

住民自治と小さな自治システム

西 啓 一 郎

1 はじめに

本稿では、基礎自治体内で小さな自治を行う仕組み（以下「小さな自治システム」という。）について検討してみたい。

「地方分権改革」のこれまでの成果や現在進められつつある「市町村合併」は、地方自治の本旨の要素とされる「団体自治」及び「住民自治」の中でも「団体自治」の充実・強化が中心になっているが、今後、真に「ゆとりと豊かさを実感できる社会」¹⁾を実現していくためには、「住民自治」の充実・強化も欠かせない。

「住民自治」の充実・強化は、自己決定・自己責任という地方分権の考え方からすれば当然の方向であるが、具体的な方法は必ずしも明確ではない。

住民自治を実体ならしめる「政策形成過程への住民参加」の方法については、直接請求制度として地方自治法で定められている条例の制定・改廃請求や監査請求、議員や長の解職請求などのほか、審議会や情報公開、住民投票制度、パブリックコメント、公募委員制度、パブリックインボルブメントなどがある。これらを体系的なシステムとして機能させることが重要であると考えるが、住民自治を巡る論点の一つとして、「自治の単位」、つまり住民参加を容易ならしめ、住民のニーズにきめ細かに応えるために相応しい単位はどのようなものであるかという点があり、特に市町村合併との関係で議論されるようにもなっている。

望ましい自治単位は、住民に身近な公共サービスについて身近なところで選択し、実施できる主体であり、かつ行政と住民との協働を実践する主体でもあるが、どのような区域や役割、制度設計が相応しいのか。

近年、内外で注目されている「補完性の原理 (The principle of subsidiarity)」によると、自治単位は、①住民個人から始まり、②家族、③コミュニティ、④基礎自治体、と広がっていく。また近年 NPO など非営利団体なども横断

的に関わってくるが、この中でも特にコミュニティのあり方が問い直されている。

本稿では、国内におけるいくつかの先進事例や、第27次地方制度調査会が示した「地域自治組織」構想、英国における自治組織などを比較しながら、相応しい自治単位として、特に「小学校区程度の区域」に着目し、「小さな自治システム」の必要性、民主的コントロールの方法や財源など制度設計のあり方を中心に考察するものである。

本稿の構成

- 1 はじめに
- 2 小さな自治システムがクローズアップされる背景
- 3 小さな自治を目指すこれまでの取組
- 4 いくつかのモデルと「地域自治組織」構想の考察
 - (1) 国内における先進事例
 - (2) 英国における自治組織・パリッシュ
 - (3) 地域自治組織の制度化に向けた動き
- 5 検討を深めるべき論点と今後の展望
- 6 おわりに

2 小さな自治システムがクローズアップされる背景

近年、小さな自治のあり方が注目され議論もされているようになっており、国も第27次地方制度調査会が平成15年11月13日に示した「今後の地方自治制度のあり方に関する答申（以下「最終答申」という。）」を受け、「地域自治組織」の制度化に向けて法案作成中でもある。このように小さな自治システムがクローズアップされる背景について、次の3点に集約してみる。

(1) 地方分権の推進

「地方分権改革」は「規制改革」と並んで構造改革の根幹をなすものである。平成5年(1993年)の国会決議に端を発した地方分権改革については、明

治の近代化、戦後の民主化に次ぐ「第3の改革」であるとも言われるが、今のところ「未完の分権改革」であるとされる。¹⁰²⁾

この地方分権改革も3つのステージに分かれるとされている。つまり、第1次地方分権改革は、地方分権一括法で結実した部分であり、大きな成果としては「機関委任事務の廃止」に象徴される国の関与の縮小であり、国と地方の関係が対等・協力関係になったとされることである。第2次改革のメインテーマは、地方税財源の充実であり、「三位一体改革」として論議され、平成16年度から国庫支出金の削減などに着手されようとしているところでもある。

では第3次改革まで残される課題は何があるか。自治事務をさらに増やすことや、政令都市改革、道州制も含めた都道府県改革など多くの課題がある中で、「住民自治の強化」が大きな課題と考えられる。

これまでのところ、国の権限をどう配分するかについては大いに議論されてきたが、その権限をどこが受け止め、どのように行使して「分権型行政システム」を作っていくのか。さらに住民には何が可能になり、また何が期待されるのかなどが依然として不透明である。¹⁰³⁾

地方分権は地域に密着した意見が容れられやすいシステムを作ろうとするものであるが、機関委任事務の廃止など「団体自治の強化」はあくまでも、過渡的形態ともいえ、最終的には「住民自治の強化」を図ること、そのシステムを作り上げることが重要である。

地方分権を行政内部の権限の再配分に止めず、住民の生活に関わる深いレベルに及んで推進するためには、住民自体の自己改革と、そのための住民と行政との関係や相互作用のあり方の見直しが必要であり、そのためにもコミュニティとも呼ばれる「小さな住民組織」の発展が求められている。

(2) 市町村合併の推進

地方分権改革の最中、地方分権推進委員会の第2次勧告に「市町村合併の推進」が盛り込まれて以降にわかに重要案件として政治日程に上がってきた。

背景として「衆議院選挙への小選挙区制導入により、都市と地方の政治的なバランスが変化、都市寄りにシフトしつつあることが大きな要因」とも言

われる。^(注4)

ともかく市町村合併が政治課題になった背景には、国・地方通じた財政状況の逼迫による財政改革の必要性、地方分権推進の受け皿としての市町村の行財政基盤強化の考え方などがあるとされる。

但し市町村合併を効率化の視点だけで捉えると、住民自治の強化とはベクトルが逆であるように見える。

この点については、市町村合併を巡る議論のなかでも、昭和の大合併の反省なども踏まえ、当初から合併により中心部だけが栄え周辺部が寂れるのではないか、住民の声が届きにくくなるのではないか、という懸念が指摘されているところである。

その論拠として、地方自治体数の減少により首長や議員の数が減少し、民意が反映されにくくなると言われることがある。また、自治体の規模が拡大するために住民参加が損なわれたり、住民と行政との距離が拡大して住民サービスが低下し、地域個性が埋没する可能性があるということも挙げられる。^(注5)

このような懸念に対応すべく、国も平成11年7月の市町村合併特例法の改正により、合併後も地域住民の声を施策に反映させるため旧市町村を単位とした「地域審議会」を設置できるとした。(市町村合併特例法第5条の4)

また、第27次地方制度調査会が平成15年11月にまとめた最終答申においては、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、「地域自治組織」を基礎自治体の判断によって設置できるとすべきであるとしており、平成16年の通常国会において提出予定の市町村合併特例法失効後の新しい法律案に制度の枠組みが示される見通しでもある。

このように、市町村合併について自治体経営の観点とともに住民自治の観点からの検討・提案も行われているところである。

今のところ、「地域自治組織」は合併促進手段の感を拭えず、抜本的な制度とまでは言い難いが、住民自治の充実・強化に途を開く可能性に着目し、本稿における検討対象の一つとして後段で触れたい。

(3) 行政だけでは解決し得ない公共的課題の顕在化とパートナーシップの必要性

従来からの公私二分論に立てば、個人と個人が行う利己的な活動、中でも自らの経済的利益を得る活動が「私」であり、一方個人が共同して社会の利益のために行う活動と組織が「公」と考えられ、行政が公の代表であるとされた。

しかしこのような公私二分論には収まらない活動が顕在化しつつある。

公私二元論を大きく揺るがしたのが平成7年の阪神・淡路大震災である。本来被災者への支援は行政の基本的活動の一つであるが、この分野において、行政でない様々な活動主体である住民、自治会・町内会、ボランティアなどが活躍した。¹⁶⁶⁾単に行政の業務を肩代わりしたのではなくて、よりきめ細かな支援がなされた。行政に比べ迅速であり、また行政が手を出せないことや、出しにくいことにも対応した。このことによってボランティア活動などの有用性が強く認識され、後のNPO法（特定非営利活動促進法）の成立にもつながっていくのである。

このような活動の事例にも象徴されるように、行政活動だけでは対応できない、効果が上がりにくい公共的課題は数多く存在する。

災害に関しては復興支援活動のほか、防災の分野でも自主防災組織づくりの必要性が指摘され、積極的に推進されている。犯罪が増加する中、防犯についても、自治会・町内会や商店街などで自主防犯組織を設置し、警察と連携しながら活動している事例も出てきている。高齢社会で増加する独居老人の見守り活動を地域住民が連携して行う動きもある。

リサイクル活動や地域の環境整備、青少年の健全育成なども同様であるが、このように基礎自治体だけでは解決し得ない公共的課題が顕在化している。

基礎自治体にとっての重要な視点として、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということである。住民や自治会・町内会など地縁組織、NPO（非営利組織）その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新たな公共空間を形成していくことが求められている。

ここで協働関係を、それぞれの役割分担の視点で考えてみる。

公共空間に関わるそれぞれのセクターについて、特性をまとめたのが第1

表である。

第1表 セクターごとの特性

行政	平等・公平・中立・安定
企業	経済優先・競争・市場原理
NPO	多様性・個性・創造性・先駆性
地縁組織	地域代表性・互助・親睦

(注) 仙台NPO研究会「公務員のためのNPO読本」を参考に筆者が作成

公共空間を形成するために、関係しうるセクターも様々あるが、セクターごとに特性を持っており、得意・不得意分野があることから、相互に連携し、それぞれ得意な役割を果たしながら、隙間を埋めていくことが重要である。

連携の単位としては、地域課題の性質にもよるが、市町村合併によってさらに広域化するであろう基礎自治体よりは、むしろ日常生活に密着した小さな単位の方が、住民のニーズを把握しやすく、迅速かつきめ細かに対応できる場合が多いと考えられる。

このような小さな単位が、自治組織として住民の意思を踏まえ自主的・自立的に活動できるとすれば、様々なパートナーシップの拠点となり、地域の資源を有効に活用しながら様々な地域課題に対応できるようになり、ひいては住民の満足感、豊かさ感の向上に資すると考えられる。

3 小さな自治を目指すこれまでの取組

住民の自治組織としては既に昭和の大合併の際、合併町村では大きすぎるという見方があり、小さな自治を担うものとして想定されていたのは自治会・町内会であった。

自治会・町内会は、戦前においては行政の末端として戦争の遂行を担った記憶が抜けなかったことから抵抗も大きかったが、不十分な地域政策を補完しながら存続し、行政との結びつきを強めていった。

その後の高度成長による社会変化は、一方における都市化と他方における過疎化を進行させ、それに伴い自治会・町内会への加入率の低下など人々と地域との結びつきが希薄になるケースが増えてきた。このため、住民・市民

相互の連帯を高め、新しい地域社会を形成する新しい仕組みが必要と考えられるようになった。

そのような事情を反映して、昭和44年(1969年)に国民生活審議会調査部会が報告「コミュニティ ～生活の場における人間性の回復～」を発表。コミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と位置づけた。

この報告を受け、昭和45年(1970年)には自治省(現総務省)が「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」によるモデルコミュニティ事業を開始した。

この事業は、先導的施策として、全国に「モデルコミュニティ地区」を設定して、住民と市町村が中心となって新たなコミュニティのモデルを作ろうとするものであった。

特徴としては、地区の規模は概ね小学校区を標準とし、住民参加によるコミュニティ計画の策定、コミュニティ施設整備を中心とした近隣の生活環境整備、住民によるコミュニティ施設の管理運営などを奨励するものであった。

当初はコミュニティブームと言われるほど盛り上がりを見せたが、この施策は、住民自治の基盤である「地域的課題を解決するための組織の形成」には結びつかず、既存の自治会・町内会、民生委員協議会などが中心になり、その連絡協議会的なものに止まる場合が多かったようである。

大森彌は「コミュニティ形成がひとたび中央政府の発案により地方自治体の施策として推進されると、ともすれば町内会などの既存の地域集団へ実体化されやすかったことは否めない。(中略)コミュニティ施策が、いかにたやすく、既存の地域集団に吸収されやすいか、また行政による住民把握の媒介手段になりやすかったかの逆証でもあった。」と分析している。^(注7)

このようなコミュニティ施策と同じ時期に、大都市部において、独自のコミュニティ施策を目指したところもあった。三鷹市では昭和46年にコミュニティセンター構想を発表し、自治会・町内会等の代表者に加えて公募の市民からなる研究会を発足させ、コミュニティセンターの建設プランを策定した。センター建設後は同じ構成の住民協議会が発足し、包括的な管理運営を行っ

ている。同じような取り組みは武蔵野市や横浜市などでもみられたが、こうした協議会の役割は、施設の管理運営が主となり、市民の活動もレクリエーションやイベント的なものなど親睦的なものが中心であり、地域の公共的な問題への取り組みはあまり広がりを見せなかった。

その後、コミュニティ活動の一環として、地域福祉、地域防災、生涯学習など公共課題の一つを選んで活動するコミュニティがみられるようになった。

神戸市では、まちづくり計画の策定にあたって、市長が住民の設置したまちづくり協議会を認定し、そこにおける決定を尊重するしくみを「地区計画およびまちづくり協定に関する条例」で定めている。

もっとも、これらの活動は個別テーマに収斂される場合が多かったが、住民自治を担う組織としてのコミュニティを考えるなら個別テーマだけでなく総合的な観点から地域をみる視点が重要であるし、財源、権限面などにおける基礎自治体の支援が必要になってくる。

実際、東京都中野区や世田谷区等では総合化した取り組みも行われており、コミュニティ施策も新たな段階に入っているが、東京都の特別区はじめ大都市圏が中心であり、^(註8) また、一つの地方自治体で完結する取り組みである。

近年になって地方分権改革の気運に乗じて、あるいは市町村合併による影響を考慮して、市区町村よりも小さな区域に住民自治を実現する「小さな自治」の一般的な仕組みを構築しようとする構想が提唱されはじめた。

平成11年3月、群馬県知事の小寺弘之が朝日新聞の論壇にて紹介した「自治区」構想は大きな反響があった。小寺の提案は「小学校区を住民の『自治区』に」というものであり、①小学校の校区ごとに自治区を設ける、②自治区は3億円程度の財源を持つ、③住民の自治により近隣社会の日常生活において住民が必要と判断する様々な事業を行うことを柱としている。

この構想は、とりわけ「小学校区に3億円の財源」という外形面が目ざされ、「全国から問い合わせや視察希望が相次いで関心の高さに驚いた」（群馬県企画課）とのことであるが、小寺の構想に大きな反響があったことは、必要性の認識や気運の高まりを感じさせるものであった。^(註9)

また、日本都市センターでは、平成12年度から13年度にかけて、近隣政府というテーマに着目して分権型社会における市民と都市自治体との新しい関

係構築のあり方を探ることを目的として調査研究に取り組み、報告書「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」をまとめて、提言を行っている。

これらの構想や提言は、全国レベルでの制度化・一般化を目指そうという点においては、第27次地方制度調査会最終答申で示された地域自治組織に先行するものであったといえる。

4 いくつかのモデルと「地域自治組織」構想の考察

望ましい「小さな自治システム」を展望するにあたって、ここでは国内における先進事例と英国、中でも特にイングランド・ウェールズに多く見られる自治組織「パリッシュ (parish)」,そして第27次地方制度調査会が首相への最終答申のなかで提案した「地域自治組織」を紹介し、比較を行いながら方向性を探ることとする。

(1) 国内における先進事例

基礎自治体である市町村の内部において、一定の自治が展開されている事例について、農山村部及び都市部並びに離島部から一例ずつ紹介したい。

① 広島県高宮町・地域振興会

広島県高宮町では、昭和47年に発生した集中豪雨被害の復興に地域ぐるみで取り組んだことを契機に、町内に8つの自治組織「地域振興会」が誕生し、自主的な地域づくりに取り組み始めた。

その後、地域振興会の活動と町の行政とのギャップを埋めていこうと、町でも地域振興会を住民参加の中心に位置づけ、町長以下の幹部職員と地域振興会が定期的に協議する場である「地域振興懇談会」を開催し、地域の要望や計画が施策へ反映されるシステムを作るとともに、地域振興会の活動をサポートするために、振興会ごとに年間300万円程度の助成を行っている。

地域振興会としての意志決定は役員会、委員総会などで行われるが、委員は各行政区長、民生委員代表、商工会代表、PTA代表などで構成されている。

町における地域振興会関係の窓口は町教育委員会の社会教育課が担当して

いるほか、地域振興会の事務局業務をその地域出身の町職員、農協職員1名が兼務で担当しており、地域振興会関係の連絡調整や予算書・決算書の作成などにあたっている。

高宮町は平成16年3月には周辺の高田郡5町と合併し、安芸高田市となることが決定しているが、合併後は他の5町も高宮町方式を採用し、新市全域に地域振興会を作ることが決まっている。

ちなみに、平成15年5月には第27次地方制度調査会の諸井虔会長、西尾勝副会長などが「自治体内分権の先進事例」の調査としてこの高宮町を訪れている。

② 兵庫県宝塚市・まちづくり協議会

宝塚市は平成5年にコミュニティ課を新設し、概ね小学校区を単位とした「まちづくり協議会」の設置を推進したが、現在は20の協議会があり、市内すべての地区をカバーしている。

「まちづくり協議会」は住民の自主的な運営が基本とされ、財源は年50万円程度宝塚市から交付される補助金と世帯単位で徴収される会費が主なもの。活動は祭り・運動会など親睦と交流のための活動が中心になっている。

中山台地区では、まちづくり協議会のことを「中山台コミュニティ連合会」と呼んでおり、地域代表制で選出される評議委員会が意志決定機関であり、事業計画など重要事項の決定を行う。評議委員は、自治会ごとに定めた定数に基づき自治会が選任する。

また運営委員会は、日常活動の企画・実行、事業計画案の作成などを行うが、運営委員は自治会・NPOなど登録団体の代表者、公募委員などで構成される。

宝塚市まちづくり部長の田中義岳によると、平成5年のスタート当初は、地区によって取り組みにも濃淡があったが、阪神・淡路大震災の際、まちづくり協議会のレベルによって救助・復興活動にかなり差が生じたことで協議会の必要性がより認識され、市全体でまちづくり協議会の充実・強化が図られるようになったとのことである。

なお、市の事業決定に当たっては、関係するまちづくり協議会への事前協

議が定着してきている。

③ 鹿児島県和泊町・地区組織

沖永良部島の和泊町はエラブユリ・フリージアなど花卉栽培等により農業生産額が高く、また全国的な少子化のなか平成12年の合計特殊出生率が2.58と全国市町村の中で最も高いなど、その地域特性が各方面から注目されている。

和泊町には、字単位に21の地区組織があり、その中に115の小組合（概ね20戸～30戸）がある。地区組織では代表者としての区長が選ばれ、地区行事、親睦活動、清掃活動、農業振興などのリーダー的役割を果たしている。

地区組織は自治組織であるとともに行政の末端組織としての性格もあり、毎月2回開催される区長会（町から各区への連絡が中心）には区長が出席し、その夜、地区単位で全世帯出席が原則の「常会」が開催される。（但し規模の大きな地区は小組合長会があり、さらに小組合ごとに常会がある。）このような体制が町から各世帯への連絡網にもなっているが、住民の様々な要望や苦情などについても、区長が取りまとめて、町と折衝する役割も果たしており、町も区長経由の要望等を重視する姿勢を示すなど、区長の役割が重要になっている。

沖永良部島の北端に近い国頭地区は、15の小組合、約400戸の世帯からなる集落であるが、農業生産活動が活発で、平成4年度には農林水産省が主催している「豊かなむらづくり表彰事業」で天皇杯を受賞している。組織は区長を中心に15の小組合と青年団、婦人会、老人クラブ、農業生産組織などの機能集団で構成されている。

区長は任期が2年。選任の方法は地区の規約で選挙又は推薦となっているが、国頭地区は毎回、立候補者が複数いることから全ての世帯主を有権者とする選挙が行われており、候補者のポスターが掲示され、立会演説会も開催されるなど選挙運動も活発で、住民の関心も高く、住民の自治意識の高揚につながっているという。

平成15年4月から区長を務める池田利夫は、地区のスローガンとして「何でも挑戦 みんなが参加」を掲げるが、以前から第3日曜日の清掃活動など

地区の活動には殆ど全世帯が参加する。

また、地区における地産地消の拠点としての農産物直売所の開設に向けて準備中であるなど活動も多岐に及ぶ。

年間予算は約800万円で、財源はすべて各世帯からの所得割の会費で賄う。

選挙で選ばれた区長を中心にした「地区の自主性・自立性」と「共助のシステム」が、前述した地域特性の背景の一つになっているものと思われる。

(2) 英国（特にイングランド・ウェールズ）における自治組織・パリッシュ

市町村合併推進に伴い、小さな自治システムの必要性が議論されるようになってから、にわかに注目され始めたのが、諸外国におけるコミュニティレベルの自治組織である。

自治組織としては、米国におけるコミュニティ委員会 (community board)、近隣協議会 (neighborhood association) などやフランスの区 (arrondissement)、ドイツの自治体内下位区分 (kommunale untergliederung) などがあるが、ここでは特に、英国におけるパリッシュ (parish) を取り上げたい。

英国の地方自治制度は、ロンドンなど大都市部や一部都市圏域を除けば、カウンティ (county, 日本の府県に匹敵)、ディストリクト (district, 市町村に匹敵) の二層が基軸をなしているが、ディストリクトのなかにパリッシュという自治組織が存在するのが一般的である。

元々パリッシュとは「教区」であったものが、教会活動と行政活動の分化に従って、次第に地域住民による自治組織としての色彩を帯びていった。

特に、1601年の救貧法 (Poor Relief Act) では、貧窮者の救済が任務とされたが、その後、産業革命の進展に伴い、パリッシュの多くは地域共同体としての機能を失うに至った経緯がある。

一般市民に最も身近な自治体としてのパリッシュの起源は1894年地方自治法 (Local Government Act 1894) である。1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) による市町村 (ディストリクト) 合併やそれ以降の再編に伴い、旧市町村がパリッシュを創設するケースがみられるが、特にこの点が、市町村合併を進めつつあるわが国においてパリッシュが注目される所以である。

パリッシュの特徴は次のとおり

○設置根拠

- ・ 1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) 等

○数及び規模

- ・ 全英で約11,300存在する。一般的に規模は小さく、人口2,500人未満が80%強。
- ・ 平均的なパリッシュは、議員9人、人口1,700人、財政規模約250万円。
- ・ 事務局の多くは非常勤職員1名。

○意志決定システム

- ・ パリッシュ議会(parish council)

議決機関であるとともに執行機関でもある。議長と5人以上の議員(直接選挙)で構成され、任期4年。有権者200人未満のパリッシュにおいては、議会の設置は任意で、総会方式または近隣のパリッシュとの共同議会方式を採用。

- ・ パリッシュ総会(parish meeting)

有権者全員が出席可能。総会の開催回数は、パリッシュ議会を有する場合には毎年少なくとも1回。議会を持たない場合には少なくとも年2回。

パリッシュに関するあらゆる事柄が議論の対象になるが、権限は限定されており、パリッシュ総会の決定は通常パリッシュ議会を拘束しない。意志決定は主にパリッシュ議会が担っている。

○機能・権能

- ・ 市民ホール、市民農園、墓地、公衆トイレ、バス待合所、遊歩道、街灯の設置管理など。(パリッシュの規模により様々である。)
- ・ ディストリクトレベルの開発許可や建築許可、地域計画の適用等に係るディストリクトからの協議(義務的)に対する意見具申。
- ・ 政府、自治体に対する要請活動。

○歳入・課税権

- ・ パリッシュ固有の税を **precept** という。カウンシル税(council tax)の納税義務者に対する一体課税(徴収はディストリクト)。
- ・ 補助金、借入、宝くじ収益金の一部収受。

パリッシュは以上のような特徴を有するが、小規模であるにも関わらず、直接選挙による議会があり、民主的正統性が確保されていること、課税権も認められており財政自主権が確保されていること、しかしながらパリッシュごとに機能・権能が異なるなど多様性が尊重されていることなどが、我が国で小さな自治システムを考える際の示唆になる。

(3) 地域自治組織の制度化に向けた動き

① 市町村合併特例法での地域審議会

市町村合併論議では必ずメリット・デメリットが話題になる。デメリットとして指摘されるのが、新市の中心部だけが栄え周辺地域は衰退するのではないかという懸念である。

実際、昭和の大合併では、周辺部対策について配慮がなされなかったこともあり、大島郡瀬戸内町における古仁屋と加計呂麻島などの関係などのように周辺部が衰退したとされる事例も数多く報告されているところでもある。

このような懸念に応えるとともに、また地方分権化で住民自治の必要性が指摘されるなかで、平成11年7月の市町村合併特例法の改正により設置が可能になったのが「地域審議会」である。合併後も地域住民の声を施策に反映させるため旧市町村を単位とした「地域審議会」を設置できることとし、首長に対する意見表明など住民ニーズの反映に途を開いた。(市町村合併特例法第5条の4)

しかし、設立例は少なく、先発事例である岩手県大船渡市が設置した三陸地域審議会においては、議題も市長の諮問が中心である。地域審議会の機能を高めるためには、住民が審議会の活動に関わっていくことが欠かせないと考えられる。

② 地方制度調査会・中間報告での地域自治組織構想

また、第27次地方制度調査会が平成15年4月30日に示した「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告(以下「中間報告」という。)」においては、基礎自治体における住民自治を強化するために、地域自治組織を基礎自治体の判断に応じて設置することができる方策を検討する必要があるとし、

次のような2つのタイプの地域自治組織を例示している。

一つは、法人格のない行政区タイプ。機関として地域自治組織の長と諮問機関的役割の地域審議会を置いて、基礎自治体の組織の一部として公園管理など事務の一部を分掌する。

地域自治組織の長は基礎自治体の長が選任するが、地域審議会の委員は公選または住民総会での選出も可能とすることも検討する。

もう一つは、法人格を有する特別地方公共団体タイプ。公選議員による議決機関を設けて、福祉・清掃等身近なサービスなど地域共同的な事務を幅広く処理する。地域自治組織の執行機関は、議決機関の互選または基礎自治体の長の選任等を検討するとしている。

以上2タイプについていずれも「検討する。」とされている。また、このほか、両タイプともに事務局については、基礎自治体からの職員派遣や兼務を原則としていること。財源については、基礎自治体からの移転財源を原則とし、課税権と地方債の発行の権限は認めないとされている。

そして、両タイプともに、法律による制度化を考えた上で、「法律で定める事項は最小限にとどめ、自主性を尊重する。」とされている。

なお、これら地域自治組織については、将来的には合併とは関係なく、区域についても（小学校区など）任意に設定できる一般制度としても検討するとしているが、当面、合併後の市町村において、旧市町村の単位での導入ができる途を開くこととするとされている。

③ 地方制度調査会・最終答申における地域自治組織構想

中間報告で提起された地域自治組織構想は6ヵ月後の最終答申では次のように位置づけられている。

基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み（概要、抜粋）

- (ア) 住民自治の強化を図るとともに、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を発揮する仕組みを作っていくため、基礎自治体内の一定の区域を単位とする地域自治組織を基礎自治体の判断に

よって設置できることとすべき。

(イ) 地域自治組織のタイプとしては、一般制度として行政区的なタイプ（法人格を有しない。）を導入すべきであるが、市町村合併に際し、合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合には、合併後の一定の期間、合併前の旧市町村単位に特別地方公共団体とするタイプ（法人格を有する。）を設置できることとすることが適当。

(ウ) 地域自治組織には、地域協議会（仮称）、地域自治組織の長及び事務所を置く。

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任。

地域協議会の構成員は、原則として無報酬。

(エ) 地域自治組織（一般制度）は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能、住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有する。

区域をはじめ基本的な事項は、基礎自治体の条例で定める。

基礎自治体の長が地域協議会の構成員を選任するに当たっては、地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要。

(オ) 特別地方公共団体とする地域自治組織は、合併協議の場において規約を定めることにより、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に設置されることとし、その規約において、地域自治組織が処理する地域共同的事務の範囲や地域協議会の構成員の選出方法等を定める。

地域協議会は予算等の決定権を有する。財源は基礎自治体からの移転財源によることが原則。

④ 中間報告と最終答申の比較・変容の背景

このような最終答申の方向に沿って、法案が作られ、平成16年中に通常国会に提出される予定であるが、ここで最終答申と中間報告と比較を行い、地方制度調査会での論点を検証したい。（両者の比較は本稿末の第5表を参照）

まず、中間報告では、地域自治組織を一般制度として導入したいが、当面

は合併した市町村についてのみ旧市町村単位で置けるとしていたのが、最終答申では、一般制度として導入できることになっている。

これは、全国町村議長会などの要望や、学会等での議論にも沿った変更にも見えるが、問題は法人格に関する点である。中間報告の時点では、どちらでも選択できるようになっていたのが、最終報告では一般制度としては法人格のない行政区タイプに限定されている。

法人格のメリットとしては、契約の主体となりうることや、財産を自ら管理できることなどのほか、地域共同的な事務の中で、独自に決定できる事務があることや、基礎自治体からの移転財源ではあるが、独自の予算を持ち、使い途を決定し、執行できるというメリットがあると考えられる。

このような法人格タイプを合併前の旧市町村単位に限定することとした理由について、地方制度調査会の事務局（総務省自治行政局行政体制整備室長）は、法人格タイプについては、基礎自治体の一体性を確保する観点から、一部の市町村長からの反対などもあり、限定的にするということで落ち着いたと説明する。

次に制度的根拠であるが、法律で定める事項は最小限度にするということである。事務局によると、一般制度については、法律による規律密度は低くとどめ、多くの事項は基礎自治体の条例で何でも盛り込めるようにする方針であるが、但し、一方では一部の自治体からある程度法律で決めつけてくれないと使いにくいという意見もあり、今後法制化に向けての検討課題としている。⁷¹⁰

次に、機関とそのメンバーの役割及び選出方法であるが、法人格のない行政区タイプで中間報告と最終答申を比較すると、機関としては長および諮問機関が置かれるのは変わらないが、最終答申では「諮問」に加えて「建議」が加わっている。積極的に提言できるとしたのであれば一歩前進である。⁷¹¹

また選出方法に関しては、長について基礎自治体の長が選任するというのは変わらないものの地域協議会（審議会）の委員は、中間報告では公選または住民総会による選出を可能とすることも検討となっていたのが、一転して基礎自治体の長が選任するとされている。⁷¹²

次に財政機能であるが、これは中間報告も最終答申も変わりはない。法人

格がない行政区タイプは、独自の財源はなく、基礎自治体の予算として計上されるというもの。

法人格を有する特別地方公共団体タイプは、基礎自治体からの移転財源があり、その範囲で予算の決定権を有するとなっている。地方債の発行や課税権についてはどちらのタイプも認められていない。

以上が、中間報告と最終答申の比較であるが、民主的正統性の確保のあり方、財政面における自主権の是非などいくつかの検討すべき論点がある。

(4) 小さな自治システムに求められる条件

前述した国内外の先進事例や地方制度調査会での議論、最終答申で示された地域自治組織などを踏まえて、特徴を整理したのが第2表である。

この整理に従って、望ましい小さな自治システムの姿を区分別に描くとするならば、第3表のようになるであろう。

民主的正統性の確保や財源のあり方などについては、次の「5 検討を深めるべき論点と今後の展望」にて触れることとして、ここでは、「小さな自治システム」としての制度化の方法や区域設定のあり方などについて検討したい。

① 法的根拠について

わが国の先進事例として例示した広島県高宮町や兵庫県宝塚市などは、法律や県の条例などにより一般制度化された枠組みの中での自治システムではなく、基礎自治体での独自のシステムであり、寄本勝美の表現によれば、「制度自治というよりは事実自治」としてのシステムである。

高宮町の地域振興会は、地方制度調査会の最終答申で提案された地域自治組織のひな形にもなっており、地域自治組織に期待されている活動がすでに長年にわたって展開されている。このように、制度が存在しなくても先行する事例はあるが、このような事実自治が生まれた背景としては、これまでの集落の経緯、必要性を感じさせる契機の有無（高宮町においては集中豪雨被害、宝塚市においては阪神・淡路大震災）、首長などのリーダーシップの存在、住民の意識などに因るところが大きく、このような事実自治が、制度的

住民自治と小さな自治システム

第2表 先進事例等の比較

区 分	高 宮 町 地域振興会	室 塚 市 まちづくり 協 議 会	沖永良部島 和 泊 町 地 区 組 織	英 国 自 治 組 織 parish	地方制度調査会 最 終 答 申 地 域 自 治 組 織 (うち一般制度)
1 制度的根拠	なし	条 例	なし	地方自治法	法制化検討中
2 区 域	旧町村・旧 小中学校区	小学校区	字単位・ 中学校区	教 区	旧市町村～ 小中学校区
3 法 人 格	なし	なし	なし	あり	なし
4 機 関	・役員会 ・委員総会	評議委員会	・区 長 ・常 会	パリッシュ議会 (パリッシュ総会)	・長 ・地域協議会
5 選 出 方 法	自治会等の 団体代表制	自治会等の 団体代表制	区長は世帯 主の選挙等	住民の直接選挙 (総会は住民参加)	基礎自治体の 長による選任
6 分 掌 事 務	・地域行事 ・社会教育 ・高齢者給食 など	・祭り・運動 会 ・高齢者給食 ・美化運動 など	・地域行事 ・清掃活動 ・農業振興 など	・自らの規約 で規定(公園 管理など) ・ディストリ クトの開発 行為等に関 する協議	基礎自治体の 組織の一部と して分掌
7 財 源	・町補助金 ・住民の会費	・市補助金 ・住民の会費	住民の会費	税, 補助金 など	基礎自治体の予 算として計上
8 課 税 機 能	なし	なし	なし	あり (precept)	認めない
9 職 員 配 置	町職員等が 兼務	なし	なし	専任職員配 置	事務所を担当す る職員を配置

(注) 出典：寄本勝美「諸外国の近隣政府・近隣自治の概要」に一部加筆

第3表 望ましい「小さな自治システム」のイメージ

区 分	内 容
制度的根拠	一般制度として広めるためには、地方自治法等に根拠があること
区 域	小学校～中学校区程度
法 人 格	有する。
機 関	合議制の機関及び住民総会
選 出 方 法	独自の規約による選挙
分 掌 事 務	住民に身近な事務(規約で定める。)
財 源	基礎自治体からの移転財源・会費など。事務の性質により独自の税
そ の 他	専任の職員を配置する。

な支援なしに他の基礎自治体にも急速に広がって一般化することは考えにくい。

我が国は、明治以降130年以上にわたって国主導のもとに地方自治制度を築いてきた経緯があり、地方分権改革が緒についたとはいえ、英国が地方自治法でパリッシュの設置根拠を定めているように、法制度として支援することは依然として重要であると考えられる。

但し、地域の自主性・自立性を尊重する上で、法律による規律密度は低くすることとし、なるべく基礎自治体の条例や小さな自治組織の規約で規定できるようにすることが望まれる。

② 法人格について

小さな自治システムへの法人格付与の効果としては、財産の保有や契約締結の主体になれることのほか、法人格を持たなければできない事務として、課税や規制行政など法的効果を伴う活動や基礎自治体から委任を受けての行政執行などがある。

もっとも、法人格を付与するためには、一方で民主的正統性の担保や財源の確保を図る必要がある。

地方制度調査会最終答申が示す地域自治組織のタイプとして、市町村合併に際し、合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合においてのみ、合併後の一定の期間、合併前の旧市町村単位に法人格を有する特別地方公共団体とするタイプを設置できることとすることが適当と限定している。

中間報告においては、法人格を有するタイプと法人格がないタイプは選択できるとしていたことからすれば後退した感があるが、事務局（総務省）は、法人格を有するタイプについては基礎自治体の一体性の確保という観点で現職市長等の反対があったことも背景の一つであると指摘する。

ここで留意したいのは地縁団体に認められた法人格との関係である。

平成3年4月に地方自治法が改正され、自治会・町内会等地縁団体が申請により、法人格を受けられるようになった（第260条の2）。これにより地縁団体が不動産取引などで生じる法的なトラブルを防止し、自己の有する財

産等の管理運営を行いやすくしたのが法改正の最も大きなねらいである。

小さな自治システムは自治会・町内会を包摂する地縁組織的性格を有することから、財産等を保有し管理運営を行うことや契約の主体になる可能性を考えれば、法第260条の2でいう地縁的団体と見なすかはともかく、法人格付与に途を開いておくことが望ましいと考える。

③ 区域の設定について

英国のパリッシュは、中世の教区に起源があると言われるが、宗教的な土壌の異なる我が国では、むしろ宗教的な単位ではなく、「小学校区」が単位として注目される。

小中学校区は、明治以降自治単位の日安となった経緯もある。明治22年の市制・町村制施行に併せて町村の合併が行われた。「明治の大合併」により明治21年には71,314存在した町村が翌22年には15,820に減少しているが、この時の基本的な考え方は、義務教育を普及させるために、基礎自治体をせめて小学校を持てるぐらいの規模にするということであった。

また、昭和28年、町村合併促進法の施行によって行われた「昭和の大合併」においては、戦後の教育改革により義務教育とされた中学校を持てるぐらいの規模にすることが一つの日安でもあった。¹¹³⁾

このように我が国の自治単位は、学校区との関連のなかで設定されてきた経緯があることや、現在でもPTA活動やあいご会活動など小学校を拠点とした活動が展開されていること、また、地縁組織の基礎単位である自治会・町内会の広域ネットワークである連絡協議会も小学校区で置かれているケースが多いことなどが注目される。

因みに鹿児島市においては町内会は647団体あり、小学校区単位に30の町内会連合会がある。(小学校は61校あるが、約半数は連合会未設置である。)¹¹⁴⁾

このような小学校との関わりのほか、小学校区程度の広がり、徒歩で往来ができること、身近な課題が明確であること、住民総会的な全員参加の集会も可能であることなどの点では概ね最大の範囲である一方、課題に対応するためのマンパワーを結集したり、自治組織を作って専任職員を配置するた

めには最小の範囲であると考えられる。

また、基礎自治体の範囲となると住民の身近な感覚から離れてしまい、また自治会・町内会では小規模過ぎて血縁的、地縁的事情などから参加しにくい場合もある。

その点、小学校区はある程度、構成員の相互認識がきく点からも適当な広がりであると考えられ、その中で住民や自治会・町内会等の地縁組織、NPOなどテーマ型組織、地域の商店などがダイナミックな協働関係を構築して自治を展開するというのが小さな自治システムのイメージである。

④ 権限・機能について

一般的に自治体の機能として性質別に、諮問機能、決定機能、執行機能、立法機能、財政機能、評価・監査機能があるとされるが、地域自治組織の一般制度としての行政区的なタイプでは、地域協議会設置による諮問（建議）機能と、支所・出張所としてのサービス機能など執行機能が想定されている。

小さな自治システムの機能は、もちろん全国一律に規定されるべきものではなく、基礎自治体のように総合的・網羅的である必要はない。

国内の先進事例でも機能は自治組織ごとに異なっており、英国のパリッシュにおいても機能は規模等により様々である。「パリッシュには何もしなくてもよい自由もある。」とされる。

但し、英国ではディストリクトレベルの開発許可・建築許可について、地方自治法でパリッシュはディストリクトからの協議を受ける権利が定められているなどパリッシュの主体性が尊重される仕組みになっている点は注目される。

小さな自治システムの制度設計に当たっては、その自主性を尊重しつつ、基本的な機能などは自らの選択に委ね、その法的効果を支援するような環境づくりが望まれる。

5 検討を深めるべき論点と今後の展望

これまで、内外の先進事例や地方制度調査会の最終答申など自治組織を巡

る動きについて比較を行ってきた。

ここでは我が国において小学校区域程度の広がりの中に「小さな自治システム」の形成を図るという仮説のもと、以下いくつかの論点について検討を深め、望ましい方向性を展望したい。

なお、行政学的には、英国のパリッシュがいくつかの点で望ましい姿であるとされ、従って近年、多くの研究者・地方行政研究者・実務家等の関心を集めているところである。

我が国と英国は歴史・文化、宗教的土壌、住民の自治意識などに違いがあることから、そのまま移入しても定着するかは疑問であるものの、中長期的な方向性としては、示唆に富むものであると考える。

そのような方向性を念頭に置きながら、当面の制度設計として地方制度調査会で示された地域自治組織の課題を中心に検討し、「小さな自治システム」のあり方を展望したい。

(1) 民主的な正統性の確保

英国のパリッシュは、その多くが意思決定手続として直接選挙で選任された議員で構成される「パリッシュ議会 (parish council)」と有権者全員が参加できる「パリッシュ総会 (parish meeting)」を有している。

民主的正統性の重要性について第27次地方制度調査会委員で前兵庫県知事の貝原俊民は平成15年8月の自治体学会の席上次のように語っている。

「神戸市は9つの行政区からなり、神戸市の西部には尼崎市や西宮市など神戸市の行政区と概ね同規模の市が連なっているが、行政区の長は役人であり、一々神戸市長の判断を仰がなければならないのに対し尼崎市などは公選で選ばれた市長が自分で判断できる。このことにより住民との距離感は異なってくるし、実際、阪神・淡路大震災において対応の差となって現れた。」

第27次地方制度調査会でも、地域自治組織における民主的正統性のあり方が大きな論点であった。地域協議会の構成員の選任方法について、中間報告と最終答申では違いがある。

法人格を有しないタイプについて、中間報告では「公選又は住民総会による選出を可能にすることも検討する。」とされていたのであるが、最終答申

においては、「基礎自治体の長が選任する。」とされている。

民主的正統性の観点からも、地域のことは住民が自ら決めるという住民自治の実現という観点からも後退した印象がある。

このように変更された理由について事務局（総務省自治行政局行政体制整備室長）は、公選制の導入については自民党はじめ各方面から異論があった点を上げる。

「公職選挙法に基づく選挙を導入すれば、地域自治組織が政党選挙の下部組織のようになってしまう懸念があるし、市町村議会議員選挙の延長線上で選ばれることは、地方議会の機能不全なども指摘されるなか、いかがなものか。」との消極論が強かったことを指摘する。

「地域自治組織レベルになると、誰が長や構成員として相応しいかは明らかであるケースが多いのではないか。それを選挙で選ばれた基礎自治体の長が選任するというのであれば、間接的ではあるが連座的に民主的正統性も担保されることになる。」と説明する。

この点は学会のなかでも異論のあったところであるが、地域自治組織の長や地域協議会の構成員の選任方法については、法律では規定せず、基礎自治体の条例に委ねることとするのが適当であると考える。

基礎自治体の条例に委ね、条例でも「選任については地域自治組織の規約による。」として、地域自治組織ごとの判断に任せるのが望ましい。

前述したように沖永良部島の和泊町には21の地区組織があり、独特な活動が行われているが、地区によっては区長の選任を、地区の規約により全世帯主が有権者となる選挙で行っており、このことが住民の自治意識の高揚にもつながっている。

地域自治組織には、公職選挙法によらない選挙で長などを決める規約があつてよく、また公職選挙法を適用しない効果として、公務員の立候補も可能になるなど幅広い住民参加が可能になることも期待される。⁽¹⁵⁾

なお、地方自治法第94条では、町村は議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる規定になっている。これは小規模町村を想定しており、現在我が国ではこの規定により総会を置く町村は存在しないが、地域自治組織に相応しい方法でもある。この考えに沿った法律改正により、パリッ

シュ總會と同様、住民總會を意志決定機関とし、長などの選任を行う方法も考えられる。

(2) 財政自主権の確保

英国のパリッシュにおいては、プリセプト（precept）という方法により、必要予算額を課税団体であるディストリクト（日本でいう市町村）に報告し、ディストリクトはこれをパリッシュに支払うことが、法律上義務づけられている。イングランドにおけるパリッシュの全歳入金額の約70%がプリセプトにより調達されており、活動のための財源になっている。

我が国においては、地方自治法第223条で、地方税を賦課徴収できるのは普通地方公共団体に限定されており、先進事例である広島県高宮町の地域振興会なども、財源は基礎自治体からの移転財源及び住民から徴収する会費で賄われている。

地方制度調査会の最終答申では、地域自治組織については課税権と地方債の発行は認めないとしている。

最終答申によると、法人格を有するタイプにおいては、移転財源が原則であり予算の決定権を有するとしている。また一般制度としての行政区的なタイプ（法人格を有しないタイプ）については具体的な記述はないが、あくまでも基礎自治体の予算として計上され、自己決定権はなく、地域協議会が地域の意見をとりまとめ建議することなどにより、基礎自治体の予算に反映するという間接的な財政的関与になると考えられる。

課税権を認めないとした背景には、現在の国・地方税の体系を崩す恐れなどが指摘されているところである。

公共サービスに対する財源のあり方として、ナショナルミニマムを確保する部分については、現在の税体系で完結させるべきであろう。一方、それを超える部分、つまりローカルオプティマムの視点のもと、地域住民の合意により選択された独自のサービスやより質の高いサービスを供給するための財源については、多様な財源が検討されるべきであり、課税も排除すべきではないと考える。

もちろん課税については国・地方税の体系を崩さない範囲が前提であり、

基礎自治体への協議など一定の歯止めがあってもよいが、課税にするか、住民からの会費にするか、受益者負担にするかなど自治組織での議論に最もふさわしいテーマである。

今の地方自治制度の大きな欠陥は、受益と負担の関係が希薄であることであり、そこをわかりやすくできるのが住民に一番身近な「小さな自治システム」である。

(3) 行政・住民の協働の促進

地方制度調査会は最終答申の序文のなかで、「(中略) 地域における住民サービスを担うのは行政のみではないというのが重要な視点であり、住民や重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」としている。

その上で、地域自治組織の役割の一つとして、「行政と住民が相互に連携し、共に担い手となって地域の潜在力を十分発揮する仕組みが期待されている。」としている。

小さな自治システムを考えるに当たっては、住民に最も身近な行政機関としての側面を持つとともに自治会・町内会など地縁団体の地域性とNPOなどの目的性とを併せ持つという視点が重要である。

このような地域性と目的性を代表する地縁組織とNPOについて、特性を比較したのが第4表である。

第4表 地縁組織とNPOの役割分担の可能性

区 分	地域代表性	課題解決指向性	総合性	行政の関係	そ の 他
地縁組織	○	△	△	下請・要望	保守的・閉鎖的
N P O	×	◎	×	対 等	特定テーマ対応

このように各々特性を有するなかでも、特に「地域代表性」と「課題解決指向性」については、両者の違いが明確になる。地縁組織である自治会・町内会は、地域に関わる共同組織として、区画された地域内の全戸加入を原則としてきたことから、地域代表性を持つものとして行政からも重視されてき

ている。

ただし、全戸加入を原則としていることから、住民参加など自発性を弱め、また住民の意見を聞くシステムの整備が不十分であるという指摘もある。

また、近年全戸加入は実態を持たないところが増えてきており、未加入者の加入勧誘に苦勞しているところが多いのも実態である。

一方、近年新たな住民組織である NPO が、地域の抱える諸課題に事業として取り組むようになっており、地域課題の多様化と専門分化の要請などにより地縁組織でカバーしきれなくなった分野への対応が期待されている。

NPO が新たな主役にも見えてくるが、地縁組織は、個人単位ではなく世帯単位の参加であることから、世帯の誰もが参加できる利点があり、子供会、婦人会、老人クラブなどのメンバーとして家族内のそれぞれが地域と多様に関わることで、地縁組織の活動主体を重層化することに役立っている。地域代表性という観点では、NPO などは代替できない面がある。¹⁶⁾

これらそれぞれ特性を持った地縁組織と NPO などがどのような関係を作っていくのか。これまで設立目的や経緯、構成メンバーの違いなどから必ずしも連携は活発ではないとも言われているところであるが、小さな自治システムは、地域代表性、問題解決指向性を併せ持つことから、これら地域諸団体とのネットワークのもと、相互の連携と再編を行いやすい位置関係にある。

地方制度調査会の最終答申においては、地域自治組織構想の一般制度としてのタイプ（法人格を有しないタイプ）では、機関である地域協議会の構成員の選任について基礎自治体の長が行うとしており、選任にあたっては、自治会・町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要があるとしている。

本来、選任のあり方は独自のルールによるべきであるが、基礎自治体の長が選任する場合は、特に NPO など目的性を持つ団体の意向も反映されるような人選も配慮されるべきである。前述の宝塚市・中山台コミュニティ連合会の運営委員会には自治会、NPO などの代表者が委員として参加し、地域性と目的性の調整の場としても機能しているが、地域協議会もこのような機能を果たすことが期待される。

なお、一般制度としてのタイプは事務所を置き、支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせるとし、その職員は基礎自治体からの派遣又は兼務が原則で、必要な場合には臨時の職員を採用できるとされている。

職員が配置される効果は大きく、英国のパリッシュでは専任職員が幅広く業務を担っているほか、広島県高宮町の地域振興会においても、町職員等が兼務で事務局業務を担当し、自治組織の活性化に一役買っている。地域自治組織の担当者には地縁組織とNPOの間の調整などパートナーシップのキーマンとしての役割も期待される。

そのほか事務局の設置や職員配置は、地域内広報紙の作成や、地域の一体的振興のためのマスタープラン策定など、様々な活動の契機になりうると考える。

(4) イン트라ネットによるコミュニケーションの重層化

小さな自治システムは、その規模や課題が明確であることなどから、住民にとって最も身近な自治体と考えられるが、職住分離が進み、勤労者の多くが域外へ通勤している現状を考えると、より参加しやすい仕組みづくりが望まれる。

ドイツの基礎自治体(Gemeinde)における夜間議会の開催なども、参加しやすい手法として参考にされるべきであるが、フェイス・ツウ・フェイスのコミュニケーションを補完する手段としてITの活用が期待される。

平成10年から12年にかけて、野村総合研究所と慶應義塾大学が中心になり横浜市泉区の住宅開発地区、通称「緑園都市」において、住民、学校、郵便局などと地域限定のネットワークを構築しての社会実験が行われている。

次のような成果を得て、地域イントラネットの可能性を実証することができたとされる。

第1に、地域単位のネットワークは、リアル（現実）とサイバー（仮想）が共存できるため、幅広い生活者のネットワークコミュニティへの参加を促進する。第2に、ネットを介して隣人や団体などが認知され、人的ネットワークが形成されることで、地域コミュニティの活性化や問題解決に効果がある。

第3に生活者の参加と協働の場であるコミュニティを形成して問題解決にあたる「コミュニティ・ソリューション」の考え方が、地域教育力の発揮や、電子政府化に向けた行政と住民の情報共有など、21世紀の社会に共通した課題を解決するためのモデルとなるというものである。

小さな自治システムに重ねてこのような地域限定のネットワークを構築することにより、コミュニケーションの円滑化、情報（課題）の共有化、合意形成の容易化、住民・地縁組織・NPOなどの協働の促進が図られることなど新たな展開が期待される。

6 おわりに

地域自治組織については、第27次地方制度調査会でも大いに議論が交わされたが、それは中間報告と最終報告の振れ幅にも表れている。

事務局を務めた総務省も、ともかくこの最終答申を踏まえた制度枠組みでスタートした上で、随時、制度も手直しをしていきたいと説明する。

本稿で述べたように、「民主的正統性」や「課税権」など様々な課題も残ったままであり、今後の「制度としての進化」に期待したいが、重要なことは、今回の制度化の動きを契機に各地で「小さな自治システム」の議論を深めていくことであり、そのことが、地方分権改革の残されたフロンティアである「住民自治の拡充・強化」にもつながっていくものと考えられる。

すでに、前述の広島県高宮町や兵庫県宝塚市をはじめいくつかの地方自治体では、制度的枠組みがなくても自ら自治的な仕組みを作り上げ、独自の取り組みを行っている。

そのような事例は、制度的な枠組みにとらわれず、地域の熱意と創意工夫で多様な展開が十分可能なことを示唆する。

市町村合併特例法を引き継ぐ新しい法律で「地域自治組織」が制度化される見通しであるが、制度自体はあくまでも手段であり、まずは地域として「小さな自治システム」像をどのように描くかが重要である。

第5表 地方制度調査会における「地域自治組織」

区 分		中間報告（15年4月30日）		
		行政区的なタイプ （法人格を有しない）	特別地方公共団体とするタイプ （法人格を有する）	
組	制度的根拠	法律で定める事項は最小限にとどめる	法律で定める事項は最小限にとどめる	
	設置に当たっての都道府県の認可等	言及なし	法人格を有することに鑑み、都道府県知事の認可を必要とするなど、都道府県知事が関与することを検討	
	機 関	・長 ・諮問機関(付属機関)としての地域審議会	・執行機関 ・議決機関	
	機関のメンバーの選出方法	・長；基礎自治体の長が選任 あらかじめ地域審議会の意見を聴くことや、基礎自治体の議会の同意を得ることも検討 ・地域審議会の委員； 公選または住民総会による選出を可能とすることも検討	・執行機関； 議決機関の互選または基礎自治体の長による選任とすることを中心に検討 ・議決機関の構成員； 公選（住民総会による選出を可能とすることも検討）	
	メンバーの報酬	言及なし	言及なし	
	事務局	置くことができる	置くことができる 職員は基礎自治体からの職員の派遣又は兼務を原則とし、必要な場合には、臨時の職員を採用できる	
機 能	諮 問 機 能	○	○	
	決 定 機 能	×	○	
	執行機能	サービス提供等非規制的事務	基礎自治体の組織の一部として事務を分掌する	基礎自治体の事務で法令により処理が義務づけられていないもののうち、当該地域自治組織の区域に係る地域共同的事務を処理する。 地域自治組織の機関は、基礎自治体の補助機関の地位を兼ねることができることとし、法令により基礎自治体が処理することが義務づけられている事務を地域自治組織において処理することも検討する。
		規制的事務		
	立 法 機 能	言及なし	言及なし	
	財政機能	基礎自治体からの支援	○ (基礎自治体の予算として計上)	○ (移転財源が原則)
		地方債の発行	×	×
		課税機能	×	× (独自事業は住民からの負担も検討)
評価・監査機能	言及なし	言及なし		

(注) 出典：日本都市センターの近隣自治研究会資料に一部加筆

住民自治と小さな自治システム

最終答申（15年11月13日）	
<ul style="list-style-type: none"> ・一般制度として、必要な地域に、任意に（基礎的自治体の判断で）行政区的なタイプを導入できるようにすべき ・法人格を有するタイプは、合併後の一定期間、従前のまともりに配慮する事情がある場合、旧市町村単位に設置できることとするのが適当 	
行政区的なタイプ （法人格を有しない）	特別地方公共団体とするタイプ （法人格を有する）
法律で定める事項は最小限にとどめる （区域をはじめ基本的事項は基礎自治体の条例で定める）	法律で定める事項は最小限にとどめる （合併協議会で規約を定め、規約で処理する共同的事務の範囲や地域協議会の構成員の選出方法等を定める）
言及なし	法人格を有することから、設置に当たって都道府県知事が認可等所要の関与を行う必要がある
<ul style="list-style-type: none"> ・長 ・諮問・建議機関としての地域協議会 	<ul style="list-style-type: none"> ・長 ・地域協議会
<ul style="list-style-type: none"> ・長；基礎自治体の長が選任 ・地域協議会の委員； 基礎自治体の長が選任する。 選任に当たっては、自治会・町内会、PTA、各種団体等の推薦や公募などを配慮 	<ul style="list-style-type: none"> ・長；基礎自治体の長が選任 ・地域協議会の委員； 地域自治組織の規約で定める
無報酬	無報酬
置くこととする 支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を併せ持つ	置くこととする 職員は基礎自治体からの派遣又は兼務を原則とし、必要な場合には臨時の職員を採用できる
○	○
×	○
基礎自治体の組織の一部として事務を分掌する	基礎自治体の事務で法令により処理が義務づけられていないもののうち、当該地域自治組織の区域に係る地域共同的事務であって規約で定めるものを処理する。地域自治組織の機関は、基礎自治体の補助機関の地位を兼ねることができることとし、法令により基礎自治体が処理することが義務づけられている事務を地域自治組織において処理することもできる
言及なし	言及なし
○ （基礎自治体の予算として計上）	○ （移転財源が原則、予算の決定権を有する）
×	×
×	×
言及なし	言及なし

〔注 記〕

- 注1 平成5年6月に行われた超党派の国会決議では、「国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、(中略)地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。」としている。
- 注2 西尾 勝『未完の分権改革』(岩波書店 1999) 参照
地方分権推進委員会等で中心的役割を演じた西尾も「未完の改革」と指摘する。
- 注3 中田 実「地方分権とコミュニティ」(日本財団図書館『自治だより』1996年) 参照
- 注4 松本英昭『改訂市町村合併 ～当事者たちの証言～』(日本加除出版 2003年) 参照
- 注5 木谷晋市「行政区画と自治体の機能」(澤井勝編『自治体改革第2ステージ』ぎょうせい 2003年) 参照
また、河原晶子は、合併により役所職員が支えていた地域システムである青年ボランティアや消防団などが解体し、周辺地域での生活システムとしてのコミュニティが弱体化する可能性を指摘する。(鹿児島県自治研究所「基礎的自治体プロジェクト報告」)
- 注6 阪神・淡路大震災で瓦礫の下敷きになった約3万人が誰に救出されたかの調査によると、①自力34.9%、②家族31.9%、③地域住民(友人・隣人)28.1%、④公助(消防・警察・自衛隊等)1.7%、⑤その他3.4%になっている。(日本火災学会調査より)
- 注7 大森 彌『コミュニティづくり読本』(第一法規 1980年) 参照
- 注8 木谷晋市「住民自治とコミュニティ政策」(澤井勝編『自治体改革第2ステージ』ぎょうせい 2003年) 参照
- 注9 群馬県知事提案を受けて群馬県企画課では平成11年度から13年度まで3カ年かけて「小さな自治のシステムの研究」を行っている。
- 注10 地方制度調査会の事務局(総務省自治行政局行政体制整備室長)によると「法人格タイプについては、法的効果が内部だけには止まらない面もあることから、規律密度は高くなる。事務をどう書くかが課題になっている」との説明であった。
(平成15年11月16日の日本自治学会)
- 注11 英国では、ディストリクトレベルの開発許可や建築許可、地域計画の適用等に係るディストリクトからパリッシュへの協議が義務づけられており、パリッシュは意見具申する権利を有する、となっており、注目すべきである。
(自治体国際化協会『自治体国際化フォーラム』(2003年))
- 注12 この点については最終答申直後の平成15年11月16日に開催された日本自治学会でも議論が集中した。

- 注13 地方行政調査委員会事務局編『町村合併の理論と実際』（1951年）参照
- 注14 鹿児島市市民参画推進課『町内会実態調査報告書』（2003年）参照
鹿児島市には町内会数は647団体（人口約850人／1町内会）、小学校数は61校（人口9千人／1小学校）が存在する。
- 注15 木佐茂男『豊かさを生む地方自治』（日本評論社 1996年）参照
木佐は日本の地方議会の問題点として、議員の職業化と公務員の兼職禁止を指摘する。
- 注16 中田 実「住民組織の現状と可能性」（中田実編『世界の住民組織』（自治体研究社 2000年）参照

〔参考文献〕

- 小西砂千夫編『改訂市町村合併 ～当事者たちの証言～』（日本加除出版 2003年）
- 京都府研究会報告『地域自主組織の発展と自治制度』（2002年）
- 群馬県政策研究会『小さな自治のシステムの研究』（2002年）
- 志村近史『地域イントラネットによるコミュニティソリューション』（2000年）
- 木原勝彬「小学校区からのサステイナブル・コミュニティづくりの推進を」
（大阪ガス エネルギー・文化研究所「CEL 52号」2002年）
- 自治体国際化協会「自治体国際化フォーラム ～コミュニティと行政～」（2003年）
- 中田 実編『世界の住民組織』（自治体研究社 2000年）
- 竹下 讓編『世界の自治制度』（イマジン出版 2002年）