

Nara Women's University

市町村合併を契機とする地域自治組織の組織化と運営体制に関する研究:広島県における小規模合併市町村の主体形成に着目して

メタデータ	言語: 出版者: 公開日: 2017-06-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山田,知子 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10935/4533

(別紙 1)

論文の内容の要旨

氏名	山田 知子		
論文題目	(外国語の場合は、日本語で訳文を()を付して記入すること。) 市町村合併を契機とする地域自治組織の組織化と運営体制に関する研究 －広島県における小規模合併市町村の主体形成に着目して－		
審査委員	区分	職名	氏名
	委員長		印
	委員		印
	委員		印
	委員		印
	委員		印
	委員		印
内 容 の 要 旨			
<p>平成の市町村合併によって市町村の数はほぼ半減した。それに対して周辺となった地域では衰退が進むのではないか、基礎自治体が大きくなり市民の意向が反映しにくくなるのではないか、地域としてのまとまりが薄れるのではないかというような指摘も見られた。そこで一定の範囲を対象に市民組織を作り、それによって問題の解決もしくは緩和を図ろうとする試みが見られるようになった。そのような組織を地域自治組織と呼んでいる。地域自治組織には、法的に位置づけられた合併特例区協議会や地域協議会と、自治体の判断で設置し条例等では位置づけられているものの法的位置づけのない任意組織がある。</p> <p>前者については市町村合併との関係で現状、課題などを検討した研究が見られる。しかし、数的には後者が多いにも関わらず、合併との関係で後者を対象としてとりあげた研究はあまり見られない。そこで本研究は、任意の地域自治組織を対象とし下記の 3 点を明らかにしている。</p> <p>一点目は、地域自治組織が市町村合併との関わりの中で、どのように組織化されていったのか、行政の支援はどのようになっていたかなど、主として地域自治組織に関わる制度面を明らかにすることである。</p> <p>二点目は、地域自治組織の運営体制、活動内容等の実態を把握することである。</p> <p>三点目は、以上の分析を踏まえ地域自治組織の成果と課題を明らかにし、地域自治組織の発展に関する提言を行うことである。</p> <p>本研究は広島県を対象としている。広島県は市町村数減少率（広島県－73%、全国平均－43.6%）、小規模市町村（人口 1 万人未満の自治体）減少率（広島県－96%、全国平均－70.1%）が全国的に見て非常に高いからである。</p> <p>本論文の各章の要旨は以下のようになっている。 第 1 章「研究の背景と目的」では、研究の社会的背景と目的を明記し、既往研究のレビューにより本研究の位置付けを明らかにしている。</p>			

第2章「市町村合併政策の展開・検証と基礎自治体への課題」では、1999年の地方分権一括法制定後に進められた市町村合併について、主として地域自治組織の視点から、文献的検討を行っている。中でも小規模市町村の位置づけ、その実態、課題として取り上げられたことなどを把握している。

第3章「コミュニティ政策の展開と地域自治組織の必要性」では、地域自治組織導入の背景と制度化の過程を概観し整理している。特に、市町村合併との関係で地域自治区、合併特例区、地域協議会、合併特例区協議会を整理し、それらと本論文で対象とした任意の地域自治組織を比較検討している。3章ではそのような分析から、多くの合併市町村では法律に基づいた区や協議会ではなく、任意の地域自治組織が活用されたこと、小規模市町村では特にその傾向が顕著なこと、任意の地域自治組織が合併後の住民自治を保障するために位置づけられてきたこと、その過程では地域の独自性を踏まえた様々な取組が展開されてきたと整理している。

第4章「広島県における市町村合併と地域自治組織の現状・課題・類型化」では、広島県の合併市町村に対し、地域自治組織設置に関するアンケート調査、ヒヤリング調査を実施している。調査時期は2014年2月～6月、調査対象は広島県内23全市町住民自治関連行政部署で、回答率は100%である。そして、後述する「行政主導—地域主導」「全域設置—一部設置」の2軸を設定し、合併市町を分類している。地域自治組織を設置したと解答した12市町は、「行政主導・全域設置」型（7市町、呉市、廿日市市、福山市、東広島市、三次市、神石高原町、北広島町）、「地域主導・一部設置」型（1市、江田島市）、「地域主導・全域設置」型（4市町、庄原市、世羅町、安芸太田町、安芸高田市）の3パターンに類型化された。理論的には「行政主導—一部設置」もあり得るが、広島県では該当市がなかった。

第5章「呉市における地域自治組織の現状」では、「行政主導—全域設置」型として呉市を選び、地域自治組織の組織化過程、行政関与、運営体制・内容、課題を、アンケート調査、ヒヤリング調査で明らかにしている。ヒヤリング調査は2012年5月から8月にかけて行い、対象は行政、市民センター、協議会会長である。アンケート調査は2012年11月に、全地域自治組織を対象に行っている。回収率は100%である。地域自治組織の組織化は市民協働施策の一環に位置づけられ、全市的に行政主導で設置された。合意形成の進め方などにも多様性が認められる。課題として、部会・ワーキンググループの設置、個人による自由な参加保障、実施事業計画の見直し、組織構成員の見直しを上げている。

第6章「江田島市における地域自治組織の現状」では、「地域主導—一部設置」型として江田島市を選び、地域自治組織の組織化過程、行政関与、運営体制・内容、課題を、ヒヤリング調査で明らかにしている。ヒヤリング調査は2014年5月から9月にかけて行い、対象は行政、支所、協議会会長・担当職員である。江田島市は小規模自治体間の合併であり、コミュニティ活動推進のために地域自治組織が設置されている。課題として、自治会との領域重複による位置づけの不明確さ、補助金制度による規模と配分先との整合性の欠如、設置動機と行政関与の曖昧性、基礎自治体としての一体性の欠如による不公平感を上げている。

第7章「庄原市における地域自治組織の現状」では、「地域主導—全域設置」型として庄原市を選び、地域自治組織の組織化過程、行政関与、運営体制・内容、課題を、ヒヤリング調査で明らかにしている。ヒヤリング調査は2014年12月から2015年3月にかけて行い、対象は行政、支所、協議会会長である。合併市に点在する小集落コミュニティを維持し、地域の独自性をいかしたまちづくりを進めるため包括的な自治振興区を設置している。また公民館を自治振興センターに移行させ地域自治組織を指定管理者としたこと、諮問機関である地域審議会の果たした役割も大きかったとしている。

第8章「結論」では、まず各章の要約を行っている。その上で、市町村合併の課題解決の方向性と地域自治組織の組織化との関連性、地域自治組織の組織化と運営体制との関連性を3パターンごとに比較検討し、まとめている。そして地域自治組織の拡充を進めるため、実質的な自治の主体形成を目指した「ステップ・アップ・モデル」を提案している。このステップ・アップ・モデルは地域自治組織の設置、設置後の運営についての提案であり、地域自治組織が地域住民の自主的な組織として発展する方向性と、発展するために必要な条件について示している。

(別紙2)

論文審査の結果の要旨

氏名	山田 知子		
論文題目	(外国語の場合は、日本語で訳文を()を付して記入すること。) 市町村合併を契機とする地域自治組織の組織化と運営体制に関する研究 －広島県における小規模合併市町村の主体形成に着目して－		
審査委員	区分	職名	氏名
	委員長		印
	委員		印
	委員		印
	委員		印
	委員		印
	委員		印
要旨			
<p>本論文の独自性は以下の4点にまとめられる。</p> <p>一点目は、市町村合併との関係で法的な位置づけのない地域自治組織の変化を明らかにしたことである。市町村合併によって行政区域は拡大する。そのような中で市民の意向を把握するため、また地域の歴史・文化等を尊重するため、地方自治法で地域自治区が、合併特例法で合併特例区が位置づけられた。また、各々に地域協議会、合併特例区協議会を設置するようになった。これらの協議会は法律に基づくものである。市町村合併との関係でこれらの協議会がどのように設置されたか、協議会の運営がどのようになっているかなどについては、加茂、岡田、福島、宮入など、いくつかの研究が見られる。一方、地域自治組織には町内会等に代表される組織が以前から存在しており、前述した地域協議会や合併特例区協議会より数的にははるかに多い。このような組織は法的に位置づけられたものではなく、活動内容、組織構成なども様々である。このような組織については、中川、山崎、多田、木原をはじめ膨大な研究蓄積が見られる。ただし、このような法的位置づけのない地域自治組織が、市町村合併の中でどのように変化したか、どのような活動を展開しているのか、行政との関わりはどのようになっているのかなどを明らかにした研究はあまり見られない。</p> <p>二点目は、地域自治組織を分析する視点として、二つの軸、「行政主導－地域主導」、「全域設置－一部設置」を設定したことである。「行政主導－地域主導」は木原の定義を援用したものである。行政主導とは、条例制定などを根拠として行政による組織化が先行し、全面的に行政が組織化に関わった経緯のものである。また、地域主導とは地域住民が組織化の必要性を意識し、自らの発意によって協議を重ね組織化に至った経緯のものとしている。「全域設置－一部設置」は地方自治研究機構が地域コミュニティ組織の分類をするに当たって採用した方法である。全域設置は、組織を市町村内全域に設置しているもの、一部設置は、組織を市町村の一部地域に設置しているものである。本論文では、この二つの分類方法を掛け合わせ、二つの軸という新たな視点を導入し、これに従って地域自治組織を分類し、具体的な分析を進めている。この分類方法は本研究のオリジナルである。</p>			

三点目は、広島県を対象に地域自治組織の組織化過程、運営体制等を詳細に明らかにしたことである。「行政主導—全域設置」型として呉市（5章）、「地域主導—一部設置」型として江田島市（6章）、「地域主導—全域設置」型として庄原市（7章）を選び、現地調査を行っている。本論文で指摘している事項の概要は以下の通りである。制度的枠組みでは、行政主導の場合は当初から条例による位置づけが明確であるが、地域主導の場合は不明確である。ただし、全域設置型の場合は、地域主導の場合でも条例等で位置づけを検討している。行政支援では、全てで地域予算が確保されているが、合併旧町に対しては上乘せをしている市もある。全ての市で人的支援が保障されていたがその内容は様々であった。活動拠点については、合併旧町のみで保障されている場合、公民館をセンターに移行させた場合が見られた。全体的に見ると合併旧町を優遇している傾向が見られたが、これは周辺に位置づけられるという危惧に対する対応であったとしている。運営主体は地域住民であり、地域の実態に応じた多様な運営方法が見られた。呉市では行政職員が事務局を担っていたため、一定の組織活動は展開されるが、行政依存になる傾向も見られ、自治組織としての自主性確保と行政関与のあり方が課題となっていた。大半の組織の執行部は自治会役員であり、自治会活動との重複、組織間の整理が課題になっている組織も少なくない。自主財源を確保していたのは指定管理者制度を導入している庄原市のみであり、今後の大きな課題である。

四点目は、地域自治組織における主体形成の「ステップ・アップ・モデル」を提示したことである。地域自治組織は住民自治を体現する組織であるが、先に見たように現状は様々であり、課題も多岐にわたっている。そのような組織が実質的な地域自治組織として発展し、活動するためにたどるべき過程を8つの階段にたとえ、その8段階ごとの特徴と各階段を上げるために必要なことを示している。8つのSTEPは、下部組織の強化（STEP1）、地域自治組織設置への問題意識の芽生え（同2）、住民主体による行政との協議（3）、組織の位置づけの明確化（4）、計画・要綱・指針・規約・行政支援のある方などのルール化（5）、組織の設置（6）、運営体制の見直しと評価（7）、法人化取得・指定管理者導入への模索（8）である。STEP5までは地域自治組織の設置準備、STEP6以降は設置後である。また、各階段を上げるために必要とされることであるが、たとえばSTEP2からSTEP3であれば、「地域課題への現状把握・認識」を進め、「住民の地域への危機意識の共有及び地域住民としての自覚醸成」がある程度進めば、住民間に地域自治組織を設置すべきという認識が広がりSTEP3への移行が可能になるとしている。STEP4からSTEP5であれば、「設置区域の設定、組織の範囲設定に対するコンセンサス形成」が重要であり、それがある程度進めば「既存団体の位置づけ」「行政支援のあり方」等も議論し、それらに対する合意が成立すればSTEP5への移行が可能になるとしている。地域によって地域自治組織の発展過程には独自性があるものの、5章から7章の事例調査を踏まえ、このような普遍的なステップ・アップ・モデルを地域自治組織の発展過程として示し、地域自治組織の発展過程と、それを進めるために必要な条件を示している。これは新たな提案であり、地域自治組織の発展にとって有益と判断できる。このステップ・アップ・モデルは澤田清方「新たな地域福祉の確立」（1999）、総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」（2015）を参考に、山田が本論文のまとめとして示したオリジナルである。

本論文の4章は奈良女子大学家政学会「家政学研究 vol.62、No1」（2015年10月）に、5章は日本島嶼学会「島嶼研究第15号」（2014年3月）に、6章は日本島嶼学会「島嶼研究第16号」（2015年3月）に、7章は奈良女子大学家政学会「家政学研究 vol.62、No1」（2015年10月）に掲載されている。以上の点から本論文は生活環境計画学講座が定める内規を満たしている。

よって、本学位申請論文は、奈良女子大学博士（生活環境学）の学位を授与されるに十分な内容を有していると判断した。