

「新しい社会」像と「新しい基礎自治体」像

—自治体の再編と住民自治の再構築—

1. はじめに—問題の所在—
2. 地方分権改革と自治体再編
3. 本格的な自治体再編の始動と地方分権一括法
4. 自治体の再編と「分権型社会」
5. 結 論

羽 貝 正 美*

要 約

本稿は、「平成の大合併」と称される全国的規模の自治体再編が進行するなか、基礎自治体（市町村）がいかなる課題に直面しているのかについて、1995年に始動する地方分権改革に今一度立ちかえり、2004年までの議論を鳥瞰することを通して、これを抽出することを目的としている。

具体的には、地方分権改革初期の段階で提示された「分権型社会」という「新しい社会」像と、分権改革の過程で前面に出てくる「新しい基礎自治体」というビジョンに注目し、両者がどのように関連しているのか、またいかに関連づけて捉える必要があるのかについて検討した。

考察を通して、住民自治の充実という課題が1995年以来常に自治体の課題であり続けていること、また地域自治制度の法制化に伴って、この地域自治組織の導入と定着が「協働型社会」を包み込んだ「分権型社会」の創造を左右しうることを確認した。併せて、そうした住民自治の再構築を前提とする「新しい社会」が「新しい基礎自治体」の形成に不可欠であることを導くとともに、基礎自治体にとっての課題を整理した。

1. はじめに—問題の所在—

「昭和の大合併」になぞらえて、「平成の大合併」とも表現されてきた全国規模の自治体再編の動きがひとつの大きな節目を迎えようとしている。すなわち、10年の時限立法として1995（平成7）年3月に改正・施行された「市町村の合併の特例に

関する法律」（以下、合併特例法と表現する）が、2005（平成17）年3月末に失効する。地方分権一括法の一環として、この合併特例法がさらに一部改正された1999（平成11）年3月末の時点で、3232を数えた市町村数（670市、1994町、568村）は、総務省の集計によれば、合併予定分も含め、2006年3月末には1410減少し（減少率43.6%）、1822（777市、847町、198村）になるものと見込ま

*東京都立大学大学院都市科学研究科

れている。中央政府の強力な後押しのもと、「昭和の大合併」以来およそ40年ぶりの大規模な自治体再編と566に達する新自治体の誕生によって、わが国の自治体地図は、文字どおり大きく塗り替えられることとなる。

こうしたなか、合併自治体にとっては、旧市町村ごとにその民意を的確に吸収し地域のニーズを掘り起こすとともに、これを自治体全体の行財政運営に反映していくことが大きな課題となっている。また、そのために必要な自治の単位や住民参加のしくみを見直すとともに、そのルールを再検討する、あるいは新たに整えることが急務となっている。もちろん「団体自治」すなわち権限や税財源の一層の拡充など、自治体としての「自立性」に関わる課題は今日なお少なくない。それらの打開に国レベルの制度改革が不可欠であることもたしかであろう。

しかし、この「団体自治」と「自立性」を住民福祉の増進に意味あるものとして生かすためには、また「協働型」と言われる行政経営を進めていくためには、自治体内部における「住民自治」の充実が不可欠となる。すなわち公的な意思形成過程への住民の参画、行政と住民との協働、住民相互の共助など、共同社会としての「自律性」の内実が問われよう。形式的な「住民参加」を、自治体政策の立案・形成・執行・評価にプラスとなるような実質的な「住民参画」に高めていけるか否か。現代の自治体経営をめぐる種々の問題は「住民自治の再構築」という課題に深く関わっている。

ではこうした課題は合併を経験した自治体にのみ関わるものであろうか。この素朴ながら本質的な問いに答えるには、90年代後半に始動する地方分権改革の目標、すなわち「分権型社会の創造」という基本理念・目的を改めて想起する必要がある。本稿では、この「分権型社会」を「新しい社会」と表現することとしたい。この「新しい社会」像が依然、目指すべき目標にとどまっているとすれば、それを担保する主要な条件のひとつたる「住民自治の再構築」という課題は、合併の有無に関わらず、おそらくはすべての自治体にとって共通する課題となろう。一般に、ひとつの自治体は

多様な個性と歴史を有する複数の地域によって構成されている。また、そうした地域社会自体が、高齢化や人口構造の変容、また都市化の進行とともに姿を変えていく。住民自治に関わる諸課題も地域によっておのずと相違し、また変化もしよう。こうした事情は、1970年代以降、コミュニティ行政という分野において一定の歴史を有し、実績を残している自治体を含め、すべての自治体が直面しているものである。

以上のような状況に加え、今日、わが国の自治体は今ひとつのビジョンというべき「新しい基礎自治体」像（注1）、簡潔に言えば自治体の規模と行財政能力の拡充を迫られている。また、それらを前提に、NPM（新しい公共管理）という考え方、民間経営の発想を参考にしつつ、節約（Economy）、効率性（Efficiency）、効果（Effectiveness）を重視した新たな行政経営の手法の開発を求められている。

では、こうした「新しい基礎自治体」像の追及とそれに伴う諸課題を「住民自治」の側面からどのように捉えなおすことが必要なのだろうか。「分権型社会」という「新しい社会」像とこの「新しい基礎自治体」像とは論理的にどのように整合しているのであろうか。また実際にいかに整合させる必要があるのであろうか。これらは、「近隣政府」あるいは「都市内分権」など、ポスト市町村合併の自治体の課題に関心が集まるなか、新しい都市制度や自治のルールのあり方をさらに検討していく上でも、改めて問い直されるべき主題であろう。

本稿は、こうした問題意識から「新しい社会」と「新しい基礎自治体」というふたつの概念を鍵概念とし、1995年以降2004年にいたる間の地方分権改革ならびに自治体再編にむけた取り組みを鳥瞰することによって、自治体再編下の基礎自治体の課題を「住民自治」の再構築という視点から改めて抽出することを目的とする。

2. 地方分権改革と自治体再編

2.1 車の両輪：分権改革と市町村合併

冒頭にふれたとおり、合併特例法は1995（平成7）年3月に10年間の延長が決定され今日に至っている。他方、今般の地方分権改革も、同じ1995（平成7）年の5月に成立をみた地方分権推進法を事実上の起点としている。周知のとおり、改革をめぐる議論は同法にもとづく地方分権推進委員会の設置とともに本格的に始動した。以後、自治体再編すなわち市町村合併と分権改革というふたつの課題は、車の両輪のようにたえず並行して議論されてきたとみてよい。

たしかに、市町村合併を求める議論は、当初、前面には出ていない。第24次地方制度調査会（1994～1996）においても、規模と行財政能力という側面から見て、はたして現状の市町村が分権の担い手となりうるかという、事実上合併の必要性を説く「受皿論」が逆に分権改革のブレーキとなることが懸念されたとの政府関係者の回顧もある（注2）。

しかし、地方制度調査会がそうした慎重な立場に立ちながらも、この時点で「自主的な合併の推進」を明確に打ち出したことも事実である。1995年の改正合併特例法はその答申内容を反映したものであった。具体的には、地方債（地域総合整備事業債）の活用や地方交付税の合併算定替えといった財政面での合併支援措置に加え、有権者50分の1以上の連署を条件に住民自身が合併協議会の設置を発議できるとする住民発議制度の導入など、これまでにないメニューが採り入れられている。

2.2 「分権型社会」：「新しい社会」像

他方、分権改革をめぐる議論の初期段階において、改革の目的・理念はどのように整理されていたのだろうか。次にこの点を確認しておきたい。それは、地方分権推進委員会「中間報告」（1996年3月）の副題として採用されて以来、「最終報告」にいたるまで一貫して用いられている「分権型社

会の創造」という言葉に凝縮されていると見てよいのではないか。「中間報告」は目指すべき分権型社会の姿を次のように描いている。

「『国と地方』、『国民と住民』、『全国と地域』、『全と個』の間の不均衡を是正し、地方・住民・地域・個の側の復権を図ることを目的に、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革すること・・・それは、究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち性別・年齢・職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する。この地方自治レベルにおける住民主導と男女協働の民主主義を基礎にして初めて、国政レベルにおける議会政治もまた一層健全なる発達を遂げることになる。」（注3）

ここには、「団体自治」と「住民自治」の両面に関わり、かつ表裏一体というべきふたつの改革課題が提示されている。「中間報告」全体の趣旨をも踏まえて言えば、ひとつは、国と地方との間に新たな政府間関係を構築すること、伝統的な中央政府優位の縦割りの相互依存関係を、地域や自治体を重視した対等・強力の相互補完関係に改め、自治体を総合的な行政システムの中核に据えるという課題である。今ひとつは、その自治体内部において、これまでに試みられてきたいわば部分的、時には形式的な住民参加を一層内実のものとするという課題である。

これらふたつの改革課題に関連して、「中間報告」が自治体に対し具体的に種々の改革努力を求めていることも看過できない。すなわち「地方公共団体における行政体制等の整備」と題して、都道府県と市町村との新しい関係の構築、広域行政の推進、自主的・主体的な行政改革、公正の確保と透明性の向上など、様々な取り組みの必要性を訴えている。合併もまたそのひとつである。つまり

「市町村における行財政能力を充実強化していくためには、自主的な合併を推進していくことも重要な課題である」とし、「今後、地方分権の進展と相まって、地方自治の担い手としての市町村の基盤をより強固なものとしていくためには、自主的な合併が一層促進される必要がある。」と求めている(注4)。けっして強い調子ではないが、この部分は、先に言及した地方制度調査会答申ならびに合併特例法の改正を受けてのものであろう。

また住民参画については、顕在化している、あるいは潜在する地域の複雑多様な諸課題について、ややもすれば当事者としての自覚を欠いたまま、いわばフリー・ライダー化する住民に対して、彼らこそが地域社会の主体であり、従来とは質的・量的に異なる、地方政治および地方行政への参画が必要であることを訴えているものとして注目される。そうした参画の場として想定されている単位が市町村という基礎自治体にほかならない。

この点に関連してさらに補足するならば、この1996年の「中間報告」の時点で、後に第27次地方制度調査会答申(2003年11月)によってより明確に提示されることとなるいわゆる「協働型社会」(注5)のビジョンがすでに明らかにされている点に注目する必要がある。ちなみに、「中間報告」は、地方分権推進の背景・理由を列挙した冒頭の部分で、高齢社会・少子化社会への対応という課題に関連づけて、各種サービスの供給体系の構築が急務であるとし、サービス相互の緊密な連携と再編成を求めつつ、以下のように指摘する。

「それは地方公共団体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要がある。

この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体であ

る市町村の創意工夫に待つほかはない。」(注6)

ここには、政府体系の中でもとりわけ基礎自治体が重視されるべきであり、しかもそこでの「行政の総合化」と「公私協働」の実現が不可欠であるとの理解が明瞭にみてとれる。また論の展開からすれば、こうした社会状況があるからこそ「分権型社会の創造」が求められる、ということになるが、実現すべき社会像として捉えれば、いわゆる「協働型社会」と「分権型社会」が重なりあうものであることが示唆されているといつてよい。「行政の総合化」に関連して若干付言すれば、「協働型社会」というビジョン自体が、総合性を担保するに足る一定の自治体規模とはどのようなものか、という規模の問題を常に孕んでいることにも注目する必要があるだろう。

いずれにせよ、「分権型社会」という「新しい社会」像は、これらさまざまな課題を克服して初めて実現できるものといえよう。いくぶん抽象的とはいえ、基礎自治体とその「住民自治」、また「住民参画」を重視した分権改革初期段階におけるこうした「新しい社会」像は、その後「最終報告」(2001年6月)をはさみ、第27次地方制度調査会答申(2003年11月)にいたるまで継承されたと捉えることができるのではないだろうか(注7)。

3. 本格的な自治体再編の始動と地方分権一括法

3.1 自治体再編への助走：1997年第2次勧告

前章では、分権改革をめぐる議論の初期の段階において、「分権型社会」といういわば「新しい社会」像が提示されたことを確認した。

しかし、さほど時をおかず、具体的には「中間報告」翌年の「第2次勧告」(1997年7月)において、地方分権推進委員会は地方分権の担い手としての地方政府(行政および議会)の足腰強化という観点から、市町村合併の必要性を積極的に訴えるという方向に舵を切ることとなる。この点に関

する委員会の基本的な考え方は、同勧告第6章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」において、次のようなことばで表現されている。いくぶん長いが紹介したい。

「地方分権の推進に伴い、住民に身近な行政サービスが住民に身近な行政主体によって行われることになり、地域住民のニーズが迅速、的確に行政に反映されることが期待される。そのためには、国において、地方分権推進の趣旨に即した改革方策を講ずることはもとより、地方公共団体自らが、行財政能力の一層の向上と行政体制の積極的な整備・確立を図ることが求められる。

地方分権の推進に応じた地方公共団体の整備・確立及び行政運営の改善・充実を強く求めるこのような国民世論にかんがみれば、地方公共団体の長、議員及び地域住民は、地方分権の推進が地方公共団体の自己決定権と自己責任の拡大を伴うものであることを自覚しつつ、行政体制の整備・確立に積極的に取り組む責務を有するというべきである。

折りしも、国・地方を通じた財政再建が急務となっている現状において、国民負担の増大を極力抑えつつ、高齢・少子化、高度情報化等の社会経済情勢の変化に適切に対応し、多様化・高度化する住民ニーズに機動的、弾力的に対応していくためには、簡素で効率的な地方行政体制を実現することが喫緊の課題となっている。

・・・特に、地方分権の主たる受け手であるべき市町村にあっては、このような行財政改革への取り組みと併せ、自主的合併や広域行政を強力に推進し、その行財政能力の充実強化を図るべきである。」(注8)

そして、こうした基本的認識にたった上で、「国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に的確に対応するためには、基礎的自治体である市町村の行財政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・

確立が重要な課題になっている。・・・今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進するものとする。」と、自治体再編の方向性を指し示すのである。

市町村合併の推進にむけて具体的に取り組むべき課題としては、

(1) 政令市や中核市の権限の一層の拡大、中核市となる要件の緩和、中核市に準ずる市の特例の創設などの検討

(2) 都道府県による市町村合併のパターンの提示や助言、調整

(3) 合併特例法に基づく財政上の支援措置についての見直しと継続

(4) 議員の任期・定数の特例等の措置についての見直しと継続、合併市町村の執行機関への旧市町村の代表の参加など、旧市町村単位を基礎とする組織又は仕組みの導入

(5) 住民の意思の尊重という観点からの合併特例法に基づく住民発議制度の拡充、具体的には関係市町村のすべてから請求があった場合には、協議会設置の議案の付議を市長村長に義務付ける、また議会で否決された場合であっても、合併協議会の設置が促進されるよう、住民投票の導入などを含めて制度の見直しを行う。

など、合併推進にむけて取り組むべき課題を5項目にわたって具体的に例示している(注9)。

勧告からすでに数年を経ている現時点で改めて注目すべき点は何か。第一は、先にみた「分権型社会」を「新しい社会」像とすれば、ここには後に地方分権一括法においてより明確になる「新しい基礎自治体」像が萌芽的に展望されているものとみることができる。つまり、今日的な社会経済状況と厳しい財政状況を前提として、行財政の管理運営主体としての市町村の責務を一段と明確な表現でもとめ、かつその責務を担い得る自治体の形成の必要を要請する内容になっている。第二に、その責務を果たすには、言い換えれば行財政能力を向上させるには、市町村合併や広域行政の強力な推進が不可避との認識が示されたことである。

「中間報告」が「新しい社会」像を理念的に描いたものだとすれば、第2次勧告は全体として、「団体自治」の担い手、「分権の受け手」としての自治体行政及び議会を念頭に、その拡充・強化の方策を自ら模索せよ、と求めたものといえる。この点は「地域住民の自己決定・自己責任」という「中間報告」で用いられた表現が、「地方公共団体の自己決定・自己責任」となっていることにも伺われる(注10)。

こうした勧告内容は、この2年後には、地方分権一括法のなかにより具体的に反映されることになる。

3.2 地方分権一括法と「新しい基礎自治体」

前節でみたように、1997年段階でふたつの新しいビジョンが提示されている。ひとつは「新しい社会」像であり、今ひとつは行財政能力の充実に前提とした市町村を「分権の担い手」とするという「新しい基礎自治体」像である。

後者について、これを明確なかたちで法的に規定したものが、第一次分権改革のいわば到達点でもある1999(平成11)年の地方分権一括法にほかならない。この分権一括法によって、旧制度の残滓たる機関委任事務制度が廃止されるとともに、自治事務、法定受託事務といった新たな事務区分がなされるなど、国・地方関係は大きく変化することとなる。国と地方の役割分担を整理することとおして、地方自治体の位置付けが具体的にどのように変化したのか、はじめにこの点を確認しておきたい。改正地方自治法第1条の2第1項は以下のように地方公共団体の役割を規定する。

「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」

続く第2項は、「前項の規定の趣旨を達成するため」として、換言すれば第1項を大前提として、国すなわち中央政府(内閣および国会)が重点的に担うべき3つの領域を限定的に列挙したので

あった。具体的には、

(1) 国際社会における国家としての存立にかかわる事務

(2) 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務

(3) 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施

以上の3領域を列挙している。その上で、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と規定したのである。

ここに見られる国・地方の役割の整理は、直接には1995(平成7)年の地方分権推進法第2条(地方分権の推進に関する基本理念)を受けて、第4条から導かれているものであるが(注11)、その発想の原型はさらに1950年代の神戸勧告にまで遡ることもできよう。周知のとおり、神戸勧告は、シャープ勧告に示された三原則、すなわち行政責任の明確化の原則、能率化の原則、市町村優先の原則を踏襲するとともに、機関委任事務制度の廃止を求めるなど、全体として自治体に対する国の統制・関与を大きく制限しようとしていた(注12)。

このような戦後改革直後の経緯と、その後の国・地方関係にみられる不十分な分権・実質的融合の関係あるいは国優位の相互依存関係を踏まえるとき、改正地方自治法に規定された自治体の新しい法的位置付けは、極めて大きな歴史的意義を有するものといえるであろう。とりわけ、自治体の中でも、基礎自治体たる市町村に大きな役割が付与されている点に改めて注目する必要がある。具体的には、先に示した第1条の2を基本とした上で、第2条第2項で「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又は政令により処理することとされるものを処理する。」と

し、続く第3項において「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。」としている。そして、その第5項では、「市町村を包括する広域の地方公共団体」と位置付けられる都道府県の役割について、「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする」とし、これを限定的に規定しているのである。

これらの条文を手がかりにすれば、市町村こそがまさに「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（改正地方自治法第1条の2）、文字どおり「地域の事務を処理する」第一の主体であるとして新たに位置付けられていることがわかる（注13）。

ではこのように新たに位置付けられた基礎自治体・市町村をどのように形成していく必要があるのか。政府において選択された手段が合併による自治体の再編である。次に再編にむけた法的枠組みと「新しい社会」像とがどのように関連しているのか検討したい。

4. 自治体の再編と「分権型社会」

4.1 自治体再編の加速

すでに見てきたように、自治体再編にむけた助走は1997年から始まる。しかしこれを本格的な流れにした決定的な契機は地方分権一括法の一環としてなされた1999（平成11）年の合併特例法のさらなる改正である。この改正は、地方分権推進委員会第2次勧告（1997年）ならびに、これを受けた第25次地方制度調査会答申（1998年4月）に基づいて、市町村合併を後押しすべく、さらなる合併支援策を盛り込んで成立したものである。以下に主要な改正点・支援策を中心に例示しておくこととしたい。

(1) 合併協議会の設置についての住民発議制度の改正

合併関係市町村のすべてにおいて協議会設置の請求があった場合には、関係市町村の長は議会にその設置を付議しなければならない。

(2) 地域審議会の設置

合併関係市町村の区域を単位として、合併市町村の長による諮問事項を審議し、あるいは必要と認める事項について意見具申をする審議会を設置する。

(3) 財政面での支援

地方交付税合併算定替えの期間を合併後10年度に延長し、その後の5年度を激変緩和期間とする。また充当率95%の「合併特例債」を新設し、その70%を基準財政需要額に算入する。つまり交付税交付金によって手当てする。

(4) 国および都道府県による助言、情報提供、勧告

合併をさら推進すべく、国と都道府県がそれぞれに必要な措置を講ずる。

以上に明らかなように、第2次勧告等に示されたさらなる合併支援策を全面的に採り入れるとともに、国や都道府県がこれまで以上に合併推進にむけて市町村に働きかける内容になっている。

1995（平成7）年の合併特例法改正後も、これに対して基本的に慎重な姿勢をとってきた市町村は、1999年の改正を契機として、徐々に積極的な姿勢に転ずることになる。この姿勢の変化を合併の実績を手がかりにより正確に言えば、99年改正の後もしばらくは、市町村は依然慎重な姿勢で合併問題に臨んではいた。しかし特例法の期限がしだいに近づくにつれ、この姿勢にも徐々に変化が生じたのである（注14）。

逡巡する市町村の背中を押し、その姿勢の変化を促した諸要因について、99年改正以降の政府の取り組みを一瞥しておこう。まず自治省の方針に従い、都道府県によって具体的な合併パターンと合併推進についての要綱が作成された。また翌2000（平成12）年12月には、すでに1998（平成10）年の時点で「4万人以上」とされた市となる要件をさらに引き下げ、「3万人以上」とする改正が実現している。その直前、同年10月には、第26次地

方制度調査会によって、合併協議の過程に住民投票制度を導入する必要があるとの答申がなされていることも注目すべきであろう。これを受け、2002（平成14）年には、住民発議による合併協議会設置をより確かなものとするべく、議会がこれを否決した場合に、長の請求あるいは住民の直接請求によって住民投票を実施する途が開かれたのである。

99年改正を含めそれ以降の政府による一連の措置は、自治体再編の当事者たる市町村行政および議会にとって、おそらくは極めて悩ましい支援策と感じられたものと推測できる。現に直面している財政危機をどう克服するのか。仮に合併を選択するとして、短期的には国の財政支援が保障されるにしても、長期的に国・地方間の財政調整の制度設計がどう改められるのか、その将来像が依然として不透明ななかで、個性ある地域づくりを実現できるのか。逆に、合併せずに自律の途を選んだ場合、国の財政支援が先細りしていくことがすでに明らかななかで、果たして複雑多様の度を増す公共サービスの質と量を維持し、住民福祉の増進をはかっていくことが可能なのか。それは自主的な行財政管理の創意工夫で対応可能なのか。

「新しい基礎自治体」として幅広く総合的な機能を発揮することを想定されている市町村にとって、合併という手段が果たして有効なのか否か。この手段は、1996年以来「分権型社会」という言葉によって提示されている「新しい社会」像と同じベクトルを有するものなのか。すべての基礎自治体がこうしたジレンマと自問自答の中におかれたのではないだろうか。

しかし先に触れたとおり、2005（平成17）年3月の合併特例法の期限が確実に迫ってくるなかで、少なからぬ自治体が合併の途を選択したのである。

4.2 第27次地方制度調査会答申と基礎自治体

本稿が焦点を合わせている二つのビジョンは、自治体行政の当事者の目からすれば、それらが以上に辿ったような過程を経て提示されてきただけに、いわば暗黙の内に融合したものとして捉えられていることが懸念される。「分権型社会」、その

中にすでに織り込まれている「協働型社会」という発想、さらに「新しい基礎自治体」というビジョン。これらの相関関係は必ずしも自覚的に識別されていないのではなからうか。

合併を経験した自治体の場合、「分権型社会」という当初の「新しい社会」像の実現は不可避的に「新しい基礎自治体」の構築を前提とするものであり、その主要な手段である自治体再編すなわち合併がなされた段階で、「新しい基礎自治体」づくりという作業の主要部分は終わることになる、結果として「分権型社会」も相当程度築かれたことになる、との理解がなされたとしても不思議ではない。

合併を経験しない自治体の場合も、住民と行政との「協働」の必要性を自覚的に追求し、総合計画の策定やさまざまな施策の立案や執行、また評価の局面で現にこれを推進する姿勢にある自治体、またNPMの発想のもとに行財政改革を進め、自治体経営を展開しようとしている自治体が少なからずあることも事実である。しかしその反面、住民と行政とがいか「協働」すべきかを含めて、目指すべき「分権型社会」の基本的なルール、地域における合意形成や意思決定に関わる住民自治の単位や住民参画の仕組みについての検討は今後の大きな課題となっているといえるのでないか。

自治体のおかれた状況をこのように捉えるとき、第27次地方制度調査会による「中間報告」ならびに「答申」は、今後、基礎自治体が担う機能を考えるとともに、「分権型社会」を育てていく際の方向性を確認する上で極めて重要と思われる。今般の自治体再編が国の強力なリーダーシップによって推進されてきたことを反映して、「新しい基礎自治体」像が前面に打ち出され、「分権型社会」という「新しい社会」像がその影に隠れている、あるいは後景に退いているとすれば、なおのこと両者の関係を改めて確認する必要がある。

(1) 団体自治の強化

「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月）は前文に続く部分で、「地方分権時代の基礎自治体の構築」と題し、まずあるべき新しい基礎自治体の姿を以下のように描いている。

「機関委任事務制度の廃止等により国と地方との役割分担を明確にした地方分権一括法の施行で、我が国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。

今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方にに基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。

このためには、今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある。これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。

基礎自治体に対しては引き続き国として積極的に事務や権限の移譲を進めるべきである。都道府県も、条例による事務処理の特例の活用等により、規模・能力に応じて事務や権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。その結果、国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようにすることが望ましい。」(注15)

ここには、地方分権一括法において「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」主体と位置付けられた基礎自治体にとって、「分権の担い手」としてその役割を果たすためにはいかなる諸条件の整備が必要か、についての地方制度調査会の所見が提示されている。すなわち「基礎自治体優先の原則」を現実の政府間関係において実現するためには、基礎自治体が総合性と高い自立性を備えなければならない、そのために

は十分な権限と財政基盤、専門的な職員集団、一言で言えば規模・能力のさらなる充実強化が必要、との診断である。

(2) 住民自治の充実

以上のように団体自治の強化を前提とした「新しい基礎自治体」像を描いたうえで、住民自治の充実が不可欠との観点から、次のように指摘するのである。

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に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ことができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」(注16)

住民自治に関わるこの部分には大別して二つの課題が提示されている。ひとつは地域自治組織の制度化という課題である。今ひとつは、「協働型社会」と呼び得る社会の構築という課題である。この「協働型社会」については、地方分権推進委員会が早い段階で、具体的には「中間報告」(1996年3月)においてその必要性を指摘していることを、本稿でもすでに言及した。

第一の課題たる地域自治組織については、地方分権一括法の一環として改正された合併特例法(第5条の4)において、「地域審議会」制度(注17)が導入されている。上記答申は、こうした地域自治の仕組みを、合併自治体のみならず、一般的な制度としても活用できるものとして整備すべ

く、さらに紙幅をさいて制度全体のビジョンを描いている。具体的には、地域自治組織のタイプを、a) 法人格を有しない行政区的なタイプ、b) 法人格を有する特別地方公共団体とするタイプ、のふたつに分類したうえで、一般制度としては前者を、市町村合併に際しては後者を適当としている。併せて、地域自治組織の機関としての地域協議会や長、また事務所など、地域自治組織の仕組みについてその役割を整理している。

第二の課題すなわち「協働型社会」の構築との関連では、とりわけ地域協議会の担う機能が注目される。なぜなら、この協議会こそ、「住民に基盤を置く機関」と位置づけられ、「住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加」によって、「多様な意見の調整を行い、協働の要となる。」と期待されているからである。また、「基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができることとする」とされているからである。

(3) 地域自治組織の政治的機能

こうした地域自治組織の仕組みは、基礎自治体全体のあり方にも大きなインパクトを与え得る。この仕組みの活用と定着次第では、自治体における住民参加と地域自治の質は大きく変わる可能性もある。地域における合意形成と意思決定に、これまで以上に住民をはじめとする多様な主体が参画することによって、「新しい公共空間」が創出されることも期待される。言い換えれば、それは「協働型社会」という社会のあり様も内包した「分権型社会」の姿、「新しい社会」のあり方を左右する決定的な条件ともなるのではないか。そして総合性と高い自立性を備えているとされる「新しい基礎自治体」の行財政運営それ自体が、また基本的な公共サービスの内容、質、量が、この地域自治組織が実際にどのような人々によって担われ、いかなる機能を発揮するかによって、大きく変わるのではなからうか。簡潔に言えば、基礎自治体の本質的機能のひとつたる政治的機能を、地域自治組織が実質的に担うことになると思われる。

すでに昨年(2004年)、この答申を受けて、いわゆる合併関連三法(注18)が成立し、地域自治区や合併特別区といった地域自治制度が法制化されるにいたった。今後、合併の有無に関わらず、この制度が各自治体でどのように活用されるのかが注目される。この制度が各地域、各自治体において根づいていくに必要な諸条件とはいかなるものか、またそれが答申のいう「新しい公共空間」を生み出す媒介となりうるか、これらの点についての考察には今少し時間を要しよう。

5. 結論

本稿は、1995年を起点とする地方分権改革ならびに自治体再編の流れを手がかりとしつつ、その過程において提示されてきた「分権型社会」という「新しい社会」像と、「新しい基礎自治体」像とをどのように関連づけて捉える必要があるのか、またそれらがどのように相互に連動しているのかについて考察を試みてきた。

すでに見たように地方分権推進委員会「中間報告」には「新しい社会」像の実現に必要なさまざまな条件が提示されている。国と地方の役割の明確化と両者の対等・協力の関係の構築、自治体の自己決定権の拡充と自主的・主体的な改革など、その後、地方分権改革をめぐる諸課題として議論の俎上にのぼることになる課題のほとんどすべてが、そこに整理されていたと言ってもよい。それらをめぐる議論は、やがて、総合性と高い自立性を備えた「新しい基礎自治体」の構築の必要性に発展する。またそうした政策の方向付けのもと、政府の強力な主導によって、全国規模の市町村合併が展開されることとなった。

しかし同時に、そうした「新しい基礎自治体」においては、団体自治の充実と並んで、住民自治の一層の充実が不可欠であるとの観点から、地域自治組織の制度化に関する提言がなされ、現実には法制化されたのであった。このことは、1995年から10年を経て、「分権型社会」という「新しい社会」の諸条件をめぐる議論が、強固な団体自治を前提とする「新しい基礎自治体」というビジョンに触

発されて、再び、充実した住民自治の再構築という課題を軸にすえたものに回帰してきたことを意味しているのではないだろうか。

正確に言えば、再び、というよりも、住民自治の拡充を基礎にした公共空間の再生という課題は、この10年の間、合併の有無に関わらず、自治体の最も基本的な課題のひとつとして常に底流に存在し続けてきた課題というべきであろう。問題はこれをいかなる視点から検討するかにある。求められる「分権型社会」という「新しい社会」の創造に地域自治組織をどのように生かすことができるのか、また生かすべきなのか。より具体的には、一定の地域的範囲を前提に地域自治組織を住民自治の中核に位置づけるとしても、この組織をより狭域な生活単位、小学校区や中学校区、また町会や自治会といった地縁組織とどのように連携させ、自治の重層を具体化する必要があるのか。これらの具体的課題は、分節化された自治の単位を前提として、「市民分権」といわゆる「行政分権」とをいかに整合させるかという課題として捉えることもできよう（注19）。

半ば築かれつつある「新しい基礎自治体」の中に、住民自治をいかに再構築し、それに基礎をもつ「分権型社会」という「新しい社会」を創出していくか。各基礎自治体にとって、さらに議論を重ね、多様な、いわば社会的実験をトライ・アンド・トライの姿勢で試みながら、「協働型社会」を包み込んだ「分権型社会」とはいかなる社会なのか、その基本理念とローカル・ルールのある方を深く探っていくことが不可避の課題になっている。

注

- 1) 従来、一般に「基礎的自治体」という表現が用いられてきたが、「基礎自治体」という第27次地方制度調査会による「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を節目として「基礎自治体」という表現が使われている。その経緯と込められている意味については、次の論文を参照。山崎重孝「新しい「基礎自治体」像について（上）」、『自治研究』、第80巻第12号、2004、pp.36-41。なお本論文執筆にあたり、同氏の諸論文に触発されたこと、かつその知見を参考としたことを付記しておきたい。
- 2) 山崎重孝「基礎的自治体のあり方」、『自治研究』第79巻第10号、2003、pp.17-18、p.23。
- 3) 地方分権推進委員会「中間報告」、p.25。
- 4) 同上、p.61。
- 5) 「協働型社会」という表現については、名和田是彦の以下の諸論文を参照している。「自治体内分権と地域社会」、白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』（自治体研究社、2004）所収。「協働型社会における「地域自治区」制度の課題」、『月刊自治フォーラム』、vol.540、2004、pp.17-22。「ドイツの市町村連携と自治の重層構造を考える」、（財）えひめ地域政策研究センター『ECPR』、2004、No.3、Volume 14、pp.4-9。「近隣自治論の今日的意義－市町村合併との関連で－」、『月刊自治研』、Vol.44.No.515、2002、pp.33-41。
- 6) 地方分権改革「中間報告」、pp.23-24。
- 7) 地方分権推進委員会「最終報告」（2001年6月）は「地方公共団体の男女を問わずすべての住民に訴えておきたいことがある」として、次のようなメッセージをまとめている。p.8。
「地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。また地方税の納税者として、地方公共団体の行政サービスの是非を受益と負担の均衡という観点から総合的に評価し、これを厳しく取捨選択する姿勢が期待される。自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められるのである。そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている。公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい。」
「中間報告」と併せ、これらはいずれも後の第27次地方制度調査会答申（2003年11月）を先取りする内容といってよい。
- 8) 地方分権推進委員会「第2次勧告」、p.68。
- 9) 同上、pp.72-73。
- 10) ただし「地方公共団体」と表現されている場合でも、文脈の流れを前提とすれば、地域住民もまたその責任を行政、議会と共に担う存在として想定されていることは明らかであろう。
- 11) 地方分権推進法第4条は次のように地方分権の推進

に関する基本方針を規定している。

「地方分権の推進は、国においては国際社会における国家の存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理すると、観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする。」

- 12) シャープ勧告ならびに神戸勧告の歴史的意義については拙稿、「地方制度の創出と地方自治」、東京都立大学大学院都市科学研究科編『都市の科学（第2版）』、2005、pp.387-401. において、一定の整理を試みている。

ちなみに神戸勧告（1950年12月）では、「行政事務再配分の基本方針」のなかで、シャープ勧告三原則を一般的指針としたうえで、国と地方との間の事務配分について次のような改革を求めている。

「国と地方公共団体との間における事務配分の調整は、その事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体において有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである。」とし、具体的に5つのカテゴリーに整理して、国の事務を29項目に限定している。

- 13) 改正地方自治法における市町村の位置づけについては、山崎重孝「新しい「基礎自治体像」について（上）」における整理が詳しく参考になる。著者は、「地方分権一括法の施行により、市町村がその法的位置付けを一新した」とし、市町村を「地域における第一義的な統治機構」として把握している。p.42. 同時に、改正前の地方自治法が「これまでの解釈の積み重ねや地方公共団体関係者の具体的な実践により、普通地方公共団体が獲得してきた地域における第一義的な統治団体という社会的実態にそぐわない規定となっていたものと考えている」として、改正法における条文の構成を根拠に、普通地方公共団体が「法的にも「地域における事務」の一般的な処理主体となるとともに、主務大臣の一般的な指揮監督を受けることがないという意味で完全な統治団体となったものと考えられることができる」と論じている。pp.43-44.

- 14) ちなみに1995年の合併特例法の改正以後、1999年の改正にいたるまでの間の市町村合併の実績は、鹿嶋

市、あきる野市、篠山市の3件である。1999年以後の実績の推移については、次の論文に簡潔に整理されている。2000年度から2002年度までは、市町村の姿勢は依然慎重であるが（2000年度：2件、2001年度：3件、2002年度：6件）、2003年度に入ってから、急速にその数を増している（30件）。杉本達治、吉川浩民、岡本誠司「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（上）」、『地方自治』、第680号、平成16年、p.46.

なお山崎重孝は、政府のこの選択をそれまでの姿勢に照らして「画期的な意義をもった」と評するとともに、「国として市町村合併に関するルビコン川をわたるといふものであった」と述べている。「基礎的地方公共団体のあり方」、『自治研究』、第79巻第10号、p.29.

- 15) 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）、pp.2-3.

- 16) 同書、pp.3-4.

- 17) 地域審議会制度は、地方分権一括法の一環として改正された合併特例法第5条の4に次のように規定されている。

「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を置くことができる。」

- 18) 合併関連三法とは、「市町村の合併の特例等に関する法律」、「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」、「地方自治法の一部を改正する法律」である。総務省の担当者は、注記14)に紹介したように、これらをそれぞれ「合併新法」、「改正現行合併特例法」、「改正自治法」と表現している。

- 19) 牛山久仁彦「自治体政府と都市内分権－分権時代に求められる参加・協働と都市行政－」、武智秀之編著『都市政府とガバナンス』（中央大学出版部）所収、2004、pp.127-147.

参 考 文 献

加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編』、自治体研究社、2003.

杉本達治・吉川浩民・岡本誠司「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（上）（中）（下）」、『地方自治』、第680号～第682号、2004.

地方制度調査会答申等（第24次～第27次）

武智秀之編著『都市政府とガバナンス』、中央大学出版会、2004.

地方分権推進委員会「中間報告」～「最終報告」
名和田是彦「自治体内分権と地域社会」、白藤・山田・
加茂編『地方自治背戸改革論』所収、自治体研究社、
2004。
同「協働型社会における「地域自治区」制度の課題」、
『月刊自治フォーラム』、Vol.540、2004。

日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政
府の選択』、2002。
山崎重孝「基礎的地方公共団体のあり方」、『自治研究』、
第79巻第10号、2003。
同「新しい「基礎自治体」像について（上）（下）」、『自
治研究』、第80巻第12号、2004、第81巻第1号、2005。

Key Words (キー・ワード)

Local Government Reform (地方分権改革), Local Autonomy (地方自治), Citizen
Participation (住民参画), Partnership Collaboration (協働), Community (地域)

A Vision of a New Society and a Vision of a New Local Government :
Reorganization of Local Governments and Reconstruction of Citizen Participation in
Japan (1995 ~ 2004)

Masami Hagai*

*Graduate School of Urban Science, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No.84, 2004, pp.89-102

The local Government system in Japan is under a great reform, today. Especially, the municipalities are going through a nation wide reorganization. The number of municipalities, which was 3232 in 1999, is expected to be reduced to 1822 by the end of March 2006. This is one of the most important results of a local government reform which started in 1995.

In this situation, what is the fundamental problem that faces the municipalities ? This article aims to clarify this problem by focusing on two visions of reform, namely a vision of a new society and a vision of a new local government.

The former attaches great importance to citizen participation in public administration or local politics, and partnership (collaboration) between citizens (or NPOs) and administration. On the other hand, the latter emphasizes the expansion of competences and finances. At the same time, it demands the efforts of the municipalities to pursue the economy with efficiency and effectiveness. The Central Government concluded that the reorganization of municipalities, namely the merger, would be an inevitable step for this.

How are these visions related to each other ? From which point of view should we consider this relationship? We can find an important clue in the citizen participation system at the community level which was recently written into the law. It is expected that this system will reactivate the local autonomy and the local government itself.

The most important problem that faces the municipalities is to introduce and develop this system in the various communities. By doing this, the municipalities would be able to create a new society which supports or controls the new local government.