

地方自治特論 B

(市民自治論)

2017 年度秋学期

第 6 回 (資料)

2017. 11. 9 (木)

第 3 時限 (13 : 00~14 : 30)

於 3 号館 811 室

片木 淳

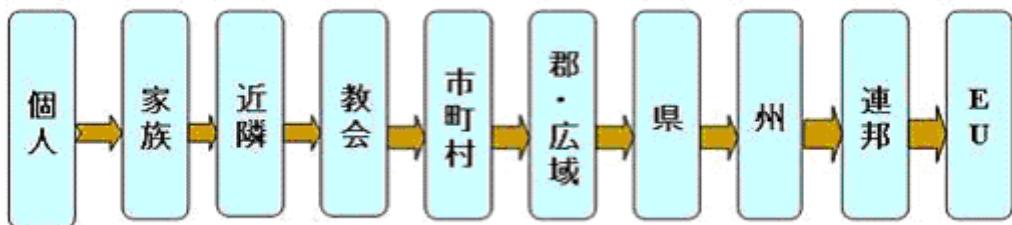
katagi@waseda.jp (◎は@)

次回までに、(討論資料)

多數代表制と比例代表制をめぐる吉野作造と美濃部達吉の論争
(最後に掲載) を読んで、研究しておくこと。

1 補完性の原理 subsidiarity principle , Subsidiaritätsprinzip

1.1 補完性の原理 subsidiarity principle , Subsidiaritätsprinzip



「補完性の原理」は、キリスト教に由来する考え方で、公共の決定は、家族、コミュニティ等個人により近いレベルで優先して行われるべきだという原則。

「補完性の原理」は「ヨーロッパ地方自治憲章」で条文化され、国連の世界自治憲章案（第4条「地方自治の範囲」第1項）でも謳われている。「欧洲統合に際して、EUと各国政府の関係を整理するため、マーストリヒト条約に書き込まれたことから、注目を浴び、世界の社会構成原理としてグローバルスタンダードになろうとしているといわれる。わが国においても、地方自治の一つの原理と考えられるようになってきている。

* ヨーロッパ地方自治憲章第4条③

「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲及び性質並びに効率性及び経済上の必要性を勘案したうえで、これを行わなければならない。」

1.2 日本の地方自治における補完性の原理

1.2.1 平成14年6月、地方分権改革推進会議・中間報告

「事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治体を、ついで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきである。」

1.2.2 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）

「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」

1.2.3 地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定、抜粋）

「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」である。

「地域主権」は、この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める「地方自治の本旨」や、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方と相まって、「国民主権」の内容を豊かにする方向性を示すものである。

（第 1 地域主権改革の全体像、1 「地域主権改革」の理念と定義（2）地域主権改革の定義）

国のかたちについては、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、国が一方的に決めて地方に押し付けるのではなく、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働していく。

国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし、基礎自治体が広く事務事業を担い、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、国は、広域自治体が担えない事務事業を担うことにより、その本来果たすべき役割を重点的に担っていく。その中でも、住民により身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付ける。

（2 地域主権改革が目指す国のかたち（2）地域主権改革が目指す国のかたち）

2 地域自治区等の創設

2.1 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）

2.1.1 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會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。

2.1.2 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。

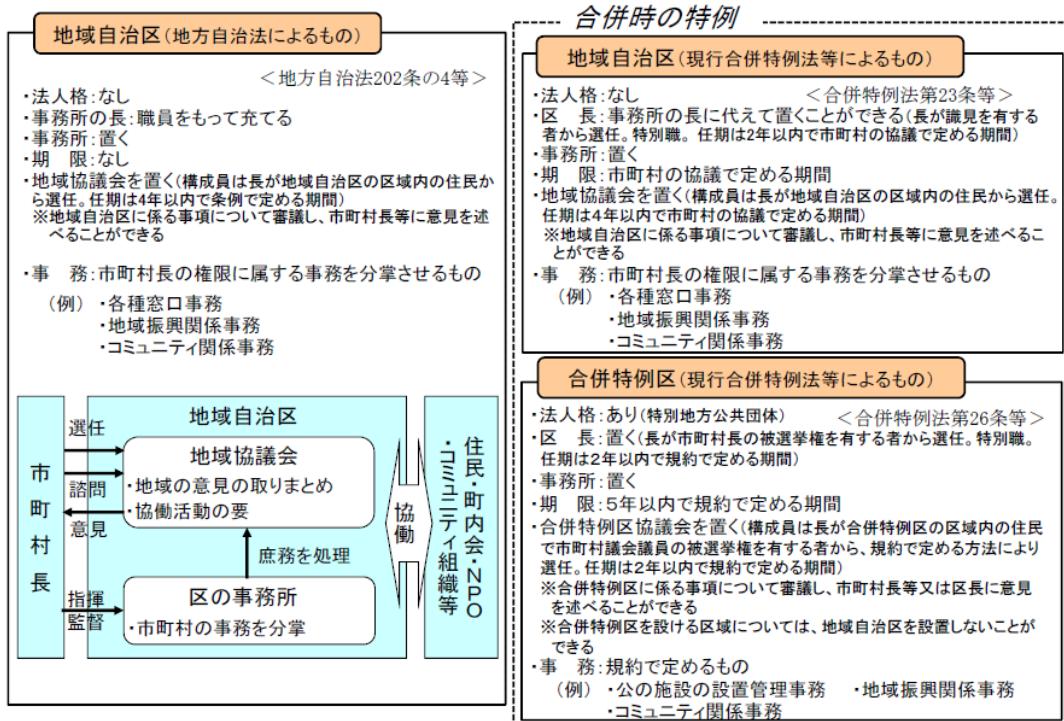
2.2 地方自治法の一部を改正する法律（平成16年5月26日法律第57号）の概要（抄）

「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。

」

2.3 合併特例区と地域自治組織



【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）】

2.4 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】

3 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書＜概要版＞（平成21年8月28日、抜粋）

3.1 基本的な状況認識（報告書第1章）

- 市町村合併の進展により市町村の規模が大きくなることなどにより、住民の声が届きにくくなっているのではないか、周辺部が取り残されるのではないか、地域の伝統・文化の継承・発展が危うくなるのではないか等の懸念が現実化。
- また、近年、地方は極めて厳しい財政状況に直面。同時に、人口減少や少子高齢化の進展が住民の負担能力を制約。こうした経営資源の制約の一方で、少子高齢化の進展や男女共同参画社会の形成に伴い、私的活動であったものが公共サービスなどに変わることにより「公共」の守備範囲が拡大している。
- 今後、地域コミュニティやNPO、マンション管理組合、地域の事業所など公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体が力強く「公共」を担う仕組みや、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發揮し、地域力を創造する新しい仕組みが必要である。

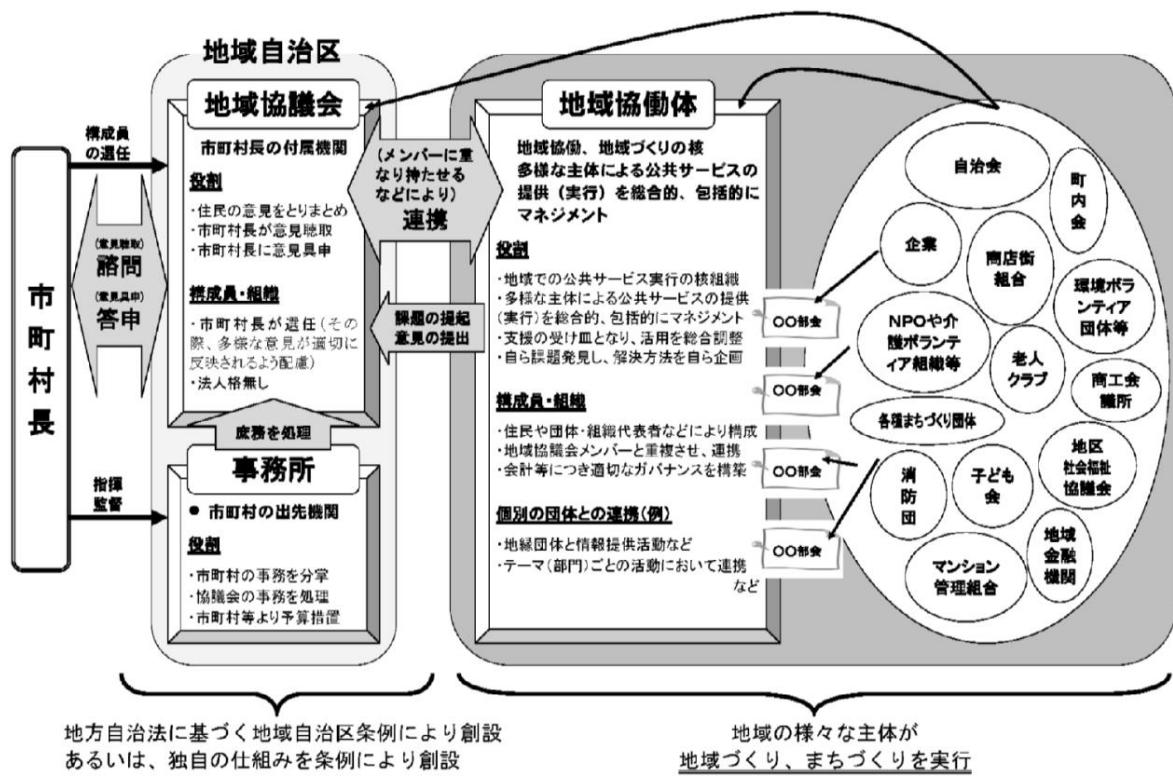
（中略）

3.2 具体的な方策等（新しい地域協働の仕組み -「地域協働体」）（報告書第4章）

- 地域における住民活動や地域協働を強化・再構築していく観点からは、地域の多様な主体が力を結集し、相互に連携・分担して住民ニーズに対応した公共サービスを効果的・効率的に提供していくための新しい仕組みが必要。具体的には、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（「地域協働体」）の構築を推進していくべきである。
- その際、自治会や町内会など地縁に基づく団体との関係については、地縁団体が地域住民を比較的網羅的にカバーしていることなどを踏まえ、情報提供活動で連携することが有効。両者の関係構築のための方策としては、例えば、地縁団体の代表者や推薦者を「地域協働体」のメンバーとすることなどが考えられる。なお、地縁団体それ自体が「地域協働体」に相当する役割を担うことも想定される。

- また、「地域協働体」と機能組織（テーマ性を持ったNPO等）の関係については、例えば、「地域協働」体の活動テーマごとに設けられた部門等の活動で連携することが効果的な連携の方策であると考えられる。
- 国においては、本報告の内容等を踏まえ、「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、「地域協働体」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。

図：「地域協働体」と地域自治区の連携（平成 21 年 8 月 28 日、「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書）



【出典：総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書（平成 21 年 8 月 28 日）P.36】

4 上越市・地域協議会「準公選制」

図表2 上越市における地域協議会の概要

項目	内容
構成員の名称	委員
定数	9 ページの図表3 参照。なお、合併協議の結果、行政改革の一環として議員定数を抑制していた旧村（議員定数に2名追加）を除き、旧町村議会の議員定数を委員定数とすることとした。
選任の手続き	「上越市地域協議会委員の選任に関する条例」（平成16年12月21日 条例第30号）第3条で以下のとおり定めている。 <ul style="list-style-type: none">・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」）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。・なお、委員候補者の数が委員の定数を超えないときは、委員候補者についての投票を行わず、委員候補者のうちから委員を選任することができる。
任期	4年とし、再任を妨げない。ただし、委員が欠けた場合の補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。
報酬	無報酬
権限	(1) 市長があらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならぬもの ①新市建設計画の変更 ②市の施策に関する重要事項のうち、14市町村の協議で定めた、次に掲げる事項の決定又は変更 <ul style="list-style-type: none">・地域自治区内の重要な施設の設置及び廃止に関する事項・地域自治区内の重要な施設の管理の在り方に関する事項・上越市が策定する基本構想等のうち、地域自治区の区域に係る重要事項 (2) 次の事項のうち、市長や市の機関から諮問されたもの ①各区総合事務所が所掌する事務に関する事項 ②上越市が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項 ③上越市の事務処理に当たっての地域自治区の住民との連携の強化に関する事項(3) 次の事項のうち、地域協議会が必要と認めるもの ①各区総合事務所が所掌する事務に関する事項 ②上越市が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項 ③上越市の事務処理に当たっての地域自治区の住民との連携の強化に関する事項

（準公選制の意義）

地域協議会は、地方自治法上は長の附属機関であるが、上越市では地域協議会委員の選任過程において、全国で唯一投票を組み込んだ「準公選制」を採用した（3 図表2 参照）。このような民主的な手続きにより選任された委員は、住民代表性を有しており、協議会そのものの代表性・権威性を高めることとなった。また、コミュニティの視点からみても、「準公選制」を導入したことにより自らの総意を形成する機関がコミュニティレベルにおいて創出されたことを意味している。

一方、一般的に選挙制度は、公権力の行使を委ねるものであり、そこで決定されたものは拘束力を持つものとなる。その意味するところは、違反したものに対する制裁を含むということであるが、上越市の地域協議会をそこまで理論構成していくことは難しい。

つまり、政治的（民主的）正当性を担保するということは、正式な議会を置くということであり、地域協議会はそこまでの権限はないものと言える。

しかしながら、その範囲の中で、区の住民の民意が尊重されるような市の行政や総合事務所の運営を期待するという設置趣旨を勘案すると、「準公選制」の意義は非常に大きい。

（委員報酬）

委員報酬については、住民の自発的な協働活動の一環として、主体的な参加を期待するという立法趣旨や、第 159 回国会衆参両院の総務委員会における「原則として無報酬とするよう周知すること」とされた附帯決議等を踏まえ、「無報酬」としている。この件については「準公選制」とともに、今後とも維持していくべきである。

図表 3 地域協議会委員の公募結果及び選任状況

- ・公募期間：平成 17 年 1 月 10 日（月）から 1 月 21 日（金）まで
- ・選任投票日：平成 17 年 2 月 13 日（日）
- ・委員選任日：平成 17 年 2 月 15 日（火）

協議会名	定数	応募者数	選任投票実施状況	応募者からの選任数	応募者以外からの選任数
安塚区地域協議会	12	14	○	12 人	0 人
浦川原区地域協議会	12	13	○	12 人	0 人
大島区地域協議会	12	12	×	12 人	0 人
牧区地域協議会	14	12	×	12 人	2 人
柿崎区地域協議会	18	20	○	18 人	0 人
大潟区地域協議会	18	22	○	18 人	0 人
頸城区地域協議会	18	18	×	18 人	0 人
吉川区地域協議会	16	16	×	16 人	0 人
中郷区地域協議会	14	14	×	14 人	0 人
板倉区地域協議会	16	16	×	16 人	0 人
清里区地域協議会	12	4	×	4 人	8 人
三和区地域協議会	16	18	○	16 人	0 人
名立区地域協議会	14	10	×	10 人	4 人
合 計	192	189	—	178 人	14 人

【出典：上越市 HP 「組織でさがす > 自治・地域振興課 > 上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」（平成 19 年 1 月）】

5 宮崎市 地域コミュニティ税の概要

- 1 税額 年額 一人当たり 500 円 (税収規模 約 8,000 万円)
- 2 納税対象者 個人で市民税均等割が課税されている方 (約 37 万市民のうち約 16 万人)
- 《新税の課税対象とならない方の例》
- ・パート、アルバイトの収入のみの場合 給与収入が年額 965,000 円以下の方
 - ・公的年金収入のみの場合 65 歳以上で年額 1,515,000 円以下の方
65 歳未満で年額 1,015,000 円以下の方
 - ・未成年の場合 給与収入が年額 2,043,999 円以下の方など
- 3 課税方式 市民税均等割超過課税方式 (法定普通税)
- 4 納付方法 市による普通徴収。給与所得者は、事業主による特別徴収。
- 5 税の使途 地域自治区・合併特例区で取り組む地域の課題解決のための活動
(地域の防犯防災、地域福祉、環境、地域再生等の活動)
- 6 交付団体 地域まちづくり推進委員会
(地域協議会等の実践組織で、原則的に各地域自治区等に 1 団体)

(宮崎市 HP「トップページ > 生活情報 > 地域活動 > 地域コミュニティ税 > 地域コミュニティ税(平成 21 年 4 月導入が決定) > 2 地域コミュニティ税の概要」による。)

なお、同税は、2010 年 12 月 17 日、制度廃止を公約に掲げた新市長から提案された同税条例廃止案が可決され、導入わずか 2 年で廃止となつた。

6 諸外国の近隣政府・近隣自治

6.1 諸外国の近隣政府・近隣自治の仕組みの概要

		イギリス		ドイツ	フランス	スウェーデン
		パリッシュ シユ議 会	パリッシュ 総会	自治体内下位区分 Kommunale Untergliederung	近隣住区評議 会 Conseil de quartier	近隣政府 Kommunndels ämnder
設置根拠		法律		州法	法律	法律
設置義務		任意(住民の選択)		任意(自治体の選択)	人口 8 万人以上：必置 人口 2 万人以下：任意 人口 2 万人未満：禁止	任意(自治体の選択)
法人格		あり		なし	なし	
メンバーの選出方法		住民の直接選挙 * ただし、補欠選挙はコオブション(現職議員による推薦)が可能	当該地区的有権者全員が出席可能	・住民の直接選挙 又は ・市議会議員選挙の得票数に応じた間接選挙	・住民の直接選挙 又は ・コミューンが任命	
報酬		無給の名誉職	—	無給の名誉職		無給 (Mayor、委員は有給)
事務局		大抵は、非常勤の職員 1 名		常勤又は名誉職(ブレーメンの地域事務所長)		あり(詳細は不明)
機能	意思決定機能	ディストリクトレベルの開発許可、建築許可についてはパリッシュに協議しなければならぬ		多くの場合、限られた分野について行政を拘束する決定権を与えられ、それ	コミューン議会の諮問機関。市長が諮問事項を定め	土地利用、環境保護などに関するコミューンの意思決定にあたり、諮問

		い。ただし、ディストリクトはこれに拘束されない。	以外の決議は、提案、勧告、要請にとどまる。ただし、ベルリンの「区」(Bezirk)の場合、行政を拘束する強い決定権を持つ。	るが、自ら提案することもできる。とりわけ、都市窮屈防止政策と呼ばれる社会的に不利な条件にある地区の改善事業への関与が期待されている。	機関としての機能を果たす。
執行機能	財産管理	○			
	公証事務	×			×
	サービス提供	・コミュニティ・ホール、公園、菜園等の設置・管理・遊歩道、墓地、街灯、駐車場等の設置・管理等*パリッシュの規模により様々。 パリッシュには、何もしなくてもよい自由もある。	×	×	社会福祉、教育、クリエーション、文化などのソフト面
	規制行政		×	×	
	評価監査機能	×	×	×	×
	課税機能	○ (*徴収はディストリクト)	×	×	×
	立法機能	○	×	×	×

*『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』(日本都市センター、2002年)および本報告書221～222頁にあげた参考文献をもとに作成。なお、基本的には、2002年時点の情報である。

(2004年3月、日本都市センター『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』による。)

** フランス：「近隣民主主義に関する2002年2月27日の法律第2002-276号」

6.2 イギリスのパリッシュ Parish

- 「1894 年地方自治法 (Local Government Act 1894)」
法人格が認められた、れっきとした地方自治体。教会の教区に起源を持ち、その呼称も様々であるが、イングランドの主に地方の田園部ではパリッシュ (Parish)、都市部ではタウン・カウンシル (Town Council) 等と呼ばれる。
- イングランド及びウェールズで 1 万以上のパリッシュ等があるが、都市部には少なく（ロンドンにはゼロ）、主に地方の田園部を中心に存在。近年その数は増加傾向にあり、都市部でも増えている。議会を有し、議員総数は約 8 万人、職員総数は約 3 万 7,000 人である。
- 有権者数が 200 人以上存在するパリッシュ等一定の要件に該当するものは、議会を設置することができる。
- 遊歩道、街路照明、墓地・火葬場、コミュニティホール、公衆浴場・プール等の整備や管理などの行政サービスを担当。これらに関する条例を制定する権限。
- パリッシュは課税権を有するが、実際の徴収は、ディストリクト等によって行われる。

（クレア、2003 年、「英国の地方自治」による。）

6.3 ドイツの自治体内下位区分 Kommunale Untergliederung

公選で選ばれた代表により民主主義的にコントロールされている Stadtbezirk 等の行政組織

- 都市州等の大都市
 - 区評議会 Bezirkeversammlung 等と区長 Bezirksamtleiter 等
- ほとんどの広域州
 - 市町村議会の議決に基づき、Ortsbezirk 等の設置ができる（自治体法）
地域評議会 Ortbeirat 等と区長 Ortvorsteher 等

（クレア、2004 年 5 月、「諸外国の地方自治組織」による。）

6.4 ブレーメン州の区議会 Beirat

- 区議会 Beirat の権限
 - ① 住民から提出された提案および苦情申立ての処理
 - ② 予算案の作成
 - ③ 区の財政支出の決定
 - ④ 市の官署に対する区の意見表明
- 区議会議員は、住民の直接公選。

【出典：ブレーメン州 HP 資料。平成 16 年 7 月 18 日採取。】

7 石橋 濬山 「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。」

「 地方自治制の発達が、一国の政治ないし国運の消長に至大の関係あることは、古くから漠然と認められ、その論議もなかつたではない。しかしいかにして地方自治が、かく重大の働きをなすやは、多くの人に明らかに理解せられておらなんだようである。従つて地方と唱えて、その間に府県、郡、市町村の関係のいかなるものなるやを考えず、あるいはこれを考うるも、市町村より郡、郡よりは府県を以て、高等の地方自治体なるかの如く誤解した。けだしこの思想を推し進むれば、中央政府こそ、國の最も高等なる政治機関であつて、これに比すれば、地方自治体の如きは、たとい府県といえども、下級劣等のものに過ぎぬ。こういう考え方から、地方自治の発達が期待し得らるるはずはない。」

私の見る所によれば、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。地域小にして、住民がその政治の善惡に利害を感じること緊密に、従つてまたそこに住まっている者ならば、誰でも直ちにその政治の可否を判断することが出来、同時にこれに関与し得る機会が多いから、地方自治体の政治は、真に住民自身が、自身のために、自分で行う政治たるを得る。かつてジョン・スチュアート・ミルもいうた通り、政治は一面にそれ自身が仕事であると共に、またその大なる意義は、国民の公共心と聰明とを増進する実際教育の役目をなす点にある。しかるに國の中央政治の如き、大なる地域にわたる政治においては、多数の国民が親しく政治に関与する機会はすこぶる乏しく、数年に一回来る選挙の場合のほかは、ただ新聞を通じて、遠くからこれを見物するに過ぎざる（而してまた見物しているよりほかなき）有様である。のみならずまた仕事も、多数の国民には直接の利害なく、理解し難き事柄が多い。されば政治が、かようの広き地域のもののみに限らるるときは、一般国民のこれに対する興味は、角力（すもう）見物か、芝居見物以上に出でず、これを以てその公共心と聰明とを増進する教育の役目をつとめしむるが如きは望み得ない。従つてまたこれだけに頼っていたのでは、中央政治そのものも、いつまでたっても進歩しない。地方自治制の発達を図るの必要は、實にここにあるのである。何となれば地方の政治は、前記の如く小地域の仕事にして、住民の誰でも、直ちに興味をもち、理解し、関与し得る所の事柄だから、彼らの公共心と聰明とを増進する実際教育として、これに勝（まさ）った適切のものはないからである。果してしからばまた直ちにこの事から推論し得る点は、地方自治体は、その小なれば小なるほど（たゞしその相当独立した仕事の出来る限りにおいて）その目的—國民の公共心と聰明とを増進する一を達し得るものだという事である。例えばこれを我が國の現制度についていいうならば、市町村が大体においてこれに適當した地域を占むる。府県は今日の形においては、もはや余りに廣すぎる。けだし府県会が、いずれの府県においても、中央の衆議院を一層劣等にしたるが如き政争にのみふけり、知事とその下僚とは、中央の諸官衙（かんが）における役人以上の官僚ぶりを發揮し、自治体としての態（てい）を全く

なさざる所以(ゆえん)はここにあろう（市においても、その或るものは地域の広きに過ぎたる感がある、区に一層広範な自治を許す要があろう）。」

（『市町村に地租営業税を移譲すべし』（大正14年6月6日・20日・7月4日号 東洋経済新報「社説」抜粋、岩波文庫『石橋湛山 評論集』より。））

（早稲田大学文学部哲学科卒業。総理在職期間 昭31.12.23～昭32.2.25 65日 総理就任時年齢：72歳 内閣ホームページによる。）

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

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。

- 地域の良好な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。
米国のBID(※)のような仕組みが選択肢として必要。

※ 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くするために設けられた制度(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ることを踏まえ検討。
 - ・ 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る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、権利保障に配意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。

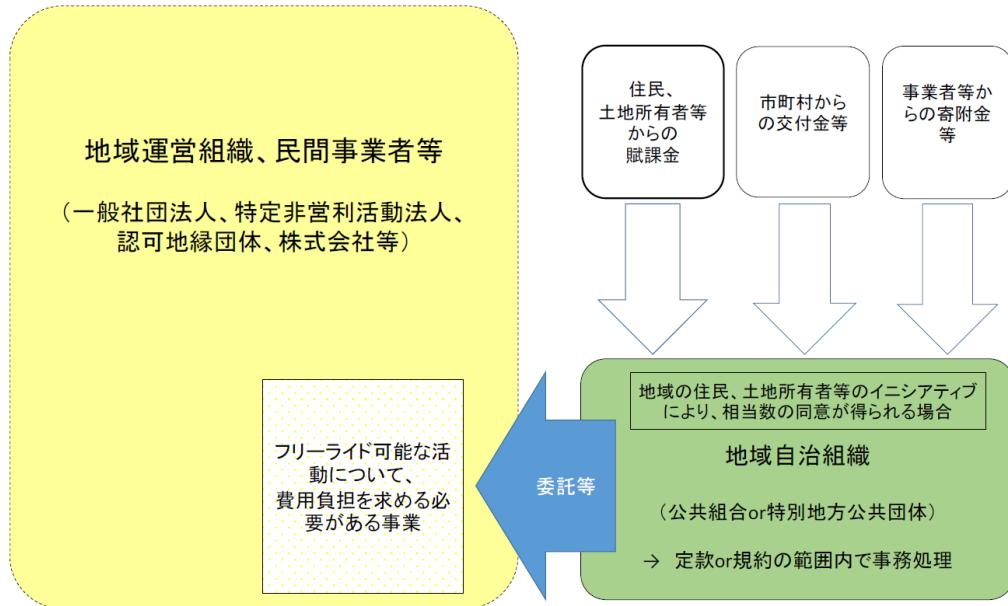
【出典：総務省 HP「組織案内 > 研究会等 > 地域自治組織のあり方に関する研究会第 8 回 (平成 29 年 6 月 29 日開催)」「報告書 (概要)】

※ 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、家屋等の所有権者、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	法律で限定列挙（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	清算結了まで存続 (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】

(次回討論資料)

多数代表制と比例代表制をめぐる吉野作造と美濃部達吉の論争

(1) 吉野作造 「普通選挙論」(1919年) (抜粋)

「百人中五十人が四十九人を圧倒すべからずとせば四十九人は尚更に五十一人を圧倒してはいけない。然らば結局二つに分裂するの外は無いではないか。強いて分裂を避けんとすれば、是非共多数決に拠るの外に途は無いではないか。

人は又或は曰ふ。多数の意見必ずしも正当ではない。少数者の意見に却つて正しきものあること稀でないと。併し乍ら其正しいと正しからざるとを如何にして決めるか。主観的に正しいと思つても、それが客観的に承認せられない以上は、多数を率ゆる力とは爲らない。然らば実際界に於ては矢張り多数決による外に途は無いではないか。

(中略)

多数決の制度は實に最も優秀なる思想をして常に生存競争に勝たしむる制度であると謂つて可い。従つて假令一票二票の差でも多数は常に多数の権威を主張して少数者の意見は姑く之を顧みなくともいい。之に不満あらば少数者は更に努力奮闘して他日の勝利を計るべきである。努力奮闘の結果勝敗の数を顛覆するの希望あると、又大体に於て客観的に優秀なりと認められたものが結局の勝利者たるを得るの点に於て、少数者も一時の屈伏に甘んずるの理由も立つ。五十人が四十九人を圧迫するのが不都合だなどと云ふ淺薄なる考に基いて、現代の社會に於ける『多数決』と云ふ最も微妙なる制度の効用を疑つてはならない。」

【出典：同書 PP.77-80。国立国会図書館 HP「デジタルコレクション」による。】

(2) 美濃部達吉 「選挙革正論」(1930年) (抜粋)

「從來の制度でも外見上は選挙人が自ら議員となるべき人を選定する権能を有つて居るやうであるが、實際は其の権能は甚だ限られたもので、選挙人は唯其の属する特定の選挙区内に於いて、現に立候補を爲して居る人々の中から或る一人を選定し得るだけで、自ら適當と信ずる人を選定し得るのではない。而も其投票の一大部分は死票となつて何等の効果をも生じないのであり、其の効果は頗る不確實なものである。

それのみならず、人を選択することは、一般民衆に依る行爲としては、前にも述べた如く、實は不適當で、それは少数者の選定に任かす方が事の性質上寧ろ適當である。人を知るの明は、一般の民衆には到底期待し得ないので、民衆の投票に依つて人を選定

することになれば、勢必然に不正の勢力が行はれて、選挙の腐敗を招くことが避け難いことは、前に述べたところである。

(中略)

強ひて二大政党主義を維持し、その何れか一が議会の絶対多数を占むるものたらしめようとしても、これと程度を異にしてその本質を同じうする思想であつて、政治上の自由を尊重することとは両立し難いものである。若し二大政党主義が眞にその國の事情に適合し、國民が之を要望して居るならば、比例代表法を採用したとしてもその主義が維持せられ得るであらう。國民の要望に反して、不合理な選挙制度の採用に依つて、無理に大政党に有利ならしめようとするのは、一種の專制政治であつて、それに依つて假令絶対多数党が出來たとしても、それは不自然な偽造の多数であり、決して政局を平穏ならしむる所以ではない。」

【出典：同書 P.44 および 50。国立国会図書館 HP「デジタルコレクション」による。】