

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 9 日現在

機関番号：13101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25770296

研究課題名(和文) エリア型コミュニティの地理的不均等発展に関する研究

研究課題名(英文) A study on the uneven geographical development of area-based communities

## 研究代表者

前田 洋介 (Maeda, Yosuke)

新潟大学・人文社会・教育科学系・准教授

研究者番号：10646699

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、近年の、地縁組織などエリア型コミュニティの主体的な役割を重視した政策に伴う、エリア型コミュニティの地理的不均等発展の実態とメカニズムの解明を目的としたものである。具体的には、2000年以降に普及のみられる自治体内分権制度を対象事例とし、全国の基礎自治体1,741団体を対象としたアンケート調査と、5つの自治体でのインタビュー調査を中心とした現地調査をもとに検討した。その結果、もともと基盤のしっかりとしたエリア型コミュニティにおいて、自治体内分権制度がより機能していることが示唆されるなど、こうした制度の導入が、エリア型コミュニティの地理的不均等発展を惹起している可能性が確認された。

研究成果の概要(英文)：This study explores the uneven geographical development of area-based communities and the mechanism of this development through recent policies that emphasize the initiative taken by the area-based communities. In particular, the study focuses on the policies of devolution of power to local communities; a questionnaire survey of all local governments (n = 1,741) and field surveys of five local governments in Japan were conducted. According to the survey results, devolution of power to local communities can function well in area-based communities that were already strong before the transference of power. Therefore, it seems that these policies promote the uneven development of area-based communities.

研究分野：人文地理学

キーワード：コミュニティ 地理的不均等発展 自治体内分権 町内会

1. 研究開始当初の背景

先進資本主義諸国において、福祉国家の危機に端を発する行財政改革が進展するなか、「ガバメントからガバナンスへ」という言葉に象徴されるように、それまで行政が中心に担ってきた公共サービスを、多様な主体で分担するという考え方が広まりをみせている。こうした考え方は、自治体計画への市民参加や、行政とNPOの協働をはじめ、特に地方自治体レベルにおいて、具体的に展開されるようになってきている。そうしたなか、NPOやコミュニティ組織など、市民や住民による組織が、公共サービスの担い手として大きな期待を集めるようになってきている。

こうした動きに伴い、公共施設の最適配置問題をはじめ、公共サービスを研究対象としてきた地理学においても、英語圏諸国を中心に、NPOやコミュニティ組織に関する豊富な研究蓄積がみられるようになってきている。なかでも地理学が明らかにしてきた重要な点として、NPOの地理的不均等発展の問題が挙げられる(Fyfe and Milligan 2003)。ここでは、NPOの組織分布や活動資源の地域差などの検討を通じ、NPOの地理的不均等発展の実態が示されてきた。さらにこうした実態を踏まえ、NPOやコミュニティ組織が公共サービスを担うことで生じる問題が指摘された。NPOやコミュニティ組織の地理的不均等発展の問題は、公共サービスの担い手の多元化の功罪を考える上で重要な点であるが、未解明の部分も多く、引き続き研究の蓄積が望まれる。

翻って日本のNPOやコミュニティ組織を対象とした地理学研究に目を向けると、近年、公共サービスの担い手としての可能性や問題点を実証的に検討する研究が散見するようになってきている(たとえば、木村2008)。また、NPOの組織分布に関する研究をはじめ、NPOやコミュニティ組織の地理的不均等発展に関わる議論もみられる(たとえば、埴淵2011、前田2008)。しかし、日本でNPOやコミュニティ組織の地理的不均等発展の問題と公共サービスとの関係を議論する上で留意しなければならないのが、特に自治体レベルにおいては、台頭の著しいNPOやボランティア団体のみならず、町内会など既存の住民組織もまた公共サービスの担い手として期待されている点である。一般に、自治体レベルの市民や住民による組織に関しては、NPOなど有志による組織がテーマ型コミュニティに、それに対し、町内会など近隣住民による組織がエリア型コミュニティとして分類される。組織分布に偏りがみられるテーマ型コミュニティとは異なり、全国に広く存在するエリア型コミュニティは、地理的不均等発展の問題と関わりがないように見える。しかし、公共サービスの多元化の動きのなかで、エリア型コミュニティを対象とした公募型事業など、個々のエリア型コミュニティの主体的な取り組みを重視した事業の普及が

みられるようになってきている。このことを鑑みると、今後の公共サービスのあり方を考える上で、エリア型コミュニティに関しても地理的不均等発展の問題は重要な研究課題といえる。

2. 研究の目的

上述の通り、公共サービスの担い手の多元化という流れのなかで、自治体がエリア型コミュニティの主体性を重視した事業を展開するようになってきている。その結果、もともと強いエリア型コミュニティがより強くなる一方で、もともと弱いコミュニティが取り残されるといった、エリア型コミュニティに関して、地理的不均等発展の問題が生じている可能性が考えられる。この問題を議論するには、公募型事業などエリア型コミュニティの主体性を重視した事業の実態を把握する必要がある。しかし、地理的不均等発展という観点からこうした事業、さらにはエリア型コミュニティを検討した研究はみられない。そこで本研究は、自治体による、エリア型コミュニティの主体性を重視した事業に着目し、エリア型コミュニティの地理的不均等発展の実態とメカニズムの解明を目的とする。後述の通り、具体的には自治体内分権制度を対象とする。

3. 研究の方法

(1) ひとくちにエリア型コミュニティの主体性を重視した事業といっても、地域防災やまちづくりをはじめ、様々な政策分野で展開されている。国内外の既存研究や政策・実践の検討、日英の研究者との意見交換、さらに愛知県で実施した地域防災やまちづくりに関するパイロット調査等を行った結果、本研究では近年、国内外で普及のみられる自治体内分権制度を事例に、エリア型コミュニティの地理的不均等発展の問題を検討することとなった。

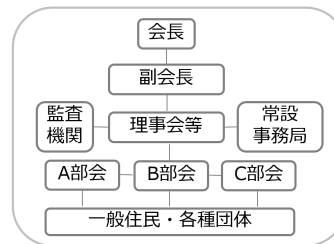


図 島根県雲南市の地域自主組織の組織図

本研究では、自治体内分権制度を下記のように定義した。すなわち、「市区町村内の部分地域において(町内会・自治会等の区域より広い範囲で)、地域の住民や団体が地域課題や自治体の事業・計画・予算などについて決定・協議・提案・意見集約・連絡調整等を行うための、市区町村が設置した公式な仕組み」である。一般に、こうした仕組みは、地域自治組織、コミュニティ協議会、まちづく

り協議会といった名称で呼ばれている。上図は、鳥根県雲南市の自治体内分権制度においてエリア型コミュニティに設置されている組織である。地域自主組織の組織構造を表したものである。このような組織を小学校区など市区町村内の部分地域に設置し、当該地区に関わる事象についてエリア型コミュニティが主体的に協議・意思決定を行うことを推進する政策が普及をみせている。

本研究では、こうした自治体内分権制度に関して、主として下記の2つの調査を行った。

(2) 1つ目は、全国の基礎自治体 1,741 団体を対象としたアンケート調査（「自治体内分権の仕組み（包括的地域自治組織）に関するアンケート調査」）である。同調査は2015年2～3月にかけて実施した。具体的には、自治体内分権制度の有無、導入時期、設置根拠、導入の目的、組織概要、地理的範囲、役割・機能など約 20 項目の質問を行った。配布は郵送により行い、調査票は同封の返信用封筒ないし E メールによって回収した。916 団体から回答があり、回収率は 52.6 %であった。

(3) 2つ目は、自治体へのインタビュー調査を中心とした現地調査である。具体的には、アンケート結果や地域条件を考慮した上で、神奈川県横須賀市、新潟県見附市、新潟県南魚沼市、愛知県名古屋市、鳥根県雲南市において、自治体内分権制度やエリア型コミュニティの地理的不均等発展について調査を行った。

#### 4. 研究成果

ここでは、上記の調査で得られた主要な結果についてまとめていく。

##### (1) 自治体内分権の仕組みの導入状況

はじめに、日本における自治体内分権の仕組みの導入状況についてみてみる。表は、自治体内分権の仕組みの導入状況について、有効回答の得られた全自治体（908 団体）と、そのうち平成の大合併を行った自治体（345 団体）及び非大都市圏の自治体（654 団体）について、自治体の人口規模別に表したものである。これによると、全自治体の約 4 割近くが自治体内分権の仕組み、あるいはそれに類する仕組みを導入していることがわかった。（注：以下の自治体内分権の仕組みの分析は、類する仕組みも含めて行ったものである。）大都市圏・非大都市圏問わず、特に人口規模が大きい自治体で導入が進んでおり、人口 1 万人以下の自治体では仕組みの導入は 2 割程度にとどまっている。一方で、平成の大合併を行ったか否かに目を向けると、自治体内分権の仕組みの導入状況は、政令市を除くといずれの人口規模においても合併を経験した自治体の方が、そうでない自治体よりも高くなっている。

表 自治体内分権の仕組みの導入状況

また、導入時期については、アンケート結果によると、398 事例のうち 287 事例（約

	自治体内分権の仕組みがある (%)	類する仕組みがある (%)	【参考】「自治体内分権の仕組みがある」と「類する仕組みがある」の合計 (%)		自治体内分権の仕組みがない (%)	その他 (%)
			自治体内分権の仕組みがある (%)	自治体内分権の仕組みがない (%)		
政令	53.8	30.8	84.6	15.4	0.0	
20万人以上	33.8	21.6	55.4	41.9	2.7	
10-20万人	28.6	20.9	49.5	49.5	1.1	
5-10万人	36.7	13.3	50.0	47.5	2.5	
3-5万人	28.6	14.3	42.9	56.5	0.7	
1-3万人	21.0	9.2	30.3	68.1	1.7	
1万人未満	13.9	8.0	21.9	77.5	0.5	
計	25.8	13.0	38.8	59.8	1.4	
政令	83.3	0.0	83.3	16.7	0.0	
20万人以上	41.2	23.5	64.7	35.3	0.0	
10-20万人	35.6	22.2	57.8	42.2	0.0	
5-10万人	48.7	11.5	60.3	37.2	2.6	
3-5万人	35.1	15.6	50.6	49.4	0.0	
1-3万人	29.7	11.0	40.7	57.1	2.2	
1万人未満	42.9	0.0	42.9	57.1	0.0	
計	38.6	14.2	52.8	46.1	1.2	
政令	50.0	33.3	83.3	16.7	0.0	
20万人以上	43.3	16.7	60.0	40.0	0.0	
10-20万人	29.3	26.8	56.1	41.5	2.4	
5-10万人	45.7	12.0	57.6	39.1	3.3	
3-5万人	33.0	13.4	47.3	51.8	0.0	
1-3万人	23.0	11.4	34.4	65.6	0.0	
1万人未満	42.9	0.0	42.9	57.1	0.0	
計	38.6	14.2	52.8	46.1	1.2	

大都市圏の定義には、総務省の基準である「中心市への 15 歳以上通勤・通学者数が当該市町村の 1.5%以上であり、中心市と接続する市町村及びそれらの市町村に地理的に囲まれた市町村から構成される」を採用した。ここでの非大都市圏自治体とは、「関東」・「中京」・「近畿」いずれの大都市圏にも属さない自治体である。

72.1%) が、2001 年以降に導入したものであることがわかった。（注：以下、自治体内分権の仕組みの導入自治体の分析については、一つの自治体で 2 つの仕組みを導入している場合は 2 つとも分析対象としている。そのため分析対象は、352 自治体の 398 事例となる。）

##### (2) 自治体内分権の仕組みの実態

ここでは、導入されている自治体内分権の仕組みの実態についてみてみる。

最初に、自治体内分権の仕組みがどのような地理的範囲に導入されているのか確認する。アンケート結果によると、188 事例（46.2%）が、小学校区ないしそれより狭い範囲を単位に分権の仕組みを導入していることがわかった。これは、既存研究でも報告されている点であるが、小学校区程度の広さが、エリア型コミュニティに機能を付与したり、制度を設置する際の地理的単位となりやすいことが再確認された。ただし、地域により小学校区をはじめ、行政区域の広さや意味が異なることには留意が必要である。他方で、農村部を中心に、昭和の大合併以前の町村をはじめ、かつての自然村や行政村が単位となっている事例も散見された。

続いて、導入目的に目を向けると、最も多かったのが「住民自治の促進」（289 事例、72.6%）で、続いて「住民ニーズの多様化への対応」（213 事例、53.5%）と、エリア型コミュニティへの新たな機能の付与が主に企図されている一方で、3 番目には、「町内会・自治会等の活動促進」（156 事例、39.2%）と、既存のコミュニティの活性化も意図されていることがわかった。

最後に、自治体内分権制度の受け皿となる

エリア型コミュニティが、分権の仕組みのなかで実際にどのような役割や機能を担っているのかみてる。アンケート結果によると、公的な意思決定の機能よりは、コミュニティ活動や地域内の意見集約や調整の機能を担っている面が大きいことがわかった。その一方で、109 事例 (27.4 %) が包括的交付金等の受け皿となっていることは注目される。自治体内分権制度が導入される中、エリア型コミュニティの主体的役割のもとで、当該地区における公的資金の配分が行われるようになっていくことがうかがえる。

さらに、現地調査の結果やアンケートの自由記述を踏まえると、分権の仕組みのなかでのエリア型コミュニティの役割や機能として、都市部においては、従来、町内会等が担っていた地域活動をいかに維持・再生するのにより力点が置かれていると考えられる。一方で、農村部においては、当該地域における道路の簡便な補修に係る事業の発注権限を市から委譲されていたり、配食サービスや小売業を展開したりと、エリア型コミュニティが、コミュニティ活動の枠を超え、集落機能の維持など、より生活の必要に迫られた活動を主体的に担っている様子が垣間見られた。結果的に、農村部では、都市部より多岐な活動が自律的に実践されていると推察される。

### (3) エリア型コミュニティ間の差異

最後に、自治体内分権の仕組みにおける、同一の自治体内の、エリア型コミュニティ間の活動の活発差についてみてる。アンケート調査の結果によると、全 398 事例のうち、189 事例 (47.5 %) で、活動に活発差があるという回答が得られた。また、こうした活発差は、都市部・農村部問わず認められた。このような活発差に関係するものとしては、「地域にリーダーシップをとる人がいる」が 154 事例 (82.8 %) で最大で、続いて「住民間のコミュニケーションが円滑である」が 124 事例 (66.7 %)、「町内会・自治会等の活動が活発である」が 104 事例 (55.9 %) と続いた。

これらの回答からは、もともと基盤のしっかりとしたエリア型コミュニティにおいて、分権の仕組みがより機能していることが示唆されよう。すなわち、自治体内分権の仕組みは、地域内のコミュニケーションがスムーズで、かつ人的にも組織的にも基盤のしっかりとした、もともと強いエリア型コミュニティをより強くしている面があると考えられる。また、上述したように、包括的交付金等の受け皿となっているケースも少なくなく、さらに、農村部を中心により生活に関連する活動を展開しているケースもあることを勘案すると、自治体内分権制度のようにエリア型コミュニティの主体性を重視した事業の普及は、地域内の地理的不均等発展を惹起していると思われる。ただし、エリア型コミュ

ニティの取り組みの地域差については、必ずしも「格差」ではなく、地域ごとの「個性」であると捉える自治体もある。そのため、エリア型コミュニティの地理的不均等発展をより詳細に理解するには、自治体ごとに異なる、エリア型コミュニティの地域差の性質や意味についてもより丁寧にみていく必要があるだろう。また、調査の過程で、農村部を中心に、個別の自治体の枠を超えた、エリア型コミュニティに関する全国的なネットワーク形成の動きもみられることが明らかとなった。こうした動きが地域差の緩和に寄与するの否かも検討する必要があるだろう。

本研究では、エリア型コミュニティの地理的不均等発展の実態とメカニズムの大枠を捉えることができたが、引き続き、詳細な検討が求められる。

## 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 1 件)

前田洋介、ロンドン南部クロイドン区  
の地域住民組織に関するノート、新潟地理フォーラム、11 巻、9-16、2015。(査読無)

〔学会発表〕(計 4 件)

前田洋介、日本における自治体内分権制度の展開の特徴とその背景、日本地理学会春季学術大会、2016 年 3 月 21 日・22 日、早稲田大学(東京都新宿区)

前田洋介、コミュニティの政治的重層性が抱える問題 自治体内分権の批判的検討を通して、人文地理学会大会、2014 年 11 月 9 日、広島大学(広島県東広島市)

前田洋介、イギリスにおける自治体内分権の展開と課題 ブリストル市の近隣委員会を事例に、日本地理学会春季学術大会、2014 年 3 月 27 日、国士舘大学(東京都世田谷区)

Maeda, Y. New spaces of neighbourhood governance and democracy: a comparative case study of the UK and Japan, IGU 2013 Kyoto Regional Conference, 6 August 2013, Kyoto International Conference Center, Kyoto.

〔図書〕(計 3 件)

岡本耕平・前田洋介・森田匡俊、地域住民の様々な実態に配慮したハザードマップ、鈴木康弘編『防災・減災につながるハザードマップの活かし方』岩波出版、2015、178-194.

前田洋介・松多信尚、学校でハザードマップを教える、鈴木康弘編『防災・減災につながるハザードマップの活かし方』岩波出版、2015、196-207.

前田洋介、ガバメント・ガバナンス、人文  
地理学会編『人文地理学辞典』丸善出版、2014、  
278-279 .

## 6 . 研究組織

### (1)研究代表者

前田 洋介 ( MAEDA、Yosuke )

新潟大学・人文社会・教育科学系・准教授

研究者番号：10646699