

第1章 調査研究の目的

第1節 目的

草津市の第5次総合計画では、基本構想の実現のため「行政の姿勢と役割」の中で「地域経営への転換」と「協働のまちづくりの基盤強化」の2点について取り組むとし、第1期基本計画の施策として「地域社会における新しい段階の市民自治づくり」を掲げ、「提案型協働のまちづくり活動事業」、「地域協議会推進事業」等に取り組んでいくとしている。また、草津市自治体基本条例(2011年に成立、2012年4月1日から施行)「第6章 まちづくりにおける協働」には、まちづくりは市民との協働を基本とし、まちづくりにおける協働に関する基本的な事項を整備すると明記されている。これらを受けて現在、草津市では、地域コミュニティとの協働のための組織として、「まちづくり協議会」を設置し地域内分権を目指した取り組みと、市民活動団体との協働の取り組みとして「市民まちづくり提案制度」や「市民協働円卓会議」等の取り組みを行っている。

しかしながら、協働については、この言葉の概念が分かりづらく、地域においてまちづくりの主体となるべき市民、そして、協働を進めようとしている行政(職員)にも十分な理解が得られていないため、なかなか具体的な行動に結びつかない状況にある。

本市は、地域の課題解決のため、地域の多様なまちづくりの担い手にとって協働の要となる「まちづくり協議会」を市内全域に設置し、行政との協働を進めようとしているが、現状は、設立することに精力が集中されており、将来の草津市の行政システムの姿が明確になっていない。

そこで、この調査研究は、「協働」の考え方について整理し、行政と「市民活動団体」との協働について検討するとともに、行政にとって重要なもう一つの協働の相手である「地域自治組織(まちづくり協議会)」について、既存の制度や先行事例の調査分析も踏まえて検討し、草津市の地域自治組織のあるべき姿を示すことにより、協働の取り組みの方向性と目指すべき地域自治のあり方について提言するものである。なお、この調査研究は、2011度から市内全域で行われている地域自治組織(まちづくり協議会)を中心に検討する。

第1章において、行政用語として使われている「住民自治」や、「地域内分権」、「地域自治組織」、「市民活動団体」について整理し、この報告書で使用する用語を明確にしている。第2章では参加・参画と協働との違い、協働の定義、中間支援組織等について検討する。特に、行政との協働の相手として、地域自治組織と市民活動団体を位置づけている。この章では、市民活動団体について検討し、つづく第3章において地域自治組織について詳しく検討している。つまり、法に基づく地域自治区制度と、法に基づかず独

自の条例や要綱に基づく取り組みとに分けて特徴を概観するとともに、近隣政府について整理している。第4章では、草津市の地域や市民活動団体の現状を調査分析するとともに、草津市が法に基づかないまちづくり協議会を各学区・地区に設置している取り組みや、市民活動団体との協働の取り組みについて整理し、草津市の特徴を明確にすると共に課題を明らかにしている。第5章では、地域自治組織と市民活動団体との協働における、先行自治体4市の取り組みについて調査・分析し、第6章において、草津市が目指すべき地域の自治システムについて検討し、今後取り組むべき方向性と具体策を提案する。

第2節 方法

この調査研究は、先行研究の検討と、関連する文献についての調査・分析に加え、先行自治体の資料調査とヒヤリングに基づき報告書をまとめた。

先行自治体は、地域自治組織については伊賀市と東近江市、市民活動団体との協働については豊中市と箕面市を選定した。

伊賀市と東近江市は、草津市と同様に法律に基づかない独自の取り組みをしている自治体である。さらに、伊賀市は、伊賀市自治基本条例に地域自治組織の設置根拠が明記されており、今後草津市が取り組まなければならない条例化について参考にするためである。一方、東近江市は、草津市と同様に法的な設置根拠を持たず、要綱に基づいて取り組みまれている自治体であり、滋賀県内において最も早くから地域自治組織を設置していることから取り上げた。

市民活動団体との協働の事例としては、箕面市が全国で最も早くからこの施策に取り組んでいる自治体であること、また、豊中市は、制度体系が整備されており、今後の草津市の参考になることから先行事例として取り上げた。

第3節 用語の整理

行政が使用する用語の中には、同じ意味でありながらさまざまな用語が使われている場合や、本来の意味とは違う概念で使われている場合がある。したがって、この報告書の内容をわかりやすくするため、また、誤解のないようにするため、具体的な検討に入る前に主要な用語について整理する。

1 自治と住民自治

(1) 自治

石田によると、「自治」ということばは、古代中国の「礼記」に現れて以来長く日本において、現在とは違う意味で使われてきた。すなわち、当初は「自然に治まる」という自動詞的意味に力点があったが、近代翻訳語としての「自治」は、「自分で自分

を治める」という他動詞的意味が含まれているという⁵。現在私たちが用いているのは後者の意味における自治である。

また、自治には個人の自治や集団の自治、あるいは大学の自治などさまざまな自治があるが、西尾によると「自治に共通するものは自律 (autonomy) と自己統治 (self-government) の結合である」⁶。つまり、「両者は不即不離の関係にある」。そして、さまざまな自治の中で、最も広く使われているのが「地方自治」である。

この地方自治は、日本国憲法第8章において初めて規定され、その基本が定められた。しかし、憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定しているだけで地方自治についての定義はなく、「地方自治の本旨」の中身は規定されていない。

行政法学において通説とされている地方自治の本旨は、「『住民自治』と『団体自治』の二つの意味における地方自治を確立すること」⁷とされ、「『住民自治』とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意志に基づき自己の責任において充足することを指し、『団体自治』とは、国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理することをいう。これは、いずれも、地方的な事務に関する公的意思の形成のあり方に関するものであるが、前者は意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目したものであり、後者は地域の団体の国家からの独立した意思形成の点に着眼したものである」⁸。

(2) 住民自治

「住民自治」という言葉の使われ方、意味内容が最近変化してきている。最近のいくつかの文献や研究者の発言、さらには自治体が作成した文書や条例の中には上記の行政法学上の通説とは違う概念で使われている例がある⁹。

つまり、「自治体内の特定地域における住民によるまちづくりのこと」を住民自治としているのである。この場合の住民自治は、自分たちの地域(たとえば町内会や地域

⁵ 石田雄『自治』三省堂、1998年、6ページ

⁶ 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、373ページ。また、西尾は、「自律とは、自主立法権を基本要件とし」、自己統治は、「支配被支配関係の成立を前提にしながら、被支配者が同時に支配者であるように、支配者と被支配者を同一化しようとする政治原理である」としている。(『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、374-375ページ)

⁷ 田中二郎『要説行政法』弘文堂、1979年、74ページ

⁸ 塩野宏『行政法Ⅲ・行政組織法(第3版)』有斐閣、2006年、118ページ。「住民自治」については、松本英昭『自治制度証言』(ぎょうせい、2011年、17-19ページ)や松本英昭『要説地方自治法(第7次改訂版)』(ぎょうせい、2012年、1-3ページ)も参照。

⁹ たとえば、今回事例調査を行った伊賀市の自治基本条例(住民自治の定義)第21条第1項に「住民自治とは、共同体意識の形成が可能な一定の地域において、市民が地域を取り巻く様々な課題に取り組み、市民が主役となったまちづくりを行う活動をいう」とある。これは明らかに地方自治の本旨における住民自治とは違う定義である。このことについて、今井照『『住民自治』の変質が気になる—自家撞着の『定説』』(『ガバナンス』2009年8月号、100ページ)や金井利之『実践自治体行政学—自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』(第一法規株式会社、2010年、8-9ページ)が指摘している。

自治組織) について、自ら考え、自らの力で良くしていこうという取り組みを指している。この使い方は、明らかに行政法学上の通説とは違う意味での使い方である。

したがって、この報告書では、自分たちの地域について、自ら考え、自らの力で良くしていこうという取り組みを表す場合は、混乱を避けるために「地域自治」という用語を使用する。

2 地域内分権

「地域内分権」と同様の意味で用いられている用語に、「都市内分権」¹⁰、「自治体内分権」があるが、この報告書では草津市が総合計画や行政システム改革等で使用している「地域内分権」に統一する。これらの用語は、行政の組織内で一定の権限移譲を行う分権(組織内分権)ではなく、行政組織から地域への分権を意味する。

この報告書における地域内分権は、草津市から地域自治組織(まちづくり協議会)への分権を意味している。

3 地域自治組織

第27次地方制度調査会の答申に、「地域自治組織」とは「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」¹¹とある。

この報告書は、この答申の定義に基づき、「地域自治組織」を使用し、各自治体で用いられている「住民自治協議会」、「まちづくり協議会」¹²、「地域協議会」、「コミュニティ協議会」等の総称とする。ただし、特定の市町の地域自治組織を論じるときは、当該自治体が使用している名称を使用する。したがって、草津市の場合は、「まちづくり協議会」を使用する。

4 市民活動団体

「テーマ・コミュニティ」という言葉が多くの場合で「地域・コミュニティ」と対比して使われている。中田は、テーマ・コミュニティについて、「コミュニティの概念が多様であるからこのような使い方がされるのだろうが、テーマが定まったコミュニ

¹⁰ 名和田によると、「日本のコミュニティ政策(まちづくり協議会の設立)は、都市内分権とは異質である。分権という権限を付与するというよりも、協働が強く前面に出ている」という。(名和田是彦「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策』第4号、2006年、43-44ページ)

¹¹ 地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』(第27次地方制度調査会)2003年、11ページ

¹² 「まちづくり協議会」という名称は、都市計画の場面でも使われている用語であり、地域自治組織とは性格が違うものであるため注意が必要である。また、「まちづくり協議会」という名称は、話し合いを行う組織を示す名称である。地方自治法にあるように、「地域自治区」という組織に協議機関として「地域協議会」を設置するというのが本来の使い方であろう。

ティは『アソシエーション』である。このような使われ方は、異質な集団概念の混乱である」¹³としている。

この報告書は、この考え方にに基づき、「テーマ・コミュニティ」という言葉は使用しない。また、アソシエーションを「市民活動団体」もしくは「NPO」と標記する。この市民活動団体には、「特定非営利活動促進法(NPO法)」に基づく法人格を持つ団体と持たない団体も含めている。また、法人格を持つ市民活動団体を指す場合は「NPO法人」とする。

なお、コミュニティとアソシエーションについての基本的な考え方は、マッキーバーの定義に基づくものとする¹⁴。

- ① コミュニティとは「村とか町、あるいは地方や国とかもっと広い範囲の共同生活のいずれかの領域」である。
- ② アソシエーションとは「社会的存在がある共同の関心(利害)または諸関心を追求するための組織体(あるいは〈組織される〉社会的存在の一団)」である。

¹³ 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社、2007年、80ページ

¹⁴ MacIver, R.M., *Community: a sociological study: being an attempt to set out the nature and fundamental laws of social life* Macmillan and Co., Limited, 1917. (中久郎・松本通晴ほか訳『コミュニティ』ミネルヴァ書房、1975年) 邦訳 46ページ