

地方分権一括法施行 20 年と 基礎自治体

— 原点に回帰する自治の理念 —

羽 貝 正 美

目 次

はじめに

1. メガトレンドの中の基礎自治体

2. ヤヌスとしての地方分権改革

3. 「地方自治の本旨」という原点

おわりに

はじめに

2020（令和 2）年は、2000（平成 12）年の地方分権一括法施行からちょうど 20 年の節目にあたる。この第 1 次分権改革の起点たる 1995（平成 7）年の地方分権推進法まで遡れば、施行からすでに 25 年、改革に向けた本格的議論が始動して四半世紀を迎えたことになる。

この間、改革は、機関委任事務制度の全面的廃止と自治事務・法定受託事務への振り分けをはじめ、国の関与のルールの見直し、国から自治体への権限移譲など、主として団体自治拡充の取り組みが続き、2005（平成 17）年の「三位一体改革」へと進展した。その一方で、多数の基礎自治体が財政の見通しに不安を覚えるなか、「総合行政体」にふさわしい「分権の受け皿」づくりを念頭に市町村合併に舵を切る。結果、わが国の自治体地図は大きく塗り替えられ、住民自治の拡充にも様々な課題を残すこととなった。

その後、改革は地方分権改革推進委員会（2007〈平成 19〉年発足）を牽引車

とする第2次地方分権改革へと歩を進め、規制緩和、権限移譲、国と地方との協議の場の法制化など、現在に至るまですでに第1次（2011年）～第10次（2020年）に及ぶ一括法が成立している¹⁾。とはいえ、今日なお、多数の基礎自治体が、過去にない社会経済環境の変化の前に進むべき途を模索しているように見える。

地方政府の行財政運営に目を転じれば、たしかに、NPM（New Public Management：新しい公共管理）を意識した公共経営が自覚的に捉えられ、各種の公民連携（PPP：Public Private Partnership）と行政スリム化も模索されてきた²⁾。自治体財政基盤の強化を期待させた「三位一体改革」が自治体の期待どおりにならなかったことも大きい。また分権改革の機運の中で、「自治基本条例」や「議会基本条例」あるいは「まちづくり条例」が各地で制定され、地方政府と住民の責務が確認されるとともに、「住民」、「市民」の主体性確保の観点から「参加」、「協働」、「共助」が強調されてきた。だが、そうした概念や実践も、地方政府と住民・地域とは自ずと受け止め方は異なるだろう。政策の現場にどれほど浸透したか、依然課題も多く言葉が独り歩きしている感は否めない。改革の四半世紀、自治体の辿ってきた道のりはけっして平坦なものではなかった。

しかしながら、地方分権改革が「未完であり続ける」と同時に、本来「自治・分権改革」であると再定位できるならば、すべての基礎自治体が、今なお、かつ今後も、常に改革の途上にあるというべきであろう³⁾。であればこそ、自治体・

1) 地方分権改革の一連の過程と資料については、現在、内閣府が、閣議決定、意見・報告、法律、その他等のカテゴリに整理しながら、ウェブサイト「地方分権アーカイブ」として公開している。本稿においてもこれを用いた。<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>

2) 内藤達也「変わりゆく行政」、樽見弘紀・服部篤子編著『新・公共経営論』所収（ミネルヴァ書房、2020年）、132-151頁。著者は現在国分寺市副市長であり、実務を熟知する立場から地方分権改革のなかで自治体はどう対応したかについて興味深い考察を展開している。

3) 西尾勝『未完の分権改革』（岩波書店、1999年）。本稿においても、新藤宗幸氏による解説と併せて参考とした。この「未完の分権改革」という表現は、地方分権推委員会『最終報告』（2001年6月14日）第1章IVの見出しでもある。同時に、第1次および第2次分権改革を通して、それがどのような道を進んだかを知るための必須の基本文献として、西尾勝『地方分権改革（行政学叢書5）』（東京大学出版会、2007年）を参考にした。

地域にとって、問われている本質的問題の在りかとともに、そのことを追求していく前提として、住民と地方政府との原理的な関係を改めて確認することが必要となる。この関係性の再確認は、持続的の改革が絶えず回帰していくことになる原点を明らかにすることとあってよい。それは同時に、いかなる政策課題であれ、それを解決する政策過程に一貫して必要な自治的枠組みを確認することでもある。

本稿は、こうした問題意識を基礎として、基礎自治体の「基礎」とは何か、「自治」とは何かを思量しながら、住民と地方政府との原理的関係について考察することを目的とする。具体的には「自治の器」という自治体の概念規定に示唆を得て、「分権型社会」というヴィジョン、市町村合併、そして日本国憲法第 8 章第 92 条「地方自治の本旨」から導かれるとされる「住民自治」と「団体自治」の二つの原則ならびに両者の関係に順次考察を加え、基礎自治体の存立を支える自治の基盤の在りか、その原点を明らかにすることを目的とする。

なお、本稿は具体的な事例を対象とした実証的分析・考察ではない。自治体・地域の今日の閉塞感を打開するにはいかなる発想が必要か、その発想につながる基本的な視座を得ることを主眼として行政学、政治学の観点から考えてみたい⁴⁾。

1. メガトレンドの中の基礎自治体

(1) 加速する超高齢社会

この四半世紀、わが国を覆うメガトレンドはどのように推移してきたのだろうか。はじめに人口減少と超高齢化を中心に人口面の変化について概観しておきたい。但し、後述のように、その目的は、この間の変化を単に数字で確認し、それをネガティブな視点でのみ強調することにはない。

2015 (平成 27) 年国勢調査の結果 (人口等基本集計結果) によれば、2010 (平成 22) 年の前回調査に比較して、全国 1,719 市町村のうち、その 82.5%、

4) 事例に基づく実証的論証の試みは、学際的共同研究の一環として、現在、本稿と並行するかたちで別稿を準備中である。なお、その総括的成果の公表に向けた準備的冊子としてすでに以下のものをまとめている。藤倉英世・羽貝正美・西研・山田圭二郎・薩田英男・鹿野正樹『「地域の物語」の再生を巡る自治の諸相—1960 年代以降の日・独・仏における公共圏の空間、風景、ローカル・ガバナンスの変遷とその構造比較—』(一般社団法人公共経営研究ユニット、2019)、ISBN 978-4-9910963-0-3。

1,419 市町村で人口が減少している。ちなみに人口 5 万未満の市数は 253 から 272 に、人口 5 千未満の町村数は 237 から 267 へとそれぞれ増加し、小規模町村の人口減少が続いていることがわかる⁵⁾。

補足すれば、政令指定都市レベルの大都市であってもすでに人口減少が顕在化しており、2015 年調査以降も漸減傾向にあるケースもある。大半は「平成の大合併」の過程で「70 万人」の実質的人口要件をクリアし政令指定都市に昇格した都市である⁶⁾。

他方、人口の増加をみているのは、東京都特別区部をはじめ、20 市を数える政令指定都市の一部および都市部への通勤圏にある大都市近郊の諸都市である⁷⁾。わが国全体でみれば都市部への人口の偏在が著しいとはいえ、人口の減少と都市間・自治体間の移動が確実に進行していることがうかがわれる。

では高齢化率はどうか。高齢化率は 1995 (平成 7) 年の 14.6% から、2019 (平成 31) 年には 28.4% へと上昇しほぼ 2 倍となった⁸⁾。ちなみに 28.4% という数字は、1997 (平成 9) 年 1 月、国立社会保障・人口問題研究所が、1995 (平成 7) 年国勢調査の結果に抛りながら『日本の将来推計人口 (平成 9 年 1 月推計)』として公表した予測値「2038 年：28.3%～2039 年：28.6%」とほぼ同水準である。予想を上回るスピードで超高齢化が進行していることがみてとれる。

そうした中、高齢化率が 50% を超え地域共同体としての社会的活動が困難になっているいわゆる「限界自治体」も、この 2015 年国勢調査時点ですでに 18 町村 (49.5～49.6% の 2 町村を含めると 20 町村) に達している。最も高い群馬県南牧村 (60.5%) 以下、長野県天龍村 (59%) から長野県栄村 (50.3%) まで、18 町村が並ぶ⁹⁾。

5) 総務省統計局「平成 27 年国勢調査 人口等基本集計結果 (結果の概要)」(平成 28 年 10 月 26 日)、13-14 頁。

6) 2015～2019 年にかけて人口減となっている政令指定都市は、北九州、静岡、新潟、堺、神戸、浜松、京都、熊本の 8 都市である。https://uub.jp/rnk/sei_n.html

7) 2010～2015 年にかけて人口増加数の多い都市は、福岡、川崎、さいたま、札幌、仙台、横浜、名古屋、大阪、広島などの政令指定都市と、吹田、川口、藤沢、船橋、戸田、つくば、越谷、流山、柏などの大都市近郊の都市である。前掲・総務省統計局、16 頁。

8) 内閣府「令和 2 年版 高齢社会白書」、2 頁。

他方、合計特殊出生率の推移を一瞥すれば、1995 年の 1.42 以降、漸減の時期を経て、2000 年代に若干上向きとなったものの、2019 年は 1.36 と、4 年連続で低下のトレンドにある。少子化対策として、国と地方の両レベルで様々な政策が実施されてはいるが、現状では、少子化に歯止めがかかったといえるような回復の兆候を認めることは難しい¹⁰⁾。

(2) 「自治の器」という共同体の政治原理

以上にみた現実、超高齢化と少子化が同時に進行し、多くの自治体・地域ひいてはわが国全体が、過去にない「縮小」の方向へと確実に変容しつつあることを物語る。この人口減少社会の到来は、国と地方とを問わず、今後、税収と予算規模はもちろん、ハード・ソフト両面の行政サービスに影響することも予想され、さらに行政職員・議員数など政府の人的資源の確保、すなわち政策形成能力の維持・向上に支障をきたす可能性もある。

しかし、本稿の問題意識からみて、政策の実現・行政サービスの確保と同様に重要と考えられることは、住民や地域という自治の主体の衰弱をいかに回避するかにある。放置すれば、自治体・地域の閉塞状況は一段と厳しい段階に陥る可能性が高い。制度的か非制度的かを問わず、自治的活動を担う主体の著しい弱体化あるいは不在は、最も基礎的な政治と行政の枠組みである基礎自治体が根元から崩れることを意味する。それは、基礎自治体が民主主義を育み、守る場としての機能を喪失することであり、その危機はやがて国全体に及ぶと推量される。

ではこの危機をどのように回避するか。乗り越えるべき二つの課題があると思われる。第一に、基礎自治体とはそもそもいかなる存在か、このことの再確認を通して地方政府、住民それぞれが自らの当事者性と主体性を回復できるかどうかである。これには発想の転換が不可欠である。第二に、そうした主体性を発揮し自治を实践する場を創造できるかどうかである。

9) 前掲・総務省統計局、25 頁。限界自治体、ちなみにメディアでも紹介される南牧村の人口は、1995 (平成 7) 年：1,364 人 (1 世帯あたり人口 2.8 人)、2010 (平成 22) 年：1,088 人 (同 2.3 人)、2015 (平成 27) 年：1,079 人 (同 2.1 人) と漸減している。

10) 内閣府「令和 2 年版 少子化社会対策白書」、4—5 頁。

遠藤宏一は、「自治体とは、…（中略）…地域空間における一定の「区域」に、生産と生活を営む人々、住民が存在し、その人々が社会的契約により一定の諸制度をもつことによって構成された「自治」の組織、「容器」である」と定義した上で、以下のように論じる¹¹⁾。

「本質的には住民が生産と生活のための共同社会的条件（生態系の一員として生存しうる自然環境と生産と生活の社会的基盤）を創設・維持・管理するためにつくられた社会的権力のことであり、住民がその共同事務に参加し、主人公として統治することが「地方自治」である。…（中略）…したがって、「容器」としての自治体は、人々がどういう人間として生きたいか、どういう暮らしをしたいかということと深く結びついており、そのあり方は人間と自然との関係と、自己と他者という人間の関係（いわゆる「公共関係」）をそれぞれどのように取り結ぶかによって、その姿や個性（地域性）が大きく異なる。

その意味で、自治体とは、人間の労働と生活・文化の基礎的単位（容器）として、人間らしく生きるための自己実現と文化の継承・創造への協同と自治の場であり、このため地域＝自治体のあり方と運命はまずもって地域（＝自治体）に住む人々によって決定されねばならず、分権と参加を基礎にした「自立」と「自治」の内実が絶えず問われる。」（下線は筆者による）

示唆に富むこの自治体観について若干の考察を加えてみたい。

「自治の容器」、「自治の器」たる自治体は、分権と参加に基づく自立と自治によって初めて機能するものであって、その成否は人間と自然との、また自己と他者との関係をいかに築いていくかという、端的に言えば「自治の実践の場・その在り方」の問題を捨象しては考えられないという指摘は、「地方自治」の本質を鋭くついたものとして特筆に値する。明示的ではないが、ここには、人と人との関係性が生まれ自治が成立する共同体の規模や地域の面的広がりという課題も暗示されている。

前節で触れた自治体や地域の変容に対する地方政府や住民の反応には二通り考

11) 遠藤宏一『現代自治体政策論』（ミネルヴァ書房、2009年）、6—9頁。本稿・本文における他の引用箇所も同書からによる。

えられる。ひとつは人口減少と財政先細りの中、地域や自治体の行く末を見通せないままに、「数字」にのみとらわれて、存続不可能のシナリオや消滅の不安を募らせるという反応である。今ひとつは、それとは反対に、変化を自立と自治の在り方を探る糸口として受け止めようとする反応である。前者は、対症療法的ではあるものの、目前の不安を解消し危機を先延ばしにできるという意味において魅力的な国の財政支援策や合併という選択に活路を見出すという選択につながりやすい。後者は、自治体や地域として辿ってきた自らの過去を顧みながら、地方政府と住民との間で互いに政策の優先順位について議論を深めながら、将来的な自治体の在り方と存続可能性を自律的に模索することにつながる。

現状を評価し未来を見据えるに際して、自治体としての軸足をどちらにおくか。得られる結論や将来への展望がいかなるものであれ、二つの視点の間には、地域(住民)、地方政府それぞれに得られるもの、換言すればそれぞれの主体性の回復を促すものには相当に大きな違いがあると推量される。

しかし多くの場合、地方政府、住民ともに、後者のような視点では自治体をみていないという課題が残る。そもそも、地域・住民が地方政府の選択するもろもろの政策とその予算的根拠(出所)、国・都道府県との関係、期待される政策効果などについて、すなわち自治体を支える当事者として必要十分な考える材料を行政・議会から提供され、理解しているとは考えにくい。上に引用した視点を重視すれば、自治体・地域としての過去の振り返りを含めて、まずは「自治の器」の意味するところの共有が必須となろう。改めて想起するに値することは、地方分権改革が構想し掲げたヴィジョンの中に、こうした現実を踏まえた自治体の再構築という視点が含まれているということである。改革構想には多様な要素が含まれるが、この点を含めて次章で考えてみたい。

2. ヤヌスとしての地方分権改革

さて多分にさまざまな思惑と利害のからみあった地方分権改革とはいえ、はたして自治体・地域は、合併を含む改革に力を得て、自らの存続可能性を展望できるようになったのだろうか。そもそもこの改革は「自治の器」という共同体の原理とどう重なっているのだろうか。

冒頭に述べたとおり、じわじわと進行していく環境変化に対応すべく、様々な取り組みが進められてきたこともたしかである。地方分権改革、そして市町村数をほぼ半減させるほどの市町村合併、さらに2014年に始まる「地方創生」と自治体側に課せられたいわば「生き残り戦略」の策定など、いずれも国・中央政府が主導したものである。

しかしながら、自治体側には、将来に不安を覚えるがゆえに（とりわけ人口と財政基盤において）国の方針に従ったものの、成果を実感できないままに「国に振り回された（されている）」感が残ることもまた事実ではないだろうか。住民・地域の立場に立つならば、国や地方政府がいったい何を目指しているのか、地域や自身の生活が将来どう変化するのか。改革から四半世紀経ったのちも、結局不安感は払拭されず将来への展望は開けていないということもありうる。今後の自治体運営において何を足場とするか、何に価値を見出すか。地方政府にまだ定まったものがない可能性もある¹²⁾。

しかし、種々の思惑と利害をいったん脇におくならば、改革がその出発点において描いたヴィジョンは、前章第2節でみた「自治の器」の再構築という理念

12) 山下祐介は、自治が成立し機能する集団・共同体の規模という問題に関連して、「そもそも自治は、小さな地域にのみある。自治を成立させるためには、自治体の人口をむやみに増やしてはならない。ここでいう小さな自治とは、一人一人の思いを集団につなぐことができる能力という意味である。……集団が小さければ小さいほど、自治は自然に働く。……自治と規模のメリットの追求は相反する」として、小さな単位への配慮を欠いた発想の危うさを指摘する。

また、「地道な生産や、生産する人々とのつながりがいまや実感できずに、目に見える金や経済のほうがりアルなものに感じられてしまう」という現代社会の風潮に触れて、「近年、私たちはこの確かな絆の連関を、経済効率のために崩しすぎてきたようだ。私たちはそれを何らかの形で取り戻す必要がある。しかもなお日本という社会ではお互いに強い信頼を抱いていて、社会参加への高い志をもつ人は大勢いる。この社会にリアルに参加する、そうした国民認識を再構築できるかが、転換期を乗り切るための大きなカギになる」と問題提起している。『地方消滅の罨―増田レポートと人口減少社会の正体―』（ちくま新書、2014年）、153頁、157―158頁。

後半の問題提起は、宇沢弘文による次の指摘に通じる。「農業が若者たちにとって魅力的でなくなってしまうのも大きな原因は、農業に充実することによって得られる職業的充実感が少なくなり、知的な意味でも、社会的な意味でも、存在感が極めてうすいものになったことにあるのではないだろうか。『社会的共通資本』（岩波新書、2000年）、68頁。

に大いに重なるものと考えられる。すなわち改革の目標は「自治・分権改革」であり、地方政府の責務もさることながら、住民や地域の責務もけっして小さくない。

さりながら、改革のヴィジョン、とりわけ「自治」に関わる部分は徐々に忘れられ、現実はそのことから離れていくように見える。市町村合併はそうした距離の拡大に決定的に作用する契機だった。およそ 20 年前に何が語られたのか。改革の起点における分権の理念や考え方と改革の二面性を改めて確認したい。

(1) 歴史的意義と今日的課題

1996 (平成 8) 年 3 月 29 日、その前年 5 月の地方分権推進法の制定に基づいて発足した地方分権推進委員会が公表した文書が『中間報告—分権型社会の創造—』である。主要な箇所を摘記してその意義をみてみたい¹³⁾。改革が目指そうとしたこと、その本質が住民自治と団体自治の拡充にあることをここにみてとることができる。「地方自治の本旨」という概念も用いられている。

『中間報告』は、第 1 章総論冒頭で、この法律の制定を「国権の最高機関である国会が率先し、これに内閣が歩調を合わせ、明治期以来の中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革しようとする決意を表明したものであって、わが国の憲政史上にも稀なる画期的な政治決断」と表現し、「政治」すなわち国として選択しようとしている価値前提の転換を披歴すると同時に、「明治維新・戦後改革に次ぐ「第三の改革」というべきものの一環であって……世紀転換期の大事業」と、その歴史的意義を強調する。なぜ画期的な大事業なのか。同報告「まえがき」にあるとおり、自治体に対しては国への「従属と依存の意識」を、国に対しては自治体への「指揮監督と保護後見の意識」を、それぞれ払拭することを改革の射程に入れているからである。この国・地方関係を最もよく象徴するものが、明治・近代国家形成期に定立され、戦後改革でも払拭されずに

13) 註 1) のとおり、『中間報告』の引用は、内閣府「地方分権アーカイヴ」による。また 2000 年分権改革については、第二臨調発足 (1981 年) 以降の政治過程を視野に入れて、連携あるいは対抗関係にある多様な主体の考え方と動きを丹念に追った以下の論考を参照した。市川喜崇「2000 年分権改革の政治過程 (上) — 「豊かさを実感できる社会」路線の形成と財界の態度決定」、『自治総研』2019 年 10 月号 (VOL. 45, 通巻第 492 号)、同・(下)、2019 年 11 月号 (VOL. 45, 通巻第 493 号)。

2000年3月まで温存された機関委任事務制度であることは論をまたない。制度の淵源をたどれば1888（明治21）年の市制町村制まで遡る¹⁴⁾。

このように『中間報告』は、改革が歴史的にみて積年の課題であったことを指摘するとともに、「何故にいまこの時点で地方分権か」については、1) 中央集権型行政システムの制度疲労、2) 変動する国際社会への対応、3) 東京一極集中の是正、4) 個性豊かな地域社会の形成、5) 高齢社会・少子化社会への対応、以上5つの背景・理由を列挙している。すなわち、現状の行政システムではこうした諸課題に対応できないこと、改革が現代的要請に応えるものでもある点を訴えている。

(2) 「分権型社会」の条件：静態的イメージ

では、歴史的にみて「画期」であり「世紀転換期の大事業」と位置づけられた改革の核心部分はいかに描かれているのだろうか。改革の目的・理念・方向を表す4つの支柱が、1) 自己決定権の拡充—規制緩和と地方分権—、2) 新たな地方分権型行政システムの骨格、3) 地方公共団体の自治責任、4) 地方分権型行政システムに期待される効果—分権型社会の姿、である。これらを総括する社会像が「分権型社会」だった¹⁵⁾。

本稿の主題に照らしてとくに重要と思われる1) 自己決定権の拡充、3) 地方

14) 市制は第74条で、「市長ハ、法律命令ニ従ヒ、左ノ事務ヲ管掌ス」とした上で、その事務のひとつに「国ノ行政並府県ノ行政ニシテ市ニ属スル事務」を挙げ、条文の最後を「本条ニ掲載スル事務ヲ執行スルカ為メニ要スル費用ハ、市ノ負担トス」と締めくくっている。町村制も第69条において全く同様の規定をおいている。市制町村制理由は、これらの規定を前提に、例えば町村長について次のように説明している。「町村長ハ、直接ニ官命ニ依テ事務ニ従事シ、町村会ハ相関セス、此事務ニ関スル指揮命令ハ、直ニ所属官庁ヨリ之ヲ受ケ、特ニ其官庁ニ対シテ責任ヲ帯フルモノトス……其委任ノ職務ニ付キ生スル所ノ費用ハ……町村ノ負担トスル」。引用は、『明治後期産業発達史』（第259巻、龍溪書舎、1995年復刻版）所収の『市制町村制弁理由書』（博文館、明治21年5月1日）、19—20頁、48—49頁、77—78頁による。なお引用に際しては、資料中の旧字体を新字体に改めるとともに読点を挿入した。

15) 今村都南雄「分権改革と自治型社会」、辻山幸直・飛田博史編『自治型社会への改革方策』所収（公人社、2010年）、5—25頁。著者は、改革の中で「何のための分権改革なのか……原点が見失われてしまった」との問題意識から、「分権型社会よりも自治型社会へ」という表現を用いたと述べている。本稿の視点と重なるもので参考にした。

公共団体の自治責任、この 2 点について摘記し考察を加えたい。

「自己決定権の拡充」は次のように説明される。

「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ものとする。……」

他方、「地方公共団体の自治責任」については以下のように説明する。

「この地方分権型行政システムは、国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分けしようとするものである。したがって、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意志の決定に与かる地位にある議会と首長の責任は現在に比べ各段に重くなる。そしてまた地方公共団体の職員も、その日々の事務の管理執行において国の各省による指示を口実にして主体的な判断を回避することも、困難な事態に直面して安易に国の各省庁の指示を仰ぐことも、もはや許されない。

地方公共団体はこれまで以上に、その政策形成過程への地域住民の広範な参画を要請し、行政と住民・関連企業との連携・協力による地域づくりとくらしづくりに努め、地域住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる。」

以上を簡潔に整理しておこう。

前者においては、「地域住民の自己決定権」と「住民の共同参画による民主主義の実現」という表現に凝縮されているように、後述の「住民自治」の原則そのものが論じられているとみてよい。他方、後者においては、主として地方政府を念頭に、「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大する」という文言と例示によって、「団体自治」が実践される基本条件が変わること、その主たる担い手であ

る議会・首長・職員の担うべき責務が従前以上に拡大することが描かれている。

言うまでもなく、住民・地域の意思と地方政府の意思、両者が予定調和的に常に一致するとは限らない。しかし、自治体の自治が、まさにその溝を埋めていく過程にこそ存在するとすれば、住民自治と、住民自治を尊重して初めて機能する、あるいは応答しうる団体自治との、両者の調和に向けた試行錯誤を強調しているとみてよい。その可能性の追求においてほかに、基本的な政治の枠組みたる基礎自治体の存立理由はないからである。

同時に、この溝を埋めていく過程がそもそも動的に把握すべきものであって、問題となっている政策課題や時間の経過、また政策過程に実際に参加・参画する当事者（住民、地方政府）の意思などによって異なる結果が導かれることにも注目する必要があるだろう。つまり「自治の器」のありよう自体が変わりうる。3) に続く4)の「地方分権型行政システムに期待される効果一分権型社会の姿」はまさにそのことを表現したものだ。この部分は具体的に次の3つの視点（姿）で構成されているが、文意を損なわずに簡潔に紹介しておこう。なお地方公共団体は自治体とした（下線は筆者）。

第一に、首長は「地域住民の代表」、「自治体の首長」という本来の立場に徹し、地方議会の担う首長に対する監視・牽制・批判機能も重要性を増す。自治への住民参画も促される。すなわち民主主義が徹底される。

第二に、各自治体の行政サービスが、地域住民の多様なニーズに即応する迅速かつ総合的なものとなり、住民の自主的な選択に基づいた個性的なものとなる。各自治体の政策には大きな差異が生じうるが、それは究極においては地域住民自らによる選択の帰結であり、これを不満とする地域住民は批判の矛先を自らが選出した地方議会と首長に向けねばならない。すなわち地方自治の本旨の実現である。

第三に、これまでの国・都道府県・市町村間の報告・協議・申請・許認可・承認等の事務が大幅に簡素化され、「官官折衝」に浪費されてきた多大の時間・人手・コストを節約し、これを行政サービスの質・量の改善に充てることができる。すなわち、公金の有効活用の促進であり、国・地方を通ずる行政改革の推進と国民負担増の抑制である。

ここに描かれた分権型社会の姿をまとめれば、住民という第一の主体、この住民の政治的信託によって初めて成立する第二の主体たる地方政府（首長と議会）、これら二つの主体からなる地方自治体が、何よりも政治の基礎単位、民主主義の実践の場であるということに収斂する。具体的には、地方分権改革の目的、地域住民の選択と責務、国民・住民に対する中央政府と地方政府の責務など、端的に言えば、権限や財源の再配分という意味での分権改革以前に、民主主義の実現という課題があることがわかる。この『中間報告』は、改革論議が本格的に進められようとしている初期の段階で、地方自治体という政治の単位に関わる最も基本的な原理を改めて明示的に示したものと読むことができよう。

なかでも、三つの視点がそれぞれ最後に「民主主義の徹底」、「地方自治の本旨の実現」、「公金の有効利用」という表現で締めくくられていることに注目したい。権限と財源さえあれば、民主的な政策過程が保証され、質・量ともに行政需要に適切に応答し将来を見据えた行政サービスを実現できるのかと問えば、「必ず」とはいいがたい。そもそも地方政府や住民の政策選択が常に正しいとも限らず、住民と地方政府との間の溝はさまざまな理由で起こりうる。しかし、そうした事態に陥った時、結局戻らねばならないのは、住民と地方政府がともに最良の政策選択を志向して試行錯誤を重ねる責務を負っているという原理、その作業を繰り返しながら「自治の器」と呼びうる共同体の在り方を追求していくという民主主義の実践ではないだろうか。

(3) 「分権型社会」の自律と自立：動態的イメージ

「分権型社会」というヴィジョンを継承し、自律的で自立的な自治体改革の必要性をより明確に語っているのが、『中間報告』からおよそ5年後の2001（平成13）年6月14日、地方分権推進委員会が第1次分権改革を振り返りながらその完全実施を求め、かつ地方税財源の充実確保の方策を軸とする第2次分権改革を展望した『最終報告—分権型社会の創造：その道筋—』である¹⁶⁾。

16) 『中間報告』同様、『最終報告』の引用に際しても内閣府「地方分権アーカイヴ」に依拠した。併せて、この報告が出されてすぐの、高木健二「分権推進委員会の「最終報告」～地方税財源充実確保方策についての提言～」(『自治総研』、2001年6月号)、44—56頁を参考にした。

この『最終報告』の最後には、今後の課題のひとつとして「地方自治の本旨」の具体化をあげている。この点は次章で改めて言及することとして、ここで注目すべき点は、『中間報告』がどちらかといえば「分権型社会」の姿を静態的に説明しているのに対して、この『最終報告』では、これを動態的なものとして捉えていること、すなわち、住民と地方政府の選択と判断における自律と自立を重視し、自治体として自ら変化せざるをえないことを論じていることにある。以下、「第1章 第1次分権改革を回顧して」の「VI 地方公共団体の関係者及び住民への訴え」から、第3及び最後の指摘を抜粋して紹介したい。そこには以下のように論じられている。

「さらに第3に、分権改革の推進とは別途に、しかし不幸にしてこれと時を同じくして、国と地方公共団体の財政の危機的状況はその深刻さの度合いを深めてきている。したがって、地方公共団体の財政の危機的状況はこれから更に年を追うごとにその厳しさを増すものと見込まざるを得ない。国に救済を求めてみても、国にはもはやこれに応える余裕がないのである。したがって、かかる事態に立ち至ったことを慨嘆するのではなく、むしろこれを構造改革を推進する好機ととらえ直してほしい。地方公共団体はこの機会に、国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を真剣に模索してほしい。そのためには、国に向けていた目を地域住民に向け直し、地方自治の運営の透明性を高め、地域住民に対する説明責任を果たしつつ、行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、その判断に基づいて、歳出の徹底した削減を図るという地道な努力の積み重ねが必要である。とりわけ住民に身近な基礎的な地方公共団体である市町村における自主的な合併の推進は、こうした努力を結実させるための有力な選択肢であることを認識してほしい。」

そして最後に、男女を問わずすべての住民に訴えておきたいこととして、次のように述べて第1章を締めくくる。

「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。」

この訴えに接するとき、読み手の脳裏には自然と複数の疑問が沸き上がるのではないだろうか。「第3に」については、例えば、責任の所在が明確にされないままに地方の財政危機が指摘されている点がある。「かかる事態に立ち至ったことを慨嘆するのではなく」のくだりは、主たる責任は自治体にあるとの前提にたっているようにも読める。もちろん自治体に一定の責任があることはたしかだとしても、自治体の政策選択の背景にある、国と地方との財源をめぐる構造的関係が自ずと想起される。また、財政危機を打開し、自治体構造改革を成し遂げる有力な選択として市町村合併があり、かつその選択を前向きにとらえてはどうかという勧めを地方公共団体の関係者すなわち首長・議会・職員等に向けて発信していることである。そこに住民・地域は含まれていない。

最後の住民への訴えについても、合併を地方政府に推奨する一方で、そもそも政策決定過程への参画の機会が充実するとみているのだろうか（地方政府の自己責任と捉えている可能性があるが）。また、住民・地域はこれまで、「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してきた」のだろうか。さらに、コミュニティ（あるいはNPO）が「担いうる」という表現は、地方政府の論理や政府主導の判断基準が優先され（とくに活動助成など）、「コミュニティ（あるいはNPO）にしか担えないこと」、逆に言えば地方政府が責任をもって担うべきことを曖昧にする惧れはないのだろうか。またそうしたなかで想定される「協働の公共社会」とはどのようなものか。

このように疑問を列挙すれば、分権型社会の姿は必ずしも明確とはいえず、それどころか反対に自己矛盾しているようさえ読める側面もある。しかしながら、

論すべき複数の論点をあえて脇において、より正確には、そうした論点をどう考えるかを含めて、「自治の器」と重なる点を汲み取ることが肝要であろう。すでに述べたとおり、住民と地方政府にとって最も重要な点は、分権型社会の本質が動態的なものであり、両者の自律的かつ自立的な選択と判断の下に、公共的な合意形成の仕組みやその合意を反映した行政サービスの取捨選択がなされること、言ってみれば共同体のルールの変更を自ら成しうることにある。すなわち自治体として自ら変化していかざるをえないことを訴えているのではないだろうか。地方政府と住民・地域に投げかけられた問いとしてみれば実に重いものがあるといわざるをえない。

3. 「地方自治の本旨」という原点

(1) 「平成の大合併」という劇薬

前章では『中間報告』と『最終報告』の内容を摘記して、そこに描写された「分権型社会」の姿を確認した。大きく捉えれば、それは、財政の危機と少子高齢化に晒される基礎自治体の地方政府と住民の双方にとって、懸念される事態の克服に必要な発想の転換を促すイメージであり、自治体本来の姿を考えさせる一種規範的な性格も併せ持つものである。本稿のモチーフに立ち返れば、「自治の器」として自らを捉え直し、将来像を描き直す好機になり得たと推測される。

しかしながら、事態はそのようには展開しなかった。「とりわけ住民に身近な基礎的な地方公共団体である市町村における自主的な合併の推進は、こうした努力を結実させるための有力な選択肢であることを認識してほしい」という『最終報告』の期待どおり、全国規模で市町村合併が実現することとなったからである。財政面での国の合併支援策というアメもあるが、根底には、基礎自治体の抱える財政面での不安感が最大の要因であったとみてよいであろう。なぜこれほどまでに財政に拘泥することになったのか。地方政府だけの問題ではないし、そこに国の意向や住民の選好が影響していることは論をまたない。財政基盤なくして行政サービスの提供はできない。つまり市民生活は守れない。

とはいえ、自治体を、多様な住民がそこに生活していることを前提に、民主的な手続きと議論を通して共生の諸条件を創造するという、自治を基盤とした自治

の共同体としてみたとき、財政と権限こそが基礎自治体の将来を決定的に支配するという発想自体にいびつなものを感じざるをえない。本来ならば、過去において、いかなる自治体運営がなされ、そこに住民・地域がどのように関わってきたのか、その歴史をいかに継承し活かそうとしているかが問われよう。基礎自治体という、住民にとっては文字通り最も基礎的な政治の枠組みに対する基本的認識自体に何か欠落するものはないのだろうか。

改革の推移を振り返るならば、分権改革が団体自治の拡充に傾斜するなか、合併という選択が団体自治強化の、直截に言えば、自治体としての展望を拓き、生き残るためのほとんど唯一といってよい選択であるとの発想が市町村の中に急速に浸透していったように見える。財政の現状を踏まえればそのように考えるしかない、国による支援の期限が切られるなか、合併選択へと自然と傾斜していったとみるべきかもしれない。そこには、住民自治の捉え直しに基づいて自治体トータルの在り方を見直す、あるいは基礎自治体を「自治の器」としてみるという発想は希薄であったように見える¹⁷⁾。言うなれば、合併という劇薬の副作用には十分に思い至らず、ということではないか。

実際、逡巡しながらも見切り発車した例もある。バブル経済崩壊後、地域経済

17) 自治体財政の先行きがいかに大きな不安材料であったかを知るひとつの手がかりとして、県議会レベルの議論であるが、以下の 2004（平成 16）6 月の和歌山県議会定例会の会議録を参考にした。合併推進の立場から質問にたった県議は、当時、上富田町・すさみ町・古座川町・太地町・那智勝浦町の 5 町が「好むと好まざるにかかわらず合併できずに残ることになる」事態の推移を危惧し、次のように訴えた。「言うまでもなく、市町村は地方交付税によって行財政が成り立っております。三位一体改革の推進により、国は既に小さな地方自治体への割り増し制度を初め地方交付税の見直しを進めており、今後さらに削減が予想されます。このような状況の中で、これでいいんでしょうか。問題は、和歌山県としてこれでいいんでしょうか。当該市町村が自主的に決めたことだから仕方がないと県として傍観して済む話でありましょうか。」そして、この点が質問の核心であるとして、3つの視点から自身の合併必要論を展開した。第一に、当該地域が歴史的・地理的に強い結びつきを有し、現在も日常な生活活動において強い一体感を持っていること、第二に、生活圏の一体化と計画的、総合的な町づくりの展開からみたとき、日常生活圏が飛躍的に拡大している一方で、「半世紀近く市町村の区域が変わっていないということにより施策の重複や不整合が効果的、効率的な町づくりの推進を阻害している」こと、第三に、自治能力の向上と住民ニーズの多様化、高度化への対応という観点からみて、「みずから政策を立案し実行する能力と、それを可能にする財政基盤が従来以上に必要となること」、以上の3点である。

が縮小し、国が交付税交付金の縮減に手が付けるなかで、行政、議会、住民それぞれの関心の向きと事態の深刻さの捉え方も異なっていた¹⁸⁾。

こうした中、合併特例法に用意された種々の支援策に背中をおされるように、合併はとくに2004（平成16）年4月から2006（平成18）年3月末までの、2ヶ年度に集中した。地方分権一括法が施行された2000（平成12）年4月1日現在で3,229（671市、1,990町、568村）あった市町村は、2006年3月末現在で1,821（777市、846町、198村）と、約43.6%の減少率である。合併はその後も漸次進み、2020年4月現在1,718（792市、743町、183村）まで減少している（合併率は約46.8%¹⁹⁾。

18) 羽貝正美監修・著『平成大合併 新潟県の軌跡』、(社団法人)新潟県自治研究センター、新潟日報事業社、2007。本書は、新潟県の市町村が合併にどう臨んだか、具体的に、行政、議会、住民、経済界と、各主体の考え方も異なり、事態がいかに複雑な様相を呈していたかを推し量ることができる35人の首長による証言集である。なお、同県の112の自治体（20市、57町、35村）は、2006（平成18）年4月時点で35（20市、9町、6村）となった。その後さらに合併があり、2020年4月現在30自治体（20市6町4村）となっている。

19) 2004年～2006年に合併が集中した背景には以下の事情がある。1965（昭和40）年制定の「市町村の合併の特例に関する法律」（旧合併特例法、いわゆる旧法）は期限延長を重ねながら、1995～2004年度は、合併の障害を除去する目的から、地方税の不均一課税や議員の在任特例、合併算定替の特例期間（旧市町村が存続したものとみなして普通交付税を算定する仕組み）を10年とすること（その上で激変緩和期間が5年間）、合併特例債による財政支援措置など、合併市町村を手厚く保護する措置を講じていた。この旧法は2005（平成17）年3月末に失効したが、その際、合併特例債による支援については、失効期限までに合併を申請し、1年以内（2006年3月まで）に合併する場合にはこれを認めるという経過措置期間を設けたのである。

この旧法にとって代わった法律が、2010（平成22）年3月末までの5年間の時限法として2004（平成16）年に制定された「市町村の合併の特例等に関する法律」（いわゆる新法）だった（施行は翌2005（平成17）年4月1日）。市町村にとっては、合併算定替の特例が段階的に5年へと短縮（これに加えて激変緩和期間が5年）するとされたことが大きい。もろもろの措置は、2005（平成17）年4月1日以降に合併の申請があったものに適用される。

さらにこの新法はその一部が改正され、2010（平成22）年4月1日、「市町村の合併の特例に関する法律」（いわゆる改正新法）と題名を改めたうえで施行されている。国・都道府県による積極的関与の方針を撤回し、「市町村の規模の適正化」を「市町村合併の円滑化」すなわち行財政基盤強化の観点から「自主的に合併しようとする市町村を支援する」ことを目的に、基本的に新法を継承するかたちで10年間、法律の期限を延長したのである。但し、一般市の人口要件は法定通り5万人とされた。背景には、

合併によって合併前の諸課題がいかにか解決したか、反対にどのような新たな課題が顕在化したのか。合併を評価する時期や観点について言えば、「この時期でなければ」あるいは「この観点でなければ」ということはありえない。問題は、合併によって何が変わったか、さらにいかなる改善・改革が必要か、地方政府と住民とが成果と課題を共有することを目的に、自治体の現在を繰り返し検証することであろう。住民であれ、地方政府であれ、合併を終えて、「なすべき事はすべてやり終えた」と受け止めている向きもあるのかもしれない。しかし、そうした発想に立つ限り、自治体・地域の活性化や存続可能性につながる糸口を内発的な問題意識をもって見出す、あるいは内部からくみ取るとは困難と思われる。

本来、合併もしくはこれを巡る議論は、自治体や地域をその基盤から見直す重要な契機となりうる。要は、この契機を活かせるかどうか。先の比喩的表現を用いれば、劇薬の副作用を最小に抑えつつ、その効果をいかに引き出すか。つまるところ、首長や議会が住民・地域を政策形成に欠かせない主体のひとつとみなすかどうか、住民・地域の意向をフォーマルな公共的意思の決定過程につなげていこうとする意思と行動があるかどうか、が問われている。それは合併をしなかった自治体も共有する課題であろう²⁰⁾。

「市町村の合併は相当程度進捗、合併は「平成 22 年 3 月末で一区切り」との国の判断がある。総務省公表資料『「平成の合併」について』（平成 22 年 3 月）。

なお、第 32 次地方制度調査会（以下、地制調と表記する）は、2019 年 10 月末、「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」を首相に答申しているが、その中で「自主的な市町村合併という手法は、行財政基盤を強化するための手法の一つとして引き続き必要であり、さらに、今後、急速に人口減少と高齢化が進行することが見込まれる中であって、地域によっては、行財政基盤を中長期的に維持していくための手法として検討することも考えられる。」としている。その後、改正新法は地制調の答申に沿うかたちで、さらに 10 年期限を延長することとなった（2020 年 3 月 27 日、参議院本会議で可決・成立）。

本答申については、今井照「第 32 次地方制度調査会「市町村合併についての今後の対応方策に関する答申」（2019 年 10 月 30 日）について」を参考にした。『自治総研』（2019 年 11 月号）、72—97 頁。

20) 第 32 次地制調・第 2 回総会における委員（衆議院議員）の発言に次のような指摘があることが先行研究の中で紹介されている。「実は合併をしなかった地域ほど町村民の皆さんが、住民が自らこの町を、この村をどう元気にしていったらいいのか、今後の将来、向こう 50 年、100 年をどう自分たちの子供や孫に引き継いでいく、そのために村がどうあるべきなのか。自分たちが今、果たすべき役割は何なのか。何をしなければな

具体的な政策課題としてみれば、少子高齢化の進むなかで住民自治をどう拡充するかが問われよう。端的に言えば、住民・地域が主体的に地域課題の軽減や解消に必要な共同の活動に参加しながら、あるいは行政との協働の活動を通して、地方政府に直接・間接、提言や代案を示せるかどうか。地方政府は、それに必要な地域自治の仕組みの構築に積極的であるかどうか。

「自治の器」の担い手のひとつである住民の自治へのテコ入れ、すなわち合併による自治体規模拡大のデメリットを軽減・解消する目的から住民自治拡充の方策として導入された制度が、2000（平成12）年の地域審議会制度、2004（平成16）年の地域自治区制度であった。総務省の公表データによれば、2020年4月1月現在の設置状況は、地域審議会：19団体（47審議会）、地域自治区（一般制度）：13団体（128自治区）、地域自治区（合併特例）：9団体（18自治区）と、制度導入自治体は全市町村のごく一部にとどまる。さらに活用自治体が増えるのかどうか、また制度の活用が住民自治の質や社会的機能をどう変化させていくのか、引き続き注視する必要がある。

と同時に、こうした制度の中に既存の自治組織がいかに有機的につながっているか、さらに法制度の活用はないにしても、歴史的にみて地域に深く根をはった既存の自治組織・相互扶助組織あるいは氏子団体などが機能している側面も看過できない。自治会・町内会という既存の地縁組織それ自体の活動状況はもとより、地縁組織、地域団体、NPO法人など多様な自治的活動の主体が参加し、地域課題を協議する場がどのように生まれ、それぞれの活動を維持・継続しているのか。併せて、地方政府がそこにどのような法的根拠と予算措置、さらに職員配置などをもって関わっているかなど、内在する課題とともに考察を深めていくことが不可欠と思われる²¹⁾。

らないのか。これが合併しなかったところは真剣に議論がされて、実は活性化している地域自治体はいくつもあります。」今井・前掲論文、76頁からの引用。ただし合併後においても自治的活動を意欲的に模索し・実践している地域もあり、今後、合併の有無にかかわらず、その主体性の背景にあるものの検証と分析が必要と思われる。

21) 三浦正士「ポスト合併時代の都市内分権—アンケート調査結果からの考察—」『都市内分権の未来を創る』（公益財団法人日本都市センター、2016年3月）所収、55—101頁。地縁型、テーマ型など多様な住民自治組織を構成主体とする「協議会型住民組織」に注目してその動向を探る興味深い内容となっており、本稿においても参考にし

(2) 「地方自治の本旨」という根本原理

団体自治の拡充に傾斜した地方分権が漸次進展する一方で、住民自治の枠組みを揺るがす市町村合併に拍車がかかるという跛行的改革。前節までに振り返った過去四半世紀の改革の特質は一言でいえばこのように表現できる。では、団体自治と住民自治という自治の両輪はそれぞれ何を意味し、どのような関係にあるのか。そもそもこの両輪を導く根本原理あるいは指導原理としての「地方自治の本旨」とは何か。本稿の考察の最後にその意味するところを改めて探ることとした。

日本国憲法第 8 章第 92 条は次のように規定する。

「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」

反面、憲法には、ここに謳われた「地方自治の本旨」に関する具体的説明はなく、かねてより不確定概念との指摘もなされてきた。その中で、憲法施行後の比

た。併せて以下の 3 本の論考を参照されたい。名和田是彦「協議会型住民自治組織の類型と合意形成過程の一般化」、釘持麻衣「協議会型住民自治組織による都市計画策定への参加の現状と課題」、羽貝正美「少子高齢社会におけるコミュニティとプロジェクト型協働事業—柏市のコミュニティ政策と「6 国プロジェクト」を手がかりに—」。いずれも『都市自治体における市民参加と合意形成—道路交通・まちづくり・コミュニティ』(公益財団法人日本都市センター、2017 年 3 月) 所収、19—40 頁、117—139 頁、219—244 頁。

合併後の地域と行政との関係および地域自治区制度の現況については、以下の実証的な調査・研究の成果が参考になる。山崎仁朗、宗野隆俊編『地域自治の最前線—新潟県上越市の挑戦—』(ナカニシヤ出版、2013 年)、役重眞喜子『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—「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』(東信堂、2019 年)、コミュニティ政策学会 地域自治区研究プロジェクト(代表 宗野隆俊)「「参加」と「協働」の地域自治区制度—長野県飯田市を事例に—」、コミュニティ政策学会編『コミュニティ政策 18』(東信堂、2020 年) 所収、23—98 頁。

なお、地域における自治の基層(契約講)の今日的な意義とともに、行政とのパイプ約的組織(行政区)、新たに形成されていく自治組織(まちづくり協議会や個別自治会等)、あるいは準公的組織(社協)等による自治的活動の活性化の取り組みなど、厳しい社会経済状況のなかで多様な主体がどのように立ちあがり、場合によっては期待どおりに機能せず、活動を模索していったか、それぞれの社会的機能や課題を考察するうえで、東日本大震災後の自治体の取り組みが手がかりになる。詳細は、羽貝正美「(研究ノート) 南三陸：地域再生と自治体再建—「創造的復興」の歩み—(1)～(8)」、『地域総合研究』第 6 号～第 13 号(独協大学地域総合研究所、2013～2020 年)。

較的早い時期（1954年）に、法學協會編『注解日本國憲法』が、地方自治の考え方には「二つの型・制度の立て方がある」として、英米独の地方行政史を手がかりに「住民自治」、「団体自治」の概念を用いて説明していることが注目される。具体的には、前者についてはイギリスの、後者についてはドイツの、地方自治の歴史的発展過程を鳥瞰した上で、わが国旧憲法時代の地方行政を「ヨーロッパ大陸型に従ったもの」とし、「住民自治という点からいえば、極めて不完全なもの」と振り返っている。

その上で、こうした歴史認識にたつて、次のように92条の趣旨を論じる。すなわち「これまでのような中央集権的官僚行政を排斥し、地方分権的民主行政を確立しようとする意図を示したもの」といってよく、「一言でいえば、地方的行政のために国から独立した地方公共団体の存在を認め、この団体が、原則として、国の監督を排除して、自主・自律的に、直接間接、住民の意思によって、地方の実情に即して、地方的行政を行うべきことをいう」とする²²⁾。かつて辻清明は、この新规定「地方自治の本旨」を、自治体のありかたに「コペルニクスの転回」を促す重大規範であると論じた²³⁾。

我々は、そもそも地方自治権がいかなる思想に由来するののかについて、固有権説、制度的保障説等、今日なお学説が分かれていることを憲法学の知見をとおして知ることができるが²⁴⁾、上に確認した「地方自治の本旨」ならびに「住民自治」「団体自治」の解釈はその後広く共有されて今日に至っているものと考えられる²⁵⁾。

22) 法學協會編『注解日本國憲法』下巻（有斐閣、1954年）、1370—1372頁。

この視点を共有するものとして、「自治権を防衛する法規概念であると同時に、地方制度を誘導する指導概念でもあると解すべき」と指摘する研究者もある。一般向けの書であるが、第8章の4カ条が、制度のみならず、住民が主体的に考え行動することを促す内容を併せもっていることを理解する上で重要な指摘である。原田尚彦『地方自治 その法としくみ』（学陽書房、1983年）、20頁。

23) 「コペルニクスの転回（意義）」という表現およびそれを促すことの困難さについては、辻清明「地方自治の機能」、伊藤正己編『日本国憲法の考え方（上）』所収（有斐閣新書、1978年）、128頁、132頁、142頁。

24) 木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール 憲法 [第2版]』（日本評論社、2015年）、734—735頁、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男、浦部法穂『憲法IV（注解法律学全集4）』（青林書院、2004年）、239—245頁。

さらにこの両輪の関係について、辻清明は「団体自治は住民自治の存在によって、初めてその価値を発揮するという発想に立ったとき、地方自治の「本旨」は、文字どおり地方自治の「本姿」となると指摘する。同時に、「参加の機能が、団体自治と住民自治の関係における常識的観念を転回する意義を有している」として、自治的共同体の基盤としての住民自治を重視しているが、二つの原則の関係を考えさせるものとして示唆に富む²⁶⁾。自ら成し得ることを自律的に模索しつつ、かつ地方政府の判断・選択・行動を注視してチェックするという住民自治なくして、団体自治の担い手たる地方政府の質は高まらないのではないか。

以上のように、「地方自治の本旨」の解釈を確認するとき、その目指すところはすでにみた地方分権推進委員会『中間報告』および『最終報告』が描いてみせたヴィジョンと、基本的に相似形をなすものとみなし得る。日本国憲法が施行された 1947 (昭和 22) 年は、本稿の考察の起点を 1995 年としてそこからさらにおよそ半世紀、2020 年からはおよそ 70 年余の時間を遡ることになる。いうまでもなく、国内外の社会経済状況の変化とともに地域課題も政策課題も変化する。国 (中央政府) に求められることも異なろう。改革の見取り図と具体的な処方箋は当然にその時々地域・自治体・国の抱える課題への対応になる。

しかしながら、我々は、時間が経過するなかにあつても、また課題がいかなる

25) 辻清明『日本の地方自治』(岩波新書、1976 年、) 163 頁。しばしば、「地方自治の本旨」が「団体自治」と「住民自治」からなると説明されていることに触れて、「現実の場でも、公法学界でも、これは常識とすられ、と述べている。但し、それを口にする人は両者がどのような関係にあるか、あまり究明していないとも指摘する。

また小嶋和司は憲法学の立場から次のように論ずる。すなわち「現代的地方自治の必要かつ十分な条件として、団体自治と住民自治の二つがあるといわれる」とした上で、団体自治とは、「国が地域的統治団体 (「地方公共団体」という) の存立を承認し、これに自治権を認めること」とし、この自治権は「国の指令に拘束されず、その意思を形成し、執行しうる能力」とする。他方、住民自治については、「地方公共団体の意思は、住民が、その責任において、直接または間接的に形成し執行すること」としている。『憲法概説』(信山社、2004 年)、533 頁。

他方で、次のような指摘もある。「地方自治」をあくまで住民自治として捉え、団体自治はその実現のための手段として捉える見方 (宮沢・全訂 759 頁) も存在するが、今日では、地方自治にこの二つの側面があることについてはほぼ共通の理解となっている。しかし、「地方自治の本旨」の意味内容や地方自治保障の法的性格について憲法は明確な規定を置いておらず、議論は分かれる」。木下・只野編、前掲書、734 頁。

26) 辻、前掲書、163—164 頁。原田、前掲書、5 頁にも同様の指摘がある。

ものであっても、「住民自治」と「団体自治」を自治の両輪として、かつ国が担うべき責務との関係を再検討しながら新たな地方自治体を創造するという普遍的課題と向き合っていると見るべきであろう。二つの原則が自治体の両輪であることを前提とすれば、どちらが大きく主で、どちらが小さく従であるか、という問いは意味をなさない。むしろ、この二つが等しい重みをもち、かつどちらにも偏向していないということが確認されてしかるべきである。仮に、分権と合併の跛行的改革によって生じた諸課題が解消されない場合、両原則が互いに反発しあう可能性は高まるであろうし、「分権型社会」は自己矛盾を抱えたヴィジョンと化す。その実現は、今後、より困難となる。

「公益」の実現における地方政府のミッションの大きさと責任の重さはいうまでもない。強いて言えば、「住民自治」と「団体自治」、どちらの重みを先に自覚すべきか、と問いはありうる。その問いのあとに、自治体は住民なくしてありえず、住民の政治的信託なくして地方政府は存在しえないという共同体の成り立ちを想起すれば、自然と「住民自治」という答えが出るのではないだろうか²⁷⁾。

27) フランス北東部のムーズ県 (Meuse) には住民のいないコミューン (基礎自治体に相当) が存在する。1918 年、第一次世界大戦中、ヴェルダン¹⁾の戦いにおいて、約 20 のコミューンが被災したが、内 9 つのコミューンが文字通り壊滅的な戦禍を被った。復興がなかったのは 1 コミューンであるが、他の 8 コミューンについては、コミューンとしての存在を認めたくて、ムーズ県 (1982 年までは県知事、それ以降は県議会) が任命する市民委員会が戦争の犠牲となった住民と村の記憶を守っている。Pierre Gévert, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, L'Etudiant, 2006, p. 88.

また同国のコミューンは今日なお約 3 万 6 千存在し、フランス革命期以来大きな変動はない。大半は人口 2 千人以下と、わが国とは比較にならないほどに零細小規模な自治体である。しかし合併による規模拡大は、国と自治体の双方にとって容易に想定できる選択肢ではない。

こうした状況から、一般に、コミューンが自然人同様の人格を有するものと認識され、結果、合併による消滅や名称変更は当然のこと、住民がゼロとなったコミューンであってもその存在を後世に伝える痕跡を消してはならないとする意識が、広く市民社会の中に浸透しているのではないかと推量される。基礎自治体とは何かを考察するうえで興味深く、彼我の違いがどこにあるのかについて、国民国家の形成・発展の歴史と関連づけた考察が必要であり、機会を改めてとりあげることとしたい。

おわりに

本稿は、この四半世紀の社会状況の変化を視野にいれながら、1990年代半ばに始動する地方分権改革、とくにその初期段階に設定された目標の意味とその原点を再度問い直す考察を通して、今後の地方自治体とくに基礎自治体・市町村における自治の在り方を左右する基本的な条件を明らかにすることを目的とした。

考察に際しては、「自治の器」という自治体の定義とともに、「分権型社会」というヴィジョンならびに「平成の大合併」を手がかりとし、そこから「地方自治の本旨」が意味するところにまで遡った。考察を通して、現在進行形というべき分権改革の目指すものの原点を「地方自治の本旨」に求め得ること、その原点の中に、住民と地方政府との本来あるべき原理的關係を見出せること、さらにそこから導かれる「住民自治」と「団体自治」の二つの原則が表裏一体の關係にあることを改めて明らかにすることができた。自治体が現下の閉塞感を打破する糸口を見出し、将来を展望しながら存続可能性を探れるかどうか。この難問に 대응するか否かは、相互補完の關係にある二原則を、いかに現実の自治体運営において貫き、政策過程において実践できるか、にかかっている。

とはいえ、基礎自治体を取り巻く環境が厳しさを増していることもたしかである。少子高齢化や財政難など、メガトレンドに起因する多様な政策課題に加え、相次ぐ自然災害も自治体行財政運営にとって大きな負担となっている。それはまた住民・地域の自治意識にも影響しかねない。「理念や制度が提示されても、その現実の運用や解釈には、かなりの振幅が残されている……その振幅の範囲を決定するのは、それぞれの時代における支配的な自治観²⁸⁾と喝破した辻清明の指摘のとおり、現実の地方自治は自治体の内と外から常に原点を見失わせる諸要因にさらされている。であればこそ、他者に開かれた住民の自治意識とともに、行政の政策形成能力ならびに議会の審議能力がますます問われることになる。民意の所在に対する感度を高く維持し続けるという課題は、言うまでもなく行政・議会に共通する。制度・組織としての対応能力、具体的には、現状の制度・組織のままではよいのか、地域における合意形成と地方政府のフォーマルな政策過程をい

28) 辻、前掲書、188頁。

かに結ぶのか、また説明責任は十分に果たされているのか。国・地方関係を前提に地方分権改革で問われたことが、今、住民と地方政府との関係を前提に、自治体の内部で問われている。

この問いの核心は、すでに述べたとおり、本来一体の関係にある「分権」と「自治」あるいは「団体自治」と「住民自治」、両者の相互補完関係を、「自治を前提にした分権」、「住民自治に基礎づけられた団体自治」という関係として捉え直すことにある。基礎自治体にとって、分権改革が一定程度進んだのちに求められる取り組みは、その成果を検証しつつ、何よりも、自治体の基盤をなす「住民自治」あるいは地域における自治の実際や課題を直視し、そのさらなる充実に資する取り組みを住民・地域とともに模索し続けることをおいてほかにない。それは、分権改革あるいは合併を意義あるものとし、自治体それぞれの将来を展望するために欠かせない取り組みであろう。住民・地域が基礎自治体という政治の主体の一員であるという主体性や当事者性を取り戻す、あるいは強めていく可能性がどこにあるのか、何がそれを促すのか。いわば「自治の結晶実」を明確にすること、共有すること、そこに「自治」の理念の原点回帰の意味があるのではないだろうか。