

2011年度

近隣自治制度の必要性とその制度設計
—八王子市をモデルとして—

主査：寄本勝美教授

副査：津田廣喜教授

早稲田大学公共経営研究科 公共経営学 専攻

学籍番号：45091003

氏名：安藤修三

目次

はじめに	3
第一章 地方自治の理念	5
第一節 地方自治の本旨	5
第一項 日本国憲法の「地方自治の本旨」	5
第二項 「団体自治」と「住民自治」	6
第二章 近隣自治の必要性.....	9
第一節 地方自治組織の諸類型	9
第二節 補完性の原理.....	10
第一項 補完性の原理とは	10
第二項 補完性の原理と自治の近接性.....	11
第三節 「平成の大合併」と「ローカル・オプティマム」	12
第一項 「平成の大合併」	12
第二項 「ローカル・オプティマム」	14
第四節 「ソーシャル・キャピタル」と近隣自治	14
第一項 「ソーシャル・キャピタル」	15
第二項 「ソーシャル・キャピタル」と近隣自治	15
第三章 地域自治区制度と近隣政府	18
第一節 地域自治区と合併特例区.....	18
第一項 地域自治区	18
第二項 合併特例区と地域審議会.....	20
第三項 地域委員会等の設置状況と課題.....	22

第二節	日本都市センターの近隣政府構想	25
第一項	近隣政府の諸類型	26
第二項	設置区域	29
第三節	近隣自治組織に必要な要素	30
第四章	八王子市の現状	31
第一節	八王子市の概要	31
第一項	市の概要と歴史	31
第二項	八王子市の地域特性	32
第五章	提言	35
第一節	近隣自治制度導入の必要性と意義	35
第二節	近隣自治組織の制度設計	36
第一項	設置根拠	36
第二項	権限と役割	36
第三項	近隣自治区域の設定	38
第四項	組織	41
第五項	まとめ	42
むすび		45
【参考文献・資料】		46

はじめに

2009年の夏、日本は歴史的なターニングポイントを迎えた。戦後長きにわたって続いてきた、自民党中心の政権体制が崩れ、民主党が新たに政権の中心となった。民主党は、選挙マニフェストの一つに、「地域主権改革」を掲げ、新政権として誕生した鳩山内閣も、「地域主権改革」を数ある改革の中の「一丁目一番地」とした。歴史的な政権交代により、地方制度改革が一層スピードアップする事が期待された。しかし、政権交代から一年以上が経過したが、未だ実質的な、改革の道筋が示されていないのが現状である。この状況に合わせるかのように、「地域主権改革」に関する国民の関心度合いも低下している。事実、2010年の9月に毎日新聞が実施した世論調査においても、「地域主権改革」に関する世論調査を実施したところ、「地域主権改革」を知らないと答えた人が約66%にもものぼっている¹。

このように国民的関心の比較的低い「地域主権改革」だが、そもそも、地方分権の意義、地方自治の充実の意義とは、どういったものなのだろうか。これは既に戦後様々な議論が繰り返されてきたところではあるが、誰もがみとめうることとしては、日本国憲法にその手がかりをみる事が出来る。日本国憲法第92条に、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」²と記されている。そこに記されている、「地方自治の本旨」とは、その理念として「団体自治」と「住民自治」という二つの要素から成り立っている、と一般的に言われている。「団体自治」とは、「その原則として、地方の事務について国から独立した法人格をもつ地域団体を設け、これに自らの事務を処理させるという原則であり、地方分権主義の理念に由来するもの」³であり、「住民自治」の原則とは、「地方の公共的事務の処理を当該地方の住民の参加のもとに住民の意思と責任によって行わせるという原則であり、民主主義の理念のあらわれ」⁴であると言われる。

しかし、現在の日本における地方自治制度はそれを十分に達成しうる制度となっているだろうか。住民が自らの責任と意思で、地域の事柄を決定していく「住民自治」の土壌は醸成されているだろうか、またそれを有効に反映し運営する為の「団体自治」の規模は適切だろうか。日本は戦後、都市部を中心にIT技術、交通インフラ、その他科学技術の進歩により、グローバル化が革新的に進んだ。一方地方は、少子高齢化に伴い財政難となる地域が増え、平成の市町村大合併以後、自治体の規模が大きくなった。そんな中、住民と住民との距離、住民と行政の距離が離れ、無縁社会が問題となり、孤独死をする高齢者があらたな社会問題となっている。地域コミュニティの再生が叫ばれる昨今、地方自治の在り方を改めて議論する必要があるだろう。

¹ <http://mainichi.jp/select/seiji/news/20101023k0000m010105000c.html> (閲覧日 2010/10/30)

² 菅野和夫、江頭憲治朗、小早川光郎、西田典之 (2008) 『ポケット六法 平成21年版』有斐閣、P 18

³ 小高剛、阿部泰隆、宮崎良夫、芝池義一、三木義一、木佐茂男 (1988) 『地方自治法の論点』有斐閣新書、P 14

⁴ 同上

明治時代以降、長らく続いた、いわゆる中央集権的体制を改め、地方自治が有効に機能する為の地方制度改革は、政権のどれそれに関わらず重要な改革である。

本稿では、憲法の「地方自治の本旨」に基づく地方自治の意義や理念を確認し、それをもとに、「団体自治」と「住民自治」の強化という観点から、最終的に在るべき地方自治制度、特に近隣自治制度について言及し、筆者の住む八王子市への提言としたい。

第一章において、先の日本国憲法における地方自治の議論を詳述する。明治憲法下での地方自治制度と、日本国憲法下での地方自治制度に要求される点を概観し、今日の地方自治に求められる理念を確認する。特に、憲法 92 条に規定されている、「地方自治の本旨」について、住民自治と団体自治の観点から論じ、地方自治制度に求められる意義と理念を確認したい。

第二章においては、冒頭で我が国の地方自治組織と諸外国の地方自治組織を比較概観する事で、我が国の地方自治組織の規模の現状を確認する。その後、補完性の原理や「ローカル・オプティマム」の考え方を通して、地方自治行政の近接性の重要性について論じる。また、「ソーシャル・キャピタル」の概念と、その重要性を確認したのち、近隣自治がそれに及ぼす影響について論じたい。これらを通して、近隣自治の必要性を論じていく。

第三章においては、近年の我が国における地方分権改革の流れのなかで登場した「地域自治区」や「合併特例区」等に関して地方自治法の観点から概観する。また、近隣政府の考え方とその制度の諸類型について、財団法人日本都市センターの発表している資料を参考としながら確認する。それらをもとに、近隣政府制度を設計するにあたり、必要となる現行制度の改正ポイント等についてもふれる。その上で、現状の制度において実現可能で、地方自治の求める理念に基づいた、近隣自治制度に必要な要素を確認したい。

第四章において、本稿における政策提言の対象となる、筆者の住む八王子市の歴史的、地理的な概要と、八王子市の基本計画や、先行研究などを参考に、市内の地域特性について確認する。

最後に、第五章において、第四章までの議論を総括しつつ、八王子市における近隣自治制度導入の意義、制度設計について論じ、提言としたい。

第一章 地方自治の理念

第一節 地方自治の本旨

第一項 日本国憲法の「地方自治の本旨」

我が国において、近代的な地方自治制度が誕生したのは、明治 21 年の市制町村制及び 23 年の府県制、郡県制に始まると言って良いだろう。この時期の地方自治制度は、現在のようには憲法上の規定はなく、「基本的にプロイセンの制度を模倣して形成されていた。」⁵と いわれるように、アルバート・モッセを始めとした、プロイセン帝国の法律家が日本の明治憲法及び市制町村制制定において大きな影響を与えたと言っていいだろう。明治憲法の下では、地方自治制度の目的が「政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ、又人民ヲシテ之ニ参与セシメ、以テ政府ノ繁雜ヲ省キ、併セテ人民ノ本務ヲ尽サシメントスルニ在リ」とあるように、あくまで中央政府の補助機関としての地方自治体の整備と、中央集権的国家運営を機能させるための制度であったと考えられている。事実、府県知事を中央政府の任免制とし、知事には府県会や市町村に対して、強い支配権や監督権が与えられ、中央政府の影響力の強い制度設計となっていたと言える。その後、大正時代を経て、「昭和の戦時国家体制に入り、昭和 18 年の市制・町村制改正により、市町村長への国務事務の委任は法律勅令に限らず省令でもできることとされ、この時点で日本の地方自治はほとんどゼロになった」⁶とされている。

一方、新憲法においては、第八章において地方自治についての規定が設けられ、その第 92 条において、地方自治の基本原則として、「地方公共団体の組織運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律によりこれを定める」とされ、この考えのもとに、「地方自治法」が制定された。そもそも憲法 92 条にある、「地方自治の本旨」とは、どういったものであろうか。「本旨」とは、本来の趣旨とか、根本の原理といったような意味であるが、実はその言葉の意味自体が法的に重要なのではないと、兼子教授は著書「地方自治法(1984)」の中でこう指摘する。『地方自治の本旨』とは、憲法が考え直接保障している根本原理」であり、条文において、「法律により定める」という前に「地方自治の本旨」に基づいて、定めるという内容となっており、これにより地方自治に関する法律を定める条件として「地方自治の本旨」に基づかなければ、憲法に反する事になる。「すなわち、憲法自身が法律より前に直接に定め、住民と自治体に保障している地方自治の根本原理があるわけで、ときどきの国会の多数決で作られる国の法律は、地方自治にかかわるかぎり憲法にいう『地方自治の本旨』を活かす立法でなくてはならず、決してそれに反する事は出来ない。」という

⁵小高剛他（1988）「地方自治法の論点」有斐閣新書、P 15

⁶ 兼子仁（1984）「地方自治法」岩波新書、P22、23

事なのである⁷。すなわち、先に述べたとおり地方に関する法律が、「地方自治の本旨」に反するものだった場合、その法律は違憲無効になるという法的ロジックが成り立つのである。

このように、明治期の市制町村制より誕生した我が国の地方自治制度は、より中央集権的意味合いを含めた制度から、現憲法に「地方自治の本旨」に基づいた地方自治法による地方自治制度の必要性が謳われ、変遷を遂げてきた。次項においてはその「地方自治の本旨」について、確認していきたい。

第二項 「団体自治」と「住民自治」

「地方自治の本旨」の中身は何なのか。一般的に、「住民自治」と「団体自治」を大きな基本原理の柱としており、「住民自治」は民主主義の理念の表れであるとされ、当該地域の住民の積極的参加に基づき、その意思と責任によって、地域の公共的事務等を決定していくということであるとされている。また、「団体自治」については、住民団体やその他民間団体による自治、という事ではなく、正確には「地方公共団体」という、国から独立した自治体の存在と、自治権が保障され運営されなければならないという事である。この「団体自治」と「住民自治」という考え方は、憲法のしめす「地方自治の本旨」にとって重要な2つの柱であり、車の両輪とも言えるだろう。もう少し以下に確認していきたい。

① 「団体自治」

「団体自治」とは、国から独立した自治体の存在を認め、それに地方自治権を認めるものだという事は先に述べた。また地方自治法では、地方公共団体は法人とされているが、それは単に国と別法人というだけでなく、「団体自治」の観点から、国から独立した政治行政の主体として、憲法においてもその自立的、自主的存在が認められていると言える。

地方分権が叫ばれる今日、自治体の自治権についてはますます重要度が増してきているといえる。近年においては、地方分権一括法による機関委任事務の廃止により、地方自治体の独立性や自治行政権が強化されてきているという流れがある。また、地方自治体の自治財政権においても、「大牟田市電気税訴訟（福岡地裁 昭和55年6月5日）」にも見られるように、憲法92条の地方自治権の保障の中に自治体の課税権が原理的には含まれているという判決がなされたことは見逃せないだろう。さらに、地方自治体の自治立法権に関しては、憲法94条において、地方自治体は「法律の範囲内で条例を制定する事が出来る」とされている。つまり地方自治体で制定する条例は、法律に反する事は出来ないのだが、先に述べたとおり、地方自治に関する法律は憲法92条において「地方自治の本旨」に基づいていなければならないのである。すなわち、単に法令優位、条例劣位というのではなく、住民の生存権、生活保障権に関わるものやその他、地方の固有の事務に関しては、いわゆ

⁷ 兼子仁（1984）「地方自治法」岩波新書、P24、25

る法令への「上乘せ条例」や、「横出し条例」等を認められるようになっている。

これら自治行政権、自治財政権、自治立法権が、「団体自治」の重要な要素であり、地方分権が叫ばれる昨今、これらの充実強化がより一層重要となってきたと言えるだろう。

また、「団体自治」の規模においても、詳細は後述するが、現在「平成の大合併」などを経て基礎自治体の大規模化が進んでいる中で、住民の生活スタイルの多様化などに起因するニーズの多様化など、今日的な新たな課題に対応するに相応しい規模が、検討されるべき時に来ている。

② 「住民自治」

先に述べたとおり「住民自治」は、自治体の政治行政が、当該住民の積極的参加を伴う意思により、出来るだけ直接的にそれを反映して行われるべきだとする原理である。これは、単に民主主義の原理として見られがちであるが、ここでは少しそれを深く見ていきたい。

日本は民主主義国家である。国政においても、地方政治においても、住民の代表者は自由投票という意思表示によって選出される。仮に、自治体の政治行政が当該住民の意思に基づいて行われるということと、国政が国民の意思に基づいて行われることが、同じような原理だとしたら、「地方自治の本旨」に基づく自治体の「住民自治」の特性は、ことさら強調する事が出来なくなるだろう。両者の民主主義の原理には、「一味違った」ものが見出されるべきである。

この民主主義の原理として、間接民主主義と直接民主主義があるが、近代民主主義国家においては、原則、国でも地方でも、議会制が採用されている事から、基本的には間接民主主義が用いられているといい。その理由としては「物理的・技術的に直接民主制の実現が困難であるということだけでなく、高度に専門分化し分業体制がとられる現代においては、住民が、直接民主主義の方法で国家行政、地方行政に参与し、個々具体の行政案件について一貫性と展望をもって賢明な選択をすることは容易ではなく、最もふさわしい専門家を代表者として選定して、総合的視野に立ってこれを一貫して実施させるのが妥当であるという基本的な認識があるから」とされている。⁸

一方、地方自治法は直接請求制度や住民訴訟制度をもうけており、これらの直接民主主義的制度は、「代表民主制を補完し、その宿命的な欠陥、つまり代表者の意思と住民との意志が乖離することがあるという欠陥を矯正するために限定的に認められる例外的制度にとどめられている」と解され⁹、事実その直接請求制度等は、運用面で市民が気軽に利用できるものと言うにはほど遠く、実際には、市民は間接的に行政に関わらざるを得ないものとなっている。

このように、直接民主主義を間接民主主義の単なる補完物とする考え方に対して、地方

⁸ 地方 6 団体地方分権改革推進本部（2005）「地方分権時代の条例に関する調査研究」、中間まとめⅡ

⁹ 同上

自治に関しては、間接民主主義と並んで、直接民主主義も基本原理となるという考え方もある。古くは、ルソーが「社会契約論」の中で、イギリスの代議制間接民主主義を痛烈に、こう批判している「イギリスの人民はみづからを自由だと考えているが、それは大きな思い違いである。自由なのは、議会の議員を選挙するあいだだけであり、議員の選挙が終われば人民はもはや奴隷であり、無にひとしいものになる。」¹⁰さらに、ルソーは人民主権の下では、直接民主主義が、間接民主主義に代わって、強く要求されることになる指摘している。

また、東京都立大学名誉教授の兼子仁教授も、著書「地方自治法」の中で、「地方自治の本旨」における、「住民自治」について、間接民主制と並んで、直接民主制をその基本原理としつつ、憲法 93 条 2 項が示している、自治体の長の住民直接公選制も、代表民主制であると同時に、直接民主制の概念そのものであると指摘している。

このように、「住民自治」には、間接民主主義と直接民主主義の原理が重要な 2 本の柱として存在する。特に、直接民主主義の原理が地方自治の特徴と言えるだろう。直接民主主義は、政治への積極的な住民参加によって機能するが、「これは、地方行政への住民の参加こそが民主政治の基礎をなし、住民の民主政治への意識を高めるものであることを前提としているからにほかならない」¹¹のである。

19 世紀フランスのトクヴィルや 20 世紀のイギリスでブライスは、「地方自治は民主政治の最良の学校」であると言ったが、民主主義の理念の現れである、「住民自治」のより一層の充実強化が、我が国の民主主義の成熟に繋がっていくのではないだろうか。上述のように、憲法に謳われている「地方自治の本旨」に基づいた、「住民自治」をより成熟させていくためには、直接民主主義的制度をより充実させていく必要があるだろう。本稿では主に近隣自治制度について言及するが、既存の自治体よりも小さい規模での、民主的な自治組織が形成されれば、住民の投票行動などに対する、一票の有効性が高まり、直接民主的制度を強化する事となりうるのではないだろうか。

いずれにせよ、地方自治においては、今まで以上の住民の直接的責任に基づく、住民参加による自治が必要で、住民自らが地域の自治を担っているという意識の醸成と、それを有効に反映し、担保するための制度設計が必要である。

¹⁰ 中山元 (2008)「社会契約論」光文社、P192

¹¹ 小高剛他 (1988)「地方自治法の論点」有斐閣新書、P16

第二章 近隣自治の必要性

第一節 地方自治組織の諸類型

憲法に謳われている、「地方自治の本旨」の大きな柱として、先に述べた「住民自治」と、「団体自治」がある。「団体自治」とは、「一定の地域を基礎とする国から独立した団体（自治体等）を設け、この団体の権限と責任において地域の行政を処理する原則のこと」¹²と定義づけることが出来る。それでは、団体自治を行う地域の単位はどういった種類があるのだろうか。

日本の地域の仕組みは、都道府県と市区町村からなる、2層性を採用している。一方、多層性を採用している、EU諸国等の例を参考にしてみると、「①EU主要国の州に相当する『リージョンの地域』、②それより狭い我が国の都道府県をイメージするような『広域的な地域』、③さらにそれよりも狭く、したがって住民により近い我が国の市町村をイメージするような『基礎的な地域』、④最も住民に近い『近隣の地域』の4つの地域」¹³と、それに対応する自治体、地方政府の階層が考えられる。①の『リージョンの地域』に関しては、我が国においては地方制度調査会の道州制答申などの、道州制の議論において取り上げられている。こちらも、国の出先機関改革などと絡んだ、地方自治に関する重要な議論であるが、本稿では、近隣自治組織について考察を進める予定なので、③の『基礎的な地域』や、④の『近隣の地域』について確認していきたい。

欧米主要国における、『基礎的な地域』における基礎自治体や、それより小さい『近隣の地域』における近隣自治組織は、我が国と比べて多くの数を擁している。例えばフランスにおいては、フランス革命以来の伝統に基づく、地方自治制度が発達しており、基礎自治体である、コミューンの数の多さが特徴である。2009年の調査では、その数は36,793にもものぼっている。イギリスにおいては、古来より住民自治の慣行が根付いており、近隣自治組織としてのパリッシュが1万を超える単位で存在する。主にその区域の単位としては、一つの教会を中心とした区域となっており、住民の生活圏に密着した、徒歩でカバーできるような規模の単位となっている。ドイツにおいては、11,873の市町村が存在（2007年12月31日現在）し、これらのいずれの国々でも、この基礎自治体若しくは近隣自治組織の数は増加傾向にある。

このように、主要国の基礎自治体若しくは近隣自治組織の数は、我が国の市町村よりも突出して多いこと、言い換えれば、我が国の基礎政府は、諸外国と比べて数が少なく、同時に規模の大きいものとなっている。

基礎自治体は、最も基礎的な自治と政治の単位である。上記の事実を踏まえると、我が国は住民が民主的政治参加を行う場合、諸外国と比べて大きな規模の単位の団体において

¹² 片木淳（2009）「地方分権論A2009年後期資料13」、P4

¹³ 片木淳（2010）「地域主権と地方政府の確立」<http://www.f.waseda.jp/katagi/tiikishuken.pdf>（閲覧日2010/11/15）

参加する事となり、投票行動などに対する有効性は相対的に低くなる。また、自治体がそこに住む住民の民意を、最大公約数的に反映した行政を行うものであるとすれば、その分母が大きくなる事で、当該地域に住む住民一人一人の多様なニーズをきめ細やかに反映する事は難しくなる。

言い換えれば、自治と政治の基礎的単位の規模を小さくすることで、これとは逆の原理が働くという事が言えるだろう。憲法の「地方自治の本旨」に基づく「住民自治」をより直接的に、ひいてはより活発に行いうる、また住民ニーズを的確に反映しうる既存の基礎自治体よりも小さな「団体自治」の規模が今、求められているのではないだろうか。

第二節 補完性の原理

第一項 補完性の原理とは

本稿では、先に述べたとおり、我が国における地方政府の在り方、とりわけ近隣政府の必要性について論じていくつもりであるが、ここでは、その論理の根底に流れる、「補完性の原理」という考え方について確認したい。「補完性の原理」とは、その言葉自体、キリスト教カトリックの社会倫理教説であり、ローマ教皇ピウス 11 世の社会回刺「社会秩序の再建」の中で詳しく述べられたといわれている。その「社会秩序の再建」の中でローマ教皇ピウス 11 世は、「個々の人間が自らの努力と創意によって成し遂げられる事を、彼らから奪い取って共同体に委託する事が許されないと同時に、より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できる事をより大きい、より高次の社会に移譲するのは不正であると同時に、正しい秩序に対する重大損害かつ混乱行為である。」¹⁴と「補完性の原理」の内容について言及している。すなわちここでは、社会の構成単位のより小さなものから優先して、それぞれが持っている課題や仕事を自助努力でやっていくべきであって、それをあえてより大きな単位が担う事は、秩序を乱す行為だという事を言っている。この考え方を、人間社会の構成単位におきかえると、個人や家族が、自らの努力で解決できる課題は、近隣共同体は手を出すべきではなく、近隣共同体の出来ることには、市町村は手を出さず、同じく市町村の事には都道府県は関与せず、…地方で出来る事には、国は手を出さない、という事になる。つまり、一般的には、「(1) より狭域の主体の自由意思と自己の判断に基づく活動の自由をより広域の主体が制限すべきではないという権力抑止の発想と、(2) より狭域の主体の判断と活動に限界がある場合は、その限りにおいてより広域の主体が補完するという権力統合の発想、という二つの発想を内包している。」¹⁵のである。「補完性の原理」は、これら、(1) のより広域の主体の権力抑止の消極的側面と、(2) の積極的側面という、相反する側面を同時に「原理」として捉えることで、諸共同体間の権力関係と権限配分、及

¹⁴ 「地方政府とは」 <http://www.tuins.ac.jp/~ham/jyugyou/rp/rpa1.html> (閲覧日 2010/12/1)

¹⁵ 「補完性原理と地方自治についての一考察」

<http://mitizane.ll.chiba-u.jp/metadb/up/ReCPAcoe/41sekiya.pdf> (閲覧日 2010/12/1)

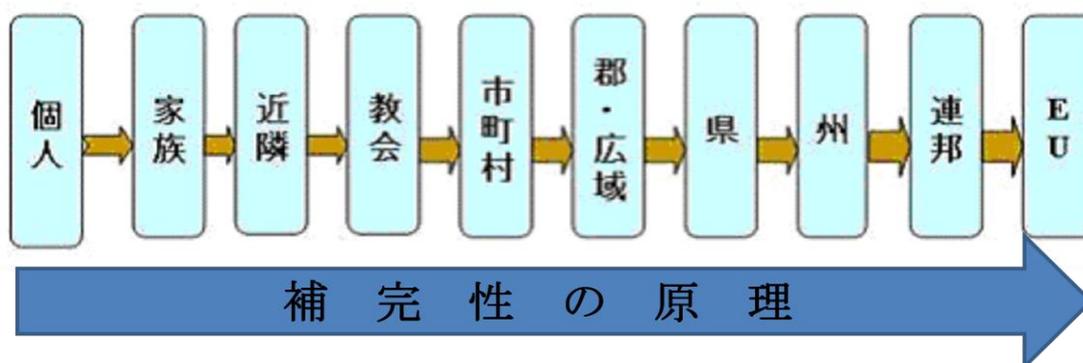
びより狭域主体の自立性についての規範として、原則化していく事が出来るのだろう。

第二項 補完性の原理と自治の近接性

先に述べたような、「補完性の原理」の考え方が、公共的な分野の考え方における、世界的な潮流となりつつある。1985年のヨーロッパ評議会において採択された、「ヨーロッパ地方自治憲章」や、国連の世界自治憲章案（第4条「地方自治の範囲」第1項）などでも謳われている。またEU発足時に、EUと各国政府とその共同体の関係を規定するため、マーストリヒト条約に書き込まれたことから、注目を浴びている。この、「補完性の原理」を前提とすれば、公共の仕事はまず住民に最も近い自治会や町内会、その次に小学校区や中学校区などの単位において、自治組織を設け、地域の公共事務を担っていくべきであるということになるだろう。現に平成15年の第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」において「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが重要である。」と述べられている通り、「補完性の原理」に基づき、公共の仕事は出来る限り狭域の単位に任せられるべきという考え方が主流になりつつあるのではないだろうか。

特に、先述のとおり、我が国においては諸外国と比べて、基礎自治体の単位が比較的大きく、平成の大合併においても基礎自治体の規模拡大が図られてきた経緯がある。そのため、自治の近接性の制度的補完として、平成16年の「市町村の合併の特例等に関する法律」と地方自治法の改正によって、その大規模化した基礎自治体の中で、住民の声をより行政に反映しやすくするため、「合併特例区」と「地域自治区」が創設されることになった。この「合併特例区」と「地域自治区」の制度の詳細に関しては、後述することとしたいが、平成21年の第29次地方制度調査会の答申においても、「『小さな自治』への対応」として、「地域自治区」の一層の活用が期待されると述べられるなど、市町村より小さい、より住民に近接性の高い単位での自治組織の活性化が叫ばれるようになってきている。以上のように、世界的な潮流となりつつある「補完性の原理」に基づけば、より個人に近い狭域の主体が、これから公共分野の担い手として、重要となってくるという事が言えるだろう。

図 1 「補完性の原理」概念図



(片木淳 地方分権論A第11回資料2010 P11より抜粋、一部筆者編集し作成)

第三節 「平成の大合併」と「ローカル・オプティマム」

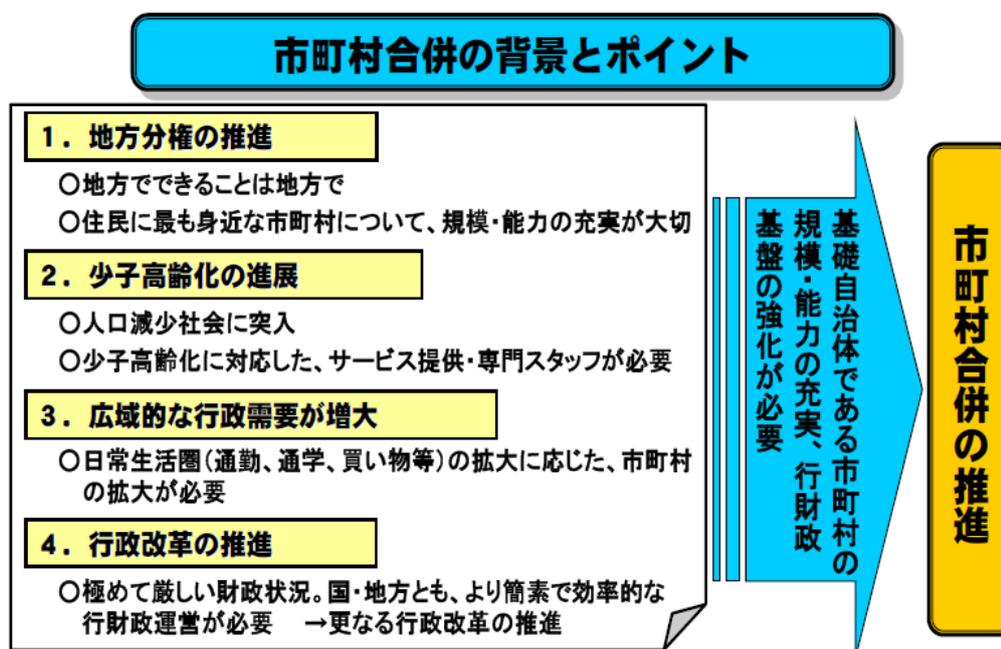
第一項「平成の大合併」

我が国の基礎自治体における大きな再編は、過去3度に渡って実施されてきた。古くは「明治の大合併」に始まり、「昭和の大合併」、「平成の大合併」と、それぞれ市町村等の基礎自治体の大規模化が図られてきた。それぞれの時代背景を反映し、少しずつ違った目的で合併が推進されてきたが、「平成の大合併」に関しては、以下に主な理由を挙げられるだろう。

- ・役所の規模拡大による政策形成能力の向上
- ・財政規模の拡大による重点投資規模の拡大
- ・公共施設の効率的配置（重複施設の解消）
- ・中心市街地の活性化による人口の増加
- ・高齢化率の高い地域へのサービス継続
- ・職員数の減少による義務的経費の削減
- ・議員・首長数の削減による財政負担の軽減

(牛山邦彦「合併協議は何のためか」表2-1、木佐茂男監修「自治体の創造と市町村合併」による)

図 2 市町村合併の背景とポイント



(総務省報道資料 「『平成の合併』についての公表」より抜粋
http://www.soumu.go.jp/main_content/000056852.pdf (閲覧日 2010/11/22)

上記理由の背景に、人口減少と少子高齢化の進行、それに伴う国、地方の財政状況悪化と、複雑・多様化する住民ニーズへの対応など、基礎自治体を取り巻く環境が厳しくなる中、地方分権を担っていくに相応しい行財政基盤が求められていた事が挙げられるだろう。「平成の大合併」は、それを合併による規模拡大により、実現しようとしたのである。

平成 11 年の合併特例法が施行されてから、10 年以上が経過し、「平成の大合併」の検証も行われるようになってきた。まだ合併から 3~4 年しか経過していない市町村が多く、その検証にはまだ多少の期間が必要となるであろうが、総務省の「『平成の合併』の公表」において、合併をした市町村の住民の声として、『合併して悪くなった』、『合併しても住民サービスが良くなったと思わない』、『良いとも悪いとも言えない』といった声が多く、(中略) 相対的には合併には否定的評価がなされている。」という現状があり、行政側の評価としては、「合併によるプラス効果として、『財政支出の削減』、『職員の能力向上』を挙げる一方、「マイナス効果として、『行政と住民相互の連帯の弱まり』、『財政計画との乖離』、『周辺部の衰退』を挙げ、(中略) 今後の市町村の課題として、地域共同社会の実現が必要」であると、合併によって地域住民と行政の距離が離れた現状を是正する必要があるとまとめている。

第二項「ローカル・オプティマム」

そもそも、効率性を最優先に考え、自治体の在り方を議論していくのは、本末転倒である。一方、その考え方に対抗するのが、「ローカル・オプティマム」という概念である。一般的には、ナショナル・ミニマムと対比する概念であるとされる事が多い。ナショナル・ミニマムとは、「当初、憲法 25 条に規定する生存権を保障する最低限の行政サービス水準（社会福祉、社会保障、公衆衛生の向上、増進）であるとされていたが、『国土の均衡ある発展』という考え方に結びつき、全国民が平等に受けるサービス水準であるという事で、意義が拡大され、離島や中山間地域の社会資本整備なども含んだものとして使用される場合もある。」¹⁶それに対して。「ローカル・オプティマム」は、「地方公共団体が地域住民のニーズに応じて、地域ごとの最適の施策の組み合わせを探求、実現し、各地域が選択する地域ごとの最適状態である。」¹⁷とされている。

以上の事から、「平成の大合併」が行われた経緯として、主に財政事情の悪化に端を発し、規模の拡大によって行政事務の効率性を意図したものに対し、ローカル・オプティマムの概念を適用すると、各地域がそれぞれの状況に応じて、最適の状況を選択していき、効率化を図っていくという考え方である。国も地方も、多額の債務を抱え、少子高齢化で、税収減となり社会保障費等が増大していく傾向にある中で、より効率的で効果的な行政運営が求められているのは、全国的な共通認識として、論を待たないだろう。ただ、財政問題の解決の為に自治体の規模拡大を図るのは、やや拙速な議論と言わざるを得ない。むしろ、基礎自治体よりもより狭域の単位に、住民生活に必要な権限と財源を移譲し、「ローカル・オプティマム」を達成していくことの方が、行政効率の面でも、後述する「ソーシャル・キャピタル」を高めていくという面においても、効果的ではないかと考えられる。すなわち、財政状況がひっ迫し、より効率的な行政運営が求められる今こそ、近隣自治の確立によって、「ローカル・オプティマム」を達成していく事が、効率性の面でも効果的である可能性がある、と言えるのではないだろうか。

¹⁶・¹² 広島県ホームページ「分権改革のあり方」

<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/www/contents/1170667861081/files/d01.pdf> より(閲覧日 2010/12/12)

第四節 「ソーシャル・キャピタル」と近隣自治

第一項 「ソーシャル・キャピタル」

「ソーシャル・キャピタル」は、アメリカの政治学者ロバート・パットナムの著書「Bowling Alone」の中で、アメリカの地域的共同体の崩壊が進む中で、その概念と重要性が論じられ、世界的に広く知られるようになった。パットナムによれば、「ソーシャル・キャピタル」とは、「人々の協調行動を活発にする事によって社会の効率性を高めることのできる、『信頼』、『互酬性の規範』、『ネットワーク』といった社会組織の特徴」と定義され、社会学的に重要な概念として注目を集めている。2005年の内閣府の調査においても、『ソーシャル・キャピタル』は、個人の協調行動を促し、社会全体の利得を高め、費用負担を少なくし、社会的効率性を向上させる。そして、たとえば、『ソーシャル・キャピタル』が豊かな地域では、市民意識が高いので、政策効果が高くなり、他者に対する互酬性の規範が浸透しているので犯罪が少なく、豊かなネットワークから経済発展の機会を増やして失業率を減らすなど、政治、社会、経済へ良い影響を与える¹⁸とされており、政府においてもその重要性が認知され、議論されている。無縁社会や孤独死を迎える高齢者が社会問題となるなど、近年では住民相互の繋がりが薄くなってきており、自治体の財政状況もひっ迫してきているという問題意識から、教育、防犯、街づくりにおいて、「官」だけでなく、ボランティアなどの住民参加による取り組みが重要となってきたとの認識のもと、民主党政権においても、「新しい公共」円卓会議が設置され、それらに対する具体的な提案がなされるようになってきている。このような動きも、「ソーシャル・キャピタル」の重要性の議論の延長とっていいだろう。

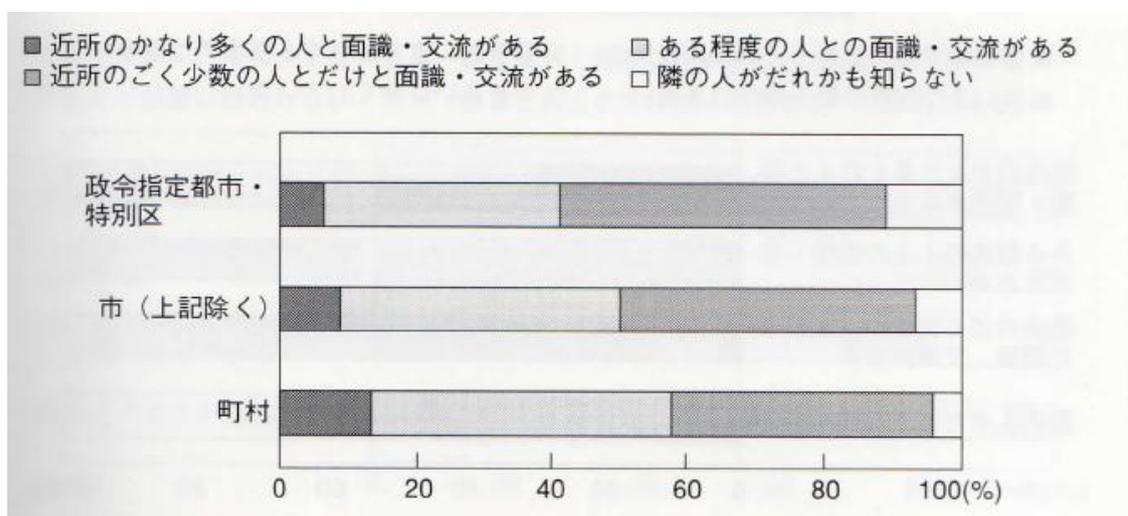
第二項 「ソーシャル・キャピタル」と近隣自治

以上のように、自治制度を論じるうえで、重要な概念となっている「ソーシャル・キャピタル」だが、近隣自治と「ソーシャル・キャピタル」の関連性について述べたいと思う。図2-1は、資料より抜粋したものだが、調査票（内閣府[2005]）の回答者の居住地（政令指定都市・特別区か市、あるいは町村）をもとに回答者がどの程度近所づきあいをしているかについて図示したものである。この図3からは、人口がより多い、大規模な単位の自治体、すなわち政令指定都市や特別区よりも市、市よりも町村の方が「近所の人との面識・交流が多い」という事が読み取れる。また、稲葉陽二編著「ソーシャル・キャピタルの潜在能力」によると、「近所のつきあい方の回答においても生活面で協力し合っている、あるいは日常的な立ち話程度のつきあいをしているような人の割合はより小規模な自治体にお

¹⁸ 片木研究室ホームページ「地域主権と地方政府の確立」
<http://www.f.waseda.jp/katagi/tiikishuken.pdf> より（閲覧日 2010/12/20）

いて高くなっている。」¹⁹というデータが示されている。「ソーシャル・キャピタル」とは、人と人との繋がり、「ネットワーク」を意味する事が多い。日常的な近所づきあいの度合いからも、その地域における「ソーシャル・キャピタル」の度合いが見て取れるのではないだろうか。

図 3 居住地別にみた近所づきあいの人数



(稲葉陽二編著「ソーシャル・キャピタルの潜在能力」2008年 P 89 より抜粋)

この事からも、近隣自治が「ソーシャル・キャピタル」醸成に向けて、プラスの効果を生み出すという事が言えるだろう。近隣政府については、その制度設計や定義等に関して後述したいと考えているが、簡単にいえば、現行の基礎自治体よりも小さい単位で、そこに住む住民が、その地域の課題や方向性を議論し、決定していく機関である。それを制度的に条例や法律で規定し、その議論の結果を実効性のある形で、実施していく仕組みである。より住民に近いところで、住民に身近な問題を取り扱っていくので、住民にとっても、そこでの議論には関心が高まるであろうし、現行の基礎自治体よりも小さい単位での議論になるので、自らの意見も反映されやすく、発言や投票行動に対する有効性が高まる。参加意識や、地域の事を自ら決めていく事で、責任感も高まっていくだろう。その議論の過程で、地域の問題点がより鮮明になり、住民同士の話し合いや、地域組織の会合が活発に行われるようになり、ひいては「ソーシャル・キャピタル」を高める効果を生み出すのではないだろうか。

以上、本章においては、我が国の基礎自治体が諸外国のそれと比べて比較的規模が大きくなっている現状を確認し、「補完性の原理」、「ローカル・オプティマム」、「ソーシャル・キャピタル」の観点から、近隣自治の必要性を説いてきた。次章からは、基礎自治体より

¹⁹稲葉陽二編著 (2008)「ソーシャル・キャピタルの潜在能力」 日本評論社 P 89 より

も小さな単位での自治組織を実現していく取り組みとして、2004年の地方自治法改正に伴い成立した、「地域自治区」などの、現行制度を確認し、問題点を指摘していきたい。また、新たな近隣自治制度としての近隣政府構想を紹介し、またその制度設計について紹介する。

その上で、第一章で述べた「地方自治の本旨」に基づいて、近隣自治がより活性化するための制度として、どういったものが必要か言及していきたい。

第三章 地域自治区制度と近隣政府

第一節 地域自治区と合併特例区

第 27 次地方制度調査会の答申（2003 年 11 月 13 日）は、市町村合併を強力に推進することと併せて、先の「平成の大合併」の項でも述べたとおり、大規模化した自治体の問題点を解決するべく、基礎自治体の中の地域組織として「地域自治組織」を提唱した。それを受けて、2004 年の地方自治法改正に伴い、「地域自治区」と「合併特例区」が制度化されることとなった。本項では、この「地域自治区」と、次項において「合併特例区」について、その制度の詳細を確認すると共に、その課題について論じていきたい。

第一項 地域自治区

地域自治区制度は、2004 年の地方自治法改正により、地方自治法上の一般的制度として規定されることになった。また、2005 年に失効した旧「市町村の合併に関する法律」の改正により、市町村合併に伴う地域自治区の特例が規定され、その特例は現在の「市町村の合併の特例に関する法律」（以下「合併特例法」という）にも引き継がれている。一般的な地域自治区と、合併特例法の特例制度による地域自治区に関して、以下に確認する。なお、合併特例法による地域自治区、合併特例区や地域審議会に関しては、地域自治組織であるものの、合併特例法に基づく、市町村合併に伴う特例によるものなので、ここでの詳細の確認は省略し、簡単に確認するにとどめたい。

① 地域自治区の設置と事務所（地方自治法 202 条の 4）

ア) 市町村は、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設ける事が出来る（同条 1 項）。とされ、当該市町村の区域全てを分けることが原則となっている。²⁰
イ) 地域自治区は、市町村長の権限に属する事務を分掌し、地域の住民の意見を反映させつつ、これを処理するための行政区域であり、住民自治的機能を制度目的とし、後述する地域協議会を必置とするなどして、指定都市の行政区制度とは異なる面がある。

② 地域協議会の設置と構成（地方自治法 202 条の 5）

ア) 地域自治区に地域協議会を置く（同条 1 項）。地域自治区を設けた場合、地域協議会は必置である。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、市長村長が選任する（同条 2 項）。構成員の選出方法に関しては、特定の選出方法が法定されてはいないが、市長村長は、その構成が地域自治区の住民の多様な意見を反映され

²⁰ 兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編（2007）「分権時代と自治体法学」 勁草書房 p 212

るように配慮しなければならないとされている（同条 3 項）。

③ 地域協議会の権限（地方自治法 202 条の 7）

ア) 地域協議会は、次の事項について、市長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て、市長等に意見を述べる（同条 1 項）。

- i 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項。
- ii その他、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項。
- iii 市町村の事務処理にあたっての地域自治区と区域内に住所を有するものとの連携の強化に関する事項。

その他、地域協議会は、諮問に対し答申を行うだけでなく、地域自治区に関する事項に関して意見を述べる事が出来る。

イ) 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内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聞かなければならない（同条 2 項）。

ウ) 市町村長は、地域協議会より出された意見を勘案し、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（同条 3 項）。これは、地域委員会の意見は法的拘束力を有するものではないが、市町村長は意見を勘案する義務を負っているとされ、例えば、地域協議会が仮に諮問案に反対する答申を出した場合、その意見に対する十分な考慮を行わないで原案通り決定したとなると、裁量権を濫用したものと評価される事がありうる。²¹

④ 合併特例法による特例制度

ア) 合併市町村の区域の全部又は一部の区域に設置する事が出来る（合併特例法 23 条 1 項）。つまり、編入合併の場合等に、新たに編入する市町村の区域のみに設置する事が可能となる。

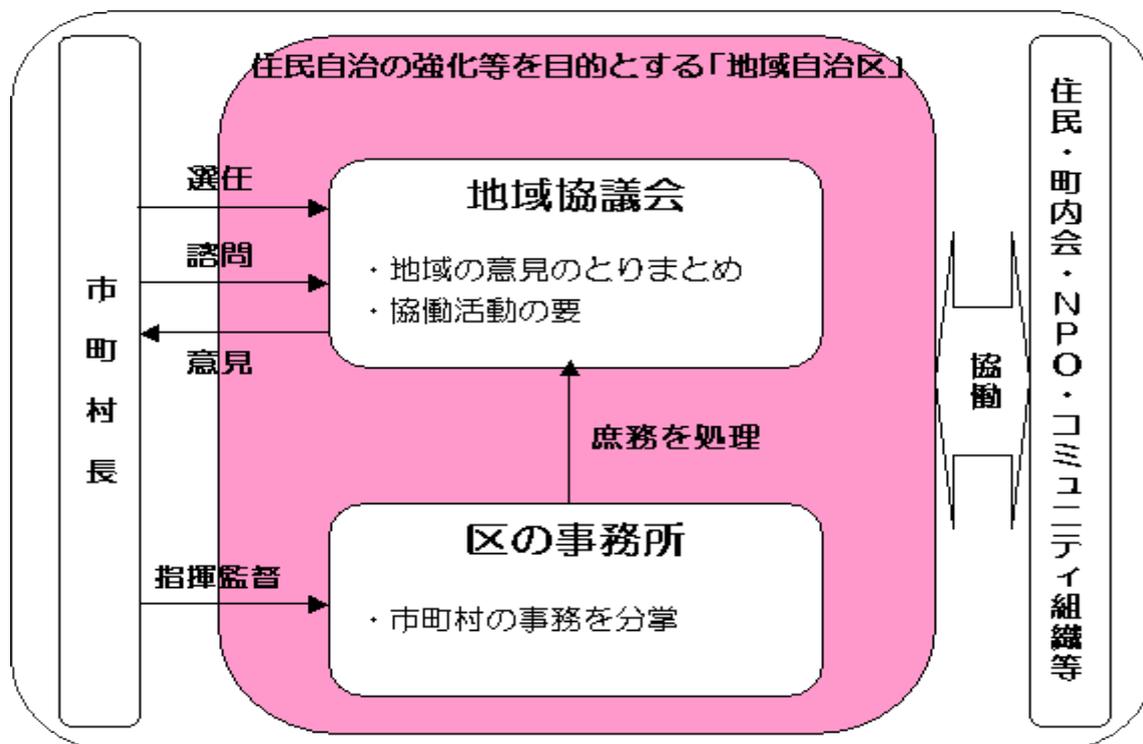
イ) 地域自治区の区域は、1 又は 2 以上の合併関係市町村の区域であった区域となり、設置期限も合併協議で決める（同項）。つまり、合併市町村の区域をさらに細かく分けて地域自治区を設置することはできない。また、設置期限においては上限を設けておらず、合併後に条例で期限を延長する事が可能である（同条 4 項）。

ウ) 地域自治区の区長を、合併協議により期限を定めて、合併に係る地域自治区の事務所の長に代えて置く事が出来る（同法 24 条 1 項）。区長は、地域の行政運営に関し優れた識見を有する者のうちから、合併特例市町村の長が選任する（同条 2 項）。区長の任期は、2 年以内において合併特例市町村の協議で定める期間とされる（同条 3 項）。

エ) 住居表示の特例として、住居表示には、当該合併に係る地域自治区の名称を冠する（25 条）。

²¹兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編（2007）「分権時代と自治体法学」 勁草書房 p 214

図 4 地域自治区のイメージ



(総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html (閲覧日 2010/12/1) より抜粋)

第二項 合併特例区と地域審議会

第 27 次地方制度調査会の答申を受けて、旧合併特例法は前項の合併による地域自治区と並んで、合併特例区の制度を設け、合併特例法においてもその制度は引き継がれている。合併特例区は、法人格を有する地方公共団体であり、地方自治法 1 条の 3 第 1 項の特別地方公共団体である（合併特例法 27 条）。合併特例区は、合併関係市町村の全部または一部の区域に設置することでき、その区域は合併関係市町村の 1 又は 2 以上の区域となる。合併特例区は期間を定めて設置されるが（同 26 条 1 項）、その期間は 5 年を超えてはならない。²²とされている。また合併時の特例による地域自治区と同じく、特別職の区長を置く事が出来、住所の表示にはその名称を冠する事が出来る。

また、地域審議会の制度については、1999 年の旧合併特例法に追加されたものであるが、現行の合併特例法にも引き継がれている。ここでは、その詳細に関しての言及はさけることとしたい。

²²兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編（2007）「分権時代と自治体法学」勁草書房 p 217

表 1 地域審議会・地域自治区・合併特例区の比較

区分	地域審議会	地域自治区	合併特例区
根拠	合併特例法第5条の4第1項	一般制度:改正自治法第202条の4第1項 特例制度:改正合併特例法第5条の5第1項	改正合併特例法第5条の8第1項
法人格	なし	なし	あり(特別地方公共団体)
設置期間	合併後の一定期間(協議で定める、10年程度)	一般制度:なし 特例制度:合併後の一定期間(協議で定める。)	5年以内(改正合併特例法第5条の13第2項)
対象	市町村合併の場合のみ	一般制度(合併の場合の特例あり)	市町村合併の場合のみ
機関	地域審議会	一般制度:地域自治区の事務所の長 特例制度:地域自治区の区長 地域協議会	合併特例区の長 合併特例区協議会
組織の長の選任方法等	—	一般制度:事務吏員 特例制度:新市の長が優れた識見を有する者のうちから選任(特別職、任期2年以内)	新市の長が市長の被選挙権を有する者のうちから選任(新市の助役等と兼務可能、特別職、任期2年以内)
地域審議会・地域協議会等の構成員の選任方法等	合併協議による。	新市の長が区域内に住所を有する者のうちから選任 任期:4年以内(改正地方自治法第202条の5第4項)	新市の長が市議会議員の被選挙権を有する者のうちから規約で定める方法により選任(例えば、公募、充て職等) 任期:2年以内(改正合併特例法第5条の18第4項)
構成員への報酬等	報酬及び費用弁償(自治法第203条第1項)	報酬を支給しないことが可能(改正地方自治法第202条の5第5項)	同左(改正合併特例法第5条の18第6項)
地域審議会・地域協議会・合併特例区の機能	総合支所と地域審議会を関連させることにより、 ・新市の事務を分掌 ・住民の意向を反映させる機能	・新市の事務を分掌 ・住民の意向を反映させる機能 ・行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能	・旧市町において処理されていた事務であって一定期間合併特例区で処理することがその事務の効果的な処理に資するもの ・その他合併特例区が処理することが特に必要な事務(地域の公の施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域に根ざした財産の管理等)。
地域審議会・地域協議会・合併特例区協議会の権能	○諮問・意見の開陳 ・新市の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、意見を述べることができる。 ・新市建設計画を変更する場合は、新市の長は、地域審議会の意見を聴かなければならない。	○重要事項の実施について意見の開陳 新市の長は、区域に係る重要事項(協議で定める)の実施について、地域協議会の意見を聴かなければならない。 ○諮問・意見の開陳 新市の長その他の機関及び地域自治区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に意見を述べることができる。	○重要事項の実施について意見の開陳 新市の長は、区域に係る重要事項(規約で定める)の実施について、合併特例区協議会の意見を聴かなければならない。 ○諮問・意見の開陳 新市の長その他の機関及び合併特例区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に意見を述べることができる。 ○予算の審議 合併特例区の長は、特例区事務の予算を作成したときは、合併特例区協議会の同意を得なければならない。
事務局の職員	新市の職員	同左	新市の職員から新市の長の同意を得て、合併特例区の長が命ずる。
住居表示	—	□口市○○区・・・ (設置期間が終了した場合で改正自治法に基づく地域自治区を設けない場合は「○○区」は削除) ※○○区は、旧町名等でも構わない。	□口市○○区・・・ (設置期間が終了した場合で改正地方自治法に基づく地域自治区を設ける場合は「○○区」、設けない場合は削除) ※○○区は、旧町名等でも構わない。
その他	—	—	法人格を有することから、設置に当たって知事の認可を必要とする(改正合併特例法第5条の10第1項)。

(釧路市ホームページ 「地域審議会・地域自治区・合併特例区の比較表」

<http://www.city.kushiro.hokkaido.jp/www/contents/1157007799176/html/common/other/46b28680300.pdf> より抜粋)

第三項 地域委員会等の設置状況と課題

① 地域委員会等の設置状況

本項では、先述した地域委員会等の現状の設置状況等を見てみたい。尚、事実のみを述べていく為、引用や抜粋等が多くなる事を了承されたい。尚、図5は、総務省の発表している、地域自治区等の設置状況である。

図5 地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況



(参考)合併市町村件数 **564**(平成19年10月1日時点)

(総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html> より 閲覧日 2010/12/11)

表 2 地域自治区の概況

	一般制度	(参考)合併特例制度
設置団体数	17団体 (123自治区)	38団体 (101自治区)
設置期間	大半の団体で設置期間を設けていない。	10年前後としている団体が60%以上。
条例に定める市町村の施策に関する重要事項であって、 <u>地域協議会の意見を聴かなければならない事項</u>	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の基本構想の作成等に関する事項： 51% 各種公的施設の管理に関する事項： 24% 町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に關する事項： 20% 市町村建設計画の執行状況に関する事項： 20% 予算編成に関する事項： 11% 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村建設計画(合併市町村基本計画)の変更に關する事項： 71% 市町村の基本構想の作成等に関する事項： 63% 市町村建設計画の執行状況に関する事項： 53%

※ 平成19年10月1日時点。(合併特例制度については、平成18年7月1日時点。)

(参考)地域協議会の意見を聴かなければならないとされている(重要)事項の例

- ・ 岩手県花巻市
 - 建設計画に関する事項
 - 基本構想及び総合計画に関する事項
 - 各種地域計画に関する事項
- ・ 千葉県香取市
 - 基本構想等(建設計画を含む。)のうち、その区域に係る重要事項(予算を含む。)
 - 区域内の公の施設の設置及び廃止に関する事項
 - 区域内の組織及び機構の重要な変更に関する事項
- ・ 秋田県横手市
 - 建設計画に関する事項
 - 基本構想に関する事項
 - 地域振興のための基金の活用に関する事項
 - 地域づくり予算の協議及び執行に関する事項
- ・ 山梨県甲州市
 - 甲州市まちづくり計画の変更に關すること
 - 基本構想及び総合計画その他これらに準ずる計画の作成又は変更に関する事項

表 3 地域協議会の構成員等の状況

	一般制度	(参考)合併特例制度
構成員属性	構成員の約70%が「公共的団体等を代表する者」。公募については、全体の約10%。	構成員のほぼ半数が「公共的団体等を代表する者」。ついて、公募によるものが多い。
構成員定数	15名～20名としているものが約70%。	15名前後としているものが約60%。

※ 平成19年10月1日時点。(合併特例制度については、平成18年7月1日時点。)

(参考)地域協議会の構成員を推薦する公共的団体の例

- | | | |
|-------------|------------|-------------|
| 自治会連合会 | 自治公民館連絡協議会 | 地区体育会連合会 |
| 民生児童委員協議会 | 消費者団体連絡協議会 | 商工会 |
| 老人クラブ連合会 | 消防団本部 | 振興会 |
| 地域婦人会連絡協議会 | 農業協同組合 | 青少年育成協議会 |
| PTA協議会 | 農政推進協議会 | 地区社会福祉協議会 |
| 子ども会育成連絡協議会 | 漁業協同組合 | 保育所・幼稚園関係団体 |

(表 2. 表 3、第 29 次地方制度調査会第 11 回専門小委員会資料 3「地方自治区制度について」P 2, 3より抜粋)

上記のように、一般制度としての地域自治区については、採用されている団体が未だ 17 団体（平成 19 年 10 月 1 日現在）と、制度の広がりや欠けている状況にあるといえる。また、その制度の中核をなす地域協議会のメンバーについても、公募の割合が約 10%と低水準であり、「公共的団体を代表するもの」が 70%と高い割合を占めており、メンバー選出にあたり、「その構成が地域自治区の住民の多様な意見を反映されるように配慮」しなければいけないにもかかわらず、見方によってはメンバーの選出に偏りがみられるのが特徴である。

②地域委員会等の課題

地域委員会は、基礎自治体の中の一定の区域において設置される、当該自治体内に属する、法人格を有しない区域組織である。その点を見ると、従来の指定都市の行政区と性格を同じくしていると言え、その地域独自の住民自治組織とも異なる。また、地域自治区には独自の立法権・財政権（予算権限）が制度的に担保されているものでもなく、地域協議会に当該地域自治区の意思を決定する議決権があるわけでもない。その点から、地域自治区の制度が基礎自治体よりも狭域の住民自治を法的、制度的に十分担保するものではないという事が出来るだろう。一方、当該地域の住民自治を充実させることをその立法目的とし、地域協議会という住民の声を反映させる機能を設けるなど、基礎自治体よりも狭域の近隣自治組織を一般制度として新設した事は、地方自治法上も新しい取り組みとして、近隣自治を強化するものとして一定程度の意義があるだろう。また、地域協議会の意見等は、市町村の長に対しての法的拘束力を持たないが、この制度が法定される以前の段階での、自治会、町内会やその他住民自治組織と比較すると、強化される事となるだろう。

住民自治機能強化の観点で、地域自治区の課題を観ていくと、以下の点が指摘できるだろう。

ア) 地域協議会メンバーの選出方法と住民認知

先の地域自治区の設置状況の項でも見たとおり、多くの自治体では地域協議会のメンバーが、自治会長その他の公益団体、あるいはNPO団体の代表が選任されるケースが多く、その他に一定数の公募枠を置く仕組みが多い。しかし、このような形だと、メンバー選考が多くの住民に認知されないまま行われることが懸念され、真に住民の声を反映させられる仕組みとなりうるか疑問である。新潟県の上越市では、地域協議会のメンバー選考の際に公募・公選制を定め、住民の自由立候補と住民による選任投票を行うこととしている。なお、投票結果によって直接構成員が選出されるものであると、それは長の選任権を侵害し違法と評価される可能性が高いが、投票結果を踏まえて長が自らの責任で構成員を選出する方式をとるのであれば、違

法とはいえない。²³このような方式も、広く住民の声を反映し、住民自治機能を高めるという点において、積極的に採用されるべきではないだろうか。

イ) 地域協議会の権限

地域協議会は、その区域内の事務等に関する事柄について、意見を述べる事が出来るとされているが、法的拘束力を持たない事は先に確認したとおりである。言い換えれば、従来の住民組織の意見・陳情をより強化した程度のもので捉えられても仕方ないのではないだろうか。本当の意味で当該区域の住民自治機能を高めるのならば、より確実で効果的な住民意思の反映がなされる制度である必要がある。具体的にいえば、自治行政権、自治立法権、自治財政権の3つの柱は、住民自治を達成していく上で外せない事柄だろう。これらの権限が近隣自治組織に備わって初めて、当該区域の住民意思が的確に反映され、そして、その権限の大きさゆえに、住民の自治に関する意識及びその制度に対する関心、認識の醸成がなされ、住民自治機能の向上に寄与する事になるのではないだろうか。

以上、本節においては、2004年の地方自治法改正に伴い、新たに設置された地域自治区などの基礎自治体よりも狭域の自治組織制度について確認し、その課題について論じてきた。結論としては、それらは未だ住民意思の反映のさせ方、またその権限等について、住民自治向上という観点から不十分な点があるという事が出来た。その課題を踏まえ、次節においては、主に財団法人日本都市センターの提唱する、近隣政府構想を紹介し、住民自治を達成していく為の機能を備えた近隣政府についての制度設計等について言及していきたい。

第二節 日本都市センターの近隣政府構想

本節では、日本都市センター住民自治研究委員会（委員長は早稲田大学 寄本勝美教授）の提唱している、近隣政府構想について確認し、現段階において実現可能な近隣政府構造について考察する。

日本都市センターとは、昭和34年に設立され、以来地方自治や都市経営に関する調査研究、研修事業等をしている財団法人である。そこでの住民自治研究委員会において、2003年に近隣政府に関する調査研究の報告書「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討項目一」が刊行された。ここでは、その内容を抜粋し、本稿における政策提言に繋げていきたい。

²³兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編（2007）「分権時代と自治体法学」勁草書房 p 228

第一項 近隣政府の諸類型

① 機関型と法人型

ア) 機関型

機関型の近隣政府とは、市区町村がその機関の一部として区域を分けて設置するもので、答申・勧告を行う「近隣審議会型」(①型)と、勧告権に加えて同意権及び審議権を持つ議決機関である「近隣委員会型」(②型)とに分けられる。①型は、当該地域において行われる住民に身近な事務について、その属する機関の諮問を受けて、調査審議し、答申する。また諮問を受けた事柄以外にも、当該地域に関する身近な事務について、勧告を行う事が出来る。②型は、勧告権に加えて、拘束力を持つ2つの権限を有する。第1は、「同意権」である。当該地区の住民生活に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要がある市町村の事務(今後「地区、に関連する事務」という)については、事前に②型の同意の議決を経なければならないというものである。第2は、「審議決定権」である。地区に関連する事務に関しては、②型の審議を得た決定に従わなくてはならないというものである。すなわち、②が市区町村に対し、具体的な提案を行い、それが市区町村の決定となる事を意味する。これは、①型の答申や勧告よりも、より拘束力のある形になるので、②型を制度化し、「審議議決権」等の民主的正当性を高めるには、委員の住民による直接選挙での選任が必要である。それには、委員の直接選挙と、また地区議決機関を設置する点において、地方自治法の改正が必要である。また、この機関型は、本庁の機関とする場合と、支所の機関とする場合が考えられる。前者をa型、後者をb型とすると、機関型は次の表に表す通り、4類型に分類できる。²⁴

²⁴ 財団法人日本都市センター(2003)「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討項目—」P8,9,51より抜粋、筆者編集

表 4 近隣自治組織の分類①

	本庁の機関〈a型〉	支所の機関〈b型〉
近隣審議会 〈①型〉 (諮問機関)	<p>「近隣審議会 a 型」(①-a 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村長の諮問機関(自治法 138 条の 4 第 3 項を根拠)。 ・委員は市区町村長が任命 ・当該地区で行われる住民に身近な市区町村の事務、当該地区に配分される予算の執行等について答申・勧告。 ・市区町村長は、答申・勧告を尊重して事務を執行(拘束力なし)。 	<p>「近隣審議会 b 型」(①-b 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支所長の諮問機関 ・支所(長)の権限強化(支所長に委任される事務権限、配分される予算の強化等)を図り、その自主性と本庁からの独立性を高める事が必要。 ・委員は支所長が任命 ・当該地区で行われる住民に身近な市区町村の事務、支所に配分される予算の執行等について答申・勧告。 ・支所長は、答申・勧告を尊重して事務を執行する(拘束力なし)。
近隣委員会 〈②型〉 (地区議決機関)	<p>「近隣委員会 a 型」(②-a 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市区町村の地区議決機関(自治法を改正し新設) ・委員は住民の直接選挙で選出 ・勧告権に加えて、当該地区の住民に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある市区町村の事務、当該地区に配分される予算の執行等について、拘束力を有する「同意権」と「審議議決権」をもつ。 	<p>「近隣委員会 b 型」(②-b 型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支所の議決機関(自治法を改正し新設) ・支所(長)の権限強化を図り、その自主性と本庁からの独立性を高める事が必要。 ・委員は住民の直接選挙で選出。 ・勧告権に加えて、当該地区の住民に密接に関係し、地区の実情を十分に踏まえる必要のある市区町村の事務、当該地区に配分される予算の執行等について、拘束力を有する「同意権」と「審議議決権」をもつ。 ・自治法を改正して支所長を公選とすれば、本庁からの独立性はさらに高まる。

(財団法人日本都市センター(2003)「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討項目—」P10より、筆者編集)

イ) 法人型

機関型の近隣政府は、答申等の働きかけを行う事が出来るものの、市区町村の附属機関であるため、自ら事務を執行することはできない。近隣政府が財産を有し、自らの名前で自らの事務を執行するためには、法人型の近隣政府を選択する必要がある。法人型は、市から委託される事務を中心に、専らサービス提供に係る事務を行う「準自治体型」(③型)と、規制行政や、条例制定、課税権などを担う「自治体型」(④型)の2類型に整理される(表5参照)。法人型の近隣政府は、住民に身近な市区町村の事務を住民自らの意思決定に基づき、住民自らが共同で処理することにより、住民の側からは住民自治の確立、市区町村の側からは、効率的な行政運営に資する事が予想される。²⁵

表 5 近隣自治組織の分類②

	準自治体型 (③型)	自治体型 (④型)
事務	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村に対し、勧告権、同意権、審議決定権を持つ。 ・市区町村からの委託事務を重心に行う。場合によっては、「近隣地域に及ぶ事務」も担う。 ・行う事務は、サービス行政に係る事務に限られる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村に対し、勧告権、同意権、審議決定権を持つ。 ・委託事務に加えて、「近隣地域における事務」も積極的に行う。 ・行う事務は、サービス行政に係る事務が中心だが、場合によっては規制的事務も担う。
規約 (条例)	<ul style="list-style-type: none"> ・法令及び市区町村の条例に違反しない限りにおいて、その事務に関し、規約を制定できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・法令及び市区町村の条例に違反しない限りにおいて、その事務に関し、規約を制定できる。 ・規制的事務を行うときは規約(条例)を制定しなければならない。
財政	<ul style="list-style-type: none"> ・委託事務の財源は、市区町村が措置する。 ・「近隣地域における事務」を行う場合、原則としてその経費は近隣政府の住民の負担となるが、市区町村から補助を受ける 	<ul style="list-style-type: none"> ・委託事務の財源は、市区町村が措置する。 ・「近隣地域における事務」も、住民の負担により行う。 ・課税権を有する。

²⁵ 財団法人日本都市センター(2003)「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討項目—」P16,18を参考に筆者編集

	ことも考えられる。	
職員	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村からの派遣職員を置く。 ・非常勤・臨時職員を雇用する事もあり。 	<ul style="list-style-type: none"> ・市区町村からの派遣職員を置く。 ・非常勤・臨時職員のほか、常勤の職員を雇う場合もある。

(財団法人日本都市センター (2003)「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討項目—」 P17 より抜粋 一部筆者編集)

先に述べたとおり、自主立法権、自主行政権、自主財政権、及び住民から直接投票で選ばれた者による議会を持ち合わせ、住民自治の確立と、補完性の原理に基づいた行政組織、またいわゆる「ローカル・オプティマム」の達成による行政効率の向上を図るという面において、この法人型の近隣政府が最も適していると言えるのではないだろうか。ただ、両者とも現実の実現可能性として、現行の地方自治法の改正等種々問題点を抱えるため、本稿の政策提言論文においては、紹介するに留め、詳述を避けることとしたい。

第二項 設置区域

日本都市センターの資料によると、地域社会は下表 6 のように、重層的な構造を成しているという。

表 6 地域社会の区域の構造及び規模

区域の構造	区域の規模
政令指定都市の行政区	平均の人口は 15 万人
中学校区を超える地区	人口規模は 3～5 万人程度で、「近隣」というにはやや大きい。
小・中学校区 (連合自治会・町内会)	人口規模は、概ね 3 千人～2 万人で、「近隣」としての一体性を保持できる規模。 これまでのコミュニティ政策において、コミュニティの単位とされる事が多かった。
単位自治会・町内会	一般的に、人口規模は数百～1 千人 (200～300 世帯) 程度で、まさに「近隣」といいうる規模。

(財団法人日本都市センター (2003)「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討項目—」 P22 より抜粋)

これによると、「小・中学校区は、一体的な地域としてのまとまりを有しており、近隣政府の設置・運営にあたり、既存の地域組織メンバーやネットワーク等の地域資源を活用する事が期待できる。また、活動の拠点となりうる施設として、小学校・中学校のほか、コミュニティ・センター、公民館、集会所などがある。」²⁶とされ、近隣政府を設置する区域の規模として、小学校区、中学校区の区域をイメージして制度設計を行う事が適当としている。

第三節 近隣自治組織に必要な要素

上述のように、地方自治法の一般制度に基づく、地域自治区制度は採用している自治体が2009年時点で17団体と、広がりや欠けている。地域委員会の権限が、主に市長の諮問機関として運営され、その活動の結果に対する法的拘束力の無さに起因する、権限の少なさが、その存在自体の必要性を低めていると言えるのではないだろうか。また、その構成員についても、その殆どが、自治会・町内会、PTA、NPOなどの各種団体の代表者の中から、市長が任命しており、地域住民の代表者としての性格が薄い。この事からも、地域委員会に予算権限を与えづらい状況になっている。

近隣自治制度をつくるにあたって、その権限の問題と、メンバー選出方法に関しては、注意が必要である。メンバーの選出方法が民主的でなければ、住民代表としての性格が薄くなり、主体的な権限を与える事、例えば予算権限を付与することは難しくなる。主体的な権限が無い組織を制度化したところで、住民の参加や関心を集めることは難しいだろう。また、序章において住民自治は地方自治の理念の重要な柱であり、その根底にあるものは、民主主義の概念であると述べたが、近隣自治組織においても、その構成員の選出方法は、地方自治の本旨の面からも、地方自治法に違反しない形での出来る限り民主的な、公募公選制に準じた形が望ましいと言える。

また、もう一つ重要と言える要素が、近隣自治区域の規模の設定である。適当な規模としては、「近隣」と呼ぶにふさわしい、住民の生活圏（徒歩圏内）に合致した単位で、市全体としての整合性や運営の妨げにならない程度に細かすぎない、最小の単位が望ましいだろう。そういった意味でも、日本都市センターの提言にある、中学校区などの区域設定は、最適に近い単位であり、PTAや自治会などの既存の自治組織も中学校区内に内包されている場合が多いと考えられることから、最適に近い単位であるといえる。

²⁶財団法人日本都市センター（2003）「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討項目—」P22

第四章 八王子市の現状

第一節 八王子市の概要

第一項 市の概要と歴史

八王子市は、東京都の多摩地域の南西部に位置する市である。人口は2010年1月1日時点で、551,901人となっており、東京都内の市町村としては最大規模の人口を擁しており、政令指定都市、中核市、特例市に属さない市としても全国で最も大きい人口規模である。面積は186.31 km²である。

八王子市の名称の由来は、この土地で古くから牛頭天王と8人の王子にまつわる信仰の広がりの中で、八王子神社や八王子権社が建立され、地域の信仰を集めていた。それにちなんで、北条氏照が八王子城を築城し、この城名が地名の由来とされている²⁷。

かつて江戸時代には、市の東西を走る甲州街道の宿場町（八王子宿）として栄えた。また、川越・日光等、関東北西部をつなぐ千人同心街道、小田原・横浜等をつなぐ浜街道などの交点であり、古くから交通の要所としても知られている。この浜街道は、安政6年(1859)に横浜港が開港し鉄道が開通する明治中ごろまで、八王子近郊や群馬、長野、山梨等で生産された輸出用の生糸を輸送するために使用されたことから、「絹の道」として親しまれ、今でもその面影を残している部分があり、そこは文化庁選定の「歴史の道百選」にも選ばれている。現在でも、東京都心より、山梨県を経て長野県塩尻市まで至る、国道20号（甲州街道）や、横浜から川越をつなぐ、国道16号（東京環状）等の交点であり、近年圏央道（首都圏中央連絡道路）の一部開通、八王子ジャンクションの完成に伴い、中央高速道路と圏央道の交点ともなっている。

産業については、地理的に関東山地と武蔵野台地の間に位置し、山がちな地形が特徴としてあり、耕作地の確保が難しいため、古くは、台地や丘陵地を桑畑として利用しての養蚕や機織りが盛んに行われていた。絹織物産業や、養蚕業が盛んであった為、「桑都（そうと）」という美称がある。今ではその面影をみることは難しくなっているが、旧市街地を中心に織物工場が点在しており、全盛期に比べれば、繊維産業従事者や、産業規模は減少しつつあるものの、伝統を守り続けている。かつて盛んだった第二次産業に代わり、今は第三次産業のサービス業や小売業などが事業所数、従事者数ともに8割となっている。

八王子市は、学園都市としても全国有数の規模を誇る。市の郊外には、23の大学、短期大学、高等専門学校等のキャンパスがある。また、平成23年度からは、市内の小中学校全てにおいて、小中一貫教育を実施する予定となっている。

²⁷ 八王子市HP「八王子市の名前の由来」

<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/kvoiku/rekishibunkazai/history/000642.html>（閲覧日 2010/12/10）

第二項 八王子市の地域特性

先に述べたとおり、八王子市は186.31 km²の市域をもち、東西に約24km、南北に約13kmの広がりをもつ。その広さゆえ、八王子市と一口にいても、地域によって自然環境や、産業構造、人口構成などは多様であり、その分住民の行政に対する要望や行政課題も多様である。

八王子市が平成13年、14年度に作成した基本計画（八王子ゆめおりプラン）によると、市内の地域を6つのブロックに分けている。下図6はその6地域を表した図である。その6地域の概要と特色について、市の基本計画に基づいて要約すると、表7のようになる。

図6 八王子市基本計画6ブロック



(八王子市基本構想 基本計画総論

http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/material/localhost/soshiki/seisakushingishitsu/yume-p-koso.pdf P28より抜粋)

表 7 八王子市基本計画 6 ブロックの特性

中央地域	人口・世帯数：118,221 人（全市の 21.7%）、57,015 世帯 面積：12.83 ㎢（全市の 6.9%）人口の傾向 1,489 人（増） 中央地域は、東西南北の街道が交差し、J R 中央線、八高線、横浜線、京王線が乗り入れている。織物産業や商業が盛んで発展してきた、古くからの八王子の中心地で、地域全体に住宅地や商業地域が密集している。
北部地域	人口・世帯数：32,526 人（全市の 6%）、12,847 世帯 面積：22.61 ㎢（全市の 12.1%）人口の傾向 3,847 人（増） 大規模開発により、人口の急激な増加と都市化が進んでいる。当該地域を流れる河川に沿って、滝山街道（国道 411 号）が走っており、国道 16 号と接続している。中央高速の八王子 I C も本地域にあり、交通の要衝である。
西部地域	人口・世帯数：112,820 人（全市の 20.7%）、48,324 世帯 面積：74.35 ㎢（全市の 39.9%）人口の傾向△1,105 人（減） 当該地域の中央部以西は、陣馬山や高尾山からなる山間部で、東部は河川流域の平坦な地域で、中央地域の中心市街地につながる、住宅地や農地が広がる地域である。
西南部地域	人口・世帯数：101,563 人（全市の 18.7%）、44,976 世帯 面積：40.95 ㎢（全市の 22.0%）人口の傾向 1,968 人（増） 地域の南側の丘陵地帯は、大型の開発団地が多く、中央から東側は甲州街道沿いに発達した新しい住宅団地や集合住宅を主とする市街地、西側は川沿いに街並みが続く。南側は高尾山を中心に、多くの里山が残されている。
東南部地域	人口・世帯数：76,113 人（全市の 14.0%）、31,880 世帯 面積：14.19 ㎢（全市の 7.6%）人口の傾向 16,417 人（増） 昭和 30 年代以降、多摩丘陵の住宅地開発が相次いで行われ、現在は住宅地の広がるベッドタウンとしての性格が強くなっている。平成 9 年には八王子ニュータウンのまち開きが行われ、かつて由井村と称していた頃の丘陵に囲まれた農村の面影はほとんど消えている印象である。
東部地域	人口・世帯数：102,743 人（全市の 18.9%）、41,078 世帯 面積：21.38 ㎢（全市の 11.5%）人口の傾向 20,730 人（増） 地域の南側半分は、多摩ニュータウンが広がる。その広がり是他市へと連なっており、自治体の範囲にとらわれない住民活動や交流が盛んである。大学が多く立地し、学園都市八王子を象徴する地域でもある。

（2008年12月31日現在の住民基本台帳人口から。人口の増減は1998年12月31日の住民基本台帳人口との差）

（八王子市における地域区分の経緯と現状

http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/material/localhost/soshiki/seisakushingishitsu/kenkyuk_aigi/chiikibunseki2.pdf P 88 より、筆者が要約し作成）

この基本計画における地域区分は、地理的な圏域に基づく区分となっている。本章では、近隣自治組織の制度設計について言及するので、より住民活動等に関する地域特性について、確認しておく必要がある。平成 17・18 年度八王子市都市政策研究会議共同研究「八王子における地域自治組織を考える」の報告書によると、八王子市の地域を、中心市街地、新興市街地、郊外という 3 つの区分に分けて分析を行っている。

中心市街地とは、「八王子市中心市街地商業等活性化基本計画」に基づき、甲州街道沿いの 25ha と J R 八王子駅・京王八王子駅周辺を含む範囲の事をいう。基本計画における区分では、主に「中央地域」が該当する。この地域は、古くからの八王子市の中心地で、商店街や大型商業施設が多く、先祖代々その地域に住み続けている住民も多い、地縁が強い地域である。その為、商店会活動が非常に活発で、様々な行事・イベントの提案、実施を継

続的に行っている。また、商店会と町会の役員が重複している例もあり、両者の関係が密接である。

新興市街地とは、その名称から開発団地やニュータウンやマンション群に至るまで、多様な形態を連想するが、この報告書によると、「高度成長期以降の開発団地」で、マンションなどの集合住宅は対象としていない。「新興」という開発時期に関わる表現についても、戦後間もなくの間から住居開始直後の団地まで、かなり長い時間軸での意味合いを込めているとしている。つまり、八王子市は、戦後宅地開発が進んだが、その時期から新たに形成された、地縁に大きく依存することなく発展を遂げた、あるいは遂げつつある地域を対象としている。この地域の特徴としては、町会や自治会等への加入率は比較的高いものの、役員が高齢化し、「仲良しサロン」的な状況になっているという事が挙げられるという。また、住宅地と周辺自治会との関係、連絡調整が良好とはいえない状況となっているという事が指摘されている。

郊外とは、昭和15年に合併した小宮町、30年代に合併した8町村のあった地域が主な対象である。合併により八王子市は、大幅な市域の拡大と人口の増加をみた事は言うまでもないが、その地域の一部を造成し、工業団地やニュータウンに開発した経緯がる。その反面、かつての村の中心地だった場所には、そこを中心に一つの生活圏が生まれ、地縁も今なお強く残っている地域も多いという。この報告書では、そうした生活圏の姿が今なお残っている地域を八王子市の郊外と位置付けて調査を行っている。この地域では、住民協議会²⁸が中心的に地域活動を行っており、実績も少なくないという。しかしながら、活動の中心メンバーの固定化や活動の停滞が指摘されている²⁹。

近隣自治組織の制度設計を行う上で、注意が必要なのは、既存の住民活動のネットワークや枠組みを分断しないようにすること、また、既存のそういった組織を活かす制度設計を行い、無理なくスムーズに制度の定着を図るという事である。その意味で、こういった住民活動の地域特性を、より細かい単位で研究する必要があるといえる。本項では今あるレポートの確認をしたに過ぎないが、今後この地域活動に関するより深い研究と考察が必要である。

²⁸ 八王子市HP <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/seisaku/machidukuri/machidukurijorei/026214.html> より（閲覧日 2010/12/10）

²⁹ 八王子市都市政策研究会議共同研究（2005、2006）「八王子における地域自治組織を考える」、P6-P28

第五章 提言

第一節 近隣自治制度導入の必要性と意義

これまでの議論を踏まえて、本章においては実際に、八王子市における近隣自治制度の具体的な制度設計について言及したい。本節においては、近隣自治制度導入の意義について確認しておきたい。

上述したとおり、八王子市は人口約 55 万人、市域約 186 km²の全国的に見ても比較的規模の大きい自治体である。「平成の大合併」を経て、全国の自治体はその規模を大きくしてきており、「団体自治」の規模の最適性が、住民のニーズを的確に把握し、反映させていくという面において、疑問視されている。八王子市も、この大きな規模ゆえに、地域毎の多様な特性と、それに基づく住民ニーズが多様化してきている面があり、その解決の手段として、今よりもより小さい単位で自治組織を組織し、住民ニーズを的確にくみ取り、反映させていく、新たな「団体自治」の仕組みをつくる必要がある。

八王子市には、自治会や町内会を始めとした任意の地域組織や、住民協議会などの行政が主導している地域組織が存在する。従来地域での課題解決等を行ってきた、自治会、町会は、近年その担い手不足が問題となっており、平成 18 年度現在の加入率は 67.2%となっている。特に、若い世代の核家族化や、夫婦共働きなどの生活スタイルの変化により、新しい形での地域活動へ参加する受け皿が必要とされている。仮に、自治会等の各種団体に所属しない住民も、その地域に暮らす住民であることは変わりなく、地域の課題について問題意識や意見を持っているのは容易に想像できる。それらの組織にとらわれることなく、発言し、地域づくりに参加できる、公的な枠組みが、今こそ必要とされており、また、その枠組みを中心として、既存の組織の連携を強め、「住民自治」を発展させていく取り組みとして、新しい、住民の生活圏に密着した形での自治組織である、近隣自治組織が必要とされているのではないだろうか。第一章でも述べたとおり、より小さい単位での民主的な住民自治が行われれば、直接民主制の概念を強化する事となり、「地方自治の本旨」における、「住民自治」の要求を、より有効に反映する制度となるのではないだろうか。

以上、憲法にも謳われている、「地方自治の本旨」としての「団体自治」と「住民自治」という、二つの観点からみても、近隣自治制度の導入の意義は明確である。更に、それら二つの概念を「補完性の原理」に基づき、制度面から強化する事で、第二章で述べたように、地域の「ソーシャル・キャピタル」が醸成され、「ローカル・オプティマム」を達成していく手がかりとなるだろう。また、既存の自治体よりも小さな単位である、近隣自治組織において、その構成員について、広く門戸を開き、その中から民主的な手法で選出され、その組織が民主的な形で運営されれば、「民主主義の学校」としての地方政治の存在意義が強化され、市民の政治行政に対する意識の向上に伴い、八王子市全体として、豊かな政治

家の人材の貯蔵庫となっていくのではないだろうか。これらの点において、八王子市において近隣自治制度を導入する意義と必要性があるといえるのである。

第二節 近隣自治組織の制度設計

本節においては、これまでの議論を踏まえ、八王子市における近隣自治制度設計について詳述したい。

第一項 設置根拠

近隣自治組織の設置方法としては、地方自治法の一般制度に基づく、地域自治区によるものや、合併特例法によるもの、または自治体独自の条例によるものが考えられる。これらいずれの場合においても、制度的、法的根拠をもって、その設置根拠や、組織運営、住民と行政の役割や権限、責任を明確にし、この制度の導入目的を果たす上で重要である。

制度をつくる上で、地方自治法の一般制度に基づいて制度づくりをした方が、あらかじめ形があり、内容も明らかで、時間的、事務的コストも抑えられ、住民も馴染み易いという考え方もあるだろう。しかし、本稿で提言する近隣自治組織の制度設計においては、八王子市独自の条例をもって設置するものとした。その理由としては、近隣自治組織の構成員に関して、その区域内に住所を有するものだけでなく、その区域を生活圏とするものにも門戸を開く事などを視野に入れていることなど、地方自治法の一般制度にとらわれない、八王子市独自の制度づくりを模索することで、より八王子市の良さを十分に活かせる制度づくりを目指すためである。

第二項 権限と役割

近隣自治組織を考えるにあたって、その権限と役割は非常に重要な要素となる。権限が拘束力の低いものしか認められないとなれば、その活動の有効性が低くなり、住民が「自ら地域の仕組みをつくっている」という実感が湧かず、積極的な参加や組織の活性化も見込めないだろう。逆に、その制度の成熟がみられない段階で、大きな権限を与え過ぎると、市全体の運営の整合性がとれなくなるなどの、様々な弊害が予想される。先述のとおり、近隣自治組織に与えられるべき権限として、「住民自治」と「団体自治」の観点から、自治行政権、自治立法権、自治財政権が考えられる。しかし、現行の地方自治法では、それらを自治体内の自治組織に完全に与えることは認められていない。ここでは、それら3つを緩やかな形で担保する姿を模索したい。

① 住民が行政に働きかける事で、地域課題を解決する役割(自治行政的機能)

自治行政的な機能の形として、地域課題を解決するために、当該地域から市に対して様々な提言をする役割をもつ事が期待される。一方、市は提言に対して回答し、可能な限り適切な対応をする事が求められる。特に、市が当該地域において何らかの実施予定があれば、可能な限り地域の要望を取り入れ、反映させるための諮問を当該近隣自治組織に対して行うことが望ましい。近隣自治組織は事実上、諮問機関としての役割を担う事になる。この諮問を行う業務範囲等の決定については、十分な議論と慎重な検討が必要であるが、事実上、住民にとって当該地域のまちづくりについて、行政を動かす権限を有する事となる。

② 住民が自ら地域課題を解決するため、地域のきまりをつくる役割(自治立法的機能)

近隣自治組織には、地域課題の明確化と解決に向け、住民同士の連携を構築・強化する役割が期待される。その中で当該地域において豊かなソーシャル・キャピタルが醸成され、お互いの信頼関係のもとに、自治立法的な機能の形として、必要であればゆるやかな拘束力をもった、地域のきまり事をつくりだしていく事も可能ではないだろうか。この機能の本来の目的は、住民同士のつながり、信頼関係強化による、課題発見・解決であり、既存の町会や自治会、NPOやボランティア団体との連携も重要である。

③ 住民自らが地域課題解決のために、予算を運用する役割(自治財政的機能)

住民の「自ら地域の仕組みをつくっている」という実感をもって制度を運用し、積極的な参加を促していくためには、諮問や住民同士での話し合いによる課題解決だけでなく、実質的に予算を運用し、その活動をより形のあるものにし、明確なものにしていく必要がある。市が当該近隣自治組織に予算を割り振り、近隣自治組織はその中で、その用途を決定していく役割を担っていく事が必要である。それにより、住民ニーズをよりの確に、地域の仕組みやまちづくりに反映していく事が出来るようになるだろう。ただ、予算の規模など具体的な事柄については、本稿では言及しない。ここではその必要性だけを述べ、その規模などについては、今後更なる研究を深めていく必要がある。

第三項 近隣自治区域の設定

近隣自治組織の制度設計にあたり、各地域をどのような範囲で設定していくべきか、地域の特性や実情に充分考慮しつつ、制度の目的を外さないように設定していかなければならないだろう。地域の特性や実情を踏まえ、現在行われている地域活動や住民の繋がりを出来るだけ分断しないように、地域割りを考えていかなければ、住民の参加意欲を削ぐことになってしまうだろう。その意味では、既存の区域などを利用し、出来るだけ住民に馴染み易く、既存の組織とも親和性の高い区域を設定していく事が求められる。

平成 17・18 年度八王子市都市政策研究会議共同研究「八王子における地域自治組織を考える」のレポートによると、地域自治組織を考えるときに、既存の住民協議会の単位を基本として、地域割りを行っていくべきとしている。その理由として、「市民センターを設立・運営する目的で設立された住民協議会は、町会・自治会や P T A、民生委員や青少年対策地区委員会など各種地域団体によって構成されており、区域も町会自治会連合会の区域にある程度添った形となっている」ので、新しい自治組織を導入する場合、スムーズなスタートに最適である³⁰、としている。表 8 は、八王子市における各種既存区域の、特徴と人口規模などを示した表である。

³⁰八王子市都市政策研究会議共同研究（2005、2006）「八王子における地域自治組織を考える」、P 42

表 8 八王子市のさまざまな区域割り

区割	数	区内人口 推計	目的・性質	メリット	デメリット
町会・自治会	550 区 (団体数)	30 人～ 6,000 人程度	<ul style="list-style-type: none"> 住民の生活単位で組織される 地域課題を解決し、生活環境の向上をはかる 	<ul style="list-style-type: none"> 連帯意識が醸成されている 地域課題解決のノウハウを持つ 細かい要望に対応できる 	<ul style="list-style-type: none"> 規模にばらつきがある 団体数が多すぎ、市が対応しにくい 個人的な要望が頻発するおそれがある
小学校区	69 区	約 1,800 ～ 16,000 人 (※1)	<ul style="list-style-type: none"> 若年人口の割合により区分け P T A が組織され教育や安全を中心に活動する 	<ul style="list-style-type: none"> 子どもを軸とした連携に取り組みやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 団体数が多くなり、市が対応しにくい 子どものいない世帯はあまりなじみがない
中学校区	37 区	約 11,000 ～ 23,000 人 (※1)			
住民協議会	17 区	約 11,000 ～ 55,000 人 (※2)	<ul style="list-style-type: none"> 町会・自治会・P T A・消防団・民生委員などの各種地域組織を内包 市民センターの管理運営 文化的コミュニティ活動の振興 	<ul style="list-style-type: none"> 地域活動が断続的に行われている 多様な団体の連携がすでに行われている 	<ul style="list-style-type: none"> 構想立案当時と人口分布が大きく変化する 実質的には加入していない地域がある
市民部事務所の旧管轄区域(※3)	14 区	約 14,000 ～ 119,000 人	<ul style="list-style-type: none"> 昭和 30 年代に合併した旧市町村の区域を活かした区域割 開発に伴う人口増加に対応 	<ul style="list-style-type: none"> 施策・要望をある程度まとめた規模でみることができる 市の対応がしやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 規模が大きく住民が気軽に参加しにくい 小さい要望は届きにくい 現在の生活圏とそぐわない区域がある
ゆめおりプランによる地域区分	6 区	約 46,000 ～ 126,000 人	<ul style="list-style-type: none"> 昭和 30 年代に合併した旧市町村の区域を活かした区域割 	<ul style="list-style-type: none"> 施策・要望を大局的な視点でみることができる 市の対応がしやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 規模が大きく住民が気軽に参加しにくい 小さい要望は届きにくい

※1：小中学校区ごとの人口統計は存在しないため、学校区内世帯数に平均世帯人数を積算し算出した。

※2：住民協議会区域内の人口推計は、後段で示す図表Ⅲ－2－3の区域割による。

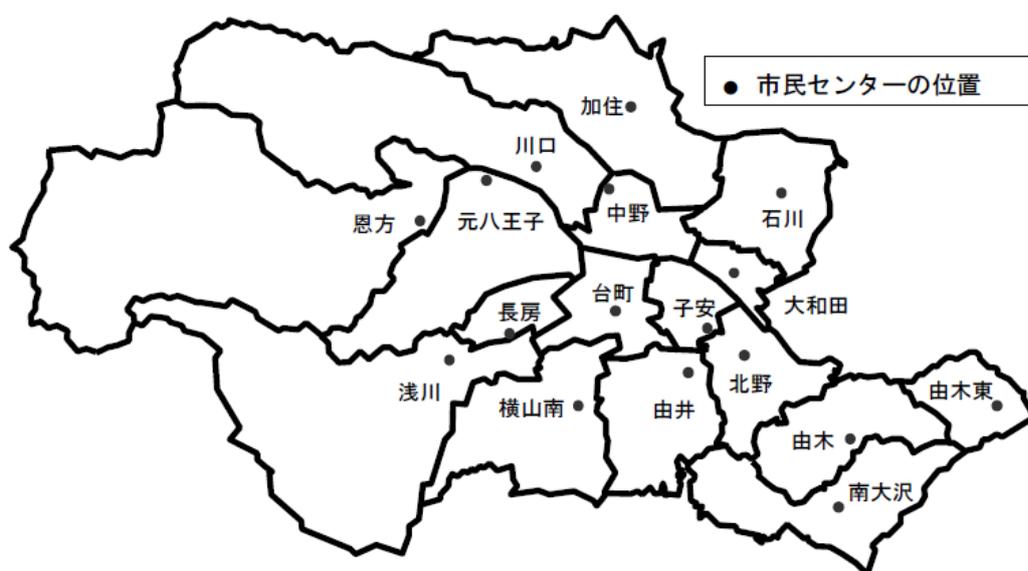
※3：現在の市民部事務所は管轄区域を持たない。

(八王子市都市政策研究会議共同研究(2005、2006)「八王子における地域自治組織を考える」P42より抜粋)

区域の規模が小さいほど、住民の意見は反映されやすくなるが、諮問や答申を受け入れる市側の対応が難しくなる。しかし、市側の対応のしやすさを優先して、区域の規模が住民の生活圏よりかけ離れてしまうくらい大きくなると、住民の当事者意識や参加意識の高まりは見込めないだろう。

住しかし民協議会の区域は、市民センターの運営を目的として設定されたが、市民センター構想が出来上がったのは、昭和 50 年代に遡る。その当時の人口比率や交通網等を勘案し、設定した区域なので、その当時から、区域の姿は大きく変容している。特に由井地域、近年の大型開発により、当時から比べると世帯数が 3 倍以上となっている。また区域の人口も 10000 人程度から 50000 人を超えるものまで、大きく差がある。広さに関しても、単純計算で平均約 11 km² となり、歩いて回るには広過ぎる地域も多い。(図 7 参照)

図 7 住民協議会の区域割り



(八王子市都市政策研究会議共同研究 (2005、2006)「八王子における地域自治組織を考える」P43 より抜粋)

「近隣」というからには、その区域の全域を徒歩で回れるくらいの規模が適当ではないだろうか。欧米諸国の近隣政府に関しては、一つの教会を中心とした範囲に設置するケースが多く、それらは主に地域住民が徒歩で回れる範囲となっている。以上のことから、中学校の学区を中心に検討を進めるのが良いのではないだろうか。おりしも、八王子市は、市内全域の公立小中学校において、平成 23 年度から小中一貫教育が行われる予定である。これから、中学校区を中心とした子供たちの交流や、PTAの活動も活発となってくる事が予想される。各中学校区は、町内会や自治会を内包しており、消防団などの団体活動が活発な区域もある。それらは中学校区にほぼ沿った形で設置されているため、中学校区で区域割りをした場合、それらの組織を分断することはほぼないと考えられる。以上の事から、今後、地域の重要な単位として、中学校区が大きな役割を担っていくだろう。

ここでは、中学校区を中心とした近隣自治組織の区域割りについて提言したが、区域割りで重要な事は、機械的に区域を分断するのではなく、既存の組織を活かし、制度本来の目的を失しない形で、地域の実情に応じて柔軟に設定していくことが肝要である。すなわち、中学校区を基本としつつも、地域の実情・特徴に応じて、区域を拡大・縮小するなど、弾力性のある制度設計が重要となってくるであろう。

第四項 組織

最後に、近隣自治組織の組織構造についてである。近隣自治組織の役割として、先に述べたとおり、①市への意見答申②自主的な課題解決③予算の使途を決定する、など当該地域においては、公的に重要な役割を果たすことになる。

それらを行っていくにあたり、当然複数の人間が集合し、話し合いの上で決定していく、議会のような機関が必要となる。その機関を近隣自治協議会と名付けることにする。近隣自治協議会の構成員は、そこで決定する内容から、その地域の代表者と言っても過言ではなく、予算の使途を決定する権限も持ち合わせるため、それなりに責任のかかる役である。そこで、制度をつくる上で、近隣自治協議会は、地域住民の代表者の集まりであるという、制度的な補償が必要となるだろう。その制度的保障として考えられるのは、やはり公募公選制ではないだろうか。しかし、直接選挙は地方自治法上認められていないので、住民投票によって選ばれた者を、市長が任命するという形式になるだろう。同様の仕組みを採用している自治体として、上越市の例が挙げられる。上越市は、地域自治区内の地区協議会の委員を、各種団体の代表者としての側面よりも、地域の代表としての側面を強調するため、公募公選制を採用している。その結果、市への答申などに関する活発な活動がみられるという。八王子市においても、公募公選制を採用し、幅広く住民参加を促し、活発な委員会としていくべきである。

協議会の構成員については、地方自治法には、「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202条の5第2項)と規定されている。しかし、当該地域を生活圏としているのは、当該地域に住所を有するものだけではなく、例えば隣接する地域の者、そこに在勤、在学する者も含まれる。地域の問題を検討する上では、構成員に関して、当該地域に住居をもつ者を基本としつつも、隣接する地域の者や、在勤、在学する者も参加可能な仕組みが望ましいのではないだろうか。この点において、先に述べたこの制度の設置根拠として、八王子市独自条例を施している必要があると言え

る。八王子市は、昼間人口と夜間人口がほぼ均衡しており³¹、在勤、在学者が多く、特に「学園都市」として学生が多い都市である事も特徴なので、地域に通学する学生の意見や活動力を近隣自治組織に反映できれば、より一層の活性化に繋がる事が期待できる。

協議会の運営は、中学校などを利用し、基本的に夜間若しくは休日とするべきだろう。これは、日中働きながら、近隣自治委員会の委員としても参加できるよう、広く門戸を開くためである。多様な人材の参加が実現できれば、その分きめ細やかにニーズをくみ取り、住民代表の機関として、充実した内容と考えられる。

また、近隣自治協議会の構成員の報酬についてだが、多くの自治体では地域委員会等の構成員については無報酬としている。しかし、近隣自治協議会の権限と責任の大きさや、公募公選制を採る事による、構成員の負担の大きさを考えると、個人的には日当制などの報酬体系が望ましいと考える。地域の課題を解決するために、当該住民が知恵を絞って解決していく事は、むしろその地域の構成員の義務であり、自主的な参加による無報酬の体系が望ましいという面もある。しかし、その価値観を押し付けることは、逆に積極的な構成員の参加を狭めるものになる恐れがある。近隣自治協議会の構成員には、実質的に、小さな自治体の議員と変わらない役割が与えられるわけで、その意味でもその活動に対する報酬を得ることは、全く不当であるとは言い難いだろう。具体的な金額などに関してはここで言及は避けるが、いずれにせよ、多様で優秀な人材が集まりやすくするための、インセンティブという面でも、これは検討に値する事項であるといえる。

第五項 まとめ

上述のように、八王子市における近隣自治制度の制度設計について論じてきた。しかしより実行性のある、活きた制度にする為に、これまでに言及できなかった、以下の点についてより詰めた議論が必要になる事が予想されるので、その点について付記したい。

第一に、この制度を導入するにあたり、市側の受け入れ体制を整備する必要がある、という点である。市役所内に、近隣自治組織を担当する所管を新設し、各近隣自治区域の担当職員を配置する。当該地域の課題解決の為に、地域が必要とする情報提供や、市役所内との調整を行うなど、地域課題解決へ向け協力していく業務が必要となる。また、この制度の立ち上がり直後、定着するまでの間の、スムーズな運営が行われるよう促していく役割も期待される。

³¹八王子市都市政策研究会議共同研究（2005、2006）「八王子における地域自治組織を考える」、P46

第二に、近隣自治協議会で決定された地域の事柄に沿って、実際に活動する実働部隊の整備である。これに関しては、PTAや消防団、自治会、町内会など、既存の組織とどう連携して、実行体制を整えていくかが重要となるだろう。平成17・18年度八王子市都市政策研究会議共同研究「八王子における地域自治組織を考える」の報告書によると、既存の地域組織を活かすために、地域自治組織の下部組織に、テーマ別委員会を設置し、既存組織をそこに取り込むような形で、組織づくりを行い、各テーマ別委員会の代表者で地域自治協議会を構成するべきと提言している。本稿では、近隣自治協議会を、より民主的な組織とするため、住民代表機関としての性格を強める為、その構成員の選出方法として公募公選制を提言した。この、既存組織の活かし方、実行体制についての、より実行性を考慮した、現実に即した議論と緻密な制度設計が必要である。

第三に、近隣自治協議会と、市議会との兼ね合いである。近隣自治委員会は、多くの役割と、権限が与えられ、その選出の過程においても事実上の公選制を採用することから、地域の代表者と言っても過言ではなく、両者の存在意義が重複してくる。そういった意味では、近隣自治協議会と市議会との業務の住み分けが重要となってくる。市議会は、近隣自治協議会の担う課題解決業務よりも、より広域の問題に対して取り組むべきであるという事は、いうまでもない。更には八王子市だけの問題のみでなく、隣接する他市との連携において解決すべき事柄についても積極的に取り組む。近隣自治協議会で、よりレベルの高い、議論が行われるのであれば、市議員も、自らの役割を見つめなおし、今までの旧態依然とした体制を維持する事は困難となり、自ら襟を正さざるを得ないだろう。議会基本条例を始めとした、情報公開制度の制定は言うまでもなく、より建設的的確な議論が出来る議会になる為の、様々な議会改革が必要となるだろう。また、先に述べた「補完性の原理」に基づく、役割の変化から、多数の市民の声を総合的に政策としていき、現状よりも広域の政策課題を専門的に解決していく役割を担う事になる。結果として市議会議員の定数等は、その役割の変化から大幅に削減される事になるかもしれない。

以上のように、今後更なる検討を重ねる点が多いものの、本章では八王子市における近隣自治組織の制度設計に関する提言を行った。また、本稿では十分に言及できなかったが、これと同じような取り組みにおいて、先行する他市の事例も充分検討する必要があるだろう。これらの点において、充分研究する事が出来なかった事が心残りだが、今後の研究課題としていきたい。

繰り返しになるが、新たな地域制度を機能させる為には、既存の組織を活かした、現実に即した制度設計が枢要である。「補完性の原理」に基づいた、近隣自治組織を八王子市に根付かせることで、八王子市が真に「民主主義の学校」となり、「ソーシャル・キャピタル」の豊かな地域となると同時に、「ローカル・オプティ

ママ」を達成していく事に繋がっていく事が期待される。僭越ながら、本稿が、八王子市において近隣自治制度に関して、今後本格的な制度設計が行われるとき、その一助となれば幸いである。

むすび

日本はよく、「経済一流、政治三流」などと言われる事がある。筆者は必ずしもこの言葉が、的を得ているとは思わないが、今の日本の民主政治の仕組みの成り立ちが、フランス革命の様な市民の要求が発端となり出来上がったものではなく、明治維新や第二次世界大戦の敗戦を経て、海外からの大きな力が影響し発端となって出来上がった事は事実であり、民主政治の歴史も欧米先進国と比較すると浅いものがあるのは事実だろう。それに起因してか、地方選挙などの投票率などをみても分かるように、国民の政治的関心や当事者意識は低く、「おまかせ民主主義」とか、「お上意識が抜けない国民」などと言われる事もある。特に、昨今の政治に対する国民世論は、マスコミによる情報に大きな影響を受け、内閣支持率も滑稽なほど乱高下を繰り返し、それを受けた政治もポピュリズム的な政策運営がなされる事が多いのではないだろうか。近年の国の財政赤字と国債残高が、これを端的に示している。悪い政治をつくるのは、国民であり、それによって被害を受けるのは、国民自らである。民主国家に属する人民として、この当事者意識の重要性を見失ってはいけない。

本稿で言及した、近隣自治制度は、第 2 章で紹介したメリットの他に、自治への住民参加による、自立した当事者意識醸成と、「民主主義の学校」としての、市民の政治教育の場という意味合いも多分に含んでいる。自らの地域の自治を、住民自らが担う事で、悩み、苦しみ、その代わりに成功したときの喜びと自信も大きくなるだろう。行政の側も、意識改革を行い、住民が自らの責任において自立した自治を行う事に対する、喜びを見出していくべきだろう。もちろん、この制度を運営するうえで、それぞれの思惑が錯綜し、議論が円滑に進まなくなることも覚悟しなければならない。そもそも、民主主義とは、手間とコストがかかるものであり、だからこそ尊い価値のあるものであるともいえる。そういった試練を乗り越えていかなければ、我が国における民主主義の成熟は見込めないのではないだろうか。

我らが早稲田大学の卒業生でもあり、第 55 代内閣総理大臣も歴任した、石橋湛山は、「地方自治体にとって肝要なる点は、その一体を成す地域の比較的小なるにある」（1925 年、東洋経済新報社説）と喝破した。³²

今後我が国に近隣自治制度が定着すれば、上述のように民主政治のレベルが一層向上する事が見込めるだけでなく、活発な議論に基づくそれぞれの地域特性を活かした自治が全国で行われ、モザイク模様の国家となるだろう。日本が、今後それを実現していくかは、国民自身の判断と、その信託を受けた、政治家のリーダーシップにゆだねられている。

³² 片木淳 (2010) ガバナンス 2010 年 1 月号 『地域主権国家』と地域コミュニティ」ぎょうせい P26

【参考文献・資料】

- ・兼子仁（1984）「地方自治法」岩波新書
- ・寄本勝美, 辻隆夫, 縣公一郎 編（2006）「行政の未来：片岡寛光先生古稀祝賀」成文堂
- ・名和田是彦 編（2009）「コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較」日本評論社
- ・小滝敏之（2007）「市民社会と近隣自治—小さな自治から大きな自治へ」公人社
- ・稲葉陽二 編（2008）「ソーシャル・キャピタルの潜在力」日本評論社
- ・菅野和夫、江頭憲治朗、小早川光郎、西田典之（2008）『ポケット六法 平成21年版』有斐閣
- ・小高剛、阿部泰隆、宮崎良夫、芝池義一、三木義一、木佐茂男（1988）『地方自治法の論点』有斐閣新書
- ・片木淳（2009）「地方分権論A2009年後期資料13」
- ・片木淳（2009）「地方分権論A2009年後期資料11」
- ・片木淳（2009）「地方分権論A2009年後期資料9」
- ・片木淳（2009）「地方分権論B2009年後期資料3」
- ・片木研究室HP <http://www.f.waseda.jp/katagi/tiikishuken.pdf>
- ・片木淳
- ・八王子市HP <http://www.city.hachioji.tokyo.jp/index.html>
- ・総務省HP 地域自治区・合併特例区
http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html
- ・総務省HP 地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況
<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>
- ・兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編（2007）「分権時代と自治体法学」
- ・財団法人 日本都市センター（2003）「近隣政府の制度設計—法律改正・条例制定に係る主な検討事項—」
- ・財団法人 日本都市センター（2002）「都市センターブックレットNo.6 コミュニティ・近隣政府と自治体計画—その軌跡と展望」
- ・財団法人 日本都市センター（2002）「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択：市民と都市自治体との新しい関係構築の在り方に関する調査研究報告」
- ・財団法人 日本都市センター（2003）「近隣政府への途：地域における自治システムの創造」

- ・ 中川義郎編 (2010) 「これからの地方自治を考える：法と政策の観点から」
- ・ 寄本勝美, 辻隆夫, 縣公一郎 編 (2006) 「行政の未来：片岡寛光先生古稀祝賀」
- ・ ルソー 中本元訳 (2006) 「社会契約論」
- ・ 平成 17・18 年度八王子市都市政策研究会議共同研究「八王子における地域自治組織を考える」
 - ・ 自治体国際化協会編 (2009) 「フランスの地方自治」
 - ・ 武智秀之編著 (2004) 「都市政府とガバナンス」
- ・ 関谷 昇 (2007) 「補完性原理と地方自治についての一考察
 一消極・積極二元論に伴う曖昧さの克服に向けて」 千葉大学 公共研究
<http://mitizane.ll.chiba-u.jp/metadb/up/ReCPAcoe/41sekiva.pdf>
 - ・ 「地方政府とは」 <http://www.tuins.ac.jp/~ham/jyugyou/rp/rpa1.html>
 - ・ 八王子市における地域区分の経緯と現状
http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/_material_/localhost/soshiki/seisaku/shingishitsu/kenkyukaigi/chiikibunseki2.pdf
 - ・ 八王子市基本構想 基本計画総論
http://www.city.hachioji.tokyo.jp/dbps_data/_material_/localhost/soshiki/seisaku/shingishitsu/yumep-koso.pdf