

# 多様で主体的な コミュニティ形成のための一考察

武岡 明子

日本都市センター研究員

## 1 はじめに

地方分権の進展と「平成の大合併」といわれる全国的な市町村合併の動きの中で、ここ数年、「近隣政府」が注目を集めてきた。

財団法人日本都市センターでは、2000年度以降の一連の研究報告書<sup>(1)</sup>において「近隣政府」の提案を行ってきた。そこでは、コミュニティのあり方は多様であり、どのようなコミュニティを形成するかは住民の主体的な選択に委ねられることが望ましいという考えのもと、多様で主体的なコミュニティの選択肢の一つとして、「近隣政府」を提案してきた。

「近隣政府」は、第27次地方制度調査会の審議事項のひとつとして取り上げられ、その答申を受けて、2004年5月に「地域自治区」および「合併特例区」という新しい仕組みが制度化されたところである。

本稿では、このような状況を踏まえ、まず、市町村合併とコミュニティとの関わりについて述べ

る。次に、そもそも「近隣政府」がどのような問題意識から、どのような目的を持って提案されてきたのか、「近隣政府」と「平成の大合併」のもとで制度化された新しい仕組みとはどう違うのかを整理する。そして最後に、コミュニティの担い手が広がりを見せつつある状況に触れて、今後の多様で主体的なコミュニティ形成のあり方を考えてみることにしたい。

## 2 市町村合併とコミュニティ

「近隣政府」がこれだけ注目されたのは、やはり「平成の大合併」といわれる大規模な市町村合併を背景として、コミュニティのあり方が重要視されるようになったためであろう。

「昭和の大合併」の時には、事情は多少異なっていた。合併した市町村はできるだけ早くひとつの自治体としての一体性を形成することが望ましいとされ、合併した市町村が旧市町村の区域ごとに置くことができるのは、法制度上は、支所・出張所または財産区に限られていたのである。その上、旧市町村の区域ごとに支所・出張所または財産区を置く場合も、限定すべきであると考えられていた。

つまり、「昭和の大合併」においては、新市町村建設促進法第7条により、合併市町村に置かれた支所・出張所は早期に統廃合を進めるべきとき

たけおか あきこ

1973年生。早稲田大学政経学部卒。早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了。99年より現職。

れていた。また財産区も、町村合併促進法（1953年10月施行）第23条第4項において、「合併関係町村の相互の間にその有する基本財産の所有について著しい不均衡があり、これを統合して合併町村に属させることが適当でない」と認められる特別の事情がある場合に」、関係町村間の財産処分の協議により財産区を設置しようとする特別な設置手続きが置かれた<sup>(2)</sup>のものであり、設置することができるのは限定されていた。「昭和の大合併」のときは、いわば合併のための苦渋の策として、旧市町村ごとに支所・出張所または財産区を置くことを認めたのである。

しかし、「昭和の大合併」は、10年近い年月を経て、1970年代のコミュニティ政策へ影響を与えている。「昭和の大合併」の目的は、交通・通信手段の発達による急速な社会経済の変化による生活圏の拡大と比較して、町村の規模がまだ小さいことから、町村の「組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するよう規模の適正化を図ること」（町村合併促進法第1条）にあった。そして、コミュニティ政策の端緒となった1969年9月の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の答申「コミュニティ生活の場における人間性の回復」においては、都市化の波、交通網の発達とモータリゼーションの進展による生活圏域の拡大、人口の都市集中等による生活様式の変化が伝統的な地域共同体を崩壊させ、新しいコミュニティが求められているとされていた。このように、生活圏の拡大に対応するために市町村合併が行われ、それが都市化と生活様式の変化を促進し、コミュニティ政策へとつながっていったと考えられる。

### 3 コミュニティと「近隣政府」

それでは、「昭和の大合併」の後に行われた1970年代のコミュニティ政策以来の「コミュニティ組織」の特徴とは何か。そしてそれは、「近

隣政府」とどのように違うのか。

#### (1) コミュニティ組織

先に述べたとおり、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の答申では、都市化の進展や生活圏の拡大等が地域共同体を崩壊させ、新しいコミュニティが求められているとされた。これを受け、1971年から3カ年にわたり行われた自治省のモデル・コミュニティ政策では、地区内の各種団体の代表者から構成されるコミュニティ組織が立ち上げられ、コミュニティ・センターの管理運営を核に各種の地域活動を行うこととされた。これは、モデル・コミュニティ地区のみならず、独自のコミュニティ施策を行う市町村にも多くみられる特徴であった。

伝統的なコミュニティ政策において、コミュニティ組織に期待されていた機能は、地域へのサービス提供機能であり、それを通じて住民の親睦を深めることにあったといえよう。

これを裏付けるように、日本都市センターが2000年12月に実施した「自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査」<sup>(3)</sup>において、市・特別区に対し、コミュニティ政策の重点分野をコミュニティ政策開始当初と現在とに分けて尋ねたところ、いずれにおいても「住民同士の連帯感・自治意識の醸成」が飛び抜けて多く、およそ8割を占めた。

#### (2) 近隣政府

これに対し、「近隣政府」は、地域へのサービス提供機能にとどまらず、地域課題についての決定機能にも着目し、コミュニティ・レベルにおいて、住民の意思を自治体の施策によりよく反映させようという仕組みである。

ここでいう決定機能とは、コミュニティ組織が内部的な意思決定を行うことはもちろん、地域に関わる自治体の施策に関して、コミュニティ組織の決定が自治体を拘束する、または自治体に尊重

する義務を課すことを含む。間接民主制の下では、長と住民、議会と住民との間にずれが生じることは避けられない。そこで、住民投票や条例の制定・改廃の直接請求等が制度化されている。しかし、こうした制度は、問題がよほど大きくない限り、活用されていない。また、通常は自治体全域を対象とするため、コミュニティ・レベルの問題を考える上では適当ではない。「近隣政府」は、住民に身近な日常的な問題を、より住民に身近なコミュニティ・レベルにおいて解決するための仕組みなのである。

コミュニティ組織は、実際には行政側が結成を呼びかけることも多いようであるが、行政から独立した民間組織である。一方、近隣政府は、決定機能に着目した結果、市町村の一機関（たとえば、市町村長の諮問機関など）または特別地方公共団体として制度化することとなる。具体的には、市町村の地区別の審議機関のようなものから、自治体としての法人格を有し、その意思決定機関の構成員を住民の選挙によって選出し、課税権を有するものまで、いくつかの類型が考えられる。

本稿では、紙幅の都合上、「近隣政府」の詳しい類型の説明は行わないが、日本都市センターが提案した「近隣政府」の特色として、次の3点を指摘しておきたい。

第一に、コミュニティは市町村合併のいかに関わらず、すべての市町村において重要な問題であるという前提のもと、近隣政府を合併市町村のみが導入できるような限定した制度とはしないこと【全市町村への導入可能性】。

第二に、多様で主体的な選択を可能にするような柔軟性を持った制度とすること（例えば、市町村内の一部地域のみでの設置も認めるなど）【制度としての柔軟性】。

第三に、その構成員が住民の直接選挙で選ばれる、すなわち民主的正統性を持ち、決定権を有する制度も視野に入れて検討したこと【決定権の付与】。

この三点については、後で「地域自治区」およ

び「合併特例区」と比較してみることにしたい。

## 4 「平成の大合併」における 近隣自治の仕組みの制度化

現在の「平成の大合併」においては、「昭和の大合併」当時とは異なり、むしろ、合併促進策として、既存の制度が活用されると共に、新しい制度が整備されている。「地域自治区」および「合併特例区」もそのひとつとして制度化されたものである。

ここでは、「昭和の大合併」のときにも活用された既存の制度である「支所・出張所」、「平成の大合併」の当初から制度化された「地域審議会」の活用状況をみておく。その後、地域自治区、合併特例区の制度の概要を紹介したい。

### (1) 支所・出張所

先に述べたとおり、「昭和の大合併」においては、合併市町村に置かれた支所・出張所は早期に統廃合を進めるべきとされていた。にもかかわらず、現在の支所・出張所には、「昭和の大合併」前の旧町村単位に置かれているものが少なくない。日本都市センターが2003年11月に実施した「近隣自治に関するアンケート調査」(4)によれば、支所・出張所の所管区域が合併前の旧市町村の区域である市・特別区は6割以上を占める。

「平成の大合併」においても、合併後に旧市町村ごとに支所・出張所を置くケースは多い。1999年4月1日に合併した篠山市以降、2004年4月1日までに合併した46市について、新市の本庁舎（地方自治法第4条に基づき、条例で定める主たる事務所）以外の合併関係市町村の旧庁舎の取扱いを調べたところ、支所とした市が33市（うち4市は「総合支所」と称している）、分庁舎方式をとる市が7市、「地域振興事務所」、「総合事務所」など（条例上の位置づけはなし）としている市が6市であった。すべての市が、合併関係市町村の

旧庁舎を何らかの形で活用しているが、その中でも支所としている場合がかなり多い。

## (2) 地域審議会

1999年の法改正により、新たに「地域審議会」（市町村の合併の特例に関する法律第5条の4）制度が創設された。これは、合併後、期間を限って旧市町村単位に置くことのできる、合併市町村の長の諮問機関である。制度創設以降、2004年4月1日までに合併した46市のうち、21市が地域審議会を設置している。2001年7月までに合併した21市のうち、地域審議会を置いたのは4市にとどまるが、2001年8月以降に合併した25市のうち17市が地域審議会を置いており、地域審議会を設置する市は増えつつある。

## (3) 地域自治区および合併特例区

第27次地方制度調査会（2001年11月～）では、審議事項の一つとして「ネイバーフッドガバメント」が取り上げられた。すなわち、2002年8月8日開催の第5回専門小委員会の資料2「第27次地方制度調査会審議事項に係る論点整理について」において、「合併が進んで基礎的自治体の規模がある程度大きくなったとき、基礎的自治体の区域内において、ネイバーフッドガバメントやコミュニティ等の狭域の自治組織を制度化するか。この場合、ごく限定的な権能の地域団体とするか、それともかなり多様な権能を備えた団体とするか」という項目が盛り込まれていた。

「ネイバーフッドガバメント」は、答申等においては用いられず、中間報告（2003年4月30日）および最終答申（2003年11月19日）では、「地域自治組織（仮）」が提言された。そして、政府内で関連する法律の制定および改正の検討が行われ、地方自治法の改正による「地域自治区」と、合併新法の制定（市町村の合併の特例等に関する法律）および合併特例法の改正（市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律）による

「合併特例区」が創設されることになった。

### 1) 地域自治区

「地域自治区」は、市町村内の一定の区域を単位として、市町村の判断により設置することができる（法人格は有さない）。地域の意見をとりまとめ、行政に反映させるための「地域協議会」（構成員は市町村長が選任）と、市町村の事務を分掌する区の事務所（事務所の長は事務吏員）が置かれる。地域自治区は、すべての市町村に認められる一般制度として制度化されたものであるが、合併に際して、1または2以上の旧市町村単位で設けられる地域自治区には、区長を置くことができ、住所の表示には地域自治区の名称を冠することが認められている。

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ほか、地域協議会は、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ができる。これは、従来の地域審議会が有する諮問機能を強化し、「意見具申権」を与えたものといえる。また、区の事務所は従来の支所・出張所に類するものと考えられるが、地域協議会と区の事務所をあわせて置くことで、分掌する事務の処理に地域の意見を反映させることもできると考えられる。

### 2) 合併特例区

「合併特例区」は、合併した市町村のみに認められる合併特例であり、合併後5年以内に限り設置できる特別地方公共団体である。合併関係市町村の協議で規約を定め、都道府県知事（2以上の都道府県にわたる場合は、総務大臣）の認可を受けて設置する。「合併特例区協議会」（構成員は規約で定める方法により市町村長が選任。公選とはしない）と、特別職の区長が置かれる。

合併特例区は、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

要な事務のうち、規約で定めるものを処理する。

また、①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、②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、③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、とされている。

## 5 「近隣政府」と地域自治区、

### 合併特例区との比較

「地域自治区」および「合併特例区」は、最終的な名称は違うものの、審議過程においてはネイバーフッドガバメントという名称で検討されており、「近隣政府」も参考にして検討されたものと考えられる。そこで、先に「近隣政府」の特徴としてあげた三点を、地域自治区および合併特例区に当てはめてみたい。

第一の「全市町村への導入可能性」については、「地域自治区」は当てはまるが、「合併特例区」はその名前が示すとおり、合併市町村しか導入することができない。

第二の「制度としての柔軟性」については、合併特例区は「設置期間は、5年を超えることができない」と法定されており、期間を限った時限的な仕組みであり、かつ、「1または2以上の合併関係市町村の区域であった区域」を単位とするものとされ、これ以外の自由な区域割ができない。また、地域自治区は、合併するかどうかに関わらず、すべての市町村が設置できる一般制度ではあるが、「その区域を分けて定める区域ごとに」設置するとされており、一部区域の設置は認めず、全域に設置することとされている。

第三の「決定権の付与」については、地域自治区にも、合併特例区にも、公選職は置かれないこととなった。これまでのコミュニティ組織と「近

隣政府」との最大の違いはこの「決定権」の有無であり、決定権を持つためには構成員を公選で選出し、その決定が民主的正統性を持つことが必要であったが、それは実現しなかったわけである。

## 6 コミュニティの担い手の広がり

近隣政府は、コミュニティのサービス提供機能のみならず、決定機能にも着目した仕組みである。今回制度化された地域自治区および合併特例区は決定権を持つものとはならなかったが、コミュニティはこれまでも重要なサービス機能を担ってきたし、自治体の厳しい財政状況などを踏まえると、今後、コミュニティの地域サービス提供機能は、これまで以上に重要性を増すものと考えられる。

その際、ボランティア・NPO等のテーマ型市民活動組織との連携・協力が課題となる。コミュニティにおいても多岐にわたるサービスが求められており、それをきめ細かく提供するためには、様々なテーマごとに活動しているテーマ型市民活動組織と連携・協力を図ることが望ましいからである。

これまでのコミュニティ組織は自治会・町内会の役員が中心となることが多く、テーマ型市民活動組織との連携・協力はあまりみられなかった。特に、NPOについては、認証団体の数が年々増加するにもかかわらず、コミュニティ組織とはあまり関わりがないというのが実情であったし、そもそもコミュニティの担い手としてとらえられてこなかったふしがある。

コミュニティの要素は、「地域性」と「共同性」といわれる。そして、コミュニティ最強の団体といわれる自治会・町内会の特徴として、①加入単位が世帯であること（世帯単位制）、②領土のようにある地域空間を占拠し、地域内に一つしかないこと（地域占拠制）、③特定地域の全世帯の加入を前提としていること（全世帯加入制）、④地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けているこ

と（包括的機能）、⑤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（行政の末端機構）があげられる（5）。

これをNPOと対比させると、①構成員（社員）は自然人・法人、②活動地域は限定されない、③加入・脱退の自由を保障、④テーマごとに特化した活動を行う、⑤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、というように、正反対の特徴を持つものと考えられてきた。

しかし、近年、自治会・町内会と同じ特徴を持つNPOが登場している。

たとえば、天竜市の西部に位置する熊<sup>くま</sup>地区を拠点に活動するNPO法人「夢未来くんま」は、地区の全戸が加入しているNPO法人である。NPO法人の会員は世帯単位ではなく個人単位が原則であり、「全戸加入」とは、すべての世帯から必ず一人は会員になっているというということである。

また、東京都多摩地域を拠点とするNPO法人「FUSION長池」は、定款において、「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」と定め、NPO法の別表に掲げる12分野の特定非営利活動（6）すべてを行うとしている。

また、岐阜県山岡町では、合併を控え、町の1,525世帯（人口5,000人）すべてが加入するNPO法人「まちづくり山岡」が立ち上げられた。

このように、NPOがコミュニティの担い手として浮上してきており、既存のコミュニティ組織がNPOとどのように連携・協力を進めていくか、またはNPOという制度をどのように活用していくかが重要である。

また、「夢未来くんま」が活動拠点とする熊地域は、「昭和の大合併」以前は「熊村」であった地域であり、「まちづくり山岡」は、町ぐるみでNPOを立ち上げたケースである。これらのケースは、NPOが、今後、合併する町村が合併後も現在の形でのまとまりを残したいと考える場合の

有力な選択肢のひとつになる可能性があるということを示しているといえる。

## 7 終わりに

このように、コミュニティも、コミュニティの担い手もますます多様化し、それに応じて、コミュニティ形成のための選択肢も多様化している。地域自治区および合併特例区も、その選択肢のひとつである。法律に基づく制度のほかにも、各市町村が条例により独自のコミュニティ施策を行うという選択肢もある。様々な選択肢の中から、各市町村がそれぞれふさわしい方法を用いて多様で主体的なコミュニティを形成していくことが求められている。■

### 《注》

- (1) 「市民自治研究委員会」（委員長：寄本勝美 早稲田大学教授）による『近隣自治とコミュニティ』（2001年3月）および『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（2002年3月）。そしてこれを引き継ぐ形で同じく寄本教授を座長として設置した「近隣自治研究会」による『近隣政府の制度設計』（2003年3月）、『近隣自治の仕組みと近隣政府』（2004年3月）、『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』（2004年3月）。
- (2) その後、1954年の地方自治法改正により、市町村および特別区の配置分合または境界変更の場合における財産区の設置の規定が地方自治法に定められた。
- (3) 全国694都市（671市および23特別区）のコミュニティ政策担当課長が対象で、526都市が回答。回収率75.8%。詳細は、『近隣自治の仕組みと近隣政府』（2001年3月）を参照。
- (4) 全国701都市（678市および23特別区）のコミュニティ政策担当課長が対象で、481都市が回答。回収率68.6%。詳細は、日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府』（2004年3月）を参照。
- (5) 鳥越皓之『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房、1994年。
- (6) 認証を受けた1999年12月当時は、NPO法の別表に掲げられた特定非営利活動の種類は12分野であった。その後の法改正（2003年5月1日施行）