

平成の大合併後の身近な行政の展開

——コミュニティ行政の実態を中心として——

山田光矢

- 一 平成の大合併と広域行政及び身近な行政
- 二 平成の大合併と地域自治組織
- 三 地域審議会と地域自治区（合併特例）を中心に見た身近な行政の実態
- 四 平成の大合併における地域自治区（一般制度）と小さな拠点
- 五 小さな拠点を中心に見た今後の日本のコミュニティ行政のあるべき姿

一 平成の大合併と広域行政及び身近な行政

平成の大合併は一九九九（平成一二）年四月一日から二〇一〇（平成二二）年三月三十一日にかけて行われたものである。その結果、一九九九年四月一日に存在した三三三二市町村（六七〇市・一九九四町・五六八村）が、二〇一〇年三月三十一日には一七二七市町村（七八六市・七五七町・一八四村）となり終了した。ただしその後も市町村合併は継続されており、二〇一九（令和元）年一〇月一日現在では、一七一八市町村（七九二市・七四三町・一八三村）にまで減少、言葉を変えていえば市町村の広域化が進行してきているのである。こうした傾向は、効率的な地方自治の進展には一定の効果があつたといえるが、身近な行政の推進の視点からは問題があるといわざるを得ない。

日本の（市）町村は、一八七四（明治七）年に七一七郡の下に七万八八二〇町村が存在していたが、一八八三（明治一六）年には七万一四九七市町村（一九市・一万二九四町・五万九二八四村）となり、九年間で全体のほぼ一〇%にあたる七三三三町村が減少しているのであり、規模からいえばほぼ一割程各市町村の面積が拡大したのである。当時の市町村の平均人口は五五五人であつた。それが一八八九（明治二二）年の明治の大合併終了時には一万五八五九市町村（三九市・一万五八二〇町村）となり、わずか一年の大合併によってほぼ五分の四（七八%減）にあたる五万五六一市町村が減少したのであり、各市町村の面積はほぼ五倍にまで拡大したのである。市町村がほぼ五分の一に減少した明治の合併後、一市町村当たりの平均人口も約五倍の二三七四人となったのである。

戦後の日本では、一九五三（昭和二八）年に制定された三年間の時限法である町村合併促進法と、一九五六（昭和三一）年に制定された五年間の時限法である新市町村促進法を背景に昭和の大合併が推進され、一九五三年の

九八六九市町村（二六八市・一九六六町・七六一六村）が、一九六一（昭和三六）年には三四七〇市町村（五五六市・一七七七町・九六八村）となった。この九年間の大合併推進の結果、市町村はほぼ三分の二（六五%減）にあたる六三九九が減少したことから、各市町村の面積はほぼ三倍にまで増加したのである。市町村がほぼ三分の一に減少した昭和の大合併後の市町村の平均人口は、総人口九四二八万七千人であったことから、二万七七一人と推測できる。一八七四（明治七）年と一九六一（昭和三六）年の市町村数からみた場合、市町村数は、おおよそ二〇分の一（九六%減）となったのであり、市町村の平均面積は二〇倍強にまで拡大し、平均人口は約五〇倍にまで拡大したのである。⁽¹⁾このことは、戦後のベビーブームの進展の大きさを伝えている。

一八七四（明治七）年の七万八八二〇町村と、二〇一九（令和元）年一月一日現在の一七一一八市町村を比較すると、市町村数はおよそ五〇分の一（九八%減）になり、市町村の平均面積は逆に五〇倍程度に拡大し、さらに市町村の平均人口は七万三四二三人と一三〇倍強まで増大している。また平成の大合併を見ても、一九九九年四月一日の三三三二市町村が、二〇一〇年三月三十一日には一七二七市町村となったからもわかるように、市町村数がほぼ半減し市町村面積がほぼ倍増している⁽²⁾のである。こうした市町村合併が進展している中で、二三存在する東京都の特別区では合併は行われていない。それゆえ二三区を含んだ市区町村数を昭和の大合併と比較すると、五七九の市区は約四〇%増の八一五市区となったのに対して、一七七七町は約六〇%減の七四三町に、九六八村は約八〇%減の一八三村となったのである。

三大都市圏（東京圏、名古屋圏及び関西圏）と地方圏の人口をみると、日本の総面積の約一四%にすぎない三大都市圏には、日本の総人口の五二・〇九%にあたる六六三九万二五六人が、約八六%をしめる地方圏には総人口の

四七・九一%にあたる六一〇五万三三〇七人が住んでいる。三大都市圏では、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県）には総人口の二八・七三%にあたる三六六一万八七三一人が、名古屋圏（岐阜県、愛知県及び三重県）には八・九七%にあたる一一四三万四〇六〇人が、関西圏（京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県）には一八三三万七四六五人が住んでいる。三大都市圏の人口動態をみると、日本人住民では、東京圏の人口は引き続き増加しており、名古屋圏、関西圏の人口は引き続き減少している。外国人住民では、近年は東京圏、名古屋圏、関西圏とも増加が続いている。三大都市圏においても東京一極集中化の進行傾向が見て取れる。

また現在の七九二市・二三区・七四三町・一八三村の一七四一市区町村の人口を見ると、日本の総人口一億二七四四万三五六三人の内、日本の総面積の五八・〇二%をしめる市には全体の八四・〇%にあたる一億七〇六万一八二七人が、〇・一七%でしかない東京特別区には全体の七・四%にあたる九四八万六六一八人が、三五・六八%をしめる町には全体の八・〇%にあたる一〇一三万六一五四人が、六・一二%をしめる村には全体の〇・六%にあたる七五万八九六四人が住んでいるのである。市区には全体の九一・四%の一億一六五万八四四五人が住んでいるのに対して、町村には全体の八・六%の一〇八九万五一一五人しか住んでいないのである。それゆえ一団体当たりの平均人口を見ると、市は一三万五一七九人、区は四一万二四六二人、町は一万三六四二人、村は四〇一六人であり、市区の平均人口は一四万一二六〇人であり、市区町村の平均人口は七万二九五〇人である。町村の行財政能力の極端な弱さ、すなわち地域格差の拡大化傾向が強まっていることがわかる。³⁾

国は、明治の大合併後に「事務組合制度」を、昭和の大合併後に「広域市町村圏」等を導入したように、平成二一年四月から「定住自立圏」を、平成二六年から「連携中枢都市圏」を原則三大都市圏以外の道県を対象に導入してい

る。その中で定住自立圏は、「中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村においては必要な生活機能を確保し、農林業の振興や豊かな自然環境の保全を図るなど、互いに連携・協力することによって、定住を促進し圏域全体の活性化を図る」^④ものであり、連携中枢都市圏は、「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成する」^⑤ものである。

三大都市圏と地方圏の格差拡大や、東京一極集中等の問題が求める身近な行政に対する制度の拡充に対して、政府は一方で市町村合併を推進させながら、他方で地域自治組織制度や小さな拠点制度などの拡充を柱に、地方圏の町村や集落の維持や復興等に向けた活動の場の確保を目指した。そうした中で制定されたものが、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ことを目的とした「まち・ひと・しごと創生法」^⑥であった。

二〇一四（平成二六）年一二月二七日閣議決定されたに「まち・ひと・しごと創生『総合戦略』」の第四で提示された『『小さな拠点』の形成』においては、「小さな拠点」一〇〇〇箇所と、地域運営組織五〇〇〇団体の設立が目標とされた。二〇一八（平成三〇）年五月現在、小さな拠点は全国に一〇六九箇所設置され、設置目標を超えている。ま

た地域運営組織は、二〇一七（平成二九）年一〇月には四一七七団体が創設されている。それゆえ内閣府は、形成済の小さな拠点、総合戦略あり八六九箇所、総合戦略なし五〇五箇所の合計一五七四箇所であり、また今後形成が予定されている小さな拠点は、総合戦略あり一九八箇所、総合戦略なし一一箇所の合計二〇九箇所であり、合わせれば一七八三箇所であることを、また地域運営組織も六〇九市町村に三〇七一存在していることを強調している。^①こうした制度の拡充が今後の日本の身近な行政の推進の要の一つになるものといえる。

二 平成の大合併と地域自治組織

一九九九（平成一一）年に開始された平成の大合併の目的の一つは、「基礎自治体の行財政基盤確立」であり、政府は同年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」を一部施行し、合併と自治権の拡大がセツトであることを強調した。一九九九年四月一日から二〇〇五（平成一七）年三月三十一日までの前半五年間は、合併特例債の創設や合併算定替の期間延長を柱とする手厚い財政措置を通じて市町村合併を誘導していたが、二〇一〇（平成二二）年三月三十一日までの後半五年間は、国・都道府県の積極的関与による合併の推進が図られた。^②後期の大合併を補強するために、政府は二〇〇四（平成一六）年五月二六日に「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」を制定している。

「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」（旧合併特例法）は二〇〇五年三月三十一日に失効し、「市町村の合併の特例等に関する法律」が同年四月一日に施行された。合併の特例に関連する法律の改正は、平成の大合併の後期における合併促進を目的としたものであった。この関連法規の改正に呼応する形で設置されたものの一

つが、地域審議会、地域自治区（一般制度）、地域自治区（特例制度）、合併特例区の四種にわたる地域自治組織である。これら四種の地域自治組織は、合併によって拡大した市町村の内部に、原則として合併前の市町村の区域を単位として設置されるものであり、住民自治の充実が創設の主たる目標の一つになっているものでもある。

地域審議会は、旧合併特例法第五条の四の、「合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、合併市町村の長の諮問により審議又は必要な事項につき意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことができる」との規定を受けて設置されたものである。地域審議会に関する規定は、市町村の合併の特例等に関する法律第二二条で、「合併関係市町村の協議により、期間を定めて合併市町村に、合併関係市町村の区域であった区域ごとに、当該合併市町村が処理する当該区域に係る事務に関し合併市町村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合併市町村の長に意見を述べる審議会（次項において「地域審議会」という。）を置くことができる」と改められた。このことから地域審議会は、合併後の市町村内の旧市町村の地域自治を保障する形で設置が認められたものといえるが、一定期間経過後すなわち合併市町村の一体化がある程度確保された時点での廃止が予定されている組織でもあった⁹⁾。

地域自治区（一般制度）は、二〇〇四年の地方自治法改正によって新設された、地方自治法第二編・第七章に第四節「地域自治区」（二〇二条の四、二〇二条の九）の条項で、市町村に任意で地域自治区（一般制度）を創設することを容認したことで設置されることになったものである。この制度は、第二七次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成一五年一月）を受けたものである。答申は基礎自治体のあり方において、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己責任と自己決定の減速が実願されるという観点から、団体自治ばかりでなく住民自治が重視されなければならない」として市町村合併を容認しつつ、「基礎自治体は、その自

主性を高めるため一般的には規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置する途を開くなど様々な方途を検討して住民自治の充実を図る必要がある」とし、「一般制度としては、基礎自治体としての一体性を損なうことの無いようにするということにも配慮して「行政区的なタイプ（法人格を有しない。）を導入すべき」ことを強調したのである。¹⁰⁾

それを受けて、地方自治法第二〇二条の四の第一項には、「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、その区域を分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」との規定が置かれたのである。そこにはその内部組織として、二〇二条の五の第一項「地域自治区に、地域協議会を置く」の規定に基づいて「地域協議会」が置かれることとなった。地域自治区（一般制度）の設置趣旨として内閣府は、「法律上の規定がなくとも、市町村の判断により地域自治区と同様の仕組みを設けることは可能である。地域自治区制度の趣旨は、地域自治区の創設の途を開くことにあるのではなく、地方自治制度上、市町村の区域内において、より狭い区域を単位として住民の意思を反映させる仕組みを明確に位置づけ、住民自治の拡充方策等を充実しようとするところにある」と説明している。¹¹⁾

地域自治区（一般制度）は、「地域の住民の意見を行政に反映させるとともに行政と住民との連携の強化を目的として、市町村の判断により設けられる区域であり、その区域の住民のうちから選任された者によって構成される地域協議会及び市町村の事務を分掌させるための事務所を置くもの」である。¹²⁾ 地域自治区（一般制度）は市町村の区域の全域に設置しなければならないものであるが、法人格は付与されておらず、必要と認められる限り永続的に設置することが可能な組織でもある。また住民自治の観点からは、住民・町内会・NPO・コミュニティ組織等との協働が求め

られている組織でもある。

他方、平成の大合併を施行した市町村に関しては、地域自治区（合併特例）あるいは合併特例区の設置が認められた。地域自治区（合併特例）は、旧合併特例法第五条の五等の規定によつて設置が認められたもので、合併に際して一又は二以上の合併関係市町村を単位として、合併関係市町村の協議で設置を決定単位できるものであり、そこには市町村長が選任する特別職の区長を置くことができるものである。「地方自治法の一部を改正する法律」の第二十三条には、「市町村の合併に際しては、地方自治法第二百二条の四第一項の規定にかかわらず、合併関係市町村の協議で定める期間に限り、合併市町村の区域の一部の区域に、一又は二以上の合併関係市町村の区域であった区域をその区域とする同項に規定する地域自治区（以下「合併関係市町村の区域による地域自治区」という。）を設けることができる」との規定が置かれた。

また、第二十四条の規定によつて、市町村の合併に際して設ける合併関係市町村の区域による地域自治区（以下「合併に係る地域自治区」という。）において、当該合併に係る地域自治区の区域における事務を効果的に処理するため特に必要があると認めるときは、合併関係市町村の協議により、期間を定めて合併に係る地域自治区の事務所の長に代えて区長を置くことができるとされた。それゆえ区長を配置する場合には、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、合併市町村の長が選任することとされている。

合併特例区は旧合併特例法第五条の八等によつて設置が認められたものである。旧合併特例法によれば、合併特例区は、合併に際して、合併関係市町村の協議により、一又は二以上の旧市町村単位に法人格を有する区（合併特例区）を一定期間（五年以下）設置できる制度であり、いいかえれば合併後の一定期間（五年以下）、一又は二以上の合併関

係市町村の区域であった区域を単位として、特別地方公共団体である合併特別区（法人格を有する）を設けることができるものであった。また合併特別区の長は、合併市町村の長が選任する特別職とされ、合併市町村の助役又は支所・出張所長若しくは指定都市の区の事務所・出張所長を兼ねることができるとされた。さらに合併特別区協議会の構成員は、合併特別区内に住所を有する合併市町村の議会議員の被選挙権を有する者のうちから、規約に定める方法により合併市町村の長が選任するものとされた。それゆえ区長も協議会の構成員も公選ではない。

「地方自治法の一部を改正する法律」の第二十六条には、「合併市町村において市町村の合併後の一定期間、合併関係市町村の区域であった地域の住民の意見を反映しつつその地域を単位として一定の事務を処理することにより、当該事務の効果的な処理又は当該地域の住民の生活の利便性の向上等が図られ、もって合併市町村の一体性の円滑な確立に資すると認めるときは、合併関係市町村の協議により、期間を定めて、合併市町村の区域の全部又は一部の区域に、一又は二以上の合併関係市町村の区域であった区域をその区域として、合併特別区を設けることができる」との規定が置かれた。それゆえ設置期間は合併関係市町村の協議により規約で定められた期間（五年）とされた。なお協議は合併関係市町村の議会の議決を経なければならないこととされている。また第二十七条にあるように、合併特別区は地方自治法第一条の三第一項の特別地方公共団体とされており、合併特別区は、市町村の合併が行われた日に成立する。

地域自治組織の数を二〇〇七（平成一九）年と二〇一九（平成三一）年四月一日現在で比較すると、二〇〇七年には、地域審議会が二二七団体に七七五審議会、地域自治区（一般制度）が一七団体に一二三地域、地域自治区（合併特別）が三八団体に一〇四自治区、合併特別区が六団体に一六特別区に設置されていたものが、二〇一九年には、地域審議

会が二九団体に七九審議会、地域自治区（一般制度）が一三団体に二二八地域、地域自治区（合併特例）が一〇団体に一九自治区となり、微増の地域自治区（一般制度）を除くと激減している。また、合併特例区は期間が五年と限定されていたこともあり現存していない¹³。これらに代わるものとして、小さな拠点や地域運営組織等が設定されてきているのである。

三 地域審議会と地域自治区（合併特例）を中心に見た身近な行政の実態

現行の日本の地域審議会は、表1の通り、一九の道と県に存在する二五市・四町に位置する、旧二三市・五五町・二六村の一〇四市町村を対象に、八二審議会（設置せず二五市町）が置かれている。それらを見ていくと以下のようななる。

北海道・東北を見ると、北海道では平成二〇〇四（平成一六）年二月一日に函館市が戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町を編入し、旧函館地区を除く戸井・恵山・榎法華・南茅部の四地区にそれぞれ審議会を設置した。青森県では、二〇〇五（平成一七）年二月一日に十和田市と十和田湖町の合併で誕生した新しい十和田市が、旧十和田湖町地域を対象とする十和田市地域審議会を、三月二八日に五所川原市・金木町・市浦村の合併で誕生した新しい五所川原市が、金木地区と市浦地区にそれぞれ審議会を設置した。福島県では須賀川市が二〇〇五年四月一日に長沼町と岩瀬村を編入し、長沼地区と岩瀬地区にそれぞれ審議会を、福島市が二〇〇八（平成二〇）年飯野町を編入し、旧飯野町地区に飯野地区審議会を設置した。

関東を見ると、群馬県では二〇〇四年十二月五日に前橋市が大胡町・宮城村・粕川村を編入し、二〇〇九（平成

表1 地域自治組織 (地域審議会・地域自治区・合併特例区) 一覧

(平成31年4月1日現在)

都道府県	地域審議会			地域自治区 (一般制度)			地域自治区 (合併特例法等に基づくもの)		
	市町村	合併年と対象市町村数	現 状	合併年と対象市町村数	現 状	合併年と対象市町村数	現 状		
北海道	函館市	H16.12.1: 3町 1村を編入	田函館地区を除く4の地域審議会	せたな町	H17.9.1: 大成町・瀬棚町・北檜山町合併	大成区、瀬棚区、北檜山区	伊達市	H18.3.1: 大滝村編入	大滝区
		戸井町・恵山町・榎法華村・南茅渚町	戸井・恵山・榎法華・南茅渚の4審議会	むかわ町	H18.3.27: 鶴川町・穂別町合併	鶴川地区自治区 穂別地区自治区	石狩市	H17.10.1: 厚田村・浜盛村編入	厚田区、浜盛区
青森県	五所川原市 十和田市	H17.3.28: 五所川原市・金木町・市浦村で合併	旧五所川原市区域外の4審議会			青森市	H17.4.1: 青森市・浪岡町合併	浪岡	
		H17.1.1: 十和田市・十和田湖町合併	十和田市地域審議会 (旧十和田湖町地域)						
岩手県				宮古市	H17.6.6: 宮古市/田老町/新里村合併 H22: 川井村編入	宮古・田老・新里・川井の4地域自治区			
				花巻市	H18.1.1: 花巻市・大迫町・石鳥谷町・東和町合併	花巻市大迫・石鳥谷・東和の3地域自治区			
秋田県				大仙市	H17.3.22: 大曲市と6町1村の8市町村が合併	8つの地域自治区	能代市	H18.3.21: 能代市・二ツ井町合併	二ツ井町
				南相馬市	H18.1.1: 原町市・小高町・鹿島町が合併	原町区・小高区・鹿島区			
福島県	福島市	H20.7.1: 飯野町を編入	飯野地区審議会						
		H17.4.1: 長沼町・岩瀬村を編入	須賀川市長沼と岩瀬の2地域審議会	南会津町	H18.3.20: 田島町・館岩村・伊南村・南郷村が合併	田島・岩館・伊南・南郷の4地域自治区			
群馬県	前橋市	H16.12.5: 1町 2村編入	前橋市富士見地区地域審議会						
		H21.5.5: 富士見村編入	藤岡市現石地域審議会						
千葉県	印西市	H22.3.23: 印旛村と本埜村を編入	印旛地区地域審議会 本埜地区地域審議会						
		H17.3.19: 夷隅町・大原町・岬町で合併	夷隅・大原・岬の3地区地域審議会他						
新潟県	糸魚川市	H17.3.19: 糸魚川市・能生町・青海町で合併	糸魚川・能生・青海の3地域審議会	上越市	H17.1.1: 6町 7村の13町村を編入	旧上越市地区に15区、編入町村に13区の28区			
		H16.11.1: 4町 4村で合併	8つの地域審議会						
富山県	高岡市	H17.11.1: 高岡市と福岡町が合併	福岡地域審議会						
石川県	七尾市	H16.10.1: 七尾市・田鶴浜町・中島町・能登島町合併	4の地区地域審議会						
		H16.10.12: 5町 1村で合併							
山梨県	笛吹市	H18.8.1: 芦川村を編入	7の地域審議会						
		H15.11.15: 1町 2村で合併	4の地区地域審議会						
	富士河口湖町	H18.3.1: 上九一色村編入							

長野県				飯田市	H17.10.1：上村・南信濃村編入 2村に2区の20区	旧飯田市区域に18区、編入 2村に2区の20区			
	可児市	H17.5.1：兼山町編入	可児市兼山地域審議会	伊那市	H18.3.31：伊那市・高遠町・ 長谷村が合併	旧伊那市区域に7区、高遠と長 谷に各1区の9区			
愛知県	稲沢市	H17.4.1：祖父江町・平和町 編入	稲沢市祖父江地区地域審議会	豊田市	H17.4.1：4町2村の6町村を 編入	旧豊田市区域に6区、編入6町 村に6区の12区			
				新城市	H17.10.1：新城市・鳳来町・ 作手村合併	旧新城市に5、鳳来に4、作手 に1の10区			
三重県	伊勢市	H17.11.1：伊勢市・二見町・ 尾俣町・御園村合併	4の地区地域審議会						
滋賀県							近江八幡市	H22.3.21：近江八幡市・安土 町合併	安土町
奈良県	五條市	H17.9.25：西吉野村・大塔村 編入	西吉野地区審議会 大塔地区審議会						
兵庫県				多可町				H17.11.1：中町・加美町・八 千代町合併	中区、加美区、八千代区
				香美町				H17.4.1：香住町・村岡町・ 三方町合併	香住区、村岡区、小代区
鳥取県	米子市	H17.3.31：米子市・淀江町合併	米子市淀江地域審議会				吉賀町	H17.10.1：梅木村・六日市町合併	梅木村
鳥取県	江津市	H16.10.1：桜江町編入	桜江地域審議会						
岡山県	倉敷市	H17.8.1：船穂町・真備町編入	倉敷市船穂地区審議会倉敷市 真備地域審議会						
香川県	高松市	H17.9.26：塩江町編入 H18.1.10：5町を編入	田高松市外に 6地区地域審議会						
愛媛県	上島町	H16.10.1：弓削町・生名町・ 岩城村・魚島村合併	4の地区地域審議会						
長崎県	平戸市	H17.10.1：平戸市・生月町・ 大島村・田平町合併	5の地域審議会 平戸市地域審議会						
大分県	臼杵市	H17.1.1：臼杵市・野津町合併 H18.3.31：国見町・国東町・ 武蔵町・安岐町合併	4の〇〇町地域審議会						
宮崎県				宮崎市	H18.1.1：佐土原町・田野町・ 高岡町編入	旧宮崎市地区に18の区土佐原・ 田野・高岡に3地域自治区と 津武地域自治区で合計22区			
鹿児島県									
鹿児島県				奄美市				H18.3.20：名瀬市・住用町・ 笠利町合併	名瀬、住用町、笠利町
合計	19 道県 25市4町	旧23市55町26村の 104市町村	82 地域審議会 (設置せず25市町村)	8 道県 10市3町	旧10市34町19村の 63市町村	128 地域自治区 (設置せず7旧庁舎市)	8 道県 7市3町	旧7市13町6村の 26市町村	19 地域自治区 (設置せずは6市1町)

注：総務省「広域行政・市町村合併」「市町村合併資料：地域審議会・地域自治区・合併特別区の設置状況（平成31年4月1日現在）」<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.htm> を参照し作成した。
総計は27道県の40市10町の50市町。長崎県の平戸のみ重複。

平成の大合併後の身近な行政の展開（山田）

二二）年四月に県内初の中核市へ移行するとともに、五月五日には富士見村を編入し、前橋市富士見地区地域審議会を設置した。また藤岡市は二〇〇六（平成一八）年一月一日に鬼石町を編入し、岡市鬼石地域審議会を設置した。千葉県では、二〇〇五年三月一九日に夷隅町・大原町・岬町の合併で誕生したいすみ市が、夷隅・大原・岬の三つの地区地域審議会を、二〇一〇（平成二二）年三月二三日に印西市が印旛村と本埜村を編入し、印旛地区地域審議会と本埜地区地域審議会を設置した。

北陸・甲信越地域を見ると、新潟県では二〇〇五年三月一九日に糸魚川市・能生町・青海町の合併で誕生した新しい糸魚川市が、糸魚川・能生・青海の三地域審議会を設置した。富山県では二〇〇四年一月一日に城端町、平村、上平村、利賀村、井波町、井口村、福野町、福光町の四町・四村の合併で誕生した南砺市が、旧八町村の地域を対象に八の地域審議会を、二〇〇五年一月一日に高岡市と福岡町が合併した誕生した新しい高岡市が、福岡地域審議会を設置した。石川県では二〇〇四年一月一日に七尾市・田鶴浜町・中島町・能登島町合併で誕生した新しい七尾市が、合併した四つの地区にそれぞれ地区地域審議会を設置した。山梨県では、二〇〇三年（平成一五）年一月一日の足和田村、勝山村、河口湖町の合併で誕生した富士河口湖町が、二〇〇六年三月一日に上九一色村南部地区（精進・本栖・富士ヶ嶺の三地区）を合併し、四地区にそれぞれ地域審議会を設置した。また二〇〇四年一月二日に石和町、御坂町、一宮町、八代町、境川村、春日居町の五町一村の合併で誕生した笛吹市が、二〇〇六年八月一日芦川村を編入し、七の地区にそれぞれ地域審議会を設置した。

中部と近畿を見ると、岐阜県では二〇〇五年五月一日に可児市が兼山町を編入し、可児市兼山地域審議会を設置した。愛知県では二〇〇五年四月一日に稲沢市が祖父江町と平和町を編入し、稲沢市祖父江地区地域審議会を設置した。

三重県では二〇〇五年一月一日に伊勢市・二見町・尾俣町・御園村の合併で誕生した新しい伊勢市が、四地区にそれぞれ地区地域審議会を設置した。奈良県では二〇〇五年九月二五日に五條市が西吉野村と大塔村を編入し、それぞれ西吉野地区審議会と大塔地区審議会を設置した。

中国・四国を見ると、鳥取県では二〇〇五年三月三十一日に米子市と淀江町の合併で新しく誕生した米子市が、米子市淀江地域審議会を設置した。島根県では二〇〇四年一月一日に桜江町を編入した江津市が、桜江地域審議会を設置した。岡山県では二〇〇五年八月一日に船穂町と真備町を編入した倉敷市が、倉敷市船穂地区審議会と倉敷市真備地域審議会を設置した。香川県では二〇〇五年九月二六日に塩江町を、二〇〇六年一月一〇日に牟礼町・庵治町・香川町・香南町・国分寺町の五町を編入した高松市が、旧高松市外に六の地区地域審議会を設置した。愛媛県では二〇〇四年一月一日に弓削町・生名町・岩城村・魚島村の二町二村で合併して誕生した上島町が、合併した四町村の地域にそれぞれ地区地域審議会を、御荘町・城辺町・一本松町・西海町・内海村の四町一村の合併で誕生した愛南町が、旧五町村に五の地域審議会を、二〇〇五年一月一日に砥部町と広田村の合併で誕生した新しい砥部町が、旧広田村の地域に広田地区地域審議会を設置した。

九州を見ると、長崎県では二〇〇五年一月一日に平戸市・生月町・大島村・田平町の合併で新たに誕生した平戸市が、旧平戸市の地域に平戸市地域審議会を設置し、残った旧生月町・旧大島村・旧田平町には地域自治区（合併特例法に基づくもの）を設置した。地域審議会と地域自治区が重複して存在しているのは平戸市だけである。大分県では二〇〇五年一月一日に臼杵市と野津町の合併で新たに誕生した臼杵市が野津地域審議会を、二〇〇六年三月三十一日に国見町・国東町・武蔵町・安岐町の合併で誕生した国東市が、合併した旧町村を対象に国見町地域審議会、生月町地

域審議会、大島村地域審議会、田平町地域審議会を設置した。

同様に地域自治区（合併特例）は、八の道と県の七市・三町に存在する、旧七市・一三町・六村の二六市町村に一九の地域自治区（合併特例）が存在している。北海道では、二〇〇五年一月一日に厚田村と浜益村を編入した石狩市が厚田区と浜益区を、二〇〇六年三月一日に大滝村編入した伊達市が大滝区を設置した。二〇〇五年四月一日に青森市・浪岡町の合併で誕生した新しい青森市が浪岡（区）を、秋田県では二〇〇六年三月二日に能代市と二ツ井町が合併して堪能した新しい能代市が二ツ井町（区）を設置した。滋賀県では二〇一〇年三月二日に近江八幡市と安土町が合併して誕生した新しい近江八幡市が安土町（区）を、兵庫県では、二〇〇五年四月一日に香住町・村岡町・三方町の合併で誕生した香美町が香住区、村岡区、小代区を、同年一月一日に中町・加美町・八千代町の合併で誕生した加美町が中区、加美区、八千代区を設置した。島根県では同年一月一日に柿木村と六日市町の合併で誕生した吉賀町が柿木村（区）を、同日に長崎県平戸市が前述のように三つの区を設置した。鹿児島県では二〇〇六年三月二〇日に名瀬市と住用町と笠利町の合併で誕生した奄美市が名瀬、住用町、笠利町の三区を設置した。

このように地域審議会や地域自治区（合併特例）は、平戸市を除いて一つの地方公共団体にはいずれかが設置されている。この場合、大都市が周辺市町村を編入した場合、あるいは大都市が周辺市町村と合併し新たに大都市の名前を継続する形で新しい市を誕生させたところでは、原則として、編入された旧市町村の地域を対象に地域審議会が設置されている。これに対して一般的に小規模市町村が合併した旧市町村では、合併した旧市町村全てを対象として地域審議会が設置されている。このことは次章で扱う地域自治区（二般制度）が証明することになるが、旧来の市町村に置かれている単数もしくは複数の小学校や中学校、あるいは少子化や、三大都市圏その他の地方中枢都市ともいえ

る県庁所在地をはじめとする大都市圏への人口集中の結果、廃止された旧小学校校区などが地域審議会や地域自治区の設置単位となることが理解できる。そうした圏域は現在でも地域コミュニティ等として、住民の日常生活の拠点となっているか、何とか維持する必要がある日常生活圏である。¹⁴⁾

四 平成の大合併における地域自治区（一般制度）と小さな拠点

現行の日本の地域自治区（一般制度）は、表2の通り、八の道と県の一〇市・三町の二三市町に位置する、旧一〇市・三四町・一九村の六三市町村を対象に、一二八地域自治区（一般制度）が設置されている。地域自治区（一般制度）が設置されている二三市町のうち、新設は岩手県宮古市と花巻市、秋田県大仙市、福島県南相馬市、長野県伊那市、愛知県豊田市と新城市の六市と、北海道のせたな町とむかわ町と福島県の南会津町の三町である。編入は新潟県上越市、長野県飯田市、宮崎県宮崎市の三市である。ただし岩手県宮古市と宮崎県宮崎市では追加編入がある。¹⁵⁾ それらの詳細は以下通りである。

北海道のせたな町は二〇〇五年九月一日に大成町・瀬棚町・北檜山町の合併で新設された町である。合併と同時に五年の設置期間で大成区、瀬棚区、北檜山区の合併特別区が置かれ、それらは二〇一〇年に地域自治区（一般制度）に移行している。大成区には久遠小学校と大成中学校が、瀬棚区には瀬棚小学校と瀬棚小学校あり、いずれも小学校区単位とも中学校区単位ともいえる区域となっている。これに対して北檜山区には若松小学校と北檜山小学校と北檜山中学校があり、この区域は中学校区が対象となっている。¹⁶⁾

むかわ町は二〇〇六年三月二七日に鶴川町と穂別町の合併で新設された町である。合併時に「むかわ町地域自治区

表2 地域自治区等の実態 (一般制度) (平成31年4月1日現在)

都道府県名	市町村名	方式	合併期日	人口	面積	旧市町村名	地域自治区の名称	経 歴 等	小学校区 (公立)	中学校区 (公立)		
北海道	せたな町	新設	H17.9.1	8,195	127.0	大成町	大成区	H17.9.1: 合併特別区 (設置期間: 最大5年) ⇒ H22.4.1: 地域自治区へ	久遠小学校	大成中学校		
						瀬棚町	瀬棚区		瀬棚小学校	瀬棚中学校		
	むかわ町	新設	H18.3.27	8,378	711.4	瀬川町	瀬川地域自治区	合併時に地域自治区創設 (むかわ町) 地域自治区の設置等に関する条例 制定	宮戸小学校	瀬川中学校		
						穂別町	穂別地域自治区 (小さな拠点)		穂別小学校	穂別中学校		
	岩手県	宮古市	新設	H17.6.6	54,159	1259.2	宮古市	宮古地域自治区	合併時に地域自治区創設 (H17.8.30: 「宮古市地域自治区条例」制定…3自治区)	13小学校区	8中学校区	
							田老町	田老地域自治区 (小さな拠点)		田老第一小学校	田老第一中学校	
		花巻市	新設	H18.1.1	97,027	908.4	新里村	新里地域自治区 (小さな拠点)	合併時に地域自治区創設 (H18.1.1: 「花巻市地域自治区設置条例」制定) (3自治区: 旧花巻市以外の旧3町の区域が対象)	新里小学校	新里中学校	
							川井村	川井地域自治区 (小さな拠点)		川井小学校	川井中学校	
		秋田県	大仙市	新設	H17.3.22	83,014	866.8	川井村	川井地域自治区 (小さな拠点)	合併時に地域自治区創設 (H17.3.22: 「大仙市地域自治区の設置等に関する条例」制定) (第10条の2に「この条例は平成32年3月31日にその効力を失う」との規定有)	川井小学校	川井中学校
								東和町	東和地域自治区		東和小学校	東和中学校
福島県			南相馬市	新設	H18.1.1	61,452	398.6	大迫町	大迫地域自治区	合併時に地域自治区創設 (H18.1.1: 「南相馬市地域自治区地域協議会に関する規則」制定)	11小学校区	8中学校区
								大迫小学校	内川目小学校		大迫中学校	
								亀ヶ森小学校	新堀小学校		大迫中学校	
								石島谷小学校	八重畑小学校		石島谷中学校	
	東和小学校								東和中学校			
	19小学校区								11中学校			
	8小学校区								大曲中学校 大曲西中学校 大曲南中学校			
	上岡小学校								平和中学校			
西仙北小学校		西仙北中学校										
中仙小学校	清水小学校	中仙中学校										
豊川小学校	豊岡小学校	豊成中学校										
協和小学校		協和中学校										
南外小学校		南外中学校										
高梨小学校	横隼小学校	仙北中学校										
大田東小学校	太田南小学校	太田中学校										
大滝田小学校												
21小学校		11中学校										
8小学校区		原町第一・原町第二・原町第三中学校 石神中学校 (4校)										
小高小・福浦小・金房小・鳥居小の4校…小高小で合同学習		小高中学校										
鹿島小学校 矢沢小学校 上真野小学校		鹿島中学校										
7小学校 (4校ともいえる)		6中学校										

福島県	南会津町	新設	H18.3.20	16,007	886.5	田島町	田島地域自治区	合併時に地域自治区を創設 (H18.3.20.「南会津町地域自治区の設置等に関する条例」制定)	田島小学校 田島第二小学校 松沢小学校 荒海小学校	田島中学校 荒海中学校
		平均		4,002	221.6	稲岩村 伊南村 南郷村	稲岩地域自治区 伊南地域自治区 南郷地域自治区		稲岩小学校 伊南小学校 南郷小学校	南会津中学校
		平均		6,971	34.8	合計	4区		7小学校	4中学校
新潟県	上越市	編入	H17.1.1	199,200	973.9	安塚町	安塚区 (小さな拠点)	H21.10.1：市の全域で28の地域自治区制度がスタート (H21.3.27.「上越市地域自治区の設置に関する条例」改正 →10.1.施行) H20.3.28：「上越市自治基本条例」制定→4.1.施行 ⇒都市内分権の受け皿として地域自治区の設置を規定(第6章) H20.4.1：合併特例法上の13地域自治区を地方自治法上の13地域自治区に改組 (H20.2.6.「上越市の地域自治区の設置に関する条例」制定 →4.1.施行) H21.10.1：合併特例法に基づく地域自治区創設：13区 ⇒13の旧町村地域が対象 (H17.1.1.「地域自治区の設置に関する協議書」)	戸野目小学校 上雲寺小学校	雄志中学校
						上越市	高土区 春日区 直江津区		戸野目小学校 高土小学校 春日小学校 高志小学校 直江津小学校 古城小学校 直江津南小学校 国府小学校 有田小学校 春日新田小学校 保倉小学校	春日中学校 直江津中学校 直江津東中学校
						大湯町	大湯区		大湯小学校	大湯中学校
						頸城村	頸城区 (小さな拠点)		南川小学校 大湫小学校 明治小学校	頸城中学校
						吉川町	吉川区 (小さな拠点)		吉川小学校	吉川中学校
						中郷村	中郷区 (小さな拠点)		中郷小学校	中郷中学校
						板倉町	板倉区 (小さな拠点)		針ノ小学校 豊嶋小学校 山部小学校	板倉中学校
						清里村	清里区 (小さな拠点)		清里小学校	清里中学校
						三和村	三和区 (小さな拠点)		里公小学校 上杉小学校 美守小学校	三和中学校
						名立町	名立区 (小さな拠点)		宝田小学校	名立中学校
						合計	28区		50小学校	22中学校

平成の大合併後の身近な行政の展開 (山田)

長野県	飯田市	編入 H17.10.1	102,628	658.7	橋北地域自治区	H19.4.1：地域自治区設置 (H18.9.21「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」制定 → H19.4.1.施行、H19.2.1「飯田市地域自治区地域協議会」に関する規則→ H19.4.1.施行) ⇒ 20の地域自治区と地域協議会	浜井場小学校	飯田東中学校
					橋南地域自治区		追手町小学校	
					羽場地域自治区		(追手町小学校) (丸山小学校)	飯田西中学校
					丸山地域自治区		丸山小学校	
					栗野地域自治区		(浜井場小学校) (追手町小学校) (丸山小学校)	(飯田東中学校) (飯田西中学校)
					座光寺地域自治区		座光寺小学校	高陵中学校
					上郷地域自治区		上郷小学校	
					松尾地域自治区		松尾小学校	緑ヶ丘中学校
					竜丘地域自治区		竜丘小学校	
					下久堅地域自治区		下久堅小学校	(緑ヶ丘中学校) (竜旗中学校)
					上久堅地域自治区		上久堅小学校	竜東中学校
					千代地域自治区		千代小学校	竜東中学校
					龍江地域自治区		龍江小学校 (千代小学校)	(龍東中学校) (竜旗中学校)
					川路地域自治区		川路小学校	竜旗中学校
					三穂地域自治区		三穂小学校	旭ヶ丘中学校
山本地域自治区	山本小学校							
伊賀良地域自治区	伊賀良小学校	暁中学校						
黒地域自治区	黒小学校							
上村地域自治区	上村小学校	暁中学校						
南信濃地域自治区	相田小学校	暁中学校						
平均	5,131	32.9	合計	18小学校	10中学校			
伊那市	新設 H18.3.31	68,652	667,930	伊那地域自治区	H18.3.31：高遠町・長谷地域自治区(合併特例法)設置 (H17.3.31「伊那市、上伊那郡高遠町及び同郡長谷村…略…地域自治区の設置」に関する協議)	伊那小学校	伊那東小学校	
				美篔地域自治区		伊那北小学校	伊那西小学校	
				手良地域自治区		美篔小学校	(東郡中学校)	
				富巣地域自治区		手良小学校		
				東春近地域自治区		富巣小学校	(東郡中学校) (春富中学校)	
				西春近地域自治区		新山小学校		
				西春近北小学校		春富中学校		
				西春近南小学校		春富中学校		
				西箕輪地域自治区		西箕輪小学校	西箕輪中学校	
				高遠町地域自治区		西箕輪小学校		
平均			合計	15小学校	6中学校			

愛知県	豊田市	編入 H17.4.1	425,172	918.3	豊田市	学母地域自治区	学母代表者会議の下に逢妻・旭ヶ丘・梅坪台・浄水・崇化館・豊南の各地域会議を設置(各中学校区)	学母・童子山・根川・小清水・前山・山の手・美山・元城・朝日・梅坪・平相・浄水・衣丘・浄水北の14小学校区	逢妻・旭ヶ丘・梅坪台・浄水・崇化館・豊南の6中学校				
						高橋地域自治区	高橋代表者会議の下に高橋・益富・美郷の各地域会議を設置(各中学校区)	寺部・平井・野見・古瀬間・矢並・東山・市木・広川台・五ヶ丘・五ヶ丘東の11小学校区	高橋中学校 益富中学校 美里中学校				
						上郷地域自治区	上郷代表者会議の下に上郷・未野原の各地域会議を設置(各中学校区)	高根小学校 須賀野小学校 大林小学校	上郷中学校 未野原中学校				
						高岡地域自治区	高岡代表者会議の下に前林・龍神・岩園・若林(高岡中学校区)の各地域会議設置(各中学校区)	堤・若園・竹村・駒場・若林東・若林西・土橋(前山・山の手)の7(案申9)小学校区	前林中学校 龍神中学校 岩園中学校 高岡中学校				
						猿投地域自治区	猿投代表者会議の下に井郷・石野・猿投・猿投台・保見の各地域会議設置(各中学校区)	大畑・伊保・加納・青木・西広瀬・東広瀬・中金・上藤見・栗保見・西保見・四郷・井上の12小学校区	井郷・石野・猿投・猿投台・保見の5中学校				
						松平地域自治区	松平地域会議(中学校区)	幸海・岩倉・九久平・池脇・豊松の5小学校区	松平中学校				
						藤岡町	藤岡地域自治区(小さな拠点)	藤岡代表者会議の下に藤岡・藤岡南地域会議設置(中学校区)	藤野小学校 石壁小学校 御作小学校 中山小学校	藤岡中学校 藤岡南中学校			
						小原村	小原地域自治区(小さな拠点)	小原地域会議(中学校区)	道徳小学校 本条小学校 小原中部小学校	小原中学校			
						足助町	足助地域自治区(小さな拠点)	足助地域会議(中学校区)	足助・治田・追分・佐切・前定・萩野・明和・新盛・大蔵・御蔵の10小学校区	足助中学校			
						下山村	下山地域自治区(小さな拠点)	下山地域会議(中学校区)	巴ヶ岡小学校 大沼小学校 花山小学校	下山中学校			
						旭町	旭地域自治区(小さな拠点)	旭地域会議(中学校区)	小渡小学校 歌島小学校	旭中学校			
						稲武町	稲武地域自治区(小さな拠点)	稲武地域会議(中学校区)	稲武小学校	稲武中学校			
						平均	平均	35,431	76.5	合計	合計	12区(H19.4.1設置)	(28)の地域会議/中学校区)
新城市	新設 H17.10.1	47,354	499.2	新城市	新城市	H25.4.1:10の「地域自治区」と「地域協議会」設置→合併から7年半後 (H24.12.20.「新城市地域自治区条例」制定→H25.4.1.施行) 自治振興事務所設置 旧新城市域の5地域自治区 市役所西館はつらつセンター 旧鳳来町4区:鳳来総合支所	新城市小学校 舟着小学校 千郷小学校 東郷西小学校 東郷東小学校 八名小学校 庭野小学校 鳳来中部小学校 鳳来寺小学校 鳳来東小学校 東陽小学校	新城市小学校 千郷中学校 東郷中学校 八名中学校 鳳来中学校					
					鳳来町	鳳来東部地域自治区 鳳来中部地域自治区 鳳来西部地域自治区 鳳来北部地域自治区	鳳来東部地域自治区 鳳来中部地域自治区 鳳来西部地域自治区 鳳来北部地域自治区	鳳来東部地域自治区 鳳来中部地域自治区 鳳来西部地域自治区 鳳来北部地域自治区	鳳来中学校				
					作手村	作手地域自治区	作手地域自治区	作手小学校	作手中学校				
					合計	合計	10区	13小学校	6中学校				
					平均	平均	4,735	49.9	合計	合計	10区		

平成の大合併後の身近な行政の展開(山田)

宮城県 宮崎市	編入 H18.1.1	404,017	64,37	中央東地域自治区	H21.1.: 旧宮崎市内: 15 の地域自治区 (地域協議会と地域自治区の事務所: 地域センター・地域事務所) 合併町域 (佐土原・田野・高岡): 合併特別区設置 ⇒ H23.1. 地域自治区へ	江平小学校 宮崎小学校	宮崎東中学校 宮崎中学校
				宮崎西中学校			
				大宮中学校			
				東大宮中学校 住吉中学校			
				大淀中学校 赤江中学校			
				大塚中学校			
				生目台中学校			
				本郷中学校			
				木花中学校			
				青島中学校			
生目南中学校 生目中学校							
宮崎西小学校	宮崎西小学校	宮崎北中学校					
小松台小学校	小松台小学校	宮崎北中学校					
瓜生野小学校 岡倉小学校	瓜生野小学校 岡倉小学校	宮崎北中学校					
佐土原小学校 那珂小学校 広瀬小学校 久峰中学校	佐土原小学校 那珂小学校 広瀬小学校 久峰中学校	佐土原中学校 広瀬中学校					
田野小学校 七野小学校	田野小学校 七野小学校	田野中学校					
高岡小学校 穂佐小学校	高岡小学校 穂佐小学校	高岡中学校					
清武小学校 大久保小学校 加納小学校	清武小学校 大久保小学校 加納小学校	清武中学校 加納中学校					
平均	18,364	29.3	合計	22 区		47 小学校	25 中学校
合計	8 道県 13 市町	新設: 6 市 3 町...宮古市で追加編入有 編入: 3 市...宮崎市で追加編入有	10 市 34 町 19 村	128 地域自治区		295 小学校	145 中学校

註 1. 地域自治区の現状は、総務省「市町村合併資料」[「市町村合併とは」]「地域自治区編入有」(平成 31 年 4 月 1 日現在)

2. 人口と面積は総務省「e-stat 政府の統計窓口」(https://www.e-stat.go.jp/) を参照した。それゆえ数字は 2017 年のものである。

の設置等に関する条例」を制定し、鷓川地域自治区と穂別地域自治区を創設している。鷓川地域自治区には鷓川中央小学校と鷓川中学校があり、穂別地域自治区には宮戸小学校と穂別小学校と穂別中学校がある。それゆえ鷓川地域自治区は小学校区単位とも中学校区単位ともいえるのに対して、穂別地区自治区は中学校区が単位といえる。なお穂別地域自治区は「小さな拠点」でもある¹⁷⁾。

岩手県の宮古市は、二〇〇五年六月六日に宮古市・田老町・新里村の合併で新設された市で、二〇一〇年一月一日に川井村を編入している。合併時の八月三〇日に「宮古市地域自治区条例」を制定して三つの地域自治区を、編入直後に川井地域自治区を創設した。宮古地域自治区には一三の小学校区と八中学校区を有する広域的な自治区であるが、田老地域自治区には田老第一小学校と田老第一中学校、新里地域自治区には新里小学校と新里中学校、川井地域自治区には川井小学校と川井中学校しかなく、いずれも「小さな拠点」である田老地域自治区と田老地域自治区と川井地域自治区は、小学校区単位とも中学校区単位ともいえる自治区である¹⁸⁾。

花巻市は、二〇〇六年一月一日に花巻市・大迫町・石鳥谷町・東和町の合併で新設された市である。合併にあわせて「花巻市地域自治推進委員会条例」を制定し、合併時に「花巻市地域自治区設置条例」に基づいて、花巻市大迫地域自治区・花巻市石鳥谷地域自治区・花巻市東和地域自治区を創設した。一一の小学校と八の中学校を有する旧花巻市域には地域自治区は設置されなかった。花巻市大迫地域自治区には大迫小学校・内川目小学校・亀ヶ森小学校と大迫中学校が、花巻市石鳥谷地域自治区には石鳥谷小学校・新堀小学校・八幡小学校・八重畑小学校と石鳥谷中学校が、花巻市東和地域自治区には東和小学校と東和中学校が置かれた。それゆえ花巻市大迫地域自治区と花巻市石鳥谷地域自治区は中学校区が単位となって設置された自治区であり、花巻市東和地域自治区は小学校区単位とも中学校区単位

ともいえる自治区である。¹⁹⁾

秋田県大仙市は、二〇〇五年三月二二日に大曲市・神岡町・西仙北町・中仙町・協和町・南外村・仙北町・太田町の合併で新設された市である。合併と同時に「大仙市地域自治区の設置等に関する条例」を制定し、合併時に大曲地域自治区・神岡地域自治区・西仙北地域自治区・中仙地域自治区・協和地域自治区・南外地域自治区・仙北地域自治区・太田地域自治区を創設した。大曲地域自治区には八の小学校区と大曲中学校・大曲西中学校・大曲南中学校がある。神岡地域自治区には上岡小学校と平和中学校が、西仙北地域自治区には西仙北小学校と西仙北中学校が、中仙地域自治区には中仙小学校・清水小学校・豊川小学校・豊岡小学校の四校と中仙中学校・豊成中学校の二校が、協和地域自治区には協和小学校と協和中学校が、南外地域自治区には南外小学校と南外中学校が、仙北地域自治区には高梨小学校と横堀小学校の二校と仙北中学校が、太田地域自治区には太田東小学校・太田南小学校・大滝田小学校の三校と太田中学校がある。それゆえ大曲地域自治区と中仙地域自治区は学区を超えた区域に地域自治区が設定されている。また、仙北地域自治区と太田地域自治区は中学校区が単位と、神岡地域自治区・西仙北地域自治区・協和地域自治区・南外地域自治区は小学校区単位とも中学校区単位ともいえる自治区である。なお「大仙市地域自治区の設置等に関する条例」第一〇条の二には、「この条例は平成三二年三月二二日にその効力を失う」との規定がある。²⁰⁾

福島県の相馬市は、三〇〇六年一月一日に原町市と小高町と鹿島町の合併で新設された市である。合併と同時に「南相馬市地域自治区地域協議会に関する規則」に則り、原町区と小高区と鹿島区が設置された。原町区には八の小学校と原町第一中学校・原町第二中学校・原町第三中学校・石神中学校の四校が置かれている。小高区には小高小学校・福浦小学校・金房小学校・鳩原小学校の四校と小高中学校が置かれている。ただし小高小学校のHPには、同校

で四小学校の合同学習が行われているという記載がある。鹿島区には鹿島小学校・矢沢小学校・上真野小学校の三校と鹿島中学校がある。原町区は学区を超えた区域となっており、原町区は小学校区を超えた範囲に設定された自治区であり、小高区と鹿島区は中学校区を範囲に設定されている自治区といえる。²¹⁾

南会津町は、二〇〇六年三月二〇日に田島町・館岩村・伊南村・南郷村の合併によって新しく生まれた町である。合併時に「南会津町地域自治区の設置等に関する条例」により、田島地域自治区・館岩地域自治区・伊南地域自治区・南郷地域自治区を創設した。田島地域自治区には田島小学校・田島第二小学校・桧沢小学校・荒海小学校の四校と田島中学校・荒海中学校の二校が、館岩地域自治区には館岩小学校と館岩中学校が、伊南地域自治区には伊南小学校と南会津中学校が、南郷地域自治区には南郷小学校があり、中学は南会津中学校に通っている。それゆえ田島地域自治区は小学校区を超えた範囲で、館岩地域自治区は小学校区と中学校区を範囲として、伊南地域自治区・南郷地域自治区は小学校区を範囲として自治区が設定されているといえる。²²⁾

新潟県上越市は、上越市が二〇〇五年一月一日に、安塚町・浦川原村・大島村・牧村・柿崎町・大潟町・頸城村・吉川町・中郷村・板倉町・清里村・三和村・名立町の六町・七村の一三町村を編入することで区域を拡大した市である。編入と同時に「地域自治区の設置に関する協議書」に基づき、安塚区・浦川原区・大島区・牧区・柿崎区・大潟区・頸城区・吉川区・中郷区・板倉区・清里区・三和区・名立区の一三の地域自治区(合併特例)が創設された。二〇〇八(平成二〇)年二月六日に「上越市の地域自治区の設置に関する条例」を制定し、四月一日に合併特例法上の一三地域自治区(合併特例)を地方自治法上の地域自治区(一般制度)に改組した。

三月二八日には「上越市自治基本条例」制定し、第六章で「都市内分権の受け皿として地域自治区の設置」を規定

した。これを受けて翌年三月二七日に「上越市地域自治区の設置に関する条例」が改正され、一〇月一日に市の全域で二八の地域自治区（一般制度）がスタートした。旧上越市に設置された高田区・金谷区・三郷区・和田区、新道区・春日区・座区・津有区・高士区、直江津区・有田区・八千浦区・保倉区・北諏訪区・谷浜―桑取区の一五の地域自治区はおおむね昭和の大合併前の市町村の区域となっている。なお、高田区・金谷区・三郷区・和田区の四区には南部まちづくりセンターが、新道区・春日区・座区・津有区・高士区の五区には中部まちづくりセンターが、直江津区・有田区・八千浦区・保倉区・北諏訪区・谷浜―桑取区の六区には北部まちづくりセンターが、一三区にはそれぞれ「総合事務所」が設置されている。

旧上越市に配置された一五の地域自治区（一般制度）のうち、高田区には大手町・東本町・南本町・大町・高田西の五小学校が、新道区には富岡小学校と稲田小学校が、金谷区には黒田小学校と飯小学校が、和田区には和田小学校と大和小学校が、三郷区には三郷小学校が設置されており、これらの小学校の児童は城北中学校・城東中学校・城西中学校（戸野目小学校区の一部を含む）に進学する。津有区には戸野目小学校と上雲寺小学校が、諏訪区には諏訪小学校が、高士区には高士小学校が設置されており、これらの小学校の児童は雄志中学校に進学する。春日区には春日小学校と高志小学校と春日中学校が置かれている。直江津区には直江津小学校・古城小学校・直江津南小学校・国府小学校が、有田区には有田小学校と春日新田小学校が、保倉区には保倉小学校が、北諏訪区には北諏訪小学校があり、これらの小学校の児童は直江津中学校と直江津東中学校に進学する。八千浦区には八千浦小学校と八千浦中学校が谷浜・桑取区には谷浜小学校と潮陵中学校が置かれている。高田区・金谷区・和田区、新道区・座区・津有区・直江津区・有田区・春日区は学校区を範囲とした地域自治区ではないが、三郷区・諏訪区・高士区・保倉区・北諏訪区は小

学区を、八千浦区と北谷浜―桑取区は小学校と中学校の学区を範囲とする自治区である。

編入地域に設定された一三区では、安塚区には安塚小学校と安塚中学校が、浦川原区には浦川原小学校と浦川原中学校が、大島区には大島小学校と大島中学校が、牧区には牧小学校と牧中学校が、柿崎区には柿崎小学校・上下浜小学校・下黒川小学校と柿崎中学校が大潟区には大潟小学校と大潟中学校が、頸城区には南川小学校・大養小学校・明治小学校の二校と頸城中学校が、吉川区には吉川小学校と吉川中学校が、中郷区には中郷小学校と中郷中学校が、板倉区には針小学校・宮嶋小学校・山部小学校・豊原小学校と板倉中学校が、清里区には清里小学校と清里中学校が、三和区には里公小学校・上杉小学校・美守小学校の三校と三和中学校が、名立区には宝田小学校と名立中学校が置かれている。安塚区、浦川原区、大島区、牧区、大潟区、吉川区、中郷区、清里区、名立区は小学校区と中学校区が範囲となっている自治区であり、柿崎区、頸城区、板倉区、三和区は中学校区が範囲となっている自治区である。なお、諏訪区、谷浜・桑取区、浦川原区、大島区、牧区、柿崎区、頸城区、吉川区、中郷区、板倉区、清里区、三和区、名立区は「小さな拠点」⁽²³⁾でもある。

長野県の飯田市は、二〇〇五年一〇月一日に上村と南信濃村を編入して拡大した市である。飯田市は二〇〇六年九月二一日に「飯田市地域自治区の設置等に関する条例」等を制定し、翌年四月一日に二〇の地域自治区と地域協議会を設置した。地域自治区の事務所は「(各)自治振興センター」と称し、橋北・橋南・羽場・丸山・東野の自治振興センターは飯田市大久保町二五三四に配置されている。また鼎地域自治区を除く残りの一四自治振興センターは公民館と同じ住所に存在している。飯田市の公民館は社会教育機関として教育委員会の管轄下に置かれている。

橋北地域自治区には浜井場小学校が、橋南地域自治区には追手町小学校が置かれ、二つの小学校の児童は飯田東中

学校に進学する。羽場地域自治区の児童は自治区外の追手町小学校と丸山小学校に通学する。丸山地域自治区には丸山小学校が置かれ、児童は飯田西中学校に進学する。東野地域自治区の児童も区外の浜井場小学校と追手町小学校と丸山小学校に通学し、飯田東中学校と飯田西中学校に進学する。座光寺地域自治区の児童は坐光寺小学校に、上郷地域自治区の児童は上郷小学校通学し、ともに高陵中学校に進学する。松尾地域自治区の児童は松尾小学校に、竜丘地域自治区の児童は竜丘小学校に通学し、ともに緑ヶ丘中学校に進学する。下久堅地域自治区の児童は下久堅小学校から区外の緑ヶ丘中学校と竜狭中学校に進学する。上久堅地域自治区の児童は上久堅小学校に、千代地域自治区の児童は千代小学校に通学し、ともに竜東中学校に進学する。龍江地域自治区の児童は龍江小学校と区外の千代小学校に通学し、区外の龍東中学校と竜狭中学校に進学する。川路地域自治区の児童は川路小学校に、三穂地域自治区の児童は三穂小学校に通学し、ともに竜狭中学校に進学する。山本地域自治区の児童は山本小学校に、伊賀良地域自治区の児童は伊賀良小学校に通学し、ともに旭ヶ丘中学校に進学する。鼎地域自治区の児童は鼎小学校に通学し、鼎中学校に進学する。上村地域自治区の児童は上村小学校に、南信濃地域自治区の児童は和田小学校に通学し、ともに遠山中学校に進学する。若干の例外はあるものの、飯田市の地域自治区（一般制度）はほぼ小学校区を範囲として設定されているといえる²⁴。

伊那市は、二〇〇六年三月三十一日に伊那市と高遠町と長谷村が合併して新設された新しい市である。二〇〇五年三月三十一日制定の「伊那市、上伊那郡高遠町及び同郡長谷村の配置分合に伴う地域自治区の設置に関する協議」により、合併時に高遠町地域自治区（合併特例）と長谷地域自治区（合併特例）が設置された。翌年一〇月一日に旧伊那市に七つの地域自治区（一般制度）が設置され、二〇一六年四月一日に九の地域自治区（合併特例）を全て地方自治法による

地域自治区（一般制度）へ移行した。伊那地域自治区には伊那小学校・伊那東小学校・伊那北小学校・伊那西小学校と伊那中学校・東部中学校が、美篤地域自治区には美篤小学校が、手良地域自治区には手良小学校が置かれ、児童は東部中学校に進学する。富県地域自治区には富県小学校と新山小学校が置かれ、児童は区外の東部中学校と春富中学校に進学する。東春近地域自治区には東春近小学校が、西春近地域自治区には西春近北小学校と西春近南小学校が置かれ、春富中学校に進学する。西箕輪地域自治区には西箕輪小学校と西箕輪中学校が、高遠町地域自治区には高遠小学校・高遠北小学校と高遠中学校が置かれ、長谷地域には長谷小学校と長谷中学校が置かれている。地域自治区（一般制度）と学校区に若干の齟齬が見られる。なお長谷地域自治区は「小さな拠点」である。²⁵

愛知県の豊田市は、二〇〇五年四月一日に藤岡町、小原村、足助町、下山村、朝日町、稲武町を編入し市域を拡大した。編入後の九月三〇日に豊田市は、改正された地方自治法の地域自治区（一般制度）の導入を目的に「豊田市地域自治区条例」を制定し、一二の地域自治区を設定した。豊田市の地域自治区の特色は、各地域自治区に複数の中学校を有する場合には「代表者会議」を設置し、その下の各中学校にあわせて地域会議を配置した点にある。まさに中学校区を単位にコミュニティ行政を展開することにしたのである。

拳母地域自治区では、拳母代表者会議の下に逢妻・旭ヶ丘・梅坪台・浄水・崇化館・豊南の各地域会議（各中学校区）を、高橋地域自治区では、高橋代表者会議の下に高橋・益富・美郷の各地域会議（各中学校区）を、上郷地域自治区では、上郷代表者会議の下に上郷・末野原の各地域会議（各中学校区）を、高岡地域自治区では、高岡代表者会議の下に前林・龍神・若園・若林（高岡中学校区）の各地域会議（各中学校区）を、猿投地域自治区では、猿投代表者会議の下に井郷・石野・猿投・猿投台・保見の各地域会議（各中学校区）を、松平地域自治区では、松平地域会議（中学

校区）を、藤岡地域自治区では、藤岡代表者会議の下に藤岡・藤岡南の各地域会議（各中学校区）を、小原地域自治区には小原地域会議（中学校区）を、足助地域自治区には足助地域会議（中学校区）を、下山地域自治区には下山地域会議（中学校区）を、旭地域自治区には旭地域会議（中学校区）を、稲武地域自治区には稲武地域会議（中学校区）を置いている。このように豊田市の地域自治区（一般制度）は、全中学校区を対象に設置されるところに大きな特徴が認められる。また編入した四町・二村の六町村を対象に中学校区で設置された藤岡地域自治区、小原地域自治区、足助地域自治区、下山地域自治区、旭地域自治区、稲武地域自治区の六の地域自治区（一般制度）はすべて「小さな拠点」にも指定されている。²⁶

新城市は、二〇〇五年一〇月一日に新城市、鳳来町、作手村の合併によって新設された市である。合併期に市は「市内を一五の区域に分け、区域ごとに副課長級以上の管理職職員を「地域担当」として複数名配置し、地域のまちづくりを支援」（愛知県HP）してきた。合併から七年半後の二〇二二（平成二四）年一二月二〇日に「新城市地域自治区条例」制定を制定し、市内に一〇の「地域自治区（一般制度）」と「地域協議会」を設置した。新城地域自治区の新城小学校と、舟着地域自治区の舟着小学校の生徒は新城中学校に進学する。千郷地域自治区には千郷小学校と千郷中学校が置かれている。東郷地域自治区には東郷西小学校・東郷東小学校と東郷中学校が、八名地域自治区には八名小学校・庭野小学校と八名中学校が置かれている。鳳来中部地域自治区の鳳来中部小学校と、鳳来南部地域自治区の黄柳川小学校と、鳳来北西部地域自治区の鳳来寺小学校と、鳳来東部地域自治区の鳳来東小学校・東陽小学校の児童は鳳来中学校に進学する。作手地域自治区には作手小学校と作手中学校が置かれている。新城市の地域自治区はおおむね小学校区と中学校区を対象にして設定されている。²⁷

宮崎県宮崎市は、二〇〇六年一月一日に佐土原町と田野町と高岡町を、二〇一〇年三月二三日に清武町を編入し、区域を拡大させた市である。合併を機に旧宮崎市内に地域協議会と地域自治区の事務所を有する一五の地域自治区を置き、地域センターに地域事務所を配置した。合併町域の旧佐土原町、旧田野町、旧高岡町の区域には合併特別区を設置した。これら合併特別区は二〇一一（平成二三）年一月に地域自治区（一般制度）となった。宮崎市は地域自治の拡充を目的の一つとして二〇〇九（平成二二）年に地域コミュニティ税を導入している。同年に大宮地域自治区を大宮地域自治区と東大宮地域自治区に分離させた。二〇一〇年三月に清武町を編入して清武町合併特別区を設置し、二〇一五（平成二七）年に地域自治区（一般制度）に移行させた。また二〇一〇年六月には大塚台・生目台地域自治区が分離し、大塚台地域自治区と生目台地域自治区になった。二〇一六（平成二八）年四月に赤江地域自治区が赤江地域自治区と本郷地域自治区に分離し、宮崎市の地域自治区（一般制度）は二三区となった。

各地域の小中学校区との関係を見ると以下ようになる。中央東地域自治区の江平小学校・宮崎小学校と、櫛地域自治区の潮見小学校・宮崎港小学校・櫛小学校・櫛北小学校の児童は、宮崎東中学校・宮崎中学校・櫛中学校に進学する。中央西地域自治区の西池小学校と小戸地域自治区の小戸小学校の児童は宮崎西中学校に、大宮地域自治区の大宮小学校と池内小学校の児童は大宮中学校に進学する。東大宮地域自治区の大宮小学校・宮崎東小学校と、住吉地域自治区の住吉南小学校・住吉小学校の児童は東大宮中学校と住吉中学校に進学する。大淀地域自治区の大淀小学校・古城小学校と、赤江地域自治区の恒久小学校・宮崎南小学校・赤江小学校の児童は大淀中学校・赤江中学校・赤江東中学校に進学する。大塚地域自治区の大塚小学校と江南小学校の児童は大塚中学校に、生目台地域自治区の生目台東小学校と生目台西小学校の児童は生目台中学校に、本郷地域自治区の国富小学校と本郷小学校の児童は本郷中学

校に進学する。木花地域自治区の木花小学校・鏡洲小学校・学園木花台小学校の児童は木花中学校へ、青島地域自治区の青島小学校と内海小学校の児童は青島中学校に進学する。大塚台地域自治区の宮崎西小学校、生目地域自治区の生目小学校、小松台地域自治区の小松台小学校の児童は生目南中学校と生目中学校に進学する。北地域自治区の瓜生野小学校と岡倉小学校の児童は宮崎北中学校に進学する。

編入された地域に設置された佐土原地域自治区には、佐土原小学校・那珂小学校・広瀬小学校・広瀬北小学校・広瀬西小学校と佐土原中学校・広瀬中学校・久峰中学校が置かれている。田野地域自治区には田野小学校・七野小学校と田野中学校が置かれている。高岡地域自治区には高岡小学校・穆佐小学校と高岡中学校が、清武地域自治区には清武小学校・大久保小学校・加納小学校と清武中学校・加納中学校が置かれている。宮崎市の地域自治区は四〇万人を超える人口が集中していることから学校数も多く地域自治区と小学校区が重なっているものは五地域自治区、地域自治区と中学校区が重なっているものは九地域自治区であり、他の八地域は複数の学校区を抱えている²⁸。

五 小さな拠点を中心に見た今後の日本のコミュニティ行政のあるべき姿

平成の大合併を足掛かりに日本では、第二七次地方制度調査会の答申を受けて効率性を求める広域行政化の推進（団体自治）と合わせて、身近な行政いわゆるコミュニティ行政の推進（住民自治）を前提とした地域自治組織の改革に向けた地方自治法の改正が行われ、地域自治区（一般制度）が誕生した。現存の地域自治区（一般制度）はまだ八の道と県（都道府県の一七％）の一三市町（一七四一市区町村の七％強）に一二八自治区しか存在していない。それらを小学校区と中学校区を対象に分類すると、地域自治区（一般制度）に一つずつの小学校と中学校が存在しているものが

二九（二二・六％）、小学校区と同じ区域のものが二六（二八・一％）、中学校と同じ区域のものが二〇（二三・四％）、その他が三三（二五・八％）となっている。

その他の中の豊田市の六の自治区には、自治区内にある中学校区を対象に二二の地域会議が設置されている。他の地域自治区（一般制度）が小学校区か中学校区を対象にしていることから判断すると、豊田区の各地域会議（中学校区）は、他の都道府県の市町村の一つの地域自治区（一般制度）に類似したものとみなすことが可能となる。そうした場合には現存の地域自治区（一般制度）は全体で一五五の区域となり、中学校区と同じ圏域のものが五二となり、全体のほぼ三分の一ということになる。²⁹

このように地域自治区（一般制度）は、小学校区が単位となっているものが累計で六五区、中学校区が単位となっているものが八八区、いずれにも属さないものが二七区ということになる。特に少子化の進む日本にあっては、今後、一つの小学校区と一つの中学校区しか存在しない地区の増加、あるいは複数の小学校の児童が一つの中学校に進学するケースが増加する可能性がある。住民の日常生活圏や日常生活圏を住民自治の基本的な単位とするのであれば、まさに小学校区か中学校区を単位に区域を設定する必要がある。

他方、地域格差が強調されてきている現代社会にあっては、「小さな拠点」や「地域運営組織」を通じて、中山間地を中心とする消滅可能性都市や限界集落等への対応が求められている。地域運営組織の組織形態について総務省は、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」であり、地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行

機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがある」と説明している³⁰。

また小さな拠点とは、「中山間地域等の集落生活圏（複数の集落を含む生活圏）において、安心して暮らしていく上で必要な生活サービスを受け続けられる環境を維持していくために、地域住民が、自治体や事業者、各種団体と協力・役割分担をしながら、各種生活支援機能を集約・確保したり、地域の資源を活用し、しごと・収入を確保する取組」のことである。すなわち小さな拠点は、「人口減少や高齢化が著しい中山間地域等においては、一体的な日常生活圏を構成している『集落生活圏』を維持することが重要であり、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、①地域住民が主体となった集落生活圏の将来像の合意形成、②持続的な取組体制の確立（地域運営組織の形成）、③生活サービスの維持・確保、④地域の収入の確保のためのコミュニティビジネスの実施などの取組を進めるとともに、地域に合った生活サービス機能や交通ネットワークの確保等により」推進されるものである³¹。

「小さな拠点」の実態は表3の通りであり、各都道府県に合計一五二箇所存在しており、一都道府県あたり平均は三二・一七箇所となっている。市を見ると東京都・神奈川県・和歌山県には存在しておらず、四四道府県の二〇九市（七九〇市の二六・五％）に一〇二六箇所設置されている。町を見ると茨城県・富山県・大阪府・佐賀県・沖縄県を除く四二都道府県の一七五町（四七五町の三六・八％）に四一三箇所設置されている。村を見ると、村の存在しない栃木県・石川県・福井県・静岡県・三重県・滋賀県・兵庫県・広島県・山口県・香川県・愛媛県・佐賀県・長崎県の一三県と、青森県・宮城県・千葉県・東京都・富山県・大阪府・和歌山県・鳥取県・島根県・福岡県・大分県を除いた二三府県の四九村（一八三村の三九・九％）に七三拠点設置されている。それに予定数を加えたと、二七道県の三六

表3 小さな拠点の実態

	既存の小さな拠点					設置予定の小さな拠点					備考	小さな拠点総数
	都道府県	小さな拠点実数	市の小さな拠点数	町の小さな拠点数	村の小さな拠点数	備考	小さな拠点予定数	市の予定数	町の予定数	村の予定数		
北海道	83	9市：31	35町：48	3村：4	小学校区：36 中学校区：37	4	1市：未定	3町：3		小学校区：2 中学校区：2	87	
青森県	16	8市：13	3町：3		小学校区：2 中学校区：10						16	
岩手県	40	7市：29	3町：9	2村：2	小学校区：31 中学校区：7	4		1町：4 (雫石町)			44	
宮城県	56	4市：35	6町：21		小学校区：3 中学校区：15	12	2市：11	1町：1 (加美・小)		小学校区：9 中学校区：3	68	
秋田県	14	5市：11	2町：2	1村：1 (大湯・中)	小学校区：8 中学校区：6						14	
山形県	35	3市：7	8町：25	1村：3	小学校区：29 中学校区：3	6		2町：6		小学校区：1 中学校区：4	41	
福島県	38	4市：6	6町：25	3村：7	小学校区：26 中学校区：10	4	1市：1 (伊達・小)	1町：1 (双葉町)	2村：2	小学校区：2 中学校区：1	42	
茨城県	11	3市：7		1村：1 (美浦・中)	小学校区：7 中学校区：4						11	
栃木県	21	3市：18	2町：3		小学校区：13 中学校区：7	11	3市：10	1町：1 (市貝・小)		小学校区：9	32	
群馬県	26	3市：14	3町：11	1村：1 (高山・中)	小学校区：24 中学校区：2	2			2村：2	小学校区：1	28	
埼玉県	10	2市：5	4町：4	1村：1 (東秩父村)	小学校区：5 中学校区：5	4	1市：1 (熊谷・小)	3町：3		小学校区：2 中学校区：1	14	
千葉県	29	5市：21	4町：8		小学校区：19 中学校区：8	1			1村：1 (長生村)	小学校区：1	30	
東京都	1		1町1 (大妻町)		小学校区：1						1	
神奈川県	2		1町：1 (山北・小)	1村：1 (蒲田・中)	小学校区：1 中学校区：1	1	1市：1 (相模原市)			中学校区：1	3	
新潟県	33	7市：30	1町：1 (出雲崎町)	2村：2	小学校区：15 中学校区：17	1	1市：1 (小千谷市)			中学校区：1	34	
富山県	2	2市：2			小学校区：2	21	1市：21 (米見市)				23	
石川県	18	3市：15	1町：3 (中能登町)		小学校区：14 中学校区：4	1	1市：1 (御前市)				19	
福井県	9	4市：6	1町：3 (越前町)		小学校区：5 中学校区：4	4	1市：1 (坂井市)	2町：3		小学校区：1 中学校区：3	13	
山梨県	26	6市：20	2町：5	1村：1 (丹波山村)	小学校区：21 中学校区：5	2	2市：2			小学校区：1 中学校区：1	28	

長野県	24	2市: 3	5町: 8	11村: 13	小学校区: 16 中学校区: 7	10	3市: 7	1町: 1 (池田・小)	2村: 2	小学校区: 5 中学校区: 1	34
岐阜県	53	9市: 47	1町: 5 (掛斐川町)	1村: 1 (白川・小)	小学校区: 26 中学校区: 20	2	1市: 3 (伊豆市)	1町: 2 (白川町)		中学校区: 2	55
静岡県	25	8市: 15	3町: 10		小学校区: 17 中学校区: 8	3				小学校区: 1 中学校区: 2	28
愛知県	10	2市: 7	1町: 1 (設楽町)	2村: 2	小学校区: 1 中学校区: 9						10
三重県	20	2市: 16	2町: 4		小学校区: 16 中学校区: 4	1		1町: 1 (南伊勢町)		小学校区: 1	21
滋賀県	8	1市: 4 (東近江市)	1町: 4 (甲良町)		中学校区: 4	13	2市: 9	1町: 4 (甲良町)		小学校区: 9	21
京都府	13	4市: 11	1町: 1 (笠置町)	1村: 1 (南山城村)	小学校区: 10 中学校区: 3						13
大阪府	1	1市: 18 (河内長野)									1
兵庫県	97	7市: 94	3町: 3		小学校区: 86 中学校区: 9	4	1市: 3 (伊栗市)	1町: 1 (船尾町)		小学校区: 1 中学校区: 3	101
奈良県	17	2市: 4	2町: 5	6村: 8	小学校区: 16 中学校区: 1	1		1村: 1 (上北山村)		小学校区: 1	18
和歌山県	17	1市: 2 (有田市)	6町: 15		小学校区: 15 中学校区: 1						17
鳥取県	32		6町: 32		小学校区: 18 中学校区: 1	2		1町: 2 (大山町)		小学校区: 2	34
島根県	88	7市: 77	5町: 11		小学校区: 70 中学校区: 17	6		2町: 6		小学校区: 6	94
岡山県	32	7市: 20	6町: 10	2村: 2	小学校区: 18 中学校区: 11	1		1町: 1 (吉備中央町)		小学校区: 1	33
広島県	47	7市: 36	3町: 11		小学校区: 28 中学校区: 18	1		1町: 1 (安芸太田町)		小学校区: 1	48
山口県	28	6市: 25	2市: 3		小学校区: 11 中学校区: 9	2	2市: 2			小学校区: 1 中学校区: 1	30
徳島県	14	1市: 6 (美馬市)	2町: 7	1村: 1 (佐那河内村)	小学校区: 11 中学校区: 2	1	1市: 1 (美馬市)			小学校区: 1	15
香川県	9	3市: 6	2町: 3		小学校区: 8 中学校区: 1	1	1市: 1 (丸亀市)			中学校区: 1	10
愛媛県	41	4市: 32	3町: 9		小学校区: 40						41
高知県	53	9市: 12	15町: 38	3村: 3	小学校区: 43 中学校区: 6	6	1市: 3 (土佐清水市)	3町: 3		小学校区: 2 中学校区: 4	59
福岡県	19	3市: 14	3町: 5		小学校区: 8 中学校区: 10	6	2市: 3	2町: 2	1村: 1 (東峰村)	小学校区: 5	25

佐賀県	7	3市：7		小学校区：1 中学校区：5	9	1市：9 (伊万里市)		小学校区：9	16	
長崎県	41	7市：40	1町：1 (東彼杵町)	小学校区：9+8 中学校区：5	3	1市：3 (南島原市)		小学校区：3	44	
熊本県	97	3市：54	6町：40 (水上村)	小学校区：85 中学校区：5	9		1町：2 (美里町)	3村：7	106	
大分県	59	8市：52	2町：7	小学校区：8 中学校区：51	8	3市：8		小学校区：5 中学校区：3	67	
宮崎県	35	6市：19	3町：12	小学校区：15 中学校区：19	4	1市：2 (小林市)		小学校区：3 中学校区：1	39	
鹿児島県	146	13市：128	7町：7	小学校区：138 中学校区：8	5	2市：2	3町：3	1村：2 (椎葉村)	151	
沖縄県	9	3市：7		小学校区：6 中学校区：2				小学校区：1 中学校区：4	9	
合計	1512	1026：209市 (44道府県)	413：175町 (42都道府県)	73：49村 (23道府県)	176(37道県) 未定1	106：36市 (27道県)	51：33町 (21道県)	18：13村 (8県)	小学校区：95 中学校区：39	1688
平均	32.17	4.75	4.17	2.13	4.76	1.33	1.57	1.63	小：3.28(29道県) 中：2.17(18道県)	35.91

注1. 内閣府「小さな拠点情報サイト：令和元年度小さな拠点の形成に関する実態調査」(www.cao.go.jp/regional_management)を参照して作成した。

2. 小さな拠点は予定も入れて1,688ヶ所である。その内訳は小学校区が1,148ヶ所(68.1%)、中学校区が377ヶ所(22.3%)、その他が163ヶ所(9.7%)である。

3. 「小学校区」と「中学校区」は、「小学校区」「中学校区」以外に、「旧小学校区(平成の大合併以後の統廃合の直前まで小学校区があったエリア)」や、「旧中学校区(平成の大合併以後の統廃合の直前まで中学校区があったエリア)」や、「小学校区より狭い」「中学校区より広い」など記載項目の中に「小学校区」や「中学校区」が入っているものは全て、それぞれのカテゴリーに入れた。

市に一〇六箇所と未定一市二二道県の三三町に五一箇所、八県の一三村に一八箇所が予定されており、小さな拠点は一六八八箇所となる。予定を含めた小さな拠点一六八八の内、概ね小学校区が対象となっているものは一一四八箇所(六八・一%)、中学校区が対象となっているものは三七七箇所(二二・三%)、その他が一六三箇所(九・七%)となっている⁽³²⁾。

小さな拠点をこれまで調査した地域でみると、群馬県では二三の拠点のうち二二箇所は小学校区か旧小学校区であり、中学校区はわずか一箇所に過ぎない⁽³³⁾。徳島県では九拠点のうち小学校区や旧小学校区が三か所、中学校区が二か所、その他が四か所、香川県では五拠点のうち小学校区や旧小学校区が四か所、中学校区が一か所、愛媛県では四〇

拠点のすべてが小学校区や旧小学校区に、高知県では四〇七拠点のうち小学校区や旧小学校区が三〇箇所、中学校区が五箇所、その他が五箇所となっている。³⁴このことからわかるように、地域自治区（一般制度）や小さな拠点は、基本的には小学校区や中学校区を標準とするコミュニティを単位として設定されていることが多い。

それゆえ地域自治区（一般制度）と小さな拠点を比較した場合、表2の地域自治区では、むかわ町では穂別地域自治区が、宮古市では田老地域自治区・新里地域自治区・川井地域自治区が小さな拠点となっている。上越市では旧上越市内では一五区のうち諏訪区と浜谷・桑取区のみが小さな拠点であるが、編入された一三町村のうち大潟区を除く一二区が小さな拠点となっている。伊那市では長谷地域自治区が小さな拠点となっている。豊田市では編入された六町村の地域自治区が小さな拠点となっている。これら二五の地域自治区（一般制度）のうち一五の地域自治区内には一つの小学校と一つの中学校が存在している。九の地域自治区には複数の小学校と一つの中学校が存在している。残り一つは一つの小学校があり中学校は複数の小学校から進学する形となっている。すべてが小学校区か中学校区を単位に地域自治区が設定されているのである。

このことからわかるように、日本の身近な行政（コミュニティ行政）の単位は、地域自治区（一般制度）か小さな拠点、あるいはこの二つの制度が重なり合っているものとなっていく可能性が高いといえる。そうした場合、日本の身近な行政の活動機関は「協議会」等を設置し、その下部組織に各種「部会」等を配置し、地域の各種団体の代表者等を委員に任命して運営している場合が多い。しかし民主的な地域行政の推進のためには、当該地域住民の選挙や住民総会等の活用が必要といえる。日本国憲法第九三条が求める「法律の定めるその他の吏員」を関連法の制定を通じて拡大し、可能な限り住民の直接参加が可能となる自治制度の拡充こそ、今後の身近な行政（コミュニティ行政）に

とって必要なものといえる。そのためにも、選挙によるカウンシルの設置か住民総会制度を活用している、イギリスのパリッシュやコミュニティの制度に準じた日本型のコミュニティ行政制度の導入を考えるべきである。

註

註：本文ならびに註の数字は縦書きのために、必要に応じて筆者が漢数字に変換した。

- (1) 日本の市町村の変遷は、「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」総務省『市町村合併資料集』(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>) を参照して整理した。人口は総務省統計局「人口推計の結果の概要」(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.html#annual>) を参照した。
- (2) 現在の人口は、総務省「人口推計（令和元年（二〇一九年）五月確定値、令和元年（二〇一九年）一〇月概算値）（二〇一九年一〇月二二日公表）」(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>) を参照した。それによれば令和元年一〇月一日の総人口の概算値は一億二六一四万人である。
- (3) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成31年1月1日現在）」『住民基本台帳等―住民基本台帳に基づく人口、人口動態（総務省トップ▽政策▽地方行政▽住民基本台帳等』(www.soumu.go.jp)
- (4) 総務省「定住自立圏構想」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/)
- (5) 総務省「連携中枢都市圏構想」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)
- (6) 「まち・ひと・しごと創生法」第1条（目的）参照
- (7) 官邸「まち・ひと・しごと創生総合戦略（二〇一八改訂版）全体像」(www.kantei.go.jp/.../h30-12-21-sougouosenryaku2018z) を参照して整理した。なお、小さな拠点の実際の数について、内閣府の「既に形成されている小さな拠点一覧」では、「市町村版総合戦略に位置付けのある小さな拠点の形成数は、全国で1069箇所」と断ったうえで、本調査において市町村より「公表可」と回答があった箇所を掲載したとする数字は、総合戦略あり八六九箇所、総合戦略なし五〇五箇所の合計一五七四

箇所であり、また今後形成が予定されている小さな拠点は、総合戦略あり一九八箇所、総合戦略なし一一箇所の合計二〇九箇所となっている(内閣府「小さな拠点情報サイト」: www.cao.go.jp/regional_management)。また地域運営組織は六〇九市町村に三〇七一存在するとされている(総務省「地域運営組織の実態」 www.soumu.go.jp/main_content/000475608.pdf)。

- (8) 総務省「平成の大合併」『広域行政・市町村合併―市町村合併資料集』(www.soumu.go.jp) 参照
- (9) 滋賀県愛荘町「合併特例法」(www.town.aisho.shiga.jp/gappei/mainframe/.../04_main.html) を参照して整理した。
- (10) 総務省「地域自治区制度について」(www.soumu.go.jp/main_sosiki/.../No29_sennon_12_si3.pdf)
- (11) 松本英明著『新版 逐条地方自治法』(第七次改訂版) 学陽書房、平成二五年、第四節地域自治区、六八九頁
- (12) 愛荘町・合併特例法参照
- (13) 二〇〇七年の数字は、総務省「地域自治組織と合併特例の概要」(www.soumu.go.jp/main_content/000021700.pdf)、二〇一九年の数字は、総務省「市町村合併資料集 地域自治区・合併特例区制度」(www.soumu.go.jp) 参照。地域自治組織の創設初期については、生沼裕著「合併特例区の現状と課題 (一) ―主として岡山市・宮崎市の事例を参考に―」高崎経済大学地域政策学会編『地域政策研究』高崎経済大学第一〇巻第三号、二〇〇八年二月1〜2頁参照。
- (14) 総務省「地域自治組織と合併特例の概要」と関係市町村のHPを参照して整理した。各市町村の地域自治組織等の特徴については、大仙市HP「大仙市地域自治区の設置等に関する条例」(www.city.daisen.akita.jp/content/.../r154RG00001179.html)、農林水産省HP「第8章 飯田市における広域地域組織化の取組」(www.maff.go.jp/primaff/kanko/.../171113_28kozoi_08.pdf)、伊那市HP「新市まちづくり計画」長野県『伊那市・高遠町・長谷村合併協議会』(www.inacity.jp/gappei/newcity)、愛知県「II. 地域コミュニティの歴史的経緯」(www.pref.aichi.jp/uploaded/attachment/14304.pdf)、豊田市「地域自治区・地域会議について」『地域自治システム』『都市内分権の推進』(www.city.toyota.aichi.jp/shisei/jichiku/1004968.html)、愛知県「愛知県における平成の合併の効果と課題 (平成二三年三月)」『愛知県の市町村合併』(www.pref.aichi.jp/.../0000005246shichoson-gappei.htm) を参照して整理した。
- (15) 地域自治区の現状は、総務省「市町村合併資料」「市町村合併とは」「地域自治組織 (地域自治区・合併特例区) ・制度の

概要・全国の設置状況(平成31年4月1日現在) (<http://www.soumu.go.jp/gapeli/gapeli.html>) を参照して整理した

- (16) せたな町HP (www.town.setana.lg.jp)
- (17) ホーム／むかわ町「北海道むかわ町公式ウェブサイト」 (www.town.mukawa.lg.jp)
- (18) 岩手県宮古市「ホームページ Miyako City」 (www.city.miyako.iwate.jp)
- (19) 花巻市「公式ホームページ」 (www.city.hanamaki.iwate.jp)
- (20) 大仙市「秋田県大仙市」 (<http://search.yahoo.co.jp>)
- (21) 南相馬市「ホーム／南相馬市公式ウェブサイト-Minamisoma City-」 (<http://search.yahoo.co.jp>)
- (22) 南会津町「南会津町役場」 (www.minamiaiizu.org/yakuba)
- (23) 上越市「上越市ホームページ」 (www.city.joetsu.niigata.jp)
- (24) 飯田市「飯田市ホームページ」 (www.city.aida.lg.jp)
- (25) 伊那市「伊那市公式ホームページ」 (www.inacity.jp)
- (26) 豊田市「豊田市公式ホームページ」 (www.city.toyota.aichi.jp)
- (27) 新城市「新城市…ホームページ」 (www.city.shinshiro.lg.jp)
- (28) 宮崎市「宮崎市」 (www.city.miyazaki.miyazaki.jp)
- (29) 総務省「地域自治組織と合併特例の概要」およびこの論文の表2を参照されたい。
- (30) 官邸「小さな拠点・地域運営組織の形成について」(Adobe PDF) www.kantei.go.jp/.../chisana_todofukenseitumei0601_si
- (31) 官邸「小さな拠点の形成—まち・ひと・しごと創生本部」 (www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chisanakuyoten)
- (32) 本論文の表3を参照されたい。なお、ここでいう「小学校区」には「旧小学校区(平成の大合併後の統廃合の直前まで小学校区があったエリア)」や「小学校区より狭い」や「小学校区より広い」を、「中学校区」には「旧中学校区(平成の大合併後の統廃合の直前まで中学校区があったエリア)」や「中学校区より狭い」や「中学校区より広い」など、「小学校区」「中学校区」以外に、記載項目の中に「小学校」や「中学校」が入っているものは全てそれぞれのカテゴリーに入れたので、

正確なものとはいえないが、概ね地域コミュニティは、小学校区や中学校区が対象となっていることは理解できる。

(33) 拙論文「群馬県の地方創生」『櫻文論叢』第九十六巻・一〇八―九頁・平成三十年二月二十八日発行

(34) 拙論文「四国四県の地方創生」『法学紀要』第五十九巻・二五〇頁・二五三頁・二五五頁・二五八―九頁・平成三十年三月一日発行