

都市内分権の現状とその課題

地域自治区における公民連携の
可能性を手掛かりに

徳久恭子*

目次

はじめに

- 1 ガバナンスへの注目
- 2 「新しい公共」の担い手たち
- 3 決定（意思形成）と執行の新たな仕組み

おわりに

はじめに

2000年代に入り、行政効率を高める目的で、広域化を強く志向する構造改革が既定路線とされて以降、強硬に推進された市町村合併により1999年3月31日現在で3,232あった市町村の数は、1,727（2010年3月31日現在）にまで縮減した。脱工業化と経済のグローバル化、人口構成の変動などマクロな外生的要因の変化は、公共サービスの量的拡充と多様化を求める一方で、市場化圧力の高まりが政府・民間関係の再定義や政府部門の活動の縮小と民営化を求めること、都市化に伴う人口の移動が地方の人口減少と地域コミュニティの衰退をもたらすこと等の新しい政策課題に因應するために、自治体の規模と能力、政府間関係、公民関係に見直しが必要と迫られていることを念頭に置けば、広域化は解決策の一つといえる。

* とくひさ・きょうこ 立命館大学法学部准教授

ところが、過疎地を抱える政令指定都市の誕生に象徴されるように、域内の多様化は全市一律の画一的、集権的な行政執行を難しくしている。規模の利益を得ることが期待された広域化は、少子高齢化や過疎化の進展、自然災害の頻発など地域特性を伴う諸問題の深まりにより非効率な側面を見せ、狭域での対応を同時に求めるようになったからである。

広域化した自治体において多様化した公共サービスを、地域住民の意向を踏まえつつ、限られた財源の中で柔軟にかつ安定的に供給するための単位をどのように設定するか。そのための権限の移譲をどのように行うべきか。都市内分権への関心の高まりはこの点に集約される(名和田 1998; 牛山 2004; 名和田編 2009)。ただし、ここでいう公共サービスは行政による供給のみを前提にするわけではない。行政リソースが縮減する時代に、増大した公共サービスを現行のまま維持することは困難であり、新たな担い手を必要とするからである。近年、「新しい公」や「新しい公共」がさかんに論じられているのも、こうした現実を反映している。

本稿は、端緒を開いたばかりの「新しい公共」論やガバナンス論を念頭に置きながら、行政リソースの制約から公共サービスの削減が不可避的である中で、地域における最適な公共サービスを選択し実行するための仕組みを築き得る、都市内分権の可能性を検討することを目的とする。広域で決められ得るミニマムと異なり、オプティマム(最適)は地域的特性に規定される面が否めず、狭域での決定が経済性や効率性、有効性、さらには公平性や十分性を担保すると考えるからである。ところが現行は、狭域における決定と執行に関するフォーマルな制度をもたない。本稿は、これと近似する「地域自治組織」という制度を対象として、都市内分権の現状とその課題について考察したい。

1 ガバナンスへの注目

鳩山由紀夫前首相の所信表明演説にも掲げられた「新しい公共」は、第

二次世界大戦後に進捗した工業化・都市化・福祉国家化により、行政が独占的に担う政策領域である「官」の域を超えて肥大化した公共部門を見直す論理であり、「官」と「民」が「ともに」「公」を担うこと（＝共治 [co-governance]）を求めている（岩崎 2000, 2006；森田 2000；富野 2009）。公共（public）のほとんどの部分を政府（government）＝「官」が占める状態（図 1-1 参照）、いわゆる「大きな政府」に対する批判は、新古典派から示されたが、低成長期に入り財政的硬直が明らかになるにつれ、政府規模の適正化を目指す動きが主要先進国で見られるようになった。日本も「大きな政府」から「小さな政府」へという行政改革のトレンドから自由でなく、1980年代以降、少なからずの変化を国内にもたらした。

講和独立以後の日本は、経済的発展と地域間格差の是正を政府の主要課題として、国庫補助負担金制度等を用いた公共サービスの標準化を積極的に図ってきた。地方政府はこの標準化を前提に、地域の事情を加味した「上乘せ・横出し」を行うことで、ナショナル・ミニマム以上の公共サービスを提供した。サービスを受ける住民の側も行政への依存を強め、かつては地域コミュニティで提供した事業さえも「官」の領域とした。地域コミュニティの公共空間からの後退は、官による公共の独占という事態を招き、増大するばかりの行政需要に応えるごとに肥大化を余儀なくした。

財源に見合わない過剰な公共サービスの提供は、経済的には低成長時代に、人口構成面では少子高齢化の段階に入ると深刻な財政赤字をもたらした。財政硬直は日本経済を失速させるため、政府による公共サービスの提供をミニマムに引き下げるべきだとする新自由主義的な構造改革論が1990年代後半に勢いを増すと、国内でも公共サービスのあり方が問われるようになり、削減が支持された。

「官」の縮減により顕在化した領域＝「新しい公共」（図 1-2 参照）、より具体的には「官」が撤退した領域や「官」が単独では担えなくなった領域に属する事務事業を廃止すべきか、存続するのであれば誰が担うのかという問題に対し、最初に採られた選択は、公共サービスを可能な限り民

図1 「新しい公共」のイメージ

図1-1 「官」「民」の棲み分けと「官」による「公共」の独占

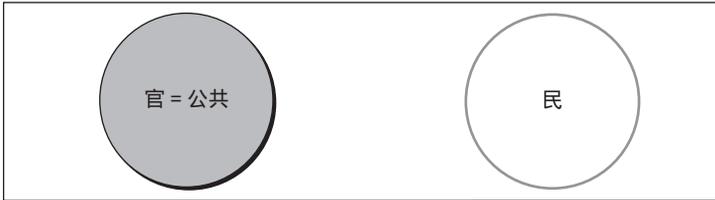
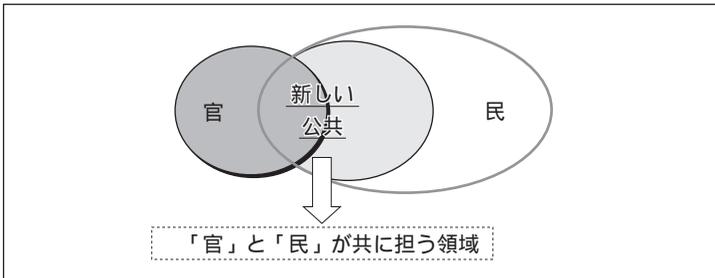


図1-2 「官」の縮小と「新しい公共」の明示化



【出典】 岩崎(2000:32)をもとに筆者作成。

間へ移管し、存続するものについては民間の経営手法を導入して効率化を図り、透明性を高めるといったものであった。いわゆる NPM 型の改革は効率性を高める点で功を奏したものの、公共サービスの削減は再分配機能を弱めることで経済的格差を拡大させ、社会的排除を増加させるという問題も生じさせた。

公共財や準公共財など市場では供給しきれない財の提供を政府部門が担う以上、こうした問題は不可避的といえる。しかし、それらすべてを政府が担うことは、行政リソースの面で困難であった。1990年代末から、画一的な供給でも削減でもなく、地域や個別の実情を踏まえた公共サービスの提供を可能にする仕組みを築く目的で、「官」「民」もしくは国家 社会関係の再編を迫る「ガバナンス(統治)」のあり方がさかんに問われるようになったのは¹⁾、こうした事由による。サッチャー、メージャー政権の下

で NPM 型の改革を進めたイギリスで、第三の道を掲げるブレア政権が誕生し、公共サービスの「顧客（customer）」とされた市民を「利害関係者（stakeholder）」と位置づけ直し、公共サービスの担い手であることを求めたこと、施策としても、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターとの直接的な公民連携（PPP：public private partnerships）を重視し、社会的包摂を同時に目指したことは、その例証といえる（山本 2008）。

しかしながら、ガバナンス論を代表するローズの指摘にあるように、ガバナンスという概念は多義的で、定義もあいまいなまま用いられることが多い（Rhodes 1997, 2000）。だがいずれの議論も、国家（政府）と社会が相互補完的な関係にあることを認める点で共通する（Peters 2000；Rhodes 2000）。ゆえにガバナンス論は、公共サービスは政府のみならず企業や市民社会組織などの多様な主体により提供されることを前提として、諸アクター間の相互作用の過程（プロセスとしてのガバナンス）と諸アクター間の相互関係を規定する構造（構造としてのガバナンス）に関心を払う（Pierr and Peters 2000）。

日本でも2000年代に入るとガバナンスに対する関心が一層高まり、先駆的な研究が複数示された（今村 1999；宮川・山本編 2002；新川 2004；白石・新川編 2008；山本編 2008）。ところが、その多くはガバナンス論の紹介や理論的考察に止まっている²⁾。大型プロジェクトを組んで全国的な大規模調査を実施し、その実態に迫った辻中らの量的な研究は、特筆すべき例として挙げられるが（辻中・ベッカネン・山本 2009；辻中・伊藤編 2010；辻中・森編 2010）、データの不在から経年的な分析を行えない状況にあり、どのような変化が見られたかについては質的な分析による補完が俟たれる。

新たな政策が研究課題を設定する点に鑑みれば、事例研究は今後蓄積されると考えられる。だが、「ガバナンス」や「新しい公共」に係わる、特有の問題が同時に存在することも忘れてはならない。

社会一般に関することを語る際に用いられる「公共」という概念は、個

人では対応できない、もしくは対応できたとしても過剰な負担を強いる問題について、共同で解決することが個人としても、集団(コミュニティから国家までさまざまな単位を含む)としても望ましい状態にある場合に上げられることが多い。20世紀型の福祉国家においては、公益(共通の利益)の実現を「官」が独占的かつ安定的に担ったものの、今日では、複数の多様な主体が担うことを前提にするため、実現の程度は担い手とその関係性に規定される。つまり、公益は官民関係や第3セクターなどを含むより広義の公民関係、民間の団体間の関係性(ネットワーク)に規定されるといえる。

この仮定は、市民的関与を通じて蓄積される社会関係資本³⁾は取引費用を低減させ、公共財を潤沢にするという、パットナムのソーシャル・キャピタル論と親和性をもつことから(Putnam 1993=2001; Peters 2000), 良きガバナンスは政策パフォーマンスを向上させる, という仮説を導き出せる。景観政策や地域福祉, 情報公開制度など複数の事例研究では, 社会関係資本の蓄積から政策パフォーマンスの差異が説明されており(伊藤 2005; 金 2005; 坂本 2010), この仮説は支持される。

ところが、「官」による公共サービスの提供を常態とした日本では、企業やボランティア、NPO 法人などの市民社会組織からなる「民」が公共サービスを担い得るほどに影響力を発揮している地域は限定的であり、そのことが事例研究の手薄さを招いている。諸アクター間のネットワークの密度が低く、地域の問題について恒常的な関与がなされない地域では、地域コミュニティ(社会)による公共サービスの提供は難しく、分析の対象となりがたいからである。

そこで問題になるのは、社会関係資本の低い地域においても、当該地域が必要とする公共サービスを提供する仕組みを築くことは可能かということになる。この課題について本稿は、社会関係資本の蓄積は制度的要因から説明されるとしたホールやオッフエらの主張と同様に(Hall 1999, 2002; Offe and Fuchs 2002), 諸アクターの関係性と関与(参加)の仕組みを定

める制度（構造としてのガバナンス）が政策パフォーマンスを規定するという仮定をとり、その可能性を検討することを課題としたい。

本稿が因果関係の検証ではなく、あくまでそうした因果関係の可能性を探るという立場をとるのは、2000年代に始まった公民連携の動きを検証するのは時期尚早と考えるからである。ガバナンス研究が理論に偏重する現状は、こうした事由によるところも大きいと思われる。しかし、地域コミュニティにおける公共サービスの提供は現実的な政策課題である以上、中間的な考察も意義をもつと考える。変化を説明するには、経年的な観察が欠かせないからである。

諸アクター間の関係性を規定するガバナンスのデザイン（制度）が地域における公共サービスのあり方を規定するという仮定の検討を、本稿は地域自治組織を対象にして進めたい。地域自治組織は2004年に法制化された新しい制度であり、制度が与える影響を観察できること、さらには、公式の制度は諸アクターの関係づけが明示的であり、比較可能だからである。

具体的には、新しい公共の担い手を確認したうえで、諸アクターの関係性を規定する地域自治組織という制度について概観する。そのうえで、地域自治区制度を導入した上越市と宮崎市の比較を通じて、制度がアクター間の関係（政府・市民社会組織、市民社会組織間）に与える影響を可能な限り明らかにしたい。上越市と宮崎市は地域自治区を導入した点で一致するものの、自治区を機能させる組織の設置が異なるため、制度デザインの相違が公共サービスのあり方を変えるかどうかを確認できると考えるからである。とはいえ、二市ともに制度導入から5年あまりを経た程度であり、運用はいまだ手探りの状態にある。そうした制約を前提にしながらも、分析から得られた含意を最後に示したい。

2 「新しい公共」の担い手たち

公共サービスは、さまざまな次元で提供されるものの、医療・福祉・公

衆衛生、保育・学校教育・生涯学習、消防など対人サービスの多くは基礎自治体から供される。日本に存在する団体の80%近くが都道府県よりも下位のローカルレベルで活動するのも(辻中・森 2010:26-27)、基礎自治体が公共サービスを提供する場と位置づけられているからである。にもかかわらず、政治学や行政学の分野では、市町村の政策研究は、政令指定都市を除いては、先進的な施策を展開している地域の事例紹介にとどまっており、不十分といえる。都道府県や政令指定都市と異なり、市町村の数の多さが一般化を阻むという研究上の制約があることは否めない。だがそれと併せて、機関委任事務や国庫補助負担金などの制度が政策裁量の幅を狭めてきたことや市町村の側も上位政府の指針に追従したこと、そうした制度の存在が自治体ごとの政策ヴァリエーションの実態に迫るという研究上の動機を弱めて来たことも少なからず影響している。

しかし、こうした傾向も近年変化しつつある。本格化する高齢化と歯止めのかかりにくい少子化への対応は、国・地方の別を問わずさまざまに検討されているが、対人サービスを第一義的に提供する基礎自治体は即時的な対応を迫られることが多く、関心を寄せられているからである。つまり、旧来的な政府間関係に加えて、基礎自治体内部の政治過程から政策の多様性を説明するようになってきたのである。これを敷衍すると次のようなことが理解される。

少子化や高齢化の速度と求められる施策は自治体ごとに、さらには自治体内部の地域ごとに異なるため、画一的な実施は難しく、柔軟な対応が求められる。政策需要の高まりに比して、行政リソースが著しく制約されるという現状は、政策刷新の呼び水となる。行政改革が自治体の規模を問わず推進されるのは、その証左といえるが、行政が単体で担うことには限りがある。そこで期待されるのが、「公民連携」や「協働 (co-production)」となる。「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共サービスの提供を協力して行う状態」を指す「協働 (地域協働)」の実現は(新しいコミュニティのあり

方に関する研究会 2009：4），行政コストを下げるると同時に，質を担保し得るからである。

白書や自治体の総合計画などに協働がさかんに用いられるのも，それを新しい公共の担い方の一つと捉えているからであるが，実効性は定かでない。協働の担い手は多様であり，何を必要なサービスとし，誰がそれを担うかは，地域ごとに異なるからである。協働の実態に迫るには，諸アクターの関係性を確認することが求められる。

具体的には，行政，地方議会議員，企業，経済・業界団体や農林水産業団体などの生産者セクター団体，住民組織などが考えられるが，住民が参画している多様な主体に期待を寄せる「新しい公共」論では住民組織が重視される。住民組織はその特性から，地域の諸問題を網羅的・全般的に取り扱う，自治会⁴⁾，自治公民館，まちづくり協議会などの「包括型」の組織と，PTA，婦人（女性）団体，老人会，ボランティア組織，NPO 法人などの特定の目的に即して結成された「限定型」の組織に大別される（伊藤 2005：15）。協働を論じる際には，地理的偏在性の低い，包括型の自治会に期待が寄せられ易いが，近年は，地域協働の新たな担い手として限定型の住民組織である NPO・市民団体にも注目が集まっている。次に，二組織の特徴を本稿に必要な範囲で述べておこう。

自治会

中田實の整理によれば，自治会は，地域区画性，世帯単位制，全世帯加入制，機能の包括性，地域代表性という5つの特徴をもつという（中田 2007：35）。近代化を提唱する立場からは，の特徴を以って「丸抱え」や「行政の下請け組織」と批判されるが，地域の共同生活を営むうえで，一定の制約や義務を課されることは普遍的なことであり，共同事務の管理運営や地域が抱える諸問題の解決については，行政との連携が求められる。地域共同管理の担い手として，自治会が積極的に評価されるのは，全世帯加入ゆえに地域代表性が正当化されるからである

(同：35-36)。

だが自治会に問題がないわけではない。単身世帯や共働き世帯の増加による加入率の低下や、マンション等の集合住宅の増加に伴う加入の形骸化など、変化する環境への対応が多くの自治会で課題となっている。ところが、同質的な集団を前提とし、「地付き、高齢、固定」の3点セットを備える自治会体制の多くは排他性が強く、加入者のライフスタイルの変化に伴うニーズの多様化には十分に応えられていない(今里 2003:167)。住民のニーズと運営の乖離は、自治会離れを加速させかねないが、これは組織内部の要因のみに起因するわけではない。補助金に誘導される形で行政の下請け機関化することにも困っている⁵⁾。

地域の問題を解決するための自治組織であるはずの自治会が行政の虜となった例はこれに限らない。行政協力委員などの制度に求めることもできる。行政協力委員は、昭和の大合併により広域化した市区町村の地域を把握する目的で設置されたもので、中央官庁の置く民生委員・保護司・人権擁護委員や首長によるものなどその種類は多岐にわたる。行政機関の触手として機能することが期待される委員の委嘱は、自治会役員が受けることが多く、兼職が下請け機関化を促した面は否定できない。

ところが兼職は正の効果と同時にもたらしました。住民組織間のつながりや重層的なネットワークは地域協働を強化すると考えられるが、兼職は団体間のネットワーク形成に資するからである。兼職に至らない場合でも、委員の推薦が既知の間柄でなされることがプラスに働くと考えられる。辻中らの調査によれば、自治会長は行政委嘱委員(85.7%)、青年団・消防団役員(66.7%)、PTA役員(65.3%)、社会福祉協議会役員(68.1%)などと人的ネットワークを築いていることが確認されているが、この回答から自治会は政策別に編成される各種団体と連携して地域の問題に幅広く対応していることがわかる(辻中・ペッカネン・山本 2010:113-114)。

これとは別に自治会は、子ども会や婦人会など地域内で活動する年齢・性別にもとづく団体に情報や資金面の支援をするなどして、団体活動を助

成するほか、自治会の単位を超えて広域で活動する団体には分担金を納めるなどして、地域社会における様々な活動を財政面で支える役割も果たしている（同：122）。つまり、自治会は「物理的な便宜や団体の核になるものを提供することで団体設立の諸費用を削減させ社会関係資本を維持する団体を育成する」機能を担う点で（ペッカネン 2008：129）、地域協働の要といえる。

行政との関係性が深いのも、地理的偏在性の低さと包括性という組織特性に依るところが大きいと考えられるが、自治会が今日的な地域協働の主体として積極的に機能するには、地域の問題を発見し解決する能力を持つ必要がある。行政機関が自治会と NPO の連携に期待する理由はこの点に求められる。

NPO・市民団体

NPO とは、共通の関心事と目的（使命：mission）を達成するために、人々が自発的に結成した非営利の民間組織であり、行政の対応しきれない公共サービスを提供したり、新たな課題設定や具体的な政策提言を行ったりする⁶⁾。組織目的ごとに結成されるテーマ別の団体である NPO は、先駆性、柔軟性、機動性という強みをもつ。のみならず、特定事業を実施する過程で培われる専門的な知識やノウハウを蓄積していることも、組織特性として高く評価される。

しかしその一方で、NPO は地域社会の需要に十分に答えられるリソースを持たないという意味での「不十分性」、活動内容や対象の「偏重性」とそれに伴う「非効率性」、資金を外部に求めざるを得ないことに起因する「温情主義」などの問題を抱えている（Salamon 1987：111-113）。NPO 法人が制度化されて日の浅い日本では、人的・財政的リソースが脆弱な組織が多数を占め、行政へのぶら下がりや継続的な活動の実施が困難であることが、とりわけ問題にされる。行政の側にしても、「NPO・市民団体は行政では十分に行き届かない部分に対して補完的にサービスを供給

する主体」と考えることが多く、「全体のバランスを配慮して公平かつ均一的にサービスを提供できる点では行政の方が優れている」との評価が加えられがちである(山本 2010:183)。

このように、公共サービスの提供に関して、NPOは組織特性と実態から周辺的な役割にとどまるのが現状といえる(宮入ほか 2010:173)。しかし、NPOには包括型の住民組織にない強みがあり、両者の連携によりシナジー効果が得られると考えられる。

辻中らが市町村レベルで活動するNPOに対して行なった意識調査では、91.5%が自治会との連携を志向しているとの結果が得られており、特定分野におけるサービス提供機能の高さに優れるものの、地域を基盤としないNPOが自治会の持つ地域資源を積極的に活用しようとする姿勢が見てとれる。他方、NPO・市民団体との連携を志向する自治体の割合は44.9%に止まり、実現は難しい状況にある。自治会の消極的な姿勢は、NPOに対する会員の理解不足(43.5%)、考え方の相違(28.3%)等によるため、団体の認知度や相互交流を高めることで連携が図られる余地は残されている(辻中・ベッカナン・山本 2010:119-121)。換言すれば、団体間の自助を前提としつつ、相互の連携を促す地域協働の仕組みが築かれれば、二者の関係も変化すると考えられる。

ただし、それは自動的になされるわけではない。連携を控える自治会側の理由に考え方の相違が挙げられるように、目的の共有が必要とされる。つまるところ、団体の連携は、新しい公共に属する、いずれの公共サービスを地域が必要とするのか、またそれを誰がどのように担うのかといった、公共サービスのあり方をめぐる決定の段階を欠いては、円滑になされにくいと考えられる。そこで、地域における課題を設定するための機関となり得る「地域自治組織」という制度を概観したうえで、新たな「決定」と「執行」の制度は、諸アクターの連携を促し、新たな公共サービスの提供を可能にするかどうかを三節で検討したい。

地域自治組織

地域自治組織は、2001年11月19日に小泉純一郎首相（当時）から「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」を諮問された、第27次地方制度調査会（地制調）の示した新しい制度である。同調査会は市町村合併を強力に推進したことで知られているが、それは「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自律性の高い行政主体となることが必要」であるとの判断に基づくものであった。

広域化は行政効率を高める一方で、住民との距離を広げる。被合併市町村側の不安はこの点にあったことから、地制調は、基礎自治体は「住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理する」必要のあることを確認した。そのうえで、少子高齢化が進む中で安全で快適な地域づくりを実現するには、「行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組み」が求められることから、「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」を勧告した⁷⁾。

表1にあるように、地域自治組織は、一般制度と合併に際して設置される制度を併置しており、合併の緩衝材とされたことがわかる⁸⁾。だがその一方で、縮小する「官」に代わり、地域の問題を協議し連携するための仕組みと位置づけられたことも見逃せない。一般制度としての地域自治組織が、2004年の改正地方自治法において「地域自治区」という名称を持って、地方自治法上の一般的制度として新設されたのは（第7章第4節）、その証左といえよう。次に、地域自治区の特徴を確認しておこう（図2参照）。

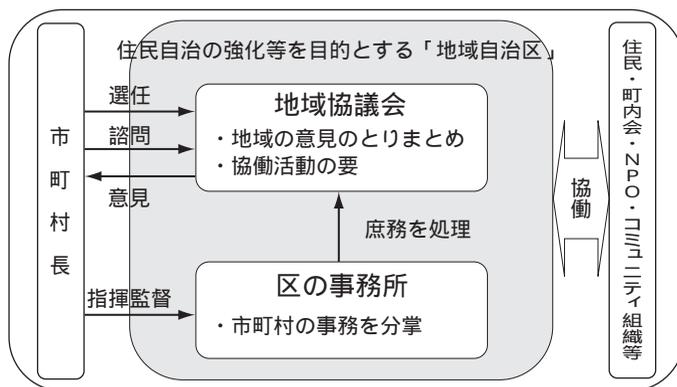
市町村長の権限に属する事務の一部を分掌させ、地域住民の意見を反映させつつこれを処理させる目的で設置される地域自治区は、事務所を置き、一般職の事務吏員をその長に充てる。併せて、地域自治区には地域協議会が設置される。地域協議会の委員は、多様な意見が適切に反映されること

表1 地域自治組織等の概要

	地域審議会	地 域 自 治 組 織			
		地域自治区	合併に関わる地域自治区	合併特別区	
根拠法	合併特別法	改正地方自治法	改正合併特別法・合併新法	改正合併特別法・合併新法	
設置方法	合併協議	条例	合併協議(規約)	合併協議(規約) 県知事の許可必要	
法人格		なし	なし	有(特別地方公共団体)	
設置 市町村 区域	合併市町村のみ	任意	合併市町村のみ	合併市町村のみ	
	合併前の 旧市町村単位	全域に設置必要	合併前の旧市町村単位 (一部地域のみ設置可)	合併前の旧市町村単位 (一部地域のみ設置可)	
期限	合併後の一定期間 (上限なし)	制限なし	合併後の一定期間 (上限なし)	合併後の一定期間 (5年以内)	
区長の 身分等		一般職の事務吏員	<ul style="list-style-type: none"> 協議により特別職区長も可 市長村長が選任 任期は2年以内 	<ul style="list-style-type: none"> 特別職の区長(必置) 市長村長が選任 任期は2年以内 	
所管事務		市長村長の権限に属する事務を分掌し、 地域住民の意見を反映		合併特別区が処理することが必要な(効果的、利便性向上)事務のうち規約で定める事務を処理(義務的な法令事務は対象外)	
協議 機 関 等	名称	地域審議会	地域協議会	合併特別区協議会	
	役割	区域に係る事務について長の諮問に応じた審議を行うとともに、必要に応じ長へ意見を述べる	<ul style="list-style-type: none"> 重要事項について協議会の意見聴取必要 市長村長等からの諮問事項又は必要な事項を審議し、市長村長に意見を述べる 		左記のほか、予算の作成、規約の変更には合併特別区協議会の同意が必要
	委員 選任 方法	選任方法等については、合併関係市町村の協議による	<ul style="list-style-type: none"> 当該区域に住所を有する者のうちから市長村長が選任 任期は4年以内・報酬の不支給可 		<ul style="list-style-type: none"> 選出方法は規約で定める方法により市長村長が選任 任期は2年以内 報酬の不支給可
住居表示		なし	地域自治区の名称を冠する(区、町など)	合併特別区の名称を冠する(区、町など)	
予 算		独自の予算作成権限なし		<ul style="list-style-type: none"> 合併特別区が処理する事務について予算作成権限 課税、起債制限はなし 	

[出典] 宮入(2008a:9)

図2 総務省による「地域自治区」のイメージ



[出典] http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html 最終閲覧日2010年12月29日。

を配慮しつつ、区域内に住所を有する者のうちから市町村長が選任する。市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であって地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならないとされるほか、地域協議会は、市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。市町村長その他の市町村の機関は、地域協議会が示した意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならないとされる。

とはいえ、諮問機関である地域協議会の意見が反映される程度は政治的に決定されるため、影響力は限定的だといえる。地域自治区が協働を目的とし、地域的特性を踏まえた公共サービスのあり方を決め、執行することを求めるのであれば、地域協議会の権限の強化が俟たれる。地域の課題解決は財政出動を伴うことから、予算に関する権限を持たせることが課題となる。くわえて、地域の問題を一部の住民たちが行う意思決定により解決するのであれば、委員を公選制にするなど、地域協議会の決定に正統性を

持たせる仕組みも要される。にもかかわらず、現行制度は不十分な法定に留まることから、地域自治組織に対して否定的な意見も聞かれる。

事実、地方自治法は地域自治区に関して包括的な規定しかもない。だがそのことは、自治体に創意工夫の余地を与えており、積極的な制度設計を可能にしている⁹⁾。たとえば、条例等により一定の予算権限を地域協議会に付与することは可能であるし、地域協議会の意見を助案し、適切な措置を講じる必要があることを明文化することで、首長に一定の縛りをかけることもできる。委員の選任についても準公選制の採用を許している。

総じて見れば、基礎自治体の広域化により、異なる特性を有する地域の事情を斟酌して地域の需要に即した自治を実現する上で、現行の法令が不十分であることは否めないものの、制度の活用により地域協議会を議決機関に近づけることは可能といえる。だがこれのみで地域自治が機能するわけではない。地域協議会が地域の課題を発見し、解決に向けた意思形成(決定)を行うのであれば、それを実施する機関が欠かせないからである。

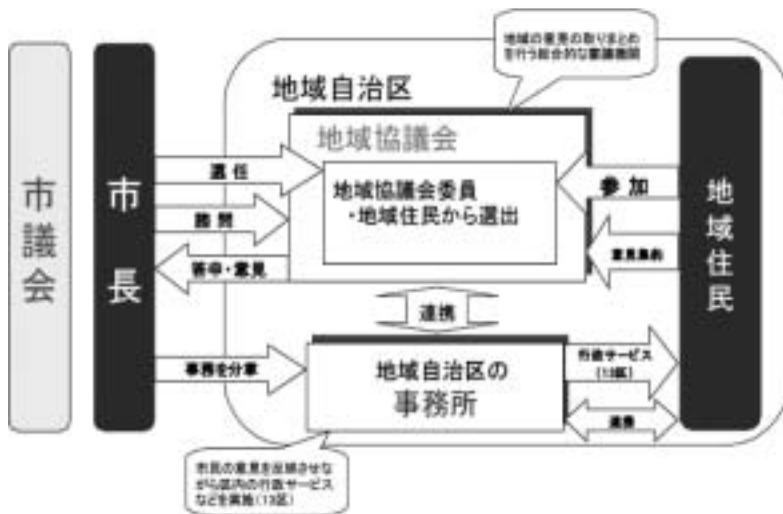
ところが、地域自治組織は地域の課題に応じて公共サービスを提供する仕組み、すなわち、執行の制度に関する規定を持たない。このため、行政によって提供されない公共サービスを誰がどのように担うかという執行体制の確立がそれぞれの自治区で課題とされる。

地域自治区を機能させるために独自の制度設計を行っている上越市と宮崎市の試みを紹介しながら、地域における決定と執行の仕組みを検討してみよう。

3 決定(意思形成)と執行の新たな仕組み

上越市と宮崎市はともに、合併に際して地域自治組織を新設したが、二市が選択した制度は異なる¹⁰⁾。13町村を編入合併した上越市は、合併時に合併特例法による特例制度の地域自治区を被合併13町村にのみ導入し、合併前上越市を含む全市に恒久的、一般的制度としての地域自治区を導入す

図3 地域自治区のイメージ 13区



〔出典〕 上越市「合併前の上越市の区域における地域自治区についての市民説明会 資料改定版」(2008年11月, 5頁)を一部修正。15区の場合, 地域自治区の事務所が提供するサービスは限定的で, 各課による提供を基本とする。

るかどうかをその後検討した。議論の末, 導入の合意が得られてからは, 2008年3月31日に旧13町村13区の特例制度を終了し, 一般制度に移行した。合併前上越市については, 住民の理解を得る必要があったことから, 説明のための期間を特別に持ち, 2009年10月1日から旧市15区を追加した。

これにより, 全市的に同一の制度が導入されたものの, 地域自治区の事務所のあり方は異なる。事務所は地域協議会の運営の支援や区域内の市政運営に関する事務を行なうが, 13区には各区に「総合事務所」を, 15区には複数の区を担当する「まちづくりセンター」を設置するとしているからである。13区の総合事務所は, 「総務・地域振興」, 「産業建設」, 「市民生活・福祉」, 「教育・文化」という4つのグループを置き, それぞれに職員を配置するなど区の住民に行政サービスを提供する体制を残している(図3参照)。このため, 所長を含む3名程度の職員が4区から6区の地域協

議会に関する事務や地域コミュニティ活動への支援を行なうまちづくりセンターと同一に捉えることは難しい。15区は制度導入から間もないこともあり、以下の記述は特別の断りがない限り、13区の取組みを対象とする。

3町を編入合併した宮崎市¹¹⁾は、2006年1月1日に被合併3町には合併特例法に基づく合併特例区を3区、合併前宮崎市には地方自治法に基づく地域自治区(一般)を15区導入した。表1に示したように、合併特例区は特別の権限を持つが、宮崎市は設置から5年経過した後に、地方自治法に基づく一般制度への移行を決めていたため、2010年3月23日に新たに編入合併した旧清武町をのぞいては、2011年1月1日をもって全市一律的な制度を採用している。

しかしながら、旧3町と合併前宮崎市の状況は必ずしも同じでない。このため以下では、2つの制度の特徴をそれぞれ概観しておきたい。

(1) 上越市

地域自治区導入の過程

上越市は、2005年1月1日に周辺13町村を編入合併し、人口約21万人、面積973.54 km²の広域都市として誕生した。全国最多の町村を合併した背景には、新潟県が合併推進に積極的だったことに合わせて、合併前上越市自身の拡大志向があったように思われる。合併協議に際して上越市が、地域経営の成り立つ「圏域」を新しい時代に見合った「新しい器」としたように、被合併13町村は経済的社会的に上越市に依存しており、長期にわたる経済的自立は難しい状況にあった¹²⁾。現状からすれば、13町村は合併に首肯せざるを得なかったものの、多くの被合併町村がそうであったように、住民からは広域化に伴う利便性の低下に対する不安が重ねて示された。このため、合併協議では、市町村合併による広域化を図りつつ、狭域における住民自治の拡充を保障する制度の設計を課題とした。

住民自治の拡充に向けた制度を創設する試みは、合併に関する任意協議会(2001年10月~2002年11月)の段階ですで見られたものの、当初は合

併特例法の定めによる地域審議会の設置を予定するに止まった。より積極的な制度として検討するようになったのは、任意協議会解散後に開かれた2002年12月10日の上越市議会定例会以降のことであった。より具体的には、合併を契機に英米などで導入されている都市内分権の制度を、新市の普遍的な制度として創設してはどうかという一般質問に対して、木浦正幸市長（当時）が行った、「地域審議会にとらわれず、ある一定の権限を付与した地域組織を条例で設けることも検討したいと考えている」との答弁に端を発している（上越市 2007：236）。

発言から明らかなように、地域組織の設置を主導したのは旧上越市の側であったが、これは「新しい器」の「中身」づくりが喫緊の課題であるという行政の側の認識と、住民自治の拡充を伴わない分権は地方分権と呼べないとする上越市議会議長石平春彦が協議を主導し調整に当たったことや、ボトムアップ型の合意を尊重する木浦市長の基本姿勢などが相俟って検討されたことに因るところが大きかった。先の答弁に続き、市長が庁内分権とコミュニティへの権限の移譲を同時に行うことを述べたのは（同：237）、この段階で庁内の協議が相当煮詰まっていたことを示唆する。

任意協議会解散後に設置された準備会（2003年3月～8月）でも、合併に対する不安を解消し、地域の問題を地域の責任で解決するような仕組みが必要であるとの意見が強く出され、一定の権限を持つ地域組織（審議会）を設置する方向で検討することを決めた。これにより、効率的な自治体経営を目指す広域化と併せて、住民自治を充実させる都市内分権を図ることが確認された。

だがそれと時を違わずして、「地域自治組織」の設置を提言する地制調の中間報告が2003年4月30日に出されたこともあり、上越市は地制調の動向を見極めながら独自の制度設計を続けた。地域協議会¹³⁾の委員の選出については、各種住民団体から選出する方式と住民が直接選出する方式を検討したが、地域の住民が地域の経営に対して主体的に取り組むという住民自治の観点から直接公選の要素を取り入れるのが望ましいとの意見が優

勢した。そこで、地制調第27次答申が出された11月13日に、「地域自治組織制度創設に当たっての住民自治の観点について」という政策提案を総務省に行き、法制化に際して選挙による選出を禁ずることのないよう特段の配慮を求めた。2004年4月の改正地方自治法では、「地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する」ことを第202条の5で定めるのみであったことから、上越市は準公選制の採用を決めた。具体的には、地域協議会の委員を市長が選任しようとする時は、委員を公募し、応募者が定数を超す場合には、公職選挙法に準じた選任投票を行い、市長はその結果を尊重して委員を選任するという、「公募公選制」の採用を決めたのである¹⁴⁾。

制度化の真意は、議決機関ではない地域協議会の決定に「ゆるやかな拘束力」を持たせること、すなわち、行政に対して強い努力義務を課し、行政内部的な義務を生じさせることにあった(「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」:6)。地域協議会が発足して以降、市に提出された意見書の9割を市政運営に反映していることから、市が地域協議会の決定に実質的な拘束力を持たせようとする姿勢が見てとれる。とはいえ、地域協議会は法的には附属機関であり、最終的な権限は市長に委ねられている。この関係を超えて「ゆるやかな拘束力」をシステムの中に落とし込んでいくには、地域自治区独自の事務執行及び予算要求権を付与していくことが課題となる(同:13)。

そこで問題となるのは地域自治区への事務分掌であるが、上越市は事務事業を市と区に振り分けただけで、区の事務所への「分掌事務」とコミュニティの「地域的公共事務」に区分する。ところが、後者は明示的な定義を持たない。地域的公共事務とは、行政が第一義的に担うことを予定しない公共サービスであり、地域協議会等が全区的に考えるべき課題を検討し、関係団体と意見調整を図りつつ、協働により実現されるものであり、地域ごとに異なるものだからである。換言すれば、地域協議会は「新しい公共」に関する意思決定を行うわけであるが、実施には自治会など包括型の

地縁組織やテーマ別の市民社会組織が担い手となることが求められる。次に、地域的公共事務の実施を試みている安塚区と浦川原区の例から決定と執行の仕組みを見ておきたい。

協働の仕組みづくり

合併特例法に基づく地域自治区の導入が決められた13町村の関心は、事務の整理統合により縮小が見込まれる公共サービスをいかに提供し続けるかという点にあった。インフラ整備や法定の福祉、教育、保健、介護等は新市への移行を予定したものの、13町村で独自に展開してきた事業の継続は必ずしも保証されなかったからである。行政に代わり、地域の公共サービスを提供する機関の設置を不可欠とした13町村は、「住民組織」を結成し¹⁵⁾、協働と実働負担の主体となることを期待した。住民組織は、地域に根差す自治会ともテーマごとに結成される NPO とも異なり、活動領域を限定せず、全区的な課題を包括的に扱うことを予定したが、こうした特性は合併という特殊事情に基づいている。この住民組織のモデルは、旧安塚町の取組みに求められる。

中山間地にあり財政力の乏しい中でも¹⁶⁾、雪の宅急便やキャンドルフェスティバル、日本一の福祉を目指した福祉ボランティア事業など、独自のまちづくりを続けて来た安塚町は、合併により独自事業が廃止される事態を避けるべく、全集落の法人化と「町内会」の設立、全世帯加入方式による NPO 法人の設立を決め、地域活動が持続できる体制づくりを行った。前者は、28の集落を認可地縁団体とし、安塚町が所有する集会場、ごみステーション等の財産を無償譲渡することで日常生活を支える身近なサービスを維持すること、さらに12～16戸程度からなる小集落の機能を強化するために、小集落をまとめ9つの町内会を新たに設置し、地域活動を持続しうる体制を整えることを目的とした。後者は、個性あるまちづくりを継承・発展させ、行政との協働を図りながら、活力あるコミュニティの住民活動を進めるまちづくり組織を設立することを目的とした¹⁷⁾。

これらの措置はいずれも1989年に町長に就任して以降、さまざまな施策を実施してきた矢野学町長(当時)の手腕によるところが大きく、2004年8月29日に設立総会を開き、12月1日に設立登記を行った、特定非営利活動法人「NPO 雪のふるさと安塚」も、いわば「半官製」の住民組織として発足した¹⁸⁾。約8割の世帯加入を実現した「NPO 雪のふるさと安塚」は、理事や事務局員に元町議や町役場の元職などを抱えることで、委託事業の獲得や独自事業の実施を可能にしており、財政面でも安定的な経営を行っている。事業についても、高齢者支援システムや福祉有償運送ボランティアの実施、観光事業の実施など合併前の施策を継続して行っており、設立当初の目的を果たしている。

だがそのことは住民に変化を認識させることを難しくしている。安塚区に限らず住民の多くは、公共サービスは行政が提供するものと考えており、主に財政上の理由からミニマムに射程が狭められつつあっても、地域的公共事務は社会が担うとの認識は低い。13区の住民組織の多くが住民の理解不足に悩むのもこうした事由による。同様の問題は地域協議会にも妥当する。開催回数に比して諮問の多さが独自課題の審議を難しくする点是否めないが、地域の中長期目標を掲げたり、地域課題の発見に努める機運がいまだ低いこと、住民組織や地縁組織との連携に消極的であることに見られるように、地域協議会の委員も制度が予定する任務に自覚的であると言い難い面を少なからず持っている¹⁹⁾。先進的と評される安塚区でさえ、それらを克服できておらず、問題の根深さを示している。こうしたなかで例外的な動きを見せているのが浦川原区である。

地域自治区導入にあたり浦川原村でも、地域の問題を包括的に扱う住民組織として、特定非営利活動法人「夢あふれるまち浦川原」を住民主導で発足させた。NPOは、行政が担わない区の広域的な事業の実施を活動の基幹としてきたが、スタッフの数やノウハウの不足といった組織の限界から委託事業を選別的に行わざるを得ず、村から寄付された基金2,000万円を切り崩して活動を続けて来た。NPOは「住民総参加」を活動理念に掲

げ、広く参加を呼び掛けてきたものの、会員数は年々減少し、会費収入が減ることで、苦しい経営を強いられた。2009年には組織存続が危うくなるまで財政が悪化し、存続の方途を検討する必要に迫られた²⁰⁾。

7月25日には、区内町内会長連絡協議会、区地域協議会、NPO 夢あふれるまち浦川原、区総合事務所から要となる人物が集まり、4組織の今後の連携について議論した²¹⁾。中山間地域にあり、地縁関係が濃密な浦川原区では、町内会の役割が大きく、NPO が地域に十分に溶け込めず、両者の連携も不十分であることがかねてから問題にされてきた。会議でも、「NPO 夢あふれるまち浦川原は、住民を代表した社会貢献行動隊であり、町内会、地域協議会、各地区が参加できる組織替えも必要である」こと、財政基盤の確立を図ることを今後の課題として掲げた。認知度の低さは、地域協議会にも妥当したことから、首長の諮問機関に止まらず、「区の方性を定めていく重要な組織」であるべきことが強調された。

協議の内容から、浦川原区では合併により地域の課題を設定（決定）し、執行する仕組みは作られたものの、それに対する十分な社会的理解を得られず、合併から5年を経てもなお不十分にしか機能できずにいることがわかる。ゆえに、会議では、「四組織が協働し住民の参画を得ることにより、区の社会状況が変わってくることを自覚し、それを実現するために、「各組織の機能が住民のために十分に力を発揮されているか、不十分であれば何が原因なのか」を知ることが喫緊の課題であることを確認した。

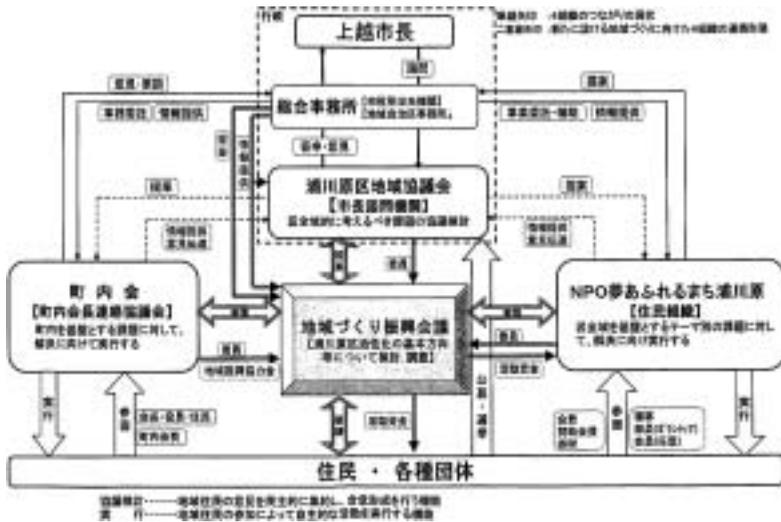
4者は住民組織の協働と連携について住民の合意を求めていくための継続的な審議を続け²²⁾、町内会長連絡協議会、地域協議会、NPO は総合事務所の担当者をオブザーバーとして、「浦川原区における住民の組織全般にかかわる機能を有する組織による会議の場を設け、浦川原区活性化の基本方向等について調査研究及び協議調整を行ない、住民のより良い生活創造に資するとともに、浦川原区の振興発展を図ること²³⁾」を目的とする、「地域づくり振興会議」を発足させるための準備会を作り、さらなる検討を進めた。

審議過程で住民が NPO を資金面で支援する協力金の創設も検討されたが、地域協議会等で検討されたまちづくりの方向性に実行性を持たせるためにも NPO は必要だとする考えが住民に浸透していない状況では難しいとの声も聞かれた。だがその一方で、コミュニティ活動の核となる町内会の活動は、区域に制限されることもあり、広域的な課題解決を担う NPO の活動を資金面で支える必要があることについては、一定の理解を得た。旧浦川原村は、火事が起こった際には全戸から見舞金を拠出するという慣行を持っており、地域の問題を解決するための協力金を住民が負担することは、敷居が低いと考えられたからである。

ただし、町内会が拠出する資金（地域振興協力金）を NPO の活動のみに充てることには問題があるとして、3 者が構成する「地域づくり振興会議」が用途を決め、NPO や各種団体の活動資金として拠出することとした（図4参照）。しかしながら、協力金のあり方については、2010年5月26日の「浦川原区地域づくり振興会議」設立総会までに結論を得ることが出来ずにいた。6月10日の町内会長会議でも、この問題を改めて審議したが、明確な基準は決められなかった。だが、町内会を設置する区内各戸から1,000円の協力金を得ることを目安にする方向は確認された。6月23日の地域づくり振興会議では、これを受け、平成22年度の収支を決め、NPO をはじめとする団体に活動支援を行った²⁴⁾。10月19日に開かれた会議では、地域振興協力金、地域づくり振興大会について協議するなどしている。

このように、地域づくり振興会議は順調な滑り出しを見せているが、発足から日も浅く、今後の展開は未知である。しかしながら、設置の過程で、協力金を受けるのであれば、NPO も行政の下請けを脱し、地域の課題に優先順位をつけ、選別的に事業を行うべきだとする意見が示されたように、費用負担は NPO が実施する地域的公共事務の選択とその内容に評価を加える契機となっている。執行を担う NPO の側もイベント団体を脱し、地域の課題を中長期的に考え、実施を担う機関に転換しようと努めており、

図4 浦川原区の連携組織図



〔出典〕 浦川区総合事務所提供資料。

NPOの存続の危機に端を発する独自の改革が地域自治区という器に魂を入れ、ローカル・ガバナンスを構築する契機となる可能性を持っている。

費用負担と事業選択

事業実施に向けた費用負担が、事業の選択と評価をもたらすという例は、2009年11月9日に木浦市長の後任に就いた村山秀幸市長が導入を決めた「地域活動支援事業」の選択にも如実に表されている。地域活動支援事業は、身近な地域での課題の解決や活力の向上のために必要とする事業で、市の実施する事業と団体等が取り組む助成事業の二つからなる。後者の助成事業は、地域自治区ごとに割り当てられる配分額の枠内で実施されるが、事業の採択は各区の地域協議会が採択方針を決め、その方針をもとに審査し決定する。

地域自治区を導入して間もない15区（旧上越市）では、地域協議会への

理解が依然として低いため、認知度を高めるといふ点では、この事業は一定の意味をもつ。アイデンティティが不明瞭な協議会委員にとっても、事業の選択にあたり、公共性・必要性・実現性・参加性・発展性という全区共通の審査基準のほかに、地域自治区ごとの採択方針を決めることで、地域の問題に向き合うことができる。併せて、予算を伴う決定は責任と自負を高める。

だが採択事業を見る限り、イベントに終始している感が否めない。新市長が主導した新規事業であるため、審査・選択する期間が地域協議会にとっても、事業を提案する側にとっても短かったことや事業の継続性が必ずしも保障されない²⁵⁾ことが、一過的な事業に集中した要因と考えることもできる。しかし、13区についても同様の傾向が見られることから、財政縮小の中で、地域の公共サービスをいかに維持するかという観点が弱いことがわかる。先進的な地域と呼ばれる安塚区においても、13の採択事業を見ると、集落ごとの割り振りが意識されており、緊急性や必要性が高いとは言い難い²⁶⁾。

他方の浦川原区はといえば、安塚区の590万円と大差のない配分金610万円の用途を4つの事業に絞り込んでおり、内容も観光が1件(30万円)、イベントが1件(60万円)、高齢者支援が2件となっている点に大きな違いを見い出せる。4事業のうち、NPO 夢あふれるまち浦川原が2事業(「高齢者生活サポート&ゆあみ再生事業」(400万円)、「高齢者医療機関等送迎サービス事業」(120万円))を占めている点も注目に値するが、これは、地域づくり振興会議準備会で、活動支援金の方途は「各種団体の活動支援などに充てるのではなく、浦川原全体を見据えた大きな事業に使うべき」との合意がとれていた²⁷⁾ことに拠っている。事業採択後も反省と検証の機会を地域協議会で設けるなど²⁸⁾、選択と評価を併せて行なう姿勢が顕著である。

全体として見れば、長期的大局的見地や必要性の観点から事業を選択する浦川原区は例外的で、多くの区では、これまでの補助金行政と同様に、

自治会の横並びへの配慮や、補助金がなければ実施されないが、ないよりあった方がいいという基準から事業が選択されている。市の財源に限りがあることを思えば、事業の選択と集中は不可欠といえるが、費用負担、少なくとも財政的制約を理解しない限り、事業の取捨選択は難しい。地域協議会が地域独自の課題を積極的に検討し、地域の方向性を示す所にまで至っていない状況は、そうした決定を一層困難にしている。

この状況を脱しつつあるのは、資金や人材などのリソースの不足が顕在化したことで、費用負担や諸団体との協働を正面から検討せざるを得なくなった浦川原区であり、地域課題を決定し、諸団体の連携のもとに執行する体制が機能しつつある。つまり、現実的な危機が地域協議会に課題発見と決定を促すとともに、新しい制度に消極的であった自治会（町内会）とNPOを連携させることで、地域が一丸となって地域の問題を考え、解決する執行の体制を整えさせたといえる。

新しい公共は、政府による公共サービスの「削減」に対して、地域による「補完」があってはじめて成り立つが、地域活動支援事業は合併による「削減」を見えにくくした点で、地域による選択と集中を後退させる可能性をもつ。しかしながら、上越市では、連絡協議会をもつなどして地域自治区の交流を図っており、成功例が他区に波及する経路も残されている。その意味では、ここでも地域協議会や住民組織の選択が問われることになる。地域自治区という公式の制度の導入により設置された決定の機関と執行の体制、すなわち、地域協議会と住民組織や自治会をはじめとする各種団体の地域特有の連携のパターンが地域的公共事業のあり方を決めるかどうかを検討することが今後の課題といえよう。

(2) 宮 崎 市

宮崎市は、2006年1月1日に佐土原、田野、高岡の3町と合併し、人口約37万人の都市となった。当初は1市6町の大合併を目指したものの、協議過程で調整が難航し、3町との合併に向かわざるを得なかった。ところ

が合併を前にして、高岡町では自立を求める住民の意見を尊重しようとした首長が議会と対立し、リコールに追い込まれたことや、田野町との合併を協議していた清武町が住民投票の結果、自立を選択するという予想外の事態に直面したこともあり、合併に際して宮崎市は被合併自治体の意向を斟酌し、自律性を許容することが求められた。旧宮崎市には地域自治区(一般)を旧3町には合併特例区を設置するといった1市2制度を採用したのは、こうした経緯による。

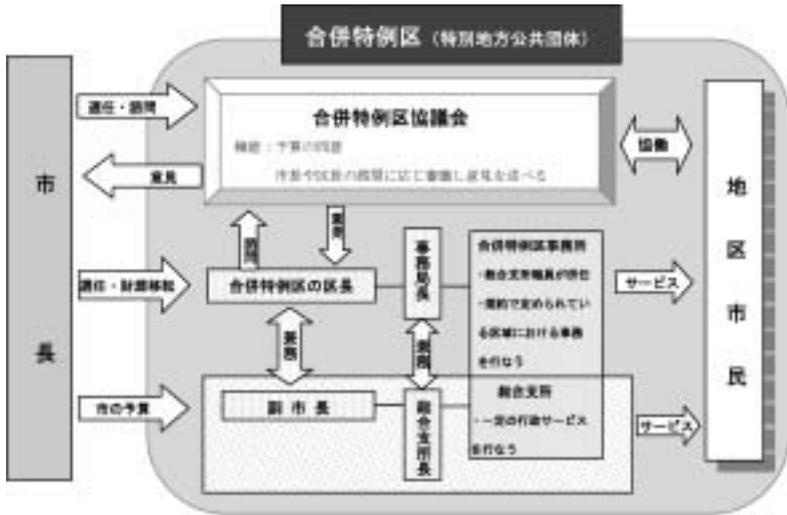
合併特例区は、旧市町村単位に設置される制度的に独立性の強い特別地方公共団体であり、特別職の区長を必置し、合併特例区協議会には意見具申権に併せて、予算の作成や規約の変更などの重要事項に関わる同意権が付与されている(図5参照)。ただし、その設置期間は合併後の一定期間、上限が5年と定められており、暫定的な制度であることは否めない。だがこの制度を採用することで、住民の意見を反映した地域振興事業が予算を伴って実施できること、当該事業の将来のあり方を検討できること等の利点を得ることができる。

自治公民館活動がさかんであった田野町や高岡町では、かねてから地域の保健や介護、ごみ処理、防災、まちづくりなどの課題を自治公民館が中心となって解決してきた。ところが、合併を契機に地域の公共サービスのあり方が問われるようになると、自治公民館単位では支えきれない事業をどのように実施するか、すなわち、執行の体制が問題になった。

田野町では、72の自治公民館の連絡調整を行う5つの地区公民館を基礎として、5つの「地区まちづくり協議会」を新設し、その連絡・連携機関として「田野まちづくり協議会連絡会議」を置くなど住民組織を重層的に組織化することで、地域的公共事務の実施体制を整えた。高岡町でも、広域的な活動を行うために、41の自治公民館活動を6地区に束ね、「地区自治公民館連絡協議会」を新設して活動の幅を広げている(宮入 2008b)。

佐土原町は、地域の活力を合併後も維持するには住民主体のまちづくり組織が不可欠であるとの戸敷正町長(当時)の持論を受けて、対面的な関

図5 合併特例区のイメージ

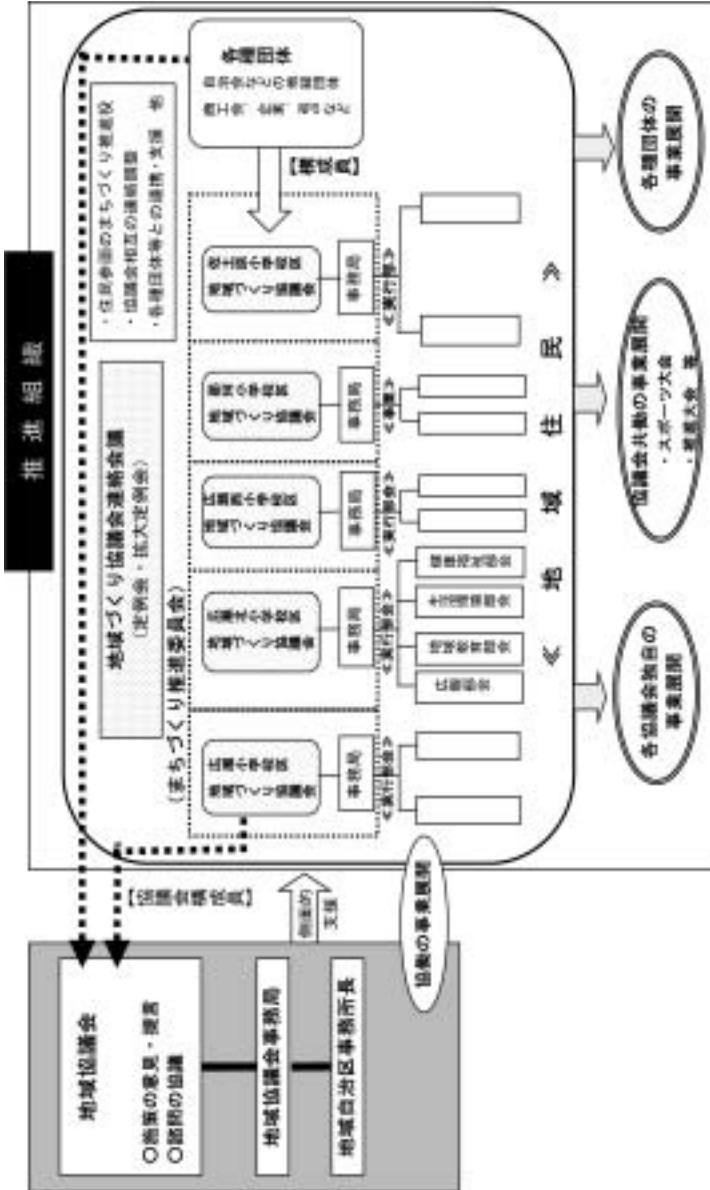


〔出典〕 宮崎市「伸びゆく宮崎市」(2010：4)をもとに筆者作成。

係性が維持される小学校区を単位とする「地域づくり協議会」を5つの小学校区にそれぞれ設置した。地域づくり協議会は、地域住民の需要を吸収しながら事業を検討し、実行部会が実施を担うという組織編成をとることで実効性を担保している。しかしながら、全町的な課題の検討や解決を図りがたいため、月に1度連絡会議を設けるなどの工夫を凝らしている。

このように、旧3町は異なる執行体制をもつものの、全域的な問題を決定する合併特例区協議会の委員構成に固定枠をもつ点で共通する²⁹⁾。各区・小学校区の協議会から推薦され選任された委員は、地域の課題を集約し議題にあげることで、予算を伴う事業に展開される途を開く。そしてそれらが各協議会にフィードバックされ、実施に移される。要するに、旧3町に置かれた合併特例区では、区間の調整を図りつつ、総合的な観点から地域の問題に係わる意思決定を行う合併特例協議会と、区域の課題を企画立案し執行する、実働部隊ともいえる各区・小学校区の協議会とが相互に補完し合うことで、地域の需要に即した公共サービスの提供を可能にした

図6 佐土原町域におけるまちづくり組織図



[出典] 「佐土原ゆめのまちづくりプラン」2008年10月(12-13頁)をもとに筆者作成。

のである。

ところが実態は制度と乖離した。地域の中長期的な目標を定め、地域のあり方を検討するはずの合併特例区協議会は、諮問の追認や地域振興事業費の監査といった消極的な役割に止まり、単位協議会との連携をほとんど図らなかったからである。連携に関して例外的な動きを見せているのは、5つの小学校区に分断されたことで全域的な問題を議論する場を失った佐土原町である。というのも、佐土原町では5年の間に小学校区単位の活動はさかんになったものの、事業の増加が人的リソースや財源を逼迫し、事業の精査を含めた調整が地域づくり協議会の間に欠かせないとの認識が高まったからである。そこで協議会は検討を進め、単位協議会の連携を図りつつ、全町的な問題を議論する場（仮称：佐土原町まちづくりゆめ会議）を制度化し、そこで議論されたことを地域協議会に上げることで一体的に機能する体制を整えつつある（図6参照）。

佐土原町のような動きはなくとも、2011年1月1日に新たに発足した地域協議会を過去5年の実績とどのように結びつけ、発展させていくかという課題は田野町や高岡町に共通するものであり、それぞれの地域で模索が始まっている。その意味では、旧宮崎市と異なる経路をもつ旧3町の制度は、独自の発展を遂げる可能性を残している。では次に、合併前宮崎市の制度を概観してみよう。

昭和の大合併においても周辺6村を編入合併した宮崎市は、そこに支所を置き、広域化に伴う問題に対応してきた。ところが、設置から半世紀の間に生じた変化とそれに伴う地域コミュニティ機能の劣化が明らかになるにつれ、支所のあり方を見直す必要性が高まった。支所の置かれていない中心地では、劣化が著しく、市は2000年7月に支所の見直し検討委員会を設置して、地域コミュニティの活性化とまちづくりの支援を検討した。同委員会は2003年9月に、市役所の組織内分権や住民自治推進のしくみと支援体制づくりに関する提言を行った。しかしながら、11月に地制調の第27次答申が示されると、改革の方向性が一致することを受けて、一般制度の

地域自治区の設置を決め、2005年9月に設置に関する条例を定めた。

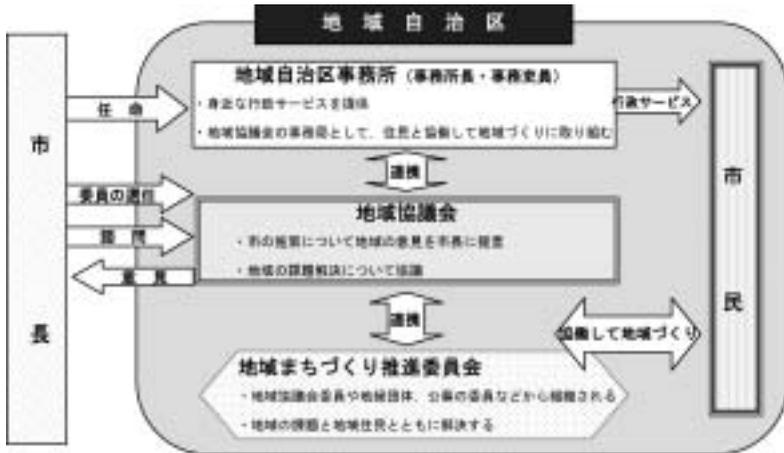
地域自治区の区割りには、昭和の大合併前の町村や自治会の地区連合会、中学校区を基本としながら、行政の効率的な運営を考慮して15地区(2010年6月から17地区)に決められた。地域活動のプラットフォームにあたる地域協議会は、施策の提言(地域の特性を活かした地域づくりの推進)、諮問の協議(住民の多様な意見の反映と地域課題を解決する役割)、地域の連携強化を行う。委員会は地域内の居住者で、地域内で活動する自治会、子ども会、老人クラブなどの各種団体等からの推薦の委員と、公募による委員から構成される。女性委員はそのうちの約3割を占める。

地域自治区の事務所は「窓口業務」と、地域の課題などの相談や地域の要望調整、地域の各種団体との連絡調整を行う「地域振興業務」、地域協議会の事務局としての「地域協議会支援業務」の3つの役割を担う。宮崎市独自の制度としては、各地域協議会の事務局を支援するために、2007年4月から地域自治区ごとに2名ずつ配置された地域コーディネーター制度が挙げられる。地域コーディネーターは、地域協議会の運営補助や地域の課題解決(協働)の推進に関する業務を担っている。

宮崎市は、地域の問題を地域で設定し解決する傾向を強めるために、1地域自治区あたり45万円の地域魅力アップ事業補助金を創設し、地域協議会が採択した事業に対して助成するなどの試みを行った。しかしながら、今後とも増大し多様化する地域の課題に応えるには、安定的な活動の原資が求められる。そこで津村重光市長(当時)は、合併前の2004年10月から庁内で検討を開始し、大枠を決めていた地域コミュニティ税構想を2007年3月の市議会で明らかにし、翌2008年3月14日の市議会で導入を決めた³⁰⁾。地域コミュニティ税は、1人あたり年額500円を市民税均等割超過課税として課税し、税収規模は約8,000万円となる。税の全額は地域に交付され、地域の安定した財源として地域自治区等を単位とした防犯、防災、福祉、環境等の地域活動に自由に活用される³¹⁾。

事業の実施には、それを担う受け皿が必要であることから、宮崎市は地

図7 地域自治区のイメージ



[出典] 宮崎市「伸びゆく宮崎市」(2010: 4)をもとに筆者作成。

地域協議会のもとで、地域の各種住民組織と連携し地域課題の解決を担う「地域まちづくり推進委員会」の設置を地域コミュニティ活動交付金規則に定めた（図7参照）。設置には地域協議会の承認と市長への届出が必要になるが、委員の任期や定員，組織形態は地域で決定するとして，2008年度から実施に移された（椎木 2009）。

2008年12月1日現在の地域まちづくり推進委員会の状況を見てみると³²⁾，全地域自治区の平均で見た構成は，地域協議会委員が33%，地域団体が41%，公募等が27%を占めている。男女の別では，男性が75%，女性が25%となっている。次いで年代別を確認しておくと，30代が3%，40代が15%，50代が18%，60代が35%，70代が26%，80代以上が3%であることがわかる。地域協議会の委員の選出母体が自治会を中心とする地縁組織であることを踏まえれば，ここでも「地付き，高齢，固定」の3点セットが確認される。これらは団体活動のルーティン化，硬直化をもたらす一方で，兼職や彼らの持つ人的に密なネットワークが委員会の活動に資することも多いという。人的ネットワークは，見守りや防災等が地域の新たな課題と

される中で、縦割りに組織化され実施されてきた事業を、相互に連携しながら行うことを可能にするからである。自治会、地区社会福祉協議会、PTAなどの役員のつながりは、各種のイベントや事業の共同実施を可能にし、それまで希薄であった幅広い世代間交流を促し、時には新たな担い手のリクルートを成功させもする。

地域まちづくり推進委員会は、合併特例区に置かれた各区・小学校区の協議会のような体系だった組織をいまだ持たないものの、会長、副会長、会計等からなる役員会のもとに、テーマ別の部会を設置している。役員会は「地付き、高齢、固定」という傾向から離れがたいものの、部会には30代から50代の参加者も少なからず見られる。地域まちづくり推進委員会の機能は事業の実施にあることから、この世代の参加が不可欠であり、部会の開催を平日の夜間や週末に行ったり、子育て世代の参加を促す等の配慮を行っていることが功を奏している。若い実働性のある世代が部会に入ることによって、新しい事業が提案されたり、既存の事業に改善が迫られたり、その審議は闊達で、事業選択を担う役員会で頭を悩ますこともあるという。組織の活性化は、既存の事業を粛々と行うことを是としてきた役員の保守的な姿勢を徐々に変えさせるなどの効果ももたらしている³³⁾。

地域まちづくり推進委員会が設置されてから日も浅く、体制も整っていないが、執行に重きを置く宮崎市の地域自治区制度はその制度設計ゆえに参画と団体間の連携を促しているといえる。換言すれば、制度が協働を促す可能性を見てとれる。

しかしながら、こうした宮崎市の制度は、現在、不安定な状況にある。地域コミュニティ税の廃止を明言して市長選を戦った戸敷正³⁴⁾が2010年1月24日に市長に当選し、12月16日の市議会で同税の廃止条例案を可決させたからである。前佐土原町長でもある戸敷市長の主眼は地域コミュニティの活性化にあり、地域コミュニティ活動交付金を存続させ、地域活動の核として地域まちづくり推進委員会を位置づけることを、2010年の「市勢要覧」に掲げている点を重視すれば、変化は大きくないと考えることも

できる。しかしながら、地域活動費用を地域コミュニティ税ではなく、一般財源から捻出することにより、住民の負担が見えにくくなり、そのことが地域活動への関与を後退させる可能性も残している³⁵⁾。費用のあり方が地域的共同事務にどのような影響を与えるかを検討することが次なる課題となる。この点については、別稿で改めて論じたい。

おわりに

本稿は、平成の大合併を契機に地域自治区の導入を決めた上越市と宮崎市を例に、新たな制度の導入が地域における諸アクターの連携を促し、地域特有の公共サービスを発見しそれを提供することは可能かという問題を考察した。つまり、制度が公共サービスのあり方を変化させるかどうかを検討したわけであるが、制度があれば、パフォーマンスが変化するという単純な因果関係を想定しているわけではない。地域自治区は、住民の主體的な参画を前提とするが、制度に対する理解がなければ、そもそも機能し得ないからである。2005年11月1日に地域自治区（一般）を導入した甲州市が2008年3月31日に廃止を決めたように、制度設計、将来展望、他団体との関係等が未整備なままの導入は住民に負担感を与えるだけで、不要論を容易に招きやすい（三浦 2009）。合併の緩衝材とされた地域自治区（特例）や合併特例区の多くが、設置期間満了後、終了を予定しているように（石平 2010：75）、地域自治区という制度が実態を伴って存続できるかどうかは定かでない。

にもかかわらず、本稿が地域自治区を取り上げたのは、それが「削減の政治」に耐える制度のひな型になり得ると考えるからである。未曾有の財政赤字と少子高齢化が改善されぬ限り、政府部門による公共サービスの提供は縮減せざるを得ない。削減を一律的に行うことも可能であるが、地域ごとに需要が異なる点を鑑みれば、限られた財源の中で公共サービスを取捨選択することが地域の課題となる。地域の課題について意思決定を行う

地域協議会の意義はこの点に見出される。

ところが現状は、公的な領域についての責任はあくまで行政にあり、それに関する意思決定は従来通り行政がすべきだという考えが根強く(玉野2007:46)、地域の責任で執行される公共サービスは周辺的なものにすぎない。住民の側も危機が明示的でなければ、負担を買って出ることはなく、「新しい公共」や「協働」も画餅に帰しかねない。本稿が対象にしたのは、被合併町村であり、新市に埋没する危機感をもつという点で共通する。だが同一市に編入合併し、同一の制度を採った町村を比較しても、財力指数や高齢化の程度により危機感は異なる。またそうした地域の危機をいち早く察知し、地域の課題として設定しうる人物の有無によっても、政策パフォーマンスは異なる。紙幅の関係で、これらの問題について十分に論じることができなかったが、制度に対する理解と運用する能力があってこそその仮定であることを前提としている。

こうした前提があるにもかかわらず、本稿が制度に着目したのは、制度がアクターの行為や関係性を規定するからである。地域自治区という制度は、住民に地域の問題に目を向けさせるのみならず、解決を恒常的に促しうる。ただし、地域自治区は課題設定という決定の制度を持ってはいるものの、執行の制度を明示しないため、実行可能性が低く、そのことが関心を低める点は否めない。決定と執行の両輪を整えることで、政策パフォーマンスは上がり、便益を受ける住民から正当性を得ることで定着すると思われるからである。その意味で、地域コミュニティ活動交付金を媒介に、執行体制を制度化した宮崎市の制度は社会的支持を得られやすいかもしれない。しかしながら、地域まちづくり推進委員会の作られ方は、地区ごとに同じでないため、そのあり方により地域的公共事業の質や量は異なると考えられる。

総じて見れば、地域自治区は執行の制度を欠くため、地域ごとに執行体制を築き、そのもとで諸アクターの連携がどのように図られるかにより、政策のあり方が異なるといえる。地域自治区という制度の下に、地域づく

り振興会を置いた浦川原区の試みや宮崎市の被合併3町の取組みは、それを例証する。

ただし、それらはいずれも被合併町村を単位とする区の実験であり、地域自治区という制度がいずれの規模で有効に機能するかという条件の検証は行われていない。同一の制度を導入した浜松市が早々に廃止を決めたことを念頭に置けば、都市内分権の制度を均一的に捉えることに無理があるように思われる。公式の制度に方向づけられた、地域における独自の制度設計が地域における公共サービスを豊かにするかどうか、これを詳細に検討することと、自治の単位を考察することを今後の課題としたい。

【付 記】

本稿はH21-22年度日本学術振興会科学研究補助金による研究成果の一部である。この研究は栗本裕見（大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員）氏と共同で行なっているが、執筆の責任はすべて筆者にあることをお断りしておきたい。

本稿は2010年5月に日本大学で行なわれた日本行政学会の分科会に提出したペーパーをその後に行なった調査内容やSRIに執筆した原稿（徳久2010）などを踏まえて、大幅に加筆修正したものである。上越市や宮崎市、甲州市で我々の調査に応じて下さった皆様、学会でさまざまにご意見を下さった会員の方々に感謝申し上げます。

【注】

- 1) 中野はガバナンスを「社会を動かすための新しい枠組みを創設する試み」「ダイナミックな制度を構築する試み」「Institutional Building」と定義している。この定義にしたがえば、設計される制度は複数ありうるが、透明性（Transparency）、説明責任（Accountability）、参加（Participation）、公平性（Equity）の4つの条件（TAPE）を満たす必要があるという（中野2004：6）。
- 2) 2004年の中野の論文でも「前半の外国での研究（「ガバナンス」論の紹介）は、後半の日本の事例に結びついていない」との指摘がなされているが（中野2004：2）、管見の限り、事例研究の手薄さ、日本におけるガバナンスを説明するための理論構築の不十分さはいまだに克服されていないように思われる。
- 3) パットナムによれば、社会関係資本（social capital）とは、「調整された諸活動を活発にすることによって、社会の効率性を改善することのできる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」を指す（Putnam 1993：167）。

- 4) 「自治会」には、「町内会」「町会」「部落会」「区会」など様々な呼ばれ方があるが、本稿は引用や歴史的叙述をのぞき「自治会」という名称で統一する。
- 5) 日本における市民社会組織の多くは活動資金に乏しいことから、補助金は団体活動を育成し発展させるうえで有効な政策手段と捉えられてきた。だがその一方で補助金行政には、政策誘導という形で団体を思考停止に陥らせることや、支出基準の不明瞭さが財政の効率的運営を妨げ、硬直化を招くこと、特定団体の優遇と政治的癒着が少なからず確認されることなどの問題が複数残されており、改善が急がれている(江口 2002: 87-88)。
- 6) ここでは「非営利組織」一般を NPO と呼んでいるため、NPO 法の定めによる NPO は NPO 法人と表記する。
- 7) 地方制度調査会「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。
- 8) 宮入らの研究によれば、地域自治組織を設置した主な理由(複数回答可, n=117)は、「住民の多様な意見や地域ニーズの把握」が69.2%と上位を占め、ついで「合併のスムーズな推進」が40.2%、「編入合併する市町村の不安解消」が35.9%となっており、合併の潤滑油として期待されたことがわかる(宮入ほか 2010: 166-167)。
- 9) 地方自治法第202条 8 項。
- 10) 地域自治組織については、岡田・石崎編(2006)、宮入(2005a; 2005b; 2008a; 2008b)に詳しい。
- 11) 2010年3月23日に清武町との合併を実現しており、正確には4町の編入合併となっている。旧清武町にも合併特別区が導入され、5年後に一般制度への移行を予定している。宮崎市の2011年2月1日現在の人口は、39万9,879人となっている。
- 12) 13町村のうち9町村が過疎、1町が準過疎の団体であり、財政力指数が0.3未満のものが8町村もあった。
- 13) 地制調の答申および政府の制度化が遅れたため、地域組織の名称は定まらず、上越市では、「審議会」と呼ばれたり、「(合併特別法を根拠としない)地域審議会」を呼ばれたりした。これが「地域協議会」と呼ばれるようになるのは、12月10日の検討委員会以降のことであるが、混乱や誤解を避けるため、本稿では地域協議会と表現している。
- 14) 公募公選制については、2008年4月1日に施行した、上越市自治基本条例の第32条にも定められている。
- 15) 安塚区、浦川原区の住民組織は NPO 法人という形態を採るが、他の11区は任意団体という形を採っている。
- 16) 安塚町の合併直前の人口は3,733人、高齢化率は27.7%、財政力指数は0.159と、人口構成面でも経済面でも非常に困難な状況にあり、当初は大合併に消極的であった町も周辺町村が合併に向かう中で編入合併に傾かざるを得なくなった。
- 17) 全世帯参加型の NPO の設置は、安塚町の姉妹都市であり、2004年10月に近隣5町とともに恵那市に合併された岐阜県山岡町で採用された方式であり、安塚町は勉強会を複数重ねて導入を決めた。
- 18) NPO 法人という形態を選択したのは、独自事業を継続的に実施するには、安定的な資金繰りが不可欠であり、自活的手段として指定管理者制度を利用できる団体にする必要があるとの判断によるものであった。とはいえ、団体発足当初には資金面の不安が残ること

都市内分権の現状とその課題（徳久）

から、登記がなされた12月に安塚町が寄付金として8,000万円を交付し、活動を側面から支援した。

- 19) 2009年8月と2010年8月に、上越市地域コミュニティ課、高田区（合併前上越市）、蒲川原区、大潟区、安塚区（13区）で地域協議会委員、住民組織、総合事務所に対して行なったヒアリングによる。
- 20) 「NPO 夢だより」第51号、2009年12月15日付。
- 21) 会議の内容は、「蒲川原区地域協議会だより」2009年11月10日付を参照した。4組織の役割については、地域協議会会長藤田宏裕氏や区総合事務所へのヒアリングの内容を踏まえて記述している。
- 22) 2009年11月27日に4者による「蒲川原の連携を考える会」を、2010年1月18日に「地域づくり戦略会議（仮称）」を開催して以降は、月に1度のペースで会合がもたれた。
- 23) 「蒲川原区地域づくり振興会議規約」第2条。
- 24) 「蒲川原区地域協議会会議録 平成22年度第4回会議」2010年6月29日開催。
- 25) 地域活動支援事業は、年度ごと、あるいは一定期間ごとの検証を行なう中で、その形態を定めていくとしている。これとは別に、提案事業として、複数年度にわたるものも提案可能している。しかしその予算は年度限りで、翌年度以降のものは改めて提案する必要があるとしている（上越市「地域活動支援事業に関する Q&A」2010年）。
- 26) 和田自治会の防災組織準備事業や坊金集落の高齢者見守りのための寄り合い場の整備などを除いては、子どものスポーツやイベント関連事業が占めている。
- 27) 「NPO 夢だより」第53号、2010年3月31日付。
- 28) 「蒲川原区地域協議会会議録 平成22年度第6回会議」2010年9月28日開催。
- 29) 各区の委員構成は、佐土原は小学校区地域づくり協議会の推薦者、議員、各種団体の長、田野は地区まちづくり協議会の推薦者、各種団体からの選出者、高岡は地区自治公民館連絡協議会の推薦者、各小中学校関係者及び各種団体等の代表者、住民組織等となっている。
- 30) 地域コミュニティ税の導入については、住民の反対も強く、市議会も二分した。推進派は新税を導入するために、導入を1年延期する条例修正案を提出し、成立させた（『読売新聞』2008年3月15日西部朝刊）。新税導入をめぐる立法過程の詳細は、紙幅の都合、別稿に譲りたい。
- 31) 地域コミュニティ税は市民税均等割を課税されている者を対象とするため、一定基準に満たない所得額の者は非課税となる。用途については、懇親を目的とする飲食費に充てられない等の制約はあるものの、裁量の幅は広く認められている。また、透明性を担保するために、9名で構成される地域コミュニティ税評価委員会の評価を受けることとなる。
- 32) http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/www/contents/1233800589568/files/H20sito_2-2.xls（最終閲覧日 2010年5月16日）。
- 33) 宮崎市の現状については、2010年2月に行った、宮崎市自治会連合会や大塚台・生目台地域まちづくり推進委員会、宮崎市役所、NPO みやざきに対して行なったヒアリングで得た知見による。
- 34) 各候補者の主張は、『読売新聞』2010年1月22日西部朝刊、を参照した。
- 35) こうした指摘は、自治会連合会元会長の川崎好や宮崎公立大学の有馬晋作によっても指

摘されている(『読売新聞』2010年12月23日西部朝刊)。

【参考文献】

- 新しいコミュニティのあり方に関する研究会(2009)「新しいコミュニティのあり方に関する研究報告書」。
- 石平春彦(2010)『都市内分権の動態と展望』公人の友社。
- 伊藤修一郎(2005)「景観政策形成過程における住民組織の役割」『公共政策研究』第5号,14-26頁。
- 今里佳奈子(2003)「地域社会のメンバー」森田朗ほか編『分権と自治のデザイン』有斐閣,153-178頁。
- 今村都南雄(1999)「問われる公共・民間関係」『都市問題研究』51巻6号,3-15頁。
- 岩崎美紀子(2000)「分権時代の基礎自治体」岩崎美紀子編著『市町村の規模と能力』ぎょうせい,1-35頁。
- (2006)「行財政改革と市民社会」『地方自治』第701号,2-25頁。
- 牛山久仁彦(2004)「自治体政府と都市内分権」武智秀之編『都市政府とガバナンス』中央大学出版部,127-147頁。
- 江口清三郎(2002)「自治体の補助金再考」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治』岩波書店,87-109頁。
- 岡田知弘・石崎雅也編著(2006)『地域自治組織と住民自治』自治体研究社。
- 金 基成(2005)「社会関係資本と地方政府の役割」『公共政策研究』第5号,130-140頁。
- 坂本治也(2010)『ソーシャル・キャピタルと活動する市民』有斐閣。
- 椎木 隆(2009)「地域自治区と地域コミュニティ税」『地方自治職員研修』6月号,17-19頁。
- 上 越 市(2007)『新しい自治体づくりへの挑戦』。
- 上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会(2007)「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」。
- 白石克孝・新川達郎編(2008)『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社。
- 玉野和志(2007)「コミュニティからパートナーシップへ」羽貝正美編『自治と参加・協働』学芸出版社,32-48頁。
- 辻中 豊・R.ベッカナン・山本英弘(2009)『現代日本の自治会・町内会』木

鐸社。

- 辻中 豊・伊藤修一郎編著（2010）『ローカル・ガバナンス』木鐸社。
- 辻中 豊・森 裕城（2010）「本書の課題と構成」辻中・森編著『現代社会集団の政治機能』木鐸社，15-32頁。
- 辻中 豊・森 裕城編著（2010）『現代社会集団の政治機能』木鐸社。
- 徳久恭子（2010）「削減の時代における都市内分権の可能性」『SRI』102号，8-12頁。
- 富野暉一郎（2009）「NPM 改革の限界性と公益の構造化に基づく公共再編型改革」『会計検査研究』39号，11-23頁。
- 中田 實（2007）『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社。
- 中邨 章（2004）「行政，行政学と『ガバナンス』の三形態」『年報行政研究』第39号，2-25頁。
- 名和田是彦（1998）『コミュニティの法理論』創文社。
- 名和田是彦編（2009）『コミュニティの自治』日本評論社。
- 新川達郎（2004）「パートナーシップの失敗」『年報行政研究』第39号，26-47頁。
- ベッカネン，ロバート・佐々田博教訳（2008）『日本における市民社会の二重構造』木鐸社。
- 三浦哲司（2009）「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点」『同志社政策科学研究』11巻2号，87-102頁。
- 宮入興一（2005a）『平成の大合併』と残された諸課題』『年報・中部の経済と社会』1-26頁。
- （2005b）『平成の大合併』と地域内分権・自治への模索』『年報・中部の経済と社会』71-94頁。
- （2008a）『平成大合併』における『地域自治組織』の導入の特徴と意義』『愛知大学経済論集』第177号，1-33頁。
- （2008b）「平成大合併における都市内分権化と地域住民自治組織の重層的展開」『愛知大学経済論集』第178号，21-63頁。
- 宮入興一・佐藤正之・樋口義治・宮沢哲男・黍嶋久好（2010）『平成の大合併』における合併・非合併自治体の対応の実態と比較分析』『年報・中部の経済と社会』2009年度版，157-181頁。
- 宮川公男・山本清編著（2002）『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社。
- 森田 朗（2000）『現代の行政 改訂版』放送大学教育振興会。
- 山本 啓（2008）「ローカル・ガバナンスと公民パートナーシップ」山本啓編

- 『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』1-34頁。
- 山本啓編(2008)『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。
- 山本英弘(2010)「自治会による政治参加」辻中・ペッカネン・山本『現代日本の自治会・町内会』木鐸社, 163-188頁。
- Hall, Peter A. (1999) "Social Capital in Britain," in *British Journal of Political Science*, 29, 417-461.
- (2002) "Great Britain: The Role of Government and the Distribution of Social Capital," in Robert D. Putnam ed., *Democracies in Flux*, 21-57.
- Offe, Claus and Susanne Fuchs (2002) "A Decline of Social Capital?," in Robert D. Putnam ed., *Democracies in Flux*, 189-243.
- Peters, B. Guy (2000) "Governance and Comparative Politics," in Pierre (ed.) *Debating Governance*, 1-10.
- Pierre, Jon (ed.) (2000) *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon. and B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, Palgrave: Macmillan.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N. J.: Princeton University Press. (河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版, 2001年)
- Putnam, Robert D. ed., (2002) *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2000) "Governance and Public Administration," in Pierre (ed.) *Debating Governance*, 54-90.
- Salamon, Lester M. (1987) "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," in Walter W. Powell ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 99-117.