

Dグループ 住民主体の基礎自治体の設計と地域の意志決定 システムの検討

小野崎信之 市民局担当部長(総務課長)
南 有里 都市経営局政策課担当課長
五十嵐誠一 総務局財源課長
井関 敏也 港湾局資産活用課長
花内 洋 南区政推進課長
高嶋 賢一 市民局広聴相談課担当課長
柏崎 誠 港北区長(コメンテーター)

わたしたちDグループは、せつかく研修の機会を頂いたのだから、普段の仕事の殻をやぶった研究をしよう・地方自治の原点に立った議論をしようと考え、取り組みました。メンバー各々の経験や発想が異なる中、何度も同じ議論を繰り返しましたが、大きな制度の枠組みについての意見交換は、日々の仕事にとつても良い刺激になりました。

1 地方分権(住民自治の強化)は、住民にとつてどんなメリットがあるのか

(1)はじめにII住民自治と地域
地方分権の本質は、住民自治の強化であり、その本来あるべき究極の姿は、住民の「自己決定・自己実現」による自治にあります。住民自治

が機能するには、その基盤となる「地域の自主性・自律性の発揮」が前提となります。自らが生活する地域で発生している住民共有の課題について、すべて行政に依存するのではなく、可能なことは住民自ら解決策を検討したうえで最適な手法を選択し、その実現のため、住民が自ら汗をかき、相互に協力し合うことが理想の姿です。

(2)地域課題にどんなものがあるか ア 地域の交通アクセス問題

今後、特に、高度経済成長期に開発された郊外部の団地において、住民の高齢化が一挙に進むとともに、少子化とあいまって地域の年少人口や労働人口が減少し、限界集落化が起きます。そのことが

地域の交通需要に影響を与え、採算性の面からバス事業者による運行の継続が危うくなり、住民の足となる交通機関の確保が切実な問題となります。

イ 施設の廃止・転用

少子高齢化が進み地域の年齢構成が変わると、まちな姿が変わり、当然のことながら、施設に対するニーズが変わっていきます。今後は、学校や住宅、市民利用施設などについて、地域の年齢構成などの実情に応じて、廃止や転用の確に行い、有効活用や維持管理コストの節減を図っていくかなければなりません。

(3)課題解決に必要なことII地域自治の確立 ア 税金の使い方・補助金の使い方

行政が予算案を編成し、住民の代表である議会が議決するという仕組みの中で、これまで、税金の使途について、イニシアチブは行政側にありました。これに対し、地方分権の時代においては、例えば、地域の各種団体に支出されている補助金を統合し、地域ごとに自らの判断で編成、執行できるようにするなど、限

りある税金の使いみちについて、地域が自ら選択する権限を得て、その執行についても責任を負っていくことが理想です。これにより、例えば、上記の例の地域の交通アクセス問題の解決を含めた高齢者対策に重点を置いたり、逆に子育て支援を充実して若い世代を呼び戻すための創意工夫にあふれた取組を実現したりすることが可能になります。

イ 地域にある施設の活用方法

「法を「自分たちで決める」コミュニティハウスなど地域の中にある市民利用施設は、そもそも、地域住民が集い、交流していくことなどを目的にしています。したがって、これらの施設の運営や活用方法については、住民自治の実践のひとつとして、地域に委ねることが望ましい姿です。しかし、行政の縦割りによ

役割を終えた施設も出てくるため、もつと地域の活動がしやすく、また、サービスが受けやすいように、施設の整理・統合、転用について考える時期が来ており、その決定に住民が関与し、責任を持つこともひとつの方策です。

ウ 自分たちのまちの将来像を「自分たちで決める」

従来から、住民と行政との協働により策定した各種のプランはありましたが、策定プロセスが行政主導であり、また、実効性の面で必ずしも十分でない面がありました。そもそも、自らのまちの将来の姿は、その中で生活していく住民自身が計画・実現していくことが理想です。また、そうしたものが住民間で共有化されていなければ、上記ア・イの対応もできません。

あわせて、地域が策定したプランについて、尊重する義務を行政に課したり、予算的な裏づけを与えたりなど、実現を担保する仕組みが必要です。

(4)現行の大都市制度の問題点

地方自治制度が「民主主義の学校」といわれるのは、国政がどうしても住民の視点から遠くながちなのに対して、

自治体では、生活に密着した課題について、住民自治の実現、地域自治の確立が可能なということに起因しています。

大都市自治体では、市並みの規模がある行政区単位で決定できることが制度上も実態上も限られており、身近なことも全時的な基準で決定されることが多くなっています。

そこで、「民主主義の学校」としての機能を果たすには、地域自治の確立に向けたリファームが必要です。

2 地域自治にふさわしい制度を検討する（国内外の他都市の事例研究）

(1) 諸外国の大都市制度

ア ロンドン：大都市Ⅱ基礎自治体十広域的自治体

ロンドンは、基礎的自治体のロンドン区とシティを置き、それを包括する広域的自治体としてGLA (Greater London Authority) を置く二層性の自治制度となっています。

GLAは、都市計画の策定などの限られた事務を行う広域組織で、大都市地域の統一性を確保するための広域的連合体です。ロンドン区等の基礎的自治体に、課税権等の権

限や個々の立法権を持たせ、自治体経営を行っている点、パリッシュなどの地域自治組織が公共施設の管理等の行政サービスを行っているなどの点が、特徴となっています。

イ パリ：基礎的側面と広域性をあわせもつ単一自治体

パリは、基礎的自治体としてのコミューンと、広域自治体としてのデパルトマンの性格を併せ持つ自治体で、他のフランスの都市が三層制となっているのに対し、二層制の特

別市となっています。パリに設置されている行政区は土地利用に関する意見の陳述を行うなど、住民の意見を市政に届ける役割を果たすにとどまり、課税、上下水道等の市域全体の事務は市が行っています。また、地域評議会等の地域自治組織の設置により、地域計画等への住民参画などの仕組みを確保しながら、行政運営しています。

ウ ニューヨーク市：825万人を支える単一自治体

ニュー YORK市は、基礎的自治体としてのシティと広域自治体としてのカウンティの性格を併せ持っています。ニュー YORK市に設置され

ている行政区は、行政サービスに対する市民からの苦情を受理するなど、住民の意見を市政に届ける役割を果たしていますが、権限等は制限されており、課税、上下水道等の市域全体の事務は市が行っています。また、コミューニティ委員会などの地域自治組織を設置し、予算に対する意見表明権を与えるなどの住民自治を確保しながら、825万人もの人口を抱える大都市の行政を運営しています。

(2) 国内の特徴的な地域自治制度

ア 上越市（新潟県）：公募公選制による地域協議会

上越市では、17年1月の合併と同時に、旧上越市の地域以外の町村を単位として、13の地域自治区及び地域協議会を、全国に先駆けて設置しました（21年10月からは市の全域で、28の地域自治区及び地域協議会を設置しています）。

地域協議会の構成員を、「公募公選制」で選任しています。また、合併を契機に市民とともに自治基本条例の検討を

始め、20年4月から施行しています。

イ 宮崎市（宮崎県）：行政による財政的・人的支援の確立

宮崎市では、12年度から検討していた「地域コミュニティの活性化とまちづくりの支援」の方向性と第27次地方制度調査会の「地域自治組織」に関する答申（15年11月）が合致していたことから、「地域自治区」の設置に関する条例を17年9月に制定しました。18年1月の合併と同時に旧宮崎市に15（21年6月から16）の地域自治区と地域協議会を、旧3町に合併特例区（23年1月から地域自治区に移行）と合併特例区協議会を設置しました。

地域自治区の区割は、昭和の合併前の町村や自治会の地区連合会、中学校区を基本としながら、行政の効率的な運営を考慮して決定しています（規模は約4千人から約5万6千人）。

ウ 新潟市（新潟県）：区レベルと地域レベルの連携強化

新潟市は、17年10月までに15市町村が合併し、現在の人口81万人を擁する市域となり、

19年4月に政令指定都市となりました。

「真の分権型政令市」の実現には、「地域のことは地域住民が考え解決していく」という住民自治を基本とし、それを支えるコミュニティの充実・活性化が必要不可欠と考え、17年度から自治会・町内会を中心に、様々な地域団体やNPO、企業等の参加による「地域コミュニティ協議会」の結成を提案してきました。19年度末には、市内全域において、小学校区又は中学校区を基本とする97の協議会が結成され、市からの財政支援により、校区内のまちづくりの実践機能を担います。また、指定都市への移行とともに、行政区を単位とする市民自治を前進させるための組織として「区自治協議会」を設置しました（指定都市で初）。「区自治協議会」に「地域コミュニティ協議会」の代表が加わることなどで、両協議会が連携し、より市民に身近なまちづくりができるよう目指しています。

エ 飯田市（長野県）：地域の力による計画づくりと実践

飯田市では17年10月に合併

が行われ、旧2村に合併特例法に基づく地域自治区及び地域協議会が設置され、また、19年4月に自治基本条例を施行するとともに、旧飯田市の18地区に地域自治区及び地域協議会を設置しました。

また、自治活動団体等の自主的・自立的な活動の推進により、個性と魅力ある地域づくりができるよう、市は新交付金（パワーアップ地域交付金）制度を創設しています。

3 住民自治を実現するために、どのような地域自治制度がふさわしいか

(1) 現実案（行政区Ⅱ地域自治区案）

現実案は、現行の地域自治区制度を活用し、区レベルでの意思決定システムに着眼した制度案（注1）です。

「地方分権の時代の区役所は、住民自治を支え、政策を提案する区役所へ変わる必要性がある」ことを踏まえ、区議会に代わる意思決定機関を構築する案です。

ア 住民自治を支える区役所

今後、地域がより主体的に課題解決に取り組むには、一定の権限と責任をもって施策

の決定から執行に関与するとともに、その結果のチェックを受けることも必要です。

その仕組みの核として、地域及び区に地域協議会またはこれに準ずる組織をおくことが想定されます。これは、将来的な「住民自治」へと発展させていくことを視野にいれたもので、まず区政への地域のニーズの反映と、その結果をチェックする組織として位置づけられます。

区政に地域のニーズを反映させるには、現在のように局に要望して他律的に予算編成を行うのではなく、より自立的に予算編成を行う権限を区に与えることが必要です。また、権限の拡大にあわせ、市会をはじめ市民のチェックを受ける必要があります。

イ 政策を提案する区役所

地方分権の大きな目的の一つに、地域の実情にあった施策の選択があります。これらで区は、全市一律の壁により、モデルという形を除き、独自の施策を行いにくい面があります。分権の考え方のもとでは、区が固有の課題を解決するため、独自の施策を立案し対応することが奨励され、区の政策形成力が問われること

になります。

地域協議会の設置により制度的に区民の意思の確認が可能になることから、住民自治を実現する方向で区役所権限の強化も可能になります（区づくり推進費の大幅な増額、区民利用施設等の設置・改廃権の付与、各種計画の区に関わる部分についての総合調整権の移譲）。

(2) 中間案（地域マネージャー制の導入案）

現実案を一步進めて、地域の意思決定システムに民主的な正当性を持たせる案（注2）です。

現行の公職選挙法を改正し、各区内に小選挙区制を導入し、選挙区ごとに当選した市会議員がシテイマネージャーならぬ「地域マネージャー」となる制度です。この案は、地域マネージャーがコミュニティ委員会での議論を経て決定した意見を、最終的な地域の意思とするものです。これに伴い、区役所は、市としての総合調整権や許認可権等を除き、当該区に係るすべての権限を持つこととなります。

(3) 理想案（横浜連合体十市議会十地域協議会案）

将来的な道州制等の国と地方の制度改革にあわせて、現行の区を市に昇格させ、より市民に身近なところで、市長、議員を選出することにより、意思決定機関およびそのルールを制度的にしつかりと確立する案です。また、旧横浜市域で連合体を組織し、広域的な課題の解決にあたります。

この案の実現には、現行の政令指定都市制度の変更が必要なため、理想案としました。

4 住民自治を実現させるために何から始めるか：自治基本条例の策定を通じて地域自治を實踐

地方分権の時代にふさわしい地域自治制度を構築するためには、「地域にできることは、地域が考えて解決する。そのことを行政や議会は尊重する」という考え方を市民・議会・行政の三者が、共通認識として実現していくことが重要だと考えます（図1）。その契機として有効だと思われるのが、自治基本条例の策定です。

この条例は、地方自治体の

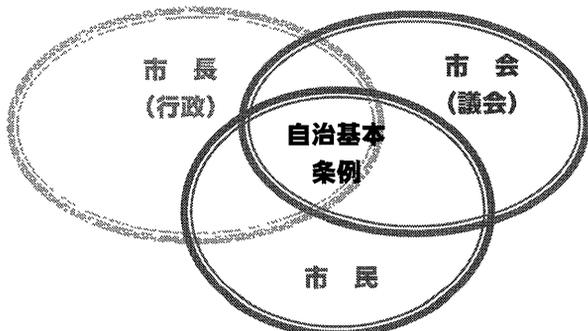


図1 自治基本条例と地域の関係

(注1) エリアが大きい順に市(政令市)→行政区Ⅱ地域自治区→地域協議会→自治会・町内会

(注2) エリアが大きい順に市(政令市)→行政区(地域マネージャー会議)→選挙区(地域マネージャー)→コミュニティ委員会→単位自治会・町内会

憲法として、すべての条例・施策の根本となる規範を示すという位置づけのものです。そして、他都市において最近制定された条例には、地域自治（住民自治）のキーワードである「情報共有」「参加」「協働」が埋め込まれています。

また、自治基本条例の策定プロセスを通して、市民・議会・行政が、地域自治を考える契機とできる点こそが重要だと考えます。

市民は、自らが地域づくり（ハードもソフトも含めて）の「主役」であることを自覚し、自立的に考え行動できることを目標とし、行政（職員）は、市民が自立的に考え行動しやすいような制度や環境を整え、地域の多様性を尊重しながら、財政的及び人的に支援、調整、協働することが求められます。

行政と議会は、各地域での意思決定を尊重しつつ、全体的・広域的な観点から、必要な施策の調整・決定を行うことが重要な役割となります。さらに、議会は、住民自治のシステムが常に時代に即したものとなっているかを、市民と共に、定期的にチェックす

る重要な役割を担います。

このような市民・議会・行政の各々の役割や責務を、十分に時間と手間をかけて議論し、改めて定義し、市民一人ひとりが自覚し、確実に浸透させていくことが不可欠です。

そのためには、自治基本条例の策定を契機に、「住民自治」「みんなまで」考え、「情報共有」「参加」「協働」を実践していくことから始めるべきだと考えます。

◆住民自治を浸透・実現させるための3つのポイント

①「住民自治」の必要性を、市民、議会、行政が、共に議論し共通認識する。

↓自治基本条例の策定を通じて、議論し、納得し、共通認識を図る。

↓市民、議会、行政はどのような役割・責務を果たすべきかを共通認識する。

②制度構築過程から「住民自治」を実践する。（プロセスが重要！）

↓制度を議論するところから、「情報共有」「参加」「協働」を市民に保障する。

③「行政に任せて解決する」から「自分たちで考えて解決する」への発想の転換が必要。

↓地域の課題を、「行政に

任せて解決してもらおう」から、「市民が自ら考えて解決する」という発想や行動への転換が必要。

5 まとめにかえてー横浜市自治基本条例案の提示

最後にまとめにかえて、横浜市自治基本条例のイメージ（たたき台）を策定しました（本稿では省略）。自分たちのまちは自分たちの意思決定と責任のもとで運営していくガバナンス・ルールを定めること

が何よりも大切という意味で、自治基本条例には、当該自治体の住民の思いが込められています。例えば、山梨県都留市が21年4月1日から施行した同条例では、第2章を「まちづくりの主役としての市民」とし、その章内で「子どもの権利」・「高齢者の役割と権利」を規定しています。

同じ政令指定都市の川崎市は17年4月1日から同条例を施行していますが、「コミュニティの尊重等」を規定し、市民および市がコミュニティ（居住地、関心又は目的を共にすることで形成されるつながり、組織等）の役割を尊重するとしています。

策定した案の中では、「協働と参加（参画）」、「自己決定の原則」、「補完性及び近接性の原理」、「情報共有」などの理念や原則を示しています。あわせて、現行区の意思決定機関に相当する「地域協議会」、様々な市民・団体等が、地域課題について協議・解決していく「地域における協議会」の設置など地域における意思決定システムについて提案しています。

本来、この条例は、市民同士の議論とそれに基づく発案により、策定されていくべきものです。行政側ができることは、議論のたたき台としての素案を示すこと、あわせて、市民同士や市民・議会・行政による話し合いのコーディネートをしていくことに限定され

ます。まさに全市民的議論が必要であり、市民・議会・行政がそれぞれ納得し、共感を持って受け入れられる手続きが必要と考えられています。

また、この条例は、将来の市民が、その発案と議論によって、必要な修正を加えられるものでなければなりません。条例制定時の市民の思いを受け継いでいくには、条例自身に柔軟性を設けていくことも

必要であると考えます。

今後とも、横浜市が快適・安心・安全で、持続的な経営を行える基礎自治体であるために、時代や社会情勢に適合できる自治体設計と意思決定システムについて、市民・議会・行政が自覚と責任をもって、確かな実現を目指していくことが重要です。