

第9章 近隣自治のしくみの検討

第7章までの議論はこれまでの自治会等の活動の実績を基礎に、現行法制度の下で制度化することが可能な住民自治の仕組みを提案したものでありますが、地域自主組織の組織・体制が充実し、より広範な事務が処理できるようになるにつれて、法人格を持たない任意団体であることが、契約や財産の保有において様々な不都合を生じ、活動の制約になることも考えられます。

また、地域自主組織の活動が成熟段階に達し、多くの地域自主組織が市町村から広範な事務を受託するようになり、あるいは、多彩な地域活動を展開するようになると、地域自主組織の設置単位を越えて、地域自主組織相互間で、同種・類似の事務を共同で処理することも考えられます。さらに、地域自主組織の設置単位では事務処理が非効率であるとして、地域自主組織の設置単位を拡大し、市町村が支所等で直接処理している事務など、より広域の公共的活動についても住民の自治組織が担っていこうとする意欲が高まってくることも想定されます。

こうした場合には、それまで地域審議会を通じて住民の意見集約を行ってきたことを踏まえて、地域審議会の設置単位ごとに住民の自治組織を再編し法人格を付与することが考えられます。

このため、本章では地域自主組織の発展形態として、市町村内の一定の区域(合併市町村においては原則として旧市町村単位)に地域審議会に代わる意思決定機関を内部に備え、住民を構成単位とした、法人格を有する自治組織を設けることを検討することとします。

具体的には、民主的な意思決定の仕組み(後述する地区評議会制度等)を備えた法人格を有する公共的団体(地区自治組織)に市町村が事務を委ねる仕組みと、市町村内に権能の限定された狭域の特別地方公共団体(地区自治体)を設置する仕組みの2つの案を検討します。

この場合には、地域の実情に応じて市町村の判断で法人格を有する公共的団体である地区自治組織や特別地方公共団体である地区自治体を設置することが望まれますが、そのためには現行法制度の改正が必要となります。

なお、公共的団体たる住民自治組織に法人格を付与することについては、現行の認可地縁団体の制度を活用することも場合によっては可能ですが、認可地縁団体の場合には不動産等を保有していることが要件となっており、新たに住民自治組織を設置しようとする地域(地域審議会の設置単位)が不動産等を保有していなければならないこと、また、認可地縁団体は地域に重複があっても複数の団体から認可申請があれば、法定要件を満たす限り市町村長はすべて認可しなければならないこと、さらに、認可地縁団体制度は、地縁による団体が法人格を得ることにより不動産等を団体名義で保有し登記等ができるようにすることが制度の趣旨であり、市町村の事務を大幅に受託し、地域の公共的活動を主体的に担っていくことを想定した制度とはなっていないことなどから、一般的な仕組みとして新たな法制度を整備することが望まれます。

1 地区自治組織(仮称)(P33イメージ図参照)

(1) 設置要件

地域自主組織は、市町村から権能の付与を受け、地域の課題に自主的・主体的に取り組む組織ですが、その組織体制が確立され、広範な事務が処理できるようになるなど、その活動が成熟段階に到達したような場合には、法人格を持たないことや設置単位が狭域であることが活動の障害となることが考えられることから、地域自主組織の発展形として、地域審議会の設置単位ごとに、住民を構成単位とし、地域審議会に代わる民主的な意思決定

機関を備えた、法人格を有する住民自治組織に移行させていくことが考えられます。

本報告書ではこのような住民自治組織を市町村内の一定の区域(合併市町村においては、例えば旧市町村単位を想定)ごとに組織化することを想定し、地区自治組織(仮称)と呼ぶこととします。

地区自治組織が地域住民の意見を集約するためには、地区自治組織は同一の地域につき一団体に限り設置を認めることが適当であり、当該地域住民の相当数が加入していることを要件とすることが望ましいと考えられます。このため、地区自治組織の設置にあたっては、地域内の住民の代表者から認可申請を受けて、市町村長が要件を審査して認可することが考えられます。

また、地域住民の意見を地区自治組織の運営に的確に反映させるためには、地区自治組織において、その構成員である地域住民により民主的に選出された役員が業務を執行することが考えられます。

(2)事務の委託

地区自治組織は法人格を有するものの、地域自主組織と同様に住民の自治組織であることから、市町村が当該地域に係る事務の一部を地区自治組織に委託する場合には、地方自治法に基づく事務委託(普通地方公共団体に対する事務委託)ではなく、私法上の委託契約を締結することになると考えられ、また、地域内の公の施設を地区自治組織の管理とすることについての法的な取扱いや財源措置についても、基本的に地域自主組織の場合と同様であると考えられます。

すなわち、委託できる事務は原則として非権力的事務に限定され、事務を委託する場合には必要な経費を市町村が負担することが考えられます。さらに、委託した事務処理の法的責任は市町村が負う場合もあると考えられることから、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たり、必要な指示を行うなど必要な関与を行うことが考えられます。

(3)理事と地区評議会

地区自治組織の内部に地域審議会に代わる機関として住民の意見集約と重要な意思決定を担う地区評議会を設置することを想定します。評議員は住民の代表として正統性を有することが求められることから、選挙で選出することが望ましいと言えますが、簡便な方法として自治会等の単位(又は住民総会)で選出することも考えられます。

地区自治組織には、法人業務を執行する役員(以下「理事」と呼びます。)と法人業務や会計を監査する監事を置くものとしませんが、その選任については地域住民の意思が反映されるよう住民の直接選挙や、簡便な方法として地区評議会(又は住民総会)において選出することが考えられます。また、代表者である理事長については理事の互選又は地区評議会(又は住民総会)で選任するなどの方法が考えられます。

また、住民の自治に基づいた業務の執行を確保するため、理事会が重要な意思決定を行う際には、地区評議会(又は住民総会)の同意を要することとし、同意を要すべき事項については法人の規約若しくは市町村の条例で定めておく必要があると考えられます。

なお、理事・監事や評議員の活動は、住民組織の自主的な活動の範囲内のものと考えられることから、自治会等の活動と同様に無報酬とすることが適当と考えられます。(ただし、費用弁償は行います。)

(4)市町村と地区自治組織との関係

市町村は地区自治組織の運営を支援し、またはその事務を処理するため、市町村の職員

を地区自治組織の事務局に派遣することが考えられます。この場合には、所要の法改正により、地区自治組織を派遣対象の法人として位置付けることが必要になると考えられます。

また、財政支援については、市町村が委託する事務に要する経費を財政措置することのほか、活動の拠点となる施設等を無償で提供したり（空き教室の活用などが考えられます。）市町村が派遣する職員の人件費を負担することなどが考えられます。

さらに、それまでの地域審議会に代わって、地区自治組織が市町村長等からの諮問に応じ、又は必要と認める事項について意見を具申することが考えられます。

(5)特別の受益と負担

地区自治組織が市町村から行政サービス等の事務を受託する場合には、地区自治組織に加入していない住民に対しても排除することなく、公平にサービスが提供されることが必要です。

地区自治組織が市町村から受託する事務について、地域の判断で「上乘せ・横出し」をしたり、独自の事務・事業を併せて実施する場合には、受益と負担の関係を明確にするため、地区自治組織の規約に基づき、その財源に充てるための特別の会費を徴収できるようにすることが考えられます。

この場合には、地区自治組織に加入していない住民が特別の受益についてただ乗りになることを排除するため、受益者負担に格差を設けることも考えられます。

(6)税制上の特例

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・建物については、市町村が保有する財産に準じて、固定資産税を非課税とするほか、法人税・法人住民税の軽減など、地区自治組織の公共的性格に鑑み、税制上の特例措置を設けることも有効な方策と考えられます。

2 地区自治体（仮称）（P 3 3 イメージ図参照）

(1)設置要件

地区自治組織は地域の住民組織であるため、市町村から委託を受けることができる事務は地域自主組織と同様に原則として非権力的事務に限定されるものと考えられます。

しかしながら、例えば、放置自転車や迷惑ビラの撤去などの権力的な事務については、市町村が全域を直接処理するよりも、各地域の自治組織に委ねたほうが、日常的に監視が可能となることから、撤去等についても機動的に対応できると考えられます。このほか、各種証明書の発行や福祉給付事務など重大なプライバシーに関わる事務など地区自治組織に事務を委託することが適当でないと考えられる事務についても、効率性の観点から住民に身近な自治組織において事務を処理する方が望ましいものも考えられます。こうしたことから、権力的事務や重大なプライバシーに関する事務なども含めて市町村の権能を付与することができる仕組みとして、市町村の内部に特別地方公共団体（以下、地区自治体（仮称）と呼びます。）を設置できる制度を検討することとします。地区自治体は、市町村がその権能の一部を付与することのできる特別地方公共団体とし、市町村がこれを設置できる制度を新たに法制化することを想定します。

地区自治体は、地区自治組織と同様に市町村の一定の区域（合併市町村においては、例えば旧市町村単位を想定）ごとに設置することを想定しますが、構成員となる住民は地区自治組織の場合は加入が任意であるのに対し、地区自治体の場合には特別地方公共団体となることから地域内に住所を有する全ての住民が強制加入になると考えられます。

このため、地区自治体の設置は市町村の条例によることが必要であると考えられます。さらに、住民生活に大きな影響を与えることから、地区自治体の設置条例を制定する場合には、当該地区の住民投票に付し、過半数の賛成により成立するようにすることも考えられます。また、地域住民から地区自治体の設置を求めることができるよう、この場合の条例の制定又は改廃に係る直接請求についての必要署名数を普通地方公共団体の条例の制定又は改廃の請求（地方自治法第74条第1項）に準じて、当該地区の有権者総数の50分の1で足りるようにすることも考えられます。

(2)事務の委託

地区自治体は特別地方公共団体であるため、市町村が地区自治体に対し事務を委託する場合には公法上の事務委託として処理することが適当と考えられます。この場合には、市町村は事務の適正な執行や事務処理の効率性の観点などから地区自治体で事務を処理することが望ましいと認められる事務について権力的事務、非権力的事務の別を問わず委託することができるものと考えられます。なお、市町村が委託した事務の処理に要する経費は、市町村が負担金として地区自治体に交付又は市町村の特別会計に繰り入れることが考えられます。

公法上の事務委託の場合には、原則として事務処理の法的責任は地区自治体に移転することになりますが、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も考えられます。さらに、もとの事務の帰属主体として、市町村には監督責任が残るものと考えられます。

このほか、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も市町村の条例で管理を委ねることができると考えられます。

また、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）ができるよう、条例に定めておくことが適当です。

(3)長と地区議会

住民自治に基づいた事務の執行を確保するため、地区自治体の内部に地区議会（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を地区議会の議決事件とすることが考えられます。

このほか、地区自治体が設置されている場合には、市町村は当該地区のみに関係する市町村条例の制定又は改廃若しくは当該地区に特に大きな影響を及ぼす重要な意思決定に際し、あらかじめ地区議会（又は住民総会）の同意を要するものとする考えられます。

地区自治体の長の選任方法については、簡便かつ選出のコストや報酬が不要となる方法として市町村の条例に基づき、市町村長が兼務することが考えられますが、このほか、長の選任に地域住民の意見を反映させる場合には、市町村長が地区議会の同意を得て任命する方法、地区議員の互選により選出する方法、又は住民の直接選挙で選出する方法などが考えられます。

また、地区議員については住民の直接選挙で選出する方法では、そのための選挙のために多額の経費が必要となることから、当該地区から選出された市町村の議員が兼ねることも考えられます。

なお、諸外国のコミュニティレベルの自治制度においては、イギリスのパリッシュ、フランスのコミュン、イタリアのコムーネなどで議員は名誉職であり、無報酬となっていることから、地区議員についてもこうした例に準じてボランティアな制度とし、無報酬とすることが考えられます。（ただし、費用弁償は行います。）

(4)職員の派遣

市町村は地区自治体の運営を支援し、またはその事務を処理するため、地区自治体の事務局に市町村職員を派遣することが考えられます。その場合、市町村から地区自治体に対し、人件費相当額を交付することも考えられます。また、市町村からまちづくりの専門家をシティマネージャーとして地区自治体に派遣することも考えられます。

(5)特別の受益と負担

地区自治体が事務を処理するにあたり、市町村が想定する施策に「上乘せ・横出し」をしたり、地区独自の事務・事業を併せて実施する場合には、住民の受益と負担の一致を図るため、これに要する財源として、市町村が条例により当該地区を対象に不均一課税を行い、所要の財源を地区自治体に交付又は市町村の特別会計に繰り入れることが考えられます。

(6)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なお意見が一致しないときは、地方自治法上の基礎的自治体である市町村の決定が優先するものと考えられます。