

現代地方分権改革の展開とポスト「平成の大合併」 における自治体の再編 —長野県上小地域・上田市を事例として—

宮下 聖史*

本稿は、長野県上田市及び小県郡を事例として、広域行政、市町村、地域内分権という地方自治体の3層構造を一体的に捉えながら、現代地方分権改革の具体的展開を論じたものである。まずは、現代地方分権改革のもとで展開される広域行政と市町村合併政策の特質を論じたうえで、それが実際の自治体／地域社会において展開される際の内実を示すものとして、「地域の一体性」論、行政機構の空間的重層性、地域内分権という3つの論点を析出する。次に、上田市・小県郡における分権改革の実際を、市町村合併政策による自治体の再編過程に着目しながら論じている。具体的には、上田地域広域連合の政治行政的特質と上田市・小県郡での市町村合併論議の展開、上田地域広域連合と中心都市である上田市の地域内分権を対象にした自治体再編後のガバナンスの変容と特質を明らかにしている。最後に本稿で得られた知見を総括的に考察しながら、上田市地域内分権の研究に関する今後の研究課題を提示した。

キーワード：現代地方分権改革，広域行政，市町村合併，地域内分権

はじめに

本稿の目的は、現代地方分権改革の展開を広域行政、市町村合併、地域内分権を基軸として論じていくことを通じて、ポスト「平成の大合併」のローカル・ガバナンスのあり方を展望することにある。

近代国家成立以後、その時々様々な特質を持ちながらも、一貫して地方自治体の規模や領域の拡大が進められてきた。こうして自治体が

大規模化・広域化していく一方で、町内会・自治会をはじめとした地域団体の展開や地域自治区の設定など自治体内部における地域自治の仕組みが形成され、これら広域化と狭域化の相反するベクトルが相互補完的、螺旋的に展開されてきたところに日本の地方自治史の特質を見出すことができる。このように自治体や地域社会の領域は、諸主体の論理や地域社会構造、地域住民生活の内実の変化に応じて重層的、動的に形成される。

以上の特質を引き継ぎながら、今日推進される現代地方分権改革の具体的展開としては、基礎自治体の序列化、広域連合の設置、そして市

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

町村合併や合併後の地域内分権が推進されてきたことに加えて、道州制が現実味を持って議論されるようになってきている。日本資本主義が「国家独占資本主義」から「グローバル国家」へと再編され、現代地方分権改革が「グローバル国家」に適合的な制度改革を目指す一方で（岡田 2005）、地域政策が自治体／地域社会の諸主体の自発的動員を組み込みながら展開されることによって、「ガバメントからガバナンスへ」と言われるような構造転換期を迎えつつある。

そこで本稿で着目したいのは、開発主義の解体と新自由主義的再編下における現代地方分権改革の日本の特質を踏まえて、それが自治体／地域社会の固有の条件と接合されることによって、空間的重層性を持った行政機構がどのような政治行政的特質を持ったものとして再編されるのかという点であり、これを政治行政の役割、ガバナンスの特質と主体形成という3つの側面から捉えていきたい。こうした考察を通じて、「平成の大合併」論議を基軸とした国家による公共政策と地域自治を求める運動のダイナミズムの地域的展開を通過させることによって、現代地方分権改革における「上から」の自治体編成の構造を、地域内分権の推進と地域諸集団の政策過程への制度的担保によって、その橋頭堡として自治体を位置づける、「下から」の地域社会形成へと読み替えていくガバナンスの構想を提起したい。本稿は長野県上田市・小県郡（上小地域）を事例としてこうした問いに答えていくものである。

以下、開発政策の一端を担った上小地域の広域行政、上小地域での合併論議とその帰結、上田市における地域内分権の内実について順次論じていく。理論的政策の考察と、上小地域社会形成の展開を掛け合わせることによって、地域

内分権の現代的意義を特質づけるところまでたどり着くことが本稿の目標であり、ここで獲得した知見は今後の地域内分権の実証研究のための足がかりとなることが期待できる。

1. 市町村合併政策と広域行政

近代的な地方制度が形成されて以降、その時々国家的要請にもとづく歴史的背景を持ちながら、自治体は大規模化されていった。近代国家の基盤形成を目的とした「明治の大合併」や高度経済成長前夜の「昭和の大合併」など合併政策が基軸となりながらも、1888（明治21）年の市町村制公布と同時に一部事務組合が制度化され、「明治の大合併」「昭和の大合併」を経てもなお不十分な広域行政事務が補完されてきた。高度成長期以降は、開発主義の構築にとって適合的な枠組み形成として、一連の全国総合開発計画にもとづく地域開発政策と深く連動しながら、広域行政圏（広域市町村圏など）が制定されてきた。一部事務組合や広域行政圏制定といった広域行政の取り組みは、市町村合併の代替的役割を担いながらも、事実上市町村合併の地ならしの機能を果たすことで、いわば広域行政と市町村合併の相互補完的推進によって徐々に行政圏を広域化させていった。

現代の地方自治制度の抜本的な改革は、1990年代前半から始まった一連の政治改革の一環として、1993年の衆参両院における地方分権推進決議が可決されたことに始まる。自治体制度改革としては、権限移譲の条件整備を進める中で政令市、中核市、特例市、一般市、町村という基礎自治体の序列体系が完成すると同時に、1994年、効率的な行政運営と地方分権の受け皿づくりを目的として、広域連合制度が創設され

ている。

広域連合制度の特質として、これまで一部事務組合において可能であった構成自治体の事務事業の処理に加えて、都道府県などからの権限移譲も可能にしたこと、広域計画の作成と実施が義務づけられていること、そして首長や議員の直接選挙や直接請求を可能としたことがあげられる¹⁾ (沼尾 2007)。ところが、機関委任事務の廃止に象徴される第一次分権改革を経て、次に控えた本格的な権限移譲に向けた分権の受け皿整備という性格を強く持った「平成の大合併」が打ち出されることになる。こうして広域連合制度創設のわずか5年後の1999年には市町村合併特例法が改正され、合併推進政策が一気に本格化していく。

このような状況下において、広域連合はどのような位置におかれているのだろうか。市町村合併へと強力が舵が切られていく中で自治省(当時)は、広域連合などの合併によらない広域行政については、「責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施等に支障を生じる場合も見受けられる」と否定的な立場を取ったうえで、「人材を確保し、かつ、地域の課題を総合的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の地方公共団体が行うことがより効果的である」と市町村合併の必要性を説く²⁾。しかしそもそも、広域連合制度が目指した「広域的ニーズに柔軟かつ効率的に対応するとともに、権限委譲の受け入れ体制を整備する」³⁾といった目的は、市町村合併推進の論理とそのまま重なるし、辻山幸宣(2007)が指摘しているように、ここで指摘される広域連合に対する否定的見解

についても当初から分かっていたことであり、後に新たに生じた問題とはいえない。これでは市町村合併推進の強力なベクトルのもとで、今ある広域行政との関連を問われた際の後付けの理由と見られても仕方ないし、市町村合併への敷設として便宜的に広域行政が位置づけられたようにも見える。つまり、ダブルスタンスであった広域行政と合併政策が一転、広域行政を踏み台にして一気に合併政策が展開されるようになったと見るべきだろう⁴⁾。

2. 「平成の大合併」の現代的位相

日本資本主義の「グローバル国家」への再編に伴い、世界都市論の提唱以来言われてきたように資本がそのパートナーを国家から都市へと鞍替えしつつある中で、全国土の「都市化」に向かって国土と統治機構の構造改革が進んでいる。国家が独占資本と結びついて地方自治体を系列化していった旧来からの開発政策の枠組み形成に対して、現代の改革は国家財政の危機的状況への対応と新自由主義的再編のもとで、国家から自律した都市を創出し、グローバル資本との直接的な結びつきを強めつつあるところに大きな特質がある⁵⁾。

西尾勝は、これからの都市行政は、中心市が周辺中山間地を包摂し、責任を負う「都市圏行政」に変貌しなければならないと指摘する(西尾 2007:140-141)。しかしこのように、中心都市とその周辺部を一体的に捉えて社会統合を試みる思想と実践は、「拠点開発方式」に代表される全国総合開発計画が想定してきた広域圏形成として既に高度経済成長期以来の経験を持っている。このような広域行政圏を活用した国土開発は、社会資本の整備などによって、今日

推進される統治機構の構造改革の土台となる客観的条件を整備するものとなっていく。そこで「平成の大合併」は、都市自治体にとっては「都市間競争」の基盤整備、中山間地自治体ではいわゆる「限界自治体／限界集落」化する前の「救済措置」としての先取的「解体」という側面から正当化される（町村 2004；山崎 2006）。そしてこのことは何よりも、「選択と集中」による資本蓄積のための新たな空間を創出することを意味している。そのため、岡田知弘が端的に示しているように「平成の大合併」は、「経済のグローバル化のなかで急速に進んだ『住民の生活領域としての地域』と『資本の活動領域としての地域』との乖離を、後者の論理によって強制的に再編統合するものである」（岡田 2003：25）といえる。すぐれて小規模町村対策であった合併政策の歴史的展開は、ここに大都市を頂点とした自治体編成の最終的帰結を迎えつつある（山田 2003）。

一方で、このように周辺町村をひとつの「都市自治体」へと統合しようとする試みは、地域的不均衡発展がますます顕著になっていく地域社会の現実と合致しない。それではこうした政策論理によってどのように自治体／地域社会が再編され、そこから新たな地域社会形成の胎動を析出することが出来るのか。このような問いを持ちながら、次に地域社会の内実を掘り下げていくために本稿で着目していく論点を「地域の一体性」論、行政機構の空間的重層性、地域内分権の3点に分けて論じていく。

3. 自治体再編の現代的特質と分析視角

3. 1 「地域の一体性」論

既に叙述してきたように、近代国家形成以

後、大規模な国家機構の再編期には、それに見合った地方制度の改編のために国策としての市町村合併が強力に推進されてきたわけであるが、その際には、その国家的要請に見合う自治体としての「適正規模」を整えることが目指されてきた（山田 2003）。このこと背景には、日本の市町村は歴史的に、自治体の規模拡大と広域化によってその能力も向上するという論理を前提として、その時々国家的要請に応えるための総合的で画一的な事務事業の実施を可能とするための「総合的行政主体」として捉えられてきたことがある。つまり、地方自治制度の形式的整備とは裏腹に、地域社会の諸主体による内発的發展を目指すための条件整備を進めようとするのではなく、専ら国家的要請にもとづく道具立てとして自治体機構がデザインされてきたのである。

しかし、このように「適正規模」を追求するために「上から」自治体合併をくり返すということは、歴史的に構築され地域住民生活に根づいてきた町内会・自治会など自治体内部の地縁団体や、狭域的な地域的範囲の存在との緊張関係を抱えることになる。それでは、合併政策は自治体／地域社会においてどのようにして正当化されるのか。

第1に合併を重ね続けることによって、歴史的に形成されてきた地域自治の範囲が自治体内に重層化されるが、それらの重層構造は、開発主義的な統治機構のもとで行政と地域団体との双方向的な回路を形成する役割を果たしてきた。つまり自治体による行政資源の再配分の適切な目配りが行われ、また地域住民の側も共同化された住民ニーズや地区の利害を行政へと反映するために議員を送り出したり、地縁組織を通じて行政へと要望する回路が担保されたりす

ることで大規模化・広域化していく自治体の政治行政機構への統合システムが形成されていく。開発主義の解体を伴いながら展開される今次合併政策においても、合併特例債の発行とその再配分によって、旧町村を統合の一単位としてひとつの自治体へと動員していくインセンティブが与えられる。

第2に日常生活圏と自治体の範囲を一体化することのスケールメリットから市町村合併は正当化される。ここでは、生活基盤の整備をひとつの自治体が請け負うことを前提として、モータリゼーションの普及などによって自治体の境界線を跨いで広域化していった日常生活圏を後追的に自治体の範囲へと統合することによって、一体的効率的なインフラ整備が可能になるとされる。一方で近年、いわゆる「限界集落」問題が叫ばれるようになり、これが「コンパクトシティ」論と結合することによって、集落移転と中心市街地への資本投下による新たな開発手段が見出されつつあるが（岡田 2008：105-108）、このようにして自治体の枠組みを「上から」創出することによって、地域社会の内実を作り上げていこうとする側面も見られる。

第3に市町村を単位にしたアイデンティティの醸成が試みられる。各種イベントの開催や郷土の歌の普及などの方策によって社会統合が図られることは同時に、プラクティカルな側面として、行政の枠組みを一体化することによって、インフラ整備の偏在にあたっての住民感情の軋轢を回避することも期待される。加えて、既に自治体の範囲を越えて広域的に形成されていた地域住民による地域的なつながりや一体感の後追的な「統合」はこの点からも正当化される（町村 2006）。

以上のような諸方策によって、資本蓄積の条

件整備と地域社会の共同性が折衷されながら一自治体としての内実が形成されていく。そしてこのようにして生成される「地域の一体性」は、「上から」進められる限りにおいては、支配層に適合的な行財政運営や意思決定の機構形成に向けた論理が巧みに鑄造されながら、地域社会を貫徹することになる。実際に「平成の大合併」政策の推進にあたっては、政治行政機構の効率化と規模拡大による分権受け皿論が、住民の生活圏・経済圏の拡大を理由とした範囲拡大の論理といつの間にか混同され、さらに地域内分権の推進という要素を取り込みながら、雑多な論理が自己目的化した一括りの合併正当化の論理へと接合されていく。それではこのような特質を持った合併政策が実際の自治体／地域社会においてどのように展開され、どのような帰結を迎えることになるのか。この点について具体的に応えていくのが本稿の一つ目の課題である。

3. 2 行政機構の空間的重層性

他方で分権改革の文脈の中で、行政機構は重層的に再編されるようになっている。加茂利男（2006）は近年の自治体再編における国際的な動向を踏まえて、これを「合併型大規模化（包括的基礎自治体）」「小規模自治の連合」に二分する。自治体合併による広域化と自治体内部への「分権」、小規模自治体の存続とそれを補完する意味での自治体連合、一見するとそれは基礎自治体の「二層構造」（加茂 2004）という意味で類似の構造を持っている。この「二層構造」論をさらに踏み込んで展開すれば、合併をしない、または身の丈の範囲での合併しか選ばない小規模自治体でも、自治体内の地区や集落の役割を見直して地区（集落）計画を立てる事

例が見受けられ、これからの小規模自治体の自律的存続の方策として注目されている（阿智村の例として、岡庭・岡田編 2007；佐々木 2005, 2006；槌田 2006など。喬木村の例として、宮下 2008）。

さらに視点を反転させると、広域行政を行なう自治体連携の形態もまた多層化している。実際に、長野県飯田下伊那（飯伊）地域では、飯田市と下伊那郡町村で構成される南信州広域連合があるが、その一方で下伊那郡町村には、小規模自治体の連携と補完を県行政とともに行うふるさと振興局が、北部、西部、南部の3ブロックに設置されていた⁶⁾。前者が飯伊地域全域をカバーした市町村の水平的な連合であるのに対して、後者は、町村と県との水平的かつ垂直的な連合組織である。県行政の地方事務所が飯田市にあることを加えてみれば、飯伊地域全域と飯田市を除く下伊那町村それぞれに水平的垂直的な補完関係によって成立する二重の自治体連合が存在していたことになる。

このような行政圏の重層的構成は、スタティックな視点ではその本質を見誤ってしまう。「近接性」を出発点として「補完性」に外延していくベクトルを持つ自治体連合モデル、他方でまず「包括性」があり、そこから外に照射される「補完性」、内に下ろされる「近接性」というベクトルをもつ「包括的基礎自治体」モデルとして、動的に把握していく必要がある。むしろ、これらは理念的なモデルであって、実際にはこれらの要素が多様かつ複雑に入り組んでいる。

そこで着目したいのは行政学や財政学で提起されている行政システムの「分散」と「分権」の問題である。事務事業の提供をより身近な行政主体が担うことを「分散」、事務事業の意思

決定をより身近な行政主体が担うことを「分権」と捉え（西尾 2007）、これはそれぞれ「行政」、「政治」と換言することができる（村上 2003：303）。本稿では、こうした視点で重層的な行政機構の政治行政的特質とガバナンスの変容を分析していく中から、現代地方分権改革の地域的展開を特質づけていきたい。

3. 3 地域内分権の位相と地方自治体の役割

次にこのような自治体再編のもとの地域社会研究の論点について見ておきたい。現代地方分権改革によって、これまで地方自治体が所掌してきた事務事業に関する「自由度の拡大」が進展しつつあり、これは自治行政権や自治課税権、自治立法権の確立と行使へとその内実を深化させていく途を開くものである（西尾 2007）。さらに自治体内部に地域自治組織が制度化されたことによって、分権改革の展開は、国家から地方自治体、地方自治体から地域住民レベルへと下ろされていく。他方で、既に多くの自発的な市民・住民活動、NPO が叢生していることに加えて、「平成の大合併」論議における住民投票に見られるように、自治体／地域社会の重要問題に関する地域住民の直接参加による合意形成が不可避となる経験と意識が全国に広まっていくことになった⁷⁾（河原 2005；岡田 2008）。こうした背景のもと、近年では各地で自治基本条例が制定されるようになり、住民参加の方策が制度化されつつある。このように多面的に形成される「ガバメントからガバナンスへ」という基調の中で、新たに制度化された地域自治組織は、従属的な官制組織であることと同時に、地域自治を内実化させていく客観的条件をも担保するという意味での支配と対抗の二面的表現である。

そもそも国家—都道府県—（広域行政）—市町村—地域自治組織（町内会・自治会など）という形で重層的に系列化された中央集権的地方自治制度のもとで、地方自治体や町内会・自治会、コミュニティ行政・組織といった地域集団やその政策には「統治」と「自治」の両側面が併存している。このような両義的な特質を持った地方自治体や地域集団が徐々に住民自治を内実化させるものへとその社会的性格を変化させていったことがこれまでの地域社会研究では論じられてきた。こうした点を踏まえながら、地域社会形成の方策や担い手として、住民運動やNPOなど自発的団体との交差のあり方が新たな研究領域として提起され、一定の知見が積み上げられてきた。こうした点を踏まえ、今後は地域自治組織の存在をここに組み込み、その内実と諸主体との関連性を問うていく必要がある。

そこでこのように地域社会の内奥に「分権」が進展・深化していく中で地方自治体の役割が再審されることになる。財政学や経済学の分野を中心に現代地方分権下における地方財政権の確立（宮本 2005）や国家による垂直的所得再分配の必要性（二宮 2009）が指摘され、また社会学の分野からは、国家コーポラティズムにもとづいた民主的諸制度の不可欠性が論じられてきた（丸山 2008）。こうした視点を地方自治体レベルへと下ろし、適用することによって地域内分権を展開していくために地域諸集団への財源保障と再分配、民主的諸制度を担保するという自治体像が浮かび上がってくる。

その上で地域自治の問題についても触れておきたい。今回、「平成の大合併」論議を通じて、自治体というベールを取り外そうとした際に再浮上する旧町村の姿を目撃することになった

（例えば、町村 2004；丸山 2005）。「参加」によって「分権」が成り立つという指摘（宮本 1986）は重要であるが、そこでポスト「平成の大合併」における地域内分権を検討していくにあたっては、地域自治を内実化する歴史的社会的形成過程の展開を掘り下げて見ていく必要があるだろう。

ここまで、現代地方分権改革の論理や市町村合併政策を中心にした地域社会形成の論点について検討してきた。次にここまで見てきた諸論点に即しながら、上小地域の具体的な展開を考察していくことにしよう。

4. 広域行政と合併論議の地域的展開

4. 1 上田地域広域連合の政治行政的特質

長野県では、1970年前後に二全総を背景として県下全市町村が10圏域の広域市町村圏に組み込まれ、これが県行政の指導のもとに10広域連合へと再編成される。ちなみにこの10圏域はそのまま県行政の地方事務所の範囲と重なっている。後述するように、広域連合には地方自治体としての機能的要件に大きな制約があるものの、実態としては長野県内の地方自治体は県・広域連合・市町村という3層構造によって構成されているといつてよい。広域行政組織と広域行政圏は、全国総合開発計画の体系にもとづいて組織・指定され、開発政策の受け皿として展開されていくが、こうして「平成の大合併」以前に120あった長野県下の市町村は、10圏域という媒体を通じて開発主義へと接続する回路を形成していた。

本稿で事例とする上小地域は、上記の10圏域のうちの一つとして、「平成の大合併」以前には上田市を中心に小県郡の丸子町・東部町・真

田町・長門町・青木村・武石村・和田村を加えた1市4町3村によって構成されていた。上田地域広域連合は1998年、上記市町村に加えて一部事業に参加する坂城町を構成団体として、全国で11番目、長野県では最初に設立されている。上田地域広域連合の設置過程については、和田蔵次の良質な論文（1999, 2007）があるのでくり返さないが、広域連合設立にあたっては町村による広域行政へのニーズを汲み取る形で、県地方事務所から小県郡町村会へ、町村会から上田市へ働きかけるという経過を経て下から形成されたような形を取るという巧みな手法が取られたという点は興味深い。

既に指摘したように、高度経済成長期の後半以降、広域行政は地域開発政策と連動しながら展開されており、具体的には二全総における「広域市町村圏」、三全総における「新広域市町村圏」、そして四全総において「ふるさと市町村圏」の制定へと展開されていく（和田 2007）。上田地域広域連合も、その前史としての「広域市町村圏」（1971年）制定を嚆矢として、1989年には多極分散型国土形成を謳った四全総を背景とした「上小地域ふるさと市町村圏」の第1次選定を受けるなど、様々な事務事業の共同化や広域化を図っていった。現在は「第二次上小地域ふるさと市町村圏計画」（平成12年度～平成21年度、平成24年度まで延長）における後期基本計画（平成17年度～）の段階にある。加えて、広域行政圏という枠組みを活用したものとして、地方拠点法にもとづいた「上小地方拠点都市地域」に指定されている。ここに開発政策の地域的展開が体现される。

ふるさと市町村圏計画に定める事業のうち、広域連合が処理するもの及び構成市町村が処理するもので広域的連絡調整が必要なものが上田

地域広域連合広域計画として位置づけられており（現行計画は平成20年度～24年度）、従来からの一部事務組合からの事業を引き継ぐことに加えて、スケールメリットを活かせる事業を展開してきた（表1）。このような広域連合の事務事業の内実を大きく特質づけると、各種計画の策定をはじめとした広域的な調整やネットワークの整備といった開発政策の受け皿としての側面と、ごみ処理・介護認定審査・消防といった行政事務の広域的受け皿整備という2つの側面が見えてくる。開発政策の枠組み形成と広域行政事務への対応という2つの特質の結晶体である。

このような意義と特質を見出しつつ、他方で広域連合制度の柱であった県行政からの権限移譲は、「火薬類の譲渡、譲受又は消費等の許可等に関する事務」と「液化石油ガス設備工事の届出の受理に関する事務」のわずか2項目であり、この点からは権限移譲の受け皿としての役割は極めて限定的にしか機能していない。また、連合長・副連合長、議員は、それぞれ構成自治体の市町村長や議員によって互選されており、直接選挙は実現していない。この点からすれば、広域行政・広域連合は、開発政策の計画策定の枠組み形成や広域的な行政業務の拡大に対応するために便宜的に形成されてきたものであるために、独自の政策課題を提起・実行することには適合的でなく、加えて直接選挙による民主的正当性が担保されないために地域住民からは「遠い」存在であるという、二重の意味で「政治性」が捨象された存在であると特質づけることができる⁸⁾。

このように圏域としての総合的体系的な事業展開を行い、県行政による10圏域のひとつにそのまま重なるものとしてひとつの地域的領域を

表1 上田地域広域連合が処理する事務

(1)ふるさと市町村圏計画の策定及び同計画に基づく事業の実施に必要な連絡調整に関する事務
(2)ふるさと市町村圏計画において広域連合が行うこととされた事業の実施に関する事務
(3)広域的な幹線道路網構想・計画の策定及び同構想・計画に基づく事業の実施に必要な連絡調整に関する事務
(4)関係市町村の土地利用計画の調整に関する事務
(5)広域的な観光振興に関する事務
(6)次に掲げる事項についての調査研究に関する事務 ア 広域的な保健福祉の推進に関すること。 イ 広域のごみ処理の推進に関すること。 ウ その他広域にわたる重要な課題で第11条に規定する広域連合長が別に定める事項に関すること。
(7)消防に関する事務（消防団及び水利施設に関する事務を除く。）
(8)上田勤労者福祉センターの設置、管理及び運営に関する事務
(9)上田創造館の設置、管理及び運営に関する事務
(10)図書館情報ネットワークの整備及び運営に関する事務
(11)地域情報化に関する事務
(12)関係市町村職員等の人材育成に関する事務
(13)介護保険法（平成9年法律第123号）に規定する介護認定調査並びに介護認定審査会の設置及び運営に関する事務
(14)介護相談員の設置及び運営に関する事務
(15)障害者自立支援法（平成17年法律第123号）に規定する市町村審査会の設置及び運営に関する事務
(16)病院群輪番制病院に係る補助事業に関する事務
(17)し尿処理施設の設置、管理及び運営に関する事務
(18)ごみ処理広域化計画に基づく事業の実施に関する事務
(19)ごみ焼却施設の設置、管理及び運営に関する事務
(20)斎場の設置、管理及び運営に関する事務
(21)知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例（平成11年長野県条例第46号）により、広域連合が処理することとされた次に掲げる事務 ア 火薬類の譲渡又は消費等の許可等に関する事務 イ 液化石油ガス設備工事の届出の受理に関する事務

出所) 上田地域広域連合規約（平成20年4月1日施行規約）

表象していた「上小地域」は、実際の地域社会形成においてどのような実体性を持つものであろうか。広域行政の経験は、市町村合併論議において広域合併の有力なフォーマットになる。実際に上小地域における合併論議もここから始まった。

4. 2 上小地域における合併論議とその帰結

1) 錯綜する合併論議

上小地域での合併論議は極めて複雑な過程を辿った⁹⁾。かねてから地元商工会や企業経営者らが中心となって上小地域での広域合併が主張されていたことに加えて、上田市行政も20万人

都市の実現による特例市への昇格を目指していた。上田地域広域連合においても地方分権研究会（市町村合併問題部会）が設置され、圏域での合併問題についての調査研究に取り組んでいる。

しかし一部の期待に反して、上小地域の各町村はそれぞれ独自の方向を模索していく。村長が合併をしないことを公約に掲げた青木村では、当初から合併に関する特別な動きはなく、上田地域広域連合の構成自治体である坂城町も、更埴市などとの合併協議から離脱、長野県行政などととも市町村「自律」研究チームを構成し、ともに非合併を選択している。

上小地域では、任意・法定を合わせて枠組みとしては5パターンの合併協議会が設置されている。この中で東部町と隣接する北御牧村は、それぞれの住民アンケートの実施を経て2002年9月に法定協議会を設置、2004年4月に東御市が誕生する。2002年12月には上田市と丸子町、真田町、武石村による任意合併協議会が発足したが、一方で武石村は、介護保険事業や病院を共同運営するなど地域的なつながりが強かった依田窪南部の3町村（長門町・武石村・和田村）による任意協議会（2002年12月）も掛け持ちで参加する。

上田市内での合併論議の盛り上がりのなさが指摘される中で（安井 2004）、周辺町村では活発かつ複雑な合併論議が展開される。武石村では合併の必要性と参加する2つの協議会の枠組みを合わせて問うた住民意向調査の結果、30人という極めて僅差で上田市域での合併が多数となった結果をもとに長門町・武石村・和田村合併協議会を離脱、協議会は解散に追い込まれる。ところが依田窪南部に丸子町を加えた依田窪地域では、丸子町住民有志による法定協議会

設置の住民発議、続く4町村住民による同一請求の住民発議、丸子町住民による住民投票請求の署名と住民投票の実施を経て法定協議会の設置が実現する。さらに任意合併協議会を解散させた長門町と和田村は2町村による法定協議会を発足させる。こうして上小地域に3つの合併協議会が並存し、特に依田窪4町村は、4町村による協議会のほかに、丸子町と武石村が上田市域、長門町と和田村が2町村での協議会をそれぞれ掛け持ちするという複雑な事態となった。加えて真田町では、住民有志が2度にわたって合併の是非を問う住民投票条例制定を請求するがいずれも議会で否決、さらに町長リコール請求へと発展させるが住民投票によるリコール不成立という形で世論は二分し、町政は混乱する。

最終的には、2005年2月に実施された真田町と丸子町の住民投票で上田市域との合併が選ばれたことによって依田窪地域の枠組みは破綻、後日実施された武石村での住民投票も合わせて上田市域での合併がここに結実し、2006年3月、4市町村の対等合併による「新上田市」が実現する。一方、依田窪地域での枠組みの破綻を受けて長門町と和田村の合併は一気に現実味を帯び、2005年10月に長和町が誕生する。

以上のような経過を経て、上小地域の、そして上田地域広域連合の構成自治体は、上田市・東御市・青木村・長和町・坂城町の2市2町1村へと再編された。

2) 合併論議の論理

上小地域での合併論議が複雑化した理由は何よりも、合併か否かという選択肢に加えて、合併の枠組みまでもが問われたことにある。ここで改めて全体的な動向をまとめると以下の通り

表2 上田地域広域連合構成市町村の通学圏

		通 学 地										
		S40	上田市	丸子町	長門町	東部町	真田町	武石村	和田村	青木村	坂城町	その他の地域
常 住 地	上田市	80.1	83.2									長野市7.3
	丸子町	27.9	40.2	40.3								長野市8.4
	長門町	17.5	35.2	29.5	6.6			11.9				立科町8.8
	東部町	25.4	43.1	8.6		27.8						長野市9.3, 佐久市5.7
	真田町	64.6	48.4			5.9	30.4					長野市8.6
	武石村	20.5	38.1	26.5				17.0				立科町8.1
	和田村	6.8	17.0	43.6					12.8			立科町19.1
	青木村	69.6	60.7							16.3		長野市9.5
	坂城町	24.7	27.5								31.3	

注) 1995年国勢調査（5%以上のみ抽出）

出所) 上田地域広域連合地方分権研究会『市町村合併問題調査研究報告書』2002年

表3 上田地域広域連合構成市町村の通勤圏

		就 業 地										
		S40	上田市	丸子町	長門町	東部町	真田町	武石村	和田村	青木村	坂城町	その他の地域
常 住 地	上田市	93.9	84.2									
	丸子町	11.6	19.2	68.2								
	長門町	3.1	8.3	12.8	64.4							
	東部町	14.1	19.8			61.6						小諸市6.3
	真田町	20.0	30.8				58.7					
	武石村	2.9	12.3	13.8				62.9				
	和田村	1.0	6.1	9.9	6.0				68.6			
	青木村	20.1	35.3							55.8		
	坂城町	7.2	14.9								67.6	

注) 1995年国勢調査（5%以上のみ抽出）

出所) 上田地域広域連合地方分権研究会『市町村合併問題調査研究報告書』2002年

になる。まず第1にいわば数合わせの特例市昇格を目指した広域合併の挫折。第2に合併をしない「自立（律）」を選択した青木村、坂城町。第3に北御牧村との「地域の個性を失わない」合併によって同時に「市」への昇格も果たした東部町。第4に難航のうえに、中心都市である上田市と丸子町、真田町、武石村による「新上田市」の誕生。第5に地域住民の運動によって模索されたものの破綻した依田窪地域。第6に依田窪地域での、あるいは武石村との合併が実

現せず成立した長門町、和田村の合併。

「広域合併」の論理に回収されえず、このような地域的不均等「合併」へと収斂していった要因を、上小地域の地域社会構造から見てみよう。日常生活圏は表2～5に見るように、中心都市としての上田市が小県郡を包摂した広域的な上田市圏域の形成が見られる一方で、上田市圏に重層しながらもその内部で相対的に独立しながら維持されてきた依田窪地域圏が存在していることが見て取れる。

表4 上田地域広域連合構成市町村の商業圏

		商 圏									
		S45	上田市	丸子町	長門町	東部町	真田町	武石村	和田村	青木村	坂城町
常 住 地	上田市	97.2	93.3								
	丸子町	46.7	50.2	38.8							
	長門町	33.4	42.0	24.2	6.1			13.4			
	東部町	53.8	41.4			38.7					小諸市4.3
	真田町	78.8	66.5				12.1				
	武石村	31.0	47.6	24.2				24.3			
	和田村	23.0	39.2	22.2				10.8	9.9		
	青木村	59.4	87.8							9.3	
	坂城町	55.1	52.0								29.9

注) 2000年県中小企業総合指導所調査（5%以上のみ抽出）

出所) 上田地域広域連合地方分権研究会『市町村合併問題調査研究報告書』2002年

表5 上田地域広域連合構成市町村の通院圏

		受 療 地									
		上田市	丸子町	長門町	東部町	真田町	武石村	和田村	青木村	坂城町	その他の地域
常 住 地	上田市	83.0	5.8								
	丸子町	11.8	72.9								
	長門町	6.5	12.9	64.4							
	東部町	15.7	6.1		49.0						小諸市19.4
	真田町	60.5	7.3			20.5					
	武石村	6.9	34.7	18.1			34.3				
	和田村	5.1	14.6	39.2				30.4			
	青木村	50.2	6.4						34.7		
	坂城町	25.2								25.1	

注) 1995年長野県患者調査（5%以上のみ抽出）

出所) 上田地域広域連合地方分権研究会『市町村合併問題調査研究報告書』2002年

そこで、実際の合併論議ではどのような論理が展開されていったのか。非合併を選択した青木村では、合併を必要ないという回答が多数を占めた住民アンケートのうち、その理由としては「行政は身近なほうがよいから」「中心部ばかり整備が進み、住民の意見が反映されにくくなりそう」といった意見が多く、徹底した合理化と同時に「個性ある独自の村づくり」を目指すことになった¹⁰⁾。東部町では、合併の枠組みを問う住民アンケートにおいても、「東部町ら

しさが（個性や文化）が生かせる近隣町村との合併」が65.6%を占めるなど、上田市を中心とした広域合併による埋没化への懸念が強く、いち早く隣接する北御牧村との合併によって市への「昇格」を果たすこととなる。他方、依田窪地域では、地理的にも中間に位置する丸子町と武石村において、上田市域か依田窪地域かという狭間に立たされることになる。依田窪南部3町村が病院、老人保健施設や介護保険事業を共同で運営してきたことをはじめ、歴史的・文化

的・地形的にも地域的つながりが深い依田窪地域での合併を求める行政や住民の意向も根強かった。真田町の住民有志からも、中山間地域の役割やコミュニティ、身近な行政の大切さを訴える運動が展開されている。

一方で「上田市は地域内分権を推進するために合併をした」¹¹⁾とされるように、上田市域での合併協議においては、「旧市町村ごとの特色を尊重し、地域コミュニティや住民自治の充実を図る『分権型合併』」¹²⁾が志向され、合併構想の中核をなしていく一方で、行財政の効率化を図ることや「地域の持っている力、産業の力を合わせることで、総合力を高めていく」といった論理で広域化による産業や観光資源などを有機的に活用することの意義がしきりに主張された¹³⁾。多様な論理が重層的に形成され、一括りの合併論理へと包摂されていく中で、上田市を除く合併自治体の最終的な意思決定は合併可否かの二者択一の住民投票の結果に委ねられた。

5. ポスト「平成の大合併」のローカル・ガバナンス

5. 1 上田地域広域連合におけるガバナンスの変容と課題

上に見てきた過程によって、ポスト「平成の大合併」における上小地域、上田地域広域連合の構成市町村は、大規模化した「新上田市」から人口5,000人に満たない青木村まで、規模の大きく異なる市町村構成となった（再編後の構成市町村の基礎的指標は表6を参照）。

ここで広域連合における政治行政システムの民主的意思決定回路と「平成の大合併」前後の変化を確認しておきたい。執行機関としての正副広域連合長は構成市町村長によって構成されるが、そのうち歴代の広域連合長は構成市町村長の投票によって、上田市長が選出されている。議決機関としての広域連合議員は、構成市町村議員の中から各市町村に定められた定数に応じて選出される。このように広域連合において民主的正当性を担保する回路は、各市町村長

表6 上田地域広域連合構成市町村の人口、世帯数、高齢化率及び面積

市町村名	人口 (人)	人口増減率 (%)	人口構成率 (%)	世帯数 (世帯)	65歳以上人口 (人)	高齢化率 (%)	面積 (km ²)
上田市	161,236	-1.48	73.2	60,952	40,149	24.9	552.00
東御市	31,137	-0.43	14.1	10,563	7,573	24.3	112.30
青木村	4,683	-1.91	2.1	1,618	1,560	33.3	57.09
長和町	6,984	-4.38	3.2	2,516	2,344	33.6	183.95
坂城町	16,153	-1.88	7.3	5,583	4,345	26.9	53.64
合計	220,193	-1.46	100.0	81,232	55,971	25.4	958.98

注) 人口、65歳以上人口及び世帯数は、2008年10月1日現在

人口増減率は、2005年10月1日の国勢調査との比較

資料) 長野県情報統計課

出所) 上田地域広域連合『上田地域広域連合の概要』（平成21年4月1日現在版）

表7 上田地域広域連合議員の構成(人)

広域連合発足時		2006年上田市合併後	
上田市	13	上田市	13
丸子町	3		
真田町	2		
武石村	2		
東部町	3	東御市	4
青木村	2	青木村	2
長門町	2	長和町	2
和田村	2		
坂城町	2	坂城町	2
計	31	計	23

出所) 上田地域広域連合総務課提供資料

と議員によって体现されることになる。よって、合併過程を経た自治体再編によって、表7に見るように、意思決定を迅速化する条件は進展する一方で、民主的意思決定回路は大きく限定されることとなった¹⁴⁾。

このような広域連合の政治行政的特質を踏まえた場合、先述したように広域連合の「政治的」限定性ゆえに、市町村の事務事業の共同化を進めて政策立案に関する多くの権限を広域連合に移管することになれば、広域連合は住民から乖離した存在として一人歩きしてしまう危惧が生じる。しかし一方で仮に広域連合長や議会を直接選挙で選出することは、市町村の存在を大きく制限した集権的な体制となる可能性がある。最後に改めて考察するが、重要なのは、市町村長と市町村議会から選出された議員によって運営される広域連合が、いかにして行政の事務事業の棲み分けを図り、その民主主義的正当性を調達するかであろう。このような広域連合・広域行政の特質と課題を踏まえて、「下から」の社会形成に向けた広域行政の内実を形成

していく論理を析出していくことによって、今後の展望が可能になる。

5.2 上田市地域内分権の現段階

1) 組織体制

次に大規模化した新上田市による「分権型合併」の具体的展開を見てみよう。合併後の新上田市では、旧上田市の本庁と支所、旧町村役場に、総合支所とまちづくりの活動拠点、地域協議会という3つの機能を有した地域自治センターを設置する(表8)。地域協議会は公民館単位で設置されることになり、上田地域自治センターが3つの地域協議会を所管しているため、7つの地域自治センターと9つの地域協議会が設置されるという変則的な形を取っている。

以上のような新上田市の組織体制は、①旧上田市の本庁エリア、②旧上田市の支所機能を持っていたエリア、③旧町村という3つのパターンを基礎として構成されている。支所機能を持たない上田地域自治センター内の3つの地域協議会(中央、西部、城南)については、各公民館長が市長部局の地域振興政策幹(課長級)を兼務し、政策企画局まちづくり協働課が事務局を担当している(①)。次に上田地域自治センターの区域内に設置されている旧上田市の支所があった3つの地域自治センター(豊殿、塩田、川西)には課長級センター長が配置され(②)、これら旧上田市内の4つの地域自治センターと6つの地域協議会を、政策企画局長でもある上田地域自治センター長(部長級)が掌理している(①、②)。旧町村(丸子、真田、武石)のセンター長は部長級にあたり、組織体制の上で一定程度の独立性が担保される形になっている(③)。

公民館の側から見ると、2009年4月より、神

表8 「新上田市」の地域自治センターと地域協議会の構成

地域協議会の名称	所管する地域自治センター	公民館	合併前市町村
上田中央地域協議会	上田地域自治センター	中央公民館	上田市
上田西部地域協議会		西部公民館	
上田城南地域協議会		城南公民館	
神科・豊殿地域協議会	豊殿地域自治センター	上野が丘公民館	
塩田地域協議会	塩田地域自治センター	塩田公民館	
川西地域協議会	川西地域自治センター	川西公民館	
丸子地域協議会	丸子地域自治センター	丸子公民館	丸子町
真田地域協議会	真田地域自治センター	真田公民館	真田町
武石地域協議会	武石地域自治センター	武石公民館	武石村

科・豊殿地区に該当する上野が丘公民館館長が地域振興政策幹を兼務することになったため、中央、西部、城南、上野が丘の4公民館長が地域振興政策幹として地域協議会に関与している形になっている。

地域協議会は市の附属機関として条例で位置づけられ、20人以内の委員で構成される。市長その他の市の機関の求めに応じて審議をしたり、自ら意見を述べたり、住民自治の推進や住民と行政との協働によるまちづくりについて調査研究を行うものとされている。これまでに第一次上田市総合計画に位置づけられた地域まちづくり方針の策定などを行っている。

各地域自治センターと公民館の組織体制としてはアンバランスな面があるものの、旧町村に行政への回路を担保するだけでなく、旧上田市内も含めて地域自治センター・地域協議会を並存させた組織体制が、上田市地域内分権の基礎的条件となっている。

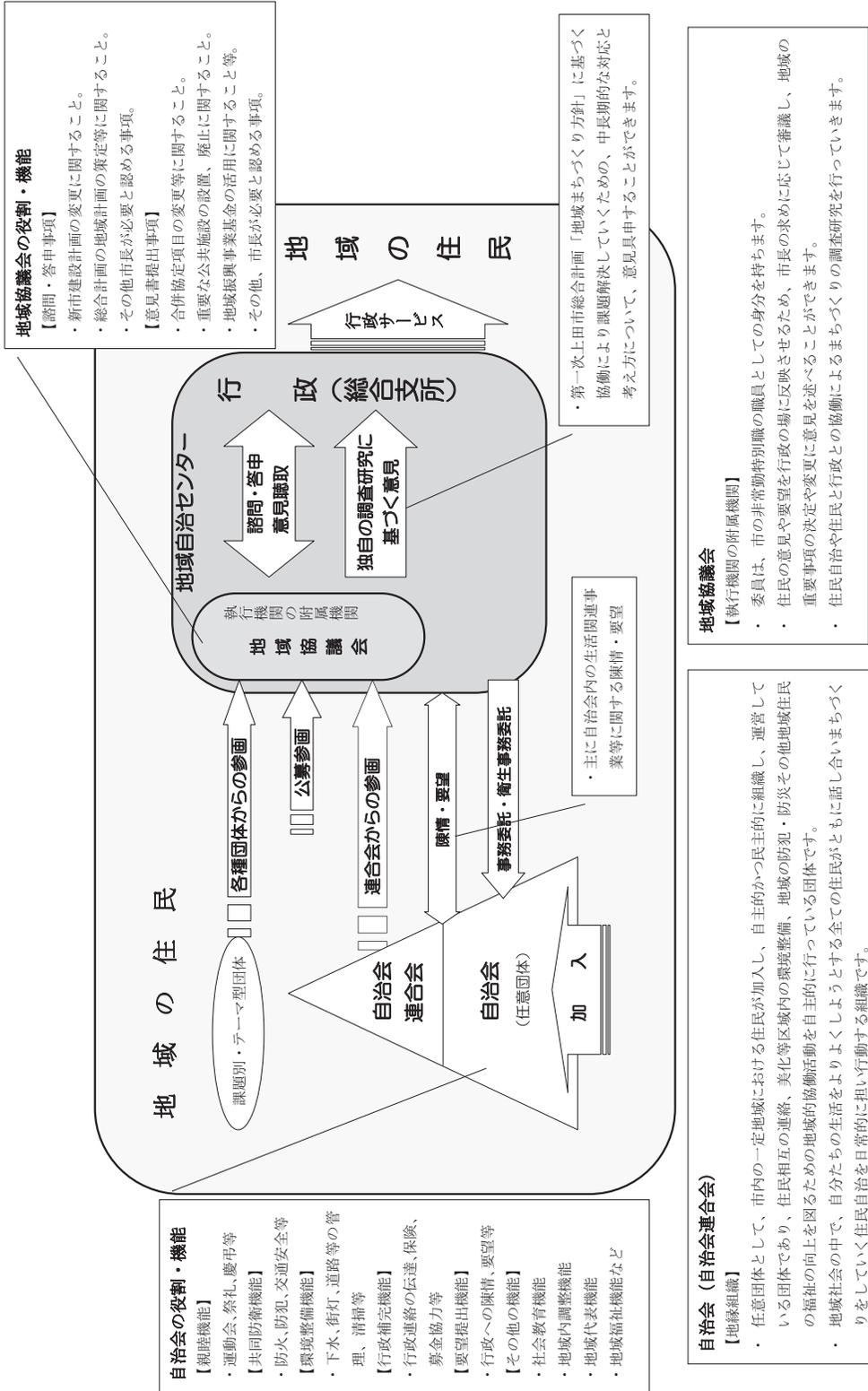
2) 地域予算の導入と新たなガバナンス

上記のような組織体制のもとで行政機構の「分権」を実現すると同時に財政の再分配を行

う仕組みとして、地域予算が導入されるようになった。具体的には、第1に自治会や市民活動団体が独自に行なう地域活動に対する補助金として、2008年度よりわがまち魅力アップ応援事業が新設されたこと、第2に合併前の持寄分基金については、地域自治センター長が財政当局に直接請求ができ、地域自治センターが独自に活用することを可能にしたこと、第3に生活関連予算（土木単独粋事業、土地改良単独粋事業）については予算枠の範囲内で地域自治センターの裁量の拡大が認められたことがあげられる¹⁵⁾。加えてこれら予算編成プロセスに地域協議会への意見聴取が組み込まれるといった形で、行政機構内部での意思決定過程が分権的に再編されている（図1）。

上田市地域内分権は過渡的段階にあるが、地域内分権を基軸とした自治体改革とガバナンスの変容という点を見れば、総合計画において「行政運営」から「行政経営」への転換を謳い、NPMとローカル・ガバナンスを一体的に推進するという現代自治体改革の典型でもある。その中で上田市行政では、住民自治システムの確立や地域活性化への支援による地域内分権の確

図1 自治会組織と地域協議会、各種団体との関係



出所) 上田市政策企画局まちづくり協働課提供資料

立に向けたロードマップを描き、既述の地域自治センター・地域協議会の設置や地域予算の導入、地区計画となる地域まちづくり方針の策定のほか、行財政改革大綱の策定などを行ってきた。現在は、自治体の最高規範とも言われ、まちづくりの基本原則を定めた自治基本条例制定に向けた議論が進められている段階にある（図2）。

6. おわりに

本稿では、「平成の大合併」政策の論理が上小地域の自治体／地域社会に到達しその内在的要因と接合されることによって、自治体再編による地域的不均等「合併」と広域連合の更なる中心都市への依存、そして上田市地域内分権が展開されるようになったことを論じてきた。

思うに、市町村合併政策の最大の問題点は、多様な地域社会形成の論理が、合併か否かの単純な二者択一に押し込められてしまうことにある¹⁶⁾。上小地域の合併過程に見てきたように、自己目的化した合併政策が地域社会の現実を突き抜けた際に、多様な論理が相克しあい、混乱を招いたことは既に見てきた通りである。地域的まとまりにもとづく自治の内実が、政治行政機構へと連結していく過程を歴史的に形成することなく、これを「上から」解決しようとしたことの限界である。

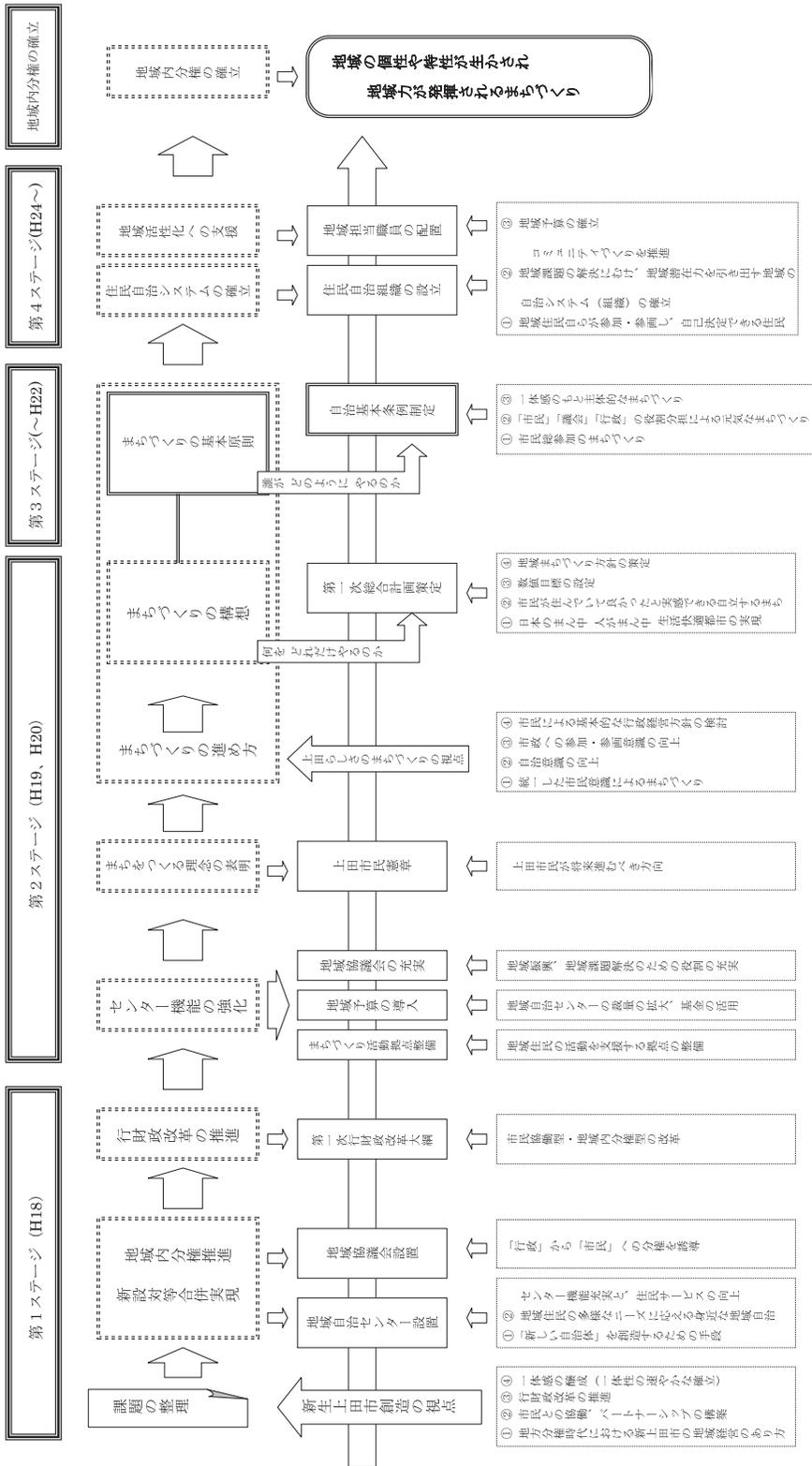
このことは、全国的に見ても1999年3月時点で3,232あった市町村が2010年3月には1,727（市786、町757、村184）へと再編される一方で、非合併自治体や小規模合併自治体も多く存在することになったことにも示されている。既に制度化されていた基礎自治体の序列化に加えて、自治体連合・連携、自治体内の地域自治組織の

整備といった形で行政機構が重層的に再編され、一層の自治体間格差の拡大とガバナンスの多様化が進展することになった。

「平成の大合併」が一段落した中でのこのような現実を踏まえ、分権改革の文脈においては、道州制導入の議論とも絡み合いながら、非合併／小規模自治体の今後のあり方が議論されるようになっていく。地方分権改革推進委員会の勧告にもとづいて国から地方への本格的な権限移譲が進められつつある中で、「定住自立圏構想」（2008年5月）が新たに提起され、自治体再再編に向けた「特例町村」制の議論もくすぶり続けている。非合併自治体を「上から」の補完によって包み込む、非合併型総合的行政主体論の浮上である¹⁷⁾。それでは、このような特質を持った総合的行政主体論を克服し、これに代替しうる方策をどのように見出していけばいいのだろうか。

全総計画の根拠法であった国土総合開発法に代わって国土形成計画法が施行されるなど、開発政策と地方分権、地方自治をめぐる状況は大きく変わりつつある。既に自民政権時代から胎動していた開発主義の解体は、歴史的な政権交代によっていよいよ確かなものとなっている¹⁸⁾。このような動向の中で地域自治の立場を確立するためには、現代地方分権改革の新自由主義的性格を批判したりそれに対峙する個別的事例の主体的努力を論じたりするだけでは、広範な客観的社会的条件に関する視点が欠落するという意味で、より普遍的な展望は見出しにくい。ここでのひとつの着眼点は、新自由主義的な社会編成もひとつの歴史的な段階として位置づけたうえで、分権改革に内包された論理と地域社会固有の論理を内包、連結させていくことから新たな地域社会形成の方途を見出していく

図2 地域内分権の確立に向けたロードマップ



出所) 上田市政策企画局まちづくり協働課提供資料

ことである。

開発主義段階における「矛盾の結節点」たる地方自治体では、建設・土木・都市計画の実施部局が各種規制や補助金行政によって中央の直接的な末端機構として存在する中で、自治体の民主的再編を内部から構築していくために公務労働者の「職場参加」が不可欠であり、このことが「住民参加」を内部から支えるものであることが指摘される（似田貝 1976：382-383）。そこで先述した「自治体の自由度の拡大」が進展する現代地方分権改革下では、総合計画の策定をはじめとした政策立案の要となり、上部機関、他部局、住民（団体）との総合的な調整の結節点となる企画部門の重要性が増していくことになり、ここに結集する多様な主体の「参加」の内実が鋭く問われることになる。このようにして地域内分権段階に進むためのステップとなる客観的条件として自治体機構改革が位置づけられることになる。

そこでポスト「平成の大合併」の自治体の役割を考えていく際に、補完性の原理にもとづいて各地域の実情に見合った再分配と支援策を実施し、諸主体によるガバナンスの結節点としての政策主体像を描くという本稿の関心から上田市地域内分権の実態を位置づければ、わがまち魅力アップ応援事業をはじめとした地域予算の導入とその予算編成プロセスに地域協議会を組み込んでいることは、地域内分権を確立させていくための意思決定プロセスの形成と経済的社会的基盤の整備を担保するという意味において評価できる¹⁹⁾。

このような到達点を踏まえて、新上田市が「分権自治」を標榜し、地域自治センター・地域協議会を基礎的単位とした地域内分権を推進していくにあたって改めて提起したいのは、民

主的諸制度を担保しつつ再分配機能を担う結節点として自治体を位置づけ、歴史的に形成された地域自治の範疇を基礎的単位とした地域集団と空間領域の「下から」の積み上げ（「近接性」）と自治体間の水平的垂直的補完関係の延長線上（「補完性」）に広域行政を位置づけるベクトルを再構成していくことである。これまで高度に複雑化してきた行政機構の歪みを洗い流していくように²⁰⁾、歴史的社会的に形成される地域自治の範疇が絶えず再審される余地も含め、地域自治の深化と補完によってそれぞれの主体がなすべきことを明確にしていくというイメージである²¹⁾。

最後に本稿の結びとして、上田市地域内分権段階における主体形成の条件と方策について、若干の考察を行いたい。上小地域の合併論議においては、各市町村で住民アンケートや住民投票の実施、住民発議など住民参加による意思決定の回路が開かれていったこと、各種説明会やシンポジウムが開催されるなど、合併協議における正当性の調達として、住民世論の形成が不可避となる地域社会の内実が形成されていった。国家政策のもとでの「自主的合併」という矛盾のもとで行われた合併論議において、住民投票が最終的な意思決定の手段となった経験は、広範な地域住民が政治主体へと生起される客観的条件をなすものであった。そこでこのようにして生起された主体が、今後の地域内分権の主体へと転化、成熟していくことに今後の主体形成の方途を見出していきたい。

こうした点に関する実態分析と展望は今後の課題とせざるをえないが、ひとつの方策として今後期待したいのは社会教育と地域協議会の活動が連動・連携していくことである。新たに策定された上田市生涯学習基本構想（2008年4

月)では、生涯学習の意義と必要性として、自己実現型と地域還元型の生涯学習が車の両輪として位置づけられている²²⁾。住民の学習が次第に地域課題の発掘と解決のための政策形成へと有機的に深化・浸透していくことによって、地域社会形成の内実の成熟化とそのための主体形成を展望していきたい²³⁾。

本稿では、現代地方分権改革のもとで地域内分権が位置づけられるまでの過程を理論的実証的に論じてきた。今後明らかにしていかなければならないのは、地域内分権を基軸とした結節点に自治体を位置づけるという本稿で得られた知見を足がかりとして、上田市地域内分権の各段階の到達点と「協働」の内実に関して、地域諸主体の実践とガバナンスの実態をその歴史的社会的形成過程に着目しながら分析していくことである。加えて、垂直的水平的な自治体間の連携・補完関係の内実についてもさらに検討していく必要がある。

注

- 1) 実際に広域連合が各地に設置されていくきっかけとして、介護保険制度の導入があげられ、加えてごみ処理と消防が主要な事務事業となっている(島田 2007)。
- 2) 「市町村の合併の推進についての指針」(自治省, 平成11年8月6日)。
- 3) 総務省ホームページより。
- 4) 実際に合併によって解散した広域連合もある(島田 2007)。広域連合の構成自治体が市町村合併した事例を分析したものととして岐阜県郡上市の研究(西村 2008)がある。
- 5) グローバル企業が先導する道州制論議の内実を明らかにした先駆的業績として鈴木(2008)。
- 6) ふるさと振興局は県職員の引き上げによって組織改編が迫られたものの、例えば北部ブロック(松川町, 高森町, 喬木村, 豊岡村, 大鹿村)ではふるさと振興局の業務を引き継ぐ形で、

2009年度から下伊那北部総合事務組合を発足させている。

- 7) しかしここで十分に留意すべきなのは、後に改めて論じるように、合併政策が二者択一の選択肢へと押し込めてしまう硬直化したものであることと同様に、住民投票に関する一定の限界についてである。住民投票に関しては新潟県巻町の事例を扱った中澤(2005)の研究が示唆的であるが、ここから学ぶべき社会的教訓としては、住民投票という手段が有効性を持つためには、そこに至るまでの当該地域社会に地域自治が歴史的社会的形成過程を伴って内実化されていることが不可欠であるという点であり、そこに住民投票の質が問われることとなる。
- 8) もっともこのような広域連合の政治行政的特質は、長野県内の他の広域連合などにも認められる一般的傾向である。詳しくは小原隆治・長野県地方自治研究センター編(2007)を参照。
- 9) 坂城町は上小地域には含まれないが、上田地域広域連合の構成自治体であるため、適宜その動向については触れることにする。
- 10) 「広報あおき」284号, 2002年11月15日を参照。
- 11) 上田市役所政策企画局職員からの聞き取りによる(2008年9月5日)。
- 12) 上田市・丸子町・真田町・武石村任意合併協議会『みんなで考えよう力を合わせた地域の未来』2003年9月。
- 13) 上田市・丸子町・真田町・武石村『任意合併協議会だより』、『合併協議会だより』各号を参照。
- 14) 広域連合における意思決定に関しては上田地域広域連合職員からの聞き取りにおいても、「発足当時は9人の首長がいて、コンセンサスに時間を要した」「合併が進んだことによって構成市町村の格差がより一段と進んでしまった。そうすると利害関係が相違してしまう。合併してしまうと歪みが出てしまう」との指摘があった(2008年9月9日)。
- 15) ただし持ち寄り分基金の活用や生活関連予算は、合併前旧市町村を単位とした上田, 丸子, 真田, 武石の各4地域自治センターが対象とな

- っているため、地域協議会を単位とした地域内分権の実施過程としては一定の制約があるといえる。
- 16) 例えば、合併論議に関する武石村のケースで端的に示されたように、ごく僅差でどちらかの意向が上回ってしまえば、一方の意向は結果論としては完全に捨象されてしまう。
 - 17) 「平成の大合併」でも解決しなかった小規模自治体への対策を分権改革の文脈から論じたものとして、岡田（2008）、大森（2009）、桜井・岡庭（2009）、岡庭・池内（2009）。
 - 18) 民主党政権下では、「地域主権」改革の名のもとに地域主権戦略会議が新たに設置されることになった。しかし自公政権時代の地方分権改革推進委員会の勧告を引き継ぐ形で議論が展開されているように、地方分権改革をめぐるのは前政権からの方向性を踏襲しているといえる（岡田 2009, 2010）。
 - 19) わがまち魅力アップ応援事業では、ほんの一例をあげれば、「うえだファン」を増やすことを目的としたフリーペーパーの発行や郷土ゆかりの戦国武将である真田幸村にちなんだイベントの開催、各自治会の歴史や文化の学習や町並み整備など、市民活動団体、自治会とも極めて多様な事業が実施されている。
 - 20) 地方分権改革推進委員会の勧告で取り上げられた、いわゆる「二重行政」の問題群が想起される。
 - 21) こうした視点で「協働」の内実を問うていく視点から見れば阿智村の取り組みが興味深い。阿智村行政としては、かつて「昭和の大合併」以前の旧村単位の基盤となり得る区に対しては村としての一体性を損なうものとして敬遠してきたものの、近年では村行政からの提案により新たに地区自治会が作られるようになった。地区自治会は村と対等の組織として、その領域も住民自身が決定し、地区計画の策定をはじめとして、地区自治会が行なうもの、村行政と協働で行なうもの、村行政が行なうものという事業の仕分けを行ない、さらに近隣町村や県行政との補完も含めた重層的な補完関係を構築している（阿智村の取り組みに関しては、槌田 2006；岡庭・岡田 2007）。筆者としては今後、阿智村の事例も併せてより掘り下げた検討をしていきたいと考えている。むしろそれぞれの地域的独自性や地域特性としての農山村自治体と地方都市という相違に留意が必要であるが、得られた知見を教訓化・普遍化していく志向を持ちながら事例研究を積み重ねていく中で、現代的な地域社会形成のあり方に関するインプリケーションを深めていきたい。
 - 22) この点に関しては、ある公民館長兼地域振興政策幹からの聞き取りにおいて、「公民館の持つ社会教育機能と地域協議会で出される地域課題というものがみ合っていない」（2008年11月17日）との指摘があったが、後日の聞き取りでは、地域医療や介護の問題などで地域協議会の課題を公民館の学習・講座に取り入れるようになってきており、「地域協議会で出されている以上、委員も含めて勉強しないと課題解決が見つからない。そういった意味で学習展開が必要」との話を聞くことができた（2009年9月8日）。
 - 23) 現代地方分権下における地域住民の参加と自治を実現させる方策として、社会教育の意義が改めて主張されるようになっていく。島田・辻編（2008）、『長野県公民館活動史Ⅱ』編集委員会（2008）を参照。

参考文献

- 加茂利男（2004）『『基礎自治体』とはなにか—泰阜村から考える—』松島貞治・加茂利男『新版「安心の村」は自律の村—平成の大合併と小規模町村の未来—』自治体研究社。
- 加茂利男（2006）『地方自治制度改革のゆくえ—基礎的自治体と広域自治体の規模と機能—』日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治』（地方自治叢書19）敬文堂。
- 河原晶子（2005）『平成の合併過程に見る地域の『自治』の意味』地域社会学会編『〈ローカル〉の再審』（地域社会学会年報第17集）ハーベスト社。
- 小原隆治・長野県地方自治研究センター編（2007）『平成大合併と広域連合—長野県広域行政の実証分析—』公人社。

- 町村敬志 (2004) 「『平成の大合併』の地域的背景—都市間競争・『周辺部』再統合・幻視される広域圏—」地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンス—多様化する地域—』(地域社会学会年報第16集) ハーベスト社。
- 町村敬志 (2006) 「開発の時代を超えて」町村敬志編『開発の時間 開発の空間—佐久間ダムと地域社会の半世紀—』東京大学出版会。
- 丸山真央 (2005) 「『平成の大合併』をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政—岩手県大船渡市・三陸町合併を事例に—」地域社会学会編『〈ローカル〉の再審』(地域社会学会年報第17集) ハーベスト社。
- 丸山真央 (2008) 「ポスト『平成の大合併』のローカルガバナンスの条件—ローカルデモクラシーの観点から—」地域社会学会編『縮小社会と地域社会の現在—地域社会学が何を、どう問うのか—』(地域社会学会年報第20集) ハーベスト社。
- 宮本憲一 (1986) 『地方自治の歴史と展望』自治体研究社。
- 宮本憲一 (2005) 『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社。
- 宮下聖史 (2008) 「『平成の大合併』政策下における『自律』の論理と地域社会の再編—長野県喬木村を事例として—」地域社会学会編『縮小社会と地域社会の現在—地域社会学が何を、どう問うのか—』(地域社会学会年報第20集) ハーベスト社。
- 村上順 (2003) 『日本の地方分権』弘文堂。
- 『長野県公民館活動史Ⅱ』編集委員会編 (2008) 『長野県公民館活動史Ⅱ』。
- 中澤秀雄 (2005) 『住民投票運動とローカルレジーム—新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004—』ハーベスト社。
- 二宮厚美 (2009) 『新自由主義の破局と決着—格差社会から21世紀恐慌へ—』新日本出版社。
- 西村貢 (2008) 「町村合併と地域振興策の変容」白樫久ほか編『中山間地域は再生するか—郡上和良からの報告と提言—』あおでみあ書齋院。
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』(行政学叢書5) 東京大学出版会。
- 似田貝香門 (1976) 「住民運動の理論的課題と展望」松原治郎・似田貝香門編『住民運動の論理—運動の展開過程・課題と展望—』学陽書房。
- 沼尾史久 (2007) 「広域行政体制としての広域連合制度の運用」小原隆治・長野県地方自治研究センター編『平成大合併と広域連合—長野県広域行政の実証分析—』公人社。
- 大森彌 (2009) 「平成市町村合併と道州制」『信州自治研』長野県地方自治研究センター, No.204。
- 岡田知弘 (2003) 「グローバル経済下の自治体大再編—なぜ『平成の市町村合併』なのか—」岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』自治体研究社。
- 岡田知弘 (2005) 『地域づくりの経済学入門—地域内再投資力論—』自治体研究社。
- 岡田知弘 (2008) 『道州制で日本の未来はひらけるか—グローバル化時代の地域再生・地方自治—』自治体研究社。
- 岡田知弘 (2009) 「構造改革による地域の衰退と新しい福祉国家の地域づくり」渡辺治ほか『新自由主義か新福祉国家か—民主党政権下の日本の行方—』旬報社。
- 岡田知弘 (2010) 『増補版 道州制で日本の未来はひらけるか—民主党政権下の地域再生・地方自治—』自治体研究社。
- 岡庭一雄・池内武久 (2009) 「小規模自治体の合併と地域自治—さらば清内路, そして新しい阿智村へ(その2)—」『信州自治研』長野県地方自治研究センター, No.209。
- 岡庭一雄・岡田知弘 (2007) 『協働がひらく村の未来—観光と有機農業の里・阿智—』自治体研究社。
- 桜井久江・岡庭一雄 (2009) 「さらば清内路村, そして新しい阿智村へ(その1)」『信州自治研』長野県地方自治研究センター, No.208。
- 佐々木正義 (2005) 「自治組織の再編と地域計画づくりの実践」『信州自治研』長野県地方自治研究センター, No.163。
- 佐々木正義 (2006) 「阿智村の自治組織再編と地区計画づくり」岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治』(地域と自治体第31集) 自治体研究社。
- 島田恵司 (2007) 「広域連合の事務—平成の大合併

- の影響と残された広域行政課題—小原隆治・長野県地方自治研究センター編『平成大合併と広域連合—長野県広域行政の実証分析—』公人社。
- 島田修一・辻浩編（2008）『自治体の自立と社会教育—住民と職員の学びが拓くもの—』ミネルヴァ書房。
- 鈴木文熹（2008）『道州制が見えてきた』本の泉社。
- 槌田洋（2006）「維持可能な村づくりと“美しい集落”」『地域経済学研究』No.16。
- 辻山幸宣（2007）「市町村の合併と都道府県の役割—広域行政への合併の影響を中心に—」小原隆治・長野県地方自治研究センター編『平成大合併と広域連合—長野県広域行政の実証分析—』公人社。
- 和田蔵次（1999）「長野県内に広がる広域連合化のシナリオ」村上博・自治体問題研究所編『広域連合と一部事務組合—広域行政でどうなる市町村—』自治体研究社。
- 和田蔵次（2007）「長野県における広域連合への経緯」小原隆治・長野県地方自治研究センター編『平成大合併と広域連合—長野県広域行政の実証分析—』公人社。
- 山田公平（2003）「自治史のなかの平成合併—市町村合併の歴史的考察—」日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略—市町村合併の先に見えるもの—』（地方自治叢書16）敬文堂。
- 山崎仁朗（2006）「中山間地域の総合的定住条件—成果と課題—」『中山間地域における地域社会構造の総合的研究—過疎化・高齢化時代のモデルを求めて—』（平成17年度科学研究費補助金〈基盤研究C〉研究成果報告書，研究代表者・白樫久）。
- 安井幸次（2004）「市町村の合併と自立をめぐる動向—上田地域の事例研究—」『長野大学紀要』26（2）。

The Development of Contemporary Reform for Decentralization
and Restructuring of Local Governments in the Post
“Heisei Municipal Merger”:
A Case Study of Josho Region and Ueda City in Nagano Prefecture

MIYASHITA Seishi *

Abstract: This essay examines the integral organization of local governments with a structure of triple layers: the broader-based local government, the municipality, and the regionally decentralized authority. The case of Ueda City and Chiisagata County in Nagano Prefecture is examined, with a discussion of the practical development of contemporary reform for decentralization. First, the features of broader-based local government and mergers of municipalities under contemporary decentralization reform are examined, and three issues are drawn out of this discussion: the “integrity of local society,” the numerous spatial layers in the administrative organization, and the regional decentralization. These issues are examined with regard to actual situations arising out of practical activities conducted by local governments and societies. The actual situation of decentralization reform in Ueda City and Chiisagata County is then addressed, focusing on the restructuring of local governments that was carried out for the municipal merger. More specifically, the political and administrative features of the extended association with the Ueda region, the discussion regarding the municipal merger in Ueda City and Chiisagata County, and the changes and features of governance after restructuring of the local government are clarified by focusing on the regional decentralization of the association of the Ueda region and its central city of Ueda. Finally, the information obtained through writing of this essay is comprehensively reviewed and issues for future studies of the regional decentralization of Ueda City are presented.

Keywords: Contemporary reform for decentralization, broader-based local government, merger of municipalities, regional decentralization

* Ph.D. Candidate, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University