

地方分権時代における住民自治を確保するための地域自治会の重要性について

学籍番号:45033010

名 前:奥野 通

1 課題設定に至る背景

近年、地方分権の実現に向けた三位一体改革の議論や市町村合併を始めとする行財政改革が進められており、国及び地方公共団体ともに新しい行政の姿への転換を図ろうとしている。

これに伴い、住民についても、地方分権時代において住民はいかにあるべきか、いかにして住民自治を確保するのか、行政とのパートナーシップをどのように築いていくのか等について考える必要がある。

このため、従来から地域における様々な問題に対処し、地域の共同管理を行ってきた町内会・自治会等の「地域自治会」に焦点をあて、その機能と役割、今後の展望について考察する。

2 地域自治会の存在意義

2.1 住民自治の概念

日本国憲法が保障する地方自治の本旨は、団体自治と住民自治という二つの要素により構成されている。

団体自治とは、地方公共団体が国から独立した団体として自らの意思決定をなしえる団体でなければならないことを意味し、住民自治とは、地方公共団体の意思決定は、最終的にはその構成員である住民による意思決定であると正当化されなければならないという考え方である(伊藤 2002)。

住民自治の根幹をなすのは地方議会であるとされているが、近年は、住民の政治・行政離れや地方議員の政策形成能力の問題等に起因し、行政主導による地方自治が展開され、その弊害が指摘されている。

今後は、地方分権の推進と同時に、住民ニーズを適切に反映するための政治・住民主導の地方自治の確立と、そのための住民の行政への参画拡大が必要である。

2.2 住民自治の主体としての地域自治会の可能性

本格的な地方分権時代において、自己決定・自己責任に基づく地方公共団体の意思決定がなされるためには、住民自治の根幹をなす地方議会の活性化はもちろん、住民参加の積極的な推進が不可欠である。

また、住民は、政策の客体ではなく新たな政策をつくり出す主体であり、同時にそのリスクを負う必要がある(伊藤 2002)、ということを経営及び住民双方が改めて認識する必要がある。

ここでは、住民自治を推進する母体として考えられる二つの組織形態について、その特徴を概観する。

① 地域自治会(町内会・自治会等)

町内会・自治会等の地域自治会とは、原則として一定の地域的区画において、そこで居住しないし営業する全ての世帯と事業所を組織することをめざし、その地域に生ずる様々な(共同の)問題に対処することを通して、地域を代表しつつ、地域の(共同)管理に当たる住民自治組

組織であり、その特徴として、一定の区画範囲において、全世帯を組織し、地域包括性と代表性をもつことが挙げられる(山崎丈夫 1999)。

② NPO/NGO

アメリカ、ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サラモン教授は、NPOについて、『政治組織・宗教組織以外で、次の五つの条件「正規の組織」、「非政府組織」、「自発的組織」、「自治的運営」、「非営利活動」に沿う組織である。』と定義している。

また、NPO法の対象となる特定非営利活動は、次の12項目に該当する活動であるとされる。

①保険・医療又は福祉の増進、②社会教育の推進、③まちづくりの推進、④文化・芸術又はスポーツの振興、⑤環境の保全、⑥災害救援、⑦地域安全、⑧人権の擁護又は平和の推進、⑨国際協力、⑩男女共同参画社会の形成の促進、⑪子どもの健全育成、⑫以上の活動を行う団体の運営並びに活動に関する連携、助言又は援助。

NPO法の対象団体は、以上の活動を行うが、宗教の布教や政治上の主義の推進を主たる目的とせず、特定の候補者や政党への支持や反対を目的としない団体が対象となる。

(①が半ば強制的であるのに対し、②は個人・組織のボランティアとしての自発的活動である)

2.3 地域自治会について

2.3.1 地域自治会の現状

町内会等の成立は、明治期の地方自治制度の成立過程において、行政の補完組織として維持されてきた。

その後、明治・昭和期の市町村合併を経て廃止された旧町村は、今日まで実質的に住民の生活、生産の地域的単位として重要な機能を果たしている。

しかしながら、今日、地域自治会については、地縁による地域共同体的性格をもって行政の末端組織として住民を抑圧する前近代的・反民主主義的組織として否定する見解が少なくなく、一方で別表のような各種機能を果たす役割に必要性を見出す見解や日本古来の文化的形態とする見解がある(鳥越 1994)。

また、地域自治会は、個人や家族では充足できない生活要求を地域レベルにおいて充足するために形成された集団であると言え、具体的には次のような機能を果たしている。

- (1) 親睦機能(住民相互の連絡、スポーツ、レクリエーション、文化祭、祭礼、慶弔)
- (2) 共同防衛機能(防災、防火、防犯、交通安全)
- (3) 環境整備機能(下水、街路灯、道路、ごみ、集会施設管理、地区清掃)
- (4) 行政補助機能(広報など各種行政連絡の伝達、募金)
- (5) 圧力団体機能(行政への陳情・要望)
- (6) 地域の調整・代表機能(自己の名をもって地域を代表)(倉沢 1990)

このように、地域自治会は地域におけるあらゆる諸課題の解決や住民生活の向上・充実に向けた活動に取り組んでおり、地域コミュニティの活性化に向けて重要な役割を担っている。

さらに近年では、住民生活の多様化に伴い、社会教育機能(地域活動の学習会、趣味の講座)、地域福祉機能(独居老人訪問、老人給食サービス)、地域文化機能(地域文化の保存・創造)を果たす等、住民ニーズに柔軟に対応するべくその機能を拡大させている。

加えて、地方分権時代における住民側の体制整備が求められていることから、地域自治会の果

たす役割は今後ますます重要になる。

(別表)

【目的別認可地縁団体数の状況】(複数回答あり)

区分	団体数	割合
住民相互の連絡(回覧板、会報の回付等)	7,740	(89.1%)
集会施設の維持管理	7,111	(81.8%)
区域の環境美化、清掃活動	7,564	(87.0%)
道路、街路等の整備、修繕等	1,962	(22.6%)
防災、防火	2,862	(32.9%)
交通安全、防犯	2,413	(27.8%)
盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等の行事開催	2,537	(29.2%)
スポーツ・レクリエーション活動	3,119	(35.9%)
文化・レクリエーション活動	3,135	(36.1%)
慶弔	1,270	(14.6%)
独居老人訪問等社会福祉活動	1,488	(17.1%)
行政機関に対する要望、陳情等	1,465	(16.9%)
その他	2,892	(33.3%)

※ 調査対象：認可地縁団体8,691団体

※ 旧自治省「地縁による団体の認可事務等の状況に関する調査結果(平成8年度)」より

2.3.2 地域自治会の課題

① 住民の地域自治会離れ

地域問題の解決に取り組むことは、町内会・自治会の主要な役割であり、そのためには多くの住民参加を必要とする。

しかしながら、近年、住民は自分の生活秩序を守るために町内会・自治会への参加を煩わしいとしてそれから遠ざかろうとする傾向がある。

結果として、住民参加の減少による地域自治会の機能低下が起こっており、とりわけ、コミュニティ意識が希薄な都市部においては、「コミュニティは崩壊した」と言われて久しい。

② 地域自治会と行政との関係

従来から、行政から地域自治会への業務委託(広報誌配布、募金協力、納入通知書配布等)が行われているが、一方でこのことが、地域自治会の財源確保手段としての行政業務への依存体質を助長し、地域自治会と行政の関係が安易な下請け関係に陥り、ときには委託業務遂行の問題(町内会未加入者への広報誌未配布、納税通知書配布に関わる個人情報の流出等)が指摘されることがある。

③ 封建遺制・前近代性・非民主主義性

住民離れ等による役員の固定化や性別・年齢が偏りがちな状況にあって、地域自治会は旧態依然とした活動が続き、あわせて、「地縁優先」、「全戸加入」、「強制的」といった印象や実態があることから、前近代的、非民主主義的と批判されている側面がある。

2. 3. 3 地域自治会とNPO／NGOとの役割分担

いずれの組織も、行政との関係については、行政施策の安易な受け皿的下請け関係に位置づくことなく、行政とのパートナーシップを確立することにより、より公共性を拡大していくことが必要である。

その上で、NPO／NGOのようなボランティア型組織の活動は、地域の生活に基礎を置いた住民組織である町内会、自治会等との連携のもとで、相互補完的にその特性を活かしていくことが求められる。

地域の住民が良い環境のもとで充実した生活ができるように共同で努力するための力をまとめる組織が地域自治会としての町内会・自治会等であり、これらの組織との共同が期待されるのがNPO／NGOである(山崎丈夫 1999)。

NPO／NGOの目標は、問題関心による多様で積極的な活動を通して、地域社会が独立するためにどのように貢献できるかということであり、地域のめざす方向性とNPO／NGOの掲げる使命が合致していなければならない。

3 課題への対応

前述した地域自治会の抱える課題の対応として、地域自治会と行政との関係が「行政の下請団体」という関係から、地域自治会と行政とのパートナーシップの関係へと転換を図る必要がある。

これにより、地域自治会は本来の目的である地域の共同問題の解決や共同管理、そしてボランティア活動や地域行事等による地域社会の向上・充実活動が自己決定・自己責任により積極的に行われることが期待できる。

そのために、地域住民は、個人生活の充足を求めるばかりではなく、地域や社会全体の発展をめざす中で自らの暮らしを向上させていくという新しい価値観をもつことが必要(山崎丈夫 1999)であり、そのことがひいては、旧体質的で前近代的・非民主主義的な組織からの脱却につながるものである。

また、全国的にも住民と行政とのパートナーシップづくりが進められているが、地域主体のまちづくりを進める手法の一つとして、「まちづくり条例」の制定が挙げられる。

これは、北海道ニセコ町(2001年制定)、静岡県掛川市(1991年制定)、神戸市(1981年制定)等多くの市町村が制定しているが、その特徴として共通していることは、行政の支援体制を明確化していることや住民参加を保障していること、また、地域自治会をまちづくり計画策定主体の当事者として位置づけていることである。

条例に基づいて計画策定過程や実施過程の中に地域自治会を位置づけることにより、条例の実質化及び地域分権の実現を促進するものと言える。

また、行政も、今後さらに多様化する住民ニーズを行政サービスだけで対応することは限界を迎えていることの現状を認識し、地域自治会等の住民意思による自己決定・自己責任のもとに自主的な地域づくりが行われることを前提に、その活動を補完する形で地域づくりに関わっていくことが真の住民自治の姿であると考えられる。

4 市町村合併を契機とする住民自治機能の強化

地域自治組織(仮称)制度の創設(注)

『合併により規模が拡大する基礎的自治体において住民自治を強化する観点から、合併前の旧

市町村を単位として、基礎的自治体の事務のうち地域共同的な事務を処理するため、地域自治組織（仮称）を設けることができる制度を創設（これにより、地域自治組織の名称に旧市町村の名称を冠することにより、合併前の市町村の名称を残すことも可能に）することを検討している。

地域自治組織のタイプは、①行政区的なタイプ（法人格を有しない：政令指定都市の区）と、②特別地方公共団体とするタイプ（法人格を有する：東京 23 区）の二つとし、どちらかを選択できるものとする。

これにより、旧市町村単位で一定の自治権（住民に身近な事務：公共施設管理・福祉・清掃など）が認められ、合併後も地域住民の声を施策に反映させ、きめ細やかなサービスを提供することが可能となる、合併後の住民自治の希薄化を避けることができる等の効果が期待できる。』

本制度の創設は、政府が住民自治機能の重要性を認識し、今後ますますその機能を強化させる必要があるとする方針を示したものである。

しかしながら、市町村は、市町村合併後の新市の一体性を速やかに確立しようとする反面、本制度により旧市町村の機能を実質的に残そうとするものとなりかねないことから、本制度と市町村合併の目的との整合性を保つよう配慮しなければならない。

5 結論

地方分権時代において、市町村が住民意思に即して自治行政を展開するとき、住民意思の決定主体は地方議会である以前に住民であり、それは任意の個人ではなく住民の総意である。

したがって、今後、地域自治会の存在は、住民の行政参画を促進し、住民自治を確保するための主体としてますます重要になると言える。

しかしながら、今日、地域自治会はその存在意義が問われており、従来の前近代的・非民主主義的組織から、真に地域社会の向上を考え、実行する組織への転換が求められている。

また同時に、地域自治会を構成する住民の意識も、自らが住民自治・地方自治の当事者であるという認識をもつ必要がある。

この意識改革及び組織改革がなされない限り、いくら国や地方公共団体が行政改革を行っても地域社会の向上は見込めず、組織の形骸化に陥るばかりである。

住民と行政が地域づくりのパートナーシップを築き、対等協力関係のもとに地域が自ら判断し、自ら行動することが地方自治の本旨であり、そのために行政は、地域自治会の存続を保護するという姿勢よりもむしろ、育て、協働していくという姿勢が必要である。

一方で、極度にコミュニティ意識が薄い地域や条件不利地域等でコミュニティ形成が困難な地域については、住民自治を確保するための施策が別途必要である。

【参考文献】

- ・伊藤祐一郎『住民主体の地方行政システム』ぎょうせい 2002年
- ・倉沢 進・秋元律郎『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房 1990年
- ・鳥越皓之『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房 1994年
- ・山崎丈夫『地縁組織論』自治体研究社 1999年
- ・山崎 正『住民自治と行政改革』^{けいそう}勁草書房 2000年

（注）平成15年5月8日：経済財政諮問会議提出資料 片山議員提出資料「市町村合併の推進状況と市町村合併促進プラン」