

## 1 研究の背景と趣旨

### ポイント

地方分権が進む一方で国・地方ともに厳しい財政状況にある現在、新たな市町村のあり方が模索され、市町村の行財政基盤強化の一方策として市町村合併が検討されている。そして、こうした論議の中では、住民自治の姿について問い直しがなされ、住民自治を担う自治会などの地域自主組織の機能や形態について検討されるようになってきている。

ここでは、まず、これからの市町村や地域自主組織のあり方に関する論議が登場した背景や、検討すべき論点などについて論じる。

そして、今後の住民自治や地域自主組織のあり方を考える上では、地域の特性や住民の意向の違いにより、地域によって地域自主組織の組織形態や役割が異なることを尊重・配慮していく必要があることを指摘する。

#### (1) 市町村のあり方に関する議論と住民自治

- ・ 地方分権が進む中、市町村は、地方自治の担い手としてそのあり方や能力が問われている。加えて、昨今の厳しい財政状況や多様化・高度化する行政課題、住民と行政との関係の変化などに対応していくためには、行財政能力の向上が大きな課題となっている。こうしたことから、市町村の政策形成能力や事務事業の遂行能力を高めるとともに、財政基盤を強化するための有効な手段として、市町村合併に対する関心が急速に高まってきている。全国を見ても今後の市町村のあり方を考える機運が盛り上がってきており、その中で市町村合併を検討する地域も増えている。
- ・ このような中、京都府においては、平成13年3月に京都府・京都府市長会・京都府町村会から「これからの市町村のあり方について」が公表されて以来、府内の多くの市町村や地域において市町村のあり方に関する議論が進められ、いくつかの地域では市町村合併について具体的に検討されるに至っている。こうした議論、とりわけ市町村合併に関する議論においては、その進展とともに、「合併により住民と行政との距離が遠くなるのではないか」、「これまでの地域の結び付きが弱まってしまわないか」といった懸念が多く示されるようになってきている。
- ・ 本研究は、地域の身近な課題に対し、行政はもとより地域住民や自治会など多様な地域の主体が、それぞれの持ち味を活かして協力して問題解決を図ることによって、上記のような懸念に対応する方策を提言しようとするものである。
- ・ 行政と住民との役割分担に関するコンセンサスに基づいてこのような地域のあり方を実現することによって、行政の役割を住民へしわ寄せすることなく、地域の住民自

治の充実が図られるものと考える。

- ・ 地方分権時代における真の地方自治の確立のため、分権改革を通じた団体自治の確立と併せて住民自治の充実が重要な課題となっていることを踏まえれば、このような地域のあり方を模索していくことは、合併の有無に拘わらず、全ての市町村に求められているといえよう。本提言が合併を目指す市町村のみならず、全ての市町村における議論の一助となることを期待したい。

## (2) 地域における住民自治と地域自主組織

- ・ 地域における住民自治の充実に関しては様々な考察の視座があるものと考えられるが、本研究では、「地域自主組織」に着目し、それを通じた住民自治の充実方策を検討することとしたい。
- ・ なお、この場合、「地域自主組織」とは、市町村等の基礎的自治体より狭域の範囲で公共的な活動を行う自主的な組織を指すものとして用いることとする。このような「地域自主組織」に注目するのは次のような理由からである。第1の理由として、従来から住民自治の伝統が強いといわれてきた諸外国での実態を検討してみると、住民自治を支えている組織は、わが国における地域レベルの住民組織に近いということが挙げられる。第2の理由は、近年、「ソーシャル・キャピタル<sup>(注1)</sup>」の重要性に関心が持たれるようになってきていることである。この「ソーシャル・キャピタル」を生み出すものが地域の人々のつながりであることから、地域の住民組織の重要性が認められるのである。以下、これらの理由をもう少し詳しく見ておこう。

### (ア) 諸外国の住民自治を支える組織

- ・ 諸外国の自治制度を概観すると、制度上の位置づけは様々であるが、我が国の標準的な市町村の面積や人口よりも小規模な団体・組織が存在し、これが地域の公共的な役割を担っている例が見出される。
- ・ 例えば、英国の「パリッシュ」は、基礎的自治体よりも狭域に設置される自治組織であり、基礎的自治体から一定の事務委任を受けること等により、住民の暮らしに密接する課題を住民に最も身近な組織で決定することができる仕組みといえることができる。
- ・ また、フランスの「コミューン」は基礎的自治体であるが、その規模は我が国の市町村よりもはるかに小さなものが多く、約9割が人口2千人未満、団体数も3万以上存在する。ここで扱う事務権能の範囲は比較的狭いが、住民の暮らしに密接したものが多く、都市部では「カルチェ」が下位単位として住民生活に根ざしたコミュニティ活動をしている。
- ・ さらにドイツでは「都市末端代議機構(Stadtteilvertretung)」が市町村行政や議会の監視をしたり、行政や議会の負担軽減や補完を行ったりしている。
- ・ こうした例を踏まえると、わが国において広域化する市町村における住民自治を検討する際にも、市町村よりも狭域な範囲における地域自主組織に着目することが

適当と考えられる。

(イ) 「ソーシャル・キャピタル」に対する関心の高まり

- ・ 近年、地域社会におけるいわゆるソーシャル・キャピタルに対する関心が高まっており、その豊かさの度合が住民の自発性や協力・連携の有り様を左右し、ひいては、住みやすさや経済活力といった地域の価値そのものに対しても大きな影響を及ぼすとの実証的な研究が進められている。
- ・ こうした見方からは、これまでの国家観・行政観においては積極的に認知されなかった地域自主組織等の中間団体も、地域社会の存立と発展を支える重要な主体として評価されるものと思われる。

(3) 地域自主組織としての自治会等

- ・ わが国では英国やフランス等と異なり、地域自主組織に関する包括的な制度がないため、検討を進める上で着目すべき地域自主組織を統一的に把握することは難しい。
- ・ しかしながら、市町村より狭域の範囲で一定の公共的な活動を行う組織としては、自治会（町内会、区など呼称は様々であるので、以下では「自治会等」と総称する）が多くの市町村において一般的に存在しており、かつ長い歴史を有していることから、本研究において具体的な事例を調査分析する必要がある場合には自治会等を主たる題材として取り上げることとした。
- ・ なお、地域自主組織には、自治会等のほか、青年団や婦人会、NPOや各種ボランティア団体等の組織も想定される。近年、こうした地縁よりもテーマや課題を基礎として編成された住民組織が多く生まれてきており、地域社会の中で活動領域を広げ、その重要性を高めていることにも注目していく必要がある。NPOなどの新しいタイプの組織も、自治会等と対立したり競合したりするのではなく、協力、協働の関係を生み出しうるものである。実際、同じ住民が自治会のメンバーであると同時にNPOにも所属している場合が多く見られる。

---

注1 ソーシャル・キャピタル

地域社会の中での良好な人間関係や人的ネットワークの存在を、地域での豊かで安全な生活の営みや地域活動を進めていく上での基本的な条件ととらえる立場から、このような無形の資源を指す言葉である。