

自治体内分権のしくみを導入する際の留意点

—甲州市の地域自治区制度廃止を事例として—

三浦 哲司

あらまし

山梨県甲州市は2005年11月の合併を契機に、地方自治法に基づく地域自治区制度を導入したものの、2008年3月末をもってこの制度を廃止させるにいたった。本稿では、こうした甲州市における制度導入から廃止にいたるまでの一連のうごきの検証をとおし、制度廃止にいたった要因の解明を行うとともに、今後において自治体内分権のしくみの導入をめざす自治体にとっての留意点の明確化を試みる。

そこで、本稿ではとりわけ、地域自治区制度における地域協議会の設置は果たして住民自治の強化につながるのか、という観点から検討を進めていく。そして、事例としての甲州市に関しては、塩山市、勝沼町、大和村の3市町村での合併により誕生したが、このうち勝沼町が合併協議の初期段階から地域自治組織の導入を主張していた。なぜなら、勝沼町は合併後の新市でもこれまで培ってきた独自性を残したかったからである。

しかし、主に6市町村で進行してきた合併協議は紆余曲折し、結果的に合併期日まで残り1年という時点で先の3市町村による合併をめざすことになった。このとき、勝沼町が提唱してきた地域自治組織については、限られた期間での合併を円滑に進めるために導入それ自体が目的化してしまったのである。こうして新市で導入された地方自治法に基づく地域自治区制度であったが、地域協議会の活動は甲州市行政当局への意見陳述や会議のあり方の議論にとどまってしまった。この状況をかんがみ、庁内から地域自治区制度そのものの廃止議論が沸き起こり、

地域協議会委員へのアンケート調査や議会での廃止決議の末、甲州市の地域自治区制度はわずか2年5カ月で廃止されるにいたったのである。

そして、こうした甲州市における一連のうごきをふまえると、今後自治体内分権のしくみを導入しようとする自治体に対しては、大きくふたつの教訓が得られるように思われる。すなわち、「綿密な制度設計」および「協議会組織そのものの活性化」である。

はじめに

平成の大合併を契機として自治体内分権のしくみがいくつかの自治体で導入されたが、その後において制度自体を廃止させたところが現われたのはなぜか。こうした問題関心から、本稿では地方自治法に基づく地域自治区制度を導入し、その後に廃止した山梨県甲州市を取り上げ、制度廃止までの一連のうごきを検証することで、今後において自治体内分権のしくみを導入する自治体が留意すべき点を明らかにしたい。換言するならば、本稿の問いは「制度を廃止した事例から得られる教訓は何か」ということである。

さて、2004年5月の地方自治法および合併特例法の改正により、地域自治区制度や合併特例区制度が導入されてからおよそ5カ年が経過した。そして、筆者の調査によると、2009年8月1日現在で地方自治法に基づく地域自治区制度を導入している自治体が17、合併特例法に基づく地域自治区制度を導入している自治体が37、合併特例区制度を導入している自治体が7、全国に存在している¹。さらに、三重県伊賀市や北

¹ なお、総務省がまとめた地域自治区および合併特例区をめぐる動向（総務省ホームページ「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況（平成18年7月1日現在）」参照。2009年7月現在。<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>）以降の主な変化は以

海道北見市のように、独自の条例で地域自治区制度に類似した仕組みを導入している自治体も存在する。

このように、狭域自治を志向する制度の導入が進んだ契機として指摘できるのは、やはり平成の大合併の進展だろう。なぜなら、全国各地の合併協議会での議論に目を向け直してみると、合併によって人口規模・面積規模が拡大した自治体では「住民と行政との距離の拡大をどうするのか」「周辺地区の住民の声が市政に反映されなくなるのではないか」などの意見が出され、合併をきっかけに狭域自治への注目が高まったと判断できるからである。そして、国レベルでの答申にあるように、今後は合併後の自治体のあり方が問われるわけであり²、各地で継続して自治体内分権のしくみの導入が検討されるように思われる。

その一方で、こうしたしくみを導入したものの、機能不全の状況に陥っている自治体が存在するのもまた事実である³。そして、本稿が取り上げる甲州市のように、いよいよ地域自治区制度を廃止する事例も現出しはじめた。そうであるならば、永続的な制度にも関わらず廃止を選択した甲州市について検証し、今後において自治体内分権のしくみの導入をめざす自治体が留意すべき要諦を提示することには、一定の意義を見出せるのではないか。

そこで、以下ではまず、本稿の分析視点としての住民自治について触れておく。続いて、事例としての甲州市における合併前後の概要および合併過程を概説し、地域自治区制度の導入過

程・運用実態・廃止過程のそれぞれを明らかにする。そのうえで、一連のながれにおける問題を整理し、検証から得られる教訓を提示したい。

なお、本稿はあくまでも制度廃止要因の特定と自治体内分権のしくみを導入する際の留意点の明確化に主眼を置くものであり、決して甲州市の地域自治区制度を批判することがねらいであるわけではない点にあらかじめ留意されたい。

1. 自治体内分権と住民自治

1.1 自治体内分権のふたつのながれ

そもそも、「自治体内分権」という表現に関しては、「都市内分権」や「地域内分権」など類似するものもあるが、その意味内容は基本的に同じととらえて差し支えないだろう。そのため、本稿では便宜的に「自治体内分権」という表現を用いることにしたい。

さて、自治体内分権に関しては、「地方自治の分野における他の多くの言葉と同様に、時代の変遷に伴って、自治体改革の目標になるたびに、その意味するところが変化してきた」⁴のであり、明確な定義をもっているわけではない。そのため、論者によってさまざまな捉え方がなされている。たとえば、V.ロウデスは、行政サービスの質的改善を目的としてサービス供給に関する一定の責任と権限を地区の行政組織に移譲する「管理上の分権」、および地域民主主義の強化・成熟のために一定の政策決定権を地区の

下のとおりである。2006年10月1日：長野県伊那市が旧伊那市区域に地方自治法に基づく地域自治区制度を導入。2007年4月1日：長野県飯田市が旧飯田市区域に地方自治法に基づく地域自治区制度を導入。2008年3月31日：岩手県一関市が合併特例法に基づく地域自治区制度を終了。同日：山梨県甲州市が地方自治法に基づく地域自治区制度を廃止。2008年10月6日：熊本県熊本市が編入合併した富合町に合併特例区制度を導入。2009年4月1日：新設された宮城県日南市が地方自治法に基づく地域自治区制度を導入。

² 第29次地方制度調査会は2009年6月16日に「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を公表した。この答申は、市町村合併について、自治体の行財政基盤の強化は依然として課題であるものの、これまでと同様の手法による合併促進には限界がある、と指摘している。また、地域自治区に関しては、「小さな自治」への対応として積極的に活用すべきであると謳っている一方で、制度内容の見直しの必要性についても言及している（第29次地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』2009年、2～12ページ参照）。

³ もちろん、愛知県豊田市のように自治体内分権のしくみを活かして合併後のまちづくりに取り組んでいるところもあるが、これはむしろ稀有な事例であろう。なお、豊田市における合併後のまちづくりに関しては、以下のものを参照されたい。同志社大学大学院総合政策科学研究科今川ゼミ「地域自治区の挑戦—豊田市足助地区を事例として（1）」『地方自治職員研修』第39巻第3号、2006年、89～91ページ。同「地域自治区の挑戦—豊田市足助地区を事例として（2）」『地方自治職員研修』第39巻第4号、2006年、89～91ページ。

⁴ なお、一般的には「都市内分権」という表現が用いられるように思われるが、厳密に考えるとこの表現は「都市」の自治体のみには当てはまることになろう。そして、本稿が「自治体内分権」という表現を用いたのは、のちに事例として取り上げる甲州市が人口規模や産業基盤を考慮すると「都市」に該当するか否かで議論の余地があると思われたからである。

⁵ 岩崎恭典「都市内分権の現在・過去・未来」『都市問題』第94巻第4号、2003年、5ページ。

協議会に移譲する「政治上の分権」というふたつのながれから自治体内分権は構成される、と説いている⁶。また、わが国では名和田是彦が、広域化した自治体の区域をいくつかの地域に区分し、そこに役所の支所を置く（これを「分散」という）とともに、民主的代表としての性格をもった住民組織を置く（これを「分権」という）しくみが自治体内分権である、という認識を示している⁷。さらに、関西社会経済研究所と東北開発研究センターが共同で取りまとめた研究報告書には、自治体内分権は「行政の支所等への権限・財源を移譲する行政組織内分権と、地域の自治組織などに権限・財源を移譲する地域分権の総称」⁸として位置付けられている。

このようにみても、自治体内分権は大きくふたつのながれから捉えられるように思われる。それはすなわち、①自治体の本庁行政組織から、わが国でいう支所・出張所などの地域行政組織への権限移譲・財源移譲という「行政組織内分権」のながれ、および②本庁行政組織から、地域住民によって構成される協議会などへの権限移譲・財源移譲という「地域の協議会への分権」のながれ、である。そして、地域自治区制度や合併特別区制度に関しては、地域の事務所および地域住民による協議会組織の設置を要請していることから、こうしたふたつのながれを汲むように設計されていると判断できよう。

1.2 自治体内分権のねらい

このように、自治体内分権をふたつのながれから捉えるならば、そこには同時にふたつのねらいが包含されているとみることができる。このことは、とりわけ先のV.ロウデスの議論において明示的であろう。すなわち、①行政サービスの質的改善、および②地域民主主義の強化・

成熟、というふたつである⁹。

このうち、前者に関していうと、「行政組織内分権」は具体的に本庁行政組織の首長から地区行政組織の長に対する地域予算執行権や裁量権などの意思決定権の移譲を進めることに相当しよう。そして、このながれの分権を推進することで、地域住民に対して供給されるサービス内容をより地域住民のニーズに即したものと改善することがねらいとなる。

他方、後者に関していうと、「地域の協議会への分権」はたとえば自治体の長その他の機関に対して地域の意向の伝達が地域の協議会に認められていること、あるいは一定の枠内での地域の諸問題に関する意思決定が地域の協議会に認められていること、などに相当しよう。すなわち、権限移譲に加えて、行政によるエンパワーメントの意味合いも含まれることになる。そして、このながれの分権を進めることにより、地域住民自身で地域社会の課題に対する解決策を協議し解決していくといった地域民主主義の強化がねらいとなるのである。

1.3 視点としての住民自治

先に確認したように、本稿で取り上げる自治体内分権のしくみとしての地域自治区制度は、自治体内分権のふたつのながれを包含するものであった。そして、制度導入の起源ともいえる第27次地方制度調査会の答申にもみられるように、この制度における地域協議会は以下のような位置づけが与えられている。すなわち、「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした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」¹⁰と。このことをふまえると、地域協議会は住民自治の強化を志向するものと理解して差支えないだろう。また、その後においても、全国町村

⁶ See Vivien Lowndes, *Decentralisation: The Potential and the Pitfalls*, *Local Government Policy Making*, Vol.18, No.4, 1992, pp.53-54. See Vivien Lowndes, *Decentralisation: The Continuing Debate*, *Local Government Policy Making*, Vol.20, No.4, 1994, pp.1-2.

⁷ 名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998年、19～20ページ参照。

⁸ 財団法人関西社会経済研究所・財団法人東北開発研究センター『広域地方府政化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編—』2005年、294ページ。

⁹ なお、行政組織内分権は「行政サービスの質的改善」以外にも、「地域における説明能力の強化」、「地域ごとの目的の達成」、「政治的認識の促進」、「職員の育成」、「コスト管理」などがねらいになるという（See Danny Burns, Robin Hambleton and Paul Hoggett, *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, The Macmillan Press LTD, 1994, pp.87-88）。

¹⁰ 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』2003年、13ページ。

会の報告書や第29次地方制度調査会の答申などのなかで、合併後の新自治体で住民自治を強化するために地域自治区制度の導入が謳われているのである¹¹⁾。

そこで、本稿では自治体内分権のふたつのながれのうち、とりわけ「地域の協議会への分権」というながれに注目し、住民自治の視点からこの制度を検討していくことにしたい。というのも、自治体内分権が真に機能するか否かは、究極的には権限の受け皿としての地域コミュニティのあり様に左右されると思われるからである。そのため、以下の甲州市の事例検証では、地域自治区制度の導入・運用・廃止という一連の過程で、この制度における地域協議会は果たして住民自治の強化につながるのか、という点に着目したい。

2. 事例としての甲州市

2.1 合併前の甲州市

現在の甲州市は、塩山市、勝沼町、大和村の3市町村で2005年11月1日に行われた合併に

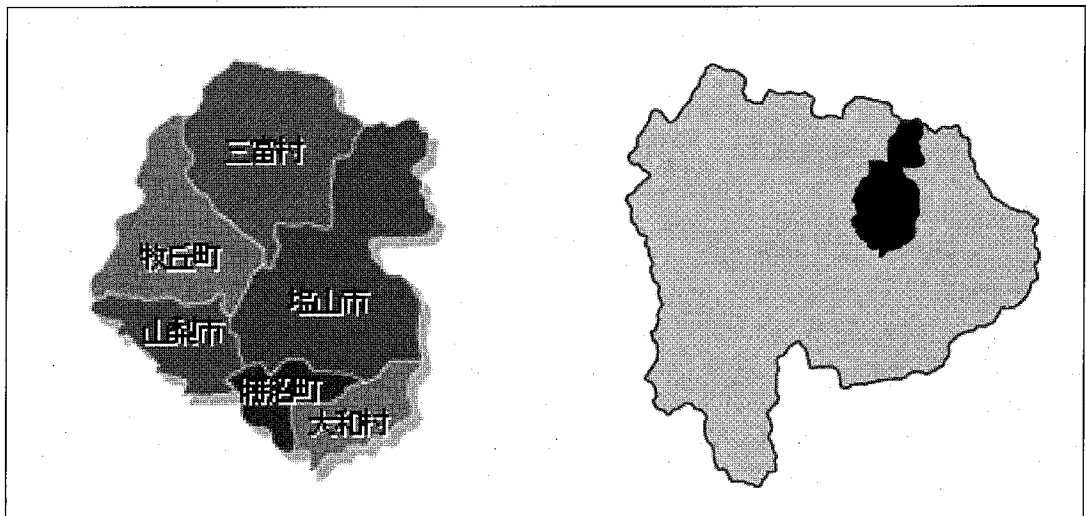
よって誕生した。そして、のちにみるように、この合併では主に東山梨地域の6市町村が関係しており、この6市町村の位置関係および山梨県全域における合併後の甲州市の位置関係をここで確認しておく、図表1のとおりである。ちなみに、一連の合併過程において、早い段階から地域自治組織の導入を提唱していたのは勝沼町であった。これは、のちに詳述するように、勝沼町としては合併後もこれまで培ってきた地域の独自性を残したいという意向を有していたことに由来する。そこで、ここではまず、合併前の3市町村の概要、および勝沼町のまちづくり活動の展開を確認しておこう。

① 合併前の3市町村の概要

合併前の3市町村について、人口、世帯数、面積および地域特性を整理したのが、図表2である。この図表からも把握できるように、人口、世帯数、面積ともに3市町村のなかでは塩山市が突出していた点を特徴として指摘できる。

このうち、塩山市は歴史文化遺産や自然遺産などの地域資源が豊富であり、主要産業は気象条件を生かした果樹栽培であった。また、勝沼町は長年にわたるブドウの栽培によって誕生し

図表1 6市町村の位置関係(左)と山梨県全域における甲州市の位置関係(右)



出典(左): 東山梨地域合併協議会ホームページより。2009年7月現在。

<http://www.gappei-archive.org/db/19yama/11higasi/data/fruitcountry-back-index.html>

出典(右): 甲州市ホームページ「甲州市について」より。2009年7月現在。

http://www.city.koshu.yamanashi.jp/koshu_wdm/html/hear-press/index.html

¹¹⁾ 全国町村会道州制と町村に関する研究会「平成の合併」をめぐる実態と評価」2008年、106ページ参照。第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」2009年、10～11ページ参照。

図表2 合併前の3市町村の概要

	塩山市	勝沼町	大和村
人口	26,126人	9,258人	1,541人
世帯数	8,353世帯	2,685世帯	509世帯
面積	184.75km ²	35.88km ²	43.39km ²
地域の特性	歴史、文化、自然などの地域資源を活用してまちづくり活動を展開	自治公民館活動や農業関係者によるまちづくり活動が盛ん	村全体が一丸となって観光を中心としたまちづくり活動を展開

※人口、世帯数、面積は2000年国勢調査による

た「勝沼ワイン」で有名であり、合併後の現在でも勝沼ブランドは全国的に知名度が高い。そして、大和村はそば切り発祥の地として有名であり、また甲斐の武田家終焉の地としても知られており、数多くの史跡や文化財が今でも残っている。

② 勝沼町のまちづくり活動の展開

さて、この3市町村のうち、ここでは勝沼町のまちづくり活動の展開を確認しておこう¹²。そして、勝沼町に関しては、おおきく3つの側面からまちづくり活動の展開を把握することができる。そのひとつめが「イベント開催型のまちづくり」であり、果樹農家やワイン産業関係者などが毎年「ぶどうまつり」など各種のイベントを開催し、勝沼町行政当局はこれらに関連した観光施設の整備などの役割を担ってきた。また、ふたつめが「懇談会型のまちづくり」であり¹³、具体的には勝沼町行政当局が勝沼町の将来について話し合う場を定期的に設置し、住民がそこに参加するかたちで、住民と行政が勝沼町のまちづくりを議論してきたのである¹⁴。

そして、3つめが「自治公民館活動によるまちづくり」であり¹⁵、具体的には「地域会話の場」「地域の和、娯楽の場」「地域づくりや学習の場」の3つを活動のねらいとし、住民自身が講師になり、また受講生になるかたちで舞踏や華道などの生涯学習活動を進めてきたのである。

このように、勝沼町ではこれまでも独自のまちづくり活動を展開してきたのであった。とはいうものの、その性格は必ずしも地域課題の発見と解決を意図するものではなかったという点には、留意する必要がある。

2.2 3市町村の合併過程

甲州市は結果的に3市町村の合併により誕生したが、合併に至るまでにはさまざまな紆余曲折がみられ、こうした動向が導入された地域自治区制度にも少なからず影響したとみることができる。そこで、この合併過程について、ここで概観しておくことにしよう¹⁶。なお、一連の合併過程は、図表3のとおりにまとめられる。

¹² ここでは、勝沼町のまちづくり活動の展開を「広報かつぬま」に依拠して把握を試みた。しかしながら、実態把握としては不十分などところがあるのも否定できない。そのため、今後の研究においては、より精確な実態把握につとめることにしたい。

¹³ 勝沼町の地域懇談会については、勝沼町「広報かつぬま」1998年3月号、2～5ページ、を参照した。

¹⁴ 総合計画など各種の計画策定時にも、町長が自ら住民とひざ詰めるかたちで地域懇談会を開催し、各地域の意向や要望を吸収して計画策定に反映してきた。また、今回の合併に際しても地域懇談会を何度も開催し、合併に対する住民の意見聴取につとめてきたわけであり、このときには合併の枠組みや合併後の行政サービスのあり方などについて意見が出された（勝沼町「広報かつぬま」2002年2月号、2～4ページ参照。同「広報かつぬま」2002年7月号、10ページ参照。同「広報かつぬま」2003年2月号、4ページ参照。同「広報かつぬま」2004年9月号、6～7ページ参照）。

¹⁵ 勝沼町の自治公民館活動は、1971年に勝沼町が独自の自治公民館制度を設けたことに由来するものであり、この制度ではおおむね100戸から200戸を目安に町内で18の自治公民館を設置し、「自分のことは自分でやる」を標語にそれらの管理・運営を住民自身が担ってきた歴史がある。なお、勝沼町の自治公民館制度については、勝沼町「広報かつぬま」1993年11月号、2～4ページ、を参照した。ちなみに、この自治公民館は社会教育法上の「公民館」ではなく、同法第42に規定されている「公民館類似施設」である。そして、合併後の現在でもこの枠組みは残されている。

¹⁶ 甲州市の合併過程については、以下のものを参照した。山梨県地方政治研究会「山梨県の市町村合併についての実証研究－住民にとっての市町村合併の意味－」『自治研やまなし』第6号、2007年、43～46ページ。立石芳夫「地域自治区設置自治体における合併過程（上）」『三重法経』第130号、2008年、57～59ページ。

図表3 甲州市の合併過程

年	日付	主なうごき
99年	11月15日	■ 塩山市、山梨市、春日居町、牧丘町、勝沼町、三富村、大和村の7市町村と県の職員が合併について意見交換を行う「東山梨地域合併研究会」を設置
00年	12月26日	■ 7市町村で「峡東地域市町村合併検討・協議会」(任意協議会)を設置
02年	3月11日	■ 春日居町が任意協議会を離脱
	11月28日	■ 塩山市、山梨市、牧丘町、勝沼町、三富村、大和村の6市町村で「東山梨地域合併検討・協議会」を設置
03年	3月28日	■ 6市町村で「東山梨地域合併検討・協議会」(任意協議会)を設置
	11月14日	■ 6市町村で「東山梨地域合併協議会」(法定協議会)を設置
04年	3月3日	■ 6市町村それぞれで実施した住民意向調査の結果を公表
	6月17日	■ 法定協議会の新市名称検討小委員会にて意見対立
	7月22日	■ 第11回法定協議会で新市名称に関して無記名投票を実施
	7月28日	■ 山梨市が法定協議会から離脱
	8月26日	■ 牧丘町が法定協議会から離脱
	9月8日	■ 三富村が法定協議会から離脱
	11月5日	■ 塩山市、勝沼町、大和村で法定協議会の継続を決定
	12月27日	■ 法定協議会で合併目標期日を翌年11月1日と決定
05年	2月22日	■ 合併調印式を開催
	2月24日	■ 各議会において合併議案が可決
	11月1日	■ 3市町村の合併により、甲州市が誕生

筆者作成

① 3市町村の枠組みに至るまでの経緯

現在の甲州市は塩山市、勝沼町、大和村による合併で誕生したが、元来は東山梨郡の7市町村(塩山市、山梨市、春日居町、牧丘町、勝沼町、三富村、大和村)による枠組みが起源であった。まず、1999年11月15日に7市町村と県の職員が合併の意見交換を行う「東山梨地域合併研究会」が設置され、合併にむけた研究が始まった。その後、7市町村の枠組みで研究が進み、2000年12月26日には、各市町村の首長や議長レベルで合併問題を協議する「峡東地域市町村合併検討・協議会」(任意協議会)へと発展したのである¹⁷。

しかし、2002年3月11日には、春日居町がこの任意協議会から離脱を表明した¹⁸。このうごきにより、7市町村の枠組みは足並みの崩れを余儀なくされ、一度この合併は白紙になった。その後、およそ7カ月を経て、残された6市町

村は11月28日にあらためてインフォーマルなたちでの「東山梨地域合併検討・協議会」を設置するにいたるのである。

2003年には、3月28日に「東山梨地域合併検討・協議会」が任意協議会へ、11月14日には法定協議会としての「東山梨地域合併協議会」への移行が実現した。すなわち、新たな枠組みにおいては、合併の実現にむけて順調に協議が進んでいくかにみえたのである。

2004年には合併をめぐる住民アンケートが実施され、その結果は合併賛成が全体で6割を占めた。ところが、6月17日に開催された新市名称検討小委員会で、塩山市、三富村、大和村の委員が新市名に旧市町村名を入れない主張をしたのに対し、山梨市、牧丘町、勝沼町の委員はこれに反対し、新市名をめぐる対立が表面化した。その後、議論は平行線をたどり、7月22日の合併協議会で無記名投票を実施し、旧市町村

¹⁷ この協議会の名称に「峡東地域」と付されたのは、合併の枠組みを東山梨地域に限定せずにより広い視野で検討すべきである、という意見が出されたことに由来する(山梨日日新聞2000年12月27日付朝刊参照)。

¹⁸ このうごきは、東八代郡での合併にむけて「東八代合併研究会」を設置して研究を進めてきた石和町、御坂町、一宮町、八代町、境川村、中道町、芦川村、豊富村による8町村の枠組みへの加入を春日居町が決めたことに由来する。

名を外すことが決まった。しかし、これに反発した山梨市は7月28日の合併協議会で離脱を表明し、このうごきに同調して8月26日には牧丘町が、9月8日には三富村が離脱を表明したのである¹⁹。こうして、東山梨地域6市町村による合併の可能性は、この時点で完全に消滅することになった。

② 3市町村の枠組みでの再出発以降

その後、およそ2カ月の空白期間を経て²⁰、11月5日に塩山市、勝沼町、大和村の3市町村で法定協議会としての「東山梨地域合併協議会」を継続させ、この時点から3市町村での合併の実現をめざすことになった。そして、その後の協議の過程において、地域自治組織を旧市町村単位で設置することなどが決められていったのである。また、12月27日の法定協議会においては、合併の期日が2005年11月1日に決められた²¹。

2005年に入ると、再度の住民意向調査の実施を求める声が勝沼町で上がるなどのうごきがあったものの、結局3市町村とも住民アンケートなどは行われることはなかった。そして、その後は11月1日という期限までに合併を実現させるため、2月22日には合併調印式の開催、翌々日の24日には各議会での合併議案の可決、それ以降には協議会での確認作業が繰り返し行われた。そのうえで、この地域で合併の話が持ち上がったからおよそ6年の歳月を経て、ようやく甲州市というかたちでの合併が実現したのであった。

③ 甲州市の合併過程のポイント

ここまで概観してきた甲州市の合併過程に関しては、以下の点はそのポイントとして指摘できるように思われる。すなわち、「甲州市誕生にいたるまでに合併過程が紆余曲折し、最終的には1年という期間で合併を実現させた」とい

う点である。そして、のちにみるように、この点が地域自治区制度の制度設計に影響を与えることになる。

2.3 合併後の甲州市の現況

先に確認したように、現在の甲州市は紆余曲折した合併過程を経たのちの2005年11月1日に誕生した。そして、甲州市は山梨県全体から見ると北東部に位置し、2009年6月1日現在で人口は35,895人、世帯数は13,085世帯、面積は264.01km²となっている。主要産業は果樹栽培を中心とした農業であり、歴史や文化を基盤としたまちづくり活動を合併後も継続して展開しているところである²²。

3. 地域自治区制度の導入・運用・廃止

3.1 地域自治区制度の導入過程

① 制度導入契機としての合併協議会

こうして合併に至った甲州市では旧市町村単位で地域自治区制度が導入されたが、一連の制度導入過程で早期から地域自治組織の設置を提唱したのは、先に触れたように勝沼町だった。そして、合併協議会での議論を中心とする地域自治区制度の導入過程をまとめたのが図表4であり、このながれにしたがって詳細をここで追ってみることにしよう。

まず、勝沼町が地域自治組織の問題を合併協議会における議論の俎上にあげたのは「東山梨地域合併検討・協議会」、すなわち2003年9月9日に開催された6市町村による任意協議会の第4回目の会議においてだった²³。ちなみに、第27次地方制度調査会がその中間報告において合

¹⁹ このように、山梨市の合併協議会離脱を受けて牧丘町と三富村が同調したのは、これら3市町村は生活圏が一致しているとともに、各種の公共サービスも共同実施しているものが多かったからであるという（立石芳夫、前掲論文、59ページ参照）。

²⁰ ここで2ヶ月間の空白があったのは、勝沼町議会が大和村議会に塩山市を除いた2町村合併の実現を打診するうごきがあり、それに対して塩山市の説得が行われるなど、首長や議長らによる水面下での駆け引きが繰り返されたことに由来するという（立石芳夫、前掲論文、59ページ参照）。

²¹ これは、果樹の収穫や各種イベントが開催される8月から9月にかけての時期を避け、かつできるだけ早い時期での合併の実現を探ったところ、こうしたスケジュールとなったことに由来するという（甲州市職員へのヒアリング調査による）。

²² とりわけ、現在では勝沼町時代から取り組まれてきた、地域の歴史・文化・自然を楽しみながら散策するフットパスに力を入れ、この取り組みを甲州市全域に広げようと試みている。なお、合併後の甲州市のまちづくりに関しては、地域資源の活用という観点からの井上繁による紹介を参照されたい。井上繁「合併後の地域を診る 山梨県甲州市」『地方財務』第655号、2009年、150～157ページ。

²³ 東山梨地域合併検討・協議会（任意、6市町村）『東山梨地域合併検討・協議会会議録（第4回）』2003年、27～31ページ参照。

図表4 地域自治区制度の導入過程

時期		主なうごき
6市町村の枠組み	第4回（任意、03年9月9日）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 勝沼町が地域自治組織の設置を提唱 ⇒他の市町村の委員の反応は良好ではなかった（＝第27次地方制度調査会の中間報告が公表されたのみの時期で、内容や意義が理解されず）
	第3回（法定、03年12月4日）	<ul style="list-style-type: none"> ■ 6時間にわたる議論の末、合併協定項目の記述を勝沼町の意向に沿う形で修正することにより決着
	その後	<ul style="list-style-type: none"> ■ 勝沼町がたびたび地域自治組織について検討することを要請
3市町村の枠組み	04年9月から11月	<ul style="list-style-type: none"> ■ 合併の期日が1年後に迫っており、地域自治区制度の導入を強く主張する勝沼町への譲歩として水面下で導入が政治決着 ⇒合併後の地域自治形成手段である地域自治組織はその導入が目的となる ＝手段の目的化、規模が突出した塩山市を区分する制度設計もなし
	その後	<ul style="list-style-type: none"> ■ 合併協議会で地方自治法に基づく地域自治区制度の導入が決定 ※ ただし他の業務の調整があるため、制度の詳細（具体的な制度設計、将来構想、他団体との関係などの整理）は先送りさせざるをえなかった

筆者作成

併の局面での地域自治組織について言及したのは同年4月30日、また最終報告においてあらゆる局面での地域自治組織の導入について言及したのは11月13日であり、時期的に重複している点には留意を要する。

そこで、この第4回任意協議会での勝沼町の提案と他の協議会委員によるそれへの反応を概観しておこう。このときの勝沼町地域自治組織の提案は、その要点は突き詰めると以下の3つにまとめられる²⁴。

- 合併によって生じることが予測される①周辺地区の衰退、②住民自治の阻害、③議員を選出できない周辺地区の発生、④地域個性の希薄化、を防ぐために新たな自治システムを設置する。
- 新たな自治システムは、地区住民から構成される「地域振興議会」、および支所よりも権限の強い「地域振興局」から構成される。
- 合併後の市議会には、当面のところ旧市町村単位での選挙区制を導入する。

このうち、地域振興局は住民に身近な行政

サービスを担当するとともに地区予算を保有し、この組織の長には特別職の局長を設置することが謳われていた。また、地域振興議会は地区予算の審議・承認とともに地域審議会的な役割を果たし、委員の選出には公選制を採用することが決められていた。そして、このしくみを導入することにより、①周辺部の衰退の回避、②地域振興局の設置によって行政に住民の声が届きにくくなる弊害を除去、③地域ごとの住民参加の機会の確保、④地域の個性や特性を合併後も維持、⑤広域連合を採用した場合の問題点（住民関与の希薄性、政策決定の遅れ）を克服、という5点が期待される効果として提示されていたのだった。

このしくみからもうかがえるように、勝沼町の姿勢というのは、小さな本庁と充実した地域振興局を基盤にして分権・ネットワーク型の新自治体をめざすものだった。その意図は、合併後の勝沼地区の活性化、および地区内部の地域課題の発見と解決であったといえよう。ただし、その一方で、将来的な展望から判断すると合併そのものは避けられないものの、合併構成市町村のなかでは人口規模・面積規模ともに劣っており、こうした状況下においてもなお勝沼町と

²⁴ 勝沼町「新市における自治システムの構想」2003年、1～10ページ参照。

しての独自性を何とかして維持したかったという事情も背景として見出すことができる。このことは、勝沼町が長年にわたって果樹栽培やワイン生産などをとおして築き上げてきたまちづくりの歴史や誇りに起因する。

さて、こうした提案に対し、他の市町村の協議会委員からは必ずしも良好な反応が得られたわけではなかった。すなわち、任意協議会会長である中村照人氏（山梨市長）は現行法上での導入可能性に難色を示し、委員である芳賀和夫氏（牧丘町、学識経験者）は地域振興局の導入に対して反対である姿勢を表明した。そして、こうした姿勢に関しては、この時期にはまだ第27次地方制度調査会の答申も出されておらず、また地方自治法や合併特例法の改正も行われていなかったという事情に由来する²⁵。そのため、地域自治組織の内容に不明確なところが多く、その意義が理解されなかったのであった。

② 合併協議会におけるその後の議論

その後も、6市町村での合併協議会、および3市町村という枠組みになって以降の合併協議会においても継続して地域自治組織の問題が議論され続けた。そこで、ここでは主だった議論を取り上げて概観しておくことにしよう。

まず、6市町村の法定協議会である「東山梨地域合併協議会」では、2003年12月4日に開催された第3回目の会議においてこの問題が議論されることになった²⁶。ここでの議論の発端は、合併協議会事務局が提示した合併協定項目の資料において、地域自治組織が「地域審議会」として記載されていたことに対する賛否であった。なお、ここで「地域審議会」と記載されていたのは、同年11月13日に公表された第27次地方制度調査会の答申のなかで地域自治組織について言及があったものの、この時点では地域自治区制度や合併特例区制度は法制化されていなかったことに由来する。そして、勝沼町の合併協議会委員は自分たちが導入を提唱する新たな自治システムは、地域審議会とは全く異なるものであると主張し、この文面およびそもそもの

地域自治組織を導入する意義をめぐっておよそ6時間にもわたる議論が交わされた。このときには、勝沼町が提唱するしくみを導入する必要性は感じている、という意見とともに、法制化されていないにもかかわらず導入は困難である、といった意見も他の市町村の合併協議会委員から出された。そして、結果的には資料の文言を下記のとおり修正し、合併協議会として承認することで議論が決着した。すなわち、「合併前の旧市町村の区域ごとに地域審議会（地域協議会）を設置する。なお、第27次地方制度調査会の最終報告に基づく、国による地方自治組織の法制化を視野に入れ、新しい自治システムを導入するよう検討する」と。

その後、第4回（2003年12月22日開催）、第9回（2004年5月28日開催）と再三にわたって勝沼町の合併協議会委員から地域自治組織について検討することが合併協議会において要請された²⁷。その一方で、この時期には地方自治法および合併特例法の改正もあり、いよいよ地域自治区制度や合併特例区制度の概要が明らかになってきた。とはいうものの、この合併協議会の中では、法改正を見据えて今後も議論を継続していく、などの合意が得られたにすぎず、議論は平行線をたどっていったのだった。

しかしながら、2004年7月以降に山梨市、牧丘町、三富村が相次いでこの合併協議会から離脱したのは先に確認したとおりである。そして、このうごきののちには、3市町村という枠組みになった「東山梨地域合併協議会」で地域自治組織の問題が議論されることになった。ただし、この枠組みでの法定協議会においては、2005年11月1日を期日にして合併を実現させることが大前提であった。そのため、地域自治区制度を導入するか否かは水面下において政治レベルでの調整が図られたという²⁸。具体的には、長期にわたって地域自治組織の導入を提唱していた勝沼町に対し、塩山市と大和村が合併実現のために譲歩したものと推察される。こうして、3市町村の枠組みでの法定協議会では、地域自治組織を導入するという前提で議論が進むことに

²⁵ 甲州市職員へのヒアリング調査による。また、東山梨地域合併検討・協議会（任意、6市町村）『東山梨地域合併検討・協議会会議録（第4回）』2003年、30～31ページ参照。

²⁶ 東山梨地域合併協議会（法定、6市町村）『東山梨地域合併協議会会議録（第3回）』2003年、14～37ページ参照。

²⁷ 東山梨地域合併協議会（法定、6市町村）『東山梨地域合併協議会会議録（第4回）』2003年、4～6ページ参照。同『東山梨地域合併協議会会議録（第9回）』2004年、10～13ページ参照。

²⁸ 甲州市職員へのヒアリング調査による。

なった。このことを裏付けるように、この枠組みでの第1回法定協議会（2004年11月5日開催）では新市において地域自治組織を設置することが合併協定項目の基本方針として確認されている²⁹。

③ 地域自治区制度導入過程のポイント

ここで注目しておきたいのは、もともとは「合併後の地域自治をいかにして形成するか」という問題意識に基づくひとつの手段であった地域自治組織は、3市町村の枠組みでの合併協議が再開した時点で、地域自治組織の導入そのものが目的となってしまった点である。まさに、手段の目的化であり、今井照の言葉を借りるならば「市町村合併に伴う軟着陸化手段」³⁰へと変貌したのであった。このことを裏付けるかのように、その後の法定協議会では「導入ありき」という合意が得られていたために、6市町村での枠組みとは打って変わってスムーズに議論が進み、制度内容の確認程度の作業にとどまった。そのため、この過程でのポイントとしては、「地域自治形成手段としての地域自治組織は、合併を実現させるためにその導入自体が目的となった」という点を指摘することができる。

さらに、1年間という限られた期間内に3市町村の行政事務の調整作業を行わなければならない、地域自治区制度の詳細を検討する時間的な余裕は乏しいという事情があった。換言すると、地域協議会の役割をはじめとする具体的な制度設計、制度をどのように機能させるかという将来構想、自治会（この地域では「区会」と呼ばれている）をはじめとする既存の地域活動団体との関係、などが未整理のまま先送りされてしまったのだ。

もっとも、こうした状況の一方で、勝沼町行政当局は独自に「地域自治区研究会」を設置し、ここに区長会長、自治公民館長、合併協議会委員などが参加して合併後の勝沼地域自治区のあり方について議論を重ねた。さらに、勝沼町行政当局は合併後の勝沼地域自治区をさらに4地区（小学校区）に分け、それぞれの地区に区長会、

自治公民館長、地区住民、団体代表などから構成される「地区振興会」を設置する構想も有していたのである³¹。しかし、こうした取り組みも合併後の地域協議会の活動には寄与するところが少なかった。とりわけ、後者の「地区振興会」構想は設置にまでは至らなかったのであった。

3.2 地域自治区制度の運用

① 実際の地域自治区制度と制度設計

勝沼町が導入を強く主張していた地域自治組織であったが、結果的には地方自治法に基づく地域自治区制度というかたちで落ち着いた。そして、この制度の詳細を規定していたのは、現在は廃止された「甲州市地域自治区設置条例」である。

そこで、この条例を参照してみると、独自の制度設計を施している点としては、地域協議会の委員について一定数の割合で公募委員を設けている点、および特定のテーマについて調査・研究する目的で地域協議会のなかに部会を設置できる点（結果的に置かれることはなかった）、などが指摘できるように思われる。ちなみに、地域協議会の委員の定数に関しては、塩山地域協議会は20人、勝沼地域協議会は16人、大和地域協議会は13人であり、どの地域協議会でも元議員や地縁団体関係者（地区ごとの推薦による委員）などが就任した。このようにみても、地区予算の審議権の保有などを想定していた当初の勝沼町の構想から地区権限は減退してしまったといえよう。

② 勝沼地域協議会の活動実態

もっとも、重要なのはその運用実態である。そこで、勝沼地域協議会が活動しはじめた2006年4月21日から地域自治区制度が廃止される2008年3月末までのうごきを概観しよう。このおよそ2年にわたる活動をまとめたのが、図表5である。この図表にあるように、勝沼地域協議会はおよそ2カ月に1回のペースで休日以外

²⁹ 東山梨地域合併協議会（法定、3市町村）「第1回東山梨地域合併協議会議事録」2004年、9～10ページ参照。

³⁰ 今井照「『平成大合併』の政治学」公人社、2008年、131ページ。

³¹ この地区振興会では、各地区の将来計画づくりや必要な地域活動の展開などが予定されていた。しかし、この振興会に大きな意義を見出すことは困難であり、また設置によるメリットも不明確であったことから「屋上屋となる」という批判が出され、実際には導入されなかったという（甲州市職員へのヒアリング調査による）。なお、地区振興会構想については、勝沼町「広報かつぬま」2007年5月号、6ページ、を参照した。

図表4 地域自治区制度の導入過程

年度	回	勝沼地域協議会
2006年度	第1回	■ 正副会長の選出、今後の会議開催方法などを議論（4月21日）
	第2回	■ 勝沼地域総合局の概要と予算について担当者と意見交換（5月17日）
	第3回	■ 市政および担当者の市政解説と意見交換（7月12日）
	第4回	■ 地区要望について担当者との意見交換（9月22日）
	第5回	■ 勝沼地域自治区のまちづくりについて意見交換（11月29日）
	第6回	■ 甲州市総合計画などについて担当者との意見交換（1月28日）
	第7回	■ 勝沼地域総合局の見直し案について担当者との意見交換、勝沼地域自治区のまちづくりについて意見交換（3月7日）
2007年度	第1回	■ 勝沼地域自治区のまちづくりについて意見交換（4月26日）
	第2回	■ 甲州市総合計画について担当者との意見交換（8月31日）
	第3回	■ 甲州市食育推進計画・事業について担当者との意見交換、自治公民館のあり方について意見交換（11月22日）
	第4回	■ 甲州市果樹農業振興対策について担当者との意見交換（1月29日）
	第5回	■ 市長の地域自治区制度廃止の説明（3月26日）

筆者作成

の午後の時間帯で開催される会議の場が設置された。そして、そこでは大きくふたつの活動を展開したのである。

そのひとつめは、総合計画をはじめとする各種の計画や取り組みについて、事務局や市関係者からの説明に対して委員が個々に意見陳述や要望を行う、というものであった。ちなみに、そこでの意見や要望というのは、具体的には「合併後の行政サービスの低下を避けてほしい」「勝沼町がこれまで築いてきた歴史に配慮されたい」「市行政当局として地域協議会の存在を重視されたい」「勝沼地域自治区内に存在する既存の4地区にも目を向けられたい」といったものであった。

ふたつめは、地域協議会の会議の進め方について議論することであった。というのも、地域自治区制度が始まった初期の段階では、地域協議会としてどのように活動すべきかが委員も事務局も見当がつかなかったからである³²。そのため、委員それぞれが勝沼地域自治区に対する自らの想いを語り合うといったかたちで会議が進んでいった。その後、自治公民館活動や「ぶどうまつり」のあり方などについて意見交換することになったが、依然として個々の認識を述べ合うにとどまる状況が続き、その成果が何ら

かのかたちで反映されることも特にはなかったのであった。

こうしたふたつの活動からも把握できるように、地域協議会として自主的・自発的に市に対して提案を行うこともなく、会議は事務局や市関係者からの話題提供について意見交換する機会にとどまってしまったのである。また、市行政当局の側も勝沼地域協議会に対して諮問を行うといったことも一切なかった。こうした状況であるから、勝沼地域自治区内で活動する団体、具体的には自治公民館活動を展開していた運営協議会などとの連携も模索されることはなかったのだ。

なお、勝沼地域協議会に限らず、こうした状況は塩山地域協議会および大和地域協議会においても同様であったという³³。

③ 勝沼地域協議会の動向からいえること

このように、勝沼町が6市町村による枠組みでの合併協議会の時代から長きに渡って提唱し続けて導入に至った地域自治区制度であったが、制度導入後には当初の構想からしだいに乖離していった。そして、勝沼地域協議会の活動から判断するならば、大きくふたつのことが明らかであるように思われる。

³² 甲州市職員へのヒアリング調査による。また、毎日新聞2008年3月26日付山梨朝刊参照。朝日新聞2008年8月17日付朝刊参照。

³³ 甲州市職員へのヒアリング調査による。

ひとつめは、冒頭で触れた点に関連して、地域協議会の設置それ自体は必ずしも住民自治の強化にはつながらなかった、ということである。これは、勝沼地域協議会の活動が意見陳述などに終始した点に裏付けられる。そもそも、地域協議会の事務局も、地域協議会委員自身もどのように活動すればいいのかまったく見当がつかなかったのであった。

ふたつめは、勝沼地域協議会では委員それぞれの立場もあり、地域協議会として一枚岩にまとまるのが困難であった、ということである。これは、地域協議会委員のなかに地区推薦委員がおり、また勝沼町時代から存在する4地区ごとでも依然としてそれぞれの個性があり、「勝沼地域自治区内に存在する既存の4地区にも目を向けられたい」といった意見が出された点に裏付けられるのではないだろうか。

3.3 地域自治区制度の廃止過程

このように3地域協議会の活動が活発にならず、委員の姿勢も受け身であり続けたことから、庁内では制度の見直し意見が出始めたのである。すなわち、地域協議会が要望団体化しているのであれば、あえて地域自治区制度というかたちを採用しなくても、別の方法でより有効に地域住民の要望を聴くことはできるだろう、という議論が起こったのだった。

しかしながら、市行政当局の判断のみで一方向的にこの制度を廃止させるのはあまりにも強引に過ぎるという庁内での判断がなされた。そこで、3地域協議会の全委員に対し、「地域自治区制度を存続すべきか、廃止すべきか」という無記名型のアンケート調査を2008年2月末日に実施したのである。そして、その結果は以下のとおりであった。すなわち、「廃止すべきである」という意見が25名、「存続すべきである」という意見が13名、「無回答」が1名、「未提出」が10名、という結果であった。ちなみに、無記名型のアンケートであったため、勝沼地域協議会委員16名がどのような意向を示したのかは不明である。

このアンケート結果をふまえ、田辺篤甲州市

長は「委員のアンケート結果を尊重せざるを得ないと思う。なるべく早く結論を出したい」³⁴と言及した。こうした市長の意向に基づき、市行政当局は地域自治区制度を廃止する方針を同年3月21日までに固め³⁵、3月議会において田辺市長は「甲州市地域自治区設置条例を廃止する条例」案を提出したのである。そして、この議案をめぐっては、3月25日の議会定例会において制度存続を望む勝沼地区選出議員と他地区選出議員との間で反対討論と賛成討論とがたたかわされているので、その模様を確認しておこう。すなわち、下記のとおりである³⁶。

■ 古屋匡三議員（勝沼地区） 反対討論をさせていただきます。甲州市地域自治区設置条例は、塩山・勝沼・大和地域における市民と市の行政との協議を推進し、もって住民自治の推進を図るためのものであります。また、簡素で効率的な行政システムの確立のためにも必要な施策であります。合併して2年であり、まだまだ各地での協議と公聴会を開催することなど必要だと思えます。また、議会にも、先ほども出ましたけれども、議会最終日に上程したというようなことであれば、まだまだ議会での審議が必要であります。今ここで、甲州市地域自治区設置条例の廃止する条例を制定することには反対するものであります。

■ 岡武男議員（塩山地区） 甲州市地域自治区設置条例を廃止する条例制定について、賛成する立場で討論いたします。地域の独自性を出し合い、合併時に地域自治区が設置されたのでありますが、市民の声を吸い上げる機関として機能は持っていました。開催回数を重ねる中で、協議会の委員さんからも協議会の存在意義が薄れているとの指摘がありました。当局の言っている地域自治区がなくても、地元の集会の頻度をふやすことによって住民の意見を行政に反映させるということですから、地域自治区を廃止しても行政サービスには変わらないと言っている。その中で住民の意見を十分吸い上げていただくことを強く要望して、賛成討論といたします。

³⁴ 山梨日日新聞2008年2月29日付朝刊。

³⁵ 山梨日日新聞2008年3月22日付朝刊参照。

³⁶ 甲州市議会『平成20年甲州市市議会3月定例会会議録』2008年、242～243ページ。

図表6 地域自治区制度廃止に対する議員の立場

	塩山地区	勝沼地区	大和地区	合計
賛成	9		1	10
反対	3	4	1	8
退席		1		1

筆者作成

こうしたやり取りののち、「甲州市地域自治区設置条例を廃止する条例」案の採決が行われた。そして、この採決結果について、3地区選出議員の立場を整理したのが、図表6である。このように、勝沼地区選出の議員は賛成票を投じなかったが、合併と同時に導入された地域自治区制度はおよそ2年5カ月という短命で姿を消すことになったのだった。

ちなみに、2008年4月以降には、甲州市では新たに市内13カ所において市長と市民の対話の場としての「こうしゅう市民懇談会」が開催されている³⁷。

4. 事例からの教訓

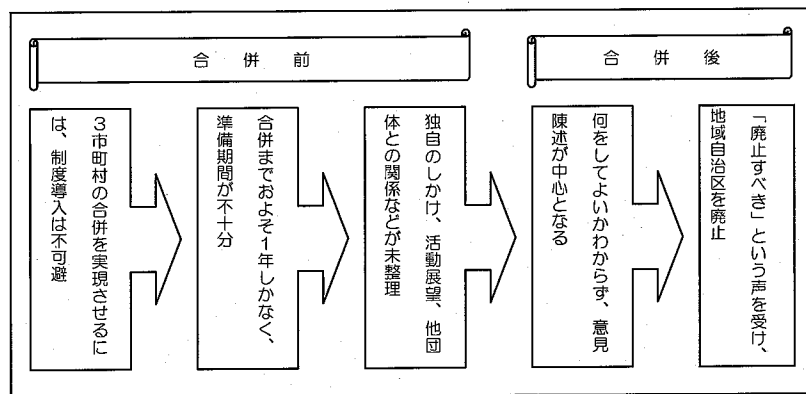
この甲州市の地域自治区制度めぐり一連のうごきから、今後において地域自治区制度をはじめとする自治体内分権のしくみを導入しようと

する自治体に対して、大きくふたつの教訓が得られるものと思われる。なお、本稿で取り上げた甲州市については合併を契機として地域自治区制度が導入されたが、自治体内分権のしくみは何も合併の局面に限って導入されるものではない³⁸。また、先に取り上げた第29次地方制度調査会答申にもあるように、合併は一段落したのだから、今後は既存の自治体において自治体内分権のしくみの導入が検討されていくものと推察される。そうしたことから、ここで提示する教訓には一定の価値を見出せるように思われる。

① 綿密な制度設計

教訓のひとつめは、自治体内分権のしくみの「綿密な制度設計」である。ここでは、もう一度甲州市の地域自治区制度廃止をめぐり一連のながれを振り返っておきたい。そして、これを整理したのが図表7である。

図表7 廃止にいたるながれ



筆者作成

³⁷ この懇談会は、「市や地域の将来・課題などについて語り合い、市民と行政のパートナーシップをつくること」が目的であり、1年間かけて市内13カ所において開催されるものである。そして、筆者は2009年7月24日に市内塩山大藤地区で開催された懇談会に参加した。このときには、地区住民の30名ほどが参加する一方で、甲州市行政当局からは市長をはじめ関係理事者が参加した。そして、担当者から甲州市都市計画マスタープランの説明がなされたのちに、市行政当局者と住民との意見交換が行われた。このときには、住民からは新たな果樹販売ルートの確保や果樹園における鳥獣被害に対する市への対策などの要望が出されていた。

³⁸ 牛山久仁彦「自治体政府と都市内分権一分権時代に求められる参加・協働と都市行政―」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版会、2004年、129～132ページ参照。

すなわち、もともとは東山梨地域の6市町村による枠組みを中心にしてこの地域における合併協議が進展したが、結果的にこの合併は実現することはなかった。そして、この協議が破綻した直後の2004年11月5日からは、新たに3市町村という枠組みでの協議を再開したものの、合併予定日の翌年11月1日までに残された時間はおよそ1年であった。そのため、合併を実現させるにあたっては当然ながら構成市町村によるさまざまな業務調整が行われる必要があり、地域自治組織の問題に十分な時間を費やすことは不可能であった。それゆえに、独自の制度設計は公募委員の募集や部会の設置にとどまるとともに、制度を導入したのちの3地域自治区それぞれにおける将来展望は持ち合わせる余裕すらなかったのである。加えて、3地域自治区に存在している既存の区会や公民館活動、あるいは地元有志からなるまちづくり活動団体との関係整理も行うことができなかった。

こうした状況のまま、合併後の甲州市において導入されるに至った地域自治区制度は、機能することが困難であった。地域協議会としてどのような活動に取り組めばいいのかわからないまま、時間だけが過ぎていった。そして、会議において市行政当局者に対して意見を述べるといった状況が続き、自主的・自発的に地域課題の発見とその解決策の協議、さらには実際に解決に乗り出すといったうごきは皆無であった。その後、庁内からは制度見直しの声上がり、地域協議会委員によるアンケートの結果も廃止を迫認するものであった。こうして、議会による議決を経て地域自治区制度は廃止されたのである。

そして、こうした一連のながれからは、大きく以下の4点が「綿密な制度設計」のポイントとして指摘できるように思われる。1点めは「事前の制度設計に費やす人員と時間を十分に確保すること」である。また、2点めは「地区予算の審議・承認権を協議会組織に付与するなど独自のしかけを設置すること」である。3点めは「活動計画策定など協議会組織としての展望を明らかにすること」である。そして、4点めは「新たに設置する協議会組織と地縁団体・地域活動団体などとの関係を整理すること」である。

② 協議会組織そのものの活性化

教訓のふたつめは、「協議会組織そのものの活性化」である。本稿において取り上げた勝沼地域協議会では意見陳述が中心的な活動となり、自主的・自発的な提案活動や他団体との連携模索といったうごきはみられなかった。同時に、会議で議論した内容も、地域課題の解決へと結びつくことはなかった。

こうしたうごきからも、ひとつめの教訓である「綿密な制度設計」に加えて、委員それぞれの姿勢を転換させ、協議会組織そのものを活性化させる方策が必要となる。そのため、たとえば先駆事例の紹介や視察機会の提供など協議会組織の活動を支える事務局による「委員へのエンパワーメント」、および地縁団体との関係を整理したうごきでの「公募委員比率の増大」などがそこでのポイントになるように思われる。

おわりに

最後に、本稿の課題を3点提示しておきたい。1点めは、本稿における事例分析が甲州市のみにとどまっている、という点である。本稿では自治体内分権のしくみとしての地域自治区制度を廃止した唯一の事例ということで甲州市を取り上げた。そして、この事例分析からふたつの教訓を抽出したわけであるが、これらを一般化させようとするには一定の限界が伴うのもまた事実である。もっとも、先駆的事例として紹介されるまれな例外を除き、地域自治区制度を導入している市町村に存在する地域協議会の多くは、その活動はかつての甲州市におけるものと大きな隔たりはないものと推測される。

2点めは、甲州市の検証において、政治過程に関する深い考察を加えることができていない、という点である。本稿で取り上げた甲州市では、一連のながれからもうかがえるように、地域自治区制度の導入を決め、また廃止という意思決定を行った政治過程もまた重要であり、導入に際してはとりわけ3市町村の首長レベルでの水面下の協議は重要なアリーナであった。しかし、本稿はこれらの点を検討できておらず、今後の研究課題としたい。

3点めは、本稿が地域自治区制度自体に注目して考察を加えたために、甲州市の他のまちづくり活動との関係を明確化できていない、とい

う点である。当然ながら、地域自治区制度が導入されていたおよそ2年5カ月の間には、地域協議会以外でも甲州市のまちづくりに関する議論や実践が展開されていたものと推察される。そして、これらが合併前後でどう変化したかなどを検討することにより、地域自治区制度との関係や制度運営に与えた影響なども垣間見えてくるように思われる。そのため、今後はたとえば地域協議会と市内のまちづくり活動団体との接点に着目した分析などを加える必要もあろう。

いずれにしろ、今後も継続して全国各地の地域自治区制度とそこでの地域協議会の活動状況、さらには独自の条例等で設置している自治体内分権のしくみと実態について、幅広い視点から検討していきたいと思う。あわせて、繰り返すことになるが、結局のところ自治体内分権が機能するか否かを左右する最大のポイントは、自治体内分権の担い手としての地域住民の側にある。そうであるならば、地域コミュニティをどのように活性化させるか、という面を見落としてはならない。こうした点をふまえ、今後は地域コミュニティの活性化をねらいとするコミュニティ政策に焦点を当てた研究にも取り組むことにしたい。

謝辞

本稿の執筆にあたっては、甲州市職員および甲州市民の方々に大変お世話になった。この場をお借りして感謝申し上げたい。あわせて、本稿は日本公共政策学会関西支部2009年度研究大会での報告原稿を加筆・修正したものである。この際に、筆者の拙い報告に対して貴重なご助言をくださった方々にもお礼申し上げたい。

参考文献・論文・資料

1 参考文献

- ・今井照『「平成大合併」の政治学』公人社、2008年。
- ・大森彌『変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学』第一法規、2008年。
- ・名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998年。
- ・Danny Burns, Robin Hambleton and Paul Hoggett, *The Politics of Decentralisation : Revitalising Local*

Democracy, The Macmillan Press LTD, 1994.

2 参考論文

- ・井上繁「合併後の地域を診る 山梨県甲州市」『地方財務』第655号、2009年。
- ・今川晃「都市内分権の論理と住民自治」『都市問題研究』第58巻第8号、2006年。
- ・今川晃「地域自治組織と一人ひとりの市民、NPO、行政」『地方自治職員研修』第588巻、2009年。
- ・岩崎恭典「都市内分権の現在・過去・未来」『都市問題』第94巻第4号、2003年。
- ・岩崎恭典『「基礎自治体」と自治体内分権』『ガバナンス』第88号、2008年。
- ・牛山久仁彦「自治体政府と都市内分権—分権時代に求められる参加・協働と都市行政—」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版会、2004年。
- ・江藤俊昭「山梨県における市町村合併と住民自治—直接請求・住民投票・選挙・議会の動向を中心に—」『自治総研』第342号、2007年。
- ・荻原宗「基礎的自治体を取り組むべき住民自治について—山梨県甲州市の合併と地域自治区の実際からの考察」『関東都市学会年報』第10号、2008年。
- ・立石芳夫「地域自治区設置自治体における合併過程(上)」『三重法経』第130号、2008年。
- ・同志社大学大学院総合政策科学研究科今川ゼミ「地域自治区の挑戦—豊田市足助地区を事例として(1)」『地方自治職員研修』第39巻第3号、2006年。
- ・同志社大学大学院総合政策科学研究科今川ゼミ「地域自治区の挑戦—豊田市足助地区を事例として(2)」『地方自治職員研修』第39巻第4号、2006年。
- ・山梨県地方政治研究会「山梨県の市町村合併についての実証研究—住民にとっての市町村合併の意味—」『自治研やまなし』第6号、2007年。
- ・Vivien Lowndes, *Decentralisation : The Potential and the Pitfalls, Local Government Policy Making*, Vol.18, No.4, 1992.
- ・Vivien Lowndes, *Decentralisation : The Continuing Debate, Local Government Policy Making*, Vol.20, No.4, 1994.

3 所収資料

- ・勝沼町「新市における自治システムの構想」2003年。
- ・財団法人関西社会経済研究所・財団法人東北開発研究センター『広域地方府政化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編—』2005年。
- ・財団法人山梨総合研究所『東山梨地域の将来像に関する調査報告書 七色のハーモニー』2000年。
- ・全国町村会道州制と町村に関する研究会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』2008年。
- ・山梨県総務部市町村課『市町村合併ハンドブック』2000年。

4 答申・会議録

- ・甲州市議会『平成20年甲州市市議会3月定例会会議録』2008年。
- ・第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』2003年。
- ・第29次地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』2009年。
- ・東山梨地域合併協議会（法定、6市町村）『東山梨地域合併協議会会議録（第3回）』2003年。
- ・東山梨地域合併協議会（法定、6市町村）『東山梨地域合併協議会会議録（第4回）』2003年。
- ・東山梨地域合併協議会（法定、6市町村）『東山梨地域合併協議会会議録（第9回）』2004年。
- ・東山梨地域合併協議会（法定、3市町村）『第1回東山梨地域合併協議会議事録』2004年。
- ・東山梨地域合併検討・協議会（任意、6市町村）『東山梨地域合併検討・協議会会議録（第4回）』2003年。

5 定期刊行物

- ・勝沼町『広報かつぬま』1993年11月号。
- ・勝沼町『広報かつぬま』1998年3月号。
- ・勝沼町『広報かつぬま』2002年2月号。
- ・勝沼町『広報かつぬま』2002年7月号。
- ・勝沼町『広報かつぬま』2003年2月号。
- ・勝沼町『広報かつぬま』2004年9月号。
- ・勝沼町『広報かつぬま』2007年5月号。

6 記事

- ・朝日新聞2008年8月17日付朝刊。
- ・毎日新聞2008年3月26日付山梨朝刊。
- ・山梨日日新聞2000年12月27日付朝刊。
- ・山梨日日新聞2008年2月29日付朝刊。
- ・山梨日日新聞2008年3月22日付朝刊。
- ・読売新聞2008年2月29日付東京朝刊。
- ・読売新聞2008年3月26日付東京朝刊。