

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
中間報告（案）

平成28年8月

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

目 次

1	中山間地域等における地域の状況	P	1
2	地域運営組織の実態	P	2
	(1) 地域運営組織の定義	P	2
	(2) 地域運営組織の実態	P	3
	(3) 地域運営組織の分類	P	3
3	地域運営組織についての基本的な考え方	P	4
4	地域運営組織が目指す取組等	P	5
5	地域運営組織の取組を推進する上での課題と解決方向	P	8
	(1) 法人化の推進	P	9
	(2) 人材の育成・確保	P	14
	(3) 資金の確保	P	16
	(4) 事業実施のノウハウ等	P	17
	(5) 行政の役割、多様な組織との連携	P	18
6	最終報告に向けた今後の方向	P	20

1 中山間地域等における地域の状況

(1) 地方創生をめぐる現状

我が国は、平成 20 年をピークに人口減少局面に入っており、減少幅は年々拡大している。また、平成 27 年の出生数は晩婚化・晩産化の進行等により 100 万 5656 人と前年に比べて若干の増加となっているが、依然少子高齢化の傾向が進んでいる。¹

同時に、平成 27 年には東京圏へ 11 万 9000 人の転入超過で、4 年連続して増加しており、東京一極集中の傾向が加速化している。²

このため、国においては、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、①「東京一極集中」の是正、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現、③地域の特性に即して地域課題を解決という 3 つの基本的視点から、人口・経済・地域社会の課題に対して取組を進めているところである。

(2) 中山間地域等の状況

中山間地域をはじめとする多くの農山漁村等では、人口減少・高齢化の急速な進展に伴い、商店やガソリンスタンドの撤退など生活サービスが低下するなど負のスパイラルにより、将来的な集落の維持が危ぶまれる一方、地域住民からは集落で暮らし続けたいという強い要望や都市住民における田園回帰志向の高まりも出てきている。

このような地域における住民福祉の向上、雇用の確保のために、過疎対策、山村振興対策など地域格差是正のための政策が講じられてきたところであるが、近年には、産業や生活の基礎的条件の改善による地域整備に加えて、特に地域の個性・資源を活かして自立的発展を目指す方向にある。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、この課題への具体的な対応方策の一つとして、中山間地域等における「小さな拠点」の形成（一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」における地域の生活や仕事を支えるための住民主体の取組体制づくりや利便性の高い地域づくり）の推進を示したところである。

もとより、地域の将来展望は、地域住民が決定すべきものであるが、将来的に暮らし続けることができる持続的な地域づくりに向けた取組にとどまらず、集落生活圏において必要な生活サービスの提供、収入を得るための事業が将来にわたって継続できるようにすることが重要である。

現に中国・四国地方を中心に各地で、地域の暮らしを守るため、地域住

¹ 総務省「平成 27 年国勢調査人口速報集計結果」（平成 28 年 2 月 26 日）

² 総務省「住民基本台帳人口移動報告平成 27 年（2015 年）結果」（平成 28 年 1 月 29 日）

民が主体となって組織を形成し、暮らしを支える様々な活動を行っている取組が出てきており、持続的な地域づくりを行う上で大きな役割を果たしている。

今後、人口減少や高齢化の進展が見込まれる中、地域住民が主体となった「小さな拠点」の形成の取組はますます必要となってくると考えられる。これらの取組はあくまでも地域で自主的・主体的に取り組まれるものであるが、地域の状況を踏まえ、総合戦略においては、平成32年までに達成すべきKPIとして、「小さな拠点」の形成数を1000箇所、地域運営組織の形成数を3000団体を目指すこととしており、国・都道府県・市町村は報告書の取組を参考に、地域住民主体の取組の環境整備を図ることが重要である。

2 地域運営組織の実態

(1) 地域運営組織の定義

地域運営組織については、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」において、「持続可能な地域をつくるため、「地域デザイン」（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」と記載している。

また、総務省では、同様の内容であるが、地域運営組織を「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」と定義し、全国調査を行っている。

このような、地域運営組織を機能から見ると、「地域課題を共有」し、「解決方法を検討」するための「協議機能」と、「地域課題解決に向けた取組を実践」するための「実行機能」を有する組織に位置づけられる。

(2) 地域運営組織の実態（平成 27 年度総務省調査より³⁾

- ・ 地域運営組織の設置数は、494 市町村において 1680 団体となっている。
- ・ 活動範囲は主に「小学校区（旧小学校区）」（概ね昭和の大合併で消滅した旧村エリア）
- ・ 活動内容としては、高齢者交流サービス、声かけ・見守りサービス等の高齢者の暮らしを支える活動が多く、その他に体験交流事業、公的施設の維持管理、特産品の加工・販売等幅広い活動が行われている。
- ・ 主な収入源としては、市町村からの補助金等が最も多くなっており、次いで、構成員からの会費、利用者からの利用料となっているが、活動資金の不足が継続的に活動していく上での主要な課題に挙げられており、財政基盤は脆弱である。

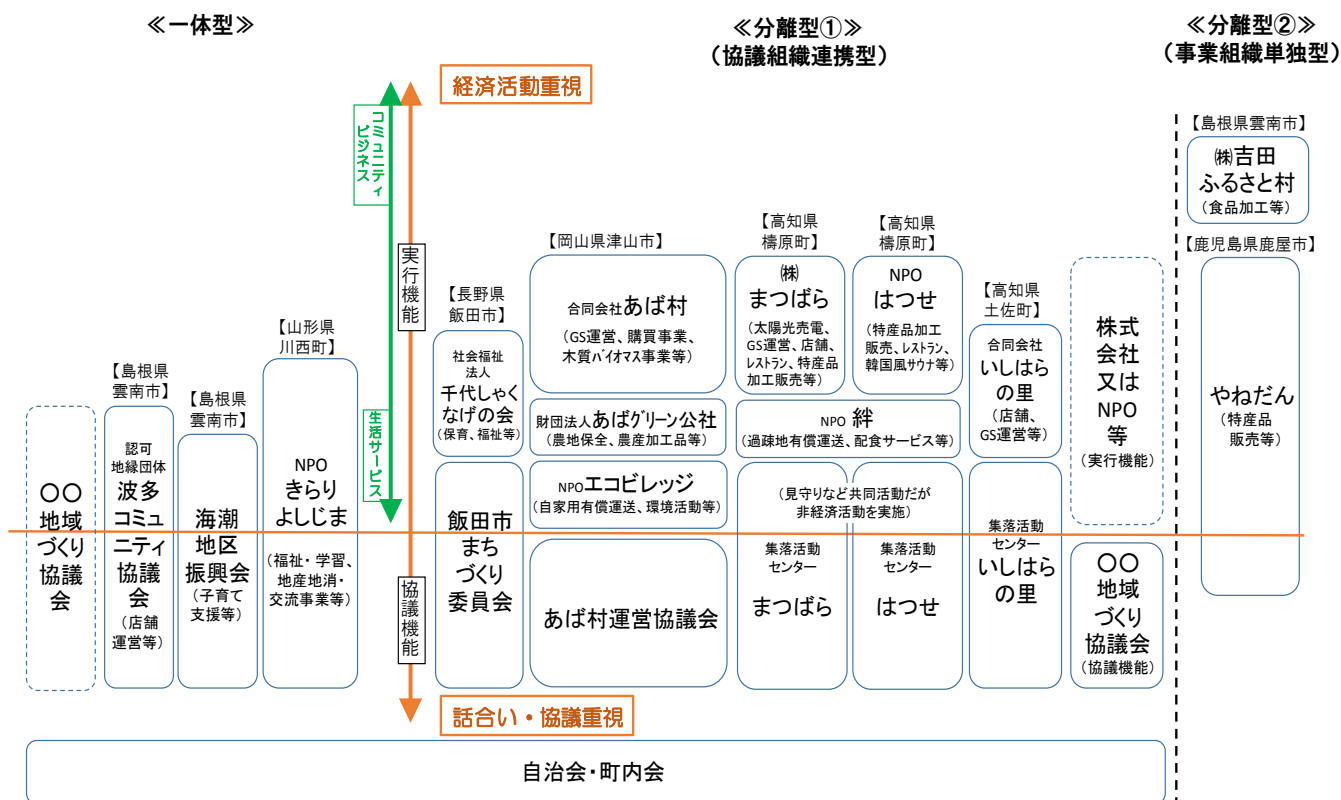
(3) 地域運営組織の分類

地域運営組織は、組織形態も活動も地域ごとに多様なものとなっているが、機能面からみると、地域の将来ビジョンや課題の解決方法を検討する「協議機能」と地域課題解決に向けた取組を実践する「実行機能」の両面を有している。

地域運営組織には、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）と、協議機能と実行機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織となっているもの（分離型）がある。一体型であれば地域住民の意思を事業に反映しやすいが、事業のリスクを地域全体に及ぼすおそれがあり、分離型であれば、事業に適した組織形態をとれる一方、地域全体の最適性より事業を優先させるおそれがあるなど、それぞれメリットとデメリットがある。協議機能と実行機能、一体型と分離型の軸により、地域運営組織を整理した場合、下記のように分類できる。

地域運営組織は自治会や町内会を母体とすることが多く、設立当初には協議機能を主とした一体型が多いと考えられるが、事業が進展した場合は機動的な意思決定や事業リスクを切り離す等の観点から分離型を選ぶことも多い。

³⁾ 総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」（平成 28 年 3 月）



3 地域運営組織についての基本的な考え方

中山間地域をはじめとした人口減少や高齢化が進行する地域においてこれからも暮らしていくためには、民間事業者が提供する市場サービスの減少、市町村等による行政サービスや地域コミュニティによる共助機能の低下等によって生じた生活サービスの隙間を埋めるとともに、その地域において生活できるための収入・仕事の道を開くために、地域住民自らが主体となり、自らの暮らしを支えるための幅広く分野を横断した取組を行うこと、また、そのための体制構築が必要となっている。

このような地域の状況や先駆的な各地の取組を踏まえて、地域運営組織についての基本的な考えを以下のように整理した。

- ・ 地域運営組織は、参加者の自主的・自発的な考えや行動に基づくものであり、組織形態も活動に応じ自ら決定することが基本である。現状では、高齢者の支援や見守りサービスなどの活動が多いため組織形態も任意団体が主であるが、経済活動を持続的に実施していくためには、法人格を取得する必要性が高まることに留意すべきである。

- ・ 地域運営組織は多様であるが、その基本的要素は、①行政上の組織ではなく、法的には私的組織に属すること、②経済活動を含む地域の共同事業を行うこと、③一定の区域を基盤とした組織であることと整理することができる。
- ・ 地域におけるサービス供給の主体には、社会学的に見た場合、公的セクター、共的セクター、市場セクターがある。地域運営組織はこのうち共的組織に位置づけられるが、公的セクターと連携し、また、市場セクターとしてのサービスまで活動範囲を広げる存在である。
- ・ 地域運営組織の設立を進めるためには、①地域住民の当事者意識の醸成、②自治体等のサポート、③組織の設立を促す要素（財源・制度・人材）等の条件整備を行政が積極的に進めることが必要である。ただし、地域運営組織の取組の必要性が認識され広がるには、かなりの期間を要することから着実な普及活動を継続する必要があることに留意すべきである。

また、2（3）に記載したように地域運営組織は一体型と分離型に分けられるが、一体型・分離型のメリットやデメリットを踏まえ適した組織を選択し、かつ持続的な組織となるよう各々の法人格の受け皿を整備することが必要である。

その際、一体型においては、事業のリスクが地域全体に及ばないようリスク管理等に留意すること、分離型においては、担当する事業の進展のみを考えるのではなく、設立の趣旨を踏まえ、地域全体の利益に資するものとなるよう留意することが必要である。

4 地域運営組織が目指す取組等

（1）「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）に向けた取組

1（2）に記載したように、中山間地域等においては人口減少・高齢化の進行や生活サービスの低下等厳しい状況の下、一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持するため、地域住民が主体となり、地域運営組織を形成し、共同活動を行うなどの取組を進めているところである。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」において、この取組は、次の4段階に応じて進めるよう求めている。

① 地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成

持続可能な地域づくりを行う場合に最も必要なことは、地域住民が地域づくりを行政などに任せることなく、自らが担う意思（当事者意識）をもつことであり、次に当事者意識に基づき、自らの地域をどうしていきたいかという将来ビジョンを具体化した地域デザイン（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）の策定を行うことが必要である。

そのためには、地域住民が主体となって、地域の課題や魅力を見つけ、今後の地域の在り方について学び、考えていくワークショップの開催が有効であり、市町村や外部専門人材の支援や公民館活動等を活用した取組を進めていくべきである。

② 地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立

①の「地域デザイン」を実現し、持続可能な地域を作っていくためには、「地域デザイン」に基づく取組を実行するための取組体制の構築が必要であり、そのため、地域住民が主体となりつつ、地域住民や行政、地元の各種団体が役割を分担し、地域の課題解決に向けた事業等の取組を持続的に行うための組織（地域運営組織）を形成し、地域づくりの主体となって活動することが必要である。

③ 地域で暮らしていける生活サービスの維持・確保

地域で暮らしていくためには、商店やガソリンスタンド、地域交通等日常生活に必要な生活サービスを持続的に確保することが重要である。そのため、基幹集落に生活サービス等を集約・確保し、周辺集落との間を交通ネットワークで結ぶ「小さな拠点」の形成等の取組により、効率的かつ持続的な生活サービスの提供を図ることが必要であり、このようなハード面の取組が地域運営組織の活動というソフト面の取組と一体となって持続的な地域づくりを可能とすることができる。

④ 地域における仕事・収入の確保

中山間地域等において暮らしていくためには、生活サービスの供給とあわせて、地域で仕事をつくり、収入を得ることが必要である。そのため、地域の特性を活かした農林水産物の生産や6次産業化による高付加価値化の推進、地域の観光資源や「道の駅」等を活用した都市との交流の振興、地域資源を活用した再生可能エネルギーの導入等コミュニティ

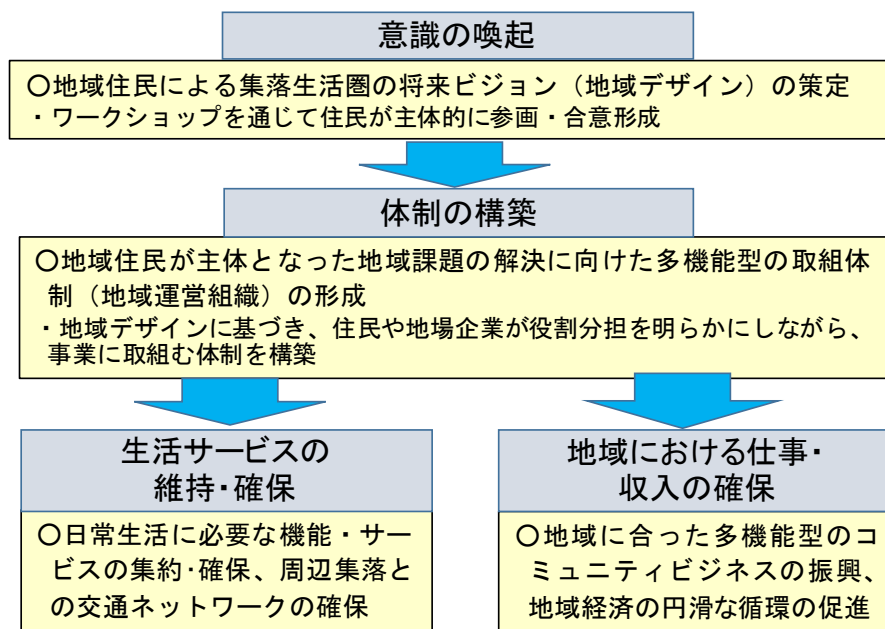
ビジネスを積み上げ、地域経済の円滑な循環を促すことが必要である。

その際、これらのビジネスの市場規模が小さいことから、規模の拡大を目指すよりも小さくとも地域の実情にあった自立的な多分野の事業を組み合わせた多機能型の組織や合わせ技による価値創造を目指すことが適切である。

また、食料や燃料の地産地消による購買力の内部循環とともに、都市住民への地産外商を進めることにより、外部から収入を得る道を広げることが重要である。

今後、中山間地域等で暮らしていくためには、この4つのステップの取組を進めることにより、地域住民が地域の将来に希望を見出すとともに、外部の人達を地域の魅力で引きつけ、持続的な地域づくりの実現を図ることが必要であるが、そのためにはその原動力である地域運営組織の形成・活動が不可欠である。

将来も地域で暮らせる環境づくりを進めるうえで、全国の必要な地域で地域運営組織の量的拡大・質的向上を図っていくことが重要である。



(2) 地域運営組織に対する支援

(1)に記載した地域運営組織の取組に対しては、国において内閣府をはじめ、関係省から様々な支援が行われており、その主なものとしては、次の事業がある。

①組織や取組の立上げ等に係る財政支援として、地方創生推進交付金、地方財政措置、過疎対策事業債、過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業等が設けられている。

②取組に対する人材支援として、地域での話し合いや活動をサポートする人材として地域おこし協力隊や集落支援員制度の活用、ワークショップや事業のアドバイスのためには、外部専門家招へい事業や地域活性化伝道師、地域再生マネージャー事業等の活用が可能なほか、人材育成のため、全国地域づくり人財塾等の研修が行われている。

③日常生活に必要な機能・サービスの集約・確保や地域資源を活用したコミュニティビジネスの振興のため、「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業や農山漁村振興交付金等が活用できるほかに、介護・福祉分野では、生活支援コーディネーターの配置や協議体の設置等の生活支援サービスの基盤整備を行うことができる。

④各地域の優良事例や先進的な取組等を掲載したガイドブックの作成や全国フォーラムの開催等により全国的な情報発信を行っている。

都道府県・市町村や地域運営組織においては、自らの取組に応じ、これらの支援措置の適切な活用を図ることが重要である。

※参考資料1 地域運営組織に対する支援措置

5 地域運営組織の取組を推進する上での課題と解決方向

4に記載したとおり、地域での取組には地域住民の当事者意識の醸成が不可欠であるが、その後の取組を持続的に行っていくためには地域住民を主体とした組織（地域運営組織）の設立が重要であり、持続的な地域づくりのためには、地域運営組織の量的拡大・質的向上を進めていく必要がある。

このため、地域運営組織の取組を進めるための課題や解決方向をこれまでの会議で議論してきたところであり、これらの議論を踏まえ、課題として以下の5つを掲げ整理した。

- ・ 地域のニーズを踏まえて、地域運営組織が地域住民による共同活動の中でも特に経済活動を進めていくに当たっては、組織自らが権利能力を持ち、取組の主体となる必要性が高くなることから、地域運営組織の法人化が有効であるが、どのような法人類型が考えられるか。
- ・ 人口、特に若者が減少し、高齢者が増加する地域において、いかに組織や取組を担う人材を育成・確保していくのか。
- ・ 人口が減少し、大きな産業もない地域での組織の運営や活動に要する資金をどのように確保していくのか。
- ・ 民間企業の撤退に伴う生活サービスの提供やコミュニティビジネスの創業等、地域運営組織が事業を実施するに当たり、多くの場合、事業に必要なノウハウや知識等に欠けていることから、これらをどのように取得するのか。
- ・ 持続的な地域づくりには、地域運営組織の主体的な取組が不可欠だが、一方、行政の支援や連携、地域内外の多様な組織との連携が必要であることから、行政等からの支援や連携はいかにあるべきか。

(1) 法人化の推進

地域運営組織が、地域のニーズに応え、経済活動を含む地域の共同事業を始め、事業を発展させようとするれば、様々な契約関係が発生すること、また、公共施設の指定管理⁴等行政からの委託事業等を受託することがあること、資金の確保のため外部の支援者からの寄附金や行政からの交付金の受け入れを進めること等から、法人格を取得する必要性が生じる。

具体的には、法人格がなければ事業の失敗や事故等について代表者の個人責任が問われる可能性があり、契約の主体となる代表者に大きなリスクを負わせることから、法人化することにより、団体名義の契約や登記が行えるようになり、法人が責任を持つことになること、社会的信用が高まり、委託事業等の受託や寄附が受けられやすくなることが挙げられる。

そのため、経済活動等活動の深化を目指す地域運営組織にあっては、多様な事業展開に対応した法人格の取得が必要と考えられる。

⁴ 公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。（地方自治法第244条の2第3項）

(多様な法人類型)

地域運営組織の活動は多様であり、これまで取得されている法人格についても特定非営利活動法人（NPO法人⁵）をはじめ、認可地縁団体⁶、一般社団法人、株式会社、合同会社など多様な法人制度が活用されている。

一方、地域運営組織の性質や活動実態から、現行法人制度の改善を求める声も上がっていることから、地域運営組織に適した法人格について検討を行ったところである。

検討に当たっては、地域運営組織が地域住民が主体となり、持続的な地域づくりを目的とすることやその基本的要素を踏まえることが必要であり、これらの観点から、

- ・ 現行法人制度（認定NPO法人等）の有効活用
- ・ ①地域住民主体型のNPO法人（活動区域及び社員資格について地域の実質的な限定も可能なNPO法人）
②社会的利益追求を目的とした営利法人
③地縁型組織（地域運営組織のうち、地縁組織に近い性格を持つもの）
といった多様な法人類型の整備

を検討する必要があるとの議論があったところであり、以下にこれらの法人制度の具体的な論点を整理する。

(認定NPO法人)

地域運営組織の継続的な活動に当たっては、運営経費や活動費等の資金の確保が重要であり、そのためには、外部の支援者からの寄附や自らの事業収益等が有力な手法であるが、寄附金の拡大や事業収益の有効利用のためには、認定NPO法人に付与されている税制優遇措置（寄附金控除⁷やみなし寄附金⁸等）の活用が重要となる。

認定NPO法人の場合、①寄附金の額や寄附者の数が一定以上あることや都道府県・市町村から条例で個別指定を受ける等、広く市民からの支援を受けているかどうかを判断する基準であるパブリックサポートテスト（PS

⁵ 特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した法人。

⁶ 一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（地方自治法第260条の2第1項）であり、法人格を有し、土地、集会施設等の不動産を団体名義で登記することや地域的な共同活動に資する資産を保有すること等ができる。

⁷ 寄附金控除として、例えば、個人が認定NPO法人に寄附をすると、所得税の計算において、寄附金控除（所得控除）又は税額控除のいずれかを選択して確定申告を行うことにより、所得税が軽減される。

⁸ みなし寄附金とは、認定NPO法人自身が、その収益事業に属する資産のうちからその収益事業以外の事業で特定非営利活動に係る事業に該当するものために支出した金額がその収益事業に係る寄附金の額とみなされ（みなし寄附金）、みなし寄附金について所得金額の50%又は200万円のいずれか多い額までが損金算入でき、法人税負担が軽減される。

T)⁹をクリアしていること、②会員等のみを対象とした物品の販売やサービスの提供等共益的な活動がメインではないこと、③組織運営等が適正であること等¹⁰の8つの認定基準を満たすことにより所轄庁（都道府県・政令指定都市）の認定を受け、個人の寄附金控除（所得税・個人住民税）、法人の寄附金特別損金算入、相続財産寄附の非課税、みなし寄附金のメリットを受けることができる¹¹。

この認定基準のうち特に、P S Tについては一定の寄附を獲得することなどの要件を満たす必要があるが、現行制度においても地域における公益性の観点から、地方自治体による条例指定を受けることにより、このP S Tを満たすことも可能であるから、これを地域の実情に応じて積極的に活用すべきである¹²。そのほかの要件は適正な事業活動や組織運営を行えば通常クリアできるものであり、地域運営組織の活動の進捗により、これらの基準を満たし、認定N P O法人に付与される制度を効果的に活用することにより、さらに活動を促進していくことが求められる。

（地域住民主体型のN P O法人）

地域運営組織をN P O法人とすることに関する特定非営利活動促進法（N P O法）の解釈について、N P O法第2条第2項第1号イにおいて、「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと」と規定されており、市町村内の一定の区域の地域住民が主体となって活動することを念頭に置く地域運営組織がN P O法人化する際に社員の資格に地域的な限定を加えることが、この「不当な条件」に該当するかという点については、これまで内閣府N P Oホームページ等において示していたところ、今回さらに明確化するために、内閣府政策統括官（経済社会システム担当）付参事官（共助社会づくり推進担当）より、5月30日付で「地域運営組織の法人格として特定非営利活動法人を活用することについて」が所轄庁（都道府県・指定都市）へ発出されたところである。

同通知では、N P O法人について、社員資格を市町村よりも狭い地域（旧

⁹ PSTの要件としては、①経常収入額のうち、寄附金収入の占める割合が20%以上あること、②3,000円以上の寄附者が年平均100人以上いること、③事務所のある都道府県又は市町村の条例により個別に指定を受けていることの内いずれかが要件となる。

¹⁰ PST要件以外に、○事業活動において、共益的な活動の占める割合が、50%未満であること、○運営組織及び経理が適正であること、○事業活動の内容が適正であること、○情報公開を適切に行っていること、○事業報告書等を所轄庁に提出していること、○法令違反、不正の行為、公益に反する事実がないこと、○設立の日から1年を超える期間が経過していることの認定基準が設けられている。

¹¹ 他方、設立後まもないN P O法人のスタートアップ支援として、設立後5年以内のN P O法人が、P S T要件を除く7つの認定基準を満たす場合には、1回に限り、仮認定となることができ、税制優遇（有効期間は3年間）を受けることができる。これにより認定の取得に向けて取り組むことができると考えられる。

¹² この点については、内閣府から所轄庁に対し、個別条例の積極的活用を促すため、平成28年3月3日付で「地方税法の規定に基づく条例個別指定制度の検討について」が発出されている。

町村の地域や小学校区等)の住民に実質的に限定することは、事業内容等との関連から見て合理的なものであれば、一般論として許容されるとの法解釈をさらに明確化するとともに、実際にもNPO法人認証事務を行う所轄庁においては柔軟な運用により認証を行っている旨を示しているところである。

これまであった地域運営組織をNPO法人化することへの懸念を払拭し、地域住民主体型のNPO法人の積極的な活用が各地で図られるよう、市町村や地域運営組織への周知を行うなどの取組が必要である。

(社会的利益追求を目的とした営利法人)

小売店・ガソリンスタンド・地域交通等地域に必要なサービスが継続的に提供されなくなるおそれが高まる中、これらのサービスの提供に取り組む事業主体のあり方の検討が「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会」(経済産業省)において行われ、検討結果として経済性及び社会性を追求する主体の制度設計案がまとめられた。そこでは、①原則的に株式会社の特徴を取り入れた設計とすること、②社会的利益追求の担保の仕組みの必要性の提示、③必要に応じた構成員への財産分配の制限を検討する旨等が挙げられ、経済産業省においてこれらに基づく制度の検討が行われているところである。

地域における経済活動を行う地域運営組織においても、社会的利益追求を目的とした営利法人は重要な一つのあり方であり、このような制度の早期実現が求められる。

(地縁型組織の法人格)

- ・ これまで地域内における自治・共助活動や地域活動は、地縁組織¹³である自治会・町内会が中心となって行われてきたが、人口減少・高齢化や市町村合併の進展等の状況の変化に伴い、活動地域を広域化し、活動内容も町内会活動にとどまらず、生活サービスの提供やコミュニティビジネスといった経済活動等まで深めた組織(地域運営組織)が各地に現れてきており、総務省調査では1680にのぼる。これらの組織は、自治会・町内会やその連合組織を母体とし、設立目的を自治会・町内会の活動を補完するものとするなど地縁組織に近い性格を持つものも多いが、現状ではその大部分は、法人格を持たない任意組織である。

¹³ 市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された組織で、自治会や町内会、老人クラブ(老人会)、子ども会、婦人会など。

- また、地域住民が主体となる組織の活動に積極的に取り組んでいる地方自治体等の集まりである小規模多機能自治推進ネットワーク会議¹⁴からは、地縁型の住民組織を制度的に位置づけるための法制度の創設に関する提言書が出されている。
- このような状況にかんがみ、地域運営組織のうち地縁組織に近い性格を持つもので、現行の法人制度には該当しないもの（地縁型組織）について、経済活動等を行うのに適した法人格のあり方について検討した。
- 地縁型組織の基本要素としては、①地縁性（一定の区域であること、相当数の住民により構成されること等）があること、②活動の目的が当該区域の課題解決にあることが挙げられる。地縁型組織の検討に当たっては、地縁型組織としての基本的要素（目的・対象区域、構成員等）を確認するための仕組みの必要性について検討が必要である。
- また、地縁型組織が経済活動を含む地域の共同事業を行うものである場合には、当該組織のガバナンスは、事業の実施を前提とすることが必要であり、ガバナンスのあり方（意思決定の方法、事業計画や財務情報等の作成・公表等）の検討が必要である。
- なお、地縁型組織について、その区域の住民であれば入会の意思表示をするまでもなく会員となるべきという要望があるが、地域運営組織は地方公共団体ではないことから法的に困難であり、また地域づくりの取組の上で重要な当事者意識の醸成という観点からも自ら加入の意思表示を行うことは必要である。
- 地縁型組織の法人制度として、認可地縁団体の制度をベースとして、その見直しにより検討すべきではないかという意見と、認可地縁団体制度は自治会等が不動産等を適切に保有することができるよう法人格を付与する制度であるため、別の制度として検討すべきではないかという意見がある。
- 地縁型組織の検討に当たっては、地域住民主体型のNPO法人や認可地縁団体、その他地域において活用されている法人制度を参考とし、地域

¹⁴ 概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住み、又は活動する個人、団体等により構成された地域共同体が、地域の実情や課題に応じて、住民の福祉を増進する取り組みである「小規模多機能自治」を推進する自治体などによるネットワーク。代表は島根県雲南市長。平成28年6月24日現在で217自治体等が加盟。

運営組織の活動を阻害することのないよう、使いやすく、機能的な組織となるよう留意しつつ、上記の論点を含め、様々な角度から検討する必要がある。

(法人制度の理解の促進)

地域運営組織の法人化に当たっては、寄附金を集めたり補助金の受け皿となり公益的な事業を行う場合は非営利法人が適していることや、地域住民から出資を得てビジネス的に展開する場合は営利法人が適していることなど、多様な法人制度のそれぞれの特性を理解し、自らの法人の目的・活動内容に適したものを選ぶことができるようにするため、ガイドブック等により法人制度の理解の促進を図ることが重要である。

(2) 人材の育成・確保

地域運営組織が継続的に活動していく上での課題としては、「活動の担い手による人材の不足」(76%)、「リーダーとなる人材の不足」(56%)、「事務局運営を担う人材の不足」(50%)<平成27年度総務省調査>となっており、人材の育成・確保が大きな課題となっている。

(立ち上げ段階)

- ・ 地域運営組織の立ち上げに当たっては、地域住民を主体としたワークショップの開催等を積極的に推進し、住民の当事者意識を醸成することにより、自主的に地域運営組織のリーダーや担い手などの役割を分担するとともに、学びの場を設け、必要な知識の修得等を進めることが必要である。そのためには、ワークショップの効用の発信や公民館との連携、ファシリテーター・中間支援組織等外部の専門人材の活用、都道府県や市町村の支援等が求められる。
- ・ 立ち上げ後、持続的に地域運営組織の取組を進めるため、長期的な人材育成が必要なことから、公民館活動や地域運営組織における研修等を通じ、地域内における人材育成の仕組みを作っていくほか、移住者や若者・女性の積極的な登用等により新たな人材を発掘するなど多世代で世代交代ができる「人材群」(複数型リーダー)の形成を図ることが望ましい。
- ・ 地域住民によるビジョンを事業につなげ、具体化していくためには地域運営組織の事務局が的確に機能していることが重要であり、事務局の体

制構築（地域マネージャーの配置等）が求められる。そのため、行政の支援等を得て事務局に人材を配置するとともに、将来的には安定的な就労環境の条件づくりに努めていくことが必要である。

- ・ 地域住民の当事者意識の醸成、人材育成、組織運営のノウハウの取得等については、当該地域や市町村単位でこれらを十分に行うことは困難な面があり、都道府県や中間支援組織による支援が求められる。例えば、高知県では、個々の自治体の施策（アプリ）を活かす仕組み（OS）づくりを県の役割とし、集落活動センターの支援のため、県職員を地域に駐在し地域づくり活動への取組支援を行うことや、集落活動センター連絡協議会を設置し、地域の人材育成や外部人材との出会いの場づくり、情報発信を県が主導的に行っており、このような都道府県がイニシアティブをもって取組を推進する取組は有効であると認められる。また、人材育成や相談窓口の一元化等推進のための取組を広域的・効率的に行うため、都道府県・市町村・中間支援組織が連携してプラットフォームを形成するなどの取組も効率的と考えられるところである。
- ・ また、特に取組の初期段階では、当事者意識の醸成、人材育成・組織運営等様々な分野でのノウハウを有していないことから、ファシリテーターやアドバイザー等外部専門家を適切に活用することが効果的であり、地域のニーズに応じた外部専門人材の紹介制度の拡充が必要である。

（事業段階）

- ・ 地域運営組織が事業を実施するに当たっては、分野を横断した経営に必要な経理・マーケティング・マネジメント等の知識・ノウハウが不可欠であり、事業に先立ち、これらのノウハウ等を持つ人材の活用や取得を進める必要がある。
- ・ 地域運営組織による事業のうち、特に地域にUIターン者等を呼び込む事業や、地域資源を活用した都市との交流、特産品づくりや農家レストランなどの6次産業化等外部との関わりが大きいコミュニティビジネスについては、地域外の視点が求められるところであり、事業アドバイザー等外部専門家や地域おこし協力隊の積極的な活用を図っていくべきである。

- ・ 現在の地域運営組織の活動の多くは高齢者への福祉活動であるが、これらの活動については、生活支援・介護福祉サービスの一環として設けられた生活コーディネーターとの連携・活用を積極的に図ることにより、関係者のネットワークの構築や地域の生活支援の一層の充実を進めることが重要である。
- ・ 地域運営組織がレベルアップしていくには、お互いの取組を学び合う磨き合いが重要であり、市町村・都道府県・地方ブロック・国等で様々な磨き合いの場を設け、切磋琢磨していくことが望ましい。

(3) 資金の確保

法人組織となった地域運営組織が継続的に活動していく上での課題としては「活動資金の不足」(71%)<平成27年度総務省調査>が最も多く、本格的な地域での共同活動を行うに当たっての大きな課題となっている。

(立ち上げ段階)

- ・ 地域での活動に当たっては、ある程度まとまった資金があれば活動を始めやすいことから、地域運営組織の設立時には補助や出資、融資等により、一定の資金を準備することに留意すべきである。行政においても地域運営組織の多様な活動にふさわしい用途の自由度が高い包括的な交付金の交付や指定管理等により資金が準備できるよう適切な支援を講じることが必要である。
- ・ 地域運営組織の運営や活動に必要な資金の確保に当たっては、行政からの交付金や補助金、指定管理や委託事業の受託、構成員からの会費、外部支援者からの寄附、自らの事業収益等多様で安定的な収入源の確保を図ることが重要である。
- ・ 特に、地域住民の生活サービスを維持するための活動(商店・ガソリンスタンド、地域交通等)に関しては、厳しい経営状況であることが多いため、低コストの運営を図るとともに、地域住民への利用の奨励、利用者からの適切な料金の徴収、行政や外部支援者からの支援等により運営資金を確保し、持続的な活動につなげていくことが必要である。

(事業段階)

- ・ 住民の様々なニーズに応じていくために、生活・福祉サービスやコミュニティビジネス等多様な事業が求められるが、採算の取れる事業、経営的には厳しいが住民の生活に必要な事業等いくつかの事業を組み合わせることにより、事務コストの低減、事業の合わせ技等により事業が維持できるよう工夫を行う必要がある。
- ・ 今後とも人口減少や高齢化が進捗することを考えた場合、地域経済を維持していくためには、地域の生産物を地域で消費していく地産地消に加え、中山間地域に豊富にある木質バイオマス資源や太陽光発電等再生エネルギーの活用、都市住民に販売していく地産外商にも積極的に取り組んでいくことが重要である。

(4) 事業実施のノウハウ等

地域住民が主体となって地域運営組織を運営し、事業を実施するに当たっては、多くの場合、組織運営や事業に必要な知識やノウハウ等を有していないことから、これらのノウハウ等を得ることやそのための環境整備を進めることが不可欠である。

- ・ 特に、小規模な地域においては、分野を横断して柔軟に複数の業務を組み合わせて新たな持続性や収益性を確保する事業展開の仕組み、手法が重要であり、広範なノウハウ共有のための連携体制が求められる。
- ・ 持続的な組織の運営や事業の実施のためには、会計・税務・労務等について適正に業務を処理することが必要であることから、地域運営組織が適切に知識を得られるよう、国・都道府県・市町村は、中間支援組織や専門家によるサポートや研修、わかりやすいガイドブック等によるノウハウの普及等に努めることが求められる。
- ・ 地域住民のニーズに応じ、事業を検討するに当たっては、地域での生活課題や実情を十分調査し、解決に向けた持続可能なプロジェクトを立案・具体化するとともに、同様の事業を既に実施し、ノウハウを有する組織があればその進出を促すことや、事業提携を図ることにより、これまで培われたノウハウを活用することが望ましい。また、単独の地域では需要量が不足する場合など隣接する地域との共同事業等広域的な取組

も検討する必要がある。そのために、行政等は必要な情報提供や仲介に努めるべきである。

- ・ 上記のように事業の実施に当たっては、ノウハウの取得、事業計画を練り、採算性・継続性等の見通しを立てる等事前に十分な準備を進めるとともに、事業実施後には、実績と計画の齟齬の分析やそれを踏まえた計画の修正、適切な対策を講じることが必要である。
- ・ 今後の地域の状況や、市町村と地域運営組織との役割分担等を踏まえて、国や都道府県においては、地域運営組織の活動範囲の拡大に対応した補助事業のあり方（施設整備の実施主体への拡大等）を検討することが必要である。

（５）行政の役割、多様な組織との連携

人口減少や高齢化が進み、活力が減少する地域において、持続的な地域づくりを進めるには、地域によっては漫然と地域住民の自発的な取組を待つのではなく、地方自治体等からの積極的な支援や連携が不可欠であることから、行政の役割の明確化や、地域住民の取組を進めるための環境整備を行うことが課題となっている。

（行政の役割）

- ・ 持続的な地域づくりに向けた、地域住民の当事者意識の醸成や地域運営組織の立上げ、事業の実施等の取組（４つのステップ）を進めるに当たり、国、都道府県、市町村が役割を分担し、相互に補完しながら「まち・ひと・しごと総合戦略（2015 改訂版）」等に基づき、地域住民の取組を推進していくことが必要である。
- ・ 地域住民の当事者意識に基づき、地域運営組織が主体的、自主的に地域に適した取り組みを担っていくことが重要であるが、そのためには行政からの適切な支援が必要である。まず、最も地域に身近な行政機関である市町村においては、地域運営組織を行政の下請けにとらえるのではなく、ともに地域づくりに取り組んでいくパートナーとして位置づけ、地域運営組織の取組を人材面・資金面など多面的かつ密接に連携して支援を行っていくことが求められる。また、都道府県は広域的な観点から市町村や地域運営組織の取組をサポートするため、支援体制の構築や情報提

供・相談窓口の一元化などに取り組むことが重要である。国は4（2）に記載したように各般の支援措置を講じているところであるが、利用者視点の下、それぞれの地域の特性に応じて分野を横断した柔軟な事業展開を可能とすることなど利用者の視点に立った、使いやすい仕組みへの改善や支援措置の拡充を図ることが重要である。

- ・ 地域運営組織の立上げについては、市町村が先導し圏内全域に体系的に立ち上げを図る場合と、地域の熟度に応じて組織の立ち上げを図る場合があるが、市町村はいずれの方針をとる場合であっても、圏内の状況を踏まえ、市町村としての取組方針を示すことにより、地域住民の意識変革や取組促進を図っていくことが求められる。
- ・ 地域住民による取組が円滑に進むためには、先進事例に学ぶことや他の地域の取組との磨き合いの場を設けることが重要であり、優良な地域運営組織や先進的な活動事例の情報提供、各地の地域運営組織の情報交換の場を設ける等により、地域運営組織の設立や活動の深化を全国的に進める必要がある。

（地域における多様な組織との連携）

- ・ 持続的な地域をつくっていくに当たっては、特に人口減少等厳しい状況にある地域においては、地方自治体や地域住民のみならず、地域の内外を問わず、多様な組織¹⁵と連携・協働することにより、適切かつ効果的に取組みを進めることが可能となる。その場合、各組織との調整コストをあまり要することのないよう、事業の進捗状況や連携先の事業と相乗効果等を踏まえ、適切な連携や協働のあり方を検討することが望ましい。

¹⁵ 中山間地域等に比較的多く存在する組織としては、農業協同組合や郵便局が挙げられる。

農協の場合、助け合いの理念の下、農業者の協同組織として地域の農業者と力を合わせて農産物の有利販売などを通じて農業者の所得向上を図る役割を担っている。多くの中山間地域の主要産業は一次産業であり、農協は地域の農産物の生産・加工・販売等を進め、農業者をはじめとする地域住民の仕事づくりや所得形成に大きな役割を果たすとともに、地域によっては地域住民のニーズに応じた地域のインフラとしての側面も持っている。その際には、仕事づくり・生活サービス提供のいずれの面でも地域運営組織との協力・連携が重要である。

郵便局においては、郵政民営化法に基づき郵便、金融、保険のユニバーサルサービスの提供や郵便局ネットワークの維持が義務付けられていることから、地域運営組織と協力し、これらのサービスを行こうに活用し、生活サービスやコミュニティビジネスを進めていくことが考えられる。

6 最終報告に向けた今後の検討

中山間地域等をはじめとして我が国全体として人口減少・高齢化が進行し、生活サービスも低下する一方、住民からは生まれ育った地域で暮らし続けたいという強い思いがある。また、田園回帰の動きが若年層を中心に出てきており、農山漁村や中山間地域等の見直しの気運が高まっており、これらの地域づくりを進めるチャンスでもある。

このような状況の中、地域を守り、暮らし続けるために地域の課題解決に向けて、地域住民自身が当事者意識をもって地域運営組織をつくり、活動を行うということが各地に現れており、地域の中でこれからますます重要な意義をもつ取組になると考えている。そのため、有識者会議においては、地域運営組織をいかに全国への設立を普及し（量的拡大）、活動内容を深めていくか（質的向上）を大きな課題としてとらえ、各地の先駆的な取組や研究をヒアリングし、このような量的拡大・質的向上を図るに当たっての課題や解決方向を中間的にとりまとめたものである。

今後、本報告書の方向に沿い、国においては関係各省が連携して施策を進めるとともに必要な予算措置の充実を図り、都道府県・市町村においては国や地方自治体間で協働して地域運営組織の育成・取組促進に努めることが重要である。

本中間報告を踏まえ、今後、地域運営組織の法人化の推進、人材の育成・確保、資金の確保、事業実施のノウハウ等を中心に、最終報告に向けて更に検討を重ねることとする。

地域運営組織に対する支援措置

事業名	担当	概要
地方創生推進交付金	内閣府	官民協働・地域間連携等の観点から先駆的な取組、既存事業の隘路を発見し打開する取組（政策間連携）、先駆的・優良事例の横展開を支援するもの。地方の先駆的な取組を支援。
地方財政措置	総務省	高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりとして、地域運営組織の持続的な運営に必要な費用を地方財政計画に計上。
過疎対策事業債	総務省	過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）による過疎地域の市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債であり、地域医療の確保、住民に身近な生活交通の確保、集落の維持及び活性化などの住民の安全・安心な暮らしの確保を図るためのソフト事業にも活用可能。
過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	総務省	過疎地域等の集落を対象に、継続的な集落の維持活性化のため、基幹集落を中心として複数の集落で構成される「集落ネットワーク圏」を形成し、生活の営み（日常生活支援機能）を確保するとともに、生産の営み（地域産業）を振興する取組を支援する。
「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業	国土交通省	人口減少・高齢化が進む中山間地域等において、基幹集落に複数の生活サービスや地域活動の場を集めた「小さな拠点」を核とし、周辺集落とのアクセス手段を確保した「ふるさと集落生活圏」の形成を推進し、集落の再生・活性化を図るため、「小さな拠点」の形成に資する事業に対して支援する。
農山漁村振興交付金	農林水産省	都市と農村との共生・対流等を推進する取組や地域資源を活用した雇用等の増大に向けた取組及び農山漁村における定住を図るための取組等を総合的に支援する。交付額、交付率等は事業により異なる（定額、1/2以内など）。
地域活性化伝道師	内閣府	地域活性化に向け意欲的な取組を行おうとする地域に対して、地域興しのスペシャリスト（地域活性化伝道師）を紹介し指導・助言などを行う。
地域おこし協力隊	総務省	都市部の若者等が過疎地域等に移住して、一定期間（概ね1年以上3年以下）、地場産品の開発や農林水産業への従事等の地域協力活動を行い、その地域への定住・定着を図る取組に対して、特別交付税措置を講じる。
集落支援員	総務省	集落の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、市町村職員と連携し、集落の巡回、状況把握等に従事する取組に対して特別交付税措置を講じる。

事業名	担当	概要
外部専門家招へい事業	総務省	地域独自の魅力や価値の向上に取り組むことで、地域力を高めようとする市町村が、地域活性化の取組に関する知見やノウハウを有する外部専門家を招へいし、指導・助言を受けながら取組を行う場合の外部専門家に関する情報提供及び招へいに必要な経費について特別交付税措置を講じる。
全国地域づくり人財塾	総務省	地域活性化においては、様々な知識・経験を持った人がそれぞれの知識・経験とアイデアを活かしながら活動に取り組み、地域で様々な活動が展開されることが求められているため、そのような状況を生み出すために必要となる、地域づくり活動を自らの手で企画し実践できる人材＝「地域づくり人」を育成するための講座や塾を開催。
生活支援コーディネーター	厚生労働省	生活支援・介護予防サービスの充実に向けて、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘等の地域資源の開発やそのネットワーク化を行う。
地域再生マネージャー事業	(一財)地域総合整備財団	市区町村が地域再生に取り組もうとする際の課題への対応について、その課題解決に必要な知識、ノウハウ等を有する地域再生マネージャー等の外部の専門的人材を活用できるよう必要な経費の一部を支援する。

情報提供	担当	概要
住み慣れた地域で暮らし続けるために～地域生活を支える「小さな拠点」づくりの手引き～(平成28年3月)	内閣官房 内閣府	地域の困りごととその対応について、具体的な事例を数多く紹介した「小さな拠点」づくりの手引き。 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiiisanakyoten/chiiisanakyoten-tebiki.pdf
集落ネットワーク圏の形成に向けた地域運営組織の取組マニュアル(平成28年3月)	総務省	住民や市町村が地域運営組織を立ち上げる際の参考資料。 http://www.soumu.go.jp/main_content/000403262.pdf
実践編「小さな拠点」づくりガイドブック(平成27年3月)	国土交通省	モニター調査により得られたノウハウなどをとりまとめた、より実践的な内容のガイドブック。 http://www.mlit.go.jp/common/001086331.pdf
活力ある農山漁村づくり検討会報告書(平成27年3月)	農林水産省	地域で魅力ある農山漁村づくりに取り組もうとする方々に対し、実践活動を行う際の参考となる取組のポイントや事例等を紹介。 http://www.maff.go.jp/j/nousin/nouson/bi21/pdf/nousan_gyoson_sasshi.pdf

(参考資料2)

「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」について

1. 趣旨

「まち・ひと・しごと創生総合戦略改訂 2015」(平成 27 年 12 月 24 日閣議決定)に基づき、地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立に向けて、その課題及び論点を整理し、結論を得るため、「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」(以下「有識者会議」という。)を開催する。

2. 委員

飯島 淳子 東北大学大学院法学研究科教授
池本 桂子 NPO法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会理事
◎小田切徳美 明治大学農学部教授
加本 恂二 雲南市海潮地区振興会会長
高橋 由和 NPO法人きらりよしじまネットワーク事務局長
辻 琢也 一橋大学大学院法学研究科教授
名和田是彦 法政大学法学部教授
藤山 浩 島根県中山間地域研究センター研究統括監
牧野 光朗 長野県飯田市長
矢野 富夫 高知県檜原町長

◎：座長

3. 開催経緯

第1回(平成28年3月1日)

(有識者意見発表)

- ①小田切徳美座長 (地域運営組織をめぐって)
- ②高橋由和委員 (住民が創る持続可能な地域づくり)

第2回(平成28年3月25日)

(有識者意見発表及び外部ヒアリング)

- ①牧野光朗 委員 (地域運営組織に求められる3つの視点)
- ②加本恂二 委員 (海潮地区振興会の活動)

③山浦晴男 情報工房代表 (住民主体の地域再生)

第3回 (平成28年4月20日)

(有識者意見発表及び外部ヒアリング)

①名和田是彦 委員 (地域運営組織の法人化とその諸類型)

②池本桂子 委員 (地域運営組織の法人格について)

③速水雄一 島根県雲南市長
(小規模多機能自治組織に関する法人制度)

第4回 (平成28年5月20日)

(有識者意見発表及び外部ヒアリング)

①飯島淳子 委員 (地域運営組織の法人化について)

②藤山浩 委員 (地域運営組織を考える10の視点)

③川村保 宮城大学教授
(地域における農協の役割と新たな可能性について)

④(株)日本郵便 (日本郵便の地域生活への協力)

第5回 (平成28年6月14日)

(有識者意見発表及び外部ヒアリング)

①矢野富夫 委員 (ゆすはらの生きる仕組みづくり・小さな拠点集落
活動センター)

②高知県 (中山間地域の維持創生に向けた「小さな拠点」の
取り組み)

第6回 (平成28年7月13日)

(有識者意見発表)

①高橋由和 委員 (きらりよしじまネットワークの人材育成の仕組み
と仕掛け)

第7回 (平成28年8月10日)

中間報告のとりまとめ