

徳島県那賀町における「自治」の諸相（2）

—住民・行政・議会による「地域一丸体制」の可能性

川手 横 [かわてしょう]

後藤・安田記念東京都市研究所主任研究員

後藤・安田記念東京都市研究所研究室では、人口減少に直面する自治体の政治・行政・地域社会の実態を明らかにし、地域における「自治」の動向をつかむため、徳島県那賀町で、2016年8月から2017年3月にかけ、断続的に計37日にわたる調査を実施した。調査においては、町内各所にて現地視察を行うとともに、町長・副町長・課長級幹部をはじめとする行政担当者、議員、地域住民など計45人に対しヒアリングを行った。当調査の中間報告を、本誌2017年7月号～12月号にわたり掲載する。本稿は、その第二弾である。

1 はじめに

いったい、住民と地方政府＝自治体はいかなる関係にあるべきなのだろうか。

それが民主主義社会における政府である以上、住民の意思が反映された、あるいは少なくともその意思から乖離しないような形で自治体の運営が行われること、というのが、まずは一般的・平均的な解答になるだろう¹⁾。だからこそ、住民の意思を汲み、行政に反映するためのしくみ・制度が構想され、また、住民の意思を反映した議会による行政の統制が少なくとも理念とされるのである。

また、住民参加とか「協働」といった言葉で束ねられるところの、自治体の運営の諸面への住民の具体的な関与・参画もまた、「るべき」関係とみなされることが多い。これも、住民が直接に関わることによって、その意思を反映した自治体運営を実現しようとしているのだと考えれば、背後にある発想は同一である。

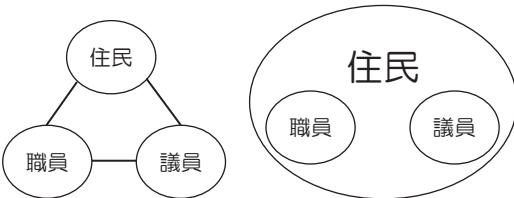
このような、「民意の反映」とか「住民参加」といった住民一自治体間関係の理想形においては、住民／行政職員／議員の三者がそれぞれ別個の主体と

して分立し、あるしきみ・制度立てを介して相互作用を行うことが想定されていよう。一方、今回の那賀町調査において筆者は、「地域一丸体制」とでも呼ぶべき、住民・行政・議会がある種「渾然一体」となったような関係の姿を見た。本稿は、その実像（あるいは残影）について論じ、また、（とりわけ縮小社会において）それをどのように評価すべきかについて考えるものである。

2 「地域一丸体制」とは何か

住民・行政・議会が「渾然一体」となった関係が「地域一丸体制」であると述べた。もちろんそこでも、住民／行政職員／議員という三つの主体は、それぞれ別個のものとして存在している。してはいるのだが、そこにおいては行政職員や議員も「一住民」であるという感覚が広く共有されており、住民・職員・議員間の心理的距離が非常に小さい。別の言い方をすれば、「(私たちと同じ)住民が、たまたま職員や議員をしている」という認識が住民に分け持たれているため、「住民」というカテゴリーの内に職員や議員が取り込まれ、そのような意味にお

図 住民・職員・議員関係の模式図



いて住民・行政・議会が「渾然一体」をなしているということである。模式的に示せば図のとおりとなる。左が一般的な、そして右が「地域一丸体制」における住民・職員・議員の関係である。このような関係下では、住民が自治体を「私たちの政府」ととらえやすくなるだろう。そしてそれは、「草の根の自治」が現れる契機となるように思われる。

「地域一丸体制」を考える際にもう一つ手がかりとしている概念が「対称性」である。中沢新一は、神話に頻繁に現れる、人間と熊や山羊などの動物が相互に行き来可能である（=人間は動物になれるし動物は人間になれる）という性質を「対称性」と呼び、次のように論じている。

非対称の関係がつくられてしまふと、自發的なコミュニケーションの流れは阻害されたり、絶たれたりしてしまいます。不思議なことに、対称性の関係のあるところには、強制やら義務やらの感情をぬきにして、おたがいに自分の持っているよいものを相手に贈与しようという、おおらかで自由なコミュニケーションへの願望が生まれるのですが、いったんそこに非対称性の暴力が導入されて、対称性の関係が崩れてしまふと……相手の持っているものをほしいと思うときには、相手に強制をしたり、義務を課したり、強引に奪ったりしなければ、手に入れることはできなくなってしまいます²⁾。

これを踏まえれば、「地域一丸体制」とは、住民・職員・議員の三者が相互に行き来可能な「対称性の関係」の内にあって、それゆえに「おおらかで自由なコミュニケーション」が展開されるような地域のあり方であると言ってもよい。この点においても筆者は、「地域一丸体制」を、とりわけ人口減少・高齢化・少子化という課題を抱える地域において

て、肯定的にとらえてみたいのである。

3 那賀町における「地域一丸体制」の実像

それでは、那賀町において具体的に観察された「地域一丸体制」の様態とはどのようなものか。まず住民と職員の関係から考えてみる。合併前の旧町村の役場や、現在の支所では、住民と職員はほとんど「顔見知り」の関係である／った。地域で生まれ育った住民が職員となって、地域で生まれ育った住民に応対する。ある幹部職員の言を借りれば、「誰それさんのところのせがれ」と「どこそこのおっちゃん」が接しているのである。木沢村出身（元役場職員）の坂口博文町長も、旧村時代、住民と職員は「隣の人間」という感じで、壁がなかったと語った。

このような場所では、「役場の奴ら」といったように、職員や行政をことさらに「他者」視して突き放すような構えが現れない。そしてそこには、信用や信頼の関係が生まれやすくなる。ある職員の談では、合併後10年以上を経てなおかつての役場イメージを持ち続けている住民の中には、顔見知りの職員を、現在の所属（つまり仕事）とは関係なしに「名指し」してきたりする人も依然いるという。また別の職員は、顔見知りで信頼関係があるからこそかえって、無理な要求に対しては「そんなこと言うたってできんでな」と言い返し、丸く収めることができる面がある、という利点を語った。

議員と職員の関係も然りである。ある議員は、旧町時代、議会の最終日の夜には議員と職員が飲み会をして、激論の末に撃み合いにまでなっていた、と回想した。これは少し極端な話ではあろうが、ある職員は、旧村時代には職員と議員が地域の寄り合いで（酒を交わしたりもしながら）話をする機会が多く、直接声をかけられることも多かったので、全員の顔も人となりも把握できていたと話した。それは、「近所の知り合いのおじさんが議員をやっている」という感覚だったという。ここにもやはり、信用や信頼が生まれ出やすい。その職員は「以前は意思疎通はしやすかった。何か事業をする時にも、その意図だと伝えやすかったし、こちらの言うことを信用してもらえた。今は同じような提案の仕方をしても、穿った見方をされたり、裏をさぐられたり」する、と話した。

また、ある幹部職員は筆者に、議員はなんでも事務方任せにせず「汗をかく」べきである、住民の声を聞くのを面倒がって「自分の意見が住民の声だ」という考えを持つ議員には姿勢を正してもらいたい、という趣旨のことを語り、実際、議長には「もっと汗をかいてほしい」とお願いしていると話した。事務方が「議員のセンセイ」を歪んだ形で「尊重」するのではなく、自治体＝地方政府の扱い手として対等な意識で接している姿が筆者には新鮮に映った。これは、議員と職員の距離の近さ、信頼関係があればこそなのではないだろうか。

住民と議員の関係では、「地域推薦議員」の存在が、「地域一丸体制」の端的な発現形態であると言つてよい。多くの住民・職員・議員が、とりわけ旧町村時代には「地域（／地区）推薦（／代表）議員」が多く存在していたと話した。その話を総合すると、「地域推薦」の中身は、①单一あるいは複数の集落における合議によって候補者が決定され、②当該地域の有権者は挙げてその候補者に票を投じる、という過程が存在していることである。

例えはある議員は、自身の立候補のきっかけについて、「地域の人」に「おまえ出い」と言われ、他に立候補したいという人にはその「地域の人」が「話を付けた」と話した。また、自分は「やっぱりこの地域〔昭和の合併前の旧村〕の代表」とも明言している。しかしそれでもこの議員は、自身を「地域推薦議員」とは規定していない。それは、①地域ぐるみの合議で推挙されたわけではない、②地域の票は束ねられない、という意識によるものだろう。

代表を出す「地域」の範囲は、当選に必要な票数をまとめられる規模ということになるため、場所によって・時期によって伸縮する。一つの集落が「地域」となる場合もあれば、大字単位や公民館区・（旧）小学校区、あるいは一本の川（支流）に沿ってなど、それぞれのまとまりの背景によって複数の集落が「地域」となる場合もある。一集落で必要な票数をまとめられる場合には、当該集落の寄り合いでの候補者を決める場合もあったようだが、多くは一集落ではなく、複数集落から一人を出すことになる。そうなると、住民各戸が集まる総会のようなものではなく、各集落の有力者、役付きが寄り合って決めるのが一般的のようだった。

こうして議会に送り出された「地域推薦議員」

は、自由な引退を許されない。後継者を立てずに引退してしまえば、その「席」は他の（「地域推薦」でない）候補に埋められ、ふたたび地域から議員を出すことが難しくなるためである。後継者の選出にも、もちろん集落あるいは各集落の有力者が参与するわけだが、とある「地域推薦議員」は、「前だったら地区で集まって候補者を決めるかたちだったが、今は難しいだろうと思う」と話した。この議員は高齢を理由に引退を考えているが、後継者探しに苦慮している。地域に若手が少ない上、議員が「割に合わない仕事」（低報酬の割に、衆目に晒され、批判の対象となる）と見なされ、なり手がないのである。

「地域推薦」性の第二の要件として、ある議員は次のように語った。「地域推薦は今はまずないね。昔は道直す、用水直す、という時には、いちいちそのままの地区の議員さんを通して、町に言っていた。今やったら住民の方が議員を通さず直接に言うてきよる」。ここに見られるのは、その地域における民意の伝達経路を占有するのが「地域推薦議員」だという意識である。しかし今は、民意の反映機構も多様化している。上記の議員の談のように、住民は日常的に直接行政へ要望を上げる。加えて行政側は、旧町村ごとに連絡員会という会合を年に1回開いている³⁾。自治会単位に置かれた行政連絡員が集まり、町長・副町長をはじめ行政幹部が出席するこの会は、行政から諸連絡を行う場でもあり、地域の要望を直接行政側に伝える機会にもなっている。

住民と議員の関係について興味深かったのは、複数の住民が、議員の報酬は「賃金」ととらえるべきではない、「生活費」であるべきではない、という意見を示したことである。これは、「地域の代表」たる議員は「職業」ではないのだ、という意識の表れであろう（一方で、先述した「なり手」問題の解決のため、議員報酬をとりわけ若者が生活していく水準にまで引き上げるべきであるという意見もまた複数聞かれた）。

なお、「地域の代表」を自治体運営の場に送り込もうという意識は、時に、議員のみならず行政職員についてまで広がる。ある地域（ちなみにこの地域には、自他ともに認める「地域推薦議員」が存在する）の住民は、役場職員に出身者を途切れさせないよう、地域に残る若者や外に出ている地域出身の若

者に、役場の採用試験を受験するよう働きかけてきたという。この地域では昨年4月に、出身者が3人同時に新規採用されており、同地域の別の住民は「やっぱり明るさが全然違う」と話した。また、別の地域の議員も、「気安うに物言える支所」に1人や2人は継続的に地域の誰かが勤めているのが望ましい、と語った。

4 「地域一丸体制」を前向きにとらえる

以上に述べてきたような「地域一丸体制」における住民・職員・議員の関係は、一般的には、ある種の弊害をもたらすものとして、負の印象をもって語られるのではないだろうか。

たとえば行政・議会関係では、馴れ合いによるチェック機能の欠落である。すでに紹介した、旧村時代の議員には「こちらの言うことを信用してもらえた」と話した職員は、一方で、今はそのような行政・議会関係ではなくなったからこそ、議会のチェック機能が働くようになっているのも事実であると付け加えている。

住民・議会関係で言えば、地域だけを見て自治体全体のことを考えない議員への批判である。ある職員の「地元のことしか質問しないし、要望も出さん、という議員が多い。全町的なことを考えるのが議員なんだけど、やっぱり地域性を重視している」という発言や、ある議員が別の議員を指して話した「おそらく、地域の祭りごととかに顔を出すことが議員の役割であって、議員報酬はそういうところにお慶びとしてお金を持って行ってばら撒く、という考え方」という批判などがそれをよく言い表しているよう。

そして、住民・行政関係では、次のような、住民の行政への依存心を問題とする意見が職員から聞かれた。すなわち、地域まちづくり協議会⁴⁾の半分以上は、役場職員が事務局をやっている。これに限らず、さまざまな地域活動（組織）において、職員が事務局をやり、企画もして、ということが多くなっている（たとえば体育協会や文化協会など）。確かに役場職員は補助金を引っ張ってきたりするのは得意だが、それでは住民は「なにかしてくれる」という受け身の姿勢になってしまう、と。

以上、いずれももともな議論であり、これらを

真正面から覆す（つまり、行政と議会は馴れ合えばいい、議員は地域のことだけ考えていればよい、住民は行政に依存していればよい、と主張し、その論拠を示す）つもりはない。それでもなお、「地域一丸体制」を前向きにとらえてみようとする本稿では、住民・行政関係について、上述の「依存心の醸成」とは別の見方を示してみたい。

旧木沢村には、「村おこし三十人衆」という住民の活動団体があった。現町長（前述のとおり木沢出身・元役場職員）によれば、その活動は、「一般の人も職員も議員も一緒にやって、無報酬でやっていた」という。木沢のある住民は、現在でも支所をはじめ役場で働いている木沢出身の職員は、運動会などの行事に出てくれて、「よくやってくれている」と話す。また、別の地域の職員OBは、そして地域のイベントを手伝いながら、住民の意見・考えを直に聞いて行政運営に活かすのが職員の大仕事の一つである、と話した。他の地域でも、イベントがあると、その地域出身の職員は、現在の配属が本庁はじめ他の場所だったとしても、手伝いに出ることが多いようである。また、ある議員は、地域の農村舞台で上演する伝統芸能の継承者として役場の職員に期待をかけ、実際に声をかけていると話した。ことほどさように、地域に住み、地域のことを知り、生活が安定している（ため、地域にこれからも住み続けてくれるであろう）役場職員は、地域活動の担い手として最適だと考えられているのである。

さらに、より積極的に、職員は仕事柄、地域のことを俯瞰的によく知る立場なのだから、地域の活動の中心に立ち、リーダーとしてまちづくり・まちおこしを引っ張っていくことがむしろ求められる、それまで含めて役場職員の仕事であるべきで、とりわけ、自由な時間が増える退職後に地域に残って活躍してほしい、という意見も複数聞かれた。しかし、ある職員によれば、現実には、合併当時に退職した旧町職員のほとんどが町外に出てしまい、OB会は徳島市内で開いた方が参加者が多いくらいだという。畑や田んぼを持っていない「町人」には、町内に年金支給年齢までの繋ぎの仕事がなく、したがつて働き口の多い阿南や徳島に流出してしまうのだろうと、その職員は見立てていた。

とまれ、おそらく問題は、職員が地域の諸活動に

参与したり、その中心的な担い手になること自体にあるのではない。ある住民は、次のように話す。

たぶんこれからの世界は、行政ができるることは知ってる。「自治」、地域地域でやっていくことのほうが重要になっていくけん、地元がみんな知つていて声をかけて、なんぞやる時には集まれる、という地域を作れているところが残っていくんじゃないか。「ちょっと〇〇やるけん、手伝いに来ーい！」と言う人が多いような地区は、活気あって面白そう。誰ぞが、役場がやってくれるんちゃう、と思ってるような地区はあかんなど。地域は、仕事が終わった〔=退職した〕人がどれだけ力を発揮してくれるか、というのが大きい。そういう時に「わしがしようか」みたいに言う人が多い地域は強い。面白いことに、そういうところは若い人が手伝いにいく。自分の親父や知り合いのおっさんが行く、って言えば行こか、となる。

要は、住民が主体意識を失わない、つまり「誰ぞが、役場がやってくれるんちゃう」と思わず「わしがしようか」と言うこと、そして、そのような人材が地域に一定以上いることこそが大切なだろう。そこで「わしがしようか」と言うのは役場職員や議員（およびそのOB）たる住民であってもいいし、そうでない住民であってもいい。それぞれの得意分野や「できること」を持って集まればよいのである（その中で、役場職員たる住民の得意なことが、「補助金などの制度を熟知し、その申請の手続などに強い」ということなら、それを活かせばよい）。それこそが「地域一丸体制」の望ましい姿に違いない。

5 消えゆく「地域一丸体制」

ここまですでに暗示的あるいは明示的に記してきたが、那賀町において「地域一丸体制」は、すでに物理的に成り立ちえなくなってきてている。

まず、地域推薦議員の消滅である。合併前の旧5町村には、1,000～3,500人ほどの人口に対して、それぞれ10～12名の議員が存在した。しかし、合併を経た現在の那賀町では、人口8,800人ほど（住基ベース）に対して、議員定数は16である。直近で投票があったのは2009年の選挙（定数16、立候補

18）だが、有効投票数7,512、最多得票候補の票数は665、当選者中の最低得票数は304（ちなみに次点は299）であった。次回2017年の選挙から、定数は14になる。投票となった場合、もちろん立候補者数や票の分散度合によって一概には言えないが、一般的には最低得票ラインは上がると考えられる。

試みに平成27年国勢調査の小地域集計で、人口が300人を超えてる大字を挙げてみると、中山、和食郷、和食、仁宇（以上旧鷺敷町）、延野（旧相生町）、木頭出原（旧木頭村）の六つのみである。したがって、（一つの大字で票を特定の候補者にまとめ上げができるという前提を置いてもなお、）当選ラインを超えるには、基本的に複数の大字が連合する必要があろう。しかし「地域」が広域化するほど、合意形成や票のとりまとめは必然的に難しくなる。そもそも人口減少や高齢化によって、そのような「地域の統率力」は低下しているのが現状である。かくして、「地域推薦議員」の存立基盤は今やほとんど瓦解している。

次に、合併による役場の変化である。当然のことながら、旧町村にそれぞれ置かれていた役場は合併によって消滅した。各旧町村には引き続き那賀町役場の支所が置かれているが、その体制は漸次縮小傾向にある。

ある支所の職員は、旧村では、一般行政部門の他に、学校教育関係（たとえば給食調理員やスクールバスの運転手など）の職員までいたが、支所になつて人が減り、イベントの手伝いなどでも明らかに人手が不足していると話す。別の支所の職員も、現状の人員では地域の中に入り込んでいってまちづくり・まちおこしに取り組むのは現実的に無理であると述べた。実際、2005年・2015年の両時点における各支所（管内出張所と管内教育委員会分室を含み、学校や病院・福祉系施設などの人員は除く）の人員数を見ると、相生支所は18人から9人、上那賀支所は25人から10人、木沢支所は28人から11人、木頭支所は23人から10人にそれぞれ減少しているのである。

さらに、役場で働く職員が地元出身でなくなっている。ある旧町役場では、町外出身の職員は30年間で2人しかいなかつたという。しかし今は、町役場全体で見ても、町出身でない職員が増えてい

る。採用試験には、県内他市町村はおろか、県外からも受験者が集まるのである。一方地域には、採用試験を受験できる年齢の若者がほとんどおらず、ある議員が話すように「合併して那賀町になってからは、地区の若い人に職員になれといつても、なかなか……」という状況になっている。先述した、支所に地域出身の職員がいてほしいと話した議員も、大阪からUターンしてきた地域の若者に受験を勧めたことがあったが、けっきょくその人は年齢制限にかかるて受験自体がかなわず、別の職業に就いたという。

町外出身者が増えてきたこと以外に（あるいはそのことに関係して、かもしれないが）、職員の質的な変化を指摘する声も、当の職員から聞かれた。イベントを手伝う職員の顔ぶれが大体似ていて、手伝わない人は全然手伝わないようになっているのだという。役場で平日の勤務時間に仕事をするのが職員の任務のすべてであって、「公私混同」する、つまり休日を返上してまで地域活動やイベントに労力を投じる必要はない、と考える職員が増えつつあるのかもしれない。

6 「現代的な地域一丸体制」をめざして

かくして、「地域一丸体制」は現在ほとんどその存立基盤を失っており、筆者が那賀町で見たのは、そのほとんど残影と言ってよいものであった。ところですでに述べたように、筆者は「地域一丸体制」を積極的に評価し（てみ）ようという立場に立つ。そこで本稿の最後に考えたいのは、「現代的な地域一丸体制」はいかにして可能か、ということである。特に中心に据えて考えたいのは、住民と職員の距離をいかに縮め、地域社会における職員の役割を高めるか、である。

そこで、最初に認識すべきは、支所の重要性である。那賀町議会のいわゆる「理事者」側の座席は、最前列の演壇をはさんで右手に町長と副町長、左手に4支所長が並び、二列目以下に教育長や課長らが座っている。これは、支所の重要性を視覚的に表現するための配置であろう。

しかし現実には、前述のとおり、支所の体制は縮小を続けている。ある幹部職員は、現状では支所のあり方について大きな変革は難しい、と語った。む

しろ流れは、さらなる規模の縮小に向かっているようさえ見える。確かに、役場全体の職員数が減少傾向にある中で、支所の体制を強化することは相当な難事に違いない。それでもなお、人員増（や、可能なならば権限・財源の移譲）を少しでも考えることはできないだろうか。

人員増は難しいとしても、人事配置の工夫は可能であろう。ある職員は、現状でも「ある程度できる人」が支所に配置されていると見ていたが、さらに意識的に「優秀な」人材を支所に配置するのである。同じ職員は、上流の支所ほど道路補修などの事業が多いため、技術系の職員を厚く配置してほしいという希望も述べており、これも配慮に値するであろう。

ところである議員は、合併によって町の面積が広大になり、予算規模も大きくなった一方、支所の職員が減って地域住民とのコミュニケーションが取りにくくなり、首長や（本庁の）職員が地域の端々についてまで把握することが難しくなってきたために、行政は、地域における事業の細かい段取りを（相対的に各地域のことをよく知る）議員に頼まるを得なくなってきた。と話した。具体例としてその議員は、徳島県県庁保有のドクターヘリを着陸させるための常設ヘリポートの建設にあたって、土地の手当てをはじめとする条件整備（ヘリは離発着時に騒音や風などで周りに影響を与えるため、事前の十分な説明・説得が重要となる）を、支所の職員も巻き込みながら地元に入ってやっているという。別の議員も、合併後の方が、行政が何か事業を展開しようという際に、行政と住民の間に立って「口かけ」やフォローをすることが多くなつたと語った。これはある意味で、「地域推薦議員」後の、地域における議員の新しい役割を示しているように見える。

職員の話に戻ると、とりわけ人口規模の大きくなない町村の役場職員には、大都市の市役所や都道府県庁の職員に求められるのとは異なる、「役場職員の資質」があるのではないかと思われる。次の2人の職員の言葉はその手がかりになる。

役場の仕事って、色々あるけど、結局、地域とか住民の人の顔を覚えたり名前を覚えたり、それが結局仕事みたいなものじゃないですか。住民対

応が一番。住民の顔とその地域の特性、地域を知って住民を知るということが一番大事やけん。

優秀さの基準は、住民との関係づくりができるかどうかに尽きる。頭がいいかどうかということとは違う。電話の対応ができるか、ここに来た怒っているおっちゃんをいかになだめるか。

そこで、このような職員の声を集めて、採用試験の募集の際に「ステートメント」として明示するの一案である。(イメージのほんやりした「地方公務員」ではなく、)「役場職員」とはどのような仕事で、何が求められているのか。どのような人が職員になることが、町にとって、地域にとって、住民にとって望ましいことなのか。それを明確にすることで、それに合う「人材」を迎えるのである。

また、採用した後の育成について、ある支所職員は、地元出身でない新規採用職員が当該支所に配属されてきた複数の経験を踏まえ、新採職員を支所に配属することの重要性を語った。すなわち、支所では、一つの専門的な仕事を掘り下げるのではなく、様々な業務を「広く浅く」こなすことを求められるため、役場の仕事の流れが見える。さらに重要なのは住民対応の機会が多いことで、この地域は小さくてまとまりがあるから、新人を紹介しても、あまり気を使わずに接してくれる。地域のことや住民のことを覚えるのは大変かもしれないが、町役場職員としての構えを身に付けるには、最初に支所を経験するのがよいのではないか、と。

以上述べてきたことを要するに、地域に溶け込み、地域のために積極的に働く職員を採用・養成することが重要だということである。言い方を変えれば、たとえ地域に住んでいなくても、町出身でなくとも、疑似的な「一住民」として地域で活躍できる職員が求められているのである。そして議員も、かつてのような小さい地域単位から「地域推薦」によって選出されることはなくなつても、やはり(旧町村、あるいは旧々町村単位の)「地域」に入って、同じく疑似的な「一住民」として活動する。そこに、前々項の末尾に紹介した住民の発言にあった「ちょっと〇〇やるけん、手伝いに来ーい！」と言う人」たちが加われば、おそらくそこには「現代的な地域一丸体制」が立ち上がる。これこそ、「縮小」

する地域が目指すべき一つの可能性なのではないか。それが、本稿の結論的な主張である。

さらに加えて、「地域一丸体制」を作り出すためのより大胆な提案を示して本稿を閉じることにしたい。それは、一定の総人件費を守った上で、給与水準を大きく引き下げて職員数を増加させる(あえて乱暴に言えば、一人当たり給与を3分の1にして職員数を3倍にする、など)という方案である。増員した職員は各地域の住民から優先的に採用し、低い給与水準でも生活を可能とするため、基本的に地域における就業に限って兼職を許容する。すなわち、地域における「半公務員半X」的生き方を推奨するのである。

ただし、これを実行に移そうとすれば、給与水準の大幅引き下げは地方公務員法の均衡原則(24条2項)に、地域住民の優先採用は同法の平等取扱原則(13条)に、兼職の許容は同法の職務専念義務(35条)に抵触する恐れがありそうだし、大幅な定員増は自治体の定員管理を事実上監督している総務省が許容しないであろう。

また、すでに勤務している職員の給与までも一斉に(それも大きく)引き下げるのは現実的に難しいだろうし、それを避けるために経過措置のようなものを設ければ、職場内に極端に給与水準の異なる職員が併存することになり、これも地公法の職務給原則(24条1項)に抵触する可能性がある。これについては、たとえば、支所など地域に密着した職場で専属的に勤務する職員に適用される(給与水準の低い)給料表を新設するという方法が考えられるだろうか。しかし、処遇の大きく異なる職員の組織内での併存は、職場内の人間関係や人事管理に支障を来すかもしれない。

あるいは、給与は労働の対価であり、したがって労働の価値を示すものもある。その大幅な引き下げは、とりわけ現役の公務員に、自身の労働の価値・意味が否定されたかのような感覚を呼び起こしてしまうということもあり得る。平行して、上述の「地域密着職給料表」のようなしくみを導入した場合、本庁職員に比べて給料が低い支所などの職員があたかも「格下」の存在であるかのように認識されてしまう可能性もある。

以上のように、粗く考えただけでも、クリアしなければならない問題や課題は数多い。それでも筆者

が敢えてこのような方案を提示してみたのは、これが、自治体というものの在り方を根本的に問い合わせ契機になりうると考えるためである。「半公務員半X」で地域に根差して生活を営む住民＝職員を増やし、合わせて、議会に代え住民総会（地方自治法94条の「選挙権を有する者の総会」）を置けば、住民・職員・議員が渾然一体となった「地域一丸体制」が立ち上がり、自治体を「私たちの政府」へと造り変えることができるのではないか。

そして、それを為すに最適なのは、廃置分合（=いわゆる対等合併や、既存の自治体からの分離など⁵⁾）にともなって自治体が新設される時であろう。すなわち、その機に住民が、自治体＝政府とはどのようなものであるべきで、その理想を実現するために行政職員や議員はどのような存在たるべきなのかについて考え、議論した上で、上述のような形態がその地域にとって望ましいものだと結論したならば、自分たちの意思においてそれを選び取り、自治体を創設する。ここに、縮小社会における「自治」の可能性が見い出せるように、筆者には思える

のである。

※本論文は、日本学術振興会の科学研究費補助金（課題番号16H03585）を受けて行った研究成果の一部である。

注

- 1) もっとも、「住民」は必ず複数であり、その意思が単一であることはほとんどない。そこには、「どの」住民の意思に配慮（し、他の意思を軽視／無視）するのか、という問題が付きまとつ。
- 2) 中沢新一『熊から王へ カイエ・ソバージュ II』講談社、2002年、116-117頁。
- 3) 行政連絡員の設置、自治会の名称、連絡員会の開催については、いずれも、那賀町行政連絡員設置要綱（平成17年12月19日、告示第40号）に規定されている。
- 4) 那賀町地域まちづくり協議会設置条例（平成17年9月22日、条例第209号）に規定されている、「地域住民の自主的かつ自発的な地域まちづくり活動を推進するため」（第1条）、「住民を構成員とし、小学校区又は旧小学校区単位を基本とした規模で設立され、地域まちづくり活動を行う団体」（第3条）。
- 5) 現実的には、自治体の規模が拡大する「合併」ではなく、既存自治体からより小規模な自治体が新設される「分離」の過程こそがほぼ唯一の機会であろう。

都市調査報告⑯

平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究

◆本書の内容（目次から）

序 本研究の目的と方法

[第1部「平成の市町村合併」の政策立案・施策・実施過程]

第1章 市町村合併政策の形成過程

第2章 合併推進過程における都道府県の役割

第3章 市町村における合併協議と合併過程

[第2部「平成の市町村合併」と自治一合併のもたらした影響]

第1章 行政体制の変化と実態

第2章 合併と財政

第3章 地域政治の変化

第4章 自治体合併の国際比較

おわりに 「平成の市町村合併」とは何であったか

編集・発行（公財）後藤・安田記念東京都市研究所、2013年8月、A4判、189頁、定価：本体1,000円+税

