

日本型都市内分権の限界と可能性：宮崎市の 地域自治区制度の運用を素材として

NAWATA, Yoshihiko / 名和田, 是彦

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

118

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

88

(発行年 / Year)

2020-11-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00025492>

日本型都市内分権の限界と可能性

——宮崎市の地域自治区制度の運用を素材として——

名和田 是彦

一 はじめに

本稿は、いわゆる「地域自治区」制度の適用自治体の代表的な一つである宮崎市を事例として、この制度の運用の実態を細かく分析・考察することを通じて、宮崎市に限らず日本における都市内分権の実践が曲がり角にあることを明らかにし、その将来展望を垣間見ようとするものである。

都市内分権については、筆者はすでに二〇年以上にわたって研究してきており、いくつかの論稿を発表してきた。それらに必ず書いていることであるが、都市内分権とは、①（合併で大規模化した）自治体の区域を（合併前の自治体の区域を別途として）いくつかの地区に区分し、②その各地区に役所の出先等の拠点施設を置き、③その各地区に住民代表的組織を置く、という仕組みのことである。^①

こうした仕組みは、諸外国でもよく見られるものであり、市町村合併によって自治を失うこととなる地域社会に不

十分ながら自治的な権能を付与するものである。ところが日本では、何度も市町村合併を行ってきたにもかかわらず、こうした制度的な手当はあまり行われなかった。ようやく平成の大合併に際して、二〇〇四年の地方自治法改正により、「地域自治区」制度が創設されたのは、遅ればせとはいいいながら画期的なことであった。

この地域自治区制度にも、それまでにいくつかの自治体でコミュニティ政策として取り組まれてきた都市内分権の特徴が見られ、宮崎市の取組を通して、宮崎市のみならず日本全体の都市内分権とコミュニティ政策⁽²⁾のこれからを考察することが可能である。

一九七〇年代の、中野区の「住区協議会」制度（現在は廃止されている）や三鷹市の「住民協議会」制度、目黒区の「住区住民会議」制度などの先駆的な都市内分権の取組や、一九九〇年代以降の新しい状況の下での北九州市、宝塚市、神戸市などの都市内分権の取組を経て、今世紀になって都市自治体についてはその半数以上が都市内分権に取り組んでいるという状況にある（日本都市センター（二〇二〇）：三五以下）が、これらのほとんどにおいて、諸外国ではあまり見られない特有な性格が共通して見られることに筆者は特に注目し、これを「日本型都市内分権」と呼んでいる（名和田（二〇一八）：二五九）。

この「日本型都市内分権」の日本的特徴についても、筆者は何度か論じている（代表的なものとして、名和田（二〇〇九）及び名和田（二〇一八）を参照）ので、ここで詳細に繰り返すことは避けるが、ひとことでいえば、日本における都市内分権の大部分は主として「協働」のための仕組みである、という点である。「協働」という政策方向については、すでに様々に論じられているが、都市内分権に即しては、ほかならぬ「第七次地方制度調査会答申」が説明している。この答申は、二〇〇三年一月に出されたが、「地域自治組織」という言葉で、二〇〇四年地方自治法改正によって法制化される「地域自治区」制度の基本的な考え方と大まかな制度設計を示した。

その中で、「地域自治組織」には、大規模自治体の下で「住民自治」が薄くなりがちな中でも自治体政治の民主的な態度を保つための「住民自治の充実」の意味と、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働」して公共サービスの総体を今後も確保していくという「協働」の仕組みとしての意味との、二つの意味があることを述べている（「第二七次地方制度調査会答申」…三―四）。このうち、「住民自治の充実」は、自治体政策の現場では、「参加」とか「参画」という言葉で表現していることが多く、本稿でも都市内分権の「参加」の側面ということにする。

本稿が「日本型都市内分権」の日本的性格と考えているのは、この「参加」と「協働」の二つの側面のうち、「協働」が前面に出ている点である。もちろん、日本でも、全国の各自治体の取組を見れば、「参加」の要素と「協働」の要素とが、様々な比率で入り交じっているのであるが、おおむね「協働」の側面が前面に出ているといってよい。これに対して、例えばドイツの都市内分権は、もっぱら「参加」の仕組みであるといってよい（名和田（二〇一八）に詳細に論じておいた）。

しかし、「協働」（政府部門と民間部門との、公共サービス提供をめぐる連携と分担）にもいろいろなタイプがあるとはいえ、地域コミュニティに関する限り、地域住民が主としてボランティアで活動することが想定されており、そのような態勢によって果たして今後も十分な公共サービスの質と量が確保されるのか、という疑問が当然湧いてくる。地域コミュニティは、果たしてまだどの程度、公共サービスを担うことができるのだろうか。日本の都市内分権の様々な現場に学びながら観察を続けているのが現在の筆者の研究スタイルであり、本稿は其中でも、宮崎市の地域自治区制度の運用を検討することによって、こうした問題関心に一定の答えを出そうと試みたものである。

二 地域自治区制度の特徴

地域自治区制度といっても、巨大な地方自治法の体系の中の小さな部分であるから、それほど周知の制度というわけでもないであろう。そこで、読者の便宜も考慮して、地域自治区制度の概要と特徴を簡単にまとめておく。⁽³⁾特に制度の「特徴」については、本稿の論述全体との関連で重要な着眼点をなすものであるから、ご留意いただきたい。

地域自治区制度は、第二七次地方制度調査会答申で、その基本的な考え方と制度の概要が示されたが、これを受けて改正された地方自治法では、四つの種類の仕組みが創設された。

第一は、「一般制度としての地域自治区」と言われるもので、地方自治法第二〇二条の四以下に規定されている。⁽⁴⁾これが地域自治区制度の基本となる型である。このほか、第二に政令指定都市における特例、第三に合併特例法に定める合併特例の地域自治区、そして第四に、合併特例法に定めるもう一つの仕組みである合併特例区がある。

本稿の考察対象である宮崎市では、基本的にこの第一の「一般制度としての地域自治区」が採用されている。ただ、佐土原町、高岡町、田野町、清武町という四町を合併するに当たって第四の合併特例区を用いたが、今はすべて一般制度の地域自治区となっている。したがってここでも、一般制度としての地域自治区について説明すれば十分であろう。

(1) 制度の趣旨と基本構成

地方自治法第二〇二条の四第一項は、地域自治区制度の趣旨を明らかにして、「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するため」と述べている。

この地域自治区を構成する機関として、まず、「地域自治区に事務所を置くものとし」（同条第二項）、「地域自治区の事務所の長は、事務吏員をもつて充てる」として（同条第三項）、「地域自治区の事務所」があることを明らかにしている。もちろん一つの地域自治区に一つの事務所を置く必要はなく、例えば上越市のいわゆる「二五区」（合併前の上越市の区域に設置された一五の地域自治区をいう）に対しては三つの事務所が置かれている。しかし、宮崎市では、一つの地域自治区に対して一つの事務所が置かれるようにしてきている。ただ、それにも宮崎市内でいくつかの種別がある。これについては、後述する。

もう一つの機関として、住民側を代表する「地域協議会」がある（第二〇二条の五）。首長に対する議会の関係に似て、地域自治区で行われる行政活動について、民主的なコントロールを及ぼすことが住民代表的な組織である「地域協議会」の任務とされている。第二〇二条の七によれば、地域自治区の区域内で行われる行政活動について諮問に応じたり意見具申したりでき（第一項）、また「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つ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。」（第二項）とされ、これらに対して「市町村長その他の市町村の機関」はこれらの意見を「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」（第三項）となっている。都市内分権の「参加」の側面を表した条文である。このような規定は、まさに「参加」の理念だけによって成り立っているといつてもよいドイツの都市内分権制度においても、よく見られる。

しかしさらに同法は、地域協議会の審議事項として「市町村の事務処理に当たつての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項」を挙げている（第二〇二条の七第一項第三号）。これに類似した規定もドイ

ツに見られないわけではない。例えば、ブレーメン市では「地域評議会区域内で活動する機関、団体、運動及び他の利害調整のための民主的な集団を支援すること」が地域評議会（日本の「地域協議会」に当たる住民代表組織）の任務の一つとして挙げられている（地域評議会条例第六条第五項⁽⁵⁾）。また、ノルトライン・ヴェストファーレン州の地方自治法は「区における、地域的な結社、団体その他の集団の支援」を「区代表会（Bezirksvertretung）」（これも日本の地域協議会に当たる組織である）の任務としている（第三十七条第一項第d号⁽⁶⁾）。しかしこれらは、特に行政との「連携」を強く意識した文言とはいえない。さきの地方自治法の規定は、むしろ、地域自治区制度の基本的な考え方を明らかにした第二七次地方制度調査会答申において、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」（第二七次地方制度調査会答申…三二四）との考え方のもとに、「これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつ」として、「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」をつくっていくことをあげ（同…一一）、地域協議会が、「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」（同…一二）、と述べていたことと関連していると思われるのである。これからの行政サービス縮小・重点化の時代において、地域が必要としている公共サービスを、行政と地域住民や地域の諸団体との連携・協働によって保障していこうとする考え方が示されている。とすれば、改正地方自治法は、「参加」と並んで、「協働」をも基本的な考え方として条文に表現したといえるだろう。

では、もう少し具体的に地域自治区制度において、「参加」と「協働」がどのように制度化されているかを中心に、さらに制度の概要を見ていこう。

(2) 自治体の区域にくまなくつくること

第二〇二条の四第一項は、「市町村は、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、条例で、その区域をわけて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる」と定めて、一般制度としての地域自治区は、自治体の区域の全域を覆うように設置するものとした。これに対して合併特例の地域自治区は、自治体の一部区域に設置できるが、そのかわり存続期限を定めなければならない。

地域自治区内の行政の仕事を「地域の住民の意見を反映させつつ」処理する、即ち住民自治を充実させるのが地域自治区制度の趣旨であるとすれば、同一の自治体の中で住民自治の度合いに差があるのは認めがたいということであろう。

たしかに、自治体の区域にくまなく (Flächendeckend) つくるというやり方は、ドイツの都市内分権制度の普通の姿ではある。興味深いのはブレーメン市のケースである。ドイツの都市内分権制度はいずれも合併を機縁としているといつてよいが、ブレーメン市の場合は終戦直後の政治状況の中で合併を強行し、それへの見返りとして都市内分権制度 (「地域事務所 (Ortsamt)」と「地域評議会 (Beirat)」からなる) を創設したため、もともとブレーメン市であった区域には、この仕組みは存在しなかった。一九七一年の法改正で初めて都心部にもこの仕組みが導入された。戦後の歴史の中でこの時点あたりが一つの転換点であり、この仕組みが、合併への見返りという趣旨から、現代的な大規模自治体において薄くなる住民自治の充実の一つの手法という意味合いで受け取られるようになったのである。⁽¹⁾したがって、大規模化する自治体における住民自治の充実という観点、すなわち「参加」の観点から見れば、くまなく設置するというやり方はもっともではある。しかし、さきに述べたように、現在日本の地域社会が置かれている

状況から考えてみると、地域自治区制度は、各自治体が高度成長期の終焉以降様々に取り組んできた、そしてとりわけバブル崩壊後の不況と財政危機の厳しい状況を受けてさらに工夫されてきた、コミュニティ政策の延長上に、選肢の一つとして受け取られるものと思われ、そうだとすると一律に各地域に一律に立ち上がるという制度はやや使いづらいであろう。特に「協働」の仕組みを地域コミュニティにおいて構築する制度枠組としては、一律設置はややハードルが高そうである。選任から設立に至までの過程での区ごとの若干のタイムラグを認めるなどの運用でカバーできる場合もあるかもしれないが、やや採用しづらい制度となつたのではないか。

こうして見てくると、自治体の区域全体に設置するという制度設計は、「参加」の理念に寄つた形であり、「協働」の制度装置として考えるとやや使いづらい制度になっているといえる。

(3) 地域協議会が決定権限を持たないこと

地方自治法第二〇二条の五第二項によれば、「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」として、構成員を公職選挙法による選挙によって選ぶことを断念している。そして、同第三項は、「選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない」と定めて、まさに先に述べたように「協働の活動の要」にふさわしい組織となることがめざされているわけである。こうした選任の仕方は、これまで各自治体が試みてきたコミュニティ組織でのやり方と同じであり、自然なものといえよう。

しかしこれによって、地域協議会の議決には行政を拘束するような強い法的効力は与えられないものとなつた。選挙されていないような合議機関が権力的決定を行なうことは近代国家の基本原則に反する。この点について、ドイツ

においてはいくつかの憲法裁判を通じて解明されてきており、参考になるが、ここでは読者の常識的な法治主義のセンスにうったえておけば十分であろう。⁽⁸⁾

たしかに、「参加」の側面を充実させようと思えば、公職選挙法による選挙によって地域協議会の構成員を選任し、地域協議会に公式の決定権を与えるなどの仕組みが有効であろう。しかし、地域自治区制度は「協働」の仕組みとしても構想されたものであり、その観点からは、構成員の選挙という仕組みが必ずしも合目的とはいえない。また「参加」の仕組みとしてみても、実際に有効に機能するかどうかは、慎重に考えるべきではないかと思われる。その理由は以下の通りである。

第一に、ドイツの各州の仕組みも、当初、議会選挙における各区での各党の得票数に基づいて議席数を定める間接選挙方式を用いており、そのため行政を拘束する「決定権」を持ちえないでいた状態から、直接選挙によって強い民主的正統性を与えられて「決定権」をも具備した存在へと、次第に発展してきた。しかし、例えばブレーメンでは、当初市議会議員が地域評議会メンバーを兼ねることができ、制度上の決定権はないにもかかわらず議員たるメンバーが入っていることによって行政当局が地域評議会の議決をよく尊重したという時期があり、他方で、強い民主的正統性と決定権を持った現在の地域評議会であっても、行政当局が、専門的な観点からあるいは財政上の理由から、その決議をあまり尊重しないため、地域評議会側に不満が鬱積しているのが現状である。法律上の決定権を持っていることは、コミュニティ・レベルにおける住民と行政のつきあい方として必ずしも絶対的なことではない。「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」というだけでも、行政に対する十分な圧力でありうる。少なくともこの状態から出発して、漸進的に地域協議会の権限の強化を探っていくというやり方もありうるだろう。

第二に、「協働」との関係がある。単にコミュニティ・レベルで役所のやっていることを監視し民主的にコントロールする（Ⅱ「参加」）だけの機関を、現在の地域社会は必要としているのではない。行政サービスの縮小・重点化という現実のもとで地域社会が必要としている公共サービスの量と質を「協働」によって保障する努力をしようとする人たちが集う機関が必要とされているのである。したがって、地域協議会は、協働の活動を現実具体的に地域で担っている人たち（自治会・町内会の役員や民生委員等の行政委嘱委員、PTAや老人クラブの活動者、あるいはテーマ型の市民活動者など）が集うのでなければ、地域住民の間で権威を持った存在にはなりえないと思われる。こうした地域で実際に汗を流している人たちは、公職選挙法による選挙が行われる地域協議会の選挙に立候補するだろうか。日本の政治文化を考えると疑問であろう。

おそらくこうした考慮から、現行の地域自治区制度は、選挙制を採用していない。そのため、「参加」の仕組みとしては、すくなくとも制度上は微温的なものとなった。

それでは、地域自治区制度は「協働」の仕組みとして最適化されているのかというと、そうでもないことは、自治体の区域にくまなく設置するという制度設計に即して見たとおりであるが、これ以外に、上に述べた、地域協議会構成員の「選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない」と定めているという、一見「協働」に配慮した仕組みについても、「協働」の観点からは、やや疑問符がつく。すなわち、「協働」の活動にとっては、現実具体的に地域コミュニティの活動に関わり汗を流してくれる人材が必要なのであって、その人材が「地域自治区の区域内に住所を有する者」かどうかは問わないのである。地域外の人でも、在職、在学、在活動の人で、活動に加わってくれる人は一人でも多くほしい。しかし、地域協議会という審議機関に関する限り、メンバーは「地域自治区の区域内に住所を有する

者」に限られるのである。他方で、「参加」の観点からいえば、当該地域の総意を形成しようという場面でよその地域の人が参画するのはおかしいということになろう。だからこの限定は、主に「参加」の観点からのものと考えられる。

おそらくこの点も、多くの自治体が地域自治区制度の採用をためらう要因の一つではなからうか。

(4) 地域自治区の職務・権限の範囲

ドイツの都市内分権における住民代表組織は、地区内のすべての公共的事柄について、決定はできないまでも、審議し議決することができる（「全権限性（Allzuständigkeit）」）。ここで「職務・権限」といっているのは、このレベルのことであり、議決が「決定」として行政当局を拘束するかどうかはその次の段階の問題である。

地域自治区において地域協議会が審議できる事項も、既に見たように、広範囲にわたっており、職務・権限の範囲はドイツと同様といつてよいだろう。

これまで各自治体はそれぞれ多様なコミュニティ政策を展開してきた。地域自治区制度にはるかに先んじて都市内分権を試みた、横浜市の「区民会議」や中野区の「住区協議会」（現在は廃止されている）、三鷹市の「住民協議会」、目黒区の「住区住民会議」などのような試みのほか、コミュニティ・センターの地元による管理運営のための組織や、あるいは地区の都市計画的・建築的な構造について取り組む「まちづくり協議会」（神戸市や世田谷区のまちづくり条例が先駆的であるが、その後も多くの自治体で類似の条例が制定されている）のように、特定のテーマに取り組むコミュニティ組織も試みられてきた。福祉の分野では社会福祉協議会の地域展開としての「地区社会福祉協議会」（「校区福祉委員会」など地域によって様々な呼び方がある）も重要な役割を持っている。

地域自治区制度を活用しようとする場合には、こうした特定テーマの住民組織との関係を各自治体において整理しなければならないだろう。地域協議会は包括的な守備範囲を持った（「全権限的な」）組織であるから、地域にある様々な公共的な力や公益志向的な団体を連携させる受け皿（「協働の活動の要」）として機能するはずである。

いずれにせよ、地域自治区制度は、ここでいう意味での「全権限的」な仕組みとして、これからの地域コミュニティの制度的な枠組として活用しうる制度である。たしかに、上記のように使いづらいところがあるがゆえか、採用している自治体は多くないが、その中では、宮崎市は、この制度を真面目に上手に使って、その制度の特徴や課題とともにメリットも発見してきた事例といえる。以下、宮崎市の事例研究に入っていきたい。

三 宮崎市における地域自治区の形成

地域自治区制度を実際に活用している自治体は、それほど多くない。合併特例の地域自治区を設置したがその後一般制度に移行せずそのまま期限経過によって廃止されたケースが多い。一般制度として導入したが廃止したといった自治体もある。しかし、なんといっても日本で初めての法律上の制度としての都市内分権の仕組みであるから、研究する意義は大きい。公式の制度を適用し運用する中で、制度の基本的な考え方が具体的な現象として現れ、その限界や可能性が見えてくるのである。

法制化されてから一五年以上経過して、研究の蓄積も進んできており、中でも、合併の規模の大きさ、地域自治区
の地域協議会の構成員を公募公選制で選任する実践などから注目度の高かった上越市については、山崎&宗野（二〇一三）をはじめとして、多くの論稿や報告がある。

筆者自身も上越市の地域自治区制度の運用については、その初期において関わったこともあり、注目して調査をしていた時期がある。また、恵那市⁽⁹⁾や豊田市、飯田市、新潟市⁽¹⁰⁾についても調査をした経験がある。しかし、なんとも学術的にも実践的にも多年にわたって大きく関わってきたのは宮崎市の地域自治区制度であった。地域自治区制度の研究が進展してきている割には宮崎市についてはあまり注目されていない⁽¹¹⁾が、宮崎市の事例は、上越市とはまたかなり異なった形で地域自治区制度の運用の重要で特徴的な事例を提供していて、学問的に分析する価値が大きいと考えられる。特に宮崎市の地域自治区制度導入は、この後すぐに述べるように、合併が直接のきっかけでないことが注目される。コミュニティ政策のあり方を検討した結果の制度導入だったのである。日本の土壌の上でコミュニティ政策にとって都市内分権がどういう意味を持つかを法律制度に即して検討する格好の素材だといえる。本稿では、地域自治区制度がこの日本という土壌の中でどのように機能するのかを、宮崎市の例を中心に検討してみたい。⁽¹²⁾

(1) 宮崎市における地域自治区への道

宮崎市（二〇二〇）⁽¹³⁾によると、検討の出発点は支所のあり方の見直しにあった。

支所の設置は合併と関連しているのであるが、宮崎市の合併史はやや五月雨式で、一九二四年に宮崎町、大淀町、大宮村が合併して宮崎市が成立したあと、一九三二年に櫛村を編入、一九四三年に赤江町を編入、一九五一年に瓜生野村、木花村、青島村、倉岡村を編入（瓜生野村と倉岡村が現在の北地域自治区である）、一九五七年に住吉村を編入、一九六三年に生目村を編入、という経過を辿っていた。（このあと、地域自治区制度導入後は、二〇〇六年に佐土原町、高岡町、田野町を編入、二〇一〇年に清武町を編入、という経過である。）このうち、一九五一年から六三年の間に合併した六町村にはそれぞれ支所が置かれたが、その後の宅地開発等による人口増大により「生活環境や地

域の状況が大きく変化していた」のであり、他方で、これ以外の旧宮崎市内にはそうした行政の出先が置かれず、「支所のある地区に比べ、地域のコミュニティ機能や行政の支援体制が不十分であるとの声が聞かれていた」という状況にあったので、一九九八年から「六支所による『支所の在り方等検討委員会』を発足し、支所が抱える課題の解決と今後のあるべき方向を探るための検討を行っており、地域と行政とを繋ぐネットワーク機能の重要性や地域活性化の観点から、一貫したシステムとして市全域をカバーするために、本庁管内にも支所を設置すべきであると提言」した（宮崎市（二〇二〇）：五）。ここにも記されているように、この段階からすでに、地域コミュニティのあり方も問題意識の中に入っていたことに注意したい。さらに、「二〇〇〇（平成一二）年七月には、全庁的な検討を行うため、『支所の見直し構想策定委員会』⁽¹⁴⁾を役所内に設置し、それまでに検討してきた支所のあり方に加え、地域コミュニティの活性化やまちづくり支援にも重点を置き、組織内の分権や住民自治を推進するための仕組みを模索していた」（宮崎市（二〇二〇）：六）。支所システムを全市域に構築することによってコミュニティ政策を進めようという方向に明確に踏み出したわけである。そこへ、二〇〇三年一月に第二七次地方制度調査会答申が出て、さらに二〇〇四年には地方自治法改正によって地域自治区制度が創設されたのを受けて、支所見直しの問題意識を地域自治区制度導入によって実現する方向に転換していった（宮崎市（二〇二〇）：六）。そして、二〇〇四年九月には、市民団体の代表や学識経験者からなる「宮崎市地域自治区設置検討委員会」を立ち上げて、宮崎市の地域自治区の具体的な姿の大牌の検討をしている。

これを受けて、二〇〇五年七月に「地域自治区設置基本計画」⁽¹⁵⁾が策定されている。この基本計画においては、まず上記の支所のあり方の検討の経過を振り返り、上記「支所の見直し構想策定委員会」は、地方制度調査会答申と地方自治法改正を受け、『住民自治の強化、行政と住民の協働のまちづくり等を推進する地方制度調査会の答申及び地方

自治法の一部改正』の内容は、これまで本市が支所のあり方で検討してきた『地域コミュニティの活性化に向けた行政取組み』と方向性で同一のものであることを確認した」とした（『地域自治区マニユアル』：六五）。地域自治区制度とその設計思想に共鳴して、これを市のコミュニティ政策の基盤に据えることにしたことが分かる。

二〇〇五年九月には、宮崎市議会定例会で「宮崎市地域自治区設置等に関する条例」が制定され、二〇〇六年一月一日に、この日に編入合併した三町（佐土原、田野、高岡）のそれぞれに合併特例区が設置され、旧宮崎市内に一五の地域自治区が設置された（宮崎市『地域自治区マニユアル』「はじめに」）。

かくして、二〇〇六年一月一日に、宮崎市は、佐土原町、高岡町、田野町の三町を編入合併してそのそれぞれに合併特例区を置くとともに、旧宮崎市内に一五の一般制度としての地域自治区を置いたのであった。

(2) 区割りの考え方と分区傾向

日本型都市内分権では、コミュニティの区域分けは、昭和の大合併で消滅した町村の区域でその後連合自治会・町内会が結成された区域を目的としていることが多い。この区域が小学校区と一致している自治体が多いのであるが、必ずしもそうではない自治体もある。宮崎市も、連合自治会⁽¹⁶⁾の区域は小学校区とはほとんど一致していない。どちらかといえば、中学校区単位であるように見えるし、いろいろな資料を見ると住民の間でも中学校区のまとまりが意識されていることがあるようである。では、宮崎市では、地域自治区の設置にあたって、コミュニティエリアについてどういう考え方を採用したのであろうか。

(a) 区割りの基本的な考え方

区割りの考え方やこの間行われた分区については、宮崎市（二〇二〇）や『地域自治区マニュアル』に詳しく述べられている。

『地域自治区マニュアル』では、「その設定如何によっては、各団体の地域活動や事務所の配置、関連施設の整備等に多大な影響を与える」との考えのもとに、上記地域自治区設置検討委員会のほか、各地区での地域自治区地区検学会などで慎重に検討した経過が紹介されている（六八頁）。検討にあたって、「①都市基盤による地域の分断要素、②地域のまとまりとしての要素、③行政の単位となる要素、④地域の広がりや規模からなる要素」の四つを考慮した結果、次の基本となる方針を得た（同、及び宮崎市（二〇二〇）：八）。

「①地域のまとまりとしては合併前の町村域を基本とする。

②行政の効率性を考慮する。

③支所の管轄区域は一部を除き、原則的にそのままとする。

④町・丁・大字を単位とする。」

以上を見ても、地域コミュニティ側にすでに存在している秩序、就中自治会とその連合組織をなるべく分断しないで、地域自治区を「住民主体のまちづくり」の単位として機能するようにしようとする政策的配慮が表れていることに注意したい。「①」については、宮崎市（二〇二〇）では、おそらくわかりやすさを重視して「昭和の合併前の町村域」と書いているほどで、「①」は明らかに連合自治会を分断しない考慮を明らかにしており、あとで述べるようにまさにこの区域は支所のサービスエリアでもあるから「③」の考慮は「①」とほぼ一致するものである。また、「④」は単位自治会のエリアを分断しないことを念頭に置いた考慮だと理解することができる。

宮崎市（二〇二〇）も紹介しているように、その後、「三つの地域自治区がそれぞれ二つに分割された」（九頁）が、その際には、地域コミュニティ側もこれに呼応して、連合自治会を地域自治区に合うように二つに再編している。

また、上記のように慎重に区割りを進めたのであるが、「しかしながら、自治会等の活動区域と地域自治区の区割りが一致しない地域もあった」（宮崎市（二〇二〇）…九）。この事態を市としても重視していたようで、地域自治区の設置条例に、自治会エリアとの調整の規定があるのは興味深い。すなわち、「前項の規定にかかわらず、市長は、法第二六〇条の二第一項に規定する地縁による団体（以下「地縁団体」という。）と協議の上、地縁団体の区域が二以上の地域自治区の区域にまたがっている場合にあつては当該地縁団体の区域をこれらの地域自治区のうちのいずれか一の地域自治区の区域内と、一の地域自治区の区域にある地縁団体の区域を隣接する他の地域自治区の区域とする」とが適当と認める場合にあつては当該地縁団体の区域を他の地域自治区の区域内とすることができ。」（第二条第三項）というのである。

このことは後で述べる地域コミュニティ活動交付金の各地域自治区への配分額の算定にも影響してくる。宮崎市（二〇二〇）は、「各地域自治区の人口については、地域自治区設置条例で定める区域と実際の地域まちづくり活動の区域（自治会など）が異なるケースもあることから、条例の規定に基づき、地域のまちづくり活動の区域（自治会など）に係る人口を関係する地域自治区間で調整している。平成三十一年度は、一六地域自治区で約三、四〇〇人減から三、〇〇〇人増の人口調整を行い、調整後の人口を配分額算定の際の確定人口としている。」（宮崎市（二〇二〇）…二九以下）と詳しく記述している。

(b) 合併特例区における区割りの考え方

さて、平成の大合併においては、宮崎市も高岡、佐土原、田野、清武の四つの町を編入合併しているが、この合併自治体における運用と合併前宮崎市内での運用とは異なっており、エリア設定とコミュニティエリアとの関係も違わ扱いがされた。上越市でも、「一三区」（合併した周辺一三町村の地域自治区）と「一五区」（合併前上越市の地域自治区）では大きく異なったのと類似している。

平成の大合併で合併特例の地域自治区などを導入した場合、平成の大合併における旧市町村は、すでに昭和の大合併を経て大規模化した自治体であるから、少なくともコミュニティ政策のエリアとしては大きすぎて機能しないように、コミュニティ政策としては別なエリア設定（多くの場合、昭和の大合併の旧町村エリア、即ち連合自治会・町内会のエリア）による都市内分権的な仕組みを作っているようである。⁽¹⁷⁾では、地域自治区制度そのものをコミュニティ政策のツールにした宮崎市は、平成の大合併で編入した四つの旧町をどのように扱ったのであろうか。

結論から言えば、合併した四つの町についても、地域自治区制度はコミュニティ政策のツールとして使用されている。そのことを以下簡単に見ておこう。

四つの町にはそれぞれ合併特例区が置かれたが、合併特例法上これらの存続期間は最長五年とされ、宮崎市の四つの合併特例区も五年とされた。そして、五年経過後は四つとも一般制度としての地域自治区に移行している。

まず、田野町を見よう。田野町合併特例区の企画総務課が二〇〇八年一月に作成した『田野町合併特例区の概要』という資料によると、合併前の田野町は、五つのコミュニティエリアに分けられており、「合併特例区の基盤を支える町内五地区の各地区に、田野文化会館及び各地区館を活動拠点として合併後の新たな地域づくり等を取り組むために、『地区まちづくり協議会』を設置するとともに地区まちづくり協議会の連絡調整を図るため『田野まちづくり協

議会連絡会議』を併せて設置し、地域の実情に応じた活動を住民自らが企画立案、実施を行えるよう自立した組織づくりを目指す」とされていた（四頁）。しかし、実際には地域コミュニティ活動交付金事業（後述）に関する限り、すでに二〇〇九年度から、「田野まちづくり協議会」という一本の組織で登場しており、地域自治区の運用上は合併特例区協議会ないし地域協議会も「まちづくり」活動の実働組織である「地域まちづくり推進委員会」（後述）も田野町で一つである。人口も約一万人程度であり、これならこれより大きな規模の地域自治区は旧市内に存在するので、コミュニティ政策のエリア設定として特に無理はない。なお、田野町は、町村制施行時に田野村として成立して以来、今般宮崎市に編入されるまで合併をしていない。

次に、高岡町は、昭和の大合併に際して高岡町と^{むかし}穆佐村とが合併した経緯があるが、やはり人口約一万人程度である。「自治公民館」と称する四六の自治会を六つの地区ごとに分けて編成しており、合併特例区協議会構成員も一部はこの地区ごとに出していたようであるが、地域コミュニティ活動交付金事業の受け皿となる組織としては、高岡町で一本の「高岡まちづくり委員会」を設置することとした（高岡町合併特例区広報紙『たかおか』第一一号⁽¹⁸⁾）。これまた、コミュニティ政策のエリア設定として無理がないといえよう。

これに対して、佐土原町は人口約三万四千人、清武町は約二万九千人とかなり大きい。佐土原町はもともと小学校区（五つ）単位のコミュニティ政策を旧町時代から行っており、また清武町も、コミュニティエリアとしては清武と加納の二つの地域に分けられていたので、「まちづくり」活動の実働組織である「地域まちづくり推進委員会」（後述）はそれぞれのコミュニティエリアで設立され、市側もこれを認めている。もちろん、佐土原町合併特例区協議会（五年経過後は佐土原町地域自治区地域協議会）及び清武町合併特例区協議会（五年経過後は清武町地域自治区地域協議会）が、それぞれこれらの複数の地域まちづくり推進委員会をコントロールしている。佐土原町と清武町につ

いては、全市的な判断としては、この規模でもコミュニティエリアとして差し支えないということであったが、それぞれの合併特例区ないし地域自治区の判断で、コミュニティ政策の上ではさらに区域を分割して取り組むことが適切であると考え、市当局もこれを認めたのである。ここでもまた、合併特例区の区域における制度運用はコミュニティ政策としての運用であるといえる。

こうして、合併特例区のあったエリアについても、地域自治区制度は、宮崎市においてはコミュニティ政策の基盤をなす制度として運用されているといえるのである。

(3) 地域自治区事務所

地域自治区にはその事務所を置くことが法律上要請されている。もちろん、複数の地域自治区を管轄する事務所があつて差し支えないが、宮崎市では一つの地域自治区に一つの事務所を置くようにしている。したがって、区割りが確定したあと、あるいは分区によって新たに地域自治区が誕生したあと、事務所のない地域自治区には新たに事務所を手当てしている。宮崎市地域コミュニティ課が二〇〇七年一月に作成した『宮崎市の地域自治区』という資料によると、大宮、大淀、大塚、檣、大塚台・生目台の各地域自治区に新たに事務所を建設することとなり、いずれも二〇〇六年のうちに着工しかつ開所している（四頁）。また、小松台地域自治区の事務所も生目地域自治区事務所に間借りしているような状態であつたし、中央東と中央西に対しても中央地域事務所一つしかなかったが、いずれもすぐに固有の事務所ができている。

歴史的な経緯から、宮崎市の「地域自治区事務所」には、三つの種類がある。すなわち、第一は「地域事務所」であり、「旧宮崎市の本庁管内に、市の既存施設を活用するなど、新たに整備」したもの、第二は「地域センター」で

あり、「地方自治法第一五五条の規定に基づく旧宮崎市の支所を活用し」たもの、そして第三は「総合支所」であり、「平成に合併した旧町の役場を活用している」（宮崎市（二〇二〇）：一七）。そしてこの順に規模が大きくなり、扱う業務も多くなる（同：一八）。しかし、各地域自治区の地域協議会の庶務を担うほか、「地域の課題等についての相談や地域の各種団体との連絡調整を行う」いわゆる「地域振興業務」を担うのは、どの事務所も変わらない（同）。各地域自治区には「地域コーディネーター」という地域コミュニティ支援をこととする人材（嘱託職員）が置かれたが、これについては、その変容とともに、便宜上あとの地域まちづくり推進委員会について述べるところに譲るところにする。

(4) 地域協議会の設立

地域自治区とその事務所の設置について述べたところで、今度は地域協議会の設立について述べよう。

(a) 地域協議会の委員の選任

地域協議会の委員（法律の用語は「構成員」であるが、宮崎市では地域自治区設置条例第四条で「委員」というものと定めている）の選任の仕方は、設置条例には規定が特にならない。地方自治法の定めた通りということであろう。先に見たように、地方自治法は、「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。」（第二〇二条の五第二項）とし、さらに、「市町村長は、前項の規定による地域協議会の構成員の選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。」（同第三項）と定めている。

しかし、宮崎市では具体的には「地域自治区地域協議会に関する要綱」という要綱を定めており、⁽¹⁹⁾その第二条で、「市長は、当該地域自治区に住所を有する者で、各地域自治区の地域協議会委員推薦委員会が次に掲げるもののうちから推薦した者を……選任するものとする」として、「各地域自治区の指定する団体が推薦した者」と「公募による者」の二つを挙げている（第一項）。そして、「公募による者」は各地域自治区ごとに「二人以上五人以内とする」としている（第二項）。これは、およそ日本のコミュニティ政策において設立される各地区のコミュニティ組織の構成の仕方として定番となっているやり方といってよい。地域自治区制度をコミュニティ政策のツールとして運用しようという宮崎市の基本的態度はここにも明確に表れているのである。

地域自治区設置基本計画を策定するにあたって行われたパブリックコメントに関する資料が『地域自治区マニュアル』に載っているが、その中で、「委員は、団体からではなく住民の中から公平に推薦、公募という方法がよいのではないか」との問題提起に対して、「地域の連携をはかり地域の課題解決に取り組む上では、各団体から委員を選出したほうが良いと考えているところですよ」と回答している（八八頁）。市が想定しているやり方でなければ、協働の制度装置として機能しないというきっぱりした態度だと評しうるであろう。上越市の公募公選制が「参加」の制度装置として十分であろうとした意図であったのに対して、宮崎市の場合は、「協働」の仕組みをどう作るかという問題意識が前面に出ていることがわかる。

しかも、『地域自治区マニュアル』によると、「各種団体の構成員の任期が、基本的に四月一日から翌年三月三十一日までとなっていることから」地域自治区設置条例の附則第三項でこれとの整合をとる経過規定が置かれていると説明されており（同：二四）⁽²¹⁾、協働の仕組みに向けて万全を期す念の入れようといえる。

(b) 地域協議会の任務と活動

地域自治区は「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」設置されるものであり（地方自治法第二〇二条の四第一項）、地域協議会は地域自治区の事務所によって分掌されている事務などについて「審議」する機関である（同法第二〇二条の七第一項）。地域協議会は基本的に審議機関なのである。では、宮崎市の地域協議会はどうなことを審議するのか。その実態については、次の(c)以降に譲るとして、ここでは、制度上の仕組みを確認しておこう。地方自治法に規定された地域協議会の審議事項（権限）は既に見た通りであるが、地方自治法を受けた宮崎市の「宮崎市地域自治区の設置等に関する条例」では、第一〇条に、地方自治法第二〇二条の七第二項の「条例で定める市の施策に関する重要事項」として次の事項を規定している。

- 「(1) 市の総合計画、市の施策に関する基本計画その他これらに準ずる計画に関する事項
- (2) 地域自治区の区域の住民生活に密接に関連する公の施設の設置及び廃止に関する事項
- (3) 前二号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項」

宮崎市（二〇二〇）はこれをまとめて、地域協議会の「具体的な役割としては、①地域の連携の強化、②施策の提言、③諮問の協議、④地域自治区事務所の事務に関する提言、⑤住民主体のまちづくりの推進に分類され、①～④は地方自治法に定められたものであるが、⑤は、本市独自の役割である」（二二一四）と説明している。この⑤が、上記条例の第三号に当たるということであろう。

こうした仕組みの中で、実際にどういう活動が展開されていたかは、このあと詳しく見ていく。ここでは、初期の模索の様子を垣間見よう。

山崎&宗野（二〇一三）にも見られるように、地域協議会の活動といえば、地域協議会は法律上審議機関なのだから

ら、どのような審議活動をしたかに注目すべきであり、市当局がどのくらい地域協議会に諮問をしたか、地域協議会が市長や地域自治区事務所にどのような提言をどのくらいしたか、といったデータが注目すべきだと考えられるであろう。こういう観点からすると、宮崎市の地域協議会は実に低調であるように見えるのである。しかし、そのような評価は一面的である。

市長が地域協議会に「諮問」⁽²²⁾までしたケースはわずかであるが、地域協議会の会議のたびに、行政側は、地区に係する市の事業について説明をしている。また、地域協議会から市長への意見具申は、どの地域自治区にも長年の懸案（都市計画上の建築規制、道路問題、防災問題、交通過疎地問題など）があり、宮崎市の各地域自治区も、このあとに見る二〇〇六年度から二〇〇八年度にかけての各年度の各地域自治区の活動の『報告書』を見ると、多くの地域自治区で、予定の年四回よりも多くの会議を行い、市長への提言や要望を熱心にまとめている。したがって、地域協議会が審議組織として地域の意向を市政に反映させる活動において、宮崎市の各地域協議会が不活発であったとは決していえない。

しかし、宮崎市の地域協議会が、その審議組織としての制度上の位置づけの枠内で、最も力を注いだのは、地域課題を整理し、それを解決するためにどのような地域コミュニティサイドの活動が必要かということの確定であった。この意味で、宮崎市の地域協議会は、協働の制度装置の一部として、重要な機能を果たしているのである。まさに第二七次地方制度調査会答申が述べていた「協働の活動の要」としての機能である。

では、宮崎市の各地域自治区が述べていた「協働の活動の要」⁽²³⁾のような形で果たそうとしたであろうか。初動期の模索をさらに立ち入って分析してみよう。

(c) 初期の地域協議会における審議と実行

地域協議会は法律上は審議組織なのであるが、制度発足当初の資料をいくつか見ると、宮崎市では、地域協議会の活動として、地域課題解決のための事業を自ら手がけることが想定されていたように思われる。

例えば、『地域自治区マニュアル』を見ると、地域自治区設置準備の過程で、地域住民が地域自治区の中で課題解決活動に取り組むときの仕組みとして、「地域提言奨励事業」というものを構想していたようであり、一〇三頁以下にかなりページを割いて資料を載せている。その中には、「地域自治区設置に伴う地域提言奨励事業実施要綱(案)」なる要綱案も載っている(一一九頁)。その第二条は、「本事業の事業者は、地域自治区の地域協議会によるものとする。」としており、その事業内容として、第四条は次のように規定していた。

「(事業の内容) 第四条 本事業は次の各号に掲げる事業を行うこととする。

- ① 地域住民(事業対象者)からの地域づくりに関する提言の公募に関すること
- ② 応募された提言の審査及び採用に関すること
- ③ 応募された提言及び審査結果の地域への説明に関すること
- ④ 本事業の推進活動に関すること
- ⑤ その他事業者が必要と認めること」

このうち、①、②及び③は、地域協議会の審議組織としての任務に該当するものであるが、④も採択された提案事業についてコントロールする仕事为主に想定されているかもしれないが、これだけではこの地域提言奨励事業における地域協議会の役割に実働まで含まれるかどうかは明確ではないようにも思われる。しかし、少なくともこの要綱でも、地域協議会を「事業者」と位置づけていることは確かである。

この構想は、二〇〇六年度の地域自治区制度実施とともに始まった「地域魅力アップ事業」として実行に移されることになる。この事業は、二〇〇六年度から二〇〇八年度までの三カ年行われ、その期間中に、より本格的な「住民主体のまちづくり」の実現態勢である「地域コミュニティ活動交付金」と「地域まちづくり推進委員会」の仕組みが構想され、漸次形成され、二〇〇九年度から宮崎市の地域自治区体制が確立すると見てよい。

したがって、この二〇〇六年度から二〇〇八年度までの三カ年の間の「地域魅力アップ事業」をめぐる試行錯誤を観察することによって、宮崎市の地域自治区体制の初期期における考え方の変遷と成熟の実態を描くことができる。

この事業については、「宮崎市地域魅力アップ事業費補助金交付要綱」が制定されてお⁽²³⁾り、それによると、「この補助金の交付の対象となる団体は、地域自治区内の二つ以上の地域活動団体や市民活動団体で構成する実行委員会及びそれに準ずるものとする」とされており（第二条）、実働組織を地域協議会の外に求めることが想定されていると思われる。『地域自治区マニュアル』の段階では一旦地域協議会を「事業者」と位置付けてみたものの、高々二〇名程度からなる審議組織だけで事業が遂行できるわけでもなく、地域内の諸団体の連携を呼びかけ、これをコントロールすることによって地域協議会が「事業者」としての役割を果たすことを構想したのであろう。

この事業の実際の様子を示す資料としては、地域魅力アップ事業が行われた二〇〇六年度から二〇〇八年度までの三カ年のそれぞれの年度の最後の時期に行われた地域自治区活動報告会⁽²⁴⁾の資料がある⁽²⁵⁾。これらの資料はいずれも、合併特例区を除く一五の一般制度としての地域自治区（二〇〇八年度においては三つの合併特例区も含む）の一年間の取り組みを各地域自治区ごとに紹介しているものであり、大まかなフォームは統一されているものの、文体や内容には多様性があり、各地域自治区において地域自治区事務所と地域協議会とがまとめたものと推察される、かなり本格的な報告資料である。この中で、地域協議会として地域魅力アップ事業にどのように関わったかについても、各地域

自治区について具体的に書かれている。

先述のように、各地域自治区の地域協議会は、それぞれの地域で「住民主体のまちづくり」をどのように実践するかという観点から、各地区の地域課題を整理し、これにどう取り組むかを考えていった。もちろん地域魅力アップ事業もその一環であり、どの地域自治区でも、地域協議会の審議項目の中で、地域魅力アップ事業の提案を審査することやその進行について報告を受けることが議題とされている。その様子は、審議機関として、地域課題を出し合い、確認し共有する機能と、地域住民による公益的活動を見守るコントロール機能を基本としているように見受けられるが、実働にまったく無関係でもなさそうなのである。

この点についての認識は、地域自治区ごとに若干の違いがありながらも、大体において、地域協議会それ自体ないし地域協議会の委員もまた地域課題解決活動に従事するけれども、それだけでは力不足であり、地域自治区内の多様な主体の力を借りながら行っていくべきを得ないという認識であった。そして、二〇〇七年度になって、市役所から「地域まちづくり推進委員会」という実働専門の新しい組織のあり方が提起され、かつその活動の資金的な保障として地域コミュニティ税を原資とする「地域コミュニティ活動交付金」が創設されるという構想が示されることによって、大体その方向に収斂していった。二〇〇八年度にはすべての地域自治区で、市が新たに構想した「地域まちづくり推進委員会」が設立されたのである。

以上の点をいくつかの地域自治区について具体的に見ておこう。

北地域自治区では、「地域協議会の課題」として、地域協議会は地方自治法上は「諮問機関的なものと考えられており、地域の課題等について取り組んでいる各種団体があるなか、地域協議会が主体となって地域課題の解決に具体的に取り組むにはなかなか難しい側面がある」とされ、他方で、「北地域の各種団体から構成されている」北地区振

興会が既に存在していて、「地域を代表するという地理的側面では、地域協議会と重って「ママ」おり、「地域協議会が主体となって地域作りを進めるということになると事業の側面でも重なることとなり、お互いの役割の調整が必要となってくる」と、検討中の悩みを述べている（『二〇〇六年度報告会資料』：七二）。ここではしかし、地域協議会が地域課題解決の実働に自ら関わること（単に課題を提示し、活動をコントロールするだけでなく）がイメージされているかどうかはこれだけでははっきりしない。

小戸^{おど}地域自治区では、二〇〇六年度に、朝市に取り組む自主グループに「協議会としても協力するとの方針となり、協議会委員から四名が実行委員として参加している」（『二〇〇六年度報告会資料』：一三）と記載されている。現在でもそうであるが、この当時もどの地域自治区でも地域協議会委員がこうした地域での取り組みにボランティア等の形で参加していることは大いにあるだろうが、この場合は、地域協議会としての立場で協力して実働に参加していることに注意すべきである。

また、赤江地域自治区では、『二〇〇六年度報告会資料』では明確ではないが、『二〇〇七年度報告会資料』では、地域協議会が「平成一九年度は委員から提出された課題を整理し、防犯部会、マイバッグ運動部会、標語・ポスター部会、防災部会を設置し事業を推進しました」としており（四三頁）、これらの部会のうち、「マイバッグ運動部会」と「標語・ポスター部会」には地域魅力アップ事業の予算をつけ、前者については、「協議会委員全員の協力で様々な団体に参加要請を行」ったとされており（四五頁）、地域協議会委員も実行に携わるというイメージであったことがわかる。

大塚台・生目台地域自治区でも、生目台の「ふれあいルーム」事業（この事業は、地域の自由な交流スペースづくりの事業であり、地域コミュニティ活動交付金による事業として現在まで継続されている）について、「実行委員会

を立ち上げたことにより、地域協議会委員だけではなく、地域の方も実行委員として会議に参加しアンケートを取るなど地域全体で地域の課題に取り組む姿が見られた」（『二〇〇七年度報告会資料』…三七）とあるので、やはり地域協議会委員自身が実行活動に携わることがイメージされていたと思われる。

このように地域協議会委員が、地域協議会として解決が必要だと考えた地域課題について、その解決活動に自ら携わるという考え方は、この当時（二〇〇六年度から二〇〇七年度にかけての時期）広く見られる。

問題はこの場合、組織的に、地域協議会とは別な実行組織を必要とみなして構想するかどうかである。

檜^{あお}地域自治区は、地域協議会が地域魅力アップ事業を行うにあたり、地域内の団体と一緒に取り組んでおり、また、「地域協議会について」の「課題等」として、「課題実行部会の結成にこぎつけていない」ことが指摘され（『二〇〇六年度報告会資料』…三七）、「今後は、協議会の効率的な運営のために、実行組織として課題実行部会を設置する必要がある」、「地方自治法上の『諮問機関』『審議機関』としての地域協議会から、さらに進化した『執行機関』としての地域協議会の確立が待たれる」とされている（三八頁）。これは、地域協議会の内部に実働体制を構築しようというイメージであるように思われる。しかし、こうした方向性を考えていた地域自治区はそれほど多くないようである。

大淀地域自治区の二〇〇六年度の報告では、「地域協議会の下部組織として、地域課題に沿った部会組織を設置し、そこで十分に時間をかけて議論したうえで、地域協議会に持ち上げ、地域協議会が実施主体となった事業を展開していくようなシステムづくりが今後の検討課題の一つではないかと思われる」としている（『二〇〇六年度報告会資料』…二二〇）。この当時の大淀地域自治区では、「今後は、この事業「地域魅力アップ事業」を委託事業に切り替えるとともに、地域協議会が実施主体となり、地域の自由な発想と地域の実情に基づく予算要求方式に見直すことによっ

て……地域課題の解決と執行機関的な機能を持つ地域協議会のあり方に向けて前進することが期待される」というようにイメージされていた(同)。「地域協議会が実施主体」とは言っているが、「委託事業」のイメージのようである。木花^{きばな}地域自治区はかなり明確なイメージを持っていたように思われる。地域協議会と「課題解決の実践主体」とを明確に区別したイメージ図を描き(『二〇〇六年度報告会資料』…五五)、「協議会は、地域課題の把握、解決策の検討とまちづくりについての方向性の審議を行い、活動、実施は課題解決の部会の設置」が必要だとしており、さらに、この課題解決の実践主体の実体についてはイメージ図に「木花地区自治会連合会」と「木花環境整備促進協議会」という既存の確立した組織を明示している。なお、「木花環境整備促進協議会」とは、「以前から自治会、振興会、各種団体(PTA、老人クラブ、婦人会等)で組織されている」もので、「これを「地域協議会の地域づくり活動、実践組織として位置づけ、地域協議会と地域住民、地縁団体との連携体制を構築する」と構想されている(同)。地域魅力アップ事業においてもこの実行体制のイメージに従って、この年度に採択した「木花地区青少年の集い」と「旧木花中跡地周辺の環境整備事業」については、その「事業実施主体」をそれぞれ「木花地区小中学生を伸ばす実行委員会」と「旧木花中跡地周辺を美しくする会」として明示している。他方、地域の最大の課題として抽出した交通過疎地域の解消のためのコミュニティバスの導入については、地域協議会内に「コミュニティバス部会」を設置して市役所や宮崎交通との交渉にあたっている。⁽²⁶⁾なお、このあと扱う、地域魅力アップ事業では、地域協議会が想定する地域課題に全部対応することにはならないという問題もここで垣間見えるのである。

このように、地域ごとに若干の差はあるのだが、おおむね地域協議会が本来的には審議機関であることを前提に、「住民主体のまちづくり」の担い手を考えた結果、地域協議会とは異なる実行組織の必要性を認識し、地域協議会自体は事業実施の進行管理と監督をするという制度運用のイメージに至っているといつてよいであろう。宮崎市地域コ

コミュニティ課が二〇〇七年一月に出した『宮崎市の地域自治区』七頁の「住民主体による地域自治区概念図」でも、地域協議会の「役割」としてまずもって「地域問題解決の担い手（地域の課題を自ら探し、自ら解決）」と大書されており、そのもとに「各種地縁団体等の連携の促進」とともに、「地域課題解決の実行部会の組織設立の推進、助言等（地域魅力アップ事業の採択を含む）など」が挙げられている。そして、この地域協議会の枠の外に「課題実行部会」という枠があるので、この概念図に従えば、のちの地域まちづくり推進委員会のような、地域協議会の指導のもとに事業執行を行う、地域協議会とは別の組織が想定されていると思われる。²⁷⁾実は、この地域コミュニティ課『宮崎市の地域自治区』の中には、宮崎市役所の広報誌である『みやざき』の二〇〇六年一〇月号からのコピーが貼り付いてあるが、それによると、今後は「地域協議会の実行組織として、地域協議会委員や地縁団体などで組織する『課題実行部会』を設置します」とされている（二五頁）。つまり、二〇〇六年の秋の段階では、地域コミュニティ課も地域協議会が実際に携わるというイメージでいたようであるが、次第に地域協議会とは別の実行組織を構想する方向にシフトしていったことがうかがわれるのである。そして、『二〇〇七年度報告会資料』では、冒頭に宮崎市の地域自治区制度について簡単な説明がついているが、その中のイメージ図（一頁）においては、地域協議会と連携して地域づくりを行う組織として「地域まちづくり推進委員会」という名称の組織が描かれるに至っている。その説明には、「地域協議会委員や地縁団体、公募の方などで組織されます。地域の課題を地域住民とともに解決します。」と述べられており、地域協議会委員も参加しつつ、しかし地域協議会とは別組織として設立する方針が示されている。

大淀地域自治区では、既にコミュニティ税によって地域コミュニティ活動交付金が配分されることが見通されている二〇〇七年度の段階で、「税導入後の大淀地域自治区での事業の組み立てについて、第六回地域協議会で大淀地域自治区における事業の骨子について協議を行った」際に、「もちろん、事業の実施主体は、『大淀まちづくり委員会』

であるが、初めて事業である「ママ」ことから初年度に取り組む事業の方向性や骨子だけでも決めておく必要があることから議論を開始したものである」（二二五頁）とされ、また設立される地域まちづくり推進委員会に「地域協議会の新委員が六部会のいずれかに任意に参加する予定であ」（『二〇〇七年度報告会資料』・二二五）と述べられている。地域協議会として事業の実施局面にはやや抑えた関わり方をすべきだと考えているのがよく分かるであろう。地域協議会と地域まちづくり推進委員会の分担関係についての考え方の浸透がうかがわれる。

つまり、市役所、各地域自治区双方とも、そうしたイメージが二〇〇六年度の取り組みを経過する中で大体共有されていったといえる。

それでも、地域協議会の委員は地域協議会委員としての立場で地域まちづくり推進委員会にボランティアとして参加すべきであるという観念は二〇〇八年度に至っても見いだされるし、おそらく今日においても広く共有されていると思われる。

二〇〇八年度は、すでに各地域自治区・合併特例区で地域まちづくり推進委員会が設置され、また二〇〇九年度からの地域コミュニティ税による地域コミュニティ活動交付金の仕組みを見据えて、三つの地域自治区でモデル事業が行われた過渡的な段階である。この段階でもまだ、地域協議会が実践活動に携わるべきだという意識が存在していた。例えば、中央東地域自治区の報告では、「地域協議会が「中央東まちづくり推進委員会」を承認し、四つの部会のあり方について協議。地域協議会委員は、それぞれ四つの部会に所属して、積極的に活動を行っています」（『二〇〇八年度報告会資料』・一）と述べられている。また、大宮地域自治区では、地域まちづくり推進委員会を「当初地域協議会委員二〇名で構成し」たが、その後「一般公募で委員を募り、また大宮地区自治会連合会にて自治会長全員がまちづくり推進委員になることを決定し、現在八九名の委員で構成されている」（一三三頁）と報告されており、地域

まちづくり推進委員会は地域協議会とは全く別組織だが、やはり地域協議会としてこれに加わって実働にも携わらなければならぬとの意識は存在しているように見受けられる。また、憶地域自治区の場合も、地域まちづくり推進委員会のイメージ図を掲げているが、そこには、地域協議会と別組織である地域まちづくり推進委員会の「構成」の中に、「地域協議会委員 二〇名」と明記されており、地域協議会委員は必ず地域まちづくり推進委員会内で活動するものだという意識のようである。

しかし他方、この二〇〇八年度の時点では、地域協議会及び地域協議会委員は審議機能に純化すべきであるとの意識もだいたい増大してきてもいる。小戸地域自治区では、地域まちづくり推進委員会ができたので地域協議会は「本来の役割に専念」できた（『二〇〇八年度報告会資料』・九）としている。また、前述のように審議と実行とを区分ける意識が明確である大淀地域自治区は、「実質的に地域まちづくり推進委員会の役割も果たしてきた地域協議会は、本来の協議会に立ち返るため、第五回協議会では、意見交換を行った」（一七頁）と報告しており、初期期においては地域協議会が実行まで担わざるを得なかったが、審議機能こそが「本来の協議会の姿」だということとを認めている。赤江地域自治区の報告では、地域協議会が実働に携わってきたことを述べつつ、二〇〇八年度中に公募や団体推薦で地域まちづくり推進委員会を増強した結果、「今後は一〇八名の推進員を中心に……事業を計画、実施していく」（二三八頁）というように、ようやく地域協議会は審議、地域まちづくり推進委員会が実行、というシステムに移行できることを述べている。

(d) 地域課題の体系的整理とその解決態勢

こうして、地域魅力アップ事業の三年間の間に、地域協議会とは別の組織が地域課題の解決活動を主として担うと

いう仕組みが必要であることが自覚されていたのであるが、それでは、こうした仕組みと地域魅力アップ事業とはどのような関係にあったのであろうか。

先に要綱にしたがって見たように、地域魅力アップ事業は、地区内の二つ以上の活動団体が連携して応募し、これを地域協議会が審査して承認するというプロセスをとるものであるが、これでは地域協議会が発見して確認した地域課題を解決する提案が必ず得られる保障がないように思われる。もちろん、地域協議会としては、地区内の自治会その他の団体をお願いして、地域協議会が必要と考える事業を提案してくれるように根回しするであろうが、制度の作りとしては、地域課題に対応する提案が必ず得られる保障はない。この点、実際の事業展開の中でどのように受け止められていったのであろうか。

この論点は、三カ年を通して垣間見ることができるが、特に地域まちづくり推進委員会の検討と設立準備がされる二〇〇七年度に顕著に感じられる。すなわち、地域魅力アップ事業はそれとして対応して行うが、あたかもこれとは無関係であるかのごとく地域まちづくり推進委員会を通じた地域課題解決活動の推進が語られる印象が強まるのである。また、三カ年を通していても、地域協議会はそれぞれの地域の課題を発見し整理してどのような活動が必要かを確定していくのであるが、これと実際に採択される地域魅力アップ事業とは必ずしも関係がなかったり、その一部であったりする。

この様子を、いくつかの地域自治区に沿って見てみよう。その手法として、二〇〇六年度から二〇〇八年度までの各年度の『活動報告会資料』の記述に留意するほか、この三カ年の地域課題解決活動が二〇〇九年度以降の地域まちづくり推進委員会と地域コミュニティ活動交付金による体制での地域課題解決活動にどのように結びついているかを見ていくことにしたい。この場合、二〇〇九年度以降の地域まちづくり推進委員会の活動については、地域コミュニ

ティ税評価委員会（二〇一一年度以降は「地域コミュニティ活動交付金評価委員会」）による報告書に、各地域自治区の地域まちづくり推進委員会事業についての記述があり、三カ年の『活動報告会資料』と併せて参照すべき資料となる。

これらの資料を通覧してみると、いくつかのタイプがあるように思われる。

(1) 地域魅力アップ事業と地域コミュニティ活動交付金事業との不連続のタイプ

一つは、地域魅力アップ事業と地域協議会の発見・整理した地域課題とがあまり合致していないタイプである。この場合は、各年度の地域魅力アップ事業は相互に異なっていることが多く、また二〇〇九年度以降の地域まちづくり推進委員会体制の下で実施される事業に結びついたものも少ない。

例えば、中央東地域自治区を見ると、二〇〇六年度については、地域協議会として把握・整理してその実現を提起した住民が取り組むべき地域課題については地区社会福祉協議会の設立があり、そのほか防犯と防災について検討しているが、これと関連して住民から提案のあった地域魅力アップ事業として三事業を採択したことを述べている。しかし、二〇〇七年度は、これとは様変わりしている。二〇〇六年度の地域魅力アップ事業とは異なる事業を六事業採択する一方、地域協議会として地域課題を整理し、四つの部会を立ち上げ、実行に向けての検討を開始しているが、これと地域魅力アップ事業とは関連していない。二〇〇八年度は、地域協議会の態勢としては四部会制を継続しつつ、このうち、環境部会の生ごみ減量段ボールコンポスト事業は、地域魅力アップ事業としても行われている。結局この事業は、二〇〇九年の地域まちづくり推進委員会・地域コミュニティ活動交付金体制のもとでも引き継がれるのである。この中央東地域自治区の場合は、したがって、地域魅力アップ事業の中で地域協議会の発見・認識・整理した地

域課題に対応するものは一つだけであつたといえるであろう。ちなみにこの段ボールコンポスト事業は今日に至るまで引き継がれて行われている。

大宮地域自治区の場合も、取り組みの具体的な内容は資料からはそれほど明確には読み取れないが、地域魅力アップ事業の中で二〇〇九年度以降の地域コミュニティ活動交付金事業に引き継がれたものは防災訓練くらいであり、あまり関連していない。二〇〇六年度においていくつかの地域課題の一つとして「安全パトロール」の実施が認識されたが、これについては、「地域協議会」会長名で管内自治会等関係団体に対し、パトロール隊結成のお願いをした、「今後は自治区管内のできるだけ多くの地域において、安全パトロールが実施されるよう協議会として積極的に働きかける必要があります」とされている（『二〇〇六年度報告会資料』・二一）が、採択された地域魅力アップ事業にはこうしたものはなく、地域協議会の課題整理と地域への呼びかけは地域魅力アップ事業とは別に並行して行われたと思われる。したがってというべきか、二〇〇九年以降に地域まちづくり推進委員会が実施した事業の中に、地域魅力アップ事業の明確な痕跡を見いだすことは難しい。

これらの場合は、地域魅力アップ事業は地域協議会による地域課題の発見・認識・整理に基づくその解決活動の促進にとつて、有効なツールだとは地域の側からはみなされなかったということになる。公募方式の持つ限界が露呈したといつてよい。

これに対して、地域協議会が自ら発見・認識・整理した地域課題の全体像を念頭に置いて、地域魅力アップ事業についてもそれに沿って展開するように進めているタイプがある。

この中でも、最初からそのようながちりした構想の下に地域魅力アップ事業を運用してきた地域自治区と、途中から、特に二〇〇八年度から地域まちづくり推進委員会が設立されたまた地域魅力アップ事業に応募できるようになつ

てから、地域協議会の主導性の下に運用していくことになった地域自治区とがあるようである。

(2) 地域協議会の認識した地域課題の解決装置として地域魅力アップ事業を活用したタイプ
前者の例としては、大塚地域自治区や大淀地域自治区、生目地域自治区などが挙げられる。

大淀地域自治区については、すでに見たように、地域協議会が実働性を欠いていることから、地域魅力アップ事業を地域協議会からの委託事業として遂行していくべきだとの構想をすでに二〇〇六年度から思い描いていた。したがって、地域協議会の課題把握のもとに地域魅力アップ事業も選定され推進された。二〇〇七年度には、今後の「地域まちづくり推進委員会」体制というより充実した仕組みへと引き継ぐというスタンスで活動が行われた。すなわち「地域協議会は、市の附属機関であるため、課題解決の事業を実施するために自由かつ有効に使える財源が確保できないことや実施機関が整っていないため、協議会で決定しても先に進めないという不都合があった」との問題意識から、年度内に七回もの地域協議会会議を開催し、「初回から実施機関の仕組み等について議論し」、「大淀地域まちづくり委員会」と称する地域まちづくり推進委員会を設置し、六つの部会を置くことを決定し、年明けから人集めを開始した(『二〇〇七年度報告会資料』・二一)。地域魅力アップ事業としては、「自治会連合会、民生児童委員協議会、自治公民館連絡協議会、消防団大淀分団の四団体で構成する『大淀地区災害対策推進委員会』を実施主体として、二〇〇六年度からの継続事業として「大淀地区災害時一時避難所指定事業」に取り組んでいる(二三頁)。大淀地区災害対策推進委員会の会長は地区連合自治会長でありかつ地域協議会会長でもあった。地域協議会自身の課題把握と十分に整合した事業を地域魅力アップ事業として推進したわけである。したがって、「この事業は、今後、『大淀地域まちづくり委員会』の『災害対策部会』に引き継がれていくことになるであろう(二四頁)」とされたのは当然であ

ろう。

大塚地域自治区については、地域協議会で地域課題の整理を行い、そのうち住民サイドが行うべき活動として、「地域防災体制の整備」と「子育て支援・男女共同参画社会づくりの推進」を選び出し、これを「地域魅力アップ事業として承認」し、「事業ごとに実行委員会（地域内団体で構成）を組織して実施」した（『二〇〇六年度報告会資料』：三二）。二〇〇七年度になると、これらの事業について「防災部会」、「男女部会」という名称がつけられ、「事業実施にあたっては、各種団体から協力を得て、協議会委員を中心に実施している」とされている（『二〇〇七年度報告会資料』：二九）。そして、来るべき地域まちづくり推進委員会体制（地域まちづくり推進委員会自体は、二〇〇八年三月一八日に結成され、五つの部会が設置されている（『二〇〇七年度報告会資料』：三〇））に向けては、「今後、交付金等を活用した多くのまちづくり事業を展開するに際しては、より多くのリーダーの育成や、事業参加者の底辺拡大が一番大きな問題である」（二九頁）と展望されている。まさに、地域協議会を「協働の活動の要」として着実に体制を整備していったのである。

この延長上に、二〇〇八年度には、「大塚地域まちづくり推進委員会を発足し、五部会（防災部会、生活安全部会、福祉部会、環境部会、スポーツ・レクリエーション部会）を設置した。今年度の地域魅力アップ事業はその五部会ごとに企画し、継続事業と次年度のプレ事業にあてた」（『二〇〇八年度報告会資料』：二一）。これらの事業は、男女共同参画関連事業も含めて、二〇〇九年度以降も地域コミュニティ活動交付金事業として引き継がれている。

生目地域自治区は、もともと自治会をも包含する「振興会」という組織があり（連合自治会長はその副会長となる）、これが二〇〇九年以降は地域まちづくり推進委員会に衣替えしていくのであるが、二〇〇六年度の時点でもすでに、地域協議会の示した方針の実行組織の姿が見えていたように見受けられる。地域魅力アップ事業に採択した二

つの事業では、一つ（「生目地区防災訓練」は「生目地区防災連合隊」という既存の防災組織が、もう一つ（生目地区こどもあそび祭り）」は「生目地区子どもあそび祭り実行委員会」というおそらくこの事業のために結成された組織が、それぞれ事業主体となっている（『二〇〇六年度報告会資料』：六六―六七）が、「地域協議会を軸にした地域自立・地域活性化のために地域内組織が連携した自治組織として確立し、地域住民、地域づくりのための実行部会組織、地域協議会が連携した一貫性のある地域づくりのための協働組織の構築が必要である」（六八頁）と展望している。このような展望の中では、地域魅力アップ事業とその実施のための態勢は、課題解決の一部をなすに過ぎないことになろう。実際、地域まちづくり推進委員会は、振興会を衣替える形で組織され、二〇〇九年度以降は、それまでの地域魅力アップ事業をも引き継ぎつつ、より多くの事業が手がけられていくのである。

(3) 地域協議会が地域魅力アップ事業の推進中に地域協議会の地域課題認識に沿った事業を採択する方向に向かったタイプ

後者、すなわち、途中から地域協議会の主導性の下に地域魅力アップ事業を運用した例としては、例えば、中央西地域自治区の報告では、二〇〇八年五月に地域まちづくり推進委員会を設立し、三部会を設置し、「今後の具体的な実践活動に備え、平成二〇年度の地域魅力アップ事業の全てを部会の担当で実施した」（『二〇〇八年度報告会資料』：六八）というのである。これに至るプロセスを見ると、二〇〇六年度においては、地域協議会の課題整理はあまり明確にはうかがい知ることができず、地域魅力アップ事業は、地区運動会と安全安心パトロール事業の二つが採択されているが、二〇〇七年度においては、地域協議会サイドに（おそらく地域課題の認識・整理に基づいて）地域福祉部会、地域振興部会、生活安全部会の三つの部会が設置され、他方で地域魅力アップ事業は前年度の二つに加えて

ふれあい会食会とふれあい三世代もちつき大会が採択されているのであるが、これらのほとんどは、二〇〇八年度に地域協議会の指導の下に地域まちづくり推進委員会が地域課題解決活動を系統的に行うというシステムが開始された段階でも、そのまま地域魅力アップ事業として採択され続けており、さらには二〇〇九年度以降の地域まちづくり推進委員会・地域コミュニティ活動交付金体制のもとでも引き継がれているのである。これは二〇〇六年度の段階から地域協議会が主導性を発揮したというわけでもなさそうであるが、地域社会の中から出てきた提案を受け止めながら地域協議会が地域課題を次第に明確に自覚したものといえるであろう。ここでは地域魅力アップ事業は地域協議会の成長と地域運営に直接に役立ったといえる。

また、小戸地域自治区でも、二〇〇八年度の段階では、地域魅力アップ事業の対象団体に地域まちづくり推進委員会が加えられたことを背景に、「平成二一年度の準備事業として、平成二〇年度の地域魅力アップ補助金を活用した事業を「地域まちづくり推進委員会の」各部会、役員会により実施することになった」(二〇〇八年度報告会資料『:一〇〕。二〇〇六年度と二〇〇七年度の地域魅力アップ事業については、それぞれの年度の報告書では事業名程度しか記載がないので、内容はあまり明らかではないが、相互に全然異なっていて一貫した地域課題の把握に基づいて採択されたものではないようである。他方で、地域協議会は、両年度とも地域課題を盛んに発見・整理し、事業を構想しているのだが、その内容は採択された地域魅力アップ事業とはあまり関係がない。二〇〇八年度に至って、地域自治区に配分される補助金は、公募ではなく、地域協議会が発見した地域課題を解決する活動のために地域まちづくり推進委員会が使うべきだとの考え方が出てきたことを示している。そして二〇〇八年度に行われた地域魅力アップ事業は、二〇〇九年度以降の地域コミュニティ活動交付金事業に引き継がれていく。

小松台地域自治区の場合も、地域協議会が課題を整理し、これを解決する住民サイドの活動を地域魅力アップ事業

を使って行っていくべきだという意識が少しずつ形成されたと評しうるように思われる。地域協議会内に、「地域事務所設置部会」（先に少々ふれたが、この当時小松台地域自治区には固有の地域自治区事務所がなく、生目地域自治区の事務所に間借りしていた）、「防災部会」、「見守り部会」とを設置して「既存の組織と連携してよりよい小松台地域自治区を目指して活動していくこととなった」（『二〇〇七年度報告会資料』…三九）と報告されており、さらに地域まちづくり推進委員会については、「地域協議会の三部会を基に実践組織として考えていくこととなった」との方針が説明されている（同）。地域魅力アップ事業の内容は、こうした地域協議会の重点とは必ずしも完全に重なるものではないが、二〇〇六年度と同様に実行委員会方式でいくつか取り組まれている。この中で、ウォークラリーについては、「自治会連合会、地区社協、小学校PTA、子ども会、民生児童委員、老人クラブ、交通安全協会、幼稚園」のほか「地域協議会見守り部会」も加わって「地域に呼びかけ」たとされている（『二〇〇七年度報告会資料』…四一）。したがって、二〇〇六年度においては、採択された地域魅力アップ事業と地域協議会の活動との間にあまり関連が見られないのであるが、二〇〇七年度には一部事業において地域協議会の主導性が発揮され、さらに二〇〇八年度に至って、かなり関連が見られるようになり、地域まちづくり推進委員会が今後必要な事業として考えている事業の一部が地域魅力アップ事業として実施され、それらは二〇〇九年度以降も引き継がれた、という経過をたどっている。

また、大塚台・生目台地域自治区（のちに大塚台地域自治区と生目台地域自治区とに分区）でも、二〇〇六年度はあまりはつきりしなかったものの、二〇〇七年度からはその後の目玉事業となる里山整備事業（大塚台）やふれあいルーム運営事業（生目台）などが始まり、今日に至るまで引き継がれている。二〇〇八年度には、地域まちづくり推進委員会が地域魅力アップ事業を実施したほか、この地域自治区は地域コミュニティ活動交付金事業のモデル地区と

しての事業も地域まちづくり推進委員会が行っている。

住吉地域自治区もこの類型に入りそうである。すなわち、二〇〇六年度の段階では、地域魅力アップ事業について、「各種団体等の会合において趣旨を説明し、地域における課題等の提言についてお願いした」とある（『二〇〇六年度報告会資料』…六三二）。この場合、説明しお願いしたのが地域自治区事務所なのか地域協議会なのか主語が明示されていないが、いずれにせよ地域自治区としてお願いしたことは間違いない。その結果出てきた多くの提案を臨時会まで開いて地域協議会が選定し、四件の事業を承認した（同）。この場合の実施主体はそれぞれ提案をした地区内の活動組織である。また、この事業の組み立て方では、地区内の各種団体に「地域における課題等の提言」をお願いしたというのであるから、地域協議会が自ら地域課題を体系的に示して事業を公募したわけではないようである。これも地域課題の掘り起こし方の一つではあるだろうが、体系的に課題設定ができる保障はないように思われる。しかし、二〇〇七年度になると、「地域魅力アップ事業をさらに推進していくために、『地域自治区地域協議会』の意見を聞きながら、住民自らが住みよい地域社会を築くことを目的とした『住吉地域まちづくり推進委員会』を設置しました」（『二〇〇七年度報告会資料』…五六）と報告され、そのあとに「地域課題に対する解決策事業等」も列挙されている（同）が、二〇〇七年度の地域魅力アップ事業は二〇〇六年度の三つを継続している。地域魅力アップ事業の枠組みの中では、予算額からいっても、地域協議会が構想する地域課題解決活動を全面展開することはできないのであるが、ともかく地域協議会が系統的に整理した地域課題を解決する活動を地域で構築しなければならないという意識は、三カ年で次第に形成されたと評しうるだろう。

(5) 小 括

以上のようにして宮崎市地域自治区の初動期を眺めてみると、いくつかのことに気づく。

まず、この初動期の時期の宮崎市の地域協議会は、市長からの諮問に対して答申したり、地域の課題をとりまとめて市長に意見具申したりといった形の審議機関としての機能はあまり目立たないが、「協働の活動の要」として地域自治区内の諸課題を整理し、その解決を担う主体を行政と地域住民とに仕分けし、地域が担うべきものについてはその解決態勢を考えていく、という形の審議は実に熱心にやっている。地域協議会が自治会をはじめとする地域内の諸団体からの推薦による委員が集うものとなったことにより、各種団体の横のつながりができたという声が大変に多いのも、こうした地域協議会の働きを地域サイドも評価していたことを示しているよう。この意味で、この時期の地域協議会は「協働の活動の要」としての役割を果たしたといえる。

そして、審議組織である地域協議会が地域課題の発見と体系的整理を行ったところで、それに沿って実際に地域課題解決活動を行う態勢を各地域自治区で作るためには、既存の活動団体（自治会など）に呼びかけお願いするだけでは、また財源（地域魅力アップ事業）を保障して地域内で公募をするだけでは、十分ではないことが、初動期の活動の中で明らかになった。例えば、先に見た住吉地域自治区のケースを再度想起しよう。地域魅力アップ事業について、先に引用したように、「各種団体等の会合において趣旨を説明し、地域における課題等の提言についてお願いし」、その結果出てきた多くの提案を臨時会まで開いて地域協議会が選定し、四件の事業を承認した（『二〇〇六年度報告会資料』：六三）というのであった。この場合の実施主体はそれぞれ提案をした地区内の活動組織である。これも地域課題の掘り起こし方の一つではあるだろうが、体系的に課題設定ができる保障はないように思われる。地域魅力アップ事業を軸に組み立てたためこのようになるのであろう。したがって、住吉地域自治区では、三カ年にわたって行われた住吉地域自治区の地域魅力アップ事業の多くは、少なくともそのままの形で二〇〇九年度以降の地域まちづく

り推進委員会事業には引き継がれていない。やはり、地域住民とその諸団体からの自由な提案による地域魅力アップ事業という枠組では、地域協議会は「協働の活動の要」としての機能を十分に果たすことはできないのである。

上に見てきたように、一般的にいつて、地域魅力アップ事業は、各地域自治区での取組みを見ると、必ずしも地域協議会の整理した地域課題に十分照応するものとはなっていない。地区内で事業を公募して地域協議会がこれを審査するという形では、地区全体での地域課題解決活動を地域協議会の示した構想に沿って推進するということが十分できるものではないということである。まさに、「域協議会は、市の附属機関であり、財源確保の問題があるとともに、取組を実践する上では適当な組織でないことが課題として見えてきた」(宮崎市(二〇二〇)・二二)のである。この意味で、地域協議会が、より十分な財源(地域コミュニティ活動交付金)を保障された上で地域まちづくり推進委員会という独自の実行組織を持つ必要があった。それは、少なくとも「協働」の仕組み作りを目指した宮崎市のコミュニティ政策においては政策的必然であった。

「地域魅力アップ事業」は、各地域自治区あたり三〇万円(二〇〇六年度。二〇〇七年度はさらに増額されている(宮崎市(二〇二〇)・二二))を上限とする予算で地域課題に取り組んでいたが、コミュニティ税を徴収して財源を確保するとなると、桁違いの交付金が各地域自治区に配分されることになる。その準備のために、二〇〇八年度はいくつかの地域自治区を選定して、モデル事業に取り組んでもらっている。²⁹⁾地域魅力アップ事業の枠組から、より本格的な「地域まちづくり推進委員会」と「地域コミュニティ活動交付金」の枠組へと展開していくことが、宮崎市の政策体系において内在的に要請されていた。

このような経過を見ると、宮崎市の地域自治区が、「住民主体のまちづくり」、すなわち住民自身による地域課題の解決の仕組みをいかに構築するかという政策目的に沿って展開されたことがわかる。合併のソフトランディング

という意味合いから、編入合併された周辺町村の意向を市政に反映させるという政策目的を強く持った上越市の試みとはかなり異なっている。したがって、地域協議会構成員の選任も、上越市では民主的正統性を重視して公募公選制を採用したが、宮崎市では、各種団体の代表と公募による者というやり方をとっている。地域自治区導入直後（二〇〇七年や二〇〇八年）にいくつかの地域自治区を訪問してお話を伺った際にも、各地域協議会会長の方々等関係者は、選挙制には考え方の上で距離を置いておられ、その理由として、地域課題の解決活動が推進される態勢ができないのではないかとの懸念を示された。また、地域協議会委員の中に元議員はほばいなかった。編入された旧自治体の住民の利益が十分に顧みられるように設置された合併特例区においてさえも、訪問時には、元議員はいない、あるいは遠慮してもらった、と言われた。制度発足時には元議員が全体の四割を占めたという上越市とは大きな相違である。⁽³⁰⁾

そして、このような「住民主体のまちづくり」のシステムの中で、地域協議会は審議組織として純化していくべきものと次第に認識されるようになり、実働は地域まちづくり推進委員会という固有の団体を設置して行うというやり方に収斂していった。しかし、地域魅力アップ事業の時代には、それでもまだ、地域協議会が実働になんらか関与するというイメージは完全には克服されていたわけではないことが、上記のいくつかの地域自治区の様子からうかがい知ることができよう。この文脈で、後で論ずるように、地域協議会と地域まちづくり推進委員会のメンバー（特に会長などの要職）が重複していいのかという論点についても、二〇一〇年の時点でもまだほぼすべての地域自治区において地域協議会会長と地域まちづくり推進委員会委員長は同一人物であったし、例えば、二〇〇七年度の『地域自治区活動報告会』資料での中央西地域自治区の報告では、地域協議会の会長及び副会長と地域まちづくり推進委員会委員長及び副委員長を同一人物とすることがシステム上予定されているイメージ図を描いているのである（『二〇〇七年度報告会資料』：一一）。

他方、地域協議会はこの初動期において、地域魅力アップ事業の公募と承認や地域まちづくり推進委員会の設置だけをやっていただけではなく、各地域自治区内の課題を発見・整理し、必要に応じて市当局ほか関係者に要望する活動も大いにしていることが、三カ年の『報告会資料』を見てもよく分かる。初動期の宮崎市の地域協議会は、「参加」の機能も大いに果たしていたのである。

しかし、地域まちづくり推進委員会が地域課題解決活動のための総合的実行組織として確立し、事業計画も独自に作成し（地域協議会はそれを「承認」する）、地域協議会とは幹部も異なる人物が担うということになると、地域協議会の形骸化が進行するのではないか？

二〇〇九年度からは地域まちづくり推進委員会と地域コミュニティ税が稼働し始め、いよいよ宮崎市の地域自治区の運用は確立期を迎えるのである。

四 宮崎市における地域自治区制度の確立と展開

(1) 「住民主体のまちづくり」体制の確立

(a) 「地域まちづくり推進委員会」と「住民組織の二重化」

以上に詳述したように、地域自治区制度導入直後の時期には、地域協議会が地域の各種団体や個人と協力しつつ、協働の活動（地域課題解決活動）を手がけるかのようなイメージが持たれていたが、実際に制度の整備と運用が進んでいくと、地域協議会はいくまで審議組織で、これとは別に独自の実働組織を確立せねばならないことが明らかにな

っていった。本項では、このような試行錯誤の過程の結果確立した「地域まちづくり推進委員会」について論じる。

そもそも、地域自治区制度のつくりの上では、地域協議会は、住民代表組織であり、第二七次地方制度調査会答申によれば「協働の活動の要」とされるのであるが、法律上はあくまで市役所組織の一部であり、審議をこととする機関である。したがって、住民サイドの組織として地域課題の解決を自ら遂行できるわけではない。地域協議会が当該地域自治区内で必要とされる公共サービスについて議決をした場合、「市町村長その他の市町村の機関は」この議決を「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」（地方自治法第二〇二条の七第三項）のであるが、市当局の取りうる措置の選択肢として、地域住民との協働による課題解決の手法もあり、現在の政策動向の中ではむしろそれが推奨されているのであってみれば、地域協議会の議決の実現のために実際に活動するのは市当局と地域住民との二つの主体があることになる。では、地域住民側でそれを担うのは誰だろうか？

地域協議会自身ではないのは明らかである。それは市役所組織の一部であり、また審議をすることができただけであるから。そうなると、地域側で地域協議会の議決を実現する仕組みとしては、二つのやり方が考えられよう。

一つは、地域自治区内で当該地域課題を解決する活動をしてくれる個人または団体を公募し、これに任せる（委託する、あるいは補助金を交付してやってもらう）やり方である。上越市はこのやり方であるし、宮崎市においても、地域魅力アップ事業の時代には、このやり方であったことは既に述べた。

もう一つは、当該地域自治区の中に、地域協議会の指導を受けながら地域自治区につけられた予算を使って地域課題の解決活動を行う専門の独占的団体を作るやり方であり、宮崎市のほか、恵那市や飯田市が採用している。⁽³²⁾

このように、地域自治区制度を採用すると必ず地域協議会のほかにその議決を執行する別な住民組織ができるというわけではないが、地域協議会が審議組織であって実働できないという仕組みである以上、実働のための住民組織が

できる傾向があるとはいえるだろう。このように地域協議会という住民代表的な組織のほかに、実働のためのもう一つの住民組織ができることを「住民組織の二重化」と呼んでおく。地域自治区制度を採用すると、「参加」を代表する地域協議会のほかに「協働」を実践する専門組織としての住民組織（宮崎市では「地域まちづくり推進委員会」）が出来やすいということである。少なくとも宮崎市においては、前節で詳細に見たように、こうした二重化は政策上の必然であったといえる。すなわち、地域魅力アップ事業によっては、地域協議会が当該地区の地域課題を系統的に整理し、その解決活動を地域魅力アップ事業の枠組によって地区内で組織しようとした場合であっても、それには限定的にしか成功しなかったのである。地域協議会が当該地域自治区内の地域課題を系統的に整理し、これへの市当局と地域サイド双方の取組を構想するという作業を正面から行う限り、地域コミュニティの側に地域協議会の構想を実現する実働組織ができるのは自然である。

これに対して、現代日本で一般的な、地域自治区制度によらない都市内分権制度を持っている自治体では、「参加」と「協働」とは一つの住民組織の中に統合される。また、ドイツのように都市内分権の設計思想がもたら「参加」にある場合も、ただ審議組織としての住民代表組織ができるだけであって、住民組織の二重化は生じない。ドイツでは住民代表組織の議決を執行するのはもっぱら行政の役割である。⁽³³⁾

(b) 地域まちづくり推進委員会の確立

宮崎市において、「地域まちづくり推進委員会」という実働組織が、行政からの交付金を独占的に使用して各地域自治区において活動する仕組みが本格稼働したのは、すでに述べたように二〇〇九年度からであった。すなわち、二〇〇九年三月に「宮崎市地域コミュニティ活動交付金に関する規則」（平成二二年三月三〇日規則第一六号）が制定

され、その中で、「地域まちづくり推進委員会」が、「まちづくりを行うために地域自治区の区域内において住民が自らの意思に基づき組織した団体であって、当該地域自治区の地域協議会の承認を受けたもの」として定義され（第二条第三号）、地域協議会の承認を得た上で市長に届け出ることによって成立するものとされた（第四条）。重要なことは、この規則において、「地域の課題の解決に向けた住民主体のまちづくりを推進するとともに、地域自治区の特徴を活かした魅力ある地域を形成し、及び発展させていくために交付する宮崎市地域コミュニティ活動交付金（以下「交付金」という。）」（第一条）は、市長がこの規則の定めるところにより、地域まちづくり推進委員会に対して交付する、とされた（第三条）ことである。地域まちづくり推進委員会は、交付金を使用できる唯一の存在である。そして、「交付金は、地域協議会における協議により、その使途を決定する。」（第一条）とされており、各地域自治区において地域協議会の指導のもとに地域まちづくり推進委員会が地域課題解決のために交付金を使って活動を展開していくことになっているのである。この仕組みがこうした形で成立したあとも、あとで述べるようないくつかの重要な変化があるが、まずはこれによって、「参加」Ⅱ「地域協議会」と「協働」Ⅱ「地域まちづくり推進委員会」が車の両輪となり、協働の制度装置としての宮崎市の地域自治区制度が確立したと見てよい。

確立して運用してみると、あらためて、地域協議会の指導のもとに地域まちづくり推進委員会が地域課題解決活動をするという分担関係がはっきりと意識されたと思われる。そこで、あまり文書資料には出てこないものであるが、二、三年すると、地域協議会が地域における交付金の具体的な使い方を決め、これを受けて地域まちづくり推進委員会が事業を行って交付金を使うという関係なのだから、両者のメンバーがあまり大幅にかぶっているのは好ましくない（利益相反的である）という考慮が出てくるようになった。したがって、両者の会長が同一人物というのはもちろん好ましくなく、地域協議会のメンバーが地域まちづくり推進委員会の部会の部会長を務めるのも遠慮すべきだ、とい

うような運用になつていく。⁽³⁴⁾

地域まちづくり推進委員会設立当初は、そのメンバーが地域協議会と全く同一という地域さえもあったが、これは、単に「住民主体のまちづくり活動」が地域に広がっていないという点で好ましくないだけでなく、お金を出すほうと出してもらって使うほうと同じでは好ましくないという考慮からも、克服が目指され、地域の中で幅広く地域まちづくり推進委員会で活動する人材が求められていくのである。

地域まちづくり推進委員会の稼働を目前にした二〇〇九年二月に市役所が作成した「地域まちづくり推進委員会の状況について」という資料を見ると、地域自治区・合併特例区ごとに状況は様々であるが、地域まちづくり推進委員会のメンバーの構成は市全体で、地域協議会委員のメンバーが二割、地域の各種団体からのメンバーが六割、公募などによるメンバーが二割であった。特に旧宮崎市内の地域自治区のほとんどにおいて、地域協議会委員の全員またはほぼ全員が地域まちづくり推進委員会メンバーとなっていた。そもそも、地域協議会からのメンバーというカテゴリーを設定して資料を作成すること自体が、地域課題解決活動に地域協議会自身も参画するという当時の想定を反映している。

各年度において各地域自治区で地域協議会会長と地域まちづくり推進委員会委員長とが同一人物であったかどうかを確認するのは、今の時点では容易ではないが、手元の資料を整理すると、二〇〇九年度においては、ほぼすべての地域で、地域協議会会長と地域まちづくり推進委員会委員長とは同一人物であったのに対して、その数年後にはこうしたことはほぼ例外的となったといえる。

このようにして、地域コミュニティ活動交付金の使い方を承認する地域協議会と、実際にその交付金を使って「住民主体のまちづくり活動」を実践する地域まちづくり推進委員会との分担関係が明確になるとともに、活動を担う

人々が広がっていくことになったのだが、他面において、地域協議会についての、活動に関わらない単に審議するだけの組織というイメージも次第に定着していった。

ここで、日本でコミュニティ研究をしているとあまりにも当然に見えるために普段は見逃しがちになる点として、地域まちづくり推進委員会の活動がボランティアで担われていることに注意したい。地域まちづくり推進委員会の事務局員は、十分ではないにしても報酬を得て活動している専従者であるが、普通の地域まちづくり推進委員会の委員は、会長、副会長、部会長なども含めて、ボランティアであって、実費弁償以外は無償で活動に参加している。このことは地域コミュニティ活動交付金の使途のルールからも明確であって、賃金は支出できないことになっている。この構造は、地域内で唯一有償で活動している事務局員に負担がかかる原因にもなっている。

また、地域まちづくり推進委員会は、地域の人たちから会費を取るようには想定されていないし、事業に際して適切な受益者負担を求めることは推奨されている（後述）⁽³⁵⁾が、それによってカヴァーされるのは事業費全体で見れば小さな部分であるにすぎない。また、このあと見るように、コミュニティ・ビジネスなどの手法による自主財源を模索するように推奨されているが、現状では軌道に乗ったものはない。

そうすると、地域まちづくり推進委員会は、①ほぼ地域コミュニティ活動交付金だけを財源に、②住民がボランティアで、地域課題解決活動に携わる、という特有な構造を持っていることがわかる。そして、これは、おそらく日本のほとんどの都市内分権において同様であって、日本型都市内分権の大きな特徴であると同時に、またあとで論ずるように、日本型都市内分権の現在の危機と限界をなしているものである。

それでも宮崎市の地域自治区の場合は、地域まちづくり推進委員会に有償の事務局員を置くことを財政的に保障しており、また直接間接に地域まちづくり推進委員会を支援してくれる地域コーディネーターや地域調整担当職員（後

述)、さらには各地区の地区社会福祉協議会の職員(宮崎市の地区社会福祉協議会は、ほぼどの地区でもその拠点となるスペースがあり、また一名程度人が配置されている)などがいて、恵まれているほうだといえる。

以下においては、かくして「地域協議会プラス地域まちづくり推進委員会」という形で確立した宮崎市地域自治区制度の特徴的な諸側面をいくつかの論点に分かって分析していく。これを通じて、日本型都市内分権の限界と可能性、展望が見えてくることであろう。

分析のための資料としては、宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会⁽³⁶⁾が二〇〇八年度以来毎年度出している『評価報告書』を用いる。⁽³⁷⁾ 上記のように、当初宮崎市には、交付金の使途を検討する委員会もあったが、その後、地域コミュニティ税が廃止されたことを受けて、二〇一一年七月に両組織を統合し、二〇一一年度から「地域コミュニティ活動交付金評価委員会」(以下「評価委員会」という)を設置した。つまり、二〇一一年度以降は、評価委員会が交付金の使途のルールについても検討することとなり、宮崎市の地域自治区制度を通じた「住民主体のまちづくり」に関する主たる検討の場となっている。評価委員会は、毎年度その評価結果を報告書にまとめており、宮崎市のウェブサイト⁽³⁸⁾に公開している。

評価委員会は、毎年度報告書を作るに際して、評価作業の前と後に綿密な議論をしており、また八月初めに(二〇二〇年度はコロナ禍のため一〇月にずれ込んだ)手分けして各地域自治区の地域まちづくり推進委員会の関係者(会長や事務局長など。これに地域自治区事務所の職員が随行することもある)に、いくつかの事業を選定した上でヒアリングを行っているほか、各地域自治区の事業一覧をもとに、できる範囲で委員それぞれが視察に赴いている。その毎年度の評価報告書には、各地域自治区の交付金事業についての評価が順次列記された後、「総合評価」と題して、総体としての宮崎市の「住民主体のまちづくり」の現況に関する評価や問題点の指摘、改善への提言が述べられてい

る。これらの記述は、もちろん委員会での議論をとりまとめたものではあるが、地域自治区制度の所管課である地域コミュニティ課（委員会から見れば「事務局」）の問題意識や考え方が強く反映されていることはいうまでもない。この報告書の十年ほどの記載の内容とその変化を見ることにより、宮崎市の確立された地域自治区体制が分析できると考えられる。

(2) 確立した体制の中での地域協議会と地域自治区事務所

地域まちづくり推進委員会を軸とする宮崎市の「住民主体のまちづくり」の仕組みの総体の分析のはじめとして、確立期に入った地域協議会と地域自治区事務所についてまず見よう。

(a) 地域協議会の機能

協働という政策理念に力点が置かれる日本型都市内分権においては、実働せずに審議だけする地域協議会という組織の影は薄くなりがちである。しかし、宮崎市の場合は、前節で見た初動期（形成期）においては、たしかに市長からの諮問への答申や市長への意見具申といった「参加」の機能には乏しいものの、それぞれの地域自治区内の課題の系統的整理とそれを解決するための方策（行政への要求も含む）の立案などにおいて活発に活動していた。「地域の議会」（『評価報告書』に時折現れる表現である）としての機能を果たしていたと思われる。

しかしこの初動期地域協議会の活動は、地域協議会自らが実働に関心を持っていたことと関係していたようにも思われる。引用した資料のはしばしにそのことが看取されたであろう。そうすると、審議は地域協議会、実働は地域まちづくり推進委員会という体制が確立すると、地域協議会はやや後景に退くのではないか。特に、地域まちづくり推

進委員会は、自らが地域課題の整理を行った上で事業を企画立案する機能まで持っているのである。

案の定、しばらくすると『評価報告書』には、地域協議会が本来の役割を十分果たしていないとの記述が見え始める。すなわち、『二〇一二年度評価報告書』においてはじめて、「主として『地域まちづくり推進委員会』が地域の課題解決を考え、『地域協議会』が承認しているという形態に留まっていたり、『地域協議会』の役割とされている地域における情報交換や各種団体との連携、課題解決に取り組む自主的な協働活動の推進が十分に機能していないという課題もある」（五六頁）と指摘されることとなったのである。その原因として、「地域協議会委員は、地域まちづくり推進委員会の部会員と異なり、二年間の任期であり、委員としての役割を理解する頃に改選の時期を迎えることも一つの原因である」と分析し、打開策として、「地域協議会委員等への丁寧な研修の実施など、市の積極的な支援が必要である」と提言している（同）。

このような内容は、『二〇一八年度評価報告書』までほぼ毎年度繰り返し返されているのみならず、その改善策についての記載も年々増えている。それは地域自治区事務所のある方に関するものも含まれており、それについては次に述べるが、地域協議会そのものについては、『二〇一八年度評価報告書』で、「委員の構成については、会議の活性化を図るため、地域の実情に応じて、公募はもとより、有識者や事業者枠を設けるなど、多様な主体の参画が得られるようにする」とい」と提言し（六一頁）、また、「小中学校には、コミュニティスクールの導入が予定されているが、地域協議会が、地域住民や各種団体等を代表する組織として、これらの運営に関与することで、児童生徒や保護者等の地域のまちづくりへの参加につながることも期待される」と初めてコミュニティスクールに言及しつつ提言している（六五頁）。

しかし、このように毎年指摘と提言が続くということは、事態はなかなか改善されていないということでもある。

それでも、二〇一二年度から市政モニターを対象とした「地域コミュニティに関する市民意識調査」を実施するようになった（その結果は、まさにここで利用している毎年度の『評価報告書』の巻末に参考資料として紹介されている）が、そこでは、地域協議会と地域まちづくり推進委員会の認知度（その存在と役割を知っているかどうか、役割までは知らなくても聞いたことがあるかどうかなど）はほぼ同じで、かつ毎年少しずつ向上しているのである。市役所も地域協議会を重視し、その意見を様々な場面で聞くようにしていることが、地域協議会の風化を抑止していると思われる。次に述べる地域自治区事務所の強化策などを通じて、宮崎市の地域協議会が再び活力を回復し、地域まちづくり推進委員会との役割分担上のある好ましい均衡点を達成できるかどうか、今後の推移が注視される。

(b) 地域自治区事務所

地域自治区事務所は地域協議会の事務局であり、「住民主体のまちづくり」を行政側から支援するときに重要な役割を果たすことが期待されているのであるが、このように行政機能を地域に分散させることは大きな行政投資であり、コミュニティ支援態勢を充実させることには一定の限界がある。分散された支所、出張所の態勢（職員数や所長の職階、配布される予算や決裁権など）は、きめ細かく配置すればするほど貧弱なものとなる。この問題に対応するため、宮崎市の場合は、初動期において各地域自治区に一つずつ事務所を置いただけではなく、そこに「地域コーディネーター」という嘱託職員を配置したことはすでに述べた。それでも述べたように、宮崎市の地域自治区事務所は三種類あるが、いずれも事務所の業務においても、地域協議会の庶務と地域振興業務というコミュニティ支援業務が中心をなしている。このほか行政窓口業務も担っていることが多いが、新しくできた事務所には窓口機能のないところもある。

地域振興業務を主に担うのが「地域コーディネーター」である。その後、「二〇一五（平成二七）年度からは、地域協議会及び地域事務所の機能強化を目的に、本庁管内の地域事務所の職員体制を見直し、それまで地域コーディネーターとして各地域事務所に一から三名配置してきた嘱託職員から、行政経験が豊かな再任用職員一名（以下「地域調整担当職員」という。）を配置する体制に変更しており、地域課題に関係する行政部局との調整や各種団体間の連携など、地域自治区事務所の調整機能の強化を図っている。」とされる（宮崎市（二〇二〇）…五四）。

このことを、各年度の『評価報告書』をひもといて検証してみよう。

『評価報告書』では、二〇一二年度以降において上記のような地域協議会に関する問題提起が見られた後、二〇一六年度に、地域協議会が本来の役割を果たせるように「各地域自治区事務所に豊富な行政経験を持つ地域調整担当（再任用職員）を配置した」ことを紹介している（六〇頁）。翌年度の『二〇一七年度評価報告書』では、評価委員会自ら「地域自治区事務所の機能」の強化の必要性を提言した（六〇頁）。さらに『二〇一八年度評価報告書』でもう少し踏み込んでおり、すでに述べたように地域協議会についても改革の提言をするとともに、地域自治区事務所についても、「地域自治区事務所は、地域協議会の事務局として、行政の地域施策や地域課題等を把握しておく必要があるが、これらの情報が集約できていないため、地域協議会への情報提供が不足しており、地域協議会が、地域住民や各種団体等の意見調整、地域のまちづくりの政策決定の場になりにくいと考えられる」（六〇～六一頁）として地域協議会の機能不全の一因が地域自治区事務所にもあることを指摘し、さらに市行政一般に対しても、「行政の各部署では、地域との協働を推進するため、それぞれに地域施策を展開し、各種団体等を支援しているが、これらの取組が地域力を分散させている面もあるので、類似の施策は、整理や統合を行い、施策の実効性を高めるなど、部局横断的な対応を検討していただきたい」（六一頁）と行政の縦割りに苦言を呈しているのである。

そもそも、評価報告書において地域自治区事務所も含めて行政側の対応や姿勢を話題にすることはあまりなく、『二〇一〇年度評価報告書』が、「地域にとって参考となるような類似事例、成功事例等の情報を提供することは、地域自治区事務所（地域事務所、地域センター、総合支所）と地域コーディネーターの役割である」（一二〇頁）と述べていた程度であったが、『二〇一六年度評価報告書』に上記のように地域調整担当職員を配置したことが紹介されて以降は、毎年度扱われている。

地域協議会とその事務局である地域自治区事務所の改善はまだまだ道半ばということなのであろう。なお、道半ばということに関連して付言するならば、従来の「地域コーディネーター」に替えて「豊富な行政経験を持つ地域調整担当（再任用職員）」を配置したというのは、外見的に見れば行政職員の天下り先を確保したようにも見えてしまうし、その後も評価報告書で厳しい指摘が続いているところを見ると成果のほどもまだ道半ばということなのであろうと推察されるが、初動期の「地域コーディネーター」態勢と比べて、やや別な見方もできるように思われる。すなわち、初動期に各地域自治区に「地域コーディネーター」が配置されたのは、日本の都市内分権の試みとして画期的であったと評しうると思うのだが、地域コミュニティにおける協働の活動の中で、「コーディネート」をするに当たっては、いかなるスキルや専門性が必要なのかということとはそれほど深められてはいなかった。宮崎市（二〇二〇）に寄せた中島恭一氏の文章では、制度発足当時の地域コーディネーターの質が様々であったことから、諸々の研修を行なったことが述べられており（宮崎市（二〇二〇）：七二）、コーディネーターの専門性という問題意識は所管課側には当初からあったようではある。しかし、筆者は初動期においていくつかの地域自治区で、「地域コーディネーターに求められるものは何か、どんな人を雇用しているのか」と尋ねてみたが、「地域の人を雇用している」という以上に特に専門性やスキルについての突っ込んだ言及はなかった。もちろん、筆者が出会ったコーディネーター

ーやさらには（あとで論ずる）地域まちづくり推進委員会の事務局の方々には、情熱を持って地域の仕事に取り組んでいる人が大変多かったし、地域から信頼を得て多大の成果を挙げている方々も多かったが、ここで問題にしているのは、コミュニティ政策の展開において地域を「コーディネーター」する人材にはどのようなスキルや専門性が求められるべきかという普遍化可能な政策論である。「地域の人が雇用されるコーディネーター」から「行政経験豊富な再任用職員の地域調整担当」への移行は、一見後退のように見えながら、少なくともこのコーディネーターの専門性という論点に行政側が気づいたという点においては、一歩前進とも評しうる。その意味においてまさに地域自治区におけるコーディネーターは道半ばなのである。この問題は、本稿の末尾でまた立ち返りたい。

(c) 地域魅力発信プラン

日本の都市内分権の取組においては、各地域に当該地域の計画を策定して、それにしたがって活動するように求めることがよくある。宮崎市においても、地域まちづくり推進委員会の取組において「地域の既存の各種団体と類似した取組が行われたり、現在の取組が地域の将来にどう繋がっていくのかが不明瞭であったりするなど、新たな課題も見受けられるようになった。こうしたことから、地域で取り組むべき事業や実施主体を整理し、地域の将来像を明確にすることにより、まちづくり推進委員会をはじめとする地域の各種団体が、同じ目標に向かって役割を分担し、または連携しながら取り組み、より効果的で継続性のあるまちづくりを進める必要性が高まってきた。そこで、地域自治区ごとに五年後、一〇年後のまちづくりの将来像を描いた『地域魅力発信プラン』を策定することとした。」（宮崎市（二〇二〇）：四八）というのである。策定主体は地域協議会である。二〇一三年度までにすべての地域自治区で策定された（宮崎市（二〇二〇）：四九）。二〇一四年に『地域魅力発信プラン集』が出されており、誰でも見ること

ができる。

宮崎市（二〇二〇）は、事業実施態勢の合理化やニーズに合った活動の構築などプランの効用を縷々述べている（五〇頁）が、これを担保する仕組みとして、実はプランは二〇一五年度から評価委員会の評価基準となった（宮崎市（二〇二〇）…三五）。実際に評価委員会でのヒアリングなどの経験からしても、はじめは、ヒアリングにおいて魅力発信プランとの関連を問われて、関連はないと堂々と答える地域もあったが、今は定着していると感ずる。

評価委員会報告書では、すでに『二〇一一年度評価報告書』において、「平成二四・二五年度に各地域で策定されるまちづくりの計画『地域魅力発信プラン』のもと、より効果的な事業に取り組まれることを期待する。」（五七頁）と関心を示しており、全地区で策定が終わった年度に関する『二〇一五年度評価報告書』では、「各地域においては、プランに基づき事業を計画・実施することへの理解が随分と浸透してきており、中には、必要に応じて事業の整理・統合を行っている地域も見られる。」との記載及び「今後、市においては、プランをいつどのように見直していくのか、考え方を整理し、地域に浸透させていくことが必要になるであろう」との記載が見られる（六三頁）。『二〇一七年度評価報告書』では、「一部の地域では、見直し作業に着手され、改訂後のプランに即した取組に移行している地域もある」ことに注意を促した上で、「行政には、プランの改定を見据え、地域協議会におけるプランの評価・検証のあり方を整理するとともに、地域協議会と地域の実情や課題の共有を図るため、積極的な情報提供を求めたい」としている（六一頁）。想像するに、二〇一三年度からのいわば第一期のプランは、内容もさることながら、そもそもプランを基軸としたPDCAサイクルによる活動の組み立てという考え方も地域に浸透していない状態で策定されたものであるから、交付金活動の評価を通じてプランに基づく事業の企画立案・実施・見直し、という考え方がある程度地域に浸透した段階のプラン改定に期待しているものと思われる。たしかに、例えば生目台地域自治区では、制度

化される前の二〇一一年にすでにプランを一〇年計画として策定しており、二〇一六年度には「後期計画」として改定をしている（宮崎市（二〇二〇）：五〇）とくところを見ると、地域側にとってもプランの効用はあるといえるであろう。

(3) 地域まちづくり推進委員会の組織、財源、活動

さて、以上においては、地域協議会と地域自治区事務所の側に主として視点を置いて分析してきたが、今度は地域まちづくり推進委員会等の地域コミュニティサイドに視点を置こう。その中心はなんといっても地域まちづくり推進委員会であるが、それを論ずるに先立って、まずその事務局の問題について見ておきたい。

(a) 地域まちづくり推進委員会事務局強化の課題

地域協議会には地域自治区事務所という場所的拠点があるが、地域まちづくり推進委員会も同様であり、「地域まちづくり推進委員会の事務局の設置に係る行政財産目的外使用許可により、事務局は、その多くが各地域自治区事務所や公立公民館（宮崎市では「交流センター」と称している）などとの公共施設内に設置されている」（宮崎市（二〇二〇）：五三）。

また、地域協議会には、「地域コーディネーター」や「地域調整担当職員」という強い味方がいるが、宮崎市では、地域まちづくり推進委員会の側にも事務局が必要だと判断して、事務局員のアルバイト人件費を保障して、各地域まちづくり推進委員会が事務局を置くことを可能としてきた。すなわち、「まちづくり推進委員会が活動を開始した二〇〇九（平成二一）年度から、一団体一二〇万円を上限に宮崎市地域まちづくり事務局体制支援事業費補助金を交付

し、二〇一一（平成二三）年度からは、一団体あたり一四〇万円を上限とする人件費と、四〇万円を上限とする事務費を宮崎市地域まちづくり事務局運営補助金として交付している。」（宮崎市（二〇二〇）：五三―五四）

地域協議会を支援する地域コーディネーターや地域調整担当職員の専門性に関する問題については前項で述べた。地域まちづくり推進委員会事務局員についてはどうであろうか。

筆者が折に触れて地域自治区を訪問してきた経験から見ると、地域まちづくり推進委員会事務局は、アルバイト程度の賃金で地域まちづくり推進委員会の重要な実務を担っており、時間外労働も多く、かなり大変であるとお話を各所で聞いていたが、『評価報告書』で地域まちづくり推進委員会事務局の問題が取り上げられたのは、二〇一七年度報告書が初めてであった。そこでは、地域まちづくり推進委員会は、地域課題解決に向けて、地域内の各種団体と連携して取り組むほか、それぞれの団体で対応できない取組を補完する役割も持つ総合的な組織であるから、事務局体制を強化する必要があるとした（六六頁）。そして、この頭出しを受けて、『二〇一八年度評価報告書』においては、かなり詳細に論じている。

すなわち、まず、地域まちづくり推進委員会の活動は「部会員等のボランティアによる活動を前提にしているため、有給の事務局職員に業務が偏る傾向にあることから、行政は、その状況の改善に向け、一定の環境を整備し、各地域まちづくり推進委員会において、事務局と部会との役割分担を整理する必要がある」と指摘した（六〇頁）。また、「地域まちづくり推進委員会の事務局には、地域協議会や地域自治区事務所と連携しながら、事業をコーディネートしたり、マネジメントしたりするといったスキルやノウハウが求められるため、その体制を強化していく必要がある」と提言した（六一頁）。さらに、「部会との役割分担の適正化」の標題の下に、「事務局の体制を越えて、職員が業務を担っているような状況も散見され、職員が定着しないなど、地域のまちづくりの継続性を確保する観点からは、

看過できない状況にあることから、活動交付金を事務局職員の時間外手当に充当できるように」することを提言し（六六頁）、また、事務担当だけでなく、事業担当の職員を置くようにすることも提言した（六七頁）。所管課では、早くから地域まちづくり推進委員会事務局の負担過重に関心を寄せていたようであり、事務局への側面援助を強化してきた（宮崎市（二〇二〇）：五四）が、さらに、前記のように地域調整担当職員の配置は、これまで地域協議会の事務局機能のみならず地域まちづくり推進委員会の事業の支援もしてきた地域コーディネーターがいなくなることになるわけで、「まちづくり推進委員会の事務を担う人員は、実質的に減員になると考えられたことから、二〇一六（平成二八）年度からは、宮崎市地域まちづくり推進委員会事務局運営費補助金（補助金名を変更したが、補助内容に変更していない）に加え、宮崎市地域まちづくり推進委員会事務局支援強化事業を新設し、地域調整担当職員を配置した地域には、一団体あたり一二九万八千円を上乗せして人件費を補助することとした」（宮崎市（二〇二〇）：五四）。

日本の都市内分権の取組においては、協議会型住民自治組織の場所的拠点がなかったり、交付金等の財政的裏付けが不十分だったり、事務局職員や行政側地域担当職員などによる運営上のマンパワーの支援がなかったりする例が多いが、宮崎市の場合はこの点はかなりの水準で充足している。しかし、それで必要な業務量に見合う人員配置になっているかという点では十分ではないようであり、また地域まちづくり推進委員会事務局員については、そのコーディネーターとしての専門性の解明にまではまだ十分に進んでいないようである。

(b) 住民主体のまちづくりの財源問題

すでに示唆したように、日本型都市内分権においては、行政からの交付金を使用して活動する独占的団体を地区内

に一つづくり、この団体がほぼこの交付金だけを用いて、当該地区の課題解決活動をする、という大きな特徴がある。しかし、「会費」を集めている協議会組織もあることに少々ふれたように、いわゆる自主財源がまるでないわけではない。

他方で、都市内分権がここまで日本で普及する以前の様子と比べると、いくつかの自治体の取組において各地域の協議会組織に数百万円もの一括交付金を渡すというのは、その額の大きさに目を見張るものがあり、実際に地域で使い切れるのだろうかと心配になるのも正直なところである。

宮崎市でも、一方で繰越金や積立金の問題が毎年報告書で指摘される一方で、地域での財源不足も話題になっている。

年度当初に一旦事業計画に基づいて交付申請をして受け取ったにもかかわらず、結果として支出せずに余った場合には、宮崎市の場合は次年度への繰越が認められている。すなわち、「長期的な計画に基づく事業実施にも柔軟に対応できるよう、コミュニティ交付金の一部を特定の目的のために積み立てることや、経費節減等による未執行額を次年度に繰り越すことを認めている」（宮崎市（二〇二〇）：三二）。しかし、こうした趣旨からは想定されていない多額の繰越が生ずる問題が、『二〇一一年度評価報告書』で「多額の繰越金が発生している地域も見られた」（五五頁）と初めて指摘された。『二〇一二年度評価報告書』も、前年度に引き続き多額の繰越金が発生していることを、制度の構造的な問題として指摘し、その背景に、関係者の固定化や新たな担い手が育っていないことなどの要因があるとしている。二〇一三年度、二〇一四年度、二〇一五年度も、全体の金額では繰越額は減少したが、依然として繰越が多額に上る地域があると指摘されている。二〇一六年度からは繰越額が再び増加に転じたが、この問題は、地域まちづくりのあり方というより大きな文脈で一体的に考えていく方向とされたように思われる。『二〇一八年度評価報告

書』では、一転して繰越額が再び減少に転じ、これに對して未交付額が大きく増大した事態を受けて、「事業の整理・統合による合理化等が図られつつある一方で、担い手不足により、事業の継続が難しくなるなど、課題を抱えていることもうかがえる」（五八頁）と述べている。

この問題は、地域ごとのばらつきも大きいようであるが、各地域で必要な事業が割り出され、それに適切な担い手を得て事業が遂行されるという点で、なお道半ばであることが読み取れるのである。

他方、積立金は、災害対応など将来の必要を見越して交付金から毎年一定額を積み立てる事業であるが、『二〇一〇年度評価報告書』では、「一部の地域では事業として防災積立を実施しているが、積立金の利用目的等について、今後さらに具体的な計画を立てて進める必要がある」（二二〇頁）と、また『二〇一一年度評価報告書』では、「災害時に備えた積立事業に関しては、現金としての積立にとどまる事例が散見されるため、今後非常食等の備蓄品の確保等、具体的な事業展開が必要である」（五五頁）と、それぞれ指摘されている。『二〇一八年度評価報告書』も積立金について久々に言及している（六七頁）。

災害時にいざというときに現金がなくて物資が購入できないといった経験が全国的に伝わっており、積立金にはかなりの合理性があると思われるし、例えば毎年度の評価報告書に掲載されている「地域コミュニティ活動交付金の交付状況」という地区別の一覧表を見ても、次年度への繰越額が当該年度の収入に占める割合が高いからといって積立も多いという傾向があるともいえないようである。

他方で、交付金が足りないという地域もあることも事実である。例えば、すでにふれたが、佐土原地域自治区は、合併前のコミュニティ政策の経緯から、地域自治区をさらに五つの小学校区に区分してそのそれぞれに地域まちづくり推進委員会を組織しているために、佐土原地域自治区に配分される交付金がさらに細分化されて思うように事業が

できないという悩みを抱えている。評価委員会の毎年のヒアリングでもそうした声を聞く。佐土原地域自治区は改善と増額（配分のルールの見直し）を継続的に求めている。

さらに、地域まちづくり推進委員会の事業の中で、当該地域全体ではなくその一部の地域にのみ受益が及ぶような事業の場合には、受益者負担を考えるようにすべきだというのが市側の態度である。『二〇一二年度評価報告書』以来、この原則を記載しており、ほぼ毎年度同様の記述がある。他方で、『二〇一七年度評価報告書』は、繰越金が増した背景の分析として、「自己資金（受益者負担金、協賛金、雑収入等）の増加」があり、自己資金が増えるのはいいことだが、受益者負担金をとれる事業というのは、地域内全体に向けた事業をすべき地域まちづくり推進委員会のあり方として検討すべきであると指摘した（五八頁）。受益者負担は、公平性の観点からの要請であり、有力な自主財源としては不向きということであろう。

このほか、財源をめぐる地域まちづくり推進委員会の課題としては、交付金の使途のルールの見直しの問題やコミュニティビジネスの問題などもあるが、これからの問題という性格が強いのので、あとの地域自治区制度と日本型都市内分権の可能性と展望を述べるところに譲ることにする。

総じて財源から見えてくる問題は、資金不足というよりは、配分された交付金を十分に使い切れない問題であり、発見された地域課題の解決活動を担う十分な人材が地域において得られていないところが多いという問題である。そして、この問題は、単に量的に足りないという問題だけではなく、日本型都市内分権のいわば暗黙の了解ともいうべき特徴、すなわち「①行政からの交付金をほとんど唯一の財源として②地域住民がボランティアで」、地域課題の解決活動をするという枠組の限界でもある。だからこそ、有償ボランティアや委託、コミュニティビジネスなどの新しいスタイルが模索されているのである。

(c) 宮崎市地域自治区の「協働」の機能——各地域自治区における活動の類型化と分析——

すでに繰り返して述べてきたように、地域まちづくり推進委員会が交付金を使って実際に事業を始めたのは、二〇〇九年度からであり、協働の制度装置としての宮崎市の都市内分権がこの時から本格的に稼働したといつてよい。そこで、その活動内容にはどのような特徴があるのか、ここで分析を試みたい。全国的にも、日本の都市内分権の住民組織には、「住民自身による地域課題の解決」が期待されているのだが、その内容は一体どのようなものであり、実際に地域住民は課題解決が果たしてまたどの程度できているのか、実証的に明らかにすべき問題である。ここではそれを宮崎市に即して試みようというわけである。まさに、日本型都市内分権の未来を占う研究の本丸ともいふべき分野であるが、地域コミュニティが取り組んでいる取組は多種多様で、類型化して問題点を析出するのはなかなか難しい。さしあたりの試論程度のものであるが、ともかく検討を試みたい。

宮崎市（二〇二〇）が「近年の特徴」として述べているのは、防犯・防災活動と地域福祉保健活動が多いということであり（三九頁）、日本都市センターなどの全国的調査（例えば、日本都市センター（二〇二〇））とも合致しているし、また筆者自身の普段の調査活動を通じて直感的な把握とも合致している。

すなわち、日本型都市内分権の住民組織が取り組んでいる事業を大づかみに分類すると、従来から自治会・町内会がやってきたような親睦イベントのような活動と、これまでの自治会・町内会活動では見られないが、この二、三年の間に地域に生じてきた様々な地域課題の解決に取り組む活動とに、区分できるのではないか。

そして、親睦イベントにせよ、そのほか自治会・町内会が長年行ってきた事業にせよ、担い手の不足や高齢化、加入率の低下等によって次第に難しくはなっているが、すでにできている活動であるから、まだ問題は少ないとい

えるが、新しく生じている防災、防犯や地域福祉的な課題、さらには空き家・空き地問題、地域公共交通問題などなどの課題は、まだ地域で十分取り組む態勢が確立しておらず、こうした課題解決態勢を都市内分権制度を通じて構築していくことが、政策的に重視されているように思われる。

例えば、いわゆる防犯灯の管理（その電気代の支払いも含む）は、多くの地域で自治会・町内会の定番の活動であるが、宮崎市でも防犯灯の電気代は自治会が負担してきた。ところが、二〇〇九年度、二〇一〇年度（つまりコミュニティ税で交付金を賄っていた時期）は、それまで自治会が負担していた防犯等の電気代を交付金で支払うことが認められ、中央東、中央西、小戸、大宮、大淀、大塚、檣、赤江、木花、青島、住吉、生目、北、の各地域自治区が自治会の事業を引き継ぐようにして支出している。これに対して、大塚台・生目台、小松台、佐土原町、田野町、高岡町はそうしなかった。二〇一一年度からはこの扱いが変更され、防犯等維持管理費を交付金から支出することはできないとされ、その代わり防犯灯維持管理費を別途市がほぼ一〇〇%補助することとした。⁽³⁸⁾ 防犯灯の管理という仕事は、すでに自治会が十分にできている活動であり、地域自治区制度の枠組みによって奨励する必要があるのではないのである。そこで協働の制度装置としての地域自治区とは別枠で自治会支援を賄ったものであり、地域自治区制度の趣旨としては、地域の課題解決力を向上させることに地域コミュニティ活動交付金の趣旨があるとみたものだと呼ぶであろう。

このことは、親睦イベントのような活動を特段低く評価するというものではなく、すでにできているのだからあらためて新しい制度の下で奨励する必要はないというだけであり、都市内分権の住民組織がこうした活動を一切手がけるべきではないというのではない。実際、宮崎市やいくつかの自治体の実践を観察していて、親睦イベント型の活動であっても、あらたな地域のつながりづくりや人材の発掘などの趣旨をこめて工夫をして取り組まれているものもあり、これは地域課題解決活動につながっていくものである。

仮にここで考えた二つの活動類型を、「親睦イベント型活動」と「地域課題解決型活動」とよぶとすれば、日本型都市内分権では、特に初動期において、まだ地域コミュニティサイドにおいて十分に態勢が整わなかったり考え方が浸透していなかったりする場合に、従来の地域活動の発想に従って「親睦イベント型活動」が多く行われるが、制度趣旨としては次第に「地域課題解決型活動」が増加していくことが望ましい推移であるということになるろう。

こうした考え方を宮崎市も、地域自治区制度の運用の中で次第に明確に意識していったように思われる。

宮崎市（二〇二〇）に寄せた中島恭一氏の文章には、「まちづくり」が事業（イベント）をすることだけに目が向けられると長続きしないし活動が疲弊してきます。もっと身近なこと、地域で生活している人々の課題を取り上げ助け合う地域になればと願っています。」（七三頁）と綴られており、ここで述べたのとはほぼ同様な活動の類型分けが念頭に置かれていそうである。

そこで、ここでも地域コミュニティ活動交付金評価委員会の各年度の報告書を分析することを通じて、宮崎市における「住民主体のまちづくり活動」の中身について、考えてみたい。

まず報告書自身が採用している分類論として、毎年度「防犯・防災、地域福祉、環境、地域教育、地域再生、健康づくり、伝統芸能」といった分類がされている。評価報告書では、二〇一〇年度版からこうした分類に基づいて各事業類型の事業数を一覧表に示すようになった。これはいわば統計的資料としてのベシッくな分類論であるが、「住民主体のまちづくり」がどの程度進展したかという政策論的な分析に直接答えを出すものではない。この問題意識から評価報告書を探ってみると、やはり上記の「地域課題解決型活動」の充実を求める考え方が強調されているのだが、その前提として、既存の地域の諸団体や市民活動団体の横の連携を重視する記述が目につく。

地域コミュニティ活動交付金導入の初年度の事業を評価した『二〇〇九年度評価報告書』では、「各地域ともまち

づくりを進めるにあたって、アンケートなどで地域のニーズの把握に努めて」いることを評価しており、各地域のニーズに合った事業を展開することが期待されていることが分かる（八二頁）。つまり、地域課題解決型活動への動きが高く評価されている。しかしこれに加えて、「特に効果的に進められているものに共通する」点として、「各種団体等との横の連携がうまくとれているという点」を、「大塚台・生目台地域まちづくり推進委員会の『子どもまつり事業』」を例に挙げて指摘している（同）。先に引用したところにもあったように、地域まちづくり推進委員会が行政の縦割りを色濃く反映している地域の各種団体を横に連携させることが期待されているのであるが、それが初年度以来の期待であることが分かる。

この記述からは、上記の「地域課題解決型活動」に期待するという考え方のほか、そのためには地域内の既存の諸団体の横の連携を創出することが重要であるという認識がうかがわれる。

こうした期待はその後順調に応えられるのか。三年度目となる『二〇一一年度評価報告書』では、「これまでの事業により課題解決がどこまで進んでいるか、その達成度等を分析し、『継続すべき事業であるか、新たな事業内容へ改善を図るべきか』等を考える時期にきている」（五七頁）と、本格的な評価の必要性を指摘した。地域コミュニティ活動交付金制度発足後の節目という意識もあるものであろう、この点に限らず、この評価報告書は、様々な課題を提起している。すでに述べたところとも若干重複するが、ニーズに合った課題解決活動という視点で見ると、例えば、繰越金が多額に上っている地域があることを初めて指摘し（五五頁）、「平成二四・二五年度に各地域で策定されるまちづくりの計画『地域魅力発信プラン』のもと、より効果的な事業に取り組まれることを期待する」（五七頁）と、地域での計画づくりに期待を示している。また、各地域での活動を側面支援すべく、「今後、まちづくり活動の進展に合わせて、使途のルールはもちろん、先述した繰越金や管理金の取り扱い等についても適宜見直しを行うべきと考

える」(五七頁)と、交付金のルールに関する見直しの意欲も表明している。

地域内の諸活動、諸団体の横の連携について、さらに資料の中に探ってみよう。

上記の『二〇〇九年度評価報告書』で注目されていた地域内の各種団体との連携については、すでに『二〇一〇年度評価報告書』においても、「自治会をはじめとする既存団体や学校との連携強化を図り、連携を通じて成果の高い事業の実施を期待したい。そのため地域においては、地域まちづくり推進委員会と各種団体の関係性を明確化するとともに、地域内の既存事業との整合性の確保等を通じて、効率的に成果が上げられるよう期待したい。」(一二〇頁)と言及されていたが、『二〇一一年度評価報告書』では、「地域と学校が双方方向に連携した事業の取り組みも増えており、子どもをきっかけとした事業が数多く実施されたことは、今後、その保護者や学校などを巻き込んだまちづくりに発展させる好機とも期待される」(五五頁)と、学校との連携が進んでいることを高く評価しながらも、さらに踏み込んで、単位子ども会が衰退したなどの事情があるところでは、地域まちづくり推進委員会が「これまで各種団体が実施していた事業をそのまま引き継いでいる事業も見られる」が、今後は単純に引き継ぐのではなく、地域まちづくり推進委員会として地域課題解決にどのように結びつくのかを考えて取り組むべきであり、その意味で、「地域まちづくり推進委員会及び地域の各種団体の関係性を明確にし、効果的な連携や協力により、さらにまちづくりが発展することを期待したい。」(五五～五六頁)と述べて、地域まちづくり推進委員会の引き取った事業が地域課題の解決に結びついているかどうかという観点からの点検を促した。

その後しばらくして『二〇一六年度評価報告書』は、再びこの論点を取り上げ、「それぞれの地域において、NPOなどの市民活動団体や地区社会福祉協議会、地区体育会、高齢者クラブ、子ども会などの地域活動団体と連携することにより、住民主体のまちづくりが一層効果的に推進されることを期待したい」と記載した(六三頁)。防災分野

で地域と市民活動団体との連携が見られることも紹介している（六六頁）。なかなか各種団体と地域まちづくり推進委員会との効果的な連携が進んでいなかったのであろう。『二〇一八年度評価報告書』は、すでに引用した箇所であるが、より直截に、地域まちづくり推進委員会は各種団体と連携して事業を実施したり、各種団体が取り組めない分野を補完したりするべきものであるが、「各種団体とうまく結びついていない地域も見られる」（六〇頁）と指摘した。そして、担い手不足に対応するために「各種団体において、事業運営の効率化や組織体制の見直しを図」り、「既存の事業や各種団体が行う取組を整理・統合するなど、事業の合理化や実効性を高め」るべきであり、「地域では、文書作成やその管理が大きな負担になっているところもあるため、行政には……事務の効率化を図る取組についても、検討を進めていただきたい」とした（六四頁）。

日本の都市内分権においては、協議会組織にあたかも各種団体をそのまま傘下に収めたかのような姿でいくつかの部会が設定されることが多いが、長く当該分野を担ってきた歴史を背景に各種団体の活動者は、それまでの活動の価値と専門性に誇りを持っているのであり、既存の団体を都市内分権の協議会組織の純然たる部会としてしまうことは容易にはできないのである。各種団体の横の連携が課題として強調されるのにはそうした背景があると想像される。もちろん従来の態勢で各地域において必要な生活課題に十分取り組めていれば問題はないが、繰り返し報告書がこの問題を取り上げるのは、地域全体として担い手が足りておらず、必要な活動が行われないという事情があるのである。

こうしてみると、協働の制度装置としての宮崎市の地域自治区においては、「親睦イベント型活動」に加えて「地域課題解決型活動」が地域コミュニティによって取り組まれるようになることを望んでいるのだが、そのためには地域の既存の諸団体が横に連携することが必要であり、だからこそ地域まちづくり推進委員会のような地域の総力を結

集した横断的な仕組みを作ったのだ、という考えが伺われる。

しかし、このように日本型都市内分権の住民組織に求められる活動（地域課題解決型活動）とそのための手法（地域諸組織の横断的連携）が明らかに becoming と、さらにはたして現状の日本の地域コミュニティにはそうした要請に応えられるだけの条件ないし力があるのだろうかとの疑問も湧いてくる。まさに本稿の冒頭に記した問題である。

それに向けた課題や問題点が『評価報告書』に毎年度記載されるということは、その解消がなかなか困難であることを示している。そしてこれまでの本稿の分析では、その要因の一つは、これまでの日本型都市内分権の特有の前提、すなわち、地域課題の解決活動を、住民組織が①行政からの交付金をほぼ唯一の資金として、②地域住民のボランティアによって、行うという点にあるように思われる。これが日本型都市内分権の現在の限界をなしている。

この限界は、さらに適切な制度的な仕組みを工夫すれば突破されるのであろうか？

これについても本稿ではまず宮崎市での検討動向を見てみるべきであろう。近年の評価委員会の『評価報告書』には、日本型都市内分権の限界を突破するためのいくつかの着眼点が提示されている。

五 宮崎市における地域自治区制度の展望

宮崎市の地域自治区制度は、以上述べたように、各関係方面の人々の努力により、制度の導入と試行、確立と成熟のプロセスを経てきたが、まだ地域コミュニティの諸問題が片付いた状況にはないどころか。本稿が「日本型都市内分権の限界」と定式化した壁に突き当たっているようにも思われる。地域自治区制度をさらに発展させることによってコミュニティ政策を前進させるために、宮崎市がどのような手を打ってきたか、また今後打とうとしているか、い

くつかの論点に沿って見ていこう。これによって、本稿の問題意識である、日本型都市内分権の限界、可能性、展望についてより一般的に論ずる手がかりが見つかるかもしれない。

(1) きずな社会づくり条例

地域協議会と地域まちづくり推進委員会と地域自治区事務所を軸とした地域自治区体制は、仕組みとしては成熟し万全に見えるのであるが、宮崎市は二〇一五年度になって、自治会と地域まちづくり推進委員会を対象とした条例の制定を目指して、「(仮称) 地域まちづくり推進条例検討委員会」を立ち上げ、本格的な検討を始めた。そして、二〇一六年六月に議会の議決を得て、「宮崎市自治会及び地域まちづくり推進委員会の活動の活性化に関する条例」が制定・施行されている。この条例は通称「きずな社会づくり条例」とよばれている。その経過や趣旨の説明は、宮崎市(二〇二〇)にある(六三―六四頁)が、そこにも記されているように、地域コミュニティ活動交付金評価委員会が『二〇一三年度評価報告書』において、「地域まちづくり条例のような住民主体のまちづくりを推進するための制度設計」(五九頁)を提言したことが一つのきっかけとなっている。その前の『二〇一二年度評価報告書』では、「自治基本条例」に言及していることとつながてみると、コミュニティ政策分野における自治基本条例的なものが必要だと判断されたのであろう。

日本の都市内分権は自治会・町内会と相互補完関係にあり、自治会・町内会を強化する独自の政策が追求されるようになる必然性があると思われるが、自治会・町内会の強化を目指した条例の制定事例は割に多いものの、宮崎市のように都市内分権の住民組織とセットで制定された例は珍しいといえよう。

地域の課題解決活動において、担い手・人材という面では、テーマ型の市民活動団体やPTA、老人クラブなどの

貢献は大きいが、なんといっても自治会・町内会は各地域の活動の担い手の基盤をなしている。また、地域内での合意形成も自治会・町内会が大きな役割を果たしている。様々な事業を行う上での周知広報活動も、自治会・町内会を通じた配布や回覧が基本をなしている。

このように考えれば、自治会と都市内分権の住民組織をセットにした条例づくりは政策論として十分あり得べきものであろう。『評価委員会報告書』も、二〇一四年度版において、「自治会や地域まちづくり推進委員会などの地域住民組織の組織力の向上や活性化を図り、地域住民との協働によるまちづくりを持続的に進めていくための指針となる条例の制定に向け、検討が進められているようである。条例の制定により、自治会や地域まちづくり推進委員会などの地域住民組織の活動や理念が市民に広く共有されることに期待したい。」(六〇頁)と期待感を示して以来、毎年度この条例にふれている。しかしこのことは、この条例の理念の共有がなかなか進みがたいことをも示している。

そこで、各地域の地域課題解決機能の強化に向けて、理念を下支えする実質的な改革に向けていくつかの試みが提言されていくことになる。

(2) 地域協議会の強化

一つはもちろん、地域自治区の審議組織である地域協議会の機能強化である。地域協議会が適切で系統的な地域課題把握を行い、適切な計画を立てて、地域まちづくり推進委員会に適切な活動を促し、かつその結果を適切に評価できるようにしなければならない。これに向けた問題点の指摘が毎年のように評価委員会によって行われてきていることはすでに述べたので、繰り返さないが、二〇一八年度に「地域自治区地域協議会専門委員会の設置に関する要綱」が制定され、地域協議会に、その運営に資するため、特定の課題解決に向け、一部の委員で構成する専門委員会

の設置ができるようになったことには言及しておきたい。実働組織の地域まちづくり推進委員会が部会を設けて活動しているのに対して、地域協議会も専門部会を設置して審議活動の活性化が可能となると予想される。今後の推移を研究していく必要がある。この専門委員会を通じた地域協議会の活性化については、二〇二〇年度の評価委員会の話題の一つとなってもいる。

(3) 地域まちづくり推進委員会の地域課題解決機能の強化に向けて

実働組織である地域まちづくり推進委員会の強化は、より直接に「地域課題解決型活動」の充実につながる。『二〇一八年度評価報告書』は、そのための諸論点を総括的に整理した観があり、今後の地域自治区制度による「住民主体のまちづくり」に向けた宮崎市の問題意識をよく示すものといえる。

それによれば、評価委員会と所管課が考える、今後の日本型都市内分権の限界突破の方策は、地域課題解決型の活動を増やすこと、人材確保と負担軽減のために活動の有償化（有償ボランティアなど）を認めていくこと、地域まちづくり推進委員会事務局体制の強化（これについてはすでに述べた）、委託の活用、コミュニティビジネスの手法の活用、などであった。

このほか、今年度になって、評価委員会では、「特例交付金制度」として、従来の基金による地域まちづくり活動交付金とは別枠で、ふるさと納税制度を活用した寄付によって基金をつくり、これを原資にして、地域自治区の特段の申請によって交付される交付金の枠を作ろうという案が検討されている。

こうした方向に沿うことによって日本型都市内分権の限界が突破されるかどうかはもちろんまだ分からないが、実践主体がこうした考えを持っているというこの理論的な意味を考えてみるならば、本稿で指摘した限界をなす二項

目（行政からの交付金のみを事業資金とすること、及び住民のボランティア活動に依拠すること）を、地域コミュニティ活動の原則としてある程度修正することが、今後の日本における都市内分権の趨勢となつてゐることを示唆してゐるのではないか。なぜなら、コミュニティビジネスやは、すでにふれた受益者負担とともにいわゆる自主財源による活動を展望するもので、行政からの交付金を唯一の原資とするという制約からの解放を目指しており（特例交付金も、ふるさと納税をお金の源泉として想定する限り、同様の意味合いを持つ）、（有給職員の働く）事務局の強化、委託の活用、活動の有償化などは、ボランティア原則による制約からの解放を目指してゐるからである。

一九七〇年代の先駆的試みから続く日本の都市内分権において、「日本型」的特質はほぼ維持されてきたといつてよいが、ここに来て、少なくとも宮崎市を見る限り、その見直しが進められてゐるということは、日本型都市内分権が大きな曲がり角を迎えていることを示唆してゐるのではなからうか。

六 結 語——宮崎市の事例から見える日本型都市内分権の趨勢——

本稿は、宮崎市の地域自治区制度の運用の展開を検証することを通じて、日本型都市内分権の限界の構造を指摘し、その突破の方向性を宮崎市の近年の議論の中から探ってみた。

宮崎市と同様の考慮は、筆者が観察してゐる他のいくつかの自治体においても、多かれ少なかれ見られるように思われるが、まだ確たる趨勢とはいえない。まだ多くの自治体は、日本型の基本形に沿つてコミュニティ政策を進めてゐるのが実情ではないかと思う。

しかし、二〇一八年度から二〇一九年度にかけて行われた日本都市センターのコミュニティ人材に関する研究（日

本都市センター（二〇二〇）にとりまとめられている）を見ると、やはり客観的な情勢としては、宮崎市が考えているような方向で限界突破を目指す趨勢になっていくのではないかと思われる。それを最後に述べて、この貧しい稿を閉じたい。

この研究会（「地域社会を運営するための人材確保と人づくりのあり方に関する研究会」）でも日本都市センターは全国の都市自治体を対象にアンケート調査を行っているが、その中で本稿の課題との関係で特に着目されるのは、次の二つの点である。⁴⁰

第一は、自治会・町内会にせよ都市内分権の地域コミュニティ側の住民組織（宮崎市では地域まちづくり推進委員会。日本都市センターの研究では「協議会型住民自治組織」といっている）にせよ、アンケート回答者である行政側担当者から見てということであるが、現在の活動と今後望まれる活動との間にずれがあるという点である。

まず、現状でも少しずつ取り組まれているが、今後はもっと盛んにしていくべきだと（行政サイドで）考えられているものとしては、「地域福祉」と「防災・危機管理」が挙げられ、また、新しい課題であるせいか今はあまり取組みがないが、今後もう少し取り組むべきものとして、「空き家・空き地、景観・緑化、エリアマネジメント等」、「地域の経済の維持・発展」があり、数字は小さいがこれに準ずるものとして、「学校教育」、「地域公共交通」、「国際交流・協力」、さらには「地域内で活動する諸団体に対する支援」をも含めていいかもしれない（日本都市センター（二〇二〇）：四八）。これらはほぼ本稿で「地域課題解決型活動」として類型化した活動分野である。また、最後に挙げた「地域内で活動する諸団体に対する支援」は、宮崎市が留意している地域内諸団体の横の連携の創出である。これに対して、もちろん地域にとって重要ではあるが、現状ですでにニーズを満たしている等の考慮から、今後それほど重視しない、あるいは地域の自主的な判断に委ねればよいものと考えられているようなのは、「環境」、「地域

の祭事・イベント」、「生涯学習」、「集会施設の維持・運営」、「住民相互の連絡」、「行政からの連絡事項の伝達」である(同)。これらは、本稿で「親睦イベント型活動」と分類した活動分野を含み、自治会・町内会等が長い間安定的に取り組んできたものである。このような活動が地域コミュニティにとって重要な活動であることは論を俟たないが、今後さらに厳しさを増すであろう状況を考えると、これらはすでにかなりできてきている活動であるから、さらに上記の「地域課題解決型活動」やそのための地域内諸団体の横の連携の創出に取り組んでもらいたい、というのが行政側の期待だといえるであろう。

それでは、今後ますます必要とされるこうした新しい活動分野に新しいスタイルと発想で取り組んでいけるだけの力が地域コミュニティ側にあるのだろうか。これが、日本都市センター調査において本稿が注目する第二の点であって、しかも「地域コミュニティは、果たしてまだどの程度、公共サービスを担うことができるのだろうか」という、本稿の「はじめに」にも記した最大の問題関心そのものである。

このアンケート調査では、地域コミュニティに関わる「専門人材」の確保についても尋ねているのであるが、行政・専門機関サイドの専門人材にせよ地域コミュニティサイドの専門人材にせよ、専門人材が必要だ(今は不足している)との回答が多いのは、まさに上記の今後期待される活動分野とほぼ一致しているのである(日本都市センター(二〇二〇)・四九以下)。

これは、自治会・町内会にせよ「協議会型住民自治組織」にせよ、地域コミュニティが現状のままでは、今後必要とされる活動を行っていけないであろうことを示唆している。専門的なスキルとノウハウを持った人材を、行政・専門機関側にも地域コミュニティ側にも確保し、専門人材が行うべき業務と地域住民がボランティアで行う業務とを仕分けした組織態勢をつくって取り組むことが必要であろう。そのためには、きちんとお金をかけて人材の育成と配置

をしなければならない。行政・専門機関サイドでいえば、近年包括支援センターに配置されつつある「生活支援コーディネーター」はコミュニティにかなり近いところで活動する有力な専門人材の一つであろう。地域コミュニティサイドにおいても、宮崎市等も展望しているように、事務局機能強化を専門人材確保の意味合いでも追求し、また活動の有償化により専門人材を確保していくことが必要となろう。そのための財源として、宮崎市は、地域コミュニティ活動交付金の使途のルールの見直しや自主財源の確保などを考えていた。

こうしてみると、日本型都市内分権において、①行政からの交付金のみを財源として、②地域住民がボランティアで、課題解決活動を行うという原則は、やや虫のよい期待であり、今や大きな限界に逢着していること、そして宮崎市のような制度運用を真剣に試みてきた自治体においては、その限界を突破する方向性が少しずつ見出されていることがわかるだろう。

これからしばらく、日本の都市内分権とコミュニティ政策はこうした趨勢を向いてさらに実践を積み重ねていくことであろう。

【引用文献】（五〇音・年代順）

- 名和田是彦（二〇〇〇）「ドイツ・ブレメン市の地域評議会制度にみる決定権限の地域分散の法的性格」『二つの憲法裁判を軸として』飯島紀昭&島田和夫&広渡清吾編著『市民法学の課題と展望』清水誠先生古稀記念論集』日本評論社。
- 名和田是彦（二〇〇四）「協働型社会における「地域自治区」制度の課題」『月刊自治フォーラム』第五四〇号。
- 名和田是彦編著（二〇〇九）『コミュニティの自治』日本評論社。
- 名和田是彦&三浦正士（二〇一五）『ドイツにおける都市経営の実践』日本都市センターフドブックレット。
- 名和田是彦（二〇一八）「ブレメン市の地域評議会法の新展開に見る「参加」と「協働」」水林彪&吉田克己編著『市民社会と市民法』日本評論社。

西村茂&自治体問題研究所編著(二〇一)『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社。

日本都市センター(二〇〇四)『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』。

日本都市センター(二〇一四)『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』。

日本都市センター(二〇一六)『都市内分権の未来を創る』。

日本都市センター(二〇二〇)『コミュニティの人材確保と育成―協働を通じた持続可能な地域社会』。

山崎仁朗&宗野隆俊編著(二〇一三)『地域自治の最前線―新潟県上越市の挑戦―』ナカニシヤ出版。

【引用資料】(五〇音・年代順)

※法律、条例や要綱などの法文は、ドイツも含めてネット上に公開されているので、この一覧には示していない。要綱など公開されていないものについては、個別に出典を注記している。

(仮称)地域コミュニティ税検討委員会(仮称)地域コミュニティ税検討委員会報告書(二〇〇七年一〇月)

高岡町合併特例区広報紙『たかおか』第一号。

田野町合併特例区企画総務課『田野町合併特例区の概要』(二〇〇八年一月)

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』(二〇〇三年十一月)。「第七次地方制度調査会答申」として引用。

南相馬市『地域自治区及び地域協議会について』(二〇一二年四月)

宮崎市『地域自治区マニュアル』(二〇〇五年二月)

宮崎市地域コミュニティ課『宮崎市の地域自治区』(二〇〇七年一月)

宮崎市『平成一八年度地域自治区活動報告会』『コミュニティ元年・一年を振り返って』(二〇〇七年二月)。「二〇〇六年度報告会資料」として引用。

宮崎市『平成一九年度地域自治区活動報告会』『地域自治区を軸とした住民主体のまちづくりを目指して』(二〇〇八年三月)。「二〇〇七年度報告会資料」として引用。

宮崎市『平成二〇年度地域自治区等活動報告会・地域づくりアドバイザー研修』(二〇〇九年二月)。「二〇〇八年度報告会資料」として引用。

宮崎市地域コミュニティ税評価委員会『平成二〇年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金モデル地区事業評価報告書』(二〇〇九年三月)。

『二〇〇八年度評価報告書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ税評価委員会『平成二一年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一〇年九月）。『二〇〇九年度評価報告書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二二年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一一年九月）。『二〇一〇年度評価報告書』として引用。

宮崎市『宮崎市地域コミュニティ活動交付金運用マニュアル第四版』（二〇一一年二月）。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二三年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一二年九月）。『二〇一一年度評価報告書』として引用。

宮崎市『地域魅力発信プラン集』（二〇一四年）。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二四年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一四年三月）。『二〇一二年度評価報告書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二五年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一四年一月）。『二〇一三年度評価証明書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二六年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一五年一月）。『二〇一四年度評価報告書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二七年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一六年二月）。『二〇一五年度評価報告書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二八年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一七年二月）。『二〇一六年度評価報告書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成二九年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一九年三月）。『二〇一七年度評価報告書』として引用。

宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成三〇年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』（二〇一九年一月）。『二〇一八年度評価報告書』として引用。

宮崎市『宮崎市地域自治区住民主体のまちづくり』（二〇二〇年、東信堂）。「宮崎市（二〇二〇）」として引用。

【注】

- (1) 代表的なものとして、名和田編著（二〇〇九）…一、名和田（二〇一八）…二五九を参照。本文の説明は、後者からとっている。
- (2) 都市内分権制度を試みる自治体は特に今世紀に入ってから顕著に増大したが、その全国的な様子については、日本都市センター（全国市長会のシンクタンクである）が、いくつかの研究会とそとの全国の都市自治体へのアンケート調査によって明らかにしており（最近のものとして、日本都市センター（二〇一四）、日本都市センター（二〇一六）及び日本都市センター（二〇二〇）を参照）、筆者はこれらの研究会のいくつかに参加し、報告書の執筆も行った。
- (3) したがって、本稿のこの部分は、オリジナルな学術論文というよりは、地域自治区制度の解説であり、名和田（二〇〇四）に書いたことをもとにしている。
- (4) 「一般制度としての」という言い方はすでに「第二七次地方制度調査会答申で用いられている（一一頁以下）。
- (5) プレーメン市の都市内分権の主な法源である「地域評議会及び地域事務所に関する地域法（Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter）」（地域法」とはプレーメン市での言い方で、通常の条例のことである）は、現行法は二〇一〇年法であり、その翻訳は、本稿と用語が多少異なるが、名和田&三浦（二〇一五）…一七以下で見ることが出来る。なおこのほか、この冊子では、ニーダーザクセン州とヘッセン州の規定も訳してある。
- (6) ノルトライン＝ヴェストファーレン州自治体令（Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen（GO NRW）は最終改正は二〇二〇年だが、都市内分権に関する規定は変わっていない。翻訳としては、日本都市センター（二〇〇四）：一五七以下に筆者が訳したものがある。
- (7) このようなプレーメン市の都市内分権の歴史的経過についても、筆者は様々な機会に紹介してきたが、さしあたり、名和田（二〇〇九）…四九以下を見られたい。
- (8) ドイツの憲法裁判については、名和田（二〇〇〇）に論じておいた。
- (9) 恵那市は、二〇一八年度をもって地方自治法上の地域自治区制度を解消し、二〇一九年度からは、独自の「恵那市地域自治区条例」（平成三〇年二月二五日条例第四二号）による制度に移行している。
- (10) 新潟市は政令指定都市に移行すると同時に、政令指定都市の特例を使って、行政区に「区地域協議会」を置いた。そして、さらに各行政区を小学校区ないし中学校区を目途に区分して「コミュニティ協議会」（こちらのほうは地域自治区ではない）という都市内分権組織を設立して、ユニークな二層制の都市内分権を運用している。
- (11) 西村茂（二〇一一）の第四章（宮入興一執筆）は数少ない例である。

(12) 使用する資料としては、制度の展開の基本的な姿については、宮崎市（二〇二〇）に要領よくまとめられており、これに従って概略を追いつつ、さらに深掘りした分析に際しては、地域コミュニティ活動交付金評価委員会の毎年度の報告書などの文書資料や、筆者がこの一〇年以上にわたって折に触れて訪問した各地域自治区の様子に関するメモ（筆者は、すべての地域自治区を少なくとも一度は訪問している）を活用する。

(13) 末尾の「引用資料」欄に記載しているように、この資料は、宮崎市（その地域コミュニティ課）が執筆したものであるが、コミュニティ政策学会がその出版事業として取り組んでいる『コミュニティ政策叢書』シリーズの中の「ブックレット」シリーズの一冊として発刊される予定であった。ところが、現在のいわゆるコロナ禍のせいもあって、実はまだ刊行に至っていない。しかし、すべての校正作業は終わっており、近々刊行されることは確実である。筆者はこのブックレットに「解題」を寄せている関係から、最後の第四校にまで目を通しており、そのゲラも保持している。そこで、この文献を宮崎市役所作成の資料として本稿でも引用したい。やや異例な扱いであるが、ご海容いただきたい。

(14) これ以降の経緯については、『地域自治区マニュアル』などの当時の資料にも記載されている（同一〇頁以下）が、第二七次地方制度調査会答申以降は、地域自治区制度の導入を検討し始めたことを、「転換」としている。

(15) この資料は、『地域自治区マニュアル』六四頁以下に搭載されている。

(16) 宮崎市では、自治会・町内会の名称は「自治会」で統一している。ちなみにこのようにしている自治体は結構多い。そこで、本稿では、この日本独自とされる民間地域組織を一般的に指すときは「自治会・町内会」といい、宮崎市のそれを指すときは「自治会」ということを、原則とする。

(17) 例えば、南相馬市は、二〇〇六年に三市町が合併して成立したが、その際に、各旧合併市町に一般制度としての地域自治区を設置し、「区役所」と「地域協議会」を置いた（相馬郡小高町、同郡鹿島町及び原町市の廃置分合に伴う地域自治区の設置等に関する協議書）及び「南相馬市地域自治区地域協議会に関する規則」が、これとは別に、「共同体意識の形成が可能な一定の地区において、住民が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体とともに地区内課題の解決や地区の特性を生かしたまちづくりを実践するために、地区住民により自主的に設立された組織」である「まちづくり委員会」を形成し、これに「交付金」による助成と「地区担当職員」による支援を行うこととしている（「南相馬市まちづくり委員会支援事業実施要綱」及び「南相馬市まちづくり委員会交付金交付要綱」）。この交付金事業は、各地域自治区の地域協議会の審議項目には入っていない。市役所が二〇一二年四月一八日に作成した「南相馬市「地域自治区及び地域協議会について」三頁の図を見ても、地域協議会とまちづくり委員会とはそれぞれ「参加」と「協働」の文脈に位置づけられていて相互にあまり関係しない。また、まちづくり委員会は、各地域自治区に複数存在している。さらに、各地域協議会の構成員

〔委員〕は、一五名以内とされる（上記協議書八）が、このうち公募による委員は八名以内とされており（南相馬市地域自治区地域協議会に関する規則第二条第二項）、これでは地域内の自治会・町内会をはじめとする各種団体の代表が過半数を得られる保障がない。こうして見ると、地域自治区ではなくてまちづくり委員会がコミュニティ政策のツールとなることがわかる。「参加」と「協働」とは、それぞれ別な制度装置に分類されているのである。栃木市の事例もこれに類似しているように思われるが、もはや詳述するいとまがない。

〔18〕 ちなみに、この広報紙によると、この「高岡まちづくり委員会」は、「合併特例区協議会構成員を中心に組織され、交付金の使用方を決定したり、交付金を活用した事業に取り組みます」（三頁）となっており、この頃は、地域協議会ないし合併特例区協議会自身、あるいはその構成員自身が、地域課題解決活動を手がけるようなイメージがあったことがうかがわれて興味深い。この論点については、のちに詳しく論ずる。

〔19〕 この要綱は、『地域自治区マニュアル』七〇八頁に載っている。

〔20〕 この「宮崎市地域自治区地域協議会委員推薦委員会」についても、『地域自治区マニュアル』に設置要綱が載っている（九八頁以下）ほか、詳しく説明されている（二五頁）。

〔21〕 設置条例に「経過措置」として、「三 この条例の施行後最初に選任される委員の任期は、第五条第一項の規定にかかわらず、平成二〇年三月三十一日までとする。」と規定されているほか、本文に述べた三つの分区や合併特例区の一般制度の地域自治区への移行に際して条例改正が行われた際にも、同様の経過規定が附則に規定された。これは、自治会をはじめとする地域の各種団体の役員の任期が四月一日から三月三十一日までであることが多く、四月一日から団体推薦の委員が替わって出てくると地域協議会活動の継続性に不都合であるという考慮からである。

〔22〕 宮崎市地域コミュニティ課「宮崎市の地域自治区」（二〇〇七年一月）において、地域協議会の審議事項を見ると、一〇頁から一四頁にかけて各地域協議会の第一回目から第三回目までの開催日と議題などが紹介されているが、各地域の地域課題に関する項目と地域魅力アップ事業についての議論が大半を占めている。また、一五頁に示されている市から地域協議会への「諮問・報告」の一覧表では、「諮問」は生目地域協議会及び北地域協議会への「災害危険区域指定の条例制定について」の二項目だけである。

〔23〕 この要綱は、先にも引用した二〇〇七年の『宮崎市の地域自治区』二四頁に掲載されている。

〔24〕 二〇〇六年度は二〇〇七年二月二日、二〇〇七年度は二〇〇八年三月二六日、二〇〇八年度は二〇〇九年二月二六日に、それぞれ開催されている。二〇〇八年度の報告会には筆者も出席して傍聴した。

〔25〕 これらの資料は、報告会の当日の配布資料として作成されたものと思われ、それぞれ、『平成一八年度地域自治区活動報告会』

コミュニティ元年・一年を振り返って、『平成一九年度地域自治区活動報告会』地域自治区を軸とした住民主体のまちづくりを指して、『平成二〇年度地域自治区等活動報告会・地域づくりアドバイザー研修』と題されている。これらを以下、それぞれ『二〇〇六年度報告会資料』『二〇〇七年度報告会資料』『二〇〇八年度報告会資料』として引用することとする。地域魅力アップ事業は、二〇〇六年度から三カ年実施しており（宮崎市（二〇二〇）：二二）、二〇〇八年度には「地域魅力アップ事業の補助対象団体にまちづくり推進委員会が追加され、まちづくり推進委員会の活動がスタートしている」（宮崎市（二〇二〇）：二二）。また、二〇〇八年度は、次の地域コミュニティ税による地域コミュニティ活動交付金の仕組みが始まる前年度として、モデル事業も行われたが、これについてはあとで述べる。

（26） ちなみに、二〇〇八年二月一三日の木花地域協議会会長、木花地域センター長ほかにご対応いただいたインタビュー調査では、コミュニティバスはその時点で既に導入されていた。地域協議会活動初期にあたって大きな成功体験であったと思われる。

（27） 赤江地域自治区は、二〇〇六年度の地域魅力アップ事業においては、地域協議会で防犯に取り組むことに決定した上で、「赤江地区の五つの小学校PTAが申請者となり腕章を購入し、校区内の自治会・老人クラブ・青少年協などの関係団体に腕章を持参し、見守り活動の協力をお願いして」実施したので、地域協議会は実働はせず、別な実行組織をコントロールする存在として意識されているようである。この意識の元になったのも、本文中に記した地域コミュニティ課の二〇〇七年一月の文書であったようである。すなわち、赤江地域自治区の地域協議会は、展望としては、「実行部会」を考えている（『二〇〇六年度報告会資料』：五〇）のだが、この「実行部会」というのは、「市が示している地域自治区イメージ図（案）」を踏まえたものであることが記載されている（同）のである。「イメージ図」とは、『地域自治区マニュアル』のイメージ図（一四頁）には「実行部会」への言及はないので、おそらく本文で述べた宮崎市地域コミュニティ課『宮崎市の地域自治区』（二〇〇七年一月）七頁の「住民主体による地域自治区概念図」のことだと思われる。

（28） 二〇〇六年九月一九日の地域協議会会議では、「委員から提出された数多くの地域の課題を整理するため、三分科会（道路問題、生活環境問題、自治区での取り組み）を設置。分科会において数回の協議を重ね、課題の整理を行った」とある（『二〇〇六年度報告会資料』：二九）。そして、二〇〇六年二月一九日の地域協議会会議で、「三分科会で絞り込まれた問題点を整理。道路問題・生活環境問題については、行政等に要望する事を決定し、『地域防災体制の整備』『子育て支援・男女共同参画社会づくりの推進』の二つを、自治区として取り組むテーマに選定。それぞれのテーマを推進していくための二つの部会を設置」した（同）。宮崎市の地域協議会が実に熱心に審議活動をしてきたことの一端が読み取れるだけでなく、行政への提言機能と地区内で住民サイドが取り組むべき課題の整理の双方を含む「協働の活動の要」としての活動を行っていたことが分かる。

（29） 宮崎市地域コミュニティ税評価委員会『平成二〇年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金モデル地区事業評価報告書』（二〇〇

九年三月)にその結果が取りまとめられている。

(30) 宮崎市の地域自治区と市議会議員との付き合い方という点について言えば、当該地域自治区と関係の深い議員(もちろん、地域自治区を導入しても市議会議員選挙の選挙区は依然として全市一本であるから当該地域選出の議員というわけではないが)を地域協議会の会議に招くということはどの地域協議会もやっているようである。

(31) もっとも恵那市は、二〇一八年度をもって地方自治法上の地域自治区を廃止し、新たに「恵那市地域自治区条例」(平成三〇年二月二五日条例第四二号)に基づいた都市内分権制度に移行している。その理由として市が挙げているのは、「組織が複雑でわかり難い、地域での意思決定に時間がかかる、役員の負担が大きかった課題」である(https://www.city.ena.lg.jp/shiseijoho/keikaku_shisaku_machizukuri/machizukuri/3439.html、二〇二〇年三月二二日閲覧)。本文でどうと云うの住民組織の二重化は、地域コミュニティに負担を強いる仕組みでもあったのである。

(32) 上越市にもいわゆる「住民組織」といわれる組織が、合併によって編入された旧一三町村(いわゆる「一三区」)のそれぞれに設立されていて、上越市の地域自治区制度を論ずる際の一つの論点となっている。山崎&宗野(二〇一三)によると、上越市の「住民組織」は宮崎市の地域まちづくり推進委員会のような独占団体ではないし、事業遂行能力も脆弱である(一六頁、一七頁)。山崎&宗野(二〇一三)は、「住民組織」は、実態は様々であるけれども、事業主体というより『参加』の基礎となる『親交的コミュニティ』を醸成する担い手としての性格が強い(一七頁)とされる。したがって、上越市を本文で述べたうちの第一の類型として整理してよいだろう。もっとも、山崎(この書のこの箇所の執筆担当)は、独占団体があるかないかを、地域自治区の運用が「協働型」か「参加型」かの区別につなげようとしているが、筆者にはあまり関係ないように思われる。交付金を独占的に使用するのは市当局と地域協議会であり、要は飯田市、宮崎市において看取されるが、なんといっても交付金の使い方の決定権を持っているのは市当局と地域協議会であり、要は地域自治区制度の運用において地域協議会を風化させない姿勢を貫くかどうかの問題なのではないであろうか。

(33) もっとも、ドイツの都市内分権においても、各地区に当該地区の住民代表組織が使途を決定できる交付金を与えられている場合があり、これを地区内の様々な住民組織への補助金として支出している実態がある。この局面においては、実態としては上越市のようなやり方と類似していることになるだろう。

(34) 宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会『平成三〇年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』では、地域協議会の委員構成について、「地域まちづくり推進委員会の活動にかかわっている者が多い地域、地域まちづくり推進委員会の部会員との重複を避けている地域など、それぞれ異なっている」(六〇頁)との記述が見えるが、これは、地域協議会の委員が地域まちづ

くり推進委員会の会長はもちろん部会長等の要職を兼務することは避けるべきであるとの考え方を前提にした上で、どの程度地域ま
づくり推進委員会の活動に部会員として関わっているかを話題にしているのである。

(35) 実は日本の都市内分権の住民組織（日本都市センターの用語でいえば「協議会型住民自治組織」。日本都市センター（二〇一四）
ではじめてこの概念が用いられた経過などについて、詳しくは日本都市センター（二〇二〇）：三五以下を参照されたい）で、当該地
域の住民から「会費」をとっている例は散見される。地域住民から「会費」を集めることのできる組織といえ、自治会・町内会しか
考えられないから、個別のケースについては、自治会・町内会から協議会組織に流れるお金が、協議会の会費なのか、それとも協議会
への自治会・町内会からの補助金なのか、いろいろなヴァリエーションがあって、時として判断は難しいが、明確に「会費」として意
識されているケースもある。これは、都市内分権という制度の力によって、自治会・町内会の民間原理（地方公共団体のように「住
民」から「税金」を徴収することができず、自主的に入会してもらった「会員」から「会費」をもらって財政を構成するしかないこ
と）を克服して、地域内の住民全員を当事者にしたはずなのに、再び制度の中で民間の原理が再現してしまうという、日本型都市内分
権の傾向を示しているという意味で、大変に興味深い考察対象であるが、宮崎市ではこうした例は目立った形では見当たらず（地域ま
ちづくり推進委員会の事業に自治会が多少資金を援助しているというようなケースはあるだろう）、本稿では措いておく。いずれ十分
に考察する機会を持ちたい。

(36) 筆者は二〇〇七年度以来本稿執筆時点まで継続して委員をさせていただいている。

(37) この委員会は、二〇〇七年度に設置されたが、そのときにはまだ地域コミュニティ税の徴収が正式には決まっていなかったの
で「(仮称) 地域コミュニティ税評価委員会」と称しており、年度中に「地域コミュニティ税評価委員会」と称するようになり、さらに地
域コミュニティ税の廃止を受けて二〇一一年度から「地域コミュニティ活動交付金評価委員会」と称するようになった。毎年度評価報
告書を出しているが、二〇〇八年度については、翌年度からの地域コミュニティ活動交付金事業の本格的な開始を前に、三地域におい
てモデル事業が行われたことについての評価報告書であり、『平成二〇年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金モデル地区事業評価報
告書』と題するものを二〇〇九年三月に出している。二〇〇九年度以降については、『平成二〇年度宮崎市地域コミュニティ活動交付
金活用事業評価報告書』と題しており、これを、評価対象となる年度の次の年度に（だいたいにおいてその年度末）に出している。以
下の論述においては、評価対象となった年度（評価報告書の表題となっている年度）の西暦を用いて『二〇××年度評価報告書』と記
載するものとする。対象年度と評価作業年度が一年ずれており、さらに評価報告書が年度末に出る場合には次の年になるので、ご注意
いただきたい。例えば、『平成一九年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書』は、以下においては『二〇一七年度
評価報告書』と記しており、二〇一七年度に行われた交付金事業を評価した報告書であり、二〇一九年三月に出ている。ちなみに、二

○一九年度は、改革に向けた議論が盛んになった年度で、とりまじめを早めに行って次年度以降の改善に備えたため、『二〇一八年度評価報告書』は二〇一九年一月に出ている。

(38) 『宮崎市地域コミュニティ活動交付金運用マニュアル第四版』(二〇一一年二月)七八頁。なお、ここでの説明によると、防犯灯の設置についても、工事請負費にあたるが、交付金の支出対象となる条件を満たさないため、支出できないとされている。

(39) 学校と地域との連携は毎年度の評価報告書でふれられており、重視されている論点であるが、筆者の専門分野上の能力の限界もあり、本稿ではこれ以上立ち入って論ずることはしない。

(40) ここで述べていることは、この研究会の報告書である日本都市センター(二〇二〇)の筆者の執筆分担部分「第二章 地域コミュニティの現況と人材発掘・育成の取組み」(三三〜六二頁)に詳しく論じている。