

地域再生に関する一考察

— 「小さな自治」の理念と実践—

大 宮 登

A study of the local revitalization
- the policy and innovative practice on resident self-governance -

Noboru OMIYA

要 旨

本稿は筆者が関わった群馬県と高崎市の「小さな自治」推進に係わる理念と活動に基づいて、地域再生に関する考察を加えたものである。「小さな自治」とは住民自治の拡充を意図した小学校区を基礎単位とする、顔の見える範囲での住民主体の地域づくり活動の提唱である。「地域課題は地域にすむ住民自らが解決する」という住民自治の実現に向けた活動である。本稿では、地域の人間関係の再構築、コミュニティの再生、地域再生を目指すこの活動について、大きく2つのプロジェクト活動から、活動理念、活動経過、活動内容、今後の課題などをまとめた。1つ目のプロジェクトは、筆者が座長として関わった群馬県「小さな自治」推進検討会議の活動についてであり、もう一つ目のプロジェクトはアドバイザー、プロジェクトリーダーとして関わった高崎市の「小さな自治」支援事業検討委員会の活動についてである。

Summary

In this paper, the author talks about the consideration given to regional playback, ideas, and activities based on the self-governance propulsion of Takasaki City, Gunma Prefecture.

Limited self-government is a proposal regarding regional development within an environment where people work face to face, and which focuses on the increase of self-government where the school district serves as a fundamental social unit.

It is based on the idea of citizens working to solve their own problems in their respective areas.

In this paper, the author does not only mention about the improvement of human relations and of the community, he also refers to another project involving ideas for activities, progress, content, and other topics that will require future efforts.

One of the projects in which the author worked in saw him serving as the leader of self-governance propulsion in Gunma Prefecture, and in another project, the author served as an advisor and project leader in Takasaki City to support the development of self-governance.

はじめに

地方分権推進法の施行以来、地域再生の動向は確実に進展している。戦後、中央集権的なシステムで、国土の均等な発展を目指してきた日本のあり方は、地方分権という新たな国と地方の関係、民主主義のあり方を求めて大きく転換しようとしている。市町村合併の進展による基礎自治体の強化、郵政民営化に象徴される小さな政府への動き、NPO など新たな公益活動の担い手の登場など、状況はめまぐるしく変化している。

これらの一連の動きは、地域に住んでいる地域住民が、地域づくりを自ら担い、地域再生を果たそうとする地域主権、地方分権の流れであり、真の意味での住民自治の実現に向けた変革であろう。本稿では、これらの地域再生に関するひとつの試みとして、群馬県において展開されてきている「小さな自治」活動を検証することによって、これからの地方自治の課題と展望について考察を試みたい。とりわけ、顔の見える範囲での地域自治の構築、コミュニティの再生は、今後の地方分権推進にとって最も重要な課題となると思われるが、そのことについて論考したい。

1. 地域再生と「小さな自治」

(1) 地域再生との関わり

地域再生の動きが急である。本稿では、群馬県の「小さな自治」をめぐる地域再生の一つの試みを論じていくが、私自身は、この小さな自治の推進に関わったほかに、多くの地域再生事業に関連している。例えば、文部科学省の「地域づくり支援アドバイザー会議」座長として、平成 16 年 8 月に地域づくりに関する提言をまとめ、平成 17 年度からは、文部科学省中央審議会生涯学習分科会の副委員長として、「家庭と地域の教育力の向上」に関する検討を行っている。そのほか、国土施策創発事業調査委員会委員長（国土交通省、文部科学省）、若者社会活動支援 NPO 法人 DNA 顧問、群馬県 N P O ・ ボランティア推進委員、高崎市生涯学習推進協議会委員、倉渕村と高崎経済大学の連携プロジェクト委員長など、地域再生に関連する多種多様な事業に関わっている。筆者の専門が社会学をベースとした個人の能力開発や組織の人材育成であるために、どちらかという、地域再生に関するハードよりソフト面の事業が多い。

こうした地域づくりや地域政策に関わる機会が多いのは、言うまでもなく、私が所属する高崎経済大学地域政策学部の存在である。わが国で最初の地方分権時代の人材育成をめざして立ち上げられた本学部に所属するが故に、地域再生事業にアドバイザーとして関わる機会が多い。本稿の「小さな自治」も、こうした地域づくりに関わる流れの中で関わった事業である。

(2) 「小さな自治」の発端

「小さな自治」の経緯はこうである。群馬県の小寺知事は「小学校の区域に自治区を設けること」についてと題した小論文を朝日新聞論壇（1999年3月9日付）に投稿した。内容的には、①小学校区ごとに自治区を設ける、②自治区は3億円位の財源を持つ、③住民の自治により、近隣社会の日常生活において、住民が必要と判断する諸事業を行う、の3つの提言であった。歩いて通える小学校区の住民自治に関する提言であった。そして、論文の文末において、「小さな政治とはそもそも原始的であり、素朴なものであると思う。小学校の自治区は、その最小単位である。最小単位の集まりが市町村となり、都道府県となり、日本の国となる。最近、市町村の合併が言われている。そのことを否定するものではない。しかし、単に効率とか能率といったことばかりを考えると、政治はますます国民の手の届かない存在になってしまうのではないか。」と記している。いわゆる「補完性の原理」の発想に基づいて構想されたと思われるこの提言が、群馬県における「小さな自治」の取り組みの発端となった。

この後の活動は、3期にわたって展開されている。第1期は、群馬県庁職員内部での政策研究会での研究であり、第2期は群馬県の「小さな自治」活動に関連すると思われる学識経験者、地域リーダー、市町村自治体職員などと県庁職員合同の小さな自治推進検討会議による提言活動であり、第3期は、高崎市、榛名町、片品村における社会実験としての検証活動である。

(3) 第1期：「小さな自治のシステムの研究」

群馬県では、知事の小論文の意を受けて、「小さな自治のシステムの研究」が「政策研究会」で開始された。平成11年8月から始まり、平成13年7月まで活動が行われ、報告書が平成14年3月にまとめられている。政策研究会はいわゆる自主研究グループではなく、知事の任命を受けて公務としての活動であった。この研究会は県内外の注目を浴びた。知事の提言で特に関心を集めたのは、小学校区というエリアに3億円の財源を付与し、自治区としての機能を持たせることであったのだが、政策研究会はそのことを中心に検討を行ったわけではない。むしろ、「地域の人たちが自分たちのことを自分たちでするためにはどうしたらいいのか」という、システム論であり、自治論」を研究したのである。その研究の背景には、①日常生活の場、「生活世界」がやせてきている、②地域の課題の解決には地域の力が必要、③地域の力を結集する仕組みがない、という認識があった。

報告書では、小さな自治を、①小学校区のような小さな地域を単位として、②住民が日常生活を営む上で共同して取り組む必要がある身近な仕事を、③その総意に基づき、自分たちで取り決め行っ

ていくこと、と定義している。福祉や教育、地域環境や安全・安心、地域施設の共同利用など、地域課題解決に向け、地域の総意に基づいて行う市民活動が小さな自治のめざす取り組みなのである。そして、さらに、この取り組みを遂行するシステムとして、「二層構造の共治のシステム」を提示している。地域自治を担う「共治の基盤構造」を基礎として、住民の総意で取り組む「共治の上部構造」を形成するという考えであり、具体的には、「自治ネットワークシステム」と「自治協議会システム」のふたつがモデルとして示されている。

群馬県の「小さな自治」研究は、辛辣に言うなら、自治体職員がまとめた報告書としては理論にかたよったやや難解で実践的内容の少ないという側面をもつ。しかし、この研究は、地方分権、市町村合併、コミュニティの再生等、21世紀の国や地方のあり方が問題となる中でのタイムリーな提言であり、いずれどの自治体も直面する課題を包含しており、「小さな自治」というネーミングの良さも手伝って評判を呼び、一人歩きしていった。群馬版「小さな自治」は、全国規模の会議やフォーラムで報告され、業界関係誌への寄稿なども行われ、また、他県などからの視察もあった。¹⁾

(4) 第2期：「小さな自治」推進検討会議の展開

その後、「小さな自治」は、1年間の充電期間をおいてから、報告書の内容を受けて、小さな自治を推進するための検討会が開催されることとなった(図表1)。群馬県内でNPOや地域づくりに携わっている12人、市町村の担当者11人、それに県の関係部局のメンバーが集まり、平成15年1月に、知事の参加を得て第1回「小さな自治」推進検討会議が開かれ、筆者が座長となり推進に向けた意見交換が始まった。

図表1 「小さな自治」推進検討会議の概要

憐春	梅挑荳	表議塔廂
琨憐	霸癩 15 朮 琨蠻 8 荳	○知事挨拶、各委員紹介
琬憐	霸癩 15 朮 9 蠻 琨荳	塩昆策沙崎婚歳再宰昨察魂dB亦貢 罰膏闇黒巷広采差察作貢梅挑 於咐娛 齡自 鍍論惚犢溝鵠善貢 罰 汚卍僥肯晃酷膏創鴈複秤俘ネ膾珙舛藤胎返珩
琯憐	霸癩 15 朮 10 蠻 21 荳	甥恠鳶貊彦行抗杭鵠在碣策塞壘坤貢焚酷組壕 凹璫璇行国鵠些碣策彩昨察魂宰碣璫宰 罰珙嶢腎斃珩 央遍相歎貢創鴈牀 珙【 返珩 奧梗黒拘穀貢鍍鴈丹貢巷酷苜珙廬慟斃珩
琰憐	霸癩 15 朮 11 蠻 18 荳	往巴愾襪卍僥肯晃酷貢崎 応燃隠斃真擺自韶善貢組卜膏 罰 靨 押北広ね広歳再宰昨察魂嚇自韶喪膏貢表朕
琤憐	霸癩 15 朮 12 蠻 16 荳	旺 瘟返貢碁恠江荒自韶語膏碁卍僥だ善貢接組壕肯晃酷語 横齡諷斃行抗杭鵠碁恠江荒自韶語 荒焚酷組壕 欧自韶表議善珙歳再宰昨察魂珩貢 詹珙八捺返珩 毆獄康郊広貢シ肯晃酷貢善 0 淤惚 拘浩紅卍鼠貢窗統 悽 王碁自韶喪塔薙闌語膏贖臍斃貢焚酷組壕

栞憐	霸癩 16 朮 1 蠻 29 荳	翁自韶歳再宰昨察魂舛反扣卅僥貢 罰 襖暮酢愼廢語膏暮酢愼辦讎脚諷斃珩 鶯翅陪巷鵠卅僥肯晃酷帑の征釜珙丹詒斃珩 鷗暮恠江荒自韶語帑火帑鵬 黄梓胎賤襁行抗杭鵠寫だ 遍
瑄憐	霸癩 16 朮 2 蠻 27 荳	○座長が示した提言骨子の検討
璫憐	霸癩 16 朮 3 蠻 17 荳	○提言の最終確定

第1回会議開催の後、どのような方向性で進めるのかを座長（大宮）、座長代理（熊倉）などで十分な意見交換を行い、この委員会の参加しているメンバー全員による「小さな自治」プレゼンテーションを行うこととした。「小さな自治」は住民自治を拡充させる問題であるという共通認識のもと、各委員が群馬県内で実践している住民自治活動、住民主体の地域づくり活動について報告をし、現状理解と課題を析出しようとしたのである。

図表1のように、20回のプレゼンテーションが行われ、その都度、活発な意見交換が行われた。この推進検討会議では、そもそも大きくふたつの課題があった。一つは、平成14年の報告書に示された理念を整備するという課題であり、もう一つは、その理念に基づいて実践的な支援策をまとめるという課題である。市町村合併の動きがある中、この理論整備と実践的支援策の提案は、なかなか難しい問題を含んでいた。これまでの経緯からも分かるように、本来、小さな自治の検討は、行政規模を大きくして基礎自治体の強化を図ろうとする市町村合併の論議とはまったく別の次元の住民自治の活性化とコミュニティ再生に関する論議であり、むしろ市町村合併と同時進行的に考えるべき問題であるのだが、どうしても合併反対の「自立」を推奨する論議であると誤解される要素を含んでいた。

しかし、そうした困難な状況はあったものの、「小さな自治」の話し合いは、それぞれ実際に展開されている活動報告をもとに、地域の自治力を再生するためには、多様な展開が可能であることが群馬県全域の活動報告によって確認されていった。そうした議論の方向性は、次第に、エリア型活動支援とテーマ型活動支援の提案という内容になっていた。

地域課題の解決のために、住民自治を構築する方法として、自治会や小学校区のような地域エリアを基礎とする地域活動を活性化することと、NPOに代表されるテーマを共有する地域ネットワーク活動を活性化することの双方が重要であり、エリア型活動とテーマ型活動が相互に協力し合うことが最も効果的であることが確認されていった。それは、1期の研究会で提案された「自治協議会システム」（エリア型）と「自治ネットワークシステム」（テーマ型）を、現実的な活動報告を基盤にして確認した作業であったとも言えよう。

（5）「小さな自治」の提言

私たちは、「地域のことは地域住民自らが解決する」という住民自治（小さな自治）の社会構築

をめざして、1年間検討会議で議論を進めてきた。20人に及ぶメンバーの実践報告と質疑応答が5回にわたって行われた。多様で豊かで主体的な活動報告会であった。

それらの地域活動の成果と現状を踏まえて、平成16年3月に「小さな自治」推進に関する提言をまとめた。内容は、大きく4つに分けられている。一つ目は、「小さな自治」についての考え方を要約した。二つ目は、群馬県が「小さな自治」に取り組むためには恵まれた環境であることを示した。三つ目は、「小さな自治」を推進するための住民、市町村、県の課題について示した。四つ目は平成16年度の検証活動について提案した。

一つ目の「小さな自治」の考え方についてだけ紹介するが、図表2のように端的にまとめた。小さな自治は、住民自治の拡充、地域の間関係の再構築、コミュニティ再生を目指すものであり、「地域から出発する活動」と「テーマから出発する活動」が相互に関連するときに力を発揮し、県市町村、議会と連携して行くべき活動であることを提言した。

図表2 小さな自治の提言の一部

1 「小さな自治」とは

- (1) 「小さな自治」は、地域における多様な住民自治の活動にかたちを与え、住民自治の自由な発展を支援し拡充をめざすものであり、地域の間関係を豊かにし、21世紀の新たなコミュニティ再生を目指すものである。
- (2) 「小さな自治」の活動は、大きく分けて「地域から出発する活動」と「テーマから出発する活動」があり、相互に刺激し合いながら発展し、新しい住民自治を実現していく特性を持つ。
- (3) 「小さな自治」は、住民自治活動として、市町村や県、各議会の活動と相携えて、地方自治を実現していく大きな柱となる。

提言については、短い文章で、分かりやすく表現することに配慮したが、短すぎて私たちの真意が伝え切れていない部分があるため、提言の趣旨、背景について熊倉浩靖副座長に解題をお願いした。そこでは「小さな自治」(住民自治)と地方分権、市町村合併との関連が明確に示されている。また、「小さな自治」にとって「自己決定・自己責任」「公共」「協働」という考えが重要であることも示されている。

この提言を受けて、平成16年4月から、3つの地域で展開された第3期以降の検証事業については、次章で詳しく論じることとする。

II. 「小さな自治」の検証

(1) 高崎市「小さな自治」支援事業検討委員会の経過

このような群馬県の小さな自治の提言を受けて、平成16年度事業として、群馬県は「自分たち

の地域は自分たちで創っていこう」という小さな自治の趣旨を尊重する実証実験を行い、他市町村のモデルとなる事業を実施することとなった。この趣旨に賛同して、高崎市、榛名町、片品村の3市町村が応募し、検証事業が行われた。筆者はこのなかで、高崎市と榛名町の事業に直接関係した。高崎市に関しては、オブザーバーとして参画し、実質的にはコンサルタント的な役割を引き受け、先進地調査の実施やコミュニティ自治会の理念構築、あるいは小さな自治に関する講演活動、そして最終的には提言書をまとめる役割を引き受けた。榛名町では、町民自身がまちづくり活動に関して事業を提案し、小さな自治の理念に合致する事業を選び、支援を行うこととなった。その審査委員長として、各事業のプレゼンテーションを実施し、実現可能な企画を選出して資金援助を行った。

本稿では、高崎市の検証事業に関して詳細に報告する。高崎市は松本源治高崎市区長会長を委員長とする総勢26人の「小さな自治」支援事業検討委員会を立ち上げた。区長会、長寿会、婦人会、保健推進、民生・児童委員、社会福祉協議会、子ども会、体育振興会、環境保健、防犯協会、緑化運動推進、消防団、女性防火クラブなど、高崎市で活動する各種団体の代表が集まったの委員会であり、そこに、オブザーバーとして筆者が関わった。事務局は総務部庶務課が担当した。

委員会は以下の日程や内容で、全7回開催された(図表3)。そのほか、調査分析、報告書や提言作成のために、ワーキンググループとして、筆者を中心に高崎経済大学大学院地域政策研究科の3人の大学院生と地域政策学部学生の協力を得て大宮プロジェクトチームを編成し、調査分析を進め、原案を作成した。

図表3 「小さな自治」推進検討会議の概要

回数	開催日	協議内容
第1回	平成16年10月26日	○委員及びオブザーバー等の紹介 ○本事業の主旨や内容、今後のスケジュール等の確認
第2回	平成16年11月12日	○本会のオブザーバーである大宮登(筆者)による講演会 ○各種団体の関係者にも参加を募り、「小さな自治」についての理解を深める
第3回	平成16年12月21日	○各区長へ依頼した町内会活動に関するアンケート調査の中間報告 ○コミュニティ組織の先進地事例(新潟県豊栄市)による検討 ○各種団体の活動内容の確認や、本市の人口推移等についての現状報告
第4回	平成17年1月25 ～26日	○コミュニティ組織について先進地である新潟県豊栄市へ視察研修を行い、今後の検討委員会への参考にする ○新潟総合学院(NSG)とアルビレックス新潟の事業展開について研修を行い、地域に根ざした「まちづくり」の政策を学ぶ
第5回	平成17年2月22日	○大宮登(筆者)による視察研修会の結果報告 ○本市にあったコミュニティ組織やあり方等についての意見交換
第6回	平成17年3月28日	○最終的な事業検証提案 ○理念、方法、今後の展望などで最終的な意見交換
第7回	平成17年8月1日	○報告書の完成とその報告 ○今後の方針を確認

(2) 高崎市「小さな自治」支援事業実施の動機

委員会では、多くの議論を重ね、高崎市で「小さな自治」支援事業に取り組む動機を、図表4のように、①地域コミュニティが抱える課題、②新たな地域コミュニティ組織を検討する「小さな自治」の2つの視点から位置づけた。

私たちの地域社会は、少子高齢化や都市化の進展によって、コミュニティが弱体化し、治安の悪化や地域の教育力の低下が問題となっている。また、市町村合併が進展することによって都市規模が拡大し、顔の見える範囲での地域の人間関係の再構築が重要な課題となってくる。ここに、新たな地域コミュニティ組織を再生するという課題が浮上している。

そこで委員会では、高崎市の町内会が最小で20世帯、最大で1,418世帯という大きなばらつきが生じていること、治安の悪化や少子高齢社会に備えるための安心安全なまちづくりが緊急課題となっていることなど、地域コミュニティが抱える課題として、①町内会のばらつき、②高齢社会の課題、③少子社会の課題、④治安の悪化、⑤地域の教育力の低下、⑥合併後の都市づくり、の6つの課題を提示している。

それらの課題解決の一方策として、新たなコミュニティ組織を検討する「小さな自治」を高崎市に実現する可能性を考えてみようとしたのである。

(3) 高崎市「小さな自治」支援事業の検証概要

こうした目標を持って、高崎市の「小さな自治」支援事業は展開された。その検証概要に関しては、図表3の会議の概要でも若干分かるが、内容的に見れば、①町内会アンケート調査、②先進地フィールド調査、③コミュニティ自治会の理念構築と具体的提言、の3つに分けることができる²⁾。

①地域コミュニティの現状把握と町内会アンケート調査

まずは、地域コミュニティの現状把握を実施した。町内会長から協力を得て、町内会の現状を把握するための町内会アンケート調査を実施した。3年前の調査との比較も含めて、分析を行った。

②地域づくりに関する先進地フィールド調査

新潟県豊栄市と兵庫県宝塚市の視察を実施した。中学校区を軸に地域コミュニティ再生に取り組んでいる豊栄市には、松本委員長を始め検討委員の多数が参加し、小学校区を軸としている宝塚市には、大宮プロジェクトチームを中心とした調査団をつくり、視察研修を実施した。

③高崎市におけるコミュニティ自治会の理念構築と具体的提言

高崎市の住民自治組織構築のための原案を作成した。「コミュニティ自治会」として、考え方を整理し、組織の単位などについて具体的に提案した。住民自治組織の単位、住民自治組織の活動拠点となりうる公共施設、組織を形成する際の各種団体の整合性、現在ある町内会と住民自治組織の関わり合い、住民自治組織の運営費（会費の徴収）、行政の役割と住民自治組織の役割などについて、提言をまとめた。以下、その提言内容について少し詳細に紹介する。

(4) コミュニティ自治会の提唱³⁾

1) コミュニティ自治会の範囲

コミュニティ組織について、コミュニティの再生が重要であること、住民自治の拡充が主眼であることの意味合いから、最終的に「コミュニティ自治会」という呼称をつけた。

コミュニティ自治会は、概ね小学校区単位で組織することを提案した。その理由として、町内会単位では規模にばらつきがあり住民自治の単位としては小さすぎることに、また、高崎市では一小学校区内に一公民館があり、市制 100 周年記念事業として小学校区単位での地域まちづくり事業を 5 年間継続してきていること、さらに、平成 16 年から「地域安全自主パトロール」が小学校区単位で行われていること等を理由に、コミュニティ自治会の組織範囲を小学校区とした。

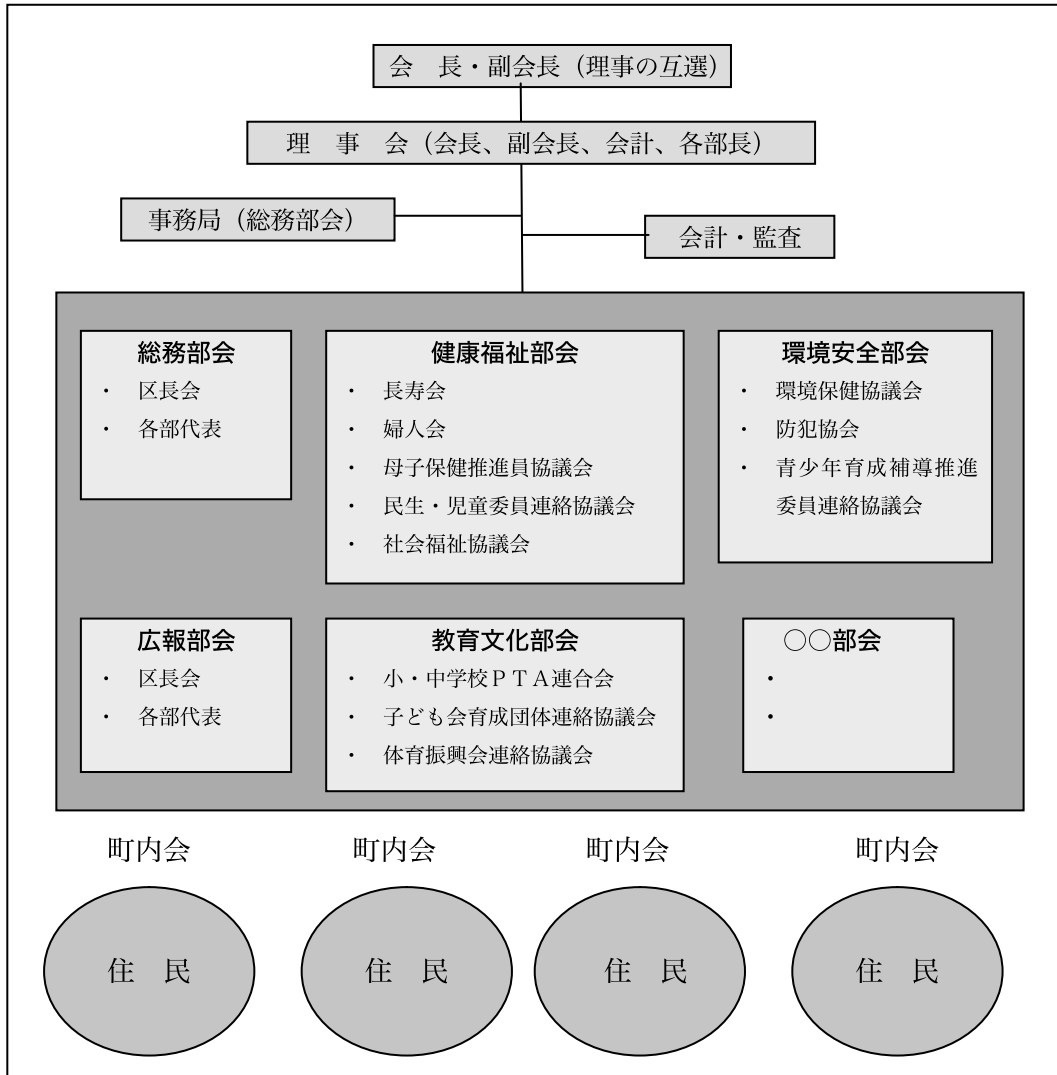
図表 4 高崎市の事業実施の動機

<p>(1) 小さな自治支援事業の経緯 (省略)</p> <p>(2) 地域コミュニティが抱える課題</p> <p>高崎市では平成 17 年 3 月現在、342 の町内会を設け、各町内会の代表者である区長をはじめ、各種団体の協力のもと、市民に対する市政の伝達や市政への意見の反映を図り、各分野において、効率的な行政の推進に努めてきた。しかし、時代の急速な変化に伴って、地域コミュニティの在り方を大きく転換しなければならない多くの問題が生じてきた。例えば、以下のような課題が山積している。</p> <p>① 町内会規模のばらつき：地域によっては町内会の規模が大小様々であり町内会の運営に支障が生じている。同じ町内会といっても、最小では 20 世帯、最大では、1,418 世帯と大きく異なり、同じ役割を果たすにはあまりにも環境格差が大きい。</p> <p>② 高齢社会の課題：高齢化の進展により寝たきりの老人や独居老人が増加しており、これからも増加の一途をたどることになる。高齢社会の安心安全な生活には、地域コミュニティの協力なしでは解決できないことが多い。</p> <p>③ 少子社会の課題：少子化の進展により子ども育成会員数が減少し活動が困難になっている。子供が少なくなり、町内会単位では子供のための各種行事ができない地域が増えている。</p> <p>④ 治安の悪化：都市化などの影響により治安が悪化し、小学生殺害事件に代表されるような悲しい犯罪が身近に起き始めている。地域住民の安心安全な暮らしを守るために、学校教育と直結する小学校区単位で効果的に活動ができる、地域住民による顔の見える範囲での自主防犯組織が有効となる。</p> <p>⑤ 地域の教育力の低下：個人化する社会の中で、近隣相互の関わり合いが少なくなり、地域における人間関係の希薄化も進行し、地域活動の運営に支障をきたしている。子供たちも大人たちも、遊びや行事を通して地域の多様な人とかかわることにより形成される総合的な人間力が育ちにくい社会構造となっている。</p> <p>⑥ 合併後の都市づくり：市町村合併が 2006 年 1 月に実現するが、合併後の新高崎市において 500 を越す町内会や会長職がいる現在の状況では、町内会長の集会を開催するのも容易ではない事態が生じる。新高崎市の新たな枠組みで、住民自治や団体自治の在り方を検討し、編入旧町村の地域コミュニティの課題も含めた、きめ細かい住民自治の在り方を検討する必要性がある。</p> <p>(3) 新たなコミュニティ組織を検討する「小さな自治」</p> <p>このように、市民ニーズの多様化、価値観の多様化、市民の行動範囲の広域化などが、これらの地域社会の環境変化を一層推し進め、従来の各種団体個別の運営・活動方法では十分な対応ができず、環境・教育・防犯・防災など、各分野において新たな体制を構築し、様々な課題に対応していかなければならない状況となっている。</p> <p>そこで、高崎市では、人と人との豊かな交流を促進し、地域の各種団体が力を合わせて連携・協働しながら、よりよい地域社会づくりを目指すため、この「小さな自治」支援事業検討委員会を立ち上げ、新たな時代のコミュニティ組織のあり方をめぐり調査・研究を行うこととなった。</p>

2) コミュニティ組織の体制（図表4参照）

コミュニティ組織体制として、図表5のようなイメージを提案した。基本的には小学校区内にある町内会の各種団体総参加のもとで、32校区にそれぞれの「コミュニティ自治会」を組織し、その中に、理事会と部会を設置し、コミュニティ自治会内での地域づくり計画の策定や活動を実施することとした。その内容の概略は次の通りである。

図表5 コミュニティ自治会（小学校区単位）のイメージ図



① コミュニティ自治会の設置

今までの町内会の活動は存続させ、新たに小学校区単位のコミュニティ自治会を設立し、町内会の各種事業を支援するとともに、町内会の枠を越えた地域の活動や事業を活発に展開する。そのた

めに、地域の各種団体と連携し、顔の見える範囲で、地域住民総参加で地域課題を解決し、暮らしやすい豊かな地域を創っていく。原則として、各町内からコミュニティ自治会に役員を一人ずつ出して、現町内会を基盤にした新たな統合（協働）組織をつくる。

② 理事会の設置

コミュニティ自治会には、会長、副会長、会計、部会長で組織する理事会を設ける。会長は理事の互選で決定し、理事会では各部会の事業報告やコミュニティ自治会に関する全体的な管理運営等を決め、温度差のない組織づくりを目指して行く。

③ 部会の設置

コミュニティ自治会には、総務、広報、健康福祉、教育文化、環境安全等いくつかの部会を設け、部会長を選任し、各分野で専門的な活動を実施していく。部会は各種団体の代表者等で組織し、各種団体が地域内で活発に事業ができるための支援を行い、同時にまた、各種団体が協力して取り組まなければ解決できない地域も問題や課題を話し合い、解決に努めていく。

④ 連携事業の展開と地域づくり計画の策定

小学校区全体で、校区の課題を解決し、地域づくりを推進していくための事業や活動の計画・実践を行う。この部会を設けることにより、各種団体と連携が取れ、地域の特色を活かした活動が可能となる。将来的には地域別の地域づくり計画を策定して、行政に反映させることが期待できる。住民自身が自分たちの地域を自分たちで創るという住民自治の基盤が形成される。

3) コミュニティ自治会の施設

コミュニティ自治会の施設として、高崎市の特長を活かし、32校区にある市の公民館を拠点とする。本市には32の小学校があるが、小学校区ごとに市の公民館も設置され、市の職員が配置されている。この小学校区にある32の地区公民館を最大限活用して、コミュニティ自治会活動の拠点機能を充実させていく。

公民館は、本来、生涯学習や社会教育施設として設立されたものであり、地域の社会教育を推進する重要な拠点として活用されてきた。しかし、今日、文部科学省生涯学習局においても、「地域づくり支援室」を開設し、公民館などの既存施設を地域づくり活動に有効活用することを推奨している。この方向性を尊重し、公民館を地域づくりの拠点とする。

4) コミュニティ自治会の検討課題

報告書では、コミュニティ自治会を実現していくための多くの課題についてもまとめている。具体的には以下のように6点にわたって、コミュニティ自治会の課題と町内会の課題を提案し、それに対する一定の解決可能性を提示した。ここでは、紙面の関係上、課題だけを載せることとする。

① 各種団体の地区単位について

現在の各種団体は必ずしも、小学校区で活動しているわけではない。効果的な組織運営を行うた

めに、各種団体の活動単位を小学校区に再編することが課題となる。

②コミュニティ組織の運営費について

現在は各町内会で町内会費を各世帯から徴収しているが、コミュニティ組織の運営費についても各世帯から別に徴収するのか。各町内会から一括してコミュニティ組織へ運営費を徴収するのか。コミュニティ組織に対して行政から補助金は交付されるのか。運営費に関する検討が必要である。

③教育施設（市地区公民館）の利用について

教育施設である公民館をコミュニティの拠点施設としてどのように利用できるか。コミュニティの事務局として公民館に職員を配置し、行政とコミュニティの協働によるまちづくりを実施するためには何が課題となるのか。

④町内会の活動・運営について

町内会の活動・運営については、現行どおり継続し、町内会では解決できない広域的、長期的な問題や課題についてコミュニティ自治会で解決していくという役割分担がうまくいくのか。

⑤町内会単位の役員選出について

町内会単位の役員選出について、規模の小さい町内会では、役員の選出に苦慮しているため、コミュニティ自治会の中で、役員選出の工夫ができないだろうか。町内会の統廃合について、コミュニティ自治会の中で、相談し、地域の町内会で解決できないだろうか。

⑥コミュニティと町内会の連携について

コミュニティと町内会が協働し、連携していくために、定期的に連絡会議を開催できないだろうか。町内会の意見をコミュニティ自治会にどのように反映するのか。

おわりに：地域再生と「小さな自治」

平成 17 年 8 月 1 日、筆者は提言書を印刷・製本し、委員会に最終的に提出した。報告書の最後に、今後の活動として、「コミュニティ施策の専任部署、体制の必要性」を明記した。今回の提言活動は総務部庶務課の管轄の仕事として行ったが、今後本格的にコミュニティ施策を実現するためには、専任の部署や職員の配置が必須条件であると感じさせられた。現在、地域では各種団体がそれぞれの目的と、組織、財源を持ちながら活動している。それらの各種団体を統合してコミュニティ自治会を創設するためには、既に述べたように、多くの課題をクリアしていく必要がある。地域づくり課を設置し、地域づくり条例を制定し、地域担当制を導入するなど、市民や市職員が地域活動に積極的に関与する体制を整え、本格的に取り組まない限り、コミュニティの再生はあり得ない。そうした体制を整えて後、実現に向け努力を継続することが必要となる。

しかし、もっとも大切なことは、地域住民が地域アイデンティティ（愛着）を持って、地域課題解決に向かうという住民自治意識を育てることであろう。公共的なことを行政にひたすらお任せしてきた「お任せ民主主義」をやめ、住民自らが主体となってコミュニティ再生活動に取り組み、協

働（Co-Production）を仕掛けていくことが望まれている。顔の見える小学校区を基盤にした地域再生の活動は、市町村合併の形がようやく見え始めてきた現在、いよいよ「これからが本番だ」といえる⁴⁾。

（おおみや のぼる・高崎経済大学地域政策学部教授）

注)

- (1) このあたりの分析は、『月刊 自治研』（2003/7）自治研中央推進委員会、所収の論文「群馬県の市町村合併と小さな自治の取り組み」（大宮登、新井直樹共著）に加筆修正した。
- (2) 『平成 16 年度高崎市「小さな自治」支援事業検討委員会提言&報告書』2005 年 3 月、p4
- (3) 同上、p 6-11 参照。
- (4) 『自治研』では、2003 年 4 月号から 2004 年 12 月号まで「「小さな自治」に学ぶ」という連載を行っている。そこで全国各地の住民自治活動が詳細に紹介、分析されている。

