

合併後のまちづくり

～新しい自治の胎動を願って～

平成17年1月

財団法人 福岡県市町村研究所
広域行政研究会

はじめに

地方分権の受け皿としての市町村合併が強力に推進される中で、地方の財政的自立を促すという三位一体改革の具体像が徐々にその姿を現してきている。市町村の立場や置かれた環境はそれぞれ違うが、地域住民を含めた我々市町村は今、その真っ只中で厳しい現実とその選択を迫られている。また、「地域社会の自己決定権の拡充」という地方分権改革の究極の目標が掲げられている一方で、いつの間にか「行財政の効率化」がその主役となり、市町村合併や三位一体の改革が財政再建のための道具化している感じがいなめなくもない。

さて、「合併後のまちづくり」とはいかようなもので、「合併しなければならないまちづくり」とはどのようなものなのか。広域行政研究会に与えられたこの命題は、我々が研究や議論を進める上でその解釈が非常に厄介であったが、度重なる議論の末に、「市町村合併や地方分権改革を見据えたこれからのまちづくりのあり方」という研究の方向性をみいだすこととなる。

市町村合併は地方分権改革の大きなテーマである。また、地方分権改革が目指すものは「地方自治の本旨」の確立であり、住民の意思と責任にもとづいて処理するという住民自治と、地方公共団体ができるだけ国の干渉を受けないで独立的に地方行政を行うという団体自治の強化である。このことは市町村合併により基礎自治体の規模が拡大する中において、地域住民の不安に応えるものでありながら、合併ができなかった、あるいは合併を選択しなかった市町村にも共通する重要な課題である。

しかしながら、財政再建や行政改革という基本視点で「住民自治の強化」と「団体自治の強化」とをとらえると、例えば前者はコミュニティ等による合意形成システムの構築、後者はスケールメリットの活用といったように、効率化の観点からは対立的にとらえられがちである。しかしその両立は不可能ではないはずである。住民に身近な政府としての基礎自治体であればこそ、この二つを可能とするような「まちづくり」を目指さなければならないのではないだろうか。

「合併後のまちづくり」研究報告は、以上のような観点を踏まえてまとめたつもりであり、地方分権改革の究極の目標である「地域社会の自己決定権の拡充」のためのシステムづくりにスポットを当てている。そして、住民自治の強化策としてこのたび法制化された「地域自治組織」の制度概要や活用方法について検証するとともに、住民自治の基盤となるコミュニティ組織のあり方、そしてこれらと両輪の関係にある基礎自治体のあり方について研究を行った。

人口・面積・財政力・合併の有無・風土など、市町村を取り巻く環境は千差万別で

あり、それぞれに適合した自治のシステムがある。こういったことから、この研究報告書は一般論的にまとめており、皆様方の市町村の地域特性を加味しながら本稿を読み進んでいただくことが願われる。

平成17年1月

財団法人 福岡県市町村研究所
広 域 行 政 研 究 会

目次

はじめに

| | |
|-----------------------------|----|
| 第1章 地方分権改革から市町村合併への潮流 | 1 |
| 1 地方分権改革の理念と目的 | 1 |
| (1) 「個性豊かな地域社会の形成」に向けて | 1 |
| (2) 目指すべき分権型社会の姿は「自己決定権の拡充」 | 1 |
| (3) 行財政能力拡充のために自主的合併の推進 | 2 |
| 2 財政構造改革がもたらした市町村合併の現実 | 2 |
| (1) 自主的合併から強制的合併へ | 2 |
| (2) 財政再建と地方交付税 | 3 |
| (3) 市町村合併の「アメ」と「ムチ」 | 3 |
| 3 市町村合併は「自立したまちづくりの手段」である | 4 |
| (1) 「まちづくりの手段」としての合併論へ | 4 |
| (2) キーワードは「多様な主体による地域づくり」 | 4 |
| 第2章 地域自治組織の理念とその仕組み | 9 |
| 1 答申における地域自治組織の理念(基本的考え方) | 9 |
| 2 地域自治組織制度の概要 | 10 |
| 3 地域自治組織を設置する場合の活用手法と留意点 | 15 |
| (1) 地域自治区の仕組み(モデル) | 15 |
| (2) 地域自治組織(地域自治区/一般制度)の活用 | 16 |
| (3) 地域自治組織の導入及び運用の留意点 | 19 |
| 第3章 コミュニティと住民自治 | 21 |
| 1 なぜ合併後のまちづくりなのか | 21 |
| 2 コミュニティの課題 | 21 |
| (1) コミュニティ力低下に伴い発生する課題 | 21 |
| (2) 合併に伴う特有の課題 | 25 |
| 3 これからのコミュニティのあり方と将来像 | 25 |
| (1) コミュニティ再編と新たなネットワークの構築 | 25 |
| (2) 民民主的で開かれたコミュニティ | 27 |
| (3) 窓口のワンストップ化と補助金の一本化 | 27 |
| (4) 補完性の原理に基づくパートナーシップ | 27 |
| 4 分権社会における新たなまちづくり | 28 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 第4章 合併後の基礎自治体のあり方 | 3 1 |
| 1 地方分権時代における基礎自治体再構築の必要性 | 3 1 |
| (1) 地方分権時代の基礎自治体 | 3 1 |
| (2) 本庁から地域行政機関への権限委譲 | 3 1 |
| 2 長野県長野市における分権の取組み | 3 2 |
| (1) 都市内分権に関する調査研究へ至る経緯 | 3 2 |
| (2) 市役所内での分権の具体策 | 3 2 |
| (3) 地域総合事務所及び支所の機構 | 3 3 |
| (4) 実施に向けた今後の方策 | 3 4 |
| (5) 実施に向けた今後の課題 | 3 5 |
| (6) 調査研究報告書のむすび | 3 5 |
| 3 「集権統合型」か「分権分散型」の選択 | 3 6 |
| 4 「分権分散型」基礎自治体の組織モデル | 3 6 |
| 5 自治体内分権への批判への対応 | 3 8 |
| 第5章 「合併後のまちづくり」のまとめとして | 4 0 |
| 1 「補完性の原理」に基づく役割分担の必要性 | 4 0 |
| 2 自治的コミュニティの形成に向けて | 4 0 |
| 3 地域自立のための自治体内分権 | 4 1 |
| 4 新たな仕組みづくりの主体的な選択 | 4 1 |
| 事例考察及び先進地視察報告 | |
| 1 事例考察～宗像市の進めるコミュニティづくり～ | 4 4 |
| 2 先進地視察報告 | 4 9 |
| 資料編 | |
| 1 用事用語の説明 | 5 7 |
| 2 参考文献一覧 | 5 9 |
| 3 広域行政研究会員名簿 | 6 0 |
| 4 研究会員所感 | 6 1 |

第1章 地方分権改革から市町村合併への潮流

1 地方分権改革の理念と目的

(1) 「個性豊かな地域社会の形成」に向けて

「分権型社会の創造」と題された地方分権推進委員会の中間報告が出されたのは平成8年3月26日のことである。その後、平成12年に地方分権一括法の施行という形で地方分権改革への大きな一歩を踏み出すこととなるが、「市町村合併」そして「合併後のまちづくり」の本質を明らかにするためには、この中間報告に込められた分権の理念や目的を明らかにしておく必要がある。

この中間報告は、地方分権改革の背景・理由について、以下の5つの項に分けて論じられており、まず初めに総論として「中央集権型行政システムの制度疲労」について述べ、続いてシステムの制度疲労の原因となった国際・国内の環境諸条件の変化、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応という4つの要因について解説されている。

本広域行政研究会の研究テーマ『合併後のまちづくり』を研究するにあたっては、この「個性豊かな地域社会の形成<図表1-1参照>」の項には今後のまちづくりの指針ともいえる重要な認識が示されている。

そして、ここには注目すべき点が2つある。まず1点は多くの行政分野でそのナショナル・ミニマムの目標水準は概ね達成されているとする認識のもとで、このような成熟社会には地方分権型行政システムが適合しているということを表明しているところにある。そして2点目は、地域住民に委ねた結果としての行政サービスの地域差を「尊厳なる個性差と認識すべきである」と提起されているところにある。

<図表1-1> 地方分権推進委員会中間報告：個性豊かな地域社会の形成 抜粋

ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである。

そこでこの際、安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会に発展していくためにも、地域分権を推進し、固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである。

(2) 目指すべき分権型社会の姿は「自己決定権の拡充」

この地方分権推進委員会「中間報告」に記述された地方分権推進の目的・理念<図表1-2参照>は、究極のところ、地域住民の自己決定権の拡充を意味すると述べている。

ここで注目すべきは、地方分権推進の究極の目的は地域住民の自己決定権の拡充である

としながら、地方分権の推進方策は権限委譲であり関与の縮小であるとしているところである。これを別の言葉で言い直せば、地方分権推進の究極の目的は住民自治の拡充であるとしながら、これを実現するために必要な当面の推進方策は、団体自治の拡充であると述べているに等しいともいえる。

<図表 1 - 2> 地方分権推進委員会中間報告：

地方分権推進の目的・理念と改革の方向 抜粋

地方分権推進の目的・理念を簡潔に要約して言えば、「国と地方」、「国民と住民」、「全国と地域」、「全と個」の間の不均衡を是正し、地方・住民・地域・個の側の復権を図ることを目的に、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することである。《中略》それは、究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、《中略》を意味する。《中略》これを裏返していえば、地方分権の推進は、「国から地方へ」の権限委譲であり関与の縮小である。

(3) 行財政能力拡充のために自主的合併の推進

中間報告がなされた同年の12月20日には、地方分権推進委員会第1次勧告において、市町村合併の必要性<図表 1 - 3 参照>が述べられている。

<図表 1 - 3> 地方分権推進委員会第1次勧告 抜粋

地方分権の効果を^{あまね}遍く全土に浸透させるためには基礎的地方公共団体である市町村の行財政能力の充実強化が不可欠である。そのためには、市町村の規模の拡大や能力の向上も重要な課題であり、市町村の自主的合併を一層強力に推進する必要がある。

そして平成13年6月14日の地方分権推進委員会最終報告では「市町村の自主的な合併を積極的に推進するため」の「地方財政の将来像をめぐる具体的な議論」の開始が求められた。自治体には、「国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を真剣に模索してほしい」とし、合併が「地方自治の運営の透明性を高め、地域住民に対する説明責任を果たしつつ、行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、その判断に基づいて、歳出の徹底した削減を図る」努力のための選択肢であるとしている。

2 財政構造改革がもたらした市町村合併の現実

(1) 自主的合併から強制的合併へ

自主的合併を語ってきた第1段階が過ぎ、経済財政諮問会議（平成13年～）、第27次地方制度調査会（平成13年～）、地方分権改革推進会議（平成13年～）では、自主的としながらも、次第に半ば強制的合併を迫る第2段階へとその論調が移行していく。

平成 14 年 8 月 30 日付け総務省市町村合併推進本部「改定 = 市町村合併支援プラン〈図表 1 - 4 参照〉」では次のようにこのことが述べられている。

<図表 1 - 4>平成 14 年：市町村合併支援プラン 抜粋

地方分権一括法が平成 12 年 4 月から施行され、地方分権が現実の歩みを始めたところであるが、21 世紀は「地方の時代」、「市町村の時代」とも位置づけられるように、住民に身近な総合的な行政主体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併によって、その規模・能力を強化していくことは必須の課題である。

したがって、政府としては、地方分権の成果を活かし、基礎的自治体である市町村の行政サービスを維持・向上させていくために、行政改革大綱に則り、市町村の合併の特例に関する法律の期限である平成 17 年 3 月までに十分な成果が挙げられるよう、自主的な市町村の合併を強力に推進する必要がある。

(2) 財政再建と地方交付税

財政再建並びに地方分権の視点から、地方交付税の見直しについての議論が活発化することとなる。その論調の多くは、国の関与縮小に合わせて、地方交付税の財源保障機能を縮小することにより地方交付税総額を縮小し、他方で、地方交付税の算定方法を地方自治体の自主的・自立的財政運営を促す方向で見直すことにより、地方財政の効率化を図ろうとするものである。

地方交付税制度については、第 26 次地方制度調査会は答申（平成 12 年 10 月 25 日）の中で「税源の偏在による財政力の格差を是正するとともに、地方行政の計画的な運営を保障し、（中略）今後とも引き続き、重要な意義を有する」としていたが、「地方の自立を阻害する要因の一つ」とあるとの批判が相次ぎ、その見直しが進められることとなった。

特定の事業の地方負担分を交付税で措置する仕組みが「地方の実質的負担が少ない事業にインセンティブを与え、地方が自分で効果的な事業を選択し、効率的に行っていこうという意欲を損なう面がある。（骨太の方針 2001）」という理由から、平成 14 年度に地域総合整備事業債が廃止されたのをはじめとし、地方債元利償還金の地方交付税措置率が引き下げられるなど、いわゆる『事業費補正』の見直しが実施された。

また、『段階補正』が合理化や効率化への意欲を弱めるとのことから、平成 14 年度から段階的に見直しが実施されることとなり、地方交付税への依存度が大きな小規模市町村ほどその影響は深刻なものとなっていった。

(3) 市町村合併の「アメ」と「ムチ」

地方交付税算定における事業費補正・段階補正の見直しに加え、地方交付税総額縮小の方針は、市町村の財政的危機感を一気に増大させ、合併論議を急激に加速させることとなった。いわゆる「合併のムチ」と呼ばれているものである。

一方で、国は「合併特例法は期限延長をしない」と明言。平成 17 年 3 月末日までに合併しなければ、「合併のアメ」と呼ばれている合併特例債や普通交付税の算定替の特例など手厚い財政支援を受けることができない。

特に、財政基盤の弱い市町村は、財政支援という「アメ」、行政運営の生命線である地方交付税削減という「ムチ」、平成 17 年 3 月の合併特例法失効期限の三方をにらみながらの厳しい選択を迫られることとなった。

3 市町村合併は「自立したまちづくりの手段」である

(1) 「まちづくりの手段」としての合併論へ

分権社会の創造、国と地方の財政構造の転換、そして少子・高齢化社会への対応を受けて推進されてきた市町村合併であるが、合併自体が目的であるかのような状況も見受けられるようになってきた。

しかしながら、市町村合併を考える最も重要な視点は、改めて言うまでもなく「まちづくり」のための手段であり、分権型社会を目指しながら今日の地域課題に对应していくことにある。また、このことは市町村合併によって新たな都市制度を選択することで国や県からの権限移譲を図り、地域課題に对应することも意味している。

新たな都市制度とは 市制の施行 特例市への移行 中核市への移行 政令指定都市への移行である。

(2) キーワードは「多様な主体による地域づくり」

「多様な主体による地域づくりの必要性」の要点

一方では財源のパイが縮小し、他方では住民の要望がふくらんでいる状況下、地域として取り組むべき優先課題を行政がいくらご用聞きのように地域を駆け回っても捉えきれなくなってきたこと

顧客主義にもとづき行政が提供するサービスだけの効率化を追求しても行政コストの削減に過ぎず、行政主導の地域づくりという点では大差はないこと

市町村合併の結果、均質的な市町村が増えるのでは、逆に地域の個性・特徴が失われ、重要な利害関係者である住民の地域への愛着、アイデンティティを失い、地域への帰属意識を失いかねないこと

多様な主体が地域づくりに加わることで新たなアイデアを生み、長期的に地域の「やる気」と「熱気」を沸き起こすこと

行財政基盤強化のための市町村合併が強力に推進され議論されているが、住民自治を基盤としたまちづくりや地域戦略に関しては、一部で先進的な取り組みが見受けられるよう

になってきたものの、全体的にはまだ先進事例としてしか捉えられていないようである。

平成 16 年 5 月、国土交通省は「地域からの日本再生シナリオ～市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて～」という報告書をまとめ、これには『多様な主体による地域づくり』の必要性・重要性が示されている。また、この報告書概要の冒頭に「戦後、経済成長を続ける中で、ほぼ一貫して行政の業務は拡大してきた。これは行政による公共独占と市民のお任せ民主主義を生んだ。しかし、地域を取り巻く環境は、行政または一部の関係者のみではとても解決しえない課題が山積している。（中略）まさに多様な主体が関わる形で地域づくりを進めなければ地域は立ち行かなくなっている。総花的に多様な主体の要求に応えていく地域づくりは不可能になっている」と述べている。

そしてこの報告書では、多様な主体が一緒になって地域づくりを進める必要性について、前ページ掲載の 4 点を掲げている。

一方で、報告書では市町村合併の視点として「現在の合併議論においては、中核となる都市が周辺市町村を救済してあげるといった意識、一定の人口規模を確保されたことで安心するといった意識も散見される。こういった意識は、それぞれの地域にある地域資源を軽視することにもなるし、中核となる都市も周辺市町村の住民が存在するからこそ成り立っていることも多い。こうした意識は、地域の力を逆に弱めることになる。合併したとしてもそれは地域づくりを行う上でのスタートであって、ゴールではない。地域力を引き出せるかは合併の判断をした後の市町村の在り方に掛かっている。そのため、合併の判断を地域づくりのチャンスと捉える必要がある。市民自治はある意味、顔の見える関係が必要であり、強い地域コミュニティを作れるかといった問題にもなる。現在、合併による規模の拡大を目指しているところでは地方制度改革審議会で議論されている域内分権などの手法も検討しつつ、地域づくりの戦略を練ることが求められる。」と結ばれている。

コラム

～「基礎自治体」とは～

憲法では地方自治を担う統治組織を「地方公共団体」といい、その具体的種類を地方自治法で次のように分類している。

- ・ 普通地方公共団体（市町村、都道府県）
- ・ 特別地方公共団体（特別区、地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団）

また、市町村を地方自治法では「基礎的な地方公共団体」と定義していることから、一般的には市町村は「基礎的自治体」と呼ばれている。

政府の正式な調査会としてはじめて、「基礎自治体」という用語が「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）」で用いられた。この背景には、地方分権社会の実現に向けて市町村のあるべき姿を明確に示すという趣旨があり、市町村を基礎的自治体ではなく「基礎自治体」と定義している。本研究報告書でも、この趣旨に鑑み、「基礎自治体」という用語で統一している。



「地方分権」及び「市町村合併」推進の主な動き

| | |
|----------------|--|
| 平成 5 年 6 月 3 日 | 地方分権の推進に関する決議（衆議院） |
| 6 年 11 月 22 日 | 第 24 次地方制度調査会答申 |
| | 地方分権の推進に関する答申 市町村の自主的な合併の推進に関する答申 |
| 7 年 3 月 17 日 | 改正市町村合併特例法の成立（合併協議会設置に係る住民発議制度） |
| 5 月 19 日 | 地方分権推進法成立 |
| 7 月 3 日 | 地方分権推進委員会発足 |
| 8 年 3 月 29 日 | 地方分権推進委員会中間報告 |
| | 市町村の行財政能力の強化 小規模市町村に対する補完・支援の仕組みの構築 |
| 8 年 12 月 20 日 | 地方分権推進委員会第 1 次勧告 |
| 9 年 2 月 24 日 | 第 25 次地方制度調査会答申（監査機能の強化） |
| 10 年 4 月 24 日 | 第 25 次地方制度調査会答申 |
| | 市町村の合併に関する答申 |
| 12 年 4 月 1 日 | 地方分権一括法施行 |
| 10 月 25 日 | 第 26 次地方制度調査会答申 |
| | 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申 |
| 13 年 6 月 14 日 | 地方分権推進委員会最終報告 |
| | 「地方自治の本旨」の具体化 新たな地方自治の仕組みに関する検討 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策 |
| 6 月 26 日 | 骨太の方針 2001（閣議決定） |
| | 市町村合併等を強力に推進し、市町村の再編を促す 市町村の規模に応じて仕事や責任を変える仕組みを検討 |
| 7 月 3 日 | 地方分権改革推進会議発足 |
| 14 年 3 月 28 日 | 改正市町村合併特例法の成立（合併協議会設置に係る住民投票制度） |
| 6 月 25 日 | 骨太の方針 2002（閣議決定） |
| | 国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討する |
| 15 年 6 月 6 日 | 地方分権改革推進会議意見 |
| | 三位一体の改革についての意見 |
| 11 月 13 日 | 第 27 次地方制度調査会答申 |
| | 今後の地方自治制度のあり方に関する答申 |
| 16 年 5 月 19 日 | 合併関連 3 法成立 |
| | 合併特例区、地域自治区制度の創設 市町村合併に関する障害を除去するための特例措置 市町村合併推進のための方策 |

「合併後のまちづくり」イメージ図

第2章、第3章及び第4章では、合併後のまちづくりについて、「住民自治と団体自治の新しい仕組みづくり」に焦点をあて、「地域自治組織制度」、「コミュニティと住民自治」、「合併後の基礎自治体のあり方」の3つの視点から調査研究を行った。なお、下図は第2章以降の主題を具体的にイメージ図化したものである。



第2章 地域自治組織の理念とその仕組み

1 答申における地域自治組織の理念（基本的考え方）

第27次地方制度調査会が平成15年11月にとりまとめた「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(以下「答申」という)では、これまでの中央集権型行政システムを変革し、国と地方を対等・協力の関係とするとともに、地域の行政は地域の住民が自ら決定し、その責任も自らが負うという「自己決定・自己責任」の行政システムを構築することを目的とした地方分権一括法の施行により、地方自治制度がそのありようを一新し、新たな局面を迎えているという認識を示している。

その認識のもと、今後の地方自治体のあり方の中で、地方分権改革が目指すべき分権社会においては「自己決定・自己責任」の原則が実現されるという観点から、住民自治が重視されなければならないとしている。また、地域における住民サービスを担うのは行政だけではないということが重要な視点であるとしており、これからの地域において、地域住民やコミュニティ組織、NPO等との協働により、新しい「公共空間」を形成することの必要性及びこれらの取り組みへの期待を表明している。

そこで、これからの基礎自治体あるいは合併後の基礎自治体における住民自治の充実や住民との協働推進のための新しい仕組みづくりの方策として、答申が提言しているのが地域自治組織の活用である。

答申では、地域自治組織について、基礎自治体にはその事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民の身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要であり、本格的な少子高齢社会が到来しつつある今日、安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のセーフティーネットの構築が喫緊の課題となっているため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十分に発揮する仕組みの構築がこれからの基礎自治体に求められることから、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としている。

この地域自治組織の提言は、地方分権一括法の施行により地方自治制度が迎える新たな局面、またいっそう厳しさを増す基礎自治体の環境等を踏まえ、今後の基礎自治体に求められるものが何かという観点からなされたものといえる。

また、その中で注目すべきところは、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としている点である。つまり、答申では、地域自治組織の設置については、合併市町村に限らず、また、合併市町村であっても旧市町村単位に限らず必要に応じて設置することができるようにすべきとされたのである。この地域自治組織の一般制度化は今回の答申の大きな特徴といえる。

なお、答申では、地域の状況がさまざまであることから、法律で定める事項は最小限に

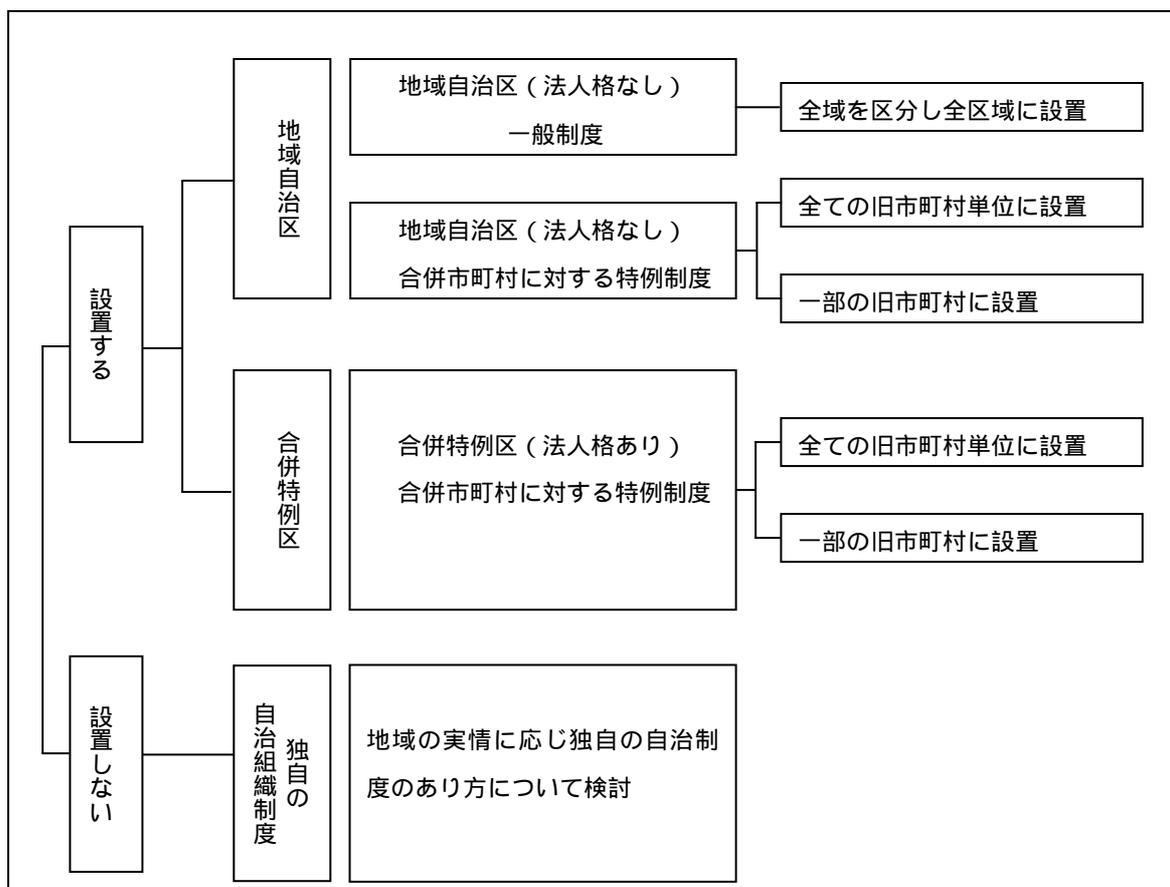
とどめ、地域の自主性を尊重し、地域において活用しやすい制度とすべきであるとされている。

2 地域自治組織制度の概要

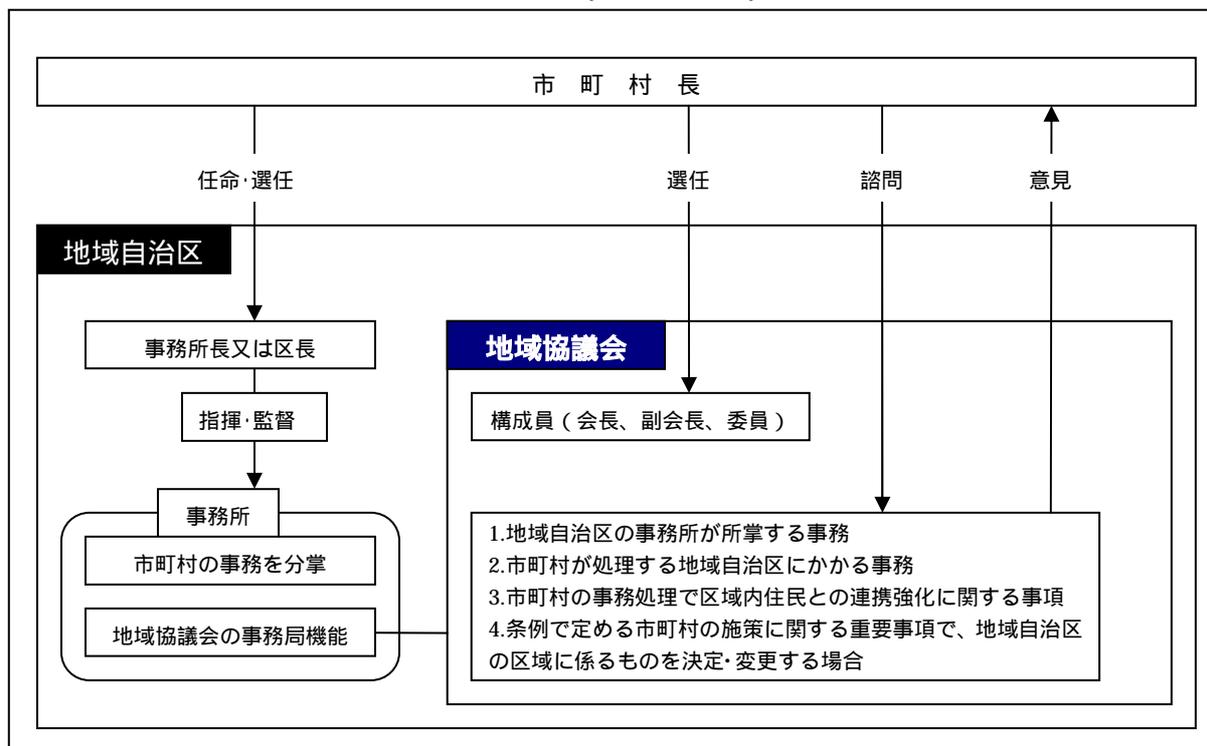
答申を受け制定された合併関連3法で制度化された地域自治組織は、その形態として地域自治区（行政区的なタイプ/法人格を有しない）及び合併特例区（特別地方公共団体とするタイプ/法人格を有する）に二分され、地域自治区に関しては、合併市町村のみならず、必要と考える市町村が任意に設置できる制度（一般制度）と合併市町村に限り、設置する区域や設置期間等に特例を設けた制度がある。それぞれの形態により法人格の有無、設置区域、設置期間、権限等の違いがある。

ここでは、合併関連3法により制度化された地域自治組織制度の概要についての比較を図表<図表2-1、図表2-2、図表2-3、図表2-4を参照>によって示すこととする。

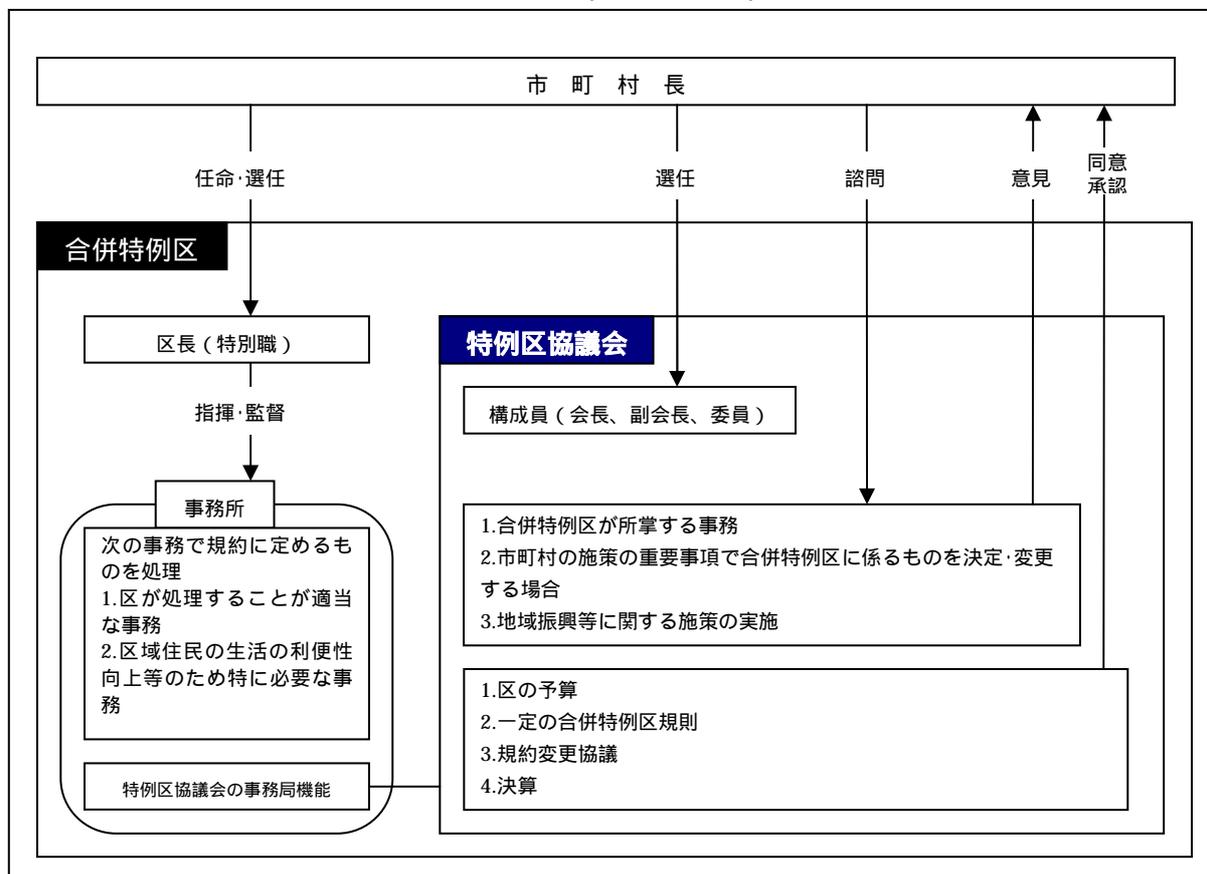
<図表2-1> 地域自治組織のタイプと設置区域



< 図表 2 - 2 > 地域自治組織イメージ図（地域自治区）



< 図表 2 - 3 > 地域自治組織イメージ図（合併特例区）



< 図表 2 - 4 > 地域自治組織制度比較表 (タイプ別)

| 区分 | 地域自治区 (一般) | 地域自治区 (合併に際しての特例制度) | 合併特例区 (合併市町村による特例制度) |
|------------|---|--|--|
| 1 根拠法令 | 改正地方自治法 | 改正合併特例法 (平成17年3月31日まで) 改正合併特例法 (平成17年4月から) | 合併特例区 (合併市町村による特例制度) 同左 |
| 2 目的及び設置根拠 | <p>【目的】 住民自治の強化 住民との協働の推進</p> <p>【設置根拠】 市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理するため (地方自治法202-4-1)</p> | <p>【目的】 新市の運営に対し住民の意見を反映 合併に対する住民の不安の解消 住民自治の強化 住民との協働の推進</p> <p>【設置根拠】 市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理するため (地方自治法202-4-1)</p> | <p>【目的】 新市の運営に対し住民の意見を反映 合併に対する住民の不安の解消 住民自治の強化 住民との協働の推進</p> <p>【設置根拠】 合併後の一定期間、合併関係市町村の区域であった地域の住民の意見を反映しつつその地域を単位として一定の事務を処理させることにより、当該事務の効果的な処理又は当該地域の住民の生活の利便性の向上等が図られ、もって合併市町村の一体化の円滑な確立に資すると認められるとき (改正合併特例法5-8-1)</p> |
| 3 法人格の有無 | なし | なし | あり (改正合併特例法5-9)、地方自治法1-3-1の特別地方公共団体 |
| 4 事務処理 | 市町村長の権限に属する事務を処理する | 合併関係市町村において処理されていた事務であって、一定期間合併特例区で処理することが、その事務の効果的な処理に資するもの、その他合併特例区が処理することが党に必要な事務のうち、規約で定める事務を処理する。 (例) 公共施設の管理、地域振興イベント財産の管理 | 同左 |
| 5 区域の単位 | 市町村が定める区域。(小中学校単位も可) 全区域に設置する必要がある。 | 1又は2以上の合併関係市町村の区域であった地域(旧市町村単位)に置く。全ての地域に置く必要はない。 (改正合併特例法5-5-2-3) | 1又は2以上の合併関係市町村の区域であった地域(旧市町村単位)に置く。全ての地域に置く必要はない。 (改正合併特例法5-8-1) |
| 6 設置手続 | 条例で定める (地方自治法202-4-2) | 合併関係市町村の議会で定める。各議会の議決が必要 (改正合併特例法5-5-2-3) | 合併関係市町村の協議により規約で定める。各議会の議決を経た後知事の認可が必要。 (改正合併特例法5-10-1) |
| 7 設置期間 | 特に制限なし | 合併関係市町村の議会の議決を経た協議により定める期間 (改正合併特例法5-5-1) | 5年を超えない範囲で規約で定める期間 (改正合併特例法5-13-2) |
| 8 長 | <p>事務所の長(事務吏員) (地方自治法202-4-3)</p> <p>【身分】 常勤の一般職の公務員</p> <p>【兼職】 常勤の一般職の公務員の例による</p> <p>【選任の方法】 事務吏員の内から市町村長が任命 (地方自治法202-4-3)</p> <p>【任期】 なし</p> <p>【権限】 上司の指揮を受け、その主管の事務を掌理し部下を指揮監督する (地方自治法175-2、改正合併特例法202-4-4)</p> | <p>事務所の長(事務吏員)又は区長(特別職) (地方自治法202-4-3、改正合併特例法5-6-1)</p> <p>事務を効果的に処理するため特に必要がある場合は、合併関係市町村の協議により事務所の長に代えて区長を置くことができる</p> <p>【身分/区長を置く場合】 常勤の特別職の公務員</p> <p>【兼職/区長を置く場合】 常勤の特別職の例による</p> <p>【選任の方法/区長を置く場合】 地域の行政運営に関し優れた見識を有する者のうちから合併市町村の長が選任(改正合併特例法5-6-14)</p> <p>【任期/区長を置く場合】 2年以内で合併関係市町村の協議で定める期間 (改正合併特例法5-6-3)</p> <p>【権限】 合併特例区の長、その他の機関及び地域自治区の区域内の公共的団体等との緊密な連携を図りつつ、担任の事務を処理する。上司の指揮を受け、その主管の事務を掌理し部下を指揮監督する (地方自治法175-2、改正合併特例法202-4-4)</p> | <p>区長 (改正合併特例法5-15-1)</p> <p>【身分】 常勤の特別職の公務員(改正合併特例法5-15-7)</p> <p>【兼職】 常勤の特別職の例による。ただし、合併市町村の助役との兼務は可。また、支所・出張所、又は区の事務所・その他の出張所の長との兼務は可。(改正合併特例法5-15-3~4)</p> <p>【選任の方法】 市町村長の推薦権を有する者のうちから合併市町村の長が選任(改正合併特例法5-15-1)</p> <p>【任期】 2年以内で規約で定める期間(改正合併特例法5-15-2)</p> <p>【権限】 合併特例区を代表し、事務を総理する 合併特例区の職員を指揮監督する 合併特例区規則を制定することができる 職員の任免権、予算の編成権、財産の取得又は処分権を有する (改正合併特例法5-16)</p> |

| 区分 | 地域自治区（一般） | 地域自治区（合併に際しての特例制度） | 合併特別区（合併市町村による特例制度） |
|---------------|--|---|--|
| 9 協議会の設置 | 地域協議会 (地方自治法202-5-1) | 地域協議会 (改正合併特例法5-5-1) | 合併特別区協議会 (改正合併特例法5-18-1) |
| 10 協議会の構成員等 | <p>【選任】 地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任 (地方自治法202-5-2)</p> <p>【任期】 4年以内で、条例で定める期間（地方自治法202-5-4）</p> <p>【報酬】 報酬を支給しないことができる（地方自治法202-5-5）</p> <p>【定数等】 定数等その他の組織及び運営事項に関し、必要な事項は条例で定める (地方自治法202-8)</p> | <p>【選任】 地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、合併市町村の長が選任 (地方自治法202-5-1)</p> <p>【任期】 4年以内で、合併関係市町村の協議で定める期間</p> <p>【報酬】 報酬を支給しないことができる</p> <p>【定数等】 定数等その他の組織及び運営事項に関し、必要な事項は合併関係市町村の協議で定める</p> | <p>【選任】 合併特別区の区域内に住所を有する者で、合併市町村の議会の議員の補選権を有する者のうちから規約で定める方法により市町村長が選任する。（改正合併特例法5-18-2）</p> <p>【任期】 2年以内で、規約で定める期間とする（改正合併特例法5-18-4）</p> <p>【報酬】 報酬を支給しないことができる（改正合併特例法5-18-6）</p> <p>【定数等】 定数等その他の合併特別区協議会の組織及び運営に関し必要な事項は規約で定める（改正合併特例法5-21）</p> |
| 11 協議会の会長、副会長 | <p>協議会に会長、会長の職務を代理する副会長を置く。会長は、協議会の事務を掌理し協議会を代表する。</p> <p>【選任・解任】 選任及び解任の方法は条例で定める。</p> <p>【任期】 構成員の任期による (地方自治法202-6)</p> | <p>協議会に会長、会長の職務を代理する副会長を置く。会長は、協議会の事務を掌理し協議会を代表する。</p> <p>【選任・解任】 選任及び解任の方法は合併関係市町村の協議で定める。</p> <p>【任期】 構成員の任期による</p> | <p>協議会に会長、会長の職務を代理する副会長を置く。会長は、協議会の事務を掌理し協議会を代表する。</p> <p>【選任・解任】 選任及び解任の方法は規約で定める。</p> <p>【任期】 構成員の任期による (改正合併特例法5-19)</p> |
| 12 協議会の権限 | <p>次に掲げる事項のうち、市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるところについて、審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる</p> <p>a 地域自治区の事務所が所掌する事項</p> <p>b その他、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項</p> <p>c 市町村の事務処理にあたっての地域自治区の住民との連携の強化に関する事項</p> <p>市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であって、地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合は予め地域協議会の意見を聴かなければならない</p> <p>市町村長その他の市町村機関は、及びの意見を勧奨し、必要があると認めるときは適切な措置を講じなければならない (地方自治法202-7-1)</p> | <p>合併市町村の長は、合併市町村の協議で定める市町村の施策に関する重要事項であって、地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合は予め地域協議会の意見を聴かなければならない</p> <p>同左</p> | <p>合併特別区が処理する事務及び地域振興等に関する施策の実施その他合併市町村が処理する事務であって、当該合併特別区の区域にかかるとともに、合併市町村の長その他の機関若しくは合併特別区の長により諮問された事項又は必要と認められる事項について審議し、合併市町村の長その他の機関又は合併特別区の長意見を述べることができる</p> <p>合併特別区が処理する事務及び地域振興等に関する施策の実施その他合併市町村が処理する事務であって、当該合併特別区の区域にかかるとともに、合併市町村の長その他の機関若しくは合併特別区の長により諮問された事項又は必要と認められる事項について審議し、合併市町村の長その他の機関又は合併特別区の長意見を述べることができる</p> <p>合併市町村の長は、規約で定める合併市町村の施策に関する重要事項であって、合併特別区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合は、予め合併特別区協議会の意見を聴かなければならない</p> <p>合併市町村の長その他の機関又は合併特別区の長は、及びの意見を勧奨し、必要があると認めるときは適切な措置を講じなければならない (改正合併特例法5-20-1)</p> <p>合併特別区は、合併特別区の長と合併特別区協議会との協議により、合併特別区に関する事項につき合併特別区協議会の同意を要するものを定めることができる。</p> |

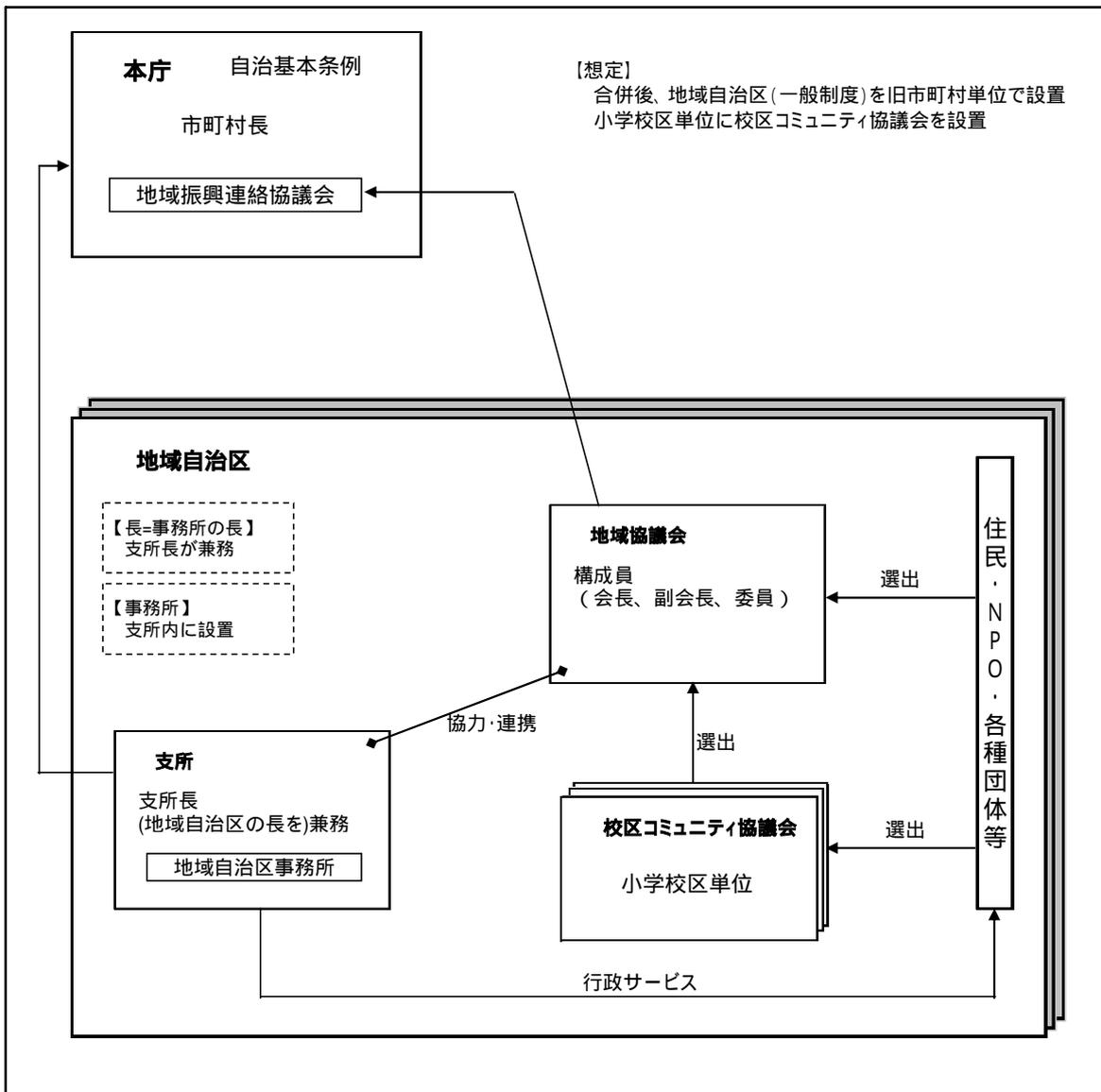
| 区分 | 地域自治区（一般） | 地域自治区（合併に際しての特例制度） | 合併特例区（合併市町村による特例制度） |
|---|---|---|--|
| 1 3 事務所 | 地域自治区に事務所を置く (地方自治法202-4-2) 事務所の位置、名称及び所管区域は条例で定める | 同左 事務所の位置、名称及び所管区域は合併関係市町村の協議で定める | 合併関係市町村の協議により規約で定める (改正合併特例法5-13-1-6) |
| 1 4 職員 | 市町村の職員 | 市町村の職員 | 合併市町村職員のうちから、合併市町村長の同意を得て合併特例区の長が命じる (改正合併特例法5-22) |
| 1 5 財務 | 【予算】 作成しない 【地方債の発行】 不可 【課税権】 なし 【交付税】 【決算】 調整しない 【財源措置】 市町村の予算の範囲内 【財産/公の施設】 所有不可 【会計事務】 | 同左 | 【予算】 合併特例区の長は毎会計年度予算を作成しなければならない (改正合併特例法5-24) 【地方債の発行】 同左(改正合併特例法5-25) 【課税権】 同左 【交付税】 交付されない 【決算】 合併特例区の長は毎会計年度決算を作成しなければならない (改正合併特例法5-27) 【財源措置】 合併市町村において必要と認める予算上の措置を講じる(改正合併特例法5-28) 【財産/公の施設】 合併特例区として所有することができる(改正合併特例法5-30) 【会計事務】 会計事務は区長が行う。ただし、金融機関を指定して現金の出納事務を取り扱わせることができる (改正合併特例法5-26) 合併市町村の長は、合併特例区に事務の報告、事務の視察、事務処理の改善を指示することができる (改正合併特例法5-32) |
| 1 6 報告等 | | | |
| 1 7 監査 | | | 合併市町村の監査委員は、毎会計年度1回以上合併特例区の事務を監査する (改正合併特例法5 - 33) |
| 1 8 解散 | 条例の廃止により解散 | 設置期間の満了により解散 | 設置期間の満了により解散 市町村の配置分合、協変変更があった場合に解散 (改正合併特例法5 - 34) |
| 1 9 住居表示 | | 住居の表示には、地域自治区の名称を冠する。 例：市 区(町・村も可) × × 1丁目 (改正合併特例法5 - 7) | 住居の表示には、合併特例区の名称を冠する。 例：市 区(町・村も可) × × 1丁目 (改正合併特例法5 - 37) |
| 改正合併特例法：市町村の合併の特例に関する法律（平成16年5月26日法律第58号） | | | |

3 地域自治組織を設置する場合の活用手法と留意点

ここでは、答申の大きな特徴であり、一般制度化された地域自治組織（以下「地域自治区」という。）について、次に示すモデルをもとに、その活用手法及び導入・運用についての留意点（課題）について述べる。

（１）地域自治区の仕組み（モデル）

< 図表 2 - 5 地域自治区モデル図 >



(2) 地域自治組織（地域自治区／一般制度）の活用

ア 地域自治区の設置区域及び設置期間

地域自治区ではその設置区域は、市町村が定める区域（全域に設置する必要がある）としており、その設置については合併市町村における旧市町村単位での設置のほか小学校区及び中学校区単位あるいは支所・出張所等の所管区域を単位とした設置も可能となる。よって、設置については多様な形態が考えられるため、市町村の実情に応じ設置区域を定めるべきである。また、その際は交通事情、事務処理の効率性等を考慮することが必要である。

また、地域自治区の設置期間は特に制限はない。このことから、地域自治区の解散をする場合は、設置条例の廃止によらなければならない。さらに、市町村が地域自治区の設置区域を定めた場合、その地域において重ねて地域自治区を置くことは出来ない。

イ 地域自治区の事務所

地域自治区には事務所を置かなければならず、その役割は、市町村長の権限に属する事務を分掌し、その地域住民の意見を反映させ、かつ、地域住民との連携強化に配慮し、これを処理することである。さらにその役割から地域協議会に係る事務もこの事務所で行うことになる。

従来の支所・出張所と比較すると市町村の事務を分掌する事務所としての機能は同じであるが、地域住民の意見に配慮しつつ事務を処理すべく地域協議会に係る事務をも行うところが異なる点である。このことから、モデル図に示すように地域自治区が置かれる区域に支所がある場合は、互いにその区域に係る事務を処理し、また連携強化を図るということから、そこに地域自治区の事務所を置き、その区域における地域振興に係る事務等を効率的に処理することが望ましい。

その区域に支所等の出先機関がない場合等については、公民館や廃校舎等の既存施設を活用する考え方もある。

ウ 地域自治区の長

地域自治区の長は地域自治区に置かれる事務所の長である。その身分は、常勤の一般職の公務員であり、兼職についても常勤の一般職によることになっている。そこで、支所長との関係について、モデル図に示すように地域自治区が置かれる区域に支所がある場合は、その地域に係る事務を一体的に把握し、また効率的な組織体制を構築することができることから地域自治区の長（事務所長）と支所長とを兼務することが最善だと考える。

なお、地域自治区の長は地方自治法の規定により、地方公共団体の長、助役、地方議会の議員と、また、国会法により衆・参議院議員との兼職が禁止されている。

エ 地域協議会の設置及びその構成員

地域自治区には地域協議会を置かねばならない。地域協議会は住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした各種団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働活動の要となるものであり、地域自治区の核となるものである。

その構成員は地域自治区住民から市町村長が選任することとなっているが、このような地域協議会の性格から、市町村長が構成員を選出するにあたっては、地域の住民個人はもとよりPTA、自治会、諸団体等の多様な団体を代表するものが選出されることが望まれる。よって、選出については、その構成が市町村長の恣意的なものにならないようにし、地域自治区住民の多様な意見が適切に反映されるよう配慮する必要がある。その場合、構成員全員または一定数の構成員を公募により選出するという選出方法もあるが、その際は、選考基準を明確にするとともに、応募者の地域に対する思い、活動歴等さまざまな視点から総合的に考慮する必要がある。

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。また構成員の報酬については支給しないこととすることができる。任期、報酬については市町村の判断により定めればよい。但し、構成員の報酬を無報酬にすることが出来る点については、地域協議会が協働活動の要と位置付けられ、その構成員の活動をあくまでも住民として担う自発的な協働活動の一環として捉えられてのことだが、地方自治法において他の審議会等の委員等に報酬を支給しなければならないとされていることや構成員の役割の重要性等にかんがみれば、金銭面の協議も必要と考える。

オ 地域協議会の権限と市町村長

地域協議会は、地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項並びに市町村の事務処理にあたっての地域自治区の住民との連携強化に関する事項について市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市町村長その他の機関に意見を述べることができる。

また、市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であって、地域自治区の区域に係るものを実施しようとする場合は、あらかじめ地域協議会意見を聞く必要がある。

これら地域協議会からの意見に対し、市町村長は地域協議会の意見を勘案して、必要があると認められる場合はこれを反映させるために適切な措置を講じなければならないとされている。この点について市町村長と地域協議会の意見が食い違う場合、市町村長は必ずしも地域協議会の意見に必ずしも従わなくてもよいことになるが、その場合、地域協議会の性格または、その構成員を市町村長が選任することにかんがみれば、地域協議会及び当該地域自治区の住民に対し説明責任を負うことは当然である。

カ 地域振興連絡協議会（仮称）の設置

モデル図には、地域振興連絡協議会なる機関を本庁に置いている。これは地域自治区を設置する場合、設置される区域間の連携強化を図るための情報交換や地域自治（組織）のさらなる研究等を行う機関として設置するものである。

地域自治区の設置により、市町村の一体化が阻害されることが心配されるが、市町村の創意工夫により、一体化の醸成に努める必要がある。

キ 市町村事務の分掌及び財源措置

地域自治区を設置する場合、市町村としては分掌する事務の選定や財源配分をどのように行うか検討する必要がある。

地域自治区の場合は市町村の全ての事務について担うことができるが、その事務については、市町村において必ずしも統一する必要がない地域共同的な事務（地域振興に係る事務、施設等の維持管理、環境保全活動等）や法的義務はないが市町村における統一的な事務の一部など地域自治区が処理したほうが効果的なもの（防犯灯の管理、広報紙等の配布、地域活動団体への補助）等があげられる。

財源措置については、地域自治区はその財源を市町村からの配分に依存しなければならず、市町村は地域自治区が行う事務に対し所要の財源措置（基金の設置等を含む）をすることになる。この点について、仮に地域自治区がそれぞれの区域に固執した満足だけを求めていったとすれば、基礎自治体さらには地域を維持することが困難となることは明らかである。よって地域自治区を設置する際には、地域自治区に対する財源配分の意思決定のルールを明確にし、その透明性をいかに確保するかを十分に検討する必要がある。

コラム

～地域審議会とは～

合併によって住民の意見が合併市町村の施策に反映されにくくなるという合併推進の障害に対応し、合併市町村の施策全般に関し、実情に応じてきめ細やかに住民の意見を反映していくことができるよう創設された制度。

合併関係市町村の協議により、新市町村において、旧市町村の区域を単位とし、期間を定めて設けられ、合併市町村が処理する当該区域に係る事務に関し合併市町村の長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項につき合併市町村の長に意見を述べることができる。

諮問に応じる事項としては、新市建設計画の変更、新市建設計画の執行状況（定期的なもの）、地域振興のための基金の活用等が考えられ、また意見を述べる事項としては新市建設計画の執行状況（臨時的なもの）、公共施設の管理・運営等が考えられる。

地方自治法第138条の4第3項に基づく市町村長の付属機関であり、合併後においても条例により同様の趣旨の審議会を設置することは可能である。また、地域自治区、合併特例区との併設は可能。



(3) 地域自治組織の導入及び運用の留意点

ア 住民意識の向上

今日の自治体を取り巻く厳しい財政事情や少子高齢化など社会構造の大きな変化により行政が全ての公共的サービス担っていくことは困難な状況であり、「個人でできるものについては個人が、それで出来ないときには地域が、それでも出来ないときには行政が行う」いわゆる補完性の原理に基づき、行政依存からの脱却を視野に入れた地域自治組織の形成を図ることが必要である。

このことから地域自治組織を導入または運用していく場合、住民の自治意識の醸成をいかに図っていくかが重要であり、それには行政が地域に積極的に関わり、地域住民と接していくことが必要である。

イ 市町村の一体化醸成の阻害

市町村としての一体化の醸成をどのように図るか。地域自治区を設置する場合の最大の課題であるといえる。

地域自治区では、事業、施策を通じそれぞれの特色がでてくると思われるが、その特色を活かしながら、いかに市町村の一体化に繋げていくかの検討が必要である。例えば、前述した地域振興連絡協議会等の組織を設置し、それぞれの地域自治区の構成員をそのメンバーとして、活動についての情報交換等を通じて地域自治区間での信頼関係を構築したうえで、この課題について研究していくこともひとつの方法である。

仮に、地域自治区を設置した区域がエゴイズム（エゴ）により、区域の利益だけ重んじた区域本位の考え方にたつならば、市町村の一体化は不可能と言わざるを得ない。また、このことは市町村の地域自治区に対する財源措置に直結する問題でもあることから、これからの市町村さらには地域の維持運営ができなくなるという恐れも出てくる。

ウ 人材の確保・育成

地域自治区を設置する場合重要となるのが、区域におけるキーパーソンの存在である。

特に地域自治区の核となり、協働活動の要となる地域協議会においては、その性格上、地域に存在する多様な主体の協働をコーディネートする人材が不可欠である。

また、人材育成については、地域協議会の構成員は任期が決まっていることや住民自治活動あるいは協働活動を継続的かつ発展的に展開していくことが必要という観点から、地域の人材をいかに育成できるかが課題となる。

エ 情報の共有化

地域協議会が協働活動の要であるということからも、行政と住民の関係を対等とすべきであり、行政の事務を地域に押し付けているという認識を住民に抱かせないためにも、地

域住民とその情報を共有することが重要である。特に、地域自治区導入直後においては、市町村による積極的な情報の発信により、どのような目的で導入し、今後どのようなスタンスで地域づくりを展開していくのかという行政の意図を住民に理解してもらうことが必要である。

オ 人事制度、派遣の職員の扱い

地域自治区に派遣された職員は、その地域における地域振興に係る事務など市町村から分掌された事務を処理するほか、地域協議会に係る事務をも処理することになり、その地域における大きな役割を担うことになる。

住民自治の主役は当然その区域に住む住民であるが、住民の行政依存体質が少なからずとも残っている中で、地域自治区を設置した初期段階では、地域のために地域自治区の職員がどの程度の熱意をもって地域住民とともにその地域に係る事務に従事できるかというところが、大きなポイントになると考える。従って、本庁人事部門では、派遣されることにより、職員がやる気（労働意欲）を失わないような人事システムについて検討することが必要と考える。

カ 自治基本条例の制定

地方分権時代において、住民と行政がどのような役割と責任を分担して地域自治あるいは地域経営に取り組んでいくか、その基本となる理念や仕組みを盛り込んだ自治基本条例を制定し、併せてその中に、地域自治区による地域自治の姿勢あるいは基本的考え等を明確にすることにより、地域自治のさらなる進展を図ることが可能になると考える。

また、この自治基本条例は、行政運営の理念等を盛り込んだ条例であることまた、地方自治の本旨（住民自治及び団体自治）にかんがみれば、市町村における条例の中で最高位に位置する性格の条例となるべきである。

以上、地域自治組織の仕組みについて述べたが、住民自治の強化及び協働の推進を図り、新たな自治の仕組みを構築することは、地方自治の本旨からも合併市町村に関わらず、全ての市町村において求められることである。

答申の提言を受けて制定された合併関連3法で地域自治組織が制度化されたことに伴い、これからの地域自治のあり方について、地域自治組織、地域審議会あるいはコミュニティ協議会（仮称）等の独自の自治組織を活用した新しい地域自治の仕組みづくりが今後、多くの市町村で検討されるものと思われるが、前述した地域自治組織の活用はその方策のひとつであり、市町村においては、その最良の方策を実情に応じて検討すべきである。

第3章 コミュニティと住民自治

1 なぜ合併後のまちづくりなのか

平成12年の地方分権一括法の施行以来、市町村の合併は加速度を増し平成の大合併も大詰めを迎えようとしている。しかし、合併協議の途中で破綻する例も少なくない。その要因としては、合併する自治体間の序列関係や財政的問題等が挙げられるが、「基礎自治体の規模拡大」に伴う地域色、地域特性の喪失及びコミュニティの維持に対する住民の不安があることも要因の一つとして考えられる。

市町村合併を行う場合には、行政エリアが拡大する一方で、どのようにコミュニティを組織化し、各コミュニティの特徴を活かしたまちづくりを推進するかということが重要な課題となる。つまり、「基礎自治体の規模拡大」と「個別化・多様化するコミュニティ」という対極の概念のバランスをどのように取るのかということである。

一方、コミュニティに関しては、合併を行うかどうかにかかわらず「コミュニティ力の低下」がかねてより指摘されている。これは、高度成長期を経て90年代以降の長期構造不況、グローバル化、少子高齢化、高度情報化時代の到来等を背景に、個人の価値観の多様化、個人主義、無関心層の増加等と相まって、地縁的意識が希薄化するとともに、コミュニティの同質性が失われたことによるものと考えられる。

しかし、直接的な人間関係・交流が希薄な時代だからこそ、人と人との連帯感を高め、本当の意味での豊かさ（心の豊かさ）を実現するために、コミュニティの充実を図る必要があるのではないだろうか。

また、治安、防災、保健福祉、環境及び社会教育等、多くの社会問題が深刻化する状況のもとでは、コミュニティ組織を再編、強化し、コミュニティ機能を充実させていくことが重要と考える。このコミュニティ力の再生がなければ、合併によって顕著化する問題も解決することはできないであろう。

本章では、コミュニティの課題を整理し、合併後のまちづくりはどのような視点で構築すべきなのか、さらには、コミュニティのあり方と将来像はどうあるべきなのか、ということについて考察を加えることとする。

2 コミュニティの課題

本章では、コミュニティに関する課題について、「コミュニティ力低下に伴い発生する課題」と「合併に伴う特有の課題」に分けて考える。

（1）コミュニティ力低下に伴い発生する課題＜図表3-1（A）参照＞

コミュニティ力低下に伴い発生する課題としては、次の4つが挙げられる。

<図表3-1>

コミュニティの課題と在り方及び「めざすべき将来像」

| 項目 | コミュニティの課題について 3-1(A) | これからのコミュニティの在り方 3-1(B) | |
|----|--|---|--|
| | | | めざすべき将来像 |
| ア | <p>自立できずに、行政に依存している組織が多い</p> <p>・ 行政の補助組織としての色彩が濃い</p> | <p>コミュニティ再編による自立した組織へ！ (分母を大にして組織化)</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p style="text-align: center;">↑</p> | <p>「まちづくりネットワーク」の構築 <図表3-1(C)参照></p> <p>() 校区コミュニティ協議会「連合」を組織化(全市的)</p> <p>() 「まちづくりネットワーク」の構築</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p style="text-align: right;">との協働連携</p> |
| ア | <p>課題解決に対する機能未発達 (課題解決型のニーズに対応できていない組織体制)</p> | <p>閉鎖化硬直化した組織の体質改善</p> <p style="text-align: center;">↑</p> | <p>民主的で開かれたコミュニティ ...包括的機能をもち地域課題を解決可能な組織</p> |
| イ | <p>・ コミュニティ施設の活用不足 コミュニティ施設利用者の固定化</p> | <p>・ コミュニティセンターの情報発信機能の充実 何かを「する」場だけでなく、 「情報コンビニ」的存在...口コミ情報の重要性</p> <p>潜在的マンパワーの発掘による組織強化</p> | <p>・ 新しいマンパワーとの連携.....団体構成員だけでなく、個人 (若年層、団塊の世代) レベルとの連携</p> |

| 項 目 | コミュニティの課題について 3 - 1 (A) | こ れ か ら の コ ミ ュ ニ テ ィ の 在 り 方 3 - 1 (B) | |
|-----|---|--|--|
| | | め ざ す べ き 将 来 像 | |
| ウ | 縦割り体制の行政組織 (所管部局ごとの補助金窓口対応、 コミュニティ内の事柄をトータルで考える 総合窓口がない) | <ul style="list-style-type: none"> コミュニティ窓口のワンストップ化 行政組織(全庁)調整のしくみづくり 補助金の一本化と「委託事業」 自治体内分権 | <ul style="list-style-type: none"> コミュニティ自身の裁量権を担保 自由裁量で使うことができる資金の確保 各々の地域実情にあったコミュニティ活動と経済的自立へ |
| エ | 行政・団体・住民(個人)の責任・分担が 不明確 | <p>行政・団体・住民(個人)の責任明確化 ↑</p> <p>できること・できないことを明らかにする。 (行政)</p> <p>自治基本(まちづくり)条例の制定</p> <p>各団体の役割を見直し、団体そのものを 整理統合</p> | <p>「補完性の原理」に基づくパートナーシップの確立 自己決定・自己責任...住民自治の実現 (行政が全てをする時代から分担をする時代)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>”ある時は主役に ある時はパートナーに、 そして、 ある時はサポーターに...”</p> </div> |

ア コミュニティ組織上の課題

ア - 組織としての自立機能の欠如

組織としての自立機能の欠如とは、コミュニティ組織が行政に依存することによって生じる課題である。急速な少子高齢化の進行は、コミュニティ活動の担い手を減少させ、特に活動単位が小さな単位自治会等の場合には、その存続さえ危ぶまれる状態にある。もっとも、自立機能の欠如は、小学校区、あるいは中学校区単位で活動しているような都市部のコミュニティ組織においても同様のことが言える。

ア - 組織としての課題解決機能の未発達

社会情勢の変化に伴い住民のニーズや課題は多種多様なものへと変化し、コミュニティ組織においても、多機能・総合的解決機能が求められている。しかし、閉鎖的、硬直的なコミュニティ組織の体質は、組織としての課題解決機能を発達させる弊害となっている傾向がある。

イ コミュニティセンター活用上の課題

コミュニティセンター活用上の課題としては、コミュニティセンターの活用が不十分なために利用者が固定化し、コミュニティセンターを利用しない住民にとって、コミュニティセンターが近くて遠い存在となっていることが挙げられる。これは、住民の生活圏、行動圏が拡大し、単位自治会や小学校区等といったコミュニティ枠にとどまらなくなったことが要因の一つとして考えられる。加えて、コミュニティセンターが、会議や社会教育における学習や発表の場のように「何かをする」施設にとどまり、地域情報を収集したり発信したりするような「情報発信」施設として活用されてこなかったためと考えられる。

ウ 組織支援体制の課題

組織支援体制の課題としては、いわゆる行政の縦割化によって、補助金の交付や、地域課題を解決する窓口が所管部局ごとの対応となっているため、コミュニティに関する諸問題を総合的に解決する窓口部門がないことが指摘されている。

エ 責任・分担の課題

行政、コミュニティ組織、住民との関係において、各々の責任・分担が不明確であるということが挙げられるが、これは責任の全体像を明らかにした上で、各々がコミュニティに果たす役割を分担する必要があるということである。コミュニティが、高度成長期以前の親密・同質性の強い社会集団であれば、責任の所在が不明確であっても互いにバランスを取りながら活動を行うことができたが、現在のコミュニティは、異質性・移動性が強く、従来どおり責任の所在が不明確なままでは、円滑なコミュニティ活動に支障をきたす状況になっている。また、危機的な財政状況の下では、すべての公共サービスを自治体が担うことが困難となっている。そのため、行政・コミュニティ組織・住民の関係の責任と分担

を明確にする必要があると言えるだろう。

(2) 合併に伴う特有の課題

合併に伴う特有の課題としては、次の3つが挙げられる。

ア 公共サービスの均一化に関する課題

個人の価値観・ライフパターンの多様化により、公共サービスに対する住民のニーズも多様化し、よりきめの細かいサービスの提供を必要としている。しかし、合併後の基礎自治体においては、公共サービスの均一化が行なわれることから、それぞれの地域がこれまでに培ってきた公共サービスのあり方を見直すこととなる。その結果、これまでのようなきめの細かい公共サービスの提供が困難となる地域が生じることが予測される。

イ コミュニティ施策の一律化

これは、「公共サービスの均一化に関する課題」と類似しているが、コミュニティにおいても、合併前の旧市町村単位の共通的な部分でコミュニティ施策が展開される可能性がある。つまり、合併によって歴史的、地理的、経済的差異のある各コミュニティにおいて、一律のコミュニティ施策を行っても、多種多様化したコミュニティ課題を解決することは困難と言える。

ウ 一体化阻害に関する課題

合併に伴い、一つの基礎自治体内に、歴史的、地理的、経済的に大きな差異のあるコミュニティが存在することになるが、これらをどのようにまとめ、連携の仕組みをつくるかということが重要な課題である。さらに、大きく差異のあるコミュニティを持つ基礎自治体として、どのように一体化を図っていくかということは、市町村合併の成否を決定する重要な要因と言える。

3 これからのコミュニティのあり方と将来像<図表3-1(B)(C)参照>

(1) コミュニティ再編と新たなネットワークの構築

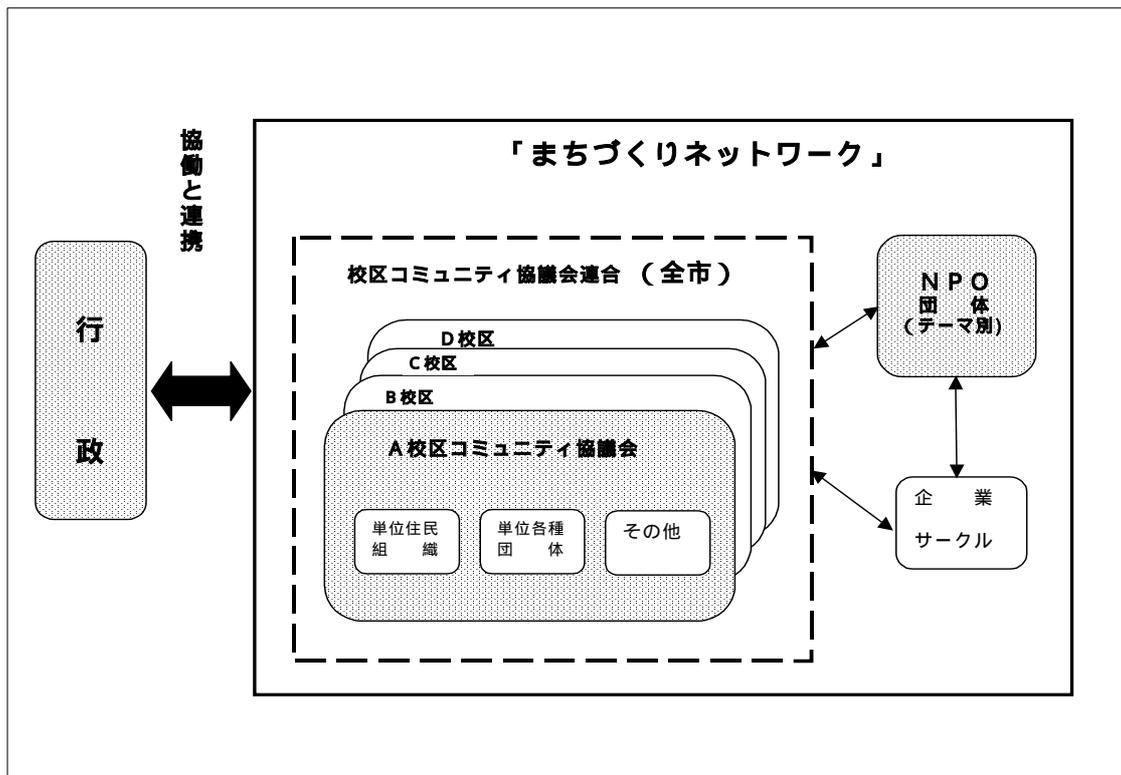
コミュニティ組織の自立機能の欠如解消には、第一段階として、コミュニティの担い手を確保するために、例えば「校区コミュニティ協議会」(仮称)を創設して活動単位を大きくすることが考えられる。これは校区単位でコミュニティ内の組織を総合的に調整した上で、コミュニティ組織を強化、自立機能の充実を図るというものである。つまり、最小単位の住民組織・各種団体で実施してきた活動を「校区単位」に再編し、担い手を大きくするということである。第二段階として、「校区コミュニティ協議会」を全市的にまとめる「コミュニティ協議会連合」(仮称)等を組織し、各々の校区コミュニティ間の連絡調整を行う

ことのできる仕組みをつくることである。

この「コミュニティ協議会連合」の存在は、合併によって異なる風土や地域性を抱える行政区にとって、阻害要因を緩和し、一つの行政区としての一体化の醸成を高めるのにも有効であろう。

さらに、阪神淡路大震災を契機にボランティア活動やNPO団体の活動も増加傾向にあることから、コミュニティ活動におけるNPO団体の存在も無視できなくなりつつある。NPO団体とはテーマ別組織の代表的なものであり、その人材・資金・解決スキルは、複雑化・広域化・高度化するコミュニティ課題を解決するために重要と考えられる。つまり、「住民組織」が地縁というキーワードで集団化した「ヨコ」組織とするなら、NPO団体（テーマ別組織）は「課題解決」というキーワードの「タテ」組織であり、今後この両者は、「ヨコ」系と「タテ」系を紡ぎ織るように、お互い協働・連携しながらコミュニティ活動に関わることが必須と考える。つまり、これからの住民自治の推進には、() 校区コミュニティ協議会(連合)とNPO団体の協働・連携＝「まちづくりネットワーク」構築が、必要かつ重要なのである。

<図表3 - 1 (C) > 「まちづくりネットワーク」の構築



(注) 図中の矢印 ←→ は、「協働・連携」関係を示す。

(注) 校区コミュニティ協議会の全市的集合体が、「校区コミュニティ協議会連合」である。

また「校区コミュニティ協議会連合」+「NPO団体」+「企業・サークル」との協働・連携体制が、「まちづくりネットワーク」である。

(2) 民主的で開かれたコミュニティ

課題解決機能が未発達という課題については、閉鎖的、硬直的なコミュニティ組織の体質を改善する必要がある。これには、組織の情報を開示し、透明性の高い組織にすることが考えられる。組織の「情報開示」は、組織づくりを行う際、組織の基礎部分であり、広く住民に理解・協力を求めることができる組織づくりの必要条件である。つまりワンマン体質では多彩な人材確保は困難であり、新しいマンパワーを活用するためにも情報開示は重要な鍵になろう。民主的で開かれたコミュニティであれば、多様化する課題にも対処できるコミュニティが形成される。

(3) 窓口のワンストップ化と補助金の一本化

行政組織の縦割り体制はコミュニティ活動の弊害となっている。この点の解決には、主に「コミュニティ窓口のワンストップ化」と「補助金の一本化」が必要である。

コミュニティ窓口のワンストップ化とは、コミュニティ活動に関する相談窓口を一つにするということである。また、各コミュニティセンターに職員配置等を進めるとともに、総合的なコミュニティ運営を促すために、行政組織内の担当課を横断的に調整する制度や、出先機関への権限委譲（自治体内分権）を検討すべきである。さらに、組織内部の公的支援とは別に、職員を「まちづくりサポーター」（仮称）として登録、行政とコミュニティとのパイプ役を確保する等の工夫も考えられる。

次に、補助金の一本化とは、各部署からコミュニティに交付している補助金を一本化し、コミュニティが自己決定、自己責任の下で活用できる資金を担保し、経済的自立を促すということである。経済的自立によって組織機能の充実が進めば、行政が用意したコミュニティ施策の中から選択し実施することも可能となり、行政においても柔軟な施策を実施することが可能となる。

(4) 補完性の原理に基づくパートナーシップ<図表3-2参照>

責任・分担の課題については、行政・団体・住民（個人）の責任と分担を明確化することが重要である。これには、まず行政が「できること」「できないこと」を明らかにする必要がある。これは、第27次地方制度調査会答申にもあるように、行政の総花的施策は、経済的長期不況を背景に既に限界にきていることから、地域の課題を住民自らが決定し、その責任も負うことが求められるようになった。そのため、住民の責任・分担に対する意識改革を促すとともに、責任・分担を明確化するために、「自治基本条例」を制定することも一つの方策である。

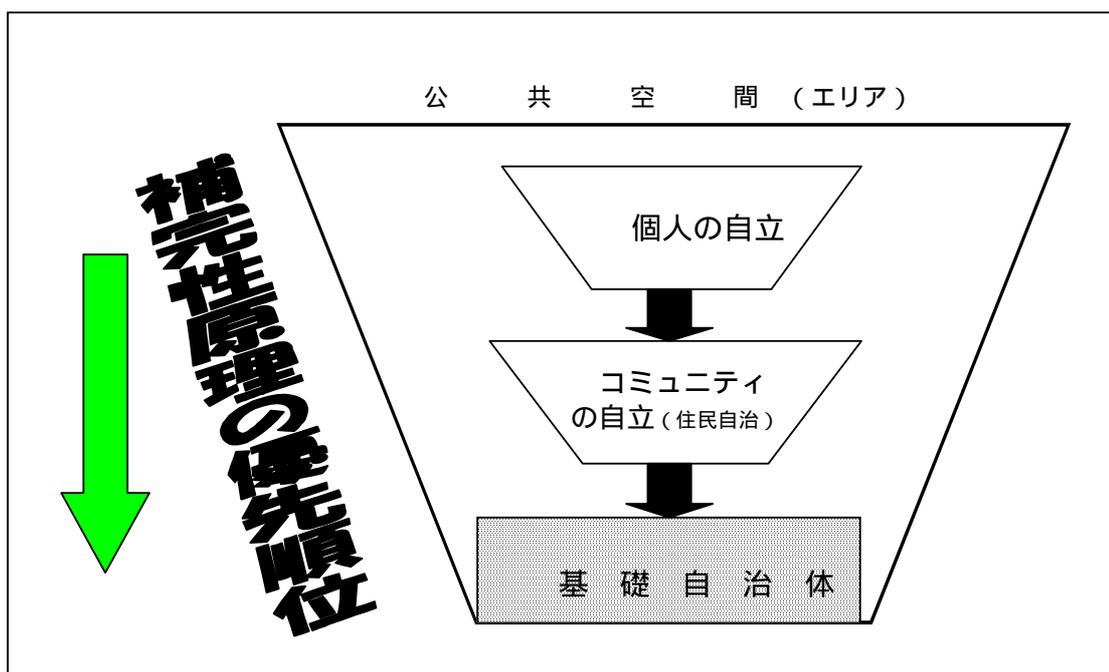
また、「個人でできることは個人で、個人でできないことはコミュニティで、コミュニティできないことは基礎自治体で」という「補完性の原理」を活かしたパートナーシップを形成することが必要である。分権型社会では、コミュニティ組織・NPO団体（テーマ別組織）等、そして住民と行政が、一方通行でなく、「ある時は主役に、ある時はパートナ

一に、そしてある時はサポート役に」というシステムを創造することが重要である。

また、「補完性の原理」の考え方は、合併後の公共サービスの面でも活かされるべきである。そうすることで、合併後の基礎自治体内において、均一化しがちな公共サービスの厚みを増し、多様な主体によるきめの細かい公共サービス供給ができる。

また、このように公共サービスの厚みを増すことは、合併後の基礎自治体の信頼性・求心力を高めることになると考える。このことは、一つの行政区としての一体化阻害を緩和することにつながるであろう。

<図表3 - 2> 分権型社会による新たなまちづくりのイメージ図



(注) “じょうご”(ろうと)の形で、「補完性の原理」をイメージ化。

左側の(矢印)は、補完性の優先順位 個人 コミュニティ 基礎自治体を示す。まず 個人でできることは個人で、できないことを コミュニティでする、最後に と ができないことを 基礎自治体とする。

4 分権社会における新たなまちづくり

今後の基礎自治体は、長期化する構造不況などを背景に、合併を行うかどうかに関わらず、行財政改革を実施しなければならない。合併を選択した場合は、規模・エリアの拡大に伴うスケールメリットを活かし、一層、合理化・効率化の推進を図っていく必要がある。

一方、合併を行わなかった基礎自治体においても、地域のさまざまな課題を解決するとともに、個々人の個性や違いを尊重し成熟した社会集団を形成するには、やはりコミュニ

ティという社会集団単位 = 「まとまり」が欠かせないとする。コミュニティ自身が総合力を高めて活動の質・量を向上させ、さらに、コミュニティ組織・NPO団体・住民と行政が責任と分担を明確にし、協働・連携することが重要である。

分権型社会においては、「ネットワーク型のまちづくり」が、住民一人ひとりを大切にしたい新たなまちづくりを可能にする。

コラム

～「NPO」とは～

[nonprofit organization] の略。政府・自治体や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで社会的な公益活動を行う組織・団体。特定非営利活動法人、非営利組織、非営利団体、市民活動法人、市民事業体ともいう。



【NPO団体数】

978 団体 平成 12 年度（福岡県全体、福岡県NPOボランティア支援センター登録団体数）

165 団体 平成 12 年度（久留米市登録団体数、内まちづくり関係団体数 12）

294 団体 平成 16 年 11 月現在（久留米市登録団体数、内まちづくり関係団体数 61）

久留米市のまちづくり関係NPO団体の登録数は、4年間で約5倍となっており、コミュニティ活動においてもNPO団体は、大きな存在になっている。なお、福岡県全体については、福岡県NPOボランティア支援センター設立後の調査がないため平成12年度のみデータである。

歴史的系譜上のコミュニティ組織等(年表)

| 時期 | 社会情勢 | 住民組織（コミュニティ）の動向 | その他 |
|--------------|---|---|---|
| 1889(M22) | 明治の大合併 行政区の設置（7万2000 1万6000） 日清・日露戦争 大正デモクラシー | 地域有力者の官体制への組織 | 地域的単位として旧町村を行政区として重要視（行政と協力補完する組織として位置づけ） |
| 大正末 ～昭和初期 | | 内務省訓令17号 町内会部落会等整備要領 | |
| 1940(S15) | | | 戦時国家体制の確立の一環、町内会の整備再編 1940年9月には、隣組120万、町内会部落会19万9000 |
| 1941(S16) | 太平洋戦争勃発 | 大政翼賛会の末端としての位置付け | |
| 1942(S17) | 国家主義統制の強化 | 町内会等の法制化 | |
| 1943(S18) | 軍国主義的統制（配給・衛生・防火） | 「市町村制改正」 行政末端組織への再編成 | 法的に行政の末端組織として組み込み |
| 1945(S20) | 終戦 | | |
| 1946(S21) | | 「町内会・部落会又はその連合会の長の選挙に関する勅令」施行（旧会長の追放など） | |
| 1947(S22) | 憲法・地方自治法施行 団塊の世代の誕生（～S26） | 町内会等の解散令（ポツダム政令第15号） 3ヵ月後80%復活 | |
| 1952(S27) | | 町内会等の解散令失効（占領終了）町内会復活 | 町内会・部落会を地方民主化の妨げになるものとみなし解散令発布 |
| 1953(S28) | 高度経済成長の進展 昭和の大合併(S28～36) 1万 3500 | 自治省、町内会の間接利用をうただし（個人の長を行政協力委に） | 地域住民の生活様式・価値が変化。私生活没入型地域活動無関心層を増加。 |
| 1969(S44) | 新全総 | 国民生活審議会、「コミュニティ...生活の場における人間性の回復」 | |
| 1971(S46) | | コミュニティ対策要綱 | |
| 1977(S52) | 三全総 | | |
| 1983(S58) | | 自治省、コミュニティ推進地区設定（3年147カ所） | |
| 1987(S62) | 四全総 バブル期の到来 | | |
| 1991(H3) | | 地縁による団体（町内会等）に法人格認可（地方自治法改正） | |
| 1995(H7) | 阪神淡路大震災 ボランティア活動の活発化 | | |
| 1996(H8) | | | 自治省調査（1996年） 自治会・町内会数 293,227 (1自治体あたり、90団体、420人、150世帯) |
| 1998(H10) | 五全総 NPO法 | | |
| 2000(H12) | 地方分権一括法施行 | | |
| 2003(H15) | 第27次地方制度調査会答申 | | |
| 2004(H16) | 合併関連三法成立 | | |

第4章 合併後の基礎自治体のあり方

1 地方分権時代における基礎自治体再構築の必要性

前章までは、住民自治の強化について地域自治組織やコミュニティのあり方を述べてきた。本章では、地方分権時代の基礎自治体のあるべき姿を考え、住民自治を強化するため、基礎自治体に求められるものは何かということを検証する。

地方分権一括法の施行により、地方自治体の「自己決定・自己責任」の強化が求められている今、地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、基礎自治体には、様々な方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある、その方策の一つとして考えられるものに自治体内分権がある。

自治体内分権とは、地域の課題は身近な地域で迅速かつ適切に解決できるように、本庁から地域行政機関へ権限を委譲するとともに、住民自治の強化を目指すものである。

(1) 地方分権時代の基礎自治体

第27次地方制度調査会がとりまとめた「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」には、今後の基礎自治体のあるべき姿や理念<図表4-1参照>が示されている。

<図表4-1> 第27次地方制度調査会答申：地方分権時代の基礎自治体 抜粋

今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要があるとあり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。これを踏まえ、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。《中略》可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。

(2) 本庁から地域行政機関への権限委譲

第27次地方制度調査会の答申では、市町村合併により自治の範囲を「大きく」することを要求しながら、同時に自治の単位を「小さくする」ことの必要性を提起している。このことは、今後の基礎自治体に求められるものとして、都市としての一体性を保ちながら、市民の日常生活に密着した住民サービスを住民に身近な地域で提供できるようにすることを意味している。つまり、住民自治を充実させるためには、住民と協力しながら「地域の課題は地域で解決」できる仕組みをつくることである。

住民と行政が協働若しくは役割分担しながら地域課題を解決するためには、行政組織の再編が必要であり、本庁から地域行政機関へ権限を分散して、地域において総合的サービ

スを迅速かつ適切に提供するとともに、住民に身近な地域行政機関において住民活動をサポートする体制を整備しなければならない。

2 長野県長野市における分権の取組み

それでは、自治体内分権の一つの指針として、先進的な調査研究に取り組んでいる長野県長野市の事例をここで紹介する。長野市では、団体自治の分権である自治体内分権と住民自治の分権を包括した都市内分権について調査研究をしているが、第2章及び第3章における住民自治組織への分権のあり方等と重複する内容もあるので、ここでは団体自治の分権である「自治体内分権」に焦点を当てて紹介する。

(1) 都市内分権に関する調査研究へ至る経緯

長野市は、大正12年に吉田町、三輪村、古牧村、芹田村を編入合併して以来、昭和29年と昭和41年の計3度の合併を経験しており、現在においても旧市町村単位(26地区)に支所又は連絡所を設置している。

これらの支所又は連絡所の機能は、事務の効率化及び経費削減等を図るため、本庁へ機能を集中することで支所等の規模が段階的に縮小されてきた。しかし、行政需要の多様化・高度化に伴い行政組織が肥大化・複雑化し、また行政の縦割り化が進行する中で本庁集中化による課題が生じることとなる。

市民と行政との地理的・心理的距離が拡大する中で、「地域の個性を生かして地域の活性化を図るためには地域において展開される住民自治活動と地方自治体との協働関係をいかに築いていくかが極めて重要な課題となっている」という趣旨のもと、平成15年1月に庁内プロジェクトによる「都市内分権調査研究」がスタートした。そして、同年11月に中間報告がまとめられ、平成16年11月に最終報告がなされたところである。ここでは、この最終報告等に基づき長野市の自治体内分権論の概要を探ることとする。

(2) 市役所内での分権の具体策

長野市における自治体内分権論は、本庁の権限を市民に身近な地域へ分散するため、新たに地域総合事務所を設置し、市の地域行政機関として市民と最も身近に関わってきた支所・連絡所機能の充実を図るものである。

ア 地域総合事務所の設置

いくつかの支所を包括する形で地域総合事務所を設置し、本庁から地域行政に関する権限の委譲を受けて行政サービスを提供するとともに、地域振興を図るための施策を実施する。また、住民活動を支援するため地域振興担当職員を配置する。

イ 支所機能の充実

現在の支所及び連絡所は地域総合事務所の管轄下に置き、市民の日常生活に密着した窓口サービスやまちづくり活動への支援が行えるようにする。また、地区活動支援担当職員を配置する。

ウ 本庁機能の見直し

地域行政に関する事務は可能な限り地域総合事務所へ委ねるよう本庁機能の見直しを行い、本庁では全市的な中枢管理、広域的課題への対応、統一的に処理したほうが効率的な事務などを行う。

エ 専任職員の配置

住民活動を積極的に支援する目的で地域総合事務所には「地域振興担当」、支所には「地区活動支援担当」を配置する。

| 地域振興担当（地域総合事務所へ配置） | 地区活動支援担当（支所へ配置） |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">・地域振興計画の策定・実施・地域会議の事務局を担当・住民活動に対する支援・地区活動支援担当者会議の開催・住民活動に関する本庁との連絡・調整・防犯灯補助などの安全・防災対策・コミュニティバスの運行などの交通対策 | <ul style="list-style-type: none">・住民自治協議会の設立支援・事務局の担当・事業促進・住民活動に対する支援・地区まちづくり支援職員との連絡・調整・講座の開催等による人材発掘・育成・各種団体事務局の支援・地域総合事務所及び本庁との連絡・調整 |

（３）地域総合事務所及び支所の機構

ア 地域総合事務所長の役割

「地域総合事務所は、いわゆる地域の市役所であるとし、できるだけ本庁の判断を仰ぐことなく、地域総合事務所独自の判断によって地域行政が進められるよう、なるべく多くの職務権限を所長へ付与する必要がある」と述べられ、所長はその専決権を含め本庁の部長級に準ずる。

イ 地域総合事務所への予算配分

地域課題の解決のためには、地域の裁量を生かすことのできる予算配分の仕組みが必要であり、地域総合事務所の予算については、「枠配分方式」と「個別要求方式」の組み合わせを基本とし、配分方法のルール化を図る。

ウ 支所長の役割

支所は従来の窓口サービス提供機能に加え、地区のまちづくりの拠点として位置づけ、支所長は地区活動支援担当職員とともにまちづくり活動を支援する。また、支所長は現在と同じ課長級とする。

(4) 実施に向けた今後の方策

長野市版都市内分権の実施にあたっては、今回の調査研究報告をベースとした「長野市都市内分権基本計画(仮称)」の策定が必要であり、市民の代表等による審議会の設置が予定されている。また、審議会の議論と併せて市職員の意識改革を行い、審議会の議論を基に具体的な実施内容を検討する組織を庁内に設置することとし、中・長期の目標が次のように定められている。

ア 中期の目標

ア 支所の充実

審議会での議論を踏まえ、平成 18 年度に各支所へ地区活動支援担当職員を配置し、現在の支所及び連絡所の取扱い業務の見直しを行う。

ア 住民自治協議会の設置

各支所に配置された地区活動支援担当が中心となり、区長会を中心とする各種団体の参画により、住民自治協議会の設置に向けた準備を行う。また、住民自治協議会に類似した既存の組織がある地区は、当該組織への移行を検討する。

ア 地区まちづくり支援職員の任命

住民自治協議会が設置された地区については、地区まちづくり支援職員を任命し、住民自治協議会の活動を支援する。

イ 長期の目標

イ 地域総合事務所の設置

地域総合事務所の管轄区域及び設置位置については、住民自治協議会の成熟度を見極めた上で、住民自治協議会等の意見や審議会の答申を尊重して決定する。

イ 地域会議の設置

地域総合事務所に設置された地域振興担当が中心となり、管轄支所の地区活動支援担当と連携して、地域会議の設置に向けた準備を行う。

ウ 目標年度

全市的に中期目標を実現する目標年度を平成 21 年度とし、長期目標を実現する最終目標年度を平成 26 年度とする。なお、詳細な実施スケジュールについては、審議会等での議論を踏まえて決定する。

(5) 実施に向けた今後の課題

都市内分権の実施には市民の理解と協力が不可欠なことから、住民の自治意識の高揚と併せて、次のような課題の解決に向けた取組みが必要となっている。

ア 地域自治区導入の検討

長野市版都市内分権は、平成 16 年 5 月の地方自治法の一部改正により創設された「地域自治区」の制度と基本的な考え方や方向性は同じである。地域自治区に関する法令を長野市に適用させるかについては今後検討する。なお、地域自治区は全市域に設置しなければならないため、その適用時期は、長野市版都市内分権の完全実施後になるものと考えられる。

イ 自治基本条例の検討

将来の長野市をどのようにすべきかという基本原則や市民参画など住民自治の拡充について規定し、法的根拠を持つ「自治基本条例」の制定を目指す。しかし、自治基本条例は、自治のあり方を定める指針となることから、条例に盛り込まれる可能性がある住民自治に関わる個別制度が充実してから検討を始める必要がある。また、制定後形骸化しないために、検討段階から市民の参画を得て、条例の理念を市民と市が共有するなかで策定することが重要である。

ウ 地域総合事務所の設置数等

地域総合事務所の設置数、管轄範囲及び設置位置については、市民の理解や納得が得られなければならない。このため、住民自治協議会の設置を待って、市の財政状況等を勘案しつつ、その時点で改めて調整する必要がある。

エ 行政組織及び職員配置

本庁、各地域総合事務所及び各支所のより具体的な事務分担を決定し、本庁のスリム化を進める方向で市全体の組織体制や職員配置の見直しを行う必要がある。また、それと同時に、職員研修の実施等により、市職員の専門的知識・技能の向上を図る必要がある。

(6) 調査研究報告書のむすび

「少子・高齢化や人口減少などが進む中で、近い将来、現在の行政サービスの水準やコミュニティにおける活動が維持できなくなる前に、新しい仕組みに変えていく必要があると考え、市職員による調査・研究の成果をまとめたものですが、まだ解決すべき課題も残されています。〈中略〉都市内分権の実施は、住民と市の協働を進め、それぞれの地域の個性や地域住民の声を生かしながら、地域の活性化を図ることにより、住民同士の連帯感が醸成され、真の住民自治の確立が期待されます」と、結ばれている。

3 「集権統合型」か「分権分散型」の選択

地方分権改革と行財政改革が市町村合併という形で推進されているが、合併は複数の基礎自治体の一つになることであるから、一体化を速やかに確立することが要請されている。ここでの問題は、合併後の一体化が、自治の形態として必ず集権統合型でなければならないか否である。

集権統合型とは、合併後は、行政運営における財源と職員は本庁に集中させ、対住民サービスもできるだけ地域差をなくし等しく行うような組織体制を整備するタイプである。これに対し、分権分散型は、旧市町村単位のまとまりと地域自治の実績を尊重し、むしろ本庁の役割を限定的に考え、地域行政機関（地域事務所、総合支所、出張所など）を配置し、そこでの事務事業の遂行に必要な財源と職員を配分するタイプである。

合併後の基礎自治体の組織形態としては、大別すると集権統合型か分権分散型かに分けられるが、当然これは合併の規模や形態、住民の意思などによって選択されるべきである。

しかし、これまでのような集権統合型では、行政需要の多様化や複雑化に対応できなくなっており、今後の基礎自治体のあるべき姿として望ましいのは分権分散型である¹。

4 「分権分散型」基礎自治体の組織モデル

ここでは、分権分散型の基礎自治体組織<図表4-2参照>とはどのようなものなのかを探ることとする。

ア) 住民と基礎自治体の関係

地域の行政は地域の住民が自ら決定し、その責任を自らが負うという「自己決定・自己責任」の行政システムの構築が求められている。また、これまでのように行政サービスの拡大・拡充を図ることができない状況では、住民と行政による協働社会の実現が不可欠であり、第2章及び第3章で述べたような住民自治機能の強化策が必要である。

そのためには、補完性の原理に基づく役割分担を行うと同時に、住民と行政の協働を担う地域行政機関が必要であり、この理念に基づき地域行政機関を配置することが今後の基礎自治体には求められている。

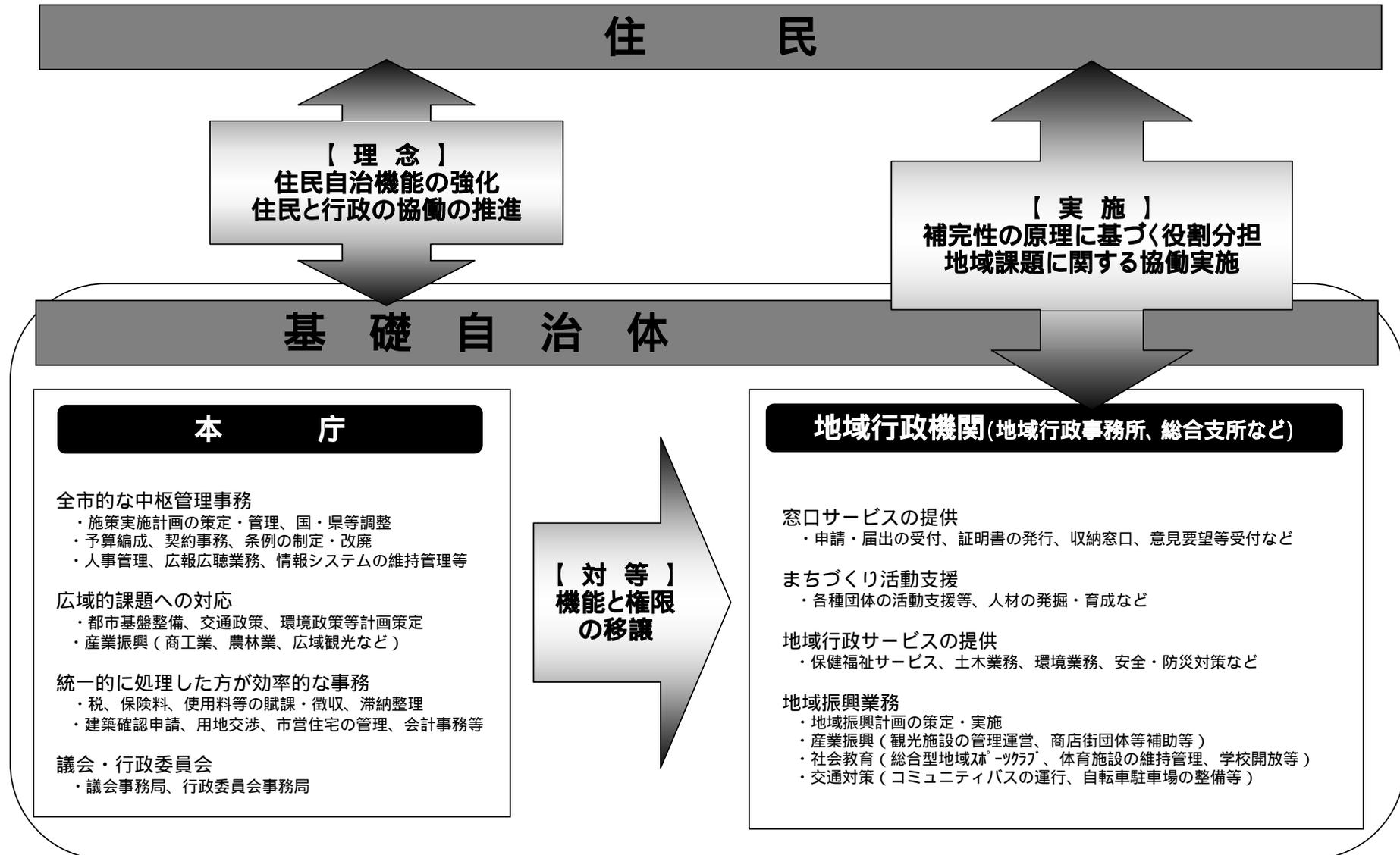
イ) 本庁と地域行政機関の関係

住民自治強化の具体化と協働社会の現場を担う地域行政機関へは、平等・対等の立場から、地域行政に関する機能や権限を委譲し、できるだけ本庁の判断を仰ぐことなく、地域行政がすすめられるようにする必要がある。

¹小規模合併（狭域合併）や合併を選択しなかった市町村においては、地域行政機関を設置せずとも、各地域において住民自治強化の具体化的機能を本庁が担うことで、「集権分散型」ともいべきシステムを構築することもできる。

「分権分散型」基礎自治体の組織モデル

< 図表4 - 2 >



地域行政機関が担うべき行政機能としては次のようなものが考えられる。

- ・ 各種窓口サービスの提供機能
- ・ 福祉、環境、教育などの地域行政サービスの提供機能
- ・ まちづくり活動への支援機能
- ・ 地域振興計画の策定及び実施機能

また、地域行政機関の長の職務権限は、本庁における最上位の組織の長（部長など）に準ずることとする。

ウ) 住民と地域行政機関の関係

補完性の原理に基づく住民の自立や住民自治の強化、そして住民と行政の協働の関係であり、実行の現場である。今日的なコミュニティ活動等の課題を含め、地域課題の解決に向けたまちづくり支援が地域行政機関には求められており、その機能を有することが肝要である。

5 自治体内分権への批判への対応

これまで自治体の地域機関は出先とか支所といわれ、「陽の当たらぬ職場」と比喻されてきた。こうした状況は、これまでの財源と職員の配分における本庁主義の裏返しであったといえる。それでは、なぜ出先や支所を置き、職員を配置するのか。自治体の仕事を一定の単位の地域で実施する必要が認められているからではないのか。本庁では実施しにくい、ないしは効率が悪い仕事があって、あるいは住民により近いところで行ったほうが住民サービスの効果が上がる、あるいはそのほうが住民により便利な仕事があって、そのために一定の地域に事務所を設置してきたはずである。

これからの基礎自治体は、自治体内分権を導入するなどして、これまで述べてきたように、地域において総合的サービスを迅速かつ適切に提供するため、権限と予算の委譲を進め、住民に身近な行政機関において住民自治活動を支援しなければならない。

しかし、自治体内分権については以下のような批判もある。

ア 行政の効率化に逆行しているのではないか。

効率的な行政運営が求められているが、多様化・高度化する住民ニーズへの対応は自治体のみではもはや不可能となっている。そこで、今後は住民自治の確立と自治体と住民等との協働に基づく行政の効率化・スリム化を図ることが求められている。

イ 地域間格差を助長させるのではないか。

地域間格差は、むしろ地域の個性として捉えるべきである。行政サービスや権限・財源な

どの基本的な部分については、基礎自治体内で一定のルールのもとに統一する必要があるが、これ以外のものについては地域間の競争原理なども活用することによって、望ましい方向に住民自治を誘導することが可能といえる。

ウ 職員の専門性が発揮できないのではないか

専門性が求められるものこそ本庁に機能を集中すべきであり、地域性を尊重すべきものについては地域行政機関に権限を委譲することが望ましい。IT化の進展が目覚ましい今日においては、ネットワークを活用しながら、このような本庁と地域行政機関の役割分担が欠かせないといえる。

何よりもこれからは、基礎自治体も自己責任・自己決定のもと、独自の自治体経営が求められている。また、市町村合併により複数の自治体が一気に統合される場合は、地域ごとに異なる歴史や文化を踏まえた自治体経営が求められている。

自治体だけがまちづくりの主体ではないことを、もう一度考えてもらいたい。

第5章 「合併後まちづくり」のまとめとして

1 「補完性の原理」に基づく役割分担の必要性

まちづくりに主要な役割を果たしてきた基礎自治体であるが、顧客主義に基づく行政サービス拡大の中で、「公共独占」と住民の「お任せ民主主義」が生まれてきた。また、近年は財政状況の悪化による行政サービスの対応力の低下が心配されるなど、地域を取り巻く環境は基礎自治体または一部の関係者のみではとても解決しえなくなっている。

分権社会の実現に向けた流れが加速しつつある中で、分権化が、国から地方への分権(団体自治)にとどまらず、最終的には、地域住民が地域の主体として地域の運営や課題の解決に主体的に取り組んでいくコミュニティレベルへの分権(住民自治)を確立することが求められている。その際、身の回りで発生する問題は、まずは個人や家族が解決し、個人や家族が解決できないことは「地域」が解決し、地域が解決できないことは「基礎自治体」が解決し、基礎自治体や企業が解決できないことは国や県レベルでの解決を検討するという「補完性の原理」に基づく役割分担が大前提となることは言うまでもない。

2 自治的コミュニティの形成に向けて

地方分権改革により、地方自治体の「自己決定・自己責任の原則」の強化が求められているが、協働社会の実現、社会的セーフティネットの構築という視点から、自治的コミュニティの重要性が再確認されている。自治的コミュニティを形成するためには、まずその基盤づくりが必要であり、自治会・町内会の地縁組織が連携した学区型等コミュニティ協議会の組織化が不可欠といえる。またこのことは、住民の高齢化、少子化、人口減少、小世帯化などにより地域力の低下が進行する状況下においても有効である。協議会は協議・決定・広域的活動の機能を担当し、自治会・町内会等の地縁組織は実行機能を分担し、様々な地域課題へ対応することとなる。

一方で、阪神・淡路大震災を契機として、ボランティアやNPOなど新たな主体が台頭し、多様化する公益・共益ニーズを担う「新たな担い手」として注目が集まっている。社会が高度化し多種多様な課題や問題が発生している実情においては、これまでのように行政や地域コミュニティだけですべてを補うには限界があり、NPO・ボランティア・市民活動団体等との役割分担はもとより、これらの多様な主体の連携による地域づくりが必要である。また、多様な主体が一緒になって地域づくりを進めるためには、自立した市民層の確立、実行と責任を明確化した協働の場(プラットフォーム)の設置、連携を実現するためのコーディネーター役としてのキーパーソン、様々な主体の関係を「信頼」でつなぐための情報の共有などが必要であるが、何よりも行政が変わらなければならない。住民の目線から課題を考え、市町村職員も一人の住民として住民とともに歩む心構えが重要である。

3 地域自立のための自治体内分権

自治的コミュニティの形成、あるいは市町村合併という流れの中で、自治体内分権という仕組みづくりが基礎自治体には求められている。特に最近では、自治体としての枠組みの変更を伴う市町村合併の動きの中から、「小さな自治」ともいうべき自治体内分権に関する議論が注目されている。

合併市町村あるいは行政区域が広域な基礎自治体においては、地域特性を尊重した自立した地域づくりを行うためにも、近隣政府として一定の権限をもった地域行政機関を区域を定めて配置することが望まれる。しかしながら、行政執行の効率を重視するあまりに、住民自治の充実という観点からは捉えられないことが多いことも事実である。また、合併を選択しなかった基礎自治体及び行政区域が比較的小さい基礎自治体において地域行政機関の設置が不要であれば、ここでいう地域の自立支援機能を本庁が有することで解決するものと思われる。

4 新たな仕組みづくりの主体的な選択

合併後あるいは今後のまちづくりの目指すべき姿は、住民自治と団体自治の強化を図りながら、「自己決定・自己責任の原則」に基づいて地域課題等を自らが解決していくことにある。このためにも、コミュニティ組織等の機能強化が必要であり、NPOやボランティア団体等、多様な主体の連携が不可欠である。そして、多様な主体の関係を「信頼」でつなぐために、黒子としての行政支援が必要である。

最後に、新たな住民自治や団体自治の仕組みをどのようにつくるのかは、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を、強調しておきたい。

事 例 考 察
及び
先進地視察報告

事 例 考 察

～宗像市の進めるコミュニティづくり～

1 宗像市の概要

広域行政研究会では、「合併後のまちづくり」というテーマ研究を行う上で、現行の合併特例法を適用した県内初の合併事例として、また地域コミュニティの再構築という全国的にも先進的な取り組みをしている「宗像市」について考察を行った。

宗像市は福岡県の北部にあり、人口は約 93,000 人。北九州市、福岡市の両政令指定都市の中間に位置し、両市のベッドタウンとして昭和 30 年代の大型団地開発を契機として、人口増加が続いている。平成 15 年 4 月 1 日に宗像市と玄海町が合併し新「宗像市」が誕生した。さらに、平成 17 年 3 月 28 日には、大島村との合併が決定している。

2 宗像市の新しいコミュニティ施策の概要

(1) 背景、経緯

宗像市では、昭和 52 年に日の里地区、昭和 56 年に吉武地区が県コミュニティ地区に指定されたことなどを皮切りに、行政分野の全てについて新しいコミュニティづくりを目指して検討が行われてきた。

平成 3 年に策定された第 3 次宗像市総合計画では、地域と行政が連携し、地域住民による地域づくり、まちづくりを通しての新しいコミュニティ社会の形成が提唱されている。平成 10 年には「宗像市コミュニティ基本構想(平成 9 年度)」が策定されたことを踏まえ、企画課内にコミュニティ係を設置し、平成 13 年度にはコミュニティ課として独立するなどコミュニティ構想を推進するための組織整備が行われてきた。

宗像市の最小のコミュニティ単位は自治会である。その代表者の自治会長を中心とした住民組織が、各々の地域社会を構成していた。ところが、少子高齢化・核家族化の進展などといった急激な社会変化に伴い「向こう三軒両隣り」といった昔ながらの結びつきが少なくなってきた。また、様々な行政への需要や住民ニーズが増加し、単独の自治会単位や一人の自治会長だけでは対応できない状況が生まれてきた。併せて、行政側もそれぞれの担当課が各自治会に個別に対応するため、自治会や自治会長に混乱が生じていた。

また、長引く不況などによって市の財政状況は年々悪化の傾向にあり、住民の多様なニーズを満たすような行政サービスを今後とも維持していくことは不可能な状況になってきている。

このような中で、住民自らによる地域課題の解決、そして行政と地域の連携強化や協働

社会の実現を図るためにも、自治会単位より小学校区を基本とした広域的なコミュニティ単位でのまちづくりが、重要視されるようになってきた。

(2) コミュニティ施策の目的

宗像市では、「市民との協働」という理念に基づき、各施策を展開している。これは、地域住民と行政がお互いにやるべきことを認識し合い、対等な立場でお互いに補完しながら地域づくり・まちづくりを推進していくということである。その施策の中心にあるのがこのコミュニティ施策である。

コミュニティ施策には、「相互扶助」「地域分権」という大きな目的がある。相互扶助とは、住民一人ひとりがお互いに助け合いながら地域が一体となって地域の課題解決に取り組んでいくことである。地域分権とは、行政の持っている権限・財源を各地域に移譲していく中で、対等な立場で住民主体のまちづくりを進めることである。

(3) 組織

宗像市では、小学校区を基本として市内を12地区のコミュニティ範囲に分割し、それぞれに住民自治組織「コミュニティ運営協議会」を発足させ、市の権限や財源を移譲するという地域分権を進めている。宗像市が小学校区を基本としてコミュニティ範囲を設定しているのは、子どもを通じての活動がコミュニティ活動の中心的な役割を担っているからである。地域活動を行う上で、住民同士が結びつくきっかけは、子どもを介しての場合が多い。その意味で、小学校区が地域活動の最初の出会いであり、子どもがそのパイプ役になっているからである。

組織づくりを行うにあたっては、まず自治会長へコミュニティ施策の提案が市より行われた。その後、自治会長や各種団体など地縁組織を中心とした約30人程度で構成するコミュニティ準備委員会を立ち上げ、1か月に1回程度で準備委員会を開催し、活動の指針となる規約や組織等の検討が行なわれた。また同時に、各自治会単位や各種団体を対象に出前説明会等が実施され、地域住民への理解を求める取り組みが地道になされている。

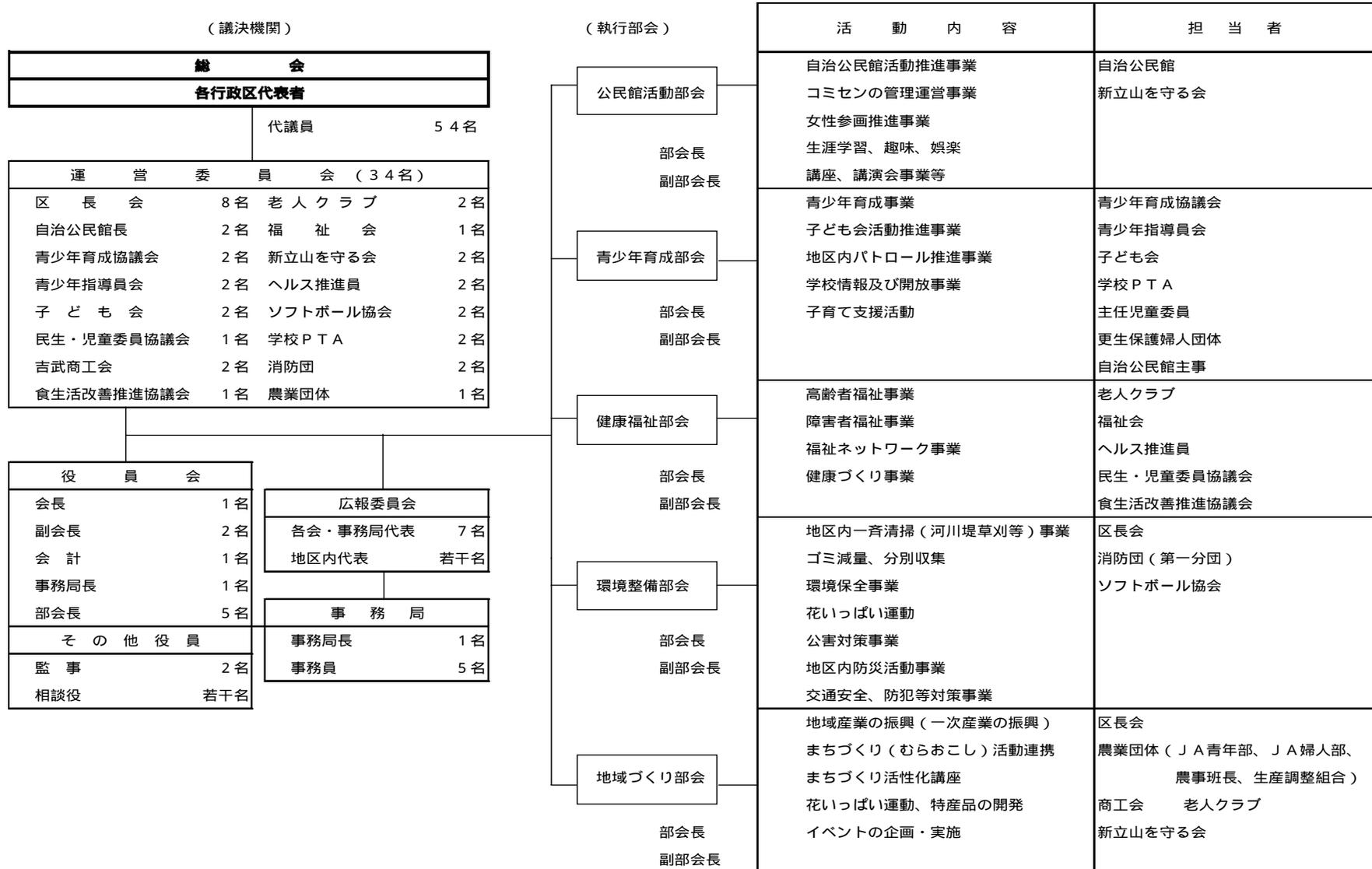
約1年間の組織検討や住民説明会の結果、コミュニティ運営協議会が発足。組織図<図表A>にあるように、これまで別々に活動してきた各種団体が同じような目的をもった部会に所属することとなり、団体間の横の連携も取れるようになってきている。また、各部会の部会長が役員会に入ることによって、部会を超えた連携や調整がスムーズに図れるようになった。平成16年11月には、旧玄海町の4地区に協議会が設立され、市内12地区全てにコミュニティ運営協議会が設立された。

(4) コミュニティ・センター整備

コミュニティ運営協議会組織の整備と並行して行われているのが、コミュニティ・センター整備である。コミュニティ・センターには、その活動の拠点として以外にも、生涯学

< 図表 A >

吉 武 地 区 コ ミ ュ ニ テ イ 運 営 協 議 会 組 織 図



習の拠点・行政サービスの拠点・地域住民の交流の場としての機能が期待されている。コミュニティ・センターは、地域コミュニティ活動の拠点として各地区に設置することとされており、管理運営については各地区のコミュニティ運営協議会に委託されている。必要な経費は、委託料として人件費やコミュニティ・センター管理運営費などが支払われている。

コミュニティ・センターの使用料収入については、利用料金制を採用し、全て各コミュニティ運営協議会の収入となっている。つまり、それぞれの地区で維持管理にかかる費用を削減（例えば、節電など）すると同時に、施設使用料収入を増やす努力を行うことで多くの活動費等を生み出すことができるようになっている。また、地区住民は年額 360 円の負担金を各コミュニティ運営協議会に支払っており、コミュニティ・センターへの帰属意識を高める効果を上げている。

現在、12 のコミュニティ地区のうち 5 地区にコミュニティ・センターが整備されている。そのうち新築により整備したものは、赤間西地区だけであり、その他の 4 地区は既存施設が活用されている。また、コミュニティ・センター整備に係る費用は、全て行政負担であり、いわゆる公設民営という形になっている。なお、新築で整備を進めているコミュニティ・センターの財源は、合併特例債が活用されている。

宗像市コミュニティ・センター一覧

| 地区名 | 吉武 | 赤間西 | 自由ヶ丘 | 南郷 | 日の里 |
|-----------------|----------|-----|---------------|----------|---------------|
| 運営協議会の設立年度 | 14年 | 14年 | 12年 | 12年 | 12年 |
| コミュニティ・センター整備内容 | 既存施設を増改築 | 新築 | 地区公民館を転用し、増改築 | 既存施設を増改築 | 地区公民館を転用し、増改築 |

新築予定・・・東郷地区 平成 17 年度末完成予定

赤間地区 平成 18 年度末完成予定

他の地区・・・平成 24 年度までに整備する予定

(5) 権限の移譲

宗像市では、「補助金の一本化」「協働委託の推進」という 2 つの手法で行政の持つ権限を地域に移すための協議が進められている。

補助金の一本化とは、自治会や子ども会、老人クラブなどといった各団体へ、行政の各部署から支払われている補助金をまとめて各コミュニティ運営協議会に交付し、その用途については各コミュニティで自由に決めることが可能になるというものである。この補助金一本化は、平成 16 年度に市関係各課での協議、平成 17 年度に各団体の代表者との調整、そして 18 年度当初からの施行が予定されている。また、市は自治会長を行政の補助機関員である行政区長として委嘱しているが、これについても地域分権・権限の移譲をさらに推

進するために平成 17 年度から行政区長制度を廃止し、コミュニティ運営協議会へ移行することとしている。なお、自治会長は今後、各コミュニティ運営協議会の中心的存在としてその運営に関わることとなる。

協働委託の推進とは、現在市が行っている各種行政サービスの中から、地域で行った方がより市民サービスが向上するもの及び効率的なものについて、順次必要な経費とともに地域へ委託するものである。現状は、コミュニティ・センターの管理運営業務や有料公園の管理程度ではあるが、今後は協働の視点を踏まえ、地域コミュニティと協議の中で順次できるものから移譲することが考えられている。

(6) 職員派遣と市民サービス

平成 15 年 10 月からモデル事業として、市職員が 3 地区のコミュニティ・センターに常駐勤務している。その業務内容は、地区のまちづくり計画の策定業務、コミュニティの啓発業務、コミュニティ活動支援業務、行政情報の提供などのほか、コミュニティ・センターでの住民票や税証明といった各証明書の発行である。

特に、地区のまちづくり計画は、地域のマスタープランとなるもので、広く地域からの意見を集約できるようメンバーを市民公募などし、ワークショップ形式で計画づくりが行われている。また、週 1 回保健師が常駐勤務を行い、健康相談等も行われている。

今後の方向性としては、福祉や環境、健康づくり事業など住民に密接なものは、コミュニティが主体となってサービスや地域づくりができるような検討も進められている。

3 コミュニティづくりの課題と将来像

宗像市において、住民自治の中心を担うコミュニティ施策を推進するにあたっては、全国の地方自治体に共通することであるが、市民の自治意識の高揚が最も大きな課題である。宗像市のコミュニティ施策は全国でも先進的な取り組みとして知られているものの、まだまだ不十分な点も多く見受けられ、市民の自治意識をさらに向上させるための啓発活動や自治会加入率の減少など多くの課題が残されているといえる。

宗像市では総合計画をはじめ市民参画条例、行財政改革大綱、NPOとの協働指針などのコミュニティ施策が展開されており、コミュニティを中心とした地域分権を進めながら地域と行政の協働によるまちづくりが動き始めている。

先進地視察報告

1 住民自治強化における取り組み

住民自治の強化という課題に対し、住民自治組織強化あるいは都市内分権という、住民により近い場所での政策判断を可能とする手段を用い、地域の自立を求める自治体が増えている。そこで、広域行政研究会では、住民自治の強化や都市内分権に先駆的な事例が見られる長野県及び長野県長野市、長野県飯田市について視察を行った。

今回先進地として選んだ飯田市は、平成 15 年 5 月に庁内に地域自治組織検討プロジェクトを設置。平成 16 年 2 月にその中間報告をまとめ、地域自治組織強化について先進的な研究を行っている。

一方、長野市は平成 17 年度に審議会を設置。中間目標として平成 18 年度～21 年度までに職員の適正配置や住民自治協議会設置支援等を行い、最終目標として平成 22 年度～26 年度までに地域総合事務所の設置目標を掲げるなど、都市内分権の実施を目指し研究を行っている。長野県総務部市町村課まちづくり支援室では、一般的な合併支援の対策室ではなく、合併しない市町村に対しても同様にまちづくりについて支援を行うという立場がとられている。

2 飯田市における地域自治組織に関する取り組み（飯田市庶務課自治振興係）

（1）飯田市の概要

| | |
|----|-----------------------|
| 人口 | 106,078人 |
| 面積 | 325.35km ² |

合併の状況 上村・南信濃村と任意協議会を設立。これまで過去 40 年の間に 13 の町村との合併を繰り返してきており、合併後もそれら旧町村単位に支所と共に公民館が設置されている。この支所・公民館が地域住民のさまざまな活動の起点として機能しており、地域ごとに設置された支所・公民館の存在は飯田市の大きな特徴となっている。

（2）現在までの経緯

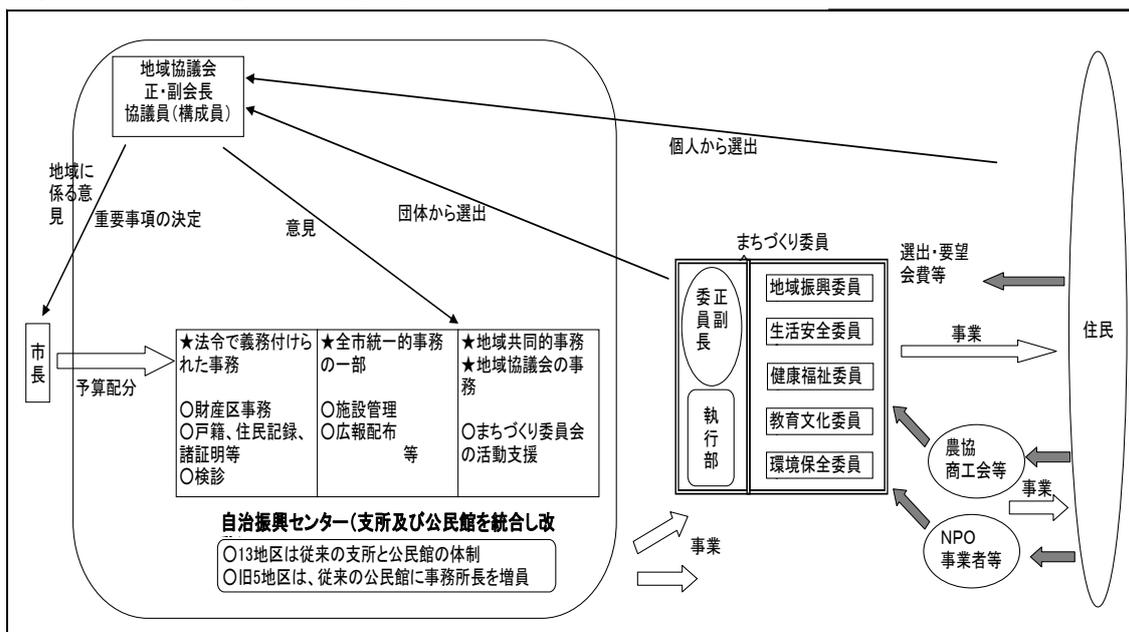
平成 14 年 11 月、南信州広域連合に設置された「市町村のあり方研究会」第 2 次報告において、地域自治政府構想が提案される。

平成 15 年 3 月議会に市長の所信方針演説及び議会答弁において地域自治政府導入を表明。同年 5 月末には、庁内に地域自治組織検討プロジェクトが設置され、翌年 2 月に中間報告がなされる。

(2) 地域自治組織について

飯田市が導入を検討している地域自治組織の組織イメージは〈図表B-1〉のとおりであり、特徴的な事項についてその概要報告を行うこととする。

行政区タイプの地域自治組織案イメージ図〈図表B-1〉



ア 自治組織のタイプ

- ・ 合併予定地区（上村、南信濃村）は合併特例区（法人格タイプ）
- ・ 飯田市内 18 地区には地域自治区（行政区タイプ）

タイプの相違は、合併を控えたことに起因するものである。導入の目的は、自治組織力の強化にあるため、法人格の有無によりで住民自治組織そのものの活性化を図る上での区別はない。

イ 導入の趣旨

- ・ 住民自治の重視（地域による自己決定・自己責任を可能にする。）
- ・ 補完性の原則による地域経営の確立
- ・ 住民に身近なところでの効果的な行政事務の執行
- ・ 縦割りの各種団体及び行政の支援体制の再編・行政運営のスリム化

ウ 組織体制

- ・ 各地区にまちづくり委員会を組織し、その正副委員長で地域協議会を組織する。この地域協議会は市長の諮問機関となる。

- ・まちづくり委員会には、原則5つ（地域振興・生活安全・健康福祉・教育文化・環境保全）の委員会が設置され、各種団体はその委員会に加入し、関係委員会で議論することにより、その地域の課題を探り解決策を見つける。これまで各種団体は、同じ分野を活動テーマとする団体であったにもかかわらず、行政が縦割りに支援してきたため交流の場もなく、問題解決機能は存在しなかった。資金面については、これまで各種団体に配分してきた総額金額を一括してまちづくり委員会に配分する。この配分された資金の用途は、委員会で決定され、この決定をまちづくり委員会に任せることにより、柔軟な運用ができ、よりきめの細かいサービスが提供できることとなる。これらの委員会は、地域の特色に応じて柔軟に設置できるシステムにする。
- ・行政側の支援体制として、活動の拠点となる支所及び公民館を総合的な地域支援機関と位置づける。また、庶務課（自治振興係）・生涯学習課・飯田市公民館・まちづくり推進室（まちづくり推進係）を再編し、地域づくり支援室を設置。地域が自立するにしたいが、行政は縮小化する。本庁は全庁企画調整や総務管理機能へ特化縮小する。

（3）今後の課題

飯田市の地域組織導入の主眼は、各種団体の事業の見直し、各種団体連合会の解散、行政の縦割り支援の廃止にある。飯田市は、面積が325.35k m²に対し、13支所を有している。これは、合併した旧町村の地区すべてに支所を残したためであり、その後も支所の統廃合を実施していないためである。今回その支所の役割を強化し、総合支所とする。しかし、支所の区域・人口等には大きな格差があり、再編も考慮したものの地域の強い反発により断念している。今後、支所の維持等による行政コストに見合うだけの行政改革ができるかが最大の課題ではないだろうか。

2 長野市における都市内分権の取り組み（長野市都市内分権推進室）

（1）長野市の概要

人 口 136,989人

面 積 404.35 K m²

合併の状況 平成17年1月1日に大岡村・豊野村・戸隠村・鬼無里村と合併。

大正12年に編入合併を行って以来、昭和29年と昭和41年との2度の合併を行ってきた。それらの旧市町村単位すべてに連絡所・支所を存続させている。

（2）都市内分権の概要（「第4章 合併後の基礎自治体のあり方」参照）

3 長野県における市町村合併と自律支援（総務部市町村課まちづくり支援室）

（１）合併に対する取り組みについて

長野県は一般的に市町村合併に関して消極的な県としてのイメージがあるが、県内市町村数 120 のうち、法定・任意合併協議会は 23 設置され、68 の市町村が参加しており、決して県が合併に否定的な姿勢をとっているわけではない。県は、合併を決めた自治体に対しては合併に向けて積極的な支援を行い、合併しないことを決めた自治体に対しては自律に向けた支援を行うという、あくまでも自治体の判断のもとでその地域の自律性を支援するというスタンスである。

長野県が他の県と支援体制が異なる背景には、長野県内は山間部が占める割合が多く、たとえ合併してもまちの一体性に欠け、また小規模町村が合併してもスケールメリットは生まれにくいという状況があり、合併の目的のひとつである財政の効率化は達成しにくいという理由によるものである。

また、総務省は市町村合併を推進する以前は、広域連合を推進した経緯があった。長野県には小規模町村が多いこともあり、県は広域連合の組織化を強力に進めた結果として、県内すべての市町村はいずれかの広域連合に所属している。このような経緯も踏まえ県は、市町村合併に関して必ずしも積極的な姿勢で望みにくいという事情がある。

（２）自律支援について

長野県の「自律」支援プログラムの概要は下記のとおりである。

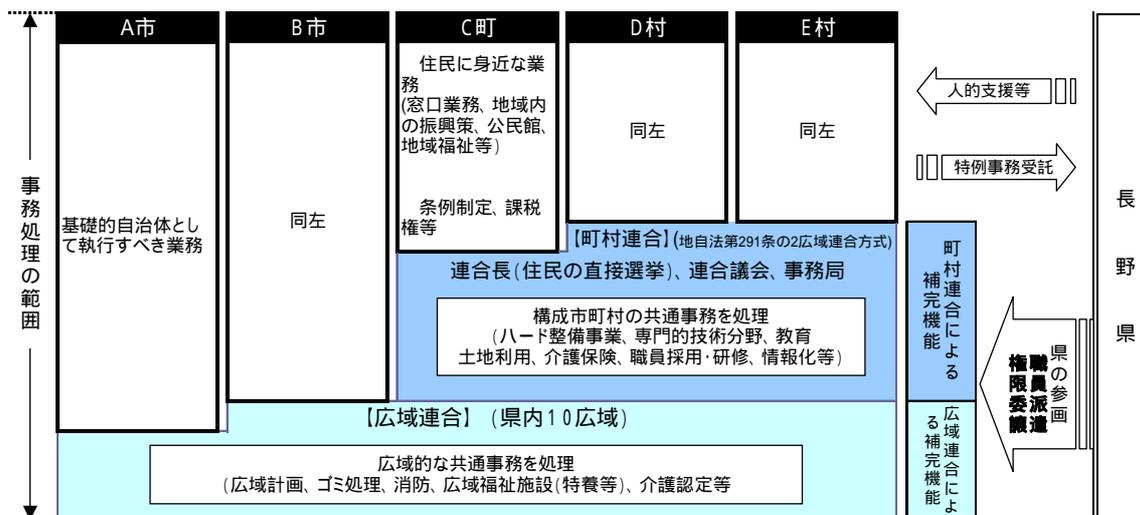
・地域の広域的課題への対応・支援

広域連合および一部事務組合の充実強化研究、県参画型広域連合制度等の研究

・市町村の機能補完（市町村特例事務支援制度）

人的支援及び特例事務受託

<図表 B - 2 > 市町村の機能補完のイメージ図



・財政的支援 (出所) 長野県「長野県市町村『自律』支援プラン」(平成 15 年 3 月) 5 頁

・集落創生交付金

の創設、既存制度の活用

・情報提供、行財政運営等に関する研究支援の充実

・地方制度の研究支援

・国への提言

小規模市町村の自律支援策について、長野県が他県に比べ特別な対策を打ち立てているわけではないが、合併に対する支援ばかりではなく、合併しない市町村にも支援を行うという姿勢を示していることは注目に値する。

その支援の一環として、平成 15 年 2 月に長野県市町村「自律」研究チームによる研究報告がなされている。報告書は、泰阜村・坂城町・小布施町・栄村の 4 町村と県市町村課とによる共同研究によるものである。これらの町村は自助努力を行いながら独自のまちづくりを進める自治体であり、この報告書は、合併しないことを選択し、自律した自治体運営をめざす町村である。この報告書には、市町村合併は行政の効率化を主眼としたものであるので、その行政の効率化を達成できるのであれば合併をする必要がない、また合併後周辺化を招く恐れもあり、これからの行政課題に対応してゆくにはむしろ基礎自治体の区域は狭いほうがよいと結ばれている。

資料編

- 1 用字用語の説明
- 2 参考文献一覧
- 3 広域行政研究会員名簿
- 4 研究会員所感

用字用語の説明

合併関連三法

地方自治法の一部を改正する法律（平成 16 年 5 月 26 日法律第 57 号）

市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（平成 16 年 5 月 26 日法律第 58 号）

市町村の合併の特例等に関する法律（平成 16 年 5 月 26 日法律第 59 号）

公共サービス

サービスは大きく分けて、公共サービスと市場サービスの 2 種類がある。

本研究報告書中の「公共サービス」とは、営利性・利潤性の有無に関係なく、社会全体に係る福祉を目的とし共用することが相当と考えられるものをいい、共益的、公益的サービスも含む広義ものとする。また、市場サービスは、前提として供給原理に価格メカニズムが働き、営利性・利潤性あるものをいう。

コミュニティ

一定の地域に居住し、共属感情をもつ人々の集団、地域社会。（広辞苑）

社会学的にはマッキーバーが定式化した社会類型の一つだが、日本においてコミュニティという言葉が明確化されたのは、1969 年の国民生活審議会報告においてである。

本研究報告書では、生活の場において、市民としての自主性・主体性と責任を自覚した人々により共通地域への帰属意識と共同の目標と役割意識をもった開放的で信頼感のある集団・地域社会とする。また、区域（エリア）については、10 世帯程度のものから小学校校区単位のものまでを想定し、住民自治を理念とし民主的運営を目指す住民組織及び区域（エリア）とし、広義的には地縁型住民組織全てを示すものとする。

なお、伝統的住民組織とは、コミュニティに移行する前の住民自治の理念とは無関係な前コミュニティ的組織を示す。

自治基本条例（まちづくり条例）

まちづくりにおける住民・コミュニティ団体等・行政の役割分担を明確にし、どのような方法で決定していくかを定めた自治の基本的ルールで、「自治体の憲法」「条例の中の条例」とも言われる。（憲法第 94 条、地方自治法第 14 条）

住民自治

地方における行政を、国家の機関の手によってではなく、その地方の住民又はその代表者の手によって自主的に処理するものとする。地方行政を地方住民の直接又は間接の

意思によらしめるものであり、地方政治における民主主義原理の現れとみることができ、地方自治のことを、「草の根民主主義」あるいは「民主主義の学校」と呼ぶこともある。団体自治と共に地方自治の要素とされる。主としてイギリスにおいて発達した観念であり、団体自治が法律の意味における自治と呼ばれるのに対して、政治的意味における自治と呼ばれることがある。現行憲法は、この意味での自治を地方自治の本旨の一環として保障している（憲法第 92 条、93 条）が、この趣旨を実現するため、さらに地方自治法等では直接請求・住民監査請求等の直接民主制の手段も保障されている。（地方自治法第 74 条～88 条、242 条、第 242 条の 2 等）（法律学小辞典 有斐閣）

団体自治

法人としての国から独立した法人格をもつ団体の存在を認め、公共的な事務をその団体の事務とし、その団体自らの機関の手により、その責任において処理すること。都道府県や市町村のような地方公共団体に自治権を分与するのがそれである。ヨーロッパ大陸諸国の地方制度において発達した観念であり、地方自治の制度的要素を表し、法律の意味における自治と呼ばれることもある。現行憲法は地方公共団体に種々の機能を付与し、この意味での団体自治を保障している。（憲法第 94 条）。地方公共団体が、その意思を形成し執行するための固有の機関〔長・議会等〕をもち、相当範囲の事務を、国家機関の監督をできるだけ排除して、自主的に処理することなどがその内容として考えられる。（法律学小辞典 有斐閣）

セーフティネット

元々サーカスの空中ブランコの下に張られた網から由来し、安全網や安全ネットと訳されていた。今日では社会的に広く安全網を準備する意味に使われることが多く「社会的安全網、安全策または、安全を保証するもの」、「自由競争社会で、最低限、住民の生命・身体・財産などのリスクをカバーするもの」と解釈されている。

地方制度調査会

地方制度調査会とは、内閣総理大臣の諮問機関の 1 つであり、1951 年に第 1 次調査会が発足して以来、これまでに第 28 次の調査会が設けられている。第 27 調査会が答申した「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では地域自治組織の一般制度化について提言している。また、平成 16 年 3 月には第 28 次調査会が発足し「道州制のあり方」「大都市制度のあり方」について調査、審議することとなっている。

分権型社会

国による中央集権型のまちづくりや行政運営から、地方自治体が住民や企業と連携・協力して、自らの選択と責任により、個性あるまちづくり・政策づくりを行うこと。

参考文献一覧

- 江藤俊明「住民との協働の最前線としての『地域自治機関』へ」『ガバナンス』ぎょうせい、2004年5月
- 大石田久宗「コミュニティの3つの重層的課題」『地方自治職員研修』公職研、2002年10月
- 大石田久宗「市民参加と自治型社会」『都市政府とガバナンス』中央大学出版部、2004年
- 大森彌「『地域自治機関』の導入とその職員」『ガバナンス』ぎょうせい、2004年5月
- 菊地美代志「コミュニティ行政これまで、これから」『地方自治職員研修』2002年10月
- 木佐茂男監修、今川晃編集『自治体の創造と市町村合併』第一法規出版、2003年
- 澤井勝ほか『自治体改革第2ステージ』ぎょうせい、2003年
- 杉本達治ほか「第二七次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』について(上)(中)(下)」『地方自治』674号~676号、ぎょうせい
- 杉本達治ほか「合併関連三法(合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法)について(中)」『地方自治』ぎょうせい、2004年第681号
- 田村明『まちづくりの発想』岩波新書、1999年
- 田村明『まちづくりの実践』岩波新書、1999年
- 西尾勝編著『分権社会を創る』ぎょうせい、2001年
- 西尾隆『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、2004年
- 松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会、1978年
- 山崎丈夫『地域自治体の住民組織論』自治体研究社、1996年
- 国土交通省国土計画局多様な主体による地域づくり戦略研究会『地域からの日本再生シナリオ(試論)~市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて~』2004年
- 財団法人神戸都市問題研究所『地域連携型セクターによる地域社会活性化』2004年
- 財団法人地域社会研究所「コミュニティ NO.100」1992年
- 財団法人日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』2002年
- 長野市都市内分権調査・研究プロジェクトチーム「長野市都市内分権調査・研究報告書」2004年
- 久留米市校区まちづくり研究会議提言書「地域でのまちづくりを推進するために」1991年
- 久留米市コミュニティ審議会「21世紀への新たなコミュニティへの模索 答申書」1999年
- 久留米市市民部市民活動支援推進室「久留米市市民活動支援基本方針」2001年
- 宗像市「コミュニティ基本構想」1997年
- 宗像市市民部コミュニティ課、コミュニティ紹介パンフレット「みんなが主役! 宗像市のコミュニティづくり」2003年

広域行政研究会員名簿

| 研究会 | 市町村名 | 氏名 | 所属 | 職名 |
|-----|------|-------|--------------------|------|
| | 久留米市 | 本庄ともえ | 市民部市民課戸籍外国人登録担当 | 事務吏員 |
| | 田川市 | 喜多村一也 | 教育委員会生涯学習課学習振興グループ | 主事 |
| | 甘木市 | 平戸 大典 | 総務部市町村合併推進室推進係 | 主任主事 |
| 副会長 | 宗像市 | 安部 剛 | 市民部コミュニティ課整備係 | 主事 |
| 会長 | 城島町 | 大坪 功和 | 企画課企画係 | 係長 |
| | 立花町 | 真鍋 美幸 | 総務課行政係 | 主任主事 |
| 事務局 | 研究所 | 溝口 泰介 | 福岡県市町村研究所 | 研究員 |



後列左から 安部 喜多村 本庄
 前列左から 真鍋 大坪 平戸
 (活発な議論を行った市町村研究所会議室にて)

研究会員所感

久留米市 本庄ともえ

「合併後のまちづくり」というテーマを見て、「これ、これ！！」という第六感ならぬ第七感(?)がひらめき、今回の研究会に参加いたしました。むろん、私の勤務する久留米市が平成17年2月に合併を控えており、この機会に客観的に久留米市を外部から再考してみたい、そして一市職員として今後どのようにコミュニティ(地域)に関わっていったらよいかを見直してみたいという思いも参加の動機でした。

ところが、本年度は合併関係の事務が目白押しで職場状況が厳しく、正直なところ、研究会のために後半戦(特に12月)はかなり無理をいたしました。

しかしながら、福岡県下で久留米市の置かれている「都市」としての状況・特徴、そして久留米市のコミュニティ施策について、これまでとは異なった視点で考察しチェックできたことは、大きな収穫だったと思います。また、事務局の担当者や他の若い研究員の方々から教えられることも多く、今後の業務に関して、様々なことを考える契機になったように思います。

合併後は、従来の久留米市に存在しないタイプのコミュニティが含まれることになるかもしれませんが、一市職員として、今回の研究を活かしコミュニティ関係だけでなく他の面でも幅のある仕事ができればと考えております。

そして、最後になりますが、今回の研究会参加に対し快諾してくださった職場の上司、そして協力していただいた同僚に心から感謝したいと思います。

田川市 喜多村一也

「あまくなかった」これが今の率直な感想です。自分が教育委員会に所属していることもあり、合併についての専門的な知識はほとんどありませんでした。今でも思い出すのは、研究会の議論の中で、他の研究会員との知識の差に愕然としたことです。自分にとっては「合併後のまちづくり」以前に、合併についての勉強から始まりました。1年経った今でも、他の研究会員と同レベルに達したかどうかはわかりませんが、少なくとも1年前の自分とは変わったと自負しています。この1年、自分の所属する田川市では、合併の話が出ては消え、出ては消えました。しかし、今のこの状況で合併は避けては通れないものだと考えています。近い将来、田川市でも合併することになると思います。その時に、少しでもこの1年間で得た知識と経験が役立てば、この研究会に参加した意味が出てくるのではと考えています。

甘木市 平戸大典

合併後のまちづくりという広範囲なテーマに対し、本報告書では、住民自治の強化・充

実という視点から述べたが、実際はその他さまざまな方策によるまちづくりが必要になる。

その担い手となるのが地域の住民であり、行政職員である。まちづくりには、住民の行政依存体質からの脱却あるいは住民意識の醸成を図るといった住民側の課題もあるが、それ以上に地域住民との関わり方や意欲ある取り組みといった課題を課せられた行政職員がまちづくりの大きなカギを握っているように感じられる。

一職員として、本研究会に参加して得たものを活かし、努力していきたい。

宗像市 安部剛

今回、広域行政研究会研究員として参加が決まり、「合併後のまちづくり」といった大きいテーマを聞き、このテーマで研究を行い各自治体に提言を行うという趣旨・目的を聞いた時、正直できるか不安ではありましたが、少しずつ議論及び研究等を進めていきました。まず、研究内容の絞り込み、先進地事例の研究等、それから執筆作業と進めていきました。自分の業務の傍ら研究会に参加することは想像以上にハードなものでした。

高度情報化や少子高齢化といった社会環境の変化や財政状況の悪化など地方自治体の置かれている状況は厳しくなっているため、今後、地方分権・地域分権がさらに加速し、住民主体によるまちづくりの展開が予想されます。合併は、その手段及びきっかけとなるものです。そのため、この報告書は、これから合併を控えている自治体も、合併という方向に進まなかった自治体、それから合併を終えた自治体にも参考にしていただけるような内容にしているつもりです。

今日のような社会環境においては、行政が単独で地域社会を支えつづけることはもはや困難となっており、地域の方々と行政が相互に連携し、お互いにやるべきことを分担しながら協働でまちづくりを進めていく必要があると思います。私は、地域コミュニティ構築の業務を担当しています。これからは、地域主体によるまちづくりが推進され、行政は地域のサポート役といった役割を担うことで、つながりのある地域づくり・まちづくり及びひとづくりが展開されていくと思います。

今回、この広域行政研究会に参加し調査研究を行ってきたことを実際の業務に活かしつつ、今後も地域住民の方にとって、身近な存在の行政職員として日々精進していきたいと考えています。

城島町 大坪功和

「理想」と「現実」。地方分権改革が地方自治の本旨実現のための「理想」とするならば、市町村合併は行政の効率化や財政再建のための「現実」といえる。本研究のテーマ“合併後のまちづくり”とは、まさにこの理想と現実の挟間にある。理想に軸足を置き、住民自治の新しい未来を創造するのか、それとも財政難という現実には流され、団体自治効率化の道を進むのか。当然ながら、理想を追い求めるには簡単ではない。課題が多く、ハードルも高い。だからこそ、崇高な理想が必要なのである。厳しい現実に向き合うためにも…。

今回、研究会に参加の機会を与えていただいた職場の上司をはじめ、研究所の事務局の皆さん、そして研究会員の同志に深く感謝、感謝。この研究報告書が、“合併後まちづくり”のヒントにならんことを願いつつ。

立花町 真鍋美幸

今回の研究会は、「合併後のまちづくり」というテーマで参加しましたが、業務の都合もあり、研究会への出席率が悪かったこと、十分に研究に集中できなかったことが残念でした。業務を離れ、何かのテーマにじっくり向き合うことは、またとない機会であり、今回のテーマは今後業務の上でも十分活用できる内容だけに非常に残念でした。

また、他の市町村の方々と情報交換ができたこと、先進地視察を通して遠く長野県の市町村行政の一端を見ることができたことは、とても大きな収穫でした。多くの市町村が、地方分権という時代の流れに加え、市町村合併という50年に一度の事業に向き合う姿は、同じ行政に携わる者として多くのことを考えさせられました。

このような経験ができたのは、出席率の悪い私に事務局を始めメンバーの皆さんのフォローと、なにより職場の理解があってこそと感謝しております。その感謝の気持ちをこの報告書と発表で表現できたかは幾分不安ですが、最後の感想文として、ご協力いただいた方々への感謝の気持ちをお伝えできればと思います。