

『地域自治の最前線 新潟県上越市の挑戦』を読む

下記は『東海社会学会年報』第6号、2014年6月に掲載された書評である。退職前に集中して書いた原稿であり、多くの人に読んでもらいたいので、本「レポート集」に収録することにした。収録にあたり、書評した本などから写真を挿入した。

なお、今年5月に福島大学で開催された日本地方自治学会の分科会において、著者の一人である牧田実福島大学教授の報告に対して、この書評をもとに質問した。

(2014年8月26日)

書評

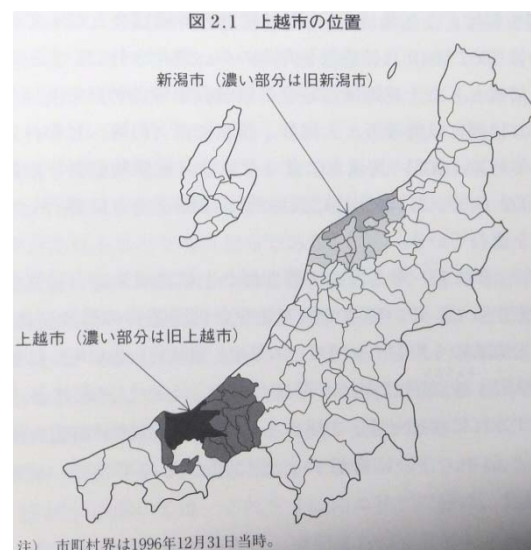
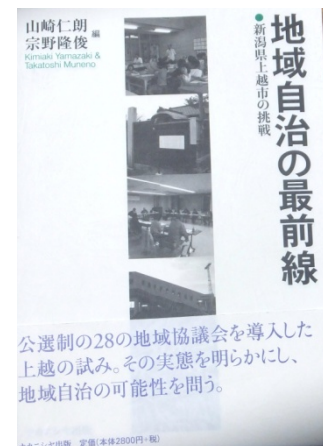
山崎仁朗・宗野隆俊編『地域自治の最前線 新潟県上越市の挑戦』

(ナカニシヤ出版、2013年)

コミュニティなど狭域の地域自治組織は、地方分権改革のもとでの「平成の大合併」、そして「3・11」東日本大震災と原発事故において注目を集める。「地域自治の最前線」と題する本書は、「平成の大合併」で全国最多14市町村が広域合併した新潟県上越市の挑戦を取り上げる。執筆者は社会学や政治学などを専門とするコミュニティ政策学会の有志であり、「地域自治の最前線」を走る上越市の実態を多面的、総合的に分析するものである。

本書は4部13章で構成されている。第I部「なぜ上越市に注目するか」では、編者の2人が「地域自治をどう考えるか」「上越市における地域自治の動向」というテーマで総論を展開する。第II部と第III部は地域自治区の事例分析である。編入された旧町村の地域自治区「13区」から三和区・吉川区・頸城区・大潟区・安塚区・浦川原区の6事例、合併前の上越市に設置された「15区」から津有区・有田区・直江津区の3事例を対象にしている。第IV部「地域自治の未来を考える」では、地域自治の担い手に対するアンケート調査結果、地域自治の課題と展望を提示している。

ここでは上越市の地域自治区の事例を細かく紹介するのではなく、評者がとくに注目する点と関わらせて本書の特徴と意義を3点



あげておきたい。

第1に、一般制度としての地域自治区について、広域合併した上越市の分析を通じて、地域が抱える問題状況を具体的に明らかにしている。上越市は「公募公選制」の地域協議会により、国の仕組みを主体的に組み替えて地域自治の定着を図ろうとしてきた。地域自治の担い手を決める公募公選制の眼目は、「地域協議会の正当性を高め、そこで協議されたことがらのもつ権威を高めること」にある。本書では地域協議会の担い手にとどまらず、地域協議会の組織と活動にも焦点をあてる。

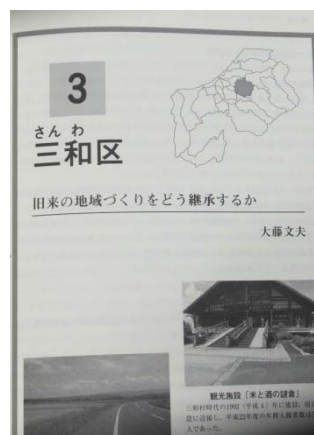
上越市では新市長の公約により2010年に「地域活動支援事業」を創設した。総額2億円の資金を配分して、住民の自発的・主体的な活動を推進するものである。この資金の配分を事実上決めるのは地域協議会であり、地域自治を実践面から特徴づけている。地域自治区制度は「協働型」を基調としながらも、「参加型」の特徴を併せもつと言われる。上越市の地域協議会はサービス提供の主体というより、「参加」の基礎となる「親交的コミュニティ」を醸成する担い手としての性格をもつ。「参加型」地域自治区制度の典型として上越市を位置づけ、地域協議会の活動を地域ごとの実態に即して、きめ細かく検討している。

第2に、上越市の地域自治の動向を「13区」と「15区」から、あわせて9区の事例を調査し、それぞれの特質と課題を提示している。地域自治区のマクロ分析はいくつかあるが、本書のような地域協議会の組織・活動に焦点を当てたミクロ分析は貴重である。

「13区」は旧町村の違いを反映して、各区の地域自治の内実は多様である。たとえば「旧来の地域づくりを活かす」吉川区では、旧小学校区のまとまりを基本に7つの「地域づくり会議」を新設し、これが地域協議会の委員を出す単位にもなる。浦川原区ではNPO型「住民組織」を地域全体で支える体制づくりを進め、出前会議により地域協議会の活動を住民に根づかせようとしている。

活動を始めてまだ日の浅い「15区」においても、各区で特徴的な動きが見られる。各章の副題により、それぞれの課題を示そう。津有区「農村的なまとまりをどう発展させるか」、有田区「町内会を活かす」、直江津区「町内会を超える」である。古くからの歴史をもち都市的な地域である直江津区は、これまでと異なる市民層が積極的に委員に応募し、実質的な議論を行っている。上越市の地域自治を特色づける公募公選制も、導入にもっとも強い意欲を示したのは、「15区」の前身にあたる旧上越市の市長や議会であったという。

第3に、地域自治の担い手と新たな動向を詳細に調査し分析している。地域協議会の過去と現在の委員全員を対象にしたアンケート調査が2012年に実施され、回収率69.2%で回収数516票であった。この大規模なアンケート調査から、上越市の地域自治



の現実と課題が読みとれる。地域自治区制度はとりわけ「13区」にとって必要な制度と認識されている。ただし、地域協議会の権限と行政の支援は必ずしも十分とは言えず、諮問と自主的審議を含めて、現状ではその機能が十全に発揮されていない。町内会、「住民組織」、それに市や議会との連携という点でも課題を抱える。その一方で、地域活動支援事業や地域を元気にするために必要な提案事業などに高い支持がある。これは地域協議会が「15区」を含めた一般制度としての地域自治区の代表機関として、独自の位置づけと役割を担っていく可能性を示すものと言えよう。

本書は上越市の地域自治の初期の実践に関する調査研究であるが、新たな問題状況が具体的に示され、課題と展望を提起している。上越市の地域協議会は「参加型」と特色づけられるが、「参加型」からの変化のきざしが見られる。提案事業が導入され事業案の作成の過程で、各種団体との協議が求められると、地域協議会は公共サービスの編成の場としての働き、「協働」の調整役としての役割を期待される。もう一つの大きな変化は、人員削減による「13区」の総合事務所の一部事務（産業・建設グループ）の集約化である。今後とも地域自治を活性化させるには、地域自治組織と「住民組織」の充実、意思決定の場と参加の機会の拡充、地域協議会に対する支援と議会との連携強化などが重要と述べる。

以上3点から本書の特徴と意義を整理したが、あとがきでも次のように述べている。地域自治区制度は、合併によって失われた自治を、不十分なかたちで埋め合わせる弥縫策に過ぎないとか、合併前の旧自治体のレベルに設定されて、草の根の地域コミュニティからは乖離しているなどと批判されがちだが、こうした批判はそれが適用されている実態を無視した表面的なものに過ぎない。住民にとって身近な自治を制度的にも保障することで、意思決定過程への参加の機会を広げた方が、住民の主体性が発揮しやすくなる。「上越市の挑戦」には、これまでの地方自治のあり方を根本から変える可能性が秘められている。

こうした批判に対する「批判の検証」が、本書を評価するうえでも重要な論点になる。本書に対する若干の「注文」を2点ほど述べておきたい。

第1に、基礎自治体の効率的な再編成、上越市の広域合併をどう評価するかである。

「自治体よりも下位の地域コミュニティレベルの自治（狭域の地域自治）が保障されなくてはならない」とするが、狭域の地域自治の重要性を認めるとしても、まずは基礎自治体の自治こそ保障されなくてはならない。第13章で大合併の矛盾として、「遠くなる自治」の危惧を指摘しているが、それと合併後の地域自治区の実態と関連づけた分析が必要なのではないか。

本書後に刊行された『日本コミュニティ政策の検証』で、編者の一人である山崎仁朗氏は次のように述べている。

「平成の大合併で基礎自治体の範囲がさらに拡大し、効率性を



求めて行財政が縮小する傾向にあるなかで、そうしてできた『公共の空隙』にたいして、地域コミュニティ・レベルの自助や共助だけで埋め合わせできないのは明らかである。」全国でも最多の広域合併をした上越市において、基礎自治体の「公共の空隙」がどのように地域コミュニティ・レベルの先進的な活動により埋め合わされているか、その意義と限界に注目したい。それと広大な中山間地域を含む広域合併が「13区」と「15区」、各地域自治区ごとの特質にどう反映しているのだろうか。

第2に、全国的に合併後遺症に悩む自治体は多いが、上越市ではどうか。合併後の財政難にともなう狭域自治の動向、地域自治の新展開をどう評価するかである。先に述べたように、「13区」の総合事務所の集約化が進められ、地域協議会の活動を支える総合事務所などの機能が低下気味という。地域づくりの第一線に立つ個人や団体の活動だけでなく、それを支える「事務局としての総合事務所とまちづくりセンターの充実が欠かせない。」これは地域自治に共通する課題であり、名古屋市の地域委員会の活動においても、それを支える区役所の役割に注目が集まる。

地域を元気にするために必要な提案事業は、公共サービスの編成と担い手、資源調達について意思決定し自ら実行するものである。これは地域協議会の質的変質をもたらし、「協働」の調整役としての役割をも期待される。「協働の活動の要」としての期待は、自らの役割の再考を迫ることになり、上越市の特徴である「参加型」からの変化を意味する。

こうした地域自治の新たな展開についても評価が求められよう。本書の成果に学びながら、「平成の大合併」後の地域自治のマクロ・ミクロ両面からの分析を今後とも進めていく必要がある。

「3・11」から3年がたつ。東日本大震災・原発事故を契機として、再び地域コミュニティが注目されている。

吉原直樹氏は『コミュニティを再考する』のなかで、「あったけど、なかった」コミュニティの状況を変えるため、上からの統治に回収されないような「創発的なコミュニティ」のあり方を提言する。近著『「原発さまの町」からの脱却』では、大熊町からの避難者の詳細な聞き取りからコミュニティの未来を厳しく問う。

「3・11」を踏まえた地域自治の新展開について、「地域自治の最前線」を走る上越市だけでなく東北の被災地からも学んでいきたい。

