

# 市町村合併時代の住民自治を考える

～愛媛県内市町村の実情に即して～

財団法人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。その過程で全国では新しい自治組織のあり方に関する議論もみられるが、愛媛県ではあまり聞かれない。行政面や人々の意識では上意下達の色彩が強いとされる愛媛だからであろうか。

そこで、今後、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、その過程において当該市町村行政がどのような役割を担ったのか、見ていこう。

まとめるにあたっては、愛媛県内の実情に即した内容とするよう留意した。

なお、このレポートは筆者が調査に携わった愛媛県における「合併市町村のあり方調査研究」<sup>(注1)</sup>の成果を活かしつつ、その後の動き等をふまえたものである<sup>(注2)</sup>。

## 1 なぜ住民自治か

### (1) 行政頼みではだめだと早く気付くこと

今年度、市町村合併がかなり進む。全国では、3200あった市町村が平成18年夏頃には1900程度へと、市町村数は約6割になる。西高東低といわれるが、愛媛では全国より市町村合併のペースは速く、平成15年3月末に70市町村あったが、平成17年8月には20市町村へと、約4分の1に減る。結果として単独存続の道を選んだ町はあるが、いず

れの市町村も何らかの形で市町村合併の検討は行った。

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、愛媛県内で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。今までは地域は市町村行政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。

筆者は市町村合併の議論の始まる前から、市町村合併の県及び市町村の担当者と接する機会を得ていたが、愛媛県内の多くの市町村では、「合併は避けて通れない」という言葉が首長からも市町村議員からもよく聞かれた。そして、具体的にどの市町村と組むべきかという組み合わせ論から市町村合併の検討が始まったように見受けられる。

では、合併後はどうなるのだろうか。まず、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と<sup>(注3)</sup>。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」の経験を積まないといけないのではないかと。

(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た事例（例えば、山口県岩国市（平成17年3月合併）、宮崎県宮崎・佐土原合併協議会（法定、平成18年1月合併予定）や、庁内ワーキンググループにて検討した事例などがある（例えば、長野市や飯田市（長野県））。

その議論の中身をみると、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（図表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た以外には、協議会でもあまり議論にならなかった。本質は、これから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。

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？

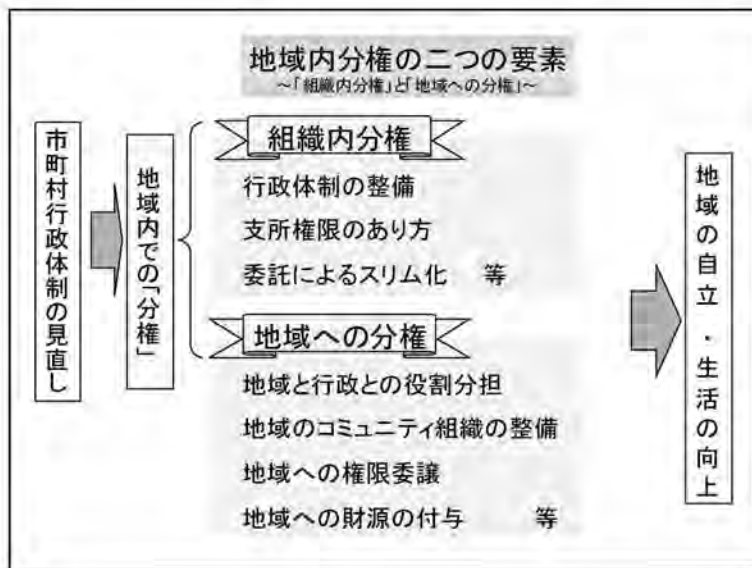
まず、組織としてどのような形が考えられるだろうか。

① 既存自治組織との関係

「自治」をどの程度厳密に定義するかにもよるが、実は、住民自治組織はこれまでなかったわけではない。地域によって呼称は異なるが、「行政区」「自治会」「町内会」などの形で存在している。区長会がその市町村の地域代表者会議として、実質的に機能しているケースも多い。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各地で聞かれるが、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。実際には、市町村行政からは「配り物」を代表とする伝達組織としても活用している。区長会等の大切にしたいという要望は、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濃密であり、こうしたことにも配慮してい

図表1



資料：当センター作成

く必要があろう。ただ、既存の住民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、女性や若年層の参加が少ないなど、その問題点も少なくない。

## ② 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、その多くは市町村行政内部の組織（例えば課単位）に合わせ、縦割りで構成されている。地区役員の兼務も少なくなく、地区の有識者には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るている。

全国で検討されている新たな住民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、地域の問題を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ている伝達組織や方法を見直すことも必要であらう。

## ③ 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、持ち回りでは年間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と思われる。

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）が必要であらう。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、事務局的な機能も考える必要があらう。

## (2) 学校区

これまで、「住民自治」の地理的な範囲を特にはっきりとさせていなかったが、「住民自治」を行う単位はどの程度の大きさが適当であらうか。

心理的なまとまりを形成、象徴していると思われる集会所や小中学校などの数をみしてみる。愛媛県内には、集会施設が4,199施設、公民館が449館、小学校368、中学校151ある（平成15年3月31日現在「公共施設状況調」、平成16年5月1日現在「学校基本調査」による。いずれも公立のみ<sup>(注4)</sup>）。

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。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」として認識されている。幼少時から同じ小学校に通い育ってきたことから顔見知りの人が多い。また、学校単位で組織されるPTAは30～40歳代の活動力のある年齢層で構成されており、地域活動も進めやすいといわれている。特に、過疎地では運動会が地域ぐるみの行事となるなど、コミュニティと密接に結びついている。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」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付かない状態であるが、ここでは法の規定に係わらず、機能に注目して、それらを総称した概念として扱う。

法律上の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。

#### (4) 全体像

全体像をイメージ的に示す（図表2）。

地域内の自治団体が中核となり、その地域を範囲とする教育・女性団体・農林団体等の各種団体が参画し、新組織「まちづくり協議会」（仮称）となる。ここで留意したいのは、参画するといっても、協議会に包摂されて内部団体になるという意味ではなく、既存の団体は団体としての形は保つことである。

そして、行政（支所）、学校等、公民館等と協力・支援関係を構築する。

さらに、企業等、近隣の類似団体と連携している。将来的には、まちづくりのためのNPO法人へと発展していくことも考えられよう。協議会がそのままNPOへ移行するというよりはむしろ、協

議会の中の部会から、法人化が必要等の理由で、NPOを生み出す。つまり、協議会が「親」、NPOが「子」という形が考えやすい。

### 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していき方が考えられる<sup>(注5)</sup>。

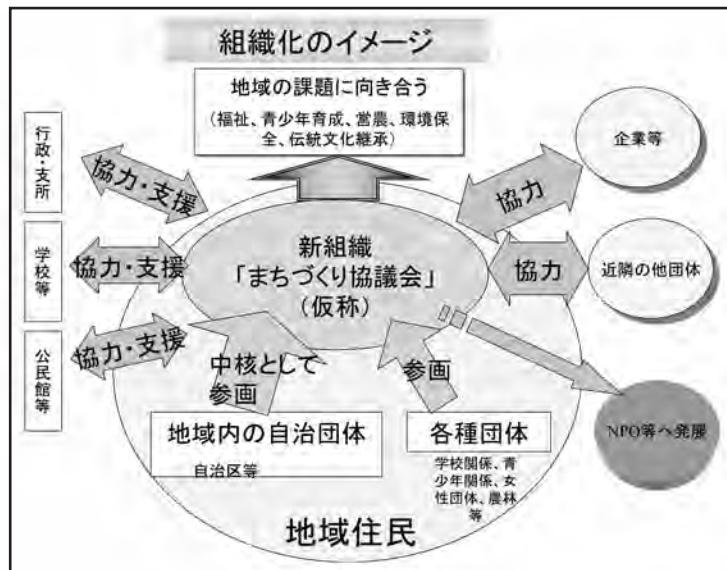
さらにその進め方としては、①自治の積み重ねを背景に市町村内全域で新たな住民自治組織の立ち上げを一斉に進めるパターン（一斉移行型）と、②モデル地域を設定し重点的に支援していき、その成果を援用し他の地域の組織化を誘発していくパターン（モデル波及型）の二つが考えられる。

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

愛媛県の喜多郡内子町（人口11,300人）は、県都・松山市から南西に約40キロの典型的な中山間地であるが、高速道路のインターチェンジがあり、

図表2



資料：当センター作成

図表3 内子町の概要

人 口	11,308人
世 帯 数	3,814世帯
面 積	121 k m <sup>2</sup>
合併予定	隣接の2町と合併

資料：全国市町村要覧（平成15年版）による

幹線国道が同町内を縦貫するなど、交通網にも恵まれ、町並み保存の取組みで知られ、近年ではグリーンツーリズムの取組みも活発で、地域づくり活動の盛んな地域として知られている。同町は、平成17年1月に近隣の2町と合併し、「新・内子町」となったが、自治の取組みは合併前から行われており、本稿における「内子町」とは「旧・内子町」のことである。

同町では、かねてから交流のあった宮崎県綾町の自治公民館の取組み等を参考に、平成元々頃から既存自治会の組み換えを意識し始めていた。自治区が75あったものの、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、町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、町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——などが要因となった。

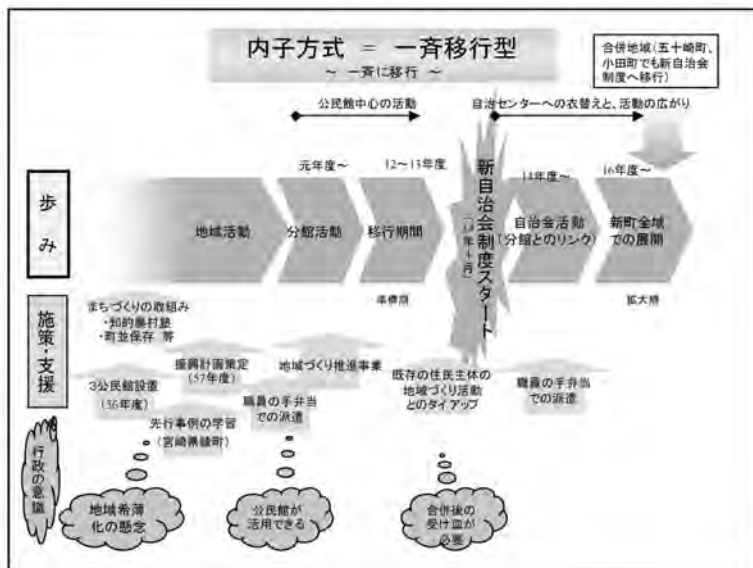
平成元年度に公民館分館を配置、分館単位の地域づくりを進めた。平成12年度からは分館活動をベースに新たな自治会制度スタートへ向けて、地区説明等を行った。移行期間として、住民説明一年、地域計画づくり一年をかけた。地域計画づくりには、職員が手弁当で参画した（業務の一環として行くと、計画へのまとめ上げを「あとは任せた」と職員に押し付けがちで、住民の自治の力がつかないとの判断による）。そして、2年の準備期間を経て平成14年4月から全町的に自治会制度へと移行した（図表4）。

具体的には、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）と対にした。さらに、それまであった3箇所の公民館は「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（図表5）。

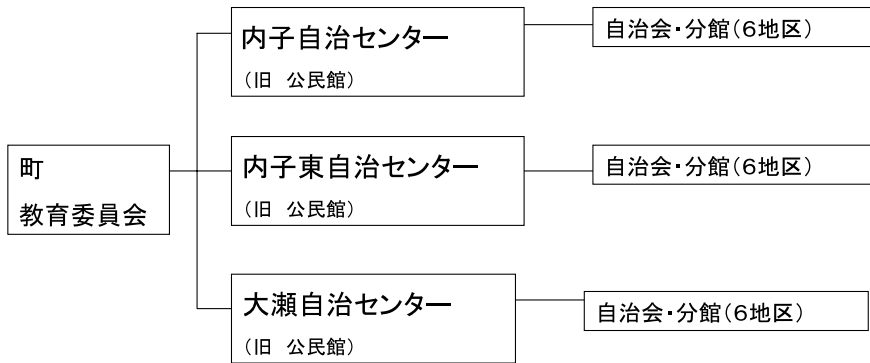
一斉移行であったが、当初、まちなか地域（旧内子村地域）は反応が悪かったが、次第に軌道に乗ってきているとのことである。

なお、内子町は平成17年1月に五十崎町、小田町と合併したが、2町においても合併を前にして、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から、合併となった。このほか、類似の仕組みを、合併を前にした近隣の肱川町、長浜町などでも検討しており、近隣地

図表4



図表 5



資料：当センター作成

域への「波及」効果も見られる。

### (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。福岡と北九州という大都市への通勤圏として、あるいは学園都市として急速に人口増加が進んだ結果、今日では古くからの農村とニュータウンとが混在している。また、近年では入居者が一気に年金受給年齢に達するというニュータウン型高齢化の影響を受けている。

平成15年4月に隣接の玄海町と合併し、これに続き大島村とも平成17年3月合併する。

図表 6 宗像市の概要

人口	92,527人
世帯数	33,513世帯
面積	111 km <sup>2</sup>
合併予定	隣接の玄海町と合併済み 大島村（離島）と合併

(注) 大島村合併前のデータ

資料：図表3に同じ

旧・宗像市では、地区公民館の運営を地元へ委託するなど、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みも行われていた。しかし、少子高齢化が進むなか、市では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いた。例えば、子ども会が成り立たない地域が続出するなど、コミュニティの危機を感じていた。

さらに自治区等との接点が各課にまたがり、住民にとってもわかりづらいという問題も生じていた。

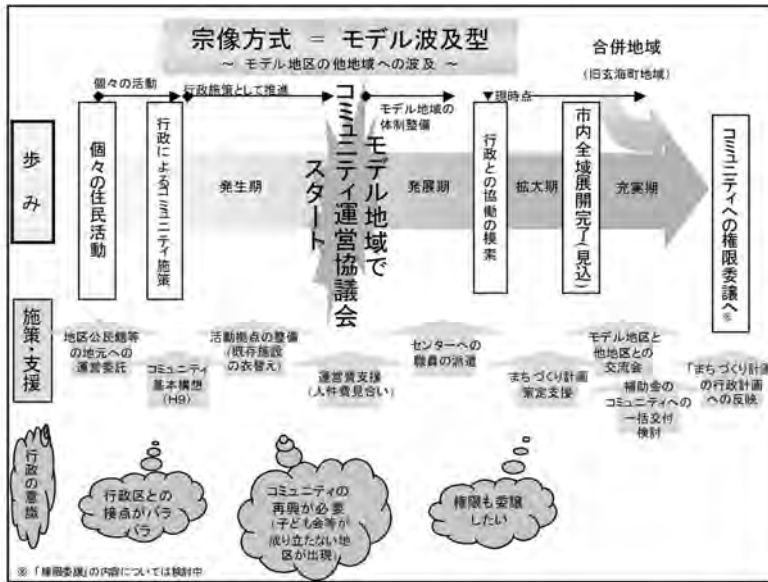
こうしたことから、平成9年度にコミュニティ基本構想を策定、平成12年度に小学校区を基本として3地区をモデルケースとして自治会や地域団体を再編して「コミュニティ運営協議会」を立ち上げた。平成15年4月に合併した旧玄海町地域でも組織化を呼びかけており、そうした成果も踏まえ、全地区でのコミュニティ組織の立ち上げを促していった。

立ち上げ過程で、筆者がヒアリングした際に特に注目したのは、先行地区による「伝道」の効果である。これは、未組織地区において、組織済み地区の役員による立ち上げ時の苦労話や活動の実態を語る会を持ったものである。市職員が出向くと「今までの組織とどう違うのか、よくわからない」「市はなにか別の意図があるのでは」と住民は半信半疑であったが、先行地区のコミュニティ組織役員の実情に即した話により、理解が深まっていったとのことである。また、準備組織において色刷りの広報紙を発行し、住民の関心を高めるなど、過去の組織づくりの経験が活かされている。

平成16年11月には新・宗像市全域12地区でコミュニティ組織が立ち上がっている。

活動拠点としては、既存施設を利用した「コミュニティセンター」を活用している。箱物として、新規整備はできるだけ避けたとのことである。モデルとなった3地区のコミュニティセンターには、試行的に市職員を常駐させ、コミュニティ活

図表 7



資料：当センター作成

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のことである。

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。特に、全国の自治体関係者からは、補助金交付の仕組みと「権限委譲」に関心が高いとのことである。具体的には、各種団体への補助金については、組織化されたコミュニティへの一括交付とし、各コミュニティの判断で傘下団体への配分等行うことにすることを計画している。加えて、同市では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。

#### (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）単位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

域とはほぼ近似しており（つまり近代的学校制度の基礎ができた明治期には、ムラの人々が資金を拠出し合って小学校を作った）、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場合によっては、大き過ぎるのではないと思われる。

ただ、小学校も統廃合が続き、中には旧市町村一小学校となっている場合もあるので、一律に考えることはできない。いずれにしても、小学校はコミュニティの基礎単位として有力である。

#### 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・人材面では市町村行政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るようとする地域にコミュニティ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、地域の現況や課題を踏まえ、その地域において何をするか、それを実現するために構成員や各団体がどう役割分担していくかを定めたものである。当然、住民はそうした「計画」を作るのは不慣れであり、市町村職員がサポートしていくことが必要である。内子町では、町職員が地域に入り込み、宗像市でも職員をコミュニティセンターに各地区1名専任で張り付け、支援させている。ただ、いずれも職員に雑務一切を負わせることのないよう、あくまでもサポート役に徹するよう、その役割分担には留意をしている。「自分たちの地域のことは自分たちで考える」という基本からすれば、当然のことである<sup>(注6)</sup>。

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。「要望はするが実施は行政のすること」にならないよう、例えば、用地のとりまとめは地元が一定の責任を持って行う、地域住民が自ら作業を行う（材料（費）支給方式）などが考えられる。

### 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、全国的にも先進の取組みで知られる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、それほどは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、総意として計画をたてて、実践していくには長い歳月をかけた取組みが必要であり、それにはエネルギーも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

地域自治活動には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、ましてや行政がそれを助長するのは好ましくないという考えが市町村行政の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」と割り切ることが必要であるばかりか、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、従来よりも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。役員への過度の集中回避のほか、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

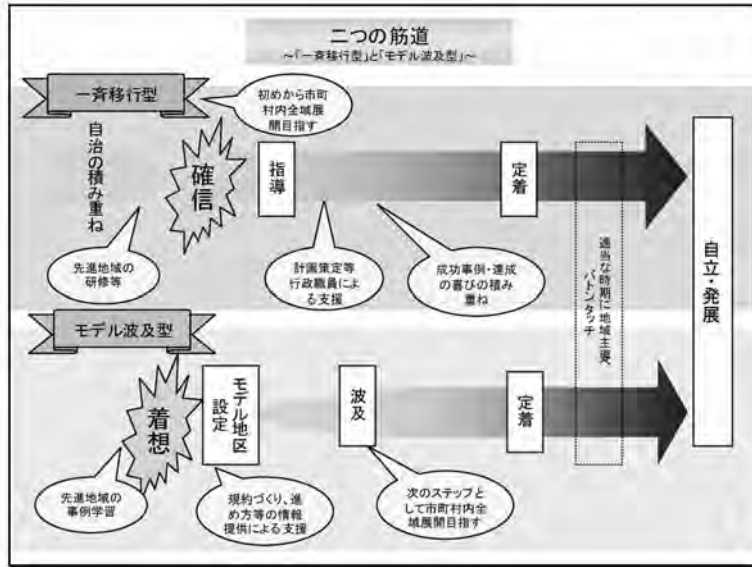
コミュニティ組織整備の二つの進め方を整理してみよう。

「一斉移行型」は自治の積み重ねをベースに、トップが「これでいける」という確信を持ち、市町村による指導・支援を進め、成功事例、達成の喜びの積み重ねにより、定着させていくものであり、「確信－指導－定着－自立・発展」と整理できる。

一方、「モデル波及型」はコミュニティの現状について問題意識を持つトップが先進地域等の事



図表 8



例研究を進める中で、各市町村にはこの方式が向いているのではないかと「着想」を抱き、モデル地域を試験的に設定する。モデル地域での組織化の過程では、規約づくりから始まって、組織化の指導、あるいは地域の足元に眼を向けたワークショップの開催等を、職員が現地に入り込んでマンツーマン的に指導する。その成果を紹介することによって市町村内全域に組織立ち上げを促していくものである。パターン化すれば、「着想－モデル地区設定－波及－定着－自立・発展」という筋道である（図表8）。

両パターンとも、組織発足当初は市町村行政による「手取り足取り」にならざるを得まいが、地域を育て、適宜な時期に地域主導へとパトントラッチしていくべきである。住民による「自立」「発展」が平成の合併の時代に求められている住民自治の姿であろう。

(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」等の濃密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。この

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、足並みが揃いにくいことも考えられる<sup>(注7)</sup>。先にも指摘したが、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と。

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。このため、キーポイントとして「公民館」に注目したい。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。公民館は教育委員所管として、青少年健全育成やスポーツ振興を含む生涯学習活動に取り組まれている事例もある。ただ、市長部局と教育委員会との二本立てになっており、この関係整理も必要になる<sup>(注8)</sup>。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純農村的な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

図表9 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"> <li>● 住民の移動が少なく固定的</li> <li>● 共同体意識がある</li> <li>● 高齢化が相当進展</li> <li>● 青壮年層は半ば義務的に参加（消防団、青年団等）</li> <li>● 戸建住宅が大半</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新住民と在来住民の混在</li> <li>● 共同体意識が希薄（個人主義的意識が支配）</li> <li>● 青壮年層が多数居住しているが、ヨコのつながりが希薄</li> <li>● 共同住宅が多い</li> </ul>
役員	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 役員が長期在任か、回り持ちかで二分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 長老役員と住民とに距離</li> </ul>
活動の場	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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）</li> </ul>
行政との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市町村行政と密接に係わっている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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）</li> <li>● 近年ではNPOとの関係を強化しつつある</li> </ul>
支援機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 農漁協・商会等の人的・物的な支援が大きい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> </ul>
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、地域意識の盛り上がりを目指す

資料：当センター作成

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。

### (3) 合併パターンとの関係

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、図表10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

### (4) 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り組みをみても、同町石畳地区では当初「思いう会」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。基本は行政と地域住民との「二人三脚」なのであろう。

### (5) やるべきテーマは山積だが、活動は多様であってよい

住民による地域自治については「かくあるべし」

図表10 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＋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 揃いにくい場合はモデル波及型

資料：当センター作成

というプロトタイプは存在しないのではないか。逆に、行政が示したメニュー例を忠実にこなしても、教科書的で、住民は活動を「半ば義務的に消化している」意識に陥り、活動過程から生じる「喜び」「満足感」「人と人とのつながり」「地域の歴史への深い理解」「地域への愛着」といったものは得られないのではないか。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。

具体的には、都市と農村との交流が地域課題となっている農山村において、全ての自治組織が交流人口の獲得を目指したイベント、公園等の施設整備など「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。

都市部でも、防犯や健康づくり、地域福祉など地道な活動に地域の個性を見出すことが考えられる。特に、この最近重要な行政課題となっており、早急に何らかの形で実施すべきテーマとして、防災がある。具体的には、愛媛県における「自主防災組織」の組織率は、21.9%、全国45位と全国(61.3%)に比べて大きく見劣りしており、今後の「防災」への取組みが強く求められている。平成16年も愛媛県東部で台風被害が発生し、地域の防災体制の大切さが認識された。実際に、大規模災害が発生したときに助けになるのは、近所の助け合いであることが痛感された。県・市町村もこのテーマに取り組んでいるが、上からの押し付けになっても機能しない。支援ボランティアも大切だがまず、地域が反射能力的に立ち上げられるだけの筋肉(マンパワー確保)と神経系(情報伝達機構)が求められているのではないか。

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。

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。

本稿のテーマについて、過去多くの自治体の関係者に面談する機会があり、多くのヒントを得たことに対して、記して感謝を申し上げたい。

## 注 記

- 1 その成果は、愛媛県のホームページの「市町村合併」のコーナーに掲載されている。URLは <http://www.pref.ehime.jp/gappei/torikumi/chosa.htm>。
- 2 本稿では、地域自治組織の法人格を含めた法的位置づけや機構のあり方、財源保障等には言及しないものとする。したがって、本稿で言う住民自治組織は、合併関連法等で新たに規定された二つの方式とは切り離して考える。
- 3 愛媛県内の合併先進地域の一つである「四国中央市」においては、合併二年目にして「総合支所方式」を見直し、「総合支所・分庁方式」にする。(愛媛新聞平成17年3月17付による)
- 4 ただし、「集会所」には、「会館」等本来集会

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室部分があればすべて計上されている。また、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。

- 5 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認を得て、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、広島県高宮町の川根地区（合併して安芸高田市となった）、同県神石町（同じく合併して神石高原町）の永野地区等がよく知られている。
- 6 例えば、広島県の神石町には、廃校を事務所兼交流施設として活用し、地域づくりを行っている「ながの村」という組織があるが、ながの村の「村長」として公募外部人材を起用し、任に当たっていたが、雑務も含め一切が「村長」に覆いかぶさったため、体調を崩し任期半ばでやむなく離任となった。村人も村長に「甘え過ぎ、仕事を押し付け過ぎた」、自分たちのできることは何かをもっと考えるべきであった」と、認識を新たにしたいとのことである（平成16年2月神石町役場（当時）へのヒアリングによる）。
- 7 役所のある中心街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いにくく、中心街の組織化が出遅れるといった傾向がある。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。

- 8 人口50万人の中核市・松山市では、各公民館に職員を貼り付けているが、生涯学習事業に従事し、あくまでも教育委員会の職員として、雑用的な事務も含め自治的な活動の補助はなるべく避けたい意向がある。その一方、館長は地元有識者に委嘱しており、地域のルールに従って推薦を受けていることから、長期在任者もみられる。祭りも含めて自治的な事業をメインに据えたい館長と、あくまでも生涯学習に絞りたい市からの職員とは、立場のみならず考え方も若干相違している面があるという。

### 参 考 資 料

- 愛媛県「合併市町村のあり方調査研究報告書」  
2004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（えひめ地域政策研究センター）NO.6 2002春号  
児玉更太郎「人 輝く安芸高田」地域政策研究第29号  
田中義岳『市民自治のコミュニティをつくろう』ぎょうせい、2003年  
藤目節夫「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（いよぎん地域経済研究センター）2003.7  
山崎丈夫『地域コミュニティ論』自治体研究社、2003年  
宗像市のホームページ <http://www.city.munakata.fukuoka.jp/community/index.html>  
その他、各地の自治体・合併協議会等のホームページを参考とした