コミュニティ再編における市町村の支援のあり方

—岩手県葛巻町「自治会型コミュニティ組織」を事例として—

Methods of Support for Community Reorganization by Municipalities

—Case study of Kuzumaki town in Iwate prefecture—

上條恵* 広田純一**

KAMIJO Kei* HIROTA Jun-ichi*

(*岩手大学大学院農学研究科 **岩手大学農学部)

(*Graduate School of Agriculture, Iwate University **Faculty of Agriculture, Iwate University)

I はじめに

農山村地域では、過疎、少子高齢化、産業の衰退、市町村合併による生活圏の広域化により、コミュニティの衰退が進んでいるが、これをコミュニティ再編によって解決しようとする動きが見られる。コミュニティ再編には、統合型再編と連合型再編があるとされ、統合型再編とは、より広域のコミュニティを形成することによって、従来のコミュニティは消滅・弱体化するような再編であり、連合型再編とは、従来のコミュニティは残したままで、より広域のコミュニティを形成することと定義されている^{1) 2)}。なお、農村開発企画委員会の調査^{注1)}によると、統合型再編は、現在進行中と今後検討を合わせ 25%、連合型再編は、41%の市町村が実施、または検討を進めていることが示された。

コミュニティ再編において、市町村は、新しいコミュニティの範囲や再編方法の検討、再編後のコミュニティへの金銭的支援等のさまざまな役割を担っており、主導的な立場にある。

コミュニティ再編における市町村の支援については、農村開発企画委員会による調査報告の中で、さまざまな事例が紹介されている。しかし、その成果が具体的にどのようなものであるかについては明らかにされていない。

そこで、本研究では、平成元年度からコミュニティ再編（統合型再編）に着手した岩手県葛巻町を対象として、再編後の金銭的支援も含めたコミュニティ再編における市町村支援の成果と課題を

明らかにすることを目的とする。

研究方法は、まず、町内 34 全自治会に対して、コミュニティ再編とその後の金銭的支援（補助金）の効果を見るためのアンケート調査を行った。アンケート調査に当たっては、各自治会の最近の総会資料を事前に入手し、現在の自治会活動の頻度や内容を整理し、自治会設立以前の自治会活動との比較を行うとともに、各自治会が補助金事業（やる気まんまんコミュニティ事業）を活用して行ったすべての自治会事業（全 238 事業）をリストアップし、個々の事業について、その効果や継続性等についての設問を作成した。アンケート調査票は、平成 18 年 1 月に、町役場を通じて町内 34 全自治会長宛に配布し、郵送により回収した。1 月時点での回収率は 76%（26/34 自治会）であったが、未回収の自治会に対しては、4-5 月に再度同様のアンケート調査を実施し、最終的に回収率は 100%である。また、葛巻町内のいくつかの自治会を対象に、再編前後のコミュニティの変化について詳しく聞き取り調査を行った。

II 葛巻町におけるコミュニティ再編の経過

1. 葛巻町の概要

葛巻町は、岩手県の北東部、県都盛岡から車で 90 分の位置にある。昭和 30 年、岩手郡葛巻町、同江刈村、二戸郡田部村の合併により誕生した。人口は 8,535 人、世帯数 2,928 世帯（H17.4）であり、高齢化率は 31.2%（H15.4）である。人口

は、昭和35年の16,902人をピークに減少を続け、昭和56年には過疎地域の指定を受けている。町の基幹産業は、酪農と林業である。

自治会数は34で、1つの自治会は1から最大8集落で構成されており、各自治会の人口規模は42～608人である。葛巻町の自治会は、おおむね大字（明治の大合併以前の町村）規模^{注2）}である。また、葛巻町では、全町で旧村（昭和の大合併以前の町村）規模の4地区が設定されているが、地区ごとの協議会のような、広域のコミュニティ組織は存在しない。

2. 「自治会型コミュニティ組織」の設立

葛巻町では、ふるさと創生事業の一環として、平成元年度から「自治会型コミュニティ組織」^{注3）}の設立事業を導入した。それまで葛巻町では、昭和41年に制定された「行政連絡員設置規則」に基づいて、行政の下部組織である33行政区が設置されており、自治会が設立されていたのは、3行政区のみ^{注4）}であった。残りの行政区では、行政区長中心の地域運営が行われ、それ以外の住民はほとんど関わることはなかった。また、納税組合、防犯組合等の活動の目的に合わせ組織された機能別団体や、青年会、老人クラブ等の年齢階梯別団体がそれぞれ活動を行っており、相互の連携がとられていなかった。そのため、行政区を含めた各団体の総会時期には同じ住民が何度も別の集まりに参加しなければならないなど、非効率も目立った。

そこで、より多くの住民が役割分担をし、コミュニティ活動に参加できる組織とするため、従来の行政区を単位として、葛巻町の主導により「自治会型コミュニティ組織」の設立が進められた。「自治会型コミュニティ組織」とは、会長、副会長の下、各種専門部会、および地縁組織である班（集落）からなる自治組織である（組織の詳細は後述）。

初めの2年間は、組織設立のための啓発活動、行政区単位での行政との懇談会が行われた。懇談会では、「自治会型コミュニティ組織」のひな形が示され、組織構成は地域に委ねられたものの、多くの自治会ではこのひな形に沿って組織を設立し

た。また、設立時期も各地域に委ねられ、平成3年度から9年間かけて全33行政区から34自治会が設立された（表1）。なお、1行政区は、平成5年度に一度自治会設立を行ったものの、平成11年度に2自治会に分裂している。

表1 自治会の設立経過

年度	以前	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H11
設立自治会数	4	12	2	9	2	1	1	1	2
既存自治会数		4	16	18	27	29	30	31	32
合計自治会数	4	16	18	27	29	30	31	32	34

3. 「やる気まんまんコミュニティ事業」

平成3年度からは、「自治会型コミュニティ組織」の設立に合わせ、設立を行った自治会を対象に、金銭的支援によるコミュニティの強化を目的として「やる気まんまんコミュニティ事業」が導入された。その後、平成7、14、17年度に3度の制度改正が行われ、平成7年度からは自主的なコミュニティ活動に対する補助金となっており、制度改正によって、補助額、補助率、補助方法が変化している（表2）。

なお、「自治会型コミュニティ組織」の設立、および「やる気まんまんコミュニティ事業」を経て、葛巻町は行政と対等な立場で活動できる自治会が形成されたと判断し、平成17年度からは「協働のまちづくり」事業が始まっている^{注5）}。

表2 「やる気まんまんコミュニティ事業」の概要

年度	補助額	補助率
H3～	設立初年度 320,000円	8割
	設立2、3年度 200,000円	
H7～	120,000円	6割
	設立初年度 320,000円	
H14～16	400,000円	5割
	3年度中1年度に限り補助	
H17～20	400,000円	5割
	年度ごとに補助（分割も可）	

III 「自治会型コミュニティ組織」設立の成果

1. 「自治会型コミュニティ組織」の設立による組織の変化

すでに述べたとおり、従来の行政区では、役場から示されたひな形に沿い自治会が設立された。自治会設立前には、コミュニティ組織として、行政区、集落、機能別団体、年齢階梯別団体が活動を行っていた（図1に星野地区の例を示す）。行政区には、区長（行政連絡員）、副区長がおり、区長が衛生組合と納税組合の組合長を兼任していた。また、行政区では、広報の配布等の行政の下部組織としての役割だけではなく、祭りを開催するなどコミュニティとしての役割を担っていた。

自治会設立後は、機能別団体および集落が自治会に取り込まれ、会長のもと、5つの専門部会と11の班に再編された（図2）。行政連絡員は自治会長が兼任しており、行政区の役割も自治会の中に取り込まれている。なお、子供会、婦人会、老人クラブの年齢階梯別団体は、以前のまま活動の組織で活動を継続しているが、青年会は消滅した地区が多い。

2. 「自治会型コミュニティ組織」の設立による住民参加の変化

行政区では、区長、副区長各1名、会計2名、各組合では、組合長を区長が兼任し、それぞれ会計2名が所属していた。また、集落（班）とのつながり役として班長が置かれた。いずれの役職も長年同じ人が務めることが多かった。

一方、自治会では、会長1名、副会長2名、各部会には、部長1名、副部長2名、班とのつながり役を担う班長、さらに総務部と体育文化部には各班から1名ずつ部員が所属し、役員改選は2年に1度行われる。

自治会設立前には、役員数は19名であったのに対し、自治会設立により、役員数、専門部員数を合わせ、59名と大幅な増加となっている。また、自治会では、各班から班長と専門部員2名の計3名を出すようになっており、一班あたり10世帯前後のこの地区では、3年に一度は自治会活動にかかわることになる。以上のより、自治会型組織になったことで、有能な人材の登用、コミュニティ活動への意識の向上、こなせる仕事量の増加がもたらされ、さらには、自治会活動への参加率の増加や新たな活動の提案や取り組みにつながる可能性が生まれたといえる。

図1 自治会設立以前のコミュニティ組織（星野地区）

図2 自治会設立後のコミュニティ組織（星野地区）

3. 「自治会型コミュニティ組織」設立の成果

（1）「自治会型コミュニティ組織」のメリット

自治会アンケートによって「自治会ができてよかったこと」を尋ねた結果、「行事がスムーズに行えるようになった」が68%、「住民の多くが活動に参加できるようになった」が62%、「住民に情報が行き届くようになった」と「地域の活動が活発になった」が59%と、それぞれ半数以上の自治会で評価されている（図3）。

（2）コミュニティの活動回数の変化

自治会設立以前の地区内全戸を対象とする活動回数では、年3～6回とする行政区が56%、年1

図3 「自治会型コミュニティ組織」のメリット

図4 コミュニティの活動回数

図5 コミュニティの活動内容

～2回とする行政区が38%であった。当時の集落活動も年3～4回行っていた行政区が38%あり、6割の行政区で集落活動を行っていた。これに対し、現在の自治会の活動回数は、月1～2回が42%、年3～6回が50%の自治会となり、集落活動は7割の自治会が行っていない。以上から、集落の活動は、自治会活動へと移行してきており、集落活動も含めたコミュニティの活動回数は、自治会設立によって増加している(図4)。

(3) コミュニティの活動内容の変化

集落の活動も含めたコミュニティ全体の活動内容は、自治会設立前後で、大きな変化が見られないが、レクリエーション活動と都市農村交流等の取り組みはやや増加している。また、集落の活動は自治会設立によって大きく減少しており、道

路・水路等の維持管理活動が65%、レクリエーション活動が59%の行政区で取り組まれていたのに対し、現在では、それぞれ、32自治会中31、30とほぼすべての90%以上の自治会で取り組まれるようになっている。活動内容から見ても、集落活動は自治会活動へと移行している^{注6)}(図5)。

4. まとめ

葛巻町では、「自治会型コミュニティ組織」設立によって、従来のコミュニティ組織である行政区、集落、機能別団体、年齢階梯別団体を、機能的組織である専門部会と地縁組織である班を組み合わせ自治会に再編した。このことによって、コミュニティ活動への住民参加の促進、コミュニティ活動の活発化、コミュニティ内の連携の強化の3点の成果があがっていることが明らかとなった。

なお、コミュニティの活動回数、活動内容において、自治会設立以前の行政区、集落の活動が自治会の活動に移行し、現在の集落活動の規模が小さくなっていることから、葛巻町のコミュニティ再編は、統合型再編と位置づけられる。

IV 「やる気まんまんコミュニティ事業」の成果と課題

1. 「やる気まんまんコミュニティ事業」の実績

平成3～16年度の14年間で、補助総額は46,796,650円であり、平均90%の自治会が利用している。ただし、利用率は減少しており、平成14～16年度は、利用率が44%と大きく低下している(図6)。また、自治会別の補助金利用状況を見ると、補助利用額が最も多い自治会では、これまで10回の利用で1,960,000円、最も少ない自治会では、3回の利用で、360,000円の補助を受けている。

2. コミュニティ活動への補助金効果

補助金を利用して実施した自治会事業について、補助金がなくても実施したかを尋ねたところ、「実施しなかった」が47%、「毎年の行事なので実施した」と「実施していた」の合計が46%となり、「実施しなかった」事業と「実施していた」事業はほぼ同数である。「実施されなかった」とする事業は補助金がなければ行われなかったこととなり、

「やる気まんまんコミュニティ事業」により、自治会事業の増加につながっており、補助金の効果が表れている。

また、自治会事業を建物設備、活動備品、イベントの3タイプにわけると、活動備品で6割の事業が「実施しなかった」事業となっており、3タイプ別の中では最も効果が高い(図7)。さらに、建物設備の具体的な事業では、「実施しなかった」事業は、掲示板の設置が多くあげられ、「実施していた」事業としては、コミュニティ会館の補修があげられた。同様に、イベントでは、「実施しなかった」事業は、帰省客、世代間の交流事業、「実施していた」事業は、スポーツ大会、盆踊り大会であった。このことから、「実施しなかった」事業は、これまでに自治会で取り組まれてこなかった事業が多く、補助金利用が自治会事業の幅を広げているということが明らかになった。

3. 自治会事業の波及効果

自治会で実施した事業の波及効果としては、全238事業のうち、「交流の増加」、「住民参加の増加」が50%以上と高く評価された。また、「他の活動のきっかけとなった」が30%、「活動回数の増加」が23%と評価されている(図8)。

4. 補助金未活用の要因

補助金を利用しなかった理由は、「特にやりたい事業がない」が45%、「話がまとまらない」が42%で、これら2つが主な理由である(図9)。さらに、少数ではあるが「金銭負担が大きい」という理由も10%であった。この中で、「金銭負担が大きい」とした3自治会は、全て100人以下の自治会である。一方で、「話がまとまらない」、「やりたい事業がない」とした自治会と人口、高齢化率の関係性はなかった。

さらに、自治会の人口と補助金の利用回数を比較する。平成7～16年度の期間で、補助金の最大利用回数は8回である。人口100人未満の自治会では、8回利用した自治会はなく、3～7回の利用であった。一方で、500人以上の自治会では、半数の自治会が補助金を8回利用しており、最も少ない自治会でも6回の利用であった。また、人口400人以上の自治会では、7、8回の利用が多い。全体的に見ると、人口規模が小さいほど補助金利

用回数が少ないという傾向が強く、自治会の人口規模が補助金未活用の大きな要因になっていることがうかがえる(図10)。

図6 補助金の自治会利用率

図7 補助金の自治会事業内容別効果

図8 自治会事業の波及効果

図9 補助金未利用の要因

図 10 自治会人口規模別補助金利用回数

V 結論

葛巻町では、コミュニティ再編である「自治会型コミュニティ組織」の設立事業にあわせ、金銭的支援「やる気まんまんコミュニティ事業」を行った。

コミュニティ再編によって、従来の行政区、集落、および機能別団体を、機能的組織である専門部会と地縁組織である班を組み合わせた自治会組織に再編した。このことによって、コミュニティ活動への住民参加の促進、コミュニティ活動の活発化、コミュニティ内の連携の強化の3点の成果が得られた。

また、金銭的支援（補助金）の活用によって、帰省客や世代間の交流事業や掲示板の設置など、自治会活動の幅が広がり、コミュニティ活動はさらに活発化した。

なお、葛巻町では、コミュニティ再編と金銭的支援を単独ではなく同時に行っていることから、これらの成果は、コミュニティ再編と金銭的支援の組み合わせによる成果である。

一方、自治会の人口規模が小さい場合には、補助金を利用されにくいという傾向にあるがみられ、コミュニティ再編において、金銭的支援だけでは不十分であることも示唆された。

The purpose of paper is to clear effective methods of support for community development by municipalities in the case of Kuzumaki Town. It results that 1) combination of reorganization of communities and monetary support is effective because it enhances resident's participation and revitalizes community activities, 2) but monetary support is not always effective for small communities of less population and communities of leader's shortage because they cannot use the money effectively for their activities.

【謝辞】

本研究にあたり、調査にご協力いただいた、葛巻町役場企画財政課の舩澤課長を始め、山下係長、大久保氏、波紫氏に感謝申し上げます。また、星野自治会の役員の方々、アンケート調査にご協力いただきました葛巻町全自治会の会長の方々に感謝いたします。

【注釈】

注 1) アンケート調査は、昭和 63 年時点で、山村振興法に基づく「振興山村」、過疎地域振興特別措置法に基づく「過疎地域」に該当する地域を抱える 1,649 市町村を対象に実施された。実施時期は、平成 14 年、回収率は 56.2% (927 市町村) である。

注 2) 福田³⁾によると、農業集落と大字が一致するのは全農業集落の 27% であり、1 つの大字に 2 つ以上の農業集落が存在するのは 58% である。葛巻町の場合は、後者に該当する。

注 3) 「自治会型コミュニティ組織」とは、葛巻町のコミュニティ再編事業で使われている固有名詞である。

注 4) 表 1 では、平成 3 年度以前の設立自治会数が 4 となっているが、これは 1 行政区が、平成 2 年度に自治会設立を行ったためである。

注 5) 「協働のまちづくり」とは、町民同士が協力して地域の課題を解決したり、町民と行政の協働によって、地域の課題や公共的な課題の解決を図ろうとする町の政策である。初年度は、「協働のまちづくり委員会」を立ち上げ、推進指針や協働テーマの策定、同時に、町内 4 地区ごとに懇談会を行い、この政策への意見聴取を行った。

注 6) 自治会の活動回数、活動内容については、自治会総会資料を基に分析を行った。自治会の総会資料は、葛巻町役場から提供を受けており、2 自治会については、役場に総会資料を未提出であったために、分析対象は、32 自治会となっている。

【引用文献】

- 1) 農村開発企画委員会 (2002) : 平成 14 年度農村集落組織づくり支援検討調査報告書
- 2) 農村開発企画委員会 (2003) : 平成 15 年度農村集落組織づくり支援検討調査報告書
- 3) 福田アジオ (2002) : 『近代村落と現代民俗』, 吉川弘分館, pp22-25.