

地方自治特論 B
(市民自治論)

2017 年度秋学期

第 5 回 (資料)

2017. 10. 26 (木)

第 3 時限 (13 : 00~14 : 30)

於 3 号館 811 室

片木 淳

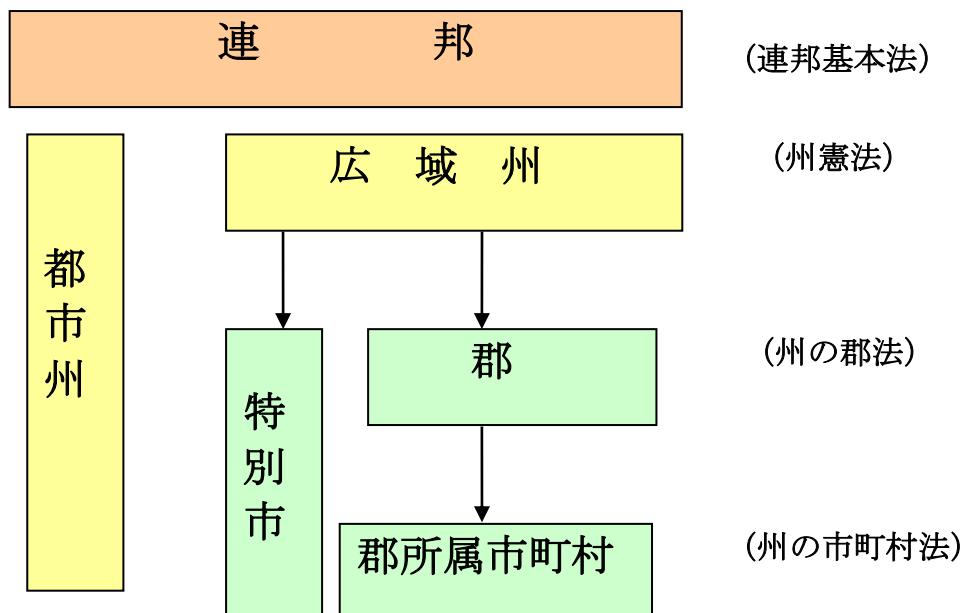
katagi@waseda.jp (◎は@)

次回までに、(討論資料)

片木「『地域主権国家』と地域コミュニティ」(『ガバナンス』2010 年 1 月号、抜粋)
(最後に掲載) を読んで、研究しておくこと。

1 ドイツの地域政府

1.1 ドイツの地域政府の構造



1.2 ドイツの地域政府（地方自治体）数（2015年）

州名	行政区	郡等			市町村 (注1)	うち市 (注2)
		計	うち特別市	うち郡		
バーデン・ヴュルテンベルク	4	44	9	35	1,101	313
バイエルン	7	96	25	71	2,056	317
ベルリン	-	1	1	-	1	1
ブランデンブルク	-	18	4	14	418	113
ブレーメン	-	2	2	-	2	2
ハンブルク	-	1	1	-	1	1
ヘッセン	3	26	5	21	426	191
メクレンブルク・フォアポンメルン	-	8	2	6	755	84
ニーダーザクセン	-	46	8	38	973	158
ノルドライン・ヴェストファーレン	5	53	22	31	396	271
ラインラント・プファルツ	-	36	12	24	2,305	128
ザールラント	-	6	-	6	52	17
ザクセン	-	13	3	10	429	171
ザクセン・アンハルト	-	14	3	11	218	104
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	-	15	4	11	1,110	63
チューリンゲン	-	23	6	17	849	126
合計	19	402	107	295	11,092	2,060

(注 1) Gemeinden。住民のいる市町村に属さない地域を含む。

(注 2) Städte。「特別市 kreisfreie Städte」を含む。

したがって、「市町村」 11,092 – 「特別市」 107 = 10,985 が一般的な市町村である。

[出典：連邦統計庁 「Das Statistische Jahrbuch 2016」「2 Bevölkerung, Familien, Lebensformen」「2.1 Bevölkerung」「2.1.6 Verwaltungsgliederung Deutschlands 2015」による。)]

1.4 ドイツ市町村制度改革の経緯

1990 年 5 月		統一前のドイツ民主共和国、旧東ドイツにおける民主化改革の一環として、「市町村及び郡の自治行政に関する法律」制定（注）。 ①市町村長は、市町村の政治的代表であり行政の統括者であるが、住民の直接公選制ではない、②「行政の長と別に市町村議会の長」といった特徴を有する混合型。また、直接民主主義的制度を大幅導入。
1991 年 1 月		ヘッセン州で市町村長公選等のための住民投票実施、82%の驚異的な賛成で州憲法改正。90 年代のドイツにおける自治制度改革の大きな推進力となった。
1993 年	4 月	ヘッセン州、市町村長直接公選制導入。 ザクセン州、南ドイツ評議会制導入。加えて市町村長のリコール制創設。
	8 月	チューリンゲン州、南ドイツ評議会制導入。加えて市町村長と市町村議會議長との分離と市町村長のリコール制創設。
	9 月	ラインラント・プファルツ州、自治制度改革（公選制は、1994 年改正で）
	10 月	ザクセン=アンハルト州、南ドイツ評議会制に近い制度導入。加えて市町村長のリコール制創設。 ブランデンブルク州、市町村長の直接公選制と市町村長と市町村議會議長の分離、固有の権限を有する主幹委員会制度導入。南ドイツ評議会制との混合型。
	2 月	メクレンブルク・フォアポンメルン州、1990 年法を基本的に継承（ただし、1999 年から市町村長と郡長の直接公選導入）。
1994 年	5 月	ザールラント州、自治制度改革。 ノルドライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州の州民投票の強いインパクトを受け自治制度改革。南ドイツ評議会制の方向に転換、北ドイツ評議会制廃止（同年 10 月施行、1999 年から完全実施）。
	12 月	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、参事会を廃止し、南ドイツ評議会制へ転換（1998 年から）。直接選挙は、郡と専任職市町村長に限定。名誉職市町村長のおかれている小規模市町村は、従来どおり、議会が選挙。
1996 年 4 月		ニーダーザクセン州、自治法改正（1996 年から選択制、2001 年から完全実施）

(注) 東西ドイツの統一後、旧東ドイツの各州は、新州となり、それぞれ別個の市町村法を制定してこの法律は解消された（人見 剛、2004 年、「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」、日本都市センター、自治体組織の多様化に関する調査研究報告書『自治体組織の多様化』、139 ページによる）。

【以上、出典：人見 剛（2004 年）「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」（日本都市センター、自治体組織の多様化に関する調査研究報告書『自治体組織の多様化』）、『Hans Herbert von Arnim 2002』、『Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 2000』、『Alfons Gern 1997』、『Klaus Vogelgesang 1997』、『Andres Bovenschulte 1996』等により作成】

1.3 ドイツ各州の市町村制度

州名	市町村長の選任	市町村長と議長	基幹委員会等 (注1)	備考	
バーデン・ヴュルテンベルク州	市町村長公選制	兼任		1955年より	
バイエルン州				1945年より	
ベルリン市	議会が選出(参事会制)	並立		ただし、市長が州を代表	
ブランデンブルク州	市町村長公選制		基幹委員会	1993年より	
ブレーメン州	議会が選出(参事会制)			ブレーメン市とブレーマーハーフェン市	
ハンブルク市				市長以外のメンバーも、議会の承認が必要。	
ヘッセン州	市町村長公選制(ただし、執行機関は参事会制)			1993年より	
メクレンブルク・フォアポンメルン州	市町村長公選制			1999年より	
ニーダーザクセン州			行政委員会	1996年より (完全実施 2001年)	
ノルドライン・ヴェストファーレン州	兼任	行政理事会	1999年より		
ラインラント・プファルツ州			従来、市町村長間接選挙制、1994年より		
ザールラント州			1994年より		
ザクセン州			1993年法		
ザクセン・アンハルト州	市町村長公選制または 議会の選任 (注2)	並立		1993年法	
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州			基幹委員会	市町村長公選制は、1997年より	
チューリンゲン州	市町村長公選制	兼任		1993年より	

(注1)「基幹委員会等」は、議会に次ぐ「第2の議決機関」とされ、市長と市町村議会から選ばれた2~10名(NS州の例)の理事で構成される。

(注2) SH州の小規模市町村(アムト所属か人口2,000人未満)における名誉職市長は、なお、市町村議会が選任している。

(片木「ドイツの地方議会と直接民主制」(平成17年4月、自治体国際化協会『欧米における地方議会の制度と運用』)による。)

2 名誉職議員制度

2.1. 名誉職議員制度の3原則

ドイツの 295 の郡 Kreis (Landkreis)、107 の特別市 kreisfreie Stadt (郡非所属市) および 11,009 の市町村 kreisangehörige Gemeinde (郡所属市町村) の議員約 20 万人は、各州の自治法等により、すべて「名誉職 Ehrenamt」とされ、無報酬で議員活動に従事。

名誉職制度の3つの原則

① 名誉職性の原則 Prinzip der Ehrenamtlichkeit

議員の職は生活の資を得るための職業として従事すべきではない。

② 副業性の原則 Prinzip der Nebenberuflichkeit

議員はその生活の資を自らの職業から得るべきである。

そのため、その勤務に支障が生じないよう、議会はできるだけ通常の勤務時間外に開かれなければならない。また、議員が議員活動のため、雇用主に対し休暇 Freistellung を要求する権利が各州の自治基本法によって認められている。

③ 無報酬と費用弁償の原則 Prinzip der Unentgeltlichkeit und der finanzielle Entschädigung für den Aufwand

何人も議員の職への立候補あるいはその就任等の故に、職場において不利益に取り扱われてはならず、議員の職の遂行のため生じた特別の費用や逸失収入は補てんされなければならない。これによって、議員がその職務の遂行によって不利益を受けないようにし、名誉職議員として人々に進んで引き受けられるようにすべきである。

2.2 アンケート調査結果

2.2.1 名誉職議員制度は廃止すべきか？（片木アンケート調査結果表 24-1）

賛否	議員数	割合 %
名誉職議員制度は廃止すべき	33	7.8
廃止すべきでない	386	90.8
回答なし	6	1.4
計	425	100.0

「市民近接性」

= 地域的な関係を有する（市民に近い）政治家と行政によって決定が行われ、その結果、市民が政治家と行政を信頼し、接触が容易になり、市民の政治参加が促進され、その利害が効果的に（政治と行政に）反映される」とことと定義されている（ドイツ連邦政治教育センターHP「連邦国家とはなにか？」）。

本アンケート調査結果の詳細については、

- 拙著『ドイツの自治体議会における「名誉職」制度の研究 Research on the “Honorary Post System” of the German local assembly』(2016/06/15、科学研究費・研究成果報告書（概要）)』（早稲田大学片木研究室 HP）

- 拙著『ドイツの自治体議員と市民近接性：名誉職議員制度に関する5つのテーゼ』
(2017年、アマゾン・キンドル出版)
を参照のこと。以下、同じ。

2.2.2 名誉職議員制度を廃止すべきでない理由（「市民近接性」関係）（調査結果表 24-2）

- ・ 廃止されば、市民近接性は失われ、官僚が権力を増す。
- ・ 廃止されば、市民 Bürger の利害や生活の実態が少ししか考慮されなくなる。
- ・ （名誉職議員は）市民に近く、信頼を得ており、住民の多くの層に到達できる。
- ・ （名誉職議員制度がなくなれば、）市民への接触が切断される。空間的に離れていることから定期的に接触できないことになれば、市民に近い政治が不可能になる。
- ・ 廃止により、市民やフェアアイン等の社会的組織の声が届かなくなり、それらが影響力を行使する可能性が失われてしまう。
- ・ 市民への近接性が失われ、さらに政治不信が進行するであろう。
- ・ 専門職化により、住民の様々な層からの様々な考え方を集めることができなくなる。むしろ、自営業者や稼ぎの良い人も立候補するようにするため、名誉職に対する適切な財政措置をもっと講すべきである。
- ・ 生活の維持に必要な費用を自ら稼ぐことによって、市民の生活状況の現実的な姿を伝達することができるようになる。
- ・ これによって、住民が広く参加できる。職業政治家は、日常生活から遊離する。そして、職業に依存することになる。
- ・ 市民は、地域に直接の相談相手を持つことになり、地域に根差した政治は、政治不信を防止する。
- ・ 政党政治に影響されない、かなり多くの市民層の参加を確実なものとする（政党の意思ではなく、市民の意思の実現）とともに、地域を構築していく場合の障壁が比較的低くなる。さらに、地域の具体的な問題に対する近接性が保障され、議員が常日頃、地区・近隣住区・選挙区において直接的な議論をすることを迫り、議員が現実の職業生活とその労苦との関係を見失わないようになる。

上の理由以外に、名誉職を廃止すべきでない理由として、デモクラシーの喪失、職業政治家の弊害、議員の独立性の保持、自治体行政の官僚制の跋扈、自治体の財政難、共同体を支える支柱であること等が指摘されている（次表）。

2.2.3 ドイツの市における女性議員の割合（人口規模別）

（2007年1月1日現在）

市の住民数人	女性議員の割合%
1万人以上 2万人未満	21.9
2万人以上 5万人未満	25.0
5万人以上 10万人未満	28.1
10万人以上 20万人未満	31.8
20万人以上 50万人未満	32.0
50万人以上 100万人未満	36.8
100万人以上	38.6

【出典：ドイツ都市連盟 Deutscher Städtetag 資料。連邦政治教育センターHP 「Gesellschaft | Gender | Frauen | Grafiken | Frauenanteil in den Kommunal-parlamenten」による。】

2.2.4 日本の市区町村議会議員の性別内訳（人、%）

団体別	男	女	計
市	16,239	2,468	18,707
割合	86.8	13.2	100.0
特別区	641	227	868
割合	73.8	26.2	100.0
町村	10,252	997	11,249
割合	91.1	8.9	100.0
計	27,132	3,692	30,824
割合	88.0	12.0	100.0

【出典：総務省 HP 「選挙・政治資金 > 選挙 > 選挙関連資料 > 地方公共団体の議会の議員および長の所属党派別人員調等 > 地方公共団体の議会の議員および長の所属党派別人員調 > 地方公共団体の議会の議員および長の所属党派別人員調等 (2014年12月31日現在)」より作成。】

2.2.5 職業の所属別、セクター別構成（調査結果表 3-2）

区分	議員数	割合 %
無職	117 (0)	27.5 (0.0)
自営業・自由業	84 (70)	19.8 (16.5)
公的セクターの職員	91 (69)	21.4 (16.2)
私的セクターの職員	66 (53)	15.5 (12.5)
不明	67 (53)	15.8 (12.5)
合計	425 (245)	100 (57.6)

注 1) カッコ内は、それぞれの区分における常勤職の内訳である。

注 2) 「不明」には、職業欄に記入しなかった者および上の分類に該当しない者（広報員）Pressesprecherin を含む。

2.2.6 職業従事者の職業（142人、男女を含む）（調査結果表 3-3）

(人)

職業	フルタイム	パートタイム	計
一般職員 Angestellte 注)	22	6	28
自営業 Selbstständig	19	-	19
支配人・企業幹部等 Geschäftsführer	12	4	16
教員 Lehrer	11	5	16
官吏 Beamter	14	2	16
弁護士・法律家 Rechtsanwalt · Jurist	12	2	14
医師 Arzt (獣医を除く)	8	2	10
市長または副市長 Bürgermeister	8	1	9
農家 Landwirt	4	1	5
企業家 Unternehmer	5	-	5
商業 Kaufmann	4	-	4

注) 公務員を含む。

2.2.7 日本の市議会議員の職業

性別	議員数	議員専業	農業・林業	卸売・小売業	建設業	製造業	医療・福祉
男性	16,585	6,051	2,517	1,136	798	676	326
女性	2,785	1,802	51	43	19	21	80
合計	19,370	7,853	2,568	1,179	817	697	406
(割合)	(100.0%)	(40.5%)	(13.3%)	(6.1%)	(4.2%)	(3.6%)	(2.1%)

不動産・物品販賣業	学術研究・専門・技術サービス業	宿泊・飲食サービス業	教育・学習支援業	金融・保険業	電気・ガス・熱供給・水道業	生活関連サービス・娯楽業	運輸・郵便業
363	360	328	205	194	187	136	133
17	28	20	70	12	1	22	5
380 (2.0%)	388 (2.0%)	348 (1.8%)	275 (1.4%)	206 (1.0%)	188 (1.0%)	158 (0.8%)	138 (0.7%)

情報通信業	漁業	複合サービス業	鉱業・採石・砂利採取業	サービス業 (他に分類されないもの)	その他
94	83	50	24	762	2,162
13	4	3	0	157	417
107 (0.6%)	87 (0.4%)	53 (0.3%)	24 (0.1%)	919 (4.7%)	2,579 (13.3%)

【出典：全国市議会議長会 HP「市議会議員の属性に関する調（平成 27 年 8 月集計）」から抜粋】

2.2.8 日本の地方議員報酬

(月額、一人当たり)

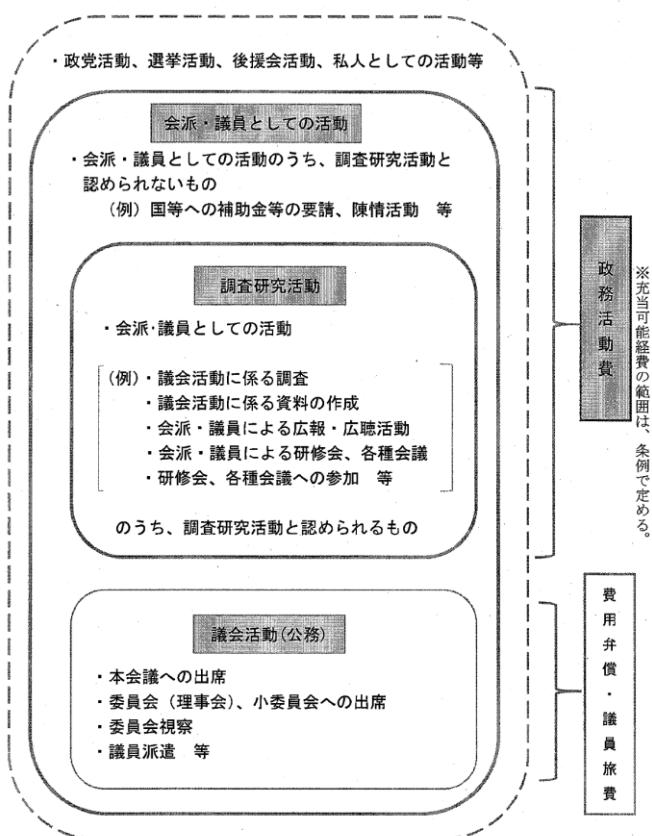
区分		都道府県	指定都市	特別区	市	町村	
						月額	日当
人数	議長	47	20	23	770	927	1
	副議長	47	20	23	770	927	1
	議員	2,607	1,146	856	15,988	9,461	8
報酬 (月額、一人当たり)	議長	985,930	963,865	917,448	492,902	290,050	30,000
	副議長	881,781	867,340	787,178	435,532	234,867	30,000
	議員	812,781	792,325	608,387	405,743	213,153	30,000

【出典: 総務省 HP「政策 > 地方行財政 > 地方公務員制度 > 給与・定員等の状況 > 給与・定員等の調査結果等」「地方公務員給与実態調査結果」「平成 28 年 4 月 1 日地方公務員給与実態調査結果」「第 2 統計表 II 特別職関係 第 10 表 (PDF)」より作成】

(注) 町村欄の日当のみは、福島県矢祭町。

2.2.9 総務省が示す対象経費の考え方

(衆議院総務委員会平成 24 年 8 月 7 日答弁による。)



【出典:文京区 HP「政務活動費運用マニュアル」(文京区議会、平成 28 年 4 月 1 日)】

3 ドイツの市町村における住民請求と住民投票

- ① ドイツ各州の市町村における住民請求と住民投票も、1990年代、ヨーロッパにおける直接民主主義の潮流に乗って、実現。1990年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を最初に、1997年のザールラント州を最後として、すべての州が導入。
- ② 住民請求は、住民投票の前段階の手続きであり、住民が市町村関係事項について自ら決定したいとする提案。各州法により、住民請求や住民投票ができる場合、できない場合が詳細に定められている。
- ③ ドイツの住民投票の特徴は、州民投票と同様、①原則として、市町村の意思を拘束するものであること、②しかし、あくまで代表民主制を補完するものと考えられていること。
- ④ その対象としては、ネガティブ・リスト方式を採用していることが多く、予算・決算・租税、財政などが除外されている。一部の州においては、ポジティブ・リスト方式も採用されており、市町村の廃置分合・境界変更、公共施設の設置等が掲げられている。
- ⑤ 住民投票に付された案件が成立するためには、有効投票数の過半数の賛成が必要。これに加えて、多くの州では、賛成数が有権者全体の一定割合を超えることを条件にしている。

【出典：拙著「ドイツの地方議会と直接民主制」（平成17年4月、自治体国際化協会『歐米における地方議会の制度と運用』）より抜粋】

4 ドイツにおける市民参加の方式

	臨時的な参加	恒常的な参加
対話志向	<ul style="list-style-type: none">・市民フォーラム・計画細胞・仲裁手続・市民予算	<ul style="list-style-type: none">・外国人会議、高齢者会議・児童・青少年会議
非対話志向	<ul style="list-style-type: none">・市民集会・市民アンケート	<ul style="list-style-type: none">・連続・継続的な市民アンケート

【出典：Bogumil 2007 „Die Bürgerkommune Das Konzept in Theorie und Praxis, in Neues Verwaltungsmanagement“, 1-29 (mit Lars Holtkamp) Prof. Dr. Jörg Bogumil - Aufsätze in Zeitschriften.】

5 ドイツにおける新しい市民参加の手法

ドイツにおいても、従来から、市民提案、住民集会、聴聞、住民質疑、公的説明等住民の意思反映のための試みがなされてきたが、その対象があらかじめ組織化された利害関心事項に限られていたため、市民の姿勢も消極的で、あまり成功していないといわれてきた。

そこで、ドイツにおいては、次のような、市民の参加を促進するような取組がいろいろと工夫されている。

【出典：Vogelgesang/Lübking/Ulbrich 『Kommunale Selbstverwaltung』(3 Auflage 2005、Erich Schmidt Verlag)、P.354】

5.1 未来工房 Zukunftswerkstätten

未来研究のロベルト・ユング博士らによって1980年に著書『未来工房』に取りまとめられ、一般化したワークショップの手法。惰性やあきらめに対してファンタジー（空想力）を対置し、民主主義を推進する調整・問題解決のためのコンセプトである。

（一般社団法人クラブヴォーバンH P 「2009.2.21 に開催されたドイツ式ワークショップ「未来工房」の成果を公開[2009年03月31日]）

次の3つの段階のグループ作業を経て、結論に到達する。

- (1) 苦情批判段階
主要問題と批判分野の特定
- (2) ファンタジー・ユートピア段階
希望、ファンタジー、夢による批判の克服
- (3) 実現・実行段階
新しいプロジェクト・解決策の決定と実行

【出典：「未来工房協会 Der Zukunftswerkstätten Verein」
(URL) <http://www.zukunftswerkstaetten-verein.de/index.htm>】

5.2 計画細胞 Planungszellen

ペーター・C・ディーネル教授が1970年代に考案した新しい市民参加の方法。無作為抽出の市民が様々な行政・政治課題に対し討議を重ね解決策を探っていく。

（篠藤明徳「日本プラーヌンクスツェレ研究会報告」、日本プラーヌンクスツェレ研究会ウェブサイト（URL）<http://www.shinoto.de/pz-japan/>）

都市計画や高速道路建設、レクリエーション構想、廃棄物計画など、様々な政策的テーマについて、無作為抽出で選ばれた市民が、約25名ごとのグループに分かれ、さらに5名の「細胞」に分かれ4日間に渡って集中的な熟議を行ない、「細胞」や各グループにおける熟議を集約し政策提言を行なう。

【出典：新田和宏「ワークショップという熟議民主主義—「日本型熟議民主主義」の可能性一」（MemSchool.B.O.S.T.KinkiUniversityNo.17:51～62(2006)）】

5.3 市民鑑定意見 Bürgergutachten

手法は、計画細胞とほとんど同じ。参加者は、アトランダムな抽選により選出される。結論は、ある特定の政治的問題に対する市民の鑑定意見となる。

【出典：「市民鑑定意見 Gesellschaft für Bürgergutachten」HP
(URL) <http://www.buergergutachten.com/buergergutachten/>】

(例) バイエルン州では、抽選で選ばれた 200 人以上の市民が、2008 年 4 月までに 8 のバイエルン州の郡と特別市において 3 日間の日程で、州の政策に関する重要テーマについて審議し、同年 6 月 4 日に州首相に対し、バイエルンの未来についてのアイデアや鑑定意見を出した。

【出典：バイエルン州政府 HP 「市民鑑定意見 Bürgergutachten」

(URL) <http://www.bayern.de/Buergerbeteiligung-1348.htm>】

5.4 市民予算 Bürgerhaushalt (参加予算 Beteiligungshaushalt)

1989 年にブラジルのポルトアレグロ市が始めた、市の予算編成に住民意志を反映する仕組

状況	数
決定	4
導入*	34
継続	11
市民へ情報提供	18
議論中	69
否決ないし中止	5

* 1 回または 2 回市民予算実施。

** 3 回以上市民予算実施。

【出典：連邦政治教育中央センター Bundes Zentrale für politische Bildung 「ドイツにおける市民予算の状況 2010 年 3 月 1 日現在 Bürgerhaushalte in Deutschland Statusbericht - Stand 01.03.2010」。「市民予算 Bürgerhaushalt」 HP による。】

(次回討論資料)

片木「『地域主権国家』と地域コミュニティ」(『ガバナンス』2010年1月号、抜粋)

補完性の原理と「小さな自治」

一方で、また、近年、公共の仕事はできるだけ住民に近いところで実施されなければならないという補完性の原理、近接性の原理の考え方方が有力になってきている。個人や家族が、あるいは近隣の共同体が自ら解決できるような課題には、市町村は手を出すべきではない。市町村ができるような仕事は都道府県が担当すべきではない。都道府県が自分でできるような事務・権限の分野には、国が容喙すべきではないという考え方が浸透してきている。

この補完性の原理を前提とすれば、まず、住民に最も近い、町内会、小学校区、中学校区等の地域コミュニティの住民による自治組織を設け、これに対して権限・財源が付与されるべきであるということとなる。

平成16年、「市町村の合併の特例等に関する法律」と地方自治法の改正により、地域の住民の意見を行政に反映させ、行政と住民との連携を強化することを目的として、「合併特例区」と「地域自治区」が創設された。さらに、平成21年6月16日の第29次地方制度調査会の答申は、「『小さな自治』への対応」として、住民自治や住民と行政との協働は地域の自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるべきであるとし、地方自治法に基づく地域自治区の一層の活用が期待された（ただし、具体的の提言は、市町村の一部の区域を単位とする地域自治区の設置の検討と、地域協議会の構成員の公選による選任の「慎重な検討」にとどまった）。

ついで、同年8月28日の総務省の「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書は、住民の声が届きにくくなる等の市町村合併の進展による様々な懸念、地方の厳しい財政状況、人口の減少と少子高齢化の進展による住民の負担能力の制約、「公共」の守備範囲の拡大を指摘した。そして、今後、意欲と能力を備えた多様な主体が力強く「新しい公共」を担い、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し、地域力を創造する新しい仕組みが必要であるとし、そのための具体的な方策として、「地域協働体」を提言した。

「地域協働体」とは、地域における公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織等など地域の多様な主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織とされ、自治会や町内会などの代表者や推薦者を「地域協働体」のメンバーとすることや地縁団体それ自体が「地域協働体」の役割を担うことも想定されている。また、NPO等との連携を提言するとともに、国は、「地域協働体」を地域における公共サービス提供の一つのモデルとし、その立ち上げや初期段階の運営に係る経費等について支援する実証的な事業を来年度から実施すべきであるとした。

さらに、「地域協働体」の立ち上げと並行して、地域自治区を設置し、その地域協議会と「地域協働体」のメンバーを重複させることなどにより、「地域協働体」と行政が有機的に連携を図ることが重要であるとしている。

近隣政府に向っての「地域自治区」の充実強化

地方分権改革推進委員会は、昨年 11 月 9 日、最後の第 4 次勧告を答申したが、累次の勧告の基本となった考え方は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「地方政府」の確立であった。

「地方政府」の階層は、我が国では都道府県と市町村の 2 層であるが、欧米主要国では①州等の「リージョン政府」、②それより狭い地域の「広域政府」、③さらに狭く、したがってそれだけ住民に近い「基礎政府」、④もっとも住民に近い「近隣政府」の 4 層が基本となっている。

このうち、「近隣政府」についていえば、イギリスには、1 万以上の「パリッシュ Parish」等があるが、近年、都市部を中心にその数が増加傾向にある。ドイツのほとんどの州には、都市内分権として公選議員を有する近隣政府的組織として「自治体内下位区分 Kommunale Untergliederung」が存在する。36,000 余もあるフランスの「コミューン Commune」は、近隣政府というべき小規模なものが大半であるが、さらに、2002 年の「身近な民主主義に関する法律」により人口 80,000 人以上のコミューンは、「近隣住区評議会 Conseil de quartier」の設置が義務づけられた。

前述のとおり、日本においても、平成 16 年、地域自治組織として合併特例区と地域自治区が創設されたが、これも、近隣政府の萌芽的な形態と考えることが可能である。

近隣政府も地方政府である以上は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有することが必須となる。中でも、自治立法権を担う住民代表からなる議会が設置されていることと、自治財政権の要となる自主課税権を持つことの 2 つの要件を欠かすことはできない。

この点、地域協議会の委員の選任に公募による準公選制を 2005 年に全国で初めて実施した上越市の取組と、地域コミュニティの再生と地域の活性化を目指し、2009 年にやはり全国で初めて地域コミュニティ税（市民税均等割の超過課税）を導入した宮崎市の取組が注目されるところである。

かつて、石橋湛山は、「地方自治体にとって肝要なる点は、その一体を成す地域の比較的小なるにある」（大正 14 年、東洋経済新報社説）と喝破した。「補完性の原理」等これまで述べてきたことと同様の「小さな自治」を優先する考え方といえよう。

結論をいえば、都道府県、市町村への権限・財源の移譲等地方分権をさらに進めることももちろん必要であるが、今後、わが国が「地域主権国家」の実現を目指すためには、それ以上に、地域コミュニティの再生と地域自治区等の拡充強化を図っていくことこそ喫緊の課題であるということである。

【出典：『『地域主権国家』と地域コミュニティ』（『ガバナンス』2010 年 1 月号）】