

府政経シ第 483 号
平成 28 年 5 月 30 日

都道府県・指定都市市民活動担当部長 宛

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）

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

平素より、共助社会づくりの推進に御尽力いただきありがとうございます。

近年、地域の活性化や地方創生の担い手として地域運営組織^(注)の活動が活発化しているところ
です。この地域運営組織が法人格を取得する際、その選択肢として特定非営利活動法人（以下「NPO
法人」という。）を選択する団体もみられるところです。

(注)地域運営組織：地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確に
しながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取
組を持続的に行うための組織（「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」、平成 27 年 12 月 24 日閣議決定）

他方、特定非営利活動法人については、特定非営利活動促進法第 2 条第 2 項第 1 号イにおいて、
「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。」と規定されており、市区町村内の一定
の区域の地域住民が主体となって活動することを念頭に置く地域運営組織が NPO 法人化する際、
この「不当な条件」に該当するかが明らかでなく、解釈を明確化すべきとの要請があったところ
です。

今回内閣府において、当該規定の解釈を明確にするため、別添のとおり Q & A を改訂しました。
また、この問題については、平成 28 年 4 月 28 日の参議院内閣委員会において質疑が行われたと
ころですので、その会議録につきましても併せて送付いたします。

各所轄庁におかれましては、執務の参考としていただき、各地域の実情を踏まえた柔軟な運用を
お願いいたします。

また、管内の市区町村への周知・徹底についても重ねてお願いいたします。

本通知は、地方自治法第 245 条の 4 第 1 項の規定により、所轄庁の事務運営について、「技術的な
助言」として通知するものです。

以上

特定非営利活動促進法（抄）

（定義）

第二条

この法律において「特定非営利活動」とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、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ものをいう。

2 この法律において「特定非営利活動法人」とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、次の各号のいずれにも該当する団体であって、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。

一 次のいずれにも該当する団体であって、営利を目的としないものであること。

イ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。

ロ 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の三分の一以下であること。

二 その行う活動が次のいずれにも該当する団体であること。

イ 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものでないこと。

ロ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと。

ハ 特定の公職（公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第三条に規定する公職をいう。以下同じ。）の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。以下同じ。）若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと。

3～4 省略

NPO法Q&A

このQ&Aにおいて使用している省略語

認証について

設立の認証・手続き等

Q 2-1-9 社員を「〇〇町△△丁目、〇〇町□□地域在住者に限る」とすることは、「不当な条件」に当たりますか。↓



2-1-9 社員を「〇〇町△△丁目、〇〇町□□地域在住者に限る」とすることは、「不当な条件」に当たりますか。**【第2条2項1イ号】**



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て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考えられます。どのような制限であれば不当な条件とならないかについては、一律に決まるものではなく、地域の限定の仕方と事業内容との相関関係で判断することになります。社員を最少行政単位である市（区）町村在住者に限ることは、通常、「不当な条件」には当たらないものと考えられます。しかし、例えば「△△丁目」といった極めて限定された地域の住民以外の者が社員として加入することを、一切拒否するのであれば、実質的に共益的・親睦会的な団体運営を意図するものとして、「不当な条件」とならざるを得ないでしょう。

このため、例えば「この法人の活動に賛同し、かつ常時活動に参加できる者」といった規定のように、地域に在住する者を念頭に置きながらも、法人の活動に賛同する者や積極的に活動へ参画できる他地域在住者の参加の余地を残しておくことが望ましいと考えられます。具体的には、定款上、

- ・〇〇市△△中心市街地の活性化を目的とし、まちづくり全般に関する事業を行うことを事業内容とする法人が、社員に対し、「まちづくりに関わる業務又は、当法人の事業に、自ら率先し積極的に参加できるもの」という条件を付している例
- ・〇〇町の活性化を目的に活動する法人が、社員に対し、「この法人の目的に賛同し、その活動に関与して主体的に推進する意思を有する者」かつ「個人の利益のために参加するのではなく、組織及び地域社会のために活動を行えること」等の条件を付している例

について、所轄庁において認証している例があり、このような形で会員資格を市町村の区域よりも狭い地域の住民に実質的に限定することは、一般論として許容されるものと考えられます。

なお、社員の資格の地域性の問題とは別に、その団体の主たる目的たる活動である「特定非営利活動」は、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与する」ことではなければならないので、誰でもが会員になれないような条件を付した会員の互助的な活動は「特定非営利活動」に当たらないものであることに留意する必要があります。

上記の趣旨を踏まえて、認証事務を行う所轄庁が、各地域の実情を踏まえて、柔軟に運用しているため、地域内で活動しているNPO法人も地方には相当実例がありますので、参考としてください。

【参考】過去のブロック会議における内閣府回答

1. 【平成 18 年ブロック会議 内閣府回答】

(不特定多数性の要件の判断)

・地域的な制限については、最少独立行政単位である市（区）町村を対象とするような場合であれば、問題なく「不特定多数」と言えるが、「向こう三軒両隣」のような場合には、要件を充足するとは言い難い。要するに、当該対象地域それ自体が、そこに住む個々人を超えて一つのまとまりをもった「社会」と言えるかどうかポイントとなる。

・年齢等の自然的区別や職業等の社会的区別、その他の特性等による制限についても、そのような限定された中に包括される「個々の特定された人々（団体）」の利害を超えた広がりをもっているかどうかを、その時々を時代を背景とした社会通念によって判断する。

・単に「会員制」ということだけをもって「不特定多数の要件」を満たさないと判断することは妥当ではない。具体的には、「会員制」の団体として会費を徴収する場合であっても、それが受益者を明確にする等の目的であり、閉鎖的なものではなく、かつ、金額が活動に要する実費等と比較して高額とは言えないような場合には、不特定多数性の趣旨を失わせるものではない。

(内閣府における具体的事例)

①地域的な制限

・地域的な制限から不特定多数性の要件を満たさないと判断した事例はない。

(認証事例)

- ・地域の通学路の安全確保
- ・特定の観光地の活性化
- ・特定の過疎地の活性化など

2. 【平成 20 年ブロック会議 内閣府回答】

NPO 法人が活動に地域的な制限を設けている場合、当該対象地域それ自体が、そこに住む個々人を超えて一つのまとまりをもった「社会」と言えるかどうかポイントとなる。

内閣府では、上記の解釈に則り、対象地域が最少行政区以下の範囲であっても、そこが社会と認められる範囲であれば、不特定かつ多数と判断している。

3. 内閣府においては、上記のとおり所轄庁（都道府県・政令市）に示しており、これらを参考としながら、法施行当初より、所轄庁においても以下のとおり、柔軟な運用により設立認証がなされております。【A 所轄庁】

不特定多数性の要件については、活動の現実的な受益者が、事柄の性質上限定されたり、結果として少数であったとしても、現実の目的が「社会全体の利益」と考えられるような場合には、この要件を満たすものと判断している。

いわゆる「会員限定事業」については、

- ① 法人の目的に沿っており、特定非営利活動の種類にも該当すると認められる内容であること。
- ② 利用会員になるための条件が、誰でも入れるような条件であること。

のいずれの要件も満たしている場合には、認めることとしている。

会員相互の親睦を目的とした事業は、「その他の事業」とみている。

【B 所轄庁】

「地域的な制限」については、最小行政単位がひとつの目安ではあるが、それより細かな区分に限定しているものでも、その地

域に社会性が確認できれば（言い換えれば、対象者が明確に特定できるものでなければ）、要件を満たすものとする。実務においては、定款中の目的を「〇〇地域を中心とした」などと、表現をかえるよう、アドバイスをしている。

「会員制の団体」については、直接の受益対象者が会員に限られていた場合であっても、間接的な受益者が広範囲にわたっている場合、要件を満たすものとする（その場合の受益対象者はその地域に住む人々という解釈）。実務では、議決権を持つ社員とサービスの利用者を分けて整理することを推奨している。

【C 所轄庁】

従来から、当該法人の活動範囲が最小行政区画域内にとどまっている場合でも直ちに特定非営利活動法人認証の障害になるとは考えずに対応してきており、このことは市町村合併などによっても変更はありません。

ただし、メンバーや活動内容から明らかに地縁団体や共益的団体と判断できる場合には特定非営利活動促進法の趣旨には合致しないと説明して、了承を得るようにしています。

主なNPO法人の例

北海道：風連まちづくり観光、グランドワーク西神楽
青森県：かなぎ元気倶楽部、岩木川と地域づくりを考える会
岩手県：くちない、立ち上がるぞ！宮古市田老、あすの黒岩を築く会
宮城県：がんばと！！玉浦、石巻茗荷村、雄勝まちづくり協会
秋田県：横手ひらかNPOセンター、立町商店会、NPO増田地域活性化ステーション
山形県：河北まちづくりネットワークひまわり、玉庭いこいの里
福島県：土湯温泉観光まちづくり協会、亀谷まちづくり処露伴塾
茨城県：波崎未来フォーラム、小田地域振興協会、明日のみずき野を考える会
栃木県：芭蕉の里黒羽ふるさと財団、大平山南山麓友の会
群馬県：鼻高町をきれいにする会、倉賀野まちづくりネットワーク
埼玉県：西川口を活性化させる会、小手指まちづくり事業団、松原団地見守りネットワーク
千葉県：青葉台さわやかネットワーク、手賀沼トラスト、和田地域づくり協議会「WAO!」
東京都：世田谷区桜丘まちづくり、馬込文士村継承会、
神奈川県：浦賀婦人会、辻堂のたみ、若葉台（横浜市）
新潟県：さわやか下条、夢あふれるまち浦川原、かみえちご山里ファンクラブ（新潟市）
富山県：越路まちづくり協議会、利賀山川まもる
石川県：ラスコ片山津、まちかど倶楽部たかまつ、うちなだ花づくり協議会
福井県：美山まちづくりNPO、きただに村、塩屋
山梨県：野田尻地域振興会、おおさと街づくりネットワーク、芦安ファンクラブ
長野県：つみくさの里うるぎ、たかぎ、まめってえ鬼無里
岐阜県：神岡・まちづくりネットワーク、まちづくり山岡、ふるさと谷汲
静岡県：東海道・吉原宿、みなと・まち育て田子浦、夢未来くんま（浜松市）
愛知県：高浜南部まちづくり協議会、幡豆・三河湾ねと、富岡まちづくり協議会
三重県：伊勢河崎まちづくり衆、赤須賀まちづくり推進協議会、
滋賀県：NPO水源寺まちづくり振興会、金堂まちなみ保存会
京都府：気張る！ふるさと丹後町、にぎわいコンソーシアム園部
大阪府：千里市民ネット、田尻町まちづくり住民会議、千里山市民クラブ

兵庫県：集落丸山、いずし町家再生プロジェクトA
奈良県：清澄の村、八木まちづくりネットワーク、今井まちなみ再生ネットワーク
和歌山県：紀州粉河まちづくり塾NPO、熊野本宮
鳥取県：いんしゅう鹿野まちづくり協議会、ウイング本庄、千年の湯 吉岡温泉
島根県：湯の郷たまゆ、シャーネ・エレテ今市、鹿島振興会議
岡山県：宇喜多堤見守り監視隊、大島まちづくり協議会、たかくら村
広島県：昭和地区まちづくり協議会、佐東地区まちづくり協議会（広島市）
山口県：西岩国・駅と広域まちづくりの会、八坂地区むらづくり協議会
徳島県：美郷宝さがし探検隊、松尾川の会
香川県：瀬戸内・女木アイランド振興会、本島町笠島まち並保存協力会
愛媛県：まちづくり in 久米、龍岡地域活性化対策推進協議会
高知県：とかの元気村、NPO竜串観光振興会
福岡県：ふるさと黒木応援会、がんばりよるよ星野村
佐賀県：NPO栄町地域づくり会、レインボー七つの島連絡会議
長崎県：福江島おんだけ振興会、NPO夕陽が丘そとめ、平島を守る会
熊本県：鹿本コミュニティ開発、網田倶楽部、大矢野を元気にする会
大分県：鉄輪湯けむり倶楽部、山香郷、湯布院まちづくり推進機構
宮崎県：ドンと佐土原まちおこし隊、高城歴史文化のまちづくりフォーラム
鹿児島県：穎娃おこそ会、NPOしきね、まちづくり輝北
沖縄県：NPO首里、まちづくりNPOゴザまち社中、普天間門前まちづくり期成会

等

注) 内閣府NPOポータルサイトを利用し、定款等の記載内容から、内閣府において独自に把握した法人を掲載しています。

第190回国会 内閣委員会 第13号

平成二十八年四月二十八日（木曜日）

会議録（抜粋）

○山本香苗君 今日高鳥副大臣にお越しいただいているので、ちょっと順番変えて質問させていただきたいと思いますが、総務省において平成二十五年度から地域運営組織について調査研究を行っていただいておりますけれども、この内容と、またこれどう進めていかれますか、今後。

○政府参考人（原田淳志君） お答えいたします。

総務省では、平成二十五年度から、この地域住民が主体となって暮らしを支える活動に取り組む組織、これを地域運営組織と呼んでおりまして、小田切明治大学教授を座長とする研究会を設置しまして、実態調査等々を含めまして調査研究を行っております。

具体的には、その現状把握を行ったところ、組織の形成や持続的な運営に当たっては、人材の確保や育成、また安定的な財源の確保などが課題となっていることが明らかになっておりますので、これまでの間、委員会の方からは、そのような先進事例の体系的な整理、また人材の確保、育成のための方策、また地方自治体の財政的、人的支援の方策について御提言をいただいておりますし、二十八年度においても同様でございます。

総務省としましては、このような地方公共団体に対しまして、こうした調査結果の成果の周知を行って横の展開を進めていくとともに、本年三月には、まち・ひと、しごと創生本部に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、これが設置されておりますので、ここへも協力するとともに、関係省庁とも連携をしながら、この地域住民の方々が主体となる地域課題解決のための取組につきまして、しっかりと支援していくために頑張っ
てまいりたいと思っております。

○山本香苗君 今おっしゃっていただいた地域運営組織という仕組みというのは、この少子高齢化社会を迎える中で住民主体の課題解決を図るわけで、非常に効果的な取組だと思っておりますし、その必要性も高まっていると思います。

しかしながら、そのほとんどが任意団体となっております、法人格がないと。そのために、例えば契約行為というのが代表者個人の契約になってしまうようなケースも多々あって大変な状況でございますし、また公共的な活動であるにもかかわらず税制上の優遇措置も受けられない、そういった課題が様々あるわけです。

今、原田審議官から御紹介いただいた調査研究報告書において、この法人格というのを既存の制度の中でいろいろ比較をされていていっているわけですが、その中でNPO法人が最もなじみやすい法人格というふうにされているんですが、他方で、NPO法人では入会制限ができないから他地域からの入会を拒めず、地縁の区域に構成員が限定されるためなじまないといった御意見もあります。

そこでお伺いしたいんですが、NPO法二条で、「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。」とされておりますけれども、会員の資格を地域住民に限定するという

ことは不当な条件に当たるのでしょうか。例えば、何とか市何々町という形に、居住する者といった制限を掛けることは可能なのでしょうか。

○政府参考人（濱田省司君） 御質問いただきましたNPO法の第二条でございますが、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、この資格といたしましても、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ませることが事業内容などとの関係から見て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るというふうに思っております。

どのような制限であれば、例えば広さですとか人口規模ですとか、不当な条件となるかならないかにつきましては一律に決まるものではございませんで、この限定の仕方と事業内容との相関関係で、事務に当たっております都道府県又は政令指定都市、我々は所轄庁と申しておりますが、こちらの方で御判断をいただくということだと思っております。

御質問ございましたように、会員の資格を最小行政単位であります市区町村よりも狭い区域の在住者に実質的に限るということも、事業内容等の関係から合理的なものであれば、通常は不当な条件には当たらず可能であるというふうに考えております。

○山本香苗君 可能だと言うんですけど、QアンドA見ますと、何々町の住民以外の者が社員として加入することを一切拒否するのであれば、事業内容によっては不当な条件とならざるを得ないでしょうと書いてあるんです。これ、どういう意味ですか。

○政府参考人（濱田省司君） このQアンドAの趣旨でございますが、二つポイントがございまして、一つは団体運営の閉鎖性あるいは排他性というような問題でございます。会員の資格の地域を極めて狭く限定した上で、それ以外の者を一人たりとも入れないというような厳格な地域制限を、資格制限を設けますと、実質的にこれが共益的、親睦会的な団体になるのではないかと、不特定多数の利益を追求する団体とは言えなくなるのではないかとということがございまして、そういう場合には不当な条件に該当する可能性があるということの一つは申し上げたいという内容でございます。

もう一つは、事業内容との関係での合理性があるかどうかということございまして、例えて申しますと、活動区域は市町村を越えて市内全域とかあるいは県内全域とか、こういう広い地域を設定されているにもかかわらず会員資格を極めて狭い区域にすると、こういうことになりますと、事業内容と会員資格制限の間に合理的な関係がないというような場合にはこの不当な条件に該当してしまう可能性が高いのではないかと、こういう趣旨を申し上げているところでございます。

○山本香苗君 常時活動に参加できることの制限を設けるということで、事実上会員を地域住民に制限することは不当な条件に当たりますか。

○政府参考人（濱田省司君） 個別の事案の判断は申請された案件全体の実態に照らして所轄庁で御判断をいただくと、都道府県、政令市で御判断いただくということでございますが、

一般論として申し上げますと、御質問がありましたように、地域の課題解決に取り組む団体が、当該活動に理解があり、かつ常時活動に参加できる者に会員の資格を限定とするという形を取りまして会員資格を市町村の区域よりも狭い地域の住民に実質的に限定するということは、一般的には許容されるというふうに考えております。

○山本香苗君 要するに、地域運営組織は現行のNPO法人で十分できるということですか。

○政府参考人（濱田省司君） 実質的な形で限定するということはできるというふうに思っております。

○山本香苗君 そこで、高鳥副大臣にお伺いしたいわけなんですけれども、今のやり取り聞いていただいていたように、できるというんですよ。なんですけれども、NPO法人など既存の制度ではできないとって二百近い自治体の方々がネットワークをつくられて、そして新たな法人格を求める要望書というのを政府に提出されているんですね。その中には高鳥副大臣の御地元の十日町市も入っています。

そういう状況なんですけど、何でこうしたことが起きるのかと、もういろいろ考えてみたんですね。そうしたら、大体二つぐらい理由があるだろうと。

一つは、やっぱり聞いていて、不当な条件に当たるかどうかという基準がよく分からないと、曖昧なんです。ここは是非明確にさせていただいて、こういう地域運営組織、これで行けるんだということを明確にさせていただきたいと思うんですね。

二つ目は、周知がなされていないということなんです。ちょっとレクのときにお伺いしましたら、自治体等に対してこういうものを文書をもって周知したことありますかと言ったら、ないそうなんです。

是非、この二点はすぐできる話ですし、今日は子ども・子育てという話ですけども、私は、子ども・子育てとといったときに、決して保育士だけが担い手であるとは思わないんです。地域の皆さん方も担い手になるわけで、こうした地域運営組織といったところがしっかりとできるような体制、これは特に厳しいところなんですよね、都市部というよりも、そういったところでやっただけでいいものですから、早くこういうことでできるんだよとやってあげた方がいいと思いますので、是非この二点、早急に高鳥副大臣のリーダーシップで解決をしていただきたいと思います。いかがでしょうか。

○副大臣（高鳥修一君） 山本委員にお答えをさせていただきます。

今政府参考人の方から具体的なお話はさせていただきましたけれども、最終的な判断、これはその認証事務を行う所轄庁、都道府県あるいは政令指定都市が個別の事例に応じて判断をするということですが、委員御指摘の基準、これが曖昧であると。それから、周知は、自治体の方にこれQアンドAは送っているということでもありますけれども、まだまだ徹底が足りないという御指摘でございます。

御指摘を踏まえまして、こういった事例が分かりやすくなるように前向きに検討してまいりたいと思いますし、しっかり取り組んでまいりたいと思います。

○山本香苗君 是非よろしくお願ひ申し上げます。