

2007 年度国際学部  
卒業論文

合併市における地域自治組織の動向と課題  
～住民代表組織に着目して～

指導教官名 中村祐司

学籍番号 040108A

論文執筆者名 大宅 宏幸

## 要約

近年、いわゆる「平成の大合併」の進展により、市町村数は大幅に減少し、特に地方中核市・特例市規模の自治体では、周辺の複数自治体と大規模に合併を果たし、非常に広域化する例が多くなってきている。このような背景から、地域住民の合併に対する不安の払拭や速やかな新市における一体感の醸成、地域意見を細やかに行政に反映させることを目的とし、「地域自治組織」を設置する合併市が登場してきている。

「地域自治組織」とは、主に合併に組み込まれた旧市町村を単位地域として、当該地域に地域行政機関と住民代表組織を置き、この両者が相互に連携し、組み合わせることによって、その地域における自治の一端を担うものである。特に、この住民代表組織には、当該地域に関係の深い者より選出された委員が、当該地域における重要事項について諮問を受け、答申を行い、またその他の重要事項の協議や、「市民協働によるまちづくり」の場としての機能・権限を与えられていることから、合併の進展によって自治体の規模が拡大し、地域の意見を吸い上げることが困難になる中で、そうした地域の声を細やかに行政に反映する役割が期待されている。しかし、実際には、住民代表組織の運用をめぐることは、多くの設置市が苦心している実態がある。

筆者は、宇都宮市政研究センターが行った先行研究を元に、浜松市・高崎市・宇都宮市における地域自治組織を、住民代表組織に着目して調査した。すると、次のような課題点が共通して見出された。第1に、委員の住民代表組織制度への参加におけるレベルの向上が求められること、第2に、諮問・答申機能のみに終始してしまい、制度の形骸化が生じてしまう例があり、それ以外に与えられている機能をどうやって今後活用していくのかという点、第3に、制度へのより一層の当該地域市民の参加と理解とが求められる点である。

こうした課題から、「地域自治組織」における住民代表組織には、次のような方向性が求められる。第1に、会議を着実に積み重ねていくことによって、参加委員の制度への理解を深め、また制度参加の度合いを向上させていくこと、第2に、制度参加委員の幅を広げ、より多くの市民の参加と理解・批判を取り付ける工夫を凝らすこと、第3に、上記2点を達成していくことによって、諮問・答申以外に与えられた機能の活用をし、より制度を有効に活用していくことだ。

地方分権・「地域内分権」が進展し、市町村合併が進展する中で、「地域自治」に、当該地域に居住する市民が参加していかざるを得ないような潮流がある中で、「地域自治組織」の制度における住民代表組織には、この「地域自治」への市民参加の場として大きな意義がある。そこで、上述のような方向性で制度運用を進め、本制度の「地域自治」における新たな可能性を見出していくことが求められる。

## 目次

### はじめに

#### 第1章 「平成の大合併」の流れ

- 第1節 市町村合併の歴史
- 第2節 「平成の大合併」の流れ
- 第3節 現在の合併推進の動き

#### 第2章 地域自治組織の概要

- 第1節 地域自治組織とは
- 第2節 合併市における地域自治組織の概況と種類
  - (1) 「地域審議会」の概要
  - (2) 高崎市における「地域審議会」
  - (3) 「地域自治区」の概要
  - (4) 浜松市における「地域自治区」
  - (5) 「合併特例区」の概要
  - (6) 宮崎市における「合併特例区」
- 第3節 独自組織の事例～宇都宮市「地域自治制度」

#### 第3章 地域自治組織の課題

- 第1節 アンケート調査から見えてくる課題
- 第2節 地域自治組織設置自治体へのインタビュー調査
  - (1) 浜松市における調査
  - (2) 高崎市における調査
  - (3) 宇都宮市河内自治会議における調査
- 第3節 地域自治組織の課題とは

#### 第4章 地域自治組織の今後の方向性とその可能性

- 第1節 地方分権・「地域内分権」という潮流の中で
- 第2節 地域自治組織の今後の方向性
- 第3節 地域自治組織の可能性 ～河内自治会議から～

### おわりに

### あとがき

出典・参考資料・参照 URL・視察協力先

卷末資料

## はじめに

近年のいわゆる「平成の大合併」によって、自治体数は大幅に減少しその規模は拡大した。特に地方中核市・特例市規模の自治体においては、複数の周辺市町村と合併を果たし、非常に広域化する例が見られる。こうした自治体の広域化に伴い、合併市では、域内間分権の動きが生じ、各地域住民の声を細やかに行政に反映させ、合併による体制変化への不安払拭や議員数の減少への対応のために、「地域自治区」や「地域審議会」といった、地域自治組織を発足させる例が多く見られる。このような組織には住民代表組織が組み込まれており、ここにおいて市長やその他の機関より当該地域における重要事項に関する諮問がなされ、審議・協議を行いそれに対する答申を出すこと、また地域課題に関する意見の提出、あるいは市民と行政の協働の場といった機能・権限が与えられており、またそうした役割を果たしていくことが期待されている。

しかし実際の運用に当たっては、発足してからの年数が浅いこともあり、運用面での試行錯誤や、課題点・問題点が生じてきている設置自治体が多く、その役割には期待が寄せられているものの、機能・権限を十分に活かしてきていないという実情がある。また、このような新たな動きに対しては、その動向が現在進行形であるにもかかわらず、学術研究のみならず、状況の把握も十分とはいえない段階にある。

宇都宮市においても、平成19年4月より河内・上河内との合併を果たし、人口50万人の新体制がスタートし、独自の地域自治組織を発足させた。実際に筆者自身が、この制度の一環である「河内自治会議」を傍聴してみて、実感として先ほど述べたような地域自治組織の動向における課題点、またその可能性を肌で感じることができた。その体験から、合併市町村における地域自治組織の今後の動向に考えていく必要があると思われた。

そこで、本論文では、合併市において設置されている地域自治組織の動向と課題を探り、特に問題となる住民代表組織に着目して、今後の方向性やその可能性について考察を行いたい。また、発足後間もない宇都宮市における独自の地域自治組織についても詳しく取り上げ、その動向と課題についての考察の一つの材料としたい。

第1章では、まず、近年のいわゆる「平成の大合併」が生じてきたおおまかな流れや背景についてまとめ、市町村合併の現状について概観する。

第2章では、地域自治組織の種類とそれぞれの機能・権能についてまとめ、また実際の設置事例について紹介し、具体的な運用実態を見ていくと共に、設置状況について概観する。さらに、独自の組織を設置する宇都宮市の事例も述べる。

第3章では、はじめに、宇都宮市の自治体シンクタンクである宇都宮市政研究センターの行った調査を先行研究とし、地域自治組織が抱える課題について概要を掴んだ上で、筆者が実際に代表的な設置市にインタビュー調査を行った結果から、地域自治組織の課題点について考察を進める。

第4章では、以上の考察を踏まえて、今後地域自治組織に求められる方向性と、その可能性

について考察を加えていく。

## 第1章 「平成の大合併」の流れ

始めに、地域自治組織への考察を進める前に、「平成の大合併」によって自治体数が大きく減少し、自治体の広域化が見られるようになったその背景について、大まかな流れをまとめておく必要があるだろう。

そこで、第1章では、まず日本における自治体の統廃合の歴史について確認をし、「平成の大合併」に至る背景と現在の状況についてまとめる。

### 第1節 市町村合併の歴史

明治時代初期には、我々に身近な基礎自治体の数は約7万に及んでいた。しかし、明治22年に新たな市制・町村制が始まり、行政上の目的に合った規模と自治体としての町村の単位との隔たりを無くすために、全国的にこれらの自治体を約1万5千に合併統合し、「平成」の大合併以前までの市町村の原型が形作られた。これは「明治の大合併」と呼ばれる。

続いて、戦後の復興を終えた1950年代初頭から1960年代にかけて、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務等を能率的に処理するため、規模の合理化が必要とされたため、再び大規模な合併が進められ、自治体数は約3400ほどに減少した。これを「昭和の大合併」と呼ぶ。

以上のように、日本の地方自治においては、時代の変化に応じて、合併促進の法律等に基づいて合併・再編を繰り返してきた。そして、2つの大きな合併を経て、第3の大きな合併の流れに至ったのが、昨今の「平成の大合併」である<sup>1</sup>。

### 第2節 「平成の大合併」の背景

続いて、「平成の大合併」（以下「大合併」）の背景についてまとめてみたい。

まず、90年代後半に市町村合併が求められていた背景には、大きな3つの流れの合流があると考えられる。

第1に、「行政上作られた行政圏と實際上成立している生活圏とが大きくずれてしまっていること」、第2に「国、そして地方とも深刻な財政危機下にあり、効率的な財政運営への切り札が求められていること」、第3に「中央集権から地方分権へのシステム転換が求められ、自治体自身の政策能力、経営能力の向上に向け、スケールメリットを生む必要があること」<sup>2</sup>の3点である。政府としても、概ね上記の論点を大合併の目的として掲げているが、最大の目的は、財政的危機状況改善のための地方への歳出の削減であるという見方が有力である。

簡潔ではあるが、大まかな流れとして、以上のような背景があり、政府は自治体数を合計1000程度にまで減少させることを目標として、各合併策を打ち出し、合併を推進した。

<sup>1</sup>佐々木信夫（筑摩書房・2002）「市町村合併」の第1章第1節「市町村合併の歴史」よりまとめた。

<sup>2</sup>上書の第1章第1節より抜粋。

具体的には、2000年の地方分権一括法の施行によって、市町村合併を強力に推進するための財政上の優遇措置や、市制の人口用件の緩和など多岐の制度が作られ、また市町村合併特例法によって、2005年3月までに合併した自治体には様々な合併優遇策を講じ、逆に合併しない小規模な自治体には交付税の大幅な削減などの「圧力」をかけていった。さらには、小泉政権による「三位一体の改革」による地方交付税や国庫補助金の削減がこれらの政策を強力にリードした。これらによって、財政的基盤の弱い小規模自治体は合併を迫られ、2005年3月までに、自治体数は約3200より1800にまで減少し、合併優遇策の切れる2005年までに財政上の将来の見通しが立たないとして、「駆け込み合併」の例も多く見られた<sup>3</sup>。

### 第3節 現在の合併推進の動き

以上2005年3月をもって政府は「大合併」の「第1段階」が終了したとし、目標である1000自治体までの削減の達成のために、2010年までの時限立法である「合併新法」を作成した。これはより都道府県側を合併推進のシステムに組み込むものであり、大合併は「第2段階」に移行したといわれる<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup>保母武彦（岩波ブックレット・2007）『「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか』の第1章『「平成の大合併」とは何であったか』よりまとめた。

<sup>4</sup>上書同章よりまとめた。



## 第2章 地域自治組織の概要

それでは、本章で地域自治組織について、実際に組織を設置している自治体の取り組み例を挙げつつその概要を説明していく。また、独自組織として宇都宮市での取り組みについてもまとめる。

### 第1節 地域自治組織とは

地域自治組織とは、自治体内の一定の地域（例えば区、合併前の旧地区など）において、地域行政機関と住民代表組織が相互に連携し、当該地域における重要事項に関して審議・協議を行う、または地域課題に対する意見を提出する機能を果たすなどして、自治体内での地域自治を担う組織である。

地域行政機関とは、区役所・支所など自治体内当該地域における役所であり、これは合併自治体においては、合併前旧地区の役所から権能を引き継いで<sup>5</sup>当該地域の行政機関となっているものなどを指す（例えば宇都宮市においては河内自治センター・上河内自治センターがある）。

住民代表組織とは、「地域審議会」や「地域協議会」といった、当該地域に関係の深い住民から選出された代表者や学識経験者からなる代表組織で、市長やその他の機関より当該地域における重要事項に対して諮問がなされ、審議・協議の上でこれに対する意見・答申を出す役割を与えられたものである。また、諮問事項以外にも、地域課題に関する意見を提出する機能を有する例も多い<sup>6</sup>。

この地域行政機関と住民代表組織が組み合わさり、自治体内の当該地域における地域自治を担う組織が地域自治組織である。

大合併後における自治体の広域化により、合併地域住民の不安・懸念の払拭や、域内におけるきめの細かい行政サービスを提供する事が求められるようになり、政令指定都市のみならず、合併地方中核市、特例市規模の地方自治体において多く設置されるようになったものと考えられる。

なお、「地域審議会」については、制度上地域行政機関と組み合わされた組織ではないため、一般的にはこれを地域自治組織に含めることはないが、実際には地域行政機関がそれぞれの区域内の地域審議会に係る事務を所掌していることも多いため、若干の権能の差がある

---

<sup>5</sup>宇都宮市政研究センターが2007年に行なった「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究（市政研究センター美谷薫氏）によると、合併後に当該地区の地域行政機関に引き継がれた旧役所のうち、各自治体の約20%で「主たる事務所に準ずる機能を有する事務所（その機能の内容については各合併市で異なるが、概ね当該地域における総合支所に類似するものとなっている）」、約70%で「地方自治法上の支所・出張所」として権能が引き継がれ、残り10%は「その他」となっている。そのため、全ての合併自治体における地域行政機関が、旧役所の機能全部を引き継いでいるというわけではない。

<sup>6</sup>宇都宮市政研究センター・美谷薫(2007)「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」の第3章前文よりまとめた。

が、本論では「地域審議会」も地域自治組織に含むこととする。

## 第2節 合併市における地域自治組織の概況と種類

宇都宮市市政研究センターが2007年に発表した都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究（市政研究センター美谷薫氏）によると、平成1999年から平成2006年8月のいわゆる「平成の大合併」の時期に合併を行った合併市のうち、30市において合併後に地域自治組織が設置されている。そのうち、最も多いのが「地域審議会」で全体の約7割を占め（19市）、「地域自治区」が9市、「合併特例区」が2市となっている<sup>7</sup>。これら以外の独自組織を設置している自治体も見受けられるが、ごく少数である。よって、地域自治組織は主に上記の3種類があり、加えてそれ以外の少数の独自組織があると考えてよい。

次に、それぞれの地域自治組織の概要について、実際にそれを設置している市の実例を用いつつまとめてみよう。なお、それぞれの地域自治組織は、巻末資料において表にまとめられているので、参照してほしい。

### （1） 地域審議会の概要

始めに、最も多い「地域審議会」である。これは、「市町村の合併の特例等に関する法律（旧合新法）」第22条に基づいて市町村合併を行った自治体が設置できるもので、主に諮問・答申、意見の開陳の機能が与えられており、新市の長の諮問<sup>8</sup>に応じて審議し、又は必要と認める事項について意見を述べることができる。地方中市規模・特例市規模の合併市において設置される例が多い。

設置の手続きは、合併関係市町村の協議において定め、各議会の決議を経ることである。設置期間は合併後の一定期間であり、合併市町村基本計画の期間を目安として協議で定められる。設置区域であるが、これは合併関係市町村を単位として設置されるが、全ての区域に設置しなくてもよい。よって、現在設置されている「地域審議会」は、全ての合併市で「市域の一部」となっており、特に大規模自治体に周辺の小規模自治体が編入・吸収される形で合併がなされた自治体では、各旧周辺自治体区域にのみ設置する例がほとんどである。審議会の構成員は合併協議において定めるとされており、概ね区域内に住所を有する者から選ばれ、また学識経験者が加わる形となっている。また、予算の編成権はない<sup>9</sup>。

なお、前章でも述べたが、審議会には「事務所」すなわち地域行政機関が組み合わされていないが、実際には当該区域の地域行政事務所が審議会を所掌している事が多いため、地域自

<sup>7</sup>宇都宮市政研究センター・美谷薫（2007）「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」の第三章第1節よりまとめた。

<sup>8</sup>諮問・答申とは、ここにおいては、自治体の長などが、当該区域の地域自治組織における住民代表組織に対し、当該区域の重要事項や市の基本計画等に対して意見を求め（諮問）、それに対して要望・意見等をまとめ、答申として提出することである。

<sup>9</sup>高崎市（2006）「高崎市・榛名町合併協議第8号」の「地域自治組織比較表」よりまとめた。

治組織として分類している。

## (2) 高崎市における「地域審議会」

それでは、次に審議会が設置されている合併市の例として群馬県高崎市を取り上げ、実際の審議会の例としてまとめてみたい。

群馬県高崎市は平成2006年1月～10月にかけて、周辺5町村（倉渟村、箕郷町、群馬町、新町、榛名町）と広域合併を果たし、人口34万の新体制がスタートした。その際、「新市における地域自治の推進体制」をかかげ、「旧市町村意識を解消し全地域の交流と連携を促進する事によって、早期に新市としての一体性を確立する必要があることから、地域住民の声を新市の施策に反映させ、均衡ある地域の発展を図るための制度」<sup>10</sup>として、地域審議会を設置した。設置期間は平成28年3月31日までとされている。

合併旧町村地域には、従来の自治体事務所の行政サービスを担う、地域行政機関としての役割を果たし、地域活動支援や地域振興事業も所管し、住民と行政の協働<sup>11</sup>の場、あるいは地域整備の拠点とする位置づけが与えられた支所がそれぞれ設置されている。そして、その支所と組み合わせ、新市基本計画の変更や執行状況、支所業務の運営、公共設備の設置・管理運営等について審議し、地域住民の声を新市の施策に反映し、きめ細やかな行政サービスを実施する組織として設置されているのが、高崎市における地域審議会である<sup>12</sup>。

審議会における具体的な取り組みの内容としては、①それぞれの地域に関係する事項（新市基本計画の変更に関する事項、新市基本計画の執行状況に関する事項、地域振興のための基金の活用に関する事項、新市総合計画の策定及び変更に関する事項、公共施設の設置及び廃止に関する事項、その他市長が必要と認める事項）について市長の諮問に応じて審議し、答申することであり、②各地域に置かれる支所の所管する事務及び事業に関する事項並びに対象区域に係る必要と認める事項について審議し、市長に意見を述べることができる、とされている<sup>13</sup>。審議会は委員20人以内をもって構成され、委員は当該地域において住所を有する公募によって選ばれた市民及び学識経験者（実際には大学教授などではなく、企業関係者や旧町村議員経験者等）である。

発足した平成18年度では計5回の審議会が各地域で開催されており、平成19年9月現在では、5月、7月の2回が開催されている<sup>14</sup>。実際の審議の内容としては、新市基本計画の推進

<sup>10</sup>高崎市（2006）「高崎市・榛名町合併協議第8号」より抜粋。

<sup>11</sup>「協働」とは、行政と住民（市民）とが、共通の目標を実現するために、対等な立場で、相互の信頼と合意のもと、役割と責任を担い合い、互いの特性や能力を発揮し合いながら連携・協力をして、効果的にまちづくりに取り組んでいくことをいう。＜宇都宮市・みんなでまちづくり課（2007）「市民協働のまちづくり」の「2. 市民協働推進指針」よりまとめた。＞

<sup>12</sup>上脚注同資料よりまとめた。

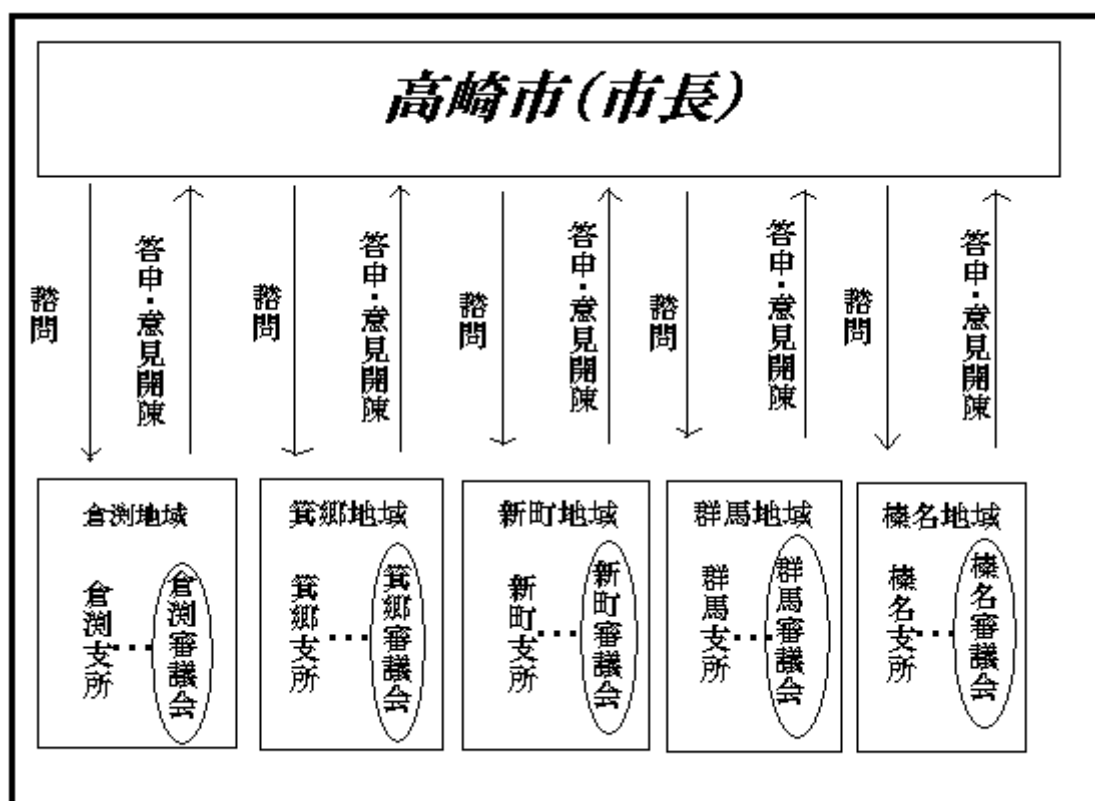
<sup>13</sup>高崎市（2006）「地域審議会の設置等に関する協議」よりまとめた。

<sup>14</sup> 高崎市ホームページ「地域審議会」参照。（<http://www.city.takasaki.gunma.jp/soshiki/chiiki/tiikisingi/tiikisingi.htm>）

状況や、当該地域における予算編成の方針・地元イベント開催のための補助事業について審議が行われている。

図2-1は、高崎市における地域審議会の概要をまとめたものである。

図 2-1 「高崎市における地域審議会略図」



資料：高崎市（2006）「地域審議会の設置等に関する協議」より大宅作成。

### （3） 地域自治区の概要<sup>15</sup>

次に、「地域審議会」に次いで多く、地方中核規模の都市、地方政令指定規模の都市に設置される例の多い「地域自治区」について整理してみたい。

まず、「地域自治区」には2種類あり、一つは地方自治法に基づく一般制度としての「地域自治区（自治法）」と、もう一方は合併新法に基づく「地域自治区（合併新法）」である。

始めに、前者の「地域自治区（自治法）」であるが、これは地方自治法第202条の4に基づき、全ての自治体が設置することのできる地域自治組織である。条例により設置が定められ、設置期間は設けられない。この制度は、自治体全域に区域（地域自治区）を設け、その地域自治区ごとに事務所及びその長・「地域協議会」を設置し、区域の事務を分掌（地方自治法<sup>15</sup>第3項を書くに当たっては、高崎市（2006）「高崎市・榛名町合併協議第8号」の「地域自治組織比較表」を参照した。

における支所・出張所の事務と同じ機能) し、住民意見の反映と、行政と住民との協働による地域づくりの機能を担うものである。なお、各地域自治区の事務所の長は事務吏員から選出される。「地域協議会」は、市長より選出された区域内に住所を有する住民から構成され、当該区域における重要事項の実施についての意見の開陳と、市長その他の機関及び地域自治区の長の諮問に応じて審議し、必要と認める事項に関して各種機関に意見を述べる諮問意見開陳の2点の機能が与えられている。予算編成権については、その権限を持ち合わせていないが、当該区域に関わる予算を措置することができるようになっている。

まとめると、地方自治法に基づいて全自治体が設置することができ、市内全区域に区域を設置し、各区域に地域自治区の事務所及びその長、地域協議会を設け、この2者が組み合わさって当該地域における地域自治を担うのが「地域自治区（自治法）」である。

これに対し、「地域自治区（合併新法）」であるが、これは合併新法第23条に基づき、市町村合併を行う自治体にのみ設置する事のできる地域自治組織である。合併関係市町村の協議における議決によって設置が定められ、設置期間は合併後より5年以内の一定期間とされている。機能的には上記の「地域自治区（自治法）」と同じであるが、設置区域等において違いがある。すなわち、合併関係市町村を単位として区域を設置し、そこに地域自治区を設けるもので、合併市町村の全域に設置する必要はない。よって、平成19年4月現在「地域自治区（合併新法）」が設置されている自治体全てが、市内における主要区域を除いた、合併前旧町村区域にのみ自治区を設けている<sup>16</sup>。また、地域自治区には、新市の長が優れた見識を有すると思われるものより特別職として選出した「区長」を置くことができるが、必ずしも置かなくてもよい。

以上の2つが「地域自治区」であるが、各区域における地域自治区の事務所と「地域協議会」の関係は「地域審議会」とほぼ同じであるが、当該地域における事務の所掌や、より多岐にわたる事項に関して協議するなど、より重要な権限が与えられており、本項冒頭にも述べたが、行政区を設けているような地方中核規模・政令指定規模の大規模合併市に設置されている例が多い。ちなみに、地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区を設置しているのは浜松、豊田、宮崎の3市のみ<sup>17</sup>であり、特に浜松市においては先進的な地域自治組織の取り組みがなされている。

#### (4) 浜松市における「地域自治区（自治法）」<sup>18</sup>

それでは、「地域自治区」を実際に適用している合併市の事例として、静岡県浜松市を取り上げてみたい。浜松市は、平成17年7月1日に旧浜松市を中心とした静岡県西部周辺12市

<sup>16</sup>宇都宮市政研究センター・美谷薫(2007)「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」の第三章第1節グラフデータより拠出。

<sup>17</sup>同著の第三章第1節より。

<sup>18</sup>本項は、浜松市・自治振興課(2007)「都市内分権と地域自治区」よりまとめた。

町村が合併し、政令指定都市を目指した人口 80 万人の新体制がスタートした<sup>19</sup>。また、後の平成 19 年 4 月 1 日より政令指定都市へと移行した。

浜松市では、「環境と共存するクラスター型の政令指定都市」の実現を掲げ、そのための都市内における分権を推進していくための制度を構築し、住民自治の充実と市民協働の推進という、先進的な試みを進めている。市ではこの都市内分権を支える 3 本柱として、地域自治組織、組織内分権、地域固有事業の三つを掲げている。このように地域自治組織の設置がその 1 つと位置付けられており、行政サービスの維持・向上、市民意見の反映、市民協働の推進のために、旧市町村単位で地方自治法に基づく「地域自治区」を設置している。さらに、政令指定都市への移行に伴い、各行政区単位でも「区協議会」を併せて設置するという独自の制度を設けている。

各地域自治区には、「総合事務所」及びその所長、「地域協議会」が設置され、この 2 者が協働・連携し、①住民意向の行政施策への反映、②市民と行政との協働による地域自治の活動主体、③従来の支所・出張所の主に 3 つの機能を果たす。「地域協議会」では、当該地域における重要事項に関する諮問・答申、建議要望が行われる。市内では全部で 12 の地域自治区が設置されており、各地区における協議会の委員は概ね 16 名程度で、区域内に住居を有するものより選出される。

また、先ほど述べたように、行政区ごとにも「区協議会」が設置されており、区役所及びその区長と「区協議会」が相互に協働・連携することにより、上記の「地域自治区」の果たす 3 つの役割を区範囲で担うものである。「区協議会」においては、その権限（審議事項）として①諮問・答申、②建議・要望、③市民協働の要、④区内の各地域自治区の総合調整<sup>20</sup>の 4 つの機能が与えられている。委員は「地域協議会」と同じく各区 20 名で、区域内に住居を有するものより選出され、任期は 3 年である。

<sup>19</sup>浜松市、浜北市、舞阪町、雄踏町、細江町、三ヶ日町、引佐町、天竜市、龍山町、春野町、佐久間町、水窪町の 12 市町村による合併である。

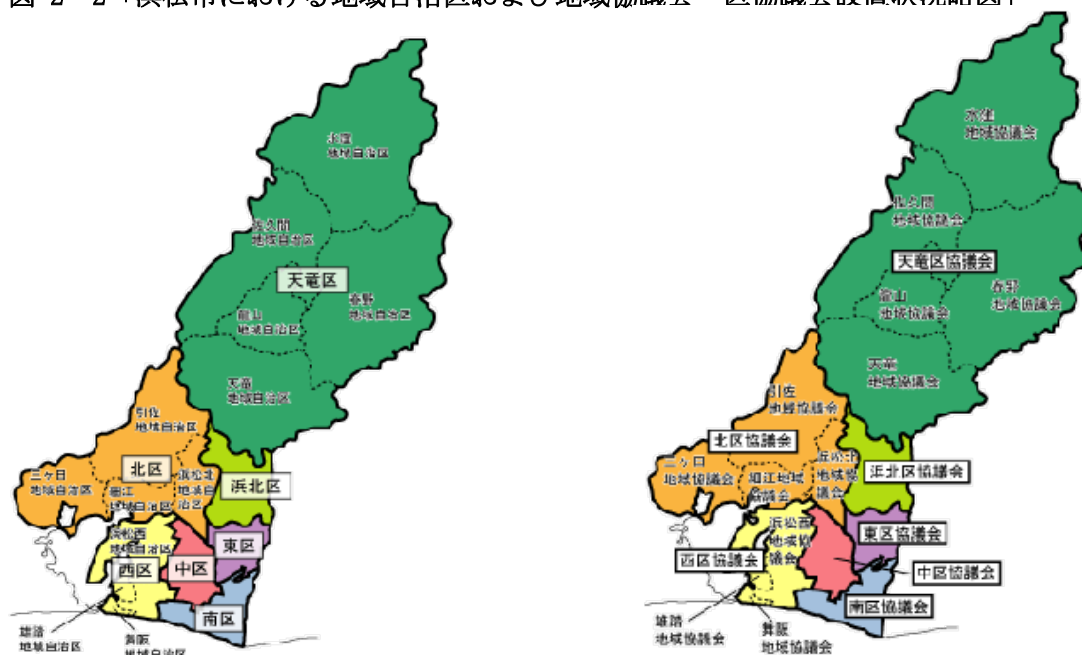
<sup>20</sup>①については、新市基本計画の変更に関する事項、合併協議での事務事業に関する事項、基本構想、基本計画等の策定、変更に関する事項、区役所に係る予算編成に関する事項、区の区域に係る大規模な組織改編に関する事項、区の区域に係る公の施設の設置、廃止、区の区域に係る学校の統廃合、通学区域等、その他教育に関する重要事項、その他、規則で定める重要な事項の 8 点が必須諮問事項となっている。その他、条例の制定、改廃地域事情に応じた事業の実施、産業振興に関する事項、その他区役所の所掌する事務の 4 点について、必要に応じて諮問する事ができる。

②については、予算編成の際の事業に関する要望事項、新市建設計画の執行状況（臨時的）に関する事項、条例の制定、改廃に係る要望事項、地域事情に応じた事業の実施に関する事項、地域完結型行政サービスのための権限、事務委譲の要請に関する事項、危機管理体制の充実に関する事項、公の施設の管理運営に関する事項、学校の統廃合、通学区域等、その他教育に関する重要な事項、その他、区役所の所掌する事務と当該区域の重要な事項に関する事項の 9 点について建議・要望ができる

③については、公共的団体との連絡調整、市民と行政の協働による地域振興策の実施に関する事項、市民と行政との協働による地域イベントの実施に関する事項、の 3 点の役割が期待されている。

④については、西、北、天竜区協議会における各地域協議会の総合調整機能である。（資料：浜松市・地域自治振興課（2007）「都市内分権と地域自治区」よりまとめた。）

図 2-2 「浜松市における地域自治区および地域協議会・区協議会設置状況略図」



資料：浜松市ホームページ（2007年10月現在）「地域自治区」より抜粋。

(<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/lifeindex/participation/kaigi/chiikikyougikai/index.htm>)

図 2-2 は浜松市における地域自治区・及び区協議会の設置状況を整理するために示したマップである。浜松市においては、合併後7つの行政区が設けられ、それぞれの区に、「区協議会」が設置されており、そのうち北区、西区、天竜区の3区では、さらにエリア内が区分され、それぞれの地域に「地域自治区」が設置され、「区協議会」と併設されて相互が連携する形となっている。北区においては4つの地域自治区、西区においては3つの地域自治区、天竜区においては5つの地域自治区が設置されている。

図 2-3 は、今まで述べてきた「地域自治区」および「区協議会」の関係を整理した図を示したものである。





例区の長は、新市の長が市長の被選挙権を有する者の内から選任し（新市の助役等と兼務可能で、特別職の扱いを受ける）、協議会の構成員は同じく新市の長が市議会議員の被選挙権を有する物のうちから規約で定められた方法によって選任する（例えば公募、充て職等）。

まず、本組織の機能だが、主に①旧市町村において処理されていた事務で、一定期間合併特例区で処理を行ったほうが効率の良い事務の処理を行うこと、②その他合併特例区が処理する事が特に必要とされる事務、例えば地域の公の施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域に根ざした財産の管理（地域特有の森林等）等といった事務を処理すること、の2点である<sup>23</sup>。また、合併特例区規則の制定も可能である。さらに、合併市町村により設置された財源を基に独自の予算編成ができるという、予算編成権も与えられている<sup>24</sup>。

次に、「合併特例区協議会」の機能についてだが、概ね今まで述べてきた地域自治組織における住民代表組織とほぼ同様で、①当該区域における重要事項の実施について、新市の長に対して意見を開陳すること（意見開陳）、②新市の長、その他の機関及び合併特例区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認められる事項について、関係機関に意見を述べること（諮問・答申、建議・要望）の2点がある。さらに、本組織には予算編成機能があることにより、③予算の審議の機能も与えられている。

以上のように、「合併特例区」は、合併市町村において、旧市町村を単位としたエリアに設置され、特例区の長・合併特例区協議会の2者によって当該エリアにおける地域自治の一翼を担っていく地域自治組織であり、予算編成権や法人格が与えられている等、比較的権限の大きいものである。本組織では、特に上述の①旧市町村において処理されていた事務で、一定期間合併特例区で処理を行ったほうが効率の良い事務の処理を行うこと、②その他合併特例区が処理する事が特に必要とされる事務、例えば地域の公の施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域に根ざした財産の管理（地域特有の森林等）等といった事務を処理すること、の2点が設置の大きな目的となっており、代表的な自治体の例としては、次項で述べる宮崎県宮崎市が挙げられる。

## （6）宮崎市における合併特例区<sup>25</sup>

では、地域自治組織の中では最も少数となるが、代表的な合併特例区の事例として、宮崎県宮崎市における制度について述べる。

宮崎市は、2006年（平成18年）1月に高岡町、佐土原町、田野町の周辺3町と合併を果たし、

<sup>23</sup>ただし、本組織には議会がないため、議会の議決が必要なことについては処理できず、また法律において市町村の事務とされている介護保険や国民健康保険も自前の事務としては処理できない。

<sup>24</sup>ただし、「合併特例区協議会」の同意及び首長の承認が必要となる。また、課税権と地方債の発行権限は有しておらず、地方交付税の公布対象団体ではない。

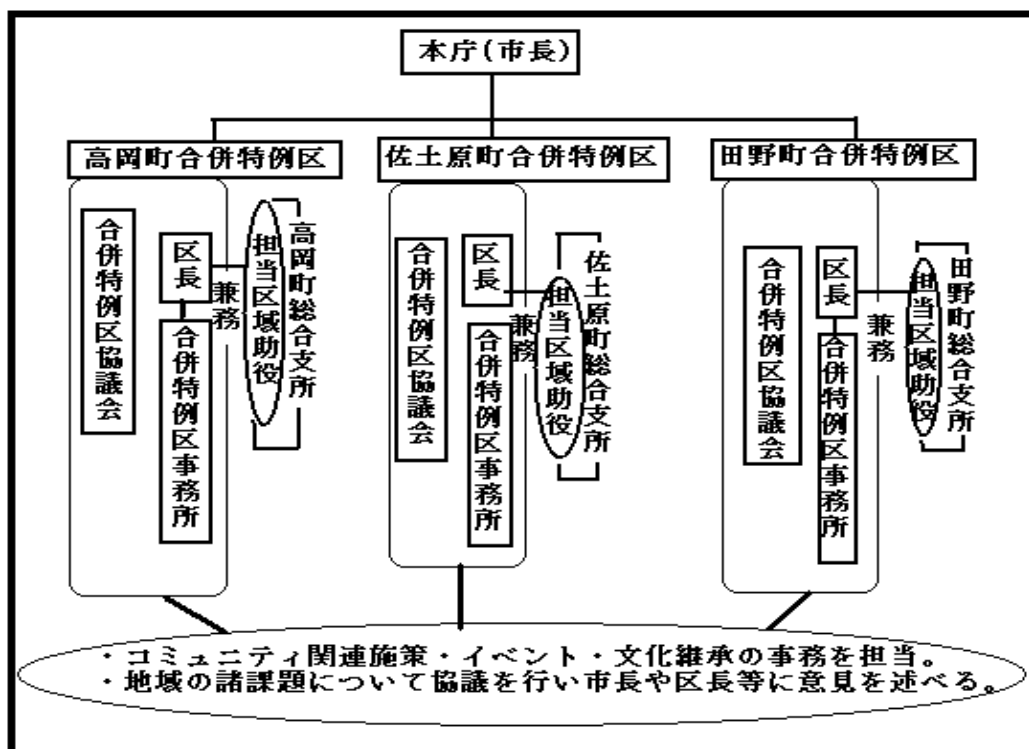
<sup>25</sup>本項をまとめるにあたっては、宮崎市（2006）「合併特例区便り第1号」を参照した。

人口 37 万人の新体制がスタートした。その際、各旧町区域に、区域の住民の意向を行政に反映させるとともに、宮崎市との合併後の一定期間、地域の特性を尊重しつつ合併市町村の一体性の円滑な確立を図るという目的、および各区域におけるコミュニティ施策・地域文化継承・イベント運営の事務を当該地域において継続する必要性があったために、合併特例区が設置された。設置期間は 5 年間である。

各特例区には、市長より選任された区長（及びその付属機関である合併特例区事務所）と、当該区域住民から市長によって選出された委員で構成される合併特例区協議会が設けられている。区長の任期は 2 年で、区域の担当助役が兼務し、法人としての合併特例区を代表する。一方、合併特例区協議会では、前項で述べたように、地域の諸課題について協議を行い市長や区長等に意見を述べるという、諮問・答申、建議要望、予算審議等の機能を果たす。また、両者が連携し、区域内におけるコミュニティ関連施策・イベント・文化伝統<sup>26</sup>に関する事務を担当する。

図 2-4 は本市における合併特例区の概要をまとめたものである。

図 2-4 「宮崎市における合併特例区整理図」



資料：宮崎市(2006)「合併特例区便り第 1 号」より大宅作成。

<sup>26</sup> コミュニティ関連施策としては、自治公民館関連施策、地区連絡協議会支援、合併特例区広報事業、町人会に関する事、の 4 点が掲げられている。

また、イベントに関しては、当該区域における祭り、地域振興イベントが掲げられている。

さらに、伝統文化に関しては、郷土芸能保存が掲げられている。＜宮崎市（2006）「合併特例区だより第 1 号」よりまとめた。＞

### 第3節 独自組織の事例～宇都宮市「地域自治制度」

今まで述べてきたように、地域自治組織には「地域審議会」、「地域自治区」、「合併特例区」の3つの種類があるが、少数ではあるが独自組織を発足させている合併市もある。その例として、宇都宮市が挙げられる。宇都宮市は2007年4月より河内町・上河内町の周辺2町と合併を果たし、人口50万人の新体制がスタートした。本市では、合併前より「地区行政」という独自の制度を進めてきた経緯があり、合併後はその先頭を担うものとして、独自の地域自治組織、「地域自治制度」を発足させている。その際、旧河内・上河内地区をそれぞれ単位として、「地域自治制度」を導入した。本自治組織は、「地域自治区（合併新法）」に類似するものとなっている。

本節では、筆者が実際に「河内自治会議」（本制度の住民代表組織に当たる）を数回傍聴し現場を見てきたことから、発足後間もなく、今後の動向やその可能性について注目に値すると思われる地域自治組織の例として、宇都宮市における「地域自治制度」について、その取り組みをまとめてみたい。

始めに設立の目的と経緯について述べたい。前述のとおり、宇都宮市では合併前より、全国的な地方分権の動きと、地域における多様な行政ニーズに対応する必要性が生じてきた背景から、市内の地域行政機関により多くの権限を委譲し、地域主体の自治を進めることを目的とした「地区行政」という制度構築を進めていた。そこで、合併にあたり、旧町の各地域が新市との一体的な発展を行うと共に、各地域それぞれの実情に即した身近で総合的なサービスの提供と、自治体内における分権によって各地域が主体となった地域自治を行うことを目的とし、「地区行政」を先導するものとして、河内・上河内地区において独自の地域自治組織、すなわち「地域自治制度」を発足させることとした<sup>27</sup>。

次に、制度の基本的な枠組みについてである。本制度では、河内・上河内地区それぞれに、地域自治の拠点となる地域行政機関と、地域住民や当該地域に関係のある者より選出された委員から構成される住民代表組織が置かれ、両者が相互に連携・協力し、域内の自治を担うものである。両者はそれぞれの地区の名前を冠し、前者は「河内自治センター」・「上河内自治センター」と呼ばれ、後者は「河内自治会議」・「上河内自治会議」と呼ばれる（以下自治センター・自治会議と呼ぶ）<sup>28</sup>。

続いて、「自治センター」と「自治会議」の権能・役割についてである。はじめに、「自治センター」についてであるが、自治センターは、地区における身近な行政機関として、地域の特性を生かした事務事業や住民生活に密着したサービスを実施し、地域住民主体の地域づくりを支援・調整する機能を果たす。具体的には、地方自治法に基づく支所として位置付けられ、本庁における「自治振興課」の所管の下で、地区における総合的な事務<sup>29</sup>を所掌し、かつ自治

<sup>27</sup>本段落は、宇都宮市合併協議会(2006)「地域自治制度（案）」のp1,2よりまとめた。

<sup>28</sup>本段落は、前脚注資料のp3よりまとめた。

<sup>29</sup>地域経営担当部門、地域コミュニティ担当部門、市民サービス担当部門、産業建設担当部門の4つの部門の事務を所掌する（前脚注資料のp6参照）。

会議の支援や協働による事業を展開する。なお、自治センターには、センター長を支援する特別職としての「参与」が置かれ、地域住民の意見を踏まえた助言、地域調整に関する助言、市長への具申等の役割を果たす<sup>30</sup>。

次に、「自治会議」についてであるが、これは、地方自治法に基づき条例で定められた「付属機関」として設置されるもので、当該区域における住民、企業・NPOより推薦を受けた者、各種団体から推薦された者、学識経験者など、当該地区に関係の深い者より20名以内で構成される。なお、河内・上河内自治会議では、それぞれが委員長を地元大学の地方自治に詳しい教授が務めており、地域自治組織に大学等の学識経験者が関係する事は少なく、注目に値する例であるといえよう（河内自治会議においては、宇都宮大学中村祐司教授<sup>31</sup>が会長を務めている）。「自治会議」の役割と機能であるが、これは概ね前項までに述べてきたその他の地域自治組織における住民代表組織のそれと同様のものである。すなわち、①当該地域のまちづくりに関する審議・答申、提案、②当該地域に係る合併市町村基本計画の執行状況に対する意見陳述、③当該地域が関連する全市的な計画等の策定に当たっての意見陳述の3つの機能・役割である<sup>32</sup>。「自治会議」は各地区において、2007年11月現在合計で5回開かれ、市長からの諮問に対し答申を行い、地域内の重要事項に関して議論を行っている。

以上が宇都宮市における「地域自治制度」の概要である。図2-6は制度の概要を理解するための略図を示したものである。また、図2-5は住民代表組織における会議の様子を紹介するものとして、高崎市における「倉渕地域審議会」の写真を掲載したものである（左の写真の奥に見えるのが本庁及び倉渕支所の職員であり、周りを囲むのが地元住民より選出された審議会員である。通常住民代表会議は地域行政機関事務所において行う）。

図2-5 「高崎市倉渕地域審議会における様子」



資料：高崎市ホームページ（2007年11月現在）「第1回倉渕地域審議会」より抜粋。

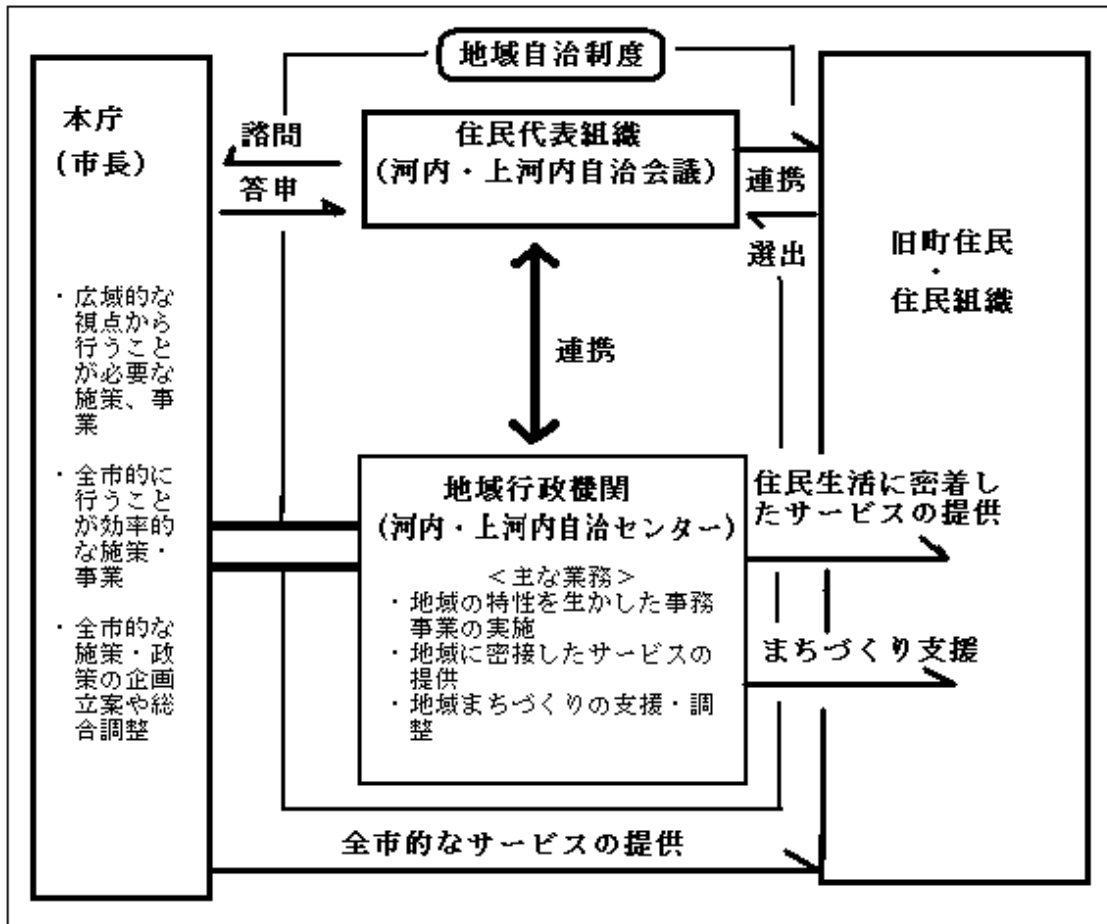
(<http://www.city.takasaki.gunma.jp/soshiki/chiiki/shingikai/0701kura-s.htm>)

<sup>30</sup>本段落は、宇都宮市合併協議会(2006)「地域自治制度(案)」の第3章1項よりまとめた。

<sup>31</sup>宇都宮大学国際学部教授。行政学・地方自治が専門。

<sup>32</sup>本段落ここまでは、宇都宮市合併協議会(2006)「地域自治制度(案)」の第3章2項よりまとめた。

図 2-6 「宇都宮市における地域自治制度略図」



資料：宇都宮市合併協議会(2006)「地域自治組織(案)」の第2章2項、図2を筆者編集。

### 第3章 地域自治組織の課題

前章では、地域自治組織の概要と、個別の種類について具体例を紹介しつつ概観してきた。そこで本章では、近年出発をしたばかりといえる合併市における地域自治組織の課題について考察を進めていく。具体的には、宇都宮市政研究センター<sup>33</sup>が2007年3月に発表した、アンケート調査に基づく研究で明らかにされた課題を先行研究とし、それを踏まえた上で実際に代表的な自治体へのインタビュー調査を行った結果より考察を進めていく。

#### 第1節 アンケート調査から見えてくる課題

本論冒頭でも述べたが、近年活発化する合併市における自治体内での分権や、地域自治組織のような地域自治をめぐる新たな動きに対しては、それが現在進行形であるために、学術研究のみならず、その現状の把握も十分ではない段階にある。そのような状況から、宇都宮市政研究センターでは、2006年に各自治体に対して大規模なアンケート調査を行い、「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究～中核市・特例市の動向を中心に～」と題して研究報告をまとめている。

まず、本節では、この宇都宮市政研究センターが行った調査研究を先行研究とし、地域自治組織がどのような課題を抱えているのかについての概要を掴んでいくこととしたい。

本調査は、市政研究センターが2005年に先行的に一部の市町村について、地域自治組織等に関するヒアリング調査を実施し、その後全国的な合併や域内分権に関する状況と課題の把握のために2006年8月にアンケート調査<sup>34</sup>を行い、それについて調査報告をまとめたものであり、いわゆる「平成の大合併」の時期に合併を行った自治体を主に対象にしている。地域自治組織に関する項目では、設置の目的、制度の長所と課題点について質問をし、結果を分析している。まずは組織の設置自治体が考える設置目的と制度の長所の分析について見た上で、課題の分析について確認し、問題の把握をしていきたい。

始めに設置目的と制度の長所についてであるが、地域自治組織を設置する事については、設置市の約7割が、「各地域における住民意見を聴き、それを施策に反映させるため」としており、他には「合併への住民の不安や懸念の払拭」があり、特に合併にともなう行政体制の激変や議員数の減少への対応などが、住民代表組織（地域審議会、地域協議会、合併特例区協議会などを指す）に期待されていると考えられる<sup>35</sup>、という指摘がなされている。一方制度の長所についてであるが、やはり住民代表組織に関する点が中心となっており、「住民意見の聴取や集約・反映」、「地域課題等の把握」などが挙げられており、これより、広域化した市

<sup>33</sup> 宇都宮市における自治体シンクタンク。総合政策部政策審議室の内部組織として位置づけられている。

<sup>34</sup> 1999年から2006年8月のアンケート実施時までには市町村合併を行った558自治体、及び非合併の中核市・特例市36市に対して実施した。そのうち、合併を行った中核市・特例市からは38市（95.0%）の回答を得た。

<sup>35</sup> 宇都宮市政研究センター・美谷薫（2007）「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」の第3章(2)よりまとめた。

域において、行政側が各地域の状況を把握する事が困難となる中で、住民代表組織に住民の声を吸い上げる機能が期待されている<sup>36</sup>、という指摘がなされている。すなわち、地域自治組織に対しては、特に住民代表組織に対して、合併に伴う変化への対応、自治体内の地域の状況把握や意見をくみ上げる役割が大きく期待されていることが読み取れるものとする。

続いて課題についてである。ここでもやはり住民代表組織に関する点を挙げる自治体が多数を占めていた。すなわち、住民代表組織の運営方法の工夫に関する課題であり、具体的には、「市政に関する情報提供のあり方」、「発言する委員の固定化」、「諮問事項への答申以外に住民代表組織が果たすべき役割のあり方」などが挙げられていた。また、その他にも、「地域要望の提出の場になってしまう傾向」や、「住民代表組織の権限・役割の不明確さ」という課題も挙げられており、これらから、その機能や役割には期待が集まってはいるが、実際の運用に際しては苦心している設置市の実情が読み取れる<sup>37</sup>、という指摘がなされている。

以上の分析から全体像をとらえると、地域自治組織が抱える課題について、次のような問題の所在があると考えられる。すなわち、地域自治組織は合併に伴う体制変化への地域の不安払拭や市全体としての一体性の醸成を目的として設置され、特に住民代表組織が市域における住民意見を集約し、状況の把握をするために大きな役割を果たすという期待が持たれているが、実際には、その運用をめぐる困難を抱えている状況がある、ということである。

では、大まかな課題の全体像がつかめたところで、インタビュー調査を元に、次節で更に詳しく課題について考察を進めていきたい。

## 第2節 地域自治組織設置自治体へのインタビュー調査

続いて、本節ではインタビュー調査による考察を述べる。2007年4月から11月にかけて複数の地域自治組織設置自治体に対して、地域自治組織に関してインタビュー調査・住民代表組織会議傍聴を行った。具体的には、浜松市と高崎市、宇都宮市である。今回の調査では、地域自治組織を設置し、1年以上が経過しており、どのような課題があるか関係者が理解を深めていると思われる代表的な例として浜松市と高崎市、そして発足後間もなく、試行錯誤が見られる例として宇都宮市を選択した。特に前者では、規模が大きく先進的な試みがなされている「地域自治区」の例として浜松市を、地方中核・特例市規模で標準的な運営がなされている「地域審議会」の例として高崎市を調査地とした。まずはそれぞれの調査の結果から、課題点をまとめてみたい。

### (1) 浜松市における調査

<sup>36</sup>宇都宮市政研究センター・美谷薫（2007）「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」の第3章(2)よりまとめた。

<sup>37</sup>前脚注資料の第3章(2)よりまとめた。

始めに、先進的な取り組みを行っている事例として前章でも事例として紹介した、静岡県浜松市における「地域自治区（自治法）」の調査について述べる。本制度の概要については前章でも述べているが、浜松市では、地方自治法に基づく一般制度としての「地域自治区」を導入し、市内全区域にこれを設置し、住民代表組織として「地域協議会」を置くとともに、政令指定都市への移行に伴って各行政区に「区協議会」を併設し、自治体内における地域分権を推進している。

調査は、2007年7月に、浜松市本庁・地域自治振興課（地域自治区担当黒柳氏）にインタビューを行ったものである。インタビューでは、浜松市における地域自治区の制度の概要について説明を受け、その後、焦点となる住民代表組織（ここでは、「地域協議会」・「区協議会」）を中心として、その制度運用にあたっての成功面・課題点について質問を行った。

まず制度運用にあたっての成功面についてである。浜松市は大規模な合併により政令指定都市へと移行し、人口は80万を超え、面積も静岡県全体の約4分の1を占める等（これは全国の自治体面積で、第2位の規模である）、市域の拡大が著しく、議員数の減少とあわせて、各地域の現状把握や、地域住民の声をいかにして行政に反映させ、市としての一体性を醸成するかが大きな課題であったという。そこで、第1に、地域自治区を導入したことが、目的通りこうした状況への対応に大きな役割を演じており、特に「区協議会」・「地域協議会」で諮問・答申を行い、地域住民が直に会議に参加していくことに、住民の地域自治への参加という点で大きな意義があり、将来への期待感が持てるという事であった。

またそれと関連して、第2に、こうした住民代表組織が、市議会では吸い上げ切れない行政に対する地域それぞれの意見・要望をまとめることに貢献し、議会における議決のサポート役になる付属機関として一定の役割を演じており、また自治会や地元のNPOをはじめとした市民団体から多くの委員を選出し、それらからの意見をまとめるなど、議会・自治会・市民団体それぞれをサポートする役割を果たしている面が有効であるという。また、住民代表組織における諮問・答申の権能に関しては、順調に機能しているという事であった<sup>38</sup>。地域自治区の制度が、本市において現在のところ順調に機能していることが伺われ、特に広域化した自治体における地域の声の吸い上げるといった目的において、大きな役割を果たしていると考えられる。

一方で課題点についてである。第1に、広報機能の強化であるという。2005年9月時に行なった市民アンケートによると、地域自治区の制度と、「地域協議会」の存在及びその活動内容を知っている人は、前者で46%、後者では21%程度であった。政令指定都市移行後はまだ調査を行っていないが、おそらく現在でも地域自治区の制度と、その要となる「区協議会」・「地域協議会」の活動に対する認知度はまだまだ低い、ということであった。よって、全ての協議会において「協議会便り」を発行し、広報誌やホームページによるきめ細やかな情報提供により、地域協議会への参加者の幅を広げ、より多くの傍聴者の獲得を目指す必要性があ

---

<sup>38</sup>筆者インタビュー調査（2007年6月29日）浜松市地域自治振興課・黒柳氏インタビューよりまとめた。



るといふ。つまり、より有効に地域自治区の制度及び住民代表組織の機能を活用するためには、市民の地方自治への参加の問題とも絡むが、より多くの住民が、協議会に関心を持ち、参加し、意見を述べてくれるように促していくことが肝心であり、今後の大きな課題であるといふ<sup>39</sup>。

第2に、これら協議会の機能である①諮問・答申、②建議・要望、③市民共同の要のうち、①に関しては順調に機能してはいるが、②、③についてはまだ十分に活用し切れていない面があり、今後いかにして協議会のレベルアップを計り、これらの機能をより活用していく方向へと持っていくか、という将来への課題である。決められた事項に対する諮問・答申機能は、最も基本かつ重要な機能ではあるが、委員からの自発的な建議・要望の件数はまだ全体の諮問・答申件数に比べると少なく、また協議会に期待される重要な役割の一つである市民協働の要としての姿はなかなか見えてこないなど、今後のより一層の機能活用が求められる、ということである<sup>40</sup>。前述の宇都宮市政研究センターの報告書の指摘に、「住民代表組織の諮問事項への答申以外に果たすべき役割」とあったが、これはその具体的な事例と言えよう。

最後に、協議会委員のレベルの底上げである。つまり、これも宇都宮市政研究センターの報告書の指摘にあったように、「発言する委員の固定化」が見られることはもちろん、委員自身が地域自治区の制度の仕組み・協議会の機能や役割についてよく理解していない場合が多いなどの問題があるということである。例えば、積極的に毎回発言を行う委員はやや限られていて、その他の委員はあまり発言をせず、またほとんど毎回発言すらない委員もいる。あるいは、協議会の機能についてよくわかっておらず、例えば諮問・答申の必須事項について議論を行っている際に全外的外れな発言を行ったり、またとにかく自分の言いたい事を諮問事項に関係なく述べてしまう、などといったことをする委員が大抵どの地区の協議会にも見られる、という問題点である。委員は当該地域に関係の深い企業の幹部や、自治会の役員、あるいは一部で元市町村議会議員から選出されているが、多くは既に退職した一般の年配の方が多く、「ごく普通の」地域住民が多数を占めるという事も事実であり、彼らが本制度、特に協議会の役割・機能についてよく勉強し、いかにして理解を深め、参加してもらっていくかが大きな課題であるといふ<sup>41</sup>。

以上が調査の結果をまとめたものであるが、先進的な制度を構築し、順調な制度運用を行っているが、やはりその中でも、市政研究センター報告書の分析にあったような運営上の課題を抱えていることが理解できる。

なお、課題点として挙げられていなかった、「地域要望の提出の場になる傾向」という問題点はないかとの質問に対しては、むしろ積極的に地域の要望を提出し、意見・主張をしてもらった方が、市全体として建設的であると思われるという回答があった<sup>42</sup>。この点は地域自

<sup>39</sup>筆者インタビュー調査（2007年6月29日）浜松市地域自治振興課・曾根氏インタビューよりまとめた。

<sup>40</sup>上脚注同資料よりまとめた。

<sup>41</sup>上脚注同資料よりまとめた。

<sup>42</sup>前脚注同資料よりまとめた。

治組織の今後を考える上でも興味深い。

## (2) 高崎市における調査

続いて、地域自治組織の中でも最も設置数が多く、地方中核・特例規模の合併市に多く見られる「地域審議会」の代表例として、群馬県高崎市における地域審議会の調査について述べたい。前章でも述べたが、高崎市は2005年から2006年にかけて、周辺5町村と合併を果たし、旧町村それぞれを単位として、地域審議会を設置している。

本調査は、2007年7月5日に、地域審議会を担当する高崎本庁地域づくり推進室曾根氏にインタビュー調査を行ったものである。インタビュー内容は、浜松市と同じく制度の概要についての説明と、運用にあたっての成功面と課題点についてである。

まず、制度運用にあたっての成功面についてであるが、制度開始よりまだ1年弱が経過したばかりで手探り状態が続いており、今のところこれといって成功面と呼べるところが無く、今後の課題点について述べたいということであった<sup>43</sup>。

第1に、十分に制度を活用し切れておらず、制度の形骸化が生じているように感じられる、ということである。高崎市では、合併時に旧町村の議員の一部を在任特例とする形を取っている。それにより、元来地域の意見を行政に反映させる役割を担ってきた地元議員・議会と、地域審議会との役割が重複し、その機能が不明確となっている状態にあるという。よって、このように在任特例制をとる中で、本制度をどのように活用し・機能させていくのか、審議会委員も、職員自身もいまだによく方向性が見えてこず、制度の形骸化が生じているという点が、最も大きな課題であるという。また、群馬県内におけるその他の地方中核・特例規模の自治体で地域審議会を設置している先行事例として前橋市、桐生市があるが、それらも同様な課題を抱えているようだ、という見方も示された<sup>44</sup>。地方中核・特例規模の設置市では、議員の在任特例制という問題ともあいまって、制度の機能・役割の不明確さが生じ、それによって制度の形骸化が大きな課題となる状況が存在することが読み取れるのではないかと考えられる。

第2に、浜松市と同じく、審議会において委員の発言の偏りや、制度に対する理解の不足が見られ、委員全体のレベルアップが必要という点である。また、委員同士の意見が大きく隔たることが多く、議論が平行線を辿ることも懸念の一つであるという<sup>45</sup>。こうした点は多くの設置市において共通する課題点となっている事が伺われるだろう。

最後に、審議会委員の入れ替わりによる一貫性の無さである。審議会委員の任期は2年であり、再任も可能であるが、多くは入れ替わってしまったという。これにより、これまでの審議会での諮問事項に関する議論の流れが継続せず、答申事項における一貫性がなくなって

<sup>43</sup>筆者インタビュー調査（2007年7月5日）「高崎市本庁地域づくり推進課・曾根氏インタビュー」資料よりまとめた。

<sup>44</sup>上脚注同資料よりまとめた。

<sup>45</sup>前脚注同資料よりまとめた。

しまうという問題点が生じている<sup>46</sup>。この視点は今回の調査で初めて出てきたものであるが、確かに多くの地域自治組織設置市では委員の任期が2年から4年前後であり、同様の問題点が生じる可能性があるかもしれない。

以上からは、特に高崎市のように地方中核・特例規模の地域自治組織設置市においては、設置からの年数がまだ浅いこともあり、制度運用にあたって、議員の在任特例制の問題とも絡み、その権能・役割の不明確な状態が生じるなどし、制度が十分に活用しきれておらず、手探りの状態が続いている様子が理解できる。

### (3) 宇都宮市河内自治会議傍聴より考察する課題

次に、住民代表組織の議会を傍聴し、現場から得ることのできた情報より考察した課題点についてまとめてみたい。

栃木県宇都宮市は2007年4月より、周辺2町との合併を行い、新体制がスタートした。これに伴い、市独自の地域自治組織ではあるが、旧町それぞれに「地域自治制度」を導入した。発足後まもない地域自治組織における住民代表組織の現場の状況を実際に見学するため、2007年5月より11月まで計4回、旧河内町地域における住民代表組織「河内自治会議」の傍聴を行い、議事録を取り関係資料を入手する等の調査をした。同年5月に行われた第2回会議では、合併市町村基本計画の執行状況に対して諮問がなされ、そのうちの地域別主要事業について、答申に向けて議論が行われ、6月の第3回会議を経て意見をまとめ、7月の第4回会議にて答申がまとめられた。会議では、各委員が地域における主要事業に対して意見・要望を述べ、地域自治に取り組む姿を現場で見ることができた反面、やはりいくつかの課題点が見出された。ここでは、この一連の諮問・答申における「河内自治会議」の傍聴より考察した課題点について述べたい。

第1に、多くの住民自治組織で共通する課題であるようだが、委員の発言の大きな偏りが見られたことであった。発足間もなく、各委員としても制度に対する不慣れな面、理解不足で戸惑うような面もあることが大きいと思われるが、諮問・答申を行った3回の会議において、委員の間での発言回数の偏りがあり、全く発言しない委員も複数見受けられた。また、議論の内容によっては、時折発言が出てこないこともあり、会長が指名して発言を促すような場面も数回見られた<sup>47</sup>。

第2に、「委員全体のレベルアップ」が必要である、ということだ。協議事項に対する地元住民ならではの有効な意見も多く出されていたものの、あまりにも議論の流れからかけ離れたような発言があった場面が見られた上に、特に第4回会議では、第2回・3回の会議によってまとめた答申の内容を確認し、それについて修正等の議論を交わす目的であったにもかかわらず、新たに発案をするなど、会議の流れをよく理解していないような発言も目立った。また、そうした発言を会長が今回の答申では保留させようとしたことに対して、傍聴し

<sup>46</sup>前脚注同資料よりまとめた。

<sup>47</sup>筆者第2回・3回・4回河内自治会議傍聴記録資料（2007年5月30日、6月19日、7月6日）より。

ていた旧河内町議員が会議の休憩時間中に抗議を加える場面もあった<sup>48</sup>。これらは、会議が今回は新市基本計画に基づく地域施策事業に対する諮問・答申を行うものであるという基本的な機能について十分な理解がなされていなかったことによるものだろう。特に、一般の住民より選出された委員ならまだしも、旧町議員ですらよく機能を理解しておらず、的外れな抗議を行うのであるから、より委員並びに地域住民には制度への理解を深め、参加においてのレベルアップが求められるであろう。

一方で、本組織では、地方自治を専攻する地元大学教授が、自治会議の会長を務めているという点が注目に値するであろう。住民代表組織の委員として「有識者」を挙げるのは一般的であるが、本事例のように会長を大学教授が務めるのは珍しい例である。この事例のように大学教授が住民代表組織の一員を務め、会議における調整や、制度に対して知識の不足が見られる委員らの補助を行うことは非常に有効であると思われる。住民代表組織に大学教授が関わるという点は大きく参考になるだろう。

以上が河内自治会議の調査結果をまとめたものであるが、これからは、制度発足まもない合併市においては、住民代表組織参加委員の制度に対する理解をいかに深め、議論のレベルアップを計り、制度を定着・機能させていくかという点が大きな課題だと思われる。

### 第3節 地域自治組織の課題とは

では、本章の最後に、今まで述べてきた地域自治組織における課題について、まとめの考察を加えていきたい。

以上の先行研究および調査から考察すると、地域自治組織を設置する合併市においては、特に住民代表組織に期待が集まってはいるが、その運用面での課題が共通して存在するということが言える。

第1に、委員の発言回数の隔たり、発言の固定化、制度の理解不足による議論から大きく外れた発言が目立つなど、「住民代表組織参加委員自身のレベルアップが必要である」、という点だ。これは、制度が発足して年数の浅い地方中核・特例規模の合併市のみならず、政令指定都市における大規模かつ先進的な制度を構築する合併市においても共通して見られる課題点として考慮する必要があるといえるだろう。より有効に制度を運用させていくためには、第1にクリアすべき課題点であろう。

第2に、特に地方中核・特例規模の合併市においては制度発足後年数が浅く手探りの運営が続いており、特に合併後の議員在任特例制度を導入している場合には、住民代表組織の機能・役割が議会の役割と重複するなどして不明確となり、制度の形骸化が生まれてしまうという点である。これによって住民代表組織が、与えられた諮問に対して形式的な答申のみを行うことに終わってしまうような状態が生み出されている設置市が、少なからず存在するものと考えられる。

---

<sup>48</sup>前脚注同資料よりまとめた。

第3に、これは上記で述べた課題点と深く関連するが、住民代表組織において、その基本的な機能となる諮問・答申のみに終始することなく、それ以外にも与えられ、期待されている役割を今後いかにして果たしていくか、という将来への課題である。例えば、前節で述べたように、浜松市のような先進的な制度運用を行っている市においても、委員からの自発的な「建議・要望」、「市民協働の場」としての役割等の機能になかなか結びついていかない現状がある。今後月日を重ね、一步一步充実させていく面ではあると思われるが、制度運用をより効果的にする上で、大きな着目点となるだろう。

最後に、制度への市民参加の充実と、その理解の強化である。実際に住民代表組織を傍聴し、また調査を行って強く意識したのは、委員の年齢層が50代以上の年配の人々に偏っていること、また、制度への市民の認知度が低いことが挙げられていたことであった。当然のことながら、近年の高齢化の進展という背景、フルタイムワーカーとして仕事を抱えながら平日開催の会議に参加する困難性、地域課題を深く理解しているのはやはり長年当該地域に居住する年配者である、などといった要因から、委員が退職後の年配者に偏ってしまうのは仕方の無いことであるかもしれない。

しかし、きめ細やかに地域住民の意見を行政に反映させることを目的とするのであれば、より幅広い年代層、職業層の人々から委員を構成させるよう、いまひとつ工夫が必要であるように思われる。また、制度における取り組みの市民への公表を強化し、取り組み内容への幅広い批判や意見を取り付けるようにする事が望ましく、一般市民への制度の認知をより一層挙げていくことも必要だと考えられる。

以上のように、地域自治組織における課題点、特に住民代表組織におけるそれをまとめた。本論文では、地域自治組織の動向と課題について考察を進めることを主題としているが、最後に、次章においてそこから考えられる今後の方向性とその可能性について考察を進めてみる。

## 第4章 地域自治組織の今後の方向性とその可能性

本章ではこれまで述べてきた地域自治組織の課題点から筆者が考える今後の方向性とその可能性について考察を加えてみたい。具体的には、まず昨今の日本の地方自治における地方分権・「地域内分権」という流れの中で、地域自治組織の持つ意義についての考えを述べた上で、これまでに考察してきた課題点から、求められていく方向性について言及するとともに、調査を通して感じ取ることのできた地域自治組織の将来の可能性について述べていく。

### 第1節 地方分権・「地域内分権」という潮流の中で

そもそも地域自治組織がなぜ必要とされ、多くの自治体において設置されるようになってきているのか。もちろんこれには第1・2章で述べたように、地方分権の潮流が到来し、市町村合併が推し進められ、自治体の規模が拡大してきている背景がある。すなわち、地方分権・市町村合併の流れから、一つの自治体内においても、「地域内分権」が進行し、自らの地域の自治は地域とその住民自らが積極的に担っていかねばならない状況から、地域自治組織の設置が必要とされているのである。「地域自治」により積極的に地域住民が参加していかざるを得ないような背景があることは間違いがないだろう。

「河内自治会議」の傍聴において、一つ印象に残った点について述べよう。2007年11月1日に、「河内自治会議」の一環として、「地域自治に関する意見交換会」と題して、自治会議のメンバーに対して宇都宮市自治振興部長・みんなでまちづくり課長が講師となり、地域自治について講演会を開き、自由に委員との意見交換を行った。その際、前述のみんなでまちづくり課長が「市民協働のまちづくり」をテーマに講演を行ったが、その中で、課長は次のようなことを熱弁した。「地方分権・地域分権の時代が到来し、市民協働によるまちづくりが必要とされる中で、地域の自治を行政に大きく任せる時代は終わり、その地域の市民が積極的に担っていかねばならない時が来ている。そうした中で、自治会議にはその先端を担うものとして大きな役割を期待し、地域市民一人一人が地域自治に積極的に参加することを望み、行政側としては全力でその活動をサポートしていきたい<sup>49</sup>」という主旨であった。分権時代における地域自治組織（特に住民代表組織）の果たす役割について、自治会議を通して一つの認識を見ることのできた例であると思う。

このように見ていくと、地域自治組織の制度、特にその中核を成し、地域住民の意見を反映させる住民代表組織は、分権時代における「地域自治」への市民参加の重要な実践の場として、大きな役割を果たしていくと考えられるのではないだろうか。よって、地域自治組織の動向と課題について注視し、その行方とあるべき方向性について分析を重ねていく必要があるだろう。

<sup>49</sup>筆者「河内自治会議」傍聴記録資料（2007年11月1日）よりまとめた。

## 第2節 地域自治組織の今後の方向性

次に、地域自治組織、特に焦点となる住民代表組織に求められる今後の方向性について考えを述べていきたい。

地域自治組織は、合併の進展により自治体の規模が拡大した背景から、地域に密着したきめ細やかな行政サービスを提供する事を大きな目的として設置され、特に住民代表組織には、地域住民から当該地域に関する意見を広く吸い上げるという重要な役割が期待され、また「地域自治」への住民の参加という点で大きな意義がある。このような役割をより有効に果たしていくためには、まずは今までに述べてきたような課題点をクリアしていくことが求められると考える。第1に、住民代表組織における住民の制度参加のレベルアップであり、それを踏まえて、第2に、諮問・答申の基本的機能以外に与えられた機能を活用していくことの2点であろう。

第1の論点についてだが、まず、例えば委員の発言の固定化・偏り、制度への理解不足が共通して見られる課題から、参加委員自身のレベルの底上げが何よりも求められる。そのためには、発足後手探りの状態が続く中で、1つ1つの会議を積み重ね、一步一步制度の定着を図っていく地道な作業を続けていくことが重要だろう。今しばらくの経験の蓄積が必要ということだ。また、委員が制度について十分に理解をした上で運用を行うことができるよう、設置市職員や委員にとっては負担となり難しい面は否めないが、制度の内容についての説明を強化するための作業会等を設けていくことも必要だろう。この点においては、宇都宮市「河内自治会議」における「地域自治に関する意見交換会」のような機会を設けることが参考になるのではないだろうか。

次に、前章で述べたように、年配者に偏りがちな参加委員の幅を広げる工夫が必要だろう。住民代表組織において、より有効に地域意見を集約するためには、幅広い年齢層・職業層の地域住民から委員を選出する事が望ましいと考える。自治会・各種住民組織・NPO団体の代表から委員を選出する事はもちろんだが、それ以外の一般の住民から、または若い世代からも参加を募り、意見を集約するべきではないか。もちろん、これには、多くは平日開催の会議に、仕事を抱えつつ参加する負担が退職者に比べて現役で仕事を抱える者にとっては大きく、また報奨金の問題も絡んでくるが、例えば可能であれば会議開催を土日にするなどし、参加しやすい条件作りも考えていく方向性が求められるだろう。

加えて、住民代表組織の運用を補助し、会議の調整や参加委員を支援できるような地方自治に詳しい「有識者・学識経験者」をできるだけ会長として選出することが必要だろう。再び「河内自治会議」を引き合いに出すが、本事例は住民代表組織の代表を地元大学教授が務め、会議のまとめ役として大きな役割を果たしている注目に値する事例である。多くの住民代表組織が委員として「有識者・学識経験者」を挙げてはいるが、実際にはこのように地方自治に精通した人物を配する例はあまり見られない。先進的な制度を構築する浜松市を調査

した際、この点について質問を行ったところ、地元大学の教授を組織の委員として起用する動きは無く、「有識者」とは実際には地元企業の管理職などから選出しており、宇都宮市のような事例は珍しい、という回答が返ってきた<sup>50</sup>。近年の国立大学の法人化や大学間の競争の激化により、大学教授にとってはこうした場への関わりは負担が大きく、難しいものであるかもしれないが、昨今の大学の地域連携・貢献の流れと絡めて、住民代表組織に地元大学・周辺大学の知的資源を活用する工夫を求めたい。

さらに、課題点として挙げられていた広報機能の強化・地域住民への認知度の向上といった、「情報提供の強化による幅広い住民の参加の取り付け」が挙げられよう。より広く地域住民の意見を集約するために、住民代表組織における協議事項の公開のあり方を工夫し、より多くの意見や批判を取り付けていく努力が地域自治組織全体の質を高めていくことになるだろう。この点は非常に難しいとは思いますが、浜松市でアンケート調査を行い、広報誌を毎月発行し市民への認知度を向上させ、また会議傍聴者を増加させる目標を掲げる取り組みが、一つの例といえる。こうした一般住民への周知のみで必ずしも多くの関心や参加を取り付けられるかは議論の余地があるが、このような情報提供とより多くの参加の取り付けの努力は必要不可欠であると考ええる。

最後に第2の論点であるが、このように住民代表組織における制度参加のレベルアップを計っていき、活動を蓄積し、まずは基本となる諮問・答申機能を充実させることによって、段階的にそれ以外の機能の活用につなげていく土台が形成されていくものと考ええる。住民代表組織における住民の制度参加のレベルの向上から、「建議・要望」、「市民協働の要」といった機能の活用へと、段階的に引き上げていく流れを構築する事が求められるだろう。また、このような段階的な努力によって、「地域自治」において住民代表組織（地域自治組織全体）がさらに大きな役割と機能を果たす新たな可能性が生まれる機会が形成されていくことだろう。

### 第3節 地域自治組織の可能性 ～河内自治会議から～<sup>51</sup>

最後に、「河内自治会議」傍聴記録より、今後の地域自治組織の可能性を考える上で注目に値すると実感した事例を紹介し、考察を加えてみたい。

先述したように、2007年5月から11月まで、計4回開催された宇都宮市の「地域自治制度」の住民代表組織、「河内自治会議」の傍聴を行い、調査記録をまとめた。その中で、11月29日に行われた第5回の会議では、今後の住民代表組織の果たす役割の新たな可能性を予感させる議論がなされていた。本会議は、前回の会議までにすでに新市基本計画に対する諮問事項への答申は終えており、今回の会議において、今後の会議をどのような方向性で進めていくのか、また、諮問・答申以外の「地域のまちづくり」に関する事項に対して、委員が自由に大

<sup>50</sup>筆者インタビュー調査資料（2007年6月28日）「浜松市・自治振興課・黒柳氏談」よりまとめた。

<sup>51</sup>本節をまとめるにあたっては、筆者インタビュー調査（2007年11月29日）「第5回河内自治会議傍聴記録」を参照した。



きな視点で議論を交わす場を設けたものであった。会議では、はじめにそれぞれの委員が地域の課題に対する意見をまとめたものを発表し合った後に、今後の会議の方向性について議論を交わしたのだが、その折に多くの問題提起がなされた。

一つは、テーマや分野ごとに、自治会議に「小委員会」を設置し、より深い議論を行えるようにする、ということであった。また、「地区ごと」にも小委員会を設置するというユニークな意見もあった。更には、その際自治会議の委員以外にも、協議事項に関係の深い一般の住民を会議に参加させる、また、小委員会の開催と絡めて、報酬が出る会議のみでは回数が見えないため、任意でより多くの会議を開催する、各小委員会ごとに関係職員に加わってもらい、など、細かな点についても議論がなされ、上記のような方向性で検討する事で意見が一致した。

また、もう一つは、自治会議の内容が一般の住民の意見と合致するものかどうかを確認した上で協議事項を決定するため、会議の行程の中に住民の意識調査・アンケート調査を組み込んでいくことが必要という意見での一致を見た点である。

更にもう一点として、自治会議における担当職員の誠意ある対応である。彼らは自治会議会長と協力し、委員からの意見の集約に真摯に務め、また上記のような発案に対しても、できる限りの対応を行っていく旨を述べていた。

こうした議論の内容は、次回の会議で更に細かく煮詰めていく予定であり、かつ、当然のことながら、実際に小委員会の設置・住民の意識調査・会議開催数の増加には、実務面でどのように運用していくかについては白紙の状態であり、実現も少なからず困難が伴うものであろう。しかしながら、本制度は、発足後間もなく、手探りの状態での運用が続いていたにもかかわらず、委員の熱意を持った自主的で建設的な意見が出され、またその方向性で検討するという流れが築かれたことの意義は非常に大きいのではないだろうか。

前章において、高崎市の「地域審議会」の事例のように、地方中核市・特例市規模の設置市においては、住民代表組織の機能の形骸化が生じている例が見られるという事を述べたが、一方で、本事例のように、発足後間もない住民代表組織が、新たな役割を担っていこうとする動きも見出すこともでき、前節で述べたような、「地域自治」への住民参加の場として大きな可能性があると考えられる（一方で、別の視点から考えると、これは自治体間の地域自治組織における「格差」という問題でも捉えることができるだろう）。

地域自治組織において、住民代表組織が果たす役割についての今後の可能性について、引き続き、考察を行っていきたいと思う。

## おわりに

近年は地方分権の推進が叫ばれ、市町村合併が進み、自治体の規模は拡大する傾向にある。このような流れの中で、自らの住む地域の自治に、市民自らが参加していかざるを得ないような環境が生じてきているのを実感する。「市民協働によるまちづくり」、「自治体内分権」、「地域内分権」という言葉が、合併市基本計画などによく用いられていることは、まさにその表れであろう。

このような地方分権・市町村合併の潮流、そして地域の自治により積極的に当該地域に居住する市民が参加していかざるを得ないような流れには、当然のことながら、慎重なる検証と、その是非をめぐる批判・考察がなされなければならないだろう。しかしながら、このような時代背景を、市民の「地域自治」への参加の一つの「契機」として捉えることができるように思う。

少し話が大きくなるが、ここ数年の日本国民の「政治離れ」は深刻を極めているように思う。各種地方選挙では、当たり前のように投票率が50パーセントを下回り、40パーセント、30パーセント台という低い投票率が多数を占める。こと地方自治、特に自らの居住する地域における「地域自治」への市民参加の度合いは、年々低くなっているように実感される。日本がより成熟した民主主義国家として成長を遂げるためには、国民の更に積極的な政治参加が求められ、特に、その最も基本的な面である、「地域自治」への市民参加が、何よりも我々に求められているのではないだろうか。

そうした意味においては、この「地域自治」に、より積極的に市民が参加していかざるを得ないような潮流は、大きなチャンスとなりえるだろう。市民の地方自治・「地域自治」への参加のレベルアップへのチャンスである。そうした中で、特に地域自治組織における住民代表組織の制度は、その絶好の実践の場として大きな機能・役割が期待出来るのではないだろうか。私が本論を書くにあたって実際に住民代表組織を傍聴したのは「河内自治会儀」のみであったが、そこでは、委員の人々が新たな制度に対して苦戦しつつも、自らの住む地域の自治に対して、熱意を持って真剣に議論を行う姿を見ることができた。そして、こうした住民代表組織が、「地域自治」への市民参加という点で、重要な実践の場として機能する可能性を実感した。

地域自治組織は、地方自治の世界に登場してからまだ年数が浅く、手探りでの運用が続いている。この地域自治組織の動向を注視し、地方自治をめぐる新たな動きとして、研究を重ねていかなければならないだろう。

最後に、今後の課題点について述べ、締めくくりとしたい。まず、第1に、もっと現状分析を徹底的に行う必要があったと思う。地域自治組織に関しては、学術的研究の積み重ねが少なく、主な先行研究となるものが、本論中で用いた宇都宮市政研究センターの研究報告程度であった。よって、そうした資料を基に、実際に地域自治組織を設置している自治体を調べ上げ、設置状況を詳しく明らかにする努力が足りなかった。また、先進的な制度を構築してい

る例として浜松市、一般的な地方中核市・特例市規模での例として高崎市、発足後間もない例として宇都宮市を調査対象としたが、代表的な事例を一つずつ調査したのみでは不十分であったであろう。例えば、政令指定規模の合併市として、新潟市や静岡市などの「地域自治区」の取り組み、高崎市以外にも複数の地方中核市・特例市規模の設置市の「地域審議会」の取り組みを調査していく必要があった上に、宇都宮市以外の自治体における住民代表組織の傍聴も行うべきであった。時間や距離、費用面での制約はあるが、もっと可能な限りの現状分析にかける努力が必要だったと反省している。

第2に、住民代表組織に着目したが、もう一つの重要な機関である地域行政機関（事務所）側にも何らかの課題点はないのかについて調査・考察を行う必要性があったことだ。加えて、合併市のみではなく、合併を行っていない自治体においても地域自治組織を設置している例はある。また、合併後に設置をしない自治体もある。こうした事例において、例えば合併を行っていない中で地域自治組織を設置した経緯は何だったのか、なぜ地域自治組織を設置しなかったのか、など、地域自治組織設置という事そのものに対する考察も必要であっただろう。

## あとがき

私はもともと地方自治・行政学を勉強しようとは考えていなかった。宇都宮大学国際学部に入學しようと思ったのは、高校時代に地理と政治経済を学び、国際的な視野にたつて政治学を勉強するという事に興味が湧いたことがきっかけだった。そのため、学部に入りたての頃は、国際関係論を専攻しようと思っていた。

しかし、大学1年の終わり頃、友人に誘われ、『ロードレース』という長距離自転車競技を始め、トレーニングのために周辺の自治体へと出かけることが増えた。すると、合併によりめまぐるしく変わる自治体の線引きの変化が目に入ってくるようになり、地方自治への関心が生まれた。もともと政治学の一分野として、行政学を多少勉強しておく必要があるだろうと考え、中村教授の授業をことごとく履修してきたのだが、「地方自治論」の授業を履修し、私の方向性は完全に地方自治・行政学に固まった。勉強を始めてみると、行政学は奥が深く、その分野は、組織論から政策論、そして地方自治へと多岐に渡る。このように奥の深い行政学に興味を湧くと共に、多くの人々にとって身近で、かつ最も基本的で重要なものである「地方自治」を勉強していくことに、大きな意義を感じている。

私自身が新潟県の小規模な村出身で、かつ、自らの故郷が合併をめぐり、周辺の自治体間で苦心しながらその方向性を探っているという背景から、日本の地方自治体が今後どのような方向性を辿っていくのか、私の村は、そして全国の自治体はどうなっていくのかという事について、もっと勉強していきたいと強く思う。そして、終章で述べたように、私は本学を卒業の後、継続して大学院で学ぶことになっているが、この「地域自治組織」を一つの大きな材料とし、地方自治と市町村合併について、考えていきたいと思う。

最後に、お世話になった方々に感謝のことばを申し上げたい。

指導教員の中村教授には、3年次のISFJ日本政策学生会議参加における多大なご教授を受けたと共に、日ごろのご指導を賜り、そして地方自治を学ぶ上での「現場」に触れる機会を多く提供して下さったことに何よりも感謝を申し上げたい。また、今後引き続きのご指導をよろしくお願い申し上げたい。

卒論生の皆さんにも、これまで3年次4年次と、ジョイント合宿や共同研究で大変お世話になったことを感謝申し上げます。卒業後はみなそれぞれの道を歩んでいくことになるが、皆さんの活躍をかげながら応援していきたい。

そして、3年生の皆さんにも、そのジョイント幹事校として果たした労をねぎらいたい。皆さんの頑張りや、私にとっても大きな励ましとなり、「自分も頑張らなくては」という気持ちを奮い立たせてくれた。来年度もう1年間お世話になると思うが、よろしく頼みたい。

2007年 12月 17日 大宅宏幸

## 出展・参考資料

- ・中村祐司（改革者・2005.1）「分権改革・市町村合併・三位一体の改革の敬意から見えてくるもの」
- ・中村祐司（改革者・2007.7）「平成の大合併は地方に何をもたらしたか～問われる自治体の自立性～」
- ・寄本勝美編著（コモンズ・2001年）「公共を支える民～市民主権の地方自治～」
- ・佐々木信夫（筑摩書房・2002）「市町村合併」
- ・保母武彦（岩波ブックレット・2007）『「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか』
- ・宇都宮市政研究センター・美谷薫（2007）「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」
- ・宇都宮市政研究センター・美谷薫（2007）「市町村合併と地域内分権に関するアンケート調査報告書」
- ・高崎市（2006）「高崎市・榛名町合併協議第8号・地域自治組織比較表」
- ・高崎市（2006）「地域審議会の設置等に関する協議」
- ・浜松市・自治振興課（2007）「都市内分権と地域自治区」
- ・宮崎市（2006）「合併特例区便り第1号」
- ・宇都宮市合併協議会（2006）「地域自治制度（案）」
- ・筆者第2回～5回「河内自治会議」傍聴資料（2007年5月30日、6月19日、7月6日、11月1日、11月29日）

## 参照 URL

- ・浜松市ホームページ（2007年10月現在）「地域自治区」概略図  
(<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/lifeindex/participation/kaigi/chiikikyougikai/index.htm>)
- ・高崎市ホームページ（2007年11月現在）「第1回倉淵地域審議会」写真  
(<http://www.city.takasaki.gunma.jp/soshiki/chiiki/shingikai/0701kura-s.htm>)

## 視察協力先

- ・浜松市・自治振興課・黒柳氏（2007年6月29日）
- ・高崎市・地域づくり振興課・曾根氏（2007年7月5日）

巻末資料

—地域自治組織概略表—

＜地域審議会＞

＜地域自治区(合併新法)＞

根拠	合併新法第 202 条その 4	合併新法第 23 条
対象	市町村合併の場合のみ	市町村合併の場合のみ
法人格	なし	なし
設置手続	合併関係市町村の協議で定め、各議会の承認が必要	合併関係市町村の協議で定め、各議会の承認が必要
設置期間	合併後の一定期間（合併市町村基本計画の議決が必要）	合併後の一定期間（合併特例区の上限期間を目安に協議で定める）
廃止	設置機関の満了による解散（条例による変更が可能）	設置機関の満了による解散（条例による変更が可能）
設置区域	合併関係市町村を単位として設置  ・全ての合併関係市町村の区域に設置しなくてもよい ・1つの合併関係市町村を分割して置くことはできない ・2つ目の合併関係市町村を合わせて、1つの審議会を置くこともできない	合併関係市町村を単位として設置  ・1又は2以上の合併関係市町村の区域をエリアとする地域自治区を設置することができる ・合併市町村の全域に設置しなくてもよい
機関	地域審議会	・地域自治区の長（を置くことができる） ・地域協議会
事務所	—	あり
長の選任方法等	—	市長の長が優れた見識を有するものうちから選任（特別職、任期2年以内、再任可能）
地域自治区・合併特例区の機能	—	・新市の事務を分掌（自治法第 155 条第 1 項の支所・出張所の事務と同じ） ・住民の意向を反映させる機能

		<ul style="list-style-type: none"> <li>行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能</li> </ul>
審議会・協議会の構成員の選任方法等	合併協議による	<p>新市の長が区域内に住所を有する者のうちから選任（任期4年、再任可能、自治法第202条の5第4項）</p> <p>構成員については、何ら兼職禁止の規制はない</p>
構成員への報酬等	報酬及び費用弁償（自治法第203条第1項）をしなければならない。	報酬を支給しないことが可能（自治法第202条の5第5項）
審議会・協議会の機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>諮問・意見の開陳</li> </ul> <p>：新市の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、意見を述べることができる</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>重要事項の実施について意見の開陳</li> </ul> <p>：新市の長は、区域に係る重要事項（協議で定める）の実施について、地域協議会の意見を聞かなければならない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>諮問・意見の開陳</li> </ul> <p>：新市の長その機関及び地域自治の長の諮問に応じて審議し、または必要と見られる事項について、それらの機関に意見を述べるができる</p>
予算編成機能	なし	<p>なし</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>市町村において地域自治区に係る予算を措置</li> </ul>

**<地域自治区（自治法）>**

**<合併特例区>**

根拠	合併新法第202条の4	合併新法第26条
対象	全ての自治体	市町村合併の場合のみ

法人格	なし	あり（特別地方公共団体）
設置手続	条例で定める	合併関係市町村の協議で規約を定め、書く議会の議決を経て、知事の認可が必要
設置期間	なし	5年以内（協議で定める）
廃止	条例で定める	設置機関の満了による解散
設置区域	市町村が定める区域に設置 ・市町村の区域を分けて、定める区域ごとに設置することができる ・市全域を区分し、設置しなければならない	合併関係市町村を単位として設置 ・1又は2以上の合併関係市町村の区域をエリアとする地域自治区を設置することができる ・合併市町村の全域に設置しなくてもよい
機関	・地域自治区の事務所の長 ・地域協議会	・合併特例区の長 ・合併特例区協議会
事務所	あり	あり
長の選任方法等	事務吏員	新市の長が市長の被選挙権を有する者のうちから選任（新市の助役等と兼任可能、特別職、任期2年以内、再任可能）
地域自治区・合併特例区の機能	・新市の事務を分掌（自治法第155条第1項の支所・出張所の事務と同じ） ・住民の意向を反映させる機能 ・行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能	・旧市において処理されていた事務であって一定期間合併特例区で処理することがその事務の効果的な処理に資するもの ・その他合併特例区が処理することが特に必要な事務（地域の公の施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域に根ざした財産の管理等）
審議会・協議会の構成員の選任方法等	新市の長が区域内に住所を有する者のうちから選任（任期4年、再任可能、自治法第202条の5第4項） 構成員については、何ら兼職禁止の規制はない	新市の長が市議会議員の被選挙権を有する者のうちから規約で定める方法により選任（例えば公募、充て職等） 任期：2年以内、再任可能（合併新法第36条第4項）
構成員への報酬等	報酬を支給しないことが可能（自治法第202条の5第5項）	報酬を支給しないことが可能（合併新法第36条第6項）



<p>審議会・協議会の機能</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重要事項の実施について意見の開陳          ：新市の長は、区域に係る重要事項（協議で定める）の実施について、地域協議会の意見を聞かなければならない</li> <li>・諮問・意見の開陳          ：新市の長その他の機関及び地域自治区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項について、それらの機関に意見を述べるができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重要事項の実施について意見を開陳：          新市の長は、区域に係る重要事項（規約で定める）の実施について、合併特例区協議会の意見を聞かなければならない</li> <li>・諮問・意見の開陳：          新市の長その他の機関及び合併特例区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項について、それらの機関に意見を述べるができる</li> <li>・予算の審議：          合併特例区の長は、予算を作成したときは、合併特例区協議会の同意を得なければならない</li> </ul>
<p>予算編成機能</p>	<p>なし</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村において地域自治区に係る予算を措置</li> </ul>	<p>あり</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・合併市町村により措置された財源を基に独自の予算を編成（合併特例区協議会の同意及び合併関係市町村の長の承認が必要）</li> <li>・課税権と地方債の発行権限は有しない</li> <li>・地方交付税の公布対象団体ではない</li> </ul>

(資料：高崎市・榛名町合併協議会協議第8号(2006) 「地域自治組織比較表」より大宅編集)