

Title	序章 沖縄の地域自治組織の成り立ちと今
Author(s)	島袋, 純; 前城, 充; 大城, 武秀
Citation	地域自治組織の現状と課題 - 調べてみて、こんなに独特 いろいろ創意工夫、沖縄の自治会 -: 1-19
Issue Date	2010-02-05
URL	http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/handle/123456789/25755
Rights	

琉球大学学術リポジトリ
University of the Ryukyus Repository

序章 沖縄の地域自治組織の成り立ちと今

はじめに

沖縄で「自治会」や「自治公民館」と一般に呼ばれる「地域自治組織」、いわゆる「地縁団体」は、極めて多様性に富んでおり、学術的な調査の対象としても、社会学、文化人類学、民俗学、歴史学等々のかなりの蓄積がある分野だと考えられる。また沖縄では、地域誌として「字誌」「区誌」（あるいは「字史」「区史」）を調査、編集し、発行する地縁組織が多く膨大な情報の蓄積がある。

呼称として、「字」や「区」を用いる場合は、「県」や「市町村」のように、一定行政上の管轄領域をもち、その管轄下に住む住民を構成員とする自治体に準ずる組織のようなニュアンスがある。実際に琉球政府の市町村法に基づき、市町村は旧来の「字」をもって「行政区」として定めるのが一般的であった。

このような地域自治組織には、その機能として、第一に、御嶽（うたき）や拝所（うがんじゅ）を共有し部落の構成員共通の祖先神を祭る神事や、五穀豊穡を祝う祭事など、歴史文化的あるいは民俗的な伝統的文化的行事の継承の側面と、第二に、統治の末端としての行政的機能の側面、第三に、構成員の平等性に基づく相互扶助や住民の水平的な合意形成と協働による地域課題解決の機能を有する側面があったと考えられる。

神官と追従者あるいは村役人になったものと取り締まりを受ける一般の村民との間には上下関係が生じざるを得ない。したがって、第一の機能及び第二の機能と第三の機能の間には、緊張関係がある。しかし、明治まで続いた構成員の耕作地の平等な再配置を行う「地割」制度のもとに沖縄では、この第三の機能の高さが非常に強調されることが多い。「ユイマール」が強力な相互扶助のように伝えられて多用されたり、「沖縄は地域のつながりが強い」とか、「共同体が強く残っている」という言説など、この第三の機能の強さが仮定されているものと考えられる。しかし、はたしてそれは、幻想以上のものであろうか。実は、文化人類学、民俗学等の対象となる第一の地域的伝統及び文化継承の機能と比較して、現在における末端行政と地域課題解決の第二及び第三の機能についての実態的調査研究、及びそれを支える法制度的側面に関する研究は極端に少ない。

琉球王国時代は、そもそもこの三つの機能は渾然一体となって未分化あるいは不可分であったと考えられるが、特に統治の末端の行政機構として王国内どここの地域自治組織においてもある程度共通の租税徴収や懲罰等の支配の仕組みが欠かせないものであり、ある程度の共通性があったものと推定される。

しかしながら、琉球王国の消滅後、特に明治のいわゆる「旧慣温存策」の終了後、徴税や懲罰等の公式な統治の末端行政機構としての本格的な役割を終えると、相対的に残された第一の機能の側面と、新たに増えてくる第三の機能の側面が強調されるようになってくる。この時期に「共同売店」など沖縄独自の地域的な組織も誕生する。

地域自治組織のさらなる多様化は、主として戦後である。現在では、沖縄全体であまりにも多様な状況であり、かつ、同一市町村内においても近接する地域自治組織が相互に極めて異なる行事や異なる運営形態である例もまったく珍しくない。当然ながら、この研究

においては、「地域自治組織」としての側面から、地域住民の生活に必要な相互扶助や地域的な課題解決に向けた住民協働の取り組みのための組織として、どのような実態があるかについて、を主たる調査対象としている。

しかしながら、神事祭事や伝統的行事は、多くの自治会や自治公民館にとって今ももっとも重要な仕事であるし、また、市町村の末端行政として税金によって手当てが出される行政区長の制度（もしくはそれに近い市町村の任命者への事務委託制度）がそのまま残り、それが地域自治組織の代表の役を兼任しているところも多い。正式には事務委託制度のもとに役場の広報配達事務の委託を受けているに過ぎない場合もあるが、呼称は「区長」とされそれなりの報酬を受けている例もある。現在においてもこの三つの機能は混在した形で地域自治組織の機能として継承されていることがわかる。この調査報告によっては、その実態の一部が明らかになってくるはずである*²。

この章においては、まず1節では、琉球王国の時代から第二の統治の末端機構を主な役割とする仕組みから、戦後のまさしく住民自治の機構、つまり第三の機能を中心とする組織へと移り変わっていく様子を南風原町字兼城の事例をもとに、取り上げる。おおよそ沖縄において典型的な地域自治組織の変遷であり、具体的な様子がわかるはずである。

2節では、地域自治組織自体が、現代ではどのような法的な根拠、制度的な根拠のもとに構成され運営されているかについて、概念整理を行った。特に沖縄においては、27年に及ぶ戦後米軍統治の下、社会教育法上の類似公民館施設としてのよそおいを整えて発達してきた経緯を追っている。

3節においては、私たちのこの研究の出発にあたって大いに啓発され勇気づけられた、住民自治の地縁組織として非常に活発な活動を行っていると考えられる、国頭村安田（あだ）区の自治組織の具体的な状況を示す調査結果と考察を掲載している。これが、以下の本論における各市町村の各地域自治組織の調査とおおよそ同じような内容となっている。

最後に、歴史的経緯、現在の仕組みでの位置づけ、実際の現在の事例からこの調査の意義の限界と可能性をまとめにおいて指摘したい。

*1 1章の執筆担当は、「はじめに」、「2節 『地域自治組織』の概念」および「おわりに」を島袋純、「1節 琉球の『統治』から『自治』への変遷」を前城充、「3節 国頭村『安田区』の地域自治組織」を大城武秀が担当し、全体的な調整と編集を島袋が担当している。

*2 この三つの機能に加え、第四の機能として、「共有財産の管理」を独立させて考えることもできる（佐藤学による終章を参照）。沖縄ではかつての集落後背の入会地など、集落の共有財産として認知されている土地などがあり、現在はその土地の地料（土地の賃貸料・軍用地料等）を管理し構成員に対して配分する機能を自治会自体が持っている場合と、かつての集落の成員を構成とする財産管理団体（郷友会等）を作り、そこから自治会への補助金という形で自治会活動を支援する場合がある。この第四の機能がある場合、メンバーシップをめぐる、また自治会の目的や仕事に関して非常に複雑錯綜したものとなり、また開かれた合意形成や運営も困難となりがちである。

1 節 琉球の「統治」から「自治」への変遷*1

1) 「統治」組織としての形態

琉球の地方統治は、尚真王の即位から50年後の1526年に各地の按司を首里に移し、代わりに按司掟を各間切に派遣して治めさせ、中央集権制度を整備したことから始まった。

その後、按司掟制度は薩摩の侵入後、1611年に行われた慶長検地「掟十五ヶ条」の法令によって廃止されることとなる。この薩摩による琉球各地の検地で、首里王府は行政の変革を余儀なくされ、按司掟から地頭代(ヂトゥデー)を中心とした新たな地方統治(図①参照)へ移行していくこととなる。

旧来の按司掟は、首里から派遣された士族であったが、地頭代は百姓出身から選ばれた。百姓出身が百姓を統治するというこの制度は、各職務を整備しつつ、1898年(明治31年)に間切規定が改定されるまで存続した。

* 1 本節は、兼城字誌編集委員会編『兼城字誌』字兼城発行、平成18年5月を元に構成。

琉球検地以降の統治体制(図①)

各間切 【現南風原町】	1650年 番 所【宮平村	間切村役人 ①地頭代(ヂトゥデー) ②総耕作当(ソウコウサクアタイ) ③総山当(ソウヤマアタイ) ④勘定当(カンジョウアタイ) ⑤夫地頭(ブヂトゥー) ⑥捌理(サバクリ) ⑦文子(ティクグ)
ム ラ	ムラヤー(村屋)	村屋役人 ①掟(ウッチ) ②下知人 ③耕作当(コウサクアタイ) ④山当(ヤマアタイ) ⑤頭

* 出典：図①『兼城字誌』本文をもとに筆者（前城充）作成

2) 間切の役人

①地頭代(ヂトゥデー)／任期3～5年

- ・ 間切番所の最高責任者。行政統括として総耕作当、総山当以下の役職者の指揮

- ・百姓に生まれた者になるこの上ない身分
- ・村屋役人の掟や間切役人の役職を務めあげ、さらに王府に忠義を尽くした者から選任
- ②総耕作当(ソウコウサクアタイ)
 - ・地頭代の補佐役。職務は各村屋の耕作当の指揮監督
 - ・間切内を巡回し、田畑耕作の状況、道路および堤防、ため池などの保全状況、農耕用家畜の飼育状況を視察して、百姓の働き具合を調べ、農務帳で指導
 - ・農耕状況は貢租上納に直接影響するので、村屋の耕作当へ厳重な取り締まりを申し渡した。
- ③総山当(ソウヤマアタイ)
 - ・地頭代の補佐役。職務は各村屋の山当の指揮監督し、山林を管理
- ④勘定当(カンジョウアタイ)
 - ・地頭代の指揮のもとに、各ムラの貢租上納の割り当て、取り立てが職務
- ⑤夫地頭(ブヂトウ)
 - ・番所とムラを仲介する補助機関
 - ・夫地頭の地位は、首里大屋子を経て総耕作当・総山当からの昇進、また捌理を飛び越えて掟からの昇進があったが、後者については掟夫地頭といい、それ止まりだった。
- ⑥捌理(サバクリ)／四捌理(首里大屋子・大掟・南風掟・西掟)
 - ・首里大屋子を総元締めとする番所の幹部役人で、庶務を司り下級役人の文子を指揮した。四捌理は、夫地頭に欠員が出れば、首里大屋子から年功序列で昇進することができた。
- ⑦文子(ティクグ)
 - ・番所の庶務に従事する平役人

3) 村屋(ムラヤー)の村役人

間切やムラの行政機構は、王府が地方統治を行う上で、指示命令が末端の各家主に行き届くように設置され、百姓に貢租を共同負担させる狙いがあった。番所や村屋の制度は、中央行政の中継ぎを主で、民政にはほど遠いものであった。

- ①村掟(ムラウッチ)
 - ・村役人の最高位で、耕作当・山当を指導
 - ・貢租の上納、農事の状況など、村行政の全てを地頭代に報告。上納の不納や農事の不振があれば責任の一切を負った。
 - ・首里の御殿殿内奉公を終えた者、または文子を務めた者を対象に、地縁血縁に関わることなく他村の統治に当たらせるため出身村以外から登用した。
- ②下知人
 - ・疲弊したムラがあれば、再建のために間切番所から臨時に派遣された役人
 - ・夫地頭を退役した者から選任
 - ・間切と関連する重大な協議がなされる村吟味の場においては、耕作当とともに中心的な役割をなし、村掟より圧倒的な政治力で決定権を行使した。
- ③耕作当(コウサクアタイ)
 - ・間切番所の総耕作当の指揮下で、ムラの農耕を監視する役職

・村吟味においては、ムラの人々を集め、議事進行を執り行った。

④山当(ヤマアタイ)

・番所の総山当の指揮下にあり、ムラの山林の保全管理が任務

⑤頭

・村頭、または左事頭とも称され、村掟、夫地頭、下知人の指揮下で、村屋の事務を任務とした。頭は下位の左事を指揮した。

4) 村頭(ムラガシラ)制の施行

1879年(明治12年)の廃藩置県後、政庁は首里王府から那覇県庁に替わったものの、地頭代や掟の地方行政制度は旧態が続いた。その時、替わったことと言えば、裁判所と警察署くらいであった。

1898年(明治31年)、「沖縄県間切島規定」が公布され、間切番所は間切役場に改称されることとなった。そして、地頭代を廃止して間切長を置き、さらに収入役と書記、学務員、勸業員の役職が設置された。

村屋の掟は村頭(現区長)に改められた。当時の任期は3か年であった。

同制度施行の翌年からはじめて間切会(現議会)が組織され、各ムラから議員が選出されることになった。議員は各戸主から選出される規定であったが、実際はムラの幹部たちによる話し合いで決まった。

村頭制度は、以後10年続いた。

5) 兼城の行政組織の変遷

戦前の運営組織

●戸主会

戦前まで、戸主会は毎月開かれ、各世帯の戸主である男が寄り合うものとして、寄合、あるいはムラズリーと呼ばれた。各戸主への伝達はクジケーグワーと呼ばれる組織が前の日に、字の所々で太鼓を打ち鳴らし「アチャーヤ、ムラズリー、ヤイビンドー」と大声で合図した。

●有志会

現在の審議委員会に相当する組織で、昭和5年頃にはすでに有識者および功労者によって発足されていた。原則として区長を終え、有志会に入ったので、定数はなく、字行政の顧問機関(勘定頭)として機能した。戦後、部落勘定と称して、例年12月に開会監査が行われたが、その際には有志会の年配者10人ほどを招いて、目の前で監査を受けた。有志会は、昭和37年に審議委員会へ改称された。

●区長

1908年(明治41年)、「沖縄島嶼町村制」の施行に伴い、間切・ムラは村・字に改称され、今日の地方行政制度が確立した。兼城村は、南風原町字兼城となり、村頭は区長に改称された。

区長は、有志会の推薦を受けると、戸主会に諮ることなく就任した。選考の条件として、読み書き、算術のできる者となっていたから、教育水準の低い戦前は一種、選り抜き組で名誉職であった。

任期は、1908年（明治41年）から1938年（昭和13年）までは4ヶ年であった。昭和初期、県下は経済不況で農家は困窮し、わりあい、暮らしにゆとりのある人物を推挙しても区長のなり手はいなかった。手間賃が少ないうえに、業務は煩雑で年中多忙な農家の戸主にとって、4ヶ年任期は無理であった。区長は、「チネーアシガルナインドゥ」*1といわれるほどであった。シナ事件以降、戦時体制となり字運営業務は煩雑化したため2ヶ年任期を施行した。

●頭

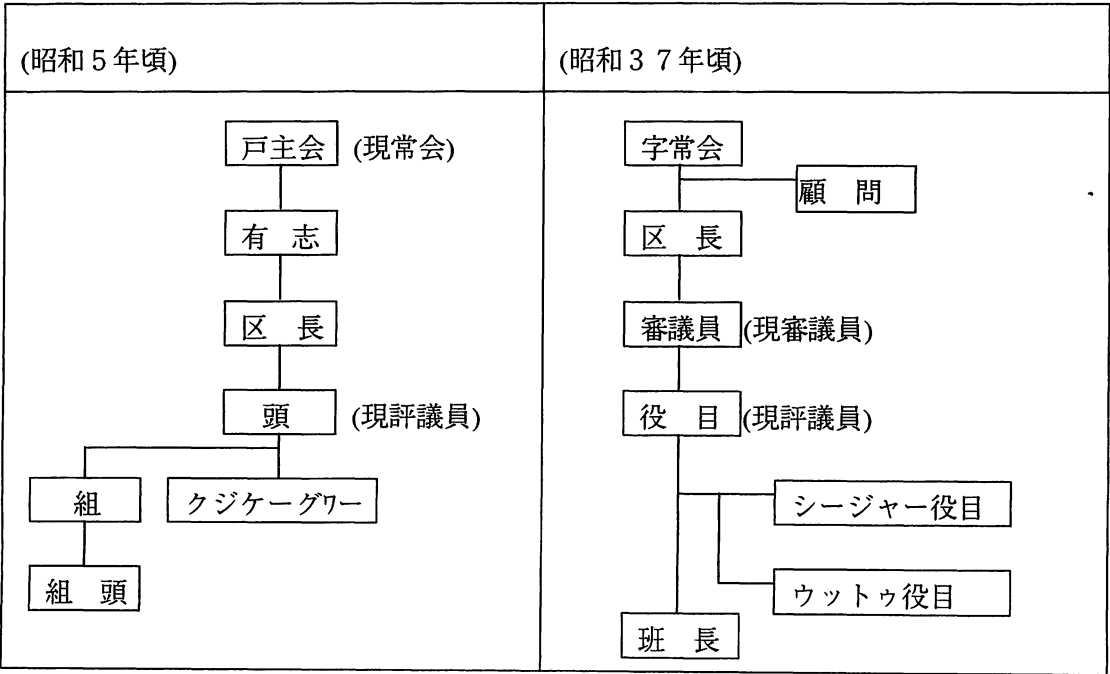
現在の評議員に該当し、定数は3名で3ヶ年任期であった。ウットウガシラ、シーザガシラと称して、役割担当で区長業務を補佐し、年功序列で昇進した。

●組頭

字行政の遂行をスムーズにするため、戦前の一号組から五号組まで各組に頭が配され、クジケーグワー(小使い小)と呼ばれ、各家庭を廻って字の諸行事を伝達した。職務は現在の班長に相当する。戦前、部落行事の伝達には、太鼓を打ち鳴らしたり、鐘を叩いたりして知らせた。たとえば、ウマチーには、御願所で鐘をたたいて「ヌブイミソーリヨー」と合図し、またトゥクルジケー(字費)の徴収については、部落のアジマー付近で、太鼓を打ち鳴らし、「チューヤー、トゥクルジケーヌ、イジヤビンドー」*2と、触れて廻った。

*1「収入がある人しかできないよ」（筆者訳）

*2「今日は、字費を納める日だよ」（筆者訳）



* 図② 『兼城字誌』 87ページ

6) 戦後の自治

①字行政代表者役員会

兼城の戦後は、1945年（昭和20年）の12月から始まった。

6月、南部で多くが犠牲となった米軍による掃討戦が収束し、沖縄戦が終結した。生き残った字民は、避難地や疎開先で収容され、さらに別の収容所への移動を余儀なくされていた。やがて、南風原村民は米軍第12部隊の駐留跡地であった大里村大見武(現与那原町)収容所に移動が許可され、軍任命の与座章三郎区長のもと、代表者家族100名が先発隊として居住し、村復興の足がかりとなった。1946年（昭和21年）1月23日、同地に南風原村役所が設置され、また2月1日には南風原初等学校が開校した。大見武収容所には、各地から戻った避難民が増え続けたので、字宮城へ入域が許可された。そして、同年7月頃より、南風原村の各地へ移動が許可され、それぞれ先発隊が入り始めた。

大見武収容所に村民の受け入れが始まった1945年（昭和20年）12月、各字では代表者を立てて報告せよ、との村からの通達を受け、区長選出の会議を開くこととなった。

兼城では、戦後はじめての役員会を字宮城の新垣金太郎さん宅の庭先で開き、戦後初の字役員を選出した。

1946年（昭和21年）1月、戦後初の区長が就任し、焼け野原となった字の建て直しに当たった。戦後、区長の任期は各字の情勢をかんがみて1ヵ年制を採用することとなった。

②行政組織の整備

兼城の行政は、戦後もしばらくは戦後同様^{*1}に区長、副区長、書記の三役と有志の顧問のもとに運営されていたが、毎年度区長のなり手がいない問題に直面した。兼城公民館が建設された1962年（昭和37年）、三役はそれぞれ1年任期の非常勤で、区長の報酬は月額25ドルであった。また、1967年（昭和42年）年以前、琉球製糖へサトウキビを搬入する原料員を区長が担当し、その委託料を区長の報酬としたが、それ以後は給与制となったため、字の予算に組み入れられた。

戦後最大の事業を構築した1962年（昭和37年）を機に運営組織は、現行へ移行することとなった。当時まで月1回は開かれていた戸主会を字常会へ、有志会を審議会へ改称した。また、その頃より字常会は年度の総会とし、欠席者に対して当時の日当額に相当する10セントの罰金を科した。欠席者が目だった要因は、家庭にテレビが普及し始めた時代背景があった。

区長の就任問題は、世の中が落ち着き、さらに成長著しい経済社会に移行するにつれ、役職に推薦される方は社会の一線にも席を置く職業人でもあったので、その失職問題にもおよんだ。要は、非常勤の区長職によって今まで安定した収入を得ていた仕事を辞めさせ、一家の生計を絶たれた家族をどう保証するかということであった。区長選びが困難となったため、1975年（昭和50年）度より公務員を除く候補者を出して選挙制とした。また、区長の業務を軽減するため新たに班長制度を導入した。

さらに、1976年（昭和51年）より区長の常勤制と、任期2ヵ年制を実施して、報酬を保証できる字費を捻出するとともに、再選を妨げないなどの事項を字内規に定めて、再就職や再任を考慮する解決策を講じた。当時、字費の賦課は等級表にもとづいており、再調整して各戸の負担を増額することにより区長の生計に近づけた。こうした対応から、同年以

後の報酬は月額10万～15万円となった。

③内規の制定

◎内法

間切村の時代、農耕に関する内法(掟や示達)が定められ、耕作当が違反者に厳しい罰を科して取り締まった。兼城には、戦前よりその名残とみられる取締り札があり部落の慣例として行われていた。サトウキビを盗んだ者、他の畦から馬の草を刈った者に、役目が取締り札と書いた板を渡して、1日1銭5厘の罰金を科した。取締り札は赤札、あるいはウーヅ札と称し、当事者は次の罰則者に渡さなければ罰を科されたままであったので、札の受け渡しに「フダムチオーエー」といって、いさかいがつきものであった。一方で、この取締り札はお互いが切磋琢磨して農業生産の向上を図る意図もあった。

昔、部落外へ婚姻には馬酒(ウマデー)という罰金が科され、現金や物納で支払われたという。戦前から戦後しばらく行われた内法には、鶏法度(トウイバット)がある。さらに、兼城の内法として際立ったものに、字の協力と互助をねらいとした合力銭制度があった。その制度とは、字民全体がそれぞれ世帯の葬儀を出すにあたって、定率額の積立金を用意する、いわば互助組織である。

◎行政規定

戦前の内法に変わって、1964年(昭和39年)、兼城の内規(行政規定)が策定され、以来字行政は内規に則り運営されている。字の内規は、1983年(昭和58年)に行政区を21班から25班に再編することとして改定され、1987年(昭和62年)に互助会制度発足にかかわる改定、1992年(平成4年)に続いて2000年(平成12年)に改定された。

現行の字内規は13章からなり、役員、選挙、議会、字費、冠婚葬祭規定など、字運営について次のように規定されている。

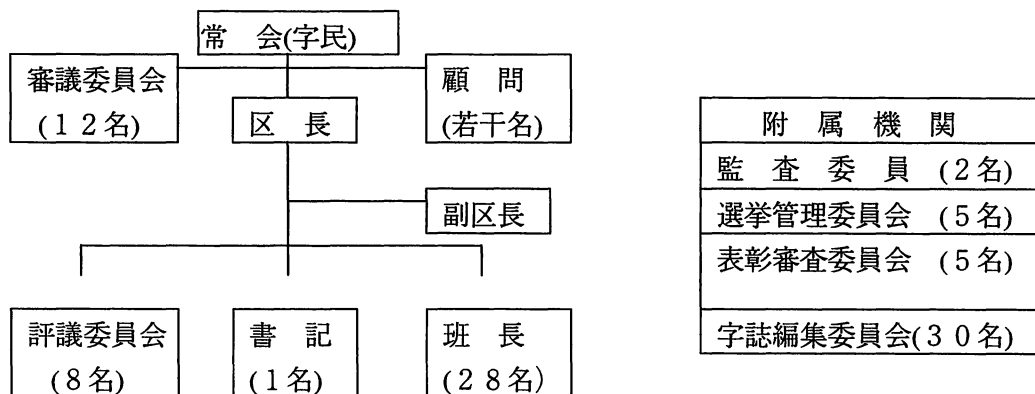
兼城の字行政は、最高決議機関として常会があり、原則として年1回定期的にする。役員は、区長、副区長、評議委員、審議委員がおり、区長を補佐する役員には書記、顧問、相談役および班長がいる。附属機関には、選挙管理委員会および監査委員がある。

区長の選出は、立候補により選挙がなされ、任期は2ヵ年である。副区長および書記、顧問、相談役は審議委員会の承認により、区長が任命する。

評議委員は8名で組織され、審議委員の承認により区長が任命する。その役割は審議委員会へ付託する議案の作成等で、その付託を受ける審議委員は12名で組織され2ヵ年任期で、選挙によって選出されている。審議委員会は、字行政議案の審議および決定機関である。

*1前後の文脈と役職名からすれば、「戦前同様」となるべきだが、原文が「戦後同様」となっているの
でそのまま引用した。

(平成15年1月1日現在)



字の団体一覧

1. 兼城老人クラブ	6. 兼城青少年健全育成協議会
2. 兼城女性会	7. 兼 翔 会
3. 兼城青年会	8. 農研クラブ
4. 兼城体育協会	9. 福祉ゆいまーる会
5. 兼城PTA	10. 兼城古典伝統会

* 図3 『兼城字誌』 88 ページ

2 節「地域自治組織」の概念整理

いわゆる「地縁団体」もしくは「コミュニティ」が、具体的に実在するものとして一般的に表現されるのが「自治会」である。

ただし、地域自治組織で「自治会」という名称を用いていない地域も非常に多く、また大都市には、伝統的な自治会も、自然発生的もしくは自発的な自治会もなく、ごく近年、行政が人為的に創設した「コミュニティ」が設立されている地域もある。また、これまでの伝統的あるいは自発的な自治会を廃止して新たな地域組織を別の名称で構築し始めた自治体も存在している。

地方自治法上に定められた全国的に共通する構造と権能を有する自治体、つまり「府県」や「市町村」と完全に異なり、その下のレベルには法律によって全国的に共通に設置を義務付けられた構造や権能をもつ公式の地域自治の仕組みは存在しない。

したがって、市町村自治体よりも下のレベル、つまり狭小の区域、地縁という共通性は持つものの「自治会」に留まらない、多様な形態と領域的広がりを持つ存在を一般的に「地域自治組織」と呼んでいる。

地方自治法自体にも、このレベルの組織として、「財産区」、「地域自治区」、「認可地縁団体」等の仕組みが用意されている。しかし、地方自治法は、「地方公共団体」（自治体）と異なり、地域自治組織の仕組みについて画一的な仕組みを規定して強制しているわけではなく、市町村ごとの完全な自由な領域であり、またさらに、同一市町村内においても地域ごとの歴史伝統や現代的事情に基づいて、多様な形態となっている場合が多い。つまり、隣接する同一市町村内の地域自治組織が、法的にも異なる根拠に基づいて設置されておりまったく異なる実態となっている場合も多数ある、ということである。

沖縄においては、前節において取り上げた琉球王国時代の末端統治機構としての「ムラ」から、戦後の琉球政府の時代に発達した「行政区」や「自治公民館」に至るまでさらに独特の背景をもつと言ってよい。この節では、沖縄の現在の地域自治組織を裏付ける現在での法制的根拠と特に自治会の集会施設もしくは組織自体も「自治公民館」と呼ぶことが多い沖縄の戦後地域自治組織の背景を明らかにしたい。

1) 「地域自治区」：最狭義の地域自治組織

「地域自治組織」は、以上のことから、最広義で考えれば、自治体に内包される地域のあらゆる地縁的な組織を含めて考えることができる。地方自治法上も、共有財産を管理する準公共団体としての「財産区」、同じく共有財産を管理する「認可地縁団体」などが知られる。近年、いわゆる「平成の大合併」を契機として、新しい「地域自治区」という組織形態が地方自治法上に新設され、もっとも狭義の意味で用いるとすれば「地域自治組織」とは、その制度を意味するものとして用いる場合であろう。

①地方自治法（202条）の「地域自治区」

地方自治法による「地域自治区」は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、地域の住民の意見を反映させつつ処理させるため、条例によって設置されるものである(202条の41項)。総務省は、同時に全域に設置せず、段階的に設置することは可能としているが、最終的には市町村の全域に設置しなければならず、一部の地域だけに置くことはできないとされている。法人格は有せず、あくまでも市町村自治体の組織の一部であり、恒久的なものとなれ、設置期間の定めはない。

地域自治区には事務所が置かれ、事務所の長は、市町村長の補助機関である市町村職員が長により任命される(202条の43項)。市町村長は、事務所の長に事務の一部を委任することができる(202条の4)。

また、地域自治区には地域協議会を置くこととされ、地域協議会の構成員は、市町村長によって、自治区の区域内から選任され(202条の5)、地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項等について市町村長その他の市町村の機関からの諮問を受け、又は自ら審議

して意見を述べることができ(202 条の 7)、さらに、市町村長は、市町村の施策に関する重要事項であって地域自治区の区域に係るもののうち、条例で定めるものを決定し、又は変更しようとする場合には、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない(202 条の 72 項)とされている。

以上が、地域自治区の詳細であるが、実際に全国の自治体で、地方自治法上の「地域自治区」を設置した自治体はごく少数であり、沖縄県内にはまったく存在しない。また、設置を検討している自治体もない。

②併特例法による「地域自治区」の特例

市町村の合併の特例等に関する法律(以下、「合併特例法」)によるものは、合併特例区と同様、市町村が消滅することに対する住民の感情面への配慮や合併後の市町村において地方自治が住民から離れてしまうことに対する救済措置の意味合いが強い。地方自治法によるものとの差異は、設置が、合併前に、関係市町村の議会の議決を経た協議により決定されること、自治区の区域は、原則合併前の市町村の区域によること、2 以上の旧市町村の区域を 1 の自治区の区域とすることはできるが、旧市町村の区域と異なった区域割りではない(以上、第 23 条)などである。

合併法関連では、その他に「地域審議会」「合併特例区」の制度があるが、沖縄では合併に際して議論された形跡もほとんどなく今後も可能性がほとんど皆無と考えられるので割愛したい。

2) 地方自治法に関連するその他の「地域自治組織」

①「財産区」(自治法 294 条に基づく特別地方公共団体)

特別地方公共団体の一つ。市町村の一部が財産(山林・原野牧野・温泉・漁業権等)を有もしくは公の施設(公会堂・公民館等)を設けているもの、または、市町村の整理統合もしくは境界変更の場合において、関係市町村等の協議に基づき、市町村および特別区の一部が財産を有もしくは公の施設を設けるものをいう(地方自治法 294 条)。財産区は、法人格を有する特別地方公共団体であり(同法 1 条の 2 第 3 項・2 条第 1 項)、その財産等の管理および処分または廃止についての権能をもつが、通例、その財産が存する市町村等の長および議会がその執行機関および議決機関となる(同法 294 条 1 項)。ただし、とくに必要がある場合は、条例によって財産区固有の議会または総会を設けて、その財産等の管理・処分・廃止について議決させることができる。

②「認可地縁団体」(自治法 260 条)

字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体(認可地縁団体)は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利義務の帰属主体となることができるようになった。

認可地縁団体は、正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない(第 260 条の 2 第 7 項)。すなわち、その地域の住民全てが加入できる団体が認可の対象となる。したがって、生産組合、婦人会、老人会のような出資や年齢等の加入条件のある団体は認可されない。

認可申請の時点ですでに不動産を取得しているか取得する予定があり、団体の総会を開催して、認可申請をするという議決を行う必要がある。

認可地縁団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならないとされる(第 260 条の 2 第 6 項)。また、認可地縁団体を、特定の政党のために利用してはならない(法第 260 条の 2 第 9 項)。

沖縄県内の事例としては、石垣市及び竹富町の八重山地区において積極的に推進されている。また沖縄本島内では、那覇市の繁多川自治会などの例がある。共有財産を有する多くの古い自治会等においては、認可地縁団体化の要件としてその区域に住所を所有する個

人の加入を拒否できないという条項があるため、戦前の旧字構成員及びその子孫に対して旧字の共有財産から派生する利益の配分の問題があり、共有財産があったとしても新住民の加盟を拒否できない認可地縁団体への移行は容易ではない。詳細は、各市町村の章を参照していただきたい。

3) 地方自治法以外の法律（社会教育法、民法）に関連するもの

①「自治公民館」

社会教育法 42 条「公民館に類似する施設は、何人もこれを設置することができる」とあり、法的には、公民館でないが、それに準ずる施設とされているように解釈できる。民法 34 条による公益法人を想定して当初は立法化されたというが、しかし、同 34 条で法人格を取得する部落会、自治会は結局登場せず、任意団体のまま存続し続ける結果となっている。沖縄の特殊事情については、節を設けて後述する。

②「公益法人」

民法 34 条「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であって、営利を目的としないものは、主務官庁の許可を得て、法人とすることができる」とあるが、実際は自治会をもって公益法人となっているものは実在しない。

4) 根拠法が不明のもの

①「権利能力なき社団」

市町村の行政区画でもなく、法的根拠も不明ないわゆる「任意団体」だが、特定住民が自主的に作った組織で、組織実態、運営実態があるもの。

②「字」と「字会」

「字」は、近世の基礎的集落（部落）でありかつ基礎的地縁組織でかつての末端統治機構、あるいは住民自治組織の原点と考えられる。明治の市制町村制の導入及び明治の市町村合併の際に、旧統治単位兼集落の名称につけた一種の行政区画であったと考えられるが現在では住所表記上の名称にすぎない。戦後の市町村法において、市町村条例により「行政区」が一時期設置義務となったがゆえに、現在も残る行政区と字が一致している場合が多い。行政区と一致するところでは「字」を自治の単位として、住民総会を「字会」と呼称する地域もある。

③「区」（行政区）と「区会」

日本への施政権返還前の琉球政府市町村法 109 条には「市町村は、事務処理の便宜のため条例で区を画し、区長を置くことができる」とあった。つまり、市町村行政の都合によって区画される市町村行政の末端として位置づけられているということである。現在では、「行政区」として区画されていない市町村も多いが、役場広報配布について役場が設定した区域内を配布担当する特定の任命者に委託するという事務委託制度により事務委託者（＝自治会長を任命する場合も多くまた、区長と呼ばれることも多い）に役場の仕事と報酬が行く。区会は、そもそも字会や自治会と重なっている場合が多いが、「区」が行政の末端と位置づけられている区長への陳情機関、諮問機関的なものとなり、区会総会（住民総会）が区の最高意思機関となっていない場合もある。

④「共同売店」

民法か商法か、法的根拠が判明しないが、字などの地縁で限定された成員からなる生産者協同組合と消費者協同組合を重ねた組合が、複合的総合的な経済機能及び生活支援機能を有する共同売店を経営する形。ついでに住民自治的機能も有して、共同売店の上 2 階に字公民館（施設）がある場合も多い。

5)「地縁組織」と言い切れない組織

①「NPO法人」

NPO法を利用した、ふるさとづくり支援のNPO、メンバーシップは、地縁を重視しつつも開かれた場合が多い。

②「郷友会」

ほとんどが現在の地縁と言うよりも戦前の字のメンバーシップを加盟条件とする任意の親睦団体だが、ところによっては、戦前の字の共有地から不動産物件の運用利益（土地の賃借料やアパート収入）や軍用地料が発生するところがあり、その再分配機構の機能を持つ場合もある。さらに複雑なところは、多数のメンバーが現在の自治会組織と重なっているところもあり、自治会への資金提供を行っている場合もある。また、さらに、現在の自治会組織を作らずに、実質的には郷友会が、自治会的機能を行っているところもある。共有地を有する郷友会等が、自治会会員と重なり、資金提供が多い場合、または自治会組織そのものとなっている場合は、当該地域に新規居住する新住民には加盟資格が容易に与えられない場合もあり、同じ地域内の地縁を有するものにさえ排他的な組織となるがゆえに、もはや「地縁組織」あるいは「地域自治組織」ということができるか大いに疑問であり、問題が非常に多い。

6)「自治公民館」についての考察

①沖縄の事情

沖縄県では、自治会の集会場を「公民館」と呼ぶ場合が多い。集会場の入り口や屋根に「〇×区公民館」、「〇×字公民館」というような看板が掲げられているのをよく目にする。別の「〇×改善センター」という大きな看板があるのに、住民が「公民館」と呼び続ける場合もある。また、八重山地区では、タテモノのみならず、自治会組織自体を「公民館」と呼んでいる。また、社会教育法上のいわゆる「類似公民館」の扱いで、首長部局ではなく教育委員会の社会教育担当がこの地域自治組織の担当となっている自治体もある。沖縄の地域社会では一般に「公民館」と言えば、社会教育法上の市町村立「公民館」ではなく、地域自治組織のタテモノもしくはタテモノと組織自体を指し示すということである。

それでは、なぜそうなったかのであろうか。沖縄県教育委員会『沖縄の戦後教育史』1978年においてその一端をうかがい知ることができる*¹。

戦後日本の歴史では、1945年に、占領支配を行う連合軍総司令部（GHQ）が町内会、自治会、自治会連合会等の廃止命令を出したのはよく知られている。詳細は本報告書最後の佐藤学論文にゆだねるが、一般に言われることは、天皇制国家と連なっており、家父長制度で支えられる家庭、家父長＝戸主（世帯主）をメンバー資格とし戸主会を意思決定機関とする部落会、町内会（本章1節を参照）が、草の根ファシズムを形成したという判断されたと言われている。町内会部落会の廃止命令があったとしても、なんらかの住民自治組織の地域における必要がなくなるわけではなかった。その形を変えた再生に多くの試みがなされたという（佐藤論文参照）。沖縄でも沖縄なりの事情があるはずである。

②沖縄戦後の公民館

『沖縄の戦後教育史』（以後『教育史』と省略）によれば、1946年文部省社会教育課（寺中作雄）の「公民館」設置構想が、連合軍総司令部に当初は、町内会・部落会の復活とみなされて危険視されたものの、1947年7月、「公民館」は、1民主主義教育の場、2相互教育による大人の学習の場、3地域の人々の総合的な社会教育機関、と位置づけることにより、総司令部に承認されたという。さらに、文部次官通牒「公民館の設置について」によって、日本全国の市町村へ公民館設置推奨が行われたとされる。

日本本土では、その後さらに、1949年社会教育法が公布され、社会教育法上の公民館の

設置が本格化していく。米軍統治下のしばらくの間、自治公民館もまた、自治会再生の一つの方法であった。その後 1952 年日本独立回復により、米の支配を脱し、自治会復活の別方法を模索し始めることになる。

沖縄の場合は、米軍の直接的な軍事支配下にあり、さらに 52 年の講和条約の条件としてそれが固定化されたと言える。それゆえ、戦後長い間本土の自治会等地縁団体とは異なる発展の歴史を歩まざるを得なかった。その沖縄でもどうにか米軍支配と折り合いをつけながら本土の事例を参照しつつ沖縄側の自主的な取り組みが継続していく。その重要な柱となったのが本土の「社会教育」に関する仕組みを参照として取り組まれた「公民館」制度である。

『教育史』によると、沖縄の自治公民館の取り組みは、まず、1947 年年沖縄文化部「市町村文化事業要項」の第一章「文化施設」にあげられる。これは、本土教育基本法における社会教育の理念や仕組みの輸入を意図したものと考えられる。

その文化施設の内容は、「500 人収容の講堂、図書室、娯楽室、社交室を併設・・・」となっている。

字や行政区の現在の公民館においても、500 人収容の講堂を有する規模はほとんど皆無であり、規模や機能から見てどう読んでも、自治会ではなく、現在の中央公民館、社会教育法上の公民館のこととしか読めない。引き続き、47 年～52 年の米占領下において、各群島政府教育基本法、琉球政府の教育基本法等に「社会教育」の章が設けられた。その中で「公民館」への言及・設置や利用等の記述があるが、行政組織上、社会教育課に「公民館係」さえない。したがって、個人的な見解であるが、実際に何もされていない状況と推察できる。

その後の取り組みとして際立つのは、1953 年琉球中央教育委員会議決「公民館設置奨励について」である。その中に、「公民館は市町村に一か所設けることとあり、また、各部落に分館を設けること」とある。ここに部落単位の公民館の設置が始まるのでは推察される。

しかし、『教育史』によると、琉球政府その他の、市町村公民館にせよ、その部落単位の分館にせよ、補助制度は皆無であったという。つまり、琉球政府には市町村に社会教育法の公民館を設置する財源は皆無であった。また市町村の自治体独自財源のみで公民館を設置する余力のある自治体もなかった。したがって、市町村立でもない、部落の自主努力による字経営の類似公民館のみが沖縄における公民館の実態であった。

③自治公民館の普及

1955 年時点で、「公民館」を名乗る字施設は、全沖縄で 109 個 その後 1970 年までに 638（全部落数 819 の内）に拡大していった。その 638 部落公民館は、設備においても組織（主事等の配置）においても、社会教育法上公民館の基準に全く達していないという実態であった。

1958 年琉球社会教育法公布、59 年から社会教育総合研修大会において「優良公民館表彰」と「公民館功労者表彰」を開始する。すべての対象は、市町村公民館が存在しないがゆえに、自治公民館が対象である。社会教育法上の基準に到達しているものが一つとして存在しない中で、優良公民館をどう選出するのか、現在では語意矛盾を感じるが当時としては「自治公民館」を設置することが有効な手法であり、かつ「社会教育」や「公民館」の普及にも貢献したのであろう。当然ながらその時点で沖縄の自治公民館のうち、社会教育法の要請する民主的で住民主体の運営にもっとも近い自治公民館が選出された推察できよう。

竹富公民館の聞き取りから、60 年代前半には、琉球政府は旅費を補助し、このような優良自治公民館に対して、取り組みの遅れている地域自治組織、まだ部落会の組織形態の地域から視察（運営の仕方について調査及び研修）団を送り込んでいるとが判明した*²。本章 1 節の南風原町字兼城の自治組織の事例からも判明するように、60 年代前半は沖縄においては多くの伝統的地域組織が、規約の改定等を行いより近代的民主的な組織への衣変えを行っている。

同時に、そのころから 60 年代中盤にかけて、非常に多くの自治公民館では、最初の本格

的な自治公民館施設の建設を、米軍の沖縄統治の最高責任者である高等弁務官により直接地域に支給される「高等弁務官資金」（沖縄では米軍支配への懐柔のための資金、激化した復帰運動に対する米軍支配の宣撫資金として悪名高い）によって賄っており、今でもその施設を公民館施設として利用しているところも多い。「公民館」建設費用として支給されたということであり、それが、部落会等の伝統的組織形態から、「公民館」組織形態への変更に少なからず影響を与えたものと考えられる。

1968年には、沖縄公民館連絡協議会が設置され、沖縄県内の自治公民館の連携がようやく開始する。それにともない自治公民館は、県内組織、全国連合組織への参加が開けてくる。また、1970年、沖縄初の社会教育法上の公民館、読谷村中央公民館の設置が行われ、72年の復帰を境にその後次々と市町村立の公民館の設置が始まっていく。また、高等弁務官資金の提供による自治公民館建設は、当然ながらその後消滅し、地域自治組織が「公民館」を名乗る誘因、あるいは目指す誘因は見当たらなくなっていった。

④考察

『教育史』によると、「村屋、部落集会場、クラブとは、まったく関係がない」とし、社会教育法上の公民館の設置理念、仕組み等々を、沖縄の部落共同体が、積極的に理解して、自発的に、部落単位に以前の地域自治組織とはまったく関係がない「公民館」を作って、社会教委法上の理念を追求していった、という記述になっているように解釈できる。しかし、実際には、社会教育法上の公民館は1970年までただの一つも設置されておらず、また社会教育法上の基準を満たす自治公民館(字公民館)も一つも出現していない。

本章前節の南風原町字兼城の事例において明示されたように、自治公民館の成立以前は、地域自治組織が皆無であったわけではなく、部落会等の伝統的組織が実在していた。たとえば、竹富島においては、1963年、「竹富部落会」から、「竹富公民館」と名称変更を行っている。その際に部落会の幹部は、優良公民館への研修視察に派遣されているわけである。

つまり、伝統的な部落会等について、沖縄では積極的な廃止命令が出された形跡がないにせよ、否定的であった。しかし、実際には、どうしても必要と考えられ、部落共同体は確固としてあった。第一の目的は、このようなどうしても必要な部落共同体、住民自治組織の再生で、そのための手段として、民主主義に貢献するとして米軍にも認められた社会教育法上の「公民館」概念を、利用したに過ぎないのではと考えられる。そうすると部落の共同体組織を米軍にはばかることなく、再生できる。同時に琉球政府の推奨があり、そのための旅費と指導があり、また、ほとんどの建設費を負担してもらえる米軍高等弁務官資金による「公民館」建設補助がもらえることである。

つまり、部落会、自治会等の自治組織に公民館の名称を付けて、社会教育法上の組織とするのは、戦後米軍占領下の知恵であって、自治公民館の主要機能も構成員も、以前からある部落や字の地域自治組織、住民自治組織そのものとほとんど同じであるということである。それに、社会教育法上の装いをかぶせているというのが本質だというのが、当初の実情ではないだろうか。

しかし、その後、地域自治組織の民主的な運営については、各地域に実情により大きく隔たっている。社会教育法上の公民館的な方向性を重視し、また民主的な運営を意識してそれを実態化しているところもあれば、集会施設を「公民館」と呼んでいるだけで、まったく顧みられていない地域も非常に多い。

もっとも社会教育法を意識し、また実際に民主的な運営が行われているところが多いと考えられる八重山地区においても、現在ではもはや地方自治法上の認可地縁団体が多くの形態であり、教育委員会の社会教育担当が所轄になっているとはいえ、自治公民館と教育委員会の関係は極めて希薄な関係である。

*¹ 沖縄県教育委員会『沖縄の戦後教育史』1978年、790～800ページを参照。

*² 竹富島在住元公民館長への聞き取り調査による（2009年10月31日於竹富島）。

3 節 国頭村「安田区」の地域自治組織

～地域のコトは地域から・協議の場のあり方～

要 約

国頭村は、沖縄本島北端の自治体であり、名護市から北に60km程離れた位置にあり、山がちで平地が少なくほとんどがイタジイなど亜熱帯の植生からなる森林に覆われ、またヤンバルクイナ、ノグチゲラ、ヤンバルテナガコガネなどの貴重な動物が生息している。しかし、近年問題となっているのが、野生化した猫やマングースがヤンバルクイナ等を餌とし、個体数が減少しており、今後絶滅する可能性が高い。安田区は、その東端にある山と海に囲まれた古い集落である。

2009年9月12日に琉球大学50周年記念会館にて「やんばるエコツーリズム研究所」中根忍氏より安田区の取り組みを拝聴し、地域自治組織のあり方が垣間見え、どのようなプロセスで協議され地域住民が関わっていくのかに着目し、10月から数回にわたり取材したことをまとめた。今回の取材で印象に残った、地域（自分達）できることから始める。区民の総意を目標とする。地域の資源を大切に作る、守る。新しい風を入れる。伝統文化を守りながら自らが動くアイデンティティには、旧部落の持つ閉鎖的な感覚はない。

小さな集落の先進的な取り組みから、村が動き、県が動き、国が動いた、紛れもない事実は、多くの自治組織にも可能性の拡がりを見いだせるのではないか。また、地域の事は地域で考えて行動する為の「協議の場のあり方」が最大の特徴でもあり、住民が主体的になるための基本的な仕組みではないだろうか。

1) 調査方法

調査は以下の通り、数回取材を行った。

- 調査日時：10月～12月
- 調査場所：安田区公民館及び周辺
- 調査対象者：区長、評議委員、活性化委員
- 調査担当：大城武秀

2) 安田区の概況

①安田区世帯数・人口

約 98 世帯 人口 201人

②安田区の特徴

安田区は、国頭村東部地域（奥、楚洲、安田、安波）に位置し、主な産業は、漁業、農業、林業だが、産業らしい産業もなくサラリーマンとして名護市や辺土名へ通勤している住民もいる。

小学校の児童数は12名、複式学級で学んでいる、学校を維持するため、家族ぐるみの山村留学の受け入れ体制を整えているが、親の働き口の斡旋が課題である。

また、学校運動会の際は区民総出で対応に当たり、まるで区民運動会のようなのだが、勿論主役は児童である。

3) どのような仕事をしているのか（伝統行事、相互扶助、親睦、陳情等）

①伝統行事 国指定重要無形民俗文化財（シヌグ）

シヌグは、国の重要無形民俗文化財（1978年指定）で、旧暦7月最初の亥（い）の日当たる日に行われる。山に入った男たちが神からセジ（霊力）を授かり1日神となって集落を清めるヤマヌブイのある「ウフ（大）シヌグ」と、集落内で豊作豊漁を祈願する「シヌグンクワー（小）」が1年交代で行われる。

②安田区ネコ飼養に関する規則の経緯

希少生物が野生犬、ネコ、マングース等から被害に遭っている状況が確認されたことから獣医師会と勉強会を企画開催し規則制定を計画。

獣医師会と活性化委員会のアドバイスのもと、2002年に猫を登録する規則を作り、又、規則施行前には獣医師会の協力により、モデル的に無償で区内のネコにマイクロチップ埋め込み、避妊手術も行われた。

安田区の先駆的な試みに環境省が動き予算化され、2004年9月には国頭村、近隣の大宜見村、東村、の3村の条例となった。

また、区内に「ヤンバルクイナ救急救命センター」と「野外飼育施設（リハビリ施設）」があり、交通事故等で怪我をしたヤンバルクイナの成鳥や迷子になったヒナを保護し、怪我の治療と野生へ復帰させるためのリハビリ施設があるが、区とNPOの協力による民営である。

野外飼育施設（リハビリ施設）はボランティアで沖縄野鳥の会、ペット専門学校の学生、区民の協力で作業、建設費用は自然保護助成金やクイナの保護募金の寄付で建設された。

そして、2009年11月には、国頭村安田と安波の県指定鳥獣保護区が国指定の保護区域となり、国指定で取り組む事業として環境省は、ヤンバルクイナが生息する安田地域で、野生生物の保護と保全作業のために地元住民を雇用する「グリーンワーカー事業」を先行実施しており、清掃や下草刈りなどに取り組んでいる。（2009/10/8 琉球新報より）

③国頭村東部地区診療所の再開の経緯

2007年、県立安田診療所廃止の説明があると県から伝えられ、安田区公民館で説明会が開催されたが「診療所廃止」ありきの説明に応じられないと、区民は説明会の参加を拒否したが、診療所は閉鎖された。

安田診療所の閉鎖後、区は国頭村東部地域に観光客をはじめ交流人口が3万人をあることの事実をもとに、安全面での存続を県議会に要請書を提出し、県文教厚生委員会への参考人証人として出席し、状況説明を行った。県知事や文教厚生委員会の議員にも視察をしてもらい医療格差の解消を求めてきた。

また、病院関係者にもヒアリングを行い、県へ情報公開条例で病院関連の予算も調査し、村立で存続させる予算が確保できることを突き止め、「安田診療所の再開要請に伴う検討委員会」で診療所再開を決定し、「国頭村の東部地域に医療施設は必要」と村長に答申した。

村議会とのすったもんだはあったものの、2009年12月の村議会全会一致可決され「（仮称）国頭村東部地区へき地診療所」は再開の運びとなった。

2010年4月から国頭村東部の地域医療を担う「村立診療所」は、医師と区民の連携で「へき地医療のあり方」を構築する新たな取り組みが始まる。

④「NPO やんばる・地域活性センター」について

県外からの外部理事2名と安田区住民10名で「NPO やんばる・地域活性センター」のNPO法人を申請、認可と取り付け、2010年2月に正式発足予定。

区の活性化委員では区内の活動に限定されたため、NPO法人化することにより、やんばる全体の地域活性を視野に入れた、フットワークの軽い新たな活動が出来るようになる。

また、地域活性事業の先進的な取り組みが全国連携のもと情報共有されることで、今後の地域活性事業の発展と、他地域へ波及することが期待される。

4）自治組織の構成と活動方針

①組織構成

- 区長、1名 任期2年 選挙制
- 書記・会計 1名
- 評議委員 12名 任期2年 選挙制（活性化会員と数名は兼任）
- 班長 6名
- 監査委員 2名

②安田区の活動指針概要

- 地域の環境問題や提案の答申に対し、県や村に対策を依頼しても時間がかかる場合もあり、また、粘り強く交渉する必要もある事から、区で出来る事は区でやる事になっている。
- 協議の場合は評議員会→区総会の流れで総意を目標とする。
- 区の活性化委員と評議委員は「ヤンバルクイナの郷」として地域活性化、自立の為に地域資源と環境を守る観点で活動している。

5) 安田区評議会の特徴

①評議会の構成と選出方法

区長と評議委員は選挙で選ばれるが、評議委員は辞退することも可能なため、辞退者が出た場合のみ、その人数の再選挙を行い、12人の評議員を決定する。

定例議会は年4回行われ予算審議、一般質問、他補正予算等の臨時議会が開催される。

4月の総会では予算の透明性を確保するため、収支の全てを点検するので時間は掛かるが信頼関係を築く上で必要な事だという。

②協議のプロセス

通常は、評議員会で審議し採決するが、議案によっては臨時総会を開き区民合意のもと審議、採決される。少数の反対者がいた場合でも、継続審議を重ね、区民総意の納得度の高い合意形成へ近づけるよう努めている。

◎評議員会の大まかなプロセス「特徴：議案を発表し、審議に入るが、議決の難しい審議の場合、十分な意見交換を行う為に」→「休憩」（フリートークは議事録に記載されない、時間制限なし、議論の終演を見極め。）→「審議再開」→採決（ほとんど全会一致）合意形成の納得度が低い議案は継続審議とする。（議案ごとに上記のプロセスを回す）

6) まとめ

安田区の協議の特徴として、区民の総意を目標にするとある、勿論、協議の場であるため少数意見や意識のズレはある、その目指す総意とは、少数意見に対して説得のエネルギーを使うのではなく、納得度を高める為のプロセスを共有することを惜しまない、ファシリテート機能が働いていることである。

少数の意見を抑え込むことなく議論するとは、エネルギーと時間が掛かる、しかし、少数意見を取り上げ、お互いのズレを修正しながら、合意していくプロセスを踏まなければ区民の対立がおこり、目標に到達出来ない可能性も高い、出来るだけ前段階で理解度、納得度を高めることが、結果的に目標に近づくための最短の方法といえないだろうか。

小さな集落の事例だが、小さな政府そのものではないだろうか、少子高齢化、教育、医療、環境、雇用、産業等の課題を地域で取り上げ、地域で出来ることは地域でやる、その取り組みは、行政や国に依存するのではなく、住民が主体となり、多様性を認めながら、話し合いを行い、優先順位の高いものから実行し、必要な協力を村・県・国へ要請し、地域を創り上げて行くのである。

地域自治の延長線上に市町村があり県、国があるとすれば、住民と行政の関わり「協働のあり方」を本気で考え、地域ビジョンを描き共有し、住民同士の小さな影響の渦を巻き起こせるかが、地域が自力で元気になるためのカギになるのではと感じた。

おわりに

沖縄の地域自治組織は、以上のような経緯と特徴を持っており、また現在は安田区のような活発な活動を行っている事例もある。特に国頭村安田区を序章３節において紹介したのは、現在の地域自治組織の一つのモデルとなりうるような活発でかつ民主的な形態と運営が見られたからである。この調査の開始の時点の最初に、安田区を中心人物の一人である中根忍氏に安田区自治会の活動と組織について報告いただき、私たちはある種の希望を胸に調査に入ることができた。その点について深く感謝申し上げたい。

この報告書では、上記の３節の安田区の調査のような調査形式と調査内容を基本として、各地域自治組織において、９つの調査項目を立て調査を開始した。

- １）調査方法
- ２）歴史的経緯と概況
- ３）どのような仕事をしているのか（伝統行事、相互扶助、親睦、陳情等）
- ４）どのようにするべきことが決定されているのか（合意形成手続きと仕組み）
- ５）どのように実施されているのか（実施体制と手順）
- ６）どこから活動資金を得ているか（会費、資産、補助金、区長手当）
- ７）メンバーシップ（加入資格、義務と権利、会員数、加入率）はどうなっているのか
- ８）自治組織の法的位置づけは何か（任意団体、自治法上の法人、その法律上の法人）
- ９）その他の事項（郷友会、共有財産、事務委託、特別な資金源等）

調査は、必ずしもうまくいったものばかりではなく、門前払いされたり、予算や資金源の情報をいただけなかったり、通常、公開しても差し支えないと思われる「規約」さえもええなかったところもあった。また旧字において共有財産がある字自治会においては、メンバーシップが必ずしも地域全員に等しく開かれたものとは言い難くそれが情報公開の障害となっていると思われるところもあった。

したがって、すべての地域自治組織の情報量と質が等しいわけでは決してない。今回掲載可能であったのは、許可をいただいたところであり、掲載できなかった地域自治組織や項目の部分もあったことを付記しておきたい。

また、この報告書の調査は、研究者の監修によるものの主として一般公募で参加してきた一般市民が自主学習として取り組んだ成果であり、高度な専門性を有する調査ということとはできないのかもしれない。報告書への掲載の前に、調査対象者に対して報告文の誤記や聞き取りミスのチェックをしていただき掲載許可を得ているものの、完全ではない可能性もある。沖縄の住民自治をより開かれた公正なものへと望む熱意に免じてどうか許していただきたいと思う。

しかしながら、このような調査を通して得られたのはきわめて多様性に富む多く市町村個性豊かな多くの地域の貴重な情報と断言することができ、学術的にも豊潤な示唆に満ちたものであったといえることができる。

終章においては、それをあまねく活用しなおかつ、日本の戦後の地域自治組織の生成の背景と照らし合わせながら、沖縄の地域自治組織の独自の世界を描き出しいくことによって、そこから沖縄の地域自治及び住民自治の課題が明らかになるであろう。