

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 6月 4日現在

機関番号：24201

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22730396

研究課題名（和文） ポスト「平成の大合併」のローカルガバナンスの社会学的実証研究

研究課題名（英文） Sociological research on the local governance after the Heisei municipal mergers

研究代表者

丸山 真央（MARUYAMA MASAO）

滋賀県立大学・人間文化学部・准教授

研究者番号：80551374

研究成果の概要（和文）：「平成の大合併」で基礎自治体が合併して大規模化した地域では、自治体内分権や地域自治区制度を活用した新しい地域自治が試みられている。本研究ではこうした試みが効果的なローカルガバナンスにつながる条件を探った。地域自治区の全国的な動向調査や事例調査を通じて明らかになったのは次の2点である。第一に、地域自治区制度を活用した先進事例においては、法律上の地域協議会だけでなく、地域の公共サービス供給を担うNPOなどの新しい住民組織が必要とされ、実際に設立が進んでいるところがみられた。第二に、こうした新しい制度や組織が有効に機能するうえで、町内会・自治会等の既存の地域住民組織が、公共サービス供給でも地域の公共的な意思決定でも、またガバナンスのシステム自体の正統性の確保においても必要不可欠な役割を果たしているということである。

研究成果の概要（英文）：The size of each municipality in Japan has been drastically increased by the municipal merger boom, known as *Heisei* municipal mergers, that occurred between the late 1990s and 2000s. At that time, many of the merged municipalities were faced with challenges of institutional security and reconstruction of community governance. Some adopted a decentralized system. We shed light on the ‘Local Autonomous Area (*Chiiki jichiku*)’ system and considered conditions for an effective system. Through some case studies, we found importances of not only new organizations, for example, the ‘Local Council (*Chiiki kyogikai*)’ and new non-governmental organizations, but also of preserving existing neighborhood associations (*Chonakai*, *Jichikai*, and *Burakukai*) for local public services and democratic decision-making.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,500,000	750,000	3,250,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学

キーワード：市町村合併 地域社会学 ローカルガバナンス 地方自治

1. 研究開始当初の背景

1990年代末から2000年代にかけて全国の市町村を席卷した「平成の大合併」がひと段落した。合併を経験した地域では、基礎自治体の規模拡大に伴う諸課題に直面している。たとえば、周辺部となった地域における公共サービスの縮小、大規模化による地域自治の後退などである。

その弥縫策・解決策として注目されてきたのが「地域自治区」制度である。市町村内の一部の区域において、行政事務の一部を担う「事務所」と、住民の意見を行政に反映させつつ処理するための「地域協議会」を設置するもので、多くの場合、合併前の旧市町村の区域ごとに設置されてきた。

地域自治区制度を活用した新しい地域自治は、基礎自治体の規模拡大に伴う諸課題に対処しうるのか。合併で周辺部となった地域は、高齢化、人口減少、産業衰退に直面しているところが少なくない。新しい地域自治の制度と組織は、こうした社会経済的な諸課題を解決する潜勢力をもちうるのか。なによりも、新しい地域自治のしくみがローカルデモクラシーの強化に資するものなのか。

地域自治区制度を活用した新しい地域自治の試みは、各地で事例が報告されている。しかし上述の問いに対する実証を伴った研究は、本研究開始段階では、管見の限りほとんどなかった。

2. 研究の目的

本研究では、地域自治区に焦点をあてて、「大合併」後の新しい地域自治の実態を明らかにしながら、上述の問いに接近することをめざした。

合併後の新しい地域自治は、その実態把握や課題解決が、学術的にも社会的・実践的にも要請されているにもかかわらず、研究が活発になっているとはいいがたい。もちろん、制度の研究は行政学や行政法学によって進められている。しかし行政組織や制度の研究にとどまらない、新しい自治の担い手や地域の社会経済的な構造変化までを視野に入れた実証研究が要請されているにもかかわらず、地域社会学やコミュニティ政策研究では、一部の例外を除いて、また事例報告を除いて、研究が未着手ないしは手薄なのが現状と思われる。

3. 研究の方法

本研究では2つの作業をおこなった。

第一は、地域自治区制度を活用した地域自治の実態の全国的な動向の把握である。既存研究や調査報告を踏まえて、官庁統計などを収集し、データベースを作成して全体像の把握を試みた。

第二に、これが本研究の中心であるが、先進事例ないしは典型事例の現地調査をおこなった。ここでおもに注目したのは、2005年に12市町村が合併した静岡県浜松市と、同じく2005年に14市町村が合併してできた新潟県上越市である。

地方中核都市が郊外都市や周辺の中山間地域を編入合併してできた新しい浜松市は、社会経済的に多様な条件を抱える地域を含みこむこととなった。そのため大規模合併が相次いだ「平成の大合併」をめぐる上述の諸課題が集中的に観察できる事例と考えた。また合併新市は旧市町村ごとに地域自治区を設置したことから、旧市町村ごとにさまざまな新しい地域自治の制度・組織や実践がみられると考えた。

比較の対象として注目した上越市も、同じく大規模な合併の事例であり、旧町村ごとに地域自治区を設置している。地域自治区の協議体である地域協議会の委員の選任に準公選制を全国で唯一採り入れていることから、浜松市とは制度条件が異なり、比較対象となると考えた。

4. 研究成果

(1) 地域自治区制度を活用したローカルガバナンスの全国的動向

「平成の大合併」後に地域自治区が設置された市町村は、2013年4月1日現在、地方自治法上の一般制度のものが17市町村(156自治区)、合併特例法に基づくものが30市町村(65自治区)である(総務省調べ)。

地域自治区の設置の有無は、地域の社会経済的な諸条件や行政の規模などの組織的な諸条件とそれほど明確な関連性は認められないとみられ、むしろ重要な要因となっているのは、政治的な諸条件であることが示唆された。すなわち、地域自治区制度の導入や自治体内分権の進捗や範囲は、首長の意向によるところが大きいとみられ、実際、首長の交代による制度の改廃がしばしばみられるものである。

このことは、新しい地域自治のしくみとしての地域自治区制度が、法律上は恒久的な設置が可能でありながら、首長の意向によって改廃可能なためにある種の不安定さを抱え込むことにもつながっている。

(2) 地域自治区制度を活用したローカルガバナンスの実態 (1) 浜松市の場合

① 浜松市におけるローカルガバナンスのしくみと実際

浜松市は、2005年の12市町村合併と同時に、旧11市町村に地域自治区を設置した。また指定都市への移行後、市内に7つの行政区を設置し、その区域にも地域自治区が設置

された。浜松市は、12市町村という多数の市町村が合併するにあたって、「クラスター型」という標語を掲げて、合併で規模の利益を追求すると同時に旧市町村の特色を維持しようという構想を打ち出した。それを反映して、合併後の地域自治のしくみは、市一区（地域自治区）—旧市町村（地域自治区）という複数の地理的スケールからなる、「多スケール型」とでも呼ぶべきものとなった。

しかしこうした複雑さは、合併でめざされた行政の合理化・効率化と相容れないという意見が根強くあった。2008年の市長選挙で、「クラスター型」の合併を主導した現職が落選し、地域自治区の見直しを掲げた候補が当選するという結果は、そのひとつのあらわれであった。新市長は地域自治区の見直しを進め、その結果、旧町村単位の地域自治区のうち、中山間地域の旧4町村の地域自治区が廃止されることになった。

②旧佐久間町の事例

佐久間町は浜松市に編入された11市町村のひとつであり、市北部の山間地域に位置する。人口は約4千人であり、かつては林業が主産業だったが、産業衰退により人口減少と高齢化が進行している（高齢化率は2005年の時点で44.7%）。

佐久間町が浜松市に編入合併されるにあたって、浜松市は旧佐久間町を区域とする佐久間地域自治区を設置した。同協議会委員への聞き取りや議事録の検討から明らかになったのは、佐久間地域協議会が、市長の諮問事項にこたえるだけでなく、地域の公共的な諸問題を議論し、意思決定する機関として活用されているということである。たとえば天竜川のダム再編をめぐる問題は、工事の影響評価や集落間の意見調整などかなり広範な議論が複数回にわたって展開されていた。

佐久間町民を対象にわれわれが実施した無作為抽出による郵送法の質問紙調査（N=386）の結果によれば、地域自治区の事務所（佐久間地域自治センター）、地域協議会にたいする住民の関心は、合併新市の行政や議会にたいするそれらに比べてかなり高いということが明らかである（図を参照）。地域自治区制度が、合併後のローカルガバナンスにおいて、地域の公共的な意思決定を実質的に担う場となっており、それを地域住民

図 行政機関への関心

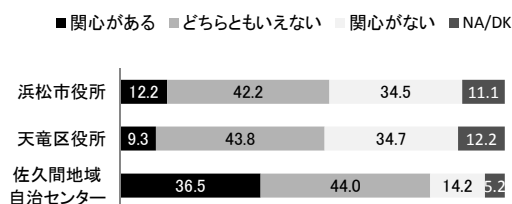
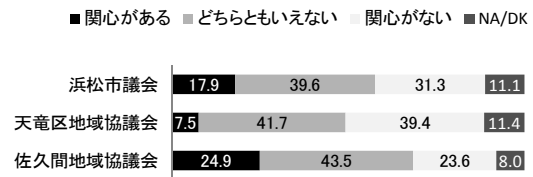


図 自治体議会、地域協議会への関心



も認知していることが、ここにかがうことができる。

しかし上述のように、行政合理化を標榜する新市長の方針で、佐久間地域自治区は2011年度末に廃止されて、旧5市町村という地理的範囲による「天竜区地域自治区」に一本化された。

(3) 地域自治区制度を活用したローカルガバナンスの実態 (2) 上越市の場合

①上越市におけるローカルガバナンスのしくみと実際

上越市は、2005年の14市町村合併と同時に、旧13町村に地域自治区を設置した。またその後旧上越市域にも15の地域自治区を設置した。

上越市の合併後の地域自治で特徴的なのは、各地域自治区において、協議体である地域協議会に加えて、地域の公共サービスの供給の主体となる新しい住民組織が設置されてきたことである。その組織形態は地域自治区によって特定非営利活動法人や任意団体などばらつきがあるものの、地域（旧町村単位）の住民が原則として全戸加入して運営し、地域に必要な公共サービスの供給を担う組織であるという点で共通している。たとえば合併前の町村行政がおこなっていた行政サービスを継承することをめざすものが多い。

②旧安塚町の事例

安塚町は上越市に編入された13町村のひとつであり、市の南西部の中山間地域に位置する。稲作を中心とする中山間農業地域であり、人口は約3千人である（2010年現在の高齢化率は39.5%）。

安塚町が上越市に編入合併されるにあたって、上越市は旧安塚町を区域とする安塚区地域自治区を設置した。安塚区地域協議会委員への聞き取りや議事録を検討したところ、上述の浜松市の事例と同様に、地域協議会が、市長の諮問事項にこたえるだけでなく、地域の公共的な諸問題を議論し、意思決定する機関として活用されていることがうかがえた。とくに安塚区では、意見書の提出を通じて市政にたいして働きかけることで、地域の公共的意思を反映させてゆくという回路として活用されていた。

また安塚区では、合併後の地域自治におい

て、地域協議会と「車の両輪」となるものとして、合併直前に、特定非営利活動法人「NPO雪のふるさと安塚」が設立された。旧町内の全戸が加入することをめざして（実際は8割程度）、合併後の新市が引き継がなかった地域イベントの開催や地域活性化事業などをおこなう目的で設立されたものである。

地域協議会が地域の公共的な諸問題を議論し、意思決定する機関であるのにたいして、「NPO雪のふるさと安塚」は地域に必要な公共サービスを供給するものといえる。地域協議会は協議体であって実働組織ではない。また旧安塚町という地理的範囲で組織される住民組織として「NPO雪のふるさと安塚」が必要になっていると考えられる。

しかし安塚区の事例から明らかなのは、地域協議会と新しい住民組織だけで合併後のローカルガバナンスのしくみが機能するわけではないということである。「NPO雪のふるさと安塚」はそれ自身で十分な実働組織をもつものではなく、地域イベントの開催をはじめ「NPO雪のふるさと安塚」の事業の執行にあたっては、町内会・自治会といった既存の地域住民組織とのかかわりが不可欠なものとなっている。町内会・自治会は、農業集落を基盤に組織されているがゆえに、住民の統合力を備えており、これを通じてNPO主催のイベントなどに住民を動員することが可能になっている。

さらにいえば、地域協議会の委員の選任にあたっては、事実上、町内会・自治会の推薦が力をもっており、地域協議会は町内会・自治会の代表者の協議体という性格ももっている。換言すれば、地域協議会や新しい住民組織を基軸とする新しい地域自治のしくみが機能するうえで、町内会・自治会という既存の地域住民組織が不可欠な役割を果たしているといえる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計2件）

- ① 丸山真央、国家のリスケーリングと都市のガバナンス——「平成の大合併」の地方政治を例に、社会学評論、査読有、62(4)、2012、476-488
- ② 丸山真央、ポスト「平成の大合併」のローカルガバナンスと住民生活——静岡県浜松市旧佐久間町の住民意識調査の分析を通じて、人間文化（滋賀県立大学人間文化学部研究報告）、査読無、28、2011、2-18

〔学会発表〕（計5件）

- ① 丸山真央、「限界」化する山村の現状と

対策（1）——研究の課題と方法、日本社会学会第85回大会、2012年11月3日、札幌学院大学

- ② 丸山真央、ポスト開発主義期の自治体再編をめぐる地方政治の社会学——「平成の大合併」と地域社会学の課題、環境社会学会第43回大会、2011年6月4日、関東学院大学文庫キャンパス（招待講演）
- ③ 丸山真央、「国家のリスケーリング」としての市町村合併、地域社会学会2010年度第3回研究例会、2010年12月4日、同志社大学今出川キャンパス
- ④ 丸山真央、ポスト「平成の大合併」のローカルガバナンスにおける住民参加——静岡県旧佐久間町の住民意識調査の分析を通じて、日本社会学会第83回大会、2010年11月6日、名古屋大学
- ⑤ 丸山真央、ポスト「平成の大合併」のローカルガバナンスにおける公共サービスと「自治体代替型NPO」——静岡県旧佐久間町の「NPOがんばらまいか佐久間」を例に、コミュニティ政策学会第9回札幌大会、2010年7月11日、北海学園大学

〔図書〕（計2件）

- ① 丸山真央、「平成の大合併」と地域住民組織の再編成——新潟県上越市安塚区の事例、岩崎信彦ほか編『町内会の研究増補』、御茶の水書房、2013（印刷中）
- ② 丸山真央、安塚区——NPO型「住民組織」をどう動かすか、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、2013（印刷中）

〔その他〕

アウトリーチ活動

- ① 丸山真央・石田光規、「佐久間町の地域づくりとくらしに関する調査」報告、浜松市社会福祉協議会佐久間事務所・佐久間地区社会福祉協議会平成22年度地域福祉推進研修会、2010年11月20日、浜松市佐久間ヘルストピアセンター（講師・パネリスト）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

丸山 真央 (MARUYAMA MASAO)
滋賀県立大学・人間文化学部・准教授
研究者番号：80551374