

「地域自治組織のあり方に関する研究会」第3回議事概要

日 時：平成29年2月2日（木）15：00～17：00

場 所：総務省内会議室

出席者：名和田座長、山本座長代理、伊藤委員、小島委員、園田委員、原田委員、前山委員、松元委員、保井委員

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、野路行政経営支援室課長補佐

【議事次第】

1. 開会
2. 園田委員発表
3. 前山委員発表
4. 閉会

【園田委員発表】

○ 園田委員より、資料に基づき発表。

- ・ 日本では現在、大都市部（首都圏、近畿圏、愛知・中京圏、福岡）で、局所的に高齢化が進んでいるが、あと15年ほどで高齢者人口は数的には安定に達する。ただし、格段に後期高齢者が増える。（日本の3つのファクト①）
- ・ 日本の人口は幕末期以降、爆発的に増えて、2008年ぐらいをピークに減少し始めた。激しい高齢化と同時に、人口減・世帯減に直面していることを認識すべき。既に年間30万人を超える人口が減り始めており、今後さらに加速度がつく。（日本の3つのファクト②）
- ・ 日本の社会保障の国民負担率は、諸外国と比較すると中庸ともいえるが、一方で、日本の財政収支はマイナスの部分があり、そこを加えると既に国民負担率は5割を超えている。ある人の試算によれば、このまま高齢化が進み、このままの社会保障制度を維持するのであれば、20年後には国民負担率が6割を超えとの予測もある。（日本の3つのファクト③）
- ・ 4つ目の不都合な真実は、地価の下落である。バブル崩壊付近の1991～2年をピークに地価は下落傾向にあり、多摩商業地については、1983年時点よりも2014年時点のほうが公示地価額は低くなっている。多摩住宅地も同様で、1983年の、プラザ合意前の水準よりも下回っているのが日本の地価の現状である。

- ・ 20世紀後半にはどんどん都市インフラを整備し、そのインフラの上に建物・住まいを整備してきたが、決して同心円状に都心から開発されたわけではなく、郊外部は、いわゆるスプロール状、虫食い状に、開発できるところから開発してきた。
- ・ その一つの典型例を紹介すると、1970年代に開発されたある住宅地の場合、850世帯、2,500人が戸建て住宅に住んでいるが、65歳以上の高齢化率は4割超で、都会の郊外部に出現した限界集落といえる。ところが、一方で、この住宅地の潜在的な経済ポテンシャルというのはかなりある。開発後、その居住用不動産に投下された総金額は約1,000億円。現居住者のキャッシュフローは、1世帯当たり仮に年金が300万円とすると、年間25億から30億円になる。また、日本の高齢世帯の平均的な金融資産としては、1世帯当たり2,500万円であると考えれば、この住宅地には約200億円の金融資産がストックされているといえる。現在の65歳以上高齢化率44.4%が、さらに増えるとなると、この狭いエリアで介護保険の総費用は約5億円、後期高齢者の医療の総費用は約8億円になる。それを「負担が増える」と考えるのか、「それだけの経済的な需要がある」と考えるかで、取り組み方が違ってくるのではないかと。
- ・ 現在、介護・医療・福祉の分野を中心に地域再編を図ろうと、「地域包括ケアシステム」が進められている。これは、高齢者の日常生活圏域を想定し、おおむね1中学校区程度を1つの日常生活圏域と捉えて、そこに住む高齢者が、どこに住んでいようと24時間・365日、必要に応じて必要なサービスを受けて最期まで全うできる、そういう仕組みをつくろうという取り組みである。
- ・ 20世紀の後半から21世紀の最初数年は、「施設ケア」ということで、1つの建物あるいは1つの場所にケアを集積し、そこに建物を建て、虚弱な高齢者から要介護の高齢者まで、画一的に同じような人たちを集めて、同じような対応をするという規模の経済を追求したシステムだった。一つの建物に集中していた機能を、日常生活圏域、1中学校区程度の面積（広さ）に分散した形として、高齢者等が地域の広がりの中のどのようなところに住んでいようと、そこに医療と介護、それからそれ以前に必要な生活支援を受け、その住み慣れた場所で老いることができるように、規模の経済ではなくて、範囲の経済または距離の経済を追求しようという「地域ケア」への転換が図られようとしている。私は、これは世界標準のモデルではないかと思っている。例えば北ヨーロッパでは、なぜ高負担・高福祉が成り立つかというと、市町村が経営母体になって、たくさんお金を集めるが、ちゃんとしたリターンをすることで信頼されているからである。アメリカの場合には、局所的だが、例えば高齢者だけのコミュニティーが市町村的な自治体に成り上げられるような仕組みがあり、地域的な空間の広がりの中で地域経営ができる仕組みを持っている。

- ・ 「地域包括ケアシステム」では、医療・看護、介護・リハビリ、保健・予防だけでなく、住まいと住まい方、生活支援・福祉サービス、家族内の助け合い、食事あるいは色々なお世話など、高齢単身あるいは高齢者のみ世帯が急増していく中で、どういう仕組みをつくっていくのが大問題である。それと同時に、超高齢社会において、最低限ここまでは保障するというベース、社会的コンセンサスが明確なことが重要である。
- ・ 国交省住宅分野で、高齢者居住安定確保計画というのを策定することになっているが、今、住宅行政の最大の課題は、都道府県ベースでやっていることの限界である。成熟した社会・コミュニティーでは、基本的にどの国においても基礎自治体が住宅行政の最前線であるが、日本はここがすごく立ちおけている。
- ・ 2014年6月には、19法案を横串にした大改革が医療・介護・福祉分野で行われ（医療・介護総合確保推進法）、団塊世代が後期高齢者になるまでのあと10年、15年をにらんでの大改革が進行中である。その説明図では、中心に住まいを置いて、できるかぎり在宅ということを基本にして、医療の、特に入院は必要なときだけ。介護も、今までのような専門人材による介護サービスの提供だけではなくて、老人クラブ・自治会・ボランティア・NPOといった地域のあらゆる力を使って日常的な生活支援を行い、介護保険とか医療保険でカバーできないところを支えようという設計図である。
- ・ 2014年8月の改正都市再生特措法では、都市規模をダウンサイジングしていこうと、立地適正化計画を立ててよいことになった。既に地方を中心にたくさんの自治体がこの計画を策定しようとしている。その中で居住誘導区域ということで、人が住んでいい区域もある程度限定していこうという考えが、この中に含まれている。本来なら、きちっとした都市計画があり、その都市計画の中で特に医療・介護のソフトの仕組みが位置付けられ、最後に住宅・居住のマネジメントについての計画があるという順序で事が進めばよかったが、現行の行政計画は、それが逆に進んでしまい、かなり縦割りの弊害があるのではないか。
- ・ 今まで山の中にあった老人ホームの廊下が都市の街路になり、ナースステーションが地域の医療・看護の拠点に替わり、地域拠点にナースコールが入ると、施設の中では看護師さんとか介護士さんが廊下を走ってきたのが、これからの時代は、コールが入ると、自転車か、あるいは軽自動車で行ってくる。そのように自分の家と地域にばらまかれたいろんな資源がネットワークされるということと、家のほうもずっと1つの家に住み続けるのではなくて、地域に住み続けるというふうに考えれば、必要に応じて適所に住みかわることもあるということだ。施設ではなくて地域

社会があたかも1つの施設のような、そういうデザインをしましょうということである。

- ・ 現在65歳以上の人は大体83%から84%は持ち家にゴールしている。家はあるが、ここで老老2人だけになる、あるいは単身になると、見守りに始まって、食事、介護、医療が必要になり、そうした生活支援を求めて住みかわらざるを得ない。30坪、40坪の大きなお宅に奥さんが1人残された状況で、その方も要介護になると、サービス付き高齢者向け住宅で、最低面積18平米になってしまう。30坪、40坪のお屋敷から18平米の家に住みかわる、そういう貧困な選択肢しかない。
- ・ 医療保険や介護保険の部分を地域循環的な非営利事業として、自分の未来のために、あるいは自分の母親のために、妻のために、自分の家以外のもう一つの新しい家みたいなものを共同出資するような形で整備していく。そういう中で新しい雇用を創出するなどの循環が必要ではないか。建物は初期投資が非常に大きい、高齢期に必要な住替え先の投資をしてくれる主体がないので、非常に縮こまった状況になっている。
- ・ 一番多いのは賃貸住宅の空き室であるが、最近急増しているのは一戸建ての空き家である。そういう中で経済格差ということで、生活保護受給者数が増えている。例えば生活保護費というのは日本全体で4兆円近くが投下されていて、そのうちの15%が住宅扶助費ということで（実は一番多いのは医療扶助で約半分を占めているが）、地域に投下されているが、その保護費が結局砂に水をまいているような状況で、地域の経済に循環を生み出していないのは、非常にもったいない。
- ・ 土地は無くならないし、人口・世帯が減り始めているため、過剰になりつつあるが、インフラというのは時間軸が長いので、まだ使える。しかし、建物の見てくれの部分が経年劣化している。それを今までは全部償却したということになっていて、住宅の融資やその他建物の融資制度、それから税制も新築優遇一辺倒であった。既存建物に再投資する仕組みが必要である。
- ・ ところが、再投資をするときに、皆少しずつお金は持っているが、それを1つの形にまとめて事業を行う主体がない。そこで、地域善隣事業体や地域事業会社が、あるいは地域の有志でもいいが、出資をすることで地域価値向上のための事業を行う仕組みが必要である。当然に自治体もそれを支援することは、自分たちにとって先ほどの固定資産税を底抜けしないことになる。人口を増やすのは無理でもせめて安定とか、場合によって緩やかに減少とか、そういうような仕組みがいるのではないか。
- ・ アメリカではCDC（Community Development Corporation）があり、さまざまな主体がかかわる仕組みがあるほか、CRA（Community Reinvestment Act）とい

う資金循環、資本を投下する仕組みがあり、金融機関にその地域の人たちがお金を預けて、その資金を使って営利企業が投資を受けて事業をし、利益を返す。もともとの原資の部分が地域住民であれば地域に再投資することを銀行に義務づけるという仕組みがあって、その再投資する先が地域善隣事業体、CDCであり、こういう経済的な地域循環をつくり出すという仕組みがある。

- ・ 特に低所得者に対しては、Low Income Housing Tax Creditということで、日本ではふるさと納税があるが、タックス・クレジットの仕組みをつくって、政策的に資金が循環し、底が抜けないように垂直的な公平感、公平性を見ていくという仕組みはかなり参考になる。今回この地域自治組織を検討するに当たっても、こういう資金循環的な仕組みというものをどう考えるのが重要である。
- ・ これからの超高齢社会を考えると、経済だけではなくて福祉・経済が地域で循環する仕組みが必要で、ここに新しい21世紀のイノベーションとして、地域にあるお金をみんなが少しずつ持ち寄って、それが地域に循環することによって地域が豊かになる、そういうことを考えられないか。

○ この地域事業体の地域で経済循環をつくることについて、担い手となる事業体が法人になったとして、出資という形をとるのか、それとも会費とか寄附とかで資金を集めるのかという点はどうか。

→ 出資という言葉がなじむのではないかと思う。日本の前例で言うと、商店街を再整備するというような形でまちづくり会社というものは既に全国で幾つかあらわれてきているが、全員が少しずつといっても、それは美しいけれども、なかなか無理で、できる人から、大きくても小さくてもいいし、出資していただいて、それで事業をやって薄いリターンを返していくと、そういうイメージでいる。

○ 日本の場合は会費、寄附とか、助成金とかといった形で地域自治組織なり地域運営組織なりの活動資金が考えられている向きが多いが、出資というのがもっとあっていいと個人的には思っている。法人制度を設計する上でも重要な論点ではないか。

→ 建築の場合は、必要な初期投資の金額が桁違いに大きいため、それを会費などの形で集めるというのは現実的ではない。

○ 居住安定確保計画は、都道府県ベースではなくて基礎自治体がむしろやるべきであるということだが、どの行政レベル、都道府県なのか、市町村なのか、それよりももっと小さい単位なのか。おそらくこの住宅の高齢者居住安定確保というのは、介護サービスあるいは医療サービスとセットになっていて、厚労省は医療・介護は基本的に

県にやらせたいという路線があるが、今までのお話を伺っていると確かにもっと小さい単位でやったほうが良いというイメージを持った。

→ 日本の住宅政策は、これまでは、国交省と都道府県が中心となってハンドリングしてきた。市町村の基礎自治体にある部門は、公営住宅だけの場合がほとんどで、市町村には住宅政策という所管課がないケースも多い。例えば今、空家特措法で市町村が空き家の調査をしているが、住宅について大いに関係がありそうだが、そういう専課がないので、企画や都市関係の部署が担当していたりする。住宅は人の生活にかかわる部分なので、市町村ベースで考えていかないと問題の解決がつかないのではないか。

【前山委員発表】

○ 前山委員より、資料に基づき発表。

- ・ ヴィンセント・オストロムの研究を参考にしているが、多様な形態の集団行動での意思決定と遂行の構造が地域サービス供給のより高いパフォーマンスにつながる。上からの役所的なものだけではないということを非常に論理的に説明している。
- ・ アメリカのローカルエリアでの地域サービスの地平で、それに関連する諸組織としては、市の条例で定められた都市内分権的な地域組織でNeighborhood Councilというものや、民間のNPOやコミュニティー開発法人(CDC)、そして地域サービスに係る特別目的政府というものがある。これはSpecial DistrictとかPublic Authorityという名称で言われることもある。
- ・ 通常、地方自治体とイメージするものとして、一般目的政府があるが、もう一つ、特別目的政府がある。スクール・ディストリクト政府、それから特別地域政府というものから成っている。一般目的政府38,967件の数から比較して、特別目的政府は9万件近くあり、特別地域政府35,052件という数は、実はローカル社会において地域にかなり不可欠な存在。
- ・ その形成は、1960年代の都市郊外化の過程で多数の自治体設置ブームが起こり、その後、住民のほうから非常に高品質のサービスを求める、そういう動向が70年代、80年代強くなっていったことから、その解決策として特別目的政府の設置が求められた。
- ・ 特別目的政府の大きな特色は、公的組織と民間組織の性格のミックスにあると言われている。公的組織の側面としては、公法上の制度であるということ。それから、契約主体となるとともに起債(ボンド)による資金調達などができるといったことである。

民間組織的な側面としては、独自の人事政策とか給与計画などをつくることができること。また、余剰収益が出たら、新たなプロジェクトに投入することができると言われてている。

- ・ 特別目的政府のうち、Special Districtの場合、課税権を持つTaxing Districtと課税権を持たないPublic Authorityというものがあって、前者は税収を主要財源とし、選挙選出された代表者がいる。後者は、利用料や補助金、起債といったものを収入源とするという形で、また、ボードと呼ばれる代表は市とか郡など設置した地方自治体から選任される方が多い。
- ・ 特別目的政府が扱っている事業は、空港、墓地、矯正施設、教育、ハウジング、住宅ローンなど、かなり広範なものが扱われている。
- ・ 特別目的政府の設置としては、基本的に日本の国家に相当する州が根底的な設置権を持っていて、例えばスクール・ディストリクト政府を直接設置する。特別目的政府（Public Authority）は、直接の場合もあれば、多くの場合には市政府が設置する。具体的には、特別目的政府の設置権を州が市政府に与え、それをもとに市政府は特別目的政府（Public Authority）を設置する、あるいはまたB I Dを設置する。
- ・ 特別目的政府の中でも課税権のないパブリック・オーソリティーが全米で24,000とかなり多く、地域サービスにかなり密着しているものの割合が多いと見受けられている。Public Development Authority : P D A（公共開発機構）は、課税権のない特別目的政府（Public Authority）の一種だが、西海岸のワシントン州を中心に、コミュニティ開発にかなりウエートがあり、そして比較的住民参加が高いものと言われている。そして、一般的には、通常の役所的機能では対応できないユニークな事業に焦点を当てるものと言われている。
- ・ P D Aは、公園管理やコンベンションセンターの設立・運営とともに、特にコミュニティの経済開発、中心街の再活性化、低所得者用の手に入りやすい住宅（アフオーダブル・ハウジング）、歴史地区の建物の保全といった、コミュニティにかかわるサービスを多く手がけている。
- ・ 市政府がP D Aを設置する場合には、市が州から授与されたP D Aの設置権をもとに、市議会が当該P D A設置のための条例可決と、それから当該P D Aの設置憲章（チャーター）を承認することにより成立する。議会のプロセスの前に関係者による署名集めもある。
- ・ Pike Place Market PDAの例：1960年代に老朽化したパイク・プレイス市場の取り壊しをめぐり、市民の反対運動と裁判を経て、最終的に市民が勝ち、州が指定歴史地区を設置したが、誰がこの保全計画と市場計画、多数のお店を抱えての市場全

体の経営再生計画を担当するののかという議論になった。州、シアトル市、弁護士などが委員会を組んで検討し、ミッションが設定された。4つのミッションを行うものとしてPDAという組織で運営する社会実験が進められた。ミッションは具体的に、この地区の歴史保全計画の遂行、②ビル等を含むエリアの再開発計画の遂行、③市場でのテナントの支援、④エリアの低所得者の住居コミュニティの保全という形になっている。

- ・ 実際の事業は、PDAが設置チャーター①から③を実施し、他方、④のエリアの低所得者の住居コミュニティの保全というところにあつては、PDAが直接にではなくて、Pike Marketファウンデーションという財団を設置し、そこで資金集めや保育センター、シニアセンター、メディカルセンター、高齢者支援センターの運営を行っている。
- ・ こうした特別目的政府であるPDAが事業運営や組織ガバナンスへ住民参加を組み込んでいるのか。代表の組織（Board Council）には12人いるが、3種類の出自があり、①市長から選任される代表が4名、②Constituencyと呼ばれる支援関係者あるいは関係者から4名、③Board Council自体から選任された者4名。事業の方向性を出して、100名から成るPDAスタッフ組織と、その長のエグゼクティブ・ディレクターを監督するという形になっている。
- ・ 支持関係者（Constituency）とは、16歳以上の州の住民で、1ドルの支払いによりメンバー登録する者だが、実際にはこのマーケット内でのテナント店主などの形で、そこで生計を立てている人たち、およそ700人ほどがそのメンバーになっている。この人たちがConstituency総会を結成することがうたわれている。書店のオーナーとか画家、画材販売とか、PDAの職員自体など、そこで暮らしている方々である。
- ・ Constituency総会は、2つの方法でBoard Councilをチェックすることになっている。第1に、Constituency総会の役員のうちから4名が選出されて、PDAのボードメンバーの4人として送られる。第2に、主要議題についての同意・不同意権を行使するということが認められている。
- ・ SCIDpda（Seattle Chinatown International District pda）の例：1970年代初頭に同地区内でコミュニティセンター設置構想があつたが、州法では、市は同地区に補助金を出すことができないので、資金を受け取る権能のあるパブリック・コーポレーションやパブリック・オーソリティーというものをつくってほしいと、市側からこの地区の中核的な活動家団体に話があつた。この団体でワーキングチームを組んで、設置チャーター素案を検討し、120人の署名とともに市に提出するというプロセスを経て、1975年にSCIDpdaが設置された。現在、高齢者サービス事業、

不動産開発事業、地区コミュニティの経済開発、アフォーダブル・ハウジングという4つの事業サービスを実施している。

- ・ ここで、なぜ公法上の団体となることが求められるかということ、当時のウルーマン市長は「公的資金を補完し増やすため、民間資本を引き寄せることのために、民間ビジネス及び財政関係者と働ける人材を選び出した」と言っている。また、PDAチャーター案づくりをした市民側の団体のリーダーは、「地域における低所得者ハウジングの開発とそのメンテナンス、それに対してコミュニティのコントロールをきかせる、そのためにPDAをつくった」ということを言っている。
- ・ 1978年から地域の既存の中規模・大規模施設を買い上げ、低所得者の住居、社会サービス団体のオフィスビル、コミュニティの福祉施設の改築や提供を精力的に行ってきた。1990年には交通行政局が持っていた地所を取得し、連邦住宅局やシアトル市の複雑な調整を進めて、最終的に資金調達に成功して全米から注目されることになった福祉の複合施設（International District Village Square）の設置にこぎ着けて、その後の経営を行っている。
- ・ PDAの事例から、2つの点が見えた。1つは、公法的団体である中で支援関係者（Constituency）の意思、そういう人々の意思を組織・ガバナンスに反映する仕組みがあったということ。もう1つは、公金の有効活用・有効増資のための公法団体としての期待と、それから、地域コミュニティないし支援関係の意向を反映させる期待、そういうものからあわせて制度設計されたという面があるのではないかということ。

○ SCIDpdaについて、補助金の受け入れの公的な器として機能しているという整理だが、これはアメリカだと公的な団体にしか補助金を入れてはいけないという、日本という憲法89条に当たる条文がアメリカはあちこちであり、それと関係してこういう仕組みができているという理解でいいのか。

→ ワシントン州特有の事情が多少関係しており、市がそうしたコミュニティに直接お金を出すことがかなり制限されている状況があった。ほかの州はもう少し緩い状態と思われる。

以 上