

「地域自治組織のあり方に関する研究会」第1回議事概要

日 時：平成28年12月22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、小島委員、園田委員、原田委員、松元委員、保井委員

幹 事：安田自治行政局長、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. 自治行政局長挨拶
3. 開催要綱等について
4. 問題認識と当面の着眼について
5. 当面のスケジュール
6. 閉会

【資料説明】

- 事務局より、配布資料に基づき説明。

【意見交換（概要）】

- 「地域自治組織」は、何らかの制度化された組織で、「地域運営組織」は、非制度的というか、いろいろな草の根的な組織を指すという理解でよろしいか。また、草の根的な地域運営組織には限界があるので、何らかの制度化された地域自治組織の可能性をここでは検討するという趣旨か。

→ 地域運営組織については、法人格を持つもの、持たないもの、さまざまあるが、住民が中心になって組織された私的な組織である。地域自治組織については、地方公共団体の意思決定過程において住民の意思を丁寧に反映していく仕組みとしていくところである。地域住民主体の私的な組織である地域運営組織の活動に限界があるときには、地域自治組織で、地方公共団体に住民の意思を丁寧に反映していく仕組みによって解決できる可能性が出てくるのではないか、という問題意識である。

○ 地域自治組織というのは、地方公共団体のみを念頭に置いているのか。土地区画整理組合のような公共組合もあるが、それは地域自治組織でも地域運営組織でもないということになるのか。

→ これまでの地方制度調査会の議論などでは、地域自治組織は、地方公共団体が主としてイメージされてきたが、広く公法人も視野に入れて議論していただきたい。

地域運営組織と地域自治組織の相違については、自由意思で加入する組織かどうかの一つのメルクマールになるのではないか。

○ 自治会・町内会という日本特有と言われる地縁組織は、自由意思での加入でありながらみんなが会員になっていたが、今、自治会・町内会の加入率はどんどん低下しており、今は全員加入でも、その後、転売・転居等が生じた場合に全員加入を維持できるかという不安がある。

○ 行政組織の一部としての公法人の側からこの研究会ではアプローチすると理解したが、先進的な地域運営組織においては、行政組織の一部という位置づけを敬遠する傾向が強いようにも思うが、そういうところには受け入れられにくいアプローチなのではないか。

→ 私的な組織であるがゆえに、住民の方々がより納得して参加する、かついろいろな課題に対しても柔軟に対応できるというのが、地域運営組織の特徴である。今問題なく行われている地域運営組織をひっくり返して地域自治組織と位置づけようといった議論ではなく、地域運営組織で今私的な活動でやっている中で限界があるものについて、新しい選択肢を用意する必要はないか、という議論ではないか。

また、地域運営組織においても、認可地縁団体になるために財産保有要件は要るのかとか、あるいは構成員名簿はつくるのが大変だとか、様々な課題が指摘されているため、これを支える法人制度についても、この場で議論したい。

○ 認可地縁団体制度を設けた平成3年の地方自治法改正のときに、財産保有を目的とする認可に限定した事情はどのようなところにあるのか。

→ 制度の創設は非営利法人の一般制度である公益法人制度改革の前なので、まだ社団法人・財団法人については、公益があるときの許可主義で、法人格を取得するにはハードルが極めて高かった時代背景があると思う。地縁団体では、保有不動産、集会所を持つときに、代表名義で登記をしていたが、代表者がお亡くなりになったときや引っ越されたときにトラブルになる事例が続発したということで、こういう法人制度を設けた。基本的に集会所を保有したときに団体名義で登記ができるような仕組みということで、制度設計がされている。

当時は、法人格というのは本当に必要な場合にしか付与してはいけない、社団法人や財団法人も、法人格の付与と公益性の判断がリンクしていたという考え方・背景がベースにあったということではないか。

→ 平成3年の地方自治法改正による認可地縁団体制度の創設に際して、戦前の地方自治体の一部としての自治会・町内会のようにならないよう、自治会・町内会による不動産登記を円滑にするというのが認可の目的であるとする一方、自治会・町内会の現況を活かす形でなるべく活動の制約要因にならないような形で非常に簡便な形にするということであった。

- 自治会・町内会が、ますます大きな規模で法人化しようというニーズが出てくると、不便なものとして感じられている。それで今にわかに認可地縁法人制度を、地域課題解決の現状を背景に、使いやすいものにしてほしいというニーズが出てきていて、それを法律の側でどのように問題整理したらいいかということが問われている。
- 「地域自治組織」と「地域運営組織」の線引きについて、団体の目的がどこに由来するのかというのも、重要なポイントである。認可地縁団体の場合には、自生的に上がってきた規約に目的が由来している。しかし、公的な団体というときの目的を、勝手に自生したものをそのまま認めるというわけにはいかないということも問題意識の中にあって、そこをコントロールしたいという面と自由意思による参加かどうかというのとは必ずしもリンクするわけではないという印象がある。
- 地域運営組織なり地域自治組織がやろうとしているのは、「地域における事務」であるが、基礎自治体としてはまだやっていないという整理と、もう一つの整理として、基礎自治体の中でも特にこのエリアにだけ関係があるような、非常に狭域的な共通の利益のようなものが仮にあったとして、それを拾い上げる単位が基礎自治体では大き過ぎるという場合もあり得る。それも「地域における事務」であることには変わりはないが、それは基礎自治体やるにはサイズが大き過ぎるという整理の仕方もある。
- 行政との関係で、なぜ非営利法人があるかという一つの説明として、行政がすぐい上げるにはそのニーズを持っている人が少な過ぎるというときに非営利法人ができ上がるといった説明がされることがあるので、行政がやるには必要としている人がすごく限られた地域の人、といった整理の仕方はすっきりする。
- 認可地縁団体をより使いやすくするにはどうしたらいいかということと、地域運営組織には限界もあるということが両方軸になってくると思うので、私的組織がやっていることを公法人がやろうという方向性だという誤解を与えないように注意したほうがいいかもしれない。

- 公法人か私法人かということで整理するよりも、地域に問題が山積して、それを解決しようとしている人たちがまさに現場から積み上げて考えていくべきであり、現場の事例から考えていくということが大事なのではないか。
- 事業団体と別に設けられる協議会と、住民や地権者などが構成員となる法人は分けて議論する必要があるのではないか。協議会は必ずしも法人格が必要ではないのではないか。また、地域運営を法人制度に限らず、広く制度として考えてもよいのではないか。
- 地域自治区制度の地域協議会は、審議機能しかないため、実働を担わせようとする、別の住民組織を作らなければならない。その実働組織の方を法人化する事例はある。協議機能と実働機能が地域自治区制のもとにおいては分かれざるを得ない。その場合、地域自治区を法人化する必要があるのかというと、まさしくこの研究会で考えなければならない。
- 運営組織を、みんなこうやればよいという平均値に引きずりおろそうという議論ではなく、むしろ現場で行われている様々な創意工夫を、さらにオフィシャルなルールでバックアップしていこう、という方向性であればよい。
- 地域にかかわる事務を行う公共組合の話ではないかと思う。地方公共団体というのは、基本的に特定の事務という形ではなくて、その「地域における事務」を総括的に処理するものであるのに対して、ここで今想定されているのは、例えばまちづくりをやりましょう、清掃しましょう、あるいはそれを複数個組み合わせてやるということはあるにしても、特定の事務を行うものを想定しているので、そこが地方公共団体とは違う。
- 「地域における事務」だからというより、まさに地方公共団体と連携してやっていく事務について、地方公共団体と常時連携していろいろなことに取り組む団体を想定する。その意味で自治制度と深くかかわっているということになるのではないか。そうだとすると、民間団体等との関係に関しても、強制加入かどうかという区別は確かに違うことははっきりしており、法制度をつくる上ではこの違いは無視できない。
- 想定されている団体というのは、まず設立の段階で、おそらく地域の住民がイニシアチブをとって、こういうものをつくって、その設立の手続に入っていくような形になる。団体の設立の段階でも、その後の段階でも、自治体と協力しながらいろいろ取り組んでいくというところでは、ここで民間団体として想定されているものと、かなり連続性、共通性がある話である。民間の団体で、しっかりとガバナンスができて、地方公共団体とも協力していきますといった仕組みを考えていくことも、強制加入という究極の形態を想定したものと連続的なものとして考えていく必要

があるのではないか。おそらく、場合によって、あるいは地域によって、どちらのほう
が使いやすいというのは違うので、それを両方とも考えていくことが必要である。

以 上