

地方分権・市町村合併と地域コミュニティ

——地域分権の可能性

山 崎 丈 夫

もくじ

序

1 分権改革の課題

- (1) 分権改革が目指したもの
- (2) 分権改革の特徴
- (3) 地方分権の受け皿として推進される市町村合併の動向

2 地域分権と地域コミュニティ

- (1) 地域分権システムの確立
- (2) 地域分権の公共性と住民自治組織の力量

3 先進的实践にみる地域分権の模索

—大井川町の取り組みを事例に

- (1) 大井川町条例の特徴～共同性から公共性へ
- (2) まちづくり事業の住民自治的实践

キーワード

- (1) 地域分権 (District Decentralization)
- (2) 住民自治 (Citizen Autonomy)
- (3) 小さな政治 (Small Government)
- (4) 地域コミュニティ (Local Community)
- (5) 行財政権限の移譲 (Transfer of Government And Finance Powers)

序

地方分権とは、地域自治確立のための地域コミュニティ創造への制度的必然である。1990年代は、経済・社会・行政的な危機の深化によって、「失われた10年」と称され、とくに、

日本の中央集権的行政システムの機能不全が明らかになり、新しい分権型システムの構築を加速度的にすすめることが強く要請された。これまでの中央集権的行政体制のもとですすめられた道路・港湾・空港・工業用水などの産業基盤整備を中心とする公共投資は、多様な国家的・地域的問題を派生させながら経済成長を維持してきたが、これが経済不況・低成長の段階に入ると、同様な手法による経済・社会の維持が困難になるとともに、行政システムの矛盾を露呈させることになった。一方で、地域社会整備の面では、それまで地域住民の手で自治的に担ってきた地域生活条件の整備や地域問題の解決をほとんど公共サービスに依存し、地域の構成員による相互援助関係や自治的取り組みを弱めてきた。

このようなもとで地方分権は、地方のことは、各地域で自己決定できるようにし、それによって特徴ある地域社会を形成していくことを目標に推進された。このことは、地方分権が、国と地方自治体間の事務再配分の問題に終始することなく、持続的で特徴ある地域社会への行財政権限の移譲＝地域分権⁽¹⁾を展望した地方自治体改革をどこまですすめていけるかということに焦点を移していることを意味する。これらが有効にすすめられていく保障は、地域が蓄積している力量をよりよく活かしていくことのできる狭域行政の充実とそのもとでの住民自治にもとづく公共性の強化、地域分権の実現に必然性をもたせるための住民による自主的・主体的地域活動の発展にもとづく地域コミュニティの強化にある。そして、地域コミュニティの確立・強化は、地方分権の受け皿づくりとして市町村合併を促す動向が強まっているもとで、地域自治の確立を目指す住民にとっての独自の課題となっている。それらを意識した取り組みの継続・発展は、住民による自己決定権と地域共同管理⁽²⁾の発展のための新しい住民自治の仕組みをつくりだすであろう。

本稿では、今次、地方分権改革の特徴と課題を整理し、地方分権の受け皿としてすすめられる市町村合併と狭域行政との関係、そして、地方分権の究極の目的である地域分権とそれを担う地域コミュニティ確立の意義と役割を述べるとともに、地域分権を目指す先進事例を通して今後の住民自治的分権型社会の方向性を探っておきたい(図表1)。

1 分権改革の課題

(1) 分権改革が目指したもの

地方分権推進法第2条は、「各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にすること、さらに「地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」ことを規定した。これらのことは、前段については、機関委任事務の廃止、国と地方自治体間の事務権限移譲として具体化されたが、後段の活力に満ちた地域社会の実現の中身である住民自治の確立に向かう改革は未実現の課題として残されている。地方分権とは、「つまるところ、あなたが住んでいる地域のまちづくりや福祉、教育のあり方を、あなたが参加して最終的に決められるシステム、住民自治の仕組みをつくりあ

げること」⁽³⁾ であるとおさえると、この方向が不明確のまま今次の分権改革がすすめられているといえる。したがって、「この政治課程は官治、集権かつ閉鎖型の明治国家の解体再編となるため今しばらくの曲折」⁽⁴⁾ が必要であるとしても、分権の目的に住民自治の確立は欠かすことはできない。それは、先にみたように地方分権の目的そのものが住民自治の仕組みをつくりあげていくことにあり、住民自治は地方自治の「核心的要素」であり、「民主主義の原理」⁽⁵⁾ であるからである。

次に、「未完の分権改革」⁽⁶⁾ といわれる今次地方分権改革の経緯を簡単にまとめておきたい。1993年6月、国会は「地方分権の推進に関する決議」を行い、1995年7月には「地方分権推進法」にもとづいて地方分権推進委員会が総理府に設置された。以後、地方分権推進委員会は5次にわたる勧告と中間（1996年3月）・最終報告（2001年6月）を行った。とくに、5次にわたる勧告では、機関委任事務の廃止と廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱いが中心になっている。これらの動きに沿って、政府は、1998年5月には第1次の「地方分権推進計画」を、翌年3月には「第2次地方分権推進計画」を閣議決定して、1999年7月に、475本の法律を一括した「地方分権推進一括法」が国会に提案され、その後本法案は、全会一致で可決された（2000年4月施行）。以上の取り組みを残して地方分権推進委員会は、2001年7月に任期終了となった。

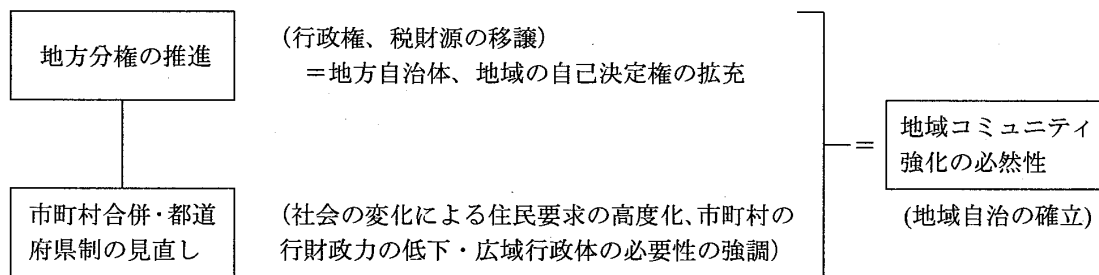
(2) 分権改革の特徴

今次の地方分権の取り組みでは、先にみたように、地方分権推進委員会の勧告や地方分権推進一括法によって、国と地方自治体間の事務執行上の長年の懸案であった機関委任事務が廃止されたことが大きな成果であった。それによって、機関委任事務の全面的な自治事務への転換が期待されたが、結果的にはその45%が法律に根拠を置いて自治体に委任される法定受託事務に、55%が自治事務化されるにとどまった。しかし、法定受託事務にも地方自治体の条例制定権が及ぶことになり、議会の権限が大幅に拡大されている。さらに、機関委任事務制度の廃止にともなう国による地方自治体への行政的関与については、これまでの無秩序な関与に比して縮減の方向に向かったといえよう。今次の地方自治法改正では、自治事務には助言・勧告、資料提出要求、協議、是正要求の4つの関与と、法定受託事務には助言・勧告、資料提出要求、協議、同意、許可、指示、代執行という7つの関与を類型化して規定したのが特徴である。さらに、国と自治体間の対等関係を維持するために、両者間の係争処理機関の設置と裁判所の判断につなげる体制が確立したことは評価できよう。

今後、民主主義的地方自治制度の基礎として、住民が直接、行政の政策決定過程に意思を表明するための情報公開制度、住民投票制度の拡充が求められる。これらの改革に伴う地方自治体行政についての説明責任（アカウンタビリティ）の強化は、その前提条件である。

ところで、今次の分権改革では、国から地方自治体への税源の移譲や課税自主権の強化による地方財政権の拡大については手が着けられず問題を残すことになった。現行の租税配分

図表1 地方分権・市町村合併論と地域自治



※ (山崎丈夫作成)

は、地方税が39%であるにもかかわらず、歳出ベースでは地方が65%を占めている。これにより、国庫支出金と地方交付税で国による地方自治体のコントロールが長年続いてきた。本来、分権改革では、行政執行体制の改革とともに、所得税や消費税の一部を地方税移譲するというような大幅な地方財源の拡大を実現することが強く要請されていたところである⁷⁾。

地方分権推進委員会の最終報告では、「税財源の地方分権は政府の構造改革に『不可欠の手段』と位置づけたが、所得税などの税源移譲額に相当する地方交付税や補助金の減額で、移譲後も地方自治体全体の収入が増加しない「歳入中立」を原則とする方向をうちだすにとどまっている。

こうして、今次の分権改革は、みたような限界をもつものであるが、総じていえば、国の指導や関与に依らず自主的な政策形成を行おうとする地方自治体にとっては、努力次第で行政水準向上の可能性とポテンシャルを高める機会につながるものであるといえよう。

(3) 地方分権の受け皿として推進される市町村合併の動向

地方分権推進計画は、これからの市町村は、「総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意志決定、事業実施等を一つの市町村が行うことが効果的である」⁸⁾とする。このような方針のもとで、現在、地方分権推進の受け皿として市町村合併促進の動きが急速に拡大している。これらの合併を促す理由は、今日の行政が自治体の枠を超えて広域的に解決しなければならない課題が多くなり、現在の地方自治法上の広域行政の仕組みでは十分に対応できないとすることによる。ごみ行政・高齢者福祉、防災そして各種の地域問題に対応するには、自治体の専門性の高さ、行財政力が要求されているため、とくに財政力の弱い地方自治体にあっては規模の拡大が必要であるというものである。そして、これらの市町村合併論は、道州制論などにみるように、都道府県の合併による規模の拡大や都道府県・市町村の役割分担の見直しへと進展している。

市町村合併が必要とされる理由としては、一般に、①高齢化への対応、②多様化する住民ニーズへの対応、③生活圏の広域化への対応、④効率性の向上、⑤地方分権の推進などが挙げられている。そのメリットとしては、①住民の利便性の向上、②サービスの高度化・多様

化、③行財政の効率化、④地域の活力の強化などがいわれる。しかし、市町村合併論の最大の理由は、それによって国と地方自治体を通じる財政破綻⁽⁹⁾状態を解消することにある。財政破綻の現状は、地方自治制度の構造改革をゆがんだ形で強いることになっている。

1999年8月6日、自治省は、「市町村の合併の推進についての指針」⁽¹⁰⁾を出し、市町村合併を協力をすすめるよう都道府県に要請した。この指針の主旨は、都道府県が市町村の合併への取り組みを促すよう「合併のパターン」を想定した「市町村の合併の推進についての要綱」を策定することであり、既に、都道府県によって具体化され、2001年4月にはすべての都道府県で要綱作成が終了している。

同指針では、「市町村合併には、総合的な地域づくり・まちづくり・住民サービスの維持・向上、行財政の運営の効率化と基盤の強化など、多くの効果が期待される」とし、合併の効果を指摘しつつ、一方、市町村と地域との関係について「行政が地域に密着した問題を住民の参加や住民との共働の下に解決していくための仕組みを作りあげていく等により、住民の帰属意識に基づく地域社会を形成・維持することができるものである」としている。また、「合併後の……市町村内の各地域のまとまりも重視しながら、社会経済情勢の変化を踏まえた地域社会の振興のための施策を展開し、個性豊かな地域社会の創造を目指すことが重要である」⁽¹¹⁾としている。しかし、やがてこの後半部分の内容・考え方は、その後の地方分権の推進における位置づけでは後景にしりぞけられ、合併の推進のみが国・都道府県の連携で強力にすすめられることになる。

さらに、総務省自治行政局は、2001年3月19日に新指針（『市町村合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取組（指針））を通知し、同年度中に知事を長とした市町村合併支援本部を設置し、合併要綱における想定合併地域の中から合併重点地域を指定することとしている。指定後は、1年以内に合併協議会が設定されない場合は、その設置勧告を要請し、かつ、1年以内の協議確定を求めている。このように、市町村合併特例法の2005年3月の時限にむけて、市町村合併推進のために国の指導が貫かれている。

これらの流れのなかで、例えば、愛知県の「市町村合併推進要綱」（2000年12月1日策定）では、42の合併パターンが提示されている。それによると、合併によって、現在の88市町村が最も多い場合で36自治体、最も少ない場合で15自治体に再編されるという。そして、合併方針を推進するために、「愛知県市町村合併支援本部」を2001年4月16日に設置して、合併推進会議の結成、資料作成、シンポジウムなどの開催をすすめている。これらの動向のもとで、渥美郡3町（田原町・赤羽根町・渥美町）は10月、豊川市と宝飯郡4町（音羽町・一宮町・小坂井町・御津町）は11月に法定協議会が設置される方向である。その他、海部郡（13自治体）、豊田賀茂（8自治体）、西春日井郡（7自治体）、「碧海5市」などで研究会が設置され、合併を視野に入れた取り組みが活発に行われている。

これらの国および地方自治体の市町村合併の動きを受けて、政府の『構造改革に関する基本方針』（骨太の方針、2001年6月末閣議決定）は、「市町村合併や広域行政をより強力に促

進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す」ことをうちだしている。

地方自治体は、住民・区域・自主権という3要素で構成されている。したがって、市町村合併をどのようにとらえるか、市町村の区域をどのようにしていくか（廃置分合）は、地方自治法上⁽¹²⁾も市町村の意思にもとづくとしており、個別の必要性にまかせられていくべき事柄である。国が都道府県を介し、しかも、合併する自治体には補助金の拡充などの優遇措置を講じる一方、人口4000人未満の町村の地方交付税を段階的に削減するというように、補助金や地方交付税の配分などによる合併誘導策によって、一律にすすめるべき性格のものではない。地域社会の状況は、福祉・医療・地域産業などのソフト面の社会サービスの強化や住民参加の促進の重要性からみて、むしろ、狭域行政の充実こそが要請されているといえよう。例えば、合併の要請としてしばしば強調される地域開発による社会資本の整備や水資源の開発・管理などに関する広域的行政課題は、地方自治法にもとづく広域連合や協議会、一部事務組合方式を適用することによって十分に対応できると考える。

また、行政と地域との関係について、ある複数の町村が合併して新市が誕生した場合で想定してみたい。合併後において新市と旧町村の行政関係は、行政の円滑な推進のために多くの場合、旧町村には行政区割として独立した機能が付与された支所が置かれることになる。すぐれて合併後は、新市と支所との関係がもっぱら意識されることになり、旧町村において自治の基礎単位であった小学校区および地域コミュニティとの間で構築されてきた行政と地域との関係が不透明になる場合が多い。したがって、合併後も新市は、住民自治の確立のために支所機能の拡充とともに、旧町村の小学校区において蓄積されてきたまちづくりの機能の発展をどのように位置づけていくのかがあらためて問われることになるのである。

現代の地域生活は、喫緊の課題である高齢者福祉の充実や住民の相互援助のための近隣関係確立の必要性をこれまで以上に高めている。したがって、これらの課題を実現していくために必要なことは、地方自治体の財源を伴う権限拡充と社会サービスを充実させていく場としての地域の住民自治的強化である。

こうして、地方分権および市町村合併における行政区域の拡大方向が強くすすめられるもとで、なおも強く位置づけられるべきことは住民の基本的な人権確立のための基礎単位・ライフエリアとしての地域コミュニティの確立である。

2 地域分権と地域コミュニティ

(1) 地域分権システムの確立

地方分権推進一括法は、市町村の都市計画が府県との「同意を要する協議」を必要とするなどの限定的ではあるものの自治事務化に伴う自己決定権を少なからず拡大した⁽¹³⁾。これによって市町村は、まちづくり行政への住民参加を拡大し、住民および住民組織が必要とする地域分権のための条件整備に取り組むことを強く要請されている。

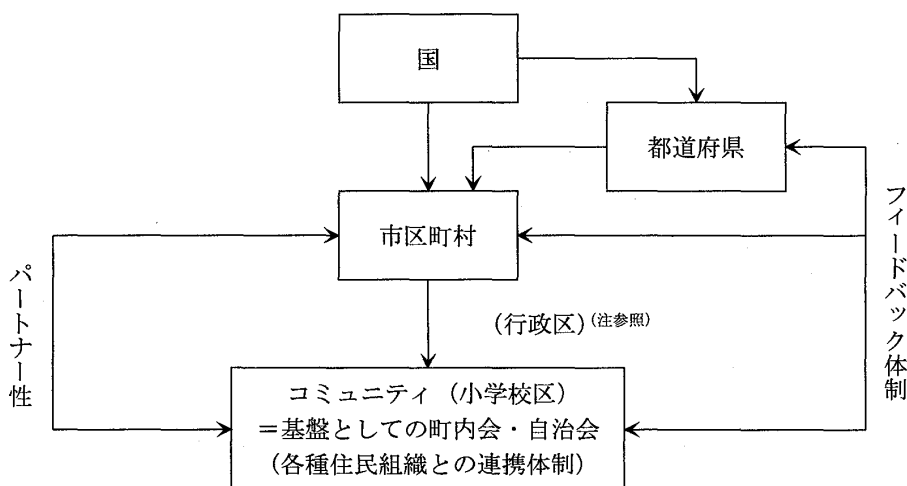
地方分権は、人権保障のための地方自治制度の整備とそれに向かう取り組みであるが、その基底として、自己決定権の拡大を求めるまちづくりや地域社会設計についての住民と行政とのパートナーシップによる地域づくりの蓄積が求められている。これらの取り組みの進展が、確実に地域分権を促進させ、地域自治の水準を規定する。

住民側の地域分権を担う態勢づくりのための組織として注目されるのは、地縁組織としての町内会・自治会、コミュニティ組織などの地域住民自治組織である。地域分権を担う地域住民自治組織のあり方を追求していくことは、地方分権の暮らしの場からの具体化であり、住民生活と公共部門をつなぐ地域社会における新しい仕組みを成立させていくための課題である。このようにして地域住民自治組織は、今後、どれだけ公共性の分野を主体的に担っていけるかが問われることになる。地域分権は、このような地域の取り組みに込めうる狭域的な地方自治の確立のもとで、より実現性を高めるであろう。

ところで、地域分権を担う組織である町内会・自治会は、原理的には、市町村の区域の内部にあって、「原則として一定の地域的区画において、そこで居住ないし営業するすべての世帯と事業所を組織することを目指し、その地域的区画に生ずるさまざまな（共同の）問題に対処することを通して、地域を代表しつつ、地域の（共同）管理に当たる住民組織である」⁽¹⁴⁾と定義される。一方、コミュニティについては、「生活の場において、市民として自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」⁽¹⁵⁾であるという現在にも有効な整理をおさえておきたい。

以上のような地域分権の方向性は、将来的に地域住民自治組織が、「自治体の役割の基底の

図表 2 地域分権の展開



注) 学区単位のまちづくりに関する行財政権限の移譲。例えば、地区目標・計画の策定、地域環境（環境維持のための協定締結、緑化、公園整備等）地域福祉（給食の配食、介護業務、ヘルパー・看護婦などの確保等）、地域施設整備、区画整理等の決定・実施権。山崎丈夫『地域組織論』自治体研究社、1999年。

一部を共同に担うことを意味」⁽¹⁶⁾する。そして、当面、市町村のまちづくりに関する行財政権を移譲する地域単位としては、コミュニティ行政の単位である小学校区が想定される(図表2参照)。町内会・自治会は、学区を支える基礎組織として、地域分権により拡大した学区機能を補完する役割を担うことになる。

小寺弘之群馬県知事は、「小学校区を住民の自治区に」⁽¹⁷⁾という提案をしている。その内容は、①小学校の校区ごとに自治区を設ける、②自治区は、行政からの財源移譲で、3億円位の財源を持つ、③住民の自治により近隣社会の日常生活において住民が必要と判断するさまざまな事業を行う、ということからなる。

この提案は、コミュニティに「小さな政治」をつくりあげようというものである。財政の支出については、「公民館、児童公園、側溝整備など近隣の『ハコモノ』や『公共事業』に予算を使うか、老人福祉、医療、子育て、文化などのために予算を使うかは、3億円の範囲で優先すべき事業を住民が選択すればよい」とする。また、「自治区の事務所は小学校の空き教室を使い、会議も夜に開き、ほとんどの役員は常勤でなく、報酬も実費程度にして、若干の専任職員を配置する場合は、熟練の退職公務員や役所からの出向職員を当てる」⁽¹⁸⁾ことが提案されている。

さらに、「住民自治の最小単位を、地方圏でいえば昭和の大合併の前の旧村、都市でいえば小学校区単位のコミュニティとし、そのなかで地域の防災、教育の一部、清掃などの地域環境、都市計画の意味でのまちづくりを自主的に決定できるような仕組みをつくる。すなわち町内会・自治会、あるいは消防団の分担単位での地域を最小の自治組織として、そこに一定の自治権を付与し、コミュニティのなかで自主的にまちづくりに参加する仕組みを作る」⁽¹⁹⁾という提案が、市町村合併を積極的に推進する立場に立つ研究者からもだされている。この点は、合併後の地域行政の単なる受け皿としてコミュニティを位置づける論とは異なる固有の意義と内容を有している。

これらの提案は、同様に、例えば、福岡県宗像市の「コミュニティ再構築」⁽²⁰⁾、滋賀県の「自治の五重層を支える学区の自治」⁽²¹⁾、新潟県豊栄市の「学区単位のコミュニティ育成」⁽²²⁾、宝塚市の「全小学校区にまちづくり協議会の組織化」などというように位置づけられており、小寺群馬県知事の提案を含め、このような小学校区程度の範囲を自治の最小単位として位置づけて地域分権を実現しようとする明瞭な行政からの提案は、地域分権実現の方向性に光を当てるものとして注目しておきたい。

(2) 地域分権の公共性と住民自治組織の力量

町内会・自治会などの地域住民自治組織は、官体制への組織化の過程を経て行政末端業務を担ってきた歴史を有している。その過程で、国—地方自治体—地域住民自治組織(町内会・コミュニティ組織など)という行政事務の遂行ルートが確立してきた。町内会などの組織は、その析出期において町村合併によって統合された旧町村が、行政区として行政執行の必要性

のために町内会・区などとして再編されて生成したものである。町内会などが、行政末端組織としての性格を持つのは、その生成事情に淵源を求めることができる。したがって、日本の地方自治をみる場合には、国－地方自治体－地域住民自治組織という3層構造の相互補完性をトータルに把握することが必要である。

先にみたように、町内会・自治会の特徴は、一定の地域区画の全世帯を原則として組織し、地域住民の合意形成を図るための唯一の合議組織として地域代表性を持ち、地域問題を包括的に扱うことである。この点が、非営利組織（NPO）⁽²³⁾との違いである。NPOは、個々の問題関心から出発し、保健・医療、福祉や社会教育、文化・スポーツ、環境保全、災害救援、子どもの健全育成などのまちづくりの課題を高い専門性を活かして担っている。したがって、NPOが取り組む社会的有用性の高い活動は、地域の生活に基礎をおき、地域の包括的課題に取り組む地域住民自治組織との連携をより強化することにより、その特性を活かして地域に貢献することができる。そのようにして地域にどのように根付いていくか、ということが、NPOの持続的発展の方向であろう。

このところ行政規制の緩和に伴って、公行政の部分をNPOやボランティア組織などに「民営化」していく傾向が強まっているが、このような民営化のツールとしてNPOなどが存在しているのではないことは自明のことである。現在提起されている地方自治体や地域における自己責任論や自己決定論は、一部、規制緩和における契約の論理や行政責任の棚上げ論とセットになって提起されている場合があることに問題点がみられる。われわれが目指す地方分権や地域分権の実現によって地域住民自治組織がまちづくりに関する公行政の一部を分任する方向性は、住民各組織の主体的な取り組みと公共部門との連携の強化によって地域自治を確

図表3 市区町村が住民自治組織または代表者に委託している事務

事 務	市区町村数	%
1 広報誌、連絡文書等印刷物の配布	2,967	90.9
2 各種調査	1,753	53.7
3 市区町村及び住民相互間の連絡事務	2,415	74.0
4 徴税令書等市区町村の納入通知書の配布	1,708	52.3
5 各種募金の協力依頼	2,678	82.0
6 各種災害共済への加入促進	1,487	45.5
7 ごみ収集の委託	266	8.1
8 その他	458	14.0

複数回答。回答市区町村 3,265

（出典）自治省行政課調査、1981年10月

立することに目的があるからである。

これまで地域住民自治組織は、住民と行政との連絡・調整、住民に関する調査および意思の把握などの行政末端業務(図表3参照)をその主体形成の内容として位置づけて担ってきた。住民自治組織は、これらの住民生活に必要な行政業務を地域的に担う過程を通して、地方自治の中核的要素である住民自治の力量を内部に蓄積してきた。加えて、これまで取り組まれてきた地域福祉、安全、生活環境、子ども・青少年の健全育成、公共施設の管理運営、地域計画の策定などの各地域のまちづくり(地域問題の解決)の実践の積み重ねは、地域住民自治組織の主体性と地域生活の規範を高め、地域分権を担いうる強い根拠となっている。このような、地域分権の実現の方向性を明確にした地域住民自治組織による多様な地域課題への取り組みを通じた住民の力量の高まりを基礎に、将来の目指すべき地域像(地域分権の内容)に関する意思形成を住民と行政とで行い、その実現に向かう共同の取り組みをさらに発展させていくことが求められている。

このようにして、包括的組織である町内会・自治会の発展としての小学校区(地域コミュニティ)を位置づけ、小学校区単位の自治活動の充実・発展を基礎にして、学区単位にまちづくりの行財政権限を下していく流れが地域分権の段階である。多様な領域で展開される学区単位の自治活動の発展は、地域分権の可能性を確実に高めていくことができよう。

みてきたように、地域分権を目指す地域住民自治組織は、多様な住民組織とともに地域で共同関係を拡大していくことによってその発展可能性を高めている。今日、多くの地域住民自治組織は、行政とのパートナー関係を強めつつ地域自治の確立をめざす過程にある。次章では、地域住民自治組織と行政との共同関係のもとで、地域分権の確立にむけて模索する静岡県大井川町のまちづくり条例⁽²⁴⁾にもとづく実践事例から、その先進性をみておきたい。

3 先進的实践にみる地域分権の模索——大井川町の取り組みを事例に

まちづくり条例は、もっぱら「国家高権論」に立つ都市計画・まちづくり法制のもとにあつて、都市計画法第16条2項における地区計画などの案の作成手続きの明示や独自のまちづくりの推進などを目的に制定されてきた。まちづくり条例の意義は、環境・景観・土地利用の調整の必要性和関連させて特定地区のまちづくりを住民主体にすすめることを目指すことにある。まちづくり条例は、このような住民を主体とするまちづくりの手続きの明示を目的とするものと、住民の地区単位のまちづくり計画案について地方自治体が行財政上の独自の支援を行うまちづくり支援を目的とするものとに区分できよう。

(1) 大井川町条例の特徴～共同性から公共性へ

本稿の事例としてとりあげた大井川町の条例は後者に属し、地方分権のもとで、住民の参加と創意工夫による住民自治的自己決定を明確にしたまちづくりを目指す地域分権を強く意

識している。以下に、同町の条例に沿って内容をみていきたい。

まちづくり組織としては、町内会・自治会を単位とする地域を住区として、そこから選出される住民や各種団体によって構成される「まちづくり委員会」（おおむね 20 人で構成、以下、委員会という）を設置している。現在、全町に 48 の委員会が設置されている。委員会は、以前から同町が取り組んできた自治組織活性化事業のなかで生まれた組織であり、住民主体のまちづくりにもとづく住民自治を担う組織である。

委員会は、地域の問題点や課題、地域資源の把握を目的に地域調査を行い、町の基本構想や基本計画との関係を考慮しながら 3 年間のまちづくり計画（住区報告書）を策定して、まちづくり資金を活用した事業を展開している。また、小学校区を単位とする地域を地区として、委員会の代表者をもって「地区まちづくり協議会」（以下、協議会という）が設置されている。協議会は、各委員会の住区報告書について検討し、地区報告書を作成する。地区報告書の内容は、条例第 7 条により、①共通課題（町が責任を持って取り組むにふさわしい課題及びすべての委員会又はすべての協議会が取り組む課題）と、②独自課題（委員会又は協議会が独自に取り組む課題）に区分されている。事業活動の中心は、住区を基礎にした委員会であり、自主的な運営が基本として位置づけられている。

委員会のまちづくりの取り組みには、条例により、次の 3 つの支援制度が設けられている。①財政支援（初年度である 1999 年度の予算）＝〈運営資金〉として、委員会の運営費を 1 委員会あたり一律 20 万円が予算化されている（2001 年度は 5 万円）。〈事業資金〉として、1 委員会あたり 400 万円を上限に助成する（2001 年度は 100 万円）。ただし、これらの資金は、各年度の一般会計予算で定める額の範囲内で配分される。事業資金の使途は、住民の創意によってまとめられたまちづくり計画に委ねられ、使途の制限はない。②まちづくり支援チームの派遣＝まちづくり支援チームは、町職員によって編成され、住民とともに地域問題の整理や政策づくりに取り組む。職員は、1 委員会に 3 人程度派遣（地域担当制）される。③専門家をアドバイザーとして派遣する。

大井川町の支援制度の特徴は、まちづくり事業資金の使途が、住民の参加と責任によって決定した計画にもとづいて、まちづくり委員会を公共的団体と位置づけて、住民に任していく地域分権が可能な限り保障されていることにある。このもとですすめられる地域の活動は、住民の自主的・主体的活動によって、共同性を高めているが、今後、より公共性をもつものに転換されていくことが必要である。ここでは、共同性について、人々がよりよく生きていく価値の創造のための共同の取り組みとおさえておきたい。このような共同性を基礎に、それらの価値が地域社会に普遍化していく段階が公共性段階である。したがって、地域の取り組みは、公共性が担保される段階にまでいかに高められていくかが問われている。

大井川町条例は、地域事業の公共性を可能な限り保証するために、次の条文を置いている。条例第 8 条 6 項は、「町長は、……委員会又は協議会が独自に企画・実施する特定の事業に必要な経費を『事業資金』として委員会に交付する」とし、同 11 条 1 項では、「町長は、第 7

条2項各号の共通課題及び独自課題のうち、委員会又は協議会が実施する事業に対して必要と認めた額を事業資金として委員会に交付する」として公共事業に準じて事業財政を保障している。また、同11条2項は、「町長は、事業の必要性を判断するに際しては、町民主体のまちづくり事業であることを考慮し、事業の実施箇所及び実施時期については限定しない」として、事業内容の自主性を保障している。これらの規定により委員会は、当該年度の事業計画書と収支予算書を町長に提出して、事業資金の交付を受けることになる。

このようにして住民主体のまちづくりは、より公共性をもつものとしてすすめられる。同町の条例の規定は、従来、多くの市町村が、住民のまちづくりの取り組みの一部に行政のメニューにもとづいて補助金を交付するという段階にとどまるのと比較して、事業計画と財政の地域自主性が大幅に保障されている。これによって、まちづくり事業は、地域分権が可能な限り推進され、より公共性を高めているといえよう。そして、まちづくり事業を町行政と住民組織とのパートナー関係を強め、自治的・分権的に推進していくことによって、行政の政策形成能力・行財政の住民生活に即した効率的運営能力・行政評価能力を確実に高めていくであろう。

(2) まちづくり事業の住民自治的实践

実際に事業資金の交付を申請した委員会は、2000年度の活動報告書によると43委員会である。その地区別内訳は、南地区の14委員会に約3715万円、東地区の14委員会に約1660万円、西地区の16委員会に約3312万円である。合計で、43委員会に約8687万円が交付されている。これらのまちづくり事業の内容を知るために、南地区の14委員会についてまとめたものが図表4である。さらに、住民主体のまちづくり事業は、その作業の多くを住民の自主的な労力提供で行うため人件費(労賃)や一般管理費などが削減できるため、自治体の直接施行と比較すると自治体財政の民主的効率的運用に貢献している。なによりも、いろいろな取り組みを通して、委員会(住区)内の住民の一体感・連帯感が着実に醸成されていることが大きい。

次に、実際の取り組み事例として、1998年からまちづくりに取り組んでいる西地区の相川第1まちづくり委員会の活動について、同町が開催した「まちづくりシンポジウム」(2001年2月25日)における報告資料をもとに要旨を紹介しておきたい。

〈相川第1まちづくり委員会3年間のあゆみ〉(1998年～2000年)

①まちづくりは、アンケートの実施、集約から開始。まちづくりに寄せる住民の意識、願いについて子どもからお年寄りまで、幅広く意見を求めた。②町内イラストマップづくり。地域の様子を住民が見直していく機会として、町内を歩いてイラストマップを作成して、全戸配布。③ふれあい花壇づくり。この取り組みのねらいは、港湾道路沿いの植え込みの勢いがなくなってきたことや、投げ捨てられた缶やごみで美観を損ねていることが発端になった。花壇の維持管理は、8つの組の輪番で行われ、模様替えも委員会として定期的に行っている。

図表4 2000年度南地区まちづくり委員会事業（事業資金は町交付金の支出額、単位千円）

NO.	委員会名	事業資金	資金を活用したまちづくりの実施内容
1	中島	3,970	①多目的広場整備事業（広場造成。敷地の周囲にブロック壁を設け、高さ1.2mのフェンスを設置。広場として多目的に利用するため、フルイ土で造成。）
2	飯渕第1	3,918	①地域避難所として防災倉庫およびトイレを整備 ②花いっぱい花壇事業（プランターを配布し、町内を花いっぱいに。） ③ホテルの里の復元と自然観察会の実施。
3	飯渕第2	479	①消火栓ホース格納箱設置3ヵ所 ②環境美化看板の設置10枚
4	飯渕第3	1,780	①ホテルの里づくりの先進地視察研修 ②土合川花壇整備および花植え替え、河川美化事業 ③土合川まつり ④環境づくりーゴミステーション整備4基
5	利右衛門第1	4,025	①泉川リバーサイド水辺公園整備（ビオトープ建設を目指して先進地視察、井戸を利用して水辺公園整備） ②花いっぱい運動遊歩道設置（泉川の土手植栽、桜まつり）など
6	六軒屋	69	①貸し農園整備事業（放休農地を借上げ、貸し農園として整備、散水用給水管の敷設）
7	吉永第1	3,546	①行ってみたい海岸の香りづくり（公園整備、海岸松林下整備、公園花壇植栽） ②体験、交流による地域づくり（同名の富士市吉永地区との懇談会）
8	吉永第2	3,565	①コミュニティ施設整備（弁天公会堂トイレ改修、広場の整備、町営住宅跡地広場看板制作） ②伝統文化の継承（屋台格納庫設置、太鼓などの購入による練習）など
9	吉永第3	2,358	①多目的広場の整備（花壇づくり＝平和広場など、掲示板4ヵ所設置、芝張り・ネット張り） ②ふるさと活性化事業（盆踊り大会・凧づくり・餅つき大会など） ③養鰻池整備
10	吉永第4	3,962	①防災水源整備事業（防火水槽設置で火災などの緊急事態発生時の不安解消、消火機能の源となる水源タンクの確保、給水工事で井戸と受水槽を接続）
11	高田新田第1	1,659	①コミュニティ広場整備（防護ネット新設） ②鶴巻公園活性化（遊具の補修、桜の木植樹、除草作業） ③環境整備（志太田中川・境川・海岸松林・鶴巻公園草刈、防災資材点検）など
12	高田新田第2	2,280	①グラウンド整備事業（広場の整地工事、広場でのレクリエーション） ②交通安全防犯対策意識高揚事業（ヒヤリ看板18枚設置、対策講演会） ③子供会の親睦・広場の草刈、枝刈、植栽
13	高田新田第3	4,042	①林・浜広場の整理・清掃・整備事業（グラウンドを多目的に使える広場として整地・活用） ②掲示板看板整備事業（町内会の連絡事項・委員会活動の広報）
14	高田新田第4	1,497	①地域伝統文化継承事業（トウロンの開催） ②郷土復元事業（小文化祭・ふるさと平展開催） ③街路灯設置事業（9ヵ所） ④初日を拝む会の開催
合計金額		37,150	

大井川町「平成12年度まちづくり委員会活動報告」より作成

④ゆとりある道づくり。これは、小学生の通学路になっている旧駿遠線の軌道跡に、花壇やベンチを設置して安全で心安らぐ遊歩道にしていく取り組みである。住民は、このような活動に3年間で延べ1700人が参加し、活動を通してまちづくりの中身を実感することによって、地域自治意識を高めている。

以上、大井川町の事例を通してみてきたように、地域分権型社会を形成するためには、地方分権・市町村合併がすすめられるもとで、地方自治体が地域分権を推進していく明確な目標をもつことが重要である。そのうえで地域住民組織とパートナー関係で共同できる地方自治体の建設および地域分権にふさわしい行政の総合化を実現していくことが今後の重要な課題である。こうして、地域分権は、地域住民と行政とのパートナー型まちづくりの実績を多様に蓄積し、地域自治の基礎的単位である地域コミュニティを強化・発展させることによって実現可能性をより高めることができると考える。

注

- (1) 現在の地方分権の展開は、国から地方自治体への事務再配分に留まっている。この流れを地域にまで貫いて、地方自治体から地域住民自治組織にまちづくりに関する行財政権限を移譲することによって地方分権は完成する。筆者は、これらの方向を「地方分権から『地域分権』へ」の展開として整理し、その実現性の検証を地域の実態に即して続けている。詳しくは、拙著『地縁組織論』自治体研究社、1999年、154ページ以下を参照されたい。
- (2) 中田実『地域共同管理の社会学』東信堂、1993年。
- (3) 田島義介『地方分権事始め』(岩波新書) 岩波書店、1996年、227ページ。
- (4) 松下圭一『日本の自治・分権』(岩波新書) 岩波書店、1996年、220ページ。
- (5) 室井力『地方自治法の課題』『新現代地方自治法入門』法律文化社、2000年、351ページ。
- (6) 西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、2000年。
- (7) この点に関しては、拙稿「地方財政危機の構造的特質と税財政改革」『愛知学泉大学コミュニティ政策学部紀要』第2号、愛知学泉大学コミュニティ政策学部、1999年、122～126ページ参照。
- (8) 『地方分権推進計画』1993年5月29日閣議決定。
- (9) 現在、国と地方自治体との累積債務は、約660兆円に達している。これらの「財政破綻」に至る実態の詳細は、前掲、拙稿「地方財政危機の構造的特質と税財政改革」参照。
- (10) 『市町村の合併の推進についての指針』1999年8月6日自治省事務次官通達。
- (11) 前掲、『市町村の合併の推進についての指針』。「指針」にもとづく都道府県の「要綱」による合併パターンは、総務省のまとめでは、市町村数が現在の3224から、最も多い場合で1140、最も少ない場合で622になるとされている。
- (12) 地方自治法第7条は、「市町村の廃置分合又は市町村の境界変更は、関係市町村の申請に基き、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め……」と定めている。これにより市町村の廃置分合など規模の変更は、当該市町村の自主性にもとづくものであることが明瞭に規定されている。
- (13) 1999年7月に成立した「地方分権一括法」の一環としての都市計画法の改正では、市町村の都市計画審議会の法定化や市町村が決定できる都市計画の項目(例えば、用途地域、地区計画、10㍍未満までの公園などの都市施設、3㍍以下の小規模な市街地開発事業など)を拡大した。
- (14) この定義は、筆者も参加する東海自治体問題研究所町内会・自治会研究部会の整理による。東海自治体問題研究所編『町内会・自治会の新展開』自治体研究社、1996年、66ページ。
- (15) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会中間報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』経済企画庁国民生活局、1969年、9ページ。
- (16) 中田実「コミュニティと地域の共同管理」倉沢・秋元編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、1990年、213ページ。

- (17) 小寺弘之「論壇」『朝日新聞』朝日新聞社、1999年3月9日付朝刊。
- (18) 前掲、小寺「論壇」参照。
- (19) 小西砂千夫『市町村合併ノススメ』ぎょうせい、2000年、118ページ。
- (20) 宗像市『コミュニティ基本構想』（1997年）・『コミュニティ再構築』（1999年）を策定。同計画では、市内を8地区に分け、コミュニティセンターなどの施設の維持・管理をはじめとする行政権限の一部を地区に移譲し、住民自らの参加・決定・責任でまちづくりを実行していく方向が定められている。
- (21) 滋賀県・身近な自治研究会『分権の時代にふさわしい滋賀ならではの新しい自治の形づくりー自治の五重奏を支える身近な仕組みとしての学区における自治』（中間まとめ）、2001年3月。同中間まとめでは、学区の活性化に取り組む理由として、次の点が上げられている。①自治会でできないこと、やりにくいことをやる、②ボランティアやNPOなどの市民活動との連携の場、③まちづくりはテーマによっては自治会よりも大きな視野で取り組んだ方がよい、④今日の重要な課題である子育て環境づくりや青少年問題に取り組む場として、⑤市町村と地域社会とを結ぶ拠り所の一つとして～市町村合併との関係、⑥個人の楽しみを広げていくエリアとしてのコミュニティ、⑦自治会と役割分担し、コミュニティ活動をより活発にする、⑧住民からの創造的な政策参加の受け皿化。以上の8点が挙げられている。
- (22) 新潟県豊栄市『中学校区単位の地域コミュニティの育成ーその課題と達成への方途』2000年4月。豊栄市は、現在、中学校5校、小学校10校を有している。しかし、小学校区の人口は1000人から10000人と差が大きく、中学校区1校と小学校区2校が、ほぼ、同単位となるため、中学校区を地域コミュニティの単位としている。
- (23) NPO (Nonprofit Organization) 「民間非営利組織、民間公共団体と訳され、利他主義の観点に立って提供された寄付金、会費等を主な財源にし、ボランティアを含む組織構成員が利潤追求を目的とすることなく、社会に対するサービスを提供する組織」『イミダス 1999』集英社。1998年にNPO法が施行されたが、現在、法人格の有無にかかわらずこのような性格の組織は、都道府県を通じた調査で全国に約86000団体存在するとされる。しかし、実際に、より多様な形で活動するこれらの組織は、この数字の約2倍に達するとみられている。
- (24) 大井川町「地域参加のまちづくり条例」（1999年4月1日制定）。この条例は、「町民参加と創意、責任によって个性的で調和のとれた住みやすいまちを形成し維持していくため、地域単位の住民活動組織を設置し、運営することに関し必要な事項」を定めている。

（9月25日脱稿）