大阪商業大学学術情報リポジトリ

地域自治の再定位と主体形成

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2021-11-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 初谷, 勇, HATSUTANI, Isamu メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/1070

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.

地域自治の再定位と主体形成

初　谷　　勇

はじめに
1　地方自治の本旨と地方自治体の自律性
　1.1　地方自治の本旨
　1.2　地方自治体の自律性
　1.3　地方自治の本旨と地方自治体の自律性の関係
2　地域自治の本旨と地域自治組織の自律性
　2.1　地域自治の本旨
　2.2　地域自治組織の自律性
　2.3　地域自治の本旨と地域自治組織の自律性の関係
3　地域自治の動揺と再定位
　3.1　地域自治の動揺
　3.2　地域自治の再定位
おわりに
参考文献

はじめに

近年、人口減少社会を迎え、地域格差の拡がりも指摘される中、個々の地方自治体[1)]によって地域自治の多様な仕組みづくり（地域分権を含む）が内発的に導入、展開されてきた[2)]。住民参画により地域単位で設置される地域自治組織は、いわば地域社会における組織資源の再編・再構成ともいえる。

地域自治の仕組みづくりにおいては、行政・民間双方にわたる地域人材の確保など人的資源管理や、住民参加組織の形態選択や運営など組織資源管理、さらに、それらの人材や組織の活動拠点の空間的・地理的範域の設定や拠点施設の物理的な整備も伴う。いずれにおいても、当該自治体内の地域の実態に応じて、効率的で有効な仕組みを検討する必要がある。

1）以下、論旨により地方自治体を「自治体」と略す場合があるほか、地方自治体を中央政府（国）との関係で検討する際には「地方政府」と表記する。北村他（2017）では、地方政府を「国家の領域内の特定地域において、住民から選出された政治家が住民への行政サービスの内容と質、そしてその負担方法を決定するための統治機構を指し、契約などの主体になりうる法人格を有している」とする。同書、ⅱ～ⅲ頁参照。

2）地域自治の仕組みの導入は、その端緒において自治体による内発的なものとされたとしても、それは必ずしも自治体住民の内発性を意味するとは限らない。自治体（行政）主導で仕組みが導入され、その呼び掛けや啓発に応じて、自治体住民が仕組みの構築に参画・協働していくという経過を辿るものも少なくない。

本論は、自治体の区域を分割した「地域」を単位とする地域空間において実施される地域自治すなわち地域単位の自律的主体的な課題解決の意味を再定位し、地域自治の主体形成について考察する。

まず、「1 地方自治の本旨と地方自治体の自律性」について、わが国における「1.1 地方自治の本旨」をめぐる議論を踏まえ、「1.2 地方自治体の自律性」を2つの局面で見る理論枠組みとの関係を、「1.3 地方自治の本旨と地方自治体の自律性の関係」として検討した。

次に、地方自治の本旨と地方自治体の自律性について検討した枠組みを、地域自治の場合に援用し、「2 地域自治の本旨と地域自治組織の自律性」について考察した。まず、「2.1 地域自治の本旨」を地域住民自治と地域団体自治に分けて述べ、「2.2 地域自治組織の自律性」を1.2と同様に2つの局面で見る理論枠組みを設け、「2.3 地域自治の本旨と地域自治組織の自律性の関係」を検討した。

以上の地域自治に係る理論枠組みを踏まえ、「3 地域自治の動揺と再定位」について論じた。まず「3.1 地域自治の動揺」とはどのような事態や状況を指すのか。動揺した地域自治を収束するために、どのように「3.2 地域自治の再定位」を図る必要があるかを検討した。

1　地方自治の本旨と地方自治体の自律性

1.1　地方自治の本旨

1.1.1 「自治」の定義と水準

「自治」の観念については諸学において多様な議論がある。ここでは、本論の論題にとって示唆的な、基礎社会学の社会集団論による説明を引照しておきたい。

川喜多喬によれば、自治とは、広義には「自分自身の生活条件を自分の意思と行動で直接制御する」ことを意味する[3)]。ただ、「完全な支配－服従関係も、完全な自治も、実際の世界には存在しない」ことから、「両極端を考えるのではなく、集団の意思決定には幾つかの『段階』があると考えた方が生産的」である[4)]。その際、「自治」は概念上、常に位階制構造（hierarchy）の最後（最上）の段階に属するものとは限らず、位階制構造の中の1つないし2つの階梯や組織単位に「自治」が許されることもあるとする。その具体例として、「戦前日本の超ファシズム体制下のムラの自治」等が挙げられる[5)]。

また、社会集団論の関心からは、「自治」には、「①より大社会ないしは他の小社会に対するある集団の自治、②集団内の意思決定タイプとしての組織成員の全員の平等参加による自治、③集団内に許された自治的な小集団、の3つの水準が区別できる」とする[6)]。これら「①、②、③の同時存在には論理的必然性はない」ことから、「例えばある集団が他に対して自治的であることは必ずしもその集団内部の自治を意味しない」。その具体例として、「国家

3）川喜多（1981）、217頁。
4）同上。
5）川喜多（1981）、218頁。
6）同上。この3つの水準は、本論が対象とする地方自治や地域自治の分野では、①を団体自治、②を住民自治、③を地域自治組織の自治にそれぞれ対応させて考えることができる。

に競合する地方自治体がその住民の政治参加の機会に興味を示さない」例や、「組織成員の平等参加による自治は認めても、内部に自治的な小集団の形成を許さない集団もある」。前者は①は存在するが②は不存在である。後者は②は存在するが③は不存在で、「分権化も必ずしも自治の必須要件ではない」ことを意味している。

本論ではさしあたり、この広義の「自治」とその３つの水準を念頭に、以下検討を進めるものとする。

1.1.2　地方自治の本旨の意味

「自治」はその前に様々な単語を組み合わせて多様な合成語となるが、「地方自治」は、「根本的には自治の観念の地方行政への適用にほかならない」[7]。

「地方自治」という観念については、「民主主義と地方分権のたてまえを基調として、歴史的に成立した制度上の観念」であり、「実質的には、一定の地域内の行政が政府機関によってではなく、その地域の住民によって行われるという『住民自治』の要素と、形式的には、国家内の一定の地域を基礎とする地域団体が自主的に地方の公共事務を処理するという『団体自治』の要素から成りたっている」と説明されてきた[8]。引用は、戦後20年を経た1965年に刊行された地方自治法の体系書[9]に見られる俵静夫の言説である。1990年代から始まる地方分権改革に先立つこと四半世紀、地方自治について独立した１章（第八章）をあてた日本国憲法に基づく体制の進展する中、地方自治の構成要素として団体自治を形式的要素、住民自治を実質的要素としている点が注目される。それは著者の次のような考え方に基づく。

「憲法は国民主権の原則のもとに民主的国家体制の確立を期しているが、そのような国家体制の基盤として、地方自治のもつ意義を重視するとともに、…（中略：筆者）… 民主的国家体制の基盤を培うため、その一環として、地方自治の本旨に基づく制度に憲法上の保障をあたえようとしたところに、あたらしく地方自治と題する憲法第八章を設けた趣意があることはあきらかである。この意味においては、本来の意味における地方自治を実現するには、たんに団体自治を確立するにとどまらず、とりわけ旧制において不完全であった住民自治の実現を期しているものと解せられる。」[10]

続けて憲法第92条について、「日本国憲法は、かような趣旨のもとに地方自治制を保障しているが、制度の具体的内容については、法律の定めるところに委ねるとともに、それが地方自治の本旨に基づいて定められることを要請している。」とし、「…住民自治の要請を具体化するため、地方公共団体の議会の議員および長は住民の直接選挙によるべきことを定めるとともに（憲93条）、地方自治の本旨に基づく地方公共団体の運営を確保するものとして、地方公共団体の自治権を保障して、団体自治の原則をあきらかにしている（憲94条）。」「…地方自治の本旨を具現したこれらの条項からみて、憲法は、住民自治と団体自治の二つの要素からなるものをもって、地方自治の本旨としているものと解することができる。」とする[11]。

7）俵（1965）、３頁。
8）同上、１－２頁。
9）同書は、1957年に、有斐閣創業80周年記念出版として刊行が開始された『法律学全集』全60巻の第8巻。
10）同上、６－７頁。
11）同上。

憲法第92条の「地方自治の本旨」については、その制定趣旨から系譜、解釈の分岐にわたる多数の研究があるが、それが団体自治と住民自治の「2つの自治」で構成されるとする説明[12] は今日も通説的立場として踏襲されている[13]。

1.1.3　団体自治

形式的要素とされた団体自治の定義はどうか。俵は、「地方自治というときは、国家とは別箇の地域団体の存在を予定し、かかる団体が国家の行政とは独立に行なう地方行政を指すものと考えられている。」[14] とする。ただし、団体自治の限界を次のように付言する。

「もともと地方自治は国家の行政機構の一環をなすものであり、国家をはなれて地方自治を観念することはできないのであるから、地方公共団体の独立性も国家との相関関係において成りたつものであることはいうまでもない。すなわち地方公共団体を包括する全体としての国の中で、中央政府に対して自主的な地域を認められ、中央政府とともに国の行政に協同するところに、団体自治が認められる。ここに団体自治の限界がある。」[15] という。

この点について、近年、宇賀克也は「団体自治とは、国家の中に国家から独立した団体が存在し、この団体がその事務を自己の意思と責任において処理すること」であって、「法的意味の自治、法律的自治または対外的自治といわれることもある。」とする。国家からの独立性を国家との相関関係で限界づける点には特にふれていない[16]。

1.1.4　住民自治

次に、実質的構成要素とされた住民自治はどのように定義されているか。俵は、「地方自治というとき、地方的利害に関する事務を地方住民の意思に基づいて処理するという住民自治が、そのもっとも基本的な要素をなす」[17] とする。

宇賀も「住民自治とは、地方の事務処理を中央政府の指揮監督によるのではなく、当該地域の住民の意思と責任の下に実施するという原則である」とし、「民主主義の理念に基づくものであり、人民自治もしくは政治上の意義における自治、政治的自治または対内的自治といわれることもある」とする。その上で、間接民主制、代表民主制による住民自治の保障（憲93

12）稲田陽一は、地方自治の本旨を団体自治・住民自治の組み合わせとする通説の元祖は、『註解日本国憲法旧版』（1950年、有斐閣）下巻であるとし、同書が「そこで『地方自治の本旨』といっているのは、一言でいえば、地方行政のために国家から独立した地方公共団体の存在を認め、この団体が原則として、国の影響を排除して、自主・自律的に、直接間接、住民の意志によって、地方の実情に即して、地方的行政を行うべきことをいう」（102頁）とする点を証左に挙げている。稲田（1988）、25頁。

13）例えば、松本（2014）、1-2頁、10-11頁（塩野宏、田中二郎の諸説を踏まえる）、宇賀（2019）、1-3頁。佐藤（2020）は、「従来の支配的説明」としつつ、その具体的内実は、93条以下との結びつきにおいて地方自治を豊かにするように理解する必要がある」とする。同書、598頁。なお、「地方自治の本旨」の規範的意味が希薄なままでは、組織・運営に関する法律を定めるにあたっての立法裁量の幅が広くなり、それは憲法の予期する状況ではないとの認識と問題関心から、学説状況を「地方自治の本旨」に積極的な規範的意味を見出すことについての姿勢を基準として分類整理し、積極的な規範的意味を抽き出さない支配的な解釈学説・実例をもたらした要因を、中心的研究者の役割、国民の意識、政治の実態などに求めた分析として、小林（2005）参照。

14）俵（1965）、2頁。

15）同上、4頁、脚注（四）。

16）宇賀（2019）、3頁。

17）俵（1965）、2頁。

条）と地方自治法上の直接民主制の要素にふれ「半直接民主制」ともいいうるとしている[18]。

1.1.5　団体自治と住民自治の関係

では、団体自治と住民自治の関係についてはどうか。俵は次のように述べる。

「地方自治は、…普遍的な観念としては、民主主義の基調にたつ住民自治と、地方分権のたてまえにたつ団体自治という二つの要素からなりたつが、もともと地方自治の観念は歴史的なものであるから、そのいずれが重視されるかは、その国の歴史的条件、政治的条件、社会的経済的条件等によってかならずしも一様ではない。歴史的にみれば、近代的な地方自治制は、英米では住民自治の観念を中心に、ヨーロッパ大陸では団体自治の観念を中心に発達をみた。」[19]

自由主義を背景とする団体自治の主体である「団体」は自治体を指し、民主主義を背景とする住民自治の主体は「住民」である。地方自治の本旨の実現とは、主体を異にする２つの自治が適切に均衡を図りながら共に実現することと捉えられるが、そのために２つの自治の関係をどのように捉えるかは重要である。

この点について宇賀は、「わが国では、団体自治が確保されていることが住民自治の前提であるとする関係が有力である。すなわち、団体自治が保障された団体において、当該団体の意思形成における住民の参加が認められている場合、住民自治が保障されていることになる。」[20] と住民自治に前提（先行）すべき団体自治という関係を改めて確認している[21]。

わが国で1990年代から本格化した地方分権改革においても、第一次地方分権改革（1993-1999年）では、地方分権一括法の成立により機関委任事務が廃止されるなど「団体自治」の進展が見られた。これは、住民自治と団体自治のうち、意識的戦略的に団体自治の改革が企図されたことによる[22]。しかし、平成の市町村合併（1999-2010年）の後半に並行し、三位一

18）宇賀（2019）、2-3頁。

19）俵（1965）、4-5頁。

20）宇賀（2019）、3頁。

21）この点について稲田は、宮沢俊義もコンメンタール『日本国憲法』（1955年、日本評論社）において「『地方自治』については、通常二つの意味があるとされる（中略）。前者は団体自治あるいは法律的自治と呼ばれ、後者は住民自治あるいは政治的自治と呼ばれる。ここに『地方自治』というのは、もっぱら後の意味である。それは、ある地域における公共事務は、その住民の意志にもとづいてなさるべきものであるとする原理をいう。しかし、その原理、すなわち、いわゆる住民自治を実現するためには、その地域における公共事務が、国から独立な統治団体の事務とされることが適当である。この意味において、いわゆる団体自治も地方自治の実現の手段として要請されるものというべきである」としている点に注意を喚起している。稲田（1981）、27-28頁。

22）この点について、1995年から地方分権推進委員会委員を務めた西尾勝は、「自治省以外の他省庁が別々にそれぞれの権能に基づいて種々の法律を制定して、自治を制約しているという認識がありましたから、こうした構図を変えていかなければいけないのだと思い、団体自治の側面に焦点を当てることがこの委員会の任務であろう、と。私自身もそう認識しておりましたけれども、各地方公共団体の方々も、地方六団体の関係者も、皆さんそういうふうに理解しており、団体自治の側面を中心に取り上げようということになりました。」と述懐している。西尾（2021）、10頁。また、地方分権改革が当初重視したことは、「行政サービスの提供業務をこれまで以上に国から自治体へ移譲することではなしに、それ以上に、すでに自治体の事務事業とされている行政サービス提供業務に対する実質的な決定権を自治体に移譲すること」であり「言い換えれば、集権的分散システムを分権的分散システムの方向に向けて移行させていくこと」であり、「自治体の権能拡張をめざす改革」（「事務権限の移譲」路線）とともに「自治体の自由度拡充をめざす改革」（（国の）「関与の縮小・廃止」路線）が重要であるとの認識を示している。同書、10-13頁。

体の改革（2001-2006年）を挟んで行われた第二次地方分権改革（2006年-）以降は、団体自治を前提とするとされた「住民自治」の実現は必ずしもその達成イメージが共有されておらず、団体自治における自治体への具体的な権限や財源の移譲のように、実現の度合いを評価する指標も共有されているわけではない。

「未完の分権改革」といわれて既に久しいが[23]、それは、団体自治を実現する分権が未完であるというだけでなく、住民自治の進展を図る具体的な制度的イメージが関係者の視界において共有されていないという、言わば「未観」も含意したものといえる。

こうした状況が出来する理由は様々に考えられるが、例えば飯島淳子が、行政法学の伝統的理論の限界について述べた指摘が示唆的である。すなわち「伝統的理論は、二要素のうちの団体自治の保障を柱」とするが、「住民自治の前提としての団体自治がまず確保されなければならなかったこと、また、自由主義原理により強く規定されている日本の公法学が民主主義原理を論ずるための十分な道具立てを有していない」ために、「住民自治の法的考察のための枠組みが十分に提示されていない」と指摘し、状況の改善には「大本となるべき住民概念を法的に解明することが求められている」とする[24]。

1.2　地方自治体の自律性

1.2.1　自治と自律性

自治の意味については本論の冒頭で確認したが、地方分権改革以前には、自治を自律性と活動量（仕事量）の両面に分解する村松岐夫の仮説が示されていた[25]。村松仮説は、当時（1980年代）の「主要な行政資源と法的権限が国にある現状」においては、地方の自律性はその活動量と二律背反の関係にあり、地方が自律性を低めて中央に従えば、資源と権限を有する中央と融合的に密接協力することにより活動量は増える。逆に、地方が自律性を高めて「分離」路線を採れば、その活動量が低下せざるを得ないとした[26]。戦後日本の自治制度では、活動量を重視してきたために、活動量を維持しようとすれば、分離の方向性は追及しにくく、融合の方向性が支持されることになる[27]。

金井利之は、2000年分権改革について、従来の集権・融合・分立路線が、改革によって分権・融合・統合路線に転じ、融合・統合路線が「総合性」として一括表現されていることを論じている[28]。ここに「融合」とは、国と自治体が、同一種類の事務事業に相互に関係する状態であり、体制の特徴として、そのような事務事業が占める割合が高いこと、代表的には、機関委任事務、補助金・負担金などが挙げられる[29]。「融合」に対置されるのは「分離」である。

次に「分立」とは、国・自治体を通じて、行政が個別分野ごとに縦割になっている状態を意味する。縦割行政ナショナリズム、割拠主義、利益共同体などとも呼ばれる[30]。「分立」に

23）西尾（1999）参照。
24）飯島（2011）、195-197頁。
25）村松（1988）、村松（1994）に依拠。
26）村松（1988）、165頁。
27）金井（2007）、19-20頁
28）金井（2007）、「第Ⅰ章　2000年分権改革」。
29）金井（2007）、16頁。
30）同上。

対置されるのは「統合」である。

融合・分立体制から制度改革するときに、二つの軸の組み合わせから想定される４つの方向性、㈠分離・分立路線、㈡分離・統合路線、㈢融合・分立路線（＝現状維持）、㈣融合・統合路線のうち、実際に2000年改革で採用されたのは㈣融合・統合路線であり、その他の路線は棄却されたという。

「融合」が維持された理由を説明する前提として、前掲の村松仮説を引き論旨の前提としている。また、「分立」が排されて「統合」の方向性が採用されたのは、政官業（政界、業界（首長・議長・総務系部局職員）、官界（主導官庁としての自治制度官庁）の制約条件を受けたからであるとする[31]。

1.2.2　地方自治体の自律性の意味

自治の意味を上記のようにとらえたうえで、地方自治体の自律性（autonomy）の意味をさらに考える。

北村亘らは、King and Pierre（1990）[32] に依拠して、地方政府である自治体が中央政府である国や地域社会に対して有すると考えられる２つの「自律性」（autonomy）について次のように再定義している[33]。まず、自律性Ⅰを「地域社会に対する地方政府の自律性」とする。ここに「地域社会」とは「住民や団体などから構成される」。「住民は、地域社会での重要な政治活動を委ねるべく政治家を選出し、必要なコストを税金として支払う。選出された政治家は、職業公務員とともに政策を実施する。他方で、住民は、地方政府が提供する行政サービスを享受する存在である。しばしば住民は地方政府の主人公であると同時に、地方政府の行政的顧客でもある。住民や団体などから構成される地域社会と地方政府とに対立がなければ理想的だが、両者は時には対立する。どの程度の緊張関係があるのかを考えているわけである。（中略）」[34] すなわち、主権者である住民はプリンシパルとして選挙を通じてその民主的代表者をエージェントとして選出するが、首長や議会、職業公務員により構成される地方政府は、ときに自律性Ⅰを発揮するとし、自律性Ⅱとともに自律性Ⅰを合わせて考える必要性を説く[35]。

31）金井（2007）、23-34頁。

32）King and Pierre（1990）, p.1-14. キングらは、Gurr and King（1987:43-73）に依拠して、自律性Ⅰ（Type Ⅰ autonomy）と自律性Ⅱ（Type Ⅱ autonomy）の意味を次のように示している。自律性Ⅰは、民間で任意あるいは法定の、地方の経済的・社会的な利害関係者や組織から独立した地方政府による利益の追求を指す。自律性Ⅱは、中央政府の制約や選択から、あるいは、一地方に独自の性質にも関わらず国家的な政策の選択肢に仕立てかねない専門家集団から独立した地方政府による利益の追求を指す。King and Pierre（1990）, p.2.

33）北村他編著（2016）、「はじめに」、iv-ⅴ頁。

34）北村他編著（2017）。引用に際し、敬体の原文を常体に改めた。

35）この点について、金井が「プリンシパル・エージェントモデルで説明するのであれば、自律性Ⅰはなければないほどいいのではないか」と指摘するのに対し、北村は、住民から首長たちが委任を受けているからこそ、自律性Ⅰが落ちるメカニズムがビルトインされているというイメージはあるが、しかし、同時に、例えば迷惑施設の設置場所や庁舎の建て替えなどのように、住民で意見が分かれる争点について、政治家は住民の不平にさらされる場合でも決定しなければならず、住民からの委任が撤回されないギリギリのラインで考えないといけないことから、やはり自律性Ⅰを議論する意義があると主張する。これに対し金井は「『決定しなければならないこともある』という前提を疑わないことが為政者目線として不可欠でしょうね」と評する。住民で意見が分かれる場合に、政治家が自律性Ⅰを発揮せず決定を回避する（あるいは積極的に非決定を選択する）ことを戒めるものと受け止められる。北村他（2018）参照。

次に、「中央政府に対する地方政府の自律性」を自律性Ⅱとし、わが国の地方自治研究では、(中央地方関係論として）地方政府の自律性の程度について多数の分析がなされてきたとする[36]。以上の２つの自律性は、図１のように示されている[37]。

同図では、地方政府の自律性Ⅰと自律性Ⅱは、地域社会あるいは中央政府との間で両矢印により示されている。ただ、上記の定義では、２つの自律性はいずれも地方政府の別主体に対する自律性を意味することから、地方政府から発する片方向の矢印とした方が分かりやすい。すなわち、地方政府の自律性Ⅰの逆向きには、地方政府に対する地域社会の自律性Ａが、また地方政府の自律性Ⅱの逆向きには、地方政府に対する中央政府の自律性Ｂが、実はそれぞれ対峙、拮抗していると観念し得る[38]。そこで、本論の２以降の行論の参考とするため、図１を図２のように改訂しておきたい。

1.2.3　地方政府の２つの自律性の関係

地方政府の２つの自律性Ⅰ・Ⅱの関係について、北村らは比喩的に、地方自治が、地方政府のこれら２つの自律性の「はざま」で展開されているとし、２つの自律性の関係局面として次の①・②を例示する[39]。

①　まず、中央政府に対する地方政府の自律性Ⅱが低いとき、「地方政府は中央政府による統制と画一性を盾にして、住民や地域社会と向き合うことが少なくなるかもしれない。」という[40]。ここで「向き合う」という表現は多様に解され得るが、地方政府が中央政府のエー

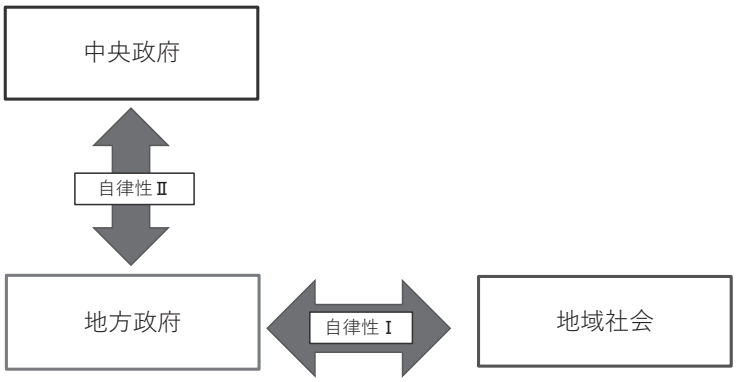

図１　地方政府の２つの自律性

（出所）北村他編著（2017)、ⅳ頁。

36）同上。なお、地方政府の自律性の国際比較研究における地方分権指数の提案のうち、ラドナー（Ladner）らの地方自治（自律）指数＝LAI（Local Autonomy Index）11指数を紹介し、日本への当てはめを示唆するものとして、稲継（2020)。

37）原図では、中央政府、地方政府、地域社会の□の中に、それらに対応する同書各章の表題が配置されている。

38）地域社会は住民や団体から構成されるため、一義的な自律性を観念するのは一種の擬制となるが、地方政府の自律性Ⅰに対峙、対抗する地方社会の住民や団体の自律性を束状化したものを想定する。

39）北村他編著（2017)、「はじめに」、ⅴ頁。引用に際し、原文の敬体を常体に改めた。

40）同上。

ジェントに終始して自律性Ⅱが低ければ、地方政府は自律性Ⅰを高め、地域社会との対話や応答を回避し、その意向の反映に努めなくなるかもしれないという含意と受け止められる。

② 逆に、中央政府に対する地方政府の自律性Ⅱが高まると、「地方政府には、住民と地域社会を自ら説得して負担を求めたり、給付水準を決めていったりする必要が生じる。地方政府を運営する政治家は選挙で選ばれている以上、全体としての利益と特定の住民の利益を調整して決定を下さなければならない。下手をすると、将来のことを考えずに現在の住民の意向に流されるかもしれない。」と案じる[41]。つまり、自律性Ⅱが高められた結果、地方政府は地域社会のエージェントとして地域社会に対する自律性Ⅰを低下させる可能性があるというのである[42]。

「2つの自律性のはざまで、着地点を探すことが地方自治を考えるうえで重要である」として例示された①・②は、自律性Ⅰと自律性Ⅱが二律背反、トレードオフのような関係にあることを示そうとするものである。しかし、2つの自律性は、対地域社会、対中央政府と、各々発現する局面を異にしており、①・②の説明のように両者が互いに牽連してトレードオフのような関係にあるとみられる場合だけではなく、2つの自律性が相互に独立しつつ共に高まったり、あるいは低下したりする場合も考えられる。すなわち、

③ （①のように）中央政府に対する自律性Ⅱが低下したとしても、それが必ずしも①のように住民や地域社会に対する自律性Ⅰの高まりに結びつくとは限らない。かつての機関委任

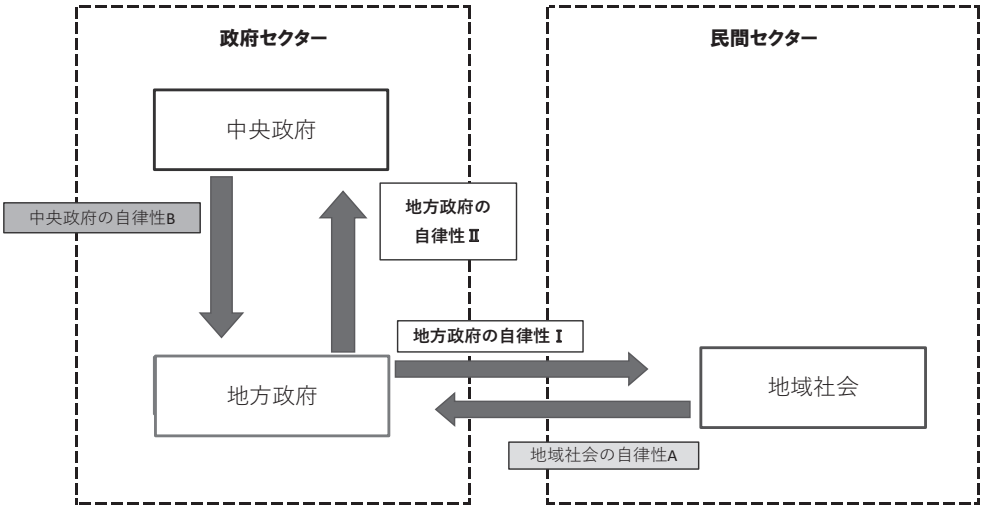

図2　地方自治体の自律性（改訂）

（出所）筆者作成。

41）同上。

42）金井は、北村ら編著者との座談において、編著者らの2つの自律性の議論には「自治体研究における職員中心の為政者目線の雰囲気がいっぱい」と評し、この②の点について、「これは『国に対して自律性が高まってよかったけれど、住民から文句言われるようになって迷惑な話だな』という行政職員の気持ちが出ている」と指摘する。北村他（2018）。

表１　地方政府の２つの自律性の相互関係

自律性Ⅰ：対地域社会 ＼ 自律性Ⅱ：対中央政府	高	低
高	④	②
低	①	③

（出所）筆者作成。

事務時代のように、地方政府が中央政府と地域社会を媒介する地方団体として機能するだけであれば、地方団体は、中央政府や地域社会のいずれに対してもことさらに自律性を発揮するインセンティブをもたないこともありうる。

④　（②のように）中央政府に対する地方政府の自律性Ⅱが高まったとしても、それが必ずしも②のように住民や地域社会に対する自律性Ⅰを低下させるとは限らない。自律性Ⅰも高止まりしたまま、いわば中央政府からも地域社会からも統制されずに独走する地方政府もありうる[43]。

以上の①～④は、表１のように表示することができる。

本論の問題関心は、地方政府の２つの自律性の相互関係がこれら①～④のいずれの場合に近くなるか、その着地点を探す主体は実は地方政府（為政者）に限られないのではないかという点にある。着地の公式決定は自治体が行うとしても、住民自治の下では、住民自身が、自治体がいずれの着地点に到達すべきかを判断すること、できることが必要である。さらに、自治体をその着地点に導くことができればなお望ましい。そのためには、住民はそうした判断に臨んで、全体利益と部分利益や、現在世代の利益と将来世代の利益などを的確に比較考量し、決定に至る政策過程に参画し関与できる必要がある。また、そのような自治の主体として主体形成が図られる必要がある。

1.3　地方自治の本旨と地方自治体の自律性の関係

上記の２つの自律性の枠組みは、地方政府の観点から、中央政府との関係や、地域社会（多様な民間主体。特に住民）との関係を捉えたものだが、この２つの自律性は、団体自治や住民自治とどのような関係にあるといえるだろうか。

43）金井は、実態的なメカニズムとして自律性Ⅰを十分に確保した自治体政府こそが自律性Ⅱを高めることができ、住民の意向を抑え込みながら国に対しても強く物申す場合を挙げ、自律性Ⅰと自律性Ⅱをトレードオフなりディレンマとして描くことはできないのではないかと指摘する。北村他（2018）。これは、本論で述べる④の場合に相当するものといえる。

表２　地方自治の本旨と地方政府の自律性

	住民自治	団体自治
基調等	・民主主義を基調とする。	・地方分権の建前から導かれる。
換言すれば	・住民の参加及び協働	・自治体の自主組織権
制度化に際しての特徴	・個別に参加範囲を法定	・概括的に委ねる。
例：地域自治組織（地域自治区、自治体独自設置の協議会型住民参加組織等）	・住民自治の重層化	・自治組織権の拡充
限界等	・参考：間接民主制、代表民主制による住民自治の保障（憲93条）と地方自治法上の直接民主制の要素（「半直接民主制」）	・団体自治でない地域分権がある。 例：中央政府の出先機関への権限委譲
自律性Ⅰ 地域社会に対する 地方政府の自律性	・住民自治と必ずしも同調するとは限らない。 ・地域社会の地方政府に対する自律性（後掲の図3における自律性A）と対峙	・団体自治に基づくがゆえに、自律性Ⅰが低下することもある
自律性Ⅱ 中央政府に対する 地方政府の自律性	・住民自治に基づくがゆえに、地域社会の自律性Aにも支えられて、自律性Ⅱが高まり得る。 ・中央政府の地方政府に対する自律性（後掲の図3における自律性B）と対峙	・団体自治と親和的。 ただし、団体自治には限界もあるため、自律性Ⅱが完全なものとはいえない。

（出所）俵（1981）、宇賀（2019）、飯島（2011）等を参考に筆者作成。

まず自律性Ⅱは、政府セクター内の中央地方関係として、公共的意思決定の権限や公共サービス提供に係る資源配分や相互作用の局面で発揮される。地方政府が中央政府の統制（それは図２における「中央政府の自律性Ｂ」の発動でもある）に対し、どの程度自律的に意思決定や公共サービス提供等の活動をなし得るかという問題であり、団体自治と親和的である。

一方、自律性Ⅰは、住民の自律性（図２における「地域社会の自律性Ａ」）が発動される住民自治とは必ずしも同調的であるとは限らない。今日、住民の役割（機能）についての大方の理解を踏まえるならば、(a)国民主権の下に、まず、主権者としてその属する自治体の代表者を公職選挙により選出し、(b)需要者として行政サービス（官民連携により提供される場合は公共サービス）を受益し、さらに、(c)供給者として自治体と協働して公共サービスの提供を行うという３つの役割（機能）を自律的・調和的に発揮することと考えられる。自治体がこうした住民（で構成される地域社会）に対して自律的であるということは、自治体が、(a)主権者・(b)需要者・(c)供給者としての住民の意向や判断と、必ずしも常に同調するとは限らず、場合によってはそれらとは異なる判断や行動をなし得る存在であることを意味している。

自治体が地域社会に対して自律性Ⅰを発揮した場合、地域社会に属する住民にはその是非を問う手段として直接請求手続や選挙制度などの民主的統制手段のほかに、公式・非公式の多様な民意表明の方法が用意されており、それらを駆使して自治体に対抗すること（地域社会の自律性Ａの発動）もまた住民自治の一環を成すものと考えられる。

表２では、俵（1981）、宇賀（2019）、飯島（2011）等も参考として、地方自治の本旨の２つの構成要素が、何を基調等とし、どのように換言され得るか、制度化に際しての特徴は何

か、また、両要素から見た地域自治組織の意義は何か、さらに両要素の限界等はいずれに見られるかを対比した。その上で、前述のところに従い、地方政府の２つの自律性との関係を要約した。

2　地域自治の本旨と地域自治組織の自律性

2.1　地域自治の本旨

2.1.1　地域自治の本旨の意味

⑴　地域自治

筆者は、より良い公共性の実現を求めて、官民各セクターに属するさまざまな活動主体（個人、団体、法人等）が、政策や施策・事業を連携し協働する営みの総称を「公共マネジメント」であると考えている[44]。それは、政府・行政が専ら主体となる行政経営よりもはるかに広い概念である。ガバメントによる単独統治ではなく、多様な官民連携によるガバナンス（共治、協治）の考え方が背景にある。そして、広狭さまざまな「地域」を対象空間とする公共経営を「地域公共経営」と呼ぶことができる。

近年の「ガバメントからガバナンスへ」という唱導理念の移行に対応する形で、「ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへ」の移行もまた唱道されている[45]。小滝敏之は、ローカル・ガバメントが移行する先にあるローカル・ガバナンスの意味について、「地域社会を構成する多様な『利害関係者（ステイクホルダー）』が、相互間の調整と役割分担を図りながら、共同して地域社会の安定と発展に向けた取組みを行う活動であり、地域社会共同管理機能である」と定義する。筆者も、「地域社会共同管理」の意味も込めてローカル・ガバナンスに「地域共治」の語を充て、上記の「地域公共経営」とほぼ同義のものとして用いている[46]。

地域自治にいう「地域」は広狭さまざまな対象空間であり得るが、地方自治との対比で論じるとき、地方自治の「地方」は自治体の区域（の集合）としての地方であり、地域自治の「地域」は、自治体の区域を旧町村や学校区など何らかの基準で分割した部分（の集合）を指す。

地域自治とは地域と自治の合成語であるが、本論では「地域」を自治体の区域を分割した単位空間ととらえる。自治は前述のように自律性と活動量の２つの側面に分けて考える。そ

44）初谷（2012）、序章。なお、中田実は、社会学の観点から「環境的条件による制約と社会組織の運営を『管理 management』として統一的にとらえる『地域共同管理』論を構想し」（中田（2020）、282頁）、「『共同管理』の機能」を「担う主体としての住民自治組織」について実態を検証し（同書、はじめに）、多角的に分析している。そこでは「地域共同管理」は、「地域内の土地（利用のあり方）とそこでの共同社会的消費手段を中心とする地域生活諸条件に働きかけて、構成員が継続して有効に利用しうるように、これを適切な状態に維持・改良し、さらにそのために構成員を秩序付けること（中田，1980，38頁）」と定義されている。中田（2020）、19頁。「地域共同管理」という用語の初出については同書、26頁の注1を参照。

45）第二次世界大戦後のわが国におけるこうした唱道理念の系譜について考察したものとして、初谷（2018）参照。

46）初谷（2012）、序章。

こで、地域自治とは、当該地域に存在し地域社会を構成する住民や様々な民間組織が、当該地域において必要とされる公共的意思決定や公共サービス提供などの活動を、自律的に行うことと考えられる。

本論で対象とする「地域自治」は、上記の「地域共治」（地域公共経営）のうち、自治体の区域を分割した単位地域における多様な主体による自治、つまりガバナンス（共治）について検討するものである。

⑵　地域自治の本旨の意味

「地方自治の本旨」について述べたところと対応させて、「地域自治の本旨」[47]を「地域団体自治」と「地域住民自治」に分けて考えてみたい。また、前掲の地方政府の２つの自律性は、地域自治では、地域自治組織の地方政府に対する自律性Ⅱ’と地域住民を含む地域社会に対する自律性Ⅰ’の問題に置き換えて考えることができる（図３参照）。

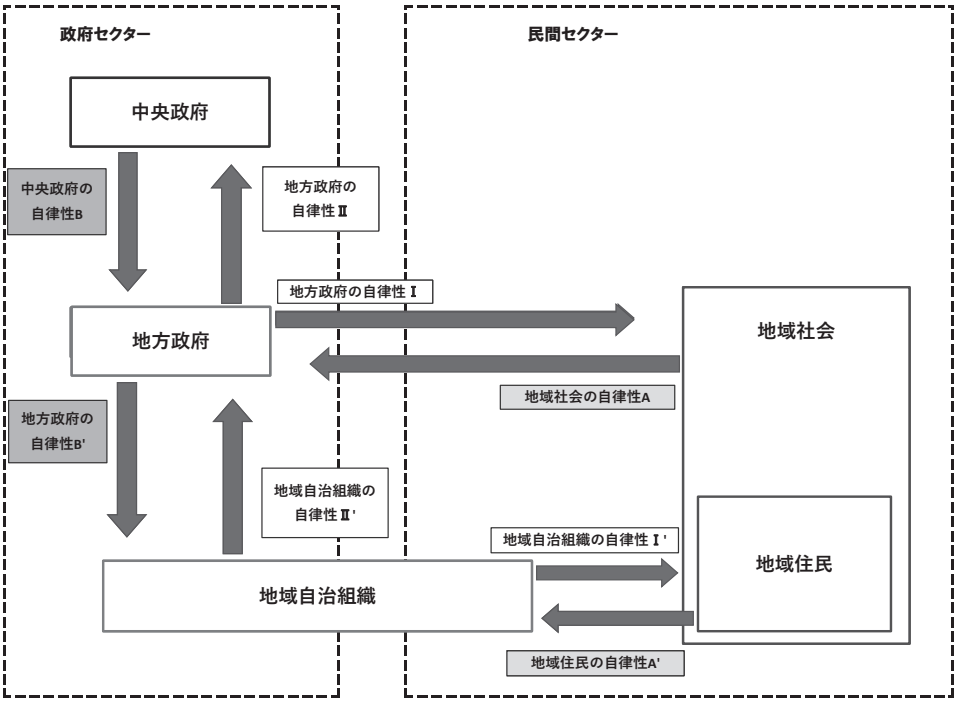

図３　地域自治の構図と自律性

（出所）筆者作成。

47)「地方自治の本旨」におけると同様、「地域自治の本旨」についても、そこにどの程度積極的な規範的意味を見出すかは課題である。

2.1.2　地域団体自治

⑴　地域団体自治

地域社会には多様な団体が存在しているが、本論で「地域団体」という場合、実は、図2の地域社会が専ら民間セクターを想定していたのとは異なり、政府セクターと民間セクターの両方にまたがる組織群が対象となる。それは、地域自治の主体として、地方政府から認定、認知されている組織であり、法人格の有無を問わない。地域団体自治とは、そうした地域組織が地方政府との関係において行う自治を想定している。

⑵　地域自治組織の一般制度と自治体独自制度

2003年11月、第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」において、基礎自治体における住民自治の充実や行政と市民との協働推進のための仕組みとして、「基礎自治体の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである」とされ、同答申を踏まえ、2004年地方自治法改正（2004年5月26日公布）により「地域自治区」が、設置期間に制限なく、法人格は付与されない一般制度として規定された。

また、2005年施行の「市町村の合併の特例等に関する法律」（合併特例法、2010年改正）では、合併による地域自治区の特例を定めたほか、一定期間（5年以下）市町村区域内に設置され、法人格を有する特別地方公共団体である合併特例区制度が時限的に導入された。

市町村合併の進展とともに、合併特例区を採用する自治体は増加したが、地域自治区の仕組みを採用する自治体は少数に留まり、全国の自治体では、同制度によらない独自の都市内分権や地域分権（地域内分権）の仕組みを構築し、自治体の区域を分割した地域単位で地域自治を担う住民参加組織を設置する例が相次いだ[48]。これら自治体独自の地域自治組織は、小中学校区や合併された旧町村単位に一つずつ地域名を冠し「まちづくり協議会」といった呼称で設けられるものが多い[49]。

いずれの制度や仕組みを採用するにせよ、本格的な人口減少や超高齢社会を迎えたいま、住民自治を確立し、地域社会を維持していくために、より住民に身近な地域の単位において、地域自治の推進主体となる組織を複数設置し、それらに対して何らかの権限や権能の配分、付与を図る動きが広く展開され増加している。

⑶　地域自治組織の定義

自治体が地域自治促進のために独自に多数設置してきた住民参加組織は、「地域自治組織」と総称されて議論され普及してきた。

地域自治組織の定義については、地域自治区のような法定の一般制度と自治体独自制度を区別し、後者を指す呼称とする例がある。例えば、地域活性化センターは、2011年に「自治会や町内会、それらの連合会など従来からの地縁組織」や「地方自治法または合併特例法に

48）個別自治体が、地方自治法における地域自治区制度を採用しない理由を地方自治法第202条の4～9に照らして整理、列挙した資料の例として、横須賀市（2020）参照。

49）呼称の例としては、例えば「地域活動協議会」（大阪市）や「校区まちづくり協議会」（八尾市）など。初谷編著（2016）参照。

表３　地域自治組織の定義、名称、所属セクター

時期	動向		政府セクター	民間セクター	
1990年代～	・自治体の条例等による独自設置増加			・地域自治組織	・自治会や町内会、それらの連合会など従来からの地縁組織
1999年	・旧合併特例法改正 ・全国的な市町村合併推進運動開始				
2003年 11月	・第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」	・基礎自治体の一般的な規模拡大により「地域自治組織を設置することができる途を開くなど様々な方策を検討して住民自治の充実を図る必要」を提言。 ・地域自治組織は行政区または特別地方公共団体。			
2004年	・改正地方自治法による「地域自治区」一般制度導入		・「地域自治組織」の一般制度：地域自治区の地域協議会		
2005年	・合併特例法による時限的導入		・合併特例法による地域自治区の地域協議会 ・合併特例区の合併特例区協議会		
	※筆者の定義・呼称（本論も同様）		・「地域自治組織」に含める。 （地方自治法や合併特例法による地域協議会や合併特例区協議会）	・「地域自治組織」 （以下の協議会型住民自治組織を含む自治体独自設置組織）	
2006年 12月	・地方分権改革推進法				
2009年 6月	・第29次地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」	・「小さな自治への対応」として、地域自治区、合併特例区の必要性を説く。			
2009年 8月		・新しい地域協働の仕組みを担う組織として「地域協働体」の構築を提案。			
2011年 3月	・地域活性化センター（2011）	・地域自治組織を定義。	・地方自治法や合併特例法による地域協議会や合併特例区協議会を「地域自治組織」から除く。	・「地域自治組織」 （住民自治組織（住民参加組織））	・自治会や町内会、それらの連合会など従来からの地縁組織は「地域自治組織」から除く。
2013年 6月	・第30次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申について」	・中核市、特例市、特別区における地域自治区等の活用を提言。			
2014年	・日本都市センター（2014）	・都市自治体において自治体内分権を担う組織を「協議会型住民自治組織」とし、自治会・町内会などの地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による地域課題解決のための組織と定義。		・協議会型住民自治組織	
2016年 2月	・第31次地方制度調査会答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申について」	・「地域コミュニティを支える主体」の組織に言及。			
2016年 3月	・総務省（2016）	・地域運営組織を定義し、地域自治組織や従来の自治・相互扶助活動と区別。	・「地域自治組織」 （地方自治法や合併特例法による地域協議会や合併特例区協議会）	・「地域運営組織」 （「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」）	・「従来の自治・相互扶助活動」は「地域運営組織」としない。地域運営組織と称するには、そこから「一歩踏み出した活動を行っている組織」であることを求める。
2016年 12月	・内閣府（地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議）（2016）	・地域運営組織は、①協議機能、②実行機能を有する組織。 ・地域運営組織の基本的要素は、①行政上の組織ではなく、法的には私的組織に属する、②経済活動を含む地域の共同活動を行うこと、③一定の区域を基礎とした組織であること。 ・法人化に際し営利・非営利の多様な法人制度を活用。			
2016年 5月	・内閣府（2017）	・2020年目途の重要業績指標（KPI）の一つに「住民の活動組織（地域運営組織）の形成数：5,000団体を目指す」を明記。			
2017年 7月	・総務省（地域自治組織のあり方に関する研究会）（2017）	・地域運営組織の形成に際し、特に任意加入の私的組織であるがゆえの問題の克服を課題とし、フリーライド可能な活動について、当然加入を想定した新たな地域自治組織（公共組合と特別地方公共団体の2類型）のモデルを示し、地域運営組織の活動を補完する仕組みを提言。	・新たな地域自治組織（公共組合と特別地方公共団体の2類型）［提言］	・「地域運営組織」	
2020年 6月	・第32次地方制度調査会答申「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申について」	・共助の担い手として、コミュニティ組織の活動基盤強化を提言。			

（出所）内閣府、総務省、地域活性化センター、日本都市センター等資料に基づき筆者作成。

よる地域自治区の地域協議会や合併特例区の合併特例区協議会」以外の「住民自治組織」（住民参加組織）であって、「新たな地域課題解決の仕組みとして、地縁組織や住民活動団体、NPO などの地域内諸団体によって構成され、地域住民が地域課題に対する解決策を自ら企画立案し、まちづくり等を実践する組織」を指すものとしていた[50]。

一方、国・総務省やその設置による研究会では、「地域自治組織」という用語は、前掲の第27次地制調答申で提言され自治法等に法定された一般制度である地域自治区等のような公法人（又はその一組織）に限定して用いられている（表3参照）。

⑷　地域運営組織

その後、2014年5月、第31次地方制度調査会の発足と同時期に、日本創成会議人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（いわゆる増田レポート）による「消滅可能性都市」リストが発表され大きな衝撃を与えた。

同年9月3日に発足した第二次安倍改造内閣は「地方創生」を掲げ、まち・ひと・しごと創生本部設置を閣議決定し、9月25日には、総務省版創生本部から「地方中枢拠点都市圏の形成など地域の実情に応じた地方自治体間の連携を推進するとともに、人口減少が続く小規模基礎自治体については、過疎対策などを充実させ、できる限りの支援策を講じること」との大臣指示が発出された[51]。

その後、国・総務省は、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行なっている組織」を「地域運営組織」と定義し[52]、地域創生政策においても用いられるようになった。

そして、地域運営組織とは、協議機能（地域課題を共有し、解決方法を検討）と実行機能（地域課題解決に向けた取組を実践）を有する組織とされ、協議機能と実行機能を同一の組織が併せ持つ「一体型」と、協議機能と実行機能を切り離した「分離型」に分けられている。一体型のうち、事業の進展により、機動的意思決定を行えるようにし、事業リスクを切り離したものが分離型となるわけである。

さらに、地域運営組織をより持続的なものとするために、法人化の議論も進められてきた[53]。2016年12月、内閣府のまち・ひと・しごと創生本部「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」は「地域の課題解決を目指す地域運営組織―その量的拡大と質的向上に向けて―最終報告」を提出した。同報告書では、「5 地域運営組織の取組を推進する上での課題と解決方向」で「⑴法人化の推進」として「（多様な法人類型）地域運営組織の活動は多様であり、これまでも特定非営利活動法人（NPO 法人）をはじめ、認可地縁団体、一般社団法人、株式会社、合同会社など多様な法人制度が活用されてきたが、現行法人制度の有効活用に加え、多様な法人類型の整備の検討が必要。」としている[54]。

50）（財）地域活性化センター（2011）参照。
51）地方創生をめぐる経緯と取組の概要について、中西（2015）、地域自治の動向について、大藪（2019）参照。
52）総務省（2016）参照。
53）法人化の議論については、柴田（2015）、飯島（2016）、飯島（2017）等に詳しい。
54）内閣府（地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議）（2016）、10-17頁。

⑸　地域運営組織と地域自治組織

このように国・総務省の用語法では、公法人なりその一部組織としての地域自治組織と、民間組織としての地域運営組織は区別されており（図3、表3参照）、前者についてはその新たな類型設定が、また後者については法人格の取得とその際の法人類型の選択が検討されてきた。

そこでは、前掲のような自治体の独自設置による住民参加組織である地域自治組織は、地域の公共空間において、「私的組織から何らかの公的性格がある組織まで連続的に存在している」様々な組織に含められて、「地域運営組織」に包括されている。

しかし、「地域自治」が「住民自治」を様々な地域レベルで振興し実現することであるならば、自治体設置の公法人のみが「地域自治」を担う組織であり、その他の私的・公的組織（営利・非営利組織）の取組みは「地域自治」ではなく「地域運営」であるという二元的な用語法は改良の余地があると考えられる。

多くの自治体が住民との熟議、協働により積み重ねてきた「地域自治」の仕組みや組織整備の実績を積極的に評価した上で、「地域自治組織」を再定義し、その持続的発展にふさわしい組織形態や、民間法人だけでなく公法人も含めた法人格選択を検討する必要がある。

2.1.3　地域住民自治

前掲のとおり図2の「地域社会」は空間的には自治体の区域を指し、その構成員として民間セクターの住民・団体を想定した。本論で「地域住民」という場合、「地域」とは空間的には自治体の区域を分割した地域の単位空間を指し、その構成員としての民間セクターの住民を想定している。この地域住民は、政府セクターと民間セクターのいずれにも存在し得る地域自治組織に参画して活動しているいわば「地域自治組織参加住民」と、それ以外の一般住民に分けることができる。地域住民自治とは、そうした地域住民が地方政府や地域自治組織との関係において行う自治ということができる。

2.1.4　地域団体自治と地域住民自治の関係

団体自治と住民自治の関係について前述したところから敷衍すると、地域団体自治と地域住民自治のいずれを重視するかは、その地方の「歴史的条件、政治的条件、社会的経済的条件等」によって必ずしも一様ではない。

ただ、地域団体自治の主体である「団体」は地域自治組織を指し、地域住民自治の主体は住民自治における「住民」の部分集合である。地域自治の本旨の実現も、主体を異にする2つの自治が適切に均衡を図りながら共に実現することと捉えられるが、地域自治組織は必置ではなく任意に選択しうる。そこで、2つの自治の関係においても、「団体自治が確保されていることが住民自治の前提である」とは必ずしも言えない。団体自治が保障された団体において、当該団体の意思形成における住民の参加が認められていれば、住民自治は基盤において保障されていることになる。それに加えて、地方政府が自己組織権の拡充の一環として地域自治組織の設置を促し、住民自治を区域を分割した単位地域で重層化することになる（表2）。この場合、地域団体自治は必ずしも地域住民自治を前提とするものではない。

地方分権改革が団体自治の改革を先行させたこととパラレルに、地域分権改革を地域団体

自治の充実として地域自治組織の設置が前提とされるわけではない。むしろ、住民自治を単位地域で重層化して地域住民自治を充実する手段として、地域自治組織の要否が選択されるという性格の問題ともいえる。とすれば、基盤としての区域全域の住民による住民自治に重ねて、単位地域において充実すべき地域住民自治とは何かが問われなければならない。この点について、次に、地域自治組織の自律性を手がかりに検討してみたい。

2.2　地域自治組織の自律性

2.2.1　地域自治組織の自律性への期待

前述のとおり、今日、全国の地方政府（基礎自治体）で、住民自治を充実させるために地域自治政策を採用し、その手段として地域自治組織を設置し、さらに当該地域自治組織に対する一定の権限や財源の配分を図る地域分権政策を採る自治体が少なくない[55]。そこでは、自治体と地域自治組織との関係を「地域団体自治」として考えることができる。

⑴　地域自治組織の自律性Ⅱ’

筆者がこれまで地域自治政策を調査研究してきた過程[56]で政策実例を観察する範囲では、自治体の側では、地域自治政策を採り地域自治組織を設けていたとしても、その政策選択の契機（動機）は、地域自治組織が自治体に対して自律性Ⅱ’を発揮し、「地域団体自治」を促進することよりもむしろ、地域自治組織に住民の幅広い参加を得て、「地域住民自治」によって住民自治の重層化や充実を促進しようとする意識がより強いようにうかがえる。

地方自治の本旨を構成する２つの自治を認識しながら、自治体の区域を分割した身近な地域単位で地域自治を制度設計するときには、地域団体自治の意識よりも地域住民自治のほうが強く意識されるようにうかがえるのはなぜだろうか。

１つには、自治体の側に、地域自治組織に対して一定の地域団体自治、すなわち自治体に対する自律性Ⅱ’を発揮する団体としての役割期待がある場合である。この場合であっても、地域レベルの公共的意思決定の範囲を包括的に地域自治組織に委ねることは制度化されていない場合、地域団体自治つまり自治体に対する自律性Ⅱ’が発揮される局面があったとしてもごく限定的なものしか想定（期待）しておらず、地域住民自治よりも意識する程度が低い場合が考えられる。

２つには、自治体の側に、地域自治組織に対して地域団体自治、すなわち自治体に対する自律性Ⅱ’を発揮する団体としての役割期待がなかったり、その認識に乏しい場合がある。例えば、自治体（首長）が、区域内の公共的意思決定においては集権的に行うことを前提とし、執行レベルの公共サービス提供においては地域自治組織を介して分散的に行うことを予定している場合は、地域自治組織は自治体の決定に服して粛々と執行を分担してくれればよい存在であり、執行レベルはもとより意思決定レベルで自律性Ⅱ’を発揮することまで期待していないという場合も考えられる。

55）初谷編著（2016）参照。
56）地域分権政策について全国自治体アンケート調査を実施するなど全国的な動向にも注目してきた。初谷（2013）、初谷（2015）、初谷編著（2016）、初谷（2018）、初谷（2020）など。

⑵　地域自治組織の自律性Ⅰ'

地方分権改革の過程で市町村合併が行われ、広域化した区域について施政しなければならない自治体は、全域を対象として自ら直営あるいは民間との協働（PPP）で公共的な意思決定や公共サービス提供を行っているが、そのなかで地域自治政策を採用するにあたっては、一部の公共サービスの提供と需要を地域単位に分割することによって、より住民に身近なところで、地域特性に着目し、地域ニーズに臨機に対応する施政をきめ細かく展開することができるという説明論理を用いてきた。そこでは、地域自治の「2つの自治」のうち「地域団体自治」（地域自治組織の自治体に対する自律性Ⅱ'）の志向は部分的ないし希薄であり、ましてや地域自治組織が、地域住民で構成される地域社会に対して自律性Ⅰ'を発揮する局面は想定外のものとなっている。

かりに自律性Ⅰ'の発動を認めるならば、地域自治組織は自らの判断により、場合によっては地域住民のニーズと異なる決定や活動を行うことがあっても当然となる。ところが、地域住民は、本来、自治体区域の住民として自治体に対して有する統制手段を、地域自治組織に対しては直接的に有していない。地域住民（特に地域自治組織に参加していない一般住民）は地域自治組織の代表者を選挙や直接請求手続きで民主的に統制することができない。その結果、地域住民の矛先は、地域自治組織の唯一性やその地域代表的正統性を認定した首長に向けられることになる。批判を受けた首長としては、地域自治組織（及び地域自治組織参加住民）に与（くみ）するか、それともその他一般の地域住民に与するか、自らの再選期待にも照らし合わせつつ、より多数の支持を得られる選択肢を模索することになろう。

このように、自治体の区域を分割した地域自治組織の中には、自治体に対して自律性Ⅱ'を発揮することが部分的・限定的で、地域住民に対して自律性Ⅰ'を発揮することも想定されていない場合も内包しつつ、「地域自治」が唱道されているわけである。

2.2.2　地域自治組織の２つの自律性の関係

前述の地方自治の本旨とされる団体自治・住民自治という「2つの自治」と、地方政府（自治体）の中央政府や地域社会に対する「2つの自律性」の関係を、「地域自治」の局面にあてはめると、次のような問いが立ち上がる。すなわち、

①'　地方政府に対する地域自治組織の自律性Ⅱ'が低いとき、地域自治組織は地方政府による統制と画一性を盾にして、住民や地域社会と向き合わなくなるだろうか。そして、地域自治組織が地方政府のエージェントに終始して自律性Ⅱ'が低ければ、地方政府は地域社会に対する自律性Ⅰを募らせ、地域社会との対話や応答を回避しその意向の反映に努めなくなるのではないか。

②'　逆に、地方政府に対する地域自治組織の自律性Ⅱ'が高まると、地域自治組織には、地域住民を自ら説得して負担を求めたり、給付水準を決めていったりする必要が生じる。地域自治組織を運営する代表者は公選されていないが、地域自治組織全体としての利益と特定の地域住民の利益を調整して決定を下さなければならない。下手をすると、将来のことを考えずに現在の特定地域住民の意向に流されるかもしれない。―と、前掲の1.2.3の②と同様に案じられるだろうか。つまり、自律性Ⅱ'が高められた結果、地域自治組織は地域住民のエージェントとして地域住民に対する自律性Ⅰ'を低下させる可能性があるのではないか。

表４　地域自治組織の２つの自律性の相互関係

自律性Ⅰ'：対地域住民 ＼ 自律性Ⅱ'：対地方政府	高	低
高	④’	②’
低	①’	③’

（出所）筆者作成。

①’や②’は、自律性Ⅰ’と自律性Ⅱ’が二律背反、トレードオフの関係にあることを示す。しかし、地域自治組織の２つの自律性は、対地域住民、対地方政府とそれぞれ局面を異にしており、必ずしも両者が牽連するトレードオフの関係にある場合だけではなく、両者が相互に独立して変化し、結果として共に高まったり、あるいは低下したりする連動の様相を呈する場合も考えられる。すなわち、

③’（①’のように）地方政府に対する地域自治組織の自律性Ⅱ’が低下したとしても、それが必ずしも①’のように地域住民に対する自律性Ⅰ’の高まりに結びつくとは限らない。地域自治組織が地方政府と地域住民を媒介する地域団体として機能するだけであれば、地域団体は、地方政府や地域住民のいずれに対してもことさらに自律性を発揮するインセンティブをもたないこともありうる。

④’（②’のように）地方政府に対する地域自治組織の自律性Ⅱ’が高まったとしても、それが必ずしも②’のように地域住民に対する自律性Ⅰ’を低下させるとは限らず、自律性Ⅰ’も高止まりしたまま、いわば地方政府からも地域住民からも統制されずに独走する地域自治組織もありうる。

以上の①’～④’は表１と同様、表４のように表示できる。

2.3　地域自治の本旨と地域自治組織の自律性の関係

2.3.1　「地域団体自治」と地域自治組織の自治体に対する自律性

地方政府の自律性Ⅱを団体自治と対応させたように、地域自治組織の自律性Ⅱ’を地域団体自治に対応させることができる。自律性Ⅱ’は、当該地域内での公共的意思決定の権限や公共サービス提供に係る資源配分や相互作用の局面において、地域自治組織が自治体に対してどの程度自律的に決定や活動をなし得るかという問題として置き換えられる。ただし、国に対する自治体の場合と異なるのは、自治体は区域ごとに唯一の公式組織であり法人格を有するが、地域自治組織は、条例等に基づき自治体の区域を分割した地域に１つずつ設置され、唯一性や公式性を法的に担保されたとしても、法人格を持たない場合が多い。

自治体の区域内にどこまで自律的に団体自治を行う団体を想定できるか。その一つの法的

解決が地方自治法改正により設けられた地域自治区であったが、完全な団体自治を担う近隣政府のような独立した主体の概念から見れば、そこまでの独立性はない折衷的な仕組みにとどまっている。地域自治区は自治体から完全に自立した存在ではなく、自治体の行政区域に過ぎない。しかもその機関としておかれる地域協議会は、公選あるいは準公選ではなく、首長の任命した委員によって構成され、自治体の地域単位の政策について首長の諮問に答える存在にとどまる。

地域自治区と地域協議会が全国の自治体に広く普及することはなかった。多数の自治体が実際に採用している地域自治政策では、その区域を分割して任意の地域自治組織を設置する方法であり、そこでは、首長の認定により一定の地域代表性を付与し、地域に唯一の代表的組織として位置づけられている[57]。

こうした制約はあるものの、地域自治組織が自治体から一定の権限や財源の配分を受けたうえで、地域内の住民ニーズに応答する公共サービスの提供を意思決定し、さらにそれを実施する場面を考えれば、その自律性Ⅱ'が成り立つことが理解される。財源の配分であれば、それが地域自治組織が自治体に対する予算措置請求権を付与された上での地域予算の配分[58]であれ、多くの自治体で採用されている地域自治組織に対する一括交付金[59]であれ、地域自治組織が自律的に計画・執行・評価しうる権限と財源が見込まれているからである。

2.3.2 「地域住民自治」と地域自治組織の地域社会に対する自律性

次に、自律性Ⅰ'と地域住民自治との関係はどうか。住民自治の場合と同様に説明すれば次のようになるだろう。地域住民自治では、(a)'住民が、主権者としてその属する地域自治組織の代表者を選出し、(b)'需要者として行政サービス（地域自治組織として法定の地域自治区を自治体の区域全域に設置する場合）あるいは公共サービス（地域自治組織として校区まちづくり協議会などの任意の民間組織を設置する場合）を受益し、さらに(c)'供給者として地域自治組織と協働して公共サービスの提供を行うという３つの役割（機能）を自律的・調和的に発揮することと考えられる。

この場合においても、地域自治組織が(a)'主権者、(b)'需要者、(c)'供給者としての地域住民の意向や判断と常に同調するとは限らず、場合によってはそれらとは別の意向や判断をすることがあり得る。そして、地域自治組織が地域住民等で構成される地域社会に対して自律性

57）例えば、八尾市市民参画と協働のまちづくり基本条例（平成18年３月31日条例第20号）第10条の２は「市民は、第５条に規定する議論の場又は前条に規定する対話の場で出された地域における社会的な課題の解決を図り、及び地域のまちづくりを推進する組織として、小学校区ごとに一を限り、校区まちづくり協議会（以下「協議会」という。）を設置することができる。」とし、八尾市校区まちづくり協議会の設置に関する規則（平成24年10月１日規則第57号）で市長による「協議会としての認定」の手続きを規定している。
　また、大阪市では、地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱第４条第１項で区長による認定要件を定めており、同条第１項（3）号では「校区等地域における第１号に規定する市民活動を行う唯一の組織であって、当該市民活動を行うために必要な経理的基礎及び技術的能力を有していること」と唯一性の条件を掲げている。同規則第５条で区長による認定について定め、個別の地域活動協議会の認定に係る細目は、「各区認定要綱」に定められている。初谷編著（2016）、第Ⅲ部　参考資料参照。

58）この例として、池田市の地域分権制度が該当する。池田市地域分権の推進に関する条例（平成19年６月29日条例第20号）第５条。初谷編著（2016）、「第４章　池田市」（28-55頁）参照。

59）この例として、例えば川西市の地域分権制度が該当する。川西市地域分権の活交付金（第14条-第16条）。初谷編著（2016）、「第５章　川西市」（56-87頁）参照。

Ⅰ'を発揮した場合に、地域住民[60]にその是非を問う民主的統制手段を制度上設けておくならば、一般的な民意表明の方法とともにそれらの統制手段を行使することにより地域住民自治を実践することになるだろう。

しかし、地域住民自治では、住民自治に準じた以上の説明が必ずしも当てはまらない部分もある。例えば、①'については、自治体の場合にその民主的代表者が住民によって公選されるのと異なり、地域自治組織の代表者はほとんどの場合地域住民による公選や準公選の手続きを経ずに選出されるからである[61]。一方、②'の需要者（受益者）や③'の供給者としての地域住民は、前掲の②や③の住民を地域単位に捉えたものとして相似的解釈に馴染みやすい。ただし、②'で地域住民に対して地域公共サービスを提供したり、③'で地域住民が協働して地域公共サービスを供給するのは、自治体の支所等ではなく民間主体である地域自治組織である点が異なる。

3　地域自治の動揺と再定位

3.1　地域自治の動揺

3.1.1　地方自治の動揺

前章まで、地方自治の本旨と地方自治体の自律性の関係を踏まえ、地域自治の本旨と地域自治組織の自律性の関係について考察してきた。

地方自治制度は、戦後、自由主義、民主主義に基づく現行憲法により制度化され法的担保を与えられ、制度の具体化は地方自治法により推進されてきた。

憲法上の地方自治の位置づけについては、かつて伝来説もあったが、今日では制度的保障説が通説的立場といえる。国民主権、基本的人権の保障、平和主義などの基本原理とは異なり、地方自治制度は、憲法改正手続を経て廃止し、地方分権から中央集権に復し集権・集中の体制を採ることも可能と解されている[62]。

したがって、地方自治の動揺は、究極的にはその廃止にまで至るといえるが、憲法改正に

60）地域自治組織への参加住民又はそれ以外の一般の地域住民のいずれであるかにより、統制手段の行使要件に区別を設けることは検討を要する。

61）民主的正統性の一般的意味は、「議事機関または執行機関の構成員または長が住民の直接選挙によって選ばれること」（日本都市センター（2005）、3頁。石平（2010）、10頁。）をいうが、地域分権（都市内分権）では、「住民の投票による直接的な正統化ではなく、自治体の首長や議会という直接的な正統性をもつ機関がオーソライズするという、間接的な正統化が行われている。」（名和田是彦。石平（2010）、10-11頁。）地域自治組織の委員について準公選手続きを実験的に導入した事例としては、名古屋市の地域委員会の例があるが、その後全域に展開されることはなかった。同市の試行的な取組みについて、中田（2020）、「Ⅳ名古屋市「地域委員会」の検証」（171-210頁）が詳しい。

62）これまでの憲法改正論議においても、現行憲法第八章の地方自治条項の改正案は、政党やマスメディアなどにより様々に提案されてきている。これまでに公表されている改正条文案を地方自治条項に限定して検討したものとして、妹尾（2020）「第1章　第2節　地方自治条項の憲法改正の可能性」（14-21頁）参照。具体的には、2012年4月の自由民主党「日本国憲法草案」を取り上げ、同草案第92条（地方自治の本旨）において、第1項が「前段で住民自治を定め後段で団体自治を定めたと読めると解説されている」ことの意味内容や、現行第92条に存在しない第2項に定める「住民の公平分担義務とでもいうべき新たに義務規定の付加」などについて論究している。

まで至らなくとも、国や自治体の立法政策によって地方自治の本旨とされる団体自治や住民自治を後退させたり否定したりすることは常に起こり得る。全国レベルでは、地方自治法の改正によって、また、個別自治体レベルでは、条例の廃止や改正により自治権を制約（自制）したり縮退させることもまた不可能ではない。

かつて2014年にいわゆる「増田レポート」が提示したように、急激な人口減少社会の到来により、地方によってはいわゆる「自治体消滅」が現実化し、区域としての自治体は存続したとしても、その構成要素である住民の減少により自治権の行使が形骸化する事態は既に予想の内にある。

3.1.2　地域自治の動揺

次に、地域自治についてはどうか。地域自治は前述のとおり、個々の自治体の任意の政策であり、全ての自治体において、上記の地方自治制度のように憲法による制度的保障や地方自治法による法的担保が講じられているわけではない。地域自治は各自治体の立法政策に委ねられている。さらに、地域自治政策を採用し地域自治組織を設置していたとしても、個々の自治体によって地域自治組織の自律性への期待には差異がある。

こうした法的基盤の強度差に加え、前章で見たように、地域自治における関係主体の自律性が拮抗する構図においては、地域自治は一見して平衡・安定しているかに見えたとしても、主体間には緊張関係（震源）を孕み、いつでも動揺し得るものと考えておくのが順当である。

⑴　地域団体自治の動揺

第一に、地域団体自治は、例えば次のような原因で動揺する。

1つには、地域自治組織が地方政府（自治体）の期待する範囲や程度を超えて自律性Ⅱ’を発動し、自治体に対峙する場合である。地方政府の自律性B’と対立するならば、地方政府は「自治体としての一体性を損なう」等を理由として地域自治組織に対する抑圧を高めるかもしれない。

2つには、そもそも地方政府が地域自治組織に自律性Ⅱ’の具備を認めていない場合である。本論の冒頭で基礎社会学（社会集団論）における「自治」の水準に係る「①より大社会ないしは他の小社会に対するある集団の自治、②集団内の意思決定タイプとしての組織成員の全員の平等参加による自治、③集団内に許された自治的な小集団」の3分類を紹介した。そこでは「内部に自治的な小集団の形成を許さない集団」（②は認めるが、①や③は認めない）もあることが指摘されている。本論の対象に当てはめるならば、地方政府が地域自治組織の設立を認定し許容していたとしても、それはあくまで地域自治組織内の意思決定タイプとして、同組織構成員全員の平等参加を認める自治（②）に留まり、地方政府に対抗する自治（①）は認めず、そうした地域自治組織（小集団）（③）の存在を許さず、地方政府としての一体的秩序を損なう者として否定しようとするかもしれない。

こうした場合、自治体の自律性B’によって地域自治組織は自律性Ⅱ’の発動が制約されたり否定されたりすることから、反発を募らせ、安定していた（かに見えた）構図を動揺させることになる。

⑵　地域住民自治の動揺

第二に、地域住民自治は、例えば次のような原因で動揺する。

1つには、地域自治組織が地域住民に対する自律性Ⅰ’を発動し、地域自治組織に参画していない一般の地域住民の要望・利害と対立や不整合を起こすような場合である。地域自治組織は、前掲のとおり当該地域における唯一性など所定の要件を満たすことによって地域住民の代表性を首長により認定された存在である。しかし、「地域自治組織参加住民」以外の一般の地域住民が地域自治組織（の代表者等）を民主的に統制する手段を持ち合わせていなければ、亀裂の修復が困難となる。

2つには、地域住民が、地域自治組織の媒介による、例えば各地域の地域特性に基づく地域住民の自律性A’の発動を迂遠なものと考え、自治体区域全域で住民自治が担保され、地域社会（全域住民を含む）の自律性Aが発動できればそれで十分であるとして、地域自治組織は屋上屋ならぬいわば屋下屋であると反発や否定をするような場合である。

こうした場合、地域住民の自律性A’と地域自治組織の自律性Ⅰ’は拮抗、対立し、安定構図を動揺させることになる（図3参照）。

3.2　地域自治の再定位

3.2.1　地方政府の選択肢

上記のように地域自治の安定構図が動揺し、地域自治政策の継続が困難となったとき、地方政府が採る選択肢は次のように分岐すると考えられる。

まず一方の極には、地域自治組織を設けて地域団体自治や地域住民自治を制度的に保障する仕組みそのものの存続を否定し、廃止することが考えられる。自治体区域の全域を担う自治体が全域住民から民主的統制を受けて政策を展開すれば足りるものとして、地域自治政策を棄却するわけである。しかし、このように地域自治政策を全面否定する方向は、元来、地域自治政策が導入されてきた背景と経緯を顧みるならば、広域化した自治体の全域住民にとっても、より身近な地域単位での公共的意思決定への参加や地域特性に応じた地域公共サービス提供の回路を失うことになり、得策とは言い難い。

もう一つの極には、地域自治政策を強化徹底する政策が考えられる。自治体内に独立した近隣政府を設置し、地域団体自治及び地域住民自治の具現化を図り、地域住民に対する自律性Ⅰ’と地方政府に対する自律性Ⅱ’を具備した近隣政府としての地域自治組織の構造と機能を制度設計することが考えられる。こうした近隣政府―近隣自治の制度化については、自治体の下位に、より基礎的な団体として多層化する方法がありうるが、自治体と全く同型ないし相似のものを想定するのではなく、自治体と住民の間で地域共治（協治）を担うことが期待される存在として、「領域・組織・行動の作法」などが設計される必要がある[63]。

このように両極にある地域自治政策の廃止も完徹も直ちに採用し難いとするならば、現実的にはその中間で、地方自治の下に重層的な地域自治をいかに安定的に運営することができ

63）近隣政府―近隣自治制度化については、日本都市センターに設置された近隣自治研究会の研究成果に基づく斎藤（2004）及び柴田（2004）参照。なお、斎藤（2004）は斎藤（2012）の「第五章補節一　近隣自治制度化の法的論点」（515-521頁）として採録。「地域共治」については、初谷（2012）「第5章　ローカル・ガバナンス（地域共治）と自治体NPO政策」（164-189頁）参照。

るか、地域自治政策の修正や補強策のあり方が焦点となる。

その場合、地域自治政策の構成要素として核になる地域自治組織と、地方政府や地域住民との関係を考慮するならば、地方政府、地域自治組織、地域住民の３者が各々一定程度の自律性を発揮しつつ調和できるような均衡点が、自治体ごとにその都度模索されることになろう。３者の利害は例えば次のように表現することができる。

3.2.2　地域自治の動揺の復元・復興

⑴　地域団体自治の復元・復興

第一に、地域団体自治の動揺の復元・復興としては、動揺原因に対応させるならば、次のように考えられる。

１つには、地方政府（自治体）が地域自治組織に期待する活動の範囲や程度を両者間で明確にすることである。地域自治組織の自律性Ⅱ’と地方政府の自律性Ｂ’が共に発動されることを想定しつつ、調和点、妥協点の予測可能性を高めることである。

２つには、地方政府が地域自治組織に自律性Ⅱ’の具備を認めないのであれば、それを地域自治組織と呼ぶことは誤解を招く。地域自治組織と呼び続けるのであれば、そこで許容される自治の範囲と水準を明確化し共有しておく必要がある。

第二に、動揺原因に関わらず、地方政府にとって、地域団体自治の観点から地域自治組織の存在意義を再考することも有益であろう。このことは、当初地域自治政策を開始した政策デザインの段階で、地方政府が地域自治組織に対して抱いていた役割期待を再確認し再設定することに他ならない。例えば、

①’地域自治組織が地方政府に対して地域意思を代表し、地域の声を集約して代弁してくれること、

②’地域自治組織が地域特性に応じた地域公共サービスを提供することができ、地域住民がその需要（受益）に満足度を高められること、

③’地域自治組織が地域特性に応じた地域公共サービスを提供する活動（施策・事業等）に、地域住民が参画・協働し供給者として活動することができ、地域住民が供給者として満足度を高められること

などの期待が持続しているのか否かの吟味である。

⑵　地域住民自治の復元・復興

第一に、地域住民自治の動揺の復元・復興としては、動揺原因に対応させるならば、次のように考えられる。

１つには、地域自治組織が地域住民に対する自律性Ｉ’を発動し、地域自治組織に参画していない一般の地域住民の要望・利害と対立や不整合を起こしうる存在であることについて、地域住民の理解を促す必要がある。その上で、独自の評価制度など、一般の地域住民が地域自治組織（の代表者等）を民主的に統制する手段を整備し制度化しておく必要がある。

２つには、一般の地域住民の多数が、前述のように、地域自治組織の媒介による、地域特性に基づく地域住民の自律性Ａ’の発動を迂遠と考え、自治体区域全域で住民自治が担保され、地域社会（全域住民を含む）の自律性Ｂが発動できれば十分であると考えるのであれ

ば、地域自治組織の役割や機能の中から、そうした媒介機能を明確に撤廃し削除することである。地域自治組織は必ずしも総合的な機能を具備する必要のない中間組織であることを共通理解とする必要がある。

第二に、動揺原因に関わらず、地域住民にとって、地域住民自治の観点から地域自治組織の存在意義を再考することも有益であろう。このことは、当初地域自治政策を開始した政策デザインの段階で、地域住民が地域自治組織に対して抱いていた役割期待を再確認し、再設定することに他ならない。その際、利害を異にすることから、地域自治組織参加住民とそれ以外の一般の地域住民に分けて考える必要がある。

ア．地域自治組織参加住民

まず、地域自治組織の構成員となり、参加・活動している地域住民にとって、地域自治組織は存在意義があると自ら認められるか。

①’地域自治組織が組織としての安定性や継続性、活動の場、居場所としての有用性などを備えていること、

②’地域自治組織が自治体に対して自律性Ⅱ’を発揮する範囲が必要十分であること、そのためには、地域自治組織が自律的に意思決定したり公共サービス提供をすることができる範囲を拡充することを伴うだろう。

③’地域自治組織が地域住民に対して自律性Ⅰ’を発揮する範囲が必要十分であること、そのためには、前述のように、地域住民に地域自治組織に対する民主的統制手段が用意されていることが必要である。

イ．一般の地域住民

次に、一般の地域住民にとって、地域自治組織は存在意義があると認められるか。これは、第一の場合と対応するが、

①’地域自治組織が自治体に対して一般の地域住民の意思を代表し、地域の声を集約して代弁してくれること、

②’地域自治組織が地域に応じた地域公共サービスを提供し、それを地域住民として需要（受益）できること、

③’地域自治組織が地域に応じた地域公共サービスを提供する活動に対し、地域住民として参加・協働し供給者として活動できること　などが挙げられる。

第三に、地域住民自治の復元・復興について見たところからは、地域自治組織参加住民であれ一般の地域住民であれ、①’代表や代弁を求める地域の意思を形成すること、②’地域特性に応じた地域公共サービスとは何かを提示し表明できること、また、そうした③’地域公共サービスの提供に参画・協働するために必要な知識や技能（スキル）を備えることが、地域自治の主体としてみずからを主体形成することにつながり、地域自治政策の安定的な発展に資するものと考えられる。

つまり、地域の意思を形成し、地域公共サービスの提示や提供方法に係る知識や技能をいかに獲得、調達するかが地域自治における主体形成の重要な課題となる。

おわりに

本論では、地域自治の本旨と地域自治組織の自律性と、地域自治の動揺に直面したときの地域自治の復元・復興、再定位について検討し、地域住民を対象に地域自治の主体形成を図ることの重要性を指摘し、そのための課題を提示した。

地域自治の主体形成に向けて、地域住民が地域情報を生産し交換し更新していくような仕組みや、それを可能とする地域情報リテラシーを培うことへの要請は大きい。

筆者は2010年代初めに、自律的な地域公共人材の育成について、自治体の政策システムとして、従来の生涯学習政策で展開されてきた市民大学に留まらない、学修成果の地域還元をよりシステム化した「地域市民塾」の必要性について、首都圏の複数の事例調査をもとに論じたが[64]、10年を経た現在、そうしたシステムを併設した公共的な地域情報拠点の整備の重要性はますます高まっていると考える。

地域自治の主体形成上の重要な要素と考えられる地域住民による地域課題解決に資する地域情報リテラシーの開発等については、稿を改めて論じることとしたい。

謝辞

本論は、令和元年度大阪商業大学研究奨励助成を得た個人研究（研究課題:「都市自治体における公共空間の整備・利活用に係る政策過程の研究―地域自治を促す地域拠点施設を中心に―」）の一部である。本学関係者に感謝申し上げたい。

参考文献

飯島淳子（2011）「地方自治と行政法」『行政法の新構想Ⅰ　行政法の基礎理論』有斐閣、193-221頁。

飯島淳子（2016）「第２章　都市内分権の法的検討」公益財団法人日本都市センター編（2016）『都内分権の未来を創る―全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察―』公益財団法人日本都市センター、19-36頁。

飯島淳子（2017）「「地域運営組織の法人化：実践・制度・理論」（特集　人口減少社会と「地域運営組織」『ガバナンス』第189号、27-29頁。

石平春彦（2010）『都市内分権の動態と展望―民主的正統性の視点から』公人の友社。

稲田陽一（1988）『地方自治とその原点』木鐸社。

稲継裕昭（2020）「地方自治再考：比較の観点から地方分権と自律性を考える」『地方自治』第875号、2-30頁。

宇賀克也（2019）『地方自治法概説〔第８版〕』有斐閣。

大藪俊志（2019）「自治体経営の課題―地域自治の可能性」『佛教大学社会学部論集』第68号、1-17頁。

64）初谷［2012］、「第７章　地域市民塾の可能性」（204-232頁）参照。かわさき市民アカデミー（川崎市）、江戸川総合人生大学（江戸川区）、三鷹ネットワーク大学（三鷹市）、すぎなみ地域大学（杉並区）（設立順）の４つの市民塾を取り上げた。

小滝敏之（2006）『住民自治の視点と道程』公人社。

金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。

川喜多喬（1981）「第11章　自治・参加組織の機能と要件」安田三郎、塩原勉、富永健一、吉田民人編（1981）『基礎社会学　第Ⅲ巻　社会集団』東洋経済新報社、217-240頁。

北村亘、青木栄一、平野淳一（2017）『地方自治論―２つの自律性のはざまで』有斐閣。

北村亘・青木栄一・平野淳一・金井利之（2018）「地方自治研究のあり方とは ――『地方自治論――２つの自律性のはざまで』刊行に寄せて」『書斎の窓』、No.659。
（http://www.yuhikaku.co.jp/static/shosai_mado/html/1809/01.html、2021年７月22日取得。）

小林武（2005）「『地方自治の本旨』解釈の課題（覚え書き）」『愛知大学法学部法経論集』第169号、1-33頁。

斎藤誠（2004）「第３章　近隣政府の制度設計」財団法人日本都市センター（2004）『近隣自治の仕組みと近隣政府－多様で主体的なコミュニティの形成を目指して－』、87-112頁。

斎藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣。

佐藤幸治（2020）『日本国憲法論［第２版］』成文堂。

柴田直子（2004）「第１章　コミュニティと近隣政府論」財団法人日本都市センター（2004）『近隣自治の仕組みと近隣政府－多様で主体的なコミュニティの形成を目指して－』、３-32頁。

柴田直子（2015）「第４章　コミュニティの法人化に関する法的論考～法人化・制度化の活用と課題」公益財団法人日本都市センター編（2015）『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして―協議会型住民自治組織による地域づくり―』公益財団法人日本都市センター、79-105頁。

妹尾克敏（2020）『地方自治の統治機構：本格的分権時代の「まちのしくみ」を模索して』（松山大学研究叢書第103巻）、敬文堂。

総務省（2016）「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」（平成28年３月）。

総務省（地域自治組織のあり方に関する研究会）（2017）「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」（平成29年７月）総務省。

総務省地域力創造グループ地域振興室（2014）「RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書」総務省。

総務省地域力創造グループ地域振興室（2017）「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」（平成29年３月）。

俵静夫（1965）『地方自治法』有斐閣。

地域活性化センター（2011）「『地域自治組織』の現状と課題 ～住民主体のまちづくり～」（一財）地域活性化センター。

内閣府（地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議）（2016）「地域の課題解決を目指す地域運営組織―その量的拡大と質的向上に向けて―　最終報告」内閣府。

中田実（1993）『地域共同管理の社会学』東信堂。

中田実（2020）『住民自治と地域共同管理』東信堂。

中西渉（2015）「地方創生をめぐる経緯と取組の概要 ―『将来も活力ある日本社会』に向かって―」『立法と調査』第371号（特集：地方創生／第189回国会の論議の焦点（5））、3-17頁。

名和田是彦（2002）「近隣政府・地域自治のしくみを考える」『市政研究』第134号16-25頁。

西尾勝（1999）『未完の分権改革：霞が関官僚と格闘した1300日』岩波書店。

西尾勝（2021）「基調講演」『「分権」から「自治」へ：地方分権改革から20年：第50回『都市問題』公開講座』（「都市問題」公開講座ブックレット；37）、後藤・安田記念東京都市研究所。日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』日本都市センター。

初谷勇（2012）『公共マネジメントとNPO政策』ぎょうせい。

初谷勇（2013）「「協働」と「地域分権」の総合的展開における市民社会組織の方向性―東大阪市リージョンセンター企画運営委員会を事例として―」『地域と社会』第16号、45-90頁。

初谷勇（2015）「ローカル・ガバナンスを担う地域人材育成―都市自治体調査を踏まえて―」『大阪商業大学論集』第11巻第4号（通号180号）、17-37頁。

初谷勇（2018）「わが国における大都市行政の理念の系譜とその展開」（特集・新しい大都市行政の理念とその取組み）『計画行政』第41巻4号、3-8頁。

初谷勇（2020）「次世代型住民参加の概念、組織、マネジメント ― 検討枠組みと子どもに関する読書推進政策の事例研究」『地方自治研究』第35巻第1号、29-45頁。

初谷勇編著（2016）『「地域分権」講義―導入から展開へ―』大阪公立大学共同出版会。

松本英昭（2014）『地方自治法の概要〈第6次改訂版〉』学陽書房。

村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会。

村松岐夫（1994）『日本の行政』中央公論社。

Gurr, T.R. and King, D.S.（1987）*The State and the City*, Chicago and London: University of Chicago Press and Macmillan.

King, D.S. and Pierre, J.（1990）“Introduction”, *Challenges to Local Government*. King, D. S. and Pierre, J., ed. SAGE Publications, p.1-14.

横須賀市（2010）「横須賀市（仮称）地域運営協議会設置等検討委員会（第2回）（平成22年10月18日）、第2回検討委員会　会議資料1：地方自治法における地域自治区制度を採用しない理由」（https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/2410/chiunkyou/kentouiinkai2/documents/1jitihoutiikijitiku.pdf、2021年8月10日取得。）