

近隣政府と住民自治

横山 純一

北海学園大学法学部教授

1 近隣自治論議の活発化

近年、近隣自治論議が活発化している。その背景として、次のようなことが考えられる。つまり、1990年代以降、地方分権論議が進められるなかで、とくに人口規模が大きい都市になるにしたがって、行政と住民の間の乖離が大きい現実が浮き彫りにされた。そこで、住民自治と地方分権を進めるためには、住民と行政との協働のシステムづくりが重要な課題であることが明らかになってきた。そのような中で、住民によるコミュニティ形成の動きや、基礎自治体よりもさらに狭域の単位に一定の権限の移譲を行なう「自治体内分権」の動きが進められる必要性が生まれてきた。

実際、地域の間で差はあるものの、そのような動きが進んできている。横浜市や神戸市などの政令指定都市において行政区への分権の動きが行われている。さらに、このような動きは政令指定

都市には限らない。数年前に筆者が調査した沖縄県読谷村では、集落単位に存在する地区公民館（約20ある）を活用したミニデイサービスが盛んであるが（ミニデイサービスの利用者は、要介護の状態ではないが、老人クラブなどで活発に活動するほど元気ではない後期高齢者が多い）、運営費の一部を行政が補助金として支出する一方で、運営は地域にまかせ、地域住民による主体的かつボランタリーな取り組みが行われている。さらに、後に詳しく述べる福島県飯館村においても、住民のアイデアを生かしながら、住民自身が考えた集落単位の事業展開が行われている。行政は事業費への補助金支出は行おうが、基本的にどのような事業を行うのかについては集落にまかせているのである。基礎自治体よりもさらに狭域の単位の自治は、今後の地方自治を考える際に重要になるだろうと考える。

このような近隣自治を考える際のキーワードの一つが「近隣政府」（ネイバーフッド・ガバメント）であると言ってよいだろう。近隣政府は、近年の地方分権の潮流の中で、今後の住民自治や近隣自治の在り方を考えるうえで一つの選択肢として出てきたものである。近隣政府についてのまとまった考え方を提起したのは、日本都市センターの報告書『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（2002年3月、以下『報告書』と略す）である。日本都市センターでは寄本勝美早稲田大

よこやま じゅんいち

1950年生。東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。尚桐女学院短大講師。1986年札幌学院大学助教授、北星学園大学社会福祉学部教授を経て、2000年現職。著書に『高齢者福祉と地方自治体』『地方分権と地方財政』などがある。

学教授を委員長とする「市民自治研究会」を発足させ、2年間かけて調査研究に取り組み報告書をまとめた。以下、『報告書』の考察から始めながら、近隣政府について検討することにしたい。

2 「自治的コミュニティ」と 「近隣自治政府」

「市民自治研究会」の自治体アンケート調査（全国の市・特別区および都道府県のコミュニティ政策担当課長を対象に、2000年度と2001年度に実施）では、コミュニティを新しい視点で見直そうとしている自治体が多かった。アンケート調査によれば、従来の自治体のコミュニティ政策の重点は、住民同士の親睦をはぐくんで連帯感・自治意識を醸成する点におかれていたが、現在は、地域福祉・介護や環境問題（資源リサイクル、環境保全など）、防災・地域の安全等の個別のテーマや地区単位の総合計画および土地利用計画・都市計画への対応が重視されつつあるようである（ただし、住民同士の連帯感・自治意識の醸成を重視する考え方も、依然として比重が高い点にも注意する必要がある）。そこで、『報告書』では、コミュニティを住民自治の視点からとらえ直して、これまでの自治体のコミュニティ政策の新たなステージとして、「自治的コミュニティ」という言葉をキーワードとして使うのである。「自治的コミュニティ」の定義は、「親睦的活動のみならず、地域住民による自治の視点から、住民が地域の諸課題を自主的に解決し、地域の共通課題にかかわる政策の形成・決定・執行を自ら担うコミュニティ」である。

そして、このような「自治的コミュニティ」の視点を踏まえて、近隣政府が提起される。すなわち、近隣政府とは、「基礎自治体の一部の地域において、住民主体で、かつ基本的に地域住民全員を構成員として創設され、地域の問題・課題について議論し、方策を決定し、さらには執行までを

実施する、近隣自治のための小さな政府」である。と。そして、近隣政府を考える際、コミュニティの状況は地域によって異なることから、近隣政府のイメージを幅を持って提言している。

つまり、『報告書』では、近隣自治の仕組みの類型として、AとBの2タイプをあげる。Aタイプは住民参加・協働型で、今日、全国各地で展開されてきているものである。住民自治組織等と行政との参加・協働のシステムで、コミュニティ協議会、市民・区民委員会、自治会・町内会系組織、まちづくり協議会等の機能の一層の強化等を図ろうとするもので、行政サイドにおけるそのバックアップと住民活動とのリンケージを実質的に図ることに重点がおかれるタイプである。Bタイプは近隣政府型で、さらにその中が2つに分けられる。

一つは、都市内分権推進の視点に立脚して、政令指定都市の行政区や基礎自治体の支所・出張所における住民参加の仕組みを制度的に強化する方法をとるもので（近隣自治政府移行型）、もう一つは、狭域の場における共通課題の共同処理の在り方を狭域の場で考えて決定するという「決定機能」に着目し、その決定に関して、民主的正統性が確保される類型である。このタイプは、住民総会または住民代表機関としての議会（直接選挙または市議会による選出等）を有するので、自治体に準じた自治権を有するシステム、つまり「準自治体」ないし「近隣自治政府」ともいうべきものであり、基本的に独立した法人格が付与されるタイプである（近隣自治政府型）。近隣自治政府移行型は、Aタイプからの移行形態であって、かつ近隣自治政府への前段階のものという位置付けになっている。

先に指摘したように、『報告書』では、近隣政府を幅を持って定めている。というのは、すべての基礎自治体が近隣政府を作る必要があるとは限らないからである。あくまで『報告書』では、新しい近隣自治の仕組みにおける選択肢の一つとして近隣政府が提起されているのであり、近隣政

府を創設するのか否か、創設する場合にはどのようなタイプの近隣政府を創設するのかについては、基礎自治体や住民自身の判断にかかっているのである。

『報告書』における近隣政府の提言は、『報告書』に深くかかわった日本都市センター研究員の武岡明子が述べるように、「やや時期尚早であることは認めつつ、いわば問題提起として行ったものである」（武岡明子「自治の単位と近隣政府」、『月刊自治研』2002年8月号）。

3 市町村合併と近隣政府

2004年5月19日の参院本会議で、いわゆる合併特例法関連の3法（「市町村の合併の特例等に関する法律」、「市町村の特例に関する法律の一部を改正する法律」、「地方自治法の一部を改正する法律」）が可決され成立した。この3法の可決・成立は、現行の合併特例法が2005年3月末で期限切れになることを受けて、その後の市町村合併を推進するために行われたもので、第27次地方制度調査会の答申（2003年11月13日）を基礎にしている。

「市町村の合併の特例等に関する法律」の中身は、3万人市の特例と合併特例債の廃止、地方交付税の合算特例の縮小、合併特例区の創設などであるが、本稿との関連では合併特例区が注目される。合併した自治体は、合併前の旧市町村単位で、法人格を有する区（合併特例区）を5年間設置できることになった。そして、区長と合併特例区協議会をおくことができるが、公選とはしない。また、課税権や起債権はない。住居の表示にはその名称を冠することが可能である。また、合併特例区は、「市町村の特例に関する法律の一部を改正する法律」によって、現行の合併特例法においても規定される。

この合併特例区と並んで注目されるのが、地域自治区である。地域自治区は、「地方自治法の一

部を改正する法律」によって規定された。つまり、地方自治法の改正によって、市町村は市町村内の一定区域を単位とする地域自治区を自らの判断で設置できることになった。つまり、地方自治法の第7章において、地域自治区は、「市町村長の権限に属する事務を分掌させ、および地域住民の意見を反映させつつこれを処理するため、条例でその区域を分けて定める区域ごとに設けることができる」とされたのである。地域自治区は、法人格を有さない。また、地域自治区には区長をおくことができるとともに、地域協議会を設置できる。その構成員は市町村長が選任し、任期は4年である。地域協議会は地域の意見を取りまとめて行政に反映させる。さらに地域自治区には事務所が設置され、市町村の事務分掌が行われる。

今回の改正で最重要なのは地域自治区の創設であろう。5年間という期限が付き、しかも市町村合併を推進するための一つの手段になっている合併特例区とは異なり、地域自治区は、今後の市町村内分権や近隣自治を考えた時、重要な意義があると言えるのである。もっとも、この地域自治区も、市町村合併を進めるための方便になっている側面があることを見逃がしてはならない。2002年秋から2003年夏ごろにかけて、いわゆる「西尾私案」に対し、町村の激しい反発や厳しい批判が行なわれたことは記憶に新しいが、その中で、町村の反発を和らげ、合併に向かわせるために、地域自治組織をめぐる議論が加速していた事実が紛れもなくあったからである。地方自治法に地域自治区を盛り込むことになった背景が直視されなければならないのである。

にもかかわらず、地域自治区が重要であることを筆者は認める。というのは、中長期的には、明らかに、住民自治の拡大深化が求められ、近隣自治の議論が重要になり、近隣自治の仕組みの構築が必要であると考えからである。また、先にも指摘したように、実際、都市を中心に「都市内分権」の議論が進むとともに、大都市とくに政令指

定都市の一部において行政区への分権化の動きがみられ、一部の町村においても、市町村合併とは関係なく、この間町村内分権を進めてきた実績があるからである。今回の地域自治区は、『報告書』の言うような近隣自治政府には遠いものかもしれない。しかし、地域の実情の相違はあるものの、今後、基礎自治体は、近隣自治の仕組みづくりや、近隣自治の仕組みにおける選択肢の一つである近隣政府について、検討していく必要があるだろう。

また、それだけに、近隣自治や近隣政府が、市町村合併推進の方便として使われるのであればナンセンスと言わざるを得ない。住民組織の力量、自治会・町内会が当該基礎自治体で果たしている役割・機能、自治会・町内会と住民活動団体などとの関係（町内会や既存の公益団体とNPOとの対立が激しいのか、良い関係がとりむすばれているのかなど）、基礎自治体のまちづくりへの問題意識と力量、近隣自治への住民のニーズや必要度などを考慮しながら、合併市町村が近隣自治の仕組みづくりを慎重かついねいに検討するのならともかく、市町村合併推進と合併反対住民の懐柔のために安易に近隣自治や近隣政府が持ち出されるのならば、まちづくり、特にコミュニティを重視したまちづくりには決してならないだろう。第一、財源の問題からの制約もある。合併してもしなくてもその地域にいく地方交付税などの財源が同じであるなら合併絡みの近隣自治や近隣政府も機能する可能性もあるが、地方交付税の合算特例に端的に現われているように、合併した場合には、合併後10～15年後には合併しない市町村よりも地方交付税などの財源は少なくなる。合併は何よりも行政効率化が第一の目的であるのだから、合併がらみの近隣自治や近隣政府には、どうしても限界があるのである。近隣自治や近隣政府は市町村合併とまったく無関係ではないけれども、市町村合併を前提とした仕組みでは決してないことは明らかなのである。

4 福島県飯館村にみる近隣自治と自治体内分権 (1)―飯館村と市町村合併

近隣自治と自治体内分権を具体的に検討するために、集落自治や住民参加を積極的の進めてきた福島県飯館村の事例を検討してみよう。さらに、飯館村が市町村合併にどのように望んでいるのかについても考察しよう。

飯館村は福島県の地域区分から「浜通り地域」に属し、県の東北部、阿武隈山系北部の丘陵地帯に広がる標高220～600メートルに生活基盤を持つ農村である。したがって、「浜通り」地域には属しているが、海（太平洋）に面してははず、海に面している最寄りの自治体（原町市）から40キロメートルも内陸部に入るところに位置している。1956年に旧大館村と旧飯曾村が合併して現在の飯館村になったが、現在の人口数は6,963人、世帯数は1,760世帯である（2002年4月現在）。1955年の合併当時の人口は11403人で世帯数は1,809であったから、世帯数はあまり変化がみられないが、若者の村外への流出が進んで人口数は39%減少していることが把握できる。1976年以降ずっと、過疎法に基づく過疎地域指定を受けている。

基幹産業は農業（水稲、畜産、葉たばこ）であるが、近年は、野菜、花栽培にも力を入れ複合経営が目指されている。また、飯館牛のブランド化に村をあげて取り組んでおり、肥育実証を兼ねた振興公社（飼育センター）を設置している。第2次産業も発達しており、就業人口数では第1位（第2位は第1次産業）である。地元産の御影石の石材業は主力産業の一つだし、精密器具製造、縫製、弱電、建設関係の事業所の生産が伸びる傾向がみられる。これに対して商業は、近隣町村の購買が年々増加傾向にあり、今後の対策が必要になっている。

飯館村の財政をみてみると（2000年度決算）、

歳入合計は48億7800万円で、地方税の構成比は9.3%、地方交付税の構成比は53.1%である。財政力指数は0.18、公債費負担比率は18.3%、地方債現在高は41億4,800万円（うち政府資金が36億2,000万円）、積立金現在高は全部で17億6,000万円（うち財政調整基金は6億8,000万円）である。

市町村合併については、飯館村は住民の意見を聞く機会を積極的かつ多様に設けてきた。村では、合併を「目的」としてとらえるのではなく、住民が村・地域を見つめ直す機会としての「手段」としてとらえ、住民の意見をできるだけ合併の意思決定に反映しようと、2001年6月から2002年8月までの間に、「市町村合併問題を考える村民集会（村民勉強会）」を9回開催し、さらに、2002年10月から12月にかけては地区懇談会を7地区で実施した。村民集会と地区懇談会出席者数は延べ1,345人にのぼっているが、青年層の議論への参加が少ない点が難点であった。

飯館村の市町村合併の動きは、めまぐるしいものがあつた。当初、飯館村は相馬郡内の4町村（小高町、鹿島町、新地町、飯館村）と2つの市（原町市、相馬市）とで任意合併協議会を形成したが（2003年1月）、任意協議会は同年7月に解散した。その後、飯館村は原町市、鹿島町、小高町と南相馬法定合併協議会を形成することになるが（2004年2月）、2003年12月に行われた3市町との合併の是非を問う住民投票では反対が約53%を占めたこと（ただし、法定合併協議会に参加した）などの事情などから、村長は合併協議会から離脱を表明し（2004年9月7日）、合併協議会からの離脱に慎重な議会と対立した（議会は協議会離脱案を否決、2004年9月17日）。合併協議会継続を求める議会との関係もあり、飯館村は4市町村での合併協議を継続することになったが、2004年10月17日に行われた村長選挙で単独自立移行の村長が再選され、現在、飯館村は合併協議からの離脱を検討している。

では、なぜ、飯館村が市町村合併をめぐる、

上記のような複雑な立場をとるのだろうか。市町村合併を躊躇する要因が多数みられる点が着目されるべきである。

まず、飯館村の地理的位置関係の問題である。飯館村以外の3市町が太平洋に面する自治体であり、飯館村が山間地なのに対して飯館村以外の3市町は平坦地である。したがって、標高も違うし、気候も風土も異なる。飯館村以外の3市町は除雪の必要がないし、スクールバスもいない。冷害対策なども飯館村では必須条件である。さらに、飯館村以外の3市町にはJR（常磐線）が走っており、相互に行き来するのに便利であるが、飯館村は、原町市から40キロメートル離れ交通条件がよくないために孤立気味である。合併した場合、地理的位置との関係で、「飯館村だけがつまはじきにされるのではないか」という懸念が、どうしても出てくるのである。

第2は、第1の理由とも関連するのであるが、飯館村が合併してできた新市の中では周辺地域に陥ってしまい、そのことによって、大幅な人口の減少が進むことが懸念されている点である。実際、「市町村合併問題を考える村民集会」では、住民から、昭和の大合併で合併した相馬市の玉野地区、浪江町の津島地区、合併しなかった葛尾村を引き合いに出しながら、いずれも人口数が減少しているものの、玉野地区や津島地区が合併後急激に人口が減少したのに対し（1965年から2000年にかけての減少率は、玉野地区44.9%、津島地区52.8%）、合併しなかった葛尾村の人口減少率（36.9%）が玉野地区や津島地区よりも低かった点が指摘され、合併した場合には飯館村が新市の周辺地域になってしまい、玉野地区や津島地区と同じ轍を踏むのではないかという懸念の声が出されたのである。

第3に、飯館村は、相馬地方の市町村との付き合いが多かったとはいうものの、飯館村の八木沢地区が原町市、大倉地区が相馬市、二枚橋地区が福島市との交流が多く、それぞれの地区で生活圏

が異なっている。このことも、合併を躊躇させることにつながっているのである。

第4に、4市町村の産業構造の相違である。飯館村以外の3市町では、第1次産業の就業人口数の割合が少なく、6.6%の原町市以外はいずれも10%台なのに対し、飯館村は第1次産業の就業人口数が多く、その割合は31.79%である。農業を基盤とする自治体は飯館村だけであり、飯館村以外の3市町と飯館村の産業構造は極端に異なっている。合併が実現したら、農業面の政策がおろそかにされるのではないかが心配されているのである。

第5は、飯館村と3市町とでは、財政状況が異なっている点である。財政力指数は、原町市0.91、鹿島町0.39、小高町0.41、飯館村0.18となっており、飯館村のみが地方交付税の歳入総額に占める割合が50%を超えている。公債費負担比率は、飯館村が18.3%と高くなっているが、他の3市町は比較的低い（原町市10.4%、鹿島町8.6%、小高町12.5%）。

第6は、次の5で詳しく述べるが、飯館村は、村民参加と地区からの積み上げ方式で地域づくりを行ってきた。このような全国的にも注目されるユニークな実践が、合併によって消え失せてしまう恐れがあることが懸念されている。狭域政策、住民参加、集落自治が進んでいるからこそ合併を選択しないことにつながったのではないかと思われる。

5 福島県飯館村にみる近隣自治と自治体内分権 (2)―集落自治の仕組みと狭域政策

飯館村では、住民参加が進んでいる。つまり、飯館村は、第3次総合振興計画（1983年策定）、第4次総合振興計画（1994年策定）を、村民のあらゆる階層の参画によって策定してきた。また、村の主要問題等についても、いわゆる「役人の机上のプラン」や民間コンサルタントまかせを廃止

し、村民の参画や、特に青壮年や若い女性の参加を重視してきた。また、「いいたて夢想塾」、「若妻の翼」による活動、「いいたて農の大地に生きる会」など、村民の自主的な活動が活発である。こうした活発な住民活動や住民参加は、集落自治と密接に結び付いている。以下、飯館村の自治体内分権の仕組み、つまり集落自治の中身について検討することにしよう。

飯館村には20の行政区がある。そして、行政区を単位とした地域づくり運動（新農村楽園推進事業・地域づくり事業）を1995年度から実施してきた。つまり地区の主体的な事業に対し、1地区あたり1,000万円を限度として村が補助金を交付して、地区住民が地区のニーズを調べながらアイデアを出し、事業展開を行っているのである。この地域づくり運動は、現在、約10年が経過して成熟してきた。そこで、この行政区を単位とした地域づくり運動は注目されるので、やや詳しく述べてみよう（資料1～2を参照）。

まず、各地区から事業案を提出してもらい、この事業案を審議するために、行政区の代表などで構成する「地区計画協議会」が組織される。次に、「地区計画協議会」では、提出された地区別計画や、同計画に変更、追加がある場合の承認のほか、特定の住民の利益になっていないのかの審査も行われる。そして、「地区計画協議会」の承認が得られれば、村から助成金が支出される。助成金額は1行政区あたり1,000万円以内であるが、事業計画策定費100万円（事業費の10%以内）、事業実施助成分900万円（事業費の90%以内）が目安とされている。地区別計画の事業完了年度は2004年度であるが、村は、1995年度から2004年度までの10年間で、ふるさと創生事業の1億円と地方交付税の一部を財源に2億円を予算化している。

地区別計画において、地区の産業振興や文化財の保護、環境保全、福祉の充実など各行政区の取り組みは本格化してきている。地区別計画はソフト事業が原則だが、ソフト事業を行うために必要

資料1 地区別計画の進め方について

■実施計画の基本的な考え方

- 1.実施計画は原則として『第4次総合振興計画・地区別計画』の内容に沿って策定してください。
- 2.実施計画の策定及び計画に基づく具体的事業は複数の行政区が共同で実施することができます。
- 3.全体計画がなかなかまとまらない場合、当面、決定しているものだけについて計画書を取りまとめ、事業に着手することができます。
- 4.実施計画を策定した後、地区のさまざまな事情により計画を追加、変更する必要が生じた場合は、『地区計画協議会』の承認を受ければ、追加、変更することができます。

■事業実施の基本的な考え方

- 1.地区別計画はソフト事業を原則としますが、ソフト事業を行うために必要な施設整備（ハード事業という）については『地区計画協議会』の承認を受ければ、行うことができます。
- 2.事業実施に対する助成金は、各年度ごとに所定の手続きに従ってお支払いします。

■予算措置

- 1.地区計画助成額1,000万円は、実施計画策定費100万円（事業費の10%以内）、事業実施助成分900万円（事業費の90%以内）を目安としています。
- 2.複数の行政区が共同で実施する事業については、事業費の100%を助成することができます。
- 3.計画策定にかかる費用のうち会議費（食料費）の割合は20%以内としてください。

■計画の進め方

- 1.地区別計画の事業完了年度は、平成16年度（平成17年3月末まで）です。
- 2.地区別計画の主体は地区の皆さんですので、地区住民全体の理解と参加の下に実施してください。

■執行上の留意点

- 1.視察研修費について
 - ①1泊2日の場合は、宿泊費及び飲食費の合計額は1人当たり17,000円が助成限度額です。
 - ②日帰りの場合は、昼食等の飲食費は1人当たり2,600円が助成限度額です。
- 2.実施計画策定にかかる費用のうち、日当（会議に出席した人に対する報酬）に類する費用は助成の対象となりませんので、ご注意ください。
- 3.神社や参道の整備、葬儀用備品等、宗教に直接関連する事業には助成できません。

〔出所〕 飯館村資料より

な施設整備についても、「地区計画協議会」の承認を受ければ行うことができる。草野、蕨平の両地区は「ミニデイサービス」を設置する事業費の一部に助成金を充当した。蕨平地区では廃校になった小学校を地区の集会所に改造したが太陽光システムの浴場を備えた。佐須地区では、創作太鼓「虎捕太鼓」を創設し、地域の子どもたちに太鼓とふれあう場を設けた。学校完全週5日制における子どもたちの受け皿対策としても期待が寄せられているのである。また、前田地区では、交流

広域の場として「ふれあい茶屋」（直売施設）をつくった。休憩施設としての利用のほか、竹炭をつくって販売したり、地元で取れた新鮮野菜を直売したりして主に村民の憩いの場として活用されているのである。

さらに注目されるのは、飯館村が、20の行政区ごとに将来の人口推計をつくり、集落政策をどのように構築するかを模索している点である。2001年11月に出された「飯館村村民企画会議報告書—集落機能を考える—」は次のように述べて

資料2 地区別計画推進状況一覧表

(平成14年3月29日現在・単位/円)

行政区	平成7～13年度		主な事業の内容	補助金ベース 認定額
	事業費	助成費		
草野	7,260,488	6,331,000	会館増改築等	10,000,000
深谷	2,765,835	2,475,000	伝統芸能保存、地区内環境美化	8,100,000
伊丹沢	7,309,662	6,575,000	記念植樹等、公園整備	8,595,000
関沢	2,918,361	2,570,000	伝統芸能保存等	9,248,000
小宮	4,991,021	4,487,000	交流事業、案内板等設置	8,730,000
八木沢芦原	6,349,410	5,713,000	情報機整備等、公園整備	10,000,000
大倉	2,328,014	1,948,000	視察研修等	9,270,000
佐須	4,919,281	4,334,000	創作太鼓等	9,252,000
宮内	8,868,653	7,780,000	ふれあい施設整備等	8,520,000
飯桶町	2,569,049	2,034,000	公園整備、伝統芸能保存	9,766,000
前田八和木	8,296,655	7,114,000	交流事業等	8,460,000
大久保外内	1,272,324	1,139,000	伝統芸能保存	8,901,000
上飯桶	6,828,050	5,911,000	伝統芸能保存、コミュニティー活動促進	8,865,000
比曾	6,982,250	6,274,000	ミニ公園整備等	9,000,000
長泥	10,163,797	8,885,000	伝統芸能保存等	10,000,000
蕨平	11,902,359	10,000,000	テイサービスセンター	9,999,000
関根松塚	7,478,524	6,533,000	地区公園整備、集会所周辺整備	9,673,000
白石	3,082,232	2,742,700	盆踊り保存	2,430,000
前田	8,730,686	7,852,000	直売施設設置	9,495,000
二枚橋須萱	6,140,173	5,493,000	公園設備等	8,280,000
	121,156,824	106,190,700		176,584,000

(出所) 資料1に同じ

いる。「市町村合併は手段であり、最終目的は将来の村づくりにあるものととらえ、人口推移と高齢化比率の推移により集落機能のあり方を分析し、日常生活をする上で望ましい集落環境が経済性だけでなく、過疎問題の本質まで議論が及ぶことを期待して(いる一筆者)」とするのである。行政区ごとに将来の人口を推計した自治体は全国的にも希有であり、それだけ集落政策の重要性を飯館村が強く認識していることを示している。単純に行政区の人口の減少=集落移転政策=市町村合併とはいかないことを、飯館村はメッセージと

して発していると言えるだろう。■

《主要参考文献》

- 1 日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、2002年3月
- 2 武岡明子「自治の単位と近隣政府」(『月刊自治研』2002年8月号)
- 3 沢井勝「『福祉国家』の変容と『地域自治組織』の展望」(地方自治総合研究所『三位一体改革の虚実—2004年地方財政レポート』、2004年9月)
- 4 横山純一『北海道における広域行政、市町村合併の調査研究』、北方圏センター、2003年3月

多様で主体的な コミュニティ形成のための一考察

武岡 明子

日本都市センター研究員

1 はじめに

地方分権の進展と「平成の大合併」といわれる全国的な市町村合併の動きの中で、ここ数年、「近隣政府」が注目を集めてきた。

財団法人日本都市センターでは、2000年度以降の一連の研究報告書⁽¹⁾において「近隣政府」の提案を行ってきた。そこでは、コミュニティのあり方は多様であり、どのようなコミュニティを形成するかは住民の主体的な選択に委ねられることが望ましいという考えのもと、多様で主体的なコミュニティの選択肢の一つとして、「近隣政府」を提案してきた。

「近隣政府」は、第27次地方制度調査会の審議事項のひとつとして取り上げられ、その答申を受けて、2004年5月に「地域自治区」および「合併特例区」という新しい仕組みが制度化されたところである。

本稿では、このような状況を踏まえ、まず、市町村合併とコミュニティとの関わりについて述べ

る。次に、そもそも「近隣政府」がどのような問題意識から、どのような目的を持って提案されてきたのか、「近隣政府」と「平成の大合併」のもとで制度化された新しい仕組みとはどう違うのかを整理する。そして最後に、コミュニティの担い手が広がりを見せつつある状況に触れて、今後の多様で主体的なコミュニティ形成のあり方を考えてみることにしたい。

2 市町村合併とコミュニティ

「近隣政府」がこれだけ注目されたのは、やはり「平成の大合併」といわれる大規模な市町村合併を背景として、コミュニティのあり方が重要視されるようになったためであろう。

「昭和の大合併」の時には、事情は多少異なっていた。合併した市町村はできるだけ早くひとつの自治体としての一体性を形成することが望ましいとされ、合併した市町村が旧市町村の区域ごとに置くことができるのは、法制度上は、支所・出張所または財産区に限られていたのである。その上、旧市町村の区域ごとに支所・出張所または財産区を置く場合も、限定すべきであると考えられていた。

つまり、「昭和の大合併」においては、新市町村建設促進法第7条により、合併市町村に置かれた支所・出張所は早期に統廃合を進めるべきとき

たけおか あきこ

1973年生。早稲田大学政経学部卒。早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了。99年より現職。

れていた。また財産区も、町村合併促進法（1953年10月施行）第23条第4項において、「合併関係町村の相互の間にその有する基本財産の所有について著しい不均衡があり、これを統合して合併町村に属させることが適当でない」と認められる特別の事情がある場合に」、関係町村間の財産処分の協議により財産区を設置しようとする特別な設置手続きが置かれた⁽²⁾のものであり、設置することができるのは限定されていた。「昭和の大合併」のときは、いわば合併のための苦渋の策として、旧市町村ごとに支所・出張所または財産区を置くことを認めたのである。

しかし、「昭和の大合併」は、10年近い年月を経て、1970年代のコミュニティ政策へ影響を与えている。「昭和の大合併」の目的は、交通・通信手段の発達による急速な社会経済の変化による生活圏の拡大と比較して、町村の規模がまだ小さいことから、町村の「組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するよう規模の適正化を図ること」（町村合併促進法第1条）にあった。そして、コミュニティ政策の端緒となった1969年9月の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の答申「コミュニティ生活の場における人間性の回復」においては、都市化の波、交通網の発達とモータリゼーションの進展による生活圏域の拡大、人口の都市集中等による生活様式の変化が伝統的な地域共同体を崩壊させ、新しいコミュニティが求められているとされていた。このように、生活圏の拡大に対応するために市町村合併が行われ、それが都市化と生活様式の変化を促進し、コミュニティ政策へとつながっていったと考えられる。

3 コミュニティと「近隣政府」

それでは、「昭和の大合併」の後に行われた1970年代のコミュニティ政策以来の「コミュニティ組織」の特徴とは何か。そしてそれは、「近

隣政府」とどのように違うのか。

(1) コミュニティ組織

先に述べたとおり、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の答申では、都市化の進展や生活圏の拡大等が地域共同体を崩壊させ、新しいコミュニティが求められているとされた。これを受け、1971年から3カ年にわたり行われた自治省のモデル・コミュニティ政策では、地区内の各種団体の代表者から構成されるコミュニティ組織が立ち上げられ、コミュニティ・センターの管理運営を核に各種の地域活動を行うこととされた。これは、モデル・コミュニティ地区のみならず、独自のコミュニティ施策を行う市町村にも多くみられる特徴であった。

伝統的なコミュニティ政策において、コミュニティ組織に期待されていた機能は、地域へのサービス提供機能であり、それを通じて住民の親睦を深めることにあったといえよう。

これを裏付けるように、日本都市センターが2000年12月に実施した「自治体におけるコミュニティ政策等に関する実態調査」⁽³⁾において、市・特別区に対し、コミュニティ政策の重点分野をコミュニティ政策開始当初と現在とに分けて尋ねたところ、いずれにおいても「住民同士の連帯感・自治意識の醸成」が飛び抜けて多く、およそ8割を占めた。

(2) 近隣政府

これに対し、「近隣政府」は、地域へのサービス提供機能にとどまらず、地域課題についての決定機能にも着目し、コミュニティ・レベルにおいて、住民の意思を自治体の施策によりよく反映させようという仕組みである。

ここでいう決定機能とは、コミュニティ組織が内部的な意思決定を行うことはもちろん、地域に関わる自治体の施策に関して、コミュニティ組織の決定が自治体を拘束する、または自治体に尊重

する義務を課すことを含む。間接民主制の下では、長と住民、議会と住民との間にずれが生じることは避けられない。そこで、住民投票や条例の制定・改廃の直接請求等が制度化されている。しかし、こうした制度は、問題がよほど大きくない限り、活用されていない。また、通常は自治体全域を対象とするため、コミュニティ・レベルの問題を考える上では適当ではない。「近隣政府」は、住民に身近な日常的な問題を、より住民に身近なコミュニティ・レベルにおいて解決するための仕組みなのである。

コミュニティ組織は、実際には行政側が結成を呼びかけることも多いようであるが、行政から独立した民間組織である。一方、近隣政府は、決定機能に着目した結果、市町村の一機関（たとえば、市町村長の諮問機関など）または特別地方公共団体として制度化することとなる。具体的には、市町村の地区別の審議機関のようなものから、自治体としての法人格を有し、その意思決定機関の構成員を住民の選挙によって選出し、課税権を有するものまで、いくつかの類型が考えられる。

本稿では、紙幅の都合上、「近隣政府」の詳しい類型の説明は行わないが、日本都市センターが提案した「近隣政府」の特色として、次の3点を指摘しておきたい。

第一に、コミュニティは市町村合併のいかに関わらず、すべての市町村において重要な問題であるという前提のもと、近隣政府を合併市町村のみが導入できるような限定した制度とはしないこと【全市町村への導入可能性】。

第二に、多様で主体的な選択を可能にするような柔軟性を持った制度とすること（例えば、市町村内の一部地域のみでの設置も認めるなど）【制度としての柔軟性】。

第三に、その構成員が住民の直接選挙で選ばれる、すなわち民主的正統性を持ち、決定権を有する制度も視野に入れて検討したこと【決定権の付与】。

この三点については、後で「地域自治区」およ

び「合併特例区」と比較してみることにしたい。

4 「平成の大合併」における 近隣自治の仕組みの制度化

現在の「平成の大合併」においては、「昭和の大合併」当時とは異なり、むしろ、合併促進策として、既存の制度が活用されると共に、新しい制度が整備されている。「地域自治区」および「合併特例区」もそのひとつとして制度化されたものである。

ここでは、「昭和の大合併」のときにも活用された既存の制度である「支所・出張所」、「平成の大合併」の当初から制度化された「地域審議会」の活用状況をみておく。その後、地域自治区、合併特例区の制度の概要を紹介したい。

(1) 支所・出張所

先に述べたとおり、「昭和の大合併」においては、合併市町村に置かれた支所・出張所は早期に統廃合を進めるべきとされていた。にもかかわらず、現在の支所・出張所には、「昭和の大合併」前の旧町村単位に置かれているものが少なくない。日本都市センターが2003年11月に実施した「近隣自治に関するアンケート調査」(4)によれば、支所・出張所の所管区域が合併前の旧市町村の区域である市・特別区は6割以上を占める。

「平成の大合併」においても、合併後に旧市町村ごとに支所・出張所を置くケースは多い。1999年4月1日に合併した篠山市以降、2004年4月1日までに合併した46市について、新市の本庁舎（地方自治法第4条に基づき、条例で定める主たる事務所）以外の合併関係市町村の旧庁舎の取扱いを調べたところ、支所とした市が33市（うち4市は「総合支所」と称している）、分庁舎方式をとる市が7市、「地域振興事務所」、「総合事務所」など（条例上の位置づけはなし）としている市が6市であった。すべての市が、合併関係市町村の

旧庁舎を何らかの形で活用しているが、その中でも支所としている場合がかなり多い。

(2) 地域審議会

1999年の法改正により、新たに「地域審議会」(市町村の合併の特例に関する法律第5条の4)制度が創設された。これは、合併後、期間を限って旧市町村単位に置くことのできる、合併市町村の長の諮問機関である。制度創設以降、2004年4月1日までに合併した46市のうち、21市が地域審議会を設置している。2001年7月までに合併した21市のうち、地域審議会を置いたのは4市にとどまるが、2001年8月以降に合併した25市のうち17市が地域審議会を置いており、地域審議会を設置する市は増えつつある。

(3) 地域自治区および合併特例区

第27次地方制度調査会(2001年11月～)では、審議事項の一つとして「ネイバーフッドガバメント」が取り上げられた。すなわち、2002年8月8日開催の第5回専門小委員会の資料2「第27次地方制度調査会審議事項に係る論点整理について」において、「合併が進んで基礎的自治体の規模がある程度大きくなったとき、基礎的自治体の区域内において、ネイバーフッドガバメントやコミュニティ等の狭域の自治組織を制度化するか。この場合、ごく限定的な権能の地域団体とするか、それともかなり多様な権能を備えた団体とするか」という項目が盛り込まれていた。

「ネイバーフッドガバメント」は、答申等においては用いられず、中間報告(2003年4月30日)および最終答申(2003年11月19日)では、「地域自治組織(仮)」が提言された。そして、政府内で関連する法律の制定および改正の検討が行われ、地方自治法の改正による「地域自治区」と、合併新法の制定(市町村の合併の特例等に関する法律)および合併特例法の改正(市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律)による

「合併特例区」が創設されることになった。

1) 地域自治区

「地域自治区」は、市町村内の一定の区域を単位として、市町村の判断により設置することができる(法人格は有さない)。地域の意見をとりまとめ、行政に反映させるための「地域協議会」(構成員は市町村長が選任)と、市町村の事務を分掌する区の事務所(事務所の長は事務吏員)が置かれる。地域自治区は、すべての市町村に認められる一般制度として制度化されたものであるが、合併に際して、1または2以上の旧市町村単位で設けられる地域自治区には、区長を置くことができ、住所の表示には地域自治区の名称を冠することが認められている。

地域自治区の区域に係る重要事項は、あらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならないほか、地域協議会は、市町村の事務で地域自治区の区域に係るもの等について、市町村の長その他の機関に意見を述べるができる。これは、従来の地域審議会が有する諮問機能を強化し、「意見具申権」を与えたものといえる。また、区の事務所は従来の支所・出張所に類するものと考えられるが、地域協議会と区の事務所をあわせて置くことで、分掌する事務の処理に地域の意見を反映させることもできると考えられる。

2) 合併特例区

「合併特例区」は、合併した市町村のみに認められる合併特例であり、合併後5年以内に限り設置できる特別地方公共団体である。合併関係市町村の協議で規約を定め、都道府県知事(2以上の都道府県にわたる場合は、総務大臣)の認可を受けて設置する。「合併特例区協議会」(構成員は規約で定める方法により市町村長が選任。公選とはしない)と、特別職の区長が置かれる。

合併特例区は、①合併関係市町村において処理されていた事務であって一定期間合併特例区で処理することがその事務の効果的な処理に資するもの、②その他合併特例区が処理することが特に必

要な事務のうち、規約で定めるものを処理する。

また、①予算等の重要事項を定めるときは、合併特例区協議会の同意が必要、②規約で定める合併特例区の区域に係る重要事項を実施しようとする場合は、合併特例区協議会の意見を聴かなければならない、③合併特例区協議会は地域振興等合併特例区の区域に係る事務に関し合併市町村の長その他の機関に意見を述べることができる、とされている。

5 「近隣政府」と地域自治区、

合併特例区との比較

「地域自治区」および「合併特例区」は、最終的な名称は違うものの、審議過程においてはネイバーフッドガバメントという名称で検討されており、「近隣政府」も参考にして検討されたものと考えられる。そこで、先に「近隣政府」の特徴としてあげた三点を、地域自治区および合併特例区に当てはめてみたい。

第一の「全市町村への導入可能性」については、「地域自治区」は当てはまるが、「合併特例区」はその名前が示すとおり、合併市町村しか導入することができない。

第二の「制度としての柔軟性」については、合併特例区は「設置期間は、5年を超えることができない」と法定されており、期間を限った時限的な仕組みであり、かつ、「1または2以上の合併関係市町村の区域であった区域」を単位とするものとされ、これ以外の自由な区域割ができない。また、地域自治区は、合併するかどうかに関わらず、すべての市町村が設置できる一般制度ではあるが、「その区域を分けて定める区域ごとに」設置するとされており、一部区域の設置は認めず、全域に設置することとされている。

第三の「決定権の付与」については、地域自治区にも、合併特例区にも、公選職は置かれないこととなった。これまでのコミュニティ組織と「近

隣政府」との最大の違いはこの「決定権」の有無であり、決定権を持つためには構成員を公選で選出し、その決定が民主的正統性を持つことが必要であったが、それは実現しなかったわけである。

6 コミュニティの担い手の広がり

近隣政府は、コミュニティのサービス提供機能のみならず、決定機能にも着目した仕組みである。今回制度化された地域自治区および合併特例区は決定権を持つものとはならなかったが、コミュニティはこれまでも重要なサービス機能を担ってきたし、自治体の厳しい財政状況などを踏まえると、今後、コミュニティの地域サービス提供機能は、これまで以上に重要性を増すものと考えられる。

その際、ボランティア・NPO等のテーマ型市民活動組織との連携・協力が課題となる。コミュニティにおいても多岐にわたるサービスが求められており、それをきめ細かく提供するためには、様々なテーマごとに活動しているテーマ型市民活動組織と連携・協力を図ることが望ましいからである。

これまでのコミュニティ組織は自治会・町内会の役員が中心となることが多く、テーマ型市民活動組織との連携・協力はあまりみられなかった。特に、NPOについては、認証団体の数が年々増加するにもかかわらず、コミュニティ組織とはあまり関わりがないというのが実情であったし、そもそもコミュニティの担い手としてとらえられてこなかったふしがある。

コミュニティの要素は、「地域性」と「共同性」といわれる。そして、コミュニティ最強の団体といわれる自治会・町内会の特徴として、①加入単位が世帯であること（世帯単位制）、②領土のようにある地域空間を占拠し、地域内に一つしかないこと（地域占拠制）、③特定地域の全世帯の加入を前提としていること（全世帯加入制）、④地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けているこ

と（包括的機能）、⑤市町村などの行政の末端機構としての役割を担っていること（行政の末端機構）があげられる（5）。

これをNPOと対比させると、①構成員（社員）は自然人・法人、②活動地域は限定されない、③加入・脱退の自由を保障、④テーマごとに特化した活動を行う、⑤市町村などの行政とは対等なパートナーシップを求める意識が強い、というように、正反対の特徴を持つものと考えられてきた。

しかし、近年、自治会・町内会と同じ特徴を持つNPOが登場している。

たとえば、天竜市の西部に位置する熊^{くま}地区を拠点に活動するNPO法人「夢未来くんま」は、地区の全戸が加入しているNPO法人である。NPO法人の会員は世帯単位ではなく個人単位が原則であり、「全戸加入」とは、すべての世帯から必ず一人は会員になっているというということである。

また、東京都多摩地域を拠点とするNPO法人「FUSION長池」は、定款において、「この法人は、主に多摩地域の住民に対して、暮らし全般に関する事業を行い、公益に寄与することを目的とする」と定め、NPO法の別表に掲げる12分野の特定非営利活動（6）すべてを行うとしている。

また、岐阜県山岡町では、合併を控え、町の1,525世帯（人口5,000人）すべてが加入するNPO法人「まちづくり山岡」が立ち上げられた。

このように、NPOがコミュニティの担い手として浮上してきており、既存のコミュニティ組織がNPOとどのように連携・協力を進めていくか、またはNPOという制度をどのように活用していくかが重要である。

また、「夢未来くんま」が活動拠点とする熊地域は、「昭和の大合併」以前は「熊村」であった地域であり、「まちづくり山岡」は、町ぐるみでNPOを立ち上げたケースである。これらのケースは、NPOが、今後、合併する町村が合併後も現在の形でのまとまりを残したいと考える場合の

有力な選択肢のひとつになる可能性があるということを示しているといえる。

7 終わりに

このように、コミュニティも、コミュニティの担い手もますます多様化し、それに応じて、コミュニティ形成のための選択肢も多様化している。地域自治区および合併特例区も、その選択肢のひとつである。法律に基づく制度のほかにも、各市町村が条例により独自のコミュニティ施策を行うという選択肢もある。様々な選択肢の中から、各市町村がそれぞれふさわしい方法を用いて多様で主体的なコミュニティを形成していくことが求められている。■

《注》

- (1) 「市民自治研究委員会」（委員長：寄本勝美 早稲田大学教授）による『近隣自治とコミュニティ』（2001年3月）および『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（2002年3月）。そしてこれを引き継ぐ形で同じく寄本教授を座長として設置した「近隣自治研究会」による『近隣政府の制度設計』（2003年3月）、『近隣自治の仕組みと近隣政府』（2004年3月）、『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』（2004年3月）。
- (2) その後、1954年の地方自治法改正により、市町村および特別区の配置分合または境界変更の場合における財産区の設置の規定が地方自治法に定められた。
- (3) 全国694都市（671市および23特別区）のコミュニティ政策担当課長が対象で、526都市が回答。回収率75.8%。詳細は、『近隣自治の仕組みと近隣政府』（2001年3月）を参照。
- (4) 全国701都市（678市および23特別区）のコミュニティ政策担当課長が対象で、481都市が回答。回収率68.6%。詳細は、日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府』（2004年3月）を参照。
- (5) 鳥越皓之『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房、1994年。
- (6) 認証を受けた1999年12月当時は、NPO法の別表に掲げられた特定非営利活動の種類は12分野であった。その後の法改正（2003年5月1日施行）

イングランドのパリッシュに 学ぶ日本の市町村合併のあり方

山田 光矢

日本大学法学部教授

はじめに

UKと表記されることもあるイギリスの正式な名称は、「グレート・ブリテンおよび北アイルランド連合王国 (the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)」であり、イングランドとウェールズとスコットランドと北アイルランドから構成されている。本論文ではUKをイギリス、各地域はイングランドとウェールズとスコットランドと北アイルランドと標記する。連合王国という独特な国家体制には、単一国家や道州制型国家や連邦国家といったようなさまざまな評価が存在する。

現在イギリスでは、ブレア内閣によってウェールズ議会とスコットランド議会と北アイルランド議会が復活され、日本で議論されている道州制に近いような地方自治制度が確立されている。イングランドはグレーター・ロンドン・オーソリティ

と8つの地域開発公社が設置され9つの地域区分が見られる。イングランドが統一制を確保するのか、9つに区分された性格を強めるのかは今後の推移を見るほかない。

第二次世界大戦後のイギリスの地方自治制度はサッチャー内閣によって改革された。サッチャー内閣はイギリス全土の地方自治制度を原則二層制に移行させ、基礎自治体の合併による広域化を断行した。また近隣政府であるパリッシュは田園地域ではそのまま残存させ、都市地域では任意設置とした。合併によって誕生した基礎自治体はシティ（市）となり、合併によって基礎自治体の地位を喪失したタウン（町）やヴィレッジ（村）は、第三層の準自治体である近隣政府であるパリッシュに、希望によってタウンやヴィレッジの呼称で移行することが認められた。この際ウェールズはパリッシュをコミュニティに呼称を変更した。

サッチャー内閣当時のイギリスの地方自治は、イングランドとウェールズに適用されるイングランド自治法とスコットランド自治法と北アイルランド自治法によって運営されていた。メジャー内閣はウェールズ自治法を制定し、旧王国はそれぞれ地方自治法を持つことになった。メジャー内閣からブレア内閣にかけてイギリスの地方自治制度は、イングランドの一部地域を除いて原則一層制に移行することになり、ブレア内閣によって前述のように三つの地域議会が復活された。ただしこ

やまだ みつや

1949年生。日本大学大学院法科研究科博士課程後期満期退学。1984年国士舘大学政経学部講師、93年同学部教授。99年より現職。著書に『パリッシューイングランドの地方自治組織の歴史と実態』『政治の世界』（共著）などがある。

うした改革においてもパリッシュ・カウンシルやコミュニティ・カウンシルあるいはパリッシュ・ミーティングやコミュニティ・ミーティングは存続した(1)。

1 主要国の地域自治組織とパリッシュ

地方自治が「民主主義の学校」になるためには、地方政府と自治の主体である住民との距離が短いこと、すなわち比較的狭いエリアを基礎自治体として設定し、住民の声にそった自治が行われることが求められる。反面、効率的な行政を行なうにはある程度広いエリアを基礎自治体として設定することが求められる。単純に言えば地方行政には、狭いエリアを前提とした身近な行政サービスの提供を求める考え方と、広いエリアを前提とした効

率的な行政サービスを求めるという、大きく異なった二つの考え方が存在する。

世界各国の基礎自治体数と平均人口と平均面積を比較すると以下の表1のようになる。主要国は、平均人口10万人を超える大規模基礎自治体を前提とするイギリスと、3万人前後の中規模基礎自治体を前提とする日本やスウェーデンやオランダと、1万人弱の小規模基礎自治体を前提とするフランスやドイツやイタリアに区分できる。大半の国は合併推進の結果であり、各国の地方自治に対する考え方の相違が浮かび上がる。

現在、日本ではいわゆる平成の大合併が進行中であり、1961年(昭和36年)6月のいわゆる昭和の大合併によって誕生した3427市町村(基礎自治体)が、2005年(平成17年)4月には約2100の市区町村に統合される予定となっている。表1

表1⁽²⁾ 世界各国の自治体数・平均人口・平均面積

	面積(千km)	人口(万人)	自治体数	平均面積(km ²)	平均人口	日本との比較	
						平均面積	平均人口
日本	377,829	12,682.4	3,123	121.0	40,610		
アメリカ	9,363,520	29,404.3	19,200	487.7	15,315	4.03	0.38
イギリス	244,000	5,950.0	433	563.5	137,413	4.65	3.38
イングランド	130,000	4,980.0	365	368.3	141,076	3.04	3.47
ウェールズ	21,000	290.0	22	954.5	131,818	7.88	3.25
スコットランド	79,000	510.0	32	2,468.8	159,375	20.40	3.92
北アイルランド	14,000	170.0	26	538.5	65,385	4.45	1.61
フランス	551,500	5,962.0	36,551	15.1	1,631	0.12	0.04
ドイツ	356,733	8,247.6	14,574	24.5	5,659	0.20	0.14
イタリア	301,268	5,742.3	8,102	37.2	7,088	0.31	0.17
スウェーデン	449,964	887.6	278	1,618.6	31,928	13.38	0.79
オランダ	40,844	1,614.9	645	63.3	25,037	0.52	0.61

注) 日本の基礎自治体数は2004年の、人口は2003年の数字。諸外国は『日本国勢図会』第62版その他参照。

の通り、平成16年4月1日現在の日本では3,123の市区町村に126,824,166人が住んでおり、平均人口は40,610人で平均面積は120.98平方メートルとなっている。人口変動がないとすれば、2005年の日本の基礎自治体の平均人口は60,392人ということになり、イギリス型の大規模自治体に近づきつつあることがわかる。

ただしイギリスは、イングランドでは「パリッシュ」と呼ばれ、ウェールズでは「コミュニティ」と呼ばれる、公選の議会を持つ（人口が少ないところでは住民総会）第三層の近隣政府（準自治体）がおかれている。パリッシュは本来、「教会の司祭区であり、一つの教会と一人の聖職者によって奉仕される区域（3）」であり、各教会の管轄区域であることから「教区」と訳されている。イギリスにパリッシュは5世紀中頃のキリスト教布教の結果設立された。イギリスにおいてパリッシュは、「ヨーロッパにおいて最も古い時代に創設された地方自治体であり、8世紀以来、いくつかの社会的な目的のために（4）」用いられてきたものである。

パリッシュがキリスト教に関連した小規模な地域単位であることから、小規模基礎自治体の国家では、基礎自治体は単一あるいは複数のパリッシュが単位となっていると考えることもできる。ただしフランスではさまざまな形の市町村広域行政組織がおかれており、ドイツでは郡や市町村連合がおかれている。イタリアの基礎自治体であるコムーネの過半数は人口が3千人未満であるが、人口10万人以上の48のコムーネには近隣議会の設置を義務づけ、3万人以上10万人未満の237のコムーネには近隣政府の任意設置を認め、3万人以下には禁止した（5）。小規模基礎自治体の国家では基礎自治体の上に広域行政機構を設置し、大規模基礎自治体の国家では基礎自治体の下に近隣政府を設置し、効率的な地方自治行政と身近な地方自治行政の双方を併用させる努力をしていることがわかる。

2 イングランドのパリッシュの歴史

イギリスでは「アングロ・サクソン時代から、各村落や教区単位に、住民全体が参加する総会がおかれ、地域の公共的役務の処理にあたって（6）」きた。はやくからパリッシュは、教会の行政と世俗の行政という二つの目的を持った行政上の単位として、パリッシュ総会には権限や組織に関する規定もなかったことから、住民が必要と考える公共的役務を自らの組織を創設して対応してきた。ここに住民自治の萌芽がみられる。

1066年のノルマン征服で形成された統一国家は、伝統的な村落やパリッシュを単位とした住民自治を容認した。中世のイギリスでは荘園とパリッシュの領域は同一であった。荘園領主が私有地の管理に重点をおくと、パリッシュが世俗の行政を担当した。1485年に確立したチューダー朝は中世の制度を多く残存させ、地方行政を地区のジェントリーから選ばれていた無給の治安判事に担当させた。パリッシュはパリッシュ評議会（parish vestries）を通じて、教会行政として教会の維持やボランティアや、村の議会として道路の維持や共同生活の維持を行なった。

1601年のエリザベス救貧法が、貧困者に出生したパリッシュで救貧サービスを受けることを義務づけたことから、パリッシュは道路補修や救貧行政などのための課税権が認められ明確な基礎自治体となった。救貧行政が当初からパリッシュの重荷であった。1723年に救貧行政のための合併や連合の形成が認められ、パリッシュは徐々に基礎自治体の性格を喪失しはじめ、1834年の救貧〔修正〕法が救貧行政の主体として救貧委員会を設置したことから、基礎自治体としての性格を喪失することになった。パリッシュは法定外の任意な地域住民のための組織として、伝統的な役割に専念することになった。

19世紀末になって、これまで産業革命以降の

表2⁽⁸⁾ パリッシュ・カウンシルの規模

人口規模	500未満	500-1,000	1001-2,500	2501-5,000	5001-10,000	10,001-20,000	20,000以上
人口比	7.2%	9.7%	16.1%	18.3%	20.1%	18.7%	9.9%
カウンシル比	40.3%	23.9%	18.5%	9.1%	4.1%	3.3%	0.7%

都市化と行政需要の拡大に部分的な改革で対処してきた、イギリスの地方自治制度に抜本的な改革が要求された。イギリス議会は1888年の地方自治法によって合併を促進し近代的広域自治体を設立し、1894年の地方自治法によって基礎自治体を設立し、ルーラル・パリッシュを法律上の存在として復活させ、課税権も認めた。公衆衛生の推進、遊歩道や街路灯の維持管理、火葬場や共同墓地・市民菜園・タウンホール・共有地や運動場・公共の時計やバス停といったものの維持管理がパリッシュの主たる任務となった。法律制定と同時に制限列举方式の原理として、地方公共団体には、法律によって付与された権限を越える行政のことはできないとする、「権限超越 (ultra vires) 」の法理を確立した。

その後のイギリス地方自治制度の改革は、前述のようにサッチャーによって行なわれた。この改革は、基礎自治体であるディストリクト・カウンシルの合併による広域化を前提に実施され、原則二層制の地方自治制度を確立した。基礎自治体の広域化にともない、ルーラルエリアにはパリッシュ（ウェールズではコミュニティ）の設立が義務づけられ、アーバンエリアでは任意とされた。イタリアがアーバンエリアの大都市に近隣議会の設置を義務づけたのとは逆になっている。

3 イングランドのパリッシュの実態

イギリスの地方自治を担当している環境省の1991年の調査によれば、1981年の数字ではあるがイングランドには8,159のパリッシュ・カウンシルが存在している。パリッシュやコミュニティの全国組織であるローカル・カウンシル全国評議会 (National Association of Local Council) の調査によれば、1980年代後半のイングランドには10,317のパリッシュが存在し、その中で7,997のパリッシュがカウンシル（議会と訳す場合があるが、議決機関であるカウンシルが執行機関も兼ねる委員会制を採用しているので、本論文ではそのままカウンシルと表記した）を設置している。ウェールズの765のコミュニティはすべてカウンシルを設置している。カウンティ未設置のパリッシュはミーティング（住民総会：年2回開催、カウンシル設置の場合は年1回開催）によって意思決定を行なっている。

環境省によれば、イングランドのパリッシュの理想人口は500～700人とされているが、実際の平均人口は約15,000人であり、理想と現実には大きなギャップがある。パリッシュ・カウンシルの規模を整理すると表2のようになる。

表2からもわかる通りパリッシュ・カウンシル

の規模はさまざまというほかない。カウンシルを設置しているパリッシュの中で、人口で見ると、5,000人未満のパリッシュと5,001人以上のパリッシュはほぼ半数ずつとなっている。ただし500人未満のパリッシュ・カウンシルも40.3%であり、カウンシルの設置が原則200人以上の人口であるから、人口200人未満のパリッシュ2320を加えれば、半数以上が500人未満のパリッシュということになる(7)。平均ではわからない規模の格差が実際のパリッシュには存在することになる。

パリッシュの課税額は、1963年に資産評価額1ポンドにつき5分の1ペンスとされた。課税額は1972年に1ポンドにつき2ペンスに増額され、最高支出限度額も撤廃されたことから「自由な2ペンス」と呼ばれるようになった。1990年には3.5ペンスに増額された。パリッシュの権限は以下の表3の通りである。19世紀末に付与された権限を若干拡大しただけであり、十分に権限が付与されているかについては議論が分かれるものと思われる。

環境省の報告によれば、ローカル・カウンシルの約90%が、頻繁に取り扱っている課題として

「他の公共団体に申請する計画」をあげている。その他としては道路の補修が57%、交通や運輸関係が45%、遊歩道が41%、ごみの収集などが32%となっており、伝統的な役割が中心となっている。歳入の56%は地方税であり、手数料や使用料が12%、銀行利息が11%、賃貸料が10%となっており、自主財源が多い。歳出の34%が職員への給与や役場経費などであり、公園や広場に20%、建造物の経費が13%となっている。支出の約50%は教会墓地や埋葬施設、掲示板、バス停や公園等のベンチや覆い、広場や建造物に対して使われており、約30%が照明、ごみ収集、記念碑、遊歩道の維持などに、約20%が調査、市民菜園、路肩の整備などに使われている。

パリッシュはイングランドにおいては田園地域に設置が義務づけられている。しかしイタリアのように近隣関係が脆弱とされる大都市への設置が問題になってくる可能性がある。例えばバーミンガム市では、市議会議員の39の選挙区に、3名の選出議員を委員とする選挙区委員会を設置し、市の職員を参加させ住民のニーズを伝達するとともに、地区計画を策定して住民の声を市行政に反映

表3⁽⁹⁾ パリッシュの権限

生活関連施設	駐車場・駐輪場・街路灯の設置、道路の敷設、公共の遊歩道や乗馬用の小道の開設、交通標識・バス停施設やベンチ・ポスト・公衆電話の設置
公衆衛生	公衆便所、ごみ箱の設置、上下水道施設の提供
土地	市民菜園・スポーツやレクリエーション関連施設・オープン=スペースの提供と維持、路肩の整備、入会地の管理
建物	集会所・屋内スポーツ施設・公共の時計の設置および整備
事業	催し物の提供、バンドやオーケストラの維持、絵画や工芸等の支援や促進、交歓会・会議・見本市・展示会等の開催
死者関連事業	埋葬や火葬のための施設の提供、霊安室等の設置、古い墓地の整備や廃止、戦争記念碑の維持・修理・保存
その他	教育への副次的なサービスの提供、チャリティの管理や実施、自由な2ペンス（現在は3.5ペンス）に関するもの他

させるための制度を導入している。こうした都市型パリッシュといえるような団体は今後も増加するものと思われる⁽¹⁰⁾。

パリッシュの議員は約7万人であり、他の地方公共団体の議員総数の3倍強となっている。人口500人未満のパリッシュでは48人に1人の割合で議員が選出されており、人口2万人を超えるパリッシュでは1,333人に1人の割合で議員が選出されている。ただし選挙が実施されているのは全体の44%のカウンシルであり、34%のカウンシルは無競争となっている。また18%のカウンシルでは欠員が生じている。議員数の多寡は地方行政に対する考え方によって異なることになるが、最大の特徴は、パリッシュ・カウンシルの議員は、手数料等の支給は可能ではあるが、原則として無給であるという点である。会議は夕方から夜にかけて開催されており、住民が議員として活動することも傍聴することも可能となっており、住民主体の地域運営が行なわれている⁽¹¹⁾。

地方公共団体の役割は、一部修正されたといえ、原則的には権限踰越の法理に基いて法定のものに限定されるが、その限界は予算によって制限されることになる。それが身の丈にあった身近な行政といえるはずである。最近日本では群馬県知事が小学校区（モデル・コミュニティに相当）を対象に、一律3億円の予算を配分し地域住民の主体性に応じた行政の執行を提案し、実施のための検討に入っている。しかし地域の主体性や責任を考えれば、埼玉県志木市の住民自治基金構想や足立区の納税者主権1%制度などのように、住民の納付する税金の一定割合を地域自治に用いるほうが妥当といえる⁽¹²⁾。その点でも近隣政府にカウンシルかミーティングを配置し、課税権を認めることによって、自らの意思で自分たちが負担する税金を前提として、可能な行政サービスを提供しているイングランドのパリッシュ・カウンシルこそ、近隣政府の最も現実的な制度に思える。■

《注》

- (1) イギリスの地方政府の統治機構はこれまで、議決機関と執行機関を兼任する委員会制を採用してきた。それゆえカウンシルやミーティングは議決機関であり執行機関でもあることから、「議会」あるいは「住民総会」とは訳さず、そのまま「カウンシル」あるいは「ミーティング」とカタカナ標記した。イギリスの地方自治史に関しては、拙著『パリッシュ』北樹出版、2004年を参照されたい。
- (2) 諸外国の人口は、(財) 矢野恒太郎記念会編『日本国勢図会』第62版2004/05他参照。イングランドの数字は拙著、前掲書、18頁、表1-1のままにした。
- (3) David M. Walker, 'The Oxford Companion to Law', Clarendon Press, 1980, P.918.
- (4) National Association of Local Councils (NALC), 'Powers and Constitution of Local Councils', NALC, 1987, p.1
- (5) 各国の地方自治制度に関しては、竹下讓監修『世界の地方自治制度』イマジン出版、1999年を参照した。
- (6) 原田直彦著『地方自治の法としくみ』（全訂二版）学陽書房、1995年、6頁
- (7) NALC, op. cit. NALCでの調査などの内容を整理したもの。
- (8) Department of the Environment, 'Parish and Town Councils in England: A Survey HMSO, 1992, Figure 1' p.2参照。
- (9) NALC, op. cit., p.24-31参照。
- (10) 竹下讓他著『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい、2002年、iii-iv頁
- (11) Department of the Environment, op. cit., Figure 3. 4.7p.2.6.参照。
- (12) 2004年9月17日「朝日新聞（夕刊）」参照。

スウェーデンの地区委員会： 住民自治の拡充をめざして

伊藤 和良

川崎市経済局 新産業創出担当主幹

分権型社会の創造に向け、基礎自治体における住民自治の拡充が重要視されている。

スウェーデンでは二度の大規模な合併を経て地方自治体の数はおよそ2,500から300以下⁽¹⁾となり、福祉国家推進のための基盤としての効率性の高い自治体行政が達成された。

この後住民参加を補填する手段として地区制の導入が議論され、「フリーコミュニティ実験」の中で1983年にエーレプロコミュニティが「地区委員会」制度を導入した。1987年にはヨーテボリコミュニティがこの仕組みを導入することを決定し、以降、ストックホルム、マルメ、ルンドなど10ほどの比較的大規模なコミュニティが「地区委員会制度」を設置した。これは合併前のコミュニティを基礎として、行政効率に配慮した形でのコミュニティ内部での権限の移譲であり、住民自治の拡充に向けて「地区委員会」の導入が図られたものである。

現在、ストックホルムやヨーテボリなど、大規

模なコミュニティにおいて「地区委員会」が存続している。「地区委員会」は、法人格を有するものではなくあくまで自治体の一機関にすぎないが、多くの権限と財源を有し政治的的代表者による運営が保障されている。

日本では第27次地方制度調査会答申が地域自治組織の法制化を提言し、今般の地方自治法の改正により住民自治の強化等を目的とする「地域自治区」が創設された。分権改革の最終目的は住民の知恵や創意工夫を活かした地域や暮らしづくりであり、実感として「地域や暮らしが変わること⁽²⁾」である。分権型社会の実現は、地域住民の自己決定権の拡充に他ならない。分権の第二ステージに向けて、各自治体は今般導入された「地域自治区」を通じて、今後、どのように住民自治の拡充を図っていくのか、その先見性が問われている。

ここでは、このような状況をとらえ日本における近隣政府の議論への一助とすべく、スウェーデンの「地区委員会」の紹介を行うこととする。初めに、スウェーデンの地方自治体の法的根拠、その権限と内容を整理する。ここでの主眼は、両国の地方自治法の比較を前提に、現段階におけるスウェーデン地方自治の到達点を紹介することである。第二にスウェーデンにおける合併の歴史を整理するとともに、「地区委員会」の創設を可能とした「委員会設置の自由原則」について言及する。第

いとう かずよし

1955年生。中央大学法学部卒。78年川崎市役所に入る。83年スウェーデンのイエーテボリに派遣され、同年スウェーデン社会研究所会員となり、以来同市との交流を続ける。川崎市総合企画局都市政策部副主幹を経て現職。

三に「地区委員会」の内容と制度的な課題を整理していく。

1 スウェーデンの地方自治

～地方自治法の比較を通じて

はじめに、地方自治を担うコミューンなどの法律上の位置づけ、その権限などを確認しておく。

(1) コミューンなどの憲法(3)上の規定

スウェーデン統治組織法第1章において「国家統治の基礎」の章を設置し、その第1条は地方自治が国家統治の基本であることを示す。

また、同章第7条において、「スウェーデン国内に基礎自治体であるコミューン (primärkommuner) と広域自治体であるランスティング (landstingskommuner) を設ける。両者における政策決定権 (beslutanderätten) は、選挙によって選ばれた議会 (valda församlingar) によって行使される。両者はその責務を果たすために租税を徴取することができる」とし、地方自治を担う二つの組織を規定している。

スウェーデン地方自治法第1章第1条は統治組織法に基づき、「コミューン及びランスティングは、民主主義と地方自治の基本に基づいて、本法及び特別条例で定める業務に従事する」と規定する。

(2) 分権分離型の自治体

～スウェーデン地方自治法の構成

スウェーデンの公的セクター(4)は、中央政府、ランスティング(県コミューン)、コミューン(基礎自治体)の三つである。各々の政府の権限は明確に区分されており、異なった種類の公的サービスを分担している。このことが、スウェーデンの政府間の特徴である。地方政府であるコミューンは、福祉、教育、住宅供給など、市民生活に関連するすべての権限を有している。ランスティング(5)は医療事務を主たる活動領域とする。

① 地方性の原則～政府間の明確な権限の分離

スウェーデン地方自治法は10章から構成されている。第1章は国土統治と構成要素、第2章はコミューン及びランスティングの権限、第3章はコミューンとランスティングの組織と業務形態、第4章は選出された代表者の行動規範、第5章は議会、第6章は執行委員会とその他の委員会の規定、第7章は政策決定への参加形態、第8章は財政管理の規定、第9章は監査、第10章は合法性の審理(司法による統制)である。

このうち、第2章第1条の「地方性の原則」が、各公共セクターごとの明確な権限の分離を法的に定めている。すなわち、「コミューンとランスティングの地域と構成員に関わるもので、国家及び他のコミューンやランスティングまたは他の機関が処理すべきではない公共の利益に関する議案は、当該地域のコミューンと当該地域のランスティングが処理するもの」と規定する。(6)

② 個別法による政府間の権限の明確化

コミューンの権限は個別の法律によってよりいっそう明確なものとなった。個別法をたどることで市民に身近な事務はすべてコミューンに移譲されていることが、明らかとなる。たとえば、福祉関連は「社会サービス法」に規定され、児童・高齢者・障害者などのサービスに関する権限は、コミューンの社会福祉委員会 (socialnämnd) またはその他の委員会(地区委員会など)が実施すると規定している。「学校法」にはコミューンによる義務教育(9年間の基礎学校)、高校及び成人教育に関する規定が規定され、校長及び教師の採用から給与支払いなど一切の学校運営事務がコミューンの権限となっている。教育に関する国の特定目的補助金はない。さらに、「防災及び災害援助法」に基づくコミューンの消火・防火の権限、「環境保護法」によるコミューンの環境監視の権限、「衛生法」による衛生基準監視の権限、「清掃法」による家庭ゴミ回収の義務、「計画及び建築法」により土地利用計画策定などの権限が明記さ

れている。

③ 地方自治体の権限～司法による統制

日本の地方自治法2条2項は自治体の権能を示す規定だが、自治体の排他的事務領域を示すものではない。そこで、2000年の地方自治法改正においては、技術的助言・勧告、資料提出の要求など国等が地方行政に係わるうえでの「関与」の規定(245条～245条の9)定め、国と地方の関係を近代化し団体自治の拡充を図っている。

スウェーデンにおいては既に述べたとおり、一般的原則及び個別の法律によって自治体の活動範囲は決定され、国などが地方自治体の活動に直接に「関与」することはない。最終的にコミューンなどの活動の正当性を決定するのは最高行政裁判所である。スウェーデン地方自治法第10章に「合法性の原則」が定められており、自治体の決定は法的権限を超えてはならず、その合法性は住民等による訴えを通じて裁判所にて審査されることとなっている。(7)

分権分離型の地方自治制度においては、「関与」といった行政統制は不要となり、地方自治体の構成員である住民(8)によって地方自治体の司法統制が行われる。ここが、スウェーデン地方自治の核心であり、地方自治の到達点だと考える。

2 地方制度の改革

～自治体合併の光と影

(1) 地方制度改革の歴史

現在、コミューンは多くの権限と財源を有しているが、地方団体が地方自治体(地方政府)として、その地位を確立するまでには長い時間を必要とした。

スウェーデンでは、「市民生活に関する権限の受け皿」をつくるために二度にわたる自治体合併が行われ、かつて2,500あった市町村は278の基礎自治体に集約されていった。

1952年の第一次改革では、3,000人がめざすべ

き人口規模とされ、この結果、2,500あった自治体は1,037に集約された。だが、それでも都市化の波は衰えず地方都市の過疎化をもたらし、逆にストックホルムなどの大都市では人口が爆発的に増えていった。過疎と過密、都市化の進行は大きな問題を生じさせた。

1962年から1973年までの第二次改革において、合併は当初、それぞれの自治体の自主性に任されていた。しかし、都市化の波は激しく、社会民主党政府は自主的合併の方針を投げ捨て、野党の反対を押し切り、1974年1月1日までに自治体合併を終了させることを議決した。この後、強制的に合併は進められ、1974年、地方自治体は278に集約された。そして、この後再分割され、2000年の時点で289の自治体が存在する。

これら自治体合併に基づきスウェーデンの地域、県、自治体の形が定まり、国から地方に多くの権限が委譲されていった。

(2) 分権型社会創造に向けた明確な意思の表明～中央政府の真摯な努力

日本では、スウェーデンの自治体合併がマスコミなどで引き合いに出されることが多い。二度にわたる合併で2,500の自治体を約300に集約したことや、高度な福祉の受け皿のためにどうしても合併が必要だったということが、日本における合併の動きと妙に符丁があうからなのかもしれない。

自治体合併をどのようにとらえるか。それは、住民一人ひとりがどのような自治をめざすのか、そのことにつらなる問題である。効率性の要請と自己決定の要請、両者をどのように調和させるのが非常に難しい。おそらく、それは数理的な問題や財政論だけではない。その地域に住む一人ひとりの共通意識が芽生えなければ完成しないし、地域としての新たな将来像の提示や、共同体としてのまとまりが成否を決めるように思う。スウェーデンの地方制度改革の歴史から私たちが学

ぶべきものは何か、それは次の二点だと考える。

その第一は、なぜ合併が必要だったか。そのメリットは何であり、デメリットは何であるかという、合併の過程で行われたさまざまな議論の内容である。合併に賛成する側は、適切なサービス実施のためには、権限の受け皿としてある程度の自治体規模が必要であると主張した。反対する側は、決定はできるかぎり市民の近くで行われるべきであり、合併は地方分権の理想に反すると主張した。

第二は、中央政府が真摯に、合併にともなうデメリットを払拭すべく努力を払ってきた点である。何のために合併を行うか、それは市民ニーズに的確に対応できる地方政府をつくり上げるためである。すなわち、地域の個性と多様性を重視し、市民生活優先の豊かな社会の実現を図ること、市民ニーズにきちんと対応できるよう、地方政府の財源を保障し権限を確立することである。

権限を受け止める自治体ができた後、スウェーデンでは次のような分権改革が順次行われていった。それは、強制的にでも地方自治の受け皿をつくらうとしたこと、そのことに対する中央政府の真摯な対応であり、分権社会創造に向けた明確な意思の表明にも思える。

- ① 1974年、自治体の課税権、税率の決定権確立
- ② 1979年、自治体の自主起債権確立
- ③ 1982年、社会サービス法の施行（高齢者・障害者・児童福祉は市の権限）
- ④ 1984年、フリーコミュニティ法成立、実験開始
- ⑤ 1992年、新地方自治法施行（1月）、フリーコミュニティ実験の終了、委員会編成の自由化（義務設置は議会・理事会・選挙管理委員会）、エーデル改革の施行（高齢者医療は市権限）

3 地区委員会の創設

～住民の声に的確に応える近隣政府

スウェーデンにおける分権型社会に向けた歩みは確かなものである。このようにして生まれたスウェーデンの地方自治組織は市民の直接選挙による市議会と、市議会の構成比に基づく執行委員会が基本⁽⁹⁾となる。市議会（Fullmäktige）は4年に一度市民の直接選挙⁽¹⁰⁾によって選出される。首長は直接に選挙で選ばれることはない。日本の首長にあたるものは「執行委員会（Styrelsen）⁽¹¹⁾」であり、議会の各党派の構成割合によって執行委員会の構成が決められる。執行委員会は指導と調整を行う機関であり、各政党はもっとも中心的な代表者を送り込む。その任務は、議会の決定の実施（行政執行）であり、議会で決定されるべき案件の準備である。

行政活動を行ううえで多くの「委員会（Nämnder）」があり、政治的代表者は委員会組織においてその活動の主要な部分を担う。委員会組織は、その管轄の範囲、権限の面において国際的に見ても独特のものである。「地区委員会」は数ある委員会の中のひとつである。ここでは、委員会制度の説明を先に行ったうえで「地区委員会」の説明に入る。

(1) 委員会設置自由の原則

市議会の定めにより、各種の委員会を自由に組織できることがスウェーデンの地方自治制度の大きな特色である。これは、フリーコミュニティの実験（1984年-1991年）を経て具現化されたものである。執行委員会と同じく、各行政組織は委員会の形態をとっている。委員会は執行委員会と同じく、議会によって任命される。委員会のトップは政治的代表者であり、議員または各党が推薦した者が選任される。

スウェーデン地方自治法第3章第3条は、「議会が執行委員会の他に、業務の遂行に必要な委員

会を設置することができる」とし、第4条は、「議会は、委員会の業務分野と委員会相互の関係を定めなければならない」としている。

(2) 地区委員会の組織概要

地区委員会の創設はフリーコミュニティの経験に基づくものであり、「委員会の設置自由原則」に基づき、地域割による行政活動を必要とする大規模自治体を選択し設置するものである。地区委員会制度も、分権型社会創造に向けた合併後の住民自治拡充方策の一つとして位置付けることができる。

私が定点観測を続けているヨーテボリコミュニティ(12)では、1987年に市議会において市域を21の地域に区分し、21の「地区委員会」に福祉、教育、文化など市民に直接影響を与える権限を委譲することを決定した。そして、1990年に、地区委員会制度は実行に移され、地域ごとにばらつきはあるものの平均2万人が福祉・教育・文化の基本的な単位となった。

ヨーテボリコミュニティは、45万人という北欧の自治体としてはきわめて大きな人口規模を有しながら、市域内の分権をすすめ、各地区ごとに権限と財源を委譲している。人口と財源の集中があるからこそ効率的な都市経営が可能であり、そうであるがゆえに、市民により近い所に権限と財源を置くことができ、市民の声に基づいた効果的な公共サービスを提供することができる。とくに、福祉・教育・文化などのサービス供給は、総合的な視点に立ち地域の実情を踏まえたうえではじめた効率的で民主的な運営ができる。

いま、21の地区委員会は各地域ごとの社会的な問題を取りあげ、市民ニーズに基づいた地域運営を積極的にすすめている。決算資料によれば、市税収入の約半分が地区委員会に交付されており、保育園、基礎学校、高齢者福祉、障害者福祉、生活保護、文化・レジャーに関する決定と運営の権限が地区委員会にある。

21ある地区委員会のうち、フレールンダ地区(13)を例にあげると、その中の他の委員会と同じく、「地区委員会」のトップは政治家である。11人の委員は市議会の党派構成に基づき、与党である社民党などから6人、野党である穏健統一党などから5人の委員が推薦され就任している。

事務局以下が自治体職員であり、政治代表者の集合体である委員会の指示、または委任にもとづき事業を展開する。フレールンダ地区の場合、10課にわかれ、コミュニティから移譲された権限と財源に基づき約800人の職員が事業活動を行っている。1～3課は児童施設担当、4～6課は高齢者施設担当、7課は社会手当(生活保護)、8課は知的・身体障害者担当、9課は障害者のパーソナルアシスタント担当、10課は余暇施設担当である。児童施設、高齢者施設を担当する課がそれぞれ三つあるのは、より市民に身近な所で福祉を実現するためである。フレールンダ地区をさらに、スロットバリエット(Slotsberget)地域、ビョルクス(Björkås)地域、ヤーンブロット(Järnbrott)地域の三つに細分化し、それぞれ約4,000人一つの単位としている。小学校区規模の独立した福祉コミュニティが存在する。

(3) 地区委員会制度の評価

ヨーテボリ市の地区委員会創設時の目標は、次の四点である。

A；市民参加の拡大による民主主義の活性化、B；市民の自己決定権の拡充(地域での問題解決)、C；地区全体の包括的な視野による施策決定、D；効率良く質の高いサービスの提供。

新たな試みとして生まれた「地区委員会組織」だが、制度自体についてはスウェーデン国内においても未だ賛否両論(14)があり、手放しの評価はむずかしい。

① 地区委員会に対する賛否両論

メリットとしては、地区委員会創設により選挙民と政治的代表者とのあいだの接触の機会が増大

し、行政に対する監視の改善がはかられた点である。また、より多くの政治的ポストが生まれ、責任の分化による職員の自立性と働きがいの増大などがあげられる。地区委員会設置の目的である「A；市民参加の拡大による民主主義の活性化」と、「D；効率良く質の高いサービスの提供」とは相反する面がある。だが、ヨーテポリコミューンなど大規模自治体の場合、もともと福祉関係の事務所を有しており、地区委員会創設に伴う組織・人員増などは生じなかった。特に、地区委員会の創設と同時に行革の一環としてさまざまにスクラップアンドビルドが行うことでコストの削減を図ってきた。たとえば、ヨーテポリコミューンのフレールンダ地区委員会では、行政の効率化に向けて中間管理職の廃止・兼務の増加、保育園・幼稚園・小中学校の経営の統合などを行っている。

デメリットとして、自らの所属する小さな地域のことしか考えない思考様式に陥る危険性があげられている。市民は地域のことに関心を持つようになったが、逆に地域内の学校の増設や高齢者施設におけるサービスの拡充など、直接の利益に係わるもののみ興味関心を持ち、コミューン全体の中での判断を思考停止したとするものである。また、規模の経済の利点減少など負の側面も指摘されている。ヨーテポリで行われた市民意識調査においても、いまだ、民主主義の達成という包括的な目標は達成されておらず、市民がこの改革を通じて影響力の増大を実感していないとの厳しい指摘もある。

② 根源的な課題～市民による直接選出をどうとらえるか

このように賛否両論はあるが、その根源的な課題は「地区委員会の委員を地域住民が直接に選出することを認めるか否か」である。現在、地区委員会の委員は通常の委員会と同じく議会の各党派の構成によって決められ、各党派が適任者を候補として選出する。場合によっては、地域住民と何の交流もない委員が選出されることもある。

1991年の地方自治法改正の段階で、直接に地区委員会の代表を市民が選出するという案は採用されなかった。なぜなら、そのような方式を選択した場合、コミューン全体の責任を持つ議会の権限を制約すると考えたからである。各地区ごとに市民の直接選挙により委員を選んだ場合、コミューンが地区ごとに分解する危険があると指摘された。また、地区ごとの政党色が鮮明になってしまい、予算配分や住民サービスに差が出る可能性が懸念された。さらに、課税権はコミューンにあり地区には独自財源がなく、コミューンから移譲財源によって運営している。したがって、その用途については最終的にはコミューン議会の決定に従うべきとするものである。

4 おわりに

スウェーデンにおいては、合併など大きな社会経済環境の変化を経て分権分離型の自治体が創設された。地方行政を担う主体である各コミューンは独立した権限と財源を持ち、法的にも重要な存在として明確に位置づけられている。現在、住民自治の拡充に向けて、大規模なコミューンでは「地区委員会」が大きな役割を果たしている。

日本において、スウェーデンの「地区委員会」を議論の俎上に乗せるためには、スウェーデンの地方自治の現時点における到達点を議論の前提とすべきである。「地区委員会」のみを取り出し、その組織構成や市民意識の反映方策を検討するだけでは見落としてしまう点が多い。

日本の「地域自治区」・「地域協議会」と、スウェーデンの「地区委員会」とは、権限と財源の面で両者は決定的に異なる。スウェーデンの「地区委員会」には権限と財源がコミューンから移譲されており、市民生活にかかわる福祉、教育などは各地区委員会の権限に基づき決定し執行する。「地区委員会」は意思決定機関であり、議会の議員構成に基づき各党の代表者が委員に就任する。

そして、この決定権限の差異を生み出すものは委員の選出方法の違いである。スウェーデンの政治は国から地方に至るまで、比例代表制に基づく政党政治が基本である。これは地方自治法の組織を貫くものでもある。たとえば、地方自治法に政党支援の規定（第2章第9条）があるのは日本と大きく異なる。委員会に関する規定で言えば、第4章第10条aの規定が目される。ここでは、「委員会の政治的多数派が議会の多数派と一致しなくなれば、当該委員会の全政治代表者を解任」できるとし、各委員会の公的代表性を保障している。

この規定からわかるとおり、各委員会が意思決定機関として存続できるのは、比例代表制選挙により市議会議員が民主的に選出され、各党派の議会における占有率が決定されるからである。その比率に基づき委員会の各党の構成が決まる。地区委員会の意思決定を保障するのは、市民の直接選挙により各党派への支持が決まったこと、市民意思が表明されたこととらえるからである。政党政治が市民社会の中に根を強く張っていることが「地区委員会」の公的代表性を保障している。

日本における「地域協議会」の構成員は、地域自治区の区域の住民のうちから市町村長が選任する。首長の任命であり首長権限の正当性に由来する。「地域協議会」は自治会や町内会関係者、NPO従事者、公募市民などによる市民代表機関と言いつても、「いつ、誰が、どういう根拠に基づきその個人を代表としたのか」、この問いに対する答えは首長権限のみを根拠としては無理がある。地域の将来構想など抽象的な事案についての一応の決定をゆだねることが可能だとしても、より具体的な事案について地方自治体としての意思決定をゆだねることは誰しものが躊躇せざるを得ないし、市民合意に至るまでにはより多くの困難を伴う。(15)

市民意見を反映するための多くの窓を用意するという点で、「地域協議会」が住民自治を拡充することは間違いのないにしても、そこから「近隣政

府」を構想するのはあまりに期待過重に思える。やはり、「地域協議会」は首長の諮問機関であり、「その権限として、地域自治区の区域に係る重要事項は、あらかじめ地域協議会の意見を聴き、また、「市町村の長その他の機関に意見を述べる」存在である。

川崎市における区行政改革の検討の中でも、意思決定機関としての「区民会議」の創設は大きな課題であった。近隣自治政府型として、現行の行政区の区役所に権限を委譲し、地域住民の代表機関として「区民会議」を創設する方向性も探られた。だが、実質的に「区民会議」が決定できるものは何かを探っていくなかで、区政方針の策定、区に関する計画などについての区長の諮問に答えていく組織、諮問機関として制度設計(16)することとなった。

市民代表の法的位置づけが明確とならない段階では精一杯の試みであり、こうした試みを繰り返しながら一歩ずつ新たな展開が進んでいくものと思う(17)。そして、さらなる議論が行われるまでには、地方自治法のいくたびかの改正があり、「準区議会の創設」なども俎上になっているはずである。その段階で、スウェーデンにおける地区委員会での議論、直接に区民代表を選出すべきか、全市の代表である市議会と区議会との関連はどうかなどが検討されることとなる。

スウェーデンの「地区委員会」から考えた場合、「新たな公共」を中心にした市民と行政の協働による理念的なものと、「近隣政府」の議論とは微妙にズレがあるように思える。現在の「近隣政府」の議論が、地域コミュニティの拡充をめざすものなのか、新たな意思決定機関をめざすものなのか、今後の議論に着目したい。■

《注》

- (1) 現在、スウェーデンは21の地域にわかれ、20の県コミューン（県、スウェーデン語でランステイング『Landsting』）と289のコミューン（基礎

- 自治体、市、スウェーデン語でコミューン〔kommun〕が存在する。スウェーデンのコミューンの規模は、人口70万人のストックホルムコミューンから人口3,000人未満のビュールホルムコミューンまで様々である。戦後の合併策を受けて現在289コミューンのうち過半数のコミューンが人口1万7,000人以上、11コミューンが人口10万人を超えるという状況となっている。
- (2) 地方分権推進委員会の委員長見解（地方分権改革で日本をどう変えるか）において、国と地方の関係が変わることを第一段階とし、最終的に地域やくらしが変わること、住民の自己決定権の実現を最終目標に掲げている。（1995年12月22日）
- (3) スウェーデンの憲法典は、統治組織法、王位継承法、議会法、言論の自由法の四つである。
- (4) 拙著「伊藤和良、スウェーデンの分権社会、新評論、2000年」119頁の図を参照願いたい。
- (5) ランスタングは広域自治体ととらえられるが、ランスタングとコミューンの関係は日本の県市関係とは異なる。コミューンの活動に対する不服申し立てを受け付けるのは国の出先機関であるレーンである。ランスタングとコミューンはそれぞれ独立した自治体であり上下の関係はない。
- (6) これ以外にも平等取り扱いの原則（第2条）、週及的不利益行為の禁止原則（第3条）、非営利性の原則（第7条）、産業への支援原則（第8条）など、興味深い一般原則が第2章に集められている。これらはいずれも判例によって確立してきたものであり、1991年の法改正時に条文として規定されたものである。
- (7) 第10章第1条は、「コミューンまたはランスタングの構成員は、コミューンまたはランスタングの議決に対し、訴えをすることにより地方行政裁判所（länsrätten）にてその合法性を審理にかけることができる権利を持つ」と規定する。訴えの期間は3週間以内であり（第6条「掲示板に議決に関する議事録の整理された文書が掲示された日から」）、コミューン等の議決が法律またはその他の規範に違反していたり、手続の違反、自治体の権限を逸脱している場合にそれらは無効（第8条）となる。コミューン等は「ある議決が法的効力を得た判決によって無効化され、もしその議決が既に実施されていた場合、議決を下した組織は可能な範囲で実施（する計画）の修正をするように検討し、修正された議決は不当に遅延することなく公表（第15条）」しなければならぬ。
- (8) 構成員については第1章第4条に規定がある。「コミューンの構成員はそのコミューンに住民登録をした者、コミューン内に固定資産を保有する者、そのコミューンの地方税を課せられている者である。」
- (9) 拙著「伊藤和良、スウェーデンの分権社会、新評論、2000年」128頁の図参照
- (10) 9月の第三日曜日で、国・県・市レベルの選挙が同時に比例代表制により実施される。
- (11) 地方自治法第3章第2条は、「地方自治体議会は地方自治体執行委員会を設立しなければならない」とし、第6章第1条～第6条に詳細な規定がある。
- (12) ヨーテボリコミューンも周辺都市との合併を繰り返し、市域を拡大していった。地区割は、合併前のコミューンの区域を基礎として、行政効率に配慮して調整した結果である。歴史的経緯に基づき、21の「地区委員会」が創設された。
- (13) フレーリング地区委員会組織については、拙著「スウェーデンの分権社会」の42頁の図を参照願いたい。
- (14) ルンド大学のアグネ・グスタフソン教授が、「スウェーデンの地方自治」でその評価をまとめている。（「スウェーデンの地方自治」、アグネ・グスタフソン、岡沢憲美監修、穴見明訳、早稲田大学出版部、2000年）
- (15) 日本の各地で試みられている「まちづくり条例」における地域協議会などにおいて、市民間の合意を求める動きを支援する立場であり、そういった活動の中から「新たな公共」が現実のものとなることを懇願する。だが、現実の地域協議会での「一般意思の確定」は、課題が具体的なものとなればなるほど困難なことも事実である。たとえば、斜面緑地に建設されるマンションをめぐってどれほどの議論が尽くされても全員の合意とはならず、参加者が多くの不満を持ちながら立ち去ることを、幾重にも経験してきた。横須賀市をはじめとした先駆的条例の制定はあるが、土地問題の根源、「計画なければ開発なし」の理念が確立されない限り批判の応酬は続いていく。
- (16) 「区行政改革の基本方向」40頁以下、川崎市区行政改革検討委員会、委員長：辻琢也政策研究大学院大学教授、平成16年5月
- (17) 伊藤和良、「政令指定都市における行政区の現況と改革の展望について」、都市問題2003年4月、55頁以下