

市町村合併時代の地域自治を考える

(財)えひめ地域政策研究センター

研究員 福嶋 康博

現在、地方分権の進展や市町村合併による行政区域の拡大など社会環境の変化に対応して、地域に係わる事項は、地域で考え、自らの決定により推進していく自立（自律）した地域社会の形成に向けた取組みが求められている。その一つとして、市町村合併による市町村行政の規模拡大・新体制整備が進みつつある。全国では新しい自治組織のあり方に関する議論も盛んであるが、本県ではあまり聞かれない。

そこで、今後、愛媛県内で新たな地域自治に取り組んでいく場合の参考とすべく、その必要性、考えられるイメージを整理した後、全国各地における事例と、その過程において市町村行政がどのような役割を担ったのか、見ていこう。

1 なぜ地域自治か

(1) 行政頼みではだめだと早く気付くこと

今年度は市町村合併本番の年である。合併後の姿を展望すると、市町村行政の側では行政運営の都合から、（総合）支所を設置するなど、一定の組織体制の整備が予定されている。

一方、それを受け止める住民サイドではどうか。新たな市町村の「かたち」に合わせて、住民サイドの体制を見直そうという動きは残念ながら鈍いと言わざるを得ない。

地域での自己決定・自己責任の経験を積む前にやってきたのが今回の合併といえるかもしれない。今まで

は市町村への要望や陳情を行い、市町村はそれを受け止めることが「きめの細かさ」と評されてきた。市町村行政がかなり手厚いケアをしてきたといえる。しかし、合併後、継続的にその地域のことを考えてくれる行政職員が確保されなくなる恐れがある。「総合支所」等でカバーするにしても、やがて来る財政危機から行財政改革のための組織機構の簡素化が、程度の差こそあれ、それこそ「避けて通れない」とみておいたほうがよいのではないか。結局は、「周辺部の声が届きにくくなる」しかなくなるのか。そのことに早く気付いて、それをカバーする仕組みをつくり、住民による「自治」の経験を積んでおかないといけないのではないか。

(2) 全国的には、「地域内分権」が議題に

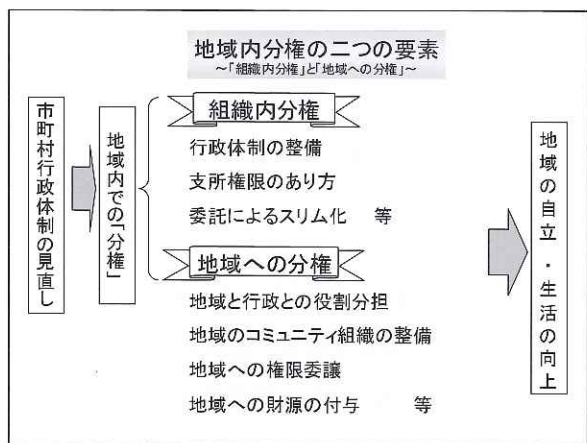
全国を見渡すと、「地域内分権」ないし「都市内分権」が現在ホットテーマの一つとなっており、合併協議会に小委員会を設けて検討している事例¹⁾や、庁内ワーキンググループにて検討している事例²⁾がある。その議論の中身を見ると、①自治体組織内部の分権（支所の権限・財源強化等）と②地域コミュニティへの分権（地域でできることは地域で行い、そのための一定の財源の保障も検討する）の二つに分けられ、両者は表裏一体、不可分の関係にある。（図1）

愛媛県内においては、残念ながら、伊予地区（伊予市・中山町・双海町）で自治組織の検討が公式に掲げられている以外には事例がない。本質は、地域の運営をどうしていくかということであり、この模索・検討

は、合併に関わりなく永遠の課題ともいえる。

そこで、以下、地域の住民自治の姿を模索してみよう。

図1



2 新しい住民自治組織のイメージ

(1) 既存組織再編の必要性はあるのか？

まず、組織としてどのような形が考えられるだろうか。

ア 既存自治組織との関係

区長制などの既存の自治組織を合併後も大切にしたいとの声も聞かれるが、これは市町村行政との連携・陳情の窓口を保ってほしいという要望であろう。さらには、市町村からの「連絡」、配り物等の「広報」の役割を担うのみならず、地域の要望を聞いてほしい、「広聴」にも配慮してほしいということにほかならない。

特に、町村部では従来から市町村行政との関係が密であり、こうしたことにも配慮していく必要がある。ただ、既存の自治組織単体では規模が小さく、また運営が固定的・前例踏襲的、少数の役員に過度に業務が集中するなど、その問題点も少なくない。

イ 組織体制の見直しの必要性

防災・防犯・青少年教育など、行政側で作った地域単位の組織もかなりあるが、その多くは縦割りで構成され、役員の兼務も少なくなく、過重な負担が生じている。そして、結果として役員の成り手が少なくなる

一因ともなっている。こうした役職の関係をすっきりさせるとともに、新しい人も参加しやすいような仕組みづくりが求められている。

全国で検討されている地域自治組織の例を見ると、多くは地域代表者の集まりである地縁組織に地域を単位とした女性団体や青少年教育関係団体などの「機能割」組織を加えている。その理由は、地域の問題に一元的に対応していくには、諸団体も束ねたほうがよいとされているからである。ただし、親睦・レクリエーション・生活道路・水路等の維持管理などにおいて既存自治組織の果たす役割も依然大きく、それらを併合して一つにということではない。

行政の側においても必要以上に縦割り化された伝達組織や方法を見直すことも必要であろう。

ウ エキスパート・事務局の必要性

末端の既存自治組織では公平に担当するという観点から、役員を一年又は二年の回り持ちとしていることも多い。しかし、持ち回りでは定例行事の実施に手一杯となりがちで、何年もかけて一つの新しいものを作り上げるのには向いていない。

このように考えていくと、地域自治組織にも理想的には専担者（エキスパート）が必要であろう。さらに、集落単位組織や「機能割」組織を束ねていくという役割からすると、事務局も必要であろう。

(2) 学校区

次に、「地域自治」を行う単位はどの程度の地理的範囲を指すのだろうか。

心理的なまとまりを象徴していると思われる集会所や小中学校などの数のみをみる。愛媛県内には、集会所が4,199施設、公民館が449館³⁾、小学校368、中学校151⁴⁾（いずれも公立のみ）ある。これらから、平均的な姿として平均人口360人、140世帯の地域を基礎的コミュニティとして、そこには集会所がある。それらが10程度集まり、一つの公民館区や小学校区を形成していることになる⁵⁾。なお、小学校区当たりの人口は市町村によりかなりばらつきがあるが、平均4,000人程度となっている。さらにそれらが2～3集合し中

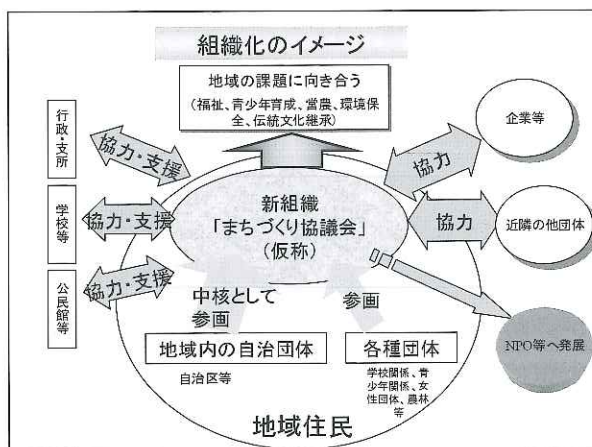
学校区を形成している。

今後、学社融合、地域福祉、地域防災といった課題に地域で対応していくには、一般的に「顔の見える範囲」、もっとわかりやすくいえば、子どもやお年寄りが「歩いて行ける」範囲である小学校区単位程度の範囲で考えるのが最適とされている。住民の意識としても一定の「地域のまとまり」として認識され、幼少時から顔見知りの人が多く、活動もしやすいといわれている。全国的にも都市部・町村部を問わず小学校区程度での取組みが地域自治の効果を生んでいる。

(3) 公民館の活用

小学校区とほぼ近似した区域に「地区公民館」⁶⁾があり、施設（活動の場）、支援組織（公民館職員や地域の団体とのつながり等）なども確保されている場合が多く、これをベースにした活動が考えられる。公民館は教育委員会の所管だが、その大きな役割の一つは地域の人々のつながりを強固にすることであり、「まちづくりの拠点」「地域住民の交流拠点」という観点からは、広義の社会教育の場として、もっとコミュニティセンター、あるいは地区活動センターに近い存在が望ましいと考えられる。後で見るように、公民館と自治組織とがセットになった「自治センター」あるいは「地区センター」が今日の一つの流れとなっている。

図2



3 組織化の進め方のモデル

(1) 二つのモデル

では、具体的に組織化を進めていく場合にどのような道筋が考えられるのだろうか。

今日の愛媛県内の状況を見ると、基本的には行政(のトップ)がコミュニティ作りの必要性を感じ取り、新たなコミュニティ組織の立ち上げを促す方式が考えられる⁷⁾。

さらにその進め方としては、①自治の積み重ねを背景に市町村内全域で一斉に進めるパターン(一斉移行型)と、②モデル地域を設定し重点的に支援していき、その成果を援用し他の地域の組織化を誘発していくパターン(モデル波及型)の二つが考えられる。

以下、それぞれの具体例をみていこう。

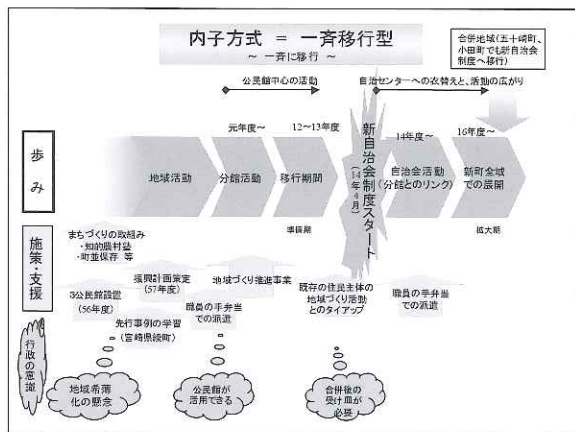
(2) 一斉移行型 内子町モデル

本県の内子町(人口11,200人)は、地域づくり活動の盛んな地域として知られているが、かねてより交流のあった宮崎県綾町の事例等を参考に、平成元年頃から自治会の組み換えを意識し始め、公民館分館を配置、分館単位の地域づくりの取組み等を背景に、平成14年に自治会制度を立ち上げた。

以前から75の自治区による自治を行っていたものの、①周辺地域で高齢化が特に顕著で、今後の地域自治活動を展開していくには組織再編の必要性を感じていたこと、②町村合併を控え、行政との関係が疎遠になることが懸念されたこと、③財政が窮屈になり、行政が総てを担うことができなくなったこと、④地域活動への補助金の支出のあり方の見直し——などから、公民館分館単位で24~26前後の自治区を束ねる形で、新たに「自治会」を立ち上げ、公民館分館(18館)とセットにした。さらに、3箇所を「自治センター」として、自治会活動等のサポートを担うこととした。

移行には、住民説明一年、地域計画づくり一年をかけた。一斉移行であったが、当初、まちなか地域(旧内子村地域)は反応が悪かったが、次第に軌道に乗ってきているとのことである。

図3



なお、内子町は平成17年1月に五十崎町、小田町と合併予定であるが、2町においてもほぼ同様の形態で組織整備を行い、平成16年4月から新自治会方式に移行している。このほか、類似の仕組みを近隣の肱川町、長浜町などでも検討している。

(3) モデル波及型 宗像市モデル

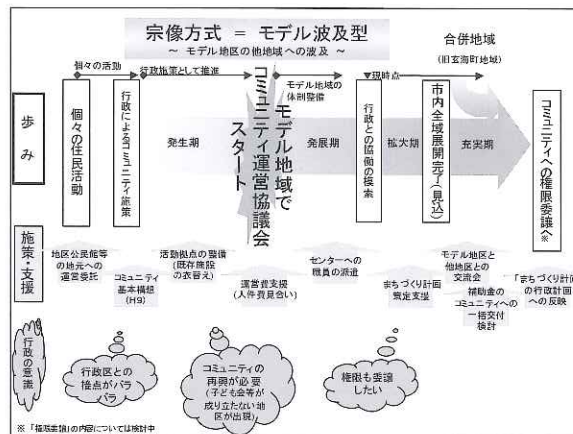
福岡県宗像市は、福岡市と北九州市に挟まれた人口9万人の中都市である。同市においては、地区公民館の地元への運営委託など、従来から行政と住民・団体とのパートナーシップの関係ができていた。また、県のモデルコミュニティの取組も行われていた。しかし、少子高齢化が進むなか、既存の行政区を中心としたコミュニティ組織の再編の必要性を感じており、さらに自治区等との接点が各課にまたがるという問題も生じていた。

このため、平成12年度に小学校区を基本として3地区をモデルケースとして自治会や地域団体を再編して「コミュニティ運営協議会」を立ち上げ、「コミュニティセンター」を拠点とした活動を促進していった。その成果も踏まえ、全地区でのコミュニティ組織の立ち上げを促していった。また、コミュニティと市行政との協働のあり方（補助金、行政のサポート、権限委譲等）についても試行ないし検討中である。⁸⁾

平成15年4月に合併した旧玄海町地域でも組織化を呼びかけており、今秋には旧宗像市地域を含め市内全12地区で出揃う見込みである。

なお、宗像市の取組みは合併をにらんだものではないが、コミュニティへの権限委譲とのからみもあって全国から注目されている。

図4



(4) 両事例から得られる教訓

二つの事例から組織化あるいはその後の活動から得られる教訓は次のとおり。

① 小学校区・旧村程度のエリアを対象とする

いずれも小学校区又は旧村（昭和の合併前の町村）地区で行われていた活動がベースとなっている。特に、町村部では小学校区が、旧村の区域とほぼ近似しており、人々の意識の上でも一定の「まとまり」がある。このことから考えると、今回の合併前の市町村のサイズですら、住民自治の仕組みを取り入れるには大き過ぎるのではないと思われる。

② 行政施策を巧みに織り交ぜる

行政主導であるため、手法として行政施策を織り交ぜることができる。

具体的には、地区公民館等の公共施設の活用、地区担当職員制、公民館職員との連携、アドバイザー派遣など、施設・人材面では市町村との共同歩調が期待できる。また、「モデル波及型」では、新たなコミュニティ組織が立ち上がろうとする地域に活動費支援などの予算を重点的に充当していくことにより、比較的短期間で組織化できるというメリットがある。

③ 地域に「考えてもらう」ための政策誘導

それぞれの地域で、地域のあり方を考えてもらうため、政策的に誘導している。

一つは、発足時の地域行動計画（まちおこし計画）の策定である。これは概ね10年程度の間に、地域の現況や課題を踏まえ、その組織が何をするか、それを実現するために構成員がどう役割分担していくかを定めたものである。住民はそうした「計画」を作るのは不慣れであり、行政職員がサポートしていくことが必要である。

もう一つはコミュニティでの計画を行政施策として取り上げてもらうための地域における体制の整え方である。行政に「お任せ」にならないよう、例えば、用地のとりまとめを地元で行う、地域住民が自ら作業を行う（材料（費）支給方式）などがある。

④ 自治意識

行政が呼びかけ、組織をつくるだけでなく、実際に機能していくためには、住民自身に高い自治意識が備わり、主体的に係わっていくことが欠かせない。また、優れたリーダーがいることも要件となる。リーダーのサポート役としては、リタイア期にさしかかりつつある、参加意欲の高い団塊の世代を取り込むことが考えられよう。

ただ、兵庫県宝塚市の例では「（コミュニティ組織を）作るも自由、作らないのも自由」という姿勢で臨んだとのことであるが、コミュニティ組織が全地区出揃うまでに7年要した。また、高知市では最初の取組みから10年経っているが全地区でコミュニティ組織が立ち上がっているわけではないなど、体制が揃うまでには時間がかかることもありえる。今回の自治体大再編においては、「早く」形にするのが得策という判断も働き、しかも自治に関する意識もかなり「成熟」しつつあると考えられ、それほど年月を要しないかもしれない。しかしながら、そこに住む人々の納得を得て、総意として実施していくには歳月をかけた取組みが必要であり、それにはエネルギーを要することを認識しておく必要がある。

⑤ 地区ごとの取組み差の容認、出る杭を伸ばす政策

地区によって取組み差が生じがちである。これまで、自治体内でのそれぞれの地域は平等であり、格差は極力存在すべきではないという考えが根底にあったように思われる。しかし、これからは地域によって取組みの差が生じてむしろ「自然な流れ」と割り切るのみならず、むしろ「出る杭」「伸びようとする芽」を伸ばす施策が求められよう。

⑥ 役員への過重負担を回避

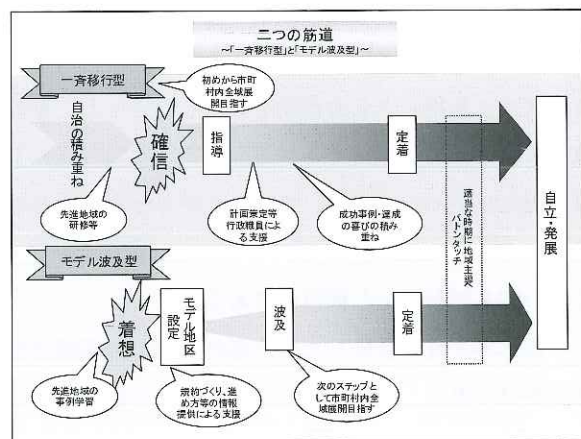
地縁組織では区長等役員への負担が大きく、なり手が少ない原因の一つとなっている。そこで、新たな組織への組み換えに際して、従来より大きな組織となることから、全てが数少ない役員に集中する形を避けるため、「部」制度を導入するなどの工夫が見られる。役員への集中回避のほか、青壮年層や女性の活躍の場の提供による人材の育成等の効果があると言われている。

4 考えられる進め方

(1) 進め方のまとめ

コミュニティ組織整備の二つの進め方を整理すると、「確信—指導—定着—自立・発展」または「着想—モデル地区設定—波及—定着—自立・発展」の二つの筋道に整理できる（図5）。発足当初は「手取り足取り」にならざるを得まいが、地域を育て、適当な時期に地域主導へとバトンタッチしていくべきである。

図5



(2) モデル波及型は都市部に、一斉移行型は農村部に

ところで、地域性や合併のパターンにも多様なものがあるだろうが、そうした中どのような進め方が考えられるか考えてみよう。

農山漁村では今日でも「(行政)区」等の濃厚なコミュニティ組織が存在していることが多く、隣接地区との一種の対抗心もあると思われるため、「一斉移行型」が適用できよう。ただし、「形」は作ったが「活動」が伴わないということにならないよう、適宜フォローしたり、他の地区とのいい意味での横並び意識を刺激するような仕掛け(発表会、広報紙での活動紹介等)を取り入れたりすることが考えられよう。また、農山漁村とはいえ、「まち」の部分、具体的には役場のある町の中心部などではやや意識も異なり、足並みが揃にくいことも考えられる。⁹⁾ ある程度の取組み格差は容認し、「地域活動に汗を流すところが伸びる」と割り切る必要があるのではないか。

一方、都市部では新旧住民が混在し、行政区等のコ

ミュニティ意識も希薄となりがちであることから、公民館活動の活発な地区をモデル地区としてピックアップして新たな組織化を図る方式(モデル波及型)が考えられよう。なお、一つの市の中でも旧市街と農村に新住民が入り込んできた新興住宅地、あるいはその周辺の地域とでは当然進め方は異なって来よう。

もちろん、地域は都市か農村かという二分法で完全に分けられるものでもなく、地域の実情に応じて考えていく必要があるだろう。

一方、合併のパターンとしてはどう考えられるだろうか。次の3つのパターンで整理しよう。

①都市どうしの合併

②都市と農山漁村との合併

③農山漁村どうしの合併

それぞれ考えられる進め方として、表2の方式が考えられる。現実には都市と農山漁村とが合併するケースが多いだろうが、農山漁村の側としては地域自治の

表1 都市部と農村部の進め方の違い

	農 山 漁 村	都 市 部
住 民	<ul style="list-style-type: none"> ● 住民の移動が少なく固定的 ● 共同体意識がある ● 高齢化が相当進展 ● 青壮年層は半ば義務的に参加(消防団、青年団等) ● 戸建住宅が大半 	<ul style="list-style-type: none"> ● 新住民と在来住民の混在 ● 共同体意識が希薄(個人主義的意識が支配) ● 青壮年層が多数居住しているが、ヨコのつながりが希薄 ● 共同住宅が多い
役 員	<ul style="list-style-type: none"> ● 役員が長期在任か、回り持ちかで二分 	<ul style="list-style-type: none"> ● 長老役員と住民とに距離
活 動 の 場	<ul style="list-style-type: none"> ● 地区公民館等が地域の話し合いの場、地域づくりの場、精神的な拠り所として機能している 	<ul style="list-style-type: none"> ● 公民館がカルチャーセンター化しつつある(利用頻度に差がある)
行政との関係	<ul style="list-style-type: none"> ● 市町村行政と密接に係わっている 	<ul style="list-style-type: none"> ● 住民連絡機構と割り切っている面がある(介入していない) ● 近年ではNPOとの関係を強化しつつある
支 援 機 能	<ul style="list-style-type: none"> ● 農漁協・商工会等の人的・物的な支援が大きい 	<ul style="list-style-type: none"> ● NPO等も芽生えつつあるが、自治組織との関係は確立されていない
考えられる進め方	既存コミュニティを活用、意識の醸成を図りつつ、準備(移行)期間において一斉移行型で展開	モデル波及型を基調として、地域意識の盛り上げに期待

表2 合併パターンと考えられる進め方

パターン	考えられる進め方
①都市どうしの合併	モデル波及型
②都市十農山漁村	モデル波及型 (既存の自治の取組みを強く アピールする)
③農山漁村どうし	一斉移行型。 揃にくい場合はモデル波及型

取組みが埋もれてしまわないうちに、その実績を強くアピールしていくことが必要となるのではないか。また、市街部においても特徴ある取組みが行なわれている場合、モデル地区として採択されるよう働きかけていくことも考えられよう。

(3) 基本は地域と行政との二人三脚

今回、わかりやすくするため、「一斉移行型」「モデル波及型」の二つにパターン化した。しかし、物事は水と油のようにクリアに分けられるものでもない。例えば、「一斉移行型」と規定した内子町の取組みをみても、同町石畳地区では当初「思う会」が有志10数名によって作られ、自らが資金を出し合って水車を復元させる等の活動を行ってきた経緯がある。一方的に行政が旗を振るのみでは空回りになってしまう。つまり、基本は行政と地域住民との「二人三脚」なのである。

おわりにかえて

県内には、農村、漁村、山村、都市近郊、市街地、新市街地、新興住宅地など、さまざまな地域がある。しかも、それぞれに何らかの自治の歴史を有している。こうした歴史や、より大きくは地域文化を無視しては地域の個性は失われてしまう。

自治組織で担う地域活動そのものについても、全ての地域がデパート的に行うのではなく、特徴のある活動を行えばよいのではないか。例えば、全ての地域が交流人口の獲得を目指した「外向き」の活動に傾斜す

るする必要は決してなく、地域美化・環境保全、伝統文化の継承・歴史の顕彰など「内向き」の活動でもよい。

要は、体（地域や住民の生活）を服（用意された仕組みやルール）に合わせるのではなく、「体」に合わせた「服」としていくことが大切ではないか。

今回提示したいくつかのモデルや進め方のポイントを参考に、愛媛県内に一つでも多くの本来の自治組織が立ち上がってもらいたいと考えている。

《脚注》

- 1) 例えば、山口県岩国地域合併協議会（法定、平成17年2月頃合併を目標としている）、鳥取県鳥取東部9市町村合併協議会（法定、平成16年11月合併予定）、宮崎県宮崎・佐土原合併協議会（法定、平成17年1月合併予定）。
- 2) 例えば、長野市や飯田市（長野県）。
- 3) 平成15年3月31日現在「公共施設状況調」による。ただし、「集会所」には、「会館」等本来集会所を目的として設置されている施設のほか、その他の施設においても一般住民の集会等に供している集会所部分があればすべて計上されている。
- 4) 平成16年5月1日現在「学校基本調査」による
- 5) 公民館の位置づけは市町村によってやや異なり、集会所に替わるものとして位置づけている町村もある。
- 6) 公民館は社会教育法に基づき、自治体が設置するものと、法に基づかない「自治公民館」とがあり、外見上はほとんど見分けがつかない状態であるが、ここでは法の規定に係わず、機能に注目して、それらを総称した概念として扱う。
- 7) 全国各地の新たな自治組織へ向けての進め方をみると、ある地区の村おこしの活動から活動の幅を広げるとともに、既存コミュニティからの信頼を得て、名実ともにその地域を代表する自治組織として認知されるという形がある。いわば、「下からの組織化」「ボトムアップ型」とも呼ぶべき事例である。例えば、広島県の高宮町の川根地区（合併して安芸高宮町となった）、同県石町の永野地区等がよく知られている。
- 8) モデルとなった3地区のコミュニティセンターへ試験的に市職員を常駐させ、コミュニティ活動のサポートと相談業務に当たらせている。これにより、コミュニティセンターに住民活動拠点と市の窓口の両方の機能を持たせている。なお、これらについては、その評価を行い、他地区で実施していくかを判断することである。また、各種団体への補助金については、コミュニティへの一括交付とし、コミュニティの判断で団体への配分等行うことにすることを計画している。
- 9) 中心部とそれ以外の周辺部とで、まちづくりに関する意識の差や歴史的な経緯から、取組差が生じ、組織化の足並みが揃にくいといった例がある。例えば、岡山県高梁市では旧市街地の旧高梁地区のみ新たな形のコミュニティ組織が立ち上がっていない。

《参考文献》

- 愛媛県「合併市町村のあり方調査研究報告書」平成16年3月
河内紘一「合併に備えた地域づくり～スタートした自治会制度～」
ECPR NO.6 2002春号
山中義岳「市民自治のコミュニティをつくろう」ぎょうせい、平成15年11月
藤日節夫「協働型まちづくりと地域自治～内子町を事例として～」調査月報IRC 2003.7
山崎丈夫「地域コミュニティ論」自治体研究社、2003年