

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 29 日現在

機関番号：11601

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530643

研究課題名(和文)「地域自治」の検証 コミュニティを活かす制度設計

研究課題名(英文) A Study on "Local Autonomy"-Design of institutional arrangements based on community

研究代表者

牧田 実(MAKITA, Minoru)

福島大学・人間発達文化学類・教授

研究者番号：20229339

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円、(間接経費) 360,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、地域自治区が「地域自治」の内実を備えるための要件を実証的に明らかにすることを目的としている。新潟県上越市を対象とする事例研究の結果、地域自治区が「地域自治」の内実を備えるためには、コミュニティの歴史と実態をふまえて、「団体自治」と「住民自治」という2つの要件をともに充足するような制度設計と運用を行うことが重要であることが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research issue is to clarify requirements for a local autonomy district to achieve the reality of "Local Autonomy". As a result of case study on Joetsu-shi, Niigata-ken, it became clear that for a local autonomous district to achieve the reality of "Local Autonomy", it is important to practice the design of institutional arrangements and its management to satisfy the requirements of both autonomy by self-government and autonomy by citizens together on the basis of the history and the actual situation of community.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：地域自治 地域自治区 地域協議会 住民組織 コミュニティ 自治体内分権 制度設計

1. 研究開始当初の背景

「平成の合併」を経て、全国の市町村数は、3,232(市 670、町 1,994、村 568) (平成 11 年 3 月 31 日) から 1,727(市 786、町 757、村 184) (平成 22 年 3 月 23 日) へとほぼ半減した(総務省 HP による)。この合併により、基礎的自治体の行政区域は拡大し、むしろ住民に近いコミュニティ・レベルでの自治の確立が重要な課題となった。改正地方自治法(平成 16 年)により法制化された「地域自治組織」としての地域自治区に置かれた地域協議会は基本的に諮問機関にすぎないが、発足から数年を経て、「自主的な審議事項」の増加や自治体による交付金の配分機能を担うことなどに示されるように、一部の自治体では地域自治区が「地域自治」の内実を備えつつある。宮崎市の地域コミュニティ活動交付金、上越市の地域活動支援事業交付金はその代表的な例である。また地域協議会とは別に、宮崎市では地域まちづくり推進委員会、上越市(合併前の旧町村)では任意の「住民組織」(まちづくり振興会等)が地域自治区ごとに組織されており、組織の二層構造が見られるようになってきている(以下、宮崎市のまちづくり推進委員会と上越市の「住民組織」をまちづくり組織と総称する)。

「地域自治」は、コミュニティ・レベルにおける住民の自治であり、それは住民の主体的な活動と参加として焦点化される「住民自治」の側面と、自治体の制度設計と保障の課題として焦点化される「団体自治」の側面とをとも有するものであり、それはまた地域社会における「公共性」の構築・再構築という課題を必然的にもなうものでもある。地域自治区のもとに置かれた両市の地域協議会は、こうした要素の絡み合いを解き明かす好個の事例といえよう。

2. 研究の目的

本研究は、地域自治組織制度にもとづく地域自治区を対象として、「地域自治」すなわちコミュニティ・レベルでの住民の自治のあり方を明らかにすることを目的とする。「地域自治」は、住民による組織・活動の力量(「住民自治」の側面)と自治体による制度的保障の水準(「団体自治」の側面)によって、その存立が決定づけられる。本研究が地域自治区に注目するのはこうした文脈であり、さしあたり先進事例である新潟県上越市を対象として詳細な現地調査を行うことにより、地域自治を深化させる条件を明らかにしたい。

具体的には、上越市の地域協議会を対象として、第一に、「地域自治」の主体および代表性という視点から、町内会・自治会など地域住民組織、やや広域のコミュニティ、ボランティアグループを含む各種団体と地域協議会との関係を明らかにする。第二に、両市の地域協議会が備える「地域自治」の内実に分け入り、その促進要因と阻害要因を明らかにする。そして、第三に、「地域自治」を担

保する制度設計と自治体のコミュニティ施策のあるべき姿を考察したい。これらをとおして、自治体内部のより小さな地域的単位における住民の「自治」の可能性やその制度的保障のあり方について一定のモデルを提起したい。

3. 研究の方法

理論的な検討として「地域自治」に関する多様な分野の内外の先行研究を検討し、「地域自治」概念の内包と特質を再吟味し、理論枠組みを構築したうえで、先進事例として位置づけられる新潟県上越市を対象として、アンケート調査と聞き取り調査を併用したインテンシブな研究を行う。

上越市では市内全域に地域自治組織制度にもとづく地域自治区が設置され、地域協議会による地域自治的な取り組みが展開されつつある。地域協議会は基本的には市長の諮問機関であるが、本研究では、地域協議会が有するコミュニティ・ベースの住民自治組織としての側面に焦点を合わせ、その内実を検証する。

4. 研究成果

(1) 結果の概要

本研究は、地域自治組織制度にもとづく地域自治区を対象として、「地域自治」すなわちコミュニティレベルでの住民の自治のあり方を明らかにすることを目的とし、以下の点を明らかにすべく設計された。地域自治区(地域協議会、まちづくり組織)は、「地域自治」の内実を備えているか。その根拠はなにか(<団体自治>の視点)。地域自治区は、コミュニティの内実を備えているか。地域協議会、まちづくり組織と町内会、同連合会、各種団体、NPO 等との関係および担い手はどうなっているのか(<住民自治>の視点)。「地域自治」を担保する自治体内分権の制度設計とコミュニティ施策とはいかなるものか(<自治体政策>の視点)。

以下では、上越市に合併された周辺町村(「13 区」)と合併前上越市(「15 区」)の地区の事例と地域協議会委員を対象とするアンケート調査の結果を概観し、若干の考察を加えることにしたい。

(2) 頸城区の事例

概況

頸城区は、合併前上越市の東部に隣接して位置する、ほぼ平坦で豊かな農村地域である。頸城区は、昭和の合併によって成立した頸城村を前身としている。頸城区には 3 つの地区があり、これは現在の小学校区でもある。南川地区は、上越市に隣接し、企業立地と住宅開発が進む都市的な地域である。大澁地区は、圃場整備が済んだ広々とした水田地帯で、旧頸城村の公共施設が集中して立地している。明治地区は、自然に恵まれた農村地域である。

町内会と町内会長協議会

頸城区には、55の町内会がある。町内会長の連絡組織として、頸城区町内会長協議会があり、町内会からの要望を集約し、市への「要望書」をまとめている。

くびき振興会

「住民組織」であるくびき振興会は、町内会を中心とする「縦系」とテーマ型の各種団体による「横系」を網羅した組織として設立された。あわせて町内会の連合組織である地区振興会も整備され、これらくびき振興会の下部組織として位置づけられた。

くびき振興会のおもな行事は、高齢者スポーツ大会、頸城の祭典、敬老会、くびきチャレンジスポーツフェスティバル、くびき文化祭であり、旧頸城村の行事を継承する役割を担っている。また、広報紙である『くびきまちづくり通信』を毎月発行しているほか、保育園通園バス運行業務、コミュニティプラザ時間外受付業務、青少年育成会事務事業、交通安全協会事務事業などを上越市から受託している。

このように、くびき振興会は、旧村の行事と一部の公共サービスを行政との協働によって継承する組織である。

地域協議会

地域協議会の定数は18であり、これまで3期にわたる延べ54名の属性をみると、性別は、男性47名(87.0%)、女性7名(13.0%)、地区別では、南川地区20名(37.0%)、大瀨地区21名(38.9%)、明治地区15名(27.8%)、村議経験者5名(9.3%)、町内会長兼任または経験者25名(46.3%)、くびき振興会役員兼任者19名(35.2%)である。年齢構成は、50歳代11名(20.4%)、60歳代35名(64.8%)、70歳代8名(14.8%)であり、60歳代が中心となっている。第1期から第2期への継続は7名、第2期から第3期への継続は2名で、他に第1期から第3期への復帰が1名いる。3期連続の委員は2名にとどまり、全体としてかなりの入れ替わりがある。公募公選制とはいえ、純粋にボランティアな応募者は毎期数名程度であり、これをのぞいた応募者の選出にあたっては、町内会長協議会とくびき振興会の役員が中心になって、地区のバランスと出身母体を考慮し、事前の調整と依頼を行っている。

地域協議会は、これまでに67件の諮問事項を審議し、67件の答申と7件の附帯意見を提出した。諮問事項としては、市道の認定・廃止、公共施設の利用時間・使用料の変更、指定管理者の選定などがおもなものである。このほか自主的審議事項として、第1期、第2期とも各4件を扱い、このうち2件について意見書を提出している。しかし、頸城区において、地域協議会は、市長の諮問機関であるとの位置づけから、地域リーダーたちから重視されることはなく、また委員たちにとっても、独自の意義を見出しがたい存在であった。

こうした地域協議会の位置づけに変化をもたらしたのが2010年度に始まった地域活動支援事業である。地域活動支援事業は、地域協議会に採択権を与えることによって、委員の自覚と責任を深めるとともに、地域協議会そのものの存在感を高める結果をもたらした。地域活動支援事業は、従来の補助金・助成金の枠組みにはなじまない多様な団体に活動資金を提供することによって、頸城区の活性化に寄与した。

地域事業費の「地域枠」の撤廃

工業団地を抱え、圃場整備も、主要な公共施設の整備もすでに終了していた頸城村は、合併時、14市町村の中でもっとも豊かな自治体であった。村内には合併不要論が根強かったが、現在の枠組みでの合併が現実味を帯びてくると、頸城村が飛び地となってしまうことや一部事務組合による広域事業に不利益が生じることへの不安がささやかれるようになった。こうした流れのなかで当時の村長と村議会の主流派が合併やむなしと決断し、一部の村議会議員や住民による反対運動を押し切って、合併に踏み切ったというのが頸城村の合併の経緯である。

頸城村総合計画をベースとして算出された地域事業費は、合併推進派にとって慎重派への説得材料であり、合併の「担保」ともいえるべきものであった。その進行管理を村に代わって担うのが地域協議会の役割であったともいえる。地域事業費の撤廃は合併時の「約束」の一時的な破棄として受け止められたのである。

一方、その代償措置として、新たに提示された「地域を元気にするための提案事業」は、地域協議会をその提案主体として位置づけるものであり、地域協議会こそが地域を代表する機関であるという認識があらためて共有されることになった。

こうして頸城区では、地域協議会を軸とするより一体的、戦略的な地域運営を確立するための体制づくりが動き出し、町内会長協議会、くびき振興会、地域協議会の会長を同一人物が兼任することになった。旧村の凝集力を再賦活化することを選択した頸城区は、これから上越市といかに対峙していくのだろうか。そこにはまた旧村の地域利害の表出と広域的に再編された「公共性」との相克という、合併をめぐる普遍的な問いが提起されている。

(3) 有田区の事例

概況

直江津区の南部に隣接する有田区は、もとは純農村地域だったが、北部での区画整理や河川改修による宅地化により人口が急増した新旧混住地域である。

町内会と町内会長協議会

町内会は、有田村のもとの部落である16の地区を基本に、人口の増えたところを分割するなどして増加し、現在は26である。そ

の規模は平均 293.3 世帯とかなり大きい。人口では圧倒的に新しい住民の方が多くなっているが、町内会長の半数は地付きの住民である。26 町内会を 5 つのブロックに分け、各ブロックから運営委員を選出し、町内会長協議会を運営している。

有田区の町内会加入率は名目的には 100% であるが、集合住宅のとくに単身世帯などでは、町内会に加入している意識のない人も多い。また、プライバシー重視や個人情報保護との関係で、住民の電話番号を把握できないなど、町内会の運営がだんだん難しくなってきた。

一方、伝統的な地域団体である婦人会、青年会も維持するのが難しくなっている。体育・レクリエーション関係の各種団体とクラブについては、有田地区体育・レクリエーション協会を設立し、同協会の加盟団体として一体的に扱うこととした。町内会長協議会主導のもとに、個々の団体をオーソライズし、団体の支援と活動の活性化につなげることを目的とする組織である。

有田区においてまちづくりのすべてを担っているのは町内会長協議会である。町内会長協議会は、会費として、各町内会から、均等割分と世帯割分を徴収している。世帯割分は原則として地域振興助成に充てるものであり、それまで各団体が個別に会費を集めていたものを町内会単位で一本化し、いったん町内会長協議会へ集約したうえで、体育・レクリエーション協会、交通安全母の会、防犯組合、青少年育成会議、交通安全協会に配分する仕組みである。地域振興助成金は、各団体が世帯に課す負担金を全体として値下げする代わりに、登録世帯をベースとして町内会を単位として定額を確実に徴収するために導入したものである。地区の水害避難訓練などにも充当されている。

有田区地域協議会

有田区地域協議会の定数は 18 である。これまで 2 期にわたる延べ 36 名の委員の属性をみると、性別は、男性 26 名 (72.2%)、女性 10 名 (27.8%)、地区別では、南ブロック、東ブロック、西ブロックが各 6 名 (16.7%)、中ブロック、北ブロックが各 9 名 (25.0%)、町内会長兼任者または経験者 18 名 (50.0%) であり、議員経験者はいない。第 2 期から第 3 期への継続は 12 名である。聴き取りによれば、公募公選制とはいえ、純粋にボランティアな応募者は各期とも数名程度であり、委員の選任にあたっては、町内会長協議会が中心になって、5 ブロックのバランスと出身母体を考慮して調整を行っている。

地域協議会の会長には、2 期連続で町内会長協議会の会長が選出されている。会長の強い意思により、副会長に女性 2 人を起用し、2 期目も同じ 2 人が引き続き副会長となった。委員の年齢構成をみると、60 歳以上が 8 割を占めるが、第 3 期になって 30 歳代の委員が 2 名選任された。上越市全体で 30 歳代の委員

は 6 名のみであることから、有田区が若手を積極的に登用していることがわかる。

有田区地域協議会は、これまでに 11 件の諮問事項を審議し、11 件の答申を出し、1 件の附帯意見を提出した。諮問事項としては、市道の廃止・認定や指定管理者の選定が多い。このほか自主審議事項として、第 2 期に 1 件を扱い、これについて市長あての意見書を提出している。

地域活動支援事業については、3 カ年度を通して、採択された 29 件のうち町内会長協議会の提案が 13 件 (44.8%)、事業費にして 53.8% を占めている。また、その他の事業主体のうち、小中学校 PTA、350 同友会、子供フェスタ実行委員会以外は、すべて町内会長協議会からの地域振興助成を受けている団体である。事業内容に目を向けるならば、公民館分館・カルチャーセンターの環境整備や小中学校の楽器の購入、交通安全活動の備品購入など、本来は行政の予算で手当てされるべき性格の事業が多い。

一方、実行委員会方式で企画・開催された有田子どもフェスタは、有田区の小中学生を対象に、地域の大人が講師となって、料理、手芸、工作、昔の遊びなどの体験活動を行うイベントであり、地域活動支援事業の導入を契機として生まれた新しい地域行事である。中心となっているのは、NPO に携わる地域協議会の女性委員である。

小括

有田区における地域協議会の独自の役割とは何か。地域協議会については、一般制度としての地域自治区の設置時に、15 区の多くの町内会長協議会から「屋上屋を架す」にすぎないとの異論が提起された。とりわけ町内会長協議会が実質的な地域管理の機能を果たしてきた有田区では、この異論の克服は地域協議会の出発時点からの大きな課題であった。

現在では、町内会長協議会は企画・実施団体、地域協議会は審議機関として、それぞれの役割と位置づけがほぼ整理されるようになってきたようである。有田区地域協議会では、第一に女性の登用を図り、女性委員 2 名を 2 期連続で副会長に据えるなど女性重視の運営に配慮していること、第二に NPO に携わる女性委員を中心とする有田子どもフェスタなどの新しいイベントを支援していること、第三に 30 歳代の若手を委員に登用していることなどによって、従来の町内会ならびに町内会長協議会の場では活躍の機会を与えられることのなかった新しい担い手と意識の芽生えを積極的に取り入れようとしている。こうした方向への変化をさらに強めることによって、有田区地域協議会はその存在感をいっそう高めることができよう。

(4) アンケート調査にみる地域協議会委員調査の目的と概要

上越市の地域協議会の過去と現在の委員

全員を対象とするアンケート調査を実施し、委員の属性とその変化、地域協議会や地域自治区制度に現状に対する評価、さらには自治体内分権や地域自治に関する意見などについて、数量的な分析を行った。調査期間は2012年11月1日-19日、配付数746票に対して回収数516票、回収率は69.2%であった。

結果の要約

- ・委員の平均像は、農業・自営業または無職の60～70歳代の男性、町内会長経験者。
- ・地域自治区の範囲と地域協議会の定数は適正規模と評価されている。
- ・地域協議会の諮問機能は6割、自主審議機能は5割が評価。
- ・公募公選制は8割、無報酬は6割が支持、自発的意思で委員になったのは4割。
- ・地域活動支援事業は8割、地域を元気にするための提案事業は9割が支持。
- ・地域事業費の「地域枠」撤廃は、15区の7割が賛成、13区の8割が反対。
- ・地域協議会と町内会、「住民組織」との関係は3割、市議との関係は2割の評価。
- ・地域協議会の権限は、15区の6割が十分と評価し、13区の7割が不十分と評価。
- ・地域協議会への行政支援は、15区の8割が十分とし、13区の4割が不十分とした。
- ・地域自治区制度が十分に機能していると評価するのは、15区の5割、13区の4割。
- ・上越市に地域自治区制度が必要だとするのは、15区の7割、13区の8割。

結論

地域自治区制度は、とくに13区にとって必要な制度であると認識されているが、地域協議会の権限と行政支援は必ずしも十分とはいえず、諮問と自主審議を含めて、現状ではその機能が十全に発揮されているとはいえない。また、町内会、「住民組織」、市議会議員との連携という点でも課題は多い。

しかし、地域活動支援事業や地域を元気にする提案事業などへの高い支持をふまえるならば、発足当初、廃止された町村議会の代替機関とみなされ、議員経験者の占有率の高かった地域協議会が、15区を含めた一般制度としての地域自治区の代表組織として、独自の位置づけと役割を担っていく可能性は十分にあるといえよう。

(5)結論

現行の地域自治区制度そのものは市町村合併の代償措置であり、その機能がほぼ首長の諮問機関に限られていること、範囲が旧町村単位と大きすぎ、コミュニティの実態と乖離していることなどから、「形式」に堕しがちであることは否定できない事実である。しかし、本研究をとおして、地域の実態をふまえ、住民および住民組織の関与を前提とし、またこれを担保するような制度設計を行うことにより、地域自治区制度は、地域自治の「実質」を備えることも可能であることが明らかとなった。上越市に即していうならば、

地域支援事業の採択決定権の付与や旧町村単位での「住民組織」の設立がそれである。「地域自治」をめぐる制度と実践の往還をさらに地域の実態に即して探究することの重要性が浮き彫りになったといえよう。

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)

〔学会発表〕(計1件)

牧田実「平成大合併の検証 新潟県上越市の事例」日本地方財政学会第22回大会、2014年5月25日、福島大学

〔図書〕(計1件=分担執筆3件)

牧田実「頸城区 団体の再統合による一体的な地域経営」「有田区 町内会を活かす」「地域協議会の担い手は誰か アンケート調査から」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年11月、pp.77-89、pp.160-171、pp.191-218

6. 研究組織

(1)研究代表者

牧田 実 (MAKITA Minoru)

福島大学人間発達文化学類教授

研究者番号：20229339