

# 市町村合併と自治体内分権

滋賀大学 経済学部

准教授 宗野 隆俊



## 1 「遠くなる自治」と自治体内分権

### 市町村合併と身近な地域社会の範囲

「平成の大合併」は、多くの市町村を合併へと向かわせた。2002年4月1日時点で3,200あまり存在した市町村は、2010年3月31日時点で1,727となり、ほぼ半減したことになる。

全国的な市町村合併は、明治以降3次にわたって行われてきたが、地域社会はその都度深刻な影響を被ってきた。名和田は彦によれば、「産業化・近代化・都市化のプロセスの中で、市町村は大規模化することが求められ、市町村合併が行われた」のであり、合併によって地方行政が広域化し、高度化する都度、人々の生活の拠りどころとなる「もっとも身近な地域的まとまりが制度外に放り出される」事態が生じた（名和田 2009：3）。

「もっとも身近な地域的まとまり」とは、どのようなものか<sup>(註1)</sup>。ここでは、次のようなものとして想定しておきたい。それは、「そこに住む人々が域内の様々な事から自身にもつながるものとして認識でき、そこで必要とされる諸々の共同の活動に関わるのに適切な範囲」である。もちろん、このような定義で、国民国家やさらに広い国際社会を説明することも可能ではある。しかし、自身の生きる身近な地域社会の範囲においてこそ、人々はそこに生起することを自身につながるものとして受け入れやすいであろうし、共同の活動への参加に意義を見出

すものであろう。

こうした身近な地域社会の範囲は、明治の合併で行政村へと再編されていく以前の自然村に原型をもつものといつてよい。身近な地域社会の範囲は、数次の市町村合併を経て、自身よりも大きな範囲のなかの一区域へと再編されていったのである。そしてこのことは、当該の範囲が、制度的なまとまりであることをやめなければならないことを意味する。たとえば、ある村が隣接する町に編入合併するとき、この村は、一個の自治体であることを断念しなければならない。

### 「遠くなる自治」

「もっとも身近な地域的まとまり」あるいは身近な地域社会の範囲は、実のところ、とうの昔に制度的なまとまりであることをやめている。我々の社会は、平成の市町村合併以前に、大規模な合併を2次にわたって経験しているからである。今次の平成の合併は、とうに身近な地域社会の範囲を超えて大きくなっていった市町村が、合併を通じて自治体としての権能を失う局面を現出させたのである。このことがもたらすいくつかの事態を考えてみよう。

たとえば、合併に伴う議会の消滅という事態がある。A市、B町、C村という3つの自治体があれば、3つの議会が存在する。これらがいわゆる編入合併を行って新しいA市が誕生すると、議会はA市議会のみとなり、B

町議会とC村議会は消滅する。議会とは、選挙を経て住民を代表し、領域内の公共の事ごらを決する機関である。その消滅は、住民にとり、自らが選んだ高次の正統性をもつ意思決定の機関の喪失を意味する。「共同の意思を形成する地域機関と共同意思単位」(辻山 2008:34)の消滅である。

あるいは、行政サービス水準の変化という事態がある。個々の自治体には数千に及ぶ事務事業がある。事務事業の大半は、国庫支出に支えられ全国的にほぼ同程度の水準で行われるものの、自治体の特性に応じた独自色の濃いものもある。こうした行政サービスは、自治体の人口構成、年齢構成、地理風土などの諸要因に規定されつつ、住民・諸団体・行政・議会の相互作用を経て形成されたものである。

ところが、市町村合併を経て消滅する市の役所や町村の役場は、多くの場合、新しい市の支所となり、合併前に有していた財産や財源も新市の一部となる。このことは、行政サービスの水準に大きな変化が生じうることを意味する。とりわけ条件不利地域においては、不利な条件の故に存在していた行政サービスの水準が大幅に切り下げられるなどの不安が発生しよう。

市町村合併が自治体にもたらすこうした変化を、ここでは「遠くなる自治」と表現する。

### 自治体内分権

市町村合併は必ず自治体の解消を伴うものであるから、それは上記のような意味での「遠くなる自治」の問題をもたらさずにはおかない。では、この問題にはどのような対応が考えられるだろうか。もちろん、不安を完全に解消する策などないのだが、1990年代に地方分権改革の必要性が唱えられていた時代には十分に認知されていなかった仕組みが、今日ではいくつかの自治体で採り入れられるまでになった。それが、「自治体内分権」<sup>(註2)</sup>の仕組みである。

自治体内分権とは、自治体をいくつかの区域に分け、それぞれの区域のなかに議会とは別個の意思決定の場を置き、ここで当該区域に関わる一定範囲内の公共的な事

ごらを議論し、合意に至った決定に公的な拘束力を持たせ、あるいは当該区域のアクター自らが決定された事ごらを実行する仕組みである。具体的な地理的範囲としては、合併前の旧市町村の単位や、さらには小学校区ないし中学校区などの狭域の単位が考えられる。

自治体内分権の考え方は、2006年の地方自治法改正で、地域自治区ならびに地域協議会の仕組みとして具体化された。これは、自治体をいくつかの区域に分けて、それらの全てもしくは一部に、一定程度の自治の仕組みを置こうとするものである。公共の事ごらに関わる意思決定に接続する場を住民のより身近な範囲に置くことで「遠くなる自治」に対応しようとするもの、ということができる。

地域自治区には、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(法人格を有するが、設置期限がある)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(設置期限がない)が考えられる。さらに、合併に伴って設置される地域自治区については、一般制度としての地域自治区か、設置期限のある合併特例区かを選択することができる。一般制度としての地域自治区を設置した自治体は、全国的に見てそれほど多くはない<sup>(註3)</sup>。以下では、合併を経て一般制度としての地域自治区を設置した上越市の事例<sup>(註4)</sup>を紹介する。

## 2 上越市の地域自治区と地域協議会

### 地域自治区の設置

現在の上越市は、2005年1月1日付で、合併前上越市(図1の色の濃い部分)と13の町村(図1の色の薄い部分)<sup>(註5)</sup>が合併して成った。人口は、206,399人である(2009年3月31日現在)。面積は約973平方キロメートル、合併前の約4倍の広さとなった。

合併を経た上越市は、まず13町村の区域に、合併前の区域に基づいて13の地域自治区を設置した(2005年1月1日設置。以下では13区と表記する)。この時点で、合併前上越市の区域に地域自治区は設置されていない。上越市における地域自治区は、合併特例法に基づいた、期限

のある地域自治区としてスタートしたのである。当初、13区における地域自治区の設置期間は、2009年12月31日までの5年間と定められていた。

なお、13区においては、合併前の町村の役場に総合事務所を置き、総合事務所内に総務・振興グループ、市民生活・福祉グループ、産業建設グループ、教育・文化グループが置かれた。13区において、総合事務所は上越市役所の事務を分掌するものであり、当該地域自治区内に住む市民にとっては、市役所の窓口としての役割を果たすものといえよう。

一方、合併前上越市の区域においては、13区に5年近く遅れて地域自治区が設置された。合併前上越市の区域を15に区分し、それぞれに地域自治区を設置したのである（2009年10月1日設置。以下では15区と表記する）<sup>(註6)</sup>。これを以て、上越市の地域自治区は、合併特例法に基づく地域自治区から、地方自治法に基づく、設置期間に期限のない一般制度としての地域自治区となった。現在、これら28の地域自治区のそれぞれに、地域協議会が設置されている。

図1 上越市地域自治区設置図（上越市 HP より）



※色の濃い部分は、合併前上越市の部分である。これをさらに15の区域に分けて、それぞれを地域自治区とした。色の薄い部分は、合併前13町村の部分である。

### 地域自治区の「範域」

28地域自治区の区域は、人口の最も少ない区が約1,100人（諏訪区）、最も多い区が約31,000人（高田区）と、人口分布上は著しく不均衡である。だが、この区域設定に

は確固とした根拠がある。それは、地域自治区の区域が、  
（1）15区については「昭和の大合併」以前に存在した旧市町村の行政区域に対応し、13区については「平成の大合併」以前の旧町村の行政区域に対応している、（2）いずれの地域自治区の範域も、町内会長（連絡）協議会のエリアと合致する、ということである。

昭和と平成の大合併で糾合され大規模化する前の身近な地域社会の範域を、地域自治区の範域としているところに、上越市の地域自治区設置のねらいが鮮やかに浮かび上がる。地域自治区の制度とは、そこに住む人々が自治を担う狭域の範域に、一定程度の公共の事からを議論する仕組みを置こうとするものである。その単位は、身近な地域社会の範域を大きく超え出るものであってはならないのである。



写真1 安塚区は朴の木集落から、棚田を抱く山々を見渡す。

### 地域協議会委員の選任

各地域自治区には地域協議会という機関が置かれる。地域協議会は、12～20名の定数からなる地域協議会委員によって構成される。13区の各地域自治区の地域協議会委員定数は、合併前の議会の議員定数に準じ、15区の内それは人口に比例して決められている（表1）。

地域協議会委員は市長によって選任されるが、その前段階で、地域自治区ごとに公募が行われる。当該区内に住み、市議会議員の候補者となる資格のある者は、委員

表1 各地域自治区の地域協議会委員定数

合併前上越市の区域			合併前13町村の区域		
地域自治区	委員定数	区内人口	地域自治区	委員定数	区内人口
高田区	20人	30,954人	安塚区	12人	3,148人
金谷区	18人	14,558人	浦川原区	12人	3,998人
三郷区	12人	1,420人	大島区	12人	2,098人
和田区	16人	5,817人	牧区	14人	2,488人
新道区	16人	8,952人	柿崎区	18人	11,223人
春日区	18人	19,724人	大湯区	18人	10,272人
諏訪区	12人	1,120人	頸城区	18人	9,864人
津有区	16人	5,276人	吉川区	16人	5,104人
高士区	12人	1,639人	中郷区	14人	4,625人
直江津区	18人	19,478人	板倉区	16人	7,755人
有田区	18人	13,855人	清里区	12人	3,203人
八千浦区	12人	4,331人	三和区	16人	6,324人
保倉区	12人	2,427人	名立区	14人	3,088人
北諏訪区	12人	1,695人	小計	192人	73,190人
谷浜・桑取区	12人	1,963人	全地域自治区の総計	416人	206,399人
小計	224人	133,209人			

※人口は、2009年3月31日現在住民基本台帳人口

になることができる。その際に、①応募者が定数以内であれば、原則として市長に選任され<sup>(註7)</sup>、②応募者が定数を超えれば、準公選ともいべき手続きを経て市長に選任される。準公選とは、各地域自治区で、応募者に対する投票が行われ、その結果を尊重しつつ市長が委員を選任する手続きである。この制度は、地域協議会に代表性と正統性を与えることを企図したものである。地域協議会委員の選任に準公選を組み込んでいるのは、全国でも上越市のみである。なお、地域協議会委員は無報酬であり、この点でも上越市の地域協議会は注目されている（1回の会議につき、1,500円の費用弁済がある）。

### 地域協議会の権限

地域協議会は、条例に基づいて設置され、次のような権限をもつ。

- (1) 市長その他の市の機関により諮問されたものに対して、答申をすること。
- (2) 自ら必要と判断する事項に関し自主的に審議し、市長その他の市の機関に対して意見を述べること。

ここからも判明するように、地域協議会は諮問機関であり、行政の内部機関なのである。この点で、地域協議

会は、議会とは根本的に異なる。地域協議会が自主審議し、意見を述べることのできる事からの範囲にも、制約がある。たとえば、地域協議会が市の条例案や予算案を、直接に審議対象とすることはできない。法制度上、「地域協議会の権限」と言っているものは、市議会のそれと比較してはるかに小さいのである。また、自主審議を経て市長に提出した意見も、法制度上確実に市長を拘束するものではない。

それでも、地域協議会は、政策過程に何らの影響力も持たない飾り物ではない。少なくとも上越市においては、地域協議会での自主審議を経て市長に提出された意見が市政に反映される事例が多いのである。その具体的な例は、後に紹介したい。

## 3 地域協議会の経験

### 地域協議会委員の選任の経過

上越市の地域協議会の大きな特徴は、準公選の手続きを経て選ばれ、高次の正統性を有することである。したがって、地域協議会委員の選任経過を見ておくことが大事であろう。ただし、筆者は、本稿執筆時点では、28地域自治区の委員選任の経過を網羅的に確認しておらず、分析も暫定的なものにとどまる<sup>(註8)</sup>。

委員の選任の状況は、きわめて興味深い。地域協議会委員の任期がすでに2期目に入った13区では、第1期（任期：平成2005年2月26日から2008年3月31日）の選任手続きに際して、5つの地域自治区で応募者数が委員定数を超えた。これらの区では、住民による投票を経て、市長による委員の選任が行われた。応募者数と定数が一致した区も5つほどあり、13区全体では、定数192に対して189人の応募があったのである（表2-1）。ところが、第2期（任期：2008年4月1日から2012年4月28日）の選任手続きでは、応募者数が定数を超えた区は皆無になった。定数に達した区も、わずか3つに過ぎない。13区全体の応募者総数も、145人とどまった（表2-1）。

他方15区では、地域自治区の設置が13区よりも遅れたことから、選任手続きは過去1度しか行われていない。

表 2-1 地域協議会委員の選任の状況  
(合併前13町村の区域)

地域自治区	第1期			第2期		
	定数	応募者数	投票の有無	定数	応募者数	投票の有無
安塚区	12	14	○	12	12	×
浦川原区	12	13	○	12	7	×
大島区	12	12	×	12	11	×
牧区	14	12	×	14	12	×
柿崎区	18	20	○	18	12	×
大湊区	18	22	○	18	10	×
頸城区	18	18	×	18	18	×
吉川区	16	16	×	16	11	×
中郷区	14	14	×	14	14	×
板倉区	16	16	×	16	12	×
清里区	12	4	×	12	7	×
三和区	16	18	○	16	15	×
名立区	14	10	×	14	4	×
合計	192	189		192	145	

表 2-2 地域協議会委員の選任  
(合併前上越市の区域)

地域自治区	2009年9月公募		
	定数	応募者数	投票の有無
高田区	20	20	×
新道区	16	6	×
金谷区	18	18	×
春日区	18	7	×
諏訪区	12	11	×
津有区	16	0	×
三郷区	12	1	×
和田区	16	16	×
高土区	12	0	×
直江津区	18	18	×
有田区	18	13	×
八千浦区	12	5	×
保倉区	12	10	×
北諏訪区	12	0	×
谷浜・桑取	12	3	×
合計	224	128	

その15区でも、応募者数が定数を超えた地域自治区はない(表2-2)。15区全体の応募者数は129人、定数充足率は60パーセントに満たず、13区(特に第1期)との温度差が際立つ(註9)。

地域協議会委員の選任手続きにおける準公選の仕組みは、同市の地域自治区の生命線といってよい。今後、地域協議会委員の選任がどのような経過をたどるのか、現

時点で予測することもできないが、次期の選任手続きでどれくらいの応募があるのかに注目したい。

### 地域協議会の開催状況と審議状況

地域協議会は、どの程度の頻度で、どのような事柄を審議しているのでしょうか。ここで、地域協議会の開催状況を概観した後、いくつかの自主審議の例を検討しよう。

13区の地域協議会においては、2005年2月26日から2009年12月31日にかけて、実に720回の会議が開催された。各地域自治区で、毎月1回の地域協議会が開催されていることになる。2009年10月に設置された15区の各地域協議会においても、基本的に毎月1回の地域協議会が開催されている。これは、大変な開催頻度というべきではないだろうか。委員が無報酬であることを考えると、その感はいや増すのである。この間、13区においては、市から653件の諮問があり、ほぼすべての諮問に対して答申がなされている。また、自主審議事項の件数は164件に上り、これらを基にして市長あてに提出された意見の数は78件に上る。

表 3 合併前13町村の区域における地域協議会の開催状況  
(2005年2月26日～2009年12月31日)

地域協議会名	会議開催回数	諮問件数	答申件数	自主審議事項件数
安塚区	56	55	54	8
浦川原区	59	45	45	24
大島区	55	66	66	12
牧区	59	54	54	8
柿崎区	64	48	48	20
大湊区	65	34	34	14
頸城区	41	53	51	6
吉川区	57	49	49	13
中郷区	58	39	39	14
板倉区	47	81	80	14
清里区	56	40	39	15
三和区	44	48	48	7
名立区	59	41	40	9
合計	720	653	647	164

自主審議された事項には様々なものがあるが、特に13区においては、合併前の行政サービスの水準を維持しようとするものが多い。他には、合併前に赤字状態にあった公営施設の存廃につき、地域協議会内に検討委員会を設けて5年をかけて検討を続けた後、その内容を地域協議会意見として市長に提出した地域自治区もある（浦川原区）。以下、自主審議の例を2つ、ごく簡略化して紹介する。

自主審議の具体例（1）：子育て支援センター開設時間の再延長に関する審議

合併前の安塚町（現安塚区）は、子育ての悩み相談や情報交換等のため、子育て支援センターを安塚中学校に併設し、運用してきた。合併以前は午前8時から午後6時まで運営していたが、合併に伴い、合併前の上越市の基準に合わせ、運営時間を大幅に短縮し、午前中のみの開館となっていた。これに対して、安塚区地域協議会において、委員から、「子育て支援センターの開設時間延長」を自主審議事項に付し、審議ののち市長に意見書を提出したい旨の提案があった。地域協議会での4回の審議を経て、時間延長に係る意見書提出の可否につき採決がとられ、全員一致で可とされた。結果を受け、子育て支援センター時間延長に関する意見書が作成されたうえ、2005年11月、市長に提出された。

これに対して、市長からは、①安塚区につき翌2006年度からの開設時間延長（8：00～17：15）の措置をとる旨、ならびに、②現在市内18ヶ所で開設されているセンターにつき、アンケート調査に基づき順次午後の運用を検討する旨の回答がなされた。2010年に、市内全所で開設時間が延長された。

自主審議の具体例（2）：「電源立地地域対策交付金」の用途に関する自主審議

大潟区にある火力発電所に係る「電源立地地域対策交付金」（10年間で4億2,000万円の交付）の用途につき、当初大潟区総合事務所が構想していた「全額を犀潟駅周辺整備事業に充当する」案に対して、大潟区地域協議会で

委員からの異見が続出し、この件を地域協議会の自主審議事項としてとり上げることとなった。このとき、地域協議会委員からは、「合併により大潟区に議会が存在しない現在、区民の意向を反映させる機関はこの地域協議会であると思っている。（中略）この交付金の用途について協議委員で審議すべきと思う」「この問題については、この協議会でとりあげ、計画を練り上げなければならないと思う」（大潟区地域協議会議事録）といった意見が述べられている。

地域協議会では、約1年間にわたって審議を重ね、交付金の用途を、（イ）犀潟駅周辺整備事業、（ロ）県道の冠水防止対策事業、（ハ）公園前トイレ等の水洗化事業、（ニ）次世代地域リーダー養成事業とするべきとし、この案を地域協議会意見として市長に提出した。市長はこの意見を採用し、（イ）～（ニ）の事業が実施された。

大潟区地域協議会で、この案件が初めて公式の検討対象となったのが2005年4月であり、4つの事業案につき合意を見たのが翌年1月である。この間、10ヶ月で12回の公式会議が開催され、さらに小委員会が複数回開催され、小委員会による地域自治区内住民への意向調査なども行われている。長く地道な経過を経て結論に至ったもの、と評すべきではないだろうか。



写真2 春日区地域協議会の様子

#### 地域活動支援事業

上越市では、2010年度より、各地域自治区において「上

越市地域活動支援事業」<sup>(註10)</sup>の提案を募集することとなった。これは、いわゆる市民提案型事業である。地縁団体やNPO、個人の発意による取り組みに公的な資金を手当てし、地域社会の課題解決や活力増進を図ろうというものである。この種の事業は既に多くの自治体で行われており、決して目新しいものではない。上越市のユニークさは、各地域協議会が、自身の地域自治区で提案される事業の採択方針や審査基準を作成し、さらに提案された事業の採否を決する審査も行うことである。

まず、各地域協議会は、2010年3月から4月にかけて、公式の会議の他にも非公式の検討会を重ね、採択方針と審査基準の素案を作成し、市長に答申した。さらに、地域協議会は、地域自治区内の諸団体や市民から出された事業提案書を審査し、この審査結果を基にして、市長が採択事業を決定した。

2010年度の28地域自治区全体の採択事業の内訳は、市役所担当課の整理によると、①文化・スポーツ振興(97件)、②地域の安全・安心(36件)、③地域活動の拠点整備(27件)、④まちづくりの推進(46件)、⑤環境保全・景観形成(38件)、⑥子どもの健全育成(21件)、⑦観光振興(22件)、⑧健康・福祉の向上(15件)、⑨その他(10件)の計312件となっている。もちろん、これら採択事業を大幅に上回る事業提案があったのであり、相当の提案が落選の憂き目にあっている。

地域活動支援事業の評価は、今後提案される事業の質と量によるところが大きいであろう。地域自治区内の諸団体や市民にとっても、そして地域協議会自身にとっても、この事業を維持することは容易なことではない。たとえば、提案が採択され、公的な資金を得ることになった事業の、その後の評価をどうするのかといった課題がある。また、採択事業のなかには、合併前の上越市役所や13町村の役場からの補助金を受けて行ってきたであろうと推測される事業も含まれており、地域活動支援事業の創設と各種団体への補助金の減少が並行したものであろうことを推測させる。

こうしたことを踏まえた上で、地域活動支援事業の2つの意義を指摘しておきたい。それは同事業が、地域協

議会の「審議の活性化」と「権威の強化」に寄与するということである。採択方針と審査基準の案の作成は、各地域協議会の会議や自主的に設けられた分科会での意見交換の機会を、確かに増加させたのである。また、方針・基準づくりや審査を直接担うことによって、地域協議会には、予算執行の一端を担う責任が発生したことになる。こうしたことは、地域協議会の議論を活性化させるであろうし、その「権威」を高めることになるだろう。

#### 4 まとめにかえて

近代化以降、日本は数次の市町村合併を経てきた。「もっとも身近な地域的まとまり」あるいは身近な地域社会の範囲は、かつて有してきた権能をはく奪され、大規模化した自治体のなかの一区域に甘んじてきた。平成の市町村合併は自治体の規模をさらに巨大なものにしたが、ここに至って、ようやく都市内分権の仕組みが法制化されたのである。この小さな論考では、都市内分権の仕組みを採用した先進自治体の1つである上越市に材を求め、「遠くなる自治」への対応を探ってみた。

筆者自身、上越市の28地域自治区の全てを訪ねたわけでもなく、地域協議会での議論の状況をつぶさに観察してきたとはとても言えない。しかし、少ない機会ではあれ地域協議会の議論に接して思うことは、それが、地域自治区という相対的に小さな範囲での公共の事からに関する議論を通じて、人々が「自治する気風」(辻山 2006: 11)を回復しようとする試みではなかろうかということである。

地域協議会に市民の大部分が関わっているわけではなく、また地域自治区に関わるあらゆる公共の事がらが議論の俎上に載せられているわけでもない。だが、地域自治区という比較的小さな範囲に生じる課題の一部ではあっても、それをつかみ出し、時間をかけて議論し合意し、合意された内容を市長に提出し、さらには市政に反映させる過程を実現してみせたことは確かである。

- (註1) 名和田によれば、「人間社会とは、一定の地理的な領域を舞台として一定のまとまりをなしており、そうしたまとまりがいくつか同心円状に重層して、全体として社会が成り立っている」(名和田 2009: 3)。「一定のまとまりをなしている」とは、「そこに関わっている(なにかんづく「住んで」いる)人間たちが、そのまとまりを管理運営するための集会的な意思決定を行い、また彼ら・彼女らが共通に必要なとしていながらそれぞれの個人的な力では調達できない共同的な役務(「公共サービス」)を組織している場」(名和田 2009: 3)を形成しているということである。こうした場としては、国民国家とその下の幾層かの地方自治体、国民国家よりも広いヨーロッパ連合(EU)、さらにはより広い地球大の規模の地域的まとまりにまで射程を広げうるが、市町村という層よりもさらに下のほうにも地域的まとまりが存在するのである。これこそが、「もっとも身近な地域的まとまり」であるが、それは「市町村の区域よりも狭い、その意味で地方自治制度上は制度的なまとまりとして扱われていない」(名和田 2009: 2)ものである。
- (註2) 自治体内分権は、都市内分権とも呼ばれる。むしろ、後者の名称が、一般には流通しているものと思われる。しかし、都市内分権の名称では、非都市型自治体における同様の仕組みを排除する誤解を生じる恐れもあるため、ここでは自治体内分権という名称を用いる。
- (註3) 一般制度としての地域自治区を導入した自治体は、全国的に見てもそれほど多くない。2008年に総務省が行い、第29次地方制度調査会に提出された調査資料では、同年10月1日時点で全国に17自治体である。
- (註4) 上越市の地域自治区と地域協議会に関するまとまった文献資料としては、同市議会議員の石平春彦による考察(石平 2010)がある。
- (註5) 13町村の内訳は、安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町である。
- (註6) その内訳は、高田区、新道区、金谷区、春日区、諏訪区、津有区、三郷区、和田区、高土区、直江津区、有田区、八千浦区、保倉区、北諏訪区、谷浜・桑取区である。
- (註7) 定数に満たない場合は、各地域自治区の総合事務所(13区)や、まちづくりセンターと市役所担当課(15区)が、性別や年齢を勘案しつつ、区内の各種団体等から適任と思われる方を抽出し、選任手続きを進める。
- (註8) 地域協議会委員の属性を考慮に入れた、やや詳しい分析を、(宗野 2011)で行っている。同稿では、元議会議員や自治会長らの動向が、地域協議会委員選任の経過に大きく作用したであろうとの推論を提示している。
- (註9) 合併前上越市の区域すなわち15区においては、地域自治区の設置に対して、これが地域協議会の設置を伴うことから、根強い反対意見があった。上越市役所は地域自治区の設置に向けて、広報による周知、30回を超える地区別市民説明会を行い、制度趣旨や内容の理解浸透を図った。説明会参加者からは、「地域協議会と町内会との住み分けや関係がよくわからない。町内会長協議会の屋上屋ではないのか。」といった意見が多く出されたという(池田 2010: 25)。筆者がインタビュー調査を行った複数の町内会長協議会長(元会長も含む)も、町内会長関係者の間には、地域自治

区ならびに地域協議会の制度に対する懐疑と反発があったと述べている。

- (註10) この事業には、総額2億円が計上されている。2億円のうち1億4,000万円を均等割りして各地域自治区に配分し、残りの6,000万円を人口比で割って配分する。この手続きを経て、最大1,410万円(高田区)から最小540万円(三郷区)が配分された。

#### [参考文献]

- 池田浩(2010)「身近な地域からはじめるまちづくり—上越市の地域自治区制度—」月刊自治フォーラム2010年2月号24—30頁。
- 石平春彦(2010)『都市内分権の動態と展望 民主的正統性の視点から』公人の友社
- 辻山幸宣(2006)「地方自治の歴史から考える—参加・自治・くまうどう—」辻山幸宣編著『新しい自治のしくみづくり』ぎょうせい、3—15頁。
- 辻山幸宣(2008)「合併自治体の議会のこれから」地方自治職員研修臨時増刊88号『合併自治体の生きる道』34—50頁。
- 名和田是彦(2009)「現代コミュニティ制度論の視角」同編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、1—14頁。
- 宗野隆俊(2011)「法による地域社会の変動と自治体内分権」日本法社会学会編『地域社会の法社会学の意義と方法』(有斐閣)掲載予定。

#### Profile 宗野 隆俊 (むねの たかとし)

現職 滋賀大学経済学部准教授

学歴 早稲田大学大学院法学部研究科博士後期課程修了

専攻 近隣政府、自治体内分権

主要論文 ①『コトラー「近隣住区政府論」に関する覚書』

滋賀大学経済学部研究年報14号(2007年)79—94頁

②『アメリカの都市内分権思想とコミュニティ開発法人』

名和田是彦編『コミュニティの自治』(2009年、日本評論社)171—208頁