

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3回 議事概要

日時： 平成28年4月20日（水）17:00-19:00

場所： 中央合同庁舎8号館5階共用C会議室

○志知参事官

今から第3回「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」を開催いたします。御多忙の中、御参集いただき、まことにありがとうございます。

本日は、飯島委員から御欠席の御連絡を、また牧野飯田市長からは30分おくれるとの御連絡をいただいております。

なお、本日は名和田委員、池本委員に意見発表をしていただくほか、先進事例のヒアリングといたしまして小規模多機能自治推進ネットワーク会議代表の雲南市速水市長より御発表いただきます。

また、濱田内閣府大臣官房審議官よりNPO法人について御発表をいただきたいと思います。よろしく願いいたします。

では、会議の開催に当たりまして、石破地方創生担当大臣より御挨拶を申し上げます。

○石破国務大臣

私が演説する場でも何でもありませんので、皆様方の話を聞かせていただいて、やはりどういうものが一番使いやすいのでしょうか。NPOはNPOで使い勝手がいいように思うけれども、これがだめだとすれば法的な問題なのか、運用の問題なのか等々、結論を出していかなばならぬもので、それぞれ総務省なり国交省内で御議論はいただいているのですが、結論が出ていない。これは結論を出さないと皆、大迷惑なので、なるべく早く結論を出し、地方の使い勝手がいいように思っているところであります。

速水市長の雲南市にも伺わせていただいて、いろいろ拝見させていただきました。首長の皆様方のいろいろな御意見もあります。要は、早く結論を出す。いいものを法人として位置づけるということに尽きるわけであります。

ただ、つくったはいいけれども、後でまた問題が起こるようなことはまずいので、こういうことが考えられないか、ああいうことが問題ではないかというような意見を御開帳いただいて、余り時間が残っていないので日本国にとってとにかくパーフェクトなもの、なるべくパーフェクトに近いものを出していきたいと思っているところでございます。

他の業務がございまして40分から45分ぐらいでいなくなってしまうのですが、議事録は全部拝読をさせていただいておりますので、先生方の御意見をよく見ながら私として責任を持ってやってまいりたいと思っております。どうぞよろしくお願い申し上げます。以上です。

○志知参事官

大臣、ありがとうございます。

なお、大臣、牧島政務官は公務のため途中で退出させていただく予定でございます。

それでは、以後の議事運営につきまして小田切座長よりお願い申し上げます。

○小田切座長

改めまして、第3回目の有識者会議となりました。今、石破大臣からお話がありましたように、きょうは地域運営組織の法人格について議論したいと思います。

この法人格問題はそれだけを議論すると、恐らく地域運営組織の議論のバランスを失すると思いますが、一方で法人格は大変重要な要素の一つであることは間違いありません。今、大臣がおっしゃったように、今日結論が出せるものは出していくという少し積極的な展開をさせていただきたいと思います。

議事次第にありますような4つの項目で議論させていただきたいと思いますが、全体として4名の方から意見発表ないしはヒアリングをしていただくこととなります。この4つのヒアリングが終わった後、また若干の議事を経て、最終的に1時間くらいの討議時間を確保したいと思います。時間確保に御協力をお願いしたいと思います。

それでは、まず第1番目の議題として速水雲南市長から御説明をお願いいたします。

○速水市長

御紹介いただきました島根県雲南市の速水でございます。

きょうは、こうした機会を与えていただきましてまことにありがとうございます。私のほうからは、表題にあります法人制度について事例報告を発表させていただきますので、どうかよろしく願いいたします。それでは、座って発表いたします。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 表紙)

こうして私が発表させていただきますのも、去年の2月に立ち上げました小規模多機能自治推進ネットワーク会議の代表を務めさせていただいておりますので、そういった関係からきょうこうして発表させていただくわけではありますが、ことしの1月20日に法人制度についての提言を小規模多機能自治推進ネットワーク会議として121自治体の賛同のもとに石破地方創生担当大臣に提出させていただきました。その際、大臣から早速協議の場を立ち上げようということで3月1日に早々に設置いただき、3月に2回、そして3回目として本日を迎えたところです。

では、早速説明に入ります。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P1)

まず、この小規模多機能自治の意味でございますけれども、スライドにありますように小規模ながらも様々な機能を持った住民自治の仕組みということでありまして、この組織は本会議における地域運営組織とほぼ同じものであると捉えていただければ結構だと思

ます。

基本的な仕組みでございますけれども、おおむね小学校区であらゆる団体が結集して、一世帯一票ではなくて、そこに住んでいる人それぞれが参加するというので一人一票制の考え方を有しています。そして、この組織は地域の総力を結集して地域課題を自ら解決し、地域の運営に当たっていく。そして、それが成熟してくると、運営体というよりも経営体になっていくというものでございます。

（【資料1】速水雲南市長提出資料 P2, 3）

全国的にもこの区域はおおむね小学校区単位が多いところでありまして、その多くは戦後直後の小学校区単位に設置されている。ということは、言いかえると戦後直後の町や村単位に設置されているということでありまして、言いかえましてこうした組織によるまちづくりというのは戦後直後の地域社会への再構築だと言っても過言ではないと思っております。

この組織は活動拠点施設を有しておりまして、多くが公民館あるいは元公民館が拠点施設になっております。そして、そこに常設の事務局を持って活動を展開しております。その活動は多岐にわたっておりまして、それらを複合的に事業化して解決していこうという仕組みであります。

（【資料1】速水雲南市長提出資料 P4）

「一般的な進化の過程」でありますけれども、まず地域として「協働」の姿勢を打ち出す。そして、拠点施設を設ける。そして、そこへ常設事務局体制をしく。そのことによって、この組織そのものの活動が活発化してくる。そして、活発化してくると地域の主体性が発揮されてきて、それがやがて地域の代表的性格を帯びてきます。こうなりますと、まさに市民の皆さん、地域の皆さんと行政の間には対等性という意識ができてきて、その組織が果たす役割は新しい公共、新たな公と言われる存在に発展してまいります。

（【資料1】速水雲南市長提出資料 P5）

この小規模多機能自治の仕組みは、既に全国津々浦々に導入されておりまして、人口減少あるいは少子高齢化社会を迎える中で全国的に必要な仕組みであると考えております。

そこで、全国的に普及推進していくことを目的に三重県の伊賀市、名張市、兵庫県の朝来市、そして私ども雲南市の4市が発起人となって、全国に呼び掛けてネットワーク会議を昨年2月に立ち上げたところであります。当初は142、自治体数では140で発足いたしました。今日現在この142が213になっておりまして、うち自治体数は192であります。1年余りで約50強増えているということでもあります。

ちなみに、この192自治体の内訳を見ますと、県庁所在地が17市、政令指定都市が5市ということで、決してこれは中山間地域だけの問題だけではないと思っております。今後全国的にもっと拡大していくであろうと見込んでおります。

（【資料1】速水雲南市長提出資料 P7）

設立以降の取り組みでありますけれども、メーリングリストによる情報交換とか、ある

いはフェイスブックによる情報発信、そして全国各地でブロック会議を平成27年度は全国14か所で開催しております。また、法人制度を求める提言書を今年の1月20日、先ほど申し上げましたとおり地方創生担当大臣、総務大臣へ提出したところであります。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P8)

平成27年度のブロック会議の開催状況でありますけれども、先ほど言いましたように全国14か所で開催し、会員のみならず、できるだけ広く参加を呼びかけて普及推進に努めてきたところであります。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P9)

参考までに、このブロック会議の概要の一端を簡単にご報告いたします。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P10)

昨年の2月から今年の2月にかけて仕組みの概要、相互の取り組み状況の共有、課題の洗い出しとその対策を考えてまいりました。こういう3つの項目について、大体1回当たり3時間程度で開催したところです。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P11)

参加状況でありますけれども、ざっと言いますと14ブロック、延べ数184組織、およそ350名の参加がございました。うち市町村数は135自治体、およそ250名の参加がございました。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P12)

各自治体における導入のきっかけといたしましては、合併あるいは市長公約などによるものが約7割を占めておりまして、首長を含めた大きな推進力が必要であると思っております。言いかえますと、何らかのインパクトのある大きなきっかけがこの導入には有効だと思っております。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P13)

「組織化の状況」でありますけれども、131自治体の約50%、62自治体で全域にこの小規模多機能自治組織が結成されております。一部組織化を含めると101自治体、約8割で組織化されているということになります。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P14)

この参加131自治体の組織数については、実際に2,300を超えております。そして、一部組織化の101自治体で全域に組織化されたとすると、およそ2,650になるというふうに数えております。昨年度、総務省で調査された結果によりますと、地域運営組織は1,680と報告されており、この2,300という数字と比べますと実数に乖離がありますが、これは総務省の調査定義では「暮らしを支える活動に取り組む組織」とされており、組織化されたものの、活動内容はまだこれからというところについては含まれていないことからこの違いが出ているのではないかと考えております。

本日の参考資料3の1で見てもみますと494市町村で1,680となっておりますので、この実態の把握につきましてはネットワーク会議におきましてもさらに精査しなければならないと思っております。

しかし、先ほど申し上げましたように、これが進行していく過程の中で拠点施設あるいは常設事務局を持つことができれば、これまでの事例からいたしましても次第に活動が活発化になってくると思っておりますので、必要な施策を講じていけば国で掲げておられますKPIの3,000組織というのは決して高いハードルではないのではないかと思っております。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P15)

「法人格の取得状況」でありますけれども、認可地縁団体が最も多く、次いでNPO法人となっております。昨年度の総務省のアンケート調査結果ではNPO法人が最も多いという結果が出ておりますけれども、これは点位的な法人数がカウントされているのではないかと。つまり、地縁性はあるけれども、地域の全員が対象ではなく、志を同じくする仲間を会員とするNPO法人、こういったNPO法人がカウントされているのではないかと推察しております。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P16)

「課題の種類」としてはここに記載してありますけれども、時間の関係上割愛させていただきます。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P17)

続いて、本日のテーマであります法人制度についての見解であります。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P18)

地域活動が活発になってまいりますと、契約行為あるいは雇用責任などの責任の所在に関する課題、あるいは税制上の課題等が顕在化してきます。こうした課題は必然的に出てくるものであるとみております。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P19)

では、どういう法人制度であるべきかといいますと、3つほどの前提条件が挙げられると思っております。

1点目は、住民であれば入会の意思表示をするまでもなく会員としての権利を有するもの。2点目は、住民の主体性を阻害しないこと。3点目は多機能であること、そしてこうした住民活動を限定してはならないこと。このように思っております。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P20, 21)

この3つの前提条件と既存制度の適合性を見ますと、一番近いものが認可地縁団体、あるいはNPO法人、あるいは一般社団法人というものが挙げられます。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P22)

それぞれの制度をみてみますと、「NPO法人・一般社団法人の場合」には住民であれば参加資格があるということで入会の意思表示が必要であります。法の趣旨からしまして、もともと地縁性のあるコミュニティを想定したものではありません。住民移動の激しい地域ではその都度入退会手続が必要になるわけでありまして、実際にそこまでして法人格を取得しようとする拡がり期待できるかどうか、疑念をもたざるを得ないところであります。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P23)

一方、認可地縁団体の場合にはもともとコミュニティの仕組みであるために、その区域内の住民であれば自動的に構成員の資格があり、なじみやすい仕組みです。しかし、現在の法的枠組みでは、財産保有上の権利を有することのみを目的としておりますので、活動の「多機能性」の発揮は前提としていない。したがって、従来 of 認可地縁団体が高い事業性を持ったものに進化して代議制、あるいは団体加入を認めて情報公開の仕組みを持つものになれば、この制度は導入しやすく普及していく可能性が高いものになると思っております。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P24)

しかしながら、このように既存の制度につきましてもそれぞれ一長一短がありますので、私どもといたしましてはスーパーコミュニティ法人なるものを提唱しております。ここに記載しておりますように4つほど挙げておりますけれども、「住民による自治」を可能とするもの、そしてまた統合型であるもの、条例に基づき市長が認定することによって地域代表制を獲得できるもの、そして自律性を尊重できるものとして詳細は条例に委任するものということをお話しております。

基本的にはこういったものが必要であると思っておりますけれども、既存制度を改良することによって取得しやすいものであればそれにこだわっているわけではございません。

(【資料1】速水雲南市長提出資料 P25)

したがって、制度の検討に当たりましては全国的に普及推進していくための政策的なインパクトが必要であって、コミュニティに依拠した導入しやすい制度が必要ではないかと考えております。

全国のあらゆる地域で法人格を得て、活発な地域活動が展開されるよう制度をつくっていただきたく御議論をお願い申し上げ、私からの発表とさせていただきます。御清聴ありがとうございました。

○小田切座長

ありがとうございました。時間ぴったりの御報告をしていただいて、本当にありがとうございます。

引き続きまして、本有識者会議のメンバーからの意見発表をお願いしたいと思います。まず名和田先生から、時間が短くて大変恐縮ですけれども、10分程度で御報告をお願いできればと思います。

○名和田委員

名和田でございます。2回ほど欠席いたしまして、大変失礼いたしました。本日は、発表の機会を与えていただきましてありがとうございます。

お手元に、資料2というものがあります。これはかなり長いので横目で見てください。

がら、手元に10分で終わる原稿を用意しておりますのでこれを読ませていただきます。

私は都市部を中心にコミュニティ政策を研究しているものでございまして、最近では農村部中山間地域で勉強させていただく機会も増えております。最近では、都市部でも農村部でも小学校区程度のコミュニティ区域に、地域自治組織ないし地域運営組織を立ち上げるような取り組みが増えてきております。先ほど速水市長からも御報告があったとおりです。全国市長会のシンクタンクであります日本都市センターというところがありますが、この研究によりますと、全国の都市自治体の半数がこういった取り組みを行っているということがわかっております。この数字も、先ほどの速水市長の御報告と一致しております。

注目すべきことは、こういった取り組みにおいて地域課題を解決するための組織を法人化するということがかなり広く行われているということでありまして、本日の私の発表はこの法人化問題をテーマとしたいと思います。

といいますのは、法人というのは釈迦に説法ですけれども、民法がその第33条第1項におきまして「法人は、この法律その他の法律の規定によらなければ、成立しない」と定めておりますように、法律制度の整備を国において行っていただかなければ地域としてはいかんともしがたいというところがあるからであります。いただいた時間が極めて限られておりますので、比較的詳しい資料2を横目で見させていただきながら肝心なことに絞ってお話し申し上げたいと思います。

まず、そもそも地域社会、地域コミュニティが法人という仕組みを使用したいという切実な要求を持つのはどういうことであるかということを考えてみますと、近代地方自治制度における市町村こそまさに地域社会を法人化し、これに条例制定権や課税権などのさまざまな権能を与えて地域運営を可能にする仕組みであったわけです。日本においても、その他多くの国々においても、その後市町村合併が行われまして、身近な地域社会はこうした便利な権能を失いましたが、その後の地域運営を可能にするようなさまざまな工夫がなされてきました。

合併はしたけれども、依然として準自治体のような形で法人格その他の権能を保持するような仕組みをつくったケースもあります。私が研究しておりますドイツの農村部などもそうです。それから、都市内分権、自治体内分権と称しまして、地域社会を法人とはしないけれども、ある程度の地域自治が可能になるような仕組みを整備したり、あるいは日本のように自治会、町内会のような民間地域組織が地域運営を担うといったケースもありました。

こうした工夫では追いつかなくなるような状況が生じて、今日おいでの雲南市等々を初めとするいわゆる4市協議体のように、今、改めて地域社会が法人という組織を用いたいという要求が生じてきております。

また、私が知っている多くの都市部のコミュニティにおいても、その担う課題の一部を法人化して対応しているケースもふえてきております。資料2の1に紹介いたしましたの

は、アメリカにおいてそうした状況がこの数十年の間に進行しておりまして、さまざまな取り組みや提言がなされてきたということをお読みいただきたく思います。今日、日本におきましてもそうした状況が出てきているのはどういうことなのかということを考えてみたいと思います。

ごく簡単に言いますと、地域コミュニティがかなり事業性の高い取り組みを行わなければならなくなってきた。そうしなければ、地域が維持できないということであろうと思います。地域コミュニティが担っており、あるいは担うことを要請されていることを実際に行おうとすると、法人格を持っていないと不便であるということがふえております。

施設の管理運営を指定管理者として担っていくためには、必ずというわけではありませんが、やはり法人格がないと不便です。それから、地域の福祉的な課題の解決、あるいはコミュニティバスという交通問題の解決とか、あるいは発電事業とか、かなり専門性の高い事業を行う場合でもやはり法人格が必要とされるのではないかと思います。

現代日本の法体系では随分と整備されておりますけれども、こうした地域コミュニティサイドの要求に対応する法人制度ということになりますと意外に使いづらいところがあるようです。私の発表では、以下の3つの点に絞って申し上げたいと思います。

第1は、認可地縁団体であります。先ほど速水市長のイメージでも、やはりこれが一番近いのではないかとということでした。自治会、町内会は会館等の財産を保有しているにもかかわらず団体としての登記ができない。役員名義の登記をせざるを得ない。財産関係が混乱するということから、1991年でしたでしょうか、地方自治法が改正されまして規定された法人制度であります。さらに進んで地域が必要としている事業を遂行することができるという声が多く聞かれます。

実は、4市の問題認識も出発点はそこだったように聞いております。スーパーコミュニティ法人を提唱しておられました4市も、最初は認可地縁団体にやれないかということが出発点だったと聞いたことがございます。確かに、これを見直して事業法人として整備していくというのは、考えるべき法制上の論点がかなりありまして大変だろうと思いますが、ここは総務省に頑張ってください、地制調を1回か2回かやっていただけて何とかしていただきたいと私も思っているところであります。

それから2番目ですけれども、地域として地域が必要としている事業を非営利原理によって法人化しようというニーズももちろんありまして、都市部においてもたくさんの例が見られるところであります。このニーズに十分応える法制上の整備、あるいは解釈の明確化も含めての整備が望まれると思います。特にきょう伺うところによりますと、特定非営利活動法人について本日解釈の明確化が図られるというようなことを聞いておりまして、そういったことが行われれば、特定非営利活動法人や一般社団法人を用いて地域運営の実を上げていくということがより円滑になるであろうと思います。

第3ですけれども、さらに本格的な事業法人として非営利原理ではなくて出資と配当を伴う、その意味では営利ということになるのでしょうかけれども、限定された営利原理に基

づく法人ですね。地域社会の実情によっては、地域コミュニティのためにその立場から事業を行うような法人類型として、こうした限定された営利原理に基づくものが必要であると思います。いわゆるミッションロックやアセットロックのかかった株式会社や合同会社であります。先ほど速水市長の発表の中で一人一票という話が出てきましたけれども、その意味では合同会社などは非常に注目すべき法人形態ではないかと思えます。あるいは労働者協同組合、これは法律がございませんのでやはり立法が必要ですが、労働者協同組合のような仕組みをつくっていくことが重要ではないかと思えます。

これに関連しまして、小田切座長もメンバーでございましたけれども、経済産業省におかれて検討されたということは大いに期待をしております。まさしく本日、ホームページに報告書がアップされているようであります。

それから、労働者協同組合につきましては議員連盟もあると聞いておりまして、当事者である住民が出資をして責任を持ちつつ、地域のために働くというやり方で地域運営をなされることが適切である地域もあると思っております。限定された営利原理というか、出資を伴う形で地域活動をやりたいという地域のニーズに応える法制的整備が必要であると思えます。

以上、3つの法人類型がそれぞれ各地域の実情や発展段階に応じた多様な選択肢として法律上のメニューに整備されることが重要であると思う次第であります。

主な発表内容は以上なのですが、最後に当たりまして4市のスーパーコミュニティ法人の提案が重視しておられます「地域代表性」という問題について触れておきたいと思えます。

地域運営組織はあくまでも当該地域社会のために事業を行うのでありまして、そのことを制度上明確にして地域代表的な組織であることを認定できる仕組みをつくる必要があります。認可地縁団体は地域の大多数の人が加入しているわけですので、自治会、町内会ですから、それは別格でありますけれども、それ以外の法人は私法人として他の特定非営利活動法人や社団法人、株式会社、合同会社と法形式上は横並びであるわけです。そういう悩みを持っておられるところが現にあります。

この横並びの法人のうち、特定のものを当該地域を代表しているものとして認めるということ、そしてそれを根拠にさまざまな財政的等々の支援を行政として行うということはやはり一定の法令上の根拠が必要であろうと思えます。

実は地方自治体は、例えば1980年に都市計画法に地区計画という制度ができて、小さな地域のまちづくりに活用することができるようになって、まちづくり条例というものをつくる試みが始まりました。そして、その地域のまちづくり活動を地域に根差して展開する団体をまちづくり協議会等として、市長が認定するという仕組みを開発してきました。もちろん、法律の中に条例によって地域代表的性格を持つ法人を指定して、さまざまな便宜を与えるというような根拠規定を置かれますればそれは万全でありまして、きょうの速水市長の御提言の中にもそうしたお話がありましたが、たとえそういう法律的な規定がな

くてもまちづくり条例や都市内分権制度を根拠づける条例などに見られる自治体法務の積み上げを背景にして、条例によって地域代表性を付与するというやり方に自信をもって取り組んでよいと思います。

きょう速水市長がおっしゃいました、政策的なインパクトという点ではまた別途考えねばならないと思いますが、一応、国におかれては最低限この3つの法人それぞれについて法的な整備、あるいは解釈の明確化を図っていただき、自治体はそれを受けて、あるいは地域社会はそれを受けて、地域代表的な地域自治の仕組みを発展させていくことが今後望まれると考えております。

私からは、以上でございます。ありがとうございます。

○小田切座長

名和田先生、ありがとうございました。まさに、この分野のオーソリティーとして明確に方向性を出していただきました。

それでは、次に池本委員からNPO法人についての御説明を、これもやはり10分で大変申し訳ございませんが、お願いいたします。

○池本委員

シーズ・市民活動を支える制度をつくる会の池本です。私からは、特にNPO法人を対象を絞って御説明いたします。

(【資料3】池本委員提出資料 P1)

まず、最初に法人格の検討についてポイントを3つに分けて進めていってはどうかという提案です。

1番目は、多様な現行法人制度の活用促進。まだできることがいろいろあっても、周知し切れていない制度もありますので、その活用促進はすぐにできることではないでしょうか。2番目が、法人制度の改善が必要な点はどこか。そして、3番目に新たな法人の制度が必要であれば、それはどのような制度にすべきかという検討。この3つに分けて、それぞれ並行して進めていってはどうかという提案です。

(【資料3】池本委員提出資料 P2)

1回目、2回目の会議でも十分議論してきましたけれども、現在、地域運営組織はさまざまな形態で存在しています。

(【資料3】池本委員提出資料 P3)

このタイミングで一つの法人制度にいきなりまとめようとする、自発的に工夫している人たちの力をかえってそぐことにつながっていくのではないかと危惧しています。座長からも、守りの自治と攻めの自治という言葉が度々紹介されていますが、既存の自治組織と新しい自治組織の相互補完については、まだまだ踏み込んだ議論が必要ではないかと思っています。

(【資料3】池本委員提出資料 P4)

またその議論の結論を早急に得て、何らかの新しい制度が動き始めたとしても、新たな制度が社会に根づくにはそれなりに時間がかかりますから、その間、今ある現行の組織形態を使いこなす力は必要です。

(【資料3】池本委員提出資料 P5)

私どもシーズはNPO法の活用促進について活動している組織ですから、とりわけこの1番目の「現行法人制度の活用促進」という点について詳しく意見を述べたいと思います。

(【資料3】池本委員提出資料 P7)

総務省の研究報告書によると、全国の4分の1の市町村に1,600を超える地域運営組織があると報告されておりまして、そのうち7割は任意団体、残り3割の大半がNPO法人です。

NPO法人がなぜ多いか、設立のしやすさ、資本金が不要、税の優遇がある、情報公開の仕組みがある等、運営のしやすさと信頼性の得やすさのバランスが、それなりに整っているということで、ベストの法人格ではないけれども、選びやすかったということではないでしょうか。

(【資料3】池本委員提出資料 P8)

NPO法人の所轄庁は、都道府県と政令市で全国に67ございます。ここで任意団体が認証を受けて法人格が付与され、現在全国に5万法人ほど。次に認定を受けると、さらに税制優遇を受けられる認定・仮認定NPO法人になれます。これは一気に減って、全国で約900です。まだ非常に少ないですが、数は伸びてきております。

(【資料3】池本委員提出資料 P9)

認定NPO法人になると受けられる優遇税制は、主に4つありまして、上の3つは「寄附者が受けるメリット」です。個人が認定NPO法人に寄附をした場合に所得控除、税額控除を選んで寄附金控除を受けられる税制。それから、法人が寄附金をした場合に特別損金算入の枠が広がる税制。それから、相続財産を寄附したときにその分の非課税措置を受けられるという税制です。

最近はふるさと納税もはやっておりますが、地域外からお金を得るときにこの寄附金控除は非常に重要な役割を果たします。私が去年訪問した山口県の地域運営組織でも、地域に両親を残して都市部で働く若い世代が時々寄附をしてくれるので、その人たちのためにも、ぜひ認定NPO法人になりたいと強くおっしゃっておられました。

それから4つ目のメリットは、みなし寄附金です。これは寄附者のメリットではなく、認定NPO法人自身が受けるメリットです。具体的には、認定NPO法人の法人税の軽減措置。ですから、法人税の納税義務がないところには関係ないのですが、スーパーを経営したり、物産販売をしたり、あるいは介護保険事業に取り組んだりしている場合に、法人税の軽減措置があることは非常に大きな助けになります。

お手元に寄附税制徹底解説というパンフレットがありますので、9ページをご覧ください。みなし寄附金の具体的な活用方法を図示しております。

法人税が課税される事業を、ここでは収益事業と呼んでおりますが、収益事業で上げた利益のうち、法人税が課せられない非収益事業に使った分については、その分が損金算入できるという仕組みです。収益事業で稼いだお金を対価の得にくい活動に使うことができます。全国で900ある認定NPO法人のうち、平成26年の統計だと、まだ50弱の法人でしか使われていないのですが、地域運営組織にこそ、活用のしがいがある制度ではないかと思っています。

とりわけ認定NPO法人の場合、所得の50%、または200万円、どちらか多い額を損金にできるので、たくさんもうければもうけるほど対価の得にくい活動に使えるお金も増えるということです。平成26年の国税庁の統計では、一番たくさん使っているところで3,000万のみなし寄附が報告されています。

（【資料3】池本委員提出資料 P10）

認定を受ける方法には、3つあります。1つ目が所轄庁に認定申請をして、認定される方法。

2つ目は、仮認定。いきなり認定が難しい団体に仮認定という階段制度が一つ用意されています。

3つ目は、条例指定。地域運営組織にとっては、これが非常に重要です。

（【資料3】池本委員提出資料 P11）

「認定」と「仮認定」の比較は、きょうは飛ばします。

（【資料3】池本委員提出資料 P12）

条例指定を受けるメリットの1つは、認定NPO法人になりやすくなることです。都道府県や市町村から条例指定を受けると、認定基準のうち最もハードルが高いと言われている基準、寄附をたくさん集めているかどうかを計るパブリックサポートテスト（略してPST）が免除されます。ですから、現在はまだそれほどたくさん寄附が集まっていなくても、ほかの基準をクリアして条例指定を受ければ認定になることができます。

（【資料3】池本委員提出資料 P13）

次のスライドは、飛ばします。

（【資料3】池本委員提出資料 P14）

条例指定を受けるための、公益要件では、例えば神奈川県の場合だと、資料のAでは、不特定かつ多数の県民の利益に資するもの、Bでは、事業が行政の計画や施策の方向性に沿うものとされています。公益要件を各自治体で自由に工夫できるのもこの制度のポイントで、自分たちの地域にとってどのような組織の公益性が高いのか、自分たちで決めて積極的に認定していける制度になっています。

（【資料3】池本委員提出資料 P15）

条例指定制度のうち、もう一つの大きな魅力は、活動の共益性を図る基準の一部が除外されることです。地縁に基づく地域に居住する人たちに対する活動が大半を占める場合、認定NPO法人にはなれないとされていますが、条例指定経由の場合、この条件が除外され、

認定をとりやすいように設計されています。

(【資料3】池本委員提出資料 P16)

この後、内閣府からの御発表がありますが、この条例指定制度に強い関心を示す自治体がふえていると聞いておりますので、これを全国的に推進していくことも、地域運営組織の大きな助けになると思います。

(【資料3】池本委員提出資料 P17, 18)

社員の資格制限、こちらこの後、内閣府から御発表がありますが、NPO法人で議決権を持つ社員の資格に地域の縛りをつけることは、原則NGとこれまで認識されてきました。しかし、実際にはかなり柔軟な運用がされているということです。これまでの知見に学び、地域住民が中心となってNPO法人をつくる時に、どのようなかたちが考えられるかを例示するガイドができると、それを基に、法人格の検討を進めることができるのではないかと思います。

(【資料3】池本委員提出資料 P19)

それから、こちら内閣府からこの後、御発表がございますが、NPO法人の設立認証等、様々な事務が、都道府県から市町村に権限委譲されている例も多数ございます。窓口が市町村になりますと、より近い関係で組織の状況を把握できますので、これも自治体と地域運営組織が信頼関係を結ぶ助けになるのではないかと思います。

(【資料3】池本委員提出資料 P20)

そのほかに、2015年10月に、信用保証制度がNPO法人にも解禁され、融資を受けやすくなりました。

(【資料3】池本委員提出資料 P21)

それから、政策金融公庫をはじめ、さまざまな地域金融が、NPO法人向けの融資をいろいろと用意しております。中小企業の応援施策がNPO法人にもひろく適用されるようになってきましたので、地域で事業を行うときに活用のしがいがあるのではないかと。こういった情報がまだまだ各地域に行き渡っていないと思いますので、まずはこれらを周知していくということは、今すぐにも取り組むべきことではないかと考えております。

ありがとうございました。

○小田切座長

ありがとうございました。御自身の中間支援組織としての御活躍から、大変重要な論点をいただいたと思います。

さて、それでは議題の3番目、「内閣府NPO担当からの意見発表」ということで、きょうは濱田審議官にお越しいただいております。御説明をいただきますが、その前に最後にあります参考資料4というA4の1枚の紙をごらんいただきたいと思います。

実は、座長の私から内閣府にお願いという形でこういう紙を出させていただきました。余りこういうことはしないのですが、今回解釈の明確化が必要だということで、ここに書

いてある4点について、ご見解をお示しいただきたいという文章を出しております。

それでは濱田審議官、10分間ということでお願いいたします。

○濱田審議官

それでは、内閣府の官房審議官の濱田でございます。経済社会システム担当ということで、NPO法の運用を担当いたしておりますので、資料4に沿いましていただき御指示がございました4点についてまとめております。簡単に御説明をさせていただきたいと思っております。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P1）

資料の1ページ目をお願いいたします。この特定非営利活動促進法、いわゆるNPO法の規定を引用しております。この第2条に特定非営利活動の定義がございまして、ここの別表にございます1号から20号までのいずれかに該当する活動でありまして、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする活動と定義がされております。

そして、こうした活動を主たる目的とするものがNPO法人ということになりまして、ごらんいただきますと別表20項目の限定列挙にはなっておりますが、保健、医療から始まりまして社会教育、まちづくり、割合広目の言葉、幅広い言葉の規定ぶりでございますし、最後に20号で、条例でこれらに準ずる活動まで拡大ができるということになっておりまして、これでかなりの活動がカバーできるということではないかと思っております。

それで、このNPO法の規定によりまして下の「※」のところでございますが、所轄庁、具体的には都道府県、または政令指定都市に所定の書類を出し、手続をして認証を受けますと、特定非営利活動法人として法人格の取得ができるということがございますし、ただいま池本委員から御紹介がございました下のほうにございますが、一定の要件を満たしまして「認定」を受けますと税制の優遇措置の対象になるということで、より幅広い活動の支援を受けられるということでございます。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P2）

2ページをお願いいたします。この地域社会におきますNPO法人等の役割についてでございますが、我々のほうで共助社会づくり懇談会というものを開催いたしております、昨年の今ごろこの報告書をまとめております。そうした中でこの位置づけをまとめておりまして、上にございますように行政サービスの限界、あるいは地縁的なつながりの希薄化がある中で、機動的・多面的な活動をしてさまざまな課題解決に取り組むNPOといえますのは共助社会づくり、住民みずからの自助、それから行政による公助の間にある助け合いということでございますが、共助社会づくりを進めるに当たって非常に重要であり、その中心的な役割を担うということと、特に地域におきましては地域住民や企業からの寄附・会費に支えられて社会課題解決に取り組むなど、これはいわゆる無償で行いますボランティア活動などのイメージでございます。

最近では、これに加えまして社会課題を市場として捉え、その解決を目的とするいわゆ

るソーシャルビジネス事業に取り組む。例えば、介護でございますとか、子供の保育でございますとか、こういったものを有償でサービスを提供して事業展開していく。こういうことのNPOの存在感が高まっているというまとめにしております。現に、先ほど来御紹介がございますように、相当数の地域運営組織がこのNPO法人として法人格を取得して活動している実態にあると思っております。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P3）

3ページをごらんいただきますと、これは複数回答可になっておりますけれども、先ほどの法律の規定に沿いまして5万ほどの法人がどのような活動に取り組んでいるかということでございます。大きいものとして保健、医療、社会教育、まちづくり、それから文化、芸術、環境保全、子供育成等々が大きなものになっておりますが、いずれもこれらは地域活動組織の活動として位置づけられるものの一つになっているのではないかと思います。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P4,5）

4ページと5ページは総務省のほうの報告書からお借りしたデータでございますけれども、具体的にNPO法人の法人格を取得して活動しているような地域活動組織の例を掲げておりますが、内容は省略をさせていただきます。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P6）

6ページをお願いいたします。本題であります活動区域をまず地域的に限定することができるかどうかということでございます。これは、法律との関係で申しますと（1）に書いてございます、先ほど申し上げました不特定かつ多数のものの利益を増進することを目的とする活動となっておりますので、この地域を限定することが不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与するということと矛盾をしないかということが論点だと思います。

この基本的な考え方でございますが、（2）の①にありますように、これは個人の私的な利益、あるいは複数の方々でも複数の構成員相互のいわゆる共益的な目的といったものであって、社会全体の利益につながらないものはだめだという趣旨でございます。②に書いておりますように地方公共団体の区域の単位で地域的に限定することはこの不特定多数制とは矛盾をしないと考えているところでございます。

さらに、例えば小学校区のように市町村の区域よりもさらに狭い地理的範囲に活動区域を限定できるかどうかということが一番の御関心だと思いますが、③に書いておりますが、判断材料になりますのはそこに住む個々の人々の単なる集合体を超えまして、いわゆる特定多数ではなくて一つのまとまりを持った社会と言えるような不特定多数の世界のまとまりを持っているかということが抽象的でございますが、判断基準になっているということだと思います。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P7）

7ページをご覧くださいますと、このような考え方をお示しする中で、所轄庁におきましては認証におきまして柔軟に運用されている実態があるということでございます。対

応例は同じようなことをごさいます、いずれこの最小行政区以下の範囲であっても社会と認められる範囲であればこの不特定多数の要件はクリアできるということで、多くが認証されているということをごさいます。

逆の申し方をしますと、下の「※」に書いてごさいます、メンバーの方の中身とか活動内容からいいまして明らかに地縁の団体、あるいは共益的な団体だと判断されるような場合には、法の趣旨を説明してお引き取りを願っているというのが実態ということをごさいます。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P8）

8ページには、具体的に各県ごとに認証NPO法人として地域限定型で活動をされている団体例を掲げているところをごさいます。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P9）

9ページ目をお願いいたします。もう一つの論点といたしまして、社員資格の地域的な限定ができるかという問題をごさいます。これは法律に別の規定をごさいます、枠組みしておりますように、このアンダーラインをごさいます、「社員の資格の特喪に関して、不当な条件を付さないこと」がこのNPO法人として認証される際の条件になっております。

この趣旨をごさいます、①に書いてごさいますように不特定多数の利益の増進が目的をごさいますので、誰でも希望すれば入れるというのが基本線としてのスタンスということをごさいます。

ただ、2点目にごさいますように、活動の必要性から限定をせざるを得ないという「正当な理由」があれば条件を付する余地はあるということをごさいます。

③にごさいますように、これを予め明確に細かく書いた基準はごさいません。所轄庁が社会通念に照らして不当な条件に当たらないかどうか判断していくということをごさいます。4点目、④に書いてごさいますようにこの一定の線引きをしまして、「それ以外の者を一人たりとも入れない」とだめだというかなり厳密に資格要件を区切ることになりまして、事業の内容が比較的共益的に見えるものでありまして、活動範囲とか規模も非常に狭いものであったりということにしますと、実質的に共益的なもの、あるいは親睦会的な組織なのではないかという問題が出てまいりまして、そういう場合にはこの不当な条件に当たってくる可能性が一般的にあるのではないかということであると思ひます。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P10）

10ページ目にごさいます、そうはいいましてこの条件として制限することが是認される具体例をごさいます、特に①だけご覧いただきますと、「地域の課題に取り組むために活動に理解があつて常時活動に参加できるもの」に限定する。このこと自身は、問題ないと思ひております。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P11, 12）

それから、11ページを飛ばしていただきまして12ページをご覧いただきますと、先ほど

御紹介いただきましたNPO法Q&Aでございます。これは、今回の議論もございましたので先月内容を見直しましてこういう形で現在アップさせていただいておりますが、この条件の制約をすることが合理的なものであれば「不当な条件」には当たらない。これは事業との相関関係でありまして、アンダーラインを付しておりませんが、市町村の範囲に区切るということは通常は「不当な条件」に当たらないという見解を明らかにしております。

ただ、先ほど申し上げましたように範囲を何とか何丁目というふうにかなり狭くして、それ以外は一切だめだということになりますと、場合によっては不当な条件にならざるを得ないことはあるというようなことでございます。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P13）

この点は次のページに書いてございますが、運用上そういう形にならないように多少余地を残すような定款の書き方にさせていただくような形でカバーをして、現実的にはお使いいただいているということではないかと思っております。

（【資料4】内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料 P14）

14ページでございますが、市町村への権限移譲の状況、4点目としてのお尋ねでございますので今回調査をいたしました。下に書いてございますように、25道府県で291市町村に認証の事務は移譲されている状況でございますが、北海道、栃木県、大阪府などで多くなっているということでございます。

以上、簡単に申しますと、法律の趣旨が市民の皆さんの社会貢献活動を促進していこうということでございますので、できるだけこの法律の建て前との折り合いをつけて活用していただきたいという観点から、所轄庁のほうで御判断をいただいていると思っております。以上でございます。

○小田切座長

ありがとうございました。解釈の明確化ということで、かなり重要な議論がなされていると思います。本当にありがとうございます。

それでは、事務局より引き続きまして資料の説明をお願いしまして、その後、皆様方と総合的な討議を行いたいと思います。

麦島次長、お願いいたします。

○麦島次長

それでは、この後の御議論の時間を確保するので簡単に御説明をいたしたいと思います。

資料5から8を御準備してありますが、資料5は第1回目のお示ししております、本検討会におきます主な論点ということですので飛ばさせていただきます。

資料6も、資料5の「検討に当たっての主な論点」ごとに毎回の会議で先生方からいただきました議論をまとめさせていただいているものです。

ちなみに、第2回の会議でいろいろ御指摘をいただきました点は、下線を引いてあると

ころで追加をさせていただいているところですので御参考にしていただければと思います。

その上で、きょうはこの後、法人格の御議論を賜るということで、資料7と8を御準備していますが、7と8につきましてはきょう御発表の先生方の内容と大分かぶっている部分がありますので簡単に見ていただきたいと思います。

資料7につきましては、きょうもいろいろ御議論が出ています法人の形態の比較を横に並べたものです。左側の2つは営利を目的とする法人形態ということで、株式会社と、それから名和田先生からも御指摘がありました合同会社というものを挙げさせていただいています。そして、真ん中のところがNPO法人ということです。そして一般社団で、一番右側のところに認可地縁団体を挙げさせていただいています。それぞれにつきまして目的の事業、設立方法、設立要件等々を挙げさせていただいた上で、議決権の関係等々、整理をさせていただいています。

また、きょうNPO法人のところで池本先生からございましたが、税制面での扱いにつきましてみなし寄附を含めまして整理をさせていただいているということを含めまして、この法人形態の比較を横に並べさせていただいたものです。この後の御議論で、目を通していただければと思います。

その上で、資料8でございます。きょう御議論が出ていますが、今、各省庁でこの地域運営組織に関連しました検討がなされています。この内容を簡単にまとめたものです。

1つ目、1の(1)というところが「地域を支えるサービス事業主体のあり方について」ということで、経済産業省のほうで検討が行われたものです。詳しいものは参考資料2のところにつけさせていただいていますが、この検討会におきましてはそこに書いていますように、地域に必要なサービスの提供主体につきまして特定の社会的課題の解決を目指すものか、地域の課題全体の解決を目指すものか。また、継続した事業収益の確保が可能かどうかという視点で4事象に分類されているということです。

この中で①～④と書いていますが、この①～④の類型のうち、この有識者会議での対象は基本的には地域ベース型ということで②と④ではないかという考え方です。

ちなみに、この4事象につきましては経済性の両立型と社会性の重視というものが縦軸で、横軸は事業ベースと地域ベースという形で整理をしていますが、この②と④につきまして、その後、実際の事例であったり特徴であったりを整理したものが次の2ページにかけて書かせていただいている部分です。

その中で、例えば②の類型でいきますと、2ページの一番上のところで、「株式会社形態で組織運営を行う例」が多い中で「合同会社の形態」というものもあるという整理をされていますし、右側の④の類型でいきますと次の「考え方」のところで書いていますが、「任意組織で事業を取り組む場合」のいろいろなリスク、課題というものが整理をされているということです。

ちなみに、左側の②の類型の最後、「備考」のところで、先ほど名和田先生からミッションロックのお話もありましたが、ビジネスを行う主体のあり方について検討というよう

な整理が経済産業省の報告書の中で行われているというような形です。

次に、(2)のところが総務省の「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業」というもので、やや詳しいものは参考資料3という形でつけさせていただいていますが、総務省の研究事業におきましては、そこに書いていますように「地域運営組織の組織形態」につきましては協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つ形の一体型というものと、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ相互に連携している分離型というような形で地域運営組織の組織形態を整理しているということです。

地域の実情に応じてさまざまなものがあるという前提の中で、3ページが一番上ですが、実際に法人格を有する組織にあっても多様な法人制度というものが活用されているという整理がなされているということです。

このような経済産業省、総務省の研究事業、検討会等々の整理を踏まえたと、(3)のところですが、今回議論をさせていただいているいろいろな実例の組織の中で主な地域運営組織の形態を整理して見ると、3ページの真ん中のような形になるのではないのでしょうか。3ページの真ん中のところは、上下で見ますと上のほうが実行機能、下のほうが協議機能ということです。左右で見ていただきますと、左側が一体型、真ん中以降が分離型ですが、きょう御発表の雲南市のようなケースはこの一体型というような形で今お取り組みがされているということではないかと思えます。

一方で、分離型の真ん中の部分につきましては、協議機能については下側の部分があるかと思えますが、上の実行機能につきましてはそれぞれの地域の実情、事業の内容に応じて、さまざまな法人の形態が選択されながらお取り組みがされているという形ではないかと思えます。

ちなみに一番右側、事業型の組織のみということで、例えば吉田のふるさと村などはこのような位置づけのところに整理できるのではないかということで、一応この後の議論の参考ということで整理をさせていただいています。

なお、大きな2のところにつきましては今、言ったような一体型、分離型、また任意組織の場合のリスク等々につきまして、この有識者会議でこれまで先生方からいただいた御議論を整理させていただいています。これまで御説明申し上げた点とかぶりますので、説明は省略させていただきたいと思えます。私からは、以上です。

○石破国務大臣

お呼びたてをしておいて申しわけありませんが、用務がございまして失礼をさせていただきます。

同じような話ばかりで恐縮なのですが、雲南に行ったときに市長から、今まで住民の方々は市役所にやってきては、あれをやってくれ、これをやってくれというお話であった。それがだんだん変わってきて、あれをやらせてくれ、これをやらせてくれというか、何でこれをやらせてくれないのかというふうに意識が変わってきたというお話を極めて印象的に

承ったことをございました。

あるいは長久手市などに行ってみますと、「きょういく」のまちづくりと「きょうよう」のまちづくりという話を吉田市長がされるんです。それで、大学でもつくるんですかと聞いたら、いや、そうではなくて市民がきょう行くところがある。「きょういく」のまちづくり。きょう、用がある。「きょうよう」のまちづくりということで、要するに何でも市役所がやってくれるとか、何でも町役場がやってくれるというのは、彼の言を借りますと経済が右肩上がりのときだけなのだ。どういう組織であれば住民の方々がそうになっていくのか。これから先、人口が減っていく中であってどのようにしていけばいいのか。あるいはコンパクトシティ、コンパクトビレッジ、小さな拠点というのはどのような組織によって、ハードだけではなくてソフトは可能になるかというのを明確に示したいと思っています。いるところをございます。

済みません。お呼びたてしておいていなくなつて申しわけないことではありますが、どうぞよろしく願いいたします。

(石破国務大臣退室)

○小田切座長

ありがとうございました。

今の大臣のご発言を前提にしながら、これから議論を進めてみたいと思います。皆様方のパンクチャルな報告、プレゼンテーションによって約1時間の議論ができると思います。その際、今の大臣のご発言と同時に、私は2つの前提を置いて議論をしていただきたいと思っています。

1つはこの法人化問題ですが、私は10年ぐらい前からこういう言い方をしていますが、法人化問題ということが言われながら、現場に行くと実は任意組織で大丈夫だよという議論がありました。これを私は逃げ水問題、逃げ水現象と呼んでいたのですが、そばに行ってみるとそういう問題がない。ところが、もう逃げ水現象はなくなっている。現実には法人格が必要な局面に入っている。このことを前提の1番目にさせていただきたいと思います。

それから、2番目は名和田先生の御報告にもありましたように多様な選択肢を確保する。地域運営組織の何よりも特徴は、その多様性であります。そういう意味では、多様な選択肢を確保するということが重要になってくるかと思ひます。多分、いろいろな法人格の問題が今後議論されるかと思ひますので、そのことも前提にさせていただきたいと思ひます。

さて、それでは議論を始めさせていただきたいのですが、大変なことを忘れておりました。実は、きょう初めて参加される委員がいらっしゃいます。中山間研究の第一人者であります藤山委員でございます。後でまた御発言いただくとお思ひますので、そのときに自己紹介も含めてお願いしたいと思ひます。

それでは、皆様方から御意見、御質問をいただきたいと思ひます。大変重要な議論にな

っておりますので、有識者メンバーだけではなく、このセンターテーブルに座っているオブザーバーで参加されている方、あるいは事務局で参加されている方含めて相互の意見交換をきょうはお願いしてみたいと思います。御遠慮なくお手を挙げて、質問、御意見をいただきたいと思います。いかがでしょうか。

名和田先生、お願いいたします。

○名和田委員

では、時間がもったいないので遠慮せず、ごくごくかいつまんで4点について発言したいと思います。

1点目はちょっと概念的なことなのですが、地域自治組織という言葉が速水市長のプレゼンでは使われ、この場、あるいは総務省などでは地域運営組織という言葉が使われています。これにつきましては私が出しました資料2で若干書いておりますけれども、地域自治組織というのはいわゆる地域代表性を持っている、法人化すれば公法人的な性格を持つものについて言っており、地域運営組織というのはどちらかというと事業性に寄っている概念であるというふうに私は理解しております。そこをきちんと区別していかないと、混乱が生じるのではないかと思います。

もう一つは、このエリアの問題です。一応、きょうの資料の中でもおおむね小学校区、明治の村ですね。昭和の大合併で消滅した明治の村が基本エリアとなっているようですが、総務省の検討などの中ではどちらかというと自然集落というか、基礎集落、単位自治体のエリアについても考えているような動きがあって、その辺のエリアの問題も念頭に置かなければならないと思います。ただ、法人の問題を検討する上ではその辺はいいのかなとも思います。

2点目ですけれども、法人というふうにすると会員が誰であるのか、法人のサブスタンスが何であるのかということを確認にしなければならず、今まで任意団体でやっていたときは〇〇協議会の会員は地域住民全員とするとか、そういう理念的な規定でよかったのですが、法人になるときはきちんとしないといけない。そういうときに、速水市長のきょうのプレゼンですと自動的に会員になるというようなイメージがあって、そこはちょっと気になります。

その点で、実は今でも知られているのですが、地域自治組織で法人になっているものを幾つか最近見つけた中で、東近江市の能登川地区の協議会が一般社団法人になっています。その定款を日本都市センターに御提供いただいて拝見すると、やはり手を挙げた人、入会を明確に意思表示した人だけが会員なのですが、その定款の中に自治会、町内会が特別な位置づけを持って参加しているというようなことが工夫されていまして、そういうことをもって地域代表性を市長が認定するという仕組みになっているようであります。

まだ子細に検討しておりませんが、その法人になったときの会員のあり方というのは十分考える必要があって、4市のお考えというか、きょうの速水市長のお考えですと

ある種、自動的に会員になるようなイメージがあるときに、それを法律上どう実現できるかという、例えば東近江市の一般社団法人の事例などはかなり参考になるのではないかと思います。

3点目ですけれども、地域代表性のあり方について私はきょう発表の中で若干申しましたし、それから資料2にもう少し詳しく書いておりますが、きょう整理の中で出てまいりました分離型と一体型という場合で、分離型のほうは恐らく典型的には地域自治区制度を採用したケースだと思えますけれども、この場合は地域協議会という民主的な組織、選挙されているわけではありませんが、市長が選任した民主的な組織があって、その指導のもとに実働組織が事業性の高い事業を行っていく。そういう仕切りですので、この場合は法人化の問題は事業法人を立ち上げればよいということで、地域代表性はその上にある地域協議会が担当しているという整理でよかろうと思います。

ただ、きょうは先ほど次長のほうから御報告があった中に、飯田市のまちづくり委員会というのが出ていますけれども、これは実は実働組織のほうだと思います。さらにその上というか、横というか、地域協議会というのがあるって、その指導のもとにまちづくり委員会が実働している。たしか、そういう仕組みではなかったかと私は思うんです。これはうる覚えで言ってもいけませんので、後で事務局に御確認いただければと思います。こうやって地域協議会という協議側のほうが割といつも後景に退いて、事業のほう前面に出てくるという傾向が地域自治組織にはございます。

最後に4点目ですけれども、これはきょう速水市長のお考えを聞いて、ううんと思ったのですが、政策的インパクトのあるようにしなければならないという御発言があって、どのようにそれをしたらいいのかということを考えておりました。このような政府の委員会で議員立法みたいな話をしてはいけないのかもしれないかもしれませんが、私が思い出したのは虐待防止法という法律がありますね。少し話が飛躍するようですけれども、虐待防止法という法律を見るとほとんど児童福祉法をなぞっているような法律なんですね。児童福祉法に書いてあることを改めて議員立法の立場で整理している。

同じように、きょう出ましたA3資料の法人の諸類型がございましてけれども、これを私はきょう3つに整理したわけですが、これは各法律に散らばっているわけですね。それを一覧するような形で議員立法で、地域の立場から見るとこういう法人があり得て、それを地域代表性を持ったものとして認定するような仕組みを考えることが条例によってできるんだという形で政策的なインパクトを追求していくことも考えられるのではないかと感じて、この政策的インパクトという問題提起を非常に私としては厳粛に受けとめた次第でございます。以上です。

○小田切座長

ありがとうございました。論点整理をしていただきました。

地域運営組織の定義の問題、エリアとメンバーシップの問題、そして地域代表性、さら

に最後は政策的インパクトの理解ということですが、途中で出てきました飯田市の自治組織と実行組織については、まさに当事者の牧野市長がいらっしゃるというので少し補足していただけますでしょうか。

○牧野委員

おくれてきて申しわけありません。ちょっと別の委員会に出ていました。

前回、私どもの地域自治組織については発表させていただいたところでありまして、名和田先生のおっしゃるとおりで大体いいのではないかと。私どもの場合の地域協議会は、まさに市役所の一機関としての性格を持っていて、市長の諮問に対してそれに答えるという地域代表的な協議会という性格を持っているものでありまして、実働部隊はまちづくり委員会です。

ただ、ほとんどのメンバーがかなりの部分で重なっておりますので、そのところは協議会のあり方は常にいろいろ課題を抱えているといえますか、まちづくり委員会が主体になっているんですけども、地域協議会はどのような形でやっていったらいいかというのはよく課題として出てくるという側面はございます。

ただ、今のところそうした形で地域協議会とまちづくり委員会の両方を持って各地区は動いているというのが飯田市の今の状況でございます。

○小田切座長

ありがとうございます。農業の集落営農などと言われている、いわゆる二階建てという考え方に近いのだらうと思います。

それでは、とりあえずいろいろな方から今のような論点整理、あるいはその論点の中身をいただきたいのですが、今回初めて参加ということもありますので、藤山先生からお願いしてよろしいでしょうか。

○藤山委員

初めまして。藤山です。私も島根を初め、田園回帰の傾向がかなり出てきたのを非常に力強く思っていて、地域も本気モードになってきたなという感じがするんですが、私のほうからきょうが初めてなのでまだ全体を見渡せていないところもあるかもしれませんが、5つほどあります。

第1は、この地域運営組織は、1つは合意形成の自治組織としての役割と、今度は実践の事業組織としての役割があるんですね。雲南市さんなどは、まずは1つそれをつなげたものをつくろうということだと思っておりますが、一方では分離型というか、自治組織と、私は郷づくり会社とか、郷づくり法人と呼んでいますが、そういった事業を横断的にやる組織というものが出てきています。そして、さらにはこの事業組織のほうも農事組合法人とか、協同組合的にそういうものを作ったり、いろいろな既存のものを横つなぎにしたネッ

トワーク型の組織を展望するところもあるんですね。

こういった流れがある中で、一番現代的な課題としては自治組織だけにそういう合意形成じゃなくて、幅広く実践するときどういう組織が求められるのかというのが今後の小さな拠点とか、あるいは介護とか医療も含めて地域ぐるみでそれほど費用をかけなくて健やかな状態でやっていくとか、そういったところが今、本当に求められているんじゃないかという感じがします。

ただ、そうしたときに分離型にした場合、郷づくり法人というか、事業組織と自治組織の関係がどういうふうに規定されないといけないか。それはやはり個別の事業の最適性じゃなくて、地域全体としての最適性を担保するような一種のガバナンスというか、コントロールが自治組織から事業組織に認証されなければいけない。こういったところをどう設計するのが実は問われているのではなかろうか。

ポイントの2としては、そういったときに先ほど名和田先生もおっしゃったように非常に重要な領域設定というか、その活動の土俵（＝エリア）をどういうふうに決めるのかといった議論があると思います。これは一種の自治区制度みたいなことかもしれませんし、そういうものが決まってこない、先ほどの自治の範囲とそれはどうするのかといったことになるわけですね。

ただ、事業組織のほうは連携型も本当は当然ながら区域を横断してやるような場合ももちろんあります。

そして、3番目がこういった法人をやる場合、その本質というのは危機のときに一番問われるんです。例えば、自治組織一体型でも分離型でも何か事業に乗り出す。これは、当然リスクはあります。例えば交通とか看護で、事故が起こる。場合によっては死人が出る。こういう場合があるわけですね。そうした場合、それが地域全体にどんと行ってしまって地域が壊れるということは非常なリスクなんです。それをどういうふうに整理してやっておくかということが、非常にこういう設計では問われると思います。

4番目は、今は中心になる一つの部分ばかりに我々は目がいきがちですが、先ほどのようにネットワーク型も本当はあり得るわけです。そうすると、自治組織や郷づくり法人というか、中心になるのはパートナーとなる事業組織の法人形態ですね。例えば、中山間においては農事組合法人です。農事組合法人は、いろいろそこに例えば部分的に委託するか取り組もうとしても活動分野に非常に制限がかかっている。あるいは、出資にも今、制限をかけられるかもしれないという状況があるんです。今度は、そうした連動したパートナーとなる法人格との相互乗り入れ的なものも要る。

最後は今、行政側も全体としては予算や体制制度は縦割りでできているわけですから、地域はこういうふうに頑張って自治組織も、そして事業組織も横断的で全体最適というときに行政側が相変わらず縦割りにやっていたらもとのもくあみになるわけですから、そうしたものへの抑えがないといけないというところを皆さんの議論から感じて、現場の経験から言わせていただきました。以上です。

○小田切座長

ありがとうございました。

今の意見発表の中で、一体型と分離型は多分、私どもメンバーで共有化されていると思うのですが、ネットワーク型という新しいタイプが出てきました。私も島根県の津和野の事例などをよく知っているのですけれども、その話の中身を少し御説明いただけますでしょうか。多分、このネットワーク型の共有化がメンバーの中で必ずしも十分ではないと思いますので、補足的にお願いいたします。

○藤山委員

実際に事業は今、各分野の地元では例えば1,000人、2,000人ぐらいが一時的な生活圏になっていて、私はそれが先ほどの対応する領域かと思っています。しかも、そのミッションというのは一番何から考えなければいけないかという、地域運営組織というのは定住を支える組織でないといけないですね。もっと言えば、暮らしを設計して運営し得る。だから、集落単位ではそれは余りにも小さ過ぎるんです。

まず、そうしたそもそもというものが要るのですが、そうしたものを考えると定住、あるいは暮らしを成り立たせるためにはいろいろな分野のサービスとか生業が要るわけです。それは今、例えば農事組合法人あり、森林組合あり、福祉法人あり、交通事業者ありと、実は結構縦割りではばばらになっている。それを一つでやるという手もあるのですが、今度はそれを横つなぎにして共同の雇用とか、そういう仕組みにしていく。こういう方法論も今、現場では始まっています。それをどういうふうに評価するのかといったところが今、問われているんじゃないかと思います。

○小田切座長

地域内のいろいろな組織、法人が出資することによって、いわばアンブレラ型の新しい組織ができているということでしょうか。

○藤山委員

はい。

○小田切座長

今のような御報告もいただきました。それでは、ほかにいかがでしょうか。

矢野委員、お願いいたします。

○矢野委員

きょうは非常にすばらしいいろいろな御意見をいただきまして、私もその中で整理をさ

せていただきながら、自分のところの行動とあわせて少し考えさせてもらいました。

名和田先生の言われました地域運営組織と地域自治組織では、地域自治組織というのは私は短期、中期、長期という3つの区分を持っているのだらうと思ひまして、総合的なもので4市の雲南市がやられたのもそうではないか。そして、地域運営組織は地域自治組織の中の実働部隊というふうに私は捉えて、分離型であり、即戦力でやっていかななくてはならない組織である。

実は、私の町で立ち上げている4つの地域運営組織は、実働部隊となっており、そういう意味を含めたら地域自治組織の機能というのは自治体に準じる位置づけをするべきではないかと考えました。

といいますのは、インフラ整備なども活動の中にあり、公的な役割も担っている。そして、地域運営組織が動いて、本当にやらなくてはならないことをこの組織でやっていくべきである。

先日、第2回のときに山崎総括官が運動論というお話をしましたが、まさにその運動論のやり方がこの地域運営組織に入ってきているんだと思っています。そういう意味では速水市長さんも言われておりましたが、明治のときには約1万6,000の自治体がありましたが、今は1,740となり効率化を求めてきています。

しかし、その中で地域の誇りや愛着はもともとの旧町村の範囲でいまだに持っていますし、高知県が調べた調査では、旧町村の75%が県内でそう思っていることを踏まえて梶原町も調査をすると、これが90%近くになっている。そういうことになると、困っていることを解決する地域の範囲を旧町村を最大とした地域運営組織を早く立ち上げていくべきだと私は思っています。

といいますのは、先ほど大きなインパクトが必要だと言われました。つまり、法律の改正で民間のガソリンスタンドの経営が困難となり廃業となりました。その地域では1ヶ所しかないガソリンスタンドがなくなったら生活が本当に困る。そこで立ち上ったのが今活動している、地域運営組織の1つの組織であり、株式会社を選定し運営しています。やれることからやっていくんだ。自分たちでできることはやろうというのがこの組織の始まりであり、この組織のように、法人化の制度もまずは立ち上げて、それを順番に短期、中、長期に向かって持っていくという仕組みづくりをすべきではないかと思っています。

それから、先ほどの雲南市長の話ですけれども、こういう組織はすばらしい組織だと私は伝える力が必要になってくると思っていますし、そのためには市町村でもやはり一番身近な町村長がもっともっと私は動かなくてはならないと思っています。市町村で、危機感に意識の差があらわれてきていると感じています。

それともう一つ、全国的に県と市町村の仲はいいですかということをお聞きしたいです。高知県は尾崎知事を中心に、本当に先頭に立ってその役割を果たしてもらっています。今、高知県下の全ての市町村に知事は地域支援企画員という、職員を配置して、地域の実情を把握し、地域・市町村と県とのパイプ役を果たしています。そして、危機のときにはいつ

も意見交換をし地域も町村も県も一体的に動き、それを国に上げていくというシステムをしっかりと連携を図っています。今、県内では30の地域運営組織なるものが立ち上がっている。これを県は県全域に130カ所開設していこうと計画しています。

そういったことを考えて、私は石破大臣に国として大臣の名前で立ち上げたいと活動する地域運営組織に「認定書」を出してもらって、その地域は将来にわたって国も5年から10年支援するんだという明確な伝え方をして、見える化をしていくという作業が私は今、運動論として必要なのではないかと思って、整理をさせてもらったところです。

○小田切座長

ありがとうございました。地域運営組織の拡大、あるいは安定化ということについての御意見を賜りました。ほかにいかがでしょうか。

速水市長、お願いします。

○速水市長

さっき御説明させていただきましたことの補足と、それからまた名和田先生のお話に対する考えを述べたいと思いますが、1つメンバーの問題がございました。

私どもは、この認可地縁団体的なところが今の段階では一番近いのかなと思っておりますけれども、しかし、それはそれでまた問題をはらんでおります。

その前に、なぜこういう地域自治組織による取り組みが必要なのかということは、さっき政策的インパクトが必要だと言いましたけれども、これともかかわってくるわけです。6つの町が一緒になって合併したんですけれども、既に合併する時点で6つの町それぞれが大なり小なり空き家が多い。そしてまた、空き家ならずとも独居家庭が多い。独居家庭ならずとも、高齢者だけの世帯が多い。そういう家庭、世帯が多い自治会ということになりますと、空き家が多くて独居老人だけでは確実に世帯力、家庭力が落ちているわけですが、その家庭力が落ちている世帯がだんだん多くなっていくと自治会力も落ちている。そういう自治会の集まりであると、地域力も落ちている。このまま放っておいたらそれこそ市町消滅ということが、合併に突き動かされた大きな理由としてあるわけでありまして、これにどうストップをかけようかというときに合併協議会で考えたのが、公民館エリアを中心としたまちづくりをやっていこうじゃないかということです。

なぜ公民館エリアを中心としたまちづくりかというと、いろいろな先行事例もあったわけですが、御承知のとおり公民館は終戦直後、小学校区単位に設けられてそれが今に続いているわけですが、公民館がある地域の広さがちょうどいいから、何とかここを中心に連合自治会的な組織をやってきていたわけです。

では、これを生かすということで、雲南市が誕生したときは553平方キロ、今もそれは変わりませんが、そこを拠点とした地域づくりの組織を構成して、そこで公民館を拠点施設の中心に据えたまちづくりをやっていこう。そしてやっているうちに、公民館は社

会教育法に基づいたいろいろな縛りがあって、コミュニティビジネスをしっかりとやっていくについても様々な弊害とかハードルがあるということで、公民館を交流センターという名前に変えて教育委員会から市長部局に移したんですね。それで、今に至っているわけです。

そうすると、今、明治から大正、昭和、平成となってきたわけですが、合併を繰り返してきて、それで合併ごとにそこにあった役場が遠のいて、特に限界集落といわれるようなところは久しく行政とのかかわりがないままにずっときているわけで、そこに住んでいながらも、かつてそこに役場があったときには住民票の写しとか、印鑑証明の写しとか、すぐに行けばもらえたものがどんどん役場が遠くなって行って、平成の合併の段階に至ったら本当にはるか遠くになっている。

かつて身近だった公共サービスを何とか取り戻すことはできないかということで、何らかの形で住民による地域自治組織がその役割を果たせないかということで飽くなき追求をして今に至っているところであります。したがって、地域自治組織は合併当初、私がよく使った言葉は、疑似役場的役割を果たせるような場所であり、組織であればと思っております。

具体的にそれで全国的に名が通っておりますのは宮城県の丸森町ですが、かつての役場が持っていた役割を果たしていらっしゃる。そういうことになると、そこに住んでいる人たち、おぎゃあと生まれた赤ちゃんから高齢者まで全員、地域自治組織の構成員だということで、いちいち入会手続、退会手続などは求めない。

そういったことから、こうした意味合いを込めた意見発表としており、また政策的インパクトという点では、合併した当初、まさにそうしたことを痛切に感じたからこうした仕組みの導入を政策的に打ち出したということでございます。

○小田切座長

どうもありがとうございます。まさに、地域運営組織がつくられた背景を御説明していただきました。

それではほかに、とりわけ法人制度の細かい論点についていかがでしょうか。NPO法人について、きょうある種の踏み込んだといえましょうか、解釈の明確化が行われおります。このあたりも含めて、議論をしていただければと思います。

それでは、名和田先生、その後、牧野市長とどうぞ。

○名和田委員

私は簡単な感想なんですけれども、前から気になっていたことで、4市の御提案の中に当該地域に住んでいる住民だけではなくて、そこで学び、活動をし、働いている人も会員になれるようにしてほしいという論点もありましたね。

そういう点からいうと、きょうのNPO法人の解釈に関する明確化はむしろその方向に資

するものではなかったかと思えます。入れて構わない。どうしても地方自治法上の特別地方公共団体的方向で考えると、そこに住んでいる人以外の人が参政権を持つというか、法人の運営にかかわるといのは何か違和感があるんですけども、これはやはり事業法人的な側面を強く持って、それ以外の人でも関心があって、本当にやる気のある人だったらかかわれるような方向のもので、この点はきょう明確化してよかったかなと感じております。

○小田切座長

それでは、牧野市長お願いいたします。

○牧野委員

前回もちょっと申し上げたんですけども、この地域自治組織なり地域運営組織と行政ですね、自治体との関係をどういうふうに整理するかというのは非常に重要だと思います。つまり、今までのような縦割りのトップダウンというやり方を自治体、市町村の行政が継続しながら、こういった地域運営組織をどうするかという議論をすることが果たしてどれだけ生産的な話なのか、前向きな話なのか。

むしろ行政自体が変わって、みずからの権限を地域内分権という形で委譲しながらその補完に徹するようなスタンスに変えられるか。やはり市町村のスタンス自体がどういうふうであるのかということとセットで考えないと、なかなかこの運営組織の根本的な課題は解決しないのではないかという意識を私は持っています。

○小田切座長

ありがとうございました。制度だけ変えればいいというものではないというのは、御主張のとおりだろうと思います。

辻先生、そろそろよろしいでしょうか。お願いいたします。

○辻委員

私も、きょう改めて随分勉強になりました。2つ感想と、2つ質問です。

1点は、私は今まで自治体間の広域連携に携わってきました。自治体間の連携では法人格をつくるというのは非常に不人気で、法人格のない制度でいかに簡便にできるかが、重要でした。また、法人格をつくる場合もなるべく簡便な制度を心掛けてきたんですけども、自治体の皆さんには思ったほど活用していただけないでいます。法人格をつくると、その法人格が負担とリスクを負うので、それを保障するガバナンスを担保しなければだめで、どうしても手続的にしっかりしたものにならざるをえません。法人格をもつ地域組織もつくっていかなければならないという局面もあるというのはわかるのですが、その一方で法人格なしに楽しくやっていくということも考えていく必要があるというのが1点です。

これは、感想です。

2点目は、本日、現実的な提案があつて、現行のNPO法人をなるべく運用、活用していく方向でアプローチをしていくというのは非常に有効だと思います。池本委員から地に足のついた御提案があつたと思いますし、政府側も初期段階からかなり柔軟な解釈を示していて、これは望みがあるのかなと思ひました。

こうした中で私が改めて思うのは、現行のNPO法人法の利活用の延長線上で何ができないのか、ということです。本当のところ、何がネックになっているのか。そのところがあつたら、改めてお聞かせいただきたいということです。

本日、控除の話も出ました。私から見ると法人格の有無よりも、所得控除なのか、税額控除なのか。何パーセントの控除が認められるのか。こういった現実的な議論をしたほうが、実際の地域運営組織にとってはプラスになるのではないかとというのが2番目です。

3番目は、新たに法人制度をつくるということ考えたときに、最大のネックは対象をどう規定するかということです。厳密に、この対象規定をクリアにできるかどうか。

そして、最後の四番目の感想ですが、強制徴収、強制加入にすると自治体に近いイメージになって、新たに自治体をつくるぐらいの厳しい規定をつくっていかないといけないように思ひました。また、もう少し緩やかな自由参加にした場合も、費用がさらにかかるといふ問題が出てきます。既存の自治会をなくしてこれに統合するのであれば費用は活動次第ではふえませんが、活動がふえると、どうしてもそれに要する費用も増加します。負担を軽減して事業をやっても、その事業リスクは残ります。ここのところをどう制度設計するかが非常に難しいと思ひました。以上です。

○小田切座長

ありがとうございました。

先ほど、辻先生からNPO法人を考える場合に寄附税制の問題をきちんと考えるべきだといふことが出ました。それと同時に、きょう内閣府から御報告をいただいた、現実にはかなり柔軟に制度運用が行われているということも非常に大きな論点だろうと思ひます。委員の皆様方、あるいは各省庁の皆様方からここの論点をめぐって、いまひとつ確認などがありましたら出していただきたいと思ひますが、いかがでしょうか。

池本委員、お願いいたします。

○池本委員

内閣府の御発表にもありましたとおり、実際には各所轄庁に委ねられている部分も大きいですが、「事業内容によっては」とか「個々人の集団ではなく社会であれば大丈夫」とか、法律上仕方がないのは私もよくわかつてはおりますが、やはりどうしてもグレーな部分が多い。実際に法人格を検討するときに、そこはすごくハードルが高いですね。

これまで内閣府に蓄積されてきた事例を整理分析するような形で、ガイドをつくってい

けないか。現場でアドバイス役となる中間支援や士業の方々には、そういったものが求められているでしょう。難しいとは思いますが、プロジェクトとして情報整理とガイドの作成を進めていけないものかと思いました。

○小田切座長

ありがとうございました。

今の点について、濱田審議官お願いいたします。

○濱田審議官

ありがとうございます。先ほどもお話ししましたように、今回の御議論もありましたので、特にQ&Aは以前はある意味、裸で、何丁目単位以下は一切認めないと、不当な条件にならざるを得ない、というような表現でもございました。少し誤解が生じている向きもあるかもしれないということで、今回Q&Aはかなり整理をさせていただきました。

それから、ここに今日お示ししましたように、現に各県で少なくとも1つはこういう活動をしている団体もあるし、あるいはブロック会議などにおきまして我々は都道府県との意見交換も定期的に行っておりますので、その中でのやりとりもQ&Aの中で開示はさせていただいたということでもありますけれども、さらにこういったものというような御提案なりがございましたら、例えばブロック会議の場などで共有をしてそれを公開していくことはできると思いますので、またいろいろ御提案なり御質問をいただければ検討させていただきたいと思います。

○小田切座長

牧野市長、お願いいたします。

○牧野委員

実際にNPO法人をやっているところにお聞きしたいのですが、トップですね。NPO法人の責任者というのはどういうふうに分けられていて、その方というのはどのぐらいやっていますのか。

つまり、メリット、デメリットがあるのでどちらがいいとは言えないですけども、そういったNPO法人をつくることによって民主的に選ばれた責任者が長くやることで継続的な課題解決に向けてやれるんだといったメリット面を強調できることもあると思うんですが、逆のこともあり得る。つまり、そういうふさわしい方がトップにならなかった場合どうなるのかということも含めてメリット、デメリットがあるような気がするんですけども、実際のところは一体どんな運用がされているのかをお聞きしたいんですけども。

○小田切座長

これは、池本委員にお尋ねしてよろしいでしょうか。NPO法人のガバナンスの問題です。

○池本委員

とりわけ、代表者の件ですね。NPO法が出来てから18年たちましたが、最初に手を挙げた理事長がいまだに代表者を続けている法人もまだたくさんあって、世代交代、事業継承があちこちで課題になっております。

定款に、会員による選挙制度を位置づけたり、役員は何期までしか続けられないと再任に制限を設けたり、そういった工夫をかなり自由に行なわれるところはあります。お答えになっていますか。

○牧野委員

実際に我々の地域自治組織においては、6年だと多分わっているんですね。少なくとも10年やっているまちづくり委員会の会長は見たことがないので、大体2年から4年までです。

そういう意味で一番懸念するのは、こういう言葉を使っていいかどうかは分かりませんが、地域ボスみたいな形になって逆にそういった改革とかいろいろな権限について一人の方にそういったものが集中してしまう懸念があるのか、ないのかということをお聞きしたいんです。

○池本委員

私の実感では、そのリスクはあると思います。議論の冒頭、名和田委員から地域代表性を認定するような仕組みの可能性についてお話がありましたけれども、仮にそういう仕組みで地域運営組織を認定することになった場合に、定款に選挙制度を入れるとか、代表者は何年ごとに変えるとか、何期以上継続することはできないとか、そういった条件をつけることが必要かもしれません。

○小田切座長

論点を整理しますと、やはりNPO法人についても制度の問題と同時にいわばその中身、ガバナンスの問題が同時にセットで議論される必要があるということでしょうか。

○池本委員

NPO法は、定款の作り方がかなりその法人の自治にまかされています。おそらくあらゆる非営利法人格の中で自由度はトップクラスでしょう。理事会で理事も監事も選べるなど、極端に言うと理事会の思うがままに運営することも可能です。法律をよくわかっている人が、ある特定少数が運営を取り仕切れるように組織をつくる危険は確かにありますので、

そこをどう注意しておくか、大変重要な御指摘をいただいたと思います。

○小田切座長

ありがとうございました。残り15分になっておりますので矢野委員からお願いしますが、法人制度の話でお願いいたします。

○矢野委員

法人化の話で、さっき濱田審議官のお話からもかなり柔軟になってきているという印象を受けましたし、もっともっと柔軟になっていただくために私が言ったのは、認定書を石破大臣から出していただいた組織はそれがもっと柔軟になる。それは認めていくんだ。NPO法人であろうが、違う法人であろうが、そういう地域運営組織となるものの認定をすることによって意識も変わってくるし、やる気にもつながってくるということを言いたかったものですから、ちょっとつけ加えさせていただきました。

○小田切座長

では、佐藤企画部長をお願いします。

○佐藤政策企画部長

大変、勉強になりました。ありがとうございました。

少しうちの実態のお話をさせていただきますと、地域自治組織というのは30あって、そのうち非常に事業性の高いところを目指しているところもありますし、また、志は高いけれども会員相互の親睦的な活動からなかなか脱し切れないところもあります。

それで、きょうお話をお聞きしてNPOというのは非常に有効だと思っておりますが、恐らく出発点としてまだそこまで入り切らない、敷居が高いと思う組織もあると思っております。その点については名和田委員からありましたように、最初の段階では地縁組織として、何らかのものができないか。それから、事業性が高くなったときには、きょう経済産業省のご報告がありましたけれども、地域、地縁というところのロックをかけたやり方もあるんじゃないか。そういう多様な制度をこの際、整理してつくっていただければと思います。

○小田切座長

ありがとうございます。

それでは、今の御発言を契機に、NPO法人からほかの団体の制度に少し議論を移していきたいと思いますが、NPO法人について最後に私の確認ですが、多分、社員の地域限定という場合につくるときの問題と、社員の加盟希望があってそれを拒絶するときの問題と少し曲面が違うと思うんですね。

つまり、ある意味、社員を集めてつくったというときに、その地域限定性というのは恐

らく少し緩やかに所轄庁においても議論されていると思うのですが、現実には社員となりたいという地域外の方々がまさに拒絶された場合、ここはちょっと局面が違う。そういう意味では、今までの事例の中で現実には拒絶されたとか、訴訟になったり、あるいは内閣府のほうに相談されたりとか、そういうことはあるのでしょうか。

○濱田審議官

私ども、5万あるNPO法人を隅から隅まで承知しているわけではないですけども、我々のほうでそういう具体例で御不満なり不服があったということは聞いておりませんので、現実問題は今の座長のお話から言うと、設立時の認証をクリアすれば基本的には地域限定的に動いて特に問題は生じていないというのが実態だろうと思います。

○小田切座長

今の点、確認させていただきました。

それでは、ほかの制度について加本委員から今、手が挙がったでしょうか。

○加本委員

私は現場のほうの自主組織の関係でやっているのですが、これから目指すのはいわば消滅するような各集落をどうして維持するかということをも前提として課題解決のための組織づくりということですが、そういう末端の状態を見ますと、今、農山村あたりではなかなか即そういう組織をNPO法人にしていくかという話は、我々の感覚ではNPO法人はどちらかというとな都会的な、いわば事業が横断的に行われるところで、地域の今の地縁組織というのは待たなしで各末端の集落なり田舎が衰退してしまうというような現実の厳しい状況があります。

これをどうして立ち直らせるか。大臣もおっしゃったように、我々で言えば地域の自主組織をどうして立ち上げていって、それを持続可能な組織として存続できるかということが非常に大きな課題です。NPO法人の組織はある程度しっかりしていると思いますが、これから立ち上げる組織をどうやって持続可能な組織にして全国に行き渡らせることができるか。そういうような視点でものを見ていくと、やはりまず地縁組織がいかにして法人化できるか、そしてなぜ法人化するかというのはいろいろ事業をやる上においては、何らかのきちんとした体制がないととてもじゃないがすぐ潰れてしまう。それから、現状のようにどんどん補助金が出てくればいいんですが、これから10年先の見通しのことはおっしゃるように、そういう財源がない以上は自立できる組織づくりをしていかなければ立ち上げてもすぐにだめになっていくと思います。

そうしたら、私は小学校じゃなくてもっと大きい中学校ですね。もうちょっと大きい規模で徐々に立ち上げて、力のある組織をつくっていかなければいけないと思っておりますので、今のNPO法人の問題じゃなくて、本来的にこれからは全国で恐らく相当の組織を立ち

上げる際にその組織は即NPO法人の論議にいく段階ではないと私は思うんです。もっと初歩的なものを我々は期待していて、それぞれ生き残れるような地域になるための法人化に向けた取り組みを願っています。

それからまた、代表者が責任を持たなくても組織が運営できるとか、財源も幾らかの収益を上げることによって持続可能な組織の維持ができる。自前で自立できる。そういうものを目指しながら、ささやかながらそういう活動をどうやって全国に普及していくか。

そんな要望を持っておりますので、私の思う法人はNPO法人の話とはちょっと違う、もっと根底にある幅の広い話をしていただかないと、全国に働きかけても組織数が伸びるかどうかというのは心配な気がします。個人的な意見です。

○小田切座長

ありがとうございます。先ほども、矢野委員から同様の御発言がございました。法人化に至る、ある種のプロセスデザインがきちんと議論されるべきだということだろうと思います。

まだ重要な論点が残っております。自治法上の認可地縁団体に対する期待、これは名和田先生から出てきました。その際の論点のひとつが、メンバーシップに関わりある種の自動加盟についてです。名和田先生からもう一度いかがでしょうか。

○名和田委員

私は今、加本会長の御発言を勝手に次のように理解したのですが、認可地縁団体というのは実は加入率が結構高ければそれ自体、自然的に地域代表性を持っていて、むしろ地域自主組織、地域自治組織のような仕組みをつくらなくても、何となくそういうふうに行政を含めて皆、見るわけですね。だから、これが入口じゃないか。加本会長は、自治会、町内会を法人化するというのが入口で、これができるようになる。もちろん今でもできるんですけれども、これは財産の保有だけですね。ここが担い手になって、事業もできるようになる。

まずそこから始めて、もっと本格的にバスを走らせるとか、発電するとなったら、株式会社のような法人か、NPOのような法人か、そこは選べるようにする。まさに座長がおっしゃったプロセスデザインということでいうと、そういうプロセスを普通のコミュニティはたどっているんだ。そういうプロセスに合わせた法律制度であってほしいと、私はそういうふうに受け取ったんです。

もちろん、地縁団体にも加入率が今、低下しているという問題が都市部には特にありますので、そこはそこでまた頑張らなければならないのですけれども、法人化という点でいうとやはり認可地縁団体は最も入門的というか、入り口のところにあって、そこがきちんと事業できるようにする。これは私は非常に難しいことだと認識しております、地方自治法も改正しなければならないわけです。しかも認可地縁団体が今地元で評判が悪

いのは、すごく面倒くさい名簿を作っておさなければならぬという点なのですが、しかし、あの面倒なことをやっておけばその後は余りコントロールがないのが実態ではないかと思うんです。

なぜそういうふうになっているかという点、恐らく財産の保有しかなかったという建前というか、そういうたてつけになっている。そうすると、これは事業もやっていいということになると、あの一々面倒くさい名簿を毎年、毎年やらなければいけないというようなことにもなりかねなくて、そこがバランスのとれた制度にするためにはかなり総務省の方に知恵を絞っていただかなければならない。

そういうことで、私はこの問題について考えるのにやや臆していたんですけども、やはり今、加本会長の御発言を聞きまして、認可地縁団体制度をもう少し地域コミュニティが使いやすい制度にさせていただくべく地制調を乗り切って頑張っていたいただきたいと感じたところであります。

○小田切座長

そのような声が出てきましたが、どうでしょうか。せっかくお越しいただいているので篠原住民制度課長、今の御発言についていかがでしょうか。

○総務省自治行政区住民制度課長

若干誤解がありますのは、認可地縁団体というのは財産保有を目的とする団体ではないんです。これは地方自治法第260条の2に書いてありますけれども、この「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」と書いてあるわけです。つまり、この不動産を持つということをきっかけに法人化をする。

ただ、目的というのは事業も含めて規約に定めるんです。規約に定めれば、別に事業をやってもいいわけです。それはここの資料7でも事前に御指摘をすればよかったのですが、この目的事業の中で不動産とか、不動産に関する権利等の保有が目的ではないんです。規約に定める目的で活動をするということですので、その証拠にというか、財産はなくなっても法人格はなくなりません。だから、自治会館とか、その所有のために本人がとりました。では、この自治会館を滅失してしまったといっても法人格がそれで消滅するという規定になっていませんので、これはあくまでもきっかけである。

ですから、認可地縁団体においてこれは最近緩やかになっていまして、車両を持つ、雪上車を持つといったときでも法人格は取得できます。そこにおいて、いろいろな事業をやる。太陽光発電をやりたいという相談を受けたこともあります。そんなことで自治会において事業をやっているところもあるので、そういったところの問題ではないのだろうと思います。

ですから、事業は行えるんですけども、その上で皆様方が言われているところ、例え

ば今回議論になっておられます小規模多機能自治推進ネットワーク会議、雲南市長さんが言われているところで、この図を見ますと自治会、町内会も含めた形の組織を考えておられる。これは、確かに地縁団体ではないんですね。こういったものをどう考えていくか。

きょうたくさん御議論をいただきまして、地域自治組織、地域運営組織の関係とか、いろいろな御期待と御懸念があるということでございますので、そういったものをどう受けとめて考えていくかもまた検討してまいりたいと思っております。

○小田切座長

ありがとうございます。

では、加本委員、短くお願いします。

○加本委員

それから、代議員制が認められないというような課題もあります。それからまた、これは非常に難しい問題ですが、みなし寄附とか、そんな部分もやはり存続していくためには必要だということで、もっと幅の広いものを我々は求めているんです。縛られては、やはり同じことしかできないかなという感じがしているのですが、そういう意味ではもうちょっと広い視点で論議してもらわなければいけない部分かと思えます。以上です。

○総務省自治行政局住民制度課長

税は、また別の議論だと思います。そこはいろいろなもうけが出て営業利益が出た場合、ではそれは免除しますよと、公益性がどこが高いかというのはむしろ税のほうのお話だと思います。

○小田切座長

まだ議論が出ていないのは、今後経済産業省で御検討されるミッションロック、あるいはアセットロックされた株式会社の議論もあろうかと思えます。ただ、今後、議論されるということです。

それからもう一つ、藤山先生から、あるいは名和田先生から協同組合のお話が出ていました。ワーカーズコープはまさにこれからの話ですけれども、藤山先生から農事組合法人の話が少し出たと思えますが、ここをめぐって何か論点はございますか。

○藤山委員

農事組合法人は、先ほど言いましたようになんかなり普遍的にあり、現にできているところなんですね。しかも、一定の担い手と資金も持っている。これを地域運営組織にどう取り込むかというのは非常に重要な部分だと思っています。

その場合、今度は農事組合法人のほうがせっかく地域運営組織と一緒にコラボしようと

思っても、今度は法の縛りがあってできない。これは、非常にもったいないことです。それは農事組合法人以外にも言えることなのですが、そこら辺も含めた波及を設計していく必要があるのではないかと。

具体的にはまた次回以降で、きょうは制度の問題で例えば小さな拠点とか、より具体的な中でそういったことを論議したら本当に使える法人になっていくんじゃないかと思っています。

○小田切座長

ありがとうございました。

おおむね時間になっております。冒頭で申し上げたように、多様な制度、柔軟な制度、それを目指していくというのがこの地域運営組織の性格からして求められているのだろうと思います。きょうは、いろいろな制度についての論点が一通り出たと思います。

とりわけ大きな前進は、NPO法人の解釈の明確化が行われたところだと思います。これはぜひ国民各層に積極的にお知らせいただきたいと思いますので、今、Q&Aの書きかえも行われているようですが、それを含めて多様な御対応をしていただければと私からお願いしてみたいと思います。

さて、それでは時間がもう既に過ぎてしまいました。高橋委員、御発言を準備されていたかもしれません。申しわけございません。次回にまとめていただければと思います。

それでは、本日の討議はこれまでとさせていただきたいと思います。次回は、委員からの意見発表と外部有識者からのヒアリングを行った後、地域における各種団体との関係や論点整理を中心に議論したいと思います。

最後に、福岡副大臣から一言お願いいたします。

○福岡副大臣

きょうは、本当に大変活発な御議論をいただきましてありがとうございました。

きょうは法人格等についてお話を承りましたが、改めて認識したのは、先ほど小田切先生からも多様な選択肢というお話がありましたが、既存の選択肢では帯に短したすきに長しではないですけれども、必ずしもばちつとはまらないところがたくさんある中で、先ほどNPO法人のほうにもありましたが、解釈の中でやっていける部分と、それでは足りなくて今後新たな部分を検討していかなければいけない部分と、いろいろ論点があったと思います。

NPOも大きな前進でしたが、原則OKですと言いながら、ただしというようなところでいろいろ解釈の余地があるような部分もあろうかと思っておりますから、そこはわかりやすく整理していくことも大事でしょうし、きょうの御議論を役所のほうでもしっかり整理をしていただいた上で、現行で対応できること、積み残しの部分をしっかり整理させていただいて、また先生方の御意見を伺っていきたいと思います。

きょうは、本当にありがとうございました。

○小田切座長

ありがとうございました。

それでは、事務局にお返しします。

○志知参事官

ありがとうございました。

次回は、5月20日金曜日17時30分から19時30分で予定しております。

本日の会議は、ここで閉会とさせていただきます。本日は、御多忙の中どうもありがとうございました。