人口減少傾向にある混住地域のコミュニティ組織 の変容とその課題

－茨城県猿島郡三和町A地区での滞在記録を手がかりとして－

REGENERATION OF RURBAN COMMUNITY

-Case Study in A School , Area Community in Sanwa-Town-

細矢健太郎*, 鎌田元弘*, 坂本淳二**, 鎌田尚能***

Kentaro HOSOYA, Motohiro KAMATA, Junji SAKAMOTO, Yoshitaka KAMATA

(*千葉工業大学工学部 **広島国際大学社会環境学部 ***株式会社円組)

(*Chiba Institute of Technology, ** Faculty of Infrastructure Technologies, Hiroshima International University, ***Madoka)

I はじめに

都市部からの人口が急増した農村地域においては、現在では混住が常態化している。しかし、旧来の農村環境に新住民^{注1)}が急増した後の混住地域のコミュニティには、深刻な問題が内在している。新住民が来住した後、短期間で再びその地域から転出してしまいう人口減少の問題である。実際に住宅地の歯抜けや借家化が見られ、また自治体の財政の逼迫により地域のインフラの未整備を引き起こすことも懸念される。筆者らは、既往研究で人口減少を視点に入れた新住民住宅地の空洞化の実態^{注2)}を明らかにしている。同様の地域は鎌田・坂本らの既往研究^{注3)}によると「個別来住型」として分類され、首都圏100km圏内においては、昭和55年時点で38市町村、10年後の平成2年時点では49市町村見られる。また住宅地の空洞化を扱った論文では小場瀬ら^{注4)}の研究以外は見られない。さらに人口減少が予想される新住民住宅地の問題として、住民の急激な高齢化、地元住民不在による自立性の欠如、リーダーの不在、住民の活力の低下と小単位な行政区としての限界、また行政区としての役割の不明確化などが考えられる。それに対して著者らは既往研究^{注5)}としてコミュニティ形成における新住民の地域活動と意識との関連性を明らかにしている。

今後、新住民の高齢化が進みスプロールの開発

図1 三和町概要図

に起因する劣悪な環境によって、人口減少と衰退が予想される混住地域では、従来の旧住民^{注1)}を中心とした固い繋がりや旧住民と新住民が各々別れてしまった小さな地区別でのコミュニティ運営には限界がある。また、形骸化してしまった既存組織のコミュニティの運営方法を、地縁血縁が無い新住民に対しても続けることは、更に人口減少の要因になる事が懸念される。そこで本論では、今後、新たな枠組みとして、緩やかな繋がりへ変容する中で新住民の自主的な活動の可能性、既存組織よりも大きな枠組みでの組織の再編とその可能性、そして、新住民と既存組織や行政区との関係性について明らかにする事を目的とする。

研究の方法は従来の農村地域におけるコミュニ

ティ組織^{注6)}「行政区」から新たな枠組みのコミュニティ組織「小学校区別コミュニティ団体」の再構築を試みた地域(図1)を事例地域として取り上げ、次の3点を分析する。①組織の再構築の経緯と実態。②組織の活動経緯からみた地域の実態と問題点。③組織の活動にみる参加団体間・住民間の構図と問題点。

調査方法は、調査対象地域内の旧住民行政区内の商店主の離れを借りて著者の一人が住み込んだ。そして参与観察^{注7)}の方式を用いて、地元に関係のある町役場をはじめに地縁・血縁の深い商店主、旧住民から徐々にコミュニティ団体や新住民へと協力者が拡がり(図2)を持った。そして各々にヒアリングを行い、いくつかの組織や団体の活動にも参加した。滞在期間は平成12年4月23日～同年11月13日までの約6ヶ月間である。

II 事例調査対象地の概要

事例調査対象地の茨城県猿島郡三和町は、昭和40年代後半から首都圏からの来住者が急増して、スプロール的な混住化が進んだ町である。町の現在の人口は約4万人であるが、最近の人口動向は僅かであるが減少化が見られる。また昭和61年に市街化区域の線引きが行われたが、調査対象とするA小学校区(コミュニティ団体A会)は全域が市街化調整区域である。三和町において、従来存在していた最も基本的な自治組織(町内会)は行

政区とよばれる。

三和町では、人口増加に伴う混住化の影響により行政区別の旧住民と新住民の居住の実態^{注3)}には主に以下の3つのパターンが見られる。①旧住民の居住地に、新住民が来住して共存する例。(以下：旧住民行政区と呼ぶ)②旧住民と新住民が初め共存していたが、その後、両住民の生活環境・意見等の違いから行政区が分裂した例。(以下：分裂元が旧住民行政区、分裂先が新住民行政区と呼ぶ)③初めから新住民だけの新しい行政区に來住する例。(以下：新住民行政区と呼ぶ)その結果、行政区の数は昭和37年：56行政区→平成12年：72行政区(新住民行政区：11行政区)に急増した。その後、特に新住民だけの行政区において、住民が転出して、コミュニティの衰退の原因となっている。町役場側は新たなコミュニティ組織の枠組みとして町内6ヶ所の小学校から成る小学校区別コミュニティ団体^{注8)}の設定を行った。

III 分析内容

1 地域の枠組みの変容に伴う経緯と実態

ここでは、コミュニティ組織の枠組みとして従来の行政区から各種団体の活動をベースにした小学校区別コミュニティ団体への再構築を試みた経緯を記述する。(表1)

町役場側は昭和63年のふるさと創生事業に伴い地域の基盤整備と共に、住民主体のコミュニティづ

図2 現地調査における協力者の拡がり

表 1 コミュニティ組織設立過程と各機関の協力体制

くりの展開を推進していた。そして各行政区長、組織の役員達を中心となり策定委員会を自主的に設け、さらに町役場の各担当者の支援も加わり、小学校区別のコミュニティ団体が設立された。

混住化の初期に来住したA会会長のヒアリングからは、以下の事が分かった。当時、新住民住宅地を中心に、環境改善^{注9)}の必要な地域がみられたがそこでは若い居住者が多く、子供が地元の学

校へ通う例が多く見られた。そのため生活環境に不満はあっても、地域に留まっていた。環境改善の促進を町役場側に訴えたが、財政的な理由、地元選出の町議会議員がいない等の理由から、改善は殆ど行われなかった。その結果、自分達が自主的に環境改善などの活動を始めた。

2 コミュニティ団体の活動経緯からみた地域の実態と問題点

ここでは、A小学校区のコミュニティ団体：A会の設立と活動経緯について考察する。

この組織は平成5年5月に設立された。現在の旧住民と新住民の構成比は4:6であり、会員数はおおよそ1万人、約2600世帯である。A小学校区に含まれる全ての行政区の数は当初の17区から22区（そのうち新住民行政区は3行政区、残りの2行政区は新旧住民混在型行政区）に増加している。主な活動内容は ①コミュニティ意識啓発の為にイベントの主催 ②シンボリック行事としての祭りの主催（これは新住民行政区からの要望によるものである。）③農家と非農家の交流を深める為に朝市を開催。④地域の情報誌の発行。⑤地域の清掃・管理及びそのための勉強会などである。これらの経緯から、この団体の初期の活動は、住民に対して意識の啓発やいくつ

かの行事を開催する事により地域への交流を持たせている。更に地域の情報を流す事により関心を深めるようにしていることがわかる。そして住民が地域において他の住民と交流を持ち、関心を持った次の段階として、本来の目的であった、地域の環境改善を行うための会を町役場側が開催している。

また、「学校区別」に活動していた各組織の情報交換の為に町役場の呼びかけで「コミュニティ推進協議会」が設立され、さらに町役場側は協働体制として「まちづくり推進係」を設置し、生涯学習課では人材育成を目的とした公民館講座を開講した。

A会は地域住民の意向を積極的に取り入れ、交流のための様々な行事を開催し町役場との信頼関係を築いた（図3）ことが、行政サイドにも評価され活動拠点としての旧駐在所跡地を貸し出された。また町内で新興宗教の問題が発生した時には、町役場・町内各団体・行政区・コミュニティ団体を統括して対策協議会が設置され、協力して活動を行った。各コミュニティ団体への参加は、個人会員の他に各々の小学校区内の行政区が団体会員として参加できることになっているが、現在はA会に所属していない旧住民行政区の住民でも任意会員としてA会の活動への参加の受け入れを行っている^{注7)}注10)。（図4）

旧来の行政区、周辺団体は町からの情報の流れは基本的にトップダウン型で、各長の判断で行われていた為、各組織ごとに情報の流れにムラがあった。^{注7)}しかしA会では情報は全会員に提供し、同時に会員から意見を引き上げている。さらに積極的に町役場や行政区に対してコミュニティ活動の企画・立案や参加要請を行っている。その為、旧住民行政区と比較して組織構造的に自主的に活動に参加できるボトムアップ型になる。その結果、既存組織とは規模が異なり、緩い繋がりの中で会員の自主性を優先する組織形態が、以前から旧住民行政区の仕組みに不満を持っていた新住民を中心に広まっている。

しかし、旧住民行政区側のヒアリングからは行政区主体の各種の活動には、新住民の参加・協力があまりないという指摘がされている。例えば消防団は行政区単位で構成されているが、新住民の参加や協力が少なく、旧住民の間で不満が出ている。同様の問題が他の旧住民行政区でも起きている。

3 コミュニティ団体の祭りにみる参加団体の構図

図3 コミュニティ組織の情報の流れの比較

図4 A会の現在の会員構成

図5 A祭りを見るパートナー関係図

と問題点

ここではA会主催の祭りに参加する周辺団体との繋がりや発生した問題点について記述する。

この祭りは新住民行政区からの強い要望で始まった。コミュニティ活動のシンボリックな行事である祭りの資金はA会の一般会計の繰入金、町からの助成金、団体、個人寄付金、祝い金などから賄われる。祭りの主旨は行政区の枠を越えて新旧及び新住民同士の交流を図る事である。祭り当日には、A会役員、各協力支援団体そして各行政区区長が接待役となり参加をしている。

しかし、ヒアリングにおいて、この協力体制に不満がでている。旧住民行政区の区長は、従来、行政区内には、組織的な構造として区長を頂点とした関係があるため、住民に対して接待役をする事はない。むしろ他の行政区に招かれた時は接待を受ける側にあった。区長の中にはこのA会の方針に不満を持つ者も出ており、結果的に旧住民中心の「Y行政区」はA会から脱退している^{註7)}。また地元商工会も同様にA会とは運営の方針が異なり、最近ではA会の活動から距離をおいている。また、A会も歩み寄りを見せない為、深刻な問題となっている。そして町役場もこの問題で板挟み状況にあり、組織間の仲裁を行う機関が見られない^{註7)}。(図5)

またA会の活動が活発化し組織が拡大すると、旧住民行政区や既存組織は、組織の役割がA会と競合する。そのため次第にA会との対立や反発の構図が発生し、当初協力的だった旧住民行政区が脱退する

例が見られるようになった。ヒアリングから得られた「F行政区」の脱会の理由はA会に対する反発である^{註7)}。また更に組織の運営上の問題点としてA会の活動目的の変化（子供や町民の為→役員の為）や、寄付や会合への参加が強制的に感じられるようになったこと等を挙げている。

IV まとめ

1 結論

1) 三和町に來住した新住民の行政区ではコミュニティの運営が上手く出来ない状況であった。そのため町役場の呼びかけと行政の協力のもとに旧・新住民が一体化したコミュニティ団体を創る試みが行われ、その枠組みは「小学校区別」という子供を媒体にした活動領域であった。

2) 新たに創られたコミュニティ団体では町役場が支援のもとに、新住民を中心とする祭りや行事が拡大し、旧住民行政区もその活動に参加した。しかし、その活動の中でコミュニティ団体と旧住民行政区の間に以下の事が明らかになった。①情報の流れが旧住民行政区は区長主導のトップダウン型に対してコミュニティ団体は会員主体のボトムアップ型である。②行事への参加は旧住民行政区が全員参加に対してコミュニティ団体は自由参加である。その結果、旧住民の行政区の仕組みに不満を持っていた新住民を中心に参加が広がっている。また脱退した旧住民行政区の住民も個別に再加入する事例も見られる。緩い繋がりの中で自由に参加することや、また会員が自主的に意見を出して参加することなど、組織の方針が有効に働いていると考えられる。また行政区よりも大きな枠組みで、新旧住民が混在した組織を再構築したことは、新たな住民間の交流や情報の流れが生まれ、今後の地域の環境改善などの共通のテーマを持つ上で有効な手法であると考えられる。しかしその反面、組織間の競合、運営方針の違い、組織構造上の課題、そして新住民側と旧住民行政区との連携や新住民の自主的な参加に対する課題も見られた。そして、Aコミュニティ団体自体が形骸化する傾向も見られた。

2 今後の課題

今後、新住民の住宅地において住民の高齢化や空屋化が進行する中では、防災などを含めた環境改善の必要性が高まる事が予想される。その場合これまでイベント中心の活動ではなく、次の段階として、住民の身近なテーマを題材とした自主的な環境改善への取り組みが、コミュニティ組織の大きな課題となっていくと考えられる。実際、町役場側の呼びかけで自主防災に対する会合が開催されている。こうした身近な生活環境改善に取り組もうとする活動は、本来新住民が町役場に対して要望していた事を住民自らが行う試みである。行政区とコミュニティ団体の関係は地域環境改善という住民（旧・新住民）共通のテーマを持つ事により新たな段階をむかえているといえよう。

「注」

- 注1) 旧住民：昭和40年代以前から調査対象地域に居住している住民。新住民：昭和40年以降に他の地域から来住した住民。
- 注2) 参考文献1) 参照
- 注3) 参考文献2) 3) 参照
- 注4) 参考文献4) 参照
- 注5) 参考文献5) 参照
- 注6) 本論では、旧来からの行政区長や周辺団体の代表者からなる協議会色の強い行政区と新たに再構築を試みた個人参加、自由参加色の強いボランティアな組織として小学校区（本論ではA会）という2つがあり、それらの総称をコミュニティ組織としている。
- 注7) 参考文献6) 参照 この調査方法をとることによって、地域の詳細な住民間の意見、行動、コミュニティの実態などを把握することが可能となった。
- 注8) 参考文献7) 参照 またA会会長及び当時の町役場関係者へのヒアリングでは、小学校区を基本単位としたコミュニティ活動で、参照した事例はない。

類似の事例として茨城県日立市壺山地区があるが企業城下町としての色が強く、混住地域である三和町とは地域の性質が異なる。

注9) A会会長へのヒアリングでは、当時の新住民住宅地には下水道が完備しておらず、新住民達はその対応にあたった。

注10) A会会長へのヒアリングでは、2002年現在A地区内（21行政区）でA会から脱退している行政区は5行政区ある。しかしその中の2行政区は、その後約半数の住民が再び個別にA会加入している。理由の一つは、A会で発行している地域の情報の必要性が挙げられる。

「参考文献」

- 1) 細矢健太郎・鎌田元弘・坂本淳二・青木繁（2002）：「混住農村地域における新住民住宅地の空洞化と開発行為の関連性についての考察」：日本建築学会計画系論文集，No. 552. pp. 177-184.
- 2) 鎌田元弘（1987）：「大都市周辺地域の混住化類型とその計画課題に関する考察」：日本建築学会計画系論文集，No. 375. pp. 104-113.
- 3) 坂本淳二・鎌田元弘（1996）：「首都圏における混住化動向に関する考察，1980年・1990年の比較から」：日本建築学会計画系論文集，No. 479. pp. 149-158.
- 4) 小場瀬令二ほか（2000）：「限界郊外住宅地における都市計画規制とバブル経済の影響に関する研究」：日本都市計画学会学術研究論文集，No. 35. pp. 349-354.
- 5) 鎌田元弘・坂本淳二・細矢健太郎・西村昌彦（2002）：「混住農村地域における新住民行政区のコミュニティ形成」：日本建築学会計画系論文集，No. 555. pp. 215-222.
- 6) 福武直・松原治郎（1982）：「社会調査法」：有斐閣双書，pp. 81-83.
- 7) 西村ミチ江（1996）：「来住型コミュニティの地域活動」：日本農村生活学会農村生活研究，第41巻第1号通巻95号. pp. 26-31.

Summary

The purpose of this paper is to comprehend the change of the community with depopulation in rural area, by the case study in one area of Sanwa-town, Ibaraki Pref.

The result are as follows.

- 1) The new community is reorganized by junior school area.
- 2) The old community system bounds people by some traditional rules and they have just only top-down system.
- 3) The new community system is very clear and free. So newcomers are tends to belong to the new community.
- 4) For example, the new community is bottom up type, but newcomers are free so they never take root in rural area.
- 5) From now on, there are many problems (depopulation) and subjects (free) in rural area. Old residents and newcomers should have common purpose for new rural areas' community.