

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

吉 川 富 夫

A Study on Self-Governance at Basic Local Governments in Hiroshima Prefecture after the Consolidation Movements at Heisei Period

Tomio YOSHIKAWA

まえがき

本調査は、「平成の大合併」を経て、数の上では大きく変貌した広島県の市町（行政）を対処に、「地域自治」の現状と課題を探ることを目的としたものである。

周知のように、2000年前後から「平成の大合併」と呼ばれる全国を舞台にした大規模な市町村合併が行われ、全国の基礎自治体の数は、3,229（1999.4.1時点）から1,719（2012.1.4現在）へとほぼ半減した。

この中で広島県の基礎自治体数は、86から23へと減少したが、減少率は73%と全国トップクラスであった。

広島県における市町村合併には、次のような背景があった（2000.2.11「広島縣市町村合併推進要綱」による）。

- ① 地方分権が推進される中で、市町村の役割への期待
- ② 行政サービスの広域化や少子・高齢化、高度情報化に対応した体制整備
- ③ 国・地方を通じた厳しい財政状況に対応した行財政の効率化

そして以下のような効果が期待された。

- ① 広域的な視点に立った計画的・効果的なまちづくり
- ② 専門性を高めるなど住民サービスの維持・向上
- ③ スケールメリットによる内部管理部門の効率化や財政基盤の強化

こうした市町村合併の背景や期待された効果は、全国いづこも程度の差こそあれ同じようなものであったはずであるが、結果としての合併の規模には都道府県別にみるとかなりの差が出来た。またその効果については、財政面、サービス面、まちづくり面など様々な角度から、現在、各地で検証中であるが、本調査ではとくに「地域自治」の焦点を当てることとした。

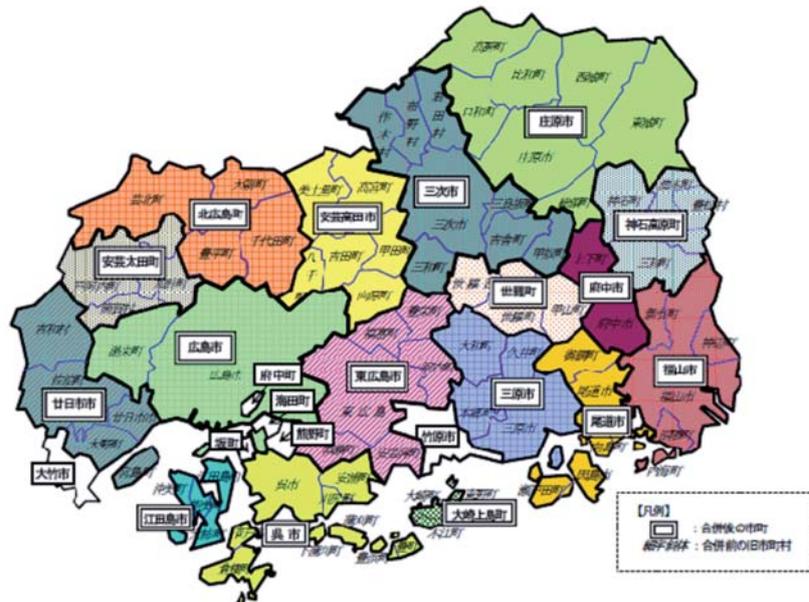
「地域自治」とは別の言葉でいえば「小さな自治」である。西尾私案¹⁾において行政村であり

1) 西尾勝（2003）「西尾私案と市町村合併」日本自治学会『2002年度活動報告集』

図表1 広島県における市町村合併の状況①

市町村	合併期日	合併方式	合併関係市町村
広島市	H17.4.25	編入	広島市, 湯来町
呉市	H15.4.1	編入	呉市, 下蒲刈町
	H16.4.1	編入	呉市, 川尻町
	H17.3.20	編入	呉市, 音戸町, 倉橋町, 蒲刈町, 安浦町, 豊浜町, 豊町
三原市	H17.3.22	新設	三原市, 本郷町, 久井町, 大和町
尾道市	H17.3.28	編入	尾道市, 御調町, 向島町
	H18.1.10	編入	尾道市, 因島市, 瀬戸田町
福山市	H15.2.3	編入	福山市, 内海町, 新市町
	H17.2.1	編入	福山市, 沼隈町
	H18.3.1	編入	福山市, 神辺町
府中市	H16.4.1	編入	府中市, 上下町
三次市	H16.4.1	新設	三次市, 甲奴町, 君田村, 布野村, 作木村, 吉舎町, 三良坂町, (双)三和町
庄原市	H17.3.31	新設	庄原市, 西条町, 東城町, 口和町, 高野町, 比和町, 総領町
東広島市	H17.2.7	編入	東広島市, 黒瀬町, 福富町, 豊栄町, 河内町, 安芸津町
廿日市市	H15.3.1	編入	廿日市市, 佐伯町, 吉和村
	H17.11.3	編入	廿日市市, 大野町, 宮島町
安芸高田市	H16.3.1	新設	吉田町, 八千代町, 美土里町, 高宮町, 甲田町, 向原町
江田島市	H16.11.1	新設	江田島町, 能美町, 沖美町, 大柿町
安芸太田町	H16.10.1	新設	加計町, 筒賀村, 戸河内町
北広島町	H17.2.1	新設	芸北町, 大朝町, 千代田町, 豊平町
大崎上島町	H15.4.1	新設	大崎町, 東野町, 木江町
世羅町	H16.10.1	新設	甲山町, 世羅町, 世羅西町
神石高原町	H16.11.5	新設	油木町, 神石町, 豊松村(神)三和町

図表2 広島県における市町村合併の状況②



市町村である「大きな自治」との対比で、自然村である「小さな自治」が問題提起されたこと、自治組織が、「地域自治組織」²という名称で具体化されたことからそれを知ることが出来よう。

すなわち「地域自治」は住民主体の自治活動そのものであり、また行政からすれば日々の行政活動の展開に欠かすことのできないパートナーたる地域住民からその協力を得る組織・仕組みでもある。こうした地域自治について、合併後にどのような変化が生まれているか、またその現状や課題について、行政としてこれをどのように認識しているか、本調査を通じて探ることを目的にした。

同様の趣旨で新潟県の基礎自治体について行った調査がある³。新潟県は、今回の市町村合併において112から30へと基礎自治体の数が減少した。奇しくも減少率73%と、広島県とトップを競った地域なのである。

そこで、広島県の「地域自治」の実態を調査することとあわせて、新潟県との対比を行うことも意図して、新潟県の調査と同じ設問で広島県の基礎自治体に対して調査を行った。

調査は2011年10月に実施され、23市町すべてから回答を得ることができた。以下に回答結果の概要を紹介する。調査内容は大きく次の7つの柱から構成される。

- I. 市町村の概要と市町村合併の状況：人口、高齢化率等、基礎情報とともに、合併選択の理由を尋ねた。
- II. 地域審議会の設置状況と活動の概要について尋ねた。
- III. 地域自治区制度に伴う地域協議会の設置状況について尋ねた。
- IV. 自治体独自の地域自治組織の有無や活動の概要について尋ねた。
- V. 町会・自治会等の地縁組織の活動状況や、行政として期待する活動について尋ねた。
- VI. NPOやボランティア団体など、地縁組織以外の市民活動の状況と、行政として期待する活動について尋ねた。
- VII. 本庁と支所・出張所等、行政分権の状況や地域自治の支援機能について尋ねた。

また、調査全体を通して、合併経験の有無にかかわらず、市町村合併を契機として、①地域自治の拡充に向けて、行政としていかなる取り組みが始まっているか、②地縁組織、テーマ型市民活動を中心とする地域自治の現況を行政としてどのように見ているか、また支援しているか、③地域自治を促すような行政分権の取り組みがなされているか、以上の3点に焦点を合わせた。

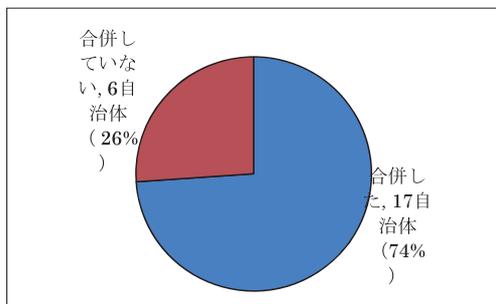
調査結果の概要

- | | |
|---|---|
| <p>I 広島県内の市町村における「平成の大合併」の状況</p> <p>① 広島県内の基礎自治体は、2011年11月現在、14市9町の23団体で構成されている。このうち17自治体（12市5町）は、1999年の合併特例法改正以降に市町村合</p> | <p>併を経て誕生した基礎自治体であり、全体の74%を占めている。6自治体（2市4町）は合併していない。</p> <p>② 合併は、2004年と2005年に集中している。</p> <p>③ 現在の基礎自治体毎に合併関係市町をみ</p> |
|---|---|

2) 『地方制度調査会中間報告』(2003年4月)

3) 2010年6月、(株)新潟県自治研究センター、首都大学東京都市環境科学研究科 羽貝研究室による。

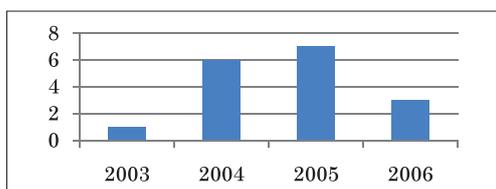
図表3 広島県23基礎自治体の合併の有無



図表4 23自治体の合併の形態

	新設合併した自治体	編入合併した自治体	合併していない自治体
市	5	7	2
町	5	0	4
合計	10	7	6

図表5 合併年



ると、最小2から最大9までばらつきがあるが、合併市町4が、現在の北広島町、江田島市、三原市、神石高原町の4件で最も多い。合併関係市町の最大は9で、呉市の一件である。

なお、広島市は1980年以降、政令指定都市であるが、今回の合併市町のひとつである。

- ④ 合併の有無別に、人口、面積議員現員数との関連をみると、合併を経て誕生した基礎自治体は、合併の当然の結果として、人口・面積とも大きく、議員現員数も多い傾向がみられる。この傾向は合併規模（合併関係市町村数）に相関している。

他方で、人口規模が大きな自治体の中でも相対的に大きい自治体では、編入合併を

図表6 合併関係市町村数

合併関係市町村数	市町村名
2	府中市, 広島市
3	世羅町, 大崎上島町, 安芸太田町
4	北広島町, 江田島市, 三原市, 神石高原町
5	尾道市, 廿日市市, 福山市
6	安芸高田市, 東広島市
7	庄原市
8	三次市
9	呉市

選び、人口規模の相対的に小さな自治体では新設合併を選び、人口規模の小さく、面積も小さな自治体では合併していないという特徴がみられる。合併していない自治体の人口はすべて6万人未満であった。

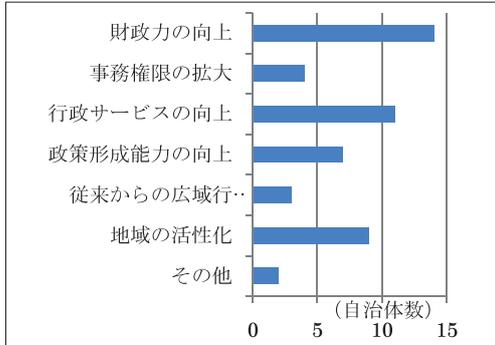
図表7 市町の人口や面積規模と合併の有無

	新設合併した自治体 (10)	編入合併した自治体 (7)	合併していない自治体 (6)
面積 km ²	482.62	483.2	45.1
人口	32,432	335,587	29,496
世帯数	13,698	148,005	12,557
高齢化率%	36.4	24.9	25.4
議員数	20.3	35.9	15.3
職員数	334.9	2868.9	226.7

- ⑤ 合併理由としては、「財政力の向上」「行政サービスの向上」が上位を占める。これらに「政策形成能力の向上」や「地域の活性化」が続いている。

- ⑥ 合併後の現在の基礎自治体の規模別に、合併を選択した理由に違いはみられるのか。合併規模、人口規模、面積規模、高齢化率といった基礎自治体の基礎情報との関連を検討すると、以下の点に主要な違いが見て取れる。

図表 8 合併を選択した理由（複数回答可）



一般的に「財政力の向上」を合併理由に挙げている自治体が多いが、なかでも人口規模の小さな自治体ほど、これを理由に挙げる傾向がある。他方で、人口規模の大きい広島市や呉市ではこれを理由とはしていない。

一般に、基礎自治体の人口と財政力指数とは正の相関があると言われているが、人口の少ない基礎自治体の合併ほど、財政力の向上が重視されたと考えられる。また、人口規模の大きな基礎自治体ほど、相対的に小さな基礎自治体に比べて、地域の活性化を合併の理由に挙げる傾向がある。

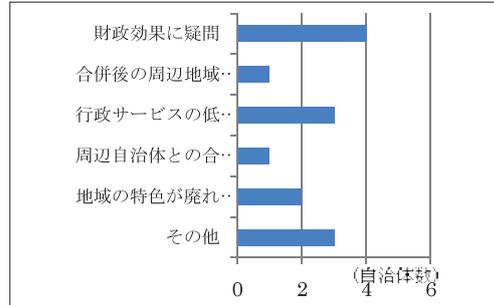
高齢化率との関係でみると、高齢化率の高さと人口規模の大きさは負の相関があるので、人口規模の相対的に小さな基礎自治体と同様、財政力の向上を目指して合併を進めたことが読み取れる。

なお、事務権限の拡大や、行政サービスの向上、政策形成能力の向上という合併理由には、人口や面積規模との明示的な相関は見られなかった。

- ⑦ 合併しなかった理由の上位は、「財政効果に疑問」であり、「行政サービスの低下の懸念」、「その他」が続いている。

合併をしなかった理由は、「その他」も含めて様々であり、特定の傾向は見られないが、合併するにしても合併をしないにしても「財政効果」が主な関心事であることが

図表 9 合併を選択しなかった理由（複数回答可）



特徴として挙げられる。

- ⑧ 合併しなかった基礎自治体の規模別に、合併しなかった理由には違いがみられるのか。主要な違いは次の点にみてとれる。

まず人口規模及び面積規模では、人口及び面積規模の大きな基礎自治体ほど、行政サービスの低下を懸念、地域の特色が薄れる懸念を理由に挙げる傾向がある。他方で、人口と面積規模の小さな基礎自治体ほど「その他」を理由に挙げていることがわかる。小さな基礎自治体ではその他特別の理由があることが推察できる。

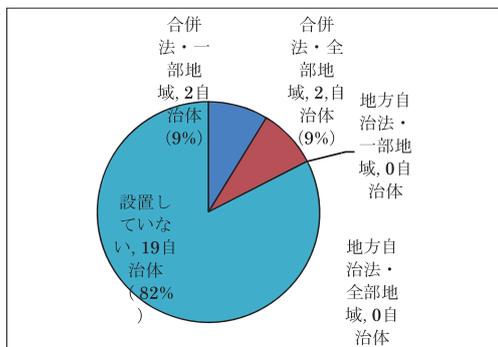
高齢化率に関しては、高齢化率の高さは人口規模と負の相関があるので、高齢化率の高い基礎自治体ほど人口規模が小さく、合併しなかった理由として、「その他」を挙げていることとなる。

II 地域審議会の設置と活動状況

- ① 地域審議会を設置しているのは、合併経験のある17自治体のうち4自治体で、約23%である。このうち全ての自治体が合併法による設置であり、一部地域への設置が三原市と東広島市の2自治体、全域への設置が三次市と庄原市の2自治体である。

- ② 各自治体における地域審議会設置区域は、概ね合併前の旧市町村の区域ごとになっていることから、合併規模（合併関係市町村数）と各基礎自治体内の地域審議会数とはおおそ同数とみてよい。定員数は

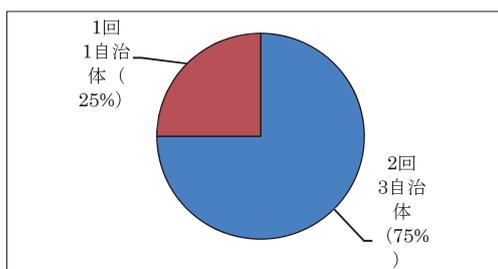
図表 10 地域審議会の設置状況



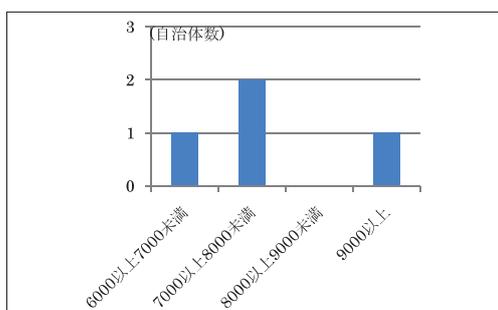
15人が3自治体、12人が1自治体となっている。委員の任期は2年で再任は可で共通している。

- ③ 会議回数は、年平均1.7回であるが、年2回開催のところが多い。委員報酬は平均すると1回7,785円であるが、自治体人口の規模に応じて報酬が高くなる傾向がみられる。また、1年間に開く会議の回数が1回の自治体よりも2回の自治体のほうが報酬額が上がる傾向がみられる。

図表 11 地域審議会開催頻度（年度）

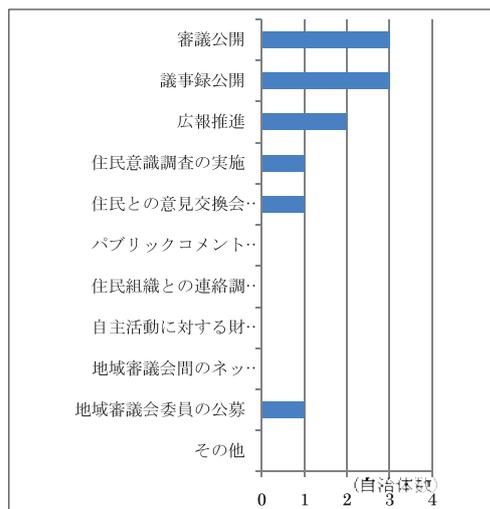


図表 12 地域審議会委員報酬額（1回あたり）



- ④ 地域審議会に対する行政としての取り組みの上位は、「審議の公開」「議事録の公開」であり、「広報推進」がこれに続いている。

図表 13 地域審議会に対する行政の取り組み（複数回答可）



- ⑤ そもそも広島県の合併自治体では、地域審議会を設置した数が4自治体と少ないのであるが、その地域審議会の活動状況の評価も、すべての自治体が「あまり活発でない」と回答している。

III 地域自治区制度に伴う地域協議会について

図表 14 地域審議会開催回数と活動評価

地域審議会開催回数（年度）	活動評価			
	活発でない	あまり活発でない	活発	非常に活発
1回（%）	0 0.0	1 100.0	0 0.0	0 0.0
2回（%）	0 0.0	3 100.0	0 0.0	0 0.0
4回以上（%）	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0

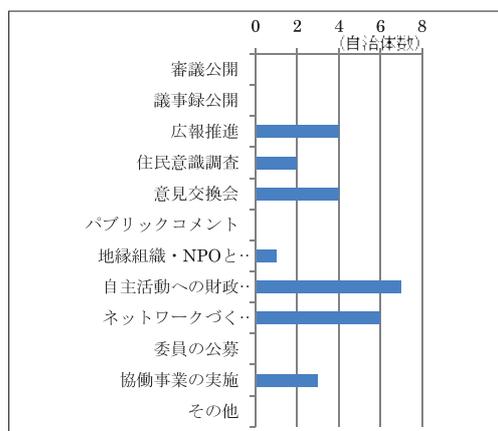
広島県の基礎自治体の場合、地域自治区制度を導入しているところはなく、伴って地域

協議会の設置もない。

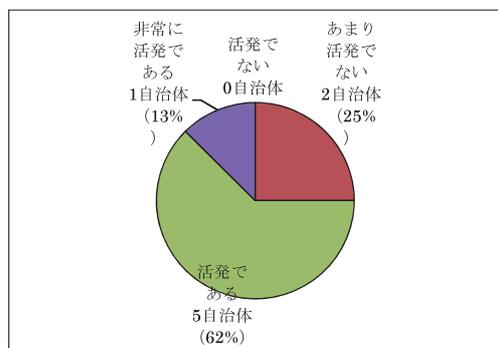
IV 市町村独自の地域自治組織について

- ① 地域的まとまりの組織化状況として、市町村独自の住民組織に焦点をあてると、三次市、竹原市、江田島市、廿日市市、安芸太田町、福山市、呉市、神石高原町の8自治体がそれぞれ独自の住民組織を設置していると回答している。
- ② 行政の支援活動としては、自主活動に対する財政的支援、広報推進、ネットワークづくりの支援、協働事業の実施が多くなっている。活動状況の評価は「活発である」が62.5%となっており、先の「地域審議会」の不活発さと対照的な結果となっている。

図表 15 市町独自の地域自治組織に対する行政としての取り組み



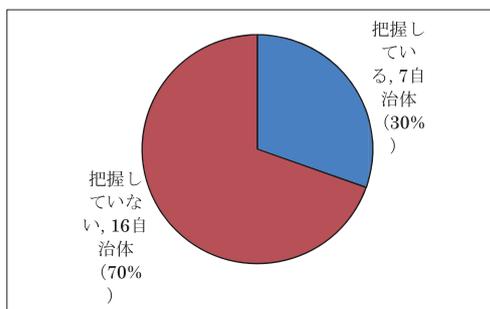
図表 16 市町村独自の地域自治組織の活動評価



V 町会・自治会等の地縁組織について

- ① 町会等の地縁組織の加入率を把握している自治体は、7自治体、全体の30%に止まり、内訳は市が5、町が2であった。加入率の把握方法としては、連合町会・自治会単位で加入率をまとめてもらう方法を採用している自治体が2自治体、行政が単位町会・自治会毎の加入率を直接把握する方法を採用している自治体が3、その他が2であった。

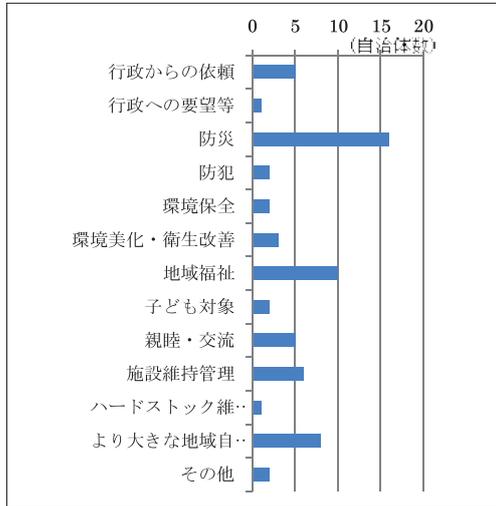
図表 17 地縁組織への加入率把握状況



- ② 今後、地縁組織にとくに力を入れて活動してほしい分野を3つまで選択してもらったところ、防災訓練、備品の整理などの防災に関する活動を選択した基礎自治体が多かった。地域福祉、より大きな地域自治組織への参画、施設の維持管理、親睦・交流が続いている。
- ③ このなかで、最も力を入れてほしい分野としては、「防災活動」が多かった。また、「広域の地域自治組織」への参画が続いている。
- ④ 地縁組織を支える人材が、「相対的に充足傾向」にあると行政から評価されている活動分野は、「行政への要望活動」(14件, 66.7%)、親睦・交流(14件, 66.7%)である。

他方、「特に不足気味」と評価されている分野は、「ハードストックの維持管理」(21件, 100%)、「環境保全」(17件,

図表 18 地縁組織にとくに力を入れてほしい分野（3つまで複数回答，n=23）



81.0%)，である。また，相対的に低い評価となっているものは，「広域自治組織への参画」(15件，71.4%)，「防災」(16件，76.2%)，「公園・公民館の維持管理」(14件，66.7%)である。

(注)

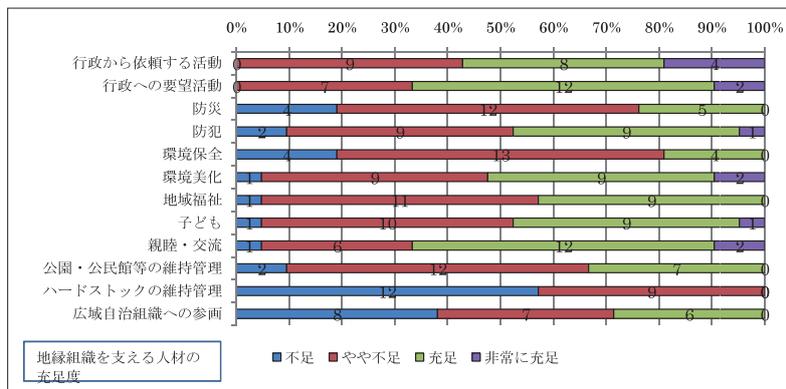
図表 19 以下，4段階評価を行った図表について，80%以上の評価には「特に」と修飾し，60%以上80%未満の評価には「相対的に」と修飾する。

例えば，

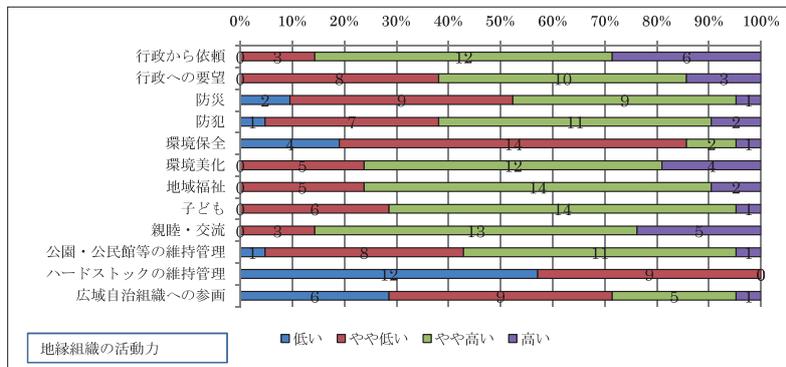
- ・「特に不足」：80%以上「不足」との評価
- ・「相対的に不足」：60%以上80%未満の「不足」との評価
- ・「特に充足」：80%以上「充足」との評価
- ・「相対的に充足」：60%以上80%未満の「充足」との評価

図表 19 地縁組織を支える人材：不足⇔充足

(無回答を除いているため，合計自治体数が23にならない項目がある)



図表 20 地縁組織の活動力（自主事業の企画や地域の課題に対する組織的対応など）：低い⇔高い（無回答を除いているため，合計自治体数が23にならない項目がある）

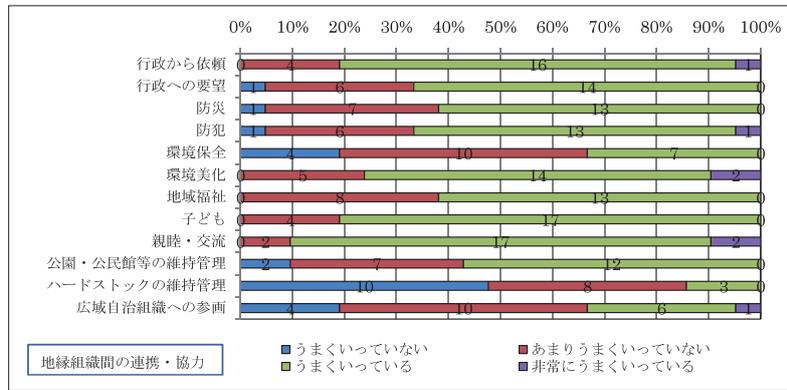


- ⑤ 地縁組織の活動力（自主事業の企画や地域の課題に対する組織的対応など）が行政から特に高く評価されている活動分野は、「行政から依頼する活動」（18件，85.7%）「親睦・交流」（18件，85.7%）である。
- また，相対的に高く評価されているのは，「行政への要望活動」（13件，61.9%），「防犯」（13件，61.9%），「環境美化」（16

件，76.2%），「地域福祉」（16件，76.2%），「子ども」（15件，71.4%）となっている。

他方，特に低く評価されている活動分野は，「ハードストックの維持管理」（21件，100%），「環境保全」（18件，85.7%）である。「広域自治組織への参画」（15件，71.4%）は相対的に低い評価となっている。

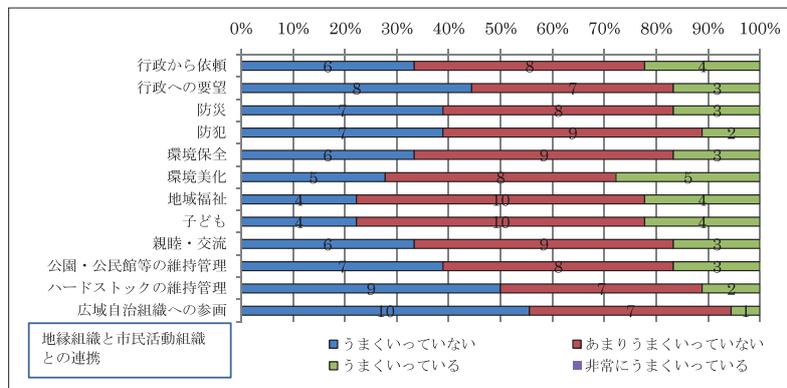
図表 21 地縁組織間の連携・協力：うまくいっている⇔うまくいっていない（無回答を除いているため，合計自治体数が23にならない項目がある）



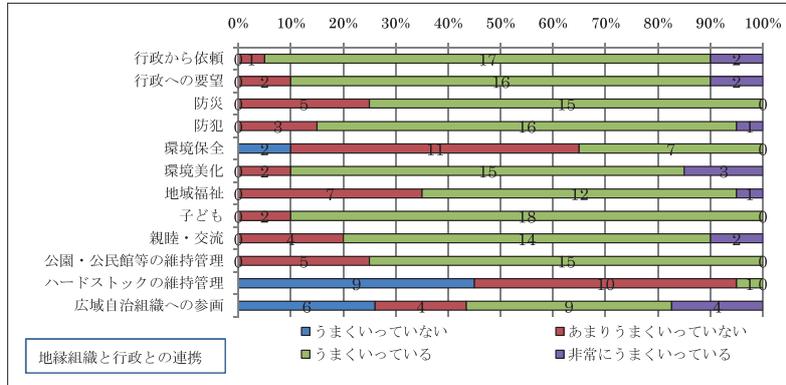
- ⑥ 地縁組織の活動状況のうち，地縁組織間の連携・協力の側面について，行政から特に積極的に評価されている活動分野は，「行政から依頼する活動」（17件，81.0%），「子ども」（17件，81.0%），「親睦・交流」（19件，90.5%）である。

また，相対的に積極的に評価されている活動分野は，「行政への要望」（14件，66.7%），「防災」（13件，61.9%），「防犯」（14件，66.7%），「環境美化」（16件，76.2%）

図表 22 地縁組織とNPO等市民活動組織との連携・協力：うまくいっている⇔うまくいっていない（無回答を除いているため，合計自治体数が23にならない項目がある）



図表 23 地縁組織と行政との連携・協力：うまくいっている⇔うまくいっていない
(無回答を除いているため、合計自治体数が 23 にならない項目がある)



%), 「地域福祉」(61.9%) であった。

他方、特に消極的評価に留まる活動分野は、「ハードストックの維持管理」(18件, 85.7%) であり、相対的に低い評価に留まる活動分野は、「環境保全」(14件, 66.7%), 「広域自治組織への参画」(14件, 66.7%) であった。

- ⑦ 地縁組織と NPO 等との連携・協力の側面について、行政から特に積極的に評価されている活動分野はない。

他方で、特に消極的な評価に留まる活動分野は数多い。「行政への要望」(15件, 83.3%), 「防災」(15件, 83.3%), 「防犯」(16件, 88.93%), 「環境保全」(15件, 83.3%), 「親睦・交流」(15件, 83.3%), 「公園・公民館等の維持管理」(15件, 83.3%), 「ハードストックの維持管理」(16件, 88.93%), 「広域自治組織への参画」(17件, 94.4%) である。

さらに「行政からの依頼」(14件, 77.8%) など、その他の活動分野もすべて、相対的に消極的な評価に留まっている。

- ⑧ 地縁組織と行政との連携・協力の側面について、行政が特に積極的に評価している活動分野は、「行政からの依頼」(19件, 95.0%), 「行政への要望」(18件, 90.0%), 「防犯」(17件, 85.0%), 「環境美化」(18

件, 90.0%), 「子ども」(18件, 90.0%), 「親睦・交流」(16件, 80.0%) である。

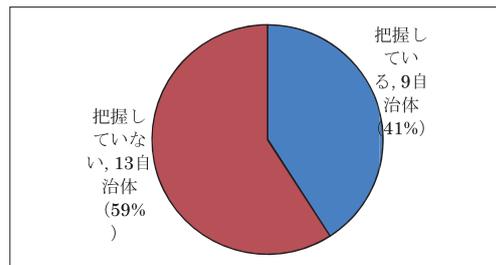
その他「防災」(15件, 75.0%) など多くの活動項目でも、相対的に積極的に評価している。

VI NPO やボランティア団体について

- ① 各市町を活動の本拠とする NPO 法人等の市民活動組織の数を把握しているのは、9 団体 (41%) であった。

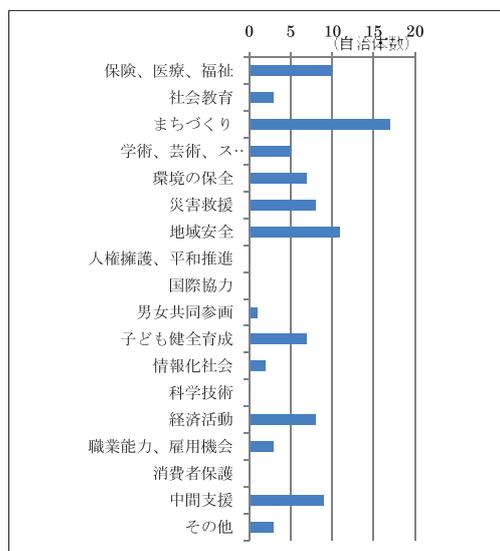
把握の方法は、NPO 法人とボランティア団体とは異なっており、NPO 法人については、認証機関である県のホームページから取っている自治体が多い。ボランティア団体については自治体独自の登録制度によるところが多いが、登録は任意であり登録していない団体もあるので、全体数は定かでない。

図表 24 NPO 法人等の市民活動組織の把握状況



- ② NPO等の市民活動組織に特に力を入れてほしい分野を上位5つまで選択してもらったところ、上位(10件以上)は、まちづくり、保険・医療・福祉、地域安全であった。

図表 25 市民活動組織で力を入れてほしい分野(上位5つまで)



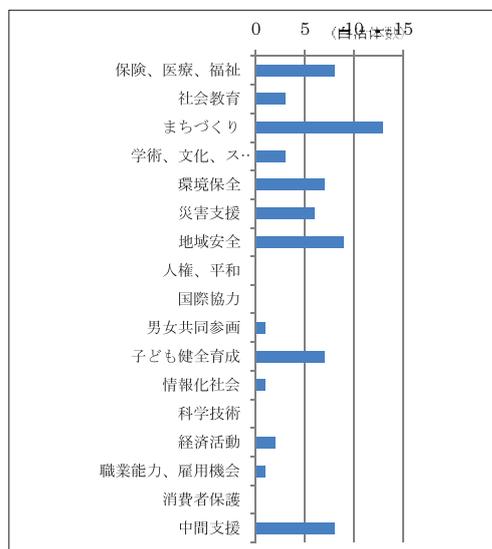
また、最も力を入れてほしい分野を1つだけ選択してもらったところ、「まちづくり」と「中間支援」に回答が集中した。

- ③ 行政として今後連携を強めていきたい分野を上位5つまで選択してもらったところ、「まちづくり」が最も多く選択され、ついで、「保険・医療・福祉」「地域安全」「中間支援」なども多く選択された。また最も連携を強めていきたい分野を1つだけ選択してもらったところ、「まちづくり」と「中間支援」が多く選択される結果となった。

Ⅶ 行政分権について

- ① 基礎自治体の事務を地域的に分掌する機関としての出先機関(支所・出張所・連絡所等)について、21自治体(91.3%)から設置していると回答があった。

図表 26 市民活動組織と連携を強化したい分野(上位5つまで)



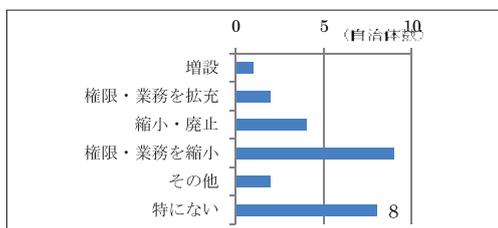
図表 27 合併経験の有無と出先機関の設置

	設置している	設置していない	合計
合併していない(%)	4 66.7	2 33.3	6
合併した(%)	17 100.0	0 0.0	17
合計	21	2	23

合併の有無との関連を見ると、合併経験のある基礎自治体のすべてが出先機関を設置しているが、合併していない基礎自治体(6自治体)では、出先機関を設置していないところも2自治体ある。

- ② 近年、支所・出張所のあり方を見直した市町は、15基礎自治体であり、特に見直していない市町は、8基礎自治体であった。見直した内容は、「権限・財源を縮小」が最も多く、ついで「縮小・廃止」であった。
- ③ 行政機関の集中と分散について、行政体制の側面からたずねたところ、本庁方式を採用している基礎自治体が最も多かった。

図表 28 出先機関の見直しについて



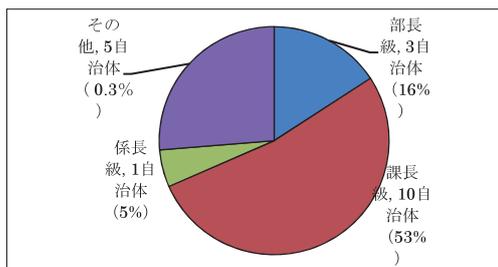
図表 29 行政体制について

	本庁方式	総合支所方式	分庁方式	その他	合計
合併していない (%)	6 85.7	0 0.0	1 14.3	0 0.0	7 100
合併した (%)	8 50.0	3 18.8	4 25.0	1 6.3	16 100
合計	14	3	5	1	23

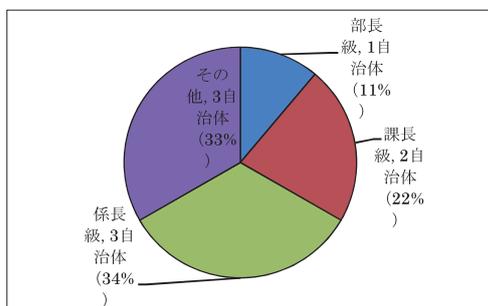
合併経験のない基礎自治体では、本庁方式が主流であるが、合併経験のある基礎自治体では、それぞれの事情に応じて、本庁方式、総合支所方式、分庁方式を使い分けている様子が見えてくる。「その他」は、地域のまとまりごとに設置される廿日市市の「円卓会議」の事例である。

- ④ 出先機関の所長の職位は、支所の場合は部長級が3（16%）、課長級が10（53%）と課長級が主流であるが、出張所では、課長級が2（22%）、係長級が3（34%）と係長級とその他が主流となっている。連絡所

図表 30 支所の所長の職位



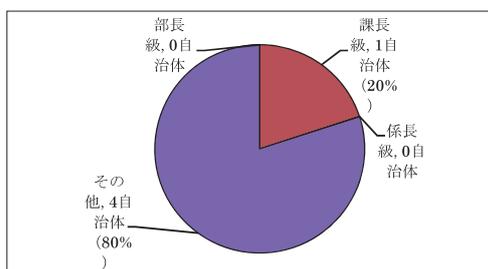
図表 31 出張所の所長の職位



では、その他が多い。

なお、広島県では政令指定都市の広島市が財産区という大規模な出先機関を持っているため、この所長は局長級であり、ほかの基礎自治体とは異なった組織構造となっている。

図表 32 連絡所の所長の職位



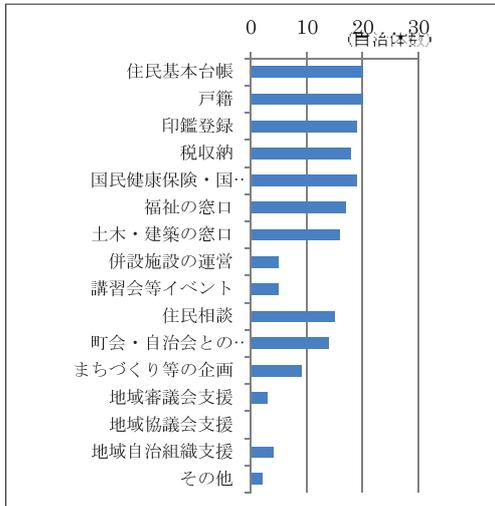
- ⑤ 各出先機関の分掌事務をみると、全ての支所で、住民基本台帳、戸籍業務を行っているほか、ほとんどの支所で、印鑑登録、税収納、国民健康保険・国民年金業務を行っている。住民相談や町会・自治会との連絡業務を行っている支所も多い。

地域審議会の支援、地域自治組織の支援を行っている支所もある。

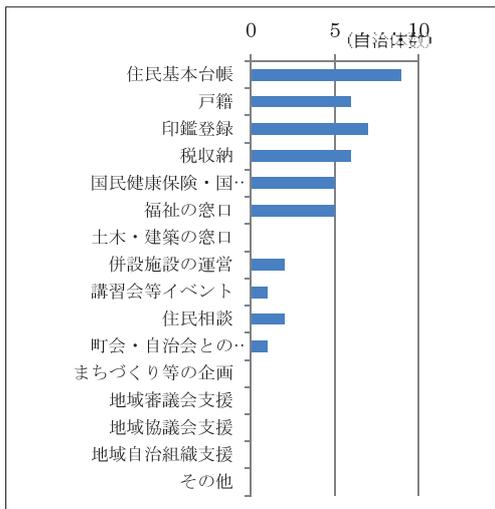
また、すべての出張所で、住民基本台帳業務を行っているほか、多くの出張所で、戸籍、印鑑登録、税収納を行っている。

- ⑥ 今後の各出先機関のあり方をたずねたところ、「現在の体制を維持」「できるだけ統廃合」との回答が多くなっている。「その

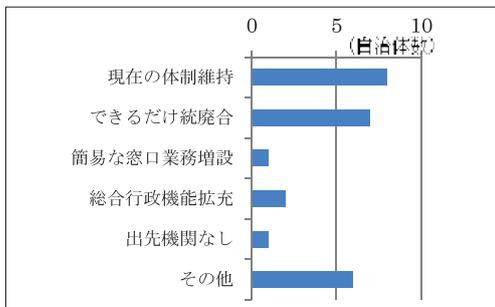
図表 33 支所の分掌事務



図表 34 出張所の分掌事務



図表 35 出先機関の今後の在り方について

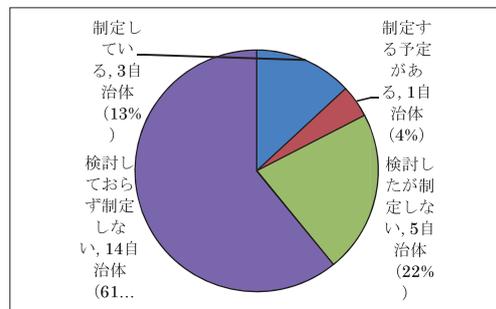


他」についてはそれぞれの市町の具体的事情によるニュアンスの違いがあるが、全体としては整理・統合していく考えの基礎自治体が多い。

Ⅷ 自治基本条例，議会基本条例について

① いわゆる自治基本条例を制定している基礎自治体は，3自治体，全体の13.0%となっている。

図表 36 自治基本条例の制定状況



合併経験自治体では，合併を経験していない自治体に比べて，自治基本条例の制定活動が活発な傾向がみられる。

図表 37 合併経験の有無と自治基本条例の制定状況

	制定している	制定する予定がある	検討したが制定しない	検討しておらず制定しない	合計
合併していない (%)	0	0	1	6	7
	0.0	0.0	14.3	85.7	100
合併した (%)	3	1	4	8	16
	18.8	6.3	25.0	50.0	100

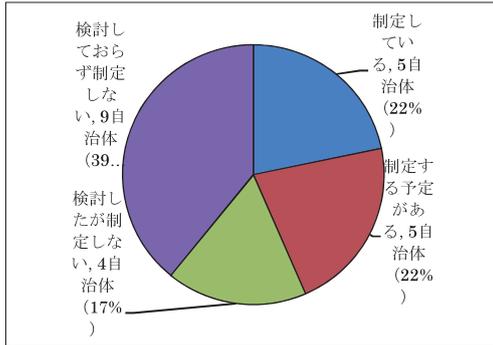
* 度数は自治体数

② 本アンケート調査実施時点で，いわゆる議会基本条例を制定している市町は，5基礎自治体であるが，そのうち合併経験のあるのが4自治体，全体の17.4%である。制定する予定がある市町も5基礎自治体であ

るが、そのうち合併経験のあるのが4自治体である。検討したが制定していない市町は4基礎自治体であるが、すべて合併経験のある自治体である。

自治基本条例にくらべて議会基本条例制定にむけての活動が活発であるが、とくに合併経験のある基礎自治体においてその傾向が著しい。

図表 38 議会基本条例の制定状況



図表 39 合併経験の有無と議会基本条例の制定状況

議会基本条例	制定している	制定する予定がある	検討したが制定しない	検討しておらず制定しない	合計
合併していない (%)	1 14.3	1 14.3	0 0.0	5 71.4	7 100
合併した (%)	4 25.0	4 25.0	4 25.0	4 25.0	16 100

* 度数は自治体数

まとめ

本アンケート調査の狙いは、「平成の大合併」後、広島県の23の基礎自治体が、「地域自治」の推進という課題にどのように取り組んでいるか、その現状を行政担当者の回答を手掛かりに大掴みにとらえることである。

いうまでもなく、各自治体あるいは地域社会で展開している「地域自治」の実践には相当の蓄積がある。とりわけて広島県の中山間地域には、今日の安芸高田市に属する「川根地域振興会」をはじめ、自発的・自主的な「地域自治」組織と活動を積み重ね、全国的なパイロット役となった「地域自治」がある。こうした「地域自治」を支えてきた「地域住民間の繋がりや信頼関係」（ソーシャルキャピタル）が、災害からの復興はもとより、地域社会の経済的・文化的豊かさを維持存続させていくために欠かせない要素ではないか、ということが「むら」でも「まち」でも再認識されはじめてるのである。

しかしながら、高齢化や人口減少というメガトレンドは、自治体や地域社会を急速に変貌させようとしており、「地域自治」は存続と崩壊のせめぎあいの中に置かれていることも確かである。とりわけて、「平成の大合併」を通じて、市町という枠組みは、人口、面積といった外形的条件を大きく変え、より多様な地域的課題を包み込むこととなったため、「地域自治」の推進という課題は、これまで以上に重要な政策課題となったといつてよい。

こうした状況の中で、日本のトップレベルの規模で行われた広島県の基礎自治体の合併のピーク（2005年）から7年が経過した現時点で「地域自治」に焦点をあて、かつ同様な規模で市町村合併が行われた新潟県と比較しながら現状を把握することは、「地域自治」の今後を展望する上で重要な意味を持つと考えられる。

以下、新潟県の調査結果も参照しつつ、要点を整理したい。

第1に、広島県では、市町村「独自の自治組織」を設置している自治体が多く、その半面、地

域審議会といった、法律に基づいた「地域自治」の制度を利用する自治体は少ない。これは、新潟県の自治体が、地域審議会や地域協議会といった法に基づく「地域自治」制度を積極的に利用しているのと対照的である。しかしいずれの地でも、地域審議会や地域協議会は活発ではなくなっている。

それでは「独自の自治組織」はどうかというと、多くは活発であると評価されているものの、広がりは見られない。

第2に、地縁組織やNPO法人をはじめとした市民活動組織に対する行政側の期待には大きなものがあるが、その実態や課題を十分に把握していないのは、広島県、新潟県の自治体に共通している。

地縁組織が時代とともに地域住民にとって疎遠な存在となってきていることや、市民活動組織が多様性のあまり把握しにくくなっている実態があることが背景として推測されるが、今日の自治体が「協働によるまちづくり」を追求しようとするならば、協働の相手である地縁組織や市民活動組織との情報交換を密にすることが欠かせないだろう。

第3に、自治基本条例や議会基本条例といった、住民、行政、議会のそれぞれの責務や自治体運営の基本原則を定める条例制定の動きが、広島でも新潟でも始まっていることが注目される。自治基本条例制定は広島の3自治体に対して新潟は8自治体、議会基本条例制定は、広島の5自治体に対して新潟は2自治体と、広島における議会の議会基本条例制定活動の活発さと、反面、行政の自治基本条例制定活動の相対的な不活発さが対照的となった。(ただし新潟のデータは2010年6月現在)

合併経験の有無など外部環境の変化が、議会と行政とに与える影響の違いが、地域によって異なっていることが興味深い。

なお、本論文では、新潟については、「合併後の地域自治は進んだか」(羽貝正美『NIIGATA JICHI』2010.12)の調査結果と論評を参照して、今回の広島のアンケート調査結果とを比較したものであるが、今後、設問ごとの個別のデータの比較を行うことにより、より詳細な比較分析が行えるものと期待している。