

内閣府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

地域運営組織の法人化とその諸類型

2016年4月20日 名和田是彦（法政大学）

参考：拙稿「地域自治組織の法人化問題」『コミュニティ政策』第14号（2016年6月刊行予定）

1. ミルトン・コトラーとアメリカのコミュニティ開発法人など

(1) 地域運営組織の近代的標準形としての市町村とその合併

近代社会（中央集権国家と市場経済）という全く新しい社会環境のもとで、各地域コミュニティが地域運営を行っていきけるように、地方自治制度が整備され、地域コミュニティを市町村とし、法人格を付与し、条例制定権や課税権などを付与した。

合併によってこのような制度的枠組みは奪われたが、準自治体制度（イングランドのパリッシュ、フィリピンのバランガイ、ドイツ農村部の小規模自治体制度など）を整備したり、都市内分権を整備したりして、地域運営がある程度可能になるようにした。

日本の場合は、このような制度的手当は行われなかったが、地域社会が自治会町内会をつくって対応した。この場合は、制度的な裏付けがないので、地域住民全員を会員にするというきわめて困難な条件をクリアする必要があったが、日本列島の住民たちはこれを成し遂げたのである。実に偉大な成果であるが、昨今加入率低下の中でこの日本的ソリューションは困難に陥りつつある。それに対する政策的対応として、地域自治組織（都市内分権）の整備がこのところ進んでいるが、そこからさらに進んで、地域自治組織の法人化が提起されるほどに危機が進行している。

(2) ミルトン・コトラーの実践とその後の「コミュニティ開発法人（CDC）」

アメリカでは、合併によって地域振興策を企画実行する力を奪われた地域社会は、合併後の大都市中心（downtown）の整備のために税金を持っていかれるだけの存在になった。ミルトン・コトラーは、再び自治を取り戻すべく、州法によって旧市町村が「近隣政府法人（neighborhood government）」として認可される仕組みを展望しつつ、まずは地域のための公益的な事業を行う私法人を設立し、足元から実績を作っていた。今日のアメリカの「コミュニティ開発法人（CDC）」の源流である。

参考：宗野隆俊『近隣政府とコミュニティ開発法人 ～アメリカの住宅政策にみる自治の精神～』（ナカニシヤ出版、2012年）

(3) 地域代表性の問題とワシントン州のPDA

前山総一郎教授によって精力的に研究されている、ワシントン州の州法によって規定されている「PDA」（「公共開発機構（Public Development Authority）」）の仕組みは、通常の特別地方公共団体（「特別目的政府（special purpose government）」）が州によって認可されるのに対して、州法の委任に基づいて市町村の条例によって認可されるという制度設計になっている。

PDAが、地域代表性とともに、事業法人としての性格を強く持っていることと関連しているのではないか。

参考：

前山総一郎（2010）「都市行政における市民事業体の準自治体化をめぐる基礎研究のための覚え書き ―PPPとPDAのディメンション―」『八戸大学紀要』第41号、1～18頁。

前山総一郎（2011）「準自治体 Public Development Authority (PDA) の起源と法的ステータス」『八戸大学紀要』42号、1～9頁。

前山総一郎（2013）「準自治体 Public Development Authority (PDA) の原点と新展開」福山市立大学都市経営学部『都市経営』2号、129～140頁。

(4) 地域自治組織と地域運営組織

第27次地方制度調査会答申で「地域自治組織」という言葉が使われ、それに基づいた法律制度として「地域自治区」制度が地方自治法に規定された。

現在議論されている「地域運営組織」は、地域自治組織の機能のうち、事業的側面（「協働」の側面）を担うものと捉えられる。これに4市（雲南市・朝来市・伊賀市・名張市）の言っている「地域代表性」を付加すると「地域自治組織」になる。

アメリカの場合に即して言えば、地域運営組織はCDCにあたり、地域自治組織は近隣政府にあたるだろう。

地域自治組織も地域運営組織も、その法人化が痛切に求められるようになったところに、今日の日本の地域社会の生活課題の深刻化があらわれている。

2. 地域コミュニティが必要としている事業法人の多様性

(1) 事業態勢から見た、右肩下がりの日本社会における地域コミュニティの「発展」段階

現在の日本の地域社会を見ると、都市部も含めて地域コミュニティが主導して事業性の高い取り組みを行わざるを得ない状況になってきているところがかかなりある。

1. 包括的地域運営組織が存在しない段階：この場合でも、いわゆる包括的な地域組織である自治会町内会が、地域が必要とする事業を行っており、その事業性が高い場合には、認可地縁法人となることができれば、便利である。
2. 地域運営組織ないし地域自治組織が存在し、その方針のもとに、地域社会が抱える課題を解決するために必要でかつ事業性の高い事業を、法人として切り出す段階。
3. 地域課題がさらに厳しくなり、複数の、地域社会の生活をかなり包括するような多様な事業が本格的に行われる必要があり、これを統括して手がける法人が必要とされる段階。

4市の状況はこの第3段階だと思われるが、大都市部でも第2段階のところはかなりあり、独自の事業法人を立ち上げている例がかなりある。

そして、「右肩下がり」が日本社会の基調であるとすれば、第1段階から第2段階、第2段階から第3段階へと、移行していく地域コミュニティが多いであろう。その意味で、4市の提案は全国民的課題であると言える。

(2) 多様な選択肢として事業法人制度が整備される必要性

ひとことで「右肩下がり」といっても、国内の地域コミュニティの状況はきわめて多様である。

それぞれの事情や課題の性格に応じて多様な事業法人類型が用意されていることが望ましい。

少なくとも次の三つが必要ではないか。

1. 主として上記第1段階の地域社会に対して、認可地縁団体が、財産の保有だけではなく、事業を行えるようにすることが望まれる。
2. 非営利原理に基づいて事業を行うことが適していると判断される地域については、NPO法人や一般社団法人について、解釈を明確化したり、地域社会が簡便かつ有利に事業法人として利用できるように制度とその運用をさらに改善していくことが望まれる。
3. 出資を共に行って事業を組み立てることが適していると判断される地域については、公益的目的のために制約された株式会社や合同会社や協同組合の仕組みが整備されることが望まれる。

(3) 「地域代表性」の問題

地域運営組織はあくまで当該地域社会のために事業を行うのであり、そのことを制度上明確にし、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る。

4市も、「スーパーコミュニティ法人」が「地域代表性」をもつことを要請している。

(a) 条例による認定制度（地域自治組織そのものを法人化する場合）

事業法人を規定した法律の中に、一定の要件を満たした場合には条例によってこれを地域代表性を持ったものとするのが可能であるとする根拠規定を置いてもらうと万全であるが、こうした法律の規定がなくとも、条例によって、地域代表性を付与することが可能であろう。

この場合、地域運営組織ないし地域自治組織の組織としての実体（特に誰が会員であるか）を明確にする必要があり、当該地域住民全員などとしてできない（実際には、理念の表明としてそのような規定を置いている地域自治組織はきわめて多いが、これは訴訟のリスクをはらむ）以上、少々工夫を要するが、東近江市の「能登川まちづくり協議会」（一般社団法人）の定款は参考になる。入会した人のみを会員としながらも、この法人の中で自治会が特別な位置を占めることを規定することによって、地域代表性を認定しやすくしていると思われる。

(b) 地域自治区制度を採用する場合

地域自治区を採用していれば、地域協議会は事業主体になれないので、その民主的な指導のもとに地域課題解決のための実働組織（宮崎市の「地域まちづくり推進委員会」、飯田市の「まちづくり委員会」など）が設けられることが現在でも多く行われており、この実働組織を事業法人として法人化すればよい。