

広域合併後の地域経営の変動と地域住民組織の役割

—— 広島県三次市君田町の事例 ——

永 井 彰

1 問題の所在

われわれは、この小論において、広島県三次市君田町（旧双三郡君田村）を事例とし、「平成の大合併」が地域社会の運営や経営に与えた影響を、広域合併に周辺部として組み込まれた側の視点から検証することにした¹⁾。そのさい、本稿では、地域住民組織の役割にとくに注目したい。「平成の大合併」と呼ばれる、自治体合併の推進期からすでに10年以上が経過した。合併推進期においては、各地で合併の賛否をめぐって激しい議論がたたかわされた。地域社会が反対と賛成で二分されるようなところもあった。2004年3月末時点では、3122あった市町村の数が、2006年3月末には1821にまで減少した。この激変の渦中においては、そもそも合併と自立のどちらがふさわしいのかという是非論に関心が向きがちであった。それから10年という時間が経過することで、自治体合併が当該地域社会に与えた影響について、多面的な議論が可能になった。また変化が具体的な現象としてあらわれてきているので、事実にもとづいた検証ができるようになった。自治体合併についての社会学の主要な問題関心の一つに、広域合併にその自治体の周辺部として巻き込まれた側がどのような影響を受けたのかという論点がある（高野 2009、今野 2015、永井 2015）。この小論も、同様の論点に関心を向けている。

われわれは、自治体合併をめぐる問題を行政機構の変化としてだけではなく、地域経営の変容としてとらえている。われわれは、地域社会の経営や運営を地域社会にかかわるさまざまな団体や組織（アクター）の協働として理解している。ここでいうアクターの例としては、①行政機関（役場）、②社会福祉協議会、商工会、観光協会などの公共的な役割を果たす各種の団体・組織、③地域住民自治組織（自治会、町内会など）や地域住民組織（老人会、婦人会など）、④地域づくりNPO、⑤地域社会に積極的に関与する民間企業や地場企業、などを想定している。地場企業はそもそも事業体なので、当該地域社会に立地するだけでは、地域経営のアクターとはいえないが、企業によっては、地元地域社会に軸足を置き、地域づくりに意識的にかかわるケースがある。そうしたばあいは、地域経営のアクターとみなして差し支えないであろう。地域経営をさまざまなアクターの協働としてとらえかえすと、地域経営には、さまざまなパターンがありうることが分かる。ただし、地方のありふれた町や村を想定すると、一つのパターンに収斂する。それについては、行政機関主導型とでも名づけられうる。つまり、役場が地域経営の司令塔として機能しており、当該地域社会での存在感が強い。ほかにアクターがあるにしても、影響力は限定的であり、それらのアクターは、役場との連携のなかでアクターとして作動する。自治体合併は、この

文脈のもとでとらえられなければならない。つまり、役場が自治体合併によって支所となり、地域経営の司令塔としての位置を失うことになるが、そのときに、地域経営はどのように変化することになるのか、という問いである。

「平成の大合併」期に多くの自治体でみられたのが、公私協働という論点のもとで、行政と住民の役割分担を再検討するということであり、それまで役場がおこなってきた業務の一部を地域住民自治組織に肩代わりさせようとするのであった。ただ、ここでも地域住民自治組織とはどのようなものであったのかということに、あらためて目を向ける必要がある。都市部については別様の考察が必要だが、農村地域社会を想定すると、もともと地域住民自治組織の役割は、主として集落を基礎単位とし、その範囲での自治をおこなうことであった。場所によっては、その連合会的な組織はあるとしても、その連合会的な組織が自律的なアクターとして作動しているわけではなかった。というのも、この連合体の範囲は、自治体の範囲と重なっていたことが多く、この範囲の自治は、役場が担ってきたからである。つまり、この範囲の自治は、地域住民自治組織の持ち分ではなかった。広域合併により、もとの自治体の範囲には、支所が配置されるが、多くのばあい、この支所は行政機関の出先的な機能しか有さない。そのため、旧の自治体の範囲の自治を誰かが担う必要が生じる。この役割が地域住民自治組織に期待されることになる。しかし、この範囲の自治を地域住民がおこなった経験はない。だから、この範囲の経営や運営を地域住民みずからがおこなうというのは、地域社会にとって大きな変化であり、ある種の社会的実験でもあったのである。

ここで、暫定的に本論文での用語の定義をおこなっておきたい。まず地域住民組織とは、地域住民によって構成される各種の組織を総称する言葉として用いたい。この言葉は、地域住民自治組織には限定しない。これにたいして、地域住民自治組織とは、地域住民によって構成される自治組織のことをいう。これには、二種類のものが含まれる。それは、まず第一に、町内会、自治会のような基礎的な自治組織であり、第二には、より広い範囲における自治組織であり、たとえば自治会連合会のような、基礎的自治組織を束ねる自治組織である。後者のばあい、その範囲の単位は、学区（小学校区、中学校区）、公民館区、旧自治体の範囲などが想定される。地域社会には、地域住民自治組織以外の各種の団体が活動している。たとえば、地区社会福祉協議会（地区社協）では、地域福祉の推進という目的のために地域住民が活動しており、地区社協それじたいは、地域住民組織であっても、地域住民自治組織ではない。ただし、地域社会内で活動する各種の地域住民組織を束ねて、地域住民自治組織に組み込み、包括的な地域住民自治組織を構築するという事例もありうる。これは、地域住民自治組織と考えられる²⁾。

五九

この論考では、広島県三次市君田町を事例として取り上げる³⁾。三次市は、もとの三次市を含む1市4町3村の枠組みで2004年4月1日に新設された。われわれは、三次市君田町をめぐる合併前後の変化について、すでに論じたことがある（永井 2008）。そこでは、君田温泉森の泉と呼ばれる温泉施設を中核とした、特色ある地域づくりで知られた村が、自治体合併を契機としてどのような変化を遂げたのかという点について、さまざまなアクターの変化を確認し、地域経営の変容

という視点で検証した。本論文では、主としてその後の変化について検討したい。つまり、合併以降の状況を、地域経営の変容という視点で検証するのだが、そのさい地域住民自治組織を中心とする地域住民組織の動きを主題的に検討する。このようなアプローチをとった理由は、一つには、市役所支所の規模縮小など、地域住民組織がより活発に動かざるをえない状況がみられたからであるが、もう一つには、地域住民自治組織が組織化されて10年以上が経過し、活動がともかくも定着し、君田町の地域経営に不可欠の存在になっているからである⁴⁾。

2 対象地の概況

広島県三次市は、広島県の北部に位置し、面積は778.14平方キロである⁵⁾。市域の広さは、庄原市、広島市に次ぎ、広島県内で第3位となっている。市の中央を東西に中国縦貫自動車道が横切り、市の東部を南北に中国横断自動車道尾道松江線が走っている。尾道松江線は、2015年3月22日に全線開通した。現在の三次市は、2004年4月1日に、三次市、双三郡君田村、布野村、作木村、吉舎町、三良坂町、三和町および甲奴郡甲奴町の1市4町3村による対等合併によって新設された。三次市の人口は、53,615人（2015年国勢調査による）であり、高齢化率は34.8%に達している（表1）。三次市は、1970年以降人口の微減が続いていたのだが、2000年以降、人口減少率が高くなっている。ただし合併前の旧三次市の人口についてみると、1995年までは微増であった。つまり、この時点までは、周辺部の人口減を中心部が吸収するという形になっていた。しかし、それ以降は、旧三次市のエリアも、人口減少に転じた。つまり三次市全体が人口減少するという新たな局面に入ったことになる。そして2000年以降は、旧三次市を含めて、市域全体で人口減少が激しくなっていることが分かる。

君田町は、三次市の北東部に位置し、面積は85.87平方キロであり、東西約6キロ、南北約16キロといった南北に細長い形状をとっている。尾道松江線の口和インターチェンジ（庄原市口和町）が、2013年3月30日に開業したことにより、高速道路を利用した自動車でのアクセスが便利になった。このインターチェンジそのものは、庄原市に位置するが、すぐ西側が君田町であり、三次市君田支所のある君田町の中心部まで、口和インターチェンジから自動車ですぐ7分程度である。合併前の双三郡君田村は、1889年の市町村制施行にともない、石原、泉吉田、西入君、東入君、櫃田、藤兼、茂田の七つの村が合併して発足した。その後は、自治体合併を経験することなく、2004年の閉村を迎えることになる。君田町の人口は、1985年から2000年まではほぼ横ばい状態だったが、その後は大幅な人口減少となっている。

君田町には、地域おこしの役割を担う施設として、君田村の時代に設置された君田温泉森の泉がある。君田温泉森の泉は、日帰り入浴施設、宿泊施設、レストラン、喫茶店、農産物直売所などを備えた複合型の観光施設であり、道の駅に指定されている。1996年に経営母体の株式会社君田21が第三セクターの形をとって設立された。君田温泉森の泉は、1997年10月21日に開業し、その翌日に「ふおレスト君田」として道の駅に登録された。君田温泉森の泉の存在によって、君田の名は、広く知られることになった。現在では、三次市を代表する観光地の一つになっている。

表1 三次市および君田村における人口構成の変化

年次	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
君田村 (三次市君田町)	2,034 463 (22.8) 193 (9.5)	2,003 576 (28.8) 250 (12.5)	2,063 698 (33.8) 305 (14.8)	2,000 723 (36.2) 353 (17.7)	1,836 692 (37.7) 429 (23.4)	1,666 648 (38.9) 433 (26.0)	1,560 632 (40.5) 379 (24.3)
(旧) 三次市	38,968 6,312 (16.2) 2,688 (6.9)	39,465 7,174 (18.2) 3,120 (7.9)	39,844 8,558 (21.5) 3,876 (9.7)	39,503 9,522 (24.1) 4,598 (11.6)	38,923 9,997 (25.7) 5,451 (14.0)	38,013 10,400 (27.4) 6,100 (16.0)	36,894 11,354 (30.8) 6,333 (17.2)
(新) 三次市	64,009 12,096 (18.9) 5,190 (8.1)	63,596 13,770 (21.7) 5,993 (9.4)	62,910 15,991 (25.4) 7,089 (11.3)	61,635 17,419 (28.3) 8,466 (13.7)	59,314 17,753 (29.9) 9,989 (16.8)	56,605 17,789 (31.4) 10,846 (19.2)	53,615 18,655 (34.8) 10,711 (20.0)

注：国勢調査結果（各年次）より作成。

各欄の数値は、上段が人口、中段が65歳以上人口（括弧内はそれが総人口に占める割合）、下段が75歳以上人口（括弧内はそれが総人口に占める割合）である。

3 三次市における地域住民自治組織の編成

三次市では、2004年の合併時に、合併協議にもとづいて地域住民自治組織を立ち上げた（三次市・双三郡・甲奴町合併協議会新市住民自治のまちづくり計画小委員会 2003）。三次市では、この組織を「住民自治組織」と呼んだ。そのさい、旧三次市では公民館区を一つの単位（12）、旧町村は旧町村規模を一つの単位（7）とし、合計19の住民自治組織を結成した。住民自治組織の事務局を、公民館や生涯学習センター、文化センターといった地域の拠点施設に置き、公民館を「コミュニティセンター」に改称した（三次市総務部秘書広報課 2009: 3）。この制度設計は、旧三次市と旧町村の両方の事情を考慮したものであった。旧三次市では、合併以前に、地域住民による公民館の自主運営をおこなっていた。つまり、実質的には、この範囲で地域住民自治組織が形成されていた。これを利用し、公民館（社会教育）に地域づくりの機能を付加することによって、住民自治組織とした。他方、旧町村には、そのような組織はそもそもなかった。つまり、この範囲の管理運営は、実質的に役場が担っていたため、この範囲での地域住民自治組織は必要なかった。地域住民自治組織は、区や集落（「常会」と呼ばれる）の範囲にしかなかった。そのため、旧町村の範囲での地域住民自治組織は、新たに作る必要があった。

三次市の住民自治組織は、全市一律の編成方針をとるわけではなかった。住民自治組織を19地区に設置することは決定事項だが、細部については、各住民自治組織の裁量に委ねられた。その結果、旧三次市の12地区と旧町村の7地区とは、異なった編成方針をとることになった。旧三次市では、部制を採用し、各種団体が住民自治組織のなかに構成団体として入り込む形をとった。その結果、その範囲にかかわる各種団体を包括した地域住民自治組織が構成された。それにたいして旧町村では、住民自治組織は、基礎的な地域住民自治組織の連合体として構成された。つまり住民自治組織の構成団体は区（ないしそれに類する団体）だけであり、地域社会にかかわる各種団体は、住民自治組織とは別建てで存在する形をとった。それぞれの住民自治組織は、当該地域社会の運営方針を定めるために、まちづくりビジョンを策定することになった。最初のまちづくりビジョンは2006年3月に策定された。そのさい、旧三次市の12地区は、住民自治組織独自に策定をおこなったが、旧町村では、その策定に支所が関与することになった。

他方、それぞれの地区には、さまざまな住民組織が活動している。三次市で活動している団体の例としては、老人クラブ、女性会、地区社会福祉協議会、交通安全協会、公衆衛生推進協議会、体育振興会、食生活推進協議会などがある。ここでは、地区社会福祉協議会（地区社協）を例として、各地区でどのように組織化されているのかを確認したい。地区社会福祉協議会の現況は、図1のとおりである。もともと社会福祉協議会は、旧市町村ごとにあったが、新三次市が発足すると同時に、三次市社会福祉協議会がスタートした。地域福祉活動は、それぞれの地区で取り組んできていたので、それをふまえて、地区社協が構成された。そのため、地区社協の構成はさまざま、旧市町村によって異なる形をとった。旧町村部のなかでも、合併前には、布野、作木、三良坂には、地区社協がなかったこともあり、現在の三次市社協では、これらの地区の地区社協

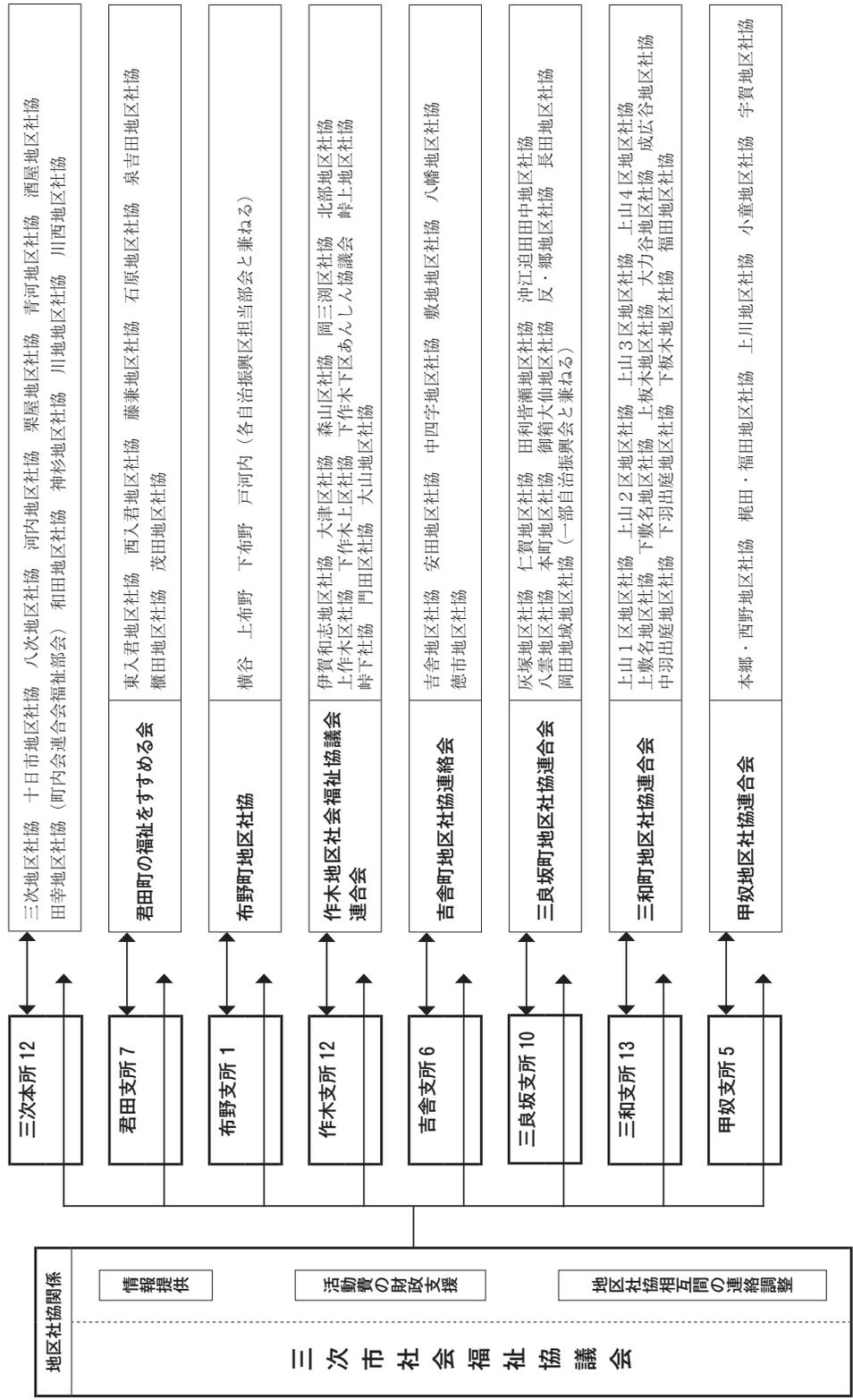


図1 三次市社会福祉協議会と各地区社会福祉協議会

活動について、役員対象の懇談会を開催し、地区社協とはそもそも何をやる組織体なのかから確認しなおす取り組みをおこなっている。他方、旧三次市の12地区のうち、十日市地区と三次地区では、住民自治組織とは別組織として地区社協が活動している。これらの地区は、人口規模が大きく、活動する人がいるという事情による。それ以外の12地区は、地区社協と住民自治組織とは表裏一体の関係にある。つまり、これらの組織体では、通常は住民自治組織として活動していて、福祉的な取り組みの時は地区社協の看板を掲げる（つまり地区社協として活動する）という形をとる。

4 君田町における各組織の動向と地域住民自治組織の成熟

(1) 各組織の動向

行政は合併により、支所に格下げになったが、市役所全体の職員削減も影響し、機構縮小するとともに、人員削減も進んだ。合併直後の2004年度は、3係16人の職員体制であったが、2008年には2係13人、2013年度には1係10人となった。2016年度は1係9人（保健師1名を含む）の体制となっている。地域審議会は、合併特例によって11年間の期限つきで設置されたが、2015年3月末日をもって廃止された。三次市議会についてみると、合併直後の2004年4月18日に執行された市議会議員選挙は、合併特例により旧市町村ごとの選挙区制で実施され、選挙区ごとの定数は、三次20、北部3村各2、南部4町各3であった。このため、君田から2名の議員を市議会に住民代表として送り込むことが保証されていた。4年後の2008年4月6日に実施された市議会選挙からは、全市1選挙区で定数26となった。君田町からは、前回当選の2名が立候補し、うち1名が当選した。その後も、その1名の議員は当選を続けた。2016年には、定数が2名減の24となったが、君田町からの議席は確保している。

社会福祉協議会、商工会および観光協会は、君田町における公共的な性格を有する団体である。社会福祉協議会は2004年4月1日に、商工会は、2007年4月1日にそれぞれ合併した。その時点では、本所から支所となるなど組織形態を変え、また職員減となったが、それ以降は、いまのところ大きな変化はない。観光協会は、もともと地元の個人会員主体の組織であり、そもそも合併していない。現在の社会福祉協議会の支所長は、本所の地域福祉課長が兼務している。三次広域商工会君田支所に常駐するのは、補助員1名となっている。君田町においては、これらの組織は、住民組織としての側面を色濃く持っている。社協は、地区社協のまとめ役であるし、観光協会は、もともと個人会員主体である。三次広域商工会君田支所にとって最大のイベントは、青年部が主催する君田近郷神楽大会である。これは、君田村商工会の時代から、9月第1土曜に開催されてきたもので、2016年で34回を迎えた。

君田温泉森の泉を運営する君田21は、市町村合併の時点で、行政の株主が君田村から三次市へと移行したが、その後も第三セクターの事業体として維持されている。2016年7月の株主総会において、社長の交代が決まった。君田21の設立にあたって、君田村の藤原清隆村長が代表取締役就任したが、自治体合併後も、社長を務めていた。新社長は、三次市役所の退職者であり、在

職中は三次ワイナリーの運営や奥田元宋・小由女美術館の立ち上げにかかわりまた布野支所長を務めるなど、観光や地域振興の分野でキャリアを積んできた。退職後は広島県観光連盟に出向した後、三次市観光アドバイザーを務めた。これらの経歴から、その手腕が期待されて社長に招聘された。

(2) 君田自治区連合会およびその関連組織

君田村の時代から、君田には七つの区（石原、泉吉田、西入君、東入君、櫃田、藤兼、茂田）があり、区の代表者は総代と呼ばれた。これらを束ねる組織として総代会があり、村の助役がそれを管轄していた。自治体合併にあたり各地区に住民自治組織を編成することになったが、君田では、区を母体として、君田自治区連合会を組織し、住民自治組織とした。区長、副区長という名称は、君田自治区連合会という組織が発足してから用いられるようになった。各区において、区長と副区長を選出する（任期2年）。区長は、自治区連合会の理事に、副区長は自治区連合会の委員に就任する。委員は、各区2名だが、西入君と東入君は各3名となっている。自治区連合会の会長・副会長は理事の互選により選出される（図2）。

三次市の19地区では、住民自治組織の発足にさいして、まちづくりビジョンの策定がおこなわれた。君田自治区連合会は、2006年3月に「君田地域まちづくりビジョン」を策定した。それにより、地区内のさまざまな事業について、自治区連合会が主体として取り組むもの、自治区連合会と行政とが協働でおこなうもの、実行委員会方式でおこなうものなどに振り分けた。そのさい、「川とひまわり祭り」や「あったかむらフェスティバル」といった地域イベントは、実行委員会の所管であることが明示された。そのうち、あったかむらフェスティバルは、自治区連合会の主要行事として位置づけられた。2015年度の自治連事業は、表2のとおりである。現在では、あったかむらフェスティバルなどのイベントの開催、市の補助事業を活用した地域おこしの取り組みおよび生涯学習関連事業が活動の柱となっている。

君田自治区連合会が現在取り組んでいることが二つある。その一つは、君田地域ネットワーク協議会であり、もう一つが新しい「君田地域まちづくりビジョン」の策定である。

まず第一に、君田地域ネットワーク協議会は、君田自治区連合会のもとに、定住促進をテーマとし、君田の32団体から代表者を集めて検討することを目的として、2015年11月17日に設置された（表3）。君田町のばあい、住民自治組織としての自治区連合会は、あくまでも区の連合体であって、君田にかかわる多様な団体を包括しているわけではない。君田町にとって、人口減少への対応が焦眉の課題であり、これに対応するためには、自治区連合会だけでは、対応が困難である。そのため、こうした組織を立ち上げ、対応策を検討することになった。またIターン促進のため、定住コーディネーターを設置した。ここでのテーマは定住促進となっているが、Iターンの促進だけでなく、いま居住する人がこの地を離れることなく住み続けられるようにすることが、課題として想定されている。そのため、公共交通の今後のあり方を検討することも、この協議会に位置づけられている。したがって、君田地域ネットワーク協議会の課題は、維持可能な地域づ

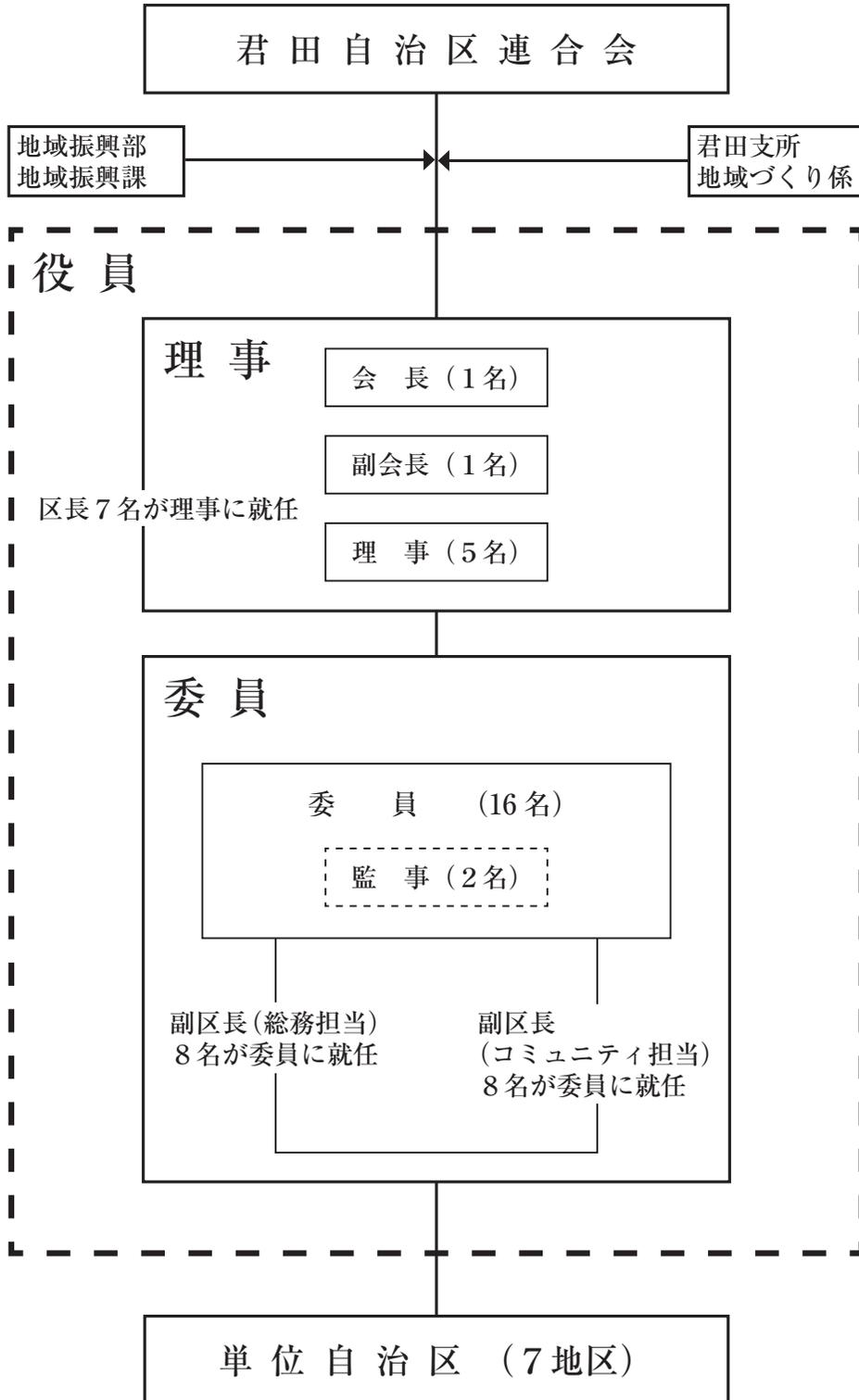


図2 君田自治区連合会の組織図

表2 君田自治区連合会の事業（2015年度）

事業区分	実施事業	事業内容 (月/日)
理事会・委員会の開催	総会	1回開催 (5/1)
	理事会	13回開催 (4/17・5/1・5/21・6/4・7/9・8/6・8/26・9/15・10/19・12/10・1/28・2/26・3/28)
	役員会	2回開催【あったかむらフェスティバル実行委員会】(8/6・10/19)
生涯学習 活性化事業	あったかむら映画祭り	「ペコロスの母に会いに行く」上映 君田町の福祉をすすめる会共催 参加者：約120名 (6/13)
	健康づくりウォーキング	場所：立久恵峡 参加者：22名 (9/26)
	干支の土鈴教室	干支の土鈴作り 指導者：原博巳先生 参加者：14名 (11/21)
	料理教室	鯔の棒寿司と潮汁 参加者：11名 (12/12)
自主防災事業	自主防災組織育成活動	平成24年に作製した防災マップの見直し修正と増刷
自治連活動	あったかむらフェスティバル2015	参加者：約2000名 (10/25)
	かかし祭り	団体出展数：15本個人出展数：3本 (10/25～11/7)
	あったかむら君田新年のつどい	場所：君田温泉 参加者：35名 (1/20)
	君田地域ネットワーク協議会	設立総会 (11/17) 協議会 (2/4・3/24) 定住コーディネーター設置
	まちづくりビジョン改訂	君田地域まちづくりビジョン策定委員選出 君田まちづくりビジョン検証
地域力向上支援事業	君田ふるさと応援隊との交流・情報発信事業	郷土出身者の会の方へ、月1回ふるさと君田の情報発信。「そよ風通信」「あったかむら君田フォトニュース」行政情報、田舎暮らし、移住支援の案内、君田年間イベント、交流案内など同封して郵送で届けた。
	田舎暮らしのすすめ、君田の魅力を丸ごと案内し交流を進める事業	ひまわり祭り会場への案内看板作製 鳴が滝へのトレッキング開催 参加者：約40名 (11/8)
	交流と定住促進のための研修会開催事業	まちづくり講演会開催 講師：徳野貞雄氏 参加者：約80名 (3/12) テーマ「地方が生きのこるための戦略」 タイトル「暮らしからみた地方再生」
北部三町自治連合会・支所連携	北部三町自治連合会・支所連携事業	会議10回開催 (4/15・6/29・7/21・8/4・8/24・9/17・12/15・2/15・3/7・3/24) 観光ガイドマニュアル作製 北部三町観光ルートマップの修正・増刷

表3 君田地域ネットワーク協議会の構成団体

No.	所 属	No.	所 属
1	東入君区	17	青少年育成君田町民会議
2	西入君区	18	君田保育所
3	藤兼区	19	君田保育所保護者会
4	石原区	20	君田小学校
5	泉吉田区	21	君田小学校 PTA
6	櫃田区	22	君田中学校
7	茂田区	23	君田中学校 PTA
8	君田おこしネットワーク協議会	24	農事組合法人 高幡
9	君田町観光協会	25	農事組合法人 東の郷
10	君田温泉森の泉	26	農事組合法人 西入君
11	おはよう市	27	石原こぶし会
12	JA 三次君田支店	28	茂田神楽団
13	三次広域商工会君田支所	29	(有) 君田交通
14	三次市社会福祉協議会君田支所	30	三次市君田地域応援隊
15	三次市老人クラブ連合会君田支部	31	集落支援員
16	君田地区民生委員児童委員協議会	32	三次市君田支所

くりであると考えてよい。第二に、新たなまちづくりビジョンの策定についてであるが、2006年に策定された「君田地域まちづくりビジョン」は、その期間をおおむね10年とするとされていたので、全面的な改定の時期に来ていた。これについても、自治区連合会だけでは、地区内の多様な意見を集約できないので、君田地域ネットワーク協議会と同様に、各種団体の代表によって策定委員会を構成し、自治区連合会の関連団体として位置づけるとともに、2017年3月策定に向けて作業を進めている。

他方、君田おこしネットワークという団体が、2012年5月に立ち上がっている。構成団体は、君田自治区連合会、君田町観光協会、君田温泉森の泉、おはよう市、JA三次君田支店、三次市君田支所の6団体であり、君田町観光協会に事務局を置くとされている。これは、交流・観光分野での地域おこしを狙ったもので、具体的な事業としては、君田から外に出た人に呼び掛けてふるさと応援団を結成するなど、情報発信や集客に努めている。この団体は、事務局を自治区連合会に置いているが、任意団体としての性格が強く、この取り組みに強い関心を抱く人たちが積極的に活動する場となっている。一般的にあって、地域住民自治組織は、当座の課題を抱えていてそれへの対応に追われること、また役員がどうしても持ち回りになる傾向があるので継続的に特定の課題に取り組むことが困難であること、といった弱点を抱えている。この組織は、それを打破しようとしたものとみることができる。

4 むすび

この小論では、三次市君田町を事例として、合併以降の状況の変化を、地域経営の変容という視点で検証してきた。われわれはかつて、三次市君田町を事例として、自治体合併の前後における地域経営の変容について検討した（永井 2008）。自治体合併を経て、役場主導の地域経営から多様なアクターの協働へと移行しなければならないが、そのさい、役場が果たしていた地域構想の役割を誰がどのように担っていくのかという問題が残った。

この問題について、その時点においては、次のように結論づけた。「地元のあり方を構想する主体となりうる候補はいくつか想定されうる。一つ目の候補は、君田自治区連合会である。一般的に言えば、地域自治組織は地域づくりの主体として期待されうる。しかし、君田のばあいには現状ではこの期待に応えられるだけの態勢にはない。君田においては、字単位の自治組織はあったが、君田全域を対象とする自治組織はもともとなかった。この範囲での自治は、実質的には君田村がおこなってきたからである。合併にともない、行政が地域づくりに直接手を出せなくなるため、自治区連合会が作られ、支所はそうした自治区連合会の活動を支援するという形になった。自治区連合会としての活動は始まったばかりであり、そうした組織に過剰な期待をするのは酷というものであろう。第二の候補は、君田21（森の泉）である。君田21は、現在は一事業者であるとはいってももともと役場主導の公益性をもった事業者であるし、そこには地域づくりのノウハウをもった人材がいるからである」（永井 2008: 15）。つまり、この時点では、自治区連合会は立ち上がったばかりであり、むしろ君田21が地域づくりを牽引する役割を果たすのではないかと期

待した。

自治体合併から12年経過してみえてきたことは、君田自治区連合会という地域住民自治組織の成熟であった。あったかむらフェスティバルなどのイベントは、自治区連合会が中心となって実施する行事として定着した。また自治区連合会のもとに策定委員会を組織化し、君田地域まちづくりビジョンの改訂に取り組むなど、地区全体にとって必要とされる事業を自治区連合会主導で進めることができるようになってきた。しかし、自治区連合会というこの組織形態には、強みと弱みが表裏一体となって付随している。自治区連合会は、区という基礎的な地域住民自治組織に立脚している。このことは、この組織の力の源泉であろう。区のリーダーが、自治区連合会の理事・役員となり、この自治区連合会という組織を運営する。自治区連合会には、各区を単位として理事・役員が任期2年で選出されるが、区で役員に選出されなければ、自治区連合会の理事・役員にはなることができない。結果として、自治区連合会の役職員には、持ち回りの性格が避けられない。つまり、特定の人物に自治区連合会のかじ取りを委ねるといった形にはなりにくい。これは、地区の管理運営を民主的におこなうという観点からは望ましいことであるが、他方、強いリーダーシップを発揮するということが困難であり、そのため新しい事業に取り組むといった局面では、マイナスに作用する。そのこともあり、自治区連合会は、年中行事化したイベントの開催や、防災防犯のような区の日常生活にかかわるようなテーマを主たる事業とすることになった。

自治区連合会として新規事業に取り組もうとすれば、自治区連合会のもとに、別建てで組織を用意する必要が生じる。定住促進のために君田地域ネットワーク協議会を立ち上げたり、君田地域まちづくりビジョンの策定委員会を組織したりというのは、自治区連合会の通常の組織形態では、こうした課題に対処しきれないからであるが、重要なのは、自治区連合会のもとに、そうした組織を位置づけるということである。そのようにすれば、君田町にかかわるさまざまな地域課題に対処可能になるからである。君田地域ネットワーク協議会は、君田自治区連合会のもとに、君田にかかわるすべての団体から代表を結集した協議会であるが、定住促進というテーマの限定がなされている。ただ、定住促進に限定するとはいっても、移住者の呼び込みだけでなく、いま住んでいる人が住み続けられるにはどうすればよいかという観点で検討がなされている。その一環として、君田地域ネットワーク協議会の専門部会として君田地域内生活交通検討会が2016年10月に設立されており、この会では、君田地域に適したよりよい交通体系が地域住民主体で検討されている。つまり、この意味で、定住促進というテーマは、広範な課題とかかわっており、維持可能な地域社会形成という論点とほぼ同義に用いられている。もっとも、ここで気になるのが、こうした仕組みが、地域課題への常設的な意見形成と意思形成の場に発展するのだろうかという点である。君田地域ネットワーク協議会という組織は、ワーキンググループ的な性格を有しているが、この組織には、次のような三つの特徴がある。まず第一に、あらゆる立場の人を結集しているという点である。つまり、区の代表者だけでなく、さまざまな団体・立場の人が参加するように構成されている。こうした仕組みは、自由な発言を促すという特徴がある。なお、あらゆる

立場の人を結集するという点では、公募委員を参加させるという方途があってもよいように思われる。第二に、自治区連合会のもとに位置づけられている。この点は、この組織の正統性を担保している。第三に、たんなる発言の場ではなく実現をめざすことがめざされている。つまり、実行に移すことを想定した協議の場となっている。この協議会の意味は、定住問題という重要な事案を議論できるということにとどまらない。こうした場があり、それが機能するということがそれじたいが、当該地域社会にとってきわめて重要である。今後、君田町にとって何か重要な論点が出現したばあいに、類似の協議体組織を立ち上げればよいという形で話が進むことが想定されるからである。他方、君田おこしネットワークのような組織には、この種の団体にしかない利点がある。個別の課題については、その課題に詳しい人たちが主体的かつ継続的に関与する必要がある。そのためには、自治区連合会のような地区全体の総意に拘束されるような組織ではなく、やりたい人がやりたいように動けるような組織の方が好都合であろう。この点において、任意団体という組織形態の意味も十分に認められる⁶⁾。ただし、そのさい、自治区連合会のような地域住民自治組織と任意団体的な組織とが対立するのはなく、協調できるということが必要であろう。

合併後の12年の経過は、役場が無くなるということがその地域社会にとってどういう意味を持つのかという点にあらためて目を向けさせる。君田村のような村が広域合併するということは、小規模自治体の利点が失われることでもあったが、それが実際には何を意味していたのかについて、12年の過程を観察して、より精確にとらえなおす必要がある。合併時に懸念されていたのは、行政機関が遠くなるということであった。しかし、この問題は、地区からの要望事項を行政に届ける回路が失われたことに起因するというわけではなかった。そうした声を届ける機会としては、地域審議会の方があつたし、君田からは、議会に連続して議員を送り込んできた。またそもそも支所長は部長級の幹部職員であるから、このルートからも地区の要望は伝わるはずである。そうしてみると、行政機関が遠くなるということは、むしろ行政の仕組みや原則の問題が大きいことが分かる。地区の声を行政を届ける回路の確保の問題はないわけではないが、重要だとはいえない。なぜなら、届いたとしても、できないことはできないからである。広域的な市という行政組織においてある事項を施策として実現するにあたっては、市域全体の公平性という原則を顧慮しなければならない。たとえば、定住促進のために何が必要かを検討して、公営住宅を建設することが望ましいという結論になったとしよう。村のときであれば、村のなかで判断ができたし、可能だと判断すれば、事業化できた。しかし、自治体が広域化すれば、特定の地区の事情に配慮することが困難になる。市域全体に一律に適用される基準によって、政策決定せざるをえない。条件不利地に一定の配慮をすることはありうるが、その配慮にしても何らかの基準を設定する必要がある。また小規模自治体でなくなることによって大きく変わったのは、行政組織内での首長と現場職員との距離感であろう。村の時代であれば、事業担当職員が具体的な提案を直接村長に伝えることができたし、その提案が適切であれば、すぐに実行することができた⁷⁾。合併による変化は、行政の仕組みと大きくかかわっている。

かつて役場が担っていた地域構想の機能は、ある程度は自治連に引き継がれているとみること

ができる。とくに第二次のまちづくりビジョン策定において、委員会を組織して、地域住民主体で策定作業をおこなったという点は、地域構想機能の継承という意味で評価してよいであろう。ただし、項目によっては、行政（市役所本庁）とのよりよい協働によってはじめて実現できるものもあり、困難さをともなっている。ただ、これもある意味では、地域自治の深化という観点からは一歩前進とみることができる。つまり、地域住民がただ要望を発する人ではなく、みずから行動する主体に変わったからである。かつては役場が計画も立て、具体化もするし、他方において住民は、要望し、実現したサービスを受ける存在であった。いまやこの構図そのものが変化してきている。

他方、役場が果たしてきた地域社会の担い手の確保と養成という潜在的機能にも目を向ける必要がある。今野裕昭は、栃木県日光市栗山の調査研究から、合併前の村役場は、集落リーダーの養成の場であったと論じている。「かつて栗山村役場は村内最大の企業で、多くの職員を抱える雇用の場であった。役場職員の排出の多い集落、少ない集落はあったが、どの集落も複数の職員を出していた。役場の職員は村内でも有能な者が多く、彼らは定年退職後に集落の役職者や自治会長をする者も多い。調査時点で、栗山の自治会長たちの半数以上が役場のOBで、60歳代半ばの彼らの中には、ノート・パソコンを持ち出して、画面を見て集落の住民の数を拾い出ししながらインタビューの質問に答えてくれた者も少なくない。この人たちが、かつて同じ職場にいた面識を持ち、集落を超えた仲間のネットワークを持って栗山のまとまりをつくりあげている面は看過できない。村役場は集落のリーダー養成の場にもなっていたが、栗山村の閉村はこうした人材育成の場の消失でもあった」（今野 2015: 42-43）。今野の指摘は、退職後の集落リーダー育成という点に向けられているが、地域社会の担い手を確保するという意味では、現職の人が存在するという点も重要である。役場に勤務するということは、同時に地域社会の担い手として、地域社会のために仕事をするということでもあった。役場が支所になる。社会福祉協議会や商工会といった他の公共的組織も、合併により職員減となる。これらのことは、この地域社会にかかわって仕事をする人の絶対数の減少をただちに意味する。そして、その次の問題として、次代の地域リーダーの確保が困難になるという問題が派生する。この事実に着目するなら、その地域社会のなかに事業体を運営する意味は、たんなる雇用の場の確保だけではないことに気づかされる。人がさまざまな能力を獲得する契機は、業務であり、人は、仕事のなかで鍛えられる。この点に注目すると、君田21に期待される役割は決して小さくない。もちろん一つの事業体であるから、企業として健全に経営することは当然だし、地元雇用の場というのもそのとおりである。ただし君田21は、一事業体ではあるが、もともと地域おこしのために作られた第三セクターであり、はじめから公共的な性格を持っていた。そのことを再確認することは、君田21にとっても有益であるように思われる。君田温泉森の泉の経営課題は、リピーターの獲得であり、そのためには、君田温泉森の泉だけでなく、君田町そのものに魅力を感じてもらうことが求められる。この意味において、地元の魅力の発掘や発信により積極的に取り組むことは、事業体経営の安定化にも寄与するはずである。さらに、君田21は接客業であり、従業員の能力が大きな経営資源である。もともと従業員の

育成そのものが人づくりであり、それだけでも地域社会の担い手づくりに寄与しているといえるわけだが、地元の魅力の発掘や発信という課題に、より組織的に取り組むことになれば、地域社会を担う人づくりにいっそう貢献することになるだろう。

君田町の地域経営の今後を考えた時に、地域づくりの担い手をいかにして増やすのかという課題をつねに意識する必要があるように思われる。さらにいえば、地域づくりを仕事とする人をいかにして増やすのかということが重要である。現状においては、君田町の地域経営は、君田自治連合会とその他のアクターの協働で回っていると考えられる。もちろん、このことはじたいは高く評価できる。そして、その背景には、役場退職者や自営業者など地域づくりに積極的に関与できる人たちが存在し、その人たちのあいだに連帯的な関係が構築されているという事実がある。しかし、その維持可能性を考えた時に、「働き手の世代」でしかも地域づくりにかかわる人をどのように確保し育てるのが課題となる。君田から役場がなくなり、また自営業従事者が自然減となっている状況を考えると、この課題の解決策はただちにみいだしがたい。一つの方策としては、既存の組織に雇用の場を作るということ（たとえば観光協会がツアー事業に取り組みその事務局員を雇用するなど）が考えられるが、現実的には困難であろう（もし上記の例であれば、君田21が事業拡大する方がまだ可能性があるように思われる）。また、もう一つの方策は、起業推進であり、君田で起業できる条件のありそうな人に積極的に起業してもらうか、あるいは起業する人を君田町外から呼び込むといったことが考えられる。しかし、この方策も、そのような人が果たしているのかという問題に突き当たる。だが、本当の問題はやはりその先である。かりに起業できる条件のある人がいるとして、その人が果たして君田で起業するだろうかという問題である。つまり、君田という場所が選ばれるかどうかの問題である。君田が選択されるためには、君田が魅力のある地域社会であることが前提となる。その具体化は、難しい問題だが、地域づくりをさまざまな団体・組織の協働で進めているという活動それじたいが魅力づくりにつながっているということだけは、確認することができるだろう。

注

- 1) 本論文での記述は、とくに断り書きのないかぎり、2016年12月末時点を基準としている。
- 2) われわれは、そうした包括的な地域住民自治組織を持った地区における地域経営の変容について検討したことがある（永井 2015）。
- 3) われわれは、2004年10月に三次市君田町を訪問して以来、継続的に君田町を中心とした三次市域において現地調査および資料収集をおこなってきた。本論文での記述は、そうした現地調査での聞き取りおよび各種文献資料にもとづいている。
- 4) この論考では、地域ケアや地域福祉の問題は主たる論点としては取り上げない。この問題は、君田町の地域社会のあり方を考えるうえで重要な論点であるが、介護保険法の一部改正にともなう新しい総合事業とのかかわりが、現時点ではまだ不明確であるため検討の素材に含めなかった。この点については、機会をあらためて検討したい。
またこの研究を進めるにあたって、三次市君田町の方々から継続的に聞き取りをおこなっているが、この小論では、地域住民組織を中心に検討をおこなったため、それ以外の組織・団体からの聞き取りについては十分に生かすことができなかった。これらの聞き取りについては、別の機会に活用することにした。
- 5) 三次市および君田町の面積については、「平成27年度国勢調査人口等基本集計」第1表に記載の数値による。

- 6) 小田切徳美は、三次市青河地区において、有限会社を立ち上げ移住者呼び込みのための住宅整備をおこなった事例を紹介しているが(小田切 2014: 108-112)、これなどは、任意団体の利点を生かした取り組みであろう。また中越地震被災地の復興過程において任意団体が主導的な役割を果たした事例があることが、紹介されている。任意団体を活用したのは、区を母体とする長が毎年変わることから、活動の継続性が失われると判断したためである(稲垣ほか 2014: 97-99)。
- 7) 君田村職員として君田温泉森の泉の立ち上げにかかわった古川充は、事業を進めるにあたって「要所では村長からの後押しと支え」があったと記している(古川 2014: 61)。

文献

- 稲垣文彦ほか、2014、『震災復興が語る農山村再生——地域づくりの本質』コモンズ。
- 古川充、2014、「小さな農村を変えた住民出資第3セクター経営のシナリオ——素人だから人の繋がりを経営頭脳として活かした持続的仕掛け」黒木英二編著『中山間地域の資源活用と農村の展望——地域独自の創意工夫の可能性と実態』農林統計協会、63-97。
- 今野裕昭、2015、「市町村合併と地域課題の解決力——平成の大合併下の日光市栗山」『専修人間科学論集社会学篇』5(2)、35-49。
- 三次市・双三郡・甲奴町合併協議会新市住民自治のまちづくり計画小委員会、2003、『新市「住民自治のまちづくり活動プラン」基本構想』。
- 三次市総務部秘書広報課、2009、『広報みよし』69、三次市。
- 永井彰、2006、「島嶼地域における高齢者ケアの諸問題——鹿児島県甬島列島の事例」『東北文化研究室紀要』47、1-13。
- 、2008、「自治体合併にともなう地域経営の変容——広島県三次市君田町の事例」『東北文化研究室紀要』49、1-17。
- 、2010、「沖縄の島嶼部における地域ケア・システム構築の現状と課題」『東北文化研究室紀要』51、1-15。
- 、2011、「福祉社会学からみた小規模・高齢化集落研究の課題」『福祉社会学研究』8、56-60。
- 、2013、「地域自治の変容と地域ケア・システム——長野県上水内郡小川村の事例」『社会学研究』92、141-161。
- 、2014、「地域社会の自立を考える」東北大学大学院文学研究科出版企画委員会編『「地域」再考——復興の可能性を求めて』東北大学出版会、3-32。
- 、2015、「自治体合併と地域住民自治組織の再編——長野市中条地区の事例」『東北文化研究室紀要』57、71-92。
- 小田切徳美、2014、『農山村は消滅しない』岩波書店。
- 高野和良、2009、「過疎農山村における市町村合併の課題——地域集団への影響をもとに」『社会分析』36、49-64。