

2 地域社会の住民自治と地域自主組織

ポイント

地域自主組織は、住民に身近な公共サービスの提供の一部を分担したり、地域住民の意見を集約して市町村の政策に反映させるための経路になったり、あるいは住民が地域の課題に対して主体的に関わっていくための場を提供したりする機能を果たしてきており、その存在は、住民にとっても市町村にとっても重要で不可欠なものである。

ここでは、地域自主組織が果たしている具体的な役割を検討した上で、現状での課題を整理する。

そして、地域自主組織が全ての住民や地域社会にとって意義のある組織であることが強く望まれており、そのためには、高齢者、若者、女性などのあらゆる地域住民が、自由かつ活発に参加して活躍できる仕組みや運営を図っていく必要があることを指摘する。

(1) 住民自治の充実のために地域自主組織に期待される役割

- ・ 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を、地域自主組織が主体となって担っていかうとする場合には、地域自主組織に次のような役割が期待される。

(ア) 公共サービスの提供に関して

- ・ かつて、主としてナショナル・ミニマムの確保を目的とした時代においては、画一的な施策やサービスが有効であったが、成熟社会を迎えたといわれる今日においては、地域の実情に応じた個性や多様性を十分に踏まえた施策やサービスがより強く求められるようになっている。
- ・ このような時代には、行政がすべての公共サービスを提供することが、必ずしも住民ニーズに応える最良の方法とは言えなくなっている。例えば、多様性やきめ細かさが求められるサービスについては、行政がその大枠を定めたり、サービス供給の基盤を準備することに役割をより重点化の方が合理的であり、住民ニーズもよりの確に充足されると考えられる。
- ・ このような観点から、地域自主組織を地域の住民に身近な公共的活動主体として位置づけ、市町村が施策を計画・実施する上での基礎単位として認識することによって、きめ細かな公共サービスを地域の住民に提供することが期待される。

(イ) 住民の意見の反映に関して

- ・ 地域の住民の意見を幅広く汲み取り、これを地域の総意として集約して、適切に表明していくことによって、市町村の施策等が、地域の住民のニーズをよりよく反映して決定されるようになることが期待される。

(ウ) パブリックな活動の分任に関して

- ・ 地域自主組織には、地域に密着したパブリックな領域において、住民が地域の課題に対して主体的に関わっていく環境や機会を提供する役割がある。
- ・ これによって、地域の特性を活かした地域づくりに関し、市町村と地域自主組織が協力関係を築いていくことが期待される。

(2) わが国における自治会等の変遷

- ・ わが国における自治会等が、(1)で述べた3つの役割をどのように担ってきたかを見るため、ここではまず、わが国における自治会等の変遷を概観することとする。
- ・ わが国における自治会等の原型は、江戸時代以前から生まれていた集落共同体であるが、字、集落などの広がりを持つ場合もある。いずれにしても、人々が、生まれてから死を迎えるまでの全人生を地域内で過ごすことが一般的であった時代に生まれたものである。当時は、地域という単位以外には、人々の社会的生活を支えるものはほとんど存在しなかったものであり、当然、これらの共同体は自然発生的で重要かつ不可欠の存在であった。
- ・ 明治以降、これらの集落共同体は、自治活動の基礎単位としての機能を果たす一方で、徐々に行政との関わりが拡大していった。すなわち、近代化の推進とそれに伴う社会問題の解決に際して、もっとも基礎的で全国津々浦々に存在する集落共同体組織が、行政の末端機構として利用されるようになっていった。特定の伝染性疾患対策やし尿処理業務のために設置された衛生組合といった住民組織も存在したが、一般には既存の集落共同体が利用され、町内会や部落会などと呼ばれた。当時は自治意識が未成熟でまだまだ「お上」意識が強かったために、これらの町内会等は自然な形で行政の下請け的組織となり、とりわけ、戦時中には訓令に基づいて法制度的にも国家行政機関の末端組織に位置付けられることになった。このことが今日、町内会というと権力的なイメージや前近代的なイメージをもたれる場合が少なくない要因にもなっていると思われる。
- ・ 戦後、戦時中の体制に対する反省から、戦前の法制度上の町内会は政令によって一旦廃止されたが、住民の地域共同体組織は実態として存続し続けた。それが今日の多くの地域の自治会等につながっている。しかし、自治会等は制度的には法的な位置づけがない任意団体となったので、地域や時代によって多様化し、また様々な組織が生まれることになった。伝統的な町内会に近い組織があれば、まったく新しいタイプの組織もあるし、活動が低調になり有名無実の組織の場合もある。住民の自治会等に対する認識も、生活の一部であり当然に加入すると考える人もあれば、必要性を感じな

かったり、反発を覚える人がいたりもする。今日の自治会等は、こうした多様性^(注2)と、自治会等に対する人々の認識の違いを前提として存在しているのである。

- ・ したがって、今後の住民自治や地域の姿を考えるにあたっては、こうした自治会等の歴史と現状を踏まえ、組織形態や活動内容を画一的に捉えるのではなく、地域の実情にあった姿を模索することが必要であろう。

(3) わが国の自治会等が担っている具体的な役割

- ・ わが国において、具体的に自治会等が行ってきた活動内容は、(2)で見たように、地域や時期により様々であり、単純な一般化は難しいが、(1)で述べた3つの側面に即して見ると、次のような例を挙げることができる。

(ア) 公共サービスの提供に関して

- ・ 自治組織が、広報誌の配布や連絡事項の伝達、各種のイベントへの参加等の市町村の事務事業に協力したり、一体となってこれを実施する例が多く見られる。また、自治組織に集会所など身近な施設の維持管理を委託するなど、行政サービスの一部を業務委託することも多く行われている。
- ・ 自治会等の範囲を基準として市町村の施設（公民館・集会所等）が整備されている例が多く見られる。

(イ) 住民の意見の反映に関して

- ・ 市町村議会議員が自治会等の実情をきめ細かに把握することによって、それぞれの地域の住民の意向が集約され、議会活動を通じて行政へ反映されている例が多く見られる。
- ・ 自治会等が地域の問題を取りまとめて行政に対して要望を行うなど、自治組織が行政への意見反映の単位として機能している例が多く見られる。
- ・ また、市町村が自治会単位で行政懇談会を開催し、市町村長をはじめとする幹部職員が出席するなどの方法で、直接地域の要望等を聞き、回答することも多く行われている。

(ウ) パブリックな役割の分任に関して

- ・ 自治会や町内会などの自治組織が、行政サービス（公助）と個人や家族が担う機能（自助）との中間の領域にあたる「互助・共助」による独自の公共的な活動を担うことが多く行われている。
- ・ 都市部ではゴミ収集場の管理やリサイクル活動、美化清掃、緑化活動、レクリエーション活動等が自治会によって行われている例が多いが、農村地域ではこれらに加えて、古くから行われてきた集落の共同維持活動（森林整備、河川清掃、集落営農など）や祭などの伝統文化の伝承、冠婚葬祭など日常生活の様々な領域に関わる活動が自治会によって担われている。したがって、農村地域では自治会組織を抜きには地域社会や日常生活の維持に支障を来すと言えるほど重要な役割を担っている

例が多く見られる。

(4) 住民自治を充実するうえでの自治会等の課題

- ・ これまで見たところから、わが国の自治会等には、市町村より狭域の範囲での公共的な活動を活発に行い、地域社会における住民自治の充実にとって重要な地位を占めている事例が数多く見られるが、一方で、その組織や運営のあり方に改善の余地があるとの指摘もあるところである。
- ・ まず組織面に関しては、加入者がごく少ないなど規模が小さな自治会等も多く、地域の中心的な公共の主体にふさわしい人的・財政的な能力が確保できないこと、自治会等には世帯加入が原則のため、実際の活動主体は世帯主とその配偶者が中心となっていること、またその結果、世帯主の子供など若年層の活動の受け皿となりにくい面があること、古くからの自治会等の中には、新規の転入者が地域の慣習等に参画できるまでに相当の時間を要する傾向があったり、自治会等以外の組織との連携に消極的なケースも見受けられたりすること等が指摘されている。
- ・ また運営面からは、自治会等の役員の高齢化等が進んでいる組織が多いこと、総会等の運営が一部の役員に委ねられている場合が見られ、地域住民が気軽に参加しにくいこと等が指摘されている。
- ・ これらの課題は、人口減少や高齢化の進行、人口の流動という現代社会の潮流が背景にあるので地域の努力だけでは解決できない面もあるが、若者の興味関心を呼び起こすような工夫をしたり、若者の意見を積極的に採り入れるといった努力を行うことも必要であると考えられる。地域の活力を高めるためには、いかに多くの若者を巻き込めるかが大きな課題であろう。
- ・ また、女性が日常的な地域の活動を支えている反面で、役職者には女性が少ないという現実もあるが、今後は男女がともに活動を支えるとともに、役職やリーダーも等しく分担していけるような環境や条件を整えていかなければならない。地域で活動している女性たちが、今後も地域を支えていくことが期待されるが、それをステップにさらに広い範囲での活躍につなげていくことも期待される。
- ・ さらに、従来の運営に対し、「閉鎖的ではないか」との見方をされることもあるかもしれないが、それは裏を返せば地域住民の結びつきが強いことの現れでもあるので、このような地域の人々の気持ちを大切にしつつ、自治会等が地域の様々な団体や他地域の住民組織などとの連携を模索することが必要であろう。加えて、現在のところあまり地域活動に対して積極的でない人々のさらなる参加も望まれる。それにより、地域をそこに住む人たちによって築き支える体制が一層充実することにつながるのである。

注2

実際、農家の多い地域では、日常の社会生活を維持するうえで必要になる物品を各家庭が当然のように

所有しているのに対して、サラリーマン世帯が多い地域では、個人生活に必要なもの以外はあまり所有していないことがある。例えば、地域清掃を自治会等が行うとき、農家なら、ホウキや熊手などはもとより、多くの場合はスコップ・一輪車などを各家庭で用意できることから、各住民が有している資源だけでも十分に地域活動を維持・展開できる力を持っている。ところが、サラリーマン世帯ではそのような地域活動に必要な器具・道具類は一般に持ち合わせていないので、その調達から検討しなければならない。つまり、同じような住民活動を展開する場合でも、基礎的条件が異なっているのである。

農家とサラリーマン世帯では、地域活動の中で発揮できる専門性にも違いがある。例えば、自然環境や潤いが重視されるようになったことから、地域社会でも自然を守り活かした活動を積極的に展開するようになってきているが、このような活動では農家は重要な役割を果たすことになる。すなわち、地域を四季折々の花で満たしたり、植栽を工夫して地域の個性を出すといった活動が全国各地で見られるが、このような地域の取り組みにおいては、農家はまさにプロ集団として活動に参加できるのである。サラリーマンの場合は、どちらかというとお手伝い的な役割になるだろう。反面で、サラリーマンは、それぞれが異なる専門技能、人的ネットワークあるいは知識・情報を持っているので、協力関係を築き上げることができれば、これまでになかった地域活動を展開できる潜在力を持っていると考えられる。