

住民自治と地域自治組織

- 基礎自治体の住民自治の確立に向けて -

702-002 伊藤孝史 指導教官 吉田俊幸

Citizen Autonomy and a Local Autonomous Organization:
It Turns to Establishment of the Resident Autonomy
of a Basic Self-Governing Body.

Takafumi ITO

はじめに

住民自治は、憲法第92条に規定されている「地方自治の本旨」の概念の一部である。現在の地方分権改革、地方自治の概念を構成する団体自治の拡大にはつながるが、歴史的にみると住民自治の拡大には必ずしもつながっているとはいえない。

住民自治は、基礎自治体内部の行政の進め方と密接に関係していることもあり、基礎自治体の置かれている状況によって異なっており、3,000の基礎自治体があれば3,000の住民自治のあり方があると言える。この論文は、第27次地方制度調査会で提案された住民自治組織を市町村合併のための仕組みとしてではなく、真に住民自治の仕組みとして必要な組織のあり方、行政のあり方を考えた。

I 地域自治組織の議論の背景

現在の地方行政は、『分権による権限の拡大 それに対応できる基礎自治体の体制の構築 市町村合併 住民の自己実現の場を地域社会に形成 住民自治の充実』という図式で展開されている。それと、地方財政をめぐる三位一体の改革と合わせて市町村合併が推進されており、合併をさらに促進するために、住民自治を担保する仕組みが、第27次地方制度調査会で答申された地域自治組織である。

答申された地域自治組織と従来からある住民自治組織とはどこが違うかを町村型住民自治の仕組みと都市型住民自治の仕組みに分けて、前者の例として岐阜県山岡町と岩手県藤沢町の事例と後者の例として、北海道稚内市をあげて検証を行った。

II 町村型住民自治の仕組み

岐阜県山岡町は、人口5,000人の自治体であり、将来合併によってさらに自治体の規模が大きくなるのが予定されている。

しかし、今まで山岡町が独自に展開してきた住民自治を重視した制度・政策に基く自主的な事業が新市に全て引き継げないことが想定される。新市が引き継げない事業は今後住民自身が担うことが必要となり、そのために、全戸出資によるNPO法人「まちづくり山岡」を設立した。「まちづくり山岡」のもとで住民自らが積極的にまちづくりに取り組んでいくことになっている。

地方の小さな町村のなかには山岡町のように自主的な取り組みを作っているが、分権の受け皿としての財政及び人的基盤を確立するために、合併が推進されている。合併にはデメリットが生じるが、そのデメリットを補うことを目的に、NPO法人を設立している。

山岡町がまちづくり山岡を設立できたのは、それまでの住民自治を反映した行政があったからであり、制度だけをまねすることは出来ないことは言うまでもない。

岩手県藤沢町は人口1万人の自治体であり、昭和の大合併の際に4町村が合併し誕生した。その後過疎化の波が襲い、16,000人いた人口が12,000人へと減少することになった。その際、町の将来への危機感が、行政区の役割を越えた自治会の結成へと住民を向かわせた。

自治会は、地域のことを住民自らが労力を提供して事業を行っていくための組織である。町は、自治会の結成を促すために「ミニ計画」を地区ごとに作成することを求め、そのミニ計画を作成するための応援要員として地区ごとに職員の地域担当制を導入し、職員を自治会に配置した。

藤沢町の自治会は、町から結成を促された側面はあるが、住民自らが必要性を感じて結成したこともあり、自立度が高い。また、そのあり方は多様性に富んでいる。自治会活動が活発なところもあれば、そうでないところもある。自治会活動が活発なところでは、その自治会には、熱心に自治会活動に取り組む職員がいることが多い。

III 都市型住民自治の仕組み

都市の地域自治組織である自治会・町内会の多くは、都市化によって機能しなくなっているが、住民自治の復活のための取り組みの事例を紹介する。また、都市型住民自治の仕組みの特徴である、コミュニティ行政の課題を検討し、特に、エリア型とテーマ型の住民組織形態の特徴を踏まえた住民自治の仕組みが必要であることを明らかにした。

住民自治と地域自治組織

事例では、北海道稚内市の取り組みをあげている。北海道稚内市は、住民自治組織として「まちづくり委員会」を新たに設立しようとしている。

市民のまちづくりへの参画を進める手法の一つとして、2000年（平成12年）度から「まちづくり委員会」を提唱し、その発足に向け積極的に取り組んでいる。

地方自治の基本理念である住民自治を推進し、「自分たちのまちは自分たちの手でより良いまちにして行く」という考え方から、市民と行政が一体となったまちづくりを目指している。

まちづくり委員会は、そこに住んでいる人が生活空間を共有でき、コミュニケーションを取ることが可能な範囲として、中学校区や人口概ね5千人程度を基本に市全域を15地区にゾーン化し、ゾーンごとに町内会をはじめPTAや期成会など地域の関係団体から推薦されたまちづくり委員20人で構成している。

役割としては、

1. 委員会自らが検討テーマを設定し、自主的なまちづくりを推進する。
2. 地域住民と市職員の連携・協働の場を構築する。
3. 話し合いの結果を実現するために、行政と地域住民の役割分担を決め実行に移す場とする。
4. 地域の意見や提言を市政に反映させ、その結果を評価・検証する場とする。

2000年（平成12年）度から事業をスタートし、まちづくり委員会の発足に合わせて、市職員による「地域担当制」もスタートした。住民が自らの地域をどうすべきか真剣に話し合うとき、縦割り行政では十分な対応をすることが出来ないからである。そこで、委員会毎に市職員が地域担当員として配置され、委員会の活動をサポートしている。この取り組みは、「市民と行政のパートナーシップを築く」というねらいのほか、職員の意識改革を進める上での効果も期待している。

市民活動としての委員会への支援は、概ね月1回開催の会議費用として1委員会当たり一律5万円を助成しているほか、先進地視察事業として、隔年で10万円を限度に支援している。発足した委員会の活動としては、2002年7月に第1号で設立した「天北地区まちづくり委員会」では、2004年4月に地元の7つの小中学校が統合されることから、廃校となる6校の有効活用を検討テーマに位置付け議論を展開している。

稚内市には71の町内会があり、なかには60年を超える歴史を持つ町内会もある。従って町内会単位での活動が多く、他の町内会に対しての発言はタブーとされてきた。

しかし、まちづくり委員会の誕生で、町内会や世代の枠を超えて、自由な発想で大胆に議論することが出来る場ができあがった。とにかく行政に依存する傾向の強いまちづくりの分野にも「自分たちの手でなにかをやってみよう」という機運が高まり、自らの手で自らが住む地域を良くすることが、町全体の活性化につながることを理解し始めたようである。また、「地域担当制」により配置された市職員たちも地域住民と同じ土俵の上で議論し合うことで信頼関係が深まり、まちづくりのパートナーとして地域と行政のパイプ役の機能を果たし始めている。まちづくり委員会の発足に

当たって、多くの町内会関係者と議論をする場に恵まれ、それぞれの地域が抱える問題や地域の特性などを改めて知ることができた。まちづくりの第一歩は「話し合うこと」であるということを知った。

今後の課題は、まず中学校区を基本とした14コミュニティゾーン全てに「まちづくり委員会」を組織化し、全市的に地域住民と市職員との話し合いの場を形成することである。そして、それぞれのゾーンで、地域の抱える身近な課題を議論することと、ゾーンの枠を越えた議論が出来ればと期待されている。

また、地域担当制を市の機構として明確に位置付けして、これを充実させ、市職員と地域住民との強いパートナーシップを確立し、住民自治を实践する。地域住民が真剣に議論した成果として、市に提出される提案をどのように施策に反映させることができるか、市の体制を整える必要がある。

住民参加型のまちづくりがさらに展開されるために、住民意識の高まりを支援するシステムの充実や市民参加を保障する「(仮)まちづくり市民参加条例」の制定なども視野に入れた検討がなされている。

IV 自治組織への職員の関与

また、基礎自治体においても大規模になれば、いきなり住民自治の仕組み作りは難しい。それを克服するために都市内分権の仕組みの構築を検討している自治体がある。その例として、長野県長野市と岡山県岡山市の事例を検討した。

以上のように、自治体の支援方法として、職員の地域担当制は、住民自治組織作りに欠かすことができない。

これからの分権型社会において地域担当制は重要である。同時に、これからの分権型社会は、「競争と選択と経営の時代」ということであり、自治体経営の成否が地域社会の盛衰を決める。そのキーポイントが自治体職員の政策立案能力如何にかかっている。そのためには、自治体職員を中心とした情報と知恵のネットワーク形成が求められている。実践活動の中から「地域のあるべき姿」を見出し、政策実現に向けて積極的に働きかけていくことである。自治体活性化 組織活性化+人事活性化 政策活性化という図式が成り立つ。従来型のステレオタイプの職員は自己変革が求められている。「市民の中へ」「地域と現場の只中へ」自らの身をおく必要がある。また、自治体「内」「間」「外」交流を通じて、自治体職員は成長のきっかけをつかむことが出来る。

市民活動によって職員は「自助・互助・扶助」といったありようを知り、対等な協力関係のあり方などを学んでいく。職員はこうした体験・交流を通して地域の実情や仕事の現場を見聞きし、肌で感じ、熟知することができる。住民から色々な話を聞きだし、かつ聞き取りをして、それらを自治体へ持ち帰り、政策作りに反映させる仕組みをつくる。かくして、これらの体験学習や情報収集の成果を、積極的に「まちづくり政策提言」することができるようになる。

V おわりに

この先、分権と自治は異なっていることを認識しなければならない。分権＝自治ではない。分権は中央政府の権限を地方に移譲することである。これは、団体自治の確立にはつながっても住民自治の確立にはつながらない。自治体は、この与えられた権限を住民に軸足を置いた地域の特性にあった住民自治の仕組みを、作っていくことが求められている。現状では、分権された権限が自治体内部に留保され、行政組織にとどまっている。

このままでは分権が実施に移されても、住民が自治体行政に参加する方法は、地方自治法に規定されている請願や陳情等の方法しかない。分権の時代に最も必要とされるのは、それぞれの自治体が増大した権限をどう住民自治に結びつけるかである。分権を一步進めて自治に結びつける方法は、自治体が独自に見つけ出すことが求められ、自治体の力量が問われているのである。

参考文献・引用文献:

- 市町村アカデミー編集 市町村職員研修テキストシリーズ ジャンプぶっく 第2次改訂版 - 新規・新任職用 後期編 1>
- 1999
- 地方分権推進委員会 最終報告 2001.6.20
- 地方分権推進委員会 市町村合併の推進についての意見 - 分権型社会の創造 2002.11.27
- 時事通信 官庁速報『特別公共団体タイプの設置の限定＝地域自治組織、「公選」見送りも提案 - 総務省』 2003.10.20
- 全国町村会 「町村の訴え」 - 町村自治の確立と地域の創造力の発揮 - 2003.2
- 別冊ジュリスト 地方自治判例百選 (第3版)「自治体内の分権組織の許容性」 2001
- 浮谷次郎 連載Report 30「挑戦」自治体 月刊ガバナンス ぎょうせい 2003.9
- 大久保圭二 希望のケルン - 自治の中に自治を求めた藤沢町の軌跡 ぎょうせい 1998
- 佐藤守 自治の中に自治を求めて 平成11年度 地方自治土曜講座ブックレット No.47 公人の友社 1999
- 藤沢町自治会協議会 藤沢町自治会協議会創立20周年記念誌 自治会活動のあゆみ 1995
- 土屋耕平 過疎地域における住民と行政の実践 - 岩手県藤沢町の到達点 - 月刊 自治研 2002年1月号 自治研推進委員会 2002.1
- 時事通信社 官庁速報 「地域事務所に権限委譲＝本庁職員を分散配置 - 長野市」 2003.11.13
- 岡山市総合支所整備計画 「総合支所構想は21世紀に向けて岡山市全体の均衡ある発展と行政サービスの均等化を目指して推進しているもの」 1996
- 東北農村計画研究第12号 中山間地域活性化のための住民参加行政の展開実態と市町村職員の意識構造 - 東北中山間市町村における実態調査結果 - 1995
- 北海道町村会企画調査部 アンケート 2002.4
- 上山信一・梅村雅司 共著 行政人材革命“プロ”を育てる研修・大学院の戦略 日米の行政大学院42校の詳細データ、16人の体験記も収録 ぎょうせい 2003.9
- 都市問題研究 第54巻第7号 都市問題研究会 2003.7
- 都市問題 第94巻第4号 都市市政調査会 2003.4
- コミュニティ政策1 コミュニティ政策学会・研究フォーラム編 東信堂 2003
- 地方自治職員研修 公職研 各号

伊藤孝史

月刊ガバナンス ぎょうせい 各号

月刊 自治研 自治研中央推進委員会 各号

地方自治公務員月報 総務省公務員部 各号