

## 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議

### 第1回 議事概要

日時： 平成28年3月1日（火）17:15-18:45

場所： 中央合同庁舎8号館416会議室

#### 1. 開会

<石破大臣によるビデオレター（衆議院本会議のため欠席）>

先生方にお願ひするのは、地域運営組織はどのようなものが最も望ましいのか、法人格を与えるためにどのような形がふさわしいのか、そして全国に展開していくにはどのような運動が望ましいか、について議論いただき、方向性を示していただきたい。

これまでも多くの先生方に貴重な意見をいただけてきた。

今回、地方創生にあたって、小さな拠点づくりやそれが必要とする地域運営組織は最も重要なものと認識している。日本全国回ってみても、合併された側の町村の地域において、行政の力が相当落ちていることを否定できない状態にある。しかし、今さら、市町村合併を元に戻すわけにはいかない中で、どのような組織を作っていくか、それに対してどのように行政は関わっていくべきか。どのような機能を持たせるか、どのように進めていくのか、法律をどのように作っていく、という話をもう一步詰めていく必要がある。

質的な向上であり、量的な増加であり、面的な拡大である。残された時間は少なく、今、この瞬間にも地方の人口減少・疲弊が進んでいる。これは、中心市街地や旧市街地でも同様なことになっているかもしれない。

どのような形が最もふさわしいのか、見識ある先生方にご議論いただき、新たな行動を起こすようなご発言をいただきたい。

小田切先生には、座長をお願いしているが、委員として意見を述べていただきたい。

<小田切座長あいさつ>

指名であるので、座長を務めさせていただく。

地方創生は、今まで、どちらかと言うと地方自治体を中心に進められてきたが、地方創生の実行期においては、地域運営組織のようなコミュニティレベルで創生を実現することが重要である。

それに加えて、地域運営組織は、今まで検討した CCRC にしても、大学との連携にしても、ある種のプラットフォームになるものである。このような組織があることで様々な施策がスムーズに進む。

そういう2つの意味で少々大げさに言えば、地域運営組織は現在の地方創生の本丸ではないかと認識している。

おそらく議論は多岐にわたると思うが、議論をまとめ上げて有効性ある政策を打ち出していくことにお手伝いしていきたい。

#### 2. 議事

(1) 地域運営組織を巡る状況等

麦島次長

<資料2に基づき、説明。>

(2) 有識者からの意見発表

小田切座長

<資料3に基づき、説明。>

高橋委員

<資料4に基づき、説明。>

(3) 論点等についての討議

麦島次長

<検討に当たっての主な論点について、資料5に基づき、説明。>

大きく3つ論点がある。

1つ目の論点は、地域運営組織の形成の基盤となるような環境整備として、人材の育成、意識の醸成、資金、拠点の確保、ノウハウ、行政や自治体など他組織との関係などを挙げている。

その議論を賜るためにも、まずは地域運営組織の機能や活動内容、活動地域としてどのようなものをイメージしたらよいか、どのようなものを地域運営組織と捉えるかについてご議論いただきたい。

2つ目の論点は、現在1,600を超える地域運営組織があるが、総合戦略の目標では2020年までに3,000にしていく、裾野を広げていくために何をしていけばいいか。また、地域住民が自ら立ち上がるモチベーションは何なのか、を挙げている。

3つ目の論点は、総合戦略において小さな拠点・地域運営組織の形成にあたっての4つのステップが重要と考えているが、それを進めていくにあたっての課題を議論いただきたい。

<有識者会議の当面のスケジュールについて、資料6に基づき、説明。>

第2回を3月下旬に開催し、以降、夏ごろに中間報告をしたい。

小田切座長

今、論点が提示されたが、過不足がないか、論点に関する所見でもよいので、ご意見を賜りたい。

池本委員

私はNPO法が専門である。法人格としては、現在、NPO法人を選択している組織が最も多いが、積極的に選んだ場合と、他になかったという場合の両方がある。NPO法の改正の必要があるかということを実例から探していきたい。

みなし寄付金や寄付金控除、会費、事業で得た利益をどのように非営利活動で使っていくかといった税制優遇は、2012年にNPO法が改正され、市町村の条例で多くのNPOに寄付税制を充てられるようになっているが、活用が進んでいないので、何か工夫ができないか検討していきたい。

各省庁で新しい法人格制度が検討されているようだが、既存の制度もきちんと整理して、地域が選択しやすいような制度にできるとよい。

小田切座長

論点ペーパーの法人格関係の記述はもう少し充実が必要、というご意見である。

辻委員

議論の仕方自体が難しい問題であるが、第1回として座標が示されたのでいいスタートが切れたと思う。

地域運営組織は多様であるので、住民が好き勝手にやればよいところと、公的資金が流れてくるので一定のルールを作らねばならないところという両面があると思う。このため、せっかく好き勝手にやっているところに、余計な法律を作られて余計な事業を求められてはたまらないので、公的資金や制度を作るときに最低限どうしてやっていかねばならないか、をしっかりと考える必要がある。

また、地域運営組織の活動自体が重要であり、必要に迫られて取り組む目的達成型でやっていかねばならないものと、特に必要はないが楽しいから参加するというものもある。組織の制度設計が変わってくるので、それを初期段階でどのように分けていくかが重要である。

国の立場から考えると、地域に差し迫った必要性があるものに対してどのような応援が可能か、というのが前提となっていて、例えば、消防団の対策については必要性がありながら人が集まらない、という状況にある。必要性があるものであっても地域運営組織に向いているかということも考える必要がある。また、有償ボランティアで済む世界と、労働性があるしっかりとした労働契約の枠の中で取り組まねばならないものもあるので、論点の仕分けをしっかりと、公的な必要性があるものについてはしっかりと横断的に応援でき、コミュニティ予算を組んで地域横断的に支援する枠組みもあるのでそういうものも念頭に置いておくとよい。

小田切座長

地域運営組織の多様性についてご意見いただいた。ワイワイガヤガヤ型の組織も位置づけるべきという意見が述べられた。

牧野委員

自らの地域・飯田市に当てはめて、地域運営組織とは何かと考えている。多様性があり、何をもって地域運営組織と言えるか、まだ考えているところである。

飯田市の場合、地域自治組織がうまく機能している。既存の自治会がうまくいっていない

ところに地域運営組織が補完的に取り組むと全体がうまく回るというイメージが浮かぶ。元々飯田市では、平成の合併の際に自治会の再編を行っている。10年やってきているものをNPO法人にすることはないだろうと思う。プロジェクト型の地域運営組織については、株式会社や地縁団体、社会福祉法人といった法人の例はある。

飯田市内20地区のうち17地区は基本構想という自分たちのビジョンを持っている。行政が強制している訳でなく、自分たちのビジョンは自分たちで持ち、行政はそれを補完する立場である、という意識がうまく浸透している。

実際に地域運営組織をどのように捉えて、どのように地域に当てはめていくかはもう少し検討する必要がある。

また、意見発表させていただく機会があれば発表させていただくが、飯田市では地縁団体や社会福祉法人が重要な機能を果たしている場合があり、それをベースとしているのが地域運営組織である。

#### 矢野委員

私たちが取り組んできた小さな拠点づくりをこの検討に当たっての主な論点（案）にあてはめてみる事ができた。小さな拠点を大小組み合わせた中で生きる仕組みをつくる事が地方創生だと思っている。本町では、小さな拠点として明治の旧村を区制度としており、現在3つの集落活動センターを立ち上げ、現在4つ目をこの3月に立ち上げる予定であり、すべて6地区で立ち上げたいと考えている。

人を動かす秘訣は、自ら動きたくなる気持ちを起こさせることである。その一つに、行政のビジョンとして「自立」を打ちだした。自立と言っても、自分たちで完結するのではなく、相手とも深い関係を築きながら、相手の資金を得るかわりに価値（モノ・サービス）を提供する。

区制度の中で、民間のガソリンスタンドが経営危機になったときに住民に危機感が生まれ、住民が自ら動きたくなる気持ちをそこで起こさせて行政が入っていったところ、住民自体が動き始めた。できることから始めようと、ガソリンスタンドの経営から始まり、何が足りないと認識したところで行政が指導すると、スピード感につながっていく。国や県の多くの制度をうまく利用して物語を書いて繋げていくことが財源の大きな力になっていく。農林水産省の中山間地域直払い制度がうまく機能している一つである。国土を守るという考えの中でも、6割は個人に、2割は集落に、2割は区に活かす、と財源を分けて確保している。立ち上げて2年経つが、できることから、楽しく生きるという考え方の中で、住民とともに歩んでいる。

#### 高橋委員

人材関係・当事者意識としては、きちんと組み立てできる事務局機能をどう定着させていくかが重要である。しかし、片手間ではできない。きちんと住民とコミュニケーションを取りながら事業につなげていくためには、事務局機能の作り込みが重要になってくる。

当事者意識の醸成に関しては、ワークショップを何回しても仕方なく、出た意見をどう実

現するかが重要であり、そのためには技術の習得が重要である。そのために、当事者意識を持てる学びの場をどう作るかが重要である。

活動拠点については、公民館があるが、公民館の運営協議会などがあり、新たに立ち上げるには負担感がある。そもそも役を担える人がいないということが問題であるので、既存の団体を見直し、どこが主体になるのかを考えることが重要である。公民館がコミセン化しようが、教育機能の担保が必要である。指定管理者の導入などにより、職員は厳しい状況で働いており、地域づくりに関わるモチベーションを保つことはとても無理な話であり、きちんと見直しができるかがポイントではないか。

#### 加本委員

地縁組織として、交流センター（旧公民館）を中心に5年間事業をしている。まちづくり・生涯教育・福祉活動の3つの柱で活動をしている。

特に、経済活動が難しく、地域資源を掘り起こして経済活動につなげていくのだが、地区の合意を得ながら、法人ではないので個人会社として雇用も事業も行っており、リスクが高い状況にある。温泉の指定管理も受けているが、万一、赤字が出たら事業主が負うことになっている。経営ノウハウを頭に入れながら、いかに収益事業に取り組んでいくか。

地縁組織の中で動かしてもやっつけていけるように活動を展開している。小規模多機能事業として、防災や福祉の活動も行っており、子育ても行っている。地縁とつながった中で、寄付などの財源をいかに確保して福祉などに回せるか、と言うところに迷っており、今後の議論に期待している。

#### 飯島委員

法的な面から3点申し上げたい。

1つ目は、地域運営組織の定義はこれだけで十分なのかという点である。地域運営組織が私的主体であるとする、結社の自由に基づいて、自ら目的を設定し、誰と何をどのように行うかについて自由を有しているはずである。その中で、公的支援の対象とする「地域課題の解決に向けた活動」について、何らかの形で公的にオーソライズする必要があるのではないかと思う。現場で展開されている多様な活動がこの定義によって捉えられうるのか、また、地方公共団体よりも狭い区域で公共的な活動を行っている様々な組織から区別されうるのか、地域運営組織の定義・性格についてさらに考えたい。

2つ目は、活動の多様性の確保が要請されるなかで、どこまで制度化するか、その際、どのような立法形式によるか（法律でどこまで定めるのか、条例、自主的な規範にどこまで委ねるのか）という点である。この問題は、法人格の付与を検討する際にも絡んでくると思う。

最後は、私人に近い組織であるがゆえになおさら、中間団体に対する警戒を忘れてはならないのではないかという点である。地域運営組織は、構成員でない住民に対する関係においても、また、構成員に対する関係においても、一定の正統性と民主性を備える必要があり、そのためのガバナンスの仕組みを考えていかねばならないのではないかと思う。

小田切座長

正統性とガバナンスについては、論点ペーパーの補足をお願いしたい。

### 3. 閉会

福岡副大臣

石破大臣も、地域運営組織・小さな拠点に対しては大変大きな思い入れを持たれているので、今後も議論を深めていただきたい。

私の地元、佐賀と照らし合わせながら聞いていたが、地域運営組織を立ち上げやすいところとそうでないところがある。円滑なコミュニティが既にある地区ばかりではないので、そのような場合、どうしたらいいか考えていきたい。

きらりよしじまの若者も参加した良い事例を聞かせていただいたが、専属で取り組めればよいが、仕事で手が回らない人が多い中で、どうやって若者に参加意識を持たせられるかを教えていただきたい。

小田切座長

今回は、委員からの意見発表と外部有識者からのヒアリングを行いたい。外部有識者をどのように選ぶかは、座長に一任いただきたい。

以上