

コミュニティレベルの自治制度(市町村内における新たな自治のしくみ)  
に関する研究 - 中間報告 -

## 1 趣 旨

分権時代を迎え、基礎的自治体である市町村の役割が増大。同時に市町村には少子高齢化、高度情報化、環境問題等により高度かつ多様化する行政需要に的確に対応していくことが求められており、行財政基盤の充実強化が必要。

市町村合併はそのための有効な方策の一つ。現在各地域で合併協議が行われている。そうした中、市町村が広域化すれば住民の声が行政に届きにくくなるのではないかと懸念する意見も少なくない。

本研究は行財政基盤を充実強化するために自治体の規模を拡大することと住民自治を確保することを両立させることが主眼。合併後の市町村に住民の意思を反映させるしくみや身近な地域の課題を住民が担うためのしくみを提示し、広域化する市町村における住民自治のあり方を提案する。市町村の一体性を確保しつつ、こうしたしくみを導入することは旧市町村毎に実施されてきた特色ある施策等の継承や住民の自治意識の高揚が期待でき、活力ある地域の創造につながる。

## 2 住民自治の確保

### (1) 住民自治確保のための視点

広域化した市町村において住民自治を確保するためには、ア) 地域毎に住民の意見を集約する仕組みを設けること、イ) 集約された地域住民の意向を市町村施策に的確に反映させるための仕組みを設けること、ウ) 地域の身近な課題を自ら担える住民自治組織を設けること、エ) 住民自治組織が市町村から権能付与を受けて公共的活動を行える仕組みを設けることが必要

### (2) 新たな自治の仕組みの基本モデル(別図参照)

#### (ア) 意見集約の仕組み

住民自治組織の代表者で組織する「地域審議会」を原則旧市町村単位で設置することとし、地域審議会が各地域の住民自治組織を通じて住民意見の集約を行うものとする。

#### (イ) 行政への意見反映

地域審議会は市町村長に対し意見具申できるものとする。(支所が置かれる場合には支所長に対しても意見具申できる)

地域審議会から意見具申があった場合、市町村長(支所長)はこれを尊重するものとする。

#### (ウ) 住民自治組織の設置

自治会・町内会と身近な地域課題に対処する各種地域団体をネットワークし、これらの諸団体の活動を総合調整する住民自治組織として地域毎に「地域自主組織」を設置する。

#### (エ) 住民自治組織に対する権能付与

市町村(支所)が行う事務のうち、「地域自主組織」が地域の実情に応じて処理することが望ましいものについては「地域自主組織」からの求めに応じて地域自主組織の体制及び法的制限等を勘案の上、市町村(支所)が担っている事務の一部を委託し、所要の財源を措置するものとする。

### 3 支所と組織内分権

#### (1)支所の設置

合併すれば市役所・役場が遠くなり不便になるとの懸念に対しては、郵便局の活用、情報化技術の導入等による対応で解消を図るほか、合併前の市役所や役場を支所とし、窓口サービスを行うことも有効な方策。

また、地域事情に対応した施策展開や住民意思の行政施策への反映をよりの確に行うには住民の声が届き地域事情に目配りできるところで意思決定を行うことが重要。このため、合併後の市町村が広域になり、きめ細かに地域住民の意向に対応することが困難な場合には支所を置き、住民に身近な事務を処理することも有効な手段。

支所を設置する場合は原則として旧市町村単位が想定される。

#### (2)支所の事務・権限

支所が担う事務は 住民の利便性の観点から支所で行うことが望まれる事務、 市町村が担う事務のうち地域の実情に応じた多様性が許容される事務に分類することができる。(市町村単位で広域的・統一的に処理すべき事務については本庁で処理することが効率的)

##### 支所で担う事務の例

住民の利便性の観点から支所で行うことが望ましい事務

- ・ 窓口（各種証明書発行、住民相談、苦情等）
- ・ 福祉（生活保護、介護保険、各種検診等）
- ・ 税務（徴収、納税窓口等）

地域の実情に応じた多様性が許容される事務(一部については住民自治組織に委ねることも可)

- ・ 土木（道路改良・舗装、公営住宅改修等）
- ・ 教育（学校運営、社会教育等）
- ・ 地域振興基金を活用した事業（地域行事の実施、伝統文化の伝承、コミュニティ活動・自治会活動への助成等）

#### (3)法制度上の留意点

支所の設置及び支所への事務配分については、現行法制度の下で各市町村の行政組織条例、行政組織規程を改正することにより対応することが可能。

### 4 地域審議会

#### (1)組 織

##### (設置単位)

合併市町村において地域審議会を置く場合には、原則として旧市町村単位に設置（合併形態や地域事情によっては地域審議会を設置しない地域も想定）。支所が置かれる場合には支所の所管する地域と同一とする。

##### (設置根拠)

地域審議会は合併特例法上では合併関係市町村の協議により定められた規約に基づき、期間を定め合併関係市町村の単位毎に設置することができるが、住民自治の充実に資する総合的な見地から後述の地域自主組織の設置と併せ、合併特例法上の地域審議会とは異なるものとして、合併市町村成立後において条例で位置付けることが考えられる。この場合恒常的に地域審議会を設置することも想定される。

(組織体制)

地域審議会は地域の身近な課題に取り組み、地域の実情を熟知する「地域自主組織」の代表者で構成。(このほか、住民の中から選挙で委員を選任したり地域の各種団体の代表者で構成することも考えられる)

地域審議会の事務局は支所内に置き、市町村職員を配置。(支所が置かれない場合は地域担当職員が事務局を担当)

(2)権能

(長と地域審議会との関係)

地域審議会はその構成組織である「地域自主組織」を通じて地域住民の意見を集約し、長の諮問に応じ又は必要と認める事項につき意見を具申する。

市町村長へ意見具申する項目の例

- ・市町村建設計画の変更及び事業の実施
- ・市町村総合計画(地域別)策定及び事業の実施
- ・地域振興基金の使途
- ・支所へ委任する事務
- ・地域審議会に諮問すべき事項等

(支所と地域審議会との関係)

支所が置かれる場合には、支所長の意思決定(支所に配分される予算執行を含む)の主なものについて意見具申できるものとする。支所長は意見具申のあったことについて事務の進捗等を地域審議会に報告しなければならないこととする。

支所長へ意見具申する項目の例

- ・当該地域に限って導入すべき施策とそれに伴う住民負担
- ・当該地域における新たな施設整備等各種事業に係る代替案の評価・選択
- ・既存施設の利活用の方策
- ・地域振興基金の使途(支所に執行権限が委譲されている場合)等

支所と地域審議会との意見交換会を定期的を開催するものとし、地域の課題について議論する場を設定する。

(審議事項の公表と住民参画)

審議事項についてはあらかじめ住民へ公表し、その内容について住民が事務局に対し意見を寄せることができることとする。

市町村から諮問のあった内容については各地域自主組織単位で説明を受け、住民の間に議論できる場を設けることとする。

(3)新市町村の一体性確保

地域審議会の連絡組織を設け、各地域間の情報交換を行うとともに、市町村全域で取り組む行政課題や行事等について連携・協力体制を整える。

(4)法制度上の留意点

合併特例法上の地域審議会は合併関係市町村間の協議により、期間を定めて旧市町村ごとに設置することができることとされており、構成員の定数、任期、任免その他の地域審議会の組織・運営に関し必要な事項は、合併関係市町村の議会の議決を経て協議で定めることとなっている。

地域審議会を合併後の市町村よりも狭域の自治のしくみとするには、「地域自主組織」の意見が適切に反映されるような委員構成となるように基準を定めること、また、恒常的な機関とするためには、合併市町村の条例で定めることが必要。

地域審議会を設置する場合でも議会が最終的な住民代表機関であり議決機関であるが、条例で市町村内の狭域な住民意思反映の仕組みを創るものであることから、議会及び執行機関は、地域審議会の意見を尊重することが求められる（地域審議会に執行機関および議会を拘束する意思決定権限を付与することはできないため、条例に基づいて意見を尊重するという取扱い）。

## 5 地域自主組織

### (1)趣旨・目的

地域審議会の構成単位として住民の意見を地域審議会に伝達

身近な地域の課題に対処する各種地域団体の自主的な取組みを総合調整

市町村から地域の身近な事務を受託し、地域の公共的活動を担う

地域住民に対し、話し合いや活動の場を提供し、ソーシャルキャピタル（人と人とのつながり）を醸成

### (2)組織構成

自治会・町内会が地域社会において担ってきた役割、実績を踏まえ、自治会・町内会を基本の構成単位とし、これに地域の身近な課題の解決や住民間の親睦・相互扶助等を目的とした各種団体（機能集団）を加えて組織する。地域課題に対し、自治会・町内会と各種団体が連携・協力して総合的に対応できるネットワーク型組織を想定。

設置単位は地域の身近な課題を共有し、消防団、婦人会、PTAなど地域の様々な機能集団が概ね出揃う範囲とし、地域事情に応じて小学校区、中学校区又は旧市町村単位とする。

### (3)意思決定・業務執行の方法

各種団体の代表者による互選により（若しくは住民総会で）選出された役員による役員会が業務執行に関する意思決定を行う。

業務の執行にあたっては専門性を有する外部のテーマ型組織等（社会福祉協議会、商工団体、農事組合法人、郵便局、企業、NPO等）と連携・協力することを想定。

### (4)住民の受益と負担

地域自主組織は住民総会の決定に基づき住民若しくは構成団体から会費を徴収することができるものとする。

地域自主組織が市町村から事務の委託を受けて行う事務については市町村が所要経費を負担するものとするが、標準的な施策水準よりも「上乘せ・横だし」して実施する場合には住民の労務提供、受益者負担で賄えない不足額を住民の合意に基づいて会費に上乘せして徴収することもできるものとする。

### (5)地域自主組織に対する市町村の支援

#### （財政支援）

「地域自主組織」が市町村から受託して実施する事務については市町村が委託料を支払う。

「地域自主組織」が自主的に取り組む事業のうち公益性が高いものについては地域振興基金等を財源とした補助金を支出することも考えられる。

市町村から財政支援を受けるに当たっては、「地域自主組織」が策定した事業計画について予め市町村の認定を得るものとする。

#### （人的支援）

市町村（支所）は各地域自主組織ごとに地域担当職員を配置。地域担当職員は地域自主組織の活動をサポートする。

#### (6)法制度上の留意点

地域自主組織の組織形式としては権利能力なき社団の形式を想定するが、組織運営の適正さ、民主的な意思決定手続等を確保するためには、地方自治法上の認可地縁団体に準じた民主的手続、自主性、参加希望住民（又は参加希望組織）への差別的取扱いの禁止などを確保することが必要。特定の政党、政治活動のために地域自主組織が利用されてはならない。

## 6 地域自主組織への権能付与

### (1)権能付与になじむ事務

地域自主組織へ委託する事務は地域の住民が専ら利用する公共施設の管理、地域の人材を活用できる福祉サービス、住民の参加・協力を得ることで効果が期待できる事務などを想定する。権能付与は地域自主組織の意向や体制に応じて段階的に行うものとする。

#### 地域自主組織に委ねる事務の例

地域施設等の管理（行政任せにせず、住民自ら住み良いまちづくりを）

- ・公園の管理
- ・道路の清掃
- ・緑化の推進
- ・河川の美化
- ・コミュニティセンター等の管理運営

地域福祉（社会福祉協議会等との連携で、暖かな支え合いの輪を）

- ・デイサービス支援事業
- ・子育て支援事業
- ・独居老人の生活支援事業

環境保全（地球環境と次世代への責務は身近な生活の場から）

- ・環境啓発・環境情報の提供
- ・リサイクル、分別収集活動等

防災・防犯活動（安心・安全なまちづくりは自らの手で）

- ・自主防災組織活動
- ・街灯の設置及び管理等
- ・放置物等（放置自転車、違反広告物、ゴミの不法投棄など）の監視・通報

教育・文化・社会体育（元気な地域は楽しさ・感動の共有から）

- ・青少年健全育成
- ・スポーツ・レクリエーション事業
- ・国際交流事業

#### 行政に留保すべき事務

プライバシーに関する事務（生活保護、各種福祉手当、各種証明書発行等）

給付行政に関する事務（各種福祉手当等の現金給付）

権力行政に関する事務（税の賦課等）

### (2)権能付与の方式と限界

地域自主組織に権能付与する事務が非権力的事務である場合は事務委託の形式とする。法定の権力的事務については指定機関制度に準じた新たな法制度を整備することが必要。また、条例で定める市町村の権力的事務については条例で指定機関制度を導入する余地もある。

事務委託の場合は「地域自主組織」の代表者と委託契約を締結する方式（私法上の契約による委託または事実上の事務委託）とする。この場合、委託した事務処理の法的責任は市町村も負うことになるため、「地域自主組織」への事務委託に際しては基本原則を条例で定めることとする。

事実上の事務委託（条例に基づき「地域自主組織」の役員等を市町村の嘱託職員として一定の業務を行わせる方法）による場合は業務に携われるのは当該嘱託職員限りとなることに留意。許認可権などの権力的な権限（公権力の行使）を「地域自主組織」に行わせることについては、原則認められていないが、国では法律に基づき民間法人等を指定機関とすることにより、権力的権限を委任する事例が増加（指定機関制度）。条例で定める市町村の権力的な権限について当該条例を改正し、条例等に基づく指定機関を導入する場合には、みなし公務員、指定機関の公正中立性確保、市町村行政機関による監督など国の指定機関制度に準じた規定を置き、公正中立で継続的な行政権限の行使を保障する必要がある（なお、この場合においても事務処理の法的責任は市町村も負うこととなるものと考えられる）。

## 7 地域自主組織の支援機構

地域自主組織は各種団体の連携・協力を基礎とした組織であるが、「地域を良くしたい、役に立ちたい、地域の人々と関わりを持ちたい」といった住民の自発的なモチベーションが高まらなければ硬直化或いは先細りが懸念される。

このため、地域自主組織の活動が持続的かつ発展的に展開されるには地域自主組織の活動に対し、助言や情報提供を行うための「支援機構」が必要。

「支援機構」は市町村の組織の一部とする場合と、民間組織に業務委託する場合とが考えられる。「地域自主組織」とそこに参加する自治会・町内会、各種公共的団体の状況、民間非営利組織（NPO法人、法人格のないNPO）の活動状況、大学等の学術研究機関の有無等により形態は異なる。

### 支援機構が担う事業の例

- ・ ボランティア情報の収集・提供、人材募集・人材派遣（人材需給マッチング）
- ・ 住民ニーズの把握とこれに基づく活動の立案・評価
- ・ 地域自主組織の実情把握と活性化支援
- ・ 市町村、地域自主組織、テーマ型組織の連携支援
- ・ 地域自主組織に委託された事務の実施支援
- ・ 地区計画の策定支援
- ・ 地域担当職員の活動支援

## 8 近隣自治のしくみの検討

以上の検討は現行法制度の下で新たな住民自治の仕組みを提案するものであるが、将来的には現行の法制度を見直し、身近な地域の課題について自己決定権を有する近隣自治の仕組みも検討されるべき。

ここでは市町村内のコミュニティが選挙で選出する住民代表で構成される議決機関を有し、議決機関の意思が当該地域の身近な施策に係る行政等の意思決定を拘束する仕組みを考える。

その手法として 民主的な意思決定の仕組み（地区評議会制度等）を備えた公共的団体（地区自治組織）に事務を委ねる仕組みと 市町村内に権能の制限された狭域の地方公共団体（地区自治体）を設置する仕組みを提案する。地域の実情に応じ、いずれかの方式を選択して適用できる制度を想定。

(1)地区自治組織（仮称）

(設置要件)

地域自主組織が市町村から権能の付与を受けて身近な公共的課題を積極的に担うなど住民組織に地域の課題に自主的・主体的に取り組もうとする意欲と能力がある地域での導入を想定。

認可地縁団体に準じた制度を法制化し、不動産等を保有しなくても民主的な意思決定の仕組みを備え、かつ市町村から権能の付与を受けて地域の課題を担うことを目指そうとする住民組織を地区自治組織(支所設置単位での組織化を想定)として法人格を付与する。(地域自主組織の発展形として再編統合するイメージ)

地区自治組織は同一の地域につき1団体に限り設置を認めることとし、当該地域住民の相当数が加入していることを前提とする。

(事務の委託)

市町村は当該地域に係る事務の一部を地区自治組織に委託(私法上の委託契約。この場合、委託した事務処理の法的責任は市町村が負う)し、所要経費を負担する。また、地域内の公の施設のうち地区自治組織の管理とすべきものについては市町村の条例で管理を委託する。

市町村は委託した事務の処理について委託契約に基づき、地区自治組織から報告を求め、又は必要な指示を行うこととする。

(理事と地域評議会)

地区自治組織の理事は住民の直接選挙で選出し、理事長は理事の互選とする。また、地域審議会に代わる組織として地区自治組織に地区評議会(又は住民総会)を置くこととし、評議員は住民の直接選挙で選出する。監事は地区評議会(又は住民総会)が選任する。

地区自治組織の重要な意思決定には地区評議会(又は住民総会)の同意を要することとする。

地区自治組織の理事及び評議員は無報酬とする(費用弁償は行わない)。

(職員の派遣)

地区自治組織の事務を処理するために市町村の職員を地区自治組織に派遣できるよう法改正を行い、派遣職員の人件費相当額を地区自治組織に交付する。このほか、地域の人材を有償ボランティアとして活用する。

(特別の受益と負担)

地区自治組織が市町村の施策に「上乘せ・横だし」をしたり、独自の事務・事業を実施する場合には地区自治組織の規約に基づき、その財源に充てるため特別の会費を徴収できるものとする。

(地区自治組織に加入していない住民には受益者負担に格差を設けること等により特別の受益についてただ乗りを排除するものとする。)

(税制上の特例)

地区自治組織を対象とする税制上の特例措置を創設する。(地区自治組織が市町村から委託を受けた事務を行うために使用する土地・建物に係る固定資産税の非課税、法人税・法人住民税の軽減等)

(2)地区自治体(仮称)

(設置要件)

当該地域における全ての住民を対象に権力的事務も含めた市町村の事務を住民に身近な団体が担う仕組みとして、市町村の内部に権能が制限された特別地方公共団体(地区自治体)を市町村の条例で設置することができる制度を新たに法制化する。

地区自治体を設置する市町村の条例は当該地区の住民投票で過半数の賛成を得なければ制定できないこととする。また、当該条例の制定改廃に係る直接請求において必要署名数は当該地区の有権者の50分の1で足りるものとする。

(事務の委託)

市町村は地区自治体に対し、事務の委託を行い、所要の経費を負担金として交付する。（又は地区自治体の特別会計に繰り入れる）自治法上の事務委託とする。この場合、市町村が委託した事務処理の法的責任は地区自治体に移転することになるが、所要経費を市町村が負担していることから市町村が賠償責任を負う可能性があることを想定しておく。

地区内の公用又は公共用施設のうち地区自治体の管理とすべきものについては市町村の条例で管理を委託する。

市町村は地区自治体に委託した事務について、市町村の一体性や適正な事務処理の執行を確保する見地から必要があると認める場合には、一定の関与（報告の聴取、必要な指示）ができる仕組みを条例で定めることとする。

（長と地区議会）

地区自治体には地区議会（又は住民総会）を置き、地区自治体が処理する事務のうち市町村の条例で定める重要な事項は地区議会の議決事件とする。また当該地区のみに係る市町村条例の制定・改廃については地区議会（又は住民総会）の同意を要することとする。

地区自治体の長は市町村の条例により、市町村長が兼務、市町村長が地区議会の同意を得て任命、地区議員の互選、又は住民の直接選挙で選出する。

地区議員は住民の直接選挙で選出又は当該地区から選出された市町村の議員が兼ねることが考えられる。なお、地区議員については無報酬とする（費用弁償は行う）。

（職員の派遣）

市町村は地区自治体の事務を処理するため、事務局に市町村職員を派遣し、人件費相当額を交付することとする。市町村からシティマネージャーを派遣することも一案。

（特別の受益と負担）

地区自治体が市町村の施策に「上乘せ・横だし」をしたり、独自の事務・事業を実施する場合には市町村が条例で不均一課税を行い、所要の財源を地区自治体に交付する。（又は地区自治体の特別会計に繰り入れる。）

（紛争の処理）

地区自治体と市町村の間で紛争が生じた場合、その解決に向けて双方が協議を行っても意見が一致しないときは市町村の決定が優先することとする。

この中間報告は新たな自治の仕組みについて、各地域で議論が進められる場合の参考として一つの考え方を示すもの。合併を検討する地域のみならず、各地域において、今後、地域の実情に適した住民自治のあり方についての検討や議論の深まりを期待するもの。なお、最終報告書では制度化する場合の条例案についても提示する予定。