

「地域主権国家」と 地域コミュニティ

自治体が住民と協働して「新しい公共空間」を形成し、その「地域力」によって厳しい格差時代を乗り越えていくとともに、補完性の原理に基づき、地方政府として自立していく上で、地域コミュニティが果たす役割は重要である。「地域主権」の実現のためには、都道府県、市町村への権限・財源の移譲など地方分権の推進にもまして、地域コミュニティの再生と地域自治区等の拡充強化が最優先の課題である。

民主党マニフェストの 「地域主権国家」

民主党のマニフェストは、「明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、『地域主権国家』へと転換する」としているが、「地域主権国家」がどのようなものであるのかについては、基本的な理念も具体的な制度設計も示されていない。

「地域」とは何を指し、「主権」とは何を意味するのか。いかなる理由により、どのような「地域主権国家」を目指すのか、「一丁目一番地」の

課題というわりには、甚だ不明確である。鳩山新政権が民主党のマニフェストにしたがって、「地域主権国家」への転換を進めるといのであれば、まず、「地域主権」についての理念と目指すべき国家像を明らかにする必要がある。特に、地域コミュニティの再生と住民による地域自治組織の充実強化は最も重要な課題であり、これを抜きにして「地域主権」を論ずることはできない。

地域コミュニティは、共通の生活地域の住民によって構成されるコミュニティであるとされるが、その担

い手の中心は、伝統的に自治会、町内会等の地縁団体であった。今日では、社会経済環境の変化の中で、地縁団体以外のさまざまな機能団体（アソシエーション）も並存するようになり、担い手が多様化しているといわれる（総務省コミュニティ研究会）。

今日、地域コミュニティは、住民の協働の推進や地域の再生、あるいは、住民自治を充実し、地方政府を確立していく上で、重要かつ不可欠な役割を果たすことが期待されている。本稿では、このような地域コミュニティ

「ゲマインシャフト」と 地域コミュニティ

19世紀のドイツの社会学者テニースは、「ゲマインシャフト」と「ゲゼルシャフト」の概念を明確に区別することにより、人類の社会の発展を説明しようとした。

テニースによれば、人々によって形成される集団は「実在的有機的な生命体」と「観念的機械的な形成物」の二つに分けられる。前者をそ

テイを中心に、「地域主権」の確立方策について論じていきたい。



Jun Katagi

早稲田大学大学院
公共経営研究科教授
片木 淳

1947年大阪府生まれ。東京大学法学部卒業後、自治省（現・総務省）入省。鹿児島県観光物産課長・財政課長、土光臨調調査員、旧西ドイツ・ジェトロ・デュッセルドルフセンター、高知県・北海道・大阪府の総務部長、自治省選挙部長、総務省消防庁次長などを歴任。2003年4月から現職。早稲田大学メディア文化研究所長。著書に『地方主権の国ドイツ』『地方行政キーワード—地方行政改革の論点—』（加除式）など。

の本質とする「ゲマインシャフト」では、「持続的な真実の共同生活」が送られるが、後者を本質とする「ゲゼルシャフト」では、「一時的な外見上の共同生活」が送られるにすぎない。そして、人類の社会は、家族をはじめ、村落共同体や「都市」が基調をなす「ゲマインシャフト」の時代から、「大都市」や国家を特徴とする「ゲゼルシャフト」の時代へと移行しているとされる（「都市」は多くのツンフトからなり、「ゲマインシャフト」的な生命を有する有機体であるが、「大都市」はもはや家族の性格は全く失われ、個々の人格や家族が相互に対立し、ただ偶然的に住所を共通するにすぎない「ゲゼルシャフト」である）。

今日、その「ゲゼルシャフト」の時代もテンニースが120年前に予言したように、グローバル時代の到来によって、「地球上のあらゆる地方の人々が、金を求め、享楽を求め、あるいは知識を求め新奇を求めて集まる」「世界都市」の段階にまで達した。

しかし、人類の歴史は、それほど単純に、一方方向にのみ発展過程をたどるわけではない。というのも、我々が「世界的な出来事と世界的な思考の時代に生きる」ようになれば

なるほど、「他方において、我々の心の中に地方自治体や地域団体に対する信頼とアイデンティティの気持ちに改めて目覚めてくる」からである。「故郷喪失の思いと馴れ親しんだものへの憧憬は、歴史的、文化的ルーツへの回帰の道に我々を導く」（ヴァイツゼッカー旧西独大統領）のである。

ここから、反作用として、人々の間に「ゲマインシャフト」や「地域アイデンティティ」を求める気持ちが生じ、地域コミュニティの重要性が再評価されるようになる。

住民協働・「ソーシヤル・キャピタル」と地域コミュニティ

さらに、近年、地方自治体の財政難も背景に、「住民協働」ということが喧伝されるようになった。地域において住民自身も公共の仕事を担うべきであると考えられるようになり、地域コミュニティに対する期待が高まっている。

加えて、自治体は、昨今の厳しい地域格差の時代を生き抜くため、住民とともに地域の活性化等に取り組むことが求められるようになっていく。そこで、個々の住民や組織のネットワークが協働しながら地域課題を解決していく「地域力」をいかに

醸成し、向上させていくかが課題となり、その力の源泉である地域コミュニティが重要性を増すこととなる。

この点で、近年、注目されているのは、「ソーシヤル・キャピタル」である。「ソーシヤル・キャピタル」とは、「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることができる」、「信頼」、「互酬性の規範」、「ネットワーク」といった社会組織の特徴をいう（パットナム）。内閣府の調査（02年度）によれば、「ソーシヤル・キャピタル」は、個人の協調行動を促し、社会全体の利得を高め、費用負担を少なくし、社会的効率性を向上させる。たとえば、「ソーシヤル・キャピタル」が豊かな地域では、市民意識が高いので政策効果が高く、他者に対する信頼と互酬性の規範が浸透しているため犯罪が少なく、豊かなネットワークから経済発展の機会を増やして失業率を減らすなど、政治、社会、経済へ良い影響を与えるとされている。

地方自治体においては、ソーシヤル・キャピタルの醸成、増進を目指し、住民同士や諸組織間の交流機会や場を提供するなど、住民、町内会、ボランティア団体、NPO等の主体間の交流を増やすような政策を

推進しているところも増えてきているといわれ、この点でも、地域コミュニティの果たす役割は重要視されるようになってきている。

補完性の原理と「小さな自治」

一方で、また、近年、公共の仕事はできるだけ住民に近いところで実施されなければならないという補完性の原理、近接性の原理の考え方が有力になってきている。個人や家族が、あるいは近隣の共同体が自ら解決できるような課題には、市町村は手を出すべきではない。市町村ができるような仕事は都道府県が担当すべきではない。都道府県が自分でできるような事務・権限の分野には、国が容喙すべきではないという考え方が浸透してきている。

この補完性の原理を前提とすれば、まず、住民に最も近い、町内会、小学校区、中学校区等の地域コミュニティの住民による自治組織を設け、これに対して権限・財源が付与されるべきであるということとなる。

04年、「市町村の合併の特例等に関する法律」と地方自治法の改正により、地域の住民の意見を行政に反映させ、行政と住民との連携を強化することを目的として、「合併特例区」と「地域自治区」が創設された。さ

らに、09年6月16日の第29次地方制度調査会の答申は、「小さな自治」への対応」として、住民自治や住民と行政との協働は地域の自主的かつ多様な取組みを基本として展開が図られるべきであるとし、地方自治法に基づく地域自治区の一層の活用が期待されるとした（ただし、具体の提言は、市町村の一部の区域を単位とする地域自治区の設置の検討と、地域協議会の構成員の公選による選任の「慎重な検討」にとどまった）。

ついで、同年8月28日の総務省の「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」報告書は、住民の声が届きにくくなる等の市町村合併の進展による様々な懸念、地方の厳しい財政状況、人口の減少と少子高齢化の進展による住民の負担能力の制約、「公共」の守備範囲の拡大を指摘した。そして、今後、意欲と能力を備えた多様な主体が力強く「新しい公共」を担い、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮し、地域力を創造する新しい仕組みが必要であるとし、そのための具体的な方策として、「地域協働体」を提言した。

「地域協働体」とは、地域における公共サービス提供の核となり、地域コミュニティ組織など地域の多様な

主体による公共サービスの提供を総合的、包括的にマネジメントする組織とされ、自治会や町内会などの代表者や推薦者を「地域協働体」のメンバーとすることや地縁団体それ自体が「地域協働体」の役割を担うことも想定されている。また、NPO等との連携を提言するとともに、国は、「地域協働体」を地域における公共サービス提供の一つのモデルとし、その立ち上げや初期段階の運営に係る経費等について支援する実証的な事業を来年度から実施すべきであるとした。

さらに、「地域協働体」の立ち上げと並行して、地域自治区を設置し、その地域協議会と「地域協働体」のメンバーを重複させることなどにより、「地域協働体」と行政が有機的に連携を図ることが重要であるとしている。

近隣政府に向かつての 「地域自治区」の充実強化

地方分権改革推進委員会は09年11月9日、最後の第4次勧告を答申したが、累次の勧告の基本となった考え方は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「地方政府」の確立であった。

「地方政府」の階層は、我が国では

都道府県と市町村の2層であるが、欧米主要国では①州等の「リージョナル政府」、②それより狭い地域の「広域政府」、③さらに狭く、したがってそれだけ住民に近い「基礎政府」、④もつとも住民に近い「近隣政府」の4層が基本となっている。

このうち、「近隣政府」については、例えば、イギリスには、1万以上の「パリッシュ(Parish)」等があるが、近年、都市部を中心にその数が増加傾向にある。ドイツのほとんどの州には、都市内分権として公選議員を有する近隣政府的組織として「自治体内下位区分(Kommunale Untergliederung)」が存在する。3万6000余もあるフランスの「コミューン(Commune)」は、近隣政府といふべき小規模なものが大半であるが、さらに、02年の「身近な民主主義に関する法律」により人口8万人以上のコミューンは、「近隣住区評議会(Conseil de quartier)」の設置が義務づけられた。

前述のとおり、日本においても、04年、地域自治組織として合併特例区と地域自治区が創設されたが、これも、近隣政府の萌芽的な形態と考えることが可能である。

近隣政府も地方政府である以上は、自治行政権、自治立法権、自治

財政権を有することが必須となる。中でも、自治立法権を担う住民代表からなる議会が設置されていることと、自治財政権の要となる自主課税権を持つことの2つの要件を欠かすことはできない。この点、地域協議会の委員の選任に公募による準公選制を05年に全国で初めて実施した新潟県上越市の取組と、地域コミュニティの再生と地域の活性化を目指す、09年にやはり全国で初めて地域コミュニティ税(市民税均等割の超過課税)を導入した宮崎市の取組みが注目されるところである。

かつて、石橋湛山は、「地方自治体にとって肝要なる点は、その一体を成す地域の比較的小なるにある」(1925年、東洋経済新報社説)と喝破した。「補完性の原理」などこれまで述べてきたことと同様の「小さな自治」を優先する考え方といえよう。

結論をいえば、都道府県、市町村への権限・財源の移譲など地方分権をさらに進めることももちろん必要であるが、今後、わが国が「地域主権国家」の実現を目指すためには、それ以上に、地域コミュニティの再生と地域自治区等の拡充強化を図っていくことこそ喫緊の課題であるといふことである。