

第3章 地域自治組織と近隣政府

第1節 背景

草津市と同様に多くの自治体で、市町村の単位より小さな地域における自治の確立を目指した取り組みが進行中である。この動きの背景について検討する。

1 平成の大合併

全国的なこの動きの直接的な原因は、地方分権推進委員会の第2次勧告（1996年7月8日）の後、国主導で進められた平成の大合併である。今回の合併により、1999年3月31日の時点で3,232あった市町村の数は、2012年1月4日現在1,719になった⁴³。そして、第27次地方制度調査会の答申にもとづき、2004年に「合併3法」が制定され「地域自治区」、「合併特例区」が制度化された。

この合併により広域化した自治体において、合併をスムーズに進めるため、あるいは今までのまちづくりの取り組みを合併後も続けていくため、地域自治組織の設置を行ったところが出てきた。そして、この新たな地域コミュニティの強化策ともいえる取り組みは、合併と関係のなかった自治体にも波及していくことになった⁴⁴。

2 少子・高齢化の進行と人口減少社会の到来による影響

国勢調査によると、日本の人口は、2000年は1億2,693万人、2005年は1億2,777万人であったが、2010年は1億2,806万人で近年は横ばい傾向である。一方、増加率は、第2次ベビーブームにより、1970年から1975年は7.0%であったが、1975年から1980年に4.6%となり縮小に転じ、これ以降縮小傾向が続いており、2005年から2010年は0.2%と調査開始以来最低の人口増加率となった⁴⁵。

そして、最新の国立社会保障・人口問題研究所の人口推計によると、日本の総人口は、今後長期の減少過程に入る。2030年の1億1,662万人を経て、2048年には1億人を割って9,913万人となり、2060年には8,674万人になると推計されている⁴⁶。経済活動に大きな影響を持つ生産年齢人口は、2010年国勢調査によると8,173万人となっているが、将来は、出生中位推計によれば、2013年、2027年、2051年にはそれぞれ8,000万人、7,000万人、5,000万人を割り、2060年には4,418万人になるという⁴⁷。

⁴³ 総務省のホームページ「市町村合併」参照 (<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html> 2012年1月17日閲覧)

⁴⁴ 中川幾郎「地域分権から地域自治へ」(中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年)35ページ

⁴⁵ 詳細は、総務省『平成22年国勢調査 人口等基本集計結果 結果の概要』2011年、3ページを参照のこと。

⁴⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(2012年1月推計) — 2011年～2060年 —」2012年、1ページ

⁴⁷ 詳細は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(2012年1月推計) — 2011年～2060年 —」2012年、3ページを参照のこと。

他方で、少子化と高齢化が進展するため、生産年齢人口に対する年少・老年人口全体の扶養負担を表す従属人口指数⁴⁸は、2010年現在の56.7から2037年に80.0に上昇し、2060年には96.3に達する⁴⁹。つまり、2060年には、1.04人の働き手が1人の年少・老年を支えることになる。

これらのことから、さまざまなことが予測される。まず財政面では、生産年齢人口の減少に伴うGDPの縮小、その結果として税収入の減少、高齢化に伴う社会保障費の増大等である。

現在の中央と地方の公債費の残額の大きさを含めて考えると、地方自治体が、将来、今までどおりの行政サービスを維持することは困難になることは容易に想像できる。自治体は、何らかの解決策を探る必要に迫られており、その手段の一つとして、地域自治組織の設置がある。地域自治組織との協働により対応しようとの思いがある。

3 地域主権改革（地方分権）

民主党政権になってから取り組まれている「地域主権改革」が、「地域主権改革大綱⁵⁰」に基づき進められている。この大綱によると、地域主権改革とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であるとし、地方自治の本旨の2つの要素である「団体自治」と「住民自治」の拡充を目指した改革である。

ところで、この地域主権改革において取り組まれている項目は、以下のとおりである。

- ① 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
- ② 基礎自治体への権限移譲
- ③ 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）
- ④ ひも付き補助金の一括交付金化
- ⑤ 地方税財源の充実確保
- ⑥ 直轄事業負担金の廃止
- ⑦ 地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）
- ⑧ 自治体間連携・道州制

⁴⁸ 従属人口指数は、老年従属人口指数(生産年齢人口100に対する老年人口の比)と年少従属人口指数(生産年齢人口100に対する年少人口の比)を合わせた値。

⁴⁹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(2012年1月推計)―2011年～2060年―」2012年、3-4ページ

⁵⁰ この大綱の中には、自民党・公明党の連立政権時に発足した「地方分権改革推進委員会」の答申を受けたものも含まれている。この地方分権改革推進委員会は、地方分権改革推進法に基づき、2007年4月に設置され、2010年3月31日、法の失効に伴いその活動を終えた。

⑨ 緑の分権改革の推進

これらの項目を見ると、いずれも団体自治に関するものが中心であり、大綱にある「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」、つまり、住民自治の確立を目指すための取り組みが抜け落ちている。

地域主権改革は、最終的には住民自治を確立することであり、自治体はそのためのシステム作りが必要である。そのための取り組みが地域自治組織の設置による新たな地域自治システムの構築である。

4 コミュニティの再生

町内会は、地域社会にあるさまざまな組織の中で最も歴史のある組織の一つである。しかしながら、日本におけるこの伝統的な地域社会の体系も、経済の発展過程における都市化や交通・通信手段、文化媒体の発達および生産と消費構造の変化やそのもとの生活の個別化などによって崩れてきた⁵¹。つまり、日本が高度経済成長時代に入り、本格的な都市化の時代を迎えたこの時代は、町内会が衰退していった時代でもあった⁵²。

また、近年、少子・高齢化、農山漁村地域の過疎化、家族形態の多様化・個人化が急速に進展してきている。こうした中、地域の共生の力の脆弱化も進行しており、地域コミュニティによるセーフティ・ネットの強化の必要性、地域福祉の基盤としての地域コミュニティの役割が増している⁵³。

地域コミュニティの役割が再認識されると同時に、伝統的な地域社会の体系の変化が同時進行しているなかで、その解決策の一つとして、多くの自治体が地域自治組織に注目している。

第2節 地域自治組織

1 法に基づく地域自治組織

(1) 概要

第27次地方制度調査会の答申に基づき、2004年のいわゆる「合併3法の改正」で、日本においてはじめて自治体内に自治組織を設置できる制度が法で定められた。この新しい組織は、答申において

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自

⁵¹ 山崎丈夫『地域コミュニティ論3訂版－地域分権への協働の構図』自治体研究社、2009年、23ページ

⁵² 名和田是彦『コミュニティの自治～自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年、4-5ページ

⁵³ 総務省『コミュニティ研究会中間取りまとめ』2007年、3ページ

己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある⁵⁴。

という考え方にに基づき制度化された。したがって、この新たな組織は、地域の意見を市政に反映するための仕組みであり、「住民自治の充実」のための制度化である⁵⁵。この新しい組織は、地方自治法に基づく「地域自治区(一般)」と合併特例法に基づく「地域自治区」と「合併特例区」の3つである。

合併した自治体は、地方自治法上の一般制度としての地域自治区と合併特例法に基づく地域自治区、合併特例区のいずれかの制度導入が選択できる。合併しなかった自治体は、地域自治区を設置しようとする場合、地方自治法上の地域自治区を選択することになる。もちろん次項で述べる、それぞれの地域特性にあった独自の地域自治組織を設置することは、合併に関係なく可能である。

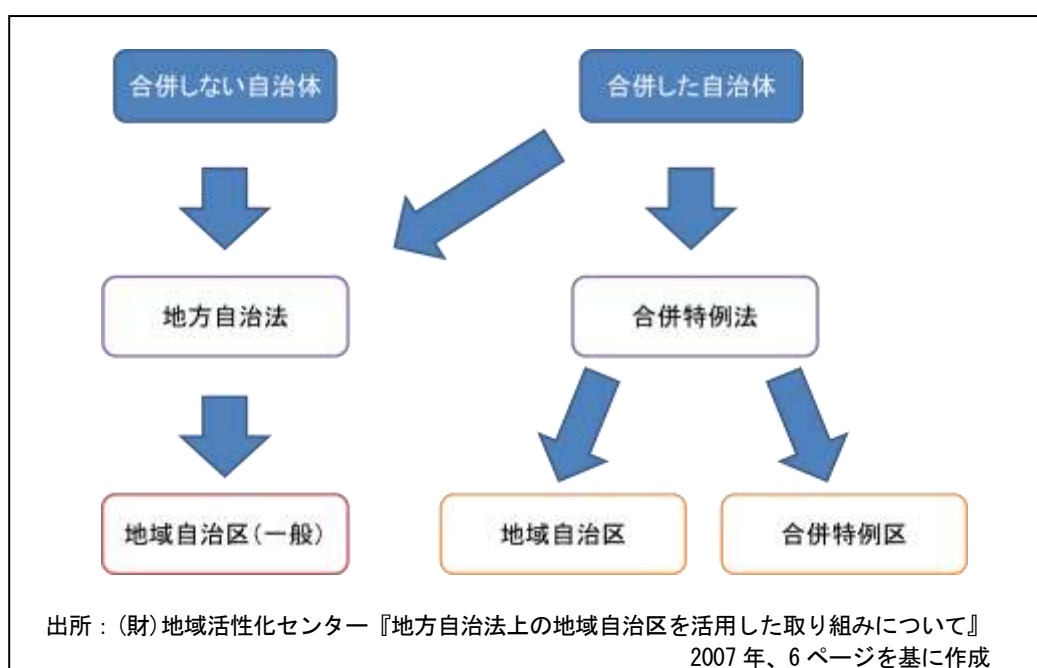


図 3-1 制度の概要

(2) 地域自治区（一般・地方自治法によるもの）

住民自治の充実の観点から地域自治区を設け、住民の意見をとりとめる「地域協議会」と住民に身近な事務を処理する事務所を置くものである。一般制度として、市

⁵⁴ 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、3ページ

⁵⁵ 松本英昭『要説地方自治法(第7次改訂版)』ぎょうせい、2012年、443ページも参照のこと。

町村合併を行わない自治体においても設置できる。市町村に地域自治区を置く場合、条例に基づいて当該市町村の全域に置かなければならない。また、この地域自治区は、設置期間に制限はなく、法人格も付与されない。

地域協議会の権限は、条例で定める地域自治区の区域に係る重要事項等について、市町村長の意見聴取、市町村長等に対する意見具申権がある。ここに言う重要事項とは、区域内の公の施設の設置及び廃止や区域内の公の施設の管理のあり方等が予定されている。意見を述べることができる事項として、地域福祉に関する事項や地域の環境保全に関する事項等がある。

地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村の長が選任する。その場合、多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。また、構成員の任期は、4年以内において条例で定める期間である。

事務所は、市町村の事務を分掌するとともに地域協議会の事務を処理する。また、事務所長にかえて、区長を置くことはできない。また、地域自治区に予算編成権はなく、市町村において地域自治区に係る予算を措置する。

(3) 地域自治区（合併新法等によるもの）

合併新法による地域自治区は、2004年5月に成立した市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の改正法及び現行の合併特例法により創設された制度であり、合併時の特例として、新市町村の一体性の円滑な確立のために、合併協議により合併後の一又は二以上の旧市町村の区域を単位として設けられる特別地方公共団体である（市町村の合併の特例等に関する法律（合併特例法）第23条）。

この地域自治区は、設置期間に制限がなく法人格はない。また、住所の表示にはその名称を冠することが可能である。

地域自治区には特別職の区長を置くことができ、任期は2年であるが再任も可能である。権限は、上記地方自治法に基づく地域自治区と同様である。

この地域自治区制度は、あくまでも特例措置であるので、合併後の一定期間しか設置できない。その後、解消するか、上記の一般制度に移行するか選択することになる。

(4) 合併特例区

合併特例区は、2004年5月に成立した市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の改正法及び現行の合併特例法により創設された制度であり、合併時の特例として、新市町村の一体性の円滑な確立のために、合併協議により合併後の一定期間、2以上の旧市町村の区域を単位として設けられる特別地方公共団体である（市町村の合併の特例等に関する法律（合併特例法）第26条）。

合併特例区は、一定期間（5年以下）普通地方公共団体である市町村区域内に設置される法人格を有する特別地方公共団体であるという点において、地域自治区と異なる。

また、合併新法による地域自治区と同様に特別職の区長が置かれ、任期は2年以内である。住所の表示にはその名称を冠することができ、合併特例法上の地域自治区と同様である。

上記の法に基づく地域自治組織の設置状況は以下の通りである。合併後に誕生した自治体の数からすると設置数は少ない⁵⁶。

表 3-1 地域自治区・合併特例区の設置状況

	団体数	備考
地域自治区（一般制度）	17 団体（154 自治区）	2004 年導入
地域自治区（合併特例）	32 団体（76 自治区）	2004 年導入
合併特例区	3 団体（6 特例区）	2004 年導入

出所：総務省ホームページ(http://www.soumu.go.jp/gapei/sechi_jyokyo01.html 2011年9月28日閲覧)

2 法に基づかない地域自治組織

(1) 自治体独自の取り組み

平成の大合併を行った自治体では、上記の法律に基づく地域自治組織ではなく、独自の仕組みによる地域自治組織を設置し、自治体より小さな地域において、地域自治の取り組みをしているところが多くある。また、平成の大合併を経験しなかった自治体においても、同様の取り組みをしているところがある。

(財)地域活性化センターが、住民自治の主体となっている組織について、2010年11月に全国の市町村(1,750 団体)を対象に行ったアンケートによると、以下の通りであった⁵⁷。

表 3-2 住民自治の主体となっている組織

		市区	町村
A	町内会とそれらの連合会など従来からの地縁組織	94.8%	97.8%
B	地方自治法または合併特例法による地域自治区	3.5%	0.4%
C	A、B以外の住民自治組織	14.8%	3.6%

複数回答であるため、合計が100%を超える。

出所：(財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年、15ページを基に作成

⁵⁶ 少し性格の違う「地域審議会」の設置状況は、同時期の調査で205団体(752審議会)である。また、(財)地域活性化センター『地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて』2007年において、一般制度の地域自治区を設置した18の自治体の事例分析を行っている。

⁵⁷ 1,750団体を対象にしたアンケート調査で、回収数1,149件、回収率65.6%であった。詳細は、(財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年を参照。

依然として町内会とそれらの連合会が地域の主体となっているところがほとんどであるが、町内会とそれらの連合会や法に基づく地域自治区以外の主体が、地域の自治の中心になっている自治体の数は108団体⁵⁸、割合は市区で14.3%でる。

これらの中で、三重県伊賀市の取り組みはよく知られており、合併協議の段階から法に基づかない地域自治組織を構想し条例に設置根拠が明記されている。また、滋賀県内の多くの合併市においても同様の取り組みを進めている。ただし、条例に基づき地域自治組織を設置しているところは、近江八幡市と長浜市のみであり、他の自治体は、要綱等に基づいた取り組みである。(表3-3参照)

県外の近隣自治体では、大阪市、神戸市、京都市がコミュニティ施策としてすでに取り組んでいる⁵⁹。また、豊中市では2011年度からモデル地区を定めて取り組みを始めている⁶⁰。

このように、法律上の規定がなくとも、市町村の判断により地域自治区と同様の仕組みを設けることが可能であることは、第29次地方制度調査会専門小委員会においても議論されていた⁶¹。

直田と辻上は、法律に基づく地域自治区制度と比較して自治体独自の取り組みのメリットとして、次の3点を挙げている⁶²。

- ① 住民構成や歴史性を考慮した、地域特性に応じた仕組みを構築できること。
- ② 区や自治会等従来の住民自治の仕組みを包括的な地域自治組織に移行・発展させるプロセスを柔軟に設計できること。
- ③ 包括交付金や地域公共施設の指定管理制度の適用、地域担当職員制度など住民自治を支援する様々な制度をシームレスに構築できること。

多くの自治体で独自の取り組みが進められているのは、こうした地域独自の仕組みが設計できるメリットがあるからである。

⁵⁸ 大杉覚「地域発自治創造に向けた地域コミュニティの新展開」((財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年、3-12ページ)6ページ

⁵⁹ コミュニティ政策学会第10回大会(2011年7月9日・10日、同志社大学)において報告があった。

⁶⁰ 豊中市 地域自治システム調査検討委員会『地域自治システム調査検討報告書』豊中市、2011年を参照。他の事例として、中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年には、宝塚市、朝来市、伊賀市、名張市、京都市、豊中市が紹介されており、(財)地域活性化センター『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～』2011年では、宮城県大崎市、宇都宮市、越前市、南丹市、鳥取県日南町、高松市が照会されている。

⁶¹ 地域自治区制度を法定する趣旨等(第29次地方制度調査会第12回専門小委員会 資料3 地域自治区制度について)に、「法律上の規定がなくとも、市町村の判断により地域自治区と同様の仕組みを設けることは可能である」とある。

⁶² 直田春夫・辻上浩司「伊賀市と名張市の地域自治システム」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、108ページ

さらに、直田と辻上は、地域自治組織の課題として以下の4点を指摘している⁶³。

- ① 住民自治全体の枠組みを、住民の理解と合意のもとにつくる必要がある。
- ② 住民自治組織を「公共的地域自治組織」とするからには、その組織には行政以上に公正で透明かつ民主的な運営が求められる。
- ③ 組織運営のマネジメント能力の向上とガバナンスの確立のために、「学び」と有能な人材の「発掘・参画」が重要である。
- ④ 地域自治組織のマネジメントやガバナンス能力を支援する仕組みが必要である。

なお、この地域自治組織を設置する動きは、多くの自治体において行政主導で進められており、それに対する批判もあるが⁶⁴、「行政が協働によってしか地域の再生、活性化、生き残りは不可能であることを感知し、住民に近寄らざるを得なくなったことの反映であると捉えるほうが建設的」⁶⁵である。

⁶³ 直田春夫・辻上浩司「伊賀市と名張市の地域自治システム」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、109-110ページ

⁶⁴ 例えば、木原勝彬「NPOによる支援システムの確立を一住民自治力の強化に結びつく地域コミュニティ再生」『ガバナンス』2008年12月号、22-24ページを参照。

⁶⁵ 直田春夫・辻上浩司「伊賀市と名張市の地域自治システム」中川幾郎編『コミュニティ再生のための 地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、108-109ページ

表 3-3 滋賀県内の自治体の取り組み例

	名称	根拠条例等	設置範囲	備考
大津市	まちづくり協議会	—	(小学校区単位)	内部で検討中
長浜市	地域づくり協議会	長浜市市民自治基本条例 長浜市地域づくり指針	市内全域(自治連合会区域が基本)	長浜市の施策を合併した町にも進めていく方針。現在、16 か所設立されている。
近江八幡市	学区まちづくり協議会	近江八幡市協働のまちづくり基本条例※	小学校区単位	
草津市	まちづくり協議会	草津市協働のまちづくり行動計画	(おおむね小学校区単位)	現在は 11 学区設立
栗東市	地域振興協議会	—	市内全域(小学校区単位)	
甲賀市	自治振興会	甲賀市自治振興会等規則	市内全域(おおむね小学校区単位)	2011 年 4 月から運用
野洲市	まちづくり推進協議会	—	市内全域(小学校区単位)	地元へ組織化を働きかけている。妓王まちづくり推進協議会が設立された。
湖南市	まちづくり協議会	まちづくり協議会設置要綱	市内全域(おおむね小学校区単位)	
高島市	高島版・地域自治組織	高島市地域自治組織設置規定	市内全域(合併前の旧町村単位)	
東近江市	まちづくり協議会	東近江市協働のまちづくり推進要綱	市内全域	旧八日市市では 8 地区の公民館区、旧 6 町では支所の区域を単位に設置
米原市	地域創造会議	多様なまちづくり支援のための地域創造会議設置要綱	市内全域(市民自治センター担当区域単位)	米原市まちづくり基本条例に地域自治組織の規定がある。

出所：まちづくり協働課資料に基づき作成

※「近江八幡市協働のまちづくり基本条例」(2012 年 4 月 1 日施行)

(http://www.city.omihachiman.shiga.jp/reiki_int/reiki_honbun/ar38910711.html)

(学区まちづくり協議会)

第 30 条 市民は、各学区単位及び沖島地域において、地域の特性を活かした住みよい地域をつくるため、学区まちづくり協議会等の地域自治組織(以下「学区まちづくり協議会」という。)を設置するものとします。

2 学区まちづくり協議会は、その学区のすべての市民に開かれたものとし、市その他組織等と連携しながら、学区のまちづくりを進めるものとします。

3 市は、各種計画の策定又は政策形成に当たっては、学区まちづくり協議会の自主性に配慮するとともに、その意思を可能な限り反映させなければなりません。

4 市は、学区まちづくり協議会の活動に対して、必要な支援を行うものとします。

5 市は、学区まちづくり協議会との協議により、市が行っている事務事業の一部をその組織に委ねることができます。

6 学区まちづくり協議会は、別に条例に定めるところにより設置するコミュニティセンターに活動の拠点を置くものとします。

(2) 類型

自治体独自の地域自治組織にも自治体によりさまざまな形態があるが、入山は以下の3種類に分類している⁶⁶。(図2-2)

- ① 併設型：既存組織と併設される形で、新たに地域自治組織を設置する。
- ② 包摂型：既存組織を包摂する形で、新たに地域自治組織を設置する。
- ③ 階層型：既存の地縁団体より広い単位で、新たに自治組織あるいは連絡会議的なものを設置する。

入山は、この3つの類型は排他的なものではなく、たとえば包摂型の地域自治組織を設置した上で、階層的に広域の地域自治組織を設置することも考えられるとしている。

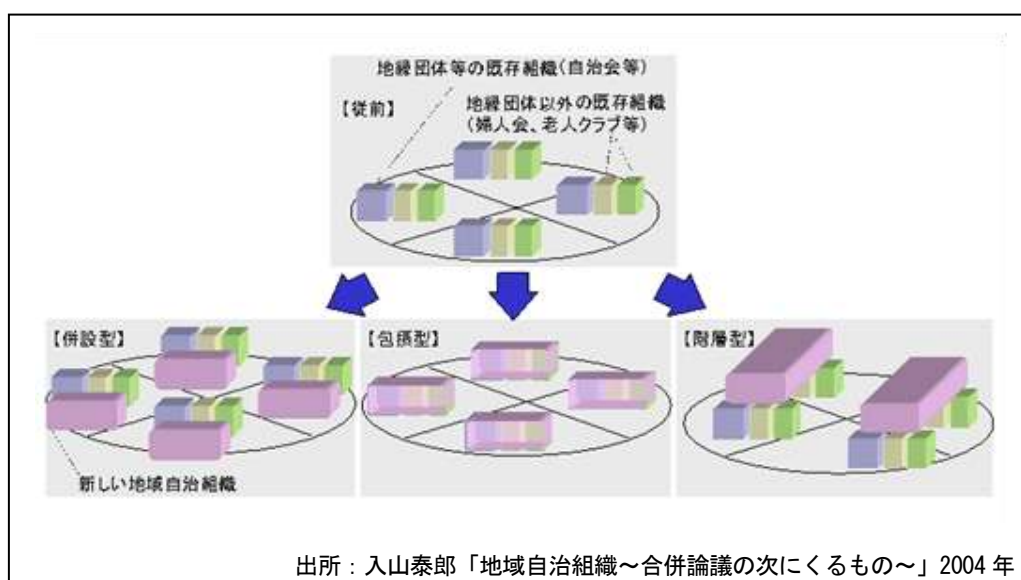


図3-2 地域自治組織の類型

この分類を参考に、地域自治組織のイメージを示すと以下のようになる。ここで、想定している地域の前提は次の通りである。

区域の大きさは、小学校区程度の大きさを想定している。この地域にはいくつかの町内会があり、町内会の連合体として小学校区単位の自治連合会がある。ただし、自治連合会に加入していない町内会もある。また、町内会に加入していない住民もいる。町内会のほかに地域の組織として、「老人会」、社会福祉協議会の下部組織である「学区社協」のほか多くの地域にある団体が構成員として考えられる。また、この地域内で活動している市民活動団体も構成員である。もちろん地域を越えて活動している市

⁶⁶ 入山泰郎「地域自治組織～合併論議の次にくるもの～」2004年

(<http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=13960> 3月22日閲覧)

民活動団体も考えられる。

まず、「Ⅰ型」(図 3-3)は、上記の併設型と階層型をあわせた地域自治組織であり、小学校区を単位とし地域内にある既存の団体とは別に設置するものである。このタイプの地域自治組織は、地域を代表する組織ではなく、小学校区を活動範囲とするまちづくり組織であるといえる。この型の地域自治組織は、既存の自治連合会との関係をどのように整理するかが課題になる可能性がある。

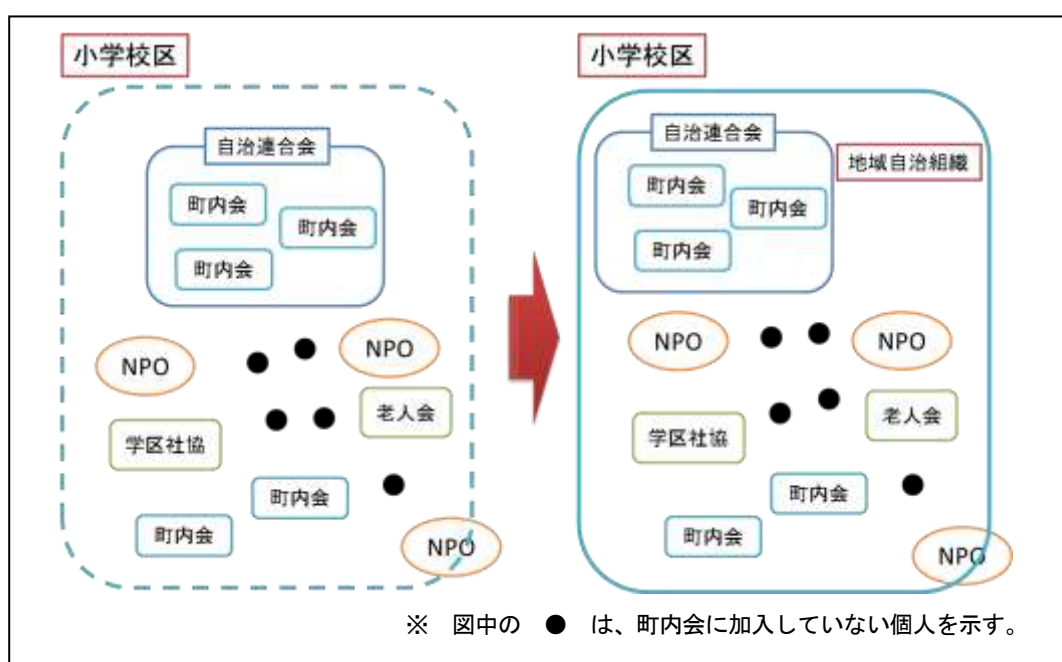


図 3-3 I型のイメージ

次に、「Ⅱ型」(図 3-4)は、地域内の住民や町内会、自治連合会を含む既存団体を構成員とする地域自治組織を設置するものである。

この型の地域自治組織は、後に述べるように草津市が想定しているものである。町内会に加入していない住民や、自治連合会に加入していない町内会も含め、この地域に住む住民すべてが構成員であることをイメージしている。

この型の地域自治組織を導入している自治体のいくつかは、上記で述べた自治連合会と地域自治組織の関係を配慮し、地域自治組織の設置と同時に自治連合会を解散している自治体もある。

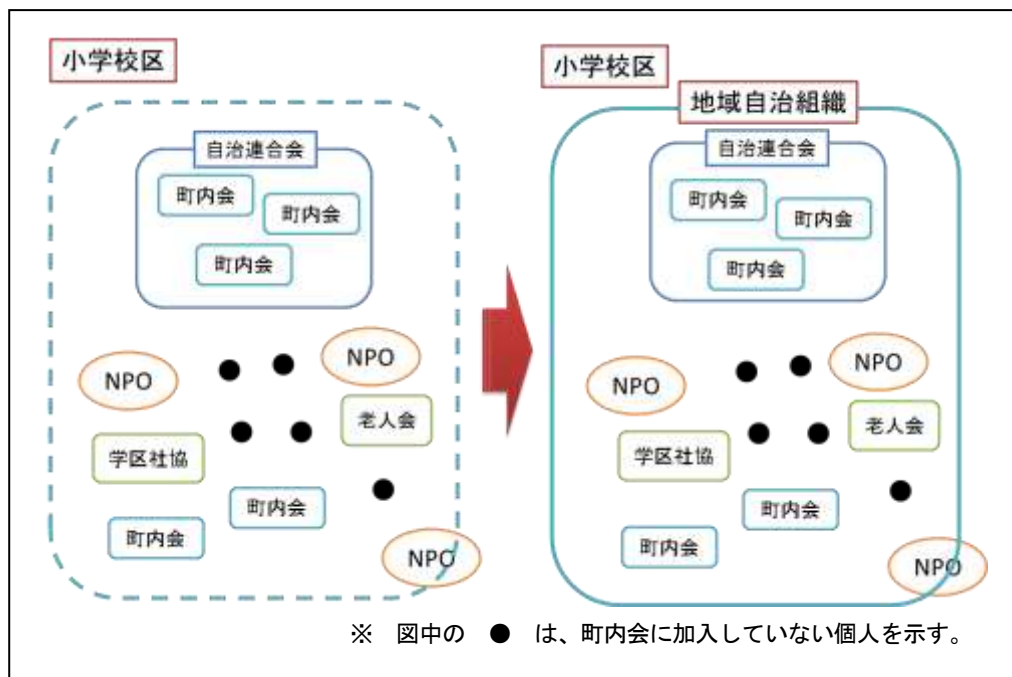


図 3-4 II 型のイメージ

第 3 節 近隣政府

地域自治組織と同様に、近年「近隣政府」が注目されている。以下にその概要を整理する。

「近隣政府 (Neighborhood Government)」とは、M. コッター⁶⁷らが中心となって提唱した概念である。ここでの「Government」は、日本語の「政府」という意味ではない。英語圏では、社会集団の執行部や意思決定機関を私的政府あるいは単に Government と呼ぶことがある⁶⁸。ちなみに、西尾は『権力と参加』において、「Neighborhood Government」を「住区の自治」と訳している⁶⁹。この報告書では、広く使われている「近隣政府」を使用する⁷⁰。

ところで、西尾によると、コッター構想の基本原則は、引用が長くなるが以下の通りである。

地域住民の発意により私法人のコミュニティ・コーポレーションが設立され、こ

⁶⁷ 西尾(『権力と参加』東京大学出版会、1975年)は「コッター」としているが、宗野(「コトラー『近隣住区政府論』に関する覚書』『滋賀大学経済学部研究年報』2007年、第14巻、79-94ページ)は「コトラー」と表記している。

⁶⁸ (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府ー多様で主体的なコミュニティの形成を目指してー』2004年、7ページ

⁶⁹ 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、63ページ

⁷⁰ (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府ー多様で主体的なコミュニティの形成を目指してー』2004年8ページを参照。

れがコミュニティ・サービス活動の実績を蓄積していく。市政は、こうした自生的なコミュニティ・コーポレーションがみずから処理することを望む行政サービスであって、コミュニティ・コーポレーションの能力で処理できるものを、漸次コミュニティ・コーポレーションに委託していく。このとき、コミュニティ活動機関とその受託機関との間の関係に見られた方式にしたがい、コミュニティ・コーポレーションの代表は委託された行政サービスの中央統轄機関に参加するものとする。こうした関係が累積してきたとき、コミュニティ・コーポレーションを自治団体に切り換え、都市自治を「住区」を基礎にした連邦構造のものに再編する。そして、この段階で、市議会議員の選挙区も「住区」に一致させることにより、「住区」を行政単位のみならず、政治単位とすることが望ましいとする⁷¹。

日本の自治体の成り立ちとは大きく違う構想であることが分かる。

一方、(財)日本都市センターの市民自治研究会が、住民自治・市民自治の基層単位である自治的コミュニティ形成の動きと都市内分権の潮流をつなげるものとして、M. コッラーの「近隣政府」に注目して調査研究し、制度設計について詳しく検討している⁷²。

この研究会によると、近隣政府とは、「地方自治法上の『地方公共団体』に限らないが、住民組織を無条件に指すものではなく、『近隣性』、『包括性』および『住民代表性』という要件を満たすものとして法律または条例により創設されたものを総称的に指すものである⁷³。この3つの要件を簡単に整理すると以下の通りである⁷⁴。

① 近隣性

ある一定地域を基盤として活動を行うことであり、少なくとも市町村の区域より小さな地域を基盤とする。具体的には「近隣をコミュニティの形成を促すために適切な区域」としてとらえ、小学校区、中学校区の区域を念頭においている。

② 包括性

ある一定の地域空間を重なり合うことなく排他的に独占している場合に導き出される。住民に身近なレベルにおいて、住民にとって必要な事務を一手に引き受ける組織が求められているという認識のもと、包括性を備えることが必要である。

⁷¹ 西尾勝『権力と参加』東京大学出版会、1975年、276ページ

⁷² 詳細は、(財)日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年、(財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』2004年を参照。(財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』では、近隣政府の分類を「機関型」と「団体型」に再整理している。「機関型」は、「近隣審議会型」と「近隣委員会型」に、「団体型」は、「認定型」と「選挙型」に分けて検討している(87-116ページ)。

⁷³ (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』2004年、8ページ

⁷⁴ (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 一多様で主体的なコミュニティの形成を目指して一』2004年、9-12ページ

③ 住民代表性

少なくとも一定の住民代表制(民主的正統性)が必要である。つまり、近隣政府の意思決定機関の下す決定が、当該区域の住民の総意か、住民の大多数の意思を反映したものであると言うことが、何らかの形で認められることが必要である。

この近隣政府は、住民の意思を自治体の施策によりよく反映するための仕組みの一つであると言える。以上の記述から、近隣政府について整理すると図 3-5 のようになる。

なお、この図における「狭義の近隣政府」を日本において設置しようとする、法律の改正が必要である。諸外国では、イギリスの「パリッシュ (Parish)」を始め、近隣政府を法的に位置づけているところがある⁷⁵。

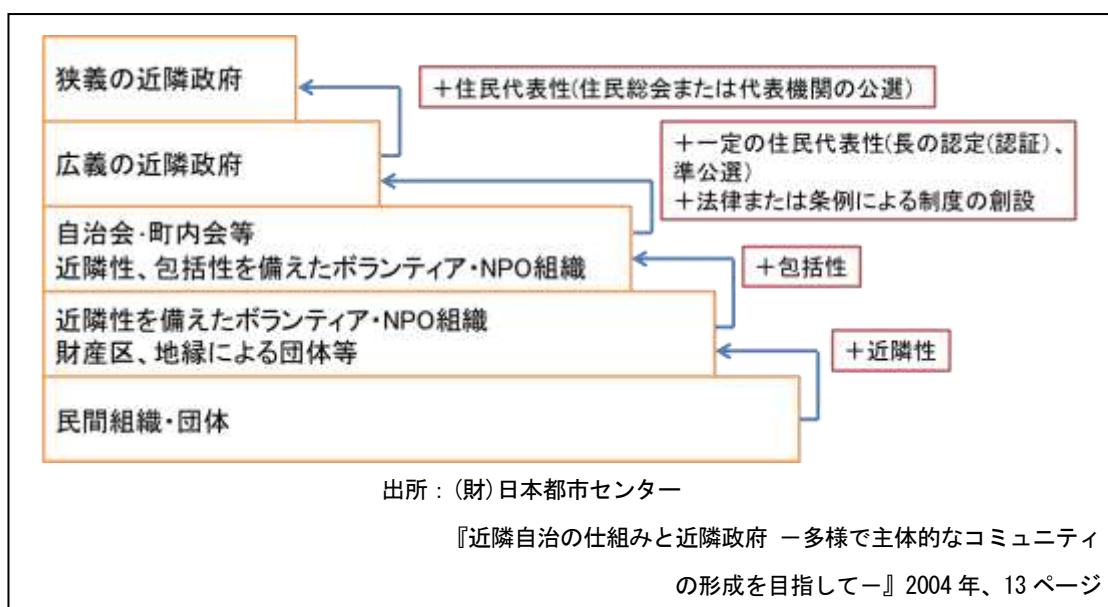


図 3-5 近隣自治の仕組みと近隣政府

前節で示した、地域自治組織について近隣政府の考え方にに基づき分類すると、地方自治法等に基づく地域自治体の地域協議会は、近隣性と包括性、住民代表制があるため「広義の近隣政府」にあたる。

一方、法に基づかない取り組みで示した、地域自治組織の2つのタイプについては、まず、I型には近隣性はあるが包括性が不十分である。II型については、近隣性と包括性があり、条例による一定の代表制が確保されれば、「広義の近隣政府」に当てはまる。

⁷⁵ (財)日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年は、諸外国の事例について比較検討している。パリッシュについては、山田光矢『パリッシューイングランドの地域自治組織(準自治体)の歴史と実態』(北樹出版、2004年)を参照。