

諸外国の地域自治組織



諸自治体国際化協会

はじめに

当協会では、各海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地方行政に関する個別施策等を調査研究し、その結果を各種刊行物により日本の各地方公共団体や地方自治関係者等に紹介しています。

今般、「諸外国の自治組織」をテーマとし、諸外国の自治組織の概要、施策の具体的な事例等をとりまとめてご紹介することいたしました。

諸外国には、日本の地方公共団体に当たる団体を補完するものとして、公共空間を形成している様々な「自治組織」が存在します。各国の政治形態が様々であるように、「自治組織」も様々な形態や役割を担っています。

一方、日本においても、平成15年11月に内閣総理大臣の諮問機関である第27次地方制度調査会が「基礎自治体内（市町村）の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである。」と答申しました。

これを受け政府においても、地域自治組織として、「地域自治区」と「合併特例区」の制度創設を盛り込んだ、市町村合併関連三法案（地方自治法の一部を改正する法律案、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案、市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）案）を平成16年5月に国会に提出したところであります。自治組織に対する関心は急速に高まっているところです。

本書は、日本加除出版株式会社発行の月刊誌「住民行政の窓」に、平成15年7月から16年4月まで連載されたシリーズ記事『諸外国の自治組織』をまとめて、加筆訂正して刊行するものであります。

本書が、諸外国の地域自治組織の事例集として、各地方公共団体や地方自治関係者の皆様のご参考に供され、ご活用いただければ幸いです。

2004年5月

(財) 自治体国際化協会

理事長 紀内 隆宏

目 次

第1章 アメリカ合衆国におけるコミュニティ協議会について

1	コミュニティ形成の歴史的背景について	1
2	現在のコミュニティ協議会の組織と活動	3
(1)	コミュニティ協議会設置の法的根拠及び区域	3
(2)	コミュニティ協議会の設置手続	3
(3)	コミュニティ協議会の事務・活動内容	4
(4)	コミュニティ協議会の組織構成	4
(5)	コミュニティの財源	5
(6)	コミュニティ協議会の規則	5
(7)	コミュニティ協議会の問題点	5
3	個別事例	6
(1)	公共事業の施行にあたりコミュニティ協議会を活用している事例 ——アッシュビル市；ノースカロライナ州	6
(2)	コミュニティ協議会に自治体から財源を委譲する事例 ——アーリントン・カウンティ；バージニア州	7
(3)	比較的大都市の事例 ——シアトル市；ワシントン州	7
4	まとめ	8

第2章 イギリスのパリッシュについて

1	パリッシュの歴史的経緯	11
2	設置の法的根拠	12
3	設置手続き	12
4	パリッシュの数、平均的な規模、区域	12
5	事務	13
6	条例制定権等	13
7	パリッシュの組織構成	14
(1)	組織構成	14
(2)	内部組織	14
8	基礎的自治体による関与	14
9	活動財源	14
10	最近の動き、話題となった事項等	15
(1)	パリッシュの全国組織	15
(2)	活動における問題点	15

(3) 新しい動き	16
11 個別事例	17

第3章 フランスにおける地域自治組織

第1節 地域自治組織形成の沿革	21
1 アソシエーション	21
2 地区委員会 (comité de quartier)	22
3 CICA (提案と諮問に関する区委員会)	22
4 地区評議会 (conseil de quartier)	23
第2節 地域自治組織の組織と活動	23
1 「地区」の概要	23
(1) 区域及びその設定根拠	23
(2) 地区評議会の構成	24
(3) 主な活動	24
(4) 活動の財源	25
(5) 地域社会ルールの現状	25
2 活動上の問題点	25
3 行政による地域自治 (邦語でいう「コミュニティ」) 振興政策	26
(1) 地域自治組織を担当する行政当局	26
(2) 地域自治組織に対する行政の支援	26
第3節 コミューン合併と準コミューン	26
1 設置、規模等	26
2 機関、事務等	26
(1) メール代理	27
(2) 諮問機関	27

第4章 シンガポールのコミュニティ組織「社会開発協議会 (CDC)」について

1 コミュニティ形成の歴史的背景について	29
2 現在の社会開発協議会 (CDC) の組織と活動	30
(1) 社会開発協議会 (CDC) 設置の法的根拠及び区域	30
(2) 社会開発協議会 (CDC) の事務・活動内容	32
(3) 社会開発協議会 (CDC) の組織構成	32
(4) 社会開発協議会 (CDC) の財源	33
(5) 社会開発協議会 (CDC) のルール	34
(6) 社会開発協議会 (CDC) の課題	34
3 社会開発協議会 (CDC) の最近の動き	34

(1) 社会福祉支援事業 (Social Assistance) の実施	34
(2) 職業斡旋サービス活動 (Job Assistance) の実施	35
4 まとめ	35

第5章 韓国の地域自治組織について

第1節 地域自治組織の歴史的背景	37
1 韓国の地方行政組織	37
(1) 邑・面・洞	38
(2) 班、班常会	39
2 韓国の地域自治組織	40
3 住民自治センター設置に向けた動き	40
第2節 住民自治センター	42
1 設置の法的根拠	42
2 住民自治センターの設置手続	42
3 住民自治センターの数、平均的な規模、区域	42
4 住民自治センターの事務	43
(1) 住民自治センターの活動の独特の事例（居住者優先駐車制の管理）	43
(2) 住民自治センターの活動の独特の事例（住民参加型事業の展開）	44
5 住民自治センターの条例制定権	45
6 住民自治センターの組織構成	46
7 基礎的自治体による関与	46
8 住民自治センターの財源	47
9 住民自治センターに関する論点	47
(1) 住民自治委員会の役割と問題点	48
(2) 住民自治センターの問題点と発展方向	48

第6章 オーストラリアのプリシンクト・システム

1 はじめに	53
2 プリシンクト・システムの歴史的背景	53
3 プリシンクト委員会設置の法的根拠	54
4 プリシンクト地区の規模や区域	55
5 プリシンクト委員会の構成、事務および活動	56
6 集会参加者と議題	56
7 地方自治体の関与	57
8 プリシンクト委員会の財源	58
9 プリシンクト・システムに対する評価や課題	58

第7章 中国の都市部における住民自治組織

中国におけるコミュニティ	61
1 「居民委員会」の変遷	61
2 居民委員会の概要	62
(1) 居民委員会の設置	62
(2) 運営体制	62
(3) 活動分野と活動内容	63
(4) 活動財源	64
3 「社区」建設	64
(1) 「社区」建設	64
(2) 「社区」建設における「街道弁事処」と「居民委員会」	65
4 「居民委員会」の課題	66
(1) 住民のコミュニティへの参加意識の醸成	66
(2) 委員の資質向上と「居民委員会」の活性化	66
5 新たな取り組み	66
(1) 住民の意思を反映するための取り組み	66
(2) ボランティアを活用するための取り組み	67
【個別事例】	67

第8章 ドイツの地域自治組織

1 ドイツにおける地方自治の基本原則	73
2 大都市における地域自治組織の概要	74
(1) 背景	74
(2) 法的根拠	74
(3) 地域自治組織の規模	75
(4) 地域自治組織の事務	75
(5) 地域自治組織の機関	75
(6) 地域自治組織の条例制定権	76
(7) 地域自治組織の財源	76
3 地方部における地域自治組織	76
4 州別の地域自治組織	77
(1) ベルリン都市州（人口 340 万人）	77
(2) ハンブルク都市州（人口 170 万人）	77
(3) ブレーメン都市州（人口 66.8 万人）	77
5 広域州	78

(1) ノルトライン・ヴェストファーレン州 (略 NRW 州、人口 1,800 万人) ……	78
(2) バイエルン州 (略 B 州、人口 1,200 万人) ……	78
(3) バーデン・ヴュルテンベルク州 (略 BW 州、人口 1,040 万人) ……	79
(4) ニーダザクセン州 (略 N 州、人口 780 万人) ……	79
(5) ヘッセン州 (略 H 州、人口 600 万人) ……	80
(6) ラインラント・プファルツ州 (略 RLP 州、人口 400 万人) ……	80
(7) シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州 (略 SH 州、人口 270 万人) ……	81
(8) ザールラント州 (略 SL 州、人口 110 万人) ……	81
6 新連邦州……	81
(1) ザクセン州 (略 S 州、人口 450 万人) ……	82
(2) ザクセン・アンハルト州 (略 SA 州、人口 265 万人) ……	82
(3) ブランデンブルク州 (略 BR 州、人口 260 万人) ……	82
(4) テューリンゲン州 (略 T 州、人口 250 万人) ……	83
(5) メクレンブルク・フォアポンメルン州 (略 MV 州、人口 180 万人) ……	83

附 錄

今後の地方自治制度のあり方に関する答申

(平成 15 年 11 月 13 日 第 27 次地方制度調査会) ……	85
前 文……	85
第 1 基礎自治体のあり方……	86
第 2 大都市のあり方……	94
第 3 広域自治体のあり方……	96

第1章

アメリカ合衆国における コミュニティー協議会について

1 コミュニティー形成の歴史的背景について

17世紀イギリス国教会からローマ・カトリック的因素を排除し、眞の宗教改革をめざした清教徒の一派であるピルグリム（巡礼始祖）達は、米国イングランド地方へ上陸・入植し、その厳格な道徳実践や宗教的使命感を具現化し始めた。彼らの宗教活動は、入植当初家族や近隣者との交わりによって実現され、その活動の場所として集団居住の場が形成されていった。コミュニティーの始まりである。

その後、移住者達はコミュニティーごとに信徒集団を中心とした会衆主義教会（congregational church）と呼ばれる自立的教会を設立し始めるにつれ、タウンがコミュニティーの醸成そしてコモンウェルスの発展に大きく寄与した。

当初タウンは非公式な住民の集まりによって成り立っていたが、基本的に定例の集会への参加が義務づけられており、タウンに関するあらゆる事項、例えば教会の建設、司祭の選択、土地の区分等は定例の集会において決定された。だが、タウンの成長に伴い、非公式な会合のみでは地域住民の総意をとりまとめるのは困難となり、住民が自らの手で規則を制定し、公共的な事業を進めるための課税を決定し、それらをとりまとめるための運営管理者を選出する場が求められるようになった。それがタウンミーティングである。

タウンミーティングは、地域住民がそれぞれの意見を持ち寄り、議論し、理解し、そしてコンセンサスを得て円滑な集団行動を約束する「集会」である。地域住民が代表者を介さず、自らの問題を自らの手で解決することから直接民主制の原型と見ることができる。住民が必要な情報を入手し、責任ある判断をし、自分の生活や地域に影響を与える場に参加する権利を与えるこの政治手法は、アメリカ合衆国建国後、各地に都市が形成されるにつれ、間接民主制へ道を譲るわけであるが、今でも脈々とその意識は続いている。後述のとおり、それが現在のアメリカにおけるコミュニティー協議会を形成する際の潜在的な意識となっていると言える。

20世紀に入り、工業発展と相まって、都市化が進み、タウンミーティング型の政治方式が事実上不可能になるにつれ、統治の権限は徐々に市民の手から離脱されていき、特定の専門家だけが直面する行政問題を解決することができる、という考

え方が主流になってきた。この「テクノクラシー」と呼ばれる概念は1960年頃まで続くことになるが、コミュニティの観点から言えば、タウンミーティングに発した直接民主主義からは程遠いものであり、市民は顔のない単に管理させる客体として、州・市・カウンティ等の行政機関からは見なされるようになった。

しかしながら、1960年頃からコミュニティの復活が見られるようになった。その要因は大きく分けて3つあると考えられる。

第1は都市化の問題である。都市内部の貧困問題が拡大していき、富裕層が郊外に移住する一方で、貧困層は都市部にとどまりスラム化を促進させた。働き口もなく、行政サービスもほとんど享受できない中で、皮肉にもそこに住む同じ境遇のマイノリティ達の連帯が醸成され、ある種のコミュニティーを発生させる原因となった。この荒廃した都市を再生させようと行政主導の都市再開発が展開されるが、全てトップダウン式であったため、失敗に終わり、これを教訓として、行政機関は都市の貧困地区の住民ないしコミュニティーを計画段階から参加させ、公聴会を開催し、住民に耳を傾けるようになったのである。このころから、新設された環境保護庁 (Environmental Protection Agency) や連邦取引委員会 (Federal Trade Commission)、また公共事業関連庁等でも、施策の公示や市民による諮問委員会の設置など、コミュニティーが計画や事業の決定に参画する機会が与えられることが奨励されるようになった。また、ジョンソン政権が導入した、コミュニティーの貧困対策として当該住民を参画させ経済的自立を促進させる「コミュニティー活動事業」(Community Action Program: CAP) も、その潮流を汲むものと言えるだろう。

第2に非政府組織の活動があげられる。彼らの活動は以前から見られたことであるが、例えば、1800年代の後半には、「近隣所運動 (Settlement House Movement)」と呼ばれる運動が見られ、当時の教養人達が主に貧困地域に移住し、教育や社会保障を提供し、社会教育クラブの組織化や、保育所の運営、娯楽機会の提供を行った。また、1900年代初頭には、民間慈善団体が貧困地域に出かけ、住民の健康状態を確認したり、場合によっては病気を診断し、処方するなど社会保障に特化した非政府組織も見られた。その後、1960年代に入って、フォード財団等に代表されるような大きな民間企業から資金を提供された非政府組織による土地再開発や、貧困等都市の諸問題解決策が模索されるようになり、戦後の経済発展に伴って、大企業は企業の社会的役割を果たしながら、様々な分野において行政に代わる役割を期待され、目的を同じくするコミュニティー活動家らと協働することでその活躍の場を広げた。だが70年代に入って経済状況の悪化により、企業による社会貢献の動きは弱まるが、その後依然として大きな役割を担うことになる。

第3に、市民運動の活発化があげられる。政治に対する不信と政治を身近なものにするという動きは50年代頃から見られ、その後特に60年代に入り、アフリカ系アメリカ人、学生、女性その他マイノリティと呼ばれるグループが市民運動を起こし、ベトナム戦争への反対運動や真の意味での市民権、平等権を獲得するため動き

を見せた。また70年代には、多くの市民が自分のコミュニティ内部で市民運動を活発化させ、その動きにあわせ市民運動家も新しい草の根的な運動を支えるものとしてコミュニティを重視するようになった。例えば市民活動家の1人であるソール・アリンスキー（Saul Alinsky）は効果的なコミュニティの形成の方法として具体的な条件を挙げ、必要とされる技術や知識の啓発を行った。また、コミュニティの発展に伴い、互いに関係あるコミュニティが相互に協力し始めた。単に行政機関に自分たちの意見を聞いてもらうという組織から、より身近な住民の視点に立った行政が実現できるよう模索したものである。

上述したような流れの中で、アメリカにおけるコミュニティは、住民の自発的組織として形成され、貧困・都市問題、社会保障問題等様々な分野でNPOとなり、その影響力を強めることとなる。次節では現在の具体的な役割等について考察する。

2 現在のコミュニティ協議会の組織と活動

（1） コミュニティ協議会設置の法的根拠及び区域

自治体により法的根拠は異なっているが、ニューヨーク市（人口約800万、面積785km²）のように市憲法（ニューヨーク市自治憲章第70章）において、その構成メンバー、代表者の選定方法、目的等を厳格に定めているところもあれば、シアトル市（人口約56万、面積217km²）のように、市憲法や条例ではなく、シアトル市議会決議によって定められている自治体もある。

いずれにせよコミュニティ協議会の多くはボランティアに基づく組織で、非営利組織であり、地方団体と正式に結びついているわけではない。多くの州では一定の条件を満たすことによって法人化（incorporated）され、内国歳入局に対して、非課税法人の取扱申請を行うことにより、免税措置をうけることもできる（Section501（C））。

また、区域については基本的に住民の意思にゆだねられており、行政が介在してイニシアチブをとることは少ない。その場合、河川、湖等の自然地形や高速道路等の人造物によって区割りされることが多い。しかし、例外的にオハイオ州デイトン市（人口約17万、面積144km²）のように、中心から放射状に境界線を引き7つのコミュニティに分けるなど、行政主導で境界線を決定しているところもある。また、オレゴン州ポートランド市（人口約53万、面積347km²）のように、コミュニティ協議会自体の設置は住民にゆだねるが、行政がそれらを束ねて地区協議会を設置しているところもある。

（2） コミュニティ協議会の設置手続

地方自治体によって設置手続は異なるが、ウィスコンシン州・マディソン市（人口約21万、面積177km²）では次のようなガイドラインを提供している。

- ① コミュニティ内の住民で協議し、設置目的を明らかにする。

- ②地区選出の市議会議員に意図・目的等を伝える。市議会議員は地区内で活動しているコミュニティ協議会に通曉しているので、他の協議会の活動内容や構成等について有益な情報を提供できる場合が多い。
- ③市都市計画部コミュニティ担当課と協議する。協議会の設置方法、境界線の決定その他手続上必要な情報を入手する。
- ④ウイスコンシン州広報誌等で第1回の会合日時・場所等を掲載する。また必要に応じて、地区内にある商店、学校等に案内を掲示したり、各家庭を訪問するなどして周知徹底を図る。
- ⑤協議会の名称、代表者氏名、住所等が決定されたらコミュニティ担当課へ連絡し登録する。同課ではコミュニティ協議会のデータベースを作成しており、適宜関連部局に情報提供し、公共事業を担当する課等がコミュニティ協議会の意見を必要としたときにアポイントを取れるよう便宜を図っている。

(3) コミュニティ協議会の事務・活動内容

活動内容についても、コミュニティが抱える問題や共通の目的に応じて決定されるため、多岐にわたっている。場合によっては初期の目的が達せられると解消されるなど柔軟性を持つ。活動内容の例としては、都市開発・社会保障・防犯・法律問題・資金調達・広報・美化・歴史的建造物の保存・地域イベント等があげられる。コミュニティ協議会は、自らが表明した目標を達成するための活動を目的として設置されたものであるため、その活動には制限がない。

いずれの分野においても、コミュニティ協議会はその地域と行政とを結ぶ橋渡し的な役割が期待されており、各種印刷物・ニュースレター等を発行して住民に情報提供するとともに、定期的な会議やホームページを利用して相互のコミュニケーションを図っている。

このように、各分野における具体的な活動については、コミュニティ協議会の規約 (bylaws) によって決定される場合もあるが、ニューヨーク市のように自治憲章において規定している自治体もある。例えば、コミュニティ内の住民福祉向上のため、公聴会、聴聞等による住民ニーズの吸い上げと市への伝達 (§ 2800d (1) (3))、市から住民への情報伝達仲介機能 (§ 2800d (2) (4))、市の関係各部局が所管事項に関するレポートを作成する際の支援 (§ 2800d (18)) などがあげられる。

(4) コミュニティ協議会の組織構成

構成メンバーは当該コミュニティに居住することが条件で、当然の事ながら人種、性別、宗教、経済状況等に左右されることはない。また、コミュニティの意思決定機関として、規約により理事会をおき、議長・副議長・秘書・会計等の役職を置くことが多い。組織の効果的な運営のため、外部ファシリティナーと呼ばれる人間を行政機関やコミュニティ支援機関から招聘することもある。彼らはいわば

コミュニティー運営のプロであり、通常コミュニティーの立ち上げ時に知識や経験不足を補うためのバックアップをすることが主な役割であるが、場合によっては当該コミュニティーの運営者として恒久的に存在することもある。

また、通常の事務を行うため、行政機関からの職員の派遣を受け入れたり、有給・無給で従事する職員を雇用することもある。

(5) コミュニティーの財源

多くのコミュニティーの場合、財源確保が大きな問題になることが多い。一般的に

①会費

②個人・慈善団体からの寄付金

③政府・地方団体・民間企業からの補助金

に依拠している。課税権、起債権限は持たない。①については、年間1人あたり10ドルぐらいが多く、③については、代表的なものとして連邦住宅都市開発省(HUD)が所管する「コミュニティー開発包括補助金(CDBG)」があげられる。この補助金は、州や地方団体に対して毎年一定額を助成し、低所得者層向けの住宅建設や、職の創出、ビジネスチャンスの拡大等のために分配されるものである。その特徴としては、他の個別的目的別補助金に比して、地方団体側に大幅な裁量権や選択の幅が与えられている一方で、その決定過程において市民参加が義務づけられている点である。これは単にこの補助金が行政主導の公共事業に使われるのではなく、あくまでコミュニティーが自らの意思で施行できるよう配慮したものである。

だが、財源については重要な問題であり、独立性・持続性の観点からも各コミュニティー協議会はできるだけ幅広く資金を調達するよう努力している。またその運営に関してもコストをかけずに運営することが一般的となっており、多くのコミュニティーでは、集会場所として教会、学校、図書館等既存の公共施設を使用したり、専門的問題の解決にあたっては、コミュニティーのメンバーの個人的な専門能力に依存したりしている。例えば、ワシントンDCのスタントン公園コミュニティー協議会では、居住している弁護士、建築家等を動員するなどして、外部の専門家に頼らずに各種の専門的な要望について行政機関と協議している。

(6) コミュニティー協議会の規則

市民生活に関する法規の制定権は全て市に留保されているところがほとんどであり、いわゆる条例制定権等は持たない。しかし、協議会内部で規約(bylaws)を設けていることが多く、理事会、理事や役員の選出方法、役員の職責、理事会の開催方法と権限、当協議会の目的等が定められている。

(7) コミュニティー協議会の問題点

住民は自らの地域の保全を強調するあまり、自治体全体としては必要であると認

識しているが、自分たちのコミュニティ内での建設は反対、という現象も出てくる。いわゆる NIMBY (Not In My Back Yard ; 迷惑施設お断り) シンドロームであり、例えば、工業地区の決定、ホームレスの保護施設、低所得者向け住宅の建設等が自治体から提案されると、その提案に抵抗するコミュニティ協議会が見られる。多くの自治体では、そのような態度を軟化させるため、協議会の議長等幹部をはじめメンバーと協議し、議論する中で、自治体全体の公共の福祉を理解してもらいながら説得する場合が多い。

3 個別事例

(1) 公共事業の施行にあたりコミュニティ協議会を活用している事例

——アッシュビル市；ノースカロライナ州

(人口約 6 万 9 千、面積 105 km²)

同市西部にある「ウェストエンドアンドクリングマン・コミュニティ協議会」は地域固有の問題に住民レベルで対処するため 1995 年に活動を開始し、97 年に法人化した。市都市計画部の職員は同協議会との連携を図るため、月 1 回の会合に参加しており、協議会で出された意見を市の担当部局へ伝達する役割を担っている。

同協議会は市による地域内の公共事業の施行にあたり、コミュニティ内の住民のほか、市職員、民間開発業者、非営利団体組織、その他利害関係のある住民などを含んだ組織を立ち上げ、複数のグループに分かれて実際に現地に足を運び、それぞれの観点から議論してもらうという方法をとった。

各グループは、住宅やインフラの整備、交通問題、都市景観等を含む様々な問題について議論し、比較的若い世代で構成されたグループからは、自転車専用道路、緑地帯、レクレーション施設の設置や改善についての意見が出されるなど、それぞれのグループ特有の見解が見られた。

その後、そのような過程で出された意見を関係者が一堂に会した場所で発表し、それぞれの主張を述べ、議論することで、お互いに対話する機会を得ることが可能となった。市による一方的な提案ではなく、都市計画の専門家からコミュニティの住民まで幅広く巻き込んだ関係者全員の合意形成が図られたわけである。

実際の成果としては、この議論の過程により、2つの地域の基本開発計画をまとめ上げ、市当局に提出することになったほか、住宅の再開発や道路、上水道施設といったインフラの具体的な整備促進にもつながった。

しかし、最も重要な成果としては、行政任せにせず、自分の地域は自分たちで決めることができるという新たな自信が住民に生まれたことがあげられる。このコミュニティ協議会は現在なおその活躍の場を広げており、この他にも、地域内に 20 年間にわたり放置されていた不法廃棄物を除去するようねばり強く市に要請し、撤去することができたほか、今まで不便を強いられていた 2 つの行き止まりの道をつなぐ道路を建設することに成功した。

(2) コミュニティー協議会に自治体から財源を委譲する事例

——アーリントン・カウンティ；バージニア州

(人口約 18 万 9 千、面積 67 km²)

20世紀初頭からコミニティー協議会をもつ同カウンティでは、「地域保存プログラム」と呼ばれる政策を 1964 年から実施しており、カウンティが発行する地方債によって財源を確保し、コミニティー協議会に委譲することで、公共事業を行うシステムをとっている。発行される地方債のうち隔年ごとに約 200 万ドルがこのプログラムのために使用されていたが、最近では約 500 万ドルが措置されている。

財源の決定過程は以下のとおりである。コミニティー協議会で議論された提案はまずカウンティの担当部局職員により、必要な事業かどうか、あるいはカウンティの指針にあっているかどうか吟味された後、最終案をコミニティー協議会の全住民及び土地所有者に通知する。関係住民が正式に最終案を承認した後、「地域保存プログラム」委員会、都市計画委員会、カウンティ理事会の順で提示される。

その後、カウンティの各コミニティー協議会の代表者から構成される選考委員会で、費用分担、当該地区での希望順位が高いかどうか、また過去に同プログラムの助成金を受けた回数等を考慮しながら、財源配分の優先順位が決定される。選考委員会で決定された議案はその後カウンティ理事会に諮られるが、覆されることはある。

財源配分される分野として、歩道の整備、道路の補修、住居標識、美化運動、公園の整備等があげられるが、時代の変化により住民のニーズに基づいて弾力的にその対象が選ばれる。

このプログラムの目的は、財源委譲というインセンティブをコミニティー協議会に与えることで、自分の住む地域に関心を持ってもらい自らの優先順位、意思決定によって事業を展開していくことであるが、これはとりもなおさず、行政側の押しつけによる公共事業に歯止めをかけ、行政に不必要的事業を行わせないための抑止力にもなっているという側面を持っている。

(3) 比較的大都市の事例

——シアトル市；ワシントン州

(人口約 56 万、面積 217 km²)

シアトル市のコミニティー協議会は 100 以上存在すると言われており、全米の中でもコミニティーと市との関係は大変協力的であると見られている。またコミニティー自身の歴史も古く、コミニティー課を創設させた全米初の自治体としても知られている。ここではコミニティーが組織的に運営されている同市の事例を紹介する。

概説でも述べたように、同市コミニティー議会の設置根拠は 1987 年シアトル市議会決議 (City Council Resolution 27709, 28115, 28948) による。市憲法や条例ではない。これにより、コミニティー議会は、コミニティー関連補助金の対象

事業についての市長・市議会への勧告や、市の予算編成過程の監視、コミュニティ企画支援プログラムを実行することとなった。

そのほか、コミュニティの活動をより効率的に運営させるため、市全体を13の地区議会に分け、それぞれの地区にコミュニティーサービスセンターを設置した。同センターはミニ市役所的な存在であり、各種公共料金の支払、駐車違反切符の取扱、公共交通機関の身体障害者割引申請、パスポートの申請手続等を行っている。また各地区議会にコーディネーターと呼ばれる調整役の職員を常駐させ、コミュニティーや市民の要望に耳を傾け、そこで得られた情報を市の関係部局へ伝達する役割を担っている。

市ではコミュニティ活動を活発化させ、市民が自らの手でコミュニティを改善させるための手法として2つの制度を取り入れている。1つは、マッチング・ファンドと呼ばれるコミュニティ拠出助成金である。これは市民からの申請に対する助成金であるが、同制度の際立った特徴として、市が申請者あるいはそのコミュニティに助成金を与える場合、それとマッチング（釣り合わせる）形で、原則として同額もしくは同額以上相当のボランティア、物資の提供、技術供与等を義務づけている点である。すなわち、例えば120ドルの助成金を市から受け取る場合、その対価として、ボランティアの労働力を1時間あたり12ドルとし、10時間その助成金が使われることに関連した事業等に対しボランティアをすることを要件としている。建築デザインなど高度に専門的な技術をボランティアとしてあてる場合はその限りではなく、その相当額となる。ボランティアではなく120ドル相当の物資を提供してもよい。その場合には、小売価格が基準となる。この手法をとることによって、単に補助金によってコミュニティを改善させるだけでなく、関係する市民を巻き込み、市が提供した助成金額以上の効果を期待できる。具体的には、公園や学校の遊具場、広場、道路の植栽、コミュニティー・ガーデン、小川の整備、公衆芸術等幅広い分野で使われている。この助成金制度の発足当初は総額150万ドル前後であったが、近年では市民にも受け入れられ、徐々に拡大し、2002年度では400万ドルに達している。

2つ目は、Pパッチ・コミュニティー・ガーデン事業と呼ばれる園芸と社会福祉を合体させた事業である。市民は少額の使用料を払うことでコミュニティー・ガーデンと呼ばれる農地の区画を借り受けることができる代わりに、毎年7～10トン程度の生産物を、シアトル食糧銀行（フードバンク：低所得者のための食糧援助NPO）に提供することになっている。

4 まとめ

アメリカの市民が、コミュニティー内で行われている様々な事業について、自分たちの投票した議員に全てを任せるには限界があると認識し始めるにつれ、地方団体側も現在行われている事業について情報を提供し、住民を巻き込んだ意思決定が必要不可欠であると考えるようになった。そこで取り上げられた団体がコミュニテ

イー協議会であり、それが地域の要望を集約し、見解の相違を解決しながら、行政と地域住民とのコーディネーターとして重要な役割を果たしてきた。

コミュニティー協議会の存在が常に地域の発展を約束するものではないが、地域の自主的な活動がコミュニティーの中で積極的な原動力としての役割を果たしていることには間違いない。わが国においても、市町村合併が進展する中で、地域の発展に向け、地域の意思決定を尊重するためにも、アメリカで行われているコミュニティー活動に注意を払う必要があるだろう。

(ニューヨーク事務所)

(参考資料)

- ① 当協会が委託発注した The International Center, George Wynne 及び Amy Robertson 両氏の調査結果 “Neighborhood Community”
- ② Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America, Lisbeth Schorr (1997)
- ③ The Ladd Report, Everett Carll Ladd (1999)
- ④ Backyard Revolution: Understanding the New Citizen Movement, Harry C. Boyte (1980)
- ⑤ The Death and Life of Great American Cities, Jane Jacobs (1961)
- ⑥ Bowling Alone, Robert Putnam (1998)
- ⑦ Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream,
- ⑧ Andres Duany, Elizabeth Plater-Zybarck, and Jeff Speck (2000)
- ⑨ The Spirit of Community: The Reinvention of American Society, Amitai Etzioni (1993)
- ⑩ “Can America Survive Suburbia” and “Home From Nowhere”, James Howard Kunstler
- ⑪ 「CLAIR REPORT Vol. 174 タウンミーティング—住民自治の原型」(財) 自治体国際化協会
- ⑫ 「自治の形成と市民」東京大学出版会 寄本勝美 (1993)
- ⑬ 「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」(財) 日本都市センター (2002)
- ⑭ ICMA IQ Report Vol. 33 (2001)

第2章

イギリスのパリッシュについて

1 パリッシュの歴史的経緯

ロンドンなど大都市以外の英国における地方自治体の構造は、カウンティ (county) 及びディストリクト (District) による2層制となっている地域とユニタリーのみの1層制となっている地域が混在している。これらの自治体は、住民に対し多様なサービスを提供する主要な自治体として位置付けられている。さらに、それよりもより小さい組織として、イングランドの主に地方の田園部ではパリッシュ (Parish)、都市部ではタウン・カウンシル (Town Council)、ウェールズではコミュニティ・カウンシル (Community Council) などと呼ばれる自治組織が存在している。これらのパリッシュ等はサービス供給に関する大きな権限は与えられていないものの、住民に最も身近な自治体として、地域における民主主義を体現する上で、重要な役割を果たしている。

パリッシュは、もともと教区（1つの教会及び1人の神父などを有する区域）を意味し、布教と宗教上の監督を目的とした区域であり、8世紀から存在していたといわれているが、16世紀頃から貧民救済、道路管理、治安の維持などの地方自治体としての役割を果たすようになった。17世紀の初頭には、救貧法によりパリッシュに貧民監督官が置かれ、教区委員の協力を得て、救貧税の徴収と救済事業を行うこととなった。しかし、産業革命に伴う都市部への人口の流出、貧富の差の拡大などの社会構造の変化により、中央政府の主導による大規模な社会政策が求められるようになった。また、1888年地方自治法の改正によりイングランド及びウェールズにカウンティが設置されることとなり、パリッシュは、主要な自治体としての役割を徐々に失っていった。

その後、1892年に政権の座に復帰した自由党のグラッドストーン内閣により、パリッシュの果たしてきた役割に対し再評価がなされ、その再生・振興を目的として1894年地方自治法が改正された。この法律は、通常パリッシュ法 (Parish Act) と呼ばれ、パリッシュの基本的な構造・組織が規定されている。第1に、いくつかのパリッシュは、アーバン・ディストリクト・カウンシル (Urban District Council) と呼ばれる基礎的自治体となった。第2に、1894年時点の人口が300人

を超えるパリッシュは、パリッシュ議会（Parish Council）を設置することが義務付けられ、それ以外のパリッシュでは、基本的に住民総会（Parish meeting）が設置されることとなった。第3に、パリッシュの宗教的な役割は教区会（vestry）が担うこととなったため、パリッシュ議会及び住民総会は、行政的な機能・権限のみを有することとなり、行政と宗教とが分離されることとなった。

1972年地方自治法の改正により地方自治体の構造・組織に大きな変革をもたらした。この法律により、第1に150人を超える人口を有するパリッシュは、議会を設置することが義務付けられ、第2にイングランドのパリッシュは、そのままパリッシュとして存続することとなり、ウェールズにおいては、コミュニティ・カウンシル（Community Council）が設置され、パリッシュが有していた機能・権限が移行された。第3に、アーバン・ディストリクト・カウンシルやルーラル・ディストリクト・カウンシルなどの基礎的自治体が合併によりディストリクトに一本化される過程において、ルーラル・ディストリクトやバラと呼ばれた小規模自治体がパリッシュとして存続できることとなった。

2 設置の法的根拠

1894年地方自治法（Local Government Act 1894）に基づき、1897年から法人格が与えられている。

3 設置手続き

新たにパリッシュを設置するには、1972年地方自治法、1992年地方自治法、1997年地方自治法及び地方税法（Local Government and Rating Act 1997）により以下の3つの方法が定められている。

- (1) 国務大臣の指示により設置が決定される方法
- (2) ディストリクトやユニタリー等の基礎的地方自治体（カウンティは含まれない）による申請に基づき、国務大臣が設置を決定する方法
- (3) 住民の250名以上の署名に基づき地方自治体が申請し、国務大臣が設置を決定する方法

4 パリッシュの数、平均的な規模、区域

現在、イングランドにおいては、10,000以上のパリッシュが存在しており、その人口は、少ないとところでは10人以下のところから、多いところでは8万人を超えるところもあり、その役割も多種多様である。平均的な規模は1つのパリッシュで人口500人から2,000人程度である。また、1963年グレーター・ロンドン・カウンシルが設置された際ロンドン内にあったパリッシュが廃止され、1972年地方自治法の改正により大都市圏カウンティ及び大都市圏ディストリクトが設立された際、大都市圏内のパリッシュが廃止され、現在パリッシュの8割が地方の田園部に設置されている。

パリッシュの主な役割は、住民サービスを実施するというよりは、住民の意見を集約し、カウンティなどに提言していくことといえる。現在、民主的な自治体の運営手法を重視し、行政への住民の参加を進めているブレア政権下において、パリッ

シュの機能・役割が見直されるようになっており、過去5年間で100以上の新たなパリッシュが設置されている。

パリッシュの区域に関しては、パリッシュには大別して教会教区に由来するもの（小さなパリッシュが多い）と1972年地方自治法により小規模自治体を District Council とするための合併に際して旧自治体の区域で創設されたもの（タウン・カウンシル Town Council と称することが多い）とに区分される。区域の設定は、各パリッシュの設置経緯がこのいずれかによることになるが、基本的には旧教区または旧自治体の区域となっている。

5 事務

パリッシュは基礎的自治体の中に位置するさらに小さな単位の自治体である。従ってパリッシュの果たす機能は自治体の活動として捉えられる。パリッシュの活動としては、市民農園、浴場、洗濯場、市民プール、墓地、火葬場、遺体安置場、検死室、公共の時計、住民集会場、運動場、体育施設、ボート池などの設置、バス停の提供及び維持管理、公園、サイクリングパーク、遺体安置場等の利用規則の制定、池や排水溝の管理、レクリエーショングラウンドやオープンスペースに供する土地の購入、戦争記念施設の維持管理等が1997年地方自治法及び地方税法に挙げられている。このうちいずれを行なうかはパリッシュ自身の決定による。

また、パリッシュの機能と権限のなかで特に重要と認められるのは、1972年地方自治法の第137条に基づく、都市計画についての協議である。即ち、基礎的自治体は建築許可、開発許可等に際し、当該地域のパリッシュに事前に協議を行わなければならない。1972年地方自治法以前にも、基礎的自治体はパリッシュに対し相談を行ったりしていたが、これ以降はパリッシュの最も重要な機能として都市計画への関与が挙げられることとなった。

6 条例制定権等

下記の条例についてはパリッシュで制定する権限が、各法律の定めるところにより認められている。

- パリッシュの管轄する地域における住民用の娯楽施設等に関する条例
(1875年「公衆衛生法」(Public Health Act) 第164条)
- 駐輪場の設置に関する条例
(1984年「道路交通規則」(Road Traffic Regulation Act) 第57条第7項)
- 公共オープンスペース・墓地に関する条例
(1936年「公衆衛生法」(Public Health Act) 第223条)
- 死体仮置場及び靈安室に関する条例
(1906年「オープンスペース法」(Open Spaces Act) 第15条)

上記の条例の他、パリッシュがパリッシュ内の住民に対して一定の権利義務を課すいわゆるコミュニティ・ルールについては、パリッシュの組織内部において、地域住民との接し方、業務遂行上の留意事項等を掲げた職員規則、パリッシュが管理・運営する施設を地域住民が利用する場合の手続き及び留意事項を定めた規約等

を持つパリッシュは多いものの、地域住民自らが自主的にコミュニティ・ルールを制定している事例は、全体的に少ない様子である。

7 パリッシュの組織構成

(1) 組織構成

パリッシュは上述のように基礎的自治体のなかに存する「自治体」であるから、パリッシュを構成するのは住民である。パリッシュには議決機関としてパリッシュ議会（Parish Council）と住民総会（Parish Meeting）がある。議会は原則的には設置されることとなっている。ただし、人口 150 人以下の場合は必須ではない。現在、イングランドのパリッシュの 8 割程度はパリッシュ議会を設置している。議員数は 5 名を下回らないこととされ、選挙権は 18 歳以上の選挙人登録者、被選挙権は 21 歳以上であり、任期は 4 年である。パリッシュ議会は年に一度の定例会とその他に年 3 回の会議を開催することとされている。住民総会は年 1 回、3 月から 6 月までの間に開催することが義務付けられている。

(2) 内部組織

パリッシュには通常職員（Clerk）が置かれる。議員は無給であるが、職員は有給である。規模の小さいパリッシュの場合、職員は非常勤であることが多く、1人の職員が複数のパリッシュの職員を務めることもある。パリッシュ職員の仕事はパリッシュ議会の運営である。議案、議事録の作成、議決事項の執行、会計、施設管理、議員への助言、住民や外部への情報提供など多岐にわたる。

また、パリッシュ・カウンシルの通常職員の長である事務局長（Town Clerk 等と呼ばれている。）は、パリッシュ議会及び議員により（一般から）公募され、パリッシュ議会が任命している。

パリッシュもイングランドの他の地方自治体と同じく、議会が議決機関であるとともに執行機関であり、職員は議会の指揮・監督の下、その活動を補佐する議会統治型である。

8 基礎的自治体による関与

パリッシュ及びタウン・カウンシルの行う事業については自由裁量が大きく、ディストリクト・カウンシルやユニタリー・オーソリティー等の基礎的自治体からの関与はほとんどない。

9 活動財源

パリッシュは、課税権を有するものの、地方税（カウンシル・タックス）の徴収については、税徴収団体（billing authority）であるディストリクト・カウンシル、ユニタリー・オーソリティー等が一括して行っている。このため、パリッシュは、プリセプト（precept）と呼ばれる方法により、毎年、必要予算額を税徴収団体に報告する。報告を受けた税徴収団体は、指定期日までに、当該予算額をパリッシュに支払うことが法律上義務付けられている。環境・運輸・地域省（当時）が実施した調査結果によれば、イングランドにおけるパリッシュの全歳入金額の約 70% が、

プリセプトにより調達されている。

その他の主な活動財源としては、レクリエーション施設、駐車場等の運営による料金収入（11%）、ビレッジ・ホール又はコミュニティ・センターと呼ばれる施設の賃貸料収入（5%）、市民農園等の賃貸料収入（3%）などとなっている。

10 最近の動き、話題となった事項等

（1）パリッシュの全国組織

パリッシュは全国組織（National Association of Local Councils 以下 NALC）を持ち、その会長、副会長、理事長に国会議員を迎えることで、法律制定に際しても影響力を有している。即ち、全国組織により起草した法案を国会議員経由で国会に提出し、法律の制定を働きかけるという手法である。また、政府が提出した法案に対して、パリッシュが全国組織を通じて修正案を出すこともある。

（2）活動における問題点

英国のパリッシュは古い歴史的背景を持ち長い間存続しているが、現在下記のような問題点も指摘されている。

- 地域住民による意思決定過程への参加意欲が低調である。
- 組織内部の管理的業務が占める割合が高く、地域住民の要望を実地に調査・吸収することや、コミュニティに直接関係する事業の実施という重要な機能を十分に果たすことができない。タウン・カウンシルでもない限り多くのパリッシュは小規模で常勤の職員がいるところはまれで、常勤職員がいるところも数名という非常に小さな規模で運営されているため、日々の雑務によりコミュニティの活性化に向けた事業を実施するゆとりがないのが実情である。
- パリッシュの議員の中には、カウンティやディストリクトなどの地方自治体議員との兼職事例が多く、地方自治体活動及び職業との兼ね合いから、パリッシュにおける議員活動に十分な時間を割くことが難しい。
- パリッシュの議員に立候補する候補者数が減少しており、空席の議席を埋めるためにボランティアでやってくれる人を募集しているが、地域の人々がパリッシュの議員の役割を過小評価する傾向があるためこのような立候補者の減少につながっていると考えられている。
- パリッシュが実施する事業には、例えばディストリクトと重複又は競合するケースがあり、この場合、両者に十分な協力関係が構築できない。
- パリッシュに必要予算を配分することを嫌がるところも多く、パリッシュの縮小を希望するディストリクト・カウンシルやユニタリー・オーソリティーもある。
- 非常に規模の小さい自治体は自治体といえるほどの活動をほとんど行っていないし、事業をどのように運営するか、どのようにコミュニティの中で中心的な役割を担っていくか等のノウハウやビジョンがないところも多い。

(3) 新しい動き

・クオリティー・ステータス

2001年11月の環境・食糧・地域省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs DEFRA)、パリッシュ全国組織 (NALC)、地方自治体協議会 (Local Government Association LGA) 及び田園部エージェンシー (Countryside Agency) 共同による「質の高いパリッシュ及びタウン・カウンシル」(Quality Parish and Town Council) という協議書を副首相府へ提出した。これによってこれからパリッシュ及びタウン・カウンシルの質の高い役割について政府との協議が行われ、その結果、NALCの主導によりパリッシュ及びタウン・カウンシルはこれまでより権限が拡大され、基礎的自治体とのパートナーシップにより地域住民へ直接的な影響を与える自治体としての役割の質を高めていくという「質の高いパリッシュ及びタウン・カウンシルスキーム」作成の動きが2003年から始まった。

この新しいスキームによると、専門的な職員が配置されていること、パリッシュ議員が定期的に競争選挙により選出されていること、広報誌が発行されていることなどの条件を満たしたパリッシュは、国の監査委員会 (Audit Commission 監査委員は副首相府から任命されている。) の承認を経て新しいステータスを授けられることになる。

このようなステータスを得たパリッシュ及びタウン・カウンシルと基礎的自治体は、今後の相互のパートナーシップについて更に検討することが義務付けられる。その結果これまで基礎的自治体だけで行ってきた交通や地域開発などの分野に関してもパリッシュ及びタウン・カウンシルが新たな責任を負うことが可能となる。またこれに伴い、地域交通や地域計画、町の再開発などに関する財源も基礎的自治体から得る権限を得ることになる。

田園部エージェンシーはこのクオリティー・ステータス・スキームの実現を目指し、パリッシュ及びタウン・カウンシルがクオリティー・ステータスを得るために計画を作成することを支援するために5,000ポンド（約100万円）の補助金を出すことを決定している。更にNALCはパリッシュ及びタウン・カウンシル向けに計画作成のための案内書を作成して支援を行っている。

実践例として、コーンウォール (Cornwall) にあるリンクインホーン (Linkinhorne)・パリッシュは既にこの計画書を作成し当該地域コミュニティのための大きな改善を目指して活動を始めているようだ。

・パリッシュのない基礎的自治体におけるコミュニティ政策

地域住民のニーズの多様化に伴い、地方自治体においては、コミュニティに関する政策を実施する部署は多岐にわたる。従って、行政のコミュニティ政策と言う場合、基本的に各担当部署が実施していると考えられる。但し、その場合でも、英國においては、必ずしも地方自治体が直接公共サービスを提供する必要はなく、民間企業やボランタリーセクターとのパートナーシップに基づく、質の高いサービス

を提供すべきであるという考え方が浸透しており、社会福祉や交通をはじめ、様々な分野で具体化されている点が特徴的である。パリッシュが存在しない地域においては、地域住民の意向を可能な限り取り入れるため、新たな仕組みを設けている地方自治体も少なくない。その一例として、バーミンガム市（City of Birmingham）の取り組みを簡単に紹介する。

同市では、地域住民のニーズに見合うサービスを提供することを通じて、全市民の生活の質を向上させることを目標に、1998年から、LILA（Local Involvement, Local Action の略称）と呼ばれる政策を実施している。この政策は、過去、同市の実施する政策に対し、地域住民が無関心であったこと、また行政サイドも地域住民の積極的な参画を可能とする仕組みを講じてこなかったことへの反省に基づくもので、何よりも地域住民の関与を促す（地域住民に責任を与え、要望も提示してもらう）ことに主眼が置かれており、主な目的は次に掲げるとおりである。

- ・地域住民のニーズを表明する上で、コミュニティに大きな役割を与える。
- ・市当局と市民間に、新たなパートナーシップを確立する。
- ・同市の政策全般に対する地域住民の影響力を高める。

同市では、39の選挙区委員会（Ward Committee）があり、地元選出の市会議員3名をその委員としている。各選挙区委員会は、年間8万ポンド（約1600万円）の予算が与えられ、自主的な判断で、街灯の改善、選挙区会議（Ward Conference）の開催、犯罪防止の啓発運動、粗大ごみの収集などの事業を実施している。個々の事業予算自体は少額であるが、前記のとおり地域住民の意識改革を求める、市政全般に対する積極的な関与を促すという意味合いにおいて、非常に効果が大きいと同市では評価している。

この政策を効果的に推進するため、各区には、1名ずつのWard Support Officerと呼ばれる職員が駐在し、恒常的に地域住民と各担当部署間の連絡調整を行っている。

このように、パリッシュが存在しない地域の地方自治体の中には、地域住民に密着した行政を行うことや、縦割り行政の弊害を避ける目的から、特定地域のコミュニティ問題全般を扱う専任職員を配置している場合がある。

11 個別事例

ハーペンデン・タウン・カウンシル

（Harpenden Town Council）

・概要

ハーペンデン・タウン・カウンシルはロンドン郊外の北東部、ハートフォードシャー南部に位置しており、人口約3万人を有する大規模なパリッシュのひとつである。メインストリートに沿って、古風で小さな建物が統一された色調で並んでおり、美しい町並みが印象的である。同カウンシルは、1974年、周辺自治体との合併に伴い廃止された旧ハーペンデン・アーバン・ディストリクト・カウンシルの区域に設立された。

議会は、公選議員 16 名からなり、その中から 1 名がタウン・メイヤー (Town Mayor) に選出され、議事進行を司るほか、議会の代表者としての役割を担っている。議会は年 8 回開催され、住民に公開されている。住民総会は年 1 回開催され、住民からの意見や質問が受けられる。また、希望する住民は、事前に質問等を議会に提出することができ、タウン・メイヤーは、毎月の定例議会でこれに対する回答を示すこととなっており、住民の声が議会に反映される仕組みとなっている。

- ユース・タウン・カウンシル

(Youth Town Council)

ハーベンデンでは、若者に地域コミュニティについてより一層関心を持つてもらうために、1998 年にユース・タウン・カウンシルを設立した。これは、11 歳から 18 歳までの青少年 30 人程度で構成され、タウン・カウンシルから支給される予算の範囲内であれば、彼らが決定した事項は全て実施できるというユニークな制度である。このような制度を有しているパリッシュはあまり多くはなく、若者自らが地域社会について考え、関心を深めることができる施策として、高く評価されている。

地元の警察及びカウンティ・カウンシル並びにディストリクト・カウンシルは、ユース・タウン・カウンシルの声に耳を傾けており、若者達の代表機関として機能している。若者は、支給される予算に加え寄付金を募り、スポーツイベントやコンサート等の若者向けのイベントを開催するほか、地域の美化運動、墓地の清掃など地域住民のために積極的な活動を実施している。自らが属するコミュニティについて、無関心な若者達が増えていると言われているが、ユース・タウン・カウンシル制度は、若者の主体性や責任感等を育てると共に、コミュニティの一員として若者を巻き込んでいく有意義な制度であると考えられる。

- 地域計画策定ガイダンス

(Local Planning Policy Guidance Document)

パリッシュは、独自の地域開発計画を有していないが、地域の開発計画に関する手引書を作成しており、住民、自治体、開発業者など利害関係者が考慮すべき事項が定められている。手引書には、町並みの景観維持や自然環境の保護などの観点から、何に配慮すべきか、何をどのように保護すべきかについて、詳細に記述されている。政府も、パリッシュによるこのような手引書の作成を推進している。

ハーベンデンでは、2001 年度に手引書を作成しており、開発計画の策定時のガイドラインとして用いられている。例えば、ハーベンデンの一部を占めるメトロポリタン・グリーン・ベルトと呼ばれている緑化地帯を地図で示し、農業やスポーツ・レクリエーション施設、既存の建物の保護のために行う修復計画等の例外を除いては、いかなる開発も避けるべきとの姿勢を表明している。その他、開発可能な地域の設定、開発に際し配慮すべき事項などを独自に設定し、手引書により細かくチェックできるようになっている。

自然や建物などコミュニティのあらゆる環境を住民自身で監視し、守っていく姿勢が手引書に反映されている。

・ベストバリュー・パフォーマンス・プラン

年間 50 万ポンド以上の歳入のあるパリッシュは、ベスト・バリュー制度を通じてサービスの向上に努めることが義務づけられている。現在、41 のパリッシュがベストバリュー制度を導入しており、ハーベンデンもその 1 つである。当初この制度が導入された際は、業務量が増えるという点で批判も多かったが、現在では住民サービス向上のための指標として、同制度が活用されている。この制度は住民に対する説明責任及び透明性を高めるためにも、有効な評価方法であると考えられ、ハーベンデン・タウン・カウンシルにおいても積極的な取り組みがなされている。

・インフォメーション・センター

ハーベンデンでは、地域住民の利便性の向上のためにカウンティ・カウンシルやディストリクト・カウンシルの行政サービスについて、住民へ情報提供できるよう電話の問い合わせを受け付けている。住民にとって最も身近で信頼できる情報センターとして、機能するよう配慮されており、職員は各自治体で提供されているサービスについて熟知しており、住民からの様々な問い合わせに対応可能となっている。住民からすると遠い存在になってしまっているディストリクト及びカウンティ・カウンシルからの情報の不足を補うため、タウン・カウンシルが住民に身近なところで重要な役割を果たしている。

・ツイン・タウン交流事業 (Town Twinning)

ハーベンデンは、ドイツの Alzey や Rheinhessen、フランスの Cosne Cours sur Loire 等と交流事業を行っている。特にドイツの Azley については既に 39 年の交流の歴史を持っており、市民団体の相互訪問等による交流を継続している。フランスの Cosne Cours sur Loire との姉妹交流も 20 年継続しており、コミュニティ内の学校や各種団体の交流も促進され、自治体レベルにとどまらず市民レベルにまで交流が広がりつつある。

EU 統合後、国レベルだけでなく、このような市民レベルの交流が広がりを見せており、地域のコミュニティが中心となって国際交流を促進していくことは、住民同士の異文化理解などにつながり有意義である。

・ハーベンデン花一杯プロジェクト運動

ハーベンデンでは、町並みを美しく見せようとするための運動を行っている。ハーベンデンは、毎年ハートフォードシャーで開催されている花フェスティバルで入賞しており、景観の美化及び保護等に特に力を入れている。

この運動は、タウン・カウンシルが旗振り役になってはいるが、ユース・タウン・カウンシルや小中学校の児童・生徒も参加している。建物の窓や玄関などに花を植え込んだ釣り下げ式バスケットをいたるところに設置し、地域全体を美しく見せるよう努力したり、清掃活動を行ったりすることで、町並みを美しく保つ努力を住民自ら行っている。

(ロンドン事務所)

(参考文献)

- 「世界の住民組織～アジアと欧米の国際比較」(株)自治体研究社 中田 実
「イギリスの行政」早稲田大学出版社 下條 美智彦
「パリッシュにみる自治の機能」イマジン出版(株) 竹下 譲
「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」(財)日本都市センター
「パリッシュ政府百年史」(財)自治体国際化協会
「Local Councils' Use of Section 137」DTLR
「Powers and Constitution of Local Councils」The National Association of Local Council
「Quality Parish and Town Councils Consultation Papers」
(<http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/consult/qtpc/01.pdf>)
(ウェブサイト)
NALC
http://www.nalc.gov.uk/f_about.html
BBC <BBC World Service>
<http://www.bbc.co.uk/worldservice/index.shtml>
Guardian Unlimited
<http://www.guardian.co.uk/theissues/archive/0,6729,184781,00.html>

第3章

フランスにおける地域自治組織

フランスにおいては、地域の問題に関する地域住民の行政への参加は、参加型民主主義 (*démocratie participative*) のための施策ないし制度として論じられることが多い。以下に述べる事例は、行政と地域住民の新しい関係を求める試みである。

なお、本稿では「地域の包括的な課題等を解決したり、地域住民の連携等を図るために活動する、一定地域の住民による組織」（※）のことを「地域自治組織」と呼ぶこととしているが、以下に取り上げる団体は、必ずしもこの概念に正確に一致するものではないことをお断りしておく。

※ 財団法人自治体国際化協会 平成14年度海外比較調査『コミュニティと行政～住民参加の視点から～』における「コミュニティ」の定義。本稿では県や州と同じく、フランスにおける地方団体の1つである「コミューン」と、「コミュニティ」という用語を混同しないように「地域自治組織」と呼ぶことにする。

第1節 地域自治組織形成の沿革

カトリック教徒が大半を占めるフランスにあっては、基本的に教会を中心として地域レベルの共同体が形成され、住民はしばしば教会による社会奉仕活動に参加していた。現在の基礎的自治体である「コミューン (commune)」も、もともとは教会の教区に由来する。公的な行政主体としてはコミューンは我が国の市町村に相当するが、その数は約3万6千にのぼり、人口規模は著しく小さく、むしろ大多数のコミューンは日本の町内会、自治会程度の規模である。フランスでは、世俗の権力によって制度的に地域自治組織が作られた例は、第2次世界大戦以前においてはあまり知られていない。むしろ一時期、国と個人の間にはいかなる団体の存在も認められなかった（1791年シャプリエ法）。以下、地域における住民生活の問題について住民自らが活動し、また行政に対して提言を行う組織を順に説明する。

1 アソシアシオン

アソシアシオン（非営利社団：association）はアソシアシオン法（1901年7月

1日法律)によって制度的な枠組みを与えられた法人格を有する団体であり、アソシエーション法第1条に「複数の人間が利益の配当を目的とせずに、共通の知識、価値観及び活動目的を持って協定によって恒常に集結するもの」と定義されている。従って、全てのアソシエーションが住民生活の問題を扱い、行政に対して提言を行うわけではなく、それが必須の要件ではない。また、その活動が構成員が居住する「地域」と常に関連づけられるわけでもない。例えば、マンションの住民の管理組合やボジョレー・ヌーボーの愛好家の集まり等、アソシエーションは、共通の関心を有する個人がありとあらゆる目的で集合し活動することを可能にする制度である。

しかしながら、アソシエーションの中には地域の美化及び緑化、地域の青少年の問題等を取り扱うものが存在し、その活動目的によっては地域の問題を考える組織になりうる。また、現在においては、アソシエーションが直接行政に対して提言を行うばかりでなく、以下の地区委員会、CICA、地区評議会に参加し、構成員として活動していることが多い。

2 地区委員会 (comité de quartier)

フランスにおいて、住民が参加してコミューン全体よりも狭域の地区の問題を扱う組織として、比較的長い歴史を有するものに地区委員会がある。多くのコミューンで住民生活の中で生じた問題を話し合うために、地区委員会が任意的に設立され、住民生活に關係のある問題をテーマとするアソシエーションが参加している。また地区委員会が集まって設立された地区委員会連合 (union des comités de quartiers) 等がある。多くの場合、地区委員会自体がアソシエーション法によって法人格を取得している。地区委員会は住民とコミューン行政との間を仲介し、行政と協議する団体になっており、原則として政治的には中立である。

地区委員会は、原則として行政上の公共的な役務を行うものではない。いくつかのものは、コミューンの公共的な業務を受託し報酬を受けることがある。しばしばアソシエーションが地区委員会の中でグループ化され、活動分野別の作業部会を作る。公共的な業務としては、住む所のない人々、貧しい人々を支援する活動があり、人々にスープを配る等の活動をしている。

この全国組織として CARNACQ (Carrefour national des associations d'habitants et des comités de quartiers = 住民組織・地区委員会全国交流会) が存在する。

3 CICA (提案と諮問に関する区委員会)

法制化されている住民組織として、PML 法 (1982年12月31日法律第82-1169号「大都市法」とも呼ばれる)に基づき、パリ市(人口212万)、マルセイユ市(人口79万)、リヨン市(人口44万)の3大都市の各区に設置される CICA (comité d'initiative et de consultation d'arrondissement = 提案と諮問に関する区委員会) がある。これは地方自治総合法典 L. 2511-24 条に組み込まれており、地域の

アソシエーション及びアソシエーションの連合体等を代表して行政当局に対して提案を行うとされている。CICA が発足して以来、アソシエーションは CICA に参加し、少なくとも 1 年に 4 回、区 (arrondissement : 3 大都市に設置された区。区長及び区議会を有するが、それ自体には法人格がなく、あくまでもコミューンの内部的区分である。) における自らの活動分野に関する問題について発言し、提案するために区と対話する機会を持つことになった。

いくつかの区においては、以前からアソシエーションと行政が対話する機会が持たれていたが、法律によってこれが一般化された。市がアソシエーションの意見を聞くにとどまっているという批判もあるが、これにより住民参加が一步前進したといわれている。

4 地区評議会 (conseil de quartier)

また、地域に関する自治組織として新たに定められ、今後の展開が注目されるのが地区評議会である。2002 年のいわゆる「身近な民主主義に関する法律」(loi relative à la démocratie de proximité) によって改正された地方自治総合法典 L. 2143-1 条は、人口 80,000 人以上のコミューンに、その区域をいくつかに区分した「地区」(quartier) ごとに地区評議会を設置することを義務づけた。(20,000 人から 79,999 人のコミューンについては設置は任意。)

コミューン議会が地区評議会の組織及び規則を定める。地区評議会は、メール (コミューンの首長で、議員の中から互選される。) からの諮問を受け、地区及びコミューンの政策の方向性を決める際に、地区に関わる事業の計画、実行及び評価に関し、意見を述べるものとされている。

地区委員会と地区評議会の間の相違は、地区委員会はコミューンとの間に法的なつながりを持たない仲介者であるが、地区評議会の評議員はコミューンによって任命されるという点である。なお地区評議会内において活発に活動をしているのは、従来からの地域自治組織 (CICA、地区委員会等) に参加し、地域の実状を把握しているアソシエーションであるとも言われている。

第2節 地域自治組織の組織と活動

以下主に、地区評議会 (conseil de quartier) について述べる。また参考となると思われる項目については地区委員会及びアソシエーションについても取り上げる。地区評議会については制度の具体的な運用等を含めて、今後とも追跡調査が必要であると思われる。

1 「地区」の概要

(1) 区域及びその設定根拠

各「地区」の区域はコミューン議会が決定する (地方自治総合法典 L. 2143-1 条)。人口 80,000 人以上のコミューンにおいては「地区」の設定が必須とされ、20,000

人から 79,999 人までのコミューンについてはコミューンが任意に設定することができる。なお、設置の際に住民の意見を聞いている場合もある。

【例】パリの第 15 区の例

第 15 区には 22 万 5 千人の住民が居住し、これはボルドー市とほぼ同じ人口である。当初、区長は 5 つの地区を想定していたが、1 つの地区が 4 万人になってしまったため、住民側の意見により小教区 (paroisse：司祭の管轄する単位教区) や教育関係施設の分布等を用いて、最終的には 10 地区が設置されることになった。

(2) 地区評議会の構成

地区評議会はコミューン議会がその組織及び規程を定めるとされている。またメールから指名されたコミューン議員が、当該地区担当「助役」として代表者になる。一般的にメールは、少なくとも下記の 3 つのカテゴリーの中から評議員を指名する。

- ① 評議会の議長として任命される助役 (コミューンの助役 [多数存在] は議会議員の内から互選されるが、その中からメールが選定し議会が承認する)、及びその他のコミューン議員
- ② アソシエーションの代表者
- ③ その他地区住民

【例】パリ第 15 区においては、10 地区が設定された。各地区評議会は定数 24 名の評議員により構成されている。

その内訳は次のとおり

- 区長が任命する当該地区担当助役 (=評議会の代表となる) 1 名
- 区議会議員 3 名 (うち 1 名は区議会少数派から)
- 学識経験者 4 名 (区長任命)
- アソシエーション代表 4 名 (抽選)
- 一般住民 12 名 (抽選)

(3) 主な活動

地区評議会の活動としては、地区に係る問題についてのコミューンに対する提言、コミューンからの諮詢に対する答申である (地方自治総合法典 L. 2143-1 条)。

コミューンの政策の方向性を決める際には、地区に係る事業の計画、実行及び評価に関し、地区評議会の意見を聞くものとされている。例えば、都市計画においては、住民から計画への不満があつたとき、地区評議会が住民の不満を聞いて、議論をし、計画の修正の必要があれば、メールに対してその計画の修正を求めている

(ただし、その修正を履行する義務は必ずしもない)。

【例】パリ第15区の例

3ヶ月に1回、区議会において意見発表が行われ、区当局との対話が行われる。この中にはいくつかの諮問委員会があり、都市開発、交通、情報、社会問題をそれぞれ扱い、自らの意見を区議会に伝える。

議題は当局が選んでいるが、コミューン及び区の情報公開の場になっている。一般的な住民は発言権がないが、議員に会って話すことができる。

(4) 活動の財源

コミューンが地区評議会に補助金を交付するとできるとされているが（地方自治総合法典L.2143-1条）、これについては、法律は細部を規定しておらず、具体的な運用については現在のところ明らかになっていない。コミューンは補助金の他に、活動に必要な場所（公営低家賃住宅の一室など）を無償貸与し、また情報を提供することができる。

なお地区委員会は、アソシアシオンの集まりであることから、アソシアシオンから会費を集めている。また、アソシアシオンは会員から会費を徴収する。アソシアシオンはコミューン、県、州または国の補助金を受け取り、複数の補助金を受けることがある。それらの支援の可否はアソシアシオンがどのような公共的活動を行っているかによる。

(5) 地域社会ルールの現状

地区評議会は、コミューン行政当局との間で地域に関する事を協議する場であり、自ら何らの法規制定機能を有するものではない。

また地区評議会を始めとして本稿で取り上げた地域自治組織は、行政に対する意見表明の場として発達してきているが、コミュニティとしての一体性すなわち住民全体のつながりを強化する場としては格別には機能していないように思われる。

なお、地区評議会とコミューンの間で、相互的な契約である基本協定が締結されることがある。（【例】アミアン市）

2 活動上の問題点

アソシアシオンの側からは、コミューンとの間でできるだけ多くの対話を望む声がある。メールと地域自治組織の関係が諮問に留まり、コミューンが計画したものをアソシアシオンに提示するだけではなく、住民との間の協議の場において、メールだけでなく担当する助役や事務職員、技術職員が共に参加し、その中の具体的な議論を望んでいる。市民やアソシアシオンは法律等の専門家ではないため、住民だけで作成した絵ではなく、関係者全員が関わってプロジェクトを作った方

がいいとの意見もある。

また、住民の側から、コムューンのメール及び行政当局（大都市の区長、区行政当局を含む）に対して、相互の協調性の必要が強調されている。

3 行政による地域自治（邦語でいう「コムユニティ」）振興政策

（1）地域自治組織を担当する行政当局

一様には決まっていない。パリの場合はアソシエーションを担当する助役及び部局が存在し、彼らが、アソシエーションを始めとする地域自治組織との協議を、メール及び区長に伝える仕組みになっている。また社会問題、スポーツ担当の助役等があり、個別の問題についてアソシエーションとの協議に応じている。

（2）地域自治組織に対する行政の支援

地区評議会に対しては、コムューンは補助金を交付することができる。地区委員会または一定の公共的な活動を行うアソシエーションに対しては、補助金の交付、公営住宅の一室の無償貸与等を行っている例がある。

第3節 コムューン合併と準コムューン

普遍的に存在するものではないが、特別な地域自治組織として、コムューン合併に伴って設置される「準コムューン」について述べておきたい。フランスでは日本の市町村にあたるコムューンが約3万6千以上あって必ずしも行政効率が良くないため、コムューンの合併が推進されてきた。しかし、住民のコムューンに対する愛着がコムューン合併の障害になっていることから、1971年7月16日法律第71-588号（いわゆるマルスラン法）により「準コムューン」の制度が創設された。その後1982年12月31日法律第82-1169号（上記PML法）により、「準コムューン」の法的性格及び権限は大幅に拡大されている。以下準コムューンについて、順を追って説明する。

1 設置、規模等

「準コムューン」は合併前のコムューン（合併後に新コムューンの庁舎所在地となるところは除く。）からの要求により、その設置を合併を宣言する文書に記載することで認められる（地方自治総合法典L.2113-11条）。ただし「準コムューン」は法人格は有しない。

2003年1月現在フランス全土にある「準コムューン」数は合計744である。人口500人未満が659、人口500人以上1,000人以下が47、人口1,000人超が38となっている。

2 機関、事務等

合併後、「準コムューン」には、その代表者たる「メール代理」（Maire délégué）が設置される。（地方自治総合法典L.2113-13条）

合併後の人口が10万人以下のコミューンにおける「準コミューン」に限っては、コミューン議会議員選挙の一選挙区となり、人口に比例した議員を選出する。この場合、少なくとも1名の議員を選出するが、同選挙区での定数が1名のときは、さらに加えて、その議員の補充人（本来の議員が一時的に不在の場合に議場に出席して発言権のみを持つ）を選出することが認められている。（地方自治総合法典L. 2113-21条、選挙法典L. 255-1条）

「準コミューン」にはコミューン役場の出張所を置かねばならず、出張所においては最小限の事務として戸籍関係事務を行うこととなる。（地方自治総合法典L. 2113-13条）

（1）メール代理

メール代理は、法律上義務的に設置しなければならない。コミューン合併後、コミューン議会が改選されるまでは、合併前のコミューンのメールがメール代理となり、改選後は合併後のコミューンの人口によって、当該選挙区から選出された議員から選ばれるか、諮問議会により選出される。

メール代理は諮問機関の代表を務め、同時に戸籍官及び司法警察官でもあり、コミューンの助役と同じ条件でメールからの委任を受け、職務手当を受給できる。

また、コミューン議会が「準コミューン」に3大都市におけるものと同様の区制度を適用する場合には、メール代理は区長と同等の法的資格、職務及び補助組織（補佐役、事務長、職員等）を持つ。

なお、大都市の区長は区の代表者と国の行政機関という2重の役割を持っており、区の代表者として区の土地利用、開発、公共施設整備等の事業に関して発言権を持ち、区内の公共住宅の半数の入居割当などの事務権限をメールから委任され、国の行政機関として戸籍、選挙、兵役など国民役務に関してメールの管轄する事務を行う。

（2）諮問機関

「準コミューン」は独自の諮問機関を持つが、その機関は合併後のコミューンの人口により異なり、人口10万人以下と、人口10万人を超える場合とに分けられる。

① 人口10万人を超える場合

準コミューンに大都市の区議会と同様の権限を有する諮問議会（conseil consultatif）が設置される。諮問議会の議員は直接選挙で選出される。諮問議会はメール代理及びその補佐役（複数）を選出し、これらの機関は諮問委員会（②で後述）が持つ権限に加えて、大都市の区議会、区長に付与されるものと同等の権限を行使する。

なお、大都市の区議会の主な権限は3つあり、第1にコミューン議会と住民の仲介役として、区内のあらゆる問題に関して書面又は口頭で質問し、これに対するコミューン議会の討議結果を知ること、第2にコミューン議会の諮問機関として区内

で行われる事業、区内で活動する団体への助成、コミューンの管轄の公共施設（保育所、幼稚園、高齢者住宅等）運営の一般的条件等について事前に意見を述べること、第3に区の公共施設の管理機関として、その立地計画を決定することである。（ただし、一部の公共施設はコミューンの直轄であり、また費用支出の最終決定権はコミューン議会にある。）

② 人口10万人以下の場合

準コミューンは諮問委員会（commission consultative）を設置することができ、委員は当該選挙区で選出された議員及び当該選挙区内に居住する有権者から構成される。

諮問委員会は準コミューンに関する案件について審議し、メールに提案を行う。また、メール又はコミューン議会から意見を求められたり、その住民の利用に供されるコミューンの施設や役務の監視を委ねられる。

さらに、合併後の新しい諮問委員会に代えて、人口10万人超のコミューンにおけると同様の諮問議会（上記）を設置することを選択できる。この場合には、準コミューンが独自の選挙区となることはできない。

（パリ事務所）

（参考文献）

「Droit des collectivités territoriales」 Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci 著（Presses Universitaires de France 1998年発行）

「世界の住民組織」 中田実 編著（自治体研究社 2000年発行）

「参加型民主主義の優れた事例 2002年受賞団体」（フランス財団 全仏都市評議会）

（「Les Trophée de la démocratie participative 13 lauréats récompensées en 2002」 FONDATION de FRANCE Conseil nationale des villes）

第4章

シンガポールのコミュニティ組織 「社会開発協議会(CDC)」について

1 コミュニティ形成の歴史的背景について

2003年、建国38年を迎えたシンガポール共和国（Republic of Singapore）は、人口約416万人、国土面積685.4km²（日本の琵琶湖や淡路島と同規模）の都市国家である。

建国以来、経済的に順調な発展をとげ、シンガポールをとりまく国々が、アジアの貧困からの脱却に苦しんでいるなかにあって、この都市国家の国づくりの成功は驚異であり、奇跡であった。しかし、現在、シンガポールは、少子高齢化、失業率の増加など、日本をはじめとする先進国にありがちな問題を抱えるようになってい

る。
加えて、シンガポールは、元々華人系やマレー系、タミール系等の移民によって形成された多民族国家であることから、「シンガポール国民」としての意識が希薄だと言われている。従来から、政府は、国民に「シンガポール国民」として国土に愛着を持ってもらおうと、公団住宅を安価で提供するなどし「持ち家政策」を実施している。「シンガポール国民、住民」としての意識の醸成は、政府にとって大きな課題である。

このような状況のなか、コミュニティ組織を設置し、発展させていくことは、地域への愛情を育むことにつながる。今回、取り上げるコミュニティ組織の1つである「社会開発協議会（Community Development Councils: CDCs）」は、1996年のナショナルパレードにおけるゴー・チョクトン首相の演説を受けて発足した。シンガポールは、多民族国家であることから、地域のコミュニティを形成することにより、民族融和や地域の結びつき、さらには住民としての意識を強化するため、ゴー首相が組織化を提唱したものだ。

現在、この社会開発協議会（以下「CDC」という。）は、社会開発スポーツ省（Ministry of Community Development & Sports: MCDS）の関係機関である法定機関（Statutory Board）の人民協会（People's Association: PA）内の組織として設置されている。

人民協会は、国の政策を住民に伝えるとともに、住民からの要望等をくみ上げ、

政策に生かしていくための草の根組織として、政府が1960年に設置した機関である。人民協会はそもそも、シンガポールの与党である人民行動党（People's Action Party: PAP）が、地域活動を行う拠点として設置した組織とされている。初代会長には、当時首相であったリー・クワンユー氏が就任している。

CDCの設置に伴い、人民協会はそれぞれのCDCを所管する部局を中心として再編成された。現在、CDCは、都市国家シンガポールの地域住民サービス、コミュニティ組織としての重要な役割を担っている。

1997年1月の総選挙後、初めてのCDCが2地域に設置された。これをきっかけに同年中に9つのCDCが発足し、このうち先進的な取組みを行っていた5つのCDCについては「Mayor」制度が導入された。「Mayor」と言っても日本の自治体のような直接選挙で住民から選ばれた「市長」ではなく、非常勤で、首相から任命された国會議員が兼務していた。残りの4協議会については「Chairman」が置かれ、MayorとChairmanの明確な違いはなかったものの、将来の地域行政を担う組織としての機能強化のため、Mayor制度が導入されたものである。

2001年11月の総選挙後、CDCの制度について見直しが行われ、5協議会へと再編された。これは、9地区すべてにMayorを選出するのが困難であるということと、狭小なシンガポールを9つに分解する必要はないとの考えによるものである。その他の大きな改正点は、常勤のMayorを置く、不景気を反映して職業斡旋を最も重要な機能とするとしたことであった。

CDCは、住民の自発的組織として形成されたわけではない。しかし、その影響力は年々増しており、運営には政府関係者だけでなく、地域住民も参加していて、地域の課題を解決し、地域住民の連携を図るために活動する一定地域の住民による組織となっている。次項では、社会開発協議会（CDC）の役割とその活動内容について紹介する。

2 現在の社会開発協議会（CDC）の組織と活動

（1）社会開発協議会（CDC）設置の法的根拠及び区域

CDCは、「社会開発協議会規則〔People's Association (Community Development Councils) Rules〕」により、シンガポール全体を選挙区に応じて5分割した地区ごとに設置されている。社会開発協議会規則は、人民協会法（People's Association Act Chapter227）のもとに施行されている規則である。

シンガポールは、従来から各種の地域区分を選挙区ごとに設置しているが、CDCの区域についてもそれに基づいている。これは与党である人民行動党（PAP）の政策とも関係し、人民協会同様、各地域の住民と人民行動党のつながりを強くするためのものであると言われている。

選挙区と住民の規模などから、現在、次の5区域が設置されている。①南東部（South-east）、②南西部（South-west）、③シンガポール中央部（Central）、④北東部（North-east）、⑤北西部（North-west）の5区域である（図2-1「CDC区域

図」参照)。また、各区域の住民数は、560,000人から830,000人である(表2-1「CDC、選挙区の区域割」参照)。

図2-1 「CDC区域図」(出所: CDCウェブサイトを参考に筆者作成)

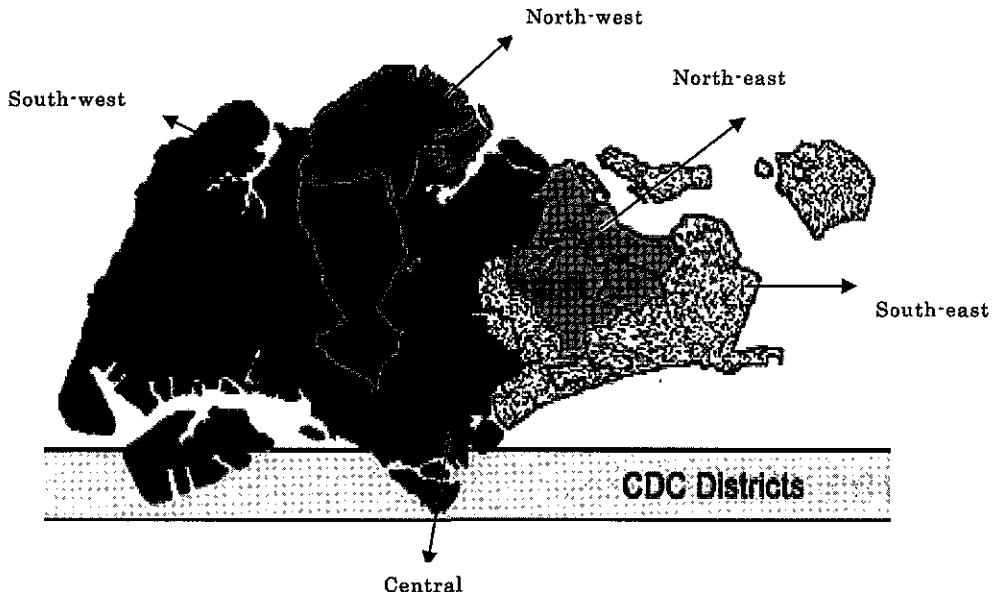


表2-1 「CDC、選挙区の区域割」(2003年)(出所: CDCウェブサイトを参考に筆者作成)

	CDC名 住民数(概算)	グループ選挙区(GRC)名	小選挙区(SMC)名
1	South-east 558,000	East Coast	Joo Chiat
		Marine Parade	MacPherson
			Potong Pasir
2	South-west 800,000	Hong Kah	Chua Chu Kang
		West Coast	Bukit Timah
		Jurong	Ayer Rajah
3	Central 830,000	Ang Mo Kio	
		Bishan-Toa Payoh	
		Tanjong Pagar	
		Jalan Besar	
4	North-east 650,000	Pasir Ris - Punggol	Hougang
		Aljunied	
		Tampines	
5	North-west 560,000	Sembawang	Nee Soon Central
		Holland-Bukit-Panjang	Nee Soon East

(GRC: Group Representation Constituency SMC: Single Member Constituency)

(2) 社会開発協議会（CDC）の事務・活動内容

CDC の使命としては、コミュニティにおける住民同士のきずなを深め、社会の団結を強固なものにしていくということが謳われている（社会開発協議会規則第14条）。

CDC の主な活動には下記のものが挙げられるが、これらの活動は、次の①から⑤のアルファベットの頭文字をとって「CLASS」と呼ばれている。各 CDC はこれを基に、それぞれの地域や住民のニーズに応じた活動を行っている。

①住民同士のきずなを深める事業（Connecting）

住民同士のきずなを深める事業として、多民族国家ならではの「民族調和の日」のイベント、地域ミーティング、地域住民の意見・要望交換会などを実施している。

②生涯学習事業（Learning）

生涯学習事業として、地域における芸術やスポーツの振興活動、学習の場の提供等を行っている。青少年の芸術の才能を伸ばすプログラム、様々なスポーツイベント、IT 講習会なども開催している。

③住民の積極性を育てる事業（Active Citizenry）

住民の積極性を育てる事業として、ボランティア活動の啓発、青少年の地域の活動への積極的な参加を促進する事業などを行っている。

④自立を促す事業（Self-Help）

自立を促す事業として、就職斡旋フェア、社会福祉支援事業を実施している。

⑤地域の安全事業（Security）

地域の安全事業として、犯罪や事故に巻き込まれた人々の支援、青少年への薬物乱用防止啓発、交通事故防止運動などを行っている。

(3) 社会開発協議会（CDC）の組織構成

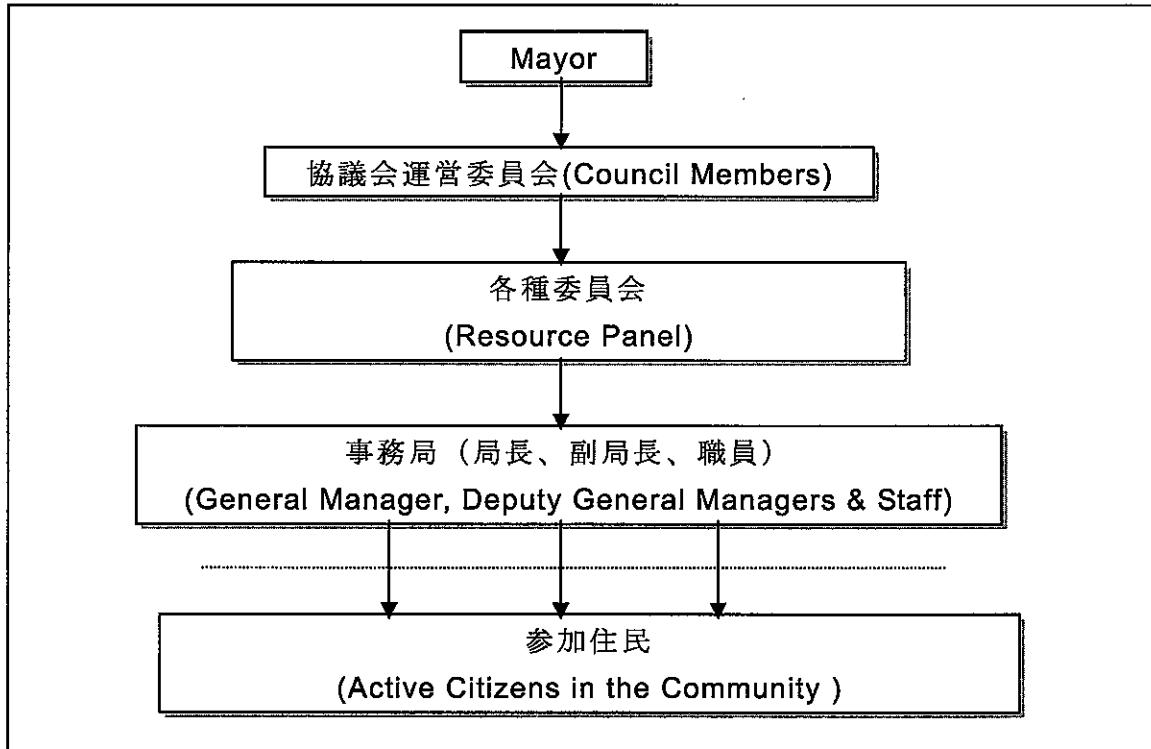
CDC は、人民協会の会長（2003年現在：ゴー・チョクトン首相）または副会長（2003年現在：ウォン・カンセン内相）から任命された Mayor および委員で構成された協議会運営委員会により運営されている。協議会運営委員の数は12人から80人である（社会開発協議会規則第5条）。

Mayor は、国會議員の中から任命されることとなっており、任期は3年（国會議員の任期は4年）である（図2-2「CDC組織図」参照）。

CDC ごとに、各種委員会の数や種類は異なり、その地域のニーズに応じた内容のものが設置されている。CDC の施設管理、財政、生涯学習、文化芸術、スポーツ関係、社会奉仕、福祉支援サービス関係やボランティア管理など様々である。各種委員会の委員には地域内の住民も含まれていて、その運営に当たっており、自分たちの地域は自分たちの手でよりよいものにしていくという能動的な意識を醸成する機能を果たしている。

事務局は、主に人民協会の職員で構成されている。人民協会の職員は、公務員ではなく、公的機関の職員であり、公務員としての身分保障、基礎給与の保障などの

図 2-2 CDC 組織図（出所：CDC ウェブサイトを参考に筆者作成）



適用外となっている。

（4）社会開発協議会（CDC）の財源

主なものは政府（社会開発スポーツ省→人民協会）からの補助金であるが、下記のとおり概ね3種類に分けられる。

①基本住民補助金

（Government annual resident grants）

基本住民補助金は、政府が毎年、各CDCに対し交付している補助金。毎年、各CDC内の住民1人当たり1シンガポールドルが交付されている。

②寄付金比例補助金

（Government matching grants）

寄付金比例補助金は、各CDCの住民による寄付金に対し政府が交付する補助金。CDCは実施事業に対し域内住民から寄付を募っているが、寄付金1ドルに対し政府から3ドルの補助金が交付されることになっている。なお、長期にわたる寄付を奨励するため、政府はGIRO（銀行口座自動引き落とし）による寄付金に対しては4ドルの補助金を交付している。

③管理費補助金

（Government operating grants）

管理費補助金は、CDCの事務所の管理経費に対して交付される政府の補助金である。

基本住民補助金及び管理費補助金についてはほぼ固定された財源であるが、寄付金比例補助金については住民の参画の度合いにより大きく左右される。CDCにあっても住民からの寄付金は大きな収入源となっており、住民の支援を多く得れば、政府からの補助金の額も増えるということで、CDCと住民の結びつきを強くするためのひとつの方策となっている。

(5) 社会開発協議会（CDC）のルール

現在、CDCごとの独自のルールは設けられていないが、先に述べたように人民協会法（People's Association Act Chapter227）の下に施行された社会開発協議会規則〔People's Association (Community Development Councils) Rules〕に基づいて活動が行われている。

シンガポールでは、政策や意思の決定については政府主導による傾向が強い。CDCについても、政府の政策を実施していく機関という色合いが濃く、独自の自主的なルール制定はなされていない。しかし、地域のための基盤整備計画の企画立案や資金提供計画の策定等については、CDC独自でも行えるよう規則に明記されている。これらについては、委員を招集して議会を開催し、その議決により決定されるが、議事録を作成し、人民協会の事務総長に提出しなければならない。

(6) 社会開発協議会（CDC）の課題

CDCは、各地域で住民サービスを提供し、政府の政策を実施する機関としての機能が求められており、現在のところ住民が自主的に活動するという機能は低い。基本的な政策決定については政府が行い、具体的な企画立案や実施については、人民協会の傘下にあるCDCが地域の実情に応じて行うという形態となっている。

また、CDCの財政は、住民からの寄付金と政府からの補助金により成り立っている。政府は住民の積極的な地域活動への参加を促すため、住民からの寄付に応じて補助金を交付しており、CDCの活動の充実には、住民の支援が得られるかどうかが大きなポイントとなる。

今後、CDCがさらに発展していくためには、CDC間の競争意識を高め、より政府からの補助金を引き出し、住民が自主的に活動、運営していく形態をつくっていくことが理想であろう。

3 社会開発協議会（CDC）の最近の動き

(1) 社会福祉支援事業（Social Assistance）の実施

2001年4月より社会福祉支援事業が社会開発スポーツ省（MCDS）からCDCに委嘱されたことに伴い、CDCの役割はさらに拡大した。

CDCが行う社会福祉支援事業については、生活保護などの財政支援のほか、食事の提供や高齢者の身の回りの世話などが挙げられる。これらは、CDCが単独で行っているわけではなく、地域のボランティア福祉団体（Voluntary Welfare

Organisation : VWO) やフードコート（食堂街）と協力して行っているものであり、地域での連携が欠かせないものとなっている。

各CDCは、これらの支援事業に対する住民からの申し込みをウェブサイト上でも受け付けている。各支援事業の紹介もウェブサイト上で行っており、住民は自分が受けたいサービスを画面上で検索することができるほか、ボランティア福祉団体のウェブサイトともリンクしていることから、各団体がどのようなサービスを提供しているのかも知ることができる。

また、ボランティア活動したい個人のためにも、ウェブサイト上の申し込み受付を行っている。自分の関心のある分野ややってみたい活動などを記入の上申し込むと、事務局から活動の紹介を受けられるようになっている。ボランティア分野は福祉関係だけでなく、スポーツや環境保護活動、CDCの資金集め活動、地域の安全、防犯活動、さらに政府の政策を住民に周知するための活動など、多岐にわたっている。

(2) 職業斡旋サービス活動 (Job Assistance) の実施

2001年11月のCDC再編後、社会状況を反映し、職業斡旋サービス活動にも重点を置くようになった。この活動については、人的資源省 (Ministry of Manpower: MOM) と協力して行っており、リストラにより解雇された人々や失業者に対する就職紹介や、就職に必要な技術を身につけ磨くための職業訓練の講習会を実施している。この講習会については、パソコン講習会やタクシー運転講習会など、各CDCによって、それぞれ様々なプログラムが提供されている。

4まとめ

シンガポールでは、少子化が急速に進んでいる。共働きが一般的であるシンガポールでも、キャリアを優先する女性が増え、教育費の負担増加、景気低迷が加わり、2002年の出生率は1.37へと急激に低下して日本の1.32(2002年)に迫る勢いである。まだ国としての歴史が浅いシンガポールであるが、先進国が共通して抱える問題に直面し、その対策を余儀なくされている。そのため社会福祉支援事業に対する需要は、今後ますます増えていくものと考えられる。

今回取り上げた社会開発協議会(CDC)は、上から作られた組織であるが、現在のシンガポールにとって、政府と国民をつなぐ上でも欠かすことのできない組織である。

今後、CDCにおいては、住民の参加をいかに取り込んでいくかが課題となる。CDCの果たす役割が拡大する中で、地域住民の自主的な活動が国や社会を活性化する原動力になれば、さらなるシンガポールの発展につながるだろう。

(シンガポール事務所)

(参考文献)

「People's Association Annual Report 01/02」(People's Association)

海外比較調査「コミュニティと行政」財団法人自治体国際化協会（2003年）

「シンガポールの政策」財団法人自治体国際化協会（2001年）

(参考ウェブサイト)

シンガポール政府 <http://www.gov.sg/>

シンガポール人民協会 <http://www.pa.gov.sg/>

シンガポール CDC <http://www.cdc.org.sg/index.html>

第5章

韓国の地域自治組織について

第1節 地域自治組織の歴史的背景

韓国の伝統的地域社会は、日本と同様に家父長的イエ（家）の原理からなり、イエの連合によって地域社会が形成され、地域住民たちの相互扶助によって地域自治組織を形成してきた。

朝鮮半島が日本の統治下にあった1917年、近隣住民で組織する「班（パン）」を単位として「班常会（パンサンフェ）」が組織された。独立後この班常会はなくなったが、1961年の軍事クーデターで地方自治が停止中であった1976年に、内務部（現在の行政自治部。日本の総務省に相当。）が「班常会運営指針」をつくり、再び「班常会」が組織された。

設置当初は、国家の積極的な後押しもあって活発な活動がおこなわれていた班常会であったが、1980年代以降の都市化の進展に伴い、一部の例外を除き、次第に積極的な活動はなされなくなっていました。

一方、都市化の進む首都圏では、1980年代以降マンションの建設が急速に進んだ。それに伴いマンション内での住民同士または行政等に対するトラブルも増加した。韓国政府はこれらを防止するために「住宅建設促進法」及び「共同住宅管理令」を制定し、各マンションではその管理を目的とする組織として「入居者代表会議」の設置が義務付けられることとなった。入居者代表会議はマンションの各棟の代表者で構成されるものであり、アパート管理の基本的な事項から住民同士のトラブルの解決まで幅広い活動が展開されることになった。なお、マンションの入居者代表会議のある地域では、従来の班常会と入居者代表会議が並存する状態となっている。

またこれとは別に、ソウル市をはじめとする都市部の洞（ドン）では、1980年代後半以降、洞内の住民から成る「洞政諮詢委員会」（10～15名）を設置し、洞行政に対して住民の意見を反映されるといったことも行われていた。

1 韓国の地方行政組織

韓国の地方行政組織は、図表2のように16の広域自治団体（特別市、広域市、

道）と 234 の基礎自治団体（市、郡、自治区）に区分される。基礎自治団体は、その下部組織として「邑（ウン）・面（ミョン）・洞（ドン）」がある（地方自治法第3条）。さらに、各「邑・面」には「里（リ）」が置かれ（任意、地方自治法第3条）、「洞・里」には当該地方自治団体の条例で下部組織を置くことができることとなっている（地方自治法第4条）。

これにより、各基礎自治団体は、「市・郡統班設置条例」を置き、20～40世帯でひとつの「班」を構成し、6～8の班でひとつの「統」を構成することとした。なお、この「統」及び里は、民防衛隊（注1）の最小単位にもなっている。

（1）邑・面・洞

邑・面・洞は、次のような歴史を辿っている。

- 朝鮮時代：面・坊・社・部・曲
- 1910年：面に名称統一（4322箇所）される。
- 1914年：坊を引き継ぎ洞が都市部に186箇所設置される。（その後、町に名称変更）
- 1917年：指定面制が導入される。23箇所の面が指定され、その後順次増加。
- 1946年：町が洞に名称変更。
- 1949年：地方自治法で、邑（注2）・面に、基礎自治団体の地位が付与される。
- 1955年：ソウル特別市洞設置条例制定
- 1961年：邑・面は基礎自治団体の地位を喪失し下部行政単位となり、洞も法律で下部行政単位として位置付けられる（地方自治に関する臨時措置法）。

このような歴史的経緯のもと制度化された邑・面・洞は、諸外国に比べても規模の大きい（注3）基礎自治団体の下部行政単位として、地方行政の第一線機関として活躍してきた。邑と面は地域の規模・形態からいえば、それぞれ日本の町と村に相当する。

邑・面・洞の設置は、行政自治部長官の承認を得て当該地方自治団体の条例で定めることとされている。（地方自治法第4条）

「邑」の設置は、都市形態を具備し、人口2万人以上（郡庁所在地の面または邑がない都農複合形態の市の面は、人口2万人未満でもよい）であり、更に市街地の居住人口及び都市産業に従事する所帯が各々全体の40%以上であることを法定要件とする。「面」の設置は、各級の行政機関が所在し、面行政体制を整えて独自発展できる場合に設置できるとされており、「洞」は自治区又は市の下に置かれる行政区画である。

邑長・面長・洞長は、一般地方公務員から、市長・郡守及び自治区の区庁長が任命する（地方自治法第109条1項）。また、邑長・面長は市長又は郡守の、洞長は市長又は区庁長の指揮・監督を受けて所管国家事務及び地方自治団体の事務を引き受け処理し、所属職員を指揮・監督する。

邑・面・洞の機能には、①民願機能（注4）、②住民管理及び保護機能、③社会福祉機能、④税源管理・告知書伝達、⑤取り締まり、⑥民間協力、⑦本庁及び特別行政機関補助機能、⑧機関維持といったものがある。（図表3参照）

なお、邑・面・洞に条例制定権や課税権はない。

邑・面・洞の規模については図表1のとおりである。

（2）班、班常会

班常会は、1976年の内務部による「班常会運営指針」以降、全国的に定着・実施されていったものである。そこには当時の「セマウル運動（新しい村づくり）」という一種の精神運動を推進していた当時の大統領による積極的な後押しがあったからである。

その後、1988年の地方自治法改正において、洞と里の下部組織という形でその法的根拠が示された（「行政洞・里に当該地方自治団体の条例に定めるところにより下部組織を設置することができる」地方自治法第4条6項）。

班常会は、当該地方自治団体の条例に基づいて運営され、班常会の役員である班長と統長の選出方法、役割については以下のとおりである。

ア 長の選出方法

統長は、当該基礎自治団体の職員である洞長の推薦をもって基礎自治団体の長が委嘱する。班長は、当該班の管轄区域内の住民の中から洞長が委嘱する。統長の任期は2年、班長の任期はない。

イ 役割

統・班長は洞長の監督下で以下の任務を遂行することとなっている。

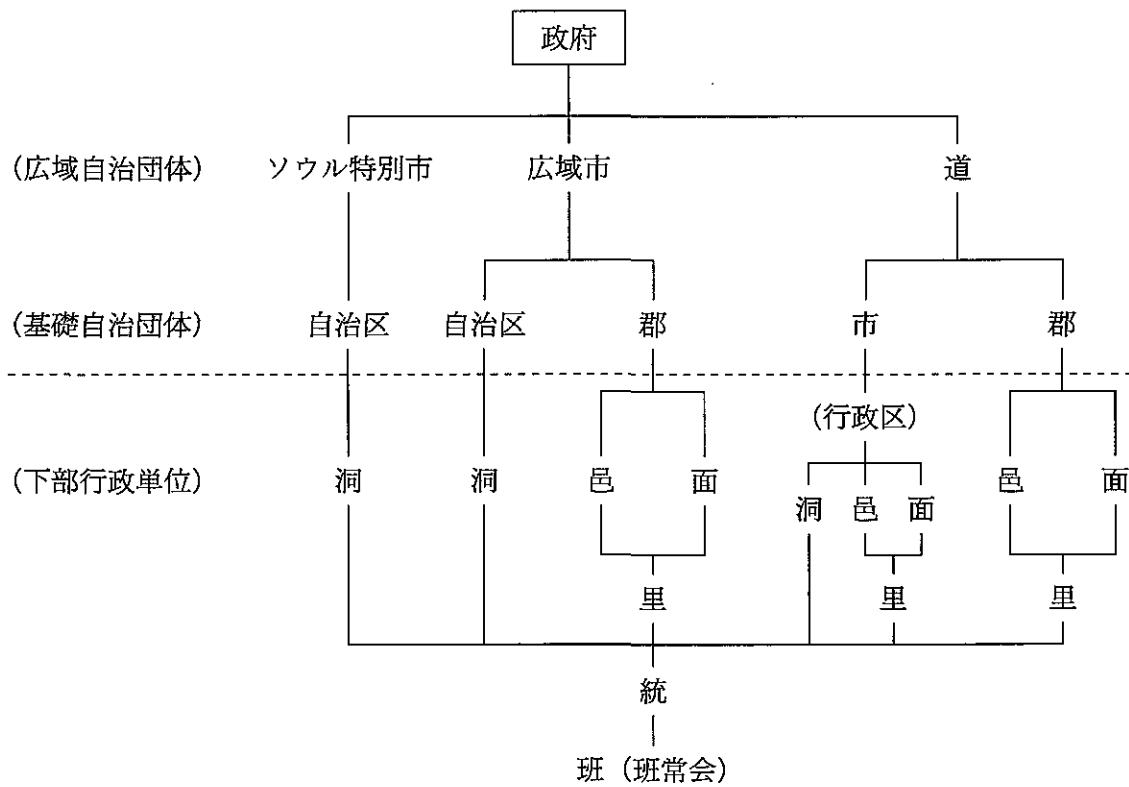
- ・班長・班員の指導
- ・行政施策の広報と住民世論・要望事項の報告
- ・住民の居住・移動状況の把握と統・班籍簿の管理
- ・各種施設の点検
- ・セマウル事業に関する推進協力の要請

（図表1）邑・面・洞の規模

区分	平均面積 (km ²)	平均人口 (千人)
邑	68	20
面	68	5
洞	2	18

（韓国「2002統計年報」（行政自治部）参照）

(図表2) 韓国 地方行政制度の階層



* 広域自治団体：日本の都道府県に相当（全16団体）（特別市・広域市・道が広域自治団体として同等の権限をもつ。）

*基礎自治団体：日本の市町村に相当

(2003年10月現在、77市88郡69自治区の計234団体)

*行政区は人口50万人以上の市が設置可能(任意)。現在、水原市(京畿道)、全州市(全羅北道)及び浦項市(慶尚北道)など19の市に行政区が設置されている。

- ・ 統・班員の非常連絡の訓練
 - ・ 戦時広報及び住民指導（戦時に限る）
 - ・ 戦略資源の動員と戦時の必需品配給（戦時に限る）
 - ・ その他、法令によって付与された任務や同行政に必要な事項等

なお、統長は統全体の住民の転入状況を確認し、かつ班長と洞長を媒介する役割を持っているが、一方の班長の主な役割は班常会運営である。

2 韓国の地域自治組織

韓国の地域自治組織としては、前述のとおり、1976年に組織された班常会と1980年代以降設置が義務付けられた入居者代表会議の2つが代表的なものだが、住民自治組織としての活動はあるにしても、全体的には都市化の進展に伴い次第に地域住民の共同体意識が薄れてきていることも問題視されていた。

3 住民自治センター設置に向けた動き

(図表3) 邑・面・洞機能転換前・後の担当事務比較

機能転換前の邑・面・洞事務所		機能転換後の邑・面・洞事務所	
①民願機能 諸証明発給, 申告民願処理	①行政機能 ②住民管理及び保護機能 住民登録・印鑑管理 民防衛, 災難管理	①民願機能 諸証明発給, 申告民願処理	②住民管理及び保護機能 住民登録・印鑑管理 民防衛, 災難管理
②社会福祉機能 生活保護, 障害者福祉 老人, 婦女, 子供福祉	③社会福祉機能 生活保護, 障害者福祉 老人, 婦女, 子供福祉	③社会福祉機能 生活保護, 障害者福祉 老人, 婦女, 子供福祉 *④～⑧は市郡区へ移管	④住民便益機能 会議場, 礼式場, 遊び部屋, 託児所等
④税源管理, 告知書伝達 地方税, 過怠料	⑤取り締まり・規則 駐停車, 不法建築物取り締まり	⑤文化活動支援 展示会, 趣味教室, 青少年センター 映像・音楽鑑賞室, 図書館	②文化活動支援 展示会, 趣味教室, 青少年センター 映像・音楽鑑賞室, 図書館
⑥民間協力 赤十字会募金 自活団体管理等	⑦本庁及び特別行政機関補助機能 環境, 衛生 産業, 都市・建設 建築, 統計, 兵務	⑥余暇活動助成 同好会, レクレーション活動	③余暇活動助成 同好会, レクレーション活動
⑧機関維持 予算, 庁舎管理, 庶務	⑨本庁及び特別行政機関補助機能 環境, 衛生 産業, 都市・建設 建築, 統計, 兵務	④各種住民団体活動支援 青年会, 婦女会, 老人会等	④各種住民団体活動支援 青年会, 婦女会, 老人会等
		⑤消費者保護運動 物々交換,	⑤消費者保護運動 物々交換,
		⑥生活安全確保 交通安全, 青少年指導, 自立防犯義勇消防隊等	⑥生活安全確保 交通安全, 青少年指導, 自立防犯義勇消防隊等
		⑦地域安全管理機能 築台, 下水口, マンホール点検等	⑦地域安全管理機能 築台, 下水口, マンホール点検等



従来からある住民自治組織の問題点に加え、韓国では図表2のように行政階層が多いことから、重複行政の存在や責任の所在などについて批判が高まり、地方行政階層の縮小の必要性が指摘されてきた。

そこで韓国政府は、急速に高速通信網が整備され電子政府・電子自治体が推進されるなかで、行政階層を縮小するとともに、住民自治の観点からも、この邑・面・洞の機能の転換を図り、住民自治センターを設置することとした。そして、その運営には地域住民が運営に参加することで住民自治意識と共同体意識を涵養することとし、これを金大中政権発足（1998年2月）に当たっての百大課題のひとつとした。

韓国政府は、1998年8月には基本計画の試案を示し、地方自治団体等関係者の意見を聴取した後、翌年2月に基本計画を確定した。この基本計画では、邑・面・洞の行政機関としての機能は廃止し、「住民自治センター」に機能転換するというものであった。計画は2段階に分けられ、第1段階と七で都市地域にある洞の機能転換を2000年末までに、第2段階として農村地域にある邑・面の機能転換を2001

年末までに完了とした。

邑・面・洞の機能転換とは、邑・面・洞の行政機関としての機能は廃止し、その代わりに事務所施設を「住民自治センター」として活用するというものであり、決して邑・面・洞自体をなくすことではなかったが、その分かりにくさから様々な議論や反対を呼んだ。そこで、行政自治部は、1999年4月、方向を多少変え、邑・面・洞の行政機能を完全に廃止するのではなく、住民管理といった機能のみ残し漸進的に縮小することとした。余裕のできた事務所施設は住民自治センターとして活用されることとなり、施設整備には特別交付税による財政支援も行われることとなった。

なお、邑・面・洞の機能転換前後の担当業務の一般例は図表3のとおりである。

第2節 住民自治センター

1 設置の法的根拠

住民自治センター設置の法的根拠については各市・郡・自治区の制定する条例である。地方行政の主務官庁である行政自治部は「住民自治センター設置及び運営条例準則」(以下、「センター運営準則」という。)を示している。センター運営準則の第1条で、「この条例は、地方自治法第8条による住民便宜及び福利増進を図り住民自治機能を強化し、地域共同体形成に寄与するようするため、洞事務所に置く住民自治センターの設置及び運営に関する事項と住民自治委員会の構成及び運営に関する事項を規定することを目的とする。」と規定されており、住民自治センター設置の目的が住民自治意識と共同体意識を向上させる求心体としての役割を遂行することであるとされている。

2 住民自治センターの設置手続

住民自治センターの設置については各自治体の条例で定められており、センター運営準則によれば、既存の邑・面・洞ごとに設置されることとなっている。

3 住民自治センターの数、平均的な規模、区域

邑・面・洞の機能転換基本計画は2段階に分けられており、第1段階の1999年には、全部で1654箇所の洞の中から278箇所の洞がモデルとして選定され、転換が試みられた。その後、モデル事業の推進過程から生じた問題点を補完しながら2001年にはすべての洞を対象として拡大し実施され、2002年前半には、転換がほぼ完了している。

第2段階は、1965箇所の邑・面（農村地域の洞を含む）であるが、2001年には31箇所の邑・面がモデルとして選定され、転換が試みられた。邑・面についてもモデル実施過程から生じた問題点を補完しながら、現在725箇所の邑・面に対象が拡大されているが、まだすべての邑・面には及んでいない。

なお、対象となっている725箇所のうち、転換が完了しているのは213箇所であ

る（2002年12月末現在）。

住民自治センターを設置する上で、都市と農村地域間で差異が明確となっている。2001年から推進された機能変換の第2段階では、一部農漁村地域の場合、住民の利用が不便であるとの理由から、地域住民と基礎自治団体の議会の反発のため、失敗に終わっているところもある。

特に慶尚北道の11の市・郡と江原道の4つの市・区、忠清南道と慶尚南道の各1市・郡では機能転換のための条例制定さえできていない状況である。

住民自治センターの運営状況を見ても、都市部の住民自治センターには、総計で1万3,589個の各種文化・教養プログラムが用意されており、1日平均で15万8,363人の住民たちが利用している一方、農漁村地域の住民自治センターで運営中の文化・教養プログラムは1,051個、1日の利用住民数も1万498人にとどまっている。地方議会関係者の中には「住民と密接な関連がある建築・税務業務などを移管した結果、住民に不便が生じている。」あるいは「地域的に狭い都市地域とは違い、移動にともなう不便が大きい農漁村地域に同じルールを当てはめることは、多少無理がある。」また、「地域特性によくあった機能転換ができるように制度的な支援が必要である。」等と話す者もいる。

4 住民自治センターの事務

行政自治部によると、住民自治センターとは、「邑・面・洞事務所の余裕空間に設置された各種文化・福祉・便益施設とプログラムなどを総称する概念」とされる。

プログラムの例として、

- ・文化余暇：展示会、文化教室、同好会、趣味会、コンピュータ教室等
- ・福祉機能：保育所、託児所、老人教室等
- ・便益機能：会議室、農産物直取引市場、ボランティア、リサイクルセンター等
- ・社会振興：交通秩序、自主防犯、青少年啓発・指導等

が挙げられている。

現在、住民自治センターで行われている主なプログラムとしては、高齢者や児童を対象としたコンピュータ教室や主婦向けの料理教室、ダンス教室などであるが、一部の住民自治センターでは洞行政についての諮問を受け建議を行うなどの活動も行っている。

なお、ソウル市におけるプログラムの運用状況（図表4）及び自治センター別の1日平均利用人数（図表5）は以下のとおりである。（いずれも、2002年12月31日時点の数値）

（1）住民自治センターの活動の独特の事例（居住者優先駐車制の管理）

ソウル市では、住民自治センターは居住者優先駐車制の運用という地域問題に関する重要な任務も担っている。「居住者優先駐車制」とは、一言でいうと住宅街の路地に白線を引き、駐車区画を作り、居住者に配分するという制度である。

(図表4) ソウル市におけるプログラムの運用状況

プログラムの種類	住民自治	文化余暇	地域福祉	住民便益	市民教育	地域社会振興	その他	総計
数	272	2,339	432	450	1,313	343	82	5,231
割合	5.2%	44.7%	8.3%	8.6%	25.1%	6.6%	1.6%	100%

(図表5) 自治センター別の1日平均利用人数

区分 区別	性別			階層別					
	男	女	計	主婦	子供	老人	男性	その他	計
市全体	17,640	46,368	64,008	34,776	17,640	4,536	6,552	504	64,008
自治区別	863	2,300	3,163	1,721	881	210	311	32	3,155
センター別	35	92	127	69	35	9	13	1	127
全体割合	27.6%	72.4%	100%	54.3%	27.6%	7.1%	10.2%	0.8%	100%

ソウル市は1988年のソウルオリンピックの後、人口増による住宅難が深刻化し、政府では高層型マンションの建設を促進した。これにより住宅不足問題は解消された反面、大部分のマンションが駐車場を十分確保せずに建設されたために、その後の市民所得の増加に伴うマイカーの急激な増加に対応ができず、深刻な駐車問題を引き起こした。

これに対応すべくソウル市では、1991年7月5日に駐車場設置管理条例を改正して、延べ面積150m²以上の住宅には駐車場設置を義務化するなどの対策を試みたが、大部分の住宅がそれ未満であったためほとんど効果がなかった。また、政府レベルでも、車庫地証明制度の導入などを検討したが、そもそも駐車場不足が問題であるために適合するものではなかった。

そのため、従来ソウル市では住宅街の路地について路上駐車を認めていたが、駐車スペース確保に際し、住民間のトラブルが絶えず起きていた。その無秩序となっていた路上駐車をルール化し、住民意識を改革する必要に迫られていた。そこで発案されたのが、居住地周辺の道路の一部を駐車場として活用し、その管理方法については地域住民に一任するという方法であった。

いくつかの区では、洞の機能転換が行われる前に、この居住者優先駐車制の管理のために同じ住民自治委員会という名前の組織をスタートさせ、駐車区画配分決定や駐車料金徴収を委託していた。その後、洞機能転換に関連し住民自治委員会が設置されることとなったため統合することとし、住民自治委員会に、駐車料金水準を住民の要望を受けて調整案のとりまとめや駐車区画配分優先順位決定、取締強度の調整及び重点管理区域設定等の権限を委ねている。

(2) 住民自治センターの活動の独特的な事例(住民参加型事業の展開)(注5)

住民自治センターの一部では、住民参加型事業の展開も試みられている。

(江原道春川市朝雲洞住民自治センターの様子 1)



センター外観



住民窓口

(光州広域市北区梧崎（オチ）一洞住民自治センターの美しいマウル（集落）づくり事業）

梧崎一洞住民自治センターでは、次のような事業を美しいマウル事業として実施している。

①「梧崎旧跡の由来と文化」事業

小学生らが描いた絵を選定してタイルに焼き、小学校前のマンションの敷地にはめ込んで童話の道をつくった。また、洞中心部のマンションの壁には、梧崎旧跡の由来と文化の説明文を彫り込んだ石を貼り付け、その説明文に合うイメージを東洋画で表現した。

②「梧崎常設市場マンション壁撤去及び環境改善」事業

地域内にある住宅・商店複合マンションでは、ゴミ放置の問題があり近隣住民から行政に苦情が提起されてきたが、このマンション内の商店街周辺の壁を取り壊し、そこに樹木を植栽して憩いの場をつくった。ここは、地域社会の有機的統合の場所として活用されている。

この美しいマウルづくり事業は、行政主導ではなく住民自治委員会主導で行われてきたが、2003年度には、さらには、住民自治委員会主導の慣行をも脱皮して、アパート入居者や住民自治委員等が何度も集まり、討論して問題点等を解決している。こうして事業の推進過程で、地域住民たちの幅広い参加を引き出す試みを行っている。

5 住民自治センターの条例制定権

住民自治センター自体には条例制定権はないが、市・郡・自治区の基礎自治団体の長に制定権があるため、センターの運営に関する条例を基礎自治団体ごとに制定している。

ソウル市では、自治区ごとにバラバラに条例を作ることは、ソウル市全体の住民自治センター運営に混乱を招く恐れがあるため、センター運営準則を基に条例を作成するよう指導を行っている。

(図表6) 江原道春川市朝雲洞住民自治センターの住民自治委員会構成

I 職種別現況

区分	地方委員	地域団体	女性界	自営業	会社員	統長	その他
22名	1名	6名	4名	6名	1名	3名	1名
100%	4%	27%	18%	27%	5%	13%	5%

II 年齢別・男女別現況

区分			21~30歳			41~50歳			51~60歳			61~70歳		
総計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
22	16	6				5	5		10	6	4	7	5	2
100%	73%	27%												

すでに、ソウル市の全25区で条例制定は完了している。条例では、組織規定や自治委員会に関する規定等を盛り込んでおり、条例に違反しない程度に細部規則を制定できる。

6 住民自治センターの組織構成

センター運営準則第15条で、住民自治センターの運営等に関する事項を審議するため、洞（邑面）事務所に住民自治委員会を置くこととされている。

委員は委員長、副委員長各1名を含む15名以上25名以内で構成され、洞（邑面）長は当該事務所の管轄区域内に居住したり事業所に従事する者または団体の代表者として徳望がある者に委員を委嘱することとされている。

委員長と副委員長は委員の中から互選し、委員長は公務員でない者の中から選出しなければならない。委員長、副委員長及び委員の任期は2年とし、再任されることができる。委員会の会議は定例会議と臨時会議に区別し、定例会議は月1回開催し、臨時会議は委員長又は洞（邑面）長が必要と認めるときまたは委員の3分の1以上の要求があった場合に開催することができる。委員会の会議は在籍委員の過半数の出席で開催することができ、出席委員の過半数の賛成で議決する。

なお、住民自治委員会の委員は無給の名誉職という位置付けである。

また、センター運営準則第7条により、住民自治センターの施設及びプログラム運営は洞（邑面）長が行うこととされており、洞（邑面）長は所属公務員またはボランティアに住民自治センターの運営をさせることができるとされている。

7 基礎的自治体による関与

センター運営準則第4条により、住民自治センターの名称は、洞（邑面）長及び委員会の意見を聴き、当該基礎自治団体の長が決めることとされている。また、センター運営準則第6条により、基礎自治団体の長は、住民自治センターがその機能を効果的に遂行することができるよう洞（邑面）事務所に必要な施設とプログラム

(江原道春川市朝雲洞住民自治センターの様子2)



教室



スポーツ施設

を整えなければならない。

なお、洞（邑面）長は住民自治センターの年間運営計画及び収入と支出内訳を含む運営結果報告書を委員会の審議を経て基礎自治団体の長に報告しなければならない。

ソウル市によれば、センターの運営は区の固有事務であるので、市としては、市内全体のセンターの方向性に関与するのみのことである。しかし、今後は住民自治委員やボランティアを中心とした運営、すなわち、運営主体を官から民へと委譲していく方向に力をいれている。市長もそのことに力を入れており、センターの住民による自主的運営への転換が重要だと考えている。

8 住民自治センターの財源

センター運営準則第10条により、住民自治センターの施設等は無償利用を原則とするが、当分の間、利用者から使用料、受講料や会費等を徴収することができるとしており、基本的にはこの受講料等で運営されることとなっている。

また、各講座の講師も基本的には無給のボランティアで行うこととされているが、その講座内容によりボランティアではない講師も活用することができるとされている。

ソウル市によれば、施設設置費について、10%が中央政府からで、25%がソウル市、残りの65%が区の予算となっており、全体で470億ウォンになるとのことである。プログラム受講料については、現在60%は無料で、40%が有料となっており、有料とするかどうか、金額はいくらにするかといったことは、各区の制定する条例によるものである。さらに、施設使用料（会議室、シャワー室 etc）については、大きさや使用時間によって料金は異なる。センター実施当初は、住民利用を優先して無料としていたが、2003年4月から有料化の方向に変わってきた。

9 住民自治センターに関する論点

(1) 住民自治委員会の役割と問題点

洞機能が縮小される一方で、住民有志らで構成された住民自治委員会が行政の中心として注目されている。特に、現盧武鉉政権になり、住民参加が行政に多様な形態で反映されるようになり、自治委員会の地位は日増しに高まっている。自治区等は最近、研鑽会とワークショップなどを相次いで開き、自治委員会の地位を高めて活性化方案を探求している。

しかしながら、一部の自治委員会の場合、権限外のことで、洞長としばしば摩擦を起こすなど、多少の問題点が露呈し、制度補完の必要性も提起されている。

① 行政と住民の間の架橋の役割

洞別に最大25人の住民自治委員を置いているソウル市の場合、自治区別に300～400人余りが住民自治委員として活動している。

区議員は当然、職として参加する（注6）が、委員長は1年任期（注7）で委員らが選出する。センター運営準則第16条により、住民自治委員会は、洞行政の中で、①住民の自治活動強化、②文化・福祉・便益増進、③共同体形成などに関する事項を審議・決定する。住民自治センターのプログラム管理など運営全般を引き受けて、洞及び自治区行政に住民らの意思を積極的に反映できるよう、架橋の役割をする。

② 高まる地位

当初、住民自治委員会の役割は、住民自治センターの運営に関する諮問及び補助機能に限定された。しかし、2003年5月中旬、大部分の自治区は「住民自治委員会運営条例案」を改正、住民自治委員会に「議決権」を付与した。これによって、従来の洞長の権限だった住民自治センターの施設使用料や受講料徵収の執行について、住民自治委員会の議決が必要となった。ひとことで言えば、洞長と格別の差のない地位になるということである。洞行政の重心が、住民自治センターに移動しているとも言える。

③ 問題点

合意の形成には多くの困難を経験している。委員会スタート当時は、純粹諮問、補助機構だったが、最近は住民自治センターの執行について議決権を付与されている所も増加してきており、その結果として、委員相互間または洞長、区役所間に摩擦が多い。一部では、住民自治センターの機能拡大で委員会がさらにアクティブになれば「議会化」すると見られている。

委員の大部分が、職能団体代表や地域有力者たちで構成されたことも問題点と指摘される。職能団体や個人の利益によって委員会が運営されたり、個人の「敢闘欲求」を満たしてくれる機構に転落するという憂慮もあるためである。

ある区の関係者は「自治委員会が、制約的議決権を持った無報酬奉仕組織であるだけに、地域有志中心でない専門職従事者らに参加機会を拡大する方法などで補完されなければならない。」と話している。

(2) 住民自治センターの問題点と発展方向

住民自治センターについての問題点と今後の発展方向について、2003年9月25日に開催された「第5次 住民自治センターワークショップ」において、(社) 地方行政研究所（月刊「自治行政」を刊行。住民自治センターの話題をテーマとしてきた。）の理事長（元内務部地方開発局長、元慶尚南道副知事）の權純福氏は以下のように述べている。

① 住民自治センターの問題点

(ア) 完全には理解されていない住民自治センターの機能

住民自治センターの主要機能は、邑・面・洞単位の地域問題を住民自治委員会が主軸になり、住民とともに自主的な解決をする住民の自治活動を行う場であるところ、大部分の住民自治センターの実際運用は、邑面洞庁舎スペースを利用する余暇・文化プログラム活動が主となっており、住民自治センターは自治活動の場というよりは文化センターという認識になっている。

(イ) 事務委譲と性急な人員削減がもたらす混乱

住民自治センター施策は、事務委譲と同時に、これに相応する人員を性急に削減したため、公共サービスに混乱と空白を招いた。このことが、国民に悪い印象をもたらし、多くの自治体も住民自治センター施策を受け入れることに消極的になった。このような初期段階の混乱や住民自治センターに対する間違った認識が、今も完全には解消されていない。

(ウ) 住民自治センター条例準則が持つ問題点

現行センター運営準則は、住民自治センター条例というよりは、センター施設の設置運営条例の性格を帶びている。従って、条例内容もほとんどがセンター施設（洞事務所の余暇空間）の設置運用に関する規定となっており、運用に関しても、空間を利用する文化プログラムの運用に終始している。

(エ) 間違った住民自治委員会の構成

住民自治委員会の構成は、条例には、地域内の適正人材を選び、洞長が委嘱することとなっているが、地域の代表性や住民の信頼という観点からは問題がある。

(オ) 住民自治センター施策に対する自治団体長の消極的な姿勢と低い関心度

② 住民自治センターの発展方向

(ア) 基本方向

住民自治センターは分権のための受け皿であり、分権は住民の生活現場で、住民自治センターを通じた自治活動の中で醸成されなければならない。そして、住民自治センターの活動プログラムを通して、実際に住民が当該集落の整備プログラムに関与していくなければならない。（すぐれた事例として、4（2）の光州広域市北区梧崎一洞の事例）

(イ) 発展のための重要改善課題

ア 住民自治センターの明確な性格付け

住民自治センターは、市民の生涯教育と暮らしそうい集落を整備する地域共同体（Community）形成を主機能とする住民の自治活動センターとしての性格を明確に

しなければならない。

また、余暇・文化プログラムの中に商業性が残っているプログラムは民間分野に任せ、それを住民自治センターが支援・協力することとし、住民自治センター施設を利用する文化プログラムは、住民の自治活動プログラムに関係あるものを例外的に運用する方向で実施しなければならない。

イ 住民自治委員会の構成

現在の住民自治委員会の構成は、住民組織ではなく、邑面洞長が委嘱する非民主的官制組織である。したがって、民主方式による住民選出で構成される方案が研究されなければならない。

ウ 邑・面・洞と住民自治センター、住民の役割の明確化

洞機能転換当時、住民とともに地域問題を処理する住民自治センターの行う仕事が明示されていなかったため、住民自治センターが作られながらも、住民が自ら行うべき仕事まで洞事務所に頼り、洞機能の縮小という目的とは反対に、かえって洞の業務が増える恐れがある。

したがって、行政補助機関としての邑面洞が行う仕事と住民自治センターが行う仕事、そして住民自らがしなければならない仕事の限界を明確にして住民に周知しなければならない。言い換えれば、行政の守備範囲を明確にしなければならない。

エ 住民自治センターの条例再整備

住民自治センター施設の設置・運用のための条例という性格を持つ現行センター運営準則を、住み良い集落を整備するための住民自治活動を主内容とする条例に再整備する。

オ 市民団体（NGO）との関係定立

大部分の NGO は、行政に対する監視と特殊目的のための活動を行っているが、一部団体で、集落形成（共同体形成）を主たる活動目標としているものもあり、この場合も、住民自治センターとの連携はないようである。住民自治センター管内にある NGO リーダーを諮問委員として委嘱したり、自治活動プログラムに関与させる等、NGO 団体を地域共同体形成に関与させ、住民自治センターとの連携を築くことが必要である。

（ソウル事務所）

（注1）民防衛基本法（法律第 6116 号）により規定されているもので、敵の侵攻や安寧秩序を害する災害から住民の生命と財産を保護するため、政府の指導下で、住民が遂行しなければならない防空、応急的な防災・救助・復旧及び軍事作戦上必要な労力支援等一切の自衛的活動をいう。20 歳から 45 歳の韓国人男子すべてに民防衛隊への加入が義務付けられており、年間 10 日間の訓練を義務付けられている。

（注2）邑は、指定面を引き継ぐもので日本の町に相当する。なお、都市化が進ん

だ邑は、郡から独立し市に昇格していった。

(注3) 平均面積430平方km、平均人口20万人。

(注4) 「民願」とは「民間人が行政機関に対し、処分等、特定の行為を要求する行為」(民願事務処理に関する法律第2条第2項)を言い、行政手続法等の内容も含んでいる。具体的には、許認可・免許・特許・承認等の申請、台帳等への登録・登載または申請、行政制度や運営の改善に関する意見の建議、等々の行為を要求する行為である。

(注5) 2003年10月16日に光州広域市北区庁で開催された住民自治センターワークショップ「住民参加型集落づくりとPlace Marketing」(主催:光州広域市北区、主管:(社)地方行政研究所)で発表された事例。

(注6) 自治区の議員定数は、当該自治区の管轄区域内の洞ごとに1人とされているため、住民自治委員会には、区議員は当該洞の代表者として当然に参加することとなる。

(注7) センター運営準則では任期は2年とされているが、ソウル市は1年となっている。

(参考文献)

- 「韓國の地方自治をめぐって～邑・面・洞の機能転換による近隣政府創出の試み～」
(「地方自治」平成14年8月号ぎょうせい (財)自治体国際化協会ソウル事務所長 石川義憲)
- 「コミュニティと行政～住民参加の視点から～」(平成14年度海外比較調査)
(平成15年3月 (財)自治体国際化協会)
- 「分権型社会と住民自治センター」
(月刊「自治行政」2003年10月号 翠地方行政研究所 理事長 権純福)
- 「日本の市町村合併と地域自治組織～合併された旧町村を中心に～」
(月刊「自治行政」2003年10月号 (財)自治体国際化協会ソウル事務所長 石川義憲)
- 「邑・面・洞機能転換と洞分権との論拠・事例・課題」
(月刊「自治行政」2003年10月号 大田大学行政学科教授・地域協力研究院長 安成浩)

第6章

オーストラリアのプリシンクト・システム

1 はじめに

オーストラリアでは、最小の行政単位としての地方自治体（Local Government）の規模、権限が極めて小さく、事務範囲が道路やごみ収集などに限定されている。日本では市町村が行っている事務でも、州政府が行っている場合が多い。このことは、オーストラリアでは、地域に関わりの深い地方自治体が、地域共同的な事務を処理する“地域自治組織”としての機能を担っているとも言える。

従って、地方自治体より更に下層レベルで行政の事務を担う地域自治組織を設けている例は見当たらないのであるが、地方自治体の意思決定に住民が関与するための住民組織の事例としては、一部の地方自治体に見られる“プリシンクト・システム”がある。このシステムは、地方自治体の行政区画を幾つかのプリシンクト地区に分け、各プリシンクト地区に設けられた執行委員会が集会を開催し、住民が自らの地域に関わる課題について話し合い、その協議結果を行政側に伝えるという仕組みである。執行委員会と集会を総称して、プリシンクト委員会（Precinct Committees）と呼んでいる。

プリシンクト・システムでは地方自治体の意思決定への住民関与が目的であり施策の最終決定はあくまでも行政側が行うことから、「基礎的自治体の事務のうち地域共同的な事務を処理するため」（第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」より）創設されるとされる“地域自治組織制度”とは一線を画するものであるが、住民の自治意識を醸成する仕組みの一例として紹介したい。

2 プリシンクト・システムの歴史的背景

オーストラリアでは、ニュー・サウス・ウェールズ州（以下、NSW州という。）のノース・シドニー市（注1）で、1973年に現在のプリシンクト委員会の原型となる組織が設立された。当時は市内に52のプリシンクト地区があり、都市開発計画の方針決定への関与を中心とした活動を行っていた。

しかし、1977年に当時の市議会議員たちは、プリシンクト委員会を解散させた。その理由は、都市開発計画に対する要求ばかりが行われ、当初期待していた助言的

役割を果たしていなかったことと、委員会の役割が議員活動と重複していたことなどによる。一部のプリシンクト委員会は、市の支援が無い中でも活動を続けたが、殆どの委員会は情報が提供されないことなどから活動停止を余儀なくされた。

1980年に新たに選出された市長が、徹底的な情報の公開と住民の声を聞くということを市の方針としたため、プリシンクト・システムも実施項目の1つとして見直されることになった。新たにプリシンクト・システムを開始する際に、以前の区域割が多くすぎたことから、市職員、議員、住民の代表者の間で十分な話し合いが行われ、25のプリシンクト地区に再編された。また、都市開発計画の方針決定への関与という従来の活動に加え、議論の範囲をより広範囲にするよう考慮され、地区的課題のみならず、市全域に渡る課題や、地方自治体の担当分野だけではなく、州政府や連邦政府の担当分野に関する課題についても議論するようになった。こうして、地方自治体を開かれたものにし、行政サービスに住民の声をより多く反映させることを目的とする、現在のプリシンクト・システムの形になった。

80年代後半までは NSW 州内でこのシステムを導入していたのは同市だけであったが、その後いくつかの地方自治体で導入されるようになり、現在ではウェーバリー市（注2）など12の地方自治体でこのシステムが実施されている（NSW 州には173の地方自治体がある）。これらの自治体は、行政を開かれたものにすることや地方自治体の意思決定への住民関与に積極的に取り組む方針を持っているほか、地域内で住民が発言権を行使する機会を求めて住民運動グループを組織した歴史がある所が多い。

3 プリシンクト委員会設置の法的根拠

連邦国家であるオーストラリアにおいては、地方自治体はそれぞれの州の憲法又は地方自治体法（Local Government Act）に基づいて設置されており、その組織、権限及び事務もこれらの州法令で規定され、州政府が統制・監督している。

NSW 州では、地方自治体法（Local Government Act 1993：注3）により、地方自治体に関する諸規定が定められていて、同法第4章で、「地方自治体の運営にコミュニティが関与できる機会を与えることが地方自治体の責務である」と規定している。

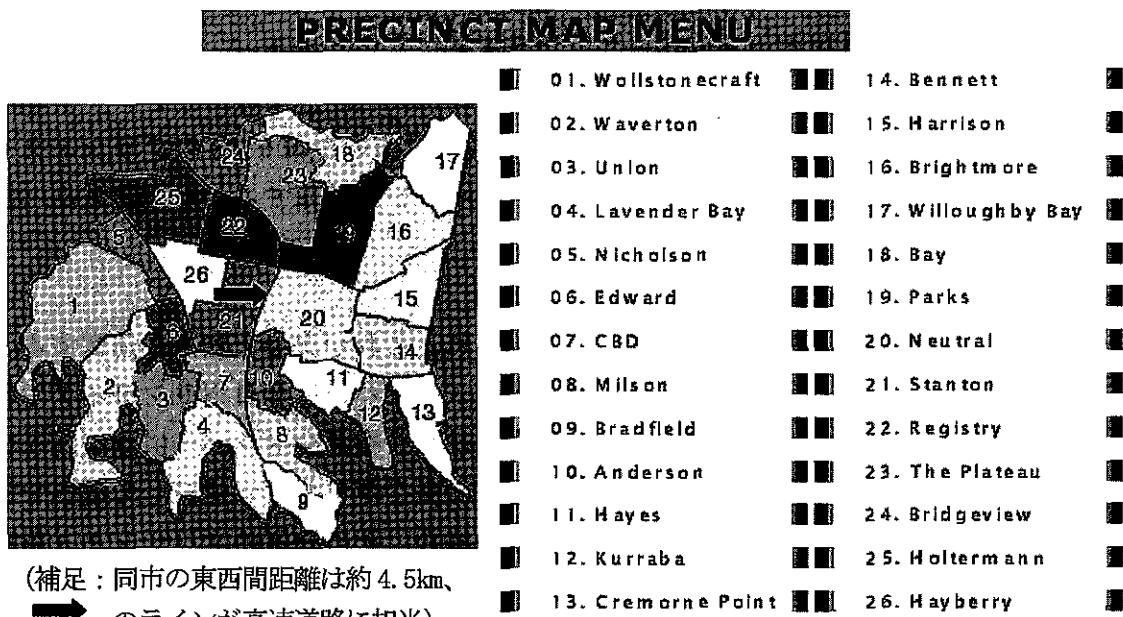
具体的な義務としては、例えば次のとおりである。

ア 地方自治体は経営計画案を作成すること。この計画案には、少なくとも向こう3年間の地方自治体の活動と次年度の歳入歳出計画等を記述することになつておらず、地方自治体は、コミュニティに対して当該計画案を公示し、それを受けたコミュニティからの提案を検討することになっている。

イ 議会や委員会の審議については原則公開とし、コミュニティによる議事録等の書類入手が可能とされている。

ウ 特定の重要事項（例えば議員定数の変更等）については住民意思を反映するため、住民投票を実施することとされている。

エ 地域住民との連絡調整窓口職員を任用すること。



ノース・シドニー市のプリシンクト地区（同市ホームページ（注5）より）

プリシンクト・システムは、地方自治体の運営にコミュニティが関与できる機会を与える方策の1つではあるが、プリシンクト委員会の設置は、地方自治体の条例等に基づく仕組みにはなっておらず、それぞれの地方自治体が指針等を作成し、それにに基づき設置されている。例えば、ウェーバリー市のプリシンクト委員会は、「ウェーバリー・カウンシル・プリシンクト・ポリシー」に基づいて設置・運営されている。同方針は少なくとも4年に一度、プリシンクト代表者と同市職員で構成される委員会によって見直しが行われることになっており、最新版は2001年2月に見直しと採用が行われたもので、市のウェブサイトで公開されている（注4）。

プリシンクト・システムを導入する目的は、地域にかかわる様々な課題について住民等が話し合い、地方自治体の意思決定にコミュニティが関与できる機会を与えることであって、地方自治体の事務を分担することではない。従って、プリシンクト委員会は条例制定の権利は有していない。

4 プリシンクト地区の規模や区域

地方自治体の区域のうち、住民が住んでいる地域全体を網羅するようにプリシンクト地区を分けるのが通常であるが、活動している地区と実質的に活動していない地区が混在している場合がある。また、話し合われる課題の共通性などのために、地区同士が合併して、1つのプリシンクト委員会として運営されている場合もある。

区域割の決定は、市職員、議員、住民の代表者の間の話し合いによるのが通常で、河川や山などの自然地形や、高速道路などの人造物を境界とする場合が多く、1つの地区内の世帯数は、概ね500～1500世帯程度である。

例えば、ノース・シドニー市では、市の全域を26のプリシンクト地区に分けて

いるが、そのうち集会を行うなど活発に委員会が運営されているのは 22 地区である。同市の区域割は同市ホームページで閲覧することが出来る。

ウェーバリー市では、1987 年のシステム導入当初は 20 程度のプリシンクト地区があつたが、その後の境界線見直しを経て、現在は市の全域を 13 のプリシンクト地区に分けている。同市の区域割も同市ホームページで閲覧することが出来る（注 6）。

5 プリシンクト委員会の構成、事務および活動

各プリシンクト地区には執行委員会が設けられ、これが集会を企画・運営する。

執行委員会は、議長、書記、役員等からなり、メンバーは全員ボランティアで年次総会において選出される。通常、市役所職員は執行委員会メンバーにはなれない。ノース・シドニー市の例では、議長と書記は、最長 2 年までしか連続して選出できない。執行委員会メンバーへの成り手がない場合、その地区的プリシンクト委員会は運営できず、活動を休止せざるを得ない（現に数地区で活動を休止している）。

執行委員会は、集会の企画・運営、議題設定のほか、市の担当部門との連絡・調整や、市の主催するプリシンクト委員会の連絡会議などに出席する。

集会は、月に 1 回程度、定期的に開催するのが通常で、年に 1 回は年次総会として開催される。地域の学校校舎やコミュニティの建物、役場などを開催場所としている。平日の夜に行われることが多いが、中には、週末の昼間に開催することで、住民等が参加し易くなるよう考慮しているところもある。

この他、地区の親睦を図るためにイベントなどを行っているプリシンクト地区もある。

6 集会参加者と議題

集会へ参加できる者は、地方自治体によって異なっている。プリシンクト地区内に住む住民に限定している所もあれば、地方税納税者（簡単に言うと、その地区内に土地を持っている者）やプリシンクト地区内で営業している事業経営者が出席できる所もある。

集会に地方自治体議会議員や自治体職員が出席する場合もあるが、彼らの役割は、当日の議題に関係した状況の説明等である。特に議員は、自らが居住する地区以外の地区が開催する集会には招待された場合しか出席できないうえ、自らが居住する地区的集会に出席する場合でも、出席者の意見を聞くだけで自ら意見を述べることはできないことになっている（ノース・シドニー市）など、集会への参加に制限が加えられている場合が多い。これは、プリシンクト委員会が特定の議員に支配されることがないよう配慮したものである。

議題の分野は、建築・開発案件についてが最も多く、その他に、交通、ごみ・廃棄物管理などが多い。通常は、執行委員会によって設定される。

例えば、ノース・シドニー市では、議題に特別な制限は無く、市の行政分野に関することだけではなく、州政府や連邦政府の行政分野に関わる問題についても議論される場合がある。市の行政分野では、全ての建築・開発案件、開発計画、土地利

用計画の変更、交通関係、景観に関する提案、市役所予算の見積り、一般的な政策課題、市役所の事業などについて話し合う。建築・開発案件については、地区内の全ての開発申請が市からプリシンクト執行委員会に回覧され、集会において検討が加えられ市に対し意見を述べることになっている。これらの意見は、アセスメントの一部として取り扱われ、開発申請者は申請書の提出前、もしくは公告期間中に、集会に出席し説明・協議を行うことが奨励されている。

また、ウェーバリー市では、「ウェーバリー・カウンシル・プリシンクト・ポリシー」に基づき、各プリシンクト地区に関する開発申請、主要公共事業、交通管理計画、公園および自然保護区およびビーチの管理・改善・使用、環境問題、コミュニティサービス供給および区画変更案などについて話し合うものとされている。

7 地方自治体の関与

プリシンクト・システムは、地方自治体を開かれたものにし行政サービスに住民の声をより多く反映させることを目的とし、地方自治体側の全面的な協力と情報提供が欠かせないため、システムの導入・維持に当たっては地方自治体側が主導的な役割を担っている。また、各プリシンクト委員会は意見・提言を決議し、地方自治体に示すことができるが、いかなる問題についても最終的な決定は地方自治体側が行う。

地方自治体の意思決定への住民の関与という面から、地方自治体は、特定課題について方針決定をする前に関係する地区のプリシンクト委員会に意見を聞くのが通常である。地方自治体の職員は、プリシンクトの集会に招かれ、特定課題についての情報提供等を求められることがある。

地方自治体議会議員は、集会に招かれ、特定課題についての見解等を求められることも多い。しかし、議員がプリシンクト委員会をコントロールしてしまうと住民の自由な議論の場としての機能が損なわれるため、各地方自治体では、プリシンクト委員会に対する議員の活動に一定の制限を加えている（6項参照）。

プリシンクト委員会の運営面では、地方自治体は、集会での議題に関連した情報の提供、集会の開催場所の提供、ホームページなどの広報媒体を通じた集会開催の告知などの他、専門職員の配置により、執行委員会に対する助言や、議題に関する自治体内部の関係部門との連絡調整等の支援を行っている（経費面での支援については次項参照）。

例えば、ノース・シドニー市では、担当職員2名（マネージャーと事務補助員）をコミュニティ開発局に配置している。プリシンクト委員会に対する彼らの役割は、情報提供などの事務的支援の他、住民が自ら考え議論できるよう、相談に乗ることである。しかし、議長や書記の成り手がない等の為プリシンクト委員会が存続できない場合は、あえて何も手助けはしない。これは、あくまでも同委員会は住民が自ら組織するものであり、行政側が作るものではないとの考え方による。市の内部における彼らの役割は、市の政策決定に対するコミュニティの関与方法を改善し効果的なものにすることである。具体的な業務としては、集会を行った各プリシンクト

委員会から届く意見を集約し、各担当部門に伝えることである（通常、集会後、執行委員から市の担当者にEメールが送られてくる）。受け取った各担当部門は、文書により5日以内に回答することになっている。この他、プリシンクト執行委員会のメンバーに対して、毎年1回、市が主催して研修会を実施している。

ウェーバリー市では、市長が、多くのプリシンクト集会に出席し住民との対話をっているほか、専任職員も多くのプリシンクト委員会に出席し、各委員会が円滑に運営出来るよう指導等を行っている。市からは、各種の案件に関する情報を定期的に全てのプリシンクト委員会に送っており、各プリシンクト委員会は、議論の結果を市に送り、検討を求めている。専任職員は、印刷等の各種事務支援も行っている。この他、市は、若年層に対してプリシンクト・システムを教える一種の啓発活動として、ジュニア・プリシンクト・システムを開催している。これは、小学校1校、高校2校で実施しているもので、生徒たちは学校に関する課題等を議論することで、システムを理解できるようにしている。また、プリシンクト委員会への参加を促すために、地域のTAFE（公立の専門学校）の英語クラス、市民集会、市内に居住者の多いロシア・イタリアのグループの集会などにおいて、プリシンクト・システムについての情報提供を行っている。

8 プリシンクト委員会の財源

執行委員会のメンバーは全員ボランティアであり、主な活動は集会を開催することぐらいであるので、プリシンクト委員会の運営には、多額の経費はかからない。地方自治体から支給される補助金が主な財源である。

ノース・シドニー市では、集会開催告知などに係る印刷代などの支援のため、各プリシンクト委員会に対し年間700豪ドル（約50千円）を支給しているほか、ストリート・パーティー等のイベントを行う場合は500豪ドル（約35千円）を寄附している。また、執行委員会の議長や書記が訴えられる場合に備え、保険にも入っており、この保険料を市が支出している。

ウェーバリー市でも、各プリシンクト委員会に対し年間50豪ドル（約3,500円）の資金援助を行っているが、市で多くの事務支援を行っているために各プリシンクト委員会の支出は少なく、事務用品の購入などに充てられる（教会等に寄付するところもある）。

9 プリシンクト・システムに対する評価や課題

プリシンクト・システムの導入によって、地方自治体の政策決定過程がより透明性の高いものになり、住民と地方自治体との関係がより緊密になったと評価されている。システムを十分に機能させるためには、市役所内部や議員の十分な支援・協力と、発言の自由が保障されていることが重要であると認識されており、現在同システムを導入している地方自治体では、これらの環境整備を引き続き実施している。

一方、執行委員会のメンバーは、コミュニティ内の特定の集団だけを代表する者となりがちであるため、彼らが議題として取り上げる問題が必ずしもコミュニティ全体としての関心事であるとは限らず、特に参加が少ない若年層、非英語圏出身者、

低所得者層、低学歴の人々の意見が反映されにくい。参加率が低いプリシンクト委員会から提出された意見・提言はコミュニティの意見がきちんと反映されていないのではないかとの疑惑が生じるため、これの取扱いも問題となり、その結果、政策決定への影響力が低下してしまう。従って、プリシンクト委員会への参加率向上、参加者構成の平準化と政策決定への影響力向上が今後の課題とされている。

(シドニー事務所)

(注1) ノース・シドニー市は、シドニー中心部からシドニー湾を挟んだ北側にあり、日本人が多く住むノース・ショア地区にある都市である。市の中心ビジネス街（CBD）はオーストラリアで3番目に大きなオフィス地区で、比較的富裕層が多い。オーストラリアで初めてプリシンクト・システムを導入した市である。面積は10.4km²、人口約56,000人、市の予算規模は48,417千豪ドル（約33億9千万円）である。

(注2) ウエーバリー市は、シドニー中心部の東側にあり、サーフィンのメッカ、ボンダイビーチがあることで有名である。面積は9.17km²、人口約60,400人、市の予算規模は53,358千豪ドル（約37億3千万円）である。

(注3) NSW州地方自治体法

http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/lga1993182/index.html

(注4) ウエーバリー・カウンシル・プリシンクト・ポリシー

<http://www.waverley.nsw.gov.au/council/precinct/policy.htm>

(注5) ノース・シドニー市のプリシンクト地区

http://www.northsydney.nsw.gov.au/about_your_council/future/planmaps/menus/precincts_menu.htm

(Nicholson地区はWollstonecraft地区と合併しており、Harrison地区とBrightmore地区は運営されていない。CBD地区は居住地区に分類されていない。)

(注6) ウエーバリー市のプリシンクト地区

<http://www.waverley.nsw.gov.au/council/precinct/finding.htm>

(参考資料)

- Draft Research Paper on Community Engagement and Local Government: A Case Study in Precinct Committees, Elton consulting
- The Precinct System - Valid Model of Public Participation or Relic, Martin Bass
- Public Participation & Direct Democracy in North Sydney, North Sydney Council
- Community Indicators and Local Democracy Project: Waverley LGA Precinct Committee Review, Elton consulting
- ノース・シドニー市ホームページ (<http://www.northsydney.nsw.gov.au/>)
- ウエーバリー市ホームページ (<http://www.waverley.nsw.gov.au/>)
- Australian Local Government Guide 35th edition, Crown Content

第7章

中国の都市部における住民自治組織

中国におけるコミュニティ

改革・開放政策以前の中国は、計画経済体制のもとであらゆる職場組織（中国では「単位」という。）を通して従業員とその家族を囲い込んできた。住民は「単位」に所属しているだけで住宅や福祉の面倒を見てもらえた。当時は飛行機の切符を買う場合も「単位」の紹介状が必要だったし、結婚、出産から教育、就職など、全てが「単位」によって管理されていたといわれているほどである。ところが政策転換後、計画経済が市場経済にとって替わられるにしたがって、「単位」の全能的な機能が大幅に縮小され、その機能を穴埋めするために住民の自治組織である「居民委員会」の役割が非常に重要視されてきている。特に今日、中国各地では「社区（コミュニティ）」の建設が盛んに展開されているところであるが、その担い手として「居民委員会」に大きな期待が寄せられている。

1 「居民委員会」の変遷

1949年に中華人民共和国が成立した後、各都市で人民解放軍による接收・管理が進み、国民党の末端統治組織であった保甲制度（宋代に組織された治安と徵税のための官製隣保組織で、国民党政府期においては、地主が地代を徵収するために利用されたり、内戦期には共産党の支持者を摘発するために利用された。）が排除された。この時期の中央指導層は、長らく戦乱で疲弊していた地域社会の再建とともに、各地でくすぶっていた反革命勢力に対する鎮圧に懸命に取り組んでいた。そのような中、各地で様々なかたちで組織づくりの試みがなされていった。そして1950年には天津、武漢、成都のそれぞれの都市で「居民委員会」という名の住民組織が現れた。このころの住民組織は、政府の方針・政策・法規の学習や宣伝、住民の意見・提案の政府への伝達などの役割を担うほか、スパイ防止・盜難防止などの治安維持活動や、アヘン吸飲の禁止などの社会秩序の再建事業にも貢献したとされる。組織化された住民組織の名称を「居民委員会」と統一したのは1951年であるが、その後も全国的に組織化が進められ、1954年に入ると、中央政府内務部によって、「居民委員会」の設置が通知されるとともに、末端の行政組織として街公所に代わって「街道弁事処」が設置された。

しかし、1958年から60年にかけての大躍進運動のなかで、居民委員会の活動は阻害され、1966年に始まる文化大革命において、居民委員会は組織としての機能を完全に破壊された。

その後文化大革命も終結し、1979年から改革開放政策が始まられ、中国の経済と社会に大きな変動をもたらした。特に1992年に社会主義市場経済の建設が国家的目標となってからは、国有企業の改革を中心課題の1つとなった。国有企業改革は、企業を市場競争に耐えうる経営効率を備えた生産組織に体質転換させることであり、生産以外の機能を企業の外に放出することである。このため日曜雑貨品等の販売、教育をはじめ社会福祉サービスや医療サービスの提供などは外部化されることとなった。そこで、「職域」に代わり、「地域」が注目されはじめてきたのである。当時は、「居民委員会」は単位に属さない家庭婦人や高齢者を対象とする組織に過ぎなくなっていたが、単位制度の崩壊とともに、今までの活動とは違った変化を見せ始めた。

地域に根ざしたサービスの提供主体となり得るのは、まさに「居民委員会」であった。また政府への依存を断ち切るという改革開放路線から、住民の自発的な活動にも期待がかけられることとなった。そこで現在、「居民委員会」は住民ボランティアを組織し、コミュニティサービスを提供するという大きな役割を担うこととなったのである。

2 居民委員会の概要

「居民委員会」は日本の「町内会」に類似したものとして捉えられがちであるが、法律（都市居民委員会組織法（以下「組織法」という。））で設置や役割等が規定されている点、住民の全てがいずれかの居民委員会に属さなければならない点、行政の末端組織「街道弁事処」が指導する立場にある点で大きく異なる。

（1）居民委員会の設置

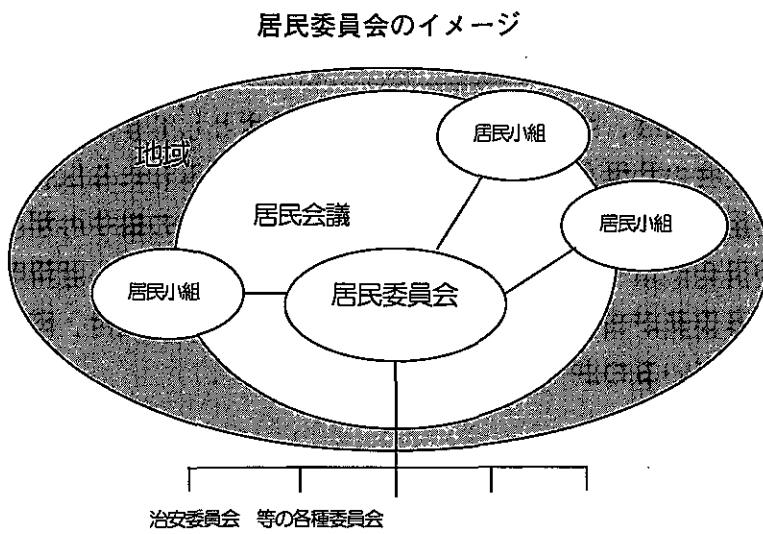
居民委員会は居住地の状況により、「住民の自治に都合よく」という原則のもと、一般的に100～700世帯までの範囲で設置されることとなっている。また、設立、解散及び規模の調整は行政（区を設置しない市及び市が管轄する区の人民政府）が決定することとされている。[組織法第6条]

（2）運営体制

居民委員会は「主任」、「副主任」、および「委員」で構成される。人数は5人～9人とされ、多民族地域にあっては少数民族が必ず委員として入ることとされ、少数民族との融和も考慮されている。[組織法第7条]

委員は、①居住区全体の有権者（18歳以上の住民）による選挙、②各世帯の代表による選挙、③各居民小組から選ばれた2～3人ずつの代表らによる選挙の3通りの方法から地域の事情に適した方法で選出される。任期は3年とされ、再選也可能である。[組織法第8条第1項]

居民委員会の活動を実施していくための組織として、民事調停、治安維持、公衆衛生等の「委員会」を設置することができる。居民委員会の委員が各種の委員会の



委員を兼任し、指導にあたることも可能とされている。[組織法第13条]

また、大きくなりがちな居民委員会組織の活動を補完するのが、近隣世帯で構成する「居民小組」である。民政部（中央政府）の解釈では、居住状況により一般に15～50世帯で構成するとされているようである。[組織法第14条]

さらに、居民委員会活動のチェック機能として、「居民会議」がある。居民会議は18歳以上の住民から成り、会議は①居住区全体の有権者（18歳以上の住民）、②各世帯の代表、③各居民小組から選ばれた2～3人ずつの代表、の3通りの方法で構成することができる。開催には過半数以上の出席が必要で、案件は、出席者の過半数をもって採択されることとなっている。居民委員会は居民会議に対して活動報告の義務を有するとともに、住民全体に係わる重要事項については、必ず居民会議に諮り、採否が決められこととなる。「居民公約」（住民に対する居民委員会の公約）の制定、住民からの費用徴収、委員の解任なども、居民会議で審議の上、決定される。[組織法第9条、第10条、第15条]

ここで特筆すべきは、（組織法には名言されていないが、）居民委員会の委員のなかに共産党支部書記が存在することが多いことである。これは、居民委員会が党の宣伝や指導を浸透させるうえで有利な組織構造をもっていること、また居民委員会の組織づくりにあたっての党の積極的な関与がありうることを示している。

(3) 活動分野と活動内容

活動には、2つの異なる役割を見ることがある。1つは「地区内での政府事業への協力」であり、もう1つは「近隣互助的な活動」である。

地区内での政府事業としては、公衆衛生、傷痍軍人や遺族に対する支援、青少年教育などがある。居民委員会は、これらの事業が円滑に行われるよう、居住区内に垂れ幕を掛けたり、ビラ配りを手伝うなど、宣伝・啓蒙活動を行う。計画出産管理では、一人っ子政策を徹底させるための避妊技術の普及や出産年の割り当てなどを行うことがある。また最近重視されている事業の1つとしては環境美化運動があり、大規模な環境美化キャンペーンを数回繰り返し、道路や敷地内の清掃活動だけ

でなく、道路を塞いでいる違法露天商の排除や不法建築物の撤去などにも力を注いでいる。

近隣互助的な活動は、従来から居民委員会が得意としてきた分野である。例えば、牛乳配達や郵便物の管理などは、今でも一部の地域でみられる伝統的な仕事である。さらに、共用部門の管理や家庭・近隣間のいさかいなどの紛争の解決は、現在においても居民委員会が担う重要な役割の1つである。特に家庭・近隣間のいさかいの仲裁には、担当委員が当事者同士の言い分に辛抱強く耳を傾け、和解に導くというやり方で行われているのが一般的である。

(4) 活動財源

活動経費と委員の生活補助費については、区を設置しない市及び市が管轄する区の人民政府又は上級の人民政府の規定に委ねられている。[組織法第17条]

しかし、行政からの手当だけでは、事務室の家賃をはじめ、水道、電気、暖房などの基本的な経費すら捻出できず、また委員の生活補助費も低すぎるのが現状のようである。

このような財源不足を補うため、各居民委員会は住民向けの有料サービス事業の運営を行い、活動の財源としている。1993年の統計によると、全国約12万の居民委員会のうち、10万元以上の事業収入のある居民委員会が全体の10%、さらに100万元以上の事業収入のある居民委員会が300あまりある。

さらに組織法では、居住地区的公共事業を行うために必要な費用は、住民会議の討議による決定を経て、住民から徴収することができ、当該地区の受益単位から徴収することもできることとなっている。[組織法第16条]

3 「社区」建設

(1) 「社区」建設

現在、中国各地では「社区」建設が盛んに行われている。「社区」とは、当該社区の区域を管轄する行政の末端機関である「街道弁事処」と社区内の「居民委員会」が、社区内住民の生活レベルを向上させることを目的として、当該地域の資源を利用し、種々の事業を展開するものである。

「社区」の規模については全国的に明確な基準が無いため、実際、地方によっては1つの「居民委員会」をもって一社区とする場合もあれば、複数の「居民委員会」をもって一社区とする場合もある。さらには「居民委員会」の区域を画定し直しながら、「社区」建設を進めている事例もある。

「社区」建設は、1986年、市場経済への転換と新たな社会保障制度の建設を並行して進めるため、民政部（中央政府）が「（単位制度に代わり）政府のサービスを直接感じ取ることができるような環境を作り出さなければいけない」と提唱したことに始まる。その後、改革の進展に伴い、このテーマは次第に中央政府の重視するところとなり、98年の行政機構改革では、「社区サービス管理部門を指導し、社区建設を推進する」ことが民政部の任務の1つとして明記されたことにより、民政部主導のもと「社区」建設が全国的に展開されている。

このように今日「社区」建設が重視されている背景には、主に次の3つの事情が挙げられる。

まず第1に、流動人口の急増、就業形態の多様化等に伴っての治安維持の面からの必要性である。流動人口の急増、就業形態の多様化等に伴い、住民の管理はますます難しくなりつつある。このまま放置しておくと、結果として犯罪の増加や不法な組織の出現・蔓延を招く。その対策として各居民委員会の治安維持組織を強化するとともに、社区内に公安の派出所を設置し、派出所と治安維持組織とが互いに連携し、一旦緊急事態が発生した場合はすぐに公安が駆けつける体制づくりが進められている。

第2に、社会保障及び各種住民サービスの担い手としての必要性である。現在、養老年金や医療保険・失業保険などについては、企業内保険から社会保険への転換が図られているが、それと連動して、高齢者に対するデイ・サービス、失業者に対する就職斡旋、住民に対する簡単な医療行為など、現物給付的サービスについても、「単位」から「社会」への移管が進められている。

第3に、住民サービスの分野におけるビジネスチャンスと雇用機会の創出という経済効果に対する期待も「社区」建設推進の動因の1つとなっている。労働・社会保障部（中央政府）が瀋陽、青島、長沙、成都の4都市の1,600世帯を対象に行った調査によると、「社区」による清掃・家電修理・新聞配達・保安・住宅改修等のサービスを必要とする家庭は40%に達する。そしてこれを全国の大・中都市に当てはめると、社区サービスの需要は少なくとも1,500万の就業機会を提供でき、雇用創出の潜在力は巨大であるとの試算を出している。

（2）「社区」建設における「街道弁事処」と「居民委員会」

「社区」建設の手法は地方によって異なるが、基本的には、行政の末端機関である「街道弁事処」にかなりの権限と自主性を与えるとともに、「居民委員会」の機能を充実することにより、両者を都市管理及び住民サービスの主たる担い手とするところが多い。

それまで「街道弁事処」や「居民委員会」の権限は極めて限られており、実際の活動はほとんど住民間のトラブルの調停など些細なことに過ぎなかった。特に「街道弁事処」は区政府の派出機関ではありながらも、自ら事業を計画することではなく、全て区政府の企画に従っていた。ところが「社区」建設が打ち出されてからは、一躍地域のリーダーとして積極的に地域活動に取り組むことができるようになった。社区内の土地に何らかの施設を建てるときは、区政府の審査を受けるが、社区建設のためであれば、これまでと違って極めて短時間で許可を得ることができるようになったのもその一例である。

最も典型的に見られる「社区」においては、「街道弁事処」がコミュニティ施設（一般的に「社区服務センター」と呼ばれる。）を建設し、そこで行政手続き総合案内、老人ホーム、医療センターなどのサービスを提供する一方、社区内「居民委員会」がそれらのサービスを補完するようなかたちで、時間制の家事サービス、お手

伝いさんの紹介、高齢者や子供への食事運搬サービス（レストランから自宅への運搬）など比較的小回りの利くサービスを提供している。

4 「居民委員会」の課題

「社区」建設に伴い、居民委員会活動に寄せられる期待はますます増大していく中で、「居民委員会」に求められる課題としては次の2つが考えられる。

(1) 住民のコミュニティへの参加意識の醸成

「コミュニティ」は、住民、非政府・非営利組織、政府の3つの基盤によって支えられるのが理想的と考える。しかし、今の中国では、政府以外の2つの基盤はまだ十分に育っていない状況にある。中国が長い間にわたって形成してきた「全てを政府と職場の部門に依存する」という習慣は、そう簡単に変えることはできないものである。現在は政府主導により「社区」の建設に取り組んでいるが、「単位」に代わり「社区」が上手く機能していくために、住民のコミュニティへの参加意識と民主的な考え方をいかに育成していくかが重要な課題と言える。

(2) 委員の資質向上と「居民委員会」の活性化

委員に要求される仕事の内容は明らかに高度化・専門化してきている。このため高齢者や低学歴層に偏りがちな委員構成では、地域社会の新しい変化に敏感に対応できないとして、新しい人材登用を求める動きがある。しかし委員になる（選出される）のに特別の資格を必要としているわけでもないので、委員の資質はまちまちで、かつ後継者が見つからず創設時からの委員が引き続き現役で活動を担わざるを得ないという例も少なくない。民主的な方法で委員の若返りと知的水準の向上を図るとともに、「居民委員会」自体の活性化を促進することが緊急の課題と言える。

5 新たな取り組み

このような課題に対応するため、各地の居民委員会においては新たな取り組みがなされている。特に注目したいのが、社区内住民の意思をサービスに反映しようとする試みがなされていること、さらには提供するサービスがその社区内住民のボランティアを中心に担われていることである。高齢者の住居に救急ベルを取り付け、急病等の事態が発生したら回線で結ばれた近所の住民が駆けつけて、場合によっては医者に連絡する体制が整っている地域や、大学生、医者、弁護士などの「社区」内の専門的な知識を持つ住民がそれぞれの知識を伝授する「住民学校」を開いている地域など、住民の力を上手く活用している事例も珍しくない。

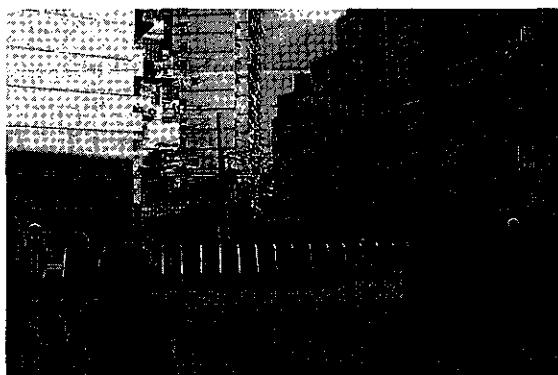
先ずは取り組みの一部を列挙し、後に個別事例を報告することとする。

(1) 住民の意思を反映するための取り組み

① 住民代表の中から、数人の知名人や教養の高い人達を選んで「社区研究会」をつくり、「居民委員会」の顧問やシンクタンクになってもらう。

研究会は常時「居民委員会」と意見交換し、いつでも意見や提案を出すことができる。「居民委員会」はそれをすぐに受け入れたり、或いは「居民会議」に諮り、一旦可決されれば「居民委員会がその実施に責任を負う。《北京市》

② 「社区」サービスに対する意見を常時受け付け、意見をもとにサービスの改



【社区服務センター前に建つ住居】



【居民委員会内の公園で憩う高齢者】

善を図る。さらに「居民委員会」掲示板にその意見を公開し、サービスの評価に繋げている。《上海市》

- ③ 委員の選挙に際し、市で初めて住民票を持たない18歳以上の出稼ぎ労働者に対しても居住1年以上を条件に選挙権を認め、直接選挙を実施した。《北京市》

(2) ボランティアを活用するための取り組み

- ① ボランティアを表彰する機会を設ける。《上海市》
② ボランティアの時間預託制度を設ける。ボランティアを提供した住民が、将来サービスを必要とした時のためにポイントを貯蓄し、必要な時は、そのポイントを使ってサービスを受けることができる制度である。《上海市》
③ ボランティアが安心して業務に従事できるよう、「街道」党書記名で勤務先や学校に対し協力依頼を行う。《广州市》

【個別事例】

本調査のサブテーマである“住民参加の視点から”、特に住民ボランティアが活発に行われていた上海市の社区の事例を中心に、以下のとおり報告することとする。

ただし「社区」建設は現在過渡期にあり、未だ確立されたものではない。報告するこの事例は、あくまでも我々の取材に応じることのできた成功事例として認識していただくと幸いである。(取材日：2002年9月19日)

● 福祉（住民ボランティア）

- 1 社区の名称：上海市華陽街道社区
- 2 社区の区域：上海市長寧区華陽街道全域（域内に「居民委員会」が26）
- 3 社区の規模：
 - (1) 人口…約8万2千人
 - (2) 世帯数…約2万8千世帯
 - (3) 面積…2.04 km²
- 4 社区の主な施設
 - ①社区服務センター・②老人ホーム・③機能回復等療養施設・④診療所・⑤計画



【老人ホームでの風景】
(高齢化に伴い待機者も多い。)



【アレンジメントフラワー教室】
(講師はボランティア。)

出産指導センター・⑥プレイルーム・⑦図書室・⑧視聴覚室・⑨中学校（社区と長寧区が共同設置）・⑩公園（運動設備有）

5 社区の主なサービス

- ①宅配サービス（食事等）・②在宅福祉サービス（炊事、洗濯等）・③在宅医療サービス・④デイ・サービス・⑤夜間巡回警備・⑥法律相談・⑦就職斡旋

6 住民の主な活動

- ①老人クラブ・②運動会・③スポーツ教室・④カルチャー教室（書道、手芸、絵画、料理、音楽、将棋、囲碁、社交ダンス、英会話、パソコン）

7 概要

当該社区は、上海市内の人団密集地の一社区である。人口8万2千人のうち高齢者（中国では60歳以上と定義される。）が1万5千人、高齢化率が比較的高い地域である。ここでは社区服務センターを拠点として上記のサービスや活動が活発に行われている。社区服務センターに係る設備費用はすべて長寧区華陽街道が負担したが、運営は街道が給与を負担する一部の職員（街道が採用しているが身分は公務員ではない。社区出身ではない。）約20人と約500人の住民ボランティアで行っている。

（1）施設・サービスの概要

- ① 老人ホーム…社区サービスセンター内にある。112人（内女性74人）の高齢者が入所。スタッフは3人で全て医師である。入所者のカルテを作成し、健康を管理している。60名ほどの入所待機者がいる。所得により料金は異なる。月額最低780元（約11,700円）。月額最高1500元（約22,500円）
- ② デイ・サービス…2002年9月から開始。定員20人。8時から17時まで。送迎あり。1時間、半日、1日単位の利用が可能（有料）。
- ③ 在宅福祉サービス…24時間体制。洗濯、家事、掃除など。電話一本でサービスを受けることができる。40人ほどのボランティアが常に待機している。利用料は1時間5元（約75円）。
- ④ パソコン室…20台のパソコンを配置し、初級から上級まで15クラスでカリ

キュラムが組まれている。講師はボランティア。

- ⑤ プレイルーム…放課後や休日に児童を預かる施設。夏休みなど長期休暇の時期は有料。4元（約60円）で食事も提供する。大学生等がボランティアで児童の遊び相手となる。
- ⑥ 図書室…図書の閲覧や貸出さらに購入もできる。書店と同様、注文も可能である。CDやVCDも取り扱っている。
- ⑦ 法律相談室…住民の苦情やもめ事の相談を受ける調停室が併設。法律相談室には毎日専門員が常駐し、週に2回、弁護士による相談を受け付けている。

（2）特記事項

住民が積極的にボランティアに参加していることがこの社区の特徴であるが、取材の結果、その背景には、表彰制度と学生評価制度があるように思われた。

表彰制度は、ボランティアとしてサービスを提供した時間をポイント化（サービスの種類により点数が異なる）し、一定基準に達した者を表彰するものである。これは、住民の積極的な社会参加を促すために上海市が全市域において取り組んでいるものであり、市が開催する大会で表彰が行われている。さらには、ボランティアを提供した住民が、将来サービスを必要とした時にポイントを貯蓄し、必要な時は、そのポイントを使ってサービスを受けることができるようになっている。まさに日本の各地で取り組まれている住民参加型在宅福祉サービスの時間預託制度に非常によく似た制度である。

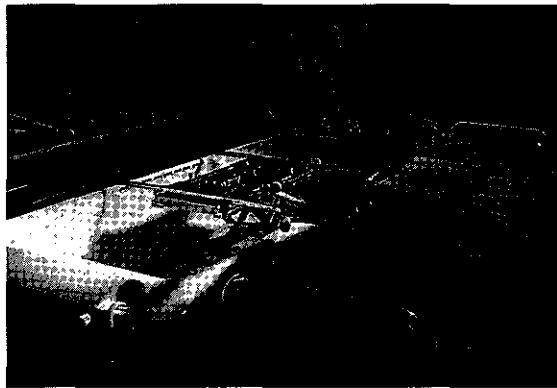
学生評価制度は、ボランティアを提供した学生を社区が評価し、大学に通知するものである。大学の授業に「社会実現（社会に貢献する）」という科目があり、ボランティアが義務づけられている。そこで単位取得のために大学生は自分が所属する社区の報告（評価）を大学に提出する必要があるとのことである。

この社区は26の居民委員会により構成されているが、その1つ「華一居民委員会」を視察した。居民委員会の掲示板には、ボランティア活動をしたい住民が必要とする相手を募集する趣旨のお知らせが何枚も貼られており、積極的にコミュニティに参加しようという住民の意欲を感じられた。また同じ掲示板に、社区サービスに対する意見を公開するコーナーがあり、民主的な方法でサービスを充実させていくとする姿勢も見受けられた。

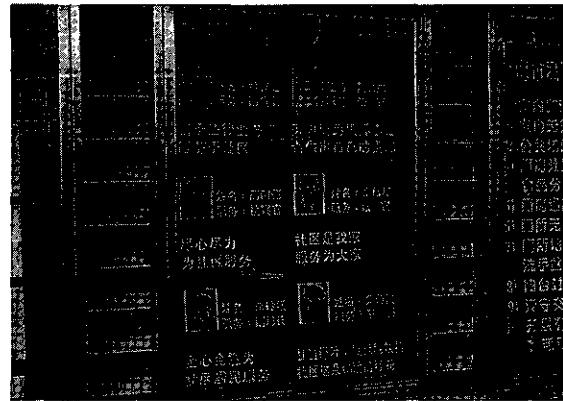
8 その他の都市の事例

当事務所では、中国沿海部の主要都市である北京市、広州市においても事例調査を実施した。北京市における社区の活動内容は、ほぼ上海市と同様のものであり特筆すべきものはなかった。広州市の事例においては、いささか上海市と趣を異にしている点があったので、ここに記しておきたい。（取材日：2002年9月24日）

- （1）社区の名称：広州市荔湾区逢源街文昌社区
- （2）荔湾区逢源街の規模：①面積…0.78 km²
②人口…約7万人



【障害者用浴室】



【ボランティア提供のお知らせ】

③管内の社区居民委員会…13

(3) 特記事項

- 広州市においては、上海市と違い一社区一居民委員会と規定されている。したがって、広州市には、社区の数だけ居民委員会が存することになる。
- 文昌社区におけるインフラ整備及びサービスの提供を可能としているのが、慈善会の存在である。これは、文昌社区にゆかりのある篤志家（法人を含む）を募り、彼らの募金により活動経費を捻出するというものである。大口寄付者は広州市内の企業や政府関係機関であるが、香港の慈善団体も名を連ねている。解放前に文昌地区に居住していた多くの商人が香港に逃げたが、彼らが自らのふるさとの振興に自発的に援助を行っている模様。
- ボランティアについては、実際非常に充実している様子。特に老人ケア関係。ただ、ボランティア活動に参加しやすいように、上海市で実施されている普及啓蒙策の他、ボランティアが安心して業務に従事できるよう、街道党書記名で勤務先や学校に対し協力依頼を行っている。
- 社区における各種サービスは、基本的に全て政府ベースのものであり、住民の自主的活動（企画、実施、資金・人員調達を街道や社区居民委員会に依存しない住民の活動）については今のところ想定していないようである。

(北京事務所)

(参考文献)

- ① 中田実「世界の住民組織—アジアと欧米の国際比較」
(株)自治体研究社 2000.11
- ② 橋谷則子「発展途上国の都市住民組織—その社会開発における役割」
アジア経済研究所 1999. 1
- ③ 愛知大学現代中国学部中国現地研究調査委員会「学生が見た上海社会」
あるむ 2001. 3
- ④ 人民中国編集委員会「人民中国 2002.10」
東方書店 2002. 10
- ⑤ 霞山会「東亜 2001 年 4 月号」
- ⑥ 高坂健次「中国における『居民委員会』の現状と課題」関西学院大社会学部

第8章

ドイツの地域自治組織

この記事では、ドイツ連邦共和国における市民に1番近い民主主義的な組織、つまり地域自治組織の概要について報告する。ここでは、地域自治組織に対する構造を大きく2つに区別する。1つは、人口密度の高い都市部、特に大都市（ドイツでは大都市の定義は人口10万人以上である）での地域自治組織の構造であり、2つ目は人口密度の低い地方部における地域自治組織の状況である。報告の構造は、ドイツにおける地方自治の基本原則と根本的条件からはじめ、続いて都市部と地方部の地域自治組織について述べたあと、各州の事情に触れる。

1 ドイツにおける地方自治の基本原則

ドイツは連邦制を採用しているので、16州が存在する。そのうち、都市州はベルリン、ハンブルクとブレーメンで、残りの11州は広域州である。州はそれぞれ基本的に国家に類似した性格を持つ。ドイツ連邦共和国は、行政構造は連邦と州に分かれた2層制であり、法的には地方自治体は州の下部構造であり、第3層ではない。ただし、全国の民主主義的な構造を保障する意味では、基本法（ドイツの憲法に当たる法律を基本法と言い、1990年の旧西ドイツと旧東ドイツの統一後も、その名称を使っている）第28条には、市町村及び郡の自治権が保障されている。その第2項によると、市町村は「法律の範囲内において地域的共同体に関する全ての事項を自己の責任において規律する権利」を有している。具体的な自治体の形は各州の州法によって定められている。したがって、州によって、その形態と構造が違う。歴史的な背景が異なることや、第2次大戦後のそれぞれの占領国家（アメリカ、フランス、英国、そしてソ連）の影響を受けて市長制（Brgermeisterverfassung）、参事会制（Magistratsverfassung）、北ドイツ評議会制（Norddeutsche Ratsverfassung）及び南ドイツ評議会制（Sddeutsche Ratsverfassung）が採用されている。このようないろいろなモデルが採用され、それぞれに市長と議会の役割に違いがあるが、最近では一般的な傾向も見られるようになった。1つは、首長を直接選挙で選ぶことである。現在では全ての広域州において、首長は直接公選制度で選出される。（例外：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、小さな市町村の名誉職の首長は依然として間接選挙で選ばれている。）もう1つは、選挙制度に関

することである。全ての選挙には比例代表制が採用されている。ほとんどの選挙に適用される阻止条項（つまり1定パーセント以上の得票数を獲得していない政党は議席配分に参加できない）については連邦議会議員選挙では5%であるが、地域レベルでその率が減らされ、または廃止されている。

そのほか、ドイツの自治体及び地域自治組織に2つの重要な要素が存在する。第1に、ドイツの民主主義構造においては政党の役割が大きい。すべての選挙に関して、政党が立候補者の提案にも、実際の政策の議論の場面でも強い影響力をもっている。第2に、ほとんどの地域レベルで活躍する市民の代表者はボランティアである。議員などの選挙で選出される公職については、市民を代表することは名誉あることとされているので、「名誉職」とされている。ある程度の大きさの組織（市、または市町村共同組織など）のみで、首長、または何人かの議員がプロの仕事として、つまり専任職として業務を行っている。名誉職の首長、議員や参事などには会議手当や費用弁償などが支払われているが、小額であるため生活するための十分な収入にはならない。

2 大都市における地域自治組織の概要

（1）背景

ほとんどの大都市では、なんらかの形で都市の地域を小さく区分して、その中で市民の意見が表明できるような機関が存在する。ドイツでは、自治体を「政府」とみなすより、「行政」の1部と定義している。それは地域自治にも当てはまるので、地域自治組織に近隣政府のような表現は使われておらず、「自治体内下位区分」「kommunale Untergliederung」と一般的に表現する。ここでは、都市部においてはその自治体内下位区分を「区」、地方部においては「地域」と表現する。すなわち、大都市の中に存在する自治組織は独立した自治機関としてではなく、市行政の補助的機関として位置づけられている。人口の多い都市では選挙区が大きく、議員1人当たりの有権者数が多いため、市民の声を行政にもっと反映させる方法として民主主義にほど遠い状況を改善するための1の方法となっている。

（2）法的根拠

都市州のベルリン、ハンブルクとブレーメン及びその他の大都市には、自治体内下位区分は、公選で選ばれた代表により民主主義的にコントロールされている行政組織として認識されている。それを通して、市政への市民参加の度合が高まる。都市州では、これは州憲法又は別な法律によって定められている。ほとんどの広域州では、それぞれの自治体法には市町村議会の議決に基づき、自治体内下位区分の設置ができるという条項が定められている。各市町村は自らそれについて議決できる。合併のときに、合併される小さい自治体の失われる独立性の補償として区の代表組織が設置されるケースが多い。例えば、ニーダーザクセン州オスナブルックでは、1972年に郊外の7町村が市と合併した時に、そこに区として7地域評議会が誕生した。

ただし、州により、ある大きさの自治体には下位区分を義務付けることもある。

例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、すべての郡独立市は下位区分の設定が義務付けられている。郡独立市は、郡の事務も行う日本の政令指定都市と比較できる制度であるが、ドイツの場合の郡独立市は日本の政令指定都市よりも小規模である。

(3) 地域自治組織の規模

州及び上位基礎自治体の大きさにより、自治体内下位区分の規模は大きく異なっている。ブレーメン（人口 66 万 8,000 人）では、26 区が存在し、規模は 1 万人から 4 万人とバラつきがある。ノルトライン・ヴェストファーレン州にあるルール地帯の大都市では、区あたりの人口がもっと多い。例えば、ドルトムンド市（人口 58 万 9,000 人）には 12 区があって、その人口は 5 万人までであり、人口 100 万人を超えているケルン市では 9 区で 8 万 3,000 人から 14 万 4,000 人の間である。いくつかの都市では、区を更に地域に区分する。ハンブルク市（人口 170 万人）では、7 つの区をそれぞれ 3 から 4 の地域に分け、地域別に市民代表組織がある。また、区が存在する都市内でもすべての地域が区に分割されているわけでもない。オスナブルック市の例を見れば、合併でできた地域評議会は市全域ではなく、1 部だけを覆っているが、成功していると評判になっているため、近い将来に区制度を全市に広める議決がすでになされている。その上、まったく自治体内下位区分を有していない都市もある。バイエルン州の都市では、ミュンヘンのみが 25 区に分かれていて、他に存在する 24 の郡独立市には区制がない。ただし、制度化された地域自治組織がなくても、さまざまな形の自主的に形成された組織が存在する。例えば、ニュルンベルク市では市民が自らつくるフォーラムが 31 の地域に存在する。

(4) 地域自治組織の事務

ドイツでは地方自治体は、地域の公共的事柄をすべて扱う権利がある。それは「普遍権限性」「Allzustndigkeit」と呼ばれている。しかし、自治体内下位区分の組織に委任されている事務の範囲は限定されており、市の条例として定められている。地域自治組織には、地域に関するすべてのことを議論する権利があるが、事務としては委任されたものしか行うことができない。ケルン市の例を見ると、ケルン市議会が定めた憲章・規約に書いてある次の分野が委任されている。学校教育と文化事業、交通と公安、スポーツ推進を含む社会福祉と保健機関、建設及び公共施設の分野であるが、それはすべて地区内のみに影響あることに限られる。一般的に市全体に対して区の意見を表明するのが地域自治組織の重要な役割である。したがって、区が全てその地域に関係する事柄について議会に発言できる権利が重要である。それを通して市の計画に対する区民の意見を表明することができるからである。

(5) 地域自治組織の機関

地域自治組織の構造は各州の市町村法により異なり、その形成にも違いがあるが、共通するのは、地域の住民を代表する評議会の存在である。州と市によって、その機関をさすドイツ語のさまざまな名称が存在するが、日本語では地域評議会や区評議会と統一した表現をここでは使用する。地域評議会が地域自治組織の最も重要な

機関である。その他には、州によって区長や地域評議会長が存在するところもあれば、存在しない州もある。

地域や区の地域評議会が州法で規定されている州では、評議会の選挙は自治体の選挙と同時に行われる。法的根拠と選挙制度も自治体の選挙と同様であり、比例代表制の選挙である。ほとんどの州では、地域評議会の構成員の数が法律によって定められているが、その数が大きく異なる。人口によるものもあれば、定数による場合もある。例えば、ケルン市の区では、区評議会の人数は1定の19人であり、ベルリン市の区評議会の1定人数は55人である。ほとんどの州では、地域評議会の構成員はその中から区長又は評議会長を間接選挙で選ぶ（ノルトライン・ヴェストファーレン州やニーダザクセン州など）。間接選挙で評議会議員の中から選ばれた長は、評議会を代表するような儀式的な役割があり、特別な権限は有していない。ただし、大都市で事務が区に委託されている場合、区長が行政の長の責任を負うこととなる。直接選挙で地域の長を選ぶケースもテューリンゲン州にはあるが、それは合併で1緒になった区域に対する特例であり、1般的な区には当てはまらない。また、区の地域評議会全員を間接選挙で選出するケースもある（バーデン・ヴュルテンベルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州）。

(6) 地域自治組織の条例制定権

地域自治組織は自治体とみなされていないので、条例制定権がない。

(7) 地域自治組織の財源

地域自治組織には課税権はない。基本的には市から与えられた予算を使う。収入の1部には、家賃または使用料・手数料が含まれることもある。ただし、1般的に行政サービス利用料などについての決定権はない。ほとんどの地域自治組織は財政に関して主に2つの権限をもっている。1つは、区のための予算の見積もりが行われるときに意見を述べることである。もう1つは、市から受けとる予算の1定額の使金を自由に決める権利であるが、地域自治組織にその権限があるかどうかは州によって異なる。

3 地方部における地域自治組織

地方部の1つの特徴は人口密度が低いことである。そこに存在する人口の少ない集落は、自ら市民にさまざまなサービスを提供する財源及び能力がないため、独立した小さい町村として機能することが困難である。合併を推進し、地方部でも1定の人口規模を持つ市町村を設置することが1つの方法である。この方法を採用している広域州は、市町村の数を減少し、市町村に自治体内下位区分の設置可能性を与えていている。しかし、合併により、ある程度の人口規模を持つ町村を形成する代わりに、1部の広域州では、住民の身近にあるコミュニティに自治権を残すため、事務の実行とサービス提供をもっと能率的に行うことのできる市町村小連合という中間路線を採用している。旧西ドイツの州（旧連邦州）では、このような自治体改革が主に1970年代に行われた。旧東ドイツの州（新連邦州）では、現在その動きが見られる。市町村小連合は、さまざまな形態をとり、州によって名称も異なってい

る。例えば、事務処理を共同で行うための法人格を持つ市町村小連合がその1つであり、または多数の市町村が加入する自治体の資格を持つ新しい自治体を形成することもあれば、事務処理をすべて他の市町村に任す形の市町村小連合もある。広域州においては、完全合併の方法を選んだノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州及びザールラント州には地方部の市町村小連合に当たるもののが存在しない。

市民の参加を高め、サービスの提供を目的にしている都市部における地域自治組織と異なり、地方部の市町村小連合は、自治体としての自治権を保ちながら、事務を能率的に処理することを目指している。法律上の立場も異なる。都市の区などの地域自治組織は、市議会の条例によって設置され、自治体の資格がないのに対して、地方部の小さい自治組織（＝市町村）は、事務処理を行わなくても、自治体としての資格を持っている。つまり、理論上は課税権も条例制定権もあるが、事実上それを利用することはほとんどない。ここで市町村小連合について述べた理由は、それが市町村合併という現状に直面して形成された組織であり、市町村合併が進められている日本の自治体の参考になりうるからである。

4 州別の地域自治組織

（都市州、広域州は旧西ドイツ州の人口順、旧東ドイツ州の人口順に記載）

（1）ベルリン都市州（人口340万人）

ベルリンは、ドイツきっての大都市であり、現在12区（Stadtbezirke）に区分されている。2001年の改革でもともとあった23区が合併し、新しい構造となっている。各区の人口は約30万人である。区の役割は州憲法によって決められている。各区には区代表会（Bezirksverordnetenversammlung）と区役所（Bezirksamt）が置かれていて、区役所の長は区長（Bezirksbürgermeister）である。区代表会議の55人の構成員は、州議会議員選挙と同時かつ同じ方法で5年の任期で選出される。行政の長である専任職区長及び内閣のように働く専任職区代表会議議員は代表会議から選出される。区はほとんどの行政サービスについての責任を負う。ただし自治体としての資格及び課税権はない。しかし州議会から与えられた予算を自由に使うことができる。ベルリンの首相でもある市長と区長は定期的に会議を持ち、市全体の調整を行う。自治体内下位区分の概念の下では、ベルリンの区は1番の独立性を持っている。

（2）ハンブルク都市州（人口170万人）

市は7つの区に区分され、各区の平均的な人口は25万人である。区の住民が区評議会（Bezirksversammlung）を州選挙と同時に直接選挙で選ぶ。任期は4年である。区議会が区役所の長（Bezirksamtsleiter）を任命する。区役所では市から委任された行政サービスを市議会から与えられた予算のもとで行う。区内には、複数の地域事務所（Ortsmter）を置くことができるし、地域委員会が設置されている。ハンブルクでも、区がかなりの独立性を持つが、その存在と役割は州憲法ではなく、区行政法（Bezirksverwaltungsgesetz）に基づいている。

（3）ブレーメン都市州（人口66.8万人）

ブレーメン州は、ブレーメン市（人口 54.3 万人）とブレーマーハーフェン市（人口 12.5 万人）から構成されており、両都市の間にはニーダーザクセン州が入り込んでいる。ブレーマーハーフェン市には自治体内下位区分がないが、ブレーメン市には人口規模で 1 万人から 4 万人の Stadtteil または Ortsteil と呼ばれる 22 区がある。法的根拠は州憲法ではなく、区を設置する別な法律である。構造がハンブルク都市州と似通っていて、地域評議会（Ortsbeirat）が住民から直接選挙で州選挙と同時に 4 年の任期で選出される。評議員の人数は区によって異なり、7 人から 19 人である。区役所の長は評議会が任命する。ただし、いくつかの区は区役所を共にすることとなっていて、区役所の長が名誉職（任期 4 年）の場合と専任職（任期 10 年）の場合がある。ブレーメン市も、市から委任された行政事務と市民に対するほとんどのサービスは区が担当するが、区長のような区を代表する職は存在しない。

5 広域州

（1）ノルトライン・ヴェストファーレン州

（略 NRW 州、人口 1,800 万人）

州の市町村法（Gemeindeordnung NRW）によれば、郡独立市（23）はすべて区に区分されなければならない。その他の市町村は下位区分をする権利がある。区または地域の代表組織は Bezirksvertretung（区代表評議会）とよばれる。構成員は地方選挙と同時に同じ選挙方法で選ばれる。ケルン市の場合、19 人である。任期は 5 年である。区代表評議会は、その中から区長を選任する。区には、区役所があり、そこで市から委任された事務を執行するが、NRW 州では、郡独立市の場合かなりの事務を区に委任している。また区は予算の 1 部の使用を自ら決定することもできる。

NRW 州は人口密度が高い州であるため、70 年代前半に行われた市町村合併では、面積が広く人口が少ない町村はほとんど生まれていない。373 市町村のみが郡に属する市町村であり、他の広域州との比較においては少ない数である。そのうち、郡独立市と同じように地域評議会を持っているものもあるが、担当事務が郡独立市より少なく、地域住民の意見を市町村議会に伝えるのが主な役割となっている。市町村小連合は存在しない。

（2）バイエルン州（略 B 州、人口 1,200 万人）

B 州の都市は、州市町村法により人口 10 万人を超える都市は区を設置することを義務付けられている。ただし、区に地域評議会を置くかどうかは自由であり、100 万人を超える都市のみがその設置が義務付けられている。州都であるミュンヘン市（人口 120 万 6,000 人）は 25 区に区分されている。区の人口は 2 万 2,000 人から 10 万 7,000 人までであり、区の代表組織は区委員会（Bezirksausschu）とよばれている。区委員会の委員は地方選挙と同時に選出され、任期は 6 年である。区委員会の人数は区の大きさにより、15 人から 45 人までの間である。ここでも、市民の代表としての役割や市議会の予算決定への意思表明が大事な役割となっている。

また、1定の金額を自由に利用できる市民グループの活動のための補助金制度がある。ミュンヘン市では、区の市民会議（Brgerversammlung）が市長により召集されるが、これは区の住民全員が対象である。ここにはもちろん区委員会の委員も出席する。

他の24郡独立市には行政上の組織があっても、選挙により選ばれた地域評議会が存在しない。その中にはレーゲンスブルク市（人口14万3,000人）、アウグスブルク市（人口25万4,000人）またはニュルンベルク市（人口49万5,000人）などかなりの規模の都市も存在する。ただし、違う形で市民参加が確保されている。例えば、ニュルンベルク市には31の市民フォーラムがある。

郡独立市以外に2,031市町村があり、そのうちの半分ぐらいの1,003町村が319の市町村小連合を形成している。B州では、市町村小連合をVerwaltungsgemeinschaftと呼ぶ。市町村小連合は、加入町村のために事務を行っているが、自治体としての資格は有していない。加入市町村には独自の議会と町村長がある。

（3）バーデン・ヴュルテンベルク州

（略BW州、人口1,040万人）

BW州には、郡独立市に相当する9都市郡が存在する。BW州市町村法により、人口10万人を超える都市を区に、町村で地理的に区分されている集落を地域に下位区分することができる。市の区には区域評議会（Bezirksbeirat）又は集落の場合には地域評議会（Ortschaftsrat）を置く。区域評議会の構成員は市長から議会の提案に基づいて任命される。任期は5年である。区域評議会は意見を述べる権利のみがある。特別なケースとして、フライブルク市には地域評議会と地域首長が設けられているが、その由来は合併された町村の特別な事情を反映するものである。

その他の1,101市町村のうち、922市町村は市町村小連合に加入している。BW州では、市町村小連合は2つの種類に区分される。1つはGemeindeverwaltungsvorbandであり、複数の市町村が事務を共同に実施するための事務組織を作る。もう1つはVerwaltungsgemeinschaftと呼ばれ、この場合は加入市町村はその事務を1つの「実行市町村・erflende Gemeinde」と呼ばれる市町村に委任する。いずれの場合でも、市町村小連合は地方自治体としての資格を有しない。

（4）ニーダーザクセン州（略N州、人口780万人）

N州でも、1970年代に市町村合併を含む市町村改革が行われた。そのため、多くの自治体下位区分が設けられた。N州の市町村法では、人口10万人以上の都市は区を設置することができる。その場合、都市区域評議会（Stadtbezirksrat）を選出しなければならない。その構成員は、地方選挙と同時にかつ同じ方法で直接選挙で選ばれる。その数は市町村議会議員の数に相当する。任期は5年である。都市区域評議会はその中から区長（Bezirksbürgermeister）を選出する。N州の場合は、地域自治組織は必ずその自治体区域を網羅的に覆っているわけではない。前述したオスナブルック市はその例である。

地方部では、同じようにもっと小さな町村にも、集落別に自治組織を置くことが可能である。その場合、地域評議会（Ortsrat）と地域首長（Ortsvorsteher）と呼ばれる。ただし、市町村小連合に加入している市町村にはそれが認められていない。

N州では、市町村小連合を Samtgemeinde と呼ぶ。全体の 1,023 市町村のうち、736 町村が市町村小連合を構成する。その基本原則は、人口の最低限は 7,000 人で、加入市町村数は 10 以下とされている。N州の Samtgemeinde は、地方自治体の資格を有し、独自の代表機関を持っている。それは、市町村小連合議会と市町村小連合首長であり、両方が加入町村の住民から地方選挙と同時に直接選挙で選出される。任期は 5 年である。加入市町村には別にそれぞれの議会と町村長が置かれているが、それらが名誉職であるのと異なり、市町村小連合の首長は専任首長である。

(5) ヘッセン州（略 H 州、人口 600 万人）

H 州には、郡独立市が 5 市あり、自治体内下位区分として区が存在する。H 州の市町村法では、全ての市町村に下位区分をする権利が与えられている。その名称は地域（Ortsbezirk）であり、その代表組織は地域評議会（Ortsbeirat）と呼ばれる。その構成員は市町村選挙法に基づいて、市町村の選挙と同時に直接選挙で選出され、その任期は 5 年である。数は人口規模により、3 人から 9 人までであり、8,000 人の人口を超える地域では 19 人までである。地域評議会は議長を選出する。H 州の地域評議会は、市議会が行う議決に対する意見表明権があり、地域に関するについて提案権もあるが、地域には独自の予算は与えられていない。

H 州には、全体で 426 市町村があるが、市町村小連合は存在しない。

(6) ラインラント・プファルツ州

（略 RLP 州、人口 400 万人）

RLP 州でも、市町村は下位区分する権利を有している。12 郡独立市には全て区が存在する。州都マインツ市（人口 20 万人）には Ortsbezirk と呼ばれる 15 区がある。区の代表組織は、Ortsbeirat と呼ばれる 13 人から構成される地域評議会と Ortsvorsteher と呼ばれる区長である。両者は、地方選挙の時、又は地方選挙法に従う方法で直接選ばれる。任期は両者とも 5 年である。地域評議会と区長は、区を代表し、市議会に対して助言をする役割を持つ。場合により、区内の市民活動のため財源を与えられることもある。

RLP 州には、小さい町村がまだ数多く存在し、ここでも市町村小連合を利用している。2,257 町村が Verbandsgemeinde と呼ばれる 163 市町村小連合を形成している。ここも N 州と同様、市町村小連合は自治体としての資格を有しながら、加入市町村は自治権を確保している。RLP 州の市町村小連合には、直接選挙で選ぶ連合議会と連合市長が存在する。連合議会の議員は名誉職で任期が 5 年であるが、連合市長は専任職で任期は 8 年である。加入自治体を Ortsgemeinde という。RLP 州では、市町村小連合の専任市長は連合の役所がある加入市町村の名誉市長を同時に兼任することができる。

(7) シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州

(略 SH 州、人口 270 万人)

SH 州市町村法も、各市町村に下位区分することを認めている。その区分は地域 (Ortsteil) と呼ばれ、そこに置く自治組織は地域評議会 (Ortsbeirat) である。4 郡独立市があり、そのうち州都キール市が人口 12 万 9,000 人で 1 番大きい。キール市は、18 区に区分され、各地域評議会は 5 人から 11 人までの人数で構成されている。評議会委員になれるのは、市議会議員または区の有権者が条件であり、市議会から 5 年の任期で任命される。評議会の役割は、区に関することについて市議会に助言や提案することである。すべての郡独立市に地域評議会があるわけではない。

SH 州には人口に比例して 1,134 と市町村の数が多い。多数の町村は市町村小連合に加入している。SH 州では、市町村小連合を Amt と呼び、Amt についての規制は別の法律 (Amtsordnung Schleswig-Holstein、SH 州市町村小連合法) に定められている。市町村小連合は自治体としての資格は有しておらず、加入市町村のために役所を別に作る形態及び 1 つの町村に他の町村が事務を委任する形態がある。連合では Amtsausschuss と呼ばれる加入市町村の市町村長又は議員が任命される連合議会が決定権を持つ。連合議会がその中から最高責任を持つ連合議會議長 (Amtsvorsteher) を選ぶ。ただし、その職は名誉職である。SH 州では、2,000 人の人口までの市町村長は名誉職であり、間接選挙で選ばれ、任期も市町村議会議員と同様 5 年である。それより大きい市町村の市町村長は専任職であり、直接選挙で選ばれ、任期は 6 年と 8 年の間である。ただし、人口 2,000 人以上の市町村にも名誉職市長の制度を採用する権利がある。

(8) ザールラント州 (略 SL 州、人口 110 万人)

SL 州はもっとも小さい広域州であり、大都会ザールブリュッケン市とその周辺の 9 市町村は特別都市連合を構成し、それ以外に 52 市町村が存在する。SL 州市町村法は、各市町村に市町村内を下位区分する権利を与えていた。その場合、区域には少なくとも 200 人の住民を必要とする。地方部においては地域 (Ortsteil) といい、都市部においては区域 (Stadtbezirk) と呼ぶ。市民を代表する組織は地方選挙と同時に又は同じ方法で直接選挙で選ばれる地域評議会 (Ortsrat) 又は区域評議会 (Bezirksrat) である。その任期は 5 年である。評議会の中から地域首長 (Ortsvorsteher) または区長 (Bezirksbürgermeister) が間接選挙で選ばれる。ザールブリュッケン市の 4 区の中の 1 つは特別構造で、区長は市長から任命され、専任区長として行政の長である。

SL 州には、市町村小連合は存在しない。

6 新連邦州

旧東ドイツの州は、1990 年の東西統一により 1952 年の形にそって復元された。市町村に関しては、社会主義制度では自治組織としての役割が小さく、国家政府と社会主義党の執行機関の役割がほとんどであった。そのため、各集落は市町村としての自治権を目指し、たくさんの市町村ができた。90 年にそれぞれの州が採用し

た地方自治法は、旧西ドイツ州と欧州評議会（Council of Europe）が推進する「ヨーロッパ自治憲法」から影響を受けた。しかし、事務の効率のため、市町村は一定の大きさを目指し、全ての州では合併や市町村小連合の形成を進めている。州によっては市町村改革が進行中である。現在では、都市部における自治体内下位区分がまだ弱く、バイエルン州やバーデン・ヴュルテンベルク州の状況に近い。地方部の地域自治組織に関しては、5新州のうち、3州（ザクセン州、ザクセン・アンハルト州、テューリンゲン州）はバーデン・ヴュルテンベルク州と同じ形態を採用し、人口密度が特に低い2州（ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州）はシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のモデルに沿っている。

（1）ザクセン州（略S州、人口450万人）

S州は1999年までに市町村改革を実施し、現在では539市町村が存在する。S州の地方自治法では、各市町村が下位区分できることになっている。地方部では地域（Ortschaften）、都市部では区域（Stadtbezirk）と呼ぶ。地域の自治代表組織が地域評議会であり、その構成員の数は市町村の条例によって決まる。地方選挙と一緒に公選で5年間の任期で選ばれる。都市部の区域評議会の構成員は、市議会から区域住民の中から任命され、その数は地方選挙法で人口数別に設定された市町村議員の数の半分まで可能である。S州には7郡独立市があり、その中では昔や最近に合併された地域では地域評議会が活発であるが、都市中心部には存在しないこともある。

地方部には、Verwaltungsgemeinschaftと呼ばれる市町村小連合が多数存在する。そのほとんどは、BW州でもよく見られる1つの市町村に連合加入市町村が事務を委託している形である。

（2）ザクセン・アンハルト州

（略SA州、人口265万人）

SA州では、市町村改革はこれからである。現在では1,215市町村のうち、127が市であり、そのうち3が郡独立市である。地域自治組織の構造はS州と同様である。目指しているのは、人口5,000人以下の市町村は全て市町村連合に加入し、事務を連合に委託すること、独立市町村の規模を最低限8,000人にして、市町村小連合の規模を最低限1万人にすることである。

（3）ブランデンブルク州（略BR州、人口260万人）

BR州は2003年に大きな市町村改革を終了し、1,813市町村から434市町村に減少した。地域自治組織の構造はSW州と同様であるが、都市部では地域評議会が郊外の地域で機能しているのに対して、中心部には存在しないところもある。地方部には、SW州と同様にAmtという市町村小連合があり、287市町村はそれに加入している。143の市町村小連合に加入していない単1市町村（Einheitsgemeinde）の条件は、人口が5,000人を超えることである。この場合、公選で選ばれた任期8年の専任市町村長が行政の最高責任者である。市町村小連合に加入している町村の長は名誉職であり、任期は5年である。また、単1市町村はその区域を下位区分で

きる。その場合、地域（Ortsteil）で地域首長（Ortsbürgermeister）か、又は地域評議会（Ortsbeirat）を選出することを各市町村で決めることができる。

1つの現象としてBR州に見られるのは、都市の郊外にある町村が合併するのではなく、その市と市町村小連合を形成し、市に事務を委託することである。

(4) テューリンゲン州（略T州、人口250万人）

T州には、1,017市町村が存在する。そのうち、6は郡独立市である。T州自治体法では、各市町村は自治体内を下位区分することができるようになっている。その地区を地域（Ortschaft）と呼び、直接選挙で選ばれる地域首長（Ortsbürgermeister）と地域評議会（Ortschaftsrat）が5年の任期で市町村議会に対して地域を代表し、助言する。地域評議会の構成員の人数は、人口500人以下の場合には4人、人口2,000人以上の場合には10人と定められている。多くの町村は市町村小連合（Verwaltungsgemeinschaft）に加入し、その形態はBW州と同様である。

(5) メクレンブルク・フォアポンメルン州

（略MV州、人口180万人）

MV州では、市町村法により、郡独立市において、または合併によって大きくなった市町村において、地域（Ortsteil）のために、市町村議会が地域評議会（Ortsteilrte）を任命することができる。その構成員は、市町村議會議員又は地域の住民から選任される。市町村議會議員と同じ5年の任期であり、その人数は市町村が自ら決める。979市町村のうち、6郡独立市にはそれぞれ区が設けられている。地方部では、SW州及びBR州同様、Amtと呼ばれる市町村小連合が設置され、918町村が117市町村小連合を形成している。

（ロンドン事務所）

（参考文献）

- 「ドイツの地方自治」、自治体国際化協会ロンドン事務所、2003年
- 名和田是彦「ドイツの近隣政府」、（自治的コミュニティーの構築と近隣政府の選択）、日本都市センター、2002年
- H. Namacher/K. Namacher, Kommunalpolitik in Deutschland, 1999
- J. Franzke, Gemeindegebietsreform im Osten Deutschlands Thesen, 2001

附 錄

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

前 文

第 1 基礎自治体のあり方

第 2 大都市のあり方

第 3 広域自治体のあり方

前 文

我が国の地方自治制度は、平成 12 年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えるとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、都道府県は、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体としてその自立的発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO 等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。

基礎自治体と広域自治体が 21 世紀においてそれぞれの役割を十分に果たしていく上で、どのような制度に変革していくべきかが問われている。

当調査会は、平成 13 年 11 月 19 日に内閣総理大臣からの「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」についての諮問を受け、現地での関係者との意見交換会なども行って調査審議を重ねてきたが、当調査会設置以来 7 回の総会と 34 回の専門小委員会にわたる議論の結果として、「基礎自治体のあり方」、「大都市のあり方」、「広域自治体のあり方」について、今回一定の結論を得たので、ここに答申する。

なお、憲法第 8 章の地方自治の本旨の内容を具体化し、分権型社会を制度的にも確固たるものにすることが、さらなる分権改革に託されるべき重要な課題となるものである。このような課題については、地方自治に関する基本的な法制のあり方を含め、当調査会としても引き続き検討していくこととした。

第1 基礎自治体のあり方

1 地方分権時代の基礎自治体の構築

(1) 地方分権時代の基礎自治体

機関委任事務制度の廃止等により国と地方との役割分担を明確にした地方分権一括法の施行で、我が国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。

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

このためには、今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。

基礎自治体に対しては引き続き国として積極的な事務や権限の移譲を進めるべきである。都道府県も、条例による事務処理の特例の活用等により、規模・能力に応じて事務や権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。その結果、国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようになることが望ましい。

(2) 住民自治の充実

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

2 市町村をめぐる状況

(1) 市町村の役割の変化

我が国の近代的な市町村制度は、明治初期に、地域の公共事務及び法令に基づく事務の処理のため、以前から存在していたいわゆる「自然村」を基盤として、「行政村」を編成したことに由来する。その後、小学校事務の処理等のため300戸から500戸を標準として「明治の大合併」が行われ、中学校事務の処理のため人口8千以上を標準として「昭和の大合併」が行われた。

今後、基礎自治体は、一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理することが求められている。

(2) 市町村を取り巻く厳しい財政事情

近年我が国の財政は、税収が落ち込む中で、国・地方ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況にある。地方においても毎年巨額の財源不足を生じており、その借入金残高は平成15年度末で約199兆円にのぼると見込まれている。

このような状況を踏まえると、今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、各地方公共団体は、コスト意識を持って事務・事業に取り組み、地域における郵便局との連携をはじめ、多様なサービスの提供方法の検討など、より一層効果的かつ効率的な行財政運営を行うことが必要となる。こうした観点から、市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等についても見直しを図ることが避けられない状況にある。

(3) 少子高齢化の進行

今後、国全体の人口が2006年をピークに減少する中で、全国的に高齢化がさらに進んだ地域社会が出現するものと見込まれる。また、このまま推移すると、2030年には人口5千未満の市町村が現在の約700団体から1,200団体近くに増加すると予想されている。

少子高齢化の進行への対応は、我が国の行政全般に関わる大きな課題であるが、特に小規模な市町村に与える影響は深刻であり、これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥ることが予想される。これにより、地方自治法第1条の2第1項に規定する住民福祉の増進を図るという基本的役割を担うことが困難となることを想定せざるを得ない。

(4) 市町村合併の位置づけ

このような状況の中で、今後の基礎自治体のあり方を展望すると、市町村の規模・能力の拡充を図る市町村合併を引き続き推進していくべきである。

現在全国の市町村の約半数において市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）に基づく法定協議会が設置されており、当調査会としても市町村合併に向けての関係者の真摯な努力に敬意を表するとともに、大きな期待を寄せている。昭和40年の制定以来、10年毎に延長してきた合併特例法の期限は平成17年3月31日までとされており、それまでにできる限り成果があがることが必要である。特に住民に対して合併による新しいまちづくり

の可能性等合併に関するさまざまな具体的な情報を提供することが必要であり、住民自身が地域の基本的な課題として合併について真剣に考えることが重要である。国及び都道府県としても、さらにさまざまな方策を展開し、自主的合併が進展するように取組を進めていくことが肝要である。

現在進められている市町村合併は、「昭和の大合併」後の生活圏や経済圏の拡大等をはじめとする経済社会の変貌、著しい少子高齢化の進行等の状況も踏まえつつ、地方分権改革により明らかにされた地域において包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体を形成するために、市町村を再編成するものと位置づけることができる。

また、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等の機能を維持するため、自治体経営の単位を再編成し、都市と農山漁村が共生する新しい基礎自治体を形成する動きともとらえることができる。

3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治体

(1) 平成17年4月以降の合併推進の手法

① 現行の合併特例法の失効（平成17年3月31日）後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促すこととする必要がある。この法律は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法における合併特例債等のような財政支援措置はとらないこととすべきである。

なお、現行の合併特例法は延長しないことを前提に、平成17年3月31日までに関係市町村が当該市町村議会の議決を経て都道府県知事への合併の申請を終え、平成18年3月31日までに合併したものについては、合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置くことが適当である。

② 新法においては、自主的な合併を推進するため、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する審議会等の意見を踏まえて市町村合併に関する構想を策定することとすべきである。

上記の構想は、現行の合併特例法の下で合併に至らなかつたが、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象とすべきである。具体的には、生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図るための合併、指定都市、中核市、特例市等を目指す合併、小規模な市町村に係る合併等がこの構想に定められるものとすべきである。

なお、都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね人口1万未満を目安とすることとするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要である。

③ 都道府県知事は構想に基づき、合併協議会の設置や合併に関する勧告、合併に取り組む市町村間のさまざまな合意形成に関するあっせん等により自主的な合併を進めることとすべきである。

なお、現行の合併特例法においても、合併の是非を含め合併に関するさまざまな協議を行う場である合併協議会の設置について、一定の場合に市町村長の請求や有権者の6分の1以上の署名による請求によって住民投票を行うこととされている。このような場合と同様、都道府県知事が合併協議会の設置を勧告したとき、一定の場合には市町村長が合併協議会の設置について議会に付議するか、あるいは住民投票を行うこととする制度を設けることを検討する必要がある。

(2) 市町村合併に関連する多様な方策

① 合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用

合併後、総じて規模が大きくなる基礎自治体内において住民自治を強化する観点や、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点から、基礎自治体の事務のうち地域共同的な事務等を処理するため、下記4（1）の地域自治組織（仮称。以下同じ。）の制度を活用することが考えられる。

なお、合併に際して地域自治組織を活用するときは、合併後の一定期間、下記4（2）②の法人格を有する地域自治組織を旧市町村単位に設置することができる等の特例を設けることが適当である。

この制度を活用することにより、合併後の基礎自治体は、合併前の旧市町村のまとまりも活かした包括的な基礎自治体ともいべき形態をとることが可能となる。併せて、地域自治組織に旧市町村の名称を冠することによって、合併前の名称を残すことも可能となる。

市町村は、前述のとおり、その自主的な判断により、基礎自治体内の地域自治組織を設置できることとするが、都道府県知事も合併に際して、一定の場合に小規模な市町村等を対象として、その市町村を単位とする地域自治組織を設置することを勧告することができるものとすべきである。

② 合併困難な市町村に対する特別の方策

ア 市町村合併については、地域の特性等を踏まえた上で推進していく必要があるが、例えば自らは他の市町村との合併を希望していてもさまざまな事情により合併協議が整わず、都道府県知事が上記の構想に位置づけて合併に関するあっせん等の調整を行ってもなお合併に至らないような事態が生じることがあり得る。

このような事態において、市町村が基礎自治体として必要な経営基盤を有しないという自らの判断により合併を求めた場合に、適正な住民サービス確保の観点から看過し得ないと認めるときは、都道府県が関わる手続によって市町村の合併を行う新たな仕組みを引き続き検討していく必要がある。

イ 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、合併の進捗状況や市町村の具体的ニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策によ

り対応することについて検討を進める必要がある。

ウ また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣の基礎自治体に委託すること等も考えられる。

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

(1) 地域自治組織の制度化

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

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

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

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

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

(2) 地域自治組織の仕組み

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

① 一般制度としての地域自治組織の仕組み

ア 基本的な機能と組織

一般制度としての地域自治組織は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらには行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものとし、基礎自治体の一部として事務を分掌するものとする。

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

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

イ 地域協議会

（ア）役割

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

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

（イ）構成員の選任等

地域協議会の構成員は、基礎自治体の長が選任する。

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

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

ウ 地域自治組織の長

（ア）役割

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

(イ) 選任

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任する。

エ 財源

地域自治組織が、地域協議会の意見を尊重しつつ必要な事業が実施できるよう、必要な予算を確保するなど、基礎自治体において地域自治組織の財源について所要の措置を講じることが期待される。

- ② 合併に際して設置される地域自治組織（法人格を有する。）の仕組み
市町村合併に際しても、①の一般制度としての地域自治組織を設置することはできるが、合併後の一定期間、合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合は、特別地方公共団体である地域自治組織（法人格を有する。）を設置できることとすることが適当である。

このタイプの地域自治組織についても、①の地域自治組織と同様の役割が期待されるところであり、その組織についても、①と同様、地域協議会と地域自治組織の長を置くほか、事務所を置くこととする。

①との相違点を中心とした制度の仕組みは以下のとおりである。

ア 設置

合併協議により規約を定め、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に設けることができるこことする。

なお、法人格を有することから、設置に当たって都道府県知事が認可等所要の関与を行う必要がある。

イ 事務の考え方

地域自治組織は、法令により処理が義務づけられていない基礎自治体の事務のうち、その地域自治組織の区域に係る地域共同的な事務であって規約で定めるものを自らの事務として処理する。

また、地域自治組織の機関が基礎自治体の補助機関の地位を兼ねることなどにより、法令により基礎自治体が処理することが義務づけられている事務を地域自治組織において処理することもできるものとする。

ウ 組織等

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

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

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任するものとする。

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

エ 財源

基礎自治体の事務の一部を処理するための財源は、基礎自治体からの移転

財源によることとし、基礎自治体は地域自治組織の円滑な事務運営のための財源を確保するよう配慮するものとする。

課税権と地方債の発行権限は有しないこととし、地方交付税の交付対象団体ともしないこととする。

なお、地域自治組織が上記の移転財源による財源見合いの事務以外の事務を実施することを認める場合には、何らかの住民の負担によることができるることとすることを検討する必要がある。

③ 指定都市への適用について

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

第2 大都市のあり方

1 大都市に関する制度の現状と課題

大都市に関する制度としては、昭和31年には指定都市制度が、平成6年には中核市制度が、そして平成11年には特例市制度が設けられ、今日に至っている。高次の都市機能が集積する都市地域においては、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスの提供が求められており、大都市である基礎自治体に対する一層の権限の移譲をはじめとした権能の強化が求められている。

一方、大都市は一般に人口が稠密で、多様で高度な都市機能が集積し、その社会実態的機能が一般の都市以上に広くかつ大きく周辺地域に及んでいるため、周辺地域との一体的整備が不可欠であり、大都市に特有の行政サービスの提供とともに、大都市を含む広域的なネットワークによる行政課題への対応が求められている。

また、大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長される可能性も否定できない。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

2 今後における大都市制度のあり方

(1) 大都市に共通する課題

基礎自治体の権能の強化は重要な課題であり続けてきた。多くの国民が居住する大都市地域において、身近な行政を基礎自治体が担えるように制度改革を行っていくことは、地方分権の実を多くの国民が実感できる方途である。このような見地から、これまでも、中核市制度・特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などが行われてきたところであるが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進める必要がある。特に、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯における都市計画権限をはじめとした都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方や農地転用のあり方については、その早急な見直しが必要である。また、義務教育、産業振興の分野を中心に一層の権限移譲が進められるべきである。

このほか、大都市をはじめとした市町村に共通の課題として、都道府県においては、条例による事務処理の特例の活用等により、基礎自治体の規模・能力に応じて権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を自立的に処理することができるようにしていくべきである。

条例による事務処理の特例は、都道府県の判断により都道府県の事務権限を基礎自治体に配分することを可能とする制度であるが、現行制度では基礎自治体の方から事務権限の移譲を求めることができないことから、基礎自治体が自らの判断により事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めていくことができる

こととする必要がある。すなわち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を処理することを求める基礎自治体は、都道府県に対し、事務処理の特例に係る条例の制定等を要請する旨の申出をすることができることとし、都道府県知事は、この申出を受けたときは、遅滞なくその申出を行った基礎自治体の長と協議しなければならない仕組みを導入することが適当である。

(2) 指定都市制度

指定都市は、一般の市町村よりも幅広い事務権限を有しているが、指定都市を含む大都市地域においても、環境保全、防災、交通ネットワークなど区域を越える広域的な取組を必要とする行政分野が存在している。また、沿革的には、当初制定された地方自治法に都道府県から独立した特別市の制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和31年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。

このような状況や経緯を踏まえれば、指定都市については現行制度の大枠の中で、その機能を強化するという方向を目指すべきである。その上で、大都市圏全体で行政課題を解決することが求められる分野については、指定都市と周辺市町村との連携を強化するとともに、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが求められる。

また、現在、指定都市の人口は合計で2千万人を超えており、我が国人口の約6分の1を占める住民が各行政区に居住し、日常の行政サービスの多くを各行政区から受けている。住民サービスを充実するという観点からは、大都市における行政区がより住民に身近なものとなり、住民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要があると考えられる。このため、各指定都市における実情に応じ、前述の地域自治組織の活用を図ることが期待される。

(3) 中核市制度・特例市制度

中核市制度・特例市制度については、基礎自治体の規模・能力に応じた機能の充実強化に積極的な役割を果たしており、また、制度の定着をみているところである。基礎自治体への一層の権限の移譲を推進していく見地からは、その指定のあり方等についてさらなる要件の見直しを行っていくことも考えられるが、市町村合併が進展する中で、各都市の規模・能力が合併特例法の期限である平成17年3月までの間に変動していく可能性が高いことを考えれば、少なくとも合併特例法の期限内においては、現行の中核市・特例市の指定要件を維持することとし、その後における要件緩和について、引き続き検討すべきである。

第3 広域自治体のあり方

1 変容を求められる都道府県のあり方

都道府県の制度は、戦前の広域的地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称及び区域はほとんど変更されることなく今日に至っている。

近年においては、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある中にあって、広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている。

2 今後における広域自治体としての都道府県の役割

都道府県のあり方がこのように変容を求める中で、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる。都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されており、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要である。

基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる。

3 広域自治体のあり方（都道府県合併と道州制）

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県の区域の拡大が必要である。

また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州（仮称。以下同じ。）から構成される制度（以下「道州制」という。）の導入を検討する必要がある。

(1) 都道府県合併

現行地方自治法上、都道府県の廃置分合は、国の法律によってのみ行い得ることとなっており、都道府県の発意により合併手続に入ることができないことから、現行の手続に加えて、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべきである。その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられる。

(2) 道州制

道州制の導入は、単なる都道府県の合併とか国から都道府県への権限移譲といった次元にとどまらない地方自治制度の大きな変革であり、国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとするが、当調査会としては、今後議論すべき論点について、現時点では次のように考え方を整理することとした。

① 基本的考え方

道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手続は法律で定める。

ア 現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。

イ 道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、多くの権限を地方に移譲する。

ウ 道州の長と議会の議員は公選とする。

エ 道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

② 役割と権限

道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、その事務権限の相当部分を地方に移譲する。

すなわち、国は、現行地方自治法上、a) 国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b) 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、c) 全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施などの役割を担うこととされているが、道州制が導入された後は、国の役割は重点化され、a)、b) のほかc) のうち限定された一部に縮小することとなる。

道州制の導入に伴い、国から地方に移譲される権限のうち基礎自治体に移譲できるものは原則として基礎自治体に移譲するものとする。これにより、基礎自治体は住民に最も身近な総合的な行政主体として、より一層大きな役割を担うこととなる。

道州は、規模・能力が拡大された基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との適切な役割分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の分野を担うものとする。

また、国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管する。その際、移管される国の事務権限について、かつての機関委任事務制度の手法が採られることのないようにすべきである。

道州制の導入に伴い、道州に対する国との関与、基礎自治体に対する道州の関与についてはいずれも必要最小限度とする。また、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調整手続の整備を図る必要がある。

③ 道州の区域及び設置

道州は、現行の都道府県よりも広い区域と権限を有することから、その区域は「国のかたち」と密接に関連する重要事項であり、法律により全国をいくつかのブロックに区分してその区域を定めるという考え方と、道州の区域は、関係都道府県が議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定するという都道府県側のイニシアチブを重視する考え方とがある。

また、道州の設置については、全国一斉に道州に移行する方法と、一定の道州の要件に合致した場合には順次道州に移行する方法と考えられる。いずれにしても、道州の仕組みや設置手続については、法律で定めることが必要である。

④ 税財政制度

地方税財政制度については、道州の権限に応じて、自立性を高めることを原則とする。また、自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討するものとする。

⑤ 連邦制との関係

道州制をめぐって、連邦制、すなわち、憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態の導入を議論する向きもある。しかしながら、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること、といった問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる。

⑥ 検討事項

道州制の検討を行う際には、上記の観点のほか、a) 現行憲法上は公選の長と公選の議員からなる議会を有することが地方公共団体の要件とされているが、広大な区域と大きな権限を有することとなる道州が、現行の地方公共団体と同

じく、それぞれ住民の直接公選による二元代表制であることでよいか、b) 道州制の導入に伴い、その議決機関、執行機関、補助機関のあり方をどうするか、c) 首都圏、近畿圏、中部圏など、人口や経済集積等において他の圏域と著しく異なる圏域についても同じ制度としてよいか、d) 道州制の導入に伴い、大都市圏域においては、現行の指定都市制度よりも道州との関係において独立性の高い大都市制度を考えるのかどうか、といった観点についても、併せて検討することが必要である。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村を補完するような都道府県の機能が引き続き必要であり、従来の都道府県の役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に圏域的なテーマについては既存の制度である都道府県間の広域連合を活用する方法もあると考えられることなどを踏まえ、道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある。

諸外国の地域自治組織

平成 16 年 5 月 31 日発行

発行 (財) 自治体国際化協会

〒 100-0013 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 19F

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346
