地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて

調査研究報告書

平成19年3月

財団法人　地域活性化センター

はじめに

少子高齢化や市町村合併の進行にともない、地域課題が多様化・輻輳化するなか、公共サービスのあり方が大きく見直されています。また、厳しい財政状況を背景として、地域における公共サービスのすべてを行政組織が提供することは困難となり、地域の能動的な活動や、行政組織との連携による新しい公共空間を形づくっていくこと、つまり地域において最大の主体である住民が、自主的な活動を展開し、地域の課題をみずから解決するための環境づくりが地方自治体には求められている状況です。

このような地方自治体の現状のもと、平成16年度の地方自治法改正によって、地域自治組織制度が確立されました。これは、第27次地方制度調査会の答申を受けるかたちで設置されたものであり、地域自治の新たなしくみが法制度上担保されたこととなります。ただし、このしくみを取り入れただけで地域自治が実現するというものではないため、導入の効果がよく分からないといった意見も散見されます。

そこで、当センターでは、地方自治法上の地域自治区制度を有効活用する方策を検討すべく、調査時点で既にこの制度を導入している、または導入を予定している18の全ての地方自治体を対象としたアンケート調査や、先行的な取り組みを実施している団体への現地調査を通じて、制度の運用状況を把握するとともに、住民自治や住民との協働といった目標に対する効果と地域自治区制度の活用の可能性について検討いたしました。

また、調査を進めるにあたっては、明治大学政治経済学部教授の牛山久仁彦先生にご指導を仰ぎ、多大なご尽力を頂きました。ここに深く感謝申し上げます。

本報告書が、地域自治区制度を始めとする地域自治組織による住民自治や、都市内分権に取り組む自治体関係者や多くの皆様の一助となれば幸いです。

平成19年3月

財団法人　地域活性化センター
理事長　谷合　靖夫

―― 目　次 ――

序　章　調査の目的と方法
　１．調査の目的 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５
　２．調査の方法 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５

第１章　一般制度の地域自治区の現状
　１．地域自治区の法制化の経緯と制度の概要 ・・・・・・・・・・・・・・ １１
　２．アンケート調査の実施概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １７
　３．集計結果 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １９

第２章　事例報告
　１．事例調査の実施概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ６５
　２．長野県飯田市　既存組織の統合再編と各種補助金交付金等の整理 ・・ ６６
　３．岐阜県恵那市　地域計画策定と実行組織の形成 ・・・・・・・・・・ ７８
　４．静岡県浜松市　行政サービスに対する民意の反映 ・・・・・・・・・ ９０
　５．愛知県豊田市　地域の自発的活動を誘発 ・・・・・・・・・・・・・ １０２
　６．宮崎県宮崎市　地域協議会の機能・役割強化 ・・・・・・・・・・ １１４

第３章　一般制度の地域自治区の展望
　１．事例報告の講評 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １２９
　２．一般制度の地域自治区の課題 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １３１
　３．今後の展望・まとめ ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １３３

資料編
　１．アンケート協力依頼文 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １３７
　２．アンケート調査票 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １３８
　３．参考文献・参考ホームページ ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １４３

序 章　調査の目的と方法

序章　調査の目的と方法

1．調査の目的

住民自治の強化を目的とした地域自治区制度については、平成16年5月26日に公布された市町村の合併の特例等に関する法律、市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（以下、この二法を「合併特例法」という。）によるもののほか、同日に公布された地方自治法の一部を改正する法律（以下、「改正地方自治法」という。）によって、一般的な制度として導入された。これにより、市町村において、合併にかかわらず地域自治区の設置が可能となっている。

地域自治区は、住民に身近な市町村事務を行う市町村職員からなる事務所と、住民の代表から組織される地域協議会により構成されるが、この制度は住民の意思を行政に反映させる体制づくりであるとともに、住民に身近な公共サービスにおける「地域協働」の要となるものとしても、法的に位置づけられている。

各市町村において、住民と行政との協働によって、地域における課題解決をしていこうとする動きが高まっているなか、合併時の一時的な取り組みではなく、恒久的なしくみとして、この一般制度の地域自治区を積極的に活用し、地域の住民組織活動を活発化させ、地域協働をより進めて行こうとする市町村も出てきている。

そこで、本調査研究では、一般制度の地域自治区を既に設置した、あるいは設置を検討している市町村の実態を調査し、地域自治区設置の先行的な取り組みを紹介することによって、今後、他の市町村において、一般制度の地域自治区を活用するにあたっての課題や方向性を提示することを目的とした。

2．調査の方法

(1) 一般制度の地域自治区設置（予定）市町村の現状と課題の把握

一般制度の地域自治区を設置、または設置を予定している18市町村に対して、同制度の導入経緯や運用状況、課題等を調査するためにアンケート調査を実施した。

実施期間　平成18年11月20日～12月6日
調査方法　郵送配布および郵送回収

(2) 事例地調査

地域自治区制度を導入（または導入予定）している事例の中で、先行的な取り組みをしていると考えられる5事例について現地ヒアリング調査を実施し、地域自治区設置の経緯、制度導入の概要、取り組みの特徴、今後の課題と展望等を整理した。

実施期間　平成18年12月～平成19年1月

(3) 調査対象

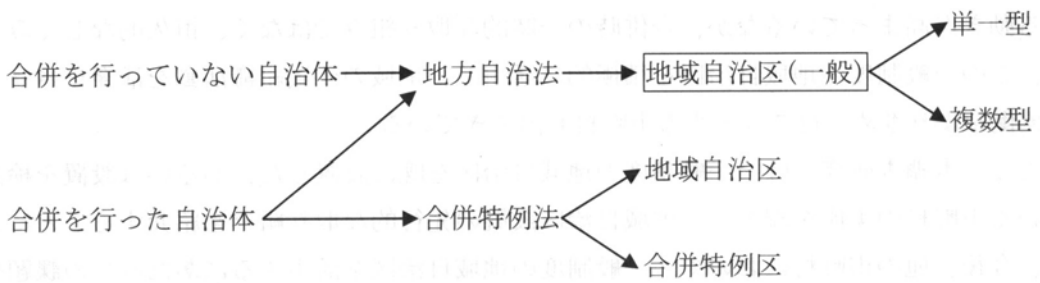
地域自治区の導入にあたって、根拠となる法令として改正地方自治法および合併特例法の2つがあることは先述のとおりである。

本調査では、地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区を対象としているため、合併を行った自治体と行っていない自治体の両方が対象となる。ただし、平成18年10月末日現在では、合併を行っていない自治体による地域自治区導入の事例は無い。

一般制度の地域自治区は、自治体全域に導入する必要があるものの、設置する区域は旧市町村単位に限定されず、市町村の判断で決められることとなっている。本報告書では、旧市町村単位で地域自治区の区域を設定しているものを「単一型」自治体、旧市町村を分割して地域自治区の区域を設定しているものを「複数型」自治体と称するものとする。

地域自治区の導入形態は次のとおりである。

地域自治区の導入形態



【参考】地域自治組織制度の導入状況

(総務省合併推進課ＨＰより引用、データは平成18年7月1日現在)

	都道府県	合併(予定)	名称	合併形態	合併状況	設置する組織の種類		
						地域自治区(一般)	地域自治区(特例)	合併特例区
1	北海道	平成17年9月1日	せたな町(ちょう)	新設	3町			○
2	北海道	平成17年9月1日	士別市(しべつし)	新設	1市1町			○
3	北海道	平成17年10月1日	石狩市(いしかりし)	編入	1市2村		○	
4	北海道	平成18年3月1日	伊達市(だてし)	編入	1市1村		○	
5	北海道	平成18年3月20日	枝幸町(えさしちょう)	新設	2町		○	
6	北海道	平成18年3月27日	名寄市(なよろし)	新設	1市1町	(＊)		○
7	北海道	平成18年3月27日	むかわ町(ちょう)	新設	2町	○		
8	北海道	平成18年3月31日	新(しん)ひだか町(ちょう)	新設	2町		○	
9	青森県	平成17年3月31日	八戸市(はちのへし)	編入	1市1村		○	

	都道府県	合併(予定)	名称	合併形態	合併状況	設置する組織の種類		
						地域自治区(一般)	地域自治区(特例)	合併特例区
10	青森県	平成17年4月1日	青森市(あおもりし)	新設	1市1町		○	
11	岩手県	平成17年6月6日	宮古市(みやこし)	新設	1市1町1村	○		
12	岩手県	平成17年9月20日	一関市(いちのせきし)	新設	1市4町2村		○	
13	岩手県	平成18年1月1日	花巻市(はなまきし)	新設	1市3町	○		
14	岩手県	平成18年1月10日	盛岡市(もりおかし)	編入	1市1村		○	
15	岩手県	平成18年2月20日	奥州市(おうしゅうし)	新設	2市2町1村		○	
16	宮城県	平成18年3月31日	気仙沼市(けせんぬまし)	新設	1市1町		○	
17	秋田県	平成17年3月22日	由利本荘市(ゆりほんじょうし)	新設	1市7町	○		
18	秋田県	平成17年3月22日	大仙市(だいせんし)	新設	1市6町1村	○		
19	秋田県	平成17年10月1日	横手市(よこてし)	新設	1市5町2村	○	○	
20	秋田県	平成18年3月21日	能代市(のしろし)	新設	1市1町		○	
21	福島県	平成17年11月7日	白河市(しらかわし)	新設	1市3村		○	
22	福島県	平成18年1月1日	南相馬市(みなみそうまし)	新設	1市2町		○	
23	福島県	平成18年1月4日	喜多方市(きたかたし)	新設	1市2町2村			○
24	福島県	平成18年3月20日	南会津町(みなみあいづまち)	新設	1町3村	○		
25	群馬県	平成17年2月13日	沼田市(ぬまたし)	編入	1市2村		○	
26	千葉県	平成18年3月27日	香取市(かとりし)	新設	1市3町	○		
27	神奈川県	平成18年3月20日	相模原市(さがみはらし)	編入	1市4町(予定2町含む)		○	
28	新潟県	平成17年1月1日	上越市(じょうえつし)	編入	1市6町7村		○	
29	新潟県	平成17年5月1日	柏崎市(かしわざきし)	編入	1市2町		○	
30	石川県	平成17年10月1日	加賀市(かがし)	新設	1市1町		○	
31	福井県	平成18年3月20日	坂井市(さかいし)	新設	4町		○	
32	山梨県	平成17年11月1日	甲州市(こうしゅうし)	新設	1市1町1村	○		
33	長野県	平成17年4月1日	松本市(まつもとし)	編入	1市4村		○	
34	長野県	平成17年10月1日	飯田市(いいだし)	編入	1市2村	(*)	○	
35	長野県	平成18年3月31日	伊那市(いなし)	新設	1市1町1村	(*)	○	
36	岐阜県	平成16年10月25日	恵那市(えなし)	新設	1市4町1村	○		
37	岐阜県	平成18年1月1日	岐阜市(ぎふし)	編入	1市1町		○	
38	岐阜県	平成18年3月27日	大垣市(おおがきし)	編入	1市2町		○	
39	静岡県	平成17年7月1日	浜松市(はままつし)	編入	3市8町1村	○		

	都道府県	合併(予定)	名称	合併形態	合併状況	設置する組織の種類		
						地域自治区(一般)	地域自治区(特例)	合併特例区
40	愛知県	平成17年4月1日	豊田市(とよたし)	編入	1市4町2村	○		
41	三重県	平成17年10月11日	紀北町(きほくちょう)	新設	2町		○	
42	兵庫県	平成17年4月1日	香美町(かみちょう)	新設	3町		○	
43	兵庫県	平成17年11月1日	多可町(たかちょう)	新設	3町		○	
44	奈良県	平成18年1月1日	宇陀市(うだし)	新設	3町1村		○	
45	島根県	平成17年3月22日	出雲市(いずもし)	新設	2市4町	○		
46	島根県	平成17年10月1日	吉賀町(よしかちょう)	新設	1町1村		○	
47	岡山県	平成17年3月22日	岡山市(おかやまし)	編入	1市4町			○
48	長崎県	平成17年10月1日	平戸市(ひらどし)	新設	1市2町1村		○	
49	熊本県	平成17年10月3日	玉名市(たまなし)	新設	1市3町	○		
50	宮崎県	平成18年1月1日	宮崎市(みやざきし)	編入	1市3町	○		○
51	宮崎県	平成18年1月1日	都城市(みやこのじょうし)	新設	1市4町		○	
52	宮崎県	平成18年1月1日	美郷町(みさとちょう)	新設	3村		○	
53	宮崎県	平成18年2月20日	延岡市(のべおかし)	編入	1市2町		○	
54	宮崎県	平成18年2月25日	日向市(ひゅうがし)	編入	1市1町		○	
55	宮崎県	平成18年3月20日	小林市(こばやしし)	新設	1市1村		○	
56	鹿児島県	平成18年1月1日	鹿屋市(かのやし)	新設	1市3町		○	
57	鹿児島県	平成18年3月20日	奄美市(あまみし)	新設	1市1町1村		○	
合計						15	38	6

(＊)　上記データは総務省合併推進課ホームページから引用しており、平成18年7月1日時点での一般制度の地域自治区設置団体数は15となっている。しかし、本調査においては次の理由により北海道名寄市、長野県飯田市、長野県伊那市を加えた計18団体を扱うこととした。

・北海道名寄市は、調査時点(平成18年10月末日現在)で一般制度の地域自治区は導入されていなかったが、合併協定項目において「合併後、合併前の名寄市に(一般制度の)地域自治区を設置する」こととしているため。

・長野県飯田市は平成18年9月議会で地域自治区の設置等に関する条例が成立し、平成19年4月1日から旧飯田市内に一般制度の地域自治区を導入予定のため。

・長野県伊那市は平成18年10月1日に旧伊那市内に一般制度の地域自治区を導入済みのため。

第１章　一般制度の地域自治区の現状

第１章　一般制度の地域自治区の現状

第１章　一般制度の地域自治区の現状

１．地域自治区の法制化の経緯と制度の概要

（１）地域自治強化を求める社会の変化

日本の市町村の歴史は「数の減少と規模の拡大」であったといわれるように、明治期の地方自治制度確立以来、一貫して合併が進められてきた。また、都市部への人口集中とそれによる急激な都市化は、必然的に自治体の大規模化を促進してきたといえよう。そして、その一方で、地縁血縁を基盤とした地域社会の共同体が解体ないしは弱体化し、地域自治の機能が低下するという事態が生じてきた。すでに 1970 年代初頭の大都市部では、自治会・町内会の組織率が急激に低下し、深刻化する都市問題の解決や住民参加のまちづくりを進めることに支障をきたすようになってきたのである。

そのため、当時の総理府や自治省は、新しいコミュニティ施策について検討を行い、モデルコミュニティ構想など、さまざまな取り組みを行ってきた。これらは、大都市問題解決についての住民の参加を促し、新しい枠組みでコミュニティ行政を行う方向性を内包していたといえよう。こうした試みは大都市の課題として存在しており、一方、地方都市にあっては、依然として従来の地縁的な自治組織が大きな役割を果たし、自治体行政を支えてきた。しかし、さらに進む都市化に加え、1990 年代後半から進められてきた地方分権改革およびその「受け皿」整備としての市町村合併によって、状況はさらに大きく変化した。

3,200 あまり存在した自治体が 1,800 程度に減少し、自治体の大規模化がかなり進むこととなったため、「遠い自治体政府」が生まれることを危惧する声も生まれてきた。そこで、新しい地域自治のしくみや組織を整備することが求められ、その結果として市町村合併に伴う合併特例法の地域自治区や合併特例区という制度が生まれることとなった。そして、そうした対応は、合併のみならず、既に大規模化している都市や人口急増によって拡大した都市についても必要なため、合併を行わない自治体においても一般制度（地方自治法）としての地域自治区制度の導入が図られたのである。

そこで、本節では本報告書の題材である地域自治区の制度について概説するとともに、制度がもつ課題や展望について論じておきたい。その際、制度の誕生の経緯から、当然のことながら合併特例法上の地域自治区や合併特例区についても言及することとなる。

（２）西尾私案と地域自治区の制度化

今回の地域自治区制度の構想が明らかにされたのは、市町村合併の推進を求めて、第 27 次地方制度調査会において明らかにされたいわゆる「西尾私案」である。この私案は、平成 14 年 11 月に西尾勝地方制度調査会副会長から示され、今後の分権の担い手としての市町村強化のために、合併特例法の期限到来後も新たな合併推進策を強力に進める必要があり、そのためには、合併せずに一定規模以下にとどまるところは、都道府県に重要な事務

事業をやってもらうか、あるいは近隣の市に編入されるか、どちらかの道を選択させる手法を導入するとした点が注目された。しかし、その点ばかりが強調され、重要な論点が見落とされたのが、地域自治強化に向けた提案である。第27次地方制度調査会中間報告は、合併によって大規模化した自治体行政と住民の関係を念頭に置き、とくに合併後の自治体において、地域自治組織を行政区的なタイプと特別地方公共団体の二つの方法で設置することができるとし、前者は「基礎的自治体の一部として事務を分掌する」こととし、後者の場合には「基礎的自治体の事務で法令の義務づけのないもののうち当該自治組織の区域にかかる事務を処理する」とされたのである。

この地域自治強化の問題は、合併をするしないに関わらず、市町村が実現しなくてはならない課題であることは、いうまでもない。住民自治の原則からいっても、また本来、地方政府である自治体が果たすべき役割からいっても、住民が自ら担う地域自治組織の充実は不可欠である。地方制度調査会がこうした制度を提起した背景には、やはり市町村合併の問題があったことは間違いないが、同時にそれは合併しなくても自治体規模の拡大による「自治の希薄化」が深刻化する中では重要な課題であったろう。地域自治組織を想定することによって、自治の実態を確保することが求められたのである。

地方制度調査会は、市町村合併の論議を進める中で、基礎自治体のあり方について踏み込んだ議論を提起したが、今後の地方自治について、住民自治の強化といった整理すべき重要な論点を提示したのではなかろうか。とくに地域自治区の設置に伴う課題の解決は、自治体の大規模化の中で不可欠であり、合併問題にとどまらない基礎自治体のあり方を問うことにつながるのである。

（3）地域自治区制度の概要

このように、地方制度調査会で答申された内容を受け、平成16年5月国会で成立した地方自治法の改正を含む合併関連三法の整備により、地域自治区制度が発足することとなった。地域自治区は、市町村合併をした場合に、合併特例法に基づいて設置される場合と、合併をしない場合でも地方自治法の一般制度によって設置される場合の二通りが考えられる。さらに、合併に伴う地域自治区設置についても、地域自治区か合併特例区か、どちらかを選択する場合が考えられる。以下、制度の概要について整理しておきたい。

①地方自治法に基づく地域自治区の設置

一般制度として、市町村合併を行わない自治体であっても、条例に基づいて地域自治区を設置することができる。この地域自治区は、法人格を有さず、基礎自治体の一部として事務を分掌し、支所・出張所機能を担う総合的な事務所を有し、そこに事務吏員をもってあてられる事務所長がおかれる。

地域自治区には、地域協議会が設置されて、市町村長が選任した委員によって組織される。地域協議会の委員の定数や組織運営に関する必要な事項は条例で定められる。地域協

議会は、地域自治区の事務所が所掌する事務などについて、市町村長からの諮問を受け、それらについて審議し、市町村長に対して意見を述べることができる。

②合併特例法による「地域自治区」の設置

一方、合併特例法に基づく地域自治区の設置であるが、市町村合併によって誕生した新たな自治体において、旧市町村単位を単位として設けることができるものであり、部分的な設置も可能である。この地域自治区には、総合的な事務所の所長（事務吏員）の代わりに、議会の議決を経て、特別職の区長を置くこともできる。任期は2年以内だが、再任も可能とされる。もっとも、この地域自治区設置はあくまでも特例措置であるので、合併後の一定期間の間には解消されるか、①の一般制度に移行することが必要になる。

地域自治区の住所表示には○○区という形で、名称を冠することが可能であり、旧市町村の名称（○○町、○○村）を用いることもできる。これによって、合併による旧市町村名の消滅という事態を回避することが期待されるのである。

③「合併特例区」の設置

合併特例区は、市町村合併によって生まれた自治体において、区域の全部、または一部の区域に設置することが可能で、特別地方公共団体として法人格を有する点が重要である。その際には、旧市町村が設置の単位となり、一定期間（5年以内）が過ぎれば解消されることとなる。一般制度に移行することもできるが、当然のことながら法人格は消滅する。

合併特例区には、合併市町村の長が選任した特別職の区長が置かれ、任期は2年以内とされている。合併特例区は規則制定権を有しており、加えて、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その事務の効果的な処理に資するもの、その他合併特例区が処理することが特に必要な事務を処理することが求められる。住所の表示にはその名称を冠することができるのは、合併特例法上の地域自治区の場合と同様である。

合併特例区にも、地域自治区における地域協議会と同様に合併特例区協議会が設置され、市町村長によって委員が選任されるが、こちらは任期が2年以内となっている。

これらの制度の概要については、以下の【表 1】に整理しているので、これを参照されたい。なお、表にある「地域審議会」は、合併特例法に規定されており、旧市町村単位で住民意見が反映されるしくみとして制度化されていたが、地域自治区や合併特例区のように総合的な事務所の設置などが前提とされず、住民の意見反映を主な任務としたものとなっていたため、この制度の評価については意見が分かれる。そこで地域自治区は、この地域審議会に、さらに区域と事務分掌を付与し、いわば一種の自治体としての性格を付与したものと見ることもできる。この点は、後にみるような地域自治区の運用実態との関係で重要になると考えられる。

【表１】地域審議会・地域自治区・合併特例区の比較

区分	地域審議会	地域自治区	合併特例区
根拠法	合併特例法_第５条の４第１項	一般制度：改正地方自治法_第 202 条の４	改正合併特例法_第５条の８第１項
		特例制度：改正合併特例法_第５条の５第１項	
法人格	なし	なし	あり（特別地方公共団体）
設置期間	合併後の一定期間（協議で定める、10年程度）	一般制度：期限なし	５年以内（改正合併特例法_第５条の 13 第２項）
		特例制度：合併協議で期間を定める	
組織	地域審議会	一般制度：地域自治区の事務所の長	合併特例区の長
		特例制度：地域自治区の区長設置可	合併特例区協議会
		地域協議会	
組織の長の選任方法	―	一般制度：事務吏員	新市町村の長が首長の被選挙権を有する者のうちから選任（新市町村の助役等と兼務可能、特別職、任期２年以内）
		特例制度：新市町村の長が優れた識見を有する者のうちから選任（特別職、任期２年以内）	
地域審議会・地域協議会等の構成員の選任方法	合併協議に基づき決定	新市町村の長が区域内に住所を有する者のうちから選任 任期：４年以内（改正地方自治法_第 202 条の５第５項）	新市町村の長が市町村議会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選任 任期：２年以内（改正合併特例法_第５条の 18 第４項）
構成員への報酬等	報酬及び費用弁償（地方自治法_第 203 条第１項）	報酬を支給しないことが可能（改正地方自治法_第 202 条の５第５項）	同左（改正合併特例法_第５条の 18 第６項）
地域自治区・合併特例区の機能	―	・新市町村の事務区分を分掌 ・住民の意向を反映させる機能 ・行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能	・旧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その事務の効率的な処理に資するもの ・その他の合併特例区が処理することが特に必要な事務・合併特例区規制の制定が可能
地域審議会・地域協議会・合併特例区協議会の機能	諮問・意見の開陳	・重要事項の実施についての意見の開陳 ・諮問・意見の開陳	・重要事項の実施についての意見の開陳 ・諮問・意見の開陳 ・予算の審議
財源	―	移転財源	・移転財源 ・課税権と地方債の発行権限は有しない。 ・地方交付税の交付対象団体ではない
事務局の職員	新市町村の職員	同左	新市町村の職員から新市町村の長の同意を得て、合併特例区の長が命ずる
住居表示	―	一般制度：□□市○○区との表示不可	□□市○○区・・・・ （設置期間が終了した場合区は削除） ※○○区は、合併特例区の名称で、旧町名等でも可
		特例制度：□□市○○区・・・・ （設置期間が終了した場合で改正地方自治法に基づく地域自治区を設けない場合は区名は削除） ※○○区は、地域自治区の名称で、旧町名等でも可	

出典：辻山幸宣編「新しい自治のしくみづくり」ぎょうせい（2006 年） p.135 を一部修正

（4）地域自治区制度の取り組み状況

制度化されてから間もない地域自治区制度であるが、平成 17 年 3 月の旧合併特例法期限切れを前に、多くの新自治体が合併によって誕生する中、57 の自治体で導入が図られた。その数は、一般制度に基づく地域自治区 15、合併特例制度に基づく地域自治区 38、合併特例区 6 となっている。

留意点としては、一般制度に基づく地域自治区といっても、現在までのところあがっているものは、いずれも合併に伴って構想された点である。両者の制度的な違いについては、一般制度の地域自治区に対して、特例制度として、期限を定めた設置であることや、区長の選任、旧市町村を単位とした設置で、旧自治体名を住居表示に冠することが定められていることがある。

したがって、合併時に地域自治区を設けようとする場合には、どちらの制度を用いるかによって、一長一短がある。一般制度を用いれば、地域自治区を期限を考えずに設置することが可能であるが、特例制度の下では、期間限定での設置となる。しかし、その反面、特例制度を用いれば、期限付きながら、旧自治体名称の存続と区長をおくことによる代表機能の強化というメリットがある。

どちらを選択するのかを合併協議の過程で議論する必要があるが、特例制度を選択した場合でも、一般制度での地域自治区設置に条例改正で移行することが可能であるので、再度、特例制度としての地域自治区が期限を迎える際に、その後の制度構想を検討することが可能である。

（5）地域自治区の制度的課題

本報告書で扱うのは、ここまでみた制度のうち、地方自治法にもとづく一般制度としての地域自治区である。地域自治を強化する試みが、市町村合併を進めるための方便であってはならないのは当然であり、そのためにはこの制度が効果的かつ継続的に機能する必要があろう。

ただ、既に見てきたように、この制度は市町村合併を進める中で検討されてきたものであり、それゆえに一般制度としての地域自治区についても、合併との関わりの中で考えざるをえない面もある。事実、この後見ていくように、本報告書で扱う 18 の一般制度の地域自治区の事例といえども、全て合併をした自治体のものである。本報告書では、18 の地域自治区の設定の仕方について、旧市町村単位で地域自治区を設置したものを「単一型」、従来の市町村区域を分割して設置したものを「複数型」と分類しており、区域ごとの自治のあり方や行政との関係等についても、合併に伴う影響や課題について考慮せざるをえないことになる。

ただし、今後は大規模化する自治体のあり方を構想する中で、地域内分権、都市内分権は不可欠の課題であると考えられる。そしてその中で課題となるのは、まず区域設定の問題であろう。区域設定を、新たに行うことがあるような場合には、人口規模や地域間の交

流状況などをふまえた検討が必要であろう。とくに、合併時には、旧市町村単位で設定された地域自治区・合併特例区であっても、人口規模の比較や効率的な行政運営等から考えて、仕切り直しが求められるような場合もある。その意味では、特例制度としての地域自治区や合併特例区を設置した合併自治体は、もう一度、それらの扱いをどうするのか（廃止、存続、区域変更の選択）という問題に直面せざるを得ない。一般制度に移行する場合についても同様である。

また、現実に、地域自治区がどのように機能していくのかという実体的な経過観察も重要である。地域自治区には、その区域の住民の意見を行政に反映させるための地域協議会が設置される。これらは、新市町村長の諮問機関として機能するものであるので、議会的な位置づけとは性格を異にするものであると考えられるが、この地域協議会に地域の代表としての意見反映の期待が寄せられ、地域協議会に地域議会的な位置づけを求める声もあがるかもしれない。首長や議会から地域協議会に一部の決定権限をゆだねるような規定も見られ、地域の主体性を尊重するという意味において、興味深い。ただ、首長や議会の権限を制約するような規定になれば、法的な課題も浮かび上がる。果たして、地域協議会や合併特例区協議会が、地域を代表するものとして機能するのか、また、首長・議会の二元代表制の下で、どのような位置づけを確立できるのか、模索する状態が続いている。

これらの課題に加えて、行政機構の改革や職員の意識改革なども忘れてはならず、取り組むべき課題は多い。以下で見ていくアンケート調査をはじめ、まだ 18 自治体にとどまるものの、地域自治区への取り組みは熱心に進められている。大規模化する自治体をどのような方向に舵取りしていくのかを占う重要な課題として地域自治区の制度的課題をふまえ、具体的な状況と、全国自治体で取り組まれている先進的な事例について見ていきたい。

2．アンケート調査の実施概要

（1）調査概略

①対象　平成18年10月末までに地方自治法上の地域自治区を設置済みの団体、または地域自治区設置条例可決済みなど、今後設置が見込まれる団体　計18団体。

②期間　平成18年11月20日から12月6日まで

③配布・回収　郵送配布および郵送回収

（2）調査の内容

項　目	内　容
制度の選択方法・理由	他制度を選択しなかった理由 地域自治区（一般）[1]の利点と制約 他制度併用の理由等
地域自治区（一般）の導入	区域設定 （複数区域の設置・複数区域設定の根拠・区域人口と世帯の最小規模と最大規模・複数区域を設置しない理由・複数区域設定の計画等・複数区域設置の利点等） 設置期間 （設置期間の規定・設置期間終了後の方針・制度見直しに関する住民意向の把握方法・設置期間を定めない理由） 地域協議会 （地域協議会の委員構成・委員構成の考え方・委員の選出方法・委員の選出手順）
地域自治区（一般）の運用	地域住民の参画や各種団体との連携手段 独自の制度拡張 地域協議会の審議能力向上の支援策 地域自治区（一般）間の連絡調整や機能強化策 地域事務所体制・運営等の課題
地域自治区（一般）の課題	地域協議会の課題 （地域協議会の課題の内容・地域協議会がめざすべき機能） 地縁団体の課題 （地縁団体の課題の内容・地縁団体への取り組み）

[1] 平成16年11月に施行された改正地方自治法によって、市町村は合併にかかわらず、一般的な制度として地域自治区の設置が可能となった。この制度を合併特例法による地域自治区制度と区別し、本節では地域自治区（一般）と呼称する。

議会との関係	地域協議会と議会の関係
地域自治組織	地域自治区（一般）の制度化への意見

（3）発送・回収数

- 発送件数：18 件
- 回収件数：18 件（回収率 100%）

アンケート送付先一覧

都道府県	市町村名	担当部署
北海道	名寄市	企画振興室地域振興課　地域自治係
北海道	むかわ町	企画課　調整係
岩手県	宮古市	企画総務部地域課
岩手県	花巻市	政策企画部地域振興課
秋田県	由利本荘市	企画調整部地域政策課
秋田県	大仙市	企画部総合政策課　地域振興班
秋田県	横手市	総務企画部企画課　調整係
福島県	南会津町	企画観光課　地域振興係
千葉県	香取市	企画財政部企画政策課
山梨県	甲州市	総務企画部総合政策課　まちづくり担当
長野県	飯田市	総務部庶務課
長野県	伊那市	総務部政策推進課
岐阜県	恵那市	企画部まちづくり推進課　地域振興室
静岡県	浜松市	政令指定都市推進部地域自治振興課
愛知県	豊田市	社会部自治振興課
島根県	出雲市	地域振興部自治振興課
熊本県	玉名市	地域自治区調整総室
宮崎県	宮崎市	市民部地域コミュニティ課

3．集計結果[2]

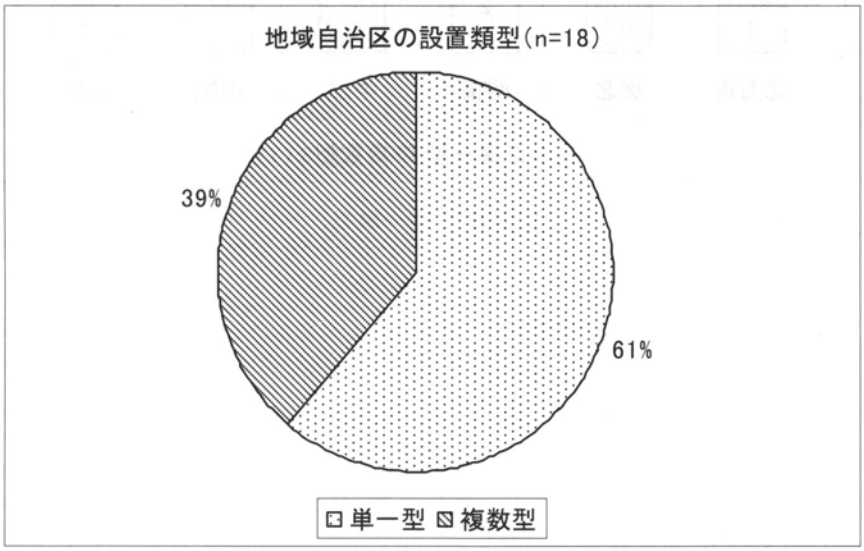
1.　地域自治区（一般）の属性

1-1.　設置類型

○　旧自治体を細分化してより細やかな地域の民意を集められるという、地方自治法上の制度の特徴を活かした「複数型」自治体の数は、回答自治体の約 4 割である。

全数が、合併を契機として地域自治区（一般）を設置している。

旧市町村単位に一つの地域自治区を設置する「単一型」自治体（以下、同じ）は、回答自治体の 61%（11 件）、現在もしくは将来、旧市町村単位に複数の地域自治区を設置する「複数型[3]」自治体（以下、同じ）は 39%（7 件）となっている。「複数型」自治体はいずれも、人口規模の大きな旧市域に複数の地域自治区を設置している。



[2] 回答割合は小数第一位の四捨五入による百分率で表記しているため、回答割合の合計が100%にならない場合がある。

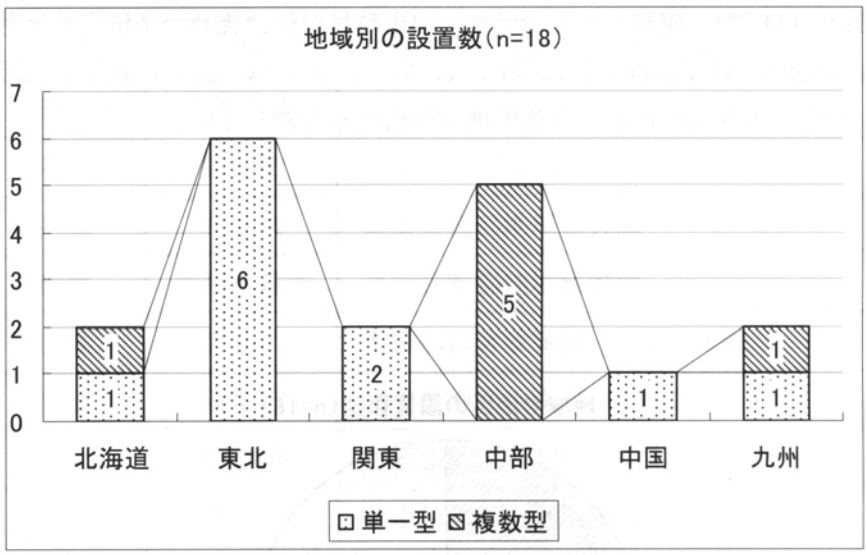
[3] 「複数型」は、現在すでに複数の地域自治区を設置している自治体だけでなく、将来、「単一型」から「複数型」への移行（一つの地域自治区を複数の地域自治区に分割）を計画・構想している自治体も含むので、留意が必要である。

1-2. 地方別の設置数

○ 中部地方において「複数型」の導入が進んでいる。

地域自治区（一般）制度の採用自治体数は、「東北」地方がもっとも多い 6 件で、次いで「中部」地方の 5 件となっている。

地域自治区（一般）の設置類型別に見ると、「東北」地方は全数が「単一型」、「中部」地方は全数が「複数型」となっている。

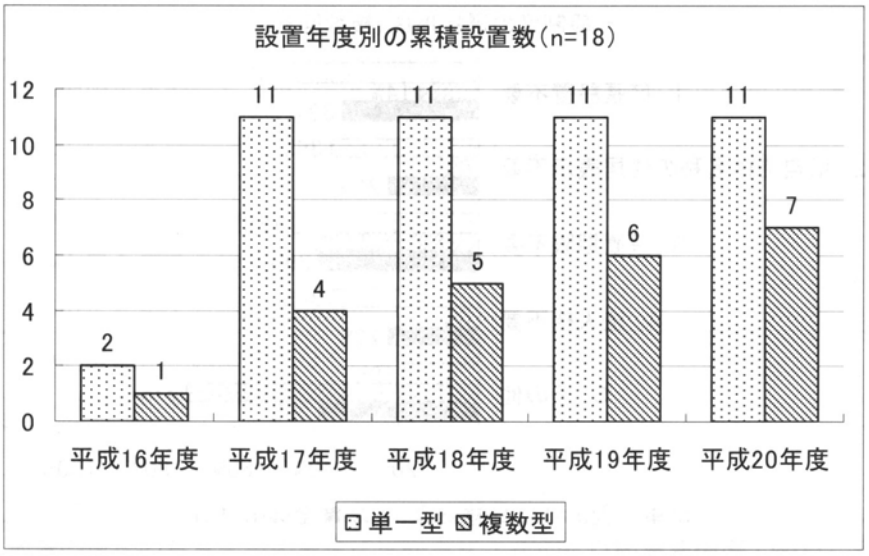


1-3. 年度別の設置数

○ 平成 19 年度以降、設置される地域自治区（一般）は全て「複数型」である。

平成 16 年 11 月の改正地方自治法によって地域自治区制度が制度化された翌年度の「平成 17 年度」に、地域自治区（一般）を設置した自治体数がもっとも多く、12 団体である。

地域自治区（一般）の設置類型別に累積設置数を見ると、「単一型」は、「平成 16 年度」の 2 団体から「平成 17 年度」の 11 団体に飛躍的に伸びているものの、「平成 18 年度」以降に設置予定の自治体はない。一方、「複数型」の設置は、平成 16 年度以来、漸増傾向にあり、平成 19 年度以降も増える傾向にある。



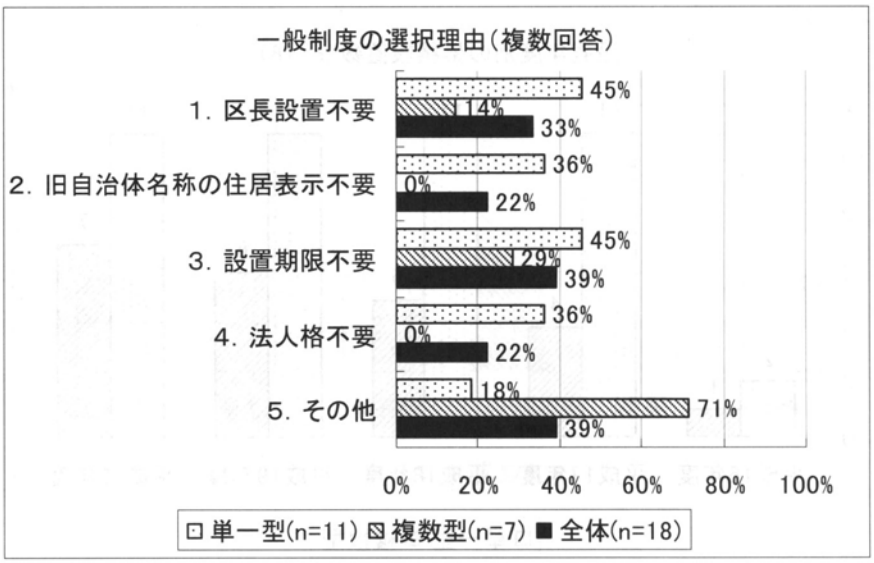
2. 制度の選択方法・理由について

2-1. （問１①）一般制度を選択した理由

○　「複数型」自治体では、地方自治法の理念や地域自治区の制度趣旨を選択理由に挙げる傾向が見られる。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体の回答は、「その他」を除く各回答肢に分散する傾向が見られるが、「複数型」自治体は、「その他」の回答が 71%を占め、他項目の回答比率は「単一型」に比べ小さい。

「複数型」自治体の「その他」の回答を見ると、住民自治等の地方自治法の制度趣旨を選択理由とする回答が多く見られる。



設置類型	その他の回答
単一型	住所表示の関係で合併特例法上の制度では不具合があるため。
単一型	合併時の協議により。
複数型	住民自治の推進。
複数型	特色ある地域づくりや身近な課題の解決などに住民の主体性を活かすと共に、地域住民の意向を条例上の権限として持たせた形で行政に反映させ、住民と行政の協働、住民自治の強化などを進めるため。
複数型	都市内分権の推進、住民自治の強化、住民の声の反映、市民協働の推進のため政令市移行後の区政も考慮する中で、設置期間の定めのない地方自治法に基づく地域自治区を選択した。
複数型	永続的な制度として取組むため。
複数型	地方自治法の地域自治区の設置で検討した。

2-2. （問１②）地域自治区（一般）の利点と制約

○　設置期限がないこと、地区を柔軟に設定可能な点が、地域自治区（一般）制度の利点である。

「利点」として多く挙げられているのは、設置期限を定めなくて良い点、区域を柔軟に定められる点などである。

「制約」として多く挙げられているのは、旧市町村単位全域に地域自治区を設置する必要がある点、地域協議会と既存の地域活動組織の役割分担が不明確になりやすい点などである。地域自治区制度全般については、各地区の個性を尊重できる反面、新市の一体感の醸成を妨げる恐れもある。

設置類型	利 点	制 約
単一型	設置期限を定めなくて良いため、制度の永続性を確保することができる。	全域に地域自治区設置が必要になる。
単一型	短・中期的な合併に伴う懸念への対応だけでなく、より長期的・恒久的な性格を持つ市民と行政の協働のまちづくりを推進することができる。	特になし。
単一型	他の制度に比べ制約が少なく、地域の実状にあわせた導入が可能。	－
単一型	区長を設置しないことによる、早期の一体感の醸成。	－
単一型	地域の住民の意見を市の施策に反映させることができる。住民との連携の強化を図ることができる。	法的には附属属機関であること。 ※一般制度に限らず「地域自治区」という観点で記入しています。
単一型	－	市内全域に自治区を設定しなければならないこと。 委員を自治区内の住民としたこと →地域間の利益誘導に向かう懸念や市全域を見ることができないおそれもある。
単一型	設置期間の定めもないため、地域の実情に応じて将来的に自治区を維持していくことが可能。	特になし。
単一型	対象分野を限定することなく、地域に関することについて住民の意見を集約した上で審議し、市に要望できること。	地域自治区内の住民のつながりや地域の個性を生かすことを考えるあまり、新市の一体性の醸成を損ねるおそれがある。

設置類型	利 点	制 約
複数型	合併関係市町村の区域にとらわれず、地域の特性に合わせた区域の設定が可能。	特になし。
複数型	地域住民の意向を行政に対して申し述べる場としての地域協議会を、公的に認めた形で整備できる。	地域協議会が実際の事業まで全てを担うことはできないため、地域で事業を中心的に担う組織(地域コミュニティを基礎にした団体)との関係において、屋上屋を重ねるような形になりやすい。
複数型	区域を分けて旧市全域に設置できた事により、区域ごとのまとまりを保ち、かつ全市内での協働事業の推進を図ることが可能。	既存の自治協組織をもつ地域にも設置しなければならず、役割の棲み分けが不明確となる。
複数型	設置期限を定めなくても良い。(地域の自主性を尊重した分権分散型公共サービスの実施)。	中央集権型行政をめざすのであれば、設置する必要が無い。
複数型	恒久的な機関として設置できることで、一貫した施策の実施が可能である。	全市域に設置が必要なため、住民自治に関する熟度に差があっても同じ制度を導入することになり、こうした地域差の解消が運用上の課題となる。
複数型	法的根拠が明確。	地域協議会の権限に制約がある。

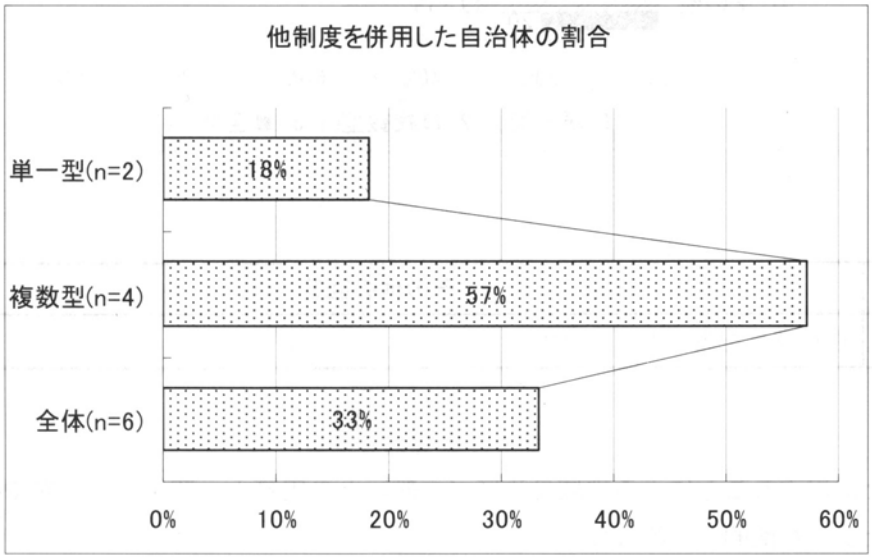
2-3. （問１③-1・③-2・③-3）他制度併用の理由等

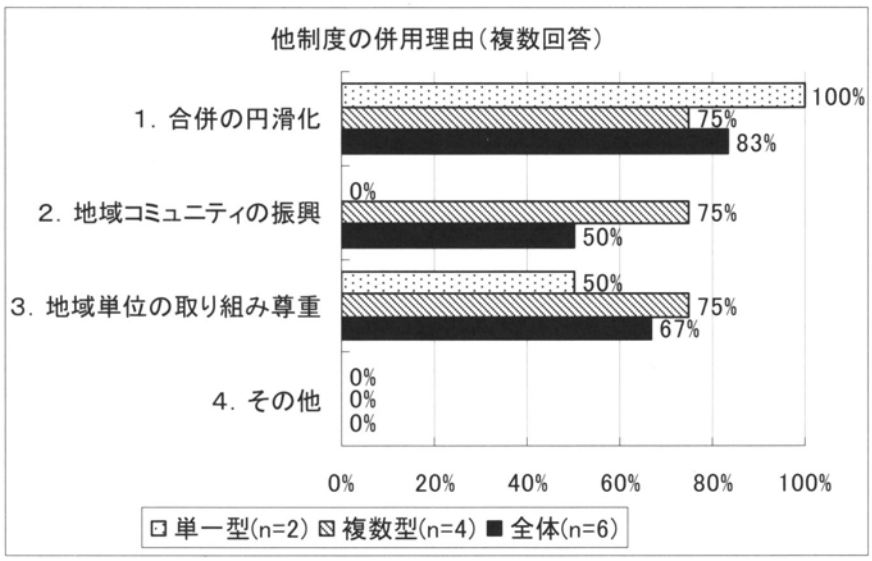
○　「複数型」自治体の半数以上は合併特例法上の他制度を併用している。
○　「円滑な合併のために他制度を併用した」と回答した自治体の全数が、制度併用によって合併が円滑に進む根拠として「区長設置」を挙げている。

合併特例法上の他制度を併用した自治体の割合は、一般制度を導入した自治体全体の３分の１の６団体である。

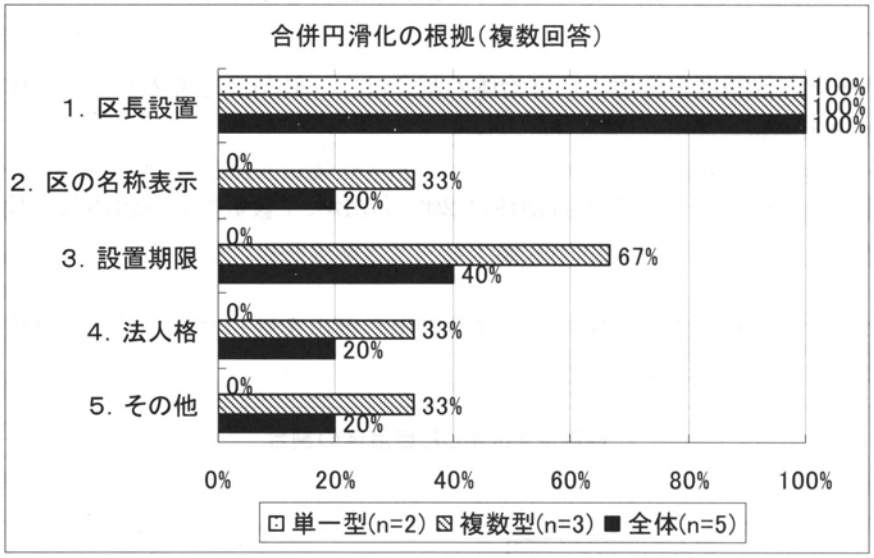
設置類型別に見ると、「単一型」自治体は20%弱だが、「複数型」自治体は半数を超える57%である。

他制度を併用した６団体を対象に、他制度併用の理由を尋ねたところ、設置類型に関わらず回答は分散する傾向が見られた。





他制度併用の理由のなかで「合併の円滑化」に回答した5団体に、他制度のどの規定が合併を円滑に進める根拠となるかを尋ねたところ、全ての自治体が「区長設置」を挙げた。設置類型別に見ると、「単一型」自治体は「区長設置」以外の回答がなかった。一方、「複数型」自治体は、回答が分散して見られた。



設置類型	その他の回答
複数型	住民意見を吸い上げるため。

他制度と併用することによる地域自治区（一般）との実務上、運用上の差異や課題について尋ねたが、特徴的な回答はなかった。

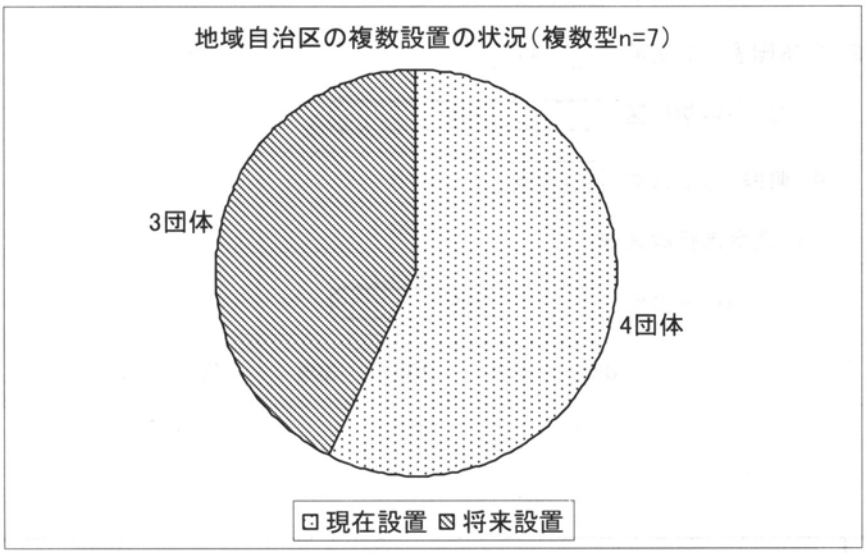
3. 制度の選択方法・理由について

3-1. 区域設定について

3-1-1. （問２①・①-4）複数区域の設置・複数区域設定の計画等

○　現在「複数型」の自治体は 4 団体、将来「複数型」へ移行予定は 3 団体である。

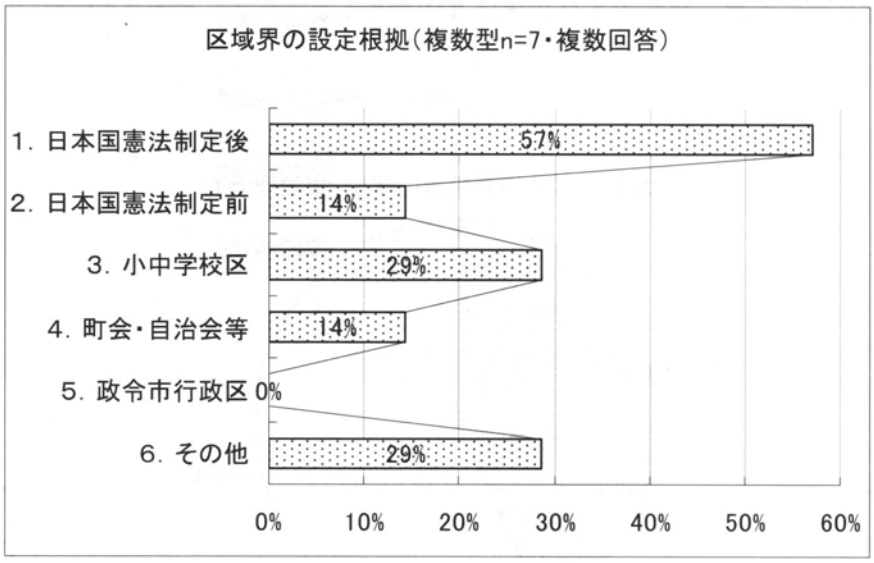
現在、すでに旧市町村単位に複数の地域自治区を設置している自治体は 4 団体、将来、複数の地域自治区設置へ移行する自治体は 3 団体である。



3-1-2. （問２①-1）区域設定の根拠

○　「複数型」自治体の半数以上が、日本国憲法制定後の旧市町村単位を区域設定の根拠としている。

「複数型」自治体に区域設定の根拠について尋ねたところ、日本国憲法制定後に行われた合併の旧市町村単位を区域とする回答がもっとも多く、全体の60%近くを占めている。



設置類型	その他の回答
複数型	政令市の行政区単位として７区に分割し、それぞれ区地域協議会を置くが旧市においては、５つに分割し、３つを行政区、２つを地域自治区とした。
複数型	行政の効率性を考慮　支所の管轄区域は一部を除き、原則的にそのまま町・丁・大字を単位。

3-1-3. （問３①-3）区域人口と世帯の最小規模と最大規模

○　「複数型」の地域自治区間の人口比は最大 70 倍以上、世帯比は最大 60 倍以上の開きがある。

「複数型」自治体に、地域自治区の人口・世帯の最小規模、最大規模を尋ねたところ、最小人口は約 1,000 人から 4,000 人の範囲だが、最大人口は約 10,000 人から 100,000 人以上まで大きな幅があり、人口比にすると 10 倍弱から 70 倍以上の開きになっている。

同様に、最小世帯は約 200 世帯から約 2,000 世帯の範囲だが、最大世帯は、約 5,000 世帯から 50,000 世帯以上まで幅があり、世帯比にすると約 10 倍から 60 倍以上の開きになっている。

最小人口順　　（人口の単位：人）

	最小人口	最大人口	人口比
市町村Ａ	816	13,606	16.7
市町村Ｂ	1,093	83,727	76.6
市町村Ｃ	1,600	14,500	9.1
市町村Ｄ	2,400	33,000	13.8
市町村Ｅ	3,500	128,000	36.6
市町村Ｆ	4,000	55,000	13.8

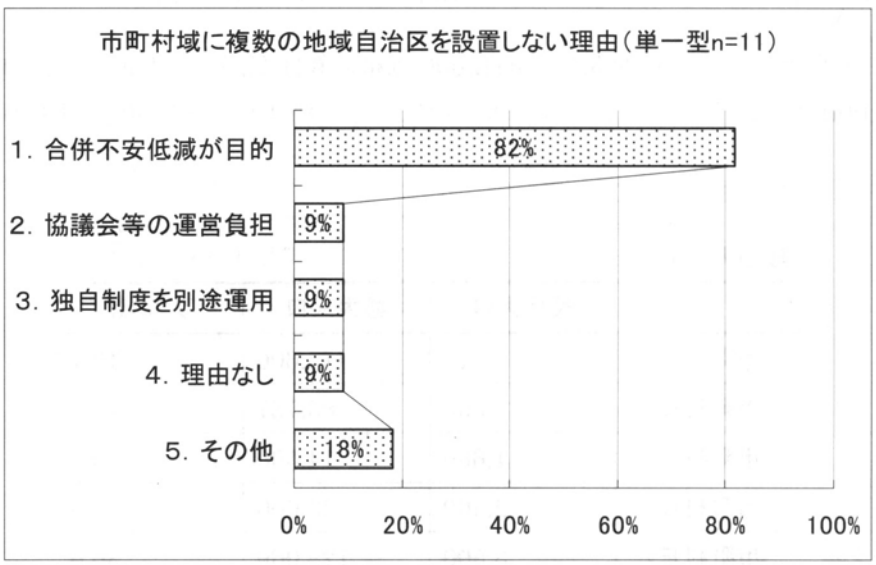
最小世帯順

	最小世帯	最大世帯	世帯比
市町村Ａ	237	5,038	21.3
市町村Ｂ	425	27,015	63.6
市町村Ｃ	450	5,100	11.3
市町村Ｄ	740	13,000	17.6
市町村Ｅ	1,000	54,000	54.0
市町村Ｆ	1,800	23,500	13.1

3-1-4. （問２①-3）複数区域を設置しない理由

○　「単一型」自治体の一般制度導入は、合併不安の低減を目的とする傾向が強い。

「単一型」自治体は、複数区域を設置しない理由として、80%以上が「合併不安低減が目的」と回答している。



3-1-5. （問２①-5）複数区域設置の利点等

○　「複数型」自治体は、地域単位のまちづくりに前向きの評価が見られる。

「複数型」自治体の回答は、「単一型」自治体に比べ、地域特性や地域課題に対応した区域設定を肯定的に評価している。

設置類型	回　答
単一型	「住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理する」という制度の目的が、より効率的に実現できる。
単一型	細分化するとすれば、人口の多い中心となる旧市が対象となってくる。細分化により、人口の少ない旧町を区域とする自治区とバランスがとれてくる。ただ、そこまでする必要があるかは、個別に検討すべき。
単一型	より多くの住民意見の集約ができ、区域が小さくなることで自治区内の住民のつながりがさらに強くなるが、市全体を考えるとまとまりにくくなることが考えられる。
複数型	地域特性、地域課題の共通認識が図られ協力して活動展開できる区域の設定が可能。
複数型	地区毎に、歴史・文化・自然・地形等が異なる中、従来の地域活動（公民館活動等）の区域を対象に設置することができた。人口規模等に大きな差異があり、運営については難しい（適正規模はまだ不明）。
複数型	旧行政区単位でなく、生活スタイルが同じ地域で自治区を設けるべきである。生活スタイルが違う地域どうしで自治について話しあっても議論にならない。
複数型	都市内分権の推進のため、旧市町村単位に地域自治区を設置し、地域の個性を最大限に活かしながら、市民と行政が協働・連携することにより市全体の発展をめざしているが、政令市移行に伴い区政が導入されるため区にも区域協議会を置くことにより、これまでの制度を活かしながら区毎の均衡ある発展が期待できる。
複数型	人口、面積、地域性を考慮して、区域を複数に分けることで、効果的・効率的に地域課題の解消が図られる。

3-2. 設置期間について

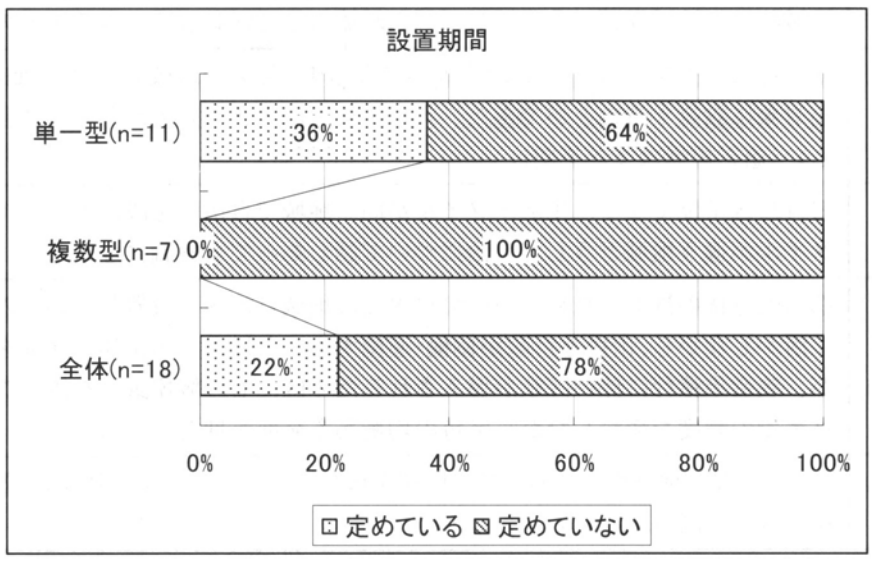
3-2-1. （問２②）設置期間の規定

○　地域自治区（一般）を設置している自治体の約８割は、地域自治区に設置期限を定めていない。

全体の傾向を見ると、地域自治区の設置期限を定めていない自治体数は80%近くを占める。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体では地域自治区の設置期限を「定めていない」との回答が60%以上、「複数型」では全てが設置期限を「定めていない」と回答している。

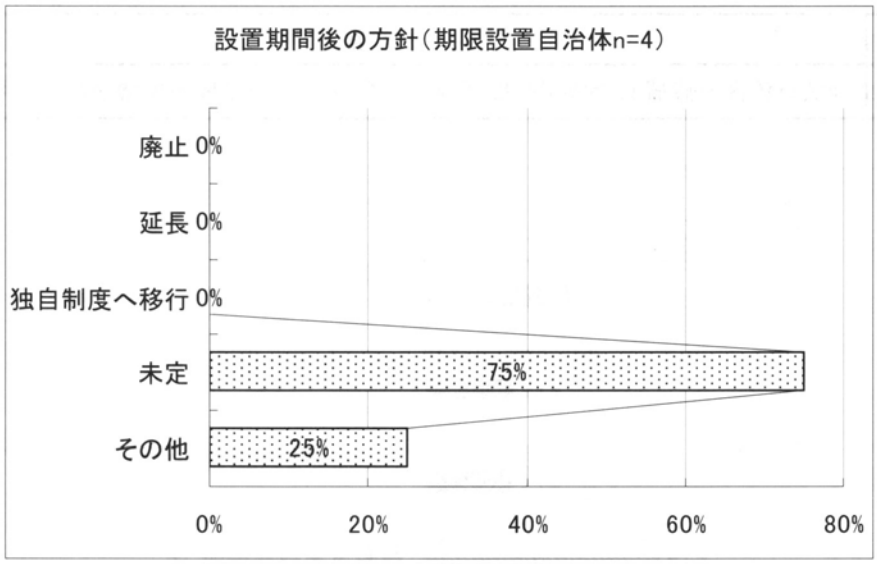
以上の回答傾向は、地域自治区（一般）の「利点」として、設置期限を定めなくて良い点が挙げられている（2-2. 地域自治区（一般）の利点と制約）ことと整合している。



3-2-2. （問２②-1）設置期間終了後の方針

○　地域自治区の設置期限を定めている自治体の４分の３は、設置期間終了後の方針が未定である。

地域自治区の設置期限を定めている４自治体に、設置期間終了後の方針について尋ねたところ、75%の自治体が「未定」と回答している。



設置類型	その他の回答
単一型	５年を目安に制度を評価して見直すこととしている。

3-2-3. （問２②-3）制度見直しに関する住民意向の把握方法

○　設置期間終了後の制度見直しのためには、住民意向の把握手続きとして地域協議会に諮ることが必要との意見が見られた。

地域自治区の設置期限を定めている４自治体に、設置期間終了後の制度見直しに関わる住民意向の把握方法について尋ねたところ、地域協議会に諮るという回答があった。

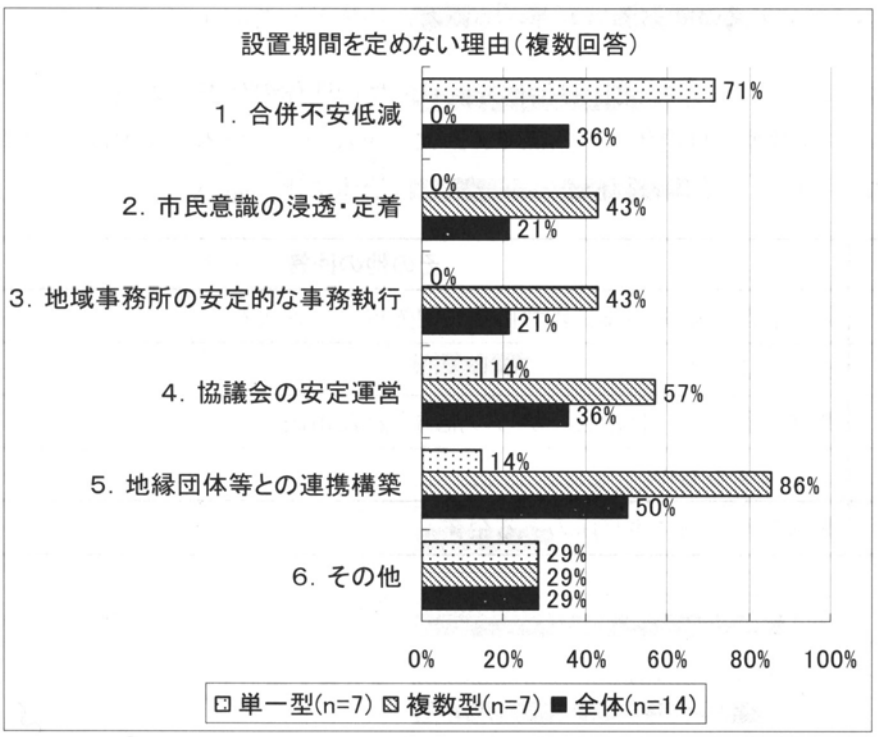
設置類型	回　答
単一型	地域自治区を設置した成果や問題点、必要性について地域協議会の意見を聞く。

3-2-4. （問２②-4）設置期間を定めない理由

○　「単一型」自治体の約 7 割は設置期間を定めない理由に合併不安の低減を挙げ、「複数型」自治体の 8 割以上は地縁団体等との連携構築を挙げている。

地域自治区の設置期間を定めない理由を、地域自治区の設置類型別に見ると、「単一型」自治体は、「合併不安低減」を理由に挙げる自治体が約 70%あるが、「複数型」自治体は、「地縁団体等との連携構築」を挙げる自治体が 80%以上ある。

以上の回答傾向は、「単一型」自治体に、一般制度導入の目的に合併不安の低減を挙げる傾向が見られ（3-4. 複数区域を設置しない理由）、「複数型」自治体に、地域単位のまちづくりに前向きの評価をする傾向が見られる（3-5. 複数区域設置の利点等）ことと、整合している。



設置類型	その他の回答
単一型	制度の原則。
単一型	協働のまちづくり推進のための設置であり、期間設置をすると合併の不安解消等が設置目的ととられてしまうため。
複数型	住民自治推薦の核となる組織として位置づけている。
複数型	クラスター型政令指定都市の実現のため都市内分権の推進を恒久的に担保するため。

3-3. 地域協議会について

3-3-1. （問２③）地域協議会の委員構成

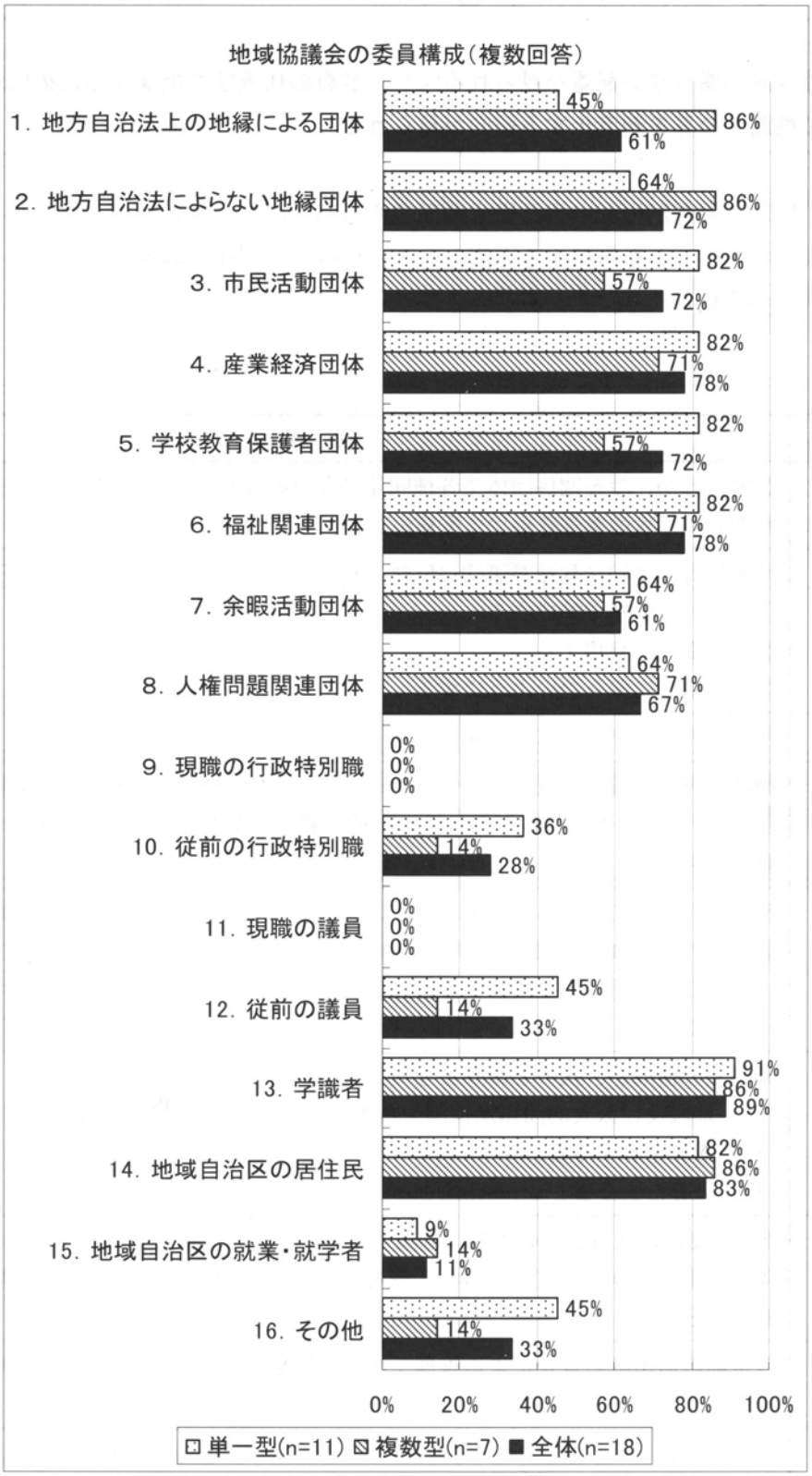
○　「単一型」自治体は目的型の団体の代表を地域協議会委員に入れる自治体の割合が相対的に高く、「複数型」自治体は地縁型の団体の代表を入れる割合が相対的に高い。

全体の傾向を見ると、地縁型の団体[4]の代表（「地方自治法上の地縁による団体」・「地方自治法によらない地縁団体」）、目的型の団体の代表（「市民活動団体」・「産業経済団体」・「学校教育保護者団体」・「福祉関連団体」・「余暇活動団体」・「人権問題関連団体」）、「学識者」、「地域自治区の居住民」は 60%から 90%近い自治体で地域協議会の委員となっている。一方、「現職の行政特別職」・「現職の議員」が委員となっている自治体はゼロ、「従前の行政特別職」・「従前の議員」が委員となっている自治体も３分の１以下である。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体では目的型の団体の代表が委員となっている自治体の割合が、「複数型」自治体に比べ高く、逆に「複数型」自治体では地縁型の団体の代表が委員となっている自治体の割合が「単一型」自治体に比べ高い。

設置類型	その他の回答
単一型	防犯、防災関係団体、体育協会、観光協会の各代表。
単一型	公募による者。
単一型	地域の行政区（自治会）からの推薦された市民。
単一型	公募によるもの。
複数型	地域自治区内に事務所のある企業。

4 地縁型の団体は、町会・自治会等に代表される、地縁にもとづき組織化された地域課題に包括的に対処する住民自治組織をさす。地方自治法上の地縁による団体とは同法第 260 条 2 に規定される「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」をさし、いわゆる認可地縁団体にあたる。地方自治法によらない地縁型の団体には、コミュニティ協議会等がある。一方、目的型の団体は、地縁に関わらず、環境・福祉・防犯等の目的を持って組織化された住民自治組織をさす。地縁が必ずしも住民自治組織の前提条件でない場合は、目的型の団体に分類される。たとえば、保護者による子どものための防犯パトロール組織は、実質的には地縁を単位としているが、目的型の団体に分類する。


地域協議会の委員構成（複数回答）
1. 地方自治法上の地縁による団体
45%
86%
61%
2. 地方自治法によらない地縁団体
64%
86%
72%
3. 市民活動団体
82%
57%
72%
4. 産業経済団体
82%
71%
78%
5. 学校教育保護者団体
82%
57%
72%
6. 福祉関連団体
82%
71%
78%
7. 余暇活動団体
64%
57%
61%
8. 人権問題関連団体
64%
71%
67%
9. 現職の行政特別職
0%
0%
0%
10. 従前の行政特別職
36%
14%
28%
11. 現職の議員
0%
0%
0%
12. 従前の議員
45%
14%
33%
13. 学識者
91%
86%
89%
14. 地域自治区の居住民
82%
86%
83%
15. 地域自治区の就業・就学者
9%
14%
11%
16. その他
45%
14%
33%
0%
20%
40%
60%
80%
100%
単一型(n=11)
複数型(n=7)
全体(n=18)

3-3-2. （問２③）地域協議会の委員構成の考え方

○　委員構成が偏らない配慮が見られるほか、委員の代表性を担保するために地縁団体等の推薦や公募を制度化する傾向が見られる。

年齢層、性別に偏りが出ない委員構成に配慮する回答が多く見られる。また、委員が地域住民の代表であることを担保する方法として、地縁型の団体等の推薦や公募のしくみを導入する例も多く見られる。

設置類型	回　答
単一型	公募のほか、産業関係団体や各種団体に委員の推薦を依頼している。また、自治会・町内会関係者の参加について配慮。
単一型	地域住民の多様な意見が適切に反映されるよう、次の点に配慮して選任した。 ①幅広い年齢層で構成する。 ②女性委員を登用する。 ③一部地域に偏らないようにする。
単一型	団体別の分野バランスを考慮。
単一型	地域の声を的確に市政に反映するため、自治会や各種団体の代表、学識経験者を委員とする。また、男女共同参画社会の形成に鑑み、女性が参画できるような、積極的な登用を図る。
単一型	市長からの①これからの地域を担う人②子育て中の人③若い人④委員数は17－18名⑤女性の比率30%⑥委員の平均年齢を50代前半、の意向を総合支所に伝え、（１）公共的団体等を代表する者（２）学識経験者（３）公募に応じた者、の人選を一任した。
単一型	条例上の構成が、次のとおりとなっている。 (1) 地域及び公共的団体が推薦する者。 (2) 識見を有する者。 (3) 公募による者。
単一型	定員、委員の区分ごとの人数は協議会毎のバランスを取るため統一的に決めたが、具体的な推薦団体の決定や学識者の選考については、地域事務所に任せ地域の実情に合せる形とした。
単一型	合併前の旧市町の首長による推薦で決定。各地域の実情に応じ、幅広い層からの委員を選定。
単一型	住民の代表という観点から公共団体からの推薦によるものを数名選出し、そして、円滑な運営を行うため地域の実情に詳しい学識経験者を加えた。さらに、まちづくりに対する意欲と積極性がある方に入ってもらうため公募を行った。

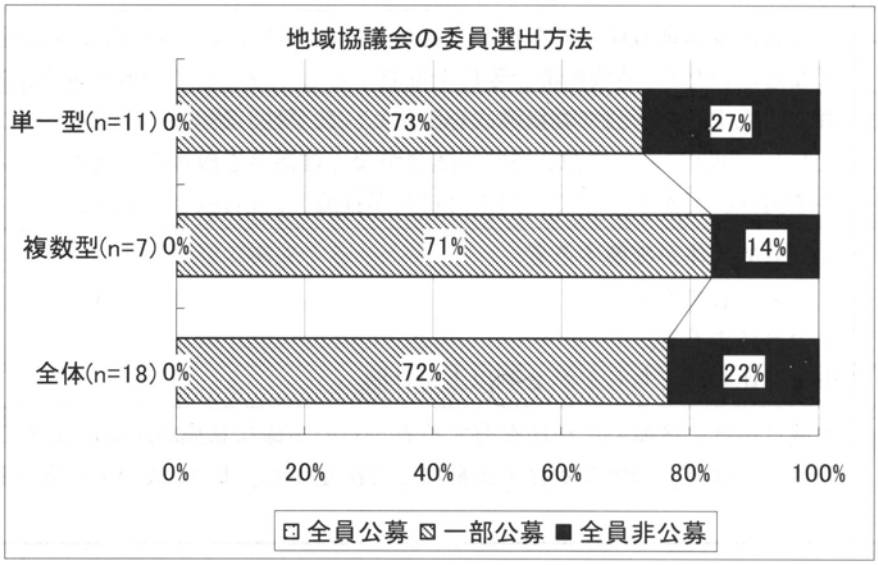
設置類型	回　答
複数型	・地域において事業を中心的に担う自治活動組織※(隣組単位から組み上げられた組織)からの推薦により、より広範な住民の意見を地域の課題等に即して正確に反映させる。 ・地域自治区(一般)の導入と同時に、現行の地域の各種団体を再編して、総合的に自治を行うことができる自治活動組織「まちづくり委員会」を立ち上げる。 ・一般の個人についても、公募により参画の道を開く。
複数型	地区ごとに自治連・団体の役員がそのまま協議会委員になる地区、一部の人のみを役員にする地区など、問題が見られた。今後は、各町からの推薦や公募などでバランス良く選出する必要がある。
複数型	委員の構成は地域住民の多様な意見が行政に適切に反映されるように配慮しなければならないため、地域協議会委員を推薦するしくみとして地域協議会が選任した第３者で構成する推薦会で委員構成を決定し、公平性、透明性を確保することとした。 ただし、初回においては、地域協議会がなく推薦会を設けることができないため公平性透明性に配慮する中で、旧市町村長が推薦し、市長が任命した。
複数型	1. 公共的団体が推薦する者。 2. 識見を有する者。 3. 公募による者。 ※男女比率はどちらかが２割以上を目標。
複数型	地域自治区の区域内に住所を有する者からの多様な意見が適切に反映できるように、各種民主団体への呼びかけや公募などで決定した。また、委員の推薦を推薦委員会で決定した。

3-3-3. （問２④・④-1）地域協議会委員の選出方法・地域協議会委員の選出手順

○　委員構成が偏らない配慮が見られるほか、委員の代表性を確保するために地縁団体等の推薦や公募を制度化する傾向が見られる。

全体の傾向を見ると、地域協議会委員を「全員公募」で選出する自治体はゼロで、「一部公募」は約 70%である。

設置類型別に見ても、全体と同様の傾向である。



設置類型	委員の選出手順
単一型	公募： ・地域自治区の区域内に住所を有し、平成 18 年 4 月 1 日時点で満 20 歳以上。 ・自治体の他の公職に就いていない。 ・自治体職員又は地方議会議員でない。 ・市町村税又は公共料金の滞納がない。 団体推薦：各団体に推薦を依頼　学識経験： ・自治体で選考の上、選任。
単一型	①委員を公募（各地域自治区 2 名） ②各地域自治区において委員構成の考え方に基づき公募以外の委員を選考 ③選考委員会（構成：助役、各地域自治区の事務所長）で協議・選出。市長が任命
単一型	行政区長等、公共的団体、学識経験者：（帰属団体等に）委員候補者の推薦依頼 公募：市広報 →総務部門に発令内申。 →市長が委嘱。

設置類型	委員の選出手順
単一型	自治会や各種団体の代表、学識経験者からなり、団体の役員改選時には併せて委員の変更も行う。
単一型	総合支所(事務所)へ一任。
単一型	地域自治区ごとに公募及び条例の規定によるリストを作成後市長が委嘱。
単一型	当初の委員選出は旧町村の長が推薦したものを選任する規定したため公募は行わなかった。次期の委員は公募を検討したい。
単一型	・公募委員についてはレポートを提出していただき内容を調査して決定。 ・地域推薦委員については推薦理由を明記いただき内容確認し決定。
単一型	地域自治区の区域内に住所を有するもので、公共的団体が推薦するもの又は識見を有する者のうちから市長が選任。選任にあたっては各地域協議会からの推薦による。
単一型	委員は、当該自治区に住所を有するもので区域内の公共的団体が推薦するもの、学識経験を有するもの、公募によるもの、市長が必要と認めるもののうちから市長が選任する。市長の選任にあたっては、選考委員会で候補者を選考し市長に推薦する。
複数型	・委員の定数を、各地域自治区の状況を踏まえて定める。委員はまちづくり委員会からの推薦委員と一般公募による委員とし、公募委員の数は、おおむね2割とする。 【「まちづくり委員会」からの推薦委員】 ・市長へ候補者を推薦する。(披推薦者は、まちづくり委員会の委員に限らない) 【公募委員】 ・市長による公募の実施。 ・上記について市長による選考、選任。
複数型	自治区ごとに設置準備委員会の設置。 ①団体、識見者（市職員・議員でない事）の推薦。 ②委員の公募、推薦。 →市長が決定
複数型	地区ごとに、自治連合会等の団体に委員の選出を依頼した。
複数型	第3者機関である推薦会を設け、推薦会で地域の各界各層の意見が反映されるよう公平性、透明性の確保しながら公募男女比率等に配慮しながら選出する。
複数型	※地域自治区によって若干の相違があります。 1. 市民に公募(住所要件、年齢要件有) 2. 論文、面接有→(行わない自治区もあります) 3. 各審査の合格者を選出
複数型	①地域協議会推薦委員会を開催(年3～4回) ・推薦委員会は、各種民主団体の代表者で構成され、地域協議会で様々な協議が行えるように、地域協議会委員を推薦する。 ②地域協議会推薦委員会は、地位協議会委員を市長に推薦する。 ③市長は、地域協議会委員を委嘱する。

4. 地域自治区（一般）の運用について

4-1. （問３①）地域住民の参画や各種団体との連携手段

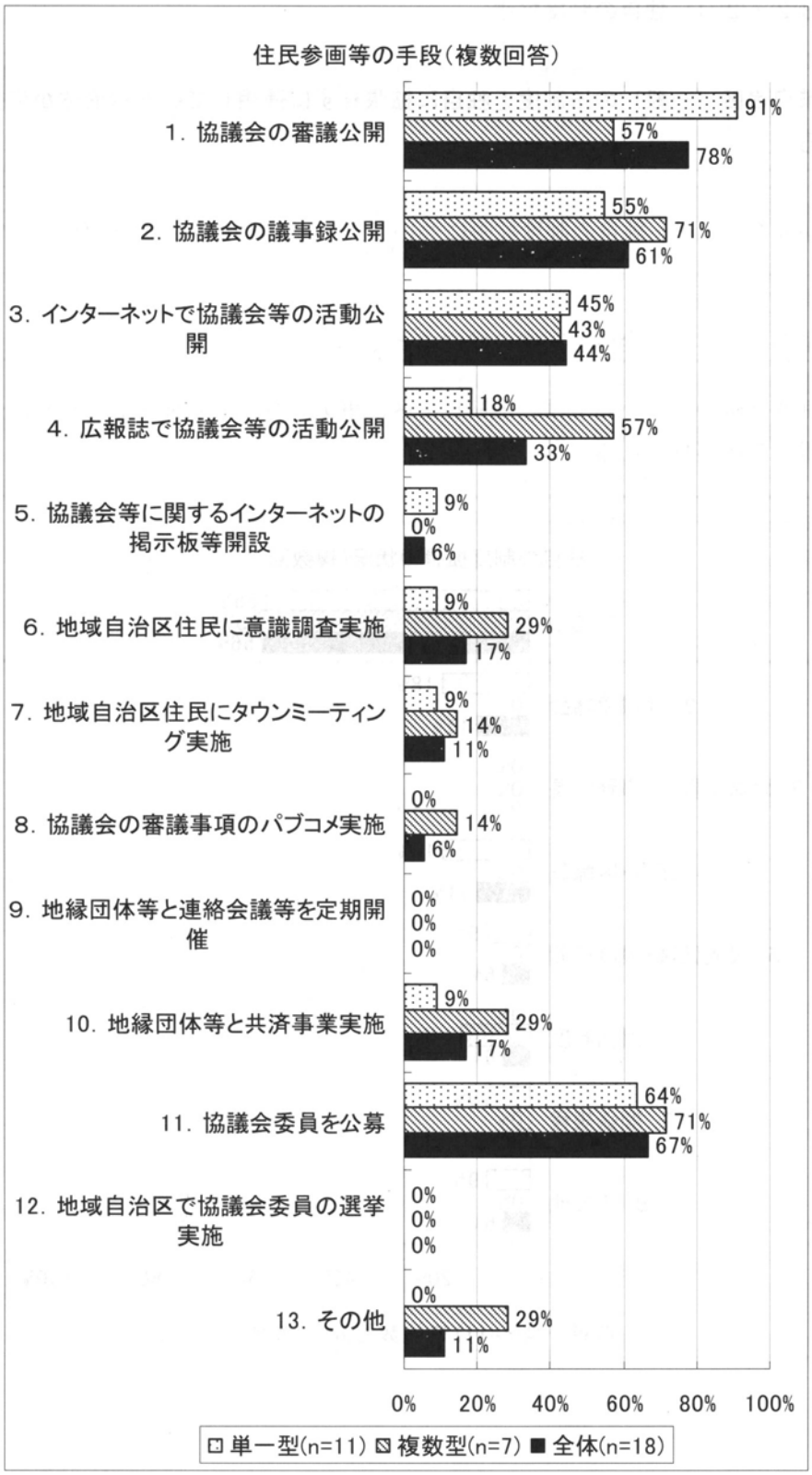
○　多くの自治体で地域協議会に係る情報や委員選定の公開に取り組んでいる。

全体の傾向を見ると、「協議会の審議公開」78%、「協議会の議事録公開」61%、「協議会委員を公募」67%の各回答が 60%から 80%近くを占めている。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体は、「協議会の審議公開」の回答割合が、「複数型」自治体に比べ高く、「複数型」自治体は、「広報誌等で協議会の活動公開」する回答割合が「単一型」自治体に比べ高い。「複数型」自治体は、地域単位のまちづくりに前向きの評価をする傾向が見られる（3-5. 複数区域設置の利点等）こと、地縁団体等との連携構築が設置期限を定めない理由として挙げてられていること（3-2-4. 設置期間を定めない理由）などから、地域に対し積極的な情報発信を行う傾向があると見られる。

また、「複数型」自治体の特徴的な取り組みとして、従来の自治活動組織の再編を行う例や、地域コーディネーターを採用する例などが見られる。

設置類型	その他の回答
複数型	地域の各種団体等を再整備して、各分野の活動を総合的に行う自治活動組織「まちづくり委員会」を新設し、それとの密接な連係により自治の実効を上げる。
複数型	地域コーディネーターを採用している。 地域の魅力アップに貢献する事業に補助金を交付する。


住民参画等の手段（複数回答）
1. 協議会の審議公開
91%
57%
78%
2. 協議会の議事録公開
55%
71%
61%
3. インターネットで協議会等の活動公開
45%
43%
44%
4. 広報誌で協議会等の活動公開
18%
57%
33%
5. 協議会等に関するインターネットの掲示板等開設
9%
0%
6%
6. 地域自治区住民に意識調査実施
9%
29%
17%
7. 地域自治区住民にタウンミーティング実施
9%
14%
11%
8. 協議会の審議事項のパブコメ実施
0%
14%
6%
9. 地縁団体等と連絡会議等を定期開催
0%
0%
0%
10. 地縁団体等と共済事業実施
9%
29%
17%
11. 協議会委員を公募
64%
71%
67%
12. 地域自治区で協議会委員の選挙実施
0%
0%
0%
13. その他
0%
29%
11%
0%
20%
40%
60%
80%
100%
単一型(n=11)
複数型(n=7)
全体(n=18)

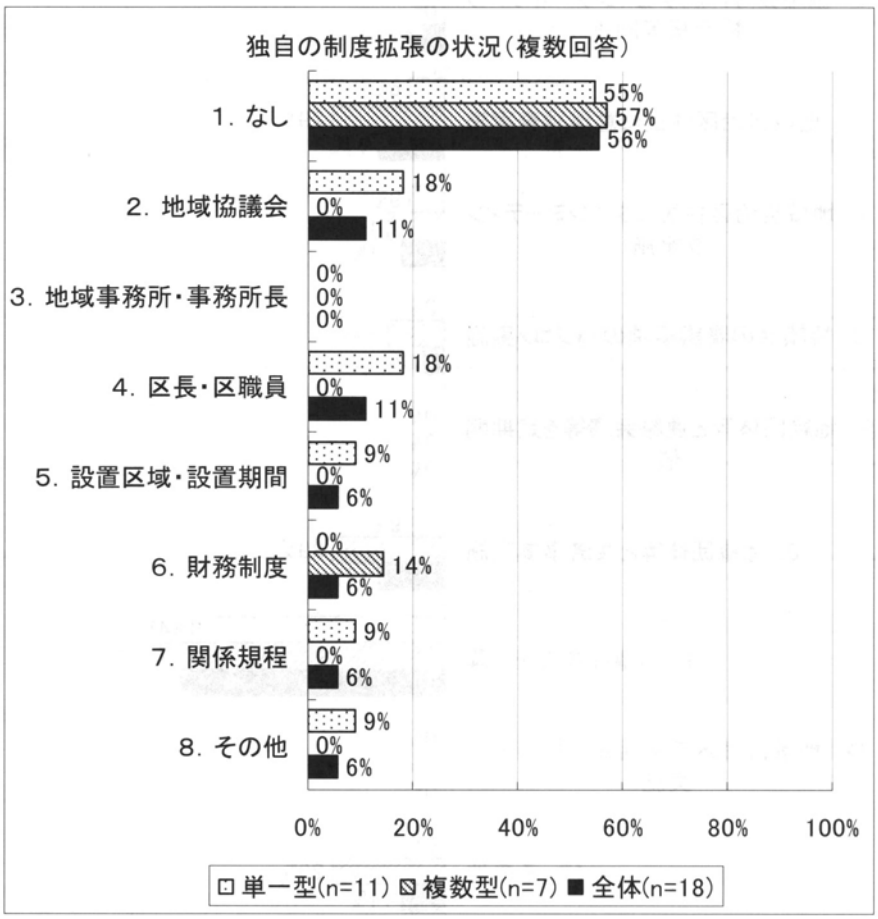
4-2. （問３②・②-1）独自の制度拡張

○　地域自治区（一般）の法制度を独自に拡張せずに運用している自治体が半数以上である。

全体の傾向を見ると、独自の制度拡張について「なし」と回答した自治体が 50%以上を占める。

設置類型別に見ても、全体と同様の傾向である。

独自の制度拡張の内容としては、地域自治区に事業執行の裁量権を与えたり、条例上の区長を配置する例が見られる。



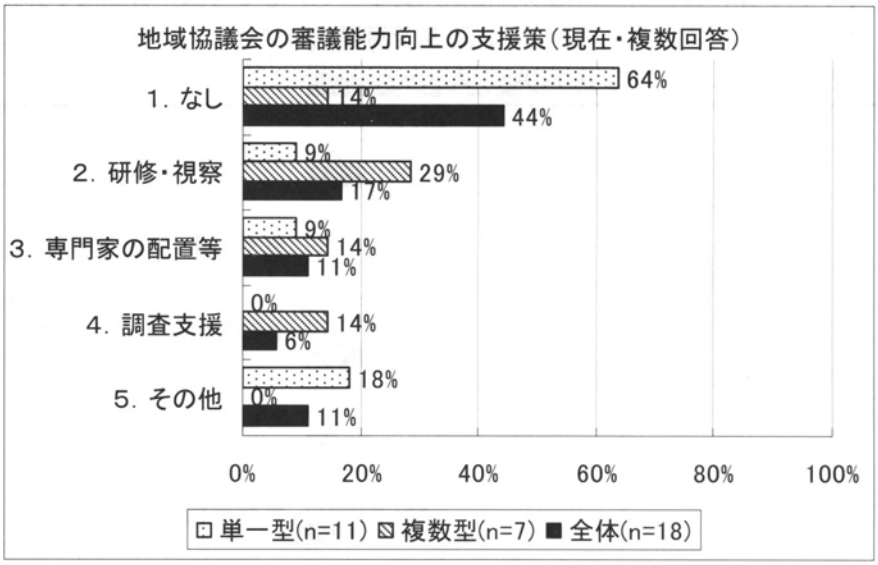
設置類型	独自に拡張している制度内容
単一型	原則無報酬であるが、首長からの諮問に対し答申する場合は、報酬を支給することとしている。
単一型	多様な参画による交流と連携の地域づくりを推進するため、地域創造基金を設置。基金活用事業の選考を地域協議会に委ねている。
単一型	常勤の特別職として、地域自治区ごとに区長を置く。区長の任命は市長が行い、任期は2年、5年以内の設置とする。
単一型	条例で区長を置くこととし、他の合併特例法上の自治区と同じ設置期間とした。
単一型	自治区ごとに（1)行政に期待する取り組み、（2）地域住民自らが実践する取り組み、についてとりまとめた。
複数型	組織内分権を推進するため、総合事務所の事務事業に係る経費を明確にするよう、予算科目に新たに地域自治振興費を「項」として設け自主的予算編成権を総合事務所に付与した。これにより予算編成のプロセスに地域協議会の意見を反映することができる仕組とした。

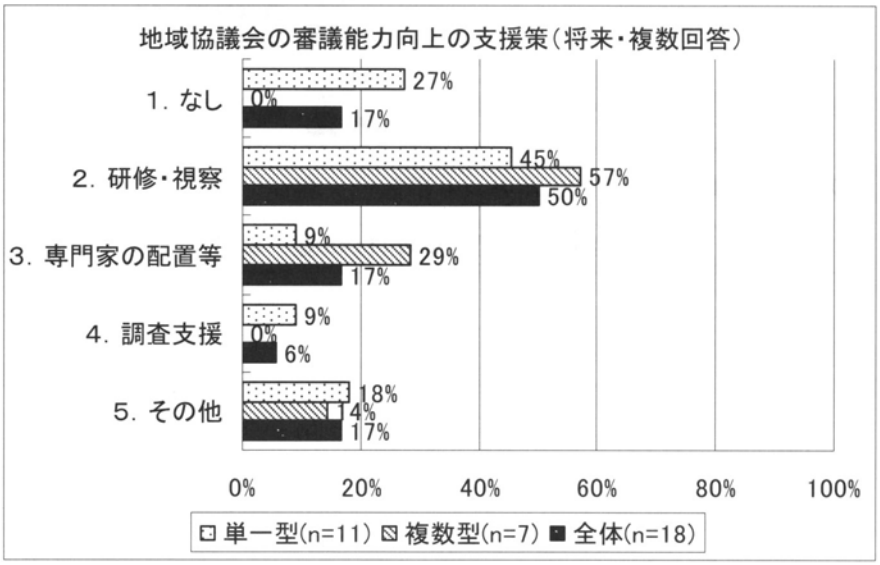
4-3. （問３③・③-1）地域協議会の審議能力向上の支援策

○　将来、地域協議会の運営支援として研修・視察を行いたい自治体の割合が高いが、「複数型」は専門家の配置の回答も相対的に多い。

全体の傾向を見ると、地域協議会に対する審議能力向上の支援について、現在は「なし」と回答する自治体が 40%以上を占める。また、将来、「研修・視察」を行いたいと回答した自治体が 50%となっている。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体は、現在の支援策について「なし」の回答割合が 60%以上を占め、将来についても「なし」の回答割合が 30%近くを占める。一方、「複数型」自治体は、現在の支援策について「なし」の回答割合は 14%と少ない。また、将来について「専門家の配置等」と回答した自治体の割合が 30%近くを占め、相対的に高い。





運営支援の現状や将来計画については、回答全体を通じて、学識者等による研修会・後援会・シンポジウムの開催が多いが、地域リーダーの養成を挙げる例もいくつか見られる。

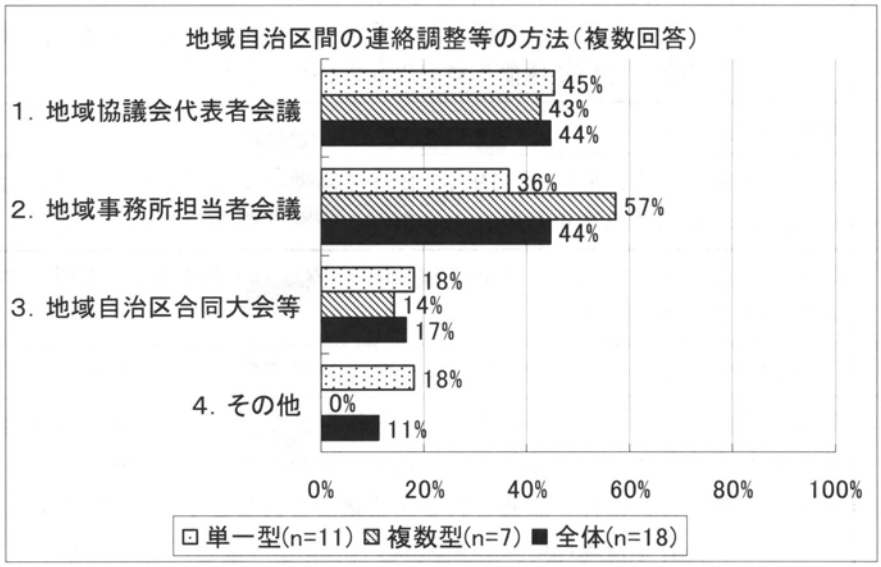
設置類型	運営支援の現状・将来計画
単一型	委員と地域住民の参加による研修会(フォーラム等)の実施を検討
単一型	研修会の開催(講師の派遣等、開催経費を支援)
単一型	学識経験者を委員として選任。待遇は他の委員と同じ。
単一型	(1) 全市の地域協議会委員141人に呼びかけ、全市が共通認識のもと、運営するための研修を実施。 (2) 総合支所当り20万円の地域協議会委員研修費を予算措置し、先進地視察、合同研修会を実施。 (3) 将来は、各自地区ごとに、小学校区単位の「地区コミュニティ会議」を立ち上げ、そこから出される様々なまちづくり提案を、地域協議会が調整、または自らも関わっていく機能へ発展させたい。
単一型	研修視察。
単一型	委員を対象として、来年(H19年)2月に協働のまちづくりや住民自治に関する知識や関心を高める事を目的に大学教授を招き、講演会を行う予定。
複数型	地域自治を進めるうえで、推進者(地域リーダー)の育成又は、専門とする推進員を配置する必要がある。
複数型	「自治について」の学習やタウンミーティング実施法など、地域リーダーの育成
複数型	地域協議会運営マニュアルを作成し、それをテキストとして地域協議会委員内定者と各総合事務所の地域協議会担当職員を対象に研修会を開催した。 政令指定都市移行に伴い設置される区協議会委員などや平成19年4月から新たに委員となる者を対象に研修会を開催する。
複数型	1. 研修視察の実積(予定) (1) 各地域協議会は、年1～2回の視察研修を独自で実施。 (2) 全市を対象としたシンポジウムを19年2月に開催予定。 (3) 委員の調査研究に係る経費も予算化している。 2. 運営支援 (1) 活動に伴うアドバイザー(大学教授等)の派遣や合同研修会を実施。

4-4. （問３④）地域自治区（一般）間の連絡調整等の方法

○　「複数型」は「単一型」に比べ、地域事務所担当者会議の開催によって地域自治区間の調整を図る傾向が見られる。

全体の傾向を見ると、「地域協議会代表者会議」44%、「地域事務所担当者会議」44%の回答割合が高い。

設置類型別に見ると、「地域協議会代表者会議」は、「単一型」自治体と「複数型」自治体の回答に差は見られないが、「地域事務所担当者会議」は「複数型」の回答割合が「単一型」に比べ高い。



設置類型	その他の回答
単一型	代表者会議等は今後検討。
単一型	現在のところ、特別な取り組みは行っていない。 ※個別案件で、会議を開催して協議調整を行っている。

4-5. （問３⑤・⑥）地域事務所体制・運営等の課題

○　「単一型」は「複数型」に比べ、1 地域事務所あたりの平均配置職員数や地域協議会担当職員数が多くなる傾向がある。
○　本庁と地域事務所間の連携や地域事務所の体制強化などが地域事務所の運営課題である。

1 地域事務所あたりの平均の「配置職員数」は、「単一型」自治体は 4 人から 175 人まで大きな差があり、回答の平均は約 62 人である。「複数型」自治体の「配置職員数」の回答の平均は約 21 人だが、90 人近くと答えた自治体を除くと、おおむね 5 人前後である。「複数型」のほうが 1 地域自治区の規模が小さくなるため、配置職員数も少なくなる傾向が見られる。

1 地域事務所あたりの平均の「地域協議会担当職員数」は、「単一型」自治体が 1 人から 5 人の範囲で、回答の平均は 3 人である。一方、「複数型」自治体は 1 人から 4 人の範囲で、回答の平均は 2 人である。配置職員数同様、「地域協議会担当職員数」も、「複数型」自治体のほうがやや少ない。

1 地域事務所の所管地域自治区数については、「単一型」ではいずれも 1 区であった。また、「複数型」も 1 自治体を除くと、いずれも 1 区であった[5]。

また、地域事務所の運営・体制の課題については、本庁と地域事務所間や地域事務所相互の連携の緊密化や地域事務所単位の事業執行体制の強化などが挙げられている。

[5] 設問を「平均の」所管地域自治区数としたため、1 地域事務所で複数の地域自治区を所管している場合でも四捨五入によって「1 区」と回答したケースがあった。このため、「複数型」の地域事務所における所管地域自治区数は、参考値として記載する。

単一型	配置職員数（平均・人）	地域協議会担当職員数（平均・人）	所管地域自治区数（平均・区）
市町村A	—	—	1
市町村B	—	3	1
市町村C	4	2	1
市町村D	18	2	1
市町村E	40	1	1
市町村F	47	2	1
市町村G	55	2	1
市町村H	60	3	1
市町村 I	61	2	1
市町村 J	95	4	1
市町村K	175	5	1
平均(単一型)	**61.7**	**2.6**	**1.0**

複数型	配置職員数（平均・人）	地域協議会担当職員数（平均・人）	所管地域自治区数（平均・区）
市町村 a	—	—	—
市町村 b	—	—	1
市町村 c	2	1	1
市町村 d	2	2	1
市町村 e	3	2	2
市町村 f	7.7	2	1
市町村 g	88.6	4	1
平均(複数型)	**20.7**	**2.2**	**1.2**

設置類型	地域事務所の運営・体制の課題
単一型	地域協議会の意見提言に対し、協議会担当部署だけではなく事務所全体としてのどのように対応するか、手法を確立する必要がある。
単一型	住民に身近な事務を各事務所が所掌することで、合併に伴う不安解消には有効に作用しているが、住民自治の強化や住民と行政との協働の推進を図るためには、住民の意向を反映し、各地域自治区(事務所)が主体的に企画立案、実施できる体制づくりを検討する必要がある。
単一型	支所と本庁のポストの整理と意思決定速度の改善。
単一型	(1) 新市職員としての一体感の醸成。 (2) 事務所間の人事交流。 (3) 職員数が減ることによる事務所の運営、体制計画の策定。 (4) 住民自治を浸透させる意識改革。 (5) 地域の特色(独自性)を継続させるための体制づくり。
単一型	職員にこの制度が浸透してないと感じることがあるので、今後、さらなる周知を図る必要がある。
複数型	拠点事務所(複数の地域自治区単位に地域自治区の事務所と別に設ける)の設置についての検討。
複数型	支所の体制の充実→人員の増。
複数型	行政が行うサービスのうち、中央集権型にするものと分権分散型にすべきものを整理し、地域ごとで行った方が効果の高いものについては、地域事務所(各自治区)で行えるようにする。最終的には各事務所で地域予算を用いて地域のニーズに合わせた事業が行えるよう体制を整えるべきだと思う。
複数型	・本市では、地域自治区の均衡ある発展をめざすためには職員相互の理解が不可欠であり本庁と総合事務所及び総合事務所間の人事交流が必要である。 ・これまで、各地域で育まれてきた伝統文化など尊重する一方で、地域バランスを考慮した行政運営が必要である。
複数型	①地域自治区の区割りについて現状では校区等の問題があるため検討が必要。 ②公立公民館、地区社会福祉協議会等、地域自治区に取り込めるものがないか検討が必要。

5. 地域自治区（一般）の課題について

5-1. 地域協議会の課題について

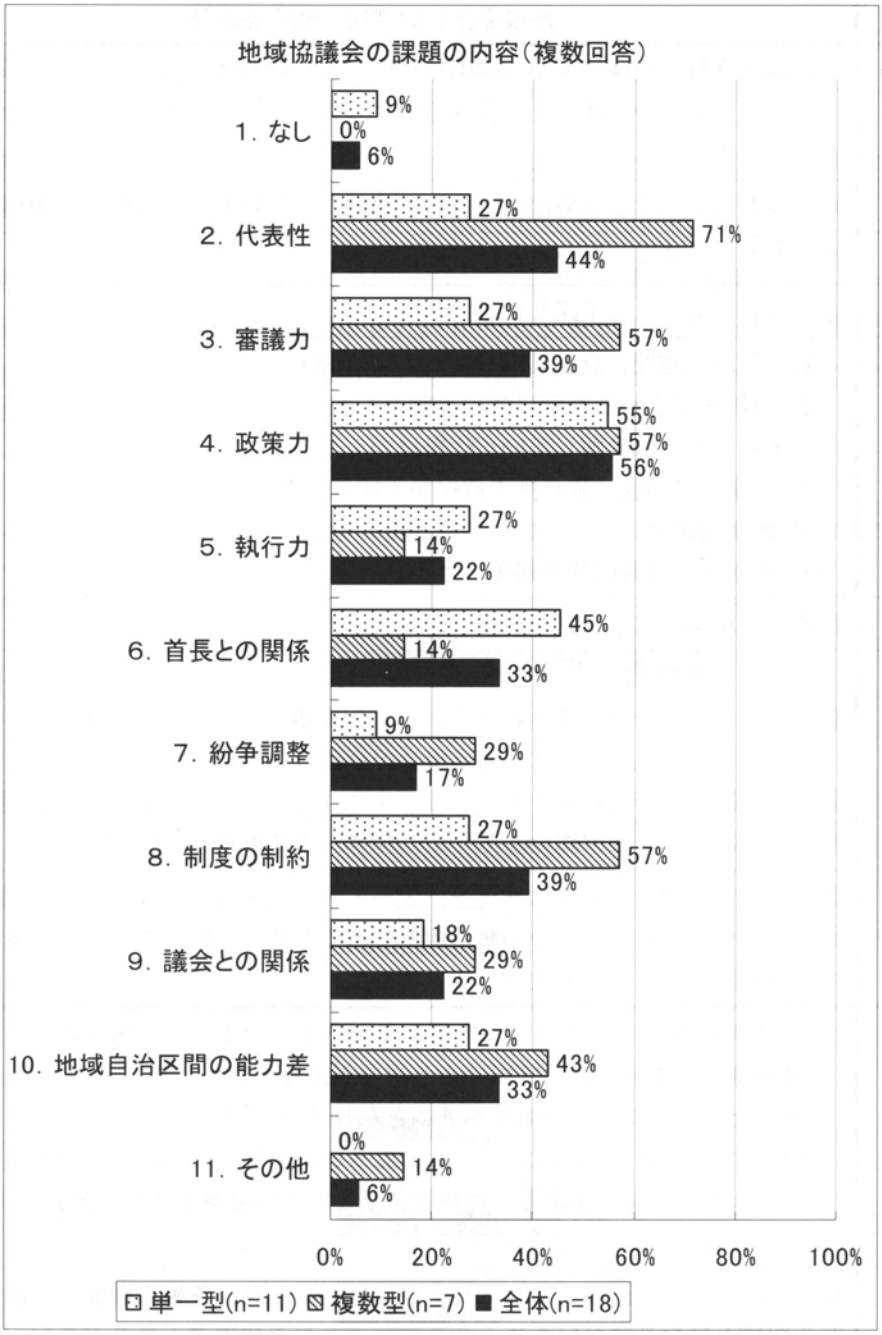
5-1-1.（問４①・①-1）地域協議会の課題の内容

○　「複数型」は、地域自治組織として活動していくための課題が回答に反映されている。

全体の傾向を見ると、「政策力」を課題とする回答がもっとも多く 56%を占め、次いで、「代表性」、「審議力」、「制度の制約」が 40%前後となっている。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体は、「首長との関係」45%の回答割合が相対的に高い。背景として、旧市町村単位に一つの地域協議会が設置されると、地域協議会に旧自治体の議会に代わる役割を期待されやすいことも考えられる。

一方、「複数型」自治体は、「代表性」71%、「審議力」57%、「制度の制約」57%、「自治区間の能力差」43%の各回答割合が相対的に高い。地域協議会が地域自治区の地域自治組織の中核となって活動していくための課題が、回答に現れていると見られる。


地域協議会の課題の内容（複数回答）
1. なし
9%
0%
6%
2. 代表性
27%
71%
44%
3. 審議力
27%
57%
39%
4. 政策力
55%
57%
56%
5. 執行力
27%
14%
22%
6. 首長との関係
45%
14%
33%
7. 紛争調整
9%
29%
17%
8. 制度の制約
27%
57%
39%
9. 議会との関係
18%
29%
22%
10. 地域自治区間の能力差
27%
43%
33%
11. その他
0%
14%
6%
0%
20%
40%
60%
80%
100%
単一型(n=11)
複数型(n=7)
全体(n=18)

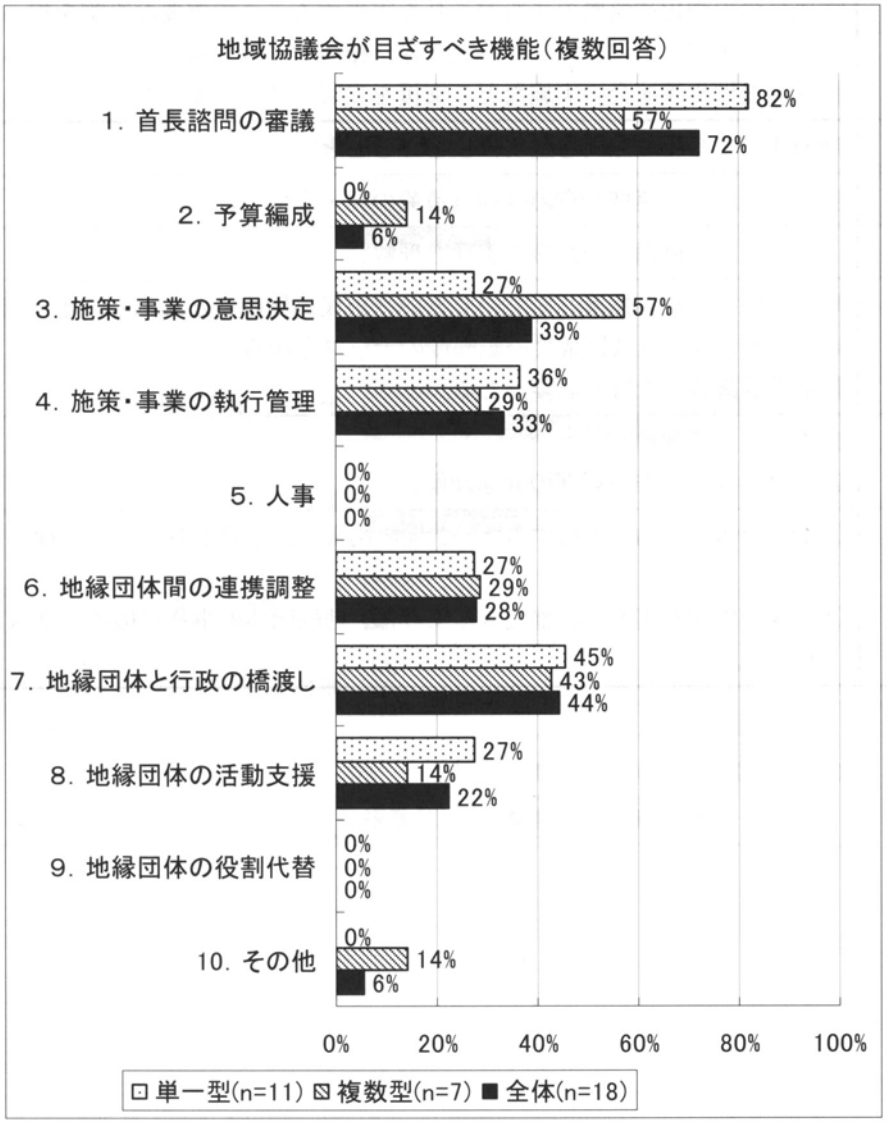
設置類型	地域協議会の課題に関する意見
単一型	・協議会委員が地域住民から遊離しないよう、留意すべき。 ・協議会の権限や、議会との役割分担について委員と行政の間で共通の認識を持つべき。
単一型	地域課題に対処するためには、自ら主体的に取り組む、意識改革が課題である。
単一型	活動があまり活発でないこと。
単一型	全てにおいて、まだ手探り状態である。
単一型	(1) 単なる「諮問、意見具申」機関で良いのか。 (2) 自治法で定める役割以外の役割として前記コミュニティ会議と一緒になってまちづくりに参画していく仕掛けづくり。 (3) 市議との相違、独自性の確保が不明確。 (4) 地域協議会に対する住民の認知度の低さ。 (5) 各地域の運営に係る格差。
単一型	協議会の意見を政策に反映させるシステムづくり。
単一型	(旧市独自の課題) 執行力　　：予算を持つわけではなく、課題解決に向けた審議を行っている現状では、地域協議会の活動自体が見えにくい。 首長との関係：審議結果をどういう手段で市長に伝えるのか改善が必要。 制度の制約　：地域協議会として市に陳情・要望ができない。
単一型	委員の地域協議会に対する考え方によって各地域協議会の運営に差が出ている。地域協議会のメリットをいかした運営をするために、地域の意見や課題に目を向け活動を活性化させる工夫が必要と感じている。
複数型	・その地域の住民生活に大きな影響を与えるような重要な問題を諮問した時等は地域協議会の委員だけの判断に余る場合が出ると思われる。その場合に、住民合意をとっていくための方法が課題となりそう。 ・これまで、地域の自治においては、物事を決めるのに多数決の方法を採ることはなかった。適切に審議して地域協議会としての意見をまとめるためには、多数決も必要となるが、住民同士にはそのことが慣れていない。
複数型	従来からの活動の過程があり区長会(地縁団体の長)、各種専門部会、議会等に変わる組織とはなり得ないため、意見は住民意見の代表者となりがたい。
複数型	各事項について、要所で課題がみられる。地域リーダーの育成や住民の話し合いのリテラシーの上昇をめざした事業を行い、行政としてサポートしていくべきだと思う。
複数型	新たな制度である地域協議会の市民認知度を向上させる必要がある。
複数型	本市の地域協議会は設置後まだ1年未満である。今後、様々な課題がでてくると思うが、地域の皆様が一緒に解決のための方策を考え、行動するといった『住民主体のまちづくり』を、推進していきたい。

5-1-2. （問４②・②-1）地域協議会がめざすべき機能

○　「複数型」の地域協議会は地域自治組織としての役割が期待されている。

全体の傾向を見ると、「首長諮問の審議」が 70%以上を占め、もっとも回答割合が高く、次いで、「地縁団体と行政の橋渡し」が 40%以上を占める。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体はおおむね全体の傾向と同じである。一方、「複数型」自治体は、「施策・事業の意思決定」が 60%近くを占め、「単一型」と異なった傾向が見られる。「複数型」自治体は、地域協議会に地域自治組織としての主体的な役割を期待する傾向が見られる。



設置類型	その他の回答
複数型	行政と地域を橋渡しする機能。

設置類型	地域協議会がめざす機能を持つための課題
単一型	地域協議会はあくまでも協議機関であり実行機関ではないため、協議し提案した施策・事業の実施組織を確保することが必要になる。
単一型	(1) 住民自治徹底のための意識改革。 (2) 気軽にワークショップが実施できる場所の確保。 (3) 人材育成
単一型	行政と地域協議会、地域協議会と地縁団体等、それぞれの連携（意思疎通）。
単一型	住民自治の強化や協働のまちづくりを実現するうえで重要な役割を担っていることを今まで以上に自覚していただき、積極的に取り組んでいただけるように情報の提供や講演会の実施などの支援を充実させる必要がある。
複数型	地域住民としての意向を適切にまとめること。
複数型	委員と住民との連携や意志疎通（情報の発・受信）。
複数型	「自治」と「協働」の認識の整理と理解。
複数型	地縁団体と行政を橋渡ししていくという市民協働の要としての機能を充実していくためには、地域協議会の認知度のアップを図るとともに、市民に対して市民協働の意識啓発を行う必要がある。
複数型	1. 委員の制度理解。 2. 合意形成への委員相互の共通理解。
複数型	①地縁団体の活動を支援するため、地域協議会に予算が執行できる権限を持たせる。 ②地縁団体間の連携が調整できるように、地縁団体の事務局機能を地域協議会に有する。

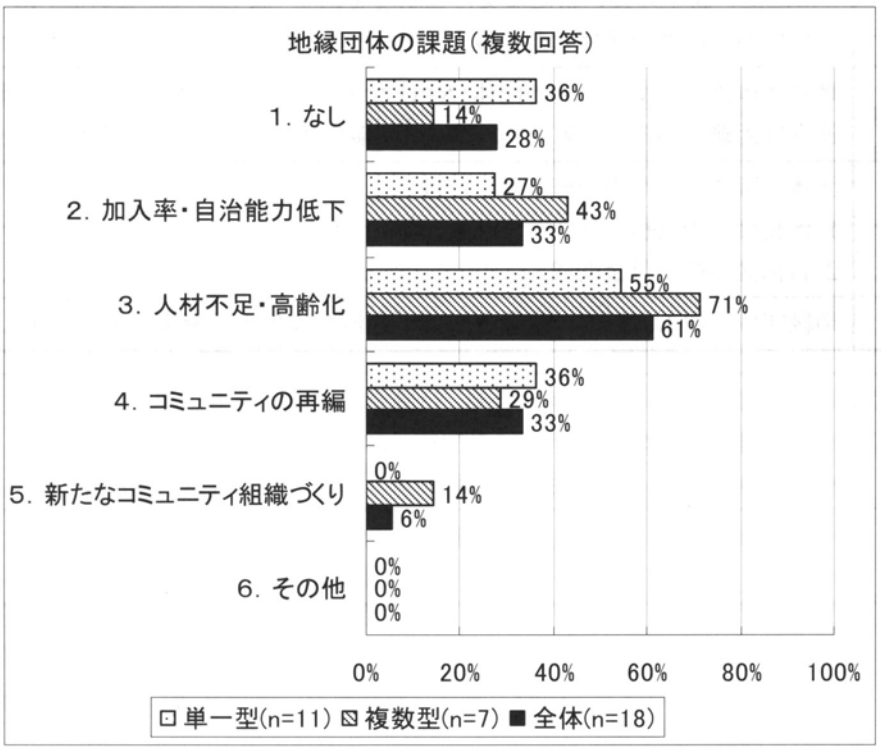
5-2. （問４③・③-1）地縁団体の課題・地縁団体への取り組み

○　「複数型」自治体は、地縁団体に対する課題意識を持つ傾向が見られる。

全体の傾向を見ると、「人材不足・高齢化」の回答割合がもっとも高く、約 70%となっている。そのほかは、「加入率・自治能力の低下」と「コミュニティの再編」がいずれも30%をやや上回っている。

設置類型別に見ると、「単一型」自治体は、おおむね全体の傾向と同じである。一方、「複数型」自治体は、「なし」が 14%となっており、相対的に少ない。

地縁団体の課題への取り組みについては、町会・自治会に対する助成を行っている自治体が多く見られる。



設置類型	地縁団体の課題への取り組み
単一型	自治会町内会の運営費に対し支援している。
単一型	住民自治活動に対する支援事業。
単一型	(1) 自治会の自治活動及び地域づくり活動を「自治会育成、支援補助金」で支援することで、自治会の組織化及び育成を図り、住民主体のまちづくり(住民自治)を推進している。 (2) 地域自治区ごとに「地域枠」予算を措置。地域の課題解決、特色ある地域づくりを推進するため、地域協議会に諮った後、事業化している。
単一型	小学校通学区域を単位として地区会議を市内に設置　住民主体のまちづくりに取り組んでいる。
単一型	町内会加入促進対策（補助制度、パンフ作成等）。
複数型	・地域自治区の導入と同時に地域が自主的に現行の地域の各種団体を再編して、総合的に自治を行うことができる自治活動組織「まちづくり委員会」を立ち上げる（地縁団体を基礎にしたコミュニティの再編）。 ・市は使い勝手の良い新たな交付金制度を創り「まちづくり委員会」に交付して、地域の主体性を発揮した地域づくりにつなげる。
複数型	地縁団体だけ、また、他の団体(NPO など)だけでは、本当に生きた自治組織の運営は困難である。バランスのとれた組織化に向け、両団体の調整を行っている。
複数型	団体を振興するための施策としては、 1. 区長会への支援。 2. 自治区への交付金助成。
複数型	地縁団体の加入率低下の対策として『自治会未加入対策事業』を実施している。

5-3.（問５）地域協議会と議会の関係

○　「複数型」自治体は、議会が地域協議会の相互理解を課題として挙げる傾向が見られる。

「単一型」自治体は、地域協議会と議会の関係を課題視する意見が少ない。

「複数型」自治体は、地域協議会と議会の機能分担等に関する相互理解の必要性が意見として出ている。

設置類型	地域協議会と議会の関係
単一型	制度を導入して間もないことから今のところ問題・課題は生じていない。
単一型	議会側から「地域協議会の動きが見えない」との指摘を受け、地域協議会で話し合われた内容や結果を随時「地域版広報」に掲載、広く市民へ情報提供するとともに、議会事務局にコーナーを設置また、地域協議会の会議録を新市のホームページで公開している。
単一型	地域協議会が未設置。
単一型	地域協議会から提出される建議や要望などについての対応次第では、議会の軽視に繋がるとの指摘を受けることがあるが、議会と地域協議会の役割は明確に区別されているので問題ないと考える。
複数型	今のところなし。
複数型	議員に潜在的な不安･不満がみられる。地域協議会の役割や存在意義を理解してもらう必要あり。
複数型	当初は地域協議会の機能や役割が、議会と重複するという認識が会議の一部にあったため、議会の委員会で制度説明を行い理解を求めた。地域協議会の協議事項について、議会に情報提供して、地域協議会に対し理解を求めている。
複数型	1. 役割分担についての認識の共通理解。 2. 情報の共有化と相互理解。

6. （問６）地域自治組織について

地域自治区（一般）の制度導入の経験をふまえた地域自治組織の制度化に対する各担当者の意見は、以下のとおりである。

設置類型	地域自治区（一般）の制度化への意見
単一型	合併の有無にかかわらず、地域自治区(一般)を導入する動きが広まることが望まれる（今のところ、合併を契機に導入した事例が大部分であると思われる）。
単一型	周辺が寂れることによる地域全体への影響は図り知れず、如何にして地域の個性を活かせるかが今後のまちづくりの鍵を握っており、その役割を担うのが地域自治組織である。地域自治組織が機能するためには、行政と住民の意識改革を図ること、それを引っ張る地域リーダーの存在が欠かせないポイントである。
単一型	合併が前提になければ、行政と住民の連携･協働の形態は、地域自治区(一般)というものである必要はないと思う。
単一型	地域協議会委員 140 人に呼びかけての講演、意見交換会は、地域自治区（一般）制度の目的を知るうえで貴重な機会となったが、未だ地域協議会委員、市職員とも「住民との協働の推進」について、理解度が浅い。ひっ迫した財政状況、少子高齢化の進行により将来への不安が地域全体に漂っている。こうした背景の中、市街地を除く地域において昔ながらのコミュニティが残っていることから、これからの団塊世代の社会進出と相まって、NPO 及び中間支援機関の組織、活動支援、出前講座、ワークショップ開催など、地道で息の長い取り組みにより、「住民自治」の強化を図るべきと考える。
単一型	自治会組織の活動エリアと地域自治区のエリアが重なるため、地域自治区（地域協議会）の活動の独自性が見えにくい。既存の自治会組織との違いの明確化が必要。
単一型	地方分権が進み住民自治の強化や協働のまちづくりの推進が叫ばれる中、合併と同時に地域自治区を導入し一年を経過してみての感想は、各自治区の住民、職員ともに、それぞれの地域に愛着があり、今までの歴史やつながりを大切にしたいという思いが強い。そういった状況で、限られた予算の中で市全体(合併のメリットを生かすための一体性の醸成）と当該地域(地域自治区のメリットである住民自治の強化)の両方について考え、理解を得、住民の望むまちづくりを実現することの難しさを感じる。

設置類型	地域自治区（一般）の制度化への意見
複数型	住民自治意識の醸成されていない状況の中での制度の導入は住民理解が得づらく、組織の形骸化が懸念される。
複数型	第27次地方制度調査会答申の二つの観点を常に頭に入れて制度を進めるべきであるが、事務の効率ばかりが強調される傾向がある。公共サービスの目的(効果)を第一に考え、行政と住民が供に補充し合って公共サービスを進めるべきである。
複数型	地方自治法の地域自治区を設置する場合には、制度上は市の全域に設置しなければならない。このため地域自治区により、住民自治の熟度に差がある場合には、制度を十分に活用できない地域自治区が出ることも考えられ、統一的な課題の一つである。
複数型	①地域自治区組織は、法的に制度化されただけでは実践されない。制度導入前は、住民の理解が十分に得られるように、地元説明会を開催する必要がある。 ②行政の関係課とも連携して事業を進める必要があるため、庁内の説明会も必要である。 ③制度を確立するための予算を整理しておく必要がある。

第２章　事例報告

第2章　事例報告

第２章　事例報告

１．事例調査の実施概要

（１）調査目的

一般制度の地域自治区制度を導入している事例の中で、先行的な取り組みをしていると考えられる５事例について現地ヒアリング調査を実施し、現状と課題を整理すること。

（２）調査方法

調査方法　　ヒアリング調査

実施期間　平成 18 年 12 月～平成 19 年１月

調査項目

1. 地域自治区制度全般について
2. 地域協議会の概要、運営状況
3. 地域自治区または地域協議会と、住民や地縁団体等との関係
4. 地域自治区間、地域協議会間の関係
5. 地域事務所の役割、現状と課題
6. 地域自治区制度における特徴的な取り組み
7. 地域自治区または地域協議会と、議会との関係
8. 地域自治区制度における問題点
9. 地域自治区制度への期待や将来性
10. 今後取り組みたい施策
11. その他、関連情報

調査対象

1. 長野県飯田市　既存組織の統合再編と各種補助金交付金等の整理
2. 岐阜県恵那市　地域計画策定と実行組織の形成
3. 静岡県浜松市　行政サービスに対する民意の反映
4. 愛知県豊田市　地域の自発的活動を誘発
5. 宮崎県宮崎市　地域協議会の機能・役割強化

◇住民が総合的にまちづくりに取り組めるしくみづくり◇

社会状況の変化に伴う様々な課題に対処するため、国や自治体においては、行政分野ごとに各種団体が設立され、活動が進められてきた。飯田市においても団体の細分化が進み、団体間での活動内容の重複やいわゆる「縦割り行政」と揶揄される体制に起因する問題の発生、担い手不足による組織の硬直化などがみられてきた。

飯田市では、今回の地域自治区導入と併せ、地域における各種団体を統合再編して簡素で効率的なコミュニティ組織「まちづくり委員会」を形成するとともに、各種補助金交付金等を整理統合して、住民が一体的かつ総合的にまちづくりに取り組むことができる仕組みを構築した。



飯田市のシンボル　「りんご並木」の春



1．事例地の基本情報

○ 市町村合併情報

・ 合併方法：1市2村による編入合併

・ 合併年月日：平成17年10月1日

○ 地域自治区設置情報

・ 根拠条例等

「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」（平成19年4月1日施行予定）

・ 設置年月日

旧飯田市には地方自治法上の地域自治区を設置予定（平成19年4月1日設置予定）

・ 設置の概要

旧飯田市は18地区に分けて地方自治法上の地域自治区を設置予定

→各地区では各種団体（地区自治会等）を統合再編し「まちづくり委員会」を創設予定

※市では、地域協議会とまちづくり委員会の両者を合わせて「地域自治組織」と呼ぶ。

地域自治区の事務所は、中心部5地区には共同の事務所を市役所本庁に設置、他の13地区には従来の支所機能も有する「自治振興センター」を設置予定

旧2村には合併特例法上の地域自治区を設置済み

各地域自治区の基礎情報（数値は平成17年度国勢調査確定値）

	人口	人口構成比	設置制度
飯田市	**108,624人**	**100.0%**	
旧飯田市	105,863人	97.5%	一般制度
旧上村	668人	0.6%	特例制度
旧南信濃村	2,093人	1.9%	特例制度
旧飯田市の細分内訳（平成19年度より18地区に細分し地域自治区を導入）			
橋北	3,729人	3.4%	
橋南	3,144人	2.9%	
羽場	5,533人	5.1%	
丸山	3,887人	3.6%	
東野	3,409人	3.1%	
座光寺	4,605人	4.2%	
松尾	12,985人	12.0%	
下久堅	3,220人	3.0%	
上久堅	1,666人	1.5%	
千代	2,001人	1.8%	
龍江	3,165人	2.9%	
竜丘	6,895人	6.3%	
川路	2,089人	1.9%	
三穂	1,574人	1.4%	
山本	5,388人	5.0%	
伊賀良	13,859人	12.8%	
鼎	13,859人	12.8%	
上郷	14,855人	13.7%	

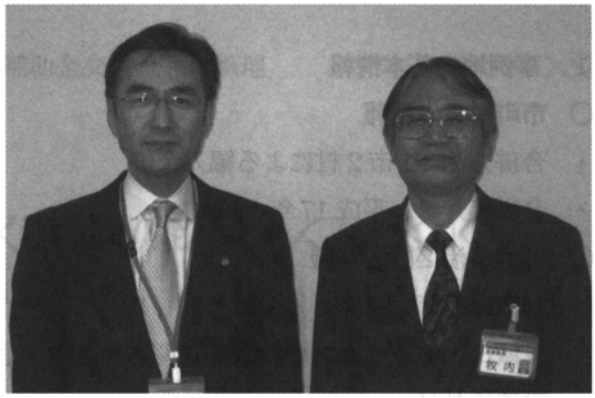
○ ヒアリング

対象：飯田市総務部庶務課

日時：平成18年12月27日（水）

9時～11時30分

場所：飯田市役所



伊坪係長（左）、牧内課長（右）

2．地域自治組織制度導入決定の経緯

地域自治組織制度採用に至るまでの流れ― その1　地域からの提案

平成17年10月1日、上村・南信濃村の旧2村と合併し誕生した新飯田市では、今回の合併によって市域となった旧2村の「山」の地域、昭和の大合併時に市域となった「里」の地域、そして昭和12年の市制施行時からの「町」の地域という、3つの異なる地域特性が併存することとなった。新飯田市の発足に伴って、旧2村には合併協議に基づいてそれぞれ合併特例法上の地域自治区が設置されたが、旧飯田市においては、地方自治法上の地域自治区制度が平成19年4月から導入される。旧飯田市は、「丘の上」と呼ばれる市制施行時からの中心部である飯田5地区と、平成5年までの間に市町村合併を経た旧2町11村の13地区を合わせた合計18の地区に地域自治区が設置される予定である。

旧飯田市では、従来から、地区ごとに「地区自治会（連合自治会や自治協議会等と呼ばれている）」が形成され、さらに旧市全域の地区自治会の連合体として「自治協議会連合会」が組織されていた。各地区では、地区自治会をはじめとする各種団体が、非常に細分化された状態で形成されており、人口減少や高齢化によって役職者の担い手不足が深刻な問題となっていた。また、各種団体は行政施策に合わせて縦割りで組織されており、多様化しつつある地域課題に個別の団体では対応できない状況が生じつつあった。この状態を抜本的に見直して、横の連携を重視したしくみに変える「各種団体の整理統合等」を検討するよう市に対して自治協議会連合会から提案が出された。平成13年2月のことであったが、市における地域自治組織はこの提案が起点となっている。

地域自治組織制度採用に至るまでの流れ
― その2　支所長研究会と南信州広域連合の「地域自治政府構想」

一方、18地区で地域自治活動の水準や行政による活動支援状況に差があったため、その統一化などを目標として、旧飯田市の各支所長による勉強会において、支所や公民館、各種団体のあり方について検討が進められていた。また、旧飯田市と下伊那郡下の17の町村で構成する南信州広域連合においても、「飯田下伊那がひとつになったら」というテーマで、一郡一市が合併した場合の地域のあり方が研究されていた。平成14年12月には地方行政組織のしくみにつ

いて、それぞれの合併前の市町村の区域に法人格を持った新たな組織設置が可能となるような新たな行政体制「地域自治政府構想」を提案した。その後、一郡一市の合併構想は実現には至っていないが、平成15年3月、前市長は、合併の有無に関わらず「地域自治政府」という独自の自治体内分権の制度を導入していくということを表明し、これを受けて庁内に自治体内分権のあり方を検討する「地域自治組織検討プロジェクト」が設置されることとなった。これと前後して、第27次地方制度調査会の中間報告や最終答申によって新しい地域自治組織の枠組みが示された。検討プロジェクトによる研究報告やその後のさらなる検討の結果、最終的には旧飯田市の基本的な考え方として「地域自治組織導入に関する基本方針」が平成17年7月に公表され、旧飯田市における地域自治組織の導入においては、改正地方自治法で法制化された地域自治区制度を最大限活用していくことが決定された。

地域自治組織制度の導入が円滑に決定できた理由― 徹底した周知活動と地区自治会の協力

地域自治組織の導入は、合併推進のためや財政悪化への対策と捉えられがちであるが、旧飯田市では、自己決定・自己責任による住民自治と行政への市民参画を推進することを大きな目的としている。議会や各種団体等に対して、市の担当者によって地域自治組織の導入に関する基本方針の説明が実施されたが、18地区の個別の単位自治会等を対象とした説明会開催によって、1年間で延べ7,000人余りの住民が説明を受けるなど、積極的な周知活動が行われた。住民への説明会では、地域自治組織の導入によって、地域におけることは地域の住民で決めていきましょう、そして市政への参画をしていきましょう、ということが語られた。このような徹底した周知活動によって、住民の間に地域自治組織制度導入への理解が広まっていったものと考えられる。

さらに、地区自治会の積極的な取り組みも、地域自治組織制度が円滑に導入されている要因となっている。旧飯田市における地区自治会は、地区の中心的自治活動組織として、各種団体に対してリーダーシップを持ち、地区住民の意見集約にも強い影響力を持っていた。また、単位自治会・支所・公民館・その他各種団体との関係も緊密である。地域が元気なうちに何らかの措置を講じなければならないという問題意識が、旧飯田市と地区自治会の当事者にあったからこそ、地域自治組織の導入が可能であったと考えられる。なお、地域自治区の設置にあたっては区域の設定が問題になりうるが、旧飯田市の場合は、地区自治会の単位とも一致している18地区をそのまま地域自治区としたため、区域の問題は全く発生しなかった。

3．地域自治組織制度の概要

現段階で決定されている地域協議会と地域自治区の事務所の概要

地域協議会の委員定数は、市の地域自治区の設置等に関する条例の規定上、25人以内と定められているが、地区自治会等の地域の意向を反映し、25人以内で地区ごとに自由に定数を決められるように規則で定めている。また、男女構成等にも配慮することとされており、委員の公

募制度も取り入れられている。公募委員の比率は定数のおおむね2割、少なくとも1割以上となる予定である。なお、ヒアリング実施後に地域協議会委員の募集案内が市から出され、18地区において2名から5名の人数が平成19年3月1日から公募される予定である。

旧飯田市における地域自治区の事務所は「自治振興センター」と呼ばれ、従来の支所機能も有する事務所として各地域自治区に設置されるが、丘の上と呼ばれる中心部5地区については、共同の事務所が市役所本庁に設置されることとなっている。地域自治組織制度の導入によって地域自治のしくみは変わるが、制度導入時の障害を可能な限り減らすため、新たな事業負担が各地区に発生しないように配慮している。また、市の地域自治組織制度導入の大きな目的の一つは地域コミュニティ組織の基盤を強化することであるので、旧支所長である自治振興センター所長その他の職員の地域に対する役割は、従前以上に強くなっていくものと考えられている。

拠点事務所の設置を検討

旧飯田市の18地区に地域自治区が設置されることとなるが、本庁の1つの地域自治区担当課が全ての自治振興センターを支援するには、18地区という数は多すぎるという課題がある。より住民に近いところで住民に密着した公共サービスを展開していくためにも、市は、「本庁の担当課から自治振興センター支援業務を切り離して、本庁の外に複数の新たな拠点事務所を設置し、複数の組織で各自治振興センターを支援できる体制を整える必要がある。」ということを平成17年7月に公表した基本方針の中で表明している。ただし、新たな組織の立ち上げによって、かえって職員数や事務量を増やしてしまう結果になってはならないので、拠点事務所設置に向けた実際の検討については、今後の運用状況を見守りながら進められていく予定である。

地域協議会と議会の関係 ―議員提案の自治基本条例に地域自治区制度を規定

平成18年9月議会において、「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」と「飯田市自治基本条例」が可決された。この自治基本条例は全国で4番目（市では3番目）の例となる議員提案によるもので、理念条例である。この条例の第4章の地域自治の章において、地域自治区制度の導入や市民活動の尊重が明確に位置づけられている。

法制度上は、市議会議員も地域協議会委員となることができるが、現職の市議会議員が委員になるような状況は市では見られない。地域協議会はあくまで地域課題に即して審議するが、市議会は市全体の観点で審議することになる。地域協議会の委員として審議した内容を、再度市議会で議員として審議することは、自己矛盾を起こすことになりかねない。また、自治基本条例の中に市議会の役割を位置づけているので、市議会議員が地域協議会の委員になることは現実的ではないと市では考えられている。「市議会は、市民の代表機関。市政の方向性について意思決定をする議決機関でもあり、市政全般について適正に行政運営されているかをチェックする機関でもある。一方で、地域協議会は行政の一部として行政とともによりよい施策を検討し実現していくため、住民に協議をしてもらう機関」と市の担当者が話すように、両者の違いは明確に意識されていると考えられる。

4．取り組みの特徴 ―既存組織の再編と各種補助金交付金等の整理

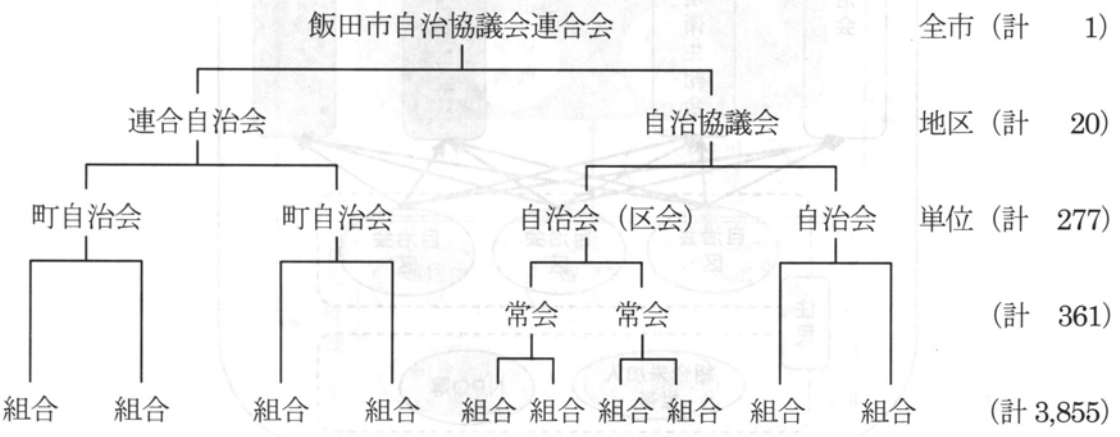
これまでの地縁型組織の実態

市における地域自治組織導入の大きな特徴は、既存組織を統合再編したことであるが、その効果を説明するためには、旧飯田市のコミュニティ組織について若干の補足が必要となる。

旧飯田市には町自治会、区、集落や常会といった住民の自治活動組織が残っており、10世帯前後の「組合」等と呼ばれる集まりがある。また、中心部以外の13地区では組合の上位に「常会」等と呼ばれる会議体も存在している。常会は月1回、各世帯の代表が集まる会議である。組合や常会の上に、「区会」・「自治会」等が組織され、さらにその上位に地区連合組織として地区単位に「地区自治会（連合自治会や自治協議会等）」の組織がある。地区自治会は、旧飯田市におけるかつての合併時に町村議会の代わりとして設けられた組織と考えられる。

以上のことを図で示すと次のとおりである。

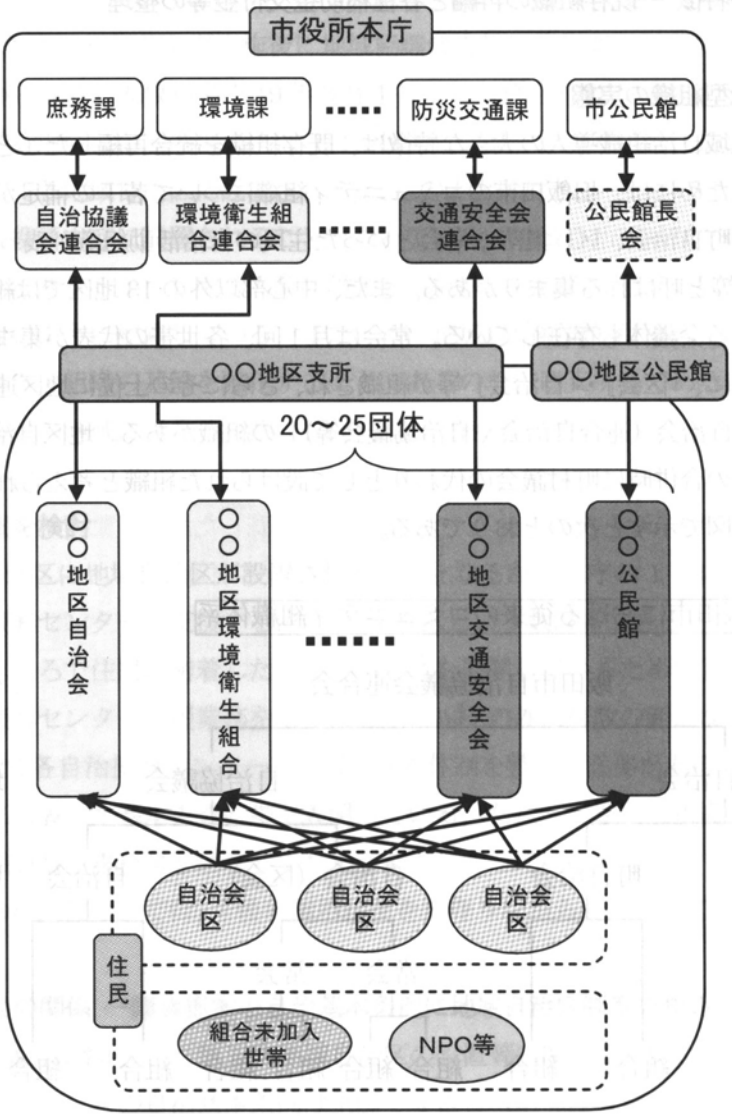
飯田市における従来のコミュニティ組織体系



＊ 各組織の名称について各地区により若干の差異がある。

＊ （ ）内の数値には、旧2村の分も含まれる。

旧飯田市では、地域自治組織の導入決定前は、全市的な自治活動連合会組織として、行政施策の目的別に、庶務課に対応して自治協議会連合会、環境課に対応して環境衛生組合連合会、防災交通課に対応して交通安全会連合会といった団体があった。さらに、地区単位の組織として地区自治会（連合自治会、自治協議会等）、環境衛生組合、交通安全会、また、行政の教育機関としての地区公民館があり、それぞれの団体に個別の単位自治会が横断的に関与していた。市からの情報や補助金交付金等は全市的な組織を通じた「タテ」の関係で流れて、地区各種団体が個別に受け取るしくみとなっていた。

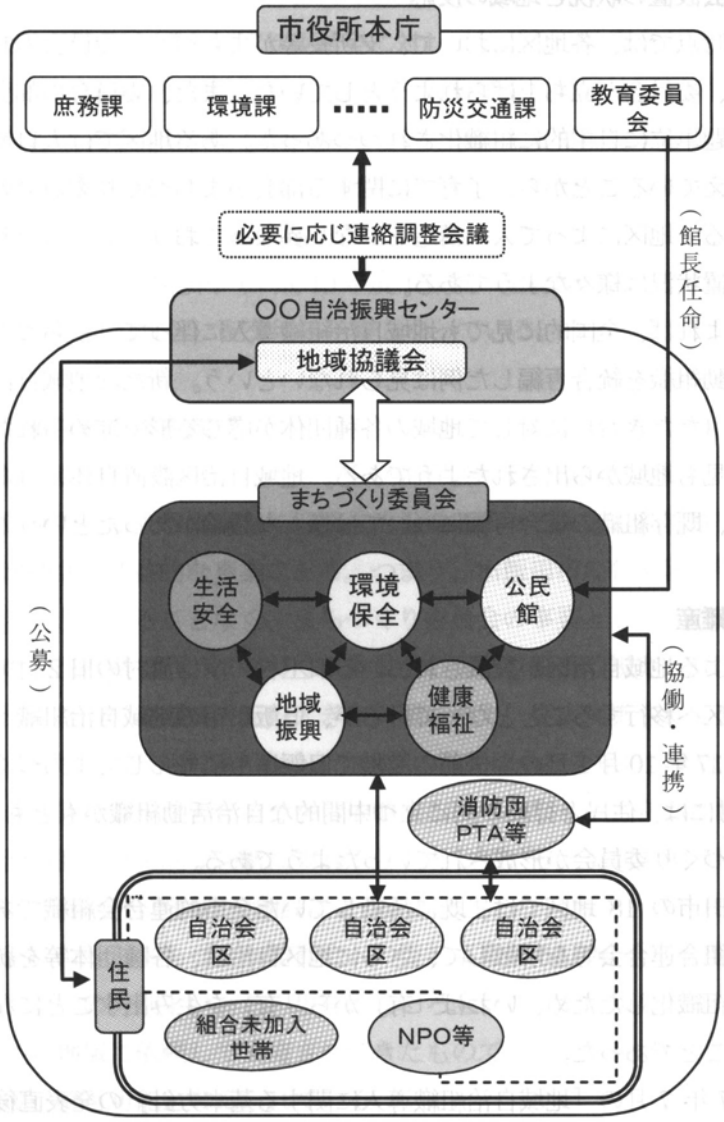


地域自治組織導入前における情報や予算の流れ

このしくみでは、事業費を地区単位で総合的・効率的に使えない欠点がある。さらに、地域課題が多様化して目的別の組織では対応できない状況になりつつあった。

まちづくり委員会の創設―タテ割りの組織を横断的な組織に再編

この問題を解消するため、旧飯田市への一般制度の地域自治区設置を契機とした飯田市版の地域自治組織導入に向けて、各地区において、地区自治会等の既存の各種自治活動団体を統合再編し、地域住民が主体となって新たに「まちづくり委員会」を創設することとなった。市によって既存組織の統合再編の方向性は提示されたものの、地域の実情にあった組織づくりとなるよう、各地区の自治会をはじめとする各種団体によって協議されたうえでまちづくり委員会が組織される予定である。



地域自治組織導入後の情報や予算の流れ

これまでの自治活動団体では、所管課とのみ連携するタテ割りの関係であったが、組織の再編にあたって各種組織の機能・活動を統合し、行政との窓口の一本化を図っている。その上で、まちづくり委員会の中で各種委員会部会（各地区5～7）を組織し、従来の取り組みが有機的に引き継がれるように工夫されている。まちづくり委員会が立ち上がった後は、大きなテーマごとに委員会と所管課との間で連絡調整会議が行われることになる。また、各種補助金交付金等についても、まちづくり委員会の段階で事業費を横断的に束ねることによって、効率的に事業を実施できるしくみとなっているので、このように、まちづくり委員会では、タテ割りの情報・予算の流れを残しつつ、地域課題本位に事業化できるようになっている。

まちづくり委員会設置の状況と地域の反応

ヒアリングの時点では、各地区において、支所長等がまちづくり委員会の制度設計や組織化を支援しながら、委員会が立ち上げられようとしていた。また、委員会の部会として目的別の委員会が地域課題単位に自主的に組織化されつつあった。ある地区では人口増が生じており、子どもの数も増えていることから、子育てに関する部会がまちづくり委員会の中に独自に設置される予定である。地区によって人口構造もかなり異なっており、まちづくり委員会の執行部の人数や部会設置状況は様々なようである。

市の担当者によれば、全国的に見ても地域自治組織導入に伴って「まちづくり委員会」のような地域自治活動組織を統合再編した例は見られないという。新たな地域自治組織への統合再編は、市の提案（たたき台）に対して地域の各種団体が応じる形で進められたが、実現を危惧する批判的な意見も地域から出されたようである。地域自治区設置自体にはあまり問題は生じなかったものの、既存組織の統合再編については様々な議論があったということである。

有から有を生む難産

合併特例法による地域自治区が設置されている旧上村・南信濃村の旧2村では、将来、一般制度の地域自治区へ移行することとなっているが、旧飯田市の地域自治組織へ円滑に合流させるために、平成17年10月1日の合併前の段階で旧飯田市に先んじてまちづくり委員会が設立された。旧 2 村には、住民と行政の間に立つ中間的な自治活動組織がもともとなかったため、スムーズにまちづくり委員会が形成されていったようである。

しかし、旧飯田市の 18 地区では、既に活動していた全市的連合会組織である自治協議会連合会や環境衛生組合連合会等を解散して、さらに地区自治会、各種団体等を統合再編したまちづくり委員会を組織化したため、いわば「有」から「有」を生み出すことになって非常な苦労が伴ったということであった。

市は、平成 17 年 7 月の「地域自治組織導入に関する基本方針」の発表直後から、地域自治組織に関する説明を議会や自治協議会連合会等の各種連合会組織、各地区自治会に対して実施してきた。しかし、市による説明や広報による情報提供等だけでは地区住民や各種団体への周知や理解が十分ではなかった。そのため、多くの地区では支所長や地区自治会長が中心となって、地区内の各種団体等に対して新たな地域自治組織導入の説明が行われた。

このような努力の結果、地区自治会等の代表や役員から構成されるまちづくり委員会準備会が設立され、地域の実情に合ったまちづくり委員会のあり方が設計されていった。多くのまちづくり委員会準備会で制度のしくみが固まった段階で、準備会の会長や役員、そして支所長や職員が個別の単位自治会等に直接、説明を行っていったとのことである。

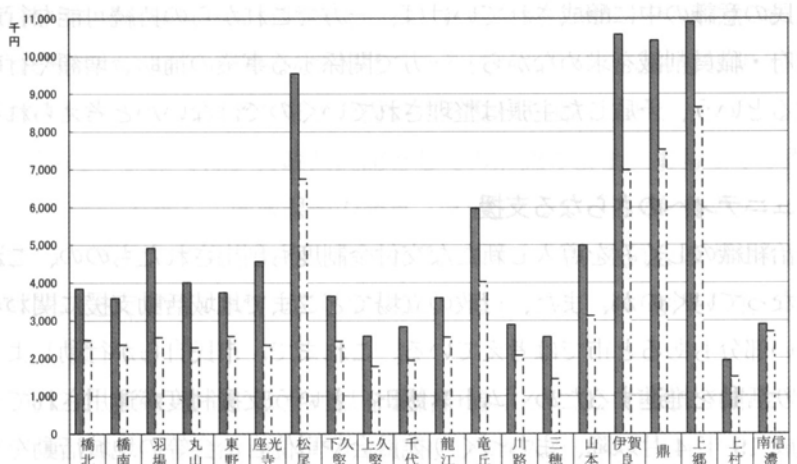
地域自治組織に対する交付金制度を創設

市におけるもう1つの特徴的な取り組みが、地域自治推進のための新交付金制度創設である。市では、平成 18 年 7 月に「地域自治区の設置及び地域自治推進のための新交付金制度につい

て」というものが公表されており、従来行われてきた各種補助事業や地域への委託事業等の見直しと統廃合を行ったうえで、まちづくり委員会に対して新たな活動資金を助成することがうたわれている。さらに、資金の利便性を高めるため、対象事業を厳しく限定することなく、補助率も設定しない「各地区で自由かつ有効に使える交付金」として配分することとしている。新交付金「パワーアップ地域交付金」予算は、従来の各種団体に対する交付金・委託料・補助金等の総額約68,000千円（平成17年度実績または平成18年度予算）を下回ることなく、さらに約32,000千円を上乗せした1億円（平成19年度予算案）を総額とし、このうち3割を均等配分し、7割を人口割りで20地区に配分する予定となっている。

組織の再編を優先し従来の事業を踏襲

従来の補助事業等の見直しや統廃合といっても、整理されるのは市から地域への資金の流れ方であって、新交付金制度によって実際に地域自治組織によって実施される事業内容は、いずれも住民の身近な地域共同共益的な事業である。つまり、旧飯田市の各地区で行われてきた従来の事業内容がほとんど変わることなく、まちづくり委員会の事業として位置づけ直されている。新交付金制度の検討段階では、まちづくり委員会の事業を細かく規定し直す方針も議論されたことがあったが、組織の改編が当面の大きな課題と考え、従来実施されてきた事業をほぼそのまま踏襲することとし、できるだけ地域自治組織の活動に負担を掛けないようにしている。市の責任で行うべき事業の実施を新たに市から依頼するのではなく、自らの地域共同共益的事業について地域自治組織の自主的な判断に委ねることとしている。従前の実施事業が大きく変わるわけではないので、新交付金制度の創設による混乱は生じないものと見られている。また、新交付金制度とは別に市からまちづくり委員会への委託事業が50,000千円程度ある。これは、例えば広報の配布やゴミの分別といった、現在のところ全市統一的に市の責任で行うべき事務事業であり、従前から地域に依頼して実施されてきたものである。今後、地区の受け皿体制が整えば新交付金制度へ移行可能と考えられている。



		橋北	橋南	羽場	丸山	東野	座光寺	松尾	下久堅	上久堅	千代	龍江	竜丘	川路	三穂	山本	伊賀良	鼎	上郷	上村	南信濃
■交付金	計100,000千	3,840	3,594	4,916	4,009	3,747	4,559	9,541	3,646	2,582	2,833	3,599	5,970	2,890	2,562	4,984	10,57	10,41	10,91	1,939	2,892
▫配分金A(内数)	計68,050千	2,476	2,353	2,552	2,279	2,581	2,345	6,749	2,449	1,781	1,939	2,553	4,025	2,070	1,445	3,125	6,976	7,515	8,637	1,500	2,700
増加額	計31,950千	1,364	1,241	2,364	1,730	1,166	2,214	2,792	1,197	801,0	894,0	1,046	1,945	820,0	1,117	1,859	3,595	2,897	2,277	439,0	192,0

新制度による交付予定額（棒グラフ左）と廃止予定の従来の補助金交付金等（棒グラフ右）の比較

5.運営において想定される課題と今後の展望

地域協議会とまちづくり委員会の役割分担

市では、きめの細かい説明をしてきたつもりであっても、地域協議会とまちづくり委員会の違いについて、住民一人ひとりに十分な理解がされているかは懸念材料の一つとしている。地域協議会は、地区内の地域課題に対し住民間で議論する場であり、まちづくり委員会は、地区の共同共益的な事務事業を住民自らの責任で、知恵と汗とお金を出し合って進めていく中核的な自治活動団体と位置づけている。実際の運用の場面で地域協議会とまちづくり委員会がうまく機能分担していくことを市では側面から支援していくこととなる。

まちづくり委員会では、住民自らが地域共同共益的な事務事業を見直し、必要な地域課題に対応する事業に予算が配分され執行されていくこととなる。今回の新しい自治のしくみの中で地域に潜在している資源を生かし、地域の実情に合わせた有効かつ適正な事務事業が執行され、「地域力」が発揮されていくことが期待されている。

地域協議会委員の完全公募制への移行可能性

地域協議会の委員選任については、住民による選挙の結果を尊重する準公選制のようなしくみへ発展していくことも可能性としてはある。地域協議会は地域自治区の課題を住民が議論する場であるが、法制度上地域協議会の委員には代表性がないので、市長にとってはあくまで参考意見ということになる。地域協議会の代表性担保や公募の有効性については、他の自治体の事例を見ながら長期的に判断される課題である。

地域自治に対する住民意識

一般制度の地域自治区の運用を通じて、市議会は全市のことを扱う機関、市長・行政は基本的な行政サービスを扱う機関、地域協議会・まちづくり委員会は地域の課題を扱う機関という理解が住民の意識の中に醸成されていけば、一方でこれからの持続可能な行政のあり方として小さな政府・職員削減を求めながら、一方で関係する事業の補助金増額や行政事業の拡大を強く要望するという、矛盾した主張は整理されていくのではないかと考えられる。

地域コミュニティへのさらなる支援

地域自治組織のしくみを導入し新たな交付金制度も創出されたものの、これだけで地域活動が活発になっていくのか、また、行政の立場でどこまで地域活動支援に関わるべきかという判断は難しい部分もあると市では考えている。これまで、市民自らが行動しようとする積極的なまちづくり活動を推進するため「ムトス飯田」という支援制度が運用されてきたが、これを拡充し、平成19年4月以降、まちづくり委員会や単位自治会等の地域活動を支援するムトス飯田支援制度が創設される予定である。他のまちづくり委員会等の活動のモデルとなる事業に対して支援する制度で、「ムトス」とは、市民一人ひとりの「…をしようとする（セムトスル）」

といった自発的な意志力を表したもので、旧飯田市のまちづくりの合言葉になっているものである。新たに導入された地域自治組織が活発に動いていくような支援が行われようとしている。

旧2村における合併特例法上の地域自治区制度の現状と今後

合併特例法上の地域自治区が導入された上村・南信濃村の旧2村では、まちづくり委員会が組織され、地域協議会とまちづくり委員会を併せた地域自治組織というしくみが住民に定着していく過程にある。地域自治区に関する条例改正によって平成23年の4月からは旧2村の地域自治区も一般制度へ移行する予定となっている。

飯田市における今後の住民協働のあり方の基本姿勢としては、各地区を一律に扱うのではなく、それぞれの特性を活かしながら協働を進めることとしている。その中で、産業振興を大きな基盤としながらも、誰もが生き生きと生活できる地域コミュニティをつくるための手段として地域自治組織の導入が決められた。一般制度の地域自治区に関する法令の規定は緩やかなので柔軟に活用することができ、住民自治実現のための有効な手段となると考えられている。

まちづくり委員会と公民館機能

最後に、公民館のことに触れておきたい。市では、飯田市公民館のほか、20地区それぞれに地区公民館を設置している。一部の例外を除いて公民館と支所（自治振興センター）が併設されている。いずれの地区でも自治活動団体は従前から公民館を拠点施設としてきたので、地域協議会やまちづくり委員会も公民館を拠点施設として活動することとなる。

まちづくり委員会の創設による各種団体の統合再編にあたっては、行政の教育機関としての地区公民館をどのように位置づけるかが議論の大きな焦点となったようである。しかし、検討の結果、まちづくり委員会の中に公民館機能が組み込まれることとなった。このことに対する住民の違和感は特にないであろうと市では考えられている。

公民館の各種委員は地区の住民であり、運動会・文化祭等といった公民館事業は地区自治会や単位自治会ほか各種団体等と連携して行われている。自治会等は地域の課題を解決していくことが役割だが、公民館には人材育成や地域情報発信の蓄積があり、自治教育機関として住民が地域の課題に気付き解決方針を導き出す機会を提供する役割を期待できる。全国的にみても公民館の形態は様々であるが、市では、行政公民館としての形態のまま、まちづくり委員会に公民館機能を統合することによって、地域課題の発見、学習という社会教育機関としての役割をまちづくり委員会の中で果たしてもらおうとしている。まちづくり委員会の中で自治会と公民館という性格の異なる二つの機能の融合が図られることは、将来、良い効果を生むのではないだろうか。

ヒアリング全般を通じて、市のように既存組織を統合再編するには、住民にも市にも大きなエネルギーが必要だと感じたが、新しい地域自治組織制度の導入と同時に実施されるために、着実に実行されていくのではないかとも感じた。一般制度の地域自治区を活用した飯田市版の地域自治組織制度の導入と運用において、挑戦を続ける市の動きに今後も注目したい。

◇地域自治区ごとの計画づくりによる地域自治の推進◇

恵那市では、合併後の新市総合計画の策定にあたって、地域協議会に対し地区別の地域計画策定を諮問した。地域住民自治による開かれた公共空間の形成をめざして、地域計画を実行していくための新たな自治組織づくりへの支援と、新たな実行組織と地縁型組織との連携強化、そして地域協議会を含めた地域における各種組織間の関係や役割の整理について、試行錯誤を繰り返しながら取り組んでいる恵那市の実情と課題について、話をうかがった。



恵那市　本庁舎



1．事例地の基本情報

○ 市町村合併情報

・ 合併の方法：1市4町1村による新設合併

・ 合併年月日：平成16年10月25日

○ 地域自治区設置情報

・ 根拠条例等

恵那市地域自治区条例

平成17年1月25日公布、施行

・ 設置年月日

地域自治区は平成17年1月25日、地域協議会は平成17年4月1日

・ 設置の概要

合併前の旧市町村単位に6つの地域自治区を設置

各地域自治区にそれぞれ地域協議会、地域自治区の事務所を設置

旧恵那市内は1つの地域自治区だが、地域協議会の中に8つの支部を設置

→条例改正により平成19年4月1日から旧恵那市内に8つの地域自治区を設置予定

（合計13の地域自治区となり、地域自治区の事務所は市役所で2つの地域自治区を担当するため、新たに6箇所の地域自治区の務所を設置予定）

各地域自治区の基礎情報（数値は平成17年度国勢調査速報値）

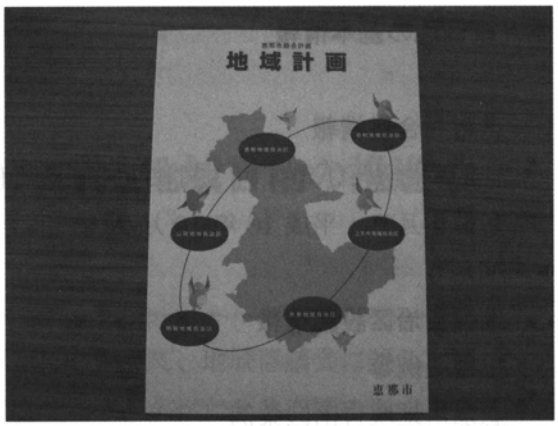
	人口	人口構成比	面積構成比	設置制度
恵那市	**55,763人**	**100.0%**	**100%（504.19k㎡）**	
旧恵那市	35,429人	63.5%	34.2%	一般制度
旧岩村町	5,351人	9.6%	6.8%	一般制度
旧山岡町	5,057人	9.1%	12.1%	一般制度
旧明智町	6,483人	11.6%	13.3%	一般制度
旧串原村	938人	1.7%	7.6%	一般制度
旧上矢作町	2,505人	4.5%	26.0%	一般制度
旧恵那市の細分内訳（平成19年度以降、旧恵那市を8地区に細分）				
大井町	13,559人	24.3%	2.3%	
長島町	10,200人	18.3%	5.8%	
東野	1,732人	3.1%	3.4%	
三郷町	2,634人	4.7%	4.9%	
武並町	3,263人	5.9%	4.3%	
笠置町	1,491人	2.7%	5.1%	
中野方町	1,777人	3.2%	4.7%	
飯地町	773人	1.4%	3.8%	

○ ヒアリング

対象：恵那市企画部まちづくり推進課

日時：平成 18 年 12 月 27 日（火）
13 時半～16 時

場所：恵那市役所



恵那市「地域計画」

2．地域自治区設置の経緯

合併協議による地域自治区の採用

恵那市の地域自治区制度は、制度の趣旨である住民自治の推進や行政と住民との協働について、地域住民の中で十分な検討がなされて導入されたわけではない、というのが実情のようである。平成 16 年 10 月 25 日、旧 6 市町村の対等合併により新恵那市が誕生したが、合併協議において、合併後の新市に一般制度の地域自治区制度が導入されることとなった経緯によれば、合併協議の最終段階で、旧町側から、合併後に旧町の住民意見を新市の行政に反映するしくみとして地域審議会等設置の提案がなされたが、ちょうど第 27 次地方制度調査会の答申において、地域自治区制度の中で地域協議会のしくみが示されたため、これを採用することになったということである。

合併特例法上の地域自治区制度や合併特例区制度ではなく、地方自治法上の地域自治区制度が選択された理由は、合併特例法上の制度を導入する場合は、法定の合併協議会の中でその内容を決定しておくことが必要だが、一般制度の場合は合併後に議論することが可能であったためである。このような背景があって、合併協議会の中では活発な議論が展開されることなく地域自治区制度の導入が決まったものと考えられる。実際に、地域自治区や地域協議会のあり方が本格的に議論されたのは、合併協定書への調印が行われ新市の輪郭が決まって以降である。平成 17 年 1 月の議会で制度に関する説明と審議が行われ、正式に地域自治区が設置されることとなった。

中央集権型の合併意識から地域内分権への意識転換

合併前の旧市町村では、行財政運営の効率化をめざす中央集権的な新市の姿が強く意識されていた。合併協定項目においても、行政職員数の削減が示され、合併後に 5 年間で 733 人から 545 人まで削減する方針が示されている。地域自治区制度についても、当初は、かつての行政が中心となって行われた「村おこし」的な地域振興をするための制度だという理解がされており、地域振興事務所（地域自治区の事務所）職員の一部は、現在でもこの

ような地域振興をすることが地域自治区の役割だと考えているところもある。

しかし、中央集権的な発想では、住民の目線による効果的な取り組みが望めないことや合併によって人材が流出する旧町村の機能を維持することができず、どうしても地域内分権や地域自治の発想が必要となっていた。そこで、平成 18 年度当初に市の組織改正が行われ、地域自治区制度を所管する「まちづくり推進課」が新設された。配属された職員は、地方制度調査会の答申の研究や、他の自治体の取り組み事例の検討等、地域自治区制度についての学習や議論を重ねながら、分権分散型の組織や地域をめざすことが一般制度の地域自治区設置の本来の目的となるということに気づいていったという。しかし、庁内の他の部署においては、中央集権的な合併を意識して合併協議が進められてきた経緯があるため、地域分散型の制度運用について庁内の理解がまだまだ十分ではない状況が続いている。

3．地域自治区制度の概要

当初は旧市町村単位に地域自治区を設置

合併から 3 ヵ月後の平成 17 年 1 月、旧市町村単位 6 地区を区域とする地域自治区が設置され、各地域協議会は同年 4 月に発足した。旧市域については恵那市役所が、旧町村域では支所である 5 つの地域振興事務所が、地域自治区の事務所となった。平成 19 年 4 月からは条例改正により地域自治区は 13 地区となるが、旧市域のうちの 2 つの地域自治区はまちづくり推進課が所管する。残りの旧市域 6 地区には新たに 6 箇所の地域振興事務所が設置されることとなり、合計 11 の地域振興事務所と、まちづくり推進課で地域事務所の役割を担う。

地域自治区	地域自治区の事務所の名称
恵那地域自治区[1]	恵那市役所
岩村地域自治区	岩村振興事務所
山岡地域自治区	山岡振興事務所
明智地域自治区	明智振興事務所
串原地域自治区	串原振興事務所
上矢作地域自治区	上矢作振興事務所

恵那市の地域自治区と地域自治区の事務所の名称（合併後～平成 19 年 3 月末まで）

1　恵那地域自治区の地域協議会には、大井・長島・東野・三郷・武並・笠置・中野方・飯地の 8 つの支部が設置されている。

旧市域における地域協議会

平成17年4月に各地域自治区に地域協議会が設立された際、旧恵那市は1つの地域自治区であったが、いわゆる昭和の合併前の町村単位ごとでは抱えている地域課題が異なっていたため、これに対応できるように地域協議会の下部に8つの支部組織が設けられた。

後述するように、新市の総合計画策定にあたって各地域協議会において地域別の計画が策定され、地域に必要とされる事業が地域計画の中に盛り込まれていったが、旧恵那市の場合は8つの支部がエリアごとに必要な事業を検討して、事業を実施していくしくみとなっていた。ところが、支部単位に協議された地域計画を1つの地域計画として取りまとめることは難しい状況であったため、旧恵那市の地区では地域協議会での議論がなかなかまとまらない状況が続いた。また、地域協議会の支部組織が地域計画を市長に対して答申することにも制度上の問題があった。

以上のように、旧恵那市を1つの地域自治区とすることには限界があったので、8つの支部組織を地域協議会に格上げすることとし、平成18年12月議会で地域自治区条例の改正が行われ、平成19年4月1日からは旧恵那市の8支部をそのまま8つの地域自治区に制度変更されることとなっている。

地域自治区	地域自治区の事務所の名称
大井地域自治区	恵那市役所
長島地域自治区	
東野地域自治区	東野振興事務所
三郷地域自治区	三郷振興事務所
武並地域自治区	武並振興事務所
笠置地域自治区	笠置振興事務所
中野方地域自治区	中野方振興事務所
飯地地域自治区	飯地振興事務所
岩村地域自治区	岩村振興事務所
山岡地域自治区	山岡振興事務所
明智地域自治区	明智振興事務所
串原地域自治区	串原振興事務所
大塚地域自治区	大塚振興事務所

平成19年4月以降の恵那市の地域自治区と地域自治区の事務所の名称（下線部分が新設）

地域協議会の委員構成

地域協議会の委員は、商店街連合会、自治連合会、観光協会、民生委員・児童委員協議会、PTA、ケアマネジャー等を中心に行政主導で選考したため、地域の実情や自主性を損ねる結果となった。

今後は、地域の実情にあわせて地域協議会委員を選出するための組織を設置する予定である。具体的には、地縁型組織の自治会から3名、地域協議会の推薦する現委員以外の3名からなる計6名が地域協議委員選定委員会をつくり、この選定委員会が選定した委員に対し市長が委嘱するという手続きと、一部または全部の地域協議会委員を公募することが可能となる規定が検討されている。地域協議会委員選定委員会を設置することによって、地域での選任に基づく委員構成による地域自治の推進を図っていきたいと市では考えている。選定委員会方式については、地域協議会においてワークショップを繰り返す中で検討が進められている。

まちづくりの実行組織の形成

実際のまちづくりにおいては、地域課題を審議する地域協議会と並んで、実行組織の存在と役割が重要になる。まちづくりの実行組織が重要になったのは、平成17年10月に地域協議会により答申された地域計画を実施するための組織が必要になったことや、地域の行う「地域づくり事業」に対して、後述する総額5億円の助成金が用意されたためである。

地域協議会は地域の審議機関であるために計画の実行主体とはなりえず、自治会組織の連合体である自治連合会等の地縁型組織には計画を実行するだけの力を求めることが難しい状況であった。このような経過から、地域住民の自治組織としてまちづくりの実行組織が地域自治区単位に組織化され、地域課題を解決するために事業を実施していくことが想定されている。

4．取り組みの特徴―地域計画策定と実行組織の形成

地域協議会による地域計画の策定

市では、合併後の新しい総合計画の策定にあたって、「地域のことを地域で考え、計画を作る」という理念のもと、地域協議会ごとに10年先の地域の姿をまとめ、行政と住民が協働して実現していくための取り組みを審議してもらい、地域計画を策定することとした。平成17年3月から4月にかけて、6地区の地域自治区の地域協議会および8支部に対して、地域計画について市長から諮問され、同年10月に答申が出された。この間、地域協議会と支部ごとに地域懇談会が開催され、地域計画策定について市長以下市の職員と地域住民が意見交換をする機会が設けられた。

地域計画では、それぞれの地域がめざす地域イメージが掲げられ、地域の現状や課題、行政が行うべきこと、住民と協働して実施すべきこと等がまとめられている。ただ、答申

された地域計画は、限られた財源のためすべてを総合計画に取り込むことはできず、今後地域住民と行政とが計画の実現に向けて努力していくための指針として、恵那市総合計画の中に位置づけられている。また、地域協議会の答申の中では、地域計画の実現やまちづくりの財源として補助金に代わって交付金制度を創設することが提言された。

まちづくり財源「地域づくり補助金」の整備と運用状況

まちづくりの財源については、合併前の旧市町村と中津川市による旧中津川・恵那広域行政事務組合における積立金の一部を原資としており、総額5億円にのぼる。平成18年度から5年間にわたって、均等割で30,000千円、残りを人口割で配分した額が各地域自治区に助成される予定で、これによって実行組織の活性化を図っていくこととされている。

本来であれば、まちづくりの実行組織が事業を立案し、それを地域協議会で審議する形が望ましいのであるが、まちづくりの実行組織が形成される前に、平成17年度に地域協議会が先に発足していた。また、市長が地域協議会に対して各地域自治区の地域計画策定を諮問し、地域協議会が地域計画の答申を行うことにより実施される事業が決められたという経緯がある。そのため、地域協議会が決定した事業を実行組織が執行していくという逆転現象が生じており、事業が動きにくい状況となっている。実際、平成17年度に実施予定の114事業のうち、実行されているのは6割から7割程度ということである。

また、行政では把握・対応ができない地域課題に住民が取り組むことを市は期待したが、実際には地域振興的な事業に住民の関心が集まる傾向がある。例えば、ある地域自治区では高齢化が深刻な状況で、公共交通手段の充実が喫緊の課題であるにもかかわらず、イベントや地域の歌の作成等の地域振興事業が企画され実施されている。地域振興に目線があるために、生活問題への対応が後回しになっている状態も見受けられるようである。

実行組織によるまちづくり事業の再検討

この問題に対しては、市では、実行組織の側から改善をしてもらおうと検討している。地域計画の実行可能性や計画の中で不足している事業を、まちづくりの実行組織において検討してもらうこととし、その検討結果を改めて地域協議会で審議してもらい、決定された事業に対し地域づくり補助金を適用する予定である。事業の実施主体である実行組織で事業の見直しを行ってもらうこととし、市は、地域協議会に対して現在の地域計画におけるまちづくり事業を必ずしもすべて実施する必要はないことを伝えている。

将来的には、実行組織によって地域課題解決の議論がなされ、実行組織から提案されたまちづくり事業計画の公共性や優先度を地域協議会において判断できるようなしくみを地域で創り上げていく必要があるのではと市では考えている。

地域協議会が交付金の自主運用基準をつくる取り組み

地域づくり補助金は要綱上の制約が多くある。例えば、備品購入費や食糧費は補助金額に上限が設定されており、研修費は補助対象外などとなっている。このため、地域協議会から市長に対して、地域づくり補助金を交付金にして欲しいという建議が出されている。

市では、交付金への移行についてまだ具体的に検討されていないが、当面、地域協議会が運用基準を作成し、地域協議会がその基準に基づいて事業を予算化できる制度を検討中である。地域協議会が自らの役割を認識し、住民自治と協働により「公共空間」を作り出すのは自らであるという考えを創り上げるために、従来の事務局提案を審議する方式の会議形式は止め、ワークショップを行いながら議論し、学習している段階である。ワークショップの実施を疑問視する意見も一部にはある。しかし、将来、地域協議会が多様な主体による自治と協働で創りだす「新たな公共空間のあり方の審議役」として機能するために必要な過程だと市の担当者は考えて、取り組んでいるということであった。

5．地域自治区運営における課題と展望

実行組織の自主性の向上

一般的には、地域の活動組織が形成されたにもかかわらず活動財源がないため補助金を設定される場合が多いと思われるが、市においては、主に地域協議会が策定した地域計画の実施主体を組織するために、まちづくり補助金という財源があてがわれ、この補助金を活用して事業を実施する主体としてまちづくりの実行組織がつくられた。そのため、実行組織の中では、自らで計画したものではない事業の実施へ向けての意識の希薄さが見受けられる。今後、実行組織の自主性を高める方策が求められている。

また、地域協議会の委員のなかには、地域協議会で策定した地域計画が確実に実行されるように、自らが実行組織の中心メンバーとなって事業を実施しようとする例が見られる。しかし、地域協議会の委員が実行組織の中心になってしまうと、地域協議会の委員として実行組織の事業を審査・監査する役割を果たすことが難しくなってしまう。そのためにも、地域協議会と実行組織の関係について今後見直していくことが重要な課題であると認識されている。

地域協議会の果たす役割―目的型組織と地縁型組織の相互補完関係の橋渡し

実行組織は、自治会等の地縁型の組織とは異なり、福祉・教育・生涯学習等の目的別の活動を行う多様なアソシエーション型[2]の地域自治組織であると市では理解されている。自治会は一般的に小さい地域単位で形成されており、活動範囲が限定されるうえに人手も少ないので、単独で目的型の活動を行うのは難しい面がある。一方で、地域おける情報を把

---

2 市では、地域における団体のうち、「地縁」をもとにした自治会等と対比して、特定の目的を達成するために組織されたNPOや市民活動団体等を「アソシエーション型」と呼んでいる。

握したり、市からの情報を住民に伝達する場合には、目的型の組織よりも自治会等の地縁型の組織の方が優れている。例えば、地域協議会で独居老人に対する地域福祉を議題として事業を企画しようとしても、まちづくりの実行組織が地域の高齢者と接点を持たなければ、独居老人と出会い独居老人の現状を知ることができない。このような場合に、独居老人の生活実態についてある程度把握している自治会が実行組織に独居老人の状況を説明して、自治会と実行組織が連携して独居老人の個別訪問をするといったような支援事業を立ち上げるといったことが可能となれば、まちづくりの実践がより一層進むと考えられる。このように、地縁型の自治会等とアソシエーション型の実行組織は相互補完的な関係にある。

自治会等の地縁型組織は地域課題を多く抱えているが、地域課題を解決する力は減退している。地域協議会に対して自治会等が地域課題を提起し、その解決策を地域協議会が事業として提案し、自治会と実行組織が協力して事業を実施するという連携のあり方が必要となっている。住民に対して地域自治区制度の周知がなかなか進まないので、このような両者の相互補完的なあり方が地域住民に伝わっていないのが現状であるが、地域自治区や地域協議会の運営を通じて少しずつこういったしくみの有効性を住民の間に浸透させていきたいと市では考えている。

地縁型組織の強化

また、自治会が実行組織と連携した事業実行の一翼を担うためには、ある程度の規模が必要と考えられる。旧恵那市においては、地縁型組織の自治会の上部に自治会連合会組織が形成されているが、このような連合体と地域協議会、あるいは実行組織との連携ができれば、地域自治区の活性化がより進むと考えられる。旧町村には地縁型の自治組織の連合組織が存在していなかったが、旧恵那市の自治連合会組織に相当する組織を、旧恵那市以外の旧４町１村にも設置・育成する取り組みも市では行われている。

なお、自治連合会は、これまで地域の意見集約や情報伝達といった役割を担ってきたが、地域協議会や実行組織という新たな組織の設置によってその役割が重複してしまうかもしれないことという反発があった。しかし、市の担当者は、「地縁型組織と地域内での目的型組織との連携の趣旨を十分に理解してもらえれば協力的になってもらえると思う」と話す。例えば、ある地域自治区の自治連合会長は、当初は地域自治区制度の導入に反対であったが、地域協議会の会長としても活動することを通じて、地域協議会の活動の効果とおもしろさを話すようになり、自治連合会会長の任期の後は地域自治区や地域協議会の活動を続けたいという希望を持っているようである。また、地域協議会がまちづくりを推進することに反対していた自治会会員が、地域協議会の委員を引き受けたところ、地域協議会の活動に熱意を持って取り組むようになっている例もあるということである。まちづくりに積極的に関わる住民から、順次理解を広げていくことが重要であると市では考えられている。

地域自治区の事務所に求められる役割

旧恵那市は自治会等の地縁型組織がまちづくりを主導してきたが、旧町において、観光協会やNPO等のようなアソシエーション型の組織がまちづくりを主導してきた地域自治区では、同じアソシエーション型の組織である地域協議会下の実行組織との間で、役割の重複という問題が生じつつある。一部の地域では、地域協議会やまちづくりの実行組織と、20年前から活動しているNPOとの間で、お互いが果たそうとする役割について議論が見られるようである。市の担当者の考えでは、NPOのリーダーと地域協議会のリーダーの連携を調整する役割を地域自治区の事務所が担うことができれば、アソシエーション型の団体がまちづくりを主導してきた地域でも、地域自治区制度を円滑に運用することができると考えられるため、地域自治区の事務所に調整機能を果たしてもらうよう期待している。

公共機能を地域にも委譲—住民自治の推進

地域自治区制度の運用によって、行政にある公共機能のうち地域で担えるものは地域に委譲し、地域主体のまちづくりへの転換を図っていきたいと市では考えられている。現状では、各地域自治区で地域計画が策定されても、住民や地域の既存団体が地域計画を共有していないために、地域自治区の一部の住民だけが計画の実行に携わる状況にあり、地域社会に公共の意識が形成されるまでの意見集約が進んでいない。

「協働」という言葉が市や住民の間で安易に使われているため、市の担当者は、住民には協働を行政から住民へ何かを押しつけるための言葉として理解されつつある、というような危機感を抱いている。また、市職員の中でも、人員が削減される状況において事業を手放す方法として協働という言葉を使う傾向が見られるということであった。市の担当者は、平成19年度以降、他の自治体の地域主体のまちづくり事例を参考にしつつ、地域に住民自治や協働の意識を築いていく必要性を感じている。

	個人	家庭	自治会	地域自治区	行政
求められる役割	自分で出来ることは、まず自分で行う	個人が無理なことは、家族で支えあう	家族で支えきれないことは、自治会で支えあう（コミュニティー）	自治会で支えきれないことは、地域で支えあう（コミュニティーとアソシエーションの連携）	地域で支えきれないことは行政が担う（地域分権）
自治の内容	・健康管理等 ・互いの尊厳を尊重し、より質の高い生活の追及	・育児、教育 ・介護	・連絡 ・意見集約 ・交流、親睦 ・地域清掃 ・防災、防犯	・防犯パトロール ・子育て支援 ・老人給食サービス ・集まる場 ・危険箇所点検 ・青少年育成 ・地域総合スポーツ	・地域に密着したものは支所（地域振興事務所）の権限で処理 ・公共性の強いものは本庁で対応

恵那市の自治推進について

ボランティア等の育成による実行組織の育成

実行組織は市がつくるものではなく、自発的な活動を待つ必要がある。実行組織は、ボランティア意識によって形成され支えられていると言っても過言ではなく、各地域自治区内でボランティア活動が活発化していくことが大切であると市では考えられている。このためにはボランティアを行いたい人の発掘やボランティアを求めている団体のコーディネート、ボランティアを育成する講座開設等を、地域自治区制度とは別に、市全体的な取組みとして実施していくことが必要となる。

旧恵那市では、平成6年度から、他の自治体の事例等を参考にして市民活動団体助成金制度を創設し、まちづくりを行う団体に対して5万円から10万円の助成を行ってきた。その後、助成を受けた団体が連携統合し、平成15年度には旧恵那市の協力のもとでまちづくり市民協会が設立された。まちづくり市民協会は、ボランティア団体等の中間支援組織としてアドバイザー機能・コーディネーター機能を担っているが、地域協議会や実行組織の活動を支援するだけの人数がいない。そこで、地域協議会等に対するアドバイザー機能・コーディネーター機能を持つ中間支援組織を地域のなかに育成することも一つの課題となっている。

地域主体のまちづくりへの転換

地域自治区制度については合併協議会で十分に議論されてこなかったため、地域自治区に関する住民の理解は十分でない。地域自治区の事務所（地域振興事務所）の職員が、実行組織の運営を支援することを通じて、地域自治区を成長させていく取り組みが重要となる。

地域自治区間については、各地域自治区の地域計画の進捗状況等を発表し合う会が検討されている。各地域自治区がお互いに刺激し合うことで、まちづくりに消極的な地域自治区が変わっていくことが期待されている。また、市が発案し地域協議会に諮るという手順ではなく、実行組織が地域協議会に課題を投げかけ、地域協議会が発案する形にしていく必要がある。市の総合計画について市の部長級職員と住民とが参加し意見交換する地域懇談会においても、地域協議会が主催しているものの、従来は要望ばかりであったので、平成18年度は2つの地域自治区でワークショップ形式による地域懇談会を開催し、環境・福祉等について夢を語り合い、そこで地域住民は何をすべきか、市は何をすべきか、県・国に何を依頼するかという議論を行い、地域計画を見直す機会とした。地域協議会や実行組織の中心にいる地域リーダーに対し、要望本位の意識を変えてもらうためには、会議の形式を変える等のほかに、市職員・地域リーダー・住民を対象とした合同の研修や講座を行っていくことが必要で、ワークショップ形式によって市職員・地域リーダー・住民が互いに影響し合い、意識を変える機会を作って、地域自治区制度を推進する仲間を増やしていく必要がある。

地域自治区制度の導入効果

旧恵那市は 50 年前に 8 町村の合併があり、旧行政単位に地域自治のしくみがあった。また、行政の情報等は旧行政単位に設置された自治連合会を通じて地域に流れるしくみが確立されていた。そのため、地域自治区制度の導入時点で、地域自治区不要論があったようである。しかし、地域計画の策定や地域づくりへの取り組み、地域協議会主催による地域懇談会の実施、地域協議会委員参加により策定した「協働の指針」等の取り組みの中で、「緩やかではあるが自らで取り組むべき意義を住民の方々が感じてきているようである」との手ごたえが市の担当者にはある。

市担当者へのヒアリングでは、平成 18 年 4 月の時点でまちづくり推進課が設置され、まったくの手探り状態で地域自治区制度の運用が始まり、1 年間でいろいろなことを学び、ようやく方向性が決まってきたということであった。「平成 19 年度こそが実質的な出発点だと考え、住民自治やまちづくり学習、ボランティア・NPO の育成等いろいろな事業計画を練っており、これらを展開していきたい」という話をしていただいた。地域自治区設置当初には、地域計画策定過程においても明確に意識されていなかったといえる住民自治強化への取り組みが、今後より一層強くなっていくであろうという印象を受けた。

◇予算作成に住民からの要望を反映させるしくみづくり◇

平成 17 年 7 月に 12 市町村が合併して新浜松市が誕生した。天竜川、浜名湖、北部の山々等の自然環境と都市部が一体となった都市ができた。産業ではホンダ、スズキなどの輸送用機器、ヤマハ、カワイなどの楽器といった工業技術が集積した地域で、愛知県東部の東三河地域、長野県南部の南信州地域、静岡県西部の遠州地域からなる「三遠南信地域 200 万広域交流圏」の拠点都市でもある。平成 19 年 4 月から政令指定都市への移行が決定している。

移行後の行政区と地域自治区の関係の中で、地域住民からの要望を“予算”の中に反映させるなど、より地域に即した行政サービスの提供を行うしくみを構築した。



浜松市役所　本庁舎



1．事例地の基本情報

○市町村合併情報

・合併方法：3市8町1村による編入合併

・合併年月日：平成17年7月1日

○地域自治区設置情報

・根拠条例等

「浜松市地域自治区の設置等に関する条例」（平成17年7月1日施行）

「浜松市地域自治区の設置等に関する条例施行規則」（平成17年7月1日施行）

・設置年月日

地域自治区、地域協議会ともに平成17年7月1日

・設置の概要

合併時：合併前の旧市町村を単位とする12地域自治区、12地域協議会を設置

政令指定都市移行時：平成19年4月1日に政令指定都市への移行を予定。

移行後は7つの行政区に区地域協議会を設置し、浜松および浜北地域自治区を除く10の地域協議会は存続。旧浜松市の一部（2地区）に地域自治区と地域協議会を新設。

区協議会の事務所は区役所に置き、地域協議会の事務所は地域自治センターに置く。

地域自治区制度移行前の関係市町村基礎情報（数値は平成17年度国勢調査速報値）

	人口	人口構成比	面積構成比	設置制度
浜松市	**804,067人**	**100.0%**	**100%（1511.17㎢）**	
旧浜松市	601,606人	74.8%	17.0%	一般制度
旧浜北市	86,838人	10.8%	4.4%	一般制度
旧天竜市	22,126人	2.8%	12.0%	一般制度
旧舞阪町	11,736人	1.5%	0.3%	一般制度
旧雄踏町	13,861人	1.7%	0.5%	一般制度
旧細江町	22,070人	2.7%	2.3%	一般制度
旧引佐町	14,559人	1.8%	8.0%	一般制度
旧三ヶ日町	15,873人	2.0%	5.0%	一般制度
旧佐久間町	5,337人	0.7%	11.2%	一般制度
旧春野町	5,866人	0.7%	16.7%	一般制度
旧水窪町	3,102人	0.4%	18.0%	一般制度
旧龍山村	1,093人	0.1%	4.6%	一般制度

○ ヒアリング

対象：浜松市政令指定都市推進部地域自治振興課

日時：平成 19 年 1 月 30 日（火）10 時～12 時

場所：浜松市役所（元城町共同ビル）



市川次長（中）
森田副主幹（左）、 天野副主幹（右）

2．地域自治区設置の経緯

政令指定都市への移行構想

平成 14 年 7 月に環浜名湖政令指定都市構想を提唱し、住民票の相互交付など広域的な連携のあった静岡県西部地域 22 市町村に参加を呼びかけ、平成 14 年 10 月に合併 12 市町村のほかに湖西市、新居町が加わり、オブザーバーとして磐南 5 市町村代表の磐田市、竜洋町が入った環浜名湖政令指定都市構想研究会が発足した。その後、平成 15 年 9 月、最終的に合併 12 市町村で、天竜川・浜名湖地域合併協議会を設置するに至った。

研究会の段階で政令指定都市移行をめざすことを視野に入れており、19 回の協議を重ねた合併協議会でも、政令市への移行後に関する事項も含めて約 3,300 の事務事業について調整を行った。平成 16 年 12 月に合併協定書の調印式を行っている。

新浜松市は、合併市町村数が多く市域も広いことから、都市ビジョンとして「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を掲げ、研究会から協議会まで一貫して、各市町村の個性を尊重した都市内分権の推進をテーマに協議を進めてきた。求められたのは、12 地域の各個性を最大限に活かしながら、市民と行政が協働・連携し、市全体が発展するしくみづくりである。そのため、専門的な政令指定都市の事務は市役所（本庁）で行い、各地域自治区においては、身近な行政サービスの提供、地域の特色を活かしたまちづくりの推進、地域協議会などを通じた市民意見の行政施策への反映、市民参加による市民協働の推進を図るものとし、地域自治区、組織内分権、一市多制度の 3 項目が新市移行後の都市内分権の柱とされた。

地域自治区については、旧 12 市町村単位に地方自治法に基づく地域自治区を設置するほか、政令指定都市へ移行後は行政区単位に区地域協議会（以下「区協議会」）を設置する。

組織内分権については、区役所、地域自治センターに積極的に権限委譲を行う。

一市多制度については、一市一制度が本来であるが、他の地域の理解が得られる範囲内で 12 市町村の固有の制度・行政サービスを尊重し継続していくということである。

一般制度の地域自治区の導入

広域的な市町村合併に伴う、政令指定都市への移行や市域の拡大（市の面積が全国2位）など合併市町村への影響は大きい。そのため、合併市町村の住民に生じる、自分たちの声が行政に届かなくなるのではないかという住民不安の払拭が課題となった。

合併協議を進めている初期段階では、民意収集を担保する機関として地域審議会制度しかなかったが、第27次地方制度調査会のなかで地域審議会を発展させた地域自治区制度が議論されることとなる。

そこで合併協議会では、合併特例区、特例法上の地域自治区・地方自治法上の一般制度の地域自治区の3制度について比較検討を行なった。合併特例区を導入すべきとの意見もあったものの、協議の結果、政令指定都市移行後の区制導入に際して住所表示を変えなくてもよく、恒久的な制度として住民への理解が得られやすいなどの利点から一般制度の地域自治区の導入を最終的に決定し、平成17年7月の市町村合併とともに、市全域に一般制度の地域自治区を導入した。

なお、地域自治区の設置は合併協議の過程で生じた事項であるため、市町村合併をしなかった場合、地域自治区の設置はなかったと推測される。

3．地域自治区の概要

一市多制度の実践

本来、市域におけるすべての行政サービス水準は統一されることが求められる。しかし、浜松市の場合は合併した市町村数が多いため、法律によって統一しなければならない事務事業・制度以外は、他の地域の住民の理解が得られる範囲において、従前の事務事業・制度を一市多制度として存続させることとしている。ただし、存続させる事務事業・制度は合併協議で合意された範囲に限定されており、かつ永久存続が保障されているものではないため、社会情勢の変化などに応じてその都度見直しを行っている。

この一市多制度の対象となる事業は、地域の伝統・文化芸能の育成・支援、地場産業の振興など、地域固有の事情・特性によりサービスに差異が生じているものなどである。

なお、一市多制度の見直しにあたっては、各地域協議会の意向を反映させている。

地域協議会の役割

地域協議会の重要な役割は地域住民の声の行政への反映と、市民協働の推進である。

しかし浜松市では、集団健診の方法や国民健康保険の賦課方式、水道料金など合併協議会で未調整の事務事業等が約600件残っているため、これらの事務事業等の調整方針に関する諮問機関としての役割にウェイトが高くなっている状況である。

地域協議会に諮るにあたっては、各課からの提案について制度管理を所管する本庁の地域自治振興課と、12地域自治区の各総合事務所で地域協議会を担当する課長が会議を開き、

共通の理解を保った上で地域協議会の議案にするという手順を踏んでいる。地域自治振興課では、適当な時期に地域協議会の意見を聴くため、未調整の事務事業等について諮問の時期等の調整機能も果たしている。

これら合併協議に係る案件にあわせ、地域協議会では行政に要望することを整理しながら地域課題の掘り起こしに取り組むこととしている。

なお、地域協議会の委員定数は、旧市町村議会の定数を参考に決定している。

「地域自治区」あるいは「地域協議会」と、住民や地縁団体等との関係について

地域自治区は合併後に新たに導入された制度であり、地域協議会と自治会の役割分担が理解されにくい傾向にある。地域協議会は行政の附属機関として行政の中にある機関だが、自治会は地域住民が地域活動のために自主的に組織化した団体で、行政の外にある組織である。行政の内と外という二つの組織の関係とその役割の違いや連携について、自治会関係者を含め市民に理解を深めてもらうことが今後の課題である。

特に、旧浜松市では、従来から自治会組織率が高く自治会活動の基盤がしっかりしていたため、地域協議会が設置されてもなかなか新たな制度に馴染めない状況にある。

一方で、地域協議会と地域活動組織が連携している例も生まれている。

人口規模5,000人の旧佐久間町では、当時の町長が合併後の地域の自立の必要性を強く示唆し、平成17年7月（編入合併直後）、旧佐久間町全世帯加入をめざしたNPOを組織した。なお、運営に関しては、旧佐久間町が1億円の基金の拠出および1,500万円（3年分）の運営経費を助成している。当時、2つの中学校の統廃合と町内唯一の県立高校の存続問題が同時に発生していた。これを受けて、地域協議会ではその解決方法として、統廃合後の中学校と存続が問題となっている高校を統合した中高一貫校の設立について地域協議会が要望を出し、市としてもこれを受け、静岡県と協議のうえ中高一貫校を設置することとした。しかし、通学区域が広がったことにより、生徒の通学手段を確保する必要が発生したため、地域協議会とNPOが協議し、NPOがタクシーを運行させることとなったものである。

「地域自治区」間、あるいは「地域協議会」間の関係について

自発的な地域協議会の連携事例として、国道整備や天竜川を共通課題とする複数の地域協議会が情報交換をしている例がある。また、地域協議会の会長が非公式に集まり、情報交換を行っている例もある。

「地域自治区の事務所」が担う役割と課題について

一般的に総合事務所は本庁の出先機関という認識がある。しかし、クラスター型の都市をめざす浜松市においては、総合事務所は地域協議会との連携のもと地域の課題や住民の意見を的確に把握し、地域のまちづくりを行う行政の最前線という役割を担う。このため、

総合事務所の職員には本庁に対し政策提言していけるような政策形成能力を求めている。市長も各地の地域協議会に対し、各地域自治区が職員を通じて政策提言をしていくことの必要性を訴えており、人事交流も含め職員の意識改革が重要課題となっている。

住民への周知

編入された旧市町村の住民への新制度の周知は比較的進んでいるが、旧浜松市民に対する周知はまだ不十分である。すべての地域自治区での「地域協議会だより」の発行や、市の広報紙・ホームページの変更など認知度を上げる取り組みを始めている。平成 21 年度までに、地域協議会の認知度を 80%、活動内容の認知度を 50%まで上げることが目標である。

また、市民協働を推進していくために、市民と地域協議会の関わり合いを深めていくことが必要だが、これについては今後の課題である。

「地域協議会」と議会との関係について

地域協議会は地域の個別課題の検討を行う組織であり、議会は市の予算、条例、重要施策などの審議と行政執行のチェックを行う組織である。また、地域協議会の決定は行政に努力義務を課すものであるが、議会の議決は行政を拘束するものである。このように両者の機能には大きな違いがあるが、地域協議会委員、自治会関係者、市議会議員などの地域協議会に対する意識としては、その必要性については、概ね共通理解があるものの、役割については、一部活動内容が重複するということで、個人個人で微妙に感じ方が異なるようであり、浜松市では、こうした機能や役割の違いを市民に理解してもらうよう努めている。

中には、地域協議会の選任方法を公選制にすべきとの意見もある。公選制にすれば委員の得意な分野や考え方が住民も把握でき、地域運営において地域協議会の委員と地域住民の関係が近くなるという主張である。

また、地域協議会の機能として、編入市町村の住民からは、地域協議会がなくなれば合併協定内容が協定どおり履行されているのかチェックできなくなるのとの不安があり、これを解消するための機能や、合併前の旧市町村では、市町村長と議会が各地域における政策決定機能として担っていたが、合併後は地域協議会がこうした役割を担うことが期待されている。

4．政令指定都市移行に向けて

政令指定都市移行後の制度

区役所は総合性、本庁は専門性という機能分担に基づき、本庁事務は専門的支援、区役所事務は行政サービスの完結、地域自治センター（従前の総合事務所）は身近な行政サー

ビスの窓口という役割を担うことによって、小さな市役所、大きな区役所をめざしている。

行政区域の設定については、本来、政令指定都市への移行時に検討する問題である。しかし、浜松市の場合は政令指定都市への移行を前提とした市町村合併であったため、合併協議の段階から行政区域の設定についても素案を作成した。また、地域自治区制度についても、合併時の設置方法だけではなく、政令指定都市移行後の地域自治区制度における区域の分け方や地域協議会の設置方法等についても、合併協議の中で基本的な内容が確認されている。

政令指定都市移行後も、これまでの地域自治区は地方自治法に基づく恒久制度として導入したので存続するが、政令指定都市移行に伴い行政区が設置されるため、地域自治区と行政区が一致するところは、行政区に切り替わることになる。各行政区には区協議会を新設する。

これらの変更は、1つの行政区内に1つの地域自治区しかない場合には、新設する区協議会が地域協議会を兼ねられるため、地域協議会を設置する必要がないという考え方に基づいている。一方、複数の地域自治区を含む行政区の区協議会は各地域協議会の総合調整の機能が主たる役割になると考えられる。浜松市では、制度上は区協議会と地域協議会が併存しているが、地域自治区を設置していない行政区の区協議会と地域協議会は機能上では同列とする考え方で整理をしている。

区協議会の設置

区協議会委員の定数は 20 人以内、委員は市長が選任し、行政区内に在住していることが条件となる。

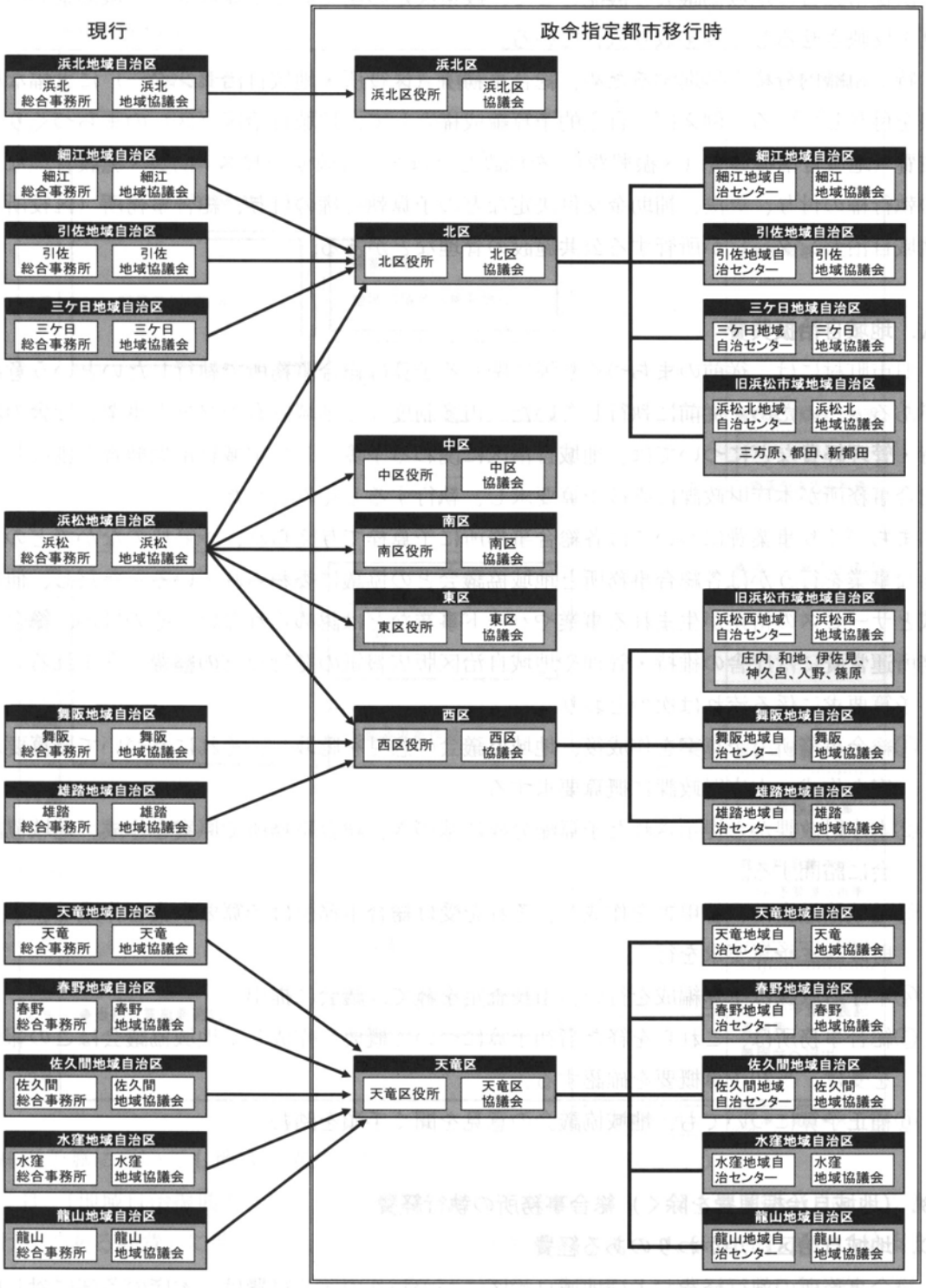
選任にあたっては、区内に地域自治区を置かない区の区協議会においては、区協議会が指名する2人以上の区民による第三者機関（推薦会）が推薦した区民を市長が選任することとしている。なお、推薦にあたっては必ず公募することとしている。また、区内に地域自治区を置く区の区協議会委員は、区内の各地域協議会委員（選任方法は区協議会と同様）のうちから同数を推薦する。区協議会委員は無報酬としている。

区協議会の権限は地域協議会のそれに準じており、その特徴は、区の予算編成、区役所の組織改編、学校統廃合・学区再編等の教育関係等が諮問・答申事項となっている点である。

区協議会・地域協議会間の連絡調整のため、会長会議の開催を必要に応じて実施するほか、区協議会間の連絡調整のため、正副会長会議の開催も制度化している。これは市長との意見交換の場となる。

地域協議会と区協議会が併存する行政区で両協議会に諮問する場合は、合併の影響を鑑み、先行的に地域協議会への諮問を行うこととしている。ただし、どちらかの協議会のみへの諮問も可能である。

政令指定都市への移行に伴う組織改変（区協議会設置）イメージ



5．取り組みの特徴 ～住民のニーズに合せた予算措置のしくみ～

自主的予算編成権の付与

浜松市独自の地域協議会の機能として、政策決定の場である予算編成に地域協議会の意見を反映させるしくみを取り入れている。

特に組織内分権を推進するため、総合事務所（区役所・地域自治センター）に大幅な権限を付与している。例えば、自主的予算編成権として、地域自治区（区）のまちづくり事業費（地域自治振興費（区振興費））を創設したほか、行政サービス・防災・施設管理などの執行権の付与、専決、補助金交付決定などの予算執行権の付与、総合事務所（区役所・地域自治センター）が所管する公共施設の管理などがある。

A．地域自治振興費

旧市町村には、従前のまちづくり等に関わる予算は総合事務所で執行したいという意識がある。このため、従前に執行していた一市多制度など地域固有のソフト事業、庁舎の維持・管理経費などについては、地域自治区に関わる予算として地域自治振興費を創設し、総合事務所が本庁財政課に直接予算要求し、執行するしくみとした。

まちづくり事業費については各総合事務所に予算枠で与えられ、予算枠のなかでどのような事業を行うかは各総合事務所と地域協議会との協議に委ねられている。ただし、他地域とサービスの格差が生まれる事業やハード事業などは認められない。そのほか、総合事務所運営費には庁舎の維持・管理や地域自治区版広報紙の発行などの経費が含まれる。

予算要求に係る流れは次のとおり。

①総合事務所で予算案を作成後、地域協議会の意見を聴取し、それに基づいて概算要求案を作成。本庁財政課に概算要求する。

②本庁財政課から提示された予算配分枠に基づき、総合事務所で原案を作成。地域協議会に諮問する。

③地域協議会は、答申書を作成し、それを受け総合事務所は予算要求案を作成し、本庁財政課に予算要求を行う。

④本庁財政課は予算編成を行い、市長査定を経て、議会に提出。

⑤総合事務所は、これらを経た当初予算について概要を作成し、地域協議会はこの報告を受け、当初予算概要を確認する。

⑥補正予算についても、地域協議会の意見を聞く手順を踏む。

B．（地域自治振興費を除く）総合事務所の執行経費

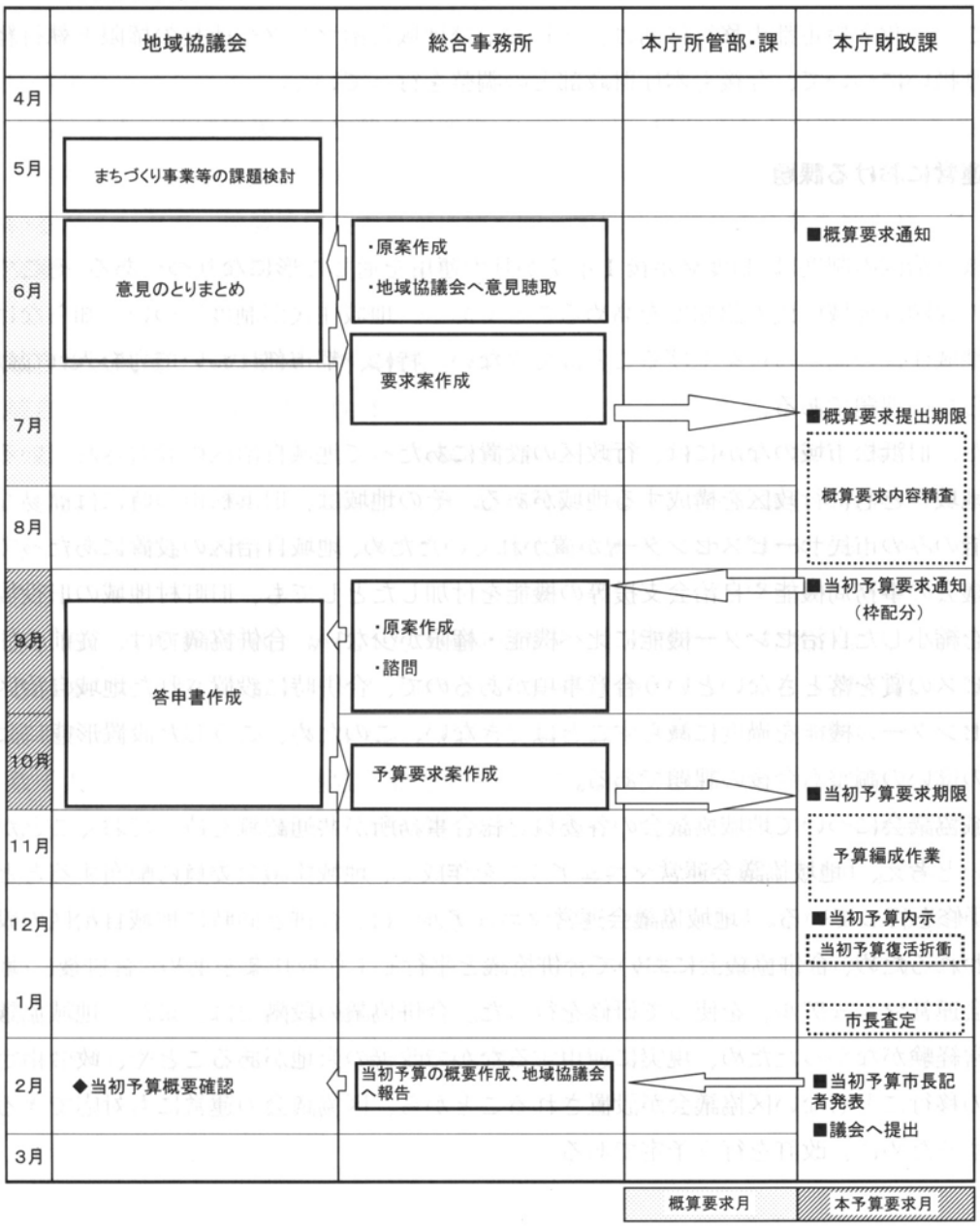
C．地域自治区にかかわりのある経費

総合事務所の執行経費および地域自治区にかかわりのある経費は、本庁の各部に対し枠配分される経費である。予算原案の段階で地域協議会の意見を聞き、本庁各課はそれを概

算要求に反映させる。これは、地域自治振興費と違い、地域協議会からの答申としての意見の集約はないものの、地域における事業要望の集約のしくみは残している。

予算要求までのフローイメージ図

A. 地域自治振興費



＊補正予算についても地域協議会の意見をききながら予算編成を行う。

＊「B.（地域自治振興費を除く）総合事務所の執行経費」および「C. 地域自治区にかかわりのある経費」に関しては、「A. 地域自治振興費」のような、総合事務所が予算案を作成するにあたっての諮問・答申の手続きはなく、事業要望として提出するのみ。

都市内分権の実現方策として、これらの地域自治区に関係する予算について地域協議会が関与するしくみを設けていることが、浜松方式と言える。

財政の立場からは総合事務所の執行経費も本庁が所管しているほうが調整しやすい。しかし、本庁が総合事務所の執行経費を所管している限り、本庁に対し総合事務所長の権限が担保されづらい。結果、都市内分権推進の妨げとなる可能性がある。

そこで、政令指定都市移行に向け、区長および地域自治センター所長の権限と執行経費の取り扱いについて、今後も本庁財政部との調整を行っていく。

6．運営における課題

地域自治区の制度は、制度発足後1年7か月の運用を通じて形になりつつある。そこで、今後の課題は地域住民の認知度を高めることである。地域住民が制度について知らなければ、地域住民の側から声を上げることはできない。特に、都市部において力を入れなければならない課題である。

また、旧浜松市域のなかには、行政区の設置にあたって地域自治区の設置されている旧町の地域とともに行政区を構成する地域がある。その地域は、旧浜松市の時には簡易な窓口機能のみの市民サービスセンター[1]が置かれていたため、地域自治区の設置にあたって地域協議会の事務局機能や自治会支援等の機能を付加したとしても、旧町村地域の旧役場の機能を縮小した自治センター機能に比べ機能・権限が少ない。合併協議では、従前の住民サービスの質を落とさないという合意事項があるので、合併時に設置された地域自治区の自治センターの機能を過度に減らすことはできない。このため、こうした設置形態による機能の違いの調整も今後の課題である。

地域協議会について地域協議会の各委員と総合事務所が共通認識を持っておくことが望ましいと考え、「地域協議会運営マニュアル」を作成し、地域協議会委員に配布するとともに、研修を行っている。「地域協議会運営マニュアル」は、合併と同時に地域自治区の設置も行われるため、合併協議会において合併協議と平行して作成作業を進め、合併後、「地域協議会運営マニュアル」を使って研修を行った。合併協議の段階では、まだ、地域協議会の運営経験がなかったため、現実に運用するなかで改善の余地があることや、政令指定都市への移行にともない区協議会が設置されることから、区協議会の運営にも対応できる内容とするために、改訂を行う予定である。

---

1 市民サービスセンターでは、住民票、印鑑証明、戸籍、税証明の発行など88の窓口業務を取り扱う。

7．地域自治区制度の今後の展開

区協議会および地域協議会に期待する役割

区協議会には、地域世論の形成と地域間競争の推進による個性的なまちづくりを行う場としての機能、また、市民協働の要として地域活動の中核・サポーターとなる役割が期待されている。

地域協議会には合併不安の払拭のほか、区協議会同様、地域世論の形成の役割が期待されている。また、地域協議会の広聴広報機能については、現在は市の広報紙の記事掲載やホームページ、各地域協議会での「地域協議会だより」の発行などの広報機能が中心となっているが、一方で、地域協議会委員が地域を回って地域協議会の活動を知らせ、そこで情報交換するなどの広聴機能の充実が期待されている。

「地域自治区制度」への期待、将来性について

地域自治区制度の将来の方向性は二つが考えられる。

一つは地域自治区制度を廃止し、区協議会のみに一本化する方向である。現在の予定では、区協議会のみを設置する行政区と、地域自治区とあわせて区協議会を設置する行政区とに分かれている。制度として分かりやすいのは区協議会のみの行政区に統一化することであろう。

一方、特に地域自治の観点からは人口規模の大きな行政区の中に複数の地域自治区を設置する必要があるという意見もある。政令指定都市移行後の地域自治区制度では、行政区では最小の人口規模となる人口 3 万人の行政区には複数の地域自治区があるため、区内の人口数千人の地域自治区でも地域協議会を通じて建議等を行えるのに対し、最大の人口規模となる人口 24 万人の行政区には地域自治区がないため、行政区単位で区協議会を通じて建議等を行う状態になる。このため、例えば人口 24 万人の行政区にも中学校区などを単位として地域自治区を設置し、より身近な単位で住民の声を集約すべきという意見である。政令指定都市という制度上、行政運営は、区単位が基本となるが、地域自治という観点からはより小さな人口規模を単位とするほうが望ましいという考えである。

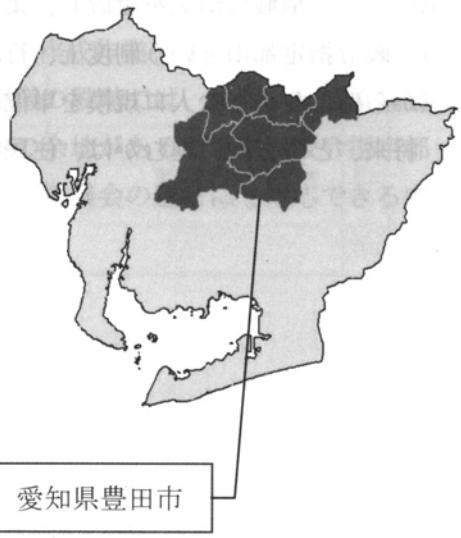
将来、どの方向に進むかは、住民の意思に委ねることになる。

◇地域活動支援補助金等による地域の自主的活動の醸成◇

豊田市では、合併前から都市内分権や住民自治の推進について検討を積み重ねてきた。地域自治区の設置運用にあたっては、旧豊田市内において合併前から地域に存在していた地区コミュニティ会議や、旧町村のまちづくりの実践組織を活かし、新たなしくみの中で住民自治を強化することを目的としている。最も重視している点は、地域自治区制度を運用しながら、地域の自発的な活動を誘発し、市民力、地域力を向上させ、持続可能な地域社会づくりをめざしていくことである。地域活動支援補助金「わくわく事業」をはじめとする豊田市の地域自治区におけるこれまでの取り組みと課題について取材を行った。



豊田市役所　南庁舎



1．事例地の基本情報

○ 市町村合併情報

・ 合併の方法：1市4町2村による編入合併

・ 合併年月日：平成17年4月1日

○ 地域自治区設置情報

・ 根拠条例等

「豊田市地域自治区条例」　平成17年9月30日公布、10月1日施行

（旧豊田市該当部分は平成18年4月1日施行）

・ 設置年月日

地域自治区、地域協議会ともに平成17年10月1日

（旧豊田市内には平成18年4月1日設置）

・ 設置の概要

地域自治区：旧6町村と旧豊田市内に6箇所の合計12箇所設置

地域協議会：旧豊田市内の中学校区単位に20箇所と旧6町村単位の合計26箇所設置

→地域協議会の名称は「地域会議」

旧豊田市内には、6つの地域自治区のうち、5つに代表者会議を設置

代表者会議設置地域自治区では、地域協議会は代表者会議と地域会議の2層構造

地域自治区の事務所：各地域自治区に12箇所

地域自治区制度移行前の関係市町村基礎情報（数値は平成17年度国勢調査確定値）

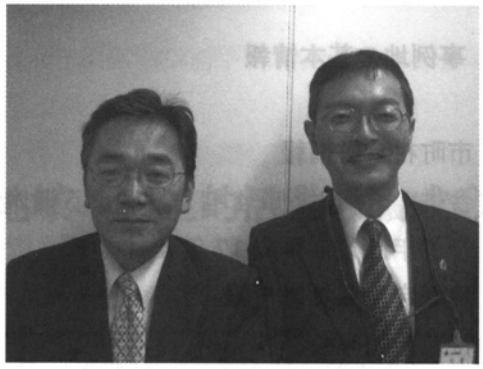
	人口	人口構成比	面積構成比	設置制度
豊田市	**411,137人**	**100.0%**	**100%（918.47㎢）**	
旧豊田市	365,516人	88.9%	31.6%	一般制度
旧藤岡町	19,380人	4.7%	7.1%	一般制度
旧小原村	4,413人	1.1%	8.1%	一般制度
旧足助町	9,587人	2.3%	21.0%	一般制度
旧下山村	5,551人	1.4%	12.4%	一般制度
旧旭町	3,533人	0.9%	8.9%	一般制度
旧稲武町	3,157人	0.8%	10.7%	一般制度
旧豊田市の細分内訳（6地区に細分し地域自治区を導入）				
挙母	127,045人	30.9%	4.3%	
高橋	55,535人	13.5%	3.2%	
上郷	32,952人	8.0%	2.4%	
高岡	77,078人	18.7%	4.3%	
猿投	62,387人	15.2%	12.7%	
松平	10,519人	2.6%	4.7%	

○ ヒアリング

対象：豊田市社会部自治振興課

日時：平成 19 年 1 月 29 日（月）
14 時～17 時

場所：豊田市役所



清水係長（左）、中野主幹（右）

2．地域自治区設置の経緯

合併前からの都市内分権構想

地方自治法上の地域自治区を設置している他の自治体と同様、豊田市の場合においても、一般制度の地域自治区設置は合併が契機となっている。ただし旧豊田市では、合併以前から都市内分権のあり方を検討していたため、仮に合併をしなくても、または、地域自治区に関する地方自治法の改正がなくても、都市内分権の考え方に基づいたなんらかのしくみをつくりあげていたであろうと思われる。

新豊田市は、平成 17 年 4 月に、旧豊田市と矢作川流域の 6 町村が合併して誕生した。流域の旧 6 町村は山間部にあり、旧豊田市にはない自然や文化資源を多く有している。また、旧藤岡町を除く 5 町村は、人口が少なく過疎に近い状態にあり、生活や住民意識において旧豊田市との違いがあった。そこで、多様で自信や誇りに満ちた個性のある地域社会をつくりあげていくという観点から、都市と農山村の共生と併せて、都市内分権を合併の中心課題として掲げ、合併の 1 年前からその実現に向けた制度の検討を重ねてきた。

都市内分権の具体的なしくみについては、地方自治法改正以前より、旧豊田市において独自に検討を進めていた内容と、新たに創設された地域協議会のしくみが大きくは異なっていなかった。また、地方自治法上の地域自治区制度は、市の実情に合ったかたちで弾力的に運用することも可能であった。これらの理由により、一般制度の地域自治区を導入することとなった。

なぜ、一般制度の地域自治区を選択したのか？

合併特例法による地域自治区、合併特例区制度や地域審議会制度は、特例であって期限付きである。これらを採用しなかったのは、合併後一定期間経過した時点で、一般制度に移行するのか、廃止するのかという判断が必要になることは簡単に予期できることであり、旧町村も、一般制度の地域自治区を基にした都市内分権を進めていくことで旧市の意見と一致したため、恒久的な制度としての一般制度の地域自治区を採用することとなった。

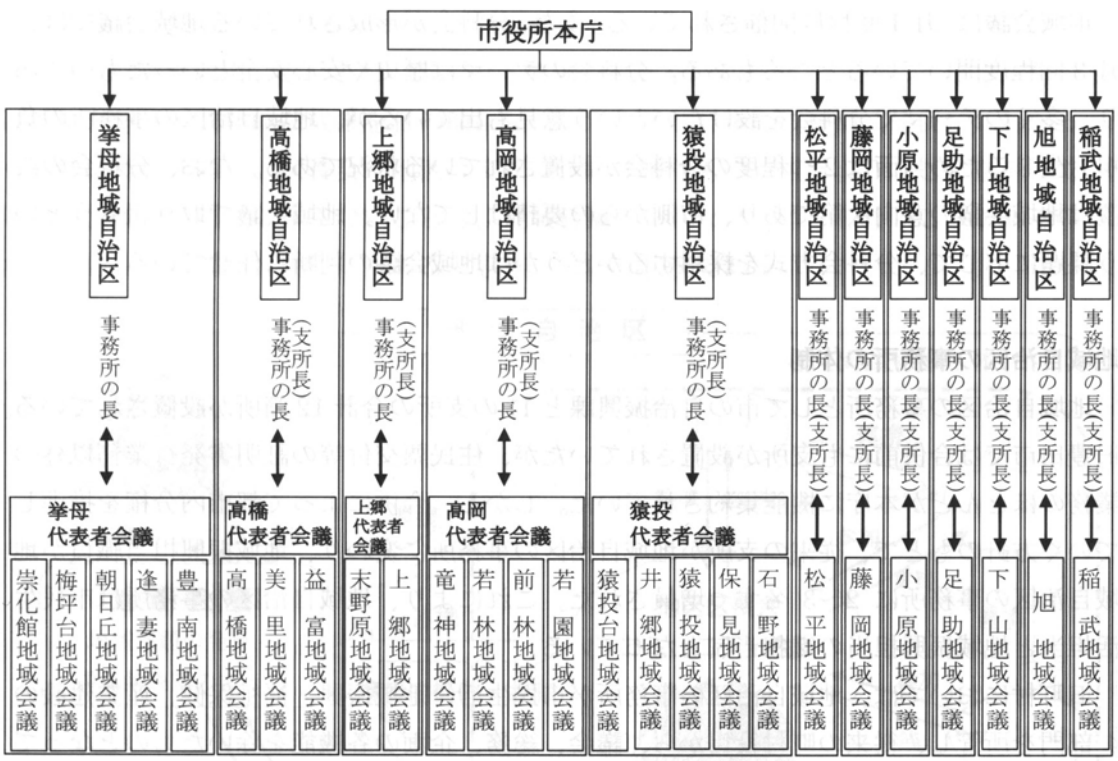
また、地方自治法によらない独自条例制定によるしくみづくりも検討はされなかった。地域自治区のようなしくみを導入するのは、市にとってもちろん初めてのことであり、条

例よりも法律を土台として制度設計を進めるほうが、結果として住民や議会への説明もしやすかったということであった。

3．地域自治区制度の概要

地域会議と代表者会議

市においては、地域協議会は「地域会議」と呼ばれて、旧町村の各地域自治区には１つずつ地域会議が設置されている。ただし、旧豊田市では、地域課題を議論し解決に向けた活動を実践する組織として、概ね中学校区の単位に「地区コミュニティ会議」が既に形成されており、地域自治区の導入にあたっては、この地区コミュニティ会議の圏域に地域協議会機能を当てはめていきたいという考えがあった。市では、日本国憲法制定前の旧町村単位を地域自治区の区域としているが、旧豊田市内の６つの地域自治区のうち５つの地域自治区においては、これと地区コミュニティ会議の圏域が異なるため、地域協議会の設置に独自の工夫をしている。



豊田市の地域自治区・地域会議の構成

地方自治法上の地域自治区制度の規定では、１つの地域自治区に１つの地域協議会という１対１の関係となっているが、市の地域自治区条例上、これら５地区において「代表者会議」を設置し、その下位に地区コミュニティ単位に複数の「地域会議」を設置し、代表者会議と地域会議の２つを一体として地域協議会と位置づけている。

地域会議の構成と運営

代表者会議は、地域会議間の連絡調整や連携を図る機能も果たすことが期待されている。ただし、市や地域自治区の事務所は、代表者会議を通して地域会議とやりとりをするのではなく、直接、地域会議とのやりとりを行っているため、代表者会議の位置付けとしては、法の定めに則った地域自治区制度運用のための組織、という性格が強いものと思われる。

地域会議は、非常勤の特別職である委員 20 名以内で構成される。旧町村における委員は、既存の地縁組織である行政区（自治会）の区長や各種公共的団体の委員、旧町村議会議員、公募委員等が選出されている。

委員の選出方法については、「地域自治区の住民の中から選任する」「公募委員を含める」「男女共同参画の理念を尊重する」等の考え方を定めているが、選出方法や委員構成に関する詳細部分は各地域自治区の判断に委ねられている。公募委員をどの程度確保すべきかについては明文化した基準は設けられていない。しかし、地域会議のメンバーに公募委員をできるだけ多く入れることによって、地域会議の透明性が増すとともに、特定の利害関係に依拠した議論を防止することができるのではないかと考えられている。

地域会議は、月 1 回程度開催されている。また、分科会が形成されている地域会議では、月 3 回程度開いているところもある。分科会のテーマは歴史や安心安全といったものであり、多くのテーマで分科会を設けたいという意見も出ているが、地域自治区の事務所の負担も生じるため当面は 2 つ程度の分科会が設置されている状況である。なお、分科会の設置は地域会議の意向次第であり、市側からの要請はしてない。地域会議で取り組もうという課題に応じて、分科会方式を採用するかどうかは地域会議の判断に任せている。

地域自治区の事務所の体制

地域自治区の事務所として市の自治振興課と 11 の支所の合計 12 箇所が設置されている。旧豊田市では合併前にも支所が設置されていたが、住民票交付等の証明書発行業務以外の業務のほとんどが本庁に機能集約されていた。しかし、合併によって都市内分権を推進していく方針のもとで、従来の支所が地域自治区の事務所に変わり、地域振興担当職員が地域自治区の事務所に 2～3 名ずつ増員された。これにより、地域自治区の事務所は市民生活担当と地域振興担当の 2 担当制となっている。

旧町村においては、地域自治区の事務所が市民生活、地域振興、福祉保健、産業建設の 4 部門を所管し、従来の町村役場から、議会、総務、企画の各機能を除いたものとなっている。市では今後、旧町村においても旧市内と同じように市民生活担当と地域振興担当の 2 担当制に地域自治区の事務所体制を変更していく予定としている。これにより、地域資源とも密接な関わりのある観光交流事業も所管していた産業建設担当部署が地域自治区の事務所からなくなることとなる。そのため、地域振興担当が観光交流部門を受け持つ予定である。

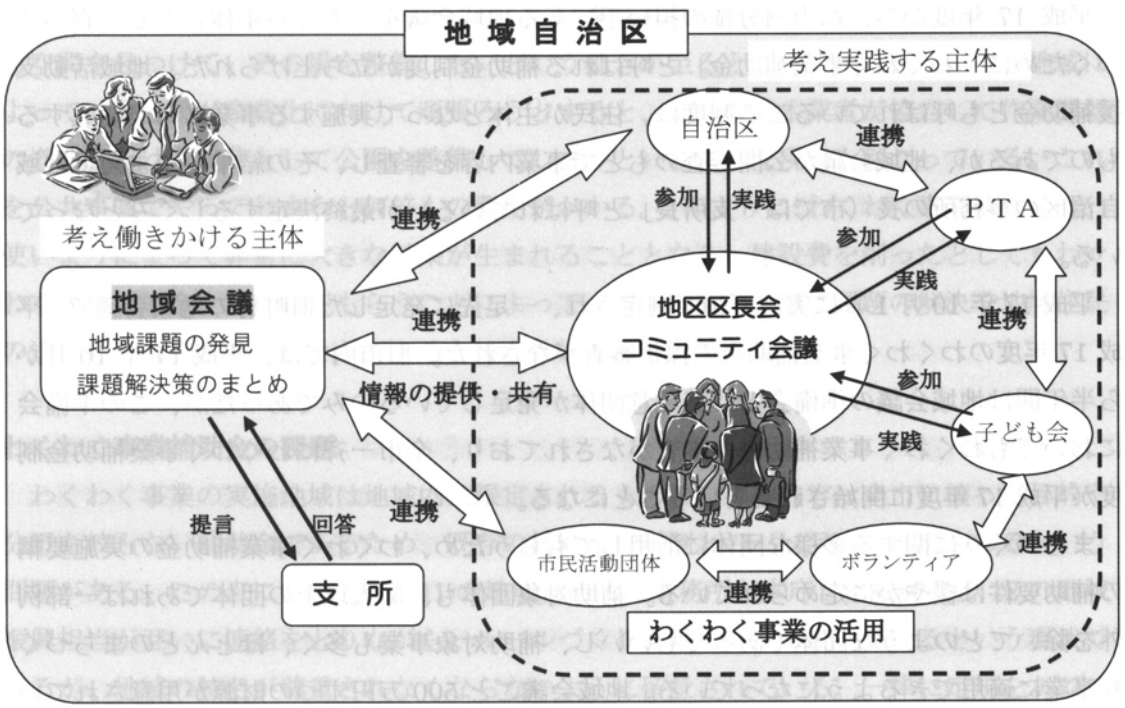
4．取り組みの特徴―地域の自発的な活動を誘発

地域会議と地区コミュニティ会議の関係

旧豊田市では、地域において広域的な課題に対処するために、概ね中学校区を単位とした「地区コミュニティ会議」が昭和 53 年度から発足している。平成 2 年には全中学校区に活動の拠点として「地区交流館」（公民館）が完備され、20 地区体制が確立していた。この地区コミュニティ会議は、自治区（自治会）をはじめとした地域に展開する各種団体（青少年健全育成推進協議会、老人クラブ、PTA 等）から構成されており、地区内の連絡調整や広報誌発行、成人式や「ふれあいまつり」等の市からの委託事業を実施している。

一方、新たに設置された地域会議は、実践活動がなく、審議の場である。地域の中でコミュニティ会議を通してもまだまだ解決しづらい問題があることも想定されるため、地域課題を探り、解決を図っていく役割を地域会議に担わせようとしている。

しかし、地域における説明会の中でも、地域会議の設置は既に存在している地区コミュニティ会議や従来組織の上に屋上屋を重ねてしまうのではないか、という意見が非常に多く出された。両者の違いの説明には、住民にとって分かりやすいように地域自治区の組織図・しくみ図を活用しているが、市の担当職員の言葉を借りれば、「正直、まだまだ分かりにくいと思う。具体的な成果を目の前にしないと、地域会議の役割が（住民に）わかってもらいにくいだろう。区長会や地区コミュニティ会議でもやや似たようなことをやっているので、既存の組織に属さないことで、地域会議でやらなければならないことがあるのかなぁ、という疑問が（住民に）あると思う」という状況である。



豊田市の地域自治区のしくみ図

地域の自発的意識を高めていくための地域会議の役割

市における地域自治区制度の運用で最も重視されていることは、「地域に自発的に考えてもらう」ことである。そのため、地域協議会に対し、地域に関する行政施策についての市からの諮問に対する審議・答申は、可能な限り軽量に、数少なく実施されている。地域が自らの地域のことをどう見ているか、なにが問題であるかということを自主的に探すこと、これこそが地域会議の役割と考えられている。

全国の地域でも事例があるように、市では地域への各種補助金を統合化するということも検討されたが、旧豊田市には頑張りどころの組織として地区コミュニティ会議等が既にあるので、地域会議が新たに発足したとしても、今までの活動を尊重し大事にしていきたいとしている。地区コミュニティ会議にしても自治区長会にしても、市の組織ではなく、すべて任意組織であって地域の中の自主団体である。一方、委嘱状によって委員選任される地域会議は市の組織である、という大きな違いがある。市では、このような任意組織に対して地域会議を使って具体的なことを実施してほしい、あるいはこれまでの活動以上の役割を担ってほしいということを依頼することはしていない。従来の良いところをそのまま残して、地域で解決できないことや問題があるところを、住民自身で考える場として地域会議を利用してほしい、と担当者は話している。地域会議のあり方については、運用の中で検討しながら先々どうするかを見ていくこととしているが、これについても地域会議自身の判断に委ねている。

地域活動支援補助金「わくわく事業補助金」

平成 17 年度から、都市内分権の担い手である地域会議を「考える主体」として育んでいくために「わくわく事業補助金」と呼ばれる補助金制度が立ち上げられた。地域活動支援補助金とも呼ばれているこの制度は、住民が主体となって実施する事業に市が助成するものであるが、地域会議が公開審査のもとで事業内容を審査し、その結果を踏まえて地域自治区の事務所の長（市では「支所長」と呼ばれている）が最終決定するしくみとなっている。

平成 17 年 10 月 1 日に実施要綱が制定され、一足先に発足した旧町村の地域会議で、平成 17 年度のわくわく事業補助金の採択審査がなされた。旧市内では、平成 17 年 10 月から半年間は地域会議の準備会として任意団体が発足しているのみであったが、この準備会においてもわくわく事業補助金の審査がなされており、全市一斉にわくわく事業補助金制度が平成 17 年度に開始されたということになる。

まちづくりに関する多様な団体に活用してもらうため、わくわく事業補助金の実施要綱の補助要件は緩やかに定められている。補助対象団体も、5 人以上の団体であれば一部例外を除いてどのような団体であってもいいし、補助対象事業も多く、ほとんどのまちづくり事業に適用できるようになっている。地域会議ごと 500 万円ずつの財源が用意されているが、個別事業への補助金額の上限は市から設定されておらず、各地域会議の判断に委ね

られており、各地域会議が申請事業内容の審査によって個別事業に対する補助金額を決定していく。市には26の地域会議があるので、全市合計で1億3,0000万円の補助金事業ということになる。交付決定は支所長の権限であるが、地域会議の意見を充分に尊重して交付決定をするということになっている。採択実績は平成17年度が137件であったが、平成18年度では266件となっており、1年間で倍近くに増加した。これにより、総額500万円の中で1件あたりの交付額が少なくはなっているが、その代わりこの補助金が地域の多くの団体から応募され、実際に使われているということになる。また、申請額から減額されて交付されている例も多くあるので、地域会議でかなり厳しく審査がなされているということである。

わくわく事業補助金の効果

わくわく事業補助金は地域づくりや地域課題の解決を目的としているものであるが、地域会議から見てみると、公開審査の場で申請団体に事業内容をプレゼンテーションしてもらうので、地域の抱えている課題が明らかにされるという効果もある。地域課題を議論する地域会議にとっても、このわくわく事業補助金には計り知れない効果があると市では考えている。

さらには、地域住民の自発的な動きを強化誘発する効果も芽生えてきている。例えば、公園を1箇所つくると用地買収や整備に1億円以上の金額がかかるが、市がこれまで整備してきた公園の中には、住民にほとんど使われない状態のところもある。一方で、小さな公園でも地域の中に昔からあるものは、住民に日常的に利用されている。こういう状況を住民が自らの地域課題としてとらえ、わくわく事業補助金を使って自分たちの地域で憩える空間を見つけて、その場を整備したいという動きが至るところで出てきている。地域によっては、住民が事業化に向けて頑張ろうとすると、地元の土木業者が協力して作業機器の燃料費だけを実費として公園を整備してしまうというような現象も起こっている。これを公共事業でやってしまうと何倍もの費用がかかる。このように、わくわく事業補助金は、使いようによって非常に大きな効果が生まれることとなる。建設費を削ったとしてもわくわく事業補助金を活用してもらうことによって、費用削減と、地域課題の解決や地域住民の達成感を両立させることができるというわけである。

わくわく事業補助金の課題

わくわく事業の実施地域は地域内に限定されるものの、事業内容は全市に渡って目的や分野を絞らない補助金であるため、既存の補助金や規制とのバッティングが生じるという問題がある。この点については、11の地域自治区の事務所と本庁自治振興課の12の地域振興担当が互いに連絡をとりながら、ルールづくりが果てしなく続いているという現状であるが、地域の特色が尊重されなくならないように留意されている。一律に定規をあてて考えるのではなく、できるだけ地域の特性を活かすように試行錯誤のうえでルールづくり

がなされているが、既存の補助金とわくわく事業補助金との関係をどのように考えていけばいいのか分からないという地域振興担当者の意見もある。ルールづくりには大変な苦労があるものの、今までにない非常に効果的な補助金であるという思いは担当職員も抱いている。

このことに関連して、わくわく事業補助金の市としての共通の審査基準は、補助対象外経費項目等、ある程度市が設定して地域会議に提示されている。しかし、地域会議が実質的に事業を審査し、それを踏まえたうえで支所長が交付決定するしくみとなっているため、全てが一律の基準とならない。逆にいえば一律の基準にしてしまうと、地域の実情に合った補助金になっていかない。地域によって何に価値を置くかということの判断は、地域会議に任せていく以外にないという立場でこの補助金は運用されている。

一例を挙げると、福祉や子どもをテーマとして全市をまたいだ活動を展開している市民団体は、市内各地で似たような事業を申請するが、ある地域では補助がついて別の地域では補助がつかないということもある。地域会議の審議状況も、情報を全て公開しているので、地域会議の審査基準がそれぞれ微妙に違うことに気づかれる。これについては、限られた財源の中で、その地域において何を優先するかということは当然同じではない、という説明がなされている。財源に余裕があればどの地域でも同じように審査し補助することができるかもしれないが、そういうわけにはいかない。市の担当職員は、財源制約の中で地域会議において審議や議論をしてもらうことに値打ちがあると考えている。地域にとってはつらいところかもしれないが、分権をするからには地域会議だけならず地域住民にも財源意識をしっかりと抱いてもらわなければ、真の意味での分権にならないと考えられている。

5．地域自治区における課題と展望

わくわく事業補助金の今後

わくわく事業補助金は半永久的なものとしたいというのが市の担当者の考えであるが、検証しながら今後の姿を描くこととして、当面3年間は補助金制度の枠組みを変えずに実施されることとなっている。ただ、申請合計額が1,000万円を超える地域も出てきており、補助金に対するいろいろな要望が地域から市へ出されている。3年間継続して実施した結果、補助額や件数だけで判断するのではなく、どういうものが成果としてあるのか、住民にやる気や喜びを与えたかということを、市では検証してみたいと考えている。

また、わくわく事業補助金の普及啓発もポイントである。地域の自発的活動の芽はどんどん出てきており、それを摘んでしまうことなくさらに伸ばしていくため、わくわく事業補助金をもっと活用してもらいたいと市では考えている。この補助金は使いようによっては多様な展開ができ、大きな効果を得られる可能性がある。このことを周知するため、わくわく事業のカラー版事例集やPRビデオが作成される予定である。この補助金に対する

住民からの質問のほとんどが、補助金制度の内容を知らず誤解されていることが原因と思われるため、それを解消していく意味でもPR強化は今後の市の最重点課題とされている。

地域自治区間、地域協議間の関係

26の地域会議が発足して1年が経とうとしている中で、地域会議間の連携が生じ始めている。例えば、旧市内と旧町村の地域会議どうしが意見交換を実施し、また、住民どうしが地域間交流をやりたいという話も出てきている。お互いの地域のイベントに実施団体が協力し合うという動きもあるほかに、複数の地域会議がある地域自治区では、地域会議で合同の研修会が開かれているところもある。

市においては、本庁の自治振興課が地域会議の相談相手となっており、各地域会議の相談項目について各地域自治区の事務所へメール等で情報の交換や共有を行っているが、地域会議の個別の意思に基づいた交流や情報交換については、市で実施方針を示したりなどはせず、基本的に地域会議に任せている状態である。

地域会議の議論状況と地域住民への周知・理解

地域会議の議論の状況については、乗り遅れや停滞が生じている地域会議があるということはない。当初は、議論の進み具合の差や温度差があっても仕方ないのではということで地域会議が発足したのだが、市民全体の都市内分権への期待というものを市長も強く感じており、地域会議を成熟させていくことが使命だという支所長・支所職員の思いもある。

地域自治区や地域会議のしくみがどの程度地域に溶け込んでいるかについては、地区交流館の訪問者にアンケートをしてみても、地域会議の名称は知っていてもなにをやっているかの認知度は低い。一般市民では、さらに低いと思われ、周知徹底が重要となっている。

旧市内に限定して言えば、既に地区コミュニティ会議を設けていたところへ都市内分権のしくみとして合併時に地域自治区を設置し、新たな議論の場として地域会議を発足させたので、地域住民に混乱や迷いを与えてしまったことは事実であると市の担当者も認識している。しかし同時に、もともとうまく機能していた地区コミュニティ会議を大事にして無理をせずに地域自治区を運用していきたい、既に行われている活動を十分に尊重しながら、新しいものをめざして行きたいという考えを市では強く持っている。

市民活動促進条例、まちづくり基本条例、地域自治区条例の3本柱で「共働」を推進

旧豊田市では合併以前の平成13年度から、市民と市が共に働き、共に行動することでより良いまちをめざす「共働」のまちづくりを推進してきた。市民活動団体の意識やまちづくり活動の中にその成果が少しずつ現れ始めていたこともあり、地域自治区制度による都市内分権の実現のための一つの方策として、「共働」を位置づけている。共働によるまちづくりの推進、これがないと分権にならないと市では考えられている。市も住民も、共働の意識を高めていかないと、地域会議がいくら地域のことを考え、話し合い、将来の地域

づくりをやっていきたいというようになっても、単に地域会議のメンバーに限定された範囲で取り組まれているだけでは地域活動として発展していかないし、周囲の住民に自らの活動が認識されないと、地域会議の方も自信を深め、達成感につながっていかない。市では、共働の推進は地域会議の果たす役割というよりも、地域自治区の事務所の果たす役割だと考えられている。

合併後では、市民活動促進についての考え方や市の施策の基本事項を定めた「市民活動促進条例」が平成 18 年度に制定されたばかりであるが、この条例と、市民・議会・市の関係を定めた「まちづくり基本条例」、そして「地域自治区条例」という、いずれも合併後に制定された 3 つの条例を核に、市は今後、共働によるまちづくりをより一層進めていくこととしている。地域自治区制度は稼動し始めてようやく 1 年になろうとしているが、この都市内分権の枠組みの中で、共働のまちづくりという理念をいかに市民に浸透させて理解をしてもらうか、市民活動促進条例に基づいてこれからどのような具体的施策を立ち上げていくかが今後の市の大きな取り組むべきことである。

市職員の意識改革も重要

市職員、特に本庁に勤務する職員における共働の理解も非常に重要である。地域自治区制度が導入されたとはいえ、地域会議と地域自治区の事務所との共働だけが図られればよいという認識ではいけない。地域会議で議論される地域の課題が、地域自治区の事務所職員だけで問題解決できるレベルや範囲であればよいが、そうとは限らないことが多く、本庁の職員が地域の声や課題を認識し対応しなければならない。例えば、生活道路の交通渋滞という問題を考えてみた場合、地域自治区の事務所だけで専門的に分析し対応策を考案することはできず、本庁の職員が対応しなければならない。その際、本庁の職員がどれだけ地域のことに親身になって考え行動するか、ということが重要となる。結果として市として対応が無理な場合でも、地域に配慮しその理由を住民に分かりやすく説明していかないと、行政への不信感が住民に生じる結果となり、本庁と地域会議との間に挟まる地域自治区の事務所の職員が耐え切れなくなる。職員全体で共働に取り組んでいる意識を醸成していくことが、共働のまちづくり推進の一番重要な点であるとしている。

しかし現状では、共働の推進体制が行政内部で整えられていないという。強いていえば、地域自治区の事務所では地域会議との関係で共働を意識しながら業務を行うことが多く、職員も自分たちがどういうことをすれば地域のため、地域住民のためになるかという発想や意識が出てくるものと思われる。しかし、本庁の各部ではまだまだ共働の意識が薄いうえ、地域課題への対応といった考え方も弱い。実際の距離ではなく、住民に対する感覚としての本庁と地域自治区の事務所、本庁と地域との距離を近づけ、職員間で共働の意識を共有ことが必要である。住民に対して、市の考えていることを的確に伝えることができるようなしくみを持たないと、地域住民の行政離れが進んでしまうという危機感を担当者は抱いている。

今後の取り組みと展望

現在、市では地域自治区の事務所が独自に執行できる都市内分権型の予算が検討されている。地域自治区の事務所は本庁と地域会議とのパイプ役を担うだけではなく、将来、なんらかの都市内分権型予算のしくみを作りたいとしている。その中にはわくわく事業から移行する事業も出てくるかもしれないと考えられている。また、わくわく事業の中には、補助金事業のままにしておくのではなく、地域自治区の事務所独自の予算で執行するのでもなく、市の予算として委託契約を締結して持続性のあるものにしていきたい事業や、市が直接執行してもよいのではという事業が提案されている状況ということであった。

このように、将来都市内分権が進み地域会議の熟度が増してくれば、地域会議に財源の使い方や権限を任せたほうが、地域の実情により合致した施策になるのでは、ということが期待されている。財源や権限委譲を検討しながら地域会議の行方を見極めて成長させていきたいという思いを市の担当者は持っている。当面、わくわく事業補助金において審査権限を担ってもらいつつ、それとは別に、地域主体で頑張ることはどういうことかという提言を地域会議に出してもらいながら運営していこうとしている。

豊田市の地域自治区の成功は、市職員の意識改革と地域住民の自助・共助の意識づくりによって、共働のまちづくりがいかに推進することができるかにかかっており、市は地域自治区制度を活用してこのことに本腰を入れて取り組んでいるということを、市の担当者への取材を通じて強く感じた。

◇地域協議会を活用して地域課題の解決を模索◇

宮崎市では、旧市内において自治会加入率低下や地域課題の多様化が起因となって、地域の課題解決能力が低下していた。行政と地域住民の間に立って地域活動を支援する中間組織が存在していなかったが、地域自治区制度における地域協議会にその役割を求め、地域コーディネーターを設置するなどの機能強化を図ることによって、地域課題を解決できる新たなコミュニティづくりに取り組んでいる。

中核市であり、県庁所在地でもある宮崎市。都市部においての地域自治区制度の活用方法や課題を探ってみたい。



宮崎市役所　本庁舎



１．事例地の基本情報

○ 市町村合併情報

・ 合併の方法：１市３町による編入合併

・ 合併年月日：平成 18 年１月１日

○ 地域自治区設置情報

・ 根拠条例等

「宮崎市地域自治区の設置等に関する条例」（平成 18 年１月１日施行）

・ 設置年月日

地域自治区、地域協議会ともに平成 18 年１月１日

・ 設置の概要

旧宮崎市内は 15 地区の地域自治区を設置

複数の地域自治区を担当する事務所があるため、地域自治区の事務所は 12 箇所

旧３町には合併特例区を設置済み、期間経過後は一般制度の地域自治区へ移行予定

地域自治区制度移行前の関係市町村基礎情報（数値は平成17年度国勢調査速報値）

	人口	人口構成比	面積構成比	設置制度
宮崎市	366,867人	100.0%	100% （596.79㎢）	
旧宮崎市	310,092人	84.5%	48.1%	一般制度
旧佐土原町	32,980人	9.0%	9.5%	合併特例区
旧田野町	11,584人	3.2%	18.1%	合併特例区
旧高岡町	12,211人	3.3%	24.2%	合併特例区
旧宮崎市の細分内訳（15地区に細分し地域自治区を導入）				
中央東	21,812人	5.9%	0.7%	
中央西	18,647人	5.1%	0.6%	
小戸	10,953人	3.0%	0.3%	
大宮	39,514人	10.8%	3.0%	
大淀	23,361人	6.4%	2.0%	
大塚	20,259人	5.5%	0.6%	
檍	40,802人	11.1%	2.9%	
大塚台・生目台	17,705人	4.8%	0.5%	
赤江	54,260人	14.8%	4.2%	
木花	14,293人	3.9%	10.9%	
青島	3,784人	1.0%	7.3%	
住吉	19,633人	5.4%	4.5%	
生目	12,317人	3.4%	5.7%	
小松台	5,545人	1.5%	0.1%	
北	7,207人	2.0%	4.6%	

○ ヒアリング

対象：宮崎市市民部地域コミュニティ課

日時：平成 19 年 1 月 23 日（火）

9 時～11 時半

場所：宮崎市役所



中島参事（中央）

成合氏（左）、椎木課長補佐（右）

2．地域自治区設置の経緯

行政と住民との間の中間組織を形成するために導入

旧宮崎市の中心部は自治会加入率が低下しており、本庁地区の地域自治組織は地域課題を解決する力が減退していた。旧宮崎市は本庁管内の 9 地区と各支所管内の 6 地区で構成されており、うち本庁管内の 9 地区には支所がなかった。そのため、地域住民の個別の要望は自治会等で集約されることなく、直接、本庁の所管課に届くようになっており、本庁管内の 9 地区に中間組織として地区コミュニティを形成することが懸案課題であった。

これに応じるかたちで、行政組織のあり方についても、平成 12 年 7 月に庁内に支所制度を見直すための検討委員会が発足した。総合支所設置等について検討が重ねられていた。ちょうどそのころ、第 27 次地方制度調査会の答申があり、地域自治区の一般制度が旧宮崎市のめざす方向と合致していた。そこで平成 16 年 4 月に、支所制度の見直しから地域自治区の設置へ方針転換がなされ、平成 16 年 9 月に地域自治区の設置を検討する委員会が発足した。

平成 18 年 1 月 1 日に旧宮崎市と旧佐土原町、旧田野町、旧高岡町が合併したが、以上のことからみても、旧宮崎市では合併をしていなくても一般制度の地域自治区を採用していたものと思われる。平成 17 年 7 月に基本計画を策定し、9 月に地域自治区設置のための条例を制定、平成 18 年 1 月から条例施行となっている。なお、旧 3 町には、合併協議の結果、それぞれに合併特例区が設置されている。

地域自治区制度に対する反応

地域自治区制度に対する議会の質問は、区割りに関する事項程度であった。また、市議会議員が地域協議会の委員になることは想定されておらず、実際にも存在しない。議員への地域協議会に関する市の説明は、議会は議決機関であるとともに市域全体に係る行政のチェック機能を担い、地域協議会は行政の附属機関であり、地域自治区ごとの課題解決に取り組むという役割分担があるという説明をしているとのことであった。

法制度に基づくことが地域協議会の利点

地域自治区制度の導入の利点は、法制度に基づいて地域コミュニティを形成することができる点にある。例えば、本庁管内の地域の自治会等を任意の団体として育成することには限界があり、地域自治区という制度に則って地域自治活動の意義を説明し理解してもらうことによって、地域コミュニティの組織化が進みやすくなると市では考えられている。

3．地域自治区制度の概要

地域協議会の概要

地域協議会の委員定数は、人口5万人未満の地域自治区では20名以内、5万人以上の地域自治区では25名以内となっている。5万人以上の地域自治区は赤江地域自治区の1箇所のみである。

地域協議会の委員報酬は、条例で支給しない規定となっているが、市は見直しの意向を持っている。例えば、会長・副会長が地域自治区内の懇談会へ出席するときの旅費の支給など、地域協議会としての活動ではなくても、住民自治を向上させるために必要な活動に対しては補助しても良いのではないかという考え方である。市では、全額ではなく一部補助を想定して検討をすすめている。

地域協議会の開催は原則2月・5月・8月・11月の年4回としており、議会の予算審議に合わせて地域協議会の審議が行えるように開催月を設定している。しかし、住民主体のまちづくりを進めていくためには、年4回の会議数では十分に審議できず、毎月開催でも良いのではないかという状況にある。

地域課題の解決を模索する組織として地域協議会が着実に成長

地域協議会の審議は、発足当初の平成17年度は、地域課題として何を取り上げ議論していいかわからず、議論が低調なケースも見られた。また、地域協議会長が議論を主導して、例えば設備整備の問題を取り上げたりするなど、住民自治の観点で議論が行われなかったり、会議が1、2回しか開かれない地域協議会もあった。一方で、地域の設備整備等の課題は地域自治区の事務所から担当課に事務的に要望を出すこととし、地域協議会では生活課題について議論するという方針の地域協議会長もいた。

このように、当初は地域協議会によって審議内容にとまどいがあったが、平成18年度に入り、地域協議会によってはネクタイを外して自由に発言する雰囲気づくりが行われたり、任意の部会をつくり、部会で議論を組み立てたうえで地域協議会において審議するなど、いろいろな取り組みが見られるようになってきた。ある地域自治区では、公募で地域協議会の委員となった男女共同参画推進員が提案を行い、地域協議会に男女共同参画推進の部会が設けられることになった。また、NPO等の代表が地域協議会の委員になることによって、地域協議会が基盤となり、男女共同参画などの目的型の活動が地域に展開され

ていくことが望まれるし、国際交流の取り組みなどが地域協議会から広がっていくのが理想的であると考えられている。

なお、市から地域協議会への諮問は、水害対策のために建築制限を行う条例の制定に関する１件のみ実績がある。報告事項は、地域防災計画の見直し、巡回バス、街区公園事業等が行われ、地域協議会として答申だけではなく地域における活動経験をひとつずつ積み上げている状況である。今後、地域住民が地域協議会を通じて行政に要望を出し、行政は地域協議会を通じて地域住民に行政施策等を諮っていくという、地域協議会が住民と行政の双方の窓口となるしくみが少しずつできていると考えている。

地域自治区の事務所の概要―地域事務所、地域センターの設置

旧宮崎市域への地域自治区設置に伴って設置された地域自治区の事務所の名称は、本庁管内の地域自治区では地域事務所、旧支所の地域自治区では地域センターとなっている。本庁管内の３つの地域自治区は１つの地域自治区の事務所が所管している（中央地域事務所）。同様に、本庁管内と旧支所の２つの地域自治区の事務所を１つの地域センターが所管している（生目地域センター）。

また、支所のあった６地域自治区では、旧支所を地域センターとして利用しているが、本庁管内の９地域自治区については、既存施設の改築や建替え、新築によって対応し、公立公民館等の既存施設の間借りという状況を解消した。人員体制については、所長１名のほか、職員、住民票の発行のために窓口業務のための嘱託職員を配置している。職員は業務量に応じて１名から３名、嘱託職員も窓口業務量に合わせ３名から６名を配置している。



檍（あおき）地域事務所　開所式

地域自治区	地域事務所・地域センター
中央東地域自治区	中央地域事務所
中央西地域自治区	
小戸地域自治区	
大宮地域自治区	大宮地域事務所
大淀地域自治区	大淀地域事務所
大塚地域自治区	大塚地域事務所
檍地域自治区	檍地域事務所
大塚台・生目台地域自治区	大塚台・生目台地域事務所
赤江地域自治区	赤江地域センター
木花地域自治区	木花地域センター
青島地域自治区	青島地域センター
住吉地域自治区	住吉地域センター
生目地域自治区	生目地域センター
小松台地域自治区	
北地域自治区	北地域センター

宮崎市の地域自治区と地域自治区の事務所の名称

地域自治区の事務所と地域協議会が連携するしくみづくり

地域自治区の事務所は、地域防災計画のなかで防災本部に対する支部の役割に位置づけられることになった。その結果、例えば大雨警報が出たときには地域自治区の事務所長と地域協議会長が被災情報等を共有することができるようになり、地域協議会と地域自治区の事務所が連携し、被災対応ができるようになっている。

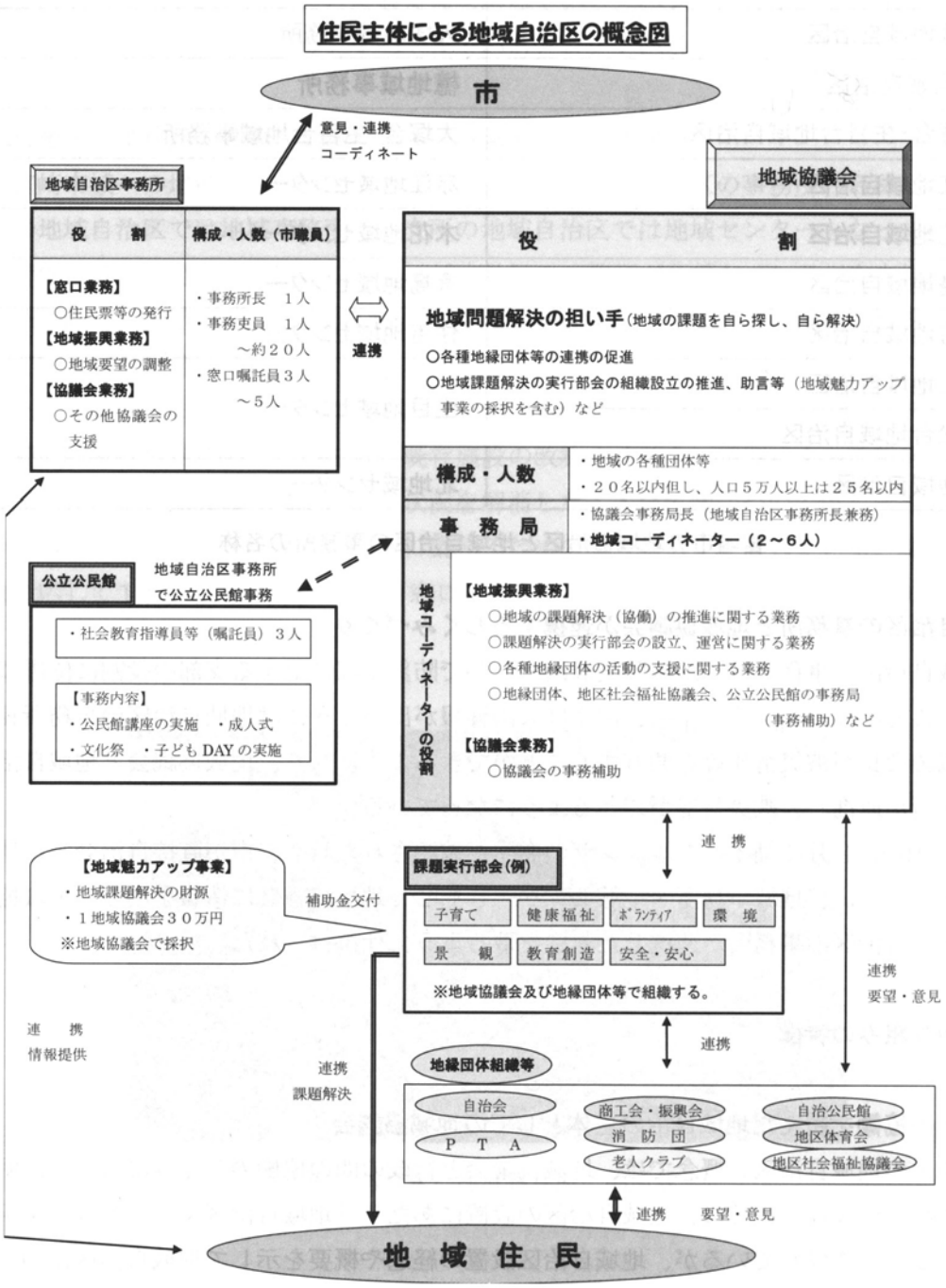
平成 19 年 1 月に鳥インフルエンザの発生が確認された時も、市が直接自治会等に情報を出すとともに、地域事務所・地域センターを通じて地域協議会に情報を出し、地域協議会と地域自治区の事務所が連携した対応を取るように仕掛けられた。

4．取り組みの特徴

行政との協働を超えた地域自治の主体としての地域協議会

法律上の地域自治区の概念では、地域協議会と行政の間の協働のしくみについては明確に示されていない。市では、地域自治区の設置にあたり「地域自治区マニュアル」を平成 17 年 12 月に作成しているが、地域自治区設置の経過や概要を示して地域自治区についての全庁的な共通認識を図ることと、地域自治区運営にあたっての基本的な事項を定めるこ

とを目的としたこのマニュアルにおいて、地域協議会の役割を明確化している。そこでは、地域協議会の役割として市長からの諮問・答申をあえて明記せず、地域問題解決の担い手として、地域の課題を自ら探し自ら解決する役割を担うことが明記されていることが特徴である。法制度上の地域協議会と行政の関係は「協働の両輪」という考え方になっているが、市の地域自治区では地域協議会、住民が主役と考えられ、地域協議会の役割や機能を強化するための取り組みが行われている。



住民主体による地域自治区の概念図（一部構想を含む）

地域協議会の役割と機能強化—事務局体制と地域コーディネーターの配置

市では地域協議会に対し、市長からの諮問に対する答申という役割以上の活動を求めようとしている。平成 18 年 4 月の時点では、市の組織である地域自治区の事務所が地域協議会の事務を行う体制であったが、それでは地域自治区の運営が住民主体とはならないのではないかという考え方により、7 月になってから地域協議会に新たに事務局を設け、地域協議会が直接指示できる体制に変更した。なお、事務局長は地域自治区の事務所長が兼務している。

また、地域協議会の機能を向上させる取り組みとして、「地域コーディネーター」と呼ばれる人材を地域協議会事務局に配置している。地域コーディネーターとは、地域の相談窓口機関としての役割を担う人材で、地域の各種団体間の調整、地域振興業務、そして地域協議会業務の補助をすることが想定されている。

地域コーディネーターは、地域活動の経験があり、実務経験もある人材、特に団塊世代の人材を採用したいという市の意向があったが、実際に応募してきたのは 40 歳代の人が中心で、30 歳代の人も一部含まれていた。地域コーディネーターが地域協議会の事務局を務め、行政と自治会等との調整を行っていくにはさまざまな場面が想定されるため、研修によって将来の地域コーディネーターを育成する方針を取っている。

現在は、地域の実質的なリーダーは既に地域協議会の委員に入っていることが多いが、今後、若い地域コーディネーターが地域協議会事務局としての活動を通じて、将来の地域のリーダーとなって欲しいという期待を持っている。

行政と地域協議会の共同で地域コーディネーターを採用

地域コーディネーターは、市の嘱託職員であるため、市が採用試験を行うのが本来であるが、市職員 2 人と地域協議会の会長・副会長の計 4 人で選考が行われた。試験は、実技試験としてパソコンによる資料作成を行ってもらい、面接試験も実施された。平成 18 年 10 月の採用後、残念ながら体調不良で辞退者が一人出たが、市と地域協議会が合同して採用したため、辞退に対する特別な意見は出なかった。地域の問題に対する責任は、行政と地域が相互に役割を担うという実績がつくられつつある。現在の事務局体制では地域コーディネーターは 1 名だが、平成 19 年度は 1 名増員し、2 名体制にする計画である。

地域コーディネーターの育成方法と効果

地域コーディネーターは平成 18 年 10 月に任用され、平成 19 年 1 月まで計 4 回の基礎研修を受けた。研修内容は 1 回・2 回は地域自治区等に関する基礎的な内容で、3 回・4 回は目的型の活動について理解してもらうことを目的に、NPO の各団体に活動の内容等を話してもらった。現状では、地域コーディネーターの役割はまだ明確になっているとは言えないが、地域協議会事務局の一員として試行錯誤しながら活動していく過程で、少しずつ明確になっていけば良いと考えられている。地域コーディネーターの活動を通じて、

地域協議会が地域住民と行政の間のゲートウェイの機能を果たせるようになることが期待されている。

地域コーディネーターは3年まで毎年更新ができ、任期終了後、再び受験することもできる。地域コーディネーターの配置などにより地域住民の課題解決能力を高めながら、長期的には地域事務所・地域センター職員の適正な配置を考えている。

実行部会の組織化による「地域魅力アップ事業」の推進

地域自治区での住民主体のまちづくりを推進するため、地域活動団体等の取り組みを支援する「地域魅力アップ事業」を平成 18 年度に創設した。この事業は、地域協議会が計画したまちづくり事業に対し上限 30 万円の補助を市が行うものである。平成 17 年度における検討段階では、地域協議会が地域魅力アップ事業に対する補助金の交付対象団体となっていた。しかし、地域協議会は行政の附属機関のため、事業を執行することはできないので、地域において実行部会を組織化してもらうこととなった。さらに、複数の団体が緩やかな連携をしながら地域課題を解決していくしくみをつくっていくために、地域魅力アップ事業では、既存の組織ではなく、事業ごとに必ず実行部会をつくることを求めている。また、自治会と子ども会、自治会と老人クラブというように、必ず複数の団体が連携して実行部会をつくり、事業を実施することを補助の条件としていることが特徴である。

地域魅力アップ事業を活用した地縁型組織と目的型組織の連携強化

地域魅力アップ事業で申請される事業には、地域協議会で地域課題を検討して事業化されたものと、地域協議会委員がもともと所属している地縁団体で懸案となっている課題を、委員が地域協議会に提案して事業化されたものがあり、最近は後者のほうが多くなっている。現在のところ、地域協議会委員が関係しない NPO 等の団体が地域協議会に対し事業を提案する段階にはなっていない。また、地域魅力アップ事業の実行部会は地縁型の自治会・PTA 等が中心であり、目的型の活動を行う NPO が地縁型の自治会等と連携することが今後の課題となっている。地域コミュニティ課では、自治会、男女共同参画、市民活動、国際交流、自治公民館、地域自治区の 6 業務を所管しているが、これは、地域自治区制度を媒介にして地縁型の自治会等と目的型の NPO 等と連携したコミュニティづくりをめざしていることが背景にある。

実行部会の担い手の育成

実行部会の担い手を育成するためには、地域単位に目的型の活動を行う人材の育成が課題となる。例えば、市では約 140 人の災害ボランティアを育成し、平成 17 年の台風による水害では大活躍したが、その災害ボランティアに対して、平時は地域のなかで防災活動を行うことが期待される。目的型の活動をする人材が小さい単位でもいいから地域のなかで活動をはじめ、その活動を育てていくことで、実行部会を担う団体が増え、地域が活性

化していくと考えられている。ただし、地域協議会の委員からは、地域で目的型の活動に参加する人材は限られているという意見も出ており、地域協議会の委員がPTA、子ども会、老人クラブ等に働きかけ、実行部会の担い手を開拓していく必要がある。将来は地域協議会の意向を踏まえながら、実行部会をまちづくり委員会等として制度化し、そこに交付金を交付するしくみをつくりたいと考えている。各実行部会はまちづくり委員会の専門部会となり、まちづくり委員会の事務局は地域コーディネーターが担うことが考えられる。

5．地域自治区運営における課題と展望

地域づくりの観点に立った組織再編

公立公民館は教育委員会の所管で、地域協議会は市長部局の所管だが、公立公民館の嘱託職員と、地域コーディネーターの業務は重なっており、地域づくりという機能も重なっている。地域住民から見れば、公立公民館事業は地域自治区の事業と性格が重なるところがある。一部の公民館は地域自治区の事務所に併設して立地している。公立公民館の嘱託職員も、地域コーディネーターも、同一であっても違和感はないため、一緒にしたらどうかという意見があるため、平成19年4月に、5つの地域自治区の地域コーディネーターに公立公民館嘱託職員の兼任辞令を出し、双方の事務ができるようにする予定である。将来は、公立公民館の社会教育指導員等の嘱託職員を地域事務所・地域センターに異動させる計画がある。また、公立公民館と地域自治区の事務所が一緒になることによって、地域協議会事務局が、公立公民館の嘱託職員と地域コーディネーターという体制となり、事務作業等のやりくりの調整の幅が広がると考えられる。

公民館を地域コミュニティ課の所管に移す案については、公民館職員の併任の状況を見ながら判断していきたいと考えられている。

公立公民館とともに組織再編の課題となるのが、福祉の地域づくりを実行している地区社会福祉協議会である。地区社会福祉協議会も一部の地域自治区の事務所、公立公民館と同じ敷地に併設されており、機能面からも統合可能である。地区社会福祉協議会には嘱託職員1人が配置されているので、公立公民館と併せて再編できれば、地域協議会事務局体制充実がさらに実現可能である。まだ具体的な措置は講じられていないが、次の段階の目標とされている。

ただし、いずれの場合も、行政主導で関係組織の再編を進めていくことは望ましくない。そのため、市では、公立公民館や地区社会福祉協議会の一体化が地域課題の解決のために有効であるという意見が地域協議会の中から出てくることを希望している。同時に、地域自治区の事務所からの自立性の観点から、地域協議会の事務局長を地域自治区の事務所の所長が兼任するのではなく、地域協議会が地域住民のなかから独自に選任することが望ましいと考えられており、そのための予算措置を講じることも今後の検討課題となる。

「地域力」の強化には地縁型組織の再生が不可欠

地域において、地域自治区や地域協議会という制度は、地域単位に目的型の活動を展開し地域力を高めるための手段として期待されている。

地縁型組織の代表例として自治会を見てみると、旧宮崎市の自治会の加入率は65%前後である。旧3町の合併特例区では加入率97%の地域もある。自治会加入率の低下は旧市の行政課題の一つであるが、地域協議会が主体的に議論して欲しい課題でもある。地域力を高めるために自治会加入率を促進することは重要なので、地方自治法第157条の総合調整権の観点からも、例えば自治会未加入対策事業として、自治会加入1世帯あたり500円の助成や自治会加入を勧めるリーフレットの窓口配布、集合住宅の建築確認申請の前に自治会設立の依頼を行うなどの支援を市では行ってきた。しかし、行政による直接的な加入の支援だけでなく、地域協議会の委員とPTAや子ども会のリーダーの関係を通じて自治会加入を働きかけるなど、地域協議会の持つネットワークをもっと活かした自治会加入の促進策もある。各段階で行政支援のあり方を検討しながら、最終的に地域協議会が主体的に解決する道筋をつくっていく必要がある。

地域協議会間の情報交換による審議力の向上

各地域協議会で、まちづくりへの取り組み姿勢に違いがある。地域協議会の会長の性格にも影響されるが、旧来の要望型の地域協議会もあれば、地域の生活課題を自分たちで解決することをめざす地域協議会もある。市は、どちらが望ましいかという立場を示してはいないが、互いに地域間の競争意識を持ってもらう目的もあって、地域協議会間の情報交換会を開催する予定である。また、地域協議会が独自に情報交換をして、子育ての問題、高齢者の福祉の問題など地域の生活課題を中心とした話し合いをすることが増えつつある。

人口規模の大きな地域自治区を分割する方策の検討

旧宮崎市内の地域自治区域は、昭和の大合併前等の旧町村単位としているが、地域自治区域の設定については、いろいろな意見があった。1つの自治会の中で人口増により中学校区が複数に分かれたケースもあり、世代によって1つの地域自治区で良いという考え方と、複数の地域自治区に分割すべきという考え方に分かれているところもある。また、地区社会福祉協議会等の管轄や地区体育会と、地域自治区の区域を合わせるべきなどの意見も出ている。世代による意見の違い、行政機能にもとづく地域区分の違いなど、区域の考え方は複雑であり、歴史的背景なども考慮しながら1つのエリアの地域自治区に一元化することは難しい状況であった。

このため、市では、地域自治区域の問題は、地域協議会で提案し解決していって欲しいという意向を持っている。ただ、人口規模が小さい方が地域の意見を集約しやすいので、人口規模の大きい地域自治区では、豊田市のように条例で地域協議会と地域自治区の事務所の関係を保持しつつ、地域協議会の下位に、より小さい単位の協議会組織を位置づける

ことも考えられる。この考え方は、将来、旧3町における自治会等の活動を尊重する立場を明確にしながら、合併特例区を一般制度の地域自治区へ円滑に移行するための方策としても利用できるので、市では、合併特例区の移行課題を検討する庁内のワーキンググループで検討していきたい課題のひとつとしている。

合併特例区から一般制度への移行

旧3町の合併特例区は、設置期間経過後に一般制度の地域自治区となることが予定されている。合併特例区の運営は、年数回開催される合併特例区協議会が行っているが、実質的には市が予算案を作成し、合併特例区協議会がそれを審議するという、行政主導の形態となっている。

旧3町の合併特例区は、一般制度へ移行すると、それぞれ1地域自治区になる予定である。人口規模も、旧市における1つの地域自治区相当である。平成19年度・20年度で一般制度への移行課題について検討していく予定であるが、そのために庁内にワーキンググループがつくられている。また、本庁、総合支所、合併特例区の自治会や自治公民館関係者等が集まって意見交換が行われている。意見交換では、合併特例区の自治会関係者から、一般制度の地域自治区へ移行したら現在の自治会等のコミュニティ活動はどうなるのかという意見が出された。合併特例区の各地域には、例えば小学校区単位のまちづくり協議会を設置しているところなど、独自の地域活動組織があるため、その存在を活かしながら、旧宮崎市の地域自治区制度に移行させていくことが課題となる。また、ある合併特例区の自治会等へ支出されている補助金は、旧宮崎市の地域魅力アップ事業の補助額とは大きな違いがある。地域魅力アップ事業は30万円の運用から始めて、事業を積み重ねながら補助枠を拡大していく考え方を取っているので、合併特例区の地域住民にその考え方を十分に周知しながら、ソフトランディングを図っていく必要がある。

今後の展望について

今後の地域自治区制度の運用の方向性について、市ではしっかりと認識されているようである。住民主体による地域自治区の概念や地域自治区制度のあり方について、市長が明確な方針を持っているということであったが、ヒアリングを通して、市の担当者も、地域住民が自主的に地域のことを考え活動して住民自治が確立されるように、その核となるべき地域協議会の役割・機能を強化して支援していくという思いを強く持っていると感じた。

県庁所在地等の都市部では、他の地域に比べて地域コミュニティの希薄化の傾向が強いように思われる。今回の事例は、都市部における地域コミュニティ再生において、地域自治区制度の課題と活用方法の一例を示してくれているのではないかと思われる。

第３章　一般制度の地域自治区の展望

第３章　一般制度の地域自治区の展望

第３章　一般制度の地域自治区の展望

１．事例報告の講評

（１）全体的な状況

今回、調査の対象となった一般制度の地域自治区については、制度発足して間もないとはいえ、合併特例の制度に比して導入事例が極めて少なく、全国でも予定を含め 18 しか事例が存在しないというものである。その意味では、今回導入に踏み切り、一般制度の地域自治区に取り組んでいる自治体は、かなり意識的で意欲的なところであると思われる。

その中でも、今回事例報告の対象として選択し、ヒアリング調査を行った５つの自治体は、さまざまな特徴が見られ、さまざまな示唆を与えてもらえるものであった。具体的には、地域自治区の設置形態、権限配分、財源配分、住民組織の活動内容などの面で、特徴や先進性が見られるものを対象にしているのである。ただ、事例報告の対象になった自治体のみならず、18 自治体全てが合併を契機に地域自治区を設置したものであるため、市町村合併との関連の中で考えざるをえない要素が多く見られた点はやむをえまい。合併がもたらした課題や地域統合の今後についても、地域自治区が取り組むべき課題であるといえるだろう。

（２）大都市形成をめざす大規模型合併

実際に、事例報告の中でも、地域自治区の必要性が大きいと思われる政令指定都市や中核市の合併では、浜松、豊田、宮崎各市の取り組みが目を引く。とくに政令指定都市移行を控え、行政区と地域自治区の関係を整理することが求められる浜松市の事例は興味深い。

いうまでもなく、政令指定都市は、その規模の大きさから、都道府県並の権限をもち、行政区を設置する。したがって、通常は行政区への分権が主な論点となり、地域自治区の設置を検討するということではない場合が多い。しかし、これから生まれてくる（政令指定都市を増やすかどうかという政策的な判断はありうるが）政令指定都市は、従来の 100 万人規模の人口が密集した大都市というイメージではなく、浜松市や静岡市のようなかなり広い面積をもち、広大な中山間地を抱えたものになる可能性がある。

その意味では、従来の政令指定都市のように、行政区の設置と、そこへの分権というスキームで十分に住民自治を保障し、住民と行政が協働する機能的な自治体になりうるのかどうかは重要な課題である。また、豊田市、宮崎市のような中核市の場合には、行政区設置がない分地域自治区設置の必要性は高いが、面積と人口のバランスを考えながら区域設定を行う必要があるという事情に変わりはない。そうした点で、従来の大都市自治体に求められる地域自治区のあり方とは、異なる視点での整理も求められている点が興味深い。

今後の市町村合併の進み方については、まだまだ予想しがたいところがあるが、これからの合併は、大都市形成をめざしながら、このように都市部と農山村漁村がまとまらざる

をえないところがあり、ここで示された事例が、今後の方向性を検討する上で大いに参考になるだろう。

（3）地域の自立と政策の運営

一方、事例報告の飯田市や恵那市では、合併に伴う弊害を除去し、地域の自立を促進することをめざして、地域支援や自立のための財源配分や意見反映のしくみを検討したものである。同様の問題は、もちろん浜松、豊田、宮崎各市においても検討されている。ただ、浜松市や豊田市（あるいは宮崎市も同様であるが）のように、中心に極めて中核性の高い市が存在し、大都市形成を行った事例に対して、飯田市や恵那市のように、合併前のそれぞれの自立性や地域性をより重視して行財政運営を行っていかなければならない点がある。そして、こうした自治体は、「平成の大合併」では全体のうちのかなりを占めていると思われる。それらの地域における財源配分の問題は、調整の困難も含めて厳しいものがある。

そこで、それらの地域では、財源を中核的な地域で独占するのではなく、地域自立のために配分し、地域の独自性の中で使っていくということがより強くめざされる。地域自治区をそうした試みの中で利用し、活動支援の交付金を配分するなど、地域自立の試みとして、地域自治区は活用できる。

また、一般に、地域住民の声を合併後の自治体にどのように反映していけるのかも、大きな課題であるが、地域自治区におかれた地域協議会等の住民組織を通じて行政に反映できるしくみづくりも重要であろう。飯田市のように、まちづくり委員会を設置し、地域固有の課題を議論しながら、行政とのバランスを図ることがどのようにしたらできるのか、さまざまな努力が自治体で続けられている。

財源と権限を地域の実情に応じて配分し、適正な行政運営と住民の声が届く役所をどのようにつくるのか。この点が、これからの分権型自治体の課題である。その意味で、分権型の地域づくりをめざす地域自治区の試みは、今後の分権のあり方を左右する重要なテーマであることがわかる。

（4）今後の行政のあり方

このように、地域自治区が直面している課題は、住民の意見を反映し、権限と財源を地域に配分していく都市内分権や自治体内分権の課題であることは明らかである。事例として報告されている自治体では、それぞれ、先進的な試みをされているが、行政の体制整備も含めて、まだまだ課題は多く、困難が続いている。ここで述べられているような地域自治のしくみづくりは、自治体職員の意識改革も含めて、まだまだ取り組むべき課題は多い。

いうまでもなく、総合支所や出張所、ないしは区役所の仕事や権限が増えれば、職員の働き方も自ずと変わってこよう。今後は、役所のあらゆる部門を総点検し、地域自治区が求める財源の配分や職員の役割を見直す他、NPO や市民活動などが、地域自治のしくみの中でどのような位置を占めていけるのか、ご検討いただきたい。

2．一般制度の地域自治区の課題

（1）地域自治区導入のイメージと具体化

一般制度として設けられた地方自治法上の地域自治区ではあるが、これまで見てきたように、多くの自治体で合併に関連して導入が進められてきた経緯がある。それゆえに、合併の弊害除去といった課題が課せられる地域自治区が多く、その意味では合併特例法上の地域自治区との使い分けをどのようにしているのかが問題であった。

本調査で行ったアンケートのなかで、一般制度を選択した理由について、区長の設置や旧市町村名称の住居表示不要といったところに回答が多く、さらに当然のことながら、一般制度の場合には設置期限が不要であることがあげられている。つまり、本来の制度趣旨として、合併にこだわらず、将来的にも通用する名称と区域を措定することが求められているといえる。ただ、そうは言いながら地域の歴史や文化、伝統の中で、旧市町村の名称や地域性を無視した形で区域や名称を決めることも難しいだろう。それらを尊重しながらも、人口や地域特性、産業とのバランスを考えながら、区域設定をしていくことが求められる。また、学校区やさまざまな行政エリアの現状もふまえ、冷静で機能的な議論に基づいて地域自治区が設定される必要があるであろう。

（2）行政機構改革の課題

事例報告のところでも見てきたように、自治体の内部で地域に権限や財源を配分する行政の分権が重要になってきている。アンケート調査では、職員数や地域協議会の審議への関与のあり方など、さまざまな議論がなされている。今後の運用の中で、自治体内の地域行政のあり方について、機能的で合理的な組織運営を行っていくことも課題となろう。

それというのも、大規模化した自治体をわざわざ分権化し、行政の権限を地域に配分するとともに、住民意見を反映させようとすると、場合によってはそれに対応するための行政機構整備ゆえに人員が増加したり、効率性が損なわれたりすることがありうるからである。合併は、まさにそうしたことの反対で行われるものであり、合併自治体で地域内分権を行う場合に、合理化に反するという指摘がしばしばなされるのもそうした危惧からである。アンケート調査でも、地域自治区への職員配置数には、自治体によって大きな開きがあり、地域自治区の権限や財源の配分にばらつきがあり、実体として、どのような地域行政機関となっているのかについて、課題が残る。今後は、職員の意識改革や住民との協働のあり方も含め、機能的で効率的な地域自治区行政のあり方が求められるであろう。

（3）地域協議会のあり方の課題

地域自治区の課題として、大きなテーマとなるのが、地域協議会のあり方についてである。地域協議会は、地域自治区制度導入の目的達成のために必要なしくみであり、その成否が地域自治区の今後を左右するといっても過言ではない。しかし、地域住民からの意見

反映のしくみとしては、さまざまな課題が提起されている。

アンケート調査の中で、地域協議会にどのような課題があるのか、という問いが投げかけられている。それに対する回答では（複数回答）、7割の自治体で地域協議会の代表性が疑問視されており、審議力、政策力といった住民の力量を問う回答が目立っている。前者の地域協議会の代表制であるが、一方で議会制民主主義をとりながら、地域の直接民主制的な制度を導入することに対する抵抗感が強いことは理解できる。今回の 18 自治体中ではないが、上越市（合併特例法上の地域自治区を設置）のように、地域協議会委員を選挙で選ぶような事例は、議会と地域協議会の関係は更に難しいものになるであろう。

地域協議会の審議力、政策力を問うような回答が多いのも、そうした委員の選出方法と関連しており、そもそも地域名望家や団体代表を委員に並べただけならば、自ずと地域協議会の審議力や政策力に信頼が置けなくなるのは当然である。一方で法的制約がありながら、地域協議会の人選をどのように行っていくのかは、今後重要な課題になろう。

（4）名称と地域自治区間の格差

回答の中で、もう一つ目立ったのは、名称に関する点である。地域協議会の区域においては、例えば地域自治区の名称に、○○区といった名称を付けられない（合併特例法上の地域自治区から移行する場合は可）などの指摘もある。その点で、従来の制度の中で、対応した方が柔軟で使い勝手がよいという視点もみられた。

さらに、回答が多かったもので、地域自治区の間の能力差をあげた自治体も少なくない。とくに市町村合併によって、規模の異なる自治体間、それまでのまちづくりや市民協働の実践に差のある自治体間で合併が行われた場合に、それらの能力差が問われるような場合もある。それら異なる状況の中で、行政がどのような対応を地域協議会に対してとることができるのかも課題となるであろう。

（5）地域内分権を効果的に進めるための権限・財源委譲

地域協議会からの意見反映のしくみや権限をふまえ、最終的な課題となるのは、地域にどれだけの予算を配分し、施策を展開するのかということであろう。事例報告の中で見られたように、多くの自治体で地域の実情に見合った行政を展開するために、さまざまな工夫がなされ、予算が配分されている。しかし、その一方で、予算決定のシステムや制度的制約、さらには先にも触れた議会と地域協議会との関係など、まだまだ解決すべき課題は多い。やはり地域内分権が効果的に行われるためには、地域住民の満足度が高まるような、予算の配分と地域に決定権限が委譲されたシステムが求められることになろう。

このように、地域自治区が抱える課題は多いが、その重要性に鑑みて、今後の自治体運営の上で解決しなければならないものであろう。そこで、以下では、今後の地域自治区のあり方と展望について考えてみたい。

3．今後の展望・まとめ

（1）地域自治区が提起したもの

本報告書では、18の地域自治区導入自治体についてアンケート調査を行い、5つの自治体の具体的な事例を調査・報告した。その結果、多くの課題が提起され、また地方分権の実質化を求めるさまざまな論点が存在することが明らかになった。

まず第一に、地方分権改革の下で市町村合併が進み自治体規模が拡大する中、自治体は、行財政能力の高度化と住民サービスの向上という困難な課題に対応しなければならないということがある。そのためには、アウトソーシングや行政評価制度の導入など、さまざまな政策が求められるが、同時に住民満足度を高めるための地域自治強化が求められる。地域自治区の導入は、拡大する自治体規模の中で、「遠い自治体政府」をつくるのではなく、地域の実情に応じた政策を効率的に展開するためのものでなくてはならない。

また第二に、地域自治区の導入は、従来のような行政への要求型住民組織からの転換を図り、地域に配分された予算を効率的・合理的に使えるようなものにならなければならない。今回の調査対象のことではないが、地域自治区に配分された活動支援金を結局均等に地域自治区内の各地区・各団体に配分してしまうという例がよく見られる。単に補助金を地域にばらまく施策であってはなるまい。

第三に、地域自治区の間の格差を否定的に捉えるのではなく、よい意味で地域が競争し合い、行政もそれを支援するしくみ作りが求められる。これからの自治体行政は、公平性や平等性を守るだけでなく、がんばる地域については、上乗せ支援をしていくようなしくみも考える必要がある。

地域自治区の具体的な展開は、さまざまな課題を提起してくれたが、それらに加え、こうした分権的な発想の下で見直しを加え、具体的な改革方策を展開していくことが求められるであろう。

（2）行政のあり方の改革

課題として提起した、地域自治区設置に伴う行政の非効率を回避するにはどうしたらよいのであろうか。二つの展開方策が考えられる。まず第一は、電子政府化による行政の効率化の併用である。いうまでもなく、住民と接する最前線では、住民窓口の充実やサービス向上が求められる故に、地域の総合事務所の人員増など、行政改革に逆行するようなことになる可能性がある。そこで、電子政府化を加速することによって、行政の無駄をなくし、機能強化することができる。

しかし、第二に、電子政府の構築によって、機械化・ＯＡ化が進んでも、それらに対応できない高齢者らが取り残されるという危険性がある。それに対しては、行政全般が抱えるのではなく、ＮＰＯや市民活動の協働によって、そうした住民に対応することとし、職員増や行政の非効率が回避される必要がある。

住民対応能力の向上や政策立案・形成能力を高めることによって、住民の満足度を高めることが必要なことはいうまでもなく、さらに地域の実情に見合った施策を展開するという意味では、自治体職員が地域自治区の特性を十分に理解し、住民ニーズを把握することが不可欠であろう。

（3）地域協議会のあり方と市民協働

今回の調査でも、地域協議会については、その制度設計や運営のあり方について、住民にも行政にも大きな戸惑いがあることがわかった。地域協議会の位置づけや役割についての理解が進まない上、一方で制度的な制約も現実的には強い。

根本的には、住民に地方自治の意義や地域自治の役割を周知徹底し、地域協議会の役割や意味についての理解を深める広報広聴を進めることが急務である。また、今回の調査対象自治体で見られたような、詳細でわかりやすい地域協議会の運営マニュアルを作成し、住民や地域協議会の委員に配布することも求められる。住民の関心を高め、そこでの決定が大きな意味をもつことや、新たな住民参加の拠点であることを周知することが必要であろう。

その上で、地域協議会を中心に市民協働のあり方や方向性を検討し、地域ごとに具体化していく作業が求められる。地域自治区の役割に鑑みると、単に地域で補助金をもらい、その手続きを踏む地域協議会ではなく、本当の意味で税金を効果的に使うような住民組織を作りあげる必要がある。また、地域協議会そのものが、審議力・政策形成能力を高めるためには、外部講師を招いて地域協議会委員の研究会・学習会を開き、それを行政が支援するような、積極的なしくみの構築が求められよう。

（4）地域自治の強化とまちづくりの課題

課題として残されている問題の全てに解答を与えることはできないが、今後の地域自治区のあり方について、論点は整理できたように思う。しかし、依然として十分に解決しきれない課題としてあるのが、議会との関係にみられるような決定権限の配分と予算の配分方式についてである。後者については、具体的な事例の中で、各自治体の工夫や取り組みが功を奏してきた面もあるが、前者については、今後も議論が続く重要なテーマとなろう。

しかし、今後の地域自治のあり方は、こうした予算の配分や決定のあり方をめぐって、議論されることになろうし、具体的な実践も積み重ねられるであろう。少なくとも、今回制度化され、18の自治体で実践されている地域自治区の試みは、そうした具体的なテーマに踏み込み、分権の実績を高めるための政策として大きな意味をもつであろう。

今後も、多くの自治体で合併に伴う地域自治区設置の試みがなされるであろう。合併特例法上の地域自治区を設置している自治体で、今後一般制度に移行するところも出てくると思う。今回の調査研究が、そうした自治体の運営に寄与するとともに、全国の自治体が分権社会にふさわしい自治の営みを重ねられることを祈念する。

資料編

1．アンケート協力依頼文

「地方自治法上の地域自治区制度」に関するアンケート調査について（依頼）

日頃より当センターの地域活性化事業の推進につきまして、格別のご協力をいただき厚くお礼申し上げます。私どもは、「活力あふれ個性豊かな地域社会を実現するため、まちづくり、地域産業おこし等、地域社会の活性化のための諸活動を支援し、地域振興の推進に寄与する」ことを目的として、全地方公共団体と多くの民間企業が会員となり昭和 60 年に設立された総務省認可の財団法人です。当センターでは、地域活性化に向けた有効施策について調査研究を行っており、今年度は「地方自治法上の地域自治区制度について」をテーマに、地域自治区導入に伴う地域協働の動向や、地域自治区運営を円滑に進めるための実務事例等について調査を進めているところです。

そこで、調査の一環として、地方自治法上の地域自治区運営に関わっておられる皆様にアンケートへのご協力をお願いし、全国で展開されている地域自治区の現状を把握したうえで、調査結果報告書を全地方公共団体へ配布し、合併（予定）市町村だけではなく、合併しない市町村の地域内分権の推進にも役立てていただきたいと考えております。

つきましては、ご多忙の折、誠に恐縮ではありますが、本調査の趣旨をご理解いただきご協力を賜りますようよろしくお願い申し上げます。

なお、**ご回答いただいた内容については、研究・調査の目的以外での利用はいたしません。また、調査結果報告書への貴市町村名の記載もいたしません。**

最後に、本調査票は、平成１８年１０月末までに、地方自治法上の地域自治区を設置済みの団体（または地域自治区設置条例が可決済み等、設置が見込まれる団体）に送付させて頂いておりますことを申し添えます。

ご記入にあたってのお願い

◆ご回答方法

- この調査は、一部の設問を除き、選択式になっております。該当する番号に○をおつけください。また、設問により「その他」を選ばれた場合には、「その他」に続く（　　）内に、回答を具体的にご記入ください。
- 選択した回答によっては、矢印（⇒）にしたがって、別の設問に移動する場合があります。
- 回答は、ご記入される方のご意見にもとづくものでかまいません。

◆本調査での用語について

- **『地域自治区（一般）』**とは、地方自治法第２０２条の４にもとづく地域自治区のことをさします。
- **『地縁団体』**とは、特に断らない限り、**「町会・自治会」**、**「コミュニティ協議会」**などの地域自治組織をさします。

◆調査票の返信方法

- 調査票は**１２月６日（水）までに**ご回答いただき、同封の返信用封筒に入れ、郵便ポストにご投函ください。

◆調査についてのお問い合わせ先

財団法人地域活性化センター　振興部　コンサルタント業務課　担当：辻・新村（シンムラ）
〒103-0027 東京都中央区日本橋 2-3-4 日本橋プラザビル 13F
TEL：03-5202-6138（直通） e-mail：consul2@jcrd.jp （http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/）

2．アンケート調査票

○調査報告書の送付や内容のお問い合わせなどのために、回答者様の連絡先をご記入ください。

ご回答者名		電話・ＦＡＸ	TEL　　FAX
所属部署名		Ｅ－ｍａｉｌ	

○地域自治区設置の概要　※記載のある部分については、不足・間違い等がないかご確認いただき、加筆修正をお願いします。

① 地域自治区設置の根拠条例、関係規約等	○○市（○○県）
	（該当団体の地図を掲載）
② 地域自治区設置年月日	
③ 地域協議会設置年月日	

1．制度の選択方法・理由について

①　地域自治区（一般）の導入地区に対し、合併特例法上の制度や独自制度などの他の制度を選択しなかった理由は何ですか？（いくつでも○）

1. 区長を設置しなくてよいため
2. 旧自治体名を住所表示に残す必要がなかったため
3. 設置期限を定めなくてよいため
4. 法人格を有さなくてよいため
5. その他（　　）

②　他の制度にはない地域自治区（一般）の利点・制約はなんだと思いますか？　下欄にそれぞれご意見をお書きください。

利点［　　］

制約［　　］

③　他制度と併用して運用している自治体にのみお伺いします。

③－１　合併特例法上の制度を併用した目的は何ですか？（いくつでも○）

1. 市町村合併を円滑に進めるため ⇒
2. 地域コミュニティの振興を図るため
3. 地域ごとに多様な取り組みを進めるため
4. その他（　　）

③－２　合併を円滑に進めると回答された具体的な根拠は何ですか？（いくつでも○）

1. 区長を設置するため
2. 住所表示に区の名称を付けるため
3. 設置期限を定めるため
4. 法人格があるため
5. その他（　　）

③－３　他制度と併用して運用してみて、地域自治区（一般）とのあいだに実務（運用）上の差異や課題があれば、ご記入ください。

［　　］

2．地域自治区（一般）の導入について

①合併前の旧自治体のなかを細分化して複数の地域自治区（一般）を設置していますか？（一つだけ○）

1. はい

①-1　区域設定の主たる根拠はなんですか？（いくつでも○）

1. 日本国憲法制定後（第２次大戦後の合併）の旧自治体単位
2. 日本国憲法制定前（第２次大戦前の合併）の旧自治体単位
3. 小中学校区の学区単位
4. 町会・自治会等の単位
5. 政令市の行政区単位
6. その他（　　）

①-2　区域の人口・世帯の最小規模・最大規模を概数で回答ください。

⇒ 最小規模：[人口]約＿＿＿＿人・[世帯]約＿＿＿＿世帯

⇒ 最大規模：[人口]約＿＿＿＿人・[世帯]約＿＿＿＿世帯

2. いいえ

①-3　複数の区域を設置しなかったのはなぜですか？（いくつでも○）

1. 合併不安の低減が地域自治区設置の目的だから
2. 地域協議会・地域事務所を複数設置すると運営負担が重くなるから
3. コミュニティ単位の独自制度を旧市等に別途運用するから
4. 特に理由はない
5. その他（　　）

①-4　現在、一つとしている区域を、将来複数に分ける計画・構想がありますか？（一つだけ○）

1. ない　　2. ある　（①-1・①-2へ）

①-5　区域を複数に分けることの利点等、ご意見を下欄にお書きください。

②　地域自治区（一般）の設置期間を定めていますか？（一つだけ○）

1. 定めている　（②-1にご回答ください）
2. 定めていない　（②-4へ）

②-1　設置期間終了後、地域自治区（一般）はどのような方向に進むと見られますか？（一つだけ○）

1. 廃止する　　2. 延長する
3. 独自制度へ移行する　　4. 未定
5. その他（　　）

【3】に○　⇒②－2へ
【1・2・4・5】に○　⇒②－3へ

②-2　地域自治区（一般）に対する独自制度の特長・利点を下欄にお書きください。

②-3　地域自治区の設置見直しに係る住民の意向を把握するために必要と思われる手続きがあれば、下欄にお書きください。

②-4　地域自治区（一般）の設置期間を定めない理由はなんですか？（いくつでも○）

1. 合併不安を低減するため
2. 地域自治区の存在を市民の意識のなかに浸透・定着させるため
3. 地域事務所の分掌事務を安定して行うため
4. 地域協議会の運営を安定して行うため
5. 地縁団体・市民活動団体等と長期的な連携関係を構築するため
6. その他（　　）

③　地域協議会はどのような委員構成となっていますか？（いくつでも○）

1. 地方自治法上認可された地縁による団体（町会・自治会等）の代表
2. 上記以外の地縁団体（コミュニティ協議会等）の代表
3. 市民活動団体（ＮＰＯ等）の代表
4. 産業経済団体（農協・商工会等）の代表
5. 学校教育機関の保護者団体（ＰＴＡ等）の代表
6. 福祉関連団体（社会福祉協議会等）の代表
7. 余暇活動団体（老人クラブ等）の代表
8. 人権問題関連団体（女性・障がい者等）の代表
9. 現職の行政特別職（首長・助役等）
10. 従前の行政特別職（首長・助役等）
11. 現職の議員
12. 従前の議員
13. 学識者
14. 地域自治区に居住する住民
15. 地域自治区で就業・就学する市民
16. その他（　　）

③-1　どのような理由・背景で委員構成が決まりましたか？　委員構成の考え方（代表性の担保のしかた等）を下欄にお書きください。

④ 地域自治区（一般）の地域協議会の委員はどのように選出していますか？（一つだけ○）

1. 全員公募
2. 一部公募、その他非公募
3. 全員非公募

④-1 委員選出の手順（資格・方法・特長等）を下欄にお書きください。

3．地域自治区（一般）の運用について

① 地域住民の参画や各種団体との連携の手段としてどのような取り組みを行っていますか？（いくつでも○）

1. 地域協議会の審議を公開（傍聴）
2. 地域協議会の議事録を公開
3. 地域協議会・地域事務所の活動をインターネットで情報提供
4. 地域協議会・地域事務所の活動に関する広報誌を発行
5. 地域協議会や地域自治区の運営等に関わるインターネットの掲示板・電子会議室を開設
6. 各地域自治区（一般）の住民に対し意識調査を実施
7. 各地域自治区（一般）の住民に対しタウンミーティングを実施
8. 地域協議会の審議事項に対しパブリック・コメントを実施
9. 地縁団体・市民活動団体と連絡・調整会議を定期開催
10. 地縁団体・市民活動団体と共催事業を実施
11. 地域協議会の委員を公募
12. 地域協議会の委員を該当地域自治区の住民が投票等で選出
13. その他（　　）

② 地域自治区（一般）の制度を独自に拡張した取り組みを行っていますか？（いくつでも○）

1. 特になし
2. 地域協議会（身分・協議範囲・権限・選任・任期・報酬・会長等）
3. 地域事務所・事務所長（身分・事務範囲・権限・任命・任期等）
4. 「区」の長・「区」職員（身分・事務範囲・権限・任命・任期等）
5. 設置区域・設置期間
6. 財務制度（予算・会計・決算・財源・財産・監査等）
7. 関係規程（条例・要綱・規則等）
8. その他（　　）

②-1 独自に制度を拡張している内容を下欄にお書きください。

③ 地域協議会の審議能力を高めるための支援を行っていますか？（いくつでも○）

（1．いま行っている支援）

1. 特になし
2. 研修・視察の実施
3. 専門家・学識者の配置・派遣
4. 調査支援
5. その他（　　）

③-1 研修・視察の実績・計画、専門家・学識者の専門内容・待遇など、運営支援の現状や将来計画を下欄にお書きください。

（2．将来行いたい支援）

1. 特になし
2. 研修・視察の実施
3. 専門家・学識者の配置・派遣
4. 調査支援
5. その他（　　）

④ 地域自治区（一般）間の連絡調整や機能強化のためにどのような取り組みを行っていますか？（いくつでも○）

1. 各地域協議会の代表者による代表者会議を実施
2. 地域事務所担当者による連絡会議の実施
3. 全地域自治区合同による大会等を開催
4. その他（　　）

⑤ 地域自治区（一般）の地域事務所はどのような事務体制となっていますか？

(1) 職員は何人が配置されていますか？　（平均）＿＿＿人

(2) 地域協議会を担当する職員数は何人ですか？　（平均）＿＿＿人

(3) 1地域事務所はいくつの地域自治区を所管していますか？　（平均）＿＿＿区

⑥ 地域自治区（一般）の地域事務所の運営・体制について、今後、検討すべき点があれば、下欄にお書きください。

（　　）

4．地域自治区（一般）の課題について

① 地域自治区（一般）の地域協議会にはどのような課題があると考えますか？（いくつでも○）

1. 特になし
2. 代表性（地域自治区の意見を代表する委員の選任）
3. 審議力（諮問事項を適切に審議するための専門性）
4. 政策力（地域自治区の課題に適切に対処する方策の立案力）
5. 執行力（政策・施策を実行する事業力）
6. 首長との関係（地域協議会の意見を首長が必要と認める基準）
7. 紛争調整（首長の措置を不服としたときの調整の仕組み）
8. 制度の制約（行政の付属機関であることの限界）
9. 議会との関係（地域協議会の意見を議会が審議する基準）
10. 地域自治区間の能力差（地域協議会間の審議能力の格差）
11. その他（　　）

①-1 地域協議会の課題について、ご意見を下欄にお書きください。

（　　）

② 地域自治区（一般）の地域協議会は、どのような機能がめざされていますか？ めざすことが重要と考える機能に３つまで○をしてください。

1. 首長の諮問に対し審議する機能
2. 地域自治区の予算案を作成する機能
3. 地域自治区の施策・事業を意思決定する機能
4. 地域自治区の施策・事業の執行を管理する機能
5. 地域事務所の人事に関する機能
6. 地縁団体間の連携を調整する機能
7. 地縁団体と行政を橋渡しする機能
8. 地縁団体の活動を支援する機能
9. 地縁団体の役割を代替する機能
10. その他（　　）

②-1 地域協議会が左記の機能を持つための課題があれば、下欄にお書きください。

（　　）

③ 地域自治区（一般）制度を円滑に運営する上で、地縁団体になんらかの課題がありますか？（いくつでも○）

1. 特になし
2. 地縁団体の加入率の低下による自治能力の低下
3. 地縁団体を支える人材の不足や高齢化
4. 地縁団体を基礎にしたコミュニティの再編
5. 地縁団体に代わる新たなコミュニティの組織化
6. その他（　　）

③-1 地縁団体の課題に対し取り組んでいることがあれば、下欄にお書きください。

（　　）

5．議会との関係について

地域協議会と議会との関係で生じている問題・課題があれば、その対応も含め、下欄にお書きください。

6．地域自治組織について

地域自治組織の必要性については、第27次地方制度調査会の答申において、「基礎自治体の事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理する」という観点と、「行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みを用意する」という観点が示されています。合併の有無にかかわらず、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進等を目的とする組織として地方自治法上に地域自治区（一般）が制度化されましたが、こうした目的と照らし、地域自治区（一般）の制度導入のご経験を踏まえたご意見があれば、下欄にお書きください。

ご協力ありがとうございました。

3．参考文献・参考ホームページ

（財）地方自治研究機構『地域自治区・合併特例区制度の現状と課題』2006年

辻山幸宣編『新しい自治のしくみづくり』2006年

総務省自治大学校『住民自治を強化し、住民との協働を進めるための地域自治区のあり方（政策課題研究報告書）』2006

総務省ＨＰ（第27次地方制度調査会）
（http://www.soumu.go.jp）

総務省自治行政局合併推進課　合併デジタルアーカイブＨＰ
（http://www.gappei-archive.org/index.html）

（財）日本都市センターＨＰ
（http://www.toshi.or.jp/index.shtml）

長野県飯田市ＨＰ
（http://www.city.iida.nagano.jp）

岐阜県恵那市ＨＰ
（http://www.city.ena.gifu.jp）

静岡県浜松市ＨＰ
（http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp）

浜松市地域自治区・地域協議会ＨＰ
（http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/lifeindex/participation/kaigi/chiikikyougikai/index.htm）

愛知県豊田市ＨＰ
（http://www.city.toyota.aichi.jp）

豊田市都市内分権ＨＰ
（http://www.city.toyota.aichi.jp/tosinaibunken/main.htm）

宮崎県宮崎市ＨＰ
（http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp）

地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて
調査研究報告書

発行年月日　平成 19 年 3 月
発　　行　財団法人　地域活性化センター
〒103-0027　東京都中央区日本橋 2－3－4
日本橋プラザビル 13 階
TEL : 03-5202-6138　FAX : 03-5202-0755
ホームページ　http://chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/
監修・執筆協力　明治大学政治経済学部教授　牛山 久仁彦
調査提携　㈱ポリテック・エイディディ