

基礎自治体における住民自治について

地域自治区制度

※ 平成16年の地方自治法改正により創設

<p>趣旨等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民自治の充実の観点から、区を設け、住民の意見を取りまとめる<u>地域協議会</u>と住民に身近な事務を処理する<u>事務所</u>を置くもの。 ・ 市町村に地域自治区を置く場合、<u>当該市町村の全域</u>に置かなければならない。（合併時は例外） ・ <u>住居表示に地域自治区の名称を冠することはできない</u>。（合併時は冠する） ・ <u>法人格なし</u>。
<p>地域協議会の権限</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>条例で定める地域自治区の区域に係る重要事項等</u>について市町村長が意見聴取／市町村長等に対する意見具申権。 （重要事項の例） ・ 区域内の公の施設の設置及び廃止 ・ 区域内の公の施設の管理のあり方 （意見を述べることができる事項の例） ・ 地域福祉に関する事項 ・ 地域の環境保全に関する事項
<p>地域協議会の構成員</p>	<p>（選任）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから</u>、市町村の長が選任。多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。 <p>（任期）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>4年以内</u>において条例で定める期間。
<p>設置期間</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>制限なし</u>。 （合併時は、合併協議で定める期間）
<p>事務所</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ あり。市町村の事務を分掌するとともに地域協議会の事務を処理。 ・ 事務所長にかえて、<u>区長を置くことはできない</u>。（合併時は可）
<p>予算編成権</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>なし</u>。市町村において地域自治区に係る予算を措置。

地域自治区の活用状況

	一般制度	(参考)合併特例制度
設置団体数	15団体 (91自治区)	38団体 (101自治区)
設置期間	大半の団体で設置期間を設けていない。	10年前後としている団体が60%以上。
構成員定数	15～20名としているものが約70%。	15名前後としているものが約60%。
構成員任期	2年とする団体が大半。	2年とする団体が大半。
構成員属性	構成員のほぼ半数が「公共的団体等を代表するもの」。ついで、「地域の行政運営に関し優れた見識を有するもの」が多い。公募については、全体の約10%。	構成員のほぼ半数が「公共的団体等を代表するもの」。ついで、公募によるものが多い。

(平成18年7月1日現在)

地域自治区の活用状況（続）

	一般制度	(参考)合併特例制度
審議事項	<ul style="list-style-type: none"> •市町村の基本構想の作成等に関する事項： 40% •市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に関する事項： 27% 	<ul style="list-style-type: none"> •市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に関する事項： 71% •市町村の基本構想の作成等に関する事項： 63%
主な課題・留意事項等(回答結果)	<ul style="list-style-type: none"> •住民参加を行いやすくすることが課題 •地域自治区制度への住民理解の浸透が課題 	<ul style="list-style-type: none"> •新市町村の一体性と、各地域の独自性のバランスに留意 •地域自治区制度への住民理解の浸透が課題

(平成18年7月1日現在)

特色ある事例①： 宮崎県宮崎市

- 宮崎市においては、平成18年1月に地域自治区（一般制度）を設置。（旧宮崎市の区域を分割し15の地域自治区を設置。）
- 地域協議会委員数は計289人。
- うち約80%は地域の行政運営に関し優れた識見を有するものであり、約10%は公募。
- 地域協議会において、地域の様々な課題を解決する「地域魅力アップ事業」に対する補助金の審査を実施。

（事業の例）

- ・ 防犯灯、地域安全啓発の標識等の設置
- ・ スポーツ等を通じた親睦の実施
等
- また、各地域協議会事務局に、2～6名の「地域コーディネーター」を配置。「地域コーディネーター」は、地域協議会の運営を補助するほか、自治会、消防団等の地域の団体の協働を推進。

特色ある事例②：新潟県上越市

- 上越市においては、平成17年1月に地域自治区(合併特例)を設置。(13の旧町村の区域に地域自治区を設置。)
- 地域協議会委員数は計192人。
- うち約40%は元・前議員であり、約15%は元・前・現町内会長・自治会長。(元・前議員と元・前・現町内会長・自治会長の重複あり。)

※ 地域協議会の委員は、長の選任であるが、公選に準じた手続をとっている。市長は、投票の結果を尊重し、委員を選任しなければならない。

(応募に応じた者(立候補者)が定数を超えないときは、市長は、投票を行わずに委員を選任することができる。)

→ これにより、地域協議会の代表性等が高まっている。

(参考)上越市地域協議会委員の選任に関する条例(抄)

(委員の選任の方法)

第3条 市長は、委員を選任しようとするときは、委員資格者のうちから委員に選任されようとする者を公募し、当該公募に応じた者(以下「委員候補者」という。)について投票を行い、当該投票の結果を尊重し、委員を選任しなければならない。

特色ある事例②：新潟県上越市（続）

- 上越市においては、合併に際して、市の施設の管理業務のほかバスの運転業務等の市の委託業務を担うとともに、自主事業を実施するNPO法人等が設立された。
 - （自主事業の例）
 - ・ 広報活動の実施
 - ・ コンサート、フェスティバルの実施
 - ・ 講習会（防犯等）、講演会等の実施
 - ・ 地域美化活動の実施
- こうしたNPO法人等は、地域協議会に対して情報の提供や意見の伝達を行っている。
- 一方、地域協議会は、NPO法人等の意見等を踏まえ審議を行い、その結果を踏まえ、NPO法人等に対して提言等を行っている。

特色ある事例③：長野県飯田市

- 飯田市においては、平成17年10月～地域自治区（合併特例及び一般制度）を設置。（20の地域自治区を設置。）
- 地域協議会委員数は計351人。
- うち約80%は公共的団体等を代表するものであり、約20%は公募。

※ 地域協議会の委員は、「まちづくり委員会」の推薦（約80%）と公募（約20%）に基づき、市長が選任。

- この「まちづくり委員会」は、地域自治区の区域に対応する形で設置。自治会、町内会、社会福祉協議会、青少年育成関連団体、防犯・防災関連団体等の幅広い各種団体の代表者から構成。
- 「まちづくり委員会」は、地域協議会と緊密に連携をとることで、地域協議会を経由して行政と連携。

地域自治区(一般制度)の設置状況

H18.7.1現在

都道府県名	市町村名	方式	合併期日	旧市町村名	設置の有無
1 北海道	むかわ町	新設	H18.3.27	鶴川町	設置
				穂別町	設置
2 岩手県	宮古市	新設	H17.6.6	宮古市	設置
				田老町	設置
				新里村	設置
				花巻市	設置せず
3 岩手県	花巻市	新設	H18.1.1	大迫町	設置
				石鳥谷町	設置
				東和町	設置
				本荘市	設置
4 秋田県	由利本荘市	新設	H17.3.22	矢島町	設置
				岩城町	設置
				由利町	設置
				大内町	設置
				東由利町	設置
				西目町	設置
				鳥海町	設置
				大曲市	設置
				神岡町	設置
西仙北町	設置				
5 秋田県	大仙市	新設	H17.3.22	中仙町	設置
				協和町	設置
				南外村	設置
				仙北町	設置
				太田町	設置
				増田町、平鹿町、雄物川町、大森町、十文字町、山内村、大雄村	設置せず(地域自治区(特例)設置)
				横手市	設置
6 秋田県	横手市	新設	H17.10.1	横手市	設置
				増田町、平鹿町、雄物川町、大森町、十文字町、山内村、大雄村	設置せず(地域自治区(特例)設置)
				田島町	設置
				館岩村	設置
				伊南村	設置
7 福島県	南会津町	新設	H18.3.20	南郷村	設置
				佐原市	設置
				小見川町	設置
				山田町	設置
8 千葉県	香取市	新設	H18.3.27	栗源町	設置
				山田町	設置
				栗源町	設置
9 山梨県	甲州市	新設	H17.11.1	塩山市	設置
				勝沼町	設置
				大和村	設置
				大和村	設置

都道府県名	市町村名	方式	合併期日	旧市町村名	設置の有無
10 岐阜県	恵那市	新設	H16.10.25	恵那市	設置
				岩村町	設置
				山岡町	設置
				明智町	設置
				串原村	設置
				上矢作町	設置
				上矢作町	設置
11 静岡県	浜松市	編入	H17.7.1	浜松市	設置
				浜北市	設置
				天竜市	設置
				舞阪町	設置
				雄踏町	設置
				細江町	設置
				引佐町	設置
				三ヶ日町	設置
				春野町	設置
				佐久間町	設置
				水窪町	設置
龍山村	設置				
12 愛知県	豊田市	編入	H17.4.1	豊田市(6地域)	※旧豊田市では地域ごとに6地域自治区を設置。
				旭町	設置
				足助町	設置
				稲武町	設置
				小原村	設置
				下山村	設置
				藤岡町	設置
13 島根県	出雲市	新設	H17.3.22	出雲市	設置
				平田市	設置
				佐田町	設置
				多伎町	設置
				湖陵町	設置
				大社町	設置
14 熊本県	玉名市	新設	H17.10.3	玉名市	設置
				岱明町	設置
				横島町	設置
				天水町	設置
15 宮崎県	宮崎市	編入	H18.1.1	宮崎市(15地域)	※旧宮崎市では地域ごとに15地域自治区を設置。
				佐土原町、田野町、高岡町	設置せず(合併特例区を設置)

地域自治区(旧合併特例法等に基づくもの)の設置状況

H18.7.1現在

都道府県名	市町村名	方式	合併期日	旧市町村名	設置の有無
1 北海道	石狩市	編入	H17.10.1	石狩市	設置せず
				厚田村	設置
				浜益村	設置
2 北海道	伊達市	編入	H18.3.1	伊達市	設置せず
				大滝村	設置
3 北海道	枝幸町	新設	H18.3.20	枝幸町	設置せず
				歌登町	設置
4 北海道	新ひだか町	新設	H18.3.31	静内町	設置せず
				三石町	設置
5 青森県	八戸市	編入	H17.3.31	八戸市	設置せず
				南郷村	設置
6 青森県	青森市	新設	H17.4.1	青森市	設置せず
				浪岡町	設置
7 岩手県	一関市	新設	H17.9.20	一関市	設置せず
				花泉町	設置
				大東町	設置
				千厩町	設置
				東山町	設置
				室根村	設置
				川崎村	設置
				盛岡市	設置
8 岩手県	盛岡市	編入	H18.1.10	盛岡市	設置せず
				玉山村	設置
9 岩手県	奥州市	新設	H18.2.20	水沢市	設置
				江刺市	設置
				前沢町	設置
				胆沢町	設置
				衣川村	設置
10 宮城県	気仙沼市	新設	H18.3.31	気仙沼市	設置せず
				唐桑町	設置
11 秋田県	横手市	新設	H17.10.1	横手市	設置せず
				増田町	設置
				平鹿町	設置
				雄物川町	設置
				大森町	設置
				十文字町	設置
				山内村	設置
				大雄村	設置
12 秋田県	能代市	新設	H18.3.21	能代市	設置せず
				二ツ井町	設置
13 福島県	白河市	新設	H17.11.7	白河市	設置せず
				表郷村	設置
				大信村	設置
				東村	設置
14 福島県	南相馬市	新設	H18.1.1	原町市	設置
				鹿島町	設置
				小高町	設置

都道府県名	市町村名	方式	合併期日	旧市町村名	設置の有無
15 群馬県	沼田市	編入	H17.2.13	沼田市	設置せず
				白沢村	設置
				利根村	設置
16 神奈川県	相模原市	編入	H18.3.20	相模原市	設置せず
				津久井町	設置
				相模湖町	設置
17 新潟県	上越市	編入	H17.1.1	上越市	設置せず
				安塚町	設置
				浦川原村	設置
				大島村	設置
				牧村	設置
				柿崎町	設置
				大潟町	設置
				頸城村	設置
				吉川町	設置
				中郷村	設置
				板倉町	設置
清里村	設置				
18 新潟県	柏崎市	編入	H17.5.1	高柳町	設置
				西山町	設置
19 石川県	加賀市	新設	H17.10.1	加賀市	設置せず
				山中町	設置
20 福井県	坂井市	新設	H18.3.20	三国町	設置
				丸岡町	設置
				春江町	設置
				坂井町	設置
				松本市	設置
21 長野県	松本市	編入	H17.4.1	松本市	設置せず
				四賀村	設置せず
				安曇村	設置
				奈川村	設置
				梓川村	設置
22 長野県	飯田市	編入	H17.10.1	飯田市	設置せず
				上村	設置
				南信濃村	設置
23 長野県	伊那市	新設	H18.3.31	伊那市	設置せず
				高遠町	設置
				長谷村	設置
24 岐阜県	岐阜市	編入	H18.1.1	岐阜市	設置せず
				柳津町	設置
25 滋賀県	大垣市	編入	H18.3.27	大垣市	設置せず
				上石津町	設置
				墨俣町	設置
26 三重県	紀北町	新設	H17.10.11	紀伊長島町	設置
				海山町	設置

都道府県名	市町村名	方式	合併期日	旧市町村名	設置の有無
27 兵庫県	香美町	新設	H17.4.1	香住町	設置
				村岡町	設置
				美方町	設置
28 兵庫県	多可町	新設	H17.11.1	中町	設置
				加美町	設置
				八千代町	設置
29 奈良県	宇陀市	新設	H18.1.1	大宇陀町	設置
				菟田野町	設置
				榛原町	設置
				室生村	設置
30 島根県	吉賀町	新設	H17.10.1	六日市町	設置せず
				柿木村	設置
31 長崎県	平戸市	新設	H17.10.1	平戸市	設置せず
				生月町	設置
				田平町	設置
				大島村	設置
32 宮崎県	都城市	新設	H18.1.1	都城市	設置せず
				山之口町	設置
				高城町	設置
				山田町	設置
				高崎町	設置
33 宮崎県	美郷町	新設	H18.1.1	南郷村	設置
				西郷村	設置
				北郷村	設置
34 宮崎県	延岡市	編入	H18.2.20	延岡市	設置せず
				北方町	設置
				北浦町	設置
35 宮崎県	日向市	編入	H18.2.25	日向市	設置せず
				東郷町	設置
36 宮崎県	小林市	新設	H18.3.20	小林市	設置せず
				須木村	設置
37 鹿児島県	鹿屋市	新設	H18.1.1	鹿屋市	設置せず
				輝北町	設置
				串良町	設置
				吾平町	設置
38 鹿児島県	奄美市	新設	H18.3.20	名瀬市	設置
				住用村	設置
				笠利町	設置

38 団体

101地域自治区

コミュニティの定義

(1) マッキーバー(注)『コミュニティ』(1917)

「アソシエーション」(=ある共同の関心又は諸関心の追求のために明確に設立された社会生活の組織体)に対比される概念としての「社会的存在の共同生活の焦点」

(注)1882(英国生まれ)～1970。1927～米国コロンビア大学。

(2) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会中間報告(1969)

「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼性のある集団」

(3) (旧自治省)コミュニティに関する対策要綱(1971)

「モデル・コミュニティ地区は、おおむね小学校の通学区域程度の規模」

(4) (旧自治省)コミュニティ研究会報告(1977)

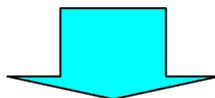
「地域社会という生活の場において、地域社会の主体者としての権利と責任を自覚した住民が、共通の地域への帰属意識と、共通の利害と、そこでの役割認識にたつて、共通の行動を目指そうとするその態度の中に見出される連帯」

(5) 倉沢進『コミュニティ論』(1997)

「コミュニティの基本特性は、地域性と共同性」

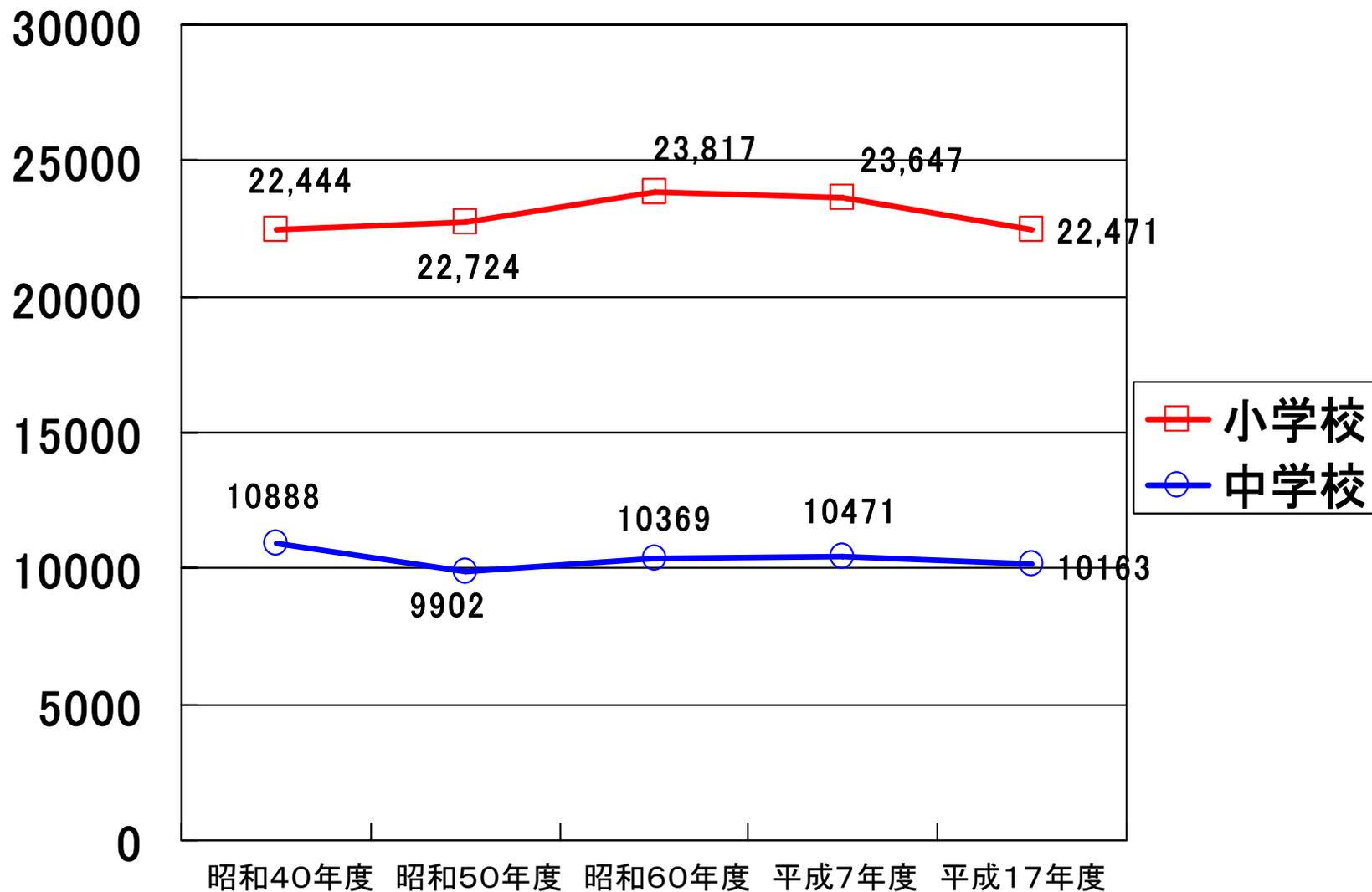
(6) 国民生活審議会総合企画部会報告(2005)

「自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人のつながりの総体」



個別の地域社会の環境や特性、生活圏の広さ等に応じて、多様な規模のコミュニティが考えられる。
(例： 小学校区、中学校区など)

小学校区数、中学校区数の推移



(参考)日本の国土:約38万平方km

(注)学校数は、公立学校数(分校を除く)。

コミュニティ活動の類型

参加形態(全戸参加or有志参加)、活動目的(問題解決or生活充実)により4類型に分類

	問題解決型	生活充実型
全戸参加	全世帯共通の地域問題 (防災、ごみ処理、地域の安全等)の解決を図る活動(1)	全世帯対象の各種親睦活動(2)
有志参加	福祉等のボランティア活動(3)	文化・スポーツ等の個人参加によるクラブ活動(4)

(1)全戸参加＋問題解決型

＝全世帯共通の地域問題(防災、ごみ処理、地域の安全等)の解決を図る活動

(2)全戸参加＋生活充実型

＝全世帯対象の各種親睦活動

(3)有志参加＋問題解決型

＝福祉等のボランティア活動

(4)有志参加＋生活充実型

＝文化・スポーツ等の個人参加によるクラブ活動

～第26次地方制度調査会資料等

地縁による団体（自治会、町内会）の権利能力取得制度 （地方自治法第260条の2の概要）

1 制度創設の背景

日常生活レベルにおいて住民相互の連絡等の地域的な共同活動を行い、地域社会において重要な役割を担っている自治会、町内会等の地縁による団体は、いわゆる「権利能力なき社団」に該当するものと位置づけられてきた。

こうした権利能力なき社団については、その資産は構成員に総有的に帰属するが、不動産登記については、代表者名義等により不動産登記簿に登録するより他に方法がないとされていた。

このため、平成3年の地方自治法改正により、地縁による団体が権利能力を取得（法人格を取得）する制度が創設されたものである。

2 制度の概要

(1) 地縁による団体

町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体

<参考>地縁による団体の状況(平成14年11月1日現在)

296, 770団体

うち認可を受けた地縁による団体

22, 050団体(7. 4%)

(2) 認可を受けた地縁による団体の権利能力

法律上の権利義務の主体となり、認可地縁団体は法人格を有し、土地、集会施設等の不動産を団体名義で登記できる。また、団体の活動に資する財産を団体名義で所有、借用できる。

(3) 認可要件

① その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理 等

良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていると認められること

② その区域が、住民にとって客観的に明らかなものとして定められていること

③ その区域に住所を有する全ての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員になっていること

④ 規約を定めていること

※ 規約に定める事項

目的、名称、区域、事務所の所在地、構成員の資格に関する事項、代表者に関する事項、等

(4) 認可を受けた地縁による団体の性格

公共的な性格を有する私法人

→ 住民による自発的団体としての性格は変わらない。

町内会・自治会等の性格

その形態・規模は多様であるが、一般に、

- 一定の地域区画をもち、その区画が相互に重なり合わない。
- 世帯単位として構成される。
- 原則として全世帯(戸)加入の考え方に立つ。
- 地域の諸課題に包括的に関与する。
→以上の結果として、行政等に対して地域を代表する組織となる。
- 一般に、総会、専門部会(例：青年部、婦人部、子ども部)、班・組(内部の小単位組織)等から構成される。また、会長を含め、役員を置く。(これらについては、規約に定める。)
- 大半は、会費(数百円程度～)を徴収。(主たる収入源はこの会費。)
- 多くの場合、連合組織(例：連合町内会)に所属する。
※ 例えば、〇〇市総代会という形で組織され、同会は町内会長から構成。

～「地域分権時代の町内会・自治会」中田実、「これからの町内会・自治会」中田実 等

地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果（抄） （調査時点 平成14年11月1日）

1 地縁団体の名称別総数の状況

今回の調査により、市町村（特別区を含む。以下同じ。）が把握した地縁団体の総数及び名称別内訳は、表1のとおりである。

表1

（単位：団体、％）

区 分	自治会	町内会	町 会	部落会	区 会	区	その他	合 計
団体数	114,222	65,685	17,813	15,851	5,773	42,880	34,546	296,770
構成比	(38.5)	(22.1)	(6.0)	(5.3)	(1.9)	(14.4)	(11.6)	(100.0)

2 年度別認可地縁団体総数等の状況

年度別認可地縁団体数

地方自治法第260条の2第2項に定められた要件に該当する地縁団体の代表者が、市町村長に認可を申請し、市町村長はこの要件に該当していると認めるときは認可することとなり、また、同法第260条の2第14項により、認可を受けた地縁団体が所定の要件を欠くこととなった等の場合には、当該市町村長はその認可を取り消すことができることとされている。

平成11年度以降の各期間の末日時点における認可地縁団体の総数等は、表2のとおりである。

表2

（単位：団体、％）

区 分	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平14.4.1～ 14.11.1
認可地縁団体総数 (対前年度増加率)	16,348 (-)	18,500 (13.2)	20,727 (12.0)	22,050 (6.4)
当該期間中の認可 地縁団体数	2,036	2,155	2,231	1,324
当該期間中の認可 取消団体数	3	3	4	1

3 目的別認可地縁団体数の状況

地縁団体が認可を申請する際には、当該地縁団体の目的等を掲げた規約を定めていることが必要があり、その目的には、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことが求められている。

認可地縁団体を規約に定められた目的別に分類すると、表3のとおりである。

表3（複数回答あり）

（単位：団体、％）

区 分	団体数(割合)
住民相互の連絡（回覧版、会報の回付等）	19,466 (88.3)
集会施設の維持管理	17,971 (81.5)
区域の環境美化、清掃活動	18,924 (85.8)
道路、街路灯等の整備・修繕等	5,137 (23.3)
防災、防火	7,041 (31.9)
交通安全、防犯	6,489 (29.4)
盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等の行事開催	6,800 (30.8)
スポーツ・レクリエーション活動	8,008 (36.3)
文化レクリエーション活動	7,812 (35.4)
慶弔	2,800 (12.7)
独居老人訪問等社会福祉活動	3,420 (15.5)
行政機関に対する要望、陳情等	3,556 (16.1)
その他	7,129 (32.3)

（注）「割合」は、認可地縁団体総数に対する割合である。

4 認可地縁団体の認可時における構成員数の規模別地縁団体数等の状況

地方自治法第260条の2第2項第3号において、地縁団体の認可要件の一つとして「その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること」とされている。

地縁団体の認可時における構成員数の規模別認可地縁団体数及び加入率別内訳の状況は、表4のとおりである。

表4

(単位：団体)

区 分	認可地縁 団体数	加入率別内訳			
		50%未満	50~70%	70~90%	90~100%
50人未満	485	98	29	58	300
50人以上～100人未満	1,030	84	45	156	745
100人以上～300人未満	2,942	114	151	535	2,142
300人以上～500人未満	1,307	32	95	280	900
500人以上～1000人未満	1,158	41	126	317	674
1000人以上	824	26	151	280	367
合 計	7,746	395	597	1,626	5,128

(注1)「認可地縁団体数」は、平成11年4月1日から平成14年11月1日までの間に認可を受けた地縁団体の数である。

(注2)「加入率」は、区域内の住民総数に対する認可地縁団体の認可時における構成員数の割合である。

ソーシャル・キャピタルに関する議論

○ 概要・経緯等

- 「ソーシャル・キャピタル」とは、一般に、「社会的なつながり」、「社会全体の人間関係の豊かさ」といった意味。
- 1916年、ハニファン(米ウエストヴァージニア州の州教育長)が、初めて、ソーシャル・キャピタルという語を用いた：
「自治のためのコミュニティ発展のためには、ソーシャル・キャピタル： 善意、仲間意識、相互の共感、社会的交流、の蓄積が必要」
- 近年では、1990年以降、パットナム(米の政治学者、1979年～ハーバード大学)が、米国におけるソーシャル・キャピタルの減退を指摘。

○ 最近の動き

- わが国においては、内閣官房等において、自治会等の地縁組織に加え、NPOまで含めたネットワークづくり等を通じた地域再生の観点から、ソーシャル・キャピタルについて検討。

海外の住民自治組織

	英国	フランス		ドイツ	アメリカ ピッツバーグ市
呼称	パリッシュ	近隣住区評議会	区	(一般に)市町村部分区	近隣協議会
設置根拠	法律	法律	法律	州法	州法
設置義務	任意	・人口8万人以上の コミューン(市): <u>必置</u> ・人口2万人以上8 万人未満のコ ミューン: <u>任意</u>	<u>必置</u> (パリ、マルセイユ 及びリヨン市のみ)	任意	<u>任意</u> (住民が自ら設置)
法人格	あり	なし	なし	なし	あり
意思決定 システム	・パリッシュ議会 有権者200人未 満のパリッシュに おいては、議会の 設置は任意。 ・パリッシュ総会 パリッシュ総会の 決定は通常パリッ シュ議会を拘束し ない。	近隣住区評議会	区議会	市町村部分区議会	近隣協議会

	英国	フランス		ドイツ	アメリカ ピッツバーグ市
協議会等の 構成員 の選出	直接選挙(パリッ シュ議会議員)	市長からの提案に よって、 <u>コミュン 議会の議決</u>	<u>直接選挙</u> (市議会議員選挙 と区議会議員選挙 は、同時に同一の 名簿によって実施 され、各区の区議 会議員として選出 された者のうち上 位3分の1の者が、 その区から選出さ れる市議会議員を 兼ねる)	(一般に)直接選挙 (市町村議会の通 常選挙と同時に施 行(市町村部分区 議会議員と市町村 議会議員は兼任可 能)、等)	<u>住民の互選</u>
協議会等 の構成員 の報酬	無報酬	法律上の定めなし	(原則として)無報 酬	無報酬	—
機能	・市民ホール等の 管理 ・ディストリクト(市) 等からの協議に 対する意見具申 (ディストリクトは、 開発許可等につ いてパリッシュに 協議しなければならない)。ただし、 <u>ディストリクト等は、 この意見に拘束さ れない。</u>	・執行機能なし。 ・近隣住区等に関 する問題につい て市長から諮問 を求められ、また、 市長に対して提 案を行うこと(諮 問機関)	・市議会の委任を 受けた市の施設 又は役務の管理 ・市議会に対して、 区内で実施される 市の事業、区内で 活動する団体へ の助成金、市の 設置する公共施 設の運営条件等 について意見を 述べること(諮問 機関)	・(一般に)区域に 関わる事項につ いて提案を行うこ と、区域に関わる 重要事項につい て聴聞を受けるこ と(諮問機関) ・なお、ベルリンの 区に設置される 区代表者集会は、 区予算等を決定 する権限を有する。	・市の委員会等へ の参加を通じて、 提案や主張を行 うこと ・貧困者や障害者 に対する社会的 サービス等の提 供を行うものもあ る。
地方公共 団体の層	2(郡、ディストリクト) 又は1(ユニタリー)	3(州、県、市)		3(州、郡、市)	3(州、郡、市)又は 2(州、市)

これまでの答申等

地方制度調査会における答申等

○ 第14次地方制度調査会答申(昭和45年11月20日)

大都市制度に関する答申

第三 大都市制度当面の改革

四 近隣社会(コミュニティ)の形成

急激に都市化の進展しつつある現代社会のなかにあつて、生活の場における人間性を回復するとともに、行政に対する新しい住民参加の途を開くため、新しい地域共同体としてのコミュニティが形成される必要のあることは、すでに各方面において指摘されているとおりであるが、この問題は、大都市において、特に切実な問題であると考え。したがって、今後の大都市制度のあり方を検討するに当たっては、広域行政への対処と同時に、住民の社会生活の地域的最小単位としてのコミュニティについて、生活環境の整備とあわせて、住民のコミュニティ活動の活発化に配慮する必要がある。もとより、このようなコミュニティ活動は、住民の自覚に基づいて盛りあがってくるべきものであり、画一的な形で制度化されるべきものではないが、地方公共団体としても、新しい住民の連帯意識醸成の見地からその健全な育成を図る必要がある。

○ 第15次地方制度調査会答申(昭和48年11月9日)

今後の地方行財政のあり方に関する中間答申

第2 コミュニティ及び住民参加について

1 コミュニティづくりの現状

当調査会は、先に第14次調査会の「大都市制度に関する答申」において、新しい地域共同体としてのコミュニティの形成の必要性を指摘し、地方公共団体が新しい住民の連帯意識醸成の見地からコミュニティの健全な育成を図るべきであると答申した。

その後、コミュニティづくりに関する地方公共団体の関心が高まり、国及び地方公共団体の協力のもとにモデル・コミュニティ地区が全国的に設定され、新しいコミュニティづくりの試みが進められてきた。

現在実施されているコミュニティづくりにおいては、

(ア) コミュニティに関する行政の施策については、市町村が中心となり、国及び都道府県は、市町村に助言、援助、情報の提供を行うことにとどめていること

(イ) 住民のコミュニティ活動の自主性をそなわないよう、主として住民参加によるコミュニティ計画に基づく近隣地域の環境整備を行う方法で進めていること
など、適切な配慮がなされている。

もとより、コミュニティづくりの現状からみて計画策定における住民参加を充実させる必要があること、単なる施設づくりに終わらずに施設の活用によるコミュニティ活動の推進を図るべきことなど今後の課題は少なくない。さらに地域の自然的、文化的環境を保全し、地域住民の紐帯を強めることが施策のねらいの一つであることも銘記すべきであろう。

したがって、今後ともさらに全国的に積極的なコミュニティづくりを推進し、市町村のコミュニティに関する施策のあるべき姿を探求するよう努力することが望ましい。このためさらに、市町村が自主的なコミュニティ対策を実施するよう奨励し、必要な行財政上の措置について検討し、これを積極的に実施すべきである。

2 市町村の計画とコミュニティ

モデル・コミュニティ地区で試みられている住民参加によるコミュニティ計画づくりは、次のような意味で市町村の行政に新局面を開くものである。

- (ア) コミュニティ計画においては、住民に身近な生活問題が取り上げられ、狭域の地域を場とする人間生活中心のまちづくりが行われること。
- (イ) 環境整備、社会福祉、社会教育等の行政がコミュニティ段階でも、たてわりのまま行われてきたという従来の弊害が改められ、生活の場における行政の総合化が実現すること。
- (ウ) コミュニティ計画の策定及びその実施を通じて、実質的な住民参加が行われること。

コミュニティづくりのもつ上述のような特性は、とくに市町村の計画の策定について基本的な問題を提起しているものと考えらるべきである。

すなわち、従来の市町村の総合計画、とりわけ環境整備の基本となるべき都市計画においては、主として地域整備の根幹ないし骨格に関する事項だけが取り上げられ、住民の生活を中心とする狭域における細かな環境整備の問題については、十分行政の中に取り込まれているとはいえなかった。

また、計画の策定過程における住民の意志の反映も十分でなく、都市計画法に定められている住民参加の手続も、ともすれば形式的なものになりがちであった。

これに対して、コミュニティ計画においては、住民に身近な生活問題が取り上げられ、生活の実感に根ざした理解に基づく住民の広くかつ実質的な参加のもとに計画づくりが行われる。このように、コミュニティ計画は、従来の市町村の総合計画が残していた空白の部分を充足しつつ、市町村の計画策定過程に新しい住民参加を導入するものであり、とくに生活中心ということが地域整備の指導理念となる時代において重要な意義をもつものである。

このような観点から、当調査会は、コミュニティ計画が市町村の総合計画の基礎となることが望ましいと考える。この場合、コミュニティ計画は、単に総合計画の定める大綱の枠内において狭域の環境整備を取り扱うだけでなく、住民意志を十分に反映した積みあげによる計画として、総合計画の本質的内容となるべきものであり、地域の実情によっては、コミュニティ計画を基礎とし、これを出発点として総合計画が策定される計画体系も考えられるべきである。このため、現行の市町村の計画に関する制度を再検討し、必要があれば、コミュニティ計画を位置づけるための制度の改革も検討すべきである。

3 コミュニティと住民参加

新しいコミュニティづくりは、住民参加の充実との関係でも重要な意味をもつものであり、住民と行政の担当者にとって新しい住民参加の経験の場となっているものと考えられる。コミュニティづくりにおいては、身近な生活問題から出発して、問題を住民と行政の担当者とが一体となった討議の中で決定し、それが行政の施策として実現するという過程が繰り返されている。このようなさやかであるが有意義な経験が長年にわたって積み重ねられるならば、より大きな課題を住民参加によって解決していく基盤が培われることが期待される。

○ 第16次地方制度調査会答申(昭和51年6月18日)

住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申

7 コミュニティ対策の推進

コミュニティ対策については、当調査会は、第14次及び第15次調査会において、新しい住民の連帯意識醸成の見地からコミュニティの健全な育成を図る必要があり、また、コミュニティづくりが住民と行政の担当者にとって新しい住民参加の経験の場となり、このような経験が積み重ねられることによって将来より大きな課題を住民参加によって解決していく基盤が培われるものであると指摘し、積極的なコミュニティづくりを推進するよう答申した。これまで、全国各地で様々なコミュニティづくりの努力が行われているが、こうした体験を踏まえながら、自治意識の醸成を促進する見地からも、また、住民の細かい日常の声や意思が地方公共団体の行政の面に反映し、両者が適切に調整処理される方途に通じる一つの場としても、これらコミュニティ活動の促進、コミュニティ施設の体系的整備などにつき、さらに一層積極的に推進を図るべきである。

○ 第17次地方制度調査会答申(昭和54年9月10日)

新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申

前 文

(改革の基本方向と具体的な課題)

オ 住民の自治意識の向上

地方自治が健全な発展を遂げるためには、住民の自治意識の確立が不可欠である。そのため、住民の自治意識の向上に資するための方策を積極的に講じていく必要がある。

第4 行政需要と地方公共団体の機能

3 コミュニティ施策等の推進

新しい地域的な連帯感に支えられた近隣社会としてのコミュニティの形成を図ることは、今日喫緊の課題とされ、これまで、コミュニティ活動の促進、コミュニティ施設の体系的整備などの積極的な推進を図るべきであると答申を重ねたところである。

モデルコミュニティ施策は、住民と市町村が協力して地域に即したコミュニティ計画を作成し、その実現をめざすというものであるが、今後は、そうした実践例などのコミュニティに関する諸情報が市町村や住民の必要に応じ提供できるような機能が整備される必要がある。また、コミュニティ計画に基づく住民と市町村の創意を生かした複合・多目的なコミュニティ施設に対する総合補助金を新たに創設することを検討すべきである。

なお、市町村は、地域住民の意向を的確に反映して住民の身近な行政需要に応えていく必要があるが、とりわけ、規模の大きい都市については、こうした自治機能を強化するため、近隣段階における住民の参加を促進し、生活環境の改善等の住民の身近な問題に適切に対処するための方策を検討する必要がある。

○ 第23次地方制度調査会答申(平成5年4月19日)

広域連合及び中核市に関する答申

第2 都道府県及び市町村の区域を超える広域行政体制並びに近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項

3 近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項

個性豊かな地域づくりを進めていくためには、上記のような新たな制度を活用することによって多様化する広域行政需要に適切に対応することが必要であるが、他面、地域ごとに住民の意向をきめ細かく反映させながら近隣社会レベルの行政需要に的確に対応していくことも必要である。この点に関しては、各地方公共団体においても、それぞれ創意工夫をこらした様々な取り組み方がなされており、このような取り組みが一層自主的かつ活発に行われることが望ましい。しかし、大都市などにおいては近隣社会レベルの行政需要への対応をめぐる様々な問題が生じていることもあり、今後引き続き調査の上、これらの問題に対する地方公共団体の取り組みについて適切な支援方策を検討することが望ましい。

○ 第26次地方制度調査会答申(平成12年10月25日)

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

第1 自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度のあり方

1 住民自治の更なる充実方策

(4)新しい住民参加のあり方

また、住民参加については、行政の手法としての側面のみからだけではなく、多様な住民組織との積極的な協働関係を構築するという観点も重要である。

地域毎に住民の意向をきめ細かく反映させながら、多様化するコミュニティレベルの行政需要に的確に対応していくためには、コミュニティ組織や地縁団体の役割がこれまで以上に重要となってくると考えられる。実際にも、地方公共団体とコミュニティ組織や地縁団体がパートナーとなって、地域ごとに個性あふれる創意工夫を凝らした取組が増えてきている。住民の意向を反映させるための取組の先導的な例として、地域住民や自治会の代表者をはじめ、専門家、NPO等が主体的に参加し責任を持ってまちづくり計画をとりまとめることにより、行政主導のまちづくりでは期待できないきめ細やかな事業実施を確保しようとするまちづくり協議会があげられる。コミュニティレベルの行政需要への対応を的確に行うための主体として、コミュニティレベルでの自治組織の重要性が認識されはじめているが、国においても、こういった先導的な取組も踏まえつつ、諸外国における事例等を参考に我が国にとってふさわしいコミュニティレベルでの自治組織のあり方やその法的な位置付け等について、引き続き検討していくべきである。

また、住民参加においては、自治会や町内会等の旧来のコミュニティレベルの自治組織に加えて、様々な目的・機能に応じて形成されるNPOの役割が大きくなってきている。地方公共団体としても、NPOに対する情報提供、拠点となる施設の整備などの支援を行っているが、これにとどまらず、これまで行政が専ら担ってきた分野についてもNPOとの適切な役割分担という観点から積極的な業務の見直しを行い、NPOとの連携協力を強化していくべきである。

○ 第27次地方制度調査会答申(平成15年11月13日)

今後の地方自治制度のあり方に関する答申

前 文

我が国の地方自治制度は、平成12年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えようとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、都道府県は、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体としてその自立的発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。

基礎自治体と広域自治体が21世紀においてそれぞれの役割を十分に果たしていく上で、どのような制度に変革していくべきかが問われている。

(略)

第1 基礎自治体のあり方

1 地方分権時代の基礎自治体の構築

(2) 住民自治の充実

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

第2 大都市のあり方

1 大都市に関する制度の現状と課題

(略)

大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長される可能性も否定できない。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

○ 地方分権推進委員会第2次勧告(平成9年7月8日 地方分権推進委員会)
—分権型社会の創造—

第6章 地方公共団体の行政体制の整備・確立

V 住民参加の拡大・多様化

地方分権の推進により、地方公共団体においては、今まで以上にその政策形成過程等への住民の広範な参加を促し、行政と住民との連携・協力を努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答していくことが重要になる。

このため、国及び地方公共団体は、次のような措置を講ずることとする。

2 民間活動等との連携・協力

(1) 住民に最も身近な地域コミュニティにおける活動を通じ、社会福祉、社会環境の整備等について行政への働きかけを行うことは、住民の自主性を高め、行政に対する住民参加・男女共同参画を進め、ひいては、住民自治の拡大・強化にもつながるものであることから、地方公共団体は、これらの活動の活性化と自治能力の向上、さらには、これらの活動との連携強化に努めるものとする。

○ 地方分権計画(平成10年5月29日 閣議決定)

第6 地方公共団体の行政体制の整備・確立

4 住民参加の拡大・多様化

(1) 民間活動等との連携・協力

ア 地方公共団体が、地域コミュニティにおける活動の活性化と自治能力の向上を図るとともに、これらの活動との連携強化に努めることに資するような情報提供等を行う。

(平成10年度措置予定)

(総務省) コミュニティ研究会中間とりまとめ (概要) 19年6月4日

第1 なぜいま地域コミュニティ再生なのか

- 少子・高齢化、農山漁村地域の過疎化、家族の形態の多様化・個人化が進展している中、地域の共生の力の脆弱化が進行しており、地域コミュニティによるセーフティ・ネットの強化の必要性等が増大。
- 市町村合併が進み、道州制議論も始まる中で、従来の共同体意識が拡散し、地域力が希薄になれば、地域コミュニティ組織等によって供給される住民サービスの質・水準の低下を招きかねないとの懸念。
- 地方分権が進む中であって、団体自治ばかりではなく、住民自治を一層重視しなくてはならなくなっている。
- 研究会を発足し、地域の共生の力をマネジメントしその潜在力を引き出す、地域力を再生するという観点から、ソフト面についても議論。
- 団塊世代の退職といった時代の大きな流れを前向きにチャンスとして「活かし」、地域力を再生していくことが必要。

第2 コミュニティ研究会における議論の進め方

- 従来から全国に存在する町内会等地縁団体と、NPO等の機能団体との両方を、全体としてうまくコーディネートするためにはどうすればよいか等の観点から議論。主眼は、あくまでも地域コミュニティ再生。
- 都市部、農山漁村地域等の現状に応じ検討。また、地域コミュニティはそれぞれ多様であるということを前提として議論。
- 総務省の施策を統合するとの観点も踏まえつつ議論。

第3 地域コミュニティ再生に関する基本的事項

- 住民を地域コミュニティ活動にいざなう推進力は、内発的な地域コミュニティ活動への参加意欲のようなもの。
- 適切な動機付け、制度構築等を用意することにより、それがスムーズに引き出され、発現してくるのではないか。関心が低い住民の自覚を高めていくことも重要。
- 制度構築等が「押し付け的」であっては、かえって地域コミュニティの力が減衰するおそれ。
- 地域コミュニティ活動を行う地域住民そのものに力を与え、その自発性を一層引き出すには、具体的にはどうすればよいのかという視点も必要。長期的な夢やビジョンを議論し、共有する取り組みも重要。
- 過疎地域においては、誇りや夢を持つことが難しくなっている場合がある。より積極的に、自らの地域に誇りを持つという運動、行政によるそうした運動の支援が必要。

第4 分野横断的な具体策の検討

○ プラットフォームの構築

- 各種団体が連携する場を、「プラットフォーム」として構築・整備することが考えられる。
- 地域コミュニティ活動のプラットフォームには、地域コミュニティの現状、環境、歴史に応じた多様な形態。
- 地方自治法上の地域自治区制度については、法律に基づき設置される地域協議会が合意形成の場として明確になるという点で、メリット。一方、地方自治法上の地域自治区は、使いにくいという指摘。
- 結局は人しだいであり、いかに人作りができるかという観点が重要。

○ ICTの活用

- 地域SNS (Social Networking Service)を始めとするICTは、離れた構成員を結びつける、また、テーマ型コミュニティを形成するものとして有効。
- 安全性と利便性の間のトレード・オフ等いくつか留意すべき事項。
- ICTは、かえって人を家の中に閉じ込めるのではないかという指摘。
- リアルな活動とバーチャルな活動を組み合わせるという観点から「いかに使うか。」といったICTの存在を前提とした議論を深めていく必要。
- CATVが媒介となって地域コミュニティの結びつきを強めている例(中海CATV、須高CATV)もある。

○ 行政の関与のあり方

- 地域住民は、地域コミュニティ活動を行うに当たって、行政への過度なお任せ主義から脱却する必要。
- 行政は、地域住民と協働する姿勢で地域形成をすすめていくべき。
- 行政は、地域住民の声にこれまで以上によく耳を傾けることが必要。
- 地域担当制、一括補助金(ブロックグラント)の活用も有効。

○ 専門家の活用・育成等

- 地域コミュニティ活動を進めるに当たって、合意形成のコーディネーターの役割。

第5 個別分野における具体策の検討

○ 地域コミュニティの教育活動・子育て

- 地域住民がふるさとを学び、自らの地域に誇りを持つという運動が必要。
- 子供達を自然の中で教育することが、都市と農山漁村地域の連携体制の制度化により体系的に実施できないか検討していく必要。

あいさつを、ラジオ体操と組み合わせるなどし、学校教育の一環、地域コミュニティの教育の一環として、励行していくべき。

○ 地域の歴史・文化・景観等

- 地域の活性化のために、歴史・文化・景観を再認識し、それを資源として活かすことが重要。
- 自動車化の進展に伴い都市の低密度化が進んでいる場合、都心集積の再形成が、地域コミュニティ形成に向けての重要課題。
- コミュニティ・バス等公共交通は、それに乗り合わせた人々の間に「ふれあい」を生むものであり、地域コミュニティ形成につながるもの。

○ 防犯・防災活動

- 防犯活動に当たっても、あいさつが有効。
- 豊かなソーシャル・キャピタルが自主防災組織の活性化を促し、活性化した自主防災組織はソーシャル・キャピタルを更に豊かにするという相互連関が必要。

○ 集落のあり方

- 集落を維持しようとする場合、集落機能が急激に低下する前に、集落を越えた広域コミュニティの構築等の対策を講じることが必要。
- 集落の崩壊の根底には、「誇りの空洞化」があると一部で言われている。地域住民が自らの地域を学び、誇りを持つという運動が必要。

第6 終わりに

- 国においては、地域住民が地域コミュニティ活動を行いやすく、また参加しやすくなるような環境整備のための法的枠組みのあり方等についても検討してもよい時期。
- 地域コミュニティ活動への参加は「私(わたくし)」事として受け止められてきた。地域コミュニティ活動こそがむしろ「公(おおやけ)」。団塊の世代が地域コミュニティに戻るこれからの時期こそ、真の「公(おおやけ)」を優先できる機会。
- 企業等も、地域コミュニティ作りに一層の社会的責任を担任することが求められる中で、従業員の社会活動参加がしやすい勤務環境を整えるといったようなことを率先していくことが求められている。
- 様々な主体が、地域貢献のために何ができるのかという観点で、自らの立ち位置を省みる機会を持つことが重要。
- 総務省においても、引き続き地域コミュニティ再生に向けた施策を推進するために、体制を整備していくことが必要。

地域再生基本方針 (平成19年4月27日閣議決定)

2 地域再生のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針

1) 知恵と工夫の競争のサポート・促進

① 地域再生のためのひとづくり・人材ネットワークづくりの促進

地域の担い手として、福祉、まちづくりなどの特定の目的で組織されたNPO等、講、自治会といった古くから地域に存在する地縁的な組織を再活用するなど、地域固有の「ソーシャル・キャピタル」を活性化するとともに、これらの主体を含め、地域の企業、教育機関、公共団体などが、地域の重要な政策テーマに応じて連携し、各々の役割を明確にしつつ、特定の期間内に特定の目標を達成していく取組を適切に支援できるよう検討する。

④ 「地域のつながり再生プログラム」(平成19年2月28日地域再生本部決定)の推進

祭りや子育てなどを支えてきた町内会や結・講・座などを再生・再活用するとともに、民間企業、NPO、社会的起業家などが新たなひととひとの架け橋をつくっていく地域こそが持続的に発展する。大学、地域金融機関や行政機関などとも連携し、地域にこだわる多様な人々が参加・協働するネットワークを構築していくことが、地域にとってのなによりの財産となる地域力(ソーシャルキャピタル)を生み出すものである。