

地域自治組織とまちづくり(上)

荒井 壽夫

Hisao Arai

NPO法人しらかわ市民活動支援会 /

副理事長

滋賀大学 / 名誉教授

I はじめに

今日、人口減少と少子高齢化は、わが国が直面する最も深刻な社会経済問題である。それは、地方において顕在化し、とりわけ2014年8月に日本創成会議座長、増田寛也氏による編著『地方消滅』が出版されて以降、地方の市町村をして「消滅」を回避し存続と再生に向けて、コンパクトシティや移住・定住支援、子育て支援、6次産業化や農商工連携、等を実現するための競争に駆り立てているように思われる。しかしながら、この問題を市町村をめぐる自治体政策または自治制度の長期的変化という観点から見た場合には、それは、1990年代後半以降に開始された「地方分権改革」さらには「平成の大合併」のもとで法制化された、または可能にされた様々な「地域自治組織」の市町村による選択または非選択の多様な行動として現れているように思われる。

特に地方の市町村においては今日、中心市街地の空洞化、小規模企業・商店の廃業と後継者不在、空き家、農民の高齢化・後継者難、耕作放棄地増加・獣害、独居老人・買い物難民、障害者やニート・引きこもり等の生活困難、子育て不安を抱える母親やシングルマザー等、多様な地域課題に直面している。何らかの「地域自治組織」を選択した地方自治体は、こうした地域課題を解決し、当該自治体を持続可能にするために、行政とその組織との何らかの協力や前者への後者の何らかの参加が行われてきたと言えよう。このような地域課題解決と持続可能化を目指す地方自治体の動向や系統的政策は、しばしば「地域再生」や「地方創生」との関連において取り上げられてきたが、最近では、これらの「地域自治組織」、NPOや住民個人

による行政の政策・計画への参加あるいは「参画」、行政との協力あるいは「協働」を強調することによって、広く「まちづくり」と呼ばれているように思われる。

それゆえ今日、地方在住の住民にとって、誰もが安全に安心して暮らせ自立した生活と人生を送れる「まちづくり」のためには、地方自治体による何らかの「地域自治組織」の選択とそのもとの何らかの参加や協力が必要であるとすれば、そのような選択と実現のプロセスはどのようなものであり、地域課題の解決および住民の暮らしと生活環境の改善という観点からそこにはどのような効果と課題があるのかを知ることは、きわめて切実な問題である。こうして、本稿は、「地方分権改革」とりわけ第一次分権改革のもとの「地域自治組織」の法制化と可能化の流れを簡潔に確認し、そのなかで「新しい狭域の地域自治組織」こそが多くの地方自治体と住民にとって望ましい持続可能な「まちづくり」を可能にする選択であることを明らかにするとともに、その具体的事例として三重県名張市を取り上げてその効果と課題を明らかにしようとするものである。

II 地方分権改革と 地域自治組織の制度

1. 地方分権改革の概要

自治体政策または自治制度の研究によれば、いわゆる地方分権改革は、1990年代後半以降に始まったとされる。以下、地方分権改革とりわけ第一次改革と呼ばれる時期のそれについて、その内容と流れについて簡潔に確認しておこう¹⁾。

1) 例えば、羽貝正美編著『自治と参加・協働』学芸出版社、2007年、中川義朗編『これからの地方自治を考える』法律文化社、2010年、白藤博行『新しい時代の地方自治像の探究』自治体研究社、2013年、等参照。

地方分権改革とは一般に、中央政府が握る権限や財源を地方自治体に移すことによって、後者を自立した「地方政府」にしようとする改革のことであり、それは、1995年の地方分権推進法の制定によって第一次分権改革として着手されたのである。同法によれば、「地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目標である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ること」がその基本理念である。

また同法によって設置された地方分権推進委員会が1996年3月に公表した「中間報告」によれば、目指すべき「分権型社会」とは「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することであるとしたうえで、その内容のキーポイントをいくつか指摘している。すなわち「身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充」「政策決定過程への地域住民の広範な参画」「行政と住民・関連企業との連携・協力による地域づくりとくらしづくり」「公私協働のサービス・ネットワーク」「総合行政と公私協働の仕組みづくり」等である。

こうした基本理念にもとづく具体的改革は、1999年制定の地方分権一括法（2000年施行）によって定められた。この地方分権一括法の改正は、地方自治法の改正を中心に、関連する475の膨大な法律を改正するものであった。そのなかで注目すべき改革は、機関委任事務制度の廃止、地方自治体事務の自治事務と法定受託事務への再編、

条例制定権の拡充、地方自治体事務への国の関与の類型化、国の関与に関わる国地方係争処理委員会の創設、等である。こうして地方分権一括法は、国と地方自治体との関係を「上下・主従関係」から「対等・協力の関係」に転換させ、後者の役割を「地域における行政を自主的かつ総合的に実施すること」と明記し、地方自治体をして「地方政府」として「自己決定・自己責任」で地域に合った個性的な自治体運営をするように義務づけたのである。それは、日本国憲法が保障する地方自治の二つの要素の観点からすれば、地方自治体の権限を拡大させ、国の関与を縮小させることによって、二つの要素のうち団体自治の強化をもたらしたのである。

地方分権一括法はしかしながら、以上のような改革によって地方自治体を「地方政府」に転換する枠組みを創り出したがゆえに、地方自治のもう一つの要素である住民自治についても、これを強化することができる途を開いた。それは、地方自治体に国と同様または対等な「政府」の位置づけを与えたがゆえに、地方自治体独自の基本法を制定する必要性を生じさせたのである。これを背景として、いわゆる「自治基本条例」（または「まちづくり基本条例」）が多くの地方自治体において制定されるに至ったのである。

ここで「自治基本条例」の定義例を挙げておけば、それは次のようなものである。すなわち、それは「自治（まちづくり）を進めるにあたり、市民・議会・行政など地域を構成する主体が共有すべき考え方（原則）、市民・議会・行政などの役割、市民参加や協働の推進（詳細は関連条例で規定）、行政運営の原則などを定めた自治体の最高規範」「まちの憲法」である²⁾。要するに、まちづくりと団体自治、

住民自治に関する基本原則を定めた地方自治体の憲法ということになる。事実、周知のように、実質的な自治基本条例の嚆矢とされるのは、2000年12月に制定された北海道ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」（2001年4月施行³⁾）であり、ここでは「情報共有」と「住民参加」が二つの基本原則とされたうえ、2005年12月の改正により議会関係の規定も追加されたことによって、ニセコ町の条例は、他の関連条例ピラミッドの頂点に立つ文字どおり「まちづくり基本条例」=「自治基本条例」の最初のモデルになったのである。ここでは、条例の前文において「まちづくりは、町民一人ひとりが考え行動することによる『自治』が基本です」と住民自治を宣言していることを確認しておきたい⁴⁾。

ところで、地方分権一括法は、上記のような地方自治法の改正とともに、市町村合併特例法の改正も含んでおり、いわゆる「平成の大合併」を帰結するものでもあった。2005年3月末までの時限立法として制定され延長継続されてきた合併特例法は、合併を計画する市町村による合併協議会の設置、財政特例措置としての10年間の合併前の地方交付税の全額保障、同じく10年間限定の地方債である合併特例債の創設など、合併を促進する改正を含んでいた。なお、1997年の合併特例法改正によって設置されていた市町村長の諮問によって審議または意見を述べる旧市町村ごとの「地域審議会」は、そのまま残された。よく知られているように、1999年3月末に3,232あった市町村は、合併特例法の失効後に市町村合併の推進を担った「市町村合併の特例等に関する法律」も失効し「平成の大合併」が終結した2010年3月末には1,727となり、「平成の大合併」は10年間で市町村の数を大まかに言えば半減させたのである。

2) 高橋秀行「自治基本条例と市民参加条例」(同他編著『新説市民参加』改訂版、公人社、2013年)163頁。

3) ニセコ町まちづくり基本条例 (https://www.town.niseko.lg.jp/chosei/keikaku/machizukuri_jorei/machizukuri_jorei/ 2018/6/14プリント)

4) ここで「まちづくり」とは「地域住民の生活に関するソフト面を含んだ総合的・住民自治的な取り組みの意味を含めている」(山崎丈夫『まちづくり政策論入門』自治体研究社、2000年、5-6頁) 概念であるということになる。なおこの点については、辻山幸宣「これからのまちづくり」(『都市問題』2001年9月号)も参照。

しかしながら「平成の大合併」における市町村の合併プロセスを見ると、地方分権一括法のもとの合併特例法の改正の直後には合併はほとんど見られず、いわゆる「市町村合併関連三法」（改正地方自治法、改正市町村合併特例法、市町村合併新法）が成立した2004年とそしてそれらによる合併推進策と並行して実行された三年間のいわゆる「三位一体改革」（国庫補助負担金の縮減・廃止、地方交付税の削減、地方への税源移譲による地方自治体の財政困難化）の最中である2005年に集中していることもよく知られた事実である⁵⁾。

そしてこうした短期間に集中した大合併をもたらした「市町村合併関連三法」を準備したのが、とりわけ第27次地方制度調査会の答申（2003年11月）であり、地方分権改革と「平成の大合併」との関連を考察する場合に決定的に重要であることは大方の承認するところである。

2. 第27次地方制度調査会答申と 地域自治組織の制度

第27次地方制度調査会の答申⁶⁾について、注目すべき内容は、次のような点にある。

すなわち、答申は一方において、「地方分権時代の基礎自治体（市町村）」は「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体」になることが必要であり、それに「ふさわしい十分な権限と行財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するもの」になる必要がある。要するに、要請されているのは団体自治の一層の強化であろう。その観点からは、「基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい」とし、市町村を取り巻く厳しい財政事情と少

子高齢化の進行そして住民ニーズの多様化のもとでは、その「規模・能力の拡充を図る市町村合併を引き続き推進していくべき」であるとしたのである。

答申はそのために、現行の合併特例法の期限（2005年3月末）の到来後に「自主的合併」を促す新しい法律の制定と現行法の期限到来1年以内の合併を除いての財政支援措置の廃止、都道府県による市町村合併に関する構想の策定と市町村に対する合併協議会の設置勧告などを提言している。答申はさらに、こうした市町村合併による「自立性の高い基礎自治体」の構築との関連において、「広域自治体」としての「都道府県の廃止と自主的合併」と「道州制の導入」の提言にまで至っている。

答申は他方において、「地方分権改革が目指すべき分権型社会」においては、地域において「自己決定と自己責任の原則」が実現されるという観点、そして市町村合併によって規模が大きくなる基礎自治体においては「住民自治の充実」を図る必要があるという観点から「地域自治組織」のあり方について提言している。後者の観点に関連して、重要な視点として「地域における住民サービスを担うのは行政のみではない」ことを確認したうえで、基礎自治体の行政は「住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」と「基礎自治体の一定の区域を単位として、住民自治の強化と行政と住民との協働の推進」を提言していることが注目される。

前者の観点からの地域自治組織の特徴は、次のようなものである。すなわち、それは「一般制度」

5) この点の詳細な考察は、島田恵司『「平成の大合併」からみる分権改革』（阿部昌樹・田中孝男・嶋田暁文編『自治制度の抜本的改革』法律文化社、2017年）等参照。

6) 答申に関する詳細な考察は、渡喜喜庸安『地方制度調査会「答申」を読む』自治体研究社、2004年、石平春彦『都市

内分権の動態と展望』公人の友社、2010年、等参照。

で「法人格を有しない行政区的なタイプ」であり、条例により定める「基礎自治体の一定の区域」を単位として設置できること、機能としては「基礎自治体の一部として事務を分掌するもの」であり、「支所、出張所的な機能」「住民の意向を反映させる機能」「行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能」を含むこと、その機関としては「地域協議会」と事務所が設置されること、事務所には基礎自治体の長によって「選任」される地域自治組織の長が配置され、ここでは上記の諸機能と地域協議会の庶務を処理する機能が果たされること、等である。

そこに配置される「地域協議会」の特徴は、次のようなものである。すなわち、当協議会の構成員は、基礎自治体の長によって、その構成が「地域の意見が適切に反映される」配慮のもとで「選任」されること、構成員は「原則として無報酬」であること、当協議会の役割・権限は、住民や地域の諸団体等の主体的な参加を求めつつ多様な意見の調整を行い「協働の活動の要」となること、当該区域に係る基礎自治体の事務に関して「基礎自治体の長その他の機関および地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、または必要と認める事項についてそれらに建議することができる」こと、基礎自治体の長は、当該区域に係る基礎自治体の予算、基本構想、重要な施設の設置と廃止等の事項については、必ず当協議会の意見を聴くように求められること、等である。

後者の観点からの地域自治組織は「合併後の一定期間、合併前の旧市町村のまとまりに特に配慮すべき事情がある場合」に限定したものであり、その特徴は次のようなものである。すなわち、それは「法人格を有する特別地方公共団体とするタイプ」

であり、合併協議によって「規約」を定め「合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位」に設置できること、このタイプの地域自治組織の役割・機能は前者の観点からのものと同様であること、異なる機能としては、この地域自治組織の機関が「基礎自治体の補助機関の地位を兼ねる」がゆえに「法令により基礎自治体が処理することを義務づけられている事務を処理することもできる」こと、等である。

そこに配置される地域協議会の特徴は、次のようなものである。すなわち、その仕組みは前者の観点からのものと同様であること、異なる仕組みとしては、当協議会の構成員の「選出方法」を「地域の自主性を尊重する観点から規約で定める」こと、地域協議会の役割・権限についても同様であるが、異なる権限としては「地域自治組織の予算等を決定する」こと、その事務局の職員については「基礎自治体からの派遣又は兼務を原則」とするが、「必要な場合には、臨時の職員を採用できる」こと、等である。

答申はこうして、一方において、地方分権時代の「総合的行政主体」⁷⁾すなわち地方分権の担い手にふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体の構築のために、その規模・能力の拡充に向けて、いわば地方分権の「受け皿」として、市町村合併の一層の推進と広域化を提言している。答申は他方において、そうした市町村合併の広域化に対する住民福祉サービス、公共サービスの稀薄化あるいは住民自治ないし地域行政への住民の意見反映の困難化といった危惧、不安に対するいわば処方箋として地域自治組織を提言しているように思われる。

7) この用語の問題性に関しては、市川喜崇「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』」(寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ、2011年)、白藤博行、前掲書、等参照。

但し、後者の提言に関しては、答申の形成過程を検討すれば、市町村合併による基礎自治体の広域化のもとで公共サービスの縮小とこれらのサービスないし事業の外部化・民間化の推進という「構造改革」路線⁸⁾を実行するためにも、答申が地域自治組織に地方自治体行政とこれらのサービスの担い手になりうるコミュニティ組織やNPOとを媒介するという積極的役割すなわち「協働の活動の要」の役割を期待していることも確かであろう。答申が述べている「基礎自治体の一定の区域を単位として、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織」「新しい公共空間」とは、いわゆる「都市内分権」⁹⁾の構想に繋がらうるものと言えよう。

3. 市町村合併関連三法による

地域自治組織の法制化

以上の第27次地方制度調査会の答申内容は、2004年5月のいわゆる市町村合併関連三法に反映されることになる。

答申における地域自治組織の諸制度は、これらの法律においては、次のように規定される。すなわち、答申に沿って改正地方自治法における一般制度としての「地域自治区」、改正合併特例法における特例制度としての「地域自治区」および「合併特例区」である。

まず、一般制度としての地域自治区は、答申における地域自治組織の規定が変更されたものであり、設置について当該自治体の「すべての区域を分けることが原則」である点で答申と異なっているとはいえ、その役割・機能については答申におけるものと同様である。そのなかに同様に地域協議会とその事務所が置かれ、事務所には当該基礎自

治体の職員である事務所長が配置されることも含めて、地域自治区は当該自治体に属する内部的地域組織であることが明示的である。地域協議会の権限については、事務所の所掌事務、その区域関係事務、その区域住民との連携強化事項について「市町村長等により諮問されたもの又は必要と認めるものについて審議して、市町村長等に意見を述べる」こと、それゆえ答申にあった住民や地域諸団体間の多様な意見調整と「協働の活動の要」となることは削除されていること、その構成員の任期は「4年以内を条例で定める」こと、構成員は「非常勤の職員」であるが無報酬であること、「会長と副会長を置く」こと、等が規定されている。

次に改正合併特例法による特例制度としての地域自治区については、答申における地域自治組織が次のように規定し直されている。すなわち、当該地域自治区は、合併市町村の「区域の全部又は一部」に設置することができるがゆえに、「編入合併の場合に新たに編入する市町村の区域にだけ設置する」ことが可能であること、地域自治区の事務所長については、代わりに「区長」を置くことができ「特別職地方公務員」であること、その任期は「2年以内」で合併市町村の協議で決めること、区長は「地域自治区の事務所の職員を指揮監督する」こと、等である。

さらに、改正合併特例法においては、答申を受けて「法人格を有する地方公共団体」として「合併特例区」の制度を設けており、次のように規定されている。すなわち、合併特例区は「合併関係市町村（合併前の市町村）の全部又は一部の区域」に設置することができ、その区域は「合併関係市町村の一又は二以上の区域」になること、期間を定め

8) この点については、白藤博行、前掲書、等参照。

9) この点については、石平春彦、前掲書、等参照。

て設置されるが、その期間は「5年を越えてはならない」こと、等である。

ここでは法制化された地域自治組織のうち、持続的的制度である地域自治区に注目すれば、それは一方において、答申を受けて基礎自治体に属する内部組織ながら、住民自治を充実させることを立法目的として設置され、そのための新しい制度として地域協議会の導入など「基礎自治体の内部にさらに狭域の地域自治の単位が存在することを一般的に承認したもの」¹⁰⁾として評価される面があると言えよう。

しかしながら、それは他方において、基礎自治体の一定の区域のなかで自治体長の権限に属する事務を分掌し処理するための内部的組織であり、そのなかの地域協議会にもまた独自の意思決定権限も予算権限も認められていないのであり、それゆえ「住民自治が制度的に保障されているものでもない」¹¹⁾のである。この点ではとりわけ、答申においては住民自治の強化と関連付けられていた地域協議会の「協働の活動の要」としての役割が立法化の際に削除されているという事実注目すれば、地域自治組織の法制度化は答申の提言に比して住民自治の強化充実の観点からは後退していると言わざるをえないであろう¹²⁾。

4. 法制化された地域自治組織と 「新しい狭域の地域自治組織」

以上のように、第27次地方制度調査会の答申によって提言された地域自治組織は、市町村合併関連三法によって、一般制度としての地域自治区、特例制度としての地域自治区、特例制度としての合併特例区として法制化された。ところで、これらの法制化された地域自治組織は、地方分権時代

にふさわしく団体自治を強化するとともに住民自治を充実させるものとしては、「平成の大合併」を経験した全国の地方自治体によって僅かしか採用されなかったことが知られている。

この点に関しては、日本都市センターが2013年11月から12月にかけて全国812都市自治体を対象にして実施したアンケート調査結果によって明らかにしている¹³⁾。同センターは、このアンケート調査において、「地縁型住民自治組織」と「協議会型住民自治組織」という二つの住民自治組織を区別したうえで、それぞれについて各都市自治体の区域におけるその有無や活動状況について尋ねている。ここで、前者は「自治会・町内会などの比較的狭い区域で住民に最も近い立場で住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体およびその連合体」であり、後者は「地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織」である。

その場合、前者は、その範囲が「自治会・町内会などの比較的狭い区域」と明確であるが、後者はどのような範囲の組織であろうか。このアンケート調査によれば、後者の協議会型住民自治組織は、小学校区程度と認識されている。それを示したものが図表1である。こうして、この住民自治組織の範囲は、地域自治区とそのままに設置される地域協議会よりも狭域ということになる。それゆえ、後者は、地縁型住民自治組織と旧市町村単位の地域協議会との中間の区域を範囲とする新しい「狭域の自治の仕組み」¹⁴⁾であるがゆえに、ここでの問題は、回答した507都市自治体のうち248自治体が有ると回答した後者について、その法的な性格がどのようなものか、市町村合併関連三法に

10) 石崎誠也「地域自治区の法的性格と課題」(岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年)77頁。

11) 同、76頁。

12) 但し、このことは、合併後に実際に地域自治区を導入し

た地方自治体において、地域協議会が「協働の活動の要」の役割を果たせないということの意味するわけではない。上越市などでは、地域協議会がそうした役割をいわば復活させているからである。この点については、石平春彦、前掲書、山崎仁朗・宗野隆俊編『地方自治の最前線』ナカニシヤ出版、2013年、等参照。

基づいて設置されたものかどうかを知ることにあ
る。それを示したのが、図表2である。

図表2によれば、協議会型住民自治組織が市
町村合併三法という国の法律に基づいて設置され
ていると回答した自治体は、僅か11%足らずにす

ぎない。要するに、アンケート調査に回答した自治
体の約半数には、従来からの地縁型住民自治組
織とは異なる協議会型住民自治組織が存在して
いるにもかかわらず、その大部分は法律に基づい
ていないのである。それらの自治体が設立の根拠

図表1 協議会型住民自治組織の範囲

(質問) 協議会型住民自治組織の設置されている単位について、以下の選択肢から最も典型的なものを一つお選びください。

選択肢	回答数	割合
小学校区程度	139	56.0%
中学校区程度	26	10.5%
平成の合併時の旧市町村単位	29	11.7%
その他	52	21.0%
無回答	2	0.8%

(出所) 柳沢盛仁、注(13)掲載論文、241頁。

(注意) 原表の各選択肢に記載されている番号は省略している。以下、同様。

図表2 協議会型住民自治組織の法的性格

(質問) 協議会型住民自治組織の法的性格はどのようなものですか。平成25年4月1日現在の状況につ
いて、以下の選択肢の中からあてはまるものを全てお選びください。

選択肢	回答数	割合
地方自治法第202条の4で規定される地域自治区の地域協議会	15	6.1%
合併特例法第23条で規定される地域自治区の地域協議会	9	3.6%
合併特例法第26条で規定される合併特例区の合併特例区協議会	2	0.8%
地方自治法第252条の20第6項で規定される区地域協議会	1	0.4%
地方自治法第252条の20第8項で規定される地域自治区の地域協議会	0	0.0%
条例に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織	39	15.7%
要綱に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織	71	28.6%
条例・要綱では定めていないが、総合計画等で位置づけられている協議会型 住民自治組織	35	14.1%
条例・要綱では定めていないが、予算措置で位置づけられている協議会型住 民自治組織	35	14.1%
特に文書により定めていない協議会型住民自治組織	63	25.4%
無回答	4	1.6%

(出所) 柳沢盛仁、注(13)掲載論文、228頁。

13) 柳沢盛仁「都市自治体における地域コミュニティと関連
施策の実態」(日本都市センター『地域コミュニティと行政の
新しい関係づくり』日本都市センター、2014年)。(http://
www.toshi.or.jp/appdef/wp/wp-content/
uploads/2014/05/report136.pdf 2018/6/3プリント) こ
のアンケート調査結果を考察したものと、阿部昌樹「狭域

の自治」(阿部昌樹・田中孝男・嶋田暁文編、前掲書)参照。

14) 阿部昌樹、同上論文、112頁。

としているのは、条例や要綱、総合計画や予算措置あるいは文書の定めなしと多様であるとはいえ、これらの自治体は、地域自治区のような法律上の制度を採用しなかったという点において共通している。その理由としては、地方分権時代において地方自治体の多くが必要としている地域自治組織の目指す役割・機能が、地域自治区のような法律上の制度が目指したものと異なっているということが考えられよう。法律上の制度が目指した役割・機能は、地域協議会について規定されているように、「市町村長等により諮問されたもの又は必要と認めるものについて審議して、市町村長等に意見を述べる」ことに限定されており、当該自治区の事務・事項に関する立法権限や予算権限、住民や地域諸団体間の多様な意見調整と「協働の活動の要」といった役割・機能は与えられていない。要するに、法制化された地域協議会は、自治体の長または執行機関の諮問機関、意見具申機関にとどまり、当該自治体に属する内部的な地域組織にすぎないのである。

それでは、地方自治体の多くが必要としている地域自治組織の目指す役割・機能は、どのようなものか。それが有ると回答した自治体に対して、協議会型住民自治組織の設立目的を尋ねたアンケート調査結果によれば、最も多くの自治体を選択しているのは「身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため」である。それを示したのが、図表3である。

こうして、多くの地方自治体が必要としている地域自治組織の目指す役割・機能が、地域課題を自主的に解決するための活動を実行し活性化させることであるならば、法制化された地域自治組織の機関である地域協議会が持つ自治体の長と執行機関の諮問機関、意見具申機関という役割・機能とは「異質」¹⁵⁾であることは明らかである。ここに法制化された地域自治組織が多くの地方自治体によって採用されなかった理由が見出される。

そしてこのことは、法制化された地域自治組織を採用した自治体のなかに、地域自治区ごとの地域協議会とともに、「まちづくり振興会」や「地域活動支援事業」(上越市)、「地域まちづくり推進委員

図表3 協議会型住民自治組織の設立目的

(質問) 協議会型住民自治組織が設立された目的について、以下の選択肢からあてはまるものを全てお選びください。

選択肢	回答数	割合
地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため	143	57.7%
身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため	199	80.2%
地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため	106	42.7%
市町村合併を契機として住民自治を回復する必要があるため	23	9.3%
地域住民等から地域活動を活発にしたいという要望があったため	30	12.1%
その他	20	8.1%
無回答	1	0.4%

(出所) 柳沢盛仁、注(13)掲載論文、230頁。

15) 阿部昌樹、同上論文、118頁。

会」(宮崎市)、「まちづくり実行組織」(恵那市)といった自治体からの交付金の受取団体で住民福祉サービス、公共サービスの実行機関である地域自治組織を併存させ連携させているという事実¹⁶⁾と関連する。

とりわけ恵那市は、合併後の総合計画の策定に際して、各地域自治区に地域計画と地域づくり事業計画の策定を諮問し、地域協議会と連携する自治会・町内会、各種まちづくり活動団体、女性を含む住民個人、等の地域の広範で多様な主体から構成される「まちづくり実行組織」を組織し、それに対して「地域づくり事業補助金制度」を創設して補助金を交付することによって、地域課題を解決するための様々な地域づくり事業と公共サービス提供のこの新しく組織された地域自治組織による実行を可能にしている¹⁷⁾。こうして恵那市の事例は、法制化された地域自治組織を採用しつつも、設置された地域自治区のなかに地域のまちづくり事業計画の決定に「参加」ではなく「参画」し、その認定後に補助金を交付されて、それを財源として計画に従ってまちづくり事業と公共サービス提供を行政および地域協議会との連携のもとで実行する、すなわち「協働」するという新しい地域自治組織の仕組みを導入することによって、「住民自治の充実」を目指す取り組みであると言える。

それゆえ、以上の都市自治体アンケート調査結果や法制化された地域自治組織を採用した自治体の新しい試みを踏まえるならば、地方自治体が地方分権時代にふさわしく団体自治の強化とともに住民自治を充実させるためには、狭域の範囲で身近な地域課題を自主的に解決するために、行政の地域計画やまちづくり事業計画の決定に「参画」し、行政との協力と連携のもとで、まちづくり事

業や公共サービス提供を実行する、すなわち「協働」する地域の地縁組織をはじめ広範で多様な主体から構成される新しい住民組織こそが必要とされていると言えよう。以下、これを「新しい狭域の地域自治組織」と呼ぶことにする。

Ⅲ 新しい狭域の地域自治組織とまちづくりの事例

1. 新しい狭域の地域自治組織によるまちづくりの枠組み

以上のような地方分権改革とりわけ第一次分権改革についての概観から浮かび上がった地方自治体改革の方向は、次のように要約されよう。すなわち、グローバル化による地方の長期不況と中央・地方の財政赤字の累積、少子高齢化の急速な進展とそれに応じた住民の福祉需要・行政需要の多様化と増大などを背景として、1990年代後半以降、提起された「分権型社会」の構想は、一方において、基礎自治体を団体自治を強化する「総合的行政主体」「自立性の高い行政主体」にすることを要請し、それを理由としつつ財政誘導策も動員して大規模な市町村合併を導くとともに、他方において、市町村合併の広域化がもたらす住民福祉サービス、公共サービスの稀薄化あるいは住民自治ないし地域行政への住民の意見反映の困難化といった危惧・不安に対する処方箋として、「住民自治の充実」を体現する地域自治組織の構想と法制化をも導いたのである。

しかしながら、法制化された地域自治組織である地域自治区などそのなかに設置された地域協議会は、自治体の長または執行機関の諮問機関、意見具申機関それゆえ当該自治体に属する内部

16) 西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年、参照。

17) 鈴木誠「恵那市地域自治区における住民自治活動の評価と展望」(西村茂・自治体問題研究所編、同上書)参照。

的地域組織にすぎず、地域課題を地域住民自身が解決する地域づくり事業、まちづくり事業や公共サービスの提供を実行する機関でもなければ、「分権型社会」の当初の構想には含まれていた地域政策過程への地域住民の「参画」や行政と住民の「協働」の要としての組織でもなかったのである。

こうした状況のもとで、多くの地方自治体が目指した改革の方向は、法制化された地域自治組織ではなく、団体自治と住民自治の双方を強化する「自己決定・自己責任」の原則の具体化として、「新しい狭域の地域自治組織」を採用することにあつたのである。新しい狭域の地域自治組織とは、再度要約すれば、地方自治体の基本法たる「自治基本条例」（または「まちづくり基本条例」）等にもとづいて、身近な地域課題を解決するために、地域計画やまちづくり事業計画の決定に「参画」し、それと引き換えに獲得した交付金にもとづきまちづくり事業と公共サービスの提供を行政との「協働」において実行する小学校区程度の範囲をもって自治会・町内会を中心に各種まちづくり活動団体、NPO、女性を含む住民個人、等から構成される地域の全住民に門戸開放された住民自治組織に他ならない。

ここで、この新しい狭域の地域自治組織とそれによるまちづくりの枠組みについて、改めて簡潔に確認しておけば、次のようになろう¹⁸⁾。

このような地域自治組織は、まず、それを構成する基本的な要件が「自治基本条例」（または「まちづくり基本条例」）等によって規定されていることが大前提である。自治基本条例とは、すでに見たように、住民・議会・行政などが共有すべき原則、その役割、住民の参加や「参画」と「協働」のあり

方、行政運営の原則を定めた自治体の最高規範である。そのなかに新しい狭域の地域自治組織が規定された場合には、それを構成する基本的な要件としては、次のようなものが含まれるであろう。

すなわち、地域自治組織が設置される地理的範囲ないし区域、それが構成される地域住民・地域団体の多様性と開放性それゆえその組織の地域代表性、その組織と活動に関する情報公開と説明責任、その運営と役員選出に関する民主性と明示性、その区域のまちづくり計画策定の義務と権限、その組織が自律的かつ持続的に活動できる財源、等である。

こうして、新しい狭域の地域自治組織は、「分権型社会」における新たな「住民自治の充実」の担い手として、「参画」と「協働」による「新しい公共」の体現者として説明されるように思われる。

「参画」とは、地方自治体の地域政策過程と地域計画、まちづくり事業計画に関する意思決定への地域自治組織による積極的主体的参加を意味するであろう。「協働」とは、こうした「参画」を前提とした多様な地域課題の解決やより質の高い公共サービスの実現を目指す地域自治組織による行政との対等な立場での協力関係を意味するであろう。行政との協力のもとでの地域自治組織による公共サービス提供の実行は、今日、地域福祉をはじめ安全・安心のまちづくり、地域防災、地域環境保全、子育て支援、郷土文化振興、地域産業振興など、多岐にわたりうるであろう。

地域自治組織と行政との「協働」によるこうした公共サービス提供の拡がりは、しばしば「新しい公共」や「新しい公共空間」という用語で表現されてきたが、その背景にはやはり、財政逼迫、福祉需要・行政需要の多様化と増大のもとで地方自治

18) これらの枠組みについてはなお、羽貝正美編著、前掲書、中川幾郎編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011年、阿部昌樹、前掲論文、等参照。

19) 例えば、高島拓哉『「新しい公共(空間)」で公共サービスを劣化させないために』（『大分大学経済論集』第65巻2号、2013年）参照。

体の公共サービスを行政だけで充足するのがますます困難になっているという事情があろう。そのうえで「新しい公共」について、それは多くの場合、行政が責任を持つべき公共サービスの範囲を縮減し、それを住民に転嫁し住民を動員する「安上りの行政」「行政のアウトソーシング」であるという厳しい批判の対象となる一方、地域自治組織、住民と行政との対等な交渉のもとで、応分の財源投入・支援や提供される公共サービスの質に関する規制や監視という行政の役割・責任が明確にされるならば、住民主体の地域運営の新しい方式の可能性をそこに見出しうるといふ見解¹⁹⁾もある。

本稿は、後に見るような新しい狭域の地域自治組織に関する三重県名張市の事例などを念頭に置くならば、それがまちづくり事業や公共サービス提供を実行する経験を積み、公共的な事業やサービスの提供の「行政領域」、「協働担当領域」、「住民自治領域」といった「地域仕分け」作業による行政との相互乗り入れを実現できるようになることが重要であると考えて。「この作業の最大の眼目は、肥大化した『行政領域』を適正規模の領域に縮減するとともに、過剰に抱え込んだ部分を『協働領域』、『住民自治領域』に戻すことを通じて住民自治力の強化を図るところにある」²⁰⁾からである。新しい狭域の地域自治組織は、そうした「地域仕分け」作業による行政との相互乗り入れを通じて、文字どおり自立的な地域代表性をもつ「地域運営組織」²¹⁾に発展する可能性があるものとする。地域自治組織による狭域でのこのような公共的意思決定への関与や公共サービス提供の拡がりは、住民自治の結束した力による積極的な意味での「新しい公共」ないし「新しい公共空間」と呼ぶにふさわしいように思われる。

そこで、地域自治組織と行政による「参画」と「協働」による「新しい公共」の体現としてのまちづくりについて考えれば、それは「安全」なまちづくり、「安心」なまちづくり、「社会的関係性」と出合いの豊かなまちづくり、美しいまちと学びのあるまちづくり、「誇りのある」まちづくりあるいは「地域内経済循環」を実現できるまちづくり、安心して「妊娠・出産・子育て」ができるまちづくり、「再生エネルギー活用」ができるまちづくり、総じて「持続可能」なまちづくりの目標を実現するために、ヒューマンウェア(人・集団づくり)、ソフトウェア(技術・ルールづくり)、ハードウェア(各種施設・設備づくり)の三つの次元にわたって、団体自治と住民自治への地域自治組織と行政双方の相互乗り入れが必要であり、それゆえ、上記のような意味でのまちづくりは、次のようなプロセスを辿るであろう。すなわち、まず、地域自治組織の自立と地域課題の抽出に向けた行政の組織改革と地域支援体制の構築そしてそれを通じた行政の地域への参画と協働、次いで、地域自治組織を構成する多様で広範な団体・個人の連携強化と活性化による地域将来構想とまちづくり事業計画の練り上げと実践の積み上げ、さらにその後、地域自治組織による団体自治としての行政経営への理解と政策提案・判断能力の獲得、そしてその基礎上で行政との協働によって公共的な事業・サービスを実行できる自立的な地域運営組織ないし公共的経営主体への発展、といった段階的プロセスであろう²²⁾。

20) 木原勝彬『「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査結果』2009年、104頁 (http://www.jstage.jst.go.jp/article/jacp/7/0/7_77/_pdf 2018/6/26プリント)。

21) 地域運営組織については例えば、月刊誌『都市問題』2017年10月号の特集『「地域運営組織」は人口減少社会を

救うか』参照。

22) 以上のまちづくりの枠組みとプロセスについて特に参照しているのは、中川幾郎編著、前掲書である。

Autonomous Regional Organizations and Community Development (1)

Hisao Arai

Since the late 1990s, local governments have been undergoing major changes, namely Decentralization Reform and the Heisei Great Municipal Merger. The former was launched with the aim to transfer the authority and financial resources of the central government to local governments, thereby giving them greater autonomy. On the one hand, this reform emphasizes the need for municipal mergers and has indeed facilitated them. On the other hand, it has promoted the development of a legal framework for autonomous regional organizations as a measure to address residents' concerns and anxieties about such mergers. In concrete terms, the outcome was the formation of local autonomous bodies and regional committees within them.

Many local governments, however, chose to establish new small-scale regional organizations in accordance with relevant ordinances, instead of adopting this legalized system of autonomous regional organizations. To be precise, the former organizations are community development councils consisting of neighborhood associations, various other local organizations, non-profit organizations and residents within areas equal to the size of school districts.

An autonomous regional organization is a mere advisory body of the head of any given local government, whereas these new small-scale regional organizations can actively take part in the decision-making process of community development plans prepared by the central government and also cooperate with the government in developing and implementing community development programs and public services to solve local issues. This is the reason why local governments have opted for the latter. Those organizations should be able to present a new way of local public administration that has been called for amid the nation's declining birthrate, its aging population and financial crisis.

