

「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書（案）

- 第一 基本的な状況認識
- 第二 基本的視点
- 第三 新しい地域協働の主体
- 第四 新しい地域協働の仕組み「地域協働体」
- 第五 地域協働体の取組の契機と発展プロセス
- 第六 地域協働体と地域自治区制度の連携
- 第七 地域協働体と地域コミュニティ組織等のガバナンス
- 第八 地域コミュニティ組織等が直面する課題と地域協働体の機能
- 第九 経済活動の重要性の高まりと法人格
- 第一〇 公務員の地域公共活動参加
- 第一一 新しい地域協働の仕組みを前提とした施設

(参考 1) 研究会構成員一覧

(参考 2) 開催経過

資料

第一 基本的な状況認識

- 平成7年に制定された地方分権推進法に基づき進められた改革は、平成12年4月の地方分権一括法の施行として結実し、わが国の地方自治制度の姿を一新するための取組が行われた。残された諸課題に対応するため、平成18年12月に地方分権改革推進法が制定され、現在、新たな改革が進められている。
- この間、市町村合併も急速に進展し、市町村の規模・能力の拡充が図られてきた。一方で、合併により市町村の規模が大きくなることによって、住民の声が届きにくくなっているのではないかと、周辺部が取り残されるのではないかと、地域の伝統・文化の継承・発展が危うくなるのではないかと等の懸念が現実化している地域もある。
- また、近年の地方財政は、税収が落ち込む中で、巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況にある。加えて、少子高齢化や人口減少は、財政需要を高めるとともに住民の負担能力を制約することになると予想される。
- このような経営資源の制約の一方で、少子高齢化の進展や男女共同参画社会の形成に伴い、従来は家庭等において対応されてきた保育や介護などが公共サービスとして求められるなど、私的活動であったものが公共的サービスなどによって「公共」の守備範囲が拡大している。
- こうした中においては、地域コミュニティやNPO、その他の住民団体など公共的サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体が、自ら、地域の課題を発見し解決することを通じて、力強く「公共」を担う仕組みや、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮し、地域力を創造する仕組みを作っていくことが求められる。
- 本研究会は、このような基本的な認識に立ち、各地域における先進的な事例に関する調査なども行いつつ、検討を重ねてきた。本研究会設置以来10回にわたる議論の結果として、今回一定の結論を得たので、ここに報告する。

第二 基本的視点

1 「新しい公共空間」の形成

- 行政を中心とした公共サービスの限界を打破し、既存の団体や仕組みでは提供することが難しくなったサービスを提供するとともに、新しいニーズに対応していくためには、「公共」のあり方を根本的に考え直すことが必要である。
- これまでは、公共サービスはもっぱら行政により提供されるものと考えられており、「公共」の範囲と行政により提供されるサービスの範囲はおおむね一致していた。しかしながら、「第一 基本的な状況認識」で述べたとおり、「公共」の守備範囲が拡大する一方で、経営資源の限界等により行政で対応し得る範囲が縮小するため、「公共」の範囲と行政により提供されるサービスの範囲に相当ズレが生じてきている。
- このようにして生じた「ズレ」の領域についても、あくまで「公共」の領域であることには変わりはなく、この領域のサービスが提供されないとはできない。また、この領域のサービスを全面的に私的活動に委ねてしまうことも、適当ではない。この部分について、行政が一定の関わりを持ちつつ新たに地域コミュニティ等が担うことによって、従来の行政のやり方だけでは対応できなくなってしまった領域や内容のサービス提供が可能となる。
- こうした住民活動は、これまでは場合によっては趣味や私的活動と捉えられてきたものであるが、新しい「公共」の領域においては、地域協働と位置付けることができる（本報告書においては、「地域協働」を「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共的サービスの提供を協力して行う状態」と捉えることとする。）。地域コミュニティ等の多様な主体が行政とともに「公共」の役割を担えるよう「公共」の概念を刷新し、新しい「公共」を多元的な主体の参加・活動により形成することにより、地域において力強い「公共」を実現していくことが可能となる。
- 地域コミュニティをはじめとする地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供されるという公共空間（＝「新しい公共空間」）を形成していくという視点に立って、具体

的な仕組みのあり方を検討する必要がある。

2 地域の多様な力を結集した地域力の創造

- 経済的条件、自然的条件は地域において様々であるが、同じような条件下にあっても活性化している地域とそうでない地域がある。こうした地域間の活性化の差異は、人材力のウエートが大きい。地域を引っばるリーダーの存在、そのリーダーのもとまとまり同じ目的に向かって歩いていく住民の力など、人材力こそがアウトプットとしての地域の活性化に差をもたらす根源的な要素であると考えられる。
- そして、これらの人材力が向かう対象として地域資源がある。地域に愛着を持ち自らの地域の魅力、資源に気づき、それを磨いていくことが重要である。地域資源には既にある程度の知名度を獲得しているもののみならず、かつて存在していたが今やすたれてしまったもの、逆にマイナスイメージでしか捉えられてこなかったものなど様々なものが考えられる。地域資源の発掘、再生、創造に向けた取組みに人材力を結集していくことが必要であると考えられる。
- この点、地域コミュニティなど地域の様々な組織においては、地域の人材が地域の有形無形の資源を活用しながら活動が展開されている。地域コミュニティ等の活動は、地域資源の発掘、再生、創造に向けた取組みの極めて重要な要素であり、地域力の創造、地域活性化の観点からは、今後、こうした地域に存在する地域コミュニティ等の組織が地域の活力向上など地域に共通する目的を共有し、相互に役割分担しながら結集していくことができるような仕組みが求められる。

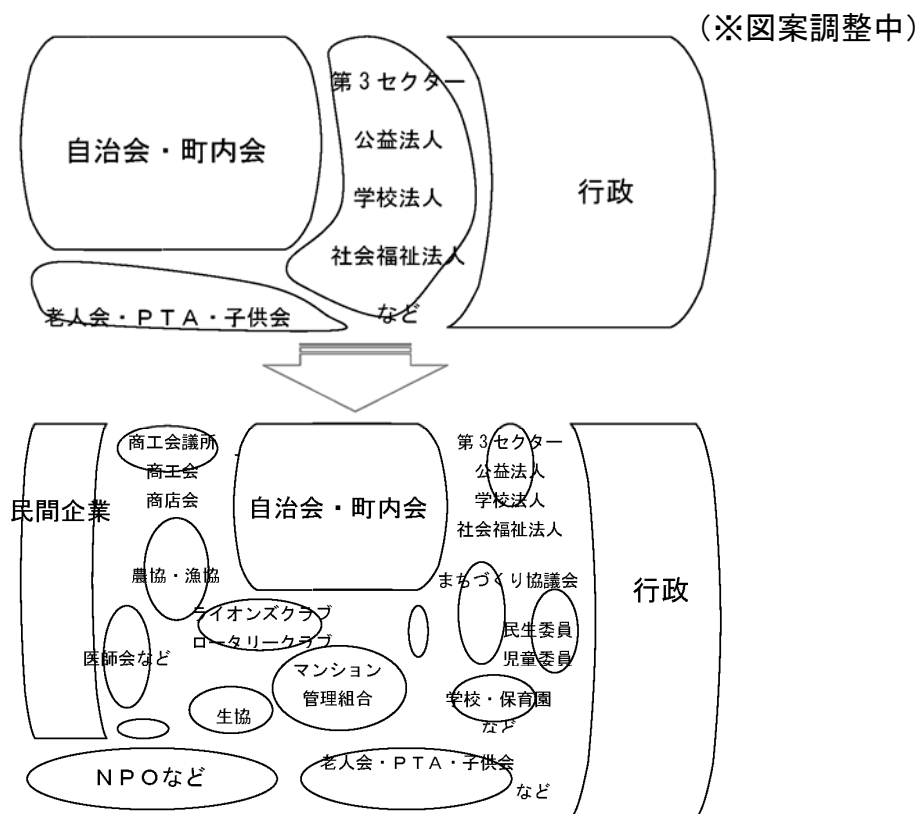
第三 新しい地域協働の主体

- 社会経済情勢や価値観の変化に伴い、住民が公共的サービスに求めるもの（住民ニーズ）は多様化・高度化していくが、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが今後より一層重要な視点となると考えられ、行政以外の主体による地域における公共的サービスの提供、地域協働の推進は今後の地域経営の重要な課題であると考えられる。

- しかしながら、現在、地域においては、町内会や自治会など、伝統的に地域における公共的サービスを総合的に担ってきた組織については、地域で助け合うのは当然という生活文化を持たない若年世代等が地域の世帯構成の中心となりつつあることや、住民の連帯感の希薄化などに伴い、加入率の低下や担い手不足、活動の停滞等の問題が生じつつある。
- この結果、地域においては、高齢者福祉や子育て、防災・防犯活動など、生活に密着した公共的サービスに対するニーズが多様化・高度化しつつあるにもかかわらず、それらを持続的・総合的・効率的に提供する地域協働の基本的な仕組みが存在しない「地域協働の空洞化」とも言うべき事態が進行することが懸念される状況にある。
- 他方、調査結果を見ると、特定のテーマを持って活動する地域コミュニティ組織やNPO、商店街、マンション管理組合など、伝統的な地縁による団体以外の様々な主体が、その自主性に基つき、地域の様々なニーズに対応した多様なサービスを提供する主体として重要な役割を果たしている事例が見られたところである。
- 例えば、東京都三鷹市においては、各コミュニティ住区の住民協議会、町会・自治会、地域包括支援センター、民生児童委員、各種ボランティアグループ、商店会、老人クラブ、福祉作業所、シルバー人材センター、地域公立学校、社会福祉協議会、私立保育園、所轄警察署、所轄消防署、所轄保健所、市内医師会、同歯科医師会、同薬剤師会などが地域の公共的活動を担う主体となっている。
- また、東京都新宿区においては、町会・自治会、青少年育成委員会、民生委員・児童委員、地域センター管理運営委員会、PTA、青少年活動推進委員、保護司会、高齢者クラブ、消防団、スクール・コーディネーター、体育指導委員、赤十字奉仕団、NPOなどが地域協働の主体として活動している。
- さらに、静岡県磐田市南御厨地区では、地区居住外国人が、外国人対象地震防災訓練の実施や地域活動へ参加し、「顔の見える関係づくり」や「地元住民との交流」に取り組んでいる。

- 石川県金沢市では、マンション管理組合等に属するマンション等の集合住宅の住民も地域協働の主体と位置づけられている。また、事業者は、コミュニティ組織の形成に配慮した建築や入居者への説明、近隣住民との良好な関係が構築できるよう努めるものとするとして条例に規定されている。
- 京都府の「地域力再生プロジェクト」では、自治会やNPOの民間活動者、大学や企業の関係者、府や市町村職員など多様な主体が課題に応じて問題解決に取り組む「プラットフォーム」を形成している。
- これらの事例からすると、今後は特に、公共的サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体（住民団体、NPO、企業等）を、先進的、開拓的、創造的に「公共」を担う仕組みの萌芽と捉えることが重要ではないか。そして、この多元的な主体により担われる「公共」、いわば「新しい公共空間」をいかに豊かなものにしていくかが重要となるのではないか。

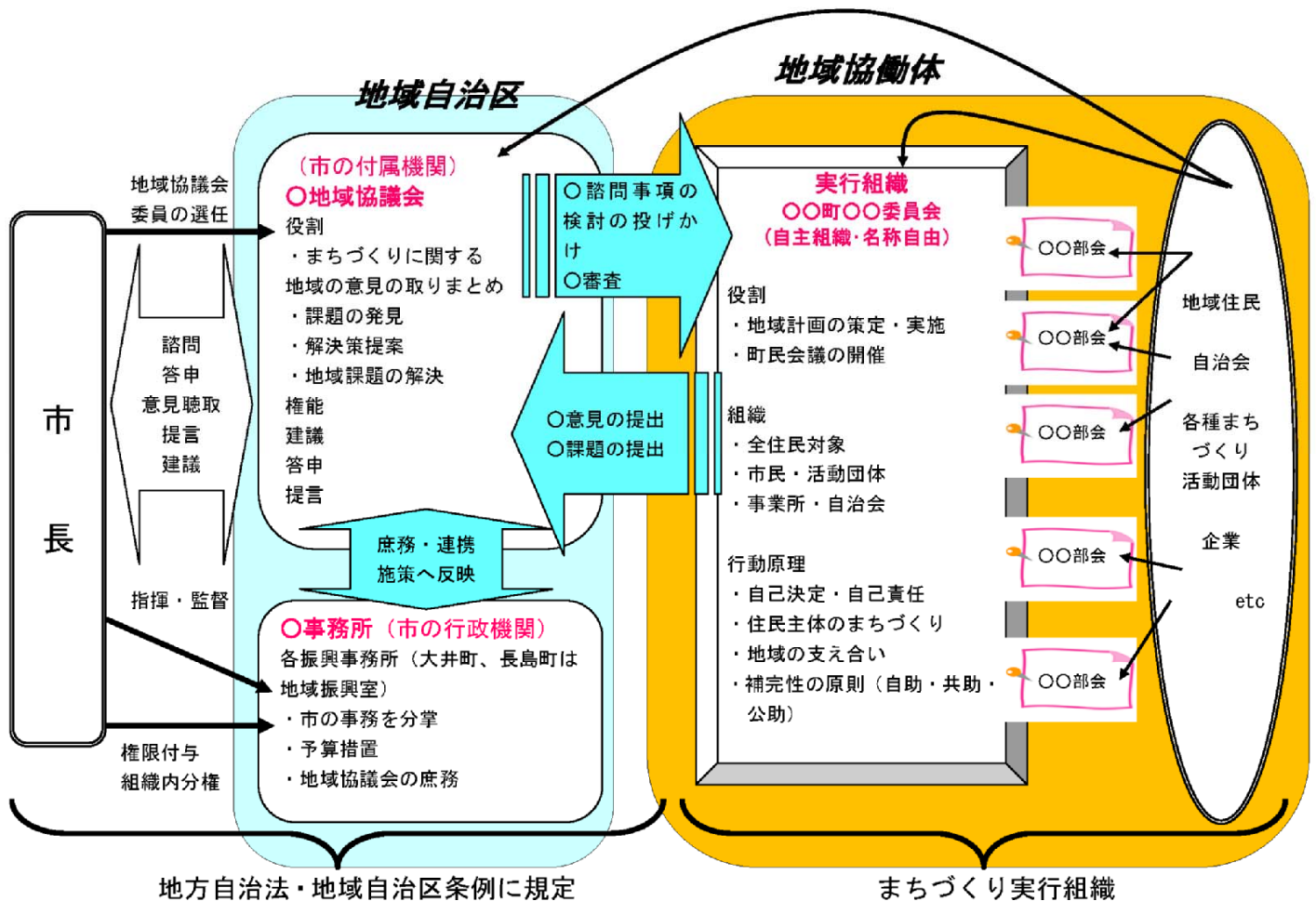
(図表1) 地域における公共的サービス提供主体の変化 (イメージ)



第四 新しい地域協働の仕組み「地域協働体」

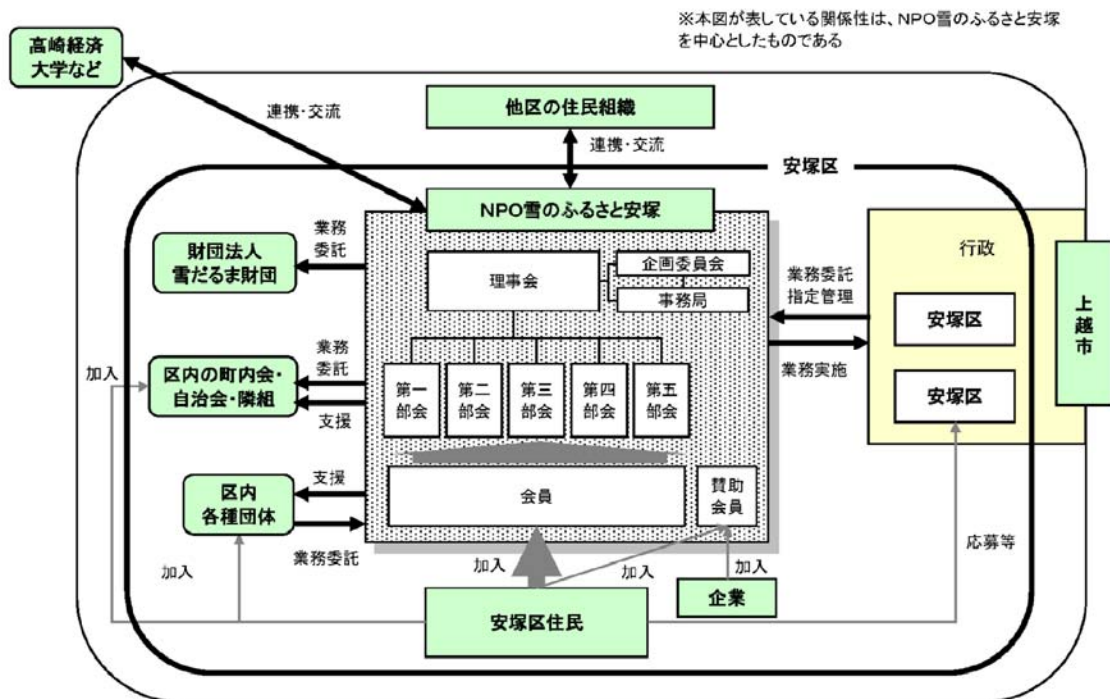
1 事例

- 地域での実践に目を転じると、「新しい公共空間」の形成や地域の多様な力を結集した地域力の創造に結びつく新しい地域協働の取組が見られるところである。
- 例えば、岐阜県恵那市の事例では、地域において、地域の諸団体の活動の核となる実行組織（「地域協働体」）が構築されると同時に、地域協働体と行政のインターフェイスとして、地域自治区制度が活用されている。地域協働体と長の付属機関である地域協議会は、メンバーに重なりを持たせることによって、有機的な連携を図っている。（次ページ）

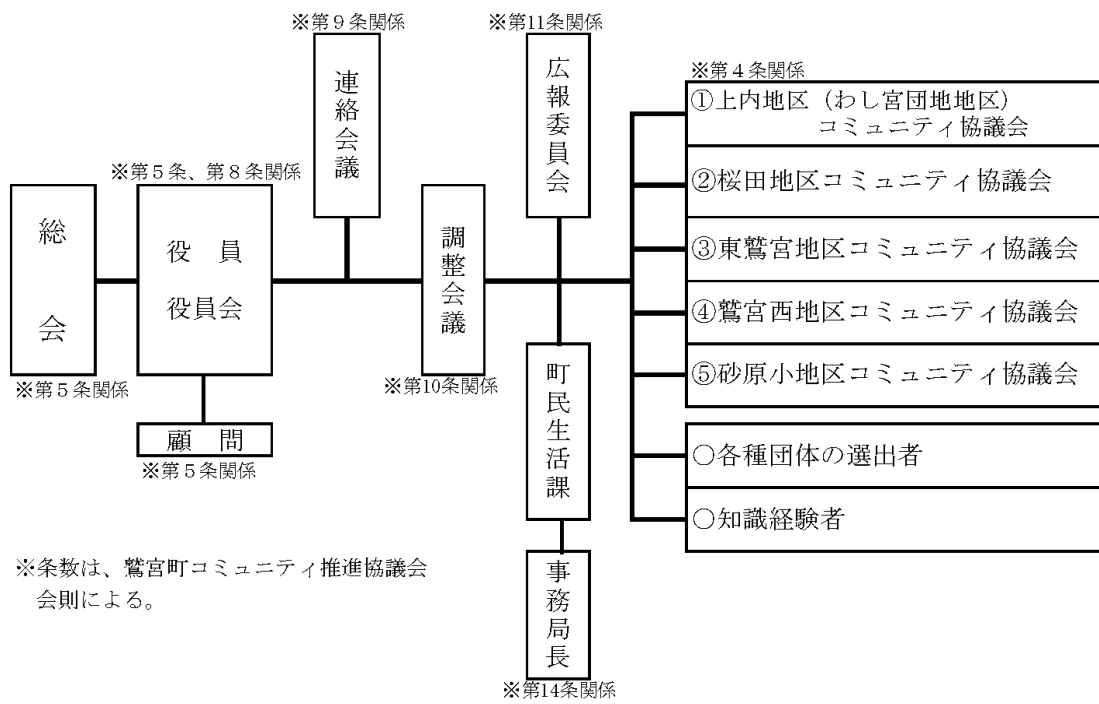


(恵那市提出資料より作成)

○ また、「NPO法人雪のふるさと安塚」（新潟県上越市）は、旧安塚町を活動区域とし、約8割の世帯の他、企業等の賛助会員から構成されるNPO法人で、NPO法人とすることにより、各種分野での事業活動の実行を容易にし、市事業の委託先としての組織体制が整えられている。地縁団体や機能団体とは、独立の関係にあるが、業務委託のほか、個別に連携している。「安塚区地域協議会」（当初、合併特例法に基づき設置され、その後地方自治法上の地域自治区制度に基づき引き続き設置することとされた地域協議会）の構成員の一部が重複しており、相互の活動状況について共有されている。また、旧町村単位で設けられている13の地域自治区における各区の住民組織とは、「13区住民組織連絡協議会」において、情報交換を行っている。事業計画及び収支予算については「総会」、事業の執行に関する事項については「理事会」において、意思決定がなされる。事業の執行体制は、5つの部会（支えあい安心して暮らせる環境部会、自然と食を活かした産業を育てる部会、豊かな心を育む部会、観光・交流部会、情報発信部会）または事務局からなり、事業によっては、現場作業などを行う人を通年または季節的に雇用している。事務局は、常勤職員5名のほか、臨時職員、臨時不定期職員が23人から構成されているが、若い人材の確保に苦慮している。経済活動については、市の委託事業のほか、特産品の試作、開発、有償ボランティア事業など、各種経済活動を部会ごとに展開している。



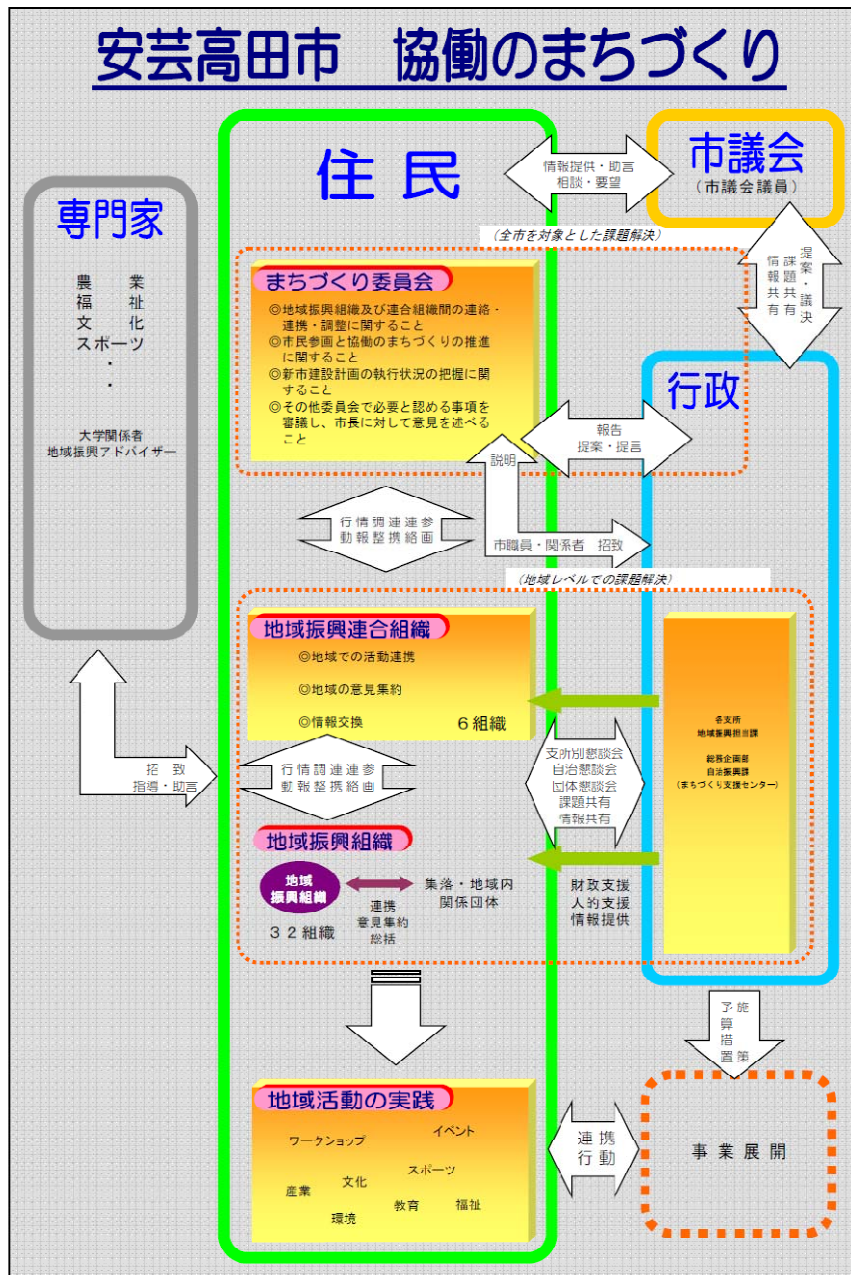
○ コミュニティ推進協議会（埼玉県鷲宮町）



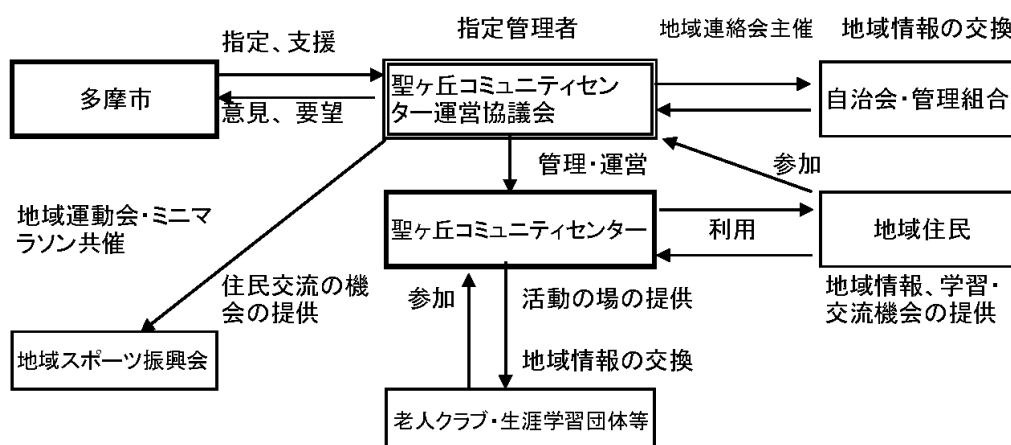
○ 戸塚地区協議会（東京都新宿区）



○ 川根振興協議会（広島県安芸高田市）



- 東京都多摩市では、昭和61年の「多摩市行政改革大綱」の中で「市民と行政との協働関係の確立」を市の姿勢として明確に打ち出した。また、平成16年「多摩市行財政再構築プラン」においては、「新しい公共」(＝公共の領域を行政のみならず、多様な主体が、対等な立場で協働・連携し、ともに担っていく。)を掲げている。特に近年5年程度一貫して「新しい公共」と新たな支え合いの創造への観点からの取り組みが推進されているところである。



- 地域協働の集合体的組織(「地域協働体」と地縁団体(自治会や町会等)との関係においては、「エリア内の自治会・管理組合の代表を年2回集め、地域の情報を交換している」(東京都多摩市)、「町内会に対して連絡文書の各世帯への配送を委託している」(新潟県上越市)、「地縁団体の主な役割として、実行組織の活動を理解して全体に周知していただくことを行っている」(岐阜県恵那市)など、地縁団体の網羅的な性質等を踏まえ、特に、情報提供活動において有効な連携・役割分担が図られている例が見られる。
- また、主な連携の方策としては、「区域内の町会・自治会推薦委員を有し、連携協力している」(東京都新宿区)、「会員の中には、町内会長などの地縁団体関係者も含まれていることから、その中でも連携が図られている」(新潟県上越市)、「構成員の約半数が、地縁団体(地域振興会)からの推薦メンバー」(大阪府大阪市)など、地縁団体の代表者や推薦者を地域協働体のメンバーとして取り込んでいる事例が見られる。

- 他方、機能組織（テーマ性を持ったNPO団体等）と地域協働体の関係においては、「地域スポーツ振興会や体育指導員と協力して地域運動会やミニマラソン大会などを共催」「運営協議会の福祉部委員と社会福祉協議会が協力して、聖ヶ丘・連光寺地域福祉推進委員会を設置し、地域自治体、老人クラブの代表と地域内の情報交換や活動状況の紹介を行なっている」（東京都多摩市）、「区内の機能団体とは、具体的な事業を行う中で、委託・受託を行うほか、個別に連携をしている（例：①財団法人雪だるま財団へは、ホームページ関連の業務について委託／②安塚観光協会からは、スノーフェスティバルの運営業務を受託）」（新潟県上越市）、「本組織の各部会に、活動のテーマに沿った機能団体が入っている」（岐阜県恵那市）、「機能団体が「地域まちづくり推進委員会」の各部会と連携・協力している」（宮崎県宮崎市）など、地域協働体の活動テーマや分野ごとに設けられた部門等が行う実際の活動において連携・役割分担している事例が多く見られる。

2 新しい地域協働の仕組み - 地域協働体 -

- 地域における住民活動、地域協働を強化・再構築していく観点からは、地域の多元的な主体が活力を結集し、相互に連携・分担して地域の住民ニーズに対応した公共的サービスを効果的・効率的に提供していくための新しい仕組みが必要である。
- 具体的には、地域における多様な公共的サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織など地域の多様な主体による公共的サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織（以下、「地域協働体」という。）の構築を推進していくべきであると考えられる。
- その際、地域協働体と各団体との関係は地域の実情に応じて構築されていくべきであるが、地縁団体との関係構築については、地縁団体が地域住民を比較的網羅的にカバーしている性質があることなどを踏まえることが適当である。例えば、地域の福祉や生活にかかわる情報がスムーズに流れるような仕組み作りの一環として、情報提供活動において地域協働体と地縁団体が連携することは、地縁団体の特性を活かした有効な連携・役割分担の方策であると考えられる。
- 地域協働体と地縁団体の組織的な関係構築にあたっては、例えば、

地縁団体の代表者や推薦者を地域協働体のメンバーとして取り込むことが有効な方策である。なお、地域の実情に応じては、地縁団体それぞれ自体が地域協働体に相当する役割を担うことも想定される。

- また、機能団体（テーマ性を持ったNPO団体等）と地域協働体の関係については、機能組織が特定分野において比較的高いサービス提供機能を有することが想定されることからすれば、NPOが地域協働体の意思決定に参画するとともに、地域協働体の活動テーマや分野ごとに設けられた部門等の活動を機能団体が担うこととすることなどが考えられる。
- 行政との関係については、「第六 地域協働体と地域自治区制度の連携」において後述するとおり、行政のインターフェイス構築の観点が必要である。例えば、地域自治区を設置し、長の付属機関である地域協議会と地域の公共的サービス提供を担う実行組織としての地域協働体のメンバーを重複させることにより、地域協働体と行政が有機的に連携を図ることは有効な方策であり、地方公共団体においては、当該地域の実情に応じ検討を進めることが重要であると考えられる。
- なお、国においては、各地域において地域協働体の構築に向けた具体的な取組が行われるよう促すとともに、地域協働や住民自治を推進する具体的な仕組みについて今後より実態を踏まえた検討を進める観点から、本報告の内容等を踏まえ、地域協働体を地域における公共的サービス提供の一つのモデルとし、地域協働体の立ち上げや初期段階の運営に係る経費等について支援する実証的な事業を来年度から実施すべきである。

第五 地域協働体の取組の契機と発展プロセス

1 事例

- 本研究会は、地域協働の取組の契機と発展プロセスについて調査を行った。その概要以下のとおりである。

(埼玉県鷲宮町)

平成8年も団体中心の活動に対してマンネリ化の声や、リーダー不足の声が聞こえる中で、新しい時代にふさわしいコミュニティ協議会の姿を考えるため、検討委員会を設置した。その結果、町民参加による参画型地域活動を基本として、時代に即した地域社会内の諸問題や課題を話し合い、より豊かな住み良い町づくりの構築を目指すために地区コミュニティ協議会の設立が求められた。

平成9年には、小学校区を単位とした地区コミュニティ協議会の設立に向けて地区住民の理解を求めるための説明会の実施、設立準備委員の選出及び準備会の開催、さらに地区コミュニティ協議会会則の素案づくりと体制を整えた。

平成10年には、重点目標「地域における組織づくりの推進」から、小学校区単位とした地区コミュニティ協議会の設立に向けて、地区住民の理解を求めるために設立準備委員会の会議を重ね、7月に上内地区（わし宮団地地区）コミュニティ協議会を設立した。

(東京都三鷹市)

高齢者及び高齢者世帯の増加の進行に伴い「孤独死」や「独り暮らし高齢者の増加」が顕著となった。同時に、都市化の進行により、人口流動性が進み、地域での市民のコミュニケーションの希薄化が進行した。住み慣れた街で長く暮らし続けるためには、地域の市民が、共に見守り、支え合う新しい「共助」のネットワークが必要になってきた。

(茨城県日立市)

3年後（昭和49年）に行われる茨城国体を契機に、「きれいなまちで国体を」という行政の呼びかけと、市民の誰もが「このまちに住んでよかった」と実感できるまちにしたい、自分の地域は自分の創意と努力で作るという思いが一つになり、小学校区ごとに支部を置いた「日立市民運動実践協議会」が発足した。

昭和50年の国体終了後、引き続き市民運動をつなげるため、「日立市民運動推進連絡協議会」が発足した。市民運動の積極的な参加を促す目的で、各学区のコミュニティ組織は、独立した団体としてまちづくりの意識を高めながら、それぞれの地域に根ざした独自の

活動を開始した。

(石川県金沢市)

金沢は古くから独特の地域共同体としてのコミュニティを大切にしてきたまちで、その背景としては、真宗王国とまでいわれる厚い信仰心、冬季に雪が降る自然環境があり、隣近所が協力して除雪作業にあたったということ、城下町として共同体意識が歴史的に強かったことが挙げられる。

こうした土壌のもと培われた「校下」と呼ばれる小学校の通学区を単位とした区域の町会が中心となって、防災、環境、福祉などの活動が今日でも活発に行われている。

この校下の特徴として、消防分団や公民館が置かれ、これら地域の共有財産の維持管理や運営費の一部をその校下の住民が負担するという金沢特有のしくみが長い年月で定着し、このことが、住民の自治意識を育んできたと思われる。

しかしながら、近年、個人の価値観の多様化や、少子高齢化や核家族化などにより住民のコミュニティに対する意識が低下し、町会の加入率も下がってきた。

それに拍車をかける要因として、マンション、アパートなどの集合住宅が市内で相次いで建設され、集合住宅住民と地域とのつながりが希薄となる状況がでてきた。

地域にとっては、地域に空白地帯ができ、活動がしにくくなるなどの支障が生じ、集合住宅では、子どもやお年寄りなどの弱者が孤立してしまうことが危惧された。

町会連合会と金沢市は、連携しながら、町会加入への理解を求めるパンフレットを作成し、市内への転入者へ配布したり、集合住宅建築事業者へチラシの配布や説明にまわるなど協力を求める地道な働きかけを行ってきたが、なかなか進まないということで、条例制定を検討することに至った。

(岐阜県恵那市)

平成17年、市の地域自治区条例の制定を機に、各地域協議会にて地域の今後の姿として「地域計画」を策定。平成18年には、各地域で策定された地域計画を基に、計画を実行する組織としてまちづくりの実行組織を設立。なお、平成21年度に計画の見直しを予定している。

(静岡県浜松市)

押し寄せる過疎化と高齢化、さらには地場産業である林業と農業の不振の中で、もっと元気で活力に満ちた地域づくりの為に、一致団結して昭和61年熊地区活性化推進協議会を設立した。そして、農産物の加工と販売を行う「くんま水車の里」と「かあさんの店」を中心とした諸事業を行い、多くの観光客の獲得による賑わいと交流の成果を上げることができた。その実績により平成元年には、農林水産祭「豊かな村づくり」部門において栄えある天皇杯受賞に浴し、全国の地域活性化の取り組みにおいて先駆的役割を担ってきた。しかし、過疎化と少子高齢化の進行はとどまるところを知らず、一層その深刻さを増すばかりである。ここに至り、時あたかも特定非営利活動促進法の成立を見るにあたり、地域振興と相互扶助に基づく明るく住みよい地域づくりのために、ここに特定非営利活動法人「夢未来くんま」を設立することとした。

(静岡県磐田市)

向笠地区は、昭和の大合併前の村の区域であり、合併後も地区としての連帯感が強く、諸活動に取り組んできた。また、磐田市では、昭和の大合併前の町、村で形成される地区（概ね小学校区）活動のコミュニティ活動の振興を図るため、地区ごとに公民館、体育館を建設した。（向笠地区には昭和60年に建設された。）これにより、ハード面も整備され、これらの拠点施設を中心に文化、体育関係活動を中心のコミュニティ諸活動が一層活性化された。

(大阪府大阪市)

1 「わがまち会議」発足時の考え方
大阪市総合計画の策定にあたり、市民の意見も反映すべきとの視点から、各区において区民の議論を経た区の将来像を策定することとなった。それを具体化するため、10年後の区の将来像をビジョンとして取りまとめる「わがまちビジョン」を各区毎に策定することとし、平成16年に、各区において市民代表からなる「わがまち会議」を発足させたものである。概ね2カ年の議論を経て、各区とも平成18年度に「わがまちビジョン」の策定を終えている。
策定したビジョン実現の手法については各区の手に委ねられおり、その活動は各区の状況に応じ行われている。

東成区の動き

東成区においても、区役所が事務局となり、平成 16 年に「東成区未来わがまち会議」を発足させた。会員の募集にあたっては公募とし、当初 33 名の委員が集ったが、過半数は町会の役員等との兼務となった。

- ・このメンバーにより議論を重ね、平成 18 年には 10 年後の東成の将来像を 4 つのテーマにまとめた「東成区わがまちビジョン」を策定した。

- ・東成区においては、同ビジョン実現のため平成 18 年に「東成区未来わがまち会議」を発展的に解消した「東成区未来わがまち推進会議」を発足させたが、その際新たに公募の委員を募るとともに、町会との連携をさらに強化するため、各連合町会長をメンバーに加えている。平成 21 年 3 月現在、メンバーは 82 名となっている。

- ・また、ビジョン実現のため活動する資金として一事業 20 万を上限とする事業補助制度を設けた。

(広島県安芸高田市)

昭和 46 (1971) 年、有志が、江の川架橋などの地域課題の解決には、住民が一丸となって自治組織を作ることが必要との認識で取り組みを始め、昭和 47 (1972) 年 2 月に「川根振興協議会」を設立、活動開始。同年 7 月の集中豪雨により、地域が陸の孤島と化す壊滅的な被害を受けたが、自分たちで出来ることは自分たちで行っていくと、地域自らが災害復旧活動を行い、地域の絆を深めた。昭和 49 (1974) 年に、行政への活動拠点の施設整備の要望活動の結果として、「川根生活改善センター」が竣工し、活動が活発化していく。そして、全住民が参加する地域振興活動でなければならないという気運が高まり、昭和 52 (1977) 年に全戸加入の川根振興協議会として生まれ変わった。

(宮崎県宮崎市)

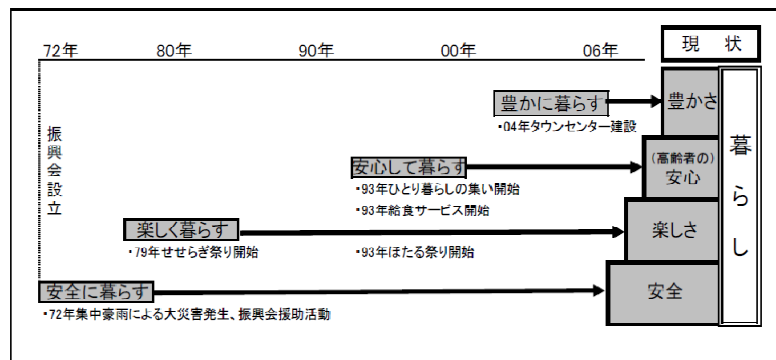
宮崎市が、平成 21 年 4 月から「地域コミュニティ税」を創設。地域協働体である「地域まちづくり推進委員会」は、地域コミュニティ活動交付金（地域コミュニティ税）の交付を受け、地域協議会・合併特例区協議会のもとにまちづくりを実践する組織として、市内 15 の地域自治区、3 の合併特例区に平成 20 年度に設置（原則的に各地区 1 団体）され、平成 21 年度から本格的に地域コミュニティ再生

に向けて取り組んでいる。

- また、これらの他に、特に、地域協働体の発展のプロセスとしては、以下のような例が見られたところである。

(広島県安芸高田市)

「安全に暮らす(地域防災)」ことからスタートし、「楽しく暮らす(イベント)」中心の活動に移行した後、「安心して暮らす(地域福祉)／快適に暮らす(景観形成、農地保全)」、次いで、「豊かに暮らす(コミュニティ・ビジネス機能)」、「誇りを持って暮らす(地域の自立)」へと発展していった。



(川根振興協議会)

昭和46年 有志が、江の川架橋などの地域課題の解決には、住民が一丸となって自治組織を作ることが必要との認識で取り組みを始めた。

昭和47年 「川根振興協議会」を設立、活動開始。

同年7月、集中豪雨により、地域が陸の孤島と化す壊滅的な被害を受けたが、自分たちで出来ることは自分たちで行っていこうと、地域自らが災害復旧活動を行い、地域の絆を深めた。

昭和49年 行政への活動拠点の施設整備の要望活動の結果として、「川根生活改善センター」が竣工し、活動が活発化していく。そして、全住民が参加する地域振興活動でなければならないという気運が高まった。

昭和52年 全戸加入の川根振興協議会として生まれ変わった。

2 地域協働体の取組の契機と発展プロセス

- 以上の事例調査の結果及び本研究会における議論を踏まえると、地域協働体の創設にあたっては、地域住民や諸団体の自主性が重要であるが、住民の連帯感の希薄化が進行する中であって地域協働体の創設の契機をつかむためには、市町村から地域住民等に対する働きかけが重要であり、具体的な方策としては、市町村等が地域住民や諸団体に対して地域協働体創設の検討のための場の設置を働きかけることが有効であると考えられる。
- また、その際、地域住民等の問題意識を醸成し、その積極的な参加を得るためには、単に抽象的な連携や地域のつながりづくりということにとどまらず、例えば、防犯・防災活動や高齢者の孤独死対策など、地域住民等のニーズを踏まえた課題を地域住民等に投げかけることが重要である。
- さらに、地域協働体の創設時には、組織的な意思決定プロセスが未成熟であり、また、住民間あるいは地域の諸団体においては自らの受益と負担について見通すことが困難であることが想定されることから、市町村等においては、特に取組の初期段階において、コーディネーターとして職員を検討の場に派遣することや初期費用を負担することなど、人材面、資金面等のイニシャルコストを負担することが有効であると考えられる。
- 地域コミュニティ組織等の発展の事例を踏まえると、地域防災としてスタートしたコミュニティ活動が、スポーツや祭りなどのイベント、地域福祉、コミュニティ・ビジネスと段階を経て、最終的に総合性のあるコミュニティへと発展していくような、無理をしないコミュニティづくりという観点が重要である。
- また、コミュニティの発展とは、活動密度そのものであり、段階的発展において、例えば、イベント組織が恒常的な地域福祉組織にステップアップするときに大きな壁がある。このことからすると、行政支援のタイミングとしても、創設時のイニシャルコスト負担とともに、活動密度の変化が大きいタイミング（例えば、イベント組織が地域福祉組織にステップアップするとき）に政策を打つことが効果的である

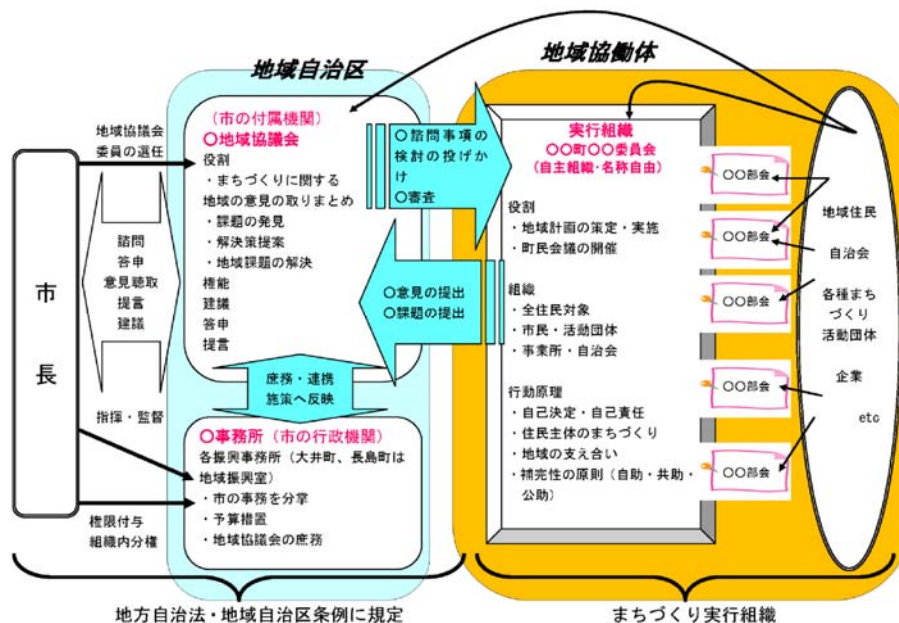
と考えられ、行政支援を検討するにあたっては、この点にも留意すべきである。

第六 地域協働体と地域自治区制度の連携

- 地域協働体は住民による主体的、自発的な公共的サービス提供のための仕組みであるが、地域協働体と行政が有機的な関係を構築することは、地域協働体の立ち上げやその活動の活発化に寄与するとともに、地域住民の主体的な活動を充実する上で重要な要素となるものと考えられる。
- この点、住民自治の強化や住民と行政との協働の推進などを目的とした地方自治法上の制度として、地域自治区制度が第27次地方制度調査会の答申を踏まえ制度化されているところであるが、その際、地域における住民による公共的サービスの提供を実行する仕組みについては、地域の実情を踏まえ、各地域において適切な取組が実行されていくことが期待されていたところである。
- 他方、今回の本研究会による調査の結果を見ると、地域自治区とともに、地域協働体が創設され、両者が有機的に連携することによって、地域における住民による公共的サービスの提供のより一層の充実、住民自治の強化や住民と行政との協働の推進が図られている。
- 例えば、岐阜県恵那市の事例では、地域において、地域の諸団体の活動の核となる実行組織（「地域協働体」）が構築されると同時に、地域協働体と行政のインターフェイスとして、地域自治区制度が活用されている。地域協働体と長の付属機関である地域協議会は、メンバーに重なりを持たせることによって、有機的な連携を図られている。
- さらに、宮崎市においても、地域自治区制度の導入と相まって地域協働体が創設され、地域における公共的サービス提供の実行組織として機能している。

- 以上の点を踏まえると、地域協働、住民自治、住民と行政との協働等を実質的に拡充する観点からは、地方公共団体において、例えば、住民による地域の公共的サービス提供を担う実行組織としての地域協働体の立ち上げと並行して、地域自治区を設置し、地域協議会と地域協働体のメンバーを重複させることなどにより、地域協働体と行政が有機的に連携を図ることが重要であると考えられる。
- なお、その際、地域協働体と地域自治区の対応関係は、地域の実情に応じて多様なものが考えられるところであり、地域の実情に応じては、一つの地域自治区を複数の地域に分けてそれぞれの地域において地域協働体を立ち上げていくことや政令指定都市の行政区を単位とした地域協議会を設置した上で、小学校区単位で地域協働体を立ち上げていくことなども考えられる。さらに、地域協働体が地域自治区に先行して立ち上げられていくことも想定される場所である。
- なお、地域の実情に応じては、地方公共団体において、地方自治法上の地域自治区制度とは異なる独自の住民自治等のための仕組みを創設することが考えられるが、この場合、当該住民自治のための仕組みを地域における公共的サービスの実行機能を併せ持つものとして設計することも想定される。

(地域協働体と地域自治区の連携のモデル)



- なお、以上のことから、本報告の内容等を踏まえ、国において地域協働体を地域における公共的サービス提供の一つのモデルとした実証的な事業を来年度から実施するにあたっては、地域協働体と地域自治区制度の連携のあり方について特に留意すべきであると考えられる。

第七 地域協働体と地域コミュニティ組織等のガバナンス

1 事例調査の結果（概要）

（情報提供）

- 組織外部に対する情報提供、アカウンタビリティとしては、「ホームページを活用した情報提供」と「会報や活動通信など組織の広報誌等」による情報提供の取組がほぼ全ての調査対象組織で行われている。
- また、複数の組織において、例えば、「市広報に掲載」（東京都多摩市）、「活動報告書を作成し、区の広報誌（全戸配布）に折込配布」（大阪府大阪市）など、市町村の広報との連携が見られる。
- さらには、「出前講演会及び視察の受け入れ」（静岡県浜松市）、「区民を対象に、1年間の活動報告を行う「わがまちフォーラム」を実施」（大阪府大阪市）、「定例会を通じて情報提供」（広島県安芸高田市）、「取組状況の報告会の開催」（宮崎県宮崎市）など、報告会形式で住民等に対して直接活動状況等の説明を行っている事例が見られた。
- また、「地域のコンビニ等を活用した広報」「地区内の地縁団体の会合を活用した報告」（宮崎県宮崎市）の例のとおり、地域内の事業所（コンビニ）や地縁団体と連携した取組も見られた。

（事後評価）

- 活動の事後評価については、ほぼ全ての調査対象組織で、「役員が総会や役員会で報告」（埼玉県鷲宮町）、「運営委員会及び全体委員会での意見交換」（東京都三鷹市）、「年1回、全体会で事業報告、決算

報告で評価している」(東京都新宿区)、「年一回の総会により、事業報告」(新潟県上越市)、「年一回、構成員の間で反省会」(岐阜県恵那市)、「総会に事業報告」(静岡県浜松市)、「総会を開催」(広島県安芸高田市)、「委員が全体会議またはフォーラム等の場で、反省会を実施」(大阪府大阪市)など、地域協働体組織内部において何らかの取組が行われている。

- さらには、「ワークショップなどの手法による事後検証」(東京都三鷹市)、「利用者懇談会を年2回、利用者アンケートを年1回、利用者の感想を随時確認して、活動を評価」(東京都多摩市)、「サービスの提供を受ける人に対してアンケート調査」(岐阜県恵那市)など、サービス提供を受ける者から直接評価を受ける方を工夫している事例が見られた。
- また、「毎年市に自己評価書を提出。市の評価も加えて市のホームページで公開」(東京都多摩市)、「区が審査会で評価」(東京都新宿区)の例のように区市町村が事後評価に関与している事例も見られる。なお、東京都新宿区の事例は「区から事業補助金を受けている」ことを契機としている。
- この行政支援と活動評価を結びつきは、他の事例でも見られるところであり、宮崎県宮崎市では、「評価については、地域コミュニティ税が、用途のルールに基づき適正に執行されるとともに、住民主体のまちづくりの推進に有効かどうか、学識経験者等で構成する「地域コミュニティ税評価委員会(9名)」において、用途の評価を行う。評価は、監査機能としての評価と、まちづくり推進のための評価を行う。監査機能としての評価では、事業終了後に用途のルールに基づき、新税が適正に執行されているかの確認を行う。また、まちづくり推進のための評価は、よりよいまちづくりにつながる効果的な取組が行われたかを評価する。」との取組が行われている。

(会計管理)

- 会計管理の対象となる組織収入については、会費によるものや、会費だけでは収入が不足する場合に、市町村等からの財政支援や事業委託による事業料収入で賄っている場合などがある。

- 会計管理に関する取組状況を整理すると以下のとおりであり、概ね何らかの基準に基づき処理されているが、「基準」「作成書類」「監査」のあり方については、非常にばらつきが大きい。

	基準・情報提供	作成書類	監査
広島県 安芸高田市	規約に基づき処理。概ね全構成世帯に提供。	予算書、決算書、監査報告書。	規約に基づき選出した監事が会計を監査。
岐阜県恵那市	市が設定した会計処理ルールに従って処理。市と構成員全員に提供。	予算書、決算書、収支の諸帳簿を作成。組織通帳も作成。	外部組織に監査、チェックを依頼。また市職員が年一度会計書類をチェック。
埼玉県鷲宮町	桜田地区コミュニティ協議会の会則に従って処理。構成員全員に提供。	予算書、決算書、通帳、帳面等を作成。	会計担当者とは別に、会計処理のチェックをする監査を設置。
新潟県上越市	定款の定めに基づき処理している。会員全員に提供。	定款の定めに基づき処理。	定款の定めに基づき、3名の監事がチェックしている。税法上の観点から税理士のチェック。
茨城県日立市	内規を設けて処理。構成員に提供（総会資料として配布）。	予算書及び決算書	組織内の監事による監査を実施している。
東京都三鷹市	事務局が市に置かれているので、随時チェック。市担当、各ケアネット会長副会長。	一部の市補助事業については、会計記録提出する。	会則による会計監査員によるチェック。
東京都多摩市	会計ルールは市が定めた内規に従って処理している。運営協議会の総会で構成員全員に情報を提供し、承認を受けている。一般会計と特別会計にわけて管理。	予算書と決算書	会計担当者とは別に会計処理のチェックをする担当を置いている。 監事2名
東京都新宿区	会則の定めに基づき処理している。構成員全員に提供している。	予算書と決算書	会計担当者とは別に会計処理をチェックする担当を置いている。区が会計書類を作成・チェックしている。
静岡県浜松市	一般的な会計規則に基づき処理している。決算	決算書（財産目録・貸借対照表・収支決	外部の専門家に監査、チェックを依頼している。

	書類については、閲覧書類として公開。	算書)、予算書	
静岡県磐田市	規約を設けて処理。年1回通常総会で決算報告。	予算書と決算書 銀行通帳と帳面で管理している。	会計担当者とは別に会計処理のチェックをする担当を置いている。
大阪府大阪市	特段のルールは無い。ただし、補助金申請に関しては区が定めた書類を区に提出、区は財政局と合議。財務情報は当該事業に関わった構成員全員に提供。	補助金申請に係る書類（事業計画書、事業清算書等）	特に、会計のチェック等 は行ってない。ただし、 区の補助金執行に関しては、市の内部監査の対象。
宮崎県宮崎市	各「地域まちづくり推進委員会」で適正な基準に基づき管理を行うこととしている。広く住民に公開。	帳簿や支出伺 等	「地域まちづくり推進委員会」監事、「地域コミュニティ税評価委員会」、行政が行う。

- なお、会計管理については、特に、「会計面での専門性を持った人材が少ない」（岐阜県恵那市）との指摘があったところである。

(意思決定プロセス)

- 組織内部の意思決定プロセスについては、「役員会」（埼玉県鷲宮町、広島県安芸高田市、東京都多摩市）、「総会」（茨城県日立市、静岡県浜松市、東京都新宿区、大阪府大阪市）など、概ね確立されている。

2 ガバナンスについての考え方

- 地域協働体や地域コミュニティ組織など地域で活動する団体等の目的、活動の内容、組織のあり方等は極めて多様なものとなっているが、地域コミュニティ組織など行政以外の多様な主体が地域の公共的サービスを提供することを想定する場合、当該地域コミュニティ組織等について適切なガバナンスを確保することが求められる。
- この地域協働体や地域コミュニティ組織等のガバナンスの中核的

要素としては、組織内部において公平な意思決定プロセスが実質的に確保されていること、会計管理の公正妥当に行われていること、特に、組織の活動内容や財務状況等について透明性が確保されるとともに説明責任が果たされていることなどが挙げられる。

- 地域協働体や地域コミュニティ等の意思決定プロセスについては、組織としては世帯単位の加入としつつ、意思決定については個人単位の全員参加型の方式を採用することなど、地域の実情に応じた多様な形態が想定される。
- 特に、市町村や都道府県等が地域協働体や地域コミュニティ組織等に対して、活動資金の補助等の支援を行う場合にあっては、当該地域コミュニティ組織等について適切なガバナンスが確保されていることは、市町村等による支援実行の前提とすべきものと考えられ、実際、本研究会が実施した調査においては、行政からの資金面での支援と活動の評価を結びつけている事例などが見られたところである。
- 他方、地域協働体や地域コミュニティ組織等に求められるガバナンスの要素の中でも、会計の管理を適切に行うことや対外的に適時に情報提供を行うことなどについては、特に、地域協働体や地域コミュニティ組織等においてその実行を担保する人的資源等の確保が難しいという問題がある。
- このため、新しい地域協働の仕組みにおいて、地域協働体や地域コミュニティ組織等について適切なガバナンスを確保する方策を検討する場合には、実現可能性を担保する観点から、地域の公務員OBやNPOなど組織外の人的資源を活用することなど、地域コミュニティ組織等のソフト面での資源制約の問題の解消のための方策を同時に検討する必要があると考えられる。
- また、地域協働体や地域コミュニティ組織等に求められるガバナンスの形態は、各地域コミュニティ組織等が当該地域の公共サービス提供主体としてどのような位置づけにあるか、また、各地域コミュニティ組織等の規模や会員の人数、提供するサービスの性質はどのようなものかなどに応じて、多様なものであることが想定されることから、地域コミュニティ組織等のガバナンス確保のための仕組みについて、

画一的なものを求めることは適当ではない。

- したがって、地域協働体や地域コミュニティ組織等の適切なガバナンスについては、地域における多様な公共的サービス提供の核となり、多様な主体による公共的サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする「地域協働体」において適切なガバナンスを確保した上で、個々の地域コミュニティ組織等については、必要に応じた多様なガバナンスの体制を全体として構築することが望ましいと考えられる。
- なお、会計管理について本研究会の調査結果を見ると、その処理の基準、作成書類、監査の方法にばらつきが大きい。会計管理は、組織の内部統制の問題であると同時に、地域住民等に対するアカウンタビリティの重要な構成要素であること、会計情報は地域コミュニティ組織等が団体間で相互に活動状況を知り活動の参考とする重要な要素となり得ること等を踏まえると、会計管理の具体的基準や手法については比較可能性が担保されていることが望まれることから、今後、国において地域協働体や地域コミュニティ組織等がそれぞれの状況に応じて参考としうるモデル例を作成して、情報提供すべきであると考えられ、この点について具体的な検討を進めるべきである。

第八 地域コミュニティ組織等が直面する課題と地域協働体の機能

1 事例調査の結果（概要）

- 本研究会による調査において、地域コミュニティ組織等が自らが直面する課題として指摘した事項は概要以下のとおりである。

役員等が高齢化、若い世代の人材に乏しい。若い世代のコミュニティリーダーの発掘・育成が課題。財政難。（埼玉県鷲宮町）
高い防犯意識の共有、パトロール参加者の高齢化。防犯活動を行っている構成団体の大半は、地域の町会・自治会で後継者の人材不足がどこの団体にも共通した課題。現役世代も活動に参加しやすい仕組みや雰囲気づくりをサポートしてゆくことが、本活動の継続と拡

<p>大につながることに捉えている。事業の担い手、構成員の増をどのように図るか。事業内容の充実をどのように図るか。若い年齢層のボランティアの確保。次代を担うリーダーの確保。(東京都三鷹市)</p>
<p>高齢化。個人情報保護法制の影響で、地域住民へコミュニティセンター事業の情報伝達に困難(自治会の会員情報が得にくいため、広報紙を送れない)。運営協議会は市民による無報酬の活動にもかかわらず、周年事業など大きな事業のために積立てをすると課税(法人税)のおそれがあり、税制面で考慮してほしい。(東京都多摩市)</p>
<p>強硬な反対者との調整。地域の代表者が話し合いを行い、説得するが、内容の部分修正を行っている。平常時だけでなく、災害時などでの地域コミュニティの大切さを住民自身が認識し住民参加による良好なコミュニティの形成への取り組みと、中心として活動する人材の育成が課題。(石川県金沢市)</p>
<p>会計面での専門性を持った事務局長を担う人材が少ない。まちづくり活動の周知が少ない。自治意識が少ない。市の地域づくり補助金が、収入のほとんどである。ただしこの制度は平成27年度で終わってしまう。その後の資金が不安である。(岐阜県恵那市)</p>
<p>収益事業「くま水車の里」の売り上げよりNPO活動を行っているが、事業開始より20年以上過ぎている現在、施設や機械に修繕箇所が多い。想いが実現するための資金繰りを考えていきたい。実際に活動に携わり、動き回る人が少ない。計画の段階からより多くの人に呼びかけをする。ゆめまち通信をとおして、情報の共有ができるように努力する。過疎地有償運送をやれるといいとの願いを持っているが、運営費が課題。リスクは赤字を出してまでやれない。遊休公共施設の利活用について、遊休公共施設を自由に使えると、色々と活動が広がると思う。(静岡県浜松市)</p>
<p>新興住宅住民の参加。役員の人選、選出に苦慮。(静岡県磐田市)</p>
<p>事業実施にかかり、補助金の裏負担が困難。コミュニティビジネスへの取り組みについて検討を始めたいが、具体的手法がわからない。地域振興会からの推薦メンバーが主要な役割を果たしていることが多いが、町会長等との兼務であり、多忙を極めており、わがまち活動に専心できない。(大阪府大阪市)</p>
<p>次世代のリーダー、スタッフを養成すること、まちづくりに参加する新しい人材の発掘が課題。(宮崎県宮崎市)</p>

2 地域コミュニティ組織等が直面する課題

- 本研究会の調査においては、例えば、「自治会長等地域コミュニティのリーダーに負担が集中し、後継者が育たず、持続可能な活動が難しい。若い世代の発掘、育成が重要な課題となっている」との指摘や、「会計管理を課題にあげる団体が多い」との指摘があったところであり、現在、地域コミュニティ組織等においては、特に、活動の資金や活動の担い手（人材）面での深刻な資源不足に直面しているものと考えられる。
- また、個人情報保護法制との関係について、例えば、「防災や高齢者福祉などの分野においては、居住者情報、災害弱者の把握、高齢者の健康状況の把握が活動の前提だが、個人情報保護法制との関係で苦勞している」との指摘や、「自治会等の会員情報を得にくいため、広報誌の送付等、きめ細かい情報提供が難しくなっている」との指摘がなされるなど、地域コミュニティ組織等の活動に支障が生じている例が見られるところである。

3 課題解決の方策

- 人材面、資金面における地域コミュニティ組織等の資源不足や個人情報保護法制の施行に伴う問題については、特に、市町村等、地域コミュニティ組織等の外部からの支援、助言等が課題解決に効果的であると考えられる。例えば、会計処理について、地域コミュニティ組織等の内部の人的資源では適切な体制を構築することが困難である場合には、市町村や公務員OB、NPO等が地域コミュニティ組織等と協力・支援することにより問題の解決を図ることが期待される。
- 特に、地域コミュニティ組織等においては、人材面での資源不足を深刻な課題としている例が多いが、これについては、まずは、子どもや若年層が中心となって実行あるいは参加する行事を立ち上げることなどが有効な方策であり、人材面での課題を抱える組織においてはなるべく早期にその具体化を検討すべきであると考えられる。
- また、地縁団体への住民参加を促す方策としては、金沢市において、マンションの賃貸・販売事業者に対して、「集合住宅の販売、賃貸又

は管理に当たっては、コミュニティの必要性について集合住宅に入居する者に説明するよう努めるとともに、集合住宅の住民と当該集合住宅の存する区域の住民との良好な近隣関係が保持されるよう努めるものとする」等を内容とする条例を定めている例が注目される。

- 資金面の課題については、現在、地域コミュニティ組織等への支援として、例えば、「地域コミュニティ税」を創設し、地域協働体である地域まちづくり推進委員会へ「地域コミュニティ活動交付金」として交付している事例（宮崎県宮崎市）や、財団法人自治総合センターが実施するコミュニティ助成事業を活用する事例（岐阜県恵那市）など、地域では実情に応じた多様な取組が見られるところであり、今後こうした取組がより積極的に展開されることが期待される。
- また、個人情報保護法制に係る問題については、例えば、以下の考え方に沿って対応を検討することなど、地方公共団体において適切に対応していくことが望まれる。
 - ・ まず、必要とされる情報の提供がそもそも当該地域を区域に含む地方公共団体の個人情報保護条例により制限されているものか、あるいは、例えば、医師や社会福祉士等に係る守秘義務等により制限されているものか等、具体的に、当該情報の提供・活用が制度上問題となるのかどうか仕分けることが重要である。
 - ・ その上で、当該情報の提供・活用が、例えば、地方公共団体の個人情報保護条例により制限されている等、制度上問題となる場合には、地方公共団体の個人情報保護条例や審査会での対応において、一定の場合について、個人情報の提供を可能とするよう措置することによって解決を図ることなどが考えられる。

4 地域協働体の活用

- 市町村や都道府県が個別の地域コミュニティ組織等に対してきめ細かく支援することには一定の限界がある。同時に、地域コミュニティ組織等が直面する課題は上述のとおり相当程度共通したものである。
- したがって、このような共通した課題への対応のあり方としては、地域の実情に応じ、地域コミュニティ組織等を包括する「地域協働体」

が、資金や人材などの団体活動の経営資源の供給の核となることや、個人情報保護法制に係る問題等については、正確な情報、制度の理解が重要であり、マニュアル作成や研修会の開催などを通じて、地域共通のソフトインフラとして蓄積していくことなどが考えられる。

- また、行政等による支援のあり方としても、資金面や人材面の問題や個人情報保護法制に係る問題など諸団体に共通する課題については、個々の地域コミュニティ組織等に対して直接支援するよりも、地域コミュニティ組織等を包括する「地域協働体」に対する政策的働きかけや支援等を行うことを通じて地域全体に支援の効果を及ぼすことがより効率的である場合があると考えられる。
- この際、「地域協働体」においては、外部資源、行政支援の受領体として機能するとともに、有限な外部資源、行政支援の活用のあり方を地域の実情に応じて総合的に調整することが期待され、また、これにより、地域協働の自主性を高めることも期待される場所である。
- 例えば、具体的には、行政が公的な資金支援を地域における住民活動に対して行おうとする場合、地域協働体に対して資金支援を行い、地域協働体の意思決定により具体的な用途を定めることにより、地域の実情や住民の自主性を踏まえた効率的な支援を行うことが期待される。

第九 経済活動の重要性の高まりと法人格

1 事例調査の結果（概要）

- 地域コミュニティ組織等の活動内容については、近年特に農山漁村地域において、経済活動がコミュニティの活性化の重要な要素となってきたとの指摘がある。本研究会において行った調査においては、例えば、以下のような事例が報告されている。

（参考事例1）

NPO雪のふるさと安塚（新潟県上越市）では、市の委託事業のほか、特産品の試作、開発、有償ボランティア事業など、各種経済活動を部会ごとに展開している。

（参考事例2）

川根振興協議会（広島県安芸高田市）では、農協の撤退によりマーケットとガソリンスタンドの店舗が廃止されたため、施設を協議会が譲り受け、住民出資により、マーケット「万屋」、ガソリンスタンド「油屋」の運営を始めた。

なお、本研究会における議論においては、コミュニティ・ビジネスのターゲットとしては、この事例のように民間では供給できないものを代替する「守り」のみにとどまらず、「攻め」の部分も必要になってくるのではないか、という指摘もあったところである。

（参考事例3）

NPO夢未来くんま（静岡県浜松市）のように、総収入に占める収益事業収入が99%を占める取組も見られる。

- ここで、各組織における経済活動の状況と法人格取得の状況を見ると、経済活動を行っていない組織では法人格も取得していない場合が多い。また、法人格無く経済活動を行っている事例としては、岐阜県恵那市の事例が見られたが、「農産物の販売等を行っているが収入割合は1割にも満たない。実行組織は法人格がないため、施設の管理や車の購入などができない。収益がほとんどない。経理の専門家がない。収益事業の位置づけに苦慮している。収益というより協力金という性質が強い。まちづくり委員会の構成団体の中で、法人格がない団体は、収益が団体の収入に直接ならず、一度個人に帰属させてから寄付することとなるのか詳細は不明だが、運営上不都合になる可能性あり。」との指摘があったところである。
- 他方、新潟県上越市の事例のように法人格を取得している場合には、市の各種公共サービスの受託主体として活動を行うなど、公共的サービスの提供に有効に機能していると考えられる例が見られた。また、NPO夢未来くんま（静岡県浜松市）のように、総収入に占める収益事業収入が99%を占める取組も見られる。
- また、法人格の有無で組織の収入額を比較してみると、法人格を取

得している場合には、静岡県浜松市（NPO法人）の例では住民一人あたり129千円、新潟県上越市（NPO法人）の例では同じく住民一人あたり50千円となっているのに対して、法人格を持たない場合には、埼玉県鷲宮町の例で0.2千円、東京都多摩市（聖ヶ丘コミュニティセンター運営協議会）の例で1千円、静岡県磐田市の例で2千円、広島県安芸高田市（川根振興協議会）8千円と大きな差異がある。

2 経済活動の重要性の高まりと法人格

- このように、地域コミュニティ組織等の活動内容については、近年特に、経済活動がコミュニティの活性化の重要な要素となっている場合があるとの指摘があり、本研究会において行った調査においても、法人格を取得して経済活動を行っている組織は、法人格を持たずしたがって経済活動もさほど行っていない組織よりも組織の住民一人あたりの収入金額が圧倒的に大きくなっている事例が見られた。
- このことに関連して、現行の各種法人制度は、地域コミュニティ組織等が経済活動を行うことを前提としたものではないことから、新たな法人制度が必要なのではないかと指摘があったところである。
- 具体的には、例えば、NPO法人については収益事業を重点的に取り扱うことが困難であることや法人のメンバーシップを制度的に地域住民に限定する仕組みになっていない。なお、このメンバーシップの問題は、一般社団法人制度、一般財団法人制度についても基本的に同様の指摘が妥当する。
- また、地方自治法上の認可地縁団体制度についても、認可地縁団体における経済活動は当該法人の目的の範囲内では許容されると解されるものの、認可地縁団体の活動は、制度上、地域的な共同活動を目的としたものに限られるため、収益そのものを目的とした経済活動を展開することができない可能性があると考えられる。
- この点、地域における多様な公共的サービス提供の核となり、多様な主体による公共的サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする「地域協働体」においては、状況に応じて、「地域協働体」を構成する地域コミュニティ組織等が経済活動を行うことや、「地域協働

体」自らが経済活動を展開することも想定される場所である。

- 法人化については、一定の手続き等、場合によっては地域コミュニティ組織等の負担となる場合があることから、一律に法人化を目指すことは適当とは考えられないが、地域における公共的サービスを住民のニーズに応じて十分に提供する意欲ある主体を確保していく観点からは、収益そのものを目的とした経済活動を展開することが可能であり、かつ法人のメンバーシップが制度的に地域住民に限定される新たな法人制度について、より詳細なニーズ等を踏まえ、検討を行うべきである。

第一〇 公務員の地域公共活動参加

1 事例調査の結果（概要）

- 公務員の地域公共活動参加については、下記の事例調査の結果のとおり、概ねいずれの市町村等においても、地域コミュニティ活動の活性化等が当該市町村の重要施策等に位置づけている等の観点から、市町村等の職員の地域コミュニティ組織等の活動への参加を積極的に評価しているところである。
- 他方、市町村等において、市町村等の職員の地域コミュニティ組織等の活動への参加について、条例や内部規則等で何らかの定めが置いている事例は無かった。

(埼玉県鷲宮町)

町と地区コミュニティ協議会が連携・協力しなければならない事業に対しては、参加することが望ましい。

(東京都多摩市)

構成員に都職員、市職員ともいないが、市長から職員に地域の自治会活動やボランティアに参加を促している。

(新潟県上越市)

職員も一住民であり、また本組織の会員である。職務を離れて、住民という立場で活動に参加することは歓迎であることから、極力、地域のために職員は活動に参加してほしいと促している。住民自治組織の各部会、例えば「支えあい安心して暮らせる環境部会」「自然と食を生かした産業を考える部会」等各種ある部会員に属し、勤務の時間外に参加しその事業に参画立案、参加まで行っている。

(岐阜県恵那市)

庁内の掲示板で情報提供をしている。ノウハウなどを持っているし、協働というテーマの活動ならもっと参加して自分の地域に関心を持つべきとの声がある。また、公務として、来賓としての挨拶、司会進行、イベントへの参加、事務処理などに参加している。

(静岡県浜松市)

市職員については、体験プログラムの講師として依頼を受けたり、NPO法人のイベントに参加している。また、県職員については、セミナーの参加者として活動に参画した事例、子どもの水辺事業スタッフとして参加した事例がある。

(静岡県磐田市)

本年4月に「協働のまちづく推進条例」を施行したところであり、今後、事業の内容により、協働事業として参加を検討したい。

(広島県安芸高田市)

地域と行政が互いにメリットを享受できる関係を構築していく必要があることから、行政サイドは地域づくり活動を誘発・支援する体制を構築するほか、行政施策の実現に住民参加が不可欠であるという認識をもち、地域と共に汗をかく協働の姿勢が求められる。

(宮崎県宮崎市)

地域コミュニティの再生は、各地方自治体が抱える共通の重要な課題であることは、市町村、都道府県に限らず、公務員としては当然認識しているべきことだと考えており、その再生に向けた取組みに自主的に積極的にかかわっていくことは公務員としての責務と考える。今年度新規事業のため、今のところ注視していく。

2 公務員の地域公共活動参加に係る方策

- このように、調査事例においては、概ねいずれの市町村等においても、地域コミュニティ活動の活性化等が当該市町村の重要施策等に位置づけている等の観点から、市町村等の職員の地域コミュニティ組織等の活動への参加を積極的に評価しているところである。
- 上述のとおり、地域コミュニティ組織等においては、活動のとりまとめ役や会計面での知見の不足等の問題を抱えているところであり、この点、市町村等の職員は組織のとりまとめや会計管理に必要な知識等の蓄積を有している者が少ない。
- このことからすれば、市町村等の職員の地域コミュニティ組織等の活動への参加については、単に当該市町村の施策方向との一致ということのみならず、地域における貴重な人的資源の活用という観点から、より積極的に評価することが重要であると考えられる。
- また、市町村等の職員の地域の公共的活動への参加においては、例えば、参加した組織等から市町村に対する依頼の取り次ぎを依頼される場合があり、こうしたことが市町村等の職員の地域の公共的活動への参加の障害となっている可能性がある。
- このことからすると、市町村等の職員の地域の公共的活動への参加については、当該職員が公務として参加するものか、あるいは個人的な活動かを峻別することが重要であり、このことについて適切な対応を職員及び地域コミュニティ組織等の双方に対して促す観点からも、市町村等においては、職員及び地域コミュニティ組織等にとって明確なルールを設定することが望ましいと考えられる。

第一一 新しい地域協働の仕組みを前提とした施設

1 事例調査の結果（概要）

○ 本研究会で調査した各組織の活動施設の状況は概要以下のとおりであり、概ね、コミュニティ・センターや集会所等、市町村の施設となっている。ただし、法人格を持つ「NPO法人夢未来くんま」（静岡県浜松市）においては、自らが拠点施設を保有している。

(埼玉県鷲宮町)

町が設置したコミュニティセンター、集会所等を利用している。コミュニティセンターは、地域の方々が学習活動やグループ活動、イベントなど、いろいろな目的で利用するコミュニティ施設。常時使用できる部屋を確保してほしい。

(茨城県日立市)

市設置の交流センター。

(東京都三鷹市)

市設置のコミュニティセンター（住民協議会が管理運営）や地区公会堂。

(東京都多摩市)

自らが管理運営を行うコミュニティセンター。聖ヶ丘コミュニティセンターは、地域住民による建設協議会で6年余りの歳月をかけて施設の構想をつくり、建設した施設。運営は、地域住民のボランティアによる運営協議会が運営し、そのスタッフの多くも地域住民。

(東京都新宿区)

区設置の地域センター。

(新潟県上越市)

市設置の安塚コミュニティプラザ。安塚コミュニティプラザは、コミュニティ活動の拠点、防災、災害発生時の対応拠点、老朽化した設備の更新ユニバーサルデザインの導入などを踏まえて整備している。

(岐阜県恵那市)

振興事務所や市の空き施設。できるだけ多くの方がよりやすい場所が望ましい。

(静岡県浜松市)

NPO夢未来くんまが所有する「くんまふれあいの家」。NPO活動のための事務室がほしい。また、地域の中の遊休公共施設を、非営利活動の拠点として事務所や福祉（地域住民に必要があれば、高齢者支援や子育て支援）の活動の場として使用できればと願う。

(静岡県磐田市)

市設置の公民館。

(大阪府大阪市)

市設置の集会所や東成区が区役所内に設置した市民協働ステーション「ふれ愛パンジー」。できるだけ早く市民管理に移行したい。

(広島県安芸高田市)

市が、廃校後の跡地活用として、人間と自然、都市と農村の共生を目指し、地域拠点施設「エコミュージアム川根」を建設。（施設自体は市が所有し、管理運営は川根振興協議会を中心とする運営協議会が担う）。地域の拠点という観点から考えると、単に集会施設ではなく、あらゆる分野での活用を想定する必要がある。

(宮崎県宮崎市)

現状としては、各地域自治区事務所、合併特例区事務所等の会議室等を利用している。「地域まちづくり推進委員会」のみならず各地域団体が一堂に会して会議や作業のできるスペースや気軽に地域住民が出入りできるような事務局室が必要だと考えている。

2 新しい地域協働の仕組みを前提とした施設

- 地域協働体においては、恒常的な活動施設を必要とすることが多いと考えられ、施設整備に係る金銭負担の規模を踏まえると、その整備は市町村等により担われることが想定され、これまで、コミュニティに関する施設整備については、概ね、いわゆるコミュニティセンター等、複数の独立した会議室等を備えた集会所や会議所の形態とされてきたところである。

- この点、コミュニティに関する施設の整備や運営のあり方についても、様々な主体が独立しつつ相互に連携する新しいコミュニティ「地域協働体」のあり方を踏まえたものとするのが地域協働の推進に有効であると考えられる。
- 具体的には、当該空間を利用する主体の独立性と主体間相互の連携の程度が反映された設計プランとする観点が重要であり、今後の施設整備や改修においては、「それぞれ独立していながらも、ゆるやかにつながる」という視点から設計を検討することが有効ではないか。
- 同時に、施設の改修・整備等を行おうとする場合には、地域の住民による自主的、主体的な活動を促していく観点から、施設の設計者・事業者の選定に地域協働体や地域コミュニティ組織等が関与することが効果的。
- なお、コミュニティ施設については、地域の伝統的な建造物を利用することや、不要となった庁舎施設や廃校施設など地域住民の愛着のある既存の施設を改修する等、地域に存在する資源を有効に活用していくことが、効率的な施設整備に資するだけでなく、地域力創造の観点からも重要であり、施設整備の検討にあたってはこの点に留意することが望まれる。
- また、上述のとおり、施設運営については、一部の取組で既に見られるように、当該施設を利用する地域住民あるいは地域の諸団体の参画を得ることが重要であり、例えば、市町村が設置する公の施設を利用する場合には、指定管理者制度等を活用することにより、法人格を備えた地域協働体が当該施設の管理を行いながら、多様な地域コミュニティ組織等に活動の場を提供することなどが考えられるところである。