

地方分権論 B (地域公共経営論)

2017 年度秋学期

第 11 回 (資料)

2017. 12. 22 (金)

第 4 限 (14:45~16:15) 於 3 号館 608 号室

片木 淳

katagi◎waseda.jp (◎は@)

小生の講義も、余すところあと 3 回になりました。

最終日 (来年 1 月 26 日) 24 時までに、A4 で 5 枚以内のレポートを片木宛、メールで提出してください (第 1 回講義資料又は下記ホームページ参照)。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/bunkenronB.html>

次回までに、

(討論資料)

厚生労働省・地域力強化検討会「最終とりまとめ」(平成 29 年 9 月 12 日、「総論」より抜粋)

(最後に掲載) を読んで研究しておくこと。

1 「地域自治組織のあり方に関する研究会」報告書（平成 29 年 6 月 29 日）

1.1 概要

第1章 基本認識

- 地域の住民が主体となって「地域運営組織」を形成し、地域の課題解決に向けた取組みを行う様々な事例が全国的に拡大。都市部でも活発化。

（例：高齢者等の暮らしを支える活動、公的施設の管理、保育サービス・一時預かり等）



今後、高齢化や人口減少は加速。基礎自治体は住民のニーズにきめ細やかに応えていくことが困難に。地域運営組織の役割は増大へ。

- 地域の良い環境や地域の価値の維持・向上のため、地域の住民・事業主・地権者等が主体となった「エリアマネジメント」が各地で進められている。（例：街並み規制・誘導、施設・公園等の管理、空地・空家の活用、防犯カメラやセキュリティシステム導入等）



安全・安心や快適・豊かさへの関心の高まり、地域間競争の進行に応じた魅力づくりの重要性の認識の浸透が背景に。この流れは継続し、加速。

課題

- エリアマネジメント、地域運営組織の活動の観点から、以下の意見、指摘がある。
 - ・ 現行の地縁型の法人制度について、地域運営組織の多様な活動実態を受けとめることができるよう、新たな法人制度の創設を含め、見直しが必要。また、何らかの特別の位置付けや役割を付与することが必要。
 - ・ 中にはフリーライド可能な性質の活動があり、私的組織では費用負担を求める仕組みとして課題がある。

※ 主に地域の土地・家屋所有者の申請に基づき設立される特定目的の地方公共団体とされ、構成員の負担金によって、区域内の道路、歩道、公園等の整備・維持管理や美化、治安維持等を実施。

第2章 地縁型法人制度の課題への対応

検討の方向性を提示

認可地縁団体制度の見直し

- 「認可地縁団体制度」は、保有不動産等のトラブルを防止し、自治会等の活動をしやすいように設けられた制度（H3地方自治法改正）。
- その後、幅広い活動が行われるようになっていくことを踏まえ検討。
 - ・ 設立目的は、現行制度で前提とされている不動産等の保有予定の有無にかかわらず、「地域的な共同活動」に拡大することを積極的に検討すべき。
 - ・ 代表者以外の役員への代表権付与について、導入は差し支えないとの意見の一方、簡便な制度であることを踏まえ運用で対応すべきとの意見あり。

新たな地縁型法人制度について

- 地縁型法人は、一般社団法人（公益法人制度改革（H20施行）により目的、社員資格に制限なし）、NPO法人（事業内容に応じ社員資格の地域限定も可能である旨H28通知で明確化）、株式会社（営利目的の場合）等によっても設立可能。各制度の特性を考慮し、最適な組織を選択すべき。
- 市町村が条例等に基づいて地域運営組織に意見具申の役割を担わせたり、財政支援等を行う事例があり、これらを参考とした取組みが考えられる。
- こうした取組みに法律的な枠組み（指定法人制度等）を設定する必要性は、人口減少・高齢化対策、雇用創出等、様々な観点から検討されるべき。

第3章 新たな地域自治組織の可能性

今後の検討課題を提示

- フリーライド可能な活動について費用負担を求める仕組みとして、地域自治組織の可能性を検討し、今後の議論の深化のために二つの法的構成イメージを整理。いずれも法律で設定する枠組に基づく市町村条例を提示する場合に制度が導入され、地域の住民等のイニシアティブにより、相当数の同意が得られる場合に設立。（例えば、大規模開発され、住民が入居して間もない住宅地（一定規模で分譲された戸建住宅群、マンション群）や都市郊外の団地等における活用を想定）
 - 公共組合としての地域自治組織
 - ・ 構成員による共同の事務の遂行の組織。構成員に平等に受益が及ぶ事務（生活空間の質の向上に関する事務）として法律・条例で列挙されるものから選択。（例：市町村立公園等の通常よりグレードの高い整備・管理、空地・空家などの公共空間としての活用、防災・防犯）
 - ・ 住所を有する者、又は土地・家屋所有者等が総会の構成員。
 - 特別地方公共団体としての地域自治組織
 - ・ 市町村事務の一部を処理する組織。事務に法律上の制約はなく、条例で列挙される事務から選択。（高齢者福祉・子育て支援等も可能）
 - ・ 区域に住所を有する者（選挙権者）が総会の構成員（議会の選挙権者）。
- 当然加入制は慎重な視点が必要だが、ここで検討した地域自治組織は、実態として当然加入制のように運用されている団体もある中であって、そのあり方の合理化、透明化を図るものと考えべきとの意見が大勢。高齢化・人口減少の加速、地域間競争の進行等を踏まえると、権利保障に配慮する法制の下で選択肢として必要との多くの指摘。現場の関係者の意見を聞いた上で、議論を深めていくことが必要。

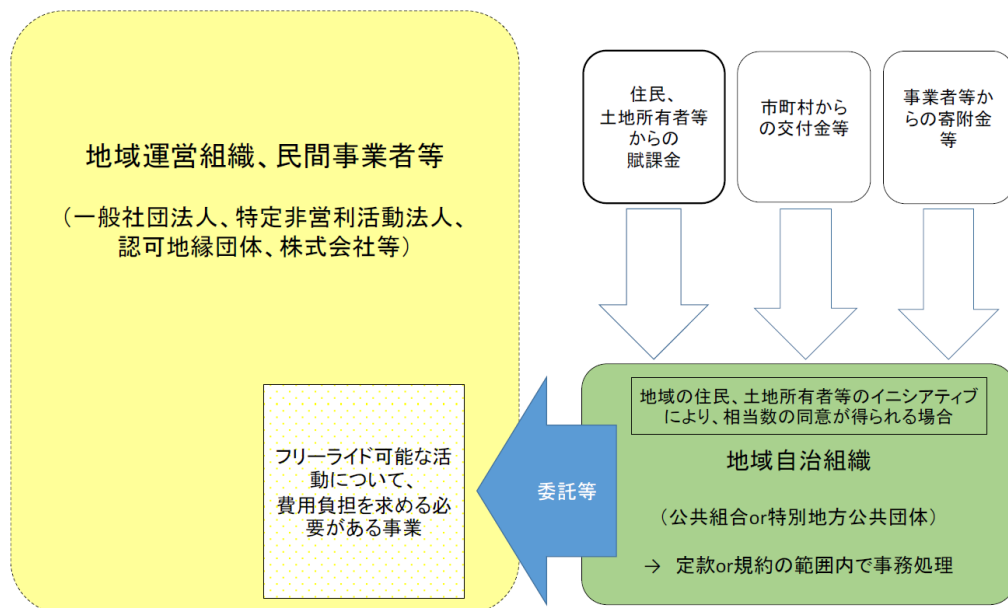
【出典：総務省 HP「組織案内＞研究会等＞地域自治組織のあり方に関する研究会第 8 回（平成 29 年 6 月 29 日開催）」「報告書（概要）」】

1.2 地域自治組織の基本的な制度設計のイメージの概観

法的性格	公共組合	特別地方公共団体
基本的な考え方	構成員による共同の事務の遂行	地方公共団体としての事務の処理
総会の構成員	次のうちいずれか。 ・区域内に住所を有する者 ・土地、家屋等の所有者、借地権者	市町村議会議員の選挙権を有する者で区域内に住所を有する者
処理可能な事務	法律で限定列举（生活空間の質の向上のための事務） その中から市町村条例でメニュー提示	法律上制約なし 市町村条例でメニュー提示
区域設定の原則	事務に応じて設定	一つの団体として意思決定することが適当である範囲で設定
賦課金	構成員への公平な賦課 （賦課金：定款・総会議決事項、定款は市町村認可事項）	構成員への公平な賦課 （賦課金：市町村の十分な関与のもと総会議決事項）
設立・設置主体	発意者	市町村
設立・設置の手続	① 発意者が定款基本事項を作成（市町村と調整） ② 発意者が相当数の署名収集 ③ 発意者が設立の認可申請 ④ 市町村長が公告・縦覧・異議申出受付 ⑤ 市町村長による認可	① 発意者が規約基本事項を作成（市町村と調整） ② 発意者が一定数の署名収集 ③ 民主的に選出された合議体が規約を作成（市町村と調整） ④ 合議体が設置申請 ⑤ 申請に基づき、市町村が住民投票 ⑥ 市町村が規約の認可申請 ⑦ 都道府県知事による規約の認可 ⑧ 市町村長が設置を定める
機関	議決機関：構成員による総会（総代会） 執行機関：理事会	議決機関：選挙権を有する者の総会（議会） 執行機関：理事会 （市町村執行機関の活用可）
団体意思決定に当たっての構成員の権利保障	総会の招集請求権、関係書類の閲覧請求権、役員の解職請求権等 予算、事業、経費の賦課の決定等は市町村の承認事項	地方自治法の直接請求、議会、執行機関等の規定の適用・準用 市町村の関与のもと経費の賦課の決定
金銭・財産管理	構成員が一定数の同意を得て認可権者による事業・会計の状況の検査を請求する仕組みの強化	地方自治法の財務の規定の適用・準用（住民監査請求、住民訴訟を含む）
存続期間	法律で定める上限の範囲内で設定 存続する場合は、設立の手続きに準じて構成員の意思を確認	（相当期間の経過後、事情の変化等を踏まえ、区域の住民の意見を反映させる手続を経た上で、存続の必要性を検討）
解散後の財産処分	清算終了まで存続 （市町村が権利義務を承継するかどうかは当該市町村の判断）	権利義務は市町村が承継

【出典：同上報告書（本体）P.47】

(参考) 地域自治組織と地域運営組織が連携した活動のイメージ



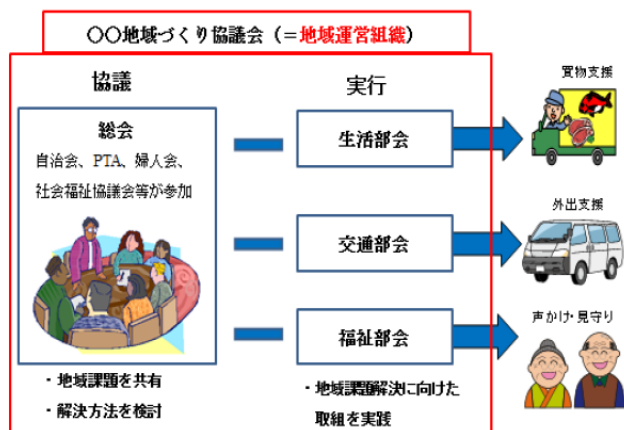
【出典：同上報告書（本体）P.48】

2 地域運営組織

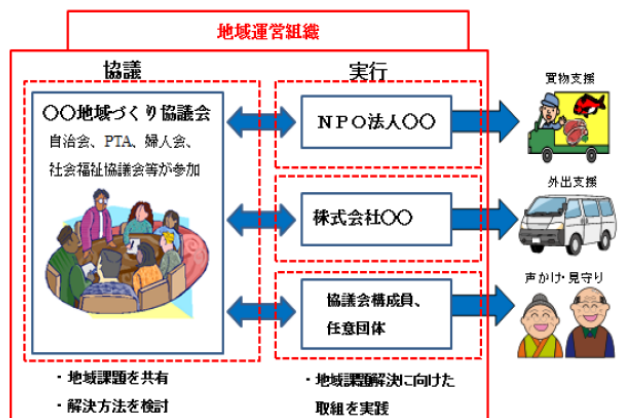
2.1 地域運営組織とは

- 地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織
- 地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがある

(一体型のイメージ)

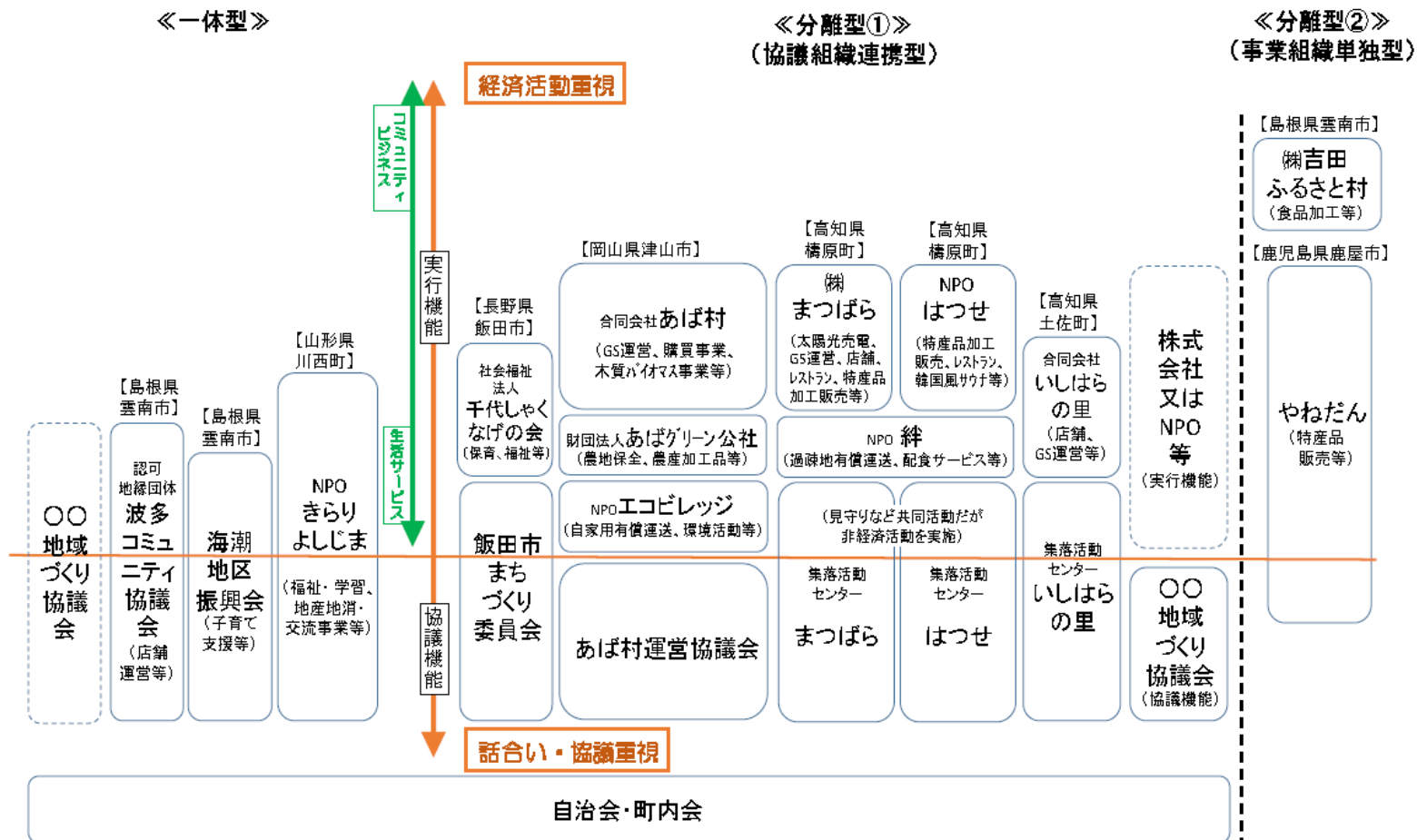


(分離型のイメージ)



【出典：総務省 HP「広報・報道 > 報道資料一覧 > 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」の公表」「報道資料」(平成 28 年 3 月 29 日)「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(概要版)】

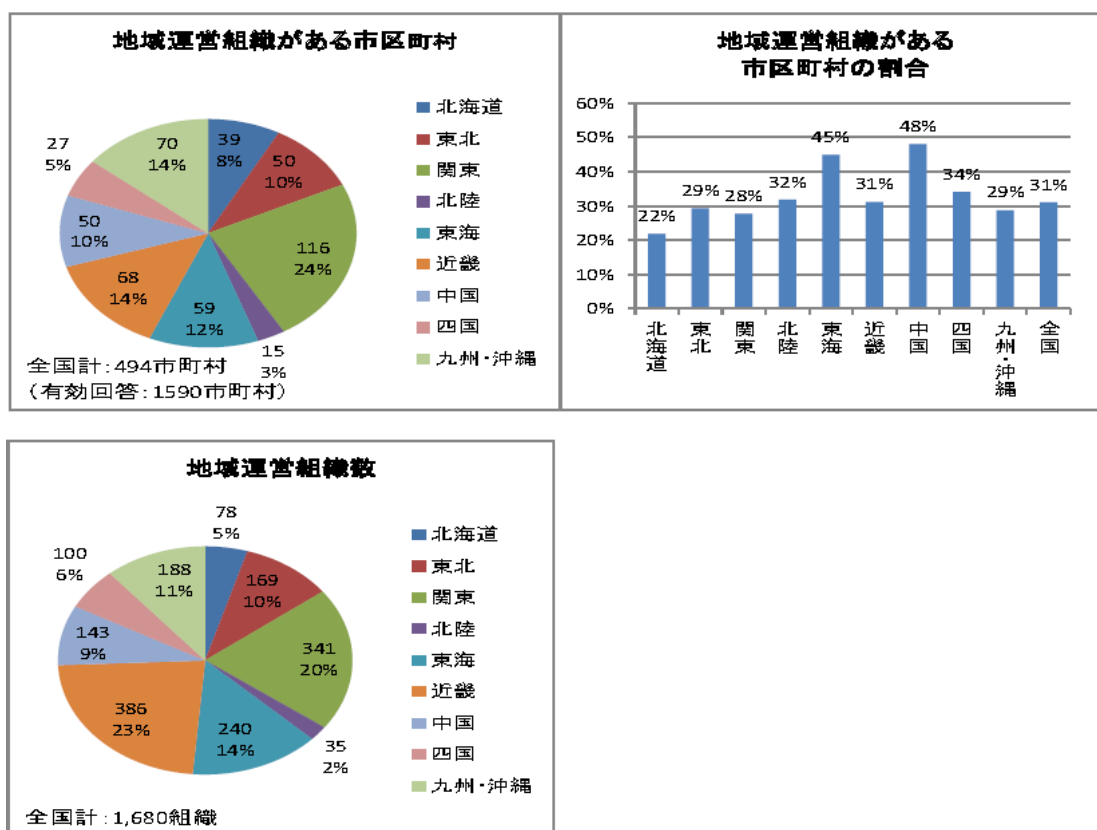
2.2 地域運営組織の組織形態の分類



【出典：まち・ひと・しごと創生本部 HP「会議・資料」「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」「第10回 平成28年12月13日議事次第・資料」「□地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告」】

2.3 活動実態

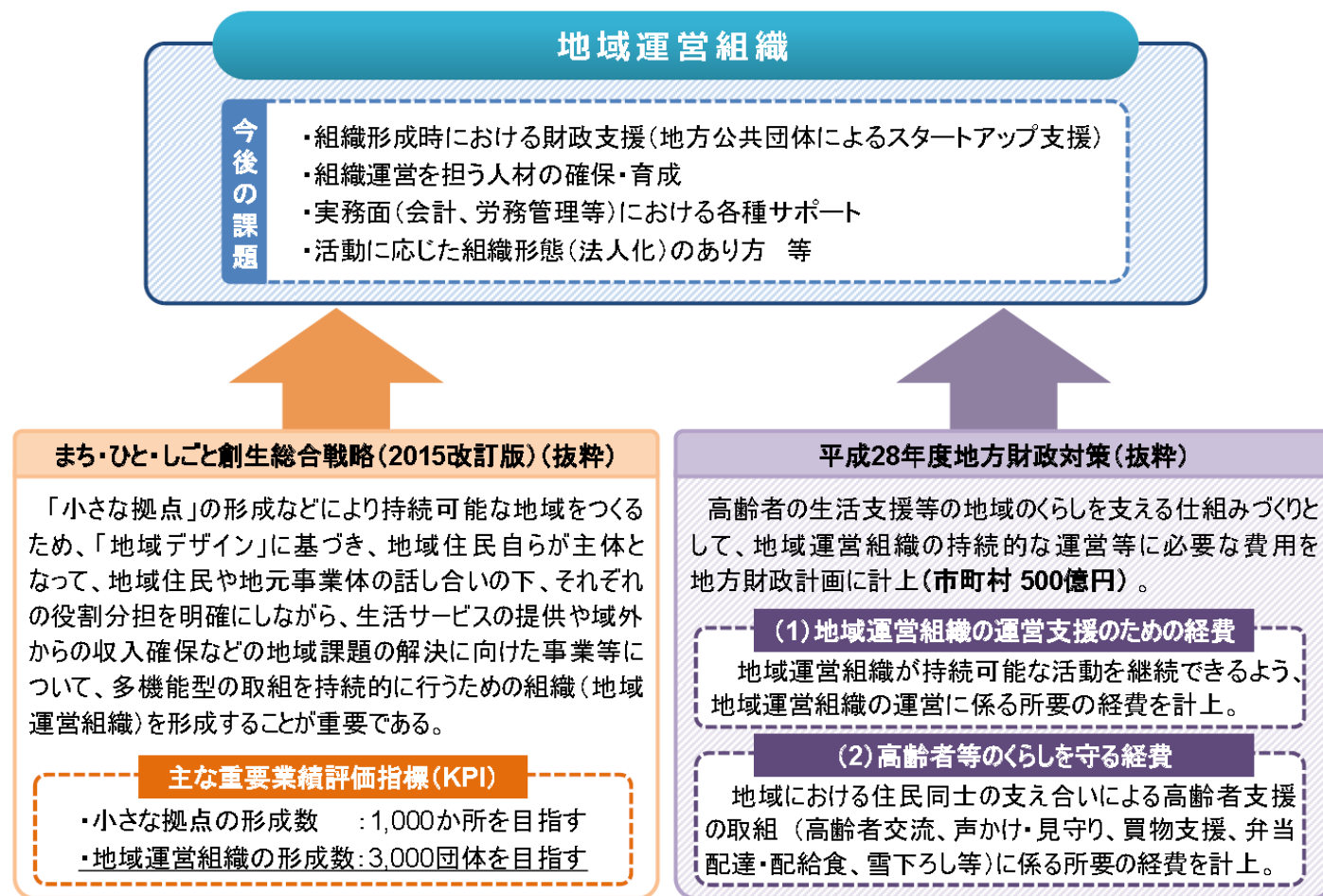
- 地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがある
- 活動範囲は主に「小学校区（旧小学校区）」（概ね昭和の大合併で消滅した旧村エリア）
- 全国で 1,680 組織（494 市町村）
- 現在、一部または全域に地域運営組織が存在しない市町村においても、88%の市町村（有効回答 1,093 市町村のうち 965 市町村）が必要性を認識
- 主な活動内容は高齢者交流、声かけ・見守り、外出支援、配食支援、買物支援など幅広い
- 主な収入源は市町村補助金、会費、利用料であり、財政基盤が脆弱



※平成 27 年 9 月 総務省調査（全市区町村対象 1,590 市区町村回答）

【出典：総務省 HP「広報・報道 > 報道資料一覧 > 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」の公表」「報道資料」（平成 28 年 3 月 29 日）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」（概要版）から抜粋】

2.4 地域運営組織の形成等に関する政府の取組



【出典：同上「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(概要版)】

2.5 地域運営組織の活動事例①

鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会（埼玉県鶴ヶ島市）						
鶴ヶ島第二小学校区は約3,200世帯、人口約7,000人の地域で、高齢化率(26.6%)は市内8つの小学校区の中で最も高くなっている。地区内には10の自治会があり、従来から納涼大会や運動会、祭りなどの行事を共同で開催している。また、公共施設の老朽化が問題になる中、平成20年には避難所運営委員会を立ち上げ、鶴ヶ島第二小学校の各教室を各自治会の避難所として振り分けるとともに、10自治会合同で避難訓練を実施する等、住民自身で主体的な地域防災訓練に取り組んできた。 こうした実績を踏まえ、地域全体で助け合い、支え合う新たな地域づくりを目指して、平成23年7月に「鶴ヶ島第二小学校区地域支え合い協議会」が発足した。同協議会においては、発足以来、行政や自治会、社会福祉協議会等の各種団体と連携しながら、地域防災、福祉支え合い、子育て、助け合い隊などの多様な事業を展開している。	<table border="1"> <tr> <td> 防災委員会  ◆地域合同防災訓練 ◆救急医療講習会 ◆防災シンガ ◆防災シミュレーション ◆災害弱者支援 ◆防災備蓄管理 </td> <td> 福祉支え合い委員会  ◆見守り声かけ ◆会食事業 ◆ふれあい体操 ◆研修会 </td> <td> 子ども委員会  ◆プレーパーク活動 ◆子育てサロン ◆宿題サロン ◆朝劇・施設見学 ◆地域団体との交流 </td> <td> 鶴二助け合い隊  ◆有償ボランティア ◆お困り事 ◆お手伝い ◆掃除・修理 ◆お世話・付き添い </td> <td> 交流拠点整備委員会  ◆施設管理 ◆ミニFM活動 ◆資機材整備 ◆ぐりどん広場整備 </td> </tr> </table>	防災委員会  ◆地域合同防災訓練 ◆救急医療講習会 ◆防災シンガ ◆防災シミュレーション ◆災害弱者支援 ◆防災備蓄管理	福祉支え合い委員会  ◆見守り声かけ ◆会食事業 ◆ふれあい体操 ◆研修会	子ども委員会  ◆プレーパーク活動 ◆子育てサロン ◆宿題サロン ◆朝劇・施設見学 ◆地域団体との交流	鶴二助け合い隊  ◆有償ボランティア ◆お困り事 ◆お手伝い ◆掃除・修理 ◆お世話・付き添い	交流拠点整備委員会  ◆施設管理 ◆ミニFM活動 ◆資機材整備 ◆ぐりどん広場整備
防災委員会  ◆地域合同防災訓練 ◆救急医療講習会 ◆防災シンガ ◆防災シミュレーション ◆災害弱者支援 ◆防災備蓄管理	福祉支え合い委員会  ◆見守り声かけ ◆会食事業 ◆ふれあい体操 ◆研修会	子ども委員会  ◆プレーパーク活動 ◆子育てサロン ◆宿題サロン ◆朝劇・施設見学 ◆地域団体との交流	鶴二助け合い隊  ◆有償ボランティア ◆お困り事 ◆お手伝い ◆掃除・修理 ◆お世話・付き添い	交流拠点整備委員会  ◆施設管理 ◆ミニFM活動 ◆資機材整備 ◆ぐりどん広場整備		

株式会社あいぽーと仙田（新潟県十日町市）	
地区内唯一の店舗であったAコープが撤退し、地区内の小学校と保育園が閉校・閉園するなど、地区の存続が危ぶまれる中、平成20年に地区内の有志で将来像を検討し、農業だけでなく、地区の生活支援も行う組織として、平成22年3月に「株式会社あいぽーと仙田」を設立した。 「生きがいのある仙田地区の構築」を理念に掲げ、農業の枠を超えて世話役に徹するマネジメント組織として、①農作業の支援(離農者に代わる水田の耕作、農作業困難者への支援(農作業委託)等)、②高齢者の生活支援(高齢者宅の冬季の雪おろし、地区の道の駅での高齢者通所事業等)及び③地区の生活環境の支援(食料品や日用雑貨の販売や食堂の運営等)の3つの事業を柱に事業を展開している。	  

(以下省略)

【出典：同上「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(概要版)】

3 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」 (平成 15 年 11 月 13 日、抜粋)

4 基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み

(1) 地域自治組織の制度化

基礎自治体には、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要である。

また、本格的な少子高齢社会が到来しつつある今日、安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のセーフティネットの構築が喫緊の課題となっている。このため、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。

こうしたことから、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである。

地域自治組織のタイプとしては、当調査会の「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」（平成 15 年 4 月 30 日）で示したように、a)行政区的なタイプ（法
人格を有しない。）と b)特別地方公共団体とするタイプ（法人格を有する。）が考えられるが、一般制度としては、基礎自治体としての一体性を損なうことのないようにするということにも配慮して a)行政区的なタイプを導入すべきである。ただし、市町村合併に際しては、合併前の旧市町村が果たしてきた役割を踏まえ、合併後の一定期間、従前のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合には、合併前の旧市町村単位に b)特別地方公共団体とするタイプを設置できることとすることが適当である。

なお、地域の状況がさまざまであることから、法律で定める事項は最小限にとどめ、地域の自主性を尊重し、地域において活用しやすいものとなるような制度とする必要がある。

(2) 地域自治組織の仕組み

地域自治組織は、区域内に住所を有する者が当然にその構成員となるものとし、具体的な仕組みは以下のとおりとすることが考えられる。

① 一般制度としての地域自治組織の仕組み

ア 基本的な機能と組織

一般制度としての地域自治組織は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や

地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものとし、基礎自治体の一部として事務を分掌するものとする。

地域自治組織の機関として、地域協議会（仮称。以下同じ。）及び地域自治組織の長を置くこととする。また、地域自治組織には事務所を置き、支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせることとする。

なお、区域をはじめ各地域自治組織の基本的な事項は、基礎自治体の条例で定めることとするが、市町村合併に際して地域自治組織を設置する場合は、条例に代えて、あらかじめ合併協議によって定めることができることとする。

イ 地域協議会

(ア) 役割

地域協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、地域協議会は、地域自治組織の区域に係る基礎自治体事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができることとする。

なお、基礎自治体の判断により、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の予算、基本構想、重要な施設の設置及び廃止等一定の事項については、基礎自治体の長に必ず地域協議会の意見を聴くよう求めることが考えられる。

(イ) 構成員の選任等

地域協議会の構成員は、基礎自治体の長が選任する。

(ア)で述べた地域協議会の役割から、構成員の選任に当たっては、自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要がある。

なお、地域協議会は、住民の主体的な参加を期待するものであることから、その構成員は、原則として無報酬とする。

ウ 地域自治組織の長

(ア) 役割

地域自治組織の長は、地域自治組織を代表し、地域協議会との緊密な連携の下、地域協議会によりとりまとめられた地域の意見を踏まえ、地域の実情に応じたきめ細かな事業・施策を実施する役割を担うものとする。

(イ) 選任

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任する。

エ 財源

地域自治組織が、地域協議会の意見を尊重しつつ必要な事業が実施できるよう、

必要な予算を確保するなど、基礎自治体において地域自治組織の財源について所要の措置を講じることが期待される。

② 合併に際して設置される地域自治組織（法人格を有する。）の仕組み

市町村合併に際しても、①の一般制度としての地域自治組織を設置することはできるが、合併後の一定期間、合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合は、特別地方公共団体である地域自治組織（法人格を有する。）を設置できることとすることが適当である。このタイプの地域自治組織についても、①の地域自治組織と同様の役割が期待されるところであり、その組織についても、①と同様、地域協議会と地域自治組織の長を置くほか、事務所を置くこととする。

①との相違点を中心とした制度の仕組みは以下のとおりである。

ア 設置

合併協議により規約を定め、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に設けることができることとする。なお、法人格を有することから、設置に当たって都道府県知事が認可等所要の関与を行う必要がある。

イ 事務の考え方

地域自治組織は、法令により処理が義務づけられていない基礎自治体の事務のうち、その地域自治組織の区域に係る地域共同的な事務であって規約で定めるものを自らの事務として処理する。また、地域自治組織の機関が基礎自治体の補助機関の地位を兼ねることなどにより、法令により基礎自治体が処理することが義務づけられている事務を地域自治組織において処理することもできるものとする。

ウ 組織等

地域協議会は、地域自治組織の予算等を決定するほか、必要と認める事項につき基礎自治体の長その他の機関に建議することができることとする。

地域協議会の構成員の選出方法は、地域の自主性を尊重する観点から、規約で定めることとする。なお、構成員は、①と同様、原則として無報酬とする。

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任するものとする。

地域自治組織の事務局の職員は、基礎自治体からの派遣又は兼務を原則とし、必要な場合には、臨時の職員を採用できることとする。

エ 財源

基礎自治体の事務の一部を処理するための財源は、基礎自治体からの移転財源によることとし、基礎自治体は地域自治組織の円滑な事務運営のための財源を確保するよう配慮するものとする。

課税権と地方債の発行権限は有しないこととし、地方交付税の交付対象団体ともしないこととする。なお、地域自治組織が上記の移転財源による財源見合いの事務以外の事務を実施することを認める場合には、何らかの住民の負担によるこ

とができることとすることを検討する必要がある。

③ 指定都市への適用について

指定都市については、行政区その他の一定の区域（出張所単位等）をもって地域自治組織を設置することができることとする。

【出典：第 27 次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成 15 年 11 月 13 日）より抜粋。下線は片木】

4 地域自治区等

4.1 地方自治法の一部を改正する法律（平成 16 年 5 月 26 日法律第 57 号）の概要（抄）

「住民自治の強化等を目的とする「地域自治区」の創設

- (1) 地域自治区とは、地域の住民の意見を行政に反映させるとともに行政と住民との連携の強化を目的として、市町村の判断により設けられる区域であり、その区域の住民のうちから選任された者によって構成される地域協議会及び市町村の事務を分掌させるための事務所を置くもの。
- (2) 市町村が、条例で、その区域を分けて地域自治区を設ける。
- (3) 地域協議会
 - 1) 構成員は、地域自治区の区域の住民のうちから市町村長が選任する。
 - 2) 権限
 - ア 地域自治区の区域に係る重要事項は、あらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならない。
 - イ アのほか、市町村の事務で地域自治区の区域に係るもの等について、市町村の長その他の機関に意見を述べる。

4.2 市町村の合併の特例等に関する法律（平成 16 年 5 月 26 日法律第 59 号）の概要（抄）

4.1.1 合併特例区

合併後の一定期間（5 年以下）、1 又は 2 以上の合併関係市町村の区域であった区域を単位として、特別地方公共団体である合併特例区（法人格を有する。）を設けることができる。

- (1) 設置手続
合併関係市町村の協議で規約を定め、廃置分合の申請に併せ、設置を申請する。
- (2) 合併特例区は、以下の事務のうち、規約で定めるものを処理する。
 - 1) 合併関係市町村において処理されていた事務であって一定期間合併特例区で処理することがその事務の効果的な処理に資するもの。

2) その他合併特例区が処理することが特に必要な事務

【例示】 地域の公の施設の管理(集会所、コミュニティセンター等)、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域に根ざした財産の管理(里山、ブナ林等)

(3) **合併特例区の長は、合併市町村の長が選任する特別職とする。また、合併市町村の助役又は支所・出張所長を兼ねることができる。**

(4) 合併特例区協議会

1) 構成員は、合併特例区内に住所を有する合併市町村の議会議員の被選挙権を有する者のうちから、規約に定める方法により合併市町村の長が選任。

2) 権限

ア **予算等の重要事項を定めるときは、合併特例区協議会の同意が必要。**

イ 規約で定める合併特例区の区域に係る重要事項を実施しようとする場合は、合併特例区協議会の意見を聴かなければならない。

ウ 合併特例区協議会は、地域振興等合併特例区の区域に係る事務に関し、合併市町村の長その他の機関に意見を述べることができる。

(5) 合併特例区は、住所の表示に合併特例区の名称を冠する。

4.1.2 地域自治区の特例

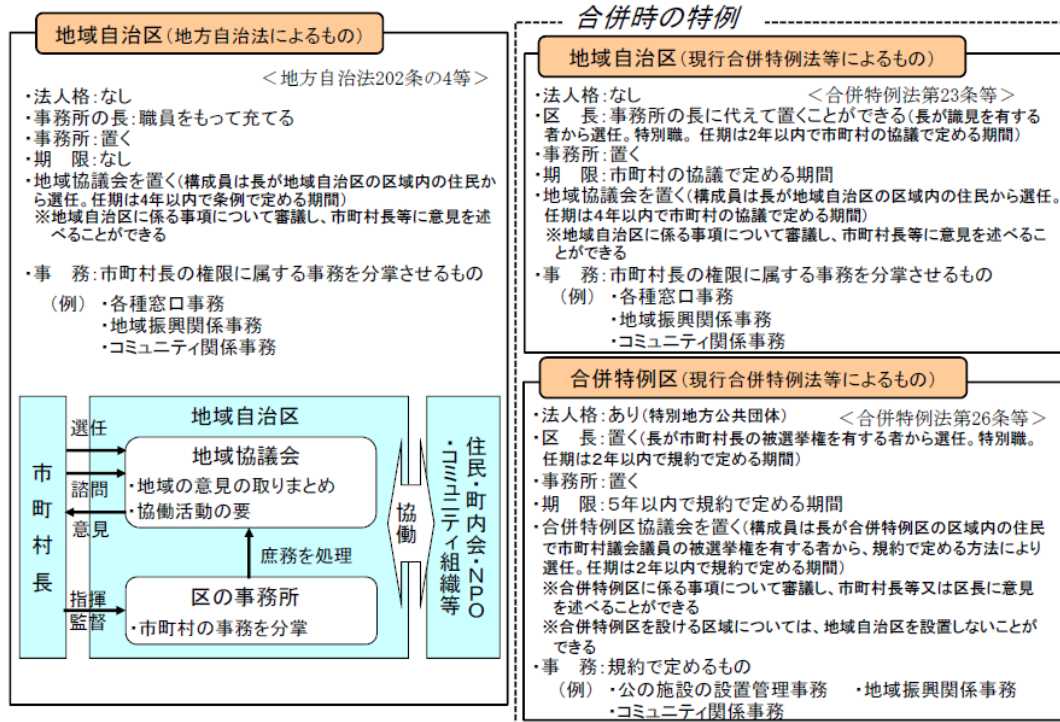
合併に際して、1又は2以上の合併関係市町村単位で地域自治区を設ける場合には、

1) 合併関係市町村の協議で設置を決定。

2) 特別職の区長を置くことができる（市町村長が選任）。

3) 住所の表示に地域自治区の名称を冠する。

4.3 地域自治区と合併特例区



【出典：地方制度調査会 HP「指定都市の区・住民自治等関連資料」（平成 24 年 6 月 27 日、第 30 次地方制度調査会第 15 回専門小委員会）】

4.4 地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況（平成 29 年 4 月 1 日現在）



(参考) 市町村合併件数 649 件 (平成 11 年 4 月 1 日～平成 29 年 3 月 31 日)

【出典：総務省 HP「広域行政・市町村合併」「市町村合併資料集」「地域自治組織（地域自治区・合併特例区）」「全国の設置状況（平成 29 年 4 月 1 日現在）」。H.29.11.1】

(次回討論資料)

厚生労働省・地域力強化検討会「最終とりまとめ」(平成 29 年 9 月 12 日、
「総論」より抜粋)

総論

(1) 地域、福祉を巡る現状と課題、希望

- 少子高齢・人口減少社会という我が国が抱えている大きな課題は、我が国全体の経済・社会の存続の危機に直結している。この危機を乗り越えるためには、我が国のひとつひとつの地域の力を強化し、その持続可能性を高めていくことが必要である。地域力強化を考えるにあたっては、福祉の領域を超えた地域全体が直面する課題を、私たちは改めて直視する必要がある。こうした考えのもと、政府では、まち・ひと・しごと創生や、一億総活躍社会の実現に向けた取組を進めている。ニッポン一億総活躍プラン(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定)で述べられている通り、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、誰もが役割を持ち、活躍できる社会をつくることが喫緊の課題である。
- 私たちのまわりの生活を見てみると、深刻な「生活のしづらさ」が増しており、それは私たち自身にも起こっている、もしくは起こり得ることでもある。例えば、様々な問題が同時にいくつも重なったり、家族全員が何らかの課題を抱えたり、ある地域の中で似たような問題が続発したりしている。かつては家族や親戚、隣近所や知人によって支えられていたような困りごとでも、今はひとりで抱え込み、誰にも相談できず解決の糸口が見つからない状況になっている人や世帯があることも事実である。
- 高齢の親と働いていない独身の 50 代の子とが同居している世帯(いわゆる「8050」)、介護と育児に同時に直面する世帯(いわゆる「ダブルケア」)、障害のある子の親が高齢化し介護を要する世帯、様々な課題が複合して生活が困窮している世帯のほか、いわゆる「ごみ屋敷」は、社会的孤立の一例とも言える。こうした世帯は、地域住民から見ると、「気づいていても何もできない」、ときには「排除」の対象にすらなる場合もある。
- 基盤となる地域社会そのものは、少子高齢・人口減少社会が進展する中で、自治会・町内会の加入率は減少し続け、地域で課題を解決していくという地域力、あるいはお互いに支え合い共生していけるような地域の福祉力が脆弱になりつつある。それに伴い、家庭の機能も変化しつつある。加えて、雇用など生活をめぐる環境も大きく変化してきている。また、単身世帯の増加により、賃貸住宅への入居時の保証の問題、入院時の対応や看取り、死亡後の対応など成年後見を含め新たな生活支援が求められている。
- 一方、地方創生の取組の中で、地域には今まで存在しながら光が当たらなかった宝(「知恵」「人材」「資源」)があることに気づき、それを最大限引き出し、自分たちが住みたい地域を自分たちでつくる、地域でできることを探し、活かし、発展させていく地域づくりの取組が各地で進められている。そこには、地域の文化や環境、地域経済の持

続可能性をどのように確保していくか、という危機感と同時に、将来への希望がある。

- 直面する複合的な生活課題に対しても、平成 27 年 4 月にスタートした生活困窮者自立支援制度は、個々の置かれている状況を明らかにし、就労準備や中間的就労支援、家計相談支援といったこれまで十分に福祉分野で行えていない支援を加え、地域で工夫しながら解決につなげていく仕組みであり、対象者の属性に関わりなく、複合的な課題に対する包括的な取組の先駆けとしての意味を持つ。
- 様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという地域創生の取組と、誰もが安心して共生できる地域福祉を推進しようという取組は、決して別々のものではない。生活の基盤としての地域社会が持続可能であることが、地域福祉の基盤として不可欠であるし、地域福祉によって地域生活の質が向上することで、そのことが地域の活性化に「還元」されていく。

いわば、福祉の領域だけではなく、商業・サービス業、工業、農林水産業、防犯・防災、環境、まちおこし、交通、都市計画なども含め、人・分野・世代を超えて、地域経済・社会全体の中で、「人」「モノ」「お金」そして「思い」が循環し、相互に支える、支えられるという関係ができることが、地域共生社会の実現には不可欠である。
- 「ニッポン一億総活躍プラン」においては、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する」とされている。地域共生社会を実現していくためには、社会的孤立や社会的排除といった現実を生じうる課題を直視していくことが必要である。地域の中で共生をしていくことの難しさを踏まえ、一方でそれに向けた努力をしていくことが、将来の地域社会、私たち一人ひとりにとって必要であるという高い理想を掲げたい。

(2) 地域共生社会に向けて私たちは何を目指すのか

(省略)

(3) 3つの地域づくりと「我が事」の意識の醸成

(「自分や家族が暮らしたい地域を考える」)

- (1) で記載したように、地域が持つ魅力を最大限引き出し、様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという取組が、各地で進められている。その契機は、自分や家族が暮らすこの地域が将来どうなってしまうのかという気持ちであったり、あるいは自分や家族が経験した問題や課題をきっかけに地域（我がまち）のことを考え始めたということであったりする。文字通りの「我が事」から始まり地域の未来を考える、とも言える。
- 高齢化の進む地域で行われている見守りを含めた高齢者自身が主体的に地域住民の困りごとを解決する取組、元気な高齢者の力を生かした事業の展開や、各地で広がっている「子ども食堂」もその一例ということができるかもしれない。
- こうした取組は、関わっている人や対象となる人が高齢者や子ども、障害のある人で

あったとしても、従来の福祉施策のみから出てきているものではない。福祉や介護、子育てといった分野にとどまらず、産業、経済も含めた地域全体の中で、「このような地域にしたい、このような取組をしたい」という主体的、積極的な姿勢と、地域の課題（高齢化の進展、子どもの孤立等）とが結びつくことで進められている。それだけに、そのような取組が「楽しい」「やりがいがある」ことを共有しやすく、それまで関わってこなかった地域住民を「巻き込む」力も大きい。

（「地域で困っている課題を解決したい」）

- さらに、地域には、民生委員・児童委員や保護司、ボランティアなど、「地域の困っている課題を解決したい」という気持ちから、地域福祉の推進に尽力してきた多くの人たちがいて、地域住民の困りごと、心配ごとに耳を傾け、福祉関係者や地域の様々な人たちとともにできる限り解決に結びつくような取組をしている。様々な交流や行事を開催することでつながりを支えたり、早期の発見、見守りや支え合いの活動、最近では事例検討を通して具体的な生活支援の一部を担ったり、地区単位で地域住民の地域福祉活動を計画化するといった取組をしているところもある。
- 最近では若い人たちが、こうした社会課題に対して、積極的に社会起業家を目指したり、NPO法人が多様なアプローチをしたりしているが、同じような気持ちで取り組む住民が増えることで、共生の文化が広がっていく。

（「一人の課題から」）

- （１）で記載したように、地域には、助けを求めることもできず、周囲からも孤立している人や世帯があることも事実であり、地域の中だからこそ相談できないで埋もれてしまうこともある。

こうした課題は、必ずしも既存の「制度」の中で解決されるわけではない。いわゆる「ごみ屋敷」を例にすると、以前はごみの処理が問題になり、制度の中でどこが対応するかが問われた。しかしこうした課題を抱えた人が共通して社会的孤立の状況にあることが分かってきたことで、支援のあり方は変化している。例えば、相談支援の専門員が、本人に寄り添い信頼関係を築く一方、地域住民が片づけに参加することにより、ごみ屋敷の住人と住民との間に緩やかな関係ができることで、再度孤立に陥ることなく生活することが可能になる。さらにその人の参加の場や役割を持てる場、「働ける」場所を地域の企業や商店街の中に見出すこともできる。そのことにより、本人も支える側にもなり、やがて地域の活性化に向けた担い手にもなる。また、企業や商店街も地域福祉の担い手となっている。

こうした取組は、「制度」の力ではなく、「人」の力である。
- ひとつひとつは「一人」の課題だが、地域住民も一緒に解決に取り組むことで、他人事だった住民が「私たちがこんなことができるんだ」という気持ちに変わり、困難に直

面している人がいても自分たちが「何かができるかもしれない」という意識が生じ得る。こうした小さな成功体験の積み重ねによる気づきと学びにより、一人の課題が地域づくりにつながっていく。

（3つの地域づくりと「我が事」の意識の醸成）

- これら3つの地域づくりの取組の方向性、すなわち、
 - ・「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的、積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携
 - ・協働によるまちづくりに広がる地域づくり
 - ・「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり
 - ・「一人の課題から」、地域住民と関係機関が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気づきと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくりという方向性は、互いに影響を及ぼしあうものということができる。「我が事」の意識は、その相乗効果で高まっていくとも考えられる。
- 例えば、主体的、積極的な姿勢で様々な取組を行っている地域では、一人ひとりは福祉的な課題にそれほど強くコミットしていなくても、取組の中や築いた人間関係の中で、課題が生じることを未然に防いだり、一人の課題に早期に気づいたりできる可能性もある。一方で、一人の課題の解決を図るために、様々な人と話をし、居場所をつくったり、働ける場を見つけたりする中で、それまで関心がなかった人や団体、企業に出会い、取組が広がっていく可能性がある。

（専門機関、包括的な支援体制への連携）

- さらに、地域住民から見えてきた課題のうち、専門機関や包括的な支援が必要な場合には、身近な地域の中で留まらず、広域の適切な機関につなげていく仕組みが求められる。
- 行政や専門機関は、そうした地域住民と連携したり、必要な後方支援をしていくことで、包括的な支援体制をつくっていくことが必要である。

（以下、省略）

【出典：厚生労働省 HP「政策について > 審議会・研究会等 > 社会・援護局（社会）が実施する検討会等 > 地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会） > 「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）」の最終とりまとめを公表します～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～」（平成 29 年 9 月 12 日）より抜粋】