

名張市政策課題調査・研究委託業務

報告書

- ①都市内分権の推進について**
- ②地域組織のあるべき姿について**

平成20年（2008年）3月

名張市政策アドバイザー

（中川幾郎、楠井嘉行、直田春夫）

目 次

はじめに 本報告書の意義と目標	1
1. 名張市における都市内分権の現状と課題	3
(1) 区長制度	3
1) 経緯	3
2) 現状	3
3) 評価と課題	5
(2) ゆめづくり地域予算制度、地域づくり委員会	7
1) 経緯と現状（地域づくり委員会）	7
2) 経緯と現状（ゆめづくり地域予算制度）	11
3) 評価と課題	16
(3) 自治会	19
1) 経緯	19
2) 現状と評価、課題	19
(4) 地域自治組織まとめ	21
1) 地域自治組織まとめ	21
2) 地域自治システムの課題	24
2. 名張市における都市内分権の方向	25
(1) これからの都市内分権の姿	25
1) これからの都市内分権の基本認識	25
2) 新しい地域自治システムの必要性とその方向	26
(2) 名張市における新たな地域自治システムのあり方	28
1) 課題の再整理および住民意識	28
2) 名張市における新たな地域自治システムを考える際の視点	31
3) 名張市の新しい地域自治システムの方向	33
3. 名張市における新たな地域自治システム—今後の都市内分権のかたち	35
(1) 新しいシステムについて	35
1) 区長制度の抜本的改正	35
2) 基礎コミュニティの位置づけ（区および自治会）	36
3) 地域づくり委員会の位置づけ	36
4) ゆめづくり地域交付金の制度改革について	39
5) 「(仮称)名張市地域づくり委員会設置条例」の制定	39
6) 地域自治組織の全市的連合体について	40
7) 行政の支援策について	40
(2) いくつかの論点について	41
(3) 今後の進め方	44
1) 地域自治システム改革を進めるにあたって	44
2) 行政の取り組み	45

はじめに 本報告書の意義と目標

都市内分権の主役は地域住民です。まちづくりを「住民が自ら考え、自ら行う」ことをを目指し、住民が自発的、主体的にまちづくりに参加すること、まちの将来像を住民全てが考え共有すること（地域ビジョンの策定と共有）、住民と行政が協働していく仕組みをつくること、そしてこれらに基づいて自立的かつ持続可能な地域運営を行っていくことが求められています。

名張市では、平成19年（2007年）4月に3名の委員から構成される政策アドバイザーミーティングが設置され、都市内分権の推進や地域組織（区、地域づくり委員会、自治会）のあるべき姿などについて提言を行うことになりました。

そこで、区長制度、地域づくり委員会、自治会、ゆめづくり地域予算制度など、名張市における住民自治の仕組みに関して、14地区の状況、区及び地域づくり委員会の組織、予算、地区ごとの活動状況などの様々な実情、自治会の活動、条例をはじめとした各種規定、行政からヒアリング、他地域の住民自治の例などをもとに、平成19年（2007年）4月18日以来、ほぼ1カ月に1回のペースで精力的に議論を行ってきました。その中間的な報告は8月に、「今後の都市内分権等のあり方について（中間的な取りまとめ）」としてとりまとめましたが、その後、区長会、まちづくり委員会、自治会関係者へのヒアリングや意見交換を行い、このたび最終的なとりまとめを行いました。

本報告は、区、地域づくり委員会、自治会などのあり方を、地域力をより發揮できるよう整理するとともに、ゆめづくり地域交付金、行政が行う公共サービスの住民への委託などの基本的考え方を明らかにするものです。

今後、本報告の方向に沿って実施されることを望みます。

① 政策アドバイザーミーティングでの議論

- 名張市の地域自治の実情に関する調査、分析
- 区長会、ゆめづくり委員会との意見交換（4回）
- 先進事例との比較検討
- 法的、制度的検討
- スムーズな移行
- 行政改革と連動
- 市民の理解、参画
- 市民、地域住民の幸福追求
- 持続可能な地域社会の構築

② 検討経過

■政策アドバイザー会議	
平成 19 年（2007 年）	
4 月 18 日（水）10:00～	委員委嘱、名張市の地域自治システムの把握
5 月 14 日（月）16:30～	名張市の地域自治システムの把握
7 月 6 日（金）15:30～	名張市の地域自治システムの把握
8 月 6 日（月）10:00～	中間報告の検討
11 月 26 日（月）9:30～	ヒアリングまとめ、新たなシステム検討
平成 20 年（2008 年）	
3 月 3 日（月）14:00～	最終報告の検討
3 月 3 日以降	最終報告書検討（電子メール等による）
■中間報告	
平成 19 年（2007 年）	「今後の都市内分権等のあり方について」
8 月 30 日（木）	（中間的とりまとめ）
■各種団体ヒアリング等	
平成 19 年（2007 年）	
10 月 17 日（水）9:30～	区長ヒアリング
10 月 26 日（金）10:00～	地域づくり委員ヒアリング
平成 20 年（2008 年）	
1 月 10 日（木）9:30～	区長・地域づくりの委員 10 名による懇談
■第 5 回実践交流会	
平成 20 年（2008 年）	講演「今後の都市内分権について」
2 月 23 日（土）13:30～	・講師：中川委員 パネルディスカッション 「新しい地域づくり委員会とは」 ・コーディネーター：中川委員 ・パネリスト：直田委員
■最終報告	
平成 20 年（2008 年）	「今後の都市内分権等のあり方について」
3 月 31 日（月）	（最終報告書提出）

1. 名張市における都市内分権の現状と課題

名張市における都市内分権システムには、以下のものがある。

- 区長制度
- 地域づくり委員会、ゆめづくり地域予算制度
- 自治会

これらについて、まずこれまでの経緯を以下に整理し、次いで、それぞれの課題を明らかにする。

(1) 区長制度

1) 経緯

「区」は、行政との連絡を密にし、地域の調整・取りまとめなどの自治を振興するために、名張市区長設置規則（昭和 31 年規則第 8 号）第 1 条に基づき、1956 年（昭和 31）年に設置された地域組織である。区長は地域から、地域を代表する人物として推薦され、市長が委嘱する。区長設置規則により、市内全地域に設置されることと規定されている。

区長の最も大きな役割は、実態として行政からの連絡事項を、域内住民に伝えることとなっている。また、地域からの要望を調整して行政に伝えることもある。通常は区域内住民の声をとりまとめたり、開発等に際しての地域住民の意見を取りまとめたりするほか、行政との意思疎通という機能を担っている。

2) 現状

区の数は、表 1-1 のとおり 14 地区に分かれており、総区数は現在 160 である。区長は同数である。区長会の組織は図 1-1 となっている。また、各区における組織概要は図 1-2 の通りである。

各区では、区長の下に班長や組長をおいている場合もある（自治会のない、農山村部を中心に）。

表 1-1 区の数（地区別）

地 区	区数	区委託料		地 区	区数	区委託料	
		①	②			①	②
名 張	24	4,462	897	錦 生	11		
蔵 持	6	1,950	420	赤 目	10	2,481	468
梅が丘	10	3,076	468	箕 曲	5	1,771	408
薦 原	8	1,406	357	百合が丘	14	3,709	516
美 旗	20	4,409	704	国 津	9	921	369
比奈知	6	1,550	420	つつじが丘	10	5,408	584
すずらん台	4	1,960	396	桔梗が丘	23	7,658	1,059
				合 計	160	42,162	7,459

注：区委託料=①、②は下記の支出区分による（平成 18 年実績）。単位千円。

図 1-1 名張市区長会組織構成（全市～地区）

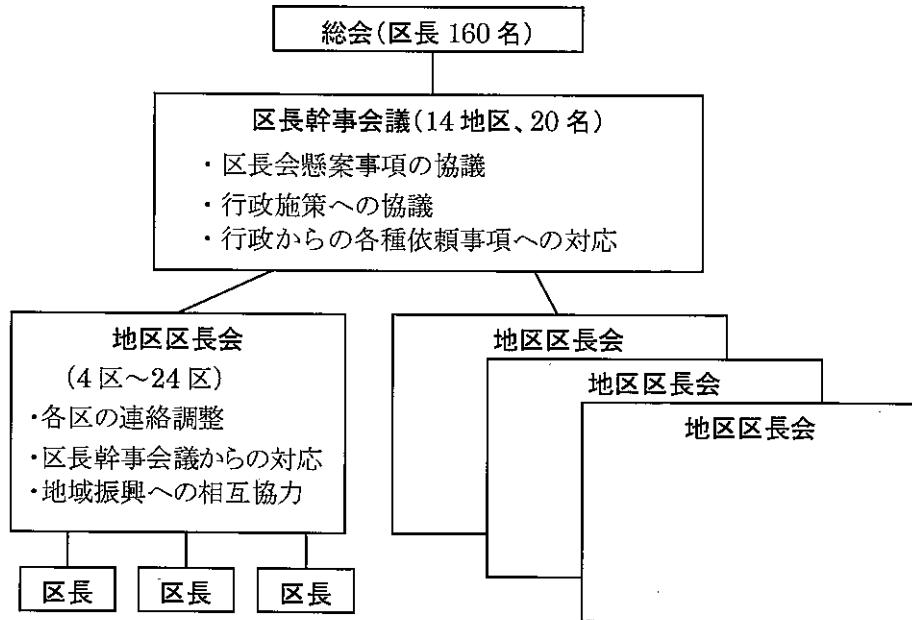
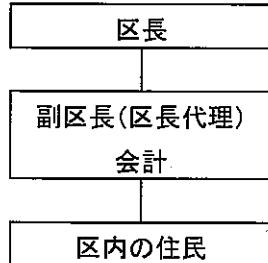


図 1-2 名張市区長会組織構成（区）



区の設置規則には、「市行政事務の円滑なる連絡を図り、各区における自治の振興を促進し、もって適正なる市行政の運営を期するため」に区長をおくとされ、その経緯から行政の末端機関的な意味合いが強い。そのため、地区によっては、住民が区長制度になじんでいないところもある。しかし、制度施行より 50 年以上が経過しており、多くの地域で区長制度は深く浸透している状況が見られる。特に、村落部においては、区長制度がうまく機能しており、区住民と区長の信頼関係が成立している。

規則により、区長に対しては市長が委嘱状を交付している。本来ならば区長は特別職の公務員（地方公務員法 3 条の非常勤特別職（嘱託職員））としての立場を持つことになる。区長の選任は、「選挙人名簿に登録された者の中からその住民が選定する」とあるだけで、具体的な選定方法は明記されていない。住民の総意によって決定されるという建前だが、選挙によるところもあるが、概ね区の役員が後任の区長を推薦し、区の総会で決定しているようである。

区長は準公務員的な位置づけから、区長および区長会に対して業務委託料が市から支出されている。

① 地区行政事務委託料

- 算定方法は次の通り。 世帯数 × 950 円 + 50,000 円。（全市総額 42,162,000 円）

- ・概ね区長個人に支払われる。一部では区の会計に入れられている。
- ② 地区区長会運営等委託事業 7,459,000 円
- ・14 ブロックに対し、区長会運営のための委託料を支払っている。
 - ・算定方法は次の通り。
- 地区区長会運営等委託費：1 地区あたり 26 万円～78 万円であるが、算定根拠が現在では明確になっていない。（全市総額 5,539,000 円）
- 研修委託費：区長一人当たり@12,000 円。（全市総額 1,920,000 円）
- ③ 区長幹事行政事務委託事業
- ・算定方法は次の通り。定額@100,000 円×20 名=2,000,000 円
- ④ 名張市区長会運営等委託事業
- ・金額は、年間 550,000 円（区長会に対して）
 - ・内容は、区長会総会経費等、区長会全体に関する経費である。
- ①～④の合計は、47,459,000 円（平成 18 年度）である。
- 区長に依頼している行政事務は、以下のように多岐にわたっている。
- ① 同意・承認等に関するもの （産業部、建設部、下水道関係）
 - ② 民意の集約等に関するもの （選挙管理委員会、農業委員会）
 - ③ 周知・依頼関係
 - ④ 委員・調査員等の推薦関係
 - ⑤ 審議会委員などの付帯職
 - ⑥ 区長名での補助申請関係
 - ⑦ その他
 - ・防災無線管理（危機管理室）
 - ・住宅関係の協議（建築住宅室）

3) 評価と課題

設置後 50 年以上を経過し、以下のようなさまざまな問題点・課題が顕在化してきている。

まず、プラス面としては、次のことがあげられる。

- ・単なる行政の末端としてではなく、自律的な区における自治振興の中心となっていること
- ・その意味で、区長は地域住民の信頼を得て、定着していること。
- ・区長は、地域の情報をトータルに把握しており、情報伝達や要望の汲み上げに堪能であるだけでなく、イベント時に際して住民の参加を促進する役割も果たしている。
- ・したがって、後述の地域づくり委員会設置においても、多くの地区で区長（会）が中心的な担い手となった。
- ・地域では、今でも区長が実質的な地域リーダーとして認識されているし、その役割を果たしている事が多い。
- ・地域の問題や課題に対して、常時対応をとっている。

今後、検討しなければならない課題は次の通りである。

- ・やはり、行政の末端機関的な意味合いを強く残している面もあること。
- ・地域づくり委員会、自治会制度、区長制度の三層構造になっているところもあり、地区住民にとって区長制度がなじまない部分もある。特に、基礎的な住民自治組織として、区と自治会が並立しているところ（区政度以降に開発された新興住宅地に多い）では、区長制度との関係がわかりにくく、混乱が生じていることもある。

- ・特に、区長は有償であるのに対し、自治会や地域づくり委員会は無償のボランティアであることに対する違和感が存在している。
- ・地域において、組織が並立しているため、どちらが上か下かという議論がおこることがある。(このため、区長と自治会長、地域づくり委員会長を兼ねている地域もある)
- ・区長への運営委託費と地域づくり委員会への交付金と、地域へ2つのながれの地域振興費が支払われており、その用途や会計方式がわかりにくくなっている。
- ・区長会等への委託料の支払先が区長個人なのか団体なのか曖昧であることもある。そのため、ところによっては区長個人の収入としていることもあるし、区の収入としているところもある。また、個人収入としている場合でも源泉徴収をしていないなど、税務上の問題もある。
- ・上記のように、区長の業務負担が大きい。さらに、区長へは、各種付帯職(地域、行政)が多くあり、片手間ではこなしきれないほどの会合や事務作業がのしかかる。また、区長幹事になると、1年の大半が区長業務でつぶれてしまうことも起こっている。
- ・区長をはじめ役員の高齢化が進んだり、なり手が少なくなっている事も、現在の区役員への負担を重くしている。
- ・自治会が存在する地域では、区はいわゆる組織ではないため(役員を中心とするグループ)、活動を動かすためには、連絡体制を活用したり自治会に連絡を依頼する必要がある。一方で、区長を通さなければ地区住民が動かないという現実もあり、地域により異なっている。
- ・区長と自治会の二本立ての場合には、行事等の調整が大変である。
- ・地域づくり委員会やN P O等が地域に声をかけても、区長が了承しないと住民は動かないなど、新しい活動にとって地域の敷居が高いと感じさせる要因となっている。
- ・区長は、設置規則に定められた以上の、地域のとりまとめ役を担うようになっており(「自治の振興」の拡大解釈か)、冠婚葬祭に至るまで深い関わりを求められており、経済的負担感も大きい。
- ・区長は市長の委嘱によるものであり、区長制度がなくなると区の行政は誰が行うのか、という意見が聞かれるように、名張市行政の依頼による仕事と本来地域が責任を持つべき自治の領域とが混乱していることが見受けられ、その整理も必要と思われる。
- ・区長へは市から委託料(報償費という認識もある)が出ているが、仕事量と見合わないという実感を持たれている。
- ・区長会の支出内訳をみれば、研修費、交際費等飲食費が50%弱から80%強となっている(12地区の平成17年度収支決算書による)。区長会の収入は自主財源もあるので、地域内のコミュニケーション活性化に使われることがあってもいいわけではないが、地域ストック形成=投資(人材、ソフト、ハード)につながっているのか明確でない。こうした支出様態が、「行政との連絡を密にし」、「地域の調整・取りまとめなどの自治を振興する」事になるのかの再検討が必要である。

(2) ゆめづくり地域予算制度・地域づくり委員会

1) 経緯と現状（地域づくり委員会）

平成7年ごろから市内のいくつかの地域で自発的なまちづくりの活動が始まり、地域住民により「まちづくり協議会※」が結成され、地域の将来的なプランであるまちづくり計画を作成した。平成13年（2001年）までに5つのまちづくり計画が名張市長に提出されたが、行政としてこれらのプランを受け止め、市政に反映するためのシステム、また地域が独自に実践していくための地域への財政支援システムはなく、まちづくり計画は立ち消えとなつた。ちなみに、この時作成された地域マスタープランは以下の通りである。

- 国津 アララギプラン (H9.12)
- 赤目町マスタープラン (H12.5)
- 滝之原 あかいほ21構想 (H12.2)
- 長瀬 長瀬清流プラン (H13.3)
- 錦生まちづくりなごやかプラン (H14.4)

平成14年（2002年）4月の亀井市長就任後、市政一新プログラムが策定され、これに基づき平成15年（2003年）3月に「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」が制定された。これを受け、同年5月から9月にかけて名張市の14地域（公民館単位）で「地域づくり委員会」が結成された。

名張市の「ゆめづくり地域予算制度」は、従来の自発的なまちづくり活動の蓄積があつたために、比較的短時間で地域での組織化が可能であった。また、同年11月9日には、地域づくり委員会会長14名により14地域が相互に意見交換、情報交換を行う場として「地域づくり協議会」が結成された。

地域づくり委員会は、名張市自治基本条例の第34条にその根拠を求めることができる（表1-2）。

表1-2 名張市自治基本条例（第34条）

第34条 市民は、個性的で心豊かな地域をつくるため、一定のまとまりのある地域においてコミュニティ活動を行う組織として、別に条例で定めるところにより、地域づくり組織を設置することができる。
2 地域づくり組織は、当該地域の市民に開かれたものとし、市及びその他の組織と連携しながら地域づくりを行うものとする。
3 市は、地域づくりの活動に対して必要な支援を行うことができる。
4 市は、各種計画の策定や政策形成に当たっては、地域づくり組織の自主性及び自立性に配慮するとともに、その意思を可能な限り反映しなければならない。
5 市は、地域づくり組織の意向により、事務事業の一部を当該組織に委ねることができる。この場合において、市は、その実施に係る経費等について必要な措置を講じなければならない。

平成18年9月から、地区公民館は指定管理者制度により、地域づくり委員会が管理代行者となつた。これにともない、委員会が館長を任命することになった。公民館は、生涯学習事業とまちづくりの2つの事務局機能を担つてゐる。

地域づくり委員会のリーダーは、60歳前後が多い。いわゆるリタイア層が多い。

図1-3 名張市の地域づくり委員会の領域



表1-3 名張市における地域づくり団体の類型

組織名	根拠	目的	財源
まちづくり協議会※	自発的	計画づくり	自己資金
地域づくり委員会	条例に基づく	実行	交付金
地域づくり協議会	規則に基づく	意見・情報交換	—

※ 任意で結成された地域の組織を便宜上「まちづくり協議会」と総称している。

表1-4 地域づくり委員会の経過

平成7~13年	国津地区を皮切りに、地域で任意の地域づくり委員会が組織される 市職員から地域振興推進チーム員を任命 (地域づくり委員会が組織された地域のみ)		
	5 地域のまちづくり計画が市に提出される		
平成14年	4月	亀井利克市長就任	施政方針演説で地域予算制度に言及
	7月	市役所内に「市政一新本部」を設置	
	9月	財政非常事態宣言	
	12月	地域予算制度を全区長に説明、依頼	
15	1月	制度の説明のため地域説明会を実施	～平成14年3月、延べ20回
	1月	出前トーク、パブリックコメント	
	2月	合併の是非を問う住民投票 単独市制を選択	投票率約60%、うち7割が合併反対 法定協議会から離脱
	3月	市政一新プログラムを作成 名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する 条例案が市議会で可決・成立	

	4月	名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例施行	
	5月	蔵持地区まちづくり委員会結成	市内第1号
	6月	市政一新プログラム実施計画を策定	
	9月	全域で地域づくり委員会が結成される	14 地域
	10月	公民館の地域委託が2館でスタート	
	11月	名張市地域づくり協議会を設置	14 地域の会長で組織
16年	2月	協議会で「事業中間報告会」を開催	
	5月	15年度実績報告が市へ提出される	
17年	1月	協議会「実践交流会(分科会)」を開催	
	6月	名張市自治基本条例を制定	平成18年1月1日から施行
	10月	市内14の公民館の地域委託完了	
18年	1月	名張市自治基本条例施行	
	2月	協議会「実践交流会(分科会)」を開催	
	4月	市民活動保険制度を導入	
	5月	地域振興推進チームを再編	14 地域×5名=70名
	7月	室を「まちづくり推進室」に名称変更	まちづくりと市民活動を統合
	9月	14公民館を指定管理者制度に移行	地域づくり委員会を指定管理者に
19年	2月	協議会「実践交流会(分科会)」を開催	
	4月	市政アドバイザー活動開始	地域自治システムの見直しに着手

表1-5 地域づくり委員会の概況（地域の特徴）

地区	地域づくり委員会の名称	地域の特徴
名張	名張地区まちづくり推進協議会	名張駅周辺の市街地、区画整理による新市街地
蔵持	蔵持地区まちづくり委員会	農村部と住宅団地(緑が丘)
梅が丘	梅が丘地域まちづくり委員会	住宅団地(梅が丘)の周辺に農村地区
薦原	薦原地域づくり委員会	農村部と住宅団地(さつき台)。工業団地
美旗	美旗まちづくり協議会	農村部と住宅団地(美旗町中、うぐいす台)
比奈知	ひなち地域ゆめづくり委員会	農山村部と住宅団地(富貴ヶ丘)
すずらん台	すずらん台町づくり委員会	住宅団地
錦生	錦生地域づくり委員会	農山村部(一部に住宅区域)
赤目	赤目まちづくり委員会	農山村部と小規模な住宅区域
箕曲	箕曲地域づくり委員会	農山村部(一部に住宅区域)。沿道商業地あり
百合が丘	青蓮寺・百合が丘地域まちづくり委員会	住宅団地の周辺に農村部
国津	国津地区地域づくり委員会	農山村部。過疎が進み、高齢化率も現在40%超
つつじが丘	つつじが丘地域づくり委員会	住宅団地(つつじが丘、春日丘)
桔梗が丘	桔梗が丘まちづくり委員会	住宅団地。開発後40年を経過。高齢化が進む

表 1-6 地域づくり委員会の概況

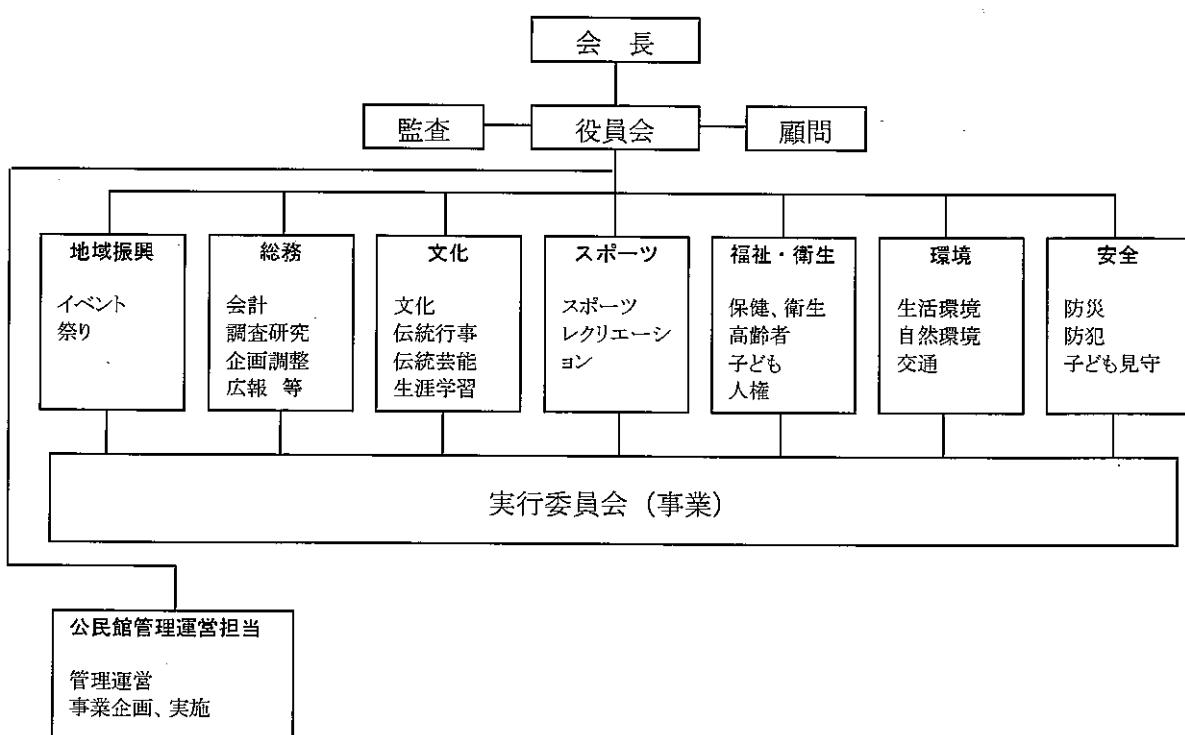
	区数	地区人口	指定管理料	交付金
名張	24	8,185	13,246	4,473
蔵持	6	3,535	5,200	2,540
梅が丘	10	8,048	5,746	4,416
薦原	8	2,199	4,997	1,985
美旗	20	9,118	12,142	4,861
比奈知	6	5,255	6,015	3,255
すずらん台	4	4,021	5,719	2,742
錦生	11	2,124	5,725	1,953
赤目	10	4,362	6,598	2,884
箕曲	5	3,041	5,266	2,335
百合が丘	14	7,836	7,943	4,328
国津	9	906	5,030	1,447
つつじが丘	10	11,426	11,679	5,820
桔梗が丘	23	14,144	15,948	6,950
合計	160	82,076	111,254	49,989

注: 人口は平成 19 年 1 月 1 日現在。金額は平成 19 年度の予算額。単位は千円。

指定管理料は公民館の指定管理料。交付金はゆめづくり地域交付金。

組織形態は地区により様々であるが、概ね図 1-4 のような構造であると考えられる。

図 1-4 地域づくり委員会の組織構成（概念図）



2) 経緯と現状（ゆめづくり地域予算制度）

地方分権の流れの中で、次のステップとして都市内分権の需要性が認識されてきた。名張市においても、新しい地域自治システムとして、「地域づくり委員会」が市内 14 地区に設立され、住民自治、地域自治の担い手となりつつある。このような地域自治の主体がさまざまな事業を行っていくためには行政からの支援が不可欠であり、そのための仕組み、特に財政的な支援制度の整備が要請されていた。

まちづくりのための財政支援としては、従来から国や地方公共団体による補助金制度があるが、補助金では補助率や金額に上限があったり、事業範囲や使途、補助対象者が限定されるなど、地域住民が主体となって地域の個性を活かしたまちづくりを行うには限界がある。これに対して、自治体財政収入の大きな部分を占める地方交付税は、国から地方公共団体へ一般財源として交付されるもので、使途が限定されておらず自治体の主体性、裁量で自由に使うことができる。このように、地域の個性を活かした自立的、主体的なまちづくりを進めるためには、補助金制度よりも地域住民にとって使い勝手の良い、地方交付税にならった仕組みとして交付金制度の方がふさわしい。

そこで、名張市では平成 15 年（2003 年）に、「ゆめづくり地域予算制度」を制定した。条例「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」（施行平成 15 年 4 月 1 日）による。

この制度は、まちづくりを「自ら考え、自ら行う」ことを目指し、市民参加のもとに自立的、主体的なまちづくりの機運を高め、快適で安全な生活を確保し、市民の創意、責任によって誰もが生きいきと輝いて暮らすことのできる地域をつくりあげる、ことを目的としたものである。言い換えれば、この制度は補完性の原則に基づき地域内分権の推進を目指すものであり、同時に住民主体のまちづくり活動に対する財政的な支援策である。

この制度の目的を再度整理すれば次のようになる。

- ・地域自治組織の財政的自立を促進する
- ・市政への参画協働のしくみの確立（新しい公共の担い手としての費用）
- ・住民自治の熟度の向上（自主事業の展開）

この制度を導入するために、従来の地域向け補助金を廃止したことが大きな特徴である。廃止された補助金は、「ふるさと振興事業補助金」、「資源ゴミ集団回収事業補助金」、「ゴミ集積かご設置補助金」、「地区婦人会活動補助金」、「青少年育成団活動補助金」、「老人保健福祉週間事業（敬老の日報償費）」で、金額の合計は 37,961 千円（平成 14 年度）であった。

これに対し、ゆめづくり地域交付金は、平成 15 年度で 49,988 千円、16 年度で 49,987 千円、17 年度で 49,989 千円、18 年度で 49,987 千円、19 年度で 49,989 千円とほぼ一定である。総金額は予算の範囲内で決まるとしている。年間予算額（基本額）は、上記の通り約 5,000 万円である。基本額の地域交付金額の算定方法は以下のとおり。

- ① 均等割＝予算総額 5,000 万円 × 30% ÷ 14 地域
 - ② 人口割＝予算総額 5,000 万円 × 70% × (地域の人口 ÷ 市の総人口)
- ※ ①と②の合計額がその地域への交付金額（基本額）

交付対象は、14 ある地域づくり委員会である。

交付金の使途は自由で、補助率や事業の限定のない交付金であることが特徴である。用途としては、一応以下のゆるやかな基準がある。

- ・各委員会は地域の課題解決のための事業を自ら実施。

- ・住民の合意により実施するまちづくり事業であれば良い。ハード、ソフトを問わない。
- ・宗教活動、政治活動は交付金事業の対象外。

地域づくり委員会がこの交付金の受け皿となるが、このため次のことが必要である。

- ① 地域は、地域住民の積極的な参加により、実践機能と監査機能を備えた「地域づくり委員会」を組織、設置し、市長に届けることが必要。地域づくり委員会は、地域内事業の企画検討、審査、決定、地域づくり事業計画の策定、事業実施、決算、監査、評価、報告及び公開を行う。
- ② 14の地域づくり委員会の代表で構成する全市組織としての「地域づくり協議会」を設置。地域づくり協議会は、事業報告会（実践交流会）のほか必要に応じ、各地域づくり委員会相互の連絡、調整、意見交換、研修会等を行う。
- ③ 地域づくり委員会は、概ね3カ年スパンの「地域づくり事業計画」を地区毎に策定し、ゆめづくり地域交付金を資金として地域づくりを行う。交付金の交付は、地域づくり委員会が市長に提出する地域づくり事業計画書（事業収支予算書を添付）、交付申請書を受けて行う。
- ④ 地域づくり事業の実施について、市は必要に応じ、適切な協力、助言を行う。
- ⑤ 各地域づくり委員会は、毎年5月末日までに前年度の事業実績報告書（事業収支決算書を添付）を市長に提出する。
- ⑥ 地域づくり委員会の会議及び会議録は原則公開とする。
- ⑦ 地域づくり協議会は、各地域づくり委員会が一堂に会する交流会の機会を設け、活動の状況や事業実績を市民に報告する（実践交流会）。

ゆめづくり地域交付金事業（平成18年度）の例を表1-7に示す。多彩な事業が展開されている。

表1-7 ゆめづくり地域交付金事業（平成18年度）その1

事業 地区	18年度事業の方向、方針		教育文化活動	地域環境整備	ごみ対策
名張	・「まち」の活性化 ・地域ぐるみで子どもを守る ・住民交流と健康増進の場づくり	・名張地区盆踊り大会 ・「隠」街道市への参画 ・週末ふれあい事業(7回)	・「まなび塾」の開講(全9回) ・学生支援事業(名張高校ベンチャーエンタープライズ科)	・花いっぱい活動、フィールドワーク ・名張川クリーン大作戦 ・エコロードの整備	
蔵持	・子どもの安全 ・子育てサロン活動の実施	・夏祭り ・伝統芸能の保存 ・地区振興助成 ・ひだまりフェスタ	・蔵持小彼弾ピアノ演奏会 ・放課後児童クラブ活動への助成		環境美化事業 地域合同でのゴミ収集、通学路整備
梅が丘	・住民の参画による誰もがいきいきと暮らせるまちづくり	・地域の伝統行事保存 ・市民センター展	・うめっこ未来クラブ ・笑って走ろう会	・梅・桜の植樹、維持管理、植樹祭開催	水路清掃
薦原	・子ども参加型の青少年健全育成 ・安全・環境への取り組み	コモコモふれあいまつり	ボウリング大会	地区内公民館、集会所への花壇設置	
美旗	・住民活力の活用で安全安心なまちづくり	夏祭り お月見コンサート	・クラシックの夕べ開催 ・子ども週末活動(みはたとくらぐ)支援(どんど等) ・わくわくさつまいもづくり	・美旗古墳群活用事業(古墳群ハイキングマップの配布、屋号のれんを掲げる) ・あんどん交流(名張地区と) ・ベンチ製作・公園へ設置(20基)	・通学路清掃活動 ・クリーンキャンペーン ・糞害防止ポスターの募集、掲示
比奈知	福祉・健康・人権事業の推進	6地区ごとに交流を目的とした敬老会を開催	「ふるさと歴史探訪」("いつも見ている身近なところ"散策)	桜の苗木植樹	通学路を中心にクリーン作戦を実施(180名)
すずらん台	自治会連合協議会との統合に向けた協議・準備	・市民センターまつり、夏祭り ・どんど	・小さな森のコンサート ・ラジオ体操支援	・住宅案内板設置 ・緑地帯の整備、貸出 ・団地入口の緑地に植栽	・通学路の安全美化活動 ・地域清掃事業(草刈、ごみ収集、樹木の剪定)
つつじが丘	・分会ごとのまちづくり ・住民コミュニケーションの促進 ・防災防犯安全活動の推進 ・子どもの健全育成	・つつじが丘夏祭り、春日丘夏祭り ・餅つき・炊出しイベント	・春日丘地区子ども支援・健全育成事業(クリスマス会) ・こどもソーラン(ダンス)支援	・公園美化改造事業(つつじが丘3号公園) ・グリーンボランティアの会支援	空地の汚水枡の蓋復旧
赤目	・花街道づくりへの取り組み ・県道赤目滝線整備協議	・赤目夏まつり ・ソフトボールリーグ戦	・ファミリーデイキャンプ、ふれあいフェスティバル、天体観測会等実施	・赤目口駅前花壇づくり ・赤目花の街道づくり	・美化活動(赤目の環境を考える日、通学路クリーン作戦)
錦生	・子どもの安全を守る活動 ・コミュニティ・バス導入に向けた研究	・世代間交流事業 ・地区ソフトボール大会	・小中学生作文募集 ・保育所交流会	不法投棄物除去作業(約10トンを回収)	花火大会周辺ゴミ拾い
箕曲	・自主防災体制の確立	地区運動会の実施	箕曲文化祭の開催		箕曲地区クリーン事業(ゴミ拾い、水路清掃、草刈、資源ゴミ回収)
百合が丘	・人にやさしいまちづくり(安全・防災・福祉・健康)	・夏祭り ・あいさつ運動 ・スポーツフェスタ	・星空のコンサート ・クリスマスコンサート	・たまり場事業(園芸福祉) ・花壇づくり ・「ユリの坂」大清掃	クリーンユリ活動
国津	・コミュニティ・バス事業継続 ・フォトコンテストの完了	・夏祭り ・区民運動会 ・長瀬川フェスティバル	・第2回くにつフォトコンテスト実施、展示会 ・ホタルの学習と観察 ・スポーツ振興事業	・花いっぱいモデル事業 ・河川周辺の景観保全事業(草刈と桜植樹) ・案内看板点検・補修	・小学校周辺環境美化活動 ・河川清掃
桔梗が丘	・区長会との連携強化 ・自主防災組織づくりへの参画 ・まちの保健室との協働 ・補助金交付事業の見直しとPR	・桔梗が丘夏まつり ・ハッピーニューカーききょうフェスタ	・青少年健全育成事業・小中学生「こころの思い」発表会 ・ふるさと歴史ハイキング ・桔・すセミナー開催(料理・陶器・科学・太鼓・よさこいソーラン講座開催)	自然環境保全整備(シャンクリ川の草刈、ゴミ拾い、ホタル鑑賞、里山保全野外学習会)	ごみ拾いローラー作戦

事業地区	防災・防犯・交通安全	健康・福祉・人権活動	広報活動	地域独自の事業費用弁償、視察受入等	事業積立
名張	・道のり方研究会、フィールドワーク ・迷惑駐車禁止啓発活動 ・「子どもの安全みまもり隊」活動	・さくらまつり協賛 ・福祉交流施設運営(子育てサロン、いきいきサロン、ギャラリー業) ・よってだーこ1~6号店 ・ちょっとよってだーこ20地区19個所	「ひやわいワイワイ」発行(4,500部)	・まちなか再生事業への参画 ・視察受け入れ(松坂市、近江八幡市)	まちなか再生事業
藏持	・防犯パトロール用マグネットシール作製、パトロール ・防災訓練	・第2回ウォーカーラリー大会 ・子育てサロン「くらっこ広場」	「藏持まちづくり通信」	視察受入(島田市が緑が丘へ)	防災対策
梅が丘	・青色回転灯パトロール開始 ・わんわんパトロール	・女性ネットワーク活動 ・子ども支援事業	・「ゆめぶらむ通信」 ・HP「ゆめぶらむ運営」 ・お役立ちマップ作成	・地域商業振興事業(地域振興券の発行) ・視察受入(西脇市、坂井市)	
鷺原	・防災訓練の実施 ・安全・環境パトロール ・鷺原地域マップの作製・配布	地区社協事業助成(園児と老人のふれあい、独居老人の集い)	広報誌「こもはら」	・費用弁償(交通費300円/回)	
美旗	・地域安全サポートによるパトロール ・防災訓練 ・1次避難所マップ作成、配布	・高齢者のつどい開催 ・古墳スタンプラリー ・ニュースポーツ交流会 ・女性部会活動スタート	・「はたっこ通信・あい」 ・ロゴ入りシャンパー着用	・美旗ビジョン委員会 ・視察受入(越前市)	防災対策
比奈知	・委員会オリジナルユニフォームを各種イベント時に着用、PR ・防災用テントの購入・活用	ゆめづくり人権“公演”会	「ひなちゆめ通信」発行準備		コミュニティ・バス計画、防災
すずらん台	・通学路の安全確保 ・迷惑駐車防止啓発 ・散歩パトロール隊活動	・高齢者ランチサービス支援 ・コミュニティ・バス導入に係る市との意見交換	「町づくり」ニュース(市民センターだより)	町づくり委員会と自治会連合協議会の統合について協議(19年度から統合)	住民居住地図作成 コミュニティ・バス導入
つつじが丘	・防災活動マニュアル作成・配布 ・青色防犯灯の試験設置 ・防災安全事業、地域ロゴ入り帽子、災害救助グッズ配布、安全マップづくり ・青色回転灯パトロール支援	子ども育成会連合会「ワクワクフェスティバル」支援	「広報地域づくり」	・「防災活動マニュアル」が、みえの防災奨励賞受賞 ・視察受入(伊丹市)	
赤目	・赤目パトロール隊パトロール活動 ・年末年始パトロール	・ふるさとウォーク in あかめ ・高齢者いきいきサロン、健康づくりウォーク	「赤目まちづくり通信」	・県道赤目瀧線整備、日の谷温泉開発基本構想についての協議 ・視察受入(東大工学部)	
錦生	・防災図上訓練 ・防犯ジャンバー、ステッカー作成 ・下校時パトロール、夜間パトロールの開始	・人権学習会上映会 ・一人暮らし高齢者の集い ・コミュニティ・バス導入検討会	・「地域づくりだより」 ・HP「ほっとホット錦生」運営	・広報紙にスポンサー広告 ・実費弁償(交通費300円/回)・視察受入(長野市)	車両購入
箕曲	・みのわ安全パトロール ・災害図上訓練		「みのわ通信」		
百合が丘	・避難防災(安否確認)訓練 ・救急救命訓練 ・百合が丘小学校区防犯パトロール隊結成、青色回転灯パトロール開始	・たまり場事業(ビニールハウス、園芸福祉) ・子育てサロン「つどいの広場」支援 ・近隣ウォーク、バス&ウォーク	まち協ニュース 「ゆりがおか」		
国津	・防災訓練 ・消防団支援事業(防災防犯活動への支援)		・「委員会だより」 ・HP「くにつのページ」	・特認校支援事業(国津小・長瀬小)	
桔梗が丘	・交通安全対策、迷惑駐車掃除啓発チラシの配布 ・防犯パトロールの実施拡大、防犯ベストの購入 ・「安全安心マップ」作成	・ききょう健康まつり(ウォーキング、健康まつり) ・ききょう健康講座 ・ふれあいいきいきサロン	・「ききょう通信」 ・ホームページ運営	・補助金交付事業 ・10号公園管理委員会の設置 ・視察受入(岐阜市、瑞浪市、鈴鹿市、東大工学部) ・費用弁償(交通費200円/回)	公民館設備車両購入

地区別の、地域づくり委員会の決算状況を表1-8に示す。

特徴的なことは、支出において「基金積立」を行っている委員会が多いこと、大きな剩余金を持っていることである。剩余金の大きさは、収入の繰越金額を見てもわかる。積立の内訳については

表1-9に示す。比奈知地区、すずらん台地区では、コミュニティ・バス導入のための積み立てを行っており、興味深い。

また、これらの制度への関心は全国的に高く、平成18年度においても市役所への視察が40件(545人)、地域づくり委員会への視察が13件(289人)あった。

表1-8 地域づくり委員会決算状況(平成18年度)

[収入]

項目	名張	蔵持	梅が丘	薦原	美旗	比奈知	すずらん台	つつじが丘
ゆめづくり交付金	4,506,000	2,554,000	4,414,000	1,981,000	4,856,000	3,280,000	2,741,000	5,834,000
地域負担金等	200,000			500,000				
補助事業収入	3,064,039		130,000		130,000			
その他の収入	295,955	3,378	172	465	143,992	35,316	1,081,119	162,986
前年度繰越金(C)	1,889,053	688,740	1,501,455	122,575	2,338,224	527,076	555,388	3,598,116
合計(D)	9,955,047	3,246,118	6,045,627	2,604,040	7,468,216	3,842,392	4,377,507	9,595,102
[支 出]								
総務費関係	1,532,563	51,485	208,272	151,696	362,276	2,406	51,089	465,407
事業費	5,386,598	2,666,193	3,358,135	2,111,390	4,612,650	1,872,275	3,314,461	6,185,034
その他の支出						162,954		
基金積立	1,000,000	100,000			1,000,000	1,000,000	250,000	
剰余金 (A)	2,035,886	428,440	2,479,220	340,954	1,493,280	804,757	761,957	2,944,661
合計(B)	9,955,047	3,246,118	6,045,627	2,604,040	7,468,216	3,842,392	4,377,507	9,595,102
基金積立累計	1,603,801	100,000			3,000,926	2,781,209	750,000	

[18年度剰余金の比率]

全体比率(A/B)	20.5%	13.2%	41.0%	13.1%	20.0%	20.9%	17.4%	30.7%
単年度剰余金(A)-(C)	146,833	-260,300	977,765	218,379	-844,934	277,681	206,569	-653,455
単年度比率(A-C)/(D-C)	1.8%	-10.2%	21.5%	8.8%	-16.5%	8.4%	5.4%	-10.9%

[収入]

項目	錦生	赤目	箕曲	百合が丘	国津	桔梗が丘	総計
ゆめづくり交付金	1,974,000	2,895,000	2,328,000	4,286,000	1,458,000	6,880,000	49,987,000
地域負担金等	621,500			487,275		977,800	2,786,575
補助事業収入	275,000			3,399,100			6,998,139
その他の収入	97,048	31,204	1,187	1,604,670	547	402,575	3,860,614
前年度繰越金(C)	186,491	1,083,695	734,024	2,194,978	402,476	2,226,111	18,048,402
合計(D)	3,154,039	4,009,899	3,063,211	11,972,023	1,861,023	10,486,486	81,680,730
[支 出]							
総務費関係	203,966	505,430	47,352	764,638	205,534	2,328,415	6,880,529
事業費	2,217,285	2,559,152	2,321,420	5,389,996	1,182,875	5,086,070	48,263,534
その他の支出	316,000		5,000	3,427,438			3,911,392
基金積立	50,000						3,400,000
剰余金 (A)	366,788	945,317	689,439	2,389,951	472,614	3,072,001	19,225,275
合計(B)	3,154,039	4,009,899	3,063,211	11,972,023	1,861,023	10,486,486	81,680,730
基金積立累計	40,033						8,275,969

[18年度剰余金の比率]

全体比率(A/B)	11.6%	23.6%	22.5%	20.0%	25.4%	29.3%	23.5%
単年度剰余金(A)-(C)	180,297	-138,378	-44,585	194,973	70,138	845,890	1,176,873
単年度比率(A-C)/(D-C)	6.1%	-4.7%	-1.9%	2.0%	4.8%	10.2%	1.8%

表1-9 地域づくり委員会の積み立ての内訳（平成18年度）

(単位:千円)

地区名	18期首	18積立 (交付金から)	18積立 (交付金外)	18取崩し	18期末残	目的等
名張	2,000	1,000	491	1,887	1,604	まちなか再生事業積立
蕨持	0	100	0	0	100	防災対策事業基金(防災テント購入)
美旗	2,000	1,000	0	0	3,000	防災対策基金
比奈知	3,500	1,000	1	1,720	2,781	ゆめづくり未来事業積立
すずらん台	1,550	250	0	1,050	750	住居地図、コミュニティ・バス
錦生	50	50	890	950	40	公用車購入基金
箕曲	0	0	0	0	0	箕曲史編さん基金(17年度箕曲史の発行で完了)
桔梗が丘	400	0	0	400	0	自動車購入積立金

3) 評価と課題

地域づくり委員会とゆめづくり地域予算制度は、出発からまだ5年しか経過していないが、現段階でのプラス面、マイナス面を以下に整理した。

まず、プラス面は、

① 住民自治が確実に進化

- ・住民主導のまちづくり意識が高まり、行政頼み、補助金頼み意識からの脱却の傾向にある。
- ・地域課題を住民自らが考え、解決するという意識が向上した。
- ・敬老会、資源ゴミ回収補助事業への地域づくり委員会からの助成を削減または廃止する委員会が段階的に増加 → 優先事業を自ら選択、実施するという方向への転換。

② 基礎的コミュニティ（区や自治会）を重視する意識の高まり

- ・夏まつり等住民交流事業が増加（平成17年には夏まつりを市内66の区で実施）。

③ 地域特性、地域課題に応じた事業を自ら考え自ら決定、行動

- ・交付金の使途を地域づくり委員会で決定するため、自治意識が強化された。
- ・地域に即した防災事業、訓練の実施。
- ・迅速、柔軟な防犯活動の実施、助成

○ P T A や子ども会が行う防犯パトロールへの助成

○ ステッカーやジャンパーの購入

○ 防犯ブザーの配布

○ 児童をコミュニティ・バスに乗車させての登下校など

- ・郷土史の編さん・発刊（箕曲地区）など、地域独自の事業展開ができた。

④ 地域で人材が育ち、住民や職員の意識改革が進む

- ・やる気のある人が活動の中核を担っている。
- ・行政と住民の信頼関係が強化された（交付金の使途を任せるなど）。
- ・まちづくりの中で、対立や失敗を乗り越える経験を積んだ。（16年度に2地域で委員会が崩壊したが、メンバーを入れ替えて17年度に再立ち上げができた。）
- ・「自ら考え自ら行う」というまちづくりの気運の高まりが見られるようになった。
- ・他市へ講演等に招かれる人材（地域づくり委員会メンバー）が増加した。

平成15年・・・1件（三重県地域内分権タウンミーティング事例発表）

- 平成 16 年・・・6 件（亀山市地域の自治力向上フォーラム 他）
平成 17 年・・・2 件（松阪市地域マネジメント講演会講師 他）
平成 18 年・・・3 件（松阪市地域マネジメント講演会講師 他）
・他市から各地域づくり委員会への視察を受け入れ
 平成 15 年・・・4 件（桔梗が丘、つつじが丘へ）
 平成 16 年・・・10 件（錦生、つつじが丘、桔梗が丘、薦原へ）
 平成 17 年・・・18 件（桔梗が丘、美旗、名張、国津、箕曲、百合が丘、薦原、つつじが丘へ）
 平成 18 年・・・13 件（桔梗が丘、名張・梅ヶ丘、美旗・つつじが丘、錦生 緑が丘自治会へ）
- ⑤ 地域づくり委員会に地域の代表性はあるのかという疑念に関しては、「自治会の持っている代表性を取り込み、地域の意見を吸い上げることが出来たらよいと考えている（自治会加入率約 80%）」という意見があり、区や自治会との連携により地域の代表と見なせるとしている。

今後、検討しなければならない課題（マイナス面）は次の通りである。

- ① 「まち協はむずかしい」
- 地域にとって・・・
- ・住民合意を得ることのむずかしさ。
 - ・役員の負担の増加、後継者難、人材の育成。
 - ・活動に対する動機付け。
- 行政にとって・・・
- ・地域づくり委員会に対する住民の認知、参加を側面的に支援する必要がある。
 - ・地域と行政の役割分担を明確にする。
- 住民にとって・・・
- ・区長会、自治会、地域づくり委員会の関係が理解できていない一般住民が多い。
 - ・理解できないから参加しない住民が多い。
 - ・地域づくり委員会は個人を、自治会、区長会は世帯を対象。家族でも意見が対立することもある。
- ② 地域の将来像（地域ビジョン）策定が未達成である。
- ・住民がまちづくり計画（5~10 年先に私たちのまちはこんなまちになりたい）を共有し、それにそって事業を実施するという、将来への投資、ストック形成を考慮した交付金の使い方が求められる。
- ③ 自治会の 2007 年問題
- ・団塊世代の大量退職に対して、地域に還って来る人たちの受け皿があるか？ 団塊世代と従来の地縁組織とのきしみをなくするような教育・研修の機会を設けているか。
 - ・区長制度と自治会、地域づくり委員会との関係の整理。
- ④ ゆめづくり地域交付金について
- ・国津地区、赤目地区のように、人口に対して面積が広大な地区では、交付金額の算定に面積を考慮する必要がある。
 - ・適正な目的のある積み立てはよいが、大きな剩余金を毎年積み重ねている地区もあり、

交付金額の算定の再検討が必要ではないか。

- ⑤ 区長には報償費的なものが支出されているが、地域づくり委員会のメンバーは完全なボランティアであり、その間に感情的な齟齬が見受けられる。地域づくり委員会の役員への報償費的な支出がしやすい仕組みが欲しいとの声もある。
- ⑥ 区長会（自治会）との関係が整理されていない場合も見受けられる。区長のポジションが明確でないと、両者の関係性は希薄になる傾向にある。
- ⑦ 地域づくり委員会は、有志による団体（アソシエーション）と見られている部分もあり、交付金の受け皿としての正統性が地域で共有されていない場合も見受けられる。
- ⑧ 役員、中心的に活動を担う人が出てこないことも起こっている。新たな人材の発掘が必要である。フリーに参加しやすい状況を活かしているか。
- ⑨ 一般住民の参加意識をどう高めるか。イベントには参加しても、裏方やリーダーシップを取る人が少ない。
- ⑩ 防犯灯の電気代の問題。
- ⑪ 公共サービスを地域づくり委員会が担った場合、活動に見合った資金が供給される必要がある。
- ⑫ 地域まちづくり計画の策定が進んでいないので、交付金の使い方もイベント主導になりがちであり、将来への投資やストック形成につながっているのかどうか（目的の明確な積み立てはよい投資であると考えられるが）。
- ⑬ 地域の力を総合化するために方策として、地域づくり委員会は適当なポジションにある。
- ⑭ ある住宅団地の地域づくり委員会が、人間関係が原因で組織が崩壊したこともある。企業人がそのメンタリティを持ったまま地域へ入って来たことに起因。また、リーダーが一人で活動を進めていったため、他の人が無関心になってしまい、自治会機能がストップしたこともある。
- ⑮ 「地域で考え、地域で決める」ということは、市は、地域の対立の調整ができなくなるということである（地域のなかでの対立も地域で調整しなければならない）。
- ⑯ 地域づくり委員会について、名張市自治基本条例34条に照応する地域づくり委員会の根拠条例がない。このため、地域づくり委員会の位置づけが不明確であること。

(参考) 第34条：市民は、個性的で心豊かな地域をつくるため、一定のまとまりのある地域においてコミュニティ活動を行う組織として、別に条例で定めるところにより、地域づくり組織を設置することができる。

(3) 自治会

1) 経緯

名張市においては、自治会はおおむね区制度創設以降に造成された住宅団地で結成され、基礎住民自治組織として機能している。ただし、桔梗が丘地区では、桔梗が丘は区のみで、自治会はないが、桔梗が丘西地区には3つの自治会がある。

表1-10 自治会の結成状況

地 区	区数	住宅団地	自治会数	自治会の状況
名 張	24			自治会なし
蔵 持	6	緑が丘	1	緑が丘は1つの自治会
梅が丘	10	梅が丘	1	梅が丘は全域で1つの自治会
薦 原	8	さつき台	1	さつき台は1つの自治会
美 旗	20	美旗	5	住宅団地は自治会
比奈知	6	富貴ヶ丘	3(1)	富貴ヶ丘は自治会
すずらん台	4	すずらん台	4(1)	4つの自治会と自治連合会
錦 生	11	四季が丘	1	四季が丘は自治会
赤 目	10	すみれが丘	1	すみれが丘は自治会
箕 曲	5			自治会なし
百合が丘	14	百合が丘	13(1)	13自治会
国 津	9			
つつじが丘	10	つつじが丘、春日丘	2	つつじが丘、春日丘それぞれ1つ
桔梗が丘	23	桔梗が丘	3(1)	桔梗が丘西のみ自治会

注:自治会数の()からは連合数

数値は平成19年9月現在の聞き取りによる

2) 現状と評価、課題

名張市では、自治会は地域の任意団体として扱われ、行政との直接の関係はない。ただし、公園の管理、街路樹の剪定などの業務を、市からの委託事業として自治会に出すこともあり得る。

自治会の活動も多彩であるが、例えば、市内で4番目の青色回転灯を装着した車によるパトロール（青パト）が、梅が丘地域で始まった。この青パトは、梅が丘自治会が実施するもので、梅が丘小学校校区内を対象として、12月末の年末警戒パトロールから活動を始める予定であるという。

地区内の防犯灯は、自治会が維持管理費を負担している。これが、自治会の会計に占める割合は比較的大きい。

地域づくり委員会と自治会が併存しているところでは、委員会はイベント等の企画を行い、実働は自治会が動員して実行しているというケースも見られる（すずらん台等）。この両者を一体化しようとしている地区もある（青蓮寺百合が丘）。

また、区と自治会が併存している地区においては、区長が自治会長を兼ねているケースも多い（表1-11参照）。一方、仕事が多くなるため、分離した地区もある（薦原）

役員選任は、なり手がなく、苦労が多いと言う。つつじが丘では、自治会役員選任に選挙を取り

入れているが、信任票となる場合も多いと聞く。

自治会の特徴を整理すれば次のようになる。

- ・自治会は地域のすみずみまで行き届く（自治会長が区長を兼ねているところでは特にそうである）。
- ・住民が動くのは、自治会＝区が声をかけたとき。
- ・動員力がある。
- ・

また、区長からの聞き取りによれば、区と自治会との関係に関しては、以下のような問題が指摘されている。

- ・名張市は、全市に区長制度があり、昭和40年代50年代に開発された団地等には自治会と共存。
- ・1つの地域に自治会と区長会が2層構造になっているところもある。2層構造の地域では、地域づくり委員会をつくると、3層構造になる。自治会と地域づくり委員会が車の両輪で進むのが妥当。
- ・自治会は、おもに近隣の生活環境問題をテーマに活動。区は、市の広報の配布や要望の吸い上げなどして行政とのパイプ役。

(4) 地域自治組織まとめ

1) 地域自治組織まとめ

名張市における地域組織の特徴として、第1に「区」と「自治会」とが併存していることが挙げられる。どちらも基礎的なコミュニティという点では同じであるが、自治会が法や条例に基づかない任意団体であるのに対し、「区」は名張市長設置規則に規定される地域組織であり、区長は市長の委嘱辞令による。この規則により、区（区長）は自治組織であると同時に行政の一端を担う、いわゆる行政とのパイプ役という性格をも有している。

また大規模住宅団地においては、自治の部分は自治会が担い、行政との連絡調整は区長が担うという形で両者が併存しているのに対し、旧名張町地域や村落部では自治会が存在せず、区が唯一の自治組織であり、かつ行政とのパイプ役であるという2つの性格を併せ持っている。

第2の特徴として、区と自治会が併存しているなかに地域づくり委員会という組織を設置したことである。平成15年4月に施行されたゆめづくり地域予算制度に基づき、「住民が自ら考え、自ら行う」まちづくりの主体となる地域づくり委員会が地区公民館を単位として14地域に設置された。これにより、区と自治会が併存する地域では、地域組織が3層になっているとの批判や指摘がなされてきた。

これに対し行政は、これまで区や自治会と地域づくり委員会との関係について「車の両輪」と表現してきたが、住民にとって説得力のあるわかりやすい例えではなく、まちづくりの現場では理解されにくいものであった。

ここで、各種地域組織の関連を地区別に整理したものを表1-11、1-12に示す。表1-11にあるように、コミュニティ運営の中核は地区により、また歴史的経緯により様々であり、もっとも動きやすい形態を取っているものと考えられる。

■名張市の地域自治システムの役割

- 区長は（特に農村部）、地域の情報をトータルに把握しており、情報伝達や要望の汲み上げに堪能であるだけでなく、イベント時に際して住民の参加を促進する役割も果たしている。区長は、実質的な地域リーダーとして地域から承認されているし、その役割を果たしている。
- 地域づくり委員会とゆめづくり地域交付金は、地域における自主的な資金の使い方を習熟し、地域自治を一定促進させた。委員会には個人として参加し、地域の有志として活動する枠組みをつくった。
- 自治会は、多くの人が参加しているため動員力に優れ、地域づくり委員会の実質的な行動部隊ともなっている。地区内の防犯灯の維持経費を負担するなど、地域包括的な視点で活動を行っている。

表1-11 コミュニティ運営一覧

地区名	区名	人口	コミュニティの運営方法	区長と自治会等の関係
名張	旧町(19区)	7,007	区で運営	
	鴻之台地区	1,158	区で運営	
	希央台1番町区		区で運営	
	希央台3番町区		区で運営	
	希央台4番町区		自治会で運営	自治会長が区長を兼務
	希央台5番町区		自治会で運営	自治会長が区長を兼務
蔵持	旧村落部(3区)	1,281	区で運営	
	緑が丘東	744	緑が丘として自治会を置いている。	3人の区長が、自治会の会長、副会長(2名)になる
	緑が丘中	811		
	緑が丘西	686		
梅が丘	旧村落部(5区)	604	区で運営	
	梅が丘1区(北1、南1)	1,574	自治会で運営	
	梅が丘2区(北2、南2)	1,541	・各番町毎に町会長を選出	町会長以外に区長を選出
	梅が丘3区(北3、南3)	1,575	・区長5名で自治会長を互選	
	梅が丘4区(北4、南4)	1,436	・残り区長4名は参事として各部会長になる	
薦原	梅が丘5区(北5、南5)	1,281		
	旧村落部(6区)	993	区で運営	
	さつき台1番町	530	区で運営されているが、1・2番町で自治会を運営している。	区長:対外的な役割、自治会長:内部の関係。1番町区長が自治会長を兼務
美旗	さつき台2番町	665		
	旧村落部(7区)	3,130	区で運営	
	エクセル美旗	230		
	東田原若草区(雇用促進住宅)	217		
	東田原わかば区(〃)	171		
	松陽台	244		
	うぐいす台	293	自治会で運営	区長は別途選出
	うぐいす台2区	475	自治会で運営	
	美旗町中1番	751	区で運営	
	美旗町中2番	679	自治会で運営	自治会長は区長を兼ねている (行政=区長、地元=自治会長)
	美旗町中3番	857	・連合会を設置(中2、中3)	
	美旗町池の台	1,009	自治会で運営	自治会長は区長を兼ねている
	美旗町南西原	649	区で運営	
	美旗町藤が丘	532		
	グリーンハイツ	138		
比奈知	旧村落部(3区)	1,702	区で運営	
	富貴ヶ丘	1,272	自治会を置いている ・自治会役員は毎年交代する	区長は別途選出
	富貴ヶ丘4番町	791		4番町は区長が兼務
	富貴ヶ丘5・6番町	1,463		
すずらん台	すずらん台1区(西1・2)	980	自治会で運営 各区より自治会長を選出	自治会長が区長を兼ねる調整はできていない。 区長は行政との伝達役を担当。(第2区は区長兼務)
	すずらん台2区(西3・4)	1,000		
	すずらん台3区(東1・5)	947		
	すずらん台4区(東2~4)	1,079		
つつじが丘	つつじが丘第1区(北1・2)	1,089	自治会で運営 ・各区より理事を選出 ・理事の代表者が自治会長となる	理事が区長を兼ねている 地区区長会は春日丘を含む
	つつじが丘第2区(北3・4)	1,266		
	つつじが丘第3区(北5・6)	1,253		
	つつじが丘第4区(北7・8)	978		
	つつじが丘第5区(北9・10)	1,345		
	つつじが丘第6区(南1・2)	1,302		
	つつじが丘第7区(南3・4)	1,081		
	つつじが丘第8区(南5・6)	1,243		
	つつじが丘第9区(南7・8)	1,227		
	春日丘	596	自治会で運営	自治会長が区長を兼ねている

錦生	旧村落部(10区)	1,952	区で運営	
	四季ヶ丘	163	区で運営	
赤目	旧村落部(10区)	3,228	区で運営	
	赤目町新川	719		
	赤目ヶ丘	81		
	赤目町すみれが丘	272	自治会で運営	区長は行政とのパイプ役
箕曲	旧村落のみ(5区)	3,111	区で運営	
青蓮寺 百合が丘	青蓮寺	410	区で運営	
	百合が丘東1番町	367	自治会で運営	自治会長が区長を兼ねる 青蓮寺を含めた地区区長会を運営 ・各区より自治会長を選出 ・自治会長による連合会を置いて いる(青蓮寺区以外で構成)
	百合が丘東2番町	378		
	百合が丘東3番町	656		
	百合が丘東4番町	487		
	百合が丘東5番町	641		
	百合が丘東6・7番町	898		
	百合が丘東8番町	669		
	百合が丘東9番町	545		
	百合が丘西1番町	357		
	百合が丘西2・5番町	640		
	百合が丘西3・6番町	609		
	百合が丘西4番町	717		
	南百合が丘	406		
国津	旧村落のみ(9区)	901	区で運営	
桔梗が丘	桔梗が丘1番町	702	区で運営	
	桔梗が丘2番町 第1区	423		
	桔梗が丘2番町 第2区	494		
	桔梗が丘2番町 第3区	385		
	桔梗が丘3番町	1,059		
	桔梗が丘4番町	1,175		
	桔梗が丘5番町 第1区	533		
	桔梗が丘5番町 第2区	719		
	桔梗が丘5番町 第3区	1,009		
	桔梗が丘6番町	681		
	桔梗が丘7番町 第1区	393		
	桔梗が丘7番町 第2区	301		
	桔梗が丘8番町 第1区	911		
	桔梗が丘8番町 第2区(公団)	391		
	桔梗が丘南 第1区	347		
	桔梗が丘南 第2区	592		
	桔梗が丘南 第3区	603		
	桔梗が丘西1番町	415		
	桔梗が丘西2番町	345	西2~5番町で自治会運営	自治会長と別に区長を置いてい る
	桔梗が丘西3番町	920		
	桔梗が丘西4・5番町	698		
	桔梗が丘西6番町	561	区で運営	
	桔梗が丘西7番町	289	区で運営	

表1-12 地域づくり委員会と各種団体とのエリア比較

地域づくり委員会	地区人口(人)	面積(km ²)	面積割合(%)	地区公民館	区数	地区区長会	地区社協	保健委員	生活安全推進協議会	民生委員	老人会	消防団	中学校区	小学校区	子ども会	
名張	8,185	3.20	2.47	1	24	○	○	○	○	○	○	○	名張中	①一部蔵持小	3	
蔵持	3,535	3.57	2.75	1	6	○	○	○	○	○	○	○	桔梗中	①なし		
梅が丘	8,048	4.87	3.75	1	10	○	○	○	○	○	○	○	名張中	①休止中		
薦原	2,199	11.52	8.88	1	8	○	○	○	○	○	○	○	○	①	1	
美旗	9,118	11.59	8.93	1	20	○	○	○	○	○	○	○	○	北中	①一部桔梗東小	1
比奈知	5,255	15.91	12.26	1	6	○	○	○	○	○	○	○	○	名張中	②	1
すずらん台	4,021	0.93	0.72	1	4	○	○	○	○	○	○	○	○	北中	①なし	
錦生	2,124	11.62	8.95	1	11	○	○	○	○	○	○	○	○	○	①なし	
赤目	4,362	9.22	7.11	1	10	○	○	○	○	○	○	○	○	赤目中	①なし	
箕曲	3,041	12.08	9.31	1	5	○	○	○	○	○	○	○	○	○	①なし	
百合が丘	7,836	15.02	11.58	1	14	○	○	○	○	○	○	○	○	○	①なし	
国津	906	24.80	19.11	1	9	○	○	○	○	○	○	○	○	○	②なし	
つつじが丘	11,426	2.56	1.97	1	10	○	○	○	○	○	○	○	○	○	①なし	
桔梗が丘	14,144	2.87	2.21	2	23	○	○	○	○	○	○	○	*	桔梗中北中	③	3
合計	84,200	129.76	100.0	15	160	14	14	14	14	8	12	9	5	18	7	

* : 蔵持分団に含まれる

2) 地域自治システムの課題

名張市の地域自治システムの課題は、それぞれの項に記載したとおりであるが、改革のための課題整理を行っておく。

■名張市の地域自治システムの課題

- 区制度、自治会、ゆめづくり委員会の三種類の自治システムがあり、住民にとって分かりにくいとともに、相互連関がとれていない場合もある。
- 区長、区長会幹事等へは委託費（報償費的）が出ているが、他の自治システムは、ボランティアで動いている。
- ゆめづくり委員会は、イベント等で活躍しているが、必ずしも「自治的活動」を行う仕組みとはなっていない。
- 区長制度は、区長を行政の末端として位置づけており、行政の下請けとなっている場合も見受けられる。
- 区長の仕事が多く、負担となっている。役員が高齢化し、なり手がいない地区もある。
- 若者、女性、新たな参加者の確保（コアメンバー、一般）
- 区への地区行政事務運営委託費、区長幹事行政事務運営委託費、名張市区長会運営委託料、ゆめづくり交付金等、さまざまな組織に支給され、地域で統一的に使いにくい。

2. 名張市における都市内分権の方向

(1) これからの都市内分権の姿 ー 地域ガバナンス実現のための地域自治システム

1) これからの都市内分権の基本認識

市町村合併を契機として進み始めた地域社会への分権化、都市内分権の動きは、いまや合併を経験しなかった自治体にまでも波及している。さらに、規模でいえば中小自治体、位置的にいえば地方の郡部自治体が中心であったものが、規模も大きく、都市部に位置する福岡市や神戸市、京都市などの政令市までが取り組み始めるに至っている。

その理由は、縦割り行政に対応した諸団体が林立する地域運営に限界が見えてきたこと、住民側も縦割りとなり地域の複合的な課題への対応能力が低下してきたこと、そして人材の高齢化と固定化・後継者不足などである。さらに、法システムとしての地方自治法が住民自治のシステムを規定せず、団体自治中心であることの限界などがここにきて露呈している。

行政（団体自治）においても、人口減少、高齢化、地方財政縮小（地方交付税減額）の中で、増加する行政サービス、運営コストに、これ以上は耐えられない限界点に来ている。早晚、住民自治の再活性化と団体自治の再編成、効率化をふまえた改革なくして、多くの自治体経営は破綻する可能性が大きい。

このような危機的背景の中で、幾つかの自治体は地方自治法上の「地域自治区」と「住民協議会」制度を導入してこの課題に対処しようとしている（例；上越市など）。しかしながら、改正地方自治法に導入されたこの制度は、市町村合併後の過渡期の旧町村のために制度導入された「合併特例区」の準用であり、住民自治システムではなく団体自治の分権化であるという限界がある。地域自治区長は市長の任命制であり、住民協議会は市長の諮問答申機関にとどまる。

ここで、合併特例区や地域自治区制度を採用せず、自治体独自の近隣政府型住民自治組織を設立する自治体が多く出てきた。制度導入の先頭を早くから走ってきた宝塚市、合併問題を契機として導入した伊賀市、名張市はその後者の例である。このような分権型、近隣政府型、総合型の住民自治協議会組織を導入する事例は、兵庫県、岡山県、鳥取県、広島県、福岡県などに広範囲に広がりつつある。しかしながら、後者の取り組みは、それぞれの自治体独自の地域性、市民性、歴史を踏まえて設計・運用されているため、地域最適性（ローカル・オプティマム）を考慮した微妙な差異がある。したがって名張市においても、名張市の地域性、市民性、歴史・伝統を重視した制度設計、調整、運用となるのは当然のことであろう。

一方で、地域社会への分権、都市内分権に対応した行政側の自己改革も必須となる。経済性、効率性を追求する基礎的・初步的な行財政改革を、組織文化として定着させる必要はもとよりのことであるが、貴重な予算を使用する政策の有効性を意識した、優先劣後（トレード・オフ）の思考も必要となる。つまり、「あれも・これも」ではなく、「あれか・これか」への転換である。第一次行財政改革を経済性（コスト・ダウン）追求とすれば、第二次行財政改革は生産効率性（パフォーマンス・アップ）追求である。そして第三次行財政改革は、有効性・効果性（エフェクティビネス）追求であり、その結果としての政策選択思考の導入なのである。

地域社会への分権・都市内分権は、経済性、効率性追求を目標とするよりは、むしろ住民による優先劣後の判断能力、政策選択能力の確立をめざした、総合的な有効性・効果性追求の政策であり、

経済性、効率性達成は副次的産物である、と考えるべきであろう。したがって、行政側の組織体制、予算システム、行政計画はいうに及ばず、人事制度、評価システム、組織文化など広範囲にわたる新たな改革とそれに向かたエネルギー及びコストが必要となる。

例えば、従来からの国の省庁、都道府県の部局に対応した縦割り編成となりがちな組織機構の中に、地域マトリクスに対応した組織編成を重ね合わせる工夫なども必要となる。併任辞令による地域担当職員チーム（名張市では「地域振興推進チーム」）の任命、編成などがその具体策であろう。そこには、分野別・部門別の職員機構と文化に変化をもたらす、新たな職責と文化が必然的に必要となる。「参画と協働のまちづくり」は、住民にだけ自覚と能力が必要とされているのではない。行政職員にも、市民生活の当事者、生活者としての意識と視点が必要とされるのである。

さらに、「分権」を意味あるものとする要素は、権限と責任の両立性と実効性を担保する予算執行権である。つまり、権限、責任、予算の3点が、地域にも移行しなくてはならないと同じく、地域担当職員やチームにもそれらが一定程度分与されなくてはならない。社会的関係資本としての地域の人材、組織づくり、社会的共通資本としての地域の技術、ルールづくり、社会的固定資本としての地域の施設経営、これらヒューマン・ウエア、ソフト・ウエア、ハード・ウエア3層にわたる社会資本の形成と活性化が「まちづくり」「地域づくり」なのである。この「まちづくり」への「参画」「協働」は、住民組織、行政機構のいずれにおいても、システム、思想として全面的に浸透して行かなくてはならない。地域ガバナンス実現のための地域自治システムは、以上のような考え方のもとに進められるべきであろう。

2) 新しい地域自治システムの必要性とその方向

住民が、いつまでも働き、学び、暮らし続けていける地域を作っていくこと、言い換えれば持続可能な地域づくりを進めていくことが地域社会運営の基礎になければならない。このような社会において初めて、一人ひとりが自分らしく生き、それぞれが尊重し合うことができる。

これまで自治体は、議会と行政がまちをどのようにしていくのか、どのような公共サービスが必要かのすべてを判断し、実施してきた。しかし、地域には、さまざまな主体が活動しており、その活動の大きな部分は公益的・公共的活動である。たとえば、多くの地域では、自治会、区などの基礎的コミュニティが地域の生活環境を守る活動を担ってきた。また、ボランティアやNPOによる自主的・自発的な公益的活動が、少子高齢化を迎える地域に不可欠な福祉サービス等を提供している。一方、地方分権の流れの中で、自治体は自己決定、自己責任のもとに地域経営を進めていくという流れが顕著になり、自治体として自立かつ自律した経営が求められるようになってきた。

このためには、行政のみならず、さまざまな地域主体が、対等に、各々の役割を担いながら連携して地域を運営していくことにより豊かな生活の質が確保されるという、水平的ネットワークにもとづく地域運営・経営方式が必要となる。このような地域運営・経営方式は、住民の地域まちづくり活動への参加・参画を促進する。その参加・参画の過程で、住民は地域経営の責任主体として成長し、住民自治力を高めていくことが期待できる。

このような社会を運営するための基本的考え方を一言でいえば、“ガバナンス”と呼ばれる、多様な主体の連携・協働による地域経営である。地域主体が連携・協働しなければこれからの自治体経営はできない。

住民が地域経営に参画し、行政とも協働し、まちをつくっていくときの仕組みのひとつが「包括的な地域自治組織」であり「NPO等の市民活動」である。

ちなみに、“協働”とは、地域の公共的活動の共通目標（住みよいまちづくりや地域課題の解決など）を達成するために、複数の主体が対等の関係でそれぞれの役割を担い、相乗効果を発揮して、より大きな成果を生み出すための地域経営の仕組みである。

住民自身が中心となって住み続けたい地域、持続可能な地域を作っていくためには、地域住民をつなぎ、個々の力をまとめる仕組みが、さらに、課題解決の優先順位や費用負担などについて合意形成をはかるための場として、「包括的な地域自治組織」が求められている。

このような地域経営の仕組みは、行政の財政難による公共サービスの低下を、住民の力で再生、再活性化していくという役割も併せ持っている。

持続可能な地域づくりのために、地域のみんなで取り組んでいこうということである。

こうした新しい地域自治システムの根底にある考え方は「補完性の原則」と言われる。それは、これから地域社会の運営、経営にあたっては、近隣で解決できることは近隣で考え実行する、近隣で解決できないことはより広い地域（小学校区など）で考え実行する、地域で解決できないことは自治体が住民の参加により解決策を策定・実施する、自治体で解決できないときにはより広域で・・・、というように、段階的に課題を解決していくことが、最も効率的、効果的かつ合理的に地域社会を運営・経営するための方法である。

身近な問題・課題については、それらを最もよく知っている住民同士が互いに議論し合い、地域社会のあるべき方向から解決策を策定し、住民の総意のもとに実践していくのが自己決定、自己責任という意味でも望ましいと考えられるからである。

(2) 名張市における新たな地域自治システムのあり方

名張市のこれまでの地域自治の活動の蓄積を踏まえ、その課題を乗り越えるとともに、持続可能な地域をつくっていくための、名張市における新たな地域自治システムのあり方を提案する。

まず、これまでの名張市の地域自治システムの課題および分権型社会への流れ、および地域社会の目標を再整理し、それらに対応するときの視点を示す。次いで、新しい地域自治システムを考えるときの方向をいくつか挙げ、新システムにおける留意点を示す。それらの上に、新しい地域自治システムの概要を提案する。その後、それを実現していく過程についてコメントする。

1) 課題の再整理および住民意識

まず、名張市のこれまでの地域自治システムの課題を整理する。

■名張市のこれまでの地域自治システムに関して

- ① 区長制度、まちづくり委員会、自治会の三種類の自治システムがあり、住民にとって分かりにくいとともに、相互連関がとれていないケースも見られる。役員の人材も、別々に必要だったり、一人でいくつもの役を担ったりして、ヒューマンパワーが活かされにくいかたちとなっている。
- ② 区長、区長会幹事等へは行政事務委託費等（報償費的意味も持つ）が出ているが、他の自治システムは、ボランティアをベースに動いており、住民に不公平感が見られる。
- ③ 区長制度は、区長を行政の末端として位置づけられており（行政よりの委嘱）、行政の補完的な業務も多く、日常的な地域の自治的活動と併せ、区長に多くの負担がかかっているケースが見受けられる。また、区長が高齢化し、新たななり手がいない地区も見受けられる。
- ④ まちづくり委員会は、イベント等の実施に当たっては大きな力を発揮しているが、必ずしも「自治的活動」を行うに適した仕組みとはなっていない。すなわち、有志活動と見なされ、必ずしも地域包括的な立場として認められていない。
- ⑤ 自治会は、主に新興団地において自主的に結成されてきており、当該地区では比較的包括的な住民自治団体としての役割を果たしてきており、一部で市からの委託事業も引き受けている。また、住民全体への周知力もある。しかし、結成されている地区が限られていることから、全市的な基盤とはなりにくい。
- ⑥ いずれの仕組みも、役員層が高齢化し、なり手がいない地区、後継者が生まれてこない地区もあると言われている。
- ⑦ まちづくり委員会へは、比較的若い層、女性の参加が見られるが、それ以外では、若い層、女性、新たな参加者の確保が課題となっている。
- ⑧ 区への地区行政事務運営委託費、区長幹事行政事務運営委託費、名張市区長会運営委託料、ゆめづくり交付金等がそれぞれの役職の個人、組織に支給されているが、地域で統一的に使うことは困難である。
- ⑨ 地域づくり委員会について、名張市自治基本条例 34 条に照応する地域づくり委員会の根拠条例がない。このため、地域づくり委員会の位置づけが不明確である。

次いで、分権型社会への流れを促進するための課題を整理する。

■分権型社会の推進の流れから

- ① これからの中内分権は、補完性の原則をもとに、区、自治会等の近隣の相互扶助をベースとした基礎的自治組織を基本単位として、ある程度のまとまりのある地域単位に包括的な自治組織を構成し、それを中内分権の受け皿とするのが最も効果的、効率的と考えられる。
- ② この包括的な地域自治組織は、将来的にはいわゆる「近隣政府」となっていく可能性を持っていると考えられる。
- ③ 包括的地域自治組織は、地域経営の主体であり、これまで行政が行っていた公共サービスを受託し提供者となるだけでなく、収益をともなうより幅広い公益的事業を行うことにより、地域の暮らしの向上と持続可能性を高めることができる可能性を持っている。
- ④ 地域経営は地域のさまざまな主体が、連携・協働して、役割分担のもと進めていかなければならぬが、連携・協働の中心には、住民全体に認知された地域包括的な自治組織が当たることが望ましい。
- ⑤ 地域に税金を原資とする公金を投入した場合（交付金・補助金等）、受ける方の透明性、説明責任が求められることになる。民主的に運営され、住民に開かれた地域自治組織は、このような要請に応えることが容易となる。

さらに、今後の地域社会のあり方（ビジョン）を考えていく上での目標となる持続可能な地域づくりを進めていく際の課題を整理する。

■市民生活の向上、持続可能な地域づくりのために

- ① 団地や山間部を中心に少子高齢化が進む中、地域住民が相互に支えあう福祉システムの構築が急務である。
- ② 災害時もとより日常においても、もっとも弱い人を守り、支えること、つまり住民の安全・安心を確保することは行政および地域自治組織の最も大切な役割である。地域においては、互いに顔を見知っている「面識社会」が自然にできていれば、おのずと、いざというときの助け合い、日常の支えあいが生まれる。このため、住民同士互いに顔の見えるおおむね小学校区程度の範囲における住民主体による地域自治システムが機能することが安全・安心につながる。
- ③ 地域の歴史や文化を継承し、さらに新たな文化を創造していくことは地域住民にだけができることがある。歴史や文化を通じて、地域のアイデンティティや誇りを高めることが、よりよい地域をつくっていこうとする動きにつながっていく。
- ④ 地域が持続可能であるためには、よい環境を維持し（自然環境を守り循環型社会をつくる）、地域内外で経済がうまくまわり（雇用や日常的な消費生活が確保され）、一人ひとりが人間個人として認められている社会（人間の尊厳の尊重、セーフティネットが存在する）である必要がある。こうしたシステムは、ある程度小さな空間でこそ実現する可能性がある。

最後に、最も重要な住民の声から地域自治システムに関する課題を整理した。

■区長会、まちづくり委員会の声から

〔区長会、まちづくり委員会代表との意見交換、実践交流会でのパネルディスカッショーン、会場との意見交換から得られた声を集約したものである。〕

- 名張市の三層構造の自治の仕組みを一本化していく必要はある。一本化した組織は、これまでのまちづくり委員会とは性格の異なったものであろう。区や自治会が、現存のまちづくり委員会に合体するという考えは妥当ではない。
- 今の時代では、区長制度を見直したり、「区」という名前を変えることもやむをえない
- 区長への行政事務委託料などの制度は、ゆめづくり地域交付金と一体化して、地域で一括活用できる仕組みも必要だろう。
- 新しい自治の仕組みができるても、これまで近隣の自治を担ってきた区や自治会の役割は無くならないだろう。
- 地域でコミュニティ・バスの運行を引き受けようとする動きもある。こうした、区単位ではできないこともあるので、広域的な自治組織の役割はある。
- 新しい包括的な地域自治組織においては、財産の所有や収益事業、契約等を考えると、法人化は避けられないだろう。
- 旧村部、団地等で、地域の性格や地域運営のやり方も大きく異なる。こうした違いを反映させた仕組みとする必要がある。
- 3種類の地域自治組織同士で協議する場がほとんどなかつた（一部ではされているが）。
- 地域独自の事業を行うためにも、交付金以外の資金源を考えていく必要がある
- 区長は有償だったからこそ責任を持って地域を見てきたという面もある。
- これまで区長が担ってきた行政の仕事を今後どうするか（誰が担うか、仕事をどう整理するか）を考えておく必要がある。
- 区長等の個人に集中していた地域経営の仕事は負担が大きいので、分散出来るようにして欲しい。
- これまで、区長、自治会、地域づくり委員会で役員の任期が異なっていて、経験年数も異なり、意思疎通がうまくいっていないこともあった。
- 地域づくり委員会には、比較的若い人や女性が参加してくれている。個人参加という形態が多いので、参加しやすいのかも知れない。
- 一般住民の方にももっと参加してもらいたい。特に活動を引っ張っていく立場として参加してほしい。
- 区長手当のような仕組みは今後も必要だ。
- 新しい地域自治組織で、誰が、何をするのかというイメージが欲しい。
- 新しい地域自治組織は、透明で民主的な運営ができるようなシステムが必要だ。
- 地域は一本だが、行政は縦割りなので、行政も地域の窓口は一本化するなど組織体制を整備して欲しい。
- 地区の財産をどう扱うか、という問題も慎重に考えておかなければいけない。
- 区は、昔からの地区的文化を伝承してきた（祭り、伝統行事、歴史的遺跡など）。そうした役割は今後も重要なので、地域文化の継承ができる仕組みが必要だ。

- 自治会へは加入しない人もいるが、新しい地域自治組織（地域づくり委員会）は、全員参加なのか。
- 新しい地域自治の仕組みは、実際に動きやすい仕組みでなければいけない。
- 名張市の自治の仕組みを変えるなら、それを明確にした「条例」の素案を見せてもらうとわかりやすい。

2) 名張市における新たな地域自治システムを考える際の視点

前節のような名張市の地域自治システムの課題や、時代の流れ、住民意見を踏まえ、名張市における新たな地域自治システムを考える際の視点を示すと、次のようになる。

■新しい仕組みの全体イメージ

- 名張市の三層の自治システムは、小学校区程度の範域で統合する必要がある。統合された地域自治組織は「地域づくり委員会」と呼ぶことにする（これまでの地域づくり委員会とは性格をやや異にする）。
- 地域特性を反映できる仕組みとする。
- 新しい地域自治の中核には区長が参画することが望ましい。
- 区と自治会等の基礎的コミュニティはそのまま存続し、近隣の課題に取り組むことが望ましい。区も自治会も、地域づくり委員会に参加する仕組みを用意する必要がある。
- 一体化に当たっては、一体化した組織＝地域づくり委員会の位置づけを明確にする条例が必要である（名張市自治基本条例 34 条に定められた「地域づくり組織」を規定する根拠条例が必要となる）。
- 地域づくり委員会が、条例による公共団体になると、その範域の住民はすべて構成員となると考える。
- 全部の地域で一斉にスタートする必要はない。できるところから新しい仕組みに転換していくけばいい。ただし、新システムに転換したところには交付金を優先的に交付するなど、インセンティブを用意することも考えられる。
- 現行の仕組みからスムーズに新しい仕組みに移行させることが大切である。
- 住民みんなで地域課題解決に取り組むことが重要である。そのため、リーダー層だけでなく、住民を広く巻き込むことが大切であり、そのための仕組み、仕掛けが必要である。
- 若者、女性、団塊の世代、新たに移住してきた者等、誰もが気軽に活動に参加できるような環境（雰囲気、組織、活動）作りが大切である。

■新たな地域自治システムのかたち

- 新しい地域自治の中核は、これまでの区長にも担ってもらえるような仕組みとする。
- 区長ばかりに仕事が集中している実態を改善するため、部会を設け、仕事を分散する仕組みを構築する。
- 区長および自治会等基礎コミュニティ代表は、地域づくり委員会の中で地域代表性を担う部会を構成する。
- 地域代表性とともに、世代別代表性、分野別代表性を担保できるよう、部会構成を考慮する。
- これまでの活動家だけでなく、新しい人がどんどん入ってくるような仕掛けが必要である。つまり、地域づくり委員会を後の世代に引き継ぐ仕組みが必要である。
- 行政は、地域担当職員制度等を充実させて、情報やノウハウの面からもサポートするようとする。
- 地域によって、地域づくり委員会の形も運営方式も異なっていていいが、共通する基準がある。それは、住民の誰もが参画できること、民主的な運営が出来ること、透明な組織であること（説明責任を果たせるように）である。

■新たな地域自治組織の活動等

- すべての地域で、地域づくり委員会が地区の方向を定める「地域まちづくり計画」を策定する必要がある。この計画の中には、地域まちづくり事業の一覧・優先順位、官民の役割分担（協働を含む）が含まれるものとする。
- 地域づくり委員会は、地域の包括的、総合的団体として、公共的サービス、公益的サービス提供の取り組みをすることが望ましい。
- 交付金で、専従の事務員を雇うという発想も必要である。事務員は、地域のさまざまな人や組織をつなぐコーディネーターであることが望まれる。そこには新たな雇用が生まれる。
- 地域づくり委員会は、地域の特産品を製造・販売したり、福祉事業を行ったりして、地域経営の資金を自ら稼ぎ出す（コミュニティ・ビジネス）ことを志向する必要がある。それにより、地域内にお金の循環が生まれ、新たな雇用も発生する。

3) 名張市の新しい地域自治システムの方向

以上のような検討を踏まえ、名張市における新しい地域自治システムの方向は次の通りと考えられる。

これまでの名張市の地域自治の経験・蓄積を大切にしつつ、抜本的改革を行う。

これまでの3層の地域自治の仕組みを再編する。

地域（小学校区）を包括する地域自治組織としての新たな「地域づくり委員会」と、従来の区や自治会等の「基礎コミュニティ」の2層とする。

「地域づくり委員会」は、地域唯一の公共的団体とする。

区長の委嘱、行政事務委託費等は廃止し、ゆめづくり地域交付金と統合した新たな制度による交付金を地域づくり委員会へ交付する。用途は各地域づくり委員会で決定する。

基礎的コミュニティ（区、自治会）は原則としてこれまで通り存続し、近隣自治を担っていただく。基礎的コミュニティの代表者は、地域づくり委員会の中に「コミュニティ部会」を構成する。

地域づくり委員会には地域のあらゆる団体が参加し、横のネットワークをはかり、団体相互の連携による相乗効果の発揮を期待する。

地域づくり委員会は、「地域まちづくり計画」の策定をおこなう。

地域づくり委員会を条例で位置づける。

この改革の主旨は、これまでの3層の地域自治組織を整理し、地域単位の公共団体としての「地域づくり委員会」と、住民の自由な自治活動を行う「基礎コミュニティ」としての区、あるいは自治会（今後、名前は自由）の2層とし、従来のゆめづくり地域交付金と区長等への行政事務委託費を併せたものを地域づくり委員会に交付し、地域で決定された優先順位に従って使用するという仕組みとすることを基本としているということである。優先順位は、委員会が作る地域まちづくり計画に従う。

これにより地域力、住民力は、団体間や個人間の多様・多層の協力・連携・協働体制が組まれることにより飛躍的に高まることが予想される。

また、従前にまして地域特性に合った活動・事業を、地域住民の自己決定・自己責任により進めていけるようになる。この仕組みにより、地域で行われる活動・事業の効率性は高まり、最大限の効果ができるものと考えられる。

これまでゆめづくり地域交付金の受け皿であった「地域づくり委員会」「ゆめづくり委員会」「ま

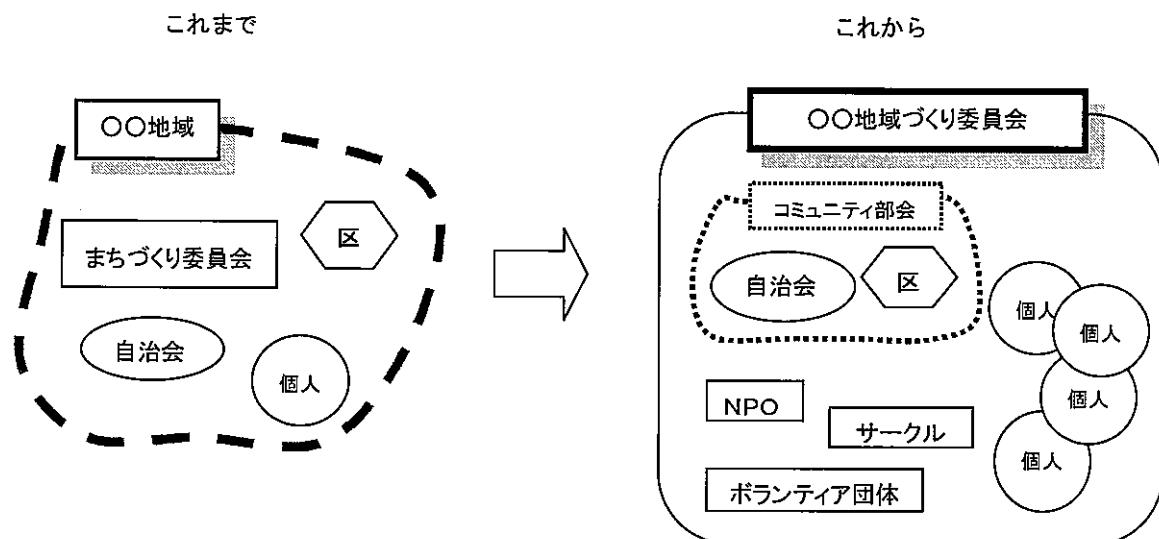
ちづくり推進協議会」「まちづくり委員会」等がそのままスライドするのではなく、改めて「地域づくり委員会」を地域における包括的、総合的な公共団体として構築するものである。

地域づくり委員会の意義を以下に整理しておく。

■名張市の新しい地域自治システム（『地域づくり委員会』）の意義

- 地域の課題に対して、さまざまな地域団体が連携して取り組む枠組みが出来る（地域の縦割りを横につなぎ、総合力を発揮できる）。
- 地域の事業や組織を整理し、分散していたヒューマンパワーを効率的に活用でき、さらに、地域の人材発掘ができる。
- 近隣で行う仕事、小学校区単位で行う仕事、全市的に行う仕事の仕分けを行うことにより、小学校区の規模で行った方がよい事業を整理でき、その事業については効果的、効率的に行うことができる。校区という規模のメリットを活かし、専門的対応も比較的容易となる。
- 名張市の地域自治システムが分かりやすくなる（小学校区=地域づくり委員会と近隣=基礎的コミュニティ（区、自治会）の2層構造）。仕組みがわかりやすいと、住民の参加も促進されると期待できる。
- 地域まちづくり計画策定の母体となることができ、多くの団体、個人の智恵を集めることが出来る。
- 包括交付金の使途を、自治の精神でもって自主的に決めていくことができる。最も地域を知悉した主体による事業展開が出来る
- 地域で行うべき公共サービスを行政から受託するなど、コミュニティ・ビジネスの主体となることができる。

図2-1 新しい地域づくり委員会のイメージ



3. 名張市における新たな地域自治システム

— 名張市の都市内分権のかたち

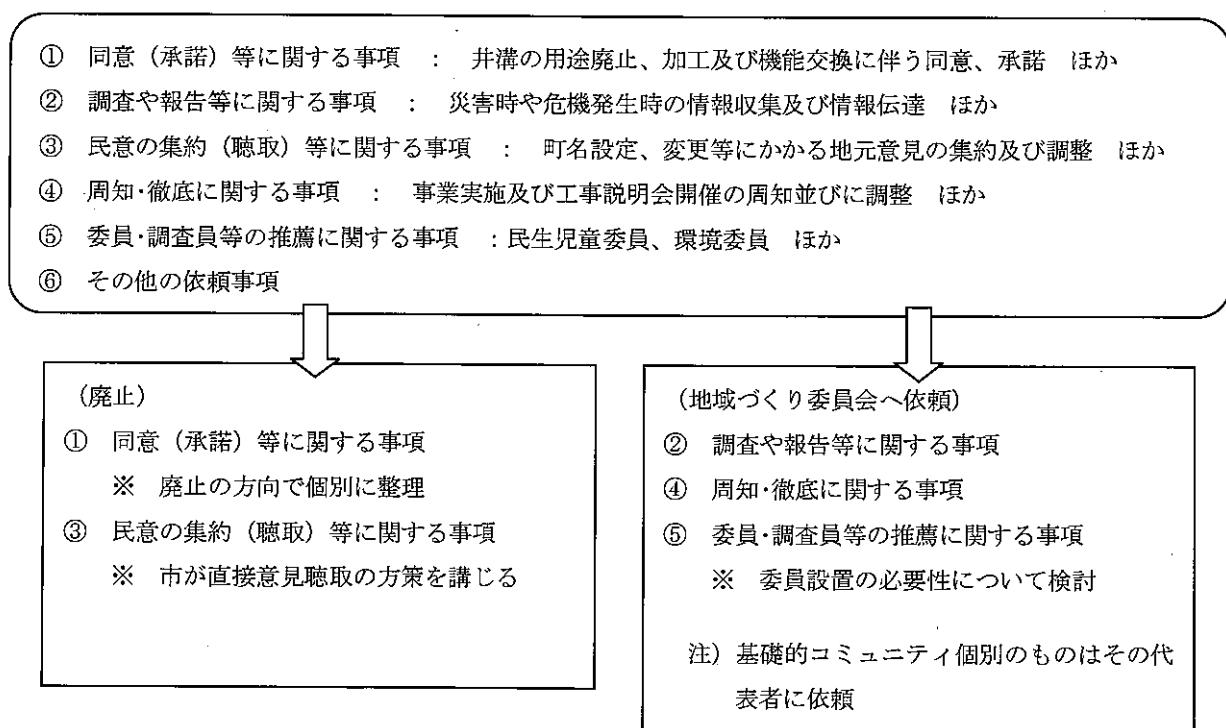
ここで、都市内分権の確立を目指した名張市における新たな地域自治システムを提案する。ここに提案するシステムは、前節に掲げた「新しい地域自治システムの方向」に基づいて、主に区と地域づくり委員会のあり方の改革を目指すものである。

(1) 名張市における新たな地域自治システム

1) 区長制度の抜本的改革

- ① 「名張市区長設置規則」を廃止する。
- ② これにより、区長の委嘱および区長への行政事務委託を廃止する。区長幹事制度を廃止する。
行政からの委託事務を整理（廃止）する（図3-1）。区長幹事会と地域づくり協議会を一本化する。
 - 地区区長会、名張市区長会も市の制度上は廃止する。
 - 行政からの区長幹事の付帯職や区長への委員依頼は廃止する。
 - 行政からの委託事務には、法的な同意、承諾等があり、これらは別途扱い手を選定するものとする。原則的には、基礎的コミュニティの代表者に依頼することとする。

図3-1 区長の仕事の割り振り（考え方）



- ③ 区長委託料（現在約 4,700 万円）を廃止し、その額の範囲内でゆめづくり地域交付金と合わせて基礎的コミュニティの自治振興に充てる費用を地域づくり委員会に交付する。
- その交付金の使途や分配額は原則地域の自由とするが、使途基準は地域づくり協議会において明示する。使途は公開する。

2) 基礎コミュニティの位置づけ（区および自治会）

- ① これまでの区および自治会を基礎的コミュニティとして適切に位置づける。
- 基礎的コミュニティは、「区」、「自治会」あるいはそれ以外の名称を自由に名乗ることができる。
 - いわゆる「行政の末端組織」的な性格を廃し、行政と対等な自治組織と位置づける。同時に地域づくり委員会の活動を担うエンジンと位置づける。
 - 目的を「適切な行政運営に資するため」から「住民自治の確立と都市内分権の推進」へと変更する（自治基本条例第 33～35 条との関連）。
 - 条例により、基礎的コミュニティの位置づけを明確にする。
 - ・「（仮称）地域づくり委員会設置条例」に基礎的コミュニティ（区や自治会）の重要性および市としてこれを尊重する旨を明示する。
- ② 「名張市区長設置規則」を廃止し（再掲）、基礎的コミュニティにあり方に関しては、新たな規則を設ける。
- 名称例：「区・自治会等設置規則」、「基礎的コミュニティ設置規則」、「基礎的コミュニティの範囲を定める規則」など。
 - 内容として、
 - ・基礎的コミュニティの範囲を表 3-2 で定める。（現行の 14 地域、160 地区を踏襲するが、合併・分離等は地域に委ねる）
 - ・基礎的コミュニティ代表者の届出制
 - 各地域づくり委員会に区長・自治会長で構成する「コミュニティ部会」を設置する。
- ③ 基礎的コミュニティとして、これまでの「区」あるいは「自治会」のいずれかとする。
- 区、自治会の一方しかない場合には、住民の意思によりそれが存続できるものとする。
 - 区と自治会が並存している地区は、住民の意思により統一した基礎的コミュニティを形成する。
 - 基礎的コミュニティは、「地縁による法人」化を推奨する（地方自治法第 260 条の 2 による）。
 - 自治会連合会等は、任意の市民組織として位置づける。

3) 地域づくり委員会の位置づけ

- ① 新しい地域包括的地域自治組織として「地域づくり委員会」を設置する。
- （仮称）地域づくり委員会設置条例を制定する。
 - ・自治基本条例 34 条に照応する地域づくり委員会の根拠条例がないので、新たに上記条例を制定する必要がある。（「第 34 条：市民は、個性的で心豊かな地域をつくるため、一定のまとまりのある地域においてコミュニティ活動を行う組織として、別に条例で定

めるところにより、地域づくり組織を設置することができる。」)

- 名称は地域が、主旨にかなう範囲で自由に名づける。
- 地域区分は、地区公民館（おおむね小学校区）単位とする。別表に示す14地域とする（表3・1）。
- 現「地域づくり委員会」等とは性格を異にする団体である（②参照）。

② 地域づくり委員会を、名張市の都市内分権の基礎とする。

- 地域づくり委員会は、地域を包括的に経営する自治団体であり、地域課題解決型の事業実施を主たる目的とする。
- 行政と地域づくり委員会は対等な関係とする。
- 地域づくり委員会の組織・運営は、住民による自治団体であることに鑑み、柔軟に行うこと。
 - ・地域特性を尊重する。
 - ・行政からの画一的な実施を強制されない。

③ 地域づくり委員会は「公共団体」とし、14の地域における唯一の包括的自治組織とする。

- （仮称）地域づくり委員会設置条例に明記する。
- 現行は14地域制であるが、その数、エリアの改変については柔軟性を持たせることとする。
- 現地域づくり委員会等と地区区長会・自治連合会との融合、一体化を目指すものとする。
- 地域づくり委員会には、原則的に地域内で活動するすべての地域活動団体（区、自治会、ボランティア団体、公益法人、社協、NPO、消防団、学校、公民館、商工会等を含む）およびすべての住民が参加できるものとする。
 - ・「名張国」の中に14の県（地域=地域づくり委員会）があり、160の市町村（基礎的コミュニティ）があるというイメージである。
- 地域づくり委員会は、民主的な運営をしなければならない。
 - ・全住民が構成員であることから、参加に障壁を設けてはならない。
 - ・役員になる権利は、全住民に開かれていなければならない。
 - ・地域づくり委員会の意思決定は、総会をはじめ透明かつ合理的な仕組みで運用されなければならない。
 - ・規約を設けなければならない。

- 地域づくり委員会は、運営に当たっては公開性、透明性を保たなければならない。
 - ・会計監査は厳密に行わなければならない。（市長の審査権の対象となることを明記）
- 地域内でのトラブルや地域と行政の仲介に当たる「調整委員会」を置くことができるようにする。
- 地域づくり委員会の事務局機能の強化（専従職員の配置など）を促進する。
- 地域づくり委員会には、基礎的コミュニティの代表者で構成するコミュニティ部会を設置する。基礎的コミュニティに関しては、この部会が窓口となる。

④ 地域づくり委員会は、新たな制度による「（仮称）ゆめづくり地域交付金」を受ける唯一の団体とする。

- 4)参照。

⑤ 地域づくり委員会では、「地域まちづくり計画」を策定しなければならない。

- 地域まちづくり計画（地域ビジョン）の策定と市への提出は地域づくり委員会の「責任」であり、かつ、地域まちづくり計画を市の総合計画に反映させるという「権利」を持つ。
- 地域まちづくり計画は、名張市の総合計画に反映されるようにしなければならない。
- 地域づくり委員会は「地域まちづくり計画」に従って事業を進めるものとする。地域まちづくり計画には、事業、優先順位、実施時期（短期～長期）、担い手（住民、官民協働、行政）等を明記する。

⑥ 地域づくり委員会は、将来的に法人格の取得を目標とする。

- 将来、地域づくり委員会が財産を取得するなども考えられ、また、交付金、補助金を受けることを考えたとき、法人格取得が求められる。
- 法人格の形態については、今後の公益法人制度を見極めた上で検討することとする。（平成20年4月にガイドラインが出る予定なので、その後検討）

⑦ 地域づくり委員会と行政との役割分担を明確にする。

- 市の事務事業の仕分けを前提として、地域でできる事業、地域で行った方が効果的、効率的な事業を抽出し、地域づくり委員会で受託するなど、地域の公共的主体としての役割を検討する。
- 事務事業を地域へ移譲した場合、それに伴う委託料や交付金を交付すべきである。
- 地域課題については、役割分担を含めた具体的な解決メニューを検討する必要がある。

⑧ 交付金等の使途を明確にする。

- 公金による交付金等は、地域まちづくり計画に準拠して使用するものとする。
- 交付金等の使途は、毎年の予算に組み込み、決算を行うものとする。決算は、厳正な監査を受け、結果を市に報告するものとする。
- 交付金の剩余分は、明確な公的目的を持った積み立てや将来のまちづくりへの投資である場合を除いて返還するものとする。

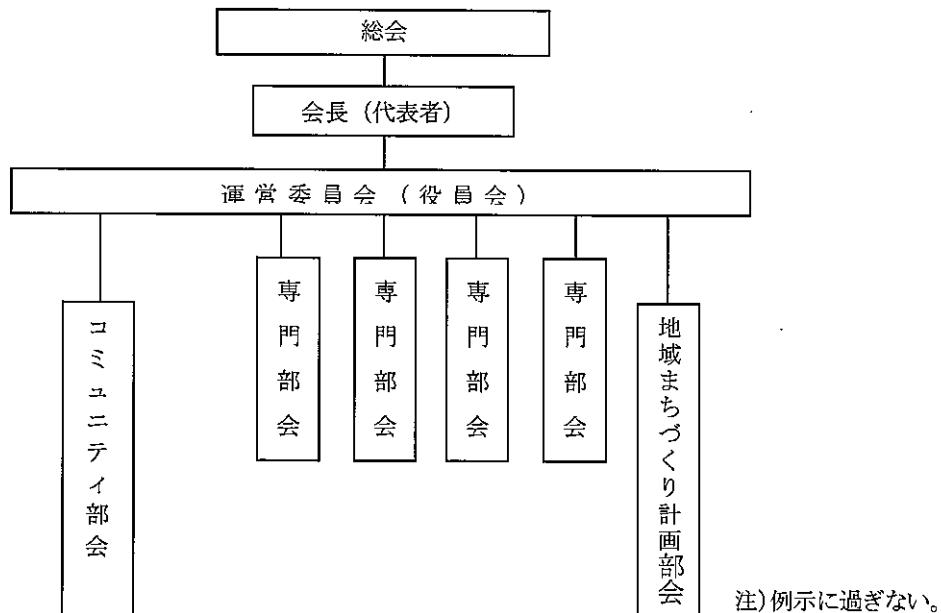
⑨ コミュニティ・ビジネスを促進する。

- 行政からの交付金、会費以外の財源を確保するために、収益事業を行うことが望まれる。
 - ・収益事業化により、地域内での経済循環が活性化し、雇用が生まれる可能性がある。
- 事業例として次のようなことが考えられる。
 - ・高齢者等への配食サービス、在宅支援サービス、地域ボランティア派遣事業
 - ・ミニデイケアセンター等の福祉事業、介護保険事業者
 - ・住民のたまり場、市民サロンの経営
 - ・地産地消の促進、地域特産品の開発、販売。道の駅等の経営、観光ガイド
 - ・地域向け商店の経営、コミュニティ・バス経営あるいは送迎事業
 - ・空き地、河川敷の除草等環境整備事業の受託
 - ・公共施設の指定管理受託、遊休地、遊休施設の有効活用による活性化

表3－1 名張市の地区割

名 張	薦 原	すずらん台	箕 曲	つつじが丘
蔵 持	美 旗	錦 生	百合が丘	桔梗が丘
梅が丘	比奈知	赤 目	国 津	

図3－2 地域づくり委員会の組織概念図（例示）



注) 例示に過ぎない。

4) ゆめづくり地域交付金の制度改革について

① ゆめづくり地域交付金制度を改正する。

- 「ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」を廃止し、「(仮称) 名張市地域づくり委員会設置条例」を制定し、その中に新たな「ゆめづくり地域交付金」制度を盛り込む。
 - ゆめづくり地域交付金の現在の基本額（5,000万円）は継承する。
 - 基本額に加え、加算額を設定する。
 - ・ 地域の課題（コミュニティバスの運行、高齢者世帯のごみ出し支援など健康、福祉、安全等の課題）を解決するための具体的な事業提案があった場合、これを審査の上、予算の範囲内で上乗せ交付。加算額の使途はその事業関連に限る。
 - 各地域への配分には、基礎額、人口割に加えて、面積割りや地域への加算を考慮するものとする。
- ② 区長委託料（約4,700万円）を廃止し、その額の範囲内でゆめづくり地域交付金に加えて、基礎的コミュニティの自治振興に充てる費用を地域づくり委員会に交付する。
- その交付金の使途や分配額は原則地域の自由とする。
 - 使途基準は地域づくり協議会において明示する。

5) 「(仮称) 名張市地域づくり委員会設置条例」の制定

① (仮称) 名張市地域づくり委員会設置条例を制定、施行する

- これにともない、「ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」は廃止する。
- 条例には下記の項目を盛り込む。
 - ・ 地域づくり組織の設置目的、基本理念、位置づけ（地域づくり委員会および基礎的

（コミュニティ）

- ・最低限満たすべき義務規定（規約の必置、代表者の届け出、交付金の決算報告）
- ・行政、地域づくり委員会、基礎的コミュニティの役割分担
- ・行政と地域づくり組織との関係（対等の関係、協働によるまちづくりの推進等）
- ・行政の支援方策
- ・地域づくり委員会の要件（民主性、公開の原則、地域まちづくり計画策定、監査・評価機能等）
- ・地域自治組織相互、市と地域自治組織間の紛争についての第三者調停組織の設置
- ・新たな地域包括自治活動交付金制度（ゆめづくり地域交付金制度の改定）

6) 地域自治組織の全市的連合組織について

- ① 地域自治組織の全市的連合組織として、14 地域の地域づくり委員会の代表による「(仮称) 名張市地域づくり協議会」を設置する。
 - これにともない、「名張市区長会」およびこれまでの「名張市地域づくり協議会」は廃止する。
- ② 基礎的コミュニティ（全市 160）の代表は、当該地域の地域づくり委員会のコミュニティ部会に参加していることから、上記協議会には、コミュニティ部会の代表者も参加するものとする。
 - 各地域づくり委員会のコミュニティ部会長 14 名は、「地域づくり協議会・コミュニティ部会」を構成する。
- ③ 自治会連合会等は、任意の市民組織として位置づける。

7) 行政の支援策について

- ① 名張市地域振興推進チームの再活性化を図る。
 - 新たな地域づくり委員会を創設するに当たって、地域振興推進チームは、情報提供、市との連絡調整、助言等により支援する。
 - 基礎的コミュニティについても、支援を行う。
- ② 地域自治活動に関する交流・研修会の実施、アドバイザーを派遣する。
 - 地域づくり委員会、基礎的コミュニティ等が互いに経験や課題を交換し合う交流会を実施するとともに、地域経営、組織マネジメント、コミュニティ・ビジネス等に関する研修を行う必要がある。
 - 課題に応じた、専門家によるアドバイザー派遣を行うべきである。

(2) いくつかの論点について

ここでは、前節に述べた名張市の新しい地域自治システムについて、問題とされる可能性のあるいくつかの論点について整理しておきたい。

① 地域づくり委員会が公共団体であること

公共団体、という表現は、法に基づく団体という意味と、公共的団体の内より公共性の高い団体、という意味で使われている。本報告の場合は、後者の意味で、「公共的団体」をいわば政治的、政策的に「公共団体」としている、ということである。条例で位置づける予定であるが、「法定」という意味ではない。

ちなみに、前者の意味での「公共団体」とは、法令にもとづき、国の特別の監督の下に一定の行政を行うことを存立の目的と与えられた法人で、目的達成に必要な範囲で公権力の行使が認められる。公共的活動を目的とする地方自治法上の公共的団体とは異なる。

それでは、「地域づくり委員会」が「公共団体」であることの意味はどこにあるのか。

ポイントは、全員が構成員である、と言うところにあると考えられる。地域自治組織は、住民が自主的に立ち上げる、というのが原則あるが、そうすると、形式的には有志の組織とも言い得る。しかし、大多数と認められる住民が賛同し、「地域づくり委員会」を地域を代表する組織であると認めた、という現実が重要で、これを市長が認定することにより「地域づくり委員会」の公共性を担保するというかたちである。

また、全住民が平等に参加する権利（発言、議決、役員になる・・・）を持っているという意味で、そして、この団体のサービスは、全住民平等に行われる（形式的均等ということではないが）という原則を持っていることも、公共団体としての要件となる。

その時、地域づくり委員会に加入する、しない、ということを一人ひとりには問わずに、住民全員（個人）を構成員と見なすとする。こうすることによって、

- ・構成員にならないと主張しない限り全住民をカバーしていると「みなせ」る。
- ・入会手続きを簡略化できる。
- ・全住民に、議決権と役員になる権利、活動に参加する権利、情報を受け取る権利等が発生し、オープンな、民主的な組織となることが出来る。
- ・構成員でないと主張しても、その利益がない。

となる。ただ、総会時の定足数をどのように定義するかは難しく、民主性を担保しながら实际上運用しやすい工夫が求められる。

もちろん、それでも参加しない権利は保障されなければならないのは言うまでもなく、不参加を表明すれば、地域づくり委員会に関するあらゆる権利・義務から解放される。また、未来において改めて参加することを妨げられることはない。さらに、地域づくり委員会が行うサービス等を享受するにあたってなんら差別的扱いを受けることもない。例えば、地域づくり委員会が市の広報紙の配布を請け負ったとして、委員会に参加しない人にも等しく配布されなければならない。

原則としては上記の通りであるが、参加しない人が多数にのぼる場合には、いわゆるフリーライダー問題（ただ乗り）が発生し、委員会の運営に支障を来す可能性を排除できない。しかし、参加しない人が多数派を占めることは現実的には考えがたく、仮にそうなった場合には、その地域自治

システムは根底から考え直さなければならない事態に陥ったと判断すべきである。

いま一つ、「公権力の行使」であるが、基本的には、地域づくり委員会は公権力の行使はしない、強制力は発揮しないものと考えられる。公権力の行使は、あくまで行政直轄で行うようにするべきであろう。地域自治システムが立ち上がっても、行政が地域に対して行う行政サービスは無くなるわけではなく、その中に公権力の行使も含まれる。

さらに、「ゆめづくり地域交付金」等の使い道を、地域づくり委員会が決めることに対して、異論が無いとも限らない。議会へは、総額の決定は議会の議決が必要なこと、条例も議会で議決したものであることで説明がつくと思われる。これまで、行政の裁量で地域に配分してきたお金を、地域でまとめて再配分を考えてもらう、ということであるから。また、地域づくり委員会内で、誰もが使途についての発言が出来るし、住民の大多数が公共的と認める組織で決め、さらに、その使途は公益的事業に使われるわけであるから、誰もがサービスの受け手となり得る、という説明が可能と考えられる。

「地域まちづくり計画」を策定し、それにもとづいて予算を執行するという形で公共を担うことが明確になる。条例に、地域まちづくり計画を市の総合計画に反映させる、ということを書き込むと、地域づくり委員会の位置づけもより明確になると思われる。この地域まちづくり計画の策定は、地域づくり委員会のみが行うことも明示する必要がある。

地域まちづくり計画が策定できないと、交付金はない（当面は経過措置として給付するが）という仕組みも重要である。

② 地域づくり委員会の法人格取得について

地域づくり委員会が法人格を取得するに当たって可能性としては、地縁による団体、一般社団法人、NPO法人が考えられる。一般社団法人、NPO法人の場合には構成員を限定する、すなわち加入する意思の表明が必要である。会員は、正会員と賛助会員という形に分けることができる。

地方自治法第260条の2第1項による地縁による団体は、その構成員に関する規定は「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」のみで、構成員の参加意向については特に問われていない（市町村長の認可が必要）ので、設立は比較的容易であるが、財産所有を前提としている法人形態である。

特定非営利活動促進法によるNPO法人は、原則入会を制限することはできないため、特定の地域の住民だけを構成員にすると言うことは、形式的には妥当ではない。ただ、先行事例にもあるように（岐阜県旧山岡町や愛知県高浜市）、実際的には他地域からの入会申し込みは無いと考えられる。しかし、収益事業の扱いの面からも使いやすい法人格とは言えない。

一般社団法人は、平成20年（2008年）12月1日より施行される公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律により、これまでの公益法人が整理され新設されるものである。その対象事業の中に「(19) 地域社会の健全な発展」が入っており、これを適用すれば法人格取得は、準則主義であることを考えれば、容易であると考えられる。ただし、税の軽減等を受けるための一般公益社団法人格は、資格が厳しく取得は困難であると考えられる。

この検討から、地縁による団体か、組織としてきちんとするのであれば一般社団法人格が適当であると思われるが、いずれにせよ、公益法人制度のガイドラインが4月に示される予定であり、これを検討のうえ判断すべきである。

③ 地域づくり委員会の議決権について

地域づくり委員会は、地域における、唯一の公共団体ということであるから、構成員は地域の全住民（法人、団体を含め）とみなすことになる。みなして構成員とする場合には、入る入らないという個人・団体としての意思表示は必要ないと思われる。「入らない」と表明しても、地域づくり委員会の実施する事業のメリット（サービス）は等しく受けられる。

構成員は、個人として参加、法人・団体は団体単位に参加ということになるであろう。

さて、地域づくり委員会の議決権は、原則として個人のみが持つようにすべきと考えられる。法人・団体は、賛助会員という形にすべきであろう。というのは、団体と個人の双方に議決権があると、ある人は二重、三重の議決権を行使することになるからである。

議決をするためには、構成員の範囲を決める必要があるが（定足数、過半数等の判断のため）、地域の全住民（個人）であると考えるべきであろう。

最高意思決定機関（総会など）での議決条件の設定は難しいが、「民主的」「透明」を前提とすれば地域毎に異なっていてもかまわないだろう。

地域づくり委員会の役員については、全住民（個人および法人・団体）に門戸を開くべきである。もちろん代表者は個人としての住民であるべきである。役員は、住民であれば均等に候補権はあるとしても差し支えないと考えられる。

④ 地域づくり委員会の会費について

地域づくり委員会では、当面、これまでの「ゆめづくり地域交付金」と、行政事務委託料があり、一定の資金はあるので、会費を徴収しないでも運営できると思われる。

しかし、今後、こういった交付金等は減額あるいは廃止になることも考えられる。また、地域づくり委員会主導で自主事業を行うならば、行政の公共サービス提供などを受託する、あるいは福祉や子育て、特産品開発などのコミュニティ・ビジネスを起こすなどして、自己資金を作ることも必要となってくる。新しい資金源を作ることによって、これまでより多彩な事業が出来るようになるはずである。

資金源として当然、「会費」は重要な方法だと思われる。ただし、地域づくり委員会の場合は、会費の徴収は強制できない（強制徴収権はない）。したがって、ある意味で有志の拠出、という形になるとと思われる。

自治会費等に上乗せする方法もあるが、自治会費に各種募金、神社の寄付等を上乗せしたことでの訴訟があり、上乗せ方式は敗訴していることもあります、適当ではない。

なお、会費の支払いの状況を議決権の条件とすることも適當ではない。会費を支払わない人は議決権がないとすると、全住民が自動的に構成員、という原則が崩れ、委員会は単なる任意団体になる可能性がある。

(3) 今後の進め方

1) 地域自治システム改革を進めるにあたって

今般の、名張市の都市内分権システムの改革は、これまでの仕組みを抜本的に変革するものであり、実施に当たっては相当の抵抗があることが予想される。

なにより、名張市民に理解して頂けることが第一であるが、各地域、基礎的コミュニティの現場で、日常生活を支えている現システムに敬意を払い、その便益を移行時に損なうことがないようにしなければならない。

そこで、改革実施に当たっては、段階的に行うことと、住民に対する充分な説明、住民からの意見の聴取が必要である。また、新しい地域自治システム自体も、先例のない試みでもあり、一種の社会実験ととらえ、不具合が出てきたときには現場の意見を充分に聞き取り、適切な修正を加えていく必要があることは言うまでもない。

また、今般の改革実施に当たって、常設の「進行管理委員会（仮称）」を設け、現場、行政および高い視点からのチェックを行っていくことが望まれる。メンバーとしては、新しく発足した「地域づくり委員会」の代表者、これまでの「区長会」「地域づくり委員会」代表者、行政関係者、学識者等が考えられる。

実施の段階として、節目となるのは、

- ① 「名張市区長設置規則」の廃止とそれにともなう各種行政事務委託費等の廃止時
- ② 「(仮称) 名張市地域づくり委員会設置条例」の制定時
- ③ 基礎的コミュニティの再編時（区、自治会の整理）
- ④ 「ゆめづくり地域交付金」制度の改訂時

であると思われる。

表3-2に、名張市の地域自治システム改革の概略スケジュールを示す。

表3-2 名張市の地域自治システム改革のスケジュール

平成20年(2008年)3月	「今後の都市内分権のあり方について」最終報告
最終報告を受けて	「今後の都市内分権のあり方について」実施マニュアルの作成 地域づくり協議会、区長幹事会との協議 パブリックコメント
平成20年(2008年)6月 又は9月議会	関係例規案を上程
可決成立～ 平成21年(2009年)3月末	周知期間(全市および14地域等への説明会)
平成21年(2009年)4月	条例施行。ただし今回の見直し項目をすべて平成21年4月に 実施しようとするものではない。

2) 行政の取り組み

名張市の地域自治システムを改革するに当たって、行政が地域自立の支援を行うべきであることは言うまでもないが、一方で、行政自体の改革が不可欠である。すなわち、地域がいわゆる「新しい公共」の担い手として自立していくとともに、行政組織および行政執行のあり方の抜本的改革が求められるのである。例えば行政組織を地域との協働を軸に、これまでの縦割り組織を横につないだり、地域に対する窓口を一本化したりすることがある。また、すべての行政施策を、地域との協働、地域への分権という視点で見直すことも重要である。

過渡期にあっては、行政職員の支援が最も重要である。「地域振興推進チーム」は、情報提供やノウハウの伝授等を行うだけでなく、精神的バックアップ、対立の調整、協働のコーディネート、地域まちづくり計画のアドバイスなども、当面の仕事である。

加えて、専門的なアドバイザーによる人的支援も必要であろう。地域内でのトラブルや行政と地域との対立などを想定すると、職員ではなく専門的なアドバイザーによる人的支援を制度化する必要がある。

こうした、住民と行政職員の協働の経験が、一種の社会関係（面識、信頼、ネットワーク、自然なルール形成など）として蓄積されていく。自治体に、住民と行政の信頼関係が構築できれば、物事は効率的に進み、大きな成果を生み出すことが期待できる。