

『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』

サマリー

<目次>

1 . 調査研究の趣旨・目的	2
2 . 調査研究の進め方	2
3 . 報告書の要旨	2
（1）報告書の概要	2
（2）日本における「近隣自治機構・近隣政府」	3
（3）実態・意向調査の結果の概要	11

1．調査研究の趣旨・目的

今次の地方分権改革により、自治体の自己決定原則の強化が図られたところであるが、強化された自治体の自治権をベースとしつつ、市民社会の更なる成熟化、社会的セーフティネットの構築という視点から、あらためて住民自治とコミュニティの重要性が再認識されてきている。すなわち、地方自治の第一義的な目的・目標として位置づけられている住民自治・市民自治の拡充のためには、コミュニティを場として展開される住民自治活動と基礎自治体との協働システムを構築することが、きわめて重要な課題として浮上してきているということである。

全国の自治体においては、今次分権改革による自治権拡充の成果を生かし、自主的に行政システム改革を進めていくことはもちろんのこと、これと並行して、地域住民による自己決定原理を踏まえつつ、住民自治の拡充に向けた取組みとシステム的设计に向けての努力を、地域の住民とともに図っていく必要がある。

日本都市センターでは、このような問題意識のもと、地方分権の更なる促進と住民自治の確立の視점에立脚し、その基盤として位置づけられるコミュニティや住民組織等の実態を把握した上で、住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等の潮流を繋げるものとして、「近隣政府（ネイバーフッド・ガバメント）」というテーマに着目した。そして、このテーマに即しつつ、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、平成12年度より2ヵ年にわたり、調査研究に取り組んできた。このたび、中間報告書『近隣自治のコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』（平成13年3月刊）に続き、最終報告書を取りまとめたものである。

2．調査研究の進め方

調査研究にあたっては、当センター内に、「市民自治研究委員会」（委員長：寄本勝美 早稲田大学教授。以下「委員会」という。委員会名簿は報告書 頁を参照）を設置し、委員会における基調報告及び議論を中心に研究を進めた。あわせて、都市自治体のコミュニティ政策等に関する実態調査及び海外の近隣政府の現地実態調査等を実施し、これらの内容を踏まえて、本最終報告書の取りまとめを行った。

3．報告書の要旨

（1）報告書の概要

本報告書の柱は、次の3点である。

まず、第1は、昭和40年代に始まった日本のコミュニティ政策の総括と展望である。

その要点は、地域の総合的な課題の解決と住民相互の親睦交流を担う包括型コミュニティを重視していた第1期、まちづくりや福祉、防災等、個別の政策テーマの解決に焦点をあてたテーマ型コミュニティが誕生した第2期を経て、現在は、狭域の地域を単位とする住民自治の展開という視点からの自治的コミュニティ形成の時代にあるという、コミュニティ政策の発展史

における位置づけを明確にしたことである。そして、コミュニティ政策は、今日、自治的コミュニティの形成支援という新たなステップアップの時期を迎えているとの認識を提示している。

第2に、自治的コミュニティ形成の視点から、コミュニティに対し、多面的なアプローチを行ったことである。

とくに、社会的セーフティネット構築にあたっての基盤という視点からコミュニティの重要性を指摘したほか、例えば、法的な側面としては地域住民によるコミュニティ・ルールづくりについて、また経済的な側面からはコミュニティを核とした地域内経済循環について、各々積極的に評価していることである。こうした潮流は、まだ萌芽的な段階にあるものではあろうが、今後、重要性を増すものと考えられる。そして、コミュニティを場とする基礎自治体の行政と住民・住民組織との“官民関係”の再構築とともに、今後、地縁型住民自治組織とテーマ別市民活動組織との“民民関係”の再構築を図っていくことがますます重要になるとの視点から、新時代におけるコミュニティ政策のあり方を論じている。これは、“民民関係”における新たな形での連携なくして、住民自治の成熟化・深化も、地域における社会的セーフティネットの整備も、十分には達成しえないのではないかと、という問題意識に立脚している。

第3に、基礎自治体における都市内分権、行政組織内分権の必要性が指摘され、その具体化が進みつつあるが、その視点からも、新しい住民自治・近隣自治の仕組みを設計することが要請されていることを明確にしたことである。

具体的には、自治的コミュニティ形成の動きと都市内分権の潮流とを繋げるものとして、近隣自治の仕組み、中でも近隣政府（ネイバーフッド・ガバメント）に着目したところである。そして、本調査研究の結論として、わが国に相応しいと考えられる、多様な近隣自治機構・近隣政府像を幅をもって提言し、この青写真を素材としつつ、今後、地方自治をはじめとする多くの分野で積極的に検討されることを訴えている。

（2）日本における「近隣自治機構・近隣政府」

近隣政府の具体的な提言の内容については、本最終報告書第2部第3章「近隣自治機構・近隣政府への途」に取りまとめているが、主要なポイントを整理すると、以下のとおりである。

1）「近隣自治の仕組み」の類型

まず、近隣自治の仕組みを検討するにあたっては、「地域の主体的な選択」とその仕組みの「多様な姿の尊重」という、2つの大原則を明確にすることが重要である。そして、その原則を前提にしつつ、現在、日本の各地で営まれつつある住民参加・協働システムの形成に向けての試みや実績を十分に踏まえて類型化を試みると、近隣自治の仕組み（近隣自治機構という）は、Aタイプ（住民参加・協働型）とBタイプ（近隣政府型）とに大別して整理することが、有効かつ妥当であろうと考える。

Aタイプは、狭域の場（ネイバーフッド・レベル）において展開される、個々の住民及び自主的に組織された住民組織（自治会・町内会系、コミュニティ組織系、まちづくり協議会系、ボランティア・NPO系）による、主体的な住民自治活動及び基礎自治体の行政への参加・協働活動を行うことを中心とするものであり、行政サイドにおいてもそれを事実上、バックアッ

プし、住民活動とのリンケージを実質的に図ろうとするシステムである。すなわち、住民自治活動を中核に据える形での、住民・住民組織と行政との参加・協働のシステムというべきものであって、今日、全国的に多くの地域や自治体において展開されつつあるものである。

Bタイプは、基礎自治体における都市内分権、組織内分権の推進による体制整備を基盤とし、そこに民意を代表する組織を新たに設置して、狭域の場（ネイバーフッド・レベル）における包括的な権能・機能を担う独立した「政府」を設けるものであって、法律や条例等、立法機関により制定された制度的根拠を有する類型である。このBタイプは、以下のように2種類に分けて整理することが有効である。

B - 1タイプ（近隣自治政府型）は、狭域の場における共通課題の共同処理のあり方を狭域の場で考え、決定するという「決定機能」に着目し、その決定に関して、民主的正統性が確保される類型であり、住民総会又は住民代表機関としての議会を有するものである。自治体に準じた自治権を有するシステム、つまり「準自治体」ないし「近隣自治政府」とでもいうべきものであって、基本的に独立した法人格が付与されるものであるが、法人格を付与せずに議会に準じる住民代表機関を設置するタイプもありえよう。

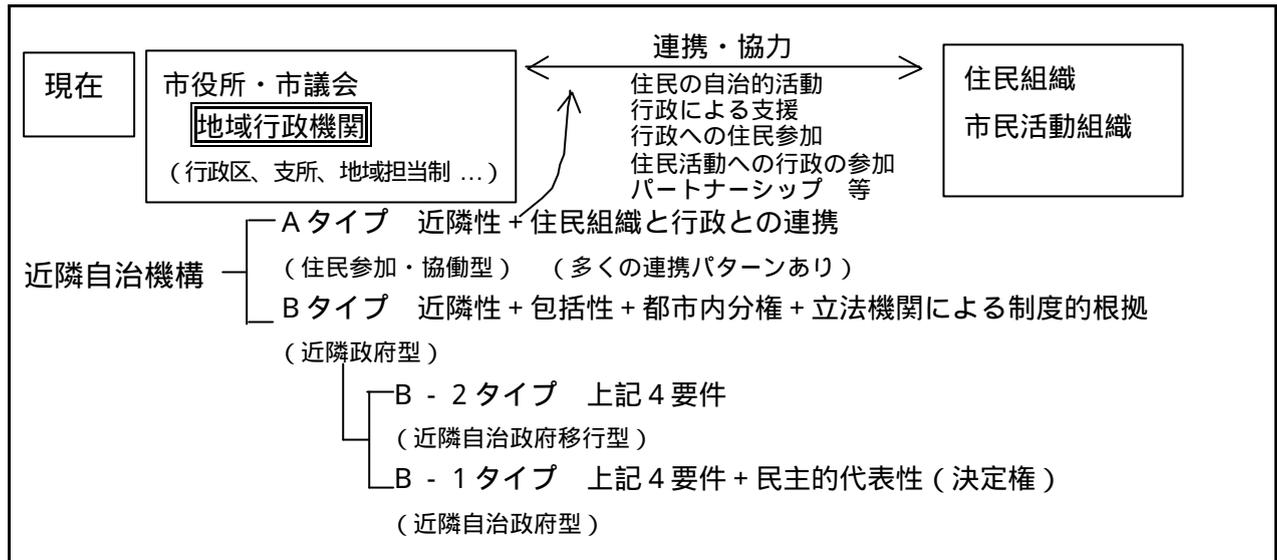
一方、B - 2タイプ（近隣自治政府移行型）は、Aタイプからの移行形態、又はB - 1タイプへの前段階のものともいうべきものであり、都市内分権推進の視点に立脚して、政令指定都市の行政区や基礎自治体の支所・出張所等の地域行政機関への組織内分権を進め、その地域行政機関に区民会議、住民会議等の諮問機能を有する機関を、立法機関により制定された制度に基づき、付置する類型である。

2) 日本における近隣自治機構・近隣政府のイメージ

日本における近隣自治機構のイメージは、第1に、現在、日本の各地域で活動を続けているコミュニティ協議会、市民・区民委員会、自治会・町内会系組織（自治会・町内会、連合自治会・町内会）、まちづくり協議会等をさらにブラッシュアップし、機能強化を図る方法が考えられる。この場合、基礎自治体や住民組織は、Aタイプを選択することになる。第2に、政令指定都市の行政区や基礎自治体の支所・出張所における住民参加の仕組みを踏まえ、制度的根拠を明確にした上で、それらの仕組みをさらに強化する方法も考えられる。この場合、B - 2タイプを選択することになる。第3は、諸外国の事例も参考にしながら、新しい制度を創設して、「近隣自治政府」を設ける方法である。この場合、B - 1タイプを選択することになる。

ここで留意すべきは、AタイプとBタイプとは、どちらかが優れているというような優先劣後の関係にはないということである。それぞれに得失があり、例えば、Aタイプは、各々の住民組織や自治体が自らの創意工夫によって、自由に設計・運用できるところに利点があるが、民主的正統性の確保という面においては弱く、正面から政策決定機能を認めることは困難である。それに対し、Bタイプは、民主的正統性のある住民総会や住民代表機関を有する「自治政府」であり、基本的に政策決定機能を有することになるが、制度的枠組みが要請されるので、一定の制約を受けることにはなる。すなわち、AタイプとBタイプとが、何か“上下関係”“優劣関係”にあるかのように考えているものでは決していない。

図1 Aタイプ、B-1タイプ、B-2タイプのイメージ



3) 近隣政府の設計

近隣政府の原理・原則

近隣政府の大原則は、「地域の自主的な選択による創設・解散」である。

幅広い、様々な選択肢があり、それを基礎自治体または当該地区の住民が自由に選択できる。

なお、複数の選択肢の組み合わせも考えられる。

主としてB-1タイプをイメージしながら、日本における近隣政府の姿を幅を持って設計すると、以下のとおりである。

日本における近隣政府の姿(多様な選択肢)

(ア) 一定規模以上の基礎自治体に、近隣政府の設置を義務づけるか

基本的な原則として、地域の多様性や自治組織権の尊重を踏まえ、原則として、義務づけはしないことを基本とすべきである。

ただし、例外的措置として、大規模な基礎自治体等に対して、国が法律で義務づけるケースも考えられよう。なお、外国には、法律または州法において、一定規模以上の基礎自治体に近隣政府の設置を義務づけたり、逆に、一定規模以下の基礎自治体には近隣政府の設置を禁止しているケースもある(ドイツは前者、イタリアは両方)。

(イ) 近隣政府の創設・解散の発意

基本的な原則として、創設・解散の発意は、当該地区の住民にも、基礎自治体にも認める。住民の発意による場合、現行の直接請求制度に準じる形で制度化することが考えられる。

(ウ) 近隣政府の創設・解散の決定

基本的な原則として、創設・解散は、基礎自治体が決定し、議会が条例で定めることとする。この場合、条例案について、住民投票を行い、住民投票で最終決定する方式を採用すること(拘束型住民投票の導入)も、有力な選択肢として考えられる。

(エ) 近隣政府の住民

基本的な原則として、近隣政府が設置されれば、当該地区の住民は、自動的に当該近隣政府の住民となる。

(オ) 近隣政府の住民として法人や昼間人口を位置づけるか

基本的な原則として、常住人口のほかに、法人や昼間人口を近隣政府の住民として位置づけるかどうかの問題については、「準会員」「準住民」という扱いにするという考え方も含め、当該地区の住民の選択に任せ、その選択を尊重して基礎自治体が決定する。

(カ) 近隣政府の法的・制度的根拠

基本的な原則として、最小限の根拠規定を地方自治法等の法律に置き、具体的な近隣政府の姿は、基礎自治体の条例に任せることを基本とすべきである。なお、将来、都市憲章制度ができれば、近隣政府のあり方について、都市憲章で定めることになる。

その他の選択肢として、第1に、法律の根拠は必要ないものとし、基礎自治体が当該自治体の条例のみで定めるケースも積極的、前向きに認めるべきものとするが、この場合、近隣政府に法人格を付与することは困難であろう。第2に、近隣政府のパターンをあらかじめ決めておいた方が近隣政府の普及が見込まれるという視点に立つと、根拠規定を地方自治法等の法律に置き、その法律中に近隣政府の姿について複数の選択肢を示し、基礎自治体が条例でその中から選択するという方式も考えられる。

(キ) 近隣政府を法人とするか機関とするか

基本的な原則として、法人とするべきである。その他の選択肢としては、機関とすることも考えられる。なお、B-2タイプは諮問機関となる。また、B-1タイプで住民代表機関のみの設置というパターンも考えられよう。

(ク) 近隣政府の区域の大きさ

基本的な原則として、住民の生活圏の広域化・多重構造などを踏まえ、基礎自治体又は地区住民・住民組織が自由に選択できる。例えば、小・中学校区、政令指定都市の行政区又は合併市町村における旧市町村のようなパターンが考えられるが、少なくとも、小・中学校区レベルを最小の単位とすることが妥当である。なお、規模の大きな基礎自治体では、二層制等、複層制を採用することも考えられる。

(ケ) 近隣政府の設置区域

基本的な原則として、近隣政府を基礎自治体の区域の一部に設置するか、全域に設置するかは、基礎自治体又は当該地区の住民の選択によることを基本とし、例えば、住民の意向が強い地区、又は基礎自治体が政策的に重要と認識する地区等に設置（一部でも可の意味）してもよいし、基礎自治体の全行政区域に一斉に設置してもよい。

(コ) 近隣政府の決定機関

基本的な原則として、代議制を採用して議会を置くことを原則とするが、直接民主制を採用して、当該地区の有権者全員より成る住民総会を置くこともできる。なお、議会については、決定機能・執行機能融合型の議会（カウンスル）を置く方式と、決定機能のみの議会（日本の地方議会型）を置く方式が考えられる。また、長・議会の二代表制のパターンも考える。

議決にあたっては、当然のことながら、多数決原理を適用する。

(サ) 議会議員の選出方法

基本的な原則として、住民の直接選挙により、議員を選出することを基本とする。

その他の選択肢としては、第1に、基礎自治体の議会による選出、第2に、近隣政府の区域を選挙区とする基礎自治体の議員が近隣政府の議員を兼ねる方法が考えられる。

なお、近隣政府の議員と自治体の議員との兼職の可否については、自由に選択することができる。

(シ) 議員の定数

基本的な原則として、基礎自治体又は当該地区の住民の選択によることを基本とし、条例で定める。なお、定員数名程度のミニ議会が望ましいのではないか。

(ス) 議員の報酬

原則として、無給の名誉職を基本とする。無給でよいとする熱意ある地区にこそ、近隣政府・議会を設置すべきであるという考え方を尊重すべきではないか。

その他の選択肢として、有給とする方法、一部（例えば、議員中重責のある役職者のみ）有給とする方式も考えられるが、これも地域の選択に委ねるべきものであろう。

(セ) 事務局の設置

次の選択肢から自由に選択し、条例で定めることとする。

独立した常設の事務局を設置する。

必要に応じて、独立した事務局を設置する。

近隣政府の決定事項は基礎自治体を拘束するという枠組みを設けること等により、独立した事務局は設置せず、既存の行政区や支所・出張所等、基礎自治体の地域行政機関が執行機能を受け持つ。

(ソ) 近隣政府の諮問機能・決定機能

基本的な原則として、近隣政府は、当該地区に関わる総合的な課題について決定機能及び諮問機能を有する。なお、B - 1タイプは決定機能 + 諮問機能を有し、B - 2タイプは諮問機能のみを有する。

(タ) 近隣政府の権能

基本的な原則として、近隣政府の権能、特に決定権の範囲については、基礎自治体の事務権

限の範囲内において、自由に選択でき、その内容は基礎自治体の条例（又は近隣政府の条例等も考えられる）に定める。具体的には、財産管理、公証事務、サービス提供、規制的事務（特に、土地利用規制）等が考えられる。

なお、規制的事務については、慎重な検討を要するが、自由に選択できる選択制を基本とする。また、地区計画・建築協定等を含む土地利用計画の策定や土地利用調整・規制については積極的に認めるべしと考えるが、これは近隣政府の検討とは別に、土地利用制度全体のあり方と併せて検討する必要がある。

近隣政府の権能に関する規定について、制限的列挙方式か一般概括方式かは、自由に選択できる。

（チ）近隣政府の執行機能

基本的な原則として、独立した事務局の有無とも密接に関連するが、自ら執行するか、執行を基礎自治体の地域行政機関に委ねるかは、自由に選択できる。

（ツ）近隣政府の立法機能

基本的な原則として、立法権（特に条例制定権）を有するか、有しないかについては、自由に選択できることとするが、規制的事務を直接担う場合には、条例制定権が必要不可欠となる。

なお、近隣政府に条例制定権を認める場合、基礎自治体の条例との役割分担が課題となる。また、近隣政府が制定する条例について、基礎自治体の同意を得るという方式も考えられる。

（テ）近隣政府の財政

基本的な原則として、課税権を有するか、課税権は認めず、交付金等、基礎自治体からの財政支援に依拠するかは、自由に選択できる。

課税権を付与するに際し、基礎自治体の同意を得るという方式も考えられる。また、徴税について基礎自治体に委託する方式も有効ではないか。

近隣政府の類型化

前記 及び の内容を踏まえ、かつ諸外国の事例も参酌して、日本に導入しうる近隣自治機構・近隣政府のパターンを考えると、さまざまな選択肢が考えられる。

近隣政府について、例えば、典型的かつ妥当と考えられるものを類型化すると、表1のようになろう。厳密性にはいささか欠けると思われるが、分かりやすくするために作成したものである。

なお、参考までに、日本と諸外国の制度を比較しつつ、多様な近隣自治機構の分類を試みたものが表2及び図2である。

表1 近隣政府の類型化

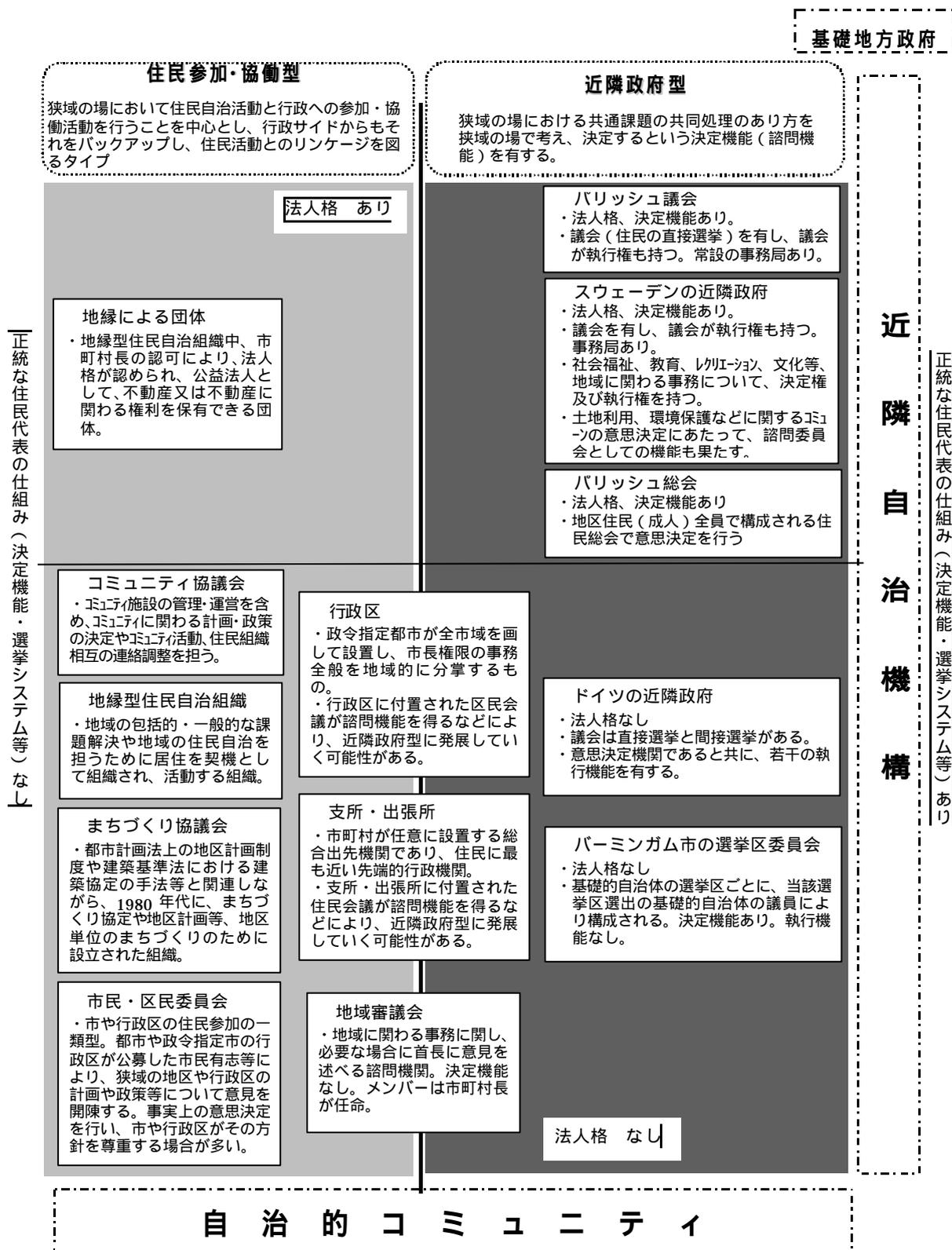
		B - 1タイプ			B - 2タイプ	
		強い型	中間型	弱い型		
組 織	制度的根拠	法律・条例	法律・条例	・法律・条例 又は ・条例のみ	・法律・条例 又は ・条例のみ	
	法人か機関か	法人	法人	法人又は機関	機関	
	地域の民主的的代表性				×	
	意思決定 機 関	・議会 又は ・住民総会	・議会 又は ・住民総会	準議会	住民会議・区民会議 < 諮問機関 >	
	意思決定機関等のメ ンバーの選出方法	住民の 直接選挙	住民の 直接選挙	間接選挙 (基礎自治体の 議会の選出)	団体選出、公募等により、 基礎自治体の長又は地域 行政機関の長が任命・委嘱	
	議員の報酬	無給	無給	無給	-	
	事務局	独立・常設	独立・常設	地域行政機関が 兼ねる	地域行政機関 に付置	
機 能	政策テーマの包括性					
	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			×	×
		規制的事務		×	×	×
	立法機能		×	×	×	
	財政 機能	課税機能		×	×	×
		基礎自治体か らの財政支援				×
評価・監査機能		×	×	×		

備考：B - 1タイプの「強い型」、「中間型」、「弱い型」は、基礎自治体からの独立性と権能の強弱を基準として分類している。なお、「強い型」は、英国のパリッシュを下敷にしている。
 ・条例に根拠を持つまちづくり協議会等が包括的なテーマに取り組もうという動きが一部にみられるが、こうしたものも、自治体の組織内分権とリンクすれば、B - 2タイプに位置づけられよう。
 ・諮問機能の具体例：基礎自治体から、当該地区に係る課題について諮問を受ける権能、具体的には、「告知機能」「聴聞機能」「質疑機能」「提案機能」を指す。

表2 多様な近隣自治機構の分類

		正統な住民代表の仕組み（決定機能・選挙システム等）	
		なし < 団体代表・推薦、公募、出先機関等 >	あり < 議会・住民総会 >
法 人 格	あり	地縁による団体 * 財産管理のみ	パリッシュ議会 スウェーデンの近隣政府 パリッシュ総会
	なし	コミュニティ協議会 地縁型住民自治組織 まちづくり協議会 市民・区民委員会	行政区 支所・出張所 地域審議会 バーミンガムの 選挙区委員会 ドイツの近隣政府

図2 近隣自治機構の多様なイメージ(表2を図化したもの)



4) 近隣政府への途 - 日本における制度化に向けて

本調査研究の一環として、平成 13 年度に、全国の市・特別区及び都道府県のコミュニティ政策担当課長を対象に、補完アンケート調査を実施したところである。その結果、1 割の自治体（市・特別区 46、都道府県 4）が、近隣自治の仕組みとして近隣政府方式が望ましいと回答している（15～16 頁参照）。

現時点で、近隣政府方式が望ましいと回答した自治体が 1 割あったことは、かなり多いとみるべきではないだろうか。1 割とはいえ、近隣政府の必要性について、高い意識を有している自治体関係者が存在しているという事実を重視すべきものと考えている。

もとより、全ての基礎自治体が近隣政府を創るべきであるというわけではない。自治的コミュニティの形成と都市内分権の潮流という新しい動きの中で、これまでとは違う、新しい近隣自治の枠組みが求められており、その選択肢の一つとして、近隣政府という方式があるというのが、本研究の結論である。近隣自治機構・近隣政府という仕組み・制度は、住民自治活動の進展に伴い、中長期的には、必ずや全国の基礎自治体において、重要なテーマとして浮上してくるものと確信している。

本報告書の提言で強調する「地域の主体的な選択」「多様な仕組みの尊重」という点を正しく踏まえた上で、こうした仕組みの具体化について、意欲のある自治体には、是非取り組んでいただきたい。そして、意欲のあるいくつかの自治体が多様なモデルを提示し、それが全国に波及して、国による制度化を促すという流れを尊重することが大切なのである。それが、着実に「近隣政府」を日本に根付かせる途ではなかろうか。

繰り返しになるが、近隣自治機構・近隣政府を考える上で最も重要なことは、「地域の主体的な選択」であり、「多様な姿の尊重」である。近隣自治機構・近隣政府を創設するかどうか、A タイプと B タイプのいずれを選択するか、具体的な仕組みをどのようにするか等は、基礎自治体と地域住民が主体的に選択すべきであることは、重ねて、強調しておかなければならないだろう。

(3) 実態・意向調査の結果の概要

平成 12 年度においては、自治体のコミュニティ政策とコミュニティの状況を総合的に把握するため、アンケート調査を実施したところである。平成 13 年度においては、特に「自治的コミュニティ」の形成及び近隣政府の創設に関する意向について、さらに詳細に把握するため、全国の都市自治体（市・特別区）及び都道府県のコミュニティ政策担当課長を対象として、「自治体のコミュニティ政策及び“近隣自治”の仕組みに関する補完アンケート調査」を実施した。回収率は、都市自治体は 75.8%（526 自治体）、都道府県は 78.7%（37 自治体）。

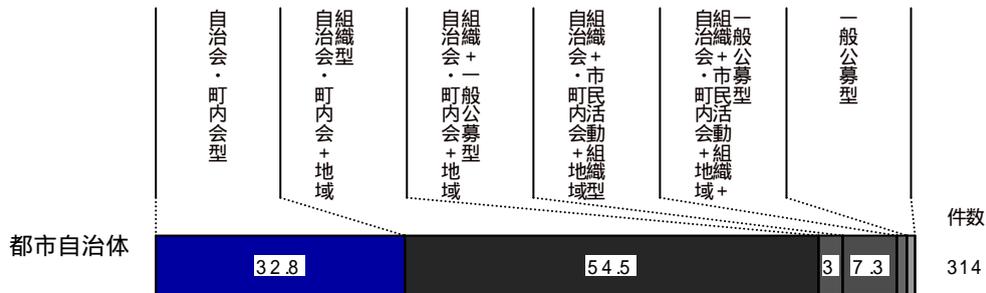
調査結果の主な概要は、以下のとおり。

1) コミュニティ組織の構成は、「自治会・町内会 + 地域組織」型が中心

コミュニティ組織の構成メンバーの組み合わせは、「自治会・町内会 + 地域組織」型が半数強（55%、171 自治体）で最も多い。次いで「自治会・町内会」型が 3 分の 1 程度（33%、103 自治体）を占めており、この 2 類型で大部分を占める。コミュニティ組織では、自治会・町内

会（連合自治会・町内会を含む）が大きな位置を占めているのが分かる。以下、「自治会・町内会+地域組織+市民活動組織」型（7%、23自治体）「自治会・町内会+地域組織+一般公募」型（3%、10自治体）「自治会・町内会+地域組織+市民活動組織+一般公募」型（1%、4自治体）「一般公募」型（1%、3自治体）となっている。

図3 コミュニティ組織の構成メンバーの組み合わせ

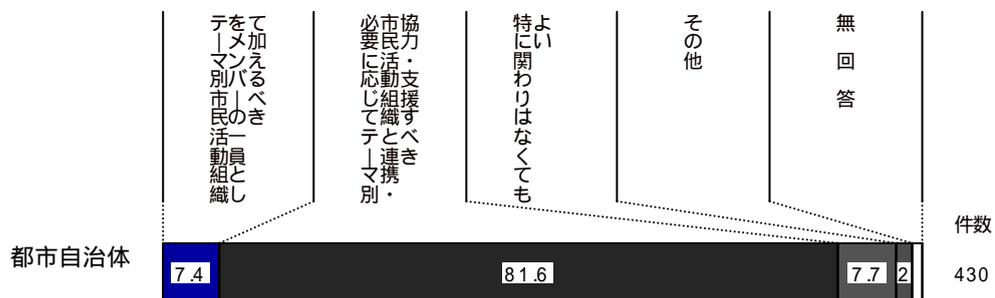


2) コミュニティ組織とテーマ別市民活動組織との関係（民民関係）

コミュニティ組織とテーマ別市民活動組織（ボランティアグループ・NPO法人等）との関係、つまり民民関係は、どのようになっているのだろうか。補完アンケート調査の結果では、現在は、「特に関わりはない」が56%と過半数を占めた。都市自治体現地調査でも、コミュニティ政策担当者からは、同様に、関わりがないとの回答が多かった。

また、コミュニティ組織の今後のあり方として、テーマ別市民活動組織とのつながりはどうあるべきかについて尋ねたところ、8割以上の都市自治体が、「必要に応じて連携・協力すべきである」と回答しており、「テーマ別市民活動組織はコミュニティ組織のメンバーの一員として活動すべきである」は1割弱にとどまった。テーマ別市民活動組織を同一の組織のメンバーに加えるという選択肢よりも、個別の政策テーマごとに、随時、各々の必要に応じ、連携を図るほうが望ましいという考えのようであり、注目されることである。

図4 コミュニティ組織と小地域型市民活動組織との連携・協力のあり方



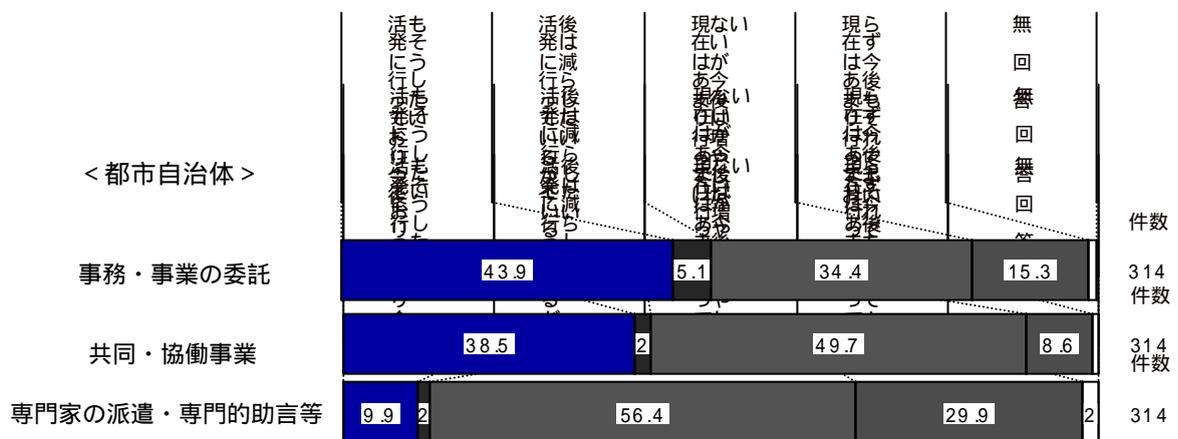
3) コミュニティ組織と行政との関係（官民関係）

次に、コミュニティ組織と基礎自治体の行政との関係、つまり官民関係はどのようになっているのだろうか。「事務・事業の委託」、「共同・協働事業」、「専門家の派遣・専門的助言」のそれぞれについて尋ねた。

現在、コミュニティ組織への事務・事業の委託は、約半数（49%）の自治体で活発に行われており、委託を継続または今後増やしたいという意向は、4分の3以上の自治体が示している。共同・協働事業は、42%の自治体で実施しており、協働事業を継続または今後増やしたいという意向は、9割近くの自治体が示している。相対的に、事務・事業の委託に比べ、より対等の立場で住民・行政各々の分担関係を踏まえた共同・協働事業を今後増やしたいという意向が高くなっていることは、今後の方向性を示しているものと考えられる。

専門家の派遣・専門的助言は、現時点で活発に行っている自治体こそ約1割と少ないものの、半数以上の自治体で、「現在はあまり行っていないが、今後は増やしたい」と回答している。

図5 都市自治体とコミュニティ組織との連携・協力の状況



4) コミュニティ組織は親睦的活動中心から自治的活動を重視する方向へ

コミュニティ組織の活動は、地域に関わる共同事務を自ら担う「自治的活動」(公益的な活動及び公共サービスの提供を含む)と、住民の交流を目的とした「親睦的活動」の2つに大きく分けることができる。

コミュニティ組織において、「自治的活動」と「親睦的活動」のどちらが活発であるかを尋ねたところ、親睦的活動中心派(「親睦的活動の方が活発である」及び「どちらかといえば親睦的活動の方が活発である」)が53%、自治的活動中心派(「自治的活動の方が活発である」及び「どちらかといえば自治的活動の方が活発である」)は43%であった。

また、コミュニティ組織の今後のあり方として、自治的活動と親睦的活動のどちらを重視すべきかについて尋ねたところ、都市自治体では、「自治的活動と親睦的活動を同じように重視すべきである」という回答が8割近くを占めた。また、「自治的活動を重視すべきである」という回答は15%あり、「親睦的活動を重視すべきである」とする回答の4%を大きく上回っている。このように、コミュニティ組織の活動は、親睦的活動中心から、自治的活動を重視する方向へシフトしつつある状況がうかがえる。

それでは、コミュニティ組織は、今後、どのような活動分野において、どのような機能を担っていくべきであろうか。今後担っていくべき活動分野については、多いものから順に、「防災・地域の安全」(55%)、「地域福祉・介護・保健・医療」(40%)、「廃棄物・リサイクル」(29%)という結果であった。この3分野について、どのような機能を担うべきかについてみると、「実

「実施機能」は9割、「企画・立案機能」は5～7割、「決定機能」は4割弱、「評価機能」は3～4割となっていて、実施機能と立案機能を担うことに対する期待が高いが、「決定機能」や「評価機能」も相応の数値を示しており、「自治的コミュニティ」のあり方という視点からはきわめて注目される。

すなわち、「自治的コミュニティ」のあり方としては、コミュニティ組織に何らかの決定機能を持たせることも重要なテーマとなる。都市自治体の8割以上は、コミュニティ組織が決定機能を持つこと自体には賛成しており、全体の約2割は「積極的に推進していきたい」と回答している。しかし、3分の2にあたる66%の都市自治体で、「賛成であるが実現は難しい」と回答しており、コミュニティ組織に決定機能を持たせること自体には賛成する自治体が多いものの、これをどのように実現していくかが大きな課題となっている。

図6 コミュニティ組織における「自治的活動」と「親睦的活動」の状況

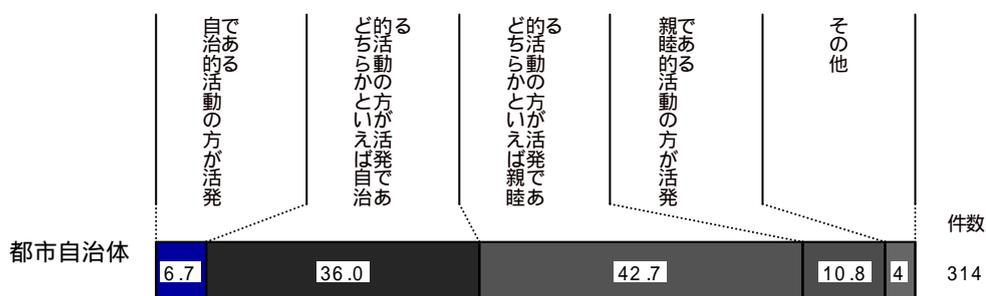
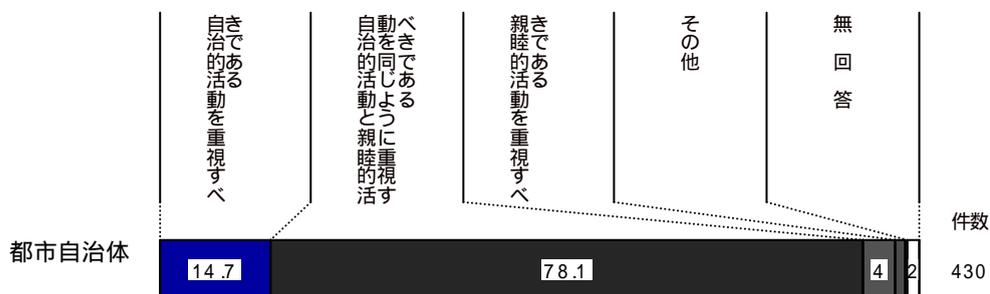


図7 コミュニティ組織における「自治的活動」と「親睦的活動」のあり方



5) 近隣政府創設の意向

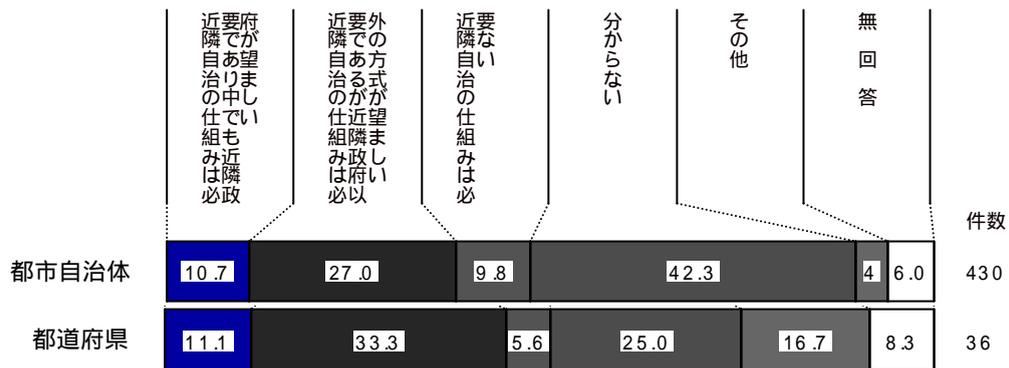
コミュニティ組織の活動において、従来の親睦的活動中心から、自治的活動を重視する方向へシフトしつつあることが分かってきた。こうした「自治的コミュニティ形成」の動きに対応して、コミュニティ組織が自治的な活動を担うための“仕組み”“制度”が求められている。

平成12年度アンケートで、“近隣自治の仕組み”の必要性について尋ねたところ、都市自治体の過半数、都道府県の7割近くが「必要である」と回答した。そして、「必要である」と回答した自治体に、具体的にどのような仕組みが望ましいかについて尋ねたところ、「地域レベルの政府（近隣政府）の創設」と回答したのは、都市自治体の15%（41自治体）、都道府県の4%であった。

平成13年度の補完アンケート調査において、「近隣政府方式」の創設についての意向を直接的に尋ねたところ、都市自治体、都道府県とも、1割余（都市自治体46、都道府県4）の自治

体が、近隣自治の仕組みとしては近隣政府方式が望ましいと回答している。分からないという回答が4割、近隣政府以外の方式が望ましいという回答が27%あるが、これは、近隣政府というものが知られていない現時点においては致し方ない結果である。むしろ、近隣政府方式こそ望ましいという自治体が1割もあったことに着目すべきであろう。また、近隣自治の仕組みは必要ないという回答は、都市自治体で1割、都道府県で6%と少なく、自治体において、何らかの形で近隣自治の仕組みが必要という考え方そのものは根付いているようにみえる。

図8 近隣政府方式についての自治体の意向



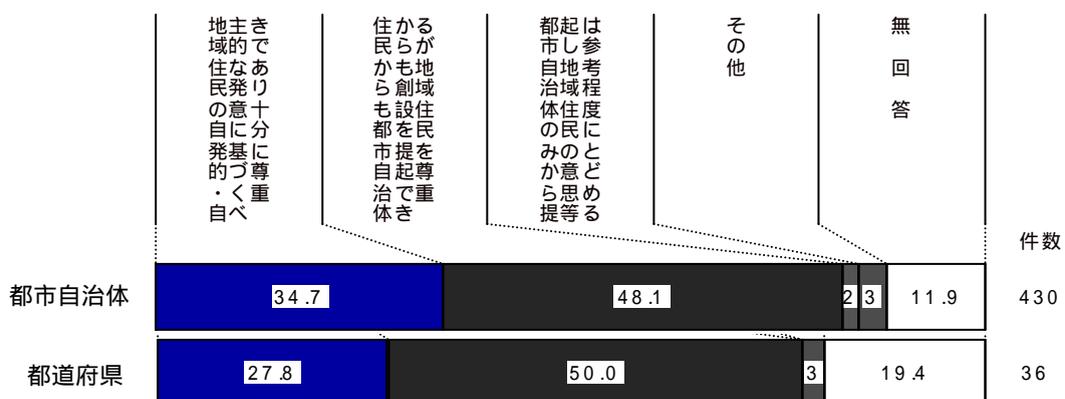
6) 近隣政府の望ましい仕組み

近隣政府の創設の主体

近隣政府の創設にあたり、当該地域や住民の意思・選択をどの程度取り入れるべきかを尋ねた設問では、都市自治体、都道府県とも、「住民からも自治体からも提起できるが、住民の意思・選択を尊重」が5割程度で最も多い。次いで、「地域住民の自主的な発意に基づくべき」が、都市自治体で35%、都道府県で28%となっている。「自治体のみから提起でき、住民の意思・選択は参考程度にとどめる」は、都市自治体で2%、都道府県ではゼロであった。

また、近隣政府を創設するきっかけ、または創設する上でのネックを尋ねた設問では、いずれも、住民の意識や意向という回答が最も多い。このように、自治体のコミュニティ政策担当者は、近隣政府の創設においては、住民の自主的な選択が鍵となると考えている。

図9 近隣政府創設にあたっての住民の意思の取り入れ方



制度化の方法

近隣政府を創設する場合の根拠について尋ねたところ、都市自治体では、「国の法律で枠組みを決め、自治体の条例で具体的な仕組みを定める」が44%で最も多いが、「自治体の条例で定める」も33%と3分の1を占めており、特記されるべきであろう。都道府県では、前者は6割、後者は1割で、自治体の条例のみを根拠とするよりも、国の法律で枠組みを定める必要があると考える広域自治体が多い。「国の法律により定める」は、都市自治体、都道府県とも、わずか数%にとどまっており、自治体の主体性を尊重する意見が強いことが理解される。

さらに、国の法律のあり方について詳しく尋ねたところ、「国の法律で必要最小限の要件を示し、創設は都市自治体に任せる」が最も多く、都市自治体では64%、都道府県では8割以上を占めた。次いで、「国の法律で多様な姿を示し、選択は都市自治体に任せる」が都市自治体で26%、都道府県で9%であった。「国の法律で単一の姿を確定し、自治体はそれに基づいて創設」は、わずかにとどまった。国の法律で枠組みを規定するものの、実質的には、より自治体の自由度の大きい方式が望ましいと考えていることが読みとれよう。

図10 近隣政府の根拠

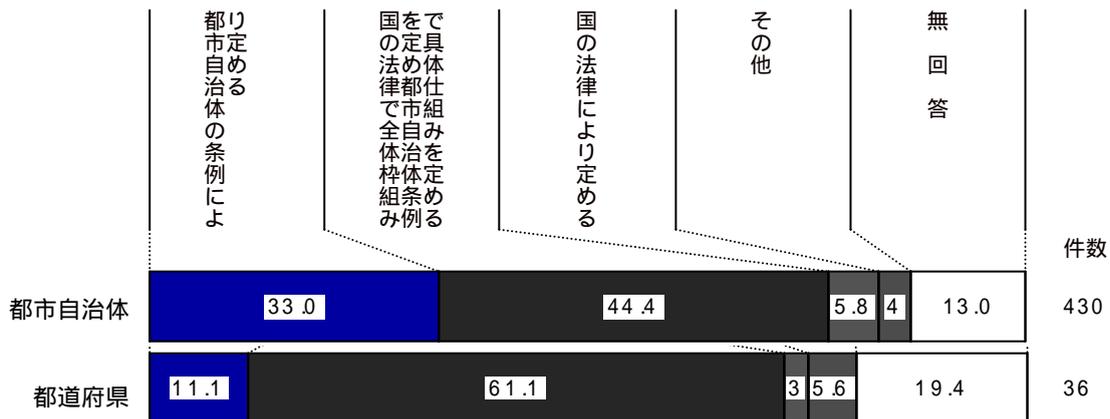
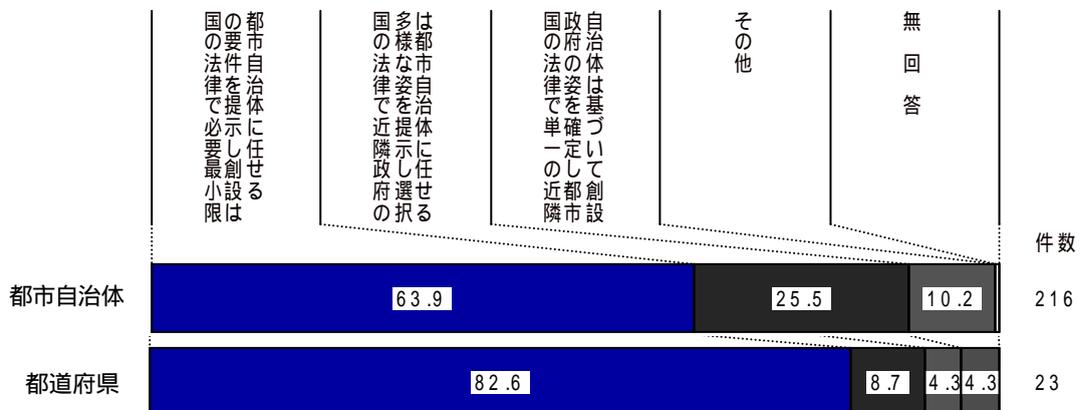


図11 近隣政府の制度化の方法

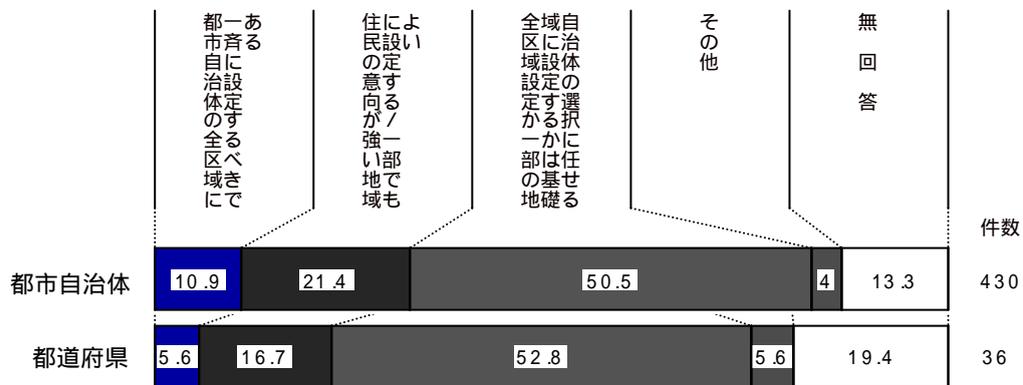


設置区域

近隣政府を創設する場合、都市自治体の全区域に一齐に設定するべきか、それとも、一部地区にのみ設定することを認めるべきか。

都市自治体、都道府県とも、「全区域か、一部区域かは基礎自治体の選択に任せる」が半数を占めた。次いで、「住民の意向が強い地域に創設（一部でも可）」が2割程度であった。設置区域の決定については、基礎自治体又は住民の選択・意向に任せるべきであり、かつ、一部地域でもよいとする自治体が7割を占めており、近隣政府の設計にあたっては留意すべき意見であろう。これに対し、「都市自治体の全区域に一齐に創設」とするものは、都市自治体で1割、都道府県で6%にとどまっている。

図12 近隣政府の区域の設定



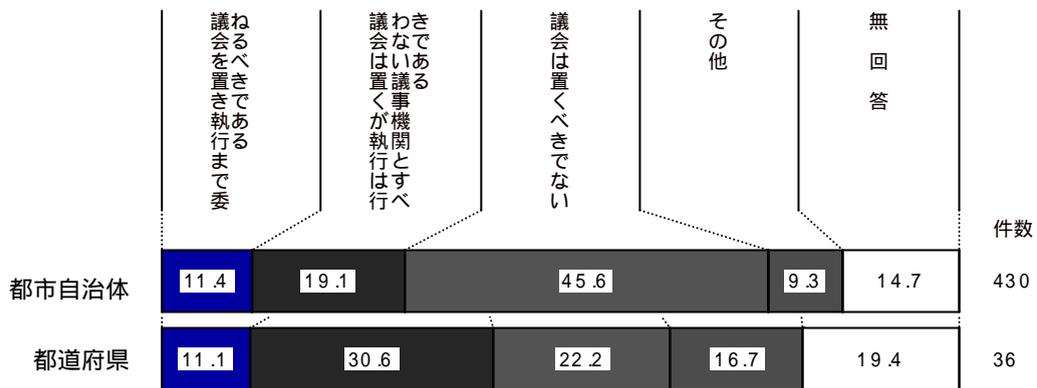
議会・議員

近隣政府に議会を置くことの是非については、都市自治体では、置くべきでないという回答が半数近くを占める。しかし、議会を置くべきという回答も3割あり、2割は議事機関としての議会を置くべき、1割は執行まで委ねるカウンスル方式とするべき、という回答であった。都道府県では、議会を置くべきでないという回答は2割と少なく、議事機関としての議会を置くべきとする意見が3割、カウンスル方式とするべきという意見が1割であった。

議員の選出方法については、住民による直接選挙とすべきという回答が都市自治体で8割弱、都道府県で9割近くの多数を占め、間接選挙方式は1～2割と少ない。自治体の認識においては、原則として議員は住民の直接選挙で選ぶべきであるという意向が高い。

議員の報酬については、都市自治体では、「無給」が5割で「有給」の43%を若干上回るが、大きな差はない。一方、都道府県では、「無給」が7割弱、「有給」が27%という回答である。

図 1 3 近隣政府の議会設置の是非



近隣政府が担うべき行政分野と機能

近隣政府は、どのような行政分野において、事務・仕事を担うべきと考えられているのだろうか。都市自治体では、「地区単位の総合計画づくり」(35.3%)、「地区の住民相互のルールづくり」(34.2%)、「防災・地域の安全」(34.0%)の3つの回答率が高い。これらに続くのが、「土地利用計画・都市計画・まちづくり」(28.8%)、「地域福祉・介護・保健・医療・育児」(25.6%)、「公共施設の計画づくり、維持管理」(20.0%)等である。

次に、近隣政府はどのような機能を果たすべきと考えられているのだろうか。都市自治体、都道府県とも、基礎自治体からの、または基礎自治体に対する「告知機能」「聴聞機能」「質疑機能」「提案機能」の4つの機能については、5割～7割と過半数が支持している。また、「決定機能」や「執行機能」、「評価機能」の支持は半数に達してはいないものの、2割から5割近くの支持があることは、現段階では積極的に評価すべきものと思われる。

なお、「立法機能」「課税機能」は、各2～3%程度にとどまる。「近隣政府」方式が望ましいと回答した都市自治体の回答をみると、担うべき機能の回答率が高くなっており、「執行機能」「評価機能」は各5割、「決定機能」は44%、「立法機能」は7%(3自治体)となっていることが注目されよう。

図 1 4 近隣政府が担うべき機能

