

## 生駒市市民自治検討委員会第4回地域コミュニティ部会会議録

<事務局>

時間が参りましたので、ただ今から生駒市市民自治検討委員会第4回地域コミュニティ部会を開会させていただきます。

本日の会議につきましては、お手元の次第に基づき進めさせていただきたいと存じます。

<部会長>

今日の案件ですが、住民自治協議会等と住民投票原則と住民投票用件の3点です。住民自治協議会は地域コミュニティ部会の一番大事な検討課題です。それでは事務局から説明をお願いします。

### (1) 住民自治協議会等

<事務局> 検討資料読み上げ

<部会長>

住民自治協議会について説明させていただきます。

伊賀市と名張市は違うところがありまして、伊賀市の場合は、住民自治協議会というのは小型の自治政府です。ですので、おおむね小学校区単位でつくってくださいということになってはいますが、小学校区でまとまれないところもあります。新の小学校区であれば、旧の小学校区で2つ位でまとまっているところもあったり、人口が少なくなったので2つになってはいるところも分けて欲しいとか、そういうところは分けても構わないことになっています。要は、小学校区以上に大きくしないでくださいということです。それ以上に大きくなりますと、事

実上、自治ができなくなるということを警戒しているわけです。住民自治協議会はおおむね昔の集落とか、字とかという単位になってきます。住民自治協議会は法律的に言いますと、自治会、町内会、財団法人、生協は地方自治法上では公共的団体と言いますが、公共的の目的が取れて、公共団体になります。ですので、権限・権能というのは、かなり強くなります。それから、その地域に住む住民は全員構成員となります。ただ、役員会に入る、評議員に立候補するということは自由です。選出方法は民主性が担保されなければなりません。生駒に住んでいて、私は生駒市民が嫌ですというのと同じ理屈です。任意団体でなくなるわけです。これが伊賀市の住民自治協議会です。ですから、1つの地域は複数の住民自治協議会に属することができないというのは、第2政府をつくることは許されないということです。あの住民自治協議会が気に入らないから、第2の住民自治協議会をつくることはできません。1つの小学校区なら1つの住民自治協議会ができます。もし分けたいというのであれば、別々の区域にしなければならない。地域を分けないとはいけません。

< 金谷委員 >

自治会との違いは、公共団体としての位置づけと、任意の団体として、全く違うものなのですか。

< 部会長 >

全く違います。ただし、住民自治協議会は自治会・町内会はもとより、区長とか、校区社協とか、PTAとか地域内におけるコミュニティ系の団体全てが構成団体になることが求められます。日赤奉仕団共同募金会、防犯協議会等全部入ってもらいます。構成団体として入っていただかないと、総合性が担保できないということです。ですので、できるまでしっかり話し合いをしてくださいということ

とになります。それから、権能としては、新市建設計画、つまり合併したときの総合計画ですが、合併構想つくって新市建設計画をつくらないと、合併が認められませんでしたので、新市建設計画が新しい総合計画の基盤になるわけです。ですので、新市建設計画及び総合計画の策定・変更に関しては、意見を言うことができます。それから、公共工事や当該地域に関する重要事項に関しては、提案、同意、決定を求めることができます。それから、一番大事なことは、まちづくり計画をつくらないといけないことです。まちづくり計画ができると、それは総合計画の地域別計画という位置づけになりますから、計画ができたところから優先順位が決まります。ですから、住民自治協議会ができていません、計画ができていません、というようなところは一番後回しになります。同意が得られないので。穴があくわけです。また、住民自治協議会ができましたが、計画ができていませんというところも、先にできたところからは順位は遅れてきます。つまり、自治力競争ということにもなります。中で内輪もめしているところは困ることになります。そうすると、そういうところはどうしてくれるのという話になりますから、地方自治法上の住民協議会とほぼ同等の地域振興委員会というのをつくって、市長が委嘱、任命します。だから、暫定期間です。皆の総意でできる住民自治協議会ができるまでの間、穴が空いてしまうので、それでは困るということで、その間のつなぎをする地域振興委員会をつくって、市長はできるだけ穴を空けないように、諮問答申をしますが、地域振興委員会はあくまでも、諮問答申機関であって、推進機関にはなりません。こういう構造になっているのが、この伊賀市の条例で分かりますでしょうか。

それから、住民自治協議会が幾つかできますので、旧の市・町・村単位で住民自治地区連合会をつくることのできるわけです。もし、生駒市で出てきたら、住民自治地区連合会をつくって、1市で1つになります。大阪市でも同じようなことをしていますが、地域振興町会というのが各区内にあって、区単位に区連合地

域振興会があって、大阪市全体で連合振興町会があるというのに似ていますが、任意団体です。その点が全く違います。ただ、組織の階層別に関しては似たようなものです。ただし、住民自治区連合会の権限・権能は住民自治協議会より弱いのです。なぜかと言いますと、住民自治協議会が基礎的な自治体ですから、そこが一番権限・権能を持っているわけであって、住民自治区連合会は横断的・連絡調整・意見交換の機関であるので、これに権限・権能を与えますと、第2市議会になってしまいます。これは間接民主主義の否定になりますので大変議論になりましたが、権限・権能を与えるべきでないということで、全員一致で決まりました。つまり連携組織です。ただし、市全体の総合計画の策定・変更に関して、住民自治地区連合会に対して、市長が諮問答申をかけるのは有益であるから、やりましょうということで載っています。このあたりの規定が34条、35条です。それから、36条は、住民自治協議会支援センターみたいなものをつくりましょうということです。37条は住民自治協議会の担当課を設けるとということです。これが伊賀市型の極めてしっかりした、全国でもユニークであると言われていて、地方自治法上の地域自治区制度に乗っからない、また、地方自治法上の住民協議会でもない、独自の住民自治システムということで、批判もありますが高い評価を得ているシステムで、日本で最も精密な住民自治システムとされています。今少し言いましたが、もう1つ整理していただきたいのは、地方自治法上、地域自治区を普通の市でもつくることができます。地域自治区ごとに住民協議会をつくることができるとなっています。新潟県の上越市がこれを採用していますが、地域自治区とは区長は行政の職員です。市長が任命します。任命職員です。それから、住民協議会は伊賀市のような実行推進機関ではありません。諮問答申機関です。だから、伊賀市型の地域振興委員会、住民自治地区連合会がそれに相当します。諮問・答申機関であって、実行推進機関でないということをよく覚えておいて欲しいと思います。

続いて、名張市ですが、自治基本条例第34条で地域づくり組織を設置することができるとしており、イメージとして伊賀市型の住民自治協議会をつくりたかったのですが、準用財政再建団体に転落するのが必至だということで、議論している時間がなく、先につくりました。名張市の地域づくり委員会は、伊賀市のような住民自治協議会を目指しているのですが、自治基本条例が策定されるまでの間は、名張市地域づくり委員会交付金規則という規則が先にできて、規則の中で名前が出てくるのに過ぎませんでした。なので、自治基本条例で後付けをしました。後で自治基本条例で地域づくり委員会を担保しました。ですけども、34条に基づく地域づくり委員会条例はまだできていません。なので、名張市地域づくり委員会条例をつくるべきであろうということで、現在作業を進めています。とともに、名張市地域づくり委員会は問題が生じてきています。それは、地域づくり委員会、別名まちづくり協議会というように、色んな名前がありますが、それと区長、ここは区長はいませんが、区長は委嘱され、報酬をもらっていますが、区長の位置づけをどうするか。それから、新住宅街などの、区長サイドと関係なしに独自でつくられた自治会と、3つの組織が地域づくり委員会に関わるのかということで、調整がついていない地域が3分の1あります。残りの3分の2は、地域づくり委員会の中に区長も自治会も入り、非常に調和のとれた形でうまくいっていますが、自治会会長と区長が一体どっちがどっちなのかと、分からなくなってきたので、この度、報酬有りの区長制度を廃止し、地域づくり委員会の何々地域担当区長という形に切り替え、区長への報酬の支払いは、地域づくり委員会で判断して決めるという形に変わりつつあります。自治会は任意の団体ですので、関与せずということです。ただ、自治会が存在するところは、地域づくり委員会に合流するということをお願いしたいということになります。そうすると、報酬をもらっている区長と、報酬をもらっていない自治会会長が争うことはなくなるということになります。実は、自治会会長イコール区長として処理しているところ

が多いですが、そういう問題を協議しています。地域づくり委員会条例ができた暁には、現在の地域づくり委員会を公共団体と位置づけるという作業を現在しています。

今3つのパターンを説明させていただきましたが、地方自治法上の地域自治区、これは住民自治制度でないと私は言っています。行政区と一緒にするので。大阪市等の政令市では何々区、というように行政区を持っています。それを小さな市でも区をつくることができるようになったと思ってください。例えば、生駒市で何々区ができたなら、その区長は大阪市の区長と同じです。行政職員なのです。住民自治のシステムでなく、団体自治の分権化に過ぎない。住民協議会と名前がついていますが、住民自身の政府ではありません。いわゆる諮問答申機関です。議会でもないわけです。だから、地方自治法上の地域自治区制度及び住民協議会制度を使う自治体は少ないです。有名なのは上越市で、ここでは住民協議会の委員を選挙で選んでいます。住民協議会の役割が諮問答申と言いながら、重たくて、頻りに会議を開いていると聞いています。制度の使い方の問題ですよ。生駒市としては、どのようなレベルを狙うのかというのが、議論のあるところだと思いますので、議論していただきたいと思います。基本構想案に書いているだけであれば、そのあたりの分別ができないですが、どうでしょうか。つくることできる、つくることできると書いていますが、それでしたら、自治会・町内会のあるところに、別の自治会・町内会をつくることができますというのと変わらないという議論になります。このところの議論は重要だと思います。事務局としてはどういう構想でしょうか。

#### < 事務局 >

生駒市としては、伊賀市型を目指したいと考えています。ただ、構想段階ですので、これについては慎重に、また色々な意見を聴いて、先ほどもお話がありま

したように、自治会、NPO、民生委員等関わりがありますので、そういった方の合意を得ないとなかなかできないと思いますので、こういう形にさせていただきました。

< 部会長 >

参考資料の2頁目を見ていただければ、伊賀市のスタイルがよく分かるのではないかと思います。この中に、住民自治協議会が真ん中にあり、ここに小学校区程度に住民が自発的に設ける住民自治組織がと書いていますが、気をつけていただきたいのは、自発的を任意と誤解されたら困ります。自発的につくりませんが、つくった段階では全員加入者となってしまいます。ですので、運営委員会には自治会、NPO、団体、企業、公募参加住民が入ることができますが、これは執行部です。実行委員会というのは各省庁みたいなもので、広報、教育、産業、福祉等に分けてもらうのは、任意にやってもらったら結構です。ただ、義務的にしなければならない仕事は、地域まちづくり計画をつくらなければならないということです。なぜかと言いましたら、その計画に沿って仕事をするわけですから、住民に対する説明責任は計画でやるということです。計画に載っていないことを勝手にやるのは困ることですし、計画をつくるプロセスも民主的に皆で一緒につくっていきましょうということです。このような住民自治協議会ができていくのは理想だというのは全国に波及してしまっていて、西日本の政令市ではものすごい勢いでこの方向に向かっています。福岡市は市長のトップダウンで、まち世話人制度みたいなのがありましたが、全廃しました。委嘱状を渡して、報酬を出していましたが、準公務員扱いだったのですが、廃止し、その費用を全部住民自治協議会に配分するというので、小学校区単位で組織され、現在4～5割できつつあります。その条件は、7つの団体が入らなければ結成できないという、必須不可決団体を指定しています。必須不可決団体は自治会・町内会、婦人会、老人会、子ども会

があれば子ども会、環境団体、防犯・防災、消費者関係という7つで、1つでも欠ければ認めませんという条件です。それと同じく、1地域に2団体はつくれない。もしつくるのであれば、地域を分けることになります。それから、できた暁には、各団体に出された補助金を統合します。統合して使います。地域の中で相談しながら使います。ただし、補助金ですので残った分は精算しなければなりません。補助金をやめて交付金に切り替えているところもあります。説明責任はありますけど、余ったら積立金として翌年度に廻すことを可能にするという自治体もあります。それから、人口規模にスライドして、事務費補助金を20、40、60、80万の4段階に渡すというように福岡市はなっています。この影響を受けて動き出しているのは北九州市です。あと、新潟市もその方向に向かって動きつつあります。ご注意いただきたいのは、自治会・町内会は解散したらいいのかという言い方をされることがありますが、違います。自治会・町内会というのはあくまでも、住民自治協議会のやるべき仕事のかなりの部分を担っていますが、中核部隊ですからそこが入らないと駄目だと言っているわけです。そこが入らないと話になりません。ただ、名張市ではそのあたりで議論があるのですが、地域づくり委員会に入っていて、しっかりやってもらっているから、自治会・町内会の世話にならなくてもいいとおっしゃいますが、実は、自治会・町内会の機能が皆に広がったみたいなのに似ているところがあって、ですから、見栄えは大型自治会ができたみたいになります。ところが、自治会・町内会は任意加入ですから、自治会・町内会に入っている人はこういう得をしますよというセグメンテーションが必要になってくるケースがあります。だけど、自治会・町内会は里道とか私道のカーブミラーを付けて、交通事故を防いでいたと。自治会・町内会でやっていたという経費は、逆に地域づくり委員会で負担することになりますから、自治会・町内会のフリーライダーまで得するようなサービスは縮小して、会員のためだけのサービスに特化することができるという方向性は出ています。



< 津田委員 >

住民自治協議会のコミュニティとしての機能というのはよく分かったのですが、一方でアソシエーション型との関係が分かりにくいと思います。一方で、アソシエーション型の活動は広げないといけないと思いますが、そのあたりをお聞きしたいと思います。

< 部会長 >

アソシエーション型の活動は課題別市民自治、コミュニティ型活動は地域別住民自治と私は言っています。片一方は市民、片一方は住民と言っています。その地域に住んでいる人の自治と、市全体のある課題に関する自治ですから、片一方は市民、片一方は住民と分けています。コミュニティ型の自治は従来型の自治で止まっているところが多いですが、NPOのようなアソシエーション型の団体を支援し始めると、当然コミュニティ型の住民自治に対してどうするのかという整合性が必要になってきます。皮肉な言い方ですが、神戸市ではコミュニティ型自治に刺激を与えるためにも、NPO支援制度を進めるやり方をしています。そうすると、なぜNPOばかり支援するのかということで、コミュニティがどんどん芽生えてきます。それを待ってましたとばかりに受けて立つのが神戸市型です。京都市型は各区役所ごとに小学校区のモデル区域を定めて、コミュニティ型とアソシエーション型をミックスした小学校区をつくってみたいということをしています。中心部が盛んで、中京区の本能小学校区が有名です。それから、もう1つは両輪で同時に進める。コミュニティ支援とアソシエーション支援を同時に進める。市民から見たときに、どちらも公益市民活動ですが、組織のスタイルが片一方はコミュニティ、片一方はアソシエーションと原理が違います。その違うものを両輪にして活性化させようとするのが正しいというのが今日の考え方です。

< 津田委員 >

例示と基本構想案がありますが、内容が分からない状況ですが、どこまで決めたいのでしょうか。イメージが分かるようなところまで煮詰めて、これといった形にしないというようにするのか、いかがでしょうか。

< 部会長 >

名張市型程度に規定しておいて、その議論を別途深めていこうというやり方もあります。

< 事務局 >

伊賀市型は素晴らしいと思いますが、かなり議論をしなければなりませんし、きちんと制度の理解もしてもらわないといけません。条例を1年で作るとなれば、そこまでの理解もなかなかできないと思います。先ほどおっしゃった、モデル地区をつくって広げていくのもいいのではないかと考えています。

< 部会長 >

そうすると、名張市くらいのことまでは書いておかないといけないと思います。基本構想案のままであれば、NPOを指しているのか、コミュニティ団体を指しているのか分からないし、すでに自治会があるところはいいいのではないかという話にもなります。

< 金谷委員 >

マンションの中には、自治会と管理組合の2つあります。これを小さくした感じのものがマンションの管理になるのではないかと思います。一つの参考になるのではないかと思います。それと、社会福祉協議会の位置づけはどういうふうに関

クするのでしょうか。

< 部会長 >

社会福祉協議会も入ります。構成団体です。

< 金谷委員 >

社会福祉協議会は市単位ですよ。

< 部会長 >

校区社協が入るわけです。

< 金谷委員 >

社協自体が生駒市の広報を見ていましたら、市の外郭団体という位置づけをしていますが、社協そのものは兵庫県のを見ますと、民間団体となっています。そのあたりが微妙になってくると思います。生駒市の場合、社協にも職員はいますし、そうすると、別個に市民自治組織が出来ますと、そのあたりをきちんとしとかないと・・・。

< 部会長 >

話がかげ離れて申し訳ないですが、その理屈はPTA、消防分団、防犯協議会、日赤奉仕団等と一緒にです。ですので、社会福祉協議会そのものの法人格は社会福祉事業法で認められていますが、校区社会福祉協議会という形で枝葉を持っています。その校区社会福祉協議会のメンバーが、住民自治協議会の中に執行部として入ってくださいという約束なのです。それで、校区社会福祉協議会のメンバーが住民自治協議会で何をやるかと言いましたら、福祉部会の会員という位置づけ

です。PTAの方は教育文化部会に、消防団、警察の方は防犯安全部会など、それぞれ部会に入ってもらいます。ただし、自分たちは部会員であると同時に、社会福祉協議会のメンバーでもあるから市の社会福祉協議会の理事であるということは構わないということです。つまり、縦型の組織を、横に校区で区切ってみて、皆一同に団結しましょうということです。それは警察でも同じです。警察の人が住民自治協議会に入っているかと言われたら、警察は公法人でないかと同じことで、小学校区担当の駐在所の人に入ってもらった方がいいということです。それは構成メンバーというより執行部に入ってもらいたいということです。構成メンバーに自動的にになると言いますのは、義務を負うというより、権利を持つというほうが強いです。構成メンバーであるから何々しなければならないというのは、関心を持たなければならない程度です。

< 安藤委員 >

先ほどの話にあった警察の方とかは、そこに住んでいなくてもいいのですか。

< 部会長 >

そこに活動拠点があればいいです。警察の駐在所の方はその地域の方でなくても、地域の世話をしていますから、執行部に入ってもらわうわけです。

< 安藤委員 >

NPOはどうなるのでしょうか。

< 部会長 >

NPOは校区にこだわっていませんので、校区に関わらず存在します。例えば、あるかどうか分かりませんが、生駒市障がい児を持つ親の会というのがあれば、

対象数がそれほど多くないので、校区でまとめるのは難しいですね。だから、市全体で連合体をつくるのは構わないわけです。けれど、この校区には障がい者の問題を抜きにできないというのであれば、校区に住んでいるNPOの方にメンバーに入って、執行部に入ってもらうのは妥当だと思います。当然、外国人住民もいるわけですから、外国人の代表も入ってくださいと。伊賀市はそういうやり方をしています。だから、障がい者問題とか、外国人問題とか最近言われている問題は、地域コミュニティの団体でも中に代表者を入れておかないとよくないと思います。地域と関わらないといけないNPO団体もありますから、そういうNPO団体は入ってくださいと言うべきです。ただ、NPOは課題別で結集している市民団体であり、コミュニティは地域性で結集している市民団体であるから、NPOが入らないとおかしいといきなり決めつけるのではなく、この地域で障がい者問題が重要であるので入ってもらう、外国人が多いので入ってもらうとかアレンジを考えないといけない。すべてのNPOが必ずどこかの地域協議会に入らなければならないという理屈にはなりません。今申しあげた、PTA、消防団、老人会、子ども会とかは地域に関わっている団体ですから、その仕分けはしていただきたいです。そうでないと、NPOがどこかの地域協議会に入らないといけないとなると困りますでしょうから。

< 金谷委員 >

市役所の出張所が以前にありましたが、それに似たような感じのものなのでしょうか。

< 部会長 >

違います。市役所の出張所は行政の機関です。住民自治組織は住民の自治機関ですから。ただ、金谷委員がおっしゃったのは非常にいいことで、住民自治組織

がしっかりしてくると、ブロック別の支所をつくる必要も出てきたりもします。合併した自治体は面積が大きすぎるから、旧の市町村は支所で残しています。それが住民自治協議会の世話役をやっています。

#### < 上埜委員 >

住民自治協議会は小学校区単位ですが、生駒市の場合 12 小学校区ありますが、例えば、自発的に呼びかけをするのを一体誰がされるのか。東小学校区というのがありますが、ここは 1 つの自治連合会がありまして、その会長が呼びかけることによって、呼びかけやすいと思いますが、自治会でも縄張りがあって、その横に小学校区が 2 つ、3 つあったりします。その場合、呼びかけするのは P T A 会長か誰なのか難しいので、自治会かなと思います。できたら、先ほど言われたように、行政からの世話人がいるのかと思います。

#### < 部会長 >

地域担当職員は当然必要になってきます。地域担当職員は書記役とか経理担当という仕事では駄目です。これは伊賀市でも禁止です。そうでなくて、行政との中継役や計画づくりのアドバイスをするわけです。書記とか経理は全部住民がするというけじめをつけています。そのために交付金を出しているわけですから。だから、もしそうなった場合は、職員の人件費が出たらどうなっているのかと監査請求が出ます。地域担当職員はコーディネーターであり、ファシリテーターであり、調整役です。一番最初の立ち上がりときは、上埜委員みたいに頼りになる会長のところをお願いに行くわけです。どこから始めたらうまくいくのかと。立ち上がりから含めて一緒に行動して行って、軌道に乗せていくわけです。計画づくりのアドバイスをしていくわけです。ただし、あくまでも、コーディネーター、ファシリテーター、調整役です。下請けをやったら駄目です。下請けをする

と、各種市民団体の自立性を損ないません。現在進行中の兵庫県佐用町、朝来市、西脇市は全部この原則は確認されています。

< 安藤委員 >

今現在、住民自治協議会はないですが、なければ地域振興委員会を市が設置するのですか。

< 部会長 >

いえ。それは伊賀市の場合です。生駒市の場合はどうするかはまだ決まっていません。

< 安藤委員 >

先ほどの話にもありましたが、誰かが呼びかけをしないと、自発的にすることは難しいから、市が地域振興委員会を設置していかないといけないのかと思います。

< 部会長 >

それは市の担当部局が動かないと仕方ないでしょう。それと、それをつくって何が得するのかというのをはっきりしないと、インセンティブをはっきりしないといけないと思います。お金のインセンティブ、権限・権能のインセンティブ。それは伊賀市の場合にははっきりしています。これは引き続き協議しませんか。

< 事務局 >

基本構想案には、どうするということを明確に書いていません。例えば、名張市を採用するとしたら、市民自治活動を行う地域づくり組織を設置できることとい

うのは書かないといけないと思います。それと、それをつくったら、市の関わり  
というのを入れておかないといけないと思います。

< 部会長 >

そうすると、例示の書き方が重要になってきます。

< 津田委員 >

最初に検討資料をもらいましたが、資料だけではイメージできにくかった。今日  
の資料は分かりやすかった。ですので、基本構想案と例示と資料があれば分か  
りやすかったと思います。

< 上埜委員 >

住民自治協議会にはその地域に住んでいる人は全員入るという話がありました  
が、世帯単位か個人なのでしょうか。

< 部会長 >

この場合は個人です。住民は自動的に構成員となります。ただ、生駒市議会、  
生駒市政に関心を持つ、持たないは自由です。住民自治協議会ができた、どうす  
るのかは分からないが、好き勝手にしたらいい、というのでもいいです。執行部・  
役員に立候補するのも自由です。住民自治協議会の構成員であるというのは、生  
駒市民であるというのと変わらないわけです。

< 上埜委員 >

3,000人いれば3,000人の組織になるわけですか。



< 部会長 >

3,000人の、例えば、防犯・安全、教育・文化、福祉・医療・保健、まちづくり全部に関して協議する、そして意思決定する協議推進体ということです。自治会・町内会は全部できませんよね。その足らずの部分を全部集めてきて、一緒になって考えましょうという合同協議体です。関心のない人は放っておいても構わないわけです。ただし、情報を公開し、供給するという努力はしないとイケません。

< 乾委員 >

伊賀市は非常に理想的ですが、そこにいくまで全地域一斉にスタートするのではなく、モデル地区をつくり、宣伝する方法が分かりやすいと思います。

< 部会長 >

全地域一斉スタートは絶対駄目になりますので、やりたいところからスタートする、力のあるところから結束するというのでいいと思います。

< 金谷委員 >

生駒市はこう変わりますというのを、きちんと出していくのが大事だと思います。

< 部会長 >

これは上埜委員がお考えだと思いますが、自治会・町内会は10年、20年経った後に、今の機能とパワーを維持できるか。ならば、どう転進を図っていくべきかとか合わせて考えていったほうがいいと思います。住民自治協議会システムを上手く使って、自治会・町内会のパワー強化を図ると考えたほうが得かかもしれ

ません。ただ、任意でなく、公共団体の中核を占めていくという役割が出てきます。都市部では、自治会・町内会の組織率は5割を切り始めて、ひどいところでは2割になっています。だから、犯罪が急に多発し始めています。犯罪防止力はゼロです。

乾委員がおっしゃっているように、モデル地区を決めて、見本をつくってみるというのも、1つの方法です。もちろん、伊賀市でも全部が一斉にできたわけではないです。5年経っても未だに結成できていないところが一部残っています。ただ、住民自治協議会をつくったら、得をするということにしておかないといけないと思います。京都市がそのやり方です。本能小学校区にものすごく力を入れて、あういうふうにやったら助けてもらえる、お金をもらえるというのを分からせていくわけです。

< 金谷委員 >

地域コミュニティが壊滅状態です。なんとかして、もう一回地域のコミュニティを新しく作りあげていかないと、日本の自治会が駄目になっていくと思います。

< 乾委員 >

私が自治会長をしていたとき、マンションができたなら自治会に加入してもらっていました。今でしたら、だんだん自治会から抜けていって、1つの自治会の中でも会員になっていない人数は増えていっています。

< 部会長 >

マンション問題には大きな背景がありまして、住民自治協議会をつくった時点で、マンションの人たちも自動的に入っているわけです。自治会は入る、入らな

いは関係ないので、自動的に構成員になります。ですので、治安問題とかは誰が責任を持つべきかというときに、マンション所有者に対して、きちんとと言えるわけです。あなたの持っているマンションは周りに迷惑をかけています。どうするのですかという話になります。住民自治協議会であればきちんとと言えるわけです。自治会であれば言いようがないです。自治会に入っていないと言われたら終わりです。住民自治協議会は公共団体ですから、困りませんと言えます。位置づけが違います。そういう強い組織でありますけど、実際の運営は自治会・町内会の運営とほぼ同等です。

#### < 事務局 >

住民自治協議会をつくってよかったという具体的な例はありますでしょうか。

#### < 部会長 >

伊賀市の柘植地区とか、宝塚市の中山五月台小学校区のまちづくり協議会とかあります。自治会が中核となってやっているから、上手くいっています。会長・副会長が苦労したのが、世代交代が始まって、大企業の重役が自治会の会長をしたりとか、校区社会福祉協議会が福祉以外は関係ないといっていたのが、枝葉ができてきて、すごく効果が出始めました。

住民自治協議会というのは、地域別代表性も担保します。同じ小学校区といっても色んな地域があります。その地域別に代表を出して担保してくださいと。その多くは自治会が担ってくれます。次に、世代別代表制を担保します。子ども、小・中学生、高校生、大学生、若年勤労者、中年の働き盛りの意見等世代階層別にもチェックをかけます。次に、分野別代表制を確保します。例えば、防犯・安全、教育・文化、保健・医療、環境等。分野別の代表制が、一番行政がたくさんつくってきた団体を代表します。そういうものを分野別代表制を担保しますという

ことで、小学校区単位でその方々来てくださいと。そうすると、一番弱いのは、世代別代表制の選び方が弱いという答えが出ているから、そこをだれが代表するか、どうしたらいいかと議論をしたらいいわけですし、地域別代表制は自治会に頼んだらできます。分野別代表制は各種団体、NPOがあります。地域別、分野別、世代別の3つの代表制を掛け算して反映できるようにすれば、住民自治協議会というのは総合性が担保できます。これを皆切ってきたから、仕事ができなくなってきたという反省からきているわけです。分野別に切りすぎました。だから、子どもの安全はPTAの仕事だから、防犯は関係ないというのは違うという話になります。それももう1回元に戻そうということです。世代別代表制という点では、働き盛りの男性、共働きの女性の階層等の意見を反映されるには、どのように担保していくかというのは議論していかないと駄目です。現実には、中高年の男性が中心になって、地域の意見が決定されつつあるのは全国共通の話ですが、弱体化して、困っているわけです。そこをどのようにして回復していくかという総合戦略です。地域別にバラつきがあっても放っておけばいいです。その地域の取り組みが弱いということで、皆納得されます。

< 津田委員 >

発想が逆だと思います。例えば、自治会の加入率が落ちている、住民参加が少ないという問題をどうやって解決するか。市の行政の政策に対する市民の意見をどうやって反映するのかということを考えたときに、こういう仕組みがいいのではないだろうか。要するに、任意団体という形であれば、例えば、自治会が何かを支持して住民に伝えたとしても、物事を決めても、される方は限られてきます。でも先ほどおっしゃったように、公共団体という形でやっていくとすれば、日本の国民が嫌といっても憲法の下にいるわけですから、国民には違いありません。そういうことを、地域でやっていこうということですから、メリットというよりも、

必然性がそこにあるような感じがあります。ただ、こういう考え方の解決方法がありますということが市民には行き渡っていない。違うイメージが伝わっている。そこに、合意形成がしづらい部分があると思います。そこが時間がかかるとおっしゃっている部分だと思いますが、ただ、この委員会でどこまで進められるかわかりませんが、少なくともここで提案、議論したことが分かる状況まで持っていないと、ここの役割はなくなると思います。少なくとも、地域コミュニティに関してどう考えたかということを出していけないと思います。そうすると、条文で細かいところまで決められないとしたら、決められるまでの条文、例示、イメージが必要なのと、議論しているイメージを、少なくとも委員の中で共通事項として持っておく必要があると思います。

#### < 事務局 >

メリットというのは、モデル地区をつくったときに、こういういいところがありますよと。例えば、バックアップしましょうとか、安全とか自治会でバラバラでやっても仕方ないので、一緒に協議してやっていきましょうとか、色々なメリットを出していくと。そうしたら、それはいいということをつくっていくと。

#### < 部会長 >

だから、時間が限られていて、それまでの間に基本構想と例示の形で出さないといけないというのであれば、今日やった議論の内容をまだやらないといけないですよ、あるいは議論できます、議論しますというのを暗示した例示でいいのではないのでしょうか。だから、名張市は自治基本条例の中にそれを書いているが、それ自体をまだ今後検討していくという条文ですので、そういう使い方をしたらいいのではないのでしょうか。自治基本条例の中で1条定め、別途定める住民自治組織をつくることできるとか、その組織は公共団体というのを分かるようにして

おいたらいいと思います。

< 金谷委員 >

自治会と住民自治協議会の違いをきちんと出していかないと、やった後にだんだんと従来の自治会のようになっていくかもしれませんので、違いを出さないといけないと思います。

< 乾委員 >

モデル地区と言っても、金銭的なメリットを前面に出すとマイナスになると思います。誤解を招きやすいと思います。

< 部会長 >

ひと言で言いますと、自治会・町内会に入っている人と入っていない人でしたら、明らかに得をしますというように、自治会も政策を変えていかないといけないと思います。住民自治協議会のやることは、自治会に入っていない人も最低限、協議会の救済の対象になりますよ。しかし、もっとサービスを受けたかったら、自治会に入ってくださいよと、差別化をしていく必要があります。それが1つです。それから、国籍有無関係なしに外国人住民も構成員になってきます。ある自治会の会長は、自治会自身が住民自治協議会とイコールになるくらいまで頑張りました。その結果、自治会イコール住民自治協議会にほぼなりましたが、経理は別にしていて、今度は仕事が住民自治協議会に移ってきたので、自治会のお金が余ってきました。そのお金を住民自治協議会に分担金として納めました。そうすると、ものすごい発言力になってきました。要するに、仕事が減った分、お金の支出が減った。その分を住民自治協議会に分担金として渡すということで理解しています。それは住民自治だから、それぞれのルールで自由にされたらいいと思

います。例えば、PTAの補助金を今年はあまり使わないから、防犯で使ってくださいということもあります。それから、伊賀市は、交付金は面積割と人口割で渡しています。今その議論をやっていたら、時間が足りません。ただ、このくらいの議論が出て、しかもこの議論をこれからしましょう、あるいは議論したうえで作りましょうということをお互いしておけばどうでしょうか。伊賀市の場合は5年かかりました。合併協議始まったと同時にこの話をしていて、合併の賛否を問いながら、合併に突入した段階で着手して、それから2、3年かかって、やっとあと1つだけしか残っていないというところまで来たわけです。延べで言いましたら、6年です。それくらいかけてやるものです。

#### < 事務局 >

色んな規定がありますが、市民の方が一番関心の持てる部分だと思いたすので、啓発や理解をいただくことが必要になってくると思います。

#### < 部会長 >

ひっくり返して言いますと、宝塚市の事例ですが、自治会の力が非常に強くて、自治会の中に防犯部会、婦人部会、子ども部会、安全部会、教育部会を持っていて、地域で行政と関わりのある団体を傘下に収めているというのがありました。この場合、自治会を住民自治協議会を格上げしたらもう終わりでした。ただ、その時点で、自治会の加入、脱退の自由は関係なくなりますので、自治会という名前は消しました。こういう転進の仕方もあります。強い自治会がそのまま住民自治協議会になったということです。弱い自治会にある、教育はPTAです、安全は交通安全委員会です等、全部違うところは、逆に住民自治協議会に入ることによって、自治会の横の連携を強めることができる。どちらにとってもメリットはあると思います。

< 日高委員 >

この前、村のとんどをしたのですが、村の子ども会だけでは足りないので、他から来てもらい、そのときに話をしたのですが、南地区は3つの小学校があり、小学校区でするとなると、北小平尾自治会では子ども会がまとまらないということでした。なぜかと聞きましたら、1つの自治会で別々の小学校で、小学校区でまとまるというのが分かりやすいということで、自治会としては弱くなり、子ども会も分裂してしまうし、隣の子どもですけど、学校が違うから仲良くしないということでした。先ほどモデル地区という話がありましたが、それぞれ内部事情があつたりもするし、南地区では、自治会できちんと何々会とかやっていたりして、それはそれで1つにまとまっているから、小学校区でまとまって、自発的になってもらうにはかなり時間がとかかるかなと思います。また、自治会が主体となってもらうと思うと、大変な作業かなと思いました。

< 部会長 >

構想案と例示の書き方については、今日議論したことのニュアンスを組み込んで書くことにしますか。

< 事務局 >

それをお願いしたいと思います。

< 部会長 >

それでは、(2)住民投票原則と(3)住民投票用件を合わせていきましょうか。



## ( 2 ) 住民投票原則

## ( 3 ) 住民投票要件

< 事務局 > 検討資料読み上げ

< 部会長 >

住民投票原則は、重要な案件は住民投票を実施することができるという規定を置くかどうかということですから、これは置くということで皆さん御異議はございませんね。ということは、住民投票を行うことはできるという条項は入ることですね。そうすると、個別の住民投票ごとに、住民投票取り扱い原則を別に定めますという常設規定プラス個別規定というやり方をするわけですね。だから、常設規定が、住民投票があります、やれますと宣言しておいて、事案ごとにどういう住民投票にするかは、また条例で決めるわけですね。当該個別案件住民投票条例を決めて、それでやるわけですね。ですから、個別案件でやるときに、最低限これだけの条件満たしてくださいという手続きを定めるのが( 3 )の住民投票要件です。これについては、各市皆似ています。だいたいが発議権が50分の1以上の連署があれば請求できます。これを市長に発議してくださいと請求するわけです。もちろん、発議は市長だけでなく、議員もできます。議員の場合は、多摩市、名張市も議員定数の12分の1以上の賛成となっています。あと、特別条項として、18歳以上人口を入れるとか、外国人住民を入れるとかを考慮することが名張市では意識されています。生駒市の例でもそうになっていますね。それから、2分の1以上の投票総数がなければ無効とするとするのが伊賀市です。この場合は、開票作業をするのもお金の無駄であるから、しないということです。だから、住民の50分の1、議員定数の12分の1、18歳以上、外国人住民、それから、住民総数4分の1を超えたときは議会の議決を得ることなく、実施するというのが名張市です。こういう条項を参考にいただいて、どこまで精密にっ

するかですが、50分の1と12分の1の条項が共通ということによろしいでしょうか。50分の1条項は、皆が気がついていない、少数者の問題を提案する場合に有効です。

< 三林委員 >

住民投票をするかどうかで、議会の議決はいるのでしょうか。基本構想案に、市長は、市政に関わる重要事項について、市民投票の制度を設けることができることを規定すると書いていますが。

< 部会長 >

制度を設けるのです。実施するとか書いていませんね。

< 三林委員 >

制度を設けるのに議会の議決はいるのでしょうか。

< 部会長 >

住民投票制度を設けることができるということを許すわけです、自治基本条例で。だから、個別ごとに住民投票にかけていいですか、いいですと。それでは、条例でこのようにさせていただきますと確認をとって、それに基づいて住民投票をするわけです。だから、何々に関する住民投票条例というのが、その都度議会にかかるわけです。

< 三林委員 >

住民投票をしてくださいと発議しても、議会で否決されたら住民投票は実施できないのですか。

< 部会長 >

できません。ですから、常設型の条例でいくのか、個別型の条例でいくのかというのが、この前のところで課題があるわけです。常設型というのは、いついかなるときも、条件を満たしていれば、すぐに住民投票ができますよと書いておくわけです。個別案件ごとに条例をつくる必要はありません。これが常設型です。生駒市の案では、設けることができるとなっていますので個別型です。だから、住民投票を実施しますという条例を、まずは議会に上程しなければなりません。多摩市の書き方はそのようになっていますね。

< 安藤委員 >

常設型と個別型ではどちらがいいのでしょうか。

< 部会長 >

どちらがいいのかは、事例がないのでまだ証明されていません。今までの事例は合併賛成・反対の投票ですから。

< 事務局 >

検討資料にあげている7市町ある中でも個別型にされていますが、合併の是非を問う住民投票以外で、重要案件に対しての住民投票の請求、発議の事例は全くと聞いています。また、常設型で設けているところについても、制度としてはありますが、事例はほとんどないのが実情です。

< 部会長 >

それ以外で住民投票があったのは全国でも10ほどしかなく、高知県窪川町の原発賛成反対、新潟県巻町の原発賛成反対、吉野川の可動堰の賛成反対の投票な

どがありました。

< 金谷委員 >

以前、生駒市でそういう動きがありませんでしたでしょうか。

< 事務局 >

地方自治法74条の条例制定又は改廃の請求に基づいて、学研高山第2工区開発の是非を問う住民投票条例の請求を出されたことがありましたが、議会で否決されたので実施に及ばなかったということです。

< 部会長 >

これは地方自治法上の制度で、リコール、レファレンダム、イニシアティブと3つの直接請求権の制度があります。リコールは特別職をやめさせる、レファレンダムは住民投票、イニシアティブは住民発意です。地方自治法上ないと言われているのが、レファレンダム、住民投票です。ギリシャ時代に、執政官を解職するときに、陶片追放というのをやりました。貝殻で投票して、投票が多かったら、執政官が追放になります。そこからきたものです。リコールは直接請求ですが、レファレンダムは投票をします。だから、地方自治法内の住民投票制度を、自治基本条例で規定するのは、意義のあることだと思います。

でも、常設型というのはもうないでしょう。皆個別型だと思います。どちらでも議会の議決はいりますが。ただ、これについては、基本構想案では決めていないですね。住民投票をすることは決まっていますが。

< 事務局 >

事案ごとというように考えていますので、基本的には個別型ですが、常設型で、

例えば、案件が何歳以上ということだけの規定でいいのかという議論も出てくると思いますし、案件によっては年齢の見直しも吟味する場合も出てくることも考えられますし。

< 部会長 >

例示は住民投票はするけど、まだそこまではっきり踏み込んでいないということですね。

< 事務局 >

そうです。篠山市型にしています。案件に応じて条例を設けていくというやり方です。

< 部会長 >

名張市は、はじめから18歳以上を入れているわけですが、ものによっては、拡大したり、色々ありますよね。外国人住民をはじめから入れたりするのも方法です。例示はそれを別に定めると書いているわけですから、そのあたりの弾力性は担保しておこうということですよ。

< 事務局 >

そうです。請求権は市民にあります、発議権は議会及び長にもありますよ。投票資格などは案件に応じて、別に定めると。その取り扱いについても、あらかじめ明らかにしなければならないという最低限の規定を考えています。

< 部会長 >

今日のところは、基本構想、例示を仮承認ということにしておいて、また、コ

コミュニティについては議論をかなりしましたので、それを反映するようにしていただきたいと思います。住民自治組織としての総合型住民自治組織を新たにつくろうとする場合に、支援を行うものとするとしておけば分かりやすいと思います。総合型を、多数にわたる住民団体を終結しとかという言い方にしたらわかりやすくなるかも知れませんね。また、今日の議論、意見を基に、事務局と調整させていただきます。

< 金谷委員 >

住民投票条例はこのままでいくのですか。

< 部会長 >

一旦それでいっておいて、常設よりも個別で踏み込んでいって、何年かしたら見直しする時期にきますから、そのときに常設にするかどうか検討したらいいと思います。

自治基本条例ができた段階、スタートする段階で、自治基本条例を確認する委員会をつくっておけばいいと思います。それで、不備が出てきた、追加条項などを審議、検討して、答申をもらってもいいと思います。米原市には自治基本条例をチェックする委員会があります。

< 日高委員 >

最初から完璧なものは難しいでしょうから、各市を参考にしながら、また生駒市の現状を踏まえながら、変遷していてもいいと思います。

< 部会長 >

米原市は、富野暉一郎先生が、確認する委員会をつくったほうがいいですよと

いうことでできました。いいアイデアだと思います。できたら終わりではなく、発展・成長する条例だと思います。ニセコ町は第2次改正で条項がかなり増えました。

< 金谷委員 >

今まで検討を行ってきましたが、今回の住民自治協議会の話は、地域コミュニティ部会のポイントになるところだと思いますので、きちんとしていかなければならないと思います。

< 部会長 >

そうですね。もっとも、今日出た御意見で、かなり多角的に疑問点は押さえてもらえたと思いますので、それに応えられるようにしていきましょう。今のままで生駒市の住民自治システムが大丈夫か、20、30年も今のままでやっていけるかとなると、かなり苦しくなってくると思います。

< 金谷委員 >

我々だけのことでなく、次の世代のことを考えないといけないと思います。

< 部会長 >

日本の労働人口が減ってきたら、高齢者も女性も含めて働いてもらわなければ仕方がない時期が来ると思います。そうすると、地域活動をやってくださる方はもっと少なくなってきました。少ない人数で仕事ができる仕組みを考えないといけないと思います。それと、やったださる方に、自弁・自腹で個人的犠牲をし続け過ぎています。もう少し負担の少ない方法を考えないといけないと思います。

本日はこれで終了させていただきたいと思います。どうもありがとうございます

した。