

# 協働型社会における住民自治とコミュニティ

研究員 松田 真治

## 1. はじめ

地方分権改革により、各自治体では厳しい財政事情や少子高齢化による人口の減少などを背景に市町村合併や行財政改革等による分権の基盤づくりが進められ、地方自治体の自己決定原則の強化が図られる中、住民自治の重要性が高まるとともに「自治体内の分権化」の動きがある。

すなわち、合併により行政の規模が拡大するようになると、いかに住民の声を反映した施策を講じるかが課題になってくる。また、厳しい財政事情から従来型のないものねだり的な要求は満たされなくなり、住民が知恵を集めて、地域の自治の力をフルに活かしながら、この危機的な状況に対応していかなければならない。住民の合意や共通理解の下で多くの住民の協力を得るためには、より小さい単位の自治組織が必要であり、そのために、市町村内の一定の区域を単位とする「小さな自治体」を設けて、一定の権限を与え、住民自らが主体的に地域政策について決定し、行政と住民が協働して施策を推進する仕組みづくりを検討しようとするものである。

国では、地方自治法及び市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」とする。）の改正により、住民による自治を強化するため、「自治体内の分権化」を図る仕組みが制度化された。

一方、地方における住民自治は、古くからの共同体を中心にコミュニティを形成し、住民同士のつながりをもとに共同管理的な住民自治活動を展開してきた。

本稿では、新法で制度化された住民自治の仕組みと既存のコミュニティ組織による自治活動を関連付けながら、協働型社会にふさわしい住民自治のあり方について論じることとする。

## 2. 自治体内分権の制度化

### 2.1 「地域自治組織」の制度化の背景

第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（以下「地制調答申」とする。）は、分権型社会における住民自治のあり方について次のように述べている。

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、住民自治が重視されなければならない。」「地域における住民サービスを担うのは行政のみではなく、住民、コミュニティ組織、NPOその他の民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」

すなわち、国と地方ともに厳しい財政事情の中、本格的な少子高齢社会を迎え、安全で住みやすい快適な地域づくりに資するため、既存のコミュニティ組織、NPOなどの新しいファクターを合わせ、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていかうとするものである。（地制調答申より要約）

このような地制調答申の目指す社会構想を「協働型社会構想」と定義しておく。<sup>(i)</sup>さらに地制調答申では、協働型社会構想における住民自治の強化と行政との協働推進のための組織とし

て「地域自治組織」の法制化を提言している。

## 2.2 地域自治組織の意義

地制調答申に基づき、住民自治の新しい仕組みを法制化したのが、地方自治法及び合併特例法の改正による「地域自治区」及び「合併特例区」制度である。

新設された「地域自治組織」と既に現行の合併特例法に規定されている類似組織である「地域審議会」を比較したのが表1である。

＜表1 地域自治組織と地域審議会の比較＞

	地域審議会	地域自治組織		
		地域自治区		合併特例区
		一般制度	特例制度	
根拠法令	改正合併特例法 (平成17年3月31日まで) 新合併特例法 (平成17年4月1日から)	改正地方自治法	改正合併特例法 (平成17年3月31日まで) 新合併特例法 (平成17年4月1日から)	改正合併特例法 (平成17年3月31日まで) 新合併特例法 (平成17年4月1日から)
設置期間	合併市町村の協議で定める(合併後の一定期間、10年程度)	規定なし	合併市町村の協議で定める(合併後の一定期間、10年程度)	合併市町村の協議で定める(合併後の一定期間、5年以下)
設置区域	旧市町村単位	市町村が定める区域	旧市町村単位	旧市町村単位
法人格	なし	なし	なし	あり(特別地方公共団体)
目的	・新市町村の運営に対する監視や提案・助言 ・合併に対する当該区域住民の不安の解消 ・住民の意思を反映する体制づくり	・住民の自治の強化 ・住民の意思を反映する体制づくり ・住民に身近な公共サービスの提供	・新市町村の運営に対する監視や提案・助言 ・合併に対する当該区域住民の不安の解消 ・住民の自治の強化 ・住民の意思を反映する体制づくり ・住民に身近な公共サービスの提供	・新市町村の運営に対する監視や提案・助言 ・合併に対する当該区域住民の不安の解消 ・住民の自治の強化 ・住民の意思を反映する体制づくり ・住民に身近な公共サービスの提供
協議会組織	地域審議会	地域協議会	地域協議会	合併特例区協議会
協議会の構成員	合併関係市町村の協議で定める。	市町村長が地域自治区の住民のうちから選任。	新市町村長が地域自治区の住民のうちから選任。	新市町村長が合併特例区の住民で、市町村議会議員の被選挙権を有する者のうちから規約に定める方法で選任。
構成員の任期	合併関係市町村の協議で定める。	4年以内で条例で定める	4年以内で合併関係市町村の協議で定める	2年以内で規約で定める
協議会の権限	1. 審議会の置かれる区域に係る事務に関して合併市町村長の諮問に応じて審議し、又は必要と認め事項について意見を述べることができる。 2. 新市町村の首長は、新市町村建設計画の変更を行う場合、あらかじめ地域審議会の意見を聴かなければならない。	1. 首長等より諮問されたもの又は必要と認められるものについて、審議し、首長等に意見を述べることができる。 2. 首長は条例に定める市町村の施策に関する重要事項のうち地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ協議会の意見を聴かなければならない。	1. 首長等より諮問されたもの又は必要と認められるものについて、審議し、首長等に意見を述べることができる。 2. 首長は合併協議で定める市町村の施策に関する重要事項のうち地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ協議会の意見を聴かなければならない。	1. 首長等より諮問されたもの又は必要と認められるものについて、審議し、首長等に意見を述べることができる。 2. 首長は規約で定める市町村の施策に関する重要事項のうち合併特例区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ協議会の意見を聴かなければならない。

		3. 首長等は、上記1.2の意見を勘案し、必要があると認められるときは、適切な措置を講じなければならない。	3. 首長等は、上記1.2の意見を勘案し、必要があると認められるときは、適切な措置を講じなければならない。	3. 合併特例区の長は、予算を作成したときは、合併特例区協議会の同意を得なければならない。 3. 首長等は、合併関係上記1.2の意見を勘案し、必要があると認められるときは、適切な措置を講じなければならない。
事 務 所	—	・ 地域自治区に事務所をおく ・ 位置、名称等は条例で定める	・ 地域自治区に事務所をおく ・ 位置、名称等は合併市町村の協議で定める	合併市町村の協議により規約で定める
長	—	地域自治区の事務所長は、市町村の事務吏員をもって充てる	・ 地域自治区の事務所長は、市町村の事務吏員をもって充てる ・ 事務所長に代えて区長(特別職)を置くことができる。 ・ 区長は、地域の行政運営に関し、優れた見識を有する者のうちから、首長が選任する。	・ 合併特例区長は、市町村長の被選挙権を有する者のうちから首長が選任する ・ 区長は、特別職とする ・ 区長は、合併市町村の助役、市所長や出張所長と兼ねることができる。
職 員	—	新市町村からの派遣又は兼務	新市町村長からの派遣又は兼務	新市町村の職員のうちから、首長の同意を得て、合併特例区長が命ずる。
行 政 サ ー ビ ス	—	住民に身近な市町村事務を分掌	住民に身近な市町村事務を分掌	・ 法令により処理が義務付けられていない地域共同的事務で規約で定める事務を処理 ・ 法令で市町村が処理することが義務付けられている事務を処理することも可能
財 源	—	・ 新市町村からの移転財源(予算編成権なし)	・ 新市町村からの移転財源(予算編成権なし)	・ 新市町村からの移転財源(予算編成権あり) ・ 課税権、地方債発行権はなし ・ 地方交付税の交付対象外
住 居 表 示	—	—	住居表示には、地域自治区の名称を冠する。(「○○区」のほか、「○○町」、「○○村」なども可能。)	住居表示には、合併特例区の名称を冠する。(「○○区」のほか、「○○町」、「○○村」なども可能。)
そ の 他	—	—	—	設置に当たって知事の認可を要する。

いずれの制度も住民の意思を反映するための制度であるが、地域審議会は市町村合併後の新市町村の建設計画の執行状況を監視するということを主な目的とする諮問機関であり、地域自治組織は住民自治の強化を目的としている点で違いがある。また、一般制度としての地域自治区を除けば、合併後の新市町村の監視や合併に対する住民の不安を解消するための時限的な制度であり、合併協議会の場で市町村合併を円滑に進める目的も含まれている。市町村合併に関連して、これらの組織を設置するかしないか、設置するとすればどの制度を選択するか、この法改正によって多様な住民自治の仕組みの選択肢が増えたことになる。

ここでは、市町村合併という特例的かつ便宜的なものではない恒久的な一般制度として設置可能となった地域自治区(以下「一般地域自治区」とする)に注目したい。

## 2.3 一般地域自治区制度

### (1) 目的

一般地域自治区制度の目的は大きく言って次の二点である。

- ① 地域の自己決定権を確保し、住民自治を強化する。  
自らが地域の課題に関する施策を計画し、自ら解決する仕組みを作る。
- ② 行政と住民との協働推進の場づくり  
行政と住民、住民同士のコンセンサス形成の場とする。

### (2) 組織

一般地域自治区は、地域自治区事務所（長）と地域協議会で組織する。

#### ① 事務所長、事務所

一般地域自治区には事務所を置き、事務所長及び市町村の事務吏員を配置する。  
市町村の本庁から物理的にも心理的にも距離が遠くなることを補完し、支所的に住民に身近な公共サービスを提供するとともに、地域で行っている共同管理的な事務等についてより身近なところで調整を図る機能をもつ。

#### ② 地域協議会

構成員は、地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けたものや公募による住民の中から市町村長が選任する。

地域自治区の区域に係る予算、基本構想、重要施設の設置など、地域の重要事項について審議し、意見を述べることができる。

### (3) 制度的特徴

一般地域自治区の特徴を挙げると次のような点が挙げられる。

- ① 市町村合併後の時限的な措置ではなく、恒久的に設置可能なこと。
- ② 市町村内の任意の区域（例えば小学校の通学区等のコミュニティ区域）に設置できること。
- ③ 自治区は市町村の全区域を対象として設けること。
- ④ 首長は、地域に係る重要事項について、必ず地域協議会の意見を聴かなければならないとされていること。

### (4) 制度の意義

制度の目的から整理すると、地域協議会は、地域の実情に応じて幅広い層の住民で構成され、住民間の合意形成の役割を担う。また、区域に係る重要事項に関して意見を述べる権限が付与されるとともに、地域自治区の区域に係る計画を自ら協議して、市町村長に建議することも可能であり、住民の意見の反映が担保される。さらに、支所的な機能を持ち、より身近なところできめ細かな事業・施策の展開が可能になる。

このように市町村内に「小さな自治体」を設け、分権化を図ることにより、住民の主体性を醸成するとともに、住民自治を強化することを想定している。

仮に一般地域自治区を導入するとすれば、既に地域に確立しているコミュニティを中心とした住民自治の仕組みをどのように補完し、住民自治の強化にどのように結びつくのかを考

える必要がある。次章では鳥取市における住民自治組織について現状を整理してみることにする。

### 3. 鳥取市における住民自治の現状

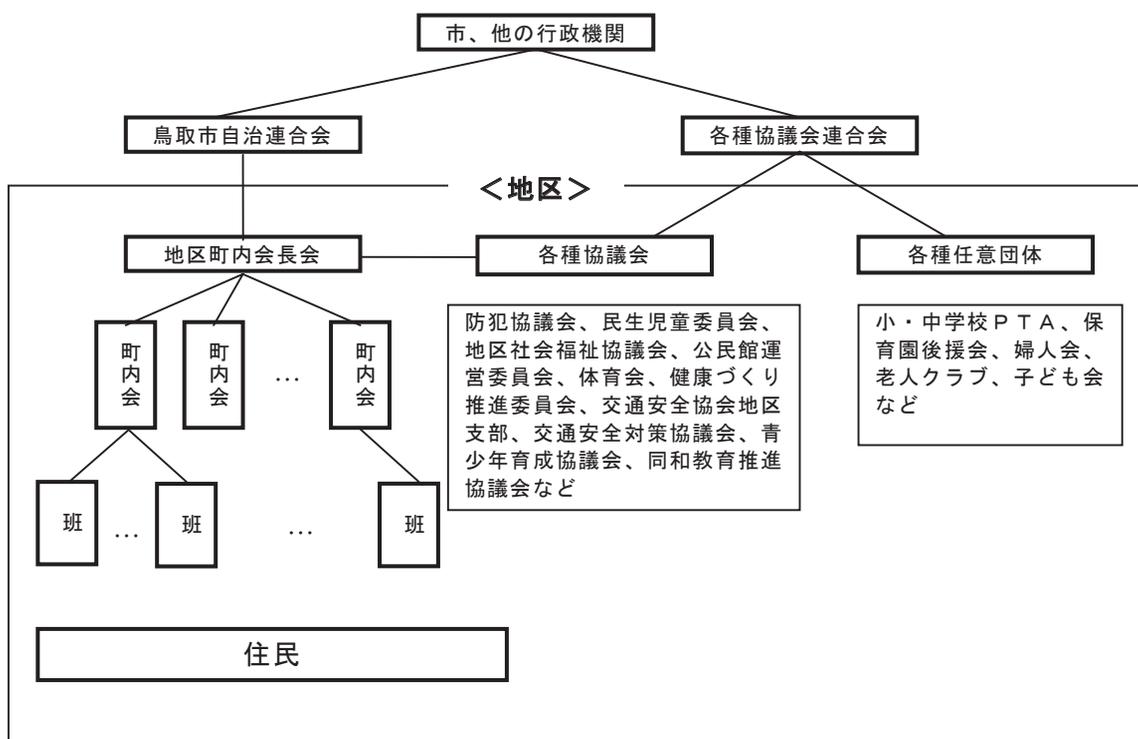
#### 3.1 鳥取市の住民自治組織

図1は、鳥取市における行政と住民を繋ぐ住民自治組織を示したものである。

鳥取市の住民自治組織は、小学校区または合併前の旧村を単位とする町内会の連合体である「地区」で組織されている。さらに市全域の単位町内会と地区を総括する連合体が「鳥取市自治連合会」である。鳥取市自治連合会を頂点に、地区、単位町内会、班を通じて、個々の住民へつながる縦のラインができています。

このような従来型住民自治組織と行政の関係を整理すると次のようになる。

図1 鳥取市内の住民自治組織の体系図



#### (1) ピラミッド型の組織形態

図1のように、上部組織からピラミッド型の組織体系となっている。

このような組織体系の住民自治の仕組みは、例えば災害等の緊急体制の下での連絡や住民の安否確認、物資の配布等、或いは地域の要介護者や児童の見守りなどさまざまな面で極めて有効に作用する。

また、行政が決定した住民生活に直結する新たな施策や既存の施策を変更する場合、住民への周知や住民の協力の理解が必要になるが、このような場合、行政機関は、鳥取市自治連合会に協力の依頼を行い、さらに各地区で町内会を通じて住民に伝達又は協力の依頼をするということになる。例えば、ごみの分別方法が変わったときなど、各住民に周知し、ルールを徹底してもらおうといった場合には、入り口が一本化され、広い裾野で多くの住民をカバーできるピラ

ミッド型の仕組みは、行政からすれば極めて合理的で効率的な仕組みである。

## (2) 町内会の調整機能

各地区内には、行政が分野ごとにさまざまな協議会組織を設置している。防犯協議会、自主防災会、交通安全協会支部、社会福祉協議会、青少年育成協議会、民生児童委員会などであり、町内会組織と同様に上部組織としての連合体がある。これらの組織の構成員は、概ね町内会を通じて選出される。中には町内会長が兼務しているものもある。さらに各協議会で決定した施策を実施する段階では、町内会の内部の協力員や町内会の人的協力の下で実施しており、行事のお知らせの配布、団体間の調整などを含めて鳥取市の地区コミュニティは町内会を基盤として成立している。行政が地域で進める施策の多くの調整役を町内会に委ねている。

## (3) 住民の意思の代表性

地域で生活するうえでの身近な課題について、住民が自らの欲求を満たすためには、まず役員などを通じて町内会に対して意思を伝える。共同管理的に解決できない問題は、町内会が総会などで意見をまとめて行政に要望することになる。すなわち個々の住民は町内会を経由して行政に意思を伝達することとなる。

一方、行政は個人の意見や利害よりも地域の総意を前提とした要望を優先させるため、町内会の意向を伺いながら事業を実施している。また、行政が委嘱する地域の各種委員の推薦を町内会に委ねたり、審議会の委員に町内会の代表をあてたり、首長との行政懇談会で住民を代表して発言を求めたりすることで「地域住民の声の反映」を担保している。

このように行政が町内会をコミュニティの柱に据えた政策を展開してきたのは、市町村が行う事務・事業には住民生活に直結したものが多く、多くの住民の理解や合意のもとでの協力が不可欠であるからである。高い組織率と加入率により、全域の多くの世帯を包括する町内会を基盤とすることは、行政主導で地域社会を共同管理していくという面では十分に機能すると言える。

しかし、協働型社会構想の目的は、地域住民の自己決定による住民自治の強化と行政と住民の協働推進ということである。この構想の背景に、既存のコミュニティ組織では十分ではないということがあるとするれば、コミュニティ組織の現状から住民自治組織の改編の必要性について考えてみる必要があるだろう。

## 3.2 町内会の課題

2004年6月に当センターが鳥取市内の町内会長を対象に行った町内会活動実態調査<sup>(ii)</sup>の結果をもとに、住民自治の観点から町内会の抱える課題を見てみよう。

### (1) 町内会の代表性

図2は鳥取市自治連合会が結成された昭和49年から10年ごとに町内会の加入世帯数と加入率を比較したものである。<sup>(iii)</sup>加入世帯数は、年を追うごとに増加しているが、昭和59年には80.5%であった加入率は、現在では72.3%である。未加入世帯の増加が顕著であり、町内会への未加入は地区コミュニティ、地域の意思決定の場への不参加を意味している。町内会が地域を代表する第一条件とも言える全戸加入の建前は既に崩れている。

また、図3は町内会長の選出方法について、昭和55年3月に鳥取県と(財)地方行政システム研究所がまとめたアンケート調査の結果<sup>(iv)</sup>（「住民組織活動実態調査報告書－鳥取県における町内会（自治会）活動の実態」）と今回の調査の結果を比較したものである。町内会長を「選挙」や「互選や推挙による総会承認」で選出することは、適任者を選ぶという点で住民の意思に近い選出方法であると言えるだろう。両者を合計した割合は85.3%から69.6%に減少している。一方で「持ち回りによる選出」が9.3%から15.9%に増加している。その他には抽選という回答も含まれる。町内会長は地域をまとめる代表者という位置づけが薄くなる傾向が生まれているようである。

## (2) 住民の主体性の欠如

図4は、行政へ要望をする際に住民との協議がどの程度行われているか尋ねたものである。総会等で住民の意見をまとめて要望しているところは40%であり、役員間で協議して要望しているところは51%である。いずれもそれぞれの要望事項をどの程度自主的に解決しようとしているかどうか重要である。住民から要望を聞いて行政へ伝えることは住民の声の反映ということにはつながるが、そこに協議の場がなければ、自ら解決を図ろうという主体性はその時点で損なわれる。聴取した住民の要望がすべて行政への要望に直結している町内会も少ない。

また、図5は、活動への住民の参加状況を尋ねたものである。「高齢者や固定したメンバーが中心」とする回答が6割を超えている。地域別では中心市街地である旧市街地で8割を超える。さらに、図6は町内会活動の問題点について尋ねたものであるが、「役員の後継者不足」、「活動への積極的な参加がない」、「住民のつながりが希薄」など、住民の主体的な関わりが低いことを示す回答が目立つ。町内会活動は町内会長や役員など特定のメンバーの篤志に支えられており、「誰かがやればよい」「自分が参加しなくても」といった住民の消極性から、当事者意識や主体性の欠如が参加意識の低下に現れている。

図2 鳥取市における町内会加入世帯数及び加入率の推移

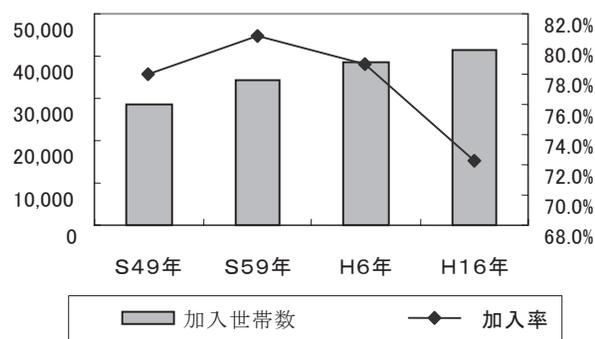
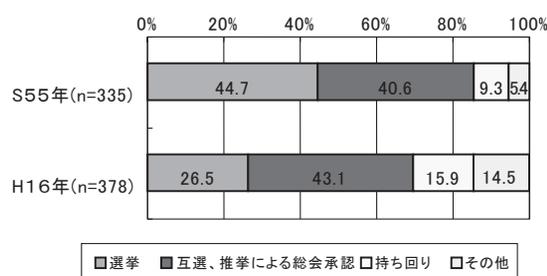


図3 町内会長の選出方法の比較



(注)

・S55年調査では、「投票による直接選挙」と「総会出席者の直接選挙」に分類されているが、比較のため「選挙」にまとめて分類した。  
 ・H16年調査では、「各戸持ち回り」、「各班持ち回り」を「持ち回り」として分類した。また、その他の中では、「抽選」が4%を占めている。

図4 行政に対する要望活動 n=365

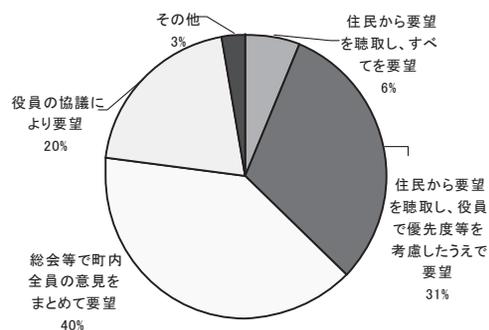


図5 住民の活動への参加状況(SA) n=375

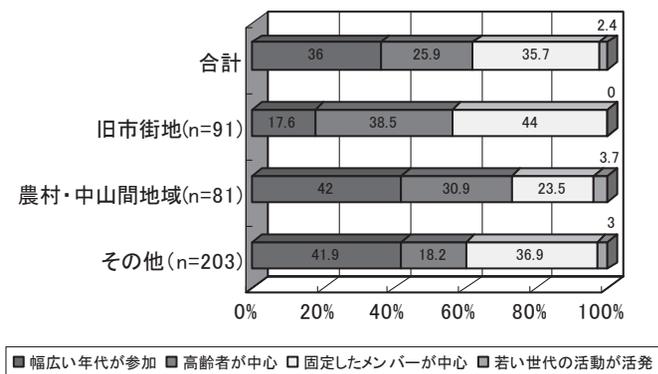
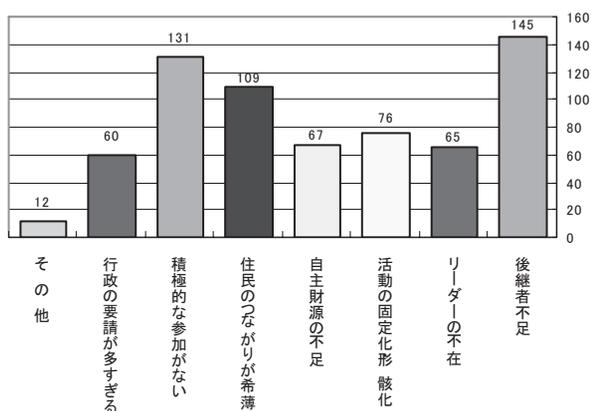


図6 町内会活動を行う上での問題点(MA) n=358



### (3) 行政と町内会の協働意識

図7は、鳥取市職員を対象に行ったアンケート調査<sup>(v)</sup>において業務上町内会と関わる上での問題点について尋ねた結果である。この回答の中で「住民の責務において行うべき範囲まで行政に求められること」が最も多く、次いで「住民の合意なしで要望が提出される」となっている。

一方、図8は、町内会長に対して地域の課題を解決する手段として最も重視するものは何かを尋ねたものである。結果は「住民による創意工夫」という回答が最も多いが、「行政への要望活動」が42%を占めている。

行政側からすれば、今まで行政が取り組んできた事務事業でも、地域で主体的に取り組んでほしいものがあり、一方の住民側からすれば、行政に頼らざるを得ない分野が多く、地域の創意工夫で乗り越えられる課題ばかりではないということであろう。すなわち、行政側が考える住民の責務と地域が考える責務は必ずしも一致していない。依存型の地域社会から転換を図ろうとする中で、コミュニケーションの不足から「協働」という言葉の認識のずれが生じ、こうしたギャップが現れてきているものと言えるだろう。

図7 町内会と関わる上での問題点 n=210

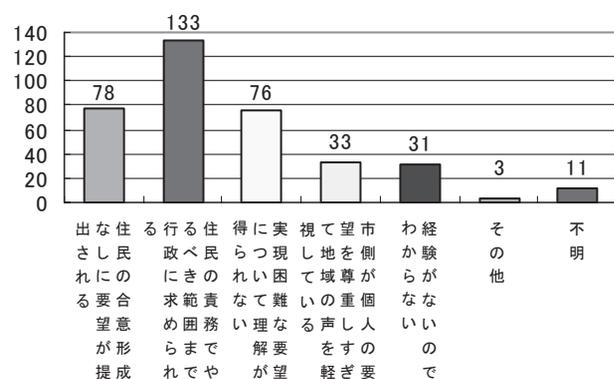
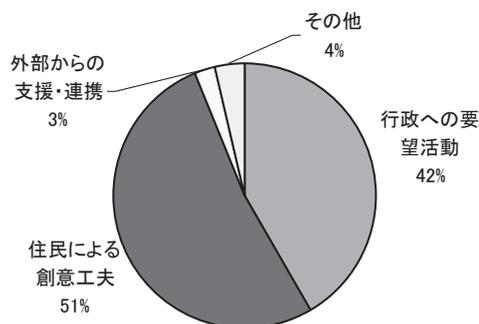


図8 地域の課題の解決方法 n=357



### 3.3 町内会を中心とするコミュニティの限界

前節で見たように、町内会を中心とするコミュニティの閉塞感は、住民の町内会離れや活動の形骸化等の面で現れている。アンケートによる分析ではあるが、住民自治の機能が確実に低下している地域が存在していることがわかる。町内会は、従来ほど一枚岩ではなくなってきている。また、協働への認識のずれは、財政事情等の社会的な変化に行政も町内会組織も対応しきれていないという行政と住民のギャップを生んでいる。住民が個人として直接行政への意思表示を欲求し、行政が多種多様な住民参画の機会を設定してまで住民の意思を反映しようとし

ているのは、地域コミュニティが十分に機能していない現れであるとも言えないだろうか。

また、町内会を基盤とするピラミッド型の組織は、上意下達的な行政の意思は反映できるが、ボトムアップ型の政策提言を行う住民の主体性の醸成を阻害しているのではないだろうか。

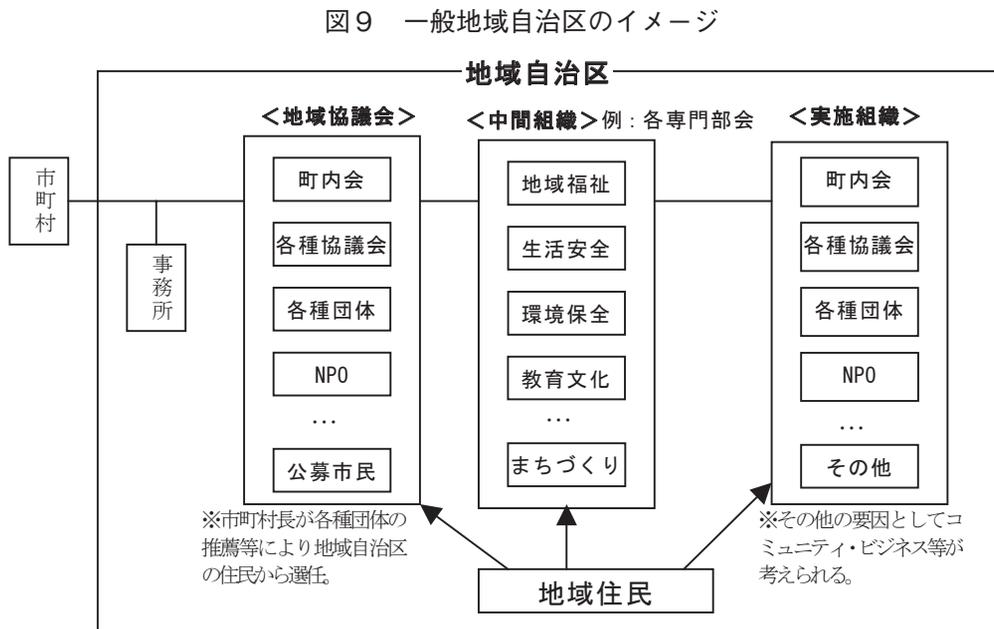
これらの課題は、現在のコミュニティ組織に何らかの改編を加える必要性を示唆している。

## 4 協働型社会構想とコミュニティ

### 4.1 一般地域自治区制度導入のイメージ

「協働型社会構想」が目指す仕組みは、地域の計画や施策は、多くの地域住民の参画と合意の下で自ら決定し、それをもとに行政と協議をおこない、地域の課題に応じた解決方法を自ら実行する、このような自己決定・自己責任に基づく住民自治の仕組みを目指そうというものである。一般地域自治区が制度化されたことにより、現在の自治組織の不足部分をどのように補い補完することができるのか、また、住民自治の強化と行政と住民の協働にどのようにつながるのだろうか。

図9は、地制調答申をもとに一般地域自治区の仕組みを既存の地区におけるコミュニティ組織に当てはめたイメージ図である。



#### (1) 一般地域自治区が担う事務

一般地域自治区が担う事務は次のようなものが想定される。

##### ① 事務所が行う公共サービス

###### (i) 法令で市町村に執行が義務付けられているもの

例：住民票、戸籍謄本、印鑑証明等の各種証明書の交付、母子健康手帳の交付、予防接種、国民健康保険等の申請受付、給付など

###### (ii) 法令に定めのない行政事務

例：市町村の広聴的な窓口など

これらは、支所・出張所の機能として市町村の裁量によって選択が可能であり、必要に応じ員の配置を要する。

## ② 行政と住民が協働して行う事務・事業

### (i) 行政が地域に依頼して全域に行っている事務

例：市の広報紙の配布、家庭ごみ搬出ステーションの管理、防犯灯の管理など

これらは、全域において統一された基準や方法で行われてきた事務である。

### (ii) 地域において共同管理的に行っている事務・事業

公共施設等の管理	公園の維持管理、道路・河川等の美化、体育館や集会施設の管理など
地域福祉	居宅高齢者・障害者等要介護者の支援、健康づくり、子育て支援など
環境保全	町内の美化活動、不法投棄の監視、リサイクル活動、緑化推進など
生活安全	自主防災活動、防犯パトロール、交通安全活動など
教育・文化等	生涯学習、青少年健全育成、人権教育、体育活動、伝統文化の継承など
まちづくり	地域振興計画の作成、土地利用計画の素案作成、景観づくりなど
スポーツ・レクリエーション	納涼祭、運動会など
その他	行政への要望活動、地区広報紙の発行など

これらは、法令に義務付けがなく、自治体の基本計画に基づいて、行政主導で町内会や各種協議会を中心にコミュニティにおいて行ってきたものである。多くのものは縦割りに行われており、予算も画一的に配分されていることが多い。これらは、必ずしも全域において統一されたものである必要はなく、一定のルールの下に地域の実情に応じて多様な展開があっても良いものである。

## (2) 地域協議会の役割

前章で挙げた町内会の課題をもとに地域協議会に求められる役割を整理すると次のようになる。

### ① 地域の代表性

公的な機関として地域協議会を設置し、よりオープンな形で構成することにより、閉塞的なコミュニティの意思決定にNPOなどの新たなファクターも参加可能になり、多くの層の住民の合意形成の場が確保できる。しかし、協議会の構成員は、選考過程がはっきりとしなかったり、行政側の意図的な委員選考がなされたりするようになると、選挙により付託を受けた議員とは違い、正当に住民のニーズを代表しているかと言えば疑問がある。形だけの安易な選任によりその不透明さから住民との乖離を生じさせることにならないために、単に団体の長を充てるのではなく、幅広い層の住民が参加できる工夫が必要である。

例えば、協議会の下に専門部会を置き、住民が自由意志で参加でき、分野ごとの課題や解決策を協議するなどといった仕組みも必要になるだろう。

## ② 地域の合意に基づく民意の反映

地域協議会は、住民の意思を反映する機能をもつが、アンケート等で要望をまとめて本庁に要求するだけでは、地域の自主性は損なわれる。専門部会や地域協議会を通じて自主的な解決策を協議し、地域の合意を図ったうえで必要に応じて本庁に要望を行うなど、住民の自主性を喚起する仕組みが必要である。例えば、個人が役場に要望する場合、メールによる首長へ意見提出などの機会があるが、これら意見のうち、地域に関わるものはまず地域協議会や専門部会の協議を要する仕組みにすれば、可能なことはできる限り住民自らの判断と責任において行うという意識づけになる。

## ③ 主体的な企画・立案

地域政策について地域の合意形成を図る公的な場が確保され、さらに地域の政策決定に自己決定権が付与されることが必要である。これにより、自ら地域に関する計画作りができ、住民の主体性の醸成が期待できる。

地域協議会は、自治区に関連する施策や予算などについて意見を述べるという役割を担うが、首長の諮問に応じて行政が用意した素案に基づいて審議し、意見をまとめて建議するだけの協議会では、従来のやり方となんら変わらない。いかに多くの住民が関わり、主体性を持って意見を述べ、地域に合った計画や施策を提示できるかということが重要である。

## ④ 行政と住民の協働

自治区事務所が地域ごとに置かれることで、行政と地域との協議の場が身近になる。また、合意の下に自ら決定した施策や事業を、行政、町内会、NPO等あらゆる資源を活用して、共に役割分担をしながら行うための協議の場となる。

行政と住民との協働という観点から、具体的には上記(1)～③のような事務について、地域協議会において住民が自ら決定し、行政と住民が協力して実行することになる。したがって、これまで縦割りに行われてきた活動に重複しているものや効果が薄いものがないかなど、活動自体を総括して見直すことが求められる。また、自治連合会を中心とする自治組織で行うべきものは何か、町内会が行ってきたものでもNPOや市民団体が行う方が効率的なものはないかなど、行政との協議を重ねながら役割分担を明確にする必要がある。

このような協議を通じて、「地域の潜在的な力」を掘り起こしながら、コミュニティ組織、行政ともにスリム化することができ、さらにコミュニティを活性化することが期待できる。

以上のように一般地域自治区を導入することで、出張所的に住民に身近な公共サービスを提供できるとともに、閉塞的な既存の自治組織の課題を補うことが可能になる。これまで、行政の補完的位置づけであったコミュニティが、行政と対等な関係になり、自立した関係の下でのパートナーシップを築くことができるだろう。

これらの効果を高めるためには、地域協議会をどのような構成にするのか、区域をどのような単位で設定するか、町内会をベースとした仕組みを活かすのか或いは全く新しい仕組みをつくるのか、住民と地域協議会の間多くの住民が参加できる中間的な組織が必要かどうかなど、新しい住民自治の仕組みをいかに設計していくのが重要である。

同じ自治体内においても市街地や農村部では、地域の実情もコミュニティの機能には地域差

があり、それぞれの市町村の状況に応じた枠組みを検討していく必要がある。

## 4.2 協働型社会とコミュニティ

これまで一般地域自治区とコミュニティの関連性について見てきたが、一般地域自治区が制度化される以前から全国各地の地方自治体では、協働型社会の進展をにらんで、既に多種多様な政策により、コミュニティの枠組みを再構築する動きがある。

1970年代を境に各地で行われた新しいコミュニティづくり<sup>(iv)</sup>は、小学校区程度の区域に地区のコミュニティ・センターを設置し、住民が自主運営・自主管理することから住民の主体性が芽生え、コミュニティ活動の自主性が高まったと同時に、地域住民自らが地域のコミュニティ計画を作成するという動きに発展した。

また、都市計画法の改正によって都市計画分野における「住民の意見の反映」が規定され、1980年代から各地で始まった「まちづくり協議会」は、町内会の枠組みを越えて、誰でも参加でき、住民自身による意思決定と合意形成の下で地域内のまちづくり計画を策定することを目的とするものである。

いずれも、住民の自治意識の醸成から始まり、段階的に長期間をかけてコミュニティづくりが行われており、主体性に目覚めた住民自らが地域の課題を共有し、自ら決定した政策をもとに自主的に取り組むという住民自治の基盤となっている。

このような行政による政策的誘導により、住民が主体的に関わるコミュニティづくりが可能であることは多くの自治体の取組みで実証されている。自治区を設置する場合は、全域に設置することが原則であるため、まずは、段階的にコミュニティ内の基盤を強化しておくことが先決であり、市町村合併で地域の声が届きにくくなるという住民の危惧に対しては、住民自らが危機感をもって地域の声を結集する努力をすることも必要である。

地域自治区制度を取り入れる如何に関わらず、これから住民自治のあり方について行政と住民が真剣に議論する時期にきていると言えるだろう。

## 5 おわりに

これまで一般地域自治区制度の導入をイメージしながら新しい地域の枠組みの必要性を論じてきたが、本稿においては、必ずしも自治区制度を導入することを意図するものではない。しかし、既存のコミュニティ組織に限界があることも明らかであり、それらを補うための創意工夫が必要であるということである。分権型社会においては、行政主導のトップダウン型の地域社会ではなく住民主体のボトムアップ型の地域社会を目指すべきであり、将来の地域の姿を見据えながら、住民自らがそれぞれの地域の状況に応じた地域政策をつくり上げることができる仕組みを考える必要がある。

もう一点、明確にしておきたいのは、決して町内会を中心とする住民自治の仕組みを否定するものではないということである。町内会を基盤とした防災活動、地域福祉活動など地域の人と人のつながりをもとに住民主体で支えあう共助の仕組みは必要であり、こうした自治機能を損なうような枠組みをつくることは現実的ではない。新しいコミュニティの枠組みをつくるにはこれらを有機的に結びつける工夫が必要であるとともに、現在のコミュニティ基盤を強化することも課題である。

いずれにしても、これからの地域社会のデザインを描いていくことは、行政の役目であると

ともに住民の役目でもある。行政も住民もお互いに知恵を出し合い、長期的な視点で試行錯誤を繰り返しながら、協働型社会にふさわしい新しい地域社会を築いていくことが求められる。

## 脚 注

- (i) 名和田是彦（2004）の定義を引用。「自治体改革9～住民・コミュニティとの協働」192 ページ
- (ii) 鳥取市内 529 町内会の会長を対象に行ったアンケート調査。有効回答数 379、回答率 71.6%。市全域を「旧市街地（中心市街地）」、「農村・中山間地域」、「旧市街地以外の市街化区域」「混在地域」に分けてクロス分析を行った。結果は、とっとり政策総合研究センターホームページ <http://www.tottori-torc.or.jp/> に掲載。
- (iii) 「鳥取市自治連合会 30 周年記念誌～30 年のあゆみ」30 周年記念時事業特別委員会編（鳥取市自治連合会）2004/7 の統計数値を基に作成。加入率の分母は、鳥取市に照会した各年 3 月末時点の住民基本台帳登録世帯数の数値とした。（平成 16 年度数値は 5 月末数値を引用）
- (iv) 「住民自治組織活動実態調査報告書～鳥取県における町内会（自治会）の実態（鳥取県・地方行政システム研究所）」の数値のうち鳥取市に係るデータを引用。
- (v) 鳥取市職員 580 名（保育所、出先機関、派遣職員を除く）を対象に行った行政と住民との協働に関するアンケート調査。有効回答数 210、回答率 36.2%。
- (vi) 新しいコミュニティづくりの事例として、宝塚市民コミュニティの実例を TORC レポート No.22 に掲載している。「市民自治への段階的道のり（宝塚市まちづくり推進担当部長 田中義岳）」の中で、宝塚市が構想を提示してから地域の新しいコミュニティ組織が形成されるまでの段階的な取り組みや将来の展望などについて紹介している。

## 参考文献

- ・「近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と『自治的コミュニティ』の展望」日本都市センター 2001/3
- ・「地域コミュニティ論」山崎丈夫（自治体研究社）2003/4
- ・「自治体改革9～住民・コミュニティとの協働」西尾隆編著（ぎょうせい）2004/6
- ・「町内会・自治会活動の新展開」中田実（自治体研究社）1996/1
- ・「住民自治組織活動実態調査報告書～鳥取県における町内会（自治会）の実態」鳥取県・地方行政システム研究所 1980/3
- ・「鳥取市自治連合会 30 周年記念誌～30 年のあゆみ」30 周年記念事業特別委員会編（鳥取市自治連合会）2004/7
- ・「岩波講座 5 自治体の構想 自治」松下圭一／編（岩波書店）2002/5

## 参考 Web サイト

- ・ <http://www.soumu.go.jp/index.html>（総務省ホームページ）第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を引用