

市町村合併と自治についての一試論*

宗 野 隆 俊

はじめに

この小さな論考は、1990年代以降の地方分権改革の流れのなかに生まれ、やがて日本全国の市町村を巻き込むことになった「平成の大合併」を考察の手懸りとして、この大規模な自治体再編のなかに姿を見せてきた住民自治の変容とその背景を考察するものである。

大合併の元年と考えられる1999年と比較して、市町村の数は6割を大きく割り込むまでに減少した。この間、政府は、合併特例法（「市町村の合併の特例等に関する法律」）の改正により、合併特例債の創設、合併算定替期間の大幅延長といった大型の財政支援措置を講じてきた。反面、合併を選択しない市町村に対しては、地方交付税額の大幅削減の措置をとり、多くの市町村を合併に方向づけた。住民が合併協議会設置を求めることのできる、直接請求制度を創設してもいる。また、都道府県に対する区域内市町村の合併を促進する旨の通知も、強い合併推進志向の表れである。

財政を通じた市町村のコントロールは、専ら合併を促進するための手段であった。

これに対して、国の大規模な合併促進のなかで登場しながら、単に合併促進策にとどまらない、住民自治の強化を志向するものと評価できる制度も構想されてきた。それが、改正地方自治法において創設された地域自治区制度である。この制度の原型は、そもそもは第27次地方制度調査会での検討を経て出てきた

* 本論考の執筆に際しては、平成21年度科学研究費補助金〔採択課題「コミュニティ自治の国際比較的網羅的データベース構築に向けた基礎研究」（名和田是彦研究代表）〕の一部を活用した。

ものである。同調査会の最終答申は、「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、(中略)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」と述べる。ここにいう地域自治組織は、合併で大規模化した自治体において住民自治の実を確保する器として期待されたのだ。

本稿では、27次地制調査申にいう地域自治組織がどのような思想を背景に登場してきたのかを検討し、そこから、冒頭に述べた課題——住民自治の「拡充」への志向とその背景の考察——に接近しよう。

なお、本文中では、市町村を「市町村」「自治体」「基礎自治体」などと適宜異なる名称で表現することを、あらかじめお断りしておく。

1 市町村合併と自治

1.1 「平成の市町村合併」後の市町村の姿

いわゆる「平成の市町村合併」の先陣を切ったのは、1999年4月1日に誕生した兵庫県篠山市であるとされる。篠山市の誕生から既に十年以上を経たが、この間、全国の市町村の数は劇的に減少し(表1参照)、再編成を経た市町村の空間的な規模は拡大した。ただし、正確にいうと、市の数は増え、町村の数が大幅に減ったのである。すなわち、2002年4月1日に存在した3,218市町村の内訳は、675市、1,981町、562村であったのが、2008年1月1日には782市、822町、195村(計1,799市町村)へと激変したのである。したがって、空間的な規模についてみると、合併は基礎自治体の大規模化をただちに意味するが、規模が拡大したのは市であって町村ではない。相当数の町村が、今次の合併によって市に編入され、市の大規模化をもたらしたわけである。もちろん、町と町、ないしは町と村の合併を経て市が誕生した事例もある。そして、この場合も、町や村という単位が消滅することになる。

人口比率についても、町ならびに村における比率が低下し、市、とりわけ政令市ならびに特例市といった大規模な市のそれが上昇していることが一目瞭然である(表2参照)。大森彌は、このような「平成の市町村合併」の経緯を、

表1 市町村合併と市町村数の変遷

	市	町	村	計	備考
1888年				71,314	
1889年	39	15,820		15,859	軍籍や小学校建設の単位として市制町村制を施行、従来の7万を超える自然村を3～5百戸単位に、1万5千台に集約
1945年	205	1,797	8,518	10,520	
1953年	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行
1956年	488	1,903	1,574	3,975	町村合併促進法失効に伴い、新制中学校の建設を合言葉に、既存市町村を、最低人口8千人の原則で4千弱に統合
2002年4月1日	675	1,981	562	3,218	いわゆる平成の大合併の本格化
2008年1月1日	782	822	195	1,799	

表2 市町村合併による市・町・村の人口・面積比の変化 (1990. 3. 31～2008. 1. 1)

区分	団体数		人口比率 (%)		面積比率 (%)	
	1990. 3. 31	2008. 1. 1	1990. 3. 31	2008. 1. 1	1990. 3. 31	2008. 1. 1
市	670	783	76.8	88.8	28.3	56.3
政令市	12	17	16.3	20.5	1.6	2.8
中核市	21	35	8.1	12.8	2.0	4.7
特例市	—	44		10.2		2.9
その他の市	637	686	52.4	45.3	24.7	45.9
町村	2562	1014	23.2	11.2	71.7	43.7
町	1994	819	21.1	10.4	55.5	37.0
村	568	195	2.1	0.8	16.2	6.7
全国計	3232	1797				

出典 (大森2008: 27)

いみじくも「人為的に都市化を推し進めた」ものであると表現している (大森2008: 27)。

1.2 「遠くなる自治」: 「議会が遠くなる」ということ

複数の自治体が合併する場合、そのうちのいずれかの自治体が残存して他の自治体を編入する手法 (編入合併) と、すべての合併参加自治体を解消して新たに一つの自治体をつくる手法 (新設合併) がある。これを議会の存続という

観点からみると、どのようなことがいえるであろうか。

編入合併の場合は、編入する側の自治体の議会は残る一方で、編入される自治体の議会は解散することになる。もちろん、編入される自治体の住民にとって議会の存在が空白になるのではなく、合併後は当該自治体の議会が自らの代表機関ということになる。この場合、編入される自治体の住民にとり、「議会が遠くなる」ことよりも、まずは「役場ないし市役所が遠くなる」ことが深い懸念を生じさせられると思われる。それは、多くの人々が議会よりも役場や役所に、自身の日常生活との接点を見出しているからである。しかしながら、たとえば合併後の新市建設計画の執行状況のチェックや、合併前の自治体で行われてきた行政サービス水準の変化への目配りなど、合併後直ちに議会がその役割を發揮する機会が多い。こうした機会に接して、住民は、「議会が遠くなる」ことの意味に深く思いを致すのではないだろうか。

議会の意義は、それにとどまるものではない。確かに自治体の議会はしばしば行政の追認機関と評され、その機能不全が指摘されてきた。しかし、議会とは、なによりも自治体の域内の公共の事柄に係る意思決定を行なう機関である。さらに、住民の選挙を経ているからには、議会が住民を代表する意思決定機関であることは否定すべくもない。自治体の住民にとっては、議会が消滅することは、自らが選んだ、高次の正統性をもつ意思決定の機関が消滅することを意味するのである。

また、編入合併の場合、編入される側の自治体の住民にとっては、選挙区が合併前の数倍から十数倍の規模で拡大することも多く、争点分散し不明瞭になる虞もある。大規模な自治体に編入合併する小規模自治体においては、そもそも当選を見込める候補者が立つことが困難となろう。

このような事情に関わって、次のような指摘がある。

「[平成の大合併] (中略) は、とりも直さずそれだけの市町村議会がなくなったことを意味する。「自治」とはその地域社会の住民たちが共同の意思で運営することであるから、共同の意思を形成する地域機関と共同意思単位

が消滅したことになる。そこに住んでいる人々は、これからは新しい共同意思の一部の、あるいは、薄められた意思の表明者でしかないことをいやおうなく受け入れさせられることになる。」(辻山 2008: 34, 傍点は宗野による)

この指摘は、編入合併によってその議会が消滅する自治体の住民の状況を的確に表現したものではないだろうか。

確かに、ほとんどの合併自治体は、合併後の議会の激変を緩和するために、合併特例法に基づく特例的な措置をとる。たとえば、編入する方の自治体で最初に選挙が行われるまでの期間、編入される方の自治体の議会議員が引き続き合併後の自治体の議会議員として在任できるといった仕方である(合併特例法7条1項)。この場合、特例期間終了後の選挙では、合併後の自治体の全区域を一体で選挙区とする、通常型の選挙が行われる。しかし、特例期間の終了後は、合併前の自治体の区域からの立候補者が市域全域で当選ラインに到達する票数を獲得できるか予測が立たない。多くの場合、合併後の自治体全体に通用する政治基盤、選挙基盤を持たないからである。そしてこうした事情が、合併前の町村の区域に、「薄められた意思」あるいは「遠くなる議会」の感覚を抱かせるのだ。特に、大きな市と複数の小規模な町村が合併するケースでは、こうした状況が生じやすいと思われる。

上のような事情は、自治体における民意代表機能の低下ということができるが、それがやがて人々の共同意思形成への気力の低下を惹起し、重要な事柄が、そこに暮らす人々のあずかり知らぬうちに淡々と決められていく事態をもたらす、そのような虞無しとはしえないであろう。

1.3 「遠くなる自治」：行政サービス水準の低下

市町村合併は、編入される自治体の議会の解散をもたらすばかりではない。編入される市の役所や町(村)の役場は、多くの場合、新しい市の支所となり、合併前に有していた財産や財源も新市のそれに組み込まれる。このことは、自治体の行政サービス水準の変更をもたらすことになる。

一つの自治体には、その市町村の別、さらには規模の別（政令指定市か一般市かといった）に応じて、千から数千に及ぶ事務事業があり、その遂行が自治体の運営の大きな部分を占めている。事務事業の大半は、全国的にはほぼ同様の水準で行われる、その意味でルーティンなものであるが、当該自治体の特性に応じた独自の色濃いものもある。もちろん、ここには自治体議会も関与する。予算案・決算案の審議と承認を通じた関わり、あるいはより広く、政策策定を通じた関わりがある。以上のことから、自治体の事務事業からなる行政サービスの水準は、当該自治体の財政構造、産業構造、人口構成、地理風土などの諸要因を反映しつつ、住民・諸団体・行政・議会の相互作用を経て形成されてきた事務事業（行政サービス）の水準であるということができよう。

こうした事情を考えると、市町村合併によって「役所・役場が遠くなる」ことの問題点が理解されると思う。市町村合併は、合併前の市町村が、——諸々のアクターの継続的な相互作用のなかで——まがりなりにも自身で決めてきたこと（独自の事務事業やその水準など）を、合併後も維持できるのだろうかという不安をもたらすのである。

2 「遠くなる自治」への制度的対応

2.1 地制調答申における二つの構想

上に見た「遠くなる自治」の問題には、どのような対応が考えられるか。これは、単に今次の大規模な市町村合併が惹起した問題への対処というばかりでなく、より本質的に自治を考えるうえで格好の課題であるように思われる。本稿では、この課題を、都市内分権（あるいは自治体内分権）の概念を用いて検討しよう。

都市内分権とは、基礎自治体をいくつかの区域に分け、それぞれの区域のなかにくまなく（あるいは、くまなくではなく、特定の区域のなかに）地方議会とは別個の意思決定の場を設置し、ここで当該地域に関わる公共的な課題を議論し、その場で合意に至った決定に公的な拘束力を持たせるという制度構想である。つまり、自治体をさらにいくつかの区域に分け、議会とは別の意思形成

の場を置くというものである。

こうした都市内分権の概念と考え方は、そもそもは市町村合併とは異なる脈絡から発したもののだが、国における市町村合併推進の課題が前面に出てくるなかで、合併に直面する自治体を配慮した制度構想としても着目されるに至った。大規模な合併は「遠くなる自治」の問題を惹起する蓋然性を有するが、公共的意思決定に接続する場を住民のより身近な範疇に置くことで、この問題に対応しようとする目論見である。

このような着想は、第27次地方制度調査会の議論の過程で本格化し、同調査会の答申(平成15年11月、以下、地制調答申)のなかに明確に姿を現している。そこで、以下、地制調答申の内容を検討したい。ただし、答申には都市内分権ないし自治体内分権という言葉は登場しない。答申には、「新しい協働」と「地域協議会」という二つの注目すべき構想が含まれている。以下、これら二つの構想を担うものとして想定されている主体にも意を払いながら、両構想が地制調答申に組み込まれた意義を検討する¹⁾。

2.2 協働の構想

地制調答申に盛り込まれた協働の構想とは、どのようなものか。答申の本文中に、次のような文章がある。

「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。」

「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

1) 地制調答申の提言の内容は、後に立法化される。地域自治区と地域協議会の構想は、改正合併特例法ならびに改正地方自治法において法制化された。本稿では、その内容を詳しく検討することはしない。法律に定められた地域自治区と地域協議会につき、制度論的に詳細に述べる文献として、(吉川・岡本 2004)を参照のこと。制度の特徴を簡潔に説明したうえで、その導入事例を分析したものとして、(名和田 2009b)を参照のこと。さらに、地域協議会の「公募公選制」導入で注目される上越市の事例分析として、(福島 2006)ならびに(宗野 2008)を参照のこと。

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。」(強調および傍点は宗野による)

行政サービスの一端を、公共部門と非公共部門(「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」)が連携して担うことをもって協働の核としている。この背景には、おおよそ次のような認識があるといつてよい。すなわち、国と地方を通じた財政悪化と急速な少子高齢化のなかで、行政サービスの現場においては、劇的なサービス低下を惹起させないための様々の工夫が求められる。特に自治体は、この課題に第一次的に対処せねばならない。こうした認識を背景にして、これまで行われてきた行政サービスの継続に不安が生じたときに、民間の諸々のアクターの力を借りてサービスを維持しようとする戦略が出てくる。つまり、協働とは、財政の制約が強まるなか、行政サービスの質と量のある程度以上維持するために、地域社会の多様なアクターを活用する戦略としての性格を持つのである。

実のところ、このような意味での協働の役割を地域社会に期待していることこそ、日本の大きな特徴である。たとえば、ドイツやフランスにおいては、地域の住民に期待される役割は、「何が当該地域の公益であるか」を決定する公共的意思決定であって、地域住民が自ら汗を流して行政サービスの縮減を補完することは想定されていない。行政サービスの提供はあくまでも行政の役割であるとするコンセンサスがあるのだ(名和田 2009b:27)。

2.3 公共的意思決定の場としての地域協議会

さらに地制調答申は、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民の協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである」(傍点は宗野による)としたうえで、次のように述べる。

「地域自治組織の機関として、地域協議会(仮称)及び地域自治組織の長

を置くこととする。また、地域自治組織には事務所を置き、支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせることとする。」

基礎自治体のなかの一定の区域を単位として、住民自治の強化や行政と住民の協働を推進する要として地域自治組織なるものが構想され、その機関として地域協議会、地域自治組織の長及び事務所の設置が構想されている。さらに、答申は、以下のようにも述べる。

「地域協議会は、住民に基盤を置く組織として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、地域協議会は、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、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依りて審議し、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。」(傍点は宗野による)

このように、地域協議会には、協働の活動の要たることの他に、基礎自治体内の一定の区域の公共的な事柄に関わり、意見調整、審議、建議を行うことが期待されている。もちろん、諮問に対する答申や建議が、直ちに諮問する側(基礎自治体の首長)を強く拘束するわけではない。ここにいう答申や建議は、これを受け取る側が政策策定を行う際の判断基準であり、それ自体で公的な意思となるものではない。答申や建議は、公的な手続き(最終的には議会における予算の議決など)を経て、はじめて正統性を有する意思決定の一階梯をなすものと観念される。だが、現実政治の局面において、この制度が当該区域に関わる基礎自治体の政策のありように少なからぬ影響を及ぼす可能性は、大いにあるのだ。

さて、答申には、地域協議会についてのさらに興味深い構想が組み込まれている。それは、以下のようなものである。

「地域協議会の構成員は、基礎自治体の長が選任する。(中略)構成員の選任に当たっては、自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多

様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要がある。なお、地域協議会は、住民の主体的な参加を期待するものであることから、その構成員は、原則として無報酬とする。」

自治会、町内会、PTA、各種団体等とあるが、ここにいう各種団体等は「地域を基盤とする」ものであり、商工会や社会福祉協議会、老人会や婦人会などが想定されていると考えられる。当該地域に根をおろし、共同の課題にあたることを志向する住民組織による公共的意思決定過程への参加が、構想されているのである。

3 住民自治の含意の拡大

3.1 「行政の民主的統制」を超えて？

地制調答申においては、地域協議会を舞台に、「住民及び地域に根ざした諸団体等」が公共的意思決定に到るまでの何らかの場面に参加し、さらに協働の担い手となることが期待された。その要諦は、自治体の区域をいくつかに分け、これを単位として住民や諸団体が審議し、あるいは建議する、さらにそこで決められた事柄の執行を全て行政に委ねるのではなく、そのうち住民や諸団体が担うことのできる部分は、自らがこれを担うべきとすることにある。その意味で、協働という言葉は、住民自治の第一義の内容である「行政の民主的統制」の範疇に収まらない含意をはらむように思われる²⁾。では、それは、さらに住民自治の本旨と相容れないものなのであろうか。

西尾勝は、自らが深く関わった地方分権推進委員会と第27次地方制度調査会の活動を回顧した著書のなかで、地方分権と住民自治の原理的な対立の可能性

2) 金井利之は、「住民自治組織が自治体行政に依存しないで、課題解決に当たり、公共サービスの担い手となることが、「住民自治」として唱道されている」ことに対して、「住民自治の矮小化」というべき現象であると論じる。金井によれば、その第一の根拠は、かかる「住民自治」観からは、「住民の意向に従って自治体行政に仕事をさせるという、自治体行政に対する民主的統制の発想が、(中略)消え去っている」ことである(金井 2009: 83)。

に言及して、次のようにいう。

「(略) 自治体にこれまで以上に多くの事務事業の執行権限を移譲することによって自治体の仕事の範囲を広げその仕事量を増やすことは、地方分権の推進ではあっても、地方自治の拡充になるとはかぎらないということである。それは、自律的領域(団体自治)の範囲それ自体についても自己決定し自治体政策を自由に取捨選択したいと願う、地域住民の自治願望と鋭く対立してしまう可能性が高いからである。」(西尾 2007: 247)

住民自身が自治体の事務事業の削減を選択することをもって、住民自治の一要素としているわけである。これについては³⁾、地制調答申の「新しい協働」の概念に照らしあわせるならば、削減された行政サービスの補完に向けた住民・地域住民組織の動員へとつながるのではないか、このような懸念が生じるであろう。

しかし、先の西尾の文章に含意されているものは、行政コストの削減と、その欠損分の「住民への押し付け」とは趣を異にするものである。それは、社会共同的な課題に直面して、専ら行政サービスでもって対応するのではなく、「家庭でできることは家庭に、家庭でできなくても地域共同社会でできることは地域共同社会に、地域共同社会でできなくても市区町村でできることは市区町村に、市区町村でできなくても都道府県でできることは都道府県に、都道府県でもできないことは国で行うべし」(西尾 2007: 248)とする補完性の原理に基づいて対応しようということである。西尾が上の文章で主張するのは、補完性の原理に基づく自治体の事務事業の仕分けにつき、そこに生きる住民自身で決

3) 西尾は、上に引用した文章を継いで、「アメリカにおける「自治体の創設」(インコーポレーション)の観念と制度」さらには「アメリカにおける自治憲章制度(ホームルール・チャーター・システム)」をあげたうえで、「日本において住民自治をそこまで拡充することがはたして良いか否かは、別途慎重に判断しなければならない」(西尾 2007: 247-248)としている。つまり、住民自治の一つのモデルとして、アメリカ地方自治の基本的な制度と原理が組上に載せられているのだ。かの国は、社会共同的な課題への取り組みにおいて、行政サービスによる対応のみならず、NPOやボランティア集団による活動の量が著しく大きい。また、それらの活動の質を支える諸制度(政府補助金や税優遇制度など)が整備されている。この点については、(宗野 2009b)を参照のこと。

定することの大切さといったことである。住民自治が、「この行政サービスは、わがまちには過大だ」と声を上げることも考えられるのだ。

先に協働の構想の特徴として、財政制約的環境下での地域の諸アクターの活用による行政サービス補完の戦略をあげておいた。協働の構想がこのような側面を備えていることは確かであるが、他方で地域社会の側においては、行政サービスがあらゆる領域にわたることは必ずしも期待されておらず、「足りないものは自ら補う」という姿勢が醸成されてきた。このことは、わが国がついで本格的な福祉国家化をみなかったことを考えても、納得されよう。では、このような協働観をどのように考えるべきであろうか。「討議」と「合意」を手がかりにして、考察してみよう。

3.2 討議・合意と執行

かつて筆者は、住民が「社会共同的事柄に関して意思決定を行ない、それを自ら執行すること」の積極的側面について、以下のように論じた。やや長くなるが、再現しておきたい。

「行政サービスは、近隣や地域社会での交流、相互扶助、共同作業の減退と反比例するように拡大してきた。いまやその行政の領域が縮小するなかで「地域社会自らの手による補完」が期待されているわけである。このような期待は、財政困難に直面する地域に行政資源縮小のつけを負わせる論理ともとらえられるであろう。しかし、ここには、人々の共同性を再構築する可能性の一端があるのではないだろうか。共同性とは、市場において調達されるのでもなく、また国や自治体によって独占的に提供されるのでもない、いわば日々の継続的な交流や相互扶助によってもたらされる共同利益や共感の総体である。

ただし、共同性の再構築のためには、なおいくつかの容易ならざる条件を満たす必要があるように思う。条件とは、徹底的な討議と意思決定である。すなわち、「地域社会にいかなる課題があるのか」「それは行政のみでは対応

できない課題なのか」「地域社会に、少なくとも課題の一端を引き受けるだけの資源と意欲をもつアクターは存在するのか」等々につき、幾重もの討議を通じて合意が構築されなければならない。」(宗野 2009a : 230-231)

幾重もの討議を通じて形成される合意に基づき、住民や地域住民組織が自ら執行主体にもなるという構想に対しては、「かかる合意形成の場をどのように設けるのか」という疑問、「達成されたとされる合意は果たして真であるのか——共同体の抑圧ゆえに形成された、偽の合意でないといい切れるのか」という疑念、さらには、「市民社会と国家（地方を含めた国全体の統治構造としての）の峻別の観点からも、合意形成の主体と執行者との一致を志向することはできない」といった批判がありうる⁴⁾。

地域協議会は、まさに上述したような意味での合意の形成の場としての役割を担うべく構想され、制度化されたものであるが、その真価は、このような視点からも吟味されるべきであろう。

ところで、わが国では、行政サービスが市民生活の全ての領域に浸透するに到らず、共同的な取り組みを必要とする課題のかなりの部分について、行政サービスならぬ公共サービスが、大きな役割を果たしてきた。これは、歴史的事実に属することである⁵⁾。第27次地制調答申にいう「協働」の構想は、かかる協働の関係を明示的に制度化しようとするものであったといえる。

さらに、上にみた合意への批判的視点に、もう少しこだわってみたい。いわゆる補完性の原理にいう役割分担の境界線を明らかにして行政サービスの撤退に歯止めをかけようとするのであれば、どこまでを住民・地域住民組織が担う

4) 特に、共同体との緊張関係に関わる原理的な批判のあり方について、(石川 2001)を参照のこと。

5) バブル経済崩壊後の1990年代以降——財政の逼迫が度を増す一方で、行政需要が増大する時代——に、「自治」という言葉に「自己決定」「自己責任」あるいは「自立」といった意味合いが込められてきたことについては、つとに指摘されている。ここにおいても、自らが必要とする公共サービスを住民・地域住民組織が組織し、提供することをもって「自治」のうちに包含する傾向に注意を喚起されるのである。そして、さらに興味深いのは、そもそも自治の概念には、歴史的にこのような意味合いが附着してきたともいえるという指摘(名和田 2009a : 10)である。

のか、これを討議し合意へと到る営みに、他ならぬ当該地域社会のアクターが加わることが不可欠であるに違いない。この境界の設定に住民が無関心であれば、境界設定は、やがて行政の専権事項となる。幾重もの慎重な討議を前提としたうえで、住民や地域住民組織が自ら担うことのできる領域を探っていく作業は、「地域社会で何が共同の事業とされるべきか」さらには「公助の領域はどこからか」を明らかにするうえで、きわめて重要なことなのである。

行政サービスの総量が縮退する時代に、大規模化した自治体において、事務事業の在り方へのコントロールは、ますます住民の手から遠くへ離れていくであろう。いまやこの問題は、とりわけ合併によって周縁化した区域において、きわめて深刻に意識されている。地域協議会に代表されるような討議と合意の舞台が、いかなる仕方で行政に対する統制を回復できるか、上記のような局面でその真価が問われるであろう。このような観点からは、住民自身が、どこまで社会共同的な課題を担うかについて討議を重ねて一定の調整に達し、そしてそれを担っていくことは、行政に対する民主的統制と矛盾しないのである。

おわりに

協働の概念によって、住民自治の概念に、「自治体に対する住民の民主的統制」という第一義的な内容に加え、「住民が意思決定した事柄を自ら執行する」という含意が生じつつあるのではないか。そして、この概念の拡大は、本来の住民自治の内実の溶解をもたらす虞をはらんでいる。他方で、良くも悪くも住民・地域住民組織は自らかなりの程度の公共サービスを組織し、地域社会に提供してきたのであり、今般初めて行政資源の縮減を補完するための動員が始まったのではない。また、住民・地域住民組織自らが社会共同の課題に取り組むことは、そこに至る幾重もの討議とそれに基づく合意を目指すことに他ならず、それゆえ「共同性の再構築」の素地となりうる。

本稿が説こうとしたのは、このようなことである。ただし、第27次地制調答申に明らかにされた「協働」の構想がどこまで地域社会で実体化しているのかを判断するには、時期尚早であろう。まずは、この構想の制度化を試みた事例

(すなわち、現場である自治体とそこに生きる住民の営み)に数多く接する必要がある。フィールドワークの蓄積が不可欠なのである。数多くのフィールドワークを経ることによって初めて、個々の人々、世帯、近隣・地域社会が直面する共同的課題にいくらかでも接近することが可能になる。

そのような大きな課題を、この小さな論考をまとめるなかで果たすことはできなかった。この課題には、今後もフィールドでの研究を通じて取り組んでいきたい。

〔文献〕

- 石川健治 (2001) 「自治と民主」 ジュリスト1203号, 61-66頁
- 大森彌 (2008) 「新たな適応を迫られる地域と自治体」, 大森彌・山下茂他『実践 まちづくり読本』公職研, 1-54頁
- 金井利之 (2009) 「自治体内分権と住民自治概念の矮小化」, ガバナンス2009年9月号, 82-83頁
- 辻山幸宜 (2008) 「合併自治体の議会のこれから」地方自治職員研修臨時増刊号88号, 34-50頁
- 名和田是彦 (2009a) 「現代コミュニティ制度論の視角」, 同編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社, 1-14頁
- 名和田是彦 (2009b) 「近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型」, 同編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社, 15-43頁
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』東京大学出版会
- 福島富 (2006) 「上越市の地域自治組織——公募公選制はどのように実現したか」, 岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治』自治体研究社, 93-128頁
- 宗野隆俊 (2008) 「上越市の地域協議会」, 地方自治職員研修臨時増刊号88『合併自治体の生きる道』公職研, 181-193頁
- 宗野隆俊 (2009a) 「地方分権」, 佐伯啓思・柴山桂太編『現代社会論のキーワード』ナカニシヤ出版, 215-233頁
- 宗野隆俊 (2009b) 「アメリカの都市内分権思想とコミュニティ開発法人」, 名和田編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』171-208頁
- 吉川浩民・岡本誠司 (2004) 「市町村の合併の特例等に関する法律(合併新法)及び地域自治区・合併特例区について」, 月刊自治フォーラム540号, 4-10頁

A Study on Municipal Amalgamation and Municipal Self-Government

Takatoshi MUNENO

Abstract

A series of municipal amalgamations in Heisei era has diminished about 1,400 local governments. A municipal amalgamation is likely to have negative impacts on concerned municipalities and their residents. They sometimes feel so far isolated from the central districts of the new city.

The electorate and election districts of new city become much larger than what they were before amalgamation. Residents feel less represented. The performance of public administration is apt to decline.

Under that circumstance, the idea and practice of new collaboration between residents and government has risen. The idea says that residents, local associations, and NPOs should cooperate with public sector to overcome the difficulties facing municipalities and their residents. Although it may suppress the traditional idea of the governance by the people, it may also have the potentiality to make self-government restored.