

「まちづくり協議会」を活用して地域力の発展を

2018年1月14日 名和田是彦（法政大学）

1. 自治会の歴史的起源とその標準パターン

(1) 近代的地域社会の編成の標準形：自然集落を地方自治体（村）として認める

(2) 近代的地域社会の編成の日本的標準形：いくつかの自然集落をまとめて地方自治体とした＝「明治の大合併」

守谷市では、旧守谷町、旧高野村、旧大野村、旧大井沢村がこうして生まれた。

(3) 「村」になれなかった集落を、「地域共同管理」（中田實）の基本単位とすべく、民間地域組織を作った（＝おそらく単位自治会・町内会の起源）

(4) 戦後高度成長期の直前の時期に行われた「昭和の大合併」によって、「明治の村」は地域共同管理の基本単位としての地位を法制度上否定された。これを克服すべく地域社会側は連合自治会・町内会をつくった（＝連合自治会・町内会の起源）。

守谷市は、1955年に1町3ヶ村が合併して成立した（当時は守谷町）。

旧町村の地区と新規開発住宅団地を基礎とした二つの地区（北守谷、みずぎ野）の6地区が、守谷市の自治会連絡協議会の支部となっている。

(5) したがって、連合自治会・町内会は「明治の村」であり、しばしば小学校区と一致している。そしてそのようなものとして住民に愛着を持たれており、政策上「コミュニティ」の基本エリアとされることが多い。

今回の市の提案においても、まちづくり協議会の「領域」は、「地区」を基本としつつ、小学校区を目途に地区を複数の領域に区分することも考えられている。

(6) 大都市の場合は、いろいろな要因があって、このような標準形に沿っていないことが多いが、二つの層にわたる民間地域組織が身近なコミュニティを運営しているという構造は共通している。

守谷市の場合も、人口流入が著しく、標準形とはやや異なるが、市内に二つの層の民間地域組織が運営する地域社会があることは共通している。

2. 民間地域組織による地域運営とその歴史的危機

(1) 民間地域組織になぜ地域共同管理ができるのか？

地方自治体は政治権力によって条例制定権と課税権を与えられている。

民間組織にはこれがない。（このほか、法人格がないこと、管轄する地理的範囲を公的に保障されないこと、といった論点があるが、本日は省略する。）

なのになぜ地域共同管理ができるのか？

当該地域の住民の全員が会員だからである。

- (a) 全員が会員であれば会のルール（規約や総会の議決）が地域のルールになる。
- (b) 会費をとって財政を構成し、これによって必要な公共サービスを組織できる。

(2) 地域に会員でない人が出てくると、この民間的ソリューションは成立しなくなる。

- (a) 会員でない人には規約や総会の議決の効力が及ばない。（ゴミステーションの管理の困難など）
- (b) 自治会・町内会が提供しているサービスは（行政サービスと同様に）排除性のないものが多く、会員でなくても受益できる。（防犯灯、地域の美化・清掃活動、お祭りなど）

(3) 今世紀における加入率低下の歴史的性格

とくに今世紀になって、都市自治体の自治会加入率は急速に低下している。

その原因を探ると、自治会が大きな成功をおさめてきた基礎が掘り崩されている事がわかる。自治会の歴史的危機である。

- (a) 世帯加入性の危機
- (b) ボランティア活動原則の危機
- (c) 自動加入制の危機

3. まちづくり協議会制度を活用して地域力の発展を

守谷市が提案している「まちづくり協議会」とはどんな仕組みなのか？

なぜ今必要とされているのか？

(1) 都市内分権とは

まちづくり協議会のような仕組みのことを、「都市内分権」と称する。

世界的に多様な取組みがあり、日本でも今や全国の都市自治体の6割が行なっている。

(a) 都市内分権とは

都市内分権は、市町村合併の不都合に対応するための工夫の一つである。

以下のような仕組みを指す。

1. 合併で大規模化した市町村の区域を（合併前の旧市町村の区域を目途に）区分する。
2. そのそれぞれの地区に行政の出先（地区担当職員の場合もある）やコミュニティセンター等の拠点施設を置く。
3. そのそれぞれの地区に（場合によっては選挙制の）住民代表的組織を置く。

(b) 日本型都市内分権とは ～「参加」と「協働」の地域づくり～

日本の都市内分権は、国際比較的に見て、かなり独自の様相を持っている。

それは、ひとことで言うと、「協働」のための仕組みである点である。

例えば、法定の都市内分権制度である「地域自治区」制度を提唱した、第27次地方制度調査会答申（2003年11月）は、以下のように述べていた。

「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。」

「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、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他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。」

「地域自治組織」というのが、その後の地方自治法改正で「地域自治区」として法定された仕組みのことである。

ここで言われている「住民自治」というのは地方自治論のテクニカルタームであり、「市政参加」のことを意味する。

都市内分権には、次の二つの狙いがあることになる。

1. 「参加」。すなわち、合併で大規模化した都市自治体の中ではややもすると顧みられない小さな地域の声をきちんと市政に届け、市政全体の中で尊重してもらうこと。
2. 「協働」。公共サービスの質と量を、行政と市民との連携・協力によって確保していくこと。

(c) 自治会の再生に資する仕組みである

- ・自治会は民間組織だから、会員だけしかまちづくりの当事者にならない。加入率低下のもとでは、このことがネックとなる。
- ・まちづくり協議会は、あらためて自治会の会員でない人、在住でない人も含めて、すべての人を当事者にした活動を組み立てる舞台となる。
- ・その中で自治会が中心になり、自治会の加入率を上げていく。

- もともと自治会は、地域の課題のうち、行政が取り組まないが、個人の努力ではいかんともしがたいものを広く取り上げてきた。道普請やドブさらいなど、そのうち行政サービスに取って代わられたものもあり、自治会の仕事が減少してその意義が見えにくくなっていくプロセスが、1970年代から1980年代にかけて進行した。
- しかし、バブル経済が崩壊して1990年代以降は、行政サービスが縮小するとともに、個人所得の低迷によって課題を解決する個人の力も低下した。ふたたび地域社会に期待される役割が高まった。

(2) 日本の都市内分権の実際

(a) 1990年代以降の取組みの基本的特徴

- 実は都市内分権的な仕組みは、1970年代からあったが、今日の取組みに直接つながるものは、1990年代に見いだされる。
- その基本的特徴は、バブル経済崩壊後の不況と財政危機という背景から、生活課題の解決に地域として取組むことを目指したところであり、結果として地域福祉的な色彩の強いものであった。
- 守谷市の試みも、地域福祉活動計画の地区別の取組みが先行している。

(b) 効果に関する一般論 ～日本都市センターの調査から～

日本都市センター（全国市長会のシンクタンク）の2013年度の調査によると、都市内分権の効果として、各都市自治体の担当者は次のように回答している。

Q11のSQ2		N=70	
選択肢	回答数	割合	
1 地域コミュニティの活動がやりやすくなった	49	70.00%	
2 いままでできなかつた多額の費用を要する活動ができるようになった	26	37.14%	
3 地域内の話し合いにより、今まで取り組まれなかつた課題に取り組むことができるようになった	56	80.00%	
4 地域内の類似した活動の整理統合が図られた	23	32.86%	
5 地域内の新しい人材の発掘・育成につながった	21	30.00%	
6 歳出削減につながった	4	5.71%	
7 従来の縦割りの助成金等が整理されて住民の事務負担が軽減された	11	15.71%	
8 従来の縦割りの助成金等が整理されて行政の事務負担が軽減された	14	20.00%	
9 その他	5	7.14%	
無回答	2	2.86%	

(c) 協議会活動の一般的な仕組み

守谷市が提案している仕組みも含めて、次のような仕組みが一般的である。

- 範囲：小学校区ないし連合自治会の区域に市域を区分する。
- 協議会の構成：自治会をはじめとした地域の各種団体の代表者、地域で活動する市民公益活動団体、公募委員、地域の学校や専門機関の代表者。地域の様々な立場の人達の知恵を集められるような構成とすべきである。
- 活動の計画づくり：設立の初めから計画づくりをしないほうがよいようだが、守谷市の場合、地域福祉活動計画の経験がある。

- 活動内容：これまで個別の単位自治会ではできにくかったこと（大きな防災訓練など）、協議会での話し合いで認識された地域課題（子どもの貧困問題など）への取組み、ある程度の予算を必要とする取組み（マップづくりなど）、広報紙の発行とその全戸配布、など。
- 活動資金：行政からの何らかの交付金。
- 活動拠点：従来からあるコミュニティセンターのような地域集会施設があるが、意外にすんなりとは活動拠点として機能しない。公民館は社会教育施設としての縛りが大きい。1980年代に整備が進んだコミュニティセンターには、各地区に地元住民の自主管理組織があることが多く、まちづくり協議会との調整が必要。
- 行政の支援体制：各地区に行政の出先を置くケースは少なく、地域担当職員制度が多い。

(3) 地域づくりの新しい動きから

- (a) 日本の都市内分権の活動には、行政からの交付金を使用して、地域住民がボランティアで活動する、という基本的な特徴がある。
- (b) しかし、これだけでは地域課題の解決に十分でない場合が出てきている。
- 特に農山村では顕著。
 - 行政からの交付金では、不足する、あるいは事業目的からして使えないことがある。
 - ボランティアではもはや支えられない。
- (c) ビジネスの手法を用いて地域課題を解決する方向（コミュニティビジネス）
- (d) これに関連して、法人制度の問題も広く議論されるようになった。
- (e) コミュニティ・ビジネスの都市型の一事例としてのコミュニティカフェ
- 「顔の見える関係」を「つくる」場、すなわち、まだ顔の见えていない人たちと気軽に出会える場をつくる。
 - まだ顔の见えていない人たち＝不特定多数の人たち＝公共世界を再建する試みである。
 - 仲間うちだけに自閉しているために担い手が縮小していく一方という活動団体が増えている。外に向かって組織の窓を開くためには何が必要か。
 - 人を、仲間かどうかではなく、単に人であるというだけの理由で尊重するのが人権思想。公共の場は人権感覚を育む場である。
 - 地域福祉活動などで取り組まれているサロンは、こうした公共の場であり、コミュニティカフェは、これを常設化したものとも考えることもできる。
 - こうしたものの必要性をまだ社会の多数は気づいていない。だから民設民営で、コミュニティ・ビジネスの手法で実現するしかない。
 - 近年は、自治会がコミュニティカフェづくりに取り組むケースも出てきた。