

再編後の住民自治組織に温存された既存組織の実態と

その背景にある自治体行政の課題

—岐阜県恵那市岩村地域のまちづくり実行組織を事例として—

萩原 和 (京都大学大学院農学研究科)

星野 敏 (京都大学大学院農学研究科)

橋本 禪 (京都大学大学院農学研究科)

九鬼 康彰 (京都大学大学院農学研究科)

The Influence of Traditional Community Organization Governance Systems and Local Government Interventions on The Formation and Functions of a Machidzukuri Council: Case Study on a Machidzukuri Council of Iwamura District, Ena City, Gifu Prefecture

Kazu Hagihara (Graduate School of Agriculture, Kyoto University)

Satoshi Hoshino (Graduate School of Agriculture, Kyoto University)

Shizuka Hashimoto (Graduate School of Agriculture, Kyoto University)

Yasuaki Kuki (Graduate School of Agriculture, Kyoto University)

This study takes Iwamura district as a case study area to examine how the traditional governance systems of local organizations such as neighborhood associations and local government interventions influence the establishment and functions of a new governing institution, the Machidzukuri council. This council was established as a coalition of existing community organizations, which inherited the existing organizational decision-making process. In particular, after the establishment of the council, the government of Ena continued to subsidize community organiza-

tions even after being subordinated by the council, which seemed to maintain the traditional governing structure instead of helping the council embrace the roles played by those traditional organizations. In order to improve the situation, we contend that the council should build a shared vision by listening to the voices of community organizations so that they can be effectively coordinated under the new institution. The government of Ena should also be careful when subsidizing community organizations in order to avoid impeding the effective functioning of the council.

1. 背景と目的

近年、市町村合併等を契機に住民自治組織の再編が各地で行われつつある [1]。ここで設立される新たな住民自治組織の多くは、既存組織（自治会や商工会、市民団体）の連合体として位置づけられる。この中には、既存組織のこれまで培ってきた意思決定システムを残しながら、包括的というよりは、個別的な対処の仕方地域づくり活動を推進している場合も少なくない。例えば、中塚・星野 (2007) [2] が指摘するように、長年、地域で引き継がれてきた役職が組織再編後も一本化されないまま温存される

ケースが多く、住民自治組織再編の障壁となる場合もある。そこで本研究では、再編後の住民自治組織において、既存の地縁組織がどのように位置づけられてきたかを事例に基づいて明らかにするとともに、そのような構造を生み出した「自治体行政の課題」、更には、その構造で生じる「住民の意識面での課題」の両面について検証することを目的とする。特に本研究では、一度、住民自治組織の再編を経験した地域（岐阜県恵那市岩村地域）が、組織再編の不十分さを認識し、その改善策の検討に着手した事例を対象とする。その上で、①住民自治組織の再編

後における既存組織の位置づけを整理し、②主に補助金に関わる資料から、既存組織の実態とその背景にある自治体行政の課題を明らかにする。さらに③再々編の検討プロジェクトでまとめた改善案を示しながら、今後の住民自治組織の再編における方向性を示す。

2. 研究の方法

1) 調査対象地域の概要

本研究の対象地は岐阜県恵那市の南部、恵南地域に位置する旧岩村町（岩村地域）である（図1）。平成17年時点で、同地域の人口規模は5,506人であり、高齢化率は29.0%である。地域内は大きく市街部の「岩村」、農村部の「飯羽間」、「富田」の3地区に分かれている。早くから岩村城や地区内に広がる農村景観などの地域資源を活用して観光振興に成功し、産業の多角化が図られ、商品販売額や製品出荷額も恵南地域の平均額と比べ、総じて高い（表1）¹⁾。

2) 恵那市のまちづくり実行組織の概要

恵那市は地方自治法に則り、平成19年に市内13地域に地域自治区²⁾を設定した。各地域自治区には、地域と行政が協働で地域づくりの方針を決定する「地域協議会」と、立案された計画を実行していく「まちづくり実行組織（以下、「まち実」という）」が設置されている。特に地域づくりを実施するために地域振興基金が準備され、各地域が策定した「地域づくり計画」に沿って運用されている。また同市では、合併による行政サービスの低下を回避するべく、支所機能を備えた振興事務所を各地域自治区に設けた。振興事務所は、市行政と地域協議会およびまち

実をつなぐ役割を担っている。岩村地域におけるまち実とは、地域づくり計画に沿った5つの部会（歴史文化部会、健康福祉人づくり部会、観光交流部会、産業振興部会、新規事業部会）から成る。これらの部会への参加は、個人意志によるとされているが、既存組織（自治会や商工会、市民団体）の諸活動が地域づくり計画のテーマに関連する場合は、団体として参加することもある。例えば、観光交流部会では、恵那市観光協会岩村支部が観光事業のノウハウの多くを有していることから、地域づくり活動の中核として同組織がその役割を果たしている。

3) 調査・分析の枠組み

本研究では、まず岩村地域におけるまち実の設立の背景をヒアリング³⁾及び文献調査から把握する。次いで、恵那市の提供資料を基に、補助金の拠出動向から、行政と既存組織との関係性を検証した。加えて、まち実の再々編に関するアンケート調査を通

表1. 岩村地域の概要¹⁾

岩村地域自治区	
面積	34.3 km ²
人口 (H17 国調査)	5,506 人
世帯数	1,818 世帯
高齢化率	29.00%
地域協議会委員数	24 名
まち実	城下町ホットいわむら
まち実設置部会	・歴史文化・健康福祉人づくり ・観光交流・産業振興 ・新規事業
農家数 (H20)	483 戸
経営耕地 (H20)	31,748 a
事業所数 (H20)	95 ヶ所
商品販売額 (H20)	岩村地域全体 761,495(万円) 恵南5地域全体平均 289,115(万円)
製品出荷額 (H20)	岩村地域全体 1,061,116(万円) 恵南5地域全体平均 832,603(万円)

表2. 分析に用いたアンケート調査項目

設問	質問内容	回答形式
設問1	まち実への参加の程度	4段階
設問2	地域づくり・ボランティア（まち実以外）の参加の程度	4段階
設問3	まち実が実施している地域づくり事業の認識度合	4段階
設問4	まち実で求められる施策	6択（2つまで選択）
設問5	まち実に参加する際の条件	7択（2つまで選択）

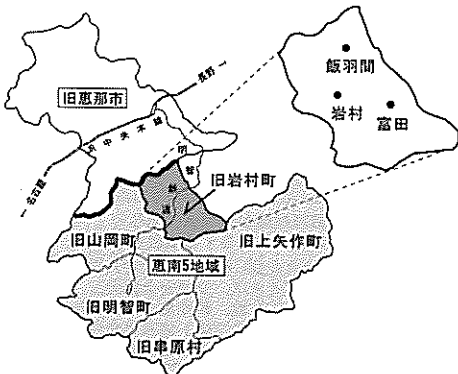


図1. 恵那市における岩村地域の位置

じて、住民意識を把握するとともに、まち実の再々編の検討プロジェクトに参加観察することで、組織再編における注意点を整理した。なお、アンケート調査は、まち実に登録された地域住民 176 名に対して配布された (平成 22 年 10 月実施)。その内、回答数は 80 部、回収率は 47.9%であった (表 2) ⁴⁾。

3. 分析結果

1) まち実再編前後の組織体制

ヒアリング調査によると、岩村地域における合併前の地域づくりに関する意思決定は、もともと集落レベルの自治会よりも 3 つの大区 (岩村、富田、飯羽間) の枠組みで実施され、特に生活インフラに関する事項の要望の取りまとめ役として 3 大区は機能していたことがわかった。しかしながら、生活インフラの整備が一定水準以上に高められたことにより、地域づくりの主体は徐々に各種団体が担う構図に移行していった。まち実 (ホットいわむら) が設立された平成 18 年度以降においては、地縁組織や各種団体 (H15 年度は 54 団体が存在) がテーマに沿った部会に参画することで、まち実の体裁が整えられた。ところがその後も、既存組織が従前に取り組んできたテーマにのみ関与するあまり、部会同士の横のつながりが極めて少ない状況に陥っていた。具体的には、観光振興で主導的な立場にあった商工会や観光協会が、まち実の運営に積極的に関わる一方で、集落レベルの諸活動に留まる自治会メンバーの参画が不十分であった。加えて、一部の既存組織が、新たな別団体が地域に割り込んできたと勘違いし、まち実をライバル視するという問題も少なからず組織内の融和に影響を与えた。まち実では、地域住民から選任された事務局員が、町内の指定管理者施設 (ふれあいの館) に常駐している。しかしながら、その業務はまちづくりの広報・PR に留まっている (図 2 の事務局①)。事務局業務の多くは、振興事務所職員が常時 3 名程度の体制で分担しており、各部会の招集や調整は、振興事務所内で行われている (図 2 の事務局②)。振興事務所職員が、まち実の事務局を担当する方式自体は、山岡地域 (旧山岡町) を除く恵南 4 地域で導入されているが、いずれの場合も事務局としての明確な規定はない。現状では、地域住民の要望に沿いながら、振興事務所職員が、日常の行政サービスに支障のない範囲内で

サポートしている。特に岩村地域では、振興事務所のトップである所長が、まち実メンバーと意見交換を行う場合も多く、行政の立場から同組織の運営に関し、助言・サポートする場合もある。

以上のように、振興事務所職員が事務局として関与することで、各種団体の個別的な活動を調整し、まち実内の融和を図っている状況が明らかとなった。

2) 補助金の拠出動向からみた活動内容

既存組織 (自治会や商工会、市民団体) が持つ個々の意思決定の枠組みが如何にして形作られているかについて、主に行政からの補助金拠出の動向から検証する。各地域自治区単位で拠出される補助金は、先述した「地域づくり補助金」の他、市単独補助金と地域包括補補助金の 3 つが存在する。この中で市単独補助金は、合併以前より岩村を含めた旧 5 町村で交付されていた補助金を新市が引き継いだものである。他方、地域包括補助金は、市単独補助金の中でも受益がより地域に限定されるものを選定して、各地域に枠配分 (自治体が設定した予算の枠内で地域が独自に予算配分できるシステム) されるものである。岩村地域においてもこれらの補助金が混在して交付されている。実際、どのようなテーマにおいて補助金が拠出されているかをまとめたものが表 3⁵⁾ である。まず地域振興基金に基づく地域づくり



図 2. 岩村のまち実の組織図

表 3. 岩村地域を対象に交付されている補助金の種類⁵⁾

補助金区分	分類	担当部局	補助事業名	交付団体等	H22年度予算(千円)	備考
地域づくり補助金	地域振興関係	まちづくり推進課	地域づくり補助金	岩村地域協議会	4,750	
地域包括補助金	地域振興関係	岩村振興事務所	岩村城再建構想実行委員会補助金	岩村城再建構想実行委員会	1,330	
		岩村振興事務所	岩村地域交流事業補助金	岩邑小中学生文化財保護協会		
市単独補助金	地域振興関係	まちづくり推進課	恵那市自治連合会運営事業費補助金	恵那市自治連合会	10,735	
	商工関係	商工観光課	空き店舗活用支援事業	恵那市恵南商工会	500	
		商工観光課	築市街道祭り補助金	恵那市恵南商工会		
		商工観光課	観光振興事業補助金(各支部振興事業)	(社) 恵那市観光協会	13,940	
	教育関係	文化課	御殿茶室保存会助成事業	岩村町御殿茶室保存会	65	H23廃止
		文化課	岩村町秋祭行事保存会助成補助金	岩村町秋祭行事保存会	863	
		文化課	岩村町文化財保護協会活動補助金	岩村町文化財保護協会	150	
		文化課	いわむら城址薪能実行委員会補助金	まちづくり実行委員会	2,000	

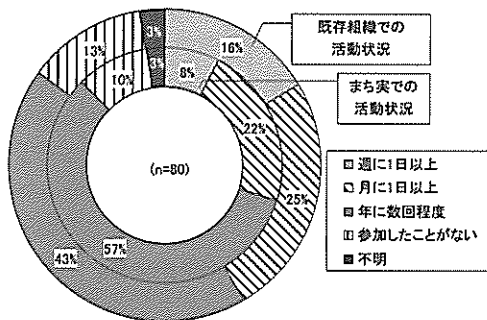


図 3. まち実内外の活動頻度の比較

事業以外の地域包括補助金が2件、市単独補助金が8件あり、これを所管する市の部局窓口は4箇所に及んでいる。テーマごとに見ていくと地域振興関係で3件、商工関係で3件、教育関係において4件であった。特徴として、歴史文化、観光交流に関する助成が多い。また同一団体に複数のテーマで補助金が交付されているものの、行政の部局を跨いで補助金の交付は見られない。以上のことから、行政の部局と交付対象団体とは1対1に対応していることがわかる。またヒアリング調査によれば、特に年間を通じて実施されるイベント・催事において、組織間の連携が取りにくいという。一例としてあげると岩村地域の旧城下町界隈で毎年開催されるひな祭り

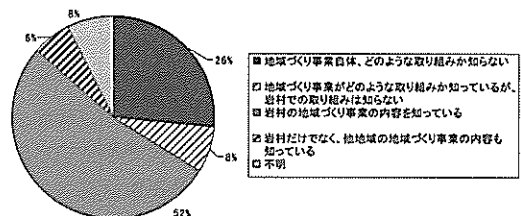


図 4. 地域づくり事業の認識度合

がある。この催事は、岩村地域の重要伝統的建造物群保存地区にある商店や個人宅など約70ヶ所で岩村藩主邸の内裏雛や江戸期の貴重な人形など展示するイベントであり、岩村地域でも最も重要な祭事として位置づけられている。現在、「ひな祭り実行委員会」「ホットいわむら主催ひな祭り委員会」「商工会女性部ひな祭り委員会」の3つがそれぞれの立場でイベントを運営している。これらの実行委員会の主体は、それぞれ「恵那市観光協会岩村支部」「まち実(ホットいわむら)」「恵南商工会」であり、まち実メンバーが個別に活動している。これらの運営費は、全く異なる補助金から拠出されており、必ずしも一体的なイベント運営がなされている状況に無い。つまり、イベント運営一つを取って見ても、組織間連携の不十分さが露呈されている。この件については、まち実の再々編の議論でも取り上げられ、

組織間連携の抜本的な改善が強く求められている。

一方、自治会に対する補助金(恵那市自治連合会運営事業費補助金を通じて各自治会へ拠出)は、地域づくり補助金を交付している同市まちづくり推進課の所管である。同課によると、自治会の仕事は「広報紙等の配付」「自主防災組織の結成」「敬老会等の各地区主催事業開催」「資源分別回収の実施」「その他の各種事業」の大きく 5 つに分けられるといい、それらの運営費として補助金が当てられている。現状では、地域づくり補助金から、直接、自治会の活動費が拠出されることはない。つまり、まち実と自治会の運営費は同じ部局から交付されるもの、まったく別の用途として補助金が拠出されている。

以上をまとめると、岩村地域における自治会や各

種団体(商工会や観光協会等)は、市町村合併後も従来の枠組みを維持したままで活動を継続していたが、その運営を支えていたのが、市の部局から拠出される助成金であった。つまり、従前の補助金配分システムが住民自治組織の再編を阻害していたのである。この補助金配分システムを詳細に見ていくと、大きく 2 つの特徴がある。まず第 1 に、自治会は行政の末端組織として機能し続けており、従前と同様、行政との強いパイプが存在している点である。第 2 に、各種団体の活動を支援する補助金(主として市単独補助金)が、各行政部局によって個別に拠出されており、中には類似した用途の補助金も見られる点である。つまり、住民自治組織は再編されたが、補助金配分システムは従来の枠組みを踏襲したもの

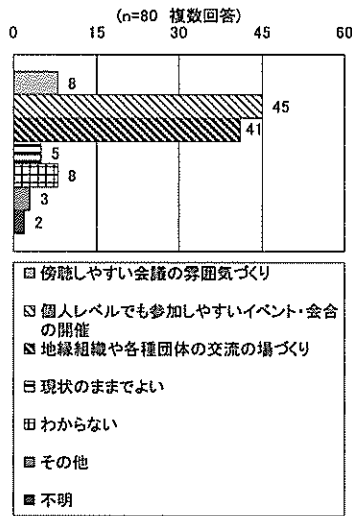


図 5. まち実で求められる施策

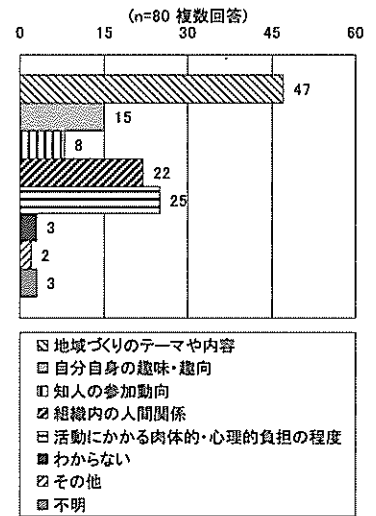


図 6. まち実に参加する際の条件

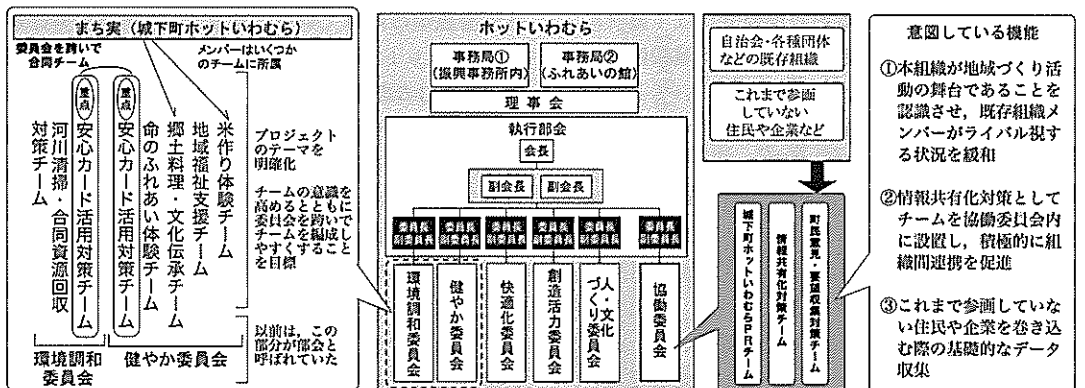


図 7. 岩村のまち実の組織改善案

であり、まち実を地域づくり事業の唯一の実行主体として機能させるようには仕組みられていない。

4. まち実による改善方策の模索

まち実を有効に機能させるためには、現行の補助金システムの改善を図る必要性を指摘したが、他方、現行のまち実自体にも問題があり、その再々編も必要である。そこで後者の観点から、「ホットいわむら調整会議」⁶⁾が設置され、まち実を地域づくり事業の唯一の主体として実質的に機能させていくためにどのような方策が検討できるかについて議論がなされた。この際、地域住民におけるまち実に対する意識を把握するため、アンケート調査を実施した。図3は、まち実での活動頻度と既存組織での活動頻度を併記したものである。これによると既存組織での活動頻度が「週に1回以上」の場合、16%であるのに対して、まち実の活動頻度は8%であり、半分以上の水準にある。本来ならば、既存組織間の連携を高めて、まち実への活動頻度を高めたいところであるが、現状ではそのようにはなっていない。特に、図4に示すように地域づくり事業に対する認識として、約3割が「地域づくり事業自体、どのような取り組みか知らない」と回答している。前章で指摘したように、行政の補助金配分システムの煩雑さが地域づくり事業への認識度合いにも影響していることが示唆される。これに関して地域住民もその弊害を認識しているようである。例えば「地縁組織や各種団体との交流の場づくり」に関しては、その必要性を感じていることがわかる(図5)。また活動にあたっては、「地域づくりのテーマや内容」を最重要視しており、まち実として、わかりやすいテーマ設定が求められている(図6)。このように、まち実が、地域住民の意向をくみ上げる仕組みが急務であると考えられることから、検討委員会では、既存組織間の情報共有の体制づくりの検討が行われた。その結果、これまでの部会制度のあり方を抜本的に改善し、かつ新たに「協働委員会」の設立を通じて、情報共有の場として機能させることが決定された。この協働委員会の役割は大きく3つある。まず第1に、まち実である「ホットいわむら」が地域づくり活動の舞台であることを認識させ、既存組織メンバーがライバル視する状況を緩和することを狙っている。第2に情報共有化対策チームを協働委員会内に設置し、

積極的に組織間連携を促す役割を位置づけている。第3に町民意見・要望収集対策チームとして、これまで参画していない住民や企業を巻き込む際の基礎的なデータ収集を担う担当を設けている。これによって、既存組織に偏っていた情報や人材を、地域づくりのテーマ毎に効率よく、分担させ、それらの意図を共有できる場づくりが可能となる。また部会では不可能であった、時限的なテーマにおける人材配置を効率よく行うため、これまでの部会制を廃止し、テーマ毎にチームをつくることで、流動的な人材配置を可能とした。例えば、「健やか委員会」「快適化委員会」では、双方が「安心カード活性化対策(救急時の個人情報に記載したカードの配布・管理)」のチームを共有することで相互の連携を積極的に推進しようとしている(図7)。

5. 住民自治組織再編における障壁の緩和に向けて

以上のように、岩村地域の住民自治組織の再々編を検証したところ、大きく2つの点において、再々編の障壁要因が明らかになった。まず一点目は自治体が行政事務を「下請的」に既存組織にゆだねることで、地域住民が事務執行に参加する仕組み[3]を構築していた点である。特に、再編された自治組織の自立を前進させるのではなく、行政が末端組織として便利に使いたいが故に、従前の補助金配分システムをそのままにしていた。

二点目は、地域づくり事業自体、どのような取り組みか知らない住民が多く、行政の補助金配分システムの煩雑さが、地域づくり事業への認識度合いにも影響していた点である。特に地域住民が地域づくりのテーマや内容を最重要視しているのにも関わらず、それに十分応えられていない。

以上の2つの障壁が、再編後の自治組織に旧来の仕組みを温存させてしまい、結果的に新組織の自立を阻害していた。これらの障壁を緩和するためには、まずもって、行政側が煩雑な補助金配分システムを整理・統合していく必要があろう。合併後、「恵那市行財政改革審議会」⁷⁾等での議論を通じて、徐々にそのシステムをスリム化しているものの、より一層、行政各部局の連携を高め、整合の取れた補助金配分システムの構築が求められる。

一方、地域住民の意識改革も求められる。まち実を地域づくりの唯一の主体として活用していくため

にも、各既存組織が共同で関与できる明確なテーマ設定が必要である。この端緒として、岩村地域での再々編の検討委員会でまとめられた「情報共有化のための新たな場づくり」は、既存組織間の調整機能を確立する上でも有効と思われる。

6. おわりに

本研究では、再編後の住民自治組織に残された既存組織の実態とその背景にある自治体行政の課題を検証した。その結果、新たな住民自治組織が、既存組織の連合体の形態を取るものの、実態は、既存組織がこれまで培ってきた意思決定プロセスを踏まえて運営がなされていた。この要因は、行政の補助金システムを通じて、旧来の統治構造が地域に温存されたことにある。これらの課題を解消するためには、行政側が補助金配分システムを改善すると同時に、住民側がこれまでのしがらみを絶ち、各既存組織が連携しやすい明確なテーマを設定することが求められる。この改善方策として、岩村地域で議論された情報共有のための仕組みづくりは、今後の住民自治組織の再編手法を検討する上でも注目すべき事例である。今後、これらの再々編の取り組みが、どのように推移するか継続的に検証することが求められる。

謝 辞

調査にご協力いただいた恵那市岩村振興事務所、ホットいわむらの方々に感謝申し上げます。なお、本研究の実施にあたり科研費（課題番号21248028）の助成を受けた。

注 1) 恵那市の各地域自治区の状況一覧表（2005）および恵那市統計書（2010）より作成

2) 恵那市では地方自治法第202条の4に則り、時限的な制限のない地域自治区（一般制度）が適用された。

- 3) ヒアリング調査（2010年1月25日）は、岩村振興事務所にて、まちづくり実行組織の事務局担当する振興事務所職員に行った。
- 4) アンケートは、登録メンバー全員に配布されたものの、メンバーであることを認識していない住民も多く、回収率は5割を切っている。しかしながら、諮問機関である地域協議会の委員数が24名であることを考慮すると、実行主体側である登録メンバーから委員数の3倍以上（80部）を回収している。このため、十分なサンプル数を確保したと判断した。
- 5) 恵那市行政財政改革審議会資料（2009）より抜粋
- 6) 岩村地域では、他地域と比較しても、まちづくり実行組織の設立当初から、既存組織の連携が不十分であった。そのため、岩村振興事務所所長の三園了三氏が提案するかたちで、まちづくり実行組織メンバーを招集し、「ホットいわむら調整会議」が設置された。平成22年4月より、定期的に議論が交わされ、平成22年12月に改善案がまとめられた。これらの成果は、平成23年度より、順次、実行されつつある。
- 7) 合併後、同審議会では、地域振興関係補助金のあり方を検討する会議が継続的に開催されてきた。

参考文献

- [1] 国土交通省都市・地域整備局地方整備課：市町村合併後の個性ある地域づくりのポイント、2005
- [2] 中塚雅也・星野 敏：小学校区における自治組織の構造的課題と再編の方向性、農村計画学会誌、26、論文特集号、299-304、2007
- [3] 森 裕亮：わが国における自治体行政と地域住民組織（町内会）の現状—行政協力制度を対象に—、同志社政策科学研究』第3巻（第1号）、2002

（受理日：2012年3月9日）