

地域自治とアソシエーションの再編
——愛知県一宮市における「地域づくり協議会」の事例研究——
The Association for Community Organization in Ichinomiya city, Aichi Prefecture

キーワード:『地域自治』『地域自治区』『助成金の統合』『参加と協働』『アソシエーション』

高木 俊之

TAKAGI, Toshiyuki

(東海大学教養学部人間環境学科社会環境課程准教授)

1. 研究の目的

愛知県一宮市では、2008年5月から市の要綱に基づき「地域づくり協議会」が設立されてきている。この「地域づくり協議会」は、2006年に行われた谷一夫氏の市長選挙マニフェストに取り入れられたことを端緒としている。市長に当選した谷一夫氏によると、それは行政の縦割りの弊害をなくし「地域のことは地域で決める」ことを目的に、行政と関連する地域団体が行っている事業の補助金等を一括交付金として地域づくり協議会に渡し、その使い道について従来の枠組みを離れ、それぞれの地域で最も有効な使い方を自由に議論することが、地域に根付いた活動を育てていくスタートラインになることであるという(谷,2013:3)。本研究は、地方自治法に基づく「地域自治区」に比べてあまり研究されていない要綱に基づく「地域自治」の実態を調査することを第一の目的とする。

その中で重要なことは、予算の使い道を地域で考えるという「助成金の統合」によって、行政関連のアソシエーションが「地域づくり協議会」に再編されたことで、予算配分の協議組織が形成されたことである。そのことが、名和田是彦のいう(名和田,2009a:9)、公共的意思決定に「参加」するのに加えて、公共サービスの提供を行政とともに行う「協働」に向かう地域自治の流れの中でいかなる意味を持つか最後に考えることにしたい。

2. 研究の背景

2.1 地域自治の定義と総務省による推進

まず地域自治とは、一言でいって「コミュニティの制度化」(名和田,2009a:7)の取り組みのことである。具体的には、「新しい地域組織を制度的に位置づける」(乾亨,2017:50)ことになる。こうした地域組織の形成が、以下に述べるように徐々に推進されてきている。

まず、2016年12月22日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)(4)-(イ)-②」には「住民の活動組織(地域運営組織)の形成数:3,000団体を目指す」ことが明記され、翌2017改訂版では、その目標数が5,000団体に増加している。

こうした動きは地方分権一括法が2000年4月1日に施行されてから強まったと考えら

れる。名和田是彦が述べるように「地域自治組織」という用語は、2003年11月の第27次地方制度調査会答申に用いられ、「地域自治区」制度につながった（名和田,2017:90）。その後、「地域協働体」という言葉も使われるようになり（新しいコミュニティのあり方に関する研究会編,2009:34）、続いて「地域運営組織」という地域住民組織のあり方が総務省によって研究されてきている（名和田,2017:89）。

このように、総務省などによって地域住民組織の制度化が推進され、実際に新潟県上越市などで、「地域自治区」が設けられた。その現状について簡単に述べる。

2.2 地域自治区と地域自治の現状

地域自治に早くから取り組んだ上越市の地域自治区は、選挙で無報酬の地域協議会の委員を選び、それと連携する総合事務所を設置していることで知られる。その他に、地域自治区制度を設けた自治体は、総務省 HP によると 2018 年 4 月 1 日現在、地域審議会 31 団体、地域自治区（一般制度）14 団体、地域自治区（合併特例）11 団体と掲載されている¹⁾。

「平成の大合併」から時間が経過したため、合併特例法に基づく地域自治区と地域審議会には既に少数になってきている。すると一般制度による地域自治区は、上越市の他は、秋田県大仙市、長野県の飯田市、伊那市、岐阜県の恵那市、愛知県の豊田市、新城市、宮崎県宮崎市など 14 団体に過ぎない。すると地域自治区を設置したのは、日本全国 1,700 余りの自治体の 1 % にも満たないわけである。

ところが実際には、もっとさまざまな形で、制度的な地域自治の導入は確実に進んでいる。図 1 に示した日本都市センターの調査は、その対象が市および特別区に限定されるが、それによると 2015 年の段階ですでに 60% 近くの自治体で、「協議会型住民自治組織」が設置されていることがわかる²⁾。

次に表 1 は、その法的性格を分類したものである。それによると、地方自治法に基づく地域自治区より多く見られるのは、議会の可決を経た条例に基づく住民自治組織と、議会は通過していないが規則・要綱に基づく

住民自治組織である。本研究で、要綱にもとづいた一宮市の取り組みについて調査することにしたのは、このことが理由である。

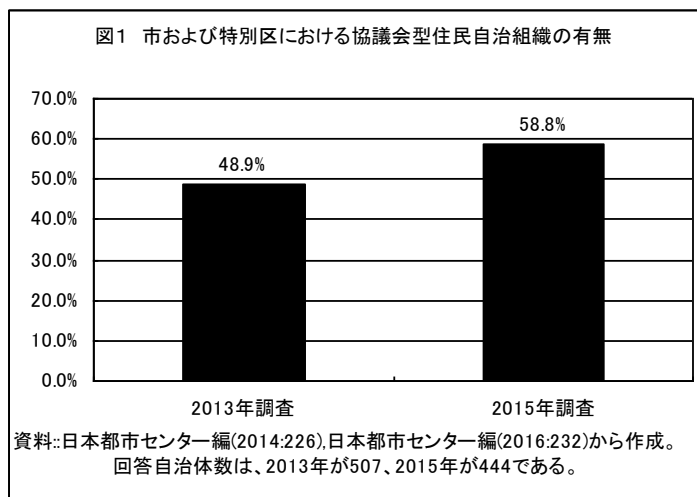


表1 協議会型住民自治組織の法的性格(2015年調査、複数回答)

		回答数	割合
1	地方自治法第202条の4に基づく地域自治区の地域協議会	8	3.1%
2	合併特例法第23条に基づく地域自治区の地域協議会	6	2.3%
3	地方自治法第252条に基づく20第6項に基づく区地域協議会	2	0.8%
4	条例に基づく協議会型住民自治組織	54	20.7%
5	規則や要綱に基づく協議会型住民自治組織	59	22.6%
6	総合計画等に位置づけられている協議会型住民自治組織	40	15.3%
7	予算措置で位置づけられている協議会型住民自治組織	40	15.3%
8	そのほか、自主的に設立されている協議会型住民自治組織	91	34.9%

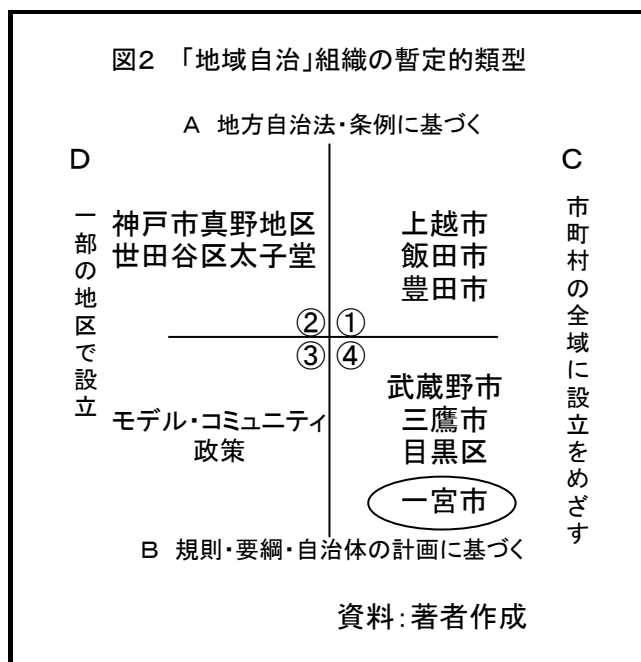
資料:日本都市センター編(2016:232)から引用、回答自治体は261

※地方自治法第202条は市町村、第252条は指定都市を対象としている。

2.3 「地域自治」組織の暫定的類型

「地域自治」を担う組織のあり方を調査するにあたって、図2に見られるようにA:「地方自治法・条例」—B:「規則・要綱・自治体の計画」とC:「市町村の全域」—D:「一部の地区」という、2本の軸を設定し、暫定的に4つの類型を考え、今後の研究によって発展を考えたい。

第一の類型として、地方自治法に基づき上越市は、2005年1月に13の旧町村の区域に一斉に地域自治区を設置した。また2009年10月には合併前上越市の区域に15の地域自治区が同時に設置されている。地方自治法に基づいた条例による取り組みは、その後、議会の多数決を経て予算が執行されるために、一部の住民だけのために便宜を図るものではないはずである。そのためこれは、その適用に時期と地域、両方の公平性が求められる厳格性の高いパターンであるとも考えられる。飯田市や豊田市の例も同様である。



第二の類型として、研究の蓄積が豊富な神戸市長田区真野地区があげられる。1980年に認定された「真野地区まちづくり推進会」は、建築物の用途の制限や、壁面等の位置の制限など都市計画に関わる地区計画を策定しようとするエリアの住民が構成して、まちづくり条例に基づく「まちづくり協定」を締結している³⁾。このような地区計画に関わる協議会は、市街化区域に設立されるものであって、農業振興地域（農振地域）に設立をめざすものではない。世田谷区太子堂地区のまちづくり協議会（梅津政之輔,2015）も同様である。

市街化区域という明確な基準がある場合は、このように一部の地域に適用される条例というパターンもありうる。

第三の類型として、1970 年代～80 年代に自治省の要綱や県の要綱によってモデル地区を定めて、そこにコミュニティ組織を立ち上げた自治体があげられる（中田實,2002;山崎編,2014）。これは、要綱に基づき一部の地域のみで実施というパターンであるが、そもそもモデル地区としての実施なので、本来一部の地域のみで実施されて、継続されるとは限らない。

第四の類型は、自治体の長期計画、基本計画や総合計画、あるいは自治体の規則や要綱に基づき市内や区内全域に地域自治のための組織の設立を目指すものである。1970 年代に端を発する武蔵野市のコミュニティ・センターを軸としたコミュニティづくり（土屋正忠,1984:91-92）、三鷹市のコミュニティ・センターと「住民協議会」（大石田久宗,2012:95）、目黒区の「住区住民会議」（広原盛明,2011:426）といった自治体のコミュニティ政策のほとんどがこれにあてはまる。本研究で扱う一宮市の「地域づくり協議会」も類型としてはこのパターンにあたる。しかし、先にふれた 2000 年の地域分権一括法施行後の取り組みが、上に示したかつてのコミュニティ政策の現状や帰結を再検討して構想されたものであるかどうかは現在のところ断言し得ない。いわば「周回遅れ」の結果として同じ類型に落ち着いたとも考えられる。その意味で、自治体の要綱に基づき市内全域に地域自治組織の設立を目指す一宮市の「地域づくり協議会」の取り組みは、現在研究する意義が大いにあると考える。そこで、以下詳しく述べていくことにする。

3. 一宮市における「地域づくり協議会」の取り組み

3.1 一宮市の概要

愛知県一宮市は、その市西域を木曽川に接して濃尾平野の中央に位置している。市内には東名・名神高速道路だけでなく、太平洋側と日本海側をつなぐ東海北陸自動車道も通っている。毛織物を中心とした総合テキスタイルの産地となっており、その出荷額は全国一である。なお一宮市の基礎データは、住民基本台帳人口 380,071 人、財政力指数 0.84、昼夜間人口比率 86.38%、高齢化率は 25.48%である（東洋経済新報編集部編,2018:1051）。

これまで、一宮市は繊維と電機の二度の産業構造の転換をしている。尾西機業の「ガチャ万」景気は遙か昔日のことになった。2009 年には、「ソニー・ショック」と呼ばれる業務用モニターや液晶テレビ用基板を生産するソニー一宮テックの生産停止で、一宮市の電気機械器具製造業（電機）の製造品出荷額が激減した（杉本,2009:50-51）。さらに一宮市今伊勢町に立地している日本毛織（ニッケ）の一宮事業所は、紡績、原糸、反染め、検査の機能を岐阜や印南の工場に移管した（『朝日新聞』2015 年 4 月 4 日朝刊）。

そうしたこともあって、一宮市の財政力指数は愛知県内同規模自治体の豊橋市や岡崎市と比べてやや低いと感じる。しかし、名古屋駅から東海道本線の快速で 11 分という地の利

を生かして 38 万人の人口を維持し、リニアインパクトを見越して近年は中心市街地のマンション人口が増加傾向にあるという⁴⁾。

3.2 一宮市の「地域づくり協議会」

(1) 一宮市における「連区」の形成

一宮市の「地域づくり協議会」の理解には、「連区」⁵⁾という行政区の形成に関わって市町村合併の歴史をまず繙かなければならないと考える。

一宮市は、表 2 に見られるように 1921 年の市制施行後、三次にわたる合併によって市域を拡大してきている。その動きは太平洋戦争前から始まっていた。『一宮市史』によると、一宮市と周辺町村は尾西機業の発展もあり、合併して行財政面の利便性を高めることを期待するようになっていたという。いくつかの合併案が検討されたが、1940 年に地方税制度の改正によって町村税の戸数割が廃止され、税の不一致が解消されたため、8 月 1 日に葉栗村、9 月 20 日には西成村との合併が成立した（宮田,1977:688-689）。

その後、1955 年の「昭和の大合併」には丹陽町、浅井町、北方村、今伊勢町、奥町、萩原町、千秋村が順次、一宮市に編入合併した。地理的に近接していながら、その際に合併しなかった尾西市と木曽川町も 2005 年の「平成の大合併」に対等合併して現在の一宮市の

表2 一宮町制、一宮市制と市町村合併

	合併年月日	合併市町村
	明治維新後	一宮村になったが藩政期の16組(杉戸、禰宜町、大門、中町、伝馬町、中之町、下町、松降、神明津、石野、須ヶ崎、印田、両郷寺、東小島、西小島、牛野)が継続
	1889年10月	一色村を合併して一宮町制施行、組を区として17区となる
	1921年9月1日	一宮町が一宮市に市制施行
第一次	1940年8月1日	葉栗村を合併
	1940年9月20日	西成村を合併
第二次	1955年1月1日	丹陽村、浅井町
	1955年4月1日	北方村、大和町、今伊勢町(開明地区を除く)、奥町、萩原町を合併
	1955年4月7日	千秋村を合併
第三次	2005年4月1日	尾西市、木曽川町を合併

資料：飯田(1924:26-27)、一宮市市民健康部市民課編(2017:38)から作成

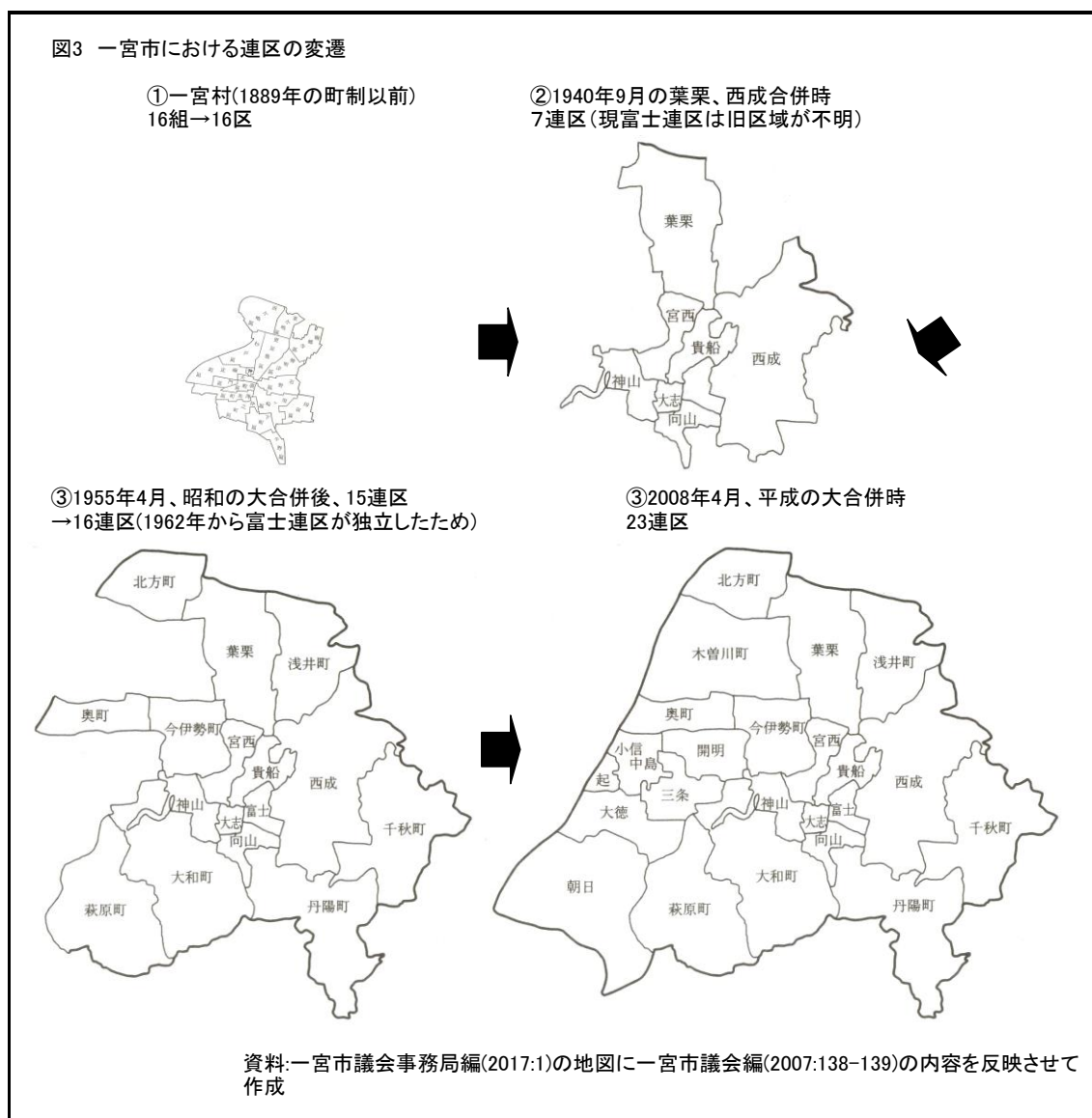
市域が形成された。

市域の拡大は、図 3 に示されたとおりであるが、そこには一宮市においては 1962 年に新設された富士連区を除き、合併前の市町村の区域が「連区」という行政区として残っていることが示されている。現在、それは 23 連区ある。それは「本庁」とよばれる旧一宮町以来の市内中心部では、小学校区と一致している。しかし「昭和の大合併」を行った町村は当時の中学校区と一致していたと考えられるが、その後中学校が増設されたため、現在の中学校区と連区は一致していない⁶⁾。

この点について企画部地域ふれあい課M氏も、連区に関して「昔からの地縁のエリアに対して使っている言葉で、学区はたまたま付随しているだけです」⁷⁾と述べている。この

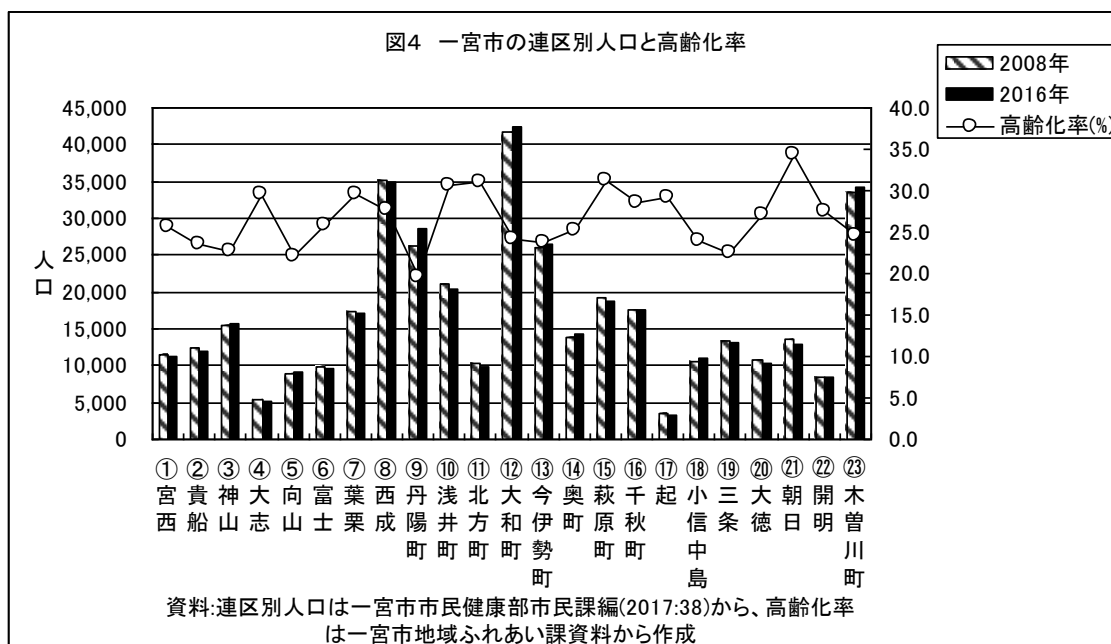
ように一宮市の連区には、小学校区と「昭和の大合併」時の中学校区が混在しており、その定義にやや曖昧としたところがある。

しかし次に述べる「地域づくり協議会」は連区を単位に設置されている。合併前からの住民にとっては旧町村の単位はわかりやすく、かつなじみ深いものであると考えられる。それに加えて、昭和に合併した連区には出張所が、平成に合併した連区には庁舎が公民館の機能を持って維持され続けている。そこが「地域づくり協議会」の拠点として活用されていることが連区との関連で重要なことである。



また、次の図4に示したように、連区によって人口や高齢化率は大きく異なっている。大まかには市街化調整区域の面積が占める割合が多い連区で高齢化率が高い。逆に近年、宅地開発された丹陽町連区では人口も増加して、高齢化率も19.6%と低い。「地域づくり協議会」の具体例として後述する浅井連区は人口も減少している上に高齢化率も30%を超えている。それに対して木曽川町連区は人口がまだ増加しており、高齢化率も24.6%である。

このような事情は、「地域づくり協議会」のあり方や予算編成にも関連してきている。



(2) 「地域づくり協議会」の設立

冒頭に述べた谷一夫氏が市長に当選後、2008年4月に施行された要綱に基づき、まずモデル地区として西成に「西成連区地域づくり協議会」が2008年5月に設立された。この地域づくり協議会は、期日を定めて同時に市内全域に設立するのではなく、説明会を開いて住民の機運が高まってから設立されている。そのため、設立には説明会から1～2年、場合によっては3年かかっている連区もある⁸⁾。

その後、市長の政策として在任中に熱心に取り組まれた結果として、毎年設立が進み、ほぼ市内全域に設立された。市長は、2014年度までに全ての連区で設立することを目指して熱心に広報に務めたが2015年2月の選挙には立候補せず、現市長に交替した。10年が経過した2018年3月現在、表3に示したように市内23連区中22連区に設立されて、一宮市の総合計画にも位置づけられている(一宮市企画部企画政策課,2018:89)。

その活動場所は、表3に示されたように行政の出張所、公民館、生涯学習センター、旧庁舎のいずれかに設置されている。

ここまでの小結として、この取り組みは、行政の内部規則である要綱に基づくという意味で、「要綱行政」との批判もあるかもしれないが、メリットとして①首長のリーダーシップによって導入することができること。②もとより地域自治の取り組みであるため、行政の指示した日程で設立するのではなく、それぞれの地区の住民の機運が高まるのを待って、時間をかけて徐々に設立していくことが許されるということがあげられる。

表3 地域づくり協議会の開設状況

連区名	市町村合併	開設年月日	協議会名(22連区、設置順)	広報連絡先
1 西成	昭和の合併	2008年5月2日	西成連区地域づくり協議会	A 出張所内
2 向山	本庁(旧市)	2009年12月13日	向山連区地域づくり協議会	B 公民館内
3 北方町	昭和の合併	2009年12月21日	北方町連区地域づくり協議会	A 出張所内
4 開明	旧尾西市	2010年12月13日	開明連区地域づくり協議会	B 公民館内
5 萩原町	昭和の合併	2010年12月14日	萩原町連区地域づくり協議会	A 出張所内
6 小信中島	旧尾西市	2010年12月15日	小信中島連区地域づくり協議会	B 公民館内
7 千秋町	昭和の合併	2010年12月16日	千秋町連区地域づくり協議会	A 出張所内
8 奥町	昭和の合併	2010年12月18日	奥町連区地域づくり協議会	A 出張所内
9 今伊勢町	昭和の合併	2011年12月15日	今伊勢町連区地域づくり協議会	A 出張所内
10 浅井町	昭和の合併	2012年12月13日	浅井町連区地域づくり協議会	A 出張所内
11 葉栗	昭和の合併	2012年12月17日	葉栗連区地域づくり協議会	A 出張所内
12 起	旧尾西市	2012年12月17日	起連区地域づくり協議会	C 生涯学習センター
13 貴船	本庁(旧市)	2012年12月18日	貴船連区地域づくり協議会	B 公民館内
14 朝日	旧尾西市	2012年12月20日	朝日連区地域づくり協議会	C 生涯学習センター
15 木曽川	旧木曽川町	2013年12月5日	木曽川町連区地域づくり協議会	C 庁舎内
16 大徳	旧尾西市	2013年12月16日	大徳連区地域づくり協議会	B 公民館内
17 宮西	本庁(旧市)	2013年12月17日	宮西連区地域づくり協議会	B 公民館内
18 神山	本庁(旧市)	2014年11月29日	神山連区地域づくり協議会	B 公民館内
19 大和町	昭和の合併	2014年12月18日	大和町連区地域づくり協議会	A 出張所内
20 富士	本庁(旧市)	2014年12月19日	富士連区地域づくり協議会	B 公民館内
21 三条	旧尾西市	2015年12月21日	三条連区地域づくり協議会	C 生涯学習センター
22 大志	本庁(旧市)	2016年12月14日	大志連区地域づくり協議会	B 公民館内
23 丹陽町	昭和の合併		未設置	

資料:開設年月日は、一宮市HP「各連区の地域づくり協議会情報」

(<http://www.city.ichinomiya.aichi.jp/kurashi/chiiki/1000295/1010240/index.html>)から引用、「連絡先」は一宮市企画部広報課(2017)『一宮公共施設案内「市民の広場2017」』と各協議会の広報から作成

(3) 構成団体と交付金

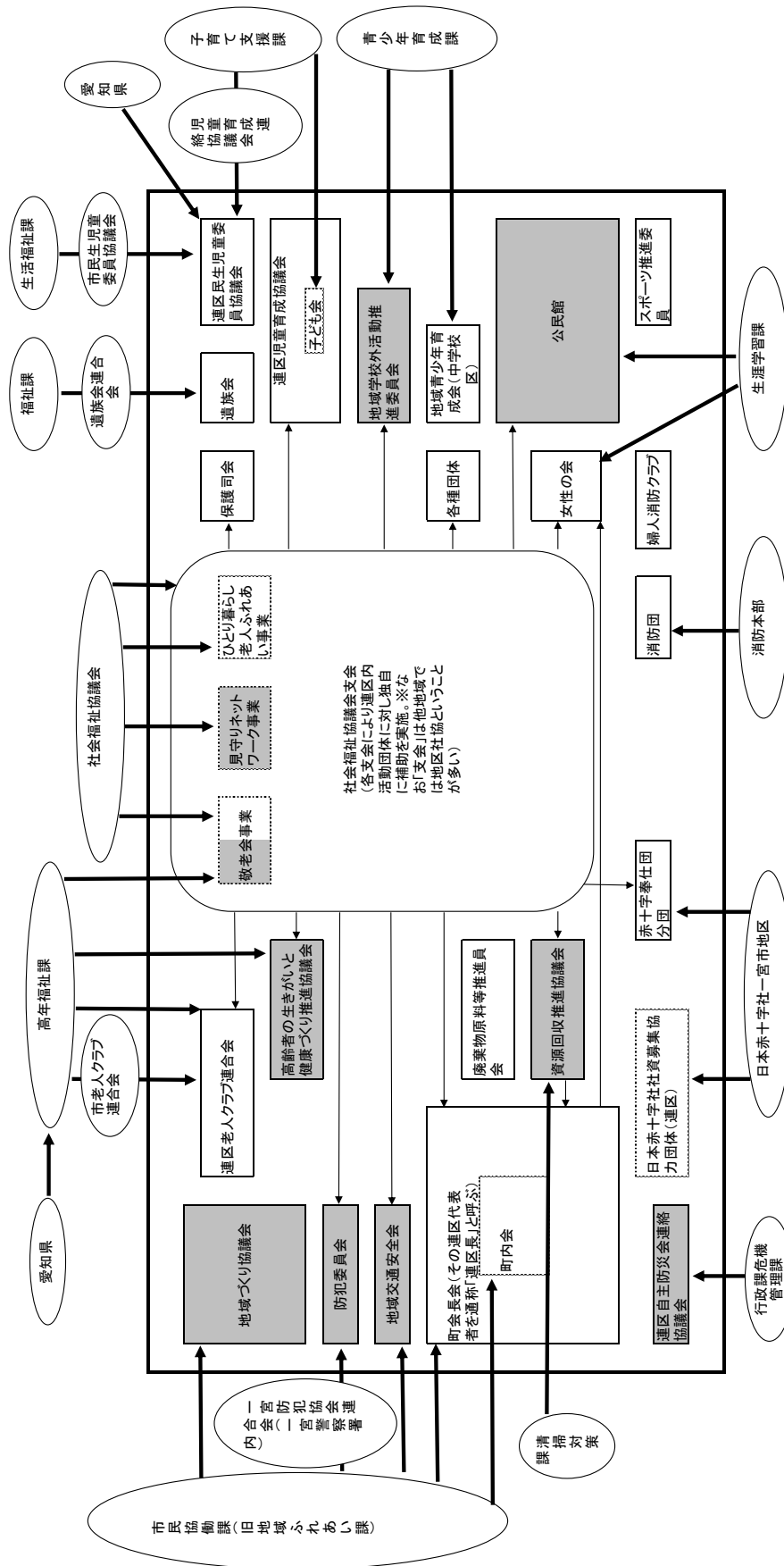
a) 具体的変化として最も大きいことは、図5に示された各連区における23の既存団体の中で、一宮市の単独の助成事業を受けていて、会の運営だけではなく何か目的を持った事業を行っている8つの団体(①地域交通安全会、②防犯委員会、③公民館、④地域学校外活動推進委員会、⑤高齢者の生きがいと健康づくり推進協議会、⑥資源回収推進協議会、⑦社会福祉協議会支会[敬老会事業の半分、見守りネットワーク事業を含む]、⑧自主防災会連絡協議会)への交付金が「名寄せ」されて、一括して「地域づくり協議会」が受け取るようになったことである。そして、地域の実情に応じたまちづくりのために話し合ってその使い道を考えるようになった。一宮市全体では22連区に対して1億1千万円程度を交付している⁹⁾。

これらの8つの団体は、行政に協力して地域内で交通安全、防犯、社会教育、学校との協力、地域福祉、環境問題、高齢者福祉、防災といった活動の目的を持った集団、すなわちアソシエーションである。それらが図6のように再編されて、交付金の使い道を協議して決めていくことは、地域自治の第一歩であると考ええる。

また地域づくり協議会は、この8団体だけで構成しているのではなく、後述する地域の各種団体と協力して実際の活動を行っている。

b) 図5に示された行政と地域団体との関係は、「昭和の大合併」の頃以後にそれぞれが

図5-1 宮市連区内で行政と関連する各種団体(灰色に塗られている団体が、地域づくり協議会関係団体)



資料：一宮市企画部地域ふれあい課提供資料を加工して作成

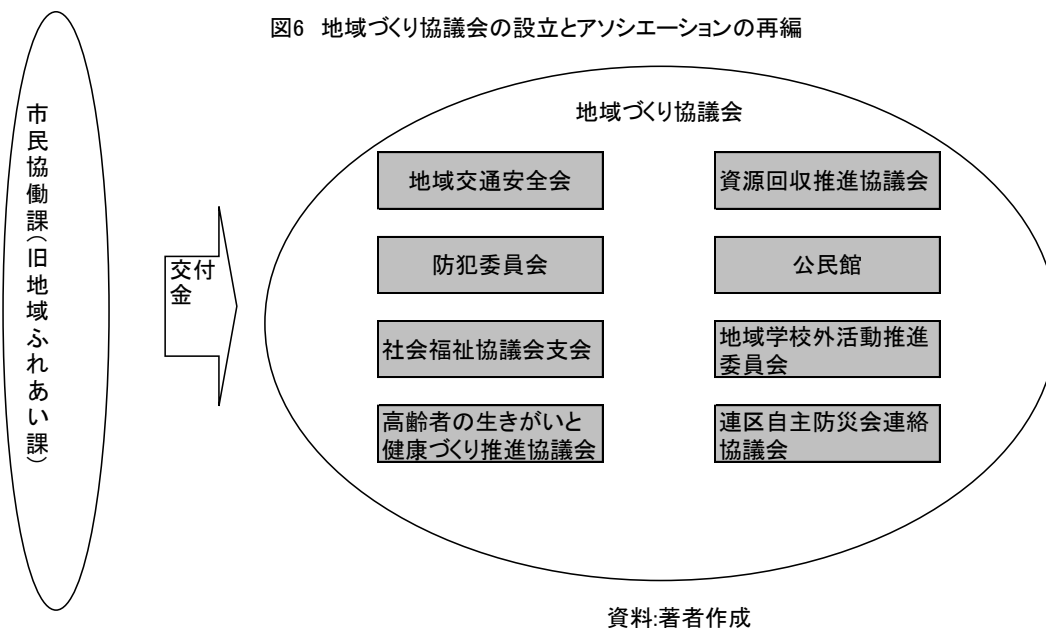


表4 地域づくり協議会を構成する団体の活動内容

団体名	活動概要
①地域交通安全会	交通安全決起大会や街頭監視などの交通安全活動を推進している。
②防犯委員会	地域安全や防犯活動を推進している。
③公民館	公民館を管理し、公民館の自主事業を実施している。
④地域学校外活動推進委員会	学校休業日となる土・日曜日等を開催する児童・生徒の学校外活動を推進している。
⑤高齢者の生きがいと健康づくり推進協議会	高齢者が各分野で、その豊かな経験や知識・技能を生かし、健康かつ生きがいを持って充実した生活を送っていただくことを目的とした目的とした事業を推進している。
⑥資源回収推進協議会	地域におけるリサイクル活動を推進している。
⑦連区自主防災会連絡協議会	自主防災会を組織している。
⑧社会福祉協議会支会	社会福祉に関する自主事業活動を実施している。住民からの会費で運営し、各種団体に活動費の補助をしているところが多い。

資料：一宮市企画部地域ふれあい課提供資料から一部を抜粋

行政の各部署と縦割りで結びついてきた。それが「地域づくり協議会」の設立により、その実施はもとの団体が行うが、交付金は「地域づくり協議会」に一括されるようになった。

そこに広報事業や事務費などが必要となるから、「名寄せ」した交付金に加えて、「上積み」した特別交付金（均等割 10 万円＋人口割）があわせて市から交付されていることになる。人口がそれほど多くない連区の場合、それが 100 万円以下と考えられるから、一宮市全体の「地域づくり協議会」設立にあたって増加した事業費の総額は、新規事業で地域自治のための組織を立ち上げることに比べて安上がりといえなくはない。

言い換えれば、地域づくり協議会は、予算編成を通して活動のコーディネートを行うようになったのである。これは予算配分の協議組織が形成された理解することができる。このことは委員を選挙で選ぶという地域自治には及ばないが、予算配分に関する地域自治の取り組みであると評価することができる。

c) 地域づくり協議会は、既存の団体を集めただけではない新たな団体であるから、創発的な部会として広報部会が新設されている。その機能として特に全戸配布の広報誌を協議会のメンバー自らが作成と印刷を行っていることから、その重要性がわかる。

d) また、一宮市における社会福祉協議会支会というものは、他の市町村では社会福祉協議会の下に置かれている「地区社協」のことである。一宮市では、その「支会」の活動が以前から熱心に行われている（谷鉦一,1967）。企画部地域ふれあい課M氏も「そのフロシキが連区に広がった大きなフロシキになったのが『地域づくり協議会』である」¹⁰⁾ といっている。

4. 地域づくり協議会の具体例

4.1 予算

次に「地域づくり協議会」への交付金の一例として、まず表 5 ①に浅井連区の予算をあげる。このように予算の配分を、行政ではなく地域づくり協議会が行っている。それによると、浅井連区という一つの「地域づくり協議会」に年間の総額約 600 万円が交付されるわけであるから、その額は決して少なくない。そして、4つの部会に分けられた8団体へは約 540 万円が交付されている。その中でも敬老会事業に予算の半分を占める 51.4%の予算が用いられていることがわかる。2番目に予算の配分が多いのは、14.8%があてられている公民館事業である。3番目に高いのは、高齢者の生きがいと健康づくり推進事業の 12.6%であるから、浅井連区は1と3を合計して高齢者に関連する予算が約 64%を占めていることが分かる。

次に表 5 ②に示した木曽川町連区は、そもそも部会の編成が浅井連区とは異なっている。

その社会福祉協議会支会の行う敬老会の予算は約 38.5%にすぎない。それに対して公民館事業の予算は 19.2%となっている。高齢者の生きがいと健康づくり推進協議会の予算を合計しても、高齢者が主な対象となる事業の予算は 46.3%であるから、浅井連区とは異なった予算配分を行っていることが明らかである。先の図 4 に示した連区ごとの高齢化率の違いがここに影響していると考ええる。

このように予算の配分について、地域づくり協議会で話し合えば、その連区で重要になっていることに予算を多く配分することが可能になったのである¹¹⁾。こうしたことは、「地域づくり協議会」設立以前は、市役所の各部署から縦割りに交付されていたと考えられることから、先に述べたように地域自治の進展の一つである。

表5① 浅井町地域づくり協議会の歳出予算案（平成30年度）

		単位：円	予算	割合
会務費（事務・会議・予備費）			300,000	5.0%
部会名	事業			
地域振興部会	①交通安全推進事業	188,083		3.1%
	②地域防犯活動推進事業	75,497		1.2%
	③防災訓練及び防災事業	97,000		1.6%
	④資源回収推進事業	92,166		1.5%
福祉健康部会	⑤見守りネットワーク推進事業	36,472		0.6%
	⑥敬老会事業	3,115,446		51.4%
	⑦高齢者の生きがいと健康づくり推進事業	760,189		12.6%
学習運動部会	⑧公民館事業	893,370		14.8%
健全育成部会	⑨学校外活動推進事業	155,862		2.6%
企画広報部会	⑩広報事業	341,915		5.6%
合計		6,056,000		

資料：浅井町地域づくり協議会の資料から作成

表5② 木曽川町連区地域づくり協議会の歳出予算案（平成30年度）

		単位：円	予算	割合
会務費（事務・会議・講習会・調査・備品購入）			812,000	5.9%
部会名				
安全安心部会	①交通安全会	696,000		5.1%
	②防犯委員会	356,000		2.6%
	③資源回収推進協議会	230,000		1.7%
	④自主防災会連絡協議会	280,000		2.1%
	⑤着衣水泳講習事業	200,000		1.5%
活気部会	⑥高齢者の生きがいと健康づくり推進協議会	1,069,000		7.8%
	⑦学校外活動推進委員会	253,000		1.9%
	⑧公民館	2,622,000		19.2%
	⑨健康づくり推進員連絡会	962,000		7.0%
思いやり部会	⑩社会福祉協議会支会（見守り）	102,000		0.7%
	⑪社会福祉協議会支会（敬老会）	5,263,000		38.5%
広報部会		486,000		3.6%
予備費		324,000		2.4%
合計		13,655,000		

資料：『木曽川町連区地域づくり協議会だより』第32号（2018年5月）から作成

4.2 構成メンバーと会長

さきに「地域づくり協議会」は地域自治のために既存のアソシエーションの再編成が行われた意味もあると述べたが、その構成メンバーを検討してみることにする。同じく浅井連区を例に考える。

表6 浅井町の各種団体と各部会関係表(2018年3月現在)

団体名(29団体)		地域振興部会	福祉健康部会	学習運動部会	健全育成部会	企画広報部会
1	一宮市社会福祉協議会浅井支会	●	●	●	●	
2	浅井連区町会長会	○5	○1	○1	○1	○5
3	浅井町連区民生児童委員協議会		○2			
4	浅井公民館			○2	○1	○1
5	浅井町長寿会	○1	○1	○1		
6	浅井町連区児童育成協議会				○1	○1
7	高齢者の生きがいと健康づくり推進協議会浅井支部		●			
8	浅井連区交通安全会	●				
9	浅井町連区防犯委員会	●				
10	浅井町資源回収推進協議会	●				
11	浅井連区学校外活動推進委員会	●		●	●	
12	浅井中学校区青少年健全育成会				●	
13	浅井4校学校運営協議会	○1	○1	○1	○1	
14	一宮ソーシャルクラブ	○1			○1	
15	浅井町保護司会		○1			
16	人権擁護委員		○1			
17	浅井町連区遺族会		○1			
18	一宮市消防団浅井分団	○1				
19	一宮市赤十字奉仕団浅井分団	○1				
20	スポーツ推進委員			○1		
21	浅井町ソフトボール同好会			○1		
22	浅井剣友会			○1		
23	一宮市AV技術者の会浅井支部					○1
24	浅井町グラウンド・ゴルフクラブ		○1	○1		
25	浅井町ゲートボール同好会		○1	○1		
26	連区内小中学校	○1	○1	○1	○1	
27	連区内小中学校PTA				○2	
28	児童厚生員				○1	
29	一宮市地域包括支援センターアウン		○1			
		11名	12名	11名	9名	8名

資料:一宮市企画部地域ふれあい課提供資料

注:○の後の数字は人数、●印は町内会長が兼務している。

さらに事務局は出張所が担当している。

表6は「各種団体と各部会関係表」として、一宮市企画部地域ふれあい課が作成しているものである。それによると、「地域づくり協議会」のメンバーは、浅井連区内で活動している29団体に対して、五つの部会の部会員として、それぞれ何名を選任してほしいということとが予め割り当てられた形で決められているのである。バラバラな個人が団体を構成するのではなく、既存の団体のメンバーが再構成されているのである。こうした地域団体を通じて協議会のメンバーを決める方法は、きわめて狭い地域で行われている一種の「コ

ーポラティズム」とも考えられる。

特に、町会長会には 13 名もの依頼がされている。さらに●印は、実際には町会長が行っているから、重複した人物であることを意味している。

企画部地域ふれあい課M氏によると、この「地域づくり協議会」の会長に、町会長会の代表を意味する「連区長」が兼任することは控えてもらっているが、前・連区長は地域の事情を良く知っていることから、「地域づくり協議会」の会長に就任することは多いという¹²⁾。

これらのことから、「地域づくり協議会」は、その設立においては行政関連のアソシエーションを再編したということができるが、そのメンバーにおいては既存の団体が出身母体となっているし、地縁団体である町内会の長が重要メンバーであることが確かである。アソシエーションを再編したが、その根底にはコミュニティの人間関係が融合している状態である。

以上のように「地域づくり協議会」は、その範囲としては必ずしも小・中学校の学区とは一致していないが、見守り活動などに関して学校との関係は必ずある。活動場所として公民館が用いられている。役員として町内会長は欠かせない役割を持っている。また支会と呼ばれる社会福祉協議会の地区社協とも密接である。すなわち、学校、社会教育、町内会、地域福祉の要素が入り込んでいるのが「地域づくり協議会」なのである。

5. 結論

以上に述べてきたように、一宮市の「地域づくり協議会」の設立は、合併前の旧町村域が「連区」として生きていることを活用して、それを単位に行政に関連するアソシエーションを再編しただけでなく、予算配分の協議組織を形成したものであると理解することができる。これは上越市のように地域協議会の委員を公募公選で選ぶ地域自治には及ばないが、「地域づくり協議会」という予算配分を住民が協議する場ができたということでは、地域自治の一步であると評価することができる。

最後に、その組織設立の方法について整理することにする。本研究の冒頭で、名和田是彦のいうように地域自治の流れは、公共的意思決定に「参加」するのに加えて、公共サービスの提供を行政とともに行う「協働」に向かってきていると述べた(名和田,2009a:9)。地域自治の目指すものが「参加」に加えて「協働」となるならば、図7に示したように、その担い手となる組織を形成する方法を考察することが重要になってくる。

その点について宗野隆俊の研究によると、上越市における地域自治区の場合、合併前の町村を意味する「13 区」では、「住民組織」が新たに設立されている。それは、合併前の各町村の区域の世帯ないし住民を構成員とする NPO 法人ないし任意団体である(宗野,2013:28)。すると、上越市の地域自治区は、公募公選によって委員が選ばれる地域協議会が設立されただけでなく、その土台である地域自治区ごとに「住民組織」も設立されて

いるわけである。上越市の資料によると、その「住民組織」は、自主事業に加えて市からの委託事業も実施するようになってきている（上越市編,2007:268）。このような住民組織を「13区」のすべてに設立したのは、市町村合併を梃子にした上越市ならではのことである。

名和田是彦が指摘するように、自治体の区域をくまなく区分するという制度を立ち上げるということは、高いハードルである（名和田,2009b:29）。しかも、「住民組織」を期日を定めて同時

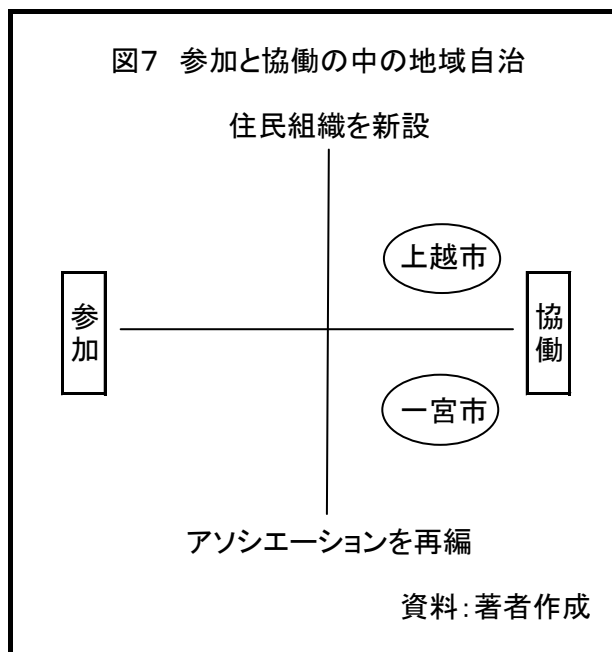
期に設立した上越市の取り組みを、他の自治体も同じように実行することはかなりの困難が伴うと考えられる。

先に述べた、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の目標数から、今後その取り組み方に温度差のある自治体も「地域運営組織」として「まちづくり協議会」「地域づくり協議会」を設立していくことが考えられる。その際に、図7に整理したように最も望ましいのは上越市のように地方自治法に基づき、自治体をくまなく覆う組織を新規に立ち上げることであると考える。しかし、市町村議会の多数決を得なくても導入でき、行政関連のアソシエーションを再編しつつ、徐々に自治体全域に設立を目指すことのできる一宮市の「地域づくり協議会」のあり方は、曖昧さを内包する日本の地域社会における地域組織を設立する方法であると考えられる。一宮市の「地域づくり協議会」の事例は、わが国の地方自治体にとって上越市の例とは別の意味で参考に成り得ると結論づける。

【謝辞】

本研究は、2018年7月7日（土）に開催された第11回東海社会学会大会報告（於：名古屋学院大学名古屋キャンパス）にて報告した「地域自治とアソシエーションの再編——愛知県一宮市における『地域づくり協議会』の取り組み」の内容を、助成金の統合によって予算配分のための協議組織が形成されたことを重視して加筆・再構成したものである。

この研究をまとめるにあたって、長時間のインタビューにこたえていただいたM氏をはじめ、学会報告レジメを読んでいただいた一宮市企画部市民協働課（旧・地域ふれあい課）の皆様感謝を申上げる。さらに匿名査読者のコメントのおかげで論文の焦点が定まり、かつてのコミュニティ政策についても言及することができた。重ねて感謝を申し上げる。



[注]

- 1) 総務省 HP「全国の設定状況」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>)
- 2) 総務省地域力創造グループ地域振興室の調査によると、地域運営組織が「ある」と回答した市町村は、1,718 市町村中の 609 市町村で 35.4%である。地域別にみると東海地方の 51%が「ある」と回答している（総務省地域力創造グループ地域振興室編,2017:123）。
- 3) 「神戸市まちづくり協定」(<http://www.city.kobe.lg.jp/life/town/create/conclusion/index.html>)
- 4) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる(2018 年 3 月 26 日)。なお地域ふれあい課は 2018 年 4 月 1 日から「市民協働課」に名称が変更された。
- 5) 連区については、『一宮市議会定例会会議録』に当時の企画部長である一色謙治氏の答弁が採録されている。それによると、連区制の生い立ちは戦争当時に戻るもので、現在の規則に基づくものではなく、町内会・部落会が大政翼賛会の傘下に組み込まれた 1943 年 12 月の一宮市町内会設置規定を制定した流れをくむものであるという。当時の組織は上から連合町内会、町内会、隣組という組織ができており、連区という表現もその当時から用いられていた。連区のエリアは小学校区と一致していた。終戦を迎え、大政翼賛会的色彩は一掃され、町内会が民主的な自治運営組織となっていくと同時に、連区も単に町内会を束ねる組織として機能するようになっていった（一宮市議会編,2007:138-139）。
- 6) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる（2018 年 3 月 26 日）。
- 7) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる（2018 年 3 月 26 日）。
- 8) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる（2018 年 3 月 26 日）。
- 9) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる（2018 年 3 月 26 日）。
- 10) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる（2018 年 3 月 26 日）。
- 11) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる（2018 年 3 月 26 日）。ただし、同M氏によると、例えば防犯などに「一点豪華主義」にすることは可能だが、現実的にそれを行っている連区はまだないとのことである
- 12) 一宮市企画部地域ふれあい課M氏へのインタビューによる（2018 年 3 月 26 日）。

[文献リスト]

- 新しいコミュニティのあり方に関する研究会編,2009,『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』新しいコミュニティのあり方に関する研究会.
- 広原盛明,2011,『日本型コミュニティ政策——東京・横浜・武蔵野の経験』晃洋書房.
- 一宮市議会編,2007,『平成 19 年一宮市議会 9 月定例会会議録』一宮市議会.
- 一宮市議会事務局編,2017,『市政概要（平成 29 年度版）』一宮市議会事務局.
- 一宮市市民健康部市民課編,2017,『一宮市の人口動態（2016 年版）』一宮市.
- 一宮市企画部企画政策課,2018,『第 7 次一宮市総合計画 前期基本計画』一宮市.
- 飯田吉之助,1924,『一宮市史（巻之下）』一宮新聞社.

- 乾亨,2017,「地域住民組織は必要か・未来はあるか」『都市問題』vol.108(2017年10月号):49-66.
- 上越市編,2007,『共生都市上越 合併の記録』上越市.
- 宮田和明,1977,「市制施行後の一宮」一宮市編『新編一宮市史(本文編・下)』一宮市:669-724.
- 宗野隆俊,2013,「上越市における地域自治の動向」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:22-42.
- 中田實,2002,「コミュニティ政策再考——課題と展望」『愛知学泉大学コミュニティ政策学部紀要』5:1-15.
- 名和田是彦,2009a,「現代コミュニティ制度論の視角」名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社:1-14.
- 名和田是彦,2009b,「近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型」名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社:15-43.
- 名和田是彦,2017,「『地域運営組織』『地域自治組織』と地域代表性」『都市問題』vol.108(2017年10月号):89-96.
- 日本都市センター編,2014,『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり——全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から』日本都市センター.
- 日本都市センター編,2016,『都市内分権の未来を創る——全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察』日本都市センター.
- 大石田久宗,2012,「三鷹のコミュニティ・センターと住民協議会」大野圭野編『わが町はいかにして先進自治体となったか——交響する地域自治と生活保障』日本経済評論社 91-128.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室編,2017,『地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書』総務省地域力創造グループ地域振興室.
- 杉本りうこ,2009,「一宮の生産停止は序章か 中部に走る『ソニーショック』—知られざる『電子城下町』」『週刊東洋経済』第6202号(2009年5月20日):50-52.
- 谷一夫,2013,「地域づくり協議会の設立を進めています」『広報一宮』No.24(2013年3月):3.
- 谷鉦一,1967,「住民が語り住民がうごく活動を——支会制度生かした一宮市社協」『月刊福祉』50(9):40-46.
- 地域自治組織のあり方に関する研究会編,2017,『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』地域自治組織のあり方に関する研究会.
- 東洋経済新報編集部編,2018,『都市データパック(2018年版)』東洋経済新報社.
- 土屋正忠,1984,『武蔵野 草の根からの行革』東洋経済新報社.
- 山崎仁朗編,2014,『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂.
- 梅津政之輔,2015,『暮らしがあるからまちなのだ!——太子堂・住民参加のまちづくり』学芸出版社.