

自治の質量とまちづくりの飯田モデル

—地域自治（運営）組織への示唆として—

荻野 亮吾¹, 八木 信一²

The Balance of Local Autonomy and “Tida Model” of Community Development:
A Suggestion to Regional Management Organization

Ryogo OGINO¹, Shin-ichi YATSUKI²

要 旨

「平成の大合併」以降、地方自治の方向性は団体自治の強化に重点が置かれつつ、住民自治にも目配りする形で進められてきた。この動向を代表する仕組みが、地域自治組織や地域運営組織である。これらの組織のあり方を考えるうえで、地方自治を構成する団体自治と住民自治との関係性と、これらの自治の間におけるバランス、つまり「自治の質量」の観点が重要になる。この観点からすれば、これらの組織に対する自治体の関与のあり様だけでなく、組織設立前からの住民自治の特徴と、その特徴を掘いとしたうえで住民自治の涵養を支援する団体自治について考察を行う必要がある。

以上の課題設定のもと、本論文では、まちづくりの先進地の長野県飯田市のなかで、住民自治を土台としたまちづくりの歴史を色濃く持ち、少子高齢化対策に積極的に取り組んできた千代地区と上久堅地区を取り上げ、「自治の質量」の実現の要件を明らかにする。先行研究では、自治体の強い関与により設立や運営が進められた組織では、住民の主体性や当事者意識の欠如が見られることが指摘されてきた。2地区の分析からは、この課題の解決には、各地域で育まれてきた住民自治の風土や担い手を掘いとするのできる制度の設計や運営と、「まちづくりの主体は住民であり、行政はそれを支援する（黒子に徹する）」という自治体側の関与の姿勢、および住民自治の現場に近いところでそれを担保する組織体制が重要であることが明らかにされる。

はじめに¹⁾

平成の時代における地方自治の方向性は、地方分権改革から自治体戦略2040構想に至るまで、総じて団体自治を強化することにあつた。しかし、そのなかにあつても、住民自治に対して目配りがなされてこなかったわけではない。とくに、「平成の大合併」に並行して設立された地域自治組織や、地方創生を担うことが期待されてきた地域運営組織は、団体自治を強化するなかでの住民自治のあり方に大きな影響をもたらす仕組みとして、それぞれ注目されてきた。

¹ 佐賀大学 大学院学校教育学研究所 ² 九州大学 大学院経済学研究院

平成の大合併も団体自治を強化する方策であったが、合併による団体自治の広域化に伴う弊害を緩和したり、あるいは是正したりするために、地方自治体（以下、自治体）が強く関与するかたちで、これらの組織を設けたところが多い。このことを反映して、組織の設立や当初の運営については、全国各地で活発に取り組みられてきた。だが、自治体の強い関与によって設けられたことで、自治体による支援の継続性だけでなく、住民の主体性や当事者意識についても課題を抱えているという指摘がなされている。そこで問われていることは、地方自治を構成する団体自治と住民自治との関係性と、これらの自治の間におけるバランスであり、本論文ではこれを「自治の質量」と呼ぶ。

このような自治の質量という観点から、地域自治組織や地域運営組織（以下、これら両方を指す場合、地域自治（運営）組織）を把握するためには、これらの組織に対する自治体の関与のあり様だけでなく、これらの組織が設立される前からの住民自治の特徴や、住民自治の涵養を支援してきた団体自治の内容も含める必要がある。そしてこの作業によって、自治の質量を実現するために、地域自治（運営）組織が備えるべき要件を見出すこともできるのではないだろうか。

このような作業を行ううえで、興味深い事例を提供してくれるのが長野県飯田市（以下、飯田市）である。飯田市は人口約10万人の地方都市であるが、多くの分野で先進的なまちづくりが行われ、注目を集めてきた。そして、これらのまちづくりのなかでは、「まちづくりの主体は住民であり、行政はそれを支援する（黒子に徹する）」という、この地域に根づいてきた住民自治と団体自治の姿を見出すことができる。これを本論文では、「まちづくりの飯田モデル」と呼ぶ。

さらに飯田市では、2007年から全20地区に対して地方自治法に基づいた地域自治組織を設立し、各地区でそれまでのまちづくりを継承したり、発展させたりしてきている。そのなかでは、地区ごとに多様性が見られる部分もあるが、まちづくりの飯田モデルが地域自治組織にどのように反映されて現在に至っているのかを把握することは、上記したような地域自治（運営）組織が自治の質量を実現するための要件を見出すうえで、参考になる作業であると考えられる。そこで本論文では、飯田市の地区のなかでも住民自治を土台としたまちづくりの歴史が色濃くあり、また中山間地域に位置していることから、全国的な課題でもある少子高齢化対策にも積極的に取り組んできた千代地区と上久堅地区を取り上げ、上記した作業を行っていく。

1 自治の質量とは何か

(1) 地方分権と自治の総量

地方分権改革と並行して進められた「平成の大合併」や、それによる市町村の権限拡充を受けて提案されてきた都道府県改革としての道州制においては、いずれも地方自治のうち団体自治を担う市町村や都道府県を対象とした、自治単位のあり方が問われてきた。とくに、そこでは地方分権の受け皿づくりとして市町村合併や道州制への移行を実現させ、自治単位を広域化させる方向性が見出せる。

磯部力は、このような自治単位の広域化が、「自治の総量」を拡充させるものなのかという問いかけを行っている。ここで自治の総量とは、市町村と都道府県との二層制のもとで、「単に自治事務の量だけでなく、中央政府とは区別された自治システムの総体としてのパフォーマンスのことを指して²⁾」いるとしている。この考え方を通して、磯部は道州制や中核市などによる都道府県の衰弱を懸念する一方で、広域行政の推進には狭域行政の充実が伴わなければならないことを述べている³⁾。

また水谷利亮は、次の3つの側面から磯部の議論を拡充させている⁴⁾。第1に、都道府県については、市町村との関係が深い出先機関を含むことである。第2に、磯部の議論でも「自治政府間の協力や競争」という表現で示されているが⁵⁾、自治体間の連携である広域連合を含むことである。そして第3に、地

域コミュニティといった住民自治にまで、自治の総量の範囲を広げることである。これらのうち、とくに本論文で注目したいのは第3の点である。

平成の時代における地方自治の方向性は、地方分権改革から自治体戦略2040構想⁶⁾に至るまで、総じて団体自治を強化することにあった。そして、このような方向性のもとでは、磯部のように自治の総量について、団体自治に焦点をあてた都道府県と市町村との二層制から論じることにも大きな意味があった。しかし、地方自治の方向性のなかで、住民自治に対して関心が払われてこなかったわけではない。例えば、平成の大合併と並行する時期にあたる、2003年の第27次地方制度調査会の答申では、合併により拡大した団体自治に対して、地域自治組織を通した住民自治の拡充が必要であるとされた。さらに、現在注目されている地方創生では、人口減少や高齢化が著しい中山間地域などをはじめとして、地域における課題解決のための体制としての地域運営組織の形成が、数値目標を伴うかたちで進められてきた⁷⁾。

以上のような地域自治（運営）組織の存在を踏まえると、水谷のように自治の総量の範囲を団体自治のみならず、住民自治にまで広げることが適切であると言える。しかしながら、その場合に求められる論点について、水谷は最近の論考においては明確に指摘していない⁸⁾。そこで、そのような論点を掘り下げるために、まずは地域自治（運営）組織の実際について先行研究を踏まえて整理する。

(2) 地域自治（運営）組織における「参加と協働」の実際

地域自治組織の先行研究においては、地方自治法に基づいた恒久制度としての地域自治区と、合併後の円滑な行財政運営に資するために期間限定で設けられた合併特例区を主な対象として、事例分析が蓄積されてきた。なかでも前者については、地域自治区に設けられている地域協議会において公募公選制を導入した新潟県上越市⁹⁾、コミュニティ税の導入と廃止を行った宮崎県宮崎市¹⁰⁾、そして本論文で取り上げる飯田市が、それぞれ注目されてきた。

これらの事例分析と並行しながら、今日の地域運営組織にも影響を与えている、地域自治組織に関する分析視点も出されてきた。そのなかでも、名和田は彦が提示した「参加」と「協働」は注目されてきた¹¹⁾。名和田は日本におけるコミュニティの制度化について、1970年代からの参加に加えて1990年代以降には協働が出てきたことを指摘したうえで、とくに地方自治法に基づいた地域自治組織では、これら2つの側面がともに見出せるとしている。

具体的には、地方自治法に基づいた地域自治組織については、行政組織としての地域自治区、そのなかに住民から構成される地域協議会、およびこれらの事務を担う区事務所をそれぞれ設置することが義務づけられている。このうち、住民から構成される地域協議会が参加の役割を担うものとされる。他方で、地域自治区が自治会などの従来からの住民組織や、まちづくりの新たな担い手としてのNPOなどととも地域課題を解決したり、また公共サービスを提供したりするのが協働である。なお、先の地域協議会はこれらの協働に関することについても協議を行うことから、「協働活動の要」としても位置づけられている。

それでは、地域自治組織における参加と協働の実際はどうであろうか。名和田は、上越市や宮崎市などの事例を踏まえたうえで、地域自治組織においては参加としての意味合いとともに、あるいはそれ以上に、自治体が提供できなくなった公共サービスを補完するという協働の意味合いが強いとしている¹²⁾。地域運営組織ではどうであろうか。これについて坂本誠は、地域運営組織のサービス提供主体としての位置づけは、地域自治組織よりも高まっているとしている。そして、そのような傾向が地域運営組織を行政の下請け組織にしてしまうことや、住民生活のセーフティ・ネットが自治体による公助から地域運営組織による共助へと委ねられることを懸念している¹³⁾。

(3) 自治の質量とは何か—関係性から地方自治を捉えなおす—

以上のように、総じて参加よりも協働が色濃く出ている、地域自治（運営）組織の実際から問われていることは、団体自治と住民自治との関係性¹⁴⁾であると言える。とくにこの関係性をめぐっては、これらの組織の多くが自治体による強い関与によって検討が進められ、そして設立されてきたことから¹⁵⁾、団体自治を担う自治体による支援の必要性や内容についての関心が強く、この論点に関連する先行研究もいくつか出ている。

例えば、山浦陽一は大分県宇佐市の地域運営組織であるまちづくり協議会の事例分析を行っているが、そこでは宇佐市による協議会の設立や運営に対する支援内容が紹介されている。それらは具体的には、設立・運営のノウハウ、運営・活動資金、拠点施設、設立・運営をサポートする人材、そして組織の正当性である。そのうえで、宇佐市がこれらをセットで提供することによって、協議会を積極的に支援してきたことについて言及している¹⁶⁾。また、山中雄次も静岡県牧之原市の地域運営組織である自治推進協議会の事例分析を行っているが、ここでも協議会などにおいて住民主体の取組を促す、牧之原市の支援策について注目している¹⁷⁾。

しかし、以上のような自治体による支援の必要性や内容は、団体自治と住民自治との関係性のうち片方の側面にしか過ぎない。もう一方の側面には、このような支援によって、住民自治がいかに関養されるのかという論点がある。これについて、先に紹介した山浦の研究によれば、自治体による強い関与によって設立や当初の運営が進められたことから、住民の主体性や当事者意識に不十分さがあることを、地域運営組織が抱える課題の1つとして挙げている¹⁸⁾。このような課題の存在は、地域自治（運営）組織において、団体自治と住民自治との間におけるバランスがとれていないことを意味する。

よって、地域自治（運営）組織において問われていることは、団体自治と住民自治との関係性だけでなく、その関係性によってこれら2つの自治の間におけるバランス、つまり団体自治の強化と住民自治の涵養とが両立しているのかということである。本論文では、このような団体自治と住民自治との関係性と、これらの自治の間におけるバランスを、天秤を例とする質量計になぞらえて「自治の質量」と呼ぶ。

そのうえで、地域自治（運営）組織が自治の質量を実現するためには、どうすればよいのであろうか。もちろん、これらの組織に関わる制度設計も、実現するための要件として重要ではある。しかしそれに加えて、以上のような地域自治（運営）組織における住民自治の現状を鑑みれば、制度が導入される前からの住民自治のあり様にも目配りをする必要がある。さらに言えば、そのような住民自治のあり様を、団体自治を担う自治体がどのように制度設計のなかで掬いとってきたのかも、注目しなければならない。

そこで本論文では、地域における住民自治のあり様を起点として、地域自治（運営）組織を捉える方法論をとる。そして事例として、地域自治組織に関する先行研究でも注目されてきた飯田市を取り上げる。なぜ、飯田市なのか。それは、住民自治のあり様がまちづくりに色濃く反映された代表的な地域であり、さらにそのような地域において地域自治組織が設立されたからである。まずは次節で、飯田市におけるまちづくりや地域自治組織の特徴を見ていくことから始めたい。

2 飯田市における地方自治と地域自治組織の特徴

(1) まちづくりの飯田モデルとは何か

飯田市は長野県の最南端に位置し、東に南アルプスが、西に中央アルプスがそれぞれそびえ立ち、また南北にかけて天竜川が流れている、伊那谷の中央部にある人口約10万人の地方都市である。この飯田市は、これまでまちづくりに関わる多くの分野において、その先進的な取り組みが注目を集めてきた地域でもある¹⁹⁾。そして、それらの取り組みを通して、自治の質量の特徴を垣間見ることができる。

飯田市のまちづくりを語るうえで、中心市街地におけるシンボルの1つである、りんご並木は欠かせない存在である。第二次世界大戦後まもない時期に見舞われた大火の復興事業として、防火帯として設けられた街路の中心部に、地元中学校の発案でりんごの木が植えられ、今日に至るまで中学生や住民らによって育てられてきた。このような住民主体のまちづくりは、日本最大の人形劇に関するイベントである人形劇フェスタにも活かされてきた。またこのイベントには、飯田市のまちづくりで重要な役割を果たしてきた、公民館も深く関わってきた。

産業を巻き込んだまちづくりも活発に行われてきた。例えば農業については、体験教育旅行やワーキングホリデー飯田として体験型観光を他地域に先駆けて行ってきたが、これらは農家を中心となり、それに対して飯田市や南信州観光公社が支援するかたちで展開されてきた。また、類似団体と比べて位置づけが現在も大きい製造業では、多摩川精機をはじめとした精密機械工業などの集積を活かして、航空宇宙産業クラスターの形成が試みられているが、ここでは飯田市長を理事長とする公益財団法人である南信州・飯田産業センターが積極的に関与している。

環境政策の分野においても、先進的な取り組みが注目されてきた。例えば、地域版の環境マネジメントシステムである南信州いいむす21や、それを支えてきた地域ぐるみ環境ISO研究会は、多摩川精機などの地元企業と飯田市および南信州広域連合とが協働しながら運営されてきた。そして、最近では環境モデル都市づくりや、その一環としての再生可能エネルギー政策で高い注目を集めてきた。そのなかで、飯田市は再生可能エネルギーがビジネスとして、そしてまちづくりとして進むように、公共施設の目的外利用を許可したり、国の制度に先駆けて太陽光発電の固定価格買取を市独自で行ったり、さらに地域環境権という独自の概念にもとづいた再生可能エネルギー条例を制定するなどして支援を行ってきた。

以上のように飯田市のまちづくりを見てくると、とくにまちづくりの担い手について1つの特徴が見えてくる。それは、「まちづくりの主体は住民であり、行政はそれを支援する(黒子に徹する)」ことである。このような考え方自体は、自治体の人的資源や財政資源の制約が厳しくなっている昨今では、飯田市以外の他地域でも見られるものではある。しかし、飯田市に注目するのは、このような考え方が第二次世界大戦後の早い時期から、そしてこれまでのまちづくりの多くの分野で見られるからである。

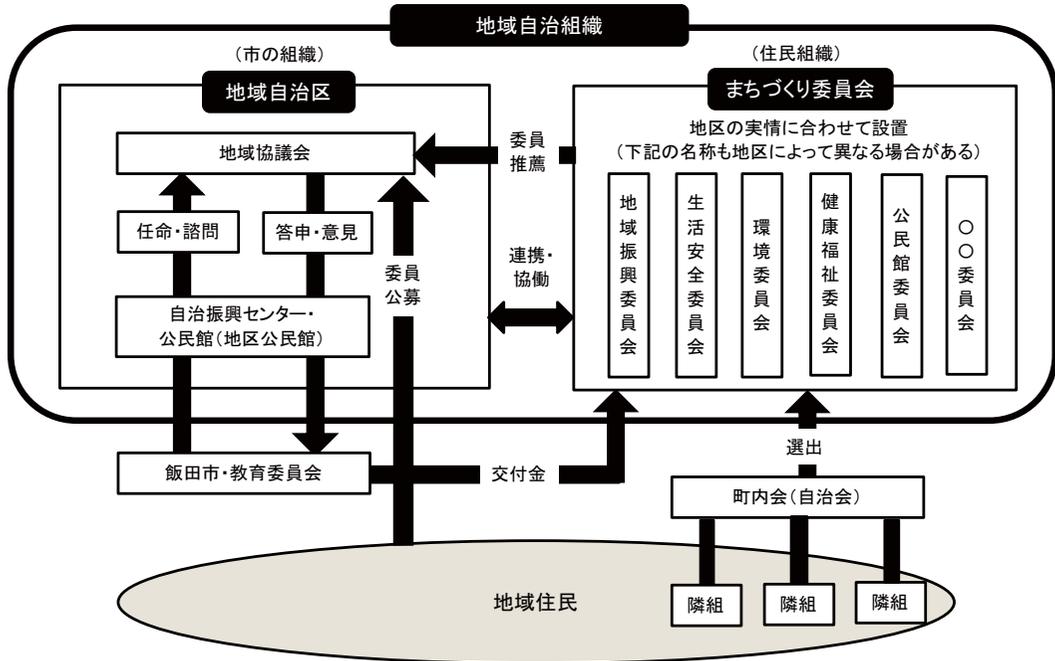
本論文では、このような考え方を「まちづくりの飯田モデル」と呼ぶことにする。そしてこのモデルのなかに、住民自治を中心に据えながらそれを団体自治が支援するという、飯田市における自治の質量に関する特徴も見出すことができる。

(2) 飯田市における地域自治組織—制度をめぐる諸特徴—²⁰⁾

このような自治の質量に関する特徴が、飯田市における地域自治組織に関する制度にも強く反映されている。それらの特徴について、以下では図1を通して述べていく。

第1に、飯田市では市の組織である地域自治区だけでなく、住民組織であるまちづくり委員会も含めて地域自治組織としていることである²¹⁾。飯田市の地域自治組織は地方自治法に基づいて設けられているが、その場合、地域自治区は必ず設けることが求められている一方で、住民組織の位置づけは地域によって異なる。そのなかで、飯田市における地域自治組織では、住民組織であるまちづくり委員会の位置づけが大きい。具体的には、地域自治区に設けられている地域協議会の委員のうち、まちづくり委員会から推薦されている委員が多数を占めている²²⁾。また、飯田市から一括交付金(パワーアップ地域交付金)がまちづくり委員会に配分されている²³⁾。

第2に、このまちづくり委員会は、自治会などを例とした、従来からの住民組織をもとに選出された委員によって構成されていることである。これらの組織としては、「組合・隣組・伍組」が最小の単位であ



(出所) 飯田市提供資料より作成

図1 飯田市における地域自治組織の概要

り、地区によってそれよりも大きな単位として「班・常会」を挟んだうえで、「自治会・区・平」がある。そしてまちづくり委員会は、この「自治会・区・平」の単位を中心に選出されている。

第3に、飯田市のまちづくりにおいて重要な役割を果たしてきた公民館のうち、小学校区単位で設けられている地区公民館(以下、地区館)を、まちづくり委員会のなかに含んでいることである。具体的には、それまで自治会などとは独立して設けられていた地区館の専門委員会が、まちづくり委員会を構成する委員会の1つとして位置づけられたのである。また図1を見ると、地域自治区のなかにも地区館があるが、こちらは公民館主事が次に述べる自治振興センターの職員も兼務していることを表わしている。

第4に、その自治振興センターが地域協議会の事務局としてだけでなく、まちづくり委員会の事務局としても位置づけられていることである。飯田市は、第二次世界大戦後から今日に至るまでの間に6度の合併を経てきた。そのなかで、合併した旧町村ごとに公民館を残すだけでなく支所も置き、さらに支所に関わる予算や人員を維持し続けてきた²⁴⁾。地域自治組織の設立によって、これらの支所を自治振興センターへと名称変更し、行政とまちづくり委員会などとの間のパイプ役を果たすだけでなく、地区によってはまちづくり委員会の活動を活発化させるための支援も行ってきた²⁵⁾。

しかし、これらの地域自治組織の制度について、その実態は飯田市のなかでも各地区で異なっているところがある。そしてそのような多様性は、地域自治組織の設立前から取り組まれてきた、住民主体のまちづくりに見られる住民自治のあり様を反映している部分が少なくない。そこで、次節以降では住民自治を土台としたまちづくりの歴史が色濃くあり、また中山間地域に位置していることから、全国的な課題でもある少子高齢化対策にも積極的に取り組んできた、千代地区と上久堅地区を取り上げる²⁶⁾。

3 千代地区と上久堅地区における地域自治組織の体制

千代地区と上久堅地区は、竜東地区と呼ばれる天竜川の東側に位置する中山間地域であり、両地区とも

1964年に飯田市に編入合併された。表1に示すように、両地区とも飯田市のなかでは人口が少なく、また高齢化率も4割を超えており、中山間地域に共通する少子高齢化問題を抱えている。他方で、両地区では自治活動組織の加入率が高く²⁷⁾、自治会（かつての自治協議会）や公民館を中心にして、まちづくりや人材づくりを進めてきた歴史がある。

表1 対象地区の基本情報および自治活動組織に関する情報

項目	千代地区	上久堅地区	飯田市平均
人口	1,722	1,346	5,151
世帯数	598	507	1,986
高齢化率	41.2%	45.1%	30.7%
飯田市との合併年	1964年3月	1964年3月	—
自治活動組織の単位	12区・10分館	13区・6分館	—
自治活動組織の加入状況	96.4%	98.9%	74.3%

（注）人口と世帯数は2017年4月1日時点、また自治活動組織の単位と加入状況は2016年のデータ。自治活動組織の単位はまちづくり委員会関連のもの。また、加入状況はまちづくり委員会調べによる。

両地区とも市内の他地区と同じく、2007年に地域自治組織を設立した。組織体制については、前節で述べたような飯田市における地域自治組織の特徴を反映して類似している部分もあるが、それまでの住民自治のあり様を反映して異なる部分もある。以下では、そのような両地区の地域自治組織について、詳しく見ていく。

千代地区の地域自治組織は次の通りである。千代地区まちづくり委員会は、地域自治組織が設立される前から、まちづくりの中心的な役割を果たしてきた自治協議会の機能を引き継いだ執行部と、それ以外の委員会とによる二層構造になっている。このうち執行部の中には総務企画部、産業振興部、基盤整備部の

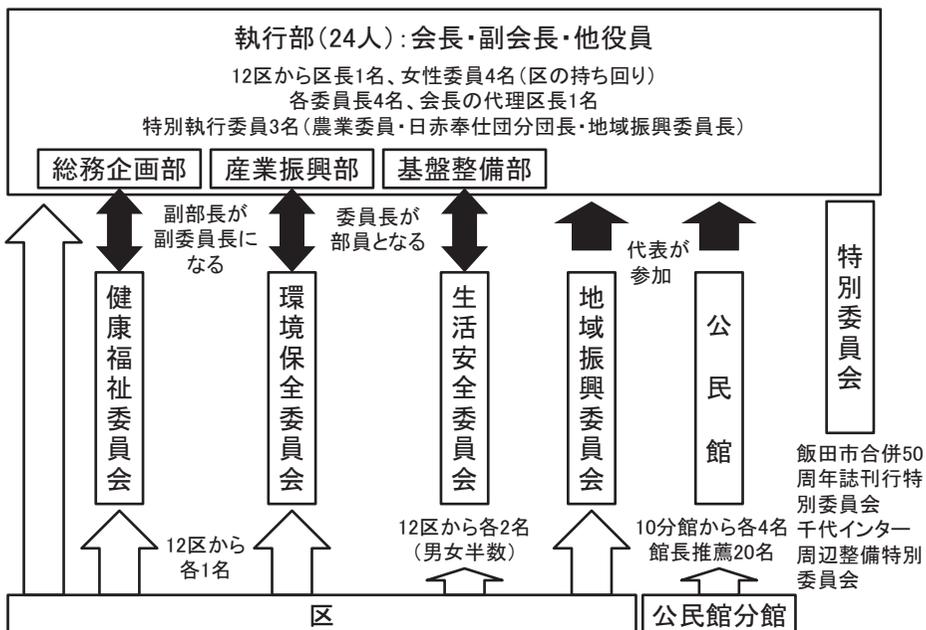


図2 千代地区におけるまちづくり委員会の組織図

3つがあり、他方で後者の委員会としては健康福祉、環境保全、生活安全、地域振興、および公民館の5つがある。そのうえで、執行部と地域振興委員会を除く4つの委員会とは入れ子構造になっており²⁸⁾、執行部と他の委員会との連携を促すものとなっている(図2)。

執行部の役員は12区の区長、女性委員4名、地域振興委員会以外の4つの委員長、農業委員、日赤奉仕団分団長、および地域振興委員長によって構成されている。また、地域振興委員会以外の各委員会の委員は12区・10分館より選出される²⁹⁾。これらの役員や委員の選出については明確な規定があるわけではないが、住民への質問紙調査の結果を見ると、分館役員や地域の団体役員の経験者が一定数存在していることが分かる³⁰⁾。他方で地域振興委員会は、千代地区全体の振興を図ることを目的としていることから、この委員会の委員には1980年代に各区で結成された自主グループの代表者が入っている。また、活動の継続性を重視して、委員の任期も定まっていない。

まちづくり委員会の事務局を務める自治振興センターと公民館には、所長、事務職員(2名)、保健師、公民館主事の計5名の職員が配置されており、それぞれの職員が各委員会の事務局を担当している。例えば、総務企画部と基盤整備部は自治振興センター所長が、産業振興部、生活安全委員会、および健康福祉委員会はセンター職員や保健師が、それぞれ事務局を務めている。これらの職員が、各委員会の委員長と日常的な意見交換を行うことによって、委員会の活動を円滑に進める役割を担っている。また、職員がそれぞれの委員会のなかで得た情報や気づきについては、朝礼時や職場内の回覧を通じて共有を図っている。

加えて自治振興センターの職員は、まちづくり委員会と連携する団体の活動にも深く関わっている。地区内の観光資源であり、農林水産省の棚田100選にも選定された「よこね田んぼ」の保全や体験活動にはまちづくり委員会の執行部が深く関わり、この保全委員会の事務局はセンターの職員が務めている。体験教育旅行やワーキングホリデーの受け入れを推進するグリーンツーリズム推進委員会の事務局も、センターの職員が務めている³¹⁾。

次に、上久堅地区の地域自治組織についてである。上久堅まちづくり委員会は、旧来の自治協議会の役割を引き継ぐ形で執行役員が担っている委員会と、それ以外の委員会とによって構成されている。このう

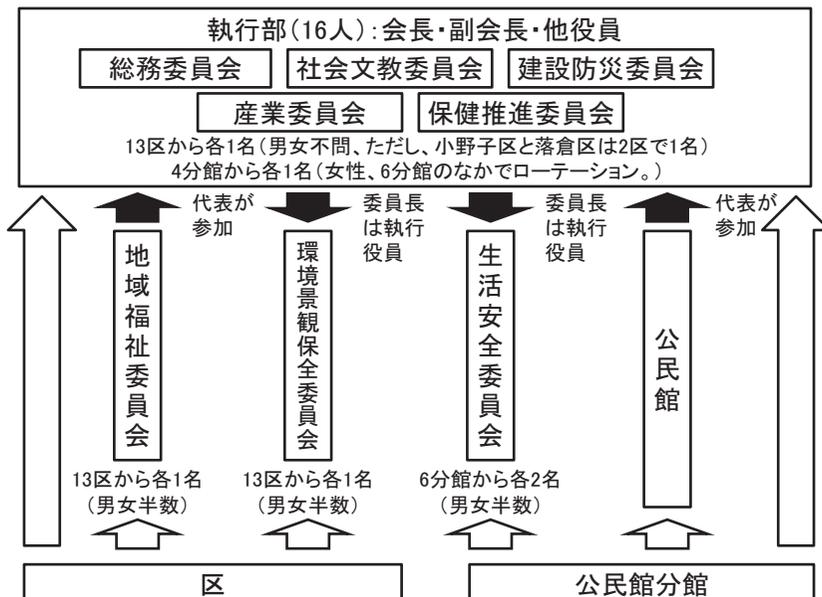


図3 上久堅地区におけるまちづくり委員会の組織図

ち前者の執行役員が担っている委員会には、総務、社会文教、建設防災、産業、および保健推進の5つがある。他方で、後者の委員会としては、地域福祉、環境景観保全、生活安全、および公民館の4つが設けられている（図3）。まちづくり委員会が設立され、それぞれの委員会が縦割りでなくなったことで、委員会間の情報共有がしやすくなったり、まちづくり委員会と公民館との間で連携が進んだりしている³²⁾。このことは、公民館が主催し、まちづくり委員会などが協力する、「ふるさと自然体験」の実施体制などにも表われている。

まちづくり委員会の執行役員や各委員会の委員は、13区・6分館を基本単位として選出されている。この役員や委員の選出については、若い頃に公民館活動を経験することによって、地域活動への気構えができるところがあるようである。現在でも、公民館の各種委員会の委員の経験者が、まちづくり委員会の委員や役員を担うという流れが存在している。

上久堅地区の自治振興センターと公民館には、所長、事務職員（2名）、保健師、公民館主事の計5名が勤務しており、まちづくり委員会の事務局を担っている。自治振興センターや公民館には地区内の様々な情報が集まる傾向があり、対応が必要と考えられるケースについては職員が飯田市本庁の関係課や専門家につなぐなどの対応を行っている³³⁾。

以上のように千代地区と上久堅地区の地域自治組織を見てくると、組織の形態や委員会の委員、および役員の選出や構成において、地域自治組織が設立される前からの、各地区における住民自治を担う組織づくりや人材づくりに関する特徴が色濃く反映されていることが分かった。次節と次々節では、そのような住民自治の特徴をより詳しく踏まえながら、両地区のまちづくりとして積極的に取り組まれてきた、少子高齢化対策の特徴を整理していく。

4 千代地区における住民自治の特徴

(1) 千代地区における住民自治の風土

千代地区における住民自治の原点には、1958年から1960年にかけて農協と町役場が主催し、若者が合宿形式で農業や社会について学んだ、「千代青年建設班」の取り組みがある。これに続いて、1970年代の「市民セミナー」を通して、現在の地域自治組織のリーダー層が育てられることになった。この市民セミナーは、飯田市公民館が地区の課題を住民自らが発見し、解決する活動として進めたプロジェクトである。

千代地区の市民セミナーとして、1973年からの「水資源セミナー」や、それに続く「過疎問題セミナー」が開かれた。このうち水資源セミナーは、地区の課題であった水不足の問題に対して、当時の公民館の広報・企画委員長が中心となって立ち上げたものであった。数年間にわたって水源や水質・地質の調査を続けて、上水道の整備が重要であることへの理解を深めていった。そして最終的には、地区内の40世帯が60万円ずつを負担し合い、1988年に「荻田水道」という簡易水道を敷設したのであった。

この市民セミナーの参加者が中心となって、1982年に地区の課題発見と解決のための自主グループとして、「法山同志会」が結成された。その後、各区で若者が中心になりながら、自主グループが次々と組織されていった。この各区の同志会のメンバーや過疎問題セミナーの参加者が中心となって、1985年に地区全体で「明日の千代を考える会」が組織された³⁴⁾。さらに、1988年には明日の千代を考える会のメンバーを中心にして、自治協議会が委員を委嘱する形で、地区の基本構想の策定が始められた。そして翌年に、第1次の千代地区基本構想計画「豊かな緑とロマンの千代～21世紀に翔けるふるさと創生構想～」が策定された。

このように、千代地区における住民自治の特徴は、区のレベルでは区の常会に対して同志会が、地区のレベルでは自治協議会に対して明日の千代を考える会が、それぞれ存在したことに求められる³⁵⁾。つまり、

自治協議会や常会といったフォーマルな住民組織と並行して、各区の同志会や明日の千代を考える会といったインフォーマルな自主グループが形成され、両者が一体となってまちづくりに取り組んできたのである。

(2) 千代しゃくなげの会設立の背景と経緯

このような住民自治の風土を有する千代地区では、2000年代に入って人口減少や少子化に伴う保育園閉園の危機に直面した。この事態に対して地区で検討を進めた結果、「千代地区の子どもは千代のみんなで育てよう」という理念を持つ「社会福祉法人千代しゃくなげの会」（以下、しゃくなげの会）を立ち上げた。ここでは、このしゃくなげの会の設立背景と経緯を取り上げ、現在につながる住民自治のあり様を把握していく³⁶⁾。

千代地区には、もともと千代保育園と千栄保育園という、2つの保育園が存在していた。これらの保育園をめぐっては、1960年代にこの地区で無認可のへき地保育園を開設し、その後、地区住民が市に対して陳情や請願などの働きかけを行うことで、公立の保育園として認可された経緯がある。しかし、中山間地域にあたるこの地区においても少子化が進むなか、園児数は減少の一途をたどった。具体的には、1989年に両園合わせて80名以上であった園児数は、2003年には千栄保育園の園児数が2年連続で10名未満となり、その結果、国や県からの補助金が打ち切られることになった。この事態を受けて、2003年12月には市の児童課から千代地区の自治協議会に対して、次の2つの案が提示された。その1つは、市立千栄保育園を閉園にして、市立千代保育園に統合するという案であった。もう1つは、2つの保育園を民営化して、両園とも現状のまま維持していくという案であった。

これらの提案を受けて、千代地区では2004年1月から11月にかけて、長野県、飯田市、自治協議会、保護者会、および地区住民が参加して、説明会や勉強会などが行われた。まず、同年2月から4月にかけて、市の児童課が自治協議会のメンバーや保護者を対象とした勉強会や説明会を開催した。しかし、民営化による保育の質の変化や、経営体制の継続性の担保などについて、参加者が抱く不安や疑問点が解消しなかったことから、その後も自治協議会として検討を続けることになった。市側も地区住民の理解を得られないままに民営化をする考えは持っておらず、自治協議会や保護者との会合を重ねていき、最良の方針を見出していく姿勢を維持した。

2004年5月の自治協議会の定例会では、千代地区保育園問題特別委員会を組織することが決定された。委員会のメンバーは17名であり、自治協議会の正副会長、保育園の保護者会の役員や歴代会長、小学校PTA会長、民生委員や社会福祉協議会などの各種団体から選出された委員によって構成された。この特別委員会では、自治協議会の定例会による地区内の意見集約と並行して、市内の私立保育園の視察や、社会福祉法人化および資金調達の方法について検討を行っていった。

そのような検討過程を踏まえて、2004年11月の自治協議会の定例会において、社会福祉法人の設立と「保育園民営化」の方針が全会一致で可決された。またこの定例会では、地区内全戸（約600戸）に対して1万円の寄付を呼びかけ、加えて篤志家の寄付を募ることによって、基本財産の1,000万円を調達することが決定された³⁷⁾。同年12月には各種団体から委員が選出され、市の児童課職員を含む17名によって社会福祉法人設立準備委員会が立ち上げられた。この委員会では篤志寄付の依頼方法や、法人の基本理念、経営方針、および保育方針の検討、さらには財政シミュレーションが行われた。

2005年3月には、法人の理事候補者9名も決定し、しゃくなげの会準備理事会が立ち上げられた。この理事会では経営移管に向けて、各種規程の整備や職員体制、および財政シミュレーションの具体的な検討が行われ、同年10月までに14回の理事会が開催された。またこれと並行して、地区では1,000万円の調達

が進められた³⁸⁾。

2005年の10月には、法人設立に関する長野県知事の認可があり、法人登記を行った後、11月にしゃくなげの会が設立された。この後、しゃくなげの会と飯田市との間で経営移管に関する協定が締結され、飯田市より土地・建物の無償貸与と備品の無償譲渡が行われ、また2006年3月末まで職員が派遣された。2006年4月には、千栄保育園についても「千代保育園千栄分園」として飯田市から経営移管がなされ、2名の職員派遣を受けることになった。

以上のような取り組みの結果として、地区における保育のサービス内容は充実を見せることになった。まず2006年に、特別保育事業として延長保育・学童保育が開始された。また、保育時間はそれまでの16時までから19時まで延ばされた。翌2007年には未満児保育や、親子のつどいの広場「くまさんのおうち」の運営も始められた。さらに、2013年からは0歳児保育が、また2014年には長期休み中の学童保育がそれぞれ始められた。このように、子育て世代や共働き世帯のニーズに応えた運営がなされることで、地区外の保育園に通っていた園児が地区内の保育園に通うようになるなど、少子化の流れにも歯止めがかかった。具体的には、経営移管後において千代・千栄両園の合計園児数は40名以上を維持している。とくに、未満児保育の開始後には3歳未満の園児数が増加しており、2014年度以降、45名の定員を60名へと変更する措置がなされている。

(3) しゃくなげの会による高齢化対策

その後、しゃくなげの会は少子化対策だけでなく、高齢化対策にも取り組むようになった。ここではその経緯を見ることにしたい。

この発端には、千代地区で建設されることになった、一般廃棄物処分場（現グリーンバレー千代）が関係している。具体的には、処分場の受け入れに際して、2005年6月に飯田市との間で「飯田市一般廃棄物処分場に係わる地域振興に関する協定」を締結したが、そこで受け入れ体制が整えば地区に公設民営の高齢者福祉施設を整備するという提案が、飯田市側から行われた。これを受けて、第1回の高齢者福祉施設検討委員会が開催され、基本構想の検討に入った。

その後は、自治協議会を中心として地区内での合意形成が進められることになった。しかし、高齢者福祉施設の開設にあたっては、サービスの内容、民営化する際の運営の形態、経営が悪化した際の地区住民への負担、および建設場所などの課題があり、結局のところ合意形成には約3年の時間を要した。

結果として、2008年にまちづくり委員会において事業内容を通所介護施設とし、また定員は15名とすること、施設運営は千代しゃくなげの会が担うこと、まちづくり委員会も経営リスクをともに担うこと、建設場所は毛呂窪地籍とすること、これらのことが決定された。その後、開設へ向けた専門チームによる検討が進められ、2011年4月に通所介護施設「しゃくなげの郷」が県に認可された。そして、飯田市との間で管理運営に関する基本協定が結ばれ、しゃくなげの会が指定管理者になった。

上記の決定事項のうち、まちづくり委員会が経営リスクをともに担うことについて追記しておく。まず、資金面では運営資金として500万円をしゃくなげの会に貸与し、段階的に返済する形をとった。しゃくなげの会は、民間の篤志家からも300万円を借用したが、高齢者福祉関係の事業が軌道に乗ったこともあり、ともに2016年度には完済している。また、経営面ではまちづくり委員会の総務企画部の正副部長と女性委員の計3名が、しゃくなげの会の理事となっており、しゃくなげの会による事業の責任をまちづくり委員会がともに担う体制となっている。

5 上久堅地区における住民自治の特徴

(1) 上久堅地区における住民自治の風土

千代地区と同じく、上久堅地区においても住民による自主的な課題発見と解決の風土が存在していた³⁹⁾。その典型例が、1990年に上久堅地域づくり策定委員会が策定した「鎮守の杜構想・十三の郷づくり」である。

その背景には、飯田市への合併から25年が経過するうちに、住民の間で自治体への依存が強まり、住民自治に対する当事者意識が後退していたことがあった⁴⁰⁾。そのようななかで、1989年に自治協議会が委嘱した上久堅地域づくり策定委員会の委員の多くは、公民館の各種委員や分館長・分館主事、青年会や婦人会の役員などの経験者であり、日常生活の課題に取り組み、問題解決を行ってきた住民であった⁴¹⁾。

この構想を実現するために、地区では3つの決まりごとが設けられた。1つ目は、各区でシンボルとなる花木を選定・植樹することであった。実際に、宝くじ協会から100万円の補助金を受けて、13集落のシンボルとなる花木が植樹された。2つ目は、地区の課題に取り組み自主グループの立ち上げであった。各区でグループが立ち上げられ、農山村の交流事業、地域資源の活用、農産物品の加工販売などを手がけていった⁴²⁾。3つ目は、各区で行動計画を立て、具体的に実践することであった。各区で、下水道の敷設や公園の整備、および農産物加工の特産品の開発などが行われた。

さらに、鎮守の杜構想・十三の郷づくりの策定に携わった自主グループの住民を中心メンバーとして、1991年に「風土舎」が設立された。この風土舎では、特産品開発、村の寺子屋などの学習文化活動、および交流活動を通じて、気づいたことをそれぞれのグループに持ち帰る形で、各区での活動へとつなげて構想を実現していくことが目指された。

以上のように、上久堅地区においては、飯田市への編入合併後に直面した住民自治に対する危機感をもとに、鎮守の杜構想・十三の郷づくりが、公民館・分館活動や地区の青年会・婦人会活動に参加していた住民を中心に策定された。これらは地区においてはフォーマルな住民組織であるが、さらにこの構想を策定した後のまちづくりにおいて、インフォーマルな自主グループによる活動が補完的に現れてきたことが注目される。

(2) 自治協議会が主導した少子化対策の取り組み

この地区での少子化対策の取り組みは、2000年代に入ってから始められた。そこでの取り組みからは、現在につながる上久堅地区の住民自治のあり様を垣間見ることができる。

取り組みの発端は、2002年の自治協議会の広報において、当時の支所長が行った問題提起であった。そこで支所長は、この地区における少子高齢化の深刻な状況を訴え、地区住民にも危機感を共有してほしいという一文を掲載した。そこでは、1989年時点で156名だった小学校の児童数が2011年には3分の1以下に減少し、将来においては廃校になる可能性が高いことが示されていた。このような支所長による問題提起を受けて、2004年に自治協議会の定例会で少子化対策に取り組むことが決定された。

自治協議会では、全区から若者8名を含む委員を選出し、少子化対策検討委員会を設置した。この検討委員会では1年の間に12回の検討を行い、2005年4月に「若者が住みたくなる地域とは」という提言を行った。提言の内容は、①子育て支援、②若者交流の場づくり、③Uターンの受け入れ、④生活環境整備、⑤自然環境整備、⑥若者定住と過疎化対策という6項目によって構成されていた。そのうえで、地区の取り組みの最重要項目として少子化対策が位置づけられ、取り組みが進められることになった。

具体的な取り組みとしては、「子育て支援の会」と延長保育の活動がある。前者の子育て支援の会は、自治協議会の呼びかけにより、2006年に設立されたものである。自治協議会やまちづくり委員会の役員経

験者などの住民有志が会員となり、各区で相談の上、6つの分館単位で理事が選出されている。会費は1人あたり月額500円、年間6,000円を一口としており、約80名程度が加入している。このなかには地区外に居住する会員も含まれる。この会では、会員による積立金を原資に、子育て世帯に対して出生時、入園時、入学時、および編入時に祝い金を支出することと、児童クラブや園児預かり事業、人形劇フェスタ観劇、寺子屋事業、上久堅小学校、上久堅保育園などの地区の組織・団体に支援金を支出することが行われてきた。とくに前者の祝い金は、飯田市内の他地区からも注目を集めた、先駆的な取り組みであった。

後者の延長保育の活動は、地区内の子育て世代のニーズに対応するものであった。地区内では16時以降の延長保育に関する要望が多かったが、児童の定数を満たしていなかったために、実現することが難しい状況にあった。そのようななか、小学生に対する児童クラブを地区で運営することによって、園児の延長保育にも対応できるという市の学校教育課からの助言があり、2006年に上久堅児童クラブを立ち上げるようになった。実は、その当時において児童クラブの対象者は4名であり、市の基準を満たしていなかったが、飯田市側の理解や協力もあって立ち上げに成功したのであった。

最後に、児童クラブや園児預かり事業を支えている資金と人材について追記しておく。まず、資金について児童クラブの運営経費は、市補助金と保護者負担金によって賄われている。他方で園児預かり事業は、保護者負担金と、上記した子育て支援の会からの支援金、および上久堅まちづくり委員会からの補助金によって賄われている。次に人材については、市が雇用する児童支援員（2名）に加えて、保育士の有資格者を含む地区のボランティアが携わっている。

(3) 高齢者を対象にした配食サービスの取り組み

上久堅地区では、少子化対策の取り組みに続いて、地区の女性を中心にあって配食を行う「食工房十三の里」（以下、十三の里）の活動に取り組んだ。

活動の発端は、空き店舗になっていたJA上久堅支所の生活センターの活用であった。2007年11月に、上久堅まちづくり委員会の産業委員会の委員長の呼びかけによって「地域を良くする会」が開かれ、空き店舗の活用方法や上久堅の地域ブランドなどについて話し合いが行われた。翌2008年には農業委員の女性を中心となって、生活改善グループ、食生活改善推進協議会、および自治協議会の役員経験者などに呼びかけ、地域を活性化したいと考える女性17名を集めた。その際、公民館活動や地区の役を担った住民に対して、そこで得られた経験や知識を地域のために活かしてほしいと呼びかけを行った。

集まったメンバーが近隣地域における先進的な取り組みの視察を行い、2009年6月に料理研究グループを立ち上げた。このグループは、地域の食材を使った加工品の研究などの学習会を進めた。またこの時期に、農林水産省の中山間地域等直接支払制度を活用し、店舗における厨房機器の整備を行った。

この間に検討してきた新たな加工品の開発が現実的ではなかったこともあり、地区のなかで本当に需要があることについてグループで話し合った結果、2010年2月に弁当の配食事業に取り組むことを決定した（十三の里の設立）。この取り組みの趣旨は買い物に出かけられず、毎日の食事を作るのも困難な高齢者に対して、健康で元気に暮らしてもらうために、地域の産物を使ったバランスの良い弁当を一食でも多く届けたいというものであった。この取り組みの実現に向けて先進地域の視察を行い、上久堅まちづくり委員会のなかの地域福祉委員会から配食弁当事業の助成を受けて、設備の充実を図った。準備期間を経て、同年7月より配食事業を始めた。開始当初は30食弱であったが、2016年時点で週2回50食前後を、高齢者世帯を中心に配食している。

また、2011年7月から上久堅まちづくり委員会は、十三の里に対して、後期高齢者に関して1食当たり100円の補助金を支出することにした。まちづくり委員会のなかの地域福祉委員会も、活動助成を行って

いる。この理由は、現金での引き換えを基本として1軒ずつ対面で配食する方式をとっており、このことが地区の高齢者の見守りにつながるからである。2015年3月には、中山間地域等直接支払制度の積立金を利用して店舗の買い取りを行った。

十三の里で活動するメンバーは、30代から70代の地区の女性17名である。取り組みの立ち上げにあたっては、これまでの公民館活動などを通じて築かれてきた、地区の女性同士の人間関係が有効に活用されている。この地区では第3節でも述べたように、公民館活動を起点として地区の様々な活動に関わったうえで、自治協議会やまちづくり委員会の役員へと向かう流れが存在するが、そのなかで女性は男性と比べて自らの経験を活かせる場が少ない状況にあった。この点に関して上久堅地区では、まちづくり委員会の各委員会における女性比率を高める配慮がなされてきた⁴³⁾。これに加えて、女性同士のつながりのなかから、地区における活動のなかで培った知識や経験を活かせる、十三の里という新たな活動を立ち上げた意味は大きい。そしてこれらの活動を継続するにつれて、子育て世代やIターン者などにも取り組みが徐々に広がっている。

6 地域自治（運営）組織による自治の質の実現へ向けて—いくつかの示唆—

(1) 住民自治の風土や担い手を掬いとることの必要性

本節では、千代地区と上久堅地区における住民自治の特徴をまとめたうえで、地域自治（運営）組織による自治の質の実現へ向けて示唆を与えていく。

両地区における住民自治の特徴は、3つにまとめることができる。第1の特徴は、両地区とも住民自治の風土が存在し、地域自治組織が設立された現在の住民自治のあり様にも影響を与えていることである。

千代地区では、第4節で見たように、それまでに築かれてきた住民自治の風土に基づく担い手の連続性という点で、現在の住民自治のあり様に影響を与えている。この地区では、1970年の公民館が企画した市民セミナーの参加者が、その後の各区での自主グループを担い、自治協議会などのフォーマルな住民組織

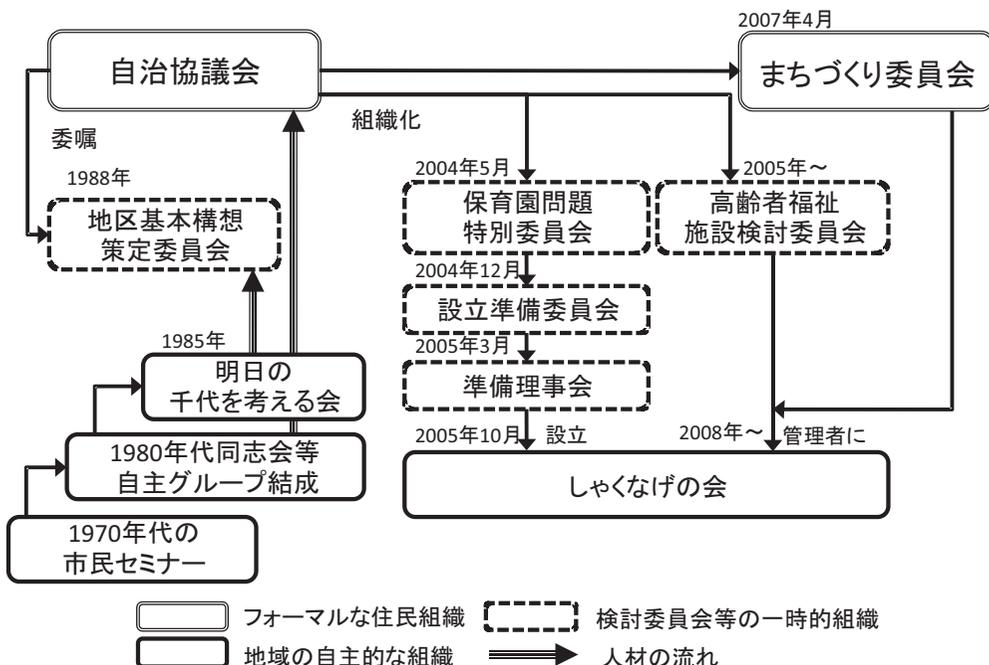


図4 千代地区における住民組織と自主的な組織との関係

とは異なる立場から、住民自治を支えてきた。そして、これらの組織に参加していた住民が自治協議会の役員となり、さらに地域自治組織の設立後は地域振興委員会の委員となることによって、住民自治の中心的な担い手となってきた（図4）。このことは、しゃくなげの会の設立にあたって、若い頃から地区の活動に関わってきた自治協議会長（当時）が、強力なリーダーシップを発揮したという逸話からもうかがえる。

また、第5節で取り上げた上久堅地区でも、1990年代前半に地区で自主的に基本構想を策定し、その後の自主グループの形成へとつなげてきた住民自治の風土が存在する。これらの活動には、地区の青年会・婦人会活動や公民館・分館活動に参加してきた住民が中心的に関わっており、そしてこれらの住民がやがて自治協議会や、まちづくり委員会の中心的な担い手にもなっていった（図5）。この時期の活動は、自治協議会というフォーマルな住民組織の活動を、インフォーマルな自主グループの活動が補完する関係にあった。

地域自治組織の設立後は、地区における様々な組織がまちづくり委員会のもとに一元化されたが、公民館の委員の経験者がまちづくり委員会の役員や委員として活動する流れが、依然として存在している。これに加えて、この地区の場合には、自治協議会やまちづくり委員会の役員経験者が子育て支援の会の理事を務めたり、またまちづくり委員会の役員や委員にはならない女性たちも、十三の里の主要メンバーとして活動したりするなど、フォーマルな住民組織に関わっていない住民も、インフォーマルな自主グループのメンバーとして、地区の課題に継続的に取り組む体制が保たれてきた。

このように、両地区では若い頃から公民館活動や自主グループに継続的に関わり、地区の課題解決に取り組んできた住民が一定数存在してきた。これらの住民の間では、問題解決を自治体に頼るのではなく、自分たちが話し合うなかで解決の道筋を見つけていく考え方が根づいてきた。そして、このような住民が、自治協議会やまちづくり委員会の役員として住民自治の中心的な担い手となることで、少子高齢化問題に対して住民主導の取り組みを行うことができたのではないだろうか。

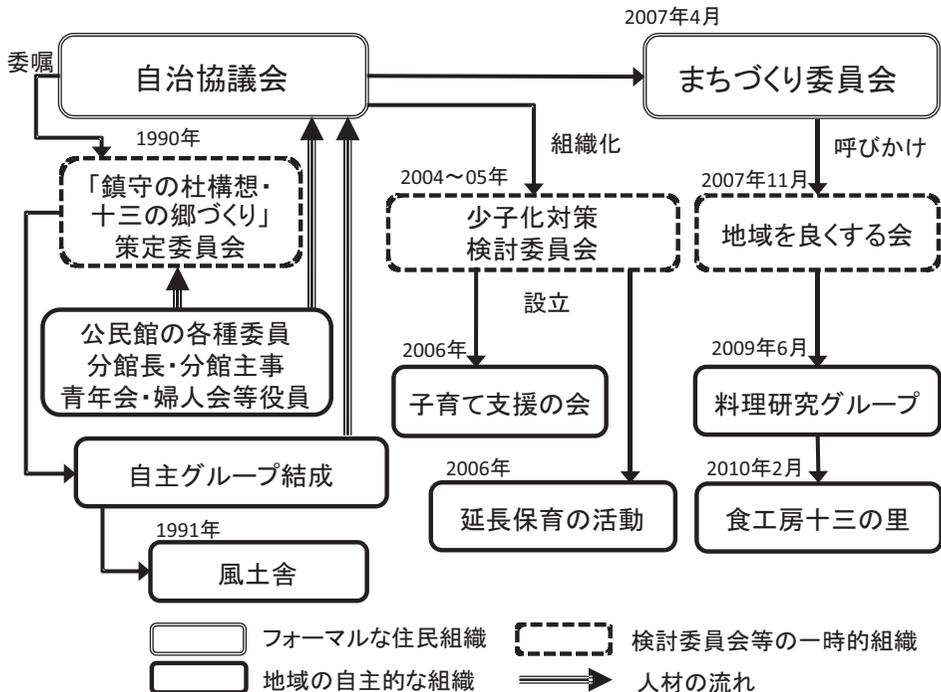


図5 上久堅地区における住民組織と自主的な組織との関係

つまり、これらの地区では住民自治の基層として公民館や地域の団体活動があり、そのうえに地区の基本構想の策定や各区単位で展開された自主グループの活動が重なり、これらの活動を通して地区の課題を自ら見つけ、解決していく住民自治の土壌が生まれ、その後の自治協議会や地域自治組織設立後のまちづくり委員会による取り組みにつながってきたと捉えることができる。このことから、自治体が人的資源や財政資源を用いて住民自治への支援を強化すること以前に、それぞれの地域で育まれてきた住民自治の風土や担い手を掬いとることのできる、地域自治（運営）組織に関する制度の設計や運営を行っていくことが求められると言える。

(2) 住民組織間における支援の重要性

このような住民自治の風土のもと、第2の特徴として、自治協議会やまちづくり委員会が少子高齢化対策の立ち上げや、これらの対策を継続させるための支援を積極的に行ってきたことがある。

これについて千代地区では、しゃくなげの会の設立や高齢者福祉施設の開設にあたって地区内の合意形成に努めたこと、社会福祉法人としての基本財産の調達に必要な寄付を呼びかけたことが注目される。他方で上久堅地区では、少子化対策の取り組みにおいて、自治協議会が中心となって若者を中心とした検討委員会を設置したこと、子育て支援の会の結成を呼びかけたこと、そして十三の里立ち上げの際にまちづくり委員会の呼びかけで、地域を良くする会を開いたことが注目される。

さらに、このような活動を立ち上げる際の支援だけでなく、それぞれの取り組みが軌道に乗るまでの間に、自治協議会やまちづくり委員会が継続的な支援を行ってきたことも重要な点である。千代地区では、高齢者福祉施設の立ち上げの際に財政支援を行ったことや、しゃくなげの会が背負う経営リスクをとともに担う姿勢を明確に示したこと、また上久堅地区では、児童クラブへの財政支援や、十三の里に対するノウハウの伝達、施設整備や事業に関する財政支援を行ったことが、それぞれ該当する。そしてこれらの支援は、自治協議会からまちづくり委員会へと組織再編が行われた後にも引き継がれている。

以上のように、両地区では少子高齢化問題への対応について、自治協議会やまちづくり委員会のなかの部会や委員会に紐付けるのではなく、新たな組織やグループを立ち上げるという方法をとった。すでに、まちづくり委員会のなかで活動している部会や委員会は、飯田市からの補助事業も含めて再編前の委員会から引き継がれている活動も多いために、新たな課題に対して迅速に対応しにくい部分がある。そこで、まちづくり委員会とは異なる機動性の高い組織やグループを立ち上げることによって、少子高齢化問題への新たな取り組みを進める方法がとられたものとする。さらに、これらの組織やグループに女性や若者が多く入ることによって、まちづくりの担い手を多様化させてきたことも注目される。

第1節で述べたように、これまでの地域自治（運営）組織に関する先行研究では、自治体から地域自治（運営）組織への支援に焦点が当てられがちであった。しかし、両地区の事例を踏まえると、自治協議会やまちづくり委員会という住民組織が、その外部にある住民組織や自主グループに対して、立ち上げや活動継続のために支援を行ってきた実態があった。このことは、地域自治（運営）組織の運営において、住民組織間における支援のあり方や具体的な方法という新たな論点を提起するものである。

(3) 自治体による支援のあり方—姿勢と組織体制の重要性—

第3の特徴は、団体自治と住民自治との関係性に関して、住民自治を担う自治協議会やまちづくり委員会が問題認識の共有から、合意形成、および意思決定を行うまでの一連の過程において、団体自治を担う飯田市が、時間をかけて寄り添うかたちでの支援を行ってきたことである。

例えば、千代地区におけるしゃくなげの会の立ち上げにあたって、市の児童課から自治協議会に対して

複数の選択肢が提示された。高齢者福祉施設の建設にあたっては、公設民営の施設を整備するという提案が市側より行われた。また、上久堅地区の少子化対策の発端となったのは当時の支所長による課題提起であり、その対応策の1つである延長保育の活動を立ち上げる際には、学校教育課からの助言もあった。

これらの働きかけからは、団体自治を担う飯田市側の姿勢として、住民主体の意思決定や実行の過程を尊重しながら、一歩退いた位置から利用可能な選択肢を提示したり、適切な助言を行ったりしてきた姿勢を見出せる。そして、このような姿勢は第2節でも述べたように、「まちづくりの主体は住民であり、行政はそれを支援する（黒子に徹する）」という、まちづくりの飯田モデルのあり様を示すものでもある。

このような姿勢を飯田市がとってきた理由として、1つには住民が少子高齢化対策を行う必要性を認識し、支え手や担い手になるという当事者意識を持つまでに、一定の時間を要することがある。両地区では、自治協議会やまちづくり委員会からの呼びかけに始まり、課題解決のための行動に移るまでの間、住民意識の醸成と丁寧な合意形成が行われてきた。その過程において、飯田市側は拙速に物事を進めようとするのではなく、住民組織の取り組み姿勢を尊重し、また取り組みの進捗状況に寄り添った支援を行ってきた。このような支援に関わる姿勢が、住民主体の取り組みを実現する1つの要因になったものと考えられる。

もう1つの理由として、自治協議会やまちづくり委員会が少子高齢化対策に独自に対応しようとしても、住民のアイデアや地区が保有する資源だけでは、課題解決を行うことが難しいことがある。このような行き詰まりへの懸念に対して、飯田市側が現状の制度のなかで利用可能な選択肢を示すことによつて、住民の話し合いのなかで解決策について検討の幅を広げることができた。両地区では、飯田市側によるこのような支援の結果、課題解決へ向けた取り組みが大きく前進したものと考えられる。

また、飯田市における住民自治と団体自治との関係性を考えるにあたっては、自治振興センターや公民館の職員が、まちづくり委員会と飯田市本庁の関係課との間を仲介することによって、法人設立などの専門的知識を要する課題を乗り越えていった点も重要である。千代地区では自治振興センターや公民館の職員が、まちづくり委員会や関連団体の事務局を務めるなかで、日常的な情報交換や支援を行う関係を築いている。また、上久堅地区でもまちづくり委員会や関連団体との日常的な関係のなかで、自治振興センターや公民館職員が地区の課題の集約に関わっている。このような日常的な関係を下地にしながら、自治振興センターや公民館が飯田市本庁の関係課とまちづくり委員会との間を橋渡しする役割を担うことができているのである⁴⁴⁾。

既述したように、地域自治（運営）組織に関する先行研究では、自治体による強い関与によって設立と当初の運営が進められたことから、住民の主体性や当事者意識に不十分さがあることが指摘されてきた。しかし、以上のような飯田市における団体自治と住民自治との関係性を鑑みると、この課題は自治体による関与の程度という抽象的なものではなく、関与の姿勢やそれを担保する組織体制といった具体的なものに由来していると言える。このうち、姿勢にあたるものが「まちづくりの主体は住民であり、行政はそれを支援する（黒子に徹する）」というまちづくりの飯田モデルにあたり、またそれを担保するための組織体制が、平成の大合併後に相次いで支所機能が整理・縮小されてきた全国的な傾向とは異なるかたちで、住民自治の現場に近いところで維持されてきた自治振興センターや公民館にあたる。そしてここにおいて、まちづくりの飯田モデルから自治の質量を問いかける意義を見出すことができるのである。

注

- 1) 本論文は八木ほか(2017)を踏まえつつ、事例を入れ替えたうえで大幅に加筆・修正したものである。なお、本論文のうち第1節と第2節は八木が、第3節から第5節は荻野が分担執筆し、そのうえで第6節は荻野と八木が共同執筆している。

- 2) 磯部 (1993)、36ページより引用。
- 3) 同上、37ページ。
- 4) 水谷 (2007)、856~858ページ、および872~880ページ。
- 5) 磯部 (1993)、37ページ。
- 6) 自治体戦略2040基本構想では、人口減少が進むなかでの新たな自治体行政の基本的考え方として、「スマート自治体への転換」、「公共私によるくらしの維持」、「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」、および「東京圏のプラットフォーム」の4つが掲げられているが、このうち住民自治に関連した言及は、「公共私によるくらしの維持」のなかで、本論文で取り上げる地域自治（運営）組織が一部見られるのみである。自治体戦略2040構想研究会（2018）を参照。
- 7) 2017年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと総合戦略（2017改訂版）」のなかでは、2020年までにおいて達成すべき重要業績評価指標（KPI）の1つとして、「住民の活動組織（地域運営組織）の形成数」を5,000団体とすることが明記されていたが、2019年度に実施されたアンケート調査によると、742市区町村で、計5,236組織が設立されている。総務省（2020）、2ページ。また、地域自治組織と地域運営組織との関係について、総務省が設置した有識者会議の報告書では、次のように説明されている。「地域運営組織と類似する概念として『地域自治組織』がある。現行法制度上は、地域自治区（中略）や合併特別区（中略）、地域審議会（中略）がこれに該当し、地域運営組織とは異なって行政上の組織に位置づけられている。また、最近では、『地域自治組織』は、法制度上の意味とは別に、地域運営組織と同様に地域住民による私的な組織を指す用語として用いられることがある（以下略）」。地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016）、2ページ。
- 8) 水谷ほか（2018）や水谷（2020）では、出先機関と広域連合に関する論考を含んではいるが、自治の総量に関する言及については以前と変わらないものとなっている。
- 9) 上越市の地域自治組織については、石平（2010）や山崎ほか（2013）を参照。
- 10) 宮崎市の地域自治組織については、宮入（2011）や三浦（2016）を参照。
- 11) 名和田（2009a）を参照。なお、総務省の報告書では、地域運営組織を「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々を中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」と定義している。総務省地域力創造グループ地域振興室（2018）、7ページ。このうち協議が参加に、また実践が協働にそれぞれ該当すると言える。
- 12) 名和田（2009b）、42ページ。
- 13) 坂本（2017）、45~47ページ。
- 14) 勝山（2017）、73ページ。
- 15) 山浦（2017）、6ページ。
- 16) 同上、9~14ページ。
- 17) 山中（2018）、141~143ページ。
- 18) 山浦（2017）、35~36ページ。
- 19) 以下で述べる飯田市のまちづくりについては、牧野（2016）を参考にした。
- 20) 本節の内容は八木ほか（2019）を加筆修正したものである。
- 21) このような飯田市の地域自治組織の特徴を、その形成過程に着目して取り上げている先行研究としては三浦（2017）がある。
- 22) なお、近年においては地域協議会を協議の場として実質化させ、まちづくり委員会との役割分担をより明確にするために、地区によっては両会の会長を異なる者にしたたり、またまちづくり委員会からの推薦においても、まちづくり委員会委員とは異なる者を推薦したりしている地区もある。
- 23) パワーアップ地域交付金は、各地区の自治会や環境衛生組合などに配分されていた補助金などを廃止したうえで（廃止時の総額は6,805万円）、設けられたものである。各地区に対して毎年度総額1億円が、均等割3割、人口割7割をもとに配分されている。
- 24) 例えば人員配置について、飯田市からの提供資料によると、自治振興センターの職員数（所長、保健師、公民館主事、および一般職員）は2018年度時点において107人である。少し年度が前後するが、2017年度の飯田市職員数（ただし市民病院を除く）は784人であり、多くの市職員が自治振興センターに配置されていることが分かる。後者のデータについては、「市政の概況2016（平成28年版）」（<https://www.city.iida.lg.jp/soshiki/8/shisei-gaiyouh28.html>）を参照した。
- 25) 飯田市のまちづくりにおける自治振興センターの役割に注目したのものとしては、浅野（2014）がある。
- 26) このように歴史的な経緯をおさえたうえで、両地区の住民自治の特徴を明らかにした文献として、長野県中山間地域の

住民力・地域力による社会的事業支援研究会小さな拠点分科会（2018）がある。

- 27) 自治活動組織の加入状況については、地区ごとに計算方法が異なるために、一定の留意が必要である。
- 28) 具体的には、総務企画部と健康福祉委員会、産業振興部と環境保全委員会、基盤整備部と生活安全委員会の間で各部の副部長が委員会の副委員長になり、委員会の委員長が各部の部員となるという関係がある。この他に、まちづくり委員会の副会長が公民館の企画委員になっている。
- 29) 飯田市には地区館とは別に、住民が運営を担う103の分館が存在する。これらの分館における活動が地区館の活動の土台になるとともに、分館自体が住民自治の基礎単位としても機能している。東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室飯田市社会教育調査チーム（2012）。
- 30) 荻野（2016）、83～86ページ。
- 31) 自治振興センターや公民館の職員が、まちづくり委員会内部の委員会だけでなく、これらの連携団体の事務局も務めることにより、他地区と比べて業務の負担が重くなる傾向がある。この点への対応として、地域おこし協力隊の隊員が、よこね田んぼ保全委員会やグリーンツーリズム推進委員会の事務を一部担う形をとっている。
- 32) 2016年10月31日に行った、上久堅地区まちづくり委員会の役員へのインタビューより。
- 33) 2016年12月5日に行った、上久堅地区の「食工房十三の里」役員へのインタビューより。
- 34) 千代地区まちづくり委員会・飯田市合併50周年記念誌刊行委員会（2018）、20ページ。
- 35) 同上、21ページ。
- 36) 当時の担当者によるこの取り組みに関する記述としては、申原（2018）がある。
- 37) 当初は、理事長や理事から負担を多く募ることが検討されたが、自治協議会で「地区全体で取り組むことだから、限られた者だけに任せる形にはしないで、全員で負担し合おう」という方針が決定されたという。申原（2018）、132ページ。
- 38) 資金調達の際には、地区内全戸から各1万円の寄付を集め、不足分は地区出身者などの篤志者から寄付を募る方針が立てられたが、実際には1万円を1回で支払えない高齢者世帯なども存在した。これに対しては、自治協議会による立替払いとし、その後毎月500円を20回集金することで、これらの世帯における負担感を軽減する方法がとられたという。申原（2018）、132ページ。
- 39) 上久堅地区の住民自治を取り上げた近年の研究としては、横平（2018）がある。
- 40) 上久堅住民自治のあゆみ編集委員会編（2010）、55ページ。
- 41) 飯田市民館編（1990）、269ページ。
- 42) 各グループの活動については、上久堅住民自治のあゆみ編集委員会編（2010）、105～113ページを参照。
- 43) 同上、61～62ページ。
- 44) 飯田市において、自治振興センターや公民館が果たす「橋渡し組織」の役割に関しては、八木ほか（2019）を参照のこと。

参考文献

- 浅野純一郎（2014）「地方都市における地域自治区レベルの土地利用管理とその課題に関する研究—飯田市を対象として—」『日本建築学会計画系論文集』第79巻第704号、2219～2229ページ。
- 飯田市民館編（1994）『飯田市民館活動史』飯田市民館。
- 石平春彦（2010）『都市内分権の動態と展望—民主的正統性の視点から—』公人の友社。
- 磯部力（1993）『「分権の中味」と『自治の総量』』『ジュリスト』第1031号、31～38ページ。
- 荻野亮吾（2016）「地域の活動はどのように関連しているのか？—団体所属と役員経験の分析—」東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室飯田市社会教育調査チーム『地域社会への参加と公民館活動—飯田市の千代・東野地区におけるアンケート調査の分析から—』（学習基盤社会研究・調査モノグラフ第12号）、80～86ページ。
- 勝山亨（2017）「住民の自治と協働のまちづくりの検証—京都府京丹後を事例に—」京都府立大学京都政策研究センター編『「みんな」でつくる地域の未来』公人の友社、69～86ページ。
- 上久堅住民自治のあゆみ編集委員会編（2010）『上久堅住民自治のあゆみ』上久堅公民館。
- 申原一保（2018）「住民が自ら社会福祉法人を設立—保育園の存続もデイサービスの運営も—」農山漁村文化協会編『むらの困りごと解決隊—実践に学ぶ 地域運営組織—』農山漁村文化協会、128～134ページ。
- 坂本誠（2017）「中山間地域における地域社会の『空洞化』と地域運営組織の役割』『都市問題』第108巻第10号、36～48ページ。
- 自治体戦略2040構想研究会（2018）『自治体戦略2040構想研究会 第二次報告』。

- 総務省 (2020) 『令和元年度地域運営組織の活動状況におけるアンケート調査結果』。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2018) 『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』。
- 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 (2016) 『地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告書—』。
- 千代地区まちづくり委員会・飯田市合併50周年記念誌刊行委員会編 (2018) 『千代・飯田市合併50周年記念誌』千代地区まちづくり委員会。
- 東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室飯田市社会教育調査チーム (2012) 『自治を支えるダイナミズムと公民館—飯田市公民館分館活動を事例として—』(学習基盤社会研究・調査モノグラフ第4号)。
- 長野県中山間地域の住民力・地域力による社会的事業支援研究会小さな拠点分科会 (2018) 『取組のプロセスから見た地域活動ケース分析集—取組の分岐点から学ぶ—』長野県企画振興部地域振興課。
- 名和田是彦 (2009a) 「現代コミュニティ制度論の視角」名和田是彦編著『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ページ。
- 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」名和田是彦編著『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ページ。
- 横平龍宏 (2018) 「農村地域経済循環の論理と課題」小田切徳美・橋口卓也編著『内発的農村発展論—理論と実践—』農林統計出版、43~71ページ。
- 牧野光朗編著 (2016) 『円卓の地域主義—共創の場づくりから生まれる善い地域とは—』事業構想大学院大学出版部。
- 三浦哲司 (2017) 『『参加と協働の二重構造』が制度設計されたのはなぜか—長野県飯田市の地域自治区制度を例に—』『同志社政策科学研究』第19巻第1号、123~133ページ。
- 三浦正士 (2016) 「宮崎市における都市内分権の展開と地域自治区制度の論点」日本都市センター編『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—』、125~145ページ。
- 水谷利亮 (2007) 「府県の出先機関機能と『自治の総量』」『法学雑誌』第54巻第2号、840~884ページ。
- 水谷利亮 (2020) 「小規模自治体と自治体間連携—『圏域行政』と『圏域自治』—」日本地方自治学会編『自治の現場と課題』弘文堂、185~218ページ。
- 水谷利亮・平岡和久 (2018) 『都道府県出先機関の実証研究—自治体間連携と都道府県機能の分析—』法律文化社。
- 宮入興一 (2011) 「都市内分権化と地域自治組織の新展開—宮崎市の『地域自治区』の動向を素材として—」『経済論集』第185号、23~74ページ。
- 八木信一・荻野亮吾 (2019) 「再エネ条例施行後におけるエネルギー自治の展開—長野県飯田市を事例として—」諸富徹編著『入門 地域付加価値創造分析—再生可能エネルギーが促す地域経済循環—』日本評論社、147~174ページ。
- 八木信一・荻野亮吾・木下巨一 (2017) 「まちづくりにおける『飯田モデル』の検証—地域自治組織の導入前後における『自治の質量』の変化の観点から—」日本公共政策学会2017年大会報告論文。
- 山崎仁朗・宗野隆俊編著 (2013) 『地域自治の最前線—新潟県上越市の挑戦—』ナカニシヤ出版。
- 山浦陽一 (2017) 『地域運営組織の課題と模索』筑波書房。
- 山中雄次 (2018) 「地域運営組織の体制に関する一考察—地域の主要なアクターとなりえるか—」『作大論集』第8号、129~145ページ。

謝辞

本論文の内容に関わる調査ならびに資料提供では、飯田市公民館、ムトスマちづくり推進課、および論文中に記載した各地区のまちづくり委員会会長をはじめとした関係者の方々にご協力いただいた。また、木下巨一氏 (長野県生涯学習推進センター所長、元飯田市公民館副館長) にも多大なご尽力いただいた。この場を借りて感謝申し上げたい。なお、論文中の誤りはすべて筆者らに帰するものである。最後に、本論文は JSPS 科研費 (JP16H03008・JP16K17379・JP19K02472・JP20H04392) の成果の一部でもあることを付記する。