

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2回 議事概要

日時： 平成 28 年 3 月 25 日（火）17:00-19:00

場所： 中央合同庁舎 8 号館 8 階特別中会議室

1. 開会

＜石破大臣によるあいさつ＞

1 回目はビデオでの登場で大変失礼した。1 億総活躍国民会議のため途中退場させていただく。

1 億総活躍の中に地方創生は入るものであり、入らなければおかしいという話を私はしている。

前回は申し上げたが、選挙区が鳥取 1 区であり、少子高齢化・過疎の最先端の地区である。平成の大合併を否定するものではないが、村がなくなった、村役場がなくなった、本庁がなくなった、議会がなくなったというように、それぞれの集落が疲弊の度を強めていることは否めないと正直に言うと思っている。と言っても市町村合併前に戻すことはできない。それをどうするのかという意識はこの 10 年ほどずっと持っている。

農林水産大臣の時に、JA を使った「地域おこし会社」マネジメント法人について 2008 年に法案を書き始めたが、政権交代でどこかに行ってしまった。

一人は万人のために、万人は一人のためにというのが協働の理念であるので、そういうことを言うのであればやってほしいとの声もあった。

今回、それを踏襲するつもりはないが、小さな拠点というのは買い物、医療、教育などをまとめて、小さなダム機能を果たそう、それぞれの集落をネットワークで結ぼうという発想だと思う。それはそれで正しいが、ハードだけではどうにもならないので、そこにおける組織とはどのようなものなのか、NPO 法人がいいのか、合同会社がいいのか、株式会社がいいのか、それは一つの形にするべきなのか、法律にしておくべきなのか等々色々な議論があって、総務省において、あるいは国交省において様々な議論があったのかもしれない。ただし、答えが出せていないので、法改正などという話にならない。法律上、それをどのように位置付けるべきなのかというのが問題意識の一つである。法律を作って、ハードを整備すればそれでいいわけではない。そういう組織の質的拡大か量的拡大をいかなる手法で行うべきなのか。行政はどう関与するべきなのか。そういうことは面倒くさいから、やりたくないという人は間違いなくいる。うちが全部やりますという自治体は全くないとは言わない。どのようにしていけばできるのか。「だろうね、だろうね」と言っても仕方がない。私の選挙区では、集落そのものが消えてなくなっているのだから、そんなに時間は残っていない。問題はこれならこれで仕方がない、という人が間違いなくいる。自分たちの代でこの村は終わりだという諦観がある。本当にそれでいいのかとは思っている。

色々申し上げたが、以上のような問題意識を持っているところである。ここに一定の方向性を見出さねばならない。全国に色々な例があるし、雲南市でも色々なことを教授頂いた。限られた時間の中で、組織をどのようにしたら作れるか等々、時間を頂き、方向性を見出し、

法的整備が必要なら法的整備をする、人的手当が必要なら人的手当をする。会議を早めに成していきたい。よろしくお願ひしたい。

2. 議事

小田切座長

第2回目は、3つの課題について議論を進めさせていただく。地域づくりワークショップの第一人者である山浦委員から説明いただき、牧野委員、加本委員から説明いただく。

質疑の後、ディスカッションの時間を設ける。

山浦氏はワークショップを利用した地域づくり、地域運営組織について大変な経験をお持ちである。

(1) 先進事例等のヒアリング

山浦氏

<資料1に基づき、説明。>

●地域再生の原理—地域自治組織の再構築

結論から言うと日本の地域は、課題の「解」の創造と「合意」の創造をセットにしないと動かない。

今まで離島に20数年関わり、現在は和歌山県のむら機能再生支援事業に10年間取り組んできた。10年間で52地区取り組み、ソフトの事業を行ってきた。

農業農村整備課の評価では、半分の地域が再生軌道に乗ってきている。ただし、華々しい成果を上げている訳ではないが、どの地域でも立ち上がるための方法論が必要だということに取り組んできた。

「地域自治組織の再構築」が、地域再生の基本原理である。

和歌山県で取り組みを行っていると、自分たちの地域の将来を考えるのは初めてだ、という感想が異口同音に出る。都市部に比べて地方の自治はしっかりしている。しかし、なぜそのような意見が出るのかというと、「行事コミュニティ化」している自治組織と化してしまっている。道をつくる、行事をするなど伝統的なことは一生懸命に行っている。しかし、地域を取巻く環境の変化に対応できていないことが最大の要因である。伝統の力である「自治区役員組織」の力はしっかりしているが、環境変化に対応できていないので課題ができてしまった。

環境の変化に対応した新たな課題への対応をする。そしてその解決の方向に向かうため、新たな「課題解決組織」を作る。その組織によって「地域ならではの新しい価値を創造」していく。これができれば、地域は再生していくのではないかと考えている。「伝統の力」と「革新の力」を両輪にして自治コミュニティの再構築を図る。そして、地域ならではの新たな価値を生み出し、「Uターン者の呼び戻し、継承」をする。「Iターン者の呼び込み、受け入れ」をする。そういった仕組みを作ることによって地域は再生していく。

●地域再生の実践方法一寄りあいワークショップのやり方

ニックネーム、じゃんけん方式を採用している。

分かりやすいようにじゃんけんに例えている。

第1回ワークショップは「じゃんけんの準備」で、住民自ら課題の発見をする。地域の悩みや問題、将来地域をどうしたいのかということ意見を交換し、意見の地図を作る。出された意見の中から、最も重要なものに5点、4、3、2、1点と全員に投票していただく。そして、上位5項目を重点課題とする。

それを受け、課題を解決するために、今あるものを探す、資源探し。資源や改善点を写真に切り取ってきてもらうことから、「チョキ」。

第2回のワークショップでは切り取ってきた様々な写真を利用して、ジグソーパズルのように組み立てて地域の状況を掌握する。握ると書くので「グー」の場面。

第3回目には、最初の重点課題を解決するために第2回で把握した地域にある資源や改善点を使って何をしたら良いのかアイデアを広げることから「パー」の場面。地域再生のために小さな産業作りをはじめ、さまざまなアイデアをイラストに描いて持ち寄ってもらい、みんなでアイデア地図を作成。これらのアイデアのどこを優先的に取り組むかの優先度の評価をする。優先度の高いところについて、取り組みの難易度、実現の目標時期、誰が行うのかの実行主体をみんなで見定めて実行計画を作る。

そのうえで、組織を立ち上げて、住民の手によって実践をし、実践の取り組み様子、結果、成果を写真にとって検証する。

このようなサイクルを地域の中に作り込んでいくという考え方。重要なのは外の専門家に頼るのではなく、住民の創造性の発揮を支援することである。

なお、実行計画の立案で注目すべきは、誰が行うのかの実行主体として、住民と行政と両者の協働の3つに分けるが、優先度上位10項目のうち「行政」が行う欄に印がつくのが3割にならない点である。大半が住民主体か、住民が主体となって行政と協働で取り組むという計画になる点である。

これによってはじめて住民主体の地域再生が起動するとみている。

●地域再生の原型モデル

和歌山県田辺市龍神村で考えると、コンセプトが「龍神村をなくしたくない」となる。

寄りあいワークショップの開催にあたり、旧村なので範囲が広いので3地区に分けようと提案したが、分けたくない、龍神村の名前をなくしたくないと住民から言われたため、1つの地区で行った。ここから「龍神村」ブランドの構築がビジョンとなった。

地域再生の起点は、地域にあるモノ・コトになるが、この地域の資源として、里芋(モノ)を栽培しており、煮て食べるとおいしい(コト)。これを起点に、焼酎にしてはどうかということになった。さらに、里芋のコロッケ、里芋汁も商品となった。商品だけでなく、稲の色で温泉マークを描き出し、アートづくりに発展している。これらは新しい価値の創造へとつながっている。

この取り組みの推進力は、地元住民と U・I ターン者、高校生などの協働の力である。伝統と革新の連携、異質の連携がなされている。

ここに地域再生の原型モデルを見ることができる。

なお、当初平成 21 年には 20 戸の参加であったが、平成 26 年には、126 戸が参加するまでに拡大している。

●寄りあいワークショップの機能構造

現在は、地域再生起動ステップガイドが作られている。

第 1 回で意見の地図を作り、第 2 回で資源写真地図を作り、第 3 回でアイデア地図を作る。これは課題の解の創造をしている。

これに並行して、意見地図で重要度の重みづけ、アイデア地図で取り組みの優先順位の重み付けを行うことで、意見の相場の形成ができる。相場が出来れば行動につながる。つまり、合意を促進する機能がある。

すなわち、課題の「解」の創造と「合意」の創造がセットになっていることがワークショップの重要なポイントである。

特に地域の中では、解が適切であっても合意が得られなければ実行に移せないで、正解にならない。逆に、合意が得られても解が適切でなければ成果が得られないので、これも正解にはならない。両者がセットになることが必須なのである。

●地域再生の協働の仕組みと新たな行政システムの必要性

ワークショップでの実行計画を受けて、実行組織を作り、それを自治区の承認の下で進めていく。行政は地域経営の支援をしていく。そして、様々な関係者を巻き込んでいく。ここで重要なのは、地域の実行組織とリーダーが地域経営と実行の手綱をとることにある。

このようなシステムを作るためには、新たな行政システムの確立が必要となる。つまり、住民が主役で行政が支援役である。行政がワークショップを設営する。住民はワークショップによって計画の立案をし、実行組織を立ち上げて、実施計画を立てて、実施をする。これに対して、行政が「地域づくり支援員」を配置する。この制度は和歌山県の制度である。行政の縦割りの組織をまとめて実行支援する。

このようなワークショップを運営するファシリテーターや行政、NPO やテーマのプロといった人たちは触媒役になる。従来はこのような人たちが地域開発の主役になっていたといっても過言ではない。

なお、ワークショップの設営・提供は、「ソフトの基盤整備」事業に位置づくと考えられる。行政事業は今後このようなソフト事業に力を入れていくことが求められる。

●地域経営支援の要—地域づくり支援員

いまや地域の中の横の組織はその多くが廃止か、解散となり、壊滅的になってきている。横の組織は、伝統文化の伝承や教育機能を持っていたが、それがなくなっている。

加えて、従来の行政は縦割りであり、高度成長期まではそれで良かったが、現在は地域を

壊す方向に作用している。それは各省庁の事業を地域の事情とは関係なく投入することにつながり、「点」に向かってバラバラに投入されているイメージとなる。しかし行政の縦割りは専門性の角度からは必要性があり、なくすことはできない。かといってこのままでは地域を増々壊す事態が進行する。そこで今後は、和歌山県の例でいうなら、「地域づくり支援員」のような役割と機能が、行政システムとして求められる。この要となる人材を地域に均等に配置していくことが重要となる。

企業でいうなら、メーカーオリエンティドからユーザーオリエンティドな方向への転換が、高度成長以降求められ、その転換をはかっている。行政も実は同様な転換を求められているのだとみる。先に国の事業メニューがある状況は、メーカーオリエンティドといえる。地域住民の内発的な課題が先にあり、それに必要な事業を案出していくのが、ユーザーオリエンティドな行政方式である。

地域再生は、あるいは国が取り組んでいる地方創生は、寄りあいワークショップによって住民自らが立ち上がることが求められていると同時に、行政にはユーザーオリエンティドな行政方式への転換が求められている。成否はそこにかかる。

最後に、山梨県富士川町の合併時の総合計画立案を寄りあいワークショップで取り組んだ実例を紹介する。(内容は割愛)

(2) 有識者からの意見発表

牧野委員

<資料2に基づき、説明。>

地域運営組織に求められる3つの視点。

私どもの飯田市では中山間地域を多く抱える。日本全国のどこにでもある中小都市である。この市の特徴として多様性が重視され、様々な人がまちづくり、ものづくりに励んでいる。

財政難の中でも行政サービスの範囲を拡充していきたい方向の中では、地域運営組織の機能強化が求められるという認識を持っている。

①民意を体現する組織の位置づけ

・民意を体現とする組織としなければ住民のコンセンサスを得られない。

・根拠となる規範をつくるか否か:自治基本条例を平成19年4月に議会主導で制定した。条例の前文の中で、「住みよいまちづくりの推進のため、新たな自治の仕組みを定める」と規定している。この中には「ムトス」という言葉が書かれているが、これは飯田のまちづくりの合言葉のようなものであり、自主自立の精神を表す言葉として使われている。市民には、まちづくりの主体としてまちづくりに参加する権利と、市と協働して地域社会の発展に努める役割を位置づけている。

・全地区で導入するか:全地区で地域運営組織を設置しようと決定した。その背景として、飯田市は周辺町村を合併してきた。合併の際、全ての地区のコミュニティを維持することを基本にしてきた。平成の大合併のときに、2村を合併した時も各地区における自治組織の導

入を決定した。

・既存の自治会を再編するか、新たな組織をつくるか：縦割りであった自治会を横断的な住民組織として再編した。高齢化の進む中で、トップダウン的なやり方は負担が大きく難しい。そこで、上下逆転し、トップダウン型からボトムアップ型へ転換させた。住民がまちづくり委員会を組織して、自治振興センターが支援するといった位置づけである。

②組織と行政との関係

・自主性の発揮：市政懇談会を要望・陳情の場であった地域懇談会が地域自治組織導入後は、提案・協働型へ変わってきている。若い人などがこういう風にしたいと発表し、どうしたら実現できるかを考える場となっている。そういった中で、ボトムアップ型の提案の一例として、公園を作りたいとの意見が上がってきた。以前は行政がして当然だろうということであったが、住民が主体としてやるべきだと意見がまとまり、募金活動を行った。そして、目標金額を上回る 2,100 万円が集まった。1,800 万円は公園を作るために市に寄附をし、300 万円は自分たちで公園を管理運営するための資金とした。

・行政の補完性の発揮：縦割りの補助金を廃止し、一括交付金を提供している。毎年度 1 億円を均等割・人口割で配分し、用途はまちづくり委員会で考えることとした。自治組織導入とともに一括交付金を開始した。

人的支援に関しても、自治振興センターと地区公民館に人を送っている。

30 歳代の公民館主事を付けて、地域の下支えとして地域で育ててもらおうという考え方で送っている。

地域の課題解決を地域の中で考えているので、地域に足の着いた政策立案のできる職員が育つ。全 20 地区で 100 名以上が張り付いている。

③組織の継続性

・各地区において基本構想・基本計画を策定するかどうか。担い手の役員が数年の任期で変わっていく中で、組織の継続性を維持するために計画が必要という声が地域から出てきて作ることにした。これによって、要望活動があったときに、個人の意見なのか、住民総意なのかを基本構想に照らし合わせ判断することができる。

・20 地区中 17 地区でできていて、再来年度までにもう 1 地区でできる予定である。

・事業の受け皿になっていくか。指定管理者や地域の課題解決組織を立ち上げていく実行機能も入ってきている。

○木澤地区：廃校を拠点として、活性化に向けた取組を展開。指定管理者として委託料は払っていないが、イベント収益と募金により毎年、130 万円を賄っている。

○千代地区：園児が減少し、2つの保育園の維持が困難となったときに、2つの園の統合か、残して民営化するという、選択肢のうち、後者を選択して社会福祉法人を立ち上げた。全戸から 1 万円ずつ集めた 600 万円と、ふるさと会などから募って計 1,000 万円を集めた。設立時に老人保健施設も併設することを考えていた。その結果として、園児が増え経営うまくいっている。ハードは市で造ったが、指定管理で地域が運営している。

地域の工夫で地域の力を引き出すためには、すべては当事者意識から始まる。

加本委員

<資料3に基づき、説明。>

豊かな自然と伝統文化を生かして活力ある地域をつくるというような考え方で事業に取り組んでいる。

6町村合併で雲南市が誕生し、翌年から地域自主組織ができた。これが11年前である。今雲南市の人口が4万人ほどいるが30の地域自主組織がある。

私どもの組織は小学校区を単位としているが、あらゆる団体と全戸が加入する組織である。

地域のことであれば何でも関わる組織で、何かあれば振興会へとということで地域自主組織に課題が集まってくる。

組織ができたきっかけは、昭和の合併時に村が統合され町になった時に遡る。当時、元気がある村で優良村として表彰受けていた地域だった。当時、中学校の校舎が傷んでいたが、町になっても中学校の校舎改築がなかなか実現しないため、地域内の全ての組織が一体となって振興会をつくり、地域の想いを実現するために議会や町に要望し、学校が建った。これが現在の組織の原型となった。

活動の3本柱

- ①地域づくり
- ②地域福祉
- ③生涯教育

活動の取り組み

30くらいの事業を展開している。人口定住対策、温泉の指定管理をはじめ、ため池を活用した幅広い生態系の保全、堤防の保全を自ら行い、ため池百選にも選定された。遊歩道をつけたり、池を干し上げブラックバスを退治し、生態系を保全、子供たちにカエデや桜を植栽(400本)し、ふるさと学習などに繋げた。

ため池を地域の資源として活用し、多様な組織を巻き込んで活動している。ワカサギを池で育てるというプロジェクトも始まった。遊び心を持ちながらやっている。池の生態系の保全については企業も支援してくれている。

まちづくり活動は意識改革が大切という考えのもとに、毎年6月にはまちづくりの先進地視察を行い、事業に取り組むようにしており、隠岐郡海士町の町長の話聞くなどし啓発に取り組んでいる。

海潮では子育ての施設を2つ運営している。1つは、保育士を雇って、幼稚園放課後の預かり保育を行っており、全国からも視察に来られている。認定こども園の前進となるもので

10年前から実施している。

もう一つは、児童クラブ、放課後の預かりを行っており、5年前から実施している。

地域の「ふるまい向上」としては、正しい生活習慣、しつけなど、地域の養育力を高め子どもを育てるといような取り組みもしている。

温浴施設の桂荘を市から指定管理を受け運営している。赤字は住民で負担というリスクもあったが、1日当たり260人、年間8万人近い利用もある。4年間が経過し、順調に運営・実績を挙げている。

観光事業も進めている。観光地の整備、ガイドの育成、観光マップの作成等を行っている。民具の展示は小学生が社会科の授業で見学に来ている。

田舎暮らし体験ツアーを5年間実施したが、交流を進めることで、住民が地域の資源に気づき、誇りと活力が生まれた。大阪に出かけ、交流会を開き、郷土芸能の安来節・神楽を上演、U・Iターン呼びかけを行った。県の定住財団も一緒になってPRした。婚活イベントを行い、人口減少対策にも取り組んでいる。

市のデマンドタクシーの支援や防災訓練も行っている。

法人化していないので振興会は個人責任で運営している状況である。そのため、次の担い手が確保しにくく、一方では会計・簿記などの専門性も求められてきている。

組織運営の基本的な考え方は、自らの課題は自らで取り組み、汗をかき地域を守る。困難な事柄については行政と協働で課題解決に取り組む姿勢で活動に取り組んでいる。

地域自主組織設立時から、各戸毎年1,000円ずつ会費を上乗せし、地域課題解決に取り組んできた。

行政に期待することとしては、人的な支援、各種の情報提供、財政的な支援、活動の拠点施設の確保などが重要である。

今後も、まちづくりのための人材育成、生活インフラの維持確保、そして幼・小・中学校の存置が地域の人口の維持に欠かせない。宅地造成もすすめ、子供のいる世帯を優先的に確保し、人口維持・定住対策に努力している。

現状では地域運営組織の責任は個人になる。法人化も検討しているが、現状では適する制度が見当たらないと認識している。

(3) 主な論点に関する討議 (I)

小田切座長

座長より、代表して質問させていただく。

山浦先生に、成功率50%とあったが、1地区当たりのコストと時間はどのくらい必要だろうか。

山浦氏

和歌山県の事業で想定するなら、経費としてはわたしたちのようなファシリテーターの件費と諸経費を想定していただくとよいのではないかと。時間は3回のワークショップで実行計画立案まで進めるので、最短だと4～5か月で実行組織を立ち上げる直前まで漕ぎつけることが出来る。それ以降は、ファシリテーターの手を離れ、地域住民と地域づくり支援員（和歌山県というなら）が実践に向けて取り組むことになる。

小田切座長

この取り組みを量的拡大するためには、山浦先生のようなファシリテーターが、数多くいればかなりの地域で立ち上がるのではないかと。

山浦氏

そのとおりである。ファシリテーターの育成が今後の重要な課題だと思う。寄りあいワークショップは「地域再生起動ステップガイド」も用意しているので、人材育成は可能だと考えている。併せて、行政が地域とどのように一緒に動けるかが大きな課題となる。なかでも市町村職員は住民との人間関係が日ごろからできているので、ワークショップ開催に向けて住民を喚起していくうえで、重要な役割を担えると思う。

小田切座長

牧野・加本委員に同じ質問をしたい。2つの地域ともに圧倒的な住民力があり、しかも各世代にリーダーがいる。と同時に、両地域とも公民館運動が盛んな地域である。この両者には、何らかの関係はあるか？

牧野委員

地域自治組織に改変するときの最大の課題は、地区の公民館をどう位置づけるかであった。最終的には、地区の公民館と社会教育の拠点という2つの側面は維持しようということとなり、今の公民館の位置づけを作った。公民館の位置づけは大きい。地域の学びの場として、人づくりの場として公民館が機能している。

これを最大限発揮することによって、若い世代が公民館から地域づくりに入ってくるステップを作っている。いろんな世代が地域に関わってくる。当事者意識をもつための一つの入口として公民館が機能している。

加本委員

地域自主組織ができ平成22年に公民館から交流センターになり、地域自主組織が生涯学習も含めて活動している。これにより幅広い住民活動ができるようになった。毎日、地域内のそれぞれのグループも活動の拠点として利用している。

地域のまとまりがよく、教育村とも呼ばれ昔から争いも少なく、戦没者の追悼式やボーイスカウト活動も市内で唯一実施している。消防団も団員確保に苦労はしているが、若い人たちが協力してくれている。

自治会長は50歳代が、中山間地の産業の守り、子ども教室の見守りは65歳以上が、というように棲み分けでうまくやっている。女性が福祉・料理クラブ、子育て支援など、活発なボランティア活動、特別養護老人ホームなどでの活動もされており、幅広い住民活動により元気な地域となっている。

麦島次長

<資料4, 5に基づき、説明。>

法人格、行政との関係については前回の議論で様々な示唆を得たため、論点として追加をした。

2つ目の論点として、量的な拡大、地域支援組織の裾野の拡大、地域住民のモチベーションである。

3つ目は質的な進化、活動をどのようにステップアップしていくかという論点である。順次追加していきたい。

資料4の論点の整理、前回の発表議論に基づき、資料5を作成した。

論点ごとに議論内容をまとめている。

小田切座長

今日は地域支援組織の量的拡大・質的拡大をいかにつくるか、安定、持続させるか、向上させるかを論点として、議論したい。

池本委員

加本委員への質問であるが、法人格を取っていない理由は何か。みなし寄付金を使える法人格を取られた方が、さらに自主財源が増えるのではないか。

加本委員

地縁組織を法人にしようとする、人口移動の激しい地域であっても会員名簿の作成が必要だったり、各種団体は構成員になれず、表決権がない、代議員制が認められていないといったことがある。

公共的性質を持った組織であるが、寄付控除対象でないためみなし寄付も適用できない。

小田切座長

法人格は次回議論したい。

池本委員

法人化しない一番大きな理由は、特定の地域の方に構成員を限ることか。

加本委員

地域住民に限定しており、NPO 法人だと地縁に限らず目的のために地域外の会員も想定され、各種団体の取り扱いなど課題が様々ある。こうしたことからスーパーコミュニティ法人化を願っている。

飯島委員

山浦先生に対して、「内発的な課題（面）の解決」というお話があったが、面をどのように掴まえるのか、そして、面として捉えたものを、事務権限という単位で仕事をする行政との間で、どのように擦り合わせていくのか、伺いたい。

山浦氏

面とは、地区で抱えている問題を議論すると様々な意見が出てきて、地域の方が抱えている問題、課題の9割くらいが出てくる。個々の意見を「点」とするならば、意見地図としてまとめることで課題の全体像が「面」として見えてくる。

課題の全体像をもとに、5点制でどの部分が重要かの重みづけの投票をし、集計をする。そうすると重要度の高いところが浮かび上がる。それに対して多くの人が「やっぱりそうか」「みんなもそう思っていたのか。わたしの思いは間違っていなかった」という。

この姿からわかることは、日本人は違いに対し恐怖感を抱き、みんなと同じと覚えることで実行へのエネルギーがわく。

住民の湧きたつエネルギーで、浮かび上がった重点課題に焦点をあてて処方することで「重点」の課題が解決され、それにつれて全体の問題が徐々に解決をしていく。東洋医学でいう全体を観察し、ツボを見つけて処方するに考え方に似ているといえる。

飯島委員

牧野市長に対して、地域協議会とまちづくり委員会を別のものとして組織されたとのことであったが、役割分担、両者の関係について伺いたい。

そして、お二人に共通の質問として、山浦先生の資料には「新たな行政システムの確立」とあるが、総務省報告書では「新たな社会システムへの転換」と言われている。また、牧野市長は行政サービスについて話されたが、まち・ひと・しごと創生法は、行政サービスに限られない「サービス」という用語を用いている。このような物の見方の違いは、何かを生み出しうるとお考えになるか、伺いたい。

牧野委員

地域協議会は法的な枠組みの中で、位置付けられている。一方、まちづくり委員会は組合に加入した人により組織される。それ以外の人々の考え方を取り入れる必要から、地域協議会はまちづくり委員会とは別の組織として動いている。ただし、まちづくり委員会が中心だというのは住民のコンセンサスを得ている。地域協議会は、市のその地区に対する政策を諮問して協議する機関であり、市としてそれを尊重するという市役所の手続きとして機能している。ボトムアップの地域づくりの主体となっているのは、まちづくり委員会である。

行政サービスについては、サービスという言い方がどうかという意見もある。サービスには受け身的な感覚を持つものである。そういうものも含めて、地域住民の多様な主体の協働によって提供していくことが重要と思っている。

山浦氏

「新たな行政システムの確立」と書いたのは、行政から依頼を受けて地域に入っている中で見えてきたことにある。

従来の行政はあらかじめ様々な事業メニューを持っており、それを消化しうる、できる地域を探していくという手法をとっていた。事業をするために地域があるという状況であった。地域再生に必要なのは逆の方式で、まず地域の課題があつて、それを解決するために行政は地域が必要とする支援をするというように、システムを逆転しなければならないという意味で新たな行政システムの確立と呼んでいる。

行政が良かれと思って先に取り組んでしまうのではなく、住民が主役でそちらが先に取り組んでいく、それを支援するという仕組みにしていく必要がある。

辻委員

地域組織として共通して括れる部分と別々の部分がある。それをしっかり認識する必要がある。

山浦先生のワークショップを使う手法では、モチベーションを高めていく上では重要と思う。高齢化、減少の中で、よく似たアイデアが出てくる。そして、先のことが見えているため負担が大きくなると控えめな発言を終始してしまい、効果を発揮しなくなることもあるのではないか。そのためには範囲を小学校区単位から広げていくという方法もあるかとは思いますが、広げすぎると地域へのアイデンティティが低くなり運営が難しくなる。さらに少子高齢化が進む中で、この手法をさらに磨きをかけていくにはどうしたらよieldろうか。

牧野市長には、資料 P13 で市として地域運営組織を考えた場合に、既存の自治会と議会のシステムをどうしていくか、と言うのが最大の課題であろう。導入前後の図では、住民の位置づけが劇的に変わったように見えるが、自治区では基本的に変わっておらず、組合未加入世帯の対策が必要だとある。そこはあまり手を付けずに、行政と今までの既存の自治組織の接点のある委員会や協議会の部分を工夫して変えていくのか、それとも自治会のど真ん中を変えていかねばならないのか。実際に運営されていく中で、どうなっていくのか。

雲南市の地区振興会は、既存の組織の中でも力のある地区であつて、ボランティアで何かするというよりも、雇用したりしていくものを目指したいという趣旨を感じた。沖縄であれば今でも地区で購買店をしたりしているが、実感としてそのような地区は少なく、店をやっているところもどんどん厳しくなっている。今回事例発表のあつたような事業もやっていくような例は全国でどののくらいあるのか。また、コンビニなどが普及していくとどうなっていくか。イメージで言うと、やねだんのように地域限定の焼酎でうまくいったのかもしれないが、地域の枠をとれば瀬祭くらい売っていたのかもしれない。そうすると地域の重石

のかかるところのプラスマイナスを含めて事業展開はどの程度可能か。

山浦氏

今年度、函南町において厚労省の事業で介護予防事業を展開している。週に一回、高齢者が集まり、健康増進をすることが狙いである。行政側からの働きかけで、住民主体でやってもらおうという事業である。

高度成長期につくられた団地が多い地区を対象とした。5地区が一緒になってワークショップをやりたいという行政の考えでやろうとしたが、実際には5地区を一括して一つの地区としてワークショップを行うことは難しい。というのは、それぞれの地区ごとに自分の地域のアイデンティティの意識がものすごく強い。

そこで第1回のワークショップでは、5地区単位で意見交換をして意見カードを作成し、しかも5地区ごとにカードの色分けをしてどの地区の意見かが分かるようにした。そのうえで5地区全体で1枚の意見地図を作成した。重要度評価も5地区ごとに投票用紙を色分けし、それぞれの地区ごとの結果と全体の集計結果が分かるようにした。

第2回の資源写真地図は、5地区単位で作成。

第3回は、イラストアイデアカードを持ち寄り、全体で1枚のアイデア地図を作成。どこから優先的に行うのかの優先度評価も第1回と同じように地区と全体の結果が分かるようにした。

第4回目では、週単位の年表式の用紙を用意して1年間のプログラムを5地区それぞれで作った。この作業の中で、土地のない地区が、土地のある地区のテーブルに土地を使ってくださいと言いに行く。自分の地区で花見をするから全地区で呼びかけてやりましょう、という動きが発生した。

このようなプロセスを展開することで、自然に5地区の一体感が生まれてくる。逆に強制してやっていくとしこりが残る。それが地域の生きた姿だと思う。

小田切座長

高齢化が進むことによってワークショップが機能しなくなるのではないかという点については、いかがか。

山浦氏

そのようなことはない。介護予防であるから、ほとんどが現役を退いた方で構成されている。そういう人たちからも様々なアイデアが出てくる。資金を集めようという動きも出てきて、子供たちを巻き込もうという発想も出てくる。これは、介護予防と言うだけでは出てこないアイデアである。これが、地域全体で考えること、面と言っている一つの意味でもある。

小田切座長

成功率50%というが、立ち上がれなかったところの共通点はあるか。

山浦氏

10年間の和歌山県のケースで言うと、第1は、初期にみられたが、住民が陳情型であるとうまくいかない。

第2は、自治区役員組織だけのワークショップの場合、年度が替わると役員が変わり、前の話は聞いていない、ということで立ち上がらなくなることが多い。

第3は第2にもかかわるが、男性中心の所もうまくいかない。男女半々くらいに、少なくとも女性が2、3割。女性の発言力と行動力があるところはうまくいく傾向がある。

牧野委員

住民が何戸か集まって組織される組合や自治会などと称される、近隣の組織がある。その上に、旧町村の区がある。40くらいの自治会や組合があつて、旧町村、という体系がある。どこが変わったかと言うと、旧町村単位が縦割りではなく、まちづくり委員会という形で横割りに変わった。地域内分権をしているという考え方で、一括交付金を出している、そして皆さんでどこまで地域づくりができるか考えて下さい。行政は補完に徹しますというのが地域運営組織の一番の考え方である。地域運営組織がどういうふう自主性が発揮できるか。どれだけ行政が補完できるかということが、重要である。事業の継続性は各地区の力量にかかっており、地区によって様々であり、お互いに切磋琢磨しながら、地域の自主性がどこまで発揮できるかをやっている。各地域の力量はどうしても凸凹ができてしまう。その凸凹を均すために飯田市が支援している。一括交付金の人口割は7割としたが、住民たちで決めた。人口割が大きいと、力のある地区が交付金をとっていく。そこで住民が増えている地域はこれからも増えていくし、住民が減っている地域はこれからも減っていく。7地区を中山間地域として指定して、振興計画を作り、特別のメニューを出している。それを補完機能として行っている。自主性を尊重しながら補完はするというのが飯田市の姿勢である。

加本委員

事業を行うことで雇用が増えている。たとえば子育て施設2つ、温泉の類で、30人位雇用し、収益の問題から賃金に差はあるが、事業をやっていると地域に雇用が増え、お金が落ち、近くで働ける。すべてがお金で動くのではなく、地域は基本はボランティアで動いている。会費も7,100円を年会費として負担いただいております。なかなか大変だということもある。

もうひとつは、単身高齢者が増えてくると、例えば草刈り、雪かきとか、世話にならねばならないことが出てきて地域の支えあいが必要だが、お金も必要でその負担もしてもらっている。

バザー等で収益が出て、特に目的がなければゴミ袋を買って全戸に配るなどし、地域に還元できるようにしている。これによって地域から「高い」と言われないようにしているが、一方では値下げも考えている。

買い物の店舗が減ってきた中で、地域によっては例えば交流センターを使って曜日を決めて売店を開き、お茶を飲みながら店を開いて、海産物、魚を持ってきてみんなが買って帰る、というように、それぞれの地域が工夫しながら施設を活用し、できるだけ身近な場所で、

高齢者の方が困らないような取り組みもしている。

市ではデマンドバス・タクシーなどにも取り込まれており、事前に予約しておき、病院や買い物に行ったりしやすくなるような政策もあわせてやっている。

小田切座長

辻先生のご質問自体が興味深い。

攻めのプロジェクトばかりでなく、守りのプロジェクトに徹する組織もあるだろう。攻めと守りの割合はある種のグラデーションがあり、様々な特徴の組織がありうるのではないかと、ということだろう。

矢野委員

皆さんの話を聴いて、基本的な考え方は同じ、目的も同じだが、手段は様々だ。地域性を図ってやるべきだと痛切に感じた。ナンバーワンでなくオンリーワンを目指していきたい。

私共は全住民に聞き取り調査を行った。97%の人が、梶原で一生過ごす、安心して最後まで暮らしたい、と答えた。これを共通目的に据えて、その目的の為に6項目の不安に施策を打ち出した。見える化した。自分たちでできることは自分でやろうという意識も生まれている。見える化して行動することによって様々に議論を進めていく、という作業に入っていく。

その中で人口減少、消滅の危機、ガソリンスタンドの閉鎖というのが見えてきた。

地方創生は、地域の生きる仕組みを支援してくれると、じゃあ自分たちでしっかり考えようと、地方自治とは何か、市町村の役割は何か、住民と話をした。

これまでの組織はゲマインシャフト、自然発生的な組織。これからはゲゼルシャフト、人為的な組織に変わらなければならない時代なのではないか。その二極化を進めていこうと。ひとつは絆を磨く、対話力をつける。また機動性と効率性を求める、そのことを踏まえて単位を旧村単位とした。

そこで住民が地域資源を生かす、もったいないことを活かす、循環を考える、目的の共有とコミュニケーションと、そしてともに共同作業をしようと、役割を果たしていこうとしている。

できる事から進めようと始まって、4つめの小さな拠点が立ち上がったところ。1つではなく、3つ4つ統合して進めていくシステムが出来つつある。

住民のメリットは何かということ。それからテレビでもっと国もPR、見える化していくことが必要。行政が動きを見える化することで人が動いていることがわかる。

住民が株式会社、NPOを立ち上げているが、税の問題がある。法人税の問題について国に伝えてほしいとのことがあった。

小田切座長

梶原町で見られる、湧き上がるような住民の力を導くプロセスを教えて頂いた。

全員の方々から発言いただいたので、これ以降、議論をフリーにしたい。

牧野委員

3つの視点を示ささせていただいたが、

組織の作り方は様々だが、行政の自治体側から見たときに、その組織が民意を体現しているかが大変重要だと思う。一部の意見を表してるのか、地域全体の総意か、それをどう位置付けるか。これが行政の側から見た時に重要な視点である。

関係性については申し上げたように、組織の自主性をいかに引き出し、行政がそれをどこまで補完できるかという考え方をどこまで進めていけるかということが基本。それにより組織の継続性の追求ができる。

こうした考え方は、これからの自治運営組織の検討の中で、何らかの形で担保してほしい。

池本委員

次回、法人格の整理をさせていただくので自分なりに理解しているが、協議の場と実行の場を分けて考え、課題をファシリテーションして整理する協議の場が一つあり、既存の自治会との関係性について整理していく必要がある。

もう一つは、そこで生まれたすべきことを、事業として行っていく場合、事業の内容によって適した法人格は色々なものになってしまうので、ひとつの法人格を目指すべきなのか。ただ、それはすぐには難しいのではという感想をもった。

協議と実行が分かれている場合、既存の制度の活用で成果が出しやすい反面、協議と実行の関係性をどう制度として担保するか、という問題がある。次第に実行組織が協議の場を無視してやっていくことも考えられる。協議と実行をあくまで一つの場でやると、先ほどスーパーコミュニティ法人という話も出たが、新たな法人格が必要なのではないか。

法人格の検討は、それぞれについて全部考えていくことが重要なのか伺いたい。

小田切座長

地域運営組織を協議の場、実行の場に分けて、事業によってその単位が異なるのではないかと仰る提起をいただいた。

山崎総括官

法人格の問題が障害になっていれば取り除いていくべきだが、日本全体を見た場合、それを望んでいる方のボリュームと、そもそも組織をつくるに至っていない地域も多くある。優先順位として、障害さえ取り除けばあとは湧き上がってくるということならそれが最優先だが、その前の段階で、モチベーションを高めていくことが重要で、枠だけ作っても仕方がないのではないか、という考えもある。

問題はどこにあるのか、運動論か、制度論か、という考えもある。

小田切座長

全国には、地域運営組織の基本単位となりうる町内会が29万、集落が14万、小学校区が2万ある。しかし、地域運営組織は1,500~1,600にすぎず、ずいぶん大きなギャップがあ

る。

山崎総括官がおっしゃっていたが、1,600 からスタートしてどう拡大していくか、イメージをお持ちの方はいるか。

牧野委員

1600 とはどのような地域運営組織か。

小田切座長

総務省の調査で上がってきている、単なる協議でなく、なんらかの実行をしている実行組織である。

牧野委員

卵が先か鶏が先かという議論だと思うが、一点突破として運営組織を立ち上げていく、今の地域に活性化の呼び水を作っていくという考え方と、そもそも基礎自治体がこの問題をどのように捉えて、自分たちでどう取り組むかということをもっと考え、その考え方を広めていくという考え方とその2通りの方向があると思う。

特定の地区でやったときに、他の地区はどうするのか、と問われたとき、基礎自治体として厳しい判断が求められると思う。地域自治組織のベースが地域の中にきちっと作られていれば、そこから事業をやっていこうというものが出てくると思う。

そのようなベースがない中で作ろうとしたところで、果たしてどこまで呼び水として、ほかの地区に広がっていくだろうか。

隣の地区にどう広がっていくかという事例は、正直なところあまりに見えてこない。スーパー地区の事例はあるが、周りがどうするか。行政がどう取り組んでいくかが見えてこない。

矢野委員

私もそういう思いを持っている。住民も行政も意識を変えていかねばならない。そのためには学習をしていかねばならない。学習というのは、モデル化するなり、見える化するなり、そこに伝道師のような人が伝えていくことが大事。経験から、学習すれば考え方が変わる。考え方が変われば対話力が変わる。対話力が変われば行動が変わる。行動が変われば、こういう立ち上がりになる。

伝道師が意識を変えていくことが重要である。

小田切座長

最後に議論されたことは、何のための地域運営組織かと言う議論に直結する重要な視点であろう。

今回は委員会の意見発表と有識者からのヒアリングを行った後、法人格について伺いたい。

石破大臣

後で議事録をゆっくり拝読させていただきたい。

去年の1月にやねだんに行った。すごい。すごいが、このやねだんの取り組みが近隣の集落に波及しているかという点と全然していない。いろんな人が視察に来るけれども、「あれはこう、豊重さんという人がいたからだ。以上」ということで、いろんな人が視察に来て、うちの事務局からも行っていただけでも、誰もその話をしないのはどういうことであるのか。私も行ったし、政府からも何人か行ったので、市長さんも市議員さんも来られましたが、彼らは一言も発言をしない。なぜなのか。一円も金を出していないからだ、という話で、じゃあどう行政に関わるべきなのだろう、どう議会は関わるべきなのだろう。

我々議院内閣制と違って地方行政というのは大統領制なものですから、むしろ選挙とか、直接選ばれているということで、ものが言いやすいというのがあるだろうが。

後で議事録を拝見したいが、条例とか、そういうものを定めるところと定めないところとある。日本全国ばらばらで良いのか、と言う思いが一応、政府としてはある。

そんな法律ができるとは夢にも思わないが、「地域自主組織基本法」みたいなものを作って、国の責務とか、自治体の責務とか、住民の責務とかを書いたらいったいどうなるのか、という気がしないでもない。

つまり、山浦先生のような方がおられて5割ですから、他はどうなのか、はなはだ自信がなく、結局その5割が残れば良いということなのかもしれない。そこをどう割り切るかという思いが私にはある。

私の集落でも寄りあいをするが、1軒から1人しか出てこないわけで、それもだいたい男の人なわけで。法人というのを作った時に、その構成員とはいったい誰なのか。寄りあいを休みの日にやるけれども、みんなが来るとは限らない。そうすると、意思の反映はどうやって体现されるのか、そこをどう整備したらよいかわからないことがあって、なんにしても自主組織と運営組織というものを作っていかなければダメだ、ということは分かっているが、それは多種多様でいいのか。それとも多種多様で任せておけばそれでよいというものでもないのか。そのあたりを次回先生方のご議論を頂いて形にさせて頂ければと思っている。

できれば夏ぐらいまでに方向性ができるとよい。次回もよろしく願い申し上げます。

3. 閉会

事務局

今回は、4月20日を予定している。本日の会議はここで閉会とさせていただく。