

「地域自治組織のあり方に関する研究会」第2回議事概要

日 時：平成29年1月19日（木）10：00～12：00

場 所：総務省内会議室

出席者：名和田座長、山本座長代理、飯島委員、伊藤委員、小島委員、園田委員、前山委員、松元委員、保井委員、雲南市板持主査

幹 事：安田自治行政局長、宮地大臣官房審議官、篠原行政課長、阿部住民制度課長、小川市町村課長、松谷行政企画官

事務局：田中行政経営支援室長、長岡行政経営支援室課長補佐、野路行政経営支援室課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局補足説明
3. 雲南市発表
4. 保井委員発表
5. 閉会

【事務局補足説明】

- 事務局より、前回配付資料について補足説明。

【雲南市発表】

- 雲南市板持主査より、資料に基づき発表。
 - ・ 小規模多機能自治とは、概ね小学校区域程度の小規模で、地域の課題に応じた様々な分野について横断的に、住民の参画・協働型でみずからの自治を担っていこう、という仕組みそのものを指している。自治体も制度的に関与し、住民だけではなく、行政もきちんと支えていこうという仕組みである。
 - ・ 「地域の自治」という機能は、地域の問題を住民自身で考えて決定しようという自治の機能である。もう一つは「地域の運営」であり、それに基づいて、自ら実践・実行していこうという機能。従来の地域運営組織とは、地域の自治機能があるというのが大きな違いである。
 - ・ 独居高齢者のみの世帯などが増える中、これからの住民による自治の機能を考えた場合に、従来の基礎的なコミュニティーである自治会・町内会だけではなかなか担えなくなってきているというのが実情であり、消防団や営農組織、PTA、女性

の会といったような、様々な団体が一緒に連携することで、おおむね小学校区域程度、地縁性が高い区域で編成した。ここでは、自治会・町内会のように世帯主が中心となる1世帯1票制の考え方ではなく、1人1票制の考え方を有する。

- ・ こうした組織を束ね、部会制を敷く組織を編成している。会長、副会長がおり、何らかの執行機関・事務局があり、多様な市民の方々と多様な団体の方々が連携しながら、自分たちの地域の課題をみずから解決する、地域の運営体というよりも地域の経営体という側面を持っている。
- ・ 行政が拠点施設を提供して、そこに常設の事務局を配置し、様々な地域の課題を、自ら事業化して解決していこうというのが特徴である。
- ・ 雲南市ではこうした組織が市内に30あり、市内全域をカバーしている。人口規模は、200人を割っているような小さなところから、最大でも6,000人ぐらいであり、全国の規模からすると比較的小規模であるが、これは地縁性が高い区域に設定した結果、おおむね小学校区域程度であったということである。
- ・ 住民組織からいただく意見として、住民票の発行サービスや市民バスの回数券の販売が、自分たちの組織で自分たちの拠点施設で自らできないかという意見がある。コストの問題もあるため、直ちに行うということにはならないが、従来は、どうして行政はやってくれないのかという意識から、どうして自分たちにやらせてくれないのかと意識が変化してきていると考えており、これは住民自身がまちづくりの当事者になってきている状況ではないかと分析している。
- ・ 全国的な導入拡大の背景は、一つは平成の大合併で、行政区域の拡大により行政が遠くなったと言われ、行政も一律公平なサービスを提供しにくくなっており、その結果、多様な主体によるまちづくりが必要になってきている。もう一つは、人口減と高齢化である。
- ・ リサイクル活動の事例。資源ごみの回収を行政では月1回、地域でも月1回行うことで合計月2回になる。行政では平日のみ回収するが、地域は休日に回収する。行政では朝8時半までに出さなければならないが、地域では正午まで出していい。こうしたことで住民の利便性につながっている。組織にとっても、売却収入として年間10万円弱程度の自己財源になり、地域活動の原資として還元できる。行政にとってもコスト削減になる。このように小規模多機能自治という仕組みは住民自治のプラットフォームだと言える。アイデア次第で、地域だけではなくて行政も一緒になって、様々な公共サービスをみんなで担うことができる。
- ・ 水道検針の事例。地域の安心・安全を見守りたいということであり、月1回のメーターの検針の機会を使って声がけをしていこうという仕組みである。行政では、

検針は検針のみで捉えがちだが、地域の組織では横断的な展開がしやすいという特徴がある。

- ・ こうした仕組みを導入する自治体が全国的に非常に広がってきており、農村部よりもむしろ都市部のほうで盛んである。その仕組みはおおむね共通し、類型化が可能であり、それを小規模多機能自治と言っている。課題も共通するので、全国の自治体等に呼びかけて、全国の横断的なネットワーク会議を組織した。
- ・ 被雇用者があり、様々な事業を展開しているため会計規模も増大している。経済活動も増えている。雇用責任あるいは事業責任の明確化が必要であり、税制上の取り扱いも課題として挙がる。ほとんどが任意団体で活動しているが、何らかの適する法人格が必要になってきている。
- ・ 認可地縁団体、NPO法人、一般社団法人があるが、ぴったりと当てはまらないところがあり、これらの間に位置するような地縁型の法人格が必要なのではないかと。地域の自治と運営の両面を担うもの、住民の参画・協働によって、自らの地域の自治を担えるものが必要である。加えて、地縁型であることは重要である。事業性の発揮によって、持続可能な形で運営・発揮ができるものが必要である。
- ・ 全国の会員自治体等に照会したところ、法人格がなくて困った事例としては、電話回線の契約ができない、インターネットの回線が引けない、ETCカードもつくれない、事務所の賃借契約ができないといった契約行為に関するものが10件。

車両の保有や保険契約ができない、日本財団から福祉車両の寄贈を任意団体のために受けることができなかった、車両のリース契約の際に、自治体に証明してもらうのに2カ月を要した、といった財産の保有に関するものが12件。

雇用に関するものでは、雇用責任が会長個人にあるため、その責任の大きさから次の会長のなり手がなくなってしまうという懸念、会長個人には労災が適用できない、中退共に加入できない、という事例がある。

事業活動に関するものでは、新聞配達というきっかけを使って見守りをしたいというニーズがあったが、任意団体のためにこれができなかった、酒類の製造販売ができない、融資を受けることができない、という事例がある。

- ・ こうした事例から言えることの1点目は、既に雇用や事業活動に支障が出ているため、法人格は必要だということ。2点目は、地縁に基づいて活動しているため、認可地縁団体を取得しているところが多いが、経済活動を伴う事業を想定された制度ではないため、非常に使いづらい。ただし、現行の認可地縁団体の制度は、自治会・町内会にとっては必要なものである。3点目は、もともと公共的な目的で活動しているのに、活動が活発化すると収益活動も生まれ、期せずして課税対象になるが、公共的・公益的な目的のためなので非課税という扱いを求めたい。

- ・ 認可地縁団体取得済みの組織での問題点として、1点目は、認可地縁団体の場合では各個人しか会員にできないが、実際の協議会では各種団体も会員であり、各種団体は規約に会員として位置付けることができないので、区域・メンバーが基本的には同じなのに規約が2つ存在している。

2点目は、例えば銀行から融資を受けるときに、かなり説明をしなければ、なかなか理解が得られなかった。認可地縁団体は法人登記がなく、会計書類も財産目録のみといったような簡易なものでよいことになっているため、理解していただくのに時間がかかった。

3点目は、代議制が認められておらず、委任状が必要であり、例えば委任状提出を前提に総会の会場を確保するといった実態がある。また、団地を抱えるような市では、人口移動が激しいがために、構成員名簿を常に整理しておくことが実質上、困難であるといった事例がある。

- ・ NPO法人や一般社団法人を選択しない理由として、1点目は、地域の自治を担う組織であり、住みよい地域を形成していくという本来の目的に沿うのであれば、取り組みたくないことであっても取り組まなければいけないという性質がある。これは、自治としての公共性、公共的な性格を有しているということであり、NPO法人等とは少し性格が異なる。

2点目は、他のNPO法人等との関係であり、仮にNPO法人化をした場合には、どうして地縁型のNPO法人ばかり支援するのかというような意見が予想される。自治体では地縁型の組織は公共的な団体とみなしているが、通常のNPO法人は公共的団体とみなしているわけではなく、その活動によって判断し、公共性を認めている。

3点目は会員要件であり、NPO法人とした場合に、仮に隣の地域の会員になりたいという場合に、正当な理由なくして排除できない。これが進むと、そこを担う人たちがいなくなってしまう恐れがある。NPO法人の場合、能動的に入会するが、地縁型の組織では、住民であれば加入が基本であり、能動的に加入しない場合が存在する。

- ・ 地域型の組織では、通常、自治会単位で加入するため、自治会・町内会未加入者は、協議会の未加入者にもなるのが一般的であり、この自治会・町内会の加入率低下は、全国的にも危惧されている。例えば子供の通学合宿をする場合、あるいは通学路の見守りや防犯について、未加入世帯の子供をサービスの対象から排除することはない。公共性が高いもの、あるいは不特定多数を対象とするものは、フリーライド可能なものが多い。

- ・ 合併する際に、議員の数が減少して、各地域の意見が遠のくのではないかという危惧から、条例による地域委員会を組織したが、一方では実行機能として地域の組織をつくってきた。地域の組織では、実行すればするほど協議機能が必要となるため、地域の組織を主軸に据えて、協議機能もあわせ持ったような市政運営にしたほうがいいという結論になり、地域委員会は廃止している。代わりに設けたのが円卓会議方式であり、地域の組織と行政の各部局が、専門部署同士で対話をしようという形で協議を重ねている。
 - ・ 先行他自治体での停滞事例としては、協働が明確になっていなく、“行政のため”というやらされ感につながっている場合がある。地域と行政が対等でなくて、上意下達的になっている場合がある。補完性という形ではなくて、役割分担というような名のもとに線引きをしてしまう場合がみられる。事務局が、地域の身分ではなくて行政の身分でやっている。つまり住民による自治の仕組みになっていない場合がある。進度に応じた対応がなされておらず、制度のみで、適切な仕掛けがなされていない場合などがある。つまり、住民自身による住民の主体的な活動になっていない場合に、停滞する事例が見られる。
 - ・ 制度上留意すべき点として、1点目は、地域の主体性が重要である。多様な主体としての住民自身による自治ということが非常に重要な部分であり、市町村組織の一部という位置づけではなく、住民自身による組織であるということが大切である。2点目は、実行機能が高まれば、協議機能も生じるため、両機能をあわせ持った、地域の自治を住民自身が担えるような制度が求められる。
- 今の認可地縁団体の制度を変えて、例えば代議員制を使えるようにする、あるいは、今の認可地縁団体では不動産保有目的でなければならぬ点を緩やかにして、広く使えるようにするなどにより、必要なことには対応できるのではないか。
- 実際に認可地縁団体を取得しているところも、徐々に事業活動が生じてくると、不都合が生じてきているというのが実態である。逆に、例えば法人登記ができるよう制度を変えられた場合には、従来の自治会・町内会でのハードルが上がってしまうことを懸念している。また、先ほど紹介したとおり、各種団体といった概念もなく、規約が2つ存在しているというような事例もある。
- 認可地縁団体は、市区町村から認可を受けているという証明書はあるので、それ以上に登記が必要なのか。財務諸表は自主的に作成すればいいのではないか。その他、不都合な点は。

→ 確かに財務諸表は整備すればいいし、整備しているのが実態。市町村の証明についても、そもそも認可地縁団体の認知度あるいは信用力の問題だと思うが、銀行のほうが、こういった性質の団体なのか、かなり細かく説明しなければ、実際に理解が得られない。

財産の取得という目的も大切であるが、例えば雇用責任といったこともあるので、財産を保有しなくても法人格が取れる制度が必要ではないか。

○ 市内全域に30ある小規模多機能自治組織はきれいに分けがされているが、事務局は市区町村が担っているのか。

→ 事務局に行政は一切関与していない。分けについては、行政も制度的に関与して、地域と協議することで合意の上でエリア設定しているため、きれいに線引きができています。

○ 新しい法人の形態では、基本的には任意参加を前提とするという理解でよいか。そうだとすると、新しい法人組織をつくることで、既存の自治会・町内会の加入率ももう少し上がるなど、その地域の活動が活発になる見通しはあるか。

→ 思いとしては、強制参加の形を取りたいが、一方では個人の自由もあるので、非常に微妙な問題である。自治会加入率の上昇は期待しているのではなく、その自治の機能あるいは地域を運営していく機能を求めている。

○ 意思決定をする場合に、1人1票というときには、それは個人のみを指していて、団体が構成員であるというのは、その団体に所属している個人が、この地域組織の構成員になるということなのか。

→ 基本的には、一個人としての立場の部分と、各種団体としての視点の部分、それぞれを連携させることで、相互に補完することによってより地域活動を活発化しようという考え方である。地域によって各種団体の代表としての意思決定の部分で参加するという形をとる場合と、一住民の立場ということだけでという2つのパターンが存在している。

○ 1人1票にしたいという話と、構成団体が団体を背負って出てくる、そこはそれぞれの自治体や地域で、何か折り合いをつけてやっているというのが現状ではないか。

○ 活動範囲を広げるときに、誰が決めているのか。

→ 基本的に中期的な計画を立てるのが一般的であるが、毎年度の事業計画や事業の予算を立てる。それは総会にかけて意思決定をした上で、細かな運用は、理事会など組織の中の執行機関で決めていく。

○ 個人と団体の関係では、社員総会の議決権を行使するのは誰か。

→ 一個人とされるパターンと、団体としての立場も行使するという場合と、2通りある。それは組織によって異なる。

○ 強制加入もしくは交付金をつけたいという話と、やらされ感が強くなってしまふなどの問題点が生じる話は、衝突し得る話ではないか。強制加入にすればするほど、行政に近くなってやらされ感が強くなるのではないか。もしくは交付金を出せば出すほど、消化しなければいけなくなって、やらされの行事が出てしまうのではないか。

→ これは相反するものではなく、交付金化とは、その進度に応じた、地域の実態に合わせて制度を進化させていくことによって、より主体性が高まってくるということの意味である。特定の目的の補助金の場合、初期の段階では有効であるが、活動が進化すると、もっと自分たちが主体的に判断して財源の使途を決定したい、となり、より自由度が高い資金が求められるのが一般的であり、最初から自由度が高いものでは、イベントばかりに投資してしまうということにつながりやすい。

【保井委員発表】

○ 保井委員より、資料に基づき発表。

- ・ 都市がどんどん均質化していく中で、地域を生かしたまちづくりをやろうと思ったときに、長期的にまちを育てていく担い手をきちんとまちの中に育てておかなければいけない。
- ・ 日本も80～90年代は、都市整備の「市場化」（民間による整備・管理）が進展したが、単に民間企業が小さい公園や空地をつくれればいいという時代から、まちの中の空間を、使い手である市民なども加わりながら、人の営みが見える空間に変える流れが出ており、「市場化」からいわば「社会化」に進展しつつある。
- ・ 単に地域で必要なニーズに対応していただくだけではなく、地域の価値を維持・向上させるための市民・事業者・地権者等による取り組みと、その組織づくりや適切な官民連携の仕組みづくりをしていくことを、エリアマネジメントと呼んでいる。
- ・ 地域の中には、地縁団体やNPOなど、様々な活動を行い、多様な考え方を持つグループ、人たちがいるが、個々ではできないことも、絆をつくり、ビジョンを共

有し、行政とも連携して公的・協働的な機能を担える組織にしていけば、それが可能になる場合もある。

- ・ 札幌駅前通りの例では、地下歩道で市民活動や収益活動を行いやすいように、道路区域の上に広場条例を制定し、その広場の指定管理者としてエリアマネジメント団体を導入した。その団体は、広場空間で収益事業を行い、その収益を自主的なまちづくり活動、すなわち市民の様々な活動費に還元させる仕組みを取り入れている。
- ・ 武蔵小杉周辺エリアマネジメントの例では、マンション管理組合がエリマネの会員になる形になっており、各マンションでは、管理費とあわせてNPO会費も徴収される。マンション管理組合が連携しながら、例えば防犯防災や子育て支援を面的に進めていくための仕組みとして、NPO法人を設立している。
- ・ 会員マンションの住民が、地元の周辺の町会や商店街など地域社会に受け入れられて、一緒になってまちが運営されていくことを目指しているため、単なるマンションの連合ではなく、より広いプラットフォームになっており、周辺町内会や商店街とも一緒に様々な活動をしている。NPO法人としてのメリットは、周辺と連携した活動ができるプラットフォームができたということである。かつ、自治会ではなくNPOという形をとったことで、前例を踏襲することがなく、地域に必要な活動を住民のアイデアを受け入れる形で始めることができていることが成果だと言われている。
- ・ 管理費とともにNPOの会費が徴収されているが、イベントには周りの住民も参加できるため、フリーライダーが発生しているのではないかという指摘がある。あるいは、商店街の活性化のためにやっているとの見方をする人も少数だが存在するようで、会費と活動の関係を明確化することが非常に難しい。そのため、会費で行うべき共益的な事業と、もう少し広くお金を集めてやる事業あるいは行政からの受託事業などを分けないと、このままではもたないのではないか、という危機感が事務局にはある。
- ・ 福岡天神の例では、会費だけではなくて、地権者がきちんと地域の運営に責任を持つ体制をつくりたいという考え方から「自治活動費」という負担項目を別途入れている。
- ・ 多摩ニュータウン約20ヘクタールの広い公園を地元のNPOが管理している例では、NPOが管理することで、地元の植木屋等との共同事業体になっており、地元の中の雇用事業も作り出しながら、地元の小学校や福祉団体などが施設の中で物販等様々な活動をし、地域と連携した形の公園運営がなされている。公園が1つのパワーとなって、地域運営の様々な活動が生まれている。

- ・ NPO法人がつけられた1999年は、市民が母体となる新しい公共はNPO法人しかイメージされなかったもので、この法人格にした。当時は期待感をもたらすものだったが、今はどちらかという意思決定の大変さに課題を感じている。そのため、NPOの会員は増やす方向よりは、関心を失っていった人がやめていくのを止めない方向にして、自然減を受け入れている。代わりに、会員組織のそとに活動を応援してくれる団体や個人（応援隊）を増やし、個別の連携・協働の仕組みをつくっていくことを重視されている。
- ・ このように、エリアマネジメントは、それぞれの地域で、利害関係者たる住民や事業者等が協議を行い、一定の方向性を共有した上で事業を行っているが、組織への参加は基本的には任意であり、地域全体に便益が及ぶような活動をしていても、そこに参加している、さらに費用を負担している人は一部である。そのため、持続可能性あるいは事業の偏りという問題も出てきている。事務局が構成団体からの出向やボランティアで構成されていることも多く、慢性的に財源・人材不足であり、そこを打開するアイデア・枠組みも不足している。
- ・ エリアマネジメント団体は、もっと地元の行政と連携していきたいという希望を持っている。もっと信頼されるような組織認定であったり、公共サービスや施設運営などをもっと任せてほしいという希望を持ち、そこから収益源を創出したい、そういう可能性を模索したいという意見がある。
- ・ 多くのところがNPO法人あるいは一般社団法人を選択しているが、任意団体だと、個人個人に無限責任が及ぶような状態にならざるを得ないので、きちんと法人化して、有限責任の仕組みを明確化するために、天神の例では、任意団体の事務局に入っていた人たちが、そのまま一般社団法人の社員になっているという二層構造をつくり、収益事業と様々な地域の中の連携活動を両立させている。
- ・ 収益源を探して、それを地域に還元する仕組みをつくらうとしている中で、収益事業への課税はディスインセンティブである。
- ・ 一方、自治体は、エリアマネジメントが成立している地域だけが特別扱いされているという意見にも対応しなければならない。エリアマネジメント団体も、特別扱いされるに足るガバナンスや組織づくり、財源構築、実績づくりを進めていかなければいけない。それによって、官と民が連携しながら公共施設や公共サービスの運営の仕組みづくりをできるようにするのが、今後目指したい方向である。
- ・ 再開発に連動して、行政財産としての広場や、民間で抛出している公開空地などパブリックなスペースを財源にしながら、地域活動の財源づくりもできる。それを一体的に地元で管理運営できるような仕組みづくりが求められる中で、地元の地権者の側も一定の負担をし、それによって高質的な管理をしていく、あるいはソフト

事業をやりたいということで、行政と連携しながら仕組みをつくった。これが大阪市のエリアマネジメント活動促進条例である。

- ・ エリアマネジメントを参加協働の観点から見ると、行政と単に一緒に事業をやっていくという意味での「協働」よりも、事業を行い、自ら財源を生み出しながら自立的に地域運営をする環境を整える、いわば地域の「自立支援」という段階である。
- ・ エリアマネジメントの2つのタイプのうち、起業的な個別団体が主導するエリアマネジメントがあるが、これは完全に個別の契約や連携による。その当時の町長など行政との信頼関係によって成り立っているが、その状況が変わるだけで様々なことが変わってくる。このアドホックな連携関係は、持続可能性に限界がある。
- ・ もう一つの住民、地権者等、地域のステークホルダーの協議会等が主導するエリアマネジメントでは、多くの場合、事務局が非常に脆弱である。持ち回り、出向、ボランティア等々でなりたっているケースが多い。この持続可能性をどういうふうに担保していくのが課題である。
- ・ 起業家型もステークホルダー協議型も、地域の中での協議や意思決定と事業運営をリンクさせた形にどう収れんさせていけるのか。地域の共助と行政と地域の関係を整理し、地域運営の仕組みをつくり上げていかなければならない。収益事業と非収益事業の関係も考えていかなければならない。
- ・ アメリカの行政の上乗せサービスを行う仕組みとして、Business Improvement District、あるいは住宅地であれば、Community Improvement District という準政府組織（Quasi-government）がある。基本的には地域の資産所有者がお金を出し合い、District Management Associationという、地権者の協議会がつけられ、そこでお金の集め方や使い方を含む事業計画を決定する。
- ・ 事業計画を決定して、どうお金を出すのかを決定し、行政による徴収事務が行われるが、実際に事業を運営するのは、ニューヨークの場合、税制優遇のある非営利団体である。ここは理事会を持っていて、マネージャーを外から雇用しており、協議体であるDistrict Management Associationの付託による事業を行いながらも、一方で分離した活動が可能になっている。資産所有者は、事業計画をオーソライズする役割を担い、年に1回の総会等で意思表明を出すことができるが、その後はこの運営組織自体、つまり運営法人の理事会にかなり権限を委ねられているような状況になっている。それによって、BID負担金以外にも、自主事業を通じて協賛や寄附金など、委託事業を持って来るなど弾力的に事業を運営する状況ができています。
- ・ アメリカの場合は治安維持などに非常に課題があったため、BID導入により、公共サービスに上乗せして地域で警備員を雇ったり、美化の掃除をしたり花を植え

たりしていた。また、新しい公共サービスの形を、官と民が連携しながらつくり上げていくことも実現している。

- ・ ここ10年で一番見えてきているのは、地域の中の公共空間を地域管理させる動きである。いわゆるQuasi-governmentであるBID等の組織に、独占的に管理の業務を委託することが行われ、公園や広場化された空間がコンセッションを通じて地域運営されるようになってきている。
- ・ 収益事業と全員参加のできる仕組みづくり、そこで事業が行われ、それが還元されていく仕組みが重要である。

○ 「公民連携」と「官民連携」は同じものか、違うものか。

→ 海外のThe publicの形成は、日本で言えば「公」だと思っており、それはイコール「行政」ではない。従って基本的には「官民連携」という言葉を使いたい。

「官」は、いわゆる自治体行政、国も含む行政組織。「民」は、公法人や私法人、また、法人化されていないものを含めて、企業、市民、全てを入れて、今回はお話をさせていただいている。それによって逆に連携の中からつくり出していくものが、新しい「公」ではないかと捉えている。

以 上