

大規模中核市における地域自治の現実的可能性： 分権時代の住民・行政関係構築に関する考察：南 九州地域を中心とした事例から

| | |
|----------|---|
| 著者 | 角之上 智樹 |
| ファイル(説明) | 学位論文の要旨 |
| 学位授与番号 | 17701甲人社研第6号 |
| URL | http://hdl.handle.net/10232/21914 |

学 位 論 文 の 要 旨

| | |
|--|---|
| 氏 名 | 角之上 知樹 |
| 学位論文題目 | 大規模中核市における地域自治の現実的可能性 一分権時代の住民・行政関係構築に関する考察 : 南九州地域を中心とした事例から－ |
| <p>本論文は、鹿児島市を念頭に大規模中核市において「地域自治」制度を導入することが、住民の「わがまち」「わがこと」意識を高め、効率的で有効な自治体運営につながることを論じるものである。</p> <p>その制度化にあたっては「決定自治」と「生活自治」機能双方のバランスが取れた住民自治の機能回復をもたらす制度とする必要がある。ア. 支所（旧市町村）単位とイ. 小学校区を念頭においた地域コミュニティ単位の二層制の地域自治システムが望まれる。</p> <p>第1章は、「わが国の地方自治と基礎自治体論」のタイトルでわが国の「自治」と地方自治制度のあらましにふれ、住民と自治体の視点から市町村合併・地方分権と基礎自治体の性格を分析し、わが国の自治体の性格と住民との関係を概観する。結論としてわが国の自治体は「事務処理主体」としての性格が強く、住民自治主体としては不十分であったこと、「基礎自治体」の「身近な」という定義は面積や空間といった住民の「生活自治」感覚への配慮が不十分であることが明らかとなる。</p> <p>第2章は、「近隣政府論と地域自治組織」のタイトルで「地域自治」の定義と意義、求められている性格などをわが国の法定制度と法定外の制度、イギリスのパリッシュ、ドイツの自治体内下位区分、フランスの住区協議会などの分析・比較から明らかにする。結論として基礎自治体は国・都道府県との関係で「事務処理主体」、地域自治組織を「住民自治主体」とする自治体運営上の分離の可能性を指摘する。</p> <p>第3章では、コミュニティ論再考のタイトルで「地域自治」の担い手となるべき主体について、わが国のコミュニティ政策と住民自治の視点から論じ、地域単位の住民が担う「地域コミュニティ」こそ、今日のわが国にとって求められる「地域自治」の担い手であることを明らかにする。</p> <p>第4章では、望ましい地域自治のあり方、実現への課題を考察するために、鹿児島県内を中心に以下の地域住民組織・地域自治組織・住民意識を対象とした事例分析を行う。</p> <p>① 町内会・自治会型コミュニティ：旧串良町柳谷自治公民館活動実態調査から</p> <p>② テーマ型コミュニティ：鹿児島市東谷山校区公民館活動実態調査から</p> | |

③ 自治型コミュニティ：薩摩川内市^{まつまきんがいにし}地区コミュニティ協議会現地調査から

④ 鹿児島市を対象とする住民意識調査（大学院プロジェクト研究による桜島地域対象調査などから）

これら事例の比較分析から、現状での「決定自治」「生活自治」機能の課題を捉え、地域自治制度導入の課題を考察する。

第5章では、結論として、明らかになった課題を克服し、決定自治・生活自治のバランスの取れた、また住民と行政がまちづくりの主体として役割分担しつつ、協働して取り組む自治体運営のあり方・現実的な地域自治制度を考察する。その際日本都市センターの(2003) (2004a) の提言をもとに、有効な制度設計についてもあわせて考察する。

A: 大規模中核市における「地域自治」制度導入の場合、法定外地域自治組織として ア. 支所（旧市町村）単位とイ. 小学校区を念頭においた地域コミュニティ単位の二層制の地域自治制度を導入する。

B: 合併前の旧市町村区域を管轄する支所に管内地域住民の要望・意見を反映させる、地域住民を包摂した代表（首長の任命）によるア. 「地域住民審議会」を設置する（いわば①「決定自治」＝意思決定・監視機能重視、事務局は支所職員で可）。

C: 支所などの管内より狭い地域に小学校区を中心としたイ. 「校区コミュニティ協議会」を設置する。地域住民を包摂し、地域諸団体が連携を図れる組織とし、運営は一定の民主的正統性が確保されるようにして、首長が認証する。校区コミュニティ協議会には地域課題の自律的解決、安心安全なコミュニティづくりの権限・財源の保障を行う（いわば②「生活自治」＝自己執行・協働重視、事務局運営も基本的に校区住民）。

D: 支所単位の「地域住民審議会」はあまねく自治体内の全領域を覆うように設置する必要がある。校区単位の「校区コミュニティ協議会」は地域自治の意義を住民が理解した、機運の高まった校区から順次設置・認証を行う。

E: こうした仕組みの自治体内での位置付けを明確に定める。個々人の住民の役割・行政の役割・地域を単位とした住民の役割の確認をする。個別条例・規則でも可能である。「地域住民審議会」「校区コミュニティ協議会」は地域単位、議会は自治体単位での事案を扱い、地域単位の施策の実施、予算措置については議会の審議・議決を要する、議会はいわば自治体全体の視点からの適正監視・決定を役割とする。

このような各自自治体にふさわしい形での「地域自治」のシステムが実現することで住民の参画意識も高まり、住民・行政・議会・市民団体などそれぞれの主体の適切な役割分担が行われ、真の参画型協働による相乗効果の連鎖が続く自治体運営が可能となる。

以上

平成19年2月21日

鹿児島大学大学院人文社会科学部研究科長 殿

学位（博士）論文審査の概要及び結果報告書

地域政策科学専攻 氏名 角之上 知樹

学位論文題目

大規模中核市における地域自治の現実的可能性
—分権時代の住民・行政関係構築に関する考察
：南九州地域を中心とした事例から—

(Possibilities to Realize "Regional Self-government" in the Large-scale Core City:A Case Study of the Relationship between Inhabitants and Local Administration in the age of Decentralization , in South-Kyusyu Areas)

論文審査の概要

1. 論文の狙いと概要

本論文は、地方分権・市町村合併後の大規模中核市（人口45万人～70万人未満、具体的には鹿児島市を念頭に置く）における住民自治の機能不全の現状を分析し、地域自治の実現を図ることによって、住民の「わがまち」「わかこと」意識を高め、「決定自治」と「生活自治」のバランスの取れた、住民と行政の協働・役割分担による適正な自治体運営のあり方の現実的可能性を探ることを目的とするものである。

さて、本論文が大規模中核市を分析・考察の対象とするのは、次の3つの理由による。第1に、一定の権限が都道府県より委譲されており、最も強度な「基礎自治体」であること。

第2に、政令指定都市には地域自治の一単位としての法令上の行政区制度があるが、中核市には法令上制度化された地域自治単位がなく、ここでの地域自治のあり方を探ることは、すべての自治体に有用であること。

第3に、住民自治の機能不全は人口規模の拡大によりもたされるが、行政区制のない大規模中核市はこの機能不全が最も如実にあらわれる自治体であること。

2. 論文の構成

第1章は「わが国の地方自治と基礎自治体論」のタイトルでわが国の「自治」と地方自治制度のあらましに触れ、住民と自治体の視点から市町村合併・地方分権と基礎自治体の性格を分析し、わが国の自治体の性格と住民との関係を概観している。結論としてわが国の自治体は「事務処理主体」としての性格が強く、住民自治主体としては不十分であったこと、「基礎自治体」の「身近な」という定義は面積や空間といった住民の「生活自治」感覚への配慮も不十分であることが明らかとなる。

第2章は「近隣政府論と地域自治組織」のタイトルで「地域自治」の定義と意義、求められている性格などをわが国「地域自治組織」の法定制度と法定外制度、イギリスのパリッシュ、ドイツの自治体内下位区分、フランスの住区協議会などの分析・比較から明らかにしている。

第3章では、コミュニティ論再考のタイトルで「地域自治」の担い手となるべき主体について、わが国のコミュニティ政策と住民自治の視点から論じ、町内会・自治会やテーマ型アソシエーション、NPOなどが単独の主体となるのではない(表1. 参照)、これらがヨコのつながりをもって連携できる、地域単位の住民が担う「地域コミュニティ」(図3参照)こそ、今日のわが国にとって求められる「地域自治」の担い手であることを明らかにしている。

第4章では、望ましい地域自治のあり方、実現への課題を考察するために、鹿児島県内を中心に地域住民組織・地域自治組織・住民意識を対象とした事例分析(旧串良町柳谷自治公民館活動実態調査、東谷山校区公民館活動実態調査、薩摩川内市地区コミュニティ協議会制度現地調査、鹿児島市の住民意識調査)を行っている。これらの事例の比較分析から、現状での課題を捉え、地域自治制度導入の課題を「決定自治」と「生活自治」の側面から分析し、あわせて鹿児島市における住民意識調査の分析と照らしあわせることで「地域自治」制度化への課題を考察している。

第5章では、結論として、明らかになった課題を克服し、決定自治・生活自治のバランスの取れた、また住民と行政がまちづくりの主体として役割分担しつつ、協働して取り組む自治体運営のあり方・現実的な地域自治組織制度を考察する。そして、地域、市町村、都道府県、国の各レベルで個人としての住民・地域単位の住民・市民活動団体・行政・議会などそれぞれの主体の果たす役割が相乗効果をもたらすには、なにより住民の「わがま

ち」「わがこと」意識を高めることが求められ、本論文の主題はその手法を考察することにあつた。本論文の結論としては、基礎自治体において自治体の中でのより狭い地域（例：旧市町村や小学校区など）を対象にした地域単位での住民自治の仕組みである、「地域自治」制度を導入することが、住民の「わがまち」「わがこと」意識を高める手法となる。ただし、その制度化にあたっては「決定自治」と「生活自治」双方のバランスが取れた住民自治の機能回復をもたらす制度とする必要がある。

以上の検討から、本論文は最後に、大規模中核市の鹿児島市において、現実的可能性の高い地域自治制度設計（二層制「地域自治」組織の制度化の提案）は、「わがまち」「わがこと」意識の高まりのためには「開かれた政策参画の機会と場」として「21世紀版アゴラ」の実現（大学院プロジェクト研究）を重視している。しかし、本論文は、「決定自治」（地域住民審議会）の場面のみでなく、「生活自治」（校区コミュニティ）の場面にも住民の参画を求めなければ住民自治の機能不全を解決することはできないと提言し、これにより、二層制「地域自治」組織の制度化が現実的に可能となる旨指摘している。

3. 論文の評価すべき点

本論文の考察対象は、大規模中核市である鹿児島市における地域自治の現実的可能性であり、その現実的可能性を総合的行政主体である基礎自治体の住民自治から捉えていった点が評価すべき点である。従来、「地方自治の本旨」は団体自治と住民自治の2つから成り立っていると説明されているが、地方分権以降、国対地方という構図の中で、団体自治に関心が向けられていた。ところが、本論文の関心は住民自治で、狭い地域を対象とした地域単位での住民自治の仕組みを「地域自治制度」を導入する手法で分析している。そして、住民自治を分析していくキー概念として、「決定自治」と「生活自治」を用いている点が興味深い。この2つの概念は第4章で、望ましい地域自治のあり方、実現への課題考察のための事例分析で活かされている。つまり、それは、過疎高齢化集落の活動事例（旧串良町柳谷自治公民館活動実態調査から）、小学校区のコミュニティ活動事例（東谷山校区公民館活動実態調査から）、市町村合併による地区コミュニティ活動事例（薩摩川内市地区コミュニティ協議会制度現地調査）、そして、鹿児島市を対象とする住民意識調査（大学院プロジェクト研究による桜島地域対象調査などから）の事例分析である。これらの比較分析から、本論文は、現状での課題を捉え、地域自治制度導入の課題を「決定自治」と「生活自治」の側面から分析し、あわせて鹿児島市における住民意識の分析と照らしあわせることで「地域自治」制度化への課題を考察しているが、この分析作業は机上の論究以上に、時間と労力のいるもので、評価に値する。

さて、最後に、本論文は結論として、住民の参画意識向上の方策として、大規模中核市における「決定自治」機能と「生活自治」機能のバランスを取ることが地域自治の制度設計であり、それは、「決定自治」機関（地域住民審議会）と「生活自治」（校区コミュニティ）の二層制「地域自治」組織の制度化であると締めくくっている。この点はまだ具体性に乏しい点もあるが、今の段階では評価しうる。

4. 問題点

まず、本論文は、大規模中核市における地域自治の現実的可能性を検討しているが、地域自治の研究対象地域をなぜ鹿児島市に限定するのか、そして、他県の同じ規模の中核市との比較検討等が十分に明確になっていない。

つぎに、本論文のキー概念である「決定自治」と「生活自治」についての定義的な論述部分が少なく、説得力に欠けることになっている。このことは、「はじめに」の所でその作業が十分なされていないことに起因していると思われる。

最後に、自治および地域自治に関するこれまでの研究のなかで、本論文の位置付け（研究史上の）をもう少し示してほしかった。そのことにより、本論文の研究趣旨がさらに鮮明になったと考えられる。

5. 総合評価

本論文は、前記のごとくいくつかの問題点はあるが、地域自治の制度設計について、「決定自治」と「生活自治」というキー概念から住民自治を分析した点は、画期的な研究である。さらに、多くの時間と労力をかけた事例分析を含んだ本論文は、今後、この分野における基本的な文献となるであろう労作といえる。よって、審査員は全員一致で提出された論文「大規模中核市における地域自治の現実的可能性—分権時代の住民・行政関係構築に関する考察：南九州地域を中心とした事例から—」を、博士（学術）の学位を与えるのに十分な学力と見識を有するものと認定した。

授与する博士学位 学術

論文審査結果 合・否

審査委員

主査 (氏名) 土居正典

副査 (氏名) 山田誠

副査 (氏名) 伊佐山忠康

副査 (氏名) 平井一臣

平成19年2月22日

鹿児島大学大学院人文社会科学部研究科長 殿

最終試験の概要及び結果報告書

地域政策科学専攻 氏名 角之上 知樹

学位論文題目

大規模中核市における地域自治の現実的可能性—分権時代の住民・行政関係構築に関する考察：南九州地域を中心とした事例から—

(Possibilities to Realize "Regional Self-government" in the Large-scale Core City : A Case Study of the Relationship between Inhabitants and Local Administration in the age of Decentralization , in South-Kyusyu Areas)

最終試験の概要

角之上知樹氏により申請された学位（博士）論文に関する最終試験は、平成19年2月1日に下記3名の審査委員により行われた。審査は、冒頭に申請者による学位申請論文の内容説明があった後、それぞれの審査委員から一定の評価を含む見解の表明と問題点の指摘がなされ、申請者はそれに応答する方式で進められた。

角之上知樹氏の学位請求論文「大規模中核市における地域自治の現実的可能性—分権時代の住民・行政関係構築に関する考察：南九州地域を中心とした事例から—」は、鹿児島市を念頭に大規模中核市において「地域自治」制度を導入することが、住民の「わがまち」「わがこと」意識を高め、効率的で有効な自治体運営につながることを論じるものである。「地域自治」制度を導入するその分析概念として、住民自治を構成する「決定自治」と「生活自治」の2つのキー概念を用い、望ましい地域自治のあり方、実現への課題考察に際しては、4つの事例分析（旧串良町柳谷自治公民館活動実態調査、東谷山校区公民館活動実態調査、薩摩川内市地区コミュニティ協議会制度現地調査、鹿児島市住民意識調査）から、現状での課題を捉え、地域自治制度導入の課題を「決定自治」

と「生活自治」の側面から分析し、あわせて鹿児島市における住民意識の分析と照らしあわせることで「地域自治」制度化への課題を検討している。その結果として、大規模中核市における「決定自治」機能と「生活自治」機能のバランスを取ることが地域自治の制度設計である（二層制「地域自治」組織の制度化）旨、結論づけている。

各審査委員からは、本学位申請論文について、なぜ鹿児島市に限定して地域自治を論じるのが明確でないとか、キー概念である「決定自治」と「生活自治」の定義付けがまだ不明確等の指摘があった。これらの指摘を考慮したとしても、時間と労力をかけた地域自治の実践例である事例分析は本論文の主張に説得力を与えており、裏付けのある制度提案を内容とする論文として高く評価しうるものである。

最終試験における申請者の応答からは、自己の研究の限界を了解しており、これから努力すべきいくつかの課題をわきまえていることも窺知し得た。

以上により、角之上氏は博士(学術)の学位を与えるに十分な見識を有するものと認定した。

授与する博士学位 学術

最終試験結果 合 否

試験委員

主査 (氏名) 土居正典

副査 (氏名) 山田誠

副査 (氏名) 伊佐山忠彦

副査 (氏名)