

2010 年度

— 地域自治制度の検証 —

# 地域自治の光と影（下）



2011. 6. 30

# 地域自治の光と影(下)

沼田 良

(ぬまた りょう、東洋大学法学部 教授)

## 目次

- 1、はじめに一松江市議会議員の問い掛け
  - 2、今回のポイント
  - 3、何が起きているかー合併のヒョウタンから駒
  - 4、地域自治組織の光-制度化の過程
    - (1)「民主主義の赤字」という問題への回答
    - (2)新たな地域自治と都市デモクラシーの可能性(以上、前回)
  - 5、地域自治組織の影-実施にみる諸問題(以下、今回)
    - (1)宇都宮市における復縁型ミニ合併
    - (2)地域自治組織の独自制度による試行
  - 6、新たな制度化にむけた課題
  - 7、むすび
- 【主な参考文献・資料】

## 5、地域自治組織の影-実施にみる諸問題

はじめに一立つ鳥跡を濁さず

この世の中のどのような制度にも、必ず課題や問題点がある。もし仮りに、どこからみても問題のない、完璧と思われるような優れた制度があったとしよう。しかしそれは、その時点における完璧のゆえに、環境の変化に対応できないという未知の瑕疵(かし)を抱え込んでいるかもしれない。

欠点のない制度などはない。なぜならその制度を作って運営しているのが、そもそも欠陥を抱えた人間だからだ。これはいわば、神ならぬ身が引き受けなければならぬ宿命でもあるのだろう。しかし他方では、そうした弱点においてこそ、衆知を集めてたえず改善を積み重ねていく人々の営為が生まれ、自分たちの努力によって現状をステ

ップアップしていけるという喜びもありうる。

閑話休題。そこで、地域自治組織を検証する後半部分である。前回の「光」の部分の考察に続いて、今回はその「影」の部分を対象にするものだ。冒頭に述べたように、当然ながらそこには課題や問題点が横たわっているはずである。ただし、それらを考えるにあたって、前もって読者の皆さんにお断りしておきたいことがある。

わたしは、作新学院大学教授であった時代に、2007(平成19)年4月に設置された宇都宮市の地域自治組織である「上河内自治会議」の会長を、一期2年間務めた。引き続き二期目も続投してほしいという、かなり執拗な要請も受けた。

だが、自分として思うところがあって、校務多忙だけを理由にして固辞した。ちなみにこの会の会長は一種の充て職でもあったようで、お代わり(?)の依頼が大学宛に来て同じ学部の教員が後任の会長職を襲い、現在に至っているらしい。

さらに、わたしは今年の3月末で作新学院大学を退職し、新年度から東洋大学法学部に赴任した。作大には足掛け11年間在任し、その間、栃木県内のさまざまな人たちに大変お世話になった。親切にさせていただき、去り難い思いが今も強くある。「立つ鳥跡を濁さず」ではないけれども、地域自治組織の問題点などをあげつらうような気分にはとてもなれない。

しばらくして時期が来たならば、将来の改善の参考にさせていただくよう、この制度の課題をアドバイスできるかもしれない。それが地域自治制度をデザインした初代会長としての責務の一端だとも考える。ただ、今はまだその時期とはとても思われない。

したがって以下では、わたしが会長だった時点での宇都宮市における地域自治組織の特徴を述べるにとどめさせてほしい。「影」というよりは、むしろ「特徴」である。どうか事情をご賢察いただき、意のあるところを汲み取ってもらえれば幸いである。

## (1) 宇都宮市における復縁型ミニ合併

### 北関東初の50万都市

さて、栃木県宇都宮市は、1896(明治29)年4月1日に市制を施行した。その後、昭和の大合併において周辺の11町村を編入するなどして、2006(平成18)年度には市制110周年を迎えた。宇都宮市は、2007(平成19)年3月31日に上河内町および河内町と合併し、北関東で初めて50万人を超える大都市となった。

すでに中核市に指定されており、人口規模は上越・八戸2市の約2倍である。

合併直前の人口は、宇都宮市45万7673人、上河内町9547人、河内町3万5176人であった。新宇都宮市の人口は合計で50万2396人となり、栃木県民の約4分の1を占める。

合併直前の面積は、旧宇都宮市312.16平方キロメートル、上河内町56.96平方キロメートル、河内町47.72平方キロメートルであった。新宇都宮市の面積は合計で416.84平方キロメートルとなり、栃木県土の約15分の1になる。

ところで宇都宮地域における市町合併は、一度破談になったものが復活して実現した

ものであった。当初の1市4町による任意協議会から、1市3町による法定協議会と1市1町による法定協議会という2つの協議会が並進した。こうした変則的な状態を経て、結果として両協議会が相次いで破綻したのである。

その後中断をはさんで、住民投票やアンケート調査、市長や町長の交代などを経て、再度1市2町の合併協議が整い、ようやく合併に至ったものである。いわば復縁型の合併と言ってよいだろう。以下、その経緯を振り返ってみよう。

#### 復縁型のミニ合併

まず、合併協議会の設置を見据えた協議を行うため2003(平成15)年2月に、宇都宮市、上三川町、上河内町、河内町、芳賀町、壬生町、石橋町、高根沢町、南河内町の1市8町の助役レベルで構成する「市町合併研究会」を開催した。これは当時の宇都宮市としては、政令指定都市をめざした取り組みの一環でもあった。

同03年6月には、このうちから宇都宮市、上三川町、上河内町、河内町、高根沢町の1市4町による任意の合併協議会を設置した。ついで翌2004(平成16)年2月1日に、町議会が設置議案を否決した高根沢を除く1市3町で、法定の合併協議会を設置した。

しかし同04年には、9月に上三川町が合併協議会からの脱退を表明し、12月には河内町で1市2町での合併協議の継続に関する議案が否決された。同月、上河内町議会特別委員会も宇都宮市との合併協議を断念した。結果として法定合併協議会は翌2005(平成17)年1月31日に廃止された。

しかし協議会廃止の後、河内町で同05年4月に住民投票を実施した。結果として宇都宮市との合併を望む意見が85%以上となった。この民意を受けて、河内町長が宇都宮市長にたいして合併に向けた協議を要望し、2市町間で協議が再会された。

また上河内町では翌2006(平成18)年5～6月に住民アンケートを行った。その結果、2007(平成19)年3月までに宇都宮市・河内町との合併を望むとする住民の意向が7割を越えた。この民意を受けて、上河内町長が宇都宮市長に合併に向けた協議を要望し、先の2市町間協議に加わった。

1市2町での協議会設置に関する議会の議決を経て、2006(平成18)年7月25日に宇都宮地域合併協議会を設置した。同年10月20日の第5回協議会で市町間の合意を得て、同日に宇都宮市、上河内町、河内町の間で合併協定書の調印に至った。ついで同月30日には各市・町議会において合併関連議案を可決した。

特筆すべきは、前回の轍を再度踏まず協議を円滑に進めるために、合併協議会の設置に先立って、3市町の長と議会議長が覚書を締結したことである。同年7月19日に結ばれた覚書には、合併の目標時期などの基本事項に加えて、議員定数、地域自治制度、契約事務などの課題案件について、取り扱いが確認されていた。

#### 公選職の4割減

この市町合併によって、この地域の公選職はどうなったのだろうか。

旧宇都宮市議会は、法定定数の46を条例で1名減数して45であった。上河内町議会は、法定定数の18を条例で3名減数して15であった。河内町議会は、法定定数の26を条例で6名減数して20であった。

合併直前の1市2町の議会議員定数の合計は、法定定数の90を条例で9名減数して81であった。これに3市町長を加えて、合併前の公選職は84名であった。また、合併後の公選職は、新宇都宮市議会の定数が50、市長の1を合わせると51である。

結果としてこの地域(1市2町)の公選職は、合併によってほぼ4割減になったわけである。こうして明らかに、何らかの地域自治を制度化する必要性が生まれていたといえる。

## (2) 地域自治組織の独自制度による試行

### 市条例にもとづく地域自治

新潟県上越市を第1号とする新たな「区」の制度は、国の地方制度として国法体系のなかに位置付けられ、全国を対象とした一律的な基準によって定められている。しかもこれらの新制度は、各地域において将来的に制度を独自に発展させることについてもその可能性が限定されているという難点がある。

したがって地方分権や住民自治の諸理念に照らせば、こうした国の地方制度によることなく、自治体の自己決定・自己責任に基づき、より地域の実情に即した制度とすることが望ましい。

こうした観点に立って、全国のいくつかの合併協議において、地域自治に関する「独自制度」が模索されてきた。すなわち当該地域が現行制度の枠の中で独自に立ち上げる近隣自治の仕組みである。

宇都宮市の地域自治も、市条例にもとづく独自の制度である。当事者が自分たちでルールをつくり、そのルールに基づいて合併を進めるという「自主的な」合併の一例であると考えられる。

長い歴史や文化を有する旧2町が、今後も地域を主体として個性と活気あふれるまちづくりを推進していくための重要なしくみであり、新市としての一体性に配慮しつつ旧町の区域を単位として設けるものである。

### 独自の地域自治制度

具体的には、地方自治法上の支所(155条1)と諮問機関(138条4第3項)を法的な根拠とし、市条例によって自治体機構のなかに地域自治を位置付けている。要するに現行制度(旧法)の枠内で、市条例を手掛かりとして分厚い地域自治を作ろうとしたわけである。

第27次地方制度調査会答申のカテゴリーとの関連で言えば、「行政区的なタイプ」(法人格なし)をベースとしながら、可能なかぎり「特別地方公共団体とするタイプ」(法人格あり)の要素を加味しようとする独自の制度案でもあった。

まず合併後の市域には、従来の市役所を引き継ぐ全市統括機関のほかに、合併関係の旧町単位に地域自治制度を敷く。全市統括機関は、住民生活のために保障すべき基本的な事務事業や、合併後に効率化すべき事務事業などを一体的に処理する。

編入される旧2町に敷かれる地域自治制度は、住民代表組織としての「地域自治会議」と、地域行政機関としての「地域自治センター」とによって構成される。この組織・機関に法人格はない。これによって、身近な場所での総合的なサービスの提供と魅力ある

地域づくりを通じた豊かさの創出とをめざす。

またこの地域自治制度は、旧宇都宮市が都市内分権の一環として進めてきた「地区行政」を先導する制度としても位置づけられている。合併後の検証を踏まえながら「地区行政」を充実させ、あわせて新市としての一体性を速やかに確保することをめざしている。

#### 地域自治会議

このうち地域自治会議は、地方自治法上の「諮問機関」として設置される。住民を代表する組織として地域の総意を形成し、それを行政に反映させる役割を担う。地域が主体となったまちづくりを継続するため、同会議を「宇都宮市地域自治会議条例」によって法的に位置付ける。

地域自治会議は、地域の代表である 20 名程度の委員で組織する。旧 2 町が地域の実情に合わせて、20 人以内で選考するものとする。委員の資格要件は、設置区域に住所を有する者、または設置区域内の事業所に勤務する者などとし、委嘱時の年齢が 20 歳以上の者とする。ただし委員の要件に合致する者であっても、宇都宮市の「審議会・委員会制度の改善に関する指針」や自治会議の役割などから、一定の選任制限を設ける。

委員の構成については、宇都宮市の「審議会・委員会制度の改善に関する指針」および「附属機関等の委員の公募に関する要領」を踏まえる。まず女性の比率目標を委員数の 3 割とする。さらに各種団体推薦の委員を 6 割程度、公募による委員を 2 割程度、学識委員を 2 割程度とする。学識委員については、前述の住所等の要件の適用を除外することができる。

地域自治会議の役割は、主に次の 3 点である。第 1 に、当該地域のまちづくりに関して審議・答申し、提案することである。第 2 に、当該地域に係る合併市町村基本計画の執行状況に対して意見を陳述することである。そして第 3 に、当該地域が関連する全市民的な計画等の策定にあたって意見を陳述することである。

#### 地域自治センター

また地域行政機関としての地域自治センターは、地方自治法上の「支所」として位置づけられる。施設は旧町役場を活用する。市長の権限に属する事務を分掌する。最も身近な行政機関として、地域の特性を生かした事務事業や住民生活に密着したサービスを実施し、住民による地域づくりへの支援などを行なう。

すなわち地域自治の拠点として、住民が主体となるまちづくりを行うための支援・調整機能を担い、当該地域に密接に関連した行政サービスを展開する。ワンストップ型のサービス体制など、住民が利用しやすく住民にとって分かりやすい機関とする。このため所管は市の自治振興部とする。

自己決定・自己責任の原則にもとづいて、全市統括機関や住民代表組織と連携して特色ある地域づくりをめざす。そのための予算を各地域行政機関に配分し、各地域行政機関は一定の枠内で予算の執行権を持つ。

その他の行政サービスについても、窓口サービス、保健福祉、産業など約 400 事務事業を幅広く所掌し、身近な行政機関として住民生活の利便性を確保していく。

地域自治センターの職員については、市長が任命する。同センターの長は、市の部長職に準ずる職とする。内部組織として課を置く。さらに、合併後の一定期間は地域を担当する参与を配置する。この地域担当の参与は非常勤の特別職とする。その設置期間は2期4年である。市議会の同意を得て市長が選任する。

参与の役割は、知識・経験を生かして必要に応じ、地域行政機関の長を支援することのほか、地域住民の意見を踏まえて助言すること、地域調整に関して助言すること、市長に具申することなどである。

## 6、新たな制度化にむけた課題

ところで、こうした中心市の大規模化による市の昇格運動は、一方で市内に合併編入された旧市町村の各地域に一定の歪みを生み出すことになりかねない。これはEU(欧州連合)における「民主主義の赤字」というテーマに類似する問題である。最後にこの点を検討しよう。

わが国の平成の大合併における市町村の統廃合も、結果としてこれと類似した政治課題を発生させている。

### 民主主義の赤字

EUでは、加盟国の国内政治における民主主義の赤字(=不足)という難問が生まれているとの指摘がある。この問題に確立した定義があるわけではない。ここでは、上位機関であるEUに加盟諸国の権限をゆだねることによって、各国における民意が政策に反映されにくくなる状態としておこう。諸国家の統合(国レベルの合併?)過程において、民意が政策へと適確に結実せず、そのチャンネルが詰まっている状態である。

EUの域内政策は、しばしば民意をおきざりに進められ、結果として民意とかけ離れたものになりがちであった。EU官僚機構(ユーロクラシー)が進める統合へのプロセスと各国民の意識との乖離である。これは民意による政治というよりは、既定の政策や方針に民意を従わせようとする典型的な官治だろう。

それでは、どこで政策決定が行われているのか。EUの決定は、加盟各国の元首・首脳による「欧州理事会(EUサミット)」と、同閣僚による「閣僚理事会」が行なう。その発議はEUの執行機関である「欧州委員会」が行う。欧州委員会は、任期5年で加盟国政府間の合意に基づいて選ばれた20名の委員で構成される。約1万6千人ものEU官僚(ユーロクラット)が欧州委員会をサポートする。

各国代表による機関とはいえ、欧州委員会メンバーは公選職ではない。この背後に透けて見えるのは、加盟各国の政府間の取引によってEU政策が決定されている構図だ。域内市民の生活にとってきわめて重要なEU政策が、もっぱらEU/各国の行政部によって決定され実施されている。ヨーロッパ市民が直接選んだ人たちではなく、各国政府が送り込んだ代表がより大きな権限を持っている。

欧州議会という制度は存在している。ヨーロッパ市民が直接選挙で選ぶ626人の議員

によって構成される。ただしこれは、法案発議などの議員立法権もなく、立法者としての地位を確立しているわけでもない。最高の意思決定機関とはいいいにくいのだ。

たしかに欧州議会は、近年徐々にその権限を拡大し、地位を強化しつつある。たとえば、欧州委員会委員長と欧州委員会の構成についての承認権、新加盟国への承認権、一定分野での拒否権などである。しかし、重要案件は依然として欧州理事会の決定事項であり、行政部支配のイメージは拭いがたい。

もちろんマーストリヒト条約には、決定はできるだけ小さな単位で行なうという「補完性(サブディアリティー)」原理が明記されている。民意の反映についても、市民団体の意見を反映できる手続がある。市民の遠くで巨大な官僚支配がはびこる悪夢に対する一定の歯止めもなくはない。

それでもなお、市民参加、域内分権、欧州議会の権限強化などは、明らかに不足(=赤字)している。EUの決定が「民主主義の黒字」になったと、ヨーロッパ市民が認知するには道が遠く、EUが取り組むべき課題は少なくない。

## 7、むすび

歴史を認識するための道具のひとつに、ヒストリカル・ディスロケーション(historical dislocation)という概念がある。簡単に言うと、断層とか転位になるほどの大事件によって、歴史の関節が外れてしまったような節目をさししめす言葉だ。二〇一一年三月十一日に発生した東日本大震災は、明治維新、第二次大戦後に次いで、日本の近現代史の関節がはずれた瞬間だったのである。

その東日本大震災の余震はなお続いている。そして、もう一つの余波として気になるのは、復興を千載一遇の好機とするような政治算術である。つまり、復旧・復興を奇貨として長年の難問や懸案を「政治主導」によって解決してしまおうとする動きだ。政策担当者にとっては、一つ覚えの愚策に固執する「思い込んだら命がけ」の状態でもあるだろう。

たとえば消費税の増税である。とかく無内容な「しっかりと」を連発する、菅「しっかりと」内閣は、心配された能力が負荷過重(オーバーロード)にあることを証明するかのようになり、二十にのぼる震災関連の委員会を乱造している。そのひとつである復興構想会議は、復興税などという名称で、一気に10%台の後半にまで消費税率を引き上げようと企図しているようだ。

また、平成の大合併では西高東低といわれ、動きの鈍かった東日本の市町村合併問題も再燃している。すでに内閣は、被災した市町村の合併を促進する新たな特別立法の検討に入ったと報じられた。総務省が今国会中に関連法案を提出する方向だという。

盛り込まれる内容としては、合併手続きの簡略化、自治区の権限強化、府県や近隣自治体による事務の代行、交付税措置における復興経費の別枠化、使途が自由な基金の創設などが推定される。

現に菅政権は3月30日、東日本大震災で被災した市町村の合併を促進する特別立法の検討に入った。行政機能が壊滅的な被害を受けた自治体や福島第一原発の事故で市町



域の大部分が避難指示区域になった自治体の規模を拡大し、行政機能と財政力を強める狙いだ。

民主党は同日の総務部門会議で提言をまとめ、党復旧・復興検討委員会が近く内閣に提言。総務省も検討を始め、今国会中に関連法案を提出する。市町村合併は「平成の大合併」で区切りがついたが、政権は被災地の再建を急ぐため、新たに特別立法で対応する必要があると判断した。被災地が広範囲に広がっているため、国や県による財政支援や都市計画、インフラ整備を広域で効率的に進める狙いもある。

市町村合併特例法では、合併を検討する市町村が合併協議会を設置し、合意を得たうえで関係自治体と県議会の議決を得て合併が実現する。各自治体間の利害調整に手間取り、合併まで数年間かかるケースもあるが、特別立法では、被災市町村が合併を希望した場合、こうした手続きを簡素化する。

また、合併前の市町村の枠組みを「自治区」として残し、自治区の権限を現行法より強化する。合併しない被災自治体には、都道府県や近隣市町村が自治体事務の一部を代行できる法改正を行う。

被災自治体への地方交付税の算定についても、復旧、復興にかかる経費を「別枠」扱いして増額する法改正を検討。被災自治体が自由に使い道を定められる基金を創設し、被災地区の修復や防災対策、住宅再建などを自治体の判断で行えるようにするという。

さらにわたしには、このような「政治主導」によるお手軽な便乗路線の先に、道州制の導入があると思えてならない。いわば「東北州」の新設である。震災のスケールからしても各県単位での復興はむづかしいが、しかし国も迅速的確な対応ができていない。そこで、災害に有効なサイズの新しい政府単位として、道州制の導入がささやかれ始めるだろう。

すでに5月19日には「道州制懇話会」の設立総会が開かれた。報道によれば、この会には超党派の衆参両院議員約150人が入会した。ほかに都道府県の東京事務所関係者、道州制国民協議会の関係者など、総会参加者は300名ほどの規模になったという。

道州制懇話会とは、民主党、自民党、公明等、みんなの党の各党で構成された超党派国会議員の会である。これまでの議員連盟などと異なるのは、国会議員を正会員とするほかに、特別会員として知事や政令指定都市の市長、民間有識者などにも広く参加を呼びかけていることだ。

同会では、年度内にも「道州制基本法」案をとりまとめ、導入までの工程表を策定する方針である。さらにそれにさきがけて、東日本大震災の被災地を一体的に復興させるため、規制緩和や税財政上の優遇措置などを盛り込んだ「東北州復興特区」（仮称）の設置も提唱する見通しだ。「東北州」を先行的に実現させ、道州制のモデルにしたい考えのようである。

地域自治の制度改編は、こうした便乗型の「政治主導」と極めて密接に関連しており、むしろその渦中にあると言ってよい。したがって今後の動向がますます注目される。（この項終わり）

【主な参考文献・資料】

- 青森県(1961)『青森県市町村合併誌』青森県総務部地方課
- 青森県(2002)『21世紀に新しい地図を描こう』青森県企画振興部市町村振興課
- 石平春彦(2006)「全国初の地域自治区制度の導入と地域協議会の実際」『日本自治学会2005年度活動報告集—シンポジウム・研究会』日本自治学会事務局
- 宇都宮市・上河内町・河内町(2007)『合併の記録』宇都宮市行政経営部行政経営課  
「合併特集号」(2005)『デーリー東北』3月31日付
- 市町村の合併に関する研究会(2007)『新しいまちづくりを目指して一合併市町村の取組の実態』
- 市町村の合併に関する研究会(2008)『「平成の合併」の評価・検証・分析』
- 佐藤みちよ(2005)「NPO法人の認証はもっと厳密に(私の視点 いま自治体で)」『朝日新聞』6月16日付
- 上越市(2006)『上越市市勢要覧』
- 上越市(2007)『新しい自治体づくりへの挑戦—共生都市上越 合併の記録』上越市企画・地域振興部企画政策課
- 上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会(2007)『上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書』  
「新八戸市・新七戸町・新東北町・新深浦町合併特集号」(2005)『東奥日報』40804号、3月31日付
- 菅沼栄一郎(2005)『村が消えた—平成大合併とは何だったのか』祥伝社新書
- 高橋克尚(2005)「上越市における地域自治区について」『地方自治』691号
- 地方自治総合研究所(2006)「地方自治総合研究所地方分権研究会ヒアリング記録 上越市」
- 沼田良(2004)「もうひとつの政府の層—近隣自治における立案と決定」『自治総研』30巻6号(308号)
- 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—」『合併自治体の生きる道(地方自治職員研修臨時増刊 88号)』公職研
- 八戸市(2005)『八戸市・南郷村合併記念 まちづくりマップ』八戸市
- 八戸市(2006)『八戸 はちのへ刊行ガイドブック』八戸市
- 八戸市・南郷村(2004)『合併協定書』
- 八戸市・南郷村(2004)『別紙(八戸市・南郷村合併協定書)』
- 八戸市・南郷村合併協議会(2004)『新市建設計画』
- 八戸市・南郷村合併協議会(2004)『新市建設計画 第4章 新市の施策(付属資料)』
- 八戸市・南郷村合併協議会(2004)『合併後の新市のあらし』八戸市・南郷村合併協議会事務局
- 八戸市・南郷村合併協議会(2004-5)『八戸市・南郷村合併協議会だより』no.1-3
- 八戸市・南郷村合併協議会(2005)『南郷村の皆さんへ—合併に伴う行政手続きの手引き』
- 八戸市・南郷村合併協議会事務局

- 八戸地域合併検討協議会(2002)『地域将来構想』八戸地域合併検討協議会事務局
- 葉山太郎(2005)「上越方式の地域自治区が導入した『第3の民意』(上・中・下)(検証市町村合併の現場を歩く一再編は自治に何をもたらしたのか 第6-8回)』『ガバナンス』54-56号
- 葉山太郎(2006)「飲み込まれる村の軟着陸(検証市町村合併の現場を歩く一再編は自治に何をもたらしたのか 第9回)』『ガバナンス』57号
- 福島富(2006)「上越市の地域自治組織」岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治(地域と自治体第31集)』自治体研究社
- 丸山淑夫(2007)「『新しいまちづくりを目指して一合併市町村の取組の実態』(市町村の合併に関する研究会報告)の概要について」『地方自治』716号
- Mill, J. S., (1861). *Considerations on Representative Government*. [水田洋訳 1997 『代議制統治論』岩波文庫]
- Numata, Ryo (2004). 'Another Layer of Government – Planning and Decision-Making in Neighborhood Autonomy', *Local Government Review in Japan*, 32, 77-103.