

第5章 地域自主組織

1 趣旨・目的

本報告書では「地域自主組織」を、基礎的自治体である市町村よりも狭域の範囲において、地域の公共的活動を担う組織として捉えており、力量が備われれば、市町村から地域に身近な事務を受託することも想定しています。

地域自主組織は、地域の身近な公共的活動を担うほか、地域住民に対して、話し合いや活動の場を提供することによりソーシャルキャピタル*を醸成すること、地域審議会の構成単位として地域住民の意見を地域審議会の議論に反映させること、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することなどの機能を併せ持つことが期待されます。

また、地域自主組織が地域において住民の話し合いの場や活動の場を設定することにより、地域の人材が発掘され、活用されることが期待できます。加えて、市町村が広域化しても地域で活動する各種団体相互の連携・協力の下に、地域ごとの特色ある取組みが継承・発展されるとともに、住民の自治意識が高揚し、その結果、活力ある地域の創造に資することが期待できます。

*ソーシャルキャピタル …… 「人々間の信頼関係」、「人々の間に共有されている規範」、「人々の間を取り結ぶネットワーク」など、「特定の社会に内在して、人々間の社会関係を規定するもの」です。(国際協力事業団 国際協力総合研修所：ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - [総論編]より)

2 組織構成

地域自主組織は、自治会等が地縁による団体としてこれまでに地域社会において担ってきた役割や実績を踏まえて、自治会等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て活動している各種地域団体（青年団、婦人会、PTAなど）を加えて、地域住民の発意と工夫に基づき、組織化することが望まれます。

これにより、複数の自治会等と各種団体が地域課題に対して連携・協力して総合的に対応できるネットワーク型の組織を構築することが可能となり、地域自主組織は地域の各種課題に対応しうる専門的・分野別の能力を備えたものとなります。このため、設置単位については、地域の身近な課題を共有し、青年団、婦人会、PTAなど地域の様々な団体が概ね出揃う範囲とすることが適当と考えられます。

こうした範囲は地域の事情に応じて小学校区、中学校区又は旧市町村単位が想定されます。いずれにしても、地域自主組織が当該地域住民の意見を取りまとめ、取りまとめられた意見をさらに地域審議会において集約していくためには、一設置単位につき、一つの地域自主組織を設定することが適当と考えられます。

現在、地域によっては、各種団体の役員等を同一人物が兼ねるなど、特定の個人に負担が集中している事例が見受けられますが、小・中学校区など従来の集落単位よりも広域の単位で地域自主組織を組織化することとすれば、こうした負担を分散化させることも可能となります。

自治会等や各種団体が構成単位となる地域自主組織の組織形式については、現状では法人格を有する組織とすることは困難であると解されますから、例えば権利能力なき社団の形式を採ることなどが考えられます。この場合、法人格はありませんが、代表者の名前で、権利義務の主体となることは可能です。したがって、市町村から事務の委託を受けたり、

会費を徴収して財産を管理することもできることとなります。(ただし、将来的には、こうした地域自主組織に対して法人格を付与するような制度も検討されてよいと考えます。(第9章「近隣自治のしくみの検討」参照))

しかし、この場合でも、自主的活動のための会費徴収等を行うためには適正な組織運営が求められ、また、民主的な意思決定手続等を確保する必要があることから、認可地縁団体に準じ、民主的手続、参加希望団体に対する差別的取扱いの禁止などを定めておく必要があると考えます。もちろん、特定の政党、個人の政治的活動又は宗教目的のために地域自主組織が利用されるようなことがあってはならないということは言うまでもありません。

3 意思決定・業務執行の方法

地域自主組織の業務執行に関する意思決定については、地域住民の意見を十分に踏まえることが望まれることから、地域自主組織の構成団体である自治会等及び各種団体の代表者による互選で選出されるか、又は住民総会により選出された役員で組織する役員会が行うことを想定します。

ただし、地域自主組織の特に重要な意思決定にあたっては、審議事項等をあらかじめ公表し、できる限り早い段階から当該地域の住民の意見を聴取する手順を踏むことが望ましいと考えます。

また、地域自主組織が地域の公共的課題に係る業務を執行する際には、円滑に業務が執行できるよう、必要に応じて専門性を有する各種のテーマ型組織等(社会福祉協議会、商工団体、農事組合法人、企業、NPO等)との連携・協力を行うことが考えられます。

4 住民の受益と負担

地域自主組織は、その構成団体の会員(住民)全体で組織する住民総会の決定に基づき、住民又は構成団体から会費を徴収することができるものとします。この会費収入が地域自主組織の主たる自主財源となり、これにより自主的な活動に必要な経費を支弁することになります。このほか、後述のように、地域自主組織が市町村から事務を受託する場合には、市町村から所要の委託金が支払われることとなります。

また、地域自主組織が市町村から事務を受託する場合において、市町村の標準的な施策水準よりも「上乘せ・横出し」した地域独自の施策を実施する際には、住民の受益と負担の一致を図るため、住民の労務提供や受益者負担で賄えない不足額について、住民の合意に基づいて会費に上乘せして徴収することができるものとします。

地域自主組織の会費については、住民が自治会等に対して負担した会費の一部を地域自主組織に拠出する場合(住民の負担は増えないが自治会等の収入が減ることになる)と、住民から新たな負担を求める場合が考えられますが、既に自治会等に対する会費負担が重い上に、さらに住民の負担が増大することとなる場合には、地域自主組織がどのような機能を担い、どのような活動を行うのかということについて、地域で十分に話し合いを重ね、住民の負担と受益について合意を形成しておく必要があります。

5 地域自主組織に対する市町村の支援

(1)財政支援

地域自主組織が市町村から受託して行う事務については、委託契約に基づき、市町村が所要経費を委託料として支払うこととなりますが、市町村が地域自主組織に事務を委託する場合には、行政からの押し付けであってはならず、地域と行政間の合意に基づく必要があると考えます。

このため、市町村が地域自主組織に事務を委託する際には、事務を受託する地域自主組織があらかじめ執行計画を策定し、市町村長が当該地域自主組織の執行体制等を審査することが考えられます。なお、委託する事務の内容等については告示等により住民に周知することが必要と考えます。

このほか、地域自主組織が自主的に取り組む事業のうち特に公益性の高いものについては、市町村が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ます。

(2)人的支援

市町村（若しくは支所）においては、地域自主組織の活動を支援するとともに、市町村（若しくは支所）と地域との間の連絡・調整を行うために各地域自主組織との窓口となる地域担当職員を配置することが考えられます。

こうした取組みにより、市町村においても地域の実情をよりの確に把握することができるようになるとともに、政策立案のための情報や基礎資料を収集することが容易になると考えます。

地域担当職員が地域自主組織に対して支援を行う際には、地域の自主的な活動に過度に関与し、「行政による支配」とならないよう留意するとともに、行政職員が手厚く支援を行う結果、地域の自主性を阻害し、地域自主組織が「行政に全面依存」することとならないよう、十分な配慮が必要です。

また、地域担当職員が地域自主組織の事務局などに常駐して活動支援を行う場合も考えられますが、このような場合においては、行政との連絡調整や側面的支援にとどめるべきであり、例えば、地域自主組織が行政から財政支援を得て受託した事務を処理したり、会費徴収など地域自主組織において本来行うべきことまでも当該職員が行うようなことは好ましくないと考えます。

(3)情報提供

地域自主組織においては、地域の身近な課題を話し合うための場を多様に設定し、住民が気軽に議論に参加しやすいようにすることが重要です。市町村においても、こうした機会を積極的に活用して、住民の関心が高いテーマについて、きめ細かく情報提供したり、住民と意見交換を行うことが望まれます。

6 地域自主組織の課題と留意点

合併特例法では地域審議会を有期のものとし、合併市町村の一体性の早期確立に配慮されているところですが、合併市町村において地域自主組織が設けられる場合には合併後も住民の間に旧市町村等を単位とした意識が残り、一体性を確保する上で障害となる場合も予想されます。

また、各地域自主組織が個別に市町村の事務を委託すると、地域によって取扱に差異が生じたり、事務処理に要するコストが一括で処理する場合に比べて割高になることも考えられます。

地域自主組織については上述のような課題があり、地域の実情に即し、その設置、運営を考えることが重要です。

< 参 考 > 住民自治組織の提案（若しくは取組み事例）

第27次地方制度調査会（中間報告）

合併の有無に関わらず、小・中学校区等必要な地域に「地域自治組織」を設置することを提案。

法人格を有しない行政区的なタイプ（基礎的自治体の組織の一部として事務を分掌）と、法人格を有する特別地方公共団体的なタイプ（基礎的自治体の事務で法令により処理が義務付けられていないもののうち、当該地域に係る事務を処理）との選択制としている。

全国市長会

基礎的自治体内の「地域自治組織」の形態として、地域住民の意見を基礎的自治体の当該地域の行政運営に反映させる「諮問機関型」、諮問答申機能だけでなく、地域に身近な事務について議決権を持つ「議決機関型」、議決権のみならず、特定の事務を自主的に行う機能を持つ「近隣委員会型」、その地域に係る事務について議決権と執行権を持ち公選の議会と長からなる「特別地方公共団体型」の4類型を提案している。

全国町村会

住民自治の充実・強化を図る観点から、「地域自治組織」を市町村内部に設置することを提案。組織の設置単位は、旧町村、小学校区単位を想定し、構成、権能、運営方法等は各市町村の条例に委ねるとしている。

南信州広域連合（長野県）

地区の住民又は市の発意により法人格を持つ「地域自治政府」を設置することを提案。地域自治政府は原則として旧村単位で設置し、市の条例に基づき、サービス提供等給付の事務、財産管理などの市の事務の一部を行う。運営経費については市から財源を配分することを想定している。

伊賀地区市町村合併問題協議会（三重県）

身近に地域の課題について話し合う場として、おおむね小学校区単位に「住民自治協議会」を設置することを提案。地域の実情に応じて協議会の中に自治会、PTA、NPOなど各種団体代表者や住民公募による委員で構成する運営協議会を置き、行政の事務の一部を受託することや地域課題について行政に地域の意見を反映させること等が想定されている。

浜田那賀合併検討協議会（島根県）

住民自治組織として旧市町村単位に「自治区」を設置することを提案。併せて支所と地域審議会を設置し、支所では地域振興及び住民サービスに関わる業務を担う。支所単位に「自治区区長」を置き、区長が地域の個性を活かしたまちづくりのコーディネーターを務めることとしている。

財団法人 日本都市センター

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「近隣政府」を設置することを提案。市町村の一機関として 諮問に対する答申機能を有する「近隣審議会型」、議決機能を有する「近隣委員会型」と、議決機関を備えた法人格を有する組織として サービス提供に係る事務を行う「準自治体型」、規制的事務も行う「自治体型」の4類型を提案している。

広島県高宮町

住民自治組織である「地域振興会」が町内に8つあり、振興会は地域内のほぼ全ての組織、団体を網羅している。振興会と町は共同で地域の将来展望を描き、地域福祉活動、教育・文化・スポーツ活動、生活環境美化活動、環境保全活動など幅広い地域活動を行っている。振興会は町から毎年活動費の助成を受けているが、このほかに戸別に会費を徴収している。