

# 平成の大合併における「一斉移行型」の 住民自治組織再編の時系列的考察 —岐阜県恵那市恵南地域を事例として—

滋賀県立大学地域共生センター 萩原 和

## 要旨

本研究では、合併前の自治体（旧町村）単位に新たな住民自治組織を再編しようとする事例において、組織変化を時系列的に検証し、どのような要因が組織の融合に寄与し、いかなるプロセスを経て新たな組織が形成されていくのかを明らかにした。

この結果、岩村地域では、各種団体が個別に活動しており、まちづくり実行組織の各部会の連携も乏しいことがわかった。また、山岡地域は旧来から既存組織で培われた慣習や意思決定の手順に基づいてまちづくり実行組織を運営していた。一方で串原地域は、これまでの慣習や意思決定方法と役割分担を見直し、まちづくり実行組織を運営する方式を採用していた。

これら組織間の動向を検証したところ、以下の3つの特徴が明らかとなった。

- (1) 岩村地域では、まちづくり実行組織設立の説明段階で、各種団体が連携するような広域的な取り組みがなく、新組織設立の段階で振興事務所職員が関与し

たものの、その後の組織連携は進みにくい状況

- (2) 山岡地域は旧町のバックアップのもとで地域住民がNPOを設立し運営を継続しているものの、地域外の人間が関与しにくい組織
- (3) 串原地域では、地域内外の関係者の役割分担を明確にする一方、相互の意見交換を促すような事業を意図的に立ち上げ

以上のように、住民自治組織の再編パターンが3つに分類されることがわかった。特に「包摂型」を念頭に置いた住民自治組織の立ち上げを目指す場合、串原地域のような地域内外のさまざまな主体を取り結ぶ場づくりは、既存組織と新組織のあり方を考える上で大きな示唆を与えるものと考えられる。

キーワード：住民自治組織、組織再編、社会ネットワーク

## Serial consideration of a local community organization's reorganization of a "simultaneous intermediate type"

— Case study of Keinan District, Ena City, Gifu Pref. —  
Center for Community Co-design, The University of Shiga Prefecture  
Kazu Hagihara

### Abstract

In this research, an attempt at reorganization was serially verified [by a self-governing body before a merger] for a local community organization that was new in a unit (of old towns and villages) following the example of a "simultaneous intermediate type."

Based on this, serial analysis was conducted for all the regions in Iwamura, Yamaoka, and Kushihara as a representative area.

The results showed that in the Iwamura area, various organizations were working individually and that cooperation between each of the city planning boards was scarce. Another finding was

that the Yamaoka area was managing its city planning board based on a custom cultivated by the existing structure, or the procedure of decision making.

On the other hand, the Kushihara area improved upon old customs and the decision-making method, and was managing its city planning board.

When the information from the analysis was verified, from the viewpoint of inter-organizational relations, the following three features became clear.

- 1) In the Iwamura area, there was no indication that the various organizations cooperated comprehensively in the beginning of the

establishment of a city planning board. Moreover, the administrative officer was lacking in participation.

- 2) In the Yamaoka area, the local residents established an NPO to support the old town. However, it became an organization in which people outside the area could not easily become involved.
- 3) In the Kushihara area, there existed a clear division of roles concerning the local people and those outside the area. Moreover, an enterprise aimed at fostering a mutual exchange of opinions was started intentionally.

As mentioned above, it turned out that the reorganization pattern of a local community organization was roughly classified into three, and the inclusion condition of the existing structure in a local community organization.

Support that promotes the internal and external production of a network, especially in the Kushihara area, is highly meaningful from the viewpoint of inter-organizational relations.

**Keyword: Local community organization, Reorganization, Social network**

## I はじめに

### 1. 本研究の背景

平成12年以降、政府による合併特例債と地方交付税の大幅削減を背景として、農山村地域の多くの市町村で平成の大合併が進められた。合併を経た自治体では、行財政の効率化が図られる中で、様々な課題が浮上りつつある。とりわけ、合併前には身近に役場という行政組織があったものが、合併後は広域自治体に取り込まれたために、行政と自治組織の物理的・心理的距離が拡大した。

また、農山村地域の自治組織では、過疎化や高齢化のために、従前の自治組織を維持できないという課題を抱えており、地域自治を如何に維持・存続していくかが問われている。加えて、かつて家庭等において対応されてきた保育や介護などの私的活動が、公共サービスなどに部分的に置き換わることによって「公共」の守備範囲が拡大している。

しかしながら、町内会や自治会など、伝統的に地域における公共サービスを担ってきた組織は、住民の連帯感の希薄化、加入率の低下等の問題に直面している。これらの解決策として、新たな住民自治組織を再編することで地域自治を維持・存続させていこうとする取り組みが見られつつある（国土交通省 都市・地域整備局地方整備課 [2005]）。新たな組織は、既存組織（自治会・町内会、商工会、市民団体）の連合体として位置づけられるものが少なくないが、実際には旧来の慣習によって各組織が個別に活動している。このような状態では、高齢化に伴う、極度の人材不足に対応できず、一方で、新たな主体として注目されるNPOのような団体の力を取り込めない可能性がある。

新たな組織が既存組織の実質的なつながりを持った組織として再編するためには、既存組織相互のネットワークを一層強化する必要がある。この理由は、これまで既存組織が個々に有していた知識や経験は、必ずしも地域内で共有されることなく、各団体が個別的に活動する傾向にあるからである。特に、自治会・町内会は、集落単体で活動することが多く、地域全体で取り組む組織体制は、脆弱と言わざるを得ない。加えて、集落住民も集落近隣の課題に目を向けがちで、包括的な視点でもって地域課題を見据えることが難しい状況にある。こうした理由から、地域全体を俯瞰するような住民自治組織による新たな連携構築が求められている。

### 2. 先行研究の整理

農村計画学の関連分野では、これまで住民自治組織に関する研究が数多く行われてきた。

例えば、住民自治組織再編の支援方策を検証したものでは、上條・広田 [2006] がコミュニティ再編（統合型再編）に着手した岩手県葛巻町を対象として再編後の市町村支援の成果と課題を明らかにした。また中塚・星野 [2007] は兵庫県篠山市を対象として、地域住民の自治組織への評価と再編の意向を分析し、今後の小学校区における自治組織の再編の方向性を提示した。

一方、住民自治組織内におけるメンバーの意識に焦点を当てた研究では、佐藤ら [2001] は地域づくりの優良事例を対象とし、地域リーダー層の果たす役割と一般住民の参加の質に注目し、自治会の権威によって地域内に「上から」先導される意思決定が「消極的支持層」と「無関心層」を生じさせていることを指摘している。また小池 [1993] は、滋賀県守山市の混住地域のコミュニティ形成に関する考察から「新来者リーダーは、「田園

環境」に関する現代的な考えをいち早く採用するが、それを地域社会内部へ定着させることに慣れていない」として、「集落居住者リーダーの地域志向性に基づく経験」を新来者リーダーへと伝達する「つなぎ役」の意義を指摘している。

このように、住民自治組織の再編における支援方策を検討する研究が存在するものの、その多くはメンバー間での意思決定のあり方や新旧のリーダー層の意識差に対する検証に留まっており、今日的課題である自治組織の再編プロセスを捉えた研究は少ない。

新たな住民自治組織を構築していくための方法論を確立するためには、まず①合併前の自治体（旧町村）において既存の地縁組織がどのように位置づけられ、新たな住民自治組織の意思決定に関与してきたのか、②既存の地縁組織と住民自治組織がどのような条件下で融合し、新たな住民自治組織に継承されているのか、③いかなる内的・外的要因がこのような組織再編の態様に影響を与えるのかについて、詳細な検討が必要である。

### 3. 本研究の目的

本研究の目的は、新たな住民自治組織の設立後における時系列的分析によって再編に影響を与える要因を検証することである。

具体的には、合併前の自治体（旧町村）で運営がなされてきた住民自治組織を新たに再編しようとする事例において、①既存の地縁組織と住民自治組織の関係を把握し、さらに、②住民自治組織の組織変化を時系列的に検証する。

## II 調査・分析方法

### 1. 本研究が対象とする新たな住民自治組織の定義

入山 [2004] の指摘によると、新たな住民自治組織は、図1に示すように、「併設型」「包摂型」「階層型」の3つに分類できる。

まず「併設型」は、自治会・町内会と併設される形で新たに地域自治組織が設置されるタイプである。新たに期待したい役割を既存組織に押しつけるのは無理な場合があり、既存組織は活かしながらも、新たな組織を併設することで課題対処しようとする。

次に、「包摂型」は、自治会・町内会を包摂する形で、新たに地域自治組織が設置されるものである。この場合は、自治会・町内会側も新組織の一員として自覚しながら、新たな役割を担う体制が確立している状態にある。もともと行政側は、再編段階で、自治会・町内会との関係性に十分配慮しつつ、各地域が知恵を絞りながら組織

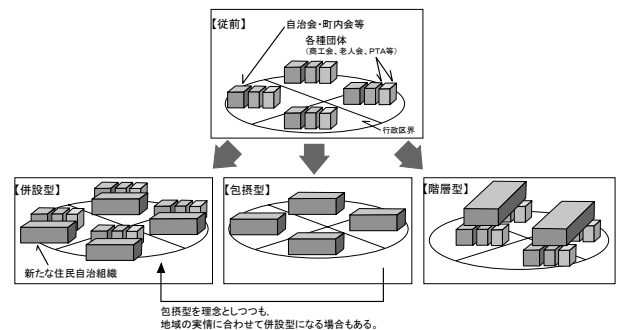
再編を行うため、「包摂型」を理念として設立されるものの、実際は「併設型」で運営される場合が多い。

これに加えて、「階層型」は、複数の小学校区を跨ぐもの（中学校区の範囲）であり、特に人口の多い都市部で多く見られる。

一方、住民自治組織の再編の進め方の違いに目を向けると、福島 [2005] が指摘するように、進め方には「一斉移行型」と「モデル波及型」の大きく2種類ある（図2）。福島は、前者の事例として愛媛県内子町、後者の事例として福岡県宗像市をあげて、双方の違いを説明している。

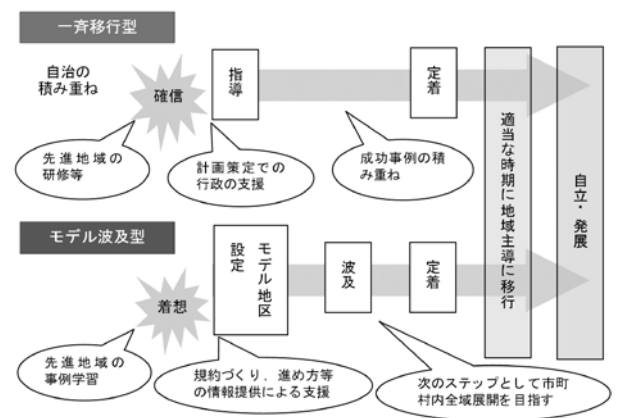
まず、「一斉移行型」とは、地域住民と行政との意見調整の積み重ねを前提に、市町村内全域で新たな住民自治組織の立ち上げを一斉に進めるパターンである。

一方、「モデル波及型」は、モデル地域を設定した上で重点的に支援しつつ、その成果を蓄積しながら他地域の組織化を誘発していこうとするパターンである。これに関しては、星野 [2004] が広島県安芸高田市（当時高田郡高宮町）を事例として指摘したように、地域住民自身による自発的な住民自治組織の組織化が優良事例として扱われ、市内全域に同様の組織が設立されたといったケースも含まれる。これら「一斉移行型」と「モデル波及型」



※出所）入山泰郎（2004）より引用の上、加筆

図1 住民自治組織の設立形態



※出所）福島（2005）より引用

図2 住民自治組織の設立手順のパターン

及型」の進め方は、地域の実情によって異なることを指摘しつつも、「都市どうしの合併」や「都市と農村の合併」の場合は前者が、「農山漁村どうし」では後者が有用な手法であると福岡は指摘している。

以上をまとめると、①市町村合併を契機とした新たな住民自治組織再編においては、「併設型」「包摂型」「階層型」が存在すること、また、②そこで出来上がった新たな住民自治組織は、必ずしも「包摂型」組織として既存組織を取り込めていないこと、さらには、③組織再編の進め方には、地域の足並みを揃えながら一斉に組織再編を進める場合とモデル地区を指定しながらその波及を目指す場合があることである。

こうした一連の背景を踏まえた上で、本研究では、市町村合併を契機に、行政主導で「包摂型」の住民自治組織を目指し、かつ「一斉移行型」によって進めた事例として、岐阜県恵那市の新たな住民自治組織（まちづくり実行組織）を対象とする。同市は地方自治法に則り、地域自治区条例を制定し、平成19年に市内13地域に地域自治区を設定した。各地域自治区には地域協議会が設置され、地域と行政が協働で地域づくりを推進する仕組みが構築されている。特に同市の地域自治区制度は、全国で初めて地域自治法に基づいて制定された事例であり、運用開始後5年以上が経過し、時系列的な変遷を把握する上でも調査研究に適すること、また旧恵那市と合併した旧5町村が、同じ恵那郡を構成し、地理的なまとまりがある中で、地理的条件に左右されず純粋に、地域コミュニティの再編という視点で、当該課題を検証できる利点があることから、同市を研究対象として選定した。

## 2. 調査対象地域の概要

岐阜県恵那市は平成16年に旧恵那市と旧恵那郡5町村が新設合併してできた自治体であり、岐阜県東濃地方

に所在する。人口と世帯数は55,512人と19,149世帯（平成22年2月時点）である。名古屋圏との繋がりが強く、1980年代頃からベッドタウン化していた。合併後は過疎化が進行した中山間地域を多く抱えたため、近年の人口は減少傾向にある。本研究では、岐阜県恵那市の中でも新旧の住民自治組織を検証するにあたり、合併前後の時系列的な変遷が明確にわかる事例として、合併前の自治体（旧町村）を単位とした住民自治組織の再編が取り込まれている旧恵那郡5町村（岩村、明智、山岡、串原、上矢作、総称して「恵南地域」とも呼ばれる）を調査対象とする（図3）。

旧5町村は旧恵那郡を構成し、恵那市の中心部とは明知鉄道で結ばれてきた。恵南地域全体での人口規模は約2万人であり、高齢化率は概ね30%を越える。串原地域及び上矢作地域は、過疎地域自立促進特別措置法に基づ



図3 調査対象地域

表1 5地域のまちづくり実行組織

	岩村地域自治区	明智地域自治区	山岡地域自治区	串原地域自治区	上矢作地域自治区
面積	34.3k㎡	67.1k㎡	60.9k㎡	38.2k㎡	130.9k㎡
人口 (H17国調査)	5,506人	6,397人	5,080人	901人	2,468人
世帯数	1,818世帯	2,087世帯	1,519世帯	296世帯	854世帯
高齢化率	29.0%	30.6%	30.0%	38.6%	39.3%
過疎地指定の有無	—	—	—	○	○
地域協議会委員数	24名	28名	20名	18名	25名
まちづくり実行組織	城下町ホットいわむら	あけちまちづくりフォーラム	NPOまちづくり山岡	串原地域づくり住民会議	上矢作町まちづくり委員会
まちづくり実行組織設置部会	<ul style="list-style-type: none"> <li>歴史文化部会</li> <li>健康福祉人づくり部会</li> <li>観光交流部会</li> <li>産業振興部会</li> <li>新規事業部会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康スポーツ部会</li> <li>地域活性化部会</li> <li>自然環境部会</li> <li>福祉部会</li> <li>自主防災部会</li> <li>いきいき部会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市の花「ささゆり」の里づくり事業委員会</li> <li>親子ふれあい事業委員会</li> <li>環境美化事業委員会</li> <li>ふれあい広場事業委員会</li> <li>恵那市登り釜フェアー事業委員会</li> <li>地域安全パトロール事業委員会</li> <li>ご近所助け合い構想事業委員会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康福祉生活環境専門部会</li> <li>都市交流産業振興専門部会</li> <li>教育文化住民参加専門部会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民福祉部会</li> <li>地域整備部会</li> <li>教育文化部会</li> <li>特産物部会</li> </ul>
農家数 (H20)	483名	519名	653名	198名	367名
経営耕地面積 (H20)	31,748a	22,122a	37,001a	6,703a	12,932a
事業所数 (H20)	95ヶ所	97ヶ所	44ヶ所	9ヶ所	27ヶ所
商品販売額 (H20)	761,495 (万円)	415,913 (万円)	173,912 (万円)	29,934 (万円)	64,321 (万円)
製品出荷額 (H20)	1,061,116 (万円)	2,348,761 (万円)	630,237 (万円)	21,140 (万円)	101,762 (万円)

※恵那市企画部まちづくり推進課：恵那市の各地域自治区の状況一覧表、2005 及び 恵那市統計書、2010 より作成

き過疎地指定されている。恵南地域全体としては農林業が主要産業であるが、早くから地域資源を活用して観光振興に成功した明智地域や岩村地域は、産業の多角化が見られるため、事業所数が多く、商品販売額や製品出荷額も軒並み高い。また山岡地域は健康ブームに乗って、名産である寒天の生産に特化するなど農業振興に積極的であり、経営耕地面積は5地域の中でも最大規模である(表1)。

### 3. 本研究の流れ

まず、旧5町村のまちづくり実行組織に対する予備調査を実施したところ、既往研究(入山(2004))と同様、3つのパターンが見出された。

そこで、合併前において旧町村の地縁組織の意思決定が根強く残っていたと思われる3地域を選定し、それぞれのまちづくり実行組織が時系列的にどのような変化を遂げてきたかを分析することとした。その後、得られた知見を整理し、住民自治組織の組織変化のプロセスを明らかにする。さらに、組織間関係に影響する要件を抽出する。

一連の検証にあたっては、まず恵那市企画部まちづくり推進課に対しプレヒアリングを行い、次いで、まちづくり実行組織の事務局担当である振興事務所の職員や関係事務局に対してヒアリング調査を行った。調査の対象者、方法、項目は表2に示すとおりである。

## Ⅲ まちづくり実行組織の類型化

### 1. 旧5町村の既存組織及びまちづくり実行組織の概要

同市の地域自治区の設置に至る経緯を整理すると、次に示す二段階にまとめることができる。

表2 ヒアリング調査の概要

<p><b>【調査対象と調査実施日】</b></p> <p>岩村振興事務所振興課(実施:平成22年1月25日)</p> <p>NPOまちづくり山岡事務局(実施:平成21年11月4日)</p> <p>明智振興事務所振興課(実施:平成22年1月26日)</p> <p>※あけちまちづくりフォーラムメンバーが同行</p> <p>申原振興事務所住民課(実施:平成22年1月26日)</p> <p>上矢作振興事務所住民課(実施:平成22年1月25日)</p> <p><b>【調査項目】</b></p> <p>まちづくり実行組織の運営状況(役職重複,参加形態,意思決定),組織内外の関係性(部会との関係,行政職員との関係)などについて質問</p>
---

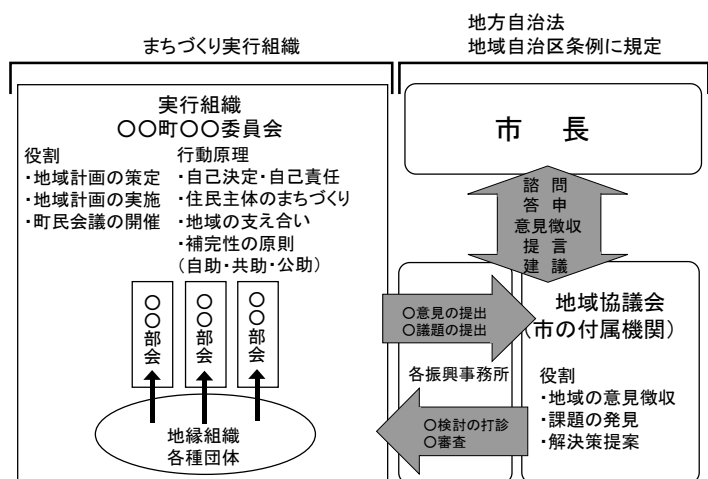


図4 恵那市における地域自治区の概要

割を担っており、区長会が町村行政や町村議会に陳情等で働きかけた実績もある（市原 [2007]）。

### 3. 各主体の関係性にに基づく地域分類（予備的考察）

表3は5地域（岩村、明智、山岡、申原、上矢作）のまちづくり実行組織の運営状況（新旧の住民自治組織の役員の重複、メンバーの参画形態、意思決定）及び関係主体（部会および行政）との関係について整理したものである。

岩村、明智地域では、まちづくり実行組織の運営は旧町時代から続く各種団体が行っているが、地域全体にわたるような広域での取り組みはなく、部会同士のつながりは希薄であり、各部会が個別に事業を推進している。

一方、山岡地域は、旧町から続く区長会（現在は自治連合会）を構成する8区の区長がリーダーシップを発揮し、地域のバランスを考慮しながら包括的な運営をしている。申原地域も旧町村時代より区長会が地域づくりに深く関与していたため、自治連合会を共通項とした地縁的なつながりに基づき、まちづくり実行組織の部会活動を推進し、慣例的に事業毎に自治連合会のメンバーが3～4名ずつ参画する体制が構築されている。同様に上矢作地域でも自治連合会の代表として4名がまちづくり実

行組織内の環境整備部会を兼務している。

以上から見いだされる特徴として、次の2点が挙げられる。

第1の特徴は、5つの実行組織が、従来からある住民自治組織と実行組織との役職の重複状況をもとに、役員の重複が多い地域（山岡、申原、上矢作）と少ない地域（岩村、明智）の二つに大きく分けられるという点である。このような違いは旧町村時代からある区長会（現在の自治連合会）の慣習が影響したものと考えられる。中でも、実行組織の部会間のつながりが強い申原、上矢作地域では、実行組織が自治連合会に動員数や担当職をあらかじめ割り当てる運営方法が採られている。

第2の特徴は、実行組織の窓口となる事務局が、NPO事務局内に設置されている山岡地域を除き、他の4地域の設置場所は行政部局内にあり、実行組織と行政とが連絡・調整しやすい環境にあるという点である。ヒアリングでも、部会間の横のつながりが希薄な岩村、明智地域は振興事務所職員が仲介役として側面的なサポートを行うなど、いずれも山岡地域と比べて行政との強い関係を持っていることが確認された。

以上をまとめると、5地域は表4のように整理できる。つまり、「併設型」、「階層型」、「包摂型」の3つであり、

表3 ヒアリング調査結果の一覧

地域	各種団体の数※	ヒアリング調査に基づく組織内外における各主体の関係性				
		まちづくり実行組織の運営状況		関係性		
		役職重複	参画形態	意思決定	部会との関係	行政職員との関係
岩村	54団体	隣保レベルの自治会の役職以外には各部会内における役職の重複はほとんど見られない。	各種団体(商工会や観光協会など)がテーマに沿った部会に参画する。	旧町時代には、自治連合会よりも各種団体が個別に地域づくりに関する意思決定を行っていた。地域全体としての広域的な取り組みはなく各部会が、それぞれの事業の決定権の多くをゆだねられている。	部会同士の横のつながりが非常に少ない状況にある。	各部会の招集や調整は振興事務所職員が担当。各部会との仲介役として側面的にサポートしている。
明智	53団体	各部会内における役職の重複は、隣保レベルの自治会(現在でも組と呼称)の役職以外はほとんど見られない。	各種団体(商工会や観光協会など)がテーマに沿った部会に参画する。	旧町時代には、自治連合会よりも各種団体が個別に地域づくりに関する意思決定を行っていた。地域全体としての広域的な取り組みはなく各部会が、それぞれの事業の決定権の多くをゆだねられている。	部会同士の横のつながりが非常に少ない状況にある。	各部会の招集や調整は振興事務所職員が担当。各部会との仲介役として側面的にサポートしている。
山岡	55団体	自治連合会(区長会)との役職重複が多い。	各種団体がテーマに沿った部会に参画する。	8区の区長が地域のバランスを考慮しながら部会内を取りまとめる。	8区それぞれの会合をベースとしたNPO活動がなされており部会同士の交流は盛んである。	NPOが全面的に事務局の運営に関与(振興事務所職員が積極的に関与することはなく、意向があればサポートする関係。)
申原	41団体	自治連合会との役職重複が多い。	自治連合会を共通項とした個人的つながりをベースにテーマに沿った部会に参画する。	各部会の活動を尊重しつつも、部会同士あるいは自治連合会との調整を行う。	自治連合会を共通項とした個人的つながりをベースに部会同士の交流は盛んである。自治連合会(区長会)から事業毎に3～4名ずつ入ることを慣例化している。	振興事務所内に事務局を設置し、行政職員が担当。さらに振興事務所の職員が事業毎に1名ずつ配置され、サポートしている。
上矢作	46団体	自治連合会との役職重複が多い。	自治連合会を共通項とした個人的つながりをベースにテーマに沿った部会に参画する。	各部会の活動を尊重しつつも、部会同士あるいは自治連合会との調整を行う。	自治連合会を共通項とした個人的つながりをベースに部会同士の交流は盛んである。自治連合会代表として選出される4名は環境整備部会を兼務する仕組みである。	振興事務所内に事務局を設置し、行政職員が担当。さらに会合等がある場合は振興事務所の職員が交代で毎回、サポートする仕組みにしている。

※平成15年第9回恵那市・恵南町村合併協議会資料より引用

表4 まちづくり実行組織の類型化

類型	地域	まちづくり実行組織の編成・運営上の特徴
併設型	岩村・明智	各部会を構成する各種団体（商工会や観光協会など）がそれぞれのテーマでリーダーシップを発揮
階層型	山岡	自治連合会（区長会）が強力なリーダーシップを発揮
包摂型	串原・上矢作	自治連合会（区長会）はまちづくり実行組織のひとつの組織として連携

これを前提に再編組織を設計する必要があることが示唆された。

#### IV 再編プロセスの時系列分析

##### 1. 時系列分析の対象地域の選定根拠

ヒアリング調査の結論（表4）から、まちづくり実行組織の中心となる運営主体は、岩村、明智が各種団体、山岡がNPOである点が異なる。また、串原、上矢作は、まちづくり実行組織における既存組織の役割を明確にした上で、意思決定プロセスを改変している点で類似している。

このため、再編プロセスの時系列分析においては、3つの類型を代表して、それぞれ岩村、山岡、串原を選定することとした。つまり、3地域について、既存組織（地縁組織や各種団体）がどのようにまちづくり実行組織に関与するようになったか、歴史的背景を踏まえつつ創設時からの変遷を分析する。その際、山岡地域のNPOおよび串原地域まちづくり実行組織の構想期からの時系列的な組織変化をヒアリング調査及び文献収集（市原[2007]、森[2008]）から変遷を追跡した。

##### 2. 岩村地域におけるまちづくり実行組織

###### (1) I期：構想説明の段階（H16年以前）

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。

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。そのため、各種団体が個別に地域づくりに関する意思決定を行うため地域全体としての広域的な取り組みはない状況にあった（図5、I期）。

###### (2) II期：設立準備の段階（H16～H17）

岩村地域では、新市の構想に基づき、地縁組織に協力を求めながら振興事務所が関与しつつ、まちづくり実行組織の実働メンバーを取り込んだ。具体的には、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、まちづくり実行組織の体裁が徐々に整えられた。また、この時点では、振興事務所職員のサポートを全面的に受けつつ、公募や推薦等により、多様な人材を選出することを目標に、組織づくりが行われた。なお、自治会の位置づけについては、隣保組織としての機能を残しながら、まちづくり実行組織との住み分けが試みられた（図5、II期）。

###### (3) III期：まちづくり実行組織の成立（H18～）

まちづくり実行組織（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、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などが、まちづくり実行組織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。

つまり部会相互の関係的なつながりが非常に弱い組織構造であることが理解できる（図5、III期）。こうした

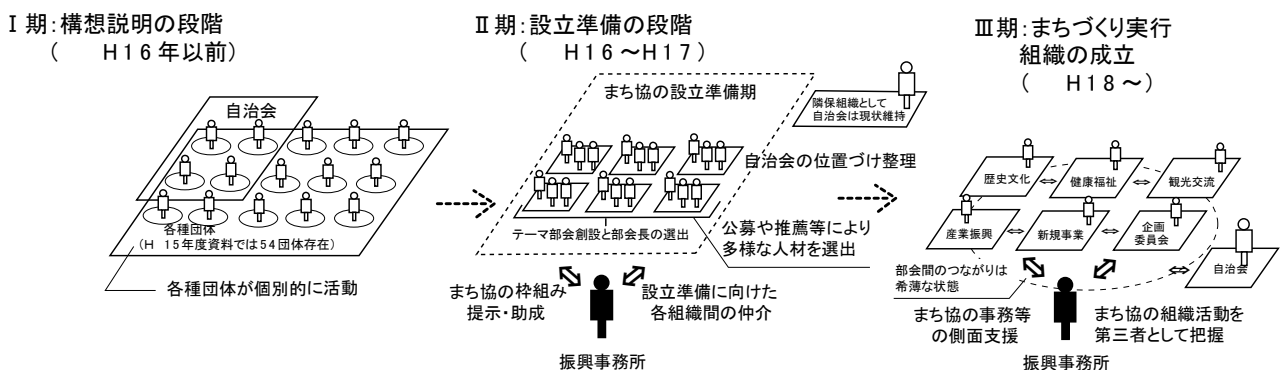


図5 岩村地域の組織変化のフロー

状況を改善するべく、振興事務所職員は仲介役として部会間の意思疎通を円滑に調整する機能を果たした。

### 3. NPO まちづくり山岡の場合

#### (1) I 期：NPO 設立当初 (H16 年以前)

山岡地域での NPO 設立は、関係自治体間での合併協議が進んだことに端を発する。合併協議において、旧町の町単独事業の多くが仕訳され、45 項目の事業の内、合併後には 35 から 40 の事業が廃止になる恐れがあると試算された。そこで、当時の町長が平成 11 年に第 4 次総合開発計画の策定作業を進めているときに合併協議と並行して地縁型 NPO の設立に向けた取り組みを推し進めた。

旧山岡町における地域づくりは、長らく権限と結束の強い区長会と町議会によって進められてきた背景がある。このため地縁型 NPO の設立にあたっては明治時代の旧 8ヶ村にあたる現在の 8 区によって構成される区長会を中心とした組織づくりが念頭に置かれた。平成 15 年度時点では、町内に既存組織が 55 団体存在したため、これらの組織を包含するような受け皿づくりが着手された (図 6、I 期)。

#### (2) II 期：まちづくり実行組織への移行 (H16 ~ H17)

平成 15 年 9 月にまちづくり山岡は、NPO 法人として認可され、旧町から引き継がれた地域づくり事業が継続された。組織体制としては、区長会の 8 名が理事に就任した他、顧問に町長、参与に町会議員、会長、副会長、委員長に平成 15 年度区長を選出した。合併前には旧町政の大きなバックアップもあり、運営予算として十分な資金が用意された<sup>3)</sup>。町長や町議会のポストが合併によりなくなる中で、自治連合会 (区長会) がもつ住民自治の体制が、NPO 組織の中に温存される形となった。

その結果、自治連合会のリーダーシップは、NPO の運営に大きな影響力を与えることとなった。このような背景のもとで同 NPO は非常に自立的な組織として広く内外に知られ、自治体関係者の視察を多く受け入れるなど、先進的な取り組みとして認識された。そのため新市は、本地域については、NPO を地域づくり事業の実行主体としてふさわしい組織であると判断し、新たにまちづくり実行組織を立ち上げることはせず、NPO に委ねることとなった。当初、8 つの部会によって組織が構成されたが、地域づくりのテーマ変更を伴いながら、現在の 12 部会に至っている。

なお、他地域におけるまちづくり実行組織は、地域振興事務所が事務局として位置づけられているが、山岡地域では NPO が事務局として機能している。そのため、山岡地域では地域振興事務所の関与は地域協議会の運営などの一部に留まる。このような事例は 13 地域においても本地域のみである (図 6、II 期)。

#### (3) III 期：まちづくり実行組織の成立 (H18 ~)

自治連合会 (区長会) のリーダーシップのもとで、平成 18 年以降、NPO 組織の取り組みは徐々に多様化した。例えば平成 20 年には、恵那市の指定管理者制度を利用した健康増進センター等の運営に乗り出した。これは、福祉分野の指定管理者事業を通じて他地域の個人や組織の交流を活発化させることを目的としていた。

しかしながら、現状では地域住民のつながりはサービスの提供者 (NPO メンバー)・受益者 (地域内の高齢者) という限定的な関係性でしかない。また地域づくりを担う関係主体としての拡がりではない。旧町からある組織は NPO として一元化されたが、決定権をそれぞれの旧組織が握っている状況にある (図 6、III 期)。

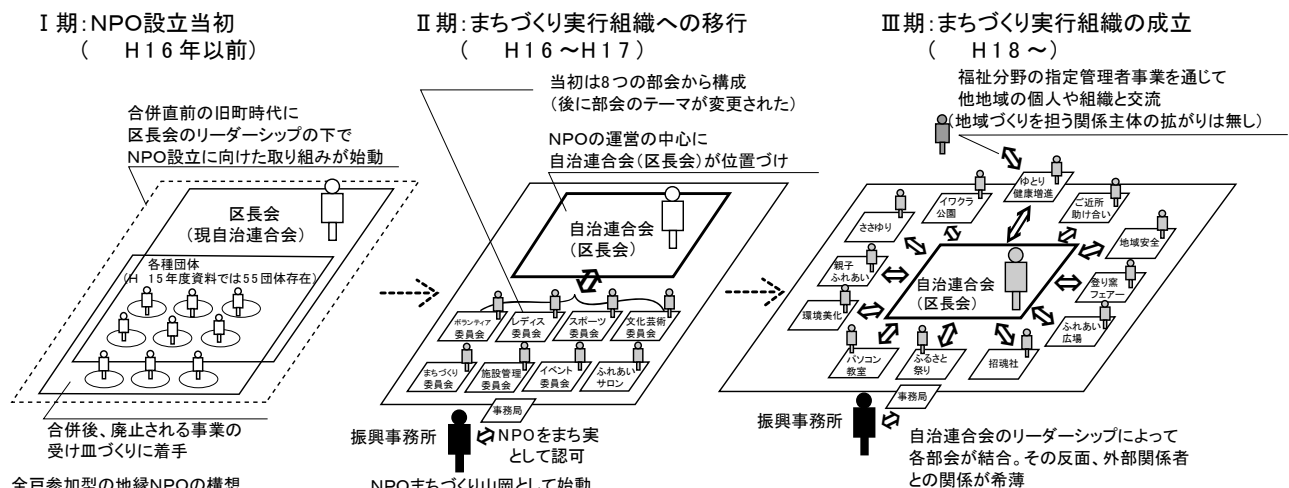


図 6 山岡地域の組織変化のフロー



#### 4. 串原地域におけるまちづくり実行組織

##### (1) I期：構想説明の段階（H16年以前）

まちづくり実行組織の構想段階の時期（平成16年頃）では、旧町議会や行政との密接な連携のもとで自治連合会（区長会）が地域づくりの主体として機能していた。

しかしながら、過疎化の進行に伴い、徐々に人材確保が困難になりつつあった。このような背景から、串原地域における地域づくりの主体を合併後、どのように構築すべきか振興事務所が自治連合会等の地域リーダーに対し新市が構想しているまちづくり実行組織の構想案を提示しながら合意形成を図った（図7、I期）。

##### (2) II期：設立準備の段階（H16～H17）

新市の構想に基づき振興事務所職員は、実働メンバーを取り込み、まちづくり実行組織の組織体制を構築しながら、一方で自治連合会にはこれまでの伝統的な慣習や意思決定プロセスの見直しを求めた。

つまり自治連合会（区長会）から新たな実行組織への移行が促進された時期である。これによって自治連合会の新たな位置づけが整理され、実行組織との役割分担がより明確になった。

しかしながら、形式的に役員を務めるだけで実質的な仕事を何も行っていない状態に陥るなど組織運営の面で課題が残った。この時点では、振興事務所職員のサポートを全面的に受けつつ、公募や推薦等により、多様な人材を選出することを目標に、組織づくりがなされた（図7、II期）。

##### (3) III期：まちづくり実行組織の成立（H18～）

全市的な地域づくり事業の助成がはじまり、まちづく

り実行組織に予算がつくようになると、助成項目別の部会が設置されるようになった。

しかしながらこの時期は、まちづくり実行組織の構成員では単年度で活用できないほどの事業予算を抱えるなどの問題が生じた。恵那市まちづくり推進課に対するヒアリングでも、他の地域でも事業予算などの未消化が見られたことが明らかとなっている<sup>4)</sup>。

この背景には、これまで各団体が個別に行ってきた事業を見直すことなく継続したことと、さらに実施体制が整わない中で新たな事業を矢継ぎ早に企画したことにある。つまり現状の実行メンバーの能力以上の事業を計画したために、事業計画が遂行できなかったのである。これを改善するために串原地域では、振興事務所職員の助言をもとに自治連合会から各部会に3～4名を動員させるような仕組みを構築した（図6、設立期）。それまでは形式的に役員を務めるだけで実質的な仕事を何も行っていなかった状態から、重要な役割を担わされて、実行組織の活動をけん引するようになった。振興事務所職員が、第三者の立場からまちづくり実行組織に対して的確な助言を行ったことが、多様な主体の参画につながった（図7、III期）。

##### (4) IV期：まちづくり実行組織の発展（H20～）

平成20年頃より、これまでは事務局担当として機能していた振興事務所職員は、所属の垣根を越えた勉強会である「いきいきと暮らせる町づくり事業」<sup>5)</sup>を通じて、職員自らの意見やアイデアを披露することが可能となった。この勉強会への参加は地域外の個人・団体にも広く開かれており、まちづくりに地域外の主体（個人・組織）を参画させる機会を提供している。

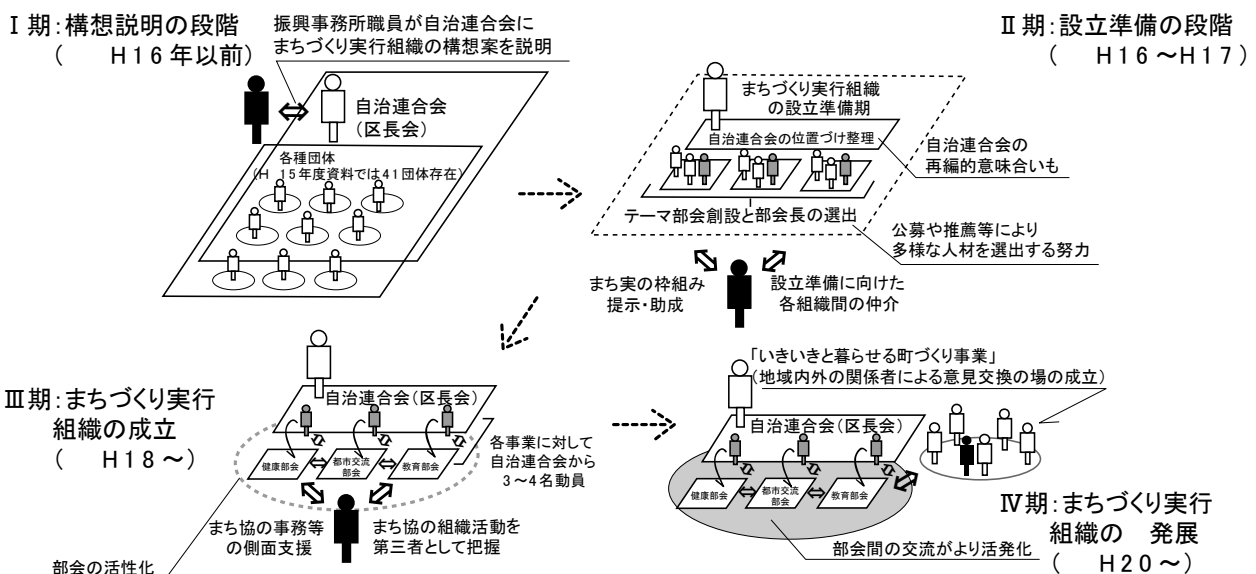


図7 串原地域の組織変化のフロー

実際、本勉強会を通じて、平成21年から地元住民、行政、バス・タクシー運営事業者等の協働による過疎地有償バスの取り組みが始まっている。実行組織メンバーと外部の個人・団体との協働体制が確立した時期である(図7、Ⅳ期)。

## 5. まちづくり実行組織の再編プロセスの特徴

3つの地域のまちづくり実行組織の組織変化の様相から見出される特徴をまとめる。

まず岩村地域は、行政側がまちづくり実行組織の仕組みを既存組織に対して周知させながら、テーマごとの部会を立ち上げた。また自治会の位置づけも整理し、隣保組織的な機能に集約することでまちづくり実行組織との役割分担を行った。しかしながら、部会間同士の連携は乏しく、かろうじて振興事務所職員が相互の連携をサポートしていた。

一方、山岡地域は、行政主導によりまちづくり実行組織という仕組みを既存組織に周知させ、各既存組織がまちづくり実行組織に参画する枠組みを構築した。しかしながら、その後の既存組織間のコミュニケーションは旧来の慣習に依存し、多様な主体が関与する機会に乏しい状況にあり、まちづくり実行組織として一体的な連携関係を構築するまでには至らなかった。

また、串原地域は行政側がまちづくり実行組織の仕組みを既存組織に対して周知徹底させると同時に、既存組織の連携においては振興事務所職員が補佐的に関与し、まちづくり実行組織内の組織間連携を促した。

これらをまとめると岩村地域、山岡地域、串原地域のまちづくり実行組織の組織変化の要因には以下の2つが見出される。まず第1に、まちづくり実行組織の設立段階での行政側の意図が地域住民、特に地縁組織に対してどの程度共有できたか、つまり組織間の関係がどれだけ構築されたかによって、その後の組織変化に大きく影響を与えている。

第2に、明確なビジョンとして、まちづくり実行組織の方向性を示すのと同時に、どの程度、振興事務所職員が第三者的な立場で関与できたかが、その後の組織構造の変化に影響を与えている。つまり、実質的な組織間の連携を促進するような主体の有無が大きく影響している。

以上のように、まちづくり実行組織の組織変化を規定する要因を整理することができた。

## V おわりに

本研究では、合併前の自治体(旧町村)単位に新たな

住民自治組織を再編しようとする事例において、組織変化を時系列的に検証し、どのような要因が組織の融合に寄与し、いかなるプロセスを経て新たな組織が形成されていくのかを明らかにした。

まず旧5町村におけるまちづくり実行組織の特徴を整理したところ、5地域は「併設型」、「階層型」、「包摂型」の3つに大きく分かれた。

具体的には、まちづくり実行組織の中心的な運営主体は、岩村、明智地域が各種団体の意思決定プロセスを温存して編成・運営されていた。

また山岡地域では、自治連合会(区長会)がリーダーシップを発揮しながら、地縁型NPOを運営していた。

一方、串原、上矢作地域では、まちづくり実行組織における意思決定プロセスを新たに構築した上で、既存組織の役割を明確化している点で類似していた。

これを踏まえて、3つの類型の代表地域として、岩村、山岡、串原の各地域を対象として再編プロセスにおける時系列的な分析を行った。

その結果、岩村地域では、まちづくり実行組織設立の説明段階で、各種団体が連携するような広域的な取り組みがなく、新組織設立の段階で振興事務所職員が関与したものの、その後の組織連携は進まなかった。また山岡地域は旧町のバックアップのもとで地域住民がNPOを設立し運営を継続しているものの、地域外の人間が関与しにくい組織になっていた。他方、串原地域では、地域内外の関係者の役割分担を明確にする一方、相互の意見交換を促すような事業を意図的に立ち上げていた。

特に「包摂型」を念頭に置いた住民自治組織の立ち上げを目指す場合、串原地域のような地域内外のさまざまな主体を取り結ぶ場づくりは、既存組織と新組織のあり方を考える上で大きな示唆を与えるものと考えられる。

今後は、新組織の立ち上げとともに、各ステイクホルダー間の意見調整を可能とするプラットフォーム(場づくり)をどのように設置し、効果的な運用をすべきかの更なる検討が必要であろう。

謝辞：市民意識調査データ及び関連資料をご提供いただいた恵那市企画部企画課、同まちづくり推進課の方々、またヒアリング調査にご協力いただいた各地域振興事務所及びまちづくり実行組織の方々に感謝申し上げます。

また、一連の調査研究においては、星野敏教授(京都大学大学院地球環境学堂)、橋本禅准教授(京都大学大学院地球環境学堂)、九鬼康彰准教授(岡山大学大学院環境生命科学研究科)のご指導を賜りました。記して御礼申し上げます。

## 注

- 1) 市町村が、その区域内の地域に、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため設置する自治・行政組織の一つ。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。
- 2) 下記の参考文献（岡田・石崎 [2006]）の第4章「高山市・恵那市（旧山岡町）の地域自治組織」の執筆者である鈴木誠が恵那市の地区別計画の特徴について言及している。
- 3) 合併前にふるさと創生1億円の一部で設立された基金とその運用益を含めた約6,800万円を町が寄附した。全戸加入が町議会の寄附議決を後押ししたとされる。
- 4) プレヒアリング（平成21年9月18日実施）で旧5町村における地域づくり事業の進捗について聞き取りした際、事業計画の3割程度が繰越しとのことであった。
- 5) 地域づくり事業が始まり、4年目を迎えた平成19年度に、これまでの事業を振り返る場として、「いきいきと暮らせる町づくり実行委員会」として発足し、その後、現名称のもとで活動している。当初は日常生活の不便さをアンケート調査等から抽出し、企画案を検討する委員会であった。

## 参考文献

- 市原正隆 [2007]「市町村合併の中山間地域における地域内分権—特定非営利活動法人まちづくり山岡の実践をとおして—」, 日本福祉大学大学院修士論文。
- 市原正隆 [2007]「まちづくりと地域内分権—特定非営利活動法人まちづくり山岡の実践をとおして—」, 岐阜医療科学大学紀要1。
- 入山泰郎 [2004]「コラム「研究員のココロ」地域自治組織—合併論議の次にくるもの—」, 株式会社日本総合研究所公式サイト <http://www.jri.co.jp/page.jsp?id=13960>。
- 岡田知弘, 石崎誠也 [2006]『地域自治組織と住民自治』, 自治体研究社。
- 上條恵・広田純一 [2006]「コミュニティ再編における市町村の支援のあり方—岩手県葛巻町「自治会型コミュニティ組織」を事例として」, 農村計画学会誌 (25) 論文特集号。
- 小池聡 [1993]「混住地域におけるコミュニティ形成に関する研究」, 農村計画学会誌 (12)。
- 国土交通省 都市・地域整備局地方整備課 [2005]「市町村合併後の個性ある地域づくりのポイント」, 国土交通省。
- 佐藤慶・山本信次・広田純一 [2001]「参加型地域づくりへの一般住民の参加の質に関する調査研究」, 農村計画論文集 (3) 論文特集号。
- 中塚雅也・星野敏 [2007]「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。
- 福嶋康博 [2005]「市町村合併時代の住民自治を考える—愛媛県内市町村の実情に即して—」, 広島大学地域経済システムセンター第17回研究会報告書。
- 星野敏 [2004]「小自治単位（集落・旧村）における自治力の現状と再生方向」, 農林業問題研究 (153)。
- 森裕亮 [2008]「地縁組織のNPO化の現状と課題 (2) 岐阜県旧山岡町「まちづくり山岡」を事例として」, 北九州市立大学法政論集 35 (2-4)。