

第1章 本報告書の背景と目的

本格的な地方分権の時代を迎え、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村の役割がますます増大するとともに、市町村に求められる住民のニーズは複雑化、多様化、高度化しています。加えて、市町村は、少子・高齢化、高度情報化、環境問題等の新たな課題に直面しており、地域社会を取り巻く社会情勢の変化に機敏かつ的確に対応していくことが求められています。

このような状況の下で、市町村が地域の行政需要を踏まえ、必要な行政サービスについて、将来にわたって安定的に供給していくためには、市町村の行財政基盤の充実・強化を図っていくことが必要となっており、同時に行政運営にあたっては、地域住民の意見を活かしながら地域課題の解決を図っていくことが求められています。

市町村の行財政基盤の充実・強化を図るための有効な方策の一つとして、現在、市町村の合併が各地域で検討されており、京都府内においても法定合併協議会や任意合併協議会が設置されるなど合併問題について真摯な議論が行われています。しかし、住民意識調査等によると、「合併により市町村の区域が広域化すれば市町村と住民の距離が遠くなり、住民の声が行政に届きにくくなるのではないか」、「これまで旧市町村ごとに実施されてきた特徴ある施策等を継続することが困難になり、地域のアイデンティティが希薄になるのではないか」といったことを懸念する意見も聞かれるところであり、合併問題を議論する際には、広域化する市町村において、いかにして住民の意思が的確に反映されるようにし、住民に身近な課題は身近な地域で解決することができるようにすべきかが重要な課題となっています。

こうしたことから本報告書では、市町村が行財政基盤を充実・強化するために規模を拡大することと、住民自治の要請との双方のバランスをとることができる仕組みを検討し、具体的に導入するにあたっての制度のモデルを提示することに主眼を置いています。

例えば山間部の市町村が合併するような場合には、広大な地域に小集落が分散するようなケースも想定されます。このようなケースでは、合併後の市町村が全ての事務を一律に処理すると、かえって的確な事務の執行や事務の効率性を阻害するような場合も考えられます。こうした場合には、住民に身近な地域性の強い事務を市町村よりも狭域の単位（例えば旧市町村の単位）に委ねた方が的確な事務の執行や全体として効率的な行政運営に資するということも考えられます。このため、例えば旧市町村の区域で地域住民の意思を行政に反映させるとともに、地域に身近な事務が執行できるようにするなど住民自治を充実させるための仕組みを整備していくことも必要になる場合もあると考えます。

また、合併する場合に限らず、既に相当程度に広域化し、地理的な条件から上記のように、山間部に小集落が分散するような市町村についても、市町村よりも狭域の単位に地域性の強い事務を委ねた方が良い場合もあるものと考えます。

我が国においては、自治会・町内会など（以下「自治会等」という。）といった地域の住民で組織する地縁による団体が、従来から地域の身近な課題の処理にあたってきたという実績があります。こうしたことから、今後、市町村内の各地域が先に述べたような形で、住民自治に基づいて公共的な課題を民主的に処理するためには、このような自治会等が果たしてきた役割や活動の実績を踏まえ、自治会等の活動を基礎にしながら、青年団、婦人会、PTAなど各種地域団体が力を合わせ、多くの人々の英知を結集していくことが重要となります。同時に市町村と地域住民との絆を強め、両者の協働と相互補完が十分に行われることが不可欠です。

このため、本報告書では自治会等を中心に、地域の住民で組織される各種団体が力を合わせて地域の身近な課題に対処していくことを想定し、こうした各種の団体を包括する住

民の自治組織（地域自主組織）を設置することや、地域住民の意思が市町村行政に的確に反映される仕組みについて検討を深め、広域化する市町村をはじめ、合併を予定していない市町村においても住民自治を充実するための方策を提案しています。

市町村としての一体性を確保しつつ、こうした仕組みを導入することにより、例えば合併前に旧市町村が実施していた特色ある施策を受け継いでいくことができるようになるほか、住民の自治意識の高揚や地域アイデンティティの強化につながり、ひいては活力ある地域を創造することも期待できます。

本報告書の提案は、あくまでも一つの考え方を示したものであり、それぞれの地域においては、様々な方策や選択肢があり得るものと考えます。各市町村におかれては、本報告書を参考にしつつ、都市的地域であるか農山村地域か、あるいは、合併の場合には、新設合併か編入合併かといったそれぞれの地域の実情に応じて、具体的な仕組みを検討され、住民自治のさらなる発展を図っていかれることを期待しています。