

# 目次

目次 . . . 1

はじめに . . . 3

## 第1章 平成の大合併に伴う地域自治組織制度の制定

第1節 日本における市町村合併の歴史 . . . 4

第2節 「平成の大合併」の背景とその流れ . . . 4

第3節 「平成の大合併」に伴う地域自治拡充の必要性 . . . 5

第4節 地域自治組織制度の制定 . . . 5

## 第2章 地域自治組織の地方自治における位置づけ

第1節 地域自治組織の概要 . . . 7

第2節 地域自治組織の設置状況 . . . 13

第3節 地域自治組織導入前の自治体内地域自治の構造を整理する . . . 19

第4節 市町村合併に伴う「地区化」とその影響 . . . 20

第5節 「中間連携的機能」の担い手としての地域自治組織 . . . 21

## 第3章 小規模設置自治体の実証研究

第1節 福島県南相馬市における地域自治区（特例制度） . . . 23

第2節 群馬県沼田市における地域自治区（特例制度） . . . 25

第3節 千葉県香取市における地域自治区（一般制度） . . . 28

## 第4章 大規模設置自治体の実証研究

第1節 新潟市における「区自治協議会」（一般制度） . . . 31

第2節 浜松市における「区協議会」と「地域協議会」（一般制度） . . . 33

## 第5章 住民代表組織の実証研究 ～「宇都宮市河内自治会議」の取り組み～

第1節 「河内自治会議」とは . . . 39

第2節	「河内自治会議」の歩み	・・・39
第3節	地域自治組織発展の可能性	・・・42
第6章	地域自治組織の課題と展望及び制度活用への提言	
第1節	課題の総括 —不明確な位置づけによる機能不全の実態	・・・44
第2節	活用に向けた提言 —その位置付けと理念構築の必要性	・・・45
第3節	理念モデルの提示と活用度合いにおける事例の分類	・・・46
第4節	「協働の要」として	・・・50
おわりに		・・・51
はしがき		・・・52
参考文献・参照資料		・・・53

## はじめに

近年の一連の市町村合併、いわゆる「平成の大合併」によって、日本における基礎自治体数は大幅に減少した。合併推進に関する法律が整備され、市町村合併が進み始めた1999年時点の市町村数は約3200であったが、2009年現在では1800を切り約1780ほどとなっている<sup>1</sup>。

このように市町村合併が相次いだことによって、各自治体の面積は増大し、人口規模も大きくなった。特に、非常に広域に合併を行った合併市が複数出現し、政令市規模、地方中核市規模、特例市規模の合併市の中には、極めて大きな面積を有する自治体が誕生している。

しかし、合併によって規模が拡大してはいるが、地方交付税の削減、歳入の減少などにより、多くの合併市の財政状況は依然として厳しく、拡大した市域全ての地域に細かく目を配り、きめ細やかな行政サービスを提供する事は非常に困難となっているのが現状である。

このような状況の中で求められるのは、一つの自治体内における「地域内分権」、「地域自治」の拡充である。大規模な合併を行った自治体の多くは、合併に組み込まれた旧市町村地域にある程度の権限を委譲するなどし、「それぞれの地域のことはそれぞれの地域によって対応させる」ことにより、各地域の事情に即した市政を展開する事ができるよう、模索を行っている。

こうした取り組みを進める柱の一つとして、近年「地域自治組織」の制度を採用する合併市が続出している。この制度は、市町村合併の推進について検討した地方制度調査会の答申に基づき、合併が進み市域が拡大した自治体において、地域自治が減退することに対応するための一つの手段として新たに法制度化されたものである。具体的には、合併を行った自治体が、地方自治法に基づく一般制度としての「地域自治区」か、合併特例法（市町村の合併の特例等に関する法律）に基づく特例制度としての「地域自治区」を、主に合併に組み込まれた旧市町村を単位とした地域に設置し、そこに設置された事務所と住民代表組織とによって、当該地域の自治の一翼を担わせる制度である。

この制度は、市町村合併後の自治体において地域自治を拡充するための一つの手段として注目を集めつつある。しかしながら、登場してからいまだ年月が浅く、実際どの程度有効に機能しているのかについては未知数であり、検証が必要である。特に、多くの設置市が苦戦と模索を続けながらの制度運用を行っているのが現状であると見られる。また、多くの設置市町村が導入より5年程度を目安に制度継続の是非を問う評価を行うこととしており、大多数の設置市町村がその時期に近づいているため、これまでの制度運用における課題点を把握し、制度の評価が必要となっていると考える。

そこで、本論では、平成の大合併によって市域が拡大した自治体において、いかにして地域自治を拡充するのかという問題に対して、地域自治組織の制度に焦点を当て、本当にこの制度は有効に機能しているのか、どのような方向性で運用されているのかという点について、その現状と直面する課題、及び今後の展望について実証研究を通して考察を行っていく。

具体的には、第1章において、地域自治組織が登場することになった背景について、平成の大合併にいたる流れと、地域自治拡充が求められている点から筆者の視点よりまとめていく。次に第2章において、地域自治組織の法制度としての概要を整理し、その設置状況についてまとめる。それを踏まえ第3章では、地域自治組織が地方自治体における地域自治においてどのように位置づけられるのかについて、市町村合併によって地域自治の構造に変化が生じている点から整理を試みる。その上で、第4より、実際に地域自治組織を導入している自治体について、広域に合併した政令市レベルの都市における事例、最も多く見られる小規模合併市町村における事例、そして制度の要となる「住民代表組織」を一つの事例について現場から細かに追うという3側面より筆者が調査を行ったものから、現状と課題について分析する。

最後に、第7章において本制度の課題点を明らかにした上でその意義と有用性について指摘し、制度の活用に向けた提言を行うとともに、地域自治組織の展望について一つの視座を提供する。

1 総務省ホームページ『合併相談コーナー』（2009年1月閲覧、<http://www.soumu.go.jp/gapei/>）を参照。

## 第1章 「平成の大合併」に伴う地域自治組織制度の制定

はじめに、地域自治組織が登場してきた背景について見ていこう。

まずは日本における市町村合併の歴史について簡単に見た上で、近年の「平成の大合併」の流れとその背景についてまとめ、市町村合併に伴って地域自治の拡充が求められているという論点について述べる。これらを踏まえ、地域自治組織登場の背景を探る。

### 第1節 日本における市町村合併の歴史を概観する

明治時代の始め、基礎自治体の数はおよそ7万にのぼっていた。しかし、明治22年（1889年）に新たに市制・町村制が始まり、行政上の目的にあ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。この一連の動きを「明治の大合併」と呼ぶ。

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など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<sup>2</sup>。

以上のように、日本の地方自治体は、時代の変化に応じて合併促進の法律等に基づき合併・再編を繰り返してきたことが分かる。そして、これら2つの大きな合併・再編の流れを受け、第3の流れとして登場してきているのが「平成の大合併」である。

### 第2節 「平成の大合併」の背景とその流れ

次に、ここでは筆者なりの視点から「平成の大合併」の背景とその流れについて概観する。

大合併が進んだ最大の要因は、国・地方ともに深刻な財政的危機状況下にあり、自治体の再編を行い権限を委譲する事によって、効率的な自治体運営を目指したことにありと考えられる。戦後の高度経済成長期からバブル景気が終結を迎えるまで、概ね日本の地方自治体は潤沢な税収による地方交付税と強固な中央集権制度によって効率的運営が行われていたといえる。好景気と豊富な税収が見込まれるこの時代は、中央政府の指示に従った画一的な自治体運営を行なうことが効率的だった。しかし、高度経済成長・バブル景気の終焉とともに財政難が深刻化し、また中央政府からの指示に従う画一的な地方自治体運営によって、行政の非効率、地方自治の減退が懸念されるようになった。よって、政府は自治体の大幅な再編を行い、権限・財源を委譲する事によって、行政運営の規模の効果を生み、また自治体の運営能力の向上、地方自治の拡充を図ろうと試み、合併推進を行ったものと考えられる。

無論、各地方自治体が持つ特性、地域の持つ特色等を見無視し合併を押し進めたこと事態には多くの疑問が持たれる。また、十分な権限の委譲が無いままに大幅に交付税を削減し、合併を行ったとしても、結局は自治体の運営はさらに困難なものとなっていくことが予想される。一連の合併推進の過程には問題があったことを指摘しておきたい。

さて、具体的にどのようにして市町村合併が進められていったかについて簡潔に見ていこう。まず、2000年に「地方分権一括法」<sup>3</sup>が施行され、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、市制の人口要件の緩和など多岐の制度が作られた。さらに、「市町村合併特例法」<sup>4</sup>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。これらの政策を、小泉政権による「三位一体の改革」での地方交付税や国庫補助金の削減が強力にリードした。

以上の一連の動きによって、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から1800にまで減少した。また、合併優遇策の切れる2005年3月までに財政上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。政府は、この2005年3月までの流れを大合併の「第1段階」とし、さらに1000団体までの削減目標を掲げて2010年までの時限立法である

2 佐々木信夫『市町村合併』（ちくま新書、2002年）第1章第1節を参照。

3 正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」である。

4 正式名称は「市町村の合併の特例等に関する法律」（2004年施行）である。

「合併新法」<sup>5</sup>を制定した。これは、より都道府県側を合併推進システムに組み込むものであり、現在大合併は「第2段階」に突入しているといえる。2009年2月現在の自治体数は1781<sup>6</sup>団体である。

### 第3節 「平成の大合併」に伴う地域自治拡充の必要性

平成の大合併によって、各自治体の規模は大きく膨れ上がった。特に、政令市・中核市・特例市規模、またはそれに準ずる規模の合併市では、非常に広範囲にわたる合併が行われ、市の領域が著しく拡大した例が続出した。例えば、後に取り上げる浜松市においては、実に10を越える自治体と合併をし、面積は東京23区に匹敵するほどである。その他にも、日光市、高山市、新潟市なども、広域にわたって合併を行っている。

このように、市町村合併によって自治体の領域が大きく拡大する事によって問題となるのは、域内の各地域の住民の声が自治体運営に反映されにくくなる、届きにくくなることである。特に、先に挙げた浜松市、新潟市のように、中核となる旧市に周辺の小規模市町村が組み込まれる形となった合併市においては、それら旧周辺市町村の地域住民にとって自治体全体としての行政は遠い存在となり、当該地域に対するきめ細やかな行政運営を行うことが困難となる。

もちろん、これはこれら超大規模合併を行った自治体に限ったことではない。中枢となる自治体に周辺の小規模自治体加わる形で市町村合併が行われた場合、大抵はそれら地域の行政事務所は地域における「地域行政機関」に変わり、受け持つ権限も本庁に多くが移ってしまう。市全体としての政策を担当する部門は本庁となり、生活に密着した（最低限の）部門が残るだけとなって、地域を反映させるにくくなるのである。また、合併によって人口規模も拡大するため、自治体職員一人あたりが担当する住民の人数も増加することになるから、市全体としてみても住民一人一人への行政サービスの質は低下せざるを得ない。

よって、このようであるだけに、大規模な合併を行った自治体においては、より域内の各地域の声を反映させていくことが困難となるのである。そこで、このような合併市町村において求められてくるのは「地域自治」の拡充である。つまり、自治体内部の地域にある程度の権限を委譲したり、あるいはより地域自治を当該住民に担わせるような制度を構築することによって、「自らの地域は自らが担う」仕組みをつくる必要があるようになってきているのである。これは、例えば「都市内分権」、「地域内分権」といった政策として、大規模合併を行った複数の自治体に取り組んでいるものが代表的である。近年叫ばれている、行政と住民とが相互に協力して地方自治を行なっていくということを表す「協働」という言葉も、これに密接に関連しているだろう。

### 第4節 地域自治組織制度の制定

このような背景の中で制定されたのが、法制度としての「地域自治組織」である。次章で概要について詳述するが、この制度は主に合併を行った自治体が、自治体内の一定の地域（主に合併に組み込まれた旧周辺市町村区域）を単位地域とし、「事務所」及び地元住民から選出された「住民代表組織」を設置する事によって、その地域の自治の一翼を担う制度である。これには地方自治法に基づく一般制度としてのもの（「地域自治区（一般）」）と、合併特例法に基づくもの（「地域自治区（特例）」など）がある。

本制度は、市町村合併推進について審議をしてきた「地方制度調査会」において、①合併推進を強力に推進する一方で、それに伴い噴出する合併に対する不安を払拭すること、②合併によって地域自治が減退する事が懸念されるため、住民による代表組織によって地域自治を拡充させていくことの2点について議論がなされ、2003年の第27次地方制度調査会答申を経て、改正地方自治法（2004年）、合併新法（2005年）に盛り込まれ、法制度化された<sup>7</sup>。前述の通り、この制度からは、政府が合併推進を行う一方で、地域からの反発を抑え、住民自治、地域自治を拡充させていこうとする思惑が見える。

2005年に合併新法が施行されてから、合併を行った自治体においてこの制度が導入される例が増加してきている。しかし、多くの設置自治体は制度運用を開始してから年月が浅く、実際にはその運用

5 「市町村の合併の特例等に関する法律」の改正版である。

6 前掲総務相 HP より。

7 第27次地方制度調査会答申（2003年）を参照。

をめぐって苦心している場合が多く、手探りの運用が続いている実態があると考えられ、また学術的な分析や調査も充実しているとは言いがたく、その現状の把握と課題の分析が必要であろう。

## 第2章 地域自治組織の位置づけ

本章では、地域自治組織の実態の把握のための事例研究に入る前に、まずは地域自治組織の概要についてまとめる。その上で、本制度が地方自治上どう位置づけられるかについて整理を行ってみたい。

### 第1節 地域自治組織の概要

#### 1. 地域自治組織の種類

はじめに、地域自治組織の種類について整理していこう。地域自治組織には「地域自治区（一般）」、「地域自治区（特例）」、「合併特例区」、「地域審議会」の4種類がある。地域自治区の2種類については様々な名称があるが、本論では分かりやすいように前述の通り表記することとしたい。

第1に、「地域自治区」の両者について見ていこう。「地域自治区（一般）」は、地方自治法に基づいて、全ての自治体が一般制度として設置できるものであり、「地域自治区（特例）」は合併特例法に基づいて、市町村合併を行った自治体が合併時に設置できる制度である。後に詳述するが、前者はより大きな権限を持った制度であり、政令市レベルの大規模市に設置される例が多く、後者は「大合併」の時期に合併を行った自治体の多くが採用しているものであり、地方中核・特例規模、あるいはそれに準ずる規模の自治体が採用する事が多く、前者に比べると比較的権限が弱く、設置要件も緩やかなものとなっている。一般に「地域自治組織」というと、これらの制度を表すことになり、本論でも主にこの両者について扱うこととする。

第2に、「合併特例区」についてである。これは合併特例法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、自治体内に特別地方公共団体として法人格を有する区域を設置するものである。本制度は、合併後の移行措置としての側面が強く、現在では少数の自治体が設置しているのみである。この制度は、市町村合併を行った後、合併した旧自治体において行われていた事務で、そのまま引き続き一定期間特別区で行ったほうが効率の良い事務を有する場合に設けられるものである。これには、例えば公共施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域特有の財産（森林など）の維持管理などがある。

第3に、「地域審議会」であるが、これは1999年の旧合併特例法に追加で設けられた制度で、市町村合併を行った市町村において、旧市町村区域を単位地域として「地域審議会」という住民による代表組織を置き、首長の諮問に答申を行い、その地域意見を自治体行政に反映させていくものである。本制度は制度上は地域行政機関と結びついたものではないため、地域自治組織に含まないととらえる場合もあるが、実際多くは地域行政機関と連携を取り運用がなされていることが多い。しかし、主に意見具申機能しか備えていないため、4種類中最も権限は小さい。

以上、地域自治組織には上記の4種類がある。例外ではあるが、この他に例えば条例に基づいて独自の地域自治組織を設置している自治体もある（宇都宮市はこの例であり、6章にて詳述する）。

#### 2. 地域自治組織の基本的機能

続いて、地域自治組織の基本的機能について整理しよう。まず、地域自治組織の制度では合併を行った自治体において、主に旧市町村区域を単位地域とし、そこに事務所として「地域行政機関」、地元住民による代表組織として「住民代表組織」とを設置する。

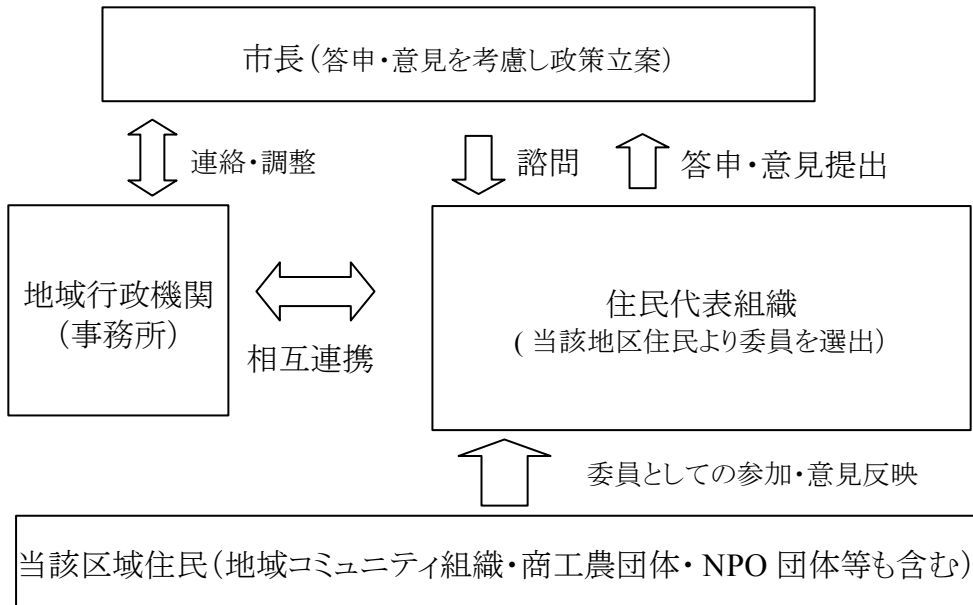
「地域行政機関」とは、当該区域における事務局であり、多くの場合支所として設置され、あるいは「〇〇地域センター」等の名称で住民に身近な行政サービスを行う事務所として設置される。これらのほとんどは、旧市町村の本庁がそのまま引き継がれている。この地域行政機関における担当部署が当該区域における地域自治組織制度の事務所の役割を果たす。

「住民代表組織」とは、当該区域に関係の深い住民より首長が選出した委員によって構成され、地域意見を代表する役割を果たす本制度の中核を成すものである。まず委員についてだが、「当該地域に関係が深い」住民とは、具体的には例えば自治会など地域コミュニティ組織の会長や、商工農団体の会長、あるいは地元有力企業の有識者であり、これらの者より実際は事務局側が選出し、大学の学識者が委員長として参加するケースもある。次に機能であるが、市長より当該区域に関する重要事項（後に詳述）に関して諮問がなされ、それに対する答申を行うこと、また当該地域に関する重要事項に

ついて意見を提出することである。これらの答申・意見について、必ず市長は考慮をした上で政策・施策を立案する事が義務付けられている。

以上のように、これら「地域行政機関」における事務所と、「住民代表組織」が相互に連携し、当該区域における地域自治の一端を担う。下に制度の概略を示した図を示す。

図表 2 - 1 地域自治組織概略



資料:筆者作成。

### 3. 地域自治区の概要

ここからは個別の制度について詳しく述べていこう。始めに地域自治区の概要についてである。前述の通り地域自治区には地方自治法に基づく一般制度としてのものと、合併特例法に基づくものがある。

第1に、「地域自治区（一般）」についてである。この制度は、地方自治法第202条の4に基づいて条例によって設置されるもので、自治体内全てに「地域自治区」を設定し、各地域自治区に「事務所」及び「地域協議会」を設置し、当該地区に係る事務を処理する際に住民意見を反映させていく制度である。なお、各地域自治区の長には、職員が充てられる（202条の4-1）。

「地域協議会」は、本制度の「住民代表組織」に当たるものであり、その構成員は首長によって、当該区域に住所を有する者のうちから選任される（202条の5-2）。この構成員の選任に当たっては、首長は構成員の構成が、当該地域自治区に住居を有する者の多様な意見が反映されるように配慮する事が規定されている（202条の5-3）。この選任方法については後の事例研究の章にて詳述するが、概ね当該区域の自治会等の地域コミュニティ組織の長、商工農団体の代表者や、その他地元市民活動団体の代表者から、事務局側が選出を行っていると思われる。また、公募によって数人の委員を選出する自治体もある。委員の任期は4年以内で定める（202条の5-4）。本法では定められていないが、各地域協議会の構成人数はおおよそ20人前後とする自治体が多い。さらに、地域協議会には、協議会を代表する会長及び副会長が置かれ、その選任及び解任の方法は各自治体によって定められている（202条の6）。

次に、「地域協議会」の権限と機能についてである。地域協議会は、当該区域内の重要事項に関して首長及びその他の機関より諮問されたものについて審議し答申を出し、また必要と認められる事項に関して審議し、意見を首長及びその他の機関に述べる事ができる（第202条の7）。具体的には、①地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項（同条の7-1-1）、②市町村が処理する地域自治区の区域の事務に係る事項（同条の7-1-2）、③市町村の事務処理に当たっての地域自治区の区域内



に住所を有する者との連携の強化に関する事項(同条の7-1-3)である。実際には、これらの規定をもとにして、各設置自治体はその区域に関する事項を設定する(これについては事例研究の章を参照願いたい。例えば「地域自治振興費の予算要求の概要について」、「〇〇地区市民センターの利用方法の改善について」など、各自治体によって様々である)。ここで重要なのは、首長は、自治体における施策、特に当該地区に関して決定あるいは変更する場合、前述の通り地域協議会に諮り、その答申あるいは意見陳述を考慮しなければならない(同条の7-2)。つまり、本制度は、自治体として施策を決定するにあたって、地域協議会からの意向を考慮するという点が核心であり、これによって地域意見を自治体に反映させていく機能の一翼を担う。

第2に、合併特例法に基づく「地域自治区(特例)」についてである。本制度は、合併特例法第23条に基づいて、市町村合併を行う自治体が設置できる制度である。具体的には、市町村合併を行おうとしている自治体が、合併協議を行う際に設置を決定し、合併前旧市町村を単位地域とした地域自治区を設置するが、これは全市に設ける必要はなく(合併特例法第23条の1)、この点が前述の「地域自治区(一般)」とは異なる。よって、例えば、比較的規模の大きい自治体と、その周辺の小町村が合併したような場合は、中核となる旧大規模市には地域自治区を設置せず、周辺の旧小町村のみ設けるといったことも可能であり、実際にはそのような事例が多くを占める。また、設置期限があり、これについては合併協議において定める(同23条の1)が、この点も一般制度によるものとは異なる。

各地域自治区には、一般制度のものと同様に、事務局としての地域行政機関と住民代表組織として地域協議会が置かれ、両者が連携して当該地域における自治の一翼を担うものである。地域協議会の機能と権限については前述の一般制度のものと同じである。

しかし、本制度では、地域自治区に事務局の長に代えて特別職としての「区長」を設置できる点が異なる。具体的には、区長は、当該地域自治区の事務を効率的に処理するために特に必要であると認められる場合に設置でき、合併協議によって期間を定めた上で事務局の長に代えて設置する(同24条の1)。選出方法であるが、当該区域の行政運営に優れた見識を有する者と認められる者より市長が任命する(同24条の2)。任期は2年以内で合併協議において定める(同24条の3)。

本制度は、地域自治区を自治体内全域に設置しなくても良く、また設置期限があるなど、設置要件が一般制度よりも緩やかであり、これは市町村合併を円滑に進めるための手段としての制度という側面が強いと言える。

以上の地域自治区であるが、(他の制度についても同様のことが言えるが)ここで注意しておかねばならない点がある。本制度ではあくまで地域協議会において諮問・答申、意見の提出を行い、それを市長・事務局が「考慮」した上で政策・施策を決定するので、必ずしも地域協議会の意見が反映されるわけではなく、よって制度そのものは当該地域における事項について決定するといった性格を有するものではない。これは次章にて詳述する。

本制度の概要をまとめた表を次ページに示した。

図表 2-2 地域自治区一覧表

区分	一般制度	合併による特例制度	
根拠法	地方自治法	合併特例法（細かな機能の規定は地方自治法による）	
目的	①市民の自治意識の高揚、自治体内地域住民の意思を反映させる ②市民協働の体制作り	①市町村合併後の自治体内地域自治を拡充、地域住民の意思を反映させる ②市民協働の体制作り ③市町村合併を円滑に進め、合併後の市全体としての一体感を醸成する	
法人格	無し		
設置区域	自治体内全体に一定の単位区域を設定し、設置する	1つ、または2つ以上の旧市町村の区域を単位として設置する。新市全域または一部地域のみ設置も可能	
設置方法	条例で定める	合併関係市町村の協議で定め、各議会の議決を要する	
設置期間	制限無し	合併関係市町村の協議において定める	
区長	無し	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事務所の長に代えて任意で設置できる</li> <li>・特別職</li> <li>・行政運営に優れた見識を有する者のうち、市長が選任する</li> <li>・任期は2年以内で合併協議において定める</li> </ul>	
事務局の長	一般職の事務吏員	一般職の事務吏員（区長を置く場合は置かない）	
職員	当自治体の職員、首長が任免する		
住民代表組織	名称	地域協議会	
	構成員	選任	地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから首長が選任する
		任期	4年以内で条例で定める期間
	報酬	報酬を支払わないことも可能	
権限	①首長は当該地域における重要事項について、地域協議会の意見を聴く ②首長等の諮問に応じ審議し、必要に応じて建議する		
行政サービス	住民に身近な市町村事務を分掌する		

資料：地方自治法、合併特例法をもとに筆者作成。

#### 4. 合併特例区の概要

次に、合併特例区について見ていこう。合併特例区は、合併特例法第26条に基づき市町村合併を行った自治体が設置する事のできる特別地方公共団体<sup>8</sup>として法人格を有する地域自治組織であり、都道府県知事の認可を必要とする。本制度は、前項で述べた「地域自治区（特例）」の制度と同じように、市町村合併を行った自治体において、当該区域住民の意見を反映させ、新市として円滑に行政運営を進めていく機能に加えて、特に旧合併関係市町村において処理されていた事務で、合併後一定期

8 特別地方公共団体とは、普通地方公共団体（一般の地方自治体）以外の地方公共団体である。

間当該区域を単位として処理したほうが効果的であるとされる事務と、当該区域住民の生活の利便性向上などのために同じく合併後一定期間当該区域を単位として処理する必要があると認められる事務がある場合に設置される（同30条）。本節第1項でも述べたが、これらの事務には例として公共施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域特有の財産（森林など）の維持管理などが挙げられる。設置区域であるが、「地域自治区（特例）」と同じように、自治体内全域に設置する必要は無く、1つまたは2つ以上の旧合併関係市町村を単位とした区域に設置する（同26条）。設置期間は5年以内で定める（同31条）。

各合併特例区には、合併特例区事務所及び区長と「合併特例区協議会」が置かれ、両者が相互協力して当該区域における自治の一端を担う。前者の区長であるが、長は首長の選挙権を有する者から首長より任命される特別職であり、当該地域自治区を代表する。（同33条・34条）なお、区長は事務局の長を兼ねることもできる（同33条）。任期は2年以内で定める（同33条）。

一方合併特例区協議会であるが、前述の「地域自治区（特例）」と同じく、当該区域に係る重要事項に関して首長より諮問されたものについて審議し、答申を行い、また必要と認められる事項に関して建議し、当該区域住民の意見を反映させる。首長はこの答申事項・建議要望について、自治体における施策を決定する際に十分に考慮する事が義務付けられている。協議会の構成員は、当該合併特例区に住所を有する者で、当自治体の議会の議員の被選挙権を有する者のうちから首長が任命する。この際、当然ながら首長は構成員が当該区域の住民意見を多様に反映できるよう人選を行わなければならない。任期は2年以内で定める。

本制度は、特別地方公共団体として法人格を有する上に、特殊な条件の上に設置されるため、設置要件が厳しく、導入している自治体は少ない。また、合併後の移行措置として設置する側面が強く、設置期限も短い。具体的な導入市町は、北海道士別市（2006年から2011年まで）、同じく名寄市（同じく）、同じく久遠郡せたな町（2005年から2010年まで）、福島県喜多方市（同じく）、岡山市（2005年から2010年の区域と2007年から2012年の区域がある）、熊本市（2008年から2013年）、宮崎市（2006年から2010年）の7つである。以下に、合併特例区をまとめた表を示す。

図表2-3 合併特例区一覧表

名称	合併特例区	
根拠法	合併特例法	
目的	①合併関係市町村の区域であった地域住民の意見を反映させる ②合併関係市町村の区域であった地域を単位として、一定の事務を処理する事による当該事務の効果的な処理、又は当該地域の住民の生活の利便性の向上 ③合併市町村の一体性の円滑な確立	
法人格	有り（特別地方公共団体）	
設置区域	1つまたは2つ以上の旧市町村の区域を単位とする（全域または一部地域にのみ設置も可能）	
設置方法	合併関係市町村の協議で規約を定め、各議会の議決を経て、知事の認可を必要とする	
設置期間	合併市町村の協議により、5年以内で定める	
区 長	種類	特例区の長（必置、助役・収入役等と兼務可能）
	選任	市町村長の被選挙権を有する者のうちから首長が選任する
	任期	2年以内で規約で定める期間
事務局の長	特例区の区長が兼ねることができる	
職員	合併市町村の職員から、首長の同意を得て合併特例区の長が任免する	

住民代表組織	名称	合併特例区協議会	
	構成員	選任	合併特例区に住所を有する者で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首長が選任する
		任期	2年以内で規約で定める期間
		報酬	無報酬も可能
	権限	①首長は重要事項について協議会の意見を聴く ②首長等の諮問に応じ審議し、必要に応じて建議する ③区長は予算等の重要事項について協議会の同意を得る（その後首長の承認を得る）	
行政サービス		①合併関係市町村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当該事務の効果的な処理に資するもの ②その他合併特例区が処理する事が特に必要な事務	

資料：合併特例法をもとに筆者作成。

## 5. 地域審議会の概要

最後に、「地域審議会」についてである。地域審議会は、合併特例法第22条に基づいて市町村合併を行う自治体が設置する事のできる地域自治組織である。この制度は、市町村合併を行う自治体が、その合併協議において合併関係市町村を単位とした地域を設定し、首長またはその他機関からの当該区域に関する諮問事項について審議し、あるいは当該地域における重要事項について意見を述べる機能を有した住民代表審議会、すなわち地域審議会をそこに設置するものである。審議会の構成員数、任期、その他組織運営に関する事項については合併協議により定める(同22条の2)。なお、本制度も自治体内全域に区域を設置する必要は無く、一部地域だけの設置も可能である。よって、例えば、群馬県高崎市のように、核となる旧高崎市のような比較的大規模な自治体に周辺の小規模町村が加わる合併方式においては、本庁のある区域以外の周辺区域にのみ設置する例が多い。

細かな組織運営に関する規定については、合併協議によって定めるとされており、自由度の高い設定を行うことができるが、実際には地域自治区（特例）を参考にして規定を設定していると見られる。

以上より、本制度は法制度上は事務局の設置を行わない、意見具申機能のみを有した当該区域住民による審議会制度であるといえる。また、最も権能が小さく、設置要件は緩いので、全地域自治組織上最も設置数が多く、総務省統計によれば、現在216の自治体が設置している<sup>9</sup>。以下に、本制度をまとめた一覧表を示す。

図表2-4 地域審議会一覧表

制度	地域審議会
根拠法	合併特例法
目的 (筆者考察による)	①合併関係市町村の区域であった地域住民の意見を反映させる ②新自治体としての一体性の醸成と円滑な自治体運営を達成 ③市町村合併を円滑に進める
法人格	無し

9 総務省統計(2006) 「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況(18年7月1日現在)」による。

設置区域	旧合併関係市町村を単位区域として1つ以上を置く（全域に設けないことも可能）		
設置方法	合併協議による議決		
設置機関	合併協議により定める		
区長	無し		
事務局	無し（しかし、実際には審議会の運営などは当該区域地域行政機関内に置かれた担当部署が事務を行っている）		
住民代表組織	名称	地域審議会	
	構成員	選任	合併協議により定める
		任期	合併協議により定める
		報酬	合併協議により定める
	権限	当該区域に関する重要事項に関して首長またはその他の機関より諮問がなされ、それについて審議し、意見を述べる。	

資料：合併特例法を基に筆者作成。

## 第2節 地域自治組織の設置状況

続いて、地域自治組織の設置状況について見ていこう。

総務省によって2009年現在で発表されている地域自治組織の設置状況についてまとめた統計<sup>10</sup>によると、地域自治区（一般）を設置している自治体は15団体、地域自治区（特例）を設置しているのは38団体、合併特例区を設置しているのは6団体である（なお、筆者調査によると2009年3月現在7団体となっている）。まずは本論で主に取り扱う地域自治区を中心として、詳しい状況について表にまとめたものを以下に示し、現状を確認しよう。

図表2-5 地域自治組織の設置状況

都道府県	市町村名	合併期日	合併方式	設置制度	旧市町村名	設置の有無
北海道	せたな町	2005.9.1	新設	合併特例区	北檜山町	設置
					瀬棚町	設置
					大成町	設置
	士別市	2005.9.1	新設	合併特例区	士別市	設置せず
					朝日町	設置
	石狩市	2005.10.1	編入	特例	石狩市	設置せず
					厚田村	設置
					浜益村	設置
	伊達市	2006.3.1	編入	特例	伊達市	設置せず
					大滝村	設置
枝幸町	2006.3.20	編入	特例	枝幸町	設置せず	
				歌登町	設置	
名寄市	2006.3.27	新設	特例	名寄市	設置	

10 前掲資料より。

				合併特例区	風連町	設置
	むかわ町	2006.3.27	新設	一般	鶴川町	設置
					穂別町	設置
	新ひだか町	2006.3.31	新設	特例	静内町	設置せず
					三石町	設置
青森県	八戸市	2005.3.31	編入	特例	八戸市	設置せず
					南郷村	設置
	青森市	2005.4.1	新設	特例	青森市	設置せず
					浪岡町	設置
岩手県	宮古市	2005.6.6	新設	一般	宮古市	設置
					田老町	設置
					新里村	設置
	一関市	2005.9.20	新設	特例	一関市	設置せず
					花泉町	設置
					大東町	設置
					千厩町	設置
					東山町	設置
					室根村	設置
					川崎村	設置
	花巻市	2006.1.1	新設	一般	花巻市	設置せず
					大迫町	設置
					石鳥谷町	設置
					東和町	設置
	盛岡市	2006.1.10	編入	特例	盛岡市	設置せず
					玉山村	設置
	奥州市	2006.2.20	新設	特例	水沢市	設置
					江刺市	設置
					前沢町	設置
					胆沢町	設置
					衣川村	設置
宮城県	気仙沼市	2006.3.31	新設	特例	気仙沼市	設置せず
					唐桑町	設置
秋田県	由利本荘市	2005.3.22	新設	一般	本荘市	設置
					矢島町	設置
					岩城町	設置
					由利町	設置

					大内町	設置
					東由利町	設置
					西目町	設置
					烏海町	設置
	大仙市	2005.3.22	新設	一般	大曲市	設置
					神岡町	設置
					西千北町	設置
					中仙町	設置
					協和町	設置
					南外町	設置
					仙北町	設置
					太田町	設置
	横手市	2005.10.1	新設	一般	横手市	設置
				特例	増田町	設置
					平鹿町	設置
					雄物川町	設置
					大森町	設置
					十文字町	設置
					山内村	設置
					大雄村	設置
	能代市	2006.3.21	新設	特例	能代市	設置せず
					二ツ井町	設置
福島県	白河市	2005.11.7	新設	特例	白河市	設置せず
					表郷村	設置
					大信村	設置
					東村	設置
	南相馬市	2006.1.1	新設	特例	原町	設置
					鹿島町	設置
					小高町	設置
	喜多方市	2006.1.4	新設	合併特例区	喜多方市	設置せず
					熱塩加納村	設置
					塩川町	設置
					山都町	設置
					高郷村	設置
	南会津町	2006.3.20	新設	一般	田島町	設置
					舘岩村	設置

					伊南村	設置
					南郷村	設置
群馬県	沼田市	2005.2.13	編入	特例	沼田市	設置せず
					城沢村	設置
					利根村	設置
千葉県	香取市	2006.3.27	新設	一般	佐原市	設置
					小見川市	設置
					山田町	設置
					栗源町	設置
神奈川県	相模原市	2006.3.20	編入	特例	相模原市	設置せず
					津久井町	設置
					相模湖町	設置
新潟県	上越市	2005.1.1	編入	特例	上越市	設置せず
					安塚町	設置
					浦川原村	設置
					大島村	設置
					牧村	設置
					柏崎町	設置
					大潟町	設置
					頸城村	設置
					吉川町	設置
					中郷村	設置
					板倉町	設置
					清里村	設置
					三和村	設置
	名立町	設置				
	柏崎市	2005.5.1	編入	特例	柏崎市	設置せず
					西山町	設置
					高柳町	設置
石川県	加賀市	2005.10.1	新設	特例	加賀市	設置せず
					山中町	設置
福井県	坂井市	2006.3.20	新設	特例	三国町	設置
					丸岡町	設置
					春江町	設置
					坂井町	設置
山梨県	甲州市	2005.11.1	新設	一般	塩山市	設置
					勝沼町	設置



					大和村	設置
長野県	松本市	2005.4.1	編入	特例	松本市	設置せず
					四賀村	設置せず
					安曇村	設置
					奈川村	設置
					梓川村	設置
	飯田市	2005.10.1	編入	特例	飯田市	設置せず
					上村	設置
					南信濃村	設置
	伊那市	2006.3.31	新設	特例	伊那市	設置せず
					高遠町	設置
長谷村					設置	
岐阜県	恵那市	2004.10.25	新設	一般	恵那市	設置
					岩村町	設置
					山岡町	設置
					明智町	設置
					串原村	設置
					上矢作町	設置
	岐阜市	2006.1.1	編入	特例	岐阜市	設置せず
					柳津町	設置
	大垣市	2006.3.27	編入	特例	大垣市	設置せず
					墨俣町	設置
上石津町					設置	
静岡県	浜松市	2005.7.1	編入	一般	浜松市	設置
					浜北市	設置
					天竜市	設置
					舞阪市	設置
					男踏町	設置
					細江町	設置
					引佐町	設置
					三ヶ日町	設置
					春野町	設置
					佐久間町	設置
					水窪町	設置
					龍山村	設置
愛知県	豊田市	2005.4.1	編入	一般	豊田市	豊田区域に6つの地域自治区が設置されている

					旭町	設置
					足助町	設置
					稲武町	設置
					小原村	設置
					下山村	設置
					藤岡町	設置
三重県	紀北町	2005.10.1	新設	特例	紀伊長島町	設置
					海山町	設置
兵庫県	香美町	2005.4.1	新設	特例	香住町	設置
					村岡町	設置
					美片町	設置
	多加町	2005.11.1	新設	特例	中町	設置
					加美町	設置
					八千代町	設置
奈良県	宇陀市	2006.1.1	新設	特例	大宇陀町	設置
					菟田野町	設置
					榛原町	設置
					室生村	設置
島根県	出雲市	2005.3.22	新設	一般	出雲市	設置
					平田市	設置
					佐田町	設置
					多伎町	設置
					湖陵町	設置
					大杜町	設置
	吉賀町	2005.10.1	新設	特例	六日市町	設置せず
					柿木村	設置
岡山県	岡山市	2005.3.22	編入	合併特例区	岡山市	設置せず
					御津町	設置
					灘崎町	設置
長崎県	平戸市	2005.10.1	新設	特例	平戸市	設置せず
					生月町	設置
					田平町	設置
					大島村	設置
熊本県	玉名市	2005.10.3	新設	一般	玉名市	設置
					岱明町	設置
					横島町	設置
					天水町	設置
宮崎県	宮崎市	2006.1.1.	編入	一般	宮崎市	旧宮崎市区域に15の地域自治区を設置
				合併特例区	佐土原町	設置

					田野町	設置
					高岡町	設置
	都城市	2006.1.1	新設	特例	都城市	設置せず
					山之口町	設置
					高城町	設置
					山田町	設置
					高崎町	設置
	美郷町	2006.1.1	新設	特例	南郷村	設置
					西郷村	設置
					北郷村	設置
	延岡市	2006.2.20	編入	特例	延岡市	設置せず
					北方町	設置
					北浦町	設置
	日向市	2006.2.25	編入	特例	日向市	設置せず
					東郷村	設置
	小林市	2006.3.20	新設	特例	小林市	設置せず
					須木村	設置
鹿児島県	鹿屋市	2006.1.1	新設	特例	鹿屋市	設置せず
					輝北町	設置
					串良町	設置
					吾平町	設置
	奄美市	2006.3.20	新設	特例	名瀬氏	設置
					住用村	設置
					笹利町	設置

資料：総務省資料より筆者作成。なお、「特例」は地域自治区（特例）・「一般」は地域自治区（一般）である。

以上が設置状況であるが、編入合併の地域自治区（特例）場合、多くの設置自治体は本庁のある区域には地域自治区を設置していないことが分かる。また、人口規模5万程度から10万程度の設置自治体が多い。

### 第3節 地域自治組織導入前の自治体内地域自治の構造

本節より、制度が地方自治上どのように位置づけられるのかについて考察する。まず、地域自治組織を導入する以前の自治体における自治体内地域自治の構造について、整理を行ってみよう。

市町村合併を行う前の市町村においては、基本的に次のような2層構造の地域自治の仕組みがあったと言える。すなわち、自治会をはじめとした住民に身近なレベルでの自治、そして自治体全体をカバーする行政機関・議会のレベルである。

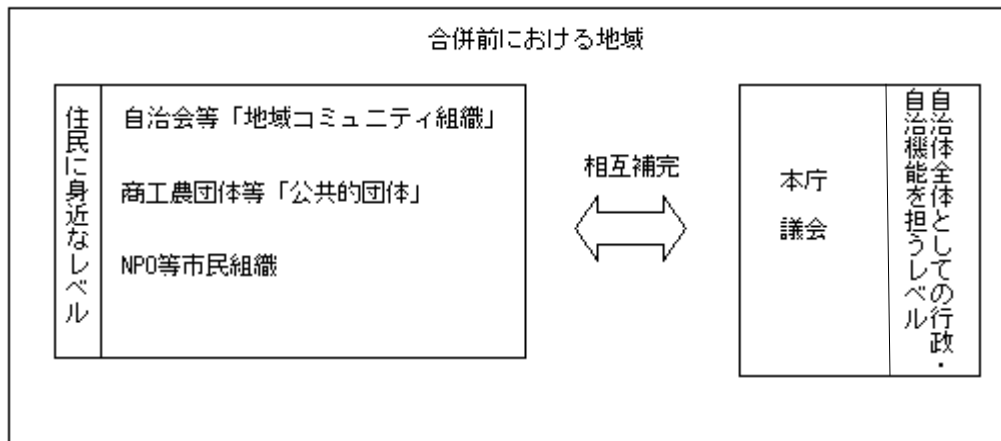
まず、前者の住民に身近なレベルについて整理しよう。自治体内の小地区レベルにおける自治を担う最も基本的な組織は自治会をはじめとする地区住民による「地域コミュニティ組織」である。当然ながら、最も住民に身近な小地区レベルの地域自治となると、自治体の行政機関だけでは担いきれない。よって、当該地区住民による自治会等の地域コミュニティ組織によって、住民で扱える範囲において地域課題の発掘とその解決という自治機能が担われていたと言える。また、婦人団体、青年団といった、住民同士のコミュニティ意識の醸成や、特定の地域課題の解決のために組織された住民団体も、住民にもっとも身近なレベルでの自治を担う地域コミュニティ組織に該当するだろう。さらに、当該地区に関係の深い活動を行っているNPO組織・団体も、このレベルにおける自治に含むことがで

きよう。加えて、小地区レベルからは地域としてとらえる範囲が広がるが、商工農団体も前述のレベルとして考えることができる。これらは、当該地域における商工農分野を通じて、地域意見・要望を見出し、その解決に向けて動き、また自治体全体をカバーする本庁・議会に一定の働きかけを行う団体、すなわち「公共的団体」としてとらえることができるからだ。

次に、後者の自治体全体としての自治機能を担う本庁・議会のレベルである。先ほども述べたように、住民に身近な細やかなレベルにおける自治機能はこれらでは担いきれないが、その範囲を超えた自治体全体的政策の展開、またインフラ整備や予算的措置が必要な施策事業に関しては本庁が担わねばならない。加えて、自治体全体として、より広範な地域意見をくみ上げる機能を議会が担っていると言える。

以上のように、住民に身近なレベルにおける細やかな自治機能は地域コミュニティ組織・公共的団体・NPO団体等が担い、自治体全体レベルでの自治機能は本庁・議会が担っていたという構造があったと指摘できる。これをまとめたものが次の図表3-1である。

図表3-1 合併前の自治体における従来の地域自治の構造



資料：筆者作成。

#### 第4節 市町村合併に伴う「地区化」とその影響

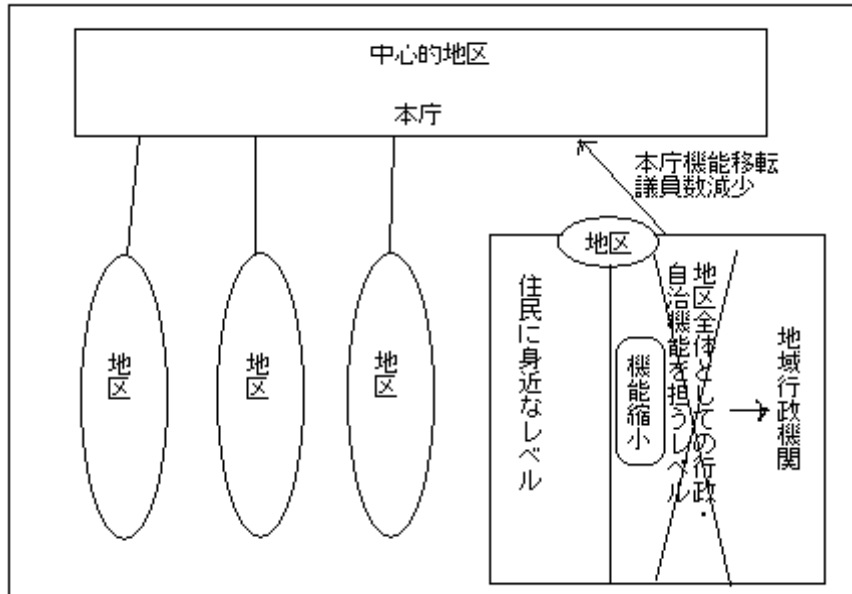
続いて、本節では市町村合併に伴い、前節で述べた地域自治の構造がどのように変化するかについて整理してみよう。

市町村合併によって、これまでは一つの独立した自治体だった地域は、新合併市町村においては自治体の一地域となる。これを、「地区化」と呼ぶこととする。「地区化」によって、主に前節で言う「自治体全体としての行政・自治機能を担うレベル」の働き（合併後では当該地区におけるそれ）が弱まってしまうと考えられる。合併後は、特に当該地区が中心となる比較的規模の大きい自治体に編入される形となっている地区は、その地区における政策・施策を実行する総合政策的機能の多くが新本庁へと移ることとなり、それまでの事務局は住民に身近な行政サービスやある程度の地域振興機能を残した地域行政機関となってしまう。さらに、多くの合併市町村では議員数が大幅に減少しているため、当該地域の意見を反映する政治的働きも大幅に小さくなる。よって、前節で述べた「住民に身近なレベル」における自治機能をカバーするための行政的機能が減退し、合併後の当該地区の地域意見がそれまでよりも反映されづらくなる。このように、地区における「自治体全体としての行政・自治機能を担うレベル」の機能が弱まるという構造の変化が生じるといえる。これを整理したのが図表3-2である。

以上のように、本制度は、合併後の自治体における権限の縮小した地区において、全市的行政機能を果たす本庁と当該地区における「住民に身近なレベル」の地域自治機能とを「中間連携」させるという位置づけがなされることを述べた。しかしながら、前章で本制度の課題として述べたように、この制度がその地区における縮小した行政的権限を完全に代替するものではないこと、あくまでも「広い視点で地域のまちづくり」について一定程度の地域意見を代表し、その意見を間接的に地区における全市的行政レベルに反映させる（必ずしも反映されるわけではない）ことを理念とするものである

という点において注意が必要である。よって本制度は、「住民に身近なレベル」での地域自治機能と、「全市的行政・自治機能を果たすレベル」とを結びつける「中間連携的機能」を果たす制度として登場した点は地域自治において意義深いものであると考えられるが、この中間的位置づけであるがゆえに、本庁と地域住民との間にある中途半端な存在という指摘も受けなければならないだろう。

図表3-2 合併後の地域自治の構造の変化



資料：筆者作成。

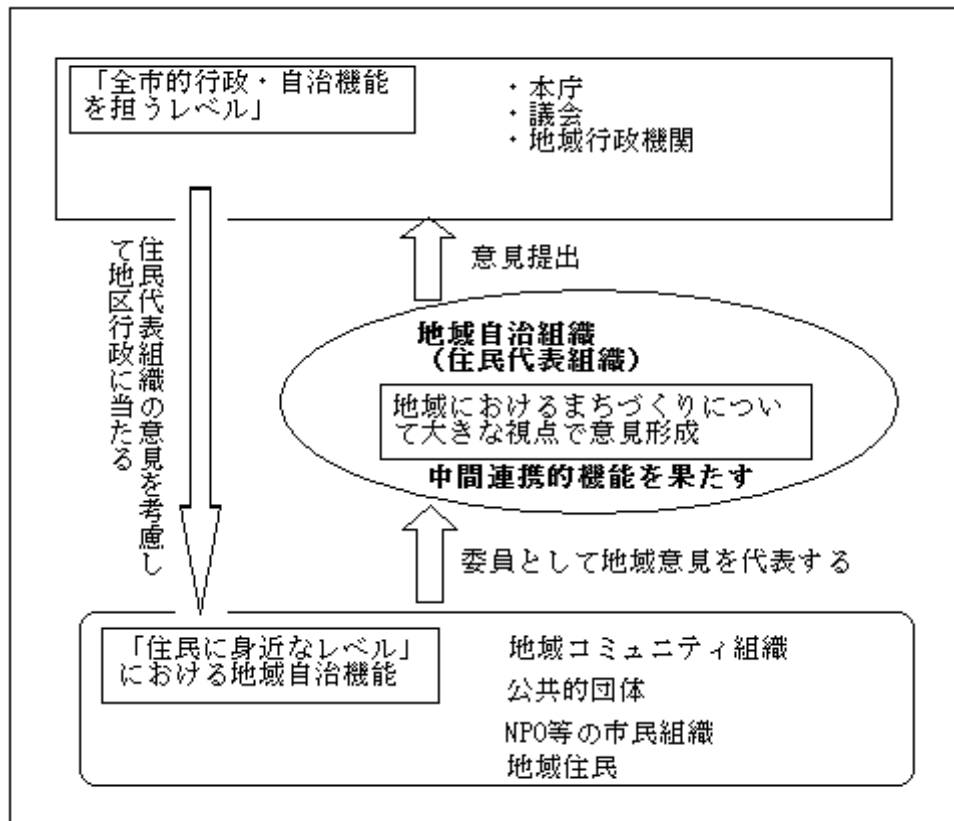
### 第5節 「中間連携的機能」の担い手としての地域自治組織

これまでの章で述べてきたように、合併後、前節で述べた状況を補うことを目的に導入されたのが地域自治組織である。では、ここで合併後の自治体における地域自治において、本制度はどのように位置づけられるのかについて考察を行ってこよう。

本制度の位置づけを考える上で注目される制度上の特徴は、第1に、その住民代表組織に自治会をはじめとした「地域コミュニティ組織」、商工農団体等「公共的団体」、その他NPO組織などの市民組織からの委員を組み込み、「住民に身近なレベル」として機能する団体に所属する委員の意見を公式会議においてまとめる点、第2に、それを「参考にして」本庁あるいは地域行政機関が当該地区における行政機能を果たす点にある。特に1点目については「住民に身近なレベル」の機能を果たす、当該地域事情に詳しいと見られる団体・組織から委員を集め、個別具体的な施策事業というよりは、地域における大きな視点でのまちづくりに関する意見をまとめあげること狙いが置かれている。また、その意見は必ずしも政策に反映されるわけではないが、地域意見として一定の政策形成における権限を有すると見なすことができる。

したがって、本制度は、合併後の地域自治において「中間連携的機能」を担うものであるといえよう。すなわち、「住民に身近なレベル」としての地域自治機能があり、地域自治組織はそのレベルをある程度代表し、大きな視点での地域におけるまちづくりの方向性を形成した上で、全体としての行政機能を果たす本庁、あるいは地域行政機関などの「自治体全体としての行政・自治機能を担うレベル」に対して地域意見を反映させる（必ずしも反映されるわけではない）という、2つのレベルを連携あるいは「つなぐ」中間的機能を果たすということである。これを整理したものが次の図表3-3である。

図表 3-3 地域自治組織の「中間連携的機能」模式図



資料：筆者作成。

## 第3章 小規模設置自治体の実証研究

これまで、地域自治組織が設置されるまでの背景と、その制度の概要・設置状況について概観してきた。本章より、実際に地域自治組織を設置している自治体への直接の調査による、現状と課題の分析を行ってみたい。

本制度は、大規模な自治体の事例が新聞や各種メディアで取り上げられることが多いが、しかしながら制度が導入されている自治体及びその地区のほとんどは小規模であり、制度の運用が有効になされているのか、実際の調査を伴った現状の把握が求められるだろう。そこで、まず第3章では、地域自治区（特例）と地域自治区（一般）それぞれについて、最もよく見られる人口2,3万から5万程度の小規模の設置自治体について取り上げ、特に人口規模の少ない地区における事例を複数調査し、実情を探っていくこととしたい。

地域自治区（特例）としては、福島県南相馬市（新設）、群馬県沼田市（編入）、地域自治区（一般）としては千葉県香取市（新設）を取り上げる。はじめに自治体の概要及び制度の概要についてまとめた上で、事例より分かる諸点についてまとめていこう。

### 第1節 福島県南相馬市における地域自治区（特例制度）

#### 1. 制度の概要

はじめに、地域自治区（特例）を設置している小規模自治体の例として福島県東部に位置する南相馬市の地域自治区の制度について取り上げよう。

本市は、福島県の沿岸部、いわゆる「浜通り」地方の北部に位置する人口約7万1千人の合併市である。2006年1月1日に、旧原町市、小高町、鹿島町の1市2町が新設合併して誕生した<sup>11</sup>。市は、旧自治体を単位地域とし、原町区、小高区、鹿島区のそれぞれに地域自治区（特例）を設置している。本地域自治区を導入する目的としては、地域住民の意見を行政に反映させ、行政と住民との連携を強化すること、そして合併後のそれぞれの区の主体性を尊重し、区が互いに補完し合い貢献しあうことによって新市全体の発展を図ることが掲げられている<sup>12</sup>。また、設置期間は特例制度としては珍しく無期限である。これは、比較的規模が同程度の自治体が対等に合併を行った事例であるため、本制度が合併後の地域自治の拡充に重点を置いているためであろう。

各地区は、「小高地域自治区」、「原町地域自治区」、「鹿島地域自治区」と設定されており、旧3市町のかつての本庁がそれぞれ「区役所」として設置され、ここが区における行政サービスを提供する地域行政機関の役割を果たし、また、地域自治区の事務所の役割を果たす。

一方、住民代表組織として「小高地域協議会」、「原町地域協議会」、「鹿島地域協議会」が設置されている。それぞれの協議会の委員の定数は15名（その内2名が会長・副会長となる）であり、当該区域に住所を有する者から選出されている（選出方法については後述する）。任期は2年であり、再任も可能である。なお、委員には報酬として月額6500円が支給され、南相馬市の非常勤特別職としての扱いとなる。地域協議会の機能としては、①市長とその他の市の機関からの諮問事項に対する答申、②必要と認める事項について審議し意見を提出することである。具体的な事項としては、新市建設計画に関する事項、市の基本構想及び基本計画に関する事項、公の施設の設置・廃止及び管理運営に関する事項、自治振興基金の用途に関する事項があり、特に最後の事項については、市長側は必ず地域協議会に諮ることが定められている<sup>13</sup>。本制度の概要をまとめたものが図表4-1である。

#### 2. 地域協議会のこれまでの運用状況

次に、地域協議会の発足からの運用状況について見ていこう<sup>14</sup>。2006年2月及び3月にそれぞれの区

11 市の概要については、南相馬市ホームページ「南相馬市のプロフィール」（2009年3月閲覧）を参照した。

([http://www.city.minamisoma.lg.jp/section\\_3\\_2.jsp](http://www.city.minamisoma.lg.jp/section_3_2.jsp))

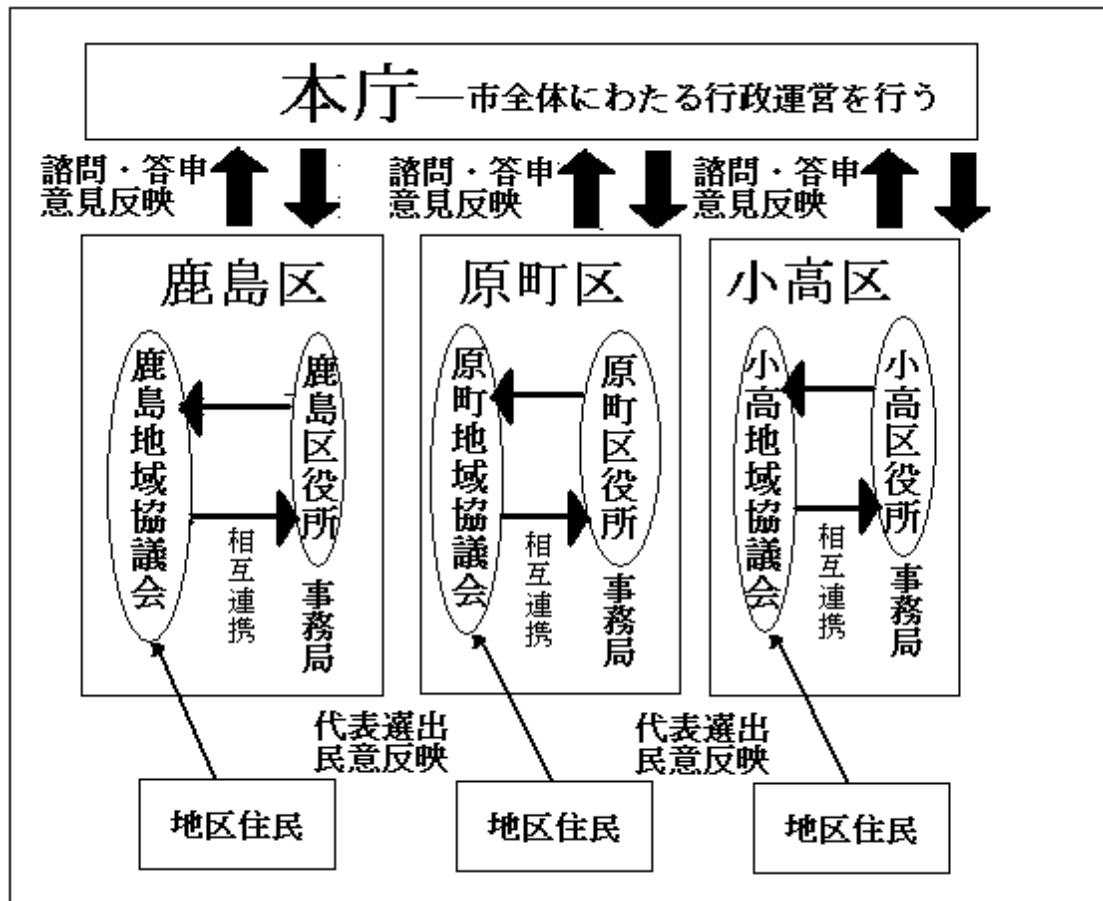
12 南相馬市総務企画部「地域自治区及び地域協議会について」、「地域自治組織制度について」を参照。

13 前掲資料より。

14 以下は南相馬市ホームページ「地域協議会」における各区の開催状況を参照した。

における第1回目の協議会が行われ、2006年度、2007年度、2008年度と、毎年度10回から11回、頻度にして1ヶ月半に1回ほどの割合で開催されてきた。協議の内容としては、市の基本計画や区への予算配分、新規事業に関する諮問事項はもちろんのこと、地元病院、保育園の運営からその他公共の施設・設備に関することなど、それぞれの区に密着した様々な重要事項について協議がなされ、年度末に答申・意見書が市長に提出されている。

図表4-1 南相馬市地域自治区制度概略図



資料：筆者作成

構成委員についてだが、2009年4月現在の委員は2008年3月2日から2010年3月1日までの任期で（発足から2008年2月までが第1回目の選出であり、今回の委員らは第2回目の選出である）、各区16名であり、そのうち13名は「見識者」及び自治会、婦人団体、商工農団体等、公共的団体の長で、団体から市長・事務局に対して推薦のあった者が占め、残り3名は公募による者となっている（次項にて詳述）。委員選出後第1回目となる協議会において、当議会を代表する会長及び副会長が協議によって決定されている。

なお、会議の議事録、開催日等についての詳細が細かに当市ホームページ上に記載されており、誰でも簡単に閲覧する事ができるようになっている。また、会議は各区区役所にて開催されており、誰でも傍聴が可能である。

### 3. これまでの運用における課題と今後の展望

最後に、実際に筆者が当市の担当職員へ聞き取り調査・資料入手を行った結果より、本市における制度運用の課題と今後の展望について、委員の実際の選出方法はどのようになっているのか、答申・意見はどの程度市政に反映されているのかも含めて考察し、事例を通して分析される地域自治区制度

(<http://www.city.minamisoma.lg.jp/kikakukeiei/chiiki-kyogikai.jsp>)



の諸課題点についても考察を進めてみよう<sup>15</sup>。

はじめに、これまでの制度運用における課題点として、地域自治区制度の形骸化が生じ始めていることが分析される。合併後、地域協議会が立ち上がった当初は、委員による活発な議論がなされ、その制度への意欲も高かった。しかしながら、運用を続けるにつれ、そうした委員の意欲や活発な議論が下火に向かいつつある現状がうかがわれた。具体的には、協議会においては、事務局側が用意する諮問事項についての議論のみに終始し、委員からの自発的な意見の提出が見られないなど、十分に制度の機能を生かすことができていないと考えられる。調査協力を得た担当職員からは、「もともと地域について住民から活発な意見を出すことが目的であるのに、市側からの諮問事項への答申機能のみに終わっているのは残念だ」という意見が聞かれ、十分に制度を活用しきれていない現状への苦心がうかがわれる。

続いて、実際の委員の選出方法についてだが、委員の多くは事務局側が当該地域に関係の深い商工農団体、自治会などコミュニティ団体に働きかけ、委員を推薦して出してもらっている。また「見識者」として数名が選出され、彼らの中から協議会の委員長が多く選出されているが、実際にはこの「見識者」とは前述のような各種団体の代表を多く務めてきた者である。一方3名の枠が設けられている公募委員であるが、応募者は少なく、住民の自発的な応募があるというよりは、事務局側、あるいは前述の各種団体から委員になるよう働きかけを受けた各種団体・コミュニティ組織に属する者が応募している現状があると考えられる。これより、前述の点とも絡むが、実際にはなかなか委員は集まらず、事務局側が積極的に働きかけて委員を選出している現状があり、地域協議会の地域代表性に疑問が残ると指摘したい。

第3に、協議事項がどの程度市政に反映されているかについてだが、諮問事項に対する答申については、概ね反映されているという。しかしながら、諮問事項への答申に終始し、意見提出があまり見られないという現状を考えると、これを肯定的にとらえることは早計に過ぎるであろう。

最後に、その他の課題として、制度への住民の認知が低いという点、また協議会が各地区の不公平感の噴出の場となってしまう、その調整が難しいという点である。まず前者であるが、市としてはホームページにて協議会の内容や委員について詳しく公表しており、また時折広報誌において制度について紹介してはいるが、住民のほとんどは地域自治区の制度が導入されていることを知らず、いかにして制度に対する認知・理解を取り付け、制度をより実りのあるものとするかが大きな課題と言えるだろう。次に後者だが、本市は新設合併（対等合併）とはいえ、最も人口規模の大きい原町区（約4万）と、人口規模の小さい小高・鹿島区（それぞれ約1・2万弱）とで規模の差があり、特にこれら2地区の協議会においては合併後の不公平感が噴出し、その調整が難しい現状があるという点である。各地区の意見を尊重しつつ、どのようにして全体の調整を図るかを考える上で重要な点として指摘できる。

一方で今後の展望についてであるが、やはり諮問答申のみに終始することなく、委員からの積極的な提案が出せるようにし、制度の活用を図っていくことが求められる点を担当職員は挙げた。さらに、本制度についてよく勉強し、あるいは他の導入例から学び、制度を活用する努力を行いたいという旨の意見も得られた。よって、今後制度をより機能させるために、委員・自治体職員そして住民の努力が鍵を握るといえよう。

以上、本市の事例からは、地域自治組織を導入している小規模自治体、特に小規模導入区においては、おそらく制度が十分に活用されておらず、形骸化が生じている現状の一端が読み取れるのではないだろうか。引き続きこの点について他の事例から検証していこう。

## 第2節 群馬県沼田市における地域自治区（特例制度）

### 1. 制度の概要

次に、地域自治区（特例）を設置しているより小規模な地区を有する自治体の事例として、群馬県沼田市の制度について取り上げる。

本市は、群馬県北東部の山間部に位置する自治体であり、2005年2月に近接する旧利根村・白沢村が編入合併した。人口は約5万3千人である<sup>16</sup>。地区別に見ると、沼田地区の人口は約4万8千、白沢

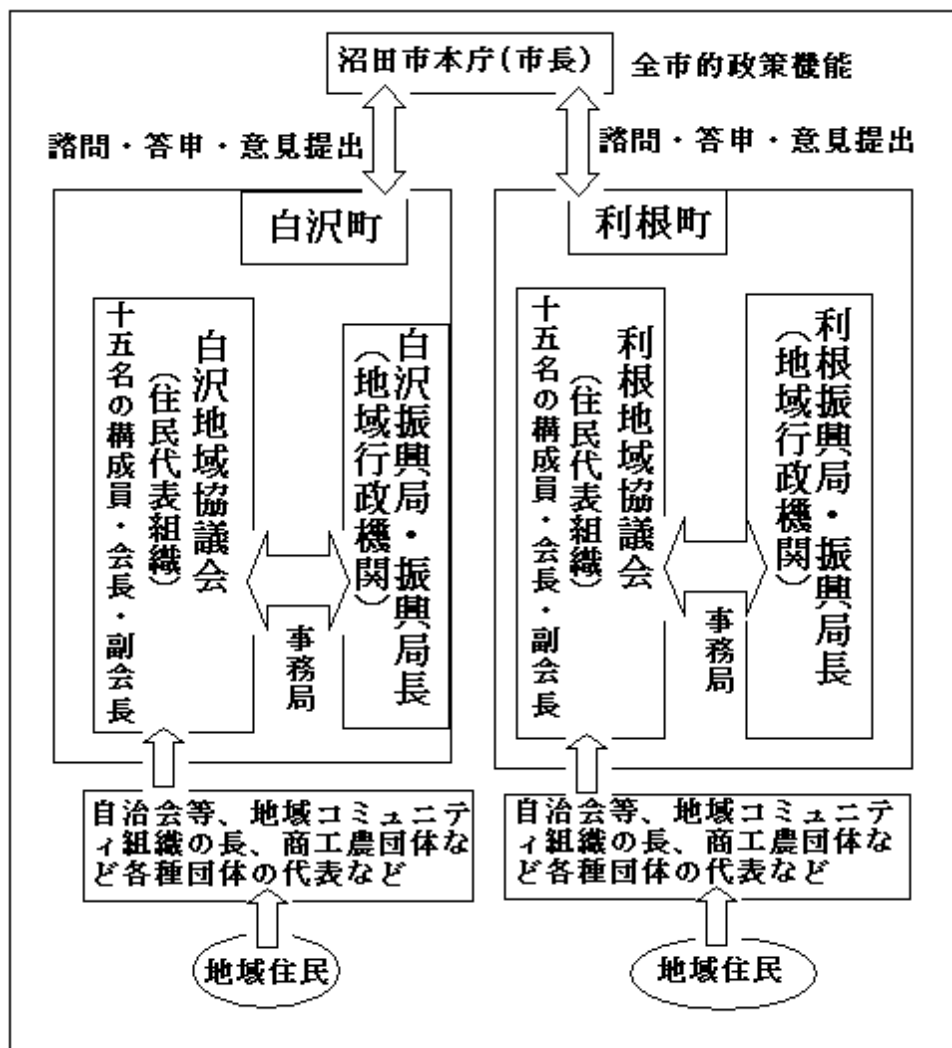
15 以下は、南相馬市原町区地域振興課武田氏への筆者インタビュー調査（2009年4月22日）による。

16 沼田市ホームページ「世帯と人口（平成21年3月末現在）」（2009年4月閲覧）を参照。

地区は約3千5百、利根地区は約5千2百<sup>17</sup>と、編入された地区の人口が極めて小さく、沼田地区の周縁部となっていることが分かる。

合併協議において、特例制度の地域自治区の導入を決定し、白沢地区と利根地区の地域づくりの発展ときめ細やかな地区への住民サービスを行うことを目的として、白沢地区と利根地区にそれぞれ地域自治区を設置した。具体的には、それぞれの地区に地域行政機関および地域自治区の事務局として「振興局」及びその長である「振興局長」、住民代表組織として「地域協議会」を設置している。振興局長は特別職として市長が任命する。また、地域協議会についてだが、前節の南相馬市のものと同様に、新市建設計画、基本構想、予算、重要施設の廃止・設置など、当該区域における重要事項に関する市長からの諮問に答申し、またその他の当該区域における重要事項に対して意見を提出する機能が備わっている。委員の選出方法も同様で、当該区域に住所を有し、公共的団体の長や学識経験を有する者から、市長（事務局）が適切に地域の意見を反映するように構成員を選任することになっている（公募は無い）。任期は2年、構成員は15名であり、再任も可能であって、協議会を代表する会長・副会長を委員から選出する<sup>18</sup>。

図表4-2 沼田市地域自治区概略図



資料：筆者作成

(<http://www.city.numata.gunma.jp/>)

17 沼田市・利根村・白沢村合併協議会「1市2村の概況」（2001年）を参照。なお、データは2000年のものである。

18 以上は第5回沼田市・白沢村・利根村合併協議会資料（2004年）による。

制度の設置期間については、2015年3月31日までの10年間となっている。期間終了後は、一般制度としての地域自治区の導入を条件として継続を決定できるが、一般制度としての導入が見送られる場合は、それまでの制度と同等の機能を有する地域自治組織を条例により制定することを検討するように定められている<sup>19</sup>。

なお、本制度の紹介、地域協議会の協議内容や開催状況に関する広報については、例えばホームページ上で公表するといったことは行われていない模様だ（後に詳述）。よって、振興局に資料や情報の請求を行わなければ、外部の者には構成員の顔ぶれや協議内容、開催状況についてはほぼ伺い知ることはできないのが現状だ。前掲の図表4-2は本制度の概略を示したものである。

## 2. 現状と課題及び今後の展望

続いて、筆者インタビュー調査による現状分析及び課題、今後の展望等について考察していこう<sup>20</sup>。

始めに、協議会の年間開催数、委員の具体的な選出方法についてである。白沢町では、年間4回の開催（2ヶ月おき程度）を毎年度行っており、利根町では、2006年度は7回、2007年度は4回、2008年度は5回開催している。各地区画一の開催ではなく、地域の実情や協議会の状況に応じて開催数を調整していると見られる。一方、委員の具体的な選出方法であるが、両地区ともに自治会や商工農団体など各種団体から地域事情に詳しいと見られる者を推薦してもらうことによって、計15名の委員を選出している。また「学識経験者」とは、当該地域事情に詳しいとみなされる上記のような各種団体の代表者である。

次に、これまでの運用における課題であるが、第1に地域協議会をどのように位置付けるのが難しく、制度を活用しきれていない現状があると考えられる。つまり沼田市全体としての市議会があるが、これとの調整をどう図っていくのが難しいという問題があり、また協議会の諮問・答申及び意見の提出という機能について、実際のところ何をどの程度まですることができるのかがよく分からないという状況にあるということだ。市長からの諮問に対する答申機能・意見提出機能という権限をどのように位置づけるのか、そしてどのように機能させていけば良いのかが分からず、その運用に困難が生じている現状が読み取れる。委員からは制度を運用する価値がないとする意見も聞かれるという。

第2に、協議会が事務局側から委員への働きかけという一方通行の構図となり、委員からの自発的意見が出されにくく、また委員自身の制度の理解が不足しているという状況があると考えられる。つまり、事務局側（市長）から一方的に諮問事項・協議事項が出され、それについてのみの議論に終始してしまったり、またそもそも委員自身が制度をよく理解しておらず、協議会が単なる地域要望の提出の場に終わってしまう傾向がある等、地域のまちづくりのための自主的・自発的な意見の提出が見られないという課題があるということだ。この点については第7章においてより深く考察するが、根本的な問題として、本制度は国民からの働きかけではなく、地方制度調査会、つまり中央政府によって作られたものであり、したがって各合併市町村においても、合併のために住民側からではなく事務局側が必要であると判断して導入し、住民（地区）側に一方的に押し付けてやらせていると言っても過言ではないだろう。よって、この課題点はその現れであり、地域自治組織の大きな欠陥として指摘しておきたい。

第3に、広報機能が不十分であると考えられる。両地区ともに特に制度に関する広報は行っておらず、例えば地区内に発行する広報誌、ホームページにおける協議内容の公開などはない。これでは地区住民にとっては、協議会においてどのような協議がなされているのか、どのような答申・意見の提出がなされているのかについて、傍聴以外に知る術がない。インタビュー協力を得られた担当職員の意見では、特に広報は行っていないが、人口規模の少ない地区だけに合併時から制度の周知はなされており、住民の半数程度は制度の存在を認識しているのではないかとこの事であったが、そうであるとしても何らかの協議内容の広報を行う必要があるだろう。そうでなければ、協議会が住民にとっては全く接点の無い存在となってしまう、地域意見の反映という重要な目的がますます果たしにくくなってしまふ。

最後に、今後の展望についてである。担当職員によれば、今後も不十分ながらも制度運用を積み重ねていき、設置期間終了時に引き続き制度を継続していくことを望み、またそれが重要であるという。

19 前掲資料より。

20 以下は、群馬県沼田市白沢町振興局名淵氏、利根町振興局担当課への筆者インタビュー調査（2009年5月27日）による。

上記のような状況にありながらも、どうかしてよりこの試みを盛り上げていこうとする職員の意識がうかがわれる。一方で、そのためにも、委員には地域要望の提出や批判・不満の表出に終わることの無いように、自主的な意見の提出と当該区域のまちづくりという本来の機能を発揮するよう、制度への理解を深めるための努力を促していくようにしていく。その際、協議事項として必ず委員による提案事項を設けるという新たな試みを2009年度では行っていく予定である。

また、委員からの提案によってスクールバスの導入がなされた成功例があるなど、評価すべき点もあるという。さらに、本地区のように人口規模の小さい設置区においては、住民ひとりひとりの顔が見えやすく、事務局との距離、委員との距離も小さい。そうした地区住民同士のつながりの深さ、コンパクトな地域だけに強まっているまとまりを生かして制度をより有効に運用していく可能性は十分にあるという意見も得られた。今後の展開に注目したい。

以上、本事例においても、制度を有効に活用しきれていないという状況が見て取れた。特に、両地区のような小規模な場合は、委員の戸惑い、担当職員の困難はより顕著であるように思われる。では、これからは一般制度としての地域自治区を導入している同様の規模の自治体の事例について見ていこう。

### 第3節 千葉県香取市における地域自治区（一般制度）

#### 1. 制度の概要

続いて、ここからは一般制度としての地域自治区を導入している小規模自治体の事例として、千葉県香取市の地域自治区制度を見ていこう。

本市は、千葉県北東部、茨城県との県境に位置する合併市であり、2006年3月に旧佐原市、小見川町、山田町、栗源町の1市3町が新設合併して誕生した。人口は市全体で約8万6千人であり<sup>21</sup>、地区別に見ると、佐原地区が約4万7千人<sup>22</sup>、小見川地区が約2万5千人<sup>23</sup>、山田地区が約1万1千人<sup>24</sup>、栗源地区が約5千200人<sup>25</sup>であり、中心部となる佐原地区に周辺の小規模町が加わる形となっていることが分かる。

市は、合併協議において、新設（対等）合併であったことから、新市における地域住民の意見の反映と住民と行政とが一体となった共同のまちづくりの推進のために、一般制度としての地域自治区を設置することを決定した。各地区には、地域行政機関及び地域自治区の事務局として「総合支所」及び「区長」、住民代表組織として地域協議会が設けられている。本制度は、5年ごとに制度の評価及び継続するかどうかについて決定する事となっている<sup>26</sup>。

本制度は、一定の予算配分機能があり、新市全体として取り組む一体的まちづくり事業や人件費、公債費、その他経常的経費等は本庁で措置した上で、各地域自治区には予算要求枠として新市基本計画に定める主要事業及び地域づくり事業等に必要な経費を配分する事ができる。この予算配分については、必ず各地域協議会に諮られる<sup>27</sup>。

地域協議会についてだが<sup>28</sup>、各協議会の構成員は15名以内とし、任期は2年であり、再任は可能である。構成員は、これまでの事例と同じように、各地域自治区内に住所を有する者から市長が選任する。なお、報酬は無いが、1回の会議開催につき5000円の費用弁償がなされる。地域協議会の権限として

21 香取市ホームページ「人口（平成21年度）」（2009年5月現在）を参照。

（[http://www.city.katori.lg.jp/gyousei/introduction/juki\\_h21.html](http://www.city.katori.lg.jp/gyousei/introduction/juki_h21.html)）

22 旧佐原市ホームページ「人口と世帯」（2009年5月現在）を参照。

（<http://www.city.katori.lg.jp/old/sawara/index-j.html>）

23 旧小見川市ホームページ「町のプロフィール」（2009年5月現在）を参照。

（<http://www.city.katori.lg.jp/old/omigawa/index-j.htm>）

24 旧山田町ホームページ「山田町のプロフィール」（2009年5月現在）を参照。

（<http://www.city.katori.lg.jp/old/yamada/welcome/11.html>）

25 栗源町広報誌（2006年3月号）「いきいき広報くりもと」を参照。

26 香取地域合併協議会協議第65号「地域審議会等の取り扱いについて」（2005年3月）を参照。

27 前掲資料を参照。

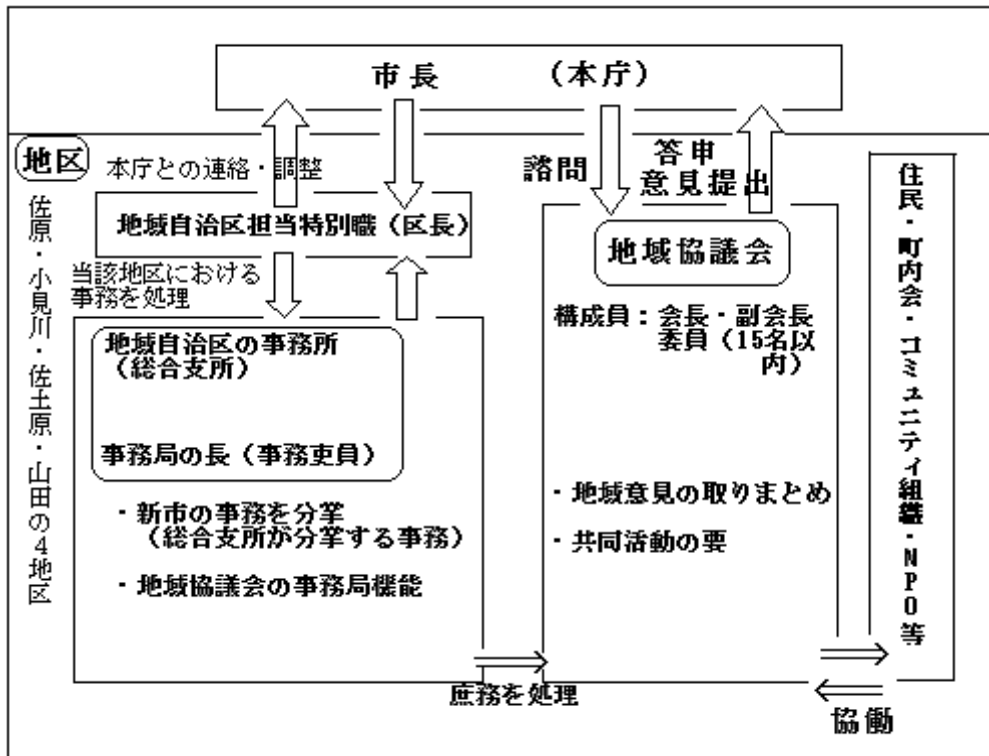
28 以下は、香取市「香取市地域自治区の設置に関する条例」（2006年）を参照している。

次の3つがある。第1に、当該区域に係る重要事項<sup>29</sup>について市長より諮問がなされたものについて答申し、またはそれら重要事項について審議し意見を提出する機能である。第2に、条例で定める新市の施策に関する重要事項であって地域自治区の区域に係るもの<sup>30</sup>を決定し、又は変更しようとする場合、市長はあらかじめ地域協議会の意見を聴かねばならない。第3に、市長は、地域協議会の意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない。

「区長」についてだが、これは特別職として設置されるもので、地域自治区を代表し、その地域の均衡ある発展に資するために市長に助言、意見具申を行う役割を果たす。役職としては、当該地域自治区における助役の職務に相当する権限<sup>31</sup>を担うものであり、当該地区の事情を良く把握し、また優れた見識を有する者のうちから市長によって任命される。任期は4年で常勤である。

図表4-3は、本制度の概要についてまとめたものである。

図表4-3 香取市地域自治区の概要



資料：前掲「地域審議会等の取り扱いについて」より筆者作成。

## 2. 現状と課題及び今後の展望

これまでの事例と同じく、筆者は本市における実情を探るため、実際に担当課へのインタビュー調査を行った<sup>32</sup>。まずは実際の委員の選出方法や協議内容などの諸点を明らかにし、現状と課題についてまとめていきたい。

29 (1) 地域自治区の事務局が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項、(2) 前述の他、市が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項、(3) 新市の事務処理に当たっての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項の3項目がある(前掲資料を参照)。

30 市が策定する基本構想等(新市基本計画を含む)のうち、その区域に係る重要事項(予算を含む)、区域内の公の施設の設置及び廃止、区域内の組織・機構の変更に関する事項、その他市長が必要と認める事項がある(同)。

31 概ね①担任する地域自治区について、市長を補佐し事務を監督する、②配分された要求枠により担任する地域自治区の予算要求案を作成する、③担任する地域自治区の仕事・予算等について、新市の助役相当の専決権限を有する、の3つである(同)。

32 以下は、香取市市民環境部市民活動推進課市民協働班への筆者インタビュー調査(2009年7月1日)による。

はじめに、各地区の協議会の構成員についてだが、10人で構成されている。その内訳は元議員、商工農団体・地域コミュニティ団体など各種団体に所属する者から6名、「見識者」として元議員あるいは学校教諭などから2名、そして市民からの公募2名となっている。こうした地域事情に詳しいと見られる団体に代表者を推薦してもらい、彼らを市長が選任する仕組みとなっており、これまでの事例と同様の選出方法となっている。公募については、募集枠に対して多くの人数が集まる場合もあれば、募集人数分のみ集まる場合もあり、地区によって状況は違う。2009年7月現在、地域協議会は2期目に入り、委員の改選がなされたところである。一方で、地域自治区を代表する「区長」であるが、実際には現在この役職は置かれていない。

次に、実際にはどのような協議が行われているのかだが、前項で述べた①の諮問答申は実際にはなされておらず、②の当該地域に関する事項について委員からの意見を述べるのが中心に行われている。よって、市の策定する基本構想のうち当該地区に関する事項、当該地区の重要施設に関する事項への質疑、意見陳述が協議の中心を占めているといえる。

第3に広報についてだが、制度については合併時に周知を行なった上、毎回協議が開催される2週間前に開催の告知をホームページ、広報誌等において行っている。また、協議内容については逐次ホームページ上の公開と広報誌による報告がなされている。しかしながら、やはり住民の制度への認知度は低いのが現状である模様だ。

第4に、制度運用上の課題であるが、実際には「区長」は設置されておらず、また当該地域についての意見を提出することを中心に協議を行ってはいないものの、委員自身が実は地域事情・地域意見を十分に理解しておらず、地域意見をまとめきれていないために、協議会が住民自治を担う組織として機能しきれておらず、中途半端な位置づけに終わってしまっている状況がある。また、委員自身どのように活動すれば良いのか、どのようなことができるのかが分からず、制度に対して戸惑いを覚えている状況があり、「何のための制度なのか」という疑問の声も上がっている。さらに、「名目的には、合併後の地域自治の拡充を目的として一般制度の地域自治区を立ち上げたが、実際には規模の異なる自治体間における対等合併を実現させるための一つの材料という側面が強かった。これは一般制度として設置していようが特例制度として設置していようが、本制度を導入している自治体は全て同じ状況であろう」と本市担当者は指摘する。

最後に、今後の展望についてであるが、まずは2011年度に行われる第一回目の制度評価において、継続するのか否か、あるいは新たに条例を設け、評価を踏まえた新しい協議会制度を立ち上げるかを決定する事が重要である。筆者調査時においては、この評価がどのようになされるのか、そして制度の継続の是非は全くの未知数であるが、その前に次期市長選があり、各候補者によって制度継続に対しては異なった考えを持っているため、制度継続を重視しない候補者が当選した場合、制度の継続の可能性は低くなるという。つまり、一般制度として導入された場合でも、市長の意向等によって制度が継続されなくなる場合もあると指摘できる。今後の動向に注目したいところであるが、「確かに十分に機能していないという課題があるが、もし制度が廃止された場合、せっかく設けられた各地域の意見を公的に表明する場が一つ失われてしまうのも事実である」と同担当者は指摘する。

以上、本事例からは、一般制度として地域自治区を導入している自治体においても、結局は制度が市町村合併を実現するための手段となっている側面が強く、制度が中途半端な位置付けとなってしまう現状が読み取れるのではないだろうか。また、特に期限を設けることなく導入できる一般制度ではあるが、実際には5年おき程度に制度継続の見直しが図られるため、首長が替わり市政が転換した場合、制度が継続されなくなる可能性もと言えよう。しかしながら、そのようにして制度が廃止された場合、たとえ十分に制度が機能していない状況にあっても、地域の声を反映させる公的な場が一つ失われてしまうことにもなってしまいうだろう。

## 第4章 大規模設置自治体の実証研究

第3章では、小規模な設置自治体の事例について見てきた。本章では、政令市規模の大規模に合併を行った自治体における本制度の現状を探る。具体的には、地域自治区を導入している大規模合併市町村の代表的事例である浜松市及び新潟市の制度から検証する。

### 第1節 新潟市における「区自治協議会」（一般制度）

#### 1. 導入の経緯と制度の概要

はじめに、政令指定都市規模で、非常に広域に合併を行い行政区ごとに一般制度としての地域自治区を導入した事例として新潟県新潟市における「区自治協議会」を取り上げる。

本市は、2005年3月に、旧新潟市の周辺12市町村と非常に広範囲にわたって合併を行った。現在の人口は約80万人であり<sup>33</sup>、面積は約726平方キロメートルにも及ぶ。合併により2006年から政令指定都市へと移行した。市内には8つの行政区が設けられている<sup>34</sup>。本市では、「市民と市とが協働して地域のまちづくりとその他の課題に取り組み、住民自治の推進を図るために」<sup>35</sup>、区を単位地域とし、市長の付属機関として一般制度としての地域自治区（本市では前述の通り「区自治協議会」という）を2006年度より導入している。

では、制度の詳細について見ていこう。まず、住民代表組織である「区自治協議会」の構成員だが、30人以内で組織される（ただし、人口が10万人を超える区においては、その越える数が1万人を増すごとに1人を30人に加えた人数内で組織し、人口規模に配慮する形となっている）。委員は、当該区に住所を有する、①「地域コミュニティ協議会」<sup>36</sup>がその構成員のうちから選出する者、②公共的団体（前述の「地域コミュニティ協議会」を除く）がその構成員のうちから選出するもの、③学識経験者、④公募によるもの、⑤前述に挙げた者のほか、市長が必要と認められた者の中から市長によって選任される。任期は2年であり、再任は1回までである。委員からは会長・副会長が互選によって選出される。なお、委員は無報酬である<sup>37</sup>。委員の任期が終了し、新たに委員を選出する場合は、区自治協議会の委員10人によって構成された「推薦会議」により、前述の5つの項目によって次期委員を市長に推薦し、市長がそれを選任する仕組みとなっており<sup>38</sup>、この点がこれまでの事例とは異なる。

区自治協議会の機能としては、まずは理念として「区民等の参画を通じて、多様な意見を調整し、その取りまとめを行い、区民等と市との協働の要となるよう努める」<sup>39</sup>ことを掲げ、具体的にはこれまでの事例と同じく、以下の3点がある。すなわち、第1に、①区役所が所掌する事務に関する事項、②前述に挙げるもののほか、市が処理する区の区域に係る事務に関する事項、③市の事務処理に当たっての区民等との連携の強化に関する事項の3つについて、市長その他市の機関より諮問されたもの又は必要と認めらるものについて審議し、市長その他の市の機関に意見を述べる機能である。第2に、①総合計画及びこれに準ずる計画に関する事項、②区役所が所管する公の施設の設置及び廃止に関する事項並びに管理に関する基本的事項、③区役所が企画立案を行う施策のうち、市長が定める事項の3つの事項について、市長が区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合は、あらかじめ

33 新潟市ホームページ「新潟市のプロフィール」（2009年7月現在）より。

(<http://www.city.niigata.jp/profile/index.html>)

34 北区、東区、中央区、江南区、秋葉区、南区、西区、西蒲区の8つである。人口は北区が約7万8千、東区が約13万9千、中央区が約17万2千、江南区が約6万8千、秋葉区が約7万8千、南区が約4万7千、西区が約15万5千、西蒲区が約6万3千であり、旧新潟市街である東区、中央区、西区に人口が集中している(前掲ホームページより)。

35 「新潟市区自治協議会条例」第1条より。

36 主として小学校又は中学校の通学区域内に居住し、又は所在する住民及び自治会、町内会その他公共的団体等で構成された地域の課題に取り組むための活動の主体となる組織を言う（「新潟市区自治協議会条例」第2条より）。

37 「新潟市区自治協議会条例」第2条、第3条を参照。

38 「新潟市区自治協議会条例施行規則」第4条を参照

39 前掲条例第7条より。

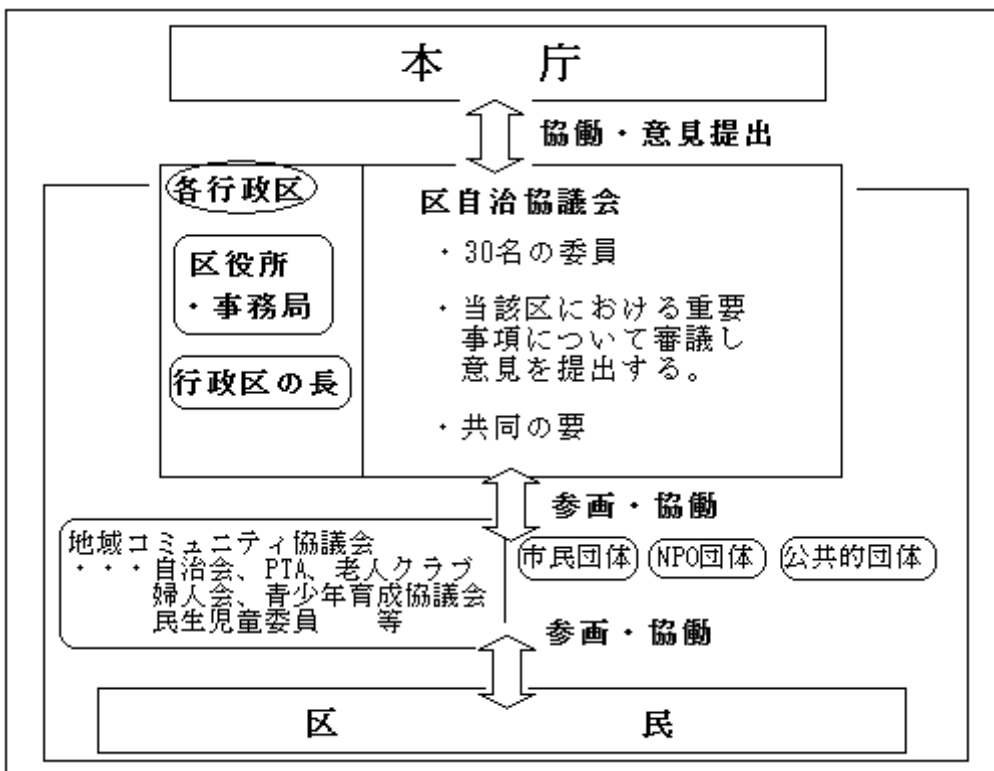
当該区の区自治協議会に意見を聴かねばならない。第3に、前述の2項の協議会による意見について、市長及びその他の機関はそれを勘案し、必要があると認めるときは必要な措置を講じる、というものである<sup>40</sup>。

なお、協議会は、事務の一部について調査・審議するために、必要に応じて委員の一部で構成する部会を置くことができる上、さらに委員及び委員以外の者で構成する検討会を置くことができ<sup>41</sup>、規定として専門部会等の設置を定めている点が注目される。また、他の区自治協議会との連絡調整を行うため、区自治協議会の会長で構成する「区自治協議会会長会議」が設置されており、さらに必要に応じて他の区自治協議会との共通の課題に係る連絡調整を行うための複数の区自治協議会委員で構成する連絡調整会議を置くことができる<sup>42</sup>点も、政令市における制度ならではである。

これまでの運用状況であるが、制度発足後第1期目となる2006年度から2008年度まで、各区年間13回の協議会を開催しており、月に1,2回の開催の頻度である<sup>43</sup>。協議会の委員の構成については、各区全体的に見て「地域コミュニティ協議会」からの選出者が約42.6パーセント、公共的団体からの選出者が約21.3パーセント、学識経験者からの選出者が約13.9パーセント、公募による者が約13.1パーセント、市長が必要と認めた者よりの選出者が約9パーセントとなっている<sup>44</sup>。各区を代表する立場である会長・副会長は、旧議員が務めることが多い。2009年7月現在、協議会は2期目に入っており、新たに委員が選出されている。委員の約3分の2が改選され、留任したのは3分の1である。

以上が本市における区自治協議会の概要であるが、大都市ならではの細かな規定が設けられていることが読み取れる。また、人口の規模が大きいだけに、委員の定数が多く、また幅広い団体等から委員を選出していることが分かる。下の図表5-1は、本市における制度の概要をまとめたものである。

図表5-1 新潟市「区自治協議会」の概要



資料：筆者作成。

## 2. 現状と課題及び今後の展望

40 同第7条より。

41 前掲規則第7条を参照。

42 同第8条を参照。

43 新潟市市民総務課「平成19・20年度区自治協議会開催状況」を参照。

44 新潟市市民総務課「区自治協議会（第2期）データ」を参照。



では、本事例の現状と課題、及び今後の展望について、「区自治協議会」を担当する課に対して筆者が行ったインタビュー調査から考察していこう<sup>45</sup>。

まず現状と課題としては、やはりこれまでの事例と同じく、協議の内容が諮問・答申主体となっており、地域のまちづくりに関する委員からの主体的な意見が出されにくい状況がある。つまり、市・事務局側から一方的に協議事項が出され、それについてのみ協議するという傾向がある。担当者によれば、本協議会の元来の目的である、「市全体をカバーする役割としての議会・本庁と、住民に身近な地域自治を担う従来からの組織としての公共的団体とをつなぐ、協働の要・コーディネーターとしての役割」が果たされておらず、また委員によく理解されていない。本制度が合併実現の手段となってしまったという面も否めないという。

この背景にあるのは、委員が協議会を「小議会」としてとらえてしまっている状況があり、また協議会の「協働の要・コーディネーター」という難しい位置づけによって、協議内容がすぐに政策に反映されないことに対するフラストレーションや混乱が生じ、委員同土地域のまちづくりに対する話し合いの場として成立しにくいという問題点である。また、会議の運営そのものについても、発言者の固定化などが見られるなど、事務局・委員としても手探り状態が続いていることもある。

しかし一方で、地域自治組織の展望を考える上で興味深い点もある。本制度では、専門の部会を設けることができるが、第1期目はこれが有効に機能した。前述のように、協議会（30名が一堂に会する全体会議）においては、テーマによってはその内容に詳しい委員による発言の固定化が見られた。そこで、2014年までの各区のまちづくりの方向を示す計画である「区ビジョンまちづくり計画」を策定するに当たり、いくつかのテーマを定め、それに沿った専門部会を設置し、委員はいずれかの部会に任意に所属し、議論を深める試みを行った。北区を例にとると、「国際交流・物流部門」、「産業・環境部会」、「安心・安全部会」、「学習・福祉部会」の4つの部会が設けられ、それぞれ6～7回の開催がされた<sup>46</sup>。これにより、全体として見てテーマごとに議論ははるかに深まり、より多くの委員より活発な意見が出されるようになった。これはすべての区自治協議会にて設置され、かなり有効に機能したと見られている。2009年7月現在、1期目の部会の見直しにかかっており、今後の動向が注目される。

次に、今後の展望についてである。これについては、次の2点を模索してゆきたいとしている。第1に、協議会の「協働の要」としての位置づけ・ビジョンをより明確かつ前面に打ち出していくことである。本協議会の元来の目的・理念は合併後の各区のまちづくりにおける協働の要・コーディネーターとしての役割を果たしていくことであり、地域のまちづくりに関して意見を提出し、議論を深めていくことである。よって、「地域のまちづくりは市民が担う」という動きを醸成し、それに関連した議題を話し合う場としての協議会を実現する必要がある。そのためには、事務局主導で協議事項を提供するあり方を見直し、委員からのまちづくりに関する意見を主として扱い、「区の課題の発掘とそれの解決に向けての議論」という会議運営のあり方を目指していきたいとのことである。

第2に、やはり広報・公開の強化だ。多くの市民にとっては、本制度はまだ馴染みがなく、認知度が低い。より多くの市民からの理解を得て、幅広い意見を取り付けることが重要である。

以上、本事例からは、非常に広域に合併を果たした政令市規模の設置自治体においても、根本的に直面する課題は同じであることが読み取れると言えよう。しかし、大規模市ならではの独自の部会設置の取り組みは今後の本制度の展望を考える上で注目に値するし、また現状と課題を見据え、よりまちづくりにおける「協働の要」としての協議会の在り方を模索することを目指そうとする姿勢には今後の期待が持てると思われる。

## 第2節 浜松市における「区地域協議会」及び「地域協議会」

### 1. 導入の経緯と制度の概要及びこれまでの運用状況

続いて、政令市規模の地域自治体の事例として浜松市における制度を取り上げる。浜松市は2005年に全国に先駆けて一般制度としての地域自治体を導入しており、一般・特例を問わず他の地域自治体のモデルとして多く参考にされている。また、面積・人口規模共に大規模な合併を果たしたため、合併後の地域自治における地域自治組織について考える上での最も代表的な事例である。

45 以下は、新潟市市民生活部市民総務課佐久間氏への筆者インタビュー調査（2009年7月17日）による。

46 市報にいがた「北区自治協議会」（2009年4月5日号）を参照。

本市は、2005年7月、旧浜松市が周辺11市町村<sup>47</sup>を編入合併して誕生した合併市である。人口は約82万人<sup>48</sup>であり、面積は約1500平方キロメートルに及び全自治体で第2位である<sup>49</sup>。2006年10月の政令指定都市に関する規定の一部改正を受け、2007年4月から政令指定都市に移行した。

合併協議において、本市は合併後に特に市域が広大となることに対応するため、住民自治の充実と市民協働の推進を図り、「都市内分権」の実現を掲げていた<sup>50</sup>。その重要な柱の一つとして、地域自治組織の導入がなされることとなり、2005年7月の合併後に旧合併関係市町村を単位地域とした12の地区それぞれに一般制度としての「地域自治区」を全国に先駆け設置した。さらに、2007年の政令市移行に伴い7つの行政区<sup>51</sup>が設けられた際、12地区における「地域自治区」を存続させた上で、それらと連携を図る形でそれぞれの行政区を単位地域とした地域自治区である「区協議会」も導入した。つまり、旧合併市関係町村を単位地域とした「地域自治区」と行政区を単位地域とした「区協議会」が併設される形式となっている。

では、制度の詳しい概要について見ていこう。まず、「地域自治区（地域協議会）」についてである。西区、北区、天竜区において12の単位地域を設定し、それぞれに地域行政機関及び地域自治区の事務局として「地域自治センター」、住民代表組織として「地域協議会」が設置されている。後述するが、浜北区、南区、東区、中区は、政令市移行前の旧「浜松地域協議会」を分割した行政区となっているため、「地域協議会」は設置されていない。各地域協議会は地区の規模に応じて10から18名以内の委員によって構成される<sup>52</sup>。委員は、当該地区に住所を有する者から市長によって選任される。実際にはこれまでの事例と同じく、当該地区事情に詳しいと見られる地域コミュニティ組織、公共的団体、地域市民組織等に事務局が推薦人を出すよう働きかけるなどして選出している。委員の任期は3年であり、再任は2回までである。また無報酬である。地域協議会の機能としては、①当該地区における重要事項に関する諮問・答申機能<sup>53</sup>、②当該地区における重要事項に関する建議・要望機能<sup>54</sup>、③当該地区における学校の統廃合や教育に関する重要事項について教育委員会に意見を述べる機能<sup>55</sup>、④住民及び地域の諸団体等の多様な意見の調整を行い、地域における市民協働活動の要としての役割を果たす機能<sup>56</sup>の4つがある。

次に、「区協議会」についてである。前述の「地域協議会」を設置すると同時に、7つの行政区単位

47 浜北市、天竜市、引佐町、細江町、三ヶ日町、雄踏町、舞阪町、龍山村、春野町、水窪町の11町村である。

48 浜松市ホームページ「統計情報」（2009年9月現在）による。

(<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/square/library/index.htm>)

49 浜松市地域自治振興課「都市内分権と地域自治区」（2007年）を参照。

50 前掲資料を参照。以下も同資料による。

51 中区、南区、東区、浜北区、北区、西区、天竜区の7区である。

52 浜松西地域協議会・舞阪地域協議会・雄踏地域協議会・浜松北地域協議会・細江地域協議会・引佐地域協議会・三ヶ日地域協議会は16名以内、天竜地域協議会は18名以内、春野地域協議会は14名以内、佐久間地域協議会は13名以内、水窪地域協議会は12名以内、龍山地域協議会は10名以内で構成する（前掲資料を参照）。

53 具体的には、（1）当該地域自治区の地域自治センターが所掌する事務に関する事項、（2）前項に掲げるもののほか、市が行う当該地域自治区の区域に係る事務に関する事項、（3）市の事務処理に当たっての当該地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項である（「浜松市区及び地域自治区の設置等に関する条例」第24条を参照）。

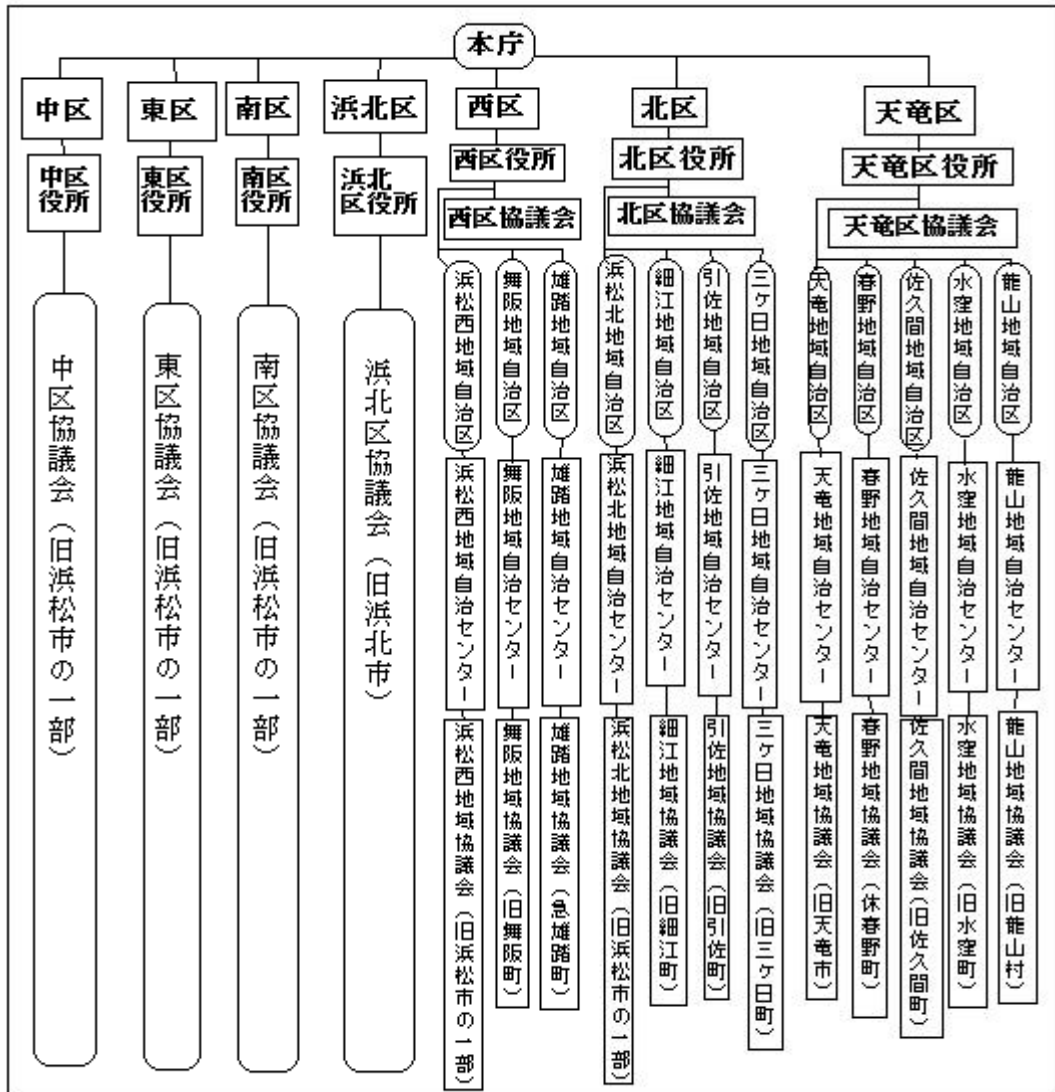
54 具体的には、市の施策に関する（1）新市建設計画に関する事項、（2）合併協議会における協議事項その他その協議に係る重要な事務事業に関する事項、（3）基本構想及び総合計画その他これらに準じるものとして市長が認める計画に関する事項、（4）地域自治センターに係る予算編成に関する事項、（5）大規模な組織改編に関する事項、（6）地域自治区の区域内における、庁舎その他の公用施設及び当該区域の住民生活に密接に関連する公の施設の設置又は廃止に関する事項、（7）前各号に掲げるもののほか、規則で定める重要な事項について、当該地区に関係するものを決定または変更する際、市長は必ず地域協議会に意見を求め、それを聴かなければならない（同）。

55 同。

56 同。

ごとにもそれぞれ一般制度としての地域自治区が導入されており、区における住民代表組織である「区協議会」が置かれている。西区には3つの地域自治区、北区には4つの地域自治区、天竜区には5つの地域自治区が含まれており、「浜松地域自治区」が導入されていた旧浜松市の地区は、政令市移行時に3つの行政区（中区・東区・南区）に分割されたため、これらの地域には地域自治区は置かれていない。また、「浜北地域自治区」が導入されていた旧浜北市の地区は、政令市移行時に地区全体がそのまま行政区となったため、「浜北地域自治区」を「区地域協議会」へと変更した。やや構造が複雑であるが、これらの地域自治区の設置関係を整理したものが次の図表5-2である。

図表5-2 浜松市における「区協議会」・地域協議会の設置状況



資料：筆者作成。

「区協議会」の構成員は、地域協議会と同じように区内に住所を有する地域事情に詳しいと見られる者（地域コミュニティ組織・公共的団体・各種団体等の代表者など）から市長によって選任される。定数は各区20名以内である。なお、区内に地域協議会が置かれている区（西区・北区・天竜区）では、各地域協議会の推薦に基づき、6名以内で地域協議会の構成員から委員を選出する。一方区内に地域自治区が置かれていない区（中区・東区・南区・浜北区）では、当該区内の住民から「区協議会」が指名した2名以上の者（「区協議会」委員ではない）で構成する第三者機関が推薦した者の中から市長が任命する。また、その際の構成員の推薦に当たっては、公募を行うこととなっている。区内の代表者を選出するための細かな規定がなされていることがわかる。委員の任期は3年であり、再選は2回までとされており、報酬は無い。

「区協議会」の権限は次の4つがある。第1に、当該区における重要事項に関する諮問・答申機能であり、これには必須事項と任意事項がある<sup>57</sup>。第2に、当該区における重要事項に関する委員からの建議・要望<sup>58</sup>、第3に当該区における市民協働の要<sup>59</sup>、第4に区内の各地域協議会の総合調整である。

以上のように、本市における制度では、主に旧合併関係市町村を単位とした地域協議会が細かな地区をカバーし、さらにそれら地域協議会を包含した行政区単位での「区協議会」が、より大きな地区をカバーし、それらの総合調整的役割も果たすという2層的システムがとられているのが特徴である。

続いて、これまでの運用状況であるが、各区協議会、各地域協議会ともに毎月1回、毎年度年間約12回の会議を開催している。また、会議内容については逐一広報誌「協議会便り」、本市ホームページにて公表しているだけでなく、制度の概要についても詳しく紹介しており、広報に力を入れていることが伺える。

## 2. 本制度の特徴と現状及び今後の展望 ～一定の方向性・位置づけの付与～

続いて、筆者調査による現状分析と今後の展望について、本制度が持つ特徴から考えていきたい<sup>60</sup>。

前項で本制度の概要についてまとめたが、本制度はそうした条例として定めた規定に加え、制度の概要についてまとめた資料において制度が地域自治においてどのような位置づけとなり、どのような役割を果たすことが求められるのかについて一定の方針が示され、それに基づいた運用が目指されている点が興味深い特徴として挙げられる<sup>61</sup>。具体的には、①議会との関係、②自治会との関係、そして③各種公共的団体との関係について整理がなされている。

1点目として議会との関係についてであるが、本市では、はじめに市議会の役割を「市議会は、予算、条例、基本構想などの市の重要施策・方針決定や重要な契約締結のための議決、副市長などの主要な特別職の選任の同意など、『議決機関』としての意思決定と市長等の行政執行のチェックを行う。また、選挙で選ばれる市議会議員は、このような法令で定められた役割のほか、地域、業界、政治的立場など、自らの支持者の意見を行政に反映するという重要な機能も果たす」<sup>62</sup>と整理した上で、「これに対して、区協議会又は地域協議会は、地域住民の声を行政に反映させるため、市長等の諮問に応じ答申し、または自らの判断により建議・要望などを行うもので、行政の政策形成に地域住民各層各界の意見の反映を目的とした「市の付属機関」である。付属機関は、視聴の意思決定を様々な見地から支援・補完するためのものであり、市議会のような最終的意思決定を行うものではない。いわば、地域住民の立場で意見を述べる行政の内部アドバイザーである（下線は筆者）」<sup>63</sup>と一定の方針を示している。

2点目として自治会との関係についてであるが、自治会については、「自治会は、地域を包括した基礎的な住民組織として、防災、防犯、環境衛生などの住民の日常生活にかかわる身近な公共的活動から地域のまちづくりまで、多岐にわたる活動をしている。また、行政からは、広報はままつ等、行政

57 必ず諮問しなければならない必須事項としては、新市建設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変に関する事項、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がある（前掲「都市内分権と地域自治区」を参照）。

必要に応じて諮問することができる任意事項としては、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項目がある（同）。

58 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・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務に関する事項の9項目がある（同）。

59 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、市民と行政の協働による地域イベントの実施に関する事項の3つがある（同）。

60 浜松市地域自治振興課・黒柳氏への筆者インタビュー調査（2007年6月）より。

61 前掲「都市内分権と地域自治区」を参照。以下も同資料による。

62 同(p.13)「区協議会又は地域協議会都議会、自治会等との関係整理」より。

63 同。

情報の住民への連絡・伝達を依頼している。そのため、自治会は、「行政にとってのパートナー」であるとまとめた上で、「区協議会又は地域協議会は、住民自治の強化や充実のために設置されるもので、(中略)行政に地域の声を反映させることを主たる目的としている。そのため、区協議会又は地域協議会の委員は、区又は地域自治区内の各種団体の代表者などから選ばれている」<sup>64</sup>としている。

3点目として各種団体との関係についてであるが、各種団体とは「地縁によらず特定の課題や目的に対応する事業や活動をするために設置される商工団体、女性団体、NPO等の団体であり、その設置目的により、それぞれの活動内容は異なる。これらについても、自治会同様に行政にとってのパートナーといえる」<sup>65</sup>と位置づけた上で、「区協議会又は地域協議会は、住民自治の強化や充実のために設置されるもので、行政に地域の声を反映させることを主たる目的としている。そのため、区協議会又は地域協議会の委員は、区又は地域自治区内の各種団体の代表者などから選ばれている」<sup>66</sup>とする。

さらに、このように関係を整理したうえで、「区協議会」及び「地域協議会」には次のような役割を果たすことを求めることが示されている。すなわち、「当該地区における自治の中心として議論を尽くし、地域がどうあるべきか将来の方向性を示す」役割、そして「地域における市民協働の要」の2点である<sup>67</sup>。

以上から本市においては、本制度を地域におけるまちづくりについての意見を市全体としての議会(本庁)へ反映させる「中間連携的位置づけ」として方向付けていることがわかる。これまでの事例においては、「制度をどのように位置づけてよいかかわからない」、「中途半端な権限や位置づけで何ができるのか判然としない」といった課題が多くあげられていたが、本市ではこのように制度をそもそも「地域」と「行政」との中間に位置するまちづくりにおけるアドバイザー的機関として一定程度の位置づけがなされている点が非常に興味深い。

さて、本事例の現状と課題及び今後の展望について見ていくが、前述のような位置づけがなされていることによって、いくつかの課題が見出されるものの、制度の運用における方向性が他の事例に比較して明確である。

では、まず現状と課題について見ていこう<sup>68</sup>。担当者によると、制度は順調に運用されており、特に諮問・答申機能については順調に機能しており、大規模市において地域意見を反映させていく上で大きな意義があり、一定の役割を果たしているとして評価できるという。他方、課題点としては、第1に、必ず行われる機能である諮問・答申については順調に機能しているが、地域のまちづくりに関する建議・要望機能、そして市民協働の要としての機能がまだ十分に果たされていないため、これらの機能をより強化する必要があることだ。第2に、広報機能の強化が求められる点である。本市では制度とその内容や機能を住民が知っているかどうかについてアンケートを行っているが、制度を知っているという住民の割合は約50パーセント、制度の内容や機能を知っているという住民は約20パーセントにとどまっている。そこで、より多くの住民に制度を理解してもらい、幅広い地域意見を集約するために、すべての区協議会・地域協議会の「協議会便り」を発行し、広報誌やHPによる決め細やかな情報の提供、協議会への傍聴者の拡大を通じ、広報機能を強化することに力を入れている。なお、2009年度の目標として、「区協議会・地域協議会」を知っている住民の割合を80パーセント、その機能・内容について知っている住民の割合を50パーセントにすることを掲げている。具体的に住民にアンケートをとり、このように数値目標を掲げて広報機能の強化に当たっているのは本市ならではの点である。

次に今後の展望についてであるが、これまでどおり諮問・答申機能を確実に果たし、制度運用を地道に積み重ねていくことによって、より建議・要望、市民協働の要としての機能を充実させていくことを目指す。つまり、諮問・答申という必須機能のみでなく、地域の意見を受け付け整理・調整する機能の強化、地域と行政の双方向のコミュニケーションを図るパイプ役としての活動、そして地域が目指すまちづくりの積極的な提案を行う場としての協議会のあり方を模索するということだ。

以上が現状・課題及び今後の展望についてまとめたものであるが、やはり全国に先駆けて一般制度としての地域自治区を導入し、多くの地域自治組織のモデルとされている制度といえど、諮問・答申

64 同。

65 同。

66 同。

67 同 (p. 11) 「区協議会及び地域協議会に期待する役割」より。

68 以下は、浜松市地域自治振興課への筆者インタビュー調査(2007年6月)による。

という決められた事項についての協議のみを行うにとどまらず、地域のまちづくりに関する主体的な議論にいかにつなげていくのかという課題点は、これまで述べてきた他の事例と根本的に変わらず、同様の事情を抱えていることが読み取れる。しかしながら、本制度が他の事例と異なるのは、制度を行政と地域との中間にある「内部アドバイザー」的機関であると位置づけ、諮問・答申機能から建議・要望、協働の要としての機能へのステップアップを課題とし、そのために広報機能の強化を図ったり、地域意見をよりよく反映するための協議のあり方を目標とするなど、その方向性が明確に定まっている点である。したがって、これまで見てきた事例のように、その位置づけや方針が不明確であることによる制度の形骸化や機能不全といった状況は、無論前述のような課題があるものの、見出されはしないと考える。

## 第5章 住民代表組織の実証研究 ～「宇都宮市河内自治会議」の事例～

第3章、第4章までは地域自治組織の現状と課題について、特例制度、一般制度それぞれを代表すると考えられる事例について、主に設置自治体における制度全体を担当する部署に対する調査により現状と課題を探ってきた。そこで本章では、地域自治組織の根幹を成す住民代表組織の現場を通じた分析を行ってみたい。

栃木県宇都宮市において、周辺2町との合併によって「地域自治制度」が導入されたが、筆者はこのうち、旧河内町地区における住民代表組織である「河内自治会議」の傍聴取材を創設期より行ってきた。これによって、住民代表組織のより詳細な現状・課題点の考察を試みるとともに、取材を通じて見えてきた制度の発展の可能性について言及したい。

### 第1節 「河内自治会議」とは

宇都宮市は2007年3月31日に、隣接する旧河内町・上河内町を編入合併した。宇都宮地区の人口は約47万人であり、それに対して河内地区は約3万5千人、上河内地区は約9千人ほどとなっており<sup>69</sup>、合併後はこれら2地区は市内でも周縁の小規模地区となった。そこで合併協議において、新市としての一体性に配慮しつつ、旧町の区域を単位とした新たなまちづくりの仕組みの構築を掲げ、旧2町をそれぞれ単位地域とした独自の条例に基づく地域自治区である「河内自治会議」、「上河内自治会議」を導入した。本制度は地方自治法に基づいてはいるが、それを基にした「宇都宮市地域自治会議条例」を根拠として設置されたものであるため、一般制度ではなく、特例制度と内容を同じくする。よって、市内全域に設置されていないし、また設置期限が設けられている。周辺の小規模自治体の合併後の移行措置としての意味合いからこのような形になったと考えられる。

はじめに、制度の概要について確認しよう。旧河内町地区、上河内町地区をそれぞれ単位地域として、地域行政機関・事務局として「地域自治センター」が設置され、住民代表組織として「河内自治会議」・「上河内自治会議」が同様にそれぞれ置かれている。自治会議の構成委員は①学識経験を有する者、②関係団体を代表する者、③前2項以外に市長が必要と認める者<sup>70</sup>から選出される。実際には、やはりこれまでの事例と同じく、地域事情に詳しいと見られる自治会の代表者など地域コミュニティ組織の代表者、商工農団体など公共的団体の有識者等から選出されている。委員は20名以内で構成し、任期は2年、再任は可能である<sup>71</sup>（回数制限はない）。なお、報酬については条例では定められていないが、会議一回につき多少の費用弁償がなされている。また「河内自治会議」においては、宇都宮大学の地方自治論を専門とする中村祐司教授、「上河内自治会議」においては作新学院大学の太田正教授（なお、2008年度までは同大学沼田良教授が会長を務めた）が会長を務めており、学識経験者として大学教授が委員となっている点が他の自治体では見られない特徴と言えよう。

それぞれの自治会議の権限は、①市長の諮問に応じ、地域のまちづくりに関する施策について、調査審議すること、②市長の諮問に応じ、合併市町村基本計画の執行状況について、意見を述べること、③市長の諮問に応じ、全市的な計画等のうち、地域の特色を反映させることが適切なものについて、意見を述べること、④地域のまちづくりに関する施策について、提案すること<sup>72</sup>の4つであり、つまりは一般的な地域自治組織の権限と同様に、当該地区における重要な事項について市長その他関係機関からの諮問に対して意見を提出するというものである。

会議の内容は市のホームページ上にて毎回公開され、また逐次会議開催の案内等がなされている。

### 第2節 「河内自治会議」の歩み

「河内自治会議」は2007年4月に第一回会議を開催し、2007年度及び2008年度はそれぞれ7回の会議開催がなされた。2009年度からは会議は第2期目を向かえ、委員の改選が行われ、2009年度現在新たな顔ぶれで会議が行われている。本節では、本会議の創設期から現在までの歩みを見ていく中で、

69 宇都宮市統計データバンク「平成21年7月末現在丁町別人口（国勢調査）」を参照。

70 「宇都宮市地域自治会議条例」第4条より。

71 同。

72 前掲条例第3条より。

住民代表組織における課題、そして今後の展望の考察へとつなげていこう。

2007年度、制度1年目初期はまさに手探り状態であったと言える。本年度は、まずは本市における「合併市町村基本計画」の執行状況について諮問がなされ、河内地区の地域別計画に盛り込まれた12事業<sup>73</sup>に関して意見を提出することを主として進められた。つまり、前節で述べたところの②の機能から始められたことになる。諮問は5月の第2回会議においてなされた。本庁において実施計画の策定作業が8月から始まることもあり、7月の第4回会議で答申書をまとめねばならず審議の時間に余裕がなかったなど、あまり良い条件ではなかったこともあるが、やはり発足後間も無いこともあって委員らは会議にやや戸惑いがあった。

まず、少なからず委員の人々が自治会議の仕組みそのものをよく理解し切れていなかった面があったと思われる。「合併市町村基本計画」の執行状況について意見をまとめていくための議論を行い答申を行うということ自体がよく浸透しておらず、やや内容から外れた発言や、発言者の固定化、また委員がよく理解していない点について事務局から頻繁に説明がなされるなど、ごちない会議運営となっていた。基本計画にある地区の主要事業に関して、個別具体的ではなく「地域のまちづくり」という大きな視点から意見を述べるのが目的とされていたのだが、あまりにも具体的過ぎる「要望」意見や、自らの所属する団体の領域に特化しすぎた意見が多くあった。

しかし、7月の第4回会議にて「合併基本計画」への答申の作成が終わり、次のまちづくり全般に関する意見書の提出に取りかかり始めた頃より、委員も会議の仕組みやあり方について段々と理解が深まっていき、議論にも深みが増していった。2007年度の「合併基本計画」への答申を終え、自治会議は次に今後の自治会議の活動のあり方を話し合うと共に、前節で述べた④の「地域のまちづくりに関する施策の提案」を2009年3月、つまり2008年度末に提出することを目指し、2007年11月の第5回会議から議論が再開した。決められた事項についての諮問に対する答申ではなく、委員による自由な地域のまちづくりについての提案を作り上げる試みに出たわけである。

第5回会議は、まずは提案に向けて地域のまちづくりに関して自由に各自の意見を出し合うことから始まったが、意見を領域別にまとめ提案とすることが確認された上で、より詳しく専門的に検討を行うために「部会」を設置するという提案がなされた。これにより、「生活環境検討部会」、「スポーツ・教育・文化検討部会」、「自然・農業検討部会」、「まちづくり検討部会」の分野別に4つの専門検討部会が設けられ、委員らは自らが詳しい分野にそれぞれ任意に所属することとなった。部会は会議とは別で公式的なものではないが、開催に当たっては会議場所の提供や会議内容の記録など、事務局としてもできる限りの支援を行っている。第5章で述べた新潟市における事例のように、規定として専門部会を置くことができるようにしている例を除き、このように委員らから自発的に、しかも発足から間もない段階で専門部会を設けるという試みがなされているのは大変意義深いと言えよう。2008年2月に2007年度最後の第6回会議が開催され、部会での検討結果の報告や、前回の議論を深める作業がなされる。

2008年度に入り、2008年4月に第1回会議が開催され、まずは再び同年7月に提出する「合併市町村基本計画」の執行状況に対する諮問事項への答申の作成に向けて議論がなされた（2007年度における河内地区の前述主要12事業について進捗状況の説明がなされた上で、2008年度の同事業への諮問が行われた）。第2回会議では同時に進行している「地域のまちづくりに関する施策の提案」のための視察調査<sup>74</sup>がなされ、6月の第3回会議における答申に向けた協議を経て、7月の第4回会議にて同年度における答申の提出がなされた。その後、同会議において再び「地域のまちづくりに関する施策の提案」についての協議が再開される。12月の第5回会議、2009年2月の第6回会議、同2月の第7回会議を経て、3月の第8回会議にて「地域のまちづくりに関する施策の提案」の提出を見ることとなった。

73 「合併市町村基本計画」の施策大綱として、①「一体的で均衡がとれた誰もが住みよい都市の創造」、②「個性と特性を生かした地域の創造」、③「人・モノ・情報が活発に交流する活力の創造」の3つがあり、そのうち河内地区の地域別計画として、①については道路新設改良事業、公共下水道整備事業、②については総合運動公園整備事業、小中学校校舎整備事業、小中学校体育館整備事業、小中学校プール整備事業、地域自治拠点整備事業、中央公民館（河内地域学習センター）改修整備事業、③については岡本駅西土地区画整理事業、岡本駅前周辺整備事業、農村公園等整備事業、農道整備事業がある（宇都宮市「合併市町村基本計画（2006年度～2016年度）」（2006年）を参照）。

74 茨城県日立市・「塙山学区住みよいまちをつくる会」への「先進地視察」が行われた。



この間、「生活環境検討部会」は計10回、「スポーツ・教育・文化検討部会」計8回、「自然・農業検討部会」計8回、「まちづくり検討部会」は計5回の開催がなされ、本提案の作成に寄与することとなった。

今回の提案は、「暮らしやすく、触れ合い交流に満ちた地域に向けて」と題された。内容は大きく2つの柱にまとめられている。一つは「健康で明るく暮らせるまちの創造」、もう一方は「次代を築く人材の育成」だ。第1の柱として、「水資源の確保」、「農業経営の改善」、「スポーツ環境の整備」、第2の柱として「地域ぐるみによる子供たちへの教育活動の支援」、「地域の文化財を活用した地域に対する教育活動の支援」、「国際理解教育の強化」の6つの提案が盛り込まれた<sup>75</sup>。それぞれの項目で「地域のまちづくり」という全体的な視点での施策の提案が記述されている。

第3章で述べた地域自治組織の「中間連携的機能」という性質の通り、この提案はあくまでも「意見書」であり、この意見を「参考に」して本庁が当該地域における施策を展開するのであって、必ずしもこの内容が反映されるとは限らない。しかし、発足して間もない状況で、部会による検討も含め、委員による自発的な議論によってまとめられた提案が行われたことは地域自治において大きな意義があると考えられるし、地域意見を本庁へと「つなぐ」という一定の役割を果たす第1歩を踏み出したものとして肯定的にとらえることができるだろう。

2009年3月の提案を経て、2009年4月より会議は第2期目に入っている。20名の委員のうち9名の改選がなされ、新たに4名の一般公募の枠が設けられている。2009年4月に第1回会議が開かれ、再び2009年度における「合併市町村基本計画」の執行状況に対する諮問がなされ、同5月の第2回会議、6月の第3回会議を経て、7月の第4回会議にて答申書の提出が終了した。これよりは、前期と同じく、第2期目における地域のまちづくりに関する施策の提案に向けて、4つの検討部会を継続させて協議が行われていくこととなっている。

下の表は、会議の歩みをまとめたものである。

図表6-1 河内自治会議の経緯（2009年9月現在）

第1期目	
2007年4月	第1回会議:辞令書の交付、会長・副会長の選出、委員顔合わせ、スケジュールの確認。
2007年5月	第2回会議:「合併市町村基本計画」の執行状況についての諮問。答申書作成に向けて議論開始。
2007年6月	第3回会議:答申書作成に向けて議論。
2007年7月	第4回会議:答申書完成・提出。「地域のまちづくりに関する提案」に向けた調査審議を行うことを確認。
2007年11月	第5回会議:地域のまちづくりについて調査審議。提案に向けて4つの検討部会が立ち上がる。
2008年2月	第6回会議:地域のまちづくりについて調査審議。
2008年3月	第7回会議:「合併市町村基本計画」の執行状況についての諮問(第2回目)。一旦は7月の

<sup>75</sup> 具体的には、提案1「水資源の確保」として「環境への付加が少ない生活の取り組みを啓発するなど、水資源の保全に取り組むこと」、提案2「農業経営の改善」として「農産物直売所や農産加工所の設置を支援するなど、農業経営を支援すること」、提案3「スポーツ環境の整備」として「各種運動施設の充実や施設利用の負担軽減など、気軽にスポーツに親しめる環境を整備すること」、提案4「地域ぐるみによる子供たちへの教育活動の支援」として「教育活動への支援やみんなが連携する仕組みづくりなど、地域ぐるみによる子供たちへの教育活動を支援すること」、提案5「地域の文化財を活用した地域に対する愛着の醸成」として「地域の文化財に触れる場を提供するなどにより、地域に対する愛着を高めること」、提案6「国際理解教育の強化」として「ALTや中学生の海外派遣を拡大するなど、国際理解教育を強化すること」の、6つの提案がなされており、それぞれの提案について詳しい記述がされている（宇都宮市河内自治会議・地域のまちづくりに関する施策の提案「暮らしやすく、触れ合いに満ちた地域に向けて」（2009年3月提出）を参照）。

	答申に向けて動き出す。
2008年4月	(2008年度)第1回会議:「合併市町村基本計画」の執行状況についての諮問への協議の継続。
2008年5月	第2回会議:茨城県日立市・「塙山学区住みよいまちをつくる会」への先進地視察。
2008年6月	第3回会議:「合併市町村基本計画」の執行状況についての諮問への協議の継続。
2008年7月	第4回会議:「合併市町村基本計画」の執行状況についての諮問への答申書を作成。提出へ。地域のまちづくりについての調査審議再開。
2008年12月	第5回会議:地域のまちづくりに関する調査審議を継続。
2009年2月	第6回会議:「地域のまちづくりに関する施策の提案」の骨子案がまとまる。
2009年2月	第7回会議:同提案の最終確認。
2009年3月	第8回会議:同提案の完成・提出。「合併市町村基本計画」の執行状況について報告。最後に任期満了を迎えて委員らから意見交換がなされた。
検討部会	2007年11月から2009年2月までの間、「生活環境検討部会」は計10回、「スポーツ・教育・文化検討部会」は計8回、「自然・農業検討部会」は計8回、「まちづくり検討部会」は計5回の会議開催があった。
第2期目	
2009年4月	(2009年度)第1回会議:辞令書の交付。会長・副会長の選任。委員顔合わせ。「合併市町村基本計画」の執行状況に関する諮問(第3回目)がなされ、7月の提出に向けて始動。今後の会議のスケジュールを確認。第2回目の「地域のまちづくりに関する施策の提案」に向けて、各検討部会も継続されることになる。
2009年5月	第2回会議:「合併市町村基本計画」の執行状況に関する答申に向けて協議。
2009年6月	第3回会議:「合併市町村基本計画」の執行状況に関する答申の骨子案について詰める。
2009年7月	第4回会議:同答申書の最終確認。提出へ。「地域のまちづくりに関する施策の提案」に向けて調査審議再開。

資料:「宇都宮市河内自治会議」資料・会議録等により筆者作成。

### 第3節 地域自治組織発展の可能性

以上のように、発足後手探り状態が続く課題が残つつも、自発的に検討部会が発足し、地域意見の提出機能を果たすに至った本事例からは、必ずしも地域自治組織は形骸化していくとは限らず、発展していく可能性を持っていることが伺われよう。また、本会議のように本庁・事務局によって決められた事項についての審議機能だけでなく、「地域のまちづくり」という大きな視点での意見の提出機能を果たしていくことは、個別具体的な事業や予算を直接持つてくるという性格ではないが、その意見が地域における施策や事業を展開する上での指針となることは間違いないし、またそうしたものを策定する際に地域住民の意見を通すことになるという点で大変意義があると言えよう。

さて、このように本会議が徐々に充実したものへと変化していった背景には、次のような要因があったと考えられる。第1に、地域自治のために貢献しようという意欲を持った委員の存在である。委員らは、初めて接する制度に対して戸惑い、うまく協議を行うことができない面があったものの、会議に対して意欲的に取り組み、理解が足りない面は努めて勉強し、検討部会の立ち上げを発案するなどしてより良い協議となるよう積極的であった。こうした「自らのまちは自らの手で」という精神の元、意欲的に活動した人々が委員であったことが大きな要因であったといえよう。

第2に、自治会議に対して誠意を持って取り組みサポートしていた事務局職員が存在であると思われる。会議開催に当たっての準備・連絡、会議内容の記録・議事録の作成、資料の用意、開催に当たっての打ち合わせなど、会議を運営するには事務局の力が必要不可欠である。また、答申書・提案

書は内容については委員らの調査審議によるものであるが、実際の審議内容をまとめた文章の作成・校正等は事務局が主に行っているため、事務局を担当する職員への負担は少なくない。さらに、担当職員には、諮問にあたっての事項の説明や、委員が理解し切れていない点についてわかりやすく説明し会議を円滑に進めるための工夫が求められる。担当職員の一人は、「この制度はよく機能しているとはまだ言い切れない面があるし、どこまで有効なことができるかは分からないが、地域のまちづくりのために重要なものだと思う。職員としてもできる限りの努力をしたい」<sup>76</sup>と語っていたが、このような困難な職務に対して真摯に取り組み、地域について真剣な姿勢である事務局があったことが、実は最も大きな要因であると思われる。

第3に、「学識経験者」として地元大学の地方自治を専門とする教授が会長を務めていたことも大きいだろう。本会議では宇都宮大学の中村祐司教授が会長を務め、答申及び提案書の作成及び会議運びにあたって尽力し、また委員からの意見を引き出すとともにうまくコーディネートしてまとめるなど、重要な役割を担っていた。このように住民代表組織に大学の教授等、地方自治の分野に明るい者を起用する試みは本会議ならではである。こうした人選によって住民代表組織がより有効に機能する可能性は大きいだろう。

一方で、以下のような点も指摘できる。まず、自治会議の委員自体、あるいは地域住民自体がと言うこともできるが、地域について意外にも知らない面が多いということである。本会議では、2007年度の第2回会議の後、第3回会議との間に挟める形で地区内の施設・学校・名所各所の視察を行った。このときに多く挙げたのが、「このようになっていたのか」や「この点については知らなかった」という声である。委員らは、多くが自らが所属する各種団体の推薦によって選ばれているので、その所属団体、あるいは自らの専門とする分野については見識が豊富であり、多くの意見を出すこともできる。しかし、その他の分野となると分からない点が多く、特に今回のように地区内の視察を行うことによって、自らの地域を再発見することにもつながっていた。このように、住民代表会議の委員は、よく考えてみれば当然であるが、地域内事情に詳しいといっても、それは自らの専門領域に関してであり、実際には良く分かっていない面も多いのである。よって、住民代表会議は、実はそれを通じて委員らが地区に関する様々な分野について認識を深め合い、新たな側面を発見していくことにも寄与していると言えよう。これによって、本事例のように地域のまちづくりについて充実した提案・意見提出を本庁に対して行っていく第一歩が形成されていく可能性は大いにある。

次にこれと関連して、住民代表会議によって、これまでそれぞれが特に連携しているわけではなく活動してきた様々な分野の団体の人物が一同に集まり、行政とのひとつの接点を持つことを実現している点を指摘できる。住民代表会議では、自治会等の地域コミュニティ組織、各種商工農団体などの公共的団体、地域に密着した活動を続けるNPO団体など、様々な分野からの委員がいるため、委員からは「自分の活動分野以外の団体の人々と知り合い、それぞれがどのような活動を行い、どのようなことに関心があり、見識が豊富なのかを知ることができたことが大きな収穫であった」という声も多く聞かれたが、住民代表会議は様々な活動分野をひとつに結びつける性質を持っている。様々な団体からの委員が会議という制度に拠った公的な組織を通じて連携し合い、地域に対する意見を形成し、行政に対して一定の発言を行いうることは、合併後の地域自治において効果があると言えるだろう。

以上のように、「河内自治会議」という具体的なひとつの住民代表組織の歩みを詳しく追うことによって、地域自治組織の課題とその発展の可能性について述べてきたが、地域のまちづくりに意欲的に取り組む委員と事務局の存在、そして決められた事項についての形式的な諮問・答申機能のみでなく、委員による主体的な調査・審議によった意見提出機能を果たしていくことが、地域自治組織の制度を形骸化させることなく、地域意見の反映という面で一定の意味を持たせうる可能性につながっていくと考えられるのではないだろうか。

---

76 2008年3月の第7回会議終了時における筆者インタビューによる。

## 第6章 地域自治組織の課題と展望及び制度活用への提言

本章では、これまでの考察を踏まえ地域自治組織の課題について総括し、その上で、本制度は市町村合併後の地域自治において重要な役割を果たしうるという観点から、制度活用に向けての提言を試みる。さらに、地域自治組織の理念モデルを示すとともに、これまで見てきた事例の位置づけを行ったものを提示し、地域自治組織の展望と市町村合併後の地域自治についての論点を提示する。

### 第1節 課題の総括 — 不明確な位置づけによる機能不全の実態

はじめに、地域自治組織の課題について総括していこう。

第1に、これまで見てきた事例から明らかなように、本制度を導入している自治体に共通している最も大きな課題は、制度がよく活用されておらず、機能不全に陥っている状況があることだろう。その最も大きな要因としては、その位置づけが不明確であることを指摘できる。すなわち主に合併を円滑に実現するため、あるいは導入による合併後の不安の解消が目的として先走り、位置づけが不明確な状態で運用がなされていることによる制度の形骸化・機能不全が生じてしまっている。以下から詳しく考察していこう。

第3章にて考察したように、制度を策定した意図いかにせよ、地域自治組織は地域住民と自治体の行政側とをつなぐ「中間連携的」性格を持った制度となっている。地域住民の声を代表すると考えられる様々な公共的組織・団体から選出された委員によって、「地域のまちづくり」という大きな視点に立ち調査・審議し、意見を行政側に提出することによって、地域意見を自治体全体・地区全体としての政策に反映させていく性格を有している。よって、こうした位置づけを明確に打ち出さないままに制度を導入してしまうと、住民代表組織において事務局側から一方通行的に審議事項が用意され、それに対してのみ委員が審議する消極的で形式的な状況に陥ってしまう。事務局側から制度をどのように運用すればよいのかわからず苦心しているといった意見が聞かれたり、委員からは会議を行う意味が無いのではないかという意見が聞かれるのは、事務局側・委員（住民側）が制度の性格をよく理解せず、また「中間連携的」位置づけという明確な方向性を設定しないまま運用していることが問題としてであると指摘したい。特に、こうした状況が顕著であるのは、事例研究から分かるように小規模な導入地区であると容易に推察できる。

このような状況を生み出す背景にあるのが、地域自治組織が合併実現の手段の一つ、あるいは合併後の不安解消という目的が先行して導入され、実際に運用を開始してからの方向性や運用のあり方を十分煮詰めることができなかったことであると言えよう。つまり、地域のまちづくりに関する地域意見の反映という本来の機能を果たすための自治における位置づけまでが十分に検討されていなかったのである。小規模な導入地区では、合併時は周辺の比較的規模の大きい自治体に編入されるか、あるいは周辺の同規模の自治体との対等合併という状況になっていた場合が多い。このような状況では、合併を実現させるためには合併後の旧合併関係市町村におけるある程度の地域意見を反映させるための「材料」が必要となる要素が強まり、合併促進あるいは合併後の不安解消の手段の一つとして地域自治組織の導入が検討されてしまったと考えることができよう。これが特に小規模な導入区において制度が機能不全に陥ってしまう原因であろう。

第5章にて、筆者は浜松市の制度について現状として課題は残るものの今後の制度運用に向けて方向性が明確であり、一定程度の成功を見ている事例として述べた。これは本市が制度の理念として、地域自治組織を行政と住民（地域）とを結びつける「内部アドバイザー」として位置づけ、地域のまちづくりについての委員からの主体的な意見を取り付けるための段階への発展を方策として掲げているからだ。また、同じ政令市である新潟市の事例においても、これまでの運用においてやや形骸化が生じ始めた課題を踏まえ、「地域のまちづくりを担う協働の要」としての地域自治組織という理念を重視し、委員からのまちづくりに関する主体的な調査・審議を取り付け議論を深めていこうとする方向性を目指すという意見が聞かれた。これらからも、やはり本制度が機能不全に陥らないようにするには、制度を「行政と住民とをつなぐ」という機能を果たすという位置づけなり理念の構築を図った上で、事務局主導ではなく委員からの主体的な意見を提出する試みが鍵となってくることが言えよう。

以上、本制度の最も根本的な課題として、制度を自治体における地域自治においてどのように位置づけるのか、特に「中間連携的」機能としての位置づけが明確になされないまま運用がなされ、機能不全が生じていることを指摘したが、もう一つの重要な点として、次のことを総括できる。

第2の課題として挙げられるのは、住民代表組織の活動・協議内容が多くの当該地区住民にとって遠い存在であり、また当該地区住民のほとんどが制度の存在そのものを認知していない状況にあることだ。本論で取り上げた事例の多くは、ホームページ上で協議内容やスケジュールを公開し、また自治体の広報誌において当該地区住民に対する広報を行っていた。しかし、現状としては当該地区住民の多くは制度の存在を知らず、また知っていたとしてもどのような機能を果たしているのか、どのような審議を行っているのかについてはほとんどが良く理解していない模様だ。また、自治体によってはホームページ上における協議内容の公開や広報誌等における広報がほとんどなされていない場合も少なからずある。

地域意見の反映という制度の機能をより有効に果たすためには、もちろん地域事情に詳しい様々な組織・団体における有識者や、公募によって熱意を持った地域住民を委員として選出することが重要ではあるが、その委員らが行政側に意見を「つなぐ」基底にある地域住民からの制度への理解を取り付け、多くの意見を吸い上げる必要がある。そのためにも、いかにして地域住民の制度への理解を深め、より幅広く地域意見を提案する土台となる部分を強化するかが大きな課題といえよう。

## 第2節 活用に向けた提言 — その位置づけと理念構築の必要性

以上のように、地域自治組織を導入している自治体には、現状として大きな課題が残っている。しかしながら、本制度には、次のような意義があることも総括することができる。

第1に、制度が地域自治の実践の場としての意義を持ち、住民代表会議における地域意見の提出を通じてそれらのレベルアップが図られることである。会議は確かに十分に機能しているとは言えない実態もあるが、委員となった住民は会議を通じて地域と向き合うこととなるのは間違いがないだろう。会議を通じ、地域の課題は何なのか、どのような意見があり、それをどのようにまとめていけば良いのかを議論するその過程そのものが地域自治の大きな実践の場の一つとなっており、そのレベルを高めるための土台となりえると指摘できる。さらに、事例研究では、意外にも委員、ひいては地域住民自身が当該地域について知らない面が多く、代表者会議を通じて地域について理解が深まり、委員の所属する団体の活動に良い影響を与えることにもつながっている点を述べたが、こうした点についても大きな意義を有するものと見ることができるだろう。

第2に、代表会議によって新たな人脈が形成され、委員を通じてそれまでつながりのなかった諸団体のネットワークが形成される点だ。「河内自治会議」の事例からだが、委員らは自らの所属する団体以外の団体とは意外につながりがなく、会議を通じて地域におけるさまざまな団体の代表者や構成員となっている委員と知り合うことができ、そうした諸団体との人脈とネットワークが形成されていったことが大きな収穫の一つであったということが分かった。このように、地域自治組織の意義として、その住民代表会議において、地域における様々な活動主体となっている団体のメンバー同士を、行政側も交えた公的会議において一堂に会させ、そのつながりを作っていくことも重要な点として指摘したい。

第3に、行政側が当該地域における政策を展開する際に、議会よりもより地域住民に近い立場である地域自治組織からの意見を「参照する」公的なシステムが形成される点だ。本制度において提出される答申・あるいは意見の提案は、制度上直接的に当該地域の政策に反映されるとは限らない。しかし、行政側はそれらの意見を「参照して」当該地域における政策を展開すると規定されている以上、無視はできないし、一定程度の影響力はあると見てよいだろう。住民代表会議における協議では、行政側が見落としがちな住民の目線に立った意見や、その委員ならではの鋭い視点による意見も形成される可能性は高い。よって、必ずしも反映されるわけではないにしても、こうした住民に身近な視点からの意見を地域における政策を展開する過程の中に組み込むことは、非常に大きな意義をもつと認められよう。

以上のように、地域自治組織には合併後の地域自治における意義が認められると考える。ではここで、上記の諸点を踏まえ、この制度が形式的なものに終わらないようにし、地域意見の反映において一定の役割を果たすことができるようにするため、制度活用に向けた提言を試みてみたい。

まず、制度の位置づけを明確にし、その理念を構築する必要がある。導入した自治体はその運用に苦心し、制度を有効に機能させることができないのは、「制度をどのように位置付けてよいのか分らない」という意見が最も良く表しているように、合併後の地域自治において制度をどう位置づけるのかという点、そして制度の方向性やあり方を規定する理念等がはっきりと固まっていないことが大き

な原因であろう。この制度の位置づけと理念とは、すなわち第3章にて述べた「中間連携的役割」である。そもそも本制度は、「住民に身近なレベル」としての自治と「自治体全体としての行政・自治機能を担うレベル」としての自治の機能とを結びつけるという機能上の性格を持っている。多くの設置自治体では、根本的にこの制度の機能上の性格をよく理解せず、「制度そのもので何かを実行する」というように捉えてしまっていることが機能不全に陥る原因なのである。これが制度を本庁・事務局から出される必須事項に対する形式的な諮問・答申に終始させ、また委員らが住民代表会議を「小議会」として捉えてしまったり、「これ自体では何も行う権限がない」といった認識に至らせてしまう。しかし、あくまで本制度がその機能を発揮するのは、協議を通じて様々な地域の活動主体からの意見を集約し、地域のまちづくり全体についての意見を行政側につないでいくことにおいてであり、また、前述したようにそれが地域自治の実践の場としての役割を持つこと（これをいわゆる「共同の要」としての場と言うこともできよう）においてなのである。よって、前述した2つの自治のレベルをつなぐ「中間連携的役割」としての明確な位置づけを打ち出し、また制度の理念としてその点を掲げ、その方向性と目的を確認できるようにしなければならない。この点においては、制度を行政と地域との中間に位置する「内部アドバイザー」として位置付けた上で運用を行っている浜松市の事例が最も先進的であり、一つの指針となるだろう。

次に、前述のような位置づけと理念構築を行った上で、本庁・事務局側が用意する事項への諮問答申機能だけでなく、委員が主体となった調査審議による、地域のまちづくりに関する提案を必ず行っていくことだ。「河内自治会議」が、地域自治組織が形骸化することなく発展していく可能性を示しているのは、それが行政側からの諮問事項への答申に終始することなく、委員らの調査審議によるまちづくりに関する提案を行う機能も果たしているからである。行政側が用意する諮問事項についてのみ協議を行っているのでは、制度が形骸化してくるのは当然のことであろう。そこで、そのような傾向を生みださないため、また、制度の「中間連携的役割」という機能を有効に果たすために、委員主体の協議により、地域のまちづくり全体に渡っての意見をまとめ、提案する活動を必須とすることを提案したい。また、場合によれば、その活動を通じて地域自治の実践の場としての役割をより全面に打ち出した運用を行い、合併後の地域自治のレベルアップにつなげる向きもあってもよいかもしれない。

最後に、特例制度・一般制度に関わらず、制度を恒久的なものとするのと、またそれと関連して、必要ならば条例の改正によって個々の実情に即して制度の規定を柔軟に変えていくことだ。特に特例制度を導入している多くの自治体では、10年ないしは20年程度の制度の運用期限が設定されている。もちろん期限が切れた場合に新たに条例を設けて制度を継続するかどうかを見直すことを設定している自治体もあるが、このままでは多くの特例制度を導入している自治体が期限切れによって制度を廃止してしまう可能性が高い。この状態では、「結局は終了してしまう制度なのだから」という流れが生まれやすく、また制度が合併実現の手段・合併後の移行措置としての側面を強めてしまい、制度の機能不全を加速することになってしまうだろう。

よって、そのような流れを生み出さないため、また、合併後も地域意見を反映するための一つの場を確保し続けるという意義においても、制度が期限切れを迎えた後にも制度を継続することができるようにする措置を設け、制度の継続性・恒久性を担保することを提案したい。またそれと同時に、専門部会の設置や協議事項の変更など、制度を運用していくにあたって制度そのものの見直しも必要になってくる。香取市の事例では、一般制度ではあるが数年おきに制度評価を行い、必要に応じて条例の改正によって制度の規定を変更することができるよう定められているが、このように現状に即して制度を見直していくことなされるべきであろう。

### 第3節 理念モデルの提示と活用度合いにおける事例分類

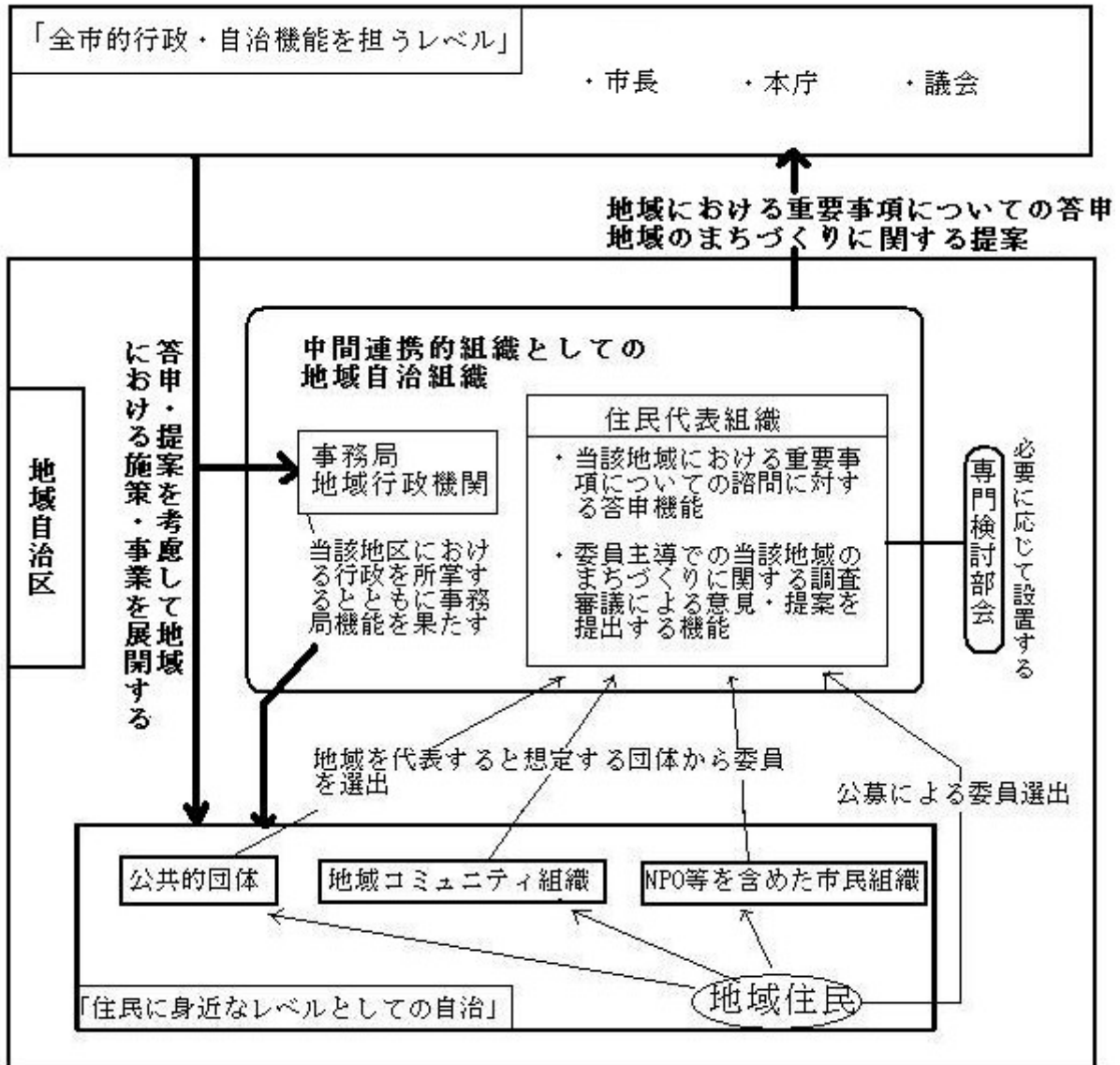
以上、地域自治組織の課題を総括し、その活用に向けての提言を述べた。次に本節では、これまでの考察を通じての地域自治組織の理念モデルの提示を試み、制度のあり方を考える上での方向性に資するものとしたい。またそれと同時に、これまで調査した事例をその活用度合いに応じて事象分類し、制度活用に向けた方策への示唆としたい。

#### 1. 地域自治組織の理念モデルの提示

第3章において、地域自治組織が地域自治においてどのように位置づけられるかについて、それを

「中間連携的役割」として述べた。これを基にし、ここでは本章において考察した地域自治組織の課題、そしてその活用に向けての提言を踏まえ、その理念的モデルを提示してみよう。図表7-1が地域自治組織の理念的モデルを示したものである。

図表7-1 地域自治組織の理念モデル



資料：筆者作成。

図の底辺にあるように、まず、自治体の地域自治を担う最も基本的レベルとして「住民に身近なレベルの自治」がある。そこでは、地域コミュニティ組織、公共的団体、NPO等を始めとする各種市民組織が地域自治において一定の役割を果たしているものとする。

それら団体に所属（あるいは代表）し、地域事情に詳しいと見られる当該地域住民や公募による地域住民を、地域を（一定程度）代表する委員として選出する。そしてこれら委員が「住民代表組織」において地域意見の反映機能の一翼を担う。具体的には、当該地域における重要事項に関して市長（本庁）から諮問されたものに対して答申を行う機能、地域のまちづくりに関して調査審議し、意見提案する機能の二つが根幹となる。特に、本制度が決められた事項への答申機能に終始することなく、住民自治の実践の場、地域における協働の場としての役割も果たしつつ委員が主体となった制度運用を行うためには、後者の機能が重要であり、必須機能となる。また協議を行う際、テーマに沿ってより詳細な協議を行うために、必要に応じて専門の検討部会を設けるべきとする。

この「住民代表組織」による答申・提案は「全体的行政・自治機能を担うレベル」としての市長・

本庁側へと提出される。市長・本庁側は、当該地域における施策・事業を展開するにあたり、この答申・提案を考慮にいれなければならない。よって、この当該地域における政策展開プロセスに地域意見を一定程度組み込み、「住民に身近なレベルとしての自治」と「全体的行政・自治機能を担うレベル」とを結びつける役割を果たしている点で、地域自治組織はこれまで述べてきたように「中間連携的役割」として位置付けられる。

## 2. 地域自治組織の規定モデルを提示する

以上、地域自治組織についての提案とその理念モデルを提示したが、続いては具体的に制度をどのように規定するかについてのモデルを提示してみよう。次に示した規定モデルは、実際の地域自治区を規定する条例や規約に沿った正式な形式とはなっていないが、これまで提示してきた「中間連携的」機能を果たしていくということに焦点を当て、条例または規約を設定する際に盛り込むべき項目をまとめたものである。

図表 7-2 地域自治組織の規定モデル

### 1. 総則

本制度は、地域住民の意見を行政運営に反映させるとともに地域における市民協働を推進し、もって住民自治の推進を図るために設置するものであり、地域と行政とをつなぐ中間連携的の制度として位置付けるものである。

### 2. 地域協議会

#### ①地域協議会の位置付け

当該地域における住民の意見を行政運営に反映させるため、地域の代表者として選任された委員による地域協議会を設置する。本協議会は、当該地区における住民意見をまとめ行政へと伝える機能を果たすとともに、地域の自治における協働の場としての役割を果たすものである。

#### ②地域協議会委員の選任

地域協議会の委員は、当該地区に住所を有する者のうち、地域コミュニティ組織、各種公共的団体、その他 NPO を始めとする市民組織等に所属し、その推薦を受けた、またはそれを代表する、地域事情について見識を深くする者、また公募による者から市長によって選任される。

その際、市長は、公平性、透明性、当該地区住民の多用な意見の適切な反映及び地域の事情に配慮しなければならない。

#### ③地域協議会委員の会長・副会長の選任

地域協議会においては、会議を代表し、委員の意見をまとめあげるコーディネーターとしての役割を果たす会長・副会長をそれぞれ1名ずつ選出する。会長・副会長は協議会委員の互選によって選出する。

#### ④地域協議会の権限

- (1) 地域協議会は、当該地域に関する重要事項について、市長及びその他の機関より諮問されたものに対して調査・審議し、地域全体のまちづくりという観点から答申する。
- (2) 地域協議会は、当該地域におけるまちづくりに関して調査・審議を行い、市長及びその他の機関に対して提案を行う。
- (3) 市長・及びその他の機関は、上記の答申・意見を聴かなければならない。また、市の施策に関する重要事項であって、当該地域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない。
- (4) 地域協議会は、住民及び地域の諸団体等の多様な意見の調整を行い、地域における市民協働活動の要となるよう努めるものとする。





主体の提案機能と「協働の要」としての機能の充実を今後目指していくとしている点を踏まえ、この段階に位置付けた。

「形骸化段階」にあると位置付けた3市については、まずは決められた事項について事務局主導で協議を行っている現状を抜け出すため、委員が主体的となって調査・審議を行い、地域のまちづくりに関する提案を行う機能を充実させ、「委員積極型段階」へと進むことが必要であろう。

#### 第4節 「協働の要」として

最後にこれまでの総括を踏まえ、地域自治組織の展望について、市町村合併後の地域自治という観点から述べたい。

第1章にても述べたように、市町村合併によって自治体の規模、特に面積的な規模は大幅に拡大することとなったが、その反面旧合併関係市町村単位での行政サービスは縮小されたと言わざるを得ないだろう。それまでの本庁は地域行政機関となり、地域における総合政策機能は多くが本庁へと移ってしまい、住民にとってますます自治体全体としての行政が遠い存在となり、地域の意見を自治体全体に反映しにくくなってきている。これにより、当該地域における住民のニーズに対し、行政側が合併以前よりも細かに応えることができなくなっている状況が生じているのは事実であると思われる。

当然のことながら、各地方自治体が持つ特性、地域の持つ特色等を見捨て合併を推し進めたこと事態には多くの疑問が持たれ、また十分な権限の委譲が無いままに大幅に交付税を削減し合併が推進され、結局は自治体の運営をさらに困難なものとしてしまう状況が生み出されてしまった側面があることには批判がなされるべきであろう。

しかしながら、合併を推し進めたプロセス自体は問題であるとはいえ、こうした一連の流れによって本来果されるべき地域自治の在り方を模索する状況が生み出されつつあることも事実であるといえよう。すなわち、このような状況では、地域住民には「自らの地域は自らの手で」という姿勢が求められ、これまで以上に地域自治と向き合わざるを得なくなっている。つまり、住民一人一人が積極的に自治に参加し、自治体行政に頼り切ることなく、第3章で述べるところの「住民に身近なレベルとしての自治」の役割を担っていくことが必要になっているといえよう。本来、このような地域に最も基本的な自治機能は住民自らが担うものであると考えるが、平成の大合併に至る前までの中央集権的な体制によって、自治体における自治機能の多くが自治体行政に任されてしまい、こうした住民が担うべき基本的自治機能が減退してしまっていたことは否めない。よって、皮肉ではあるが、市町村合併により当該地域における住民意見が反映しにくくなっていく状況によって、否応なしに地域住民が地域のまちづくりに自ら取り組み、地域自治の拡充に向けて努力しなければならないという、あるべき方向性が取り戻されるきっかけが形成されていると指摘したい。

こうした状況の中で地域自治組織が持つ意義とその役割は大きいものと言えるのではないだろうか。特に、本章第2節で指摘したように、本制度が持つ、当該地域における地域自治の実践の場、地域のまちづくりを考えるにあたっての住民と行政との「協働の要」としての役割は非常に大きいと言える。そのためにはもちろん制度が形式的な協議に終始することなく、地域住民の代表としての委員が主体となって地域のまちづくりについて協議を行い、意見を提出していくことが必要である。そのように制度が活用されれば、地域意見を自治体行政へと反映させる「中間連携的役割」としての機能を果たすだけでなく、地域自治の拡充にも大きく資することとなるだろう。

以上のように、市町村合併によってより地域住民が地域自治へと取り組むことが必要になってくる中で、地域自治組織は地域意見を自治体全体としての行政に「つないでいく」役割だけでなく、地域自治における実践の場、住民と行政との「協働の要」として大きな役割を果たす可能性を持っていると指摘したい。また、そのような役割を担えるよう、委員・地域住民側が主体となった協議を行い、制度を活用することができれば、今後の合併市町村における地域自治を拡充するための一つの制度として定着していくことになろう。

## おわりに

本論にて考察を進めたように、地域自治組織は、合併後の移行措置あるいは合併実現の手段としての側面が強いままに導入され、その位置づけがよくなされないままに運用が行われ、結局は十分に機能していない実態がある。「平成の大合併」が一旦は収束を見た2005年から2006年前後に地域自治区（特例）を導入し、その設置期限を5年程度に設定した合併市町村は、2010年から2012年ごろにかけて一斉に制度継続の是非について検討作業に取りかかることになるだろう。また、設置期限を10年間程度に設定した導入自治体も多く、これらは2015年ごろに見直しの作業に取り掛かることになる。さらに、一般制度を導入している自治体においても、制度継続の是非を問う評価を定期的実施することを定めているものがあるため、大抵の地域自治組織を導入している自治体は制度継続の是非について決断をすることになる。

ここで危惧されるのは、やはり制度を廃止する自治体が一斉に出てくることだ。また、そもそも設置期限が切れてから後の制度継続の有無について検討する規定を設けていない自治体も多いと見られ、期限が切れてしまえばそのまま制度が無くなってしまう事例も少なくないだろう。

こうした状況の中、導入している自治体には、この制度は本来何のための制度だったのか、もう一度考え直すことが求められているのではないだろうか。すなわち、本制度はそもそも市町村合併後における当該地域の意見を行政運営に反映させ、住民自治の充実と市民と行政による協働の場としての役割を担うものとして制度設計されている。少なくとも、合併協議においてはほとんどの合併市町村がこうした目的を第1に掲げていたであろう。本論中にも指摘したが、本制度が廃止された場合、例えそれが十分に機能していない状態であるとしても、合併市町村における当該地域の住民意見を公的に表明する場が一つ失われてしまうことになるのは確かである。加えて、本制度は合併後の地域自治を拡充するための実践の場、あるいは「協働の要」としての役割を果たしていく可能性が大きい点でも、意義のあるものだと思う。

複数の事例を調査してみて、多くの事例に制度の機能を十分に活用しきれていない実態があると分かった一方で、試行錯誤しつつも地道に運用を重ね、その可能性を着実に伸ばしつつある事例もあるということも分かった。特に、「宇都宮市河内自治会議」と新潟市における「区自治協議会」がそれである。また、浜松市の事例は多くの導入市の参考に資するだけの意義を有していると認められる。そこで、こうした導入自治体が、筆者が本論にて提案した「位置づけの明確化」と「委員主体による協議運営」に注意し、着実にその運用を積み重ねていくことで、地域自治組織の持つ可能性を地方自治の分野において示していくことができれば、本制度の意義が認められ、有効に活用する動きへと進んでいくのではないだろうか。

このように制度を有効に機能させ、活用していくための根幹となるのは、当該地域住民の地域自治への参画である。市町村合併により、自らの暮らす地域が自治体内の一地区と化している昨今の状況では、住民一人一人が当該地域に関心を持ち、地域自治に加わっていくことが求められているが、住民代表組織はその絶好の実践の場となり、また、住民の主体的な参画がなければそれは形骸化してしまう。「平成の大合併」後の地域自治においては、まさに地域住民の力が試されているといえる。その意味では、本制度はそれを図る重要な要素ともなるだろう。今後本制度がどのようにして運用されていくのか、つまり地域自治の拡充を図る上での一つの制度として定着を見るのか、それとも多くの自治体は制度を廃止してしまうのか、その動向に注目が必要であろう。

## はしがき

「平成の大合併」を通して日本地図における行政区域は大きく様変わりしたように感じる。2004年ごろの地図と比べてみるとその違いは一目瞭然で、多くの自治体は姿を消してしまったことが実感として分かる。

大合併による影響の一つとして、それまで慣れ親しんでいた自らの自治体が名前ごと消えてしまうという精神的影響が大きいと思われる。例えば、栃木県北東部に位置する馬頭町は、隣接する小川町と合併し、地域を流れる那珂川にちなんで「那珂川町」という町名を採用した。これによって、古くからある「馬頭」という大変インパクトのある地名が自治体名として消滅してしまった。合併当時、馬頭地区の住民が、前述のように「馬頭」という印象的な名前が消え、「那珂川町」という平凡な自治体名となってしまうことによる知名度の減少やそのことによる地域住民の精神的ショックが大きいと語っているのをテレビのニュースで見たのを記憶している。

このほかにも、古くから存在する地名が自治体名として消滅し、その地域を包括する地名や「南アルプス市」のように新たに創出した自治体名の中に吸収されてしまっている例は多い。筆者の出身は新潟県にある小さな農村であるが、やはり本論執筆時より1年ほど前に近隣の市と合併し、故郷の「村」は消えてしまった。おそらく、全国無数の小規模町村は近隣の自治体に吸収され、その姿を消し、今では一地区としてのみ残っている状態にあらう。

古くから慣れ親しんだ自治体はその名称とともに消えてしまうことによる住民感情への影響は意外に無視できないのではないだろうか。こうしたことが一つの要因として影響し、合併後の自治体の一地区としての活気を失っていつてしまうことが懸念されてならない。

そうならぬよう、合併市町村における各地区住民は、地域自治に積極的に参加して行かねばならないと切に実感する。そのためにも、本論でテーマとした地域自治組織のように、地域自治を拡充するための制度を活用することがそのための一歩となるだろうし、またこういった取り組みを契機として、筆者を含め、一つの自治体に暮らすわれわれ住民一人一人が自治に対する意識を高めていかねばならないだろう。これが本論を作成するにあたって最も良く考えさせられたことだと思う。

今回の論文を作成するに当たっては、多くの方々に協力を頂いた。特に、忙しい中真摯にインタビュー調査に応じて頂いた各自治体の担当職員の方々には感謝の意を表したい。

そして何よりも、学部時代より筆者の学業を見守って下さり、熱いご指導を賜った中村祐司先生には感謝してもし尽くすことはできない。時として約束の時間に寝坊して遅刻したり、指導の日を忘れていたり、煩雑な事務作業をお引き受けして頂いたりなど、多大なご迷惑をおかけしてしまった。今後この研究室で先生より学ばせて頂いたこと、この研究室活動を通して得たことをしっかりと生かし、自らの目標へ向かって努力し、社会への貢献ができるよう励みたい。

## 参考文献・参照資料

- ・中村祐司『市町村合併後の地域自治のあり方 ―「宇都宮市河内自治会議」の取り組みを通じて―』（住民行政の窓、2009年10月号）
- ・中村祐司『分権改革・市町村合併・三位一体改革の経緯から見えてくるもの』（改革者、2005年1月号）
- ・中村祐司『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―』（改革者、2007年7月号）
- ・佐々木信夫『市町村合併』（ちくま新書、2002年）
- ・保母武彦『「平成の大合併」後の地域をどう立て直すか』（岩波ブックレット、2007年）
- ・岡田和弘・石崎誠也『地域自治組織と住民自治』（自治体研究社、2006年）
- ・「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」
- ・「市町村の合併の特例等に関する法律」
- ・第27次地方制度調査会答申（2003年）
- ・総務省統計(2006)「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況(18年7月1日現在)」
- ・南相馬市総務企画部「地域自治区及び地域協議会について」
- ・南相馬市総務企画部「地域自治組織制度について」
- ・沼田市・利根村・白沢村合併協議会「1市2村の概況」（2001年）
- ・第5回沼田市・白沢村・利根村合併協議会資料（2004年）
- ・栗源町広報誌（2006年3月号）「いきいき広報くりもと」
- ・香取地域合併協議会協議第65号「地域審議会等の取り扱いについて」（2005年3月）
- ・「香取市地域自治区の設置に関する条例」（2006年）
- ・「新潟市区自治協議会条例」
- ・「新潟市区自治協議会条例施行規則」
- ・新潟市市民総務課「平成19・20年度区自治協議会開催状況」
- ・新潟市市民総務課「区自治協議会（第2期）データ」
- ・市報にいがた「北区自治協議会」（2009年4月5日号）
- ・浜松市地域自治振興課「都市内分権と地域自治区」（2007年）
- ・「浜松市区及び地域自治区の設置等に関する条例」
- ・宇都宮市統計データバンク「平成21年7月末現在丁町別人口（国勢調査）」
- ・「宇都宮市地域自治会議条例」
- ・宇都宮市「合併市町村基本計画（2006年度～2016年度）」（2006年）

## 参照 URL

- ・総務省ホームページ「合併相談コーナー」（<http://www.soumu.go.jp/gapei/>）
- ・南相馬市ホームページ「南相馬市のプロフィール」（[http://www.city.minamisoma.lg.jp/section\\_3\\_2.jsp](http://www.city.minamisoma.lg.jp/section_3_2.jsp)）
- ・南相馬市ホームページ「地域協議会」（<http://www.city.minamisoma.lg.jp/kikakukeiei/chiiki-kyogikai.jsp>）
- ・沼田市ホームページ「世帯と人口（平成21年3月末現在）」（<http://www.city.numata.gunma.jp/>）
- ・香取市ホームページ「人口（平成21年度）」（[http://www.city.katori.lg.jp/gyousei/introduction/juki\\_h21.html](http://www.city.katori.lg.jp/gyousei/introduction/juki_h21.html)）
- ・旧佐原市ホームページ「人口と世帯」（<http://www.city.katori.lg.jp/old/sawara/index-j.html>）
- ・旧小見川市ホームページ「町のプロフィール」（<http://www.city.katori.lg.jp/old/omigawa/index-j.htm>）
- ・旧山田町ホームページ「山田町のプロフィール」（<http://www.city.katori.lg.jp/old/yamada/welcome/11.html>）

- ・新潟市ホームページ「新潟市のプロフィール」  
(<http://www.city.niigata.jp/profile/index.html>)
- ・浜松市ホームページ「統計情報」  
(<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/square/library/index.htm>)