報道（自治日報 2025：2）もされているように、全国に先駆けて2025年3月に本制度に関連する「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を制定した広島市の地域コミュ

ニティ政策の事例等を検討することにより、持続可能な地域コミュニティをめぐる各アクター間の関係性やそのあり方について若干の考察を行い、「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について検討する。

(2) 問題の所在

「人口減少による市場の縮小は、民間事業者の撤退やサービスの縮小にもつながり、地域社会を取り巻く環境は、今後ますます厳しい状況となっていく」と警鐘を鳴らした上で、「こうした環境変化によって生じる、人手不足や複雑化する課題に対応するためには、これまで主に行政が担ってきた様々な機能について、コミュニティ組織、NPO、企業といった地域社会の多様な主体が連携・協働し、サービスの提供や課題解決の担い手として、より一層、主体的に関わっていく環境を整備することが必要である」と示している（総務省・第33次地方制度調査会 2023：14-15）。

もともと「総務省では既に地域コミュニティの活動支援策として地域運営組織の持続的な運営などについて、必要な経費を平成28年から地財措置を行っている」（堀内 2024：59）状況下で、このような地域社会や地域行政の実情の変化を踏まえ、まず「指定地域共同活動団体制度」に関して、どのような経緯で制度構築に至ったのか（背景）、一体どのような制度上の効果等が期待されているのか（特徴）、そしていかなる制度上の課題が潜在化しているのか（課題）などが問題となる。

次に、既述の通り、この「指定地域共同活動団体制度」を全国の自治体に先駆けて条例化した広島市はコミュニティ政策の一環として、なぜ制度化に踏み切ったのか。そして、具体的に広島市のコミュニティ政策にどのように反映され、いかなる位置づけや実情となっているのかを把握する必要がある。

最後に、以上の内容を踏まえ、本稿で取り上げる「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について、いかに見出すことができるかという問題がある。

2 「指定地域共同活動団体制度」について

そこで、まず「指定地域共同活動団体制度」の背景や特徴を整理し、その上で制度の本質的な課題について検討を行う。

(1) 指定地域共同活動団体制度の背景

「指定地域共同活動団体制度」に関しては、2024年9月施行の改正地方自治法により新たに創設された制度である。

まず、この「指定地域共同活動団体制度」の創設背景としては、2022年1月から2023年12月までに計21回の専門小委員会と計4回の総会の調査審議を経て、2023年12月に第33次地方制度調査会の答申「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（以下、「第33次答申」）が取りまとめられ、当時の岸田文雄総理大臣に地方制度調査会の市川晃会長より手交される¹。なお、この答申は、「デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応」、「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携」、そして「大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応」の3本柱で構成されている。この「地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携」、とりわけ「公共私連携」に係る答申を踏まえ、「第213回通常国会において成立した地方自治法の一部を改正する法律により、地域の多様な主体と連携して、地域課題の解決に取り組む団体を『指定地域共同活動団体』（中略）として市町村が指定することができることとし、地域の多様な主体との連携・協働を促進する環境を整備するための制度を設けることとなった」（原 2024：2）という背景がある。

そもそも、この第33次答申に至る背景としては、上述した「地域社会の多様な主体について、地方制度調査会で取り上げられ、議論が行われたのは、『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（第31次地方制度調査会答申）』（平成28年3月）に遡る」とされ、「地域コミュニティは、住民の参加の下、自治会・町内

1 首相官邸ホームページ「地方制度調査会による答申手交（2023年12月）」（https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202312/21syuko.html）を参照（最終閲覧日：2025年8月1日）。

会等の地縁団体やNPO等の地域の多様な主体の活動により支えられており、平成20年を境にピークアウトした日本の人口トレンドにおいて、公共サービスを支える観点から、個々の団体の役割は今後ますます重要となるとの認識を示し、その役割の検討の必要性が指摘された」経緯がある（原 2024：7）。その後の第32次地方制度調査会では、「地域社会における資源制約が引き起こす課題を真っ向から捉え、その対処方針を検討した結果、行政のほか、コミュニティ組織やNPOなどの多様な主体がネットワーク化することを提言」（原 2024：7）している。

このような第31次及び第32次地方制度調査会を受けて、第33次地方制度調査会では、「コミュニティ組織などの地域社会の多様な主体が連携・協働していくための環境整備と多様な主体がそれぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組み（プラットフォーム）について、市町村がその構築に取り組むとともに、活動の促進に向けた下支えをしていくことが提唱」されることになる。この第33次答申における「公共私連携」に関して、とりわけ地域コミュニティ活動の持続可能性向上の観点から、「住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために、地域住民の暮らしを支え、多様化・複雑化する生活ニーズにきめ細かに対応していくためには、地域における共助を支える担い手である地域コミュニティが、持続可能な形で存在していくことが重要である」と指摘されており、本答申でも「地域コミュニティの中心的な存在である自治会・町内会等の負担軽減について提言している」状況である（保科他 2024：56）。

（2）指定地域共同活動団体制度の特徴

次に、この「指定地域共同活動団体制度」の特徴としては、次の5つに整理できる。

第1に、地域の主体性や自主性を尊重している点である。この点、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにならなければならない」（改正地方自治法第260条の49第1項）と定められており、「指定地域共同活動団体」制度の趣旨が規定されている。具

体的に、市町村と地域の多様な主体との関係性について初めて理念や方針を示し、地域の自主性と主体性を尊重している。つまり、行政主導ではなく、自治会、町内会、NPO法人、そしてボランティア団体などが中心となって構成される団体自らが地域課題に取り組むことを支援する取組みとなっている。

第2に、指定地域共同活動団体の要件に基づく申請による市町村からの「指定」という点である。具体的には、上述した同条第1項の趣旨を受け、「地域において住民が快適で安心な日常生活を営むために特に必要となる生活サービスの提供に資する活動を地域の多様な主体との連携等の方法により行う、住民を主たる構成員とする団体を、市町村長が『指定地域共同活動団体』として指定した場合に、市町村が必要な支援や他の団体が行う関連する活動との調整を行うとともに、市町村からの随意契約による関連事務の委託や行政財産の貸し付けを可能とする特例を適用することができる」（佐藤 2025：1469）ことになっている。なお、「市町村長は、団体の申請に基づき、要件に該当する団体を指定地域共同活動団体として指定することができる」（佐藤 2025：1469）ことになっており、「申請」に基づく市町村長からの「指定」というプロセスになっていることが分かる。

第3に、行政（市町村）を含む関係者間との「連携」強化を挙げることができる。先述でも示したように一定の要件を満たし、申請に基づき市町村長に指定された団体は、「地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること」（同法第260条の49第2項1号後段）が要件とされていることから、市町村とも情報共有を行い連携して各種地域課題の解決を図る。具体的に、上述した「地域の多様な主体との連携」は、「指定を受ける団体が、他の団体と互いに連絡を取り、協力し合つて活動を行うこと」であり、また「その他の方法」としては「指定を受ける団体の構成員である複数の団体が、連携して活動を行うことも想定されている」状況である（佐藤 2025：1471-1472）。この点、「活動の活性化を図るため、市町村から指定地域団体に対しては、活動資金の助成、情報提供、研修、他団体との交流機会の提供といった支援や関連性の高い活動を行う他の団体との連携、連結・

協力を調整する仕組みを設けることが想定される」(原 2024:10-11)とも言われている。よって、行政等による「下請け」ではなく、「対等な協働関係」を築くことが目標にもなっていると言える。

第4に、多種多様な地域課題への対応可能性が高くなることを挙げることができる。この点、既述の指定地域共同活動団体制度の要件の他、例えば「地域住民が抱える課題に対応するために形成された組合などについて、指定対象か否かに係る判断については、非営利性の徹底、地域の住民等が主たる構成員となっているか、地域的な共同活動を行っているか等の活動実態をもとに判断する」(原 2024:9-10)とされている。つまり本制度が地域特有の課題に対して、当該地域による課題解決を要請しており、特段その課題対象に関しては限定をしていないことが特徴となる。一定の制約要件はあるものの、高齢者の見守り、子育て支援、防災活動、ごみ拾い、空き家対策、そして地域交流イベントの開催など必ずしも行政だけでは対応しきれない地域ニーズに柔軟に対応できる仕組みを整備しているとも言える。

第5に、活動の透明性確保や報告義務がある点である。指定を受けた団体は、定期的に活動報告書等を提出し、地域や行政(市町村)に対する説明責任を果たすことが求められる。この点、「民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること」(260条の49第2項2号)でも規定されている。この規定は、「要件設定過程の透明性・公正性、指定を受けようとする団体の予測可能性を確保する趣旨である」(佐藤 2025:1472)とされている。具体的に、「『民主的(な運営)』とは、構成員全員の意思に基づいて団体の運営に係る意思決定がなされることであり、例えば、代表者及び役員が構成員の意思に基づいて選出されていることを要件とすることが考えられる」(佐藤 2025:1472)とされている。また、「『透明性の高い運営』とは、活動状況や財務状況などが対外的に公開されていることであり、活動状況、会計書類等の情報を公開していることを要件とすることが考えられる」(佐藤 2025:1472)と言われている。

以上の5点が他に細かな要件等はあるものの、「指定地域共同活動団体」の制度上の特徴である。

(3) 指定地域共同活動団体制度の課題

最後に、上述してきた「指定地域共同活動団体制度」の創設背景やその特徴を踏まえ、当該制度には多くの期待される効果が見込まれるが、その一方で制度運用上の課題も一部で指摘されている。では、現段階で一体どのような課題が考え得るのかを検討し整理する。

この指定地域共同活動団体制度の課題としては、大きく以下の5点を挙げることができる。

第1に、担い手の高齢化と後継者不足等による活動の継続性(人手不足を含む)の問題を挙げることができる。具体的には、自治会・町内会などの加入率も低下している状況下で、地域活動を担うメンバーの多くが高齢者で、若年層や働き盛り世代の参加が少ない傾向がある。このような人手不足や世代間意識の差(共同体意識の希薄化などを含む)により、活動の担い手が固定化し当該活動の持続が難しくなるケースが増加したり、中長期的に持続可能な体制づくりが困難となっている現状がある。また、特定の個人に業務が集中しがちで、リーダー交代や引継ぎがうまくいかない場合(ノウハウや人脈の引継ぎがうまくいかない場合を含む)や後継者の育成が困難で、団体が活動停止するケースも考えられる中で、「指定地域共同活動団体制度」そのものが見えかねない課題解決に向けたアプローチになるのかが具体的に見えていない点を挙げることができる。

第2に、行政との関係性や役割分担の曖昧さと地域の主体性や自主性の確保に関する点である。具体的に、とりわけ「地域ができること」と「行政がすべきこと」の境界が曖昧であったり責任の所在や業務の境界が不明瞭な場合も想定され、地域側の負担が過重になることも考えられる。本制度上、地域団体(「地域の多様な主体」と行政の「協力」)理念も謳われている中で、実質的には行政が支援的でなく上下関係に近い状況になる可能性や懸念もある。この点、実際に「制度設計に対しては、市町村の関与により、指定地域団体の自主性・自立性が阻害されるのではないかと指摘もあった」が、「市町村による指定地域団体への関与は必要最低限度にとどめるとともに、指定要件・活動内容だけでなく、そもそも本制度の導入の有無についても、市町村が地域の実情を踏まえて判断することができる」としたとこ

ろである」と言われている（原 2024：12）。

第3に、本制度の周知不足という点がある。具体的に、制度自体の認知度が低い可能性もあり、新たに「申請」（その後の「指定」を含む）する団体が増えない場合も想定され、行政との情報共有体制や支援制度の理解が不十分な団体等もある可能性が考えられる。

第4に、「地域の多様な主体」による活動内容の固定化やマンネリ化（住民間の温度差や参加意識のばらつき）が懸念される点である。つまり、活動が毎年同じ行事を繰り返すなど新しい取り組みや課題解決への柔軟性が乏しい場合も想定され、地域のニーズ等が変化しても、それに本制度が対応できない場合も考えられる。

第5に、財政的な課題（財政・予算上の制約）である。この点に関しては、自治体（市町村）の補助金や活動資金の確保が難しく、自主財源が乏しい場合も考えられ、自治体ごとの支援内容に差が生じてしまう可能性がある。つまり、自治体の財政状況によっては、委託費や補助金の金額が限られており、十分な活動が行えない場合がある。自治体への依存度が高い場合などは、特に地域格差が生じる要因となり得る。

以上の5点の「指定地域共同活動団体制度」の課題を踏まえ、「地域における多様な主体の活動を活性化するためには、①持続可能性に対する不安を払拭するため、若手の参画といったマンパワーの確保を図りつつ、②地域の多様な主体の活動を委縮させる原因となる行政協力業務の見直し、団体の活動基盤を強化したうえで、③それぞれの団体の強みを活かす連携・協働する体制を構築することが重要である」（原 2024：6）と指摘されている。このようなことを踏まえ、「地域住民の福祉という観点から、最小限のリソースで最大限の効果を発揮するための効率的な運営、地域における多様なニーズに対し、どのように対応して全体最適化を図るのか」（原 2024：6）という課題への対応が求められることになる。

3 具体的な指定地域共同活動団体制度の取組み（広島市の事例）

（1）広島市の地域コミュニティの取組み概要

A 広島市の地域コミュニティの現状と課題

まず、広島市の地域コミュニティの取組みの概要を示すにあたって、同市の地域特性や地域コミュニティはどのような現状になっているかが問題となる。この点、広島市のコミュニティに関連する地域特性としては、その中心となる町内会・自治会は町丁目単位等で結成され、平均すると小学校区に約14の町内会・自治会があるが、5未満の学区から50に及ぶ学区もあり、地区・学区社会福祉協議会を含む各種団体の結成状況等は一律ではなく、町内会・自治会との関係性にも違いがあり、地域によって異なっている（広島市 2022：2）。具体的に、広島市の「地域コミュニティに関する課題分析や活性化策の検討のための調査（町内会・自治会等実態調査）」²により、同市の「市街地では、マンション建設などによって地域への帰属意識が低い住民が増加し、町内会・自治会への加入が進まないといった問題が生じ、中山間地・島しょ部では、町内会・自治会の加入率は高い」状況だが、「人口減少と高齢化によって地域コミュニティの存続が脅かされかねない状況」であると指摘している（広島市 2022：2）。また、広島市の「町内会・自治会の加入率は年々減少して6割を下回り、老人クラブの加入率（60歳以上の人）は約1割、子ども会の加入率（小学校児童）は約3割となるなど、地域を支える人材の不足や地域コミュニティの活力低下が懸念」（広島市 2022：1）されている状況である。このような広島市の地域コミュニティの現況は、「少子高齢化や単身世帯の増加などの家族単位の縮小、労働環境や生活環境の変化といった様々な社会的要因の変化が、地域コミュニティへの参加意欲を減少・喪失」（広島市 2022：1）させている日本の現状とも連動していると言える。

この広島市の大規模調査の結果や現況を踏まえ、同市は「団体運営」、「活動の担い手」、「地域特性」、「活動内容」、そして「行政からの支援」の5つに課題を区分して整理をしている（広島市 2022：7-8）。

2 調査時期は2020年8月から2021年3月までで、「約1900の町内会・自治会と約200の地域団体を対象にした団体アンケートと、団体役員へのヒアリングや7000人を対象にした市民アンケートを行った」大規模実態調査である（吉田 2025：82）。

具体的に、「役員の高齢化と後継者不足」、「団体間の連携不足」、「地域活動への関心の低下と参加者の減少」、「活動拠点の維持管理費用や担い手の確保難」、そして「市からの補助金の使いにくさ」などの課題が挙げられている（吉田 2025：82-83）。

イ 近年の広島市の地域コミュニティの取組み概要

このような広島市の地域コミュニティの現状と課題を踏まえ、同市における「これから求められる地域コミュニティ」のあり方として『自分たちのまち自分たちで創り、守る』という基本的な考え方の下、『共助』の精神に基づく市民主体のまちづくりを進めていくこと³の重要性を示している（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：1）。その上で、広島市では、「持続可能な地域コミュニティ」の実現に向けた基本方針³を策定し、関連する施策を実施している。その一環として、「広島市地域コミュニティ活性化ビジョン」（2022年2月）を策定し、多様な主体が連携しながら、おおむね小学校区を活動範囲として当該範囲の全ての住民を対象に活動をする「新たな地域コミュニティ」である「ひろしま LMO（エルモ）」⁴づくりを提案している（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：2）。

また、先述した改正地方自治法（2024年9月施行）により創設された「指定地域共同活動団体制度」を踏まえ、広島市では『「ひろしま LMO」への支援を一層充実させることにより、地域における多様な主体が連携した共助の精神に基づく持続可能な地域コミュニティの実現を目指す』（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：2）のために、「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」（2025年3月）を制定している。

そこで、以下では「ひろしま LMO」と「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」について概要等を示し検討を行う。

(2) 「ひろしま LMO」について

「ひろしま LMO（エルモ）」とは、「おおむね小学校区を活動範囲として、地域の実情に応じて、地域団体や NPO、協同労働団体、企業、商工会、住民有志など、多様な主体が連携しながら地域課題の解決に取り組む団体であり、本市における共助の精神に基づく市民主体のまちづくりの基盤となる団体」（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：3）である。広島市では、「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」に基づき、「住民が地域において快適で安心な日常生活を営むために特に必要となる生活サービスの提供に資する活動（特定地域共同活動）を地域の多様な主体と連携し、効率的かつ効果的に行う団体を『ひろしま LMO』として指定」している状況である（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：3）。

では、この「ひろしま LMO」の指定を受けることで、どのようなメリット（恩恵）があるのだろうか。この点、「ひろしま LMO」に指定されることで、大別して「ヒトの支援」、「モノの支援」、そして「カネの支援」3つの支援を受けることができる（広島市 2025：6）。具体的に、まず「ヒトの支援」としては、職員（区役所や社会福祉法人広島市社会福祉協議会など）や専門家（コーディネーター・税理士・社会保険労務士）の派遣があることで、「ひろしま LMO」設立の検討段階から運営開始後に至るまで一貫して伴走支援を受けることができる。また、特徴的な支援が、「広島市 LMO づくりサポート事業」で、「LMO の円滑な設立を支援するために、LMO の設立を検討する地域が LMO を見学したり、LMO 会長等を地域に派遣する事業」を行っていることである（広島市 2025：6）。次に、「モノの支援」としては、活動に必要な場所（拠点）として、市有施設の使用を希望する場合は、施設所管課との調整を行うことである。そして最後に「カネの支援」

3 広島市の「持続可能な地域コミュニティ」に関する基本方針として5つの柱がある。①地域コミュニティの重要性について必要な情報発信と啓発を行う「地域コミュニティ全般」、②地域団体による相互連携、地域活動の場の提供、情報提供、新たな担い手の人材育成、そして団体への加入促進活動の支援を行う「地域活動」、③LMOの設立・運営の支援やLMOの自主財源の確保等の支援を行う「ひろしまLMO」、④企業等で働く現役世代が地域貢献活動に参加しやすい環境整備を促進する「企業・現役世代」、そして⑤市職員に対する地域コミュニティに関する研修や市の関係部署が連携して地域コミュニティの活性化に向けた施策の検討を行う体制の整備等を行う「市職員・市の体制」の5つの基本方針を示している（広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課 2025：10）。

4 ここで示す「LMO」とはLocal Management Organizationの略語で、「地域運営組織」のことである。

としては3つの財政支援があり、「ひろしま LMO 設立時助成金」⁵、「ひろしま LMO 運営助成金」⁶、「ひろしま LMO 一括交付金」⁷である。

現在、この「ひろしま LMO」は、「広島市地域コミュニティ活性化ビジョン」が策定された2022年から現在（2025年5月末）までに、「65団体を認定し、また、17地域で設立に向けた準備が進められている」（吉田 2025：84）状況である。

（3）「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」について

先述の通り、改正地方自治法により「指定地域共同活動団体制度」が導入され、広島市では「指定地域共同活動団体の制度を活用し、ひろしま LMO への支援を一層充実させることにより、地域における多様な主体が連携した共助の精神に基づく持続可能な地域コミュニティの実現を図り、もって地域共生社会の形成に資する」ことを目的（制度趣旨）として2025年3月に「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を制定、同年7月に施行した。

本条例は、全6条で構成されており、前文にて、「人口減少や少子高齢化の進行等により、地域コミュニティの活力低下が懸念される中、本市においては、地域に関わるあらゆる主体が一緒になり、地域の実情に応じた諸課題を解決することができる持続可能な地域コミュニティの実現を図るため、広島型地域運営組織ひろしま LMO（エルモ）を基盤とした市民主体のまちづくりを推進してきた」広島市の動向及び「市町村長が地域的な共同活動を行う地縁による団体等を指定地域共同活動団体として指定することができること等を定めた地方自治法の一部を改正する法律が施行された」国の動向を踏まえ制定された。また、改正地方自治法に基づく指定地域

共同活動団体として指定された団体を「ひろしま LMO」とし（同2条）、その指定要件（同3条）と支援（同4条）を規定し、各種申請手続（同5条）と委任規定（同6条）について定めている。

具体的に、本条例3条で定める活動として16の活動内容が列挙（同条1項）されており、当該指定要件として①「団体の運営に関する主な事項を団体の構成員の意思に基づき決定すること」、②「代表者その他の役員を団体の構成員の意思に基づき選任すること」、③「予算及び決算に係る資料の公表並びに決算に係る監査を行い、経費の用途の透明性を確保すること」、④「活動の計画及び実施の状況を公表すること」、そして⑤「各号の規定による適正な運営を確保するための方法が規約その他これに準ずるもの（中略）に定められていること」が定められている（同条2項）。また、同時に「ひろしま LMO」に指定されるための要件として、原則として「主としてその活動を行う区域を小学校の通学区域としていること」、「地区・学区社会福祉協議会及び連合町内会・自治会が構成団体となり、かつ、規則で定める団体のうち半数以上が構成団体となっていること」⁸、「特定の団体の構成員が役員の上を占めていないこと」、「まちづくりに関する中長期的な計画を定めていること」、そして「共助の精神に基づく市民主体のまちづくりを持続的に実践しようとしていると認められる者で構成する団体であること」などが求められる（同条3項）。さらに、「ひろしま LMO」に対する支援（同4条）として、広島市は「ひろしま LMO」に対して助成金交付等の支援を行うことや「市長は、当該支援を効率的かつ効果的に行うために必要があると認めるときは、社会福祉法人広島市社会福祉協議会に対し、当該支援に必要な協力を求めることができる」旨が定められ

5 「ひろしま LMO 設立時助成金」は、50万円を上限額として「備品購入費や拠点改修費、事務所費などの活動拠点の整備や設立当初の運営に要する経費を助成」する（広島市 2025：7）。

6 「ひろしま LMO 運営助成金」は、人件費として300万円を年度上限額とする「活動拠点に配置する事務局員の雇用などに要する経費」や、活動拠点の維持管理・運営費（「活動拠点を継続的に運営するために要する経費や LMO の運営に要する経費」と地域課題を解決するための事業への支援費（「LMO が作成する事業計画に基づく地域の実情に応じた課題解決のための事業に要する経費」）の合算で300万円を年度上限額とする助成である（広島市 2025：7）。

7 「ひろしま LMO 一括交付金」は、LMO を設立した年度の翌年度から対象となり、当該交付金を受けるためには、「一括交付金化の対象となっている団体が LMO の構成団体又は LMO と連携協定を締結している団体である必要」があり、「広島市から各種地域団体に直接交付している補助金に代えて、従来の補助金の内容（補助限度額や対象経費等）を拡充・一本化した上で、一括交付金として広島市社会福祉協議会から LMO を経て各種団体に支給」されることになる（広島市 2025：8）。

8 条例第3条第3項第2号で定める具体的な団体は、自主防災会、防犯組合、体育協会、民生委員児童委員協議会、女性会、老人クラブ、地域活動連絡協議会、母子寡婦福祉会、子ども会育成協議会、青少年健全育成連絡協議会、公衆衛生推進協議会、そして PTA が明記されている（広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例施行規則第2条）。

ている。

(4) 広島市のコミュニティ政策からの示唆

このような「ひろしま LMO」や「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」を含む広島市のコミュニティ政策の概観を踏まえ、同市の施策動向等から、一体いかなる政策的示唆等を見出すことができるだろうか。

まず、「地域の多様な主体による連携・協働の枠組みは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるもの」であり、「地域の課題を共有し、解決していくため、多様な主体が参画し、連携・協働を図りつつ、それぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組み（プラットフォーム）を市町村が構築し、その活動を下支えすることにより、人々が快適で安心な暮らしを営むことができる地域社会を形成する取組は、今後、重要性を増していく」と述べられている（総務省・第 33 次地方制度調査会 2023：15）。このことに鑑みると、広島市の近年のコミュニティ政策の概観を踏まえ、同市が制定した「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」にも既述の通り「地域に関わるあらゆる主体が一緒になり、地域の実情に応じた諸課題を解決することができる持続可能な地域コミュニティの実現を図る」ことが目的として掲げられ、その上で「ひろしま LMO を基盤とした市民主体のまちづくりを推進」していく方針を示していることは、重要な意義があると言える。この点、「行政主導のコミュニティ・ガバナンス」から地域自治を中心に据えた「住民主体のコミュニティ・ガバナンス」への転換に対して、「地域にとって重要なことを、地域内のアクター主導で決定し取り込んでいくという、コミュニティ・ガバナンスへの示唆」がある点も指摘されていることは参考になるだろう（小山 2025：125）。

また、「多様化する地域社会において、もはや一団体が地域における代表性を保持することを想定するのは困難である」ことから、「行政施策の方向性と同様に、地域アクター間の『協働』が求められることになる」と言われている（小山 2025：118）。このような行政（自治体）を含む地域アクター間の「協働」は、「広島市地域コミュニティ活性化ビジョ

ン」の策定や同条例の制定の趣旨にも沿うことであり、これらの広島市の取組み等を通じて、より 1 つでも多くの事例を増やしていくことは制度そのものの持続可能性を担保し、「地域のことを住民が主体的に考えていく重要性を認識できれば、自ずとカードがそろっていく」（小山 2025：126）ことにも繋がることになる。なお、これらの「地域の多様な主体」による「協働活動によって得られたデータを報告書にまとめて地方自治体にもち込むことによって対策がとられることも多い」（都市環境学教材編集委員会 2017：138）と言われているように、自治体（市町村）行政にも変化をもたらす契機に繋がることを意味しているとも考えられる。

4 今後の自治体（市町村）と地域コミュニティとの関係可能性

このような本稿で取り上げた国の「指定地域共同活動団体制度」やその具体的事例として検討を進めた広島市（自治体）の「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」等をめぐるコミュニティ政策等を踏まえ、国や自治体を含む行政と地域コミュニティの関係性について、とりわけ地域住民に一番身近な行政サービスを展開する自治体（市町村）との関係の曖昧さや不確定さもあることから整理する必要がある。

この自治体と地域コミュニティの関係性に関しては、例えば「ローカル・ガバナンスにおける上意下達に陥りがちな関係において、NPO が専門的な立場から間を取り持ち、水平的な関係における議論の土壌をつくる」（小山 2025：126）という NPO の媒介的役割とその可能性が重要になる。その一方で、「『人々を社会的にとりまとめることのできる組織』＝町内会という枠組みがうまく機能しなくなるなかで、NPO なども含めた協働体制に変化したとしても、国家や地方自治体の統治性に変化はない」と言われ、「アクター間の水平的関係が掲げられている『協働』施策においても、行政主導で進められている限り、行政が掌握する範囲内、つまり統治下にあるということ」であり、このことは「コミュニティ・ガバナンスの枠組みが変化したとしても、こうした統治のしくみから逃れられないことを示唆する」と指摘がされている（小山 2025：117）。

では、このような様々な主義・主張が存在する中で、具体的に本稿で取り上げた国の「指定地域共同活動団体制度」や「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」をめぐりコミュニティ政策等を通じて、国と自治体の関係を含め行政と地域コミュニティの関係性は一体どのような位置づけとなっているのかが問題となる。

このことに関しては、第33次地方制度調査会の答申でも「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる」と明示した上で、「このような主体に求められる具体的な要件及び役割の設定や、市町村による支援の具体的な方法については、市町村の自主性・主体性が尊重され、地域の実情に応じた取組ができるようにする必要がある」と示している（総務省・第33次地方制度調査会 2023：15-16）。ここで重要なポイントとしては、上述した「選択肢を用意」という点である。つまり、既述の改正地方自治法で創設された「指定地域共同活動団体制度」のように、国により制度化された地域コミュニティを含む地域自治組織やその活動等に関して、そもそも条例に反映させるか否か、いかなる内容をどのように設けるかなどに関して、自治体（市町村）に裁量権がある（国と自治体との関係）。また、市町村側で具体的に制度整備が進められ、いかなる「指定地域共同活動団体」を指定するか否かの要件や個別具体的な指定は、当該団体の「申請」に基づき判断が委ねられており、裁量があると言える（自治体と地域コミュニティの関係）。よって、「国と自治体」及び「自治体と地域コミュニティ」の双方で、この「選択肢が用意」された制度設計になっていることは、「地域の様々な主体の自主性を尊重」という制度趣旨を担保する上でも重要になると言える。例えば、具体的なケースとして、新型コロナウイルス感染症問題で露呈した課題として、地域生活の重要な「場」を発展させるために「『どこが』組織的な主体となるか」、そして「どこが主体となってこうした施策を進めるか」が重要になると指摘し

ている（足立 2021：31）。この点、このような「ある争点についてアクターがいかにか考えるかは、その包括的なレベル（健康、経済、教育、市民の自由など）と、考慮されてきた情報とに依存する」ことから、「アクターの政策選好は、固定されるものでも外生的に与えられるものでもなく、（相互）行動の間で生じることとなる」と言われている（ウィブル編 2025：37）。このことから、各関係主体に「選択肢」が設けられていることは、「制度」の持続可能性やその関係可能性を担保する上でも重要な鍵となっていると言える。

5 持続可能な地域コミュニティの形成・維持等に向けた検討とアプローチ

そこで、最後にこれまでの整理・検討内容を踏まえ、持続可能な地域コミュニティの形成や維持等に向けた「指定地域共同活動団体制度」の意義と可能性について、若干の考察を加えて示す。

まず、「不確実性の高い時代に重要なのは『フレキシビリティ（柔軟性）』のあるまちづくりである」（足立 2021：45）と言われている。この点に関しては、「まちづくり」政策だけではなく、本稿で取り上げた「コミュニティ」政策にも同様のことが言える。つまり、「コミュニティ」や「コミュニティ政策」にも「柔軟性」が求められるということである。さらに掘り下げるならば、「持続可能な」コミュニティやコミュニティ政策には「柔軟性」がなければ、持続可能性を担保することは難しい可能性があることを示唆している。そして、この「柔軟性」を担保する重要な鍵を握っているのが「選択肢」の範囲と種類であるとも言える。

では、この「柔軟性」を担保する「選択肢」の範囲や種類を拡充していくためには、どのようなアプローチが求められるのかという問題が生じる。この点、「そもそもコミュニティを強調することは原理的に、排除という潜在的機能と表裏一体なのである」とも言われており、「『地域コミュニティ』を主題化することは、そこに入れない人に相対的剥奪感をもたらさう」と指摘している⁹。しかし、1991年の地方自治法改正により市町村への申請と許可によって「地縁による法人」として法人格をもつことが可能になった「自治会は、区域の境界が明確

で区域に重なり合いがない」こともあり、「住民は必ずどこかの自治会地区に所属していることになり、基本的にその区域内のすべての住民が加入できる」任意団体となった（都市環境学教材編集委員会 2017：136）。既述の通り、この自治会は、経年的かつ全国的にその加入率の低下や活動の衰退が懸念されている状況下で、主に高齢者が自治会を支えており、「自治会の共助の機能を活かすには、企業を退職した世代が自治会に積極的にかかわることが重要である」と指摘されている（都市環境学教材編集委員会 2017：136-137）。とりわけ第33次地方制度調査会の答申でも「自治会・町内会等については、持続可能性の低下が指摘されている」ことから、「行政に協力する業務による負担感が強い自治会・町内会等については、市町村において、定期広報物の配布・回覧や各種委員の推薦・選出などの行政とのパイプ役に関する業務の効率化を進めつつ、それぞれの地域の実情に応じた総合的な見直し、いわば棚卸しを行っていくことが求められる」と言われている（総務省・第33次地方制度調査会 2023：16）。このような意味において、自治会や小学校区などを基軸として、新たなコミュニティ機能をもたらすアプローチが今後の持続可能なコミュニティに求められると考える。このような従来型または既存の地域コミュニティを基盤とした新たなコミュニティ機能の付与が鍵になるだろう⁹。この点を広義的に示すならば、「これまでの公民役割分担論に基づく政策では解決できない課題が増加しており、新しい仕組み、すなわち地域コミュニティを核に、多様な主体間で公共的な調整・判断ができる住民自治の仕組みづくりが必要」（田中 2007：99）であると指摘され続けてきたことに繋がる議論である。

また、例えば「自主防災組織が抱える困難は、日本における防災・災害復興に向けた政策が人々の定住を前提として組み立てられていることに起因している」ことから、「日本の防災行政は、定住志向を持つ居住者からなる『閉じられたコミュニティ』を

前提として組み立てられている」と言われている（高木 2025：107-108）。このような「閉じられたコミュニティ」にいかにも風穴をあけて、上述したような実質的に「排除」されてきた人を巻き込んでいくかが、「選択肢」の範囲や種類を拡充していくことになる。

本稿で取り上げた「指定地域共同活動団体制度」や広島市のコミュニティ政策の事例は、今までに各地方等で何らかの機能はしており実態も伴っていたが、制度が整っていなかった領域分野を整備している。その一方で、法律や条例等の制度としては存在するものの（制度等の仕組みが整っていても）、しっかりと制度運用されていない場合は、期待される関連する実質的効果は見込めないことになる。この「指定地域共同活動団体制度」に関しては様々な課題はあるものの、国が枠組み（標準化）を定めて、地域の実情に応じた詳細な規定等は条例で定めることを促し（国と自治体の関係）、この制度を契機に各地域で条例制定が加速され、当該制度が誘導的機能を有し、地域に応じた地域コミュニティの仕組みづくり（自治体と地域コミュニティの関係）に繋がる可能性がある。

6 おわりに

(1) 結論

以上を踏まえ、本稿では、まず「指定地域共同活動団体制度」に関して、その創設背景、特徴、そして本質的課題などを整理した。その上で、全国に先駆けて制定した「広島市指定地域共同活動団体の指定等に関する条例」など広島市の地域コミュニティ政策の事例等から得られる政策的示唆も踏まえ、今後の自治体と地域コミュニティ等の関係可能性や持続可能な地域コミュニティの形成・維持等のあり方について若干の考察を行い、「指定地域共同活動団体制度」の意義とその可能性について検討し、新たな政策的示唆を示した。

その意味においても、改正地方自治法により創設された「指定地域共同活動団体制度」は、広義的な

9 具体的には、『地域』が強制的に立ち上がった場面において、元の町の日常に戻ることで最終的に空間への自由を取り戻そうとするベクトルと、空間が桎梏として作用することから逃れなくなるような逆のベクトルが並存してしまうことは、避けられない」と述べている（若林他編 2018：45）。

10 この点、必ずしも新たなコミュニティを形成することに主眼を置くのではなく、別目的で設立等された既存のコミュニティ内部に中間支援組織（NPO等を含む）等が介入することで、主目的とするコミュニティ機能を新たに形成することに繋がることを指摘する（中山 2025）。

地域政策における「国と自治体の関係性」¹¹から「自治体と地域コミュニティの関係性」へバトンタッチをする大きな分岐点（契機）に繋がっていく可能性があると言える。

(2) 今後の残された課題

今後の残された課題としては、次の3点を挙げる事ができる。

第1に、本稿で取り上げた広島市の事例のような「指定地域共同活動団体制度」に基づく関連条例の制定の動向を見据え、具体的な自治体間の制度比較などにも必要になってくる。

第2に、上述した「指定地域共同活動団体制度」関連の条例が各自自治体で制定された後、具体的な申請に基づく指定実態を調査し、制度運用後の潜在的課題等を把握して、より良い制度にすべく探究をしていく必要がある。

第3に、「情報社会の浸透により個人の主義主張や行動が突出し、これまでコミュニティが担っていた地域の生活環境の一部の維持管理や、防犯・防災などの生活の安全・安心にかかわる連携、子供や高齢者が安心して暮らせる相互の助け合いなどの実践が、困難になっている」（井上・長瀬 2013:7）状況下において、何をもち「コミュニティ」が形成されたと言えるか。その境界線はどこから引くことができるかという本質的な問題がある。このような問題にも追究していく必要がある。

謝辞

本稿「3 具体的な指定地域共同活動団体制度の取組み（広島市の事例）」の記載内容に関しては、広島市役所企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課のご担当者から大変貴重なアドバイスを頂きました。この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

参考文献

足立基浩（2021）『新型コロナとまちづくり—リスク管理型エリアマネジメント戦略—』晃洋書房
井上正良・長瀬光市（2013）『人を呼び込むまちづ

くり—魅力的景観を生み出す5つの技法—』ぎょうせい

伊藤滋編（2000）『（新時代の都市計画5）安全・安心のまちづくり』ぎょうせい

ウィブル, M. クリストファー編（2025）『公共政策—政策過程の理論とフレームワーク—』（稲継裕昭・西出順郎・佐藤敦郎訳）成文堂

清成忠男（2010）『地域創生への挑戦』有斐閣

小山弘美（2025）「町内会を中心とするコミュニティ・ガバナンスの転回」北川由紀彦・山本薫子・山口恵子・玉野和志編『社会をひもとく—都市・地域にみる社会問題の問い方—』有斐閣、pp.110-127.

佐藤文俊（2025）『逐条地方自治法』学陽書房

自治日報（2025年8月11・18日）「地域運営組織を『指定地域共同活動団体』に指定 広島市全国に先駆け条例施行」第4325・26号（合併号）、2面

総務省・第33次地方制度調査会（2023）「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」

高木竜輔（2025）「『移動』から防災・災害復興を捉え直す」北川由紀彦・山本薫子・山口恵子・玉野和志編『社会をひもとく—都市・地域にみる社会問題の問い方—』有斐閣、pp.92-109.

田中逸郎（2007）「NPOと自治会等地縁型団体の協働による地域コミュニティ再構築の諸要件」『コミュニティ政策』5巻、pp.98-120.

都市環境学教材編集委員会編（2017）『都市環境から考えるこれからのまちづくり』森北出版

中山敬太（2025）「地域コミュニティの防災力向上をめぐる中間支援組織の役割と本質的課題—『Mitaka みんなの防災』（防災NPO法人）の事例から—」『三鷹まちづくり研究』5号（近刊）

西村亮彦（2019）「公共デザインを支えるデザイン行政」山口敬太・福島秀哉・西村亮彦編『まちを再生する公共デザイン—インフラ・景観・地域戦略をつなぐ思考と実践—』学芸出版社、pp.52-78.

原昌史（2024）「『指定地域共同活動団体制度』の創設とその活用に関する一考察」『地方自治』920号、pp.2-20.

11 この点、地域のあり方は超長期的な視点で考えなければならず、地域政策では国と地方自治体のそれぞれが政策主体になる場合があることを指摘している（清成 2010:52）。

広島市（2022）「広島市地域コミュニティ活性化ビジョン」

広島市（2025）「あなたの地域でも『ひろしまLMO』をはじめませんか？」

広島市企画総務局地域活性化調整部コミュニティ再生課（2025）「持続可能な地域コミュニティの実現に向けたガイドライン（令和7年7月）」

保科実・高沢賢一・浅見仁・丸尾豊（2024）「第三三次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申』について」『地方自治』920号、pp.21-87.

堀内匠（2024）「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研（2024年5月号）』通巻547号、pp.23-84.

吉田直幸（2025）「広島型地域運営組織『ひろしまLMO』ー多様な主体が連携して課題に取り組み市民全体のまちづくりをめざす（広島市）ー」『ガバナンス』291号、pp.82-85.

若林幹夫・立岩真也・佐藤俊樹編（2018）『社会が現れるとき』東京大学出版会

<ホームページ>

首相官邸ホームページ「地方制度調査会による答申手交（2023年12月）」https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202312/21syuko.html（最終閲覧日：2025年8月1日）