

# 市町村合併後の地域自治

——地域間の政策学習を中心に——

見 玉 博 昭

はじめに：合併で地域自治は衰えたのか

市町村合併は、改正市町村合併特例法に基づく手厚い財政支援の期限が迫る今から20年前に一つの山場を迎え、市町村数は2004年4月の3,100から2006年4月には1,820へと急激に減った<sup>(1)</sup>。市町村合併では、行財政の効率化や広域的なまちづくりが期待される一方で、地域コミュニティの衰退などが懸念された。そこで広域行政の推進とともに地域自治の制度も設けられた。合併が一段落して10年以上が経ち、大震災やコロナ禍による影響からも落ち着きを取り戻した今、合併の効果や課題を検証する時期にさしかかっている。本稿では、「平成の大合併」で最後の事例となる栃木県栃木市を取り上げ、合併後の地域自治の現状と課題を探りたい。

## 1. 先行研究と分析枠組みの検討

### 1-1. 先行研究の到達点と課題

#### (1) 地域自治システムの構築

地域自治に関しては最近でも多くの書籍を目にする。中田（2020）は、

(1) 総務省「市町村合併データ」 <https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>

「地域共同管理」の機能を明らかにし、住民自治組織のあり方を論じる。大内田・鱒坂・玉野（2021）は、世界各国の地域自治を紹介し、国際比較を試みる。三浦（2021）は、自治体内分権の事例を検証し、協議会型住民自治組織が果たす一般機能を示している。中川他（2022）は、地域自治の仕組みづくりの実践を指南する。総じて、地域自治のしくみをどのように構築するか、制度の設計や運用に有益な示唆を与えるものは多い。だが、地域自治の変化をどのように説明するか、メカニズムの理論的な解明をめざすものは必ずしも多くはない。

## （2）市町村合併と地域自治の検証

市町村合併と地域自治に関する論文も枚挙にいとまがない。多数の自治体を対象とした調査もあるが（牛山2011、吉川2013、山田光矢2020など）、単一または少数の自治体を対象とした事例研究が多い（今野2015、栗田2015、藤井2016、山田知子2016、石川2019、稲垣2021、佐藤2021、小内2021など）。豊富な事例の蓄積に止むを得ない面もあるが、これらは実態の記述に重きを置きがちで、問題関心も様々である。

そうした中で、市町村合併と地域自治に関して体系的に考察するのが、役重眞喜子による研究である（役重2019）。役重の研究書は、平成の大合併によって自治体行政と地域コミュニティの関係性がどのように変容したのかを、岩手県花巻市の事例研究を通して考察し、最適な役割分担に向けた対話・調整、「境界領域マネジメント」のあり方を論じている。本稿は、同研究を一つの拠り所とするため、ここで同書の概要を確認しておきたい。

同研究は、平成の大合併による地域社会や市民自治の変化を検証する既往研究を、①過疎化など地域社会の変容に注目するもの、②市民団体などの地域活動や住民参加への影響に注目するもの、③自治体内分権など自治のしくみや制度に注目するものに分類する。そのうえで、①地域コミュニティの活動や行政の関係に合併が何らかのマイナスの影響を及ぼしたことがわかったが、その具体的な要因や作用機序が明

らかではない、②合併後の地域活動の停滞や過疎化の加速化が明らかになったが、それが合併そのものの影響によるものかどうかは明確でない、③自治体内分権に係わる理論的蓄積や事例検証が豊富化した、地域コミュニティと行政の関係に関しては「下請」感を払しょくする具体的な境界領域マネジメントの検討と提示には至っていない、との課題を提示する（役重2019:24-33）。

### (3) 地域コミュニティと行政の関係

そこで同研究は、①境界領域の実態及び課題の把握、②境界領域マネジメントの地域性及びその背景の解明、③合併による両者関係の変容と再構築に向けた検討を研究目的とする。ここで「境界領域」とは、地域コミュニティと自治体行政の役割分担が課題となる政策領域や具体的な場面、「境界領域マネジメント」とは、境界領域における両者の役割分担のあり方を、最適に調整・形成するための対話のしくみやプロセスの体系をいう（役重2019:34）。

同研究では、まず、境界領域が行政分野の多岐にわたって存在することを明らかにしたうえで、合併前の旧市町には独自の境界領域マネジメントがあったことを、接続のレベル（広域・集落）と接続の態様（融合・分離）によって4つの類型に位置付ける。次いで、この境界領域マネジメントの地域性が住民意識や歴史的経緯に根差しているとの仮説から、地域への愛着意識が接続のレベルに対応し、行政との協働意識の強さ等が接続の態様に相関している可能性を示す。また、明治の行政村が設置した「行政区」のあり方が接続の態様の起源となり、昭和の合併後の一体性形成に係る経緯が接続のレベルに結びついた可能性を示している。そして、こうした境界領域マネジメントの地域性が合併によって広域・分離型へと一律に変化することで、それぞれの地域性との齟齬が生じ、地域の「下請感」を招いていると示唆して、地域性をふまえた境界領域マネジメントを再構築するための処方箋を提示している（役重2019:281-283）。

#### (4) 先行研究の意義

行政だけでなく地域の多様な主体が連携して公共の領域を担うという「ガバナンス」の時代と言われて久しい。また、そこでは参加者の協力を促して社会の効率性を高める「社会関係資本」の意義が語られる（パットナム2001）。しかし、実際に連携や協働の関係を築くことは決して容易でない。「ガバメントからガバナンスへ」といった標語をいくら掲げていても現実は変わらない。役重も指摘するように、地域自治に関しても、行政との関係を「下請け」と批判し「協働」を唱えるとか、地域自治組織を「地縁型」から「協議会型」に改めれば済むほど単純な話ではない。地域コミュニティと行政の役割分担を定める明確な基準はなく、その境界線は時代によって変わり、地域によっても異なる。その意味で、両者の役割を無理に線引きしないで、対話のしくみやプロセスを設けて両者の認識のずれを解消しようとする役重の問題意識は、筆者の経験則に照らしても十分に首肯しうる。

#### (5) 先行研究の疑問点

だが、これまでの先行研究にまったく疑問がないわけではない。

疑問点の1つ目は、研究目的に関して、前述の事例研究には、地域自治の変容の実態を探る「探索型」の研究が多いということである。地域社会や市民自治の概念は一義的ではなく、実態も多様である。視点が定まらぬまま、やみくもに実態の把握に努めても、有意な結論は導けない。まずは地域自治に期待される目的や機能を明らかにしたうえで、それらを果たしているかを確かめる「検証型」の研究が望ましい。完全な検証に至らなくとも、可能性の提示が求められる。

2つ目は、研究方法に関して、役重（2019）が指摘するように、市町村合併以外の影響を取り除く工夫に欠けることである。市町村合併がなくても地域の高齢化や過疎化は進んだだろうし、地域活動の停滞はコロナ禍や災害の影響かもしれない。合併前後の単純な比較では、人口動態や災害・事故などの外部要因を取り除けないため、合併の影響

なのかが判然としない。外部要因の完全な除去は難しいものの、高齢化やコロナ禍などの影響が同様に生じている、地域性の近い複数の地域間で経年的に比較するなど、研究デザインには多少とも工夫の余地がある。

3つ目は、研究内容に関して、役重（2019）をはじめ、行政と地域の関係性に関心が集まり、地域間の関係性にあまり目が向けられていないことである。市町村合併は、行政機能の集約とともに行政区域の拡大をもたらす。行政機能の集約は自治体内分権の程度にもよるが、確実に言えるのは合併によって地域間の垣根が取り払われるということである。行政との距離が遠のくという面はあるが、他の地域との距離が縮まるという面にも留意しなければならない。本稿では、特にこの3点目を中心的な研究課題に据えたい。

## 1-2. 本稿の分析の視角と枠組み

### (1) 分析の視角：地域の課題解決力

そもそも「地域自治」とは、地域全体の課題を地域自らが解決することである。地域が主体となることに重きを置けば「地域自治」といい、地域を改善することに目を向ければ「地域づくり」ということになるだろう。地域自治には、地域全体で取り組むことができるという「協働力」と、課題を解決することができるという「課題解決力」が問われる。

従来の研究は、地域コミュニティの衰退や人間関係の希薄化という意識から、地域自治の「協働」という側面に焦点を合わせがちである。他方、複雑化する地域問題への効果的な対応という意味での地域自治の「課題解決」という側面にはあまり関心が払われていない。あくまで「課題解決」のための「協働」であることを見失ってはならない。

この点、今野（2015）は、「課題解決」を視点に据える数少ない論考の一つだが、合併後の住民と行政の関係を見て、地元地域の声を市政に反映させ難くなったことを論じている。同論文が主題とするのは、

地域の課題を行政に反映させる「地域課題の解決力」であり、地域コミュニティで課題を解決する「地域の課題解決力」とは異なるようである。

## (2) 理論的枠組み：相互参照と政策波及

地域コミュニティはどのようにしてその課題解決力を高めていくのか。鍵となるのは「政策学習」という概念である。政策学習に関しては、ヘクロの「政治的学習」やホールの「社会的学習」、ローズの「教訓導出」やサバティアの「政策志向学習」など様々な概念が提示されているが（秋吉・伊藤・北山2020）、自治体の政策過程に関しては、伊藤修一郎による「政策波及」や「政策移転」に関する研究がよく知られている（伊藤2002、伊藤2006）。

伊藤によると、多くの自治体が共通の政策課題に直面すると、自治体間で「相互参照」が行われ、他の自治体の動向を判断基準とした意思決定がなされる。ある自治体の優れた政策は、他の自治体も後れを取るまいと競うように採り入れる。その場合にも、単に模倣するのではなく、多少とも工夫を施すので、未熟だった政策も次第に精度が高まってくる。こうして自治体が総体として新政策を発展させ、「政策革新」を実現すると説明するのである。

こうしたメカニズムは、地方分権のもとの自治体間に限られるわけではない。自治体内分権のもとの地域コミュニティ間でもおそらく観察できよう。

### 1-3. 本稿の仮説と構成

#### (1) 本稿の仮説

本稿の仮説は、「市町村合併は、地域コミュニティ間の相互参照や政策波及を促すことによって、地域コミュニティの課題解決力を高める」というものである。

市町村合併と地域自治に関する先行研究は、市町村合併による「行

政と地域コミュニティの関係性」の変容を主題としているが、「地域コミュニティ間の関係性」の変容にはあまり着目していない。また、相互参照と政策波及に関する先行研究は、自治体間や国・自治体間における政策波及や政策革新のメカニズムを明らかにしているが、こうした相互参照や政策波及が地域コミュニティ間や自治体・地域コミュニティ間でも働いているかどうかは、筆者の管見ではあるが、必ずしも実証されていない。

そして、地域コミュニティ間でも同様のメカニズムを機能させるのであれば、地域コミュニティと行政の間だけではなく、地域コミュニティの間にも対話のしくみやプロセスを設けることが必要ではないか、というのが本稿の問題意識である。

本稿では、栃木市を事例に取り上げ、同市の地域会議の制度を分析し、地域自治交流会によって地域コミュニティ間に交流の機会があること、また、地域予算提案事業の内容を分析し、地域コミュニティ間で相互参照が行われ、政策波及が生じていることを示していきたい。栃木市を事例に選んだ主な理由は、1市5町による大規模な合併であり、都市部から農村部まで多様な地域コミュニティを観察できるからである<sup>(2)</sup>。対象となる自治体は1つだが、地域単位で観察することで、単一の事例から複数のデータを抽出する。また、地域間を共時的に比較することで、環境変化などの外部要因を制御する。

## (2) 本稿の構成

本稿では、はじめに、研究の背景として市町村合併後の地域自治の検証の必要性を指摘し、関連する先行研究の到達点と課題を検討したうえで、研究上の問いと分析の枠組みを提示した。まずは、我が国の市町村合併と地域自治制度を概観した後、栃木市の地域自治制度について概説する。次に、栃木市における地域自治の現状として、各地域

---

(2) 一般財団法人自治総合センターの教材でも、地域自治制度の研究用に栃木市の事例が取り上げられている。

の特性と課題、地域会議の開催状況と地域予算提案事業の内容、認定まちづくり実働組織の構成員と活動内容について詳述する。そして、栃木市における地域自治の変化として、地域自治交流会の開催による地域間交流や地域活動の拡大・深化について分析し、地域間の相互参照や政策波及の可能性を指摘する。さらに、栃木市における地域自治の今後の課題に関して、地域未来ビジョンの策定や新制度移行に係る見直し状況に言及し、地域間の政策学習を主眼に置き、地域の課題解決力の向上に向けた課題を提示する。むすびに、本稿の結論と意義をまとめ、「学び合う地域自治」の重要性を強調する。

## 2. 市町村合併と地域自治の制度

### 2-1. 我が国における地域自治の制度

#### (1) 平成の大合併

わが国の市町村は過去に三度、大きな合併を経験してきた。「明治の大合併」では小学校の設置や戸籍事務などのため市町村数は約5分の1に減り、「昭和の大合併」では中学校の設置や社会福祉事務などのためさらに約3分の1に減った。そして、「平成の大合併」では地方分権改革に伴い分権の受け皿にふさわしい行財政基盤をめざして約半分に減っている。

市町村合併に関しては、行政規模の拡大に伴い、住民サービスの広域化や高度化、財政運営や施設配置の効率化などが期待される一方で、住民と行政の距離の拡大、周辺地域の衰退や利便性の低下などが懸念される。そこで、平成の大合併では、地域住民の意見を行政運営に反映させ、住民主体のまちづくりを推進する仕組みとして、旧市町村単位で設置できる「合併特例区」や「地域自治区」の制度が用意された。

#### (2) 合併特例区と地域自治区

「合併特例区」は、法人格をもつ特別地方公共団体で、特別職の区長

を置くことができるが、5年以内の時限的な措置である（市町村合併特例法第26条以下）。これに対し「地域自治区」は、法人格はないが、恒久的な制度である。地域自治区には、地方自治法に基づく場合（地方自治法第202条の4以下）と市町村合併特例法に基づく場合（市町村合併特例法第23条以下）がある。前者の場合は旧市町村単位で区域を設定しなくてもよいが、全域に設定しなければならない。後者の場合は合併特例区に準じて区長を置くことができる。

地域自治区には地域協議会と事務所が設置される。「地域協議会」は、市町村長の諮問機関であり、地域住民の意見を集約・調整する。「事務所」は、市町村長の事務を分掌し、住民に身近な事務を処理する。長を含め事務所には市町村の職員が配置される。

### (3) 指定地域共同活動団体

地域自治に関しては、その後も、地方制度調査会の答申が、地域の多様な主体による連携・協働の枠組みを市町村が支援することの重要性を指摘したことを受け<sup>(3)</sup>、地方自治法が一部改正され、「指定地域共同活動団体」制度が創設されている（地方自治法第260条の49）。

新たな制度では、自治会・町内会等の地域の活動団体が、地域の多様な主体と連携・協働しながら、地域の美化・清掃、高齢者や子どもの見守りなど地域的な共同活動を行う場合、構成員や活動内容・方法、運営方法に関して一定の要件を満たすものを市町村長が条例に基づき「指定地域共同活動団体」に指定することができる。

指定を受けると、市町村から支援を受け、市町村に調整を求めることができる。行政財産の貸付けや随意契約による関連事務の委託も可能になるので、例えば市保健センターの一室に高齢者の交流喫茶を設けて健康セミナーを開催したり、公園周辺の美化活動を行う団体に公

---

(3) 第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」令和5年12月21日

園の維持管理を委託したりすることができる<sup>(4)</sup>。

#### (4) 小括：地域自治制度の評価

地方自治法上の地域自治制度に関しては、①地域協議会を通じて地域住民の意見を集約し行政運営に反映できる、②区事務所において住民に身近な行政サービスを提供できる、③指定地域共同活動団体として地域の多様な主体による連携・協働を市町村が支援できる、という肯定的な捉え方ができる。

だが一方で、①地域協議会に関しては、構成次第では地域住民の代表性に欠ける、議会や各種審議会、自治会との役割分担が明確でない、②区事務所に関しては、一体感の醸成や効率的な運営に支障となる、③指定地域共同活動団体に関しては、地域住民の認知度や理解度が低い、住民主体のまちづくりが普及していない、といった否定的な見方もありうる。

賛否いずれの評価が正しいかは、実例を観察してみなければわからない。そこで、栃木市における実際の取組状況を見てみることにしよう。

## 2-2. 栃木市における地域自治の制度

### (1) 合併時の地域自治区

栃木市は、栃木県南部に位置する人口約15万人の市である。2010年3月に旧栃木市・大平町・藤岡町・都賀町の1市3町が合併して誕生し、さらに2011年10月に西方町、2014年4月に岩舟町を編入した。平成の大合併では新設合併・編入合併いずれにおいても全国最後の事例ということになる。栃木市では、合併に際して住民の不安を解消するため、2015年3月までの5年間、栃木市を除く旧5町の区域に、市町村合併特例法に基づく地域自治区を設定し、地域協議会を設置した。

(4) 総務省資料「『指定地域共同活動団体』制度の創設」

区域内の一定の予算や事務に関する権限を与えて、地域住民の代表者から意見を聴き、特色ある地域づくりの推進を図った。

## (2) 条例に基づく地域自治制度

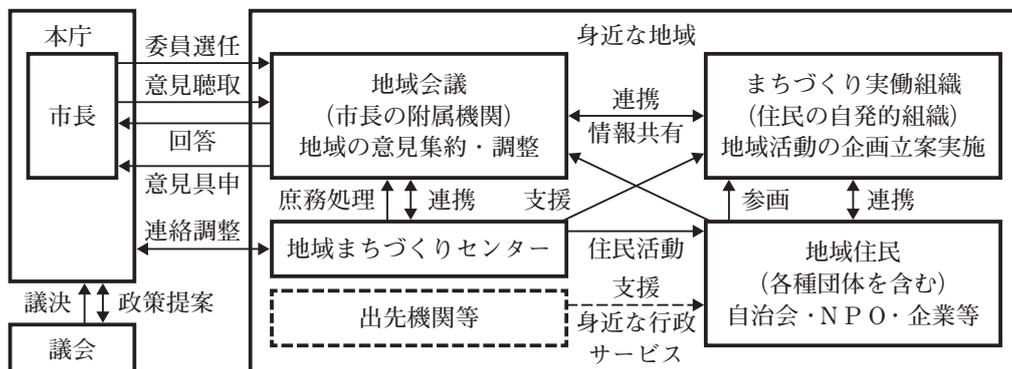
栃木市は、新市のまちづくりや市政運営の基本ルールを定める「自治基本条例」を制定し、2012年10月から施行している。この条例では地域自治の推進を定めている（第14条）。

栃木市では、地域自治区の期限後も引き続き地域づくりを推進するため、地域自治区に代わる独自の新たな地域自治制度を検討し<sup>(5)</sup>、2015年4月から「地域づくり推進条例」を施行した。この条例では、それまで地域自治区が設けられていなかった旧栃木市の区域を含め、市内を8地域に分け、それぞれに「地域会議」や「まちづくり実働組織」などの仕組みを設けた（図1）。

## (3) 地域会議とまちづくり実働組織

「地域会議」は、市が設ける必置の附属機関（審議会）であり、地域内の団体推薦者・有識者・公募委員の15名程度で構成される。各地域

図1 栃木市の地域自治制度



(出所) 栃木市資料を筆者が一部改変・簡略化

(5) 栃木市地域自治制度検討委員会「新たな地域自治制度検討結果報告書」2013年8月

の住民代表組織として、地域の意見を取りまとめ、市長に対し提案を行うとともに、市長の求めに応じて意見を述べる。また、地域づくりのために一定の枠内で市長に予算の使い道を提案できる。

「まちづくり実働組織」は、住民がつくる任意の組織であり、自治会やNPO、商工・農業・福祉・教育関係など地域内の各種団体や住民などで構成される。地域会議と協力連携しながら、地域の課題解決や地域活性化のための実践活動に自主的に取り組む。また、一定の要件を満たし市長の認定を受けた「認定まちづくり実働組織」には、市から活動に対して補助金の交付がある。

#### (4) 地域づくりへの組織的・財政的支援

「地域まちづくりセンター」は、地域づくりを支援する市の組織であり、旧栃木市内の3地域では地域政策課公民館係、旧5町の地域では各地域づくり推進課が担う。地域会議の事務局を担当し、まちづくり実働組織の運営を支援している。

「地域予算提案制度」は、地域の課題を地域で効率的に解決するため、地域会議が一定の枠内で予算の使い道を市長に提案できるという仕組みである。市長は、地域会議の提案を予算案に反映させ、市議会の議決を経て、市が翌年度に事業を実施する。

「地域づくり応援補助金」は、認定まちづくり実働組織を財政的に支援するもので、組織の設立準備や地域活動計画の策定、事業や運営の経費を補助する。

#### (5) 小括：制度設計の類似性

栃木市の地域自治制度では、「地域会議」が合意形成機能を担う協議機関、「認定まちづくり実働組織」が課題解決機能を担う実働組織、そして「地域まちづくりセンター」が両者の支援組織となっている。これらはそれぞれ地方自治法上の「地域協議会」、「指定地域共同活動団体」、「地域自治区事務所」と重なる。栃木市では協議機能と実施機能

を区別する独自の地域自治制度を設計したが、地方自治法でも地域自治区制度に加えて指定地域共同活動団体制度が新設されたことで栃木市に追従する形となっている。

### 3. 栃木市の各地域における取組状況

栃木市では、自治基本条例の見直しを行う市民会議において、地域自治制度の検証も行われている。ここでは自治基本条例部会の会議資料や中間報告書<sup>(6)</sup>、各地域会議の開催実績、地域政策課への追加取材などをもとに各地域の取組状況を詳述する。

#### 3-1. 地域会議と地域予算提案事業

##### (1) 栃木中央地域

栃木中央地域は、人口約3.9万人<sup>(7)</sup>で市の中心部に位置する。舟運を活かした商業で栄え、「巴波川」沿いの「蔵の街並」は小江戸の風情を残し、重要伝統的建造物群保存地区（重伝建地区）にも選ばれているが、中心市街地の空洞化で空き地や空き家も目立つ。

地域会議では、地域予算に関しては、ハード事業として川岸の修景、街中の休憩設備や観光用記念撮影パネルや誘導看板の設置、広場の改修のほか、公園の遊具の設置や花木の植栽を提案し、ソフト事業として交通事故を再現する交通安全教室の継続的な開催、旧跡を紹介する児童向け冊子の作成、挨拶運動や子育て支援の啓発などを提案している。その他の議題としては、旧市役所庁舎跡地の文化芸術館・文学館の整備計画、旧警察署跡地の土地利用方針、重伝建地区の味噌工場跡地の保存活用計画、旧店蔵の利活用などが取り上げられている。

(6) 栃木市市民会議「自治基本条例部会中間報告書」2023年2月

(7) 2022年末時点。他の地域も同様。

## (2) 栃木東部地域

栃木東部地域は、人口約2.1万人で市の東部に位置し、小山市などと接する。国府地区には律令時代の旧跡「下野国庁跡」がある。大宮地区は都市計画道路が整備されて発展が見込まれるが、市街化調整区域が広いこと大規模な開発行為が難しいとされる。

地域会議では、地域予算に関しては、ハード事業として運動広場や公園、旧跡の休憩設備等の設置、地域イベントの舞台の整備などを提案している。その他の議題としては、市街化調整区域における地区計画制度の活用方針などが取り上げられている。

## (3) 栃木西部地域

栃木西部地域は、人口約1.6万人で市の北西部に位置する。皆川地区の「皆川城址」、吹上地区の「吹上城址」、寺尾地区の「星野遺跡」など歴史的資源も多い。令和元年東日本台風では地域を縦断する永野川が決壊・氾濫し、甚大な被害をもたらした。東北自動車道の栃木IC周辺に産業団地が造られており、新たな産業が期待される。

地域会議では、地域予算に関しては、ハード事業として観光名所・旧跡の案内看板の設置、ソフト事業として観光コースの設定や観光案内冊子の作成、交通安全教室の開催、まちづくり塾の継続的な開催などを提案している。その他、まちづくり塾の事業内容が議題によく取り上げられている。

## (4) 大平地域

大平地域は、人口約2.9万人で市の南東部に位置する。鉄道や道路が東西南北に走り、生活の利便性に優れる。電機メーカーや自動車メーカーの工場が立地する。「大平運動公園」などの運動施設をはじめ、子育て施設や福祉施設も充実している。「太平山」の南山麓ではハイキングやぶどう狩りを楽しむことができる。

地域会議では、地域予算に関しては、ハード事業では運動公園の遊

歩道の整備や健康遊具の設置、観光名所の展望所等の整備、遊具の修繕、林道の高木剪定、ソフト事業では交通安全教室の継続的な開催、郷土芸能を体験できる和太鼓の修繕などを提案している。その他、運動公園の整備などが議題とされるほか、保育園の整備事業に関する意見聴取も行われている。

#### (5) 藤岡地域

藤岡地域は、人口約1.5万人で市の南部に位置し、群馬県・埼玉県・茨城県とも接する。首都圏からのアクセスも良く、佐野藤岡 I C 近くに「道の駅みかも」がある。ラムサール条約の登録湿地「渡良瀬遊水地」は、希少な動植物が生息し生態系が豊かであるほか、釣りや気球、サイクリングなどレジャーも盛んである。

地域会議では、地域予算に関しては、ハード事業では「渡良瀬遊水地」の案内看板等の設置、郷土偉人の銅像碑文の表示、道の駅内の展示空間や運動公園の休憩設備の設置、ソフト事業では市民農園の農業体験指導などを提案している。その他、渡良瀬遊水地のシンボル施設やサイクルパークの整備などが議題に取り上げられており、脱炭素先行地域づくり事業に関する意見聴取も行われている。

#### (6) 都賀地域

都賀地域は、人口約1.3万人で市の北東部に位置する。古くから農業が盛んで、郷土芸能も育まれてきた。豊かな自然に恵まれ、総合公園「つがの里」は多くの桜をはじめ四季折々の草花で彩られ、花まつりが開催されている。

地域会議では、地域予算に関しては、総合公園の遊具の設置、蓮池の再生、福祉施設や運動場の設備の購入、地域イベント用の備品・機器の購入のほかに、横断歩道への横断旗の設置や防犯ボランティアへのタスキの配付といった地域安全対策、人形劇やモノづくり教室などの子供向けイベントやコンサートなどの高齢者向けイベントの開催を

提案している。その他の議題では、地域イベントの運営が話し合われており、健康福祉センターの基本構想・基本設計や供用、「つがの里」の総合公園化計画などに関して意見聴取が行われている。

#### (7) 西方地域

西方地域は、人口約6千人で市の北部に位置し、鹿沼市などに接する。米やイチゴなど農業が盛んである。思川沿いの桜並木「金崎の桜堤」は栃木景勝百選にも選ばれている。豊かな自然を活かした総合運動公園「西方ふれあいパーク」がある。

地域会議では、地域予算に関しては、ハード事業では総合運動公園の設備の設置・改修、園内花木の植栽と維持管理、総合施設のプロジェクトの購入、観光名所の案内看板の設置、ソフト事業では交通安全教室の開催などを提案している。その他の議題としては、健康福祉センターの基本構想・基本設計や供用、認定こども園の保育料や通園区域の取扱いなどに関して意見聴取が行われている。

#### (8) 岩舟地域

岩舟地域は、人口約1.7万人で市の南西部に位置し、佐野市に接している。「岩船山」などの観光名所や、ブドウなどの特産品のほか、国の重要文化財「村檜神社」などがあるが、必ずしも知名度は高くない。最近では、総合運動公園内に民設民営によるサッカー専用スタジアムが整備され、旧小学校跡地にサッカー専門学校が開校している。

地域会議では、地域予算に関しては、ハード事業では総合運動場の遊具の設置、観光名所の公衆便所の改修、案内看板の設置を実施し、ソフト事業では地域を紹介する動画の作成や郷土の歴史年表の掲示、交通安全教室の開催などを提案している。その他にも、生活排水処理構想に関して市に意見書を出したり、サッカー専用スタジアムの整備などに関して情報提供を受けたりしている。

### (9) 小括：予算審議中心の地域会議

栃木市地域政策課によると、地域会議の構成員計118名のうち、女性の割合は45%、高齢者の割合は51%である。地域によって多少のばらつきはあるが、総じて女性の代表性が担保されているのに対して、若年世代の代表性が担保されていない。

地域会議では、全ての地域に共通して、総合計画の地域計画をはじめ、文化振興計画の実施細目や地域文化資源の選定、環境基本計画の地域の取組み、消防庁舎整備の基本構想や消防団の再編計画、立地適正化計画などに関する意見聴取が行われている。もっとも、いずれの地域会議でも、議題の中心は地域予算提案事業であり、限られた予算枠の使い道を決める場と化している。地域課題の解決に向けた合意形成機能が発揮されているとは言い難い。

## 3-2. 認定まちづくり実働組織の活動内容

### (1) 栃木中央地域

栃木中央地域の「うずま協力隊」は、2020年に設立され、個人会員13人からなる。同組織には3つの部会があり、①地域防災部会では災害ガイドブックを活用した被災調査や避難行動計画講座、②子育て部会では児童向けに防災拠点や危険個所を巡るウォークラリー、③研修部会では避難所運営ゲームや災害図上訓練を実施している。栃木中央地域ではもともと市民活動が盛んで、様々な団体がそれぞれの分野で活動していたが、令和元年東日本台風による浸水被害をきっかけに、団体の枠を超え地域全体で防災に取り組むようになった。将来的には防災のみならず観光や文化活動へと事業の幅を広げるとしている。

### (2) 栃木東部地域

栃木東部地域では、大宮・国府の2地区にまちづくり協議会が設立されている。

「大宮地区まちづくり協議会」は、2014年に設立され、自治会連合会、

民生委員児童委員協議会、社会福祉協議会、公民館、PTA、子ども会育成会、女性会、シニアクラブ連絡協議会、遺族会、消防団、交通安全協会、文化協会、スポーツ協会、地域クリーン推進員連合会など計19団体からなる。同組織には総務部会、生活安全部会、保健福祉部会、教育文化体育部会の4つの部会がある。主な事業は地区体育祭と地区まつりの運営である。会員相互の連携が必ずしも十分ではないため、活発に議論のできる体制づくりが課題となっている。

「国府地区まちづくり協議会」は、2017年に設立され、自治会連合会をはじめとする各種地域団体のほか、地元まつりの実行委員会や認定農業者協議会など計23団体で構成されている。同組織にも大宮地区と同様の部会があり、①総務部会では史跡の美化活動、②市民生活部会では花いっぱい運動、③保健福祉部会ではラジオ体操の普及、④教育文化部会ではまちづくり学習会の開催、⑤総務部会・教育文化部会では文化史跡マップの作成・配布などを実施している。部会間の活動格差、特定役員への負担集中、後継者の育成などが課題となっている。

### (3) 栃木西部地域

栃木西部地域では、皆川・吹上・寺尾の3地区にまちづくり協議会が設立されている。

「皆川地区街づくり協議会」は、2016年に設立され、自治会連合会をはじめとする各種地域団体のほか、まちづくりのNPO法人など計16団体で構成され、54人が個人で参加する。同組織には6つの部会があり、①総務広報部会では広報紙の発行、②城址公園整美部会では城址公園の管理、③女性部会では行事での調理や小物制作、④イベント部会では地区まつりの開催、⑤歴史文化部会では郷土史の研究発表、⑥グリーンツーリズム部会では農業体験などを実施している。同組織は荒れ放題の城址を整備しようと地元有志が発足させた団体を前身とするが、会員の高齢化といった課題を抱える。

「吹上地区まちづくり協議会」は、2007年に設立され、地元有志の個

人会員42人で構成される。同組織には4つの部会があり、①福祉・環境委員会では花壇の配置や出前講座、②歴史ロマン委員会では郷土史の冊子や地域かるたの作成、③地域ロマン委員会では特産品の開発やスケートリンクの運営、④子どもロマン委員会では「ながら見守り」活動や防犯教室の開催などを実施している。発足当初の会員が活躍する一方、若手会員の新規加入が少ないといった課題を抱えている。

「寺尾まちづくり協議会」は、2016年に設立され、自治会連合会をはじめとする各種地域団体のほか、地域振興協議会、財産区議会、レクリエーション団体など計19団体で構成され、35人が個人で参加する。同組織には3つの部会があり、①グリーンツーリズム部会では米作りや芋掘りなどの農業体験、②ウォーキング部会ではウォーキング大会などを実施し、③生活バス利用促進部会では市の公共交通会議に参加している。同組織は同名の協議会を母体とし、地域自治制度の導入に伴い再編改組された。イベント中心のため、コロナ禍では活動が停滞したという。

#### (4) 大平地域

大平地域の「大平わいわいテラス」は、2017年に設立され、個人会員49人からなる。同組織にはテラスと呼ばれる部会が6つあり、①地域イベントテラスでは春・秋のイベント開催、②子ども子育てテラスでは親子向けの工芸教室、③自然と環境テラスでは里山歩き、④おもてなしテラスでは顔出しパネルの制作、⑤居場所づくりテラスでは夏休みのクールシェア、⑥歴史と伝統文化テラスでは史跡巡りなどを実施するほか、「世間遺産」プロジェクトとして地域パネル展を開催している。同組織は、地区のまちづくり団体の連絡協議会が大学教員の助言を受けながら勉強会を重ね、PTAの若手世代や一般参加者も交えて意見を出し合い設立された。イベントの参加者に入会意思を確認して新規の入会を促す一方、正会員ではなく協力会員として多様な関わり方ができる。テラス間で協力し合い、複数のテラスを掛け持ちする

会員もいる。役員への負担集中といった課題はあるものの、会員がわいわいと自由に話し合えることをモットーとしている。

#### (5) 藤岡地域

藤岡地域の「ハートランドまちづくり隊」は、2017年に設立、自治会連合会をはじめとする各種地域団体のほか、商工会や治水事業促進連絡協議会など計23団体で構成され、17人が個人で参加している。同組織には3つの部会があり、①第1班では遊水地周遊ツアーなどの開催、②第2班では地域の一斉清掃、③第3班では地元祭の開催などを実施している。同組織は地域自治制度の導入に合わせ、設立準備会で協議を重ねて設立された。組織の認知不足から、団体の代表が代わる度に経緯の説明が必要になるなどの課題があるという。

#### (6) 都賀地域

都賀地域の「まちづくりネットワーク『つが』」は、2017年に設立、自治会連合会をはじめとする各種地域団体のほか、障害福祉団体や農業団体、郷土芸能の推進団体など計19団体で構成されており、6人が個人で参加している。同組織では人形劇の開催など子育ての支援、伝統工芸品の製作体験など地場産業の活性化に関する事業などを実施している。地域課題の把握や次世代リーダーの確保などが課題であり、地域団体が全て加入して活動を分担する仕組みの構築を目指している。

#### (7) 西方地域

西方地域の「にしかたわくわく隊」は、2016年に設立、自治会連合会、文化協会、スポーツ協会、経済同友会の4団体で構成され、15人が個人で参加する。同組織ではいちご祭りの開催や花火の打上げなどを実施しているが、コロナ禍では活動が停滞した。役員に負担が集中するなどの課題を抱えている。

## (8) 岩舟地域

岩舟地域では、小学校区ごとに4つのまちづくり協議会が2018年に設立されている。

「すみよいまちづくりの会『いわふね』」は、岩舟小学校区の34自治会の加入世帯2,397人などで構成されている。同組織は役員会を中心に運営され、防災委員会で自主防災組織づくりに向けて研修などを行うほか、コスモスの復活プロジェクトや地域の一斉清掃、広報誌の発行などを実施している。役員への負担軽減や各種事業の部会化といった課題がある。

「静和まちづくり協議会」は、静和小小学校区の27自治会の加入世帯1,688人などで構成されている。同組織も役員会を中心に運営され、防災部会では防災に関する研修などを行うほか、地域内交流活動、環境美化活動や安全・安心推進活動、広報誌の発行などを実施している。役員への負担集中や地域の巻き込み不足などの課題がある。

「小野寺ふれあい会」は、旧小野寺北小学校区の9自治会の加入世帯827人などで構成されている。同組織も役員会を中心に運営され、総務部会のほかに防災部会があるものの、必ずしも機能していないという。花いっぱい運動を実施しているが、廃校を活用したイベントは開催されていない。役員への負担集中のほか、小学校の統合でPTAの協力が得られにくいなどの課題がある。なお、旧小野寺南小学校区の自治会加入世帯からなる「小野寺南まちづくり協議会」は、自治会長のなり手不足で活動の継続が難しくなり、2023年に解散した。

## (9) 小括：まちづくり実働組織の多様性

認定まちづくり実働組織には、地域団体で構成されるものもあれば、個人会員のみで構成されるものもある。前者の場合、自治会連合会、民生委員児童委員協議会、社会福祉協議会、公民館連絡協議会、PTA、子ども会育成会、女性会、シニアクラブ連絡協議会、遺族会、消防団、交通安全協会、文化協会、スポーツ協会、地域クリーン推進

員連合会などが主な構成団体であるが、商工会や農協、NPO法人などが参画する地域もある。地域の課題は地域それぞれ異なり、課題に応じて活動の主体や構成も変わりうる。どの実働組織も役員の負担が重いなど運営上の課題を抱えるが、分野の異なる多様な団体によって横断的に構成されていることが地域課題への対応力を高め、活動に広がりをもたせている。

#### 4. 栃木市における地域間の交流と事業の変化

栃木市では、市町村合併特例法に基づく地域自治区の設置をきっかけに、地域間に関係者の情報共有と交流の機会が設けられた。ここでは、市政年報の記録をもとに合併後の地域間の交流状況をたどり<sup>(8)</sup>、地域予算提案事業の変化を考察する<sup>(9)</sup>。

##### 4-1. 地域間交流の深化・拡大

###### (1) 地域協議会連絡会と地域自治交流会

2011年1月の「地域協議会合同研修会」では、地域自治組織によるまちづくりに関して学識経験者による講演、同年3月の「地域まちづくり講演会」では、講演とともに市内の先駆的まちづくり団体による活動事例の発表が行われている。

翌2011年度には、地域協議会活動に関する調整・連絡を行うため、各地域協議会の正副会長と地域自治区長からなる「地域自治区地域協議会連絡会」が正式に設置され、同連絡会の主催で、「地域協議会交流会」が開催されたり、先進地視察研修が実施されたりした。

(8) 栃木市『市政年報』の地域振興課（平成22年度）、地域まちづくり課（平成23～27年度）、地域づくり推進課（平成28～令和2年度）、地域政策課（令和3～5年度）の項目を参照。

(9) 栃木市『市政年報』の前注所管課の項目のほか、各総合支所地域振興課（地域まちづくり課）、大平・藤岡・都賀・西方・岩舟各地域づくり推進課の項目を参照。

2012年度には、地域自治区が設置されていない旧栃木市地域を含む新たな地域自治制度を念頭に、「栃木地域まちづくり検討委員会」が設置されるとともに、地域協議会連絡会と同検討委員会の共催で、2012年9月に地域自治交流会が開催され、地域自慢（地域資源）の発表とその活用に関する意見交換が行われた。地域自治交流会はその後も定期的に開催され、2013年8月の交流会では「里山を活かした地域づくりとグリーンツーリズムの導入」「人材育成と発掘、女性・若者の積極的参加」などについて、2014年9月の交流会では「『地域の力』を活用した子育て支援」「安心・安全な地域づくり」などについて、いくつかのより具体的な地域課題に関して意見交換が行われた。

## (2) 地域会議連絡調整会議と地域自治交流会

新たな地域自治制度が導入された2015年度からは、地域協議会連絡会に代わり、各地域会議の会長からなる「地域会議連絡調整会議」が設置され、同会議の主催により引き続き地域会議の委員を対象に「地域自治交流会」が開催された。例年10月頃に開催される交流会では、地域予算事業計画書の提出と、外部講師による研修会が行われている。

2019年度は、地域会議の委員だけでなく、各地域の認定まちづくり実働組織の会員も対象に加えて催されるようになったが、2020年度は新型コロナウイルスの感染拡大に伴い中止を余儀なくされた。その後、2021年度は地域会議の会長と事務局職員に絞って再開され、2022年度は地域会議の委員、2023年度は認定まちづくり実働組織の会員も再び対象に加えた研修会が開催されている。近年の交流会は、開催時期に変動があるものの、開催形式は大学教員をコーディネーターに、大学生や市職員をファシリテーターとするワークショップ形式が定着している。

## (3) 小括：地域自治交流会による課題の共有

地域自治交流会は、当初は学識経験者による講演を中心に、知識の

習得を主な目的としていたが、次第に関係者の意見交換に比重を移し、現状の把握や課題の抽出が行われるようになった。近年は関係者で議論する演習へと変化し、課題の共有などに主眼が置かれている。

例えば、2023年度の交流会では、「流域治水と減災」をテーマとする演習を行い、近年たびたび市内各地で豪雨災害に見舞われた経験から、地域の枠を超えて流域全体で対策を考える機会が設けられている。また、2024年度の交流会では、各地域会議は、地域予算提案事業の内容を説明するだけでなく期待される効果をうたい、各認定まちづくり実働組織は、活動実績だけでなく今後の活動意向や運営上の課題を率直に述べている。アンケート結果を読むと、参加者の大半が満足し、他の地域の活動内容に感心する様子がうかがえるが、他の参加者との交流が不十分との感想も多く、グループ別の意見交換会を望む声もある<sup>(10)</sup>。地域間の交流を求める関係者のニーズは高い。

## 4-2. 地域活動の深化・拡大

### (1) ハード事業の一般性

これまでの地域予算提案事業の内容を見ると、ハード事業に関しては、どの地域でも施設の修繕や設備の設置、備品の購入などに充てられている。もちろん対象施設は地域ごとに異なり、それぞれの地域の中核的な施設を主な対象としているが、実施内容自体には目新しさや差異はなく、来訪者向けの案内看板や記念撮影用パネルの設置、ベンチ・テーブルの設置やトイレの改修、公園内の花壇の整備や樹木の剪定、遊具の設置、イベント用テントやプロジェクターの購入などに使われている。

たしかに利用の多い施設の不備は気になるし、住民から改善を求める声も多いのだろう。看板を立てたり、ベンチを新しくしたりすれば、見た目にもわかりやすい。限られた予算額と実施期間で消化するには、

(10) 栃木市「令和6年度栃木市地域自治交流会」発表資料及びアンケート集計結果を参照。

小規模修繕などが最も使い勝手が良いのかもしれない。しかし、わざわざ地域会議で提案すべきことなのか、はたして地域の課題解決に役立つのか、本当に地域の活性化につながるのか、大いに疑問が残る。

## (2) ソフト事業の地域性

これに対し、ソフト事業、特に継続的な事業に関しては、地域ごとの特色が見られる。例えば、栃木中央地域では「交通事故防止対策事業」に継続的に取り組んでいる。中学生や住民向けに自転車の交通安全に関する講習会を開催するものだが、これは市街地で交通量が多く、住宅地や通学路では道幅の狭い所が多いという同地域の交通事情が絡んでいる。

また、栃木西部地域では「まちづくり塾開催事業」に継続的に取り組んでいるが、これは他の地域に先駆けて熱心な地元有志がまちづくり協議会を立ち上げたものの、住民の巻き込みや次世代リーダーの育成が進まないという同地域の人材状況も関わっている。

岩舟地域が「ふるさとPR事業」に継続的に取り組むのも、自然や歴史、農産物に恵まれながら知名度が低いことに加えて、大平町・藤岡町との新市構想が頓挫した後、佐野市や栃木市との合併に翻弄され、アイデンティティを脅かされた同地域の歴史的経緯が影響しているかもしれない。こうしてみると、地域固有の課題を解決するという制度趣旨に適うのは、やはりソフト事業ということになるが、ハード事業に比べて施策の立案は容易でない。実際、ソフト事業の独自性や継続性など、取組状況には地域差が見られる。

## (3) 地域予算提案事業の政策波及

地域会議の代表者が集まる連絡調整会議では、各地域の地域予算提案事業に関する情報を共有する。実際、各地域が提案に苦勞するソフト事業について地域間の動きを見ると、各地域に共通する課題に関しては、ある地域が先行して実施し、他の地域に波及している事業があ

る。例えば、交通安全対策に関しては、プロのスタントマンが交通事故を再現することで事故の恐怖や衝撃を実感させる、「スケアードストリート方式」によばれる交通安全教室が開催されている。この事業は、2016年度に栃木中央地域と大平地域が採り入れて好評を得てから、両地域では翌年度以降も続けられており、2017年度には栃木西部地域、2018年度には西方地域、2019年度には岩舟地域にも広がっている。反対に、同じ交通安全対策でも、都賀地域で行われた単に横断旗を設置するような事業は淘汰されて消えている。このように地域共通の課題では、地域間の相互参照や政策波及を観察することができる。

## 5. 栃木市における地域自治の今後の課題

### 5-1. 地域未来ビジョンの策定

#### (1) 地域未来ビジョン

栃木市では合併後、地域自治を独自に模索してきたが、地域自治の更なる推進に向け、2023年3月に各地域会議において「地域未来ビジョン」を策定している<sup>(11)</sup>。

同ビジョンでは、栃木市の地域自治に関して、地域の魅力や課題を洗い出せていない、関係機関が共通認識を持っていないことを課題にあげている。策定にあたっては、地域会議の委員やまちづくり実働組織の会員、地域まちづくりセンターの職員らが意見を交わし、若者を含む多くの世代の意見も募った。地域会議では、地域の魅力や課題を洗い出し、10年後の地域の姿を見据えて、まちづくりのテーマを掲げ、事業のイメージを持つことにした。こうすることで、メンバーが入れ替わっても一貫性を保ち、計画的に事業を進められる。市の総合計画の中に位置付けることで、市全体のビジョンとの整合性を図ることができる。

(11) 栃木市・栃木中央地域会議等「栃木市地域未来ビジョン」2023年3月

## (2) 地域課題の共通性

各地域のまちづくりのテーマを見ると、「安全・安心」「歴史・文化」「交流・活躍」など共通するキーワードを見出すことができる。地域ごとに資源は異なるものの、同じような環境変化に直面し、空き家の増加や施設の老朽化、災害や暮らしへの不安、後継者の不在、PRの不足、にぎわいの喪失といった共通の課題を抱えていることが浮き彫りになっている。地域未来ビジョンでは、これからの地域のまちづくりにおいて、地域の枠を超えた連携の重要性も強調している。

## (3) 小括：地域間交流の有用性

同じ課題を抱える他の地域の取組みは大いに役立つ。課題が異なるとしても、解決するためのアイデアやノウハウは参考になる。市が出す答えは一つだけだが、地域で取り組めば地域の数だけ異なる解き方が生まれる。他の取組みをそのまま真似ることもあるが、いくつかの取組みの良いところ取りをしたり、工夫を加えたりするので、解決策にも磨きがかかる。ある地域の取組みが成功すると、他の地域も競うように採り入れるため、優れた取組みが広がり、市全体の底上げにつながる。地域自治にこうしたメカニズムを機能させるためにも、地域間の交流を促し、情報を共有し相互に学習することが重要である。

## 5-2. 地域自治制度の見直し

### (1) 地域自治制度の見直し

栃木市の地域づくり推進条例では、2015年度の施行から5年以内ごとに地域自治制度の見直しを求めている（条例附則第3項）。初回の見直しでは2019年度から地域予算を2か年とする措置が講じられた。現在は2025年度からの新制度移行に向けて2度目の見直しが行われている<sup>(12)</sup>。

(12) 栃木市地域振興部地域政策課「栃木市地域自治制度の新制度移行に係る見直しの概要」2023年11月

今回の検討・見直しでは、地域会議委員と認定まちづくり実働組織への意向調査、地域まちづくりセンター職員へのヒアリングから、地域会議・地域予算提案制度・認定まちづくり実働組織に関する課題を抽出した。これらの対策に関する意見を19の検討項目に整理し、庁内の検討部会とワーキンググループで検討している。

## (2) 地域会議に関する検討

地域会議に関しては、地域会議間や認定まちづくり実働組織間、地域会議と実働組織間の連携不足、委員の固定化解消と新規委員の確保などが課題にあげられた。対策として、①認定まちづくり実働組織との統合、②委員構成や任期等の見直し、③運営方法の見直しと情報発信の強化、④付議案件の確保と自主的審議案件の拡充が検討されている。

検討の結果、①認定まちづくり実働組織との統合に関しては、役割の相違や周知不足などから当面の単純な統合は見送られたが、将来的な統合に向けて意識醸成や合意形成を図る。②委員構成・任期等の見直しに関しては、定数等を見直したばかりで様子を見るが、在任期間を短くする。③運営方法の見直しと情報発信の強化に関しては、オンラインでの参加を認め、SNS等の活用を検討する。④付議案件の確保と自主的審議案件の拡充に関しては、「地域未来ビジョン」に係る計画や事業を付議の対象とすることとした。

## (3) 地域予算提案事業に関する検討

地域予算提案制度に関しては、地域予算の提案手続きや使途、実施事業のフィードバックに課題があり、所管部署の決定に関する改善を求める意見もあった。これを受けて、①制度の廃止・見直し、②実施済事業の検証・フォローの仕組みづくりが検討されている。

検討の結果、①制度の廃止・見直しに関しては、制度自体は廃止せずに、手続きや資金使途を見直すこととし、具体的には、地域未来ビ

ジョンの事業を想定に加える一方、市が運営を担うイベントの開催、単なる施設・設備の維持修繕や物品・消耗品の購入に係る事業を対象外とするなど、地域予算で取り扱う事業を見直す。また、他の地域会議や実働組織との共同提案を認める。関係課との事前調整を廃止し、地域会議と地域まちづくりセンターが関係課に意見聴取する。地域政策課・総合政策課・財政課の事前調整の結果を踏まえて、市長が「実施すべき事業」と「所管課」を決定し、市の事業として予算化を指示する。また、②実施済事業の検証・フォローの仕組みづくりに関しては、行政評価制度を活用し、事業所管課が事務事業評価票を作成し、地域会議へフィードバックすることとした。

#### (4) 認定まちづくり実働組織に関する検討

認定まちづくり実働組織に関しては、各組織間の温度差や担い手不足、活動財源の確保などの課題が寄せられた。対応として、①認定要件の見直しと評価制度の構築、②地域づくり応援補助金制度の見直しが検討されている。

検討の結果、①認定要件に関しては、現行要件を続けるが、地域会議との一本化も視野に、地域会議との連携・協働の機会を積極的に設け、各組織の活性化を図る。評価制度の構築に関しては、市が実働組織の活動や運営の状況を確認し、組織間で共有できる仕組みを検討する。また、②地域づくり応援補助金制度に関しては、地域会議と共同で地域予算事業を提案し、実働組織に事業を委託するなど、現行制度の有効活用を図るとしている。

#### (5) 小括：課題解決志向の見直し

栃木市の地域自治制度に関しては、庁内の検討でも地域間の連携不足などが課題にあげられており、本稿の問題意識とも合致する。検討項目は多岐にわたるが、本稿の立場からすれば、地域の「課題解決」に役立つ仕組みかどうかが肝要である。

例えば、地域予算の使途につき、単なる設備改修や物品購入を対象から除外し、地域未来ビジョンの事業を想定することや、事務事業評価を実施することは、計画的・効果的な課題解決につながるものと評価してよい。

他方、地域会議と認定まちづくり実働組織を統合することが、課題解決に資するとは限らない。前者は旧市町単位の必置の協議機関、後者は小学校区単位を想定した自発的な実働組織であり、両者の領域や性格・役割が大きく異なるからである。政策決定と事業実施の分離と融合どちらが最適かは地域の政策資源にもよるため、実情の異なる全ての地域に一律に導入しても無理が生じる。組織の統合にこだわらずとも、人間関係や事業活動を通じて連携を強めることはできる。実際、担当課への取材によると、地域会議の委員経験者が実働組織を設立したり、他の地域で実働組織の活動に参画した者が地元の地域会議の委員に就任したりする例があるという。組織の統合を図る前に、まずは地域会議間や地域会議・実働組織間で地域予算事業の共同提案を認め、地域コミュニティの事業提案力を磨き上げるほうが、機動的な課題解決に実効性があるものとする。

## むすびに：本稿の結論と含意

### (1) 本稿の結論と意義：地域間の政策学習

本稿では、栃木市において、合併を契機とする地域自治交流会を通じた相互参照、地域予算提案事業に係る政策波及を観察し、地域コミュニティの間に対話のしくみやプロセスを設けることで、市町村合併が地域コミュニティの課題解決力を高める可能性が示された。

本稿の学術的意義としては、以下の3点をあげられる。第1に、先行研究が市町村合併による「行政と地域の関係性」の変容を主題とするのに対して、本稿は市町村合併による「地域間の関係性」の変容に着目した。第2に、先行研究が地域自治の「協働」という側面から地

域内の「合意形成」を焦点とするのに対して、本稿では地域自治の「問題解決」という側面から地域間の「政策学習」に注目している。第3に、先行研究が自治体間や国・自治体間の政策波及・政策革新を対象とするのに対し、本稿では相互参照や政策移転が地域間や自治体・地域間にも観察されることを明らかにしている。

また、本稿の社会的意義としては、栃木市独自の地域自治制度である「地域会議」や「認定まちづくり協働組織」の見直しに役立つのみならず、広く地方自治法上の「地域自治区」制度や新設された「指定地域共同活動団体」制度のあり方に示唆を与えるものである。

## (2) 本稿の示唆：学び合う地域自治を

旧市町村単位の地域自治を充実させることは、合併後の一体感の醸成や効率的な行政運営を必ずしも妨げるわけではない。地域の将来像を新市の将来像と結びつけることで一体感を生み出すこともできるし、地域間で学習しあうことで地域課題を効率的・効果的に解決することもできる。地域会議がその役割を果たし、地域住民の意見を幅広く集約できるか。地域住民がまちづくりに関する理解を深め、住民主体のまちづくりを実現できるか。内に籠らず、外との絆を深めることが地域自治の成否を左右することになるのではないか。

筆者は、栃木市地域自治制度検討委員会に始まり、近年は栃木市市民会議自治基本条例部会において、栃木市の地域自治制度の設計から運用まで長らく検討に関わってきた。栃木市の地域自治制度のさらなる発展を祈念してやまない。

## 謝辞

資料の提供や取材にご協力いただいた栃木市経営管理部総務課（現総務人事課）、地域振興部地域政策課の皆様に感謝を申し上げる。

## 参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎（第3版）』有斐閣
- 石川雅典（2019）「平成の市町村合併と地域自治の行方：函館市と先進地との事例から」『常葉大学社会環境学部研究紀要』第6号1-15頁
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2020）『ホーンブック地方自治（新版）』北樹出版
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会
- 伊藤修一郎（2006）『自治体発の政策革新』木鐸社
- 稲垣円（2021）「市町村合併後のまちづくりを担う住民組織と行政の協働とその可能性：鳥取県大山町における地域自治組織を事例として」『自治体学』第34巻第2号36-41頁
- 宇賀克也（2023）『地方自治法概説（第10版）』有斐閣
- 牛山久仁彦（2009）「市町村合併と地域自治：地域自治区制度の現状と課題」『政経論叢』第77巻第3・4号389-408頁
- 牛山久仁彦（2011）「市町村合併に伴う地域自治強化と協働政策：平成の大合併と住民自治」『政経論叢』第79巻第3・4号567-590頁
- 大内田鶴子・鯉坂学・玉野和志編著（2021）『世界に学ぶ地域自治』学芸出版社
- 小内純子（2021）「平成の大合併と「地域自治組織」活動の現段階：宮城県大崎市を事例に」『札幌学院法学』第38巻第1号35-66頁
- 栗田但馬（2015）「「平成の大合併」と地域自治組織：検証・評価のための上越市における基礎調査」『総合政策』第17巻第1号107-126頁
- 今野裕昭（2015）「市町村合併と地域課題の解決力：平成の大合併下の日光市栗山」『専修人間科学論集社会学篇』第5巻第2号35-49頁
- 佐藤則子（2021）「合併を契機とした地域づくりと地域自治：豊田市旭地区・敷島自治区の動向から」『人間文化研究』第36号43-68頁
- 中川幾郎編著（2011）『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社
- 中川幾郎編著（2022）『地域自治のしくみづくり実践ハンドブック』学芸出版社
- 中田実（2020）『住民自治と地域共同管理』東信堂
- 沼田良（2008）「大合併による「民主主義の赤字」を解消できるか：新しい地域自治と都市デモクラシーの試み」『地方自治職員研修』臨時増刊88号51-65頁
- パットナム, ロバート・D. (河田潤一訳) (2001) 『哲学する民主主義』NTT出版
- 藤井誠一郎（2016）「地域自治区制度の利用に見る地方自治の多様性：三重県北牟婁郡紀北町を事例として」『同志社政策科学研究』特集号1-9頁

- 三浦哲司 (2021) 『自治体内分権と協議会』 東信堂
- 役重眞喜子 (2019) 『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築』 東信堂
- 山田知子 (2016) 「市町村合併を契機とする地域自治組織の組織化と運営体制に関する研究：広島県における小規模合併市町村の主体形成に着目して」 奈良女子大学大学院人間文化研究科社会生活環境学専攻
- 山田光矢 (2020) 「平成の大合併後の身近な行政の展開」 『政経研究』 第56巻 第4号 1-42頁
- 吉川富夫 (2013) 「広島県基礎自治体における平成の大合併後の「地域自治」に関する研究」 『県立広島大学経営情報学部論集』 第5号 35-49頁

#### ウェブサイト

総務省「地方自治制度」(2025年3月31日閲覧)

[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/index.html)

栃木市「栃木市の地域自治制度」(2025年3月31日閲覧)

<https://www.city.tochigi.lg.jp/site/chiiki/8437.html>