

地域の課題解決を目指す地域運営組織  
—その量的拡大と質的向上に向けて—  
最終報告（素案）

平成28年12月〇日

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	1
	(1) 地方創生をめぐる現状	1
	(2) 中山間地域等の状況	1
2	地域運営組織の実態	2
	(1) 地域運営組織の定義	2
	(2) 地域運営組織の現状	3
	(3) 地域運営組織の分類	3
3	地域運営組織についての基本的な考え方	4
4	地域運営組織が目指す取組等	5
	(1) 「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）に向けた取組	5
	(2) 地域運営組織に対する支援	8
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	9
	(1) 法人化の推進	10
	(2) 人材の育成・確保（地域づくりの自覚の形成やスキル磨き）	17
	(3) 資金の確保	19
	(4) 事業実施のノウハウ等	20
	(5) 行政の役割、中間支援組織や多様な組織との連携	21
	(6) 都市部における取組	24
6	おわりに	24

# 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、依然として少子高齢化の傾向が進んでいる。<sup>1</sup>

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。<sup>2</sup>

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・子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決という 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と、それに伴う商店やガソリンスタンドの撤退などの生活サービスの低下という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、地域住民からの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を行うに当たっては、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

<sup>1</sup> 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）

<sup>2</sup> 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う取組が現れており、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<sup>3</sup>の形成数を3000団体とすることを目指すこととしており、国・都道府県・市町村は本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。また、国においては、まずは、本報告の内容を本年末に見込まれる「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の改訂に反映させるとともに、必要な制度化などの施策展開につなげていくことが求められる。

## 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。

このほか、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。

<sup>3</sup> 地域運営組織と類似する概念として「地域自治組織」がある。現行法制度上は、地域自治区（地方自治法第202条の4等）や合併特例区（市町村の合併の特例に関する法律第26条等）、地域審議会（市町村の合併の特例に関する法律第22条等）がこれに該当し、地域運営組織とは異なって行政上の組織に位置づけられている。また、最近では、「地域自治組織」は、法制度上の意味とは別に、地域運営組織と同様に地域住民による私的な組織を指す用語として用いられることがある。なお、住民自治組織、地域自主組織など、地方公共団体によって名称が異なっているが、小規模多機能自治推進ネットワーク会議では、近年、同様の仕組みによる組織を小規模多機能自治組織と称している。

## (2) 地域運営組織の現状<sup>4</sup>

- ・ 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）となっている。
- ・ 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。

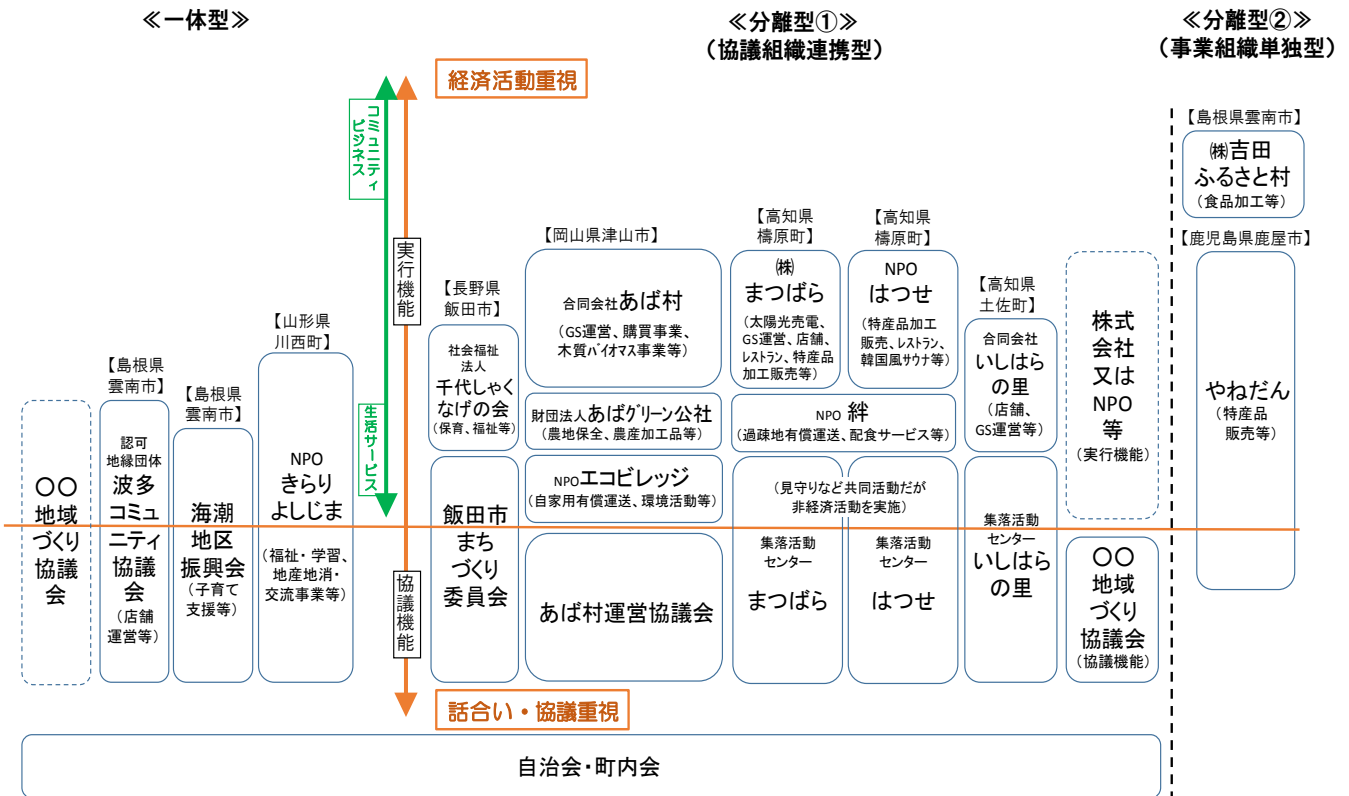
地域運営組織には、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）と、協議機能と実行機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織となっているもの（分離型）がある。一体型の場合には、地域住民の意思を事業に反映しやすいが、事業のリスクを地域全体に及ぼすおそれがあるのに対し、分離型の場合には、事業に適した組織形態をとりうる一方、地域全体の最適性より事業を優先させるおそれがあるなど、それぞれメリットとデメリットがある。協議機能と実行機能、一体型と分離型の軸により、地域運営組織を整理した場合、図1のように分類できる。

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。

---

<sup>4</sup> 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）

図1 地域運営組織の組織形態の分類



### 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を維持していくためには、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・仕事を得ることが不可欠である。そのためには、地域住民自らが生活サービスの提供やコミュニティビジネスの事業主体となりうる地域住民主体の組織（地域運営組織）を形成すること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、③一定の区域を基礎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、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セクター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の実施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地方公共団体等のサポート、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、それぞれの地域運営組織が一体型・分離型のメリットやデメリットを踏まえ、自らに適した持続的な組織を選択できるように、多様な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に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、次のような段階に応じて進めるよう求めている。（図2）



## 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、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、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、持続的な地域づくりに向けて活動することが必要である。

## ③ 地域の維持のために必要な取組の実施

取組体制の確立後には将来ビジョンの具体化のため、地域運営組織が中心となり、行政や関係団体と連携して「地域デザイン」に基づき、地域を維持するために必要な事業に着手することが必要である。地域づくりの取組を車に例えると、地域運営組織は原動力たるエンジンであり、地域の状況を踏まえ主体的に地域で暮らすための生活サービスの維持・確保及び地域における仕事・収入の確保を主導していくことが求められる。その際、地域全体が裨益することが一義的な目的であることを踏まえ、個別最適よりも全体最適を目指すことを念頭に置くことが重要である。

### ㉑ 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が可能となると考えられる。

## ② 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。

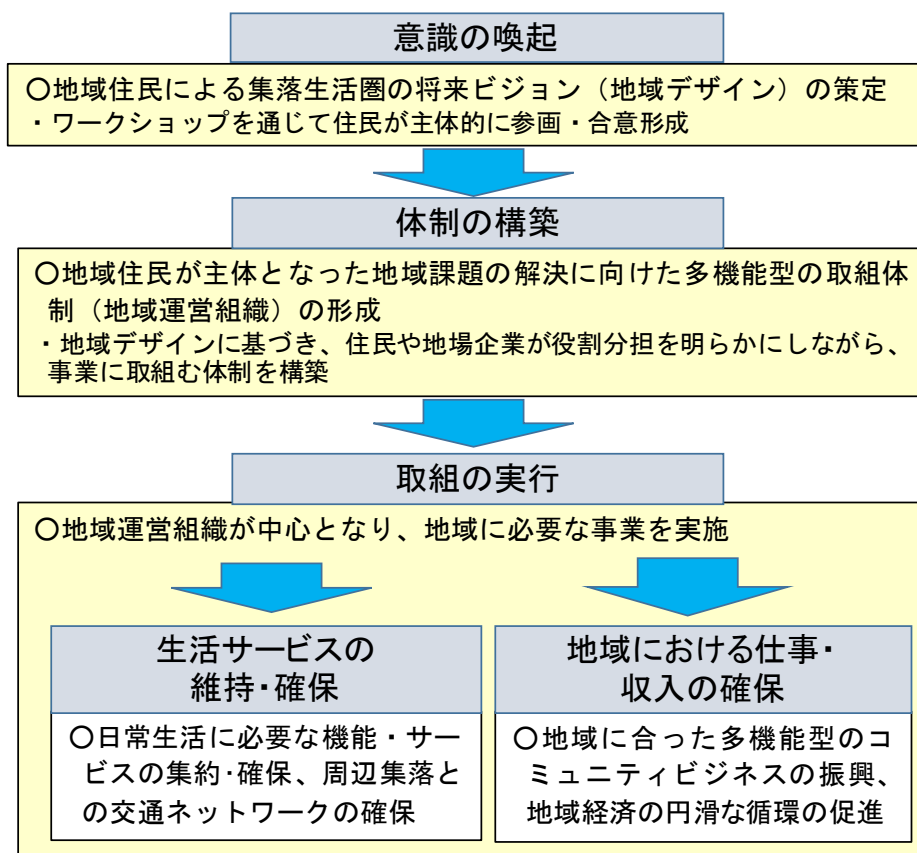
その際、これらのビジネスの市場規模が小さいことから、規模の拡大を目指すよりも小さくとも地域の実情にあった自立的な多分野の事業を組み合わせた多機能型の組織や合わせ技による価値創造を目指すことが適切である。

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、外部者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。

図2 地域住民の活動ステップ



## （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、関係各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、全国各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を活用できるほか、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「小さな拠点」形成の啓発・普及のため、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が行われている。

地域運営組織やその取組を支援する都道府県・市町村においては、取組内容に応じ、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）の設立の普及や活動内容の深化が重要であり、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有識者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。
- ・ 若者を中心に人口が減少する一方、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。
- ・ 地域住民への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者<sup>5</sup>等として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も多いこと等から、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が大きなリスクを負うが、法人格を取得することによって、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を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であると考えられる。

### (多様な法人類型)

地域運営組織の活動は多様であり、これまでも、特定非営利活動法人（NPO法人<sup>6</sup>）をはじめ、認可地縁団体<sup>7</sup>、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きた。

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、地域運営組織は地域住民が主体となった持続的な地域づくりを目的とする組織であることや地域運営組織の基本的要素を適切に踏まえることが必要である。これらの観点から、

- ・ 現行法人制度（認定NPO法人を含む）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）

<sup>5</sup> 普通地方公共団体は、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）

<sup>6</sup> 特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した法人。

<sup>7</sup> 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団体は、市町村長の認可によって、法人格を取得し、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（地方自治法第260条の2第1項）。

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法人に認められている税制優遇措置（寄附金控除<sup>8</sup>やみなし寄附金<sup>9</sup>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で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こと等、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（PST）<sup>10</sup>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<sup>11</sup>の8つの認定基準を満たすことにより所轄庁<sup>12</sup>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<sup>13 14</sup>。

この認定基準のうち特に、PST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、地方公共団体による条例指定を受けることにより、このPSTを

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> PSTをクリアするためには、①経常収入額のうち、寄附金収入の占める割合が20%以上であること、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いずれかの要件を満たさなければならない。

<sup>11</sup> PST要件以外に、②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、③運営組織及び経理が適正であること、④事業活動の内容が適正であること、⑤情報公開を適切に行っていること、⑥事業報告書等を所轄庁に提出していること、⑦法令違反、不正の行為、公益に反する事実がないこと、⑧設立の日から1年を超える期間が経過していることという8つの認定基準が設けられている。

<sup>12</sup> NPO法人の認証や認定、仮認定、監督権限を持つ行政機関。所轄庁は原則として主たる事務所が所在する都道府県知事となるが、その事務所が一の指定都市の区域内のみに所在する場合は、当該指定都市の長となる。

<sup>13</sup> 設立後まもないNPO法人のスタートアップ支援として、設立後5年以内のNPO法人は、PST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、仮認定され、税制優遇（有効期間は3年間）を受けることができる。

<sup>14</sup> 条例個別指定制度については、神奈川県等から「名称・所在地等の扱いについては、例えば条例で規則へ委任、あるいは告示制度とするなど、その在り方について地方に任せてはどうか。」という提案が行われている。「平成28年 地方分権改革における提案募集の結果及び関係府省への検討要請について」（平成28年7月6日）

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<sup>15</sup>。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NPO法人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NPO法人)**

特定非営利活動促進法（NPO法）の解釈について、NPO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NPO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NPOホームページ等において示していたところ、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」が所轄庁へ発出された。

同通知では、NPO法人について、社員資格を市町村よりも狭い地域（旧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。

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とともに地方部において親和性が高い、一人一議決権を有する合同会社の特徴も選択可能な形で盛り込むこと、②社会

---

<sup>15</sup> 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。

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<sup>16</sup>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。
- 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公共団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<sup>17</sup>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<sup>18</sup>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、①活動の目的が当該区域の課題解決にあり、協議機能のみならず地域の課題解決に向けた何らかの事業や経済活動を行っていること、②地縁性（一定の区域を基礎とすること、相当数**

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 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」を推進する地方公共団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地方公共団体等が加盟。

<sup>18</sup> 「小規模多機能自治組織の法人制度創設を求める提言書」（平成28年1月20日 小規模多機能自治推進ネットワーク会議）



の住民により構成されること等) があることが挙げられる。

- ・ 既存の法人制度を参考にしつつ、経済活動を行う地縁型組織の法人化を促進する上で現行の制度に不足している点があるかどうか、また、どのような制度にしていくことが望ましいか、以下の点に留意しつつ、引き続き検討する必要がある。
- ・ 国においては、内閣官房（まち・ひと・しごと創生本部）を中心に、関係省庁が連携して、地域の課題の解決のための地縁型組織による経済活動の円滑化とともに、地縁型組織の法人化の促進に向けて、更に具体的な検討を進めていくことが求められる。

#### (法人の設立目的)

- ・ 法人の設立の目的に関し、地縁型組織の活動の多様化に対応し、契約行為や委託事業の受託、寄附金や交付金の受け入れといった経済活動を行うためには、権利能力を取得することができるようにすることが望ましい。なお、地縁型組織は、自ら事業用の不動産や車両等の財産を保有し経済活動を行う場合もあれば、財産を保有せず何らかの経済活動を行う場合など多様な組織が想定されることに留意が必要である。

#### (構成員)

- ・ 地域運営組織としての地縁型組織は、地域の住民が主体となって、地域の将来ビジョンや課題の解決方法を検討したり、自ら生活サービスの提供やコミュニティビジネスの事業主体となることによって地域の課題を解決しようとする組織である。したがって地縁型組織においては、区域に住所を有するすべての個人が構成員となることができるとともに、地域の相当数の住民が主体となって構成することとなるが、これに加え、更に、区域外の者や自然人ではない団体も構成員となり得ることが必要かどうかを検討の対象となり得るが、地域の課題を解決するための地縁型組織という性格上、組織の意思決定は、あくまで地域の住民によって行われるべきであるから、区域内の住民とそれ以外の者を同列に扱うのは適切ではない。すなわち、地縁型組織において、区域外の者や自然人ではない団体まで議決権を有する構成員とし得るような制度は適当ではなく、構成員は地域の住民に限りつつ、それ以外の者と連携・協力を行っていく上で必要があれば、例えば議決権のない賛助会員といった取り扱いをすることで足りると考えられる。

- また、構成員数が多く、住民の異動の大きい地域等においては、組織の構成員名簿の管理が負担になっているとの意見や、地域住民は組織に自動的に入会するような仕組みにできないかとの意見がある。しかしながら、結社の自由の観点から団体への加入には意思表示が必要であることはもとより、各種法人制度において法人の種類や規模にかかわらず社員名簿や構成員の名簿の作成・更新は必要とされていること、実際にも総会の招集等団体の意思決定手続に不可欠であることを踏まえれば、構成員名簿の作成は地縁型組織においても必要があると考えられる。

#### (地域代表性)

- 地域運営組織に関し、地域の課題解決のための事業を実施していく上で、当該組織が地域住民を代表する団体という性格(いわゆる「地域代表性」)が付与されるべきではないかという議論がある。例えば、条例によって地域運営組織を指定し、地域代表性を確保している事例も見られるが、地域運営組織としての地縁型組織が実質的に地域代表性を有するためには、一定の区域を基礎としつつ、当該区域内の相当数の住民により構成されることが不可欠と考えられる。
- このように地域代表性を何らかの仕組みで確保する必要があるが、地域代表性を検討するにあたっては、地縁型組織においては、一つの地域に複数の地縁型組織が並立しないことを意味することに留まるものであって、一定の地域全体を対象として活動しているその他の既存のNPO法人等の活動を排除するものではないと考えるべきであり、これら既存の地域運営組織の活動に制約が加わることのないようにする観点からも、特定の法人類型に限って行政との関係における地域代表性を付与する制度を創設することについては、慎重な検討が必要である。
- ただし、地域運営組織は、あくまで法的には私的組織であって、行政の下請け的機能を果たす団体と捉えるべきではないものであり、例えば認可地縁団体についても、住民が自主的に組織して活動する組織であるため、地方自治法上で、行政組織の一部ではない旨の規定が明記されているところである。地域における地域代表性の付与や、政府における法人制度の検討に当たっては、このような点に十分に留意する必要がある。

## (ガバナンス)

- 組織における意思決定の方法、財務情報等の作成・公表等のガバナンスについては、現行の法制度においては、地縁型組織が積極的な経済活動を行うことを想定していないことから、いくつか制度的な対応が求められる点がある。
- まず第一に、法人の意思決定について、より迅速かつ機動的な意思決定を可能にする仕組みが必要である。地縁型組織においては、その性質上、地域のできるだけ多くの住民を構成員としつつ、できるだけ構成員全員で意思決定を行っていくことが望ましい。しかしながら、地域によっては、地縁型組織の大規模化が進み構成員が非常に多数にのぼる組織もあり、このような大規模な地縁型組織においては、常に全構成員からなる総会で意思決定していくのは困難な状況が生じてきている。また、地縁型組織が活発に経済活動を行うようになると、一層機動的かつ迅速な意思決定が求められるようになるところ、経済活動を行う非営利法人制度の例をみると、例えば、農業協同組合や消費生活協同組合においては、一定数以上の組合員を有する組合は、定款の定めるところにより、総会に代わるべき総代会を設けることができることとされているところであり、地縁型組織について、構成員が多数になる場合には、総代会類似の意思決定の仕組みを設けることも考えられる。ただし、その場合であっても、地縁型組織の活動が地域住民の自治の一環という性格を有することにも留意し、一定割合以上の構成員の同意等により、構成員全員による総会の招集を請求できることに配慮する必要があると考えられる。
- また第二に、法人が経済活動を行う場合における計算書類等財務情報についての規定の整備が必要である。地縁型組織については、その活動形態の多様性を踏まえれば一律に計算書類等の作成について義務付けを行うことは適当でないが、経済活動を行う団体の場合には、取引の安全及び第三者保護の観点から、一定の計算書類等についての作成・公開を義務付ける仕組みも考えられる。また、内部監査を行う監事についても、同様の理由から、一律に義務付けることは適当ではないが、経済活動を行う場合には、その設置を義務付ける仕組みも考えられる。

## **(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を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（地域づくりの自覚の形成やスキル磨き）**

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、「活動の担い手となる人材の不足」（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の育成や世代交代の循環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。
- ・ 例えば、NPO法人きらりよしじまネットワークでは、地域づくりの後継者、リーダー、コーディネーターなどの人材を育てるため地域の人は地域で育てるという共通理解の下、自治公民館から地域の若者を地域づくりに関わらせ、地域指導者に育てていくという地域ぐるみの人材育成の仕組みをつくり、成果をあげている。

- ・ 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、地域の状況に応じて支援が求められるが、当該地域や市町村単位でこれらを十分に行うことが困難な場合には、都道府県や中間支援組織による積極的な支援が必要である。例えば、高知県では、個々の地方公共団体の施策（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させて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いる。都道府県がイニシアティブをもって推進するこのような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果的であると考えられる。
- ・ また、地域運営組織は、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ノウハウ等の学習・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

一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使途の自由度が高い包括的な交付金の交付や指定管理者制度の活用等により資金が準備できるよう適切な支援を講じる必要がある。
- ・ 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、指定管理者制度の活用や委託事業の受託、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、採算の取れる事業や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、事務コストの低減、事業の合わせ技等の工夫を行うことにより事業の持続を図る必要がある。
- ・ 中山間地域においては、空き家や耕作放棄地などこれまで地域が築いてきた資産が放置・荒廃しつつあるが、一方ではこれらの資産は受け入れ条件を整えることにより、外部の若者などをひきつける宝の山となる可能性を有する。地域運営組織は市町村とも協力し、これらの地域の遊休資産を活用し、地域に活力を取り戻す助けとすることが期待される。
- ・ 人口減少や高齢化が進行していく中で、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存す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。また、将来的に地域運営組織による収益事業が地域活動のための資金の確保の上で重要な位置づけを持つに至った場合には、公益上の観点から税制優遇措置の必要性を検討することが求められる。

【⇒第9回会議の議論を踏まえて追記】

## (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、地域の全体最適を目指すことに留意しつつ、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る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、ノウハウ共有のための広範な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、行政は、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には、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。
- ・ 今後の地域運営組織の期待される役割にかんがみ、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。

【⇒第9回会議の議論を踏まえて追記】

## （5）行政の役割、中間支援組織や多様な組織との連携

将来の地域のあるべきビジョンを考え、それを実現させるためには地域住民の当事者意識に基づく自発的な取組が不可欠であり、地域住民の合意や自発的な行動なしに持続的な地域づくりが成り立たない。地域運営組織の主体性・自主性（地域運営組織による自由な活動）を基本としつつ、市町村・都道府県・国は、適切な役割分担に基づいてこれを支援していくべきである。その際、地域づくりの取組を必要とする地域の多くが人口減少・高齢化が進み、活力が減少していることにかんがみれば、特に住民に最も身近な行政である市町村は住民サイドに立った親身な支援・連携を講じていくことが重要である。

### （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を進めるに当たり、国、都道府県、市町村が役割を分担し、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、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、市町村が先導し当該区域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、当該区域の状況を踏まえ、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。また、地域運営組織の立ち上げや活動の発展には長期間にわたるねばり強い取組が必要なことにかんがみ、市町村は、市町村内の持続的な取組体制（地域の状況に精通し、必要な知識を有する職員の育成、担当者の継続性の確保、縦割りを排除した総合的な対応等）の構築に配慮することが必要である。
- 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こと等により、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。そのためにも、国においては、都道府県と連携し、全国的なフォーラムや各地域での説明会・意見交換会等の開催や、地域運営組織の情報交換の場となる全国的なプラットフォームを構築するとともに、各地の取組の見える化や優良な取組を行っている地域運営組織の全国への情報発信を進めることが望ましい。

### (中間支援組織の育成、連携)

- ・ 地域運営組織の立上げや事業運営の実施、またそのために必要な人材の育成・確保、適切なノウハウの取得等に当たっては、行政による適切な支援とともに、中間支援組織による支援も期待される。地域運営組織は、地域の課題解決のための事業を実施するにあたっては、企業経営ノウハウ等の高度な知識が必要となる場面もあるため、民間組織としての中間支援組織による経営コンサル機能や地域運営組織の事務局員等への研修機能が重要である。
- ・ 中間支援組織は、一市町村内で活動する組織から、より広域で活動する組織まで多様であるが、中間支援組織の育成にあたっては、中間支援組織同士による情報交換等が重要であるため、中間支援組織のネットワーク化を図るための中間支援組織の交流の場（プラットフォーム）の役割が重要であり、都道府県等においては、中間支援組織の実態把握とともに交流の場づくりも必要である。例えば岩手県においては、県の呼びかけで、県内の中間支援組織のネットワークである「いわてNPO 中間支援ネットワーク」が設立され、現在、14団体の参画により、中間支援組織同士の情報交換や、人材交流が生まれている。
- ・ 地域運営組織のうち、協議機能を担う組織については、その地域全体をマネジメントする機能を有していることから、地域における各事業組織に対する中間支援組織としての役割も果たし得るため、協議機能を担う組織における中間支援実施能力の向上も重要である。

### (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、地方公共団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<sup>19</sup>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、各組織との間に過大

<sup>19</sup> 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有効に活用し、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。

な調整コストを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の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。

## (6) 都市部における取組

都市部においても、特に、高度経済成長期に整備した住宅開発地域や住宅団地などでは、高齢化や人口減少が進行し、高齢者の福祉介護や買い物支援等を中心に中山間地域と同様の課題を抱え、地域住民が主体となった課題解決を模索する地域も存在することから、地域運営組織の活用が考えられる。

【⇒第9回会議を踏まえて更に深掘して記述】

## 6 おわりに

中山間地域等をはじめとする我が国の様々な地域において人口減少・高齢化が進行し、生活サービスも低下する一方、地域の住民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きており、農山漁村や中山間地域等の暮らしを見直す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、活動を行うという取組が各地に現れており、今後ますます様々な地域で必要とされていくものと考えられる。そのため、本有識者会議においては、地域運営組織をいかに全国に普及させ（量的拡大）、その活動内容を深めていくか（質的向上）をこれからの我が国における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、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、まずは「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の改訂へ反映させるとともに、内閣官房（まち・ひと・しごと創生本部）を中心に、関係各省が連携して施策を進め、必要な制度の構築や予算措置の充実を図り、都道府県・市町村においては国との連携や地方公共団体間や中間支援組織との協働等により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。

(参考)

取組事例を参考資料として掲載

(取組事例)

1. 雲南市の海潮地区の事例（一体型）
2. きらりよしじまの事例（一体型）
3. 檮原町の松原区の事例（分離型）

(人材)

4. ファシリテータの事例
5. きらりよしじまネットワークにおける人材育成の取組

(行政の支援)

(都道府県)

6. 高知県の取組

(市町村)

7. 檮原町の取組
8. 雲南市の取組
9. 飯田市の取組

(中間支援組織)

10. いわて地域づくり支援センターの取組

(全国ネットワーク)

11. 小規模多機能自治ネットワーク会議の取組

(参考資料1)

## 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 (H28 当初予算:1000 億円)	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 (H28 当初予算:4億円)	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 (H28 当初予算:2.4 億円)	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 (H28 当初予算:80 億円)	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。 <a href="http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiiisanakyoten/chiiisanakyoten-tebiki.pdf">http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiiisanakyoten/chiiisanakyoten-tebiki.pdf</a>
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。 <a href="http://www.soumu.go.jp/main_content/000403262.pdf">http://www.soumu.go.jp/main_content/000403262.pdf</a>
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。 <a href="http://www.mlit.go.jp/common/001086331.pdf">http://www.mlit.go.jp/common/001086331.pdf</a>
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。 <a href="http://www.maff.go.jp/j/nousin/nouson/bi21/pdf/nousan_gyoson_sasshi.pdf">http://www.maff.go.jp/j/nousin/nouson/bi21/pdf/nousan_gyoson_sasshi.pdf</a>

(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. 庶務

有識者会議の庶務は、関係府省庁の協力を得て、内閣官房において処理する。

### 4. 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淵江淳 日本郵便株式会社執行役員

(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中村剛 高知県産業振興推進部副部長

(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)

(有識者意見発表及び外部ヒアリング)

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)

②小形崇洋 山形県川西町まちづくり課主査

(山形県川西町の地域づくり～持続可能な地域コミュニティを目指して～)

第7回 (平成28年8月10日)

中間とりまとめ



第8回（平成28年10月4日）

（外部ヒアリング）

- ①田中明子 三重県名張市地域環境部長  
（住民自治により人が輝くまちの実現のために）
- ②坂本昭文 鳥取県南部町長  
（鳥取県南部町の「地域振興協議会」による地域づくり）
- ③岩崎恭典 四日市大学学長  
（地域運営組織のあり方について）
- ④若菜千穂 NPO 法人いわて地域づくり支援センター常務理事  
（地域運営組織の立ち上げと運営における中間支援組織の役割と実態）

第9回（平成28年11月29日）

（有識者意見発表及び外部ヒアリング）

- ①高橋由和 委員
- ②松本和子 深谷台地域運営協議会

第10回（平成28年12月13日）

最終報告案