

令和元年6月12日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K04053

研究課題名(和文) 地域自治の制度的保障とコミュニティ 上越市と飯田市の比較研究

研究課題名(英文) Institutional Guarantee of Local Autonomy and Community - A Comparative Study between Joetsu City and Iida City

研究代表者

牧田 実(MAKITA, Minoru)

福島大学・人間発達文化学類・教授

研究者番号：20229339

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、地方自治法にもとづく一般制度としての「地域自治区」に注目し、地域自治の存立条件を2都市の比較研究をとおして明らかにすることによって、地域自治の制度設計に援用しうる知見を得ることを目的としている。

具体的には、地域協議会に公募公選制を導入している新潟県上越市と、公民館-分館活動の地域実践を積み重ねてきた長野県飯田市を対象とし、地域自治を深化させる制度的・主体的条件を明らかにすることを試みた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

一般制度としての「地域自治区」は、地域自治を制度的に保障する日本で初めての制度である。コミュニティレベルにおける住民の自治を意思決定に関わる「参加」と執行に関わる「協働」の2つの側面に分けるならば、公募公選制の上越市は「参加型」、実行組織としてのまちづくり委員会をもれなく組織した飯田市は「協働型」のそれぞれ典型であるといえることができる。

地域自治を保障するためには、地域の自治の範囲と伝統をふまえること、そして「参加」と「協働」をともに実質化する制度設計を行うことが重要であることを明らかにしたことに本研究の学術的・社会的意義がある。

研究成果の概要(英文)： This study investigates " Regional Autonomous Districts ", as a general system based on the Local Autonomy Act. As cases of study, Joetsu City, Niigata Prefecture, the election of committee members of Community Council has been adopted to Open Recruitment Election System, and Iida City, Nagano Prefecture, the Activities of Community Learning Centers have been carrying out actively.

Through the comparison between these cities, we clarified the institutional and subjective conditions to deepen community-based autonomy and obtained the essential knowledge for future design of institutional arrangements.

研究分野：地域社会学

キーワード：地域自治 地域自治区 住民組織 コミュニティ 制度設計 都市内分権 自治体内分権 参加と協働

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

地方自治法の改正によって創出された一般制度としての「地域自治区」の制度化は、コミュニティ・レベルでの住民の自治、すなわち地域自治を制度的に保障する日本で初めての試みである。にもかかわらず、これを採用する自治体は多くない。地域自治区制度の有効性と課題を実態に即して明らかにすることが求められている。

2. 研究の目的

本研究は、地方自治法にもとづく一般制度としての「地域自治区」に注目し、地域自治の存立条件を2都市の比較研究をとおして明らかにすることによって、地域自治の制度設計に援用しうる知見を得ることを目的とする。

3. 研究の方法

地域協議会に公募公選制を導入している新潟県上越市を「参加型」、公民館・分館活動の地域実践を積み重ね、まちづくり委員会を併置している長野県飯田市を「協働型」のそれぞれ典型と位置づけ、現地調査をとおして比較検討する。

4. 研究成果

(1) 一般制度としての地域自治区制度

「平成の合併」が現実化するなかで法制化されるにいたった「地域自治区制度」、とりわけ地方自治法の改正(2004年)によって創出された「一般制度」としての「地域自治区」の制度化は、コミュニティ・レベルでの住民の自治、すなわち地域自治を制度的に保障する日本で初めての試みである。

2018年4月1日現在、一般制度としての地域自治区は、全国で14の自治体でしか設置されていない。上越市の特徴としては、全国で唯一、地域協議会委員の選定に公募公選制が採られていること、諮問や自主的審議が桁違いに多いことなどが挙げられる。また、地域自治区に割り当てられる財源を排他的に利用し実行する組織がないことも特徴のひとつである。名和田是彦(2009,「現代コミュニティ制度論の視角」)に倣い、「自治体の公共的意思決定に関わることのできる権利」を「参加」、「自治体内の公共サービスの提供を行政とともに担う責任ないし義務」を「協働」と呼ぶならば、上越市の地域協議会は、意思決定機能に特化した「参加型」の典型だといえる。一方、飯田市は、地域協議会の設置とあわせて、自治会や各種団体さらには公民館をも含めた「ぐるみ型」のまちづくり実行機関である「まちづくり委員会」を併置したところに特徴がある。飯田市は旧町村単位の公民館・分館活動の盛んな地域としても知られており、これを「協働」型の典型として位置づけることができる。

(2) 「参加型」の地域自治区制度 上越市の事例

1) 地域自治区制度と地域協議会

2005年1月、「平成の大合併」でも最大規模となる1市6町7村の合併により、新しい上越市は発足した。上越市による13町村の編入である。新市域は974平方キロメートルにおよび、東西・南北とも45キロメートルほどの広がりをもつ。

上越市では、旧町村(これを地元では「13区」と呼ぶ)に、まず合併特例制度による地域自治区が設置され、これが2009年10月に一般制度に移行した。一方、合併前上越市(これを地元では「15区」と呼ぶ)には、2009年4月に一般制度としての地域自治区が設置された。地域自治区の範囲は、13区は昭和の合併によって成立した旧町村であり、15区は昭和の合併以前の旧市町村である。いずれも現在の町内会長協議会の範囲と合致しており、住民にとって、身近で歴史的実体のあるコミュニティである。なお、13区(周辺旧町村)にはもれなく「住民組織」が設立されている。旧町村の寄附金や助成金を受け入れて設立された組織が多く、事業としては、祭や運動会など旧町村の親睦行事の継承、旧町村の公共サービスの代替、通園バス、公共施設の管理など上越市からの受託事業などを担っている。13区において、この住民組織と地域協議会がそれぞれ「協働」と「参加」の機能を分担しているとみなすことができる。

地域協議会への諮問は、市の施設の設置や廃止、市の施設の利用時間・休館日の変更、新市建設計画の変更などが多くを占めている。また、自主的審議事項の例としては、子育て支援センターの開設時間延長(安塚区)、自主防災組織の結成推進(浦川原区)、ごみ袋の改善(柿崎区)、総合運動公園整備事業の見直し(柿崎区)、越後田舎体験推進協議会への加入(清里区)、浦川原区の小学校の在り方について(浦川原区)、吉川区における保育の在り方(吉川区)、防犯灯のLED化推進のための補助金制度創設(中郷区)などがある。このうち、たとえば、は、生ごみ用の有料ごみ袋について、使い勝手のよい小さいサイズの袋も導入してほしいとの意見を市長に提出したものであり(2005年)、翌年、全市レベルで実現した。は、総合運動公園の当初計画に対して、厳しい財政状況を考慮し、適正規模に配慮した事業内容への変更を求める意見書を市長に提出したものである(2008年)。市は、地域協議会からの提案を受け、市民を始め、スポーツ団体、有識者からなる検討委員会を設置し、協議した結果、事業費が半減となる変更計画を策定するにいたった。は、少子化の進行にともない就学前児童数が減少している中で、未来を担う子どもたちの成長のためにも安心して産み育てることができるよう、現行の公立2園、私立1園を統合し、多様なニーズへの対応と新園舎

建設による保育環境の整備を求める意見書を市長に提出したものである（2013年）。これを受け、3圏統合による新保育園が建設され、2017年4月に開園した。これらの例にみられるように、地域協議会の自主的審議においては、地域工コや利益誘導にとられることなく、公共性の高い議論が展開されていることがわかる。

このほか、地域協議会は、活動内容を地域住民に伝えるため、委員が中心となって『地域協議会だより』を年4回程度、発行し、区の全世帯に配布している。また、現場の状況を踏まえた審議を行うための現地視察、地域に出向いて開催する出前地域協議会、地域内の各種団体との意見交換などを実施している地域協議会も多い。

公募公選の実態についてみていこう。前回改選時（2016年4月）の各自治区の公募の状況を見ると、公募者が定数を上回ったのは15区（合併前上越市）の高田区のみであり、選任投票が実施された。選任投票は、2005年の制度導入時に13区（周辺旧町村）のうち5つの自治区で行われて以来、11年ぶりのことであった。定数と公募者が同数の地区が11区、他の16区は公募者が定数に満たない結果となった。定数と公募者が同数というのも偶然ではなく、同数になるまで公募に応じるよう適任者に依頼して積み上げているのが実態である。定数に満たない地区では追加選任の手続きが取られるが、これもまた地区や属性、所属団体などを勘案して適任者に委員就任を依頼している。公募公選制は委員の代表性と正統性を担保する仕組みとして高く評価されているが、住民の間では、「選挙」への強い違和感と抵抗感があり、いまだ払拭されていない。今回改選された委員（390名）の属性をみると、男性82%、女性18%、年齢は60歳代54%、70歳代20%、50歳代15%が多く、平均年齢は63歳。市町村議会議員経験者は11人（3%）、町内会長経験者（現職含む）136人（35%）、再任の委員163人（42%）である。なお、委員の任期は4年で、無報酬である。

2)地域自治区をめぐる新しい動向

地域自治区制度導入後、上越市の地域自治の動向に大きな影響を及ぼす4つの出来事があった。順にみていこう。

第1は、地域事業費枠の撤廃問題（2010～11年）である。地域事業費枠は、旧市町村の「総合計画」を「新市建設計画」に反映させる制度である。土地開発公社の負債や北陸新幹線の駅の設置などの大型事業を抱える旧上越市の執行率が突出して高くなり、2012年度の予算編成において、配分額を超えることが確実になった。そこで上越市は、2010年、地域事業費の配分枠を撤廃し、「事務事業の総ざらい」によって、全市的な視点で事業の優先度を洗い直す方針を打ち出した。「13区」（旧町村）にとって地域事業費はいわば「合併の担保」であり、これを撤廃することへの反発は強かったが、反対の声を挙げ、市と交渉する場合は地域協議会以外にはありえなかった。この問題は、2011年に上越市が押し切るかたちで決着したが、地域自治区の意思を代表する機関としての地域協議会の役割が再評価されるきっかけとなった。

第2は地域活動支援事業の創設（2010年）である。これは各区が抱える課題の解決や活力の向上に向け、総額2億円の地域活動資金を各区に配分し、住民による自発的・主体的な地域活動を支援するものである。実際に補助を受け活動するのは、「住民組織」、町内会、各種団体、NPO・ボランティア団体などであるが、地域協議会が独自に採択基準を決め、審査を行うものとされた。地域活動支援事業の採択の審査を担うことは、地域協議会への住民の認知度を大きく高めることにつながった。

第3は、地域を元気にするために必要な提案事業の導入（2012年）である。これは、地域協議会の自主的審議の場に地域住民や町内会、各種団体など地域活動の担い手が参加し、自治区で必要とされる事業や取り組みについて検討し、行政とともに事業計画にまとめ、市長に提案するというものである。頸城区では、2012年から地域の活動団体や地域住民との意見交換を実施し、地区の課題を観光振興と定め、課題解決に向けた協議を関係団体や市と重ね、観光協会の設立を主とした「観光振興を核とした頸城区地域活性化事業」を市に提案した。これを受け、市は観光協会の設立と運営に係る経費の一部を補助することとし、2015年度予算に計上。頸城区観光協会は2015年3月に設立された。現在のところ、実現したのはこの一例のみであるが、地域協議会と町内会・各種団体との連携および行政との協働を不可欠とするこの事業の展開次第では、これまで参加型に特化していた上越市の地域協議会が協働型の性格も備える可能性がある。

第4は、頸北斎場の廃止問題（2016～17年）である。2016年11月、直江津斎場の建て替えにともない、頸北斎場を廃止し、直江津斎場に統合する方針が打ち出された。頸北斎場は柿崎、大潟、吉川の三町によって建設された。これに対して三地区の地域協議会はそれぞれ反対の意見書を提出するとともに、各地区協議会の有志による実行委員会を組織し、住民に反対の意思をアピールする機会として、2017年3月、「上越市の斎場のあり方を考えるシンポジウム」を開催した。「地元」の強い反対の意向を受け、上越市は廃止を白紙撤回するにいたった。この動きは、地区横断的であること、シンポジウムという形式で住民に直接訴える機会を設けたこと、この2点で新しく、地域協議会が諮問・自主的審議という本来の役割にとどまらず、広く住民に対して地域課題の提起と熟議の機会を提供しうることを示した。

(3)「協働型」の地域自治区制度 飯田市の事例

1)地域自治の伝統とまちづくり委員会

飯田市は、旧町村の自治の仕組みである支所=公民館、そしてそのもとの自治会=分館という体制を尊重し、継承してきた。このため各地区には旧町村の伝統的な自治が受け継がれている。

座光寺地区は「1社1村」のまとまりの強い地域であり、「地域のことは自分たちで解決する」土壌がある。地区全体を範域とする座光寺地域自治会があり、これがそのまままちづくり委員会に相当する組織となっている。座光寺地域自治会の最高執行・議決機関が地域振興会議であり、地域協議会はこれとほぼ一体の機関として運営がなされている。このように座光寺地区では、地域自治区制度によって導入されたまちづくり委員会、地域協議会をいわば換骨奪胎し、名称も運営も徹底して地区の伝統的な自治の仕組みにあわせてカスタマイズしている。

下久堅地区は、過疎化に悩むこの中山間地域であり、まちづくり委員会は行政が描く再編イメージの通りに再編された。しかし依然として自治の軸になっているのは、常会 - 区 - 地区という三層構造であり、これらと行政つまり自治振興センターとの双方向の流れが生きている。地域協議会は、まちづくり委員会から推薦されることで代表性を担保されているが、地域協議会自体はまちづくり委員会の決定を追認するのみで、自主的審議などもしていない。下久堅では、旧来の自治のありかたにあわせて制度を受け入れ、これを補完している。

千代地区においても、常会 - 区 - 地区の三層による仕組みが維持されており、新たな制度の導入によっても、区や地区の運営は基本的に変わっていない。地域協議会は多くはまちづくり委員会の役員が兼任しているが、まちづくり委員会の担い手不足が深刻化している。

このように、各地区のまちづくり委員会は、旧町村以来の伝統的な自治の仕組みを地域自治区制度のもとでもさまざまに工夫して継承している。「まちづくり委員会」とは別の名称を採用している地区も、全20地区のうち6地区あり、地区の実情に応じて、一市多制度的な運用がなされている。一方で、地域協議会は多くの地区で形骸化しており、おもな任務はまちづくり委員会が決定したパワーアップ地域交付金の追認的審査のみというケースも多く、地域の役員層からもまちづくり委員会の屋上屋的存在とみなされている。

2)地域協議会の実質化の試み

橋北地区では、菱田春草生誕地公園の管理のありかたを地域協議会が自主審議し、また市とまちづくり委員会の間で公園の整備と活用に関するパートナーシップ協定が結ばれている。旧測候所庁舎の活用のありかたについても、市とまちづくり委員会で協議が重ねられ、その後、地域協議会での協議が行われている。旧測候所庁舎の活用については、市民団体である橋北面白俱樂部（前身はまちづくり市民会議）が大きな役割を果たしており、その活動が市とまちづくり委員会の協議の土台となっている。

竜丘地区は、全5区の自立性が強いが、公民館活動の歴史などから「竜丘」に誇りをもっており、地区としての結束力も高い。自治振興センターの屋根に太陽光パネルを設置するなど、オール竜丘としての取り組みがみられる。また地域協議会が鷺流峡のポイ捨て問題への対応を飯田市に提起したことがきっかけとなり、オール竜丘による鷺流峡復活プロジェクトへと育っている。

鼎地区は、人口密度の高い新興市街地である。数年前から地域協議会の独自性を模索しはじめ、2017年、飯田市の文化施設統合問題と絡んで、「鼎文化センターホール存続に関する要望書」をまちづくり委員会との連名で市長と教育長あてに提出した。鼎ではまちづくり委員会の発足によって、全10区および諸団体、公民館との連携が深まり、また要望書の提出にみられるように、地域利害の表出としての「参加」の強化にもつながっている。

飯田市の地域自治区制度の成果と課題についてまとめておこう。まず成果としては、まちづくり委員会の設置は、地区内の各区、各団体、そして公民館との連携を強化することによって、各地区の自治の伝統を継承する基盤を強化したといえる。一方、住民の間で増大している地域活動への負担感にいかに対処するのか、そして多くの地域で形骸化している地域協議会をいかに活性化するのが課題となっている。

(4)結論

地域自治を保障するためには、地域の自治の範域と伝統をふまえること、そして「参加」と「協働」をとともに実質化する制度設計を行うことが重要である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

牧田実、上越市の地域自治区はいま 住民意思決定機関としての地域協議会、月刊自治研、2018年8月号、48-53、依頼原稿（査読なし）

〔学会発表〕(計1件)

佐藤則子、牧田実、「『参加』と『協働』の地域自治区制度 長野県飯田市を例に」第4報告「周辺市街地の事例 竜丘地区」、第18回コミュニティ政策学会大会、犬山国際観光センター・フロイデ、2019年7月7日（予定）

〔その他〕

現地報告会：牧田実、「地域自治区研究プロジェクト研究会飯田市調査中間報告」第3報告「各地区の調査結果から」、飯田市松尾公民館、2019年3月27日

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。