

令和 2 年 6 月 15 日現在

機関番号：33801

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04113

研究課題名（和文）過疎沿岸漁村における編入合併後の住民自治基盤確立に関する研究

研究課題名（英文）A Study on the Conditions of the Way how to Establish the Foundation of Self-Governance by Residents in Depopulated Coastal Fishing Villages after the Municipal Merger of the Heisei Period

研究代表者

石川 雅典（ISHIKAWA, Masanori）

常葉大学・社会環境学部・教授

研究者番号：90289752

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では平成の編入合併地区における住民自治基盤確立の条件を解明した。研究対象地の函館市椴法華地区では、地域住民と行政との関係性が合併に伴う市の人事異動や行財政改革によって形式的なものへと変質し、合併の影響により人口が急減した。

一方で、合併後に地区で立ち上がったパワーアップ事業は、事業推進と同時に再編された町内会が主体となり、地域ニーズに関わる活動に取り組んできた。事業活動と町内会運営は課題山積であるが、事業が合併前の旧村エリアで地域運営するためには、市と地区との重層的な地域構成を踏まえた政策構想と、その構想下における事業活動と行政との関係における寛容な制度のあり方が重要である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究成果の学術的意義は、中核市に移行した小規模な沿岸漁村を対象として、法定外の地域住民組織による住民自治基盤確立の条件について、地域の重層性、ならびに活動主体と行政との関係性の複合的観点から実証的に明らかにできたことである。

また、この研究はそもそもアクションリサーチ的な要素を内包していたとともに、合併によって「中心」から「周辺」へと移行したプロセスを詳らかにした点で、人口減少と人口分布の偏在化がすすむ日本社会にとって、他の多くの類例のひとつになると考えている。

研究成果の概要（英文）：In this study, we clarified the conditions of the way how to establish the foundation of self-governance by residents in the annexed areas as the municipal merger of the Heisei Period. In the Todohokke district of Hakodate city, the merger caused two changes that the relationship between the community and the administration was transformed into a formal one mainly because of the personnel changes and administrative reforms, and the population declined sharply.

On the other hand, the Power-Up Project, which was launched in that district after the merger, has been engaged in public service activities related to local needs. Although the reorganized neighborhood association, which is provider for that activities, has a lot of challenges, in order to operate that activities in the former village, it is important to make a policy concept based on the multi-layered structure of the region and the city, and a permissive system for that service activities and the administration under the concept.

研究分野：社会学

キーワード：編入合併 過疎沿岸漁村 住民自治 町内会再編 重層的な地域構成

1. 研究開始当初の背景 (1)究極の過疎が進行する地方農山漁村では、人口減少に伴う高齢化と世帯規模の縮小化が著しい。過疎化については、限界集落論や集落再生論、世代論の観点から居住地における生産と生活の維持・持続可能性が探究されてきた。こうした中、21世紀初頭の10年間、過疎地を中心に平成の市町村合併が渦巻き、編入合併による影響、困難、苦闘が各地の事例研究から次第に明らかにされてきた¹⁾。

(2)申請者がこれまで継続調査を行ってきた函館市では、中核市移行を目指して2004年末に小規模な沿岸漁村4町村を編入合併した。その結果、合併後に設けた旧町村の支所機能の縮小と諸決定権限の消失、旧町村役場職員の人事異動と転出による地域諸活動と地域経済の衰退・停滞、急速な人口減少と高齢化の進行が生じ、合併後10年が経過し、編入合併地域の住民の間ではその意味を改めて問う声が多く聞かれる。編入合併による地域的影響の顕在化は、究極の過疎を超越する喫緊の地域問題といえる。すでに国で議論されている道州制による地域再編を考えると、編入合併地域の変容は社会的実験室である。

2. 研究の目的 (1)そこで本研究では、究極の過疎化が進む編入合併地域における実証分析を通じて、喫緊の国民的課題となっている社会事象について、その課題の構築過程と仕組みを解明しながら住民自治基盤の確立条件と地域社会の持続性を探究する。具体的には、合併後の諸変化と課題を明らかにしたうえで、合併により萌芽した法定外の地域住民組織による住民自治の構築に向けた動きとその模索を究明し、可能性と課題を考察する。

(2)函館市は北海道の平成合併第1号である。合併進捗率の低い北海道において注目できる合併事例といえる。合併時に目立った反対運動はなかったが、過去の調査研究から行政主導であったとみなせる分、合併後の懐疑的な見方や不安が浮上している。この事態を払拭し、少なくとも有限資源を活用した編入合併地域の生活領域における公益的・社会的活動の拠点づくりと、その活動を支援する行政との連携や政策・事業とのあり方を見出すことには意味がある。

3. 研究の方法 (1)3年計画で行った。1年目は、当該研究課題に関連する文献・資料の収集と定期的な研究会を通じて、これまでに得た研究成果を洗練させた。また、準備調査として函館市ならびに編入合併地域に直接出向き、ラポール構築に努めながら、本調査への協力を要請した。(2)本調査の2年目は、函館市企画部や諸政策・事業関連部署から聴き取り調査と資料収集を行った。あわせて、函館市榎法華地区を対象に、編入合併の経緯の詳細や合併後の地域課題などについて支所の担当者、地域審議会委員から聴き取り調査を行った。合併後の諸変化と地域生活については、榎法華地区において合併と地域生活に関するアンケート調査(172名回収)を実施するとともに、合併事情に精通している地域住民から聴き取り調査(33名)を実施した。

(3)3年目は、これまでの結果を踏まえ、研究会を開催して成果を検討するとともに、補充調査をしながら最終報告書を作成した。なお、諸般の事情により補助事業期間は1年延長した。

4. 研究成果 (1)函館市榎法華地区を対象として、資料の稀少な2003年7月の任意協議会設立以前の合併経緯を、当時の広報紙の解読ならびに合併協議に関わっていた地域住民に聴き取り調査を行ったところ、広報紙を通して地域住民に周知された内容だけで説明できない経緯を有していることが明らかとなった。まず、合併か単独運営かの行政上の判断は2003年半ば頃に設定されていた。その意味では、本来、地域住民が自由選択できる合併・非合併の選択に余地はあり、2002年は要の年であった。しかし一方で、厳しい財政推計を主たる根拠として当初から合併推進の流れが存在した。単独運営の可能性や方法について、地域住民から役場へは照会ならびに意見が寄せられていたものの、地域特性である漁業・観光資源を活かしたまちづくりの方向性

や財政効率化の建設的な改善策などについて、広報紙や説明会資料で具体的なシナリオが示されたり、提案がなされたことはなかった。その意味で、地方自治の本旨の内容ならびに本旨に対する責任の所在は明らかでない。つまり、選択の材料と機会はかなり限定されていた。さらに、広報紙面に市町村合併の用語が見当たらない2002年後半の「空白」期間中に合併推進の勢いは加速し、2002年11月には旧函館市と南茅部、戸井、恵山、椴法華の1市4町村が合併の基本合意にいたる。そして2003年2月に首長懇談会が行われ、市町村合併調査室の設置に至る。この期間中、誰がどのような機会に何をもって合併推進の方向性、ことに旧函館市を含む5市町村の合併を固めたかは資料的に見えにくい。ともあれ、調査室設置をもって合併推進は「公式的」に半ば確定した。そして、2003年4月に実施された市町村合併に関する村民アンケート調査の結果は編入合併「確定」を意味する住民判断となった。

(2)函館市椴法華地区において、合併後の変化を明らかにするため「合併後の変化と地域自治の展開・課題」のアンケート調査を実施した。その結果、地域住民の多くは地域に対する愛着意識と居住継続意思を有しつつも、結婚等によって居住している若年女性を中心に愛着意識が相対的に低いこと、20代以前と50代の女性、そして20代以前の男性で居住継続意思の弱い層が目立つ。歴史的に形成されてきた漁村空間と社会的な関係性を基底にしているものの、性別や年齢によって地域意識の受け止めは異なっている。編入合併の受け止めについては、総務省「平成の合併」において合併効果や合併によるメリットと判断される観点について、合併後10年余りが経過した時点で、目指されたこと(メリット)と現実とがいかに大きく乖離してきた(いる)か分かる。ことに、函館市合併建設計画の目標とされる一体感の醸成に関わる広域まちづくりの道程はかなり険しく、地域特性に留意しながら合併効果そのものを検証することが求められる。一方、「平成の合併」において合併課題やデメリットと判断される観点については、聴き取り調査と照合すると、ことに懸念されるのが、合併に伴う行政の人事異動や行財政改革による地域住民と行政との形式的関係への断続的変質であり、地域の間人関係への波及である。合併後の対応と評価は、一部の女性を中心に地域自治への関与拡大に対し前向き姿勢が示された一方で、合併評価は3分の2が否定的であった。現在の生活については、およそ3分の2が不安を抱えていないとする一方で、合併後の人口急減と超高齢化を背景に、老後や将来の生活に不安を有する事例は数多く、合併による生活不安への影響が潜在・拡大している。地域課題と課題解決主体については、前者が「空き家問題」、「除雪」、「救急医療体制」をはじめ、上位10項目が30%を超え、多岐にわたっている。救急体制のように合併の直接の影響も少なくない。安全・安心な暮らしと地域の持続可能性を考えた場合、優先順位をつけて対応することが求められる。後者については「支所行政」が過半を占めて圧倒的に多く、「町内会など地域住民組織」が続いている。合併後10年余りが経過しても合併前の体質である行政「依存」は残っていて、機能を大幅縮小した今後の支所運営の方法が問われる。地域を将来世代へ引き継ぐために必要なものは「漁業・水産業の振興」や「安定的な雇用機会の確保」が挙げられている。権利関係の絡む沿岸漁業が基幹の地域であるが、大きな焦点は暮らすための仕事をいかに確保できるかにある。以上の諸結果から分かることは、多くの人は現在置かれている状況にある意味憂慮し、合併後の変容に不安・不満や戸惑いを覚えている。現在の生活に不便や不自由がないケースでも、将来や緊急事態に不安を抱える声が少ないことはそのひとつの証左である。編入合併の直接・間接の影響を注意深く見ながら、合併後15年の制度的な節目において、暮らしを脅かさない、住み慣れた環境を維持するための知恵と工夫を絞る時機にあるといえる。

(3)今日の地方創生制度において議論されている地域運営組織²⁾は、地域運営から地域経営へと移行していくことが持続化のポイントとされる。函館市榎法華地区で住民参加推進の一環として合併後に萌芽したパワーアップ事業は、組織上の担い手が町内会であり、編入合併問題の奔流にあって「地域運営」を模索している状況にある。聴き取り調査によれば、パワーアップ事業の活動内容は地域住民の間で十分認知されていない、パワーアップ事業の活動内容が本来の目的と乖離している、メンバーが固定化されているなどの意見がある。一方で、その事業活動には四半世紀前からむらづくりに情熱を傾けているメンバーなどが参画していて、パワーアップ事業の基盤として見逃せない。そのメンバーは、調査時もおも、地域住民と行政との関わり方や行政による支援の仕方について自らの確固たる見解を有し、パワーアップ事業の活動展開を構想している。その意味では、地域自治の目的を明示しながら、どのように共通の関心を抱く人、ことに次世代を担う若い人を見出せるかが1つの大きなカギといえる。聴き取り調査によれば、次世代の候補となる人は一定数存在する。合併後に創設された地域審議会は2019年度をもって廃止される。その後の対応については函館市企画部において広域的な視点で目下検討中である。一方で、パワーアップ事業の担い手である町内会は、事業と同時に進めた町内会再編が完成途上にある。当初の7町内会を1町内会に統合する構想は、紆余曲折があり現在3町内会が存在することとなっているが、当初の構想に加わっていない2町内会を含め、町内会再編が今後どのように推移するか注目できる。1町内会に注目する最大の理由は、それがもともとの行政村と空間的に完全に被るためである。パワーアップ事業のメンバーの中には、本研究で注目した地域運営組織の先進事例である島根県雲南市の地域自主組織にかなり類似した考え方を構想する人がおり、地域課題を受け止めながら事業を展開し、一定の収益をメンバーや社会に還元するソーシャル・ビジネスの具体案を熱心に語られている。パワーアップ事業のメンバーが指摘する仕組みづくりやその事業をとりまく環境については、聴き取り調査で複数の人から聞かれる函館市長の「函館市周辺部は自然に返ればいい」という主旨の発言と、過疎化と超高齢化に対する島根県の強い危機意識を背景に、全国の先進事例として多機能自治推進のため市内30箇所の自主組織へ年間数百万円規模の地域づくり活動等交付金を用意する雲南市長との地域の将来像に関するスタンスの違いが大きいと考えられる。パワーアップ事業のメンバーが活動継続にあたり望んでいる行政との連携の仕方は後者に近い。その根源には、合併前後における行政と地域住民との関係性の変質があり、パワーアップ事業と行政との関わり方の課題があるといえる。加えて、まちづくりの最も身近なルールである両市の自治関連条例（函館市自治基本条例および雲南まちづくり基本条例）を比較すると、雲南市条例に「市民による公共サービスへの関与の努力」が明記されているのを除けば、市民のまちづくりへの関与の条文はほぼ同様に策定されている。まちづくりはこれらの条例を活かして展開することが望まれるものの、雲南市の「市民による公共サービスへの関与の努力」が自主組織の活動を促す根拠になっているとすれば、函館市条例第29条に規定されている「条例の見直し」は一考に値する。

(4)函館市榎法華地区では、支所職員や地域審議会委員などから「ここでは何も決められない」という声を繰り返し耳にしてきた。合併建設計画の趣旨は合併後の一体感醸成を目指すものである。そうであれば、集中と移動を前提とした中心重視でなく、ハード中心でなく、そして市の施策について市長の諮問に応じた審議・答申、そして意見具申するスタイルでなく、当面は地域の暮らしを支える非営利型などの組織とそのメンバーが、行政や他のセクターと連携・協働できるソフトな制度や権限移譲と、そのことを可能とする真の重層的な地域構成ならびに分散型地域

特性に適した政策構想を重視することが望まれる。大切なのは、地域自治に対する豊かな視野や篤い思い、そして知恵やアイデアに類する新たな芽が自然と萌えるような地域環境の創造であり、互いの日常的な交流を通して主体的かつ柔軟に充実感をもって振舞い、地域アイデンティティの拠り所となるような制度的バックボーンが用意されることにある。そして、メディアやWebの情報に加え、細やかな地域資源や足元に存在するもの、そして地域の現実を見つめて活動することに一定程度拘り価値を見出しながら、長い目で見て自他で構成される地域に有形無形の「痕跡」を残すこと、換言すれば地域に生きることの存在証明こそが、函館市が目指す「市民一人ひとりが市の現状を認識したうえで、自ら行動し、市民等と行政が一丸となってまちづくり」³⁾の實質であり、暮らしと地域の存続の本質といえる。制度的バックボーンを構築するスタートラインは、江戸幕末から北海道の重要拠点であり、日常的な暮らしの統合体を構成している「基礎自治体」としての函館市が、合併前に「中心」であり、現在は「周辺」である旧町村に居住する全世代の人たちの暮らしの現実と個々の地域特性に目配りし、耳を傾けながら、ランドデザインとして新たな方針やその策定プロセスを構築し、柔軟に対応していくことにある。公共性のあり方を狭域から問い直す重層的な地域自治の途はこのような基盤とプロセスから開かれる。

(5)パワーアップ事業をめぐる課題と今後の展開については、地域住民生活への行政関与が避けられない以上、「多様な主体による地域構築」、換言すれば自然的集団となった「旧村」と函館市との重層的な関係をどのように構築し、社会的統一の可能性を探ればいいのか⁴⁾が焦点である。関連分野で指摘されるような「小規模」「分散」を原理とする地域運営を考えても⁵⁾、パワーアップ事業の出現と経緯、今後の展開可能性はこのような視点から問い直される研究課題であり、この重い問いのヒントは、地域づくりに向けた自治意識とエネルギーを共有する内発的で経験的なパワーアップ事業と函館市との今後の関係の寛容な制度のあり方の中に見出すことができると考えている。

(5)年齢層や立場によって違いはあるものの、椴法華地区の住民の中には旧村名が地名として消失したことに対する落胆や地名を取り戻そうとするエネルギー、そして地域の課題に取り組もうとする気概が今なお一定程度存在する。目の前に広がる恵山魚田で風土とともに生きてきた「人たち」の椴法華地区であるために、旧椴法華村が1世紀以上の時をかけて「椴法華村」を築き上げ、育んできた歴史はきわめて重い。翻って、困難な知見として得られたのは、今後、函館市椴法華地区で生きていく「人たち」が何年かけて合併建設計画の目指す「函館市」または地域自治の本旨である重層的な構成としての「函館市椴法華地区」をつくるのか、あるいはつくれるのか、今のところ見定められないことである。

<引用文献>

- 1) 佐藤康行(2013)「平成の大合併と農山村の変貌」『検証・平成の大合併と農山村』村落社会研究 49、pp.237-254
- 2) 小田切徳美(2017)「地域運営組織の設立と持続化 そのポイントと課題」2016年度「地域運営組織・小さな拠点」フォーラム資料
- 3) 函館市企画部計画推進室計画調整課(2017)「函館市基本構想2017-2026」34頁。
- 4) 山崎仁朗(2013)「地域自治をどう考えるか」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、pp.5-21
- 5) 藤山浩(2013)「中山間地域の新たなかたち 未来に向けた地域再生の設計」小田切徳美・藤山浩編著『地域再生のフロンティア』農文協、pp.305-345

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 石川雅典	4. 巻 6
2. 論文標題 平成の市町村合併と地域自治の行方 函館市と先進地との事例から	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 常葉大学社会環境学部紀要	6. 最初と最後の頁 1-15
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 石川雅典	4. 巻 4
2. 論文標題 編入合併過程に関する一分析～北海道亀田郡榎法華村（現函館市榎法華地区）の事例	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 常葉大学保育学部紀要	6. 最初と最後の頁 1-10
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
研究 分 担 者	稲葉 光彦 (Inaba MITSUHIKO) (30223233)	常葉大学・法学部・教授 (33801)	