

『市民による市民のための地域再生に向けて』

(政策提言)

2009年12月

全国地域連携機構

要点 Summary

- 「新しい公共」の実現は、行政の財政負担の軽減といった限られた効果を生むのみならず、国民による「地域の絆」を再興し、真の「国民の幸せ」の獲得につながりうる。
- 地域（ここでは「自治体」ではなく「地域住民・地域団体」の意。）に対して、自主的な取り組みを展開して「ガバナンスの効いた自治」を促すよう、政府は、「情報発信による国民の啓発」「財政を中心とした支援」「基盤や環境の整備」を総合的に展開すべきである。なぜならば、各自治体では、地域住民・地域団体と利害関係にあることもあり、十分な「地域自治」に向けた支援に取り組むどころか、それを抑制しようとする力が働かざるを得ないからである。

1. 国民の「幸せ」の獲得に向けて自治・政治への関与が重要

「国民の幸福感は直接民主制の充実程度によってかなり説明できる」という研究報告がある¹。言い換えれば、政治に参加できる民主主義は国民の真の幸せの原点といえる。しかしながら現状を見ると、政治・為政と国民の間には大きな乖離が生じていることから、今一度、それを埋める取り組みが求められていると言える。

歴史的にみても、戦後の「大きな政府」の体制の中で、国民の公共ニーズと主体性を行政（官）が引き受けたことにより、国民は納税意識が薄れると同時に非効率が生じ財政基盤の悪化を招くことになった。こうした状況を打開するために実行された「構造改革」では「小さな政府」が指向されたが、格差社会を生む結果となり、地域社会の崩壊につながってしまった。

だが、行財政基盤が弱体化した今日、われわれは、もはや「大きな政府」へ引き返す余裕はなく、「第3の道」を選択しなくてはならない。まさしく、これこそ、「新しい公」による地域経営イニシアティブ（マネジメント）である。現在、地域の経済社会の浮揚を目的とした様々な取組みが考えられるが、「地域とは互いに助け合って経営するもの」といった地方自治の原点に立ち返り、「国民（地域住民）の参画行動を促すための環境整備と意識啓発」が必要不可欠といえよう。

2. 生活に密着した身近な地域自治・共同活動の現状

(1) 最も身近な地縁組織「自治会²」の現状

地域の課題について考え、自ら主体的に取り組む組織として「自治会」があり、長期にわたって各地で自治活動が行われている。しかしながら、戦後一貫してその加入世帯率の

¹ フライとスタッツァー『幸福の政治経済学』より。衆議院・厚生労働委員会（平成17年5月13日）泉健太氏（民主党）も取り上げている。

http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009716220050513021.htm

² 自治会・町会・区会の総称とする。

低下や活動の停滞が見られている。その「自治会」をとりまく課題としては、主に以下の4点が挙げられる。

①組織の人材確保に関する課題

全国一般に、自治会長は、「自らの生活・事業を犠牲にしてくれる奇人」が長期にわたって拝命する、もしくは1年ごとに会計や書記などの役を含め持ち回り制を敷く傾向があり、これらから、地域自治に係わる人の限定化や無関心化が進んでいるといえる。

②運営・活動資金における課題

自治会の収入源の多くは世帯あたり月数百円の会費が占めることから、大掛かりな活動や長期的視点に立った貯蓄等も行われていないのが現状である。このため、地域自治について調査把握して課題解決やより住みよい環境づくりに向けて専門的に取り組む人材の確保には程遠く、それどころか、「限られた財政規模」というのもあって、往々にして新たな取り組みは行われず、毎年度、ルーチン活動が行われているのが現状である。

③機能における課題

「自治会」については、法に定めがないものの自治に取り組む組織として全国的に展開されている。一方、自治を担う組織には「地方公共団体（以下、自治体。）」があり、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」と定義されている。（地方自治法第1条の2第1項）

両組織がともに自治を率先して行っていれば問題は少ないと考えられるが、現場では両社の関係上、様々な混乱が生じている。

例えば、多くの自治体では「自治会」を「自治体の下部組織」のように扱い、広報の配布など行政情報の提供手段として、また地域の要望のとりまとめ組織として自治会を位置づけて活用している³。本来、「自治体」と「自治会」は法令上の位置づけからも異なるものでありながら、行政協力員、自治活動支援費などの補助を出しつつ自治体との連携が保たれており、行政から独立した活動を展開したいと主張する自治会も少なくない。

④存在意義の低下

このように、“困ったことをみんなで解決する、みんなで取り組む”という民主主義の原点とも言える機能を持つ組織でありながらも存在意義を失った「自治会」には、加入する意義を見出せず、転入してきた若者を中心に自治会に加入しない「自治会離れ」が進んでいる。

（2）テーマ型コミュニティの活発化とその限界

「mixi」などで知られるインターネットにおけるソーシャルネットワークシステム（SNS）のように、気の合う仲間同士で情報交換・議論を行い、実際のまちづくりに取り組む例が

³ 後述の「認可地縁団体」については、「認可を受けた地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない」と規定されている。（地方自治法第250条の2第6項）

増えている。「気の合う仲間・同じ属性」という面では、従来の地縁型コミュニティとしても、婦人会や老人会、PTA や消防団など、多様なグループが存在し、活発に活動が続けてきているが、近年は「子育てサークル（ママ友）」や「公園愛護会」など、狭い居住地区に限定されず、また任意で加入可能なグループが結成されて活動が展開されている。またその中には、全国なお広域の範囲で活動を展開する団体や、法人格（特定非営利活動法人：NPO）を取得する団体も少なくない⁴。

①運営資金の確保に関する課題

これらの団体では、最も大きな課題として「活動資金の確保」がある⁵。これへの対応として、平成13年には国でも寄付者に対する税制上の措置等を可能とする国税庁による認定制度が創設され、近年はその認定基準の緩和や啓発が行われている。また、各種財団の設立や企業のCSR活動等により、これらの組織や活動に対する助成金の充実も見られる。しかしながら、NPO法人さらには各種団体の活動資金の確保は困難なままであって、今後の活発な取組みの促進において依然として大きな課題として立ちはだかっている。

②NPOや任意団体に対する信用における課題

国民一般には、「ボランティア＝無償であって人件費も支給されないもの」という認識が広がっている。また社会福祉面を中心に、利用者から「ボランティアなのだから身銭や個人の時間を削ってでも奉仕しなさい」「お金をかけないのだから質が悪くて当然、乱暴に使っても構わないだろう」という声が寄せられることも少なくなく、活動する側の大きな負担・障壁となっている。

現在、国の“お墨付き”としてNPOを格付けする制度としては前述の認定制度のみがあるが、これは活動内容が評価されるのではなく、組織の人材構成や運営費の面からのみ評価されるものであるため、上記のような“組織の活動に対するお墨付き”は行われていない。

3. 制度的対応とその課題

(1) 認可地縁団体制度

平成3年の地方自治法の改正により、市町村長の認定により、自治会等の地縁組織が法人格を付与され、不動産等の資産の保有が可能となっている。ただし、不動産等の資産の登記における権利に限定されており、今後、権利の拡大等が望まれる。なおその一つとして動きがあり、まもなく、国土交通省令の改正により、認可地縁団体が高齢者等の移動を支える事業者となることができる模様である。（道路運送法の自家用有償運送可能主体の追加）

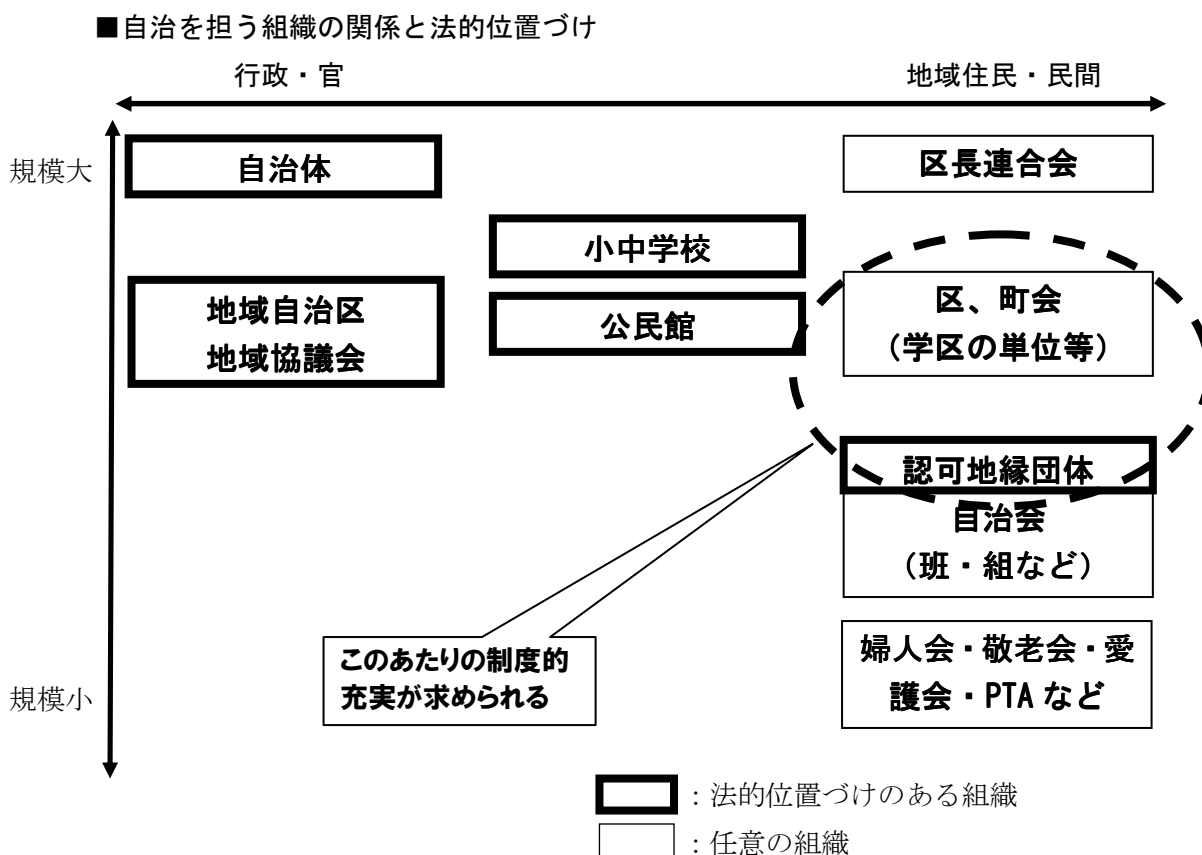
⁴ NPO法人は全国で38,405団体が認証されている。（平成21年9月末現在）

⁵ 「平成20年度市民活動団体等基本調査報告書」（内閣府国民生活局）における調査では、「行政から必要な支援(問33)」において、「活動に対する資金支援」を挙げる団体が最も多く、全体の71.3%を占める。<http://www.npo-homepage.go.jp/data/report24.html>

(2) 地域自治区制度

平成の合併による市町村の広域化に伴う住民と自治体との乖離を懸念し、平成16年に地方自治法の改正により「地域自治区制度」が創設された。地方自治法によるものと合併特例法によるものがあり、計55の自治体で導入されている。(平成19年10月現在)

しかしながら、住民が満足するほど効果的に機能している自治体はほとんどなく、各地で「合併によって役場(現支所)の職員が減り、予算も取られ、地域の声までも届けづらくなり、合併しない方が良かった」と声が挙がっている。「地域協議会」で地域の課題について議論されることとなっているが、年数回の会議で各種団体の長を中心とした委員による会議では、行政で作成された資料(往々にして中心部の本庁で作成された資料)を読み合わせ、承認する程度のことしかできず、機能していない。また制度上「地域協議会」には予算編成権はないものの、先進的な自治体では「地域協議会」において自由に用途を決められる予算枠を配分している。とはいえ、その額は数十～数百万円単位であるとともに、“真に地域のためになる事業とは何か”を議論しコンセンサスを築き上げる時間も能力も欠けることから、「花いっぱい運動」や「伝統行事の継続」程度の事業に使われて終わってしまうのが落ちである。



4. 限界集落に見る「住民による地域マネジメント」の効果と可能性

近年、「限界集落」と言われるように、過疎地域では高齢化・人口転出に伴って集落の維持・存続がままならない集落が数多く存在し、消滅している状況が報道されている⁶。しかしながら、このような「限界集落」の中には、苦しい状況の中、住民同士が協力して共同活動に取り組み、自治を行う例も多々見られる。

三重県松阪市柚原町では、先の「小泉改革」等のあおりを受け、郵便局の撤退とJAによる店舗とガソリンスタンドの撤退の話があり、自治会を中心にその対策について話し合った結果、自治会そのものが両施設を一手に引き受け、現在、苦勞しながら運営を行っている。

京都府旧美山町（現南丹市美山町）では、旧村単位で「自治会」「村おこし推進委員会」「公民館」を統合して「地域振興会」を各々設立し、住民出資による有限会社を立ち上げて撤退するJAの店舗を自ら行うなど、生活機能を自らの活動・負担により維持している。

また、鹿児島県鹿屋市柳谷地区では、自治会でカライモの栽培・販売、焼酎の製造・販売等を行い（住民の無償ボランティアによる）、それを通してあがった収益を施設の整備や生活サービスの維持のための費用に回し、地域経営を行っている。

このように、“切羽詰った地域・集落”では、地域自らが考え、話し合い、主体的に取り組むことで、生活の維持、集落の維持・存続を図っている。住民が主体的に取り組むことでさらに地域に対する愛着が増し、これにより、地域からの転出を何とか抑制している。中には、NPOやIターン者等、外部と連携することで、地域の特性・すばらしさを再認識し、彼らとの協働により、都市交流イベントや集落生活体験などの活動を行い、外貨と元気を獲得している例も増えてきた。

5. 自治会による地域マネジメントの可能性

前に挙げた限界集落における取り組みは、実は「限界」ではないのではないかと。自らが地域に必要な取組みを検討して住民間で共有し、必要であれば新たな取組みを展開するとともに収入をも確保し、自律した地域マネジメントを行う形は、今後急激な高齢化が現実視される都会の団地のみならず、全国各地で見習っていきべきであろう。

ここでは特に収入の確保について着目したい。

限界集落の項で取り上げた自治会のように、自主的に金銭を獲得することは、従来も多くの自治会等においてバザーやイベント時の出店（でみせ）で展開されている。これを更に発展させて、積極的に店舗経営や加工品の製造・販売を行うことが有効と考えられる。ただし、当該事業であげた収益を生活サービスの提供やインフラ整備等の事業にまわすような損金参入はできず、また、自治会ではなく別の組織を立ち上げて展開する際にも課税

⁶平成18年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査報告書(平成19年3月国土交通省)

されることになるので注意が必要である⁷。

さらに新たな収入として、寄付の拡大、中でも「ふるさと納税制度」の積極的活用を提案したい。

平成 20 年より「ふるさと納税制度」がスタートし、生まれ育った地域など「ふるさと」と思う自治体に対する寄付に対して所得税・住民税の控除がなされる。三重県熊野市では、この制度の活用方法を工夫しており、実に興味深い。「熊野市まちづくり応援基金」を立ち上げて各地域におけるまちづくり協働事業のために使用することとして寄付を受け付けているが、これにより、地域から離れていった若者や隣近所の人に、自らが寄付を呼びかけるといった効果や、地域と寄付者のより深いつながりを確保できるなど、各地域による主体的なまちづくり意識が芽生え、持続ある取り組みにつながっていくことが期待されている。

ただしこの際、“集まったお金の使途を誰が決め、誰が取り組むか”が問題となってくる。憲法第 89 条では公金の利用制限が規定されているが⁸、各種法令の改正によって地域マネジメントを行う組織の認証を行うようにするのであれば、認可地縁団体制度がそれを担うことが最適であろう。

6. 政府に求められる取り組み

以上のように、地域住民による地域マネジメントの可能性はあり、国民の幸福度の獲得に向けてもその促進・実現は非常に意義高いものといえる。

では、どのようにすれば促すことができるのか。

最も効果的なのは、“切羽詰った状況”を作り出すことに違いないが、そのような状況を作るのは容易ではなく、また創出したとしても、必ずしも成功する保証はなく、取り返しのつかない状況に陥るおそれもある。このため、現在の課題を互いに確認して共有し、将来起こりうる状況・課題を直視しながら、地域の資源（モノと人）を活かして取り組むべきことを考え、実際に取り組んでいくことが必要である。

まず、大きな枠組みとして自治体には、政策目標決定（総合ビジョン策定や個別地区のまちづくり計画策定等）プロセスに「地域住民」を参画させる行政手続手法を確立することが必要である。これによって、「地域住民による地域マネジメント」の意義とやりがい創出される。また、公共サービスの無駄を洗い出し、公共サービスを民に委ね、財政出動を将来に向けた地域づくりへと向けさせることなどが期待される。

そして、以下に、当方で勝手ながら考える「政府に求められる取り組み」をまとめたの

⁷ 任意団体である自治会はもちろん、認可地縁団体であってもみなし法人課税されてしまう。

⁸ 憲法第 89 条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

で提案したい。

①地域住民の情報共有の促進に向けて

- ・ 地域点検（資源探し、課題探し→整理・共有）
- ・ 地域情報の提供（情報誌、ホームページ、掲示板）
- ・ 話し合いの場づくり（場の整備支援、半強制的座談会の設置）

②“はじめの一歩”の着手に向けて

- ・ 先進地視察のあっせん、旅費等の支援
- ・ 想いを形にする（計画にする）ための専門家派遣と育成支援
- ・ 試行的事業に対する財政支援、企画立案・各種手続調整に対する支援

③持続する地域マネジメントに向けて

- ・ マネジメント組織の認証・お墨付き（別の特殊な法人格）
- ・ 当該組織に対する財政的支援（税制優遇、助成の充実）
- ・ 自治体等の自治事務移譲及び財源の付与
- ・ 「小さな拠点」の整備・提供

現政権では、国の財政支出の大きな切り口として、「コンクリートから人へ」が掲げられており、まさに地域活動支援へと向けられるべきであろう。

人づくりこそ、国づくりの土台である。

『政府に求められる取り組み』に呼応した、民間の実働組織イメージは、別紙。

私ども構成員は、実証実験のために全力を挙げてご協力申し上げます。

<参考>新たな国づくりの方向性（10月27日首相所信表明演説より抜粋）

かつての「誰もが誰もを知っている」という地縁・血縁型の地域共同体は、もはや失われつつあります。そこで、次に私たちが目指すべきは、単純に昔ながらの共同体に戻るのではない、新しい共同体のあり方です。スポーツや芸術文化活動、子育て、介護などのボランティア活動、環境保護運動、地域防災、そしてインターネットでのつながりなどを活用して、「誰かが誰かを知っている」という信頼の市民ネットワークを編みなおすことです。「あのおじいさんは、一見偏屈そうだけど、ボランティアになると笑顔が素敵なんだ」とか「あのブラジル人は、無口だけど、ホントはやさしくて子どもにサッカー教えるのも上手いんだよ」とかいった、それぞれの価値を共有することでつながっていく、新しい「絆」をつくりたいと考えています。

幸い、現在、全国各地で、子育て、介護、教育、街づくりなど、自分たちに身近な問題をまずは自分たちの手で解決してみようという動きが、市民やNPOなどを中心に広がっています。子育ての不安を抱えて孤独になりがちな親たちを応援するために、地域で親子教室を開催し、本音で話せる「居場所」を提供している方々もいらっしゃいます。また、こうした活動を通じて支えられた親たちの中には、逆に、支援する側として活動に参加し、自らの経験を活かした新たな「出番」を見いだす方々もいらっしゃいます。

働くこと、生活の糧を得ることは容易なことではありません。しかし、同時に、働くことによって人を支え、人の役に立つことは、人間にとって大きな喜びとなります。

私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念です。「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。

国民生活の現場において、実は政治の役割は、それほど大きくないのかもしれませんが、政治ができることは、市民の皆さんやNPOが活発な活動を始めたときに、それを邪魔するような余分な規制、役所の仕事と予算を増やすためだけの規制を取り払うことだけかもしれません。しかし、そうやって市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが、二十一世紀の政治の役割だと私は考えています。

新たな国づくりは、決して誰かに与えられるものではありません。政治や行政が予算を増やしさえすれば、すべての問題が解決するというものでもありません。国民一人ひとりが「自立と共生」の理念を育み発展させてこそ、社会の「絆」を再生し、人と人との信頼関係を取り戻すことができるのです。

私は、国、地方、そして国民が一体となり、すべての人々が互いの存在をかけがえのないものだと感じあえる日本を実現するために、また、一人ひとりが「居場所と出番」を見いだすことのできる「支え合って生きていく日本」を実現するために、その先頭に立って、全力で取り組んでまいります。

<参考>地域主権基本法の制定に向けた前向きな姿勢（11月25日首相発言（朝日新聞社記事より抜粋））

鳩山内閣は25日、首相官邸で政権交代後初の全国都道府県知事会議を主催した。全国知事会長の麻生渡福岡県知事が、政府と自治体の役割分担などを定める「地域主権基本法」の制定を求めたのに対し、鳩山由紀夫首相は「真剣に考えたい」と述べ、法制化をめざす考えを明確にした。また、減少傾向にある地方交付税の増額についても、「応急措置としてその必要があろうかと思う」と表明した。

麻生氏は地域主権基本法について、地域主権の理念や実現への具体的な手順、スケジュールを定めたものと説明した。09年度中の「新分権一括法案」の提出を掲げた自公政権下では、官僚の抵抗で具体案づくりがほとんど進まなかったため、業を煮やした知事側が政府に逆提案し、首相がこれに応じた。

民主党は、政府が使い道をしばる補助金を廃止して、自治体が自由に使える一括交付金に切り替えるなど、地域主権改革を訴えてきた。鳩山内閣は基本法とは別に、政府と自治体の協議の法的位置づけを明確にする「国と地方の協議の法制化」のための法案を年明けの通常国会に提出する方針だ。

首相は、地域主権基本法について「国と地域のあり方を根本的に変えるため、理念を明確にする必要がある」と指摘。「国の役割、都道府県のあり方はどうあるべきなのか。基本法を考えるのは十分にありうる」と語った。

また、自治体の財源のあり方について首相は、「中間的なものとして一括交付金、さらに将来的には（自治体への）税源移譲で方向性を定めたい」と強調。「（小泉政権下の）三位一体改革で痛めつけられた地域の状況を考えれば、新政権として交付税になんらかの手だてを講じることが必要だ」と述べた。

別紙: 『政府に求められる取り組み』に呼応した、民間の実働組織イメージ

