

自治体と地域コミュニティのよりよい関係性に向けて ～地域性のとらえ方・生かし方と分権的自治～

【開催日時】平成29年11月9日（木）15時～17時15分
【開催場所】教養教育共同化施設「稻盛記念会館」104号室
（京都府立大学下鴨キャンパス内）
【講師】役重 眞喜子氏（岩手大学連合農学研究科研究員、
岩手県花巻市コミュニティアドバイザー）
【対談】川勝 健志（京都府立大学公共政策学部准教授、
京都地域未来創造センター連携推進員）

講演 役重眞喜子氏

<略歴>

農林水産省に入省後の農家研修で出会った岩手県東和町の「人」と「牛」に魅せられて、2年間の役場出向を経て退職。東和町（現花巻市）へ定住。岩手県東和町役場に勤務し、花巻市との合併後は、花巻市地域づくり課長などを務める。2012年に花巻市を早期退職後は、岩手大学大学院博士課程で「平成の合併と自治体・地域コミュニティ関係の研究」により学位を取得。



(1) 合併で何が問題になったのか（花巻市で起きたこと）

2006年に、旧花巻市・大迫町・石鳥谷町・東和町が合併し、人口約10万人（当時）、面積908㎢の新花巻市が誕生した。広域化し行政と地域との距離が遠のいた隙間を埋めるために、花巻市では「地域内分権」の仕組みとして、主に小学校区に27コミュニティ組織を設立した。町内会や自治会よりも大きい、一定区域のコミュニティ組織に対して、自由に使える財源や活動拠点を提供し、自主的なまちづくりを支援してきた。

しかし、地域運営組織、地域自主組織、とも呼ばれるこの取り組みは、一定の成果をあげる地域がある一方、住民の協働など当初期待された効果に結びついていない地域も少なくない。花巻市でも年間2億円の予算で取り組んでいるが住民の参画はなかなか進んでおらず、見直しを始めている。花巻市の地域関係者へのヒアリング調査では、こうしたコミュニティ組織の課題として、「担い手不足や一部の負担」や「住民理解と参画の遅れ」を指摘する回答が多く、「行政のことに参画する機会が減った」「支所とのやり取りも減って流れてきたものをこなすだけ」「行政の下請けのよう」という声が聞かれた。そこで問題とされていたのは、行政の支援の後退よりも、行政への参画や連携、そして情報共有の低下であった。行政と地域コミュニティとの間で期待と認識のずれが生じていることも気がかり

であった。

また、なぜ合併が自治を後退させたと言われるのか、その背景が正しく理解されておらずそのことが適切な対策に結びついていないのではないかという疑念を抱いていた。そこで、「合併と自治」について学び直そうと役場を早期退職し大学院で博士論文に取り組む道を選んだ。私なりの結論は、合併が地域と行政を遠ざけ、両者間の連携・対話プロセスを低下させたことによって地域に「下請け感」や疎外感が生まれ、自治体経営の担い手としての地域のモチベーションを後退させたということである。

（2） 地域性とは何か・どこからきたのか

なぜ、行政と地域コミュニティとの間で、このようなずれが生じるのか。そのための手がかりとして歴史的な背景と地域性に着目した。例えば、バス停の周囲の雪かきは誰がするのか。公道上にある犬猫、カラスの死骸は誰が処理するのか。行政が担うのか、地域コミュニティが担うのか。そして、こうした役割分担に関する合意形成は、誰が（エリア）、何をどこまで（権限・分担）、決めて実行する（財源・人）ののだろうか。研究の結果、こうした合意形成のプロセスには、地域性があること（旧市町でそれぞれ異なる）、かつそれは平成の大合併以前の地域の歴史的経緯を反映していること、それが現在の地域の自治意識や愛着度にも一定の影響を与えていることが明らかになった。合併後の合意形成プロセスの一律化が、「下請け感」など自治の後退を招いたのは、そのためであった。地域性とは、「歴史に深く根差した強いもの」であり、「新たな自治エリアの形成のつど、地域と築いた関係性を映す」もので「まちづくりの基礎」となるものなのである。

（3） これからの分権型自治

国の“地方創生”で盛んに地域づくりの旗が振られているが、地域づくりには、まず土台となる①「危機感」、続いて、②「自助の意識」、③「リーダーシップ」、④「ノウハウ」の4つのフェーズがある。近年は「ノウハウ」ばかりが注目される傾向にあるが、「危機感」「自助の意識」「リーダーシップ」といった基盤となるものをしっかり築くことが重要である。

各地で進められている地域内分権の課題として、地域にはふたつの「ソウイ」があることを考えなければならない。「住民総意」（公共・強制）と「住民創意」（民間・任意）である。「住民総意」は全員に関わること、みんなが合意すべきこと、ゆっくり確実に進めることが原則である。一方、「住民創意」は意欲が優先され、「この指とまれ」方式でスピードが重要。両者は原理的に違うものだが、近年の地域コミュニティ組織はその両方を期待されるところに苦労・矛盾があるのではないか。

どちらも大切、しかし大変なのは「総意」のほうで、本来のコミュニティの機能。「創意」はアソシエーションの機能である。このタテ分けを制度上明確にした例として、愛知県豊

田市のしくみがひとつの参考になる。

これからの分権型自治のあり方として、私見だが、一つは総意つまり住民合意形成の重視。そのため、地縁機能が残っている地域はそれをしっかり活用し（共同と統治の結び直し）、そうでない地域は自治体による合意形成機能の再強化（分権型予算、自治区制度の実質化、議会の活性化等）がポイントになる。二つには、創意をいかした地域づくり。このため自由度の高い住民組織を柔軟に支援すること、これを行政―地域の「連絡窓口」や「合意形成ルート」として使わないことが大事である。

なお、国のコミュニティ政策（2017.7『地域自治組織のあり方に関する研究会』報告書）の問題点は、地方創生（内閣府）の流れで「稼ぐまちづくり」と「地域代表性」を公法人化という手法で無理に同一化しようとしていること。総意と創意の混同であり、コミュニティの「制度化」がコミュニティの「法人化」にすり替わっている。

（4）自治体職員へのメッセージ

市町村の自治体職員は、今、目の前の仕事で精いっぱいだと思うが、共同と統治の狭間、インターフェイス（領域マネジメント）という曖昧な、理屈では割り切れない世界を泳ぐ唯一の職業である。まさに人としての総合力がモノを言う仕事。一緒に汗をかき時間をかけて住民との信頼関係を構築しながら、行政と地域が一体となって対話や合意形成を進めてほしい。

対談後半では、川勝健志准教授がコーディネーターとなり、参加者の質疑をもとに役重氏との対談を行いました。

Q：住民と行政職員が互いにより良い関係を築くための力量をいかにして高めるか？

役重）職員自身も地域住民の一員であるという意識教育や働かせ方が必要。旧東和町の職員は消防団員もあり、火事が起きると職員はどんなときでも半纏を着て現場に駆け付けることから、何かあれば必ず職員が来てくれるという信頼関係ができていた。

川勝）職員であると同時に地域住民の一員であるという意識、住民と職員と一緒に汗をかくことが信頼関係の構築に必要なだというご指摘かと思いますが、行政組織内で温度差がある場合、そのような思いで活動する職員が浮いてしまうことも懸念されます。こうした場合には、どのようにすれば良いのでしょうか？

役重）自治体の人事やトップは使い勝手の良い人材を登用しがちだが、住民にとって良い職員像とは違う。市町村職員のだいたいご味は住民、地域社会とのダイレクトな関わりである。外に出て住民と接するなかで職員の対話力を鍛えることが必要。

それを職員ができない原因の一つは、国や県からの仕事が膨大だから。仕事を精査し

て取捨選択してもよいのではないかと。量を減らして、自らの自治体の政策の質を落とさないようにする。役所のパソコンに向かってではなく、外に出て住民との対話の時間をつくるのが大事。

川勝) 住民と対話できる仕事の方が、職員としても充実感があって楽しいはず。各自治体では、人事システムの問題とも関わって、こうした問題の解消につなげてもらいたい。

Q: 住民サイドの自治意識を高めるためには、どんな工夫が必要か？

役重) 「互助会としての地域」がポイントになる。生活をするうえで病気、災害、貧困など困難は誰にでも訪れる。その時に地域の互助が機能するという自覚があって初めて自治意識は高まるのだから、こうしたリスクに対して、平時からどう取り組んでいくのかをはっきりと示すことが必要である。

川勝) 地域には多くのコミュニティが存在するので、まずはどのようなコミュニティがあるのかをしっかりと把握することが重要。地縁組織など伝統的なコミュニティに見られる垂直的で硬直的な組織構造をもつコミュニティだけでなく、環境や文化などある価値観を共有して生まれている水平的で柔軟な組織構造をもつ新しいコミュニティを巻き込んで、地域にある人材を幅広く活用していくことが必要ではないだろうか。

**Q: 公共の意思決定に地域コミュニティの影響を高めるためにはどのようにすればよいか？
住民と行政職員の対話の「質」をいかにして高めるか？**

川勝) 合意形成や意思決定の落としどころに正解はないので、合意形成のプロセスでどれだけ相互の「納得感」を得られるかがカギとなるように思います。ではそのために、対話の質を高めるにはどうすれば良いのでしょうか？

役重) 思っていた結果の如何にかかわらず、「自分が意見を述べ、それが検討されるという参画の手続きに則って進められた」という、プロセスやチャンスに対する信頼感が「納得」を生むと考える。

そして「対話の質」は対話する者同士が十分な「責任」と「権限」を持っていることで初めて確保される。「本庁に言われたから言ってます」的な、行政職員の「やらされ感」は住民にも伝わる。それは地域の側も同じで、例えば区長が地域の実情を把握することなく行政にただ要求を伝えるだけでは、担当者を動かすことはできない。双方が、実質的な判断権・代表権を持って濃密なやりとりを行えるルートを作ることが重要である。

Q: 合意形成プロセスにおける「議員」の役割は？

役重) 地域性のひとつで、地域によって議員の位置づけはかなり異なる。分権型自治の考え方をとった場合、小さな地域の単位のなかでマジョリティを形成できない人たちを政策に結び付けていくルートを作るのは議会である。小さいコミュニティでは“多数

派の横暴”が起こるリスクは常にあるので、マイノリティ、あるいは地域に包摂されないアソシエーションの声をしっかり表出し、束ねて、そこにブレーキをかけることによって健全な民主主義を担保することは、議員にしかできない重要な役割であると考えている。

