

# 地域自治区制度の利用に見る地方自治の多様性

—三重県北牟婁郡紀北町を事例として—

藤井 誠一郎

## 概要

三重県北牟婁郡紀北町は、2005年の合併時に地域自治区を導入したが、2016年3月末で廃止することを決定した。本稿ではこの一連の過程について、どのような考えが背後にあるのか、この事例から得ることができる示唆とは何なのか、について、地域自治区の導入、運用、廃止過程を明らかにしながら、これらの問いに迫った。

調査や分析の結果、次のことが明らかになった。紀北町では合併後の「均衡ある発展」のために合併特例債をどのように使用していくかが重要な地域課題であり、そしてその特例債が旧町のいずれかの地域に偏って利用されないように地域自治区制度を導入し、地域協議会に潜在的なチェック機能を持たせていた。しかし、合併後の新町の運営では、幸いなことに一方の地域に偏って特例債を利用することはなされなかった。よって、真に一体的に歩んでいくために、地域自治区の廃止に踏み切ったということであった。

このような紀北町の実践は、住民自治の活性化を目的とする地域自治区制度の趣旨に鑑みると先進事例として扱われることはないが、この実践から導き出される示唆を検討した。それは、「地方自治の多様性」として捉えていくことである。すなわち、地域課題を解決していくために制度の利用できる部分を利用し、そこに地域事情を勘案した潜在的で実質的な機能を付加するという特徴的な利用方法の一つであると認識していくことである。

## 1. はじめに

総合政策科学研究科での学びを振り返った時に思い起こされることは、ゼミ活動の一環として行われた三重県北牟婁郡紀北町の調査である。紀北町は2005年に海山町と紀伊長島町が新設合併する形で誕生した町であり、ゼミでは合併後のまちづくりについて毎年テーマを設定して現地調査を行い、よそ者目線で調べた成果を地元の方々の前で発表するといった取り組みを4年間続けてきた。その後も交流は継続し、近年では町内を流れる清流銚子川の河川敷でのバーベキュー問題について、全国の事例を調査して現地で報告を行う等、現在でも交流が続いている。

紀北町は2005年の合併時に合併特例法により地域自治区制度を導入し、合併後の不安を解消する場として地域協議会を設置していた。この地域協議会を2011年の調査で取り上げ筆者が担当したが、全国的な事例を紹介し地域協議会を積極的に活用して住民自治を活性化させていくことを提案した。その後紀北町は、2014年9月議会で地域自治区の廃止を決定し、2016年3月末に廃止することになった。

この地域自治区については、2004年に制度化され10年が経過したが、導入したものの廃止とした自治体が幾つか見受けられる一方、合併後の一定期間が経過した後からでも地域自治区を導入する自治体も存在<sup>1</sup>し、この制度の評価が定まらない様相を呈している。紀北町での

<sup>1</sup> 例えば山梨県甲州市では、導入から2年5カ月で地域自治区を廃止している一方、愛知県新城市では合併から7年半後となる2013年4月に地域自治区を導入しており、これらの詳細については三浦（2009）、三浦（2014）で明らかにされている。なお、2006年に誕生した高知県四万十町では2015年度からの導入は見送られたものの、地域自治区の導入の是非の検討が継続している（高知新聞2014年12月14日記事「高知県の四万十町が地域自治区の導入見送り 理想描けず」を参照）。

地域自治区の廃止は、制度を使いこなすことができなかつたという理由が簡単に思いつくが、それ以上の根深い理由が存在するようにも思える。紀北町は何故地域自治区を廃止したのであろうか、そこにはどのような考えがあるのだろうか、さらには、この事例から得ることができる示唆とは何なのか、といった一連の疑問が沸く。そこで本稿では、紀北町の地域自治区の導入や廃止過程を明らかにしながら、これらの問いに迫ってみたい。

## 2. 紀北町の概要

本稿で取り上げる紀北町は、紀伊半島の東側に位置する人口 17,000 人程度、面積 256.53 km<sup>2</sup> の町である。目の前に太平洋の大海原が広がり背後には急峻な大台山系が迫る地形にあり、海からの温かく湿った空気が紀伊山地で上昇すると雨をもたらすため、年間を通じて温暖で降水量が多い地域となっている。

この紀北町は、2005 年 10 月 11 日に紀伊長島町（人口約 1 万人）と海山町（人口約 1 万人）が合併して誕生した自治体である。両町は共に昭和の大合併を機に誕生し、日本経済が復興し高度成長を遂げていく中で、豊かな自然からの恵沢を受けた水産業や林業で発展してきた。その後それらの地場産業は衰退して財政状況が悪化し、2000 年からの地方分権の到来を迎えたという極めて似た道を歩んできた自治体であった<sup>2</sup>。

人口や財政の規模がほぼ同じである隣接する自治体は、自らの存在を相手との比較の上で捉えてしまうこともあり、無意識のうちに競い合う状況になってしまう。このような町が合併して新しい自治体となっても、旧町ベースでのバランスを維持していくことが必要となる。また、住民については、「一つの町になったため一体的なまちづくりを進めていく」といった目標を受け入れる一方で、現実的には自らが居住する旧町の区域を意識してしまい、合併後 10 年を迎えようとしている現在でも、アンビバレントな感情を抱きながら生活をしている層が一定数

存在していると言っても過言ではない。よって、紀北町が「まちづくり」を行っていくにあたっては、「均衡ある発展」というキーワードを抜きには語れない状況となる。

## 3. 地域自治区の導入への道のり

### 3.1 合併への経緯

2000 年の地方分権一括法により、国や県から移譲されてくる権限の受け皿として、また、その権限を利用した政策形成能力の向上のため、さらには、「三位一体改革」による地方交付税の削減や補助金の見直しへの対策のため、地方自治体には効率的な行財政運営や財政基盤の強化が求められ、平成の大合併が展開されていくことになった。東紀州の自治体は今後の展開を模索して研究会を立ち上げて検討を始め、そこから任意合併協議会や法定合併協議会に発展していく流れが出てきた。

2002 年 2 月、尾鷲市、紀伊長島町、海山町は研究会を設置し、2003 年 10 月にそれが任意合併協議会へと移行した。ここでは合併方式を新設合併とし、新市の名称は「尾鷲市」とする方向であったが、紀伊長島町の委員の中には「公募にすべき」とする意見が多数であった。この紀伊長島町は町長が合併に慎重姿勢である一方で町議会が合併を支持していたが、2003 年 12 月の住民投票で合併相手を示さず合併の是非のみを問うたところ、賛成 3,076、反対 2,392（投票率 61.53%）となり賛成が多数を占めた。この結果を受けて 3 市町での合併へ向かうことにしたものの、議会内には海山町との 2 町合併論もあり方針が定まらなかった。2004 年 1 月、紀伊長島町は任意協の解散を提案、2 月末に 3 首長と県の紀北県民局長の協議が持たれ、解散が決定した。

その直後となる 3 月に、紀伊長島町臨時議会で海山町との法定協議会の設置を求める決議がなされ、翌日申し入れを行ったところ海山町はそれを受け入れ、2 町での法定合併協議会が設置されることになった。

<sup>2</sup> 紀伊長島町はオイルショック後の 1978 年から 1982 年の間、財政再建団体に指定されていた。

### 3.2 合併協議会での賛否

海山町と紀伊長島町の合併協議会は、海山町から10人（町長、議員、商工会会長、自治会会長など）、紀伊長島町から10人（町長、議員、商工会会長など）、それに三重県紀北県民局長が加わった合計21人により、議長を海山町長、副議長を紀伊長島町長として審議が進められていった。合併協議会は2004年4月5日から2005年9月30日にわたり20回開催されたが、ちょうどその開始時期に、第27次地方制度調査会からの答申がなされ国会で法律改正の審議が行われていたため、地域自治区制度の導入についても合併協定項目に掲げられることになった。

その地域自治区に関する具体的な議論では、新しい制度であるため全国の他の先進事例を参考にすることができず、それぞれの委員に具体的な完成型のイメージが湧かないまま議論が進んでいくことになった。一方で、議長兼委員の立場でもある海山町長は、これまで参加した合併の研究会や任意協会で知識を蓄積しており、議論をリードする立場にあった。よって、それぞれの協議会での議論の流れは、事務局から関連情報の提供、議長からの補足説明、反対委員の意見、それに対する議長の反論や誤解解消の説明、賛成委員からの意見、といった順序で展開されていった。

概ね海山町の委員は地域自治区の導入に賛成であり、合併の積み残しの課題を解決していくためには一定の期間、地域自治区を導入することは妥当であると考えていたが、紀伊長島町の議会所属の委員と連合自治会に所属する委員は導入に反対の意向を示した。前者の反対理由は、新たに作られる地域協議会が議会と競合する可能性があり、執行部機能の強化により議会が形骸化を招く恐れがあることに懸念を示したからであった。後者の反対理由は、紀伊長島町では積極的に自治会が活動を展開し、連合自治会が全町にわたるまちづくりの提言までも行っているため、地域協議会の導入は屋上屋を架す形になり自治会活動を侵害する恐れがあると捉えたからであった。また、その他の反対意見には、

地域自治区の導入で住所表記に「海山区」、「紀伊長島区」が加わるために表記が長くなることが住民から不評である点や、地域自治区を設置する方がむしろ2町の一体化を遅らせるという懸念を理由とするものがあった。

### 3.3 地域自治区の導入に向けた議論

地域自治区の設置に折り合いがつかず結論は先送りにされていったが、第12回協議会で状況は一転し、紀伊長島町議会所属の委員から地域自治区を設置する提案とそのための要望（条件）が述べられた<sup>3</sup>。それは、①両町の住民の一体化を阻害しないために設置にあたっては期間を定めてほしい、②議会との関係では執行部が強化される形になるため区長に特別職を充てることは避けてほしい、③なるべく住所表記を簡易にする方法を検討頂きたい、という点であった。

しかしながら、事務局から示された案では地域自治区の事務所の長は事務吏員を充てるとしていたものの、設置期間の明記は見送られていた。また、地域協議会の権能は、①新町建設計画に関する事項、②地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項、③その他、町が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項、④町の事務処理に当たり地域自治区の区域内の住民との連携の強化に関する事項、のうち、町長その他町の機関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、意見を述べるとされていた。さらに構成員は、区域内に住所を有する公共団体等の関係者や見識を有する者の中から町長が選任し、任期を2年として15人以内で構成するとしていた。

この原案には、紀伊長島町議会所属の委員からの要望が満たされておらず、また、委員については10名程度に削減するという追加の要望も出され、議論は紛糾した。しかし、議長からの説明がなされ、半ば議長が押し切る形で事務局の原案どおり地域自治区が導入されることになった。

<sup>3</sup> 議会内の特別委員会が地域自治区は必要ないと意思決定していたが、合併に向かって前進していくために方針を変更したと説明された。

### 3.4 合併協議における庁舎問題と合併特例債

地域自治区の設置についての審議とともに、長期間にわたって審議されたのが新町庁舎の事務所の位置であった。「わが町に庁舎を置きたい」という住民感情から、この問題については結論が見出されないまま、継続審議の扱いになっていった。

両町から候補地を2つ程度出して検討する方向性を確認したところ、それぞれ3箇所の候補地とその用地の購入・造成費用といった条件が提示された。そして候補地を絞り込むために1町から5人ずつ選出した小委員会を設置することにし、実質的な審議の場はそこに移っていった。

小委員会は約6カ月にわたって断続的に開催された。それぞれの候補地について選考基準を示した上での順位づけをしたが、最終の結論を見出すことはできなかった。結果、①合併当初の新町の事務所の位置は、海山町役場とする、②合併後5年以内に、新庁舎の位置を紀伊長島町内の国道42号沿線で防災面・経済性・利便性・発展性に優れた適地に定める、という妥協的なものとなった。

このような庁舎の位置の議論の中で合併特例債の取り扱いについても首長サイドから言及され、「82億円の特例債の枠のうち、基金造成分の12億円を除く残りの70億円が事業費として使用でき、それを2町で35億円ずつ分け合うことにし、庁舎の建設費については立地町の配分枠の中から使用する」という方針が提案された。このような方針とする理由は、「いわゆる両町で分け合うというのは、これは合併をスムーズにするためには、お互いに1つの地域に偏った特例債の使い方をしないほうがいいのではないかというふうな考え方のもとに、大体そういう精神でいこうかということでございまして、そのほうが、これの取り合いが始まりますと、なかなか合併協議を調わすことは難しいという、我々の考えのもとに、そういうふうなことを言っているわけでございます」(第13回協議会での海山町長の発言)と述べられている。「均衡ある発展」のため、特例債をどのように使用していくかが両町にとって、また合併後の紀北町にとって重要な課題となっているかが浮き彫りとなっている。

なお、新庁舎については、2013年1月4日より合併協議での要件を満たす用地である紀伊長島区の旧長島高校跡に移転した。その整備費用として、周辺の生涯学習施設の整備も含めて合併特例債を7億6000万円程度借用している。

## 4. 地域協議会の運営状況

地域協議会は年4回開催され、4月、8月、10月の3回でそれぞれの区の課題やまちづくりへの提言について自由な議論を行い、それらをまとめて町長に提言し、2月の最終回で町長から回答がなされるといった流れで進められた。近年では、提言を予算に反映することを意識し、5月、7月の協議会で両区に存在する課題・問題点について意見交換し、それを事務局がまとめて8月の協議会で審議し、最終的に意見書としたものを9月の協議会の場で町長に渡して意見交換し、可能なものについては予算に反映していくという形で進められている。この運営状況であれば、連合自治会レベルで身近な個別具体的な要望を伝える集団広聴の一形態として捉えることもできる。しかし地域協議会は、区全体の視点から両区の均等な発展のための議論を重ねる点で異なるものの、区全体の課題や課題を抽出することは難しく、さらに大きな枠組みとなる町全体にわたる問題についての議論が展開される傾向にあった。

これまでに両町の地域協議会から、産業振興、地域の文化や歴史を活かしたまちづくり、防災対策、福祉、環境、観光、新町建設計画、行政一般についての提言が行われ、福祉巡回バスの運行、地上デジタル放送への対応、巡回要員を緊急雇用した獣害対策、防災、高速道路のトンネル工事で出たものを標本にして生涯学習へ役立てること等が地域協議会の提案により実現された。しかしながら、これらの提言は既に行政においても検討していたことも多く、地域協議会の提言が必ずしも直接の契機になっていないものもあるが、事業を推進していく上での後ろ盾になっていたような状況であった。

2013年と2014年についての協議会の議論の内容については図表1のとおりである。それぞれの区の地域性を反映した意見もあるが、むしろ町全体にわたる問題が挙げられてきている傾

図表 1 紀伊長島区・海山区地域協議会での議論内容

	紀伊長島区	海山区
2013年	獣害対策の効果の検証と対策の継続	消防署、各消防団詰所の高台移転
	津波避難に関する対応整理と住民伝達	集客施設の運用規制の緩和
	熊野古道の新たな散策ルートのPR	町外施設へPR冊子の設置
	赤羽地区の歴史的価値の観光資源化	銚子川の利用に対するランドデザインの策定
	熊野古道間の移動手段の提供	町が主体となったメタンハイドレート、バイオマスエネルギーの研究
	ネットを利用した観光情報発信の充実	防護柵設置の継続
	防災対策の町全体への普及への施策の実現	RDF施設の故障原因の公表とゴミ出し規則の徹底
	スポーツを通じた地域振興	高齢者が活躍できる場の提供
	熊野古道の価値の再考と再整備	
2014年	ターゲットを絞った観光客の受け入れ指針の策定	町の所有するマイクロバスの運転手の確保
	町が主体となった熊野古道の管理運営	木質バイオマスエネルギーの研究
	古里温泉の利用者増加対策	回収した粗大ごみのリサイクル
	長島港の公園化とゴミ対策	町なかの整備による通過交通増加対策
	赤羽地区の遊歩道整備を含めた観光振興	全日本小学校女子ソフトボール大会への対策
	高速特急バスの停車と駐車場の整備	先進地域を参考にした前向きな対策
	新町商店街の活性化	
	防災関連施設の整備の徹底	
	ふるさと納税の特典を創設	
	環境モラル向上への条例制定や町宣言	

出典：紀北町総務課より頂いた資料をもとに筆者が編集した。

向にあることが分かる。

## 5. 地域自治区廃止への合意形成

地域自治区の廃止は、2 選目となる尾上町長の諮問から始まった。紀北町が合併後 8 年間均衡あるまちづくりに努めてきたこと、また、2014 年の紀勢自動車道の延伸で両区が高速道路（無料）で短時間で結ばれ、これまで以上に結びつきが強くなると予測されること、さらには、地域協議会での議論が町全体に関わる問題にシフトしている傾向にあること等から、町長は「紀北町」としてのまちづくりを議論する段階にあると判断した。そして 2013 年度の第 1 回会議で、「これまでの実績を踏まえた今後の地域協議会のあり方」について諮問し、地域自治区そのものの存在意義についての検討を促した。実は、この地域自治区（協議会）の存廃の諮問が、地域協議会が始まって以来、初の諮問

であった。

この諮問を受けた両協議会では検討が進められ、第 2 回、3 回、4 回の会議で意見交換がなされた。両協議会とも概ね賛成の意見が占めたが、海山区地域協議会では本庁が紀伊長島に移転したことや旧紀伊長島町時代から争っていた産業廃棄物処理業者との裁判への損害賠償金問題<sup>4</sup>があるため、一体化することへの不安を表明する意見もあった。

以上のような意見を事務局側が取りまとめて両協議会からの答申とし 11 月に回答された。そこでは、①一体感のあるまちづくりを行っていくには地域自治区の存在が阻害している面が否めない、②両区の均衡は概ねとれているため、まちづくりにおいては「紀北町」として議論をしていく段階にある、③地域協議会に代わる両区の均衡ある発展について協議ができる場を設置する、といったことが述べられていた。

この答申を受けた紀北町は、2014 年 6 月、議会に地域自治区廃止にかかる方針を説明する

<sup>4</sup> 合併前、産廃処理業者が三重県から紀伊長島町での産廃処理施設の建設を認められたが、その後紀伊長島町は水道水源保護条例を制定して禁止したため、業者は処分の取消訴訟を提起した。最高裁まで争われ、業者側の主張が認められた。しかし、業者側は訴訟が長期化したため事業を行わず、合併後の紀北町に逸失利益に相当する額を損害賠償請求し、現在も裁判が進行中である。なお、この件については合併協議会で触れられていなかった。

とともに、自治会、商工会、森林組合、漁協等の各種団体から意見を求めたが異論はなかった。またパブリックコメントも行ったところ4件の意見があり、1件は「次期尚早」、他の3件は「できるだけ早期の廃止を望む」ものであった。さらに電話での意見もあり、それらは全て「廃止すべき」というものであった。これらを受けた町長は2014年9月の議会に地域自治区を廃止する条例案を提出し、賛成多数で可決、2016年3月末で消滅することになった。

なお、地域協議会に代わる組織については、現在のところ検討段階にあるが、両区の地域協議会の機能を統合したような「まちづくり協議会」を作り、「紀北町のまちづくり」について提言の場にすることが想定されている。同じ三重県にある伊賀市や名張市が採り入れているような「地域住民自治組織」<sup>5</sup>が想定されているわけではない。

## 6. 紀北町にとっての地域協議会

### 6.1 広聴機能の拡充

2003年の第27次地方制度調査会の答申では、分権型社会では地域における自己決定と自己責任の原則を実現する観点から団体自治のみならず住民自治を重視すべきとし、その強化や行政と住民との協働の推進等を目的とする地域自治組織の設置を提案している。この答申を受けた法改正が2004年に行われ（先述）、住民自治の強化等を推進する観点から「地域自治区」を設置することができるようになった。そして全国の自治体で地域自治区制度が導入され、2015年4月1日現在、地方自治法に基づく地域自治区は15団体、合併特例法に基づく地域自治区は25団体が採用されている状況にある<sup>6</sup>。

この地域協議会は、基本的に首長からの諮問に関する答申や意見を述べるのが権能となるため、住民自治を拡充していくにはそのための機能を独自に付加して運用する形となる。一例

として、愛知県豊田市では地域協議会（地域会議）に「わくわく事業」や「地域予算提案事業」を組み合わせ、住民と行政の「共働」を推進して住民自治を拡充している<sup>7</sup>。

このような視点から紀北町の地域自治区の導入を見てみると、合併協議会で事務局から制度の説明がなされているものの、議会や自治会からの根強い反対、とりわけ活発な活動を展開する連合自治会との重複が懸念されるため、住民自治を充実させていく方向で制度を利用するように舵を切れず、「均衡ある発展」のために合併の積み残しの問題を議論し意見を述べる場となり、住民自治との関連性が希薄なまま運用せざるをえなくなった。したがって、地域協議会に住民自治を拡充させる機能は付与できず、議論をする場が提供される形となり、結果的に広聴のチャンネルが増加することになった。

### 6.2 地域協議会の潜在的機能

地域自治区の導入により、地域協議会が設置され広聴のチャンネルが増加した形になったが、実は地域協議会には、表面には現れない住民感情に基づく実質的な機能が存在していた。それは、インフラ整備の原資となる合併特例債が「均衡ある発展」のために適正に使用されるように地域協議会に持たせた潜在的なチェック機能である<sup>8</sup>。すなわち、特例債が旧町のいずれかの地域に偏って利用されるかもしれないという不安から、その使途に対して監視できる役割を地域協議会に持たせ、万が一の時には議論ができる手段を確保するということであった。いわば、合併時において住民がかけた意識上の「保険」ということであった。

この件については、合併時に海山町側に不安があったことが関係している。すなわち、財政再建団体に陥ったことのある紀伊長島町と一緒にすることに対して、相手側のインフラ整備や経済力の差に呑みこまれてしまうことへの危惧が海山町側にあったことに起因している。よって、合併当初の新町の予算の策定時に、インフラ整備

<sup>5</sup> 中川（2011）参照。

<sup>6</sup> 総務省のホームページを参照。

<sup>7</sup> 詳細については豊田市のホームページ「都市内分権の推進 地域自治区制度と地域自治システム」を参照されたい。

<sup>8</sup> 2015年8月11日のヒアリングから。

の原資となる合併特例債が紀伊長島区に偏って利用されないように、地域協議会を利用してそれを監視できる機能を付与し、その用途をチェックしていく役割を持たせたということである。

では、実際のところ紀北町の合併特例債はどのように使用されてきたのであろうか。次にその点について確認していく。

### 6.3 合併特例債の使用状況

紀北町の合併特例債の建設事業発行可能額は71.1億円であり、そのうち2015年度までに28.6億円分を利用し、残りが42.5億円となっている。この28.6億円の利用状況については、合併協議会で両首長が合意していたような枠を両区に均等に分ける形では使われておらず、住民生活に直結した必要不可欠なインフラを整備していく観点から、新庁舎の建設、防災対策、津波等の災害対策、避難道の整備、河川改修、小学校の耐震補強、中学校の改築、等に充てられてきた。したがって、いずれかの区に偏らず必要な箇所に必要な分だけインフラ整備をしてきた状況にあり、結果的に海山町側が危惧していた特例債の偏った利用はされず、杞憂に終わった。

今後については、両区が高速道路で短時間に結ばれて結びつきがより強くなったので、分野によっては、町全体を見渡しながらか地域の特性を活かし、旧町のどちらかを拠点とする形で整備を進めていく方針である。町長が力を入れている「健康増進」については、海山区を拠点として施設の整備を行っていくことが検討されており、今後は町全体を俯瞰して拠点的な施設の整備が進められていくことになっている。

なお、合併特例債については、2012年に発行期間の5年間の延長が決まり、15年間の利用期限となっている。とはいえ、合併特例債の全ての発行枠を利用すると30%分は自己負担となるため、枠を全て使い切ると財政的にかなりの負担になることはいうまでもない。

### 6.4 地域自治区廃止の意味するもの

これまで合併特例債との関係から地域協議会

の意味を明らかにしてきたが、その文脈での地域自治区制度の廃止の意味を述べておきたい。

先述のとおり地域協議会は広聴の一手段的な状態であったが、特例債の偏った使用への潜在的なチェック機能を持たせていた。合併後、これまでの懸案であった庁舎の移転が一段落し、安心・安全な暮らしを実現していくためのインフラに万遍なく投資されていく新町の運営を目の当たりにし、その「保険」をかけておく必要がないといった機運が高まってきた。そのため、マイナス思考のものを排除し、真に一つの町として一体的に歩いていく方向を選択したため、地域自治区の廃止に踏み切ったということである。

しかし、だからといって、この時点での「保険」の解約が吉と出るかは分からない。今後の整備で何の拠点を何処に置くかが問題になる可能性が高い。その案の形成にあたり住民は行政や議会にどのようなチャンネルを利用して意向を伝えていくのであろうか。さらに解決の難しい問題を「保険」を掛けずに解決していただく自治力が果たして涵養されているのであろうか。まさに、今後の紀北町が真に一体化した町として歩いていくための挑戦が、これから始まろうとしていると考えられる。

## 7. 紀北町の事例からの示唆

地域自治区の趣旨に鑑みると、当該制度を利用して住民自治を活性化させていく取り組みにスポットライトが当たる。周知のとおり、愛知県豊田市の事例をはじめ、新潟県上越市での事例では、委員の公選制を導入して「地域活動支援事業」の審査や実行組織としての住民組織（「地区振興会」）の公的な立ち上げを行っている。また、宮崎県宮崎市においては地域協議会の承認が必要となる住民組織（「地域まちづくり推進委員会」）を実行組織とし、活動交付金や地域コーディネーター制度を導入しながら住民自治の活性化へと取り組んでおり、これらの事例は研究書でも取り上げられ、数々の示唆が導き出されている<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> 西村ほか（2011）、参照。

一方、このような全国で展開される取り組みの中で紀北町の事例を見るならば、住民自治との関連性は低く、いわば広聴機能を充実させたものであると言え、管見の限り地域自治区の先進事例として取り上げられることはない。では、このような状況において、これまで述べてきた紀北町の取り組みから得られる示唆は何であろうか。

それは、「地方自治の多様性」であると理解すべきである。すなわち、それぞれの地域の事情に応じて、そこでの発展に資するよう、制度上の利用できる部分のみを効果的に利用し、最終的な目的である地域の振興・発展を志向したと解釈すべきである。紀北町にとって最も関心が高かったことは、住民自治の充実ではなく「均衡ある発展」であった。その目標をクリアしていくために制度の利用できる部分のみを利用し、そこに地域事情を勘案した実質的な機能を付加したということである。したがって、紀北町の取り組みは、地域自治区制度の特徴的な利用方法の一つであり、制度の利用について一定の示唆を与えてくれるもので、今後の地域自治区導入の検討を進めて行くに当たっての参考になるものと見込まれる。

地方自治にとっての究極の目的は、そこに暮らす住民が豊かな生活をおくることができるのかということである。制度を導入することは目的ではなく手段に過ぎない。その制度をいかに目的のために使いこなしてきたかという点が問われることになる。

## 8. おわりに

本稿では、今後廃止となる紀北町の地域自治区を取り上げ、その導入・廃止の過程を分析することにより、当該事例から導き出される示唆を検討してきた。全国には、地域自治区制度を廃止した後の動きとして「地域住民自治組織」を導入し協働のまちづくりを推進する自治体も見受けられ、小規模多機能自治組織への注目が集まりつつある。このような動きについては紙幅の関係から言及することができなかつたの

で、稿を改めて論じていくことにしたい。

最後に、筆者は2008年に総合政策科学研究科に入学し、今川ゼミに所属して5年間学んだ。恩師からは非常に多くのことを学んだが、とりわけ、「研究スタイル」を学べたこと、すなわち、必ず現地に足を運びそこでの見聞を前提として研究を進めて行くという手法を学べたことは大変大きい。このことは自らの研究の「心のよりどころ」<sup>10</sup>となっており、今後もそのスタイルで多くの成果を出していこうと考えている。

## 付記

本稿の執筆にあたり、下記の日程でヒアリングを行った。

- 2011年8月26日 中場幹氏(紀北町総務課長)・玉本真也氏(紀北町総務課)：紀北町本庁舎
- 2011年8月26日 浜田祐紀氏(海山区地域協議会委員)：濱甚水産部引本工場内
- 2011年8月26日 植村恭行氏(海山区地域協議会会長)：植村製材事務所内
- 2011年8月27日 奥村頼夫氏(紀伊長島区地域協議会会長)・谷殿剛氏(紀伊長島区地域協議会委員)：道瀬会館
- 2015年8月11日 玉津充氏(紀北町議会議員)、堀秀俊氏(紀北町総務課長)、上野隆志氏(紀北町総務課課長補佐)：紀北町本庁舎

## 謝辞

本稿の執筆に際し、玉津充様、堀秀俊様、上野隆志様から様々なご教示や資料を提供頂きました。この場を借りて心より感謝を申し上げます。

## 参考文献

- 今川晃『『都市と農山村との共生』と『都市内分権』の思想とのハーモニー ―豊田市の場合』『地方自治職員研修』(公職研)第41巻575号、2008年、153-168ページ。
- 紀伊長島町・海山町合併協議会会議録。
- 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990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。

<sup>10</sup> 総合政策科学研究科のホームページ、教授が語る SOSEI、今川晃「研究のスタイルはどのように構築されるのか?」を参照されたい。



- 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。
- 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。
- 藤井誠一郎・加藤洋平・大空正弘『『住民自治組織』の実践と今後の展望—滋賀県長浜市の『地域づくり協議会』を事例として—』『自治総研』（地方自治総合研究所）第406号、2012年、61-81ページ。
- 三浦哲司「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—」『同志社政策科学研究』第11巻第2号、2009年、87-102ページ。
- 三浦哲司「新たな地域自治区制度の導入過程 —合併から7年半後に制度を導入した愛知県新城市を例に一」『人間文化研究』（名古屋市立大学）22巻、2014年、152-171ページ。

## 参照 WEB

- 紀北町 「紀北町の紹介」  
<http://www.town.mie-kihoku.lg.jp/hpdata/gyosei/gaiyo/shokai.html>  
(2015年9月1日参照)
- 同志社大学総合政策科学研究科 今川晃「研究のスタイルはどのように構築されるのか？」  
<http://sosei.doshisha.ac.jp/professors/archives/2013/062710.html>  
(2015年8月31日参照)
- 豊田市「都市内分権の推進 地域自治区制度と地域自治システム」  
<http://www.city.toyota.aichi.jp/shisei/jichiku/1004968.html>  
(2015年9月1日参照)
- 総務省「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況（平成27年4月1日現在）」  
<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>  
(2015年9月1日参照)