

行政による「小さな自治」へのアプローチ¹⁾

笠松 浩樹

The Approach to "Small Autonomies" by Administrations

Hiroki Kasamatsu

要 旨

行政の広域化、財政見直し、地方分権を背景に、「小さな自治」の取り組みが進んでいる。地区コミュニティの強化・充実あるいは新設を指向するこの取り組みは、合併に直面した市町村からの関心が高い。中国地方では行政施策として施策展開している事例が多く存在しており、必ずしも住民ニーズの高まりに基づいて展開されている事例ばかりではない。「小さな自治」は、市町村の施策や地区の背景に基づいて進められるため、その進度や内容は様々である。島根県でも、佐田町の「コミュニティ・ブロック」、赤来町「自治振興組織」、邑南町の「小地域における『住民自治のしくみづくり』と『地域活動の支援』」のように、取り組みが始まった時期や具体的な進め方は様々である。ただし、いずれの事例も共通の目的とすべき点として、従来の自治会との違いを明確に認識すること、「1人1票制」の確立、多岐にわたる活動展開によるリーダー育成、議論に基づく住民相互の理解の深化、楽しみを伴った自己実現などが挙げられる。行政と住民の協働によって、これらを実現するためのしくみづくりを進めていく必要がある。

I はじめに

行政の広域化、財政見直し、地方分権の進展に伴い、「小さな自治」という言葉が徐々に市民権を得はじめている。ここ2～3年の間は、市町村合併を契機として行政からの関心が特に高く、地区コミュニティの強化・充実、新設するなどの施策に着手している地方自治体も多く存在する。ただし、現在進められている「小さな自治」の取り組みは行政施策として展開されているものが多く、必ずしも住民ニーズの高まりのみに基づいた動きではない。中国地方の中山間地域においては、とりわけその傾向が顕著である。

一方で、住民サイドにおいては、「小さな自治」へ向けた活動への展開が望まれる。しかし、具体的な手段がわからず、また、従来の自治会などとの違いが十分に理解されていない実態もある。「小さな自治」について一層の理解を進める必要があることも認識しておかなければならない。

本稿では、行政主導による「小さな自治」を外観したうえで、「小さな自治」を始めるにあたって現場で必要

となる考え方や手法について紹介する。なお、「小さな自治」を実践する単位としては、地縁組織や市町村を活動エリアとするまちづくり組織などが挙げられるが、ここでは主として地縁に基づく単位（地区）について見ていくこととする。

II 行政施策としての「小さな自治」の展開

1. 島根県の事例

先述のように、昨今見られる「小さな自治」の動きは、行政施策の一環として展開されているものが多い。島根県内における動向をいくつか紹介しておこう。

1) 佐田町の「コミュニティ・ブロック」

人口4,516人（2005年1月1日現在）の佐田町では、1997年より町を13の地区に分け、「コミュニティ・ブロック」による地域振興を実施している。しなければならないことは特に決めず、住民自らが地域を見つめ、話し合いを経て自発的な活動を行うことを基本としてきた。地区内での話がまとまったところから組織化へ以降しているため、1997年度に4つ、1998年度に4つ、1999年度に

1つ、2000年度に1つ、2001年度に2つ、2002年度に1つが立ち上がるなど、組織設立の時期にも差が出ている。

「コミュニティ・ブロック」の設立にあたり、自治会の上位機関ではなく、新たに地域活動の単位をつくることとした。地区の中に存在するサークルやクラブを取り込みつつ、文化、体育、環境美化、健康福祉、産業などの部会を編成するなど、既存の組織をうまくまとめ、無理のない活動に心がけているところもある。

町は、これまでに「コミュニティ・ブロック」に対して一定の助成を行ってきた。しかし、2005年3月22日に2市4町の合併によって出雲市となることを受け、合併後に「コミュニティ・ブロック」への助成の継続を懸念する住民もいる。予算的支援がなくなる場合、多くの会費を募って現状の活動を維持する意向を持たない地区もある一方、しっかりと基盤づくりをしてきたので心配ないと考える地区も存在する。活動を通して住民の自立が芽生えた地区が誕生しており、数年間のうちに地区ごとの差が出はじめていることを示唆している。

2) 赤来町の「自治振興組織」

人口3,461人（2004年11月30日現在）の赤来町では、既存の自治会の状況把握と新たなコミュニティづくりの骨子作成を2002年度に住民委員会へ委託し、2003年度から「自治振興組織」の立ち上げという形で施策展開を行ってきた。集落機能の充実強化、住民生活の安心と安全の受け皿確保、住民の自主的・主体的な活動の展開、行政と住民との協働を目的に、既存の集落を尊重しつつ、新たな地域経営単位を指向した。これまでに、町内の8地区で準備委員会による検討や作業が行われ、組織設立に至っている。

赤来町は、2005年1月1日に隣接町と合併して飯南町となった。「自治振興組織」の取り組みを始めた当初から、町は組織設立前後の支援を考えていたが、行政の枠組みが変わることによって何らかの影響が出ることも視野に入れる必要があった。そのため、町と準備委員会の双方にとって、合併前までに組織を立ち上げることが目標とされ、2004年12月までに8地区全てで組織が立ち上がった。

佐田町のように、住民が「小さな自治」について共通認識を持ち、組織化されるまで5年を要した場合もある。地区ごとに情勢、手法、気質が異なるため、住民の理解

や行動に差が生じることは何ら不思議ではない。一方、赤来町では、準備委員会の活動期間は実質1年半であったことに加え、8地区がほぼ同一時期に組織を設立している。これは、合併という行政の事情によってもたらされた結果であり、住民の間で十分な議論が行われ、自発性に基づく動きであるかどうかについては確認しておくなければならない。

3) 邑南町の「小地域における『住民自治のしくみづくり』と『地域活動の支援』」

邑南町は、2004年10月に3町村が合併して誕生した人口13,492人（2004年4月30日現在）の町である。「小地域における『住民自治のしくみづくり』と『地域活動の支援』」として、自治力・地域力を高めることを目標に、地域の活性化プランづくりを進めつつある。地区内での話し合いや研修を進め、5～10年先を見越した地区の行動計画策定を住民自らが策定することとなっている。当初からプランづくりを全町域で展開するのではなく、町内でも比較的まとまりのある3～4箇所がモデル地区として選定された。この中には、出身者への定期的な情報発信を行っている地区、3集落で既にプランが策定されている地区など、既に何らかの活動を行っている地区も存在する。

今後は、町が地区代表者を集めて行うレクチャーを経て、地区単位でプラン策定へ向けたワークショップなどを展開していく予定である。町は支援を行う用意はあるものの、活動の推進はあくまでも地域に任せる方針を打ち出している。

「小さな自治」に関する取り組みは、企画や総務、あるいは合併後に自治振興課などを新設して取り組んでいる市町村が多い中、邑南町では教育委員会生涯学習課が所管している。そのため、公民館活動との密接な連携や、生涯学習や自己啓発といった視点からのユニークなアプローチが期待できる。

2. 課題

前項では、「小さな自治」の取り組みについて、合併前の単独町での取り組み、合併を挟んだ動き、合併後新町での取り組みについて紹介した。具体的な推進手法や支援などは、市町村それぞれの実状に因るところが大きい。そのことを考慮したうえで、行政主導による「小さな自治」の課題を大まかに整理しておく。

1) 住民の自立

行政主導の場合、住民の自主性・自発性をどのように喚起するかについて配慮する必要がある。市町村の支援は有効だが、依存体質を助長してはならない。住民自らが地区のプランニングを行い、文字どおり「自治」を実現していくことに意義がある。

そのためには、地区と市町村との役割分担を明確にする必要がある。特に、行政との協働において、「小さな自治」は住民の意見やアイデアを集約して提言を行う役割を担う。しかし、住民の声をそのまま市町村に届ける陳情団体となるのではなく、まずは地区で何ができるのかということをも前提条件として考える組織でなければならない。

2) 市町村合併による影響

合併以前に「小さな自治」を重点施策としていた広島県のある村は、隣接市と合併した。その結果、支所（旧村）の予算と人員は半減し、業務上の権限の多くが本庁に移った。このことは、「小さな自治」の推進にも大きな影響を与えており、各地区に対して合併以前の支援や協働関係を維持することが困難になっている。

このように、合併に伴って地区と行政の関係が大きく変化することは十分にあり得る。住民の自立や行政との協働には時間がかかるため、活動の基盤ができあがっていない「発育段階」にある地区も少なからず存在する。合併で市町村の体制が変わることにより、せっかく芽生えた自主性・自発性を途中で妨げないようにしなければならない。

3) そもそも「小さな自治」とは何か？

市町村が「小さな自治」に着目し、施策を展開している実態には大きく期待したい。ただ、初めての試みであることも多く、実践の現場では暗中模索状態で取り組みが進んでいると表現せざるを得ない局面もしばしば見られる。

これは、「小さな自治」とは何かということが十分に理解されていないことを示唆している。自治や自立ということは、当事者が議論や試行錯誤を通じて学ぶ以外に方法はないと考えられる。しかし、ガイドラインが存在すれば、より取り組みやすくなるであろう。これについては次章で述べることにする。

Ⅲ 「小さな自治」に求められる考え方と手法

1. 自治会との違い

「小さな自治」を推進している市町村は、当然ながらその特性や必要性を住民に説明する必要がある。ほとんどの市町村では、第一に、過疎・高齢化によって従来の地域単位による活動が難しくなり、替わって新しい地域単位が必要であるという趣旨が強調されている。第二には、市町村合併や財政難の影響を受けて行政サービスが行き渡らなくなるなどを挙げている。

説明を受けた住民は、実態と照らし合わせて納得できる部分は多いと考えられる。しかし、実践の現場では、従来の自治会との違いが十分に認識しきれず、「これまでどおりで何がいけないのか」、「新しいものをつくって、さらに負担が増えるだけではないか」といった意見も出ている。また、これらの指摘を受けた市町村の担当者が、回答に苦慮する場面もしばしば見られる。このような状況を招く一端として、「小さな自治」の定義が明確ではなく、市町村も具体的な手法を構築できていないことが考えられる。

現時点で「小さな自治」を定義づけることは難しいが、自治会との対比によって、一定の到達点を示すことは可能である。

従来の自治会は、生活を維持するために必要な活動を応分に負担するための組織と位置づけることができる。すなわち、自治会のみで多様な活動を展開できるわけではなく、また、必ずしもそうしなければならないものでもない。「小さな自治」では、そのような自治会の性格を認識したうえで、これにとらわれない活動を行うことが求められる。例えば、「小さな自治」の理念として次の点を挙げることができる。

- ① 様々な価値観を持つ住民のアイデア・意見・したいことを実現させる組織である。
- ② 住民の自主・自立を原則とし、住民の自主的な活動を生み出す組織である。
- ③ 住民の自主的な活動が可能となる適正な仕組み（規模・範囲・組織）を構築する。

「小さな自治」と自治会とでは、成り立ちや理念が根本的に異なっている。自治会を複数個合わせても、従来の仕組みが変わっていなければ「小さな自治」とは言えない。行政と住民の双方において、まずはこのことを認

識しておく必要がある。

2. 「小さな自治」で実現すべき事項

「小さな自治」の理念に沿って活動するため、住民に説明すべきポイントを下記にまとめた。

1) 「1戸1票制」の打破と「1人1票制」の確立

自治会の意思決定の場である会合には、1世帯から1人が出席することが通例となっている。その場合、主として世帯主層（男性の年輩者）が出席しており、他の世帯員は会合に参加する機会が少ない。そのため、会合で決められたことが世帯全員に伝わっていない状況も見られる。このような「1戸1票制」ともいうべき状況では、若者、子ども、女性の意見が反映されにくくなる。その結果、自治会の活動は住民の様々な価値観に対応しきれないことになる。

「小さな自治」では、年齢や性別に関係なく、子どもから高齢者までが等しく関わるができる「1人1票制」の仕組みをつくることが求められる。住民全員が会員となって取り組みに対して意見を言うことができ、意思決定権を持つことを保障する。また、これを実現するために、住民誰もが地区の動きを把握できる情報伝達の仕組みも必要となる。

例えば、飯南町(旧赤来町)の「上赤名自治振興協議会」では、子どもも含めた住民全員が地区の活動に対して意見を言う権利があり、社会人となった住民全員には意思決定に参加する権利がある。また、高知市土佐山中川地区では、会合による情報伝達の限界をカバーするため、地区内部向けの情報誌を定期的に発行して活動内容を伝えている。

2) 活動の展開によるリーダー育成

「うちの地区はリーダーがいないからダメだ」という声をよく耳にする。しかし、1人のリーダーが地区を引っ張っていくのではなく、地区の活動を通してリーダーが育つと考えるべきである。

地区の中には、意見集約に長けた人、事務作業をこなせる人、専門的な技術や知識を持った人など、様々な人材が存在する。活動を始めるにあたって、個々の住民が持っている得意技をどのような場面で活かすのかを考えるべきである。あるいは、各人の得意技を伸ばすためにはどのような活動をすればよいのかという発想も有効である。活動の試行錯誤を通して、複数のリーダーが育っていくことになる。

3) 楽しみの実現

「小さな自治」は、生活維持の負担を分散させる役割に終始すべきではない。住民が楽しみを発見し、したいことができる（自己実現できる）素地をつくることで活力が生まれる。楽しみがなければ、活動の継続性を期待することは難しい。

言いかえれば、「小さな自治」の中には、楽しみの発見を可能とする資源が存在し、共に活動する仲間が存在することが求められる。そのためには、一定量の人口や年齢層を有している必要がある。既に人口や年齢層を十分に確保できない状況になっている自治会も多く、そのような地区で「小さな自治」を展開していく場合には、必然的に範囲設定が自治会より広くなる。

価値観が多様化してきている現代では、全員の賛同がなければ活動を始められない仕組みに囚われず、意思のある住民が活動できる配慮も必要である。そこで、動きが出てくれば部会制によってある程度の独立性を持たせることも1つの方法である。

IV おわりに

地方自治体が新たに「自治」ということに着目して施策を展開している。市町村によっては、合併を契機に「自治振興課」なる名称の部署も誕生している。自治や地域振興は効果とゴールが見えにくいテーマではあるが、この動きを目の当たりにして、これからの社会が大きく変わっていくという予感を持たずにはいられない。

ただし、地域が活性化する方法は地区単位での取り組みだけではない。特に、若い世代は、意識の面でも生活実態の面でも地縁型のコミュニティを敬遠しがちであり、彼らの自己実現の場を地区という枠のみで語ることはできない。地区や市町村にとらわれず、同じ価値観を持つ仲間間で構成される目的実現型コミュニティなども必要である。

「小さな自治」も数ある手法や仕組みの1つである。様々な暮らしと考え方が存在する現代にあって、他の地区、市町村、組織と複合的な関係を築きながら発展していくものであることを忘れてはならない。

引用文献

- 1) 「季刊 中国総研 2005 vol.9-1, NO.30」掲載分を採録（要旨を除く）。