

平成 21 年度

— 地域自治制度の検証 —

地域自治の光と影（上）

※本件は二期にわたって検証します



2010. 6. 30

地域自治の光と影(上)

沼田 良

(ぬまた りょう、作新学院大学教授)

目次

- 1、はじめに一松江市議会議員の問い掛け
 - 2、今回のポイント
 - 3、何が起きているかー合併のヒョウタンから駒
 - 4、地域自治組織の光ー制度化の過程
 - (1)「民主主義の赤字」という問題への回答
 - (2)新たな地域自治と都市デモクラシーの可能性(以上、今回)
 - 5、地域自治組織の影ー実施にみる諸問題(以下、次回以降)
 - 6、新たな制度化とPDCサイクルにむけて
- 【主な参考文献・資料】

1、はじめに一松江市議会議員の問い掛け

2年前の夏、依頼を受けて島根県松江市を訪ねた。松江市役所の職員ユニオンが主催する地方自治研究集会(松江自治研)において、基調講演の講師と研究発表の審査員を務めるためである。

この集会は、全国に数ある自治研集会の中でも、市単組が主催するものとしてはかなり大規模でユニークな催しであった。「国引きメッセ」という名の大きな展示場を使って、各職場からの14チームによる研究成果のプレゼンが競われた。優勝を勝ち取ったのは、わたしも審査でイチ押ししたが、松江自立塾による「松縁(まつえん)」を活かした活性化策であった。

この「松縁」とは、松江に住み訪れたことのある人たちに、松江を離れてもその縁を絶やすことなく同市のサポーターになってもらおうという趣旨だ。縁結びの神の本場らしい独創的なアイデアであった。ちなみにこれは、翌2009年の全国自治研(北海道自治研)で、わたしが助言者を努めた分科会にもエントリーされていた。

ところで松江自治研集会が盛会に終わったあと、打ち上げが始まった。ここでは沢山の人たちと交流したが、なかでも印象に残っているのはベテランの市議会議員さんだった。同世代の気安さからあれこれと四方山話をするうちに、しだいに話題はご自身が経験された旧松江市との合併やその後の地域自治組織のことに移っていった。

わたしの見知っている狭い範囲では稀な部類に入るほどに、彼は研究熱心な市議会議員だった。すでに、このテーマに関するわたしの著作も仔細に読破されていた。そのうえでわたしに、こういう問い掛けをしたかったらしい。

「地域自治組織は本当に、先生の指摘されているように、民主主義の可能性を広げるものなのでしょうか。むしろ今のわたしには、合併に追い込むための単なる方便にすぎなかったと思えてなりません。合併の当初はなんとか新制度にしたがって運用するけれども、すぐに旧来の吸収合併方式における中心と辺境という集権的なスタイルにもどってしまう。これでは地域自治どころか、ただの地区行政でしかない気がします。しかも、特例がなくなる次期市議選では、会派の異なる旧町出身の候補者たちが獲得できる票数は、松江市内の候補者たちの票数にとっても及ばず共倒れしかねません。結局は旧町から市議会に送りだす代表者も消えるわけです。こんな状態になるのは、そもそも制度設計に問題があったからなのでしょうか。それとも、その後の運営がまずかったからでしょうか。」

当時のわたしには、この真摯な問い掛けに対して、的確に答えるための十分な用意がなかった。むしろ正直に言えば、不意打ちされたようにさえ感じたものだった。「地域自治組織には、確かにそういうマイナスの側面があり、なかなか難しい問題ですね」などと、お茶を濁すようにしてその場はなんとか収めた。だがその後も、この問い掛けは、わたしの潜在意識の奥底に澱のように長く止まり続ける重いテーマであった。

この問い掛けは、ただ単に松江市にしか通用しないようなレアケースなのである。むしろ日本各地における相当多くの「地域自治」に該当するテーマだろうと思われてならない。そしてこれは何よりも宇都宮市が現に直面している課題なのである。

わたしはこうした機会に、この難問にたいする自分なりの回答の手がかりを、息長く粘り強く探り続けていこうと考えている。意思決定における制度化の「光」と、その実施過程における「影」の部分、すなわち地域自治の光と影である。いわばこれは行政学にとっても重要な論点なのかもしれない。わたしのライフワークのひとつとして、数年をかけてじっくりと腰を据えて取り組みたいと思う。

2、今回のポイント

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の政体に統廃合することである。この過程で、合併前の代表者の数が減少し、合併市町村においては代表機能が縮減してしまう。当該地域の「声なき声」を代表すべきパイプが詰まり、効率優先の都市行政に埋没する周縁部になりかねないことになる。

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、市民の意向を域内政策に反映すべき代表機能が弱体化していると言われている。これを「民主主義の赤字(democratic deficits)」と呼ぶ。

事業団体としての市町村の効率を追求する「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。効率化から生まれた赤字をど

うするか。本稿では、この皮肉で逆説的な意味合いと解消策とを検証し、さらには自治団体としての新たな都市デモクラシーを展望したい。具体的な論点は以下のとおりである。

(1)平成の大合併は、市町村という統治団体における諸属性のうち、事業団体的な属性を前面に出し、自治団体的な属性を背面に追いやりがちであった。

(2)この間の住民投票件数の激増は、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反応・反発でもある。

(3)市町村合併によって公選職(長・議会議員)と議会の数は激減した。この「公選職はずし」は、自治団体としての市町村における自治の総量を縮減するものだ。

(4)諸国家の統合としてのEU(欧州連合)では、加盟国の国内政治における「民主主義の赤字(democratic deficit)」という難問が生まれているという指摘がある。わが国の平成の大合併における市町村の統廃合も、結果としてこれと類似した政治課題を発生させている。

(5)この「民主主義の赤字」という課題に対して、市町村内に新設される地域自治組織の諸制度は、単なる合併推進の謳い文句にとどまらずに、どこまで「自治」的な役割(量的な補完)を果たせるのだろうか。

(6)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もあいまって、従来の二代表制という間接民主主義から、たとえば「間接-直接民主主義」というような新しい自治の質への展望を拓くことができるものなのだろうか。

(7)市町村のデモクラシーにおける量の縮減→量の補完→質の向上というプロセスへ。これらの諸点について、宇都宮市の現地調査をふまえて分析する。

(8)さらに個別のサブテーマとして、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したい。当初から市条例による自己決定を行おうとしていた宇都宮市の事例である。

(9)すなわち今回は、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(自主解釈と自己決定)をヨコ糸にして、合併における地域自治という新たな課題を、「光」の部分に焦点をあてて検討していく。

3、何が起きているのか - 合併のヒョウタンから駒

大合併の「効果」

平成の大合併後、初の統一地方選挙が2007(平成19)年4月に実施された。その4年前に実施された前回の統一地方選挙と比べると、町村レベルにおける件数の減少が著しい。町村長選挙の実施件数が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おいて集中的なかたちで現れた証左でもあろう。こうした選挙件数の激減は、はたして何を意味しているのだろうか。

そもそも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、こうした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といえる。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に類似したかたちで効率化を求めて市町村の合併が論じられ実施されてきた。

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なども可能とされているのであろう。ちなみにこのイメージは、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、繰り返し主張されてきている官製の「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。しかし平成の大合併は、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。このような事業団体としての効率性の追求は、本来の自治団体的な機能を縮減させていく。

そしてこの間、各地で住民投票が激増している。2001-05(平成 13-17)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・反発でもあるにちがいない。

公選職はずし

平成の大合併の期間とされる 1999(平成 11)年 4 月から 2006(平成 18)年 3 月までの 7 年間に、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(平成 15)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 割減ということになる。この大合併にともなう「公選職はずし」は、市町村という自治団体における自治の総量を縮減してしまうものだろう。つまり端的に言えば、日本の市町村における代表制民主主義の総量は、平成の大合併によって 3 割減になってしまったわけである。

このことは、諸国家の統合をめざす EU(欧州連合)における「民主主義の赤字(democratic deficit)」という難問を連想させる。後に検討するように、国民国家レベルの合併でもある EU(欧州連合)では、各国内の民主主義が「赤字」になるという新しい課題を発生させているとの批判があるからだ。

平成の大合併における「民主主義の赤字」問題に対して、たとえば全国で 200 を超えて設置されている地域自治組織の諸制度は、単なる合併推進の謳い文句にとどまらずに、どこまで「自治」的な役割(量的な補完)を果たせるのだろうか

か。

4、地域自治組織の統一制度化の過程

(1) 「民主主義の赤字」という問題への回答

中心市の昇格運動

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、合併による政令指定都市の人口要件は、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。合併による町村から一般市への昇格の場合にも、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のである。極めて分かりやすいアメと言ってよい。

ちなみに、中心市が周辺市町村を吸収するという構図は、近年の国の地域政策においては根強いものだと言ってよい。例の西尾試案における内部団体移行方式がひとつの典型である。また昨今の総務省による定住自立圏構想も同様の発想に基づいていると思われる。これは、西尾試案の水平補完とされる事務配分特例方式を、「協定」という新たな意匠にくるん(だつもり)で再提示したものでろう。

さて、こうした中心市の規模拡大による昇格運動は、一方で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。わが国の平成の大合併における市町村の統廃合も、結果としてこれと類似した政治課題を発生させているのである。最後にこの点を考察しよう。

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、複数の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。

EU の文脈で言えば、上位機関である EU に加盟諸国の権限をゆだねることによって、各国内における民意が政策に反映されにくくなる状態である。諸国家の統合 (国レベルの合併?) の過程において、民意が域内政策に反映されにくく、民意が政策へと適確に結実するチャンネルが詰まっている。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。

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。こうして生まれるのは、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ー) 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の意思決定で「民主主義の黒字」になるには道が遠く、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、終演間近の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。

国の幹部職員氏が言うのは、財政ストレスに陥った中央政府が、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。それはしかし、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。ちなみにコスト削減が主目的だからこそ、地域協議会の委員は原則無報酬と法定されたのではなかったか。

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してしまふ。財政効率のために公選職をはずすことが、皮肉にも民主主義の赤字を生み出すわけだ。では、その赤字の解消策をどうするのか。わたしが合併協議のなかで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。

なお、公平を期すために付け加えておくと、その幹部職員氏は、次のようにも述べていた。「今の政府は、ITと市町村合併を財政危機の解決策と考えているようです。しかしこれはある種の迷信(?)のようなものとしか思えません」と。

(2) 新たな地域自治と都市デモクラシーの可能性

間接-直接民主主義か?

全市的な政体においては、従来の二元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、**「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、宇都宮地域合併協議会における小委員会委員として「地域自治制度」を検討した際に、わたしは、旧町議会の代替と受け取られがちな

公選制をできれば避けたいとさえ考えていた。むしろそれよりは、自分で自分だけを代表する100人委員会や住民総会などのほうが将来の形態としてふさわしいと判断し提案もした。結果的にこれは「将来的な課題」として合意文書に盛り込まれた。

準公選制とJ. S. ミル

たとえば、上越市における準公選の制度は、合併によって赤字になったデモクラシーの拡充が本質であることは論を俟たない。しかしそれは他面で、予備的な性格を持つ選出手法でもある。

そもそも最終的な委員の選任自体は市長が行なう。そして準公選の前には、自分が自分を代表するという公募・応募の手続きがあるわけである。したがって準公選は、市長による選任と市民による公募・応募との間にはさまれた、限定的でテンポラリーな選出方法なのである。

現に、昨今のように応募数が公募定数を上回らなければ、準公選は行われぬ。市長が選任しておしまいである。選挙による選出は委員の資格要件ではないからだ。誤解を恐れずに言い切ってしまうと、上越市における準公選制の実際的な機能は、いわば溢れるほど多数の自薦応募者を公募定数の枠にはめこむための事前調整作業なのである。

ちなみに、イギリスの功利主義哲学者 J. S. ミルは、55歳のときに『代議政府論』を刊行した (J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, 1861.)。東インド会社を退職し、愛妻ハリエットを亡くした後のことであり、国会議員に立候補して当選する前のことである。この著書のなかでミルは、自国の議会政治を信奉するあまり、スイスのカントン(州)やゲマインデ(市町村)などで中世から行われ続けてきた総会制を「現代生活の全精神に反する野蛮のなごり」と決めつけている。

当時はまだ、個人が他者を代表するということが素朴に信じられる時代でもあっただろう。しかし、それからすでに150年ちかく経過した。この21世紀型自治の課題は、むしろ「野蛮のなごり」を再活用することだと思えてならない。すなわち、既存の文明としては制度疲労の極にある代議制(間接民主主義)と、「野蛮のなごり」であったはずの潜在力を持つ総会制(直接民主主義)などを、いかに組み合わせていくかというテーマに尽きる。

望外の統治効果から都市の標準装備へ

効率優先の大合併が引き起こした民主主義の赤字(不足)とは、おもに代議制＝間接民主主義における赤字である。したがって、そもそもの制度疲労・劣化に加えて、大合併によってさらに深刻になった代議制の赤字を、総会制＝直接民主主義を活用しながらいかに埋めて行くかということが、当面する自治の課題なのである。

これらふたつの民主主義を都市デモクラシーとしてどのように接合しシステム化するか、市議会議員と地域協議会委員との関係はどのように設計されるか、市民との「協働」を謳う官僚集団はその過程にどう関わるのか、なお課題は少なくない。

もとより、こうした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。国策として大合併策を推進してきた人たちにとっても、これは予期せぬ副産物であり、むしろヒョウタンから駒のような出来事なのではなかろうか。

しかし宇都宮市の方向性などにも見られるように、やがて地域自治は、先進的な都市型自治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、効率優先の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地域で活かしていくのは、個々の合併市町村における創意と工夫にかかっているだろう。各地におけるその営みを引き出したことこそが、大合併騒動における望外の統治効果なのだと信じたい。
(この項続く)

【主な参考文献・資料】

青森県(1961)『青森県市町村合併誌』青森県総務部地方課

青森県(2002)『21世紀に新しい地図を描こう』青森県企画振興部市町村振興課

石平春彦(2006)「全国初の地域自治区制度の導入と地域協議会の実際」『日本自治学会 2005 年度活動報告集-シンポジウム・研究会』日本自治学会事務局

宇都宮市・上河内町・河内町(2007)『合併の記録』宇都宮市行政経営部行政経営課

「合併特集号」(2005)『デーリー東北』3月31日付

市町村の合併に関する研究会(2007)『新しいまちづくりを目指して一合併市町村の取組の実態』

市町村の合併に関する研究会(2008)『「平成の合併」の評価・検証・分析』

佐藤みちよ(2005)「NPO 法人の認証はもっと厳密に(私の視点 いま自治体で)」『朝日新聞』6月16日付

上越市(2006)『上越市市勢要覧』

上越市(2007)『新しい自治体づくりへの挑戦-共生都市上越 合併の記録』上越市企画・地域振興部企画政策課

上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会(2007)『上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書』

「新八戸市・新七戸町・新東北町・新深浦町合併特集号」(2005)『東奥日報』40804号、3月31日付

菅沼栄一郎(2005)『村が消えたー平成大合併とは何だったのか』祥伝社新書

高橋克尚(2005)「上越市における地域自治区について」『地方自治』691号

地方自治総合研究所(2006)「地方自治総合研究所地方分権研究会ヒアリング記録 上越市」

沼田良(2004)「もうひとつの政府の層-近隣自治における立案と決定」『自治総研』30巻6号(308号)

沼田良(2008)「大合併による『民主主義の赤字』を解消できるかー新しい地域自治と都市デモクラシーの試みー」『合併自治体の生きる道(地方自治職員研修臨時増刊88号)』公職研

八戸市(2005)『八戸市・南郷村合併記念 まちづくりマップ』八戸市

八戸市(2006)『八戸 はちのへ刊行ガイドブック』八戸市

八戸市・南郷村(2004)『合併協定書』

八戸市・南郷村(2004)『別紙(八戸市・南郷村合併協定書)』

八戸市・南郷村合併協議会(2004)『新市建設計画』

八戸市・南郷村合併協議会(2004)『新市建設計画 第4章 新市の施策(付属資料)』

八戸市・南郷村合併協議会([2004])『合併後の新市のあらまし』八戸市・南郷村合併協議会事務局

八戸市・南郷村合併協議会(2004-5)『八戸市・南郷村合併協議会だより』no. 1-3

八戸市・南郷村合併協議会(2005)『南郷村の皆さんへー合併に伴う行政手続きの手引き』八戸市・南郷村合併協議会事務局

八戸地域合併検討協議会(2002)『地域将来構想』八戸地域合併検討協議会事務局

葉山太郎(2005)「上越方式の地域自治区が導入した『第3の民意』(上・中・下)(検証市町村合併の現場を歩く一再編は自治に何をもたらしたのか 第6-8回)」『ガバナンス』54-56号

葉山太郎(2006)「飲み込まれる村の軟着陸(検証市町村合併の現場を歩く一再編は自治に何をもたらしたのか 第9回)」『ガバナンス』57号

福島富(2006)「上越市の地域自治組織」岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治(地域と自治体第31集)』自治体研究社

丸山淑夫(2007)「『新しいまちづくりを目指して一合併市町村の取組の実態』(市町村の合併に関する研究会報告)の概要について」『地方自治』716号

Mill, J. S., (1861). *Considerations on Representative Government*. [水田洋訳 1997 『代議制統治論』岩波文庫]

Numata, Ryo (2004). 'Another Layer of Government - Planning and Decision-Making in Neighborhood Autonomy', *Local Government Review in Japan*, 32, 77-103.