

# 岐阜県における市町村合併の動向と自律型コミュニティの提案

鈴木 誠\*

はじめに

## I 岐阜県内の市町村合併

- 1 岐阜県内の市町村合併の状況
  - (1) 市町村合併及び合併協議の状況
  - (2) 市町村合併が進んだ後の岐阜県の姿
- 2 岐阜県内の合併市町村の組織・機構
  - (1) 各合併市町村の組織の概要
  - (2) 合併市町村の組織の類型化

## II 第27次地方制度調査会答申の背景と意義

- 1 第27次地方制度調査会の問題意識
  - (1) 地域自治組織の制度化
  - (2) 地域自治組織の概要
  - (3) 地域自治組織に対する考え方
- 2 合併関連法における「地域自治組織」の制度化
  - (1) 地域自治区
  - (2) 合併特例区

## III 地域社会を再生する地域自治の仕組み

- 1 地域内分権による支所の機能の充実
  - (1) 島根県浜田那賀地域 — 現地行政機関への権限・財源移譲
  - (2) 高山市等1市2町7村 — 地域審議会と支所への権限・財源配分
  - (3) 西濃圏域1市9町の検討 — 地域自治区とまちづくり協議会
  - (4) 宇都宮地域における事例 — 旧町単位での助役設置
- 2 住民組織との連携・協働の仕組み
  - (1) 山岡町 — 全戸加入NPO法人への事業の移管、委託等
  - (2) 京都府美山町 — 町役場と強く連携する自治組織
  - (3) 広島県安芸高田市高宮町川根地区 — 住民主体の幅広い取り組み
  - (4) 三重県伊賀市 — 小学校区単位の住民自治組織
  - (5) 地域住民組織の自律と協働を促す条件

## IV 新たな時代の地域自治の仕組みの提案

- 1 新たな時代の地域自治の方向性
- 2 新たな時代の地域住民自治の仕組み
  - (1) 新たな時代の地域住民自治の仕組みづくりに向けた留意点
  - (2) 合併特例法等による地域自治組織制度を活用した仕組み

## V 地域社会再生に向けた住民自治の仕組み構築のための住民・市町村及び県の協働

- 1 基本的な考え方
- 2 県による支援施策のあり方

おわりに

\*経済学部教授

はじめに

地方の経済社会を取り巻く環境は、少子高齢化と人口減少、経済のグローバル化、情報化、技術革新などの加速度的な進展によって、大きな転換期を迎えようとしている。特に地方分権一括法の施行により、中央集権型官僚政治の抜本的見直しが始まり、岐阜県においても地方分権（国から県、県から市町村へと権限移譲）に基づく市民政治を推し進め、住民一人ひとりが主人公の自律した地域社会の実現が大きな課題となっている。

岐阜県内において急速に進む市町村合併は、国の未曾有の財政危機に起因する「地方の自助自立論」を背景としているが、同時に、住民及び市町村が「自己責任」のもと、自ら考え、自ら行動する、いわゆる「地域社会の自律の姿の追求」と言い換えることも不可能ではない。

平成の大合併のもと全国の市町村数は図1-1のとおり2006年3月末までに1900程度に減少すると予測されている。岐阜県も全国傾向と同様、合併によって市町村を大幅に減らしている。それに伴い、市役所・町村役場の統合はもとより行政組織全般の見直し、自治体財政の規模拡大、議員・職員の削減合理化が予定されている。ただ、住民側と議会・行政側とが十分な協議を行わずに合併を遂げた市町村や、行政主導によるまちづくりが延々と続けられてきた市町村では、市町村合併による行政区域の再編成によって「新市町内周辺部が寂れてしまうのではないか」あるいは「先人が培ってきた個性豊かな地域の伝統・文化が失われてしまうのではないか」という懸念が強く見受けられることも確かである。

そこで、岐阜県では地域計画局を事務局として専門家、町村長等からなる「地域社会再生研究会」<sup>1)</sup>を設置し、県内外の市町村合併の取り組み事例や構想を参考にしながら、地域に生じる諸問題を住民相互及び住民と行政が協働して解決に取り組み、協働の力によって地域の暮らし・伝統・文化を守り育て、自律型のコミュニティとして再生していくための新たな時代の住

民自治システムについて検討を行ってきた。本稿は、この地域社会研究会での調査研究活動の成果を、筆者の考え方にに基づき再検討を加え、新しい時代の住民自治の仕組みが全国各地でどのようにつくられているのかを明らかにし、その上で岐阜県の地域特性にあった形での独自の住民自治制度とその機能、設置・運営方法などについて問題提起するものである。それ故、記述内容に関する責任は筆者自身にあることを断っておく。また、本稿の内容は研究報告書として取りまとめた2004年10月段階の調査成果をもとにしていることも断っておく。<sup>2)</sup>

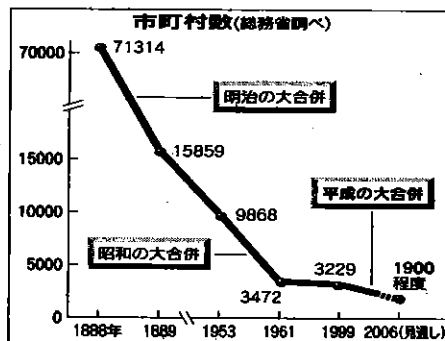
今回の調査研究をめぐっては、実際に合併を遂げた河合村（現飛騨市河合町）や山岡町（現恵那市山岡町）をはじめ多数の県内外の市町村関係者に多大なご協力を賜った。ここに感謝申し上げたい。さらに、今後の岐阜県づくりにとって重要な意味を持つであろう本研究活動に対して惜しみない支援環境をご用意いただいた岐阜県地域計画局広域行政チームの皆様にも文末ながら深謝申し上げる。

I 岐阜県内の市町村合併

1 岐阜県内の市町村合併の状況

(1) 市町村合併及び合併協議の状況

岐阜県では、表1-1(a)のとおり、昭和の大合併で市町村数が113へと減少し、その中で都市は12へと増加し、平成の大合併前の状況をつくりだした。しかし、今回の平成の大合併に



※「日本経済新聞」2005年3月22日付

より、表1-1(b)のとおり2003年4月1日山梨県が誕生したのを皮切りに、2005年3月28日までに13の都市が合併により誕生した。今後も2006年3月27日までに4都市が誕生し、2003年3月末には99であった市町村数が、現行合併特例法の期限である2006年3月末には42となる見込みである。

▽表1-1(a) 合併前後の市町村数の比較

		昭和の大合併		平成の大合併		
		1953年	1957年	1999年	2004年	2006年
		9月	4月	4月	11月(※)	4月
岐阜県	市町村数計	286	113	99	74	42
	市	6	12	14	20	21
	町	55	46	55	34	19
	村	225	55	30	20	2
全国	市町村数計	9,868	3,866	3,229		
	市	286	500	671		
	町	1,966	1,918	1,990		
	村	7,616	1,448	568		

※平成16年11月時点の市町村数は平成16年7月現在で知事の廃置分合決定があったもの(合併済み6市+恵那市・各務原市)を前提に試算。以下の表において同じ。

▽表1-1(b) 平成の大合併による岐阜県内市町村数の変遷

	市	町	村	計	(合併市町)
2002年度まで	14	55	30	99	
'03.4.1~	15	53	29	97	山梨市
'03.5.1~	16	51	29	96	瑞穂市
'04.2.1~	18	46	26	90	飛騨市・本巣市
'04.3.1~	20	39	21	80	郡上市・下呂市
'04.10.25~	20	35	20	75	恵那市
'04.11.1~	20	34	20	74	各務原市
'05.1.31~	20	34	15	69	揖斐川町
'05.2.1~	20	32	8	60	高山市
'05.2.7~	20	30	5	55	関市
'05.2.13~	20	27	2	49	中津川市
'05.3.28~	21	24	2	47	海津市
'05.5.1~	21	23	2	46	可児市
'06.1.1~	21	22	2	45	岐阜市
'06.1.23~	21	21	2	44	多治見市
'06.3.27~	21	19	2	42	大垣市

(2) 市町村合併が進んだ後の岐阜県の姿

さて、ここでは今後の市町村合併が進んだ場合、岐阜県がどのような「姿」になるかを描いてみたいと思う。資料は若干古くなるが、2004

年7月1日現在の法定合併協議会の枠組みを使用する。

① 人口 - 県民の9割以上が「市に居住する住民」に-

合併後の1市町村あたり平均人口は78,139人となり、市の人口の合計が県全体の人口の合計の93%を占めることになる(表1-2・図1-2)。

また、人口規模別に市町村数を見ると、合併前は3万人以下の市町村が8割以上を占めていたが、合併後は白川村(人口2,151人)を残して人口1万人未満の市町村はなくなる(表1-3)。

② 職員数 - 人数が増え専門化を促進-

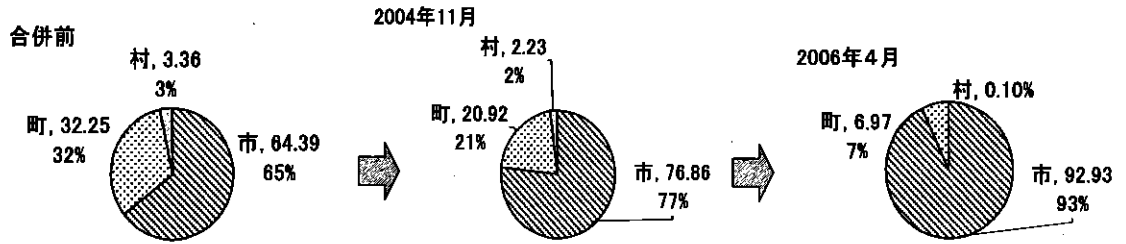
市町村の一般職員数を合併後の削減等を考慮せずに合併の前後で比較した場合、1市町村あたりの平均職員数は139人から477人に増える(表1-4)。また1村を除いてすべて100人以上となる(表1-5)。今後定員適正化計画に従って削減が進むことになるが、合併により、少人数で幅広い事務事業を受け持たねばならない状況が大幅に改善され、職員の専門化と習熟の条件が整えば、行政サービスの向上も期待できるようになるであろう。

▽表1-3 合併前後の人口の比較 (単位:人)

		合併前	2004年11月	2006年4月
人口	合計	2,107,700		2,109,740
	市	1,357,241	1,619,934	1,960,628
	町	679,715	440,849	146,961
人口 構成比	村	70,744	46,917	2,151
	市	64.39%	76.86%	92.93%
	町	32.25%	20.92%	6.97%
1市町村あたり 平均人口	村	3.36%	2.23%	0.10%
	市町村あたり	21,290(100.0)	28,482(133.8)	72,750(341.7)
	市の平均	96,946(100.0)	80,997(83.6)	93,363(96.3)
平均人口	町の平均	12,358(100.0)	12,966(79.9)	20,994(169.9)
	村の平均	2,358(100.0)	2,346(99.5)	2,151(91.2)

※人口は平成12年国勢調査による。( )内は合併前を100としたときの比(以下の表において同様)。平成18年4月の数値には山口村分を含む(以下の表において同様)。

▽図1-2 合併前後の市町村人口構成比の比較



▽表1-3 合併前後の人口規模別市町村数の比較 (単位: 人・市町村)

	~2,000	2,001~5,000	5,001~10,000	10,001~30,000	30,001~50,000	50,001~100,000	100,001~
'90年4月	13	22	21	28	4	7	4
'04年11月	9	15	12	18	8	8	4
'06年4月		1		8	8	7	5

▽表1-6 合併前後の歳出決算額の比較 (単位: 百万円)

	合併前	平成16年11月	平成18年4月
歳出決算額 合計	798,720	800,595	800,595
市	446,304	579,073	740,709
町	273,899	167,189	56,292
村	78,517	52,458	3,594
1市町村あたり	8,068(100.0)	10,794(133.8)	<b>27,607(342.2)</b>
平均歳出	市の平均 31,879(100.0)	28,954( 90.8)	35,271(110.6)
決算額	町の平均 4,980(100.0)	4,917( 98.7)	8,042(161.5)
	村の平均 2,617(100.0)	2,623(100.2)	3,594(137.3)

※県市町村別: 平成14年度市町村普通会計決算の状況による

▽表1-4 合併前後の職員数の比較 (単位: 人)

	合併前	平成16年11月	平成18年4月
職員数 合計	13,807	13,837	13,837
市	7,328	9,774	12,718
町	5,160	3,167	1,069
村	1,319	866	50
1市町村あたり	139(100.0)	186(133.8)	<b>477(336.0)</b>
平均	市の平均 523(100.0)	489( 93.5)	606(115.9)
職員数	町の平均 94(100.0)	93( 98.9)	153(162.8)
	村の平均 44(100.0)	43( 97.7)	50(113.6)

※H14地方公共団体定員管理調査による一般職員数

▽表1-7 合併前後の歳出決算額規模別市町村数の比較 (単位: 百万円, 市町村)

	~1,000	1,000~2,500	2,500~5,000	5,000~7,500	7,500~10,000	10,000~
平成11年4月	1	17	42	18	6	15
平成16年11月	1	10	28	9	6	20
平成18年4月			1	5	2	21

④ 面積の変化 - 1市町村あたりの面積は400平方キロメートル近くに-

合併後は、東京都並の面積となる高山市(2,179km<sup>2</sup>)をはじめとして1市町村あたりの面積が3.7倍に増加し、393.44km<sup>2</sup>(おおむね20km四方)になる。また、県の面積全体の88%を「市」が占めることになる(表1-8)。

市の平均面積は444.30km<sup>2</sup>となり、現在全国一である北海道の市の平均面積(404.88km<sup>2</sup>)を上回る規模となる。

▽表1-5 合併前後の職員規模別市町村数の比較 (単位: 人・市町村)

	~49	50~99	100~499	500~999	1,000~
平成11年4月	23	41	31	3	1
平成16年11月	15	26	27	5	1
平成18年4月		1	18	8	2

③ 財政規模 - 充実する財政基盤 -

合併後の財政規模について歳出決算額をとりあげて見てみると、合併後は1市町村あたり平均で276億700万円となる(表1-6・表1-7)。これは合併前99市町村でいうと岐阜市・大垣市・各務原市・多治見市に次ぐ5番目の規模である。課題は「歳出とともに歳入の自治」といった財政運営の自主性が、合併前に比してどの程度向上するかにある。

▽表1-8 合併前後の市町村面積の比較 (単位: km<sup>2</sup>)

	合併前	平成16年11月	平成18年4月
面積 合計	10,598.18	10,622.85	10,622.85
市	1,744.53	5,383.13	9,330.21
町	4,062.53	1,704.34	936.09
村	4,791.12	3,510.71	356.55
面積構成比	市の平均 16.46%	50.79%	<b>87.83%</b>
	町の平均 38.33%	16.08%	8.81%
	村の平均 45.21%	33.13%	3.36%
1市町村あたり	107.05(100.0)	143.22(133.8)	<b>393.44(367.5)</b>
平均面積	市の平均 124.61(100.0)	269.16(216.0)	<b>444.30(356.6)</b>
	町の平均 73.86(100.0)	50.13( 67.9)	133.73(181.1)
	村の平均 159.70(100.0)	175.54(109.9)	356.55(223.3)

※数値は全国市町村調査による。

⑤ 市役所・町村役場との距離 - 2 km圏内が6割から4割にー

合併による市役所・役場までの実際の距離の変化を、2004年6月現在で合併が決まっている8市について見てみると表1-9のとおりとなる。

合併前は市町村役場から直線距離で2 kmの範囲内の町・字に6割以上の住人が暮らし、5 kmまで広げれば8割以上の人口・世帯をカバー出来ていた。それに対し合併後は2 kmで4割弱、5 kmで6割程度となる。

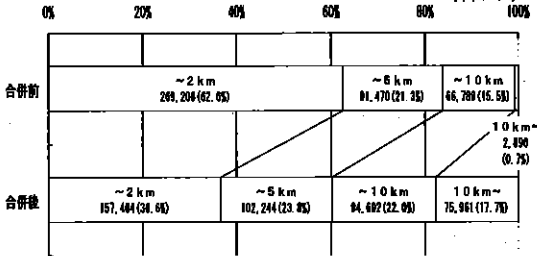
また、合併後、市役所から10 km以上離れる住民は23,395世帯、75,961人となる。このうち21,445世帯、70,278人を飛騨市・郡上市・下呂市・恵那市の4市で占めている。

▽表1-9 8市における合併前後の市役所・町村役場からの直線距離別区分人口の比較 単位：人・世帯、( )内は構成比

	役場からの直線距離			
	0~2 km	2~5 km	5~10 km	10 km~
人 合併前	269,206(62.6%)	91,470(21.3%)	66,789(15.5%)	2,896(0.7%)
口 合併後	157,464(36.6%)	102,244(23.8%)	94,692(22.0%)	75,961(17.7%)
世 合併前	87,202(64.2%)	27,134(20.0%)	20,577(15.2%)	900(0.7%)
帯 合併後	53,579(39.6%)	30,113(22.2%)	28,566(21.0%)	23,395(17.2%)

※数値は国勢調査ベース。市役所・役場から直線距離が見出しの範囲になる町・字の人口・世帯数を総数(合併前・合併後)に占める割合を算出したもの。分庁舎方式を採用している市についても、またる事項を1カ所のみを市役所として算出。

▽図1-3 8市における市役所・町村役場からの直線距離別人口構成 (単位：人)



⑥ 議員数 - 議員数は半分にー

県内の市町村議会議員数の合計は合併前の49.5%とほぼ半分になる。その結果、議員は住民3,027人に一人となる(表1-10)。

▽表1-10 合併前後の議員数の比較 (単位：人)

	合併前	平成16年11月	合併後
市町村議員数 県内計	1,407(100.0)	1,237(87.9)	697(49.5)
1市町村あたり平均	14.21(100.0)	16.72(117.6)	24.03(169.1)
議員一人あたり住民数	1,490.0(100.0)	1,703.9(113.7)	3,026.89(202.1)

※合併後の数値は議員定数に関する条例の適用が終了した後の数値。条例定数が未定のものについては地方自治法上の上限で試算。

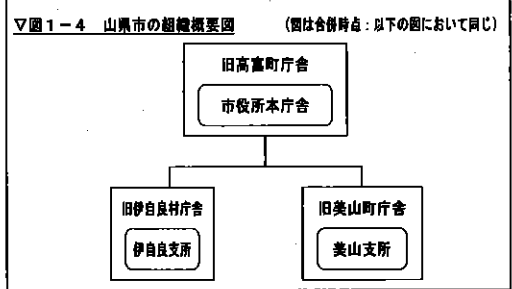
2 岐阜県内の合併市町村の組織・機構

岐阜県において、2004年7月1日現在、合併した市町村の組織・機構を見てみると、すべて旧市町村単位で旧市町村の役場を支所あるいは分庁舎として活用していることがわかる。以下、その特徴を整理する。

(1) 各合併市町村の組織の概要

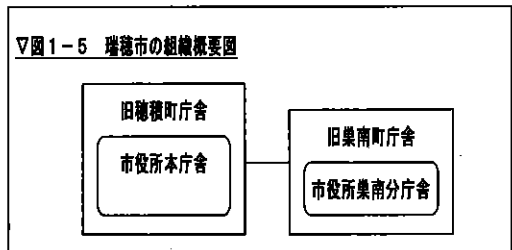
①山県市(2003年年4月1日合併)

山県市は旧高富町役場を新市の市庁舎として、市の主な機能をそこに集約している(図1-4)。旧伊自良村区域及び旧美山町区域には、旧役場庁舎を活用して、それぞれに支所を設置しているが、職員規模は旧伊自良村庁舎で合併前40人から合併後5人に、旧美山町庁舎(出張所含む)で85人から7人に削減され、スリム化が図られている。ただし、住民生活に支障のないよう両区域から本庁舎経由の自主運行バスを運行させ、その料金を低額に設定するなどの配慮がなされている。



②瑞穂市(2003年5月1日合併)

瑞穂市は旧穂積町役場を本庁舎、旧巣南町役場を巣南分庁舎と位置づけている(図1-5)。本庁舎には市長公室、総務部、市民部、出納室、議会事務局を、巣南分庁舎には都市整備部、上下水道部、教育委員会を配置するといった分庁方式を採用している。



③飛騨市（2004年2月1日合併）

飛騨市は旧古川町役場を本庁舎とし、旧河合村、旧宮川村、旧神岡町の役場の位置に、支所として河合振興事務所、宮川振興事務所、神岡振興事務所を設置した（図1-6）。

本庁舎は全市の中核管理機関としての機能と振興事務所に対する統一基準の管理、取りまとめ、専門的助言を行い、地域振興事務所は地区住民に最も身近な行政拠点として、日常性の高い行政サービスを行うとともに、住民参加や地区のまちづくりを推進することとされている。なお、各振興事務所の職員数は、旧町村役場職員数の平均約7割程度となっている。

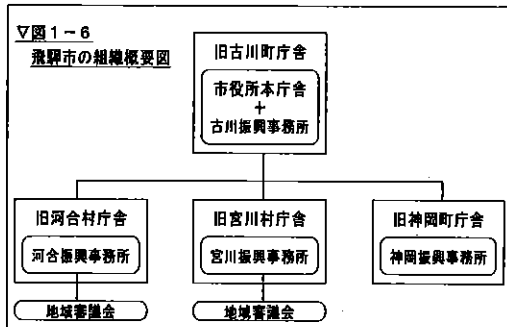
振興事務所長は、市長から委任を受けた範囲内で、部門の枠を超えて所管地域に関する総合調整を行い、地域の総合行政及び地域の特性に応じた地域振興施策を推進することになっている。また、所管地域の振興に関し重要な事項については、本庁の関係部課長に対して意見を表明することができ、さらに、本庁の部課長は、各地域の振興に関し重要な事項を決定しようとするときは、振興事務所に対しあらかじめ意見を求めなければならないこととされている。ちなみに、初代の地域振興事務所長には、それぞれ旧町村の助役であった者が選任されている。

なお、旧河合村、旧宮川村区域には地域審議会が設置されている。

地域審議会

合併市町村に合併前の旧市町村単位で設けられる附属機関で、合併市町村の施策に関して合併市町村の長から諮問を受け、または必要に応じて長に対して意見を述べることができる。

行政区域の拡大により住民と行政の距離が大きくなることによって、住民の意見が合併市町村の施策に反映されにくくなるのではないかという意見に対応して1999年の合併特例法の改正によって制度が設けられた。



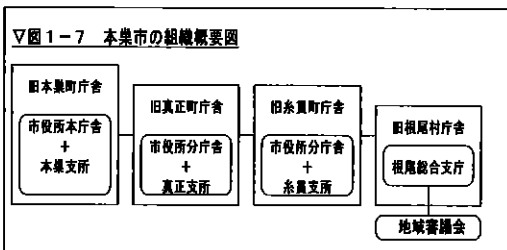
④本巢市（2004年2月1日合併）

本巢市は、合併による事務の効率化を図り、かつ住民の利便性を損なわないことを基本とし、当分の間、分庁舎方式を採用することとした（図1-7）。

旧本巢町役場を本庁舎とし、旧真正町、旧糸貫町の役場庁舎をそれぞれ真正分庁舎（福祉事務所、教育委員会）、糸貫分庁舎（産業建設部、上下水道部）とした。旧根尾村役場については、本庁舎から遠隔地である地域事情を踏まえ、すべての窓口業務を行う総合支所「根尾総合支庁」を設置した。また、合併時の住民の混乱を避けるため、旧3町の庁舎には他庁舎の所掌事務をカバーする「支所」を併設した。

支所の長は、根尾総合支庁長は部長級、他の3支所長は課長級としている。

なお、地域審議会については、旧根尾村の区域にのみ設置し、他の旧3町の区域には設置していない。



⑤郡上市（2004年3月1日合併）

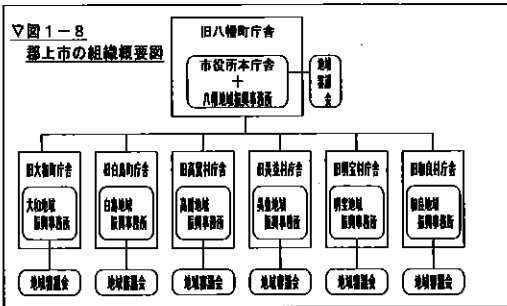
郡上市は旧八幡町役場を本庁舎とし、また、旧7町村の役場庁舎には総合支所として「地域振興事務所」を設置した。

本庁舎は、国・県等との対外的な窓口業務、全市的な事務の統括及び統一的基準の策定等を担い、地域振興事務所は地域住民の窓口業務に

加え、許認可、補助金交付、公共事業及びイベント等のうち地域で実施したほうが効果的な業務等を、総合的に取り扱う。地域振興事務所には特定の事業予算の他に枠予算を配分し、事務所長には枠予算の執行権限について裁量を持たせている。

各振興事務所の職員数は、合併前旧町村役場の職員数の約7割(旧八幡町を除く旧6町村の平均)となっており、地域振興事務所長には、すべて部長級職員を配置している。

なお、旧7町村の区域ごとに地域審議会を設置している。

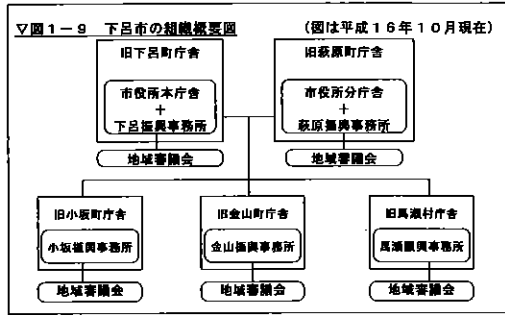


⑥下呂市(2004年年3月1日合併)

下呂市は、住民の利便性及び行政経費節減の観点から既存庁舎を有効活用することとし、新庁舎建設まで暫定的に、旧下呂町役場庁舎と旧萩原町役場庁舎とに市役所の機能を分割する分庁舎方式とした(図1-9)。旧小坂町、旧金山町、旧馬瀬村の各役場庁舎は総合支所としてそれぞれ振興事務所を設置し、住民、税務の従来の窓口機能に加え、福祉や事業分野の機能も担っている。なお、萩原庁舎、下呂庁舎にも同様に振興事務所が設置されている。

市役所の機能を置かない小坂、金山、馬瀬の各振興事務所の職員数は旧町村役場の職員数と較べて平均約7割程度となっている。また、地域振興事務所長には、すべて部長級職員を配置している。

なお、各旧町村の区域に地域審議会を設置している。



(2) 合併市町村の組織の類型化

県内で既に合併した新市の組織・機構を見てみると、すべての市において、合併前の旧町村役場を支所あるいは分庁舎として活用していることがわかるが、それをさらに類型化すると以下のとおり整理できる。<sup>3)</sup>

①支所分権型(飛騨市、郡上市、下呂市、本巣市の根尾地区)

旧市町村単位で総合支所(地域振興事務所等)を設置するもの。特に新市の区域が広大になることに対応し、支所を「地域振興の拠点」として位置づけた上で一定規模の職員と権限を付与することにより、「合併すると周辺地域住民の声が行政に届きにくくなるのではないか」という住民の不安解消を目指すとともに、地域の特質に応じた行政を推進することが、この方式を採用した主な目的と考えられる。

ただし、支所の長(地域振興事務所長)の権限については、合併協議の中では具体化されていない場合が多く、合併後の実際の市政運営の中で議論され、具体化されるものと思われる。

なお、支所を設置したほとんどの区域には地域審議会が設置され、よりきめ細かに地域住民の意見を反映できるようになっているのも、このタイプの特徴と言える。

②本庁集約型(山県市)

新市としての一体性(感)の形成と事務の効率性の重視により、本庁に市の主たる部門を集約し、旧町村に設置する支所には住民生活に支障がない範囲で必要最小限の機能と職員

規模を確保するもの。

新市の区域がそれほど広大ではないことや、新市としての一体性(感)の形成と事務の効率性確保の重視が、この方式を採用した主な理由と考えられる。

### ③本庁機能分散型(瑞穂市、本巢市、下呂市の萩原庁舎)

本庁機能を旧町村単位に分庁舎に配分するもの。新市の区域がそれほど広大でないことや、合併前より地域の一体性(地域的つながり)がある程度形成されていること、さらには旧市町村間のバランス(対等感等)への配慮などが、この方式を採用した主な理由であると考えられる。

### (3) 全国の合併市町の支所、地域審議会等の設置状況等

全国の合併市町村の支所等の設置状況及び支所の機能等を把握するため、私たちの研究会では、2003年4月から2004年3月末までに合併した全国36の新市町を対象にアンケート調査を実施した。(回答数：34市町)

#### ①支所等の設置

約8割(28団体)の合併市町が、合併の際に旧市町村単位で支所を設置している。

#### ②支所等の職員数

7.5割(21団体)の合併市町が、支所の職員数を旧市町村役場の職員数との比較で50%以上削減している。(うち2.5割(7団体)は90%以上削減)

#### ③今後の支所等の方向性

約4割(11団体)が「本庁にできるだけ行政機能を集約し、支所等の人員は最低限にしてい」く、約3割(9団体)が「当分、現状どおり」とし、「支所長等の権限の強化を図り、支所等の人員も充実させていく」としたのは1団体。

#### ④地域審議会の設置状況

3.5割(12団体)が設置。なお3団体以上で合併した場合(19団体)ではそのほぼ半分(9団体)が合併前の旧市町村単位で全地域に設置している。

## II 第27次地方制度調査会答申の背景と意義

### 1 第27次地方制度調査会の問題意識

#### (1) 地域自治組織の制度化

2001年11月に発足した第27次地方制度調査会では「基礎的自治体のあり方」が大きなテーマであり、現行合併特例法の期限が切れる2005年4月以降に市町村合併をどのように進めるかが焦点となっていた。<sup>4)</sup>

市町村合併により市町村の規模・能力が拡大することは、その地域経営能力の向上につながることを期待されるが、一方で区域が広がることで市町村行政と住民との距離が物理的にも心理的にも広がることにより行政サービスが低下することも懸念される。そのことが合併の障害になっているのであれば、一定期間、旧市町村役場が一定の機能を維持して、旧市町村のまとまりを維持することができるような制度が必要ではないかという発想から、地方制度調査会では合併への障害除去のための手法として「地域自治組織」という新しい自治制度が議論されることになった。

最終答申では、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである」とされ、当初の出発点であった合併の障害除去策としてだけでなく、住民自治を強化し、行政と住民との協働を推進する一般制度としても地域自治組織が位置づけられ、その制度化が提案された。

#### (2) 地域自治組織の概要

地域自治組織としては、一般制度として基礎自治体内の一定の区域を単位とし、基礎自治体の判断によって設置できる「行政区的タイプ」と、市町村合併に際して、合併前の旧市町村が果たしてきた役割を踏まえて、合併後の一定期間に旧市町村単位で設置できる「特別地方公共団体タイプ」(法人格有り)の2つのタイプが示された。



### (3) 地域自治組織に対する首長の考え方

本研究会と岐阜県では第27次地方制度調査会の最終答申で提案された「地域自治組織」について、県内市町村長に対するアンケート調査を実施した。

その結果を見ると、回答のあった首長(37人)の約9割が地域自治組織を住民自治・地域内分権のための仕組みとして有効だとしている。ただし、その約半数の首長は、地域自治組織を有効な仕組みとしつつも、一方で「市全体の整合性を保つために調整の工夫が必要」「合併による一体化を阻害することが不安」「地域自治組織と議会との関係が心配」等の懸念を抱いている。

また、約1割の首長が地域自治組織に反対で、「議会との二重構造になる」「個々の自治体が地域の実情にあわせて考えるべき問題で押しつけがましい」「地域間の対立を招きかねない」「合併のスケールメリットが消える」といったことがその理由となっている。

## 2 合併関連3法における「地域自治組織」の制度化

第27次地方制度調査会の最終答申における「地域自治組織」創設の提案を受けて、国ではその具体的な制度化に向けた作業が進められ、合併関連3法(新合併特例法・改正合併特例法・改正地方自治法)として2004年3月9日に第159通常国会に法案が提出され、同年5月19日に成立するに至った。

地方制度調査会答申にあった「行政区的タイプ」として「地域自治区」が一般制度として改正地方自治法に盛り込まれ、「特別地方公共団体タイプ」として「合併特例区」が新合併特例法及び改正合併特例法に盛り込まれた。そのポイントを以下、整理しておこう。

### (1) 地域自治区

#### ①一般制度

市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、区域を分けて区(地域自治

区)を設置できる制度。

#### ②合併時の特例

合併関係市町村の協議で定める期間に限り、合併市町村の区域の一部の区域に、1又は2以上の旧市町村単位の地域自治区を設置できる制度。

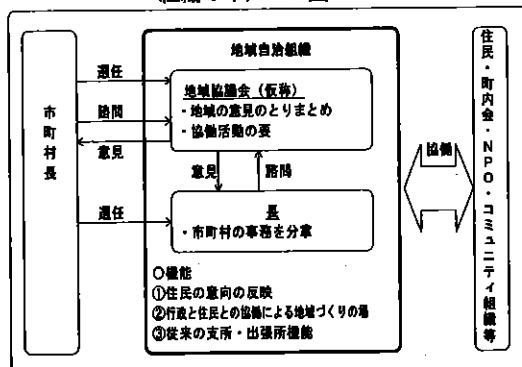
### (2) 合併特例区

合併後の一定期間、合併前の旧市町村の区域の住民の意見を反映することにより、効果的な事務処理又は住民生活の利便性向上を図り、円滑に合併市町村の一体性の確立を図るため、合併関係市町村の協議により、1又は2以上の旧市町村単位の法人格を有する区(合併特例区)を設置することができる制度。

※なお、合併に際して設置する「地域自治区」及び「合併特例区」については、既に合併した市町村(2003年7月16日から2005年3月31日までに合併した市町村)も設置することができることとしている。

以上の制度については、地方制度調査会の最終答申が「地域の状況がさまざまであることから、法律で定める事項は最小限にとどめ、地域の自主性を尊重し、地域において活用しやすいものとなるような制度とする必要がある」としているのを踏まえ、国では制度のアウトラインが示されているのみである。したがって具体的な組織、運営等は各地域がその事情に応じて自らが検討することが求められている。

▽図2-1 第27次地方制度調査会答申の地域自治組織のイメージ図



▽表2-1 地域自治組織比較表

区分	地域自治区		合併特例区	
	一般制度	合併に際しての特例制度		
根拠法	改正地方自治法	改正地方自治法 改正合併特例法 (2005年3月31日まで) 新合併特例法 (2005年4月1日から)	改正合併特例法 (2005年3月31日まで) 新合併特例法 (2005年4月1日から)	
目的	(1) 市民の自治組織の高揚、住民の意思を反映 (2) 市民協働の体制づくり		(1) 合併関係市町村の区域であった地域の住民の意見を反映 (2) 合併関係市町村の区域であった地域を単位として一定の事務を処理することによる当該事務の効果的な処理又は当該地域の住民の生活の利便性の向上 (3) 合併市町村の一体性の円滑な確立	
法人格	無		有(特別地方公共団体)	
設置区域	一定の区域を定める(市町村の全域での設置が必要)	1又は2以上の旧市町村の区域を単位とする。 (新市の全域又は一部に設置が可能)		
設置方法	条例で定める	合併関係市町村の協議で定め、各議会の議決が必要 特定合併(※)の場合は条例により設置	合併関係市町村の協議で規約を定め、各議会の議決を経て、知事の認可を要する	
設置期間	制限無	合併市町村の協議で定める	合併市町村の協議で定める (5年以内)	
区長	種類	無	特例区の長(必置) (助役・支所長等と兼務可)	
	選任	無	市町村長の被選挙権のある者のうちから首長が選任	
	任期	無	2年以内で規約で定める期間	
事務所の長	一般職の事務吏員	一般職の事務吏員 (区長をおく場合は置かない)	特例区の長が兼ねることができる。	
職員	市町村の職員 市町村長が任免する		合併市町村の職員から、首長の同意を得て、合併特例区の長が任免する	
協議会	名称	地域協議会	合併特例区協議会	
	構成員	選任	地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから首長が選任	合併特例区に住所を有する者で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首長が選任
		任期	4年以内で条例で定める期間	2年以内で規約で定める期間
		報酬	報酬を支給しないこととすることができる	
権限	(1) 首長は重要事項について協議会の意見を聴く (2) 首長等の諮問に応じ審議し必要に応じて建議		(1) 首長は重要事項について協議会の意見を聴く。 (2) 首長等の諮問に応じ審議し必要に応じて建議 (3) 区長は予算等の重要事項について協議会の同意を得る(その後首長の承認)	
行政サービス	住民に身近な市町村事務を分掌		(1) 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当該事務の効果的な処理に資するもの (2) その他合併特例区が処理することが特に必要な事務	

※ 特定合併：2003.7.16 から2005.3.31 までに行われた市町村の合併

### Ⅲ 地域社会を再生する地域自治の仕組み

合併関連三法による地域自治区等の仕組みは、全国各地域での取り組み、構想等を参考にして検討されたものである。それらの先進事例及び現在検討されているユニークな事例を検証することを通じて、地域自治組織が有効に機能するための方策を探る。尚、ここでの紹介と分析内容は2004年10月現在のものである。

#### 1 地域内分権による支所の機能の充実

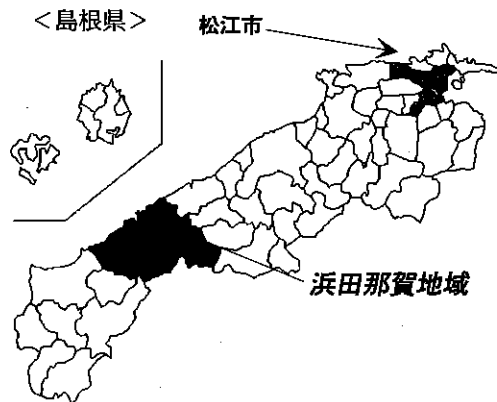
いくつかの地域では、支所に対し権限を付与したり自由に使える予算を配分していくことで、地域の自己問題解決能力を高めるための仕組みが検討されている。

##### (1) 島根県浜田那賀地域 — 現地行政機関への権限・財源移譲

(浜田市・金城町・旭町・弥栄村・三隅町：2005年8月1日合併予定)

島根県浜田那賀地域では、支所に一定の権限と固有の予算を与える「浜田那賀方式地域自治区」の設置を検討している。

##### ① 地域のあらまし



島根県浜田那賀地域は、島根県の県庁所在地である松江市から西へ概ね100km位置し、北には日本海、南には1,000m級の山々を有する地域である。浜田市は県内8市中第4位の人口を有するが人口減少傾向にあり、また那賀郡4町村は旭町の42.3%を筆頭に高齢化率はいずれも30%を超えている('06.10.1)。

現在この地域では、浜田市と那賀郡の金城町、旭町、三隅町、弥栄村の1市3町1村で「浜田市・金城町・旭町・弥栄村・三隅町合併協議会」を設けて合併協議を進めている。

▽表3-1 浜田那賀地域1市3町1村の人口と面積 (単位：人、km<sup>2</sup>)

	浜田市	金城町	旭町	弥栄村	三隅町	合計
人口	47,187	5,216	3,198	1,789	8,073	65,463
面積	162.60	164.30	128.57	105.50	128.47	689.44

(人口は2000年国勢調査、面積は2003年市町村要覧による)

#### ② 取り組みの概要

##### ○背景・沿革

合併協議の中で、浜田市に編入される周辺町村がこれまで受け継いできた伝統の継承と地域の特性や資源を活かした独自性のあるまちづくりや、地域住民の意見を行政に反映させ、住民と行政の連携強化によるまちづくりを推進するにはどんな方法があるのかが課題になっていた。

そうした中で、4町村側から旧市町村単位に自治区を時限的に置き、区長に予算を付与して地域づくりを担わせると行った構想が提示された。

##### ○組織の概要

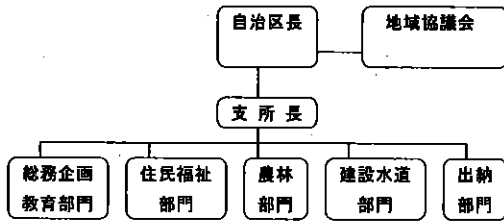
##### ■自治区の設置と自治区長(特別職)の設置

旧市町村単位に自治区を設置し、自治区長を配置する。この自治区長は特別職とし、任期は4年で、地域住民の推薦を尊重して市長が選任する。自治区の事務所を置く支所は「総合的な管理部門(各種事務事業の制度管理、補助金事務)を除いた機能を有する」ものとされ、総合管理機能のみを市に移すこととしている。支所長は、事務方トップとして事務調整等に当たる。

支所職員数を見ると、4町村の一般行政職員の約7割が支所に残り業務に従事することとしている。

また、自治区ごとに自治区内の重要施策等に関して市長または自治区長に答申する地域協議会を設置する。協議会委員は各種団体からの推薦等に基づき、市長が選任する。

▽図3-1 自治区と支所の組織図

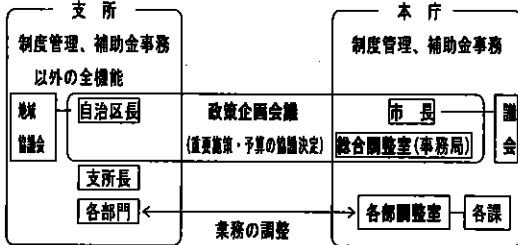


■市長と自治区長等で構成する政策企画会議の設置

新市の重要施策や予算、また、自治区と市との役割分担等を協議決定する機関として、市長・自治区長等で構成する「政策企画会議」を設置(図3-2)。この事務局となる総合調整室を本庁に置いている。

本庁各部には調整室を置き、部全体の予算や人事の管理、支所の予算要求の部内調整、事務事業の制度管理・補助金業務に当たる。

▽図3-2 自治区と支所の組織図



○予算の仕組み

■自治区の独自財源となる地域振興基金の設置

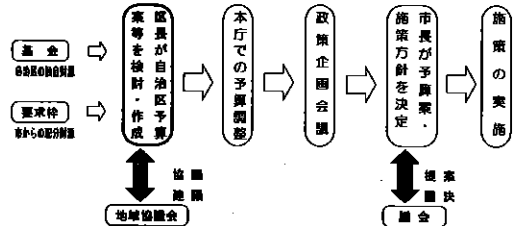
支所の予算は新市から配分される要求枠と自治区の独自財源ともいえる地域振興基金を財源に、自治区長が案を作成する(図3-3)。

基金は各市町村のこれまでの財政運営の成果である各種基金残高が反映されるように工夫されている。具体的には、旧市町村及びはまだ地区広域事務組合ごとにそれぞれが保有する国民健康保険財政調整基金を除くすべての基金額から、新市に必要な財政調整基金と減債基金をそれぞれ各市町村の標準財政規模と地方債残高・債務負担行為残高を基準に各市町村に割り振った額を差し引いたものとする。効率的運用の観点から本庁で一本化して管理するが、自治区ごとに枠(持ち分)を設ける。

本庁は国立浜田病院移転新築等の重点事業費、

人件費、公債費等の共通経費を確保した上で、自治区に概算要求枠を配分する。自治区は配分枠と基金で自治区予算要求書を作成する。この際、自治区事業については地域協議会と協議する。

▽図3-3 予算策定の過程



地域振興基金の額を合併協議会で試算した例は表3-2のとおり。

③ 特徴・特色

■地域内分権の徹底

原則、事務事業は支所で行うといえるほど地域内分権を徹底しようとしている。

地域振興基金と要求枠により支所へ財源配分しており、予算編成にあたっては自治区主体で原案をつくる形をとっている。

■本庁と支所・自治区との連携の仕組み

「政策企画会議」を通じて市の重要施策や予算などに関する協議決定過程に自治区長が参画できる仕組みとしている。

▽表3-2 地域振興基金の額の試算過程

(合併協議会資料より抜粋加工)

新市における財政調整基金と減債基金の積立必要額を、財政調整基金2,100百万円、減債基金2,000百万円と算出した上で以下のとおり分配。

市町村名	浜田市	金城市	旭町	落合村	三隅町	佐々木町	合計
各市町村のH15各種基金積立高の合計	1,969	1,771	2,646	2,241	2,121	1,196	11,944
H15標準財政規模	9,473	2,593	1,023	1,265	3,453	208	
新市の財政調整基金の積立負担内訳 2,100×(②の割合) ③	1,052	288	214	140	383	23	2,100
地域内分権(交付税個人分) + 削減基金残高 ④	13,908	7,110	3,623	2,013	5,046	1,074	
新市の減債基金の積立負担内訳 2,000×(④の割合) ⑤	849	434	221	123	308	65	2,000
地域振興基金額 ①-③-⑤ ⑥	68	1,049	2,211	1,978	1,430	1,108	7,644

④ 留意点

■住民の参画と理解を得ていくことが重要

支所への地域内分権は徹底されているが、単に支所を地域エゴの実現の場にしないよう、住民の参加をどのように実現し、住民の声を行政サービスへ反映させ、住民との協働を実現していくかが課題となろう。現に浜田市では他の町村に対して手厚すぎるという声も聞かれるようであり、真の住民参加の仕組みに育てていけるよう、住民の参画を通じて理解を得ていく取り組みが必要と思われる。

一つには住民の意見を反映させる仕組みとして設置されている地域協議会で、いかに住民の意向をくみ上げることができるかがカギになるとと思われる。

(2) 高山市等1市2町7村 - 地域審議会と支所への権限・財源配分

(2005年2月1日合併)

飛騨圏域合併協議会(高山市等1市2町7村)では、合併前の旧町村単位に支所を設置し、一定の予算と権限を付与することで、地域の問題は地域で解決する仕組みを検討し、2005年2月1日の合併に伴う新・高山市誕生後、同制度が運用されている。

① 地域のあらし

岐阜県の飛騨圏域では、高山市、丹生川村、清見村、荘川村、宮村、久々野町、朝日村、高根村、国府町、上宝村の1市2町7村により法定合併協議会が設置され、2005年2月1日の合併(高山市への編入合併)を目指して協議が進められてきた。

▽表3-3 高山市等1市2町7村の人口と面積 (単位:人、km<sup>2</sup>)

	高山市	丹生川村	清見村	荘川村	宮村	
人口(人)	66,430	4,719	2,657	1,345	2,659	
面積(km <sup>2</sup> )	139.57	227.15*	359.16	323.28	51.89	
	久々野町	朝日村	高根村	国府町	上宝村	合計
人口(人)	4,132	2,155	814	8,101	4,011	97,023
面積(km <sup>2</sup> )	106.10	187.37	220.66	89.05	475.12	2,179.35

(人口は2000年国勢調査、面積は2005年市町村要覧による(\*境界未定分を含まない))

② 取り組みの概要

○背景・沿革

合併後の新「高山市」は、人口が97,023人、また面積については、2,179.35km<sup>2</sup>と東京都並みの広さになることから、旧町村地域の住民の声を反映し、個性ある地域づくりを進めていくための仕組みが課題となっていた。

そこで、高山市を除く旧町村単位に地域審議会を設置するとともに、各支所に対して「地域振興特別予算」を配分したり、支所長に一定の権限を付与することにより、地域の問題を地域で解決することができる体制を目指すこととしている。

○組織の概要

■旧町村単位での支所の設置

高山市を除き、合併前の旧町村の役場庁舎を活用して総合支所を設置。管理部門は高山市に集約。

■地域審議会の設置

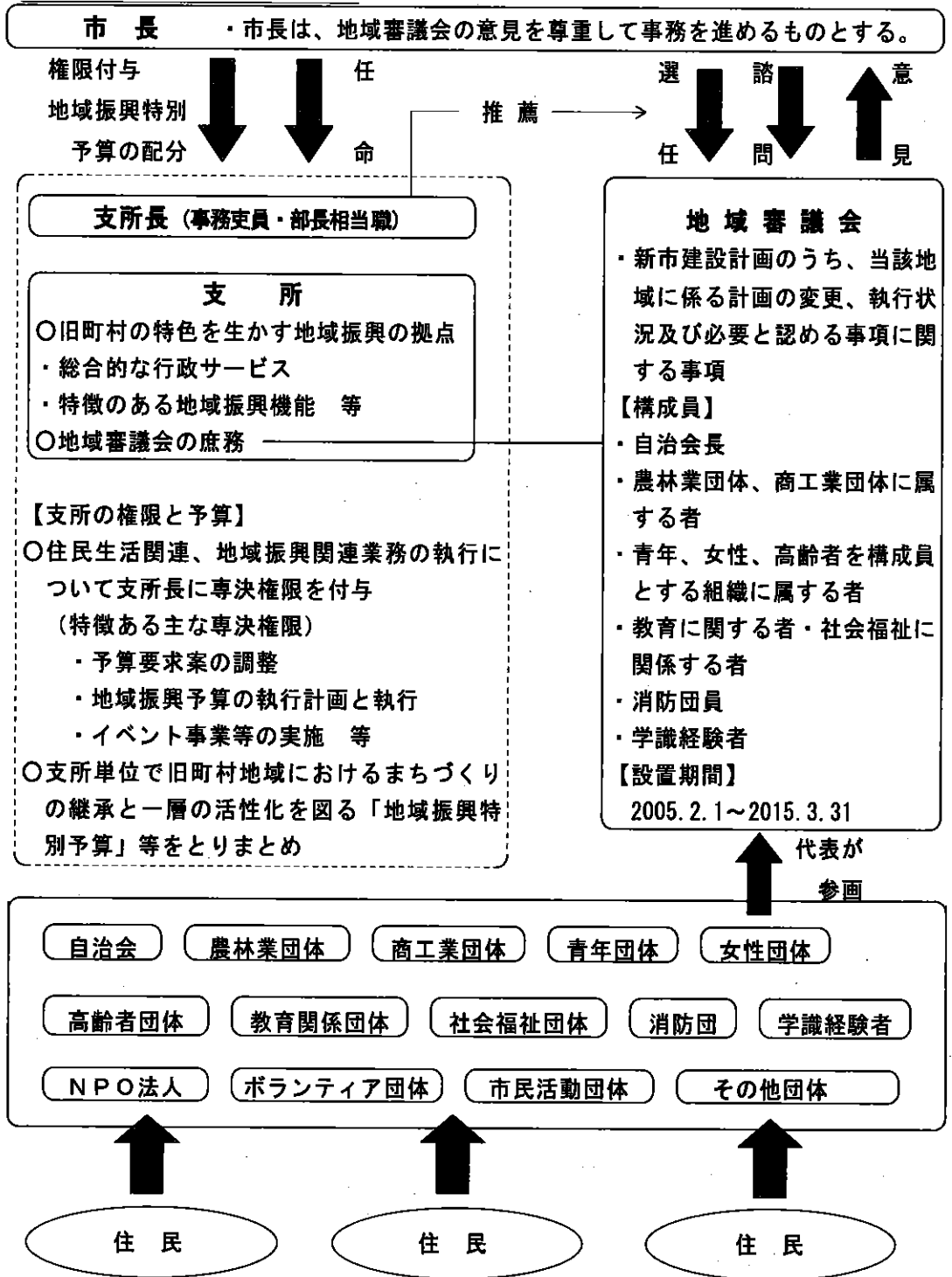
合併時に建設計画の執行状況等に関して市長に意見等を述べる仕組みとして、旧町村単位で各種団体の代表等で構成する地域審議会を設置(合併後概ね10年間)。

■地域振興関連業務に係る支所(長)への権限付与

区域内の住民生活に関連し業務や地域振興に関連した業務等を重点的に執行できるように支所(長)に権限を付与

例) イベント事業等の実施、地域の特性ある産業の育成・振興、除雪に関する対応、市民に関する対応等

▽図3-4 高山市の仕組みの概要



(飛騨地域合併協議会資料をもとに作成)

○予算の仕組み

■地域振興特別予算の配分

旧町村地域におけるまちづくりの継承と一層の地域活性化を図ることを目的として、各支所に「地域振興特別予算」を配分。地域振興事業のうち、全市的な同一の基準によらず特定の地域に限って実施する事業を対象事業とする。

(例) 観光イベント事業(高山祭協賛事業、飛騨高山花火大会、飛騨丹生川宿雛まつり、飛騨清見ふるさとまつり、荘川そば祭り、臥龍桜日本画大賞展、ひだ桃源郷収穫劇場、氷点下の森・氷まつり、日本一かがり火まつり、飛騨ウルトラマラソン、いで湯まつり、東海雪合戦大会など)、観光協会イベント補助、道の駅イベント開催補助、農林水産業振興補助、商工会振興補助、地域文化・スポーツ振興事業、文化財保存事業、姉妹友好都市等交流事業、福祉事業、環境保全事業

※地域振興特別予算の配分の考え方

- ・総額は合併特例法による地方交付税の合併特例算定額と新市一本算定額の差額の $\frac{1}{2}$ を基本として毎年度算定し、翌年度の予算に反映
- ・配分は、人口、基準財政需要額等の数値により計算。
- ・15年度の交付税額をもとに試算すると総額は約10億5千万円。
- ・均等割20%、人口割40%、基準財政需要額割40%で試算した配分は表3-4のとおり

▽表3-4 高山市の地域振興特別予算の配分の試算 (単位:百万円)

区分	高山市	丹生川村	清見村	荘川村	宮村	高師郡
配分額	492	78	60	44	49	558
区分	久々野町	朝日村	高根村	国府町	上宝村	合計
配分額	68	54	38	93	74	1,050

(合併協議会資料より)

③ 特徴・特色

■地域内分権の仕組み

合併により東京都と同規模の面積に達するこの地域では、旧町村が培ってきた豊かな地域性が合併により失われないように配慮する必要がとりわけ高い。また災害対策をはじめ区域が広大になることにより生じる問題に迅速に対応せねばならない。こうした課題に対応するためには、支所に地域の実情に応じて自らの裁量で使える財源を配分するとともに、一定の権限を付与する仕組みは不可欠のものと考えられる。新・高山市が導入した仕組みは、こうした旧町村ごとの地域特性である伝統・文化を守り、活かして地域づくりを推進していく仕組みといえる。

④ 留意点

■新市としての一体性の形成

合併前の旧町村地域がそれぞれの特長を生かしたまちづくりを進める一方で、新市としての将来像・ビジョンを共有したり、地域間の交流を促進したりすることにより、新市の「一体的多様性」を形成していくことが重要になると考えられる。

■地域審議会の機能の活用

地域審議会を市長の諮問に答えるという受動的姿勢に留めるのではなく、飛騨地域で活発な自治会・町内会・区など、世帯単位の地域住民組織によるまちづくり活動をはじめ、個人の参加を基本とするNPOやボランティア活動を、地域審議会の意見集約・提言機能とうまくリンクさせるなど主体的に機能させ、住民相互の協働関係を図りながら、同時に住民と支所との距離を近くし、住民と行政の協働関係の構築にも貢献させることが望まれる。

(3) 西濃圏域1市9町の検討 - 地域自治区とまちづくり協議会

西濃圏域合併協議会では、改正合併特例法に基づき、大垣市を除く旧町単位で合併特例法による地域自治区を設置し、さらに合併後概ね5

▽表3-5 西濃圏域1市9町の人口と面積

(単位：人、km<sup>2</sup>)

	大垣市	養老町	上石津町	垂井町	関ヶ原町	
人口	150,246	33,256	6,921	28,935	9,110	
面積	79.75	72.14	123.38	57.14	49.29*	
	神戸町	輪之内町	安八町	墨俣町	池田町	合計
人口	20,750	9,141	15,078	4,660	23,820	301,917
面積	18.77	22.36	18.19	3.39	38.79	466.30

(人口は2000年国勢調査、面積は2003年市町村要覧による(\*境界未定分を含まない))

年を目的に、地域の実情に合わせて、小学校区程度の単位で地方自治法による地域自治区の設置をするとともに、住民が広くまちづくりに参画できる仕組みとして「まちづくり協議会」の設置について新市で調整することとしている。

※なお、2004年10月現在、西濃圏域合併協議会は当初の1市9町の合併協議が決裂し、同協議会を解散し、新たに大垣市、墨俣町、上石津町の1市2町による編入合併の協議が始められている。しかし、この間、検討された内容に参考とすべき点が多いため、本稿でもあえて取り上げたことを断っておく。

① 地域のあらまし

岐阜県の西濃圏域では、大垣市、養老郡養老町、同郡上石津町、不破郡垂井町、同郡関ヶ原町、安八郡神戸町、同郡輪之内町、同郡安八町、同郡墨俣町、揖斐郡池田町の1市9町が法定合併協議会を設置し、2005年3月末までの合併を目指して協議を進めてきた。

② 取り組みの概要

○組織の概要

■地域自治区の設置

a 合併時は合併特例法による地域自治区を合併後の日から5年を経過した年度末まで、旧町単位で設置する。

合併時の不安解消等を目的とする。

b その後、新市において一般制度の地域自治区を、地域の実情に合わせて、新市全域において小学校区単位等で条例により設置。

■まちづくり協議会の設置

一般制度の地域自治区の設置後は、新市に

おいて、住民が身近な問題をテーマにまちづくりに参画できる仕組みとして、地域住民組織(町内会、自治会、PTA、婦人会等)と市民活動組織(NPO、ボランティア団体等)で構成される「まちづくり協議会」を設置することとしている。

「まちづくり協議会」は、大垣まちづくり市民活動支援会議(※)など中間支援組織や大学等の専門機関の支援を得ながら、地域自治区と協働して小学校区単位等の住民相互の交流、連携、協働をサポートする機能を果たす。

【想定されている「まちづくり協議会」の役割】

- ・地域課題に対処する各種地域団体の取り組みの総合調整
- ・住民意見の集約
- ・地域づくりの計画策定
- ・道路、公園、公共施設等の維持管理等

※大垣市まちづくり市民活動支援センター(愛称：まちづくりプラザ)

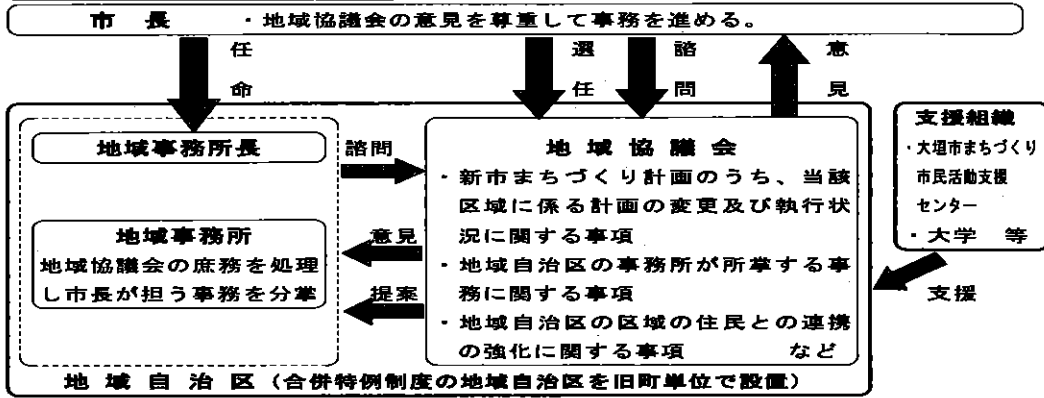
西濃地域のまちづくり市民活動を行う団体・個人に対する支援・助言、団体間及び行政との交流・連携を図り、市民活動の活性化を目的とする中間支援組織。2001年に大垣市が活動拠点を用意し、その運営をNPO法人大垣まちづくり市民活動支援会議が行う、県内初の公設市民運営方式による支援センター。2003年に中間支援組織としては、岐阜県内初のNPO法人格を取得した。

主な活動として、西濃地域の市民活動団体の設立や相互連携の支援、書籍の閲覧、会議・作業スペースの提供等を行っている。

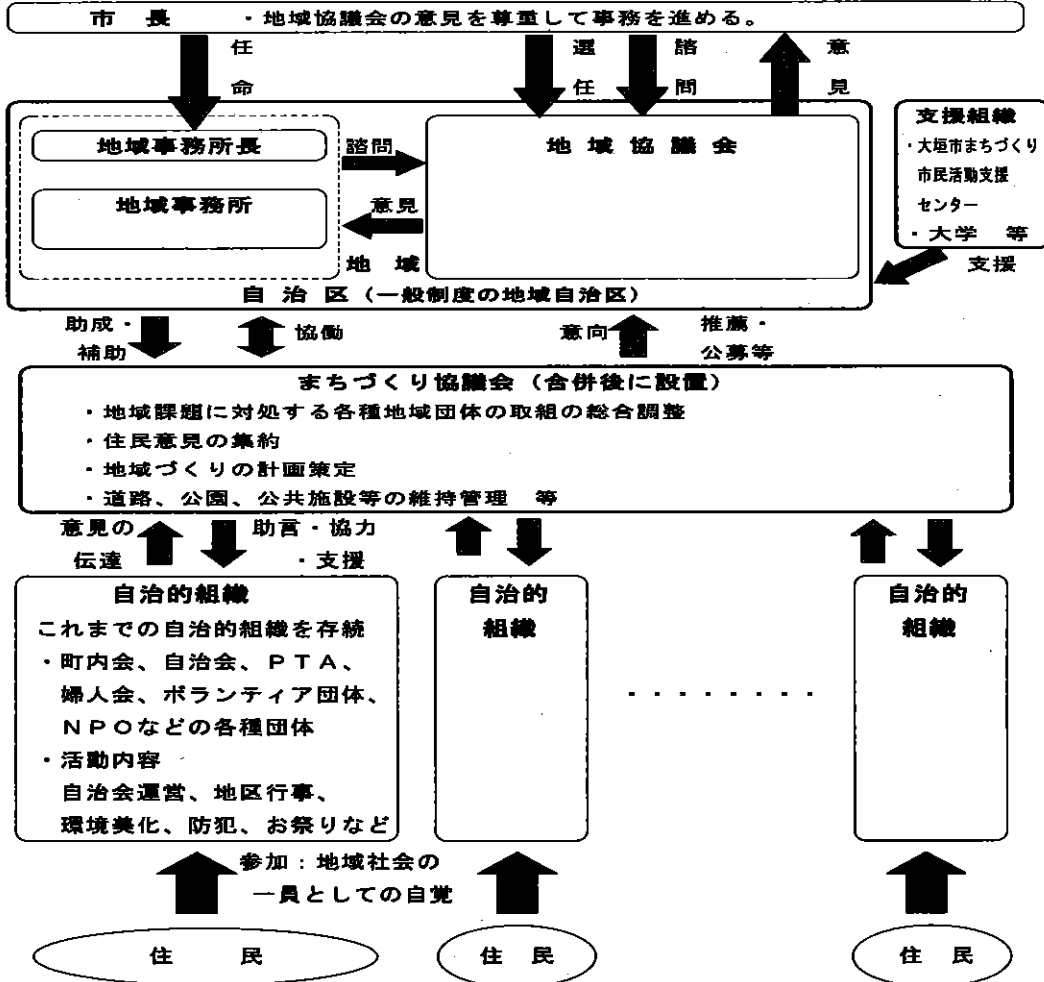


▽図3-5 西濃1市9町の仕組みの概要

□合併後5年経過した年度末まで



□合併後5年経過した年度以降



(西濃圏域合併協議会資料をもとに作成)

■住民参加による仕組みづくり

西濃圏域合併協議会では新市建設計画策定時に10市町から一般公募によって各市町10名、合計100名の住民からなる100人委員会を設け、新市建設計画に住民の意見を反映させるためにNPO法人大垣まちづくり市民活動支援会議に対してワークショップの支援と住民提言のとりまとめを委託した。<sup>5)</sup> 支援会議では、岐阜経済大学の協力を得て、同大学地域連携推進センターに登録した岐阜県コミュニティ診断士を活用し、7回にわたってワークショップを開催して、新市建設に向けた提言を合併協議会に対して行った。新市建設計画の内容と実現に向けた仕組みづくりを住民参加で検討し、その提言をもとに合併後のまちづくりを推進していく方針(上記の組織と活動内容)が取りまとめられた。

▽表3-6 新市計画住民ワークショップの開催状況

区分	期日	協議内容
第1回会議	'03. 6. 15	わが街の自慢、わが街の課題
第2回会議	'03. 6. 29	第1回会議において「わが街の自慢」で発表された箇所等を視察した。 各市町の概要説明・視察場所の概要説明
第3回会議	'03. 7. 20	講演「市町村合併とコミュニティ」「西濃圏域合併協議会の概要」 議題：暮らしを支える地域の仕組みと住民の役割
第4回会議	'03. 8. 17	新市づくりに対するテーマ別住民提案 ～教育と環境の視点から～
第5回会議	'03. 8. 21	新市づくりに対するテーマ別住民提案 ～福祉、都市計画、地域産業振興の視点から～
第6回会議	'03. 10. 5	新市計画住民ワークショップの中間報告
第7回会議	'03. 10. 19	新市計画住民ワークショップ設置書(案)について
	'04. 1. 6	新市計画住民ワークショップ設置書を新市建設計画作成小委員会に報告

③ 特徴・特色

■地域自治区を住民と行政の協働につなげる仕組み

小学校区単位に「まちづくり協議会」を設置することにより、地域自治区の仕組みをうまく住民と行政の協働へつなげていくことが展望できるようになった。協議会が機能することにより、協議会で審議された諸事項を地域協議会を通じて新市に対し、主体的・具体的に提言することのできる住民自治的なコミュニティ組織へと構築していくことが可能となった。

④ 留意点

特例制度としての地域自治区(旧町単位)から、一般制度としての地域自治区(小学校区単位等)に移行するまでの間に、新市全域において、小学校区等の単位での住民自治によるまちづくり協議会の設立と諸活動をいかに促進していくかが課題と考えられた。

(4) 宇都宮地域における事例 - 旧町単位での助役設置

この地域では、旧町単位で地域行政機関(○地域自治センター)を設置するとともに、それぞれに地域担当助役を配置することが検討されている。

なお、岐阜県においても、2002年度に、旧市町村単位で住民の選挙により「地区担当助役」を設置することが検討され、市町村合併支援要綱にもその内容が盛り込まれている。

① あらまし

栃木県宇都宮市、河内郡上三川町(かみのかまち)、同郡上河内町及び同郡河内町の1市3町は2002年2月1日に宇都宮地域合併協議会(法定合併協議会)を設置し、合併に向けての協議を進めてきた。



▽表3-7 宇都宮地域1市3町の人口と面積

(単位:人、km<sup>2</sup>)

	宇都宮市	上三川町	上河内町	河内町	合計
人口	443,808	29,421	9,442	34,310	516,981
面積	312.16	54.52	56.96	47.72	471.36

(人口は2000年国勢調査、面積は2003年市町村要覧による)

## ② 取り組みの概要

### ○組織の概要

#### ■地域担当助役の設置

市町村合併は地域社会に大きな影響を及ぼすものであるため、地域に関して総合的に調整し、主体的な地域づくりを推進する重要な役割を担う職が必要であるとの考えから、各地域の特性や独自性を考慮しつつ、新市の一体性を確保する仕組みとして、その移行期に一定期間、経過措置として旧町単位で地域を担当する助役を設置。

#### 【助役の役割】

- a 地域住民、地域団体、民間団体など、地域社会の構成団体間の総合調整を行うこと
- b 地域行政機関と地域自治協議会との調整を行うこと
- c 地域行政機関の事務事業について、その指揮監督を行うこと
- d 全市統轄機関が実施する当該地域に係る重要施策等について意見を述べること
- e その他地域行政機関の運営上重要な事項に関する決定を行うこと

#### 【助役の権限】

全市統轄機関と地域行政機関との役割分担を考慮して、決裁権限等は今後整理する。

#### 【選任方法】

地域自治協議会との協議、またはその推薦を尊重し、市長が選任する。

理由) 地域担当の助役には地域との信頼関係に基づく密接な連携が求められるため、市長の選任権や議会の同意権を侵さない範囲内において、地域の主体性を尊重すべき

#### 【設置期間】

4年(1期)。その後は状況を見て見直す。

理由) 日常生活圏等を同一とする合併であり、激変対応に長期を要しないため

#### ■地域行政機関の設置

各旧町役場に支所として地域行政機関(地域自治センター)を設置。

#### 【業務】

- a 地域経営担当部門

地域における施策・事業などの企画立案  
地域行政機関における総務全般  
地域自治協議会の事務局機能 等

#### b 地域コミュニティ担当部門

住民自治の拡充や地域住民との協働に基づく地域での各種事業

日常生活に密接に関連した地域内のリサイクル推進等の事務事業

地域における生涯学習・スポーツ事業

地域における青少年の健全育成に係る業務

#### c 市民サービス担当部門

申請受付・諸証明など各種窓口業務、税務関係業務

福祉に関する総合相談、生活保護の相談申請受付事務等

高齢者や障害者及び児童を対象とした健康福祉サービス

地域の健康活動の推進や安全な生活のための保健衛生等の各種事業

#### d 産業建設担当部門

地域産業の振興

地域内の生活道路・近隣公園等の整備・都市計画関連資料の閲覧等

#### ■地域自治協議会の設置

区域内に住所を有する者のほか区域内の事務所に勤務する者、学者、NPO、公募者等のうち市長が選任するもので構成する住民代表組織として、地域自治協議会を設置。

地域自治協議会の所掌事項は以下のとおり。

- a 地域の施策・事務事業等の立案への参画
- b 全市的計画策定への参画(当該地域の関連部分)

c 当該地域に係る新市建設計画、総合計画の執行状況等について市長の諮問に応じての審議・答申。また、市長に意見すること  
なお、地域づくりに関する事項については、地域が主体となって行うことが望ましいこと、また、市政における地域行政機関の権限を向上させるという観点から、地域行政機関の長(地域担当助役を設置する期間は当該地域担

当助役)との協議事項とし、地域に関する全市の方針等の重要事項については、市長に答申・建議できることとする。委員の任期は3年で報酬有り。

また、地域自治協議会の地域住民の代表性を一層高めるため、協議会の下に参加制限を設けない部会を設置し、そこでの議論を協議会に取り込む等の仕組みを将来的な検討課題としている。

### (5) まとめ

これまで見てきた一定の「地域内分権」と言い換えることのできる「支所機能充実」の事例についてポイントを整理すると、以下のとおりとなる。

#### ○支所が自ら地域の課題に取り組む

いずれの場合も、一定期間内ではあるが、旧市町村単位で支所を設置し、地域の課題解決の役割を担わせている。単なる窓口機関としての支所では、合併により市役所と住民との距離が開くことへの不安を解消するには充分とはいえない。又、単にこれまでの役場機能を継続・維持するにとどまらず、合併を機に、自ら地域の課題を発見し解決する新しい地域行政機関へと進化を遂げることが求められる。

#### ○支所への地域内分権

支所等が地域の課題を迅速に地域で解決できるようにするためには権限とそれを裏付ける財源が必要である。浜田那賀地域や高山市の提案に見られるように、基金若しくは予算の枠配分を利用する等により支所の特色ある事業の財源を担保していくことは、そのために有効な手法であると考えられる。

## 2 住民組織との連携・協働の仕組み

住民自治の主役である住民が主体となった地域住民組織が、行政とうまく連携を取りながら地域福利を進めている全国の事例から、その成立の条件を学び、住民と行政の協働のための留

意点を整理する。

### (1) 山岡町 - 全戸加入NPO法人への事業の移管、委託等

(2004年10月25日合併)

岐阜県恵那郡山岡町(現在、恵那市山岡町)では、合併後も町の独自の施策や伝統・文化等の個性を守るため、合併の1年前に住民自らが地域づくりに取り組む全戸加入の「NPO法人まちづくり山岡」を設立した。

#### ① 地域のあらまし

岐阜県恵那郡山岡町は、恵那市及び恵那郡南部5町村で法定合併協議会を設置して協議を重ね、2004年10月25日に合併(新設)し、新「恵那市」としてスタートを遂げた。

▽表3-8 恵那市・恵南4町1村の人口と面積

(単位:人、km<sup>2</sup>)

	恵那市	岩村町	山岡町	明智町	串原村	上矢作町	合計
人口	35,677	5,401	5,512	6,903	1,007	2,774	57,274
面積	172.56	34.36	60.96	67.13	38.22	130.96	504.19

(人口は2000年国勢調査、面積は2003年町村要覧による)

#### ② 取り組みの概要

##### ○NPO法人設立の背景・沿革

合併に関する協議の過程で、町内では山岡町の独自の施策や伝統・文化等、地域の個性を合併後もいかにして守っていくかが議論となった。

その中で、現在山岡町独自で実施している住民サービス45事業のうち、合併後に新市の事業として存続するのが5事業ほどしかない見込みであることについて、町長が区長会(8人の区長)を通じて町民に報告。

それを受けて、区長会では町独自の住民サービスを新市の代わりに住民の手で存続させていく方針を決定。さらに活動の継続性の確保や新市からの業務受託を可能とするため、全戸加入のNPO法人とすることを選択し、2003年3月に設立を申請し、同年12月に認証を受けた。

##### ○組織の概要(図3-6、図3-7)

とかくNPO法人という形態にだけ注目が集

まりがちであるが、この仕組みを成立させるために、従来の「区長」制度を活用することをはじめ、さまざまな仕掛けが工夫されている。以下、紹介しよう。

■区長制度をベースとした組織

山岡町では、従前より「区長」制度が定着しており、町からのあらゆる情報は区長を通じて伝達されてきた。さらにNPO法人設立に先だって、行政情報の提供を一層徹底することにより区の機能活性化を図った。

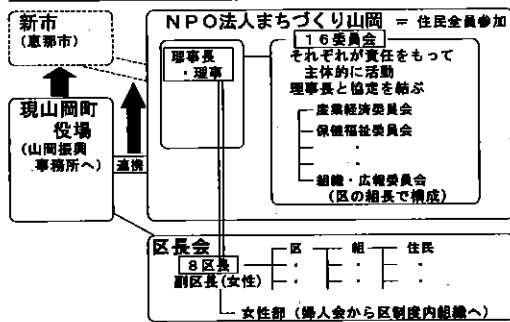
まちづくり山岡の組織にあたってはこの区長制度をベースとし、区長が理事となるかたちとしている。

■活動分野別の委員会の設置

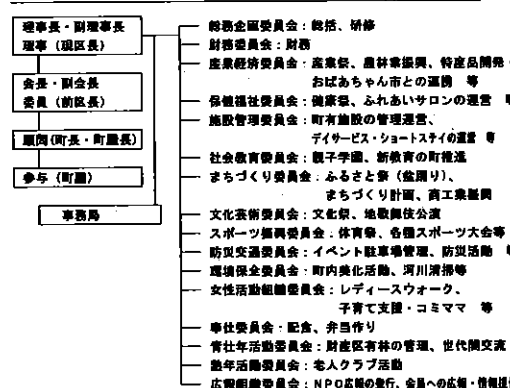
理事会のもとに16の委員会が設置され、それぞれが責任を持って主体的に活動。住民はいずれかの委員会に所属する。

このうち組織・広報委員会は区の中の組長が全員所属し、組を通じて活動情報の周知と参画の呼びかけを行う。

▽図3-6 NPO法人まちづくり山岡と町・区長会



▽図3-7 NPO法人まちづくり山岡の組織図



○NPO法人の主な事業

■イベントの主催

2003年度、秋の運動会、産業祭など今まで町が行ってきたイベントの一部をNPO法人が行った。これを手始めに2004年度は、従来の町のイベントを全てNPO法人が主催者として実施することになった。

■町有施設の管理

体育館、公民館の管理を町から受託。NPO法人の中の16委員会の担当委員会において、一般住民が施設の管理を実施している。

■町有施設の運営

2004年5月から高齢者向けデサービス・ショートステイ施設の運営を町から受託。

■山岡親子学園

町内のお年寄りや各分野の方を講師として、子どもと保護者が一緒に学ぶ。

■福祉増進事業

町内11ヶ所の「ふれあいサロン」で、高齢者を対象に各地区単位のグループが企画とアイデアによりそれぞれ独自の高齢者福祉、健康づくり活動を計画・実施。

■特産品の開発

農業振興と高齢者の生きがいづくりのため、お年寄りが畑でつくった野菜や漬物、みそなどの地域の特産物を持ち寄って道の駅で販売する「おばあちゃん市」と連携して特産品の開発・販促活動を行う。

③ 特徴・特色

■徹底した情報の提供

区長会制度が確立されており、区・組を通じた徹底した住民への行政情報の提供が、住民の理解と参画意識の惹起につながった。

■危機感の共有

合併による地域のイベント等の消滅の可能

性を、町長がリーダーシップを持って説き、その結果、地域の個性が失われることへの危機感を住民が共感することができた。

#### ■役場依存からの脱却

合併をきっかけに、それまで役場に依存していた各種の事業を住民自ら担う方向へと意識を転換することに成功した。その結果、いわば住民内発型地域自治組織ともいえるNPO法人が成立した。

#### ■町のサポート

区出身の町職員に区長の秘書の役割を担わせることで、職員が密接なつながりをもって区の運営をサポートしている。

#### ■ワークシェアリングによる新たな雇用の創出

町からNPO法人に対して、従来行政によって行われてきた各種行政サービスが積極的に委託されることになった。その結果、施設管理に際しては、町職員が行っていた時の定数の3倍の住民を配置することに成功した。このようなNPO法人への業務委託と法人によるワークシェアリングによって、町内に新たな雇用を創出する一方で、住民自身による効率的・効果的な社会サービスの提供が可能となった。また、多くの住民が町の業務に参加することにより多様な住民の意見が反映されやすくなった。

#### ■住民ニーズにあったサービスの提供

利用者の声が即座に反映され、実際の利用者のニーズに合ったサービスが可能になった。

例) 体育館管理：従前：町職員が管理。そのため昼間しか使えない。

→ 地域住民が管理。実際に使用する時間を随時開放する。

#### ■女性の活躍

副区長8名に女性を置き、婦人会組織を区制度内に取り込むなど、女性の豊かな感性と行動力によって地縁組織の活性化を図り、

NPO法人の自主的活動を促す工夫がなされている。

#### ■他の地域団体と密接に連携する中で感化し合う

商工会等もNPO法人に巻き込むことで、巻き込んだ団体の活動の対象を会員のみから地域産業全体に広げる可能性も秘めている(NPO法人創設時から町合併までの事務局長は商工会の経営指導員が担当した)。

#### ④ 留意点

現在NPO法人は「行政の応援団」となり、町と密接な連携を取ってきたが、新市移行後も新市との同様な連携をとっていくことを表明し、現在準備中の「地域自治区」との緊密な関係づくりを目指している。

今後は、新市の総合支所として設置されることになった山岡振興事務所が、地域の住民に身近な行政機関として、地域協議会とそれを支えることになるNPO法人と密接に連携し、自治的コミュニティの構築に向かっていくことが期待される。

#### (2) 京都府美山町 — 町役場と強く連携する自治組織

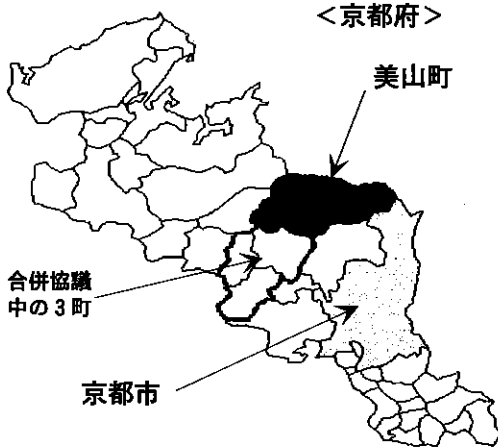
京都府美山町では、町内5地区に、従来の自治会・地区公民館・村おこし推進委員会組織を発展的に改組・統合した「地域振興会」を設置した。

地域振興会組織には町職員が入り込んで事務局機能を担い、住民とともに地域づくりを進めている。<sup>6)</sup>

#### ① 地域のあらまし

京都府北桑田郡美山町は、京都府のほぼ中央部で福井県に隣接し、東西31km、南北18km、面積340.47k㎡の広大美山町な町域を有し、その4分の1を森林が占めている。

北の福井県小浜市まで50km、西の綾部市まで40kmあり、鉄道はなく、バスがJR京都駅との間で1日5往復走っている。



昭和の大合併で5村が合併して誕生したが、人口の流出によって過疎化が進み戦後少子高齢化が進み、人口は昭和の合併当時の1万人から、2000年の5千人強へと、ほぼ半減している。高齢化率は34.3%（2003年4月）。主要産業であった林業も長期低迷傾向にある。

2004年4月1日に近隣の園部町・八木町・日吉町との4町で法定協議会を設置し、現在合併に向けた協議を進めている。

▽表3-9 4町の人口と面積（単位：人、km<sup>2</sup>）

	美山町	園部町	八木町	日吉町	合計
人口(人)	5,231	16,776	9,391	6,219	37,617
面積(km <sup>2</sup> )	340.47	102.78	49.56	123.50	616.31

(人口は2000年国勢調査、面積は2003年市町村要覧による)

## ② 取り組みの概要

### ○振興会設立の背景・沿革

2000年当時、美山町ではJAの広域合併、介護保険制度の始動、JA支所の廃止に伴う住民出資の有限会社の設立など、めまぐるしい動きが起きていた。また、人口動態や社会活動においても、少子高齢化による各集落の組織リーダーの高齢化や役員の重複など町民生活の随所にその弊害が現れていた。

そうした状況の中で、過疎地域は今後一層追い込まれるとの危機感もあり、町では住民の主体的参加と行政と住民の協働により地域づくりを進める体制を「新たな美山町づくりをめざす検討委員会」等において検討を開始

した。

その結果、旧来の自治会・村おこし推進委員会・地区公民館を統合し、昭和の合併前の旧町村単位の住民組織として、5つの地域振興会（知井・平屋・宮島・鶴ヶ岡・大野）を設置することになった。

### ○組織の概要

振興会設置に際して留意された基本的な考え方は以下のとおりである（美山町作成資料より）。

- ①行政と住民との距離を縮める（「役場まで行かなければ用が足せない」をなくす）
- ②自分たちの地域は自分たちの手で（各地域の住民が真剣に考えないとだめ）
- ③町づくりは人づくりから（限られた人材をどう育て、生かすのか）
- ④町に経済力をつける（行政の財政力と地域経済を活性化させる）
- ⑤本当に機能する組織づくり（上記を実現するために全く新しい目で組織づくりをする）

### ■事務局長に町職員を配置

町は地域振興会の事務局長として課長級職員（地域振興課長）1名を、事務局職員として職員1名を振興会事務所に常駐させており、いずれも当該地域出身の職員が充てられている。

事務局長として配置された町職員は、自らの判断と責任において地域の課題解決にあたることとされている。

### ■担当（部）の設置による事業展開

各地域振興会には企画総務部、地域振興部、生涯学習・社会教育部が置かれ、それぞれ部長、副部長、部員の数名が中心となって、住民が主体となった活動を進めている。（事業内容については後述）

### ■会費収入と町補助金による運営

地域振興会は会費収入（1戸あたり年1,500円～4,400円）と町からの運営費補助金（2003

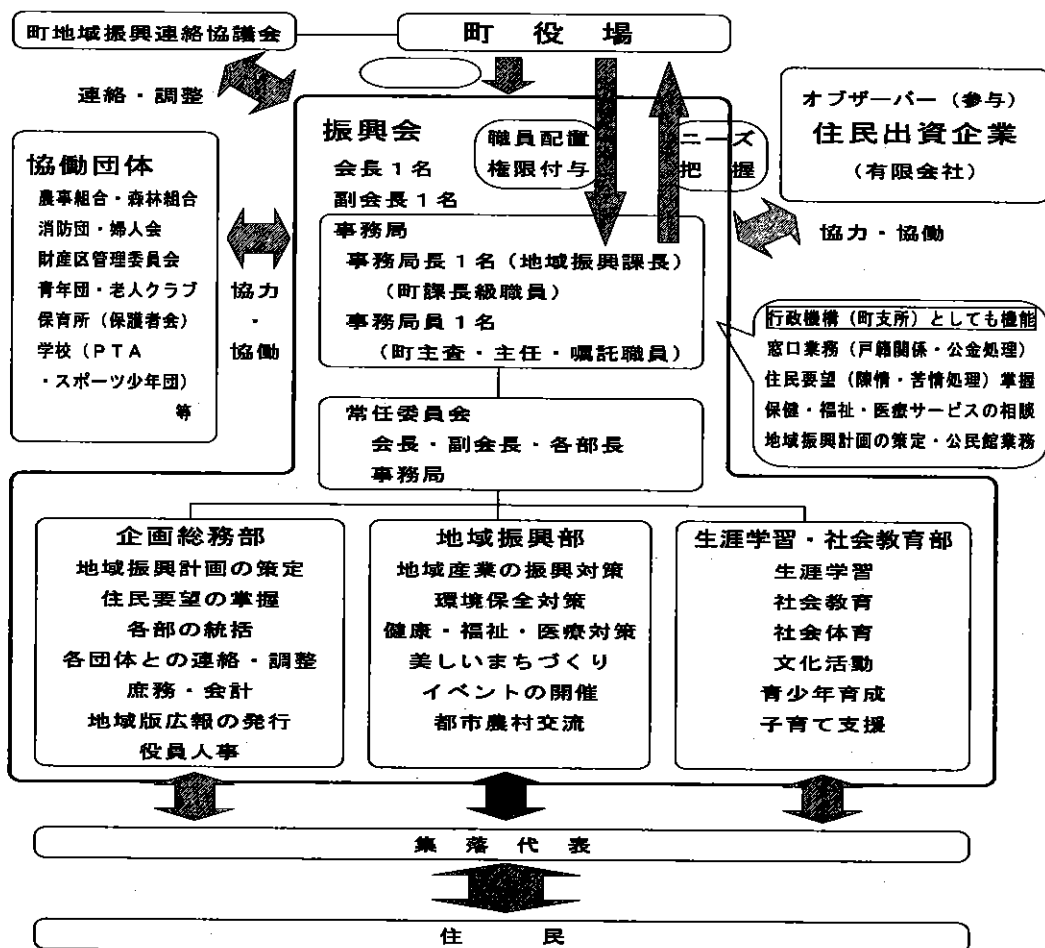
年実績で1振興会あたり230万円・定額)で運営し、その中でニーズに応じたソフト事業を実施している。尚、地域の主体的な地域振興活動に係るハード事業については地域のニーズに応じて町が実施することとしている。

■住民出資の有限会社との協力・協働

農協の広域合併により廃止された農協の支所店舗を農産物や特産品の販売所として活用するため、4地区で振興会が中心となり、住民の共同出資による有限会社を立ち上げ運営に当たるなどコミュニティ・ビジネスの起業にも成功している。

それによって、現在は、地域づくりに関連する事業のうちで「収益がある事業」は有限会社、「収益を見込まない公共的事業」などは振興会へと集約し、町全体としてマネジメントに取り組んでいる。

▽図3-8 美山町の仕組みの概要



○主な活動

2003年度・平屋振興会の場合

企画総務部	ビジョンづくり、合併問題学習会、集落懇談会、懇話会、平屋新聞の発行
地域振興部	ふれあい春まつり、夏まつり(夜)、秋まつり、石けんづくり講習会、ものづくり講座、盆踊り実行委員会、平屋の農業を考える会、ふれあいガーデニング、婦人学級、美山ブルーベリーの会、美山山麓の会
生涯教育部	夏まつり(昼)、運動会、スポーツ大会、秋の演奏会、健康づくり講演 平屋芸能の集い、平屋子育ての会、中央公民館の運営

※ 高齢者サロン活動や配食サービス、旧来の農協から引き継いだ広域農場づくり等、住民の主体的活動に振興会事務局が支援・連携していくことで、活動の幅はさらに生活・地域づくり全般に広がりがつある。



③ 特徴・特色

■町の積極的なサポート

町が中心となって振興会の立ち上げを提案したり、立ち上げ後も組織の運営や事務に長けた町職員を振興会事務局員として従事させるなど、行政が地域住民組織の活動のために積極的な支援を行っている。これにより、一般住民が生業のかたわら自治組織の運営に携わることと比べ、活動の継続性・発展性が確保されている。

■危機意識を自立意識へ転換

農協がなくなるということをきっかけとして生じた危機意識を、「自らの生活は自らで守っていかなければならない」という地域自立の意識へうまく繋いでいる。

■地域の協働拠点の形成

かつて農協が担っていた産業おこし拠点としての役割や地域住民の交流拠点としての役割と町の支所機能を一つの場所へ融合させ、産業と生活の両面から住民相互及び住民と町との協働拠点としての機能を高めている。

④ 留意点

■新たな行政依存への危惧

行政がすべきことと住民にできることを明確に区分し、役割分担を徹底することが、住民一人ひとりの参画を促し地域の自立を図るためにも重要である。今後は、役場職員を振興会の事務局に配置する現在の取り組みが、新たな行政依存を住民意識の中に生み出すことのないよう、先の課題にも積極的に取り組み、情報の共有を図る必要がある。

■合併後の新市における振興会の存続

現在美山町は、合併協議において、自町の振興会を存続することと、他の合併関係町においても振興会を設置することを提案している。現に町民からも振興会を残して欲しいという要望の声もある。

しかし、各振興会へ事務局として職員を配置することが、合併の目的の一つである行政コス

トの削減に逆行するという議論も予想されることから、今後、協議の中で他の合併関係町にその必要性をどう理解してもらおうかが懸案となっている。

(3) 広島県安芸高田市高宮町川根地区  
住民主体の幅広い取り組み

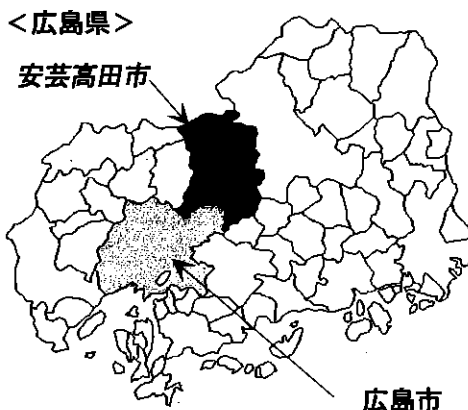
(2004年3月1日合併)

広島県安芸高田市高宮町川根地区では住民主体で組織化された「振興協議会」を通じて、施設運営・イベント・産業おこし・教育・商店の運営など地域生活全般に及ぶ住民主体の取組が実現されている。<sup>1)</sup>

① 地域のあらまし

広島県安芸高田市は2004年3月に高田郡6町が合併して誕生した市で、旧高宮町川根地区は、安芸高田市役所のある旧吉田町から北に18km行った島根県境に位置する、人口612人(19集落、249戸)からなる地域である。

稲作農業・畜産(和牛)・養蚕等が主体の農村であったが、高度経済成長の中で兼業農家が増え、また、若者の流出により、過疎化・高齢化が進み、高齢化率は50.4%(2000年)にのぼる。



▽表3-10 旧高田郡6町の人口と面積

(単位:人、km<sup>2</sup>)

	吉田町	八千代町	美土里町	高宮町	甲田町	向原町	合計
人口(人)	11,632	4,450	3,423	4,408	5,793	4,733	37,617
面積(km <sup>2</sup> )	84.81	50.60	123.25	124.46	72.93*	82.12	616.31

(人口は2000年国勢調査、面積は2003年市町村要覧による。\*境界未確定分は除く)

② 取り組みの概要

○振興協議会設立の背景・沿革

1972年2月、学校、道路等の地域課題を解決するためには住民自治組織が必要との認識から、有志数名が「川根振興協議会」を設立して活動を開始した。

同年7月の集中豪雨地には、振興会で援助班を組織して被害の復旧に対応したことを通して会員間の連携は一層強化された。

1974年、活動拠点施設「川根生活改善センター」ができたことを契機として活動が活発化した。さらに過疎化・高齢化への危機感が後押しし、住民の創意と総力を結集して活動する組織に発展した。

現在は旧町内8地区すべてに振興協議会が設置され、新市内旧町村にも設置が進められている。

○組織の概要

■地区全住民が会員

地域振興協議会は、当初は有志で始めた活動であったが、次第に住民相互の連帯と活力あふれる地域づくりを推進するためには地区の全住民が参加する地域振興活動でなければならぬという気運が高まり、1977年には協議会に地区の全戸が加入し、地域住民の創意・総力を結集して活動する組織体制を整えた。

■各団地等の代表による委員総会

振興協議会の意思決定機関として、各行政区代表、企業代表、民生委員代表、地区教育委員、農協代表、地域女性会代表、若者代表、社会福祉協議会代表等46人で構成される委員総会を設置している。

■7つの部による事業の推進

振興協議会には7つの部（総務、農林水産畜産、文化、教育、ふれあい、開発、体育）が設置され、事業の積極的な推進にあっている。（各部の事業の概要は後述）

なお、各部には部長と副部長が置かれ役員会の一員となっている。

■諮問機関「総合開発企画室」の設置

地域協議会の諮問機関として、地区の若手が構成員となった「総合開発企画室」を設置し、地区の横断的テーマについて検討する。例えば、住民からの聴き取りをもとに地域の将来像を分かりやすく示した「川根夢ろまん宣言」の策定にあたってはここが中心となった。

■会費収入と行政からの補助金による運営

合併前は振興協議会の運営は、住民の負担金（1戸あたり年額1,000～4,500円で各協議会により異なる）と町からの補助金（年合計300万円を戸割割で8地区に配分。多いところで50万円程度）でまかなわれてきた。

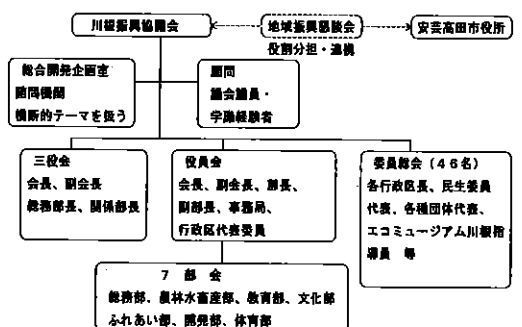
合併後も新市において補助金が継続され、旧町村ごとの連合組織に対し活動支援（400万円／1連合組織）・事業支援（300万円／1連合組織）の補助金が交付され、そこから各地区の組織に配分されるかたちとなっている。

■行政との地域振興懇談会の開催

地域内の要望・課題をとりまとめ、行政が行うもの、地域住民が行うもの、行政と地域住民が協働して行うものに整理して課題の解決を図るための話し合いを行う。

当初は住民が町幹部に対し一方的に要望するような会合であったが、ねばり強く会合を重ねる中で、自分たちでできることは自分たちでやらねばと言う意識が芽生え、住民と行政の役割を明確にしながら、実際の活動につながる提案型の会合となっている。

▽図3-9 川根振興協議会の仕組みの概要



○川根振興協議会の主な活動内容

7つの部会の主な事業は以下のとおり

部名	主な事業
総務部	・町行政と振興会の懇談会計画 ・交流活動 ・会報「せせらぎ」発行 ・各部の連絡調整
農林水産部	・和牛の振興(子牛共進会) ・特産物の育成 ・はやし田圃(伝統行事)

教育部	・青少年健全育成(学校、PTAと協力) ・人権啓発推進 ・バイオニア塾の開催(生涯学習) ・えいりゅうまつりの実施
文化部	・伝統文化の継承 ・華折、染打ち、傘造り
ふれあい部	・「敬老の日」の祝賀行事実施 ・一人暮らし老人との一日旅行実施 ・寝たきり、一人暮らし老人の友愛訪問(給食サービス) ・生活改善の推進(見舞い返しの廃止運動) ・振興センターの清掃 ・花いっぱい運動の推進
開発部	・アミニティ事業の推進 ・「川根美化の日」(3月21日)計画 ・河川清掃計画 ・自然生体園の管理の取り組み ・あじさいまつり、ほたるまつりの計画
体育部	・町民ラジオ体操 ・保育園、小中学校、地域の合同運動会 ・高宮駅伝競走大会・体協スポーツへの参加

その他、川根振興協議会が関わっている事業は以下のとおり。

◇宿泊研修施設「川根エコミュージアム」の管理・運営

廃校になった中学校を再生し、高宮町が住民の提案を受けて建設し、協議会が中心となり老人会、女性会、子供会、企業・商店など21組織が出資した「エコミュージアム運営協会」が管理・運営を行う。年間約6,000人が利用し、地区外と川根をつなぐ交流の場として活用されている。利用客数に応じて時給制のスタッフの人数を調整するなど、工夫を凝らした運営で黒字を計上している。

◇ふれあいマーケットの運営

農協の合併・合理化により廃止されたマーケット、ガソリンスタンドを協議会が引き継いだ。住民が一戸当たり1,000円を出資し、地元の建設会社に経営を委託して運営している。通常の営業とともに、高齢者への宅配等も行っている。

◇ほたるまつりの開催

祭り客でマイカーが押し寄せたことをきっかけとして、用地交渉や計画づくりに住民が参画しての道路拡幅に至った。

◇ファミリーファーム21

農業の効率化と経費削減、農家の高齢者対策を目的として発足。大型トラクターやコンバイン、田植機などを共同で管理するほか、育苗施設やライスセンターを整備。農家約40戸が集まり営農組合を設立して運営。

◇ふぁみりー・ねこの手(ラベンダーを使った手作り商品の製作販売)

協議会が中心となって江の川の堤防約1kmにわたって植えたラベンダーを利用して地区の女性グループが行う。メンバーは60~80歳の10人。

◇もやい塾

地域の子どもたちを地域で育てようという協議会の呼びかけにより、毎月第2土曜日に開催。仏教の講話や、いかだ造り、パン作りなどの体験学習を行う。

③ 特徴・特色

■地域の課題は自ら解決するという意識の醸成

「地域のことは地域で」という意識が住民の間に浸透しており、住民が労力、知恵、負担金を出しあって「自立した地域」づくりに取り組んでいる。

いずれもリーダーを中心に住民が行ってきたほたるまつり、ふれあいマーケット、道路改良等の事業や活動を通して、自分の労力や負担により地域が一層よいものになっていることを実感してきたことや、地域振興懇談会等で町と住民がねばり強く議論してきたことにより培われてきたもので、決して一朝一夕にできたものではない。

■危機意識の共有

水害対策、著しい過疎化・少子高齢化等に危機感を共有することができたことが住民参加につながった。

■リーダーの存在と、活動を通じた人づくり  
 リーダーが意欲的に活動を推進しており、住民の地域づくりに関するニーズをくみ上げつつ、住民に芽生えた参画意識を見抜き、かき立てて、様々な活動に巻き込んでいる。これがそのまま「人づくり」となり、活動の継承につながっている。

④ 留意点

■新市における仕組みの普及

合併後、高宮町以外の旧5町の区域では、それぞれの事情に応じた地区単位で地域振興組織が設置されたが、規模の大きいものになると1地区5,000人を超える組織となる。また、他の旧町の住民には「なぜ自分たちだけが自ら汗を流す必要があるのか」といった行政依存を背景とした不満もあり、こうした地区において川根地区と同様の意識と活動が根付くには、合併前の旧高宮町で協議会の設立と運営に尽力した児玉安芸高田市長の更なるリーダーシップと、旧5町間の経験交流などが必要になるものと考えられる。

<参考：安芸高田市における住民自治>

合併後の安芸高田市では市長（旧高宮町長）と新たに設置した「自治振興課」が中心となって、地域振興組織による活動を新市全域に普及させるための取り組みを行っている。

■各地域振興会の組織数

(2004年6月現在)

区域	吉田町	八千代町	美土里町	高宮町	甲田町	向原町	計
組織数	4	4	4	8	3	9	32
連合組織	設置	設置	設置	設置	設置	未設置	-

■地域振興組織の設置促進

- ・住民に基盤を置く機関で、地域住民及び地域住民組織（自治会・町内会等）に根ざした団体で構成する。
- ・地域課題を解決するため意見集約を行い、行政へつなぐ。

■「まちづくり委員会」の設置

- ・住民の声を行政施策に反映するシステム（条例により設置）

（役割）

- ①市政への市民の参画とまちづくりに関する提言に関する事
- ②市域内の地域振興活動の支援及び連絡調整に関する事
- ③新市建設計画の進行管理に関する事
- ④その他市長から委嘱された事項

■地域審議会は設置しない

（理由）

- ・旧町意識の温存、地域エゴにつながるおそれがある。
- ・第2の議会をつくるようなもので意思決定が複雑になる。
- ・地域活動に汗する人の意向を行政施策に反映させたい。

■住民自治活動への支援

□財政支援

地域活動に伴う組織運営や事業活動に対し、一定の財政支援を行う。各連合組織へ申請に基づいて一括助成し、連合組織において各地区組織へ分配。

- ①活動支援助成400万円／1連合組織（組織運営や事業活動への助成）
- ②事業支援助成300万円／1連合組織（特色ある事業への助成）

□人的支援

地域振興推進員を設置し、各推進員は各推進組織や連合組織で行う研修会等で指導・助言や、日常の住民自治活動の相談を行う。

また、それぞれの地域の実情に沿った地域目標の設定、組織活動の方法、住民と行政の協働のあり方など、実践的な立場から地域振興組織活動の指導・助言を行い、活発で継続的な住民活動を育成支援する。

<参考：広島県の支援策>

広島県では高宮町のような住民の主体的運営による自治組織の普及に向けて「新しい住民自治システム構築支援事業」を実施している。

①住民自治組織の再編・育成 — 新しい住民自治組織活動支援事業

旧来の集落を小学校区程度の広域的な住民自治組織に再編し、地域づくり活動を促進する市町村に対して補助（補助率1/2（単年度）、1市町村上限1,000千円）

②人材育成 — 地域づくりリーダー育成研修

地域住民を対象とした、地域づくりの牽引役となる地域のリーダーを育成（研修会の開催、先進地での研修等）

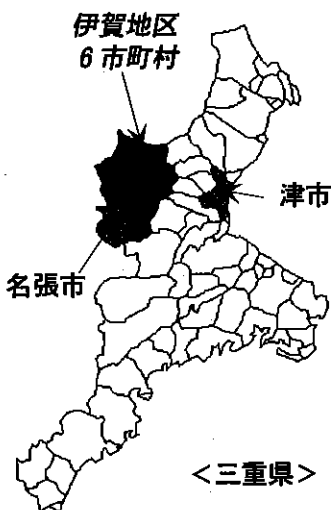
(4) 三重県伊賀市 — 小学校区単位の住民自治組織

（上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町：平成16年11月1日合併）

三重県伊賀地区では小学校区単位の「住民自治協議会」を設置し、住民の自発的な活動の場としていく仕組みを考えている。

① 地域のあらまし

三重県上野市、阿山郡伊賀町、同郡島ヶ原村、同郡阿山町、同郡大山田村、名賀郡青山町の6市町村（1市3町2村）は、これまで合併協議を重ねてきたが、2004年11月1日に新設合併し、人口10万人の伊賀市が誕生することとなった。



伊賀地区は滋賀県・京都府・奈良県の3府県と接し、地理・歴史・文化的に関西圏と密接な関わりを有しており、南部は近鉄による大阪方面への通勤・通学者も多い。近年は三重・畿央地域として首都機能移転候補地にもあげられている。

人口は1975年頃以降、企業の進出や住宅団地の開発などにより緩やかに増加しているが、特に住宅団地を抱える地域では同世代の世帯が急激に流入したことにより今後急激な高齢化の訪れも予想されている。

▽表3-11 伊賀地区1市3町2村の人口と面積

(単位：人、km<sup>2</sup>)

	上野市	伊賀町	島ヶ原村	阿山町	大山田村	青山町	合計	名張市 (参考)
人口	61,493	11,019	2,752	8,427	5,987	11,849	101,527	83,291
面積	195.26	62.01	22.95	72.97	95.98	109.00	558.17	129.76

(人口は2000年国勢調査、面積は2003年市町村要覧による)

② 取り組みの概要 (図3-10)

○背景・沿革

三重県は全国の中でもNPO活動・市民活動が盛んと言われるが、その中でも伊賀地区は従前から地域住民の課題を地域住民で解決しようとする意識がとりわけ高かったと言う。

合併の話が持ち上がった際も、市民の側から、判断を行政に任せきりにはしておけないと声があがり、市民が自主的にフォーラムを開催して研究・討論を重ねた。その中で、合併は行政や議会と一緒に進むのみでなく、住民主体の地域づくりを築く絶好の機会ではないかという結論に達し、市民が中心になって2003年3月につくり上げた新市将来構想には住民自治協議会を中心とした「伊賀流住民自治」が盛り込まれた。

○組織の概要

■小学校区程度の単位での「住民自治協議会」の設置

小学校区程度の単位（概ね昭和の合併前の旧町村単位）で、住民自治の主体となる「住民自治協議会」を立ち上げることとされている。

【機能】

住民自治協議会は当該地域の「地域まちづくり計画」を策定し、それに基づいて各分野の事業を展開すると共に、それが新市の総合計画に反映されるよう提案していく。

【組織】

住民自治協議会には、意思決定機関として、地域の自治会、各種団体、公募委員、実行委員長等からなる運営委員会と、「地域まちづくり計画」に基づいて各分野で活動する実行委員会を設置する。

※地域まちづくり計画：住民自治協議会で、地域問題に向けた各主体（個人・団体等）の取り組みや行政との協働の方針、活動計画等を定めたもの

上野市20地区、伊賀町3地区、青山町6地区、阿山町4地区、大山田村3地区、島ヶ原村1地区（村全域）において協議会の立ち上げが計画されている（伊賀町、青山町は平成16年8月現在で立ち上げ済み）。他地区は平成16年度末までに立ち上げを完了予定。

【新市の支援】

新市は協議会に対して、活動拠点となる場所（事務所等）を提供するとともに、運営・活動経費として均等割・人口割で交付金を交付する方向での財政支援を検討している。

【新市との関係】

地域まちづくり計画は新市の総合計画にリンク、反映させる。

住民自治協議会は新市に対して、地域課題に関する住民意見を行政に反映していく提案・勧告機能（地域審議会的機能）を担う。（参考：新市では地域審議会は設置しない）

■「市民活動支援センター」の設置

地域まちづくり計画の策定支援、情報提供、専門家派遣、学習機会の提供などにより、住民自治協議会の活動やその他NPO活動、コ

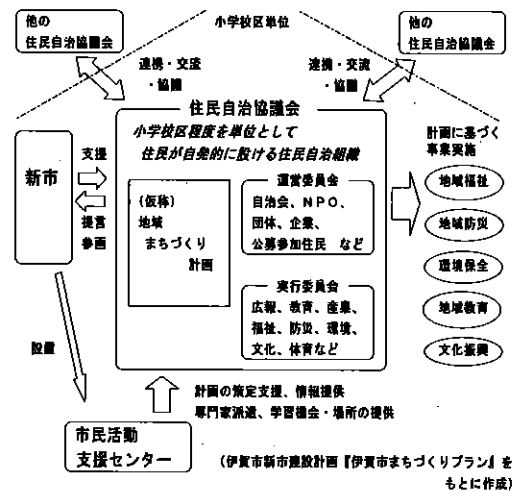
ミュニティビジネス等を幅広く支援する機関として「市民活動支援センター」を設置することとされている。

このセンターの運営については、NPO法人への委託や合併前の市町村区域ごとのランチの設置等も含め、現在検討委員会を設けて検討中である。

■自治基本条例の制定の検討

以上の内容を含む住民自治の実現に向けた方針を、条例で定めることを検討している。

▽図3-10 伊賀地区の仕組みの概要



③ 特徴・特色

■ビジョンに基づいた活動の推進

小学校区単位に設置された住民自治協議会が地域まちづくり計画の策定により、地域のビジョンを明確にし、それを住民が共有しながら活動を具体化していこうとしている点は、まちづくり活動を住民主体で進め、その先に地域の課題を地域自ら包括的に取り組む「自治コミュニティ」の構築を展望させる優れた自治システムである。

■協議会自体が事業の実施主体

住民自治協議会の中に各分野の事業を展開する実行部隊として実行委員会を組織化することにより、協議会が単なる意見の取りまとめ機関になることを防ぐとともに、新市に対

し実際の活動に結びついた実効性ある提案が行われることが期待できる。

#### ■地域住民組織を支援する機関の設置

住民自治の核となる住民自治協議会の設置にとどまらず、その運営をサポートする市民活動支援センターを設置し、コミュニティづくりに向けて固有の方法で取り組むNPO活動が地域の諸機関や住民個人と効果的に連携しながら活動をはじめていけるよう支援体制を整えていることも注目される。支援センターの運営委託先もNPOの活用を検討しており、そうなれば「結果の平等」を重視する役所的発想から脱して、住民一人ひとりに「機会の平等」を提供し、住民の主体性を、さらに地域の主体性を引き出していくことも期待できる。

#### ■自治システムの構築への住民参加

住民自治の仕組みづくりにあたっては、合併後の新市建設計画の策定とあわせて、公募住民による策定委員会、タウンミーティングの開催、パブリックコメントの募集、650回以上にのぼる住民会議を開催し、住民自らの手で仕組みが築かれ、地域全体として自治力が培われるよう考慮されてきた。また、支援センターのあり方や自治協議会のあり方等についても細かく公募委員を含む検討委員会を設置し検討することが約束されている。これらのことも仕組みを有効に機能・持続させるための大きな要因として働くものと思われる。

#### ■自治基本条例での規定

合併後新市で自治基本条例を定めるべく、2004年6月にすでに検討委員会を設けて検討に入っており、この条例に、住民自治実現の理念・原則だけにとどまらず、具体的な住民自治の仕組みを盛り込んでいこうとしている点は注目に値する。

さらにこの条例では、住民自治協議会による市の施策に対する提案・同意、市の業務の受託についての決定の意思表示に関する規定

や、市長が支所長に対して積極的な事務を委任に努めるべきとする規定を盛り込むことまで検討されている。

また、細部の仕組みの検討を新市に先送りにせず、合併期日前に住民側から検討委員会等で仕組みを提案していく方法も、合併後にわたって地域の伝統・個性を守っていくための取り組みとして参考とすべき点である。

#### ④ 留意点

##### ■支援センターと連携した人づくり

小学校区程度単位という小さい単位で、住民自治協議会のそれぞれが取り組みに個性を持たせながら継続的に活動していくには、アイデアと実行力のあるリーダーがそれぞれの地域に必要となってくる。そのためにも市民活動支援センターが有効に研修機能やサポート機能を発揮すると共に、協議会相互の横の連携による情報と経験の緊密な交流を図り、協議会の組織及び活動の自己評価と情報公開を進めていくことが必要ではなからうか。

#### (5) 地域住民組織の自律と協働を促す条件

ここまで見てきた事例から、地域住民組織が成立し機能するための条件を整理した。

※なお、以下で用いる「地域住民組織」とは、旧来の地域の枠（町内会・自治会・区など）や年齢・性別等の属性の枠、特定の目的の枠を超えて幅広く地域づくり・まちづくりに向けた活動に取り組むコミュニティ組織を指すものとする。

#### ① 危機感の共有

地域住民組織に共通してみられる点は、地域社会の現状と将来に対して、住民の間で危機感が共有されていることである。

山岡町においては、合併により地域のイベントをはじめとした町独自の諸事業を継続発展させていけなくなることにに対して住民や行政が危機感を持ったことがNPO法人設立のきっかけとなった。

高宮町においては、地域の過疎化・少子化・高齢化に伴う人口減少という近未来像が現実味を帯びる中で、住民と行政に地域社会の加速度的衰退（自然消滅の可能性）に対する強い危機意識が見受けられた。特に1972年に地域を襲った水害を契機として、地域の暮らしを地域の住民の連帯によって守っていかなければならないという共同体意識の高まりが、住民の主體的な住民活動を生み出す契機になったものといえる。また、美山町においても過疎化・少子化・高齢化の急速な進展や、住民意識の多様化に伴う各集落の共同体的機能の低下という潮流の中で、農協の統合により支店が廃止されるという現実の出来事が「これからもこの地域で暮らしを続けられるか」という不安や強い危機意識を喚起することになり、それが振興会設立につながったと考えられる。

こうした状況の中で行政の役割は、住民生活を取り巻く地域の実情を住民や地縁型組織に対してねばり強く説明する中で「住民がどうしたいのか」「住民に何ができるのか」等を問題提起したり共に協議することで、無関心な住民層に対しては危機感を喚起し、関心が高く行動力のある住民層とは協働関係を築き、地域づくりを任せる（権限移譲）を試みている面を垣間見ることができる。

## ② 強力なリーダーの存在

どの事例においても地域住民や首長、自治体職員など、新しい取組みをどん欲に試みるアイデアとバイタリティにあふれたリーダーが存在し、その人が中心となって、住民や自治体職員の自発的な活動や提案を引きだしている。安芸高田市の川根振興協議会における会長もその強力なリーダーの一人であるが、属人的な要素だけに頼らず、「リーダーは育てていくもの」という考えのもと、実践活動あるいは研修を通じた「地域が必要とする人づくり」に積極的であり、先進的な住民自治や地域づくりについての講座を県内外の人を対象に毎月開催し、地域づくりについての夢を語り合っている。また、これらリーダーは、個々の住民の地域づ

くりへの関心・参画意識を見抜き、かき立て、巧みにその人の関心のある分野の活動を担わせている。リーダーによる適切な役割分担は、住民がリーダーや行政に頼りきりになることを防ぎ、リーダーへの負担の集中を軽減すると同時に、実践活動を通じた地域の人づくりにもつながっている。

このように、地域のリーダーが中心となって活動を進める過程で、より多くの人を巻き込み、新たなリーダーが育てていくための環境づくりをしている点に注目すべきである。

## ③ 旧来の仕組みや風土（気質）等の活用

住民主体によるまちづくり活動が行われ自律したコミュニティの形成が展望されている地域には、その基礎・原点ともいえる風土、あるいは住民の気質といったものが根付いており、それをベースに住民相互及び住民と行政との協働の仕組みが築かれている。

例えば美山町の場合、民間企業などの民力が乏しいが故に、それをバネに地域の課題を住民相互でとことん話し合いを持つという気質が育まれており、住民相互で何度も住民協議を重ねて地域振興会の設立に至ったという。また山岡町では旧来からの区長制度により、住民に行政の情報を徹底して提供していくことで、住民が地域の事情や課題等に関する情報を共有する風土を育んできた。これらの土台があったからこそ住民主体の自治組織がつくれ、それが実質的に機能し成果を生み出しているのである。

## ④ 実際に活動できる住民組織の確立

単に地域の要望・意見等のとりまとめをし、それを行政に反映するというだけでなく、住民組織自体が地域主導のまちづくり実践活動を実際に担っている点もこれまで見てきた住民組織に共通している。

実践活動の幅もイベントや施設の管理・運営をはじめ、福祉関連事業の実施、特産品開発・販売、教育・生涯学習など多岐にわたるが、いずれの組織においても、住民が責任を持って実践活動を行っている。



こうした核となる活動があることにより、地域住民組織が市町村長や行政に対して単なる意見や要望を述べる受動的機関、あるいは予算の獲得合戦の道具にならず、むしろ逆に、地域住民の合意に基づく能動的な事業提案ができる組織を確立している点も見逃してはならないと思われる。

#### ⑤ 住民自らの負担による事業展開

いずれの地域においても、地域住民組織の運営に当たっては所属する住民（各戸）から従来の町内会・自治会・区などの運営費とは別に会費が徴収されており、事業に応じて別途負担金を徴収する例もある。美山町では有限会社に対する住民の共同出資という形もとられている。

このように、活動に必要な経費の一部を住民自らが負担することが、自らの裁量と責任のもとで活動していくという意識づけにつながっているものと考えられる。

#### ⑥ 行政と地域住民組織の連携

美山町では地域振興会事務局にその地域出身の役場職員を派遣して、常駐して運営をサポートしており、山岡町では、やはりその地域出身の役場職員が区長の秘書の役割を担うことで、会議等の資料づくりや運営をサポートしている。

このように、行政職員が一人の地域住民として地域住民組織の中に入っていき、住民の活動をサポートしていくなど、単なる意見のやりとりにとどまらず、住民と行政が共に活動する連携のあり方は、参考とすべきである。

### IV 新たな時代の地域自治の仕組みの提案

#### 1 新たな時代の地域自治の方向性

合併関連三法の改正により、合併により市役所が遠くなっても、地域自治区・合併特例区を活用することによって、地域の住民の声を反映させていく住民自治の制度的な仕組みはひとまず用意された。また、これまで見てきたように、いくつかの地域では、こうした制度によらずと

も、住民自治を体現するための地域独自の仕組みが検討され、実際に試みが行われている。

市町村合併によって地域を寂れさせるのではなく、合併を契機に「近接・補完の原理」に基づいた住民一人ひとりの直接参加による自治を実現し、合併のメリットを有効に地域住民に還元していくことが重要であり、そのためには①支所の役割の充実、②地域住民組織の設置とそこでの住民と行政の協働の2点が必要と思われる。

#### ① 支所の役割の充実

今回の合併関連三法の改正により、支所が地域自治区等の事務所として法律上役割と機能の位置づけを与えられたことは、支所に対する意識が高まっている表れであるといえる。「21世紀型支所」は単なる本庁の窓口機関から脱却し、その地域の問題に誠実に対応し、かつ地域の資源を有効に活かして特色ある取り組みを打ち出していくことが望まれる。そのためには、合併により大きな規模と権限を備えた市は、新市としての一体感の醸成にも配慮しつつ、地域住民組織と連携して地域の問題を解決するための拠点となる支所に対し、地域が自らの問題を解決するための独自の取り組みができるよう一定の権限と予算を付与していく「地域内分権」「都市内分権」を積極的に図ることが望まれる。

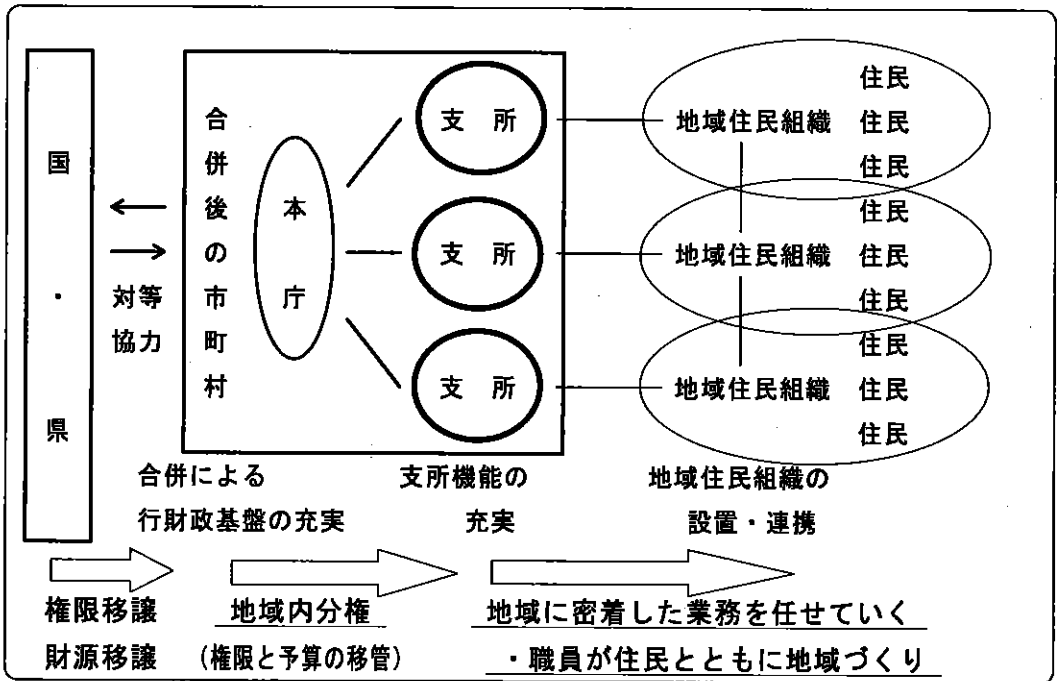
合併して広大な面積を擁する市、多様な地域性を持つ市においてはこうした仕組みは一層重要となる。

#### ② 地域住民組織の設置とそこでの行政と住民の協働

住民自治を充実させていくためには、地域の問題は地域で解決するといった意識と体制をつくっていくことが必要である。そのためには地域住民による組織がつくられ、その組織が主体となって、地域の問題を行政と連携しながら解決していくことが望まれる。

住民はそれぞれの技能や経験を活かして地域づくりに参画していくことになるが、自治体職員も、地域の一員として、また地域の問題抽出

▽図4-1 より住民に近い位置で課題解決ができる仕組みづくりへ向けたイメージ



運営に参画していくことが望まれる。そのためには、新市は職員が職務として自らの出身地のまちづくり活動の運営に「助言者」「黒子役」として参画するよう職務規程を設けることが必要である。

また、これらの仕組みをさらに実効あるものにするために、合併により権限移譲の受け皿として十分な規模を備えた新市に対し、国・県から更なる権限移譲並びに国から十分な財源移譲が推進されることが必要であることは言うまでもない。

## 2 地域内分権を推進する住民自治の仕組み

今回改正された合併関連三法で制度化された地域自治区と合併特例区では、支所（地域自治区の事務所）のあり方や、住民自治の要となる地域協議会と地域住民組織の関係が明確に示されておらず、地域協議会が単なる要望・意見機関になってしまうおそれがある。

この制度を有効に活用して、住民による地域づくりをすすめていくためのポイントをまとめ

そのための一つの方法は、地域協議会の実行部隊となる住民主体の地域住民組織を、町内会・自治会・区など旧来からの包括的な住民組織や女性会・婦人会などの階層的住民組織、さらにPTAや消防団など目的別住民組織などを活かす形で新たに立ち上げ、支所等と対話を重ねながら、各種まちづくり活動を企画したり、地場産業の振興に取り組んだり、イベントや施設管理など地域につながるの深い仕事を如何にして任せていくか、である。

そこで、以下、このような住民と行政の協働関係を築き、地域内分権へと発展させていくための住民自治の仕組みを設計する場合の留意点について整理しておこう。

### (1) 新たな時代の地域住民自治の仕組みづくりに向けた留意点

これまでの事例研究を踏まえ、今後の地域の住民自治の仕組みを設計する場合の留意点について整理すると以下のとおりとなる。

①住民一人ひとりを動かし地域に必要な人材を

### 育てる地域住民組織を創設

従来から地域に存在する包括的な住民組織(町内会・自治会・区等)や地域の福祉や環境など個別の分野で活動するNPO等の連携を図り、近隣自治を体現するコミュニティ組織として再編・強化することにより、地域住民一人ひとりが主体的にまちづくり活動に取り組んでいくことを促すことが望まれる。

新市としては、住民主体でこのようなコミュニティを担う地域住民組織を立ち上げたり、自律した運営を行っていただけるよう人的支援、財政的支援を行うことが求められる。ただし、住民に設置を押しつけたり、行政主体となることがないように留意する必要があることは言うまでもない。

### 【形態】

組織の形態としては、住民組織の緩やかな連合体である場合や、岐阜県恵那市山岡町のようにNPO法人である場合、あるいは住民が出資する会社(まちづくり会社)である場合等、様々なケースが考えられるが、地域の実情に応じて最適なものを住民自身が選択していくことが重要である。

### 【活動】

組織の活動としては、例えば、地域づくり計画の策定、関係機関との調整、住民意見の集約等を行うほか、福祉・保健医療・環境・地場産業・教育・生涯学習・国際交流など各分野ごとに実行委員会(部会)を設置し、各種の事業を実施する。尚、実行委員会の運営に当たっても独立採算により責任を持って活動に取り組むよう地域住民組織内での権限移譲を図ることも検討すべき点である。そのためには、行政からは公共施設の管理・運営やイベントの実施等地域に密着した事業を積極的に委託をしていくこと(指定管理者とすること)が検討される必要がある。

### ②支所(地域事務所)の機能・権限を充実させること

合併前の旧町村単位等で新市の支所(地域事務所)を設置するとともに、地域のことは地域で解決するための権限と予算を付与し、地域住民と協働して地域の課題を発見し、解決していくことが望まれる。

また、各地域の事情に応じて、支所(地域事務所)の職員が地域住民組織の運営を支援し、また活動にも積極的に関わっていくことができる体制となるような工夫(例:地域住民組織事務局への職員の派遣、地域づくり支援職員制度の創設等)を検討することも必要である。

### ③新市としての一体感を醸成する工夫をすること

合併前の各旧市町村区域の特色、独自性を活かした地域づくりを進める一方、各地域の住民組織を横につなぐ連携組織(連絡調整型の地域住民組織)を設置し、新市としてのビジョンを共有したり、支所相互の新たな連携や交流を図るなど、新市の一体感を醸成する仕組みをつくることも重要である。

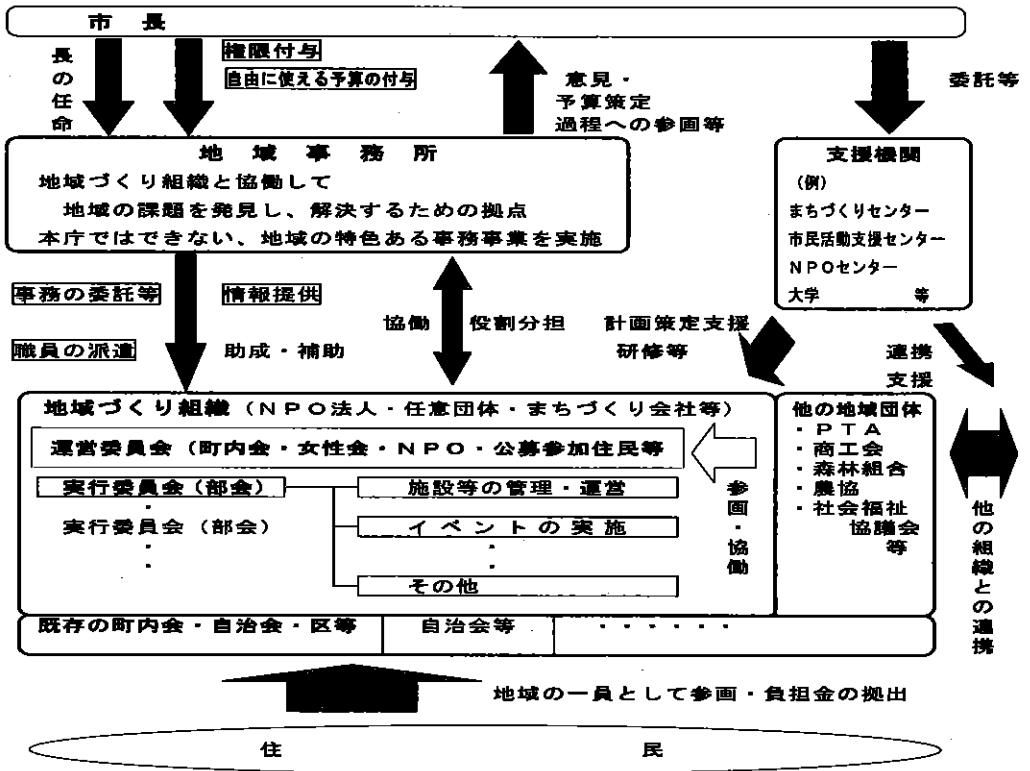
### ④地域住民組織の活動を支援する組織の設置

三重県伊賀市や大垣市の事例にもあるように、地域住民組織等に対して地域づくり計画等の策定支援、専門家派遣、学習機会の提供、情報提供等の支援を行う機関(中間支援組織という)が存在することは、地域住民組織の活動を促進し、持続的なまちづくり組織として自立を促す意味でも重要であると考えられる。

この機関には専門的かつ柔軟・複合的な支援活動が求められることから、NPO法人等民間機関によって担われることが望ましいが、地域の事情によっては行政が設置し、その運営をNPO法人等民間組織に委託することも一つの方法であろう。

以上の留意点を踏まえ、これからの地域の住民自治の仕組みとそのポイントを示すと次のとおりである。

▽図4-2 新たな時代の地域住民自治の仕組みのイメージ



☆10のポイント

<ポイント①>

- ▶地域事務所(支所)は窓口にとどまらず、自らの責任とビジョンを持って地域の課題の発見・解決にあたる

<ポイント②>

- ▶地域事務所(支所)に自ら地域の課題を解決できる権限と予算を付与して主体的な活動を担保

<ポイント③>

- ▶住民に地域の行政の問題を情報提供し、問題提起することで危機感・問題意識を共有

<ポイント④>

- ▶強力なリーダーを中心に、支援機関と連携して、さらに多くの担い手を育てる実践活動や研修活動を実施

<ポイント⑤>

- ▶町内会・自治会等、旧来の仕組みや組織を活用しながら地域づくりに仕向けていくことが重要

- ▶地域住民組織に具体的な事業を担う実行委員会をテーマごとに設け、行政の事務事業を移管し、住民が責任を持つ地域づくりを推進

<ポイント⑦>

- ▶地域住民組織の活動・運営を目的で負担金の徴収も、住民の責任感、コスト意識の醸成に効果

<ポイント⑧>

- ▶行政職員も地域住民組織の中に入ってスキルを活かして協力し、住民活動を支援

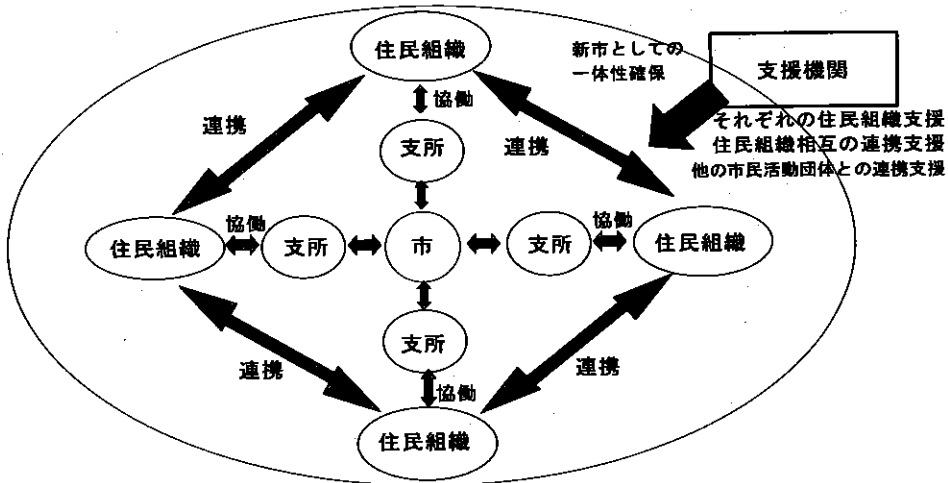
<ポイント⑨>

- ▶新市としての一体感を醸成するため、ビジョンの共有と地域相互間の連携を図る

<ポイント⑩>

- ▶中間支援センターなど支援機関を設置し、地域住民組織の活動と組織間のネットワークを持続的に支援

▽図4-3 新市における地域住民組織の連携イメージ



(2) 合併特例法等による地域自治組織制度を活用した仕組み

今回改正された合併関連三法で制度化された地域自治区・合併特例区では支所(区の事務所)のあり方や、地域協議会と地域住民組織の関係は明確に示されていない。

そこで、この制度を有効に活用して、住民によるまちづくり・地域づくりを進めていく場合に留意すべき点をまとめると、以下のとおりとなる。

①支所(地域自治区等の事務所)の機能・権限を充実させること

地域自治区等では、首長は支所(地域自治区等の事務所)を指揮監督することになっているが、それだけにとどまらず、地域のことを地域で解決するための権限と予算を支所に付与するなど、地域の実情に応じた特色ある施策が実施できるようにしていくことが望まれる。制度上は助役を兼務する区長を地域自治区等に設置できることになっており、その仕組みを活用することも、支所の機能を充実させる一つの有効な方法であると考えられる。

②実際に地域づくり活動に携わる人を地域協議会の委員としていくこと

制度上、地域自治区等の地域協議会の委員は

首長が選任することになっているが、地域協議会を単なる要望組織とせず、住民活動に基盤を置く機関として、住民と行政の協働の要として機能する組織とするためには、具体的な地域づくり活動を担う住民が地域協議会に参画し、地域協議会と地域づくり活動の担い手の間に距離をつくらないようにしていかなければならない。

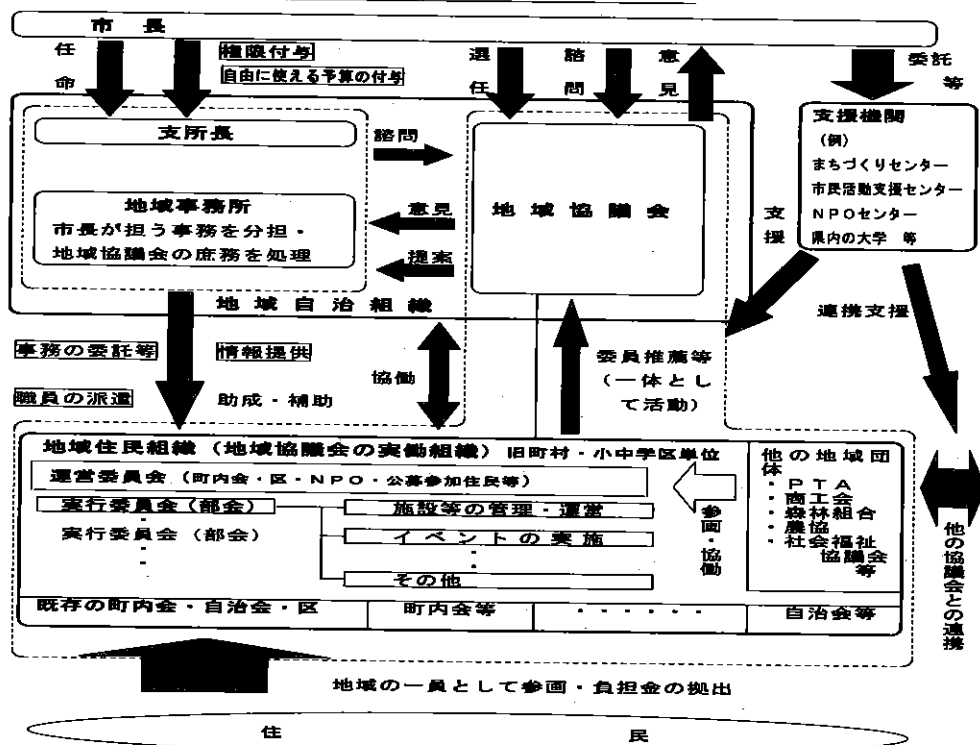
そのためには、住民の意向を反映し、住民の参画を促進する工夫として、公募による委員を加えることも有効な手段(応募者が多い場合は投票も有効な手段)である。

③新市としての一体感を醸成する工夫をすること

合併前の旧市町村単位で地域自治区等を設置することは、各地域の特色、独自性を維持するために有効と考えられるが、一方で新たな地域エゴを生む温床ともなりかねない。

そのため、地域自治区等を設置する場合においても、新市の中で共通のまちづくりビジョンを共有したり、地域自治区間の新たな連携を図るなど、新市としての一体感を醸成する仕組みを新たに用意することも課題となる。そのための手段としては、各区に設置される地域住民組織の連携組織、あるいは地域自治区等の連携組織の設置、さらに中間支援組織の新設や既存組織の活用などを挙げることができる。

▽図4-4 合併特例法等による地域自治組織を活用した仕組みのイメージ



## V 地域社会再生に向けた住民自治の仕組み構築のための住民・市町村及び県の協働

### 1 基本的な考え方

コミュニティとは、地域社会という生活の場において、自主性と責任を自覚した住民が、住民相互の信頼を培いながら協力・連携し、共通の目標を持って行動する開放的で連帯感ある集団を指す。本稿では、それを一つの社会目標であると理解し、その実現にとって重要な課題が「地域内分権に基づく住民自治制度の構築」であると提唱してきた。<sup>6)</sup>だが、この住民自治は法律や条令によって制度的に保障されれば機能するというものではない。何よりも、制度を動かすのは住民自身であるという認識こそが大切であると考えられる。

市町村と県の役割は、「住民が主人公」との立場から、住民（家族）にできることは住民（家族）で（自助の原則）、近隣や町内会にでき

ることは近隣や町内会で（共助の原則）担っていくべきことを認識した上で、住民の意識喚起と地域住民組織の運営及び活動支援等を行うことが中心となる（公助の原則）ものといえる。

### <住民の役割>

住民は住民自治の主人公として、地域社会のつくり手としての役割を担い、住民一人ひとりがまず自分の暮らす地域社会の構成員としての自覚を持つ必要がある。

その上で、一人ひとりが「どんな地域で暮らしたいのか」「地域の何を残したいのか」「地域をどうしていきたいのか」を真剣に考えることが第一歩である。

次にその実現のために、「自分に何ができるのか」を考え、地域の課題を自ら解決していくために、町内会・自治会・区など包括的住民組織や公民館活動などへの参加、ボランティア活動の実践、NPOの結成や参加、さらに合併を契機とする地域住民組織の仕組みづくりや協働

活動に、自らの知識・技能を活かしながら積極的に参画していくことが期待される。

#### <市町村の課題>

市町村は、住民の暮らしに最も近い基礎自治体として、その区域内の住民一人ひとりの住民協働による地域社会づくりを尊重するとともに、住民の自助努力のみでは成し遂げられない様々な共同業務の遂行を積極的に支援していくことが求められる。

また、住民自治の仕組みの確立のためには、先に述べたように住民自身が地域の問題について真剣に考えることが不可欠である。そのため市町村は、住民自身が地域の問題を考え、地域に夢を描き、行動を起こしていけるよう生涯学習の機会の提供（学ぶ権利の保障）、住民の立場に立った分かりやすい情報の公開（知る権利の保障）、行政計画への住民参加、住民によるまちづくり活動への職員参加などを積極的に仕掛けていく必要がある。

さらに、支所職員をはじめ行政職員の意識改革も不可欠である。地域住民組織に任せるべきものは任せ、協働で取り組むべきものは事業の構想段階から住民の参加を得てまちづくりに取り組む姿勢とルールを確立することが重要である。住民自治基本条例は、その際の根幹的ルールの一つといえることができ、その制定を市町村は住民の参画によって実現すべきである。

#### <県のありかた>

地域社会再生のためには、住民と行政が、合併後あるいは将来に向け自分たちが住む新市のまちづくりについて、共通のビジョンと戦略を持つことが重要である。地域自治組織等の仕組みの内容についても、そのまちづくり戦略に基づいて、住民と市町村が協働して地域の特色・事情を踏まえて検討すべきものである。

県は、住民と市町村の地域社会再生のためのビジョンと戦略の確立、それに基づいた住民主体の自律的なまちづくり・地域づくりを支援していくため、住民と行政の協働にかかる事例・関連情報を収集・研究し、住民や市町村に提供

し、助言を行うことが求められる。

また、新しい時代の住民自治の実現に向け、次項に述べる各種の事業をはじめ、さまざまな事業の企画・実施・評価の各段階において住民の参画の機会を設け、参画を促していく必要がある。

あわせて合併により行財政基盤を充実させた市町村に対しては、地域の課題を自ら解決することができる権限を積極的に移譲していくことが望まれる。

## 2 県による支援施策のあり方

記述のとおり、県の役割は、近接・補完の原理に従い、<sup>9)</sup>住民と市町村の地域社会再生のためのビジョンと戦略の確立、それに基づいた住民主体の自律的なまちづくり・地域づくりの積み重ねによる自治的コミュニティの構築を支援していくことにある。そのために、住民と行政の協働にかかる事例・関連情報を主体的に収集・研究し、住民や市町村との連携を図りながら提供し、地域社会が必要とする支援・協力を行うことが求められる。

このような認識に立ち、今回の調査研究活動をとおりて岐阜県に求められるであろう今後の支援施策のあり方について整理しておきたいと思う。

### (1) 地域住民組織単位の「まちづくりビジョン・戦略」の構築

まず第一に、住民と市町村とが、合併後あるいは将来にかけて自分たちが住む地域（例えば小学校区単位のコミュニティ）のまちづくりについて、共通のビジョンと戦略を持ち地域計画（総合計画の旧町村域計画）の策定と実施に取り組めるよう支援・協力することが必要である。<sup>10)</sup>

- ① 市町村合併後の新たなまちづくりについて自由に意見交換する場として、市町村が開催する地域住民組織「自治コミュニティ協議会（仮称）」に参加・助言。
- ② 市町村は、納税者である住民にとって満足

度の高い行政サービスを提供し続けることができるよう有効な「まちづくり戦略」を構築する必要がある。そのための支援・協力を関係部局との協働による「まちづくり戦略研究会（仮称）」を立ち上げ、取り組むことが求められる。

## (2) 地域自治組織や協働に対する全国各地での取組状況の把握と情報提供

- ① 本稿で言及してきた調査研究の成果を活用し、図4-4のような住民自治に基づく自律したコミュニティが合併後の市町村内に設立・運用されていくよう、まずは地域自治区、地域住民組織の設立や運営の手法についての研究、さらに県内外での実践事例の分析などを市町村職員を交えて積極的に企画実施していくことが求められる。
- ② 地域協議会と協働する地域住民組織を運営と実践の両面から担う住民のための研修、地域協議会・住民組織と地域事務所との協働のルールの策定や運用に関する研修などを企画実施することも求められる。

## (3) 具体的な仕組みの検討を支援

- ① 上記のような、具体的に地域自治組織等の仕組みづくりを検討することを希望する市町村については、専門アドバイザーの派遣や調査研究・啓発事業など住民自治システム構築のための環境整備に対する人的・財政的支援を行うことが求められる。
- ② 既に地域審議会を設置した新市に対しても、地域審議会が市長の諮問に答えるだけでなく、積極的に支所や本庁と協議を図りながら地域のまちづくり活動を住民参加によって推進し、かつ自律した自治コミュニティ（地域住民組織）の構築と担い手育成を推進していくよう人的・財政的支援を行うことも必要である。

## (4) 国・県から新市への権限移譲の推進

合併により誕生した新市は、権限移譲と財源分与の受皿としての資格を十分に備えていく。

規模にふさわしい権限が行使できるようになることで、行政サービスの向上を見込むことができる。

- ① 市町村及び庁内各部局と連携を図りながら、「県に残さなければならないものは何か」「市町村が積極的に担う機能とは何か」「地域社会が主体的に取り組むべきものとは何か」などを総合的に検討し、地域社会、市町村及び県との役割分担を抜本的に見直す「第3次権限移譲」を推進すべきである。
- ② 県から市町村へ移譲された権限が、自律した地域社会づくりを目指す住民、ボランティア団体・NPO、民間事業所などにとって有益なものであれば、その権限の行使をめぐる住民等と行政（支所を含む）との協働関係や、地域内分権の受け皿となる地域住民組織の構築等に協力することが求められる。

## おわりに

最後に、市町村合併後の新たな住民自治制度の設計と地域主導による運用がなぜ必要なのかについて、岐阜県のみならず他府県にも普遍性を持つ5つの観点から整理しておこう。<sup>11)</sup>

第1に、地方分権改革との関連で住民自治の基層単位として地域住民組織を正しく位置づけることが必要だからである。地方分権改革の着地点を、国から地方（都道府県や市町村）への「官官分権」に終わらせることは、住民の自己決定・自己統治という住民自治の責任を放棄することになる。まちづくり・地域づくりをめぐる長年の政府主権・住民不在の歴史に幕を下ろし、住民一人ひとりが地域社会のあり方に関心と責任をもち、行動できる環境条件としての地域内分権・都市内分権とその対象としての地域住民組織の形成が急がれているのである。

第2に、政府・与党による国際協調的な経済政策（規制緩和による国内市場の緩和と海外直接投資の支援による経済のグローバル化の促進）と強力な構造改革（特に三位一体の改革に伴う小さな自治体の再編統合）が地域社会の安定に大きな波紋や影響を及ぼしつつある。そうした中



で、互酬原理に基づく住民相互の支え合いの関係(住民協働の関係)を重視することが、地域社会での多様な住民生活の安定にとって不可欠な課題となっているのである。

第3に、「近接・補完の原理」が社会目標ではなく現実の住民生活と住民自体の意識改革と潜在的能力の開発にとって重要な意味を持ち始めているからである。住民の自律と自己決定を尊重する観点からも、「自助」・「共助」の分野の拡大を図ること、すなわち個人の段階からすぐに地方自治体の「公助」の段階に移行するのではなく、住民に身近な近隣社会やコミュニティで解決した方がよいと考え得る公共的課題・共同課題については、まずは地域の住民相互で取り組む機会の保障が大切である。それは住民の自律意識の育成と共に社会奉仕的・課題解決的能力の開発を促し、その結果として地域のガバナンス(協治)、つまりコミュニティ・ガバナンスの考え方を取り戻すことにつながるからである。

第4に、NPO法の施行後、地域社会の担い手として、地域性・共同性にとらわれず社会的使命に裏打ちされた行動原理を持つ市民活動組織・NPOが出現し、その発展が著しいことが挙げられる。現代の私たちが暮らす地域社会には、①地縁を基盤とした住民組織(包括的・階層的・目的別・連絡調整的な住民組織)と、②エリアに限定されない市民活動組織が、多くの場合別々に活動し、住民生活を支えている。しかし、①のうち全国に約30万団体が存在しているといわれる町内会・自治会は、1970年代以降の国及び地方自治体のコミュニティ施策を受けて意図的に維持・形成されてきたものの、近年では住民の加入率が低下傾向とともに「担い手が育たない」「住民の多様な生活ニーズに主体的に対応しない」という課題・批判にも直面している。

これに対して、②の市民活動組織は、世界規模の活動を展開するものから近隣生活の課題を対象とするものまで多様な目的を持った組織が生まれ発展してきた。今後は、①と②の両者の協働関係こそが、地域住民組織の運営や事業に

とって重要なテーマとなっている。

第5に、自治体の地域産業政策と地域社会との関連性が高まっていることを挙げるができる。<sup>19)</sup> 持続可能な地域社会を実現するには、その基盤として環境への負荷も少ないコミュニティレベルでの地域資源の循環強化が大きなテーマとなるであろう。特に、地域の人材や物産の活用を優先するコミュニティ・ビジネスの展開は、地域経済をコミュニティにつなげる考え方であり、地域内での物質と経済の循環は、住民自治に基づくコミュニティの構築を支える必要不可欠な条件といえる。

筆者の能力の限界から、これら5つの観点にそって、合併後の住民自治制度の先行事例の紹介・分析と岐阜県の今後に必要な住民自治制度の設計及び運用条件を精緻に描くことができなかった点は大いに反省しなくてはならない。この点は別の稿にて言及したい。

2005年4月以降、合併新法が施行され、政府・与党が目標に掲げる基礎自治体1000への再編成が実現することはないにしても、進められることは間違いのないであろう。都道府県知事に新たに市町村合併の勧告権が与えられることも、その動きを加速する材料といえる。また、現合併特例法下で合併を拒否した自治体の中でも、政府の交付税削減の影響を受け、新たな都市の形を模索せざるを得ない市町村も生まれて来であろう。

こうした時代潮流を冷静に見極めながら、迎える人口減少社会の中で住民一人ひとりの暮らしを持続的に安定させ、生活満足度の高い地域社会の形とは何か、そのための住民自治制度とはどうあるべきかを追求していくことが住民・市町村・都道府県にとって課せられた重要な課題といえよう。

#### 【注】

- 1) 地域社会再生研究会は、次のメンバーから構成された。座長・鈴木誠(岐阜経済大学教授)、顧問・重網伯明(愛知学院大学教授)、委員・山内章裕(山岡町長)、松井靖典(前飛騨市長職務執行者・旧河合村長)、坪内美奈(岐阜県

- 立看護大学講師)、佐々木浩(岐阜県知事公室長)、高田幸三(岐阜県県民生活局長)、橋場克司(岐阜県地域計画局長)。事務局は地域計画局広域行政チームが担当した。所属はいずれも当時。
- 2) 調査研究報告書とは地域社会再生研究会編(2004年10月)「県民協働による自律した地域づくり—合併後の新たな自治制度の提案—」である。本稿は、同報告書に筆者の私見を交え加筆している。ただし、調査資料は同報告書発表当時の内容を使用。
  - 3) 本稿の分類とは異なるが、大森氏は今後基礎自治体は集権集中型と分権分散型に分かれていき、どちらが地域自治の充実をよりよく実現していくか、どちらのほうが住民との協働を促進していられるかで競い合うことになるだろう、と述べている。大森「市町村合併と基礎自治体のゆくえ—難題山積する『合併後』—」『地域政策』三重県政策開発研修センター編、2005年、No.15、P 6-9
  - 4) 第27次地方制度調査会編『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』2003年11月13日
  - 5) 特定非営利活動法人・大垣市まちづくり市民活動支援センター編『新市計画住民ワークショップ—100人委員会からの提言—』2003年11月14日
  - 6) 京都府美山町編『個性ある山村地域の再構築実験事業—評価検証報告書』2003年3月
  - 7) 辻駒健二「市長村合併と自律型コミュニティ—広島県高宮町はなぜ『地域自治組織』に成功したか—」『地域経済』第23集、2004年3月、P 27-36
  - 8) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』経済企画庁国民生活局編、1969年、P 9-10
  - 9) 近接・補完の原理とは「政策決定はそれにより影響を受ける住民、地域社会により近いレベルで行われるべき」という原則であり、「人間の尊厳を個人の自律に求めた上で、問題はより身近なところで解決されなければならない」という考え方を指す。岐阜県では、この原理に依拠して2004年度から5年間の県政の基本方策を示した基本計画『県民協働宣言』を策定した。
  - 10) 岐阜県では1990年、県内市町村でのコミュニティのあり方を探る目的で、市町村のコミュニティ施策並びにコミュニティ活動を調査し、研究報告書「ぎふコミュニティ研究報告書」を発表している。そこでは県内のコミュニティ組織を、①包括的住民組織(町内会・自治会等)、②階層的住民組織(婦人会・子供会・老人会等)、③目的別住民組織(消防団、民生委員、各種ボランティア団体、社会福祉協議会等)、④連絡調整型住民組織(まちづくり連絡協議会等)に分類している。本稿もこの分類を参考にしながら、新たにNPO・市民活動組織を③に、市民活動支援センターやまちづくりセンターなど中間支援センターを④に含めてコミュニティ組織を扱っている。
  - 11) 間島正秀「新しい住民自治組織—近隣自治政府の設計—」『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社、2004年、P 168-170
  - 12) 拙稿「戦後地域開発政策の来歴とコミュニティ・ガバナンス」『経済論集』愛知大学経済学会、166号、2004年11月、P 24-33、拙稿「地域産業政策の検証とコミュニティ産業」『中部地方産業研究所年報』愛知大学中部地方産業研究所、2005年3月

#### 参考文献

- ・岡田知弘、川瀬光義、鈴木誠、富樫幸一「改訂版・国際化時代の地域経済学」有斐閣、2002年
- ・岡田知弘「地方自治と地域経済の発展」『現代自治体再編論』日本評論社、2002年
- ・倉沢進編著「改訂版・コミュニティ論」放送大学教育振興会、2002年
- ・京都府市町村行財政研究調査ワーキング「コミュニティレベルの自治制度に関する研究」2003年
- ・群馬県政策研究会「政策研究報告書—小さな自治のシステムの研究—」2002年3月
- ・財団法人日本都市センター「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」2002年
- ・佐々木信夫「地方は変わるか—ポスト市町村合併—」筑摩書房、2004年
- ・重森暁「分権社会の政策と財政—地域の世紀へ—」桜井書店、2001年
- ・神野直彦、澤井安勇『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社
- ・高宮町地域振興会20周年記念誌編集委員会編「高宮町地域振興会20周年記念誌」高宮町2001年

## 岐阜県における市町村合併の動向と自律型コミュニティの提案(鈴木)

- ・田中義岳『市民自治のコミュニティをつくろうー宝塚市・市民の10年の取組と未来ー』ぎょうせい、2002年
- ・西尾勝、神野直彦編著『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、2004年
- ・森田朗編著『分権と自治のデザインーガバナンスの公共空間ー』有斐閣、2003年
- ・山口二郎、山崎幹根、遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店、2003年
- ・山口二郎『地方政治の活性化と地域政策』公人の友社、2004年
- ・長野県市町村「自律」研究チーム「市町村『自律』研究報告書ー『自律する』自治体をめざしてー」2003年2月
- ・西いぶり市町村合併を考える住民会議「市町村合併と『自治体内分権（自治区）』」2003年5月
- ・広島県地域振興対策協議会「小さな住民自治システム研究会報告書」2001年5月
- ・ぎふコミュニティ研究会「ぎふ・コミュニティ研究報告書ー『地縁共生体』の創生を目指してー」2001年3月

◎都道府県の市町村数見込み

(2005年3月時事通信社調べ・  
順位のみ広域行政チームで追加)

	'01年4月の市町村数		'05年4月の市町村数		'06年4月の市町村数		'01年と比較した'06年の市町村数の割合		'06年4月の人口1万未満の市町村数
	(A)	順位(多い方から)		順位(多い方から)	(B)	順位(多い方から)	(B/A)	順位(低い方から)	
北海道	212	1	207	1	198	1	93.4%	44	131
青森県	67	23	47	18	47	11	70.1%	31	17
岩手県	59	25	58	12	49	10	83.1%	42	16
宮城県	71	18	45	22	38	22	53.5%	21	6
秋田県	69	21	42	29	26	35	37.7%	7	8
山形県	44	37	44	24	35	26	79.5%	40	10
福島県	90	9	83	5	61	7	67.8%	29	30
茨城県	84	13	62	10	44	12	52.4%	20	0
栃木県	49	34	44	24	33	28	67.3%	28	2
群馬県	70	19	58	12	39	20	55.7%	23	10
埼玉県	92	8	85	3	71	4	77.2%	37	3
千葉県	80	14	77	7	56	8	70.0%	30	6
東京都	39	43	39	30	39	20	100.0%	46	11
神奈川県	37	45	37	33	37	23	100.0%	46	3
新潟県	111	3	51	15	36	24	32.4%	5	8
富山県	35	46	21	46	16	47	45.7%	13	2
石川県	41	42	22	45	20	42	48.8%	17	2
福井県	35	46	28	42	17	46	48.6%	15	2
山梨県	64	24	38	31	29	33	45.3%	12	10
長野県	120	2	102	2	89	2	74.2%	35	52
<b>岐阜県</b>	<b>99</b>	<b>4</b>	<b>47</b>	<b>18</b>	<b>42</b>	<b>15</b>	<b>42.4%</b>	<b>10</b>	<b>7</b>
静岡県	74	17	57	14	43	13	58.1%	24	4
愛知県	88	10	74	8	64	6	72.7%	33	7
三重県	69	21	47	18	29	33	42.0%	9	3
滋賀県	50	31	33	38	33	28	66.0%	27	11
京都府	44	37	38	31	36	24	81.8%	41	15
大阪府	44	37	43	28	43	13	97.7%	45	2
兵庫県	88	10	60	11	42	15	47.7%	14	1
奈良県	47	36	44	24	42	15	89.4%	43	20
和歌山県	50	31	47	18	30	32	60.0%	25	11
鳥取県	39	43	20	47	19	44	48.7%	16	7
島根県	59	25	30	40	22	39	37.3%	6	9
岡山県	78	16	34	37	34	27	43.6%	11	8
広島県	86	12	29	41	24	37	27.9%	1	1
山口県	56	28	33	38	22	39	39.3%	8	6
徳島県	50	31	35	34	25	36	50.0%	18	8
香川県	43	41	35	34	22	39	51.2%	19	3
愛媛県	70	19	23	44	20	42	28.6%	2	2
高知県	53	29	48	17	42	15	79.2%	39	26
福岡県	97	5	85	3	72	3	74.2%	36	15
佐賀県	49	34	35	34	31	31	63.3%	26	13
長崎県	79	15	45	22	23	38	29.1%	3	3
熊本県	94	7	68	9	68	5	72.3%	32	33
大分県	58	27	25	43	18	45	31.0%	4	1
宮崎県	44	37	44	24	32	30	72.7%	33	11
鹿児島県	96	6	78	6	52	9	54.2%	22	22
沖縄県	53	29	49	16	41	19	77.4%	38	19
合計	3,226		2,396		1,951		60.5%		597

都道府県別市町村数の状況(申請済みベース) 2005年3月22日現在

	1999.3.31の市町村数				2005.3.31の市町村数				2006.3.31の市町村数			
	計	市	町	村	計	市	町	村	計	市	町	村
1 北海道	212	34	154	24	208	34	151	23	180	35	130	15
2 青森県	67	8	34	25	48	9	28	11	40	10	22	8
3 岩手県	59	13	30	16	58	13	29	16	35	13	16	6
4 宮城県	71	10	59	2	69	10	57	2	36	13	22	1
5 秋田県	69	9	50	10	42	11	24	7	25	13	9	3
6 山形県	44	13	27	4	44	13	27	4	35	13	19	3
7 福島県	90	10	52	28	85	11	48	26	61	12	33	16
8 茨城県	85	21	47	17	62	26	27	9	44	32	10	2
9 栃木県	49	12	35	2	44	13	29	2	33	14	19	0
10 群馬県	70	11	33	26	58	11	27	20	39	12	17	10
11 埼玉県	92	43	39	10	89	41	40	8	71	40	30	1
12 千葉県	80	32	43	5	77	33	39	5	56	36	17	3
13 東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	39	26	5	8
14 神奈川県	37	19	17	1	37	19	17	1	35	19	15	1
15 新潟県	112	20	57	35	65	20	30	15	35	20	9	6
16 富山県	35	9	18	8	27	10	13	4	15	10	4	1
17 石川県	41	8	27	6	22	10	12	0	19	10	9	0
18 福井県	35	7	22	6	28	8	16	4	17	9	8	0
19 山梨県	64	7	37	20	38	12	16	10	29	13	9	7
20 長野県	120	17	36	67	111	18	32	61	81	19	25	37
21 岐阜県	99	14	55	30	47	21	24	2	42	21	19	2
22 静岡県	74	21	49	4	68	23	41	4	42	23	19	0
23 愛知県	88	31	47	10	87	32	45	10	64	34	27	3
24 三重県	69	13	47	9	47	15	26	6	29	14	15	0
25 滋賀県	50	8	41	1	33	13	20	0	26	13	13	0
26 京都府	44	12	31	1	39	13	25	1	28	14	13	1
27 大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	43	33	9	1
28 兵庫県	91	21	70	0	77	25	52	0	41	29	12	0
29 奈良県	47	10	20	17	46	11	18	17	39	12	15	12
30 和歌山県	50	7	36	7	49	7	36	6	30	8	21	1
31 鳥取県	39	4	31	4	20	4	15	1	19	4	14	1
32 島根県	59	8	41	10	29	8	18	3	21	8	12	1
33 岡山県	78	10	56	12	34	14	18	2	29	15	12	2
34 広島県	86	13	67	6	29	15	14	0	23	14	9	0
35 山口県	56	14	37	5	33	13	19	1	22	13	9	0
36 徳島県	50	4	38	8	38	6	29	3	24	8	15	1
37 香川県	43	5	38	0	35	7	28	0	19	8	11	0
38 愛媛県	70	12	44	14	27	11	16	0	20	11	9	0
39 高知県	53	9	25	19	48	9	26	13	32	11	16	5
40 福岡県	97	24	65	8	85	26	53	6	69	27	38	4
41 佐賀県	49	7	37	5	35	8	23	4	23	10	13	0
42 長崎県	79	8	70	1	51	10	40	1	23	13	10	0
43 熊本県	94	11	63	20	68	14	43	11	48	14	26	8
44 大分県	58	11	36	11	28	12	14	2	18	14	3	1
45 宮崎県	44	9	28	7	44	9	28	7	29	9	17	3
46 鹿児島県	96	14	73	9	78	14	59	5	49	17	28	4
47 沖縄県	53	10	16	27	52	11	17	24	41	11	11	19
計	3,232	673	1,993	566	2,521	732	1,423	366	1,818	777	844	197

# 岐阜県内の合併状況

(平成17年4月1日現在)

平成以降の合併市町村

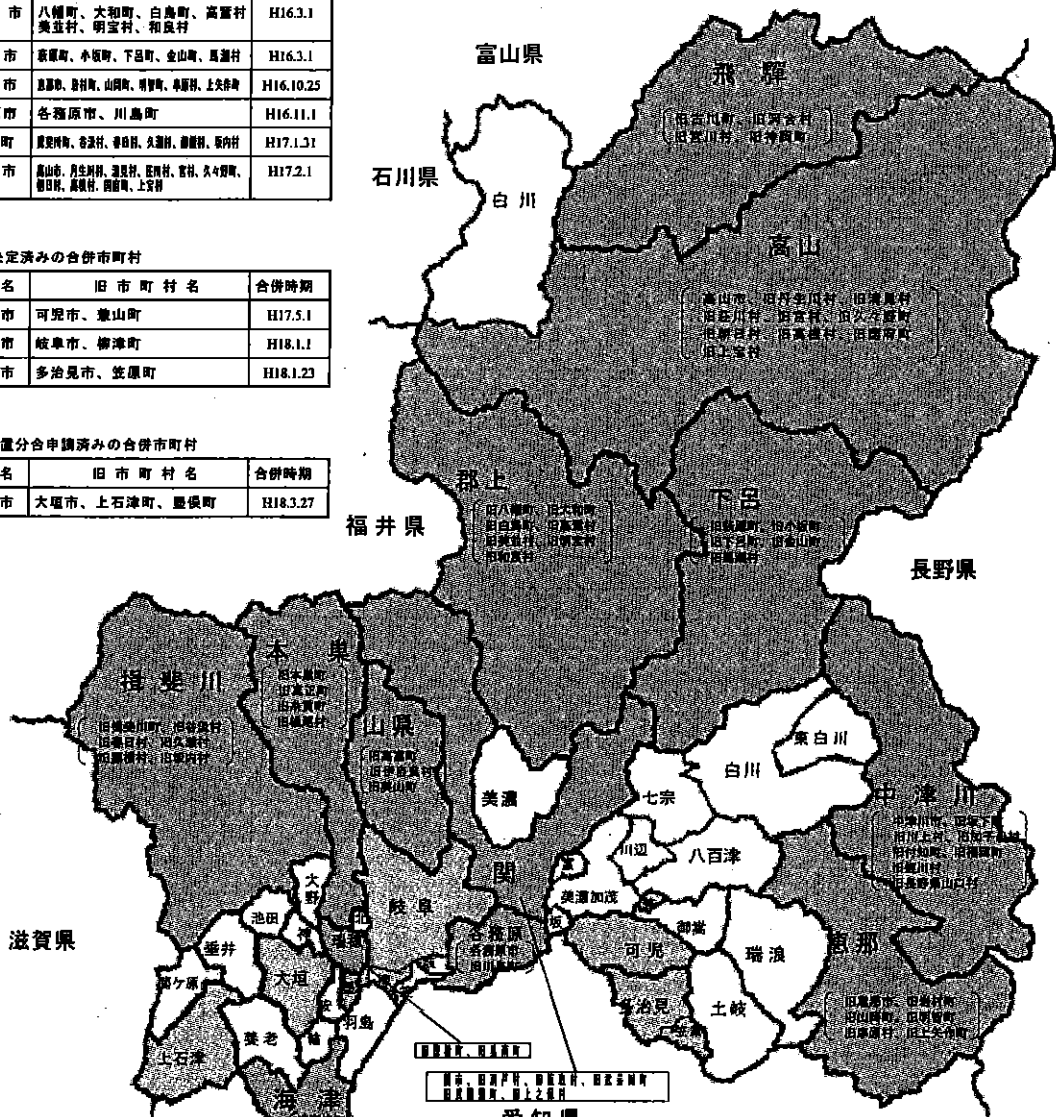
新市名	旧市町村名	合併期日	新市名	旧市町村名	合併期日
山根市	高富町、伊白良村、美山町	H15.4.1	関市	関市、瀬戸村、坂守村、美笠池町、武儀町、上之原村	H17.2.7
瑞穂市	瑞穂町、黒南町	H15.5.1	中津川市	中津川市、坂下町、横上村、加子町、住加町、龍岡町、堀川村、石鳥居山町	H17.2.13
飛騨市	古川町、河合村、宮川村、神岡町	H16.2.1	海津市	海津町、平田町、南濃町	H17.3.28
本巣市	本巣町、真正町、糸貫町、根尾村	H16.2.1			
郡上市	八幡町、大知町、白鳥町、高富村、美豆村、明宝村、和良村	H16.3.1			
下呂市	新穂町、小坂町、下呂町、金山町、馬瀬村	H16.3.1			
恵那市	恵那市、湯田町、山岡町、朝野町、赤藤村、上矢野町	H16.10.25			
各務原市	各務原市、川島町	H16.11.1			
揖斐川町	揖斐川町、谷津村、豊田村、久瀬村、御蔵村、坂内村	H17.1.31			
高山市	高山市、丹生町、湯尾村、尾崎村、宮村、久々野町、春日村、高根村、西園町、上笠村	H17.2.1			

知事決定済みの合併市町村

新市名	旧市町村名	合併時期
可児市	可児市、兼山町	H17.5.1
岐阜市	岐阜市、柳津町	H18.1.1
多治見市	多治見市、笠原町	H18.1.23

県へ廃置分合申請済みの合併市町村

新市名	旧市町村名	合併時期
大垣市	大垣市、上石津町、豊橋町	H18.3.27



愛知県

岐阜	南	墨	町
笠	松	北	町
神	尾	坂	町
橋	之	北	町
安	八	坂	町
		東	町
		三	町
		好	町
		加	町
		山	町

岐阜県における市町村合併の動向と自律型コミュニティの提案(鈴木)

岐阜県内の合併状況(H17.4.1)

平成以降の合併市町村

新市町村名	旧市町村名	合併方式	合併期日	備考		その他
				市町村人口計(人)※	市町村面積計(km <sup>2</sup> )※	
1 山県市 (やまがたし)	高富町、伊自良村、美山町	新設	平成15年4月1日	30,951	222.04	
2 瑞穂市 (みずほし)	穂積町、奥南町	新設	平成15年5月1日	46,571	26.18	
3 飛騨市 (ひだし)	古川町、河合村、宮川村、神岡町	新設	平成16年2月1日	30,421	792.31	
4 本巣市 (もとすし)	本巣町、真正町、糸貫町、根尾村	新設	平成16年2月1日	33,900	374.57	
5 郡上市 (ぐじょうし)	八幡町、大和町、白鳥町、高鷲村、美並村、明宝村、和良村	新設	平成16年3月1日	49,377	1,030.79	
6 下呂市 (げろし)	萩原町、小坂町、下呂町、金山町、萬瀬村	新設	平成16年3月1日	40,102	851.06	
7 恵那市 (えなし)	恵那市、岩村町、山岡町、明智町、串原村、上矢作町	新設	平成16年10月26日	67,274	604.19	
8 各務原市 (かかみがはらし)	各務原市、川島町	各務原市への編入	平成16年11月1日	141,785	87.77	
9 揖斐川町 (いびがわちょう)	揖斐川町、谷汲村、春日村、久瀬村、藤橋村、坂内村	新設	平成17年1月31日	27,483	803.86	
10 高山市 (たかやまし)	高山市、丹生川村、清見村、荏刈村、宮村、久々野町、朝日村、高根村、国府町、上宝村	高山市への編入	平成17年2月1日	97,023	2,179.35	面積は市町村では全国最大。香川県及び大阪府より大きく、東京都並み。
11 関市 (せきし)	関市、洞戸村、板取村、武芸川町、武儀町、上之保村	関市への編入	平成17年2月7日	82,061	472.84	
12 中津川市 (なかつがわし)	中津川市、坂下町、川上村、加子母村、村知町、福岡町、蛸川村、長野黒山口村	中津川市への編入	平成17年2月13日	85,004	678.38	
13 海津市 (かいづし)	海津町、平田町、南濃町	新設	平成17年3月28日	41,204	112.31	

知事決定済の合併市町村

新市町村名	旧市町村名	合併方式	合併期日	備考		その他
				市町村人口計(人)※	市町村面積計(km <sup>2</sup> )※	
1 可児市 (かこし)	可児市、兼山町	可児市への編入	平成17年5月1日	93,463	87.6	H17.3.23 知事決定
2 岐阜市 (ぎふし)	岐阜市、柳津町	岐阜市への編入	平成18年1月1日	416,085	202.89	H17.3.23 知事決定
3 多治見市 (たじみし)	多治見市、笠原町	多治見市への編入	平成18年1月23日	115,740	81.24	H17.3.23 知事決定

※岐阜市・柳津町合併協議会、多治見市・笠原町合併協議会は合併期日まで存続予定  
※可児市・兼山町合併協議会はH17.3.31をもって解散

県へ廃置分合申請済みの合併市町村

新市町村名	旧市町村名	合併方式	合併期日	備考		その他
				市町村人口計(人)※	市町村面積計(km <sup>2</sup> )※	
1 大垣市 (おおがきし)	大垣市、上石津町、墨俣町	大垣市への編入	平成18年3月27日	161,627	206.52	H17.3.22 県へ廃置分合申請

※西濃圏域1市2町合併協議会はH17.3.31をもって解散

※人口は12年国調(12. 10. 1)の数値、面積は15年度普通交付税算定に用いた数値

(参考)

岐阜県内 47市町村(21市 24町 2村)						
合併済み市町村	13市町	高山市、関市、中津川市、恵那市、各務原市、山県市、瑞穂市、飛騨市、本巣市、郡上市、下呂市、海津市、揖斐川町				
総務大臣告示済みの市町村	0市町村	—				
知事決定済の市町村	6市町	岐阜市、多治見市、可児市、柳津町、兼山町、笠原町				
県へ廃置分合申請している市町村	3市町	大垣市、上石津町、墨俣町				
合併協議会に参加していない市町村	25市町村	美濃市、瑞浪市、羽島市、美濃加茂市、土岐市、岐南町、笠松町、養老町、垂井町、関ヶ原町、神戸町、榑之内町、安八町、大野町、池田町、北方町、坂祝町、富加町、川辺町、七宗町、八百津町、白川町、東白川村、御器町、白川村				

