

「コミュニティ行政」に関する調査研究報告書
～ 地域コミュニティを中心とした新たな地域運営の提案～

平成16年3月
上越市創造行政研究所

はじめに

上越市の誕生を目前に控えた昭和 46 年、旧高田市が最終号として発行した「広報たかだ」に新市の行政機構図が紹介されています。当時の組織体系は、19 課 65 係。現在は 45 課 14 室 26 機関 160 係（平成 15 年 4 月現在）ですから、今日までの 32 年の間における行政の役割や組織の拡大は驚くべき変化であると言えます。

わが国の高度経済成長を支えた中央集権的行政体制は、現在では経済情勢の悪化や少子高齢化の進行という社会経済構造の変化のなかで厳しい財政問題をはじめ多くの問題を抱え、根本的な改革が余儀なくされています。公共部門は量的には拡大してきましたが、成熟し、変化する市民社会のニーズに対して、また今後さらに増加することが見込まれるニーズに対しても十分に対応できないことが予想されます。この状況は、ほどなく人口減少社会を迎え、ゼロ成長やマイナス成長が続くなかで、ますます悪化することが見込まれます。

このような構造的な変化に対応するため、平成 12 年から推進されてきた地方分権改革は、今後さらに本格化するものと思われます。いま、地方自治体には、この改革が掲げる「自己決定・自己責任」の原則に基づき、具体的な自立を果たすことが求められているのです。

社会の変化に伴って発生する市民ニーズをそのまま行政が担当すべきものと認識し、次第に肥大化していった行政のあり方を見直すことが差し迫った課題となっています。つまり、もともと地域住民が協力し合い、地域で発生する仕事を共同処理してきたしくみを、本来あるべき姿に再構築することを目指し、“住民ができることは住民が、行政がすべきことは行政が” 担当し、両者が適切な役割分担のもとに協力しながら地域の自立を果たすことがこれに当たります。言わば、地域社会の原点を見つめなおし、地域運営を再構築する作業です。

研究所では、来たるべき地方の時代において、今後の新たな地域運営のあり方を展望し、それに基づく新たなしくみを作り出す取組みが不可欠であると考えました。「『行政デザイン』に関する調査研究」（平成 14 年 3 月）は、これまでのあり方をとらえ直し、新たな方向性を打ち出すことを目的に本報告書の前段階として取り組んだものであり、そこでは今後の地域運営の基本的な考え方の整理を行いました。本報告書の第 1 章では、この「行政デザイン」の中心的な考え方を

取り上げてまとめてあります。

「行政デザイン」の考え方を一歩進め、これを具体的に実践する方法として新たに提起したのが「コミュニティ行政」です。コミュニティ行政は、行政自身のあり方を変える行政改革の実現と、「住民自身によるまちづくり」や「住民自治の拡充」の実現という、一見相反する課題を総合的に目指すアプローチとして位置付けています。地域の個性や可能性を引き出し、魅力あるまちへと高める取組みを住民自身の手によって進めることは、住民が本来の担い手としてその役割を拡大することであり、地域運営の本来あるべき姿が実現されるだけでなく、ひいては行政自身のあり方へも影響し、行政の役割の縮小がもたらされるなど、結果として行政コストの低下といった効果が期待されるからです。

「行政デザイン」という考え方の整理から「コミュニティ行政」という実践的な検討への移行は、単に従来の制度の組替えにとどまらず、新しい仕組みを作り出すという意味において実現が容易ではありませんが、今後の地域社会の発展を考えるうえでは避けて通れない、挑戦すべき課題であるとも言えます。

近年では、生活に密着した、手に届く身近な範囲でのまちづくり活動への参加を通じて、住民自身がまちづくりの担い手として活躍できるしくみの議論や取組みが盛んになってきました。「小さな自治」と呼ばれるこうした動きは、「コミュニティ行政」の構想と同様に、今後の地域運営のあり方を模索した一つの流れであると言えます。

もともと今後の地域と地方行政のあり方を考えるところから始めた調査研究の成果が、今後の地域の自立について活発な議論を呼び起こすとともに、地方分権時代にふさわしい地域の実現に貢献することを期待するものです。

平成 16 年 3 月 上越市創造行政研究所

目次

はじめに
目次
報告書の概要

1 地域社会をとりまく現状・課題と対応方向	3
1-1 地方行政の現状と課題.....	3
1-1-1 今後の行財政運営	
1-1-2 これまでの行政改革への取り組み	
1-2 今後の対応方向.....	6
1-2-1 今後の行政改革とは～地域の自立に向けたシナリオ～	
1-2-2 役割分担の見直し～「行政デザイン」の視点～	
1-2-3 コミュニティ行政の提案～コミュニティ行政の視点とその本質～	
2 コミュニティ行政の役割と組織	17
2-1 コミュニティ行政の事例から.....	17
2-1-1 自治体のコミュニティ政策	
2-1-2 コミュニティ政策の事例にみる特徴	
2-1-3 コミュニティ政策の具体的な推進例～東京都三鷹市のコミュニティ行政～	
2-2 コミュニティ行政の役割と事例.....	28
3 上越市におけるコミュニティ行政の提案（論点整理）	37
3-1 コミュニティ行政推進にあたっての基本理念.....	37
3-1-1 コミュニティ行政の基本的な考え方	
3-1-2 コミュニティ行政推進における行政の関わり方および原則	
3-1-3 取り組みの3つの柱（期待されるコミュニティの役割と事業内容）	
3-2 コミュニティ行政を支える具体的なしくみ.....	44
3-3 今後の展開に向けた基本的事項の整理.....	46
3-3-1 地域コミュニティの設定とその考え方	
3-3-2 住民組織のあり方	
3-3-3 コミュニティ・プラザの設置	
3-3-4 行政組織のあり方	
3-4 コミュニティ行政の展開の工夫.....	61
3-4-1 地域性に応じた展開	
3-4-2 モデル地区の設置と取り組みの拡大	

4 上越市におけるコミュニティ行政の推進とモデル地区の設置 65

4-1 コミュニティ行政の推進に向けて.....	65
4-1-1 「新たな地域運営のあり方に関する基本構想」(仮)の策定	
4-1-2 関連条例の改制定	
4-2 推進計画(ステージプラン)の策定とモデル地区の設置.....	70
4-2-1 推進計画(ステージプラン)の重要性とその内容	
4-2-2 モデル地区での取組み内容	

参考図書一覧	79
--------	----

参考資料	81
------	----

参考1 今後の住民自治のあり方に関する提案事例

参考2 地方自治に関する関連3法改正案

『「コミュニティ行政」に関する調査研究報告書』の概要

調査研究の目的

来たるべき地方の時代では、住民が地域の中心となり、地域を担う新たなしくみを作り出すことが不可欠となっている。これに伴い、行政はその役割の中心を市民活動のサポート役へと変化させることにより、市民との協働が促進されることになるだけでなく、行政のスリム化そのものが実現されることになる。

『行政デザイン』に関する調査研究は、このように協働社会の構築と行政改革を同時にめざし、新たな地域運営のあり方を展望する取り組みであった。特に、地域コミュニティを対象とした地域運営のあり方がその中心となっている。本調査研究ではその考え方を深め、上越市を念頭におきながら、それに基づく具体的なしくみの提案を目的として取り組んだものである。

調査研究の内容

市民や他市へのヒアリング調査、現地調査、文献調査などを中心に、上越市創造行政研究所の提言として調査研究報告書の取りまとめを行った。

調査研究の期間

平成 14 年 7 月～平成 16 年 3 月（14 年度後期～15 年度）の約 1 年半（2 ヶ年事業）

調査研究フロー

調査研究フロー（報告書の構成）は以下のフロー図のとおり。

調査研究フロー（報告書の構成）

前提条件

人口減少や厳しい経済環境のもとで地域が自立を果たしていくための変革が迫られている。このため、まず「公＝官」ではなく「公を地域全体で支える」考え方へと変える必要がある。これを地域コミュニティを中心として実現するしくみ「コミュニティ行政」を提案する。

方向性

コミュニティ行政にはすでにいくつかの事例がある。そこからは、コミュニティ行政の特徴や役割が示される。どの事例においても、推進の目的や地域コミュニティの現状に沿ったかたちで適用・推進していることが読み取れる。

推進に向けた課題の整理

他自治体のコミュニティ行政の事例を参考にしつつ、上越市における推進を構想するとき、いくつかの論点の整理が必要となる。ここでは、本市が推進しようとするコミュニティ行政についての定義を改めて行うほか、推進にあたってのポイントや注意点などの整理を行った。

提案

本市においてコミュニティ行政を計画的に推進していくためには、基本となる指針や推進計画が必要となる。その推進にあたっては、モデル地区の設置とそこでの実験的な取組みが最初の目標となる。

1 地域社会をとりまく現状・課題と対応方向

1-1 地方行政の現状と課題

- 1-1-1 今後の行財政運営
- 1-1-2 行政改革への取組み



1-2 今後の対応方向

- 1-2-1 今後の行政改革とは～地域の自立に向けたシナリオ～
- 1-2-2 役割分担の見直し～「行政デザイン」の視点～
- 1-2-3 コミュニティ行政の提案～コミュニティ行政の視点とその本質～

2 コミュニティ行政の役割と組織

2-1 コミュニティ行政の事例から

- 2-1-1 自治体のコミュニティ行政
- 2-1-2 コミュニティ政策の事例にみる特徴
- 2-1-3 コミュニティ政策の具体的な推進例
～東京都三鷹市のコミュニティ行政～

2-2 コミュニティ行政の役割と事例

3 上越市におけるコミュニティ行政の提案（論点整理）

3-1 コミュニティ行政推進にあたっての基本理念

- 3-1-1 コミュニティ行政の基本的な考え方
- 3-1-2 コミュニティ行政推進における行政の関わり方および原則
- 3-1-3 取組みの3つの柱（期待されるコミュニティの役割と事業内容）

3-2 コミュニティ行政を支える具体的なしくみ

3-3 今後の展開に向けた基本的事項の整理

- 3-3-1 コミュニティの基本的な考え方
- 3-3-2 住民組織のあり方
- 3-3-3 コミュニティ・プラザの設置
- 3-3-4 行政組織のあり方

3-4 コミュニティ行政の展開の工夫

- 3-4-1 地域性に応じた展開
- 3-4-2 モデル地区の設置と取組みの拡大

4 上越市におけるコミュニティ行政の推進とモデル地区の設置

4-1 コミュニティ行政の推進に向けて

- 4-1-1 「新たな地域運営のあり方に関する基本構想」（仮）の策定
- 4-1-2 関連条例の改制定

4-2 推進計画（ステージプラン）の策定とモデル地区の設置

- 4-2-1 推進計画（ステージプラン）の重要性とその内容
- 4-2-2 モデル地区での取組み内容

1 地域社会をとりまく現状・課題と対応方向

1 地域社会をとりまく現状・課題と対応方向

1-1 地方行政の現状と課題

1-1-1 今後の行財政運営

(1) わが国における社会経済環境および人口構造の変化

わが国の社会経済は現在、数十年ぶりの大きな転換期にあると言われる。

わが国の経済は戦後復興を遂げた後、欧米先進国へのキャッチアップの過程で、毎年高い成長を続けてきた。しかし、冷戦の終結にともなって経済がグローバル化し、世界的に競争環境が激変するなかでの経済活動の停滞は、単に景気変動という一時的な問題ではなく、社会経済状況の変化という構造的な要因がその背景として指摘されるようになってきている。

また、少子化と高齢化の同時進行により「人口減少社会」へと突入することから、2006（平成18）年をピークにわが国の人口は減少すると予測され、こうした人口構造の変化はわが国にとって重大な影響を及ぼすことが予想されている。

高齢化に関して言えば、約20年後、わが国の高齢者数の増加はほぼ現在の東京都の人口に比類する1,230万人に及び、高齢化率は2030年頃にかけて世界最高水準に達する「長寿社会」を迎えるなど、国際的にもわが国は未曾有の状況に突入する。また、「働き手」とされる生産年齢人口は、1995（平成7）年をピークに減少に転じ、今後、更に縮小していくことが見込まれている。合計特殊出生率¹が継続的に減少するなど少子化傾向も続いていることから、今後、市場の縮小や消費構造の変化が懸念されるほか、地域の活力低下など経済面への影響も指摘され、社会保障構造のあり方についても見直しが迫られている。

人口は、社会が持続的に発展するために欠かせない要因であり、人口減少社会のもとでどのような国づくりを進めるべきか、大きな問いが投げかけられていると言える。

このように、社会においても人口においてもこれまでの「右肩上がり」の成長という考えから脱却し、新たな時代に合わせたものへと転換する時期を迎えている。

(2) 地方行政の現状と課題 ～「地域の自立」に向けた具体的な取り組み～

社会経済および人口構造の変化による税収減少は、行政においては「歳入減少」として影響が大きく表れている。こうして税収が減少する一方で、景気対策などにより国の歳出は増加しており、国と地方を合わせた公債残高は平成15年3月末で700兆円を超え、国内総生産に対する割合は先進国のなかでも突出している。

地方行政においても、高齢化の進行による介護サービスへのニーズの増加などの高齢者への支援や、地域の産業と雇用の確保（いわゆる社会的セーフティネットの整備）、環境問題への対応が求められるなど、今後、行政に対するニーズが全体として増大する可能性があり、将来的には「歳出増加」が予想される。

¹ 1人の女性が一生の間に産む平均的な子どもの数のこと。

また、こうした全体的な「量」としての問題だけでなく、道路や橋などのインフラがこれから本格的な更新時期を迎えることなどもあり、求められる行政サービスの「質」や「内容」も変化してくることになる。

例えば、新潟県土木部がまとめた調査結果では、道路、河川施設、ダムなど新潟県土木部が管理している社会資本の維持・更新費用の今後の推移は、2011年度には2001年度の499億円に比べて約1.9倍の936億円に達する見通しとなっている。高度経済成長期に整備した社会資本が相次ぎ耐用年数を迎えるためであり、今後、県の財政圧迫条件となり、新規の公共事業がその分減るとするのは避けられそうにない。つまり、今後の道路サービスは新規整備から保守・管理といったメンテナンスへとその内容が変わることが示されている。

国や地方をめぐる厳しい財政状況は、現在の制度やしきみなど行財政を全般的に見直す必要性を迫っている。大きな変革によってこの状況を切り開くために、平成12年4月の法施行を契機として、地方分権改革やそれにとまなう地方交付税制度の見直しなどが進められており、その取組みは今後さらに推進されることが見込まれる。

1990年代に本格化した地方分権の流れは、「三位一体の改革」に象徴されるように、国・地方における行財政改革の推進を最重要課題に掲げる現内閣のもとで加速されている。国から地方への権限の委譲という段階から、「地方でできることは地方で」と言われるように、それぞれの地域がどのように自立し、自主的な運営を行っていくのか、その具体的な内容が問われる段階に入ってきたのである。

今日、国と地方を通じた財政が「歳出増加」と「歳入減少」というこれまでにない厳しい状況に直面し、これまで以上に「地域の自立のあり方」が問われるいま、地方行政においては相反する課題を克服しつつ、地域が自立するための、具体的な新しい行政のスタイルの構築が急がれている。

1-1-2 これまでの行政改革への取組み

(1) これまでの様々な行政改革

本来、基礎的自治体を中心とする地方行政は、地域（集落など）が自らの手で処理していた地域の共同事務を専門的にこなし、効率的に対応する必要性に迫られたことから発達してきたと考えられる。例えば、集落が共同管理する水田の用水管理などのように、もともとは住民自らが資金と労働力を提供して管理してきた共同事務を、“生産部門と管理部門”に分離するなどして分業するほうがより効率的であるとの理由などから、それを専門的に処理するための組織として行政機能が生まれたとする考え方が自然だからである。

ところが、住民要求の高まりや地域コミュニティの弱体化などを背景に、本来、住民自身が処理すべき事務についても、そのまま行政組織が担うべき事務として認識が変化してきたことから、次第に行政の機能や組織が肥大化することとなった。その結果、行政による情報の独占が指摘されたり、住民自身の意思が反映されにくい、運営が不透明で住民の目にふれにくいなどといったことが問題となってきたのである。

一方、高度経済成長下において人々が関心を失ってきたパブリック(公的)な領域への関心は、

近年回復する兆しを見せている。その動きは今後、ますます加速してくることが予想される。

このような背景を踏まえ、上越市ではこれまで 21 世紀型行政スタイルの確立を目指し、行政組織のスリム化や情報公開制度の拡充、事務事業評価システムの試行をはじめとする様々な行政改革に積極的に取り組んできた。行政は出資者（納税者）である住民から負託を受け、住民福祉の向上をめざす“経営責任”を負っているとの観点から、まずは現在の行政のあり方をより効率的で効果的なものにするなどといった、行政内部の取組みが中心であると言えよう。

その一方で、これまでの行政スタイルの“改善”ではもはや対応できなくなっていることも事実である。

例えば、総務省「独立行政法人制度の導入に関する研究会」は、公立の大学や病院などを対象に地方自治体の事務事業にも独立行政法人の導入を積極的に検討すべきだとする報告書（2002 年 8 月公表）をまとめた。具体的には、公立大学のほか上水道・病院などの地方公営企業、公設の試験研究機関などが考えられるとしている。同制度により、国と同様に自治体の効率性・透明性を高め、地方行財政改革につながるというのがその理由である。

おそらくどの自治体も例外なく、国の財政事情の悪化を背景としたこうした抜本的な行政改革に対し、今後ますます具体的に取組んでいかななくてはならない状況に置かれている。つまり、「行政のあり方」そのものに関する根本的な議論とその見直しが不可欠になってきたのである。

（２）新たな行政改革の取組み～市町村合併の推進～

このように、これまでの延長上での行政改革に加え、さらにドラスティブな改革が求められるようになってきた。そのうちの最大の取組みの一つが、“平成の大合併”と言われる市町村合併である。

市町村合併は、今後はこれまでのように全ての自治体が同様の（いわゆるフルセット型の）行政運営を維持していくことが困難になると考えられることから、財政再建に向けた行政運営の効率化・スリム化を目的に推進されている。ただ、市町村合併はそれ自体を目的としてではなく、むしろ出発点としてとらえることがより重要である。

なぜなら、市町村合併を通じて職員数の抑制などが実現され、大幅なコスト削減効果が期待される一方、人口構造の変化などから自主財源である税収は伸び悩み、また地方交付税のあり方を始めとする諸改革がさらに進むことが予想されており、市町村合併を通じてもこうした課題は依然として避けられない状況が見込まれるからである。

また、市町村合併の意義を財政再建だけに求めることも、とらえ方として不十分である。なぜなら、市民ひとりひとりを含め地域全体で「これからどのような地域社会をつくっていくべきなのか」、また「そのためにどのような行政体制が必要なのか」を考えることにより大きな意義があり、この意識に基づいて初めて市町村合併が大きな行政改革としての意味を持ち、それらの思いが具体的なかたちでこの機会に実現されると考えられるからである。

こうした意味で、市町村合併はそれ自体が目的ではなく、地域のさらなる自立に向けた通過点という認識に立つことが重要である。

1-2 今後の対応方向

1-2-1 今後の地方行政改革とは～地域の自立に向けたシナリオ～

(1) 地方行政のあり方に関する抜本的な見直し～「公」の再構築～

今後の地方行政改革は、“行政の原点を見つめなおし、あるべき姿に立ち返る”方向でさらに進められるべきである。

これまででは、どちらかといえば行政内部の取組みか、あるいは行政が主導して枠組みをつくり、時にそこに市民の参加を促すというスタイルの行政改革になりがちであった。本市ではそれを今後さらに進め、「市民本位のまちづくり」の推進として、市民自らが主役になって進めていけるまちづくりのあり方へと転換しようとしている。

「市民本位のまちづくり」とは、市民の意向に沿ったとおりのまちを行政主導によってつくりあげていくことを意味するのではなく、市民と行政とがめざすまちのあり方やビジョンをともに考え、共有し、適切な役割分担のもとでその実現に向けた取組みを進めることを表現したものである。

こうしたあり方をめざすとき、その過程においては、市民と行政とは常に対等の関係に立ち、意見を述べ合い、また協力しあうという“市民と行政とのパートナーシップ”が築かれることになり、当然のことながらその中心に市民が位置付けられることになる。すなわち、「公＝行政」という図式ではなく、「公＝市民＋行政」というように、地域に暮らすすべてのメンバーが対等に協力し合ってその地域を支えることが求められてくるのである。

最近では、このあり方は「協働社会」や「共助社会」などと呼ばれ、また市民と行政との協力関係を指す「協働」が、今後めざすべきあり方として一般的に認識されるようになってきた。

このように、今後の行政改革においては、市民や行政、そして地域について、これまでのあり方自体を見直し、特に市民と行政との関係を変えていく「公」の再構築とともに、新たなまちを作り上げる作業としてとらえることが重要であると思われる。

(2) さらなる改革に向けたシナリオ

以上のように、様々な社会背景からこれまでの行政体制を維持することが困難になりつつあり、その一方で行政に対する需要が拡大する可能性があるなか、それをすなわち行政の仕事としてとらえ、行政のみが担うのではなく、地域に暮らす多くの人々によってそれを支えるという「公の分任」が必要になってきた。すなわち、「協働社会」の実現である。

そこでここでは、次のようなプロセスにしたがって「公の分任」を考えていくこととする。

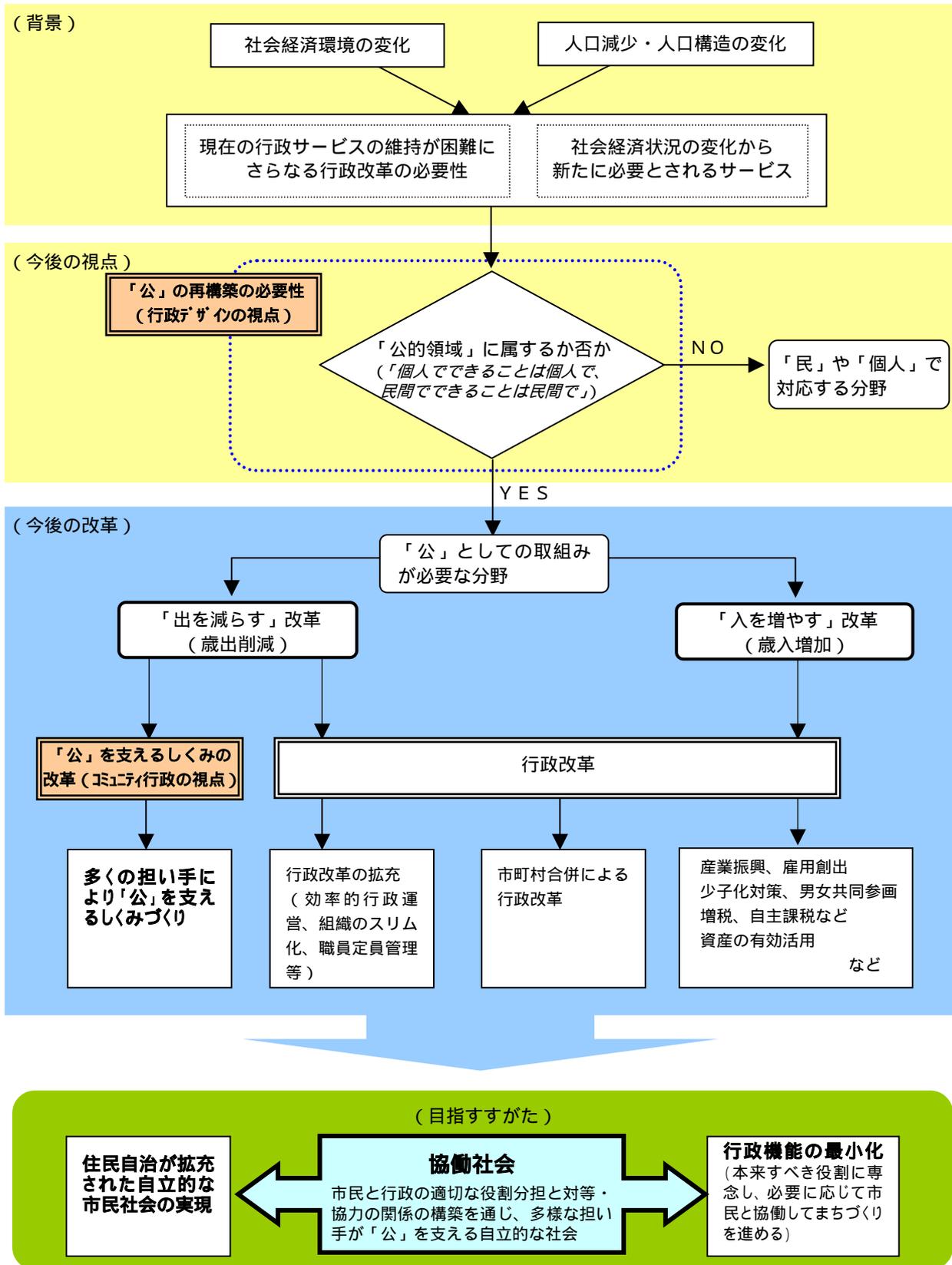
まず、現在の行政サービスが維持できないことが予想され、さらに拡大する可能性が含まれることもふまえ、現在の行政サービスが(あるいは今後発生する行政需要が)「公的領域」に属するか否かという判断である²。「公的に処理すべき」事務は何かについての判断と言ってもよい。

この結果、処理すべきでない判断されたものについては、サービスを民営化するなどサービ

² 仮に行政需要が増加しなかったとしても、現在のサービス量・レベルを維持することは困難であり、行政の役割が遞減することには変わりはない。

ス分野から行政が撤退することになる。

【図表 1-1 地方行政の改革に向けた1つのシナリオ】



次に、「公的に」処理すべきであると判断されたものについては、大きく分けて「出を減らす(歳出削減)」か「入を増やす(歳入増加)」ことによってそれに対応する必要がある。

歳出削減について言えば、行政組織のスリム化などによって“小さな政府”をめざすとともに、行政だけでなく多くの担い手によって「公」を支えるしくみづくりにより、「公」を支えるためのコストを地域全体で分担することを意味している。また、歳入増加とは、行政が担当すべきと判断される施策を滞りなく執行し、サービスの低下防止措置を講じたり市民福祉の向上を目指すことができるような財政的保障を得ることを目的に、新たな産業の振興など税収の増加を図る取組みを意味している。

1-2-2 役割分担の見直し～「行政デザイン」の視点～

これまでテーマとしてきた「行政デザイン」とは、市民と行政との関係のあり方の見直しの必要性を提起するものであるとともに、その基本的な視点と考え方を整理するものである³。ここではその骨格を取り上げ、簡単にまとめることとする。

(1) 地方行政の原点からの視点

先に述べたとおり、本来、地方自治体の行政機能は、地域の共同の事務事業を専門的に担う機関として成立したと考えられる。

この視点に立って地域の共同の事務事業の担い手の意味を再度考えてみると、東京大学の神野教授が指摘するように、「個人でできないことを家族が、家族でできないことを地域コミュニティが、地域コミュニティができないことを市町村が、市町村でできないことを都道府県が、都道府県でできないことを国が⁴担う」という観点から地方自治体の役割を展望することが重要であると考えられる。

この見地から考えたとき、地方分権の流れのなかで強調されている地方の自立とは、行政ばかりでなく地方自治体の構成メンバーである地域コミュニティや、家族、個人も視野に入れることが不可欠である。本市の掲げる市民本位のまちづくりも、市民(個人)ができること、家族ができること、地域コミュニティができることはそれぞれが積極的に役割を果たし、それらの各構成メンバーの取り組みだけではできないことを行政としてとりあげ、共同して取り組むという考え方が重要となる。

(2) 新しい社会の構築に向けて～「協働社会」～

地域が持続的に発展していくためには、このように地域に関わるあらゆる構成員が対等な立場から協力しあうことが必要である。とりわけ市民と行政との協力関係が不可欠であり、それぞれが自立しながら、自立に基づいた新しい社会関係を再構築することが地域の自立の前提になるも

³ 上越市創造行政研究所『「行政デザイン」調査研究報告書』(平成14年3月)および『上越市創造行政研究所ニュースレターvol.4』(平成14年3月)を参照。

⁴ この考え方の原型はヨーロッパにあり、一般に「補完性の原理」と呼ばれる。

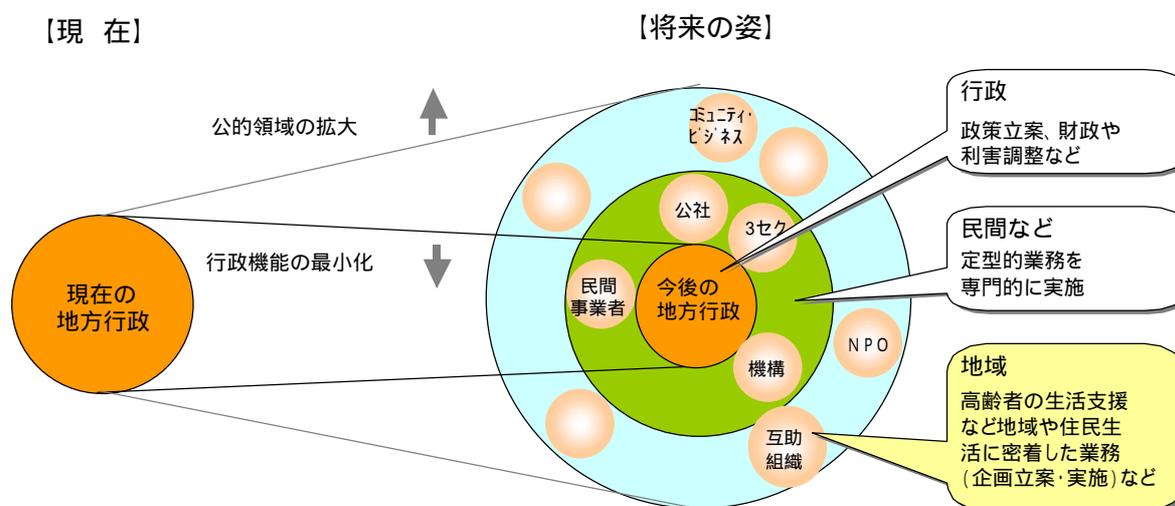
のと思われる。

市民と行政とが適切な協力関係のもとに支え合うことで、初めて作り出すことができる自立した地域社会を、「協働社会」などと呼ぶことができる。

(3) 行政デザインの視点

行政と市民（個人）、家族、地域コミュニティの役割分担を考えたときの1つの方向性を模式的に示したのが図表1-2である。

【図表1-2 行政デザインの骨格となるひとつの考え方（模式図）】



(出所) 上越市行政改革要覧(平成13年8月)をもとに加筆

図は行政スタイルの現在と将来のすがたを対比して示している。円の大きさは、必要となる行政サービスの量を示すものとする。先に述べたように、行政サービスの全体的な需要は、今後大きくなる可能性がある。しかし、これを現在の延長でとらえ、すべてについて行政が直接に取り組むことは財政制約などを考えても現実的とは考えにくい。

そこで、地方自治体の構成メンバーである市民や地域コミュニティの持つ力を改めて思い起こし、メンバーと行政組織の適切な役割分担と連携により、協働してこれに取り組むすがたが想定される。その意味で、図の将来のすがたは「行政サービス」そのものではなく「公的なサービスを必要とする領域」が拡大し、これにそれぞれの構成メンバーが取り組んでいくことがイメージされる。

具体的には、高齢者の生活支援などは行政の支援のもとに地域コミュニティやNPO(非営利活動団体)などが積極的な役割を果たし、現在、行政が直接行っている業務で外部に委託により効率化が図れるものは、公共性やサービスの質が確保できることを前提条件に委託をすすめることなどが考えられる。

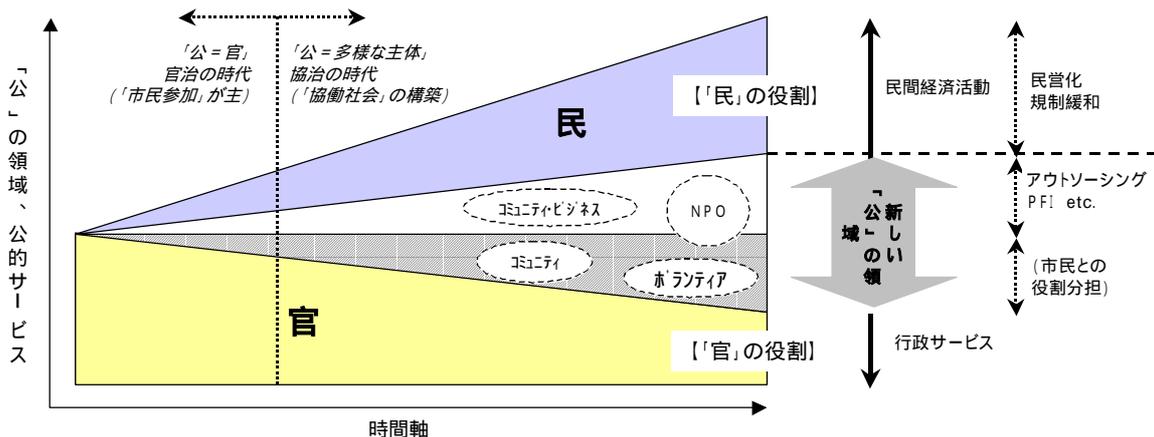
このとき、従来の行政組織は相当スリム化され、企画や財政機能あるいは外部委託になじまないような業務を限定して担当する組織になると考えられる。

(4) 行政デザインの具体的なイメージ

行政デザインを具体的なイメージとしてとらえ、最終的な「公」を支えるあり方を現在と比較したとき、図表 1-3 に示すような姿がイメージされる。

とりわけ地域コミュニティが本来持つ力に着目し、地域コミュニティを基盤に展開される様々な活動に期待されるのが、新しい「公」の領域の形成である。

【図表 1-3 行政デザインと「公」のあり方の変化のイメージ】



(出所) 上越市創造行政研究所『「行政デザイン」調査研究報告書』、平成 14 年 3 月

1-2-3 コミュニティ行政の提案～コミュニティ行政の視点とその本質～

(1) コミュニティ行政の視点

現在の行政改革の将来像としての行政デザインは、福祉をはじめとする住民に最も近い各種のサービスの担い手を地域における互助組織として想定してきた。

こうした互助組織の活動基盤は基本的には地域コミュニティに存在するため、必然的に地域コミュニティの役割が重視されることになる。行政としてあらためて地域コミュニティの役割を積極的に評価し、位置付けを行うことが重要となろう。

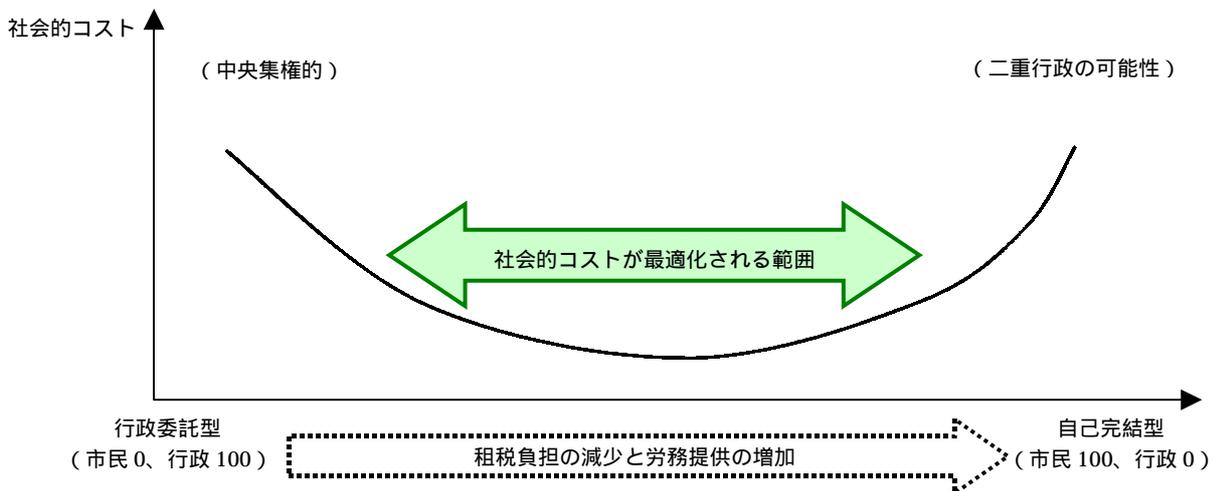
しかし、都市化の進行や少子高齢化にともない、家族や地域コミュニティの果たす役割が現実には低下してきている状況のもとでは、それらを補って、行政がその役割を果たしていることも事実である。行政が果たすべき役割はその内容を変化させながらも、依然として重要であることに変わりはない。

ただしこのとき、地域コミュニティを便宜的に細分化された行政区分に見立て、現在の行政をそのまま地域コミュニティに持ち込むといったことは適切ではない。あくまでも地方自治を担う主体、まちづくりの主体として地域コミュニティを位置付けることが肝要である。

コミュニティづくりは長い年月をかけて行われるものである。そのため、地域コミュニティが便宜的な行政区分にとどまらず、地域のことを自ら考え、実行する組織として本来の機能を回復し、自立するためには、それに対する適切な支援が必要となってくる。

そこで、真の地方自治を実現する視点から、地域コミュニティを重要なまちづくりの基本単位に位置付け、地域が主体となってまちをつくりあげていくことを期待して、その機能の回復や再生に向けた施策や支援、サポート体制を整備することを行政の重要な役割と位置付ける「コミュニティ行政」の考え方が重要となってきた。

【図表 1-4 受益と負担からみた公共サービス実施方法の検討】



特徴 公共サービス実施方法	負担と受益	財・サービスの流れ	運営（統治・自治）形態	サービスの例
行政（プロフェッショナル）委託型	税金（料金）納付＋サービス受領	市民 納税（行政） 配分案（行政） 協議・決定（議会） 配分（サービス実施）（行政） 市民	必要機能 ・徴税（強制） ・（広域）配分（調整・決定） 組織形態 ・中央集権的行政組織＋議会組織 運営原則 ・公正・平等・透明・民主	規模のメリットを生かすサービスや、市場原理が働かないサービス、公平・公正なサービスなど、包括的
自己完結型（地域密着・地域完結）	サービス物納（納入時点で完了）	市民 サービス直接負担の意思表示（市民） 配分案（市民＋行政） 協議・決定（市民＋行政） 配分（サービス実施）（市民が直接） 市民	必要機能 ・市民参加 ・（狭域）配分 組織形態 ・（狭域）住民自治的組織 運営原則 ・自己負担＋自己決定 自己責任	比較的狭い範囲（地域コミュニティ）で完結するサービス

コミュニティ行政は、地域コミュニティの機能強化への取組みを通じて、「公」の担い手を育む意味で、すなわち行政デザインの具体化の一環となる。

また同時に、コミュニティ行政の視点は、公的分野の比重が増大するにもかかわらず、財源不足によるサービス削減が避けて通れない状況のなか、行政の直轄サービス減少分（税収減少見合

い分)を、住民が担っていくこと(労務によるサービス提供)で補完する方向を志向している。

第2章にて後述するとおり、コミュニティ行政は一般的には行政区の狭域化を念頭に、よりきめ細かい行政の実施とその過程での住民の自治活動の増進、自治能力の向上をねらいとするが、ここでは既存の行政機能の代替として、住民によるサービス提供を予め位置付けることに特徴がある。

(2) 社会的コストの最適化を視野に入れたコミュニティ行政

では、どこまでの機能(役割)を地域コミュニティが備えればよく、またどこまでの機能(役割)を求め、期待することによって地域全体の効率的な運営を図ることができるだろうか。このことを、ここでは「社会的コストの最適化」と呼び、そのあり方について確認しておきたい。

なお、このときの「社会的コスト」は、現状において地方行政が実施・提供している各種の事業・サービスに要するコストと同義で用いる。

1) 「受益と負担」の実態を反映させた地域運営形態

現在、地方行政の基本的資源である税金は、その相当部分が地方交付税制度や各種補助金制度を通して、政府によって一元的に管理され分配される。この結果、議会制度は存在するものの、負担およびその使途やサービスレベルの決定における市民参加の度合いは少なく、資源配分の決定プロセスに直接関わることはできない。その結果、“公平・平等”などの原則に基づいて全国あまねく同等の事業やサービスが実施され、自らの税収を大きく超える歳出が常態化し、実際の負担以上のサービスが提供されてきた。つまり、受益と負担の関係が極めて希薄であり、乖離しているのである。

ここで言うコミュニティ行政は、この関係をより密接なもの(一致したもの)に変化させ、「受益と負担」の関係が反映される地域運営形態をめざしている。「受益と負担」の考え方を取り入れながら、市民がすべきことは市民が労務提供というかたちで直接提供し、行政を通じて提供するもの⁵は集中して行政に委ねるといように、今後小さくなっていくパイ(財源)を必要なところに効率的に配分すると同時に、公的サービスからの行政サービスの減少分を市民が補完していく地域運営のスタイルである。

なお、この考え方の前提として、市民自身が負担(=サービスレベル)を決定可能な地域運営のしくみをつくりあげ、またその負担に基づいて必要な部分を地域コミュニティが補完することについてのコンセンサスとしくみを念頭においていることに注意が必要である。

2) 「受益と負担」の関係に基づく地域運営のあり方

「受益と負担」に基づく地域運営形態とはすなわち「公」の負担のあり方(公的サービスの提供方法)の問題であり、その形態は極端に言って2つの方向性が想定される。このことを言

⁵ 個人・家族やコミュニティ単位で行うことが非効率であり規模のメリットを生かすべきサービスや、市場メカニズムが働きにくい分野のサービス、また公平・公正なサービスが必要とされる分野など。また、その内容は大きく分けて「サービス行政」と公権力の行使に係る「規制行政」に大別できるが、ここでは前者を想定している。受益と負担の関係に基づいて役割分担を検討するにあたっての基準や推進方向については、『「行政デザイン」調査研究報告書』(第2章)を参照。

い換えれば、社会的コスト（地域全体が地域運営のための共同して負担する費用）を地域全体がどのように負担していくかという問題であるということもできる。

社会的コストの分担方法には、議論を単純化すると次の2つが想定できる。

1つは、行政が100%公的サービスを提供し、労務提供（労働）という意味での市民負担がゼロのケースである。このとき、公的サービスは資源配分（税金の再分配）に基づき行政を通じて提供され、市民の労働というかたちで提供される余地はない。もう1つは、市民が100%公的サービスを提供する、つまり労働によって直接市民自身がサービス提供を行うケースである。この場合は、サービスレベルの決定、サービスの提供方法、提供に係る負担（労務提供）まで全て市民自らが関わり、それらの間の関係が密接化することが前提となるため、比較的狭い地域の範囲内で実現される地域運営形態と言えよう。現在は、前者のケースにより近い地域運営形態と言える。

実際には、この2極間のうち社会的コストが最も抑制される範囲が選択されることになる。つまり、市民と行政との役割分担によって社会的コストが最適化されるようなしくみが妥当であると思われる。

このことは次のように説明することができる。

すなわち、地方行政の原点からの視点に立ち返れば、行政機能が発達してきた背景には相応の理由があり、求められる質や量が変化したことをふまえても、行政の専門性・効率性や利害調整機能などが求められる分野は大きい。「市民ができることは市民で」を原則としながら、市民自らが直接サービスを提供する分野を拡大していった場合、ボランティア的な労務提供ではなく専断的にそれを処理するための人員や組織が必要となり、結局は別の行政機能を改めて作りなおす必要が出てくる。この結果、「二重の行政機能」が発生することとなり、市民は税と労務の両面で社会的コストを重複して支払うことになる。これらのことを総合すると、行政のみまたは市民のみが公的サービスを提供することにより、結局は社会的コストの増大を招くことは避けられなくなってくる。

これを回避するためには、実際には社会的コストの負担の相対的関係の視点から公共サービス実施方法を考えること、つまり市民と行政との間で最も効率的に社会的コストを負担するための「社会的コスト」を意識した役割分担の視点が不可欠となる。

以上のことを図示したものが図表1-4である。

（3）コミュニティ行政と市民自らが主役となるまちづくりの追求

コミュニティ行政の考え方を実行に移そうとするとき、「受益と負担」の関係が反映可能な範囲は極めて狭いものであることに気づく。住民自らが市民が受益と負担を決定し、自らの労務を提供できる活動範囲は地域コミュニティの範囲が中心であり、その影響が及ぶ範囲もまたそのエリアに限られてくるからである。

このことは、住民の意思が最も反映されるとともに、住民の身近な自治活動への積極的な参加を可能とする意味で、住民自治の拡充をも実現するものであるということもできる。

その理由として、市民が直接的に身近なまちづくり活動に参加し、自らその主役になることをめざすコミュニティ行政の推進は、様々な局面における住民自治活動の活性化をもたらすことが期待されると言えるからである。結果として、こうしたまちづくりにとどまらず、ひいては行政

のあり方そのものに直接的に影響を与え、行政改革につながるものともなってくる。

市町村合併というドラスティックな改革が進行中のいま、コミュニティ行政への取組みはこれまでの枠組みを変える好機であると考えられる。ただし、合併の有無に関わらず喫緊に取り組むべき課題であることは言うまでもない。

2 コミュニティ行政の役割と組織

2 コミュニティ行政の役割と組織

2-1 コミュニティ政策の事例から

ここでは上越市におけるコミュニティ行政の可能性を探るため、他自治体のコミュニティ政策の事例整理を行うこととする。この「コミュニティ政策」とは、主に人口増加・都市化の進行などにより日常生活の基盤となる地域コミュニティ活動が希薄化しつつあることを受け推進されたものである。住人同士の連帯感を深め、自治意識を醸成するなど、総じて地域コミュニティの活性化をねらいとしており、この点において本稿が提案する「コミュニティ行政」もこれに置き換えて用いることができる。

2-1-1 自治体のコミュニティ政策

(1) コミュニティとは

1) コミュニティの規模と要件

コミュニティの要件は、大きく言って「地域性」と「共同性」に集約される。

また、コミュニティの規模には、概ね次の3つがある(図表2-1)。

第1に、いちばん小さなコミュニティとしての近隣の単位である。

第2に、近隣よりも一回り大きなコミュニティ組織として、自治会・町内会がある。自治会・町内会は、古くから地域の環境改善と住民交流のために活動してきた伝統的なコミュニティの代表的存在と言える。その伝統的存在ゆえに、今日の現代的な地域の状況にどう対応して、コミュニティ組織として機能できるかが課題となっている。

さらに、第3に一般的に複数の町内会・自治会から構成される小学校や中学校の学区というコミュニティである。小学校や中学校は本来、教育行政の一貫として設置され、小・中学校区を単位とするコミュニティは、町内会や自治会が日常の生活を基盤とする地域でのつながりに基づくものであるのとは若干異なるが、コミュニティ単位としては受入れやすい。

【図表2-1 コミュニティの規模】

関係	コミュニティのレベル	
	共同体(*1)	近隣
町内会・自治会		平均規模100戸程度
学区・住区・地区		-
行政(*2)	市町村	数百~

(*1)地域性と共同性を備え、住民主体で運営。

(*2)地域性と共同性を備え、専門的組織として運営。

(出所)菊地美代志、江上渉共著『コミュニティの組織と施設』、多賀出版、1998年をもとに作成

このように、共同生活の場としてのコミュニティというときには、小さなものから比較的大

きなものまでいくつかのコミュニティを考えることができる。もっと大きな地域としては市町村があるが、本稿ではそれらをコミュニティと呼ばない。なぜなら、市町村のような地域は、行政職員や議員等の専門家が主体となって運営しており「住民主体」により運営される「共同体」をコミュニティと規定する本稿の立場では、区別すべきものとなる。

コミュニティの特徴は、あくまでも住民が主役となって手づくりで形成し、維持し、発展させるものであり、したがって専門家である行政は脇役としてこれを支援することが役割となる。

2) コミュニティ組織の類型

現代のコミュニティ組織は、社会や市民の意識が複雑化・多様化するなかで、その形態も様々に分化している。例えば、地縁型の「地域コミュニティ」、防犯・防火・防災・衛生などの行政協力組織や農家組合や地域商店会のような職業組織など、「機能によるコミュニティ」、趣味・教養・体育・福祉のサークルやグループ、また特定のテーマをかかげたまちづくりを展開する有志組織などの「活動目的によるコミュニティ」である。NPO法人などは、に含めることができよう。

日本都市センターが「近隣政府・近隣自治」(都市内分権を基礎とした、狭域の場における自治活動を担う組織の設置および行政活動への参加のしくみ)について行った調査研究(『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、平成14年)では、自治体を対象に行ったアンケート調査をもとにして、現代のコミュニティ組織が次のように分類されている。

【図表 2-2 コミュニティ組織の類型】

「自治会・町内会単独」型.....	32.8%
「自治会・町内会+地域組織(PTA、婦人会、老人会等)」型.....	54.5%
「自治会・町内会+地域組織+一般公募の住民」型.....	3.2%
「自治会・町内会+地域組織+市民活動組織(地域単位で活動するNPO等)」型...	7.3%
「自治会・町内会+地域組織+市民活動組織+一般公募の住民」型.....	1.3%
「一般公募の住民」型.....	1.0%

(出所) 日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、平成14年

(2) 現在のコミュニティ政策(コミュニティ行政)の類型

同様に、日本都市センターの調査研究において、自治体へのアンケート等の実施をもとにして「コミュニティ政策」の取組みを行う自治体がいくつか紹介されている(図表 2-3)。

ここで取り上げられた自治体において実施されているコミュニティ政策は、いずれもコミュニティの活性化を通じて地域に対する分権を図ることをねらいとしており、その支援のあり方に応じて行政組織も変化していることが特徴である。次に示す1)および2)は行政組織内の分権「組織内分権」を経ずに地域活性化を達成しようとするものであり、3)はこれを活用し、ワンクッションおくかたちで最終的な分権を図ることが意図されているものと思われる。

1) 自治会・町内会を中心とした地域振興を目指すタイプ

- ・ 地方圏で、自治会・町内会への加入率が比較的高く、小規模な市町村に多い

- ・ 広報誌の配布・防犯灯の設置等の委託等が活動の中心

2) 小・中学校区を単位にコミュニティ組織を結成し、活動を促すタイプ

- ・ 都市圏で、自治会・町内会への加入率が比較的低い市などに多い

コミュニティ・センターの管理運営+住民の親睦的活動+自治的活動

三鷹市（人口 16 万人）

中学校区単位に「住民協議会」が設置され、「コミュニティ・センター」を管理運営。

武蔵野市（人口 13 万人）

一般公募の市民からなる「コミュニティ協議会」が「コミュニティ・センター」を管理運営（市内に 19、区域は設定せず）。

北九州市（人口 100 万人）

小学校区単位に「まちづくり協議会」が「市民福祉センター」を管理運営。「小学校区 - 行政区 - 市」の三層構造による地域福祉のネットワーク化を目指す。

地域合意の形成

中野区（人口 29 万人）

中学校区単位に「住区協議会」が設置。地域課題の話し合いを行う。活動拠点としての地域センターはあるが、その管理運営は区が行う。

コミュニティ計画の策定

高知市（人口 32 万人）

小学校区単位で一般公募によりコミュニティ計画を策定。さらに計画実現に向けた取り組みを行う（コミュニティ・センターは整備せず）。

まちづくり協議会

神戸市（人口 147 万人）

まちづくり条例に基づき、住民が自主的に組織するまちづくり協議会を市長が認定し、まちづくり協定の締結、地区計画の決定等を行う。

3) 都市内分権（支所・出張所、政令指定都市の行政区等の地域行政機関を活用）を目指すタイプ

- ・ 都市圏で、自治会・町内会への加入率が比較的低く、人口規模の大きな市に多い

世田谷区（人口 78 万人）

総合支所（5）+ 出張所（27）という「二層制」。総合支所にはまちづくり、福祉、戸籍等の事務を委譲。出張所単位に「身近なまちづくり推進協議会」を設定し、地区カルテを作成し自主的な活動を行う。

横浜市（人口 340 万人）

行政区ごとに「区民会議」を設置し、各区 1 億円の「個性ある区づくり推進費」を予算付けする。

【図表 2-3 コミュニティ政策の様々な事例（市の規模により分類）】

事例		コミュニティ政策の概要	根拠	原則
市 (政令市)	横浜市	地区センター等の地域施設の整備 “テーマ・コミュニティ”の登場に伴い、パートナーシップのあり方を模索 区の権限強化（個性ある区づくり推進費1億円×18区）	総合計画	
	北九州市	小学校区ごとに地域づくりの核となる市民福祉センターを設置、 運営主体として「まちづくり協議会」を立ち上げ。 小学校区レベル・区レベル・市レベルの3層構造による地域福祉の ネットワーク構築を目指す。	総合計画 及び事業ご との要綱	
市	宇都宮市	自治会を中心とした地域振興策 従来の出張所と公民館の機能に地域振興機能を加えた地区 市民センターの整備（現在8館、市が直接管理・運営） 全地区にコミュニティ協議会を設定（地区連合自治会と同じ区域）	総合計画	各地域でふれあい と連帯感に支えら れたコミュニティが形成 されるよう、コミュニ ティ活動や地区行政 を推進
	武蔵野市	コミュニティ・センターの管理運営を、市民参加方式に基づき、コミュニ ティ協議会に委託 コミュニティづくりの基本理念及びその推進に必要な事項を定め た「武蔵野市コミュニティ条例」を制定	「コミュニティ構 想」及び「長 期計画」	住民による自主参 加・自主企画・自 主運営
	三鷹市	市内に7つの「コミュニティ住区」を設定し、それぞれに設置した 「住民協議会」がコミュニティ・センターの包括的な管理・運営を行う	三鷹市コミュニ ティ・センター条 例等	市民自治のまちづくり 市は「金は出すが 口はださない」
	鶴岡市	市内を小学校区を単位とする21地区に分け、全地区にコミュニ ティ組織を設定し、コミュニティ（防災）センターを整備 コミュニティ（防災）センターはコミュニティ組織の自主管理	総合計画	コミュニティ活動の促進 コミュニティ施設の整備
	高知市	概ね小学校区を単位とする35地区を設定し、うち25地区 で「コミュニティ計画策定市民会議」がコミュニティ計画(案)を策定し、 市に提案。行政内部での検討過程を経て、行政計画としての コミュニティ計画を策定。 計画策定地区のうち19地区で計画実現に向けた自主的な 取り組みを行っている 14ヶ所あった支所を廃止し「ふれあいセンター」を設置。ふれ あいセンターにはセンター長（1名、市の非常勤特別職）・センター職員 （1名、運営委員会から雇用）が常勤。 センターの管理・運営は運営委員会に委託。	高知市ふ れあいセンター 条例 総合計画	地区ごとのまちづ くりの方針や方策を まとめたコミュニティ計画 の策定と計画実現の 推進
特別区	目黒区	小学校区を単位とする22地区を住区として設定し、各住区 に住区住民会議を設定 全区を5つの地区に分け、それぞれに窓口業務を行う地区 サービス事務所を設置。各住区には住区センターを整備。 住区センターにはコミュニティ推進員(非常勤職員)を配置しているが、 H16年度までに廃止予定 住区センターの受付及び管理運営は住区住民会議に委託	総合計画	区民と行政の協働 によるまちづくり (H12基本構想から) それまでは「住民 参加によるコミュニティ の形成によるまちづく り」
	世田谷区	5つの総合支所を設置し、組織内分権を推進。具体的には、 都市計画系(まちづくり)・福祉部門・戸籍等の業務を移し ている。 各出張所(27ヶ所)ごとに「身近なまちづくり推進協議会」 を設定し地区加勢を作成。それに基づく活動を展開。 区民センター(12ヶ所)の運営は、世田谷区立区民センター条例に 基づき、区民センター運営協議会の自主管理で行われている(自 主管理の内容は、施設運営、利用受付、講座・イベントの開催)、 全施設に運営協議会を設置し、事業を実施	総合計画	地域内分権 区民参加
	中野区	区内を15地区に分け、各地域の問題を話し合ったり解決案 の提案を行う組織として「住区協議会」を設置 各地区には住民の交流の場としてまた住区協議会の活動を 支える場として「地域センター」を設置(当会は管理・運営に関 わらない)	総合計画 住区協議 会事務取扱 要領	自主・参加・連携
上越市	上越市	代表的な取組み例「地域別まちづくり事業」 寺町まちづくり協議会によるポケットパーク整備など、町内 会連合的な住民組織が自治活動を行う実践例も		

(出所) 日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』(2002年3月) pp.61-82 および各種資料や
ヒアリング結果をもとに作成

(3) コミュニティ的NPOの登場

コミュニティ政策における最近の動向として、「コミュニティ的NPO」がある。

これは、コミュニティと同様に「地域性」と「共同性」を有し、地域に関わる「包括的機能」を備えたNPO法人である。「包括的機能」とは、NPO法の別表に掲げるほぼすべての分野を網羅した活動を行うことを意味しており、「コミュニティ的NPO」は地域コミュニティという限られたエリアに関する課題の解決を目指すNPO法人である。

コミュニティ組織が、組織としての社会的信用や税制面での効果など、様々な理由から最適な運営形態としてNPO法人を選択するケースが多くなるものと考えられるが、その歴史は始まったばかりであり、今後の動向が注目される。ここではその動向を簡潔におさえておくこととする。

1) コミュニティとNPOの違い

コミュニティの要件は、先ほども述べたとおり「地域性」と「共同性」に示されるが、NPOは「活動目的(ミッション)」の達成を最優先し、この共通目的のもとで活動し、結成される特定非営利活動組織である(図表2-4)。

【図表2-4 コミュニティとNPOとの違い】

	コミュニティ	NPO法人
要件	「地域性」「共同性」	NPO法による許認可法人
特徴	世帯単位制(加入単位が世帯であること) 地域占拠制(領土のようにある地域空間を占拠し、地域内に1つしかないこと) 全世帯加入制(特定地域の全世帯の加入を前提としていること) 包括的機能(地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること) 行政の末端機構(市町村などの行政の末端機構としての役割を担っていること)	構成員(社員)は自然人・法人 活動地域は限定されない 加入・脱退の自由を保障 テーマごとに特化した活動を担う 市町村などの行政とは対等なパートナーシップを求める意識が強い
備考		特定非営利活動とは、NPO法の別表に掲げる17分野の活動(2003年5月1日施行の改正前は12分野)に該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの。

(出所)鳥越皓之『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房、1994年

2) コミュニティ的NPOの事例

コミュニティ的NPOは、コミュニティ組織の運営形態としてNPO法人を利用するという新たな動きであると言える。その活動は、地区の包括的な課題の解決を目指すNPO法人と、

地区住民総参加型のNPO法人に分けられる。当該活動地区における公益活動を目的としながらも、前者は比較的都市型のNPO法人であり、後者は農山村型のNPO法人としての特徴が強いようである。

地区の包括的な課題の解決を目指すNPO法人の事例

東京都多摩地域の「FUSION長池」(1999年12月7日認証)

- ・ 目的：この法人は、主に多摩地域の住民に対して、暮らし全般に関する事業を行い、公益に寄与することを目的とする。
- ・ 特定非営利活動の種類：NPO法の別表に掲げる12分野の活動すべて（現在は17分野）

地区住民総参加型のNPO法人の事例

市町村内の一部の地区（集落や合併前の旧村等）を拠点として、当該地区の住民がおおむねすべて会員となるNPO

天竜市熊地区の「夢未来くんま」（2000年6月22日認証）

地区の292世帯（907人）すべてが加入

鳥取県智頭町新田集落の「新田むらづくり運営委員会」（2000年12月7日認証）

地区の17世帯（人口55人）すべてが加入

岐阜県山岡町の「まちづくり山岡」（2003年7月29日認証）

合併を控え、町の1,525世帯（人口5,000人）すべてが加入

2-1-2 コミュニティ政策の事例にみる特徴

（1）事例に見るコミュニティ政策の特徴

比較的小規模な自治体における伝統的な取組みとしては、「自治会・町内会+地域組織（PTA、婦人会、老人会等）」型のコミュニティ組織を通じたコミュニティ政策が最も多い。自然発生的な集落などの集まりが基礎となるコミュニティ政策と言えよう。

一方で、比較的人口が多く面積の大きな市は、都市化の進行の影響などによりコミュニティ組織自体が空洞化していることから、あるいは「一般公募による住民」や「市民活動組織」などを加えることにより活性化の動きが促進されることなどから、新たなコミュニティ組織を設置する動きが見受けられる。

全体に共通するのは「狭域的自治」であり、そこにおいて「新たな住民組織の設置」がキーワードとなっていることも注目される。

1）狭域的自治

について言えば、取組み方に違いはあるものの、地域住民の身近に自治や協働のしくみ、または拠点を置くことにより、中学校区程度の地域コミュニティの範囲における身近な自治を実現することが基本となっている。また、この実現に向けて、地域コミュニティの支援に応じたかたちで行政のあり方も変化している。

2）新たな住民組織の設置

また、について言えば、都市化の影響などから伝統的な地域コミュニティが喪失するなか、行政と役割を分担するカウンターパートとして、また「公」の新たな担い手として住民協議会などの「住民組織」を新たに設置し、この組織に対して限定的に権限と責任を移譲するという

しくみである（最もポピュラーな例が、公共施設の自主的な管理・運営）。

例えば三鷹市における住民組織の位置付けとは、急激な都市化に伴うコミュニティの空洞化などを背景として、町内会やNPOなどのように自然発生的・必然的に誕生する共同体ではなく、「公共施設の管理運営を通じて新たな共同体として育まれるコミュニティ」という行政サイドの期待のもとにその設置が推進されてきた点が特徴的である。

3) その他

このほか、自治活動の活性化をねらいとして、地域活動の拠点となる施設を整備し、その管理運営を地域コミュニティに委ねるなども特徴的である。

また、これらの事例が主に都市部において展開されていることにも注目すべきである。

特に都市部における都市化の進行とコミュニティの崩壊に伴ってこうした政策が必要とされてきたのか、あるいは都市部において適する政策であることからこうした事例が見られるのか、または都市部に端を発しつつ、地方への広まりつつある動きなのかなど、具体的な適用を考える際にはさらなる調査・分析が求められよう。いずれにせよ、地域の事情に合ったかたちでの展開の工夫が求められることに留意が必要であると思われる。

(2) 事例から導かれる本市のコミュニティ政策の方向性

例えば、東京都三鷹市は、『「行政デザイン」調査研究』（上越市創造行政研究所、平成13年度実施）においてとりあげた事例の一つであり、コミュニティ行政の先進地として名高い。また、震災を契機としてNPOや住民との協働によるまちづくりをすすめる兵庫県宝塚市や、この上越地域における行政と住民組織との協働による産業おこしの例など、コミュニティ政策は様々な展開を見せている。

これらの事例には、コミュニティ行政を具体化するにあたっての骨格が示されており、本市の適用を考える際の示唆が与えられていると言える。

本稿が提案するのは、どちらかといえば都市型のタイプのコミュニティ政策であり、新たなコミュニティ組織の設置を意識したものである。その理由として、本市においても新興住宅地など新たなコミュニティの連帯感醸成が求められる地域があることや、後に述べるように、今日、地域コミュニティに求められる役割として従来の自治組織以上の役割が期待されていることなどが挙げられる。

2-1-3 コミュニティ政策の具体的な推進例～東京都三鷹市のコミュニティ行政¹～

こうした構想が具体的にはどのようなかたちで現実に移されてきたのか、ここでは三鷹市の例を取り上げ、その要点をまとめることとする。

¹ 詳しくは『「行政デザイン」調査研究報告書』上越市創造行政研究所、平成14年3月、第3章を参照。

(1) 三鷹市におけるコミュニティ行政の歩み

三鷹市は、コミュニティ行政の先進都市と言われる。1973（昭和48）年に日本の都市ではじめて下水道整備率100%を達成すると、急速な都市化による地域コミュニティの崩壊にともない、新たなコミュニティづくりが課題として浮上してきた。

当時、ヨーロッパを視察した鈴木市長が、各地のコミュニティには中心的施設が置かれ、その場を生かして人々が交流する実態に強い印象を受けたことや、国でも新しい都市型のコミュニティの再生が重要施策として提案されつつあったことから、下水道整備の次の施策の目玉としてこのコミュニティ行政が位置付けられ、三鷹市におけるコミュニティ施策が推進されてきた（図表2-5）。

【図表2-5 三鷹市におけるコミュニティ行政の歩み】

年	計画等	内容	備考
1971 (S46)	第2次中期財政計画	・コミュニティ・センター建設構想の公表 (市域を5ブロックに分け、社会福祉施設等を併設する複合施設のCCを5箇所設置し、合わせてセンターの管理運営を地域住民の自主管理の開始)	・コミュニティ研究会発足
1973 (S48)	大沢住民協議会設立	・コミュニティ・センターの建設プラン策定 (地域住民により構成されるコミュニティ研究会による検討) 住民協議会の設立 (組織体制や人事、予算、活動計画、コミュニティ・センターの利用のきまりなどの諸規程の決定) コミュニティ・センターの開館準備	・コミュニティ研究会の発展的解消 ・住民協議会設立準備委員会発足
1974 (S49)	コミュニティ・センター条例制定、大沢CC開館	・コミュニティ・センターの住民管理方式の明文化	・住民協議会設立準備委員会の発展的解消 ・住民協議会設立
1975 (S50)	基本構想策定	・コミュニティ・センターを核とする秩序ある空間の確保と、あたらしい市民規範の確立などの基本施策	
1978 (S53)	基本計画策定	・コミュニティ施設の整備方針の具体化 約16km ² の市域内に7つのコミュニティ住区と24の近隣住区を設定 各コミュニティ住区にはコミュニティ・センターを、近隣地区には身近な集会施設として延床面積150km ² 程度の地区公会堂を設置	・近隣地区(ふれあい区):人と人とのふれあいが生まれ、育つための原単位) ・コミュニティ住区:2~4近隣住区を集合した地域エリアを1コミュニティ住区として設定
1985 (S60)	基本計画改定	・地区公会堂の設置目標を30箇所に変更 ・コミュニティ施策に関する庁内の連携体制の確立や、福祉、防災などコミュニティを核とする施策の総合化など、ソフト面の重視	
1990 (H2)	新基本構想策定	・コミュニティ住区を基礎とした施策の推進 ・行政、市民、事業者等の協働によるまちづくりの展開が基本的方策	
1992 (H4)	第2次基本計画策定	・協働関係の一層の推進 ・住民協議会が作成したまちづくりプランを受けて、この計画から各コミュニティ住区ごとのまちづくりの基本方向(まちづくり計画)が示される	
1996 (H8)	第2次基本計画改定	・全住区にコミュニティ・センター設置完了 ・地区公会堂の設置を32箇所に変更	

(2) 三鷹市におけるコミュニティ行政の概要

三鷹市におけるコミュニティ行政の骨子は、次の3点に集約される。

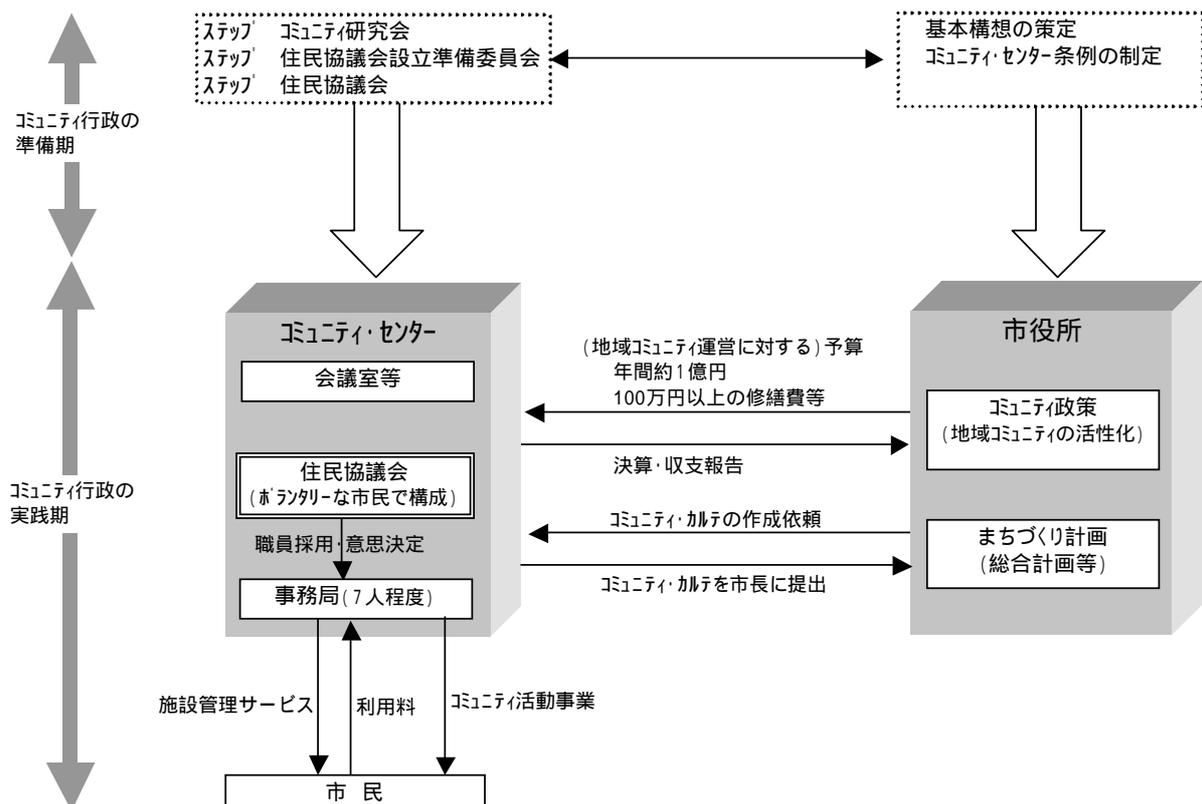
まず、市民参加によるコミュニティ・センターの設置と管理運営である。三鷹市では、「第2次中期計画」において、コミュニティについての行政の役割を「コミュニティ活動への動機付けと活動の場を提供すること、つまりコミュニティ活動の手段と媒体とを用意する限りにおいて近隣

社会の創造に関わりあうこと」としている。この理念に基づき、特にコミュニティ・センターの建設においてはその設計段階から市民参加の意向を反映するとともに、センター運営を市民によって構成される住民協議会に委ねるという「市民参加」の方式によって推進してきた。これは、単なる利用者に過ぎなかった市民を、その管理運営に巻き込み、これを市民組織が責任を持って行うことをめざしたものである。

2つめに、コミュニティ・センター条例において行政の役割を明文化するとともに、コミュニティ・センターの設置と管理運営を通じてコミュニティ活動を支援する方針を明らかにしたことである。これによって、コミュニティを中心としたまちづくりの展開と、センターを通じて地域の自治活動を活性化させていく方針を内外にひろく宣言したことになる。

これに基づき、総合的機能をもつコミュニティ・センターは、地域コミュニティの拠点施設として約20年間かけて7つの中学校区に設置されることとなった。また、これを補完するものとして「地区公会堂」を設置し、日常的なコミュニケーションを図る場として位置付けたこともまた特徴的である。

【図表 2-6 三鷹市のコミュニティ行政の概要】



3つめに、センターの管理運営を住民組織（住民協議会）が自主的に行う方式を採用したことである。公募によるボランティアな市民によって構成される住民協議会は、コミュニティ行政の実践において不可欠な機能である。住民協議会はコミュニティ・センターと一体化・一体視されており、住民協議会は地域コミュニティそのものであり、またセンターの管理運営は地域コミュ

ニティの維持向上活動として認識されていると言える。このため、例えば総合計画を策定するにあたっては、地域コミュニティの実態と課題を把握し、意見集約を図る機能を住民協議会に求めたりしている（コミュニティ・カルテやそれを活かしたまちづくりプランの策定など）。なお、住民協議会は意思決定を行う際に必要に応じて参集されており、日常的な事務執行は事務局が行っている。この事務局機能は、住民協議会およびコミュニティ行政の維持発展に大きく貢献していることにも着目される。

（３）成功のポイント

三鷹市におけるコミュニティ行政のポイントを挙げれば、以下の４点に集約することができる。

１ つめに、施設とコミュニティの一体化である。コミュニティ・センターという地域の活動拠点となる中核施設が住民自身によって維持管理される限り、コミュニティは持続的に維持発展すると考え、両者を一体的に支援・整備したことが特徴と言える。すなわち、「コミュニティ施設の地域コミュニティ化」である。

２ つめに、協働の場づくりとしくみづくりである。コミュニティの持続的な維持が可能となるよう、地域コミュニティの活動の拠点「コミュニティ・センター」の整備および住民自身による自主管理と、それに伴う活動資源の配分（「人数割＋均等割」により１つの地域コミュニティあたり年間約１億円の予算付け）がなされる点である。このときの予算は施設の管理運営を含むコミュニティ活動に利用されることになるが、その用途に関しては「市は金は出すが口は出さない」という原則のもとに住民組織に委ねられるため、住民組織は同時に「所得（税資源）の再分配機能」をも持つことになる。したがって、住民組織は地域住民の代表である必要があり、その選出（構成）にあたっては、各種団体の代表者や公募によるボランティアな住民の参加を得るなどのしくみの工夫がなされている。

３ つめに、長期間をかけたねばり強い取組みである。同市のコミュニティ政策は、取組みが始められてから今日まで約２０年にわたって継続されてきており、特にゼロからのコミュニティの形成を目指してきたことや、大規模施設の整備を伴うことから、こうした長期にわたる着実な取組みが不可欠であったものと思われる。

４ つめに、住民協議会における事務局機能の設置である。住民協議会は事務局職員を独自に採用する「人事権」を有しており、年間予算のなかで７名程度を雇用している。住民協議会は必要に応じて参集し、年間計画や予算について協議・議決などを行うが、多様な活動の企画・実行や組織の運営、施設の管理に関しては実質的に事務局が担当しており、それらを遂行する事務局機能の役割は極めて大きい。このことから、こうした「議決機能」と「行政機能」が一体となっはじめて、住民協議会を中心とする地域コミュニティ運営が可能になっている点が明らかである。

（４）留意点

同市の場合、先に述べたとおり急激な都市化の進行などによって既存のコミュニティが衰退化し、新たにゼロから作り上げる必要があったことから、地域コミュニティの範囲設定などの「コミュニティ化」は比較的抵抗なく推し進められたものと考えられる。同市以外の事例が都市部で多く進められていることから、このことが推測される。

地方都市における事例が見られないことは、逆にとらえれば地縁を中心とする地域コミュニテ

イが機能していることを示唆するものであり、この点で新たな「コミュニティ化」を推進するよりも、むしろ既存の機能を活かしつつコミュニティ行政を推進すべきであることが現実的であることに留意が必要である。

(5) 現在の推進施策

三鷹市は、市総合計画において、約30年間継続してきたコミュニティ政策を今後も堅持することを明らかにしている。

「白紙からの市民参加」を合言葉に、375人の市民による策定が全国的にも有名となった「第3次三鷹市基本計画」(平成13年策定)においては、これまでの蓄積と新たな課題をふまえて、市民と市との協働のさらなる推進に向けて、**図表2-7**に示すような施策に取り組むこととしている。

【図表2-7 第3次三鷹市基本計画におけるコミュニティ政策】

検討の方向	検討の方向	具体的内容
1	協働型まちづくりの条例の整備の検討	
	(1) 協働型まちづくりの推進・NPO等市民活動支援のための条例制定に向けた検討	市民参加の推進やNPO等市民活動支援のための条例制定に向けた検討
2	コミュニティ活動の展開	
	(1) コミュニティ施設の整備	井の頭コミュニティ・センター分離施設の整備、三鷹駅前コミュニティ・センターの拡充 コミュニティ・センターの防災拠点化の推進 地区公会堂の整備 コミュニティ・センター、地区公会堂の定期改修
	(2) コミュニティ活動の充実、新たな取り組みへの支援	住民協議会の活動充実 住民協議会と地域のNPO等とのネットワークづくりへの支援
	(3) 住民協議会事務局職員体制の強化に向けた協力	住民協議会事務局職員の人事任用制度見直しの検討
3	協働型まちづくりの推進	
	(1) 多様な市民参加の推進	電子市民会議室の開設 素案策定前からの市民参加の推進 「実験参加方式」の推進
	(2) ワークショップ型市民参加の推進	ワークショップによる市民参加方式の推進
	(3) 公共施設等における市民管理方式の推進	公園や道路の管理などにおける市民管理方式の推進
	(4) コミュニティ・ビジネスの育成	NPO等に対する市業務の委託・移転の推進
	(5) 地域通貨導入の支援策の検討	地域通貨導入の支援策の検討
	(6) NPO等市民活動支援の拠点整備に向けた検討	市民協働センター(仮称)の設置・運営に関する検討
	(7) NPO等市民活動への財政的支援策の検討	NPO等市民活動助成制度の創設の検討 NPO等市民活動支援ファンドの創設の検討
4	推進体制の整備	
	(1) NPO等市民活動支援の担当課設置の検討	NPO等市民活動支援の担当課設置の検討
	(2) まちづくり研究所の拡充	まちづくり研究所の拡充の検討
	(3) 行政施策の地域化の推進	コミュニティ住区を基礎にした、行政施策の推進

2-2 コミュニティ行政の役割と事例

事例に示されたとおり、今後のまちづくりにおける地域コミュニティの重要性から、その活性化をねらいとしてコミュニティ行政は導入されてきた。コミュニティ行政の内容は、従来型の自治会や地域組織を通じて行うケースや、新たなコミュニティ組織を創造するケースもあり、様々なタイプが選択されている。

こうしたコミュニティ行政のあり方を、本市への適用を念頭に構想しようとするとき、「狭域的自治」が大きな共通項となる。また一方では、狭域での「新たな住民組織の設置」の可能性の追求も不可欠となるなど、今日、地域コミュニティに期待される役割に応じて、コミュニティ行政のあり方も異なってくるのが想像される。

そこで以下では、地域コミュニティに期待される役割とコミュニティ行政のタイプのあり方の整理を行う。

(1) 地域コミュニティに期待される3つの役割

地域コミュニティに期待される役割は、大きく分けて3つに分類することができる。その基準となるのが、地域コミュニティが有する機能や権限の違い、すなわち、地域コミュニティが担うべき役割として期待される内容の違いである。

それぞれ期待される役割によって分類すれば、1つめが「意思反映」、2つめが「意思決定」、3つめが「参画・自治」となる(図表2-8)。

【図表 2-8 コミュニティ行政に期待される役割の内容と例】

コミュニティ行政のタイプ	具体的内容
<p>タイプ1：意思反映 (住民の意見の反映に関して)</p>	<p>住民組織を通じて地域住民の意見を幅広くくみ取り、これを地域の総意として集約し、適切に表明していくこと。 これにより、行政サービスが住民のニーズをよりよく反映して決定されるようになることが期待される。</p> <p>(参考) ・ 現在、小学校区単位で懇談会を開催し、市町村長をはじめとする幹部職員が出席するなどの方法で直接、地域の要望等を聞き、回答することが多く行われている。 ・ また、町内会・自治会等が地域の問題をとりまとめて行政に対して要望を行うなど、自治組織が行政への意見反映の単位として機能している例が多く見られる。</p>
<p>タイプ2：意思決定 (地域コミュニティに密着した課題の意思決定に関して)</p>	<p>地域コミュニティの範囲に密着した課題や、地域コミュニティに対して提供されるサービスの内容について、地域コミュニティの総意に基づいて身近なレベルでの意思決定が適切であると判断されるものについては、地域コミュニティに委ねること。その積極的推進により、地域コミュニティの自治の気運の高まりや拡充が期待される。</p> <p>(参考) ・ 都市計画法における地区計画の策定に象徴されるように、景観保護や個性あるまちづくりの観点から地域コミュニティ独自でルールづくりを行う例が見られる。</p>
<p>タイプ3：参画・自治(「公」の分任に関して)</p>	
<p>包括的自治機能(地域の共同事務の総合的实施に関して)</p>	<p>地域生活に必要なあらゆる機能を担うこと。また、その活動において、住民が活動に関わることのできる環境や機会を提供する役割を担うこと。 このことにより、地域コミュニティと行政が協働する体制が作られ、地域の特性を活かしたまちづくりを推進することが期待される。</p> <p>(参考) ・ 町内会・自治会等が、行政サービス(公助)と個人や家族が担う機能(自助)との中間の領域にあたる「互助・共助」による活動を担うことが多く行われている。 ・ 例えば、都市部ではゴミ収集場の管理やリサイクル活動等が行われているが、農村部ではこれに加えて、古くから行われてきた集落の共同事務(消防、河川清掃、集落排水管理等)や祭りなどの伝統文化の伝承など地域生活に関わる活動が行われている。</p>
<p>公共サービス提供機能 (公共サービスの提供に関して)</p>	<p>地域の実情に応じた個性や多様性を十分にふまえた施策やサービスが強く求められているいま、住民組織が事業を受託するなどして公共的活動を担い、地域の公共サービスの提供に積極的に関わること。また、市町村が施策を行うときの基礎的単位として地域コミュニティおよびその単位に設置される住民組織を位置付けること。これにより、提供主体(地域コミュニティや行政など)のいかに関わらず、きめ細かな公共サービスを地域住民に提供することが期待される。</p> <p>(参考) ・ 町内会・自治会等の範囲を基準として市町村の施設(公民館・集会所等)が整備されている例が多く見られる。 ・ 町内会・自治会等が、広報紙の配布や連絡事項の伝達、各種のイベント等への市町村の事業に協力する例が多く見られる。また、集会所など身近な施設の維持管理を委託するなど、行政サービスの一部を業務委託することも行われている。</p>

(2) 住民組織に期待される役割のタイプ

住民組織に期待される役割の内容を具体的に分類すれば、次のように整理することができる。

1) Aタイプ「意思反映型コミュニティ」

先に示した住民組織に期待される役割のうち、地域住民の意見の集約と反映を重視したのがこのタイプであり、意思反映が効果的に行われるための行政の支援のしくみがここで必要とされる。

例えば、上越市はこれまでに「現場でトーク」など小学校区単位での市長を中心とする市行政と市民の対話集会を通じて地域コミュニティの意見の反映に努めてきた。「意思反映型コミュニティ行政」を推し進めることは、例えばこのしくみををよりシステムティックなものに高めようとする試みであると言える。

また、三鷹市では「地域コミュニティ計画」の作成を住民組織に諮問し、現地調査などを踏まえながら作成された計画を市の総合計画に取り入れるなどして、その意思が反映されている。

2) Bタイプ「意思決定型コミュニティ」

このタイプでは、地域コミュニティに対し「意思反映型」よりも一歩進んだ「意思決定」に関する役割が期待され、その権限が一部付与されることになる。

例えば、地域コミュニティ施設の大規模改修など地域に密接に関連する分野のうち、その改修計画の立案・策定などの意思決定を住民組織が行うといったことなどである。

決定権が付与されるためには、公選に準じるなど何らかの民主的方法によって選ばれたメンバーがその決定を行うためのルールが必要である。これらのメンバーは、地域コミュニティに関する重要な決定を行うことから、“地域コミュニティ代表”の資格を有する必要があるからである。

例えば三鷹市では、地域コミュニティを基盤に活動する各種団体代表者あるいは公募市民などによって構成される住民協議会を“擬似コミュニティ（決議機関）”そのものに見立て、それを中心とした地域コミュニティ運営を行っている。

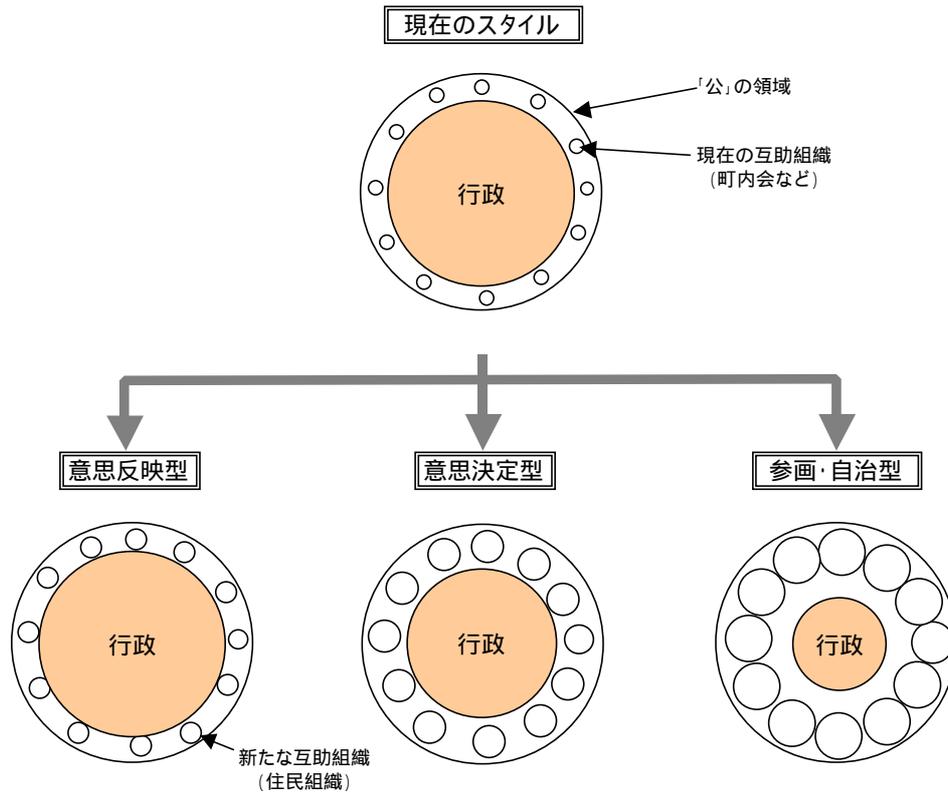
3) Cタイプ「参画・自治型コミュニティ」

このタイプは、住民と行政とが適切な役割のもとで「公」を分担し、意思反映や意思決定というような意思決定に関するだけでなく、地域コミュニティ自身が公共サービスの提供に積極的に関わる役割を期待するものであり、それを支援する行政システムのあり方を指す。

具体的には、地域コミュニティを対象に、「補完性の原理」に従い、“住民でできることは住民が”担うことを基本として、住民が担う部分は住民が担い、住民と行政とが協力する部分は協力しながら、地域コミュニティを運営するという考えのもと、これまで行政が独占してきた「公」（決定および執行）を、だんだんと地域コミュニティに対して開放し委ねていくことになる。いわば、「都市内分権」²がこれにあたりと考えられる。

² 都市内分権には「行政と市民との役割分担（分権）」と、「行政と民間企業との役割分担」、「行政内部（本庁と支所）の役割分担」の3つのパターンが考えられる。例えば横浜市ではを志向し、行政区（支所）に対し予算要求権を付与するなど権限と責任の委譲をすすめている。ここでいう都市内分権はを指す。

【図表 2-9 住民組織に期待される役割における3つのタイプ】



住民組織の役割のタイプ	A 意思反映型	B 意思決定型	C 参画・自治型
	<p>社会的コスト (B/C、コストメリット) の関係</p> <p>住民組織の役割</p>		
現在とのコスト比較*1	→	↘	↘
意見集約、意見具申*2			
意思決定*3			
公共サービスの提供			
評価			
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・導入しやすい ・柔軟な設計・運用が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・導入しやすい 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民自身が提供することでニーズに沿ったサービス提供が可能
デメリット (課題)		<ul style="list-style-type: none"> ・意思決定に要するコスト増 ・決定から実行への発展 	<ul style="list-style-type: none"> ・サービス提供組織 (執行機関) の強化

*1 ここで言うコストとは、例えば、様々な意見をとりとまとめ、1つの結論を導くために要する時間や手間などの「意思決定コスト」、住民組織が公共サービスを提供するために要する専門的スタッフや組織などの「事務コスト」などを言う。「公」を支えるために行政と住民組織とが役割分担を行い、住民組織が行政組織に類似した団体として位置付けられる場合、社会的なコストは全体として変化せず、むしろ増加することになる。つまり、現在より (地域社会全体での) 「受益と負担」のバランスが不均衡となる可能性がある。

*2、*3 例えば、諮問に応じ自治体の長に対して答申するなど。

ここでは、一部の公共サービスを委託・開放していく段階と、ある程度包括的に公共サービスを委託・開放していく段階が考えられる。

後者では、一般的に社会的コストという意味での課題がある。包括的な公共サービスの委託は、それを処理するための専門的な組織とそれに応じた人員を要することになる。仮に公共サービスの提供において役割分担を行い、地域コミュニティにおける住民自治の拡充にともなって行政コストが減少したとしても、一方でそれを処理するために住民組織の負担が増加するとすれば、地域社会全体が負担するコストが変わらないか、あるいは規模の経済の観点から言って、逆に社会的コストが増加することになるからである。

このように考えたとき、このCタイプの場合は基礎的自治体である市町村のなかにいわば新たな市町村を生むことになる可能性を含んでおり、コミュニティ行政を構想する本来の目的から反れる恐れがあることに注意が必要である。

なお、以上に示した地域コミュニティのタイプは、社会的コストの分担という観点からすればCタイプがより望ましいことになるが、どれが優れているかとか先進的かということではないことに留意が必要である。

(3) 地域コミュニティの現状に沿った適用

どのタイプの役割を住民組織に期待するにせよ、地域コミュニティの実情に合わせた適用も重要であり、それに適した住民組織のあり方や行政の支援方法を見極めることが重要になってくる。その適用の一例を示せば図表 2-10 のようになる。

なお、ここで示した地域コミュニティの区分は、主に人口構成や人口流動の点からみたものであるが、商業地や農村部、市街地から離れた中山間地などによって、また人口密度等によってもその実情は異なってくることから、それに応じた住民自治の方向性や対応方策もまた変化するものと思われる。

さらに、コミュニティ行政の適用と推進にあたっては、都市部と農村部での適用の違いや、あるいは既存の住民組織と活動範囲や仕事のうえでの共存や住み分けなどといった様々な課題も予想される。

(4) 展開の工夫とステップ

コミュニティ行政の先進地の1つである三鷹市³では、コミュニティ行政の推進を市政の“目玉”に掲げてから今日まで20年あまりの粘り強い取組みを通じ、中学校区単位で地域活動の核となる公共施設（コミュニティ・センター）を設置し、その管理運営を行う住民協議会を合わせて作り上げてきた。公共施設の住民自身による管理運営の歴史自体はそれほど新しくはないとされるが⁴、その経験のなかで三鷹市は、先の地域コミュニティのタイプのうち「参画・自治型」の機能を担い得るコミュニティを育ててきたと言えよう。

さらに、コミュニティ計画が地域コミュニティに依頼され、コミュニティ・カルテの作成など

³ 詳しくは『「行政デザイン」調査報告書』を参照。

⁴ 兼子仁『新・地方自治法』、1999年、岩波書店

を通じて地域課題の把握を行い、その結果立案された計画が市の総合計画に反映されるなど、「意思反映型」のコミュニティの側面も有している。

【図表 2-10 コミュニティの実情と地域コミュニティのタイプの例】

地域コミュニティの区分 視点	類型1	類型2	類型3
	人口が減少 高齢化が進行	人口動態が安定的 家族構成や生活実態が 均質	人口が流入 新旧住民が混在
地域コミュニティの特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・若年層・青年層の流出により過疎化が進行 ・地域の課題を自主的に解決してきた実績があり、地域に対する愛着が強い 	<ul style="list-style-type: none"> ・従来、自治活動は低調。 ・定年退職期を迎える世帯が多く、地域活動に参加できる住民が増加 ・教育や青少年問題など地域で共有できる課題が豊富 	<ul style="list-style-type: none"> ・従来からの自治会等と新しい団体・グループ等が並存して活動 ・多様な地域観や行政観が存在
地域コミュニティの課題	<ul style="list-style-type: none"> ・自治活動の活力が低下 ・自治会の存続が危機 	<ul style="list-style-type: none"> ・特徴がない地域として埋没する懸念 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の間の地域観・行政観の差異が顕在化
住民自治の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・行政の側面支援により、従来の自治会等を存続 ・自治会間の連携を促進 ・経験豊富な高齢者の参加を推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・新しい住民自治を実践するパイオニアとして、他地域の先導的役割を担う ・住民組織という新たなまちづくり活動への参加の機会をとらえ、自治を拡充 	<ul style="list-style-type: none"> ・多様な住民組織の連携によるネットワーク型の地域活動を指向 ・自治会やNPO等の連絡・調整を担う新たな住民組織の設置
対応方策	<ul style="list-style-type: none"> ・市の支所・出張所の設置か、地域担当者制の導入などによる直接的な行政の対応 ・住民組織を通じた意見表明 	<ul style="list-style-type: none"> ・特定施策のモデル地域等に指定し、自治活動を刺激(コミュニティ行政の試行等) ・コミュニティ・プラザの設置等により意見交換やコミュニケーションの場を設定 ・活動促進のための条例を制定するなど公共的活動に取り組みやすい環境整備 ・自治活動の担い手育成を支援(参加の裾野を拡大) 	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート調査等により多様な住民のニーズを把握 ・市の地域担当職員が自治会等とそれ以外の住民組織との間の連絡調整を支援
適するあるいは期待されるコミュニティのタイプの例	Aタイプ「意思反映型」 <ul style="list-style-type: none"> ・人口減少と高齢化が続く傾向にある場合、新たな役割を担うよりも現状のコミュニティを活かし、維持発展に向けた意見集約や意見具申を行うことが期待される 	Cタイプ「参画・自治型」 <ul style="list-style-type: none"> ・様々なノウハウをもつ人材が自己実現等の理由から住民組織の中心的役割を担うことが期待される 	Bタイプ「意思決定型」からCタイプ「参画・自治型」へ <ul style="list-style-type: none"> ・この類型では新旧住民の対立という構図になりがちであり、地域コミュニティの一体化が困難であることから、意思表示・決定から実行へといった段階的なプロセスが不可欠である

(出所)京都市府町村行政研究調査会「これからの市町村のあり方に関する府民意識調査・各種団体関係者意識調査結果報告書」、平成14年3月、同調査会ワーキング「広域化する市町村とこれからの住民自治のあり方に関する調査報告書」、平成14年3月を参考に上創研が加工

ここではそれぞれの地域コミュニティのタイプを並列として示しているが、社会的コストの分担という観点からすれば、「参画・自治型」の地域コミュニティが望ましいと言える。しかし、そこに至るまでには、三鷹市のようにいくつかのステージを戦略的に用意していく工夫が不可欠である。こうした工夫を通じて、地域コミュニティ運営のノウハウが蓄積されるなど、まちづくり

の活動の拡大や発展が期待されるためである。すなわち、自らが生活する地域コミュニティのあり方をその住民の意思に基づいて決定し、住民の暮らしや安全を互いの支え合いによって維持向上していく取組みへの発展である。

(5) 事例の位置付け

各事例では、それぞれ地域コミュニティに対し期待する役割にしたがって、様々なコミュニティ政策を展開している。以上で整理した地域コミュニティのタイプに合わせてコミュニティ行政の事例を整理すれば、**図表 2-11** のように類型化することができる。

それぞれ、その地域コミュニティの現状、地域特性（人口や面積）の違いに応じて自ずと期待される役割が異なったり、自治体として目指す地域運営のスタイルや統治スタイルによっても取組みの内容が異なっているものと思われる。ただし、これらは現時点の取組み状況をもとに整理したものであり、それぞれの自治体が今後どのような地域コミュニティのタイプを志向するかを示したのではない。

【図表 2-11 住民組織に期待される役割に応じた各事例の取組み】

	A「意思反映型」	B「意思決定型」	C「参画・自治型」
市（政令市）	横浜市 （支所への分権を伴う）	北九州市 （ただしテーマが限定的）	
市		宇都宮市 武蔵野市 鶴岡市 三鷹市	高知市
特別区	中野区	目黒区（分散ネットワーク型の行政スタイル採用）	世田谷区 （支所・出張所への組織内分権を伴う）

（注）：地域コミュニティへの分権を伴わない事例
（出所）各自治体の資料をもとに上創研作成

3 上越市におけるコミュニティ行政の提案 (論点整理)

3 上越市におけるコミュニティ行政の提案（論点整理）

本市においてコミュニティ行政を適用しようとするとき、まず推進における理念について共通認識を得たのち、地域コミュニティの実態や公共施設の分布状況の把握、住民組織を設置する場合の組織形態のあり方をはじめとして、具体的な内容の整理が必要となる。

ここでは、本市におけるコミュニティ行政の展開の方向性を探る意味で、さしあたって論点として考えられる項目を取り上げ、まとめることとする。

3-1 コミュニティ行政推進にあたっての基本理念

3-1-1 コミュニティ行政の基本的な考え方

（１）上越市におけるコミュニティ行政とは

「1-2-2 コミュニティ行政の提案～コミュニティ行政の視点とその本質～」において、コミュニティ行政とは「真の地方自治を実現する視点から、地域コミュニティを重要なまちづくりの基本単位に位置付け、地域が主体となってまちをつくりあげていくことを期待して、その機能の回復や再生に向けた支援、サポート体制を整備することを行政の重要な役割と位置付けること」と一般的な定義を行った。

この背景として、今後、地域全体を自立的・持続的に運営していくためには、行政のみが地域を支える従来のスタイルではなく、個人やコミュニティ・NPOなどを含め地域全体で「公」を分任していく新たなスタイルを創り出すことが急がれることがある。特に、地域コミュニティが今後の「公」の担い手として注目されることから、この力を高めるための手立てとして、本市におけるコミュニティ行政の導入をこれまで提案してきた。

このことは、本市が市政方針として掲げる「市民本位のまちづくり」を深化させ、また行政が本来すべき役割に専念することによりさらなる行政改革を促進する意味からも、その積極的な推進が望まれる。

ここで、コミュニティ行政の推進は住民が主役となるまちづくりを実現するという側面に加え、真の行政改革を達成する意味があることを明確にし、本市におけるコミュニティ行政について定義しておきたい。このことは、本市におけるコミュニティ行政を定義づけるものであり、その目的や効果そのものでもあり、また立ち返るべき原点でもあるからである。

（２）コミュニティ行政の推進の目的と基本方向

本市においてコミュニティ行政を導入する目的は、本市における新たな地域運営のスタイルの構築をめざし、「地域コミュニティの機能強化への取組みを通じて、『公』の担い手を育むこと」とすることができる。

より具体的には、「社会的コストの最適化を念頭に、地域コミュニティの重要性に着目し、地域コミュニティを中心としたまちづくりに向けて、その形成と運営のサポートに行政が積極的に

関わっていくこと」である。

このことは、具体的には次の3点を同時に目指すものとして定義することができる。また、コミュニティ行政を推進するにあたり、その取組み内容についてもここから導かれることになる。

1) 市民一人ひとりが主体的にまちづくりに関わる「市民本位のまちづくりの深化」

これまで本市は「市民本位のまちづくり」を掲げ、住民自らがまちづくりの主役としてそこに積極的に関わり、参加し、自らの手によって住みやすいまちの形成をすすめることで、愛着を持てるまちの実現と住民の自己実現の場の両立が可能なまちづくりを追求してきた。今日では、これを「協働行政」とより総合的に称し、まちづくりに関わるあらゆる個人や団体とパートナーシップを形成し、適切な役割分担を模索しながら推し進めている。「地域でできることは地域で」という視点に基づきこれまで取り組んできたまちづくりのあり方は、地方分権改革の主旨から導かれる「自主・自立のまちづくり」と方向を同じくするものである。

実際のまちづくりの現場に目を移せば、「協働行政」の積極的推進から、互助的活動など伝統的にまちづくりを先導し、自治活動を行ってきた町内会や、近年、新たなまちづくりの担い手としてひろく認知されるようになったNPO団体など様々な組織が活躍する一方、個人レベルにおいても各種委員会への参加などを通じて積極的な関わりを結ぶ場面が多く見られるようになってきた。

市民本位のまちづくりは、当然ながら個人個人の活動が最小単位になるものの、実際の活動の場においては何らかの組織に属して行われることが一般的である。このとき、最も身近で日常的な組織がすなわち地域コミュニティであり、その機能強化をめざすコミュニティ行政は、市民本位のまちづくりの理念をさらに深め、真に住民が主役となるまちづくりを促進するものである。

2) 市民が所属する組織(場)としての「コミュニティの強化」

最近では、「小さな自治」と称されるように、地域コミュニティの重要性が再び見直され、そこを中心としたまちづくりの必要性が取り上げられるようになってきている。

これまでに述べたとおり、コミュニティ行政は市民が所属する組織(場)としてのコミュニティの強化を目指す取組みである。最終的には地域コミュニティが自らの意思と力によって、自己決定・自己責任の原則に基づきながら地域コミュニティを維持発展させていき、今日求められている役割を担うことを期待している。

これが実現されたとき、あるいは取組みの過程においては、地域コミュニティが自らの自治を拡大することになるため、コミュニティ行政は、特に地域コミュニティを対象とした地域内分権(都市内分権)を伴う政策として捉えることが可能である。

3) 行政の課題を役割分担することによる「行政改革の実現」

受益と負担が一致した地域運営の実現

コミュニティ行政は、地域運営において「受益と負担」の関係をより密接なものにすることをめざしている。

つまり、地域運営の基本的資源である税金の用途を決定するにあたり、住民のニーズ

がより直接的に反映されるよう、決定過程における市民参加を拡充すると同時に、行政に委ねるべきことは集中して委ね、地域コミュニティがすべきことは労務提供として補完するというように、公的機関からのサービス提供の減少分を地域コミュニティが補完していく地域運営のスタイルである。

これにより、税金を効率的・効果的に配分できるだけでなく、その決定過程への市民の関与の機会を強めることによって、地域運営への参加度や満足度を高めることにもつながるなどの行政改革が実現されることになる。

社会的コストの最適化

公的サービス（社会全体が必要とするサービス）は現在、主に行政組織によって提供されている。このあり方を見直すため、これまで整理してきた「行政デザイン」の考え方によれば、将来的に行政が直轄して担うべき役割は、企画・財政・調整機能など極めて狭い範囲に限定されてくる。

これ以外の地域の共同事務については、地域コミュニティが積極的にその役割を担うなど、行政と地域とが自らの役割を率先して担うことで、新たな地域運営のスタイルを作り出し、また「社会的コストの最適化」（公的サービスを地域全体が最もよいかたちで役割分担し、負担しあうこと）を達成することをめざしている。

このことは、地域コミュニティという外部活力を積極的に導入し、そこが担う役割が高まることによって、行政サービスや組織のあり方自体が変化することも意味しており、コミュニティ行政を押し進めることは、行政そのもののあり方の変革を追求しているのである。

この意味において、コミュニティ行政は、これまでの市政運営を促進する役目を持つだけでなく、新たな地域運営のあり方についての提案として、行政改革の実現を目指す重要な側面を持っている。

2)において述べたとおり、この過程においては、地域コミュニティに対して地域の共同事務を委ねるといった地域内分権（都市内分権）を伴うことになる。

このことは、地方分権改革における「国から都道府県へ」という第1の分権、「都道府県から市町村へ」という第2の分権に次ぎ、「市町村から地域へ」という第3の分権の流れに位置するものであり、いま、地方行政が本格的に取り組むべき課題の一つである。

(3) 協働行政とコミュニティ行政

最近では、本市の市政運営方針である「市民本位のまちづくり」を一步すすめて、「協働行政」と称した取組みへと発展させようとしている。

協働行政とは、市政のあらゆる場面において市民と行政とが協力することを意味している。政策の決定・実施・評価の各過程における市民参加の機会を確保し、市民の知恵や創意工夫、意見やニーズなどを積極的に取り入れるだけでなく、その実施にあたっては市民自らが労務提供や資金拠出などのかたちで協力するなど、地域が一体となって住み良いまちづくりを実現することがその目的である。

協働行政の展開のなかで言えば、コミュニティ行政は、個々の市民だけでなく、特に地域コミ

コミュニティという自治組織と行政との協働関係を深める意味を持つものとして位置付けることができる。

3-1-2 コミュニティ行政推進における行政の関わり方および原則

地域コミュニティが今後の地域の担い手として期待される一方で、都市化や核家族化など社会状況の変化にともない、地域の連帯感の喪失や、地域コミュニティの関係の希薄化が懸念されていることもまた事実である。地域コミュニティは地域社会の基礎であり、このことなくして今後の市民本位のまちづくりの深化はありえないとも言えよう。さらに、今日期待される地域コミュニティの役割として、従来の自治組織を超えた枠組みの地域コミュニティのまとまりが必要となってくる。

つまり、今後、新しい地域運営のあり方を追求するにあたり、行政に対して、新たな役割を担い得る地域コミュニティへの支援や創造に積極的に関わることを求められるのである。

他市の事例を参考にすれば、コミュニティ行政の基本方向は、「政策的にコミュニティを創造・支援し、あるいは既存のコミュニティの機能強化を図り、そこに対し分権を図る」ことになる。これにより、コミュニティの活性化を図り、「狭域的自治」の実現を目指すのである。比較的身近な（狭域的な）エリアを設定し、そこを主体的に運営する住民組織を新たに設置することで、市民に身近な分野は市民が主体となって決定・実行する新たなやり方であると言える。市民の暮らしの現場であるコミュニティは、そうした自治活動が行われる原点であり、基礎的な場に他ならないからである。

このことを踏まえたとき、コミュニティ行政の推進における行政の役割と原則は、次の3点に集約することができる。

（１）行政が地域コミュニティの活性化を促進する媒体を整備すること

コミュニティ行政の推進における行政の役割は、次のように位置付けることができる。すなわち、「行政は地域コミュニティの活性化を促進する媒体の整備において地域コミュニティの支援や創造に関わる役割を担う」ことである。

行政と町内会などの自治的組織は、それぞれの立場から地域自治活動に携わっており、お互いに自立した対等な立場をとりつつ、住民福祉の向上と地域の発展を目指して活動するよきパートナーであり、もとより上下の関係等がないことは地方自治法にも明示されているとおりである。このため、本来であれば、行政が直接的に地域社会の創造や維持に関わることなく、地域社会の維持と向上が実現されることが望ましいことになる。

しかしながら、これまで本稿でもその可能性に着目してきたとおり、住民自身により形成される地域コミュニティは地域社会の基礎であり、地方分権時代における新たな社会の担い手の1つとしてその重要性に再び評価が集まっている。その活力回復は今日的な課題となっているが、単に機能回復にとどまることなく、新しい時代における新しい関係をつくりあげることが求められていると言えよう。この意味で、地域コミュニティの活性化や創造および維持を促進する媒体、例えば地域自治活動の拠点確保などを通じて活動を支援し、またそこをまちづくりの拠点であり

足がかりとしながら、行政と地域とが協働するしかけを設け、地域づくりを新たにすすめることが求められている。

(2) 行政が地域コミュニティそのものの創造に積極的に関わること

さらに今日では、地域コミュニティに対して期待される役割は、かつてのそれより確実に高まりつつあることも背景として重要である。

つまり、「地域でできることは地域で、そこでできないことを行政が担う」という原則にしたがい、地域コミュニティは地域の担い手として積極的にその役割を果たすことが求められているためである。そこでは、これまで培われてきた自治活動の枠を一步超えた取組みが期待されていることから、新しい地域コミュニティの創出が求められてくる。こうした新しいコミュニティの創出などを含め、地域社会の基盤強化を促進する取組みにより、これまで行政が担ってきた役割の一部を地域に委譲することが不可欠となってくる。

そこで、地域コミュニティをソフト的な意味での社会基盤にとらえなおし、そこでの営みをより強固にする取組みを通じて、持続的に発展可能な新たな地域社会を創造することが今後のまちづくりにおいては重要である。

なお、その過程においては、あらゆる行政資源（施設・設備などの「物的資源」、財源、「人的資源」、制度などの「機能資源」、記録・情報などの「情報資源」）が最も有効に活用される仕組みを追求することが不可欠である。

(3) コミュニティ行政の推進にあたり、地域コミュニティの自主性を尊重すること

持続的に発展可能な地域社会を目指し、コミュニティ行政を推進しようとするとき、地域の自主性を重んじることもまた重要である。分権のいわゆる受け皿として地域コミュニティはクローズアップされがちであるが、その過程においては、行政は地域のニーズを無視するのではなく、そこでのまちづくりの歴史を考慮したり、今後のまちづくりに向けた地域の意見を取り入れるなどが不可欠であり、このことによって確実かつ真の意味での分権の実現が期待されるためである。

3-1-3 取組みの3つの柱（期待されるコミュニティの役割と事業内容）

コミュニティ行政の推進にあたって取り組む事業内容は、事業を通じて実現を目指すコミュニティの役割に関わってくる。このときの役割は、今日、コミュニティに期待されているものであり、その内容は大きくは「意思反映」、「意思決定」、「参画・自治」という3つに分類できる。

このすべてはどれひとつも欠かすことのできない重要な役割であり、それに応じたかたちで事業が実施されることになる。ただ、自治基盤の状況や地域性など地域コミュニティがもともと備える条件が異なることから、長期的に考えればこのすべてではなく、このいずれかの役割を担うコミュニティが出現することも予想される。

ただし、後に述べるとおり、モデル地区に限って言えば、他のコミュニティをリードし、また模範として位置付けられることから、このすべてが実現されることに大きな意味がある。

(1) コミュニティの住民の意思が反映されること (意思反映)

コミュニティの意思を集約し、その結果に基づきコミュニティ独自で計画を策定し、その実現に取り組んだり、行政計画 (総合計画であれば「地域別計画」など) への意見反映を図ること。

これに応じたかたちで「意思反映型事業」が実施されることになる。

(2) コミュニティの住民の意思決定に基づいて運営されること (意思決定)

コミュニティの意思を最大限に尊重すべき事項 (例えばコミュニティ独自で取り組む事業についての計画「コミュニティ計画」の策定や、コミュニティ固有の課題に関する事項についての諮問) について審議し、決定すること。

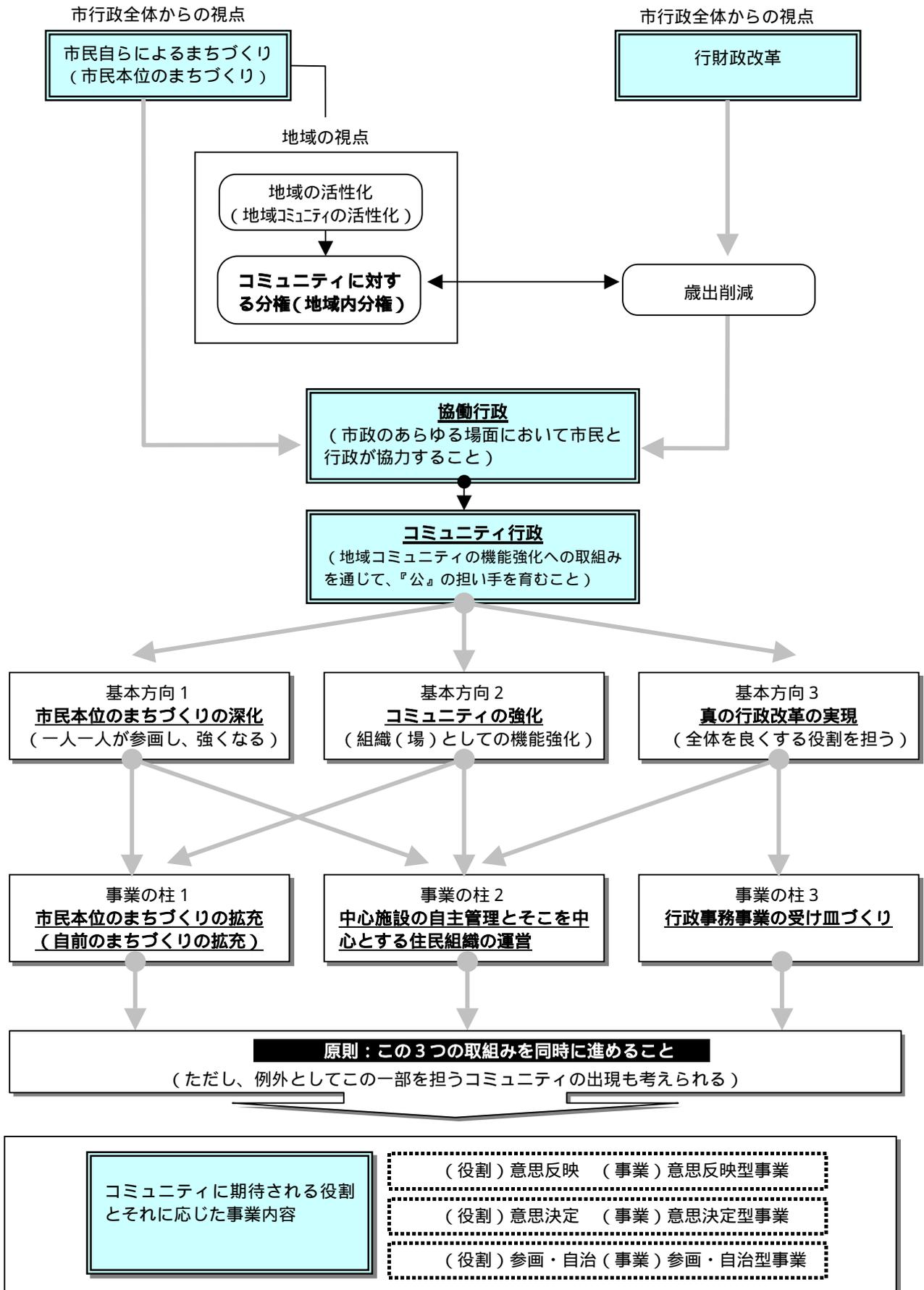
これに応じたかたちで「意思決定型事業」が実施されることになる。

(3) コミュニティの住民が参画し、コミュニティの自治機能が発現されること (参画・自治)

コミュニティの意思に基づき策定されたコミュニティ計画の実現に向けて、具体的・主体的に実行すること。

これに応じたかたちで「参画・自治型事業」が実施されることになる。

【図表 3-1 コミュニティ行政の提案の概要と流れ】



3-2 コミュニティ行政を支える具体的なしくみ

どのタイプのコミュニティの役割と事業内容を期待するにせよ、地域コミュニティ活動を支援するための適切な行政スタイルの構築が不可欠であり、このことを通じて行政は地域コミュニティの再創造に関わり、期待される役割の担い手にふさわしい機能回復または新たなコミュニティの創造を目指すことが求められる。

これまで、コミュニティ行政を「社会的コストの最適化を念頭に、地域コミュニティの重要性に着目し、地域コミュニティを中心としたまちづくりに向けて、その形成と運営のサポートに行政が積極的に関わっていくこと」と定義し、結果として地域の自立に結びつけることがそのねらいであるとしてきたことから言えば、その要素は次のように整理できる。

(1) 地域コミュニティの設定

1) 地域コミュニティの規模

コミュニティ行政の発想の原点では、地域に暮らす人々がその地域に関する十分な情報に基づいて話し合い、判断し、決定することができ、また直接的に身近なまちづくり活動に参加することができる範囲が基本となる。この意味で、地域福祉や防災活動の範囲や歩いて行動できる範囲も地域コミュニティの一つの目安となる。

このことから、最も小さな範囲で言えば複数の町内会単位などとなり、これ以上の規模としては小学校区や中学校区単位がその範囲として認知される。

ただし、このときの地域コミュニティ（例えば中学校区）は、「町内会 町内会連合 小学校区」のように複層的に形成されている場合やそうでない場合など、地域事情によりばらつきがあることに注意が必要である。本市においても同様のことが言える。

2) エリア設定の考え方

地域に住む住民が地域課題を自らの課題として考え、議論し、その解決に向けて参加していくためには、それに応じた的確なエリア設定が求められる。一般的には、日常生活圏として、あるいは歩いていける範囲として小学校区単位が設定されるケースが多い。面積等の条件によっても異なるが、その範囲を超えると日常的に情報が入手しにくく、議論が低迷したり関心が薄れたりする可能性が考えられる点が挙げられる。

また、地域コミュニティが自立的に地域運営を行っていくためには、それを支える財源や人的資源が必要となる。このことから、地域コミュニティがある程度の人口によって構成されることが必要となる。例えば、100戸前後の町内会ではここで期待する多様な活動の担い手としては十分とは言えないことから、エリア設定には配慮が必要である。

(2) 新たな住民組織とコミュニティ施設の設置

地域コミュニティにおけるまちづくり活動の第1歩として、また活動の拠点や行政との協働の場として、コミュニティ施設（仮に「コミュニティ・プラザ」と呼ぶ）を設置するとともに、その管理運営を住民自身が行うことが重要な要素となる。

コミュニティ・プラザはその性格上、地域コミュニティ単位に設置され、地域の建物として住民自身の自由な意思によって運営される。管理運営はその企画立案段階から住民自身に委ねられるが、直接的にこれを担当する組織として、地域住民により構成される住民組織もまた重要な要素である。

このことは、言い換えれば“コミュニティ施設の地域コミュニティ化”、つまり地域コミュニティの発展や活性化をコミュニティ施設の管理運営と一体視する考え方であるとも言える。住民組織はコミュニティ施設という恒常的な管理対象物を抱え、その管理運営に責任を持ちながら地域コミュニティの発展を担うことになるため、実務能力の面でも従来の住民組織に比べて高いレベルが要求される¹。

(3) 行政のあり方

1-2 において示したコミュニティ行政のイメージでは、コミュニティ・プラザの一部にミニ市役所（支所など）を配置し、そこが基礎的な住民サービスを提供するほか、地域コミュニティの活動をサポートする役目を担うこととした。

この役目を担う行政組織のあり方には、次の2通りが考えられる。

1) ミニ市役所方式

ミニ市役所方式とは、地域コミュニティ単位で設置されるコミュニティ・プラザの一部に支所などの行政組織が“間借り”する形式である。すなわち、コミュニティ・プラザの単位に合わせて行政機構（建物）も分散・ネットワーク化されることになる。

2) 地域担当者制

地域担当者制とは、特定の地域コミュニティを専門的に支援する職員を定める方式である。例えば、A担当者をAコミュニティの担当としたり、B担当者がBコミュニティ・Cコミュニティの担当とするといった具合である。

このとき、行政機構（建物）ではなく行政機能が地域コミュニティの単位で分散・ネットワーク化されることになるが、そのねらいは基本的に1)と同様、地域コミュニティのまちづくり活動をきめ細かくサポートしていくことにある。

¹ 既存の町内会で固有の施設（例えば町内会館）を所有し、維持管理している例は多数あるが、ここで想定するコミュニティ・プラザは、ミニ市役所が“間借り”できる程度の若干大きめの施設であり、管理運営面では、相応の体制とノウハウが必要とされる。

3-3 今後の展開に向けた基本的事項の整理

3-3-1 地域コミュニティの設定とその考え方

上越市は 249 k m²の市域に 13 万 4 千人あまりの人口を擁している²。高田地区（旧高田市）、直江津地区（旧直江津市）を始めとする旧市街地のほか、新興住宅地や大規模商業地がにぎわいを見せる一方で、豊かな自然環境を有しながらも高齢化・過疎化が進む郊外など、多様な地域性が見られる。

本市における地域コミュニティの設定範囲は次の 3 つの範囲が考えられる。すなわち、小学校区、中学校区、地区（昭和の大合併前の旧村単位）別であり、それぞれ、29 校区、9 校区、17 の地区（旧村）の単位となる。

（1）小学校区

1）エリア

もともと当市は広範な市域を有しており、またその地形も多様であることなどから、の小学校区単位といっても農村部などにおいては極めて広域的となる。したがって、首都圏の都市部などと同じようなとらえかたで地域コミュニティの単位とすることはやや不十分である。

【図表 3-2 小学校区で区分した場合の地域コミュニティ】



ただし、こどもを通じたつながりができていることや、また現在でも一般的にこどもが歩いて活動できる範囲としてこどもの家の整備基準とされているなど、小学校区が地域コミュニテ

² 上越市住民基本台帳（平成 14 年 3 月末現在）による。

ィの基準として認知・設定されていることから、当市における地域コミュニティの設定範囲の1つに挙げることができる。

2) 現状と課題

小学校区の地域コミュニティの人口の現状を整理すれば、**図表 3-3～図表 3-5** のように示される³。

このように、主として人口減少傾向にある小学校区では少子化と高齢化が同時進行していることから、地域におけるまちづくり活動の担い手・後継者不足や、子どもを通じた祭りや伝承芸能活動が衰退するなどのにぎわいの喪失、高齢者同士の連帯・協力関係を始めた地域コミュニティの中での支え合いによる生活基盤の維持向上活動の必要性などといった、地域コミュニティ固有の状況および課題を読み取ることができる。

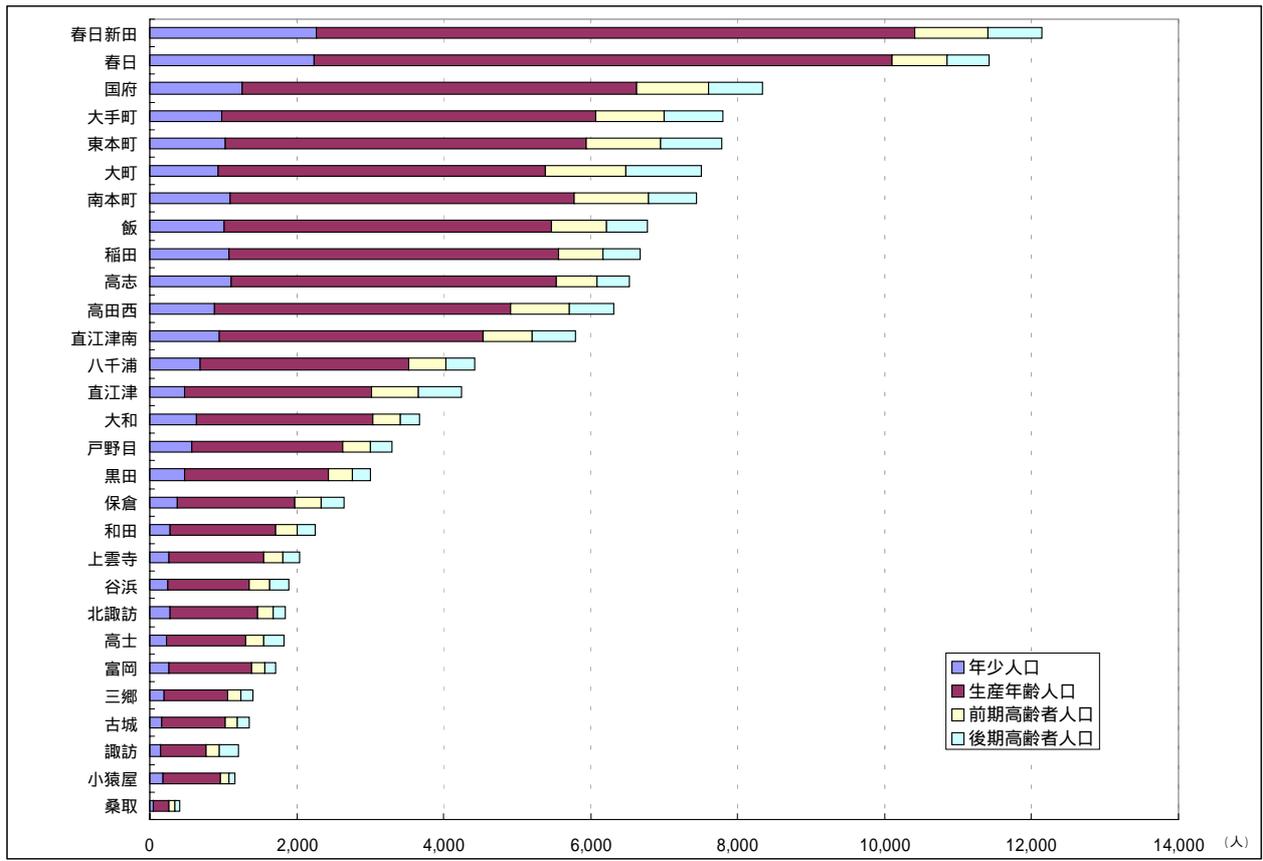
【図表 3-3 各小学校区の人口の現状】

小学校名	総人口(人)	世帯数 (世帯)	人口構造(人)								地域特性		
			年少人口 (0～14歳)		生産年齢人口 (15～64歳)		前期高齢者人口 (65～74歳)		後期高齢者人口 (75歳以上)		面積 (Km ²)	世帯人員 (人)	人口密度 (人)
				%		%		%		%			
春日新田	12,147	4,016	2,264	18.6	8,147	67.1	996	8.2	740	6.1	5.64	3.0	2,154
春日	11,414	3,800	2,237	19.6	7,858	68.8	754	6.6	565	5.0	8.90	3.0	1,282
国府	8,341	3,010	1,259	15.1	5,365	64.3	973	11.7	744	8.9	5.74	2.8	1,453
大手町	7,797	3,219	986	12.6	5,082	65.2	939	12.0	790	10.1	2.31	2.4	3,375
東本町	7,778	2,734	1,031	13.3	4,915	63.2	1,000	12.9	832	10.7	2.17	2.8	3,584
大町	7,511	2,982	937	12.5	4,453	59.3	1,094	14.6	1,027	13.7	2.01	2.5	3,737
南本町	7,448	2,752	1,099	14.8	4,685	62.9	998	13.4	666	8.9	1.56	2.7	4,774
飯	6,776	2,279	1,007	14.9	4,459	65.8	754	11.1	556	8.2	33.40	3.0	203
稲田	6,675	2,224	1,081	16.2	4,475	67.0	610	9.1	509	7.6	2.98	3.0	2,240
高志	6,522	2,387	1,114	17.1	4,412	67.6	553	8.5	443	6.8	3.95	2.7	1,651
高田西	6,319	2,216	886	14.0	4,025	63.7	792	12.5	616	9.7	5.32	2.9	1,188
直江津南	5,799	2,146	941	16.2	3,594	62.0	672	11.6	592	10.2	2.08	2.7	2,788
八千浦	4,429	1,301	682	15.4	2,849	64.3	495	11.2	403	9.1	2.89	3.4	1,533
直江津	4,242	1,549	476	11.2	2,538	59.8	639	15.1	589	13.9	0.91	2.7	4,662
大和	3,678	1,068	635	17.3	2,404	65.4	366	10.0	273	7.4	3.55	3.4	1,036
戸野目	3,298	923	577	17.5	2,056	62.3	367	11.1	298	9.0	9.65	3.6	342
黒田	3,005	858	469	15.6	1,966	65.4	316	10.5	254	8.5	25.03	3.5	120
保倉	2,640	657	370	14.0	1,611	61.0	345	13.1	314	11.9	8.59	4.0	307
和田	2,254	612	281	12.5	1,437	63.8	287	12.7	249	11.0	7.97	3.7	283
上雲寺	2,033	541	264	13.0	1,286	63.3	259	12.7	224	11.0	7.27	3.8	280
谷浜	1,897	524	240	12.7	1,114	58.7	280	14.8	263	13.9	27.39	3.6	69
北諏訪	1,847	486	278	15.1	1,186	64.2	210	11.4	173	9.4	6.13	3.8	301
高士	1,821	474	229	12.6	1,073	58.9	255	14.0	264	14.5	8.95	3.8	203
富岡	1,716	485	253	14.7	1,128	65.7	187	10.9	148	8.6	5.42	3.5	317
三郷	1,397	375	196	14.0	859	61.5	193	13.8	149	10.7	5.54	3.7	252
古城	1,361	518	170	12.5	851	62.5	178	13.1	162	11.9	0.97	2.6	1,403
諏訪	1,209	435	155	12.8	616	51.0	177	14.6	261	21.6	5.88	2.8	206
小猿屋	1,159	316	173	14.9	782	67.5	118	10.2	86	7.4	3.49	3.7	332
桑取	412	128	41	10.0	214	51.9	88	21.4	69	16.7	34.97	3.2	12
計	132,925	45,015	20,331	15.3	85,440	64.3	14,895	11.2	12,259	9.2	241	3.2	552

(出所) 上越市住民基本台帳(平成14年3月末現在)をもとに上創研作成

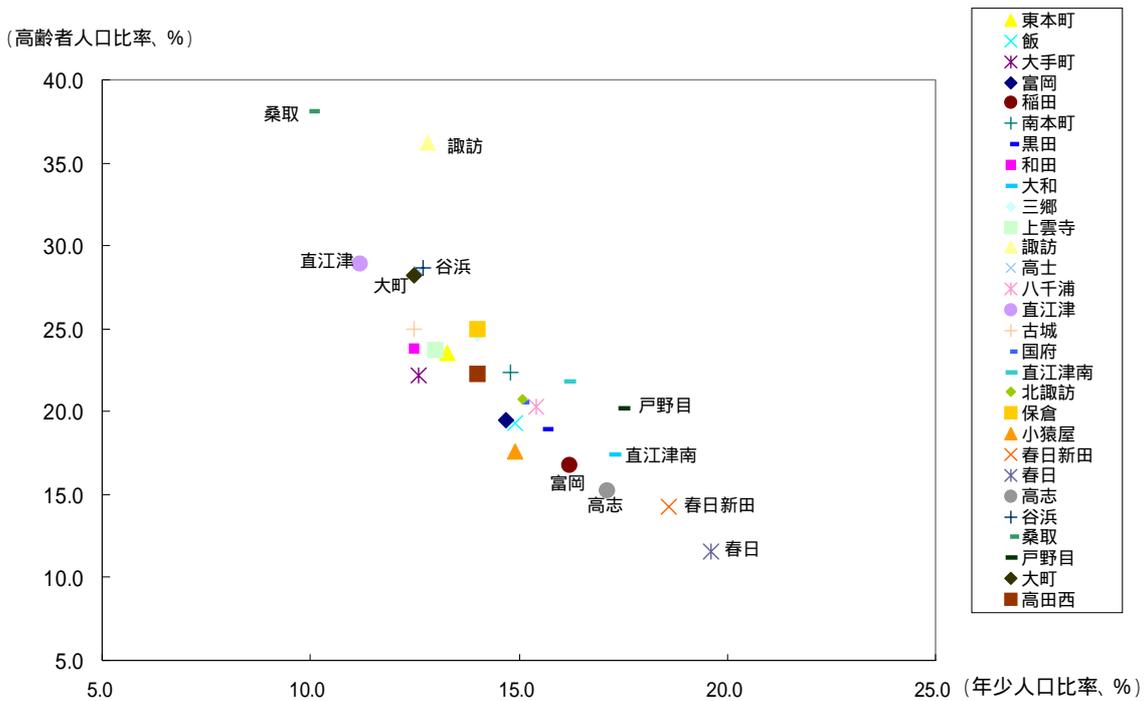
³ 住居表示の適用や宅地開発により変更(分割等)・新規設置された町内会があり、追跡調査が困難なためここでは経年分析を行っていない。

【図表 3-4 各小学校の人口構成】



(出所) 上越市住民基本台帳 (平成 14 年 3 月末現在) をもとに上創研作成

【図表 3-5 高齢者人口と年少人口からみる各小学校区の現状】



(出所) 上越市住民基本台帳 (平成 14 年 3 月末現在) をもとに上創研作成

(2) 中学校区

1) エリア

中学校区は全体で9校区に分かれることから、やはり面積としては広域となる。だが、小学校区と同様に地域的なまとまりを有していることや、こどもを通じたつながりが生まれていることなどから、中学校区もまた地域コミュニティの単位として一般に認知されていると言える。ただし、近年、学区の再編や廃止を含めて学区のあり方そのものを見直す教育面での議論もされていることに注意が必要である。

【図表 3-6 中学校区で区分した場合の地域コミュニティ】



2) 現状と課題

中学校区の現状を整理すれば、図表 3-7～図表 3-10 のように示すことができる。

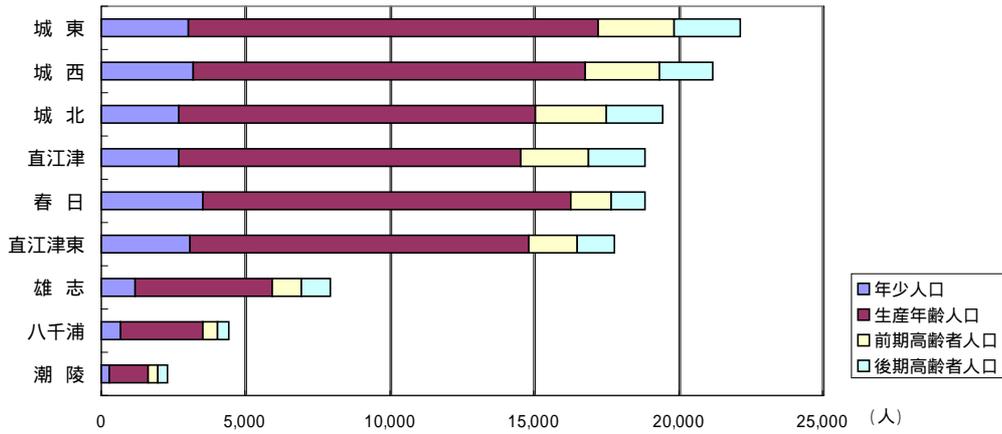
小学校区と比較して面積が拡大するものの、小学校区と同様の現状や課題を読み取ることができる。

【図表 3-7 中学校区の人口資料】

中学校名	総人口 (人)	世帯数 (世帯)	人口構造(人)								地域特性		
			年少人口 (0～14歳)		生産年齢人口 (15～64歳)		前期高齢者人口 (65～74歳)		後期高齢者人口 (75歳以上)		面積 (Km ²)	世帯人員 (人)	人口密度 (人)
				%		%		%		%			
城 東	22,131	8,234	3,047	13.8	14,189	64.1	2,602	11.8	2,293	10.4	13.31	2.7	1,663
城 西	21,203	6,836	3,203	15.1	13,599	64.1	2,529	11.9	1,872	8.8	47.43	3.1	447
城 北	19,445	6,877	2,667	13.7	12,371	63.6	2,461	12.7	1,946	10.0	37.32	2.8	521
直江津	18,859	6,881	2,699	14.3	11,834	62.7	2,360	12.5	1,966	10.4	9.06	2.7	2,082
春 日	18,820	6,529	3,498	18.6	12,784	67.9	1,409	7.5	1,129	6.0	13.33	2.9	1,412
直江津東	17,793	5,475	3,085	17.3	11,726	65.9	1,669	9.4	1,313	7.4	28.09	3.2	633
雄 志	7,936	2,230	1,169	14.7	4,760	60.0	1,002	12.6	1,005	12.7	30.45	3.6	261
八千浦	4,429	1,301	682	15.4	2,849	64.3	495	11.2	403	9.1	3.12	3.4	1,420
潮 陵	2,309	652	281	12.2	1,328	57.5	368	15.9	332	14.4	62.38	3.5	37
計/平均	132,925	45,015	20,331	15.3	85,440	64.3	14,895	11.2	12,259	9.2	244.5	3.1	544

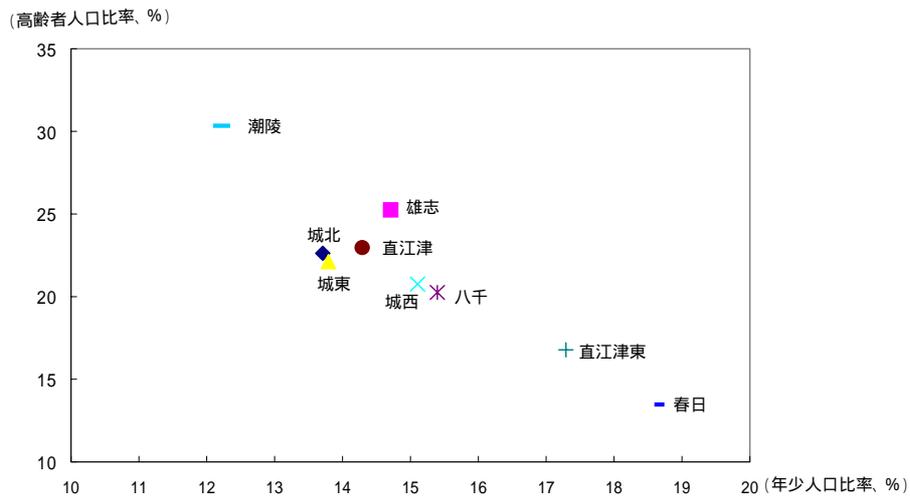
(出所) 上越市住民基本台帳(平成14年3月末現在)をもとに上創研作成

【図表 3-8 各中学校区の人口構造】



(出所) 上越市住民基本台帳 (平成 14 年 3 月末現在) をもとに上創研作成

【図表 3-9 高齢者人口と年少人口からみる各中学校区の現状】



(出所) 上越市住民基本台帳 (平成 14 年 3 月末現在) をもとに上創研作成

【図表 3-10 各中学校区の特徴】

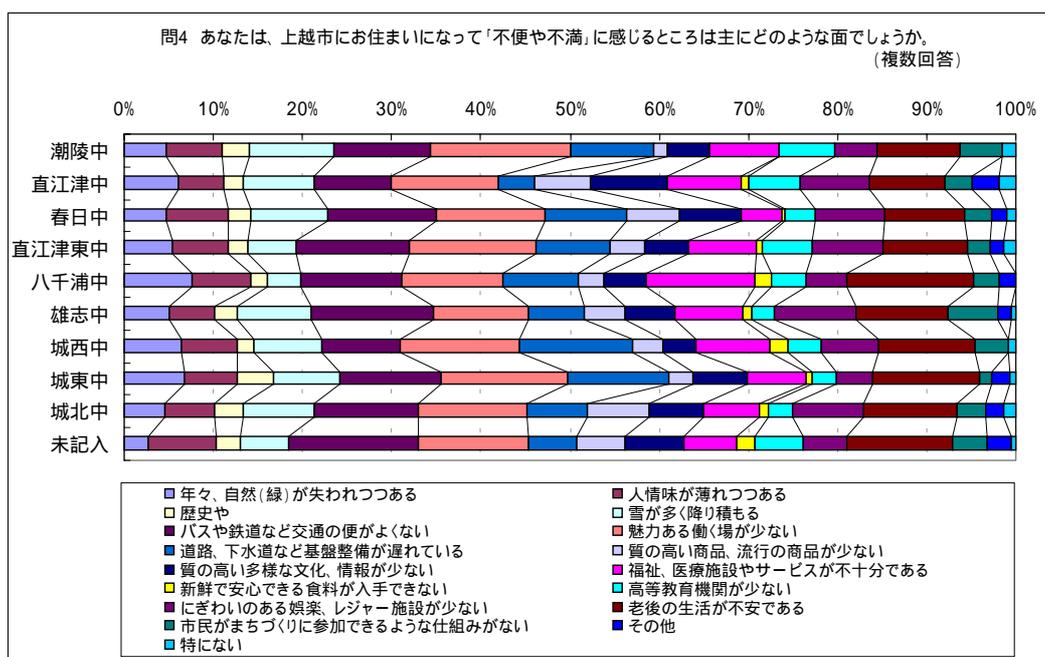
中学校名	(対応する小学校名)	地域特性
城北	東本町、飯	西部中山間地域を含んだ広域であり、人口の中心が城北地区にあることから、単独世帯や高齢者世帯が多いことが予想される。
城東	大手町、富岡、稲田	高田市街地を擁し、多様な都市施設が集中している。
城西	南本町、黒田、和田、大和、三郷	城東中学校区(高田市街地)に近接しており、比較的都市機能を備えた地域と言える。
雄志	上雲寺、諏訪、高士	面積は広域的だが、こどもの家の整備水準が高いなどの特徴がある。
八千浦	八千浦	面積はコンパクトであり、平均世帯人員も多いことから比較的伝統的な地域コミュニティが受け継がれていると考えられる。
直江津	直江津、古城、国府、直江津南	市街地で都市型施設も多いが、世帯あたり人員は低く、高齢者の単独世帯の増加が予想される。
直江津東	北諏訪、保倉、小猿屋、春日新田	15歳以下のこどもの人口が最も多い。新興住宅地から農村部までを有する広い地域コミュニティであるため地域特性も多様である。
春日	春日、高志	最大の人口増加地帯であり、市民プラザや上越文化会館などの大型拠点施設を有する。
潮陵	谷浜、桑取	こどもの数が少なく、過疎化が進む一方で平均世帯人員が多いことが特徴的。また面積も極めて広大である。

(注) 小学校区と中学校区は学区が分割されるため正確には対応しない。例えば、戸野目、大町、高田西の各小学校(区)はいずれかの中学校(区)に分かれることになるため、表中には記載していない。

3) 住民満足度調査にみる課題(中学校区)

上越市が実施した「上越市住民満足度調査」(平成14年5月)では、地域コミュニティ別の現状やニーズ、課題などを読み取ることができる。

【図表 3-11 中学校区別にみる地域コミュニティの課題】



(出所) 『上越市住民満足度調査』(平成14年5月)をもとに上創研作成

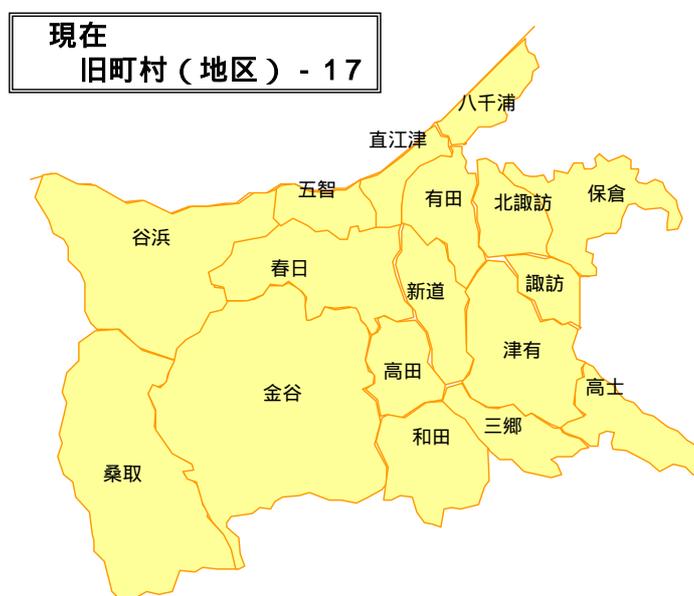
同調査は、回答者の属性(住まい)を中学校区または地区別に求める回答形式ではないため、実際の属性と中学校区・地区別のおおよその対応関係をもとに、それぞれの地域コミュニティの課題について分析したものが**図表 3-11**である。この結果によれば、中学校区において地域住民が考えている課題についての違いを読み取ることができる。

(3) 地区(旧村)

1) エリア

地区(旧村)を考えた場合、従来からの生活基盤を通じた行事や結びつきが強いことや、旧村役場が現在公民館として転用されており、それをコミュニティ・プラザに流用できるメリットが挙げられる。また現在、地区(旧村)を地域コミュニティの単位とした施策も一部で行われている。

【図表 3-12 地区(旧村単位)で区分した場合の地域コミュニティ】

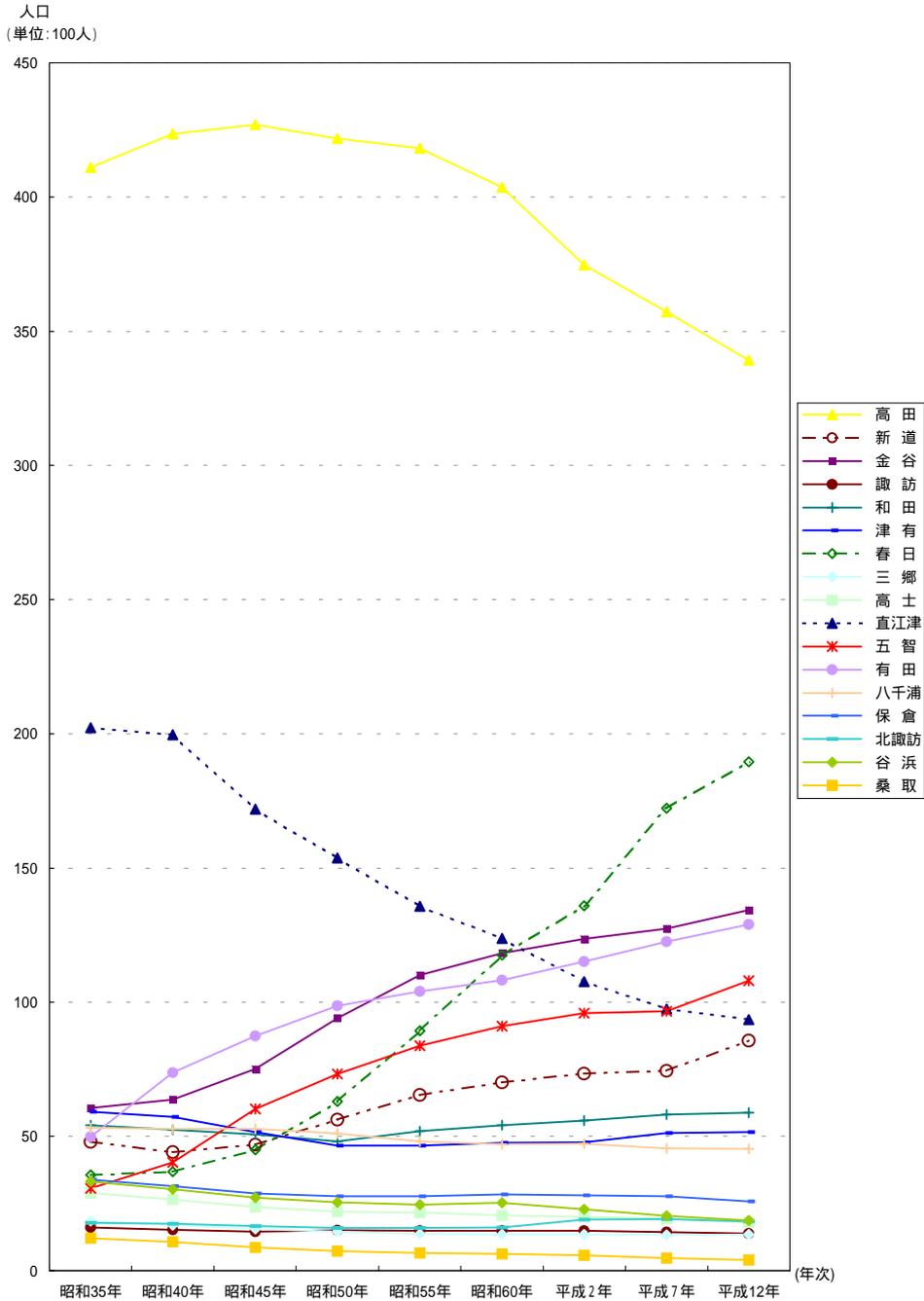


2) 地区(旧村)の地域コミュニティの現状

地区(旧村)の現状を整理すれば、**図表 3-13**のように示すことができる。

ここで地区別の将来人口推計を出すことはしないが、上越市全体での今後の人口予測に基づけば、全体的な人口減少傾向と少子化・高齢化の同時進展が見込まれるなかで、地区別の人口にもまた影響が表れてくることが予想される。

【図表 3-13 地区別人口の変遷】



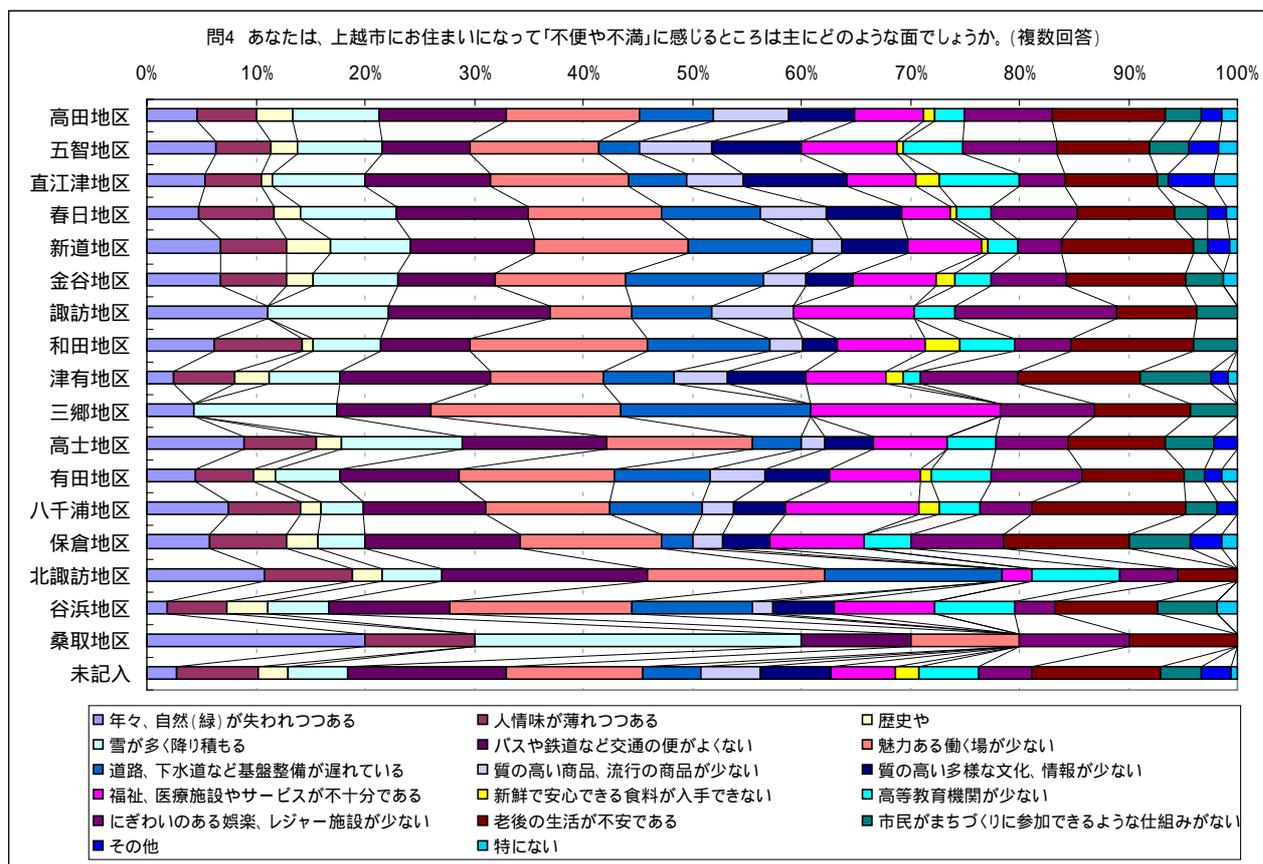
(出所) 上越市統計要覧(国勢調査)をもとに上創研作成

例えば、どちらかと言えば新しい住宅地であり小学校・中学校の児童および生徒数が多い春日地区は、現在子育て世帯が多く、人口流入が拡大しているなど新旧住民が混在する地域コミュニティとして挙げる事ができる。また、春日地区を長期的な人口推移の視点からみた場合、今後10年ほどの間に子どもが成人し、就学や就職などの理由により居住地を離れると同時に、生産年齢人口の離職が高齢者人口の増加に反転するなど、地域の担い手不足やにぎわいの喪失などといった課題が表れてくる事が予測される。

3) 住民満足度調査にみる課題(地区)

同調査を実際の属性と中学校区・地区別のおおよその対応関係をもとに、それぞれの地域コミュニティの課題について分析したものが図表3-14である。中学校区に比べ、さらに地区単位に細分化した場合、住民が認識する課題の違いはより顕著に表れている。

【図表3-14 地区別にみる地域コミュニティの課題】



(出所)『上越市住民満足度調査』(平成14年5月)をもとに上創研作成

(4) それぞれの範囲設定を行った場合のメリット・デメリットなど

現在において、暮らしの基盤として機能している既存の地域コミュニティを軽視し、新たな地域コミュニティを設定することは、地域社会の機能回復を目指すコミュニティ行政の実施目的からいっても、また既存の住民自治組織や機能との役割分担または連携の面から言っても望ましくないことから、この意味で地区の単位が自然な地域コミュニティの範囲として浮上してくる。

その一方で、宅地開発により新旧住民が混在する地域コミュニティや、新住民が中心となった地域コミュニティ、人口が密集する地域コミュニティの場合、むしろ設定範囲を小さくするなどといった「コミュニティ化」が求められるなどの局面も想定される。

それぞれの範囲設定を行った場合のメリット・デメリットは以下にまとめた通りだが、これを基準としつつ、画一的にコミュニティを設定するのではなく、現状に合ったかたちで設定することが現実的であると思われる。

【図表 3-15 それぞれの設定を行った場合の整理】

地域コミュニティの設定範囲	メリット	デメリット
小学校区（29 校区）	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもが歩いて移動できる範囲として認識 ・子どもを通じたコミュニティの基盤が形成 ・各種施策の基本的単位として認識されている 	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地以外では広域的であることから、コミュニティとしての一体感に欠ける恐れ
中学校区（9 校区）	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティとして認識できる最大の範囲 ・より大きな役割および事業をコミュニティに期待するときには中学校区程度の広域的なコミュニティの必要性が想定される 	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地においても非常に広域的であることから、コミュニティとしての一体感に欠ける恐れ
地区（17 地区）	<ul style="list-style-type: none"> ・旧村単位での祭りや運動会などといったイベントが現在でも継続されており、コミュニティとしての一体感が期待される ・各地区に公民館が設置されており、コミュニティ・プラザとして転用可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の自治組織（町内会等）の活動基盤があり、その協力が期待される一方で新たな活動の展開が困難な恐れも

3-3-2 住民組織のあり方

住民組織のメンバーの構成や選出方法、在任期間など、住民組織のデザインもまた重要である。“地域コミュニティの代表”として設置される住民組織は、地域コミュニティの課題について議論し、コンセンサスを図るなど利害調整の場であるとともに、直接的な行政との対応関係を築く役割を担う。このことから、住民組織はある程度民主的に構成されることが望まれるほか、公募によるメンバーの参加など広範かつ柔軟な参加のしくみが求められよう。

また、住民組織は意思決定の最高機関（議決機能）であり、必要に応じて参集することが想定される。つまり、実質的な事務執行（行政機能）はコミュニティ・プラザに常駐する事務局が掌るため、事務局が極めて重要な役目を担うことになるのである。事務局の事務遂行能力の向上に向け、職員の確保策などといった課題もまた重要となる。

（１）地域コミュニティにおける様々な活動

現在、地域コミュニティにおいては、町内会や子ども会、まちづくり協議会やボランティア組織などを始めとする様々な市民団体が自治活動・まちづくり活動に取り組んでいる。その活動分野もまた多様である。

【図表 3-16 上越市の地域コミュニティにおける各種の活動】

	町内会など地縁型組織	NPOなど目的型組織
近隣	町内会（338 団体） 子供会 青年会 婦人会 老人会 など	ボランティア団体 サークルや同好会
小学校区	地区協議会 地区振興会 など	まちづくり協議会 *1 （現在 10 団体。概ね小学校区を超えない範囲で活動する町内会連合の組織） NPO法人（38 団体） （基本的に目的別組織であり、県の境界を超えない範囲での活動が一般的。ただし、最近では地区単位の地域コミュニティがNPO法人を取得する例もある）
中学校区		
地区（旧村）		
それ以上	（自治体）	

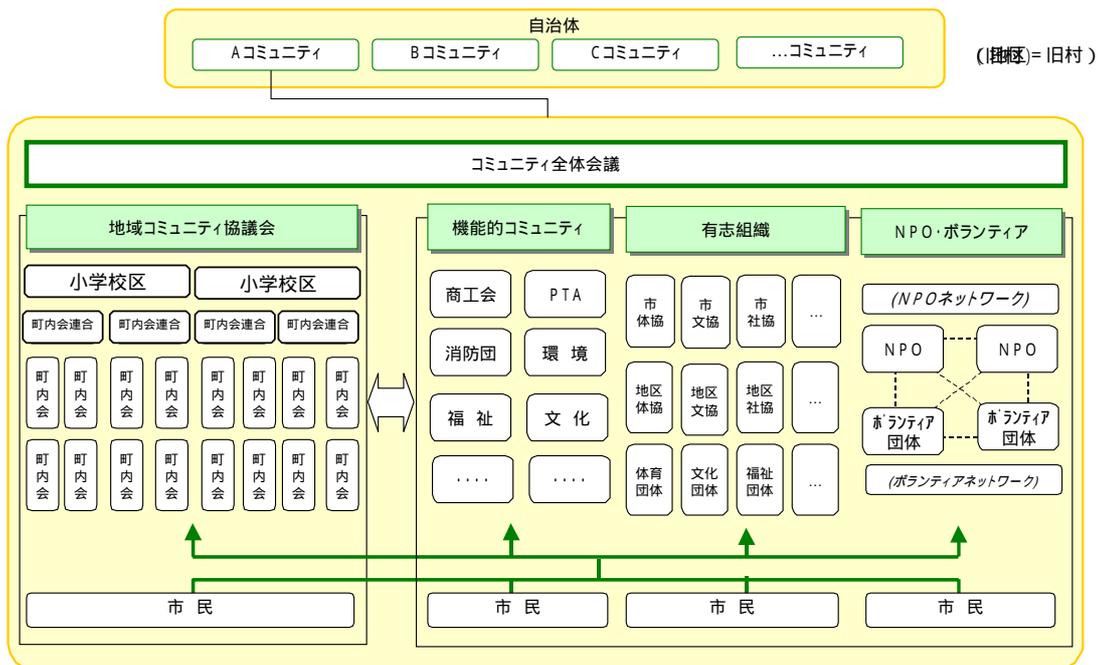
*1 市の「地域別まちづくり実践事業」を活用し、計画策定または計画に基づく実践事業を実施した団体。
 (注)()内の数字はいずれも平成 16 年 3 月現在のもの

（2）住民組織の構成

ここでは、地区単位の地域コミュニティをイメージしながら、住民組織は 1 つの地域コミュニティに対応して 1 つの組織を想定する。

このとき、実際に地区単位の住民組織を構成するメンバーは、より生活基盤に近い小学校区規模の活動を行う団体や町内会などの各組織が参加することが考えられる。つまり、実質的には複層的な組織構成であり、これらの組織は伝統的に地域コミュニティを担ってきた組織でもあることから、町内会や自治会の関わりを無視した設定は考えにくいためである。またこのほか、公募により地域住民から意欲のある人材が参加することなども考えられる。

【図表 3-17 新たな住民組織の設置イメージ例（地区単位の場合）】



(3) 住民組織メンバーの選出方法

住民組織は、地域コミュニティ全体の意見集約と意思決定そしてまちづくり活動を行う中心的存在に位置付けられることから、できるだけ民主的方法により選出されたメンバーが参加し、組織運営を行うことが望ましい。コミュニティの運営の重要な部分が委ねられることが予想されるからであり、また一部の意見に偏ったコミュニティ運営を防ぐ意味もある。

このことをふまえると、メンバーの選出方法には次のようなものが考えられる。

ここで注意したいのは、事業や活動が継続して行われるためには、地域コミュニティの住民の広範な活動への参加が極めて重要となることである。このためには、地域住民が、身近に、また積極的に参加できるしくみやプログラムの工夫が不可欠であり、参加者の意欲や満足度を引き出せるリーダーの存在が要となる。その役割を担うのがこの住民組織であることを十分に認識する必要がある。

【図表 3-18 住民組織のメンバーの選出方法】

選出方法	概要	備考
公選	選挙等の方法により民主的な方法により選出	議会との関係の整理が不可欠
準公選	コミュニティを基盤とする各種団体の代表者等をメンバーとして選出(代議制)	メンバーの固定化の防止が必要
公募等	やる気のある人材の一般公募により選出	女性や若者など、広範な参加が期待
その他	～の方法を組み合わせ選出	

(4) 住民組織の設置形態

住民組織の設置形態として、任意団体(町内会などの法人格を有する地縁団体もここに含む)、中間法人、NPO法人などの形態が考えられる。

【図表 3-19 住民組織の設置形態】

設置形態	概要	メリット	デメリット
任意団体	法人格を有しない、任意的に組織された団体	柔軟な運営が可能	社会的な認識が得にくい
中間法人	「中間法人法」(2002年4月施行)により、法人格を有する営利法人と公益法人の中間的な存在の団体(業界団体や同窓会など)	単なる親睦団体ではなく、財産の所有権登記や預金口座の開設などができ、権利義務が対外的に明確になる	法人税などが課税されるなどの制約も
NPO法人	使命(ミッション)の達成を活動の拠り所とし、事業により獲得した利益をその活動の継続のために利用する法人格を有する団体	社会的に認知されやすい	

(5) 住民組織の活動資源

住民組織が取り組む事業の代表としてコミュニティ・プラザの自主運営があげられる。このとき、運営にかかるコストを必要経費として行政が助成することが一般的である。その他の事業についても、事業執行に要するコストを行政側が計上することになる。

しかし、住民組織の自主性を尊重し、また住民の創意工夫を取り入れた活動を実現するためには、例えば、「人数割＋均等割」方式などにより、地域コミュニティがある程度の裁量性を持つ「地域コミュニティ振興予算」枠の財源を確保し、住民組織の年間予算を一括して交付する方式などが考えられる。また、市税の何パーセントかを独自枠として確保し、事業や活動に対して助成することも考えられよう。このとき、住民組織はこの範囲内でコミュニティ・プラザの管理運営や、市から委託された事業を含む地域活動を展開することとなる。

この他にも、新たに「地域コミュニティ基金」を設置し、この運用を住民組織に委ねる（審査委員会の委員等として参加）など、地域コミュニティの創造的な活動を支援し、活動へのインセンティブを高めるといった観点から、活動資源のしくみのあり方について一歩踏み込んだ議論も求められてくる。

3-3-3 コミュニティ・プラザの設置

コミュニティ・プラザは地域コミュニティの拠点施設として位置付けられることから、地域コミュニティのランドマーク的な建物である。したがって、分散ネットワーク型の行政スタイルを採用する際には、そこに“ミニ市役所（支所・出張所）”が間借りする形式となる。また、コミュニティ・プラザには常設の住民組織の事務所があり、市民と行政との協働の場や象徴（シンボル）となることから、その位置付けにふさわしく、人々が常に滞留し、ふれあい、交流や対話が可能な空間でなくてはならない。

このとき、コミュニティ・プラザが名実ともに地域コミュニティのものとなるために、設置場所や機能、その運営方法にいたるまで、地域コミュニティ自身が決定し、また実行するしくみが求められよう。このようなコミュニティ・プラザを通じた様々なしくみやしかけは、行政と市民の協働の足がかりとして位置付けることができる。

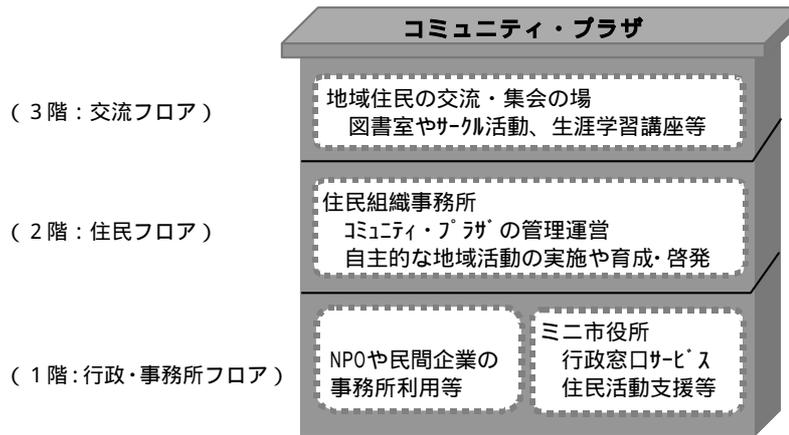
(1) コミュニティ・プラザのイメージ

上越市には現在、市民活動の拠点施設として市民プラザが整備されている。この施設には、市職員が常駐し、会議室等の活動スペースを活動団体に貸し出しているほか、民間のテナントが入居するなど、市のシンボルの1つとして認知されている。

コミュニティ・プラザは市民プラザの機能を集約・縮小し、集会機能を備えるとともに、地域コミュニティ単位のまちづくりを担う住民組織の事務所が入居することがイメージされる。

分散ネットワーク化された行政組織が配置される場合には、支所や出張所など市民生活に身近なサービスを提供する“ミニ市役所”がここに入居することが考えられる。

【図表 3-20 コミュニティ・プラザのイメージ】



(注) ここでは分散ネットワーク型の行政組織を選択した場合をイメージしてミニ市役所が入居した場合を示した。

(2) 既存施設を利活用・転用した設置

地域コミュニティを地区（旧村）の単位でとらえた場合、防災の拠点として、また地域コミュニティの象徴として、小学校や中学校が単なる公共施設を超えた意味で認知されていることから、これらの施設をコミュニティ・プラザとして活用することが考えられる。また、今後、少子化の進行が予測され、小学校の空き教室の利活用が課題となってくることからも、小学校を学びの場としてだけでなく、まちづくりの拠点として捉えなおすことができる。

さらに、地区単位においては、旧村の役場が公民館として現在も利用されていることから、これらの公民館をコミュニティ・プラザとしてとらえることも可能である。

いずれにせよ、昨今の財政状況をふまえれば、新規設置ではなく既存の施設の利活用によってコミュニティ・プラザを整備することが現実的となろう。

【図表 3-21 コミュニティ・プラザの候補施設例】

地区	人口(人)*1	管理団体(住民組織:仮称)*2	コミュニティ・プラザの候補施設例
高田	33,914	高田住民会議	公民館高田地区館、市民プラザ、雁木通りプラザ
春日	18,962	春日住民会議	春日公民館
金谷	13,427	金谷住民会議	金谷公民館
新道	8,572	新道住民会議	新道公民館
津有	5,163	津有住民会議	津有公民館
諏訪	1,388	諏訪住民会議	諏訪公民館
高士	1,808	高士住民会議	高士公民館
和田	5,881	和田住民会議	和田公民館
三郷	1,352	三郷住民会議	三郷公民館
直江津	9,349	直江津住民会議	公民館直江津地区館、レインボーセンター
五智	10,807	五智住民会議	青少年文化センター
八千浦	4,531	八千浦住民会議	八千浦公民館
有田	12,903	有田住民会議	有田公民館
北諏訪	1,842	北諏訪住民会議	北諏訪公民館
保倉	2,569	保倉住民会議	保倉公民館
谷浜	1,877	谷浜住民会議	谷浜公民館
桑取	406	桑取住民会議	桑取公民館

(*1) 人口は国勢調査(平成12年10月1日現在)による。総数は13万4,751人。

(*2) ここでは仮に住民会議とした。

3-3-4 行政組織のあり方

住民組織の運営の円滑化に向けて、行政組織もそれを支援しやすい形態へと自ずと変化することが予想される。

例えば、コミュニティ行政の導入の当初は住民組織の自立的運営が主な命題となることから、自立に向けた積極的な1つの支援策として、地域コミュニティへのきめ細かい対応が可能な行政スタイルを選択することとなる。そして、「地域コミュニティがお互いの支え合いによって生活環境を維持発展させる取組み」により自立的な地域コミュニティが実現されるにつれて、行政スタイルもまた同時に合理的・効率的なそれへと変化することにもなる。

その一方で、地域コミュニティの自立的環境が整わないなど、地域の事情などによってその進捗には差が生じることも当然想定される。このとき、地域コミュニティ間での行政スタイルのあり方は、地域コミュニティの実態に応じた最適な形態がとられることとなる。

このように、行政は地域コミュニティの自治活動やまちづくり活動を全面的に支援すべく、その役割を最も効率的・効果的に果たすことができるような行政組織のあり方を追求する必要がある。

その方法としては、大きく分けて2つの方法が考えられる。

(1) 分散ネットワーク型の行政スタイル

1 つめは、分散ネットワーク型の行政スタイルを導入する方法である。この場合、行政組織(支所や出張所などの“ミニ市役所”)がコミュニティ・プラザに入居することになり、そこが住民生活に密着したきめ細かなサービス(例えば窓口サービスや相談業務等)を提供することなどが考えられる。このことにより、住民サービスの向上が実現できる。

同時に、ここに入居する行政組織はコミュニティ・プラザを管理運営する住民組織の事務局との間で日常的なコミュニケーションを図り、住民組織の自治活動・まちづくり活動の支援にあたる役割を担うので、地域コミュニティの活性化に資する役目も果たすことになる。

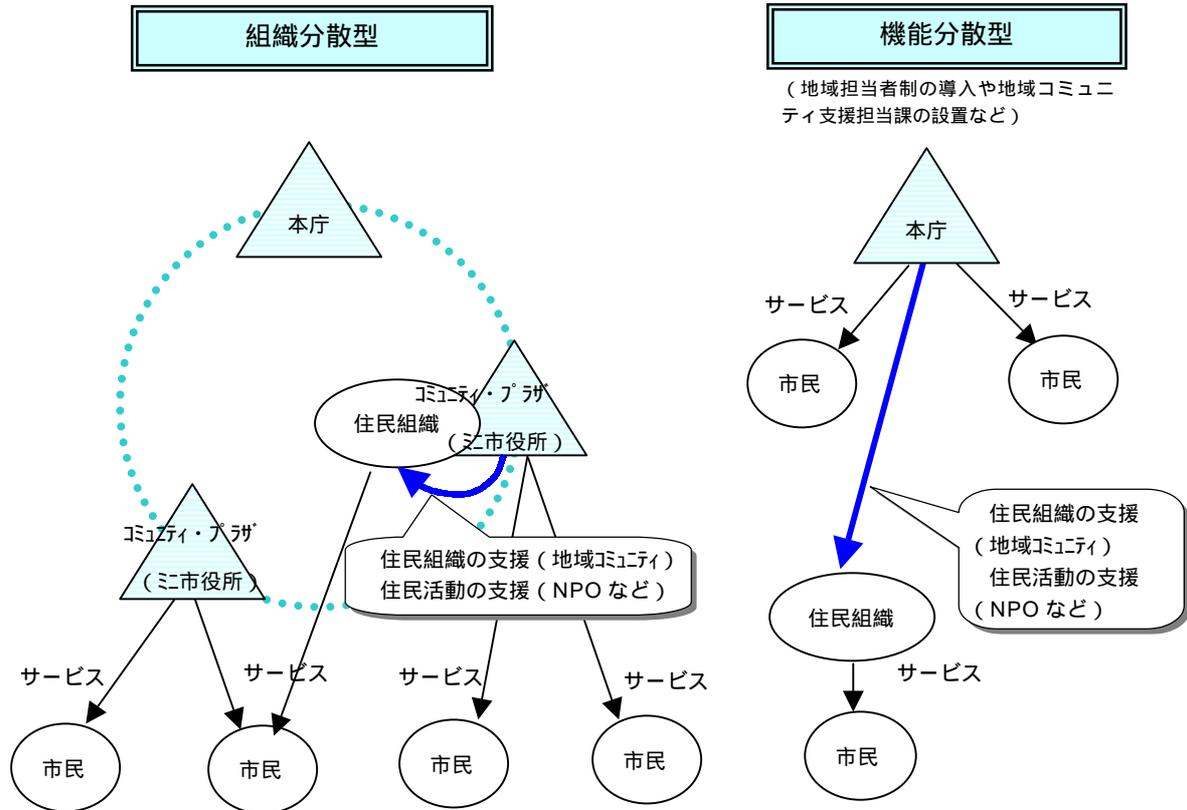
(2) 機能分散型の行政スタイル

2 つめに、物理的な配置としては一極集中型の行政スタイルを維持しつつ、地域担当者制度を導入する方法が考えられる。

この場合、組織自体ではなく地域担当者制度の導入によって行政機能が分散ネットワーク型に近づくことになる。その機能は、直接的な住民サービスの提供ではなく、住民組織の自治活動・まちづくり活動の支援に専念することが予想される。そして、この限りにおいては分散ネットワーク型の行政スタイルと同様の効果が期待される。

地域担当職員が所属する組織は、地域コミュニティの総合窓口として「地域コミュニティ支援担当課」などが設置されることが考えられる。しかし現実的には、既存の組織を拡充し、地域コミュニティ行政だけでなくNPOなどを総合的に支援する「協働」を司る組織がその役割を担うことが想定される。

【図表 3-22 行政組織のあり方のイメージ】



3-4 コミュニティ行政の展開の工夫

3-4-1 地域性に応じた展開

(1) コミュニティ行政の適用方法の工夫

2-3-1において整理した地域コミュニティの実情や課題をふまえれば、上越市におけるコミュニティ行政の推進にあたってはその地域性に応じた展開の工夫が求められてくる。

したがって実際には、一時期にまた全市的に1つの方向性を目指すのではなく、例えばある特定のコミュニティをモデル的に設定するなどして、地域コミュニティの事情に応じて段階的な適用から始め、さらに次のステップを目指すという方向性が考えられてくる。このとき、行政組織のあり方もそのステップに応じたかたちに変化することが予想される。

(2) 地域コミュニティの設定の見直し

同時に、地域コミュニティの実情や課題をふまえ、上越市における地域コミュニティの設定にあたっては、地域性や歴史、そして住民との合意などを鑑みながら、そのあり方に十分な検討と

配慮が求められることは既に述べたとおりである。

しかし、人口推移等を念頭においたとき、将来的にはそのあり方や地域コミュニティの設定方法を見直すこともまた選択肢の1つに挙げられることになる。

例えば、人口規模が極端に少ない地域コミュニティのケースにおいては、人口規模を1つの目安としながら、いくつかの地域コミュニティ（住民組織）が1つのブロックを形成し、地域運営を担うなどといった「ブロック制」の導入の検討の余地もあろう。このことは、仮に地域コミュニティに対してより大きな役割を期待する際にも有効な枠組みであると思われる。

あるいはその逆に、小学校区や地区ごとのコミュニティでは枠組みが大きすぎ、「身近な参加」が実現できないことも想定される。このときも同様に、柔軟な設定の見直しが求められる。

3-4-2 モデル地区の設置と取組みの拡大

前項と関連してくるが、推進にあたってはモデル地区の設置が現実的な手法として考えられる。ここでもやはり、農村的なコミュニティや都市的なコミュニティなどの地域性を見極め、また既に取組みの地盤が整っており、こうした取組みに意欲的なコミュニティやゼロからの取組みが求められるコミュニティなど、その特性に合わせた工夫が求められるが、まずはいずれかの地区をモデル的に位置付けることが取組みの第一歩として望ましいのではないかと思われる。

そこで、次に、モデル地区での取組み内容の提案を行うこととする。

4 上越市におけるコミュニティ行政の 推進とモデル地区の設置

4 上越市におけるコミュニティ行政の推進とモデル地区の設置

本構想を実際に進めるにあたっては、計画的な取組みが不可欠である。

その大きな手順としては、まず取り組むにあたって根拠となるガイドライン(基本理念、原則、重点項目などにより構成)を定め、そこから導かれる重点的な事項(ここではモデル地区の設置を想定)についての取組みを通じ、最初に定めたガイドラインをブラッシュアップするかたちで基本構想や基本条例として高め、その取組みを拡大することなどが考えられる。

現実的な進め方としては、モデル地区の設置が考えられる。具体的な例としてコミュニティ行政のイメージを示す意味で、また他のコミュニティをリードする意味で有効だと思われるからである。

ここでは、それらの内容についての提案を行うこととする。

4-1 コミュニティ行政の推進に向けて

4-1-1 「新たな地域運営のあり方に関する基本構想」(仮)の策定

今後、地域コミュニティを中心とした地域運営のあり方を整理し、行政および市民の認識の共通の基盤とするために、まず基本構想の策定が想定される。

当然のことながら、民間企業やNPOなどといった各セクターとも役割分担を行う大きな流れのなかで、地域コミュニティの基盤強化を通じた役割分担の実現といったコミュニティ行政の視点も位置付けられることとなるが、これを円滑に推進するためには、ビジョンやガイドラインを明確に示し、内外に対する理解を深めることが不可欠である。

なお、その内容は、大別すればハード面(拠点施設)の整備方針、ソフト面(住民組織の設置と、拠点施設の管理運営)の両面にわたることが考えられ、次の4つの構成によることが考えられる。

図表4-1はこれらの全体的な関係をまとめたものである。

(1) 住民と行政との協働のあり方に関する基本方針

ここでいう住民とは、自然と地域コミュニティ(およびその運営の中心に位置付けられる住民組織)に限定されてくる。地域コミュニティに期待される3つの役割のそれぞれにおいて、期待する内容を検討するにあたっては、住民と行政とがどのような関係を築くことが望ましいか、またそのしくみについての基本的なあり方を整理し、まずは具体的に検討し、定める必要がある。

(2) コミュニティ・プラザ整備利用方針

拠点施設としてコミュニティ・プラザを設置するにあたっては、既存施設を有効に活用するなど、財政面にも配慮して効率的な計画を策定する必要があるが、それでも何らかの財政的措置は必要となる。拠点施設となるコミュニティ・プラザの設置については、厳しい財政状況を考慮し

たうえでの財源計画を含むことが肝要である。

なお、現実的にはこのことについての検討が最初に必要であり、また着手すべき内容となろう。

(3) 住民組織の設置に関する基本方針（諸規程）

住民組織は地域コミュニティの代表者によって構成されるため、メンバーの選出方法や構成など、地域住民との十分は話し合いの場を持つなど、現状に配慮して設計することが必要である。また、住民組織をサポートしながら、実行の面で地域コミュニティの維持発展を支える役目を担うなど、地域コミュニティの運営の“裏方”として設置される事務局もまた極めて重要であることから、事務局の設置方法についても十分な検討が必要とされる。

組織自体についての諸規程にとどまらず、実効性のある組織として確立する工夫もまた重要である。住民組織をその核として、地域コミュニティが持続的に発展していくためには、住民組織が地域コミュニティに十分に認知されることが必要だからである。このためには、より多くの住民を具体的に巻き込んでいく工夫などが求められる。

例えば、住民組織の発足に向けた前段階として、地域コミュニティの研究会を設置し、コミュニティ・プラザの管理・利用方針を検討するなど、地域コミュニティの営みや課題に密接に関連したテーマに巻き込んでいく工夫である。

(4) 推進計画（ステージプラン）の策定

コミュニティ行政は、現在の行財政の改革と本来の地方自治の実現という2つの側面を総合したものとして実現が期待されるが、これはすぐさま実現されるというものではなく、明確なビジョンとともに具体的な推進計画（ステージプラン）をもって取り組むことが重要である。

その内容としては、モデル的な地域コミュニティを一つ（または複数）設置し、そこで実験的に開始することが有効であると考えられる。

推進計画（ステージプラン）はさしあたって具体的な検討を要するため、次項において取組み内容についての提案を行っている。

4-1-2 関連条例の改制定

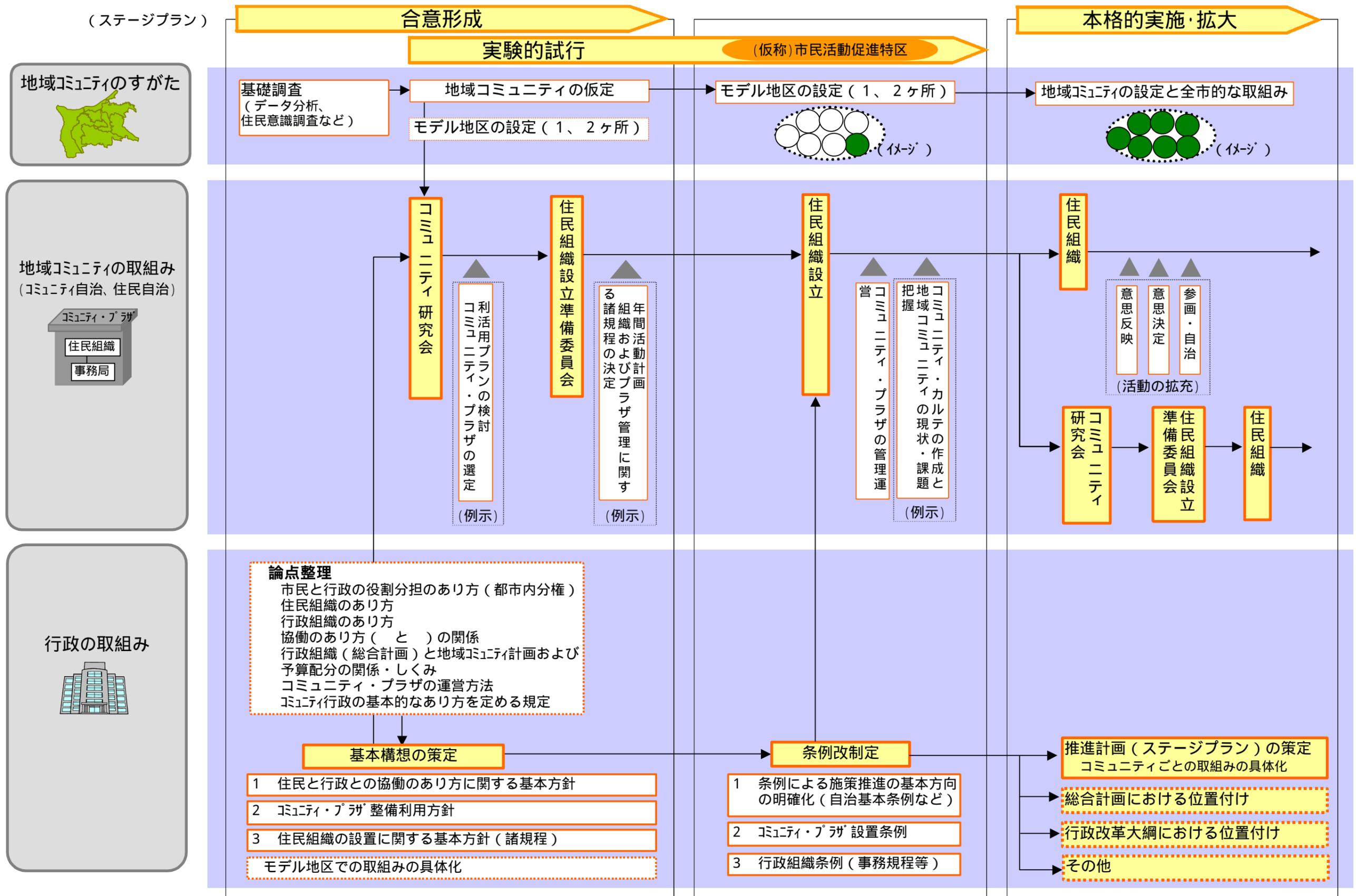
コミュニティ行政の推進にあたっては、条例の改制定を伴うことが考えられる。

(1) 条例による規定とコミュニティ行政の推進

コミュニティ行政を、本市の重要施策の1つに位置付けつつ、基本構想や推進計画に基づいた推進を図るためには、いくつかの方法が考えられる。すなわち、何らかの条例を定めることによって市政の根幹に位置付けたり、地方自治法による総合的な行政計画である総合計画において具体的な推進方向を定めることや、「協働指針」などの指針・要綱等によってこれに代えたり、行政改革大綱において位置付けること等である。また、「宣言」という形態をとることなども考えられる。

ここでは、条例により定める場合についてふれておきたい。

【図表4-1 上越市におけるコミュニティ行政の推進イメージ】



1) 住民参加や市民活動促進についての最近の条例制定の動向

コミュニティ行政推進を担保するためには、その機運の高まりや、策定のタイミング等の様々な諸条件を総合的に鑑みて判断することが求められることになる。

しかし、コミュニティ行政の推進を最も強力に担保し、またその根拠となり得るのが、条例等において規定することであると言える。具体的には、「自治基本条例」や「市民活動促進条例」等がそれに該当する。

近年、条例はこれまでのように国の基本法制定を受けて策定するのではなく、地方分権の流れを受けて、自治体固有の課題を独自に解決する手段として用いられるようになってきた。いわば自治体の法律とも言えるものであり、各種の政策の根拠であるとともにそれを担保するものである。

こうした条例制定の動きにおいて、最近では、「自治基本条例」と呼ばれる条例を制定する自治体が多く見られるようになってきたことが注目される¹。

自治基本条例は一般に「自治体の憲法」とも言われ、他の条例の最高位に位置付けられると認識されている。こうした認識に基づいて、先進事例においては全ての条例や施策がこの規定を尊重することが妥当とされ、また自治体が当然に遵守・尊重すべき項目や基本原則が総合的（網羅的）・普遍的に定められているとあり、同時に「自治体の総合条例」としての性格を帯びているようである。

ただし、その内容を見ると、その内容自体が際立って革新的であるといった性格のものではない。地方自治法をはじめとする各種の規定により、そのほとんどの部分が既に定められた内容であり、自治体が独自に規定する内容はごく一部にとどまるからである。

しかしながら、今のところ「住民参加」のあり方を制度として規定し、担保する内容に関してはこうした条例において定めることが効果的である。

2) 本市における条例の制定の方向性

よって本市が策定を検討するにあたっては、自治基本条例が絶対条件ではなく、「住民参加条例」や「市民活動促進条例」、あるいは「行政理念条例」を定め市政方針として掲げることも充分可能となる。自治基本条例として総合的に市政のあり方を定める条例の一条項として規定するのか、独立した個別条例としてコミュニティ政策（コミュニティ行政）を規定するのか、あるいはその他の可能性を追求するのかなど、様々な検討を行ったうえでその推進を担保することが求められる。

例えば三鷹市では、個別条例として「コミュニティ・センター条例」を制定し、その管理団体として住民協議会を位置付けている。また、これと合わせて活動助成金の交付要綱などを定めている。このことにより、行政の最大の役割はコミュニティ・センターの整備にあることと、その管理運営の範囲における総合的な自治活動を認めるとともに、支援内容としての活動原資について規定しているのである。

いずれにおいても、住民自治のあり方について定める条例の性格上、その策定過程を最も重

¹ 現在、一般的に市町村等において制定されているそれらの内容は多義であることから、本市での検討の際にはいま一度の分析が不可欠である。

要視し、相応の期間をかけながら市民参画によるプロセスを経て策定するなどの工夫を取り入れることが不可欠である。

(2) 施設設置条例などの規定(コミュニティ・プラザ設置条例)

コミュニティ・プラザの設置にともない、現実的には施設設置条例の改定が見込まれることになる。

公共施設の管理運営を第三者に委託する場合には、公共的団体などには管理団体を具体的に規定することになっており、特にコミュニティ・プラザの管理運営の主体として公共的団体を指定する際には、住民組織がこれに該当することになる。また、指定管理者制度を導入して全面的にプラザの運営委託を委ね、その委託団体として住民組織を指定することも考えられる。

このときの注意点として、いずれの場合においても、住民組織が相当の運営能力を備えることが不可欠であることや、昨今の厳しい財政状況をふまえ、プラザを新規設置するのではなく、既存の公共施設の利活用を念頭に置くことが求められる。

(3) 行政組織条例の改定等

分散ネットワーク型の行政スタイル(いわゆるミニ市役所を分散ネットワーク化する行政スタイル)を導入する場合、行政組織に関連する条例や規程の改訂が見込まれる。組織の変更に伴い、決裁権限に代表される権限・責任の変更や、所掌事務の見直しなどがこれに当たる。

地域担当職員制度を導入する場合も同様である。例えば、コミュニティの総合窓口として地域コミュニティ支援担当組織を新設し、ここに担当職員を置く場合には、同じような手続が必要となる。当該施策を専門に担当する部署を新設せず、既存の組織の拡充によりこれに対応する場合も考えられる。この場合、地域コミュニティに加え、NPOなどの支援を行うなど市民と行政との「協働」を総合的に司る組織がこれに該当すると思われる。

いずれにしても、コミュニティ行政の推進にあたっては、以上の3つに代表されるような条例の改定が想定される。

4-2 推進計画(ステージプラン)の策定とモデル地区の設置

4-2-1 推進計画(ステージプラン)の重要性とその内容

三鷹市が20年以上費やしたように、コミュニティ行政の推進にあたっては長期的・計画的な取り組みが必要となることは明らかである。そこで、基本構想における基本的な方針が不可欠となることをまず提起した。

さらに、構想を計画的に実現するための推進計画(以下、ステージプラン)が不可欠であろう。ステージプランにおいては、設定されるコミュニティは現状ではそれぞれ固有の条件を有していることなど各々の条件を考慮すれば、全市内一斉にコミュニティ行政を開始することは困難であ

り、先発地域を指定し、順次展開を図ることが妥当と言える。特にモデル地区を指定してそこでの取組みを明らかにするステージプランを通じ、他の地域コミュニティへの適用を図ることが効果的であると考えられる。具体的には、1、2のモデル地区を指定し、先行させるなどの工夫が重要となってくる。

(1) 合意形成の段階における取組み

ステージプランの第1段階として想定されるのが、合意形成の段階である。

ここでは、その基本的な方向を基本構想として定め、これを市政の方向性の1つとして具体的に示すことにより、一般的な意識啓発を図ることが考えられる。

このとき、現在、すでに多方面で活動中の様々な市民活動団体へのヒアリングや意識調査、あるいはデータ分析などの基礎調査を手がかりにしながら、より現実的な構想を示すことが求められる。

(2) 実験的試行の段階における取組み

基本構想に基づいて、まずは1つか2つのモデル地区を仮定し、そこでの具体的な取組みを開始するのが第2段階である。

このとき、住民組織の設立に向けた準備段階として、コミュニティ研究会などの任意団体を組織し、そこでコミュニティ・プラザの選定や利活用プランを検討するなどといった工夫が考えられる。また、この発展的組織として住民組織の設立準備委員会を組織し、コミュニティ・プラザの管理に関する諸規程や、利用規約を具体的に定めていくことも考えられる。

住民組織の設立後は、いよいよコミュニティ・プラザの管理運営に着手することとなる。

このほか、例えばコミュニティ・カルテの作成を通じて、地域コミュニティの課題を把握しつつ、住民組織による意見集約に基づいて市への意見提出を行ったり、あるいは年間活動計画にしたがった活動を行うことなどが考えられる。

以上の取組みを進めるとき、「(仮称)市民活動促進特区」などと市独自に設定し、取り組む事業の内容をこれまで以上のレベルに実験的に引き上げる(地域コミュニティが担う役割を拡大する)ことも有効であろう。

なお、モデル地区での取組み結果を受けて、地域コミュニティの範囲や基本構想に示された内容などが現実的な状況では十分に機能しないと判断される場合、ステージプランの修正や見直しの余地もあろう。

(3) 本格的実施・拡大の段階における取組み

モデル地区での実績を参考にしつつ、全市的に拡大していくのがこの第3段階である。

まず、モデル地区として先行した地域コミュニティでは、コミュニティ行政の3つのタイプ(「意思反映型」、「意思決定型」、「協働・自治型」)を拡充するなど、住民組織の活動を高めていくことになる。

他のコミュニティにおいては、モデル地区における実績を踏まえながら、まずは地域コミュニティの現状と課題の把握から始め、次のステップとして具体的に取り組む事業内容を検討したり、コミュニティ・プラザの利用ルールを検討することなどが見込まれる。

4-2-2 モデル地区での取組み内容

(1) モデル地区の指定要件

1) モデル地区が満たすべき要件

今日、地域コミュニティには、コミュニティの活性化による地域の活力の維持にとどまらず、国・都道府県・市町村間の分権に次ぐ「第3の分権」を実現する主体の一つとして、「新たな“公”の担い手」の役割を果たすことが期待されている。

そこでモデル地区は、こうした所期の目的を達成するため、次の(2)にまとめた「モデル地区の事業内容」に取り組むことを条件とする。

2) モデル地区のエリア

モデル地区は、今日的な課題に対応する役割を担うことや、現状の地域のつながりおよびこれまでの地域の経緯を踏まえ、昭和の大合併以前の旧町村を単位とすることが現実的であると考えられる。

3) モデル地区のタイプおよび設置数

コミュニティには、従来の地縁型組織の活動が活発な地域や、新興住宅地が多くコミュニティとしての機能不全が懸念される地域、新旧住民が混在し様々な活動が多角的に行われている地域など、様々なタイプが想定される。

このため、旧町村をコミュニティの基礎単位とし、「自然にできあがった村落を基盤としたコミュニティに対し分権を図る」ことを基本としながらも、「政策的にコミュニティをつくり、分権を図る」ケースも必要に応じて求められてくることに注意が必要である。

モデル地区の設置数は1つに限定されないが、コミュニティの特性をふまえ、農村型コミュニティ、郊外型コミュニティなど、コミュニティのタイプを考慮して設定する。

(2) 事業内容

3-1 コミュニティ行政推進にあたっての基本理念(図表3-1)に示したとおり、モデル地区での取組みの基本方向は、市民本位のまちづくりの深化、コミュニティの強化、行政改革の実現である。

そこから導かれる事業の3つの柱は、市民本位のまちづくりの拡充、中心施設の自主管理とそこを中心とする住民組織の運営、行政事務事業の受け皿づくりであるとした。

また、これら3つの事業の柱のなかに、コミュニティに期待される役割にともない、コミュニティが担うサービスや事業の種類・内容として、意思反映型事業、意思決定型事業、参画・自治型事業を位置付けた。

これらの関係を具体的にすれば、図表4-2のように整理することができる。

【図表 4-2 モデル地区における事業内容の例】

事業のねらい		1 市民本位のまちづくりの深化	2 コミュニティの強化	3 行政改革の実現
基本方向	柱となる事業	(1つめの柱) 市民本位のまちづくりの拡充	(2つめの柱) 中心施設の自主管理とそこを中心とする住民組織の運営	(3つめの柱) 行政事務事業の受け皿づくり
	(事業のねらい)	個人が積極的に参加し、学習し、成長し、担い手になる	「住民協議会」(仮称)を設置し、組織としての力を蓄積する	厳しい財政難のもとでの行財政改革の一翼を担う
地域コミュニティに期待される役割と具体的な取り組み内容	必須・共通事業	住民協議会の設置と運営 コミュニティ拠点施設の自主管理 その他(地域コミュニティが活動の足がかりとして取り組む共通事業) ・組織の構築・運営と、コミュニティ拠点施設の自主的管理運営を行うため、実務的にもしっかりとした運営ができる事務局を確立する。このため、意思決定を行う「運営委員会」と、実務を担当する「実行委員会」を設置する。 ・その他に属する事業は、現在、市とコミュニティが協働で実施している事業(町内会への委託事業や、パークパートナーシップ事業などの協働事業)などが想定される。		
	意思決定(意思決定型事業)	コミュニティ・カルの作成 コミュニティ計画の作成 ・コミュニティ独自の活動計画を定めた「コミュニティ計画」を策定する。 ・策定にあたっては、その前提として「コミュニティ・カルテ(コミュニティの課題や特長などをまとめた地域診断書)」を作成する。	コミュニティ拠点施設の自主管理 ・コミュニティ行政の拠点として活用する。大規模修繕以外は一定の予算内で工夫して運営し、このことを通じて、地域を担う組織(住民協議会)の実務能力を培う。 ・したがって、住民協議会はコミュニティ拠点施設の管理運営を「民間委託」してはならない。	
	意思反映(意思反映型事業)	を通じた住民要望のとりまとめや市行政への反映 ・コミュニティ固有の課題に関する事項についての諮問に基づき審議し、決定すること ・地域住民が中心となって作成したカルテやコミュニティ計画に基づき行政に対する意見具申を行う。コミュニティ計画は、行政計画への反映が考えられる。		
	参画・自治(参画・自治型事業)	先進的モデル事業 当市における従来のまちづくりの事例を上回るまちづくり事業を实践する。このときの事業は、具体的には「コミュニティ計画」で示される。	地域生活に関わる事項を包括的に扱う コミュニティの要件の1つに「包括的機能」がある。これは地域生活に関わるすべての事柄を担うということを意味することから、モデル地区においては複数の事業を扱うことが想定される。この事業は「コミュニティ計画」に示されたものが想定される。	行政サービス実施を受託し、コミュニティ内の住民を対象に提供する コミュニティ内に設置されている市施設の管理(公園、市道、防犯灯、河川敷、学校など) 行政サービス実施を受託し、コミュニティ内の住民を対象に提供(各種講座などの公民館事業や健康相談など)
		・できるだけ多くのコミュニティの住民が参画し、コミュニティの自治機能が発現されること ・コミュニティの意思に基づき策定されたコミュニティ計画の実現に向けて、具体的・主体的に実行すること		

(3) モデル地区設置の意義とそこでの注意点

1) 3つの事業の柱のすべてに取り組むこと

モデル地区では、(2)に示した事業のうち、3つの柱の内容を同時に実行することを目標とする。これらはコミュニティ行政の目的および基本方向にそれぞれ関連するものであり、所期の目的を達成するうえでどれひとつも欠かすことのできない重要な要件である。

2) 上越市におけるこれまでの取組みの事例を超えた内容に挑戦すること

モデル地区では、本市における従来のまちづくりの事例を上回るまちづくり事業を実践する。コミュニティ行政は、これまでの取組みの基盤の延長に立ちつつも、これまで以上の抜本的な地域運営の改革を目指す取組みだからである。

このときの1つの基準としては、これまでまちづくり活動がひろく注目されてきた「寺町まちづくり協議会²」がある。本市における最高レベルの自治活動を展開してきた例として非常に参考になると考えられるため、ここでの取組みの本質的な部分についてマニュアルを作成し、モデル地区での参考とすることが有益となろう。

(4) 行政の関与および支援

行政の関与や支援の方法として、住民組織の活動が軌道に乗るまでの間は事務局の一部として実務的なサポート役を果たすことが考えられる。このことについては、“ミニ市役所”などとして行政組織がコミュニティ・プラザに入居することを提案したとおりである。

また、住民組織の活動が継続するなかで、それらの活動が停滞したり非活性化する局面にあっては、行政が一步踏みこんで積極的な支援に乗り出し、コンサルタント的な役割を果たすなど、住民組織の活動状況に合わせ、行政の役割や行政スタイル自体も変化することが予想される。

なお、将来的には、こういった地域コミュニティの支援役は行政のみが担うのではなく、NPOやコミュニティ・ビジネスなど民間事業者がこれに代わるしくみへと移行し、相互が補完しあいながら地域コミュニティの活性化を支えることも期待される。

1) 原則

これまで既に述べてきたとおり、コミュニティ行政の目的に照らせば、行政による一方的な主導や、反してまったく口を出さないやり方は自ずと選択されないことになる。そこで、行政はコミュニティの自主性を尊重しつつ、その創造や支援に積極的に行政が関わるのが原則となる。

2) 関与・支援の内容

関与および支援の内容を検討するにあたっての論点は、次のような点が考えられる。

² 平成7年に設立された、上越市で最初のまちづくり協議会。今日まで足かけ9年にわたる活動を継続してきている。この間、会長の交代などを経て、市の「地域別まちづくり事業」の支援を得ながら「寺町ポケットパーク整備事業」などの代表的活動を展開してきた。今日では、高齢化等に伴う活動の低迷により、人材育成・活動の活性化や地域課題解決に向けた新たなアプローチなどが課題と考えられている。

人（庁内体制）

組織を分散・ネットワーク化するか、地域担当職員を配置することによってコミュニティの支援にあたることなど。

モデル地区の設置においては、まずは「地域担当職員制」を導入することが現実的手段として考えられる。

もの（コミュニティ・プラザや、事業推進に伴って必要とされる設備等）

公共施設の管理運営をコミュニティに移管することと、コミュニティの活動に必要な施設へ変更することなど。このとき、条例・規則等の変更を伴うことになる。

資金（財政・予算、包括的委託形態のあり方等）

コミュニティの自主性が発揮され、創意工夫が生まれるような予算づけや事業委託など。

モデル地区においては、上越市が現在実施している「地域コミュニティ支援事業」の活用が考えられる（事業内容はソフト支援、セミハード支援の両面にわたることから、計画策定のほかコミュニティ・プラザの高度化等に活用することも考えられる）。

情報（ に関連）

コミュニティが事業に取り組むにあたり、情報面での支援体制や、特に市との総合的な連絡体制を確立し、バックアップにあたることなど。

（５）基本的な推進プロセス

１）モデル地区設置に関する説明会の実施

設置の背景、意義などの説明を通じ、住民協議会への参加意向を諮ること。主な対象は町内会が想定される。

２）「住民協議会設立準備委員会」（仮称）の設立

説明会を通じて参加意向を示したコミュニティにおいて、設立準備委員会を設置する。

設立準備委員会はコミュニティの代表者と行政（モデル地区事務局）により構成され、その役割は、主に次の３つが考えられる。

「住民協議会」に関すること

- ・ 構成メンバー、メンバーの選定方法など組織に関すること
- ・ 上記の検討に際し、コミュニティ内の連絡・調整に関すること

事業内容に関すること

- ・ ３つの柱のうち、特に「（３）市行政全体の課題を役割分担する事業」に関すること
- ・ これは、コミュニティ・カルテやコミュニティ計画に示された事業内容に関連する

コミュニティ・プラザに関すること

- ・ コミュニティ・プラザの利用目的および修繕等に関すること

3)「住民協議会」(仮称)の設立

住民協議会は、設立準備委員会において決められた大枠を具体的に定め、また実行に移すことが主な役割となる。そこで、住民協議会の役割は次の3つとなる。

「住民協議会」に関すること

- ・ 組織の規約策定や運営など

事業内容に関すること

- ・ 3つの事業の柱を実行に移すこと

コミュニティ・プラザに関すること

- ・ コミュニティ・プラザの利用規約策定や運営などの方針を定めること

(6) 事業推進のうえでの工夫

モデル地区の指定とその具体的な取組みでは、地域コミュニティにおける活動を持続的に維持発展していくために、ステージプランなどの工夫に加え、いかに住民組織のインセンティブを高めるかという点も重要となってくる。

この方法の1つとして、地域コミュニティの自主性を活かしながら、地域コミュニティの意見を具体的な施策に結びつけたりすることが重要になってくるものと思われる。また、地域コミュニティがある程度の裁量性を持つ「地域コミュニティ振興予算」枠の財源を確保したり、新たに「地域コミュニティ基金」を設置し、この運用を住民組織に委ねる(審査委員会の委員等として参加)など、インセンティブの向上に向けて一歩踏み込んだ議論が求められる局面も想定される。

こうした実験的な試みを実現に移すため、モデル地区を「市民活動促進特区」等として市独自に指定し、現行法や条例の枠ではなく市民活動促進の観点からその可能性を追求する提案の余地もあろう(図表4-3)。この検討にあたっては、現行法下での実施可能性を追求するほか、新たな条例制定が求められたりする局面も想定される。

いずれにせよ、モデル地区での取組みの工夫は、基本構想の検討や、ステージプランの設定にあたって主要な検討項目の1つに含まれると考えられる。

【図表 4-3 モデル地区での新たな取組みの検討やアイデアの例】

提案・アイデア		関連する法律・条例など	備考
コミュニティ・プラザの設置に関して			
NPO事務所や民間企業事務所の配置	コミュニティ・プラザ内に、ミニ市役所（行政組織の一部）だけでなく、一定の条件のもとで住民組織以外の事務所の配置を検討し、活動原資の獲得につなげたり、協働した活動の展開を可能にするなど		
エージェンシー（注）事務所の配置	高度な行政事務を専門に受託するエージェンシーの事務所機能を持たせる可能性を検討		
住民組織の立ち上げに関して			
市民プロデューサーの育成プログラム開発	住民組織に参加意欲のある市民に対して行政体験研修などのプログラムを開発し、行政運営の考え方や基本的なノウハウ会得の場を提供することで相互理解を深め、意識啓発を図る		
行政職員の勤務体制の多様化（選択性導入）	週3日制や超長期休暇制度の導入などにより、多様な勤務体系の選択を可能とすることで、地域コミュニティ活動への職員の参加が促進されるなど、地域の活性化が期待される これと合わせ、兼業禁止等の緩和も効果的であると思われる	地方公務員法 「職員の勤務時間、休暇等に関する条例」をはじめとする任用、分限、懲戒、給与及び勤務時間その他の勤務条件等に関する条例など	（参考事例）埼玉県志木市が特区構想の一部として提案した経緯あり 職務規定、雇用調整、雇用保障、給与などの面での課題が想定
組織の運営に関して			
市民公務員制度（仮称）の導入による事務局の人材確保	住民組織（事務局）のメンバーを「市民公務員」として採用することで、行政からの公共サービスの委託にともなう公務従事が可能となる	地方公務員法（第24条の6） 地方自治法（第203条、204条の3） 上記に基づく任用、分限、懲戒、給与及び勤務時間その他の勤務条件等に関する市条例	例えばコミュニティ・プラザに情報キオスク端末などを設置してサービス提供する場合の帰省 この制度によらない場合は住民組織と守秘義務等を規定する契約を締結するなど
市民人材バンク「市民100人委員会」（仮称）の設立	住民組織を中心とした自治活動を行う際に、予め登録制度によって協力者を求めておく制度。コーディネート機能として住民組織を位置付ける。		
組織の活動の拡充に関して			
地域コミュニティ基金の設置と住民組織の参加による管理	地域コミュニティの活動の財源とすることを目的に基金を設置する。その貸付や物品の購入にあたっては、申請に基づく審査委員会の委員として住民組織が参加することなどにより、活動へのインセンティブを強化する	地方自治法 新たな基金条例の設置	基金の管理権者は地方公共団体の長（自治法241条）。

（注）第1章での行政デザインの1つのイメージを参照（図表1-2）。

以上のような取組みを計画的かつ着実に遂行していくことで、本市におけるコミュニティ行政が現実のものとなるとともに、本市の掲げる「市民本位のまちづくり」の実現にも寄与することが期待される。

参考図書一覧

1 書籍等

- (1) 辻山幸宣 『分権社会と協働』、ぎょうせい、平成 13 年 6 月 20 日
- (2) 山崎文夫 『地域コミュニティ論』、自治体研究社、平成 15 年 4 月 1 日
- (3) 菊地美代志・江上渉 『コミュニティの組織と施設』、多賀出版、平成 10 年 2 月 28 日
- (4) 松本英昭 『新地方自治制度詳解』、ぎょうせい、平成 12 年度 4 月 1 日
- (5) 日本政策投資銀行地域企画チーム 『自立する地域～その課題と戦略～』、ぎょうせい、平成 13 年 3 月 30 日
- (6) 佐和隆光 『「改革」の条件』、岩波書店、平成 11 年 11 月 22 日
- (7) 清原慶子 『三鷹が創る「自治体新時代」』、ぎょうせい、平成 13 年 1 月 31 日
- (8) 神谷国弘・中道實 『都市的共同性の社会学』、ナカニシヤ出版、平成 10 年 9 月 30 日
- (9) 名和田是彦 『コミュニティの法理論』、創文社、平成 10 年 9 月 15 日
- (10) 月刊「地方自治職員研修」編集部 『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』、公職研、平成 14 年 11 月 15 日
- (11) 保母武彦 『市町村合併と地域のゆくえ』、岩波書店、平成 14 年 7 月 25 日
- (12) 佐々木信夫 『自治体の「改革設計」』、ぎょうせい、平成 14 年 12 月 10 日
- (13) 兼子仁 『新地方自治法』、岩波書店、平成 13 年 9 月 5 日
- (14) 日本都市センター 『近隣政府への途～地域における自治システムの創造～』、平成 15 年 1 月
- (15) 松谷昭彦・藤正巖 『人口減少社会の設計～幸福な未来への経済学～』、中公新書、平成 14 年 6 月 25 日
- (16) 大淵寛 『少子化時代の日本経済』、日本放送出版協会、平成 13 年 2 月 10 日
- (17) 竹下譲（監修・著）『新版・世界の地方自治制度』、イマジン出版、平成 14 年 7 月 21 日
- (18) 田中義岳 『市民自治のコミュニティをつくろう～宝塚市・市民の 10 年の取り組みと未来～』、ぎょうせい、平成 15 年 11 月 10 日

2 報告書等

- (1) 滋賀県総務部市町村振興課 『分権の時代にふさわしい滋賀ならではの新しい自治の形づくり～自治の五重奏を支える身近な仕組みとしての学区における自治～ 中間まとめ』、平成 13 年 3 月
- (2) 滋賀県政策調整課 『分権の時代にふさわしい滋賀ならではの新しい自治の形づくり～自治の五重奏を支える身近な仕組みとしての学区における自治～』、平成 14 年 3 月
- (3) 群馬県政策研究会 『小さな自治のシステムの研究』、平成 14 年 3 月
- (4) 日本都市センター 『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、平成 14 年 3 月
- (5) 日本都市センター 『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』、平成 13 年 3 月
- (6) 市町村行財政研究調査会 『これからの市町村のあり方に関する府民意識調査結果報告書』、平成 14 年 3 月
- (7) 市町村行財政研究調査会ワーキング 『広域化する市町村とこれからの住民自治のあり方に関する研究報告書』、平成 14 年 3 月

3 その他

- (1) 地方自治研究資料センター『月刊自治フォーラム「自治立法を展望する」』、平成15年3月

參考資料

(参考)

1 今後の住民自治のあり方に関する提案事例

地方分権時代にふさわしい住民自治のあり方については、以前から、例えば群馬県の「小さな自治」についての研究¹や滋賀県の「身近な自治の仕組み」²などの様々な報告や提案がなされてきた。過疎化や高齢化などともなう地域コミュニティの活力低下が課題となるなかで、地域コミュニティが身近な自治活動を協力して担い合い、維持向上していくしくみの必要性が認識されていることがその背景にある。

さらに近年では、市町村合併の高まりを背景として、今後の地方自治、特に住民自治をめぐる議論が活発になっており、新たな自治のしくみに関する様々な提案がなされている。市町村合併に伴う地域コミュニティの喪失や活力低下などの不安が寄せられていることに伴い、今後の住民自治のあり方の検討が目下の課題となっているためである。

いずれにせよ、こうした「新たな自治のしくみ」に関する視座や提案は、本稿がテーマとするコミュニティ行政とその目的が共通している。ここで、いくつかの提案事例のうち代表的なものを紹介しておきたい。

図表参-1 は、これらの提案のうち主なポイントを対比して表したものである。

2 地方自治に関する関連3法改正案

地方自治は、団体自治と住民自治の2つの要素によって成立している。その大枠は憲法第8章として地方自治の章を設け、92条で地方自治の総則的な基本原則を、93条で住民自治に基づく最小限の原則を、94条で団体自治に基づくそれを保障している。さらに、地方自治法においてその具体的な内容が定められており、現実的には地方自治に関する基礎的な事項はここで規定されている。

しかし、市町村を取り巻く状況の変化にともない、特に新たな地方自治のあり方についての再検討が求められるようになってきた。国においては、地方分権時代における基礎自治体の再構築の必要性や、住民自治充実および行政と住民との協働推進のための新たなしくみの必要性、さらに市町村合併に関連する多様な方策の一部として、今後の地方自治の新たなあり方についての具体的な検討が進められてきた。

第27次地方制度調査会「今後の地方自治のあり方に関する答申」(平成15年11月13日)がそれである(「参考1」参照)。この答申をふまえ、いわゆる合併関連3法案(「地方自治法改正案」、

¹ 群馬県政策研究会「小さな自治のシステムの研究」、平成14年3月

² 滋賀県・身近な自治研究会「分権の時代にふさわしい滋賀ならではの新しい自治の形づくり～自治の5重奏を支える身近な仕組みとしての学区における自治～」(中間報告)、平成13年3月、(同最終報告)、平成14年3月

「新市町村合併特例法案」、「合併特例法改正案」)が閣議決定された。

地方自治法改正案では、住民自治の強化を目的に、市町村内に「地域自治区」を設定できるようにしている。合併の際に限って設置できる、法人格を持つ「合併特例区」の規定も新特例法案と現行特例法改正案に盛り込まれた。

このことにより、住民自治の拡充を核としながら、地方自治に関するさらなる議論や具体的な動きが活発化することが見込まれる。

提唱者等	現行制度	地方制度調査会	全国町村会	提言・実践首長会		「市町村行政財政研究調査会（京都府・府内市町村が共同設置）」中間報告				
法的対応	現行の法制度下で対応					現行の法制度下で対応			新たな法的整備で対応	
名称	地域審議会	地域自治組織	地域自治組織	地域振興議会	地域振興局（長）	支所と組織内分権	地域審議会	地域自主組織	地区自治組織	地区自治体
発表年月日	合併特例法（1999.7改正）	2003.3	2003.2	2003.2	2003.2	2003.2	2003.2	2003.2	2003.2	2003.2
団体の性格	審議会	法人格の付与は検討課題	任意団体					民間組織（自治会等が基礎の任意組織）	民間組織（住民が基礎の法人）	特別地方公共団体
区域	旧市町村単位	当面：市町村単位 将来：小・中学校区、集落単位	旧市町村、中学校区単位など			旧市町村単位を想定	旧市町村単位	小・中学校区または旧市町村単位	旧市町村単位（原則）	旧市町村単位（原則）
機能・権能	市町村長の諮問に応じ当該区域に係る事務について意見を述べる 事務・事業は単一、複数問わない	地域共同体的な事務を処理 事務の範囲は、法律で規定する方法と条例で規定する方法	市町村が条例により定める	地方自治法96条の議会の議決権を侵害しない 地域の予算について審議・承認	地域の政策や予算を調整し、「地域振興議会」に提案 地域の政策及び執行は地域振興局長専属事項	住民の利便性確保の観点から望まれる事務（窓口事務等） 地域の实情から多様性が許容される事務（学校運営、コミュニティ活動支援等）	「地域自主組織」を通じて地域住民の意見を集約集約した意見を長及び支所長に意見具申	「地域審議会」の構成単位として住民意見を地域審議会に伝達 自治会・町内会等の各種地域団体の自主的な取り組みを総合調整 市町村から身近な事務を受託、地域の公共的活動を担う ）非権力的な事務 事務委託形式 ）権力的な事務 要法整備	市町村から当該地域に係る事務の一部を受託（私法上の委託契約） 当該地域内の公の施設の管理（条例による管理委託）	当該地区内すべての住民を対象に権力的事務も含め市町村が事務委託（自治法上の事務委託） 条例により地区内の公用・公共施設の管理委託も可
市町村合併との関連	合併後の形態	当面：合併後の形態 将来：合併にかかわらず一般制度化	合併にかかわらず一般制度化	合併後の将来の自治体の仕組みの中に位置づける		合併後の形態（3つの組織が併存する形態）			合併後の形態	
設置手続	合併関係市町村の協議により、期限を定めて設置	一定の公的な組織であり、都道府県知事の関与（認可）をどうするか	市町村が条例により定める	今後の自治体運営の前提となる「自治基本条例」により定める	自治体の長の任命による特別職として設置 地方自治法153条の長の事務権限の委任による	事務配分については、行政組織条例、行政組織規程の改正により対応	市町村が条例で定める	地域内の自治体等を中心に各種団体が協議により設立	地区内住民から市町村へ認証申請 市町村長が認証し法人格を付与	市町村の条例に基づき設置（条例の制定には当該地区の住民投票が必要） 条例の制定・改廃の請求に係る必要署名数は当該地域の有権者の1/50以上
組織構成	構成員の定数・任期・任免等必要な事項は合併市町村の協議により定める	長一議会型(a) （地方公共団体と同様双方とも直接公選） 長一議会型(b) （基礎的自治体の長が選任する長と直接公選の議員） 議院内閣制型 （議員の互選による長と直接公選の議員） 委員会型 （直接公選の委員が委員会を構成、代表者は委員が互選） 任命首長型 （基礎的自治体の長が選任する長のみで構成）	市町村が条例により定める	議員を置く 選挙は議会議員選挙と同 欠員の場合は、地域バランスを考慮の上、「地域振興局長」の推薦より「地域振興議会」が承認補充 合併特例法の地域審議会を併合 議員報酬は、無報酬または小額	局長および事務局（地域振興局）で構成		住民自治組織（地域自治組織）の代表者等で構成 支所内に事務局を置く	自治体・町内会【基本構成単位】+ 消防団・婦人会・PTA等の機能集団を加えたネットワーク型組織で構成 意思決定は、各種団体の代表者の互選により（若しくは住民総会で）選出された役員による役員会が行う 業務執行は、専門性を有する外部組織（社協、商工団体、郵便局、NPO等）との連携・協力を想定	住民の直接選挙による理事および理事の互選による理事長で構成 さらに、地区評議会（または住民総会）を置き、直接選挙による評議員等を選出する 理事および評議員は無償	地区議会（または住民総会）を設置 地区議員は直接選挙または市町村議会議員が兼ねる（無報酬） 地区自治体の長は、 ）市町村長が兼務 ）市町村長の任命 ）地区議員の互選 ）住民の直接選挙のいずれかで選出する
財源		当該自治体からの移転財源 住民からの会費的な負担			合併後5年間は、旧自治体の基準財政需要額を基本とした予算配分とする その後5年間で段階的にルール化（平準化） 予算配分は広域事務を除いた分を予め地域に自治振興分として配分			市町村からの委託料補助金 住民・構成団体からの会費	所要経費は市町村が負担 独自事業の実施時には特別会費を徴収 税制上の特例措置（減免等）を創設	所要経費は市町村が負担 独自事業の実施時には、市町村が条例で不均一課税、所要財源を交付
職員		当該自治体からの職員派遣 地域自治組織採用の臨時職員				当該自治体職員	当該自治体職員	各地域自主組織ごとに配置される当該自治体の地域担当員	当該自治体職員の派遣（派遣法による） 地域の人材を有償ボランティアとして活用	当該自治体職員の派遣（自治法上の派遣） 市町村からのシニアマネージャー派遣も一案
特徴		同調査会の専門小委員会における検討事項として提示	市町村内部に創設できる仕組みを法的に整備 具体的な制度設計は、設置の是非も含め当該自治体の条例に委ねることを基本 現行の住民自治活動を尊重	合併後の将来の自治体の仕組みとして提案 ネットワーク型の自治体を形成。本庁への権限や事務の集中を排除し、住民自治・機能分散型の組織形態を指向する			合併特例法上の地域審議会とは異なる組織（恒常的設置も想定）	各種団体の連携・協力、住民の自発的なモチベーションを基礎とした組織 このため、持続的・発展的な活動を支えるための「支援機構」の整備が必要	現行法を見直し新たに創設。コミュニティから選出された住民代表で構成される議決機関で決定された意思が、当該地域の施策に関する行政等の意思決定を拘束する仕組み その手法として、A：地区評議会制度など民主的な意思決定の仕組みを備えた「地区自治組織」に事務を委ねる、B：市町村内に権限の制限された狭域の特別地方公共団体「地区自治体」を設置。地域の实情に応じいずれかを選択する	

(1) 地方自治法改正案(要旨)

地方自治法改正案要旨は次の通り。

(都道府県の廃置分合および境界変更)

6条 2つ以上の都道府県による新設合併もしくは編入合併は、関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定めることができる。申請については、関係都道府県議会の議決を経なければならない。

(市町村の廃置分合および境界変更)

7条 都道府県の境界にわたる市町村の新設合併を行う場合、その市町村が所属すべき都道府県は、関係自治体の申請に基づき総務相が定める。

(定例会・臨時会および会期)

102条 定例議会は、毎年、条例で定める回数招集しなければならない。

(出納長・副出納長・収入役および副収入役)

168条 政令で定める市および町村は、条例で収入役を置かず市町村長または助役が兼務できる。

(地域自治区)

202条 市町村は条例で区域ごとに地域自治区を定めることができる。地域自治区に事務所を置き、事務所の位置、名称、所管区域は条例で定める。

地域自治区に地域協議会を置く。地域協議会の構成員は、市町村長が選任し、無報酬とすることができる。

地域協議会に会長および副会長を置く。

地域協議会は市町村長から諮問されたものについて審議し、意見を述べることができる。

(条例による事務処理の特例)

252条 市町村長は、議会の議決を経て、都道府県知事に対し、知事の権限に属する事務の一部を市町村長が処理できるよう要請することができる。

(2) 新市町村合併特例法案(要旨)

新市町村合併特例法案要旨は次の通り。

1章 総則(1~6条)

地方分権の進展ならびに経済社会生活圏の広域化および少子高齢化など経済社会情勢の変化に対応した市町村の行政体制の整備などのため、自主的な市町村合併の推進による市町村の規模の適正化ならびに合併市町村の円滑な運営の確保などを図り、合併市町村が行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担えるようにすることが目的。

合併しようとする市町村は、合併市町村基本計画を作成し、合併協議会を設置する。

2章 地方自治法の特例など(7~25条)

新設合併の場合、合併後最初の選挙で選出される議員の任期中に限り、規定の2倍未満で議員定数を定めることができ、合併関係市町村議員は協議によって2年以内は、引き続き議員として在任することができる。

合併市町村に交付する地方交付税の額は、合併が2005、06年度に行われた場合は当該年度とこれに続く9年度、07、08年度の場合は当該年度とこれに続く7年度、09年度の場合は当該年度とこれに続く5年度について、合併前の区域で存続した場合に算定される額の合算額を下らないように算定した額とし、その後5年度は当該合算額に省令で定める率を乗じた額を下らないように算定した額とする。

合併に際して地域自治区を設ける場合は、地域自治区の事務所の長に代え区長を置くことができる。区長は市町村長が選任。任期は2年以内。

3章 合併特例区(26～57条)

合併後の一定期間、合併市町村の一体性の円滑な確立に資すると認める時は、協議により、期間を定めて、1つまたは2つ以上の関係市町村だった区域を区域として、合併特例区を設けることができる。合併特例区は特別地方公共団体とする。

合併特例区は、合併関係市町村で処理されていた事務で、合併後の一定期間、当該市町村の区域であった地域を単位として処理することが効果的な処理に資するものなど、合併後の一定期間、当該合併特例区が処理することが特に必要と認められる事務のうち、規約で定めるものを処理する。設置期間は5年を超えることができない。

合併特例区に長と合併特例区協議会を置く。長と協議会の構成員は市町村の長が選任。区長は市町村の助役と兼ねることができる。

4章 市町村の合併の推進に関する構想など(58～64条)

総務相は自主的な合併を推進するための基本指針を定める。都道府県は、基本指針に基づき、当該都道府県の区域内で自主的な市町村合併を推進する必要があると認められる市町村を対象として、合併の推進に関する構想を定める。

都道府県は、市町村合併推進審議会を設置し、構想の策定、変更の際には意見を聴かなくてはならない。

都道府県知事は、地方自治法の規定により、構想対象市町村に対し、合併協議会設置を勧告しようとする時は、あらかじめ当該市町村に意見を聴かなければならない。勧告を受けた市町村長は議会に付議しなければならない。

都道府県知事は、申請に基づき、市町村合併調整委員を任命し、あっせんまたは調停を行わせることができる。

5章 補則(65、66条) 略

6章 罰則(67～69条) 略

付則

この法律は05年4月1日から施行。10年3月31日に失効する。

(3) 合併特例法改正案(要旨)

市町村合併特例法改正案要旨は次の通り。

5条 市町村合併に際して合併関係市町村の区域による地域自治区、合併特例区を設けることができる。

付則 1999年7月16日から2005年までの合併市町村は条例で地域自治区、合併特例区を設けることができる。

05年3月31日までに申請があった市町村合併について、この法律は同日後も有効だが、06年3月31日までに合併しないときは効力を失う。

公布日から6ヶ月以内に施行。経過措置は公布日から施行。

J・PRU 上越市創造行政研究所

Joetsu city Policy Research Unit

- 【設立】 2000年（平成12年）4月
- 【目的】 上越市創造行政研究所は、本格的な地方分権時代を迎えるなかで自治体が真の自主・自立を果たすため、政策立案能力の向上を目的として設立された上越市の組織内シンクタンクです。行政の現場と連携しながら様々な課題についての調査研究を行い、地域発展へ貢献することを目指して活動しています。
- 【活動】 政策立案に求められる調査研究業務とその研究成果の発信および市民セミナーなどの開催

JPRU03 001

「コミュニティ行政」に関する調査研究報告書
～地域コミュニティを中心とした新たな地域運営の提案～
平成16年3月発行



この報告書についてのお問合せは下記へお寄せください。

上越市創造行政研究所

〒943-0806 新潟県上越市木田新田1-1-10

TEL (025) 524-6101 FAX (025) 524-6105

E-mail: souzou@city.joetsu.niigata.jp