

平成 20 年度

— 合併の検証 —

宇都宮市における  
地域自治の課題と展望



2009.6.30

# 大合併による「民主主義の赤字」と新しい地域自治

沼田 良

## 1、何が起きているのか ― 公選職はずし

### 《本稿のポイント》

わが国の自治体は、住民の代表による代議政体を採用している。したがって日本における市町村合併とは、複数の代議政体をひとつに統廃合することである。それによって代表者の数が減少し、代表機能が縮減してしまう。

ところで、EU(欧州連合)は国民国家レベルの合併という側面をもつが、その統合過程で民意を代表する機能が弱体化している。これを「民主主義の赤字(democratic deficits)」と呼ぶ。

平成の大合併の場合にも、ほぼ必然的に民主主義の赤字が生み出されてきた。本稿では、その意味合いと解消策とを検証し、さらには新たな都市デモクラシーを展望したい。

### 《大合併の「効果」》

平成の大合併後、初の統一地方選挙が2007年4月に実施された。4年前の前回統一選と比べると、町村レベルでの件数の減少が著しい。町村長選挙が156件で約7割減、町村議会議員選挙が448件で約6割減になった。立候補者数も軒並み減少し、過去最低となっている。

大合併の「効果」が、町村レベルの選挙に集中して現れた証左でもあろう。こうした選挙件数の激減は、何を意味しているのだろうか。

市町村という統治団体にはいくつかの属性がある。平成の大合併は、市町村の諸属性のうち、事業団体的な属性を前面に押し出した。つまりサービス提供など各種の事業を実施する団体として、あたかも民間企業の経営統合と同様にスケールメリットによる効率化を求めて、市町村の合併(M&A)が論じられ実施されてきたのだ。

市町村を事業団体と見なすからこそ、効率優先の観点から業務のアウトソーシングも可能とされる。このイメージは、地域における地方分権の受け皿として基礎自治体を整備するという根強い思い込みから、繰り返し主張される官製の「総合行政主体」論とも相当に親和的であるはずだ。

### 《自治団体の衰退と反発》

ただし市町村にはそのほかの属性がある。なかでも自治団体的な属性は本質的なものだ。なによりも市町村は、文字どおりの自治体だからである。

しかし大合併は、市町村における事業団体的な属性を前面に押し出した。その反作用として、本質であるべき自治団体的な属性を背面に追いやりがちであった。事業団体としての効率性の追求は、自治団体的な本来の機能を縮減させる。

そしてこの間、各地で住民投票が激増している。2001-05年の5年間に418件もの住民投票が実施された。これは、一面では直接民主主義的な要請のたかまりであろうが、他面では自治団体的な属性の後退に対する住民の率直で敏感な反応・反発でもあるだろう。

### 《公選職はずし》

平成の大合併の期間とされる7年間(1999年4月～2006年3月)に、全国の市町村数は44%も減った。これにともなって公選職(長・議会議員)と議会の数も激減した。市町村議会議員の総定数は、2003年の56,533人から2006年の38,958人に減少している。単純計算でも3割減である。

大合併は市町村レベルの「公選職はずし」を行った。このことは、市町村という自治団体における自治の総量を縮減するものだろう。端的に言えば、日本の市町村における代議制民主主義は、大合併によって3割減になったわけである。

これは、冒頭で述べたEUにおける「民主主義の赤字」を連想させる。平成の大合併における民主主義の赤字に対して、全国で200を超えて設置されている地域自治組織は、どこまで自治の役割(量的な補完)を果たせるのか。これらは、合併推進の謳い文句にとどまらずに、赤字の解消策になりうるのか。

### 《タテ糸とヨコ糸》

本稿では、合併特例法の地域自治区を全国で初めて実施した新潟県上越市、続いて実施した青森県八戸市、さらには市条例によって地域自治を制度化した栃木県宇都宮市という3市のケースを、現地調査をふまえて検証する。

さらに個別テーマとして、地方分権時代における地域自治組織の制度化の手法についても考察する。さきがけとして国の法令を自主解釈した上越市、直後に施行した八戸市、そして当初から市条例による独自制度を作ろうとした宇都宮市の取り組みである。

すなわち、共通のメインテーマである「民主主義の赤字」問題をタテ糸に、個別のサブテーマである制度化の手法をヨコ糸に検討する。そしてここでは、合併の経緯から地域自治組織の制度化までに対象を限って分析する。いわば地域自治の入口部分である。

その後の各制度の運営と見直しの動きなどについては、いずれも進行中のことであり、他日を期して検討することとしたい。

## 2、上越市における合併と地域自治 ― 自主解釈権の行使（略）

- (1) マンモス合併の経緯
- (2) 地域自治組織の制度化

## 3、八戸市における合併と地域自治 - 追走者の余裕？（略）

- (1) ミニマム合併の経緯
- (2) 地域自治組織の制度化

## 4、宇都宮市における合併と地域自治 ― 独自制度による試行

### (1) 復縁型合併の経緯

#### 《北関東初の50万都市》

栃木県宇都宮市は、1896(明治29)年4月1日に市制を施行した。

その後、昭和の大合併において周辺の11町村を編入するなどして、2006年度には市制110周年を迎えた。宇都宮市は、2007年3月31日に上河内町および河内町と合併し、北関東で初めて50万人を超える大都市となった。

新宇都宮市の人口は502,396人となり、栃木県の約4分の1を占める。面積は、416.84平方キロメートルとなり、県土の約15分の1になる。すでに中核市に指定されており、人口規模は上越・八戸2市の約2倍である。

#### 《協議会の破綻》

2003年2月に、宇都宮市、上三川町、上河内町、河内町、芳賀町、壬生町、石橋町、高根沢町、南河内町の1市8町の助役レベルで構成する市町合併研究会を開催した。これは当時の宇都宮市としては、政令指定都市をめざす取り組みの一環であった。

このうちから同03年6月に、宇都宮市、上三川町、上河内町、河内町、高根沢町の1市4町で任意協議会を設置した。ついで翌04年2月1日に、町議会が設置議案を否決した高根沢を除く1市3町で、法定の合併協議会を設置した。

しかし、同04年の9月に上三川町が協議会からの脱退を表明し、12月には河内町で1市2町での合併協議の継続に関する議案が否決された。同月、上河内町議会特別委員会も宇都宮市との合併協議を断念した。法定協は翌05年1月31日に廃止された。

#### 《復縁型のミニ合併》

しかし協議会廃止の後、河内町で同05年4月に住民投票を実施した。結果として宇都宮市との合併を望む意見が85%以上となった。また上河内町では翌06年5～6月に住民アンケートを行った。その結果、2007年3月までに宇都宮市・河内町との合併を望むとする意向が7割を越えた。

これらの民意を受けて、上河内・河内両町長が宇都宮市長に合併に向けた協議を要望した。1市2町議会での協議会設置に関する議決を経て、2006年7月25日に宇都宮地域合併協議会を設置した。

同 06 年 1 0 月 2 0 日の第 5 回協議会で合意を得て、宇都宮市、上河内町、河内町間で合併協定書の調印に至った。ついで同月 3 0 日には各市町議会において合併関連議案を可決した。

#### 《公選職の 4 削減》

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

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

結果としてこの地域(1 市 2 町)の公選職は、合併によってほぼ 4 削減になったわけである。

### (2) 地域自治組織の制度化

#### 《市条例に基づく独自制度》

上越市などの自治区制度は、国の地方制度として国法体系に位置付けられ、全国一律の基準によって定められている。しかも、各地で将来的に制度を自主的に発展させる際に、その可能性が限定されるという難点がある。地方分権や住民自治の理念からすれば、地域の実情に即した制度が望ましい。

こうした観点で、各地の合併協議において地域自治の独自制度が模索されてきた。宇都宮市の地域自治も独自の制度である。具体的には、地方自治法上の支所(155 条 1)と諮問機関(138 条 4 第 3 項)を法的な根拠とし、市条例によって地域自治を位置付けている。

編入される旧 2 町に敷かれる地域自治制度は、住民代表組織としての「地域自治会議」と、地域行政機関としての「地域自治センター」である。この組織・機関に法人格はない。これによって、身近な場所での総合的なサービスの提供と魅力ある地域づくりを通じた豊かさの創出とをめざす。

またこの制度は、旧宇都宮市が都市内分権の一環として進めてきた「地区行政」を先導する制度でもある。合併後の検証を踏まえて充実を図り、新市としての速やかな一体性を図る。

#### 《地域自治会議》

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

同会議は、地域の代表である 20 名程度の委員で組織する。旧 2 町が地域の実情に合わせて選考する。委員の要件は、設置区域に住所を有する者、又は設置区域内の事業所に勤務する者等とし、委嘱時の年齢が 20 歳以上の者とする。ただし一定の選任制限を設ける。

委員の構成においては、女性の比率目標を委員数の 3 割とする。さらに各種団体推薦の委員を 6 割程度、公募による委員を 2 割程度、学識委員を 2 割程度とする。学識委員は住所等の要件適用を除外できる。

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

#### 《地域自治センター》

また地域自治センターは、地方自治法上の「支所」として位置づける。施設は旧町役場を活用する。市長の権限に属する事務を分掌する。最も身近な行政機関であり、ワンストップ型のサービス体制など、住民が利用しやすく分かりやすい機関とする。

自己決定・自己責任の原則にもとづく地域自治の拠点として、住民による特色ある地域づくりを支援する。住民生活に密着した窓口サービス、保健福祉、産業など約 400 事務事業を幅広く所掌する。所管は市の自治振興部とする。

地域自治センターの職員は市長が任命する。同センターの長は、市の部長職に準ずる職とする。

さらに、合併後の一定期間は非常勤の特別職として参与を配置する。設置期間は2期4年で、市議会の同意を得て市長が選任する。

## 5、「民主主義の赤字」を解消できるか

### 《中心市の昇格運動》

気付かれた方もいるだろうが、合併に向かう3市共通のモチベーションがある。上越では一般市から特例市へ、八戸では特例市から中核市へ、宇都宮では中核市から政令指定都市へという上方向の動きだ。

合併の動機付けのひとつは、人口などによって格付けされた都市のワンランク上をめざす昇格運動なのである。国が用意した合併のアメの重要なひとつは中心市の昇格だった。ここに大合併の裏テーマがある。

現に、合併による政令市の人口要件は、従来の80万人から70万人にまで緩和された。これによって静岡市や新潟市などが政令市に移行した。町村から一般市への昇格も、従来の5万人から3万人にまで人口要件が引き下げられた。

こうした中心市の規模拡大による昇格運動は、合併編入された旧市町村の各地域に一定の歪みを生み出すことになりかねない。これはEUにおける「民主主義の赤字」という難問に類似する。最後にこの点を検討しよう。

### 《民主主義の赤字》

民主主義の赤字(=不足)に確立した定義があるわけではない。ここでは、政体の統合によって決定権限が市民のコントロールから遠ざかる状態をさしておく。とくにEUの場合には、市民の公選による欧州議会が弱体で、発議権も持っていない。域内政策に民意が反映されにくく、政策に結実するチャンネルが詰まっている。

重要な案件は欧州委員会が発議し、各国首脳による欧州理事会が決定する。約1万6千人ものEU官僚機構(ユーロクラシー)がそれをサポートする。行政部が進める統合プロセスと、各国民の意識との乖離である。民意による政治というよりは、既定の政策や方針に民意を従わせようとする官治でもある。

マーストリヒト条約には、決定はできるだけ小さな単位で行なう補完性(サブシディアリティ)原理が明記され、市民団体の意見を反映する手続もある。市民の遠くで巨大な官僚支配がはびこることへの歯止めもなくはない。

それでもなお、市民参加、域内分権、欧州議会の権限などは、明らかに不足(=赤字)している。EUの意思決定において「民主主義の黒字」を実現するには道が遠く、課題は少なくない。

### 《10年前の楽屋話》

もう10年ほど昔のことだから、すでに時効になったと考えていいだろう。あるシンポジウムで国の幹部職員と同席したことがある。席上で「市町村合併は地方分権を推進するために必要だ」と力説していたその人物は、楽屋口でわたしにこう耳打ちした。

「市町村の長と議員の数を減らせば、その人件費は不要になります。未来永劫に、ですよ。これこそ、合併が究極の行革だといわれる意味です」。これを聞いてわたしは、一時的な判断停止状態になった。今にして思えば、自分の意識の基底に、「平成の大合併」=「公選職はずし」という構図が固着した瞬間だった。

もし大合併の内実が公選職をはずすことだとすれば、それは旧市町村における民主主義の赤字を必然的に生み出す。では、その解消策をどうするのか。地域自治を検討し始めたのは、こうした経緯からであった。

国の幹部職員氏が言うのは、財政ストレスにおちいった中央政府が、市町村における民主主義のコストを極小化したいということだ。しかしその「究極の行革」では、コストと一緒に民主主義そのものまで流してしまうことになりかねないのではないか。

### 《新たな地域自治と都市デモクラシー》

全市的な政体においては、従来の二代表制による代議政治という間接民主主義を引き続き採

用するとしても、市域内では自分で自分を代表する地域自治の試行が始まっている。地域自治組織は、運用の妙を得れば直接民主主義的な性質を持ちうるかもしれない。

それはさらに、住民投票、自治基本条例などとあいまって、新時代の自治への展望を拓くことができるだろうか。このふたつの民主主義を組み合わせて、「間接-直接民主主義」という新しい都市デモクラシーの質へと深化・向上していけるのか。

この文脈で言えばわたしは、宇都宮の合併協における地域自治小委員会委員として、旧町議会の代替と受け取られがちな公選制よりは、自分で自分だけを代表する 100 人委員会や住民総会などを将来の形態と考えていた。

ちなみに功利主義哲学者の J. S. ミルは、イギリスの代議政治を信奉するあまり、スイスにおけるカントン(州)やコンミュン(市町村)などの住民総会を「現代生活の全精神に反する野蛮のなごり」と決めつけた (J.S. Mill, *Considerations on Representative Government*, 1861.)。

それから 150 年を経た 21 世紀型自治の課題は、制度疲労の極にある代議制(間接民主主義)と、潜在力を持つ総会制など(直接民主主義)とを、いかに組み合わせるかという論点に尽きるだろう。これらふたつの民主主義をどのように接合するのか、協働を謳う官僚集団はそれにどう関わるのか、難題は少なくない。

もとより、この課題を当初から自覚して合併を協議したのはごく限られた自治体だったはずだ。国策として大合併を進めた人たちにとって、これは予期せぬ副産物であり、ヒョウタンから駒の出来事だろう。しかし、やがて地域自治は、先進的な都市の標準装備となるにちがいない。

地域自治を拡充し、新たな都市デモクラシーを確立することが、大合併による民主主義の赤字を解消する有力な方策である。この新しいテーマを活かしていくのは、合併市町村の創意工夫にかかっている。それこそが大合併騒動における望外の統治効果だと信じたい。

(ぬまた りょう 作新学院大学教授)

#### 【参考文献】

沼田良「大合併による「民主主義の赤字」を解消できるか—新しい地域自治と都市デモクラシーの試み—」『地方自治職員研修』臨時増刊 88 号、2008 年 7 月

沼田良「平成の大合併における地域自治の試み (上・下)—「民主主義の赤字」をカバーできるか—」『自治総研』2007 年 11 月号、2008 年 7 月号