

第2章 公共私連携に関する概論

公共私連携について

植田昌也 氏（総務省自治行政局市町村課 課長）

（第1回研究会でご講演いただいた内容をご確認いただき掲載しています。）

1. はじめに

本日のテーマは「公共私連携について」です。第32次地方制度調査会の答申が2020年6月にまとまりましたが、そのなかで「公共私連携」も触れられている部分があります。そちらでの議論を中心にお話をします。

2. 人口構造の変化にどう対応するか

（1）団塊ジュニア世代が高齢化

「公共私連携」は、大変に広い概念ですが、地方制度調査会ではそのあらゆるものについて議論しているわけではありません。特にこの第32次地方制度調査会においては、2040年にかけて団塊ジュニア世代が高齢化していくなど人口構造が大きく変化していくなかで、地域社会、自治体はどのような対応をしているかが大きなテーマになりました。

そこでまずは入り口として人口構造の変化を見ていきます。2015年と2040年を比べますと、団塊世代のみならず団塊ジュニア世代が高齢者となっていく、人口ピラミッドは若い世代がより細いかたちに変わっていきます。

2010年ごろに議論していたとき、出生数はまだ100万人程度で推移していましたが、この1～2年で90万人を切っています。そういった世代が今後、地域社会を支えていくわけですから、そのときに自治体側としてはどういった対応が必要になるのか。今、そういったことが議論されています。

（2）高齢の単身世帯が急増

世帯構成の推移を見ても、変化しつつあります。厚生労働省から出ている資料によると、2020年から2025年にかけて全世帯数の伸びが止まり、2025年以降は減少に転じるなか、単身世帯は増加。これまで5世帯に1世帯くらいだったものが、5世帯に2世帯が単身世帯となるのではないかと見られています。なかでも高齢者の単身世帯は、1985年に3.1%だったものが、2040年には17.7%と6世帯に1世帯にまで増える見通しです。

また、2040年には全体の10世帯に1世帯ほどがひとり親世帯になるのではないかと。子どもがいる世帯におけるひとり親世帯になると、3世帯に1世帯程度に。これは、必ずしも未成年の子どもだけではなく一定の年齢に達した子どもも含めてです。いわゆる「8050問題」とも関係してきます。これまで地域社会

のなかで想定されていた世帯同士の関係が、世帯自体の変化によって大きく変わっていく。それに伴って地域社会に求められているものが変わっていくと捉えるべきだろうと思います。

(3) 各地域で大きく異なる人口動態

その変化は各地域で異なります。特に大都市部はこれから高齢化が加速していきます。2015年の人口を100としたとき、2040年にかけて75歳以上の人口がどのように変わっていくかを見ると、埼玉県は160ほどに大きく上昇し、全国のなかでも最も高い。一方、島根県は最も低く、2030年に110を少し超えたところをピークに下がっていきます。このように地域ごとに今後の人口動態は大きく異なり、そうしたことも見据えた対応も考えていかなければなりません。

第32次地方制度調査会の答申では、2040年にかけて人口構造の変化が進んでいくなか、担い手の減少など地域社会の持続可能性に関するさまざまな課題が顕在化していくだろうと見ています。そういうなかで各地域によってその状況は違いますから、地域ごとにその未来予測をしてもらい、どう対応していくのかを考えてもらう必要があるとされました。

未来予測の結果、必要となるのは、例えば技術を生かした対応、地域や組織の枠を超えた連携などです。各地域の状況に合わせて中長期的な視野で何をしていくかの選択が必要だと。加えて、この答申のタイミングが新型コロナウイルスの感染拡大と重なったことから、行政サービスの重要性がよりクローズアップされたほか、人、組織、地域がつながり合うデジタル社会の可能性も広く認識されました。

3. 第32次地方制度調査会の答申（公共私連携抜粋）

(1) 「公共私連携」の基本的な考え方

第32次地方制度調査会では、大きく4つの項目の議論がおこなわれました。そのなかの1つが「公共私連携」ですが、まずはその基本的な考え方から見ていきます。

地域社会には、行政のほかにコミュニティ組織、NPO、企業、個人も含めてさまざまな主体があります。そのそれぞれが枠を超えてサービス提供や課題解決の担い手となり、持続可能な地域社会の形成によりいっそう関わっていくことが必要であると。特に大規模な自然災害等に際しては、その必要性、重要性は高まります。そういうことが再認識されたということが示されています。

そのうえで地域社会を支える主体についての現状と課題はどうか。都市部では、一般的にコミュニティ意識が希薄であり、共助の担い手は乏しい。ただし、都市部にはNPO、企業等の多様な主体が存在します。そういった主体が行政と

の協定などによって地域社会を支える担い手として役割を果たしてもらうような環境整備が重要だとしています。

また地方部では、一般的にコミュニティ意識は高いけれども、担い手の減少、高齢化等によって支え合いの基盤が弱体化しつつあることが指摘されています。

(2) 4つの重点ポイント

「公共私の連携」については、次の4つが主に議論された内容になります。1つ目は連携・協働のプラットフォーム構築、2つ目は民間人材と地方公務員の交流環境の整備、3つ目は地縁法人制度の再構築、4つ目は市町村が共助の担い手に人材・資金・ノウハウ等を支援し、その活動基盤を強化することです。

連携・協働のプラットフォーム構築は、多様な主体をネットワーク化したうえで、それぞれの強みを生かし、弱みを補うと。一定の要件を満たした協議会などのプラットフォームについては、市町村による人的・財政的支援の対象としている事例もあります。

民間人材と地方公務員の交流環境の整備では、地方公共団体のなかで公務以外の職を経験した人材を獲得する機会を、また職員が公務に就きながら公務以外の経験を得る機会を増やすなどの工夫が必要なのではないかとしています。

共助の担い手の活動基盤強化については、市町村は人材、資金、ノウハウ等の確保に向けた支援等を積極的におこなうべきだとしています。その方策の1つが、地縁法人制度の再構築です。コミュニティ組織は、その目的や活動実態等を踏まえ、最適な組織形態を選択し活動を発展させていくことが期待されますが、そのなかで団体によっては法人格の取得が有用になるだろうとしています。

地方自治法では、自治会などが不動産等に関する権利等を保有することを目的として法人格を取得する地縁型の法人制度として、認可地縁団体制度が設けられています。これについて、簡便な法人制度としての意義を維持しながら、不動産等を保有する予定の有無にかかわらず、地域的な共同活動をおこなうための法人制度として活用、再構築することが適当だという答申をいただきました。

人材・資金の確保等については、地方公共団体でも人材確保や育成の仕組みづくりが重要だろうと。例えば、自治体によっては地域担当職員制を導入し、公務として継続的に特定の地域に関わるような職員の確保、育成をしていく。また、地方公務員やその退職者が、自らの知識や経験を生かし、公務以外でコミュニティ組織の事務局など地域活動に従事してもらうということもあるだろうとされました。

外部人材の活用では、都市部においてはNPO、大学、企業等などにいる意欲とノウハウのある地域公共人材と、コミュニティ組織が求める人材像とのマッチングを進めることが考えられるとしています。地方部においては、「地域おこ

し協力隊」や「地域おこし企業人」のように地域外の人材が、移住者もしくは関係人口として関わっていく。高齢化や人口減少が進むなかで、外ともうまく連携を図りながら、コミュニティが活性化していくという方法もあるのではないかと見ています。

また、活動資金の確保・多様化についても触れられています。市町村が直接的にさまざまな業務を委託したり、施設などの指定管理者としての指定等によって自主財源の涵養を促していく。

地域によっては、協議会など一定の要件を満たしたプラットフォームに対して、将来ビジョンの作成や市町村への意見具申等の役割を担うものとしての位置づけをし、市町村による人的・財政的支援の対象としているケースもあります。例えば、地域の実情に応じて柔軟に活用できる交付金を創設したり、ふるさと納税やクラウドファンディング等を活用した資金確保など、自主性・主体性が発揮できるような手法により支援をおこなっています。

4. 地域コミュニティを支える連携・協働のプラットフォーム

(1) 自治・相互扶助から一歩踏み出す

前述した「公共私連携」の主な4つのポイントについて、地方制度調査会で議論のあった内容を事例等も交えながら説明を加えさせていただきます。

地域コミュニティを支える連携・協働のプラットフォームについては、市町村は積極的に構築していくべきではないかとしています。そこでは、従来の自治会、町内会といった自治・相互扶助から一歩踏み出したような活動を推進していくとしています。

具体的には、地域運営組織のほか、地域福祉活動をおこなうような団体、まちづくり団体などがあり、さまざまななかたちで関係者と連携したプラットフォームがつくられつつあります。その中には一定の目的に応じたプラットフォームもあれば、なかには全てをまとめたような組織もあるのではないかと思います。

(2) 地域運営組織、まちづくり団体等の事例

地域運営組織の事例として、三重県名張市の取組みを紹介します。名張市では、2003年度(平成15年度)から地域づくり組織に対して従来の補助金を廃止し、使途が自由な交付金(ゆめづくり地域交付金)制度を創設。その後、「地域づくり組織条例」をつくり、一定のまとまりのある地域を1つの包括的な自治組織として、地域づくり組織を位置づけました。基礎的なコミュニティの上にそれを包含するような地域づくり組織に再編したわけです。

そのなかの1つに錦生自治協議会があります。こちらでは指定管理業務の受託のみならず、バス路線の運行委託、キノコの生産・販売など、幅広い事業を展

開。また、さまざまな分野の部会を設け、そこに民生委員、PTA、老人会等が参画しています。

まちづくりの関係団体の取組みとしては、千葉県柏市の事例を紹介します。同市では、「柏の葉アーバンデザインセンター」という地域をベースに公・民・学が連携するプラットフォーム型の組織をつくっています。こちらでは、スマートシティの具現化、良質なアーバンデザインの推進、生き生きとしたコミュニティの形成などを主なテーマに掲げ、社会課題（低炭素化・超高齢化・経済活性）を解決していくための推進母体としてさまざまな事業に取り組まれています。

地域福祉活動をおこなう団体・組織の事例も、柏市になります。豊四季台地域では、人と人のつながりによって地域内の課題を解決する仕組みづくりを目指し、「豊四季台地域支えあい会議」を設置。このなかで支え合いワーキング、普及・啓発ネットワークワーキング、健康づくり居場所ワーキングといった目的に応じた実行委員会をつくり、そこへは多様な方々が参画をし、協力し合えるかたちが整っています。

次に地域運営組織に対して条例や要綱等によって特別な位置づけをしている事例を紹介します。神奈川県茅ヶ崎市では、「地域コミュニティの認定等に関する条例」において、地縁による団体、その他のコミュニティ団体が構成員となり、地域において公益を増進するために活動するコミュニティについて、市長の認定を受けることができることを規定しています。その認定を受けた地域コミュニティは、市から助成金の交付などの支援を受けることができ、地域担当職員も配置されます。

これらの事例は、自主的に各地域に合うかたちは何かを考えて形成されていたのだらうと思います。

（3）財政的支援、活動実態と KPI

財政支援のあり方についても、議論がされました。その内容としては、財政運営の自立性を高めていく工夫も必要であり、地域が主体的に資金を集められるように環境整備することも有効であるとしています。

例えば、名張市の事例でも触れましたが、用途の厳格な定めのない交付金などがそれに当たります。加えて、交流センターや道の駅などの指定管理業務を任せ、それによる収入を活動財源とするケースも増えてきました。そのほかでは、ふるさと納税など多様な財源確保に向けた支援も出てきています。

地域運営組織の数ですが、年々増えてきています。市区町村が同組織として捉えているデータを見ても、その形成数は 2020 年度が 5,783 と前年よりも 1 割強の増加、4 年前と比べるとほぼ倍増しています。地域運営組織が形成されている市区町村は全国に 800 ほどあります。活動内容は、高齢者交流サービスのほか、

声掛け・見守りサービス、体験交流事業、公的施設の維持管理など多岐にわたっています。

課題としては、人材（担い手、リーダー等）の不足、活動資金の不足のほか、当事者意識の低さ、活動への理解不足などが挙げられています。そして 2020 年からはコロナ禍の影響によって、活動の自粛、感染症対策による支出増などの問題が顕在化してきています。

第 2 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2019 年 12 月閣議決定）では、2024 年度に地域運営組織を 7,000 団体にまで増やし、そのなかで自主事業の実施等による収入の確保に取り組む割合を 60%にまで引き上げることを、KPI として設定しています。

財政支援策としては、地方財政措置として普通交付税で地域運営組織の運営支援、特別交付税で形成支援をおこなっています。このほか、高齢者等の暮らしを守るような取組みに対する支援や、地域運営組織の経営力強化支援もおこなっています。

5. 民間人材と地方公務員の交流環境の整備

（1）地方公務員の兼業

次に民間人材と地方公務員の交流環境の整備についてです。まず地方公務員に関しては兼業許可制度というものがあります。地方公務員法第 38 条では、地方公務員の兼業について、公務の能率の確保、職務の公正の確保、職員の品位の保持等のため、国家公務員と同様、許可制が採用されています。

そのため、地方公務員は許可なく次のような行為はできません。営利団体の役員等を兼ねること、自ら営利企業を営むこと、報酬を得て事業又は事務に従事すること。この具体的な運用については、総務省通知等で国家公務員法の基準を周知しています。

ただ、最近の動向を見ると、民間においてはさまざまな兼業や副業が促進されています。人生 100 年時代といわれるなか、多様で柔軟な働き方が選択できるように民間企業でもそうした環境整備の必要性が高まっています。そうしたなか、地方公務員に対しても、それまでの経験を生かして地域社会のコーディネーター等として公務以外での活動が期待されつつあります。

もともと、公務に悪影響があってはならないという前提が当然ありますから、これを一斉にどンドンと進めるということでは必ずしもありません。しかし、そうした前提を踏まえても、現状としては「兼業許可の基準が明確ではないため、必要以上に制限的な運用がされているのではないか」、「許可を要する兼業の範囲が明確ではないため、本来許可を要しない行為までもが抑制されているのではないか」という声の一部の団体から上がっています。

そうしたことを受け、総務省では2019年5月に地方公共団体における兼業に関する先進的な取組事例等について実態調査をおこないました。その結果、兼業許可の基準を定めている団体は4割程度で、それを公表しているのは2割ほどにとどまりました。この調査結果を受け、その基準の設定なり、公表をもっとしっかりとやっていくべきではないか、併せて、一定の期間は定期的にその状況をチェックすべきではないかとしています。

兼業の先進的な取組事例として、神戸市のものを紹介します。同市では2017年4月、営利企業への従事等の許可の運用形態の1つとして地域貢献応援制度を導入しました。

これは市の職員が知識や経験等を生かして地域の課題解決に積極的に取り組むことを後押しすることを目的としています。担い手不足、課題の複雑化など地域の実情を踏まえれば、市の職員が参画して一定の報酬を得るということも考えられるのではないだろうかということだと思えます。

この神戸市の制度では、対象活動（地域の発展に寄与等）、要件審査（勤務成績、勤務時間外、許容できる範囲の報酬等）など一定の許可要件は付してありますが、それを明確にしています。具体的な活動としては、障害者支援や手話通訳などです。

（2）民間人材等の地方公務員としての任用

逆に民間人材の側が地方公共団体に入ってくるケースを見てみます。任用の方法は、一般職の常勤、非常勤のほか、特別職があります。

一般職の常勤では、任期付きであったり、任期を定めないこともあります。東京都のデジタルシフト推進担当課長にICT分野の民間経験を有する人材を任期付職員として任用。また、非常勤の職員として弁護士の方を債権管理の担当にするような事例などがあります。

特別職としては、民間経験や政府CIO補佐官としての経験を有する人材を特別職非常勤職員として任用した事例があります。このように目的なり、その方々の状況に応じてさまざまな任用の形態を選んで活用していくべきではないかということです。

6. 地域運営組織の組織形態と法人化

（1）多くは法人格有しない任意団体

次に地域運営組織の組織形態と法人化についてです。地域運営組織は、法人格を有しない任意団体がその多くを占めています。これは自治会などの地縁団体も同じで、全国に30万の地縁団体がありますが、そのなかで認可を受けているのは5万程度（2018年4月現在）と全体の6分の1ほどしかありません。

法人格を取得するメリットは、代表者個人の負担に関する不安が解消されることが1つ。加えて、さまざまな団体との連携がスムーズで事業の幅が広げやすく、経済面や人材確保の面でも安定して組織運営ができるのではないかとされています。具体的には、認可地縁団体、一般社団法人、特定非営利活動法人（NPO法人）、株式会社など、活動実態に応じて多様な法人制度が活用されています。

（２）地方自治法改正により認可地縁団体制度を創設

もともと自治会など地縁団体は、いわゆる「権利能力なき社団」に位置づけられ、不動産については代表者名義等によって不動産登記簿に登記するしか方法がありませんでした。

そうしたなか、1991年（平成3年）の地方自治法改正により、市町村長が認可することによって地縁団体が権利能力を取得（法人格を取得）することができるよう認可地縁団体制度が創設されました。

認可の要件は、その区域の住民相互の連絡等々の地域的な共同活動をおこなうことを目的とし、現にその活動をおこなっていること。また、区域に住所を有する全ての個人は構成員となることができ、その相当数の者が現に構成員になっていることなどです。それは既存の自治会等に当てはまるような内容といえます。

（３）地縁法人の事例

先ほど紹介した三重県名張市の錦生自治協議会も、地縁法人（認可地縁団体）の1つです。2004年に地域住民の思いや願いを反映した「錦生なごやかプラン」を、2010年に「錦生グランドデザイン・2010」を策定するなど、早い段階からまちづくりの取組みに注力。そして2012年（平成24年）に、法律上における責任の所在を明確化し、継続した活動基盤の確立を図るため、地縁法人としての認可を受けました。

なお、錦生自治協議会では、認可を受けるために国債を取得されたということです。法人格の認可を受けるには、「当該地縁による団体が不動産等を保有している又は保有する予定がある必要がある」とされていますが、その「等」のなかに国債も含まれています。そこで不動産を保有していなかった同協議会では、国債を取得したというわけです。そうした意味で、認可の要件として不動産等を持っていないといけないというのは、各地域の状況と必ずしも一致しないのではないかと考えられるようになっていきました。

島根県雲南市の波多コミュニティ協議会では、2011年（平成23年）に、地域内交通を運営するにあたって送迎に必要な車を所有（登録）するため、認可地縁団体の認可を取得。こちらでは、廃校を活用した交流センターなども運営されて

いますが、法人格を取得したことで融資が受けやすく、また契約もスムーズになるなど活動基盤が安定したとしています。

地縁法人の事例としてもう1つ、三重県松阪市の柚原町自治会を紹介します。こちらでは販売店舗等を運営されていますが、1998年に土地建物、入会地等を団体名義で保有するために認可地縁団体の法人格を取得。さらにその後、ワンボックスカーも団体名義で保有されていますが、法人格になることで地域内外からの信頼感も高まり、寄付等も受けやすくなったとしています。

(4) 不動産等の保有にかかわらず、認可を可能に

先ほど「不動産等を保有している又は保有する予定がある必要がある」といった点が実情と一致しないのではないかということについて触れました。さらにその後、地方分権の提案募集の際も不動産等の保有が前提になったことによる支障事例が示されました。また、地方制度調査会でも議論されました。

こうしたことを踏まえて、第11次地方分権一括法による地方自治法改正では、不動産等を保有している又は保有する予定の有無にかかわらず、地縁団体の認可を受けて法人格を取得することが可能になります。なお、こちらの成立は2021年5月19日で、同26日に公布、そこから6カ月後に施行される運びになります。

これによって地縁法人へのシフトが進み、地域交通の維持やマーケット運営等をより安定的かつ継続的にできるなど、地域活動に資する部分が出てくるのではないかと期待されています。

7. コロナ禍における地域運営組織の事業展開のあり方

(1) コミュニケーションや情報共有が不足

最後にコロナ禍における地域運営組織の事業展開のあり方についてお話しします。総務省の地域振興室では昨年度（2020年度）、「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業」のなかでアンケート調査を実施し、現状と今後の事業展開のあり方をまとめた報告書を出しています。

現状認識としては、地域運営組織がこれまで展開していたような事業が実施できなくなっていることがあります。活動上の課題としては、組織内のコミュニケーション不足や外部との学び合い、情報共有などの不足があげられています。

他方で、生活困窮するひとり親世帯等に寄付商品等を届ける活動であったり、少人数での食事会を開催するなど工夫しながら事業活動を継続するような組織も見られます。

(2) デジタルデバイスを有効活用し交流

こうしたなかで地域の現状を正しく把握する必要性がより高まっているとされています。外出制限されているために各戸の状況も把握しづらく、貧困など表面化しにくい課題もあり、これまで以上にしっかりとした目配りが必要なのではないかと。

また、コロナ禍だからこそ事業内容を見直し、地域に本当に必要なものに照準を絞った取組みもできるのではないかとしています。ただ、そうしたことをするとしても、対面でコミュニケーションを図るのが難しいため、通信環境を整備し、デジタルデバイスなどを有効活用して交流の場をつくることも大切だとしています。

市町村としても、地域課題を自ら把握し、コロナ禍において必要な情報を提供したり、話し合う場の設置等も求められると。こういった点も含めて市町村では今後、「公共私連携」をコロナ禍においても工夫しながら進めていくことが重要だとしています。