

4 広域化する市町村と住民自治のあり方

ポイント

ここでは、市町村合併の論議が登場した背景を、新しい時代の行政体制を構築する観点、及び 地域社会と行政の関係についての新しい考え方の二つの観点から整理し、さらに合併に伴う住民の懸念についても検討する。

そして、合併が新しい住民自治について検討するきっかけを与えているという認識に立ち、市町村が広域化する際の地域自主組織のあり方を前章で示した3つの類型ごとの観点から指摘する。

(1) 市町村合併の論議の背景

(ア) 新しい時代の行政体制を構築する観点から

- ・ 市町村合併が論議されるようになった背景には、様々な事情が存在する。一般的には、地方分権の進展のもとで行政能力や財政基盤の確立や強化、日常生活圏の広がりへの対応などが求められているが、これらの課題に応える有効な手段のひとつが市町村合併であるということが指摘されている。さらに、国・地方を問わず、厳しい財政状況のもとで、行政の一層の効率化が必要であることから、究極の行政改革として市町村合併を位置づける見解もある。これらは、新しい時代の行政体制を構築する観点から市町村合併について論議するものであるといえよう。

(イ) 地域社会と行政の関係についての新しい考え方の観点から

- ・ 一方、地域社会と行政の関係についての新しい考え方の登場を背景にした市町村合併の論議もある。すなわち、これまでの行政体制は、サービス供給主体としての行政が、多様な住民ニーズに応えるために、あるいは次々に発生する地域の問題解決のために、文字通りきめ細かく対応することを前提としていた。その結果、充実した行政サービスが提供されるようになった反面、行政の肥大化、住民の負担の増大、そして住民の行政依存体質の助長といった弊害も生じた。しかし、近年、住民の価値観の多様化や自治意識の高まりなどを背景に、単にサービスを与えられる客体ではなく、主体的に地域の問題に取り組んでいこうとする人々が増えてきた。それらは、旧来の自治会等の地縁組織が中心になったまちづくりや地域おこし活動である場合もあれば、新しいボランティア組織やNPOによる活動である場合もある。
- ・ いずれにしても、地域の問題解決やまちづくり活動については、その全てを行政が決める、実行するという図式から、相応の部分については、住民が主体的に決めて行動し、行政がそれをサポートするという図式に変わり、新たな協働関係が徐々に

発展してきている。こうした住民と行政との関係の変化は、行政の役割に変化をもたらす、今後行政には、地域住民の力だけでは対応が難しい課題に対応できる、より専門性が高く広域的対応を必要とする役割がより強く求められるようになってくる。行政の専門性や広域対応能力の向上につながる市町村合併は、このような地域社会の変化や、住民と行政の関係の変化に的確に対応し、将来の新しい市町村の姿を目指していく上での有効な方策の1つであることにも注目しなければならない。

(2) 市町村の広域化に伴う懸念

- ・ このような事情を背景に、合併に関する議論が進展する中で、「合併により市町村の区域が広域化することで、市役所や役場が遠くなって利便性が低下し、また、地域の意見が行政に反映されにくくなるのではないか。」などの懸念が示されるようになってきたが、こうした懸念には、指摘する論者により、あるいは示される文脈により、様々な事柄が含まれているものと思われる。
- ・ 例えば、合併によって役場が合併前の他町に設置されることにより、役所に出向くために必要な時間や労力が増大するといった時間的・空間的な懸念を指すこともあれば、住民当たりの市町村長や議会議員、職員の数が減少することによって意見反映の機会が減り、行政サービスの水準が低下するのではないかとといった組織運営面での懸念を指すこともある。さらに、これまで馴染んできた職員や組織が変わることによって、気軽に面会して意見を伝えたりする機会が減少するといったコミュニケーション面での懸念を指すこともあるものと思われる。これらの懸念には、行政サービスの水準に関するものと、住民と行政の関係に関するものとが複雑に絡まり合っていると見えよう。
- ・ もとより住民自治は、市町村の区域の広狭のみをとらえて論じられるものではないが、合併が行われる場合には、上述した各側面が相まって、地域社会の住民自治、すなわち自らの居住する地域社会のあり方をその住民の意思に基づいて決定し、住民の暮らしや安全を互いの支え合いによって維持向上していく取組みが、少なからず影響を受けることは確かであると考えられる。

(3) 地域自主組織を基礎とした住民自治の重要性

- ・ 上記のような「合併により住民と行政との距離が遠くなる」との懸念に対処しようとする場合、その手法や施策にはいくつかのアプローチがあり得るものと考えられる。
- ・ 例えば、合併前の市町村単位に支所・出張所等を配置することは、住民の負担を減らし、行政サービス水準を確保する一つの方法である。また、e-Japan重点計画に基づく電子市町村化によってオンライン化される行政手続を、地域自主組織を拠点として整備された端末によって利用できるようにすることも検討に値する。さらに、合併特例法に設けられた地域審議会制度を活用することは、住民の意見反映の確保に資する

方策ということができる。

- ・ こうした行政側からの取組に対し、もう1つの方向として、4(1)(イ)で見たような地域自主組織を主体に据えた対応が考えられる。すなわち、地域自主組織が公共サービスの提供や意見の集約・反映、パブリックな領域での共同活動等を活発に行うことにより、地域の住民が合併に伴う懸念や課題に主体的に関わる仕組みを作り上げるというアプローチである。
- ・ 合併は地域社会の住民自治に様々な影響を与えるものであるが、他方、広域化する市町村における住民自治のあり方を見直す好機であると捉えることもできる。このような見地からは、合併に関する懸念に対し、行政側からのアプローチによって従来のサービスや機能を確保・維持するだけにとどまらず、地域自主組織を基礎とした新たな地域社会の住民自治を構築していくことについても併せて取り組んでいくことが望まれる。

(4) 住民・行政関係の再検討と住民自治

- ・ とところで、4(3)のように、新たな住民自治のあり方に関する論議は、「行政と住民の関係の再検討」、すなわち、これまで行政サービスとして提供されていたものを、住民組織やボランティア組織などが担っていく必要があるのではないかといった主張としてなされることも多い。このような主張は、公的な役割を行政のみならず住民も担っていく方向を目指すことを本旨とするのであるが、ややもすれば住民組織やボランティアによる行政の代替と受け止められがちである。特に、「合併により役場が遠くなる」といった懸念に対し、市町村から自治会等に仕事や役割を移すことによって対処していこうとする主張であると認識されてしまう場合には、こうした受け止め方に拍車をかけることとなる。
- ・ しかし、これらの主張は、先述のとおり、行政と住民との役割分担に関するコンセンサスに基づいて、住民自治の充実を図っていこうとするものであり、合併を契機に、新しい時代の住民と行政との関係を先取りして導入していこうとするものと捉えるべきである。つまり、住民と行政の役割の再検討は、地域の自主性・主体性を尊重し、地域の身近な課題に対し、市町村はもとより住民や自治会など多様な主体が、その持ち味を活かして協力し、問題解決を図るといふ真の住民自治を実現しようとするものなのである。
- ・ このような行政と住民の関係の再検討にあたっては、2(1)で述べたような行政が本来果たすべき役割の枠組みを明確にしたうえで、住民と行政との間で役割分担の論議を重ねる必要がある。その中から、住民が何を主体的に行おうとするのか、住民が担うことの意義やメリットは何か、どのような体制や仕組みで住民が活動していくのか、といったことを確定していくことになる。その際には、行政が一方向的に業務を住民に「委託」したり「委任」したりするという発想は根本的に捨てなければならない。それによって、初めて言葉本来の意味でのパートナーシップ^(注3)が確立するのであり、地域の公共的問題を住民と行政が最適な役割分担で管理するというコミュニティ・ガバナンス^(注4)の確立にもつながるのである。

(5) 広域化する市町村における地域自主組織のあり方

- ・ わが国では、現在まで地域自主組織に関する制度上の位置づけがほとんどなく、市町村ごとに独自の進展を遂げてきたため、例えば自治会等の構成単位、単位自治会等とその連合組織の階層制、行政懇談会等の行政施策の対象となる自治会等の単位、自治会等の意思決定の仕組みなど、その具体的な組織・運営は市町村によって多様なものとなっている。
- ・ こうした制度上の自由さは自治会等が地域の課題に弾力的に取り組む上で便利であったという側面もあるが、反面、2(3)に掲げたような問題点や課題を生じさせる一因ともなっている。
- ・ 今後、広域化する市町村において、地域自主組織を基礎とした新たな地域社会の住民自治を構築していく際には、その増大する役割と機能にふさわしい地域自主組織の組織体制と運営方法を確立することが求められる。

例えば、地域自主組織が相応の公共サービスの提供を行うに足る組織と能力を備えるためには、一定の規模が求められようし、地域社会の重要な課題に関して、住民の意向を市町村行政に反映させる活動を行うためには、誰もが参加しやすい開かれた組織であることや住民意思を適切に集約する手続きや仕組みが必要となるものと考えられる。

(6) 府内の各地域における市町村の広域化と自治会等のあり方

- ・ 以上の検討を踏まえ、3(4)で掲げた各類型の地域において合併が行われた場合に生ずる課題を想定し、現在の自治会等が、地域自主組織として、どのように対応していくことが望ましいのか、現在設けられている行政側からの施策の活用と地域自主組織を基礎とする住民自治の充実の両面から総合的に示すこととする。
- ・ なお、府内の自治会等は、地域により多様な実態があるため、具体的な自治会等を各類型に一義的に当てはめることが難しいことは前述のとおりである。したがってここでは、類型ごとに現れる典型的な課題を想定し、それへの対応策を例示することとし、具体的な自治会等に関する検討は各地域での応用に期待したい。
- ・ また、ここで示す類型ごとの対応策は各類型に典型的と思われるものを採り上げており、他の類型においても参考となるものと考えられる。

類型1 人口が減少し、高齢化が進む地域の自治会等

(ア) 合併に伴う影響等

- ・ こうした地域では、これまでの行政との結びつきが強固であり、役割分担も確立

していたが故に見直しに対する戸惑いや不満が生じやすいものと思われる。例えば「地域に行政の拠点がなくなれば、気軽に地域の実情が伝えにくくなり、地域が顧みられなくなるのではないか。」「各種イベントやまちづくり・むらおこし事業の実施などこれまで自治会等に委されていた施策が、合併協議の結果、画一化されて活用しづらくなり、あるいは廃止されるのではないか。」等の声が想定される。

- ・ 一方で、これらの地域では地域への一体感、愛着が他の種類の地域よりも強いことから、合併等の大きな環境変化を契機に地域づくりの意欲が高まったり、他地域との交流が生まれるというメリットも期待される。
- ・ また、高齢化や若年層の流出の下でも自治会等が維持されてきた地域の場合には、市町村が自治組織の事務機能を事実上代行することなども重要な意味があったと言えるので、引き続ききめ細かな支援を続けなければ、合併を機に自治活動の活力が低下し、自治会等の存続自体が危ぶまれることとなる可能性がある。

(イ) 地域自主組織を主体とした住民自治の方向性

- ・ 合併に際しても、自治会等を単位として行政と連携し、地域社会を維持してきた住民自治のあり方をできる限り存続していくことが求められる。また、高齢化や若年層の減少を補完するため、行政による側面的な支援が引き続き求められる。
- ・ また、これらの地域は日本の伝統的地域文化を保存・継承してきた場合が多いが、今後ともこうした活動を維持・発展させていくため、地域住民とそれを支援するボランティアな主体の活動を行政が側面的に支援する方向が求められている。
- ・ 地域自主組織の組織・運営については、公共サービスの提供を行うにふさわしい規模・能力を備えるため、事情を同じくする近隣の自治会等同士が自主的に連携していくことや、地域社会の意見集約が適切に行えるよう、若年層の参加を促し、役員会を活性化する等の方策が期待される。また、自治会等以外の地域団体・組織との連携やネットワーク化も視野に入れなければならない。

(ウ) 課題等に対する取組み

(行政サービスの提供に関して)

- ・ 当面、行政と住民のインターフェイスがこれまでと大きく変わることを避けるため、旧市町村役場を総合的機能を有する支所又は出張所として位置付け、また、郵便官署事務取扱法に基づき、郵便局において市町村行政の窓口業務を提供することが期待される。
- ・ さらに、一定の規模・能力を有する地域自主組織においては、地域自主組織が公共的な活動をより活発に行うことができるよう、行政側の環境整備や側面支援が求められる。

(住民意見の反映に関して)

- ・ 自治会等の単位での意見集約を継続するため、合併特例法に基づいて設置される地域審議会の運営上、各地域自主組織が意見を述べるができるようにするなど、地域の実情が行政により反映されることが期待される。

- ・ さらに、充実した活動が行われている地域自主組織においては、地域審議会に代わり主体的に意見を集約し提言する役割を担っていくことも期待される。

(パブリックな役割の分任に関して)

- ・ 地域の高齢化が進むとはいえ、多くの元気で様々な経験を積んだ高齢者がいることを生かして、地域活動に積極的に参加してもらえる仕組みづくりが求められる。これにより、高齢者が地域で生きがいを持って暮らしていけることにつながることを期待される。
- ・ そのため、これまで自治会等が担ってきたパブリックな役割を、高齢化や若年層の減少のなかでも十全に果たしていけるよう、地域自主組織が取り組む地域活動に係る事務や連絡調整を市町村職員が担うなど、行政による側面的な支援を継続して行うことが期待される。
- ・ また、地域の物産を製造・販売して地域経済の振興を図ったり、地域住民の日常生活品の販売を行って日常生活の利便性を確保したりするという活動を、地域自主組織が担っていくことも考えられる。

類型 2 人口の流出入が安定期にあり、家族構成や生活実態に均一性が見られる地域の自治会等

(ア) 合併に伴う影響等

- ・ これらの地域は、合併によって市町村が広域化すると、新しい市町村の中では特徴のない地域となって埋もれてしまうことが危惧される。
- ・ しかし、子育てがほぼ終了し、定年退職期を迎える世帯が多い地域では、今後、住民の時間的・経済的な余裕が増大し、その結果として「地域社会に何らかの貢献をしたい」、「地域人として生きがいを持ちたい」等の意識を持つ住民が生まれ、地域社会に対する思いや行政に対する関心が高くなるものと思われる。また、子育てが終了していない世代が多い地域では、教育や青少年問題など、地域住民に直接かわりのある問題を地域が共有できるため、きっかけさえあれば地域全体での取り組みが期待できる。
- ・ また、従来自治会等への加入率が低く、また行政とのつながりも強固でなかった地域においては、新たな地域自主組織の構築や行政との関係の形成の自由度が高いため、合併を機として地域自主組織が活性化し、新たな住民自治のあり方が模索されることも期待される。
- ・ このようなことから、合併後のまちづくりについて積極的に発言したり、パブリックな役割を任う地域活動のリーダーをかって出たりする人材の台頭が期待される。

(イ) 地域自主組織を主体とした住民自治の方向性

- ・ こうした地域は、地域自主組織が主体となって住民意見の集約を図ったり、身近な公共的活動を担っていく能力を有していると考えられるため、合併に際し、行政と自治会等との関係が見直されるときには、現状の確保にとどまらず、新しい住民自治のあり方を模索するパイオニアとなることが期待される。
- ・ この場合、あらためて地域社会に目を向け、地域自主組織を積極的に担おうとする人々が、その意欲を発揮でき、活動しやすく地域住民の意見が適切に反映されるような組織運営が期待される。

(ウ) 課題等に対する取組み

(行政サービスの提供に関して)

- ・ サービスのきめ細かさとともに行政の合理化・簡素化を求める意識が強いことから、住民利便と行政の効率性を同時に高めていくことが期待される。地域の抱える問題が比較的特定できることが多い地域であるので、市町村の特定施策の対象モデル地域に指定するなどして地域自主組織の活動を刺激することにより、問題解決の先進的事例になることも可能となるだろう。

(住民意見の反映に関して)

- ・ 地域の課題、とりわけ合併後のまちづくり等に関して積極的に意見を伝えていくためには、地域自主組織の機動的な運営が必要となる。このため、住民ワーキンググループを設置して随時ミーティングを開いたり、メーリングリストを活用したりするなど、日常的に地域住民の意向を集約する活動を行うことが期待される。

(パブリックな役割の分任に関して)

- ・ 市町村の事務事業を地域の希望や力量に応じて積極的に委託し、あるいは協調実施していく方針を「自治基本条例」や「住民憲章」等で明らかにし、地域自主組織が公共的活動を行いやすい環境を整備することが期待される。
- ・ 例えば、地域自主組織が公共的活動を担う力量の向上を図るため、担い手育成セミナーの開催や資材・機器の貸与などの支援を行うことが期待される。

<p>類型3 人口の流動性が比較的高く、新旧住民の混在する地域の自治会等</p>
--

(ア) 合併に伴う影響等

- ・ 合併後の施設設置や行政水準の設定に関する議論に際し、これまで存在していた地域観、行政観の違いが顕在化し、地域の意見のとりまとめに当たる自治会等の位置付けやあり方が問われることが考えられる。
- ・ 一方で、合併を1つのきっかけとして、地域社会のあり方についての論議がなされ、新旧住民双方が、互いに理解・協調して地域自主組織の形態や役割についての検討が深められることも期待される。

(イ) 地域自主組織を主体とした住民自治の方向性

- ・ 多元的な地域観・行政観が存在することを前提としつつ、地域住民の意見を的確に集約し、地域で生じる課題を地域で受け止め、解決に向けて議論していくことが求められる。
- ・ この場合、自治会等やNPO等の新しい団体・グループが併存して活動することを前提としつつ、これらを含め、連絡調整に当たるような地域自主組織の活動が必要となるものと考えられる。

(ウ) 課題等に対する取組み

(行政サービスの提供に関して)

- ・ 行政サービスの水準や提供方法に関するニーズが多様であることから、それらを決定するプロセスに住民が参画できるようにするなど、様々な価値観や生活様式をもった人々がそれぞれ納得できる手続や制度を作り出し、住民満足度を高める工夫を凝らすことが期待される。とりわけ、特定の行政サービスを自治会等の組織を通じて供給するだけでなく、住民との議論と合意に基づいて、個人や自治会等以外の組織を通じても供給可能な仕組みにしておくことが求められる。

(住民の意見の反映に関して)

- ・ 従来からの自治会等と団地や学校等を共通基盤とする新しい団体・グループ等が併存して活動することを前提としつつ、地域自主組織が地域の課題に対する総合的な方針を協議・決定することが期待される。
- ・ 新しい地域自主組織の体制が確立されるまでは、市町村の地域担当職員が自治会等とそれ以外の地域自主組織との間の連絡調整役を務めたり、住民ニーズを把握するためのアンケートや意向調査などをこまめに行い、自治会等の組織を通じてニーズを表明する人以外のニーズについてもきめ細かな把握努力を行うことが重要である。

(パブリックな役割の分任に関して)

- ・ 生活に身近な地域テーマを、自治会や新たな団体・グループが役割分担をしながら地域として一体的に取り組む仕組みを育てることが期待される。
- ・ 例えば、課題別組織や課題別活動といった多様性を認めるような形で活動を展開するネットワーク型地域活動が継続的に行われるよう、これらの団体を包括する地域自主組織が地域テーマや課題の設定を行ったり、諸団体・組織間の連絡調整等を行うことが期待される。

注3 パートナーシップ

近年、しばしば使われるパートナーシップであるが、言葉本来の意味からすれば、真のパートナーシップが成り立つためにはいくつかの条件があると言われている。すなわち、対等平等の関係が成り立って

いること、 お互いが他者を認め合いながら相互補完関係が築かれていること、 目的の共有が図られていることの3点は、最低限の条件であるとされている。したがって、単に同じ仕事を一緒にやっているというだけでは、真のパートナーシップとは言えないのである。相互理解や情報の共有に裏付けされた信頼関係が基礎にならなければならない。

注4 コミュニティ・ガバナンス

地域社会の中で発生する様々な問題のうち、個人の努力で解決できないような共通の問題(公共的問題)を解決する際、これまでのように市町村の行政が中心になって解決を図るという発想ではなく、地域住民、ボランティア組織、NPO(民間非営利組織)、さらに企業などが、それぞれの持ち味を活かして協力して問題解決を目指している状態を示す言葉。地域に関わりのある人や組織が、地域の問題解決のためにネットワークを構築し、地域を協働して運営している状態を想定していると言えよう。