

中山間地域における 今後のコミュニティ政策に向けた一考察 ～合併市町の事例を中心として～

堀 智 考*

はじめに

- I 県内の中山間地域を取り巻く環境の変化
 1. 人口減少・高齢化の進展
 2. グローバル化に伴う地域経済の衰退
 3. 地方自治体による地域づくりの限界
 4. 市町村合併後の地域経営主体の必要性
 - II 中山間地域におけるコミュニティの動向及びその特徴と課題
 1. 中山間地域における新たな地域づくりに向けた動き
 2. 新たな地域住民組織の特徴及び行政の取り組み姿勢
 - III 中山間地域におけるコミュニティ変遷過程の整理
 1. コミュニティ活動とコミュニティ類型による変遷過程の整理
 2. コミュニティ政策の歩みと今後の方向性
 3. コミュニティ変遷過程の構造的要因
 - IV 中山間地域における新たなコミュニティ政策の展開に向けた動き
 1. 全市にわたる地域自治区制度を活用した協働による地域づくり — 恵那市 —
 2. まちづくり推進協議会と自治会組織との連携による地域づくり — 瑞浪市 —
 3. 自治会及び公民館を中心とする自立型コミュニティづくり — 郡上市 —
 - V 中山間地域における新たなコミュニティ政策の基本的方向性について
 1. 先進的なコミュニティ政策の考え方と今後の課題
 2. 新たなコミュニティ政策の基本的方向性
- おわりに

はじめに

人口減少・高齢化、地域経済の崩壊、地方自治体の財政危機、市町村合併の進展など、地域社会を取り巻く環境が大きく変化し、深刻な影響を与えている中で、地域課題を解決していくためには、地域社会全体の構造改革が必要となっている。

以前に『中山間地域における自立的コミュニ

ティの形成に向けた一考察～岐阜県内の事例を通して～』（「地域経済第26号」2007年）と題して、今後の地域経営のあるべき姿の基本的方向性の提示を試みている。提言内容としては、県内中山間地域¹⁾における急激な構造的変化に対応し、地域課題の解決に向けたコミュニティ活動が活発化し、住民が主体的に地域づくりを推進する構造転換期にあり、自治的コミュニティの形成に向けた諸条件を明らかにするとともに、最終目標として、経済的機能も兼ね備え、自立した事業運営を展開できる自立的コミュニティへの道筋を提示した内容であった。

あれから5年が経過し、社会経済情勢がさらに変化する中で、県内の中山間地域、特に平成の大合併で編入された多くの旧町村部において、自治的コミュニティが形成されつつあり、今後さらに過疎・高齢化の進展が見込まれる環境下において、行政とも協働して、持続可能な活動につなげていくことが重要となる。

また、地域社会の重要な担い手である地方自治体は、厳しい財政状況のもと、これまでどおりの行政主導の地域づくりには限界にあり、特に合併市町の旧町村部においては、地域力が著しく低下しており、住民のセーフティネットや住民自治の充実の観点からも、自治的コミュニティと協働した新たなコミュニティ政策の展開が求められている。

そこで、県内の中山間地域で進展している自治的コミュニティの動向を分析するとともに、今後のコミュニティ政策の基本的方向性の提示を試みることにする。

なお、岐阜県の中山間地域という地域性を特

* 岐阜経済大学地域経済研究所奨励研究員

に考慮したのは、県土の約81.7%を森林が占め、全国でも有数の条件不利地域を抱えるとともに、平成の大合併を通じて、全国一の面積を誇る高山市をはじめ、新たに広大な面積を持つ市町²⁾が多数誕生しており、これらの地域では、過疎・高齢化が進展し、地域経済や行政運営の側面からも地域力が著しく低下しており、地域住民やコミュニティ、市町村がこうした地域課題をどう解決するか糸口を探ることが、他の地域における将来展望にもつながるためである。そうした意味でも、今後、新たな地域づくりに取り組む地域住民やコミュニティ、市町村に少しでも役立つことを期待したいと考える。

I 県内の中山間地域を取り巻く環境の変化

1. 人口減少・高齢化の進展

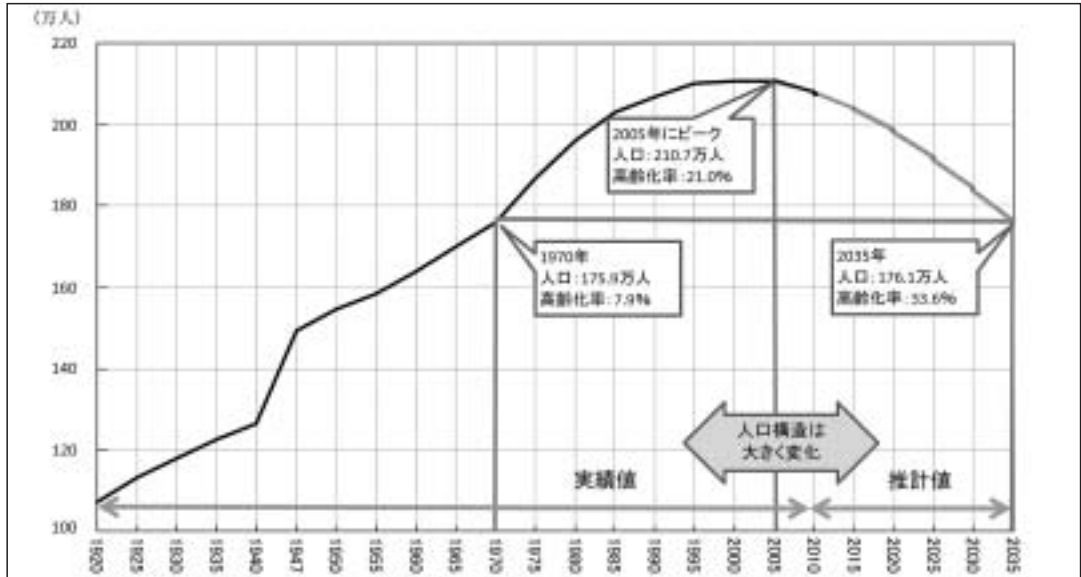
岐阜県の人口は、2005年の210.7万人をピークとして人口減少局面に入っており、国立社会保障・人口問題研究所（2007年5月）の推計によると、2035年には176.1万人と1970年とほぼ同じ人口規模まで減少すると予測されている。また、少子高齢化も急激に進展しており、子ども（0

～14歳）と地域を支える現役世代（15～64歳）は大幅に減少する一方で、65歳以上の高齢者は大幅に増加し、2035年には33.6%となり、人口の3分の1以上が高齢者となる超高齢社会を迎えることが見込まれている。

これまでも若者を中心とした人口流出に伴い過疎・高齢化が進展してきた中山間地域においては、さらに急速に人口減少を続け、2030年には人口規模が現在の7割以下となることが見込まれている。また、現役世代の減少による地域経済活動の衰退、それに伴う税収等の減少、高齢者増加に伴う社会保障費の増大など、行政運営に深刻な影響を与えることに加えて、就業機会の減少や住民サービス低下に伴うさらなる過疎化の進展は、地域社会自体の崩壊をもたらすことも危惧されている。

総務省の「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査」（2010年4月）によると、県内で65歳以上の高齢者が50%を超える集落（＝限界集落³⁾）は115集落もあり、極めて深刻な状況にある。また、旧市町村別に高齢化率（2010年）をみると、中山間地域（62市町村）のうち、旧坂内村では59.6%と高齢者が50%を超える地域（＝限界地域）となるとともに、中山間地域

図－1 岐阜県の人口の推移と将来の見通し



出所：実績値は国勢調査（総務省）、推計値は日本の都道府県別将来推計人口（国立社会保障・人口問題研究所）

の約3割(17町村)が10年後に50%を超える地域(＝準限界地域)となることを見込まれ、県内各地で地域社会自体の維持が困難になることも危惧されている。

図-2 旧市町村別高齢化率(2010年)

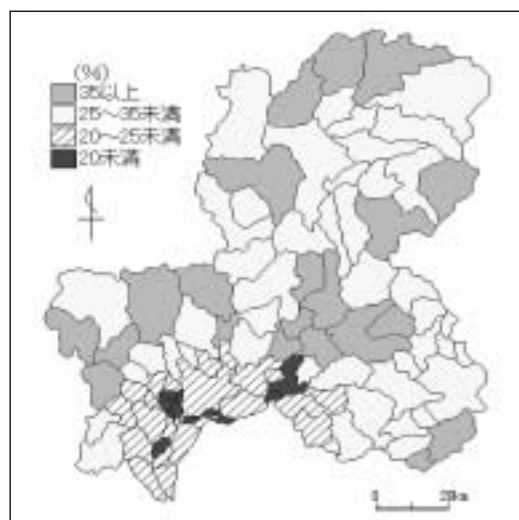


表-1 旧市町村別高齢化率(2010年)

単位：%

市町村名	旧市町村名	55歳以上 人口割合	65歳以上 人口割合
高山市	高根村	60.1	44.7
関市	板取村	62.6	43.5
	武儀町	52.0	36.5
	上之保村	56.4	40.3
恵那市	串原村	56.2	40.6
	上矢作村	56.7	43.1
飛騨市	宮川村	53.2	41.9
	神岡町	51.3	37.9
本巣市	根尾村	58.8	44.0
郡上市	和良村	53.4	38.1
下呂市	小坂町	51.0	37.7
	金山町	50.3	36.0
揖斐川町	春日村	59.4	47.1
	久瀬村	57.9	44.4
	坂内村	72.4	59.6
七宗町		51.1	36.5
白川町		52.5	37.9
東白川村		53.7	40.1

出所：ともに国勢調査(総務省)

今後、更なる過疎・高齢化の進展が想定される中山間地域では、地域福祉、保健・医療など生活維持に最低限必要な公共サービスが提供されるとともに、県土保全や食料生産、水源涵養、自然環境保全など公益的機能を保持する仕組みが求められおり、地域課題を自ら解決できる事業創造主体として、コミュニティの再構築が必要となっている。

2. グローバル化に伴う地域経済の衰退

経済のグローバル化や長期にわたる景気低迷などにより、地域経済は衰退してきており、生活条件の悪化や自然・生活環境の荒廃など、地域社会にも重大な影響を及ぼしている。

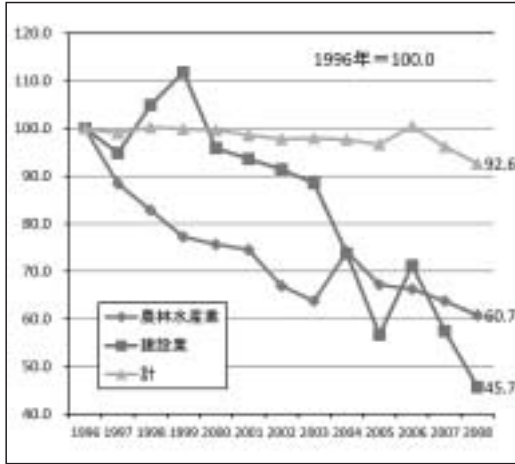
中山間地域において、農林水産業や建設業は基幹産業として、定住人口の流出を防止し、地域経済と地域社会を支える重要な役割を果たしてきた。しかし、農林水産業については、1985年のプラザ合意による輸入自由化の拡大とそれに伴う輸入品急増や農産物価格の低迷などにより、長期的な低迷を続けており、耕作放棄地の拡大や荒廃した森林の増大による生活・自然環境の悪化などの社会問題を引き起こしている。

また、建設業についても、国・地方の厳しい財政状況のもと、大幅な公共投資の削減により、厳しい経営環境に直面しており、地域社会を支えてきた雇用吸収力の急速な低下は地域外への人口流出に拍車をかけている。

さらに、岐阜県将来構想研究会が2008年3月にまとめた「雇用都市圏別の経済のすがた」によると、中山間地域の雇用都市圏⁴⁾においては、今後30年間(2000年～2030年)に人口が25.5%減少し、域内総生産は22.0%減少すると推計されている。著しい人口減少は、地域内消費の減少に伴う地域経済の縮小を引き起こすとともに、住民生活を支える小売業やサービス業など域内産業に深刻な影響を与え、倒産や撤退などを通じて、さらに人口流出が加速化されるなど、悪循環に陥る可能性が危惧されている。

中山間地域の基幹産業は、経済のグローバル化や補助金・公共事業の大幅な削減など外的な要因により大きな影響を受けてきたが、この背

図-3 中山間地域における総生産額の推移



出所：ともに市町村経済計算（岐阜県）

景には企業誘致や補助金、公共投資など、行政主導による外部資源に依存した産業政策が影響している。

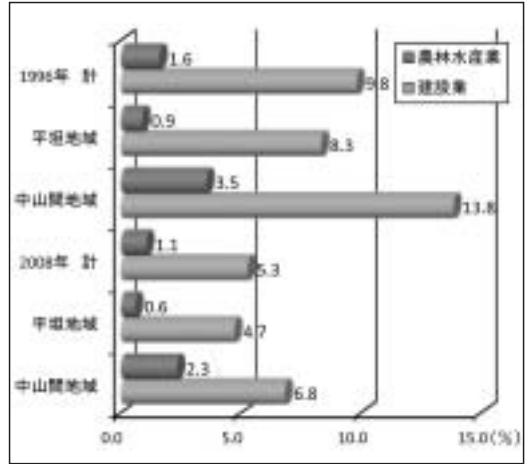
さらに、著しい人口減少・高齢化の進展が想定される中において、地域経済の規模は人口に比例する傾向があり、地域経済の縮小をできるだけ食い止めるためには、域外から所得を稼ぐ産業を育成するとともに、地域社会と地域経済との相互連携を深め、地域社会を持続可能とする域内産業づくりが重要な課題となってきた。

3. 地方自治体による地域づくりの限界

これまで地方自治体においては、経済成長に伴う税収の増加にも支えられ、多様化する住民ニーズに対応して、財政規模を拡大し、公共サービスを提供してきた。特に、高度経済成長の進展に伴う人口流動化や家族制度の崩壊、生活様式の変化など社会情勢が大きく変化し、コミュニティが持つ相互扶助機能が低下する一方、中山間地域においては、過疎化問題などに対応した地域政策により、課題解決に取り組んできた。

しかし、地域社会を支えてきた地方自治体も、バブル経済の崩壊以降、地方税収の落ち込みや、景気対策による地方債の増発等により、借入金残高が急増しており、歳出構造として、投資的経費や人件費を削減しているが、高齢化の進展

図-4 総生産額に占める構成割合（1996年、2008年）



に伴う社会保障費や公債費など義務的経費が増加しており、今後とも厳しい財政状況が続くと見込まれている。

また、合併市町においては、合併後10年間は、旧市町村ごとに算定した普通交付税の合算額を保障する特例措置（合併算定替）があったが、それ以降は段階的に縮減されるため、今後の財政面での大きな課題となる。特に、高山市や中津川市、郡上市、恵那市、関市、下呂市など多くの小規模町村と合併した市町においては、普通交付税の大幅な減少⁵⁾が見込まれている。

図-5 県内市町村の性質別歳出総額の推移

単位：億円



出所：市町村普通会計の決算状況（岐阜県）

表-2 県内市町村の職員定員数の推移

単位：人

区 分	H11.4.1 職員数	H17.4.1 職員数	H22.4.1 職員数	1999 - 2010		2005 - 2010	
				増減数	増減率	増減数	増減率
総 数	26,403	24,762	22,599	▲3,804	-14.4%	▲2,163	-8.7%
合 併 市 町 村	20,117	18,853	16,975	▲3,142	-15.6%	▲1,878	-10.0%
平坦地域	12,182	11,406	10,554	▲1,628	-13.4%	▲852	-7.5%
中山間地域	7,935	7,447	6,421	▲1,514	-19.1%	▲1,026	-13.8%
単 独 市 町 村	6,286	5,909	5,624	▲662	-10.5%	▲285	-4.8%
平坦地域	4,232	4,014	3,875	▲357	-8.4%	▲139	-3.5%
中山間地域	2,054	1,895	1,749	▲305	-14.8%	▲146	-7.7%

出所：岐阜県内の市町村における集中改革プランについて（岐阜県）

一方、人員面においては、市町村合併と併行して、総務省が示した「新地方行革指針（2005年3月）」に基づき、2005年から5年間にわたる「集中改革プラン」を策定し、職員数を削減している。もともと、住民1人当たりの職員数は、小規模市町村ほど多くなっており、特に中山間地域において、多くの小規模町村と合併した市町では、類似団体⁶⁾を大きく上回る職員規模となったため、指定管理者制度の導入や民間委託、地域団体等への施設の譲渡など業務量を縮小しながら、大幅に職員数を削減してきている。しかし、依然として厳しい財政状況が見込まれる自治体では、2010年から5年間にわたる「定員適正化計画」を策定し、更なる定数削減を推進するため、支所の統廃合や支所職員の削減など出先機関の抜本的な見直しも検討されている。

今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況の下で、地方自治体においては、更なる経営資源の削減が見込まれており、従来どおりに公共サービスの提供や地域づくりを進めていくことは困難であり、まさに行政主体の地域づくりは限界に達している。また、地域社会における行政の役割が集中と選択が求められる一方で、住民生活領域における地域のセーフティネットの役割として、共助の仕組みの構築が求められており、住民の安全・安心な暮らしを支える基盤として、自治的コミュニティの形成が求められている。

4. 市町村合併後の地域経営主体の必要性

また、中山間地域を取り巻く大きな環境の変化として、市町村の合併問題がある。県内では、99市町村が42市町村に再編されたが、その大きな特徴としては、全国一の面積を誇る高山市をはじめ、広大な面積を持つ市町が誕生するなど、中山間地域の小規模町村の編入合併による地方自治体の再編となっている。その背景としては、税収が少なく、地方交付税への依存度が高い小規模町村においては、国の三位一体改革による地方交付税の削減や段階補正の見直しなどにより、財政危機を乗り越えるに、合併を選択せざるを得なかったことにある。

市町村合併は、広域的な地域づくりや重点な投資による基盤整備の推進、行財政基盤の強化など「団体自治の強化」につながったものの、中山間地域を抱える編入合併された周辺地域（旧町村部）においては、役場周辺地域の活力低下や、首長失職や議員数の激減に伴う政治代表度の低下、地域の伝統文化や歴史等の地域個性の喪失への危機など「住民自治の弱体化」が重要課題となっている。合併市町においては、合併後の一体化政策や選択と集中による重点投資などが優先され、周辺地域における政策が相対的に希薄化したり、合併に伴うエリアの拡大により、周辺地域の諸課題を十分に把握できず、きめ細かな対応ができない事例が散見されるなど、合併に伴うデメリットが徐々に影響を与え

表－3 県内合併市町の合併障害除去対策

合併 年月日	新 市 町村名	旧 市 町 村 名	合併 形態	地 方 議 会			地 域 自 治 区		地 域 審 議 会	
				定数 特例	在住 特例	選挙区	設 置 区 域	設 置 期 限	設 置 区 域	設 置 期 限
2003年 4月1日	山 県 市	高富町、美山町、伊自良村	新設	×	○	×				
2003年 5月1日	瑞 穂 市	穂積町、嶽南町	新設	×	○	×				
2004年 2月1日	飛 騨 市	古川町、河合村、宮川村、神岡町	新設	×	×	○			旧河合村・ 旧宮川村区域	10年
2004年 2月1日	本 巢 市	本巢町、真正町、糸貫町、根尾村	新設	×	○	×			旧根尾村区域	10年
2004年 3月1日	郡 上 市	八幡町、大和町、白鳥町、高鷲村、 美並村、明宝村、和良村	新設	○	×	○ (2006～)			旧各町村区域	10年
2004年 3月1日	下 呂 市	萩原町、小坂町、下呂町、金山町、 馬瀬村	新設	×	×	○			旧各町村区域	10年
2004年 10月25日	恵 那 市	恵那市、岩村町、山岡町、明智町、 串原村、上矢作町	新設	×	×	○	(一般制度) 恵那市全域	無期限		
2004年 11月1日	各務原市	各務原市、川島町	編入	○	○	×				
2005年 1月31日	揖斐川町	揖斐川町、谷汲村、春日村、久瀬村、 藤橋村、坂内村	新設	×	×	○			旧揖斐川町以外 の各村区域	10年
2005年 2月1日	高 山 市	高山市、丹生川村、清見村、荘川村、 宮村、久々野町、朝日村、高根村、 国府町、上宝村	編入	○	×	×			旧高山市以外 の各町村区域	10年
2005年 2月7日	関 市	関市、洞戸村、板取村、武芸川町、 武儀町、上之保村	編入	○	×	○ (2006～)			旧関市以外 の各町村区域	10年
2005年 2月13日	中津川市	中津川市、坂下町、川上村、加子母 村、付知町、福岡町、蛭川村、長野 県山口市	編入	○	×	○ (2006～)			旧中津川市以外 の各町村区域	2011年度 末で解散
2005年 3月28日	海 津 市	海津町、平田町、南濃町	新設	×	○	×				
2005年 5月1日	可 児 市	可児市、兼山町	編入	○	×	×			旧兼山町区域	10年
2006年 1月1日	岐 阜 市	岐阜市、柳津町	編入	○	×	○	(合併特例) 旧柳津町区域	10年		
2006年 1月23日	多治見市	多治見市、笠原町	編入	×	○	×			旧笠原町区域	10年
2006年 3月27日	大 垣 市	大垣市、上石津町、墨俣町	編入	○	×	○	(合併特例) 旧上石津・墨俣 町区域	2011年度 末で解散		

出所：岐阜県における平成の市町村合併の概要（岐阜県）

始めている。また、合併市町では、周辺地域の住民の声を反映するため、合併特例法に基づく在任特例や定数特例を活用し、議員定数の急激な減少に歯止めをかけるとともに、公職選挙法に基づく選挙区を設置し、地域住民の声を代表する対策を講じてきた。しかし、これらの制度は、選挙時ごとに見直しや解消されてきており、特に議員定数は、厳しい行財政運営の側面から

大幅に削減され、合併市町の議員数は、合併前の1,024人（74市町村）から、2011年末現在の383人（17市町）へと約4割まで縮小している。また、選挙区制度は、合併17市町のうち、9市町で導入されたが、5市で全市一選挙区制に変更され、さらに3市でも次回選挙から選挙区が解消される予定であり、最終的に揖斐川町だけに選挙区が残ることとなっている。

さらに、合併に伴い市町村規模が拡大し、首長の失職や議員数の減少、役場が支所となり、地域住民の声が届かなくなるなど、住民不安を解消する合併時の障害除去対策として、県内合併17市町のうち、山県市、瑞穂市、各務原市、海津市を除く13市町で地域審議会(10市町)や、地方自治法に基づく地域自治区(恵那市)、合併特例法に基づく地域自治区(岐阜市、大垣市)が導入されたが、2011年3月末には、中津川市の地域審議会と大垣市の地域自治区がそれぞれ廃止されている。

市町村合併から一定期間が経過し、合併に伴う特例措置の廃止や諸課題が顕在化する中において、新たな地域づくりの仕組みとして、地域住民の声を行政に反映するとともに、地域課題を自ら解決できる新たな地域経営主体として、コミュニティの役割が期待されている。

Ⅱ 中山間地域におけるコミュニティの動向及びその特徴と課題

本章では、2000年代中頃以降、市町村合併や人口減少などを契機として、中山間地域における新たな住民組織づくりや、実践活動が活発化しており、具体的な事例を紹介するとともに、共通する特徴や行政の関わり方、今後の課題などを整理する。

1. 中山間地域における新たな地域づくりに向けた動き

(1) 地域審議会の設置地域における新たな地域づくり — 飛騨市(河合・宮川地域)—

【背景・沿革】

飛騨市は2004年2月に旧吉城郡4町村が合併し、人口約3万人の新市として誕生したが、旧古川町役場を本庁舎とする一方で、旧3町村役場には支所として、振興事務所を設置し、地域住民に最も身近な拠点として、公共サービスや地域のまちづくりを推進するとともに、旧河合村及び旧宮川村においては地域審議会が設置された。

合併後8年を経過する中で、両地域の地域審

議会では、年平均3回以上(河合地域25回、宮川地域22回(2011年10月現在))開催され、小中学校や保育園、診療所等の公共施設の管理運営やそのあり方、地域課題やその振興策など地域に関わる重要案件が審議されるとともに、市への答申書や意見・要望書を提出するなど、地域の声を反映する機関としての役割を果たしてきた。

一方で、従来から過疎化や高齢化が進展した地域であったが、合併以降に森林組合や商工会などの公的機関が統合され、両地域の人口は5年間で16.2%減少するなど、市全体(7.5%減)に比べて著しく寂れてきたことに加えて、2011年4月から河合・宮川中学校が古川中学校に統合され、更なる地域衰退に対する住民の不安が高まる中で、行政と地域が一体となり、新たな組織の設立や地域振興策を検討する動きが活発化してきている。

【活動の状況及び行政との関係】

河合地域においては、地域衰退への懸念と住民の疲弊感が漂う中で、住民の意識改革と具体的な地域振興策を提案するとともに、住民自らが元気で明るい地域づくりを推進するために、自治会や女性会、PTA、青年団などのコミュニティ部門と、商工会、観光協会、民間企業などの産業部門の幅広いメンバーで構成される「河合町地域振興協議会(仮称)」の設立に向けた議論が始まっている。また、宮川地域においては、持続可能な安心して暮らせる地域づくりを目指して、地域審議会を中心として、地域課題の把握やその対策、行政と住民との役割分担などを協議するとともに、集落単位にある小規模な区長会を見直しながら、地域づくりの実行部隊となる新たな組織づくりに向けた検討が進められている。

飛騨市としては、両地域の動きに対して、各振興事務所が事務局として参画し、住民主体の取り組みにつながるよう支援している。また、市内の他地域からも一般制度による地域自治区の設置に向けた提案が提起されたが、地域間の熟度に差があることや、区長会や地域審議会と

の関係の整理が必要なこと、また市民への理解の浸透度が低く、市議会や区長会、地域審議会等など全市的な議論が必要であることを理由として、時期尚早と判断しており、まずは市民と協働によるまちづくりを推進しながら、地域力を発揮できる仕組みを確立していくことを目指している。

(2) 地域自治区の解消地域における新たな地域づくり 一 大垣市(上石津・墨俣地域)一
【背景・沿革】

大垣市では、2006年3月に大垣市に旧上石津町及び旧墨俣町の2町が編入合併され、人口約16.2万人の新大垣市が誕生したが、住民の声が届きにくくなることや、周辺部が取り残されるなどの住民不安を解消するため、上石津地域及び墨俣地域を区域として、2011年3月末までの5年間を期限とする合併特例法に基づく地域自治区制度として、地域事務所及び地域協議会が設置された。また、住民自治の充実や地域内分権を推進するため、合併後概ね5年を目途として、小学校区単位を基本としながら、地域の実情に合わせて、地方自治法に基づく地域自治区及びまちづくり協議会を全市的に設置することが調整項目となった。

両地域の地域協議会においては、一体的なまちづくりを推進するための第5次総合計画の審議や新市建設計画の進行管理、地域活性化方策や地域固有の課題（デジタル放送受信対策、公共下水道事業など）を議題として、これまで7回開催されるなど、両地域の住民の意見を行政に反映する市長の付属機関としての役割を果たしてきた。

しかし、地域自治区の設置期限である5年を迎える中で、大垣市内全域において、自治会や地区社協をはじめとする各種団体などにより、地域自治区に代わる住民自治が活発に展開されていることを理由として、最終的には、地域自治区及びまちづくり協議会の設置は見送られることとなり、両地域における合併特例法に基づく地域自治区は解消された。なお、両地域の地域事務所については、当分の間現行の機能を保

持することとなっている。

一方、両地域においては、2009年度から2年間にわたり、地域を代表する活動団体で構成される「地域コミュニティ研究会」において、先進事例調査や今後のまちづくりが議論され、従来のように活動団体が、それぞれ活動するのではなく、地域が抱える課題や魅力あるまちづくりを推進する住民主体の自治組織の必要性が提言された。2011年度には、その結果を踏まえ、設立準備会が立ち上がり、さらに議論を進めた結果、今後のまちづくりを進めていく新たな組織として、まちづくり協議会が両地域に設立されている。

【活動の状況及び行政との関係】

上石津まちづくり協議会は、上石津地域全体の課題解決に向けた活動を協働して推進するために、2011年7月に設立されている。もともと、上石津地域では、自治会や公民館を中心に全住民が参加する4地区の住民組織があり、それぞれ特色のあるまちづくり活動を展開してきたが、各地区単独では取り組めない課題や、4地区が連携して取り組むべき課題などを解決するため、相互が連携して取り組めるコーディネート機能を持った住民自治組織を目指している。

また、墨俣地域まちづくり協議会は、活動団体及び住民の自主的な活動を尊重し、相互連携を図りつつ、地域力を高め、活力あるまちづくりを推進するために、2011年8月に設立されている。地域の特性を活かしたまちづくりを推進し、各団体の上位組織ではなく、団体間の横の連携による組織として、地域全体の戦力的連携を行うコーディネート機能を持った代表機関であり、地域内分権の受け皿となる組織を目指している。

大垣市としては、2010年4月に策定した「大垣市協働のまちづくり指針」に基づき、本庁及び地域事務所が、事務局として両地域のまちづくり協議会の設立や実践活動に関わりながら、市との協働による新たなまちづくりモデルとして、支援していくこととしている。

(3) 生涯学習の推進組織による新たな地域づくり — 関市(旧武儀郡地域)—

【背景・沿革】

関市は、2005年10月に旧関市と旧武儀郡5町村が合併し、人口約9.2万人の新関市が誕生したが、旧5町村の役場には総合支所として、地域事務所が設置されるとともに、旧5町村の区域ごとに地域審議会が設置された。

一方、旧関市においては、1996年に「生涯学習都市宣言」を行い、中核的な生涯学習拠点となる「わかくさ・プラザ」を整備するとともに、ふれあいセンターを小学校区ごとに配置し、地域住民による「ふれあいのまちづくり推進委員会(以下、まちづくり委員会と呼ぶ。)」を組織し、自主運営されるなど、合併以前から生涯学習によるまちづくりが積極的に推進されてきた。こうした背景から、新市の生涯学習の基本的方向性を提示するため、2007年3月に「関市生涯学習まちづくり計画」が策定され、地域教育事務所が運営していた周辺部(旧町村)の生涯学習センターについては、関地域(旧関市)と同様に、新たにまちづくり委員会を組織し、10年以内に自主運営を目指すこととされていた。

しかし、2007年9月に市長が交替し、マニフェストに掲げた「政策総点検による行政改革」を推進するため、「関市政策総点検」が2008年3月に策定され、「人口減少が見込まれる中で、施設と機能を集中し、学習効果と運営の効率化を高めるため、2009年度から利用者本位のサービスを提供する指定管理者による運営管理を導入する。」との方針が示され、早急に受け皿となる住民組織の設立が促進されることとなった。

その結果、武儀地域を除く旧町村地域において、地域住民や活動団体等で構成されるまちづくり委員会が次々に設立されることとなり、2009年度から板取地域(板取ふれあいのまちづくり委員会)、洞戸地域(ほらどまちづくり委員会)、2010年度から上之保地域(上之保ふれあいのまちづくり委員会)、2011年度から武芸川地域(武芸川まちづくり委員会)の生涯学習センターの指定管理者として、施設の運営及び住民主体の生涯学習活動が展開されてきている。一方、武

儀地域においては、合併に伴う地域づくりへの危機感から、2005年11月に約9割の世帯が加入するNPO法人「日本平成村」が設立されており、他地域に先行した形で、住民主体の地域づくり活動が展開されている。

【活動の状況及び行政との関係】

NPO法人日本平成村を含めた各地域のまちづくり組織は、まちづくりを担う各種団体や地域住民が相互連携し、地域の特色を生かしたまちづくりを推進するために設立されている。構成メンバーには、自治会や社会福祉協議会、商工会など各種団体や地域住民などが参画し、様々な部会を設置し、広範囲にわたる活動を展開している。委員会の主な業務としては、事務所を生涯学習センターや道の駅(武儀地域)に置きながら、各種団体の活動を支援するとともに、相互の連携による地域課題の解決に向けた活動を展開している。さらに、地域住民の参画や理解を深めるために、まちづくり組織の活動内容や地域の行事予定を掲載する機関紙も発行している。

行政との連携として、武儀地域以外の生涯学習センター(一部地域では、生涯学習センター以外の体育館、グラウンドなど社会教育施設も含む。)では、まちづくり委員会が指定管理者となり、住民主体による自主運営を実施している。この背景としては、施設管理及び地域住民の自主的な学習活動を支援することにより、生涯学習の振興を図るとともに、地域づくり型生涯学習として、子育てや環境、福祉、まちづくりなど幅広い観点から、地域住民の知識や経験など活かした地域づくり活動につなげることを目指している。

また、路線バスの撤退した地域における住民の足の確保し、効率的・効果的な地域公共交通の運行につなげるため、洞戸及び板取、武儀の3地域では、それぞれのまちづくり組織内にバス運営協議会を設けるとともに、市から地域バス運行補助金(10/10)を受けて、無料の地域内循環バスを運行している。

さらに、武儀地域においては、道の駅「平成」

に加えて、隣接する公園等の運営管理と各種イベントの実施など一体的な事業展開による地域振興につなげるため、NPO法人日本平成村を指定管理者として、道の駅や周辺の公園等の管理運営を委託している

なお、関市としては、2011年9月に新市長が誕生し、市長マニフェスト推進計画を2011年11月に策定したが、この計画では、住民自治に基づく自治体運営の基本原則を定めた「自治基本条例」を制定するとともに、市民の意見や提言を市政に活かす「まちづくり市民会議」を設置したり、地域課題を自ら解決できる仕組みとして、小学校区を単位とするまちづくり委員会の設置を目指すなど、住民自治による新たな市政の推進を目指している。

(4) 旧町村単位とした新たな地域づくり

— 下呂市(馬瀬・金山地域)—

【背景・沿革】

下呂市は2004年3月に旧益田郡5町村が合併し、人口約3.9万人の新市として誕生したが、住民の利便性及び行政経費節減の観点から、旧下呂町役場と旧萩原役場に市役所機能を分割する分庁舎方式とする一方、旧3町村役場は総合支所として、振興事務所を設置し、旧町村の区域に地域審議会を設置してきた。

各地域の地域審議会は、これまで11回(2011年末現在)開催されており、一体的なまちづくりを推進するための新市建設計画の進行管理や、総合計画などの主要計画の審議、保育園、病院、福祉施設等の公共施設のあり方、地域課題やその振興策など地域に関わる重要案件が審議され、地域の声を反映する機関としての役割を果たしてきた。

また、合併以降、旧町村単位で独自の地域づくりや地域資源を活用した地域振興につなげるため、地域住民や商工会、各種団体などが中心となった住民主体のまちづくり活動が活発化しており、下呂市においても、これまでは新市の一体的なまちづくりを重視し、新市建設計画に盛り込まれた事業を中心に推進されてきたが、旧町村にある地域固有の資源を有効活用しなが

ら、地域の個性を活かしたまちづくりへと方針を転換しつつある。

【活動の状況及び行政との関係】

旧町村を単位とする特徴的な活動として、馬瀬地域においては、合併後も独自性のある地域づくりを進めるため、8つの地域資源を保全・活用する指針を住民憲章として掲げた「馬瀬地方自然公園」を2004年に設立するとともに、地域住民が参加する「住民憲章推進協議会」を2005年に結成し、住民憲章の啓蒙や地方自然公園づくりプランの作成、それに基づく実践活動を展開してきている。さらに、2009年には協議会及び地域の各種団体(10団体)で構成される「馬瀬地方自然公園づくり委員会」が新たに組織され、5ヵ年計画を策定し、住民主体による地域資源を活かした活動が展開されており、良好な自然環境の維持や交流人口の増大、地産地消の進展、地域に対する誇りと愛着の強化などにつなげている。

また、金山地域においては、商工会が中心となり、地域住民や自治会、各種団体で構成される「金山町商工会まちづくり委員会」が2010年に設立され、先進事例調査や講演会を開催しながら、今後のまちづくりが議論され、新たな住民自治組織「金山まちづくり協議会」(仮称)の必要性が提言された。2011年度には、その結果を踏まえ、さらに設立準備会が立ち上がっており、具体的な運営体制のあり方等が議論されるなど、住民主導のまちづくり協議会の設立に向けた準備段階に入ってきている。

こうした状況の下、下呂市としては、経済的・社会的・財政的要因により、合併後10年が経過する2014年度から、さらに厳しい行政運営が想定される中において、コミュニティの強化が不可欠であり、住民主体でまちづくりを推進できる体制づくりを強化することとしている。このため、2014年度を目途として、旧町村区域で地域自治区を設置し、地域審議会から地域協議会への移行や住民主体のまちづくり協議会の設立を目指している。

(5) 地域審議会解消地域における新たなまちづくり —中津川市(旧恵那郡北部地域)—

【背景・沿革】

中津川市は2005年2月に中津川市と長野県山口村、旧恵那郡6町村が編入合併し、人口約8.4万人の新中津川市が誕生したが、旧町村役場には総合事務所を設置するとともに、地域の多様性を保つため、地域振興特別予算を設けることに加えて、旧町村の区域に地域審議会を設置してきた。

また、各地域の地域審議会においては、新市建設計画の進捗管理をはじめ、市長からの諮問事項の審議、地域予算の内容審査や進捗状況の把握、市への提言書や要望書の提出など、地域住民の声を反映する機関としての一定の役割を果たしてきた。しかし、2009年2月から約2年間にわたり、地域審議会の存廃が議論され、最終的には市全域15地域のうち、12地域にまちづくり協議会が組織され、地区の要望などを吸い上げる仕組みが全市的に整いつつあり、地域審議会の役割を担うことができるとの理由から、2011年5月から全ての地域審議会は廃止されることとなった。

一方、市町村合併以降、住民主体のまちづくりを推進するため、旧町村を単位とするまちづくり協議会が相次いで設立されており、2005年2月に蛭川地域に「蛭川振興会」が設立されて以降、2005年12月に福岡地域に「ふくおかまちづくり協議会」、2006年7月に坂下地域に「坂下まちづくり協議会」、2007年3月に付知地域に「付知まちづくり協議会」、2007年10月に川上地域に「川上まちづくり推進協議会」が設立されるなど、地域ごとに独自のまちづくりを推進している。

【活動の状況及び行政との関係】

各地域に設立されたまちづくり協議会は、設立時期や構成メンバー、活動内容等は異なっているが、設立目的としては、人口減少や合併に伴う地域力低下などを防止し、住民主体のまちづくりを推進するために設立されている。また、構成メンバーは、自治会や区長会、各種団体な

どで構成され、相互連携し、地域全体のまちづくり推進する横断的な組織となっている。さらに、協議会の下には、地域振興や産業振興、福祉環境、教育文化などの部会が設置され、広範囲にわたるまちづくり活動が展開されている。

中津川市としては、各地域でまちづくり協議会の組織化や地域審議会、区長会などの活動を通じて、住民主体の地域づくりの機運が高まりつつある中で、さらに地域の特色あるまちづくりを推進するため、地域づくりビジョンの策定を支援している。2011年末現在において、市内15地域のうち、9地域で地域ビジョンが策定されており、各総合事務所やコミュニティセンターが事務局として関わりながら、地域と行政が一体となったまちづくりの推進を目指している。さらに、2012年1月には新市長が誕生し、総合事務所の存在意義を明確化し、権限を移譲していく方針を明らかにしている。

2. 新たな地域住民組織の特徴及び行政の取り組み姿勢

県内の中山間地域における新たな住民組織の設立や実践活動に向けた動きが活発化しており、共通する特徴としては、次のとおりに整理される。

第1として、設立の経緯やその目的としては、人口減少や市町村合併を契機として、住民自身による地域づくりへの主体意識の形成と、地域衰退や個性の消滅に対する危機感の共有などを背景として、住民主体で地域づくり活動を実践する組織となっている。

第2として、活動内容としては、これまでの自治会や町内会等の地縁型住民組織（以下、「地縁型組織」と呼ぶ。）では、地域住民の要望を行政に伝える圧力団体機能と、行政に依頼されて下請的活動を行う行政末端機能に特化していたが、地域が抱える課題解決や個性ある地域づくりに向けた活動を展開するなど、当事者意識を持って、問題解決型活動を展開する自治的コミュニティを形成している。

第3として、構成メンバーとしては、従来の地縁型組織における世帯単位の動員型参加とは

異なり、個人単位の自発的・主体的参加の下で、地縁型組織や地域活動団体、市民活動団体（以下、「NPO」と呼ぶ。）等の代表者、地域住民などで構成され、各団体の上位組織ではなく、地域全体の課題解決という共通目標に向けて、相互連携による横断的な組織となっている。

第4として、構成単位としては、集落よりも大きく、旧町村域を単位とする複数集落で構成される広域的コミュニティとなっており、集落単位の地縁型組織と2層構造を形成している。

第5として、活動分野としては、組織の下には、地域振興や地域福祉、防犯・防災、教育・文化など多分野にわたる部会が設置されており、特定テーマに限定して取り組む地域活動団体やNPO等のテーマ型住民組織（以下、「テーマ型組織」と呼ぶ。）とは異なり、総合的な地域づくりを推進する組織となっている。上記の特徴を持った新しい住民組織を、本稿においては、以下「地域自治組織⁷⁾」と定義することとする。

一方で、行政側の取り組み姿勢にも変化の兆しがあり、第1の特徴として、合併後の地域づくりとして、合併直後は新市の一体性の重視や行財政改革を優先した「集権統合型⁸⁾」政策を展開してきたが、最近では特色ある地域づくりや住民協働によるまちづくりを目指す「分権分散型」政策を志向する傾向にある。

第2の特徴として、合併から一定期間が経過し、地域の意見を行政に反映させる議員定数や選挙区、地域審議会、地域自治区などの合併特例措置の廃止や合併に伴う諸課題が顕在化する中で、それに変わる地域の代表機関や、行政と協働したり、地域内分権の受け皿となる組織として、その役割を期待しながら、コミュニティの再生・強化を目指している。

第3の特徴として、今後の課題として、行政と地域自治組織との具体的な協働体制づくりに向けた新たなコミュニティ政策の展開が求められている。地域自治組織づくりや地域ビジョン作成などに事務局として関与したり、指定管理者として公共施設の管理を委託している事例もあるが、地域自治組織の位置づけやその役割、支援体制などを明確化し、住民自治や地域内分

権を強化する具体的な取り組みにまでは至っていない状況にある。また、自治体内の一部地域だけの動向であることや、中心部と周辺部とは住民組織の特性が異なることなどを背景として、市内全域にわたる新たな地域づくり政策として、展開されていない状況にある。

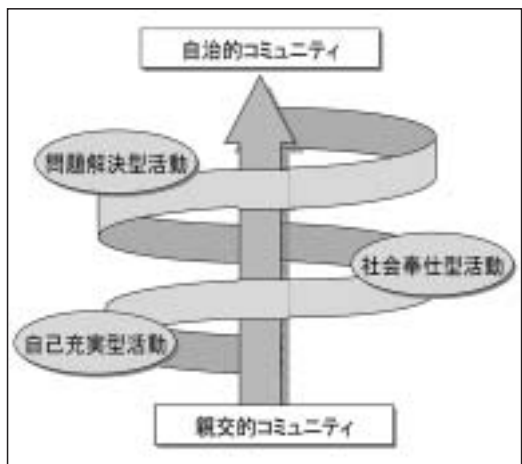
Ⅲ 中山間地域におけるコミュニティ変遷過程の整理

本章では、2000年代中頃以降、中山間地域における地域自治組織づくりや実践活動が活発化している事例を踏まえて、コミュニティ活動とコミュニティ類型による変遷過程を整理する。また、その過程におけるコミュニティ政策の歩みや今後の方向性を整理するとともに、変遷過程に至った構造的要因を明らかにする。

1. コミュニティ活動とコミュニティ類型による変遷過程の整理

コミュニティ研究の第一人者である倉沢進氏は、コミュニティ活動については、住民が同じ趣味や関心を持ち、自己欲求を充足させる「自己充実型活動」、活動成果が地域社会等に還元される「社会奉仕型活動」、住民が相互協力して、地域課題の自主的な解決を目指す「問題解決型活動」の3類型化している。また、園部雅久氏

図-6 コミュニティの発展のイメージ



出所：倉沢氏及び園部氏の概念を基に筆者が作成

は、コミュニティ活動を通じて社会目標となるコミュニティについては、地域社会における人間関係の欠落の回復を目指す「親睦的コミュニティ」、近隣住民の相互連帯を通じて、諸問題の自主的解決や行政へ参加する「自治的コミュニティ」に概念化している。さらに、倉沢氏は、コミュニティ活動とコミュニティとの関係及び発展過程について、コミュニティ活動は自己充実型活動から、次第に社会奉仕型活動を経て、問題解決型活動へと学習・成長過程を経て変遷する一方、これらの3種類のコミュニティ活動の発展過程を通して形成される住民同士の人間・信頼関係の構築が、親交的コミュニティから自治的コミュニティへとらせん的発展を遂げる(倉沢2002:182-183)と整理している。

こうした理論的な類型を参考としながら、過去2回にわたり実施された県内のコミュニティに関する調査研究報告書⁹⁾を踏まえ、県内の中山間地域におけるコミュニティの変遷過程を整理すると、第1期として1970年代から1990年代にかけて、自治会や町内会等の地縁型組織による趣味・レクリエーション活動を中心とした自己充実活動期、第2期として1990年代から2000年

代中頃まで、地域福祉や防犯・防災、まちづくりなど取り組む地域活動団体やNPOなどテーマ型組織による社会奉仕活動期、そして第3期として、前章で紹介したとおり、市町村合併や人口減少などを契機として、地域住民の自意識の芽生えとともに、地縁型組織とテーマ型組織等が相互連携した地域自治組織による問題解決活動期に分類される。

2. コミュニティ政策の歩みと今後の方向性

次に、それぞれの変遷過程において、これまで展開されてきた主なコミュニティ政策を紹介しつつ、今後目指すべきコミュニティ政策の方向性は、次のとおり整理される。

第1期は、高度成長期を通じて、自治会や町内会等の地縁型組織が弱体化し、コミュニティ機能の低下を再建するため、開かれた新たなコミュニティ組織の形成を目指して、主に住民参加をテーマとした国(旧自治省)主導によるコミュニティ政策が展開されてきた。主なコミュニティ政策としては、概ね小学校区を範囲とするモデル・コミュニティ地区を設定し、ハード面ではコミュニティ施設を整備する一方で、ソ

表-4 中山間地域のコミュニティの変遷過程とコミュニティ政策

区 分	第 1 期 (自己充実型活動期)		第 2 期 (社会奉仕型活動期)	第 3 期 (問題解決型活動期)
	1970年	1980年	1990年	2000年
社会経済情勢	1970年	1980年	1990年	2000年
人 口 構 造			■現役世代の減少、高齢化の進展	■団塊世代の退職
経 済 構 造	■高度経済期	■安定経済期	■経済停滞期	
財 政 構 造	■財政規模の拡大		■財政規模の縮小	■平成の大合併
コミュニティ活動				
主な活動団体	地縁型住民組織		テーマ型住民組織 (地域活動団体、NPO等)	地域自治組織
主な活動内容	自己充実型活動		社会奉仕型活動	問題解決型活動
	親睦的コミュニティ		自治的コミュニティ	
コミュニティ政策				
政 策 主 体	国(旧自治省)主導		地方自治体主導	行政と住民との協働
政 策 内 容	コミュニティ施設整備、コミュニティ計画づくり など		新たな組織化や実践活動への助成、中間支援組織づくり など	地域内分権や住民自治の充実に 向けた支援 など

(筆者が作成)

フト面では住民参加による地域計画づくりが推進され、住民組織による施設の管理運営や、文化・レクリエーションなど自己充実型活動を中心とした自主的活動の展開へとつなげている。

第2期は、高齢化の進展や経済停滞期への移行など社会経済情勢の変化の中で、コミュニティを舞台に誕生した地域福祉や防犯・防災などテーマ型組織による地域づくり活動を促進するため、地方自治体主導のコミュニティ政策が展開されてきた。特に、1995年の阪神・淡路大震災や1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）の制定、2000年の社会福祉法の改正以降、新たな地域づくりの担い手として、地域福祉や防犯・防災、まちづくりなどの分野を中心として、地縁型コミュニティからテーマ型コミュニティ¹⁰⁾への支援に重点が移行している。主なコミュニティ政策としては、新たな活動組織づくりや実践活動への助成などの財政支援措置や、中間支援組織やボランティアセンターなどによる人材育成や情報提供、相談機能の充実を通じて、特定の政策分野における社会奉仕活動が促進されてきた。

第3期は、市町村合併などを契機として、新たな住民自治組織による地域づくり活動を促進するため、地域自治組織との協働による地域内分権や住民自治の充実を目指す新たなコミュニティ政策が求められており、この点については、後ほど詳しく述べることとする。

3. コミュニティ変遷過程の構造的要因

中山間地域のコミュニティでは、人口減少・高齢化の進展、地域経済の衰退、行政による地域づくりの限界、市町村合併の進展など、様々な地域課題に直面しているが、3期にわたるコミュニティ構造の変遷に至った時代的背景や構造的要因を明らかにする。

最初に、コミュニティの内部構造の変化としては、高度成長期から1990年代頃までは、「地域との関わりの薄い人（現役世代）」が増加する一方で、「地域との関わりが強い人（子ども＋高齢者）」が減少するとともに、個人所得も向上しており、コミュニティが提供していた公共サービ

図-7 中山間地域における人口増加率の推移
単位：%

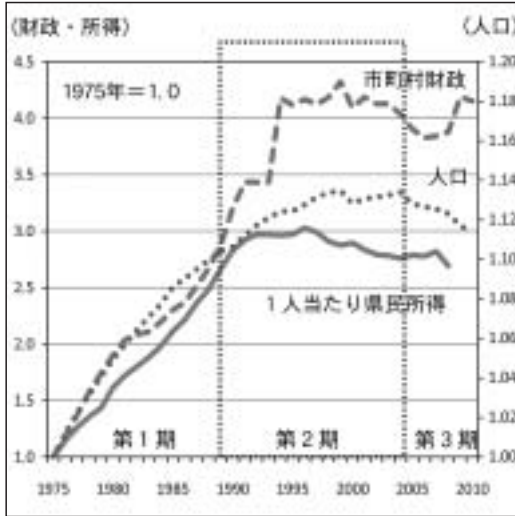


出所：国勢調査（総務省）

スを、個人で購入して解決するなど、コミュニティと人との関係は希薄化する関係にあった。しかし、1990年代をピークとして、「地域との関わりが強い人」が増加し、個人所得が低迷する時代へと転換しており、広井良典氏（2008：51-52）は、こうした状況の変化を踏まえ、「コミュニティがこれからの時代に重要なものとして浮かび上がってくるのは、ある種の必然的な構造変化である。」とも指摘している。さらに、2000年代中頃以降、団塊の世代が大量に退職を迎え、現役世代を退きコミュニティを支える人と、超高齢化に伴うコミュニティによる支えが必要となる人が同時に増加しており、相互の関係がより強化される構造へと転換するなど、人口構造や所得構造というコミュニティ内部の構造変化が、コミュニティ機能の再強化に結びついたと分析される。

次に、コミュニティの外部構造の変化としては、高度経済成長の進展に伴い社会情勢が大きく変化するなかで、行政が公共サービスをより多く引き受ける一方で、自治会・町内会等の地縁型組織が持っていた問題処理機能は大幅に減少し、弱体化してきた。倉沢進氏（2002：42）は、「住民の相互扶助的な活動主体であり、自治的団体であった地縁型組織は、行政水準の向上

図-8 中山間地域における人口、財政、所得の推移



出所：国勢調査（総務省）、市町村民経済計算（岐阜県）、市町村普通会計の決算状況（岐阜県）

過程という歴史的状況の変化の中で、中核的な問題処理活動から段階的に退き、行政への陳情、要望する圧力団体機能と、行政連絡の伝達、清掃美化、募金協力など行政補完機能を遂行するだけになり、行政依存的な性格を持つようになった。」と指摘している。

しかし、右上がりが増大してきた地方自治体の財政規模は、1990年代には横ばい又は減少しており、その内訳も義務的経費の増加により財政構造が硬直化したことに加えて、2000年代中頃に相次いだ市町村合併に伴う行政サービスの希薄化や住民代表度の低下が進展する一方で、地域衰退への危機感やコミュニティによる共助の重要性が再認識され、自治的コミュニティの形成へと発展するなど、行政による公共サービス機能の急激な低下というコミュニティ外部の構造変化が、コミュニティが本来持っていた問題処理機能の回復につながったと分析される。

Ⅳ 中山間地域における新たなコミュニティ政策の展開に向けた動き

本章においては、第3期における課題とされている地域自治組織と行政との具体的な協働体制づくりとして、市内全域にわたる新たなコミュ

ニティ政策を展開している先進自治体の事例を紹介しつつ、その背景や特徴、政策の効果などを整理分析する。

1. 全市にわたる地域自治区制度を活用した協働による地域づくり — 恵那市 —

【背景・沿革】

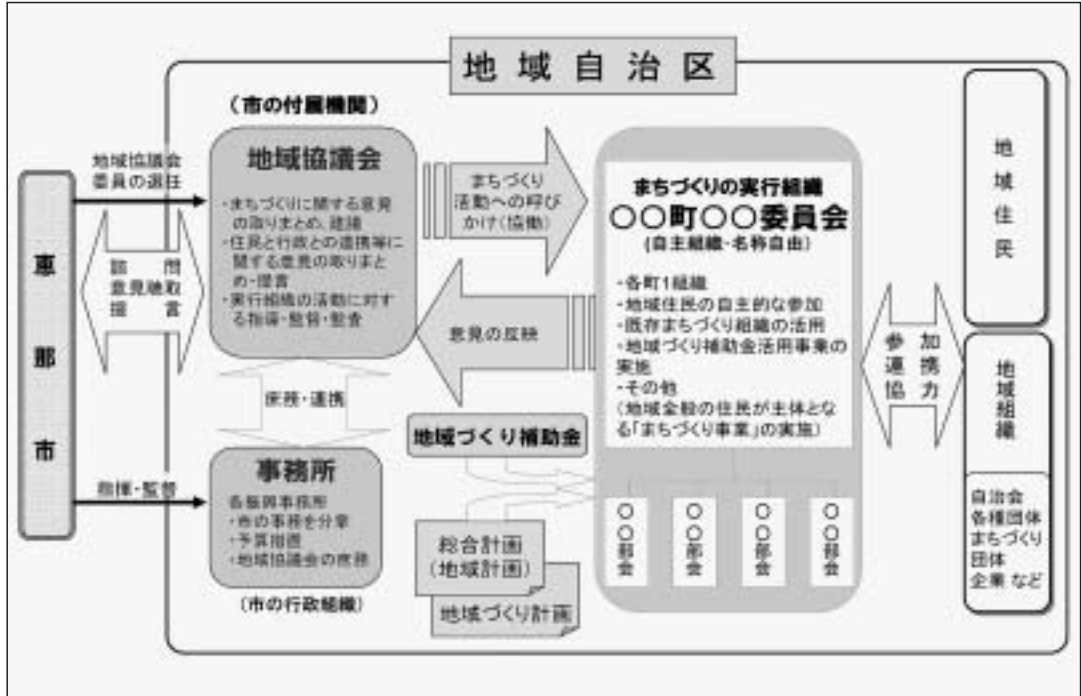
恵那市は、2004年10月に旧恵那市と旧恵那郡南部5町村が合併し、人口約5.6万人の新恵那市が誕生したが、合併に伴う地域住民の不安を解消し、住民自治の充実や住民と行政との協働に向けた新しい仕組みとするため、2005年1月に「恵那市地域自治区条例」を制定し、地方自治法に基づく一般制度として、全国に先駆けて旧町村の区域ごとに6地域自治区を設置した。さらに、2007年4月に旧恵那市の町単位に8地域自治区を設置し、市全域に13地域自治区が誕生している。

1984年から(財)日本大正村のボランティア活動による地域づくり(旧明智町)や、1994年から「武並町まちづくり町民会議」を中心とした生涯学習による地域づくり(旧恵那市武並町)、2003年に認証された全戸加入のNPO法人「まちづくり山岡」による住民自治活動(旧山岡町)など、合併以前から、住民主体の地域づくりが活発であったことや、旧町村の特色ある地域づくりを推進するには、地域内分権や住民自治の仕組みが必要であったことを背景として、13地域自治区にまちづくりを進める「まちづくり実行組織」を設置し、「地域づくり補助金」を制度化して、市全域において住民主体の地域づくりを展開してきている。

【活動の状況及び行政支援体制】

各地域自治区では、地域の意見の取りまとめ役として、各種団体や一般住民から選任された地域協議会と、市の行政事務及び地域協議会の庶務を分掌する振興事務所が設置されるとともに、地域づくりの実行部隊となるまちづくり実行組織も併せて組織され、これらを包括して「地域自治区」とする恵那市独自の制度となっている。

図-9 恵那市の地域自治区



(恵那市資料)

また、特色のある地域自治区の取り組みとして、地域協議会による総合計画地域計画やまちづくり実行組織と連携した地域づくり計画の策定と、地域づくり計画の実現に向けたまちづくり実行組織による地域づくりの推進がある。

各地域の計画づくりとしては、市長から諮問された地域協議会において、多様な住民や地域団体の意見等を踏まえながら、地域課題・地域資源を整理し、目指すべき地域像やその実現に向けた取り組みなどが審議・答申され、これまで2回（前期基本計画、後期基本計画）にわたり、総合計画地域計画が策定されている。また、この地域計画は、「行政で行うこと」や「地域で行うこと」、「協働で行うこと」に分類され、5年間で目指す地域づくりの方向性を示した「地域づくり指針」として位置づけられている。このため、地域主体の取り組みである「地域で行うこと」、「協働で行うこと」の一部については、地域協議会とまちづくり実行組織が連携して、より具体的な取り組み方針を示した「地域づくり計画」を策定している。

次に、この計画に基づく地域主体の活動を促進するため、恵那市においては、地域づくり基金から10年間を目途に総額5億円の地域づくり事業補助金を創設し、均等割・人口割により地域ごとに一定枠を確保しながら、地域づくり活動を支援している。また、地域協議会は、まちづくり実行組織が作成した事業計画を審査・承認するとともに、まちづくり実行組織は地域の歴史や文化、自然、伝統などの特色を活かしたまちづくりや地域課題を解決する活動を展開している。さらに、2006年から地域自治区活動交流会が開催されており、特色ある活動事例の紹介や、多くの地域で抱える課題（例えば、空き家対策や特産品開発、地域輸送サービスなど）を学び、相互に交流しながら、各地域における実践活動の活性化につなげてきている。

こうした地域づくり事業による効果として、当初は、住民意識も低く、まちづくり実行組織の主体性や活動レベルにも温度差があったが、徐々に住民意識も高まり、自治会組織や市民活動団体などとの連携も強化されるなど、地域づ

くり活動が活発化している。また、2008年3月には、持続的可能な地域活動を確保するため、地域協議会から市長に対して、地域づくり補助金の活用期限の延長と、活動で得られた収益を自主財源に充当できる制度要望がなされた結果、補助期限は当初の5年から10年に延長され、自主財源を確保する収益活動も可能となるなど、自律的な課題解決型活動へと発展しつつある。

さらに、恵那市においては、生涯学習のまちづくりを推進するため、「恵那市三学のまちの推進計画」を2010年2月に策定し、岩村藩出身の儒学者佐藤一斎が説いた「三学の精神」を理念に、生涯学習「市民三学運動」に取り組んでおり、13地域に市民三学地域委員会を設置するとともに、地域自治区の地域協議会やまちづくり実行組織、公民館なども連携して、先人などの郷土学習や地域課題の学習など地域塾の運営や、地域自治区の活動支援、地域の生涯学習や公民館活動の充実など地域単位で市民三学運動を展開している。

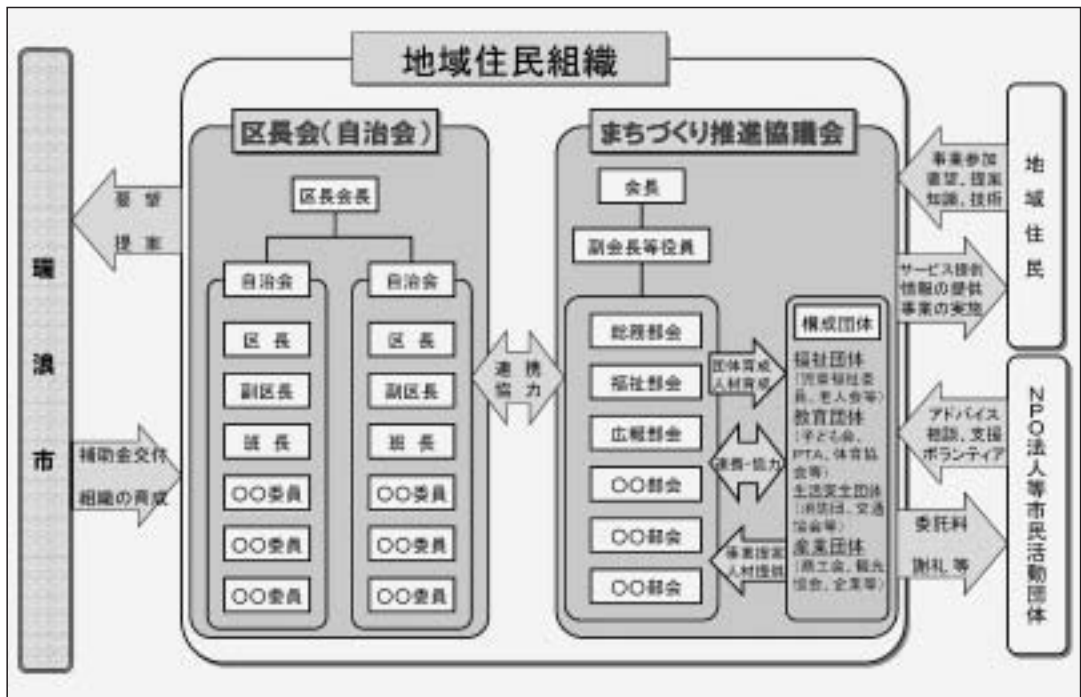
2. まちづくり推進協議会と自治会組織との連携による地域づくり — 瑞浪市 —

【背景・沿革】

東濃西部3市1町を枠組みとする東濃西部合併協議会が、2002年7月に設置され、市町村合併に向けた協議が行われたが、2004年1月の住民投票の結果を受けて、瑞浪市は単独による市政の運営を歩んできている。こうした中で、住民主体のまちづくりを推進していくため、市全域で旧小学校区を単位とした「まちづくり推進協議会（以下、協議会と呼ぶ。）」を発足させるとともに、自治会組織とも連携した地域づくり活動を展開している。

瑞浪市の自治会組織は、古くから集落ごとに単位自治会（区）が設定され、8つの旧小学校区ごとに区長会が編成され、集落と小学校区での活動が行われ、市全域としては8地区の区長会長で構成される連合自治会が組織されていた。しかし、①役員任期が1年間であり、継続的な活動ができない、②既存の年中行事に追われ、新たな活動ができない、③役員構成が高齢化し

図-10 瑞浪市の地域住民組織



(瑞浪市資料)

ている、④新たに参加する住民が減少し、自治会加入率は長期的に低迷していたことなどを背景として、自治会組織によるまちづくり活動が限界にきている一方で、少子高齢化の進展やコミュニティが弱体化し、より良い地域づくりに向けた継続的な活動の必要性が高まる中で、協議会が発足されている。

協議会の設立時期は3期に分かれており、第1期（1980年代中頃）としては、都市化の進展等に伴いコミュニティ活動の活性化を目指すため、国が定めた「コミュニティ推進地区設定要綱（1983年）」に基づき、全国147地区で指定されたコミュニティ推進地区のうち、瑞浪市内では2地区（大湫・陶地区）が指定され、協議会が設立された。また、第2期（1990年後半）としては、阪神・淡路大震災に伴うボランティア意識の高揚やコミュニティ組織の重要性が再認識される中で、1997年に「コミュニティ組織育成基本方針」を策定し、市街地周辺地域の3地区（稲津・釜戸・日吉地区）を重点地区として指定するとともに、「地域コミュニティ活動推進事業補助金」を創設するなど、組織設立及び事業の支援体制を強化し、協議会が設立された。さらに、第3期（2000年中頃）としては、NPO法の制定や地方分権一括法の制定等を踏まえ、2002年に再度、「コミュニティ組織育成基本方針」が見直され、市街地中心部3地区（瑞浪・土岐・日吉地区）を重点地区として、組織化を働きかけた結果、残りの3地区にも協議会が発足し、約20年かかり市内全域で旧小学校区ごとに協議会が発立されることとなった。

【活動の状況及び行政支援体制】

旧小学校区単位で自治会組織と協議会が共存する中で、自治会組織としては、①地区としての各種の意志決定、②地域行事（祭礼や清掃活動、道普請、敬老会等）の実施、③各種行政情報等の伝達、④行政に対する要望の取りまとめなど、行政補完的機能及び圧力団体機能の役割を果たしている。一方、協議会としては、①地域コミュニティ力の向上につなげる活動、②より良い地域づくり活動の展開（自主的活動と各

種団体と連携した活動）、③自立した地域づくり活動、④行政との協働を推進する活動などを展開しており、地域の課題解決に向けた住民主体のまちづくり活動の実行部隊としての役割を果たしている。

瑞浪市においても、協議会活動の自立支援及び市民と行政との協働のまちづくりを推進するため、2008年に夢づくり地域活動支援室を設置し、「まちづくり推進組織の育成及び強化の基本方針」を策定するなど、行政による実施支援体制を強化しており、人的支援として、各地区のコミュニティセンターに協議会及び区長会の事務局担当職員を配置するとともに、協議会からの要請に応じた助言、活動支援を行うとともに、各職員は地区の住民として、また地区支援員として協議会の活動に参加している。

また、各地域で課題となる共通テーマの講演会を開催するとともに、協議会間の情報交流を強化するために、「まちづくり推進協議会連絡会」を組織し、実践活動のノウハウや先進事例を紹介するなど、協議会の人材育成や協議会活動の活性化を図ってきている。

さらに、地域が自ら考え、自ら行うまちづくりの活動支援するため、2008年に「夢づくり地域交付金制度」を創設し、まちづくり推進協議会に対する財政的支援を実施している。この交付金は、従来の各地区におけるコミュニティ活動や、女性・青少年団体活動、イベント開催等の政策テーマ別の事業や補助金、交付金等を統合し、地域内分権の仕組みとして、一定の財源措置の下で、地域課題を自ら選択し、事業を行う仕組みとしている。

交付金制度としては、総額10,000千円（2011年度）と限度とし、各地区の交付限度額は均等割（50%）、人口割（50%）で配分され、対象分野としては防犯・防災、健康・福祉、環境、地域振興など幅広い実践活動を対象とする「通常事業（ソフト事業）」に加えて、総額6,000千円（1事業3,000千円）を限度とし、地域活性化や地域課題の解決に向けて、さらに活動を発展させる「ステップアップ事業（ハード事業も対象）」をメニュー化するなど、より自由度の高い交付

金制度へと拡充している。

また、夢づくり地域交付金事業の実施に当たっては、協議会及び区長会間の情報・連携の強化を図るため、区長会の了解を得る仕組みとして、地区で実施した事業にチェック項目を設けて、評価・審査を行い公表するなど、より多くの住民の理解を高め、より良い実践活動につなげる仕組みとなっている。

こうした夢づくり地域交付金事業による効果としては、協議会による広範囲・多彩な活動が展開されるとともに、地区内における協議会と自治会組織、地域活動団体との連携が強化されてきており、一般住民のまちづくり活動への理解が拡大してきている。

さらに、瑞浪市においては、「指定管理者制度導入に関する方針」に基づき、公の施設の指定管理を推進しているが、地区公民館は、地域住民に利用されている地域型の施設であり、施設のサービス向上と経費の削減に加えて、地域振興の観点から、まちづくり推進協議会による指

定管理者制度が導入されている。2007年度に釜戸公民館に導入されて以降、4地区で協議会による公民館運営がなされており、市民と行政の協働を進めていく中で、モデルケースとして、さらに他地域や他施設への拡大を目指している。

3. 自治会及び公民館を中心とする自立型コミュニティづくり — 郡上市 —

【背景・沿革】

郡上市は、2004年3月に旧郡上郡7町村が新設合併し、人口約4.7万人の郡上市として誕生したが、旧八幡町役場を本庁舎とし、旧7町村の役場庁舎には総合支所として、地域振興事務所が設置された。地域振興事務所では、身近な行政サービスや地域で実施する公共事業及びイベント等が実施されるとともに、事務所長の裁量で執行できる地域予算枠が配分され、旧7町村ごとに地域審議会が設置された。

しかし、2008年度に事務所長が部長級から課長級に格下げされ、2009年度から総合支所方式

図-11 郡上市の自立型コミュニティ



(郡上市資料)

を本庁方式に変更するなど、振興事務所の機能は一旦縮減されたが、2011年3月に策定した総合計画後期基本計画において、旧町村ごとの振興策を盛り込むとともに、地域予算枠を3倍以上に増額し、地域振興推進事業として、各振興事務所に280万円、総額1,960万円のソフト事業を創設するなど、個性ある地域づくりの推進へと方針転換している。

また、同計画において、自治会や地区公民館などが連携し、住民が共有する地域の将来像を描き、その実現に向けて協働する「自立型コミュニティ」の形成を目指すこととしており、各地域に権限と財源を厚くし、住民主体のまちづくり活動を促進するなど、分権型のまちづくりへと変容してきている。

郡上市全体で、自立型コミュニティを目指す背景としては、旧八幡町で取り組まれてきた住民主体のまちづくりの先進事例があり、2002年度から2年間にわたり、自治会や地区公民館などと連携した地域づくり協議会が5地区で設立され、自立型コミュニティとして、地域ビジョンの策定を支援し、地域課題の解決に向けた実践活動につなげている。また、地区公民館においては、生涯学習のまちづくりとして、住民に地域を学習する機会を提供し、住民主体のまちづくり活動につなげる実績を挙げてきている。

こうした先進事例を参考にしながら、2011年3月に策定された「郡上市自治会等市民組織活性化方針」においては、地域の包括組織である自治会等は、地域の課題解決に向けて実行する役割を果たす一方、公民館は地域課題を学習課題として理解を深め、活動を担う人づくりを進めながら、地域の暮らしを支える仕組みの構築を目指すこととしている。

【活動の状況及び行政支援体制】

自治会等による地域づくりとしては、過疎化や高齢化など集落の課題と現状を把握し、課題の解決に向けた取り組みを進めるため、2009年度より「集落総点検・夢ビジョン策定モデル事業」を創設し、自治会や地区会、地域づくり団体等が主体的となり、地域課題の共有や、地域

資源の発掘を実施する「集落総点検」や、地域の将来像や行動計画を描く「夢ビジョン」の策定などを支援している。また、地域内の助け合い、支えあい活動など地域の絆の再生を強化するため、2011年度より「自治会組織等活性化事業（地域の絆再生応援事業）」創設し、自治会等組織内の各種団体との連携強化や、地域課題の解決に向けた実践活動などを支援している。

また、公民館による地域づくりとしては、2009年から郡上市中央公民館を核として、市内7地域公民館（旧町村単位）と概ね小学校区を単位とした地域住民により運営される自治的な地区公民館26館を設置し、新しい公民館体制がスタートしている。新たな公民館の基本的な考え方としては、小学校区を単位として、自治的な公民館活動を基本としながら、地域における課題解決能力や自治力の向上につなげることを目標としており、公民館活動交付金を制度化し、地区ごとの実情に応じて、地域活性化や地域教育力の向上につなげる取り組みを推進している。

さらに、郡上の昔と今を理解し、郷土への愛着や誇りを育て、元気な地域づくりにつなげる「郡上学」を推進しており、歴史や文化、自然、産業などの地域資源を学ぶ「郡上学総合講座」や、市政の現状や住民生活の課題等について理解を深める「郡上ふるさと考現学市民講座」を開催するなど、ふるさと郡上を学ぶ機会を提供しながら、魅力あるふるさとづくりに取り組む人材づくりを推進している。

今後は、住民自治の推進に向けて、今後のコミュニティ活性化や住民自治のあり方などについて検討を行う市民自治推進懇談会を開催し、自治体運営の基本原則や市民の市政への参画の仕組みなどについて定める「(仮称)自治基本条例」の制定を目指している。

V 中山間地域における新たなコミュニティ政策の基本的方向性について

本章では、県内の中山間地域における先進的なコミュニティ政策を十分に踏まえつつ、それらに共通する政策の考え方や今後の課題を整理

し、新たなコミュニティ政策の基本的方向性の提示を試みることにする。

1. 先進的なコミュニティ政策の考え方と今後の課題

前章で紹介したとおり、県内の中山間地域における先進的なコミュニティ政策が展開されており、それらに共通する政策の考え方や今後の課題は次のとおり整理される。

共通する政策としては、第1として、特色ある地域づくりや住民と協働によるまちづくりを推進するため、地域内分権を推進する方針や方向性を明示するとともに、その受け皿として、市内全域にわたる地域自治組織づくりを推進している。恵那市では、地域自治区条例を制定するとともに、短期間で市内全域にわたるまちづくり実行組織を設立している。瑞浪市では、「コミュニティ組織基本方針」の下で、モデルコミュニティとして、住民意識の醸成を図りながら、約20年かかり市内全域でのまちづくり協議会が設立されている。郡上市では「総合計画」において、全市域にわたる分権・分散型政策の方向性を明示し、地区公民館と連携して、自治会等を基本とした自立型コミュニティづくりを推進している。

第2として、行政と協働して、地域自治組織が地域の課題解決に向けて取り組める仕組みづくりとして、権限と財源の一部を地域へ移譲する地域内分権（地域住民への分権及び行政内部の分権）が推進されている。恵那市及び瑞浪市においては、地域づくり活動助成制度が創設され、一定の財源が確保され、自らの責任において、地域づくり活動を展開するなど、行政から地域自治組織への権限移譲が推進されている。一方、郡上市では、住民組織への権限は移譲されていないが、振興事務所長の裁量で執行できる地域予算枠を増額し、各地域で個性ある地域づくりを推進する庁内分権として、振興事務所への権限移譲を拡充し、地域住民と協働した取り組みが推進されている。

第3として、住民と行政、地域住民同士で今後の地域づくりの基本的な方向性を共有するた

めに、目指すべき地域像やその実現に向けた地域及び行政の取り組み方針となる地域計画や地域ビジョンの策定を支援している。恵那市では、地域協議会による総合計画地域計画や、まちづくり実行組織による地域づくり計画が策定されるとともに、郡上市では、総合計画に旧町村ごとの振興策を盛り込む一方で、地域コミュニティにおける将来像や行動計画を描く「夢ビジョン」の策定を支援している。

第4として、地域自治組織による持続的な実践活動につなげるため、経営資源に対する行政の支援体制を確保している。人的支援としては、恵那市と瑞浪市では、事務局職員や地区支援員として、組織内部で活動を支える一方、郡上市では地区公民館が側面的に支援している。また、物的支援としては、3市ともに振興事務所やコミュニティセンター、地区公民館などを活動拠点として提供するとともに、資金的支援として、郡上市においても、地域ビジョンや地域づくり活動を支援している。さらに、情動的支援としては、恵那市及び瑞浪市では、活動交流会や評価・審査会、講演会などを開催し、先進事例の学習や相互交流、外部有識者によるアドバイス等による実践活動の活性化や、会報誌の発行支援や市広報誌への掲載などによる住民参加の促進や認知度の向上につなげてきている。

第5として、地域への愛着や誇りを高め、住民主体の地域づくりや地域を支える人づくりを推進するため、生涯学習政策との融合した新たなコミュニティ政策を展開している。恵那市及び郡上市では、地域資源や地域課題などを学びながら、地域づくりにつなげる生涯学習のまちづくりが推進されるとともに、瑞浪市では、指定管理者として、住民組織による公民館の自主運営を任されるなど、3市ともに公民館が、地域づくり活動の拠点や地域づくり人材の育成機関として、重要な役割を果たしている。

一方で、今後の課題としては、第1として、住民自治の充実を図るためには、自治体運営における地域の意見を反映する仕組み及び行政と地域自治組織との有機的な連携の仕組みが求められている。恵那市では、地域自治区に基づく

地域協議会が、市長の付属機関として、市政運営における地域に関わる重要案件の審議を果たすとともに、行政とまちづくり実行組織の共通した地域づくり指針となる総合計画地域計画の策定・進行管理や、まちづくり実行組織の地域づくり活動の審査・承認など、住民自治の要として、行政とまちづくり実行組織との協働を推進する役割を果たしている。一方、瑞浪市では、自治会組織が行政へ要望する圧力団体機能を有しているが、自治体運営における意見集約機能を保有していない。また、郡上市では、地域審議会が、意見集約機能を担っているが、設置期限は2014年度末までとなっている。さらに、両市ともに、行政と地域自治組織とを有機的に連携させる仕組みは、全くない状況にある。

第2として、地域自治組織の持続的な運営や自立的な発展につなげるため、自主財源を確保する事業やコミュニティビジネスとして収益事業の発展・拡大を支援する政策が求められている。恵那市では、まちづくり実行組織による持続可能な活動につなげるため、地域協議会からの要望を踏まえて、2008年から地域づくり補助金を活用して、収益事業の展開を可能とする制度へと変更している。また、瑞浪市では、夢づくり交付金を活用し、農産物生産や特産品開発などコミュニティビジネスにつながる事業を支援しているが、両市の地域産業政策との連動した取り組みにまでには至っていない状況にある。

2. 新たなコミュニティ政策の基本的方向性

今後求められるコミュニティ政策としては、地域自治組織を限りなく近隣政府¹¹⁾に近づける制度を構築していくことが重要となる。つまり、地域社会における共通課題の共同処理のあり方を住民の生活領域で考え、政策やルールをその場で決定することにより、民主的正当性を確保する仕組みであり、住民による自己決定・自己統治(＝住民自治)を実現し、住民主体の新たな地域づくりを推進する仕組みであり、近隣政府に近づける手法としては、次のとおりとなる。

第1として、地域住民により公共サービスを提供する新たな仕組みとして、市町村内全域に

わたる地域自治組織の設立に向けた支援策が必要となる。また、実践的な活動を展開する地域自治組織について、「近隣性」及び「包括性」などの一定の条件のもとで、市町村長が「住民代表性」を認定する新たなまちづくりの条例¹²⁾を策定し、制度面からも近隣政府を目指していく取り組みが望まれる。

第2として、自治体運営における地域の意見を反映する仕組みとして、地方自治法に基づく地域自治区制度の導入が有効な手段となる。地域自治区制度には、地域における意見集約機能を果たす地域協議会が設置されるとともに、地域協議会に関する業務や地域振興に関する業務を担当する事務所が設置され、地域の声を反映させる常設型の仕組みとなる。

第3として、地域自治組織と行政との有機的な連携を図る仕組みとして、3者(地域協議会、地域自治組織、行政)が持つそれぞれの役割を明確化し、相互連携につなげていくことが重要となる。地域協議会については、地域の意見集約機能以外にも、地域の将来像を示す地域計画を策定する機能や、地域自治組織や行政による協働の取組みを提言する機能、地域づくり活動を審査・承認する機能など、中立的な立場から、行政と地域自治組織との協働の調整機能を果たすことが期待される。また、地域自治組織は、地域課題を解決する実行部隊として、その役割や責務、規約の制定義務などを明確化することが求められるとともに、行政側としても、その役割や責務、協働関係のあり方、活動支援策などを明確化することが求められる。このため、これらの項目を盛り込む新たなまちづくり条例を策定し、機能面において、地域自治組織への事務委託や財源・権限の移譲につなげていくことが求められる。

こうした仕組みが求められる背景としては、行政主導による地域づくりへの限界に伴う新たなセーフティネットの必要性がある。地方自治体においては、今後も厳しい財政状況が見込まれ、限られた経営資源(財源、人員等)の中で、公共サービスを取捨選択していくことが求められ、地域が自治体運営に積極的に関与し、合意

形成を図っていく手法や、地域自らが地域課題に優先順位をつけて、選別的に事業を実施していく手法が求められる。また、住民生活領域における地域のセーフティネットの役割として、共助の仕組みの構築が求められており、まさに地域住民の安全・安心を支える基盤として、期待されることにある。さらに、市町村合併の進展に対応し、旧町村役場が変わる新たな仕組みの必要性がある。合併市町においては、首長の失職や議員数の減少など自治体運営における地域民主主義の低下に対応して、地域における意見集約機能を確保していくことや、合併後の集権統合型政策の展開による行政サービスの希薄化に対応し、地域自らの公共サービスを提供する機能の強化が求められており、地域住民と行政が有機的に連携し、旧役場が変わり、新たな地域づくりの主体となる仕組みとしての役割が期待されることにある。

次に、地域自治組織を近隣政府に近づける制度の構築とともに、コミュニティや地域自治組織を主軸とした仕組みへの構造転換が必要であり、主要な政策としては、以下のとおり整理される、

第1としては、地域自治組織が行政と協働して、地域の課題解決に向けて取り組む仕組みづくりとして、市町村の権限と財源の一部を地域へ移譲する地域内分権を推進する取り組みが求められる。この際に重要なポイントとしては、新たな財源措置を伴う手法ではなく、縦割的なコミュニティへの補助金を統合し、横断的・総合的な地域づくりを推進する交付金制度に改正することが必要となる。補助金は、画一的に補助率が定められ、事業範囲や補助対象経費が限定されるなど問題があるため、使途自由で補助率や事業の限定がない交付金制度を創設し、人口割や均等割などで配分された活動支援金を交付することにより、地域が自ら選択し、個性を活かした継続的な地域づくり活動につなげることが可能となる。

第2としては、地域自治組織は、ヒト、モノ、カネ、情報など経営資源不足になりがちであり、その安定的な継続運営を支援する行政側の支援

体制の確立が必要となる。具体的には、人材不足への対応としては、地域課題の解決に向けた地域づくり活動や地域ビジョンの策定などに対する情報の提供、指導、助言を行うために、地域自治組織の事務局職員や地域づくり推進職員として、地域づくりを支援する職員を配置する方法が有効である。また、情報不足への対応としては、地域自治組織が相互に交流する機会や地域住民に活動事例を紹介する機会を設けるとともに、交付金を活用した事業に対する外部評価を受ける機会を設けることにより、相互交流による先進活動事例の学習や自己研鑽、中立・公平な外部評価によるアドバイスや課題の把握などにつなげることが可能となる。

第3としては、地域自治組織の自主・自立的な活動を促進していくため、公共施設を活動拠点として、広く開放していく取り組みが求められる。また、地域自治組織による地域づくり活動が活発化し、自主運営できる体制に至った段階においては、指定管理者として委託する方法も期待される。特に、合併市町においては、公共施設が余剰化しており、その有効活用や地域づくり活動の活性化の両面から、積極的に開放する方策を検討していく必要がある。しかし、行財政改革の観点から、指定管理者制度を活用して、いきなり公共施設の管理運営を委託し、経費削減という効率性を追求する事例もみられるが、これらの施設は、地域住民の利用に供される施設であり、住民と行政との協働の観点から、施設のサービス向上と地域振興など効果性の追求につなげることに十分に注意する必要がある。

第4としては、地域自治組織による地域づくり活動と市町村全般の政策との融合を図っていくことが必要となる。両者を融合しやすい分野としては、地域への愛着や誇りを高め、地域を支える人づくりを推進する生涯学習政策以外にも、地域の防犯・防災活動などと連携した生活安全政策や、暮らしの安心を支える地域福祉政策、地域の独自性や魅力を高める地域振興政策などがあり、コミュニティや地域自治組織を軸として、市町村全般の政策を融合させていくこ

とが重要となる。さらに、中山間地域において、地域自治組織が経済活動を展開したり、地域内での経済活動を支援する取り組みは、持続的な運営や自立的な発展に向けた重要な要素となっており、農産物生産や特産品開発、そして観光振興など地域産業政策¹³⁾との融合につなげていくことが重要となる。

こうした政策展開が求められる背景としては、人口減少・高齢化の進展に対応した地域社会を支える基盤としての役割である。中山間地域を中心として、人口減少・高齢化の進展に伴い地域社会自体の崩壊も危惧されており、市町村とも連携して、公益的機能を果たしながら、自然環境や歴史文化など多様な地域資源を守り、地域社会を維持・発展させていく取り組みが求められている。また、経済のグローバル化の進展に対応した地域経済と地域社会との密接な関係の強化の必要性がある。持続可能な地域社会を形成していくためには、住民の生活領域において、地域経済との相互連携を深め、地域内循環構造を構築していくことが必要であり、これらを連携させる軸として、コミュニティが期待されている。特に、合併市町においては、本来、個性的な地域の集合体であったにも関わらず、平成の大合併により、画一化され、その個性や魅力が失われつつあり、各地域が、主体的に創意・工夫して、地域課題を解決したり、独自の魅力や個性を高めるなどの地域づくり活動を展開し、相互に刺激しながら、切磋琢磨することが、地域全体の活力につながるという、国と地方との関係を見直す地方分権改革の議論にも通じる考え方が存在するためである。

おわりに

最近、県内の中山間地域における合併2市において、任期満了に伴う市長選挙があり、いずれも中心部の大型箱物建設が大きな争点とされ、反対派の新人が推進派の現職を破るという選挙結果が続いた。選挙結果に至る背景には、複雑な要因が絡み合っていたようであるが、民意が下した判断により、合併特例債を活用したハー

ド事業から地域住民の声を反映するソフト事業へ、また集権・統合型から分権・分散型の地域づくりへと転換しつつある。

このことは、住民側で地域自治組織づくりや地域づくり活動が活発化しつつある一方で、行政側も地域住民の声やその動きを把握し、それに対応した政策を展開すべきとの民意の結果であるとも推察でき、中山間地域を抱える合併市町における今後の地域づくりに大きな影響を与えることが想定される。

住民自治の充実や地域内分権の推進に向けて、瑞浪市のように住民意識の向上や合意形成を十分に図りながら、時間をかけて体制づくりを推進する方法が、本来のあるべき姿と考えられる。しかし、恵那市のように、住民側の活発化な動きに対応し、平成の大合併を契機として、市内全域に地域内分権の仕組みを短期間に構築したが、様々な課題に対応し、柔軟に制度を見直しながら、推進する方法もある。後者の手法は、形式的、一律的との批判的な考え方もあるが、住民側の熱意や努力に加えて、行政側の積極的な支援策の両輪により、着実な成果につながりつつある。

また、こうした取り組みには、相当な手間や時間がかかるものであり、住民側の熱意や行政側の体力が十分にある間に、できるだけ早めに勇気を持って、第一歩を踏み出すことが重要であり、県内の中山間地域における先進自治体に追従して、多くの自治体も、同様に歩み始める姿が見られることを期待したいと考える。

最後に、今回の事例検証や詳細分析を実施するにあたり、関係市町村職員や活動団体の皆様にも多大なご協力をいただき、ここに深く感謝とお礼を申し上げる。

【注】

- 1) 「農林統計に用いる地域区分」である都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域のこと。(県内42市町村のうち、19市町村が該当。)
- 2) 広大な面積を持つ合併市町としては、高山市2,178km²、郡上市1,030km²、下呂市851km²、揖斐川町804km²、飛騨市792km²、中津川市676km²、恵那市504km²、関市473km²などがあるが、いずれも中山間地域に分類されている。
- 3) 長野大学教授大野晃氏が1991年に提唱した概念であり、65歳以上の人口が50%を超える場合、共同体機能が急速に衰え、地域社会が消滅に向かう集落を「限界集落」と定義し、55歳以上の人口比率が50%を超える場合、10年後に限界集落となる集落を「準限界集落」と定義している。ここでは、集落ではなく、旧市町村別を単位とする地域に置き換え、65歳以上及び55歳以上の人口比率が50%を超える地域と定義している。
- 4) 県内の中山間地域を代表する高山都市圏、下呂都市圏、郡上都市圏、中津川都市圏を合わせた地域で集計している。
- 5) 2010年度普通交通税の算定結果(岐阜県)によると、合併算定替による加算額としては、高山市は37億円(普通会計歳入決算額(2010年度)551億円)、中津川市31億円(＃422億円)、郡上市は29億円(＃313億円)、恵那市は26億円(＃308億円)、関市は20億円(＃398億円)、下呂市は19億円(＃233億円)となっており、将来的に財政規模が5～10%程度減少することとなる。
- 6) 財政状況や定員数などを同じような条件にある自治体同士で比較できるようにするため、総務省により、全国の市町村を人口と産業構造を基準に類型化されたグループに属する自治体のこと。
- 7) 地域自治組織として、地方自治法や合併特例法に基づく地域協議会を指す場合もある。
- 8) 東京大学名誉教授大森彌氏は、「集権統合型」とは、行政運営における財源と職員を本庁に集中させ、住民サービスも地域差をなくし、等しく行うような体制を整備するタイプであり、「分権分散型」とは、旧市町村単位のままとまり、地域の歴史と事情などを尊重し、本庁の役割を限定的に考え、総合支所を配置し、事務事業の遂行に必要な財源と職員を配分するタイプと定義している。
- 9) 詳細については、ぎふ・コミュニティ研究会『ぎふ・コミュニティ研究報告書』岐阜県、1991年、鈴木誠他『地域のコミュニティ活性化に向けた県民協働状況調査報告書』岐阜県、2005年を参照。
- 10) 日本都市センターの報告書(2002年)では、コミュニティ組織の類型は、地区別地縁型コミュニティ(町内会、自治会等地縁組織)、属性別地縁型コミュニティ(老人クラブ、女性会、PTAなど地域組織)、テーマ型コミュニティ(まちづくり協議会、地域福祉団体などテーマ別自治組織)、アソシエーション(NPO、ボランティア団体など市民活動団体)に分類している。

- 11) 日本都市センターの報告書(2003年)では、「近隣政府とは、地方自治法上の『地方自治体』に限らないが、住民組織を無条件に指すものではなく、ある一定地域を基盤として活動する『近隣性』があり、当該地域におけるあらゆる課題に対応した活動を行う『包括性』を備え、法律又は条例に基づき、『住民代表性』を付与された組織または機関を指すもの」と定義している。
- 12) 三重県名張市の「名張市地域づくり組織条例」(2009年)や、愛知県大口町の「大口町まちづくり基本条例」(2006年)では、地域住民組織の位置付けや、財源と権限の移譲を明記した条例を制定している。
- 13) 地域産業の振興と地域づくりを融合した先進事例として、別府八湯温泉泊覧会(＝オンパク)があり、地域それぞれの特性(温泉、自然環境、町並み、人材など)を活かした多彩なプログラムの提供を通じて、地域全体で、地産地消・地場産業育成型の健康・集客・交流サービス産業の成長を目指した取り組みを実践している。

【参考文献】

- * 西村茂他『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、2011年
- * 岡田知弘『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年
- * 徳久恭子「削減の時代における都市内分権の可能性」『都市内分権で地域住民がまちをつくる』(財)静岡総合研究機構、2010年
- * 名和田是彦「大規模自治体時代のコミュニティの仕組みと役割」『地域コミュニティが未来を開く』(財)静岡総合研究機構、2009年
- * 岐阜県地域社会再生研究会『県民協働による自立した地域づくり～合併後の新たな自治制度の提案～』、2004年
- * 横道清孝『日本における最近のコミュニティ政策』自治体国際化協会、2009年
- * 新しいコミュニティのあり方に関する研究会『新しいコミュニティのあり方に関する研究報告書』総務省、2009年
- * 倉沢 進『コミュニティ論』(財)放送大学教育振興会、2002年
- * 堀 智考「中山間地域における自立的コミュニティの形成に向けた一考察」『地域経済 第26号』岐阜経済大学、2007年
- * 総務省『「平成の合併」について』、2010年
- * 大森 彌「地域自治組織の導入による地域分権型社会の構築」『月刊地域づくり』(財)地域活性化センター、2004年
- * 広井良典「「コミュニティの中心」とコミュニティ政策」『公共研究 第5巻第3号』千葉大学、2008年
- * ぎふ・コミュニティ研究会『ぎふ・コミュニティ研究報告書』岐阜県、1991年
- * 鈴木 誠他『コミュニティ活性化に向けた県民協働状況調査報告書』岐阜県、2005年

- * (財)日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府 ―多様で主体的なコミュニティの形成をめざして―』、2004年
- * (財)日本都市センター『近隣政府の制度設計 ―法律改正・条例制定に係る主な検討項目―』、2003年
- * (財)日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』、2002年