

地域自治区の現代的意義 —産業自治政策の視点から—

鈴木 誠

A Current Meaning of Local-self Governing Organization: From a View point of Regional Industrial Policy

Makoto Suzuki

はじめに

本稿では、地域自治区制度の現代的意義を、市町村行政の分権分散型改革とそれに基づく地域産業政策の観点から検証する。

地方自治法上の一般制度である地域自治区を導入した市町村は、2017年4月1日現在15団体である(2018年1月現在は14団体)。1700程の市区町村数のなかで15団体というのは非常に少ない。

地域自治区を導入する市町村の行政運営上の特徴の一つは、地域自治区に対して自治体内分権改革を推進し、地域自治区ごとに望ましい社会目標の設計や目標達成に向けた地域公共サービス事業を導入している点にある。つまり、地域自治区ごとの社会目標の策定、目標達成のための地域計画や地域事業、各予算の審議と決定を、住民の直接参加によって実施し、住民自治の制度化・政策化を具現化してきた点にある。少子高齢化や生産年齢人口の減少が進み、人口減少が地域社会の持続性・共同性を低下させる中で、住民自治の充実強化を通じて自治体運営の根本的見直しを図る事例として、地域自治区制度に対しては大きな関心が集まっているともいえる。

だが、もともとの地域自治区制度は、1999年から2006年頃までの「平成の大合併」を推進する手段として、地方自治法を改正し導入されたという経緯をもつ。その地域自治区が、今上記の理由を背景に大きな「進化」を遂げつつある。その「進化」とは、地域自治区単位での住民自治の経験を蓄積し、地縁型住民組織である町内会・自治会等の機能を補完する地域代表機関として、さらに地域公共サービ

スの供給機関として存在意義を高めつつあるという点である。

地域自治区は制度上、市町村の一部機関である。さらに地域自治区の審議機能を担う地域協議会は市長の事務を分掌し、協議会の委員は市長が任命する特別公務員に当たる。それゆえ地域協議会の事務は、支所・地域振興事務所や本庁の所管課が担当する。

「平成の大合併」後、地域自治区を導入した市町村では、地域自治区内の地域協議会を通じ、地域活動団体に対して補助金・交付金を支給し、住民主導による地域問題の検討や解決、伝統文化の継承等を支援してきた。これらは当初、合併批判の回避や行政機能の縮小不安を封印する措置であると批判もされてきた。

しかし、地域が直面する多様な社会問題への認識が、住民や地域活動団体の中で定着するとともに、新市が行財政構造の改革の一環として「地域でできることは地域に任せる」など権限移譲を進めるなかで、合併の免罪符とまで言われた地域自治区はその姿を変えてきたといえる。すなわち、地域自治区の運営に参加し、事業活動に参加する住民自身の主体形成が進む中で、地域自治区内の地域活動をはじめ市の事業及び予算の編成権を地域協議会へと移譲するようになる。さらに補助金・交付金に依存せず、住民や事業者が出資や投資を通じ、地域社会を支える公共サービスの担い手として機能するようになる。こうして地域自治区内の地域協議会は、市長など行政に対して従属的な末端組織ではなくなり、新たな地域代表機関や地域の統治機関へと姿を変えるようになる。

別の言い方をするならば、地域自治区は、地域社会や自治体行政の変容を契機に、地域公共サービスの供給を担う社会的企業へ、あるいは社会的企業の孵卵器へと実態を変えてきたともいえよう。その意味で、地域自治区は、多様な地域課題を前に住民の参加と投資交流を促進し、包摂社会の担い手へと進化を遂げてきたということもできる。

実は、地域自治区に留まらず、他の分権分散型地域自治制度を導入し、地域の住民共同管理を促す地方自治体も散見される。例えば、自治基本条例の制定を機に、校区単位にまちづくり協議会を設立し、行政から権限と財源の移譲を促す事例も増えつつある。そこでもまちづくり協議会自体または協議会を構成する地域活動団体の法人化とビジネス化が垣間見れる。

ただし、校区という地域単位は、地域自治区より小規模な空間単位であり、世帯の集合単位である。そのため地域活動団体の法人化やビジネスの規模も当然ながら小さく、域外の資本や人材への依存度を高めざるを得なくなることも想定される。つまり自治的・自律的な地域経済を構築できるか否かの判断は、地域自治区以上に難しい。

そこで、本稿では、筆者が地域自治区制度の導入や運用に関わった経験を活かし、地域自治区制度の現代的意義を検証する。とくに、地域自治区の「進化」の側面として注目してきた地域産業政策の観点から、地域自治区の意義を展望してみたい。

1、平成の大合併の阻害要因を除去する目的

政府による「平成の大合併」を機に、わが国の基礎的自治体である市町村数は、大合併前の約 3300 から合併後は約 1700 へと半減した¹⁾。もっとも、合併協議に参加した市町村が、すべて合併を果たしたかといえばそうではない。なかには住民投票の結

果を尊重し合併協議を中止した自治体や、伝統的な地域振興の継続が困難になることを理由に法定合併協議会から離脱した自治体も多い。

合併への不安は、合併を遂げることになった市町村の住民、議会、行政関係者からも指摘されてきた。例えば、隣接する大都市に編入されることで企業誘致や宅地開発など経済的メリットに期待が集まる一方で、合併後旧町村が周辺化し、公共サービスの削減縮小が進むのではないか。その結果、長期的には地域に必要な公共サービスが失われ、生活を続けることが困難になるのではないか。合併手続きが進むにつれて、住民の不安は合併のメリットを説く声よりも大きくなっていった。

市町村合併を大胆に進めたい当時の小泉自民党政権は、旧町村の周辺化論（＝生活基盤の崩壊論）を合併推進にとっての重大な「足かせ」と捉え、政府の諮問機関である地方制度調査会に対して、この「足かせ」問題を払拭する新地方自治制度の検討を諮問した。第 27 次地方制度調査会が最終答申に織り込む対策は、この「足かせ」を除去し、市町村合併を大胆に推し進めるための決定打にしなければならなかったのである。当時の政府・総務省にとって、その目的に合致した最良の合併推進材料の一つが、本稿で取り上げる「地域自治区」であったのである。

地域自治区は、合併で「吸収する旧市側」の住民にとって関心を呼び起こす要素は少なかった。むしろ「吸収される旧町村側」の住民の関心を喚起し、合併後の生活不安や新市への要望を新市の市長や議会に届け、公共サービスを維持するための地域自治制度と位置付けられてきたといえる。

結局、地域自治区は、合併特例法に基づく時限制度以外に、改正地方自治法上で市町村の新たな内部組織と位置付けられ、導入が許可されることになった。

なお、合併特例法では、地域自治区以前に類似の組織として地域審議会制度を導入している。しかし、

1) 1999 年 4 月 1 日から 2016 年 3 月 31 日までに 649 件の市町村合併が行われ、市町村数は同期間に 3232 市町村から 1718 市町村へと 47% 減少した。平成の大合併期間（1999 年度から 2006 年度）で見ると、市町村は 3232 から 1821 へ減少している。市が 670 から 777 へ増加したのに対して、町は 1994 から 846 へ、村は 568 から 198 へと大幅に減少した。この結果、2006 年度末には栃木、石川、福井、静岡、三重、滋賀、奈良、山口、香川、高知、佐賀、長崎の各県で村が姿を消した（2016 年度末も同じ）。市町村合併は人口数の少ない町村自治体を減らす形で中部から西日本にかけて積極的に行われたことが分かる。

同制度は合併後10年を目安に廃止することが予定された時限措置でもあった。また、市長の諮問がない限り、審議会を開催する必要がないなど、行政都合を優先する制度設計に留まる地域自治制度でもあった²⁾。

そのため、新市誕生後も、新市建設計画の進捗状況を住民に説明するなど行政側が必要と判断した機会を除いて、住民の要望に基づき地域審議会を開催したり、住民要望を集約し新市の市長や行政組織との行政運営協議に活かすことはきわめて稀でもあった。さらに、新市の市長等に要望を出したとしても、それに対して行政は地域審議会に対して回答する義務はなく、住民の生活不安の「ガス抜き」制度ではないか、とまで揶揄されることが多い制度でもあったのである。

地域自治区制度の場合も、地域審議会同様、市長等の諮問に対し答申することで新市の一体化を形成していくことが第一義的な義務として求められている。しかし、地域自治区は地方自治法に明記され恒久的な基礎的自治体の一部として運用していくことができる新制度である。同制度を導入した合併都市では、地域自治区を「合併のための置き土産」に留めず、少子高齢化や人口減少などによる地域課題を、住民自らが考え行政と共に対策を探っていく住民自治制度へと「進化」させてきた³⁾。

本稿では、こうした地域自治区の質的な「進化」の内容や過程に着眼し、住民自治や団体自治の新たな制度化・政策化を通じた市町村行政の質的転換論に立って考察し、地域自治区の現代的意義を探る。

地域自治区の「進化」として最も注視すべき点は、合併後の時間の経過とともに、市長からの諮問の有無に関係なく、地域自治区内の地域協議会や関連住民団体の側から自発的な地域課題解決のための建議や報告、NPOや会社組織など多様な地域運営組織をスピンアウトさせ、小さな地域経済活動を重ねながら、住民自治の具現化を推し進めてきた点である。さらに、地域自治区が行政の内部機関であるという特徴を活かし、住民自治の観点に立って、行財政改革の協議参加や改革提言、地域防災計画の見直しや地区防災計画の策定など、多様な行政運営を担ってきた点に、地域自治区の意義を見出すことができる。

しかしながら、地域自治区制度は、2017年4月1日現在、全国15の都市自治体が導入するにとどまっている。ただし、それは地域自治区の制度的限界というよりも、先に述べたように、自治体が自治基本条例等を制定し、自治体独自の都市内分権やコミュニティの制度化による住民自治の強化に向かってきたという伏線があったことも影響している。例えば、自治基本条例を制定し、同条例に基づき、地域自治区と同類の機能をもつ民間組織「まちづくり協議会」を小学校区単位に設置するなど自治の制度化を進めてきた。これらは、非合併市町村での都市内分権や自治体構造改革として取り組まれてきた経験を多くもつ。まちづくり協議会は、行政の内部組織や出先機関ではなく、自治会・町内会、民生児童委員、小中学校PTA、消防団、NPO法人など各種住民組織が連携し運営する自治型地域包括機関である⁴⁾。

-
- 2) 2000年に導入された地域審議会は2004年度に地域自治区が導入されるまでの間、合併市町村に設けられたものの、10年以内に解散されたものも多くあった。また、市内すべてではなく一部の審議会を解散したケースもある。しかし、市町村の事情により10年を過ぎても設置を続ける合併市町村も存在し、その数は2016年4月1日現在40市町村(110審議会)にも及ぶ。尚、設置を続ける市町村でも全市内設置、一部設置などに分かれる傾向がある。
- 3) 地域自治区を導入した自治体のうち、静岡県浜松市では、2005年7月の合併時に地方自治法に基づく地域自治区を設置した。しかし、同市は、2007年4月の政令指定都市移行に伴い、行政区に区協議会を設置したことにより、西・北・天竜区で区協議会と地域協議会の2層構造になり、複雑化した地域自治の仕組みが分かりにくいと判断されたこと、また、地域協議会の大きな役割であった「合併時の未調整事務事業の調整」が概ね終了したことを理由に、2012年3月末をもって地域自治区が廃止されている。こうしたケースは極めて稀であり、2016年4月1日現在、地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区が15市町村(148自治区)、合併特例法に基づく時限設置の地域自治区が12市町村(26自治区)設置されている。
- 4) 地域自治区に類似した名称の概念に「地域運営組織」がある。同組織に関する定義公表する総務省と内閣府とで異なるが、ほぼ共通する基本要素は、①行政上の組織ではなく、法的には私的組織に属する、②経済活動を含む地域の共同事業を行う、③一定の区域を基礎とした組織、を有する点にある。地方創生戦略では「小さな拠点」形成を目指す主体と期待され、地縁組織を中心に多様な住民組織が一定の地域内で連携し将来像を策定し、地域課題の解決と地域の維持に必要な事業に取り組む住民自治組織と位置づけられている。その策定に向けた手引きも作成されており、詳しくは「地域の課題解決を目指す地域運営組織、最終報告」2016年12月13日を参照されたい。

そこで、本稿では、地域自治区の現代的意義を探るために、モデル事例として岐阜県恵那市の地域自治区運営を取り上げ考察する。筆者は、同市が地域自治区制度を導入してから今日に至るまで、同市の地域自治区制度の運用や改革に携わる機会を得てきた。さらに、その経験を活かし、愛知県新城市が地域自治区制度を導入し運用する際にも関わる機会を得てきた。

こうした経験を踏まえながら、地域自治区が住民自治の強化を通じ、「行政の出先機関」から「住民の地域包括的な自治機関」へと進化する諸条件を持つことを示す。それによって、住民自治の側面から都市内分権や行財政改革を推進すると同時に、地域の自治と自立を支える地域経済の形成にも向かう側面に目を移し、その現代的意義に言及する。

2. 地域自治区導入の背景

あらためて地域自治区がどのような背景を持って誕生してきたかを簡潔に振り返っておこう。

2001年11月、首相の諮問機関である第27次地方制度調査会が発足した。政府から同調査会に対し諮問された内容の一つが、先に述べた通り、市町村が合併特例法の期限である2006年3月末までに合併する場合、合併に対する住民の不安を払拭する具体的施策として何が必要であるかを答申することであった。

そこで、同調査会では、合併後の一定期間、旧町村役場が新市の支所や地域振興事務所に変更後も公共サービスの一部供給機能を持たせ、公共サービス全般が低下することへの住民不安を払拭する目的で、「地域自治組織」を自治体内に組み込む必要性に言及した。

その具体的姿は、第27次地方制度調査会の最終答申（2003年11月13日）「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」で明らかとなる。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」との見解が、政府に対して報告された。

第27次地方制度調査会による最終答申を受けた政府では、早々地域自治組織の具体化に向けた作業を開始し、2004年5月19日改正合併関連3法（新合併特例法・改正合併特例法・改正地方自治法）の成立を経て、「地域自治区」という名称の地域自治組織の設置を可能にした。地域自治区には2種類の制度が導入された。第1は旧市町村単位で設けられる「地域自治区」であり、法人格を持たない制度である。第2は法人格を持つ「合併特例区」であり、旧市町村単位で、一定期間（5年以下）設置でき、その間は特別職の区長も設置が可能な自治制度である。

結果として、導入数が多かったのは前者であり、合併後も設置期限を設けず、恒久的に運用が可能な一般制度としての地域自治区であった。

一般制度としての地域自治区は新市町村の内部組織である。そのため、出先機関として地域自治区の事務局を担い、職員の配置を可能にした。事務局の多くは合併前の市町村から組織替えをした地域振興事務所等の内部に設けられ、地域自治区内に設置された地域協議会に対する市長の諮問伝達、地域協議会の建議や答申、その他協議会の自主的な取り組み活動など、地域自治区の事務全般を担うことが期待された。2017年4月1日現在、一般制度としての地域自治区制度を導入し、市内に設置を続ける市町村は全国で15市であり、表1はその一覧である。

3. 地域自治区導入に至る過程

合併市が地域自治区を導入した経緯を見ておこう。導入の経緯は自治体ごとに異なる。そこで、本章では、岐阜県恵那市を事例に取り上げ検証する⁵⁾。

5) 地域自治区は、住民自治の度合いからすると、住民が代表組織を選挙し法人格と課税権を持つ「近隣政府」と伝統的な地縁組織である「町内会」の中間に位置づけられるが、その実態は、導入の経緯をはじめ制度における住民代表機関の決定の拘束力、活用できる予算の自由度、行政（本庁や振興事務所）の対応等に大きな違いがある。地域自治区を導入した15市町村のうち上越市、宮崎市、恵那市の自治区導入から運用までを比較研究したものに、西村茂編（2011）『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、がある。

表1 地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区

都道府県名	市町村名	方式	旧市町村数	合併期日	地域自治区数
北海道	せたな町	新設	3町	2005年9月1日	3
北海道	むかわ町	新設	2町	2006年3月27日	2
岩手県	宮古市	新設	1市1町1村	2005年6月6日	3
岩手県	宮古市	編入	1村	2010年1月1日	1
岩手県	花巻市	新設	1市3町	2006年1月1日	3
秋田県	大仙市	新設	1市6町1村	2005年3月22日	8
福島県	南相馬市	新設	1市2町	2006年1月1日	3
福島県	南会津町	新設	1町3村	2006年3月20日	4
新潟県	上越市	編入	1市6町7村	2005年1月1日	28
長野県	飯田市	編入	1市2村	2005年10月1日	20
長野県	伊那市	新設	7市1町1村	2006年3月31日	9
岐阜県	恵那市	新設	1市4町1村	2004年10月25日	13
愛知県	豊田市	編入	1市4町2村	2005年4月1日	12
愛知県	新城市	新設	1市4町1村	2005年10月1日	10
島根県	出雲市	新設	1市5町	2005年3月22日	7
宮崎県	宮崎市	編入	1市4町	2006年1月1日	22

(出典)総務省HPより作成。時期は2016年4月1日現在。15市町村148地域自治区が設置されている。

恵那市における地域自治区導入をめぐる協議は、2004年4月の合併協定調印から同年10月25日の正式合併に至る間に、法定合併協議会に当たる恵那市・恵南町村合併協議会の場で行われてきた。2004年10月25日、1市5町村が合併して今日の恵那市が誕生したこと、さらに2004年11月改正地方自治法の成立を待って、同年12月議会で恵那市長が地域自治区条例を提案し、市議会での議決を経た後、2005年1月同条例が施行された。そして、同年4月改正地方自治法第202条5に基づき、地域自治区に地域協議会が設置された。

新恵那市では、合併当初、市内旧市町村（旧恵那市と恵南5ヶ町村）単位に6つの地域自治区を設置し、各地域自治区に1つの地域協議会を設置することから制度の運用を開始した。すなわち、旧恵那市内には、地域自治区条例に基づき8つの恵那地域自治区の支部（1954年の8か町村合併による恵那市誕生以前の8町村に該当）を設け、旧恵南地域の5旧町村には各々1つの地域自治区を導入するなど、異なった設置方法を導入した。それは後述するよう

に、地域自治区をめぐる旧恵那市と旧恵南5カ町村の住民や行政の捉え方の相違によるものである。

ところが、旧恵那市内の8支部の扱いは地域自治区制度の導入から2年を待たずに、8支部の地域協議会委員の側からの強い要望によって変更に至る。2006年9月28日、8支部で構成された恵那地域協議会から恵那市長に対して「恵那地域自治区施策に関する建議書」が提出され、新たに「昭和29年の恵那市合併前の8か町村それぞれに、地域自治区を独立して設置し、支部を廃止するよう条例を改正すること」が建議されたのである⁶⁾。

この建議を受け、恵那市では2007年4月1日、旧恵那市内の8支部を解消し、新たに8つの地域自治区を設置する答申が市長より下された。その結果、13の地域自治区が誕生し、今日に至っている。だが、この変更は単なる制度の変更ではなく、8支部が地域自治区を活用し、各々の地域課題と向き合い、解決に動き出す住民自治の充実強化に向けたシグナル、あるいは自治的コミュニティの制度化・政策化への始動でもあったのである⁷⁾。

6) 恵那地域協議会「恵那地域自治区施策に関する建議書」2006年9月28日、に詳しい。

7) 恵那地域協議会「恵那地域自治区施策に関する建議書」2008年3月26日、および、鈴木誠「恵那市地域自治区における住民自治活動の評価と展望」p162-167、西村茂編（2011）『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社を参照のこと。

4. 地域自治区導入の理由と地縁型住民組織の存在

恵那市において今日の地域自治区である地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区が導入された主な理由を、恵那市・恵南町村合併協議会（以下、合併協議会と略す）議事録の分析および筆者によるヒアリング調査をもとに明らかにしておこう⁸⁾。

恵那市が地域自治区制度の導入を決定したのは、2004年3月4日の法定合併協議会においてである。その決意として、旧恵那市との合併を決定した旧恵南5カ町村長から法定合併協議会に対して、地域自治区の構想段階の名称に当たる「地域自治組織」の導入に向けた提案が出されている。

この時期は、国会に地域自治区制度に係る法案(改正地方自治法、改正合併特例法)が出される以前であった。しかし、地域自治組織の提案に際し、旧恵南5カ町村長の口からは一様に「これからの地方は、合併して大きくなる新市だけでなく、小さな単位の地域活動をしっかりと取り組んでいくことが重要」との考えが語られていた。「新市誕生後の小さな単位」とは、紛れもなく旧恵南5カ町村を指している。その上で、旧恵南5カ町村長から合併協議会事務局に対し、合併後は旧恵南5カ町村ごとに地域自治組織を導入すべきことを、合併協議会の議事録に残すことが強く求められたのである。

地域自治組織の導入を強く求めた背景には、合併後の新市制度を協議する合併協議会の段階で地域自治組織の設置を決めなければ、恵南5カ町村が無くなる合併後では導入計画が覆され、恵南5カ町村時代の地域振興策やコミュニティ活動、そのための予算確保が保障されなくなるにちがいないとの危機感があったためである。この提案には「合併をしても、新市の一地区や周辺地区に押さえ込まれたり、地域づくりの予算を回されなくなるような事態は受け入れられない」という「市町村合併の論理」が貫かれていたといえる。

旧恵南5カ町村では、独自の「市町村合併の論理」

にしたがって地域自治組織の設置を合併協議会に強く働きかけていく。この論理と通底し、普遍的課題であることを示したのが、2004年11月1日第27次地方制度調査会に対して提出された同制度会会長である西尾勝氏の私案「今後の基礎的自治体のあり方について」である。

恵南5カ町村長が注目したのが、西尾私案の「…基礎的自治体が規模拡大することを踏まえて、基礎的自治体内部における住民自治を確保する方策として、内部団体としての性格を持つ自治組織を基礎的自治体の判断で必要に応じて設置する…途を検討する必要がある」との個所である。恵南5カ町村では、この指摘を論拠に先の論理を主張し、合併協議会に対して新市の内部団体として地域自治組織の設置を採択するよう強く求め、協議の結果、採択に至ることになったのである。

合併協議会では新恵那市誕生後に地域自治組織を設置する方向で合意が得られたが、地域自治組織の組織づくりを協議する段階に入ると、自治組織の運営は行政主導ではなく、地域の住民が声を上げられる組織にすべきであるとの見解が合併協議会委員の間で出されるようになる。その理由として、旧恵南5カ町村では区長会など地縁型住民組織による親睦活動や自治会活動が長年繰り広げられ、区長会組織などを通じて住民の多様な要望要求が行政に届けられてきた経験があるためである。

区長会と同様、住民の多様な要望要求を確実に新市へ届け、合併後地理的には新市の周辺地域となっても、旧恵南5カ町村で公共サービスの停滞がおきないようにするという自衛策が、地域自治組織の設置と運営をめぐる要求にも強く貫かれていたのである。

全国の農山村地域に共通することであろうが、区長会など地縁の住民自治組織には集落単位で各戸・世帯が加入し、集落ごとに営農事業、祭礼、伝統芸能、敬老会など多様な共同生活課題を伝統的に管理運営してきた。この地域共同管理の活動に、新たに女性会、子ども会、民生児童委員、消防団、商工会

8) この内容の詳細は、コミュニティ政策学会第11回大会のシンポジウム「地域自治を促すコミュニティ政策とは何かー地域自治区の実態から考える」で筆者が報告している。コミュニティ政策学会編(2013)『コミュニティ政策11』を参照されたい。

や農協の青年部, NPO 法人などが参画し, 地域共同管理機能を住民自治の観点から高めてきた。こうした地域共同管理の経験が, 旧恵南5カ町村にも存在していたのである⁹⁾。

各住民組織は, 世帯や住民の要望要求を受けとめ地域課題の解決に着手してきた。それとともに, 各集落を超えて全市的な規模の課題と考えられるものは, 行政による地域課題の解決へと繋げ, 各組織の自治機能と地域的公共性を高めてきたのである。

各住民組織を総合化した包括型住民自治組織の設置要求には, 合併で遠く本庁や先細りが予想される地域振興事務所に頼るのではなく, 住民の要望要求や提案を直接新市の市長や本庁組織へ届けるパイプ役を設けなくてはならないという思惑もあったといえる。

旧恵那市でも, 昭和の合併まで独立した基礎自治体(町村)であった8つの旧町村ごとに単位自治会・町内会とその連合組織である自治会連合会等が存在してきた。この自治連合会等が, 8つの代表者の集まりを通じ, 各世帯から出された多様な要望要求を行政に届け解決を図る役割をはたしてきたのである。それだけに, 各自治連合会との違いが不明確で, 合併による行政合理化の最中に再び行政の内部組織である地域自治組織を設置しようとする合併協議会の姿勢には, 旧恵那市の側からは批判や消極的な声¹⁰⁾が合併協議会に寄せられていた。

結局, 合併後の地域振興をめぐる危機感の濃淡を放置したままでは合併による新市誕生や合併後の新市建設計画の実行などに支障が出かねないとの不安が強く働き, 新恵那市の一部地区となる旧恵南5カ町村の意向を尊重する形で地域自治組織である地域

自治区制度を導入することを前提に, 合併が行われることになったのである。

5. 地域代表機関に向けての始動

地縁型住民組織の代表である自治連合会は, 地域の子どもや高齢者のための福祉事業をはじめ, 営農事業, 祭礼など地域を世帯・住民が協力し管理する活動に貢献し, それ故に住民の要望要求を確実に行政へと届ける地域代表機関と認識されてきた¹⁰⁾。

そのため, 地域自治区の導入以降も, 地域自治区内の地域協議会が定めた地域活動とは別に独自の地縁事業を続け, 市当局へ住民要望を届けるとともに, 市担当課から予算を引き出し, 住民の要望要求を施設整備等へと結びつけるなど地域代表機能を発揮してきた。

既述の通り, 恵那市には他都市と同様に自治会・町内会, その連合組織, 区長会といった地縁組織が重層的に存在し, 住民の要望要求に応じてきた。同時に, 目的に合わせて住民が世帯単位で地域活動に参加し, 住民世帯相互の親睦を高め地域共同管理に結び付けてきたといえる。

他方, 地域自治区では, NPO 法人や農事組合法人などが組織単位に地域協議会活動へと参加するようになる。さらに, 地域自治区内の地域協議会では, 自治会・町内会, その連合組織や区長会の代表者が地域協議会委員にも任命され, 地域自治区内の地域協議会委員を兼務することが実際に多くなる。他方, 地域の各種住民組織の関係者が, 各地域自治区内の地域協議会の実働部隊となって「まちづくり実行組織」へと参加することも多くなっていた¹¹⁾。

-
- 9) 町内会など日本国内のどこにでも存在する伝統的な地縁組織は, その連合組織とともに近隣から小中学校区程度の範囲における住民の社会的共同生活基盤を会費, 行政の補助金, 寄付等を財源に自ら整備し管理運営してきた。その起源, 展開過程, 評価に関しては, 中田實(1993)『地域共同管理の社会学』東信堂がある。
- 10) 町内会・自治会やその連合組織は, 世帯の人口規模が大きく退職世代の多かった90年代頃までは世帯加盟数も多く, 相当数の住民の意思を反映した運営がなされてきたことから, 市町村行政はこれら地縁組織を地域代表機関として扱ってきた。また, 地方自治法に謳う認可地縁団体として一定地域内の財産を管理運営する組織もあり, 地域代表性を持つことに異論は少なかった。しかし, 町内会等への加入率が低下するとともに, 多様な住民ニーズを掌握し活動することが困難になる組織が増える今日, 地域代表機関をどう扱うかは, 自治体と住民組織が協議を重ねる中で, 柔軟に取り扱う必要性も生まれている。
- 11) 恵那市では, まちづくり実行組織を, ①地域自治区(地域協議会)が1つ設置することを認めた住民及び住民団体を包括する組織, ②地域の多様な主体である自治会・自治会連合会, NPO等が結集し, 公共サービスを提供する組織, ③地域づくり事業補助金の支給対象であり地域計画を実施する組織, ④地域自治区ごとに規約に基づき運営され, 複数の部会や実行委員会を持って活動する, 等の特徴としてきた。

地域の各住民組織では、自らの事業関連分野と照らし合わせながら地域協議会と連動した実働部隊「まちづくり実行組織」に参加し、福祉・環境・教育・産業等の部会（または実行委員会）の一員となって、多団体・個人との新たな協力連携を通して地域活動を繰り返し広げてきたといえる。

各部会の地域活動を予算面で保障してきたのが、地域自治区導入時に設けられた「地域づくり事業補助金」等の公的資金である。地域協議会が策定した5年間の地域計画に記載された各種事業は、全13地域自治区に人口割と均等割りで配分された「地域づくり事業補助金」を活用し、取り組まれてきたのである。

尚、当初の地域自治区は、住民の多様な要望要求を本庁に届ける機能に重きを置く傾向が強かった。しかし、地域自治区の運営が13地区で始まると、地域協議会の運営方法、地域づくり事業補助金の執行方法、建議すべき事項の取扱い方、地域協議会と自治連合会や区長会との関係性の検討、地域活動をめぐる住民の負担軽減等が主要な課題となる。地域協議会は、行政の付属機関でありながら、行政への伝達機能を担う段階を卒業し、地域固有の生活課題の解決を住民・各種地域組織との連携によって果たしていく自治的組織へと「進化」を遂げてきたといえよう。

別の言い方をすれば、13地域自治区内の地域協議会やまちづくり実行組織に集う住民・地域組織にとって、「地域を自治する」場が地域自治区となってきたのである。行政の内部組織でありながら住民自治組織として機能する地域自治区の姿は矛盾するのではないか。これは行政負担の軽減と負担を地域住民等へ転嫁し、「安上がりの政府」をつくるための官製型住民自治につながるのではないか。こうした自問自答が地域になかで繰り返えられる時期でもあったのである。

この疑問が解かれる端緒となったのが、2008年4月1日から始動した恵那市地域自治区連絡協議会（連絡協議会と略す）の活動である。13地域自治区では、恵那市地域自治区条例に基づき、地域自治区相互の連絡調整機能を具現化するため、地域協議会の会長と副会長26名からなる連絡協議会を設置し

ている。地域協議会やまちづくり実行組織は、この連絡協議会を通じ、互いに共通する様々な課題を話し合い、経験交流を進め、専門家を交えた研修に取り組んできた。しかも、同協議会は、行政の要請で活動するのではなく、住民委員独自の判断で協議課題を決め運営していく広域的自治活動の一環でもあったのである。

連絡協議会では、2012年度になると「地域自治区・地域協議会と自治連合会との役割分担をめぐる協議」を開始し、「地域協議会委員の選出方法をめぐる協議」にも着手した。何れも13地域自治区単体では解決が困難な懸案事項であったからである。

町内会・自治会や自治連合会、区長会の会長は、13地域自治区の地域協議会委員として市長から選任されることが多く、その結果、既存の地縁型住民組織と地域協議会との関係性や役割の相違が不明確であるとの不満、改善を求める意見が委員から出されていたことも背景にある。

委員・役員として会議や活動へ参加することは、高齢の住民にとって大きな負担でもある。地縁型住民組織と地域協議会との役割分担や、各種委員の選出方法等を再検討することは、高齢化が進む地域の住民自治にとって共通の課題でもあったのである。

協議の結果、2012年度以降、地域自治区連絡協議会と自治連合会の代表者、さらに行政の所管課の間で協議を踏まえ、新たに連絡協議会と連合会の合同会議である「地域自治区制度検討プロジェクト会議」を新設し、両者の役割分担を明確にすることや、地域協議会の委員選任のための規約改正、委員選考のガイドラインを策定することが申し合わされたのである。

6、重層的な地域自治のための役割分担

地域自治区制度検討プロジェクト会議には、13地域自治区から地域協議会会長と副会長の計26名が参加し、他方、自治連合会からは役員が20名参加して、地域自治のための役割分担をどう図るかの協議が重ねられた。

長年の慣例に依存するのではなく、地域自治の実現を図る観点から、住民の地域代表機関を再定義す

る試みこそ、住民自治の制度化にむけ重要な作業となる。その意義深い協議から、次の5つにわたる結果が導かれることになった。

すなわち、①2013年度からは情報共有の一環として、地域協議会長と自治連合会長の定期的な会合を年数回開催すること、②地域協議会連絡会議は、会長・副会長職に自治連役員が兼務している事情もあり、自治連合会理事会を開催しない月に開催すること、③恵那市の各種審議会・委員会等への委員の選出は、市が自治連に求めてきた慣習を見直し、④の合同による会長会議を開催し、合議の上で選出すること、④自治連合会の役割は、住民が自治会・町内会に寄せる道路整備や街路灯設置など1-2年で解決処理できそうな身近な地域課題を扱い、かつ行政に対して陳情・要望する役割とすること、⑤地域協議会の役割は、行政からの諮問に対する答申とともに、地域自治区内全体の地域課題を扱い、特に解決までに3年以上を要すると想定される大型事業の予算化や実施方法を審議し、行政に地域自治区個々あるいは地域自治区連絡会議として建議すること、等が決定されたのである。

ただし、実際の運用は、各地域自治区の地域協議会と自治連合会が協議を重ね運営できるよう「13地域13通りの原則」で運用していくことも申し合わされている。

このうち、③の案件は早々実行に移され、市企画部長名で各課長等に対して各種審議会委員の選出希望がある場合には合同会議の事務局に当たる市まちづくり推進課に希望調書を提出することが義務づけられたのである。

さらに、各種審議会等の委員選任手続きは、一般住民の中から委員を選出する場合にも広げられることになった。この点も、同会議から行政に対する強い要望である。行政にとって都合の良い住民の選出に繋がるような恣意性は防がなければならず、むしろ多様な世代の多様な意見・経験が審議会へ持ち込まれ、地方自治が体現されるべきことが求められたのである。

7, 地域自治区導入10年を経ての内発的改革

2012年度に設置された地域自治区連絡協議会と自治連合会、行政所管課からなる合同会議では、他にも地域協議会の委員候補を年齢や性別、地域活動の経験などの面で、偏りが少なく、住民の負担を軽減しながら自治を実現できるように、委員選任の為のガイドラインの策定も行うなど、精力的に作業を繰り広げてきた。

その象徴的事業が、2015年度に開始された「地域自治区のあり方の改変」と2016年度から導入された「活動支援制度の改変」である。そこで、この2点の制度改変の意義を住民自治の強化の視点から検証する。

7-1, 新たな地域自治区の始動

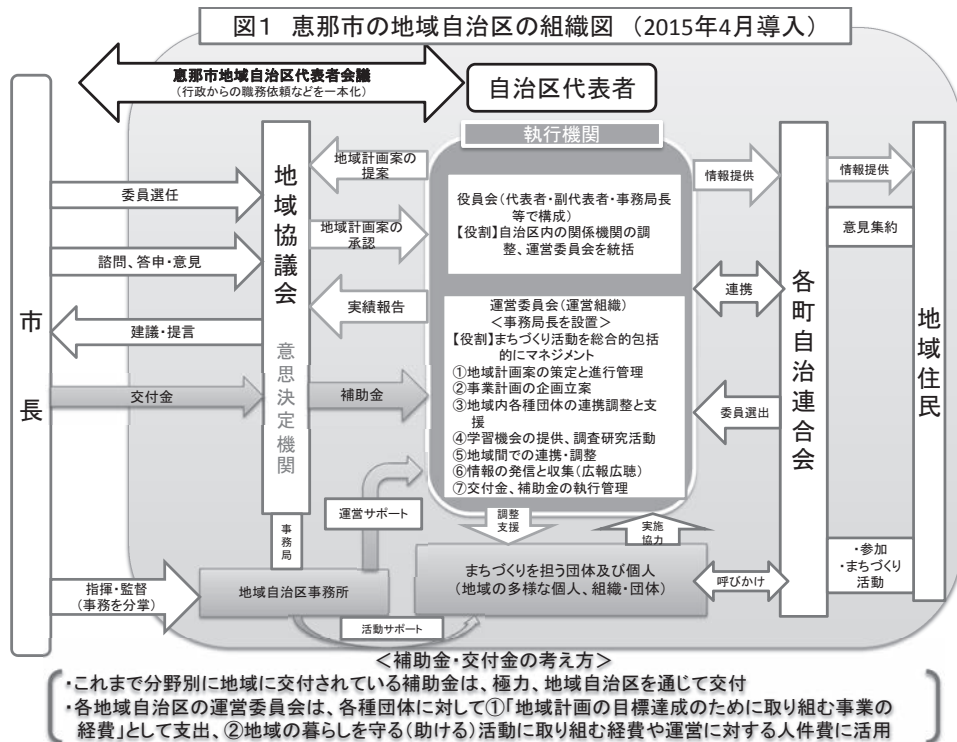
13地区の新地域自治区は、5年後の制度完成を目標におきながらも、2016年度から2025年度までの10年間に13地域が行う「第2次恵那市地域計画」の策定を当面の目標に据え、事業に着手した。図1は、新地域自治区が5年後に完成を目指す機構図である。

基礎自治体は地方自治法に基づき設置するが、住民が満足度を高め、住民や世帯が暮らし続けたいと願う都市へと発展させるには、住民自身の地域活動や身近な生活単位の地域行政運営への直接参加を保障していくことが不可欠である。市議会による間接民主主義は市政全般の監視と進行に責任を持ち団体自治を担うものである。地域自治区による住民自治の強化を図ることで、両者は相互補完関係を築き、市政の課題に公民協働で取り組んでいくことが可能となる。

それ故、新地域自治区は、その理念として「恵那市のまちづくりは、地域自治力の向上を目指し、市民と行政が対等な立場で情報を共有し、補完性の原理により、地域自治区が自らの力で考え活動するとともに、市民と行政及び市民相互の信頼、協力に基づいて協働により推進する」と謳う。

この理念からも、恵那市では地域自治区を、行政の出先機関・内部組織という合併当初の位置づけではなく、住民自身の「自助」や、自治会・町内会・自治連合会及び各住民組織による「共助」を空間的に補完する地域代表機関へと進化発展させようとしてきたことが分かる。

図1 恵那市の地域自治区の組織図（2015年4月導入）



(備考) 恵那市まちづくり推進課資料

その証しが、さらに新地域自治区の目的にも示されている。この改革の目的は「地域内分権を進める」ことにあり、同時に「自治力の強化、自主自立による地域力の向上」や「役員の負担軽減」を図るに置かれることになった。しかも、この目的を達成するために、次の5つの観点から旧来の地域自治区を改革する必要性を指摘した。すなわち、①地域自治区代表者を設置すること(自治力の強化)、②市の代表者会議を一本化すること(13地区に関わる政策協議の場の一元化)、③地域自治区に執行機関に当たる「運営委員会」を設置すること(自主自立による地域自治力の向上)、④まちづくり活動支援制度の方向性を確立すること(地域自治の財政的保障に基づく推進)、⑤各種審議会や委員会等のあて職を軽減すること(負担の軽減)、である¹²⁾。

図1は、5つの改革ポイントのうち、①から③を表している。この図1の機能を整理した一覧が表2である。

7-2, まちづくり活動支援制度の進化と地域の自立化

今回の新地域自治区への改変以前の旧地域自治区制度上では、地域協議会と連動し、まちづくりの執行機能を担当してきた「まちづくり実行組織」が、様々な部会や実行委員会を設け、市の地域づくり事業補助金を財源にして、多種多様な地域活動を繰り広げてきた。ところが、図1の新地域自治区へと移行したことで、多様な地域活動を展開してきた住民組織が結集する「まちづくり実行組織」は、制度上解消されることになった。制度上は姿を消すことになるが、その実績から、13の新地域自治区上でどのように活かし、また改変するかは各地域自治区に任せられることになった。住民自治を強化する観点から、この判断は正しく、その結果、表2の⑤に記したような判断に基づき取り扱われることになったのである。

ここで重要な点は、新制度への移行と旧来のまちづくり実行組織の制度上の解消によって、合併から

12) 恵那市まちづくり推進課(当時)資料「平成27年度からの地域自治区のあり方」を参照。

表2 恵那市の地域自治区制度及び運営に関する考え方

①地域自治区の組織改編の主な理由	地域自治区導入後10年が経過したものの、市役所内部および地域においても、地域自治区制度が浸透していない。そこで、同制度と役割を明確にして、地域自治力を高めることが必要である。そのために同制度に関連する組織の一部を見直した。
②地域自治力の定義	自立した地域社会を目指して、住民自らが主体的に地域(13地域自治区)の方向性を考え、地域全体で協力連携しながら、地域課題等の解決に取り組んでいける力を意味する。
③地域自治区代表者の専任方法	地域協議会長、自治連合会長あるいは地域を代表する人の中から、地域の实情に応じて13地域自治区ごとの方法で選ぶ。任期は2年とするが再任は妨げない。
④13地域ごとの地域協議会、自治連合会の扱い	13地域への依頼等は、市の窓口を一本化して行う。他方、地域自治区内の地域協議会や自治連合会は現状のまま存在し、各々の役割を担いながら連携しつつ、各々の組織から13地域を運営していく。
⑤行政から地域自治区への職務依頼方法	3通りの方法をとる。(1)毎年行っている定期的な事項や報告事項、またはお知らせの内容は、担当者が振興事務所連絡会議にて説明し、振興事務所長を通じて地域自治区へ依頼する。依頼内容は、地域自治区代表者会議にて依頼事項の情報を共有する。(2)地域自治区に関することで、市全体で協議が必要と思われる事項や市全体で取り組む政策内容は、決定前に、地域自治区代表者会議で協議し、その後に地域自治区へ依頼する。(3)個別地域への情報提供や職務依頼は、振興事務所長を通じて、地域自治区代表者へ相談する。
⑥行政の各種審議会や委員会等のあて職の扱い	極力、役員等の負担を減らすために、真に地域としての意見が必要な審議会、委員会等のみに、地域自治区代表者会議で協議のうえ、住民代表としての委員の選出を決定する。したがって、地域自治区代表者ばかりでなく、委員会等の性質に応じて適任者を選出する。
⑦地域自治区代表者会議の定義	地域協議会連絡会議と恵那市自治連合会を発展的に解散し(ただし、各町自治連合会は存続)、新たに設置する各地域自治区代表者の集まりをいう。主な業務は、(1)市政全般にわたり、13地域に関する政策協議や情報の共有を図る、(2)地域自治区間相互の連携や調整を行う、(3)地域自治区運営等に関する調査研究、(4)市行政からの依頼による各種審議会、委員会への委員選出の協議。会議の開催回数は、従前の機能を移行させるため、隔月開催程度が目安となる。
⑧地域自治区代表者の負担軽減方法	地域自治区の全業務を代表者が一人で引き受ければ負担が増す。そこで、振興事務所長と調整し他者と役割分担するようにし、地域自治区を総括する上での負担を減らすようにする。
⑨地域自治区の役員会、運営委員会のメンバーの定義	役員会とは、地域自治区の運営委員会を統括し、地域自治区内の関係機関(地域協議会、自治連合会、地域自治区事務所、まちづくり団体や住民等)の調整を図る。また、運営委員会とは、地域自治区の運営等に関し、中間支援的な組織としてまちづくり活動を総合的にマネジメントする。例えば、1)地域計画(案)の策定と進捗管理、2)地域計画の目標を達成するための事業計画の企画立案、3)地域自治区内の各種まちづくり団体の連携や支援、4)学習機会の提供及びまちづくり活動の調査研究、5)地域自治区間の連携や調整、6)情報の収集と発信(広報公聴の役割)、6)交付金や補助金の執行管理、を担う。
⑩運営委員会の設置方法	既に、地域自治区内を総合的、包括的にマネジメントするような組織がある場合は、新設せず、その組織を運営委員会に置き換え、⑨の例に記した業務を担っていくことの方が良い。
⑪役員会と運営委員会のメンバーの考え方	役員会と運営委員会のメンバー構成に関しては規定を設けず、各地域自治区の裁量で規定を設け、役員会・運営委員会の構成等について(人数を含め)決定する。
⑫地域協議会と運営委員会の構成員の重複	地域協議会は行政の内部機関であるとともに地域自治区の意志決定を担い、地域自治区を監督していく機関である。他方、運営委員会は地域計画の策定管理やまちづくり活動の支援、事業予算の執行管理など地域自治区を運営していく機関である。監督者と執行者が同一人物であることは好ましくなく、地域によってはやむを得ない場合もある。
⑬地域自治区への各種補助金の流れ	現在は、分野別に地域自治区(市の外郭団体や各支部を含む)に交付されている補助金は、今後はまとめて地域自治区の運営委員会へ交付されるように調整する。
⑭地域自治区創設時から交付されてきた地域づくり補助金の扱い	補助金導入10年目の2015年度で終了し、2016年度からは、地域自治区ごとの運営委員会に対して、新たな「まちづくり活動支援制度」(補助金型と交付金型)を導入し地域自治力の向上を図る。新支援制度では、地域計画の理念に基づく活動であることを前提に、地域協議会で認められた地域自治区内のすべての団体が対象となる。尚、新支援制度のうち補助金型は、市の審査委員会で認められた事業のみに交付する。
⑮従来、地域自治区内に1つ設けられてきた「まちづくり実行組織」の扱い	地域自治区創設以来、部会や実行委員会を設け執行機関を担ってきた「まちづくり実行組織」は、新たに設けられた運営委員会に移行して同様の活動を続けるか、一旦解散するか、のいずれかを各地域自治区ごとに判断する。その際、「まちづくり実行組織」内の各部会は、独立して地域協議会が認めた地域活動団体となって活動を継続するか、他の地域活動団体と統合するか、または活動を終了することになる。
⑯振興事務所と運営委員会事務局の役割関係	地域自治区の事務所は、各振興事務所となっている。そのため運営委員会の運営には積極的に関わり、活動をサポートする。ただし、運営委員会による補助金等の管理など会計的な業務は、行政機関であることから受け持つことは好ましくない。また、地域協議会が認めた各種地域活動団体の会計的な業務も同様に好ましくない。

(備考)

恵那市「平成27年度からの地域自治区のあり方」および恵那市担当部局へのヒアリング調査をもとに筆者作成

今日まで地域活動を繰り広げてきた民間の各種住民組織までもが解散をしたわけではないという点である。地域自治区が行政の内部組織に終わることなく、自治会・町内会、自治連合会を補完する「実質的な地域代表機関」となって重層的な住民自治の充実に貢献できるようになったのは、地域課題の解決に取り組んできた各住民組織の存在がきわめて大きかったからである。

各住民組織は自らの活動財源を十分に持たないケースが多かった。それだけに、合併当初から各住民組織の活動を資金上保障してきた地域づくり事業補助金制度とその運用が果たした役割はきわめて大きなものがあったといえる。

この補助金制度の運用の経過を振り返っておこう。この補助金を財源に利用しながら始動した地域住民組織は、その後、実績を重ねながら、当初の任意団体から、財産を持ち非営利ではあるが収益事業を行える NPO 法人、農事組合法人や農業生産法人などへ姿を変えてきた。

その過程で見られたものは、利益至上主義の事業経営ではなく、地域の高齢者や女性の雇用を拡大し、耕作放棄地で農業を再開し、歴史的街並みを観光交流空間へと衣替えさせるなど、社会性豊かな事業経営であった。その規模は年を追うごとに広がり、集落や市街地の事業から地域自治区全域へと広がり、さらに複数の地域自治区や全市域で取り組む事業へと広がりを見せてきている。

事業の規模を広げることができた背景には、社会的事業を担う住民組織が、非営利法人からさらに株式会社化し、投資を受け入れ、再投資活動を行い、資金循環を図りながら地域経済の自立化を目指してきたことが証左としてある。その上で、補助金など公的資金に依存しない自立した地域経済への転換が、地域自治区から始まりつつある。

こうして、図 1 の地域自治区は、非営利な地域活動団体の成長と共に、それにとどまらず社会的企業の起業や発展、それら社会的企業を核とした内発的な地域経済を形成する「社会的装置」として機能しつつある。新市の地域自治区や隣接する複数の地域自治区の地域経済を住民自らが共同管理する機能が発揮されつつある。

8、内発的な地域経済の萌芽を支援した基金

既に述べたように、恵那市では、地域自治区の活動支援策として、当初地域づくり事業補助金制度を設け、各地域自治区内の地域協議会の執行機関となった「まちづくり実行組織」が地域計画上の「地域で行う」事業を計画的に取り組んでいく財源に充ててきた。

この補助金は、合併前に、隣接する中津川市、恵那市および恵那郡など 13 市町村の一部事務組合が積み立ててきた「ふるさと基金」に由来する。この基金 10 億円が、恵那市と恵南 5 カ町村の合併を機に、中津川市と新恵那市へ均等割りされることになり、新恵那市分の基金 5 億円が、13 の地域自治区に対して均等割りと人口割に基づき分配され、10 年間にわたり 13 地区のまちづくり事業に運用されてきたのである。

しかし、この 10 年間の補助金制度の運用をめぐるには、市民の間からも否定的な意見が常に出されていた。その最たるものが「合併を機に誕生した 13 の地域自治区への資金のばら撒きに過ぎない」とか「安上がりな行政サービスに道をひらいたに過ぎない」などの批判である。この批判は、地域自治区を所管する行政部局や市長のみならず、地域協議会委員や、まちづくり実行組織に参加しこの予算を執行し地域活動に取り組んできた地域住民組織、住民にも容赦なく向けられてきた。

しかし、こうした批判を契機に、地域自治区を内側から変えていくきっかけにしなければならないというのが、地域自治区の地域協議会に参加する住民委員の共通認識にもなっていた。では、どのように変えていくべきなのか。その検討が地域自治区制度検討プロジェクト会議において着手される一方で、地域づくり事業補助金の交付期間である 10 年を前に、交付限度額を使い切る地域自治区が生まれるという事態も、経験することになる。

そこで、地域自治区制度検討プロジェクト会議では、「交付期間後の 2015 年度以降の地域自治区の地域活動を財政的にどう保障すべきか」を最重要課題とし、さらなる協議を重ねてきた。既に、地域自治区連絡協議会と行政の間では、2005 年度以降、合併特例債を発行して基金造成を図り、合併後 9 年間で発行限度額の 34.5 億円を積み立て、総額 35 億円

を「地域振興基金」として設けることが合意され実行されていた。そこで、この地域振興基金を地域自治区の新たな財源とし、当面 2016 年度から新地域

自治区の各運営委員会に対して交付することが決議されたのである。この新支援制度の概要をまとめたものが表 3 である。

表 3 恵那市地域自治区まちづくり活動支援制度の概要

<p>【趣旨】 地域自治区が自らの力で「自治」を推進していくために、「地域計画の趣旨」に基づき、地域資源を生かした魅力ある取り組みなどに対して支援し、地域自治力の向上を図る。</p> <p>【地域計画の趣旨】 地域計画とは、自分たちが住んでいる地域が、子どもから大人まで、世代を超えた交流を生み出し、人が繋がることで、生き生きとした住みやすい魅力ある地域にすることを目的に、今後の地域ビジョンを掲げ、地域課題を解決し、地域活性化を図るための計画をいう。地域計画は、(1)地域自治区単位で取り組む事業、(2)同じ目的を持つ複数の地域自治区が協力し、スケールメリットを生かして取り組む事業、(3)各地域自治区から市へ「全市的共通課題」として市全体で取り組む必要がある事業、の3部構成とする。尚、地域計画の期間は、2016年度から2025年度までの10年間とする。</p> <p>【対象事業】 地域計画の趣旨に基づき、計画に掲載された基本目標の達成に向けて取り組むソフト事業を対象とする。ただし、ソフト事業の目的を達成する上で必要なハード事業(活動拠点整備、備品機材の購入等)も審査を経て予算の範囲であれば認められる。</p> <p>【交付対象】 各地域自治区の運営委員会</p> <p>【金額】 市全体予算枠は年間約5000万円とする。 (1)内訳 (A) 地域自治区ごとの取り組みに対する支援内容 ・3500万円(交付金型=1755万円, 補助金型=1750万円) ・財源の考え方=合併特例債を発行し積み立てた「地域振興基金」35億円の1%相当額(利息相当分) (B) 複数の地域自治区が連携した取り組みに対する支援内容 ・1500万円(補助金型のみ) ・財源の考え方=前制度の地域まちづくり補助金の残金, 市民の寄付等からなる「まちづくり基金」 (2)期間 交付期間は2016年度から2020年度までの5年間とし、検証した後に新たな支援制度への移行を検討する。</p> <p>【交付金型と補助金型の考え方】 (1) 交付金型の支援制度の特徴 2016年度の全体予算額を年額1755万円とし、13地域自治区に均等割(1地域自治区135万円)で使途を自由とする交付金として助成する。ただし、主な対象事業としては(a)地域課題に対応した事業(人口減少対策, 地域福祉推進, 防災防犯対策, 地域環境保全等)の経費, (b)地域自治区長, 運営委員会事務局長, 事務補助職員等の人件費, を想定する。 (2) 補助金型の支援制度の特徴 2016年度の全体予算を年額3250万円とし、地域課題の解決に向けて取り組む事業の費用を補助する。申請事業は優先順位を決めたうえで複数事業を申請できる。 (A) 地域自治区単位での事業(13地域自治区全体予算額は年額1750万円) 従来と異なり地域への配分枠はない。1事業50万円を上限とする。審査を経て事業に係る決定予算を助成。 例=空き家の活用, 健康づくり, にぎわいの創出, 伝統文化の継承など, 役員会・運営委員会で検討する。 (B) 複数の地域自治区が連携した事業(13地域自治区全体予算額は年間1500万円) 新たな助成制度であると同時に、地域への配分枠はない。1事業100万円を上限とし、審査を経て決定予算を助成。 例=イベントの共同開催, 観光交流情報の共同発信, 観光交流事業の共同化など。</p> <p>【今後の課題】 恵那市全体のまちづくり支援制度は、上記の新制度を検証後、新たに導入する。また、本制度の導入までに行ってきた下記の支援制度に関して、終了または整理等の見直しを図る。 ①市内のNPO等を支援する「まちづくり市民活動助成制度」などは、業務を委託する恵那市まちづくり市民協会とともに見直しを進める。 ②恵那市地域の元気発信事業は、2015年度で3カ年の事業助成を終了する。 ③市から(外郭団体を通しての補助を含める)地域へ交付している補助金の整理を進める。また、旧恵南地域の5町村である岩村町, 山岡町, 明智町, 申原町, 上矢作町への地域包括補助金も段階的に縮減する。</p>
--

(備考)2016年4月本格始動に際しての概要。恵那市「今後の地域自治区のあり方—5年後の姿—」および担当課へのヒアリング調査をもとに筆者作成

9、集落再生からはじまった地域自治体の地域経済

地域自治体の運用が市内13地区で始まり、10年が経過するなかで最も大きな変化は、地域自治体内での地域住民組織の活動を通じ、地域経済の萌芽が形成されはじめた点である。その象徴的な事例として、中野方町地域自治体を取り上げる。

旧地域自治体で10年間、地域協議会の執行機関として中野方町内の各種まちづくり事業を推進してきたのが、まちづくり実行組織「中野方まちづくり委員会」である。

この委員会は、地域協議会委員と町内各種団体の構成員を中心に組織され、棚田里山部会、伝統文化部会、健康福祉部会、観光振興部会、農業振興部会の5部会から組織されていた。例えば、2010年度は5部会が16事業を346万円の予算で着手している(補助率は100%。申請額に対して8割交付のため、実際の交付額は276万8千円)。その成果は、次の3点に集約できる¹³⁾。

第1は、各部会内で地元住民や住民組織が参加連携し、多様な社会的公益的な地域活動を生み出すことに成功してきた点である。

恵那市中野方町では、1999年に日本の棚田百選に選ばれた坂折棚田(坂折地区面積:19ha、棚田面積:14.2ha、棚田枚数:整備前468枚が整備後360枚へ整備、棚田所有農家数:35戸(不在農家4戸)、棚田の区画:平均約3a)を再生活用する目的で、NPO法人恵那市坂折棚田保存会が組織されている。その上で、同部会の中核事業体となって町内の他団体と連携を図りつつ、交流人口と収益事業の拡大、耕作放棄地の削減と棚田景観の再生、さらに集落から全国の個人・法人に向け棚田再生事業への参加と投資・再投資を導くことに成果を生んできている。

第2は、実行組織内に農業・観光・福祉など複合的な収益事業に取り組む部会の設置に成功し、持続的な収益事業と再投資を通じ、雇用形成、地域福祉事業を新たに生み出してきた。その一つ、農業振興部会は、農業振興協議会・JA恵那北部支店・不動滝野菜の会(地場の農産物の集荷事業、直売事業、

レストラン事業等を運営する女性住民組織)から構成される。この3団体目の不動滝野菜の会は、事業の拡大と共に農事組合法人として登記し、「地元野菜の販売、お食事処『味菜』の経営、野菜加工場の運用、学校給食の提供、休耕田を借りた野菜生産」など多角的事業を展開しながら、地元女性の雇用促進と家計所得の形成に貢献してきた。筆者がヒアリングした際でも、1990年の同会設立時は女性30名ほどで出資や事業部を立ち上げ、20年後の2010年現在では女性を中心に60名ほどが農産物の生産・販売に従事し、一人当たり年間30万円から100万円前後の収入を得られるまでに事業は安定化しつつあるとの報告も得た。

第3は、健康福祉部会から高齢者の生活と自立を支える福祉ビジネスを立上げ、そのビジネスモデルを隣接する他地域自治体へも拡張することに成功させている点である。福祉NPO「NPO法人まめに暮らそまい会(正会員70名、賛助会員180名)」の代表的事業の一つに「おきもり」と呼ぶボランティア移送サービス事業がある。地元の中小企業8社や農業協同組合、社会福祉協議会等(2010年現在)の協力を得て、移送事業や家事補助など多様な地域福祉活動で地元の高齢者の移動を支え続けている。

市の補助金交付に依存するだけでは、基金がなくなれば事業を続けることが困難になる。恵那市の各まちづくり実行組織では、自らが立てた5年間の地域計画に該当する事業とともに、それ以外に住民ニーズの高い地域活動の立ち上げにも取り組んできた。それらは各部会単位に類似活動する地域住民組織が協力して立ち上げ、地域内の個人・団体・法人から投資や人材を集め、収益性を考えながら事業の継続、取引の拡大、雇用の拡大と所得の安定化を図ってきたといえる。地域自治体が小さな地域経済の萌芽を形成し、さらに育てる腑卵器の役割を果たしてきたのである。

10、株式会社えな笠置山栗園の設立と意義

この中野方町でも、既述の通り、2015年度から図1の地域自治体への切り替えが図られた。これ

13) 鈴木誠「恵那市地域自治体における住民自治活動の評価と展望」p177-182、西村茂、前掲書を参照のこと。

を機に、さらに自立した地域経済の確立を目指し、運営委員会「中野方まちづくりネットワーク会議」が立ち上げられ、同会議の農業振興部門で、住民の出資による株式会社が新たに設立された。それが、2016年4月27日設立の「株式会社えな笠置山栗園」である。

表4は、同栗園開発事業の概要である。同栗園は、2009年12月栗園開発の合意を取り付けて以降、2010年恵那市に対して栗園事業の要望と事業を重ね、2011年3月からは笠置山栗生産組合の事業化の目的をつけ、多彩な親睦事業を織り交ぜながら栗園の造成・植樹・植栽、組合員の拡大などに努めてきた。

表4 地域自治区が挑む社会的企業「笠置山栗園」誕生までの歩み

事業年度	事業概要	開発主体	開発面積(ha)	圃場面積(ha)	事業費(千円)
2009年	・中野方町内のグリーンピア跡地利用検討会が栗園の開発を合意(12月16日)	市単独事業	1.0	0.65	21,614
2010年	・同検討会が市長にグリーンピア跡地の栗園化を要望(1月19日)				
	・中野方町内に中野方栗生産準備委員会を設立(2月9日)				
	・第1期栗園(恵那市単独事業)造成工事着手(10月)				
2011年	・笠置山栗生産組合を設立(3月14日)	市単独事業	1.7	1.10	38,535
	・第1期-第3期栗園(恵那市単独事業)完成(同年3月から2013年3月, 2.55ha)3月の植樹祭等で961本を植栽				
2012年					
			1.0	0.80	12,000
2013年	・新たに岐阜県営事業によって全16.2haの栗園開発に着手(3月)	県営事業	2.6	2.25	57,467
2014年	・県営第1期栗園(2.25ha)が完成(3月)				
	・中野方小学校の新1年生親子、恵那農高生徒、一般市民、関係者など約150人が参加した植樹祭で約900本を植栽(4月5日)				
	・同じネットワーク協議会内の棚田里山部会による坂折棚田の神祭の支援をきっかけに同協議会内の他部会活動にも参加連携(5月31日)				
	・笠置山栗園感謝祭開催し、市民交流を推進				
2015年	・笠置地域自治区、飯地地域自治区、中野方地域自治区からなる笠置3町の新1年生親子、恵那農高生徒、一般市民、関係者約200人が参加した植樹祭で約2500本を植栽			4.85	59,770
	・笠置山栗園収穫祭を開催し、市民交流を推進(10月3日)				
2016年	・株式会社えな笠置山栗園設立(5月17日)				
		合計	19.9	16.16	766,358

(備考)2017年以降、県営事業は事業費として7922万9千円が予定されている。2017年3月株式会社えな笠置山栗園資料より作成

栗は収穫までに5年程を必要とする。そこで、収量が安定する時期を2023年頃と見込み、当面は運転資金の不足が生じることから資金調達面を重視し、株式会社化に向けて同会議や地域協議会で検討を重ねてきた。その結果、対外的な信用力の向上と事業運営責任を明確化しながら、事業運営の安定拡充を目指すことが必要であると判断され、2016年5月2日、2500万円の資本金、株主総数35名(2502株)で株式会社として栗園事業を開始するに至ったのである。

図2は、同園の位置づけをクローズアップした中野方地域自治区の機構図である。さらに、表5が、株式会社えな笠置山栗園の事業計画と収支計画である。域外資本による町内での観光事業がとん挫し、放置された広大な土地を地場産品の生産と供給の場へと作り変えるなど公共的課題に取り組んできたことがわかる。

市の行財政課題や地域産業振興への理解がなければ取り組むことのできない事業とでも言うことができよう。2018年度には16ha、6588本もの栗の木が植栽されることで、広大な遊休地が栗園という恵那市の特

産品開発産業へ生まれ変わろうとしているのである。

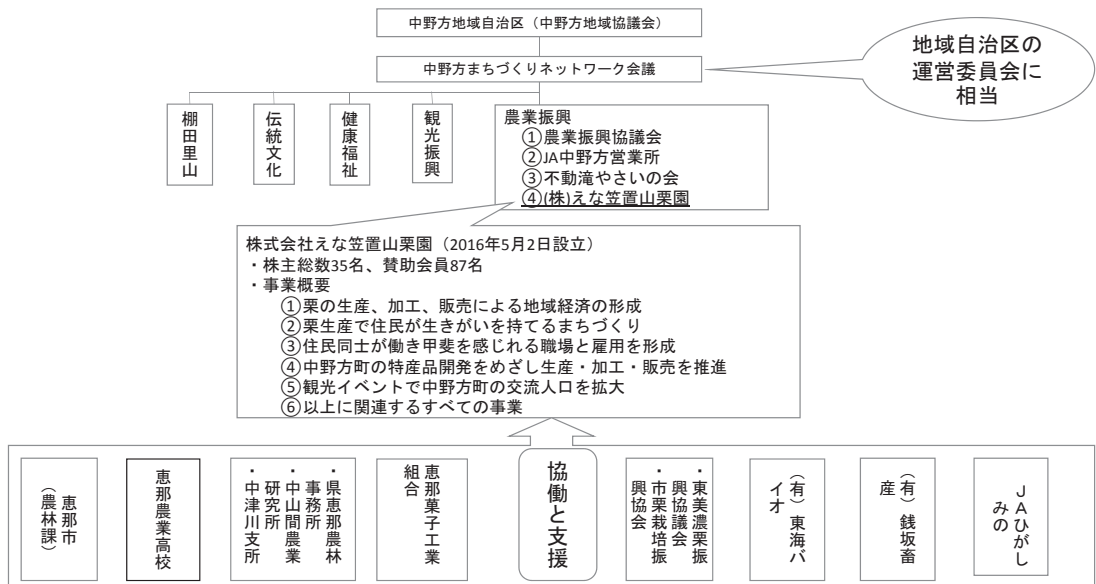
地域自治区に集う町内住民を中心とした投資によって始まった栗園事業は、5年後の2020年度には生産量約21トンに至り、経営も黒字に転じる予定となっている。

恵那市の特産「栗きんとん」等の原料は、市内各種事業者へと安定供給され、地元企業との取引拡大を通じて利益を伸ばし、地元高校生や技能高齢者、女性の雇用形成など分配面を拡大しながら、地元からの株式投資を促すといった資本の地域内循環社会をめざしている。

11. 地域自治区による産業自治政策の展望

恵那市の新たな地域自治区のもとでは、複数の地域自治区が連携し、広域的な地域振興計画を策定し、広域型地域自治区ネットワーク事業への着手もはじまっている。住民の投資、事業経営および地域経済の持続的な発展を見込めるようになるにしたがい、行政の財政支援も充実し、公民の投資と地域内の生

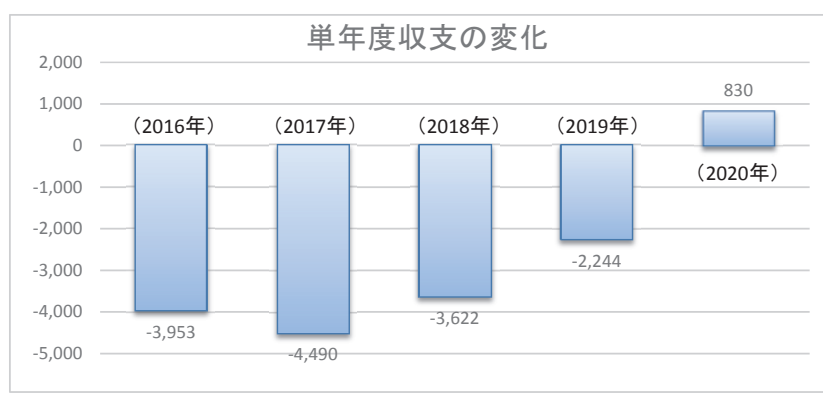
図2 中野方地域自治区における(株)えな笠置山栗園の位置付け



（備考）(株)えな笠置山栗園の資料をもとに加工作成

表5 (株)えな笠置山栗園の事業計画及び収支計画の概要

		2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
事業計画	面積(ha)	11	16	16	16	16
	栗木育成数(本)	4,604	6,588	6,588	6,588	6,588
	栗生産量(kg)	1,960	4,313	8,475	13,775	21,679
収支計画	収入(千円)					
	栗販売高	2,335	4,417	7,899	12,075	18,257
	その他収入	1,695	1,671	1,631	1,631	1,931
	合計	4,030	6,088	9,530	13,706	20,188
	支出(千円)					
	資材・機械等	3,356	4,491	5,330	5,879	6,586
	雇用労賃	4,062	5,329	6,737	8,573	10,649
	その他支出	565	758	1,084	1,498	2,123
合計	7,983	10,578	13,152	15,950	19,358	
単年度収支	-3,953	-4,490	-3,622	-2,244	830	



（備考）(株)えな笠置山栗園の資料をもとに加工作成

産・分配・支出が繰り返され経済活動を持続化することが見通されるようになる。

2016年度から10年後をめどに始まった地域計画では、13地域自治区で同様に内発的な地域経済へとつなげる諸事業が着手されつつある。しかも、株式会社を立ち上げて地域経済振興に向かう地域自治区が他にも誕生するなど変化の兆しが表れ始めている。

ただし、今後、地域自治区を単位としながら内発的に地域経済の萌芽を育て自立化を促していくためには、投資・融資の資金調達、内部人材の育成や専門家の活用、地域資源・商品のブランディング化、消費

市場とのネットワーク化など、多面的に事業経営の課題に取り組んでいくための地域経済政策が必要となる。そのヒントとなるのが、現在全国の市町村を中心として策定が進む地域経済振興基本条例・中小企業振興基本条例など自治体独自の地域産業政策である。

表6で紹介している愛知県新城市は、恵那市と同様に、地域自治区を導入した都市である。新城市では、この地域自治区を単位に、恵那市同様に自治区内の住民が出資し、就労の機会、既存産業との取引形成、資金の域内循環を推進する目的で、2015年度に「新城市地域産業総合振興条例」を策定した。

表6 大規模合併後の主な地域自治区制度の概要

	上越市	恵那市	豊田市	新城市
概要	973.61km ²	504.19km ²	918,477km ²	499km ²
面積	196,616人	51,628人	423,722人	47,889人
地縁組織	町内会	自治会	自治区(地区区長会), 地区コミュニティ会議	行政区
連合組織	町内会長連絡協議会	自治連合会	地区コミュニティ協議会	地区
組織名	地域協議会	地域協議会	地域会議	地域協議会
施行期日	2005年1月	2005年4月	2005年10月	2013年4月
委員数	12人から20人まで	30人以内	20人以内	12人から27人
選任方法	個人の公募公選	自治連合会等の地域の公共団体, 識見を有する者, 公募	区長会, 地区コミュニティ会議, 各種団体, 公募等	行政区, 各種団体, 公募等
設置数	28	13	28	10
予算的特徴	地域自治区ごとの配分予算内で, 各団体に補助金交付	地域自治区ごとの配分枠内で運営委員会に対し交付金, 補助金を交付	地域自治区ごとの配分枠七位でわくわく事業(補助金), 地域予算を運用業	地域自治区ごとの配分枠内で地域活動交付金, 地域予算を運用
関連条例	自治基本条例	地域自治区条例	まちづくり基本条例	自治基本条例
	地域自治区条例		地域自治区条例	地域自治区条例
				若者条例
			若者議会条例	
			地域産業総合振興条例	
人口	2017年3月1日現在	2017年2月1日現在	2017年3月1日現在	2017年3月1日現在

(備考) 各自治体HPより作成

同条例では、第7条の産業振興策の基本的方向として、「(1) 事業者の自主的な努力を総合的に支援すること。(2) 若者及び女性をはじめ、起業及び創業をする市民を支援すること。(3) 地域の資源、技術、人材等を活用した新たな産業を創出すること。」

とあわせて「(4) 地域自治区等において市民及び事業者が連携して産業活動を行う仕組みを創出すること。(5) 市内での消費、投資、取引等を通じて資本が循環する仕組みを強化すること。」を明記している¹⁴⁾。

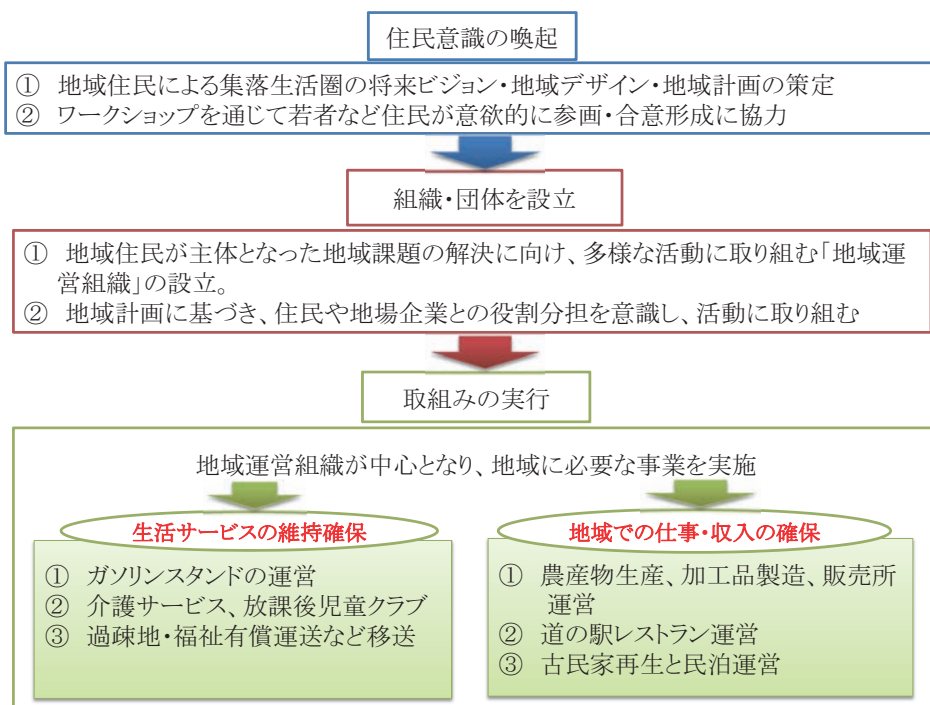
33) 愛知県新城市は愛知県内の都市で唯一消滅可能性を指摘された中山間地域に位置する都市である。したがって、地域産業総合振興条例の策定に際して、地域自治区はコミュニティビジネスを起業する対象と位置づけ、収益性を持った社会的企業活動を促す空間とも位置づけた。現在、その方向性を目指し、筆者が代表を務める産業自治推進計画を策定中である。なお、地域産業総合振興条例の意義に関しては、鈴木誠「産業政策」p47-64、愛知大学中部地方産業研究所編(2016)『東三河の経済と社会』を参照されたい。

従来は自治体内の他部課の成果（例えば自治基本条例や環境基本条例など）が、産業振興策と繋げられ具体化されることはなかったといえる。行政のタテ割りが、地域の市民団体による環境・福祉・観光・社会教育などにかかわる地域活動の相互連関を分断してきたことも反省材料としながら、市民活動、地域福祉、防犯、防災、環境保全、社会教育など多面的な地域活動を起業・操業へと繋げていく地域産業政策の必要性を描いている。

図3は、地域の生活や暮らしを守るために、集

落などの地域で暮らす住民が中心となって協議組織を立ち上げ、その運営方針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する「地域運営組織」の事業展開図である。主に小学校区（旧小学校区も含む）の範囲で活動し、9割ほどが法人格を持たない任意団体として運営されている。収入源は市町村からの補助金、構成員からの会費、公的施設（公民館等）の指定管理料、利用者からの利用料で賄われている。

図3 地域運営組織の設立と事業の方向



地域運営組織は、民間組織であり、地域自治区の地域協議会が決めた方針に基づき地域公益的活動する市民団体にあたるものであろう。総務省など政府では、中山間地域や人口減少が加速する地域において、住民みずからが地域運営組織の設立と運営に取り組むことを市町村と連携し支援する方針を示している。¹⁵⁾

恵那市や新城市のように、市町村が地域自治区制度条例を制定し、あらゆる住民の参加を得て地域自治区を運営していくことは、都市部、農村部を含め市内全域に地域運営組織の設立や運営を通じて住民自治を浸透させていこうとする行政責務の表れであると言え換えることができる。

各地域自治区を基本単位に地域運営組織など住民

15) 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織 - その量的拡大と質的向上に向けて - 最終報告」2016年12月13日

自治的な市民団体が誕生し、就業の場となり、所得を生み、消費を導くなど地域経済が動き出していくには、新都市の事例で紹介したような仕組み、つまり地域自治区から地域経済を構築していくことを明文化し制度化した地域産業総合振興条例など自治体独自の法的根拠が必要である。

そのうえで、条例に基づき地域自治区内の産業支援の方針と方法を明示した推進計画（新都市の場合は「産業自治推進計画」と呼ぶ）の策定、その実行を監督助言する推進機関（新都市では「産業自治推進協議会」と呼ぶ）などの体制を構築することが必要不可欠となる。

地域産業が地域経済と地域自治の形成を牽引するという視点、つまり「産業自治による地域産業政策」は、行政責任に基づき住民自治と地域経済の両立を目指した地域自治区制度だからこそ可能な地域政策であるということができよう。

おわりに

表1で紹介したように、平成の大合併を契機に地域自治区を導入した基礎的自治体は2017年現在15市である。数からみれば合併市の中でも極めて稀な自治制度であろう。

ただし、何れの自治体も、全市域に地域自治区を導入し、都市内分権や行財政改革などの行政課題への参加協力とともに、住民の生活要求を満たすための公共サービス事業体の開発や運営を自治区単位あるいは隣接自治区が連携して取り組めるよう支援を行っている。

その速度は自治区内の人口や年齢、産業構造や道路交通事情などの違いが影響し、多種多様ではある。そうであっても、市内全域に地域自治区を設けたことによって、自治区内の各所で、住民相互が協力し出来ることへの取り組みにとどまらない、すべきことへの挑戦が始まっている。

地域住民自らが当事者意識を高め、行政と協働しながら、地域自治区内の生活課題を発見し、その解決と共に地域の未来を描き、実現に向けて動き出すとしている。特に、生活要求を満たすための生産

活動、家計収入に貢献する所得形成、暮らしに必要な物品・サービスの消費といった資本の循環構造の形成が、個人による老齢年金や地域企業からの投資、社会的企業の立ち上げや事業分野の拡大、地域公共人材の育成や誘致（地域おこし協力隊の定住化や移住促進）によって加速しつつある。

地域経済の形成が進むことで、さらに多様な住民ニーズを受け止め、事業化を通して持続的・能動的な地域社会をつくらうとする民意も形成されつつある。恵那市では地域防災計画を見直し、新たに13の地域自治区に対して「地区防災計画」の策定を諮問した。その諮問を受けた地域協議会や運営委員会では、地区防災計画の運用に協力するとともに地域の住民、企業、行政の協働を促し、発災直後から全住民の命を守るための地区防災コミュニティの実体化をめざしている。さらに、被災地域として住民合意をもとにいち早く復旧復興事業に着手していくための事前復興体制の整備にも取り組む地域自治区もある。同様な例は、子育て支援政策、若者政策、観光政策、エネルギー環境政策など幅広い分野で散見され、住民自治の範囲を拡大しつつある。

こうした方向は、地域自体の自立的発展を意味する。地域自治区の現代的意義とは、持続的な地域づくりのための主体形成、主体としての地域自治組織の形成と自治範囲の拡大、「地域包括的自治組織」としての法人化・自立化、全市的な規模での自治区連携による自律的な地域経済を形成していく社会的装置として進化しつつある点であろう。

（謝辞）

高橋貴教授、西堀喜久夫教授には、2011年4月の地域政策学部発足から今日に至るまで大変お世話になりました。この場を借りて深謝申し上げます。とくに西堀教授には2011年3月11日に発災した東日本大震災の被災地調査をはじめ日本地域経済学会の監事、地域政策学センターでの学生地域貢献事業など教育研究のあらゆる領域でご指導を賜りました。感謝申し上げます。両先生の今後益々のご健康とご多幸を祈念申し上げます。

参考文献

- ・西堀喜久夫（2008）『現代都市政策と地方財政—都市公営事業からコミュニティ共同事業への発展』桜井書店
- ・鈴木誠「市町村合併後のコミュニティ活動と合併評価」岐阜経済大学地域経済研究所編（2009）『地域経済』第28集，2009年3月
- ・鈴木誠（2006）「高山市・恵那市の地域自治組織」『地域自治組織と住民自治』自治体研究社
- ・鈴木誠（2011）「恵那市地域自治区における住民自治活動の評価と展望」『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社
- ・池田浩「上越市における地域協議会の実際と可能性」同上
- ・宮入興一「宮崎市の都市内分権と地域自治組織の新展開」同上
- ・鈴木誠「恵那市の地域自治区」コミュニティ政策学会編（2013）『コミュニティ政策11—特集・地域自治を促すコミュニティ政策とは—』東信堂
- ・小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店
- ・重森暁（1992）『分権社会の政治経済学—産業自治と生活者民主主義—』青木書店
- ・高原一隆（2008）『ネットワークの地域経済学—小さな会社のネットワークが地域をつくる』法律文化社
- ・辻中豊，ロバート・ベッカネン，山本英弘（2014）『現代市民社会叢書1，現代日本の自治会・町内会』木鐸社
- ・福原宏幸編著（2008）『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社
- ・中田實（1993）『地域共同管理の社会学』東信堂
- ・中田實（2017）『新版，地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社
- ・山崎仁朗，宇野隆俊編（2013）『地域自治区の最前線—新潟県上越市の挑戦—』ナカニシヤ出版
- ・山崎仁朗編著（2014）『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂
- ・西山卯三（1990）『まちづくりの構想』都市文化社
- ・丸山真人・杉浦克己・柴田徳太郎（2001）『多元的経済社会の構想』日本評論社
- ・R.M.Maclver（1924）COMMUNITY, (R.M. マッキーヴァー，中久郎／松本通晴監訳（1977）『コミュニティ』ミネルヴァ書房)
- ・宮本憲一（2005）『日本の地方自治，その歴史と未来』自治体研究社
- ・宮本太郎（2013）『社会的包摂の政治学』ミネルヴァ書房
- ・山本啓編（2010）『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局