

**新しい住民自治組織による  
まちづくりシステム構築の必要性**

三隅支所自治振興課

## 目 次

1. 背景	P 1
(1) 地方自治の本旨と地方分権	P 1
(2) 新しい公共	P 2
(3) 補完性の原理	P 2
(4) 地域分権	P 4
2. 住民自治組織等のまちづくりシステム	P 6
(1) 自治区制度とまちづくりシステム	P 6
(2) 協働関係の構築	P 7
(3) 地区まちづくり推進委員会の必要性	P 8
3. 三隅自治区における組織化	P 10
(1) 組織化の方向性	P 10
(2) 三隅自治区のまちづくり推進委員会	P 12
(3) まちづくり推進委員会の組織化	P 14

# 1. 背景

## (1) 地方自治の本旨と地方分権

地方自治の本質は、地域のことは地域で考え自ら解決し、それに対して自らが責任を持つことと言われている。

日本国憲法においても、第8章に「地方自治」と題する章が設けられ、その中の92条で『地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。』と規定されている。

この「地方自治の本旨」という言葉は、地方自治法第1条、地方公務員法第1条など地方自治に関する主要な法律の中で用いられている言葉であるが、「地方自治の本旨」とは、一般的な学説では、“地方自治の本来のあり方”のこととされ、「団体自治」と「住民自治」の2つの要素からなると定義されている。

「団体自治」とは、国から独立した地方自治体を認め、その自治体の自らの権限と責任において地域の行政を処理するという原則のことをいい、「住民自治」とは、地方における行政を行う場合にその自治体の住民の意思と責任に基づいて行政を行うという原則のことをいう。

要するに「地方自治の本旨」という言葉には、2つの意味の「自治」の概念が含まれていることになる。そしてこの2つは、しばしば車の両輪に例えられ、一方の実現のためには他方の拡充が求められるという関係を持ち、地方自治にとっては、どちらも欠くことのできないものと言える。

しかし、地方自治の現状をみると、団体自治に関しては、地方自治体においては明治以来の中央集権体制のもとで国から様々なかたちで指揮監督を受け、権限や財源が国に集中してきた結果、今なお国への依存体質から抜け出せないというのが現状である。

また、住民自治の側面から見ると、全国的な傾向としては、都市化の進展などに伴い、地域への帰属意識が薄れ、過去においては住民自身で行われていたことも行政に委ねられるなど、公共的な分野における住民自身の主体的な活動範囲が狭くなっていると言える。政治や行政そのものに対する住民の関心度も低くなっている状況にある。

したがって、政治や行政を再び住民の手の届くところに近づけるとともに、自己決定・自己責任の原則に基づく自治を実現していくことが、今の地方自治に課せられた最も大きな課題であると言われている。しかも、従来の上（国）から下（地方）へという発想ではなく、『まずは地域から』を基本とし、地域の課題については、第一に住民自身が主体的に対応し、住民だけで対応できないことについては基礎的な自治体である市町村が、より広域的な問題については県が、さらには国に対応するというような発想に転換していくことが必要である。

そこで、それを実現するためには「地方分権」が必要という考え方から、平成12年に「地方分権一括法」が施行されるに至った。

戦後、新しい地方自治制度が作られ、国から独立した地方自治体が地域の行政を担うことになった。しかし、機関委任事務制度など中央集権的な仕組みによって、いわば、国からの統一的な指示を受けていたため、自治体が主体性を発揮できる余地は極めて限られていたと言える。

今日の日本では、国際化、少子高齢化が進む中で、国民のニーズや価値観も多様化、また流動化している。地方の自主財源の充実について十分な改善が図られていないなど、地方分

権にはまだ多くの課題が残されているとはいえ、こうした状況下では、国が一律の基準で全国統一的に行政を進めるという方法では、そうした課題やニーズに的確に対応できなくなってきたおり、地方自治体が地域課題の解決や地域づくりに対して主体的に取り組めるよう地方分権を進め、地方分権型社会を創造することが必要となっているのである。

## (2) 新しい公共

地方分権推進委員会を中心として行われた第一次地方分権改革の集大成として、平成11年7月に地方分権一括法（正式名称：「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）が成立し、平成12年4月1日から施行された。地方分権一括法による改革は、国から地方への権限移譲といった目に見える形での徹底した変化を目的としたものではなく、機関委任事務制度の廃止や国の関与の縮減など、国の地方自治体に対する縛りを弱めて、地方自治体が自主的な判断を行いやすくしようとする趣旨から実施されたものである。したがって、地方自治体もその趣旨を理解し、今後自らの改革を進めていく努力が必要である。

また、地方分権一括法は、国と地方自治体との関係の改善に重点を置いており、地方自治の基本である住民自治を推進するための改革については触れられていないが、地方分権推進委員会最終報告において、『自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められている。』とし、『公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、…（略）…地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい。』と提言されている。

「本来の公共社会」の創造と提言されているものの、これを、“新しい公共”の創造と捉えることもできよう。これは近年、社会的課題が多様化、複雑化し、「公共」を行政が主体的に担う社会のあり方に限界が見えてきた中、市民、市民活動団体、企業、行政など多様な主体が対等な関係で協力しあって、「公共」を担っていこうという考え方である。

つまり、『公の仕事＝官の業務』が当たり前と思われていたが、住民の意向をきめ細かく反映させながら、多様化するコミュニティレベルの行政需要に対し的確に応えるため、住民そのものが単にサービスの受益者と考えるのではなく、サービスの提供主体としても位置付けていこうというものである。これを、行政サービスの低下と捉えられるのではなく、「行政」と「市民」の多元的な協働を実現することにより、「公共」の一層の充実、拡大を可能にするものであると前向きに考えるべきである。

## (3) 補完性の原理

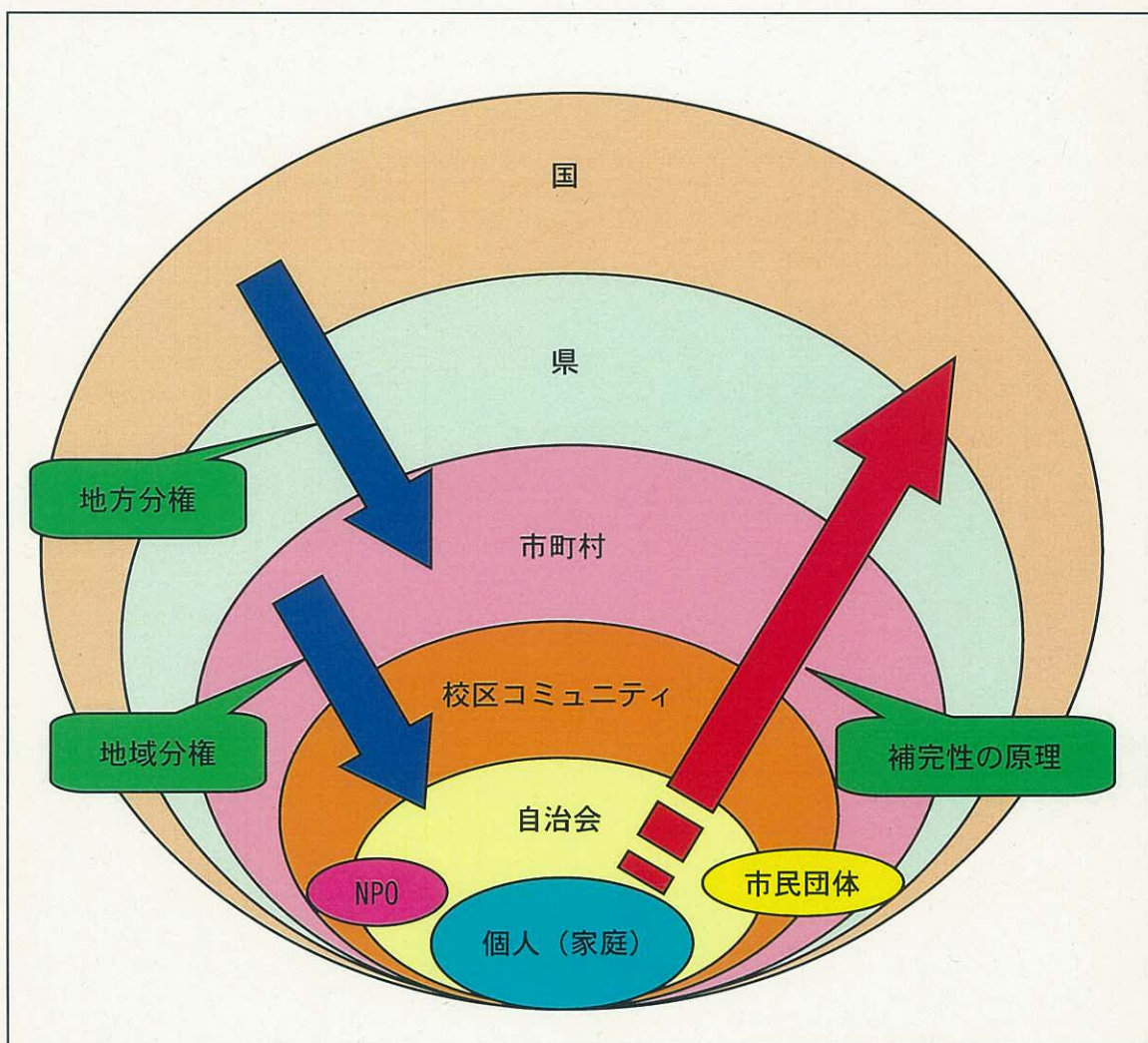
地方分権を実現する新たな行動原理として「補完性の原理」ということが言われている。この補完性の原理を簡単に言うと、『家族や地域などの小さな単位で可能なことはそれに任せ、そこでは不可能もしくは非効率なものだけを、国などのより大きな単位が行うという考え方』のようである。

すなわち、『個人（家庭）が自ら実現できることは個人（家庭）が行い、不可能なことや非効率なことは地域（自治会、校区コミュニティ団体等）が、さらに地域では不可能なことを、市町村、県、国といった大きな単位が順に補完していく』という住民の身近なところからの階層原則を言う。

補完性の原理（SUBSIDIARITY）は、EU統合を合意したマーストリヒト条約に盛り込まれたことから知られるようになったと言われているが、日本においても例えば、米沢藩の財政

再建で有名な上杉鷹山（ようざん）は「自助・互助・公助」という言葉で藩運営の基本を語っている。すなわち、『自らできることは他に頼らず（自助）、互いに助け合ってできることはその中で行い（互助）、それでもだめなら藩が助けよう（公助）』というものである。これは、今日の行財政改革にも適用できる考え方であると言われ、日本においても、古い昔に、すでに同様の社会原理が存在していた例として紹介されている。

<図1 補完性の原理イメージ図>



#### (4) 地域分権

地方分権、補完性の原理については前記のとおりであるが、実際には、地方分権を行ったからといって、都市・地域活性化問題などを解決するまでには至っていないと言える。

地域活性化などにおいて、自治体などが行う手段あるいは業務としては「規制」と「予算」といったことに限られ、実際に必要とされる地域活性化組織の運営に関わる地域内での需要掘り起こしや、商業の地域集積の実現や定住人口増加といったように、自治体内でも複数の地域で個別課題が異なり、分散的に取り組まなくてはどれも最適な状態にならないものが多いからであるという見方をする人もいる。つまり、地域の課題は地方に分権しても、それでもなお大きく、各地域の課題は目に見える範囲内で行う方法が最も効果的であるということである。つまり基礎的自治体には2つの限界があるというものである。

1つは、「規制」と「予算」の2つにほぼ限定されており、各地域で必要とされる日常的なエリアマネジメント（※1）業務や中長期的な戦略的な事業展開なども行えないこと。

もう1つは、基本的に「行政区での平等」に縛られており、地域ごとに異なる施策を展開しにくいこと。

このような理由から、本来であれば、各基礎的自治体においては、地域内において各ブロック別のエリアマネジメントを基礎とした地域活性化策と共に、ローカルガバナンス（※2）の仕組みとして、合意形成なども行政区全体で行うモノと、各地域で行って良いものを役割分担させて進めていけるような、「地域分権」の仕組みも必要であるという考え方もおこっている。

この地域分権とは、『身近な行政サービスを身近な場所で提供することができること』および『地域の課題は地域で解決することができること』をめざすものであり、この身近さとは、距離や時間が短いということだけではなく、市民の声が届きやすく、素早い対応がなされるという意味でもあると考えられる。

そういう観点からすると、当地域の合併で採用した「浜田那賀方式自治区制度」は、本庁機能をあわせ持つ「浜田自治区」以外の4つの自治区にも自治区長を置き、それぞれの支所にもある程度の職員を配置し、業務の執行権を専決規則等で支所にも持たせており、ある意味において、この「地域分権」機能を有し、地域分権を実践する先駆的取り組みであるといえるのかもしれない。

##### ※1 マネジメント

経営や管理について組織だって管理することの意

##### ※2 ガバナンス

「管理」「統治」を意味するが、最近では新しい考えを取り入れた「協治」「共治」といった意味で用いられるようになった。

＜図2 分権と補完性の原理及び地方自治の拡充、協働関係構築のイメージ図＞

