

地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（第4回）

〈コメント〉 地域運営組織の法人化について

2016年5月20日 飯島 淳子

I 住民自治論との関係

住民自治論の展開（1980年代～）1990年代

① 地方自治の理論枠組み 団体自治と住民自治

国に対して一個の独立の地域「団体」の自治を確保し、この団体において、住民を究極の主体とすることによって「住民」の自治を実現する。

① 意思形成過程への「参加」（＝「協議」）＋執行過程における「協働」（＝「実行」）

まちづくり分野：主として“都市”からの動き

自治基本条例：“都市”＋“地方”

ex. ニセコ町まちづくり基本条例（2001年施行）

② 集団・団体・法人の役割への着目

法人・団体住民——生活者団体住民 / 事業者団体住民

cf. 居住者住民、在勤・在学者住民、法人・団体住民、納税者住民、参政権者住民（兼子仁）

⇔ 地方自治法は基本的に、住民個人を念頭に置いている。

例外は、有権者住民集団の直接参政制度と地縁による団体のみ。

地域運営組織の法人化論議

① 地域運営組織の活動は、地方自治の理論枠組みによっては捉え切れないのではないかな。

地方公共団体の自治ではなく、あくまでも私的組織の活動

①② 住民自治論との共通性を有しているのではないかな。

「分離型」の場合には、実働の押し付けという懸念は生じないかな。

③ 地域運営組織は経済活動をも行うがゆえに、責任財産の分離の必要性が生じ、法人という法技術の必要性が主張されている。

(法律上の権利義務の主体として、団体が、構成員個人を離れて、独立の主体として、団体財産を所有し、団体意思に基づいて、団体の名で独自の活動を行う。)

II 公的組織と私的組織

公的組織——基本権に拘束され、公益の実現のみに目的づけられている。

国、地方公共団体 / 公共組合 // 専門職強制加入団体

強制設立、強制加入

専門職強制加入団体 個人の結社の自由を侵害しないか。

「弁護士に関する規制は、公共の福祉のため必要なものというべきであって、憲法 22 条に違反しない」(最判平成 4 年 7 月 9 日判タ 804 号 82 頁)

「専門的技術を要し公共的性格を有する職業の団体については、当該職業の専門性・公共性を維持するために必要で、かつ、当該団体の目的と活動が会員の職業倫理の向上や職務の改善等を図ることに限定されていることを理由として、強制設立・強制加入をとることも許されている」(芦部信喜)

公共組合；行政主体

市街地再開発組合や土地区画整理組合は、地権者の 3 分の 2 以上の同意に基づいて設立認可を受けることで、すべての地権者を強制加入させ、権利（議決権・選挙権）を付与すると同時に義務（賦課金納付）を課することができる。

私的組織——基本権享有主体であり、自らの存立目的を自ら決定する。

個人 結社の自由の保障（憲法 21 条）：団体の結成・不結成、団体への加入・不加入、団体の構成員の継続・脱退につき、公権力による干渉を受けない。

→団体設立の段階

→法人格取得の段階 法人法定主義（民法 33 条）；国（立法権）による制度構築の責任

Ⅲ “隣接” 諸制度のなかでの位置づけ

私的組織 社会的活動＋経済的活動

認可地縁団体（1991年 地方自治法改正 260条の2以下）

NPO法人（1998年 特定非営利活動促進法）

指定管理者（2003年 地方自治法改正 244条の2第3項以下）

公益法人（2006年 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律）

営利法人、 第三セクター

団体の自由・自律と国家による規制

(0) 規制の目的と手法

規制の目的—— 対 第三者 / 対 構成員個人

cf. ①公益的事業の遂行 ②法人の債権者の保護 ③税法上の優遇措置の要件充足の維持（中田裕康「公益法人・中間法人・NPO」ジュリスト1126号58頁）

規制の手法—— 行政的規制 / 司法的規制

(1) 組織編成のルール

① 組織の人員の選任

構成員資格

加入拒否の問題 加入応諾義務 ⇔ 誰を構成員として迎えるかは自由
“準住民” ⇔ 「住所を有する者」（地方自治法10条1項）

公選制・準公選制の採用の要否

② ガバナンス

cf. 私行政法（山本隆司）

i 中立性・独立性

ii 機構要件（人的信頼性、経済的基礎、専門（技術）的能力、情報収集権）

iii 全ての関係利益が同等に表現される機会の確保

iv 権利の保障（平等取扱い、異議申立手続の構築等）

v 基本的事項についての法律の留保

vi 透明性の確保（情報公開、モニタリング等）

(2) 組織運営のルール

① 実体面

特に公益性

- a 補助金交付や税制優遇の根拠として cf. 地方自治法 232 条の 2
地域代表性 “横並びでない特別の支援” とはどのような意味か？
cf. まち・ひと・しごと創生法 2 条 2 号
- b 公益性の認定に関する法的仕組みの設計と要件の設定
 - i 法律により規律する。
 - ii 行政庁の認定を介在させる。
法律—（委任）→条例 →市町村長による認定 …… 裁量の余地、責任
- c 公益性の認定の対象
 - i 法人格取得の段階（法人そのものを対象とする）
ex. 従前の公益法人制度
 - ii 個別具体的な活動の局面（活動を切り出す）
cf. 指定管理者制度

② 手続面

「基礎的生活支援サービス」の基準（誰に対してどのような（質・量の）サービスを行うか）を、誰がどのように決めるのか。

cf. 私行政法（山本隆司）