

地方自治体の自治能力についての一考察 ——平成の大合併期の首長調査データを中心にして——

田 村 雅 夫*

An Investigation of Faculty for Self-governing in the Local Self-governing Body

Masao TAMURA

<はじめに>

本稿は、平成10年度より3年間にわたって交付された日本学術振興会科学研究費補助金（研究代表 青木康容 研究課題番号10301011）を原資としておこなった共同調査研究ⁱの一環として平成15年2月に実施した地方自治体首長を対象とする質問紙調査ⁱⁱのデータを用いた論考である。ⁱⁱⁱ

第1節 地方分権と自治能力問題

地方分権は、昭和60年の地方行革大綱以降、地方行政改革をすすめるうえでの必須な政治課題として位置づけられてきた。平成5年6月には衆議院において地方分権の推進に関する決議がなされる。翌6年11月には第24回地方制度調査会より地方分権の推進および市町村の自主的な合併の推進に関する答申が出される。そして平成7年7月には、「地方公共団体の自主性・自立性の向上」と「個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現」をその基本理念として謳った地方分権推進法が施行され、その後、5次にわたる地方分権推進委員会の勧告を受けて地方分権推進計画が作成された。

さらに平成12年4月には、審議計画段階から実施段階に入ったという意味で推進プロセスの決定的な節目となる地方分権一括法が施行された。翌13年には地方分権推進委員会が解散し、地方分権改革推進会議が発足、さらに平成19年には地方分権改革推進委員会および地方分権改革推進本部が発足し、いわゆる第2次地方分権改革が押し進められる。平成21年には民主党政権の発足に伴い地域主権戦略会議が設置されるが、自公政権の成立に伴い平成25年には地方分権改革推進本部および地方分権改革有識者会議が発足し現在に至っている。

この間、合併関連3法、地方分権改革推進法、地方分権一括推進法に基づく6次にわたる法制定などがおこなわれ、地方分権にむけての諸改革が遂行されている。そしてこの諸施策の中でその中核を占めたのは、地方自治の実質を担いうる基礎的自治体形成を目途とする市町村合併、合併特例法の改正を梃として強力に押し進められたいわゆる平成の大合併であった。

この地方分権の流れは本来、地方行政の改革という単なる一制度改革にとどまるものではな

*人間関係学科 教授

く、1980年代半ば以降顕在化してきた日本社会および国際環境の構造的変化という新たな時代状況への対応としての社会改革のひとつであり、中央集権型システムから地方分権型システムへの社会統治システムの構造転換という大きな時代潮流として位置づけられる変革プロセスである。それは明治に始まる近代化の過程で制度的基礎が構築され、戦後日本社会を短期間に経済的にはきわめて豊かな社会へと発展させることにも成功した、ある意味で成熟したシステムを自ら解体するという試みであり、それゆえ、その実施にあたってはそこに多くの課題が山積し、その解決や達成には多大な困難が伴う。この変革プロセスに焦点を当てようとする諸研究にとっては、こうした課題や困難、そこに生じている諸問題を解明することこそがその基本的課題であると言えよう。

筆者は1990年代後半よりこうした問題関心を共有するメンバーと共同研究を進めてきたが、われわれが平成15年2月におこなった全国自治体首長を対象とする調査研究もそうした試みの一翼を担おうとするものであった。その目的は、地方分権化という巨大な潮流のまさにただ中で地方自治体を率いる首長の眼を通して、地方自治体がどのような課題や問題に直面しているのかを様々な角度から探ろうとするものである。そこで試みられた問題へのアプローチは参加した研究者によって多様であったが、筆者の問題関心は「自治」そのものをめぐる諸課題にあった。^{iv}

そもそも地方分権化の流れの中で地方自治体に求められていたものは何であったのか。それは、少なくとも理念上は、冒頭に紹介した地方分権推進法の基本理念に謳われているように、「自主性」と「自立性」であろう。しかしこれらの言葉の意味内容は、その用いられる文脈や次元によって多義的であり、取り上げる論者によって様々でありうる。ではここで取り上げるべき自主性や自立性の実質的、具体的意味は何か。地方分権という文脈で自主性や自立性が言われる場合、それはまずは中央政府や国家行政を前提としてそのもとで生活する人々を中央—地方関係において位置づけたときの、地方の自主性であり自立性であろう。その自主性や自立性は、具体的には、中央国家に過度に依存しない地方公共団体や地域住民の日々の自治活動という社会的営みにおいて顕れるものである。それゆえ地方分権化の流れの中で地方自治体に求められているものの核心はこうした意味での地域社会の自治する力、自治能力であると言えよう。

言い換えれば、地方分権が提起するもっとも基本的な具体的課題は、戦前戦後を通して築き上げられてきた中央集権型システムによって奪われあるいは未成熟のままに放置されてきた、地域社会の自治能力の向上であったと言える。では平成の大合併はそうした理念の実現の方向にむけて地域社会を変えて行くものだったのであろうか？このような問題意識を前提としつつ、本稿では、地域社会の自治の営みを制度的に担う地方自治体の自治能力の問題に焦点を当てて、前述の調査において筆者が担当した自治能力についての質問項目から得られたデータを用いながら自治能力問題の具体的様相を探ってみる。

第2節 自治体首長からみた自治能力の諸相

地方自治体の自治能力を具体的かつ厳密に把握することは極めて困難な作業である。それは、理想的には、まず自治の意味内容を厳密に定義し、そこから自治業務内容を確定し、さらに各業務内容の自治への貢献度を評定し、それらを総合化する、という諸プロセスを経てはじめて可能となろう。しかし、そうした作業を十分におこなうことは当時のわれわれの手にあまる課題であったし、しかも総合的調査という性格をもつわれわれの調査研究では、そうした作業を何らかの程度におこなってそれを調査票に反映させることも困難であった。そこでこの調査で

は、限られた設問で自治能力についての情報を得るために次のような方針をとった。

方針１：自治能力についての情報を、首長の主観的評価によって得る

方針２：評価の基準は、現実に自治業務を統括する首長の内的基準に設定する

方針３：評価の対象は、自治活動を社会システムの維持存続活動とみなして、地方自治体のシステム機能要件充足能力の次元で設定する

方針４：評価の方法は、データ処理の汎用性の高さを重視して、数的評価尺度を用いる

これらの方針のもとに、地方自治体の自治能力についての情報を首長の評価を通して把握するための質問項目を次のように作成した。

自治能力評価項目の作成

まず質問の形は、首長に自らの自治体の自治能力について評価してもらおうという形をとった。その際、評価の基準は首長自身の理想とする自治能力として設定した。さらに、評価の方法は、理想と一致する場合を５点満点とする数値評価とした。また、評価の具体的な対象としては、T. パーソنزの AGIL 図式を用いて、地方自治体が自治体の役割を十分に果たすための機能要件を適応・目標達成・統合・パターン維持の各位相に想定し、それぞれの位相で機能課題を達成する具体的な能力と考えられる項目を各２項目、全体で８項目を設定した。適応の位相では、その機能課題を達成すると考えられる能力として、自治資源調達能力と事務処理能力を取り上げた。目標達成の位相では、あるべき姿を提示する能力と具体的な目標や課題を策定する能力を取り上げた。また、統合の位相では、合意を形成する能力と支持を獲得する能力を取り上げた。さらに、パターン維持の位相では、対立を調整する能力とコミュニティ形成能力を取り上げた。こうした作業によって作成したものが図表１に掲げた A から H までの各自治能力評価項目である。

自治能力評価データの概要

次に、この自治能力評価項目の集計結果の概要をみてみよう。各項目の記述統計は次のとおりである。

図表１ 記述統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
A 自治能力評価：あるべき姿の提示能力	1868	1.00	5.00	3.4797	.7578
B 自治能力評価：目標・課題策定の能力	1870	1.00	5.00	3.4840	.7675
C 自治能力評価：合意形成の能力	1871	1.00	5.00	3.4821	.7404
D 自治能力評価：支持獲得の能力	1868	1.00	5.00	3.5150	.7379
E 自治能力評価：事務処理の能力	1872	1.00	5.00	3.4621	.7417
F 自治能力評価：資源調達の能力	1863	1.00	5.00	3.0537	.7653
G 自治能力評価：対立調整の能力	1867	1.00	5.00	3.4290	.7155
H 自治能力評価：コミュニティ形成能力	1869	1.00	5.00	3.5179	.7896
有能なケースの数（リストごと）	1834				

この結果をみてみると、まず、各項目とも評価の平均はスコア 3 と 4 の間におさまっており、測定尺度の中央値 3 より上になっている。しかしその中で F「資源調達能力」項目だけはほぼ 3 と、他の項目に比べて明らかに低スコアとなっており、地方自治体全体としてこの能力についての首長の評価が相対的に低いことを示している。逆に D「支持獲得能力」項目と H「コミュニティ形成能力」項目の評価は相対的にやや高い。評価の散らばりという点からみると、G「対立調整能力」項目は相対的に散らばりが小さく、H「コミュニティ形成能力」項目に散らばりが大きくなっており、ここからは、「対立調整能力」という点では自治体間の格差は相対的に小さいが、「コミュニティ形成能力」という点では自治体間能力格差が相対的に大きいことが推測される。これらはともに地域社会を安定させる機能を果たすと想定される能力であるが、この結果からは、地域社会の安定性の地域間格差が「コミュニティ形成能力」の差によってみとれるといえる。

人口規模と自治能力評価

ところで、地方自治体の間に一般的な違いを産み出すもっとも基本的な属性はその人口規模である。では、その人口規模と自治能力の間には一般的な関連を見い出すことができるのだろうか。まず、われわれのデータからこの点をみてみよう。

自治能力評価項目と人口規模の相関係数（Pearson）

	A	B	C	D	E	F	G	H
相関係数	.101	.109	.068	.059	.180	.080	.067	.038

地方自治体の人口規模とその首長の自治能力評価との間の相関を Pearson の相関係数をとって調べてみると、もっとも相関の高い E「事務処理能力」項目で 0.180、もっとも低い H「コミュニティ形成能力」項目で 0.038 となっており、全体として統計的に有意な相関は確認できない。すなわち、自治体首長の主観的评价からみる限り、自治体の人口規模と自治能力の諸相の間には一義的に明確な関連は確認できないということである。そこで次に、規模と密接な関連を持ちながらもより制度的な特性である市町村という属性と、自治能力の関連についてみてみよう。

市町村別にみた各自治能力評価項目の特徴

各自治能力評価項目のデータを市町村別に比較するためにここでは次のようなデータの加工をおこなった。各項目の度数分布をみてみると、スコア 1 は最大でも 23 ケースと、極めて少なくなっている。そこで、スコア 1 とスコア 2 を統合して「理想からは遠い」というカテゴリーにまとめ、スコア 3 を「平均的」、スコア 4 を「(理想に) やや近い」、スコア 5 を「理想的」とカテゴリー化した。この操作によって変換された各項目のデータは、測定尺度のレベルからみると、数的尺度の性格を失い順序尺度のレベルになるが、そのかわりに他のカテゴリー変数との比較が容易になるというメリットがある。以上の操作をおこなったうえで市町村別にクロスデータをとってみた。その際、統計的検定の考え方を援用して各自治能力評価項目と市町村別の関連性をカイ 2 乗検定でチェックしてみると、0.5% 有意水準で関連性がみられるのは「あるべき姿を提示する能力」、「目標・課題を策定する能力」、「事務処理能力」、「資源調達能力」の各評価項目であった。すなわち、このデータにみられる市町村別の差異や傾向が統計的に有意と認めうるのはこの 4 項目のみであるということである。言い換えれば、上記 4 つ、すなわち適応機能と目標達成機能に関わる自治能力評価には市町村の違いによって統計的に有意な差

が表れるが、「合意を形成する能力」、「支持を獲得する能力」、「対立調整能力」、「コミュニティ形成能力」の統合機能およびパターン維持機能に関わる自治能力評価には、市町村の違いによる統計的に有意な差は表れないと言うことである。そこで以下に有意な差があらわれた項目のみ、その結果を示す。

図表2 市町村別と自治能力評価：あるべき姿のクロス表

			自治能力評価・あるべき姿				合計
			理想からは遠い	平均的	やや近い	理想的	
市町村別	市	度数	26	152	190	43	411
		市町村別の％	6.3%	37.0%	46.2%	10.5%	100.0%
	町	度数	88	506	468	74	1136
		市町村別の％	7.7%	44.5%	41.2%	6.5%	100.0%
	村	度数	30	149	124	18	321
		市町村別の％	9.3%	46.4%	38.6%	5.6%	100.0%
合計	度数	144	807	782	135	1868	
	市町村別の％	7.7%	43.2%	41.9%	7.2%	100.0%	

この表は「あるべき姿を提示する能力」評価の結果を市町村別にみたものである。この項目では、市では低めの評価が少なく高めの評価が多い傾向が比較的明りょうに顕れている。村にはその逆の傾向がみられる。また、市町村の順で低い評価が多くなり高い評価が少なくなるという基本的傾向がみてとれる。

図表3 市町村別と自治能力評価：目標・課題設定のクロス表

			自治能力評価・目標・課題設定				合計
			理想からは遠い	平均的	やや近い	理想的	
市町村別	市	度数	28	140	205	38	411
		市町村別の%	6.8%	34.1%	49.9%	9.2%	100.0%
	町	度数	97	478	484	78	1137
		市町村別の%	8.5%	42.0%	42.6%	6.9%	100.0%
	村	度数	30	151	119	18	322
		市町村別の%	10.6%	46.9%	37.0%	5.6%	100.0%
合計	度数	159	769	808	134	1870	
	市町村別の%	8.5%	41.1%	43.2%	7.2%	100.0%	

この表は「目標・課題を策定する能力」評価の結果を市町村別にみたものであるが、前項目と同様、市では低めの評価が少なく高めの評価が多い傾向が、村にはその逆の傾向がみられる。同様に、市町村の順で低い評価が多くなり高い評価が少なくなるという基本的傾向がみてとれる。

図表4 市町村別と自治能力評価：事務処理のクロス表

			自治能力評価・事務処理				合計
			理想からは遠い	平均的	やや近い	理想的	
市町村別	市	度数	17	133	213	47	410
		市町村別の％	4.1%	32.4%	52.0%	11.5%	100.0%
	町	度数	83	546	453	58	1140
		市町村別の％	7.3%	47.9%	39.7%	5.1%	100.0%
	村	度数	33	172	99	18	322
		市町村別の％	10.2%	53.4%	30.7%	5.6%	100.0%
合計	度数	133	851	765	123	1872	
	市町村別の％	7.1%	45.5%	40.9%	6.6%	100.0%	

この表は「事務処理能力」評価の結果を市町村別にみたものである。この項目では、市では低めの評価が少なく高めの評価が多い傾向が明りょうに顕れている。村にはその逆の傾向がみられる。町では僅かに低めの評価が多く高めの評価が少ない傾向がみられる。

図表 5 市町村別と自治能力評価：資源調達クロス表

			自治能力評価・資源調達				合計
			理想からは遠い	平均的	やや近い	理想的	
市町村別	市	度数	74	202	121	11	408
		市町村別の%	18.1%	49.5%	29.7%	2.7%	100.0%
	町	度数	252	607	250	27	1136
		市町村別の%	22.2%	53.4%	22.0%	2.4%	100.0%
	村	度数	79	168	63	9	319
		市町村別の%	24.8%	52.7%	19.7%	2.8%	100.0%
合計		度数	405	977	434	47	1863
		市町村別の%	21.7%	52.4%	23.3%	2.5%	100.0%

この表は「資源調達能力」評価の結果を市町村別にみたものである。この項目では、市では低めの評価が少なく高めの評価が多い傾向が、町にはその逆の傾向がみられ、市と町で差が明りょうとなっている。村では基本的には町と同じ傾向が認められるが、高い評価が、少数事例ではあるけれども、多くなっている。ちなみに満点評価であった11の市のうち、5自治体は人口10万から30万までの自治体であり、市のなかでの人口規模別の分布（22.5%）からみてその割合が非常に高くなっている。自治能力の点からみて自治体の一般的な適性規模はあるのか、あるとすればそれはどの程度か、という問題を考える場合、この結果は、財政的効率性という観点からみて10万程度という指摘⁵をある程度支持する結果とみることもできる。しかしまた、満点評価であった9の村のうち、4自治体が人口5千から1万までの自治体で、同様に人口規模別分布（21.9%）からみてその割合が高い。こうした事実は、平成16年に制定された「新合併関連三法」の中で示された、1万人未満という合併対象となる自治体規模の規準に、首長の主観的判断の次元ではあるが、疑問を投げかける結果とみることもできよう。これらは自治資源を調達する能力に関しての結果であるが、先にみた人口規模と自治能力の諸相の間に明確な関連を見出せないという事実を考え合わせるならば、自治能力に関するかぎり、自治体の適性規模を安易に想定することには問題があるといえる。

市町村別クロスの結果を要約しておこう。「あるべき姿を提示する能力」と「目標・課題を策定する能力」の目標達成機能項目においては市町村の順に首長の自治能力評価は低下する傾向が顕われている。また、「事務処理能力」と「資源調達能力」という適応機能項目については、同じく、市町村の順で評価が低下する傾向を、一応、認めることができるが、それは明確に一義的な傾向ではなく、高い評価において町村が逆転する現象もみられる。また、目標達成機能は首長や行政幹部に期待されることが大きい機能であるが、町さらには村の首長はそうした能力に対してより厳しい、あるいは悲観的な評価を下しているといえる。

第3節 自治能力の総合的検討

次に、ここでの限られた各自治能力評価項目から地方自治体の自治能力を推し量る一般的尺度を作成する可能性について検討してみよう。それには2つの方向性が考えられる。ひとつは各項目についての首長の評価を規定している要因を探る方向である。各項目への反応を規定している圧倒的な要因が析出された場合、それが各自治体の自治能力を判断する基準として採用

できる可能性がある。もうひとつの方向は各項目への反応を規定する諸要因を総合化する方向である。ここでは後者の方向で尺度作成を試みてみよう。

自治能力総合評価尺度の作成

一般に多変量解析における総合的手法としては主成分分析が考えられる。そこでここでは8つの自治能力評価項目に主成分分析を適用し、自治能力についての総合的評価尺度の作成を試みた。解析の結果、有意な主成分はひとつのみであり、それによって56%の分散が説明された。また、各項目の因子負荷量をみると、すべて正の効果で0.641から0.813の間の値となっており、この主成分は各項目が比較的偏りのなく貢献している要因であることがわかる。そこでこの主成分の意味を次のように解釈する。各項目への評価にほぼ共通する要素は評価者が地方自治体の首長という職務上の立場から評価していること、さらにはすべての項目は自治能力を捉えるために設定されていることを評価者が了解するように質問が構成されていること、その結果として評価者である首長は地方自治体の全体としての自治能力を何らかの程度に想定しながら回答していると考えられることである。これらのことを勘案すると、この主成分は首長による自治能力の総合的評価を示す成分であると解釈できると考える。その場合、各項目の因子負荷量は総合的評価への各項目の貢献度を示していることになる。各項目の貢献度と順位を下記に示す。

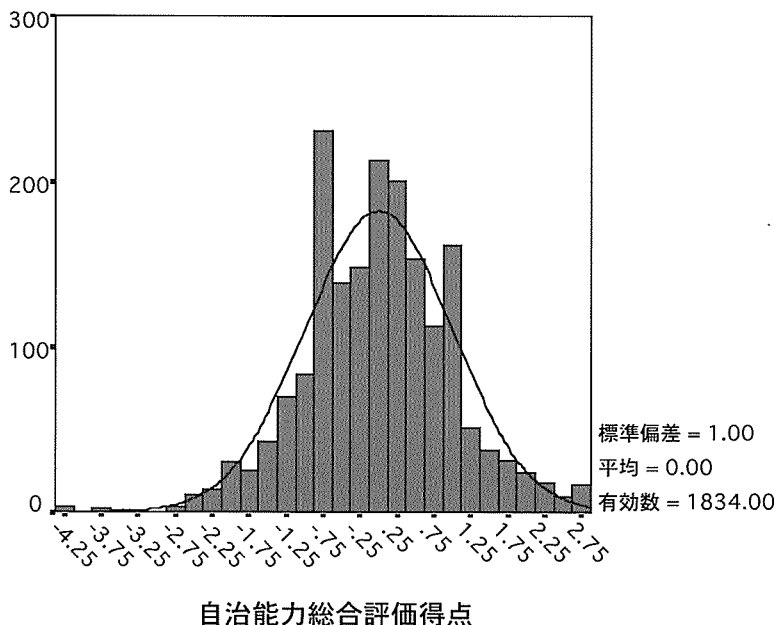
「合意を形成する能力」評価 (0.813) > 「支持を獲得する能力」評価 (0.802) > 「目標・課題を策定する能力」評価 (0.795) > 「あるべき姿を提示する能力」評価 (0.763) > 「対立調整能力」評価 (0.751) > 「事務処理能力」評価 (0.729) > 「コミュニティ形成能力」評価 (0.680) > 「資源調達能力」評価 (0.641)

この結果を機能という観点から眺めてみると、統合機能、目標達成機能の順で自治能力の総合的評価への貢献が高いという結果がでており、財政力評価などが勘案されていると思われる「資源調達能力」を含む適応機能は貢献度が低くなっている。財政力の向上が地方分権のための緊急の課題であるという認識が広く浸透していた当時の状況を考えると、この結果は興味深い。

自治能力総合評価の概要

さて、主成分分析を用いたここでの作業の結果と解釈を前提とすれば、われわれはこの主成分の因子得点を自治能力総合評価得点とみなすことによって、それを各自治体の自治能力総合評価を示す尺度として用いることができる。以下の図が各自治体の評価得点の度数分布である。

図表 6 自治能力総合評価得点の度数分布



これをみると、各自治体首長による自分の自治体の自治能力についての総合評価は、全体の基本的傾向としては正規分布の形を維持しているものの、それからみて極端に総合評価が低いく少数の自治体があること、もっとも多い評価は平均よりも低い自治能力総合評価であること、もっとも高い部類の評価をうけている自治体が正規分布の傾向からみると相対的にわずかに多く存在していること、などが読み取れる。自治能力総合評価が極端に低い自治体やもっとも高い部類の自治体についてはケースごとの検討が必要であると思われるが、それは別の機会にゆずるとして、ここでは調査対象となった自治体全体の自治能力総合評価と他の調査項目との関連を検討する。

ここで作成した自治総合能力評価変数と他の調査項目との比較を容易にするために、この変数の総合評価得点を分布のバランスに配慮しながら低評価層から高評価層まで4つの階層にカテゴリー化して、総合評価得点階層の変数を作成した。ここからはこの変数と他の項目とのクロス分析をおこなうことによって首長の自治能力総合評価と他の調査項目との関連をみてみよう。

市町村合併と自治能力評価

首長の自治能力についての総合評価の高低は、合併への取り組みや態度に何らかの影響を与えているのであろうか。この点を、市町村合併について聞いた調査項目からみてみよう。調査項目として設定した12の市町村合併についての態度変数の中で、能力総合評価と有意な関連が認められるのは2つの変数であった。それも全体として明確な傾向が読み取れるとはいえない。市町村合併への取り組み状況を聞いた項目で、総合評価の高い層に市町村合併をしない方向で考えている首長が平均からみてやや多く、逆にする方向で考えている首長がやや少ないという傾向がみられるものの、それ以上の傾向は判然としない。

図表 7 市町村合併の取組状況と自治能力総合評価階層のクロス表

			自治能力総合評価階層				合計
			低層	中低層	中高層	高層	
市町村合併の取組状況	合併に決定した（合併した）	度数	6	55	39	5	105
		市町村合併の取組状況の％	5.7%	52.4%	37.1%	4.8%	100.0%
		自治能力総合評価階層の％	4.8%	6.8%	5.2%	3.7%	5.8%
	しない方向	度数	6	46	59	17	128
		市町村合併の取組状況の％	4.7%	35.9%	46.1%	13.3%	100.0%
		自治能力総合評価階層の％	4.8%	5.7%	7.8%	12.5%	7.0%
	する方向	度数	82	582	484	85	1233
		市町村合併の取組状況の％	6.7%	47.2%	39.3%	6.9%	100.0%
		自治能力総合評価階層の％	66.1%	71.8%	64.2%	62.5%	67.6%
	その他	度数	30	128	172	29	359
		市町村合併の取組状況の％	8.4%	35.7%	47.9%	8.1%	100.0%
		自治能力総合評価階層の％	24.2%	15.8%	22.8%	21.3%	19.7%
合計	度数	124	811	754	136	1825	
	市町村合併の取組状況の％	6.8%	44.4%	41.3%	7.5%	100.0%	
	自治能力総合評価階層の％	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

また、市町村合併の最終判断をだれがするかを聞いた項目では、総合評価が高い層で平均より議会の意向をあげた者がやや少なく、低い層で首長の判断と住民投票をあげた者が多くなっている。後者には、自治能力について悲観的な首長が、合併問題に直面して悩み判断が別れている様子がうかがわれる。

図表 8 市町村合併最終判断と自治能力総合評価階層のクロス表

			自治能力総合評価階層				合計
			低層	中低層	中高層	高層	
市町村合併最終判断	首長の判断	度数	41	207	196	34	478
		市町村合併最終判断の%	8.6%	43.3%	41.0%	7.1%	100.0%
		自治能力総合評価階層の%	33.6%	26.2%	26.5%	27.0%	26.9%
	議会の意向	度数	30	211	165	24	430
		市町村合併最終判断の%	7.0%	49.1%	38.4%	5.6%	100.0%
		自治能力総合評価階層の%	24.6%	26.7%	22.3%	19.0%	24.2%
	住民投票	度数	26	126	115	20	287
		市町村合併最終判断の%	9.1%	43.9%	40.1%	7.0%	100.0%
		自治能力総合評価階層の%	21.3%	15.9%	15.5%	15.9%	16.1%
	その他	度数	25	246	265	48	584
		市町村合併最終判断の%	4.3%	42.1%	45.4%	8.2%	100.0%
		自治能力総合評価階層の%	20.5%	31.1%	35.8%	38.1%	32.8%
合計	度数	122	790	741	126	1779	
	市町村合併最終判断の%	6.9%	44.4%	41.7%	7.1%	100.0%	
	自治能力総合評価階層の%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

筆者ら調査者は、市町村合併の本来の目的が地方分権に向けての地方自治体の自主性・自立性の向上である以上、自主性・自立性を確立するための必要条件であると思われる自治能力と市町村合併についての項目との間には評価の低さと市町村合併への指向の間の正の相関という形で明瞭な関連がみられると予測していたが、これらの結果をみる限り、この調査においてそうした関連を確認したとはいいいがたい。こうした事実は、当時進められていた市町村合併の現実には自治能力の向上という目的以外の合併可能な相手のあり方や合併特例債などの優遇処置をめぐっての思惑や自治体内の様々な状況など、様々な要因によって進行していたという実態の顕われということであろう。

最後に、市町村合併への具体的な対応との関連を示しておこう。なお、ここで用いた市町村合併への対応の項目は調査票の項目を再カテゴリー化したものである^{vi}。

図表 9 合併対応分類と自治能力総合評価階層のクロス表

			自治能力総合評価階層				合計
			低層	中低層	中高層	高層	
合併 対応 分類	合併決定・合意	度数	13	63	44	7	127
		自治能力総合評価階層の%	10.4%	7.7%	5.8%	5.1%	6.9%
	合併しない	度数	10	49	50	10	119
		自治能力総合評価階層の%	8.0%	6.0%	6.6%	7.3%	6.5%
	その他	度数	19	112	129	35	295
		自治能力総合評価階層の%	15.2%	13.7%	17.0%	25.5%	16.1%
	研究会設置	度数	21	147	114	26	308
		自治能力総合評価階層の%	16.8%	18.0%	15.1%	19.0%	16.8%
	任意協議会設置	度数	25	202	193	30	450
		自治能力総合評価階層の%	20.0%	24.8%	25.5%	21.9%	24.5%
	法定協議会設置	度数	26	185	166	18	395
		自治能力総合評価階層の%	20.8%	22.7%	21.9%	13.1%	21.5%
	合併の方向	度数	11	57	61	11	140
		自治能力総合評価階層の%	8.8%	7.0%	8.1%	8.0%	7.6%
	合計	度数	125	815	757	137	1834
		自治能力総合評価階層の%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

この表をみると、自治能力総合評価が低くなるほど合併を決定したり合併に合意した自治体の割合が多くなる傾向が僅かにみられるものの、全体としては自治能力総合評価と合併への対応との間にハッキリとした一貫した傾向や関連はみられない。すなわちこの調査時点では、やはり自治体の自治能力についての首長の自己評価は合併への対応に直結する主要な要因とはなっていないということである。地方分権の文脈で市町村合併が問題となるのは理念的には自治能力の改善や向上という課題への対応としてであろうが、現実の合併への対応は合併可能な相手のあり方や自治体内の様々な状況等によって複雑に規定されるものであろうし、このデータもまさに「平成の大合併」のそうした複雑な現実の一端を示唆しているとも言える。

平成の大合併のピーク期からはや10年を越える歳月が過ぎた。当時、この合併についての評価や意義の検証が真に可能になるには少なくとも10年は必要とも言われていた。その言説の妥当性は置くとしても、ようやくその時期が来たわけである。地方交付税の合併に伴う特例措置は15年間であり、財政の観点から見れば合併の結果が顕在化する時期にさしかかっている。その意味でも合併効果の冷静な検証が必要な時期にきているとも言えよう。その際、そもそ

も平成の合併は地域社会の自主性と自立性、すなわち地域社会の自治の担い手としてふさわしい地方自治体の実現を追求すべき理念として押し進められていたことを忘れてはならない。この理念の視点から合併推進という政策の結果検証をおこなうべきであろう。

その場合の出発点として、そもそも自治の担い手となるための能力、すなわち自治能力とはいかなるものか、そしてその強化について合併はいかなる効果を持っているのかが問題となる。さらに平成の大合併の時期のこの点に関する地方自治体の現実がどうであったかが問題となる。ここで取り上げたデータはそうした現実を推測するための手がかりとなる意義を有すると考えている。この点に関してここまでの検討結果から言えることは、自治能力は自治体の規模とは無関係であり、また財政力などの資源の多寡も決定的な要素ではないということ、むしろ地域をまとめあげる能力や目標を設定しそれを達成する能力がより重要であるということ、後者については市町村という制度的格差が自治能力評価に反映しているということである。この点は自由裁量権の拡大や権限委譲の重要性・有効性を示唆するデータとなっている。また前者についてここで強調しておきたいのは、地域社会における自治を考えるキーワードとして、「自主性」と「自立性」に加えて「自律性」が重要であるということが示唆されているということである。この点は「公共性問題」に象徴されるような地域社会の広い意味での秩序形成維持能力の問題^{vii}であり、これも別稿で改めて論じてみたい。ともあれ合併を含む地方分権の流れは、本来、十分な自治能力を備えた地域社会を基盤とする分権型社会の実現に向けた営みであった。この方向性を肯定し今後の日本社会のあり方を構想する立場から言えば、地域社会の自治能力強化という課題こそが我々がこれからも取り組まねばならない社会的課題なのである。

-
- i その研究成果は青木康容編『変動期社会の地方自治—現状と変化、そして展望』（2006年、ナカニシヤ出版）として公刊されている。
 - ii この首長調査の結果は科学研究費補助金成果報告書（地方自治研究会『地域社会の政治構造と政治文化の総合的研究』平成10～13年度科学研究費補助金（基盤研究（A）（1））研究成果報告書第四輯 2004年4月）の形で公表されている。この調査は全国の市町村および東京都23区の首長3,278名対象として2003年2月12日～3月15日の期間に実施された。回収した調査票は1,925票、回収率59.0%であった。
 - iii 本稿は上記の科学研究費補助金成果報告書の第8章に掲載した内容を加筆修正したものである。筆者が担当した調査データの分析は前記の公開物に収録できなかったが、分権型社会への転換という重要な社会的課題に関連するデータとしての意義を考え、遅ればせながらここに掲載して広く公開することとした。
 - iv 筆者の地域社会における「自治」の捉え方については青木康容・田村雅夫編『闘う地域社会』（2010、ナカニシヤ出版）の第12章に掲載している拙文を参照願いたい。
 - v 横道清孝・沖野浩之「財政的効率性からみた市町村合併」、『自治研究』第72巻・第11号、1996
 - vi この項目の処理については地方自治研究会『地域社会の政治構造と政治文化の総合的研究』平成10～13年度科学研究費補助金（基盤研究（A）（1））研究成果報告書第四輯の杉本久未子氏執筆部分第3章を参照されたい。
 - vii この点に関わる筆者の基本認識については瀧本佳史編『地域計画の社会学』（2005、昭和堂）の第2章として掲載している拙文を参照願いたい。