

中山間地域における住民自治の確立に関する一考察

—— 住民自治組織の可能性と自治体職員の役割 ——

M031815 神田嘉文

1. 研究の背景と目的

中山間地域では、持続可能な地域づくりに苦悩している。巨額の財政赤字を抱える国には、最早これまでのように地域を支える余裕がなく、政策的にも地方の自治力に期待せざるを得なくなっている。情勢は地域の自立を強く求めている。

「地方分権一括法」によって、上下・主従関係の最大要因であった「機関委任事務」が廃止され、「団体自治」が確立しつつある。しかし、「住民自治」の確立は、これからの課題である。

“平成の大合併”により自治体が広域化する中で、地域の空洞化を懸念して「地域自治組織」が注目されている。

本研究の目的は、合併の有無に関わらず、生活の場において自主的に組織された「住民自治の組織」こそが、住民自治確立の基盤であるという仮説のもとに、中山間地域における住民自治の可能性を考察することである。

2. 自治の主体としての地域自治組織

2-1 住民自治の主体

「自律」と「自己統治」の結合が自治である。地域の自治は、個人の自治を基礎にして、集団の自治、共同社会の自治が重層的に積み上げられた自治の連立構造をなしている。

この「自治の連立構造」を構成する地域自治の各主体は、長らく続いた中央集権システムの中で、中央依存、行政依存に慣らされてきた。いま、「依存」から「自律」への自己変革が強く求められている。中山間地域では、人口減、少子高齢化で自治会・町内会の自治力が減退しており、小学校区など、より広域的な範囲に、包括的な新しい「住民自治組織」を構築することの必要性が高くなっている。

2-2 新しい地域自治組織を考える視点

国のコミュニティ政策は、住民自治を目指したものではなかったが、「コミュニティ」が内包している自治性から、今日的な要請である「住民自治組織」としての可能性を評価できる。

機能面では、「地域共同管理」概念が有効であると考えられる。

その範囲は、概ね小学校区を単位に形成され、自治会・町内会では不足する人材を確保し、自治力の増強を図ることができる。

3. 地区住民組織の事例

以上の視点から、伝来の住民組織を基層とした、より広域的な包括的住民組織の自治について調査した。調査対象は、島根県・大東町、広島県・高宮町の小学校区を範囲とする包括的な住民組織である。

調査の結果、同じ形態の組織であっても活動内容によって、①地域共同管理型 ②コミュニティ型 ③陳情型に分類されることが分かった。この違いは、主に組織設立の動機・目的、行政の住民組織に対する姿勢と双方の関係による。

4. 地域共同管理型の住民自治組織の事例

地域共同管理型の住民組織と判定した高宮町「川根地域振興協議会」について、さらに詳しく調査した。「川根地域振興協議会」は、「土地利用」「建築環境」「自然環境・景観」「社会関係」など広範囲にわたって共同管理に関わり、活動内容も多様に展開されていた。また、住民の自治意識の向上など自治の風土づくりにも配慮した活動もさまざまに工夫されていた。住民組織による自治の可能性を確認することができた。

5. 「住民自治組織」の可能性について

5-1 「住民自治」の可能性

事例調査をふまえて、住民自治組織による自治の可能性を考察した。

地縁的で包括的な住民組織が、「住民自治組織」へ発展する可能性は、①住民自治を志向する組織が存在すること。②住民自治を重視する行政の存在と住民自治支援の体制があること。③自律的個人を育てる活動が展開されている状況下に見出すことができた。

5-2 自治体職員の役割

中山間地域における住民自治の地域づくりは、これから本格的に始まる課題である。こうした状況下では、住民組織の自律・自己統治の活動を支援する自治体職員の役割が特に重要である。

元来、自治体の行政機構は、地域の共同事業の処理を、住民から信託された住民自治の事務局である。その事務を職務とする自治体職員は、地方自治の第一義的目的である住民自治の確立を住民とともに推進する責務を負っているからである。

ここで期待される自治体職員の機能は、①専門性を発揮してのコンサルティング機能と②住民と行政の架け橋となり、地域課題の解決を協働の事業にしていこうコーディネート機能である。