

# 地域自治組織のあり方に関する研究会報告書（抄）

## 目 次

第1章 基本認識.....	1
1. 地域の公共空間についての現状認識.....	1
2. 地域の公共空間を担う地縁型組織の課題.....	6
(1) 地域運営組織の活動の観点から見た地縁型組織の課題.....	6
(2) エリアマネジメントの活動の観点から見た地縁型組織の課題.....	9
(3) 私的組織では目的を十分に果たし得ない活動の性質.....	11
3. 本研究会の課題認識と解決の方向性.....	13
第2章 地縁型法人制度の課題への対応.....	15
1. 認可地縁団体制度の見直し.....	15
(1) 認可地縁団体制度の意義と課題.....	15
(2) 認可地縁団体制度の課題への対応.....	16
2. 新たな地縁型法人制度の必要性.....	23
(1) 現行の法人制度の活用の可能性.....	23
(2) 新たな地縁型法人制度の必要性.....	26
第3章 新たな地域自治組織の可能性.....	30
1. 基本認識と検討の方向性.....	30
2. 公共組合としての地域自治組織.....	33
(1) 公共組合としての法的構成の可能性.....	33
(2) 法律・条例による枠組み設定・構成員の権利保障.....	33
(3) 市町村の事務との関係の明確化のために必要な措置.....	37
(4) 租税法律主義の趣旨から必要な措置.....	38
(5) 存続期間と解散.....	39
3. 特別地方公共団体としての地域自治組織.....	40
(1) 特別地方公共団体としての法的構成の可能性.....	40
(2) 設置手続.....	41
(3) 賦課金の賦課の方法.....	42
(4) 機関のあり方.....	43
(5) 存続期間と解散.....	44
4. 関連する考察.....	45
(1) 法的構成の異なる二つの地域自治組織の対比.....	45
(2) 地域自治組織と地域運営組織の関係.....	48
(3) 市町村合併との関係.....	49
5. 今後の議論の深化の必要性.....	50

## 第2章 地縁型法人制度の課題への対応

### 1. 認可地縁団体制度の見直し

#### (1) 認可地縁団体制度の意義と課題

現行の地縁型法人制度としては認可地縁団体制度が設けられている（資料4）。この制度は、平成3年の地方自治法改正によって設けられ、自治会、町内会等の「地縁による団体」（町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の「地縁に基づいて形成された団体」が市町村長の認可により権利能力（法人格）を取得するものであるが、保有不動産等をめぐるトラブルを防止し、住民自治に極めて深い関連を有し地域社会において重要な役割を担っている地縁による団体が活動をしやすいようにするために設けられたものである<sup>8</sup>。

一方、剰余金の配分を目的としない、すなわち非営利目的の社団法人の一般制度についてはかつて公益法人制度が設けられ、公益目的を要件する許可主義がとられていた。しかしながら、平成20年に施行された公益法人制度改革<sup>9</sup>により、一般社団法人は、その行う事業の公益性<sup>10</sup>の有無にかかわらず、準則主義（登記）により簡便に設立できるものとされた。一般社団法人の設立目的や社員資格に法律上の制限はなく、定款で定めるところにより、地縁型の法人として運用することも可能である。実際、地域運営組織とされるものの中には、一般社団法人として活動を行っている事例もある<sup>11</sup>。

社団法人の一般制度においてこうした改革を遂げた現在、認可地縁団体制度が設けられてきている意義については<sup>12</sup>、社団法人のうち、自治会、町内会等の地域の共同活動を行う地縁型組織であって、その区域に住所を有するすべての個人が構成員となることができ、民主的な運営が確保されるものに対して、組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度<sup>13</sup>を用意し、これによって不動産の保有等の活動をしやすいものとして理解することができる。

<sup>8</sup> 松本英昭『新版逐条地方自治法第8次改訂版』（学陽書房、2015年）P1508。

<sup>9</sup> 公益法人制度改革関連3法（「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」等）は平成18年6月2日に公布され、平成20年12月1日に施行されている。

<sup>10</sup> 旧民法第34条「學術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であつて、營利を目的としないものは、主務官庁の許可を得て、法人とすることができる。」

<sup>11</sup> 前出・総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」。

<sup>12</sup> かつて、非営利目的で設立される社団法人であつて、社員に共通する利益を図ることを目的とするものとして、中間法人法に基づく中間法人制度が設けられていたが、公益法人制度改革によつて、非営利目的の社団法人の一般制度として一般社団法人制度が創設され、公益的な活動だけでなく、社員に共通する利益を図るための活動その他の幅広い活動をすることが可能であり、その行い得る事業に格別の制限はないものとされたことから、これに包摂される関係となるとして、廃止された（参照：法務省ホームページ（<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji124.html>））。

<sup>13</sup> 認可地縁団体は、例えば、設立登記が不要である、代表権を持つ者は一人とされる、監事の設

しかしながら、認可地縁団体の活動実態は制度創設時から変化し<sup>14</sup>、地域運営組織の諸事例に見られるように、当初は必ずしも想定していなかった活動が幅広く行われるようになってきていることが指摘されており、今般、小規模多機能自治推進ネットワーク会議からは、地域運営組織に適した法人格が必要であるとして、現行の認可地縁団体制度の見直しが提案されている（前出・第1章2（1））。この提案を念頭に、現行制度により対応できないことは何かという観点から見直し必要性を検討する。

#### (2) 認可地縁団体制度の課題への対応

##### ① 設立目的について

「…地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。」（地方自治法第280条の2第1項）  
「その区域の住民相互の連絡、環視の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていること。」（同条第2項第1号）

認可地縁団体は規約で定める目的の範囲内で活動を行うものであり、活動内容に特段の制限はないが、認可の目的は、自治会等の地縁による団体が法人格を得ることにより、不動産等を団体内で保有し登記等ができるようにすることにある。このため、認可を受ける地縁による団体が、現に不動産又は不動産に関する権利等を保有しているか、保有する予定があることが認可の前提とされており、この前提を欠く団体に法人格の取得は認められていない。現に不動産を保有せず、保有する予定もないが、地域的な共同活動のために行う契約締結、銀行口座の開設等は団体名義とすることが適当であることから敢えて国債を保有し、認可を受けた事例（前出・事例2）もあるとして、認可の目的を「地域的な共同活動のため」とし、「不動産又は不動産に関する権利等を保有するため」を前提とすることを要しないものとするという提案がされている（前出・第1章2（1））。

この点に関し、既述のとおり、公益法人制度改革は「行政部門や民間営利部門では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを提供し得る民間非営利部門を、社会経済システムの中に積極的に位置付けることが重要である」との趣旨で行われ、一般社団法人については、公益性の有無に関わらず、準則主義（登記）により簡便に設立できるものとされた。

置が義務付けられない、代表者、監事その他の役員の仕事の選任方法について法律上の規定がない、財務情報の開示の義務付けは財産目録に限られるなど、一般社団法人制度と比較して簡素な制度となっている。

<sup>14</sup> 総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」（資料5、調査基準日は原則として平成25年4月1日）。

民間非営利部門を社会経済システムの中に積極的に位置付けるといふ公益法人制度改革の趣旨、及び現に認可地縁団体の活動実態が制度創設時から変化し、当初は想定していなかった活動が幅広く行われるようになってきていることを踏まえれば、活動実態にあわせて認可地縁団体の認可の目的を見直すこととし、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、地域的な共同活動のために設立できるものとする<sup>15</sup>ことを積極的に検討するべきである。

一方、これに伴って認可地縁団体制度の簡便性が損なわれるようなら、この制度の意義に鑑みれば本末転倒である。このため、見直しの検討に当たっては、組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度を用意するという認可地縁団体制度の意義が引き続き維持されるように留意する必要がある。

### 「今後の行政改革の方針」（平成16年12月24日閣議決定） 別紙3 「公益法人制度改革の基本的枠組み」（抄）

「公益法人制度改革の抜本的改革に関する基本方針」（平成15年6月27日閣議決定）に基づき、公益法人制度改革の基本的枠組みを以下のとおり具体化する。

#### 1. 改革の方向性 (1) 改革の趣旨

我が国において、個人の価値観が多様化し、社会のニーズが多岐にわたってきている中、行政部門や民間営利部門では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを獲得し得る民間非営利部門を、社会経済システムの中に積極的に位置付けることが重要である。

(略)  
このため、こうした諸問題に適切に対処する観点から現行の公益法人制度を抜本的に見直し、広く民間非営利部門の活動の健全な発展を促進することが重要な課題となっている。

#### (2) 基本的な仕組み

現行の公益法人の設立に係る許可主義を改め、法人格の取得と公益性の判断を分離することとし、公益性の有無に関わらず、準則主義（登記）により簡便に設立できる一般的な非営利法人制度を創設する。

(略)

## ② 構成員について

### ア 区域内の住所を有する個人のほか団体を構成員とすることについて

「その区域が、住民にとつて客観的に明らかかなものとして定められていること。」  
(地方自治法第260条の2第1項第2号)

「その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるとし、その相当数の者が現に構成員となっていること。」(同項第3号)

「…正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない。」  
(同条第7項)

「…民主的な運営の下に、自主的に活動するものとし、構成員に対し不当な差別的取扱いをしてはならない。」(同条第8項)

認可地縁団体の構成員は区域内の住所を有する個人のみであり、団体は構成員となることができないが<sup>15</sup>、地域運営組織においては地域で非営利活動を行う団体（（単位）自治会、女性団体、PTA等）が協議会の構成員となっているとして、団体を構成員とすることができよう見直すべきという提案がされている。

この点に関し、団体は、規約等に「賛助会員」（表決権を持たない）として位置付けることにより、認可地縁団体の意思決定への参加や直接の活動を行うものではないが、その活動に参加することが可能である。

しかしながら、団体が表決権を持つ構成員となる組織は、区域内に住所を有するすべての個人が構成員となることができ、民主的に運営されるものとされる認可地縁団体とは性格を異にするものである。このため、認可地縁団体制度については、区域内に住所を有するすべての個人が構成員となることができ、民主的に運営されるものとする現行制度を維持するべきである。

なお、団体が表決権を持つ構成員となっている組織については、設立目的や社員資格に何ら制限がない一般社団法人制度の活用が考えられる。

### イ 構成員名簿について

「…構成員名簿を備え置き、構成員の変更があることに必要な変更を加えなければならない。」  
(地方自治法第260条の4第2項)

認可地縁団体については、「構成員名簿を作成し、構成員の変更の都度、変更を加え」ることが義務付けられているが、構成員数が多い場合や転入や転出が多い場合は、これを常に管理することは困難であるとして、構成員名簿の作成を不要とすべきという提案がされている（前出・第1章2（1））。

<sup>15</sup> 地縁団体研究会『自治会、町内会等法人化の手引 第2次改訂版』（ぎょうせい、2015年）P24-25。なお、構成員に個人のみを認め、法人は含まれないとする趣旨については「地域社会における近隣関係の中心は人と人とのつながりにあり、法人は第二次的な参加者に過ぎない」「法人等の一組織に過ぎない事業所等は本来意思表示明ができない」としている（P82-83）。

この点に関し、認可地縁団体は構成員によって組織されるものであり、構成員の変更の管理が適切に行われなければならないことは当然である。その上で、認可地縁団体制度の運用の実態を踏まえ、「名簿」として作成することについては、特定非営利活動法人<sup>16</sup>のように「名簿」の作成義務を年1回にとどめること（資料7）、又は不要にすることも考えられる。

しかしながら、特定非営利活動法人の場合、「名簿」の作成義務は、閲覧請求に応じる義務や所轄庁への書面提出義務と一体の仕組みとして設けられ、法人の外部の関係者に対して示す書類として規定されているのに対して、認可地縁団体の場合、「名簿」の作成義務にとどまり、法人の外部の関係者に対して示す規定は存在せず、「名簿」の作成義務の意義が異なると考えられる。また、認可地縁団体は、構成員について区域内に住所を有する個人の加入を拒否できないとされることに特異性があり、構成員の管理については特に意を用いる必要がある。このため、構成員名簿の作成義務の見直しは慎重に検討されるべきである。

### ③ 構成員が多数になる場合の意思決定方法について

「認可地縁団体の事務は、規約で代表者その他の役員に委任したものを除き、すべて総会の決議によつて行う。」（地方自治法第260条の16）

「認可地縁団体の各構成員の表決権は、平等とする。」（同法第260条の18第1項）

「認可地縁団体の総会に出席しない構成員は、書面で、又は代理人によつて表決をすることができ。」（同法第260条の19）

「前二項の規定は、規約に別段の定めがある場合には、適用しない。」（同法第3項）

認可地縁団体の中には構成員の数が多数になるものがあり、例えば平成20年度から平成24年度までの間に認可を受けた団体のうち24%は構成員数が500人、11%は1000人以上となっている<sup>17</sup>。このような場合には、全構成員による総会で意思決定していくことは困難な状況があるとして、規約で定めることにより代議制（総代会制）を可能とすべきという提案がされている（前出・第1章2（1）<sup>18</sup>）。

<sup>16</sup> 特定非営利活動法人では、「前事業年度の末日における社員のうち十人以上の者の氏名（法人にあっては、その名称及び代表者の氏名）及び住所又は居所を記載した書面」を作成し、その作成の日から起算して5年を経過した日を含む事業年度の末日までの間、その事務所に備置きが義務付けられている（特定非営利活動促進法第28条第1項）。

<sup>17</sup> 前出・総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」（資料5（認可地縁団体の認可時における構成員数の規模別地縁団体数等の状況）、調査基準日は原則として平成25年4月1日）

<sup>18</sup> 一般社団法人についても、総会に代わるべき総代会による意思決定の規定は設けられていない。この点について、「例えば、団体の構成員が極めて多数に上り、その全員を社員とする社員総会自体の合理的な運営自体が困難となるおそれが高い法人にあっては、構成員の中から「法人上の社員」を定める規定を定款に設けることにより法人の合理的な意思決定を実現することが可能」（宇賀克也・野口宣大『Q&A 新しい社団・財団法人の設立・運営』（新日本法規、2008年）P18-19）、また、「構成員全員を「法人法上の社員」としつつ、個々の社員の議決権の内容を定款で定めることにより、例えば、役員を選任等については一部の社員の決議によって行うことも可能」（同）とされている。

この点に関し、例えば、構成員が多数に及ぶ場合には、総会による意思決定が現実的に困難であり、商工会、商工会、商工会等協同組合、中小企業等協同組合、農業協同組合等でも構成員数が一定数以上の場合には総代会の設置が可能とされ、併せて総代の選出方法について無記名投票・一人一票等の規定が設けられていることを参考にして（資料8）、認可地縁団体についても、同様に選択肢として総代会を認めることも考えられる。

しかしながら、認可地縁団体について、選択肢として総代会を認め、併せて総代の選出方法についても同様の規定を設けることは、現行制度において、代表者や役員を選出方法についても規定がないことと整合性を欠き、また、自治会等の運営の実態（班長の輪番制等）に合わない。むしろ、現行制度により構成員の表決権を世帯単位、班単位等で特定の者に表決権を委任する方法が実態に適合していると考えられる。つまり、総代会制は、自治会等の組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な制度としての認可地縁団体制度に趣旨に適合しないと考えられ、慎重に検討されるべきである。

### ④ 積極的な経済活動を想定した制度の整備について

#### ア 代表者以外の役員への代表権の付与

「…一人の代表者を置かなければならない。」（地方自治法第260条の5）

「認可地縁団体の代表者は、認可地縁団体のすべての事務について、認可地縁団体を代表する。…」（同法第260条の6）

「認可地縁団体の代表者が欠けた場合において、事務が停滞することにより損害を生ずるおそれがあるときは、裁判所は、利害関係人又は検察官の請求により、仮代表者を選任しななければならない。」（同法第260条の9）

認可地縁団体の代表者は一人とされ、代表権を持つ。規約の定めにより、代表者以外の役員の設置は可能であるが、役員には代表権がない。しかしながら、認可地縁団体の中には積極的な経済活動を行っているものがあるとして、代表者に事故ある時や欠けた時の取引活動が阻害されないよう、代表者以外の役員に代表権を付与できるようにすべきという提案がされている（前出・第1章2（1））。

代表者以外の役員に代表権を付与することについては、規約で定めるところにより、代表者以外の役員に代表権を付与することを認めても差し支えないのではないかという意見があった。一方で、代表権を二人以上に付与する場合には各自が認可地縁団体を代表することになり、対外的な関係が複雑化することになるのではないかと、また、代表者が不慮の事故等により職務を行うことができなくなった場合に備えて副会長を置き、直ちに総会で後任の会長を選任するよう備える対応で十分ではないかという意見もあった。

## イ 設立登記の導入・計算書類等の義務付けの強化

「市町村長は、第一項の認可をしたときは、総務省令で定めるところにより、これを告示しなければならぬ。…」(地方自治法第260条の2第10項)  
「何人も、市町村長に対し、総務省令で定めるところにより、第十項の規定により告示した事項に関する証明書の交付を請求することができる。この場合において、当該請求をしたようとする者は、郵便又は信書便により、当該証明書の送付を求めることができる。…」(同条第12項)  
「…第10項の告示があるままでは、認可地縁団体となつたこと及び第10項の規定に基づいて告示された事項をもつて第三者に対抗することができない。」(同条第13項)

認可地縁団体では、設立登記の制度が設けられておらず、これに代わるものとして市町村長による認可の告示の制度が設けられている。また、登記等の謄抄本の交付に対応するものとして、市町村長による告示事項の証明書の交付の制度<sup>19</sup>が設けられている。

この点に関して、認可地縁団体の中には積極的な経済活動を行っているものがあるとして、取引の安全を一層確保する観点から、市町村長による認可の告示・告示事項の証明書の制度に代えて登記制度を導入するべきという提案がされている(前出・第1章2(1))。

「…認可を受ける時及び毎年一月から三月までの間に財産目録を作成し、常にこれをその主たる事務所に備え置かなければならない。…」(自治法第260条の4第1項)

また、認可地縁団体では、計算書類の作成・備置きの義務付けは財産目録にとどまり、これ以外の計算書類等については自主的な判断に委ねられている。  
この点に関して、認可地縁団体の中には積極的な経済活動を行っているものがあるとして、取引の安全を一層確保する観点から、一般社団法人並みの計算書類等(事業報告書、損益計算書、貸借対照表、付属明細書)の作成・備置きを義務付けることが提案されている。

前者について、認可の告示の制度は登記制度に代わる機能を果たしている。後者について、一般社団法人並みの計算書類等の作成・備置きを自主的に行うことは現在でも可能である。このため、これらの制度の見直しを行う理由は見当たらない。  
なお、登記制度の導入、一般社団法人並みの計算書類等の作成・備置きが義務付けられる制度の活用を考えるのであれば、認可地縁団体制度ではなく、一般社団法人制度等が考えられる。

<sup>19</sup> 告示事項の証明書の交付の制度は、「一般の法人についての登記等の謄抄本の交付に対応するものである。証明書の交付は、…市町村の地縁団体台帳(略)の写し(末尾に地方自治法の規定に基づき作成した原本と相違ない旨を記載したもの)を交付することにより行い(略)、台帳は永久保存すべきものである」とされている(前出・松本P1512)。

## ⑤ 税制上の取扱いについて

認可地縁団体の課税関係については、法人格取得の前後で、法律上は同一とする扱いがなされている。また、法人税の課税対象・税率、寄附税制上の取扱いは非営利型の一般社団法人<sup>20</sup>、特定非営利活動法人と同じである(収益事業のみの課税)。

認可地縁団体は地域的な共同活動を行うことを目的とする組織であり、その法人格のみに着眼して、非営利型の一般社団法人、特定非営利活動法人よりも強い公共的性格、公益的性格を認めることは困難であると考えられる。(資料9、資料10)

<sup>20</sup> 一般社団法人には、「非営利型」と「普通型」がある(法人税法第2条第9号の2)。一般社団法人は、社員に剰余金や剰余財産の権利を与える旨の定款の定めを置くことができないが(一般社団法人法第11条第2項)、「非営利型」には、剰余金の分配を(一切)行わないこと、解散時に剰余財産が国、地方公共団体、一定の公益的な団体に帰属することを定款に定めているなどの要件を充たす「非営利徹底型」と、特定の個人又は団体に剰余金の分配を行うことを定めていないこと、解散時に剰余財産を特定の個人又は団体に帰属させることを定款に定めていないこと、その会員から受け入れる会費により、当該会員に共通する利益を図る活動を行うことをその主たる目的としてしていることなどの要件を充たす「共益型」がある。これらの要件に該当しないものが「普通型」である。「非営利型」は収益事業から生じた所得のみが課税対象であるが、「普通型」は全ての所得が課税対象となる。

## 2. 新たな地縁型法人制度の必要性

### (1) 現行の法人制度の活用の可能性

地縁型の法人は認可地縁団体のほか、一般社団法人、特定非営利活動法人、株式会社等によっても実現可能である。もちろん、法人格を取得せず、任意団体として地縁型の組織の活動を設けることも可能である。

地域運営組織の活動は多様であるが、各制度の特性を考慮した上で、最適な組織形態を選択し、活動をさらに発展させていくことが期待される。

#### ① 任意団体

設立の目的や手続、役員を選出方法、団体の意思決定方法等について法律上の制約はなく、構成員名簿や計算書類の作成も任意であり、最も自由度が高い組織形態である。したがって、団体の意思決定方法を最も柔軟な方法により地縁的に設定することが可能である。例えば、何らかの方法で選出されたメンバーによって、代議制を行うことも可能である。

一方で、法人格がないため、団体としての契約や登記を行うことができない、代表者をはじめとする構成員に無限責任が及ぶおそれがあるなどの課題があることが指摘されている。

(任意団体として活動する地域運営組織の例)

照葉まちづくり協議会（前出・事例3、資料3）

#### ② 一般社団法人

剰余金の分配を目的としない、すなわち非営利目的の社団法人の一般制度であり、設立の目的や社員資格について法律上の制限はない。したがって、定款で定めるところにより、地縁的な社員資格を柔軟に設定することができる。例えば、個人のほか、団体を表決権のある社員とすることも可能である。また、複数の理事が代表権を持つことも可能である。

行政庁の関与なく、準則主義によって法人格が付与され、団体として契約や登記を行うことが可能であり、団体の財産は代表者など構成員の財産から分離される。一方で、設立の手続、役員を選出方法、団体の意思決定方法、名簿や計算書類の作成等については法律により一定のルールが設けられている。

公益的な事業、共益的な事業はもちろん、収益事業を行うことも何ら妨げられないが、剰余金の分配、すなわち営利を目的とした法人ではないため、社員や設立者に剰余金の分配を受ける権利を付与することはできない。

公益目的事業を行うことを主たる目的とすること等について民間有識者からなる第三者委員会の審査を経て、所轄庁の認定を受けることにより公益社団法人となり、寄附金に関する税制上の優遇措置等が適用される<sup>21</sup>。

(一般社団法人として活動する地域運営組織の例)

一般社団法人城野ひとまちネット（北九州市小倉北区）（資料3）

#### ③ 特定非営利活動法人

一般社団法人と同じく剰余金の分配を目的とせず、加えて法律上列挙された特定非営利活動（20分野）を主たる目的として設立される社団法人であり、社員資格について、一般社団法人と同様、個人のほか、団体を表決権のある社員とすることも可能であるが、法律上「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと」とされており（特定非営利活動促進法第2条第2項第1号イ）、社員資格の限定には制約がある。しかしながら、この点については、昨年5月、その事業内容に応じ、社員の資格を特定の地域の住民に限定することが可能であるとの解釈が内閣府から示されている<sup>22</sup>。

法人格の付与に際しては、所轄庁の認証を得ることが必要とされる。また、設立の手続、役員を選出方法、団体の意思決定方法、名簿や計算書類の作成等については法律により一定のルールが設けられている<sup>23</sup>。定款等による制限がない場合は、すべての理事が、それぞれの法人の代表権を有することが原則となっている。

特定非営利活動に必要な資金や運営費に充てるために、特定非営利活動に支障がない限り、特定非営利活動に係る事業以外の事業を行うこともできるが、剰余金の分配を目的とした法人ではないため、社員や設立者に剰余金の分配を受ける権利を付与することはできない。

<sup>21</sup> 寄附者に対して寄附金控除、また、公益社団法人における収益事業から公益目的事業のための支出を寄附金とみなして損金算入を認める措置（みなし寄附金）等が適用される。

<sup>22</sup> 「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。」（特定非営利活動促進法第2条第2項第1号イ）とされており、社員資格の限定に法律上の制約があるが、内閣府は「この趣旨は、NPO法人が不特定多数の利益の増進を目的とするということがございますので、この資格をいたしましても、一般の人が誰でも加入できるようにするというのが基本だという考え方に基づくものでございます。しかしながら、社員の資格を特定の地域の住民に限り、この資格とその他の関係から見ると合理的なものであれば、この不当な条件には当たらず許容される場合もあろうというふうにも思っております。」（第190回国会参議院内閣委員会 第13号（平成28年4月28日）濱田省政参考人（内閣府大臣官房審議官）答弁）との解釈を示している。また、「地域運営組織の法人格として特定非営利活動法人を活用することについて」（平成28年5月30日府政経シ第483号付内閣府政策統括官（経済社会システム担当）付 参事官（共助社会づくり推進担当）通知）では「社員の資格を特定の地域の住民に限る場合でも、その制限が事業内容等との関連から見ると合理的なものであれば、『不当な条件』に当たらない場合もある」としている。

<sup>23</sup> 一般社団法人（公益社団法人）制度と特定非営利活動法人制度との比較について（内閣府HP（[http://www.cao.go.jp/others/koeki\\_npo/koeki\\_npo\\_seido.html](http://www.cao.go.jp/others/koeki_npo/koeki_npo_seido.html)））

広く市民からの支援を受けているかどうかを判断する基準であるパブリックサポートテスト (PST) をクリアしていること等の基準を満たすものとして、所轄庁の認定を受けることによつて認定特定非営利活動法人となり、寄附金に関する税制上の優遇措置等が適用される<sup>24</sup>。

(特定非営利活動法人として活動する地域運営組織の例)

NP0 法人小形彰周辺エリアマネジメント (川崎市中原区) (前出・事例 4、資料 3)

#### ④ 認可地縁団体

既述とおり、地縁による団体が、地域的な共同活動<sup>25</sup>のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するために法人格を取得する制度である。法人格の付与に際しては、市町村長の認可を得ることが必要とされる。

認可地縁団体は社団法人の一つであるが、構成員資格については、その区域に住所を有するすべての個人が構成員となることができるとされ (加入を拒むことはできない)、その相当数の個人が構成員となることが要件とされる。一般社団法人についても、定款で定めるところにより、地縁型の社員資格を設定することは可能であるが、自治会、町内会等の地縁による団体に一定の要件を満たすものについて、その組織の現況を活かし、活動の制約要因にならない簡便な法人制度を用意し、これによつて不動産の保有等の活動をしやすいものと理解することができるとされる。

さらに、1 (2) の検討を踏まえて、例えば、認可地縁団体の認可の目的の見直しが行われれば、不動産等の保有予定の有無に関わらず、地域的な共同活動のために設立され、活用できるようになることが期待される。

(認可地縁団体として活動する地域運営組織の例)

郷生自治協議会 (三重県名張市) (前出・事例 2、資料 3)

#### ⑤ 株式会社、合同会社

事業の内容が如何にかかわらず、事業を行い、剰余金を構成員等に分配する、すなわち営利を目的とする場合には、株式会社や合同会社として法人格を取得すること

<sup>24</sup> 寄付者に対して寄附金控除、また、認定特定非営利活動法人における収益事業から特定非営利活動に係る事業のための支出を寄附金とみなして損金算入を認める措置 (みなし寄附金) 等が適用される。

<sup>25</sup> 認可地縁団体がその目的を営利目的に変更することは、「その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集合施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を認めることを目的とし、現にその活動を行っていること。」(第 260 条の 2 第 2 項第 1 号) に抵触し、認可の取引し事由になるもの (前出・地縁団体研究会 P86)、剰余金の分配と認められる資産の処分はできないもの (同 P40-42) とされている。

が考えられる。これは、事業の実施のために出資等の資金調達を必要とする場合に適している。

また、合同会社については、議決権や剰余金の分配方法が出資比率によらず、内部で決めることが可能であることから、地域の住民の活動に適した柔軟な方式の選択が可能である。

(株式会社として活動する地域運営組織の例)

株式会社アイポート仙田 (新潟県十日町市) <sup>26</sup>

#### (2) 新たな地縁型法人制度の必要性

既述とおり、地域運営組織に適した法人制度として、地域の公共空間や基礎的自治体との関係において、例えば、地域代表性を認知・付与するなど、特別の位置付けや役割が付与されるものが必要であるといった意見がある。

地域の公共空間や基礎的自治体との関係において特別の位置付けが付与される地縁型法人を検討する場合、そのような法人制度を創設するという考え方 (例：社会福祉事業<sup>27</sup>を目的として設立される社会福祉法人) と、法人制度を創設するのではなく、既存の法人に対して特別の位置付けを認定するという考え方 (例：地域再生の推進に取り組み組織として地方公共団体の長が指定し、各種の支援措置を受ける地域再生推進法人<sup>28</sup>) の二つがあり得るが、いずれにせよ、私的組織である限りにおいて、特定の法人類型に限って、あるいは認定を受けた法人に限って、地域の住民を代表する性格・要素を有していることは困難である。

<sup>26</sup> 総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(平成 28 年 3 月) P157

<sup>27</sup> 第 1 種社会福祉事業 (利用者への影響が大きいため、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業 (主として入所施設サービス)) の経営主体は、国、地方公共団体のほか、社会福祉法人が原則とされている (社会福祉法第 60 条)。

<sup>28</sup> 地域再生法に基づく地域再生推進法人は、地域再生の推進に取り組み組織として、特定非営利活動法人、一般社団法人、一般財団法人、営利を目的としない法人、地域再生の推進を図る活動を行うことを目的とする会社であつて一定の要件に該当するものを地方公共団体が指定するものである (同法第 19 条第 1 項)。公有地の拡大の推進に関する法律の特例 (同法第 21 条) 等の規定が設けられている。

一方、地域の実情に応じ、市町村の施策・事業・施設管理の実施や、市町村に対する意見具申等の役割を担うことができるようにするため、又は財政的な支援を受けられるようにするために、様々な要件を設定して特定の地域運営組織を指定することについては、基礎的自治体の自主的な取組みとして様々な事例がある（資料11）。各団体において、これらの事例を参考とした取組みを行うことが考えられる。

○ 名張市地域づくり組織条例（平成21年3月31日条例第3号）（抄）

- （地域づくり組織）
- 第5条 地域づくり組織の区域は、別に規則で定める。
- 2 地域づくり組織は、次に掲げる要件のいずれにも該当する団体とする。
- (1) 名称、事務所所在地、代表者の選出方法、総会の方法、監査その他地域づくり組織を民主的に運営するために必要な事項が、規約に定められていること。
- (2) 地域づくり組織の代表者及び役員が、その構成員の意思に基づいて選出されていること。
- (3) 基礎的コミュニティの代表者が、地域づくり組織の運営に参画していること。
- 3 地域づくり組織を設立し、及びその代表者を選出したときは、規則で定めるところにより、市長に届け出るものとする。その届け出た事項を変更しようとするときも、同様とする。
- （地域づくり組織の構成員）
- 第6条 地域づくり組織は、次の者を構成員とする。
- (1) その地域に居住する者
- (2) その地域で事業を行う個人又は法人、通学者、通勤者及びその地域で活動する各種団体で、当該地域づくり組織が認めた者（地域ビジョン）
- 第9条 地域づくり組織は、地域ごとの地理的な特性、自然、産業、歴史及び文化等の地域資源を活用し、地域の課題を解決するための理念、基本方針及び地域の将来像をとりまとめた計画（以下「地域ビジョン」という。）の策定に努めるものとする。
- 2 市は、地域ビジョンを尊重し、各種計画の策定又は施策に反映させるよう努めるものとする。
- （協力及び助言）
- 第11条 市は、地域づくり組織の円滑な運営を促進するため、地域づくり組織の活動及びその活動により生じた事故又は住民間の紛争の解決等について協力し、助言することができる。
- （ゆめづくり地域交付金の交付）
- 第13条 市長は、地域づくり組織の活動支援として、地域づくり組織にゆめづくり地域交付金（以下「交付金」という。）を交付する。

さらに、このような基礎的自治体の取組みについて、国が法的な枠組み（要件・効果）を設定する法制的な事例もある。

○ 都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）（抄）

- （都市再生推進法人の指定）
- 第百十八条 市町村長は、特定非営利活動促進法第二条第二項の特定非営利活動法人、一般社団法人若しくは一般財団法人又はまちづくりの推進を図る活動を行うことを目的とする会社であつて、次条に規定する業務を適正かつ確実に行うことができると認められるものを、その申請により、都市再生推進法人（以下「推進法人」という。）として指定することができる。
- 2～4 （略）
- （推進法人の業務）
- 第百十九条 推進法人は、次に掲げる業務を行うものとする。
- 一～五 （略）
- 六 都市利便増進協定に基づき都市利便増進施設の一体的な整備又は管理を行うこと。
- 七～一二 （略）
- （推進法人の業務に係る公有地の拡大の推進に関する法律の特例）
- 第百二十条 公有地の拡大の推進に関する法律（昭和四十七年法律第六十六号）第四条第一項の規定は、推進法人に対し、前条第四号に掲げる業務（同条第三号イに掲げる事業のうち都市再生整備計画に記載された公共施設の整備に関する事業及び同号ロに掲げる事業に係るものに限る。）の用に供させるために同項に規定する土地を有償で譲り渡そうとする者については、適用しない。
- （民間都市機構の行う推進法人支援業務）
- 第百二十二条 民間都市機構は、第二十九条第一項、第七十一条第一項、第七十七条第一項及び第三十三条第一項に規定する業務のほか、推進法人によるその業務の円滑な実施のため、国土交通大臣の承認を受けて、次に掲げる業務を行うことができる。
- 一 推進法人による第百十九条第二号に掲げる業務（都市開発事業に係るものに限る。）の実施に対する助成を行うこと。
- 二 推進法人に対し、その業務（民間事業者による都市開発事業に係るものに限る。）の実施に関し必要な情報の提供、助言又はあっせんその他の援助を行うこと。
- 三 前二号に掲げる業務に附帯する業務を行うこと。
- 2・3 （略）

この点に関し、地方自治制度として、現時点において、このように国が法的な枠組み（要件・効果）を設定する必要があるものは見当たらないが、今後、具体的なニーズが生じた場合にその必要性が検討されるべきである。このほか、人口減少・高齢化対策、雇用創出、まちづくり等、様々な観点から、国が法的な枠組みを設けて、特例・支援措置等を講じる必要性が検討されるべきである。

しかしながら、地域運営組織の活動の一部について、その性質上、フリーライドが可能であり、受益に応じた費用負担を求めることが困難であるという課題については、私的組織である地域運営組織として活動することを前提とする限り、こまごま検討してきた認可地縁団体制度の見直し、一般社団法人制度等の活用はもちろ



することやこれに国が法的な枠組みを設定することによっても解決は困難である。

### 第3章 新たな地域自治組織の可能性

#### 1. 基本認識と検討の方向性

##### (1) 基本認識

地域運営組織の活動の一部について、フリーライドが可能であり、受益に応じた費用負担を求めることが困難であるという課題の解決方策としては、地域の住民・ステークホルダーにおいて機運が醸成され、相当数の同意がある場合に限り、地域の住民・ステークホルダーが当然に加入して構成員となり、費用を負担する公法人として地域自治組織を設立する選択肢を導入することが考えられる。

参考になる海外の事例として、米国では、地方公共団体の一類型であり、特定の目的のために任意に設立される、**BID (Business Improvement District) / CID (Community Improvement District)** と称される制度がある。BID は主に商業・業務地、CID は住宅地において、主に地域の土地・家屋所有者の申請に基づいて設立され、その区域内では、土地・家屋所有者から徴収される負担金によって、その地区の道路、歩道、公園、オープンスペースの維持管理や美化、治安維持、マーケティング、施設改善、その他の小規模な開発事業等が行われている。

例えば、ニューヨーク市では、**BID** の設置に当たって、発起人である地区の代表者が、不動産所有者の分担額や提供するサービスを明示した事業計画を作成し、不動産所有者の2分の1以上の賛成を得て、ニューヨーク市に申請を行い、これを受けて、5年程度の期限付で**BID** 設置の条例が制定される<sup>29</sup>。(資料12)

また、負担金については、ニューヨーク市が、資産税 (property tax) に **BID** 評価税 (assessment tax) を上乗せした形で不動産所有者から徴収し、**BID** の運営組織に還元され、清掃、防犯、マーケティング、イベントなどの活動財源となる。

##### (2) 検討の方向性

地域の住民・ステークホルダーが当然に加入して構成員となり、費用を負担する地域自治組織の可能性を我が国において検討する際には、自らの意思によって構成員となる組織 (任意加入制) ではなく、自らの意思によらず当然に構成員となる組織 (当然加入制) の可能性を検討するものであることから、「結社の自由」(憲法第21条) との関係を考慮する必要がある。「結社の自由」は、団体の結成・加入の自由とともに、加入しない自由をも含むものであり、当然加入制をとる団体は限られる。具体的には、講学上の「公共組合」という法的構成と、特定目的のために設けられる地方公共団体という法的構成の可能性が考えられる。公共組合は「特定の公の目的を遂行す

<sup>29</sup> 内閣府まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局「日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会 (中間とりまとめ)」P19。

るために組織される社団法人<sup>30</sup>であり、一定の範囲の者が当然に公共組合の構成員とされる。地方公共団体は地域の事務を処理するものであり、例えば、市町村の区域に住所を有する者は当然に市町村の住民とされる（地方自治法第10条第1項）。

本研究会では、これら二つの法的構成による新たな地域自治組織について、法制度としての実現可能性を検討・検証し、基本的な制度設計のイメージについて整理を行った。

#### （参考）地方自治法の「分担金」による対応の可能性

「普通地方公共団体は、・・・、教人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる」（地方自治法第224条）

地方自治法では、普通地方公共団体は分担金を徴収することができるとしており、「利益のある事件に関し、その必要な費用」としては、投資的、臨時的経費についてだけでなく、消費的、経常的経費についてもこれを徴収し得るものであるが、その徴収額は、これら事件による受益の限度を超えることができない<sup>31</sup>。分担金は、公権力に基づき徴収される金銭という点では税と同一であり、滞納の場合には地方税の滞納処分の例により処分することができる（地方自治法第231条の3第3項）。

その性質上、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について、受益者に費用負担を求めるとしては、この「分担金」を活用することが考えられる。つまり、市町村によって実施される、一部に対して利益のある事業として構成し、その必要な費用に充てるため当該事業により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収した上で、エリアマネジメント団体を含む地域運営組織に対して補助金、負担金、委託料等として交付するスキームである。このスキームを実際に採用している事例としては、「大阪市エリアマネジメント活動促進制度」（「大阪版BID制度」）が注目すべき取り組みである。地域の住民が主体となった活動について、その自主性、主体性を確保しつつ、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について受益者に費用負担を求めるとして、分担金制度の活用は有効であると考えられる。

しかしながら、分担金は、「利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、」徴収するものであり、受益と負担の間には個々に明確な対応関係が求められることになる。さらに、分担金は、受益者からその受ける利益を限度として徴収するものであるが具体的な受益者、受益の範囲や程度の認定が困難であることから<sup>32</sup>、個別具体の局面において、市町村が、受益の存在を説明し、関係者の合意を形成することが課題となると考えられる。この点に関し、例えば、「大阪市エリアマネジメント活動促進制度活用ガイドライン」では、「市が法的に強制力を有する分担金の徴収・交付を行うためには、実施する事業、その財源の一部となる分担金の徴収及びその対象者等に、地域の地権者等が合意していることが必須条件<sup>33</sup>としている。また、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局「日本版BIDを含むエリアマネジメントの推進方策検討会」中

<sup>30</sup> 安本典夫「公共組合」行政法体系 P287。

<sup>31</sup> 前出・松本P795。

<sup>32</sup> 前出・松本P797。

<sup>33</sup> 大阪府都市計画局「大阪市エリアマネジメント活動促進制度活用ガイドライン」（平成27年4月）P8。

間とりまとめ（平成28年6月30日）では、「関係者が協定等により内容、費用負担等について合意し、合意形成後に関係者が変動した場合も合意の継続性を確保しつつ、合意に基づき費用を負担する等の仕組みについて検討する」必要性が指摘されている。

これを踏まえ、かつ、分担金制度が活用される局面は、事業によって特に利益を受ける者の存在が明確であり、かつ、それらの者間で事業の実施、分担金の徴収について合意が形成される場合が中心になり、実際には、公共施設整備等の臨時的な事業であって、かつ、関係者が限られるケースになることが想定される<sup>34</sup>。さらに、関係者の合意形成に加えて、市町村においてこれを自らの事業として実施し、受益者に分担金として負担を求め合意が形成されていることが必須条件となる。

一方、事業によって利益を受ける者の存在が必ずしも明確でない場合や広範囲に広がる場合、経常的な事業を含むものであつて関係者の変動などの事情変更が考えられる場合、市町村レベルでは合意が形成されていない、又は優先順位が高くない場合への活用は困難であると考えられる。

以除で検討される新たな地域自治組織は、こうした課題について、当然加入制をとる団体の「会費」として構成することによって解決する可能性を検討するものである。

<sup>34</sup> 個別法による受益者負担制度として、道路工事（道路法第61条）、河川工事（河川法第70条）、都市計画事業（都市計画法第75条）<sup>34</sup>の例があるが、いずれも公共施設の整備の場合に限定され、現実の活用例も下水道事業の場合にとどまる。また、いずれも「工事により著しく利益を受ける者がある場合においては、その利益を受ける限度において」、その者に当該工事に要する費用の一部を負担させることができるとされている。

## 2. 公共組合としての地域自治組織

### (1) 公共組合としての法的構成の可能性

公共組合は、特定の公の目的を遂行する、一定の社員によって組織される社団法人であり、具体的には、面的整備事業に関するものとして土地改良区（土地改良法）、土地区画整理組合（土地区画整理法）、市街地再開発発組（都市再開発法）などがある。例えば、土地改良区は、一定の地区内で土地改良事業を行うための団体であり、事業参加資格者15人以上が当該地区内の事業参加資格者の2/3以上の同意を得た上で事業計画、定款等を定めて申請し、都道府県知事の認可を受けて設立される。当該地区内の事業参加資格者は当然に当該土地改良区の構成員となる。

公共組合の特徴は、「①特定の範囲の者により、構成員間の共同の事務の遂行という特定の限られた目的のために構成されたものであるが、②その遂行する事務が、社会的に非常に有益であって公共事務ともいえるものであるが、同時に③その事業の性格からして、当該地区内、あるいは当該職域内等で非参加者が存在すると事業としてほとんど成り立たないという特殊な性格のもの、である。このため、法律で組合への強制加入制をとるとともに、それに事業遂行に不可欠な権力的活動（換地処分、保険料の強制徴収等）を認めた」<sup>35</sup>とされる。

その性質上、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について、受益者に費用負担を求める観点から地域自治組織を検討する場合には、公共組合として法的に構成し、一定の範囲の者を構成員とする当然加入制の団体とすることが考えられる。

### (2) 法律・条例による枠組み設定・構成員の権利保障

公共組合は、「結社の自由」（憲法第21条第1項）<sup>36</sup>の例外となる、当然加入制の団体として、「公共の福祉に合致する目的のために必要かつ合理的な範囲にとどまる措置」であることが求められる<sup>37</sup>。この点については、公共組合の設置を可能と

<sup>35</sup> 安本典夫「強制加入制団体の内部民主主義および対外的アカウンタビリタィのあり方—土地家屋調査士会制度を例に—」P6。

<sup>36</sup> 憲法第21条第1項「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」。

<sup>37</sup> 「結社の自由」の侵害が争われたものではないが、農業災害補償法による稲作営業者に対する農業共済組合（公共組合）への当然加入制が「職業選択の自由」（憲法第22条第1項）を侵害するとして争われた事件において、最高裁（最判平成17年4月26日・判時1898号54頁）は当然加入制を合憲と判断しているものの「・・・当然加入制の採用は、公共の福祉に合致する目的のために必要かつ合理的な範囲にとどまる措置ということができ、立法府の政策的、技術的な裁量の範囲を逸脱するもので著しく不合理であることが明白であるとは認めがたい」としている（資料15（参考判例①））。この考え方は、「結社の自由」との関係においても当てはまると考えられる。

している個別の法律において必要な措置が講じられており、事務、構成員、賦課金等の枠組みを設定し、構成員の権利保障の仕組みが設けられている。

地域自治組織を公共組合として法的に構成する場合にも、こうした従来の公共組合の制度設計を基本形とすることが考えられるが、従来の公共組合のように、あらかじめ事務、構成員、賦課金を法律で一つに特定することは困難である。また、構成員に受益が存在しても従来の公共組合のように個々の構成員単位で受益が明確ではないことを考慮する必要がある。このため、従来の公共組合の制度設計を基本形としつつも、以下の手法のパッケージにより法律・条例による枠組みを設定し、また、構成員の権利保障を充実させることが考えられる。

- ① **事務、構成員、賦課金について、国が法律により、必要最小限の枠組みを設定し、市町村が、地域の実情を踏まえ、条例等により具体的な枠組みを設定する。その上で設立手続により定款で特定する。**  
(法律・条例によるメニュー化と設立手続によるマーケティング)

構成員については、居住の事実に着目して、区域に住所を有する個人とするもの<sup>38</sup>と、土地の利用権限に着目して、区域の土地、家屋等の所有権者、借地権者とするものの2つの方式が考えられる。

事務については、公共の福祉の増進に合致するとともに、構成員に平等に受益が及ぶ事務がふさわしく、具体的には、生活空間の質を向上させるための事務を列挙することが考えられる。一方、高齢者、子育て世帯を対象としたサービス提供等、構成員間の資源の再分配としての性格が強い事務は適さないと考えられる。

賦課金については応益性が高いものとすることが適当であり、構成員が受ける利益を個々に勘案して決定する方法ではなく、構成員に対して平等に賦課されるものとするのがふさわしく、かつ、地域運営組織の会費の実態に照らしても妥当であると考えられる。

法律による事務、構成員、賦課金のメニューとしては、例えば、以下のイメージが考えられる。列挙された事務には、市町村の事務に関連するものも含まれるが、その場合、市町村が通常のサービスのメニューとして実施する部分は除かれる。

<sup>38</sup> 具体的な制度設計に当たっては、区域に住所を有する個人には未成年者、短期滞在者等の様々な個人が含まれることから、事務の性格等の観点から合理的な限定を加え、成年者に限定することや、一定期間継続して居住していることを要件とすることが考えられる。

事務	構成員	賦課金の種類
<p>ア 区域の公園、緑地、構成員間の交通の促進のための施設等の公共施設の建設、改修、維持管理又は運営に関する事務 (例)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>市町村立の公園における園路、広場、修景施設(植栽、花壇、噴水等)、休業施設(休憩所、ベンチ等)の整備、管理運営の水準の上乗せ<sup>39</sup></li> <li>空き地、空き家の活用などによる地域自治組織自らによる公園、緑地、緑道、構成員間の交流施設等の整備、管理運営</li> </ul> <p>イ 区域内の市町村道を占用<sup>40</sup>する敷石、縁石、防護柵、街灯、ベンチ、花壇、装飾物等の工作物の設置若しくは管理、又は木竹の植栽若しくは伐採 (例)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地域の道路の美観形成、ストリートファニーニチャヤの整備</li> <li>街路灯、街路樹の水灌の上乗せ</li> </ul> <p>ウ 区域の防犯又は防災に係る設備の整備、役務の提供 (例)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>防犯カメラの設置・管理</li> <li>警備員による巡回や防犯・防災のための構成員への見守り活動</li> </ul>	<p>次のうちいずれか。</p> <p>(a) 区域に住所を有する個人</p> <p>(b) 区域の土地、家屋等の所有権者、借地権者</p>	<p>構成員に応じて次のうちいずれか。</p> <p>(a) 区域内に住所を有する個人について公平に賦課 (一人当たり均等額)</p> <p>(b) 区域内の土地、家屋等について公平に賦課 (一戸当たり均等額、位置・地積等に応じて公平に賦課等)</p>
<p>社会福祉及び保健衛生に関する事務のうち区域に住所を有する者に対して直接提供される役務</p>		

なお、事務と構成員の特定に際しては、区域の設定が重要な要素となる。区域は、構成員の範囲を画定するものであることから、事務に応じて目的的に設定されることになり、その受益が及ぶと考えられる範囲となる。受益には必ずしも不連続面が存在せず、連続的に広がる場合もあるが(例:公園)、生活空間の質を向上させるための事務であることから、生活空間としての一体性も考慮に入れて区域を画定させることが考えられる。

<sup>39</sup> 都市公園である場合、都市公園法第5条により、公園管理者以外の者の公園施設の設置等として公園管理者の許可を受けることが前提となる。

<sup>40</sup> 道路法第32条により、道路の占用として道路管理者の許可を受けることが前提となる。

② ①の枠組みへの適合性確保のため、設立手続において、事務、構成員、賦課金の特定について、枠組み設定者である国、市町村が十分に関与を行う仕組みを設ける。

(枠組み設定者による設立への個別関与)

具体的には、市町村を認可権者(議会の議決を要する)とした上で、都道府県知事が法定受託事務<sup>41</sup>として設立認可に対して同意権を持つことによつて、国が適正な処理を確保することが考えられる。

また、市町村による枠組みへの適合性の判断には、その施策等との整合性の観点が含まれるべきであることから、設立認可に先立って、発意者による計画立案段階から関与を行うことができる仕組みが必要である。

③ 設立手続において、構成員予定者の意思を十分に反映させて、事務、構成員、賦課金が特定されるよう、より慎重な手続を設ける。

(設立に際しての手続保障の充実)

④ 設立後、重要な事項に関する団体意思の決定について、枠組み設定者である市町村が関与を行う仕組みを設ける。

(枠組み設定者による団体意思決定への個別関与)

公共組合の設立については、当然加入とならな構成員予定者の権利保障のための仕組みが設けられ、また、その組織・運営においては、一般社団法人よりも構成員の権利が保障されている。公共組合としての地域自治組織については、従来の公共組合の設立手続や組織・運営を基本形としつつ、さらに構成員(予定者)の権利保障を充実させることが考えられる。

例えば、設立手続について、発意者が設立認可申請に際して構成員予定者の同意を徴収する手続について、従来の公共組合のように発意者に委ねるのではなく、地方自治法の直接請求のための署名と同様に、市町村の選挙管理委員会による審査、効力の決定とその証明を義務付けることなどが考えられる。また、設立後の組織・運営について、予算・決算や具体的な事業の決定(決算は認定)、経費の賦課の決定等、特に構成員の権利保障に留意する必要があると考えられる事項については、市町村の承認事項(議会の議決を要する)とすることが考えられる。

<sup>41</sup> 第1号法定受託事務「法律又は政令により都道府県、市町村等が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国において適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるもの」(地方自治法第2条第9項)。具体的には、法定受託事務のメルクマール(地方分権推進計画)「(1) 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務」に該当すると考えられる。

#### (4) 租税法律主義の趣旨から必要な措置

公共組合が構成員に賦課する賦課金は、課税権に基づいて課税する租税ではないとしても、当然加入制の団体であり、かつ、強制徴収も可能であるものであることから、「租税に類似する性質を有するもの」として、「租税法律主義」(憲法第84条<sup>42)</sup>の趣旨が及ぶと解すべきである<sup>43</sup>。

この点について、従来の公共組合では、法律により賦課金の賦課の枠組みが設定され、その下で具体的な賦課の方法について総会の議決事件とし、認可事項とされているのは、まさに租税法律主義の趣旨を踏まえたものであると考えられる。

しかしながら、地域自治組織による構成員に対する賦課金があらかじめ法律で特定される公共組合と異なり、地域自治組織の事務や構成員があらかじめ法律で特定されないため、賦課金の賦課の方法について法律で一つに特定することは不可能である。また、地域自治組織の事務については、構成員にとつて受益が存在するものの、従来の公共組合のように個々の構成員単位で受益が明確ではなく、このため、賦課金は租税に類似する性質がより強いと考えられる。

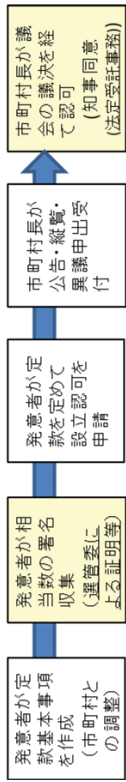
したがって、賦課金の賦課は、これらの点を考慮しつつ、租税法律主義の趣旨を踏まえた方法により決定される必要があるが、(2)①②の方法により賦課金の賦課の枠組みを設定すること、また、③④の方法により賦課金の賦課の方法を決定する団体の設立や意思決定の手續において構成員の権利保障を充実させることによつて対応されるものと考えられる。

なお、賦課金は租税に類似する性質がより強いことを踏まえると、このほか、徴収事務については市町村に委任し、徴税吏員が行うことが適当であると考えられる<sup>44</sup>。また、地域自治組織の扱う金銭、財産の管理については、例えば、土地改良区で組合員が総組合員数の10分の1以上の同意を得て都道府県知事による事務・会計の状況の検査を請求することができるものとされている(土地改良法第133条)など、従来の公共組合についてもその適正を確保する仕組みが設けられているが、例えば、地方公共団体の事務の監査の直接請求の仕組み(選挙権者数の50分の1以上

<sup>42</sup> 憲法第84条「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」

<sup>43</sup> 市町村が行う国民健康保険の保険料と租税法律主義の関係が争点になった事件において、最高裁(最判平成18年3月1日・判時第1923号11-19頁)は、「保険料に憲法第84条の規定が直接に適用されることはないというべきである」としつつ、市町村が行う国民健康保険は、「強制加入とされ、保険料が強制徴収され、賦課徴収の強制の度合いにおいては租税に類似する性質を有するものであるから、これについても憲法第84条の趣旨が及ぶと解すべき」であるが、「保険料の用途は、国民健康保険事業に要する費用に限定されているのであって、法81条の委任に基づき条例において賦課要件がどの程度明確に定められるべきかは、賦課徴収の強制の度合いのほか、社会保険としての国民健康保険の目的、特質等をも総合考慮して判断する必要がある」としている(資料15(参考判例②))。

<sup>44</sup> 例えば、土地改良区の賦課金の徴収事務は市町村に委任することができるものとされている(土地改良法第38条)。



#### (3) 市町村の事務との関係の明確化のために必要な措置

公共組合としての地域自治組織の事務は、構成員間の共同で遂行される事務であるが、同時に、基礎的自治体として「地域における事務」等を一般的に処理する(地方自治法第2条第3項)ものとされる市町村が処理することも考えられる(地方自治法第2条第3項)ものである。市町村の事務として処理するのではなく、このようなら市町村が一定の事務を趣旨は、合意の未形成、資源の制約、優先順位等の事情から市町村が一定の事務を効果的に処理することが困難である場合において、当該事務についてはいわば市町村の事務の「上乗せサービス」と位置付け、構成員間の共同で遂行される事務として効果的に処理することにある。

このため、公共組合としての地域自治組織の事務の設定は、当該事務を当該市町村が処理しないことを明確にした上で行うことが必要になる。

市町村が、(2)①により地域の実情を踏まえ、条例等により具体的な枠組みを設定すること、また、②により設立の案を踏まえ、市町村が計画の立案段階から関与を行い、最終的には設立を認可することは、公共組合としての地域自治組織の事務を設定する行為であるとともに、当該事務について自ら効果的に処理することは困難であり、その予定がないことの判断に相当する。

の連署をもって請求)を参考にして、さらにこうした仕組みを強化することが検討されるべきである。

### (5) 存続期間と解散

公共組合としての地域自治組織は、具体的な事業実施の目的をもって設立され、その後、当該目的が達成されたときは解散されるべきである。また、設立の目的がその性質上一定の期間経過によって達成されるものではない場合であっても、必ず法律で定める上限(例えば5年間)の範囲内で存続期間を設定するものとし、当該期間経過後に引き続き存続させようとするときは、改めて設立の際に準じた手続によって構成員が判断するべきである。

解散したときは、従来の公共組合と同様、清算の目的の範囲内において、その清算の終了に至るまではなお存続するものとみなされることがなると考えられる。清算手続の過程において、市町村がその権利・義務の全部又は一部を引き継ぐことも考えられるが、当該市町村の判断によることになる。

## 3. 特別地方公共団体としての地域自治組織

### (1) 特別地方公共団体としての法的構成の可能性

市町村は、基礎的自治体として「地域における事務」等を一般的に処理するものとされているが(地方自治法第2条第3項)、市町村の事務の一部について、別の地方公共団体を設置して事務を処理させる方式として、現在、組合と、合併特別区、財産区が存在する。前者は、事務の共同処理のために設けられる。後者は、合併特別区については旧市町村で処理されていた事務の一部等を処理するために(市町村の合併の特例に関する法律(以下、合併特例法という。)第26条第1項)、財産区については市町村の一部で有している財産又は設けられている公の施設の管理・処分のために(地方自治法第294条)設けられる。

その性質上、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について、受益者に費用負担を求める観点から地域自治組織を検討する場合には、同様に、市町村が、その事務の一部について、別の地方公共団体を設置して事務を処理させる方式として法的に構成することも考えられる。この場合には、市町村の事務の一部を処理させる方式であることから、公共組合の場合と異なり、「地域における事務」であれば事務の範囲に法律上の制約はなく、立法政策の問題となる。ただし、目的に鑑みれば、法令により市町村に処理義務が課されているものを処理することは適当でなく、また、条例制定権を付与することによって、私人の権利を制約し、義務を課する権能を付与する必要はないものと考えられる。

市町村の事務として処理するのではなく、このような方式を敢えて設ける趣旨は、合意の未形成、資源の制約、優先順位等の事情から市町村が一定の事務を効果的に処理することが困難である場合において、当該事務についてはいわば市町村の事務の「上乗せサービス」と位置付け、当該市町村の一部の区域をその区域とする特別地方公共団体の事務として当該事務を効果的に処理することにある<sup>45</sup>。

この場合、地方公共団体として、公共組合のように構成員間の共同の事務の遂行にとどまらない事務を処理するものであることから、設置手続や組織・運営については、さらに強い住民の権利保障の要請があると考えられる。地方公共団体として必要な枠組み・住民の権利保障は、基本的には、地方自治法が適用・準用されることによつて担保されることになるが、従来の特別地方公共団体と異なり、区域の住民のイニシアティブによつて設置・運営されるものであること、自ら賦課金を賦課

<sup>45</sup> 合併市町村の一部の区域をその区域とする特別地方公共団体として設立される合併特別区については、「合併市町村において市町村の合併後の一定期間、合併関係市町村の区域であった地域の住民の意見を反映しつつその地域を単位として一定の事務を処理することにより、当該事務の効果的な処理又は当該地域の住民の生活の利便性の向上等が図られ、もつて合併市町村の一体的円滑な確立に資すると認めるときは、…合併特別区を設けることができる。」(合併特例法第26条第1項)とされている。

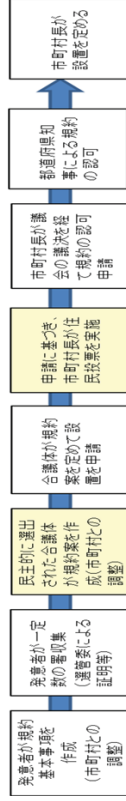
するものであること等を踏まえて、設置手続、賦課金の賦課の方法、機関のあり方等の制度設計を検討する必要がある。

## (2) 設置手続

特別地方公共団体としての地域自治組織の設置手続は、合併特例区の設置と同じ考え方により、市町村が設置を定める（議会の議決を要する）ものとし、この際、都道府県知事の認可（法定受託事務）を受けて規約を定める（議会の議決を要する）ことになる。

しかしながら、地域自治組織の設置については、区域の住民のイニシアティブによって手続が進められ、その過程において必要性、規約の内容等が判断されるべきである。このため、市町村があらかじめ、その事務の一部について、地域自治組織を設置して処理させる枠組み（事務のメニュー等）を条例等により提示し、この枠組みの範囲内で、区域の住民のイニシアティブによって合意を形成し、規約等を定め、市町村に設置を申請することが考えられる。この枠組みへの適合性を確保するため、設置手続において、市町村が、区域の住民による計画立案段階から十分に関与を行う仕組みを設ける必要がある。

区域の住民のイニシアティブによる合意形成については、その意思を十分に反映させた手続によって慎重に行う強い強い要請がある。この点について、我が国において公共組合や直接請求のほかに参加する法制になる法制が見当たらないが、米国の自治憲章の制定手続<sup>46</sup>（資料16）を参考に、規約案は民主的に選出された合議体で作成されるものとする。区域の住民の同意を徴収する手続については市町村長による住民投票によるものとする。このことが考えられる。



なお、区域は、公共組合としての地域自治組織の場合と同様、構成員である住民の範囲を画定するものであるが、特別地方公共団体としての地域自治組織の事務は必ずしも構成員間の共同の事務の遂行ではなく、その受益は必ずしも全ての構成員に及ぶものではない。このため、区域は、公共組合としての地域自治組織の場合のように事務に応じた合目的に設定されるのではなく、一つの団体として意思決定

<sup>46</sup> 例えば、土地改良区の設立手続を米国のマサチューセッツ州における自治憲章の制定手続（資料16）と比較すれば、まず、定款・自治憲章の案の作成主体について、前者では発意者である15人以上の事業参加資格者とされるのに対して、後者では発意者が選挙により選出した委員により構成される憲章起草委員会とされる。つまり、作成主体が民主的に選出されるか否かという点で相違がある。また、設立についての構成員予定者・区域の住民の同意の徴収手続について、前者では同意書名簿への署名・押印にとどまるのに対して、後者では住民投票が要求される。

することが適切な範囲として設定されることになる。例えば、小中学校区、地縁による団体等の地域の公共的団体の区域等が考えられるが、この点については、市町村が、地域の実情を踏まえて基本原則を設けておく必要があると考えられる。

## (3) 賦課金の賦課の方法

特別地方公共団体としての地域自治組織の賦課金についても、公共組合としての地域自治組織と同様、応答性が高いものとするのが適切である。地方公共団体として賦課金の賦課の方法は様々な可能性があるので、区域の住民のイニシアティブによって設置され、運営されるものであることから、同じく、区域に住所を有する個人に対して平等に賦課することが適当であり、かつ、地域運営組織の会費の実態に照らしても妥当であると考えられる。

この場合、賦課の対象者の範囲は、団体意思の決定に参画できる者の範囲（後出・（4））を部分的に超えることになる点においては、公共組合としての地域自治組織とは異なる。また、特別地方公共団体としての地域自治組織は市町村の事務の一部を地域自治組織に処理させることを認めるものであり、処理可能な事務に法律上の制約はないことから、公共組合としての地域自治組織の賦課金よりも「租税に類似する性質」はさらに強くと考えられる。このため、特別地方公共団体として地域自治組織の賦課金については、租税として賦課し、租税法主義が直接適用されるものとする。この場合、形式的には租税ではない賦課金として賦課することでも、租税法主義の趣旨が租税と同程度に及ぶものとするのが考えられる。

しかしながら、特別地方公共団体のうち組合、財産区、合併特例区については、課税権が付与されない。この点について、例えば、第23次地方制度調査会における広域連合制度の創設の検討に際して課税権の付与も検討されたが、課税権を付与しよければ、当該広域連合の議会の議員については必ず直接公選により選出しなければならぬこと、この場合の事務手続きの煩雑さ、また、種々の事務を行うことが考えられるところ、どのような税をどのような税率で課税するか、住民の理解が得られないのではないか等の消極的意見が大勢を占め、広域連合に課税権を付与することとはされなかつたところである。

特別地方公共団体としての地域自治組織の賦課金の賦課の方法については、賦課金を形式的に租税とするか如何にかかわらず、こうしたこれまでの特別地方公共団体への課税権の付与をめぐる議論を踏まえる必要がある。例えば、この賦課金の賦課については住民の権利保障に配慮する必要性が特に高いことから、設置主体であるとともに、現行法でも課税権が付与されている市町村の十分な関与のもと、地域自治組織において総会又は議会の議決を経て定めるものとするなどが考えられる。

また、賦課金の徴収事務については市町村に委任し、徴税吏員が行うこととする必要がある。

#### (4) 機関のあり方

特別地方公共団体としての地域自治組織は、財産区<sup>47</sup>、合併特例区と異なり、自ら区域の住民に賦課金を賦課するものであることから、市町村と同程度に住民の権利を保障することが必要である。このため、固有の議会又は選挙権を有する者の総会（地方自治法第94条）の設置が不可欠である。議会の議員の選挙権を有する者又は総会の構成員は、市町村議会や町村総会と同様、区域に住所を有する個人全てではなく、このうち選挙権を有する者に限定する必要があると考えられる。できるだけ簡素な組織にする観点から、原則として、議会を設けるのではなく、選挙権を有する者の総会によることが適当であると考えられる。

一方、執行機関については、地域自治組織については憲法上の地方公共団体ではないことから、市町村のように、議会とともに、執行機関である長を住民が直接選挙し、両者が相互に牽制する制度設計とする必要はなく、総会において選出された理事によって構成される理事会を執行機関にすることで足りると考えられる。

事務の処理については、原則として地方自治法の規定（執行機関、財務等）が適用・準用されることから相当の負担が生じることになるが、負担を軽減するための法制を用意することが考えられる。例えば、合併特例区のように、補助機関として職員を置く場合、市町村の職員との兼務とする（地方公務員法として勤務条件、給与等を定める条例は市町村の条例を適用）、会計事務について会計管理者による処理は不要とする、監査は市町村の監査委員が行うことなどの特例を設けること（合併特例法第40条、第44条、第51条）のほか、市町村が代替執行（地方自治法第252条の16の2）により、又は事務委託（同法252条の16）を受けて事務を処理することも考えられる。

さらに、財産区と同様、固有の執行機関を持たず、市町村の執行機関を地域自治組織の執行機関とすることも考えられる。この場合には、財産区管理会<sup>48</sup>（同法第296条の2ほか）のように、規約の変更等の重要事項についての同意権、事務処理についての監査権を持つとともに、事務の委任を受けることができる合議制機関を設

けることによつて、運営についての区域の住民の一定の責任を確保することが考慮されるべきである<sup>49</sup>。

#### (5) 存続期間と解散

特別地方公共団体としての地域自治組織は、市町村の事務の一部を処理させる形式であることから、公共組合としての地域自治組織のように存続期間を限定する必要はないものの、相当の期間が経過した後は、事情の変化等を踏まえ、区域の住民の意見を反映させる手続を経た上で、存続の必要性が検討されるべきである。

解散したときは、合併特例区と同様（合併特例法第52条第1項）、一切の権利義務は市町村が承継するものとすることが考えられる。最終的に地域自治組織の債務を市町村が引き継ぐことを保障することにより、地域自治組織の円滑な運営が図られることになる。

<sup>47</sup> 財産区は平成28年4月1日現在3,995団体存在するが、このうち議会を設けているものは680、総会を設けているものは20、管理会を設けているものは1,784、機関を設けていないものは1,511とされている（地方自治月報第58号）。

<sup>48</sup> 財産区管理会は財産区の運営にその住民の意思を反映させることを目的として簡素な手続により設けられる簡素な審議機関である。管理委員（非常勤）7人以内で組織される。選出方法は条例で定められ、財産区住民の直接投票による方法、市町村長が議会の同意を得て選任する方法、財産区住民による選挙会を組織し、選挙会において選挙会における選挙の方法などが考えられる（前出・松本P1672）。単なる諮問機関ではなく、財産又は公の施設の管理等であつて条例等で定める重要なものについては管理会の同意が必要。長は財産区の財産の管理に関する事務の全部又は一部を管理会又は管理委員に委任できる。管理会は財産区の事務の処理について監査することができる。

<sup>49</sup> 財産区管理会を置く場合、議会又は選挙権を有する者の総会は設置されないが、地域自治組織の場合、賦課金を賦課することから、その設置は引き続き必要であると考えられる。



#### 4. 関連する考察

##### (1) 法的構成の異なる二つの地域自治組織の対比

2と3では法的構成の異なる二つ地域自治組織について、法制度としての実現可能性を検討・検証し、基本的な制度設計のイメージを整理したが、概括すれば、

- 内外のガバナンスを強化し、事務と構成員の設定が柔軟な公共組合
- 住民のイニシアティブによって設置・運営される、簡素な特別地方公共団体が考えられることになる。

公共組合は、そもそも構成員間の共同の事務の遂行について法律で当然加入制を認めるものであり、従来の制度はいずれもその事務と構成員が法律で特定されている。ここでは、従来の制度のように法律で事務と構成員を特定せず、また、構成員にとつて従来の制度と同程度には受益が明確でない事務を処理することとする一方、設立手続及び団体意思決定手続における構成員の権利保障、市町村の関与を強化することによって、地域自治組織を公共組合として法的に構成する制度設計のイメージを整理した。

この場合、処理可能な事務の範囲は法律上限定されることになり、構成員に平等に受益が及ぶことが適当であるとした。例えば、エリアマネジメントを含めた地域運営組織の活動には、市町村立の公園・緑地等について通常よりグレードの高い整備、管理を行っている事例、空き地・空き家などを地域の公共空間として活用している事例、地域の防災・防犯のための活動を行っている事例などが見られるが、これらについて、地域の住民、土地所有者等の間で一定の合意が形成される場合には、公共組合としての地域自治組織の事務として取り組むことが新たな選択肢となる。

一方で、市町村が、その事務の一部について特別地方公共団体を設置して事務を処理させる法制があるが、ここでは、地域自治組織を特別地方公共団体として法的に構成し、市町村があらかじめ設定した枠組みの下、特定の事務を処理する特別地方公共団体を市町村の一部の区域の住民のイニシアティブによって設置・運営する仕組みの制度設計のイメージを整理した。この場合、処理可能な事務の範囲に法律上の制約はなく、生活空間の質の向上のための事務にとどまらず、エリアマネジメントを含めた地域運営組織の多様な活動、例えば、高齢者等の暮らしを支える活動、保育サービス・一時預かりなどについても、地域の住民の間で一定の合意が形成される場合には、その事務として取り組むことが可能になる。

しかしながら、設置手続、組織・運営等については地方公共団体としての枠組みに従うことが必要になり、住民の権利保障は公共組合として法的に構成するよりもさらに手厚いものが求められることになった。そこで、事務処理の負担を軽減させるため、市町村の執行機関を活用する法制を併せて整理することになった。

区域内に住所を有する者を構成員とする公共組合としての地域自治組織、特別地方公共団体としての地域自治組織は、いずれも区域の要素を持つものであり、区域内に住所を有する者を団体の構成員とし、かつ法人格が与えられるものである<sup>50</sup>。しかしながら、後者については規約の範囲内で区域内の事務を処理する権能が付与されているものと考えられる一方、前者は公共の福祉の増進に資するものであるにせよ、あくまでも構成員の共同の事務の遂行を行うものであり、事業の性格から非参加者が存在すると事業が成り立たないことから法律で当然加入制をとり、事業遂行に不可欠な権力的活動が認められることとまざるものである。この点において、一方は地方公共団体、他方は公共組合という法的性格の相違が生じるものと考えられる。

<sup>50</sup> 一般に、地方公共団体には次の3つの要素がなくてはならないとされる（前出・松本P20-21）。①地域的・空間的構成要素（場所的構成要素）、すなわち、一定の区域を画し、その区域をもって地方公共団体を成立すること。②人的構成要素、すなわち、一定の地域内に住所を有するすべての者をもって、その住民すなわち、団体の構成員とすること。③法制度的構成要素、すなわち、その地域の範囲内において、その住民によって構成される団体に對して国法に基づいて法人格が与えられ、事務を処理する権能（自治権）が認められること。もともと、これら3つの要素に関しては、自治法で特段の規定はなく、現に、特別区、地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団は、それぞれの設立の趣旨、組織構成、機能、沿革が異なっている。ただ、これらが、地方公共団体として位置付けられる以上、地方公共団体の三要素、つまり、法人格、住民、区域の観念が存在するとともに、その行使する事務が、公の業務であることは、当然の前提とされているものと解される。」（堀野宏『第四版』〔有斐閣、2012年〕P155）とされている。

(参考) 地域自治組織の基本的な制度設計のイメージの概観

法的性格	公共組合	特別地方公共団体
基本的な考え方	構成員による共同の事務の遂行 次のうちいずれか。 ・区域内に住所を有する者 ・土地、家屋等の所有権者、借地権者	地方公共団体としての事務の処理 市町村議会議員の選挙権を有する者で 区域内に住所を有する者
総会の構成員	法律で限定列挙（生活空間の質の向上のための事務） その中から市町村条例でメニュー提示	法律上制約なし 市町村条例でメニュー提示
処理可能な事務	事務に応じて設定	一つの団体として意思決定することが 適当である範囲で設定
区域設定の原則	構成員への公平な賦課 (賦課金：定款・総会議決事項、 定款は市町村認可事項)	構成員への公平な賦課 (賦課金：市町村の十分な関与のもと 総会議決事項)
設立・設置主体	発意者 ① 発意者が定款基本事項を作成 (市町村と調整) ② 発意者が相当数の署名収集 ③ 発意者が設立の認可申請 ④ 市町村長が公告・縦覧・異議申 出受付 ⑤ 市町村長による認可	市町村 ① 発意者が規約基本事項を作成 (市町村と調整) ② 発意者が一定数の署名収集 ③ 民主的に選出された合議体が規約を 作成(市町村と調整) ④ 合議体が設置申請 ⑤ 申請に基づき、市町村が住民投票 ⑥ 市町村が規約の認可申請 ⑦ 都道府県知事による規約の認可 ⑧ 市町村長が設置を定める
機関	議決機関：構成員による総会 (総代会) 執行機関：理事会	議決機関：選挙権を有する者の総会 (議会) 執行機関：理事会 (市町村執行機関の活用可)
団体意思決定に当たっての構成員の権利保障	総会の招集請求権、関係書類の閲覧請求権、役員解職請求権等 予算、事業、経費の賦課の決定等は市町村の承認事項 構成員が一定数の同意を得て認可権者による事業・会計の状況の検査を請求する仕組みの強化	地方自治法の直接請求、議会、執行機関等の規定の適用・運用 市町村の関与のもと経費の賦課の決定
金銭・財産管理	構成員が一定数の同意を得て認可権者による事業・会計の状況の検査を請求する仕組みの強化	地方自治法の財務の規定の適用・運用 (住民監査請求、住民訴訟を含む)
存続期間	法律で定める上、限の範囲内で設定 存続する場合は、設立の継続に準じて構成員の意思を確認	(相当期間の経過後、事情の変化等を踏まえ、区域の住民の意見を反映させる手続を経た上で、存続の必要性を検討)
解散後の財産処分	清算終了まで存続 (市町村が権利義務を承継するかどうかは当該市町村の判断)	権利義務は市町村が承継

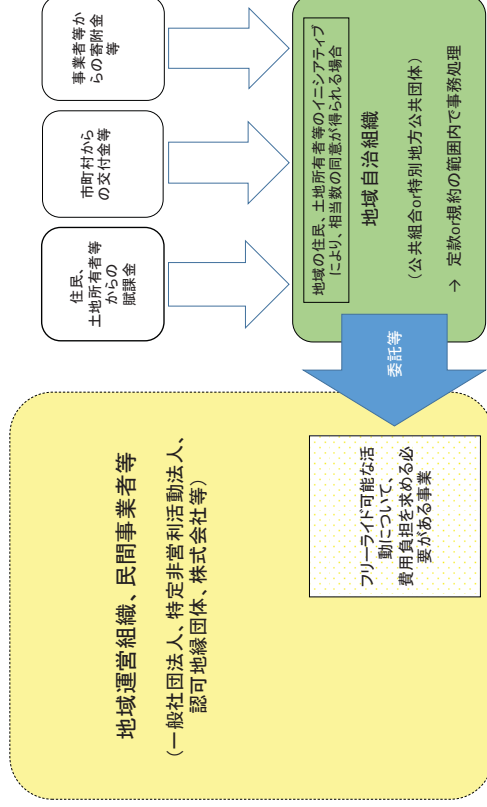
(2) 地域自治組織と地域運営組織の関係

ここで検討してきた地域自治組織は、いずれの法的構成にせよ、自らの意思によらず当然に構成員となる組織（当然加入制）であることから、処理可能な事務は特定され、構成員の設定は柔軟性を欠くものとなる。さらに、設立・設置の手続は慎重なものとなり、団体の組織・運営は一定の負担を伴うことが予想される。

一方で、本研究では、エリアマネジメント団体を含めた地域運営組織の活動について、小規模であっても多機能である事例、行政の事業を受託している事例、積極的に経済活動を行っている事例があることが取り上げられており、住民の納得を獲得し、事態に柔軟に対応する特徴が指摘された。こうした活動の主体は、特段の事情がない限り、あくまでも私的組織が適切であり、法人格が必要である場合には、認可地縁団体のほか、一般社団法人、特定非営利活動法人等の私法人が活用されるべきである。

本研究で検討してきた地域自治組織は、その性質上、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について受益者に費用負担を求めるための仕組みとして必要かつ合理的な範囲内で活用されるべきものである。つまり、地域運営組織の活動の不足部分を補完する仕組みである。もちろん、地域自治組織は地域運営組織と別人格であるにせよ、実際の運用としては、それぞれに適用されるルールを遵守しつつ、共通の目的のために緊密に連携して活動を行うことが期待されるものであり、例えば、地域自治組織の日常的な事務処理は可能な範囲で地域運営組織が受託することなどが想定される。

(参考) 地域自治組織と地域運営組織が連携した活動のイメージ



### （3）市町村合併との関係

平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村数は3,232（平成11年3月31日現在）から1,718（平成26年4月5日現在）となり、相当程度進捗している。総務省は、「『平成の合併』について」（平成22年3月5日）をとりまとめ、その時点における総括として「全国的な合併推進は現行合併特例法の期限である平成22年3月をもって一区切り」としつつ、「今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割や市町村が抱える課題に対応するためには、今後とも、引き続き、市町村の行財政基盤を強化していく必要がある」との認識を示している。

本研究会で検討してきた特別地方公共団体としての地域自治組織は、市町村が、その一部の区域において、別の地方公共団体を設置して事務を処理させる仕組みである。公共組合としての地域自治組織は、構成員間の共同で事務を遂行する仕組みであるが、同時に、市町村の事務にも含まれるものを処理する側面がある。このため、全国的に推進してきた市町村合併をはじめ、市町村の行財政基盤を強化する取り組みとの関係をどう考えるのかの指摘も考えられるが、ここで検討してきた地域自治組織は、合意の未形成、資源の制約、優先順位等の事情から市町村が当該事務を効果的に処理することが困難である場合において、費用負担を含め、その地域の住民又は構成員の責任において当該事務を処理する仕組みである。このため、市町村の行財政基盤の強化を阻害する要因には当たらないと考えられる。

むしろ、「『平成の合併』について」では、「これまでのような地域における住民サービスを行政だけが支える仕組みは根本的に見直していく必要がある」、「地域にあるコミュニティ組織、NPO、住民、企業の力を結集し、行政が地域と協働を進めることによって、地域で必要となるサービスを地域全体で支えていく仕組み作りが必要である。」と指摘されている。本研究会で検討された地域自治組織は、私的組織である地域運営組織の活動を補完する新たな手法、すなわち、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について受益者に費用負担を求めるための仕組みを用意することにより、地域で必要となるサービスを地域全体で支えていく仕組みづくりの環境を整備しようとするものであると考えられる。

### 5. 今後の議論の深化の必要性

新たな地域自治組織の可能性に関し、本研究会では、エリアマネジメントをはじめとする地域運営組織の活動について、フリーライドが可能であると考えられるサービス提供について、受益に応じた費用負担を求めることが困難であることに着眼し、地域の住民、土地所有者等において機運が醸成され、相当数の同意がある場合に限り、これらの者が当然に加入して構成員となり、費用を負担する仕組みについて、法制度としての実現可能性を検討・検証し、基本的な制度設計のイニシアジックの整理を行った。導入に向けて具体的な制度として立案する際には更なる意見の蓄積や、より深く立ち入った検討が求められるほか、とりわけ、エリアマネジメントをはじめとする地域運営組織の活動の内外の関係者から、こうした仕組みを導入するニーズ、制度設計に当たっての留意点、懸念される事項を含め、その意見を十分に聴取した上で、議論を深めていくことが必要である。

今後、議論を深めていくに際して特に意を用いるべき点として、ここで検討してきた地域自治組織は個人の意思にかかわらず、構成員として加入し、費用を負担することを求めるものであるが、本研究会においても、昨今、都市部を中心に地域の住民でも自治会、町内会等に加入を希望しない人は増加しており、こうした個人の意思はできる限り尊重されるべき点として、導入に向けて検討する場合には慎重な視点が求められるとの意見があった。

この点について、本研究会では、このような懸念を踏まえつつも、地域の公共空間において、本来、個人の意思によって加入するものであるにもかかわらず、実態としては、あたかも当然に加入し、構成員となる義務が存在するかのよう運用されている団体もあることが指摘されている中であって、むしろ、ここで検討してきた地域自治組織は、個人の意思にかかわらず、構成員として当然に加入し、費用を負担する団体について、適正な枠組みや、地域の住民や構成員の権利保障について必要なルールを設定することにより、こうした団体のあり方の合理化、透明化を図るものと考えざるべきであるとの意見が大勢を占めた。

そして、人口減少、少子高齢化の進行の中で地域の課題の解決、グローバルな都市間競争の中で地域の良好な環境や地域の価値の維持・向上等にきめ細やかに取り組むニーズが高まっていること、このような流れは今後も継続し、加速していくことが予想されること、こうした取組みに向けて合意を形成し、実践する主体が、基礎的自治体ではなく、より狭域の地縁型組織となっており、その役割を十分に果たすことができず仕組みを求める要請があることについて議論が行われ、地域の住民、土地所有者等の権利保障に十分に配慮する法制の下、選択肢としてこのような地域自治組織を導入することは必要ではないかとの多くの指摘があったものである。