

# 都市内分権としての地域自治区制度の検討

—新潟県上越市及び愛知県豊田市での事例を交えて

河野 利一

## 概要

地方自治法の第二編普通地方公共団体中の第七章執行機関の第四節として地域自治区制度が規定されている。地域自治区は市町村の事務所と地域住民で構成された地域協議会が一体化された公民が連携しうる場であり、市町村の都市内分権を推進する機能が期待される。そこで地域自治区が都市内分権として機能できているのかを参加と協働の観点から検討したところ、地域協議会は公共的意思決定への参加機能を有するが行政と連携して地域の公共サービスを担う協働機能を有しないことがわかった。協働機能の欠落を埋めるために地域自治区制度を導入している新潟県上越市や愛知県豊田市ではこの不都合に対応するために地域自治区とは別に地域運営団体を協働のパートナーとして地域での交付金事業などを実施しており、結果的に2パターンの地域政策を行わざるを得なくなっている。地域自治区制度は地方自治法に地域協議会の権限を明確に規定している点において優れた制度であることから、協働機能をいかにして確保していくかが今後の課題となる。

## 1. はじめに

本稿は、地方自治法に規定される地域自治区制度が都市内分権の装置として機能しているかについて、市町村と住民の関係性において近年

重要な概念となっている参加と協働という観点から検討すること及び地域自治区制度の問題点について明らかにすることを目的とする。地域自治区は2018年（平成30年）4月1日現在、25市町村に162自治区が設置<sup>1</sup>されている。日本の市町村数が1,741団体あるのに比すれば25市町村というのは微々たる数字であり、地方自治法に規定されているにもかかわらず採用しない市町村が圧倒的に多い。地方自治法第1条には「地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め」「地方公共団体の健全な発達を保障する」という法の目的が規定されている。つまり、市町村の組織や運営に関する大綱であるにもかかわらず、それに従わないのである。このことを問題視するつもりはないが、あまりにも設置数が少ないという裏側には何らかの制度的問題があるのではなかろうかと考えてもおかしくはないであろう。このような問題意識を持ち、本稿に係る調査研究として2018年（平成30年）8月30日に新潟県上越市自治・地域振興課、2019年（平成31年）3月1日に愛知県豊田市地域支援課の各担当職員からの提供資料及び事前質問事項等をもとにヒアリング調査を実施した。本稿ではそのすべてを記しているわけではないが、当初の目的に関連する項目の例示とそれらを交えた地域自治区制度の検討のための比較材料として記述している。

本稿の構成は、第2章では、地域自治区の概要を示す。第3章では、地域自治区制度を導入、

<sup>1</sup> 総務省（2018）「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況（2018年4月1日現在）」総務省ホームページ（2018年10月9日取得、<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>）。

運営している新潟県上越市及び愛知県豊田市における地域自治区の状況及び関連施策について示す。第4章では、都市内分権としての地域自治区の検討をおこなう。第5章では、地域自治区制度導入における問題点を示す。第6章は、まとめと課題である。

## 2. 地域自治区制度の概要

地方自治法に規定される地域自治区制度は2003年（平成15年）11月の第27次地方制度調査会答申で「地域自治組織」として制度設計が示されたことを受け、2004年（平成16年）4月に地域自治区制度として地方自治法に規定された。

地域自治区は市町村の執行機関として位置付けられ、行政組織の一部として市町村長の権限に属する事務を分掌させ、地域住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例でその区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる（第202条の4第1項）とされており、地域自治区には事務所と地域協議会が置かれる（第202条の4第1項、第202条の5第1項）。

地域協議会は、地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項や市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項、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強化に関する事項について、市町村長や教育委員会などの機関に意見を述べることができるとされている（第202条の7第1項）。また、条例で定める重要事項で地域自治区に係るものを決定し、又は変更する場合にはあらかじめ地域協議会の意見を聞かなければならないとされている（第202条の7第2項）。地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する（第202条の5第2項）。地域自治区に関する地方自治法の規定は汎用的であり、地域自治区を設置するかどうか、その区域設定や事務処理内容、地域協議会の構成や諮問などは市町村の判断に委ねられており、従前の地域活

動を加えるなど自由な発想による多様な活用が期待できるものとなっている（総務省2005）。

## 3. 新潟県上越市及び愛知県豊田市における地域自治区及び関連施策の概要

地域自治区制度を地域政策として導入している市町村のうち、積極的に制度を活用している新潟県上越市及び愛知県豊田市についての基本情報、地域自治区の状況や関連施策について以下に示す。

### 3.1 市の概要及び地域自治区関係条例

上越市は新潟県の西部に位置し、2005年（平成17年）1月に近隣14市町村【旧上越市、東頸城郡（安塚町・浦川原村・大島村・牧村）、中頸城郡（柿崎町・大潟町・頸城村・吉川町・中郷村・板倉町・清里村・三和村）、西頸城郡（名立町）】と合併し、人口208,082人、面積972.62km<sup>2</sup>の市となった。合併前からあった旧上越市に周辺13町村が編入する形の合併である。2018年（平成30年）1月1日現在、人口は195,200人、面積は973.81km<sup>2</sup>（東西44.6km、南北44.2km）と広大であり、市の端から端まで行くのに車で2時間程度かかる。上記合併に際して2004年（平成16年）12月に「地域自治区の設置に関する協議書」が交わされ、市町村の合併の特例に関する法律<sup>2</sup>第5条の5第1項に規定する合併関係市町村の区域による地域自治区を設けることとなり、合併13町村に地域自治区（区総合事務所、地域協議会）を設置し、旧町村での行政サービスと住民による審議機能を確保した。同協議書で地域自治区の設置期間は、2005年（平成17年）1月1日から2009年（平成21年）12月31日までの間とするとされたことから、2008年（平成20年）2月に「上越市地域自治区の設置に関する条例」が制定され、合併特例法に基づき設置した13の地域自治区が、同年4月から地方自治法に基づく一般制度へと移行した。また、旧上越市内においても上述の13区との整合を図るため同条例を改正し、2009年（平成21年）10月

<sup>2</sup> 昭和40年法律第6号

に昭和の大合併前の旧村や中心市街地の区域を単位とする15区に地域自治区を設置した。2008年（平成20年）3月には「上越市自治基本条例」を制定し第6章に都市内分権の章を置き、都市内分権推進の明確化とそれを達成するための仕組みとして地域自治区を位置づけた<sup>3</sup>。

豊田市は愛知県のほぼ中央に位置し、2005年（平成17年）4月に近隣7市町村【旧豊田市、西加茂郡（藤岡町・小原村）、東加茂郡（足助町・下山村・旭町・稲武町）】が合併し、人口407,682人、面積918.47km<sup>2</sup>の市となった。合併前からあった旧豊田市に周辺6町村が編入する形の合併である。2018年（平成30年）1月1日現在、人口は424,970人、面積は918.32km<sup>2</sup>（東西49.36km、南北33.37km）である。

合併後の2005年（平成17年）9月に「豊田市地域自治区条例」が制定され、10月から旧6町村に地域自治区を設置した。また旧豊田市内では2006年（平成18年）10月から主に昭和の大合併時の旧町の区域を単位とする6区<sup>4</sup>に地域自治区を設置した。2005年（平成17年）9月には「まちづくり基本条例」を制定し第4章に参画と共働の章を置き、都市内分権推進の明確化とそれを達成するための仕組みとして地域自治区を位置づけた<sup>5</sup>。

## 3.2 地域自治区

### 3.2.1 事務所

上越市の旧町村13区には「総合事務所」が配置され市職員が常駐して窓口事務や農林土木事業などを行うなど旧町村の支所的機能を担っている。地域協議会に関する「総務・地域振興グループ」は、グループ長、班長、主任の計

3名の市職員が地域協議会に関する事務（会議資料や議事録、地域協議会だよりの作成、会議のサポート等）を行っている。事務所は旧町村の役場施設などを活用し、区内住民が地域活動などに利用する「コミュニティプラザ」を併設している。旧上越市の15区では各区に総合事務所を置かずに3か所の「まちづくりセンター」で4～6区<sup>6</sup>を分担し地域協議会に関する事務を行っている。各まちづくりセンターは市の既存施設に併設され、センター長、係長、主任、臨時職員の計4名の市職員が配置され、各区にある公民館等で開催される地域協議会会議に向くスタイルである。

豊田市では挙母地区（本庁で担当）を除く11区に「支所」が配置され市職員が常駐して窓口事務や地域自治区などの事務を行っている。地域振興担当として支所長、副支所長、担当長、主査の計4名の市職員が配置されている。

### 3.2.2 地域協議会

上越市の地域協議会は各地域自治区毎に設置されている。委員は地域自治区の区域内に住所を有する者で公職選挙法に基づき上越市議会議員の候補者となることができる者であり<sup>7</sup>、市長は公募して原則は投票により委員を選任しなければならないが、公募して定員に達しない場合は候補者及び資格者から選任する。委員の任期は4年で、再任を認めている。報酬は支給されず、費用弁償として会議1回につき1,200円の支給がある。委員数は旧地方自治法第91条の規定による市町村議会議員の最少定数を参考にして12人<sup>8</sup>とされた。これは、地域協議会の会議は委員の半数の出席があれば開催できることや会議の議事は出席した委員の過半数で決

<sup>3</sup> 第32条（都市内分権）「市長等は、市民が身近な地域の課題を主体的にとらえ、自ら考え、その解決に向けた地域の意見を決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進するものとする。」、第33条（地域自治区）「市は、前条の仕組みとして、市民にとって身近な地域を区域とする地域自治区を設置する。」

<sup>4</sup> 上郷、挙母、猿投、高岡、高橋、松平。

<sup>5</sup> 第17条（都市内分権の推進）「市は、市民による自治を拡充し、共働によるまちづくりを推進するため、地域の住民の意思を市政に反映するとともに、地域のことは地域の住民が自ら考え実行するための施策を講じます。」、第18条（地域自治区の設置）「市は、都市内分権を推進するため、別に条例で定めるところにより、市長の権限に属する事務の一部を担い地域の住民の意見を反映させつつこれを処理する地域自治区を設置します。」

<sup>6</sup> 北部（直江津区、有田区、八千浦区、保倉区、北諏訪区、谷浜・桑取区）、中部（新道区、春日区、諏訪区、津有区、高土区）、南部（高田区、金谷区、三郷区、和田区）。

<sup>7</sup> 上越市地域協議会委員の選任に関する条例第2条

<sup>8</sup> 平成23年改正前地方自治法第91条第2項「市町村の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる市町村の区分に応じ、当該各号に定める数を超えない範囲内で定めなければならない。」、第1号「人口二千未満の町村十二人」。

することも考慮されている。また、人数が多くなると審議が難しくなることを考慮し、最多の定数は20人となっている<sup>9</sup>。地域協議会の権限として地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項、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、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として市長や市の機関から諮問されたもの及び地域協議会自らが必要と認めるものについて審議し、市長や市の機関に意見を述べる事ができるとされている<sup>10</sup>。

豊田市では、地域協議会を「地域会議」と呼称している。地域会議は中学校区を単位として地域自治区内に1～複数の総計28地域会議が設置されている。複数の地域会議が設置されている地域自治区では代表者会議を置くことで通例の1地域自治区に1地域協議会というスタイルを維持している。地域会議の委員は地域自治区の区域内に住所を有する者で公共的団体の推薦者、識見を有する者、公募で選ばれた者で構成され市長が選任する<sup>11</sup>。任期<sup>12</sup>は2年で連続2回までの再任を認めている。報酬は支給されず、費用弁償として1日1,000円の支給がある<sup>13</sup>。委員数は20人以内となっている<sup>14</sup>。地域会議の役割<sup>15</sup>は地域の住民の多様な意見の集約と調整を行い共働<sup>16</sup>によるまちづくりを推進するものとされ、具体的には地域課題の解決策検討及び行政への提言、地域での行政施策に関する諮問に対する審議及び答申、わくわく事業（後述）の公開審

査及び実績成果確認、地域会議だよりなどによる情報発信を行っている。代表者会議は地域自治区内の各地域会議に関連する広域的な事項について審議するものとされている。また、市が意見聴取を行う地域自治区の区域に係る市の施策に関する重要事項として、市が策定する基本構想のうち区域に係る事項、区域住民の生活、地域のあり方等に大きな影響を及ぼす事項、地域自治区の統合及び分割に係る事項を掲げている<sup>17</sup>。

### 3.2.3 地域自治区関係補助金等

上越市では、地域課題解決や地域活力向上のための住民の自発的・主体的な地域活動を支援する制度として2010年（平成22年）から「地域活動支援事業」を実施している。事業費補助総額は2018年（平成30年）度予算額180,000千円（2016年（平成28年）度決算額174,919千円）であり、各地域自治区には基礎的財源として4,500千円を均等割（126,000千円）して残額を人口割で配分<sup>18</sup>している。市長はあらかじめ地域自治区における活動支援事業の配分額を提示するが、事業採択方針や実施団体の決定等は地域協議会が行っている。各区の地域協議会が予め採択方針<sup>19</sup>を設定し、区内の各種団体<sup>20</sup>から事業提案を受け、基本審査（提案事業が地域活動支援事業の目的と合致しているかの確認）と共通審査（公益性<sup>21</sup>、必要性<sup>22</sup>、実現性<sup>23</sup>、参加性<sup>24</sup>、発展性<sup>25</sup>）により事業採

<sup>9</sup> 上越市（2008）「[合併前上越市の区域における地域自治区]の制度案」13、上越市ホームページ（2018年7月17日取得、<http://www.city.joetsu.niigata.jp/uploaded/attachment/18311.pdf>）。人口5,000人未満で委員12人、5,000人以上10,000人未満16人、10,000人以上20,000人未満18人、20,000人以上20人。

<sup>10</sup> 上越市地域自治区の設置に関する条例第7条

<sup>11</sup> 豊田市地域自治区条例第7条

<sup>12</sup> 豊田市地域自治区条例第6条

<sup>13</sup> 豊田市地域自治区条例第12条

<sup>14</sup> 豊田市地域自治区条例第4条第2項

<sup>15</sup> 豊田市地域自治区条例第5条

<sup>16</sup> 詳しくは触れないが、豊田市の「共働」は、市民と行政が協力して働くこと（協働）のほか、市民と行政が共通する目的に対して、それぞれの判断に基づいて、それぞれ活動することも含んで、「共に働き、共に行動する」ことでよりよいまちを目指すことを意味する。

<sup>17</sup> 豊田市地域自治区条例第13条（地方自治法第202条の7第2項に依拠）

<sup>18</sup> 最高：12,400千円（高田）、最低：4,900千円（高士、北諏訪、谷浜・桑取、大島）

<sup>19</sup> 各地域自治区が抱える地域課題等に応じてどのようなテーマの提案事業を実現すべきかの方針。

<sup>20</sup> 5人以上の構成員で組織され、市の区域内で活動する法人及び団体（政治活動、宗教活動又は営利を目的とする法人又は団体を除く）。

<sup>21</sup> 提案事業の成果が広く地域に還元されるものか、全市的な方向性と合致しているか、提案者以外の市民や事業者、団体等に不利益を与えるものではないか。

<sup>22</sup> 地域の実情や住民要望に対応したものが、地域の課題解決あるいは活力向上に有効な取組であるか、緊急性の高い提案事業であるか、他の方法で代替できないものであるか。

<sup>23</sup> 目標や事業内容が明確なものか、関係者との合意形成や組織内部での実施態勢が整っているか、資金調達規模や時期に無理はないか。

<sup>24</sup> 提案事業の実施に当たり、提案者に限らず多くの住民等の参加が期待できるか。

<sup>25</sup> 新しい発想が感じられる取組や先進的な取組であるか、提案団体は、信頼性、将来性、継続性はあるか、事業の終了後における継続性や自立性、発展性は期待できるか。

択する。補助金交付関係事務は市がおこなう。2018年（平成30年）の採択事業分野としてまちづくりの推進81件、文化・スポーツの振興78件、子どもの健全育成66件、健康・福祉の向上33件、環境保全・景観形成31件、地域の安全・安心28件、観光振興18件、地域活動拠点の整備6件、その他6件の計347件<sup>26</sup>であった。

豊田市では、地域資源<sup>27</sup>を活用し、地域課題の解決や地域の活性化に取り組む団体を支援する地域活動支援制度として2005年（平成17年）から「わくわく事業」を実施している。予算上限は1地域会議につき年間500万円、補助総額は2018年（平成30年）度予算額140,000千円（2016年（平成28年）度決算額87,553千円）であった。

補助対象の事業分野や基本的な審査基準（社会的公益性や地域での必要性、実現性、継続・発展性など）は市で統一しているが、詳細は各地域会議で地域実情を考慮した審査基準を作成して採択事業や助成金額を決定している。わくわく事業を実施する要件<sup>28</sup>を満たす各種団体から事業提案を受け、地域会議で審査し、事業採択された団体に対して市が補助金交付関係事務をおこなう。2018年（平成30年）地域の生活環境の改善、景観づくり、自然環境保全を図る事業123件、地域の伝統、文化、郷土芸能又はスポーツの振興を図る事業62件、子どもの健全育成を図る事業49件、安全、安心な地域づくりを推進するための事業21件、その他個性豊かな住みよい地域社会を構築するための事業18件、保健、医療又は福祉の推進を図る事業13件、地域の特性を生かした産業振興のための事業4件、地域づくりに有効な助言や提案を受けるための事業0件の計291件であった。

また、豊田市では住みやすい地域づくりのために、地域で共通認識された課題解決策を市の施策に的確に反映させ、効果的に地域課題を解消するための仕組みとして「地域予算提案事業」を実施している。各地域会議の委員が地域意見を抽出、会議で審議して地域会議エリア（中学

校区）での地域課題解決や地域活性化に係る事業として、統括する支所へ提案し市の予算に反映させ地域の合意のもとで市が事業実施するものであり、地域と行政との役割分担に基づく共働の取組みを基本としている。事業費の上限は各地域会議ごとに1年で2,000万円となっている。

#### 4. 都市内分権としての地域自治区の検討

名和田（2014）によれば「都市内分権とは一般に①自治体の区域をいくつかに分け、②その区域ごとに役所の出先を置き、③更にそこに住民代表的な組織を置く仕組みであり、合併によって大規模化した市町村のもとでは、役所が遠くなるという公共サービス上の不便と、決定権の所在（首長や議会）が住民から遠くなるという民主主義の上の不都合に対応する仕組み」であるとする。大杉（2016）によれば「都市内分権とは、端的に言えば都市自治体が都市内の地域に対して分権化することであり、都市自治体において住民に身近なサービスを住民により近い組織において住民の参加と協働のもとで展開すること」と捉えられている。これらを踏まえれば、地方自治法の地域自治区制度は行政区的なタイプとして市町村の職員による事務所が置かれ、地域住民で構成される地域協議会が設置されることから、都市内分権の仕組みとして考えることができそうである。

しかし、ここで問題となるのが大杉のいう「参加」と「協働」という市町村と地域住民との関係性である。大杉（2016）によれば、参加とは「都市内分権において地域住民の参加による意思決定の機会の保証がどの程度なされているのかという政治的意義」とし、「地域住民が意見を述べ、地域に関わる事柄について審議し意思形成を図る場が確保されているか、話し合われた結果をオーソライズする決定権限を有するか」であり、協働とは「都市内分権の各単位の自主・自立性の程度と仕事量に密接に関わる」ことで

<sup>26</sup> 平成30年度地域活動支援事業提案・採択総括表

<sup>27</sup> 豊田市では人、歴史、文化などとしている。

<sup>28</sup> 5人以上で組織され、活動が地域の多数の住民に支持されると認められ、政治活動、宗教活動又は営利活動を目的とせず暴力団とは関係のない団体。

ある。また名和田(2009)によれば、参加とは「自治体の公共的意思決定に関わることのできる権利」であり、協働とは「自治体内の公共サービスの提供を行政とともに担う責任ないし義務である」とする。阿部(2017)によれば「狭域の自治を担う住民組織の参加型の制度化とは、その組織に市町村の意思決定に関与する資格を付与することを、協働型の制度化とは、その組織に公共サービスを提供する権能を付与したうえでその権能の遂行を市町村が資金や助言の提供等とおして支援すること」である。

これらの見解を整理すれば、参加とは地域に関する事項の審議や意思形成を行い、市町村行政の意思決定に関与する資格を持って意見を述べる権利保障であり、協働とは市町村内の組織が公共サービスを提供する権能を持ち、市町村の支援を受けながら責任感や義務感をもって市町村とともに担うことであると考えられる。

地域自治区を設置している上述の上越市及び豊田市では市の出先として総合事務所や支所が置かれ、窓口サービスを主とした住民に身近な公共サービスが市職員によって提供されている。また、地域住民で構成された地域協議会ないしは地域会議が設置され、各地域の行政について市からの諮問を受け答申を行うとか、審議し意見を述べる権限を有している。これらの市について考えれば、参加の観点では地域協議会を通じて地域住民が市政へ参加する権利を有していると言えるが、協働の観点では市職員が住民に身近な公共サービスを担っていることから、地域協議会は協働の機能を有していないと考えられる。

また、阿部(2017)によれば「地域自治区に関する地方自治法の規定では、地域における公共サービス提供等の活動を行うのは地域自治区の事務所長や配属された市町村職員であり、地域住民は地域協議会の構成員になることをとおして市町村職員の公共サービス提供等の活動に関して、審議し意見を述べるのが期待されているにすぎない」とするが、この見解から考えても上越市や豊田市における地域協議会の権限は地域に関する市の施策や事務処理等に関する諮問に対する審議及び答申、地域協議会自らが

必要と認める地域課題や地域内での連携などに関する審議及び市への提言、各種団体が市の補助金を利用して地域内で実施しようとする提案事業の審査及び実施団体や助成額の決定などであり、調査した限りでは協働に関する機能は確認できなかった。

阿部(2017)は「地域協議会は市町村長の附属機関であるがゆえに市町村から交付金を受領することができないため、協働活動の典型的なパターンである市町村が住民組織にその活動のための資金を提供し、住民組織は住民の福祉を増進することを目的とした諸活動をその資金を活用して行うなど市町村との連携における住民組織にはなりえない」というが、確かに上越市や豊田市の地域協議会では地域課題解決や地域活性化などに関する事業を実施する各種団体に対する市補助金の配分や事業採択などの審査権限が移譲されていることから、地域への一定の官民分権がなされているとは考えられるが、活動主体としての交付金を渡していないという事実から考えれば、地域協議会が協働機能を持ちえないと行政が解釈している証左であるといえるであろう。したがって、地域協議会は地域に関する事項の協議、市町村への意見具申など参加機能は持つが、地域での公共サービスの提供主体としての協働機能は持たないということがいえる。すなわち、地域自治区制度では都市内分権の重要な要素の1つである協働機能が欠落しているのである。

しかしながら、「参加」と「協働」は近年では多くの市町村において住民との関係性として当然かつ重要な概念として捉えられていることは言うまでもないことであり、このままでは地域自治区を設置している市町村では協働機能が欠落していると捉えられかねない。では、地域自治区での協働について市町村はどのようにしてその機能を確保しているのであろうか。例えば、上越市の合併町村13区では旧町村が将来のまちづくりのために残した基金や新市からのまちづくり助成金等の受け皿となるための地域運営団体を合併と前後して設立しており、地域振興事業補助金<sup>29</sup>を受けて旧13町村で以前から行われてきたまつりや地域活動をおこなって

<sup>29</sup> 地域団体等が地域振興の一環として行うまつり等の事業に対し、予算の範囲内で交付する補助金。

いる。旧上越市 15 区では地域運営団体が設立されていなかったが、市は区単位で導入を進めている地域支え合い事業<sup>30</sup>の受託先として各区での地域運営団体設立を促し、合併町村 13 区との隔たりをなくす努力を惜しまない。豊田市では地域自治区を導入する以前から地域コミュニティ会議を中学校区単位で設置しており、1995 年（平成 7 年）から地域コミュニティ推進事業交付金を受けて地域課題を解決するための事業を行っている。「市町村から交付金を受領しそれを住民の福祉を増進するために活用する住民組織が必要であるとしたならば、それは地方自治法上の地域自治区に置かれる地域協議会とは別のものでなければならない」と阿部（2017）が指摘するように、市町村と地域の協働を促進するためには地域活動等の公共サービスを担う運営組織を地域協議会と並行してつくることが必要となる。上越市や豊田市においてもそのような組織が協働の要として考えられている。

## 5. 地域自治区制度導入における問題点

地域自治区が制度化されたのは第 27 次地方制度調査会答申（2003 年（平成 15 年）11 月）に端を発する。この答申では「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から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない」「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ということが重要な視点であり、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」とし、住民自治の重視と多様な主体との協働による地域住民サービスの提供の推進を求めている。また、「地域協議会は、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」

としている。

これに関して名和田（2009）は、「地域協議会は合併等によって大規模化した基礎自治体において議会によっては十分に代弁されない小さな地域的まとまりの住民たちの総意を表明するという「公共的意思決定の機能」と、当該地域の住民たちが幸福に生きていくための公共サービスの提供が行われるように多様な意見の調整を行い協働の活動の要となるという公共サービスの組織の機能がともに期待されているといい「よい」とし、市町村での参加と協働の仕組みとして想定されていたとする。このように地域協議会はそもそも参加と協働の主体としての制度設計がなされていたのであるが、結果的には地域協議会の協働機能が地方自治法に反映されることはなかったのである。この理由については地方自治法の改正にかかる内閣法制局の審査に依るところが指摘されている。名和田（2006）によれば「総務省は地域自治区制度を日本型の都市内分権制度として協働の文脈において設計しなかったのであるけれども、公共的意思決定の文脈を重視した法制局は協働の観点からは使いつらい制度に変えてしまったのである」とし、西村（2012）は、基礎自治体の自治組織という制度導入を提唱した西尾勝<sup>31</sup>が、「成立したこの制度は自身が夢見ていた制度構想とは残念ながら大きくかけ離れたものになってしまっていることから、幅広く活用されることはないかもしれない」と述べたとする。

阿部（2017）が「地方自治法上の地域自治区制度が普及しないのは、それがもつばら狭域の自治を担う住民組織の参加型の制度化を企図したものであり、協働という発想に対して無関心であるからではなく、協働という発想の取り込みが市町村の視点から見れば不明確ないしは不徹底であるからなのである」と言うように、協働機能の欠落が市町村における地域自治区制度の導入につながらない 1 つの理由となっているのであろう。また、地域自治区制度、特に地域協議会に関しては、その権限が第 202 条の 7 に明確に規定されていることや運営等の詳細については条例で定めなければならないこと

<sup>30</sup> 介護予防を目的として通いの場である「すこやかサロン」を設け、生活支援コーディネーターを配置し、高齢者の閉じこもり予防や地域住民との交流、生きがいがづくり等を行う。

<sup>31</sup> 第 27 次地方制度調査会副会長

から、わざわざこの制度を地域に導入せずとも、これまで培ってきた自らのコミュニティ政策を発展充実させることで足りると多くの市町村が考えるのも無理ないことである。西村（2012）の指定都市を対象に行った調査報告では「域内分権の制度設計において国の法律による『基準』をそのまま条例に取り入れた新潟・浜松の規定が最も住民自治を充実させた文言となっている」「多くの指定都市は地方自治法を前提にして独自により分権的で住民自治充実を図るどころか、法律の文言をできるだけ取り入れないように工夫しているとさえいえる」「現状は取り入れるほどの『魅力的制度』でないから普及しないというよりこの程度の域内分権制度さえ取り入れない指定都市が多いと言うことである」との指摘も参考となろう。

## 6. おわりに

本稿では、地方自治法に規定されている地域制度である地域自治区に関して、都市内分権としての機能、特に参加と協働に着目し上越市と豊田市の事例を交えながら検討を行なった。地域自治区の地域協議会は市町村の審議機関として地域内行政に対する諮問答申や地域課題等について審議し市町村に対して意見を述べるなど参加機能としての権限を有するものの、地域での公共サービス提供などの協働機能は持たないことから、地域自治区制度を採用して都市内分権を確立するためには、これとは別に協働の対象となる地域運営団体を設立する必要がある。これを補うために上越市や豊田市では既存や新設の地域を包括する地域運営団体を協働のパートナーとして位置付けている。また、地域自治区制度の詳細については各市町村が条例で定めることとされていることから制度導入の判断は各市町村が行うこととなる。したがって、本制度を導入している市町村は「行政の意思」として制度を地域に導入していることとなることから行政が地域協議会を通じて地域住民に対して一定の範囲内で公共的意思決定の権限を分権するアプローチとして捉えられる。また、上越市や豊田市が地域活動支援事業やわくわく事業という形で地域内の各種団体への活動交付金の審査決定の権限を地域協議会に付与している

事実から考えれば、地方自治法に規定された地域協議会の権限としての分権から更に踏み込んだ分権がなされていると言える。

そのような市町村がある一方で、多くの市町村が地域自治区制度を導入していない。協働機能が欠落しているという問題もあろうが、西村（2012）の調査報告から読み取れるように、実際のところは地方自治法第202条の7に明確に規定された地域協議会の権限を受け入れたくないという思惑が制度の導入に至らない理由であることも否定はできないであろう。

地域自治区制度における課題として、参加の主体である地域協議会と協働の主体である地域運営団体とが分離しているという状況をいかに地域内で解決していくかということが注目される。1つの地域に2つの言わば地域代表性をもつと考えられる組織が存在することは地域での一体感を欠くことになる可能性が大きい。一方は市町村の審議機関であり、もう一方は民間（任意）団体であることから、双方の調和を図り地域での一体感を醸成するためには市町村の果たす役割が大きいと考えられる。地域協議会の組織構成や運営方法などについては条例で定めることとなっており、条例内容の調製をいかに地域実情に即したものとするか、地域運営団体との良好な連携がとれるものとするのかは市町村の力量が問われることとなるであろう。

## 謝 辞

本稿の執筆にあたり、一般財団法人地域政策研究会の調査研究助成を受け、2018年8月30日に上越市役所、2019年3月1日豊田市役所にてヒアリング調査を行った。上越市自治・地域振興課、共生まちづくり課職員の方々、豊田市地域支援課職員の方々には調査へのご協力及び詳細な情報提供を頂き、深謝する次第である。

## 参考文献

- 阿部昌樹（2017）「第5章狭域の自治」阿部昌樹・田中孝男・嶋田暁文編『自治制度の抜本的改革—分権改革の成果を踏まえて』法律文化社
- 大杉覚（2016）「第1章都市内分権の現状と今後の方向性」『都

- 市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察— 日本都市センター
- 上越市（2007）『新しい自治体づくりへの挑戦—共生都市上越合併の記録』
- 上越市（2009）『上越市地域自治区の設置に関する条例』
- 上越市（2013）『上越市自治基本条例』
- 上越市（2015）『上越市地域活動支援事業実施要綱』
- 上越市（2017）『上越市地域協議会委員手引き』
- 上越市（2018）『議案第71号平成28年度上越市一般会計歳入歳出決算認定について』
- 上越市（2018）『平成30年上越市市民の声アンケート報告書』
- 上越市（2018）『平成30年度地域活動支援事業提案・採択総括表』
- 上越市地域協議会検証会議（2015）『上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果報告書』
- 総務省（2005）『分権型社会における自治体経営の刷新戦略報告書』
- 第27次地方制度調査会（2003）『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』
- 豊田市（2005）『まちづくり基本条例』
- 豊田市（2016）『豊田市地域自治区条例』
- 豊田市（2017）『豊田市地区コミュニティ推進事業交付金交付要綱』
- 豊田市（2017）『わくわく事業補助金交付要綱』
- 名和田是彦（2006）『日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題』『コミュニティ政策』、42-64
- 名和田是彦（2009）『第1章現代コミュニティ制度論の視角』名和田是彦編『コミュニティの自治』日本評論社
- 名和田是彦（2014）『現代の政策概念としての「市民社会」の歴史的位罫—現代コミュニティ政策論の観点からの整理—』『公共政策志林』2、101-15
- 西村茂（2012）『I-II 住民参加組織の現状と課題』柏原誠、西村茂、自治体問題研究所編『指定都市の区役所と住民自治—自治体アンケート調査報告』自治体研究社
1. 総務省（2018）『地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況（2018年4月1日現在）』総務省ホームページ（2018年10月9日取得、<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>）
  2. 上越市（2008）『『合併前上越市の区域における地域自治区』の制度案』、上越市ホームページ（2018年7月17日取得、<http://www.city.joetsu.niigata.jp/uploaded/attachment/18311.pdf>）