

『近隣政府の制度設計』(平成14年度日本都市センター自主研究報告書) サマリー

1. 調査研究の経緯・目的

当センターにおいては、先の調査研究で、近隣レベルにおける住民自治の仕組み(近隣自治の仕組み)の新しい枠組みとして、「近隣政府」の制度を提唱し、日本における近隣政府のイメージを幅広く提言したところである(『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、2002年3月刊)。

2002年度は、近隣政府のより具体的な制度設計案を提案することを目指し、先に示した近隣政府のイメージの具体化を図るとともに、制度設計を行う際の問題点を考え、制度化に必要な法律改正項目及びモデル条例の要綱試案を検討した。

本書は、その中間的な成果を取りまとめたもので、本調査研究の経緯・目的(第1章)、近隣政府のより具体的な制度設計案の概要(第2章)、近隣政府の制度化に必要な法律改正の検討項目及び近隣政府を設置するための条例の要綱試案(第3章)と、その簡単な解説(第4章)を掲載している。

2. 「近隣政府」の制度設計

近隣政府を制度化する目的

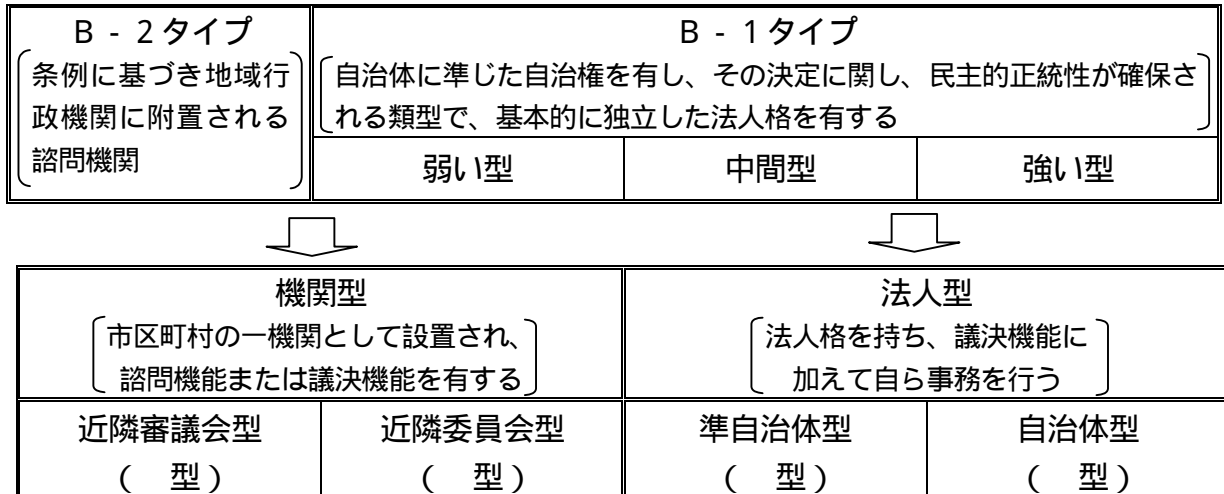
- ・住民に身近な事務の処理に関して住民の意思を反映させるための制度である「近隣政府」を設置できることとすることにより、住民自治の確立を図るとともに、住民のニーズに適合した効率的な行政運営を図ることが期待できる。

近隣政府の類型の再整理

- ・本報告書では、近隣政府を「機関型」と「法人型」とに再整理した。「機関型」は、市区町村の一機関として設置されるもので、諮問機能を有する「近隣審議会型」(型)と議決機能を有する「近隣委員会型」(型)とに分類できる。「法人型」は、法人格を有し、議決機能に加えて、自ら事務を執行する。市区町村から委託される事務

を中心に、サービス提供に係る事務を行う「準自治体型」(型) と、サービス提供だけでなく規制的事務も行い、委託事務のほか、現に市区町村が行っていない事務を自主的に行う「自治体型」(型) とに分類できる。

前報告書における近隣政府の類型と、本報告書における再整理



現行地方自治法の枠内で設置可能な型と、法改正が必要な型の両方を検討した。

- ・ 型は現行法のもとで設置が可能であり、市区町村にとって、近隣政府を導入する足がかりとなるものと考えられる。
- ・ 型、 型及び 型は、法改正が必要である。

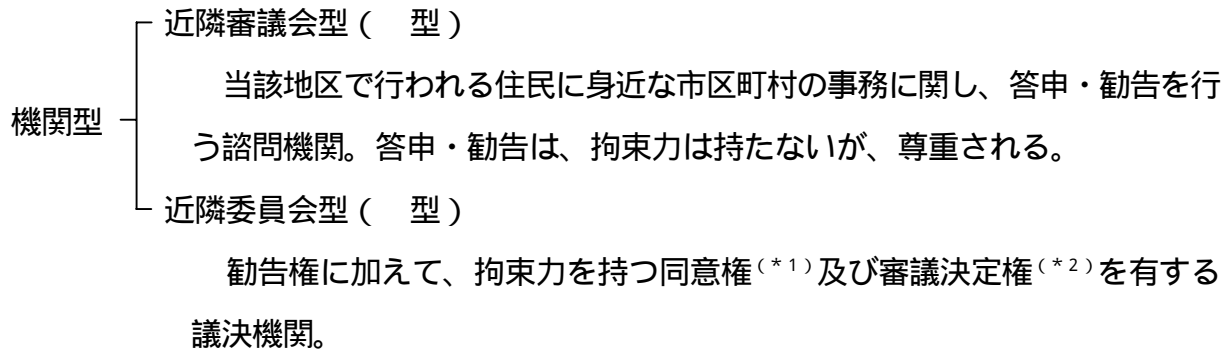
近隣政府を制度化するための法律改正項目及び条例要綱案を検討するうえでは、次の点に留意した。

- ・ 市区町村及び住民の「主体的な選択」を尊重するような制度設計案を提示すること
- ・ 市町村合併のいかんに関わらず、現在の市区町村の姿を前提とした制度設計案を提示すること(ただし、合併市町村においても参考となる)。
- ・ 実現可能性を勘案し、 型、 型及び 型を中心に制度設計案を検討すること。

3. 機関型の近隣政府の制度設計案

機関型の近隣政府を、「近隣審議会型」(型) と「近隣委員会型」(型) とに分けて、制度設計案の検討を行った(制度設計の概要は、第2章：8～16頁)。 型の制度

化には、地方自治法の改正が必要である。



* 1 「同意権」：当該地区の住民生活に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある市区町村の事務に関し、あらかじめ、近隣政府の同意の議決を経なくてはならない（＝市区町村の提案は、近隣政府の同意を得てはじめて実施できる）。

例：地区内のコミュニティ道路の維持管理・修繕に関する事項

地区計画の策定、一定規模以上の建築・開発計画に関する事項

地区内のリサイクルの推進に関する事項 等

* 2 「審議決定権」：当該地区の住民生活に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある市区町村の事務に関し、近隣政府の審議を経た決定に従わなくてはならない（＝近隣政府が市区町村に対し、具体的な提案を行い、それが市区町村の決定となりうる）。

例：地区内のコミュニティ・センター、広場等の公共施設の運営・維持管理に関する事項 等

さらに、 型及び 型を、本庁の機関とする a 型と、支所の機関として支所が一体的に事務を行う b 型とに分け、 - a 型及び - b 型については条例要綱試案を、 - a 型及び - b 型については制度化に必要な法律改正項目及び条例要綱試案を検討し（第 3 章：24～39 頁）、その簡単な解説を行った（第 4 章：51～67 頁）。

本庁の機関とする a 型においても、支所がある場合は支所単位に設置することが適当と考えられる。支所の機関とする b 型の場合は、当然、支所単位に設置する。この場

合、支所との一体性が高くなり、支所と密接な連携を図ることができる。現状では a 型が現実的だが、支所（長）の権限強化が進めば、b 型の有効性が増すであろう。

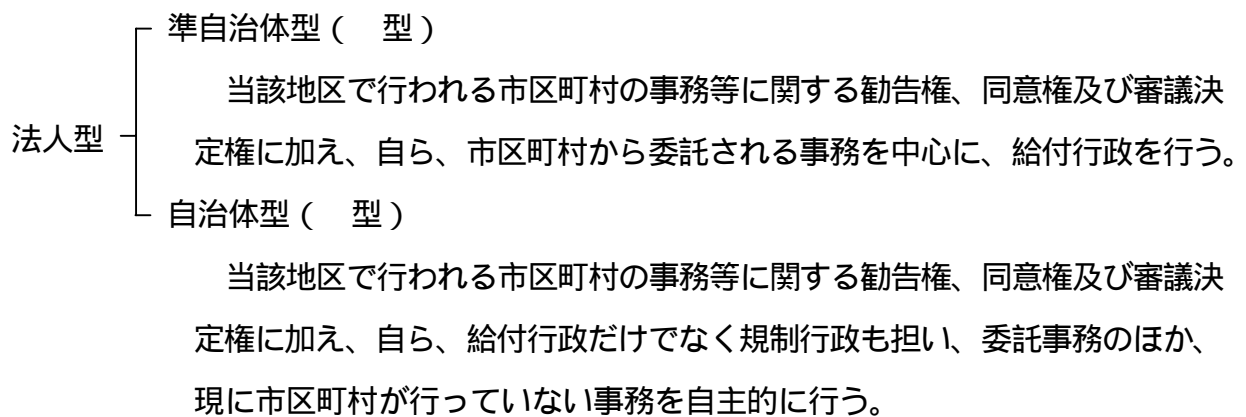
機関型は、場合によっては、政令指定都市の行政区における都市内分権にも適用可能である。行政区の規模を勘案すると、行政区の内部に近隣政府を設置する「二層制」がより望ましい。

機関型の近隣政府の 4 類型

| | 本庁の機関 a 型（支所単位に設置） | 支所の機関 b 型（支所と一体的に設置） |
|------------------------|--|---|
| 近隣審議会 型 （諮問機関） | <p>「近隣審議会 a 型」(- a 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村長の諮問機関（自治法 138 条の 4 第 3 項を根拠）。 ・委員は市区町村長が任命。 ・当該地区で行われる住民に身近な市区町村の事務、当該地区に配分される予算の執行等について答申・勧告。 ・市区町村長は、答申・勧告を尊重して事務を執行（拘束力なし）。 | <p>「近隣審議会 b 型」(- b 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支所長の諮問機関 ・支所（長）の権限強化（支所長に委任される事務権限、配分される予算の強化等）を図り、その自主性と本庁からの独立性を高めることが必要。 ・委員は支所長が任命。 ・当該地区で行われる住民に身近な市区町村の事務、支所に配分される予算の執行等について答申・勧告。 ・支所長は、答申・勧告を尊重して事務を執行する（拘束力なし）。 |
| 近隣委員会 型 （地区議決機関） | <p>「近隣委員会 a 型」(- a 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村の地区議決機関（自治法を改正し新設） ・委員は住民の直接選挙で選出。 ・勧告権に加えて、当該地区の住民生活に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある市区町村の事務、当該地区に配分される予算の執行等について、拘束力を有する「同意権」と「審議決定権」をもつ。 | <p>「近隣委員会 b 型」(- b 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支所の議決機関（自治法を改正し新設） ・支所（長）の権限強化を図り、その自主性と本庁からの独立性を高めることが必要。 ・委員は住民の直接選挙で選出。 ・勧告権に加えて、当該地区の住民生活に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある市区町村の事務、支所に配分される予算の執行等について、拘束力を有する「同意権」と「審議決定権」をもつ。 ・自治法を改正して支所長を公選とすれば、本庁からの独立性はさらに高まる。 |

4．法人型の近隣政府の制度設計案

法人型の近隣政府を、「準自治体型」(型)と「自治体型」(型)とに分け、 型について、制度設計案の概説(第2章：16～23頁)、制度化に必要な法律改正項目及びそれに基づき市区町村が制定する設置条例の要綱試案の検討(第3章：40～50頁)、並びにその簡単な解説(第4章：68～92頁)を行った。 型については、第4章における 型の解説において、若干のコメントを付した。



実態を踏まえると、 型の近隣政府は、小・中学校区程度の規模において、地域に必要なサービスを提供するものが中心になると考えられる。

法的性格

- ・ 地方自治法上の特別地方公共団体として制度化し、市区町村が条例制定及び住民投票を経て、設置する。制度化には、地方自治法の改正が必要である。
- ・ 近隣政府が、自らの意思決定を自らの名で実行したり、財産を保有するためには、法人型の近隣政府が必要となる。

組織

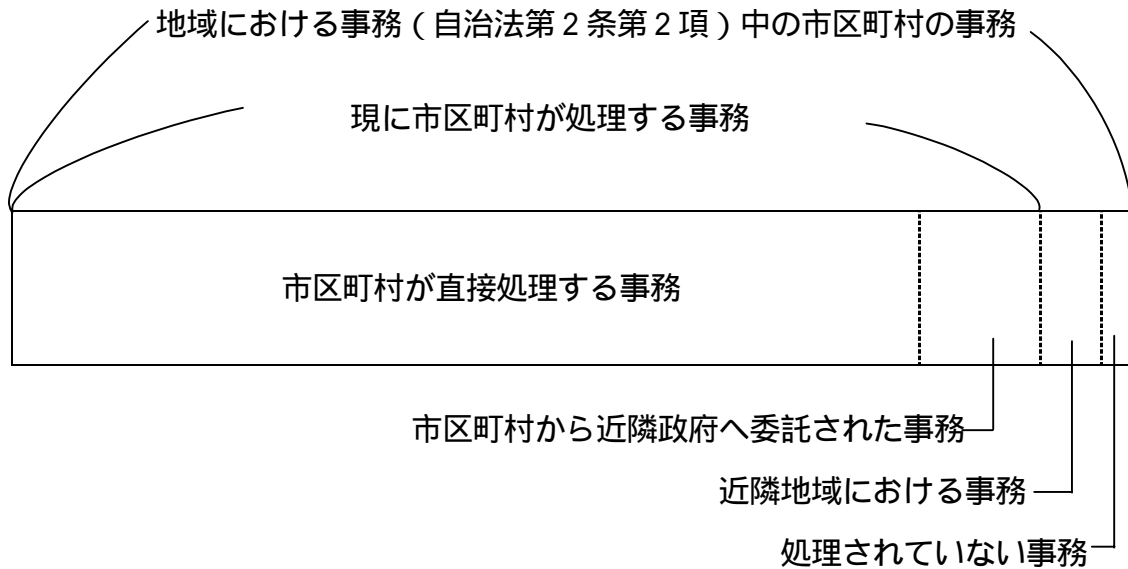
- ・ 議決機関：住民の直接選挙による代表機関または住民総会を置く。
(代表機関の選挙は、原則として公職選挙法等を準用するが、特別の場合には、市区町村の条例で異なる定め(例：住民総会における選出等)を置くことができる。)

- ・執行機関：長または理事会を置く。
 長を置く場合、長は、住民の直接選挙、代表機関における互選・任命または住民総会において選出。
 理事会を置く場合、理事は代表機関における互選または住民総会において選出。議決機関の構成員の一部（全部でも可）が執行機関を構成する。
- ・職員：市区町村の職員を派遣することが原則である。
 常勤の職員を含め、職員を独自に採用することもできるが、「準自治体型」（型）においては、臨時職員または有償ボランティアが現実的であろう。

事務

- ・法人型の近隣政府が処理する事務を、次の2つに整理した。
 - 1)「委託事務」
 市区町村の事務のうち、市区町村の条例により委託された事務
 （例：地域福祉・介護、リサイクル運動、防災・地域の安全等）
 - 2)「近隣地域における事務」
 市区町村が現に処理していない事務で、近隣政府が自主的に処理しようとする事務（例：地域の清掃・美化活動、独居高齢者の見守り活動等）
 抽象的な意味では市区町村の事務（地方自治法 2 条 2 項の「地域における事務」）であるが、市区町村が処理しない間において、近隣政府が近隣政府の事務として処理することが認められる事務。
- ・「準自治体型」（型）は、委託事務を中心に処理し、場合によっては近隣地域における事務も行う。処理する事務は、サービス行政に係る事務に限られる。規制的事務については、勧告権、同意権等を活用して、当該地区の住民の意向を踏まえた処理を行うように市区町村に求めることが現実的であろう。
- ・「自治体型」（型）は、委託事務に加えて、近隣地域における事務も積極的に行う。自ら規制行政を行うことも考えられる。

近隣政府が行う事務の概念図



市区町村との関係

- ・法人型の近隣政府の事務処理においては、法令または条例の違反がないよう、市区町村長が近隣政府の執行機関を監督する。法令または条例の違反があった場合には、都道府県または国から、市区町村に対し、法定の関与の手続きがとられる。

財源

- ・委託事務の財源は、当然のことながら、市区町村が措置する。
- ・近隣地域における事務の財源は、基本的には近隣政府の住民が負担する。しかし、「準自治体型」(型)の場合、市区町村からの補助金を受けることも多いと考えられる(なお、「自治体型」(型)の近隣政府において、近隣地域における事務を積極的に行うような場合には、その住民が経費を負担することとなる)。

法人型の近隣政府の2類型

| | 準自治体型（型） | 自治体型（型） |
|------------|---|--|
| 事務 | <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村に対し、勧告権、同意権、審議決定権を持つ。 ・市区町村からの委託事務を中心に行う。場合によっては、「近隣地域における事務」も担う。 ・行う事務は、サービス行政に係る事務に限られる。 | <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村に対し、勧告権、同意権、審議決定権を持つ。 ・委託事務に加えて、「近隣地域における事務」も積極的に行う。 ・サービス行政に係る事務が中心だが、場合によっては規制的事務も担う。 |
| 規約 (条例) | <ul style="list-style-type: none"> ・法令及び市区町村の条例に違反しない限りにおいて、その事務に関し、規約を制定できる。 ・規約は、組織等に関するものが中心。 | <ul style="list-style-type: none"> ・法令及び市区町村の条例に違反しない限りにおいて、その事務に関し、規約（条例）を制定できる。 ・規制的事務を行うときは条例（規約）を制定しなくてはならない。 |
| 財政 | <ul style="list-style-type: none"> ・委託事務の財源は、市区町村が措置する。 ・「近隣地域における事務」を行う場合、原則としてその経費は近隣政府の住民の負担となるが、市区町村から補助を受けることも考えられる。 | <ul style="list-style-type: none"> ・委託事務の財源は、市区町村が措置する。 ・「近隣地域における事務」は、基本的に住民の負担により行う。 |
| 職員 | <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村からの派遣職員を置く。 ・非常勤・臨時職員を雇用することもあり。 | <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村からの派遣職員を置く。 ・非常勤・臨時職員のほか、常勤の職員を雇う場合もありうる。 |