

『住民と自治』(通巻 586 号)1月号付録 2012 年2月1日発行 自治体研究社

# とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第109号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

- 2012年を迎えて 笠原 義人----- 2
- 平成の市町村合併と地域自治区の可能性 (下) 岡田 知弘----- 4



## 第9期とちぎ自治講座

# 「地域主権改革」にどう取り組むか ～福祉国家型地方自治体づくりの構想を～

- ❖ とき 2月4日(土) 13:30~16:30
- ❖ ところ 宇都宮市文化会館 会議室2
- ❖ 講師 渡辺 治 氏 (一橋大学名誉教授)

## 2012年を迎えて

とちぎ地域・自治研究所 理事長 笠原 義人

### 1) 2012年を迎えた県下各市町の取り組み課題

県内14市長の新年抱負で掲げた課題(「下野新聞」の「新年の抱負」)の、第一位は、放射能汚染(除染)対策で(6市、那須塩原・大田原・矢板・鹿沼・さくら・那須烏山)、第二位は、安全、安心対策、防災計画見直し(6市、那須烏山・大田原・真岡・宇都宮・足利・小山)、そして、第三位は、市民との協働によるまちづくり(4市、下野・矢板・

栃木・日光) である。

また、12 の町長が掲げた課題で、第一位は、安全・安心への取り組み(6 町、那須・塩谷・芳賀・茂木・上三川・野木)で、第二位は、地域経済活性化、雇用創出、観光・農業振興(6 町、那須・塩谷・茂木・那珂川・壬生・市貝)で、第三位は、地域の絆を大切にし次世代に(5 町、野木・壬生・益子・那須・高根沢)であった。

2012 年の、共通の課題は、安全・安心のまちづくり、そして、地域経済の活性化、雇用の創出、まちづくりが全市町の重点課題と言える。

## 2) 再生可能自然エネルギー拡大の具体的工程の提起を

福田富一知事は新春知事対談(「下野新聞」)では、理想の栃木像の夢は『電気の地産地消』だと語る。栃木県の自然エネルギーは現在わずかに 7%に過ぎないが、ゆくゆくは 20～30%に高め、最終的には 100%にするのが夢だとする。そして、公共交通機関(LRT はその一角)は再生可能自然エネルギーで運行させたいという。脱原発が、栃木県でも今後の課題となっており、それとの関わりのある再生可能自然エネルギー拡大の具体的工程を、県民に提示することが知事に課せられた今年の宿題である。

## 3) 「成長」の達成は、雇用の確保・拡大の実績で確認を

2011 年 4 月にスタートした「新とちぎ元気プラン」は、「安心、成長、環境」を 3 つの重点戦略としている。その一つ、「成長」の達成目標のため、農業、観光、企業誘致、「とちまるショップ」における首都圏への販路開拓の企画などに取り組むとしている。この元気プランによる「元気日本一」の目標の達成度は、県下の地域雇用力がどれだけ高まるか、そのための具体的取り組みこそが、最重要課題となる。

## 4) 「風評被害」の用語を使わず、原発事故・放射能汚染の対応を

福田富一知事は、新聞報道などで、知事として「風評被害」の克服に取り組むと言う。ところで、風評とは、ありもしない原因や情報、尾ひれが足されて誇大された情報、誤報、噂話などが多くの人たちに伝えられて、県下の農業者や観光関連業者は被害を受けたということになる。

しかし、東電福島原発の爆心地から半径 150～200km の圏内に位置する栃木県の全市町は、放射能に汚染されていることは、間違いない事実であり、これを否定することは出来ない。

「風評被害は、正しい情報を伝えないことによって起こる」ものであり、正確な情報を提供し、慎重な行動を取るように要請することが必要である。県内の東電福島第一原子力発電所の事故や放射能汚染・除染の対応、そして原発事故補償請求問題の取り組みに際しては、出来るならば、「風評被害」と言う誤解され易い用語の使用は避けて欲しいものである。

## 5) 研究所は、『県政白書』を刊行します

今年、2012 年、秋には県知事選が行われます。とちぎ地域・自治研究所は、知事選に際しては県政についての政策論議を深めるため、『県政白書』を 2004 年、2008 年、に引き続き 7 月末日には、『第 3 次県政白書』を発刊します。折しも、研究所は今年、設立 10 周年を迎えます。『県政白書』出版とあわせて、10 周年記念シンポジウムの開催を計画しています。

# 平成の市町村合併と地域自治区の可能性 (下)

岡田 知 弘 (京都大学教授、自治体問題研究所理事長)

## 目 次

はじめに

- I なぜ、市町村合併でうまくいかないところが多いのか (以上、前号)
- II 平成の大合併と地域自治組織 (以下、本号)
- III 上越市の地域自治組織のとりくみの先駆性と地域自治区の可能性

## II 平成の大合併と地域自治組織

平成の大合併をやっている中で、事前に栃木市のように地域自治区組織というものを作っていくところもあれば、合併をし

た後にやはりそういうものが必要だという動きを作っている所もあります。

### 1) 地域自治組織とは何か

①もともとは、周辺地域の意見を、合併後一定期間吸収する地域審議会として制度化。

○その後、地域審議会の権能が弱いことが問題となり、地域自治区を中心にした地域自治組織を制度化。任意の住民自治組織(自治会、まちづくり協議会等)との違い。

もともと、「地域自治組織」というのは、平成の大合併が1999年から始まっていますが、その時に、周辺のところの声を汲み上げるための組織が必要ではないかということがいわれて、当初は「地域審議会」という名前で法制度化されています。ただし、この地域審議会は新市に対して何の拘束力もありません。地域審議会で意見を出して、それを市長に提出していくということだけで、市長が約束事としてその意見を尊重するという義務はありませんし、地域審議会のメンバーも全て指名制だということです。これでは駄目だという声がその後出てきます。そして、2004年に地方自治法の改正が行われて、「地域自治区」を

制度化しようということになったわけです。地域で町内会や自治会の活動をやられている方からは、自治会連合会などどこが違うのかというのがどこでも議論として出てきます。町内会あるいは戦前では隣組ですが、これは住民自身が入っても入らなくてもいい任意の自治組織で、私たちはこれを「住民自治組織」と呼んでいます。これは地域の住民の皆さんが自主的にやっておられるものです。戦後の地方自治法の改正の中で、こういう組織に関しては地方自治体の下においてはいけない、切り離しをしっかりとやりなさいということが明確になりました。つまり、地方自治体とは別の団体です。

○合併特例法及び地方自治法に基づく法的組織が地域自治区

一方、今お話している地域自治組織は、法的には市長の執行権のもとに置かれている制度です。議会にぶら下がっているわけでもありません。市長という執行権を持

ったところの下にあって、それぞれの地域の個性に合わせた行財政のあり方を住民が地域協議会を作って議論し、場合によっては市長に対して地域の中のことだけではな

くて全市に関わることについても意見を言うことができるという組織として制度化されていったわけです。

したがって、合併特例期間を経て条例によって制度化、永久化された場合には、市長が幾ら代わったとしても維持していく必要があります。それはその自治体の一つのあり方の憲法のようなものです。こういうようなことでありますけれども、例えば自治会連合会への補助金というようなものは、市長の裁量次第でお金を増やしたり減らしたりすることができますし、それをな

### ○地域自治区を構成する、区長（置かなくてもいい）、地域協議会、市役所支所

地域自治区を構成するのは誰かといいますと、一つは区長です。区長は栃木市の場合は置かれていますけれども上越市の場合は置かれていません。必ず置く必要はないということです。栃木市の場合は民間の

### ○合併特例法をもとに設置した場合には時限設定

もう一つの特徴は、合併特例法に基づいて置かれた地域自治区に関しては時限設定をしなければなりません。栃木市は平成27年3月末日がその期限ということで、

### ②地域自治組織導入の2つの側面

#### ○合併のための「ガス抜き組織」、行政の下請機関としての側面

#### ○大規模自治体における住民自治の手段、地域づくりの制度的保障装置としての側面

こういう地域自治区組織を実際に導入しているところを調べたりあるいは直接行ってお話を聞いたりしますと、2つの側面があるのかなというふうに私は考えています。一面は、とにかく合併を進めていきたいということで、悪い言葉でいえばガス抜き装置として使ってしまうとか、行政の下請け機関にしてしまおうとかというような指向をとるところも現実にはあります。

#### 2) 合併自治体における、旧町村単位での住民自治組織・地域自治組織を求める動き

合併自治体においても、大きくまとめてしまったけれども、こういう地域自治組織のようなものが必要だという動きがあち

くしてしまうこともできるわけです。そういう不安定なものです。市政全体に関してはモノを言うことがなかなかできません。自分たちの地域に街路とか街灯とかを増やして欲しいとかの地域要求を出すぐらいです。こういうところに違いがあるわけです。

作り方としては合併特例法と地方自治法に基づく置き方があります。これは先程、市長さんが説明されたとおりですので省略します。

人を登用したいということもあって置かれているようです。そして、地域協議会、市役所の支所、あるいは総合支所からなります。

ひとまずそこまでは存続することが決まっていますが、そこから先は要検討ということになっています。上越市の場合は、条例を定めましたので、恒久化しています。

そうではなくて、上越市のように大きな自治体においてそれぞれの地域の個性に合わせて住民自治を充実させていく手段として活用していこうというようなところもあります。私の言葉でいいますと「地域づくりの制度的保障」ということです。これは是非やっていただきたい、強化していただきたい側面であります。

こちらで出てきております。そういうところを幾つかピックアップしてみます。

### ①石川県七尾市における地域づくり協議会の形成

石川県の七尾市は和倉温泉があるところです。4つの市町が合併したところです。合併後、2、3年経ってから、あるひとつの旧町でそれまであった商工会や女性会あるいは福祉関係の団体などを合わせて一緒に地域づくりができるような協議会を作るべきではないかということを経験者が考

えて作り上げています。当時の市長がそれは大事なことだということで、補助金をつけています。そうしましたら他の3つの地域でもそういうことを自分達もやっていこうということで広がりを見せています。ここでは「地域づくり協議会」という名前を付けています。

### ②長野県木曾町における地域自治組織

「木曾町まちづくり条例」に基づいて合併町村ごとに地域自治組織を設置。代表は、町長とともに政策諮問会議の一員となる。毎年、4地域自治組織の「交流会」を開催

長野県の木曾町では、もっと面白い地域自治組織を作っています。これは合併特例ではなくて、条例でもって作っていくということで「木曾町まちづくり条例」を定めております。ここには4つの地域自治組織があります。私もこの協議会の総会に招かれまして行ったことがあります。木曾福島町ですけれども、全体総会とか、いろんな部会が置かれていまして「人づくり部会」とか、まちづくりでまちをきれいにす

る花を植える女性のグループとか、そういう人たちがパワーポイントを使って400人くらいを前にして自分達の活動報告と来年の活動計画の報告をしていくわけです。1年に1回は4つの地域協議会が合同総会を開きます。そういうことをしながら、もう一つ「政策諮問会議」というものが置かれています。地域協議会のそれぞれの代表が町長と横並びで町をどうするのかということを決めるわけですね。

### ③震災被災地でも、地域協議会の実質化を図る動き（気仙沼市本吉地区等）

そういうことに加えて、東日本大震災の被災地でも気仙沼市本吉地区などのように、これまでそれほど活発ではなかった地域協議会活動を活発化して、とにかく復

旧・復興を急ぐ必要があるということで自分達で計画を作って市の本庁に持っていきこうということを始めています。

### 3) 長野県松本市梓川地区での恒常的な地域自組織形成に向けた取り組み

①梓川地域協議会で、地域に関わる懸案事項（生活路線の公共交通について、市街化調整区域による土地利用について、「まちづくり協議会」の発足に向けて、新市建設計画について等）を議論。←地域協議会の設置期限が平成27年まで。

②平成21年度から、各種補助金が削減され、役場職員が100人から40人程度になるなかで、「自分たちの手で地域づくりをせねば」の声が高まる

③協議会のなかに、自主的に「地域振興研究会」を立ち上げて、「梓川地区の地域振興に関する提言」をまとめ、地区内の団体及び市長に提案

④さらに、地区内の町会をはじめとする各種団体の協議体をつくり、まちづくりをすすめるために梓川地区組織づくり検討会を設置

⑤平成21年度に、「梓川地区まちづくり協議会」発足。地区内の各種団体の緩やかなネットワークの下に、総務部会、環境部会、地域振興部会、体育振興部会、教育文化青少年育成部会を設置して、活動する予定

何故こういうことが起こってくるのかということを考えていくもう一つの素材として、長野県松本市の梓川という地区があります。松本市は広さが1000km<sup>2</sup>くらいになります。そこで何故、合併後地域自治組織が必要だという話になってきたのかということです。

合併後4年、5年の経過の中で財政的にだんだん厳しくなってくるわけです。そして補助金をだんだんカットしていくということが見えてきます。平成27年を期限に地域協議会を作りましたが、これを廃止するということが最初の約束でありました。平成27年にこれが無くなってしまうと町がバラバラになってしまうのではないかと、あるいは土地の有効な利用計画を作っていく市街化調整区域の土地利用計画に関しても自分たちの地域の声をまとめていくような仕組みが必要ではないか、というような動きが出てきて、自分たちの手で地域づくりをしていこうという団体として自主的に「地域振興研究会」というものを立ち上げまして、そこで様々な梓川地区にある団体が糾合して地域づくり組織を作ってい

くわけです。

平成21年度に、「梓川地区まちづくり協議会」が充足して、地区内の各種団体の緩やかなネットワークの下に、総務部会、環境部会、地域振興部会、体育振興部会、教育文化青少年育成部会などが設置されました。村役場があったときにもだいたいそういう活動でしたが、これを糾合するような組織として作られたわけです。

こういうことが起こってくる一番の要因として、生活をする領域というのはそれほど大きくはないんだということです。旧町村単位、これが昭和の合併から50年経ったところでも安定化した広がりがある、いろいろの団体がここで活動して連絡も取り合っているし、人間関係も繋がっています。ここをしっかりとさせることによって、地域の生活、暮らしというものが維持できるんだと、これがバラバラになってしまうと地域は大変なことになってしまうのではないかとということです。先ほどの京丹後市の周辺部の人口減少のようなことが起こってしまうわけです。

### Ⅲ 上越市の地域自治組織のとりにくみの先駆性と地域自治区の可能性

ここで私が注目しているのは、新潟県上越市です。この上越市の地域自治組織づくりが日本の合併した自治体の中で優れ

た教訓を次から次と出し、その可能性を私たちに示してくれているのではないかと、うふうに思っているからです。

#### 1) 地域協議会の委員が「公募・公選制」で選出されていること

他の多くの自治体の地域協議会が首長の任命制で、各種団体の代表が選ばれているのに対して、公選による民主主義的な選出法をとっている

どういうところにそのポイントがあるかということ、地域協議会の委員が「公募・公選制」で選出されていることです。法律に基づきますと、地域協議会の委員は市長が任命することになっています。その市長が任命する委員をどうやって選ぶのかということに関しては何の規定もありません。

そこで、最初は旧町村単位のところで旧町村議会議員数を定数にして地域協議会委員の枠を決めます。その定数を超えたら選挙にする。超えなければ市が補充していくという形にしました。これまで2回選出されています。1回目は、いくつかの地区では定数超えの選挙になりました。大抵の

ところは7、8割の立候補というところでした。

栃木市の場合は公募委員が3人程入って、あとは任命の委員です。そこで実は大きな違いがあります。どういう人が委員になっているのか、いろいろとお話を聞いてみますと、女性はあまりこういうところではこれまで発言しなかったんですが、自ら手を挙げて委員になっているわけです。そ

## 2) 地域協議会の実質的権限が行使されていること

### 大潟自治区における電源立地対策交付金の使途、板倉自治区における保育園建設事業の決定をめぐる地域協議会の意思の尊重

二つ目は、地域協議会の実質的な権限が保障され、行使されているということです。ガス抜きということを先程いいましたが、上越市の場合は、合併した時の新市建設計画とか合併協定などの取り決めを市の都合で変更する場合は、必ずこの地域協議会に付議することを求めています。そして、地域協議会の議論の結果として違った考え方が地域側から出てきた場合には、

## 3) 地域自治区ごとに、地域協議会と連携した地域づくり組織が形成され、それぞれの個性に合わせた地域づくりにとりくむ体制がつけられたこと

そしてもう一つ、地域自治区ごとに地域協議会と連携した地域づくり組織が作られています。それはNPO法人というしっかりとした団体であるところもあれば、全く任意の地域づくり組織という形のところもあり、まちづくりのいろんな問題をやっています。こういうところが地域づくりの実戦部隊になっています。協議会の方は議論をする場でありますので、まちづくりそのものを担当するわけではありません。行政の方はそういう取り組みをサポートするという形で役割分担がされています。こ

## 4) 合併特例の期限切れ後も、条例を定めて、地域自治組織を継続し、さらに旧市街地にも拡大したこと。周辺旧町村13地区+旧市街地15地区（昭和旧村単位）

その地域自治区ですが、実は合併後段階的に発展してきています。最初は栃木市

して、女性の視点で自分たちの住んでいる地域をどうしたらいいかというようなことを発言し、一人とか二人の世帯が増えていく中で旧上越市のところでは、ごみ袋が比較的大きな袋だったんですが、もっと小さくして欲しいという声が出てきて、それが実現していくというようなことまでできているわけです。

これを尊重するということが行われています。

その例として、大潟自治区における電源立地対策交付金の使途、板倉自治区における保育園建設事業の決定をめぐる地域協議会の意思の尊重があります。こういう形で地域の声をしっかりと尊重しているということで、実質的な権限が行使されているということが確認できると思います。

ういう中で個性に合わせた地域づくりに取り組める体制ができているということです。

上越市というのは1000平方キロメートルありまして、雪が沢山積もるところから雪が全く降らないところまであります。地勢的にも随分個性があって、産業も異なっています。そういうところで全市一律というのはかえって不効率なんです。それぞれの地域の個性に合わせた行政サービス、地域づくりができるような仕組みを作っていこうということで、こういう仕組みを導入したということでもあります。

のように合併特例ということでありまして、周辺部の旧町村の13地区に地域自治区が

設けられて、地域協議会がつくられました。その後、条例を定めて合併特例が終わった後も恒久化していこうということになりました。そのうえで、次にやったことが旧上越市の市街地、直江津と高田の地区でありますけれども、ここに15の地域自治区を設定していくということでもあります。

設定するときにも私も上越市に調査に行ったわけありますけれども、旧市街地の住民からは町内会の自治会組織とどう違うんだという質問もだいぶ出されました。実際にこの地域でどういう単位でつくっていったかという、昭和の旧村単位で一番地域づくり団体とか人間関係が完結しててまとまりが良い地域を15に区分していくということになりました。

地域協議会の委員には個人として或いは団体として入っています。青年会議所の活動をしていた若い経営者とか、商店街のおかみさんでまちづくりの取り組みをしていた人とか、自治会連合会の代表というような人はむしろ少ないんです。自治会連合会の代表とは違う議論をここでやっていくんだということがだんだん分かってきたというようなことであります。

もう一つは、議会とはどう違うのかということで、印象的な話を聞きました。地域協議会が最初に立ち上がった時、いろんな人が立候補をします。旧町村議会の議員の方も入ってきます。どうやって運営

#### 5) 地域自治組織は、合併推進のための利他的手段として上から導入されたわけではなく、これまでのまちづくりの運動の流れと各議会での議論を踏まえて設置されたこと

結局、上越市の場合は私が見る限り合併推進のための利他的手段ではなかったということです。個性溢れる地域を大事にしながらかつそれを繋げて地域づくりをしていこう、それが住民の自治ということです。そ

#### 6) 「地域事業費」(2000万円枠)に加え、2010年度から「地域活動資金」制度を創設(総額2億円)。一地域自治区あたり500万円~1400万円の資金を協議会で議論

をするのかということで、最初に会議の持ち方の議論をしたんです。議会方式でやったらどうかということ旧町村の議員の方が言います。それでやっていこうということでやるんですけども、うまくいかないんです。町村議会というのは、理事者がいます、理事者に対して質問をして答弁をするというやり方です。けれども地域協議会は理事者がいなくて自分たちの地区をどうするんだということを議論するわけです。ということで車座になっていきます。そういうことを体験したある旧町村議員の方は、自分達が議員のときは首長に対して自分とは与党か野党かということばかり考えていたし、そこで発言した、しかし今は全く違う、この地域をどうするかということでお互いに議論をする、地域づくりの中身のところで頭を使うように変わった、と言っています。

では、市議会議員はどうするのかということ、市全体をどうするか、より高所から政策論議をしていくということです。ですから、市議会議員は「どぶ板」政治だけでは駄目だということになります。市全体の方向性に関してどうするのかということキチンと考えていかないと、地域協議会の人たちは無給で働いているわけで、有給の議員はそれ以上のことをやらなければならないということで議会改革にも繋がってくるわけです。

こういうものをしっかりと保障していこうということでもあります。議会も実はそれをやっていこうという姿勢に終始たちました。このところが大変素晴らしいわけです。



し、ソフトにもハードにも使える。中途半端な金額だが、地域の個性に合わせた地域づくりにとっては意義がある。旧町村単位での地域内産業連関形成による地域内再投資力づくりの一助に。

もう一つ、財政的な仕組みのところもすごいなと思っています。先程合併をした多くのところでは役所が小さくなって地域経済が衰退してしまう傾向が強いというお話をしました。上越市の場合には、まず公共事業関係でいいますと、旧町村に「地域事業費」というものを作り、2000万円を目処にして総合支所のところで独自発注ができます。普通は本庁発注に変わっていきます。大きな事業を入れたらネコンが付いてしまうこともあります。それが地域内に発注ができるということで、地域内の再投資を維持することができます。しかも、合併時に合併特例債というのをつくることができますが、どこまでも公共事業をやれるような仕組みにはしていません。合併前にどれだけ借金があるのかということを選定して条件枠を設定しています。そこで市全体の財政の無駄遣いは防いでいくという仕組みまで作っています。

そして2010年度から「地域活動資金制度」を創設しました。総額2億円という規模ですが、一地域自治区当たり500万円から1400万円、人口によって若干違うわけですが、これを市長が設定することで、ソフト事業でもハード事業でも使えますよというものです。使い途を決めるのは地域協議会です。どういう形でこれを決めるのかというと、地域ごとにまちづくり団体やNPO法人があります。そういうところから要求や提案が出てきます。それを地域協議会のところでそれぞれがルールを決めて、例えばここでプレゼンテーションをやってもらい、それを見ながら順位を付けて決めていくとか、というようなことをやるわけです。こういう自由に使える地

域活動費なわけです。こういうものがあることによってそれぞれの地域の特産物づくりが必要だとか、あるいは福祉が大事だということで、そこにお金を投下していくということを自分達で決めていけるという仕組みを作っているわけです。

金額的には町村があった段階と比べると随分少ないわけですが、私は140万市の京都市民ですが、11の区があり、そこと比べると解りやすくなります。京都市の場合1区当たりで自由に使えるお金は50万円から100万円しかありません。しかも住民は一切物を言えません。職員が考えて何かをやるわけです。京都市に置き換えてどのくらいの規模になるかといいますと、一区当たり1億円なんです。これを住民の裁量に任せて使ってくださいねということに廻しているわけです。大規模な公共事業では無駄遣いになりそうなんです、そういうことを抑えながらむしろ住民に近いところでお金が循環していくという仕組みを作ることができているということです。

旧町村単位で地域内での産業連関、地域内に農業があつたらそれを加工する、製造業ですね、それをまた直売所を作っているとか、福祉の団体に繋いでいこうという、そういうものは小さい地域単位で結合しています。地域では一体化しているわけです。それを作る主体ができるということなんです。もしそういうものがなければ、地域自治区がなければ、市一本で拠点的なものを作ってそれを繋ぎ合わせるみたいなことになるわけで、地域全体が発展することにはなかなか結びつかないということになっていくわけです。

## 7) ただし、いくつかの課題も残されている

ただし、私はいくつかの課題も残されていると考えています。

### ①地域協議会の公募公選制、活動状況、まちづくりについては、市内の地域ごとに濃淡があり、いかに住民自治の水準を全体として向上させるかが課題（参考：木曾町）

一つは、例えば先程の木曾町と比較したら、地域協議会に立候補して入っているという人たちはまだまだ限られているということです。どうしても地域によって温度差が出てくるわけです。全体をどう引き上げていくのかということが課題になっているのではないかと思います。この点では、地域協議会委員の女性の人たちが凄いです。独自に研修会を求めて、例えば指定管理者制度の問題だとか、上越の財政は

どうなっているのかということや皆んなで勉強しようじゃないかということで、市の担当者呼んで女性協議員合同の研修会を作っているんです。そこで勉強していくことで全体の水準がまた上がっていくというような取り組みもされておりまして、追っ付け沢山の人が地域づくりの担い手として生まれてくるのではないかと期待しているわけです。

### ②合併後の市内の地域経済、社会の不均等発展に対して、どのような対応策を、全市レベルと各自治区レベルで展開するのか。交付金の算定換え特例期限切れ時（約5～10年後）を展望した、市と区の行財政権限、人員配置のあり方を再検討することもありうる。

二つ目は、市内の地域の不均等発展です。集中するところもあれば過疎化が進んでしまうところもあります。そういうことと併せて、財政の仕組みでいいますと、合併特例期間中は財源的にはゆとりがあります。その代わり期間が切れ始める時から財政的措置とか人的措置を縮減することが求められてきます。その時に、市役所と出先

の支所とかあるいは地域自治組織を恒常的に維持していくのかということが一つ課題になっていくのではないかと考えています。このところは国全体の財政政策が直接関係してきます。その関係はまだ不透明なところがありますが、こういう課題も残されているということです。

### ③さらに、合併前の昭和旧村、あるいは集落ごとの地区計画づくりと自治力の向上をはかる必要がある（参考：長野県阿智村での地域自治会単位での地区計画づくり）

三つ目ですけれども、地域自治区は合併の単位でいったらまだ広いところがあります。上越市の場合は、旧市街地の部分で昭和旧村の単位ですけれども、周辺部のところはまだそこまで下りていません。どうせやるんだったら、もう少し小さい単位でどうしていくかという方が地域づくりにとってはより合理的です。

地域の自治組織を作り直しているんです。その際にどういう括り方をしているかという、住民自身が決めているんです。岡庭村長さんという方は社会教育活動を大変熱心にやられてこられた方で、地域の公民館を主体にして地域自治組織づくりをやってみたらどうかと考えていたわけですけれども、押しつけをせずに住民自身が決めてくださいということで、過疎地域の集落で一つだけで地域自治区を作ったところもあれば、昭和の旧村単位で作ったところもあります。

こういうことをやっているところに長野県阿智村というところがあります。長野県の下伊那地域というところですが、合併をしたわけですけれども、合併をしながら

そこで何をやるかといったら、地区別の総合計画作りをやります。そのために職員を2人くらい派遣します。その地区計画の中で自分達がやること村でやること県がやることを仕分けしていくんです。蓮舫さんのような仕分け人がやるのではなくて住民自身がやるわけです。そして村がやることを村の総合計画としてまとめていくというような形で作ってきているわけです。

そうしますと、住民自身が考え提案していることを行政が応援するという仕組みができます。したがって行政の様々な施策が直接住民の生活と繋がっていくということが可能になってくるわけです。理想的には

集落ベースの計画くらいまで下していきながら、それが何層にも重なった形で最終的には行政が出すべきです。まとまった形では行政でしか出せませんので、専門的な知識と法的な技術を使って作っていくということが今後上越市にとっても課題であると思っています。後から地域自治区制度を作った栃木市あたりは後発の利益があるんですね。後から出発しますと、先輩たちの苦勞を全部知ることができます。「失敗学」とかが流行っていますが、そういうところを取り入れてよりよい制度なり施策を考えることができるという利益を是非活用していただきたいと思います。

## おわりに

○地域づくりにおける、住民自治、団体自治、住民の自治力の一体性。合併によって、地域づくりが自動的にうまくいく保障はどこにもない。

地域づくりを成功させるためには、住民自治、団体自治、住民の自治力、住民自身が上越市のように自主的に組んでいくということが一番の鍵です。上から押し付けるといのはどんなに良い制度であれうまくいきません。そういう相互の関係が絶対

必要であるということですが、合併そのものによって地域づくりが自動的にうまくいく保障はどこにもありません。そして放って置いたら逆の方向に向かいますので、そこで踏ん張る必要があるということです。

○合併した自治体においては、住民自治と団体自治のあり方を、その地域の個性に対応して独自に工夫し、地域自治組織、地域自治区をつくる必要がある。

○上越市をはじめとする地域自治組織づくりや住民自治組織による実践活動は、合併後の基礎自治体における上記の問題の解決方向として最善かつ先進的な取り組み。「準基礎自治体」の能力と地域住民主権を高めることが、住民の幸福につながる。

○それは、人間の生活の領域が、合併した自治体の領域よりもはるかに狭く、しかも、そこに国土保全、産業、くらし、福祉医療、交通、環境等の問題が、一体化して存在しているため。その地域で、生活し、人生の質を高めていくには、地域での協同のとりくみが必要不可欠。

何故こういう地域自治組織が必要なのかということ改めて考えてみますと、人間の生活の領域が、合併した自治体の行政領域よりもはるかに狭いからだと思います。そこにあらゆるものが一体化しています。国土保全、災害防止ですね、産業、くらし、

福祉医療、交通、環境等が一体化してあるわけです。それを全体として維持し向上していく、生活をよくしていくというためには、生活により近いところに行政組織の末端機構といえますか、地域自治区とか地域自治組織を作り込んでいくことが非常に重

要なことであるというふうに思うわけです。

○そのためには、地域の過去、現状、未来を科学的にとらえ、地域を愛し、地域づくりに自主的に取り組む住民の存在が必要不可欠。「まち研」（例：上越市のくびきの地域問題研究会）の必要性。住民の自治力を高めることの重要性。

もう一つ、最後に言いたいのは、自分たちの地域の個性は何なのかということを知り、住民自身がしっかりと把握をすることです。私は「地域学」と言っています。地域の個性に合わせた形で地域づくりをどうしたらいいのかということを知り、自分たちの学習、調査、そして政策づくりの中で考えて、地域協議会とかあるいは市役所、市議会に提案をしていくという取り組みが必要ではないかと思っています。レジュメに「まち研」と書いてありますが、まちの研究会とかまちの研究所を作っていくべきかということを知り、自治体問題研究所として全国に呼びかけています。新潟県上越市には「くびきの地域問題研究会」というのがありまして、ここで住民の方々や議員の皆さんが集まって地域の問題に関して調べたり、あるいは議論した結果を政策にして提起していくということを続けています。そういう取り組みを是非栃木でも進めてもらいたいと思いますけれども、上越市の場合、もう一つ凄いなと思うのは、市役所内に研究所を持っておられます。上越市創造行政研究所といいまして、7人くらいのスタッフです。市役所

の職員が順番に市の将来的な課題を勉強してその成果を発表しています。これもまた市政に反映されているわけです。地域自治体の組み立てでもここで議論をされ、研究されて提案されたものです。行政の方でもそういう研究所があり、市民の方にも研究会なり研究所があるということで、この両者がそろえば、この地域の発展にとって大きな役割を果たしていくのではないかと思います。

参考文献として、上越市を中心とした私たちの研究所で出しています。詳しいことはそちらで勉強していただければありがたいと思います。長時間のご静聴、ありがとうございました。

#### 【参考文献】

岡田知弘・石崎誠也編『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年

西村 茂 他編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年

（本稿は、講演録を基に事務局がまとめた原稿に講演者が修正を加えて作成したものです。）