

第 38 回自治総研セミナー当日資料集

第38回 自治総研セミナー

The Japan Research Institute for
Local Government
Seminar

2024年 改正地方自治法は 地方自治を どう変えるのか

2024年6月、様々な課題や問題点が指摘され、その課題について
附帯決議のつけられた地方自治法の改正が可決されました。

2024年改正地方自治法は



昨年刊行した「自治総研ブックレット」
で提起した改正地方自治法の課題を
さらに掘り下げます

1
新設14章
国の指示権

2
デジタル化
全体的な「最適化」?

3
指定地域
共同活動団体
制度

といった内容を含んでいます。

自治体・地域はどのように受け入れ、対応すべきでしょうか。

自治総研セミナーでは、国会で参考人として意見陳述した研究者が、論点を改めて整理した上で、
特に地域社会への影響が大きいと予想される指定地域共同活動団体に焦点をあて、取組みを進め
ている自治体への調査などを踏まえて、その課題と可能性をパネルディスカッションで議論します。

2025年
日時 12/13 土
10:30~16:00
参加費 無料 どなたでもご参加いただけます
※定員がありますので、参加ご希望の方は事前登録を
お願いします(裏面参照)。

会場 AP市ヶ谷 7階会議室「B」
(裏面QRコード参照)



●参加者アンケート

右のQRコードまたは
下記のアドレスから
アンケートにご協力をお願いします。
(締切：12月26日まで)

<https://forms.gle/2eYpzfXksGq746eY8>



目 次

| | |
|--|----|
| ○本日のプログラム | 2 |
| ○登壇者プロフィール | 3 |
| 【基調報告】 | |
| ○2024 年地方自治法改正の論点（小原隆治） | 5 |
| 【調査報告】 | |
| ○指定地域共同活動団体制度の概説と動向 | 19 |
| 【パネルディスカッション】 | |
| ○「指定地域共同活動団体制度」法制化のどこが問題か ー強制された「自発性」 （今井 照） | 36 |
| ○指定地域共同活動団体制度に関する私見（嶋田暁文） | 55 |
| ○地域の自治はどこへ向かうのか ー制度化の進行と〈新しい公共〉の現在地（坂本 誠） | 62 |

本日のプログラム

- 10:30 開会挨拶 北村喜宣（地方自治総合研究所・所長）
- 10:35 趣旨説明 飛田博史（地方自治総合研究所・副所長）
- 10:50 基調報告 小原隆治（早稲田大学教授／
地方自治総合研究所研究理事）
(質疑)
- 12:00－13:00 休憩
- 13:00 調査報告 坂本 誠／其田茂樹
(地方自治総合研究所研究員)
- 13:50 パネルディスカッション
今井 照（地方自治総合研究所特任研究員）
嶋田 暁文（九州大学教授）
坂本 誠（地方自治総合研究所研究員）
坪井 ゆづる（地方自治総合研究所客員研究員）
- 14:40－14:50 休憩
- 14:50 パネルディスカッション再開・質疑
- 16:00 閉会

登壇者プロフィール

基調報告

小原 隆治 (Kohara Takaharu)

地方自治総合研究所研究理事・早稲田大学政治経済学術院教授

専門分野：地方自治

著作：『平成大合併と広域連合』（共編、公人社、2007 年）、『新しい公共と自治の現場』（共編、コモンズ、2011 年）、『震災後の自治体ガバナンス』（共編、東洋経済新報社、2015 年）などがある。2024 年の地方自治法改正に際しては、国会で参考人として意見陳述を行った。意見陳述の内容については、『「転回」する地方自治——2024 年地方自治法改正（下）＜警鐘の記録＞』（公人の友社、2024 年）に所収。

調査報告

坂本 誠 (Sakamoto Makoto)

地方自治総合研究所研究員

（財）とっとり政策総合研究センター、（独）農研機構農村工学研究所、全国町村会などを経て 2015 年より NPO 法人ローカル・グランドデザイン理事、2023 年 10 月より現職。

専門分野：地方自治論、公共政策学、地域振興史、農村コミュニティ

著作：『「人口減少社会」の罫』『世界』860 号（2014 年）、「『地方創生』と農村』『地方創生と自治体（地方自治叢書 29）』（2018 年）、「過疎対策の成立とその継続（上・下）』『自治総研』531－532 号（2023 年）など。

其田 茂樹 (Sonoda Shigeki)

地方自治総合研究所研究員

専門分野：地方財政論、経済政策論、地域公共交通政策

著作：『「転回」する地方自治——2024 年地方自治法改正（下）＜警鐘の記録＞』（企画・編集、公人の友社、2024 年）『自治から考える「自治体DX」：「標準化」「共通化」を中心に』（編著、公人の友社、2021 年）、『国税 森林環境税』（共著、公人の友社、2021 年）、『生活を支える社会のしくみを考える』（共著、日本経済評論社、2019 年）など。

パネルディスカッション

今井 照 (Imai Akira)

地方自治総合研究所特任研究員

東京都大田区役所職員、福島大学行政政策学類教授などを経て、2023 年 9 月まで地方自治総合研究所主任研究員。

専門分野：地方自治論、公共政策論

著作：『「転回」する地方自治——2024 年地方自治法改正（上）解題編』（公人の友社、2024 年）、『未来の自治体論』（第一法規、2024 年）、『地方自治講義』（筑摩書房、2017 年）など。『自治体は何のためにあるのか-〈地域活性化〉を問い直す』（岩波新書）が近日刊行予定。

嶋田暁文 (Shimada Akifumi)

九州大学大学院法学研究院教授

日本学術振興会特別研究員（PD）、地方自治総合研究所非常任研究員、九州大学大学院法学研究院准教授を経て 2018 年より現職。

専門分野：行政学、地方自治論、公共政策論

著作：『ポストモダンの行政学—複雑性・多様性とガバナンス』（有斐閣、2024 年）、『みんなが幸せになるための公務員の働き方』（学芸出版社、2014 年）、『自治体と総合性～その多面的・原理的考察～』（共著、公人の友社、2024 年）、『新しい地域をつくる—持続的農村発展論』（共著、岩波書店、2022 年）、『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治』（共著、第一法規、2018 年）など。

坂本 誠 （前掲）


坪井 ゆづる (Tsuboi Yudzuru) (司会)

地方自治総合研究所客員研究員

元朝日新聞論説委員、東北復興取材センター長・仙台総局長。2024 年より現職

専門分野：日本政治、自治、分権

著作：『「転回」する地方自治——2024 年地方自治法改正（下）＜警鐘の記録＞』（公人の友社、2024 年）、『復興法制の光と影 東日本大震災 10 年』『自治実務セミナー』2021 年 3 月号、「震災復興と地方創生に求められる三つの共通点』『ガバナンス』2016 年 3 月号、朝日新聞連載「分権のあしたへ」（2006 年 4 月）など。



第38回自治総研セミナー

2025年12月13日

2024年改正地方自治法の論点

こはらたかはる

小原隆治

早稲田大学政治経済学術院、地方自治総合研究所

今回のアウトライン

1. 24年改正地方自治法の概要
2. 24年改正地方自治法の主要論点
3. 戦後自治史の観点から考える
4. 14章指示権をもう一度考える

1. 24年改正地方自治法の概要

(1) 経過等

- ・第33次地制調「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」(23.12.21)踏まえた改正
- ・2024年法律第65号
- ・2024年6月26日公布
- ・2024年9月26日施行(次頁①の公金収納事務等を除く)
- ・第2編普通地方公共団体中に2章新設、補則章改正

3

(2) 改正のポイントと章別構成の形式変化

・改正の3本柱

- ①DX化進展への対応(新設第11章)
- ②重大影響事態における補充的指示等の特例(新設第14章)
- ③公共私連携を支える指定地域共同活動団体制度(旧第14 ⇨ 新第16章)

・第2編章別構成の形式変化

新11 情報システム

旧11 ⇨ 新12 国と自治体・自治体相互の関係

旧12 ⇨ 新13 大都市特例

新14 重大影響事態における国・自治体関係等の特例

旧14 ⇨ 新16 補則(に追加)

4

(3)総務省の概要説明

地方自治法の一部を改正する法律案の概要①

○ 第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」(令和5年12月21日)を踏まえ、以下の改正を行う。

1. DXの進展を踏まえた対応

(1) 情報システムの適正な利用等

<答申>

- これまでの地方自治を基盤としつつ、事務の種類に応じて、他の地方公共団体や国等と連携・協力を、デジタル技術を最適化された形で効果的に活用することが重要。
- 今後、国・地方公共団体等のネットワークを通じた相互接続がますます進展する中で、地方公共団体のサイバーセキュリティ対策の実効性を担保することが必要。

<改正の概要>

- 地方公共団体は、**事務の種類・内容に応じ**、情報システムを有効に利用するとともに、**他の地方公共団体又は国と協力し、その利用の最適化を図るよう努める**こととする。
- 地方公共団体は、**サイバーセキュリティの確保の方針を定め、必要な措置を講じることとする。総務大臣は、当該方針の策定等について指針を示すこととする。**

(2) 公金の収納事務のデジタル化

<答申>

- 地方税の電子納付等に活用されているeLTAXにおいて、統一QRコードの導入により、納付手段のキャッシュレス化が促進されるとともに、電子的に納付情報が送付されることにより地方公共団体・金融機関の事務が効率化。
- こうした取組は、フロントワード・バックワードのデジタル化に資するものであり、公金の納付に幅広く活用できるようにすべき。

<改正の概要>

- eLTAXを用いて納付するものとして**地方公共団体の長が指定する地方税以外の公金の収納事務を、地方税共同機構に行わせるものとする。**

2. 地域の多様な主体の連携及び協働の推進

<答申>

- 人口減少等により経営資源が制約される中で住民の暮らしを支えていくため、市町村と地域の多様な主体の連携・協働が重要。
- 地域の多様な主体と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体の位置付けについて、法律上、市町村の判断で明確化することを可能にするべき。

<改正の概要>

- 市町村は、**地域の多様な主体と協力して住民の福祉の増進を図る。**
- 地域住民の生活サービスの提供に資する活動を行う団体を市町村長が指定**できることとする。
 - 指定要件(民主的な運営等)は具体的な内容を条例で定める
 - 市町村が、団体への**支援**、団体の求めに応じた**調整等**を行う
 - 団体に対して**行政財産の貸付、随意契約による関連する事務の委託**が可能

地方自治法の一部を改正する法律案の概要②

3. 大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例

<答申>

- 新型コロナ対応に際しての国と地方の役割分担等の課題を踏まえ、現行の国と地方の関係等の一般ルールを尊重しつつ、大規模な災害・感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方の関係等の特例を設ける必要。

<改正の概要>

- 答申で示された内容に基づき、現行の国と地方の関係等の章とは別に新たな章を設け、以下のとおり特例を規定。**

① 国による地方公共団体への資料又は意見の提出の求め

- 国は、地方公共団体に対し、**資料又は意見の提出を求めることを可能とする。**

- 【場合】・事態対処の基本方針の検討や国が講ずる措置のため等にも拡大
- 【対象】・上記のため、国が地方に意見を求めることも可能に

<地方制度調査会で議論された事例>

- ダイヤモンド・プリンセス号対応(R2.2)では、患者の移送について広域的な対応を要する事態が生じ、国が役割を果たしたが、個別法(感染症法等)上は想定されていなかった。
- ※自治法上、国から地方への指示・要求は、違法等の是正のため

② 国の地方公共団体に対する補充的な指示

- 国は、地方公共団体に対し、**その事務処理について国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施するため講ずべき措置に関し、必要な指示ができることとする。**

- 【要件】・事態の規模・態様、地域状況等(全国規模、局所的でも被害甚大等)を勘案して、国民の生命等の保護のために特に必要な場合
- ・個別法の規定では想定されていない事態のため個別法の指示が行使できる場合を除く
- 【手続】・閣議決定
- ・あらかじめ、地方公共団体に対し、資料又は意見の提出の求め等の適切な措置を講ずるよう努める

③ 都道府県の事務処理と規模等に応じて市町村(保健所設置市区等)が処理する事務の処理との調整

- 国民の生命等の保護のため、国の指示により、**都道府県が保健所設置市区等との事務処理の調整を行うこととする。**

- 【要件】・国が、上記の調整が必要と認め、指示する場合
- 【内容】・都道府県の事務処理と、規模等に応じて市町村が処理する事務(保健所事務等)の処理との調整のために必要な措置

④ 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る国の役割

- 国による**応援の要求・指示、職員派遣のあっせん等を可能とする。**

- 【要件】・国民の生命等の保護のために必要な場合
- 【内容】・地方相互間の応援の要求・指示、職員派遣のあっせん

<地方制度調査会で議論された事例>

- 患者数の大幅増(R2春)に伴い、個々の保健所設置市区の区域を超えた効率的な病床配分が必要な事態が生じ、国の要請で都道府県入院調整本部が設置され、保健所設置市区の区域を含め役割を果たしたが、個別法(感染症法等)上は想定されていなかった。

【施行期日】 1(1)、2及び3：公布の日から起算して3月を超えない日(1(1)の一部は令和8年4月1日) 1(2)：公布の日から起算して2年6月を超えない範囲内において政令で定める日

2. 24年改正地方自治法の主要論点

* 今井・自治総研編(2024)をもとに整理。

(1) DX対応

- ・地方税共同機構は**税務行政の責任主体**をあいまいにしないか。自治体の自主性を確保すると同時に、国の責任ありかを明確にすべきでないか。
- ・法のいう「最適化」が意味するのは、2021年制定の改正個人情報保護法や地方公共団体情報システム標準化法の趣旨と同じく、**国や他の自治体との「一元化・共通化」**であって、当該自治体や地域にとっての最適化といえるか。**情報の自治**をどう確保するか。
- ・**サイバーセキュリティの確保**に関して自治体にできることには限界があり、国の責任が大きいのではないか。

7

(2) 補充的指示等の特例

- ・「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」の明文規定がないので**大臣や知事による恣意的な判断**を許すのではないか。
- ・そもそも重大影響事態の際、国が強権発動して「指示」することが必要になるだけの**立法事実**はあるか。
- ・自治法新第12章関与の一般原則を打ち破り、個別法の根拠なく、自治・法定受託の事務区分に関係なく、**国—自治体さらに府県—市町村を上下主従の関係に置く特例**を持ち込むものではないか。
- ・分権改革前旧法第150条機関委任事務に関する大臣・知事の包括的指揮監督権やさらに旧法第246条の2内閣総理大臣・知事の是正・改善措置要求のように、ほぼ使われない条文でもその存在自体が**平時の政府間関係に影響**を及ぼさないか。
- ・国会—内閣では**国会軽視**であり、指示発動は国会によるべきで、大臣発動でも事前報告すべきでないか(c.f.武力事態対処法第9条)。
- ・自治体間の応援や派遣に係る国の指示がなされた場合、**費用負担**は国が行うことを明記すべきでないか。

8

(3) 指定地域共同活動団体(以下、指定地域団体)

- ・地域運営組織や自治会・町内会を想定対象として「地縁による団体その他の団体」を定めることにより、「**地域の多様な主体**」を**排除**する結果につながらないか。
- ・指定地域団体には市町村に**支援義務**が生じ、そこに交付税措置を講じると、市町村が**官製コミュニティ団体**づくりに走らないか。
- ・指定地域団体の要求に応じた市町村長による関係団体間調整措置に関し、「地域の多様な主体」のなかで指定地域団体だけに特権的地位を与え、市町村の内部団体に組み込み、系列化するかつての「**市町村常会**」に似た**機能**を持つことにならないか。
- ・また、指定地域団体にだけ**随意契約**や**行政財産**の利用をよとする**特権的地位**を与えていいか。指定管理者制度を使って公の施設を地縁団体等が管理していた場合、指定地域団体制度による随意契約方式に移行することが考えられないか。その場合に議会チェックによる**民主的統制が緩む**のではないか。
- ・**特定企業や法人**が指定され、特権的地位を得る恐れはないか。

| 区 | 町 | 村 | 市 | 県 | 国 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 一 | 二 | 三 | 四 | 五 | 六 |
| 七 | 八 | 九 | 十 | 十一 | 十二 |
| 十三 | 十四 | 十五 | 十六 | 十七 | 十八 |
| 十九 | 二十 | 二十一 | 二十二 | 二十三 | 二十四 |
| 二十五 | 二十六 | 二十七 | 二十八 | 二十九 | 三十 |
| 三十一 | 三十二 | 三十三 | 三十四 | 三十五 | 三十六 |
| 三十七 | 三十八 | 三十九 | 四十 | 四十一 | 四十二 |
| 四十三 | 四十四 | 四十五 | 四十六 | 四十七 | 四十八 |
| 四十九 | 五十 | 五十一 | 五十二 | 五十三 | 五十四 |
| 五十五 | 五十六 | 五十七 | 五十八 | 五十九 | 六十 |
| 六十一 | 六十二 | 六十三 | 六十四 | 六十五 | 六十六 |
| 六十七 | 六十八 | 六十九 | 七十 | 七十一 | 七十二 |
| 七十三 | 七十四 | 七十五 | 七十六 | 七十七 | 七十八 |
| 七十九 | 八十 | 八十一 | 八十二 | 八十三 | 八十四 |
| 八十五 | 八十六 | 八十七 | 八十八 | 八十九 | 九十 |
| 九十一 | 九十二 | 九十三 | 九十四 | 九十五 | 九十六 |
| 九十七 | 九十八 | 九十九 | 一百 | 一百一 | 一百二 |

| 区 | 町 | 村 | 市 | 県 | 国 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 一 | 二 | 三 | 四 | 五 | 六 |
| 七 | 八 | 九 | 十 | 十一 | 十二 |
| 十三 | 十四 | 十五 | 十六 | 十七 | 十八 |
| 十九 | 二十 | 二十一 | 二十二 | 二十三 | 二十四 |
| 二十五 | 二十六 | 二十七 | 二十八 | 二十九 | 三十 |
| 三十一 | 三十二 | 三十三 | 三十四 | 三十五 | 三十六 |
| 三十七 | 三十八 | 三十九 | 四十 | 四十一 | 四十二 |
| 四十三 | 四十四 | 四十五 | 四十六 | 四十七 | 四十八 |
| 四十九 | 五十 | 五十一 | 五十二 | 五十三 | 五十四 |
| 五十五 | 五十六 | 五十七 | 五十八 | 五十九 | 六十 |
| 六十一 | 六十二 | 六十三 | 六十四 | 六十五 | 六十六 |
| 六十七 | 六十八 | 六十九 | 七十 | 七十一 | 七十二 |
| 七十三 | 七十四 | 七十五 | 七十六 | 七十七 | 七十八 |
| 七十九 | 八十 | 八十一 | 八十二 | 八十三 | 八十四 |
| 八十五 | 八十六 | 八十七 | 八十八 | 八十九 | 九十 |
| 九十一 | 九十二 | 九十三 | 九十四 | 九十五 | 九十六 |
| 九十七 | 九十八 | 九十九 | 一百 | 一百一 | 一百二 |

3. 戦後自治史の観点から考える

(1) 地方自治法改正経過と時期区分

・地方自治法改正件数の推移

【表1】地方自治法改正件数の推移

| 年 | 1947 | 1948 | 1949 | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 | 1954 | 1955 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 地方自治法改正件数 | 2 | 10 | 3 | 4 | 3 | 10 | 3 | 5 | 4 |
| うち別表のみの改正件数 | — | — | — | — | — | 2 | 1 | 2 | 2 |

| 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3 | 4 | 5 | 3 | 5 | 2 | 6 | 3 | 4 | 4 | 1 | 3 | 1 |
| 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |

| 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3 | 6 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |

| 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2 | 1 | 4 | 2 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 7 | 8 | 7 | 9 |
| 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 7 | 5 | 4 |

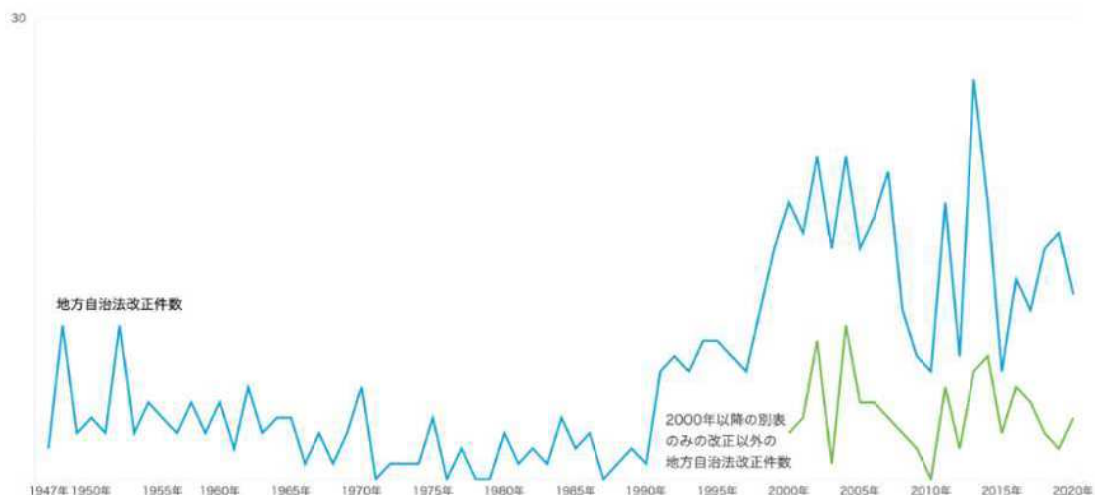
| 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 9 | 8 | 7 | 11 | 15 | 18 | 16 | 21 | 15 | 21 | 15 | 17 | 20 |
| 6 | 7 | 3 | 7 | 8 | 15 | 12 | 12 | 14 | 11 | 10 | 12 | 16 |

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 11 | 8 | 7 | 18 | 8 | 26 | 18 | 7 | 13 | 11 | 15 | 16 | 12 |
| 8 | 6 | 7 | 12 | 6 | 19 | 10 | 4 | 7 | 6 | 12 | 14 | 8 |

出所：表1と図1は小西（2014）に着想を得て作成したものである。2012年までの改正件数は小西（2014:26-27）の表1-02にある数値によった。それ以降2020年までは、まず日本法令索引のシンプル表示トップページから地方自治法の法令情報詳細画面に入り（<https://hourei.ndl.go.jp/simple/detail?lawid=0000038849¤t=1>）、同画面の法令沿革から各年の改正件数を確認した。つぎに各改正法の法令情報詳細画面、さらにそこから当該法律本文の画面に入り、地方自治法で検索をかけ、別表のみの改正件数を確認した。

11

【図1】地方自治法改正件数の推移



出所：表1に同じ。

12

・時期区分

1945-1955: 制度改革の時代①

1955-1995: 制度運用の時代

1995-2005: 制度改革の時代②

2005-2025: 余震の時代

・制度改革の時代①の特徴

▷時代のモメント

非軍事化・民主化・自由主義化の上からの政治モメント
復興から成長への下からの社会経済モメント@順風

▷細区分

1945-1950: 民主化の時代

1950-1955: 逆コースの時代

13

・逆コースの時代の読み方

▷政治モメントに反する集権化という意味での逆コース

シャープ勧告や神戸勧告の一部挫折

教育委員公選制や自治体警察の廃止

府県の強化

内閣総理大臣・知事の是正・改善措置要求

▷逆コースに還元できない合理化・能率化の側面

教育委員公選制や自治体警察の廃止要因

「閉口」交付金から地方交付税のリンク方式へ

・制度改革の時代②の特徴 ⇨ 次頁以降

14

(2) 制度改革の時代②の特徴

・時代のモメント

- ▷政治改革・行政改革・分権改革の上からの政治モメント
- ▷少子高齢化の下からの社会経済モメント@逆風

・その後も制度改革が続く余震の時代

・政治改革・行政改革・分権改革のハイライト

- ▷政治改革: 1994年政治改革関連4法とくに選挙制度
- ▷行政改革: 1999年中央省庁等改革関連法
- ▷分権改革: 1999年地方分権一括法

・タイミングと順番、タイミングと組み合わせという考え方 timing and sequence、timing and conjunctures (Pierson2004:54-55)

15

・制度改革の時代②の場合

▷政治改革＋分権改革

- ⇒ 選挙制度改革は自治体選挙制度には及ばず

▷分権改革＋行政改革

- ⇒ 象徴的な法改正審議・制定経過
- ⇒ 分権関連改革すべてに行政スリム化の側面
- ⇒ 同時に少子高齢化モメントへの制度対応の側面

・分権改革＋行政改革の例

- ▷平成の大合併: 受け皿整備＋1.8兆円コスト削減効果
- ▷三位一体改革: 3兆円税源移譲＋04年度地財ショック
- ▷自治体スリム化ガバナンス改革:
2003年指定管理者制度、05年度から集中改革プラン

16



(3) 2024年改正をどう読むか

- ・DX対応 ⇨ 行政改革スリム化側面の系
- ・指定地域団体 ⇨ 基本は行政改革スリム化側面の系
- ・指定地域団体と同じ系に属する先行する諸改革
 - ▷2003年指定管理者制度
 - ▷2004年地域自治区・合併特例区
 - ▷2005年度から5年間の集中改革プラン
 - ▷2016年度から地域運営組織に交付税措置
 - (▷2024年指定地域団体制度で根拠法ある組織に)
 - ▷自治体内分権・小さな自治や公共私連携の側面も
- ・補充的指示等の特例
 - ⇨ コンテキストから見ると外れ値の異形の改革
 - ⇨ 1956年旧法第246条の2に似た逆コース改革

4. 14章指示権をもう一度考える

(1) 立法事実と審議経過に関する疑問

- ・立法事実：災害法制にかけるところはあるか
- ・審議経過：地制調で十分審議し、それを踏まえたか
- ・拙速審議の象徴：国会－内閣での国会関与の議論
 - ▷事前・事後の国会承認・報告による歯止め
(c.f.武力事態対処法第9条)
 - ▷政府説明「地制調で『機動性に欠ける』の議論」

19

▷第33次地制調小委員会議事録2023年分の点検

- ・10月23日第20回専門小委2ヶ所(事実上1ヶ所)だけ
- ・山本委員長：答申素案は「その都度、国会での承認等を得るのは、やや機動性に欠ける…というニュアンスで書かれています」と思います」(23頁)
- ・田中行政課長：御指摘のとおり「一つ一つの権限行使について国会に対する報告を義務づけるということまですることは、機動性に欠けるのではないかという議論だったと認識をしています」(24頁)
- ・公式記録上「機動性に欠ける」議論は同旨表現含めほぼなし

▷衆議院総務委員会で事後報告義務化の法案修正

- ▷だが参議院審議でも事前承認制の導入なく成立
(以上、小原2024b)

20

(2) 菅義偉案件？

- ・立法事実がないならなんのための法制化か
- ・菅義偉官房長官⇨内閣総理大臣の陰謀/忖度か
 - ▷「国と地方の権限には再検証が必要」
(『中央公論』2020年10月号所収菅長官インタビュー記事)
 - ▷感染拡大要因: 政府のnot制度運用but法制の欠陥
(小原2024b)
 - ▷菅義偉と総務省の特別な関係
 - ▷総務省筋の仄聞情報
- ・陰謀/忖度要因があったにせよ、それだけで「ここまでの大掛かりな法改正が行われるとは思えません」
(嶋田2025:11)

21

(3) 「立法事実があった」

- ・平井伸治知事発言(坪井・其田・自治総研編2024:96-101)
- ・どこに？ 仄聞情報まで含めて集約すると、
 - ▷2020年7～9月コロナ感染第2波
 - ▷6月～新宿等の接待をとまなう飲食店での感染増加
 - ▷2020年6月2日都が東京アラートを発令
 - ▷区保健所受援めぐり他自治体-区間の都調整問題
 - ▷すると問題は国の指示より府県の指示か

22

- ・総務官僚の1998年都区制度改革関連論議とのlinkage
 - ▷基本は「東京都のことについて自治省として汗をかいて進める、進めないという関心が、元々そこまでなかった」(92頁)
 - ▷その一方「東京都は旧東京市の一体性を維持すべき」で、とくに保健所行政に関し「本当に今の特別区と東京都の事務配分で良いかどうか」
 - ▷感染拡大最初のころは「東京都と二三区の保健所と連携がうまくいっていないことが問題になった」
 - ▷「保健所について、東京都は個別法上の役割がないにも関わらず二三区の調整をすることになり」、「今度は児童相談所も設置できるようになり」、「相当ぎりぎりのところまで来ている」
 - ▷「特別区が保健所を持っているから東京全体として、東京市としては何もできません」(以上、102～103頁)
- (山崎2023⑩)

23

- ・さらに気になる総務官僚の制度改革関連論議
 - ▷たびたび登場する「代替的/非代替的作為義務」の議論(山崎2023②ほか)
 - ▷代執行となっても代執行しようのない自治体事務をどうするか
 - ▷代執行/違法確認訴訟でリカバーできない状況をどうするか
 - ▷自治/法定受託の区分にかかわらず「指示」強化にならないか
 - ▷1956年旧法第246条の2のイメージか
- ・それは都区制度を逆コース改革するだけの立法事実か

24

【参考文献】

- ・磯崎初仁(2025)「新型コロナ対応の経過と検証の視点」地方行政実務学会・新型コロナ対応検証研究会監修／磯崎初仁・稲継裕昭・津軽石昭彦・大谷基道・井上武史・竹内直人・和田一郎編著『ポストコロナの自治体危機管理』第一法規
- ・今井照・自治総研編(2024)『「転回」する地方自治—2024年地方自治法改正(上)』公人の友社
- ・太田匡彦(2024)「指定地域共同活動団体制度と『公共私連携』」『有斐閣Onlineロージャーナル』
- ・片山健也・嶋田暁文・清末愛砂・山崎幹根(2025)「〈パネルディスカッション〉地方自治法2024年改正を経た自治体の課題を考える」『北海道自治研究』第672号
- ・小西敦(2014)『地方自治法改正史』信山社
- ・小原隆治(2024a)「戦後占領改革の基本方針(地方自治への視点)」『自治総研』通巻第553号
- ・小原隆治(2024b)「自治法が自治法を自己否定している」坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編『「転回」する地方自治—2024年地方自治法改正(下)』公人の友社
- ・小原隆治(2025)「自治を視る⑧『逆コース』と追放解除」『月刊自治研』第67巻通巻794号
- ・境家史郎(2017)『憲法と世論』筑摩書房
- ・境家史郎(2024)「地方自治制度と世論」『地方自治』第918号
- ・坂本誠(2024)「農村コミュニティ政策の限界と新たな可能性」『公共政策研究』第24号
- ・嶋田暁文(2025)「〈基調講演①〉地方自治の現在と自治体に求められること」『北海道自治研究』第672号
- ・高村学人(2021)「法人論から見た人口減少地域の再編」『法律時報』93巻1号通巻1159号
- ・地方行政実務学会・新型コロナ対応検証研究会監修／磯崎初仁・稲継裕昭・津軽石昭彦・大谷基道・井上武史・竹内直人・和田一郎編著(2025)『ポストコロナの自治体危機管理』第一法規

25

26

- ・坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編(2024)『「転回」する地方自治—2024年地方自治法改正(下)』公人の友社
- ・ポール・ピアソン[粕谷祐子監訳](2010)『ポリティクス・イン・タイム』勁草書房

Pierson, P. (2004) *Politics in Time*, Princeton University Press.

- ・山崎重孝(2023-2025)「平成の地方制度改正をひもとく(第一～三六回)」『地方自治』第902～937号 * 引用する場合は煩瑣を避け、たとえば連載第一回なら山崎(2023①)と表記する。

27



ご静聴ありがとうございました。

28

指定地域共同活動団体制度の概説と動向

地方自治総合研究所研究員

坂本・其田

I. 制定の背景

地域自治組織から地域運営組織へ（名和田 2017、高村 2021、坂本 2017）

地域自治組織：平成の大合併で手薄となる住民自治への対応

地域運営組織：縮小社会における公共サービスの提供体制を支え、

地域社会の持続可能性を確保するための担い手

当初、取り組みが進んでいたのは「地域自治組織」。平成の大合併で手薄となる住民自治への対応として、自治体の意思決定過程において住民の意思を丁寧に反映していく仕組みとして提案された。

しかしその後、人口減少と高齢化に伴う資源制約が深刻化するなかで、公共サービスの提供体制を含めた地域社会の持続可能性が主要な課題として浮上する。こうした状況を背景に、地域の内発的発展を担うとともに、公共サービス提供の一部を自治体に代わって補完し、地域社会の持続的な運営に寄与する主体として「地域運営組織」に注目が集まるようになった。

いずれも「自治体内分権」を志向している点では共通するものの、重視する点は異なる。前者（地域自治組織）が住民の意思の反映—すなわち「自己決定権の拡大」を重視していたのに対し、後者（地域運営組織）は公共サービスや地域運営の受け皿づくり—すなわち「事務事業の実施体制の確保」に主眼を置いている点に特徴がある。

結果的に「地域自治組織」は広がらず（地域自治区制度は普及せず）、現在では国（総務省）・自治体の施策は「地域運営組織」を中心に展開されている。

II. 制度の設計

(1) 自治体

・ 条例への位置づけ

地域コミュニティ等を条例で位置づけ、その意見を自治体施策に反映・尊重する規定を設けるなどして地域代表的な性格を与えたり、自治体による団体への支援を制度として明確化したりする動きがみられる（三重県名張市・大阪府豊中市など）。

・ 法人格の付与を求める動き（スーパーコミュニティ法人構想）

地域住民を構成員とし、地域の公共的利益の増進を図る事業を行う組織に適した新たな法人格の創設を求める動きがみられる。具体的には「地域代表的性格」（公的団体としての性格）と、「住民による公共的な意思決定・計画策定・事業実行の主体」（私的団体としての性格）を兼ね備えた団体として位置づけることを意図した法人格である（伊賀市・名張市・朝来市・雲南市 2014）。

(2)国

自治体戦略 2040 構想研究会(2018)

「自治体は、経営資源の制約により、従来の方法や水準で公共サービスを維持することが困難になる」「新たな公共私協力関係により暮らしを維持する必要性が高まる」(報告書 7 頁)「自治体は、新しい公共相互間の協力関係を構築する「プラットフォーム・ビルダー」へ転換することが求められる」(同 33 頁)。

第 32 次地方制度調査会答申(2020)

「市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに」「積極的に(多様な主体の連携・協働による)プラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される」(答申 11 頁)

第 33 次地方制度調査会答申(2023)

「地域の課題を共有し、解決していくため、多様な主体が参画し、連携・協働を図りつつ、それぞれの強みを活かした活動を行っていく枠組み(プラットフォーム)を市町村が構築し、その活動を下支えすることにより、人々が快適で安心な暮らしを営むことができる地域社会を形成する取組は、今後、重要性を増していくと考えられる」(答申 15 頁)

「市町村が構築した連携・協働のプラットフォームにおいて、多様な主体が活躍できるようにするため、様々な関係者と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体については、法律上も、市町村の判断で、その位置付けを明確にすることができるようにする選択肢を用意して、活動環境を整備していくことが考えられる」(同)

↓まとめれば

①自治体のみで公共サービスを維持することの限界

人口減少局面において財政・人材面での制約が強まる中で、自治体のみで従来どおりの公共サービスを維持することが困難になりつつある

②担い手としての「新たな公共」とプラットフォーム形成の必要性

こうした認識をもとに、多様な主体と協働する「新たな公共」の形成が不可欠であるとして、自治体には、公共サービスの提供主体にとどまらず、地域の多様な主体が参画し、連携・協働できる仕組みを構築する「プラットフォーム・ビルダー」への役割転換を求めている

③地域運営主体の制度的な位置づけの必要性

さらに、そのような主体が活動しやすいよう、市町村の判断で地域課題の解決に取り組む主体の位置づけを法律上明確にできる制度的枠組みを整備する必要があると指摘している。

(3)地方自治法改正～指定地域共同活動団体へ

(1)自治体における議論や動きとの関連

- ・あくまで市町村のとりうる選択肢の1つであり、制度の利用は義務ではない（太田 2024:6 行目）。「既に条例等による先行事例があることを踏まえ」「当該制度を活用せず、従来どおり、市町村独自の取組を引き続き継続することは可能」（原 2024:13）であるとされる。
- ・また、「スーパーコミュニティ法人構想」のように、法人格を付与することを目的とした制度ではない。

(2)国における議論との関連

- ・今井(2025)が批判するように、第 33 次地方制度調査会における議論そのものが十分に尽くされていないうえに、「地制調答申に基づく」という体裁をとることであたかも答申に沿った内容であるかのように装いつつ、性急に法制化が行われた。
- ・結果として、
 多様な主体（実行主体）をつなぐ協議型組織なのか
 自ら実行主体（「地域的な共同活動を行う団体」260 条の 49 第 2 項）なのか
 どちらとでも解釈できる曖昧な位置づけとなっている。

Ⅲ. 制度の概要（地方自治法 260 条の 49）→詳細は今井・自治総研(2024)を参照

(1)自治体の役割（第 1 項）

市町村は、事務処理に当たり、地域の多様な主体と協力して住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない

指定地域共同活動団体制度を導入するか否かは自治体に委ねられているが、導入の是非にかかわらず、自治体には、地域の多様な主体と協力して住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るように取り組むことが求められている。

↓

そのために市町村が選択できる手段の1つとして、次項以降で指定地域共同活動団体という制度が設けられた。制度の導入や運用は市町村の裁量に委ねられている。

(2)指定地域共同活動団体制度（第 2～12 項）

- ①指定：市町村長が、条例に定めた要件にしたがって団体を指定（第 2 項）
- ②支援：市町村は、必要な支援を行う義務（第 3 項）
- ③特例：調整要求権（第 5 項）、随意契約（第 6 項）、行政財産の貸付（第 7 項）

①指定（第 2 項）

市町村長は、住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資する地域共同活動を行う団体を「指定地域共同活動団体」として指定することができる。

民主的で透明性の高い運営を確保していることなど、指定にあたっての要件の詳細は条例で定める。

②支援（第3項）

市町村は、指定地域共同活動団体の行う特定地域共同活動（良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であって、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの）に関し必要な支援を行うものとする。

③特例（第5～7項）

長への調整要求権（第5項）：指定地域共同活動団体は、他団体との調整を市町村長に求めることができる。この場合、市町村長は必要があると認めるときは、当該調整を図るために必要な措置を講じなければならない。

随意契約（第6項）：指定地域共同活動団体に対する委託は、随意契約によることができる。

行政財産の貸付（第7項）：市町村は、当該特定地域共同活動の用に供するため、当該行政財産を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該指定地域共同活動団体に貸し付けることができる。

(3)注意点

- ・本制度は市町村に与えられた手段の1つであり、使うかどうかは市町村の任意である。指定要件を含め、運用も市町村の裁量に委ねられている（前述）。
- ・また、本制度は法人格を付与することを目的としたものではない（前述）。
- ・本制度により対象団体を、
 - 公的側面（地域代表性）と私的側面（地域活動を担う住民団体）を併せもつ主体として位置づけるのか
 - あくまで私的団体の一形態にとどまるとみるのかについては評価が分かれている。例えば、日高（2024）は町内会・自治会に地域コミュニティ活動の中心的主体としての位置づけを付与する制度であると評価する一方、太田（2024）は私的団体にとどまるとみている
- ・指定地域共同活動団体となることによる財政的メリットは、既存の地域運営組織と同様である。すなわち、設立・運営支援等に要する経費について、地域運営組織と同様の地方交付税措置が講じられるにとどまる。ただし現時点の状況であり、将来的な取り扱いについては不透明である。

IV.制度への評価

(1)制度制定過程における問題点を指摘するもの

- ・地方制度調査会等での議論が不十分なまま性急に法制化に至ったことへの批判
- ・調査会における議論と、最終的な法制度の内容との間のギャップや論理的飛躍の指摘
例：堀内匠（2024:57-60）、今井照（2025）、松下啓一（2025:12-16, 28-30）

(2)制度の目的・意義を積極的に評価するもの

- ・コミュニティ行政における市町村の役割を明確化した点を肯定的に評価
- ・地域コミュニティにおける多様な主体の連携を促す制度として評価
例：日高昭夫（2024:5）、日高昭夫（2024:6, 13）

(3)批判的見解

①地域コミュニティの法制化に対する懸念

- ・私的領域である地域コミュニティ活動に国家が踏み込んで法制化したことへの懸念
例：松下啓一（2025:15-16）

②住民の下請け化・動員強化につながる懸念

- ・自治体による住民の下請け化を強めるおそれがあるとの指摘
例：今井照・自治総研編(2024)
- ・さらに、国家的な住民動員体制につながりかねないとの批判
例：堀内匠（2024:81）

③地域団体の一元化による多様性阻害の懸念

- ・行政の意向に沿った地域団体の一元化を促し、かえってコミュニティの多様な連携を阻害する可能性を指摘
- ・指定団体と非指定団体との間に差別的取り扱いが生じうるとの懸念
例：今井照・自治総研編(2024)、角田正昭（2024:28）

(4) 批判を踏まえつつ、制度の必要性を認めて肯定的に捉える見解

- ・上記の批判を認めつつも、本制度が自治体の裁量に大きく委ねられた分権的な枠組みである点を評価し、各自治体による適切な運用に期待する立場
例：名和田是彦（2024）、嶋田暁文（2025:12-14）、松下啓一（2025）

V.制度の普及状況

(1)全国的な取り組み・検討状況（議会会議録にもとづく分析）

自治体議会の会議録を確認し、指定地域共同活動団体に関する執行部答弁の有無を調べた。答弁が確認できた場合には、その内容も併せて整理した。

注)

会議録検索システムを提供している議会については、「指定地域共同活動団体」をキーワードとして検索し、執行部の答弁中に該当がなければ「確認できず」と整理した。議員発言の中で例示として言及があるものの、執行部の当該団体に対する姿勢を問う趣旨ではなく、答弁にも反映されていない場合は「確認できず」としたうえで、その旨を注記した。

検索にあたっては、可能な限り委員会を含むすべての会議録を対象としたが、議会によっては本会議のみが検索対象となっている場合もあった。また、検索時点（2025年12月上旬）における検索可能範囲は議会ごとに異なり、多くの議会では2025年（令和7年）6月または9月議会までの会議録が検索可能だったが、それ以前の会議録が反映されていない例も見られた。

会議録検索システムを提供していない議会については、公開されている会議録のPDFを確認し、PDF閲覧ソフトの全文検索機能にて「指定地域共同活動団体」の記載の有無を確認した。

以上の方法によるため、一定の確認漏れが生じる可能性は否定できず、本結果はあくまで暫定的なものであることをお断りしておく。

①東京都（市部）における動向（議会答弁を引用）

八王子市（2024-09-05 令和6年第3回定例会（第3日目））

地域づくり担当部長「本市の地域づくりは、地域づくり推進会議を設置し、地域の主体性を尊重しながら、新しい地域のつながりを育む柔軟な仕組みの中で地域自治を実現していくこととしていることから、法律によるがっちりとした枠組みを導入することは考えておりません。」

三鷹市（2024-12-02 令和6年第4回定例会（第2号））

市長「指定地域共同活動団体の導入は慎重に行うべきではないかという御質問がございました。私どももそのように考えております。指定地域共同活動団体の制度は、住民ニーズや地域課題が複雑、多様化していく中で、市町村と地域の多様な主体が連携、協働して生活サービスの提供を担う必要性から創設され、制度導入は市町村の判断によるものとされています。背景は全く違いますけれども、三鷹でやってきた半世紀にわたるコミュニティ行政、その中での住民協議会というのは、形として——ニーズはちょっと違うはずなんですけれども、先取りしていたというふうに私は思っています。そういう意味で、そういう組織化についての制度は、国がようやくそういう地域の多様性に追いついた、三鷹市のしてきたことに追いついたというふうに考えております。三鷹市においては、コミュニティ・センターの指定管理者で、長年、各住区におけるコミュニティ活動を実施してきた住民協議会の活動や市との緊密な連携関係が、本制度で想定されているものと類似していることから、御指摘と同じだと思いますけれども、現時点で本制度を導入する必要性はないというふうに考えているところでございます。」

昭島市（2024-09-05 令和6年9月定例会（第3回）04号）

市民部長「国の動向につきましては、総務省のホームページや報道などにより情報を得ているところでございます。引き続き、情報収集に努めるとともに、その動向を注視し

てまいります。」

調布市（2025-03-17 令和7年3月17日総務委員会 01号）

行政経営部副参事兼企画経営課長事務取扱兼企画経営課主幹「この件に関して具体的に何かを制度化していくという予定はございませんが、内容についての確認等を行っている」

福生市（2024-09-05 令和6年第3回定例会（第3号））

市長「今回の法改正に伴う指定地域共同活動団体の指定等につきましては、国の動向や他の自治体の状況を注視してまいります」

東大和市（2025-06-10 令和7年第2回定例会－14号）

市民生活課長「令和6年12月に調布市で26市に対しまして指定地域共同活動団体制度の導入に向けての調査を行ったところではありますが、ほとんどの自治体におきまして検討を始めていないとの回答でした。当市におきましても現在導入については検討しておりますが、他市の動向等を注視してまいりたいと考えております。」

清瀬市（2024-09-03 令和6年9月定例会（第3回）02号）

地域振興部長「まずは情報の収集に努め、制度の研究を行ってまいりたいと考えております。」

東久留米市（2024-09-09 令和6年第3回定例会（第5日））

市民部長「指定地域共同活動団体制度の創設を盛り込みました地方自治法の一部を改正する法律は現時点におきましては施行されておらず、他団体において条例を制定し、市町村長が指定地域共同活動団体を指定した具体的な事例もございませんので、今後、国や他団体の動向を注視し、関係各課と情報共有を図ってまいりたいと考えております。」

多摩市（2024-09-05 令和6年第3回定例会（第4日））

協創推進室長「本市においてこの制度を活用するか否かにつきましては、今後検討してまいりたいと考えておりますが、仮にこういった制度を多摩市として活用していくということになれば、条例を制定する、整備をする必要がございますので、指定する団体の要件ですとか、具体的な活動の内容等について、自治推進委員会等の審議会、また庁内の議論に加えまして、住民の皆さん、市民の皆さんの参画も踏まえて議会に提案するということになりますので、今後慎重に検討を進めてまいりたいと思っております。」

あきる野市（2024-09-05 令和6年第1回定例会9月定例会議（第4日目））

企画政策部長「本市における同制度の運用を想定しつつ、課題や効果について調査・研究を進めてまいります。」「具体的な内容につきましては、今後、国から示される通知の内容などを踏まえ、調査・研究を行ってまいります。」

その他の議会（立川市・武蔵野市・青梅市・府中市・町田市・小金井市・小平市・日野市・東村山市・国分寺市・国立市・狛江市・武蔵村山市・稲城市・羽村市・西東京市）においては、指定地域共同活動団体に関する質疑は確認できなかった。

②島根県における動向（議会答弁より）

指定地域共同活動団体に関する質疑が確認できたのは、安来市のみだった。

島根県安来市（2024-09-05 第102回定例会（令和5・6年）9月定例会議04号）

政策推進部長「制度実施について、団体等への指定は義務ではありません。現時点では具体的なものは示されておりませんが、安来市といたしましては、国や近隣市町村の動向を注視しながら、調査研究をしてまいりたいと考えております。」

その他の議会（松江市・浜田市・出雲市・益田市・大田市・江津市・雲南市・奥出雲町・飯南町・川本町・美郷町・邑南町・津和野町・吉賀町・隠岐の島町）では、指定地域共同活動団体に関する質疑は確認できなかった。

また、海士町・西ノ島町・知夫村の3町村は、会議録がWebで公開されていない。

③小規模多機能自治推進ネットワーク（注1）会員自治体における動向

2017年1月10日時点の一覧（注2）に基づき、市（164市）のみ検索対象とした（町村議会は会議録の検索システムが提供されていないところが多いため）。

| 答弁内容の分類（注3） | 自治体数 | 主な自治体 |
|-----------------------|------|--------------------------|
| 今後、検討を進めたい | 5市 | 新潟県村上市・兵庫県三田市・岡山県真庭市など |
| 現時点で導入の予定なし／導入は考えていない | 5市 | 神奈川県平塚市・岐阜県関市・兵庫県豊岡市など |
| 国・他自治体の動向を注視 | 12市 | 神奈川県茅ヶ崎市・三重県伊賀市・島根県安来市など |
| 同制度に関する質疑（答弁）は確認できず | 142市 | 三重県名張市・島根県雲南市など |
| 合計 | 164市 | |

（注1）小規模多機能自治とは、小学校区のような小規模のエリアを対象に、分野横断的な多種の機能を持った、住民による主体的な自治の仕組み¹を言い、こうした取り組みを進めている、あるいは進めようとしている団体により、2015年2月に小規模多機能自治推進ネットワークが発足した。前述の「スーパーコミュニティ法人」の提唱も行っている（無署名2016）。

（注2）小規模多機能自治推進ネットワーク会議（代表・事務局/雲南市）報告資料「小規模多機能自治の状況と制度上の課題」（平成29年1月19日）に掲載

（注3）答弁内容を確認したうえで、調査者（坂本）の判断で分類した。あくまで集計のための概括的な分類であることをお断りしておく。

④全般的な傾向

- ・小規模多機能自治推進ネットワーク会員自治体のようにこの分野に積極的な関心を有する自治体も含め、多くの自治体は国（総務省）や他自治体の動向を見極めつつ、当面は「様子見」の姿勢をとっていると考えられる。ただし、制度の導入と国からの財政支援が紐付けられる可能性を念頭に置いている自治体もある（関市¹など）。

¹ 「本市では、関市自治基本条例に基づき、住民自治の視点の下、地域課題の解決に向けて各

- ・コミュニティ政策の先行事例とされる自治体の中には、法律に沿った対応をあえて取る必要はないと判断しているケースがみられる（三鷹市など）。
- ・すでに自治基本条例等でコミュニティの位置づけを明確にしている自治体においても、あらたに新法への対応は必要ないとの姿勢が確認される（関市・宮崎市²など）。

(2)導入あるいは検討中の自治体

実際に制度の具体的な導入あるいは検討を行っている事例として我々が把握できた自治体は、以下の3つだった。

- ・導入済：広島県広島市（2025年3月公布・7月施行）
- ・導入予定：岡山県真庭市（2025年12月議会に条例案を上程・可決されれば来年施行予定）
- ・導入を検討：東京都多摩市（ただし、将来的な課題の1つとして委員会に諮問したのみで、条例制定に着手しているわけではない）

↓

これら3市については、現地調査あるいはオンラインインタビューにより事例調査を実施した（次章）

地域委員会が活動するとともに、市は、補助金の交付や職員の派遣などにより、その活動を支援していることから、現状の地域委員会制度で同様の役割を十分果たしているものと考えております。したがって、国からの活動に対する交付金等の支援などのメリットが見込めないのであれば、急いでこの指定地域共同活動団体制度に取り組む必要性はないと考えております。」

（協働推進部長答弁：関市議会・令和6年第3回定例会会議録 09月12日－16号）

² 「本制度は、本市が推進してきた住民主体の地域まちづくりと同じ方向性であると認識しております。本市におきましては、将来にわたり持続可能なまちづくりを目指すため、令和七年四月からは条例に基づき市長が認定する地域まちづくり推進委員会を中心とした多様な主体による地域まちづくりの仕組みに移行をいたします。この本市独自の新たな取組により、地域まちづくりの推進に注力してまいります。」（地域振興部長答弁：2024年12月03日：宮崎市議会 令和6年第7回定例会（第3号））

VI.事例調査

(1)事例調査の概要

- ①広島市：2025 年 10 月 20～21 日に現地調査を実施
市担当者（企画総務局コミュニティ再生課）へのヒアリング
3 地区（己斐学区 LMO・LMO 毘沙門台・LMO 大林）を調査
- ②真庭市：2025 年 11 月 19 日に調査
市担当者（総合政策部地域みらい創生課）へのヒアリング（オンライン）
- ③多摩市：2025 年 11 月 17 日に調査
市担当者（協創推進室）へのヒアリング

(2)事例調査の結果

- ①広島県広島市
 - a) 地勢（都市・農村など地域ごとに状況は多様）
 - ・高齢化率は 26.6%（2025 年）と比較的低い
 - ・ただし、市域の周辺部には農村地域を抱え（大林地区など）、早くから開発された住宅団地（毘沙門台など）では高齢化が課題となりつつある
 - b) コミュニティ施策の経過
 - ・「広島市地域コミュニティ活性化ビジョン」（令和 4 年 2 月策定）に基づき、市民主体のまちづくりを推進する新たな協力体制として、広島型地域運営組織「ひろしま LMO（エルモ）」の構築・運営支援に着手
 - ・設置単位は小学校区を基本とし、市内 140 学区中、76 学区で設置済（調査時点）
 - ・市街地（中・東・南・西・安佐南区）では、古くから地域内諸団体を構成団体として地区社協（社会福祉法に依拠しない独自の組織）が存在し、これが母体となって LMO が設立されたケースが多い。周辺部では連合町内会が母体となっているケースが多い
 - c) コミュニティに対する支援策
 - ・設立時支援のほか、恒常的な運営助成金として年間上限 600 万円（人件費 300 万＋活動拠点費・事業費 300 万）を交付。縦割りだった既存補助金（体育、防犯など）を一本化。一本化を条件に従来の補助額の 1.5 倍を交付し、用途は地域に委ねている
 - ・市職員による伴走支援を充実させており、本庁（5 名体制）のほか、各区役所に 10 名体制（うち専任は 2,3 名）の職員を配置している
 - d) コミュニティ活動の状況（例）
 - ・己斐学区 LMO：多世代交流による地域食堂（己斐学区 LMO）
 - ・LMO 毘沙門台：共同労働（有償ボランティア）による生活支援体制の整備（付添送迎サービスも）、住民間の交流促進など（LMO 毘沙門台）
 - ・LMO 大林：地域内交流の促進（週 1 回：週替わりで、子育て支援、健康づく

り、生涯学習など多様なメニューを用意)

e) 指定地域共同活動団体制度を導入した経緯

- ・ 地方自治法改正以前から、LMO の条例化に向けた準備を進めていた。市長交代などの影響を受けない制度的安定性を確保するためである。そのさなかに指定地域共同活動団体制度が創設されたことから、これを活用する方針とした
- ・ 実体規定を地方自治法に準拠させたことで、市の条例は手続き面の規定にとどめることができた。当初は令和 8 年の制定を予定していたが、結果として 1 年前倒して制定することができた

f) 制度の運用（指定の状況）

- ・ 条例施行（2025 年 7 月）を受けて、順次指定を進めている
- ・ 指定制度の導入に伴い、条例に沿った表現となるよう LMO に規約変更を求めている
- ・ また、指定にあたっては、LMO に誓約書の提出を求めている

《誓約書の事例》

〇〇（LMO）は、下記の事項を遵守することを誓約します。

- 1 共助（広く地域住民の利益の増進を図るための地域住民等による支え合いをいう。）の精神に基づく市民主体のまちづくりを持続的に実践しようとしていると認められる者で構成する団体であること。
- 2 次に掲げる活動を行わないこと。
 - (1) 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を強化育成することを目的とする活動
 - (2) 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを目的とする活動
 - (3) 特定の公職（公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）第 3 条に規定する公職をいう。以下この(3)において同じ。）の候補者（当該候補者になろうとする者を含む。）若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とする活動
 - (4) 暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成 3 年法律第 77 号）第 2 条第 2 号に規定する暴力団をいう。以下この(4)において同じ。）又はその構成員（暴力団の構成団体の構成員を含む。以下この(4)において同じ。）若しくは暴力団の構成員でなくなった日から 5 年を経過しない者の統制の下にある団体の威力の誇示若しくは組織の維持につながり、活動を助長し、又は利することとなると認められる活動
 - (5) 公の秩序又は善良の風俗を害する恐れがあると認められる活動

→認定 NPO 法人の規定（特定非営利活動促進法（平成 10 年法律第 7 号）第 45 条 1 項 4 号）に即しているか

g) 制度を活用することによるメリットに関する市の認識

- ・ 条例の簡素化：実体規定を法に準拠させることで、市の条例は手続き規定のみで済んだ（前述）
- ・ 随意契約：メリットとして期待している。特に、地域への仕事の発注が可能になることへの期待が大きい
- ・ 行政財産の貸付：現在でも目的外使用という形で貸し付けできないことはないの
で、あまり考慮していない

②岡山県真庭市

a) 地勢（農村地域）

- ・ 岡山県北部（北は鳥取県に接する）に位置。2005 年に 9 町村が合併して誕生
- ・ 人口減・高齢化が進み、高齢化率は 40.2%（2024 年）

b) コミュニティ施策の経過

- ・ 合併前の旧町村単位に「地域づくり委員会（9 組織）」を設置。その下に「地域自主組織（127 組織）」、さらにその下に「自治会（820 組織）」という 3 層構造
- ・ 補助金は「地域自主組織」へ交付。市が提示するメニュー（環境・福祉・交流等）から事業計画を作成し申請。交付額は規模により数万円～数十万円程度

c) 指定地域共同活動団体制度を導入した経緯

- ・ 当初は静観していたが、地方自治法改正から約 1 年後、地区担当職員から制度のことを聞き知った NPO 法人（地区の活性化を目的とした地域ぐるみ型の NPO 法人。前述の地域自主組織とは異なる）から指定希望の手が挙がったため、制定に着手した
- ・ 2025 年 9～10 月にかけて条例案のパブリックコメントを実施したが、特に意見はなかった
- ・ 12 月議会に条例案を上程予定であり、条例が成立すれば、来年に施行予定である

d) 制度の運用予定

- ・ 地域自主組織または地域課題解決のための NPO 等を想定。意欲ある団体の手上げ方式を原則とし、指定を全地区に広げることなどは考えていない。同じ地域に複数の指定団体（地域自主組織と NPO 等）が併存することも許容する
- ・ 指定にあたっては、民主性や会計透明性に加え、「市や地域が求める活動と合致しているか（パートナーとして適切か）」を重視して審査する。誓約書等で政治・宗教活動の制限を担保する（要望活動は政治活動とみなさない）
- ・ 広島市のような多額の人件費・事務費（固定費）補助を行う予定はない。事業内容（指定管理や委託事業）に紐づけた形での資金拠出を想定している

e) 制度を活用することによるメリットに関する市の認識

- ・ 地域団体の位置づけの変化：従来の「補助金による支援対象」から、行政と対等な「協働のパートナー（準公共団体）」へ移行

- ・法的根拠が備わることで、「随意契約」や「行政財産（遊休施設等）の貸付・目的外使用」の庁内調整・手続きが円滑化される

③東京都多摩市

a) 地勢（都市的地域）

- ・大都市郊外の住宅地。高齢化率は 29.4%（2024 年）だが、ニュータウン建設初期に開発された団地では、顕著な高齢化が課題に

b) コミュニティ施策の経過

- ・第 7 期・第 8 期自治推進委員会（2019～2023 年：大杉覚委員長）からの提言を受け、「協創」を市の基本方針として推進しており、この考え方にに基づき、2024 年）4 月に協創推進室（部相当の組織）を設置した
- ・「協創」の基本方針にもとづき、多世代参画・多分野協働（分野横断的な協働）を通じて、多世代共生型のコミュニティ（誰もが繋がり合えるコミュニティ）を市内全域に広げ、地域の課題解決や新たな価値の創造を目指している
- ・具体的には、以下 6 つのメニューに取り組んでいる

| | |
|-------------------|--|
| 協創職員制度 | 協創推進室職員（18 名）がスタッフとなり地域を横でつなぎ支える。 入庁 2 年目の職員全員が協創サポーターとして地域活動に年間数回参加（行政の縦割り意識打破）。 |
| 経済的支援 | 市民活動助成金（コミュニティ支援）を復活。新たな繋がりや協働の可視化をテーマとした 50 万円枠と、新たな多世代・多分野活動を応援する 5 万円枠を設定。 |
| 第三者による支援 | 中間支援として、行政ではない第三者的な団体（例：多摩市若者会議）による支援を実施。 |
| プラットフォーム | 無作為抽出（住民基本台帳から 2,000 人程度）で市民にワークショップ（エリアミーティング）への参加を呼びかけ、関心層を掘り起こす。 |
| 多世代共生型のコミュニティ施設整備 | これまでの対象者ごとに分かれた施設（老人福祉館、児童館など）を、多世代が交流し、資源を共有できる複合施設へと整備。 |
| 地域協創の可視化ツール | 地域通貨や地域ポイントなどの仕組みを通じ、活動の貢献度や負荷を見える化し、インセンティブやエネルギー交換を可能とするツールの開発を検討中 |

c) 指定地域共同活動団体への着目

- ・従来、市では「多活動マッチング型」の地域プラットフォームづくりに取り組

み、エリアミーティングなどを行いながら人材や団体の掘り起こしやつながりづくりに力を注いできた。一方で、地域内の諸団体を横断的に結びつける連携枠組みは十分に整っておらず、情報共有や連携の不足が課題として残されていた

- ・そうした状況の中、地方自治法の改正により、第 260 条の 49 第 1 項において「地域の多様な主体の連携協力体制の構築」が市町村の義務として明示されたと理解した。そこで、その実現のため、指定地域共同活動団体の活用可能性も含めて自治推進委員会に諮問した

d) 今後の展望

- ・指定地域共同活動団体制度については、現時点で導入を予定していない
- ・これまで取り組んできた「多活動マッチング型プラットフォーム（エリアミーティング）」に加え、今後は地域内の連携強化を主目的とする「協議会型プラットフォーム」の構築支援を検討している。まずは、市内で最も高齢化が進む中学校区をモデルエリアとして試行する予定である
- ・将来的には、協議会型プラットフォームが、行政財産の貸付や随意契約などのメリットを背景に指定地域共同活動団体への移行を希望する可能性も考えられるので、その受け皿となる条例の整備も視野に入れている。ただし、あくまで将来の選択肢として検討している段階であり、現時点で制度導入を行うものではない

(3)事例調査の整理（別表を参照）

①問題意識

- ・3市に共通するのは、高齢化と担い手不足に伴う地域運営の持続性の低下である。
- ・一方で、各市固有の問題意識として、多摩市では地区内諸組織の情報共有・連携の不足、広島市では従来のコミュニティ施策における行政上の位置付けの不明確さ、真庭市では市と地域とのパートナーシップの構築が課題として重視されていた。

②指定対象

- ・広島市は、学区単位で、連合自治会や地区社協をベースに地域内諸組織を構成団体とする協議会型プラットフォームを指定対象とし、これを市内全域での整備・指定を目指す。
- ・これに対し真庭市は、地域課題の解決を目的とする NPO も指定対象に含め、同一地域で複数団体が重複して指定を受けることも認めている。また、地域単位も特段限定せず、市内全域への設置を目標としているわけでもない。

③地域のプラットフォームに求める性格

- ・広島市は、連絡協議型のプラットフォームを基本としつつ、地域運営に向けた活動が展開されることを期待し、そのための活動助成金を交付している。多摩市も同様に、連絡協議型のプラットフォームを想定している。
- ・これに対し真庭市は、指定団体を主に地域運営のための事業を担う実行主体として位置付けている。

④分権的な制度運用

- ・このように、各自治体はコミュニティ政策へのアプローチも、地域プラットフォームの捉え方も多様である。新たに導入された指定地域共同活動団体制度についても、自治体ごとの問題意識や政策体系に応じて解釈し、自らの方式で運用しようとしている。

⑤集権化の懸念

- ・他方で、制度の運用次第では、コミュニティの統制につながる集権的な方向性を招く懸念もある。
- ・真庭市は市とのパートナーシップを強調し、指定にあたっては「市や地域が求める活動と合致しているか（パートナーとして適切か）」を重視するとしている。しかし、この基準が過度に強調されると、市の意向に沿う団体を優先的に取り扱う運用につながる懸念がある。
- ・広島市では政治的活動を行わないことなどを条件とする誓約書の提出を求めており、真庭市も同様の運用を予定している。これは認定 NPO 法人制度の基準に沿ったものであり、ここでいう政治的活動は限定的に定義されているとはいえ、指定団体の活動に萎縮効果を及ぼすおそれは否定できない。

【参考文献】

- 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市(2014)「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」
- 今井照・自治総研編(2024)『「転回」する地方自治：2024 年地方自治法改正（上）』公人の友社（自治総研ブックレット 27）
- 今井照(2025)「地方制度調査会から地方自治法改正までの政策過程分析―指定地域共同活動団体制度を事例として」『自治総研』555
- 太田匡彦(2024)「指定地域共同活動団体制度と「公共私の連携」」『有斐閣 Online』記事 ID:246017
- 角田英昭(2024)「地方自治法「改正」案のもう 1 つの論点―指定地域共同活動団体について」『住民と自治』2024 年 7 月号
- 坂本誠(2017)「中山間地域における地域社会の「空洞化」と地域運営組織の役割」『都市問題』108(10)
- 嶋田暁文(2025)「基調講演①地方自治の現在と自治体に求められること―2024 年地方自治法改正の検討を中心に（2024 自治講座 国・自治体関係はどうなるのか）」『北海道自治研究』672
- 高村学人(2021)「法人論から見た人口減少地域の再編-近世化する現代日本」『法律時報』93(1)
- 名和田是彦(2017)「「地域運営組織」「地域自治組織」と地域代表性」『都市問題』108(10)
- 名和田是彦(2024)「指定地域共同活動団体」『自治日報』2024 年 12 月 2 日号・1 面

原昌史(2024)『『指定地域共同活動団体制度』の創設とその活用に関する一考察』『地方自治』920

日高昭夫(2024)「地域コミュニティ政策と自治体」『地方自治』919

堀内匠(2024)「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研』547

松下啓一(2025)『指定地域共同活動団体とは何か：条例試案付き』

無署名(2016)「小規模多機能自治への挑戦」『アカデミア』118（平成28年夏号）

自治体戦略2040構想研究会(2018)「自治体戦略2040構想研究会 第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」

第32次地方制度調査会(2020)「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（令和年6月26日）」

第33次地方制度調査会(2023)「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）」

調査自治体(3自治体)の比較

| | | 東京都多摩市 | 広島県広島市 | 岡山県真庭市 |
|----------------|-----|--|---|---|
| 人口／高齢化率 | | 147,661人／29.4%(令和16年) | 1,170,275人／26.6%(令和7年) | 40,013人(令和7年)／40.2%(令和6年) |
| コミュニティ施策の現状 | | 「多活動マッチング型プラットフォーム」の観点から、エリアミーティング等を通じた人材や団体の発掘 | 地区社会福祉協議会等を母体にした学区単位の地域運営組織の普及 | 合併前の旧町村単位の「地域づくり委員会」その下部組織としての「地域自主組織」 |
| 問題意識 | 共通点 | 高齢化と担い手不足による地域運営の持続性の低下 | | |
| | 独自 | 地域内の諸団体を横断的に結びつける連携枠組みの不足 | 行政上の位置づけの明確化 補助金の統合・充実 | 市と地域とのパートナーシップ |
| 新たなプラットフォームの性格 | | 連絡協議型 | 連絡協議型＋実行組織型 | 実行組織型 |
| 制度活用(検討)の契機 | | 【自治法改正への対応】自治法により「地域の多様な主体の連携協力体制の構築」が市町村の役割として規定されたとの認識から、その実現のため、指定地域共同活動団体制度の活用も視野に自治推進委員会に諮問 | 【既に条例制定を進めていたところへ自治法改正】独自に条例制定を進めているところへ、指定地域共同活動団体制度が創設されたので、制度活用に方針転換 | 【地域からの要望を契機】当初は静観していたが、地域振興に取り組む地域ぐるみ型のNPO(現在は法人化)から指定希望の手が挙がったため制定に着手 |
| 条例制定の経過 | | 将来的な課題の1つとして委員会に諮問したのみで、条例制定に動いているわけではない | 令和7年3月公布・7月施行 | 令和7年12月議会に上程 |
| 新たな制度のどこに着目したか | | 市町村の責務の明確化 (地域内諸組織の連携体制づくりに踏み出す契機となった) | 条例の簡素化(実体規定を地方自治法に則することにより、手続規定のみの簡素な条例で制定できた) 随意契約が行なえるようになった点 | 随意契約や行政財産の貸付(目的外使用)の庁内調整・手続きが円滑化される |
| | | 市内各地区のコミュニティセンターへの指定管理料として1館あたり約2,000万円(うち人件費見合いが約1,700万円、残り約300万円が事業費) | 設立助成(50万円) 運営助成(人件費300万円・事業費300万円) 交付金の一括化＋増額(1.5倍) | 地域自主組織を対象。 市が提示するメニュー(環境・福祉・交流等)から事業計画を作成し申請。交付額は地区の規模により4-5万円から7-80万円程度 事業内容(指定管理や委託事業)に紐づけた形での資金拠出を想定 |
| 人的支援 | | 市担当職員(18名)がスタッフとなり、地域内のおよび地域と行政のハブとなる | 市職員による伴走支援 専門家派遣(税理士・社労士) | 各地区(旧町村単位)に配置する 「地域魅力化コーディネーター(集落支援員)」が、行政とのハブ役・伴走支援を担う |
| 指定対象 | | - | LMO(エルモ＝広島市版の地域運営組織) | 地域自主組織、NPO(法人) |
| 地域単位 | | 中学校区を想定 | 原則として小学校区単位 | 特に限定せず。一定の地域内で複数の団体が重複して指定を受けることも許容 |
| 指定要件 | | - | 規則で定める団体(自主防災会、防犯組合など12の地縁団体)のうち、半数以上が構成団体となること その他、民主性や会計透明性など | 民主性や会計透明性に加え、 「市や地域が求める活動との合致(市のパートナーとして適切か)」を重視 |
| 普及拡大の方針 | | まずは市内でも高齢化が著しい地区から取り組む | 全140学区中76学区でLMO設置済。順次指定団体化へ | 手上げ方式。市全域への積極的な普及(目標設定等)は行わない |

「指定地域共同活動団体制度」法制化のどこが問題か
——強制された「自発性」

今井 照

■ブックレット刊行の意図

- ・『「転回」する地方自治』上下巻
- ・地方自治「正史」への異議申し立てとして
 - 法改正時における「異論」を記録する
 - 国による法解釈（「行政実例」「運用等に係る考え方」「逐条」など）を前提としないで、あくまでも法と憲法に基づき、市民の立場から法制度に取り組む（「政策法務」）

■議論の前提と報告のポイント

〔与件〕人口構成のいびつ化（単なる「人口減少」ではない）

- ・自治体行政の「社会化」「社会分権型アウトソーシング」が不可欠
 - 意思決定のセグメント化による社会的な効率化
 - 地域活動や市民活動などは社会分権の有力な担い手*

今井照（2006a）『自治体のアウトソーシング』学陽書房（絶版）

*社会分権＝地域、職場、学校などにおける多様な組織の自治。具体的には、多様な市民運動、労働組合、商工会議所、婦人会、青年サークルなどのような階層・職場・地域・性別・世代別の団体やサークル、学校、企業などの個別単位（松下圭一（1975）『市民自治の憲法理論』岩波新書）

・これに対して、「指定地域共同活動団体制度」の法制化による「指定」と「調整要求権」の創設は、社会分権に反するのではないか

・その背景には、歴史的に繰り返される「倫理的コミュニケーション志向（幻想）」があるのではないか

→今日の議論では割愛

■「指定」が意味すること

- ・法律または条例によって、身分を付与する行政行為（行政処分）＝「指定」
→行政主体が一方的に行う権力的関与
- ・指定地域共同活動団体制度＝地域団体（市民団体）を「指定」して、「特許」を付与する行政行為（行政処分）

○行政行為の分類

- ・法律的行政行為（許可、特許、認可など）
- ・準法律的行政行為（確認、公証など）

- ・これまでの指定法人（指定機関）は、行政主体以外の私人が、何らかの行政任務を担うための「指定」だった（委任行政）

【参照】薄井一成（2010）「行政組織法の基礎概念」『一橋法学』9巻3号

- ・しかし、地域団体や市民団体が、指定地域共同活動団体の「指定」を受けると、従来、自主的、自発的に行ってきた地域活動が、行政活動として繰り込まれ、それらの活動について行政が「委任」することになる？

- このとき、指定地域共同活動団体は行政単位（行政主体）に転化する？
- 行政と地域団体や市民団体との間に、上下・主従のタテ関係が形成される？
- 市民（地域活動、市民活動）に対する「機関委任事務」の創出か？

- ・あるいは、「指定地域共同活動団体制度」は、これまで行政法学が積み上げてきた「指定法人」研究の枠組みを踏み越える何らかの新しい制度なのか？

○委任行政（法律で行政が私人に対して権限を委任する「私人による行政」）

- ・指定法人
 - 一定の「公権力の行使」が可能（塩野は分類型②③を除外）
 - 行政不服審査法や行政事件訴訟法で行政と争うことができる（宇賀）
 - 損害賠償責任を負う（判例によって異なる）
 - 情報公開制度、行政手続法適用、公務員職務規律適用などは個別に適用の有無がある

・指定法人の分類

- ①行政事務代行型・・・指定管理者、指定確認検査機関、など
- ②行政事務補助型・・・全国交通安全活動推進センター
- ③民間活動助成型・・・放送番組センター

○委託行政（契約により私人に行政事務を委託する）

・ただし、「特定行政サービス」（市場化テスト法）は行政処分も行う

【参照】塩野宏『行政法Ⅲ』、宇賀克也『行政法概説Ⅲ』、藤田宙靖『行政組織法』

【参照】米丸恒治『私人による行政』による考え方

・機能的行政組織（本来は行政組織ではないにもかかわらず、行政の機能を担わされる組織）

①指定法人

→行政事務代行型指定法人

→民間活動利用型指定法人

②指定機関

→指定法人のうち、行政権限を委任されて行使するもの（委任行政）

自治体の例で言えば「指定管理者」「指定確認検査機関」など

③その他

→法律ではなく、通達や行政指導により一定の公的権威を付与するもの

（日本水道協会やシルバーマーク協会による認証制度など）

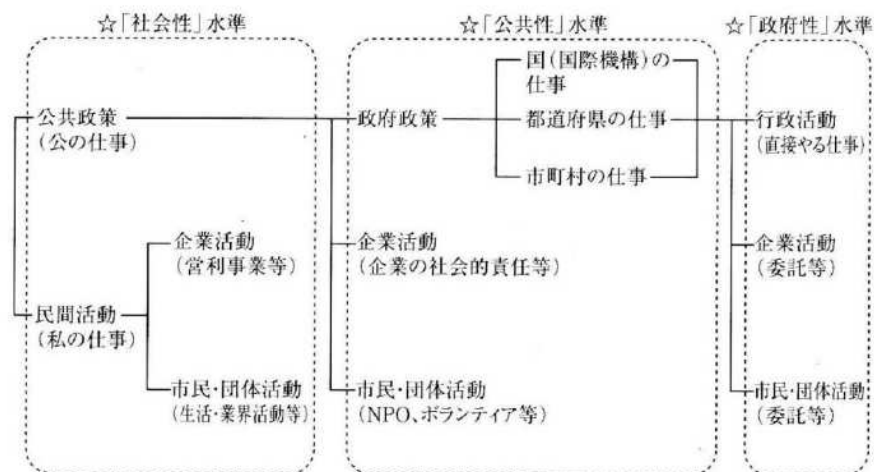
・解決すべき課題

不適正な活動、競争制限的な活動があってはならない

事実上の強制があってはならない

法的な根拠、規制の手続き、過程の透明性、人的・物的手段の担保、救済手段、硬直性

図3 公共サービスの実施主体別整理



今井照（2001）『新自治体の政策形成』学陽書房（絶版）

今井照（2006b）「参加、協働と自治－『新しい公共空間』論の批判的検討－」『都市問題研究』

2006年11月号

■「指定」管理者制度からの示唆

指定管理者制度との対比(試論)

| | 指定管理者 | 指定地域共同活動団体 |
|------------|--|--|
| 指定対象の業務 | 公の施設の管理（行政事務のみ） | 特定地域共同活動*（行政事務を含む） |
| 指定の意義 | 公権力の行使を委任（使用許可、収納など） | 法の特例を付与（市町村長への調整要求権、随意契約、行政財産無期限貸付など） |
| 指定要件 | 法と条例（指定管理基準など、具体的な仕様書に近いもの） | 法と条例（主として形式要件） |
| 指定の決定 | 条例（議会の議決）を経る | 市町村長決定 |
| 指定手続 | 原則として公募（選定手続や選定基準の公表） | 団体からの申請（指定過程の透明化は意識されていない） |
| 指定対象 | 株式会社、財団法人、公共団体、公共的団体、地縁団体など（制約なし） | 地縁団体その他の団体、その連合組織（最大 3/4 まで非地縁の構成員が可能） |
| 指定期間 | 主として 5 年（有期限） | 無期限 |
| 指定取消 | 必要な指示に従わないときなど「指定取消」または「業務停止命令」 | 要件を欠いた場合「改善措置命令」→改善できない場合「指定取消」 |
| 報告 | 事業報告書（主として毎年） | 報告を求めることが「できる」 |
| 行政の業務を行う場合 | 委任 | 委託 |
| その他の主な事例 | 選定理由の公表、評価の実施、労働法令の遵守要請、個人情報保護への配慮要請など | |

*「特定地域共同活動」＝「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であつて、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの」（自治法 260 条の 49）

・総体的に、指定地域共同活動団体制度のほうが「緩い」（あいまい）

→法の特例を付与されることや、行政事務の受託主体としての指定でもあることを考えると、未指定・非指定の活動や市民に対して指定団体の優越的地位をもたらすのではないかと（市民間のタテの関係形成）

・33 次地制調においても地域コミュニティに関する研究会においても、全く議論が行われていない内容が法制化の中心となっている

- 支持する研究者でさえ「改正法は唐突感がある」＝答申から法案まで 71 日
(確認できる限り、地制調史上最短。(例) 31 次では 359 日)
- 数人の総務省官僚だけで制度案が作成されたのではないか
- 答申を首相に手交する(12月21日)以前に、法制局と具体的な法案を協議している
(12月20日)！
- 今井照(2025)「地方制度調査会から地方自治法改正までの政策過程分析——指定地域共同活動団体制度を事例として」『自治総研』2025年1月号

総務省官僚の述懐(『地方自治』921号)

「最後の公物警察権だけは持っているかもしれないけれど、とにかく全部民間でオーケーにしたんです」、「そういった意味で、指定制度という行政法のやり方を持ち込んだ」(山崎重孝)

「包括的に管理業務を行わせるのであれば、やはり指定という行政処分を行った上で委任をすべきではないかというお考えがあって、指定をするということにオーソライズされていった」(渡邊康之)

「指定管理者制度は、(略)地方公共団体の行政処分の権限を付与するわけですから、そこには議会が関与せざるを得ない」(田中聖也)

「(引用者注:原則公募の指定管理者制度によって第三セクターなどの)いわゆる公務員の旨味みたいところが全部なくなっていった部分はある」、「ただ、今考えると、このようなことではなくて、しっかり公務員を確保して、(略)就職氷河期の人たちを大量に採用しておけば、良い世の中になった可能性はある」(山崎)

「指定管理者を導入するときに、協定書などがありますが、この制度は契約ではないから契約を結ぶべきじゃない、入札すべきじゃないということに対して、異常にこだわっていたでしょう。それは、指定制度にして行政行為だからというのは分かるのですが、現実には、指定して身分を与えるのは行政行為に当たるけれど、取り決めは契約でやっても良かったような気がします」(山崎)

「今振り返ると、指定管理者制度の導入は、実定法上明確に定められていない公法と私法という考え方の在り方を考えるきっかけになった改正であった。(略)公の施設の管理の業務の範疇はどこまでなのか、公物警察権とは何か、公物警察権を指定管理者に行わせることができるかどうかというようなことを、ぎりぎりのところまで運用上考える必要が生じたきっかけになった」(渡邊)

- ・指定管理者制度の法制化も万全の議論の上で行われたわけではないことがよくわかる
- 指定地域共同活動団体制度も、いずれ「反省」されるかもしれないが・・・

■指定管理者制度への「期待」と「失望」

- ・このようにして法制化された制度であるにもかかわらず、制度発足当初、文化団体やその

関係者からは歓迎の声が上がった（希望的・楽観的な期待）

→定型的な（いかにも行政的な）文化ホールや美術館、博物館の運営に対して、文化団体やその関係者が指定管理者になることで、自分たちの考える企画や運営が可能になるのではないか、という期待

・しかし、5 年、10 年と更新を重ねるにつれて、失望感が漂い始める

→自治体出資の文化系財団が「指定」されることがほとんど

→文化団体や NPO が「指定」を受けても、施設管理などの「義務」的業務が大部分を占め、疲弊化していく

→しかも年々、自治体からの管理費が削減されていく（「自ら稼ぎなさい」）

・結果的に直営回帰も起こる

→島根県立美術館では、学芸部門と事務部門を切り分け、後者のみに「指定管理者制度」をあてはめ、前者は行政の学芸員が勤めるという「島根方式」が普及

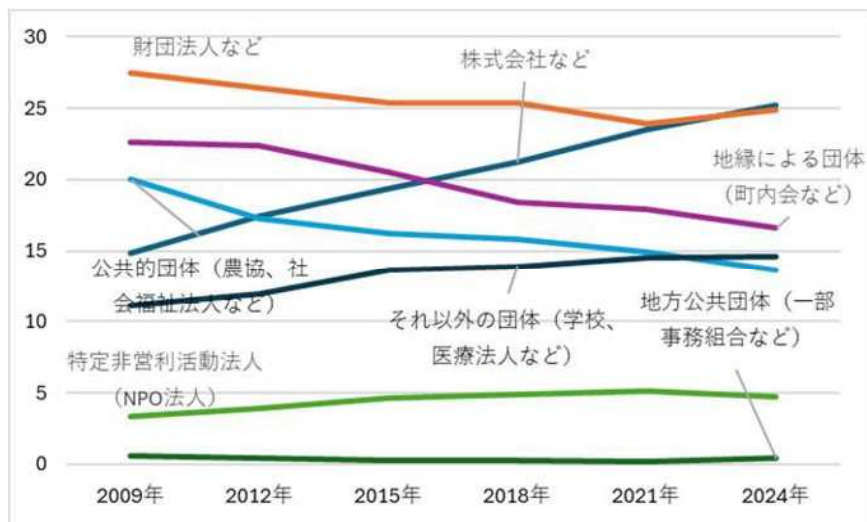
→文化系団体の居場所がなくなる

指定管理者の主体別構成比の推移(全国) 単位%

| | 2009 年 | 2012 年 | 2015 年 | 2018 年 | 2021 年 | 2024 年 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 株式会社など | 14.8 | 17.4 | 19.4 | 21.2 | 23.5 | 25.2 |
| 財団法人など | 27.5 | 26.4 | 25.4 | 25.4 | 23.9 | 24.9 |
| 地方公共団体（一部事務組合など） | 0.6 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.4 |
| 公共的団体（農協、社会福祉法人など） | 20.0 | 17.3 | 16.2 | 15.8 | 14.9 | 13.6 |
| 地縁による団体（町内会など） | 22.6 | 22.4 | 20.5 | 18.4 | 17.9 | 16.6 |
| 特定非営利活動法人(NPO 法人) | 3.3 | 3.9 | 4.6 | 4.9 | 5.1 | 4.7 |
| それ以外の団体（学校、医療法人など） | 11.1 | 11.9 | 13.6 | 13.9 | 14.5 | 14.6 |

〔注〕2006 年は集計方法が異なるため省略した

〔出所〕総務省自治行政局の各年「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」から筆者作成



- ・株式会社など民間事業者の割合が顕著に増えつつある
- ・公共的団体や地縁による団体の割合が顕著に減りつつある

地縁による団体の指定管理者の構成比の推移(市区町村) 単位%

| | 2009 年 | 2012 年 | 2015 年 | 2018 年 | 2021 年 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| レクリエーション・スポーツ施設 | 9.0 | 9.5 | 6.1 | 5.8 | 5.5 |
| 産業振興施設 | 22.8 | 21.1 | 19.1 | 15.5 | 16.1 |
| 基盤施設（公園、駐車場など） | 18.3 | 16.5 | 13.4 | 11.2 | 11.3 |
| 文教施設（公民館など） | 63.4 | 65.9 | 63.5 | 59.7 | 57.7 |
| 社会福祉施設 | 18.4 | 16.8 | 16.5 | 13.8 | 13.4 |
| 合計 | 26.7 | 26.8 | 24.2 | 21.6 | 20.9 |

〔注〕2006 年と 2024 年は集計方法が異なるため省略した

〔出所〕総務省自治行政局の各年「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」から筆者作成

■調整要求権——それは総力戦体制の「残滓」か、それとも「嚆矢」か

2025 改正自治法

第二百六十条の四十九

- ⑤ 指定地域共同活動団体は、特定地域共同活動を他の地域的な共同活動を行う団体と連携して効率的かつ効果的に行うため、当該特定地域共同活動と他の地域的な共同活動を行う団体が行う当該特定地域共同活動と関連性が高い活動との間の調整を行うよう市町村長に求めることができる。この場合において、市町村長は、必要があると認めるときは、当該調整を図るために必要な措置を講じなければならない。

33 次地制調答申における該当箇所

「市町村においては、一定の要件を満たした団体を条例に位置付け、意見具申等を通じて団体の意見を市町村の政策決定に反映させることや、市町村から団体に対して必要な支援を行うことなどを明確化する取組が見られる」

・地制調における議論の経過と答申文

→特定の地域団体に、自治体への「意見具申権」を認めるのであれば、何らかの法的な位置づけが必要になるという意見と、多様な市民活動に行政が手を突っ込むべきではない（特定団体に意見具申権を付与するべきではない）とする意見が対立して、答申文では客観的な事実の記述にとどまった

→地制調では「調整要求権」に関する議論は一切、行われていない

・総務省が例示した「意見具申権」を含む条例

→三重県名張市、兵庫県明石市、大阪府豊中市、神奈川県茅ヶ崎市

→意見具申権については、豊中市だけが、「地域自治組織の意思を反映するため、必要な措置を講じなければならない」としているが、他は市長の責務として「可能な限り反映」（名張市）、「真摯に検討」（明石市）、とあり、茅ヶ崎市には該当する文言が見当たらない。

→「調整要求権」に該当するものはいずれの条例にも見当たらない

■総力戦体制で生まれた「意見具申権」と「調整要求権」

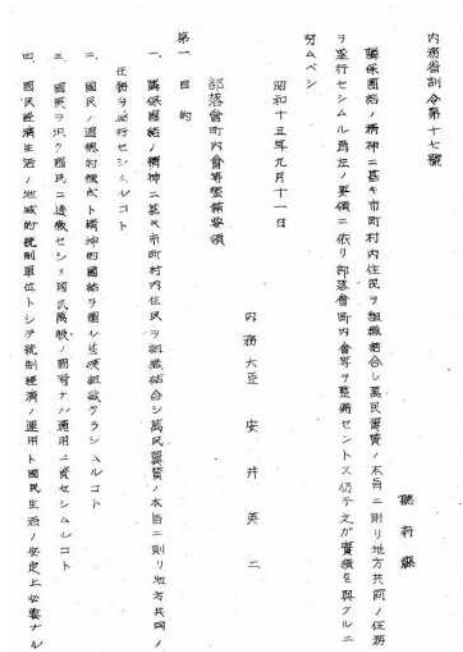
・「意見具申権」

→1940年、総力戦体制下において制度化された部落会町内会とその「常会」を想起させる〔資料1〕〔資料2〕

→「常会」は市町村長自身が選任した町内会長（部落会長）、団体代表者、その他適当な者で構成され、市町村内の各種行政の総合的運営と協議を任務としていた

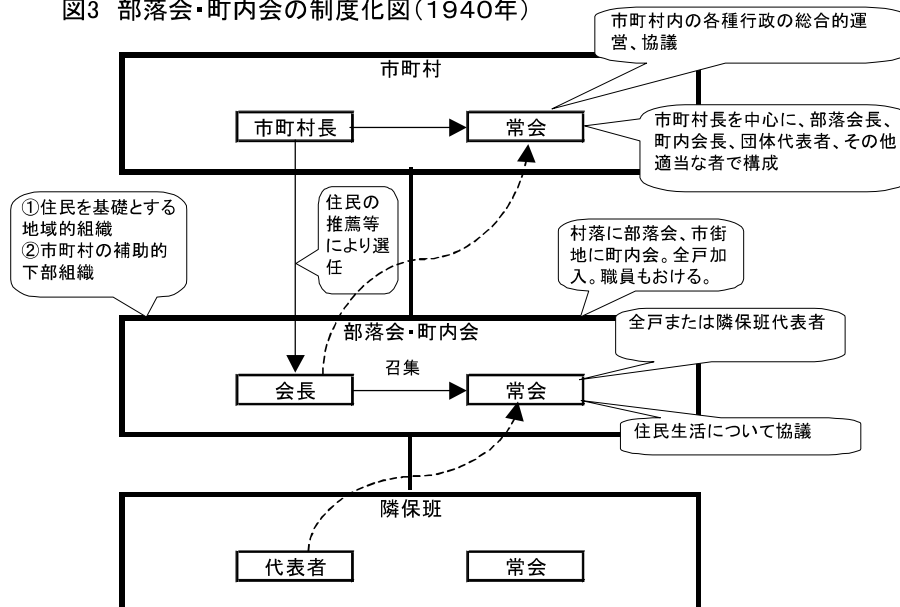
→市町村ごとに実際の運用は異なっていたが、市町村によっては議会より常会が優越していた

〔資料 1〕「部落会町内会等整備要領」1940年9月11日内務省訓令第17号



〔資料 2〕制度化された部落会町内会と「常会」

図3 部落会・町内会の制度化図(1940年)



「部落会町内会等整備要領」1940年9月11日内務省訓令第17号

〔出所〕 今井照 (2004) 「市民自治の制度化と政策法務——自治体ガバナンスの構成転換に向けて——」『都市問題』2004年5月号

- ・「調整要求権」

関連する地方自治法

第一百五十七条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる。

② 前項の場合において必要があるときは、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等をして事務の報告をさせ、書類及び帳簿を提出させ及び実地について事務を視察することができる。

③ 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の監督上必要な処分をし又は当該公共的団体等の監督官庁の措置を申請することができる。

④ 前項の監督官庁は、普通地方公共団体の長の処分を取り消すことができる。

第九十六条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。

- ・「行政実例」によれば
公共的団体＝農協、生協、社会福祉協議会、公益法人など
- ・『新基本法コンメンタール地方自治法』によれば、「現行法制下では厳密に解されるべき」
- ・なぜなら、この条文は、1943年に、市制・町村制の改正で新設
→戦時下における総力戦体制を構築することを目的とし、「食糧の増産と供出」、「生活必需物資の配給」、「国土の防衛など戦時下に緊要とされる各種の施策」、が実施できるようにするため
- ・総力戦体制の「残滓」なのか、それとも来るべき総力戦体制の「嚆矢」なのか

【付論】

○《自治体の発見》から50年(市民自治論)

- ・市民が「計画」を策定する
→その「計画」に基づいて自治体の政治行政が政策を執行する
→この作法の積み重ねによって国の統治構造も変わる（はず）

松下圭一（1975）『市民自治の憲法理論』岩波新書

- ・（しかし、現状は）国の計画に基づいて自治体が計画を策定する
→その「計画」に基づいて自治体の政治行政が政策を執行する
→国から自治体へ、自治体から市民へ、の統制が強化されつつある
- ・戦後総括としての「地方自治」

→集権型国家統治による「取り返しのつかない」1回の失敗ではなく
→分権型社会による多数の「小さな」失敗を繰り返すことで最悪の事態を回避する

- ・(しかし、現状は)「ポイントの切替え」によって、戦後何回目かの逆行が進みつつある
→「自発性」を強制される*自治体(→市民に「自発性」を強制する自治体)
→責任の所在を空洞化する「抑圧の移譲」*と「奉仕の献上」*の構造

***強制された「自発性」**

「例えば、過労死するまでの過重労働、不安定な非正規雇用、仕事自体は「くそおもしろくない」底辺労働への就業などが、偽りなき自発的選択でないことはいうまでもない。(略)にもかかわらず、労働者のマンタリ(心情)は、その強制に、あえて自分なりの自発的選択の要素をはりつける。それはある意味で悲しくも切実な労働者のアイデンティティの求めではあれ、そう考えるほかないのだ」熊沢誠「夢もなく怖れもなく 労働研究 50 年」<https://kumazawa.main.jp/?p=2030>

*丸山眞男(1964)『増補版 現代政治の思想と行動』未来社

*丸山眞男(1996)『丸山眞男集 第十二巻』岩波書店

「自治というのは、彼ら(引用者注:自治体の政治家たち)がヘゲモニーを握っている地方的小宇宙に対する中央権力(官僚)の干渉排除の要求に外ならない」丸山眞男「日本ファシズムの思想と運動」(『増補版 現代政治の思想と行動』未来社、1964、所収)

(補注)「国から自治体へ」の分権だけでは、「地方的小宇宙」の強化にしかない。自治・分権は、あくまでも「地域や暮らしが変わる」ことが目的であり、そのためには「国から自治体へ」と同時に、「自治体から市民へ」も進める必要がある。

・指定管理者制度のように爆発的に広がるか、雲散霧消した「地域自治区」制度や全国で2例のみしかない「申請等関係事務処理法人」(地域独法 2017 改正)のように、ほとんど使われないか

・実務的には、従前からの条例制定でも可能な内容がほとんどなので、市町村自身に指定地域共同活動団体制度を活用するモチベーションがあるわけではない(町内会などからの要請か、「やってる感」争いか)

(太宰治が坂口安吾に対して)「坂口さんは実に弱い人だね。最悪のことばかり予想して生活してゐるね」坂口安吾・太宰治・織田作之助・平野謙「現代小説を語る座談会」『文学季刊』(1947 年 4 月)

(補注) 織田はこの雑誌が刊行される時点で、既に結核で亡くなり、太宰は翌年、自死している。つまり作家でいちばん長生きしたのは、「最悪のことばかり予想して生活している」坂口で、1955年2月、47歳のとき、脳出血によって病死するまでのことだった。

・しかし、仮に指定地域共同活動団体制度が活用されるとすると、次の事例のようなことが全国に広がるかもしれない

〔事例1〕

・「フォーラムちがさき」83号(2025年10月23日)より

初めて知った市民集会の日程

地域のまちぢから協議会のニュースが先日届きました。まちぢから協議会が2015年に設立されたので10年目の記念号です。No.18なので、今まで年に2回しか発行されていないチラシのようなものです。

その一面の記事の下に小さく「令和7年度市民集会 鶴嶺東地区にお住まいの方はぜひご参加ください」と記載があり、日時、場所、テーマなどがあります。これにはビックリでした。

まちぢから協議会ができる前は、必ず市民集会のお知らせはあり、私も何度も参加しました。でも、まちぢから協議会が設立されてから、10年間の間に事前に市民集会の日程が知らされ、一般市民に参加を呼びかけられたことは一度もないと私は記憶しています。

他の地域では、事前に地域住民から茅ヶ崎市に対する要望や課題等を出してもらい、議題をまとめてその内容を話し合うのと同時に、その場での意見も取り入れていると聞きました。

今回は、すでにまちぢから協議会で7つの議題が決まっており、その他はありません。これでは誰が行くのかなと思います。私はその日は自分が主催者での市民向けのイベントがあり、参加できなくて、残念です。

市民集会の日程が記載されることになった原因は？今まではどうして知らされなかったのか、知りたいと思います。 (M)



〔事例2〕

・福島県庁が「県外避難者帰還・生活再建支援補助金」申請の際に、NPOなどに提出を求めている誓約書（2022年度改正）

第5号様式（第4条関係）

誓約書及び同意書

福島県知事 様

私は、福島県が実施する令和5年度県外避難者帰還・生活再建支援補助金（以下「補助金」という）の交付申請及び交付決定後の事業実施に当たり、国、福島県及び当団体が所在（活動）する地方自治体の施策に反する一切の活動を行っておらず、かつ今後も行わないこと、並びに補助金交付要綱等、本補助事業に関する規程に記載の内容を遵守することを誓約及び同意します。

また、福島県から取引先等の確認を求められれば同意し、補助金の交付の決定が取り消された場合には、受領した補助金の全部又は一部を速やかに返還します。

この誓約に反したことにより不利益を被ることになっても、一切の異議を申し立てません。

記入日 令和 年 月 日

住所（または所在地）

事業者名（団体名を記載）

代 表 者（任意団体にあつては、代表者の住所を記載）

（代表者の職・氏名を記載）

※署名（自署）すること。もしくは、記名押印でも可。

・「市民が自治体を統治する」のではなく、「自治体が市民を統治する」へと、自治体の政治行政の意識が逆行している証左ではないか

→国による自治体統治強化の動きに対応しているのではないか

〔資料 3〕拙著『自治体は何のためにあるのか』岩波新書(12 月 19 日発売)において、編集者から、市民向けではない(細かすぎる)と指摘されて、削除した部分

・ やむを得ず、市町村が条例を制定しなければならないときの留意点

一方、この制度を設けようとするとき、市町村は自治法で定められている以外の要件を定めるために条例を制定する必要があります。私個人はこの制度を活用しないほうがよいと思いますが、町内会などからの要請によってどうしても制度を設けなければならない場合があるかもしれません。そのときは条例で自治法の規定を補完して、よりましな制度にしておくことが可能です。

第一に必ず決めておくべきなのは指定の手続きです。指定されると団体には法の例外として各種の特権が付与されることになりますが、自治法では指定の手続きについて市町村長が指定するとしか書いてありません。市町村長の恣意で指定が行われないようにあらかじめ指定の手続きをオープン化しておくべきでしょう。

たとえば市町村長が団体を指定する前段として有識者会議などの合議体で審議してから市町村長に具申するような手続きを定めておくことです。もちろん有識者会議の構成を定めておくことも必要です。議会の承認も必要かもしれません(国会の附帯決議にもそのような指摘があります)。

次に大事なのは自治法で定められている団体の定義を具体化して可能な限り幅広く設定することです。自治法には「地縁による団体その他の団体」か「当該団体を主たる構成員とする団体」と書いてあります。「地縁による団体」は町内会のことでしょうか、「その他の団体」や「当該団体を主たる構成員とする団体」の要件についてはありとあらゆる市民活動が含まれるように条例で定めておくべきです。

そのためには条例で定めることになっている「特定地域共同活動」の要件を可能な限り緩やかにしておくことです。率直に言って、どんな団体でも指定可能にしておくことがベストです。ただしそうなれば各種の法の例外としての特権は付与するべきではありません。自治法で定められている特権のほとんどは「できる」規定になっていますので、条例の条文を工夫して特権を付与しないことにしておくべきです。

最後に、指定される団体と指定されない団体、あるいは指定を望まない団体や個人との間に、いかなることでも差異を付けてはならないことを明記しておくことが必要です(国会の附帯決議にもそのような指摘があります)。自治法には調整要求権のようなことが書かれていますが、これを実質的に無効化することが大事です。この規定は地域の民主主義に反するからです。

むしろ実際に地域活動で戦力となっている人たちや市民活動は地域の線引きや分野の枠組みを超えていて、しかも自発的で創発的、かつ即自的な意思のもとに動いています。それらの活動は制度上の「義務」にされた途端に活動の魅力が低下しかねません。それでは本来の市民活動の良さを削いでしまいます。

この問題に限らず、自治体の条例で法律の足りない部分を実質的に補うことができます。憲法には「法律の範囲内で条例を制定することができる」とあり、自治法には「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定できるとされています。

しかし、「範囲内」とか「違反しない限り」という要件の解釈はさまざまにあるのです。現にちょっとした工夫を加えることで、法令ではカバーしきれない問題を条例で規定している事例が多数あります。この部分はまさに役所の能力と意欲にかかっています。

〔参考〕

○大部分の拙稿は、リサーチマップからダウンロードできます。



○新刊『自治体は何のためにあるのか 〈地域活性化〉を問い直す』岩波新書（12月19日発売）

・ネット書店への予約は次のところからできます。



■「指定地域共同活動団体制度」と自治体の自由度

・太田匡彦（2024）「指定地域共同活動団体制度と『公共私連携』」有斐閣 Online ジャーナル、を手掛かりに

○自治体の義務について

第二百六十条の四十九 市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない。

「制度の利用は義務ではない」が、「多様な地域主体との協力」による「住民福祉増進義務」は「市町村に課せられている」

しかし、「立法者の決定は、市町村が自らだけで住民福祉の増進を効率的・効果的に果たすことが難しい（難しくなっていく、難しいところがある）」という判断、また、市町村が自力だけを用いた事務処理にこだわり住民福祉の増進を果たせなくなるのは本末転倒であり、地域の多様な主体に目を向けさせ、連携させる必要があるという判断を示していると考えられる。その限りで、利用への傾斜はかかっている」（太田 2024）

→「制度の利用は義務ではない」が、指定地域活動団体制度に対する「利用への傾斜はかかっている」、すなわち、自治体への義務が「制度の利用」に誘導される法制度になっている（「強制された「自発性」」）

→現に、多摩市では「地域の多様な主体の連携協力体制の構築」が市町村の義務として明示されたと理解した」としている（義務とされる範囲を「自発的に」拡大）

○「指定」される団体について

「いかなる具体的内容を特定地域共同活動として定めるか、市町村には政策的判断余地が存在する」が、「地域社会全体あるいは地域での生活全般に関心を持つ団体」が念頭に置かれ、「認可地縁団体であることを前提とするものではないけれども、指定地域団体のあり方を考える際、認可地縁団体は一定の参照点を与える」（太田 2024）

→自治体に政策的判断余地が与えられるが、「指定」されるのは実質的に認可地縁団体が想定されている（自治体は、判断余地のないものを「判断」させられる）

「活動の内容・目的が限定された地域的な共同活動であり、例えば、障害者や貧困児童に対する支援や景観維持活動を目的とする団体など」は、「これらは、指定地域団体の連携対象となっても、指定地域団体それ自体の指定要件は満たさない」（太田 2024）

「社会福祉法人、宗教法人等も——これらは、その活動の性格が特定地域共同活動と適合しない点だけでなく——、法制上は構成員を有さない点で資格を欠く」
（社会福祉協議会についても）「法定された組織構造及び決定権限と緊張関係に立つため、構成員による民民主的で透明かつ適正な運営という要件を満たしえない」（太田 2024）

○「指定」の効果について

「指定地域団体として指定されることの効果は、市町村が当該団体の活動を支援対象とすることである」

「さらに、市町村の事務を随意契約により委託する特則、行政財産の貸付けを認める特則も用意されている。これらの特則は、財政的活動基盤に係る支援としての意味を持つ」

「指定地域団体制度を利用せず、条例で独自制度を構築することも可能である」（太田 2024）

→「財政的活動基盤に係る支援」を「指定」という行政行為（行政処分）の効果として
いるが、これらの支援は「条例で独自制度を構築することも可能」であり、「指定」
が必要不可欠とは考えられていない（なぜ「指定」なのかが不明）

→なぜ「指定」として法制化したのか

→「随意契約により委託」することが、どうして「財政的活動基盤に係る支援」になる
のか（適正な利益水準を超えて契約をすれば、不公正な取引になるのではないか）

○指定地域共同活動団体制度への危惧について

「市町村は、指定地域団体ではなく自ら（の組織・職員を用いて）直接に多様な地域主体との協力体制を構築することで、多様な地域主体との協力による効率的・効果的な住民福祉増進義務を果たすこともできるし、指定地域団体を通して同義務を果たすこともできる。この点で、認可地縁団体に対する認可とは考え方が異なる」

「市町村が指定地域団体を用いて自らの義務を果たすという契機は存在する。指定地域団体は特定地域共同活動を自らの活動として自らのために行っているのだとしても、この契機は不可避である。加えて、指定地域団体の活動が市町村の任務と近いとも解された。となると、指定地域団体が市町村の下請け団体となる危険は常にあるということにもなる」（太田 2024）

→市町村は指定地域共同活動団体を通して、「効率的・効果的な住民福祉増進義務を果たす」ことになるので、指定地域共同活動団体が「市町村の下請け団体となる危険は常

にある」とされる

→その「危険」は、地域団体の活動を「特定地域共同活動」として「指定」することによって、市町村の任務の一部に繰り込まれたことで、加速されたのではないか

「地域における生活の維持に関わって、現在、個人は、団体の活動に関心のある者だけが任意に（自由の行使として）当該団体と関わりを持てばよいという単純な状況には置かれていない。関わりを持つよう誘導又は圧力を受け、場合によっては義務を課されうる」

「もし強制加入制を採用するならば、指定地域団体は、もはや私的主体ではなく、公的組織（行政主体）と位置づけられなくてはならない」（太田 2024）

→個人は、団体の活動と「関わりを持つよう誘導又は圧力を受け、場合によっては義務を課されうる」状態にあるとされる

→結果的に、指定地域共同活動団体（＝地縁団体）への「強制加入制」が危惧されている

○指定地域共同活動団体の性格について

「指定地域団体は任意（自由）に基づく団体であり、したがって私的団体である」

「公と私の二分論を地方自治法制一般の次元では堅持する路線、すなわち指定地域団体、その典型と予想される地縁団体、さらに町内会自治会について任意団体の性格を（略）法制上は堅持する態度が今後も貫かれるかは、注意深く観察する必要がある」

「指定地域団体、あるいは地域運営組織を公私の性格が曖昧なヌエ的なものとするのは、その潜在的な事務の広範性の故に、私と個人の自由を掘り崩すだけでなく、公——したがって民主政、公的組織の持つべき正統性といった要素——も掘り崩す。裏から言えば、目的の特定性に鑑み、私的団体がその自由の行使として実現しようとし公益性も認めうる目的を実現できるように、当該団体と関わりを持つか否かに係る関係私人の判断のあり方に圧力をかける、あるいは強制的に関係私人に関わりを持たせるという解決は、指定地域団体・地域運営組織の担いうる事務の広範さ・総合性に鑑みてとるべきではない」（太田 2024）

→指定地域共同活動団体を「私的団体」と定義するものの、その活動を「特定地域共同活動」（公益性）に位置づけ、そのことをもって団体を「指定」することで、限りなく公的組織に近づけているとする

→その結果として、「私と個人の自由を掘り崩す」とともに、「民主政」も掘り崩すと危惧されている

→このような危惧は、指定地域共同活動団体制度の法制化を契機とするのではないか

○「意見具申権」と「調整要求権」について

「指定地域団体に認められた権利は特権であり、市町村による支援の1つと理解できる」
「市町村長の調整の対象となった主体は指定地域団体と連携しなければならないわけでもない。その点で、指定地域団体が地域における共同活動の支配者・差配者となることが認められたわけではない」

「日高昭夫「地域コミュニティ政策と自治体」(略)は、「指定地域共同活動団体制度の創設の基本的なねらいが、地域コミュニティ活動の再生・活性化の支援にあることは明らか」とした上で、この支援には「二つのベクトル」があるとし、1つは「地域コミュニティの多様な主体による連携を促すベクトル」、今1つは、「町内会自治会(連合会を含む。)を地域コミュニティ活動の中心的主体と位置づけ、多様な主体との連携によりそれらが行われる限り、町内会自治会の活動への行政支援(社会調整を含む。)に法的正当性を付与しようというベクトル」とする」(太田 2024)

- 指定地域共同活動団体に認められた権利は「特権」であり、地域コミュニティ活動の「中心的主体」(法的正当性)ではあるが、「地域における共同活動の支配者・差配者となることが認められたわけではない」?
- 他の地域活動に対して、指定地域共同活動団体の「特権」が認められるのか、認められないのか?

「調整を求める権利の付与は、指定地域団体に地域に居住する者を代表する性格を認めたものでもない」

「筆者はかつて社会福祉協議会について、公的性格を認めうる私的組織であるが、「公的組織との区分を不明瞭にしヌエ的な存在として各種主体を組織化する文脈を意識させる」と評した(略)。指定地域団体がそのような存在になることがもたらす危険は、担いうる事務が持つ関わりの範囲に鑑みて、社会福祉協議会の比ではなかろう」(太田 2024)

- 指定地域共同活動団体は、「ヌエ的な存在として各種主体を組織化する」危険性が高い
- なぜ、そのような制度を法制化したのか

■「1971年からの警告」←生成 AI のことば

「地域社会は、コミュニティという一見美しい言葉をつかったとしても、実質的には今日の町内会ないし町内会連合にとどまり、ふたたび自治体の行政下請機構へと逆流していくであろう」松下圭一(1971)『都市政策を考える』岩波新書

指定地域共同活動団体制度に関する私見

嶋田 暁文 (Akifumi Shimada)
(九州大学大学院法学研究院 教授)

1 当該制度の導入をどう評価するか？

当該制度をめぐっては、両方の評価が可能だと思われる。

①「条例で対応可能」という点をめぐって

→ 条例で対応可能なことをわざわざ法律で規定したことにつき、「“余計なお世話”であり、自治の観点から疑問」という評価は当然ありうる。

→ 確かに法律がなくとも可能であり、随意契約にせよ、行政財産の貸し付けにせよ、現に行っている自治体も存在する。

しかし、法的リスクを重視し、尻込みする自治体にとっては、法律で明記されたことは安心材料となるのも事実。

→ この点を重視するならば、必ずしも否定的評価にはならない。

目次

- 1 当該制度の導入をどう評価するか？
- 2 当該制度の活用可能性（以上、一巡目）
- 3 「国の狙いをどう考えるか？」という問いをめぐって（以上、二巡目）
- 4 制度設計のポイント（以上、三巡目）

1 当該制度の導入をどう評価するか？

②「誘導的」という指摘をめぐって

→ 指定共同活動団体に対する市町村の支援につき交付税算定されることになれば、市町村は使うことを意識することになり、何らかの団体を指定するように迫られるのではないかと。その場合、適当な団体が存在していなければ、無理やりにも市町村が団体をつくり上げることになるのではないかと（＝官製コミュニティ団体）

→ 確かに誘導機能はある。

しかし、地域運営組織に対する財政支援では、すでに2016年度以降、市町村、都道府県に対して交付税措置がされており、2022年度からは住民共助事業にも適用されている。

1 当該制度の導入をどう評価するか？

③拙速な制定プロセスだったという指摘をめぐって

→これは全くその通り！

5

56

1 当該制度の導入をどう評価するか？

しかし、にもかかわらず、私は、当該制度についてあえて肯定的な立場に立ちたい。その理由は、以下の4点。

①コミュニティ組織の現状を考えると、行政が積極的に支援することは必要だから。

→
(A)コミュニティカルテなどの「考えるための題材」の提供、各地の先進的な取り組みを学ぶ機会の提供、「まちづくり自慢大会」や「相互訪問」などのコミュニティ組織同士の刺激のし合いの機会の提供、行事や会議の棚卸作業+「重ねる、間引く、一緒にやる」の手伝い、会長職の業務の棚卸作業の手伝い、組織運営上の悩み相談などである。

(B)民主的な仕組みがきちんと確保されていないコミュニティ組織もあり（*高知県「小さな集落活性化事業」での経験）、その改善が求められるが、その自助努力に委ねるだけでは困難であるため。

(C)（高齢化・人口減少に伴う）人的資源不足、（活動を広げようにも）財政的資源不足が慢性化しており、そこへの支援も必要。

7

1 当該制度の導入をどう評価するか？

④危険な仕組みという指摘をめぐって

→ (A)「指定」という仕組みがとられたことで、自治体の意向に沿う団体が指定され、当該団体に特権が付与される一方、指定されなかった団体との間で政治・行政上の差異が生じ、

(B)自治体と団体との間に上下関係が生成され（堀内2024）、

(C)（実質的に市町村への意見具申権を付与する）「調整の求め」が、特定の団体の意向の政策反映につながり、

(D)「指定地域共同活動団体」が特定の企業や法人に利用される可能性があるのではないか？

…といった理由から、否定的な評価をする論者がいる（今井2024、角田2024等）。

→

確かに、そういうことが生じる危険性は間違いなくある。

6

1 当該制度の導入をどう評価するか？

②自治体の財政事情が厳しい中、必要な対応を行うことが容易ではない現状があるから。

→

福岡県福津市では、合併前からの経緯に由来する各郷づくり協議会への交付金の配分をめぐる不公平問題がずっとくすぶっている。

→

交付金の総額を増やさない限り、どこかを増やせば、どこかが減ることになり、合意形成が難しい。

→

とはいえ、現状では、庁内パワーバランス的に見て、交付金総額を増やすことは容易でない。

→

当該制度に基づき条例制定によって打破できる可能性あり。

8

1 当該制度の導入をどう評価するか？

③問題解決や魅力的な地域づくりにとっても自治体がそれをコーディネートすること（＝ガバナンスにおける自治体の調整機能）は重要だから。

「公助（行政）の責任を自助・共助に転嫁するものではないかとする『行政責任転嫁論』…（中略）…は一面での射た議論である。しかし反面において、そうであるからこそ、『公共私の連携』における『公（行政）』の役割がより一層重要になるともいえる。…（中略）…行政責任転嫁論は、行政サービスの提供者としての側面における『後退』を強調し過ぎるあまり、『公共私の連携』における『公助』の独自の役割、すなわち地域ガバナンスにおける総合調整役としての機能を軽視し過ぎていないかが気がかりである」（日高2024：13）

→危うさは確かにあるが、それを正面から踏まえたと上で、回避するための制度設計をすべき！

9

57

1 当該制度の導入をどう評価するか？

当該制度は確かに危うさを秘めている。悪用される可能性も否定できない。

しかし、「過ちをおかす権利」の観点から、今回の改正は是とすべきではないか？

↓
「危うい制度だから導入すべきでなかった」ということであれば、集権的に自治体を規律することを肯定することになる。

↓
これでは、分権改革などありえないという話になる。

11

1 当該制度の導入をどう評価するか？

④制度活用の有無は自治体に委ねられているし、どのような団体を指定するのかについても条例に委ねられているなど、自治体の自己決定を重視した仕組みになっているから。

→すでに触れた通り、この仕組みが悪用されることを危惧する見解が存在するが、そこをどう考えるのが評価の分かれ目。

→「過ちをおかす権利（誤りをおかす権利）」をできる限り認める、というのが「住民自治」論の本筋なのではないだろうか。

→この権利は、「おかした過ちを自主的に正す義務」とセットである。「個々の地方自治体は失敗するかもしれないが、その失敗を住民の手で正しながら、自主的かつ積極的に施策を決定、運営する」（高木1981：19）のである。

「地方自治は、『誤りをおかす権利とそれを是正する義務』のことにほかならない」（井出1972：12）

10

1 当該制度の導入をどう評価するか？

「運輸省の持っているバスストップをめぐり許認可権を地方に委ねたらどうなることやかわからないというところでそのままだ。…（中略）…非常にブレーキーがかかったのは、言ってみれば住民不信ですし、それを含めた地方政治に対する不信が色濃くあると思います。地方政治というものを認めたがらない心理構造です。それがある限り新しいものは出てこないのではないか。地方自治とは何かを一言で言ってしまうと、誤りをおかす権利をどの程度認めるかということに尽きるところに21世紀の新しい地方自治制度を構想すべきだと思います」（今村＝片桐＝辻山1990：25【今村発言】）

→当該制度は自治体の自己決定を重視した仕組みになっている以上、危うさを理由にこれを否定的に評価するのは、「自治の否定」につながらないか？

12

目次

- 1 当該制度の導入をどう評価するか？
- 2 当該制度の活用可能性（以上、一巡目）
- 3 「国の狙いをどう考えるか？」という問いをめぐって（以上、二巡目）
- 4 制度設計のポイント（以上、三巡目）

13

58

目次

- 1 当該制度の導入をどう評価するか？
- 2 当該制度の活用可能性（以上、一巡目）
- 3 「国の狙いをどう考えるか？」という問いをめぐって（以上、二巡目）
- 4 制度設計のポイント（以上、三巡目）

15

2 当該制度の活用可能性

①当該制度に基づく条例を制定を通じた、自治体によるコミュニティ支援、団体間連携のためのコーディネート機能の発揮。

②（価格重視の競争入札の限界を乗り越え、）社会的価値の実現可能性の高いNPO等との随意契約を広げる手段とする。
→真庭市の使い方はその方向につながりうる？

「入札で低価格ばかりを追求すると、地域に雇用が確保できない、従業員の人件費を十分に確保できない、地域にお金が回らず地元のお店や事業者の経営を困難にする、といった問題を引き起こします。そのようなことを続けていっても地域は廃れる一方です。で、随意契約や性能発注などを通して、地域のあり様を変えていきたいと考えられています。そのような視点から言えば、指定地域共同活動団体には様々な可能性があるとされます」（片山＝嶋田＝清末＝山崎2025：23
【片山発言】）。

14

3 「国の狙いをどう考えるか？」という問いをめぐって

“さまざまな公共的問題が噴出する一方で、人的、財政的資源の限界から行政だけではそれらに十分対応できなくなっている”として、これまで行政が担ってきた役割を地域に肩代わりさせようとする狙いが、おそらく、国にあると思う。

↓
こうした狙いを踏まえることで、足元を揃われないように気を付けること自体は有用だと思う。

↓
他方で、こうした国側の狙いをもって当該制度を評価するということであれば、それには同意できない。

↓
どういうことか？

16

3 「国の狙いをどう考えるか?」という問いをめぐって

「赤木須留喜教授は、…地方自治の本旨ということは、地方自治の内容を法律によって定めて何らかの抑制の原理として役立っています。…(中略) …しかし、…(中略)とを論証しておられます。地方自治の原理は、地方自治の原理を中央官僚は自分の都合のいいように地方公共団体側も、国民一人ひとりの意味内容を与えても、この地方自治の本旨というこは、中央官僚ができるとまったく同等に、地方公共団体にきてもそれでは、国民一人ひとりの立場から、この地方自治の本旨の内容を積極的に築いていく努力であると思います」(西尾1977:39-40)

3 「国の狙いをどう考えるか?」という問いをめぐって

今、求められているのは、
トローズ)ではないか？

→これは、「未開人」と呼ばれた先住民に典型的な思考のことであり、「器用仕事」、「日曜大工」などと訳される、「**ブリコラージュ**」に喩えられる。

“持ち合わせの道具と材料を利用して事をなす”というのが、その含意。

「地域の実情に合わせて、目の前の制度をアレンジし、事をなす」というのが、自治体職員の「野生の思考」の実践。

＊振り返ると、むしろ分権改革以前の方がそういう実践がなされていたのかもしれない。

3 「国」の狙いをどう考えるか?」という問いをめぐって

国が当該制度を通じて何を狙っているといふことも、自治体は、自分たちの頭で考え、うまく制度を使えばよい。

「なる」精神でなく「する」精神が大事 (by 西尾勝) (川手 2024: 110)。

（「自由」が許容されている制度である場合）ある制度を作ったからといって、自動的に良く「なる」わけでも、悪く「なる」わけでもない！

(「自由」が許容されている制度である場合) 制度で現実とは変わらない (分権改革がその例)
→ 現実をつくる (=「する」) のは主体 (自治体) !

＊その意味で言えば、「2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか」という今回のシンポジウムのタイトルは、こと指定地域活動団体制度に関して言えば、ふさわしくないのでは？

3 「国」の狙いをどう考えるか?」という問いをめぐって

例①：愛知県豊根村の事例（小林＝龜嶋＝泰嶋＝龜地1989）
→補助ける形で二間長屋の公営住宅をいったん建設し、それを一戸ずつに「木造、庭付き一戸建て村営住宅」を作ってしまつた。

[illegible]

3 「国の狙いをどう考えるか?」という問いをめぐって

最近だと、島根県海士町の「大人の島留学」制度などが「野生の思考」の実践例。

今の自治体（自治体関係者）に足りないのは、こういう「したたかさ」「しなやかさ」ではないか？

指定地域共同活動団体制度も、「野生の思考」に基づいて（必要があれば、）地域の実情に合わせて使いこなせばいい。（国の狙いは無視すればよい。あるいは、それを踏まえつつ、足元を揃えられないように気を付ければよい。）

21

60

4 制度設計のポイント

→制度設計に際しては、少なくとも、以下の点を考慮すべき。（なお、広島市の条例のほか、松下（2024）が制度設計の試論を提示しており、参考になる。）

①議会への報告等だけで済ませるのではなく、第三者機関を各場面（指定、随意契約、行政財産の貸し付け、調整、苦情処理）で必ずかませる。

②指定地域活動団体の透明性、開放性、民主性を確保しつつ、他方で、その規律が団体の自主的かつ柔軟な活動が困難になっってしまうような十分に配慮する。

③理念規定や行政の責務規定（下請け化してはいけない等）をしっかりと書く。

23

目次

- 1 当該制度の導入をどう評価するか？
- 2 当該制度の活用可能性（以上、一巡目）
- 3 「国の狙いをどう考えるか?」という問いをめぐって（以上、二巡目）
- 4 制度設計のポイント（以上、三巡目）

22

4 制度設計のポイント

④調整規定の自身を限定化する。
→「本項の対象は、指定地域共同活動団体が、他の団体が行う活動との連携、すなわち互いに連絡を取り、協力し合っており、相乗的に地域的な共同活動を行うことを目的とする調整であり、地域における役割分担、活動区域の画定などその活動を制約する観点から行われる調整は含まれない」（佐藤2025：1475）ことを明記する。

⑤指定されていない団体についても調整の申し出などができる旨を規定する。

⑥コミュニティ活動支援に関する条例とセットで整備すること、支援の自身を具体化する。
→これまで下請け的にコミュニティ組織を使ってきたことの見直しの契機にもしたい。

24

＜参考文献＞

- ・井出嘉憲 (1972) 『地方自治の政治学』東京大学出版会。
- ・今井照編著 (2024) 『「転回」する地方自治—2024地方自治法改正 (上) 【解題編】』公人の友社。
- ・今井照 (2025) 「地方制度調査会から地方自治法改正までの政策過程分析—指定地域共同活動団体制度を事例として」『自治総研』2025年1月号。
- ・今村都南雄＝片桐洵＝辻山幸宣 (1990) 「地方不信の『答申』を超えて」『月刊自治研』1990年4月号。
- ・太田匡彦 (2024) 「指定地域共同活動団体制度と『公共私の連携』」『有斐閣Onlineロージャーナル』。＊会員限定配信。
- ・緒方英雄＝岡田文淑＝亀地宏 (1988) 「自治体のイノベーション」『The まちづくり View』Vol.1。
- ・片山健也＝嶋田曉文＝清末愛砂＝山崎幹根 (2025) 「地方自治法2024年改正を経た自治体の課題を考える」『北海道自治研究』672号。
- ・川手撰 (2024) 「西尾勝の『自治』『分権』思想 (2・完)」『都市問題』2024年6月号。

61

＜参考文献＞

- ・嶋田曉文 (2025b) 「コミュニティ組織のあり方を問い直す～「Will・Can・Must」という視点から～」『地方自治ふくおか』84号。
- ・高木鉦作編著 (1981) 『住民自治の権利 (改訂版)』法律文化社。
- ・角田英昭 (2024) 「地方自治法「改正」案のもう一つの論点—指定地域共同活動団体制度について」『住民と自治』2024年7月号。
- ・角田英昭 (2025a) 「指定地域共同活動団体制度の運用と課題、今後の取り組み」『住民と自治』2025年5月号。
- ・角田英昭 (2025b) 「指定地域共同活動団体制度にどう取り組み一制度の概要と運用、課題、今後の取り組み—」岡田知弘＝角田英昭『地方制度改革はどこに向かうのか「公共私の連携」と指定地域共同活動団体制度』自治体研究社。
- ・西尾勝 (1977) 『憲法と地方自治』（「現代地方自治講座」講演記録）北海道地方自治研究所。
- ・中山敬太 (2025) 「地方自治法改正による『指定地域共同活動団体制度』の意義と可能性—広島市の地域コミュニティ政策の事例から」『都市とガバナンス』44号。

27

＜参考文献＞

- ・小林文彦＝泰島久好＝亀地宏 (1989) 「豊根村の『半体制』の地方自治づくり」『The まちづくり View』Vol.4。
- ・坂口健太 (2025) 「『指定地域共同活動団体』制度の運用に係る考え方について」『自治体法務研究』81号。
- ・坂本誠 (2024) 「地方自治法の一部を改正する法律案に関する国会審議」『自治総研』2024年11月号。
- ・坂本誠 (2025) 「総合調整権の相次ぐ行使と指定地域共同活動団体制度」『自治総研』2025年8月号。
- ・佐藤文俊 (2025) 『逐条地方自治法』学陽書房。
- ・嶋田曉文 (2021) 「『野生の思考』の実践～今、自治体職員に求められるもの～」『市政研究』213号（＊拙著『ポストモダンの行政学—複雑性・多様性とガバナンス』（有斐閣、2024年）に加筆修正し収録）。
- ・嶋田曉文 (2022) 「公契約条例をめぐる多面的検討—諸論点の体系的考察」『地方自治ふくおか』77号。
- ・嶋田曉文 (2025a) 「地方自治の現在と自治体に求められること—2024年地方自治法改正の検討を中心に」『北海道自治研究』672号。

26

＜参考文献＞

- ・原昌史 (2024) 「『指定地域共同活動団体制度』の創設とその活用に関する一考察」『地方自治』2024年7月号。
- ・日高昭夫 (2024) 「地域コミュニティ政策と自治体」『地方自治』2024年6月号。
- ・堀内匠 (2024) 「第33次地方制度調査会『ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）』を読む」『自治総研』2024年5月号。
- ・松下啓一 (2024) 『指定地域共同活動団体とは何か—条例試案付き』Kindle本。
- ・松下啓一 (2025) 「『指定地域共同活動団体制度』について」『地方自治ふくおか』85号。
- ・レヴィ＝ストロース、クロード (1976) 『野生の思考』（大橋保夫訳）みすず書房。

28

地域の自治はどこへ向かうのか—制度化の進行と〈新しい公共〉の現在地

地方自治総合研究所 坂本 誠

I.はじめに～報告の構成と問題意識

1.報告の構成

①今井・嶋田両氏の「地域の自治の主体」をめぐる視点の相違

今井先生・嶋田先生のご主張には、地域社会における自治の主体をどこに置くかという視点に明確な違いがあり、その違いが、指定地域共同活動団体制度に対する評価の差にもつながっているのではないかと

②現在の地域政策を〈新しい公共〉の観点から捉え直し、制度化の影響を検討

指定地域共同活動団体制度の創設の背景となる近年の地域社会をめぐる政策の動向を、あらためて〈新しい公共〉という視点から捉え直し、そこで見落とされつつあるものについて検討したい

2.問題意識

- ・近年、「共助社会」や「公共私連携」を旗印に、地域の活動主体を制度的枠組みに組み込もうとする傾向が強まっている。指定地域共同活動団体制度の創設も、こうした流れの延長線上に位置づけられる。
- ・一方、制度化が進む中で、市民間の討議にもとづく公共空間の形成という地域自治の核心が後景化しているのではないかと。

※そもそも地域の自治とは本来、「制度があるから自治が生まれる」のではなく、「自治があって制度が形成される」もののはず

II.地域自治の構造をめぐる2つの立場

1.自治の主体の捉え方

○今井：市民社会を基点

- ・個人の自由を前提とした自立・自発的な多様な活動が折り重なりながら市民社会が形成され、自治体はこうした市民社会からの信託によって自治体が創設されるという立場に立つ。この観点では、市民活動は行政から独立した領域にあり、行政とは一定の緊張関係を保つ主体とみなされる。
- ・そして、市民社会と行政という2つの独立した主体が、課題・行動・責任を分担しつつ「市民によるガバナンス」を構成することを前提として、「社会分権型アウトソーシング」が実現すると考える（今井レジュメのほか、今井照（2006:21-25））。

「国から自治体へ」の分権だけでは、「地方的小宇宙」の強化にしかない。（中略）「国から自治体へ」と同時に、「自治体から市民へ」も進める必要がある。

（今井レジュメ 18 頁）

○嶋田：自治体と既存の地域活動の連携を基点

- ・既存の自治体・地域活動（コミュニティ組織）の存在を前提に、ともに地域の公共的課題の解決主体の一翼を担う主体として位置づける。
- ・地域の公共的課題の解決には、地域活動における地域内の諸アクターの連携（地域ガバナンス）が有効であり、その実現のために、自治体が積極的に支援・伴走・調整を行う必要があるとする。

- ・このように、分権の担い手としての自治体の役割を重視し、自治体が住民活動の支援・伴走・調整を通じて地域ガバナンスを編成していくことに期待する。
(嶋田スライド7枚目・9枚目のほか、嶋田暁文(2024：第8章)を参照)

2.制度化の必要性和国のねらい

(1)制度の必要性

○今井：制度化の必要性に疑問

- ・議論が伴わないまま性急・強引な法制化が行われたことを批判し、法制化の必要性そのものに疑問を呈する。

33 次地制調においても地域コミュニティに関する研究会においても 全く議論が行われていない内容が法制化の中心となっている。(今井レジュメ4頁)
地方制度調査会では「調整要求権」に関する議論は一切行われていない。(同8頁)
実務的には、従前からの条例制定でも可能な内容がほとんど(同11頁)

○嶋田：自治体の役割を明確した点を評価

- ・拙速な制定プロセスではあったことを認めつつも(嶋田スライド5枚目)
- ・コミュニティ行政における自治体の役割を確認した点について、一定の評価を与える

人的資源・財政的資源不足に悩むコミュニティ組織の現状を考えると、行政が積極的に支援することは必要である。しかし、自治体の財政事情が厳しい中、必要な対応を行うことが容易ではない。しかし国がお墨付きを与えることにより、財政当局を説得して、打破できる可能性が高まる。(嶋田スライド7～8枚目)
地域内の諸アクターの連携(地域ガバナンス)のために、自治体が積極的に支援・伴走・調整を行う必要がある。(同9枚目)

(2)制度化のねらい(同じく地方自治法改正で設けられた新たな指示権との関連)

○今井：地域社会の動員のための統制強化を指向した制度創設ではないかと指摘

- ・公共サービス提供体制の再編の一環として、その体制に地域の団体を一元化して組み込む狙いがあるのではないかと捉える。
- ・そのうえで、この制度創設を「新たな指示権(補充的指示権)」と同様、統制強化を志向したものとする。

総力戦体制の「残滓」なのか、それとも来るべき総力戦体制の「嚆矢」なのか
国から自治体へ、自治体から市民へ、の統制が強化されつつある
(今井レジュメ10頁)

○嶋田：新たな指示権とは異なり、分権に逆行する制度ではないと評価

- ・制度を利用するか否かも含めて自治体の裁量に委ねられているのだから、新たな制度は規律密度を高めるものではなく、分権に逆行するものでもないと捉える。

「自由」が許容されている制度である場合、制度で現実是不変(分権改革がその例)(嶋田スライド18枚目)
(指定地域共同活動団体：引用者注)制度活用の有無は自治体に委ねられているし、どのような団体を指定するのかについても条例に委ねられているなど、自治体の自己決定を重視した仕組みになっている(嶋田スライド12枚目)

Ⅲ.〈新しい公共〉の制度化―帰結としての地域社会の最適化・標準化

1.〈新しい公共〉言説の3類型

宮川裕二(2023)は、「新しい公共」をめぐる言説について、以下のように3つの理解があると指摘する。

| | |
|------------------------------------|---|
| ①ロールバック型（撤退型）新自由主義 （代表的論者：竹中平蔵） | 公的部門の縮小撤退（民営化・外注化など）により、行政のコストの削減・効率化を図る |
| ②参加型市民社会派 （代表的論者：今村都南雄） | 国家や市場ではなく市民社会を起点に、新たに自律的なパートナーシップ（新しい公共）を構築する |
| ③ロールアウト型（伸展型）新自由主義 （代表的論者：松井孝雄） | 国家・市場・市民社会の関係を見直して新たなガバナンス（新しい公共）を再構築する |

○参加型市民社会派とロールアウト型新自由主義の違い

参加型市民社会派とロールアウト型新自由主義の違いが一見わかりづらいが、以下のよう整理できる

| | |
|---|---|
| 参加型市民社会派 「討議空間・言説空間」を重視 市民間の討議を通じて「市民的公共性」を形成し、その基盤の上に市民主導による国家や市場とのパートナーシップを構築していこうとする立場 | ロールアウト型（伸展型）新自由主義 「タスク」の再配分を重視 「言説空間の形成」よりも公共サービス提供の役割分担という「タスク」の再配分を重視しながら、国家・市場・市民社会の役割分担を再構成しようとする立場 |
|---|---|

2. 2010年代以降の政策展開

宮川（2023：第2章7節・第4章）は、2010年以降の展開を次のように捉える。

- ・第1に、国家が主導を強めながら、資源制約を理由とした公的部門の縮小・撤退（①ロールバック型新自由主義）が進行している。
- ・第2に、その縮小・撤退の代わりとなる受け皿として、国家が「協働」や「参加」を掲げながら、市民社会を公共サービス提供体制へ組み込もうとしている（②ロールアウト型新自由主義）。
- ・これら2つの動きはブリコラージュ的に併存している。
- ・こうして国家主導による「新しい公共」の制度化が進む一方で、市民が自律的に公共的課題に取り組み、公共空間を再構築していくという参加型市民社会派のビジョンは忘れられつつある。

3. 現況

- ・こうした潮流の中で、「共助社会論」や「公共私連携」をめぐる議論が広がっている。
- ・地域の諸団体やNPO等は国の制度的枠組みに位置づけられ、統合的なガバナンスの構成要素として組み込まれつつある。
- ・こうした枠組みでは、「地域社会の全体最適化」とそれを実現するための「標準化」が志向されているが、これは2024年地方自治法改正にも通底する思想である。
- ・指定地域共同活動団体制度の創設も、こうした潮流の延長線上に位置づけられる。

IV. 地域社会の最適化・標準化がもたらすもの一創発性と〈Action〉の弱体化

1. 創発性の弱体化

公共空間の最適化と、その手段としての標準化は、「地域に適した人材」や「適した活動」を制度側が選別することを促し、その結果として地域の多様性と、それに基づく創発的な活力を弱めてしまう。

| | |
|-----------|--|
| 個々の主体性の喪失 | 〈地域のために適した人材〉を求めることは、そこで暮らす人々が本来もつ個性や潜在的な可能性を狭めてしまう |
| 個々の多様性の喪失 | 〈地域のために適した活動〉を定型化して、それに沿った役割を求めることは、地域の活動やそれを担う〈個々〉の多様性を奪う |

- ・本来、地域の活性化は、多様な主体が交錯し、そこから新たな関係や活動が生まれる創発性によって促される。
- ・しかし、主体性や多様性を欠いた地域においては、地域内外の人々やその活動が交わる契機が失われ、結果として活性化が阻害されるおそれがある。

個性が発展すればするほど、各人の価値は、本人にとっても、ほかのひとびとにとっても、ますます高くなる。自分自身の存在において、ますます活力の充実が感じられ、そして、個々の単位に活気があふれば、それを集めた全体にも活気がみなぎる。

(J.S.ミル (1859/ 斉藤悦則訳 2012)『自由論』光文社古典新訳文庫 153 頁)

※地域づくりに関するこれまでの言説を振り返ると、「地域のための人材」を前提にするのではなく、まず個としての主体形成を重視する立場が多く確認できる。
すなわち、「地域があって個人がある」という発想ではなく、〈個〉の主体性を起点としつつ、〈個人〉と〈社会（地域・コミュニティ）〉は相互に規定し合う関係として捉えられてきた（坂本 2024）

2. 自治における〈Action（活動）〉の弱体化

- ・自治に〈Labor（労働＝地域の維持存続のための活動）〉を求めるのか、〈Action（他者との対話を通じて新たな価値を創り出す）〉を求めるのか（cf. H.アーレント 1958）
→（古代ギリシアではなく現代社会においては）双方とも必要かつ重要であるものの、行政が設定した枠組みの中での「協働」が前提となれば、地域活動は公共サービス維持存続のための〈Labor〉的役割に偏り、住民自らが相互の対話を通じて政策的課題に取り組み新たな価値を創造する〈Action〉的な実践の余地が狭まりかねない

※この点に関連して、長年アリスセンターの運営に関わってきた川崎あや（2020）は、公設公営・公設民営による NPO 支援では、政治的中立ならびに自治体方針との整合性が求められるために、NPO のアドボカシー活動への支援が制約を受け、市民社会が本来もつ政策提案や対抗的活動の余地が狭まると指摘する。

行政の委託事業としての市民活動・NPO 支援では、NPO の政策提案、特に政治的に争点となるような取り組みを支援することは難しい。（中略）公設公営や公設民営の市民活動支援施設の事業の一環としてはそこまでは踏み込めない。政治的な争点に対して中立であること、そして設置した自治体の政策から逸脱しないことが求められる。

(川崎あや(2020)『NPOは何を変えてきたか～市民社会への道のり』52 頁)

V.おわりに～いま一度〈新しい公共〉を問い直す

- ・いまこそ、参加型市民社会派が構想した「市民的公共性」を起点とする〈新しい公共〉を、あらためて問い直す必要があるのではないか。
- ・むしろそれは、上から制度的枠組みとして与えられるものではない。重要なのは、各地域の当事者が互いに開かれた討論を重ねながら、地域固有の公共のあり方を自ら模索していくプロセスである。
- ・したがって、「指定地域共同活動団体制度を使うか否か」「どのように活用するか」といった制度ありきの議論はいったん脇に置き、まずは各々の地域が、当事者どうしの対話を通じて、「自分たちの公共」を主体的に形づくっていくことを期待したい。

「新しい公共」観念の用法は必ずしも一定していないが、概して自治体行政で使われるそれは、中央省庁が上から設定し認定する〈国家的公共性〉や行政の一存で中身が決定される〈行政的公共性〉とは異なり、私たち自身がその必要性を認めて、市民参画の手続きを経て形成される。その限りでは、〈国家的公共性〉や〈行政的公共性〉に対峙される〈市民的公共性〉と重なり合う部分を有している。

しかし、「新しい公共」は〈市民的公共性〉そのものではない。(中略)〈市民的公共性〉からスタートしながらも、地方自治体を含む国家政府機構をらち外に置くことはしない。また、市場社会に登場する企業や各種の事業体についても、はなから無関係な主体として取り扱うこともしない。むしろ、市民や市民的活動団体、行政機関、民間事業者のリンケージを重視する。排除するのではなく、相互に連携し、協働関係を取り結ぶのである。「新しい公共」の新しさはここにあるというべきである。

ところが最近、それは結局のところ、行政のスリム化を推し進めるための戦略にすぎないのではないかとといった疑念がぶつけられはじめた。(中略)「〈市民的公共性〉の犠牲のうえに成り立つ、行革路線のあだ花であるのかもしれない。こういった類の疑念である。

思うにこの種の誤解を解きほぐすには、「新しい公共」の担い手となる当事者間での文字通り開かれた討論を徹底して実践することを通じて、その理念を具現化した多彩な新しい公共的管理(規制)のルールを形成するしかないのではないだろうか。」

(今村都南雄(2003)『「新しい公共」をめぐる』『自治総研』2003年8月号)

参考文献

- 今井照(2006)『自治体のアウトソーシング』学陽書房
 今村都南雄(2003)『「新しい公共」をめぐる』『自治総研』2003年8月号
 川崎あや(2020)『NPOは何を変えてきたか～市民社会への道のり』
 坂本誠(2024)「農村コミュニティ政策の限界と新たな可能性」『公共政策研究』第24号
 嶋田暁文(2024)『ポストモダンの行政学：複雑性・多様性とガバナンス』有斐閣
 宮川裕二(2023)『「新しい公共」とは何だったのか』風行社
 H.アーレント(1958/志水速雄訳1994)『人間の条件』ちくま学芸文庫
 J.S.ミル(1859/斉藤悦則訳2012)『自由論』光文社古典新訳文庫