

# 「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路 — 地域自治・住民自治再構築の論理と可能性 —

羽 貝 正 美

## 1 はじめに

### (1) 問題の所在

1995年5月の地方分権推進法の成立とこれに基づく地方分権推進委員会の設置を地方分権改革の本格的始動の起点と位置づけるならば、2011年現在、すでに16年という時間が経過したことになる。改革は、機関委任事務制度に終止符をうった地方分権一括法の成立にみてとれるようにすでに一定の成果をみている。反面、近年の地方政府に対するいわゆる「義務づけ・枠づけ」をめぐる議論にうかがわれるように、多岐に及ぶ改革課題への対応に揺れながら、現在なお進行中と言うべき様相を呈している。この間、「三位一体の改革」は自治体財政の基盤強化には寄与せず、中央政府の強力な政治指導のもとに展開した大規模な市町村合併、いわゆる「平成の大合併」も、逆に新たな課題を自治体に残す結果となっている。国政レベルにおける政権交代もあり、中央政府の姿勢とあわせ、分権改革を含む地方制度改革の今後の推移が注目されるところである。

改革主体の変遷を一瞥するならば、2000年の地方分権一括法の施行によって第一次分権改革が一応の節目を迎えた後も、地方分権改革推進会議(2001-2004年)、地方分権改革推進法の制定(2006年)、地方分権改革推進委員会(2007-2010年)と続き、2009年11月には閣議決定によって地域主権戦略会議の設置をみている。地方分権推進委員会に続く後継改革推

「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路

進主体はかくのごとく多様であるが、議会活性化、道州制、自治立法権の拡大、自治財政権の強化と地方政府の確立、地域主権などに焦点を合わせた各主体の審議と勧告等は、いずれも、今後の議論をさらに深化させ内実のともなった改革を実現する上で軽視してはならないものであろう。

しかしながら、地方分権改革の方向性と具体的処方箋をめぐって長期間にわたって積み上げられてきたこうした幅広い議論と現段階における成果に接するとき、地方分権改革の第一義的・本質的課題は何か、という改革の原点とも呼ぶべき問いを改めて想起せざるを得ない。言うまでもなく、改革論議の射程は団体自治、住民自治の両面に関わって広角にすそ野を広げている。少子高齢化をはじめとするメガトレンドの進行の中で大きく変容しつつある自治体の社会経済環境、そこから浮上する国と地方の責務の明確化と両者の相互依存関係の再検討、そして地方自治体、とくに基礎自治体・市町村の存在意義とガバナンスの質を支える諸条件の検討など、考察すべき課題は多岐に及んでいる。

しかし、その反面、具体的改革が進むにつれて、この分権改革がそもそも何を実現しようとする改革なのか、その本質的課題が見失われる可能性も否定できない。換言すれば、表裏一体たる団体自治及び住民自治の拡充を志向する改革ヴィジョンの芯あるいは核をなす課題の再確認が必要ではなからうか。

## (2) 本稿の目的とアプローチ

かかる問題意識にたつとき、2010年春の国会提案から実質1年以上の時間をかけて、2011年4月28日、参議院本会議にて可決、成立をみた「地域主権改革三法」は、今後、団体自治を拡充する方向に作用する改革の一つとして注目すべき節目となろう<sup>1)</sup>。自民党の反対もあり、「地域主権改革」という表現は法案から削除の上で可決の運びとなった。議員定数の法定上限の撤廃や、国と地方の協議の場の法制化など注目すべき点は複数あ

るが、とくに121条項41法律に関わる「義務づけ・枠づけ」改革を受けて、今後、各自治体がこれにどのように対応していくかが注目されるところである<sup>2)</sup>。「施設・公物設置管理の基準」を例にとるならば、従来、政省令が詳細に規定してきた設置基準について、施設による違いはあるものの、今後は自治体が条例において自ら基準を設定し裁量を発揮しうる途がひらかれたのである。

問題の本質は、こうした団体自治の拡充をいかに住民の利益に適った自治体政策の実現につなげていくことができるか、という点にある。地方分権改革に通底する本質的課題はまさにこの点にあるのではないだろうか。民意をいかに吸収しこれを自治体政策に反映させていくか、また公共サービスの費用負担者であり最終的な受け手・受益者でもある住民の利益の観点から、必要に応じて、広域自治体あるいは中央政府に対しどのように提案の提示なり異議申し立てをなすべきか。こうした問題意識なくして団体自治の一層の拡充をめぐる議論や、拡充された団体自治の効果的活用はあり得ないと思われる。端的に言えば、「義務づけ・枠づけ」改革に限らず、地方分権改革は、住民自治のありようが団体自治の作用を規定するという意味での両者の不即不離の関係を再確認することを絶えず求めているといつてよい。

本稿は、こうした問題意識を基礎として、住民自治の拡充・活性化をさらなる分権改革の中心的課題のひとつとして捉え、現段階における住民自治、とくに地域自治の取り組みを手がかりに、その意義と課題を考察し、今後の可能性を明らかにしようと試みるものである。具体的には、地方分権改革のヴィジョンならびに「平成の大合併」の帰結を概観したのち、地域自治の現況に関する新潟県内の全市町村（30団体）に対するアンケート調査の結果を手がかりに考察を進めることとする。

改めて指摘するまでもなく、「住民自治」は、「団体自治」と並び、日本国憲法第92条に規定される「地方自治の本旨」を具体的に表現する基本

「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路

原理の一つであり、住民の主体的活動と地方政府に対する監視・提案機能を意味する総称である。他方、「地域自治」は、一般に住民自治と同義のものとして用いられることが多いが、本稿では、市町村合併の進展を背景に新たに法制化されていった地域審議会制度や、いわゆる合併関係三法によって基礎自治体への導入の途がひらかれた地域自治区制度など、基礎自治体内部の一定範囲を単位とする住民自治の形態を念頭に用いることとする。

以下、本論では、このように住民自治、地域自治の両概念を使い分けた上で、両者の相互関係とそれらが基礎自治体の団体自治、ひいてはガバナンスに及ぼす影響についても考察に取り込むこととしたい。

## 2 自治・分権改革としての地方分権改革とその変質

地方分権改革の究極の目標とはどこに置かれているのだろうか。後述のように、それはただ単に、地方政府の権限・財源の拡充と専門的行政職員の確保による政策形成能力の向上、それらに支えられた団体自治の強化に終始するものではないであろう。以下、その目標を改革の初期段階に立ち返って確認することとしたい。その上で、この目標への接近を改革以前にも増して複雑困難にするかたちに作用した自治体再編について概観する。

### (1) 「分権型社会」という社会像

「分権型社会」とは、周知のとおり、1996年3月、その前年の地方分権推進法を根拠法として設置された地方分権推進委員会の『中間報告』において初めて提示された社会像である。内外の社会的・経済的環境の大きな変化と伝統的な中央集権的行政システムの限界を背景に始動した地方分権改革であるが、以後今日まで、一貫して改革の最終ゴールとして掲げられている。

その本質は、「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<sup>3)</sup>」という問題提起を兼ねた表現に凝縮される。端的に言えば、民主主義の本質的条件である住民の「自治」という営為、「自己統治」という民主主義の政治原理を現実政治の中に具体化することの必要性を確認したものである。大きく捉えれば、地域自治の実質化を基礎に自治体という政治単位の、ひいては国政レベルの政治の質を変革していこうとする理念といってもよい。地方分権推進委員会は、改革がけっして中央政府の統制・関与の縮減と地方政府の権限・財源の拡充といった団体自治の強化に終始するものではなく、むしろ自治体の基盤としての住民自治・地域自治の強化にこそ改革本来の目的があることを、改革の第一歩において明確に示したと言えるのではないだろうか。その意味で、地方分権改革は、正確には「自治・分権改革」としてスタートしたという事実を改めて想起すべきであろう。

反面、「分権型社会」は、それが目標とすべき社会像であるだけに、その実現がけっして容易ではないこと、自ずと試行錯誤の時間、しかも相当の時間が必要であることも確かである。自治体という自治の器における公共的意思決定、特にコミュニティや地域といった住民に身近な生活圏や近隣社会における合意形成や民意集約のあり方、さらに地方政府に対する民意の反映の仕方に関わる取り組みが重視される背景がこの点にある<sup>4)</sup>。

しかし、先の『中間報告』の問題提起は、行政による諮問事項であれ、自主的審議であれ、まさに「身のまわりの課題」について「地域住民」が十分に時間をかけて話し合い、その結果として一定の結論を導く、あるいは地域としての方針や態度を決定する、何よりもそうした経験の蓄積を重視したものと解すべきであろう。身近な生活世界における住民の問題意識や関わりを重視する、複数の地域自治の営為を相互に結びネットワークを形成する、換言すれば、一つの自治体としての住民自治の成熟を促し、そ

の民意を自治体全体としての意思形成に反映させ、自律的な自治体政策の実現をはかっていく、そうした一連のプロセスや相互関係に「分権型社会」の本質がある。

## (2) 市町村合併と住民自治

では、こうした住民自治・地域自治の実践に適した人口規模あるいは面的広がりについては、どのように考えるべきなのであろうか。果たして適正規模なるものは存在するのだろうか<sup>5)</sup>。都市経営・自治体経営といったコストを強く意識した視点、今日的表現を用いれば、民間企業の経営の発想・手法を意識したNPM(新しい公共管理)と、住民の参加・参画を重視し近接性の意義や効果を強調する住民自治・地域自治の視点とでは、その結論は当然に異なろう。行政経費を重視した自治体経営においても、環境(ゴミ処理)、消防、子育て、教育、保健・地域医療等、政策課題毎にその規模は自ずと異なる。

市町村合併の歴史に手がかりを求めるならば、少なくとも言えることは、自治体規模の拡大は住民にとって最も身近な政府たる行政・議会を、物理的にも心理的にも遠い存在にする可能性が高いということである。住民自治の視点にたつならば、自治体規模の拡大に合わせて、新たな地域自治の仕組みを工夫しない限り、あるいは住民自治・地域自治を育てようとする地方政府の意思と住民側の意欲・主体性がない限り、「遠くなる自治」は回避できないのではないだろうか。もちろん、住民自治なる営為が、まづもって住民自身の主体性に左右されること、そして地方政府の姿勢にも影響を受けることは大方の共通理解であろう。とはいえ、自治体規模の拡大という契機は、そうした自治の営為を困難にし、場合によってはその場を奪うことにもなりうる。その意味では地方政府(行政)発意の地域自治の創意工夫の意義は大きいと言わなければならない。

しかし、前節に確認したような「分権型社会」という基本理念は、その

後、中央政府がいわば「財政の論理」、「行政の論理」、「規模の経済」から市町村合併を重視するに姿勢に転じて以来、それに反比例して大きく後退することになったと思われる。もちろん自治体再編という課題は、分権改革をめぐる議論の当初から「受け皿論」という形では存在した。だが、それは基本的に「自治・分権改革の中の市町村合併」という位置づけであり、市町村に自主的な取り組みを促すものだった。しかし、「市町村合併の中の自治・分権改革」へと大きく舵がきられる。その最大の転換点が1999年の合併特例法の改正である。合併協議会の設置についての住民発議制度の改正をはじめ、地域審議会の設置、地方交付税合併算定替えの期間延長など種々の合併支援策が盛り込まれたことは周知の通りである。

将来的な財政見通しに不安を覚える自治体は多く、中央政府の強力なインセンティブ、とくに財政支援策も事実上功を奏する結果となって、以後、市町村合併は大都市部を別にすれば、雪崩を打つように全国的な展開を見せることになった。ちなみに、総務省のデータによれば、1999年3月31日時点で3,232を数えていた市町村数（670市：20.7%、1,994町：61.7%、568村：17.6%）は、2011年10月11日現在、1,719（785市：45.7%、750町：43.6%、184村：10.7%）に減少している（図表A参照）。

文字通り「村が消え、町が大幅に減少し、市が増加する」結果となっている。中には2～3段階に及ぶ合併や、10自治体（岐阜県高山市）、14自治体（新潟県上越市）、15自治体（新潟県新潟市）による合併といった広域大型合併の事例もある。1999年に比して、全体としての減少率は約47%（1,513団体が消滅）、市町村数がほぼ半減した結果、その平均人口は約6万7千人、平均面積も208平方キロと、それぞれ倍となっている。およそ10年で、わが国の市町村地図は全面的に塗り替えられる結果となった。

こうした中、大都市も増加している。その背景には、合併特例として、政令指定都市の人口規模に関する実質的指定要件が70万人に緩和されたことがあり、すでに19都市が指定されている。ちなみに2000年以降に政



図表 A 都道府県別合併の状況

	都道府県名	H11.3.31 の市町村数			H23.10.11 の市町村数			減少率 (%)		
		内訳			内訳					
		市	町	村	市	町	村			
1	長崎県	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4
2	広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3
3	新潟県	112	20	57	35	30	20	6	4	73.2
4	愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4
5	大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0
6	島根県	59	8	41	10	19	8	10	1	67.8
7	山口県	56	14	37	5	19	13	6	0	66.1
8	岡山県	78	10	56	12	27	15	10	2	65.4
9	秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	63.8
10	滋賀県	50	7	42	1	19	13	6	0	62.0
11	香川県	43	5	38	0	17	8	9	0	60.5
12	佐賀県	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2
13	三重県	69	13	47	9	29	14	15	0	58.0
14	山梨県	64	7	37	20	27	13	8	6	57.8
15	岐阜県	99	14	55	30	42	21	19	2	57.6
16	富山県	35	9	18	8	15	10	4	1	57.1
17	鹿児島県	96	14	73	9	43	19	20	4	55.2
18	兵庫県	91	21	70	0	41	29	12	0	54.9
19	石川県	41	8	27	6	19	10	9	0	53.7
20	静岡県	74	21	49	4	35	23	12	0	52.7
21	熊本県	94	11	62	21	45	14	23	8	52.1
22	徳島県	50	4	38	8	24	8	15	1	52.0
23	福井県	35	7	22	6	17	9	8	0	51.4
24	鳥取県	39	4	31	4	19	4	14	1	51.3
25	宮城県	71	10	59	2	35	13	21	1	50.7
26	群馬県	70	11	33	26	35	12	15	8	50.0
27	茨城県	85	20	48	17	44	32	10	2	48.2
28	栃木県	49	12	35	2	26	14	12	0	46.9
29	岩手県	59	13	30	16	33	13	15	5	44.1
30	京都府	44	12	31	1	26	15	10	1	40.9
31	宮崎県	44	9	28	7	26	9	14	3	40.9
32	青森県	67	8	34	25	40	10	22	8	40.3
33	和歌山県	50	7	36	7	30	9	20	1	40.0
34	愛知県	88	31	47	10	54	37	15	2	38.6
35	福岡県	97	24	65	8	60	28	30	2	38.1
36	高知県	53	9	25	19	34	11	17	6	35.8
37	長野県	120	17	36	67	77	19	23	35	35.8
38	福島県	90	10	52	28	59	13	31	15	34.4
39	千葉県	80	31	44	5	54	36	17	1	32.5
40	埼玉県	92	43	38	11	63	39	23	1	31.5
41	沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6
42	山形県	44	13	27	4	35	13	19	3	20.5
43	奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	17.0
44	北海道	212	34	154	24	179	35	129	15	15.6
45	神奈川県	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8
46	東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5
47	大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3
	全国	3,232	670	1,994	568	1,719	785	750	184	46.8

・岩出市、みよし市の単独市制施行を含む

・出所：総務省 HP



令指定都市に移行した市は、さいたま市（2003）、静岡市（2005）、堺市（2006）、新潟市（2007）、浜松市（2007）、岡山市（2009）、相模原市（2010）の7市である。本年10月18日には、熊本市（人口約73万6千人）を政令指定都市に移行させる（2012年4月1日）旨の閣議決定がなされたところである。その一方で、人口1万人未満の自治体（町村）も481を数える<sup>6)</sup>。

### 3 地域自治組織の制度化

「平成の大合併」は前章で概観したとおり、直接には人口、面積・財政等、基礎自治体の外形において、その規模を大きく拡大する結果となった。反面、政治の基本単位としての基礎自治体が多数消滅し長と議員が失職するという事実は、民意の吸収と自治体政策への反映において、従前の仕組みに代わる新たな仕組みが不可欠となったということの意味している。

すでに述べたとおり、地域自治、住民自治の強化という課題は、中央政府主導の市町村合併が加速する以前から、地方分権改革の、すなわちあらゆる基礎自治体にとって主要課題の一つとして位置付けられている。その意味では「平成の大合併」はこの課題を一段と先鋭化させ、基礎自治体にとって先送りできない課題にしたとみることもできる。

この課題に中央政府及び地方政府はどのように対応したのだろうか。以下、新たな地域自治制度に焦点を合わせてみていくこととしたい。

#### (1) 地域自治組織の制度化の背景

市町村合併の急速な進行をひとつの背景として、また地方制度調査会答申などを踏まえながら、2004年5月、新たに制度化された地域自治組織が「地域自治区」である。

地域自治の仕組みとしては、すでに言及したごとく、1999年の合併特

例法の改正によって、翌2000年より「地域審議会」設置の途が開かれている（2005年4月1日以降は新合併特例法を根拠法とする）。この地域審議会は、合併関係市町村の協議による規約によって定め、各議会の議決を経て、概ね10年を期間として旧市町村単位に設置されるものである。ただし、合併市町村の全区域を対象とする必要はない。委員の定数、任期、選任方法、地域審議会の組織及び運営に関して必要な事項もすべて合併関係市町村の協議による。

主な役割は合併市町村の運営に対する助言・提案と、とりわけ合併関係市町村住民の不安解消にあるが、具体的には長の諮問に対して審議し答申する、あるいは必要と認める事項について意見を述べることにある。後述する地域自治区制度と最も異なる点は、固有の事務所・事務局を持たず、そもそも行政との協働を担う主体としては想定されていないということである。総括的に言えば、この地域審議会制度は、地域自治区のように、新自治体内を一定の広がりをもつ地域に区分し、そのエリア毎に地域自治のいわば拠点を置き、地域住民の参加を得て、住民の主体的な意思決定と自治的活動を後押しする、ということを目的としていない。地域審議会が長と議員の失職後の旧市町村単位に設置されるという点に注目すれば、住民にとっては合併後の新自治体に対する不安・不満のいわばはげ口、行政にとってはその吸収の場が用意されたとみてよいのではないだろうか。

こうした地域審議会制度に対して、地域住民による協議と自己決定、また自治的活動と行政との協働の単位として構想された制度が地域自治区である。導入に至る過程は決して平坦ではないが<sup>7)</sup>、その主たる論議の場であった第27次地方制度調査会の最終答申「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）に、住民自治ならびに地域自治組織に関する考え方を確認しておきたい。

答申は今後の住民自治のあり方について次のように指摘する。

「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<sup>8)</sup>。」

このように住民自治の重要性と、住民サービス（公共サービス）の担い手が多様であることに注意を喚起した上で、地域自治組織の制度化の意義を次のように訴えている。

「基礎自治体には、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要である。

また、本格的な少子高齢社会が到来しつつある今日、安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のセーフティネットの構築が喫緊の課題となっている。このため、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。

こうしたことから、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とすべきである<sup>9)</sup>。」

ここには、「地域」という、生活者にとっては最も身近な生活世界を「セーフティネットの構築」の場と捉え、その構築手段として、地域住民と行

「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路

政との協働に可能性を求めていることがわかる。

2004年5月、こうした答申内容を全面的に受けて成立したのが、合併関係三法であった。具体的には、改正地方自治法、新合併特例法、改正合併特例法という合併関係三法が可決され、自治体は、①一般制度としての「地域自治区」、②「合併特例区」、③特例制度としての「合併に係る地域自治区」の3つの形態から必要と判断する組織形態を選択できるようになった。①の一般制度としての地域自治区は地方自治法を根拠とし、自治体の全域にくまなく且つ期間の制限なく設置されるものである。設置は条例による必要がある。各区に事務所と地域協議会が置かれ、前者は行政の支所機能と住民活動の支援機能を、後者は住民参加型組織として長による諮問事項について審議する、あるいは必要と判断する事項について自主的に審議し長に提案するという役割をもつ。地域の民意を集め、議論し、地域課題に関して一定の結論を導くという地域の意思決定の場となるとともに、各種地域団体・個人による自治的活動と行政とを結ぶ「協働の要」となることが期待されている。②の合併特例区は合併特例法を根拠とし、合併前の旧市町村単位に、5年を設置期間の上限として置かれるものである。法人格を有し、区長は特別職として選任される。③の特例制度としての地域自治区も合併特例法を根拠とし、その目的は基本的に①の一般制度と同じであるが、概ね10年を期間として、合併関係市町村の協議によって定め、議会の議決をもって設置されるものである。一般制度と異なって、自治体の全域に設置する必要はない。

以上に確認したような目的と仕組みを備えた地域自治区制度であるが、その背後に、「分権型社会」という理念をいわば基本理念としつつも、「地域自治」あるいは「住民自治」、また自治という営為それ自体の意義や機能を改めて考えようとの問題意識が、自治体関係者をはじめ、地方制度調査会、そして政府にも芽生えたということを見てとるべきであろう。正確に言えば、「考えざるを得ない」状況にまで自治体再編という事態が展開

したのである。

すなわち、1999年から2004年に至る間、合併を促進しようとの中央政府の姿勢が強まるなか、合併のメリットは様々に喧伝された。いわく人口と財政基盤の安定化、生活圈広域化への対応と受益と負担の不整合の是正、環境政策や保健・医療などの行政サービスの高度化、規模の経済と行財政の効率的運営、専門的行政職員の確保、そして一層の公共サービスの向上など、「期待される効果」は種々語られた。

他方、デメリットについても、とくに編入合併の対象になると予想された自治体から、合併による自治体規模の拡大に必然的にもなう懸念が指摘されている。具体的には、住民と行政との物理的・心理的距離の増大、細やかな民意吸収の難しさ、合併後の周辺地域の衰退、そして何よりも自らの長と議会を失うことによって意思決定と独自予算の執行の主体でなくなるという決定的な不安などである。合併関係市町村の自治をどのように維持するか、その民意をいかに吸収し新自治体の政府に届けるか、地域自治区という新制度が提唱された背景もこの点にある。事実、現時点で地域自治区の導入に踏み切った自治体はすべて合併経験を有する自治体である。

2章1節で言及した「地域住民の共同参画」という表現が示唆するように、地域自治の実質化と地域コミュニティの再生という課題は地方分権改革をめぐる議論の当初から、既存の自治体を前提にすでに認識されている。市町村合併の進捗に伴って形を現した地域自治区制度は、こうした既存自治体の内部における地域自治の強化と併せ、合併後の自治体を前提に新たな地域自治の仕組みを用意したものと捉えることができる。

次節以下では、地域自治区の特質を確認した上で、具体的事例に則して考察することとしたい。

## (2) 地域自治区の特質

総務省によれば、2011年4月1日現在における設置状況は、地域審議会：205団体（752審議会）、地域自治区（一般制度）：17団体（154自治区）、地域自治区（合併特例）：32団体（76自治区）、合併特例区：3団体（6特例区）、となっている<sup>10)</sup>。すでに述べたとおり、1999年3月から2011年現在までの間、市町村合併の結果として消滅した市町村数は、1,513に達する。地域審議会、自治区等が、一般に合併前の旧市町村単位に設置されているとして、その合計値をみるならば、地域自治の新たな仕組みが導入されることになった旧市町村数は988と、消滅数に対して約65%となる。地域自治区（一般及び特例）に限定するならば、設置数の合計は230、消滅数に対して約15%となる。数値それ自体は大きなものではないが、これをもって直ちに自治体の取り組みを消極的に評価することには慎重であるべきであろう。こうした制度によらずに地域自治の強化に取り組んでいる自治体も存在するからである<sup>11)</sup>。

たしかに、こうした評価の難しさと、制度化後の時間を考慮して制度自体の評価は時期尚早との見方もありうる。しかし、自治・分権改革がなお進行中であること、またそれを前提にした本稿の問題意識からすれば、先行自治体の取り組みを手がかりに新制度の意義と可能性を考えることは、むしろ意義のあることではないだろうか。

さて、地域自治区の特質は、自治体の行政区域を複数の区域に分けた上で、各区域に事務所と、行政の附属機関としての住民参加型の地域協議会をおく点にある。前者は地域住民の生活に密着した基本的な行政サービスを総合的に提供するとともに、住民活動を支援する拠点となる。後者は行政の諮問事項に対する答申に加え、自らが必要と判断する事項をとりあげて自主的に審議しその結果を意見書のかたちで行政に提案するという、地域自治のひとつの拠点、「協働の要」としての役割を担っている。

地域審議会同様、長の附属機関という位置づけではあるが、すでに言及

したとおり、一方では、地域自治区固有の事務所とともに協力・連携して地域課題に対処する役割をもつ。また他方で、多様な住民活動組織と協力・連携しつつ、地域の身近な諸課題を発見し、解決の緒を見出していく組織でもある。その点において、地域審議会とは基本的に性格を異にする。

歴史的に見れば、小規模な生活圏における「自治」的な共助の活動・営為、いわば「小さな自治」は、人間の集団に付随する現象として必ずといってよいほどにそこにみとることができる<sup>12)</sup>。しかし、従来、そうした共助の活動・「小さな自治」を、現代的に言えば地方政府のあり方や住民と政府との関係に対して、さらに大きく捉えれば権力のあり方に対して一定の影響力を行使し、住民の視点から政府活動のインプット、アウトプットのみならずアウトカムの改善を促すことができるよう設計された都市内分権制度は存在しなかったのではないか。そこに、根本的に新しい地域自治組織の制度化の意義があると思われる。

### (3) 事例：上越市における地域自治区

2005年1月1日、14市町村の合併によって誕生した人口約21万人の新上越市（現在、特例市）のケースは、合併と同日、他に先駆けて、旧上越市を除く13の合併前町村区域に改正合併特例法による地域自治区を導入した事例である。13の各地域自治区に総合事務所と地域協議会をおいている。後者は12名～18名と、旧自治体の議員定数に応じた任期4年の委員（無報酬。ただし費用弁償として会議1回に交通費相当額1,200円の支給がある。）から構成される（図表B参照）。

上越市の場合、この委員の選任に際して「公募公選制」という手続きを採用したことで注目された。すなわち、公募の結果、応募者数が定数を超えた場合、公職選挙法に準じた選任投票を実施して、市長がその結果を尊重して選任するという手続きである。また旧13町村の各地域自治区には、地域協議会とは別個に住民活動の担い手、具体的には、町内会、PTA、



図表 B 上越市における地域自治区と地域協議会（左表は人口に対する委員定数、右表は各区の人口と委員定数）

人口	委員定数 (人)		地域自治区	人口 (人)	委員定数 (人)
5,000 人未満	12	旧 13 町村	大島区	2,026	12
5,000 人以上 10,000 人未満	16		牧区	2,274	14
10,000 人以上 20,000 人未満	18		名立区	2,961	14
20,000 人以上	20		安塚区	3,014	12
			清里区	3,123	12
			浦川原区	3,887	12
			中郷区	4,266	14
			吉川区	4,831	16
			三和区	6,163	16
			板倉区	7,584	16
			大潟区	9,920	18
			頸城区	10,018	18
			柿崎区	10,948	18
			合計	71,015	192
		合併前上越市	諏訪区	1,126	12
			三郷区	1,410	12
			高土区	1,654	12
			北諏訪区	1,930	12
			谷浜・桑取区	1,988	12
			保倉区	2,435	12
			八千浦区	4,336	12
			津有区	5,306	16
			和田区	5,810	16
			新道区	8,992	16
			有田区	13,670	18
			金谷区	14,534	18
			直江津区	19,515	18
		春日区	19,844	18	
		高田区	31,373	20	
		合計	133,923	224	

- ・旧 13 町村の人口は 2010 年推計値人口
- ・合併前上越市の人口は 2008 年 10 月 31 日現在の住民基本台帳人口

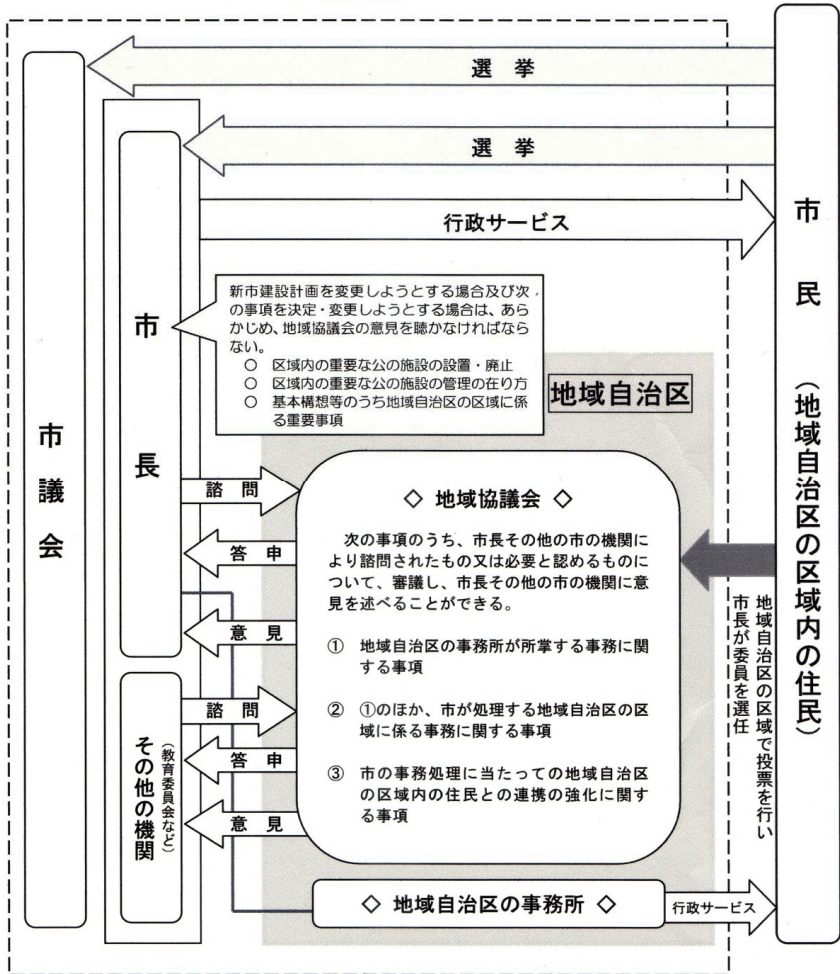
商工会等からなる住民組織が組織化されており、地域協議会ならびに区事務所と連携しつつ地域づくりの様々な取り組みを進めている。

上越市は、このように、合併特例法に基づく地域自治区を合併前13町村で先行的にスタートさせた。その後、市は各地域自治区の取り組みを見守りつつその意義を確認し、地域自治をさらに推進する目的から、2009年3月、合併前上越市にも同様の制度を導入することを議会で決定した。その結果、同年10月には、概ね「昭和の大合併」前の市町村の区域と重なる地区を基本に、新たに15の地域自治区が設置されるに至った。2011年現在、合計28の地域自治区が設置されている。

地域協議会の審議事項は多岐にわたり、いずれの協議会も地域課題に熱心に取り組んでいることがうかがわれる<sup>13)</sup>。市のデータを参考に旧13町村の取り組み（2005年1月から2009年12月までの5年間）を見るならば、全体で、地域協議会の開催回数：720回、市からの諮問数：653件、自主審議事項数：164件、市に対して提出された意見書数：75件に達する。地域特性や地域課題が異なることもあり、活動状況は各地域協議会によっておのずと異なるが、子育て支援センターの開設時間延長（安塚区）、ごみ袋の改善（柿崎区）、歩道整備（三和区）、区内の自然観光資源の今後のあり方（板倉区）などを検討課題として、自主的審議を重ねた上で市長に意見書を提案した事例もある。上記75件の意見書については、その9割が市政運営に反映されている。また答申書に地域協議会としての付帯意見が付されたケースも79件ある<sup>14)</sup>（図表C参照）。

地域協議会の担う最近の重要な取り組みとしては、2010年度から開始された市の地域活動支援事業に関連して、提案事業を募り、採択すべきものを選択してその補助金額の決定に向けた審査を実施するという役割がある。この制度は、各地域自治区に500万円を基準額に人口に応じた額を上乗せした地域活動資金を配分する制度で、2010年度は、530万円（諏訪区）から1,410万（高田区）までの幅がある。審査に際しては、すべての地域

図表 C 地域自治区のイメージ



出典：上越市『新しい自治体づくりへの挑戦』（2007）、p. 255。

自治区に共通する公益性、必要性、実現性、参加性、発展性といった5つの「共通審査基準」もあるが、各区の採択方針（例えば、区域内に春日山城跡の立地する春日区では、観光・自然、安全・安心、教育・文化などを区として優先すべき視点としている）もあり、各地域自治区の地域特性に配慮しつつ総合的な視点から配分資金の用途を決定している。

こうした地域自治区の意義は、今後の運用ならびに浸透・定着の仕方にもよるが、大きく捉えれば、地域を起点に住民自治の機能を強化し、これを団体自治の効果的活用に連動させ得るという点にある。住民自治、団体自治の二つの原理は日本国憲法92条「地方自治の本旨」の具体的表現と解されるが、一般に指摘し得ることは、両者が民主主義の政治原理上想定されているようには必ずしも連動していないということである。住民の主体性、すなわち自発性、自主性、自律性、ネットワークを生かした地域活動と政府活動（議会、行政）への直接・間接の参加（チェック機能と提案機能）を住民自治の本質的機能と理解すれば、それは自治体としての意思決定と適切な政策選択・形成に不可欠の条件であろう。団体自治の拡充を、単に、より多くの権限・財源を保障された地方政府による政策選択の幅の拡張と自立度の向上と理解する限り、自治・分権改革の最終ゴールたる分権型社会には永久に到達しえないのではあるまいか。地域自治区制度を含む地域自治の多様な制度化の試みにおいて問われるべきは、地域における住民参加と民意吸収の実質化、またそれを介した自治体という政治単位における住民と地方政府との関係性の再検討及び再構築そのものにある。

この点を意識しつつ上越市の地域自治の取り組みに再度注目するとき、看過してはならない今ひとつの取り組みがある。それが「上越市自治基本条例」の制定である（2008年4月1日施行）。「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支え合う自主自立のまちづくり」という合併時の基本理念を前文で想起した上で、改めて「市民による自治の一層の推進を図り、もって自主自立のまちを実現すること」を本条例の目的として定めている（第

1条)。そして、自治の基本理念（市民主権、人権尊重等）、自治の基本原則（情報共有、市民参画、協働、多様性尊重）を明らかにし、市民、市議会、市長等の権限・責務、市政運営の基本原則を規定したのちに、「第6章 都市内分権」として1章を設けているのである。具体的には、「市民が身近な地域の課題を主体的にとらえ、自ら考え、その解決に向けた地域の意見を決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進する」と規定している（第31条）。

既に始動させている地域自治の仕組みをこのように自治基本条例に改めて規定する意義はどこにあるのだろうか。「自治の最高規範」（前文）と位置づけられた本条例の重みを前提にすれば、地域自治を核とする都市内分権は、同市にとって、「自治の器」を真に「器」たらしめるための不可欠の要件であることを自治体内外に示したというべきであろう。自治体がひとつの自立した主体であろうとするときに、地域自治がいかなる意味を有するのか、またそれが市政運営とどう連動し、またそれをどう左右するのか、そのことを市民、地方政府の双方に対して改めて明らかにしたとってよい。

しかしながら、「平成の大合併」の規模に照らせば、こうした積極的な地域自治の取り組みは、現段階ではむしろ例外的な事例に属するものと思われる。最後に、大規模な合併を経験した広域自治体を一例としてとりあげ、合併後の地域自治にどのような変化が生じているか、あるいはいないのか、見ていくこととする。具体的には、自治体数が112から30へと大幅に減少した結果、減少率では73.2%と、長崎県、広島県に続き全国第3位となった新潟県の現状をとりあげ考察の一助としたい。

#### 4. 地域自治拡充の現状—新潟県を手がかりに

「平成の大合併」は、第2章でとりあげたように、わが国の市町村地図

を根本から塗り替える結果となった。多数の自治体がひとつの自治体に統合されたという例も少なくない。その事実からすれば、合併後、民意の吸収にどのような創意工夫をなすべきか、という課題は、多くの合併経験自治体にとって共通の課題になったものと思われる。また合併を経験しない場合であっても、地方分権改革の流れからすれば、民意吸収と自治体運営への民意の反映において、何らかの新たな取り組みや変化があることも予想される。では実態はどうか。

以下、「平成の大合併」後の市町村における地域自治拡充の取り組みに関するアンケート調査」の結果の一部を手がかりに、現状をみていくこととしたい。本調査は、2010年6月、(社)新潟県自治研究センター(現在、公益社団法人)と筆者を調査主体とし、新潟県の30自治体の行政(地域自治担当)を対象に郵送方式で実施された調査である。なお回収率は100%であった<sup>15)</sup>。

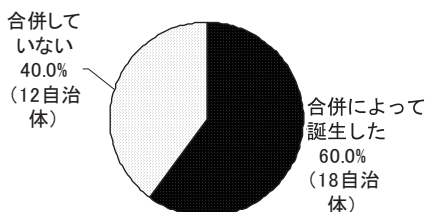
調査目的は、「平成の大合併」後、新潟県内30の基礎自治体が地域自治の推進という課題にどのように取り組んでいるか、その現状を行政担当者の回答を手がかりに大づかみに捉えることにある。

調査項目は、大別して、(1)人口、高齢化率等の市町村の概要と合併選択の理由、(2)地域審議会の設置状況、(3)地域自治区制度と地域協議会の設置状況、(4)自治体独自の住民組織の有無、(5)町会・自治会等の地縁組織の活動状況と行政として期待する活動、(6)NPO活動の状況と行政として期待する活動、(7)本庁と支所・出張所等の行政分権の現状と地域自治への支援機能、以上の7項目である。

本章では、本調査結果を手がかりに、合併が地域自治の仕組みにどの程度影響していると考えられるのか、行政側の課題意識とともに考えてみたい。

### (1) 「平成の大合併」の帰結

①新潟県内の基礎自治体は、現在、20市6町4村で構成されているが、このうち1999年の合併特例法の改正以降の市町村合併によって誕生した新自治体は18自治体と、全体の60%を占める（図表1、図表2）。具体的には、合併によって誕生した自治体は17市1町であり、3市5町4村は合併していない<sup>16)</sup>。



図表1 合併の有無

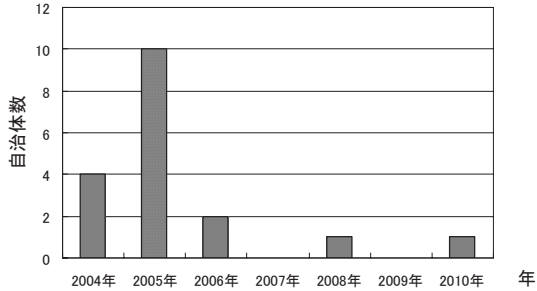
図表2 市町村と合併の有無

	合併によって誕生した自治体	合併していない自治体
市	17	3
町	1	5
村	0	4
合計	18	12

②合併年は、2004年と2005年に集中している（図表3）。合併推進に向けた国の支援策が背景にあるものと考えられるが、直接には、合併特例法が2005年3月に期限を迎えるという事情が作用していると推量できる。

③現在の基礎自治体毎に合併関係市町村数をみると、最小2から最大15までであるが、現在の三条市、柏崎市、燕市等、合併関係市町村数3が6件と、最も多い。10以上の基礎自治体による合併によって誕生した新市は、





図表3 合併年

長岡市、佐渡市、上越市、新潟市の4件である（図表4）。

図表4 合併関係市町村数

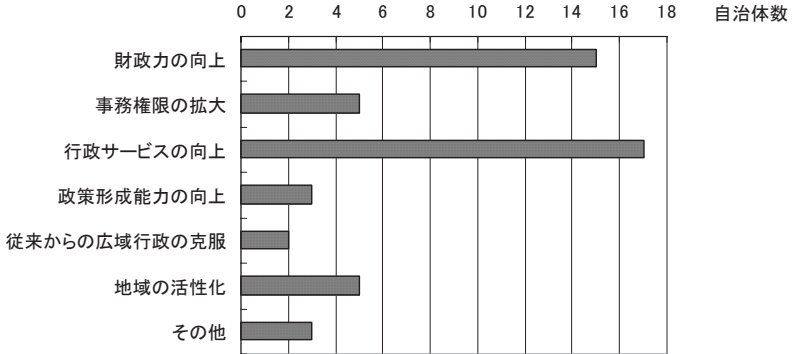
合併関係市町村数	市町村名
2	五泉市 胎内市
3	三条市 柏崎市 燕市 南魚沼市 糸魚川市 妙高市
4	新発田市 阿賀野市 阿賀町
5	村上市 十日町市
6	魚沼市
10	長岡市 佐渡市
14	上越市
15	新潟市

④合併理由の上位は、「行政サービスの向上」、「財政力の向上」であり、これらに「事務権限の拡大」や「地域の活性化」が続いている（図表5）。

現在の基礎自治体の特徴別に、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、主要な違いは次の点に見られる。

まず合併規模別にみると、合併規模が小さい基礎自治体は、合併規模の大きい自治体に比較して、「財政力の向上」を理由に挙げる傾向がみられる。

人口規模別では、5万人未満の自治体すべてが「財政力の向上」を合併



図表 5 合併を選択した理由（複数回答可）

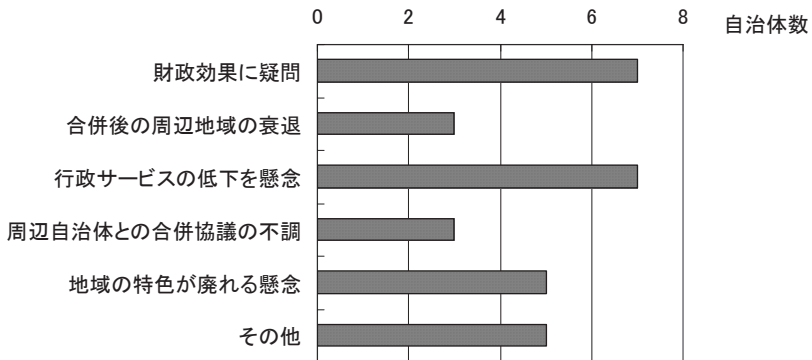
理由に挙げているが、5万人以上の自治体のなかには、これを理由としない自治体もみられた。一般に、基礎自治体の人口と財政力指数との間には正の相関があることが指摘されているが、人口の少ない基礎自治体間の合併ほど「財政力の向上」が重視されたと考えられる。また、人口規模の大きい基礎自治体は、人口規模の小さい自治体と比較して、「事務権限の拡大」を選択する傾向がみられた。5万人以下の自治体のうち半数は、「政策形成能力の向上」を合併理由に挙げているが、5万人以上の自治体ではこれを選択しているところはない。

以上を総合するならば、人口の少ない基礎自治体は、人口の多い自治体に比較して、財政力と政策形成能力の向上を合併に求める傾向があったこと、逆に、人口が多い基礎自治体は、人口の少ない自治体に比較して、事務権限の拡大を合併で重視したことがうかがわれる。

高齢化率の程度別にみると、高齢化率が相対的に低い自治体の方が、高齢化率の高い自治体に比較して「地域の活性化」を合併理由とする傾向がみられた。

⑤合併を選択しなかった理由の上位は、「財政効果に疑問」、「行政サービ

ス低下の懸念」であり、これらに「地域の特色が廃れる懸念」、「その他」が続いている。「その他」を選択した5つの自治体のうち4件に示された具体的内容は、「住民アンケートによる意見集約の結果、合併反対が過半数を超えた」という内容であり、残る1件は「合併に対する機運が住民の中に盛り上がらなかった」という内容であった。合併反対が多数を占めた要因や合併機運が低調であったことの原因それ自体への言及はみられなかった（図表6）。



図表6 合併を選択しなかった理由（複数回答可）

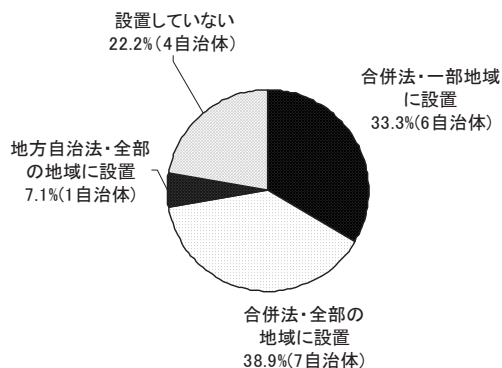
基礎自治体の特徴別に、合併をしなかった理由に違いはみられるのか。主要な相違点を以下の点に見ることができる。

まず面積規模では、面積が相対的に広い自治体の方が、狭い自治体に比較して「財政効果に疑問」と「地域の特色が廃れる懸念」を選択する傾向がみられ、100 km<sup>2</sup>以上の自治体はすべてこれらを選択している。他方、面積の狭い自治体ではこれらを選択しない傾向がみられる。

高齢化率の高低別では、相対的に高い高齢化率を示す基礎自治体の方が、低い自治体よりも「財政効果に疑問」を選択する傾向がみられた。

## (2) 地域審議会の設置状況

①地域審議会を設置しているのは、合併によって誕生した18自治体のうち14自治体で、約78%に相当する。このうち合併特例法による設置が13自治体と大半を占めるが、一部地域への設置が6自治体、地域全体への設置が7自治体である。地方自治法による全地域への設置は1自治体にとどまる（図表7）。

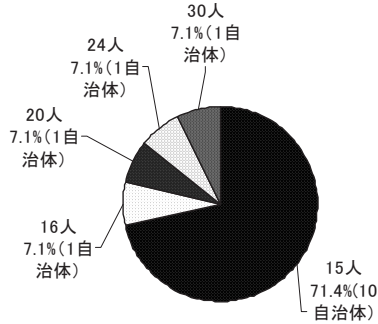


図表7 地域審議会の設置状況

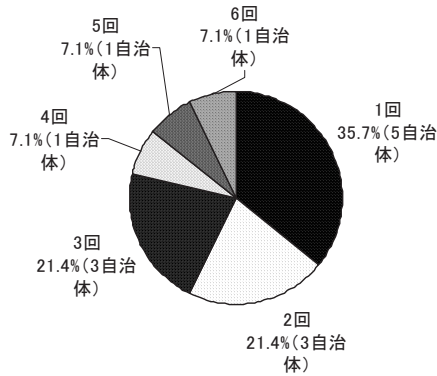
(備考) 当初、地域審議会を設置していた新潟市を含む。現在は、「合併特例法・一部地域に設置」は5自治体、地域審議会を設置している基礎自治体の合計は13自治体である。

②各自治体における地域審議会の設置区域は、概ね合併前の旧市町村の区域と重なっていることから、合併規模（合併関係市町村数）と各自治体内の地域審議会数とはおよそ比例関係にあるとみてよい。定員数としては15人が多いが、20人以上の団体も3件あり、基礎自治体人口が多いほど、地域審議会定員数が増加する傾向がみられる（図表8）。委員の任期は2年、再任は可で共通している。

③会議の回数は、年平均2.5回であるが、年1回開催のところが多い。



図表8 地域審議会定員数（当初の新潟市含む）

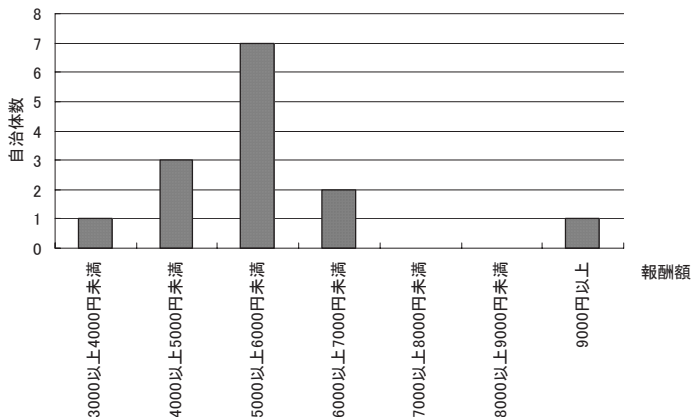


図表9 地域審議会開催頻度（回/年）（当初の新潟市含む）

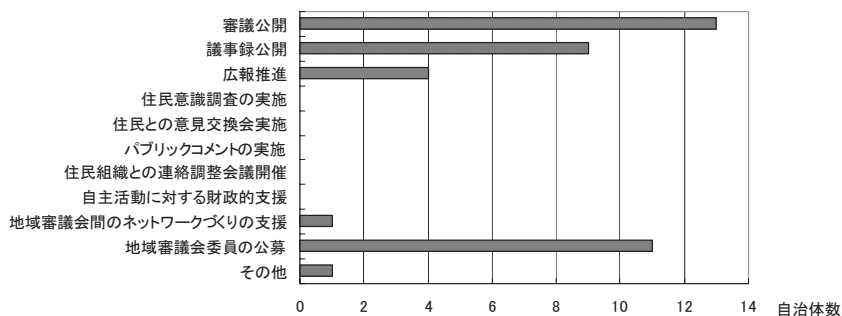
委員報酬は平均、1回5,650円であるが、基礎自治体人口に比して高くなる傾向がみられる。また1年間に開く会議の回数が多いほど、1回の報酬額が上がる傾向がみられる（図表9、図表10）。

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」、「委員の公募」であり、これらに「議事録公開」、「広報推進」が続いている（図表11）。

「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路



図表 10 地域審議会委員報酬額（1回当たり）（当初の新潟市含む）



図表 11 地域審議会に対する行政の取り組み（当初の新潟市含む）（複数回答可）

⑤地域審議会の活動状況の評価は、「あまり活発でない」が5割、「活発である」が4割であったが、「非常に活発である」としたのは1自治体に止まる。評価の高低と開催回数との関連についてはさらに掘り下げて考察する必要がある（図表 12）。

### (3) 地域自治区制度に伴う地域協議会の設置

①地域自治区制度に伴う地域協議会を設置しているのは、新潟市、上越市、

図表 12 地域審議会開催回数と活動状況評価のクロス表（当初の新潟市含む）

		活動状況評価			
		活発でない	あまり活発でない	活発である	非常に活発である
（年度） 地域審議会開催回数	1回 （%）	0 0.0	3 60.0	3 40.0	0 0.0
	2回 （%）	0 0.0	3 50.0	3 50.0	0 0.0
	4回以上 （%）	0 0.0	1 33.3	1 33.3	1 33.3

・度数は自治体数

柏崎市の3市であり、いずれも市長の附属機関という位置づけである。上越市は、前章でみたとおり、県内では最も早い時期（2005年1月）に、合併特例法に基づく地域自治区を合併前上越市以外の旧13町村に導入し、その後、2009年には、地方自治法に基づいて合併前上越市にも導入した。現在28の地域自治区・地域協議会が設置されている。

新潟市は、「平成の大合併」を経て政令指定都市となり、地方自治法に基づく区単位の地域協議会を「区自治協議会」の名称のもとに8つの行政区単位の設置している。この協議会は「地域コミュニティ協議会」や各種公共的団体から選出された住民や学識経験者、公募委員から構成される<sup>17)</sup>。

柏崎市は合併特例法に基づく地域自治区を、設置期間10年という条件のもとに、旧高柳町、旧西山町の両地域に設置している。なお燕市は、平成22年度に入り、地域審議会から地域協議会への移行について検討を開始している。

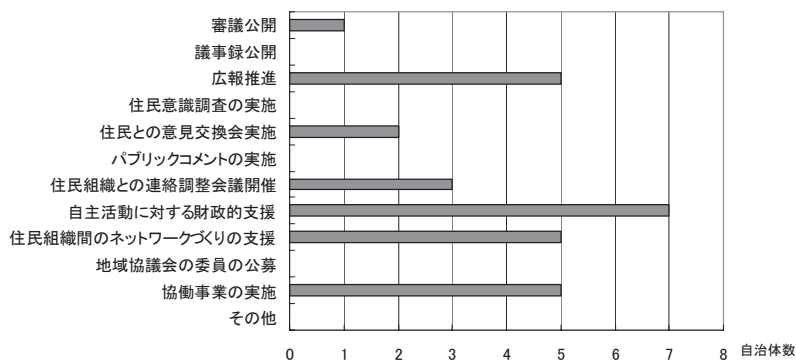
②法律による地域審議会あるいは地域自治区に伴う地域協議会という制度によらず、市長の付属機関として類似の地域自治組織を立ち上げている例としては、長岡市の「地域委員会」、十日町市の「地域協議会」がある。



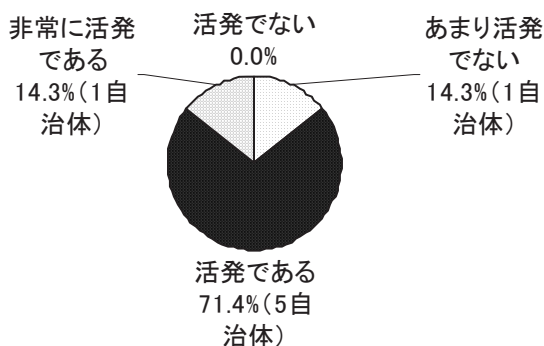
#### (4) 市町村独自の住民組織

①一定の地域単位における住民活動の組織化状況として、自治体独自の住民組織に焦点をあてると、新潟市、上越市、柏崎市、燕市、南魚沼市、見附市、田上町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こうした住民組織に対する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71.4%となっている(図表13、図表14)。



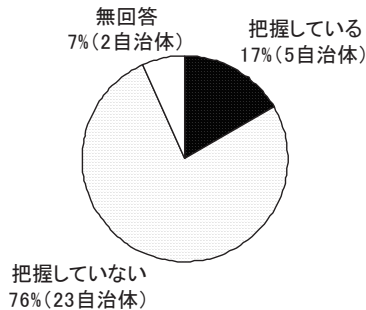
図表13 市町村独自の住民組織に対する行政としての取り組み



図表14 市町村独自の住民組織の活動評価

## (5) 町会・自治会等の地縁組織

①町会等の地縁組織の加入率を把握している基礎自治体は、5自治体、全体の17%に止まり、内訳は、市：2、町：1、村：2であった。加入率の把握方法として、連合町会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4自治体、単位町会毎の加入率を行政が直接把握する方法を採用しているのは1自治体であった（図表15）。

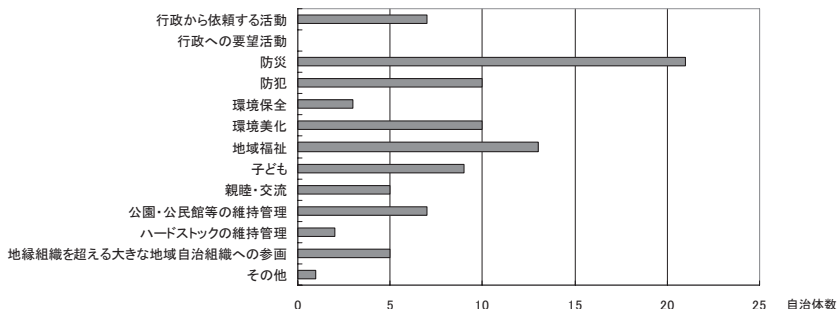


図表15 地縁組織加入率の把握状況

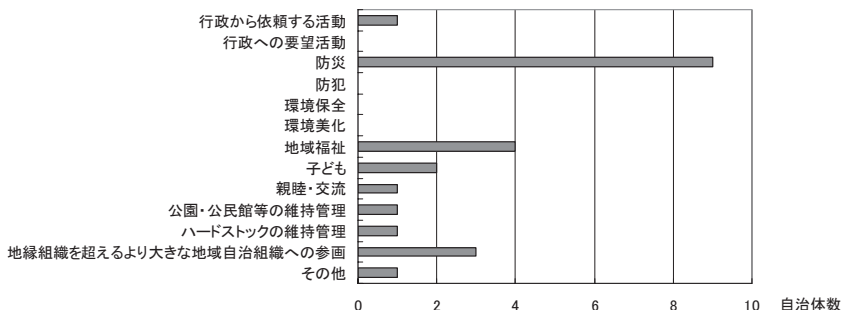
②今後、地縁組織にとくに力をいれて活動してほしい分野（3つまで選択）を問うたところ、防災関連物資の管理などの防災関連活動を選択した基礎自治体が最も多く、地域福祉、防犯、環境美化が続いている。広域の地域自治組織への参画を選択した5自治体は、すべて市で、合併を経験している（図表16）。

③このうち、地縁組織に最も力をいれてほしい分野としては、防災活動がもっとも多く、地域福祉、広域の地域自治組織への参画が続いている（図表17）。（広域の地域自治組織への参画にもっとも力をいれてほしいと回答したのは、新潟市、三条市、十日町市である。）

「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路



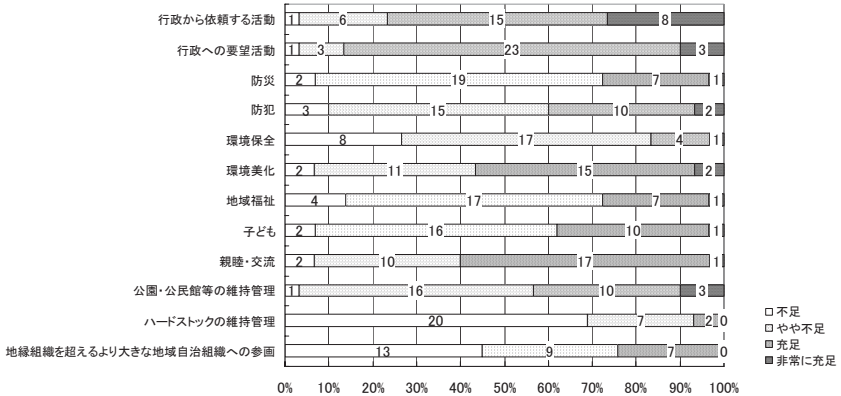
図表 16 地縁組織にとくに力をいれてほしい分野 (3つまでの複数回答、n=30)



図表 17 地縁組織に最も力をいれてほしい分野 (n=23)

④地縁組織を支える人材が充足傾向にあると行政から評価されている活動分野は、行政に地域の声を届ける活動 (86.7%)、行政からの依頼に対応した活動 (76.7%) である。また、一斉清掃の実施やリサイクル活動などの環境美化 (56.7%) や祭礼の実施・盆踊り等のイベントを通じた親睦・交流 (59.0%) は、他分野と比較してやや高い評価となっている。

他方、不足傾向にあると評価されている分野は、空き店舗や空き家等の利活用などハードストックの維持管理 (93.1%)、里山や棚田の維持管理など環境保全活動 (83.3%) である。また、広域の地域自治組織への参画 (75.9%)、防災 (72.4%)、地域福祉 (72.4%) は、他分野に比べてやや低



図表 18 地縁組織を支える人材（無回答を除いているため、合計自治体数が30にならない項目がある）

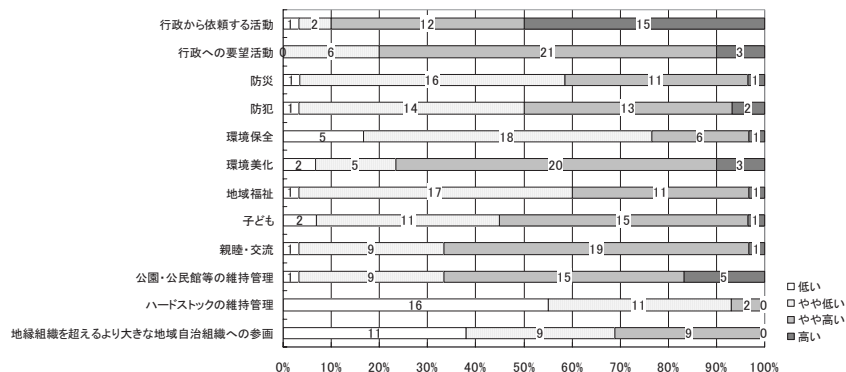
い評価となっている（図表 18）。

⑤自主事業の企画や地域の課題に対する組織的対応などの活動力が行政から高く評価される傾向にある活動分野は、行政からの依頼に対応した活動（90.0%）、行政に地域の声を届ける活動（80.0%）である。また、環境美化（76.7%）、公園等の維持管理（66.7%）、親睦（66.6%）については、他分野と比較してやや高く評価されている。

他方、低く評価される傾向にある活動分野は、ハードストックの維持管理（93.1%）、環境保全（76.7%）、広域の自治組織への参画（69.0%）である（図表 19）。

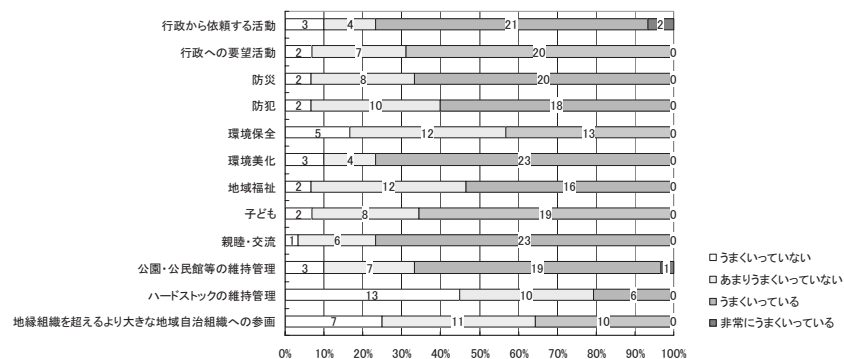
⑥地縁組織の活動状況のうち、地縁組織間の連携・協力の側面について、行政から積極的に評価されている活動分野は、行政からの依頼に対応した活動（76.7%）、親睦（76.7%）、環境美化（76.7%）である。また、行政に地域の声を届ける活動（69.0%）については、他分野より肯定的に評価されている。

## 「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路



図表 19 地縁組織の活動力（無回答を除いているため、合計自治体数が 30 にならない項目がある）

他方、消極的評価に止まる傾向にある活動分野は、ハードストックの維持管理（79.3%）、広域の地域自治組織への参画（64.3%）、環境保全（56.7%）である（図表 20）。

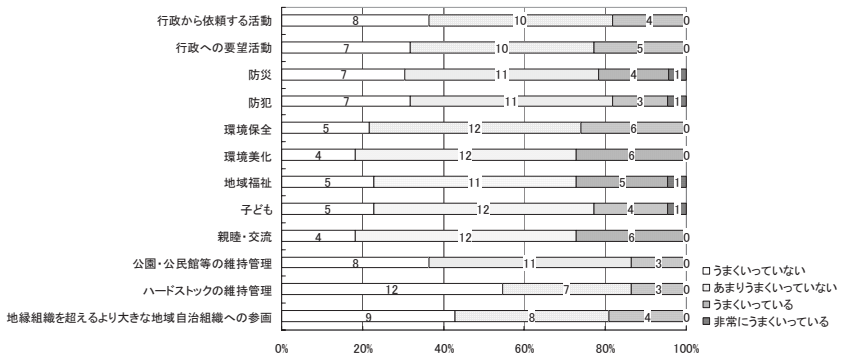


図表 20 地縁組織間の連携・協力（無回答を除いているため、合計自治体数が 30 にならない項目がある）

⑦地縁組織と NPO 等の市民活動組織との連携・協力の側面について、行政から積極的に評価されている活動分野は、環境美化（27.3%）、親睦

(27.3%)、地域福祉 (27.3%) である。

他方、消極的評価に止まる傾向があるのは、ハードストックの維持管理 (86.4%)、公園等の維持管理 (86.4%)、行政からの依頼に対応した活動 (81.8%)、防犯 (81.8%)、広域の地域自治組織への参画 (81.0%) である (図表 21)。



図表 21 地縁組織と NPO 等の市民活動組織との連携・協力 (無回答を除いているため、合計自治体数が 30 にならない項目がある)

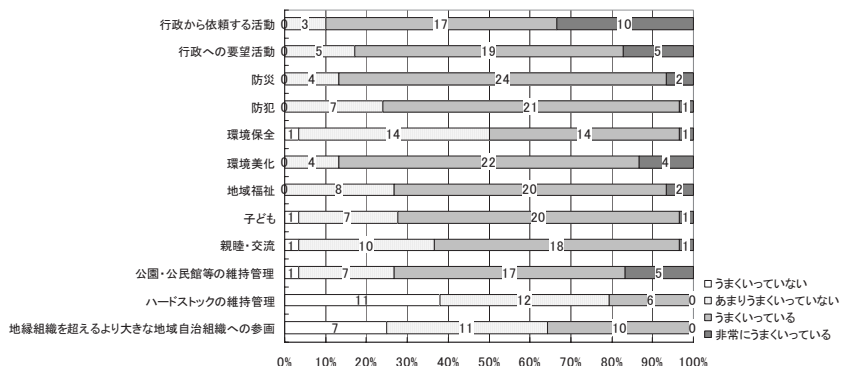
⑧地縁組織と行政との連携・協力の側面について、行政が積極的に評価している分野は、行政からの依頼に対応した活動 (90.0%)、行政に地域の声を届ける活動 (82.7%)、環境美化 (86.6%) である。

他方、消極的な評価に止まる傾向がある分野は、ハードのストックの維持管理 (79.3%)、広域の地域自治組織への参画 (64.3%) である (図表 22)。

## (6) NPO 法人、ボランティア団体等の市民活動組織

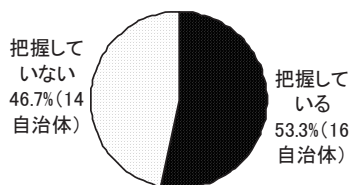
①各市町村を活動の本拠とする NPO 法人等の市民活動組織の数を把握しているのは、16 自治体、全体の 53.3% であった (図表 23)。具体的には、

## 「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路



図表 22 地縁組織と行政との連携・協力（無回答を除いているため、合計自治体数が30にならない項目がある）

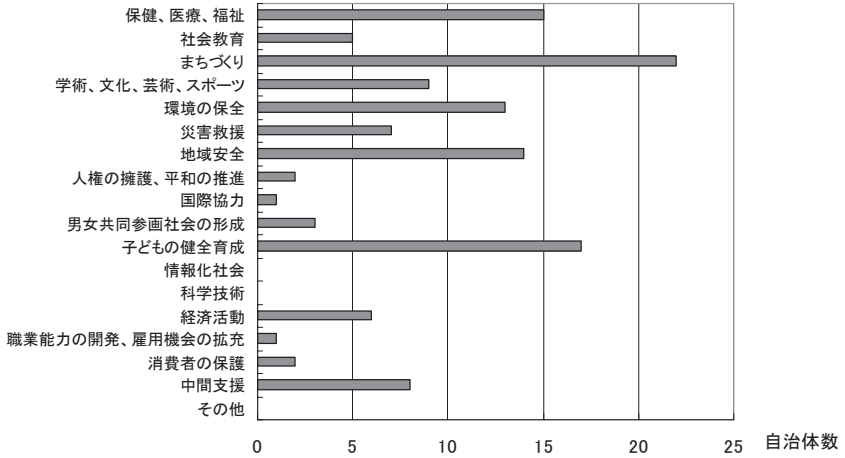
NPO 法人とボランティア団体の把握状況は異なっている。NPO 法人については、県から認証事務の移譲を受けて把握しているとの回答もあったが、ボランティア団体数については、市民活動支援センターの登録団体については把握しているものの、登録は任意であるため正確な数を把握するのは困難であるとのことであった。



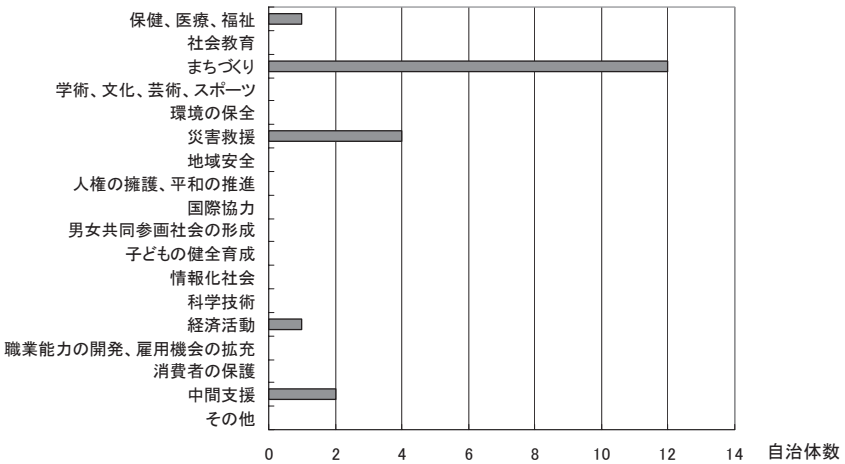
図表 23 NPO 法人等の市民活動組織の把握状況

② NPO 等の市民活動組織にとくに力をいれて活動してほしい分野を上位5つまで選択してもらったところ、上位は、まちづくりの推進を図る活動、子どもの健全育成を図る活動、保健、医療または福祉の増進を図る活動、地域安全活動、環境の保全を図る活動であった。また、最も力をいれてほ





図表 24 市民活動組織に力をいれて活動してほしい分野（上位5つまで）



図表 25 市民活動組織に最も力をいれて活動してほしい分野（無回答を除く）

しい分野を1つだけ選択してもらったところ、まちづくりの推進を図る活動に回答が集中した（図表 24、図表 25）。

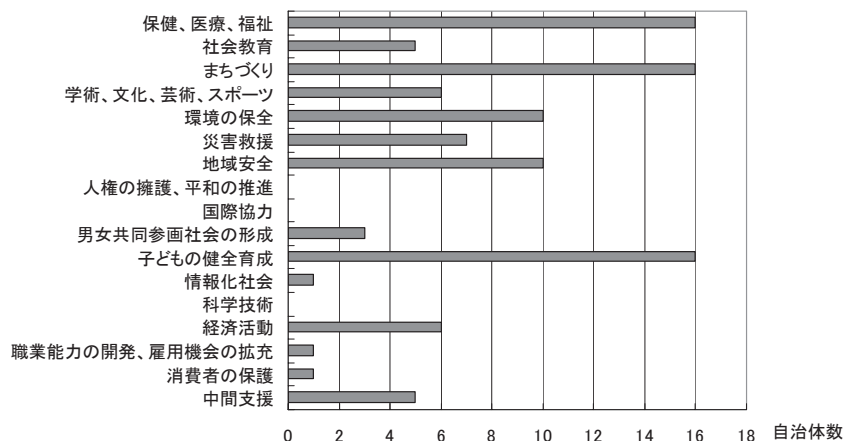
## 「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路

③行政として今後連携を強めていきたい分野（上位5つまで選択）を問うたところ、保健、医療または福祉の増進を図る活動、まちづくりの推進を図る活動、子どもの健全育成を図る活動が多く選択された。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、まちづくり分野、中間支援分野が多く選択される結果となった（図表26、図表27）。

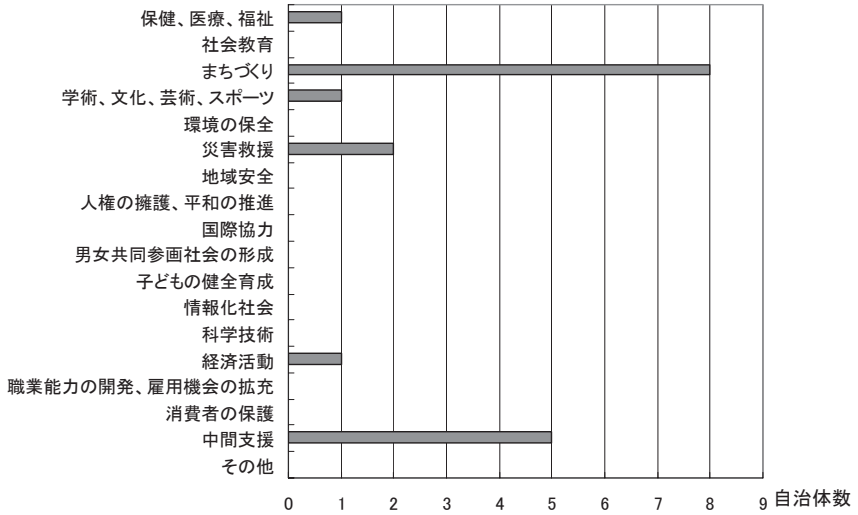
### (7) 行政分権

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）については、20自治体から設置していると回答があった（図表28、図表29）。

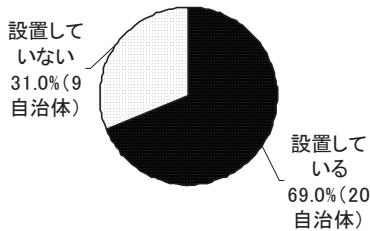
合併の有無との関連をみると、合併経験のある基礎自治体の大半が出先機関を設置しているが、合併していない基礎自治体では出先機関を設置しているところは多くはない。なお、合併経験はあるが出先機関は設置していないと回答した1自治体は、「分庁舎は庁舎との認識による。支所・出張所ではない」とコメントしている。



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 市民活動組織と最も連携を強化したい分野（無回答を除く）



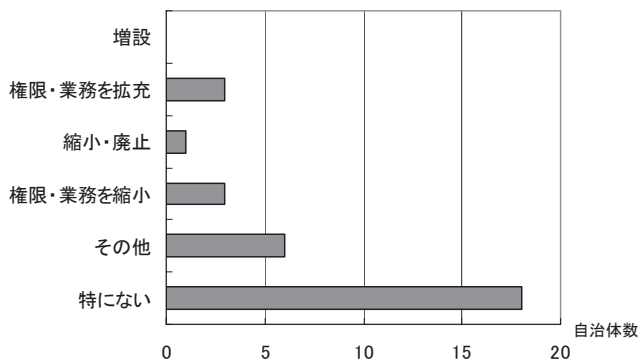
図表 28 出先機関の設置状況（無回答を除く）

図表 29 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
合併していない (%)	3 25.0	9 75.0
合併した (%)	17 94.4	1 5.6

・度数は自治体数

②近年、支所・出張所等のあり方を見直した市町村は、12自治体であった（図表30）。見直した内容は、「その他」がもっとも多く、具体的には、業務量の減少に応じた職員数の見直し（縮小）や政令指定都市移行に伴う再編といった回答であった。

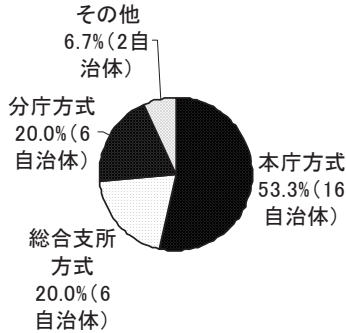


図表30 出先機関の見直しについて

③行政機能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多かった。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うかがえる。「その他」の具体的な内容は、政令指定都市内の行政区設置に伴う区役所、本庁方式と分庁方式の併用という内容であった（図表31、図表32）。

④出先機関の所長の職位は、支所の場合は部長級が33.3%、課長級が66.7%であるが、出張所では、課長級が33.3%、係長級が50.0%であり、連絡所では係長級が66.7%を占める。

各出先機関と基礎自治体それぞれの地域自治のしくみの支援業務との関



図表 31 行政体制について

図表 32 合併経験の有無と行政体制

	本庁方式	総合支所方式	分庁方式	その他
合併していない (%)	10 83.3	1 8.3	1 8.3	0 0.0
合併した (%)	6 33.3	5 27.8	5 27.8	2 11.1

・ 度数は自治体数

連をみると、地域審議会支援業務や地域協議会支援業務などを、支所や出張所が分掌している基礎自治体があることがわかる（図表 33）。

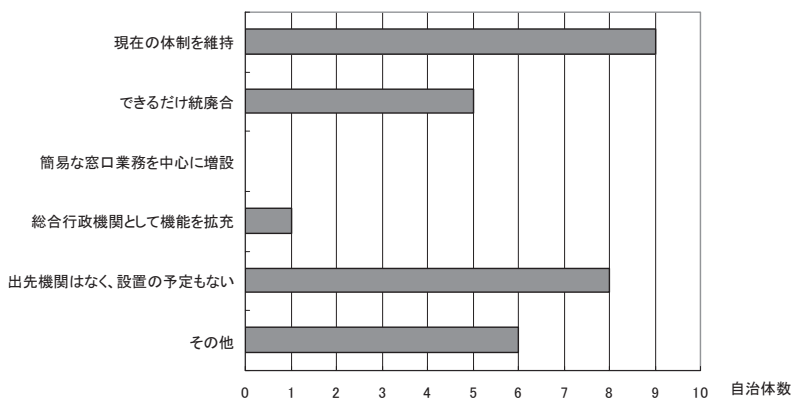
⑤今後の出先機関のあり方をたずねたところ、「現在の体制を維持」、「現在、出先機関はなく今後も設置する予定はない」との回答が多くなっている。「その他」の具体的内容としては、「できれば本庁舎に統合」「新庁舎建設とあわせて検討」「窓口サービスと自治振興部門は支所、その他集約可能な事務は本庁へ再編」「各地域のまちづくり拠点機能を検討するなかで、出先機関の統廃合も検討」といった回答がみられた（図表 34）。

合併を経験した自治体では、地域審議会など合併を契機に設置された地

図表 33 出先機関における地域自治のしくみの支援業務

支所	市町村名
(1) 地域審議会支援業務	佐渡市 五泉市 糸魚川市 阿賀野市 妙高市 胎内市
(2) 地域自治区に伴う地域協議会支援業務	新潟市 上越市 柏崎市
(3) 上記以外の地域自治組織支援業務	長岡市 十日町市
(4) 住民組織支援業務	新潟市 上越市 柏崎市 南魚沼市
出張所	市町村名
(1) 地域審議会支援業務	佐渡市
(2) 地域自治区に伴う地域協議会支援業務	なし
(3) 上記以外の地域自治組織支援業務	なし
(4) 住民組織支援業務	なし

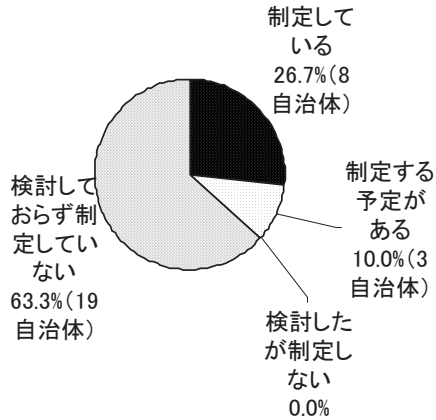
域自治組織の事務局的役割を担っていることの影響や、組織再編の過程で、出先機関が従来からの単なる出先としてではなく、地域密着型の支援機能を担いつつあることもうかがわれる。



図表 34 出先機関の今後のあり方について (複数回答可 n=29)

## (8) 自治基本条例、議会基本条例

①自治基本条例を制定している基礎自治体は、8自治体、全体の26.7%と



図表 35 自治基本条例の制定状況

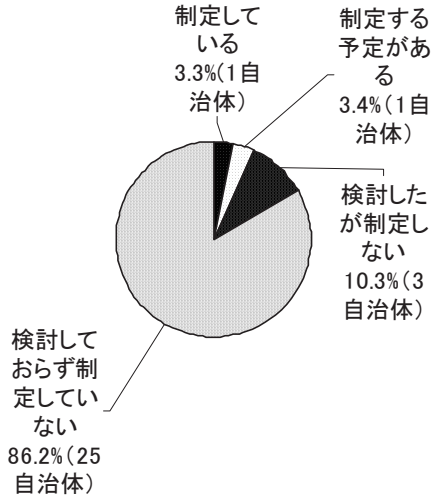
図表 36 合併経験の有無と自治基本条例の制定状況

	制定している	制定する予定がある	具体的に検討したことはあるが制定していない	具体的に検討しておらず制定していない
合併していない (%)	2 16.7	0 0.0	0 0.0	10 83.3
合併した (%)	6 33.3	3 16.7	0 0.0	9 50.0

・度数は自治体数

なっている。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、制定に意欲的な傾向がみられる（図表 35、図表 36）。

②本アンケート調査実施時点において、議会基本条例を制定している自治体は新発田市1市のみ（2009年2月制定）であった。上越市は「制定する予定である」との回答であったが、その後、2010年に「上越市議会基本条例」が制定されている。合併によって生まれた自治体であっても、そ



図表 37 議会基本条例の制定状況

の7割（13自治体）が「具体的に検討していない」と回答している（図表 37）。

### (9) 小括

大規模に展開した「平成の大合併」は、各自治体の地域自治のあり方にもどのような変化をもたらしたのだろうか。新潟県 30 市町村を対象にしたアンケート調査結果にいわば透視できることを簡潔に整理しておきたい。なお、人口、面積、高齢化率など各自治体の基本情報については図表 D を参照されたい。ちなみに、高齢化率は 30 自治体のすべてにおいて国の平均を上回っている。

第一は、合併経験を有する多くの自治体が、地域審議会あるいは地域協議会といった、合併特例法や地方自治法に基づく地域自治の新たな仕組みを導入していることである。同時に、こうした住民参加型の民意吸収機関と、多様な住民活動の担い手との協力・連携を強化しようと模索している



自治体が存在することも明らかになった。

反面、同じ「長の附属機関」という位置づけではあっても、地域審議会と地域自治区の地域協議会とでは、その責務や果たしている機能にかなりの相違があることも確かである。会議の開催回数が組織の活性化度や定着度を推し測る唯一のバロメーターではないが、地域審議会の場合、年に1回もしくは数回の会議を通して地域住民にどこまで認知され定着したか、また地域の合意形成、意思決定を担う組織としてどこまで住民の信頼を集める機関となっているか、と問うならば、今後のさらなる取り組みに期待せざるをえないという課題も残る。ただし、地域審議会といっても、それが現実には担っている機能は自治体によってかなりばらつきがあると思われる。個別のより掘り下げた調査と考察が不可欠である。

第二に、地縁組織やNPO法人といった市民活動組織に対する行政側の期待には相当に大きなものがあることが示唆されている。反面、そうした多様な主体の活動やそれらが抱えている課題等を行政として十分に把握しているか、という問題も残る。住民の任意の組織や法人化して独自の活動を展開しているNPO法人について、行政がそこにどう関わるかについては自ずと一定のルールや相互理解が不可欠ではあろう。しかし、今後の協力・連携、協働を考えるに、地域課題や活動組織としての課題、また行政としての検討課題など、互いに抱えている諸課題に関する情報共有は回避できない事柄である。

第三に、上記の第二の点に関連して、行政においても地域自治支援機能の強化が意識されていることがうかがわれる。今後、支所、出張所など各自治体が必要・適切と判断する地域的広がりにおいて、職員の配置、人事異動における創意工夫を含めて一層の地域活動支援の模索が必要と思われる。

第四に、自治基本条例や議会基本条例といった、住民、行政、議会それぞれの責務や自治体運営の基本原則を定めた条例の制定事例が少数ながら

図表 D 新潟県内 30 市町村の地域自治に関わる基本情報

市町村名	合併の有無 (合併関係 市町村数)	人口 (人)	面積 (km <sup>2</sup> )	高齢化率 (%)	議会議員数 (現員)(人)		
						(1)地域審議会	(根拠法、設置範囲)
新潟市	○ (15)	802,175	726.1	23.1	54	○ (廃止)	特例法、一部地域
長岡市	○ (10)	283,270	890.91	25	38	×	—
上越市	○ (14)	206,836	973.54	25.88	48	×	—
三条市	○ (3)	104,877	432.01	25.3	26	○	特例法、全地域
新発田市	○ (4)	103,521	532.82	25.7	30	○	自治法、全地域
柏崎市	○ (3)	91,441	442.7	27.2	30	×	—
燕市	○ (3)	83,602	110.88	24.7	30	○	特例法、全地域
村上市	○ (5)	68,325	1174.24	30.82	30	○	特例法、全地域
佐渡市	○ (10)	64,268	855.3	36.3	28	○	特例法、全地域
南魚沼市	○ (3)	61,188	584.82	26.21	26	○	特例法、一部地域
十日町市	○ (5)	60,418	589.92	31.7	30	×	—
五泉市	○ (2)	56,198	351.87	27.7	23	○	特例法、一部地域
糸魚川市	○ (3)	48,727	746.24	32.5	26	○	特例法、全地域
阿賀野市	○ (4)	46,668	192.7	25.6	22	○	特例法、全地域
魚沼市	○ (6)	41,634	947	29	23	○	特例法、一部地域
妙高市	○ (3)	36,745	445.52	29	21	○	特例法、一部地域
胎内市	○ (2)	32,040	265.18	27.3	26	○	特例法、一部地域
阿賀町	○ (4)	14,021	952.88	40.23	20	○	特例法、全地域
見附市	×	42,952	77.96	25.7	17	×	—
小千谷市	×	39,407	155.12	27.6	19	×	—
加茂市	×	30,806	133.68	28.5	20	×	—
聖籠町	×	14,032	37.99	20.6	14	×	—
田上町	×	12,999	31.77	22.3	14	×	—
津南町	×	11,154	170.28	35.9	16	×	—
湯沢町	×	8,348	357	29.4	12	×	—
出雲崎町	×	5,164	44.38	36.4	10	×	—
弥彦村	×	8,789	25.22	21.9	10	×	—
関川村	×	6,741	299.61	35	12	×	—
刈羽村	×	4,890	26.28	26.8	14	×	—
粟島浦村	×	345	9.86	49.8	8	×	—

注：1) 「平成の大合併」後の市町村における地域自治拡充の取り組みに関するアンケート調査（2010年6月実施、(社)新潟県自治研究センター及び首都大学東京 羽貝研究室）への回答による。

2) 30 基礎自治体から回答があり、回収率 100% であった。

3) 備考欄は、添付資料や自由回答欄の記述等を考慮して記載した。

凡例：○：有 ×：無 —：非該当

市長の付属機関				住民組織	
(2) 地域自治区に伴う地域協議会	(根拠法、設置範囲)	(1)(2)以外の地域自治組織	(根拠法、設置範囲)	設置状況(名称)	備考
○ 区自治協議会	自治法、全地域	×	—	○ 地域コミュニティ協議会	各協議会の会則・規約
×	—	○ 地域委員会	自治法、全地域	×	—
○	自治法、全地域	×	—	○ まちづくり振興会	NPO 法人及び任意団体
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
○	特例法、一部地域	×	—	○ 地域コミュニティ協議会	コミュニティセンター設置・管理条例
× (H22 年度に移行を諮問)	—	×	—	○ まちづくり協議会	まちづくり協議会補助金交付要綱
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	○ 地域づくり協議会	要綱
×	—	○ 地域協議会	自治法、全地域	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	2000 人規模単位のコミュニティ協議会設置を支援中
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	○ 地区ふるさとセンター	ふるさとセンター条例
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	○ 交流のまちづくり検討委員会	交流のまちづくり検討委員会設置要綱
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—
×	—	×	—	×	—

「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路

見られることに注目したい。現状では、前者は8自治体と30%に達せず、後者は2自治体にとどまるが、こうした先行自治体の取り組みが、今後、他の自治体にどのように作用するか注目されるところである。

最後に、合併を経験しない自治体においては、合併論議を契機とする地域自治の再検討について、特段の取り組みが見られないことが明らかになった。

## 5. おわりに

少子高齢化と経済低成長・税収減。国全体を覆うこのメガトレンドにどのように適切に対応し、そこに起因する多様な政策課題をいかに克服していくべきか。わが国の選択したひとつの方策が地方分権改革であった。「現在進行形」というべきこの改革のなかで、大規模な市町村の再編も実現した。5ヶ年の時限法として2005年4月に施行された「市町村の合併の特例等に関する法律」（いわゆる合併新法）も2010年3月には失効し、市町村合併自体は沈静化している。その意味では、市町村合併を改革の主軸と捉える立場からは、改革はすでに相当程度達成され一応の節目を迎えたとみることも可能であろう。

しかし、「分権型社会」の創造という地方分権改革の原点、あるいは改革本来のベクトルを想起するならば、市町村の再編が一応の節目を迎えている今日こそ、合併以後のまちづくりの内実や公共サービスの質が問われてしかるべきであろう。それらはどう変化したのか。合併は住民に何をもたらしたのか。地域自治、住民自治もそうした検証課題のひとつにほかならない<sup>18)</sup>。

本論を通してみたとおり、地域自治、住民自治の強化における取り組みは、自治体によってかなり異なっておりけっして一様ではない。合併によって誕生した自治体であれば、合併前の各自治体の地域自治の歴史や合併

の経緯、また合併後の新自治体地方政府の判断もあろう。自治の担い手たる住民・地域の側が抱えている高齢化という現実、またその自治意識も無関係ではない。確かなことは、今後も「分権型社会」という目標としての社会像を追求し続ける限り、地域自治をどのように定着させていくか、またそれを基盤として自治体としての住民自治をいかに拡充していくかという課題が、隘路であると同時に、しかし、回避できない課題であるということである。

とくに、一定の面的広がりをもつ地域において、そこに暮らす住民が参加し、地域課題を共有し、その解決方策において合意を形成する、あるいは意見が対立する事柄について結論を導くことができるような合議制の地域自治の主体が不可欠となる。さらに言えば、行政からの諮問とこれに対する答申に象徴されるように、行政の判断を地域としてどのように受けとめるか、その協議を重ねる場が必要となる。こうした場の重要性は、全市的な都市計画の見直しや地域施設の配置の再検討を想起すれば想像にかたくない。

まとめるならば、地域の側に民意を集約し結論を導く主体と場が存在し、地方政府の側にもそうした主体の意見を受け止め、適切に自治体政策に反映させることを保障するフォーマルな手続きと仕組みが必要であるといえるのではないだろうか。いわゆる「小さな自治」を「共助」と読み替えるならば、そうした自治の営為は住民相互の単なる自己完結した助け合いの世界でない。一方で住民・地域の責務や主体的活動の意義を確認しつつ、またその限界も視野に入れた上で、他方で地方政府の責務を問うことができはじめて地域自治が機能する、あるいは「協働」の取り組みが始まると言えるのではないだろうか。それは「行政が担うことが当然だ」という「政府依存型社会」を脱するということでもある。草の根の地域自治に根ざした住民自治が団体自治のありようを左右するのであり、そうした関係性が構築されてはじめて、最終的に自治体としてのローカル・ガバナンス

「分権型社会」の創造と地方分権改革の隘路

の質の向上を実現し得るものと期待される<sup>19)</sup>。

2011年8月末には、第30次地方制度調査会が発足した。住民の意向を自治体運営により的確に反映させるための地方自治法の改正等が審議の中心になっている。こうした今日の状況にあればこそ、地域自治の新たな取り組みを先行的に展開しつつある自治体を見守りつつ、合併経験の有無に関わりなく、多様な自治体の地域自治・住民自治の実践の意義と課題についてさらに深く探っていくことが求められているのではないだろうか。

---

## 註

- 1) 島田恵司「地域主権改革三法」を考える ―義務づけ・枠づけ改革を中心に― 『市政研究』172、2011年7月、70～82頁。「地域主権」という表現がはずされた結果、正式な名称は「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」に改められた。
- 2) 東京都八王子市では同市の都市政策研究所が中心になって、東京都からの事務権限移譲を基礎自治体としていかに受けとめるか、複数の政策分野・事務権限を例にとりて事前の調査研究を開始している。詳細は八王子市都市政策研究所『まちづくり研究はちおうじ』第7号（2012年3月発行予定）に掲載の予定。
- 3) 地方分権推進委員会『中間報告』1996年3月。
- 4) 民主主義社会における政治的習熟の場としての地方自治の意義と近接性の政治的機能については、トクヴィルの古典的な作品『アメリカのデモクラシー』（松本礼二訳、2005、岩波書店）を参照されたい。
- 5) 増田知也「市町村の適正規模と財政効率性に関する研究動向」『自治総研』396号、2011年10月、23～44頁。佐々木信夫『市町村合併』（2002、筑摩書房）、49～55頁。政治学における基本文献としてはR.A. ダール、E.R. タフト『規模とデモクラシー』（内山秀夫訳、慶應義塾大学出版会、1979）がある。

また諸外国との比較において、今日の日本の地方自治制度や自治体の規模等を把握するためには、以下の文献が有益である。山下茂『体系比較地方自治』（ぎょうせい、2010）、竹下謙監修・著『世界の地方自治制度』（イマジン出版、2008）。

- 6) 総務省統計局、平成22年国勢調査（人口速報集計結果）。平成23年2月25日。
- 7) 地域自治区制度の法制化に至る経緯については、今井照『「平成大合併」の政治学』（公人社、2008）に詳しい。とくに「地域自治組織」と統治構造を論じたⅢの112～140頁が参考になる。
- 8) 第27次地方制度調査会最終答申、2003年11月13日。
- 9) 同上
- 10) 総務省HP、<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>
- 11) 自治体の導入している多様な地域自治の仕組みとその根拠については、名和田是彦編『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、2009）、第2章15～43頁に詳しい。
- 12) 内山節『共同体の基礎理論—自然と人間の基層から—』（農文協、2010）、石田雄『自治』（三省堂、1998）がわが国における伝統的な自治と民主主義の政治原理における自治との異同を知る上で示唆に富む。
- 13) 上越市における地域自治区制度導入の背景と同市の考え方については、上越市『新しい自治体づくりへの挑戦—共生都市上越 合併の記録—』（2007年3月）第5章ならびに上越地域10市町村任意合併協議会『新しいまちのグランドデザイン—「新たな価値」の創造へ向けて—』（2002年10月）第5章（5.1）に詳しい。

上越市における地域自治区ならびに各地域協議会の活動状況については、一定の情報を同市のHP上で得ることができる。なお、筆者はこれまでに、名和田是彦法政大学教授を代表とする文部科学省科学研究費による都市内分権に関する調査研究の一環として、また同様に科研費による調査研究として同市の地域自治区の悉皆調査を鋭意進めている山崎仁朗岐阜大学准教授の研究グループとの共同調査の一環として、現地におけるヒアリング調査の機会に恵まれており、本稿はその成果の一部を取り込んだものである（最近では2010年9月、2011年9月）。

- 14) 池田浩「身近な地域からはじめるまちづくり—上越市の地域自治区制度—」『自治フォーラム』vol. 606, 2010.24~30 頁。
- 15) アンケート調査の結果の概要は、(社)新潟県自治研究センター『新潟自治』vol. 45、2010、5~23 頁に「合併後の地域自治は進んだか—県内 30 市町村アンケート調査」と題してすでに発表する機会を得ている。本稿における考察等はこれにさらに検討を加えたものであることをお断りしたい。なお、図表の作成に際しては西田奈保子立教大学グローバル都市研究所特別研究員の協力を得ることができた。
- 16) 新潟県における市町村合併の経緯と帰結については、当事者の証言を集めた羽貝正美監修・新潟県自治研究センター編『平成大合併—新潟県の軌跡』(新潟日報事業社、2007)を参照されたい。また佐藤俊一、江口昌樹『新潟県にみる平成の大合併と広域行政』(新潟地域総研ブックレット、NO. 8、2008)、遠藤宏一『現代自治体政策論—地方制度再編化の地域経営』(ミネルヴァ書房、2009)、68~80 頁も参考になる。
- 17) 新潟市が 8 つの行政区に設置した「区自治協議会」については、新潟市企画政策部区政推進課「新潟市区自治協議会運営指針」(2007)、にいがた自治体研究所編『篠田・新潟市政の検証』(にいがた自治体研究所、2009)を参照。
- 18) 現状では、「平成の大合併」それ自体はもちろん、地域自治・住民自治がどのように変化したかについての検証作業は大きくは前進していない。合併そのものについては、総務省「平成の合併について」と題する総括が 2010 年 3 月に公表されているほか、全国町村会・道州制と町村に関する研究会が、2008 年 10 月に「平成の合併」をめぐる実態と評価」と題する総括評価を公表している。

地域自治区制度については、本稿でも紹介した上越市が、2010 年 1 月、住民基本台帳から無作為に抽出された 20 歳以上の 5,000 人の市民を対象にアンケート調査を実施しており、市民の認知度・期待度を測っている(有効回収率 51.08%)。この調査によれば、「よく知っている」(3.6%)、「ある程度知っている」(32.3%)を合わせて、市民の 35.9%にとどまっている。他方で、期待度は、「たいへん期待している」(5.6%)、「ある程度期待している」(29.1%)を合わせ、市民の 34.7%と、認知度とほぼ拮抗する数値とな



っている。2010年7月1日版『広報じょうえつ』6～7頁。平成22年第7回上越市議会定例会（参考資料）。

また3月11日の東日本大震災が「合併後のまちづくりや地域自治はどのように進められてきたのか」という本質的な問いを投げかけていることも看過してはならない。その一例として、『河北新報』2011年10月16日づけ特集記事「震災と平成大合併—石巻市の旧市町「垣根」浮き彫り」を参照。石巻市は、2005年4月、1市6町の合併を経て今日に至っている。

- 19) 「自治」あるいは「参加」という営為の意義について、またそれらとローカル・ガバナンスとの関係については、都市行政学の視点を軸に、まちづくりの諸分野の問題意識や現状をとりまとめた、羽貝正美編著『自治と参加・協働—ローカル・ガバナンスの再構築』（学芸出版社、2007）を参照されたい。また最近、「ネットワーク」という住民・地域の自治的活動における「結び目」に焦点を合わせた作品に接した。本稿では十分に活かされてはいないが、「地域協議会」や「住民組織」の機能にも関わるコンセプトであり、今後さらに掘り下げていきたい。山住勝広、ユーリア・エンゲストローム『ネットワーク—結び合う人間活動の創造へ』（新曜社、2008）を参照されたい。