

役重眞喜子著

## 『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築』

——「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』

評者：井上 信宏



### 1

同じ地域に住んでいるだけで“地域コミュニティ”になるわけではない。具体的な地域課題の解決に向けて住民が取り組みを重ね、成功や失敗を繰り返すなかで次第に立ち上がってくるのが“地域コミュニティ”である。

産業化に伴う都市化の進展とともに、暮らしのなかで生起する課題は、〈同居親族の無償労働で賄われる家事サービス〉〈市場で購入する民間サービス〉〈税金で調達される行政サービス〉という三つのシステムで解決されるようになってきた。これらシステムの限界に直面したケアの領域では、「自助・互助・共助・公助」という言葉とともに“地域”が注目され、高齢者や障害者のケアを地域で包括的にコーディネートするしくみづくりに国や自治体を挙げて取り組んでいる。

「地域包括ケアシステム」と言われるこのしくみでは、〈家事〉〈市場〉〈行政〉という三つのシステムに、“地域”をプラットフォームとするもうひとつのシステムを構築することが目されているが、それは簡単ではない。数多くの「好事例」が紹介され「あなたの地域でも取り組んでみましょう」と、補助金と共にさまざまなコーディネーターが配置されるが、多くの現場で「地域をつくること」から取り組まねばならず、途方もない作業であることに気づきはじめています。

地域包括ケアの評価がしたいのではない。私たちの暮らしを支えてきたシステムが危機に直面したとき、いつも立ち上がってくる“地域”とは何か。危機に直面したシステムを補完するものとして期待される“地域コミュニティ”とは何か、ということである。

地域包括ケアの評価がしたいのではない。私たちの暮らしを支えてきたシステムが危機に直面したとき、いつも立ち上がってくる“地域”とは何か。危機に直面したシステムを補完するものとして期待される“地域コミュニティ”とは何か、ということである。

### 2

役重眞喜子さんは大都市部から岩手県の農村に移り住み、東和町役場と合併後の花巻市役所に勤務し、平成の大合併の現場を経験している。本書は、その経験を起点としながらも、学術作法を通じて経験の根源的な部分にまで遡り、理論的・歴史的に相対化を試みたものである。

農山村地域の当事者として平成の大合併を体験した役重さんの実感的な問いをあえて評者が代弁するとすれば、次のようになるだろうか。

私たちが日常生活を営む地域社会には、古くから築かれてきた自治体行政と地域コミュニティの〈関係〉がある。対応すべきは自治体行政か地域コミュニティか、それが不明瞭な地域課題に直面するとき、その〈関係〉が問われる。課題解決に向けて〈関係〉の調整に双方が共に汗をかけば、その経験が地域コミュニティを豊かにし、地域と自治体行政は良好な関係を築くことになる。〈農山村地域に醸成されてきた公共領域〉でのこうした行為の基盤が、平成の大合併によって大きく変容したのではないか。そのなかで、これまで築き上げてきた地域コミュニティの何が変わり、どうなるかとしているのか。何をどうすれば“未来のよりよい地域コミュニティ”が築けるのか。

平成の大合併で“吸収”された農山村地域は、合併自治体の周縁に再配置されがちである。い

まここで、地域コミュニティが直面している危機を可視化しておかねばならない。農山村地域にとって「平成の大合併は失敗だった」では済まされないのである。

本書では、岩手県花巻市が事例として取り上げられる。2006年1月に、当時の花巻市・大迫町・石鳥谷町・東和町の1市3町が合併して誕生した人口約99,000人弱の規模である。合併を契機に、市内に27ヶ所のコミュニティ地区が設置され、自治体内分権による地域づくりを推進している。

### 3

本書を読み解くキーワードは「境界領域マネジメント」である（第1章）。

「境界領域」とは、「地域コミュニティと自治体行政の役割分担が課題となる政策領域や具体的な場面」のことである。農山村地域や地方都市では、河川敷の清掃や管理、バスの停留所の雪かきなど、境界領域に属する地域課題は枚挙にいとまがない。以前は大都市部にもこうした課題に直面する公共空間があったのだが、都市化の進展と共にその多くが行政サービスに包摂されていった。

「境界領域マネジメント」とは、「境界領域における両者の役割分担のあり方を、最適に調整・形成するための対話のしくみやプロセスの体系」のことである。河川敷の清掃や管理をどうするか——こうした境界領域が立ち上がる地域では、組織の階層構造をもつ行政とテーマや地理空間の重層構造をもつ地域が共に、両者のいずれの主体が、どこでどのような対話ルートを用意し、どうやって役割分担するのかを話し合いながら課題解決に向けた合議を重ねる。こうした一連のプロセスの総体が境界領域マネジメントである。

第2章では、合併後の2010～12年度に年2

回、市内27地区、のべ162会場で開催された市政懇談会における住民の全発言2,720件とこれに対する市側の応答記録を分析し、地域コミュニティと行政の役割分担をめぐる認識のズレが見られる案件を419件抽出している。それらが、従来地域で担ってきた役割を行政に移行させたいとする意図に基づく〈地域→行政型〉、従来は行政で担ってきた役割を地域に移行させたいという行政側の施策や方針に対する疑問や反発に基づく〈行政→地域型〉に分類できることが示されることで「境界領域」が可視化される。

それに加えて、役割分担をめぐる認識のズレの出現率が最も高い東和地区の全行政区長25名にインタビューを実施し、境界領域での行政とのやり取りをどのように解釈・評価しているのかを明らかにすることで、合併後の自治体行政との関係が大きく変わったこと、双方向のコミュニケーションが希薄になったことに対する不満や不安があることを導き出す。これによって、①地域コミュニティが境界領域における〈行政→地域型〉をかなり負担に感じていること、②その負担感の背景には、境界線の移動そのものによる地域の役割分担の増加というより、それに至るまでのプロセスにおける情報共有や調整等の不足から生じている可能性が高いことが示される。ここに役割分担の調整にかかるプロセスの重要性が明らかにされ、「境界領域マネジメント」に着目する意味が見出されるのである。

### 4

「境界領域マネジメント」には“固有の地域性”がある。

第3章では、合併前の4市町の行政文書や会議資料、議事録などの資料、ならびに旧市町職員と地域関係者にインタビューを行ない、合併

前の4市町の境界領域マネジメントの姿を描き出すことで、境界領域マネジメントには地域ごとに違いがあることが示される。

また、4町村の境界領域マネジメントの比較を通じて、その違いが「自治組織と行政区の結びつき方（接続の態様）」と「地域コミュニティと行政の接続ルート（接続のレベル）」に整理できることが示される。「接続の態様」は、自治組織と行政区が融合しているか、分離しているかで分けられる（融合型／分離型）。「接続のレベル」は、地域コミュニティと行政のやり取りでの広域ルートの実質的な使い方で分けられる（広域指向／集落指向）。これによって、各地域の境界領域マネジメントの特徴が、「接続の態様」と「接続のレベル」の組み合わせの違いとして4類型に整理され、4市町がマッピングされるのである。

第4章では、合併後の花巻市内の全自治会長ら287名へのアンケート調査によって、境界領域マネジメントの特徴が、人々の意識や行動に表出される地域性と強く関係していることが示される。

まず、アンケート調査による「地域への愛着意識」の検証を経て、愛着の度合いは「接続のレベル」と関係していることが明らかになる。すなわち、昭和の合併前の町村域およびコミュニティ地区といった「広域エリア」への愛着の相対的強さが、接続レベルが「広域指向」だと強く、「集落指向」だと弱いのである。

次に、「行政との協働意識」と「行政への相談行動」の検証の結果、一部の例外はあるが、行政との結合感覚が「接続の態様」と関係していることが明らかになる。すなわち、境界領域マネジメントにおける接続の態様が、「融合型」であると行政との結合感覚が大きくなり、行政との協働意識が強く、行政への相談行動も多い。「分離型」であると逆の傾向になる。

第5章では、旧3町ごとに明治行政村の発足経緯や昭和の合併をめぐる状況を整理し、近世から明治初期まで続いた「藩政村」の内部統制力、すなわち自治力や共同性がどのように継承／分断されたのかを示すことで、その後の境界領域マネジメントの地域性の違いが生じたことが示される。

この問題意識の背景には、歴史学が積み上げてきた村落二重構造論の研究がある。これは、明治時代になって導入された〈近代的公法人としての行政村〉とその下に位置づけられた〈地縁的組織としてのムラ〉の二重構造が、その後どのような経路で変わっていったのかを跡付けるものである。本書では旧町村の系譜をたどるなかで、その過程において国家と個人に還元できない「中間媒介領域」、本書でいうところの〈農山村地域に醸成されてきた公共領域〉とそれを自治管理する主体としての“地域コミュニティ”が形成される経路が示される。

ここでは結論だけ記しておこう。「接続の態様」においては、明治の合併の際に、新たに創設された行政区が藩政村単位を引き継いだ場合、行政区そのものが自治組織的な共同性を併せ持つ「融合型」となる。逆に、集落単位に分解された場合、藩政村の共同体的性格が引き継がれず行政の下部機構的な性格を持つ「分離型」となる。

「接続のレベル」においては、昭和の合併の際に、どのような状況下で一体化したのかがその後の境界領域マネジメントの志向を形作ることになった。合併時に非常に困難を伴った町では、合併前の旧町村の枠組みを外すことに慎重となり、マネジメントが広域志向となり、合併が比較的円滑で一体化を推進することになった町では集落志向のマネジメントが選択されたのである。

## 5

平成の合併後の花巻市には、新市長の政治主導により自治体内分権システムが導入されることになり、2007年度から小学校区を基本とする26（のちに27）地区に、住民の自主的なまちづくり団体として「コミュニティ会議」が組織され、総額2億円にのぼる地域づくり交付金が配分されることになった。この間、地区公民館が廃止され、地区振興センターが職員2名と共に全ての地区に配置されたが、その後、同センターの職員は削減や非常勤職員へ置換され、2016年には指定管理者が雇用する職員だけとなっている。

これによって、旧4町村の境界領域マネジメントは大きな見直しを余儀なくされる。なによりも、新しい広域の住民組織として「コミュニティ会議」が立ち上がったことで、従来の自治組織の位置づけや行政との関わりの整理の問題が発生した。また、多額の地域づくり交付金の配分が地域に任されたことから、行政が担っていたマネジメントを地域が担うことになり、コミュニティ会議と行政の間で役割分担が課題化することになった。

第6章では、行政文書の調査や関係者へのインタビューをもとに、前章まで明らかになった境界領域マネジメントの変容が示される。すなわち、「接続レベル」では、より「広域指向」に近づくことになり、行政（本庁）と集落との接続は「ほとんど顧みられない」状態となった。「接続の態様」では、地域の実態には大きな変化は生じていないが、「行政としての考え方や位置づけは『分離型』へ近づいている」と判断している。

かつて「広域志向・分離型」付近にマッピングされていた旧花巻地域・石鳥谷地域・大迫地域は、合併後の変化によってより「広域志向・分離型」を強めることになった。他方、「集落

志向・融合型」の東和地域は、境界領域マネジメントのタイプを大きく転換せざるを得ず、新しいマネジメントへの適合が難しいことが示される。また、自治関係者へのアンケートやインタビューの整理を通じて、合併後の地域コミュニティと行政との役割分担は「全体に共通する傾向として「行政の下請感の強まり」、「地域内の合意形成の難しさ」、そして「役員の多忙感・負担感の強さ」の3点が挙げられるのではないかと記している。

それでは、合併を経た自治体にみられる境界領域マネジメントの再構築のためには何に注目する必要があるのか。第7章では、①地域性の相互理解、②参加の視点、③合意形成エリアの再検討、④財源交付の設計の4点が示される。

①は「地域性とはこんなにも多様で、歴史的な奥行きをもつものなのだ」と知ることである。本書が明らかにした、大切な到達点の一つである。そのためには、地域自治に関わる職員が、地域を知り、地域と繋がる環境を作ることが必要である。

②を考えるためには、住民自治を「住民の主体的活動（協働）」として理解するだけでなく、「住民の地方政府に対する監視・提案機能（参加）」に目を向ける必要がある。境界領域は、地域コミュニティと行政の双方が主体として立ち上がってくる場である。そこでマネジメント自体が、自治体の政策形成過程への参加となり、行政の民主的ガバナンスを支える機能となる。

③の背景には、住民の“わがまち”イメージと行政の“地区”とのズレが生み出す合意形成の困難がある。行政の“地区”合意が、住民の意思とはかけ離れている場面に、多くの当事者が直面している。このズレに“地域コミュニティ”を考える糸口がある。

④は「民間組織である住民組織が議会の議決

を経ずに多額の公金の使途を決めることに関する、民主的正統性の問題」に関わる。そのために、財源交付の制度設計には、十分な考慮が必要となる。

## 6

最後のページまでたどり着き、「大切なことは…合意形成に対する住民の信頼を一つ一つ、積み重ねていくことである。時間のかかる作業であるが、それが We feeling に向かう遠回りでも確かな道のりであり、長いスパンで共有の物語を創り出していく唯一の道である…」と読み終え、右ページの文献目録に『石鳥谷町合併50周年・閉村記念誌 ありがとう石鳥谷、わが故郷。』を見つける。急いで先のページを確かめ、大迫町と東和町のそれにたどり着き、あらためて第5章に立ち返り3町の合併の歴史を眺め、そこに横たわる「共有の物語」を想う。「同じ地域に住んでいるだけで“地域コミュニティ”になるわけではない」。

役重眞喜子さんの『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築』は、明治以降の近代化のなかで、自治体行政という「無意味な境界線」を幾度も引き直されてきた農山村地域が、そのたびに、そこで立ち上がってくる地域の困りごと（境界領域）を前に、共同（地域コミュニティ）と統治（自治体行政）の間で、丁々発止を繰り返しつつ解決にたどり着くしく

み（境界領域マネジメント）を作り直しながら、それぞれの地域に〈農山村地域に醸成されてきた公共領域〉を構築してきたこと、その公共空間を構築する営みが“今も確かにここにあること”を私たちに教えてくれる書物である。

私たちは、ともすれば暮らしの困りごとを事前に予防し、発見されてもすぐに解決することを期待しがちである。この背景には、グローバル化の進展のなかで、彼我の線引きを明確化すると共に、コンフリクトにかかる調整をコストと捉え、自らが引き受ける調整コストを最小限に、可能ならばゼロにする裁定システムを希求するマインドがある。もちろん困りごとのなかには、今すぐ対応が求められる課題も少なくない。しかし同時に、コストとみなされがちな「調整のプロセス」のなかに、自治をめぐる政治空間、“地域コミュニティ”を作り上げるしかけがあることを私たちは思い出す必要がある。閉村を迎えた石鳥谷町・大迫町・東和町が、役重さんの手を借りて私たちに伝えようとしている大事な教えである。

（役重眞喜子著『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築——「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』東信堂、2019年2月、xi + 320頁、定価4,200円+税）

（いのうえ・のぶひろ 信州大学学術研究院（社会科学系）教授）