

# 地方分権改革とローカル・ガバナンスの変化

新川 達郎

同志社大学総合政策科学研究科教授

## 1 地方分権改革と

### ローカル・ガバナンスの論点

本稿は、これまで進められてきた地方分権改革が、地域社会におけるガバナンス（ローカル・ガバナンス）にいかなる変化をもたらしつつあるのかを検証しようとするものである。地方分権改革は、いうまでもなく20世紀末における日本の基本的な統治構造に重大な変化をもたらすものであった。そしてそれは、当然のことながら、その他のさまざまな改革とあいまって、地域社会におけるガバナメント（地方自治体）の作動のみならず、地域社会における統治の構造と過程、すなわちローカル・ガバナンスに大きく影響してきたのである。

さて、日本における20世紀末の地方分権改革は、明治維新と戦後改革に次ぐ第3の改革の一環という触れ込みで進められてきた<sup>(1)</sup>。もちろん戦後改革は、地方自治についても大きな成果を上げた改革であったといえる。しかしまた、戦後改革におけるシャープ勧告や神戸勧告が、地方自治の確立のた

めに提案されたにもかかわらず、十分に実現をされなかったことから、のちに改革の不徹底が指摘されることになった。

いわゆるシャープ勧告は、その補論において国と地方の間の事務再配分を進めるために3つの原則を掲げた。1つは、行政事務を国と地方に明確に区分することと、それぞれの事務の責任を明確にすることをもとめた。また事務の再配分をする場合に、市町村に優先的に配分すること、そして市町村ができない場合にのみ、初めて都道府県に配分することとした。さらには、市町村の規模や能力に応じた事務再配分を進めることである。この事務配分が実現していれば、すでに50年前に、日本の地方自治の質的な転換が図られる契機があったと考えられる。

こうした地方制度の根幹に関わる改革課題については、その後も地方制度の相対的な安定期を経るなかで、抜本的に対応が行われることもなく、およそ半世紀を経過することになったのである<sup>(2)</sup>。この間に進んでいったのは、地方制度の枠組みを変えることなく、むしろ実態的に地方制度を運用することによって、その性質を地方自治的なものに変えないでいくという作業であったといえるかもしれない。

今次改革は、もともとそうした負の遺産を清算し、本来の地方自治を確立することをめざしたものだといえる。それは単純に、伝統的な自治観にもとづいた地方自治の発展を目指すというものではなかった。しかし、その考え方においては、シャープ勧告と同様に市町村の単位を自治の基本的な単位として位置づけ

#### にいかわ たつろう

1950年生。早稲田大学大学院政治学研究科博士課程満期退学。東京市政調査会研究員、東北学院大学助教授、東北大学助教授を経て現職。著書に『NPOと法・行政』（共著）、『比較官僚制成立史』（共訳）などがある。

ようという改革構想によりながら始められたといっ  
てよい<sup>(3)</sup>。そして、おおむね一般的には、市町村（基礎  
的自治体）を基本とする地方自治体制の確立が、地  
方分権改革の目標であることについて合意があった  
といっでよいであろう。すなわち地域コミュニティを  
基本とする地方分権体制であり、市町村レベルの地  
域における自治の再構築、すなわちローカル・ガバ  
ナンスの再編が探求されたのである。

とはいえ巨視的にみれば、この改革の方向につい  
ては、政治、行政、経済、社会など、あらゆる側面にお  
ける日本の構造改革の一環という条件づけがあっ  
た。そのために、国と地方の関係を中心とする、いわ  
ば上からの改革という性格をもつことになったのであ  
る。いまひとつ注意をしておかなければならない点  
は、これまでの大改革とは異なって、平時の大改革  
という点である。そのために、改革のプロセスには多  
くの時間と労力を費やすことになったし、改革の効果  
が現れるのにも、時間がかかるといわれている<sup>(4)</sup>。

かりにこうした改革の特徴があるとして、それは日  
本の統治体制や地方自治にとって、どのようなイン  
パクトをもつことになったのかについては、あらため  
て検討してみる必要がある。このインパクトを日本の  
地方分権改革という観点から分析し、それがもたら  
す影響を地域社会におけるガバナンス変化との関連  
性において捉えなおすことを試みたい。地域社会  
は、この改革を通じて、新たなガバナンスの発揮を  
余儀なくされることになるし、地域住民は、この改  
革を通じてガバナンス変化の大きな影響を受けるこ  
とになり、従来のローカル・ガバナンスの態様は大き  
く変化する可能性があるのである<sup>(5)</sup>。

具体的なローカル・ガバナンスの変化として想定  
できることは、地方分権を通じて、地域社会の秩序  
形成や統治の作動メカニズムが変化していくとい  
う点である。その変化は、実際には公共サービスの需  
給関係に典型的に現われることになる。すなわち、  
従来型の政府によって担われる地域公共部門とい  
う観念が揺らいでいるのである。地域の公共サー  
ビスは、介護サービスや教育サービスなどをはじめと

して、すでに民間部門によって公益の実現が図られ  
ている。翻って、いまや地域社会の統治の仕組みや  
秩序を形成していくときには、特定の行政（政府）  
セクターのみでそれができるといいう状況は、まずあ  
りえないと認識されるようになっていく。むしろ、よ  
り多くのさまざまな種類の担い手が、あるいは次元  
の異なる社会セクターがかかわりあうことによっ  
て、初めて意味のあるガバナメントの機能が生まれ  
てくる。それをここではガバナンスという観点で考  
えてみると、「ネットワーク型ガバナンス」とでもい  
うべき基本的な視点によって、地域社会のガバナ  
ンス変化を見ていかなければならないことになる。

政府や自治体行政が、ある意味で公共部門や公  
的な機能、あるいは公共サービスを、一見したところ  
では、独占してきたかのように見えても、現実に  
それだけでこの社会が動いてきたわけではない。  
それを相対化して観察していかなければ、この社会  
を動かしている基本的な仕組みは理解できないし、  
現状を少なくとも変化させている諸力は見えてこ  
ないであろうというのが、ここでとくにガバナンス  
を取り上げた理由でもある。そうした新しい地域形成  
の諸力のなかで、いま最も注目されているのが、市民  
やNPOに代表されるような市民活動組織であり、  
従来型の行政下請とは異なった新たな主体が、この  
新たなガバナンスのなかで大きな役割を果たしは  
じめているのではないだろうか。

このように見るとき、一連の地方分権改革が、日  
本のローカル・ガバナンスの条件を変えることにな  
ったのかどうかを考える必要がある<sup>(6)</sup>。そして、ガ  
バナンス変化が、具体的には都道府県レベルでの  
変化や市町村レベルでの変化をどのように生み出  
しているのかが問題にされなければならない。また、  
現実にその効果が出ていないとすれば、時間はか  
かるとしても地方分権改革が近い将来において日  
本のローカル・ガバナンスを、どのように変えてい  
くのかを検討しておく必要がある。

## 2 地方分権改革の成果

今後の地方分権改革についてはさまざまな批判はあるものの、従来の地方制度を大きく転換するものとされてきた。そして、その改革の方向や新たな制度については、一応のところ高い評価がされてきたといえよう。しかし、国レベルのガバナンスの変化や、地方自治におけるガバナンスの変化にとっての意味ということになると、評価を留保すべき点が多いようにも思えるのである。もちろん、前述の通り、全般的にみて、改革のほとんどが実施段階に入ったばかりの現状では、その枠組みの実態がおよそ明らかになりはじめたばかりというしかない。市町村レベルでいえば、分権体制の「受け皿」として合併が積極的に進められようとしているように、この時点においては、いまなお改革の成果については、慎重に考慮すべき点がいくつかあるように思える<sup>(7)</sup>。

地方分権推進委員会を中心に進められてきた地方分権改革は、中間報告以来一貫して、個性的で活力ある地域社会の実現を目指すものであり、そのために、国と地方の関係を従来の上下主従の関係から対等・協力の関係に組み換えることを原則とした。そして、これからの地域社会を担う地方自治については、自己決定と自己責任の原則を打ち出している。そこで想定されている地域社会は、従来の全国一律で画一的な姿ではなく、個性豊かな地方分権型社会の姿が理想とされているのである。要するに、地方分権改革の考え方は、1つには地域社会の自己決定と自己責任による自治に基づいて、2つには対等協力の国地方関係を取り結ぶ仲で、3つには多様で個性的な活力ある地域づくりを実現していくためのものだというのである。

こうした目標の実現のために、地方分権整備法（一括法）の制定によって、地方自治法改正、および機関委任事務関係諸法改正を行なうこととした。ここでは、あわせて475本の法改正を含む一括法が制定されることになったのである。この法改正において

は、量的にみると、機関委任事務の廃止<sup>(8)</sup>と新たな事務区分への移行、国の関与の見直しなどが中心となっている。その他、地方事務官制度改革、権限委譲、組織や職の配置規制見直しなどが行なわれた。加えて、この一括法によらない権限委譲や補助金改革などの措置がとられている。

全体的にみて、地方自治にとっての改革の成果は、地方自治の権限強化、地方自治の自由化、地方行政体制の強化という3点にみられる。

第1に、地方自治の権限強化については、権限委譲や財源強化を通じて、地方自治体の権能を拡大した。機関委任事務の廃止による自治事務化はもまた権限の強化につながった。

第2に、地方自治の自由化という側面では、国と地方の関係のルール化や、機関委任事務制度の廃止と法定受託事務制度創設、国の関与など規制の緩和によって、地方の自由度が増すことになった<sup>(9)</sup>。

第3に、地方行政体制の強化という点では、法改正だけではなく地方の主体的な努力が期待されているところも大きく、委員会も国もこの点を強調してきたのである。そのため、地方自治体では、行財政改革の推進、政策能力や法務能力の強化、広域行政や市町村合併の促進、地方議会活性化、市民参加の促進、公正と透明の確保などが実現されようとしている。結局のところ、地域の自立と自己決定の可能性の拡大がめざされており、翻ってそれは自己責任や自己負担領域の拡大を意味することになった。

これらの成果は、最終的には、今後の地方自治体の活動によって示されることになる。地方自治体は、いくつかの新たな権限を獲得し、これまでにはなかった大幅な法律の解釈権限を獲得した。地方自治体にとってはその組織や運営を自由に組み立てる余地が広がったし、これらを通じて、新たな地方自治のガバナンスを実現する可能性は、大きくなったのである。

しかしながら、現段階における地方分権改革には、残された課題が多いといわれ、批判されてきた。当事者である地方分権推進委員会の最終報告<sup>(10)</sup>においても、「第2の地方分権改革」が必要だとされている

ることもあって、すでに諸方面からの議論も進みはじめているという現実もある。地方分権推進委員会の後を受けて2001年に設置された地方分権改革推進会議は、国と地方との間の財政関係の整理や権限委譲、そして国庫補助金改革等の検討を行なっている。また、同年に設けられた地方制度調査会では、地方自治制度の改革について検討を行ない、市町村合併や町村の制度、大都市制度、さらには都道府県制度の改革にも検討を加えようとしている。

「第2の地方分権改革」が、具体的にどのような方向をめざすのかは、いまのところ定かではない。しかしながら、その課題としては、やはり1つには従前から批判が強かった地方財源の安定強化と財源再配分論が取り上げられよう。2つには、やはり積み残された課題というべき市町村への分権である。これは前記『最終報告』では、「補足性原理」の強調というかたちをとる。3つには、住民自治の観点からの住民の権利や住民参加に関する改革が課題となろう。4つには、現行法制が形づくっているところの微細にいたるさまざまな制約を整理し、地方自治体の組織や活動に対する義務づけや制限を除去していくことが重要となっていくと考えられよう。5つには、都道府県の制度改革であり、たとえば道州制の導入が検討されることになる。

とはいえ、「第2の地方分権改革」という論点を通じて、共通に指摘できる問題がある。ひとつには、とりわけ地方自治の原則という観点からして問題になりそうなことであるが、一連の改革のなかで市町村を基礎的な地方自治体として重視するという姿勢が具体的な改革には反映でないという点である。その一方で、実際の分権改革の手順において、国と地方との関係、そして都道府県と市町村との関係に関わる改革という2段階の進め方がされてきた。そして改革の焦点は、手続きや管理に関する問題に集まるようになった。

そのためもあって、権限委譲という本来の分権問題は影をひそめた。また市町村への分権は、後回しになったまま、深くは検討されなかった。翻って、国

の観点からの分権を進め、国との関係で地方制度を考えてきたことから、地方自治の姿を検討することにはならなかった。結局、明確な理想像を持たない地方分権改革が進められることによって、一般的な手続きレベルでの中央と地方の関係の改革に終始することになったのである。

この点では、分権改革の担い手となるはずの市町村の運営について、もちろん例外は設けられているのだが、現実の地域社会の特性を十分に反映させることやその自主的な選択にゆだねることについては、一連の改革はきわめて抑制的である。自主的市町村合併をいいながら実質的に「強制合併」と理解されかねないという問題が指摘されるなかで、市町村像としては「全国一律で画一的」な規模能力の団体が理想とされるようになってきているのではないだろうか<sup>(11)</sup>。結局のところ、国と都道府県との一般的な関係の改革に主たる関心があったかのように思わせるような改革が進むことになったのである。

中央地方関係の改革や、地方制度上の地方自治体の位置づけについては、今次の改革が不徹底で、誤った方向づけしかもたなかったとしても、それにもかかわらず、地方自治の自主自立を促し、地域社会の自己決定と自己責任を強調して、多少なりとも制度改革を進めたことの効果は大きかったといわねばならない。地域社会は、分権型社会を大前提としつつ、自らの将来像を自ら描き出そうとしつつある。そしてそれに伴って、ローカル・ガバナンスも変化しはじめてるように思えるのである。

### 3 ローカル・ガバナンスの変化

これからの日本のローカル・ガバナンスについて、地方分権改革がもたらすインパクトを具体的に検討してみることにしよう。地方分権の担い手とされてきた地方自治体にとって、地方分権改革はどのような意味をもっていたのであろうか。前述した制度的な諸変化は、地方自治体の運営に対して、いかなる変化をもたらそうとしているのであろうか。それは

翻って、地域社会における諸活動のパターンに何らかの変化をもたらすことになるのであろうか。

第1のポイントは、地方自治体が分権型社会の担い手になっていく、そのための改革だという点である。こうした変化においては、地方自治体の組織や構成員が、従来とは異なった行動様式や思考様式を示していくことになる。確かに機関委任事務の改革をはじめとして、さまざまな改革が進められ、その結果をどう評価をするかは別として、少なくとも戦後50年たつて地方制度がここで大きな転換期を迎えていることは確かであろう。そのなかで、行動にせよ意識にせよ、実際にこうした分権改革を担い得る地方自治体が変わってきたかどうか、日常的に問い直されているのが現状であるといえよう。ここでは、単に、首長や議員、自治体職員のみならず、住民自身のガバナビリティ(被統治可能性)がもう一度問われることになる。

第2のポイントは、政策能力の向上という観点である。地方分権改革が行き着くところは、ひとつは政策問題にある。すなわち、地域社会がそれ自身の問題に取り組み、自ら決定をしていくことが求められているのである。別の言い方をすれば、政策能力をどのように向上させていくのが課題になっている。それは同時に、地方自治体の政策決定や、地域社会における諸決定が、一方では責任を明確にしながら、他方では、やはり監視(モニタリング)が機能しうる状況にあるかどうかが重要となる。従来こうした機能を中心的に担ってきたのは地方議会や監査委員のはずであるが、それらの役割が改めてここで議論をされる余地がでてきているし、それに変わるオンブズマンや評価手法の導入が話題になっているのである。

第3には、行政と住民のパートナーシップという視点である。地方分権改革は、地域の自己決定と自己責任を強調したが、それは同時に、地域社会における新たな決定の仕組みやその実施責任のあり方を問うものであった。そこでは、必然的に住民の役割が強調されることになる。従来は市民参加といった狭く限定された行政と住民との関係を考える視点が大半

を占めていたが、そうではなく、地域社会を形成していく主要な担い手として、住民を捉えなおすことが重視されるようになったのである。パートナーシップ(協働)は、いまや、財政危機と政府の失敗という現象に直面して、行政の限界を強く認識しつつある地方自治体において、よるべき手段として大きくクローズアップされている<sup>(12)</sup>。

地域社会の組織と構造、そして行動様式の変化、政策能力を問われる地方自治体、さらには住民とのパートナーシップによる地域づくりなどは、それ自体、地方分権改革の帰結として、地域社会にもたらされる変化の中に含まれていると考えることができる。しかしそうした変化は、地方分権改革を進めた結果というよりは、地方分権改革を進めさせた背景があって、その原因から帰結した地域社会のガバナンス変化というほうが正当なのではないだろうか。

実際、すでに地方分権改革が進んで行く背景となり、その理由となったローカル・ガバナンスの変化は、この20年ほどの間にも、地域社会において、順次立ち表われてきていたということもできる。それは別の言い方をすれば、地方自治の成長という視点である。戦後改革以後、半世紀にわたる地方自治の積み重ねのなかで、現行地方制度の問題点が顕在化し、しかも新たな地方の事情に適合しなくなっていることが明らかになった。

まず、地方自治の現場からみると、戦後改革を経て以来、ほぼ半世紀にわたる地方自治の経験は、それまでの地方自治制度の下での地方分権を不十分だと感じさせるまでになったといってもよい。たとえば、歴史的にみても、公害や環境問題で地方自治体が先導的な役割を果たしてきたことは否定できない。また地方の能力の向上を端的に示す事例として、「一村一品運動」や「むらおこし」「まちづくり」運動などの展開がある。そこには、自治体行政のみならず、地域住民による積極的な行動が成果を生みはじめていることが明らかであった。かつては地方自治体にとって意味のあった中央の規制や保護が、地域の活動を阻害し始めたともいえるし、地域

住民や地方自治体の中に蓄積された自治の技術と能力が、そうした介入を不要とし始めた。現行地方制度が障害となって、地域の能力が発揮されない場合が目につくようになったともいえる。

構造改革がいわれるように、社会経済システムも、また政治行政システムも同様に硬直化し、新たな問題に的確に対応できなくなった。そして社会的にみれば、価値観の多様化がすすみ、多元的でグローバルな行動様式や考え方が当然のこととなってきた。そうした多面的な構造改革の必要性から、地域社会に着目し、地方分権を積極的に採用させる基礎があった<sup>(13)</sup>。かくして地方分権は、行政改革・政治改革における究極の目標のひとつとなり、大きく変化する社会経済環境への対応策となった。そのために地方分権を進めるための基本法制定にまで踏み込むことになったのである。そこでは、国内および地球規模での社会経済の構造転換を、地域社会において実現していくこと、そのことにより「生活の質」の向上や本来の「豊かさ」を地域から実現することができる<sup>(14)</sup>、という含意があることはいうまでもない。

こうした文脈において、ローカル・ガバナンスは、大きく変化してきたといえそうである。しかも、その変化ははまだ始まりの段階にあって、今後の変化は、より根底的なものになる可能性がありそうである。地方自治という従来の制度枠組みが、その実態を大きく変えることも当然予想されてしかるべきである。そのガバナンス変化の方向は、ガバナンスの担い手の変化、地方自治における統治機構の機能変化、地方政治ないし地域民主主義の変質として、大きく以下の3つに要約されるのではないだろうか。

まず第1に、繰り返しになるが、ガバナンスの担い手の変化という観点から、ローカル・ガバナンスの変化を指摘しておきたい。地域社会の自立と自助が強調されるなかで、資源制約と住民のニーズに応じて、NPOを初めとする市民セクターとのパートナーシップによる地域経営を目指そうとする方向が考えられる。そこでは、地域社会の統治過程が、従来の自治体行政を中心とする範囲を超えて、明らか

に広がりは始めている。別の言い方をすれば、政策決定と政策実施のパターンが、地方自治体を中心とするものから、住民・企業・行政がそれぞれ大きな役割を担いつつ関わるプロセスに変化しつつある。自治体行政を中心とするガバナンスから、市民セクター・民間セクターにも軸足を置いたガバナンスに、変化してきているのである。

第2に、新たなローカル・ガバナンスは、日本の地方自治における住民代表機関やその公職の存在意義あるいは役割を変えさせは始めている。首長や地方議会は、住民による全面的な信託によって行動するのではなく、その権力にはむしろ限界があり、社会的な調整や方向づけに主たる機能を限定することになる。そこでは、政治参加機能においても、行政サービス機能においても、パートナーシップ型ガバナンスがはたらき、従来型の政治や行政手法は通用しにくくなる。そうした観点からは、地方自治体行政にセーフティネット機能は残るとしても、首長や議会の役割は大きく縮減される。その場合に、自治体行政の活動は、相変わらず大きいとしても、地方議会については、その権限縮小も含めて再定義が行われる可能性は高いのである。

第3の論点は、ローカル・ガバナンスが、従来型の民主主義政治制度にとって代わる可能性である。別の言い方をすれば、ガバナンス変化が、代表民主制を破壊してしまう可能性であり、実は地方自治の本質を危機にさらす可能性があるという点である。すなわち、住民自治あるいは代表制民主主義の危機であるといつてよい。代表民主制が機能不全に陥っているという指摘はあるにしても、今のところ全面的にこれにとって代わる制度は存在しない。しかし、ローカル・ガバナンスの変化は、地方政府としての自治体の役割を限定することになるし、パートナーシップ型の決定は民主的正当性をもたない可能性もある。つまり、既存の民主主義制度を迂回して、地域政治を排除し、地域社会の統治を実現することになる場合が想定できる<sup>(15)</sup>。新しいガバナンスが、地域社会にもたらす政治的帰結は、住民への応答性や効率

性・有効性を達成する一方では、それら自体を危うくする民主的統治の危機（ガバナンスの機能不全）を招く可能性もあると考えられるかもしれない。

ローカル・ガバナンスの変化は、地域社会に新たな可能性を開くとともに、これまでの地域形成の構造や機能を大きく組み替える可能性をもっている。地域社会の構成員が、ガバナンス変化に直面しつつ、その地域生活をいかに再構築していくのか、その能力が厳しく問われているということであり、それが分権型社会の本質に近いものと考えられることができるであろう。

- (1) 地方分権推進委員会「中間報告一分権型社会の構築―」1996年、3頁。
- (2) たとえば、1960年代以降も大都市に関する地方団体や地方制度調査会などの提案・答申は繰り返し行なわれてきたが、実現されることはなかった。第9次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」1963年、第13次地方制度調査会「都市制度に関する中間報告」1969年、第14次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」1970年などがある。
- (3) 地方分権推進委員会、前掲「中間報告」14頁。
- (4) 本稿では、日本の地方分権改革を検証するために、その分析する枠組みとして、次のような手順をとらなければならないが、その詳細については紙幅の都合で割愛せざるをえない。

第1に、政治過程についての検討である。何ゆえに地方分権改革が進められてきたのか。その政治過程と、環境条件を明らかにする。

第2に、実際に行われた改革の構造についてあきらかにする。改革を推進した要因やその組織を明らかにする。また、その構造の機能様式を明らかにする。

第3に、改革の内容に関して、実際に、改革が進められたその手順を明らかにする。

第4に、一連の改革の成果が、当初の意図目的と現実の成果との関係で、どのように評価されるのかを検証することである。
- (5) ローカル・ガバナンスの考え方については、以下を参照された。拙稿「ローカル・ガバナンスにおける地方議会の役割」『月刊自治研』43巻502号、2001年7月。拙稿「市民・NPO・行政の新たなガバナンス」共編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年。
- (6) もちろん、地方分権改革は、国と地方自治体との関係において、統治体制の変革をもたらすものという意味で、日本のガバナンス変

化を将来する大きな改革であったといつてよい。しかし、本稿では、この改革が、地域社会にもたらした影響を、地域のガバナンス変化という観点から、検討してみることに主たる狙いがある。

- (7) 東京市制調査会編『地方分権の新展開』日本評論社、2002年、参照。
- (8) いうまでもないことではあるが、機関委任事務体制では、従来、中央政府の事務を地方自治体の執行機関に委任し、委任を受けた都道府県知事や市町村長が、国の省庁に上位に置いた下級行政庁として、その事務を執行することになっていた。いわば、地方自治体が、国の出先機関となって、国家行政機構の一部になっていたのである。この問題は、地方自治が国レベルのガバナンスの一部になってきていたことを意味していた。しかし、憲法上の地方自治の本旨や、住民自治の観点からすれば、機関委任事務は、従来から、日本における地方自治の発展にとって、大きな制約条件だと考えられてきた。そしてその廃止が、常に問題になっていたのである。だが、その廃止について、これまでは実現することができなかったのである。
- (9) これをもって地方の自律性の拡大として地方分権改革の成果とすることもできる。大阪大学法学部50周年記念シンポジウム『分権と自治』法律文化社、2000年、38頁。
- (10) 地方分権推進委員会『最終報告一分権型社会の創造：その道筋―』2001年、第4章、参照。
- (11) この点は、2002年11月に地方制度調査会に提出された、いわゆる「西尾私案」（副会長西尾勝国際基督教大学教授）が、小規模町村の合併策を強力に進めて、市町村規模の再編を制度的に確保しようとしたものであったことから明らかであろう。
- (12) しかし、この行政と住民あるいはNPOとのパートナーシップには、実は議会という要素は入っていない。地方議会の権能にかかわるような自治体改革が進められようとしているのであるが、なおそれが議会を外したままに議論が進む可能性がある。これが、最後にふれる民主主義の危機との関連で、今後、重要な論点となるであろう。
- (13) 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年、166頁。
- (14) 第三次臨時行政改革推進審議会『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第一次答申』1991年、第三部参照。
- (15) ガバナンスの自律性が、政府による管理を遠ざける可能性が、すでに指摘されてきている。Kickert, Walter., *Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management*, in Jan Kooiman(ed), *Modern Governance*, Sage, 1993, p.203 and 204.